

中国产业智库报告

中国社会科学院工业经济研究所



中国工业发展热点问题

(第一辑)

主 编：黄群慧 史 丹

副主编：张其仔 张永健



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国产业智库报告

中国社会科学院工业经济研究所



责任编辑：陈 力 钱雨荷

装帧设计：杨丰瑜

经济管理出版社网址：www.E-mp.com.cn

ISBN 978-7-5096-4094-4



9 787509 640944 >

定价：48.00元

中国产业智库报告

中国社会科学院工业经济研究所



中国工业发展热点问题

(第一辑)

主 编：黄群慧 史 丹

副主编：张其仔 张永健



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国工业发展热点问题 (第一辑) / 黄群慧, 史丹主编. — 北京: 经济管理出版社, 2016. 9

ISBN 978 - 7 - 5096 - 4094 - 4

I. ①中… II. ①黄… ②史… III. ①工业发展—研究—中国 IV. ①F424

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 298482 号

组稿编辑: 陈 力
责任编辑: 陈 力 钱雨荷
责任印制: 黄章平
责任校对: 超 凡

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京晨旭印刷厂

经 销: 新华书店

开 本: 787mm × 1092mm/16

印 张: 13.5

字 数: 175 千字

版 次: 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 4094 - 4

定 价: 48.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

《中国产业智库报告》丛书编委会

顾 问

刘世锦 李 扬 蔡 昉 周叔莲 吕 政 金 碚

主 编

黄群慧

副主编

史 丹 黄速建 崔民选

编 委 （按姓氏笔画为序）

王 钦 刘戒骄 刘 勇 吕 铁 朱 彤 余 菁

张世贤 张其仔 张金昌 李 钢 李晓华 李海舰

杨丹辉 杨世伟 陈 耀 周文斌 贺 俊 原 磊

编务主任

陈 力 王 楠

总 序

2015年1月20日，中共中央和国务院下发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，我国智库建设迎来了“春天”。当前，无论是中央还是地方，无论是高校还是科研机构，无论是官方还是民间，都高度重视智库建设。借智库建设的“春风”，中国社会科学院工业经济研究所推出了《中国产业智库报告》丛书。收录于本丛书的主要是工业经济研究所研究人员撰写的、体现智库功能的、可以公开的研究报告。

中国社会科学院工业经济研究所成立于1978年，定位于以马克思主义为指导，基于产业经济、区域经济、企业管理三大学科领域的最高学术殿堂和中共中央和国务院的重要思想库、智囊团。作为国家级专业智库，中国社会科学院工业经济研究所在产业经济、区域经济和企业管理三大学科具有国内领先优势，在决策咨询上具有优良的传统，在发挥智库功能方面具有丰富的经验积累、成果基础和人才沉淀。长期以来，工业经济研究所在历任所长马洪、蒋一苇、周叔莲、张卓元、陈佳贵、吕政、金碚等著名学者的组织领导下，在全体研究人员共同努

力下，圆满完成了中共中央和国务院交办的众多科研任务，提供了大量的、高质量的研究成果，连续多年获得中国社会科学院优秀对策信息组织奖。工业经济研究所研究人员不仅参与党和政府重要报告及文件的起草，还长期参与国家和众多地区的社会经济发展规划和政策的研究与论证，同时还为企业的改革与发展提供咨询建议，完成了大量的研究报告、政策建议、调研报告、情况专报、咨询方案，锲而不舍地为我国经济发展贡献自己的专业知识和创造性劳动，在社会上产生了很好的影响。

高水平的专业智库，需要做到理论顶天、实践立地的“顶天立地”。在长期的智库建设过程中，中国社会科学院工业经济研究所不仅与国家部委、地方政府、企业等建立了长期的合作关系，能够做到及时了解和洞察实践的最新动向和“一手”需求，同时已经形成了一系列的支撑专业智库的学术平台，推动理论与实践的有机结合。一是工业经济研究所代管三个国家级学会——中国工业经济学会、中国企业管理研究会、中国区域经济学会，这三个学会通过开展学术年会、教材编写、专题研讨等各种形式的学术活动，形成了全国性的学术网络，组织全国高校、地方社科、党校系统以及企业的代表共同参与到智库和学科建设中；二是工业经济研究所主办三本学术刊物——《中国工业经济》、《经济管理》和《中国经济学人》（英文），在学术界颇具影响，赢得了一系列荣誉；三是工业经济研究所主办了内部刊物《问题与对策》，专门刊登政策建议类的研究成果，向相关决策部门报送；四是工业经济研究所每年主办“中国工业发展论坛”等各类学术会议，为政府、学术机构和企业等提供高水平的面对面的学术交流平台。今天我们推出的《中国产业智库报告》丛书，是我们打造的又一个智库平台，旨在从工业经济研究所研究人员每年提供的大量研究报告中，选择

