

闫坤 等著

支持制造强国战略的 财税政策研究

THE FISCAL AND TAXATION POLICY FOR IMPLEMENTING THE STRATEGY
OF CHINESE MANUFACTURING POWER

中国社会科学出版社

闫坤 等著

支持制造强国战略的 财税政策研究

THE FISCAL AND TAXATION POLICY FOR IMPLEMENTING THE STRATEGY
OF CHINESE MANUFACTURING POWER

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

支持制造强国战略的财税政策研究 / 闫坤等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 2

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9958 - 9

I. ①支… II. ①闫… III. ①制造业—财政政策—研究—中国②制造业—税收政策—研究—中国 IV. ①F426. 4②F812. 0③F812. 422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 039357 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 周枕戈
责任校对 胡新芳
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 2 月第 1 版
印 次 2017 年 2 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13
字 数 174 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

前 言

自 18 世纪中期工业文明开启以来，制造业就是一国国民经济的重中之重，是一个国家兴旺强盛的根基。自改革开放以来，中国制造业飞速发展，逐渐建成了完整、独立的产业体系，已经成为“世界的工厂”，构成了全球价值链不可或缺的一部分，不仅推动了中国现代化和工业化的步伐，促进了经济持续高速发展，也为中国综合国力的增强做出了不可磨灭的贡献。但是，中国制造业与世界发达国家相比仍然存在较大的差距，尤其是在资源的有效利用、产能效率、自主创新能力、产品的科技含量、产业的附加值等方面，面临着产业转型升级的艰巨任务。随着劳动力等要素成本的提高，中国正逐渐失去低制造业成本的竞争优势，面临着前所未有的双重挑战：一方面，高端制造业向发达国家回流，另一方面，低端制造业向低成本国家转移。因此，我们需要加强统筹规划和前瞻部署，实施制造业强国战略，建立具有竞争力的制造业，推动科技创新能力、经济创造能力、能源节约能力、环境保护能力和社会服务能力的提升，向新型化制造业升级转型。

新的制度、要素、国际和技术条件决定了中国的工业化进程开始进入新的阶段，党的十八大有关全面深化改革的战略部署为我国工业转型升级创造了新的有利制度环境，以“第三次工业革命”为主体的新一轮技术变革成为中国制造业下一步发展面临的严峻挑战和重大机遇，以

TPP 为核心的国际贸易和投资秩序形成将促进新一轮全球制造业布局和竞争优势的重构，日益趋紧的资源环境约束和劳动供给的结构性变化要求中国的工业发展模式进行深刻调整。在这样的背景下，对未来工业在中国经济社会中的基本功能和定位、对工业的总体发展方向和路径、对政府在促进工业强国建设中的作用和措施、对财政税收政策如何支持装备制造业提升竞争力以及作用机制等一系列核心问题进行深入的研究和分析，具有重大的实践和政策意义。

本报告主要侧重于，一是明确未来制造业在中国经济社会中的基本功能和定位，二是分析制造业的总体发展方向和路径，三是探讨政府在推动制造业强国战略中的作用和措施，四是研究健全财政税收政策支持制造业发展的作用机制，五是提出推动中国制造由大变强，使中国制造包含更多中国创造因素，促进经济保持中高速增长、向中高端水平迈进的重点任务和政策安排。

本报告的作者还有江飞涛、何强、程瑜、张鹏、于树一、刘新波、蔡宏宇。此外，闫坤和于树一同志对书稿进行了全面修改和最后统稿，感谢各位作者的智力贡献！本书的撰写和出版还得到中国社会科学出版社和工信部的资助，特别是出版社的领导和编辑人员为本书的编辑出版付出了大量心血，在此一并表示感谢。最后，本书还存在着一些不足，希望读者提出宝贵意见，以便我们在今后的研究工作中加以改正。

