

此页面上的内容需要较新版本的 Adobe Flash Player。



学院主页 | 学院概况 | 公务员培训 | 研究生教育 | 教学一线 | 科学研究 | 决策咨询 | 开放办学 | 信息化工作 | 队伍建设

当前位置: 国家行政学院 > 决策咨询 > 咨询报告 >

当前推进产业转型升级中存在的问题及建议

时间: 2013-12-23 13:26 作者: 决策咨询部

2013年9月2日至8日,中央组织部、国家发展改革委、国家行政学院共同举办省部级领导干部经济转型升级专题研讨班。学员们就产业转型升级有关问题作了深入研讨,提出了很多有价值的看法和建议。现整理如下。

一、当前推进产业转型升级中存在的问题

(一)对产业转型升级战略作用的认识还不到位。我国经济进入新阶段,转型升级是解决重大结构性矛盾的必然选择,其紧迫性、复杂性不言而喻。但学员们反映,在实际工作中,受现行体制尤其是财税体制约束,大多数地方干部还没有从GDP导向的束缚中解脱出来,对促进转型升级的紧迫性和战略作用认识还不到位,例如在处理“稳增长”与“调结构”的关系中常常更多的强调刺激短期增长,热衷上大项目,对调结构工作有所忽视。一些地方同志对转型升级抱着消极、观望态度,采取拖延战术。

(二)产能过剩问题突出。产能过剩是当前促进转型升级中最紧迫的问题。产能过剩问题主要集中于高能耗产业和传统制造业,但风电、光伏等新兴产业也存在一定的产能过剩现象,表现为“绝对过剩与相对过剩并存”、“总量过剩与结构性过剩并存”两个特征。学员们认为,政府对企业干涉过多是造成产能过剩的首要原因。地方一些学员提到,地方政府以零地价、税收优惠对某些产业过度扶持,扭曲了要素市场,造成产能过剩。其次,行政审批制度不合理,审批、限制太多,导致行政垄断问题突出,而限制多,利润高,便对这些行业产生了过强的刺激。有一种说法是“国家特别是国家发改委越限制的,越要争取上”,各地采取各种办法绕开管制,争到了项目、获得了准产目录后怕新的宏观调控出台,便加快扩大产能,产能过剩便愈演愈烈。

(三)战略性新兴产业发展仍存在许多限制。大力发展战略性新兴产业是产业转型升级的重要方向之一。淘汰掉更多的落后产业,发展更多的战略性新兴产业,这一上一下,才能推动我国产业从“中国制造”向“中国创造”升级。战略性新兴产业发展在转型升级中的引领作用还不明显,存在许多障碍。一是战略性新兴产业的发展亟待规范。扶持新兴产业发展的体制机制目前尚未健全,例如一些地方出现借发展“新兴产业”之名,争取各种政策优惠,而实际上是“新瓶装旧酒”。二是我国新兴产业缺乏核心的创新体制和机制,不适应国际竞争趋势。来自东部地区的一位学员提到,我国并未掌握到光伏产业的核心技术,低水平重复、同质化竞争现象严重,尤其是在光伏发电领域的技术和应用仍处于世界的下游水平。

(四)服务业发展严重滞后。服务业一头连着投资,一头连着消费,可以有效改善投资需求结构。但目前我国服务业占GDP的比例较低,依然是产业发展中的“短板”。从学员们反映的情况看,有的地方政府对加快发展服务业的认识还存在一定不足和偏差,措施显得无力或缺乏针对性。发展服务业有利于提高工业化水平,改善城镇化质量,推动民生和社会事业发展。对此,在认识上和政策上都远远没有到位。同时,服务业市场化改革尚未完成,作为政府责任的公共服务与市场化的服务尚未完全理清,公共事业改革不到位,还存在很多体制性障碍。一些服务领域的国有垄断色彩仍比较明显,导致其他所有制经济难以真正平等进入。服务业的电价、运价等明显偏高,有的地方甚至高于工业一倍以上,这违背了各市场主体平等使用市场要素进行公平、公开、公正竞争原则,造成服务业发展活力不够。

