



健全提升优势产业领先地位体制机制

□ 许召元

优势产业是我国具有较强国际竞争力的产业，目前我国既在一些传统产业如纺织服装、家电等领域形成了较强的比较优势，也在一些战略性新兴产业如新能源发电、新能源汽车以及部分化工、电子电气、机械行业具有较强的竞争力。但总体来看，我国目前在这些优势产业方面的领先地位还不够坚实，主要还是基于性价比优势，还没有形成较为坚固的专利、技术和品牌等领先优势，很多产业还面临着“后有追兵、前有围堵”的压力。党的二十届三中全会《决定》提出要“健全提升优势产业领先地位体制机制”，这是我国产业领域今后推进改革的重要方向。

我国优势产业的竞争力来源已经发生了深刻变化

全球经济一体化程度不断加深的背景下，各国产业特别是以制造业为核心的实体经济时刻处于激烈的国际竞争中，培育本国产业的竞争优势就显得尤为重要。竞争优势有不同的来源，大体上可以分为三类。

一是源于要素价格低，特别是劳动力价格低等带来的低成本优势。很多发展中国家在经济进入工业化的起步阶段，主要依靠的是要素成本低的优势。但是随着经济社会发展，这些国家很快就会失去这个优势，因为总是有很多劳动力成本更低的发展中国家不断进入经济发展的起飞阶段。

二是源于规模经济、产业配套能力齐全、数字化智能化发展等效率提升带来的成本和质量优势。产业配套能力对竞争力有重要影响，齐全的产业配套能力和较大的经济规模使企业有更多的机会通过“干中学”效应不断提高生产效率，提升产品质量。近年来，数字化、智能化技术快速发展，也有效提高了生产效率。与第一类竞争优势不同，第二类竞争优势不会因发展水平高而自动削弱，但也存在其他国家可以模仿的问题，竞争优势也不一定非常稳固可靠。

三是源于专利护城河、技术和品牌等带来的竞争优势。这类优势来自原创性技术、长期的生产经验和知识积累，或者来自长期的品牌建设，其他国家很难模仿，我们称为“不易模仿”的优

势。品牌等优势还可以为所在国带来巨大的实际利益，比如一些国外产品虽然印有“中国制造”，但在其价值链中，由其他国家掌控的研发、市场开发、客服占了很大比例，而外包给我国加工环节的附加值很低，这体现了品牌的重要优势。

当前我国主要产业的竞争优势已经超越第一个方面，主要在于第二个方面，但大多数行业尚没有第三个方面的竞争优势，也就是说，还没有形成其他国家不易模仿、来源比较稳固的竞争优势，因此，需要不断培育竞争优势，提升国际领先地位。

产业外迁和颠覆性技术创新等是影响我国优势产业领先地位的主要挑战

近年来，随着我国经济发展水平不断提升和国际环境的变化，特别是面对逆全球化思潮抬头，我国优势产业的领先地位持续受到冲击和挑战。

一方面，产业较快外迁的挑战。从国际经验看，一个国家发展到一定水平后出现部分产业的外迁是正常现象。历史上，全球已经经历过4次较明显的产业大转移。第一次是18世纪末到19世纪上半叶从英国向美国的转移；第二次是20世纪50年代左右从美国向德国和日本产业的转移；第三次是20世纪70年代左右从日本、德国向亚洲“四小龙”和部分拉美国家的转移；第四次是20世纪90年代以来从亚洲“四小龙”向中国内地的转移。总体上看，第二次到第三次再到第四次产业转移以20年左右为一个周期，从这个经验看，目前我国也到了将一部分劳动密集型产业向其他国家转移的发展阶段。但是，我国近年来的产业外迁与前几次基于经济原因的自发转移不同，叠加了他国围堵打压的因素。这就使得我国产业转移的速度和规模可能显著快于基于经济原因的自发转移，这也成为影响我国优势产业领先地位的重要威胁。

另一方面，颠覆性技术创新和发达国家再工业化的挑战。近年来我国一些优势产业，比如新能源汽车、新能源发电等技术路线并没有完全固定，仍然存在诞生颠覆性技术的可能，比如新能源汽车的固态电池技术、氢能技术等，如

果其他国家率先实现突破，可能会影响我国的产业领先地位。此外，进入新一轮产业革命以来，各领域技术出现加快突破的趋势，特别是数字化智能化技术相叠加，“机器换人”、无人工厂的快速发展使得不少产业在生产过程中对劳动力的需求大幅度减少，原本发达国家难以在本国生产的产品也具有了本国制造的可能，这些也对我国产业的领先地位提出了不小挑战。