目 录

第一章 理论综述及对《中国制造 2025》的述评	(1)
一 研究意义	(1)
二 中国制造业发展的经济学与财政学理论基础	(3)
(一) 比较优势理论	(3)
(二) 后发优势与生产力理论	(5)
(三) 全球价值链视角下的产业结构升级理论	(6)
(四) 产业集聚与规模经济理论	(8)
(五) 内生增长理论与财政支持	(9)
三 相关研究综述	(11)
(一) 关于中国制造业发展的研究综述	(11)
(二) 制造业与财政税收关系的理论综述	(29)
第二章 中国制造强国战略的总体思路与目标	(35)
一 中国制造强国战略的总体思路	(35)
(一) 《中国制造 2025》总体思路	(35)
(二) 中国制造强国战略总体思路的完善	(37)
二 制造强国的战略目标	(46)

第三章 中国制造业发展现状和存在的问题	(49)
一 中国制造业发展的基础与优势	(49)
(一) 产业规模位居世界首位	(49)
(二) 制造业结构调整不断取得进展	(50)
(三) 科技创新能力逐年增强	(51)
(四) 制造业体系相对完备	(52)
(五) 大部分制造业行业都具备全球竞争能力	(54)
(六) 产业基础设施相对完善	(56)
(七) 产业集群集聚发展水平较高	(58)
(八) 庞大且快速增长的国内需求	(59)
二 中国制造业发展存在的问题和瓶颈	(60)
(一) 缺乏“制造立国”的理念, 制造业文化尚待培育	(60)
(二) 处于全球价值链中低端	(61)
(三) 全要素生产率增速下降形势严峻	(62)
(四) 部分行业产能过剩形势严峻	(63)
(五) 企业自主创新能力不高, 关键共性技术缺位	(64)
(六) 向高端智能迈进的转型升级动力不足	(65)
(七) 企业负债率高, 金融压力大	(66)
(八) 生产性服务业发展滞后	(67)
(九) 体制机制束缚问题突出	(68)
(十) 制造业人才不能满足需求	(69)
第四章 全球制造业发展的总体趋势与财税政策支持	(71)
一 全球制造业的总体发展趋势	(71)
(一) 全球制造业产值占 GDP 比重呈现两极分化	(71)
(二) 全球进入以服务型制造业为特征的后工业化 时代	(72)

(三)新兴产业成为制造业投资新宠	(73)
(四)制造企业组织结构向扁平化管理发展	(73)
二 典型国家的工业革命及制造业发展的产业政策	(74)
(一)德国	(74)
(二)美国	(79)
(三)日本	(83)
(四)韩国	(89)
三 国际经验对《中国制造 2025》及其财税政策的启示	(92)
(一)结合中国的具体国情,制定合理的产业政策	(92)
(二)建立一整套完备的产业政策体系,做到政府干预与市场 主导有机结合	(94)
(三)区分不同产业类型,制定针对性产业优化政策	(94)
(四)营造良好市场竞争环境,促进中小企业发展壮大	(96)
(五)发展产、学、研一体化科研体制,大力推进自主 创新	(97)

第五章 中国制造业发展面临的机遇与挑战 (99)

一 中国制造业发展面临的机遇	(99)
(一)中国制造强国建设的历史性战略机遇	(99)
(二)新工业革命和新兴产业加快发展带来的机遇	(100)
(三)产业组织形态演变带来的机遇	(101)
(四)基于全面深化改革的“新制度红利”	(102)
(五)新型城镇化带来的红利	(104)
(六)区域间资源再配置带来的机遇	(105)
(七)“一带一路”战略带来的“新全球化红利”	(105)
二 中国制造业发展面临的挑战	(106)
(一)劳动和土地等要素约束趋紧	(106)

(二)环境、能源资源约束趋紧	(108)
(三)“第三次工业革命”对我国传统比较优势形成重大 冲击	(109)
(四)技术进步和实现赶超难度不断加大	(110)
(五)全球投资、贸易秩序新格局的挑战	(111)
(六)发达国家再工业化的挑战	(111)
(七)其他发展中国家加快推进工业化进程的压力	(112)

