



# 稳定制造业占比,为何如此重要

□ 孙明霞

大国、就业大国。作为国民经济主导,制造业是全社会基础物质生产和产业创新的“脊梁”,制造业提供人民生活必需,产业生产资料、国防武器装备,其重要性怎么强调都不为过。

如发达的制造业为服务业提供先进的工具、装备和载体,先进信息及通信设备带动了年增加值约3.27万亿元的信息传输、计算机服务和软件业;汽车制造业带动2倍于汽车售价的汽车后服务业。制造业在拉动就业上拥有倍增效应,肩负庞大的国内就业需求。根据MAPI数据,每增加1个制造业装配线岗位,能刺激增加6个供应链岗位及3个其他行业岗位。如此之高的倍增系数,其他行业实不多见。必须清醒认识到,唯有实体经济,方是富国之基,唯有制造业,方是强国之本。

从新时代创新驱动发展的战略路径来看,制造业同样不可或缺。

制造业为科技创新活动搭建底层系统,提供创新成果产业化、商业化应用的验证场所,可以说,是创新的“母体”。在我国构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局下,战略安全、经济安全更加突显,大国必须具备相对系统和独立的国民经济体系,必须保持经济发展的相对稳定性和国家创新体系的完整性,必须保证产业链供应链的自主可控和内循环畅通,因此,新发展格局下“大国经济”的基本国情决定我们必须保持制造业比重稳定。

保持制造业比重稳定,是实现我国经济高质量发展发展的战略支撑。制造业高质量发展是经济高质量发展的重要内容,是全面建设社会主义现代化强国的战略支撑。

当前,我国制造业同时面临“大而不强”和“占比下降”两大问题。制造业“大而不强”,处于价值链中低端,附加值相对较低,竞争挤压利润空间,使制造业投资更趋谨慎,进一步加剧了制造业萎缩。

2019年,全国制造业增加值3.9万亿美元,比美国和日本总和还多,但关键技术自给率低,高技术含量,高附加值的重大装备和关键材料等仍靠大量进口。《2020中国制造强国发展指数报告》显示,我国制造业强国发展指数为110.84,仍处于世界主要制造业国家的第三方阵,质量效益在长时间内仍是我国制造业的最大弱项。

因此,保持制造业比重基本稳定,加快制造业结构调整和转型升级,不断推动制造业“由大变强”向价值链高端攀跃,持续提升制造业的附加值和核心竞争力,是坚定制造业投资发展信心,推动我国迈向工业化新阶段,实现经济高质量发展的必由之路。

保持制造业比重稳定,是应对国内外形势变化的重要保障。

从国际看,全球正处于产业竞争格局重构的时代,新冠肺炎疫情作为一种叠加因素,将加速全球产业链的重构。同时,以5G、大数据、量子信息、物联网等为代表的新一轮科技革命和产业变革,正推动制造业进入“智能化”时代。这对正处于人力成本上升、传统要素投资回报率递减的中国制造业来说,是一个转变发展方式、实现“弯道超车”,提升在全球新格局中中位的重大机遇,务必要保持制造业比重基本稳定,以智能制造为主攻方向,着力提升关键技术装备安全可控能力,推动制造业产业模式和企业形态根本性转变,以“鼎新”带动“革故”,以增量带动存量,为打造我国制造业竞争新优势,建设制造强国奠定坚实基础。

从国内看,我国人均GDP已过万美元,迈入中等收入国家行列,实现更可持续、更加包容的高质量发展,顺利跨越“中等收入陷阱”进入高收入国家行列,是当前及今后一个时期的主要任务。只有在稳住制造业比重的基础上,持续推动

制造业技术和产业升级,发挥制造业的创新效应和产业关联带动作用,解决好结构性问题,才能顺利而稳固地跨过“中等收入陷阱”,进入高收入国家行列。可以说,制造业的稳定、升级和高质量发展,关系到一国经济持续发展、收入水平稳定和提高和现代化建设全局。

