



推进制造业高质量发展的三个关键问题

□ 黄群慧

制造业是实体经济的核心构成，也是现代科技创新的核心产业载体，无论是从建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的现代化产业体系看，还是从建设科技强国、实施创新驱动发展战略、以创新理念指导经济高质量发展看，推进制造业的高质量发展都是我国经济发展的主攻方向。习近平总书记一直高度重视制造业和实体经济的发展，最近在河南考察调研时再次强调：把我国制造业和实体经济搞上去，推动我国经济由量大转向质强，扎扎实实实现“两个一百年”奋斗目标。这更是从实现百年奋斗目标高度强调制造业高质量发展的重大意义。在当前世界正处于百年未有之大变局、国内经济从高速增长转向高质量发展的大环境下，推进中国制造业高质量发展一定要认识和把握好以下三个关键问题。

处理好产业政策与竞争政策的关系，从强调发挥产业政策主导作用转向强调发挥竞争政策基础作用

2010年以后中国成为世界第一制造业大国，2018年我国制造业增加值占世界份额达到28%，已是美国和日本两国制造业增加值总和。无疑，在中国制造业大发展过程中，产业政策发挥了重要作用。但是，制造业从高速增长转向高质量发展，关键任务是实现制造业从大到强的转变，提高制造业创新能力是关键，尤其是在新工业革命背景下需要通过创新培育壮大新兴产业、优化升级传统产业，提高制造业智能化、高端化、绿色化和服务化水平，这就需要强化竞争政策的基础性地位，创造公平竞争的制度环境，鼓励中小企业加快成长。竞争政策的基础性地位能否实现，直接决定了市场能否在资源配置发挥决定性作

用。早在2015年发布的《中共中央国务院关于推进价格机制改革的若干意见》，明确提出确立竞争政策的基础性地位，以及加快建立竞争政策与产业、投资等政策的协调机制。

产业政策与竞争政策的协调，关键是要随着工业化的深入而逐步更多依靠竞争政策，同时对产业政策内容、实施方式进行动态调整。从工业化进程看，在工业化初中期阶段，出于后发国家赶超的需要，选择性产业政策的确发挥了重要的作用，尤其是“扶大限小”对重化工主导产业的发展作用明显。但是在进入工业化后期以后，制造业需要从资金密集型主导转向技术密集型主导，这需要更多依赖技术创新尤其是颠覆性创新。这种背景下，只有赋予竞争政策具有基础性地位、推进产业政策从选择性向功能性转型，从而形成更加公平的竞争环境，这样才能促进制造业创新能力提高，实现制造业高质量发展。这时，政府产业政策侧重于为企业营造一个良好的国内竞争环境，主要是信息、技术、组织、培训和制度方面给予企业辅助性的支持。

需要指出的是，面对新工业革命的机遇和挑战，近些年一些发达国家纷纷推进了大力推进先进制造业发展的战略，这包括2018年的《美国先进制造业领导战略》、2019年的《德国工业2030战略》，等等。这被有的人解读为发达国家通过产业政策的政府力量干预制造业发展，但实际上，这些所谓产业政策实施的范围、力度和机制都是在反垄断等竞争政策严格约束

下的，发达国家长期以来形成的竞争政策的市场基础作用并没有因此而受到损害。对于我国而言，加快推进竞争政策的基础性地位确立、建立竞争政策与产业政策协调机制，对于制造业高质量发展至关重要。

处理好制造业基础能力培育与制造业规模扩张的关系，从强调制造业规模扩张转向强调制造业基础能力再造

改革开放以来，中国制造业基于庞大的市场规模、后发模仿赶超的技术路径、要素低成本供给等比较优势，快速发展成为世界产业规模第一的制造业世界大国，从全球制造业增加值分布看，2005年中国制造业增加值全球占比11.6%，工业化国家占比69.6%，而到2017年该比例中国上升到24.8%，而工业化国家占比下降到55.3%，中国制造业增加值占比增长的份额恰恰是所有工业化国家制造业占比下降的份额。但是，同样也是由于上述比较优势，造成了中国制造业产业规模快速扩张的背后是中国产业基础能力存在巨大短板的严峻现实。中国制造业的核心基础零部件（元器件）、关键基础材料、先进基础工艺和产业技术基础等产业基础能力与工业化国家差距很大，这严重制约了产业的高质量发展，制约了现代化