第六章 促进制造业发展的重点任务与政策安排	(114)
一 促进制造业发展的重点任务	(114)
(一)《中国制造 2025》的重点任务	(114)
(二)重点任务的调整、补充和完善	(117)
二 促进制造业发展的政策安排	(119)
(一)《中国制造 2025》战略支撑与保障	(119)
(二)调整和完善促进制造业发展的政策体系	(124)

第七章 财税政策支持制造业发展存在的主要问题及原因	
分析	(142)
一 财税政策支持制造业发展存在的主要问题	(142)
(一)政府优先采购国产装备政策缺乏操作性和执行力	(143)
(二)对装备制造业的财税扶持力度不足	(146)
(三)缺乏有效提升产业集中度和推进专业化分工的财税 支持	(149)
(四)服务于制造业的生产性服务业缺乏财税支持	(152)
(五)大中型装备制造业企业的主辅分离缺乏财税政策 推动	(155)
二 问题的深层原因分析	(158)

(一) 制度层面——产业链视角	(158)
(二) 法律层面——法规体系	(160)
(三) 管理层面——产业组织	(160)
第八章 支持制造业强国战略的财税政策选择	(164)
一 财税政策体系的基本构成框架	(164)
二 以装备制造业为重点, 全面推进制造业布局、集群 和平台建设	(167)
(一) 优化制造业产业布局的财税政策	(167)
(二) 提升制造业产业集群的财税政策	(170)
(三) 促进产业发展平台建设和发展的财税政策	(173)
三 促进服务于装备制造业的生产性服务业的发展	(176)
四 降低装备制造业的宏观税负	(178)
五 支持装备制造企业海外投资、并购	(179)
六 建立国产化财政激励机制	(181)
七 加大对企业技术研发的财政补贴力度	(182)
八 支持装备制造基础零部件的发展	(183)
九 建立支持制造业强国战略的财政政策关系矩阵	(184)
参考文献	(186)

第一章

理论综述及对《中国制造 2025》的述评

一 研究意义

自 18 世纪中期工业文明开启以来，制造业就是一国国民经济的重中之重，是一个国家兴旺强盛的根基。自改革开放以来，我国制造业飞速发展，逐渐建成了完整、独立的产业体系，已经成为“世界的工厂”，构成了全球价值链不可或缺的一部分，不仅推动了我国现代化和工业化的步伐，促进了经济持续高速发展，也为我国综合国力的增强做出了不可磨灭的贡献。不过，我国制造业与世界先进发达国家相比仍然存在巨大的差距，尤其是在资源的有效利用、产能效率、自主创新能力、产品的科技含量、产业的附加值等方面，面临着产业转型升级的艰巨任务。

当前世界正发生着一场以工业互联网、智能制造为代表的新一轮技术创新浪潮和产业变革，与我国产业结构升级的历史新任务形成交汇。德国率先提出“工业 4.0”高科技战略计划；欧盟提出在 2020 年前，制造业在经济增长中所占的比例要从目前欧盟国家平均值的 16% 增加到 20% 的目标；英国希望通过“再工业化”的新手段和新政策增加商业投资和交易量；美国则正在计划一场“工业复兴”，试图回到以制造业为主体的经济模式上来；世界范围内新一轮的工业革命正在步步深

化。与此同时，国际产业分工格局也正在发生悄然的变化，随着劳动力等要素成本的提高，我国正逐渐失去低制造业成本的竞争优势，面临着前所未有的双重挑战：一方面，高端制造业向发达国家回流；另一方面，低端制造业向低成本国家转移。因此，我们需要加强统筹规划和前瞻部署，实施制造业强国战略，建立具有竞争力的制造业，推动科技创新能力、经济创造能力、能源节约能力、环境保护能力和社会服务能力的提升，向新型化制造业升级转型。