提升优势产业领先地位需着重完善三方面体制机制

通过原创性技术建立专利护城河、塑造品牌等，都需要长期的积累，非一朝一夕之功。当前我国提升优势产业领先地位仍有很大的提升空间，需要进一步完善体制机制。

第一，完善保障产业供求动态平衡和良性竞争的体制机制。即便是优势产业，在产能利用率偏低和过于激烈的竞争下也很容易导致行业利润低下和“内卷式”发展，最终影响产业升级发展的能力。对此，在投资方面，要通过改革和规范招商引资行为，保障经营主体在投资新项目时自主决策、自负盈亏，防止过度的投资激励导致企业非市场化决策。在市场监管方面，要根据不同行业产业结构特点，对企业数量过多、低水平竞争严重的行业大力促进兼并重组，着力形成部分龙头企业，有效引导产业发展，并带动大量中小企业协同发展。在促进企业合作形成良好生态体系方面，要形成防止产业链上的优势企业利用市场优势地位不合理侵占上下游企业利益的机制，包括防止大企业利用优势地位拖欠上下游企业货款等。此外，要继续坚持发展专精特新企业，提高企业生产差异化产品和服务的能力，促进企业间差异化、良性竞争。

第二，形成产业集群发展和各地区错位布局、分工合作的体制机制。错位发展既可以充分发挥产业集聚和产业配套效应，还可以促进区域经济协调发

展，缩小地区差距。改革开放以来，我国已经初步形成了具有一定差异化分布的产业布局，但仍然存在一些问题。如大量产业布局于东部地区，中西部产业集群相对薄弱并对经济发展带动能力不强；各地产业同质化程度较高，地区间错位分工不足等。当前，我国东部地区不少产业正在逐步向中西部地区转移，同时大量新产业、新业态发展较快，应抓住优化产业布局的有利时机，完善体制机制，着力推动形成以世界级、国家级和省级产业集群在各地合理分布、错位发展为主要特征的产业布局。首先，在国家层面打造一批跨地市甚至跨省布局的世界级产业集群，使之成为我国参与国际竞争的核心产业带。其次，在省一级层面上，以战略性新兴产业集群和先进制造业集群，包括正在谋划中的未来产业集群为基础，打造一批国家级产业集群。最后，以省、区、市为基础，打造合理分工、区域特色明显的县市级产业集群。通过强化改革攻坚，打破利益格局，增强各层级产业集群规划的统筹协调和合理分工，形成不同层级产业规划的错位布局发展机制，促进我国优势产业进一步提质增效，提升领先地位。

第三，完善提高质量和附加值的相关机制，实现从技术升级到附加值升级的转化。优势产业要能够提供更高质量的产品和服务，因此需要完善质量监督机制，促进优胜劣汰。通过开展质量管理体系升级行动，加强全供应链、全产业链、产品全生命周期管理，强化严格监管、严厉处罚和严肃问责，保障商品和服务质量水平。此外，优势产业不仅要能够生产出高品质的商品和服务，还要能够创造高水平的附加值；不仅能够生产优质产品，还要能够提供高水平的要素回报，形成员工有收入、企业有利润、国家有税收的高质量发展态势，从而形成强大的社会购买力，促进国内大循环更为顺畅。只有这样，不断升级的国内大市场才能为优势产业提供强大的市场牵引力量，增强优势产业升级发展的内生动力。

（作者系国务院发展研究中心产业经济研究部副部长、研究员）

改革关注点

何为“合成谬误”

□ 崔 琳

2023年中央经济工作会议强调“增强宏观政策取向一致性”，2024年《政府工作报告》、党的二十届三中全会又反复提及，这引发了社会各界对于宏观政策领域合成谬误现象的广泛关注。进一步全面深化改革是一项复杂的系统工程，需要各类改革举措协同联动、统筹推进。若政策措施之间取向不一致，就会顾此失彼、相互掣肘，甚至在叠加过程中产生负效应，造成合成谬误。

所谓“合成谬误”指对于局部和个体而言是最优选择，一旦加总到整体层面则未必是最优的，甚至可能带来难以预料的冲突与困境。在经济社会运行过程中，合成谬误现象普遍存在。马克思所揭示的单个企业内部生产的计划性和整个社会生产的无政府状态之间的矛盾，就是合成谬误的一种体现。在公共政策领域，合成谬误则表现为局部合理的政策叠加后反而产生负面效应，违背政策初衷、干扰社会预期。因此，正确认识合成谬误对于理解经济运行规律、提高宏观经济治理效能具有重要意义。

