

党的二十届三中全会指出，要建立保持制造业合理比重投入机制。今年5月，习近平总书记在河南考察时强调，制造业是国民经济的重要支柱，推进中国式现代化必须保持制造业合理比重。当前我国制造业增加值占国内生产总值的比重呈现总体下滑态势，围绕如何看待并保持合理比重这一问题，学习时报高端智库版展开深入探讨。

推进中国式现代化 必须保持制造业合理比重

保持制造业合理比重的底线逻辑与政策保障

□ 许召元

治理之道

优先发展以制造业为基础的实体经济，以实体经济立国是我国重要的经济发展战略。习近平总书记强调：“制造业是国民经济的重要支柱，推进中国式现代化必须保持制造业合理比重。”那么，合理的制造业比重具体是多少，或者是在什么范围？各个地方是不是都需要设定本地的制造业合理比重？特别是，有哪些措施或者哪些体制机制能够保障制造业比重处于合理水平？这些都是完整准确理解和落实习近平总书记重要指示精神必须厘清的问题。

合理的制造业比重应该是什么水平，各地是不是都应该有本地合理的制造业比重？从国际经验看，在长期经济发展中，很多发达国家制造业比重变化的幅度很大，但都实现了较好的长期发展。所以，制造业的合理比重并不是一个具体的值，而是有一定范围，在合理的范围内，具体比重高一点或低一点都可以实现持续增长。根据世界银行统计数据，2024年，全球制造业增加值占GDP比重的平均值为15.1%，我国为24.9%，比全球平均水平高近10个百分点。发达国家中，韩国、日本和德国比重较高，2023年韩国制造业增加值占GDP的比重为24.3%，日本为20.6%，2024年德国为17.8%，这三个是典型的制造业大国也是制造业强国。而其他发达国家则低得多，2024年美国为10.0%，英国为8.0%，法国为9.4%，澳大利亚更是只有5.5%。发达国家历史上达到的制造业比重峰值也有较大差异，其中美国在1953年达到28%，法国在1951年达到28.1%，日本在1970年达到34.9%，韩国在1991年达到25.2%。总体来看，这些发达国家的制造业比重差异很大，但都达到了较高的发展水平。2024年，美、英、法、德的人均GDP分别是8.6万、5.3万、4.6万和5.6万美元，日本、韩国和澳大利亚的人均GDP也达到了3.3万、3.6万和6.4万美元。

国际经验同样显示，不少制造业比重明显偏低的国家往往中长期经济增长情况都较差。金砖四国是发展中国家中的大国，本身比较有代表性。2024年，中国制造业比重为24.9%，巴西为12.4%，印度为12.5%，俄罗斯为13.3%，四国中只有中国的制造业比重较高，其他三国比重都较低。总体看，其他三国过去的经济发展不太好，可能与制造业比重偏低有重要关

系。例如，1980—1994年，巴西的制造业比重在22%—34%之间，同期人均GDP从1958美元提高到3298美元，但1995年以后其制造业比重大幅滑落至15%以下，并在1995—2005年和2011—2024年长期处于增长停滞状态。印度自1960年以来，制造业比重一直在18%以下，经济增长速度一直较为缓慢，虽然最近几年增速很快，但2024年人均GDP只有2696美元。2008年以来，俄罗斯的制造业比重均在15%以下，这一期间的经济增长基本处于停滞状态。除了这几个国家外，印尼、墨西哥、土耳其等国都存在制造业比重偏低、经济发展动力不足的情况。结合这些国家的发展经验可以看到，经济发展中确实存在一条制造业比重下限值的警戒线，合理的制造业比重应高于制造业比重的下限。以2022年价格为基准，在人均GDP小于5000美元时，制造业比重应高于27%左右，在人均GDP达1万美元时应高于22%左右，在人均GDP达2万美元时应高于18%左右，在人均GDP达3万美元时应高于15%左右。在这一下限值以上，制造业比重高一点或低一点都可以，但如能争取相对较高一点的比重，有利于更好地发挥制造业规模经济和产业配套能力带来的竞争优势。