制造业应在攀跃占据产业链价值链中高端后,保持相对稳定占比,与农业、服务业等形成新的平衡

制造业占比下降,背后有着深刻的原因。长期以来,我们将三次产业结构优化作为经济发展的重要考核“指挥棒”,并将结构优化简单理解为二产比重下降、三产比重上升,一些城市和地区甚至将发展重心、低资本要素都转移到服务业,造成了工业发展动力不足等问题。

其次,随着新一轮科技革命和产业变革的不断深化,传统产业组织模式发生深刻变革,制造业服务化迅猛,很多制造业企业向产业链上下游的研发、设计、营销、金融等环节延伸,由于我国服务业增值税率一直低于制造业,尤其是“营改增”税收政策出台后服务业企业获利相对更高,促使一些工业企业加速将服务性板块剥离出来,以享受服务业税收优惠政策,这也在一定程度上造成制造业增加值占比的下降。

再次,生产要素价格高企迫使制造业外迁转移,随着我国人口红利转弱,用工成本不断增加,近年来越来越多的制造企业开始转移到东南亚等人口红利较丰富的低成本国家。

最后,制造业占比下降是发展趋势。与工业化进程中农业占比下降相似,随着技术进步和社会分工更趋发达,制造业产值在经济中占比下降也是必然趋势。

如要实现从传统制造业到先进制造业的升级,必须依靠生产性服务业赋能助力。如农业如果不将采购、育种、播种、灭虫、撒药、收割、打包、储运、销售等生产环节进行专业化分工,并转化为相应的生产性服务业,农业就永远是“小农生产”而与现代农业无缘。工业如果不把制造环节之前的研发设计和之后的品牌营销从传统的制造业中分离出来,转化为生产性服务业,那工业也就永远是单纯制造,而与现代工业无缘。

但我们不能就此简单认为,制造业占比越低越好。归根结底,制造业应在攀跃占据产业链、价值链中高端后,保持相对稳定占比,与农业、服务业等形成新的平衡。

如美国,看起来服务业占到经济总量的81%,但其生产性服务业比重近几年已提升到48%左右。因此,制造业实际占比达60%左右。真正代表制造业竞争力的研发、设计、品牌、流量、体验、管理、数据、服务等软价值,在实际经济统计中未必表现在制造业的产值,同样,日韩德等国人均GDP在3万至4万美元水平,制造业比重普遍保持在20%以上,德国近年甚至提出制造业比重达到25%。

科学研判我省制造业占比的合理区间,巩固并提升山东制造业的先进性、基础性、引领性地位

山东是名副其实的工业大省和制造业大省,近年动能转换取得显著成效,但也要高度重视制造业占比过早过快下降问题。

我省制造业投资占比,2010年为42%,2018年为33%,2019年为24.9%,2020年上升为25.8%。2016年-2019年,我省制造业占GDP的比重持续下降。总的来看,既有经济转型“阵痛期”主动调整产业

□ 刘华军

合力,倒逼总量减排、源头减排、结构减排,加快产业结构、能源结构、交通结构优化调整,推动改善环境质量从注重末端治理向更加注重源头预防和治理有效传导,助力山东省实现减污降碳与增绿添绿并举、改造传统旧动能与培育绿色低碳新动能共驱,促进经济社会发展全面绿色转型。

“十四五”山东减污降碳时间紧、任务重。“十四五”我国生态环境保护工作肩负重任,即到2030年,实现碳达峰;到2060年,实现碳中和。2021年距离实现碳达峰目标不足10年,距离“十四五”完成仅有4年半。作为工业大省,山东省能源消费总量和碳排放位居全国前列,减污降碳工作无疑难度更大,时间更紧迫。

山东省产业结构偏重,传统产业约占工业比重70%,重工业约占传统产业比重70%,煤炭消费占一次能源消费76%以上,2019年能源消费量达41390万吨标准煤,占全国总量的8.5%,2017年碳排放量为8.06亿吨,占全国总量的8.2%,能源消费和碳排放均居全国首位。

“十四五”生态环境保护要求顶层减污、又降碳,深度推进减污降碳,首先要在顶层设计上上下功夫,充分发挥顶层设计重要引领作用。系统谋划“十四五”山东省生态环境保护,将应对气候变化全面纳入战略规划体系,推动碳减排与大气污染防治从并行变为一体。抓紧制订山东省2030年前二氧化碳排放达峰行动方案,科学编制碳减排与大气污染防治协同增效的专项规划,行动方案,指导意见。