合成谬误最初是一个逻辑学上的概念。亚里士多德在《辨谬篇》中揭示了13种逻辑谬误，其中两类同语言有关的谬误被命名为“合并”和“分解”。虽然彼时的讨论同今日合成谬误、分解谬误的含义并不一致，但二者作为谬误的重要类型为后来的学者所延续和发展。在现代逻辑学理论中，合成谬误是指认为部分特征必然适用于整体的无效推理，反之，分解谬误则是由整体特征推及部分特征的逻辑错误。简单来说，一个是“以偏概全”，一个是“以全定

偏”。在众多逻辑谬误中，合成谬误能够“脱颖而出”走入大众视野，一定程度上是因为经济学对其概念的延伸和应用。经济学视野中的合成谬误，是指局部最优不等于总体最优、局部理性难以带来总体理性的决策困境，主要用以分析宏观经济现象和相关政策效应。

之所以强调宏观政策取向一致性，是因为在实践中存在着政策不一致的情况，从而产生合成谬误，冲淡政策效果。这里存在两种情形：一是政策制定上的合成谬误。我国政策制定主体种类多样、规模庞大，在缺乏有效沟通的情况下，满足自身政策目标最大化的局部政策加总后未必符合社会利益的最大化。各类政策同时实施产生难以把控的“叠加效应”，甚至是顾此失彼、相互掣肘。例如，在经济恢复发展阶段，一些有助于个别行业长期健康发展的监管政策或在一定程度产生收缩效应，影响社会总体预期的稳定性。二是政策执行上的合成谬误。各类政策相互叠加，加之科层体系的“放大器”效应，可能导致政策执行层层加码、用力过猛，从而对经济社会的其他领域带来负面影响。例如，在推动实现碳达峰、碳中和的过程中，部分地方却在利益驱动和政绩冲动下搞起了“破冲锋”。这些短期化、碎片化、运动化的政策执行方式不仅不利于实现“双碳”目标，还对市场秩序造成了不良影响。

客观地说，现阶段宏观政策取向一致性愈发重要，与我国所处的发展阶段密切相关。我国已进入高质量发展阶段，必须统筹推进“五位一体”总体布

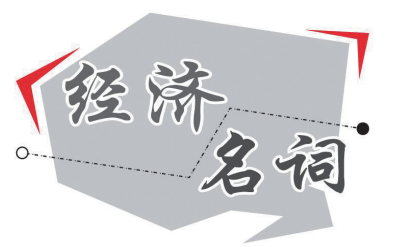
局。经济、政治、文化、社会、生态文明各领域工作密切相关，牵一发而动全身，迫切需要局部政策同频共振，避免效应对冲、扰乱预期。同时，全面深化改革也进入攻坚期和深水区，改革措施的关联性、耦合性更为凸显，需不断增强改革的系统性、整体性、协同性，放大部分改革“1+1>2”的组合效应，防止各行其是、相互掣肘。当前，面对经济运行出现的新情况新问题，在落实存量政策、推出增量政策的过程中，更需谨慎规避合成谬误，增强宏观政策取向一致性、将非经济政策纳入宏观政策取向一致性评估。为此，需重点把握以下三个方面。

一是要从“国之大者”出发制定宏观政策，突出各类政策的系统集成性和协调有效性。利益与目标差异是造成政策合成谬误的根本原因。各部门各地方在制定宏观政策时，要自觉服从国家利益和人民利益，不折不扣落实党中央的决策部署，增强各类改革举措的协调性和系统性。按照稳中求进、以进促稳、先立后破的总基调，坚持以经济建设为中心，多出有利于稳预期、稳增长、稳就业的政策，谨慎出台收缩性抑制性举措，清理和废止有悖于高质量发展的政策规定，不断夯实经济稳中向好的基础。

二是要前瞻研判、科学制定、有效落实，形成从政策取向到政策效果的闭环评估体系。政策本身不合理、执行方式不恰当是放大政策合成谬误的重要因素。为此，各部门各地方在制定、执行政策过程中，应把握好“时度效”，准

确识别关键问题、科学设计政策方案、确保政策有效落实。建立健全政策沟通机制，强化协同效应，将事前政策取向一致性评估和事中政策效果评估结合起来，实现政策效果可预期、可评估、可监督。

三是要统筹把握各类政策目标优先级，妥善处理好当前与未来、改革与发展的关系。高质量发展是多重目标、多重约束下求解最优的过程。科学把握各类目标的优先级并据此合理安排各项政策出台的时机，能够从源头上防止合成谬误的产生。当前，我国经济运行面临日益复杂的国内外环境，宏观经济治理中两难甚至多难问题越来越多。既要坚持系统观念，统筹兼顾，又要抓主要矛盾，重点突破。在政策取向不一致时，应坚持系统观念，从推进中国式现代化全局出发，明确政策取向一致性评估标准、准确把握战略重点、合理安排优先顺序。在出台解决当前经济发展问题的宏观政策时，要综合考虑对未来经济健康发展、改革顺利推进的影响。应减少出台利当前但给未来增负担、利发展但给改革添包袱的政策，规避“跨期”合成谬误。