(五)创新能力不足。产业转型升级的根本是创新。学员们普遍认为,科技创新不够是转型升级的

最大制约。从发达国家经验来看，研发投入支出要占GDP的2%，科技进步贡献率达70%以上。但我国科技成果转化还不足10%，真正实现产业化的不到5%，而发达国家科技成果转化率达40%-50%。大家认为，造成这一问题的深层次原因是由于我国现行体制缺乏保护企业家和科技人员创造利润的规则机制，企业在产、学、研的结合中处于从属地位，重“模仿”，轻“研发”。科研单位与企业严重脱节，现行科研人员绩效考核机制重“数量”，轻“质量”，整个社会还缺乏鼓励创新、宽容失败的创新文化氛围，难以形成科研人员将成果转化为生产力的内在激励机制。

二、进一步落实产业转型升级战略的建议

推动产业转型升级，关键在落实。学员们建议，既要坚定不移采取多种方式对“存量”进行结构性调整，又要利用优质“增量”带动产业发展转型升级。

(一) 多管齐下、综合施策化解产能过剩。要制定科学的评价标准和规划，统筹考虑各地区差异，按资源代价、环境容量、就业带动、财税贡献、技术引领水平、综合带动能力等指标，对产业发展和产能过剩问题评价、排序，制定长短结合的“治理产能过剩”综合规划及实施方案。政府要对规划及实施过程进行严格监管。要采取多种方式为部分产能过剩企业“找出路”，可以通过加快对不良资产处置促进传统产能的战略性调整，对一些技术先进行业产能过剩问题要采取“开源”方式予以疏解，对风电、光伏等新兴产业，要在进一步掌握核心技术的基础上，实施“走出去”战略，提高国际竞争力。

(二) 积极发挥市场对转型升级的调节作用。要最大化的减少政府对市场主体生产行为的干预，尊重市场，让市场机制发挥压缩、化解产能过剩的主导作用，让市场淘汰效益差、污染高的企业，推动转型升级。有学员提出，应采用环境倒逼等方式淘汰落后产能，加快产业产品升级换代。

(三) 完善创新机制，着力提高产业自主创新能力。要积极探索提高协同创新能力的方法，发展战略新兴产业的重点要在重点领域、关键技术上取得重大突破。可以考虑建立多元主体协同创新互动体系，强化企业在技术创新体系建设中的主体作用，形成小微企业、大中企业、科研院所共同构成的“多级火箭助推机制”。要积极探索产业链创新路径，立足于建立全球产业链分工来谋划提高自主创新能力，既要提高集成创新能力，又要在核心技术和关键零部件上形成竞争优势。要完善激励机制，提高成果转化率。借鉴“中关村经验”，试行“机制”特区，积极探索将科研人才利益与成果直接转化为生产力相挂钩的渠道，例如以股权、期权等激励提高科研成果转化效率，把增强创新能力与完善现代产业体系结合起来，真正增强科技支持经济转型升级的能力。

(四) 大力发展服务经济，促进产业转型升级。要以统筹“两个开放”为抓手，增强服务经济发展动力。首先要对内开放，引入民营资本，增加社会公共服务产品的有效供给，补好“短板”；更要对外开放，积极利用外资等参与服务经济，尤其是要在教育、医疗、养老等社会公共服务产品供给领域形成合理竞争，不断提升服务业发展水平。要不断培育服务业发展新的增长点，带动服务业全面升级发展。重点是进一步扩大信息消费，积极引导培育市场消费需求，并从升级信息化基础设施建设、加强信息消费市场环境等方面推进相关建设。继续加强国民养老、健康等社会公共服务产品供给的市场化进程，有力推动投资消费结构转型升级。

(五) 积极推动“四化”融合。要充分发挥以信息化带动工业化、以工业化促进信息化的融合优势，带动产业升级。充分发挥城镇化为工业化创造需求、工业化为城镇化提供供给作用，以工业化引领提升城镇化水平、以城镇化支撑工业转型升级。充分发挥工业化和城镇化对农业现代化的带动作用，加强发展规划、产业布局、基础设施建设、劳动就业等方面的城乡统筹。充分发挥发展服务经济对发展新型工业化和新型城镇化的结合点作用，推动城镇化过程由原来的工业化为主导转变为不同产业之间的协调发展。发挥服务业有效对接产业转型升级和扩大内需的桥梁作用，促进新型工业化和新型城镇化的深度融合发展。

国家行政学院
重庆行政学院

王小广
陈霄 整理

上一篇：[从“棱镜事件”透视我国信息安全问题](#)

 收藏  推荐  打印

下一篇：[经济转型升级需要准确定位政府职能](#)