经济体系建设。

推进中国制造业高质量发展，必须打破这种基于后发模仿赶超、低成本的发展路径的依赖，对我国制造业基础能力进行再造。制造业基础能力再造，对于我国制造业和经济高质量发展至关重要，同时也是未来经济高质量发展的难点，实施制造业基础再造工程可以认为是新形势下的又一攻坚战。

实施制造业基础再造工程，要把握以下几个关键措施。

一是要高度重视基础研究、共性技术、前瞻技术和战略性技术的研究。构建开放、协同、高效的共性技术研发平台，健全需求为导向、企业为主体的产学研一体化创新机制，抓紧布局国家重点实验室，重组国家重点实验室体系。

二是寻求制造业重点领域和环节进行突破，围绕关键基础材料、核心基础零部件（元器件）、先进基础工艺等，着力解决制约制造环节的关键瓶颈和“卡脖子”问题。

三是认识迭代性技术创新和颠覆性技术创新的路径差异，重视培育有利于颠覆性技术创新的环境。中小企业在颠覆性创新方面具有重要意义，要加大对中小企业创新支持力度。进一步加强知识产权保护和运用，完善反垄断等竞争政策，形成有效的创新激励机制。

四是建立制造业基础能力评估制度。首先建立制造业基础能力评估体系，然后基于该体系对制造业供应链和关键技术进行全面调查评估，每年进行两次，准确把握和评估我国供应

链和关键技术的现状，分析制造业的创新链、供应链、产业链和价值链分布，这不仅对于制造业基础能力再造具有重要意义，同时也有利于在中美贸易摩擦中掌握主动。

处理好制造业转移与产业安全的关系，在科学把握产业转移规律的基础上强化产业安全能力

我国已经成为世界制造中心，制造业也已形成了世界上最完整的产业体系，这极大地提高了我国经济韧性，在一定程度上构成了我国产业安全屏障。但是，随着我国经济发展，制造业劳动力成本不断提升，环境资源约束不断强化，近些年我国制造业出现了向成本更低的发展中国家转移的趋势。同时我国的经济发展也到了我国更多企业“走出去”的阶段。总体上看，这符合经济发展过程中的“雁阵理论”所揭示的产业转移规律。

但是，在中美贸易摩擦背景下，由于美国政府对我国的刻意打压和对全球产业链、供应链和价值链的破坏，中国制造业向外转移的压力进一步加大，可能会影响我国产业安全

和经济稳定。制造业是强国之基、兴国之器、立国之本，从产业安全

和经济稳定持续角度看，我国制造业在经济中必须保证相当比例，避免制造业空心

供给侧发力破解中小微企业融资难题

□ 穆 易

习近平总书记多次强调，要切实解决中小微企业融资难融资贵问题。中小微企业感到的融资“高山”成因是多方面的，既有基础性、体制性原因，又有阶段性、外部性原因；既有供给侧因素，又有需求侧因素；但主要是在供给侧尤其是供给侧的基础性、体制性原因造成的。

完善银行机构体系，优化信贷供给主体

目前，银行仍是中小微企业的融资主渠道。中小微企业经营信息和财务信息一般缺乏规范、透明，不全面、不及时、不连续，决定了银行需要依靠除了财务报表之外各类非标准化的软信息，对客户还款能力和还款意愿进行综合判断和交叉验证，需要依靠投入大量的人力 and 网点资源进行下沉式服务、社区化作业、贴近式授权、差异化风控、专业化经营，才能适应中小微企业关系型信贷管理的内在要求。线上信贷技术的发展有助于缓解中小微企业融资难题和满足中小微企业部分融资需求，但不能满足中小微企业全方位融资服务要求。对于长期习惯于依赖审计财务报表对客户还款能力进行判断，依赖足值、可变现、易保管的抵押物做风险缓释的传统大中型银行，在大中型企业和个人消费信贷等传统信贷市场仍有生存空间的情况下，不会主动地把中小微企业融资市场作为主要市场去定位，久而久之越来越“不敢做、不能做、不会做、不愿做”中小微信贷业务。正是由于中小微企业信贷市场供给主体长期不足、市场竞争不充分，导致了规模庞大的中小微企业群体的旺盛融资需求得不到满足。在经济高速增长过程中可以通过民间借贷、自身积累等方式缓解，但在经济增速放缓、下行压力加大背景下融资难、融资贵问题就凸显出来了。