党的二十届三中全会提出，要发展通用航空和低空经济。今年以来，我国低空经济发展呈现良好态势，据中国民航局的数据，预计到2025年我国低空经济的市场规模将达到1.5万亿元，到2035年更有望达到3.5万亿元。低空经济正在成为资本市场的关注热点。对于正处在发展初期的低空经济而言，避免资本“短视”现象，营造持续健康的投资环境，急需“耐心资本”的助力与呵护。

当前，越来越多的地方和企业加入培育低空经济这一新质生产力的赛道。一方面，随着低空经济热度的不断升温，国有企业和民营企业的资本正在持续布局低空经济产业链，投资领域涵盖无人飞行器研发制造、飞行技术、电动垂直起降飞行器、低轨卫星等。另一方面，产业基金扮演着重要角色，带动作用正在显现。许多产业基金在低空经济产业进行了前瞻性布局，投资了一大批科研能力强、发展潜力大的创新型中小企业。

随着市场规模逐步扩大，低空经济发展面临着一些亟待解决的问题。一是面临投入产出周期长的风险。短期来看，我国低空经济发展不缺“热钱”，然而多数企业的融资规模仍然偏小，需要更大规模的耐心资本的介入。我国低空经济还没有达到大规模商用阶段，成熟且普遍适用的盈利模式尚未形成，需要一个中长期的探索过程，投资回报周期长、投入大，跨过盈亏平衡点需要一定的时间。这也符合新质生产力发展的一般规律。因此，从技术研发到市场推广，再到基础设施建设，每一个环节都需要大量的资金投入，需要投资机构具备足够的耐心和长期投资视角。二是面临资本盲目跟风的风险。当前，低空经济热度高涨，各地动作频繁，很多城市出台了关于低空经济发展的政策文件和具体规划。我国部分地区有独特的地理位置和广阔的空域资源，受经济发展水平和产业结构限制，产业配套、人才储备等相对滞后。资本在这些地区选择投资项目时，无法确保资金精准投向真正具有潜力与价值的企业与项目中，实现资源的优化配置与高效利用。三是面临中小企业融资难的风险。当前，我国低空经济产业的大多数企业规模较小，具有高风险、轻资产特点，资本在对中小企业进行投资时较为谨慎，会对中小企业的经营状况、发展前景等提出更高要求，阻碍有较大发展潜力的中小企业融资，造成低空经济领域中小企业生存和发展难以良性循环。

解决当前资本支持低空经济发展中遇到的问题，推动低空经济高飞远翔，需要耐心资本的全力助推。一是拓展资金渠道，增加资金供给。政府产业基金应着力于耐心资本的生态打造，营造政府领投、机构跟投的氛围，驱动更多资本成为长期资本、耐心资本，弥补资金缺口。已经成立低空产业发展基金的地区要高效运用好产业发展基金，通过制定科学合理的投资策略和加强项目管理，确保基金的有效运作和合理使用，吸引更多资本和企业参与发展低空经济，促进政府、企业和消费者实现多赢共生。同时还要扩大保险资金长期投资改革试点，设立新的私募证券投资基金，引导资金投向低空经济重点领域。二是探索模式创新，推动精准赋能。鼓励开发面向低空经济产业的纯信用、低成本信贷、中长期技术研发、技术改造等贷款产品，提供定制化金融产品和服务，满足相关企业的金融需求。金融机构要利用自身的信息优势和技术手

以耐心资本助力低空经济「高飞」

□ 邱彦辉

段，打破信息不对称，扩大金融服务的覆盖面，提供市场分析、风险评估等增值服务，帮助企业更好地应对市场挑战。三是完善风险防范机制，守好安全底线。加强对低空产业的发展趋势、政策法规、市场动态等的跟踪研究，掌握产业的特点和金融需求。通过大数据、人工智能等技术手段，对企业进行精准画像和分析，更准确地评估企业的资产价值、创新能力和市场潜力，从而在提供长期限的耐心资本的同时，降低资本投资的不确定性，守好金融创新中的安全底线。四是完善协同机制，创造良好环境。加强跨部门沟通，打好政策“组合拳”，促进“政产学研用金”深度融合，通过政府“有形之手”牵引市场“无形之手”，为低空经济领域的企业创造更好的发展环境。各地政府要与金融监管部门、行业协会等紧密合作，共同制定和完善地方性法规，加强政府的市场监管，健全资本退出等相关机制，拓展多元化退出渠道，助力低空经济在耐心资本的支持下，开辟新质生产力发展的新天地。