强化法制保障。加快生态环保地方性法规、政府规章等制修订,将碳达峰、碳中和纳入山东省《环境保护条例》《大气污染防治条例》《清洁生

产促进条例》等地方性法规、政府规章,推进《气候条例》或《气候变化条例》等编制工作,为制定山东省《碳中和促进条例》做足功课。

推动标准体系、环境经济政策体系系统融合。推动构建山东省减污降碳标准体系框架及环境经济政策框架体系,完善和拓展减污降碳标准体系、环境经济政策体系,积极探索开展碳排放与大气污染物协同控制相关标准研究及环境经济政策研究。

加快构建减污降碳目标分解落实机制。一方面,瞄准任务目标,尽快确定各市县、主要部门与重点行业和领域“十四五”时期减污降碳协同治理的具体目标,并作为预期性指标纳入本地区“十四五”生态环境保护规划及2030年前二氧化碳排放达峰行动方案。

另一方面,层层压实责任。遵循“因地制宜”原则,从人口规模、经济发展水平等角度考虑各市区间差异,建立省、市、县三级上下联动、互相配合的工作机制,把减污降碳目标分解落实到各市县、各部门;制定省直部门和中央驻鲁单位减污降碳责任清单,纳入生态环境保护责任清单,建立常态长效的责任监管机制。

全力推进能源、产业及交通三大结构优化调整。以煤为主的能源结构要求继续实施能源消耗总量和强度双控行动,把节约能源放在首位,持续压减煤炭等化石能源消费,大幅增加非化石能源消费,实施风能、太阳能、生物质能、地热能等可再生能源替代行动,加快构建清洁低碳、安全高效的能源体系。

高耗能的产业结构要求加快传统产业优化升级,实施钢铁、石化、化工、有色、建材、纺织、造纸、皮革等行业减污降碳行动,淘汰落后产能,化

解过剩产能,促进产业绿色低碳升级;大力培育绿色信贷,适时扩大绿色直接融资渠道,大力发展绿色产业基金,鼓励各级政府利用政府债券等方式融资,积极支持地方银行发行绿色金融债券,推动金融体系以市场化的方式支持减污降碳投融资活动。

最后,加快绿色金融改革创新,积极申请和创建绿色金融改革创新试验区,加快碳排放权交易市场建立,推进绿色金融基础设施建设,建立强制性的减污降碳信息披露机制和激励约束机制,充分发挥政府、金融机构等参与绿色金融改革、促进绿色低碳发展的积极性。

“十四五”期间,保持制造业比重基本稳定,将是我省作为制造业大省必须完成的战略任务。

应加快开展工业及制造业占比专题研究,科学研判我省制造业占比的合理区间,为制造业比重设置最低警戒红线,并将相关指标纳入“十四五”规划及地方经济发展的考核体系,提高地方对实体经济发展的重视程度;着力稳定制造业投资,引导资金投向供需共同受益、具有乘数效应的先进制造、基础设施短板等领域,确保工业经济运行在合理区间;建立对济南、青岛、烟台等重点地区工业及制造业增加值GDP占比等指标进行动态监测、评估的长效机制,为掌握实时情况和管理决策提供科学依据。

更为重要的是,要通过创新驱动来实现制造业转型升级。大力发展将数智信息技术和传统实体经济“深度融合”的“新实体经济”,以工业互联网示范区建设为抓手,以改造提升传统动能为主要方向,以智能制造为主攻方向,实施“万项技改”“万企转型”,开展“技改综合诊治”行动,推动工业化与信息化在更广范围、更深程度、更高水平上融合发展,在新一轮竞争中保持我省制造业的先进性、基础性、引领性地位。