一是适度增加中小银行数量。适度增加中小银行数量，可以起到直接增加中小微企业融资市场的供给主体、改善中小微企业融资金融服务和增加传统大中型企业信贷和个人消费信贷市场参与主体，提高其竞争饱和度，倒逼现有的各类大中型银行主动加大中小微企业融资市场战略投入的“双重”作用。

二是允许服务优质的城商行异地增设机构。对城商行中小微企业融资服务能力进行综合评价，根据评分高低分档确定差异化的机构准入政策。对于长期专注于中小微企业服务市场、中小微企业贷款占比高、资产质量好、综合管理能力强的城商行，允许在全国范围内设立分支机构或控股设立村镇银行，但必须明确坚持服务中小微企业市场定位。

三是适度扩大农村商业银行服务中小微企业的地域范围。由于很多县城本地中小微企业客户群体规模较小，导致农村商业银行仅在本区域内开展中小微企业信贷业务，难以有内生动力投入大量精力和人力构建一整套中小微企业商业经营模式，可以考虑在总体上坚持县域范围内开展业务的同时，对于服务本地中小微企业较充分和资产质量高的部分农村商业银行在本市或本省份内开展中小微企业专营服务。这样既可以增加其专注中小微信贷业务的内生动力和商业可持续性，也可以扩大中小微企业银行机构供给总量。

完善信息公共产品供给，优化银企供需双方信息沟通渠道

商业银行开展中小微企业贷款业务，首先面对的是如何解决与中小微企业信息不对称的问题，还要考虑如何缓释和分担信用风险问题。仅靠商业银行自身力量解决这些问题难度大、成本高，这是导致中小微企业融资难、融资贵的深层次原因。因此，各国政府针对中小微企业融资市场存在的先天不足和失灵问题，把缓解中小微企业融资供需双方的信息不对称状况和对中小微企业融资进行政府增信、加大诚信社会建设作为破解中小微企业融资瓶颈的重要抓手。

搭建全国中小微企业融资信息共享平台。鉴于解决好中小微企业融资问题对于当前应对世界经济不确定性增加、更大程度发挥中小微企业在经济高质量发展、稳定就业等方面举足轻重的作用，建议国家有关部门牵头组织各类金融机构提出开展中小微企业融资服务所需的各类政府类公共信息需求和具体信息标准，自上而下在

国家数据共享交换平台体系建设、各省大数据服务平台建设中作为首批任务清单加以技术研发和功能实现。成立国家、省两级中小微企业金融服务信息平台研发运维机构，采取企业化、市场化方式为各类金融机构提供中小微企业金融各项信息服务，为金融机构开展基于大数据、线上线下结合的中小微融资新模式、新技术、新产品提供信息产品服务。

高起点规范建设地方中小微企业融资担保体系。中小微企业融资担保业务是一项专业性很强、可持续经营难度较大的金融类业务。地方中小微企业整体状况、合作银行经营管理能力、地区信用生态环境、地方政府财力、地方官员市场化意识和政绩观、廉洁自律情况以及融资担保机构经营管理人员专业化水平等因素都将很大程度上影响甚至决定着地方中小微企业融资担保体系的安全性和可持续性。要汲取历史上“农村互助基金会”“城市信用社”发展过程中的有益经验教训，在推动各地政府性融资担保体系建设一开始，就要高度重视科学治理机制建设和财政金融风险监管问题。

持续加大诚信社会建设力度。目前，我国社会信用体系建设已经取得了重要进展，但是在部分领域形成了“不敢失信”的初步氛围，全国范围内的“不能失信、不愿失信”的局面还远未形成。在根本上扭转这种局面，要进一步从制度层面做实守信激励失信惩戒机制，通过信用信息交换共享，实现多部门、跨地区信用奖惩联动，严厉打击恶意逃废债行为，“使守信者处处受益、失信者寸步难行”。同时，也要不断提升全民诚信意识，完善诚信文化体系，在全社会广泛形成守信光荣、失信可耻的浓厚氛围，使诚实守信成为全民的自觉行为规范。

完善融资市场结构，优化融资市场供给多元化格局

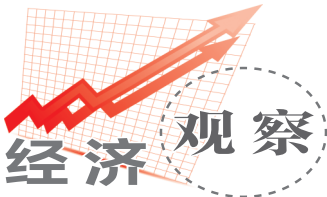
当前，各类银行主要还是发放短期流动资金贷款，股权类投资机构主要还是青睐科创型中小微企业，制造类、服务型中小微企业获得中长期贷款和股权融资十分困难，中