出高水平的、可以公开的、研究问题具有普遍性、具有一定篇幅的研究报告，正式编辑出版，发挥国家级专业智库知识外溢效应，为我国经济发展做出贡献。

《中国产业智库报告》虽然名为“产业智库报告”，但研究主题不仅仅限于产业，而是将紧紧围绕我国全面建成小康社会和实现“两个一百年”奋斗目标过程中的产业经济、区域经济和企业管理中的重点、热点和难点问题，例如，工业经济运行监测与风险评估、制造业转型升级与发展、产业与企业竞争力、反垄断与政府管制、工业资源与环境、能源管理与能源经济、产业空间布局、区域经济协调发展、国有企业改革与发展、中小企业研究、企业管理创新等，提供具有国际一流水准的战略和对策咨询研究报告，为推进国家治理体系和治理能力现代化、把我国建设成为工业化强国，培育、积累和贡献专业化的智力资源。

我们正处于一个伟大的时代，只有努力工作才能无愧于这个伟大的时代，《中国产业智库报告》正是我们作为国家级专业智库的一点努力尝试，诚恳希望读者给予批评指正，以利于我们不断完善和进步！

黄群慧

2015年6月

目 录

当前产业补贴存在的主要问题与完善措施	
杨丹辉 李晓华 渠慎宁	1
德国工业 4.0 战略对我国建设创新型国家的启示	
张其仔	10
发达国家发展低碳钢铁的主要经验与启示	
周维富 张 骋	17
丝绸之路经济带建设要围绕“西向开放”做文章	
陈 耀	26
我国地区工业技术创新发展问题与对策建议	
孙承平	32
深化我国科研管理体制改革的几点建议	
黄群慧 张金昌	39
中国省际包容性财富表明：大力发展第二产业仍是提升	
我国包容性财富水平的必经阶段	
李 钢 刘吉超	44

加快推动工业文明与生态文明融合发展	
杨丹辉	49
从日本经验看我国国有企业管理人员的薪酬管理	
刘湘丽	57
加大改革力度，建立化解产能过剩的长效机制	
时 杰	63
中国城镇化并没有落后于工业化	
李 钢	69
中国工业的碳减排潜力问题及对策建议	
郭朝先	75
美国、日本和中国台湾地区土壤污染治理中政府的作用及其启示	
史 丹 吴仲斌	83
推进铁路投融资体制改革的思路 and 措施	
刘戒骄	91
关于贵州省探索编制自然资源资产负债表的调研报告	
工业经济研究所调研组	97
关于非插电式混合动力汽车发展的几点认识	
黄速建 肖红军	106
当前电力体制存在的问题及深化改革的建议	
史 丹	114
我国互联网金融发展中的问题与对策	
方晓霞	123
应鼓励制造业向中西部地区转移而不是对外投资	
李 钢 王 茜	133
新时期的员工持股制度：适用范围、推行原则及对策建议	
黄群慧 余 菁 王 欣 邵婧婷	140

关于构建国有经济“分层分类全覆盖”管理体制的设想	
黄群慧 余 菁	149
创新驱动模式的转型	
黄速建 肖红军	155
关于落实国务院支持原中央苏区振兴发展的意见，进一步 提升龙岩原中央苏区自身发展能力的建议	
中国社会科学院工业经济研究所课题组	161
当前化解过剩产能工作中的突出问题与对策	
黄健柏 江飞涛	167
我国石油产业体制的问题与改革建议	
史 丹 朱 彤 白 玫 王 蕾	173
全球能源治理的三个变化与我国应对思路	
朱 彤	181
后 记	189