同时,推进制造业补链、延链、强链。聚焦10个重点产业35条关键产业链,围绕新一代信息技术、高端装备、新材料、燃料电池、医疗器械等重点领域,针对关系产业安全的重点领域、关键节点着重补齐补强,加快构建自主可控、安全可靠的生产供应体系,确保关键时刻“不掉链子”,提升产业基础能力和产业链水平,提高产业链核心部件、核心技术,核心产品本地配套率;完善企业技术创新体系,构建国家、省、市三级制造业创新中心体系,全力推动具备条件的省级制造业创新中心争创国家制造业创新中心,新培育省级制造业创新中心5家左右。

聚焦优势产业集群,持续精耕细作,以更多独门绝技带动增强全产业链优势。分行业打造一批大规模、技术强、品牌响的“领航型”企业,启动新一轮中小企业专业化能力提升工程,引导中小企业加强与“领航型”企业协同创新,配套合作,促进大中小企业共建产业链、互通供应链;全省再培育特色产业集群20个左右,并支持潍坊动力装备、济南莱芜绿色智造、青岛轨道交通装备、青岛智能家居等争创国家先进制造业集群。

新技术新模式下,制造业和服务业深度融合互促的趋势更为明显。要积极响应制造业服务化发展大势,大力推进服务型制造。坚持“生产性服务”和“山东制造”并举发展,加快培育研发、设计、品牌、流量、体验、管理、数据、金融、信息平台等“微笑曲线”两端环节,不断形成新供给,创造新需求,培育新动能,提升竞争力,实现传统制造业向先进制造业的转型升级,推进先进制造业和现代服务业的互促共进。

要形成助力制造业发展的多维支持氛围,培育更加适合实体经济特别是制造业发展的市场环境,出台包括工业用地、税收设计、工业增加值奖励等政策措施,保持制造业占比稳定;通过制度设计、政策调节、监管规范等手段,解决制造业在融资成本、融资便利性、资本市场支撑性等方面存在的突出问题;完善创新生态,充分发挥企业在技术攻关、科研组织、成果转化等方面的主体作用,加大科研院所体制改革力度,引导科研人员“走出来”,与企业开展协同创新;加强高校院所、职业院校制造业相关专业及职业技能人才培养力度,为制造业发展提供坚强的梯队人才支撑。

(作者系山东省宏观经济研究院研究员)

“办不成事”窗口,为解决“门好进、脸好看、事不办”新问题提供了解决途径,相当于为群众办事遇到的所有“疑难杂症”,提供了兜底服务。

近期,全国多地推出“办不成事”窗口,受到社会广泛好评,被认为是改善优化营商环境的一大创举。

“办不成事”窗口,是指政务服务中群众遇到“办不成事”问题,可以直接到政务服务中心“办不成事”窗口申请受理,主要目的在于解决群众在办事过程中遇到的导致办不成事的“疑难杂症”问题。是解决市民难题的“直通车”。

这一模式的推行,给办事群众吃了一颗“定心丸”,消除了办事群众的后顾之忧;不管是“门难进、脸难看、事难办”的不作为行为还是“门好进、脸好看、事不办”的推诿扯皮行为,该窗口为治企一切可能成为阻碍群众办事的“疑难杂症”提供了彻头彻尾的兜底服务。

“办不成事”窗口的设立值得点赞。这一模式充分体现了党“全心全意为人民服务”的宗旨意识和总书记提出的“群众利益无小事”的责任担当,把人民利益真正放在了心中最高位置;这一模式通过对群众“办不成事”进行再次筛选,可以有效避免“木桶理论”指出的工作中可能存在的短板,同时也避免了“新木桶理论”指出的工作中可能产生的疏漏,让政务服务工作中可能存在损害群众利益的那些“短板”或“缝隙”及时得到弥补,这一模式还形成了倒逼机制,在解决“办不成事”问题的同时,也让那些业务不精、服务不强、担当不够而办不了事的政府部门及其工作人员产生了服务能力和本领提升的压力。

点赞之余,也要反思:在以人民为中心的发展思想作为新时代中国特色社会主义的价值取向的今天,办事部门为什么会出现“办不成事”的情况?是该办而不办,还是就不该办,或是办不了?一定要再设一个“办不成事”窗口才能把正常的工作理顺吗?在“办不成事”窗口模式受到群众普遍欢迎之时,我们要从法治层面进行更深入的思考。