国务院总理李克强在 2015 年年初主持召开的国务院常务会议上，部署加快推进实施“中国制造 2025”，“实现制造业升级，坚持创新驱动、智能转型、强化基础、绿色发展，加快从制造大国转向制造强国”。会议指出，制造业是国民经济的重要支柱和基础，我国正处于加快推进工业化的进程中，我国制造业正经历着从“中国制造”到“中国创造”的转型。新的制度、要素、国际和技术条件决定了我国工业化进程开始进入新的阶段，全面深化改革的战略部署为我国工业转型升级创造了新的有利环境，以“工业 4.0”为主题的新一轮技术变革构成我国制造业下一步发展的严峻挑战和重大机遇，以 TPP 为核心的国际贸易和投资秩序形成将促进全球制造业的新一轮布局和竞争优势的重构，日益趋紧的资源环境约束和劳动力供给的结构性变化要求我国的工业发展模式应进行深刻调整。在这样的背景下，对“中国制造 2025”进行深入探讨和研究，具有重大的现实意义。一是有利于明确未来制造业在我国经济社会中的基本功能和定位；二是有利于明确制造业的总体发展方向和路径；三是有利于明确政府在推动制造业强国战略中的作用和措施；四是有利于健全财政税收政策支持制造业发展的作用机制；五是有利于推动中国制造由大变强，使中国制造包含更多中国创造因素，促进经济保持中高速增长、向中高端水平迈进；六是有利于提升我国制造业竞争力，以在全球价值链的各环节应对发达工业国家的全面挑战。

二 中国制造业发展的经济学 与财政学理论基础

（一）比较优势理论

比较优势理论源自对国际贸易的解释，是贸易理论的重要基础，按照发展主线大致上可以分为以亚当·斯密为代表的“绝对比较优势”理论、大卫·李嘉图为代表的“相对比较优势”理论、赫克歇尔·俄林为代表的“要素禀赋比较优势”理论。比较优势理论是在绝对成本理论的基础上发展起来的，根据比较优势原则，一国在两种商品中的一种具有生产优势，那么这个国家就应该生产并出口这种具有生产比较优势的商品，另一国也生产并出口其具有比较优势的产品。这种生产并进行交换的行为，最终会提升两国总体的福利水平。即使一国在生产两种商品中均处于劣势（由于技术落后等原因），但该国仍可以选择生产这两种商品中相对处于优势的产品，这样选择的结果同样可以做到提升两国的福利水平。比较优势理论原本是国际贸易中的概念，但在全球经济一体化的大环境下这种理论得到了更为广泛的应用。

不过无论是亚当·斯密，还是大卫·李嘉图、赫克歇尔·俄林的观点，都是静态的比较优势观点，他们忽略了在长期中各国由于经济增长和要素禀赋变化而导致的比较优势的改变。20 世纪 60 年代后，很多学者将新古典理论、内生增长理论和比较优势理论结合起来，从动态的角度阐述比较优势理论。乌扎瓦（Uzawa）通过建立一个动态的比较优势模型，研究资本积累对比较优势的长期影响。乌扎瓦认为资本积累的速度决定了资本和劳动的要素比率，这个比率会引起产品相对价格的变化，进而影响国家的产业生产模式和贸易模式。不过，在长期中资本劳动要素比率会收敛于一个稳定的比率，而影响这个最终比率的决定因素是储蓄率。储蓄率越高的国家最终会从事资本密集型产品的生产，而储

蓄率相对较低的国家最终会从事劳动密集型产品的生产。^① 芬德莱 (Findly) 也得出了类似的结论, 他认为高储蓄率虽然短期内会降低资本密集型产品的产出, 但长期中必定会提高资本密集型产品的产出水平。^②