当前产业补贴存在的主要问题与完善措施*

杨丹辉 李晓华 渠慎宁

作为产业政策的核心工具，产业补贴在世界范围内普遍应用。近年来，发达国家推行“再工业化”的战略，不断加大对战略性新兴产业扶持力度。同时，补贴也是我国产业政策常用的工具。产业补贴对于集中调动国家财力，加快推进工业化、调整产业结构、平衡地区经济发展具有积极意义，其政策效果被中国经济增长和工业化的巨大成就所证实。然而，政府通过产业补贴，以“看得见的手”部分替代市场“看不见的手”在资源配置中的作用，一直备受经济学家的质疑。为应对国际金融危机，产业政策和政府补贴在“保增长”与“调结构”中的短期效果虽然得到认可，但其长期有效性及潜在的负面影响不容忽视。应该看到，现行产业补贴政策在补贴方式、范围、对象等方面存在诸多问题，需要全面深化改革，进一步改进补贴

* 本文发表于中国社会科学院工业经济研究所《问题与对策》2014年第1期（总第30期），2014年1月16日。

方式，提高补贴的公平性和透明度。

一、当前产业补贴存在的主要问题

（一）补贴覆盖面过宽，结构不合理

近年来，随着财政收入增长，政府用于产业补贴的支出快速增加，已接近千亿元人民币规模，补贴范围覆盖生产、流通、消费各个环节和众多的产业领域。产业补贴规模膨胀意味着大量财政收入集中配置到经济领域，挤占了用于社会发展和民生改善的资金。同时，产业补贴覆盖面过宽、规模过大，势必弱化市场在资源配置中的决定性作用，导致政府决策代替市场选择。再从补贴的领域来看，当前产业补贴仍主要集中于工业，对农业和服务业的补贴力度较弱。2012 年接受政府补贴的十大上市公司中，7 家为工业企业。其中，长江电力获得的补贴最多，凭借电力销售的税项优惠获得了 21 亿元补贴。政府补贴进一步强化了垄断行业投资扩张的固有倾向，进而成为普遍性产能过剩的重要诱因。

（二）补贴刚性增强

产业补贴作为实现政策目标、调节产业发展的有利杠杆，应根据经济形势变化以及产业发展阶段演进，适时做出调整，从而发挥产业补贴支出的导向性、针对性、灵活性和时效性的特点。然而，由于现行补贴制度不健全，一些补贴支出项目只增不减，部分补贴演变为长期财政支出项目，不论是补贴审批部门还是申报申领对象，对产业补贴产生不同程度的依赖，也易使主管部门与受补对象形成串谋，共同操控财政资源，直接影响财政补贴支出的使用效率和公平性。

（三）地方性产业补贴不规范

即使深化政绩考核制度改革，在现行中央与地方分税制下，

面对财政压力，地方政府仍有追求 GDP 的强烈动机，而产业补贴则成为地方政府招商引资、开发项目、发展产业的重要手段。目前，不少地方政府仍大量采用财政直补、税收优惠、融资便利、要素（低价土地等）支持等直接或间接补贴方式，扶持本地产业发展。部分地方性补贴项目不仅背离了国家宏观调控和产业政策的方向，严重影响产业转型升级的总体效果，而且由于地方补贴方式不符合世界贸易组织规则，成为发达国家反补贴的借口。同时，地方补贴预算资金管理不透明。如在地方国有企业亏损补贴的预算管理中，企业亏损补贴一直作为财政收入的减项，直接对企业上缴税收进行退库以抵消产业补贴，这种做法绕过了预算监督程序，缺乏有效评估和监管。

（四）产业补贴过度向国有企业倾斜，中小企业获得补贴难度大

由于现阶段国有企业仍承担大量政策性责任，国有企业一旦发生亏损或面临破产，在预算软约束下，政府通常会对亏损国有企业追加投资、减税或提供各种补贴，而国有企业也会对政府补贴或其他形式的救助形成依赖，导致部分国有企业创新动力不强，市场竞争力羸弱，无法成为真正的市场主体。相比国有企业，中小企业获得产业补贴难度较大。近年来，各级政府出台了不少扶持中小企业的政策措施，有些扶持政策虽然并未设置高门槛，但仍需要企业自行申报和相关部门推荐，因各地区政策和推荐标准不一致，加之中小企业捕捉利用