首先是“办不成事”窗口模式设立的功能定位问题。就目前“办不成事”窗口创设的实践来看,“办不成事”窗口主要解决那些该为而不为或者当为而为了的问题。前者涉及的是个别办事部门或工作人员作为与否的问题,后者涉及的是现行政策法规规定瓶颈问题,为避免职能交叉重复,“办不成事”窗口职能定位应以应对后者产生的问题为宜。另外,在“12345”政务热线已成为广大群众所熟知能用的政府服务模式之时,当群众遇到“办不成事”情况时,完全可以拨打“12345”政务热线进行解决。辽宁丹东市社保中心“办不成事”反映窗口就实行了与12333联合电话开通“办不成事”反馈的运作机制,这种做法值得借鉴。

其次是“办不成事”的标准确立问题。针对“办不成事”的标准,各地做法并不统一。北京确定的“办不成事”标准,是指办事群众线上或线下提交申请材料后,未能实现成功办理、成功审批或群众多次来大厅未能解决问题等有关情景;辽宁丹东“办不成事”,主要针对“应该办”而未办成的事,这不仅包括了该办而未办的事情,也包括了因政策瓶颈引发的事没办成的情况;济南章丘“办不成事”的标准是“因政策、系统、材料、服务态度、受理、咨询、审批环节中的办理流程等造成的多次办成或办不成问题为”的卡口问题,“因办事人原因导致受理审批不成功”作为不予受理的条件。实践过程中,群众来此窗口办理的事,窗口接待真正属于规定中“办不成事”的事项并不多,一方面是因为“办不成事”标准确立需要进一步精准,另一方面也是由于群众对有关政策了解不透彻,导致该办的事情没有办成,或者办的事情本就属于不该办的事情。

最后是运行机制的规范化问题。一是“办不成事”窗口主管单位在责权上该如何依法界定?假如在服务过程中出现工作人员越权、滥权甚至是不作为等情况,又该如何监督处理?二是实践上“办不成事”窗口受理事项以多次办事没办成作为受理依据,但“多次”如果没有确定的定性定量标准,很容易引发群众误解;三是缺失一条与纪检监察部门相衔接的责任追究反馈机制,如果窗口服务人员发现群众办不成事是因为个别单位或者某个人不作为、不会为、滥作为等情况导致,是否该建立一个与其上级主管部门或纪检监察部门反馈的对接机制?四是权利救济问题,如果申请人对“办不成事”窗口处理结果不服,或者被认为办事不利的有关单位或工作人员对工作行为定性不服,该如何进行权利救济?还有,假如群众到“办不成事”窗口办成了事,会不会有遭有关单位打击报复之忧? “办不成事”窗口在处理相关事项时,是不可以借鉴“12345”政务热线那套成熟规范化的对当事人隐私的保护机制?

要使“办不成事”窗口模式真正发扬光大,法治化之路不可或缺。一是要依法充分论证“办不成事”窗口在现行条件下存在的必要性与可行性,如果其职能能够被现有职能部门分解或合并的,非必要不可考虑设置“办不成事”窗口;二是在有必要采取“办不成事”窗口模式时,必须依法明确“办不成事”窗口的权责,规范明晰的权责清单既是干好工作的前提,也是问责的依据;三是在“办不成事”窗口模式运行机制上,事由受理标准确立、处置程序、申请人隐私保护,问题反馈(包括办事单位与纪检监察机关)与责任追究等方面要建立健全一套精准、规范、完整的运行体制机制;四是要建立权利救济机制,如果申请人对“办不成事”窗口处理结果不服,或者被认为办事不力的有关单位或工作人员对工作行为定性不服,应当允许其通过申诉、行政复议或行政诉讼等方式依法维护自己的合法权益。

(作者单位:济南市委党校政法教研部)

## 齐鲁策论

“十四五”规划纲要提出“深入实施制造强国战略”,并首次强调“保持制造业比重基本稳定”。随后,“防止工业、制造业占比过早过快下降”成为社会讨论的热点话题。

为何要警惕并防范制造业比重过快下降?山东作为制造业大省,又该如何稳定制造业占比,并不断提升制造业发展质量?