各个地方是否应该有制造业合理比重的目标，需要分情况而定。一般规律是，规模越大的区域越应该关注制造业比重，越没有其他支柱产业或特色产业，比如非常强的旅游业或者资源产业等，越需要关注制造业比重。在国家层面，制造业合理比重不仅与经济增长有关，还关系到产业链供应链安全等更多因素。而地方经济可以在更大范围、更大规模上与其他地区互通有无，只要本地存在一定的特色产业或支柱产业就可以支撑经济持续增长，这些特色产业或支柱产业既可以是制造业也可以是农业，或者是文旅等服务业。从这点上来说，一些特大城市或大城市，可以通过高效率的服务业向本区域更大范围内提供服务，从而支撑经济持续发展，不一定需要特别关注制造业比重。但农业、矿产、文旅等产业的发展都需要有优秀的资源禀赋，大多数地区在这

些特色产业上的规模可能不足以支撑地方经济发展，而制造业对本地资源的依赖相对较少，在各个地方都有一定的发展潜力，因此这些地区也需要关注制造业比重。

近年来，我国制造业比重有所下滑，但目前仍然处于适宜水平。新中国成立以来，我国一直高度重视工业发展，制造业比重相对较高，1997年我国制造业增加值占GDP的比重达到38.5%的峰值水平，比发达国家中制造业水平最高的日本峰值水平还高。2014年我国制造业比重下降到30%以内，2024年回落至24.9%，10年下降了5个百分点。部分研究认为，我国制造业比重存在下降过早过快的问题，但当前全球平均制造业比重仅为15.1%，即使作为制造业强国的日本、德国和韩国，比重也均低于我国，而且与其他国家在类似我国当前人均GDP1.3万美元时的制造业比重相比，仍然处于较高水平。特别是党的十八大以来，我国一直高度重视以制造业为核心的实体经济发展，不仅新兴产业发展较好，传统产业转型升级也较为明显，我国制造业具有良好的发展态势，目前并不存在比重偏低的问题。

如果政策不加以特别重视和支持，按照市场本身的发展规律，制造业比重会有怎样的变化？经济发展过程中，各产业都有自身的发展规律，有很多产业并不需要政府加以特别的政策支持也能有较好的发展。那么，制造业发展中是否有其特殊因素，如果政策不支持的话，会不会有可能使制造业比重滑出合理范围？

快速工业化阶段基本完成以后，三个主要原因使得制造业比重存在缓慢降低的趋势，这是符合经济发展规律的正常结果。一是快速工业化完成后，很多大宗工业品的需求达峰见顶甚至开始减少，使得制造业比重有所下降。近年来，这一规律在我国体现得非常明显。例如，2012年前后，我国冰箱、彩电、洗衣机等家庭耐用消费品市场基本饱和，此后这些产品的产量基本没有增长，有些年份甚至出现波动下滑；2017年，我国智能手机产量达到18.9亿部，此后很多年份产量开始减少；粗钢产量在2020年达到每年10.7亿吨的峰值，近几年随

着房地产业调整产量也逐步下滑。二是服务业价格上涨幅度普遍快于制造业，导致制造业比重自发地回落。由于技术进步快，很多工业品的价格增长较慢甚至出现负增长，而由于服务业不能工业化生产，很多时候需要人员的面对面服务，其价格一般上涨较快。例如，家政服务、住宿餐饮、文体娱乐等的价格一般涨得都比较快，这样制造业价格涨得慢、服务业价格涨得快，自然导致以现价计算的制造业比重有所下降。三是投资占比下降、消费占比上升，以及消费结构升级也会导致制造业比重减少。在投资、消费和出口这三大需求中，投资和出口所带动的主要是工业品，比如投资中大量需要的是建材和设备，而需要的服务较少，出口中也主要是制成品，而消费中服务占比就比较高。快速工业化基本完成以后，投资的占比一般会有所下滑，自2019年以来，我国固定资产投资的增长速度基本在5%以下（名义值），投资占GDP的比重也在降低，这自然会导致对制成品的需求。此外，随着居民收入水平提高，消费结构从温饱型向发展型、享受型升级，居民消费中对服务业如健康、文体娱乐、交通运输等的需求增长更快，而对耐用消费品等物质产品消费的增长相对缓慢。受以上三个方面影响，在正常的发展且越过快速工业化和城镇化阶段后，制造业比重会有正常的下降趋势，从人均GDP1万美元增长到3万美元的这一阶段，下降4—5个百分点是很正常的现象。

但制造业面临激烈的国际竞争，如果政策不加以关注和支持，也可能出现产业大规模外迁和产业空心化，以及制造业比重大幅度下滑的风险。在农业、工业和服务业等各类产业中，制造业所面临的国际竞争最为激烈。这是因为农产品受到土地资源约束，各国的产量不可能无限增长，一般各国也都重视农产品安全，不会任由粮食全部进口。服务业主要服务本地企业和居民，无论是交通运输、金融还是住宿餐饮、文体娱乐，来自国外的服务很少，即使是外国企业提供服务，多数是在国内注册公司开展服务，国际竞争相对较小。所以农