小微企业融资结构供需矛盾越来越突出。解决好这对新矛盾，需要通盘考虑和顶层设计，在借鉴发达国家实践经验基础上充分考虑我国国情，走出一条政府引导、社会化和市场化运作、专业机构具体经营的商业可持续路子。

建立中小微企业投资基金体系。可考虑国家层面成立中小微企业投资基金，或依托国家开发银行，在公开市场上募集资金，通过省级中小微企业投资管理有限公司或直接向各地各类经认证的中小微企业投资公司，提供1/3或2/3的专项贷款或股权投资。由国家投资基金和合格投资人共同承担投资风险，投资收益向合格投资人倾斜。允许各类银行通过设立的各类子公司，按照商业化原则在一定限额内投资参股或控股各地中小微企业投资公司，增加各地中小微企业投资公司资金来源。对各类股权投资机构一视同仁，不分大小和所有制性质，都可通过严格评估认证进入国家中小微企业投资基金体系，并实行过程监管、动态调整。

要鼓励各类银行加大中长期贷款投放力度。对符合国家产业发展方向、主业相对集中于实体经济、技术先进、产品有市场的精专新特中小微企业直接发放中长期贷款，各级政府性融资担保体系要逐步将中长期融资担保纳入支持范围。建立顺畅高效的知识产权、工业厂房设备等评估和抵质押登记制度并积极培育相应的流转交易市场。

推动区域股权交易市场健康发展。区域性股权交易市场作为多层次资本市场的塔基部分，是资本市场服务中小微企业的重要基础设施。通过在顶层制度设计上建立与更高层次资本市场的连通机制，地方政府加大政策引导和支持力度，充分发挥区域性股权交易市场的育苗功能，为中小微企业提供规范辅导、培训、改制、挂牌及股权交易、股权融资直至推荐上市等一体化服务。



城市轨道交通：现代大城市交通的发展方向

□ 毛 强

随着国民经济的快速发展以及城镇居民出行需求的日益增长，以交通拥堵为代表的“大城市病”普遍成为困扰大城市的难题和群众反映强烈的社会问题。交通拥堵不仅严重磨损社会运行效率，也给社会经济运行造成了巨大的资源浪费。

城市轨道交通要交通先行。9月25日，习近平总书记在考察北京市轨道交通建设发展情况时指出：“城市轨道交通是现代大城市交通的发展方向。发展轨道交通是解决大城市病的有效途径，也是建设绿色城市、智能城市的有效途径”。

城市轨道交通具有速度快、安全性高、运能大、节能环保、准点舒适等突出优点，既是大城市公共交通系统的骨干，也是城市综合交通运输体系的重要组成部分。

城市轨道交通日益成为治理城市拥堵“大城市病”、改善公众出行条件的有效途径。近年来，我国城市轨道交通快速发展，在满足人民群众出行需求、提升城市公共交通供给质量和效率、缓解城市交通拥堵、引导优化城市空间结构布局、改善城市环境、促进经济社会发展等方面发挥了越来越重要的作用。截至2018年底，我国已有35个城市开通城市轨道交通运营线路185条，运营线路总长度5761.4公里。从某种程度上说，城市轨道交通的运行水平决定着城市公共交通的服务质量，城市轨道交通的运行秩序直接影响大城市社会与经济系统的运行秩序。

城市轨道交通日益成为建设绿色城市的有效途径。绿色城市是管理高效、协调运转、适宜创业的健康城市；是以人为本、舒适恬静、适宜居住和生活的家园城市。城市轨道交通相比较于其他交通方式，更加符合现代大城市可持续发展的要求，是实现大城市经济效益、社会效益、环境效益的协调统一绿色发展不可缺少的基础性设施。

城市轨道交通日益成为建设智慧城市的有效途径。城市轨道交通作为智慧交通的重要组成部分，提高其精细化管理和精准化服务，需要以智能的信息化决策和处理技术为基本手段，通过对海量的轨道交通信息的梳理、过滤、挖掘和利用来推动现代轨道交通智慧系统的构建。这是建设

智慧交通的重要体现，也是建设智慧城市的重要内容。

经济要发展，交通须先行；民生得改善，交通来开路。支持符合条件的城市有序发展城市轨道交通，推进城市轨道交通等各种运输方式的有效对接，构建综合、绿色、安全、智能的立体化现代化城市交通系统，我国经济动脉必将越发强健、越发明畅，人们出行体验也将更加便捷、舒适、温暖。