改革开放以来, 我国一直积极参与全球价值链的国际分工与合作, 随着国内经济的增长, 我国引进外资的规模和对外贸易额度也不断扩大, 国内的制造业产业结构也不可避免地受到影响。长期以来, 我国一直是劳动力要素相对丰富而资本要素相对贫乏, 因此我国制造业的产业结构也一直朝着劳动力要素优势的方向发展。根据赫克歇尔·俄林的要素禀赋比较优势理论观点, 劳动密集型行业占据我国制造业主导地位正是发挥比较优势的一种结果, 但这种比较优势的发挥也造成了另一种不良后果, 就是我国在制造业全球分工中长期处于产业链的低端, 劳动力和资源投入很多但企业的生产力水平依旧较低, 中国生产的产品销往世界各国但却没有获得足够丰厚的收益。不过随着我国经济总量的不断扩大, 劳动力规模增速放缓, 我国资本要素得到了很大程度的积累, 资本和劳动两种要素之间的比例也在发生着变化, 资本相对劳动而言具有更高的回报率成为我国资本积累的内在动力。而根据 Uzawa 和 Findly 的理论观点, 我国较高的储蓄率和不断增加的储蓄规模也为我国资本积累提供了根本的保证。正是在这一系列因素的推动下, 我国资本富裕程度正在得到改善, 而且部分资本密集型行业正在成为我国的比较优势行业。与此同时, 随着资本的不断积累, 我国制造业整体的技术水平和研发能力也在不断提高, 中国的工业化战略不再局限于“生产”上, 而是将目光更多地放在“制造”上。

“中国制造 2025”正是在我国要素禀赋结构比率发生重大改变过程

① Oniki, H., Uzawa, “Patterns of Trade and Investment in Dynamic Model of International Trade”, 1965.

② R. Findlay, “Factor Proportions and Comparative Advantage in the Long Run”, 1970.

中提出的，而中国正应该利用这个契机，改变我国制造业目前存在的资源密集型产业比重过大、技术密集型产业和生产性服务业比重偏低、部分行业重复建设和产能过剩严重、具有较强国际竞争力的大企业偏少等现象，真正提高中国的制造业实力，为中国经济增长注入新动力，为人民创造福利。

（二）后发优势与生产力理论

1962 年，亚历山大·格申克龙（Alexander Gerschenkron）提出了后发优势的概念。后发优势是指发展中国家在发展的过程中可以借鉴发达国家的成功经验，引进先进的生产技术和经营理念，缩小与发达国家之间的差距，进而获得较快的经济增长速度。后发优势作为发展中国家独有的优势，主要表现在：享受技术进步的正外部性，通过学习借鉴国外先进生产技术和制度，缩小技术差距和管理差距；利用国内较高的资本回报率，吸引国外资本流入。对后发优势的深层含义，格申克龙做出了阐释：首先，与发达国家相比，发展中国家缺乏一些工业化的条件，不过发展中国家可以寻求一些替代物以达到相似的工业化结果。所谓的替代物，不仅包括技术上的替代，还有制度上的替代，在制度安排上的多样性以及对先进技术的借用和模仿，可以使得后发国家从一开始就处在一个比较高的起点，这样就能少走很多弯路。其次，技术是工业化发展的首要保证，因此后发国家可以利用引进先进设备和技术节约本国的科研成本，在一个较高的起点上推进工业化进程，同时引入外资也可以解决本国资本不足的问题。再次，发展中国家在发展过程中不仅要学习发达国家的先进生产经验和管理经验，也要吸取它们在发展过程中的错误教训。最后，格申克龙还特别指出，在一个后发的国家中，由于发展经济的承诺和现实经济发展的差距，会使得国民具有强烈发展工业的意愿，这一方面是出于增进本国利益的考虑，另一方面也有“落后就要挨打”的历史经验教训，因此后发国家具有强烈的实现迅速工业化、