业、服务业基本上没有外迁和空心化的风险。但制造业则明显不同，各国的制成品存在很大的可替代性，随着不同国家间相对成本的变化，全球制造业生产中心很容易出现变迁。

工业化以来，一般认为全球制造业出现过4次大转移：第一次是在19世纪末到20世纪上半叶，全球生产中心由英国向美国转移；第二次是在二战后20世纪50—60年代，美国将钢铁、纺织等传统产业向日本和德国转移；第三次是20世纪70—80年代，日本、德国等将纺织服装、汽车组装和家电等产业向亚洲“四小龙”转移；第四次则是20世纪90年代以后，亚洲“四小龙”将轻纺、玩具、钟表、消费电子、小家电等轻工业和传统加工业，以及钢铁、水泥、化工等高耗能产业向中国大陆转移。2018年前后，受美国贸易打压政策影响，我国也出现了不少企业向东南亚、墨西哥等地转移的现象。随着我国经济进一步发展，国内劳动力成本和其他成本进一步攀升，需要加强对制造业的政策支持，以防止出现更大规模的产业外迁。因为产业外迁还有可能产生此消彼长的“跷跷板效应”，即向东南亚等国产业转移得越多，这些地方的基础设施和产业配套越完善，其低成本优势也将更加明显，而对我国的追赶和替代能力更强又会诱使进一步的产业外迁，从而有可能出现我国还没有完成现代化任务而产业已经空心化、制造业比重相应大幅度滑落的风险。

应该怎样营造全行业全社会支持制造业发展的体系，保持制造业比重处于合理水平？经济发展是一个供需相互支持又相互制约的复杂体系。重视制造业发展并不等于简单加大制造业投资和投入，否则就可能出现供需矛盾突出、产业内卷、效益低下等不健康的发展态势。推动制造业高质量发展，关键在于完善有利于制造业健康发展的系列环境。

一是培育国内大市场尤其是对高品质商品的需求，发挥好国内需求对制造业转型升级的拉动作用。与国际需求相比，国内企业对本国消费者的偏好更加清楚，供应也更加及时，国内需求规模越大、需求的质量越高

（指消费者对高品质商品的需求），对国内制造业的带动作用以及防止产业外迁的拉力就越大。培育好国内需求，一方面要落实好党的二十届三中全会提出的“完善劳动者工资决定、合理增长、支付保障机制”，使劳动者的收入能够与生产效率提高同步并保持持续增长，收入增长自然会带动需求规模扩大和需求品质升级。另一方面也要不断优化升级国内消费环境，特别是加大国家对产品质量抽检的力度、对假冒伪劣商品打击的力度、对消费者权益的保护力度，建立“优质优价”的市场环境和消费导向，让消费者提升对国货的信心，培育消费者对高品质国产品牌的购买意愿，让消费者买得放心。

二是形成反内卷和保持制造业高效益的发展环境。能够获得好的经营效益，自然就能吸引更多企业深耕实业，扎根国内持续发展。保持制造业良好的效益水平，需要有一个良好的公平竞争机制，促进企业间的优胜劣汰，保持供求关系基本平衡；还需要坚决落实好党的二十届三中全会提出的“规范地方招商引资法规制度，严禁违法违规给予政策优惠行为”，特别是要“因地制宜发展新质生产力”，防止对同一产业不顾实际一哄而上，带来投资过剩和产能过剩的行为。此外，也需落实好《保障中小企业款项支付条例》，让中小企业能够及时拿到货款，这也是提高制造业企业效益非常重要的方面。

三是加快培育和保护名牌，持续推进制造业企业走“专精特新”发展之路。制造业生产有个特点，越是大众化、同质化的商品越容易出现低价竞争和效益低下，而越是专业化、品牌化的产品越能够有好的定价权和高效益。在工业化过程中，发达国家的很多企业打造出了一批国内甚至国际品牌，即便企业不直接生产，仍然可以获得非常大的收益。我国制造业目前普遍掌握了较高的生产技术，但在品牌化、专精特新方面还有巨大的进步空间。