在制造业还未高端化的情况下,制造业占比过早过快下降问题必须引起高度警惕

近年来,我国面临制造业在GDP中占比下滑速度较快的突出问题。

2016年,制造业占比峰值达32.5%,随后出现趋势性下降,制造业年增长速度低于GDP增长速度,2019年降至27.2%,下降5.3个百分点,近半数省份工业占比下降超过10个百分点,且至今这个趋势仍在向下。

资本、人才等生产要素加速从制造业抽离,转向金融、房地产等服务业领域。如固定资产投资方面,2010年全国制造业占固定资产投资达35.2%,2017年下滑至30.2%;房地产、金融等服务业占比则呈波动上升态势;

融资方面,2013年以来,主要金融机构中的长期贷款余额,制造业领域增速保持在8%以内,服务业领域增速则始终维持在11%以上,2018年年底,制造业和服务业融资增速分别为7.3%和13.4%,两者呈现明显分化趋势;

人才方面,据北大、清华《毕业生质量年度报告》统计,两校毕业生分别有84.2%和74.1%集中在信息传输、金融业、公共管理、科学研究与技术服务及教育5大行业,只有极少数从事与工业企业相关的工作。

尽管制造业占比下降是工业化进程的规律,但在制造业还未高端化的现实下,我国制造业占比下降过早、过快,必须予以高度重视和警惕。同时,全球新一轮科技革命和产业变革风起云涌,中美贸易摩擦和新冠肺炎疫情加剧世界不确定性,百年未有之大变局背景下,国际竞争力量、创新版图正加速调整,全球制造业竞争格局呈现制高点抢占、中高端对抗、中低端重塑等重要变化,世界各国纷纷意识到实体经济尤其是制造业在抢占战略先机、创造就业、拉动增长等方面不可替代的重要作用,欧美发达国家加快实施“再工业化”战略,新兴经济体加速打造新“世界工厂”,中国制造面临更加严峻的挑战,必须采取措施稳定制造业占比,加快推进制造强国建设。

制造业是大国经济的战略支撑,是应对国内外形势变化的重要保障

制造业是实体经济的主体,是立国之本、兴国之器、强国之基。制造业作为技术创新和服务业发展的基础依托、重要载体,始终是实现经济良性循环和把控经济命脉的关键所在,根本支撑,是新一轮国际科技竞争和未来发展的战略制高点。

保持制造业比重稳定,是新发展格局下“大国经济”基本国情的客观要求。我国不仅是地理大国、人口大国,也是经济

# “十四五”减污降碳,山东如何走在前列

调整优化以煤为主的能源结构,偏重的产业结构,以公路为主的交通结构,是“十四五”山东落实碳达峰目标任务的重要路径。

“十四五”是我国实现碳达峰的关键期、窗口期。在这个关键节点上,山东若能牵住“降碳”这一源头治理的“牛鼻子”,推动减污与降碳协同治理,则不仅将成为我省深入打好污染防治攻坚战,尽早实现碳达峰、碳中和目标的重要驱动力,而且对我省推动经济社会发展全面绿色转型具有重大战略意义。

目前,山东省能源结构以高碳的化石能源为主,其中化石能源占比约88%,位居全国首位。二氧化碳等温室气体排放与大气污染物排放具有同根同源的本质特征,化石能源燃烧既是二氧化碳等温室气体的主要来源,燃烧产生的颗粒物、二氧化硫、氮氧化物等同样是大气污染物的主要来源。

“十四五”时期,我国生态环境保护进入减污降碳协同治理的新阶段,采取调整能源结构、产业结构等协同控制措施,不仅可以减少碳排放,而且能从根源上降低大气污染物排放。

统筹推进减污降碳,走协同治理道路,不仅有利于山东省释放协同应对气候变化与改善空气质量的潜力,避免发生碳排放和大气污染防治之间的冲突,而且可以带来碳减排与大气污染防治成本“1+1>2”的协同效应,碳减排与大气污染防治效率“1+1>2”的协同效应,倒逼山东省节能减排技术研发与利用,推动减污降碳实现效益最大化。

推进减污降碳协同治理,有利于形成强大