现代化的要求。

德国历史学派的先驱者李斯特在其经典著作《政治经济学的国民体系》中阐述了他的生产力理论。李斯特认为,从历史上来看,虽然西班牙、葡萄牙等国曾用自己本国的农产品交换英国生产的廉价工业品,但由于没有及时发展和保护自己本国的工业,使得西班牙、葡萄牙等国沦为了英国的农业生产基地。李斯特十分重视发展制造业,认为发展生产力是发展中国家追赶发达国家的最重要的途径,而优先发展制造业是这一追赶过程的重要步骤。在发展制造业的过程中,离不开国家力量的干预,如果一味认为国家干预会影响市场的自由而放弃对国内幼稚工业的保护,最终只能侵害自己的利益。

由此可见,对于具有战略意义的新兴产业以及影响本国经济命脉的产业,政府要进行保护并出台相关有力政策促进这些产业健康有序发展。对于传统行业可以通过市场的优胜劣汰进行选择,让市场的力量促进其发展。

(三) 全球价值链视角下的产业结构升级理论

产业结构升级通常包括三产间的演进方式升级,劳动密集型向资本密集型和技术密集型的产业结构升级,以全球生产网络为视角的从低附加值产业向高附加值产业、从低端产业到高端产业的转变。

关于三产业间的演进规律的研究始于17世纪的英国经济学家威廉·配第(William Petty)^①。他揭示了产业结构差异是导致世界各国的国民收入水平差异和形成不同的经济发展阶段的主要原因,认为工业的附加值高于农业,而服务业的附加值高于工业。英国经济学家科林·克拉克(Colin Clark)在威廉·配第的基础上提出了三次产业主张,揭示

^① Petty, W., *A Treatise of Taxes & Contributions*. McMaster University Archive for the History of Economic Thought, 1662.

了产业结构演进的规律。他的研究表明,随着经济社会的发展,制造业生产效率的提高引起人均收入的提高,导致劳动力人口从第一产业(农业)向第二产业(工业)转移,当人均收入进一步提高时,劳动力人口就会向第三产业转移。^① 美国经济学家西蒙·史密斯·库兹涅茨(Simon Kuznets)继承了科林·克拉克的研究成果对产业结构的演进规律做了进一步实证研究,阐明了劳动力和国民收入在产业间分布变化的一般规律,证明了科林·克拉克理论的正确性。产业结构研究是发达国家发展规律的总结,尽管其第三产业增加值比重高于第二产业,但第二产业的劳动生产率高于第三产业也是发达国家最为普遍的现象。^②

发达国家的另一个产业升级规律就是劳动密集型产业向资本和技术密集型产业升级,轻工业先于重工业发展,随着科学技术的进步,知识或技术密集型产业在经济总量的比重逐步提升。恩斯特(Ernst)认为产业升级的方式包括:第一,产业间升级,从低附加值产业向高附加值产业的转型;第二,要素间升级,在生产要素层级中,从物资资本向人力资本和社会资本的升级;第三,需求升级,在消费层级中从必需品向便利品和奢侈品升级;第四,功能升级,在价值链层级中,从销售、分配向系统整合移动升级;第五,价值链接上的升级,从商品类生产向知识密集的支持性服务的升级。^③

学者们普遍表示产业结构发展需要遵循该国的比较优势,汉弗莱和施密茨(Humphrey 和 Schmitz)从全球价值链视角提出了工艺升级、产品升级、功能升级、跨产业升级四种产业升级的方式,剖析了价值链的领导位置企业及非领导位置企业如何获得更多和更稳定利润的价值链位置。全球价值链的梯次升级表现为从低价值链环节向高价值链环节的提

① Clark, C., *The National Income 1924 - 1931*, Routledge, 1965.

② Kuznets, S., *National Income and Capital Formation. 1919 - 1935*. National Bureau of Economic Research, 1937.

③ Ernst, D., "Global Production Networks and Industrial Upgrading—a Knowledge-Centered Approach", East-West Center Working Papers, Economics Series, No. 25, 2001.