四是进一步提升制造业企业家和从业人员的社会地位，积聚高素质人才。制造业是全球竞争的焦点和主战场，需要吸引一大批高素质人才投身制造业发展。但客观上，制造业特别是制造业工厂的工作环境相对枯燥、相对艰苦，对人才的吸引力弱。需要在改善企业效益的基础上，不断优化工作环境，特别是优先提高制造业就业人员的劳动报酬水平，更加注重塑造制造业就业光荣的社会氛围，吸引更多人才投身制造业发展，从而提升我国制造业的国际竞争力和发展潜力。

（作者系国务院发展研究中心产业经济研究部副部长）

对制造业比重的变化 要有理性认识

□ 张昕婧

众所周知，制造业是国民经济的重要支柱，其发展质量直接关系国家现代化进程与国际竞争力。2012—2024年，我国全部工业增加值从20.9万亿元增长到40.5万亿元，制造业增加值从16.98万亿元增长到33.6万亿元，有力支撑了经济高质量发展，并涌现出5G通信设备、“复兴号”动车组、光伏发电装备、大飞机、大型LNG船等一大批处于世界领先水平的重大标志性成果。制造业的稳步发展，既为工业农业提供现代化装备，又与现代服务业融合发展，通过产业链协同带动全产业链效能提升，是国家创新能力的重要体现和驱动现代化建设的核心动力。

整体来看，我国制造业比重呈现“先上升后下降”的倒U型曲线。改革开放以来，我国工业比重一直保持在30%以上。2004年我国开始对制造业

进行专门统计，2006年我国制造业比重达到峰值32%，随后出现下滑。2006—2024年间，制造业比重在每10年间下滑3.6、2.6个百分点（2016—2024年取9年数据）。近年来，中央和地方层面高度重视制造业发展，在战略规划、政策引导、要素保障等方面，推动制造业比重稳定在合理区间。

那么该如何认识当前制造业比重出现的变化呢？首先，我国制造业比重变化基本符合理论和实践规律。分析美、德、日、法等发达国家，以及巴西、阿根廷等发展中国家的制造业比重变化趋势可以发现，国家工业化进程中制造业增加值占GDP的比重通常遵循倒U型曲线：早期快速上升，中期趋于稳定，后期适度下降。由于发展中国家拥有一定的后发优势，工业化进程会短于发达国家，制造业比重峰值出现时间也相对较早。我国制

造业比重峰值出现在工业化中期，与巴西、阿根廷等国家制造业比重达峰时间类似。其次，达峰后的降幅趋势与发达国家相似。与巴西、阿根廷等国家情况不同，我国没有陷入发展初级原材料加工业和低端制造业的“虚假繁荣”，加入WTO后，通过加快推进产业转型升级，制造业比重达峰后的降幅（前两个10年约3—3.5个百分点）远低于巴西、阿根廷（前两个10年约9—17个百分点），与美国、法国（前两个10年约2—3个百分点）比肩，甚至低于德国、日本（前两个10年约7—8个百分点）。最后，我国制造业增加值占全球比重仍保持领先。按照世界银行数据，我国制造业增加值占全球比重在2006年首次突破10%；在2010年达到18.2%，首次超过美国并跃居世界首位；在2021年达到30.5%，首次超过美、德、日、韩四国

之和；2023年回落至28.8%，仍显著高于美国、德国、日本等发达国家。

保持制造业合理比重并非单纯追求规模上的稳定，而是通过持续提升制造业的质量效益与创新能力，使其在服务国家战略、推动现代化建设中发挥更为关键的作用。对此，需研究建立保持制造业合理比重投入机制的路径及政策举措，促进资本、知识、技术、人才、土地、管理、数据等要素向制造业集聚，重点需要关注两个方面。一是大力培育制造业发展新动能。支持企业推广数智技术、绿色技术，让传统产业焕发新的生机活力。系统推进新兴产业技术创新、规模化应用和产业化发展，积极打造智能网联汽车、生物制造、商业航天、低空经济等新增长引擎。瞄准氢能、人形机器人、量子信息等未来产业，着力突破关键技术、培育重点产品、拓展

场景应用，构筑未来发展新优势。二是推动制造业迈向价值链中高端。做好科技创新与产业创新深度融合这篇大文章，增强高质量产业科技供给，强化企业科技创新主体地位，推动中国制造向中国创造转变。实施制造业卓越质量工程，提高企业质量管理能力。推进“增品种、提品质、创品牌”，打造“中国制造”亮丽品牌。健全优质企业梯度培育体系，加快培育一批具有生态主导力的世界一流企业，促进中小企业专精特新发展，推动大中小企业融通创新。

（作者系中国电子信息产业发展研究院规划所制造业发展研究室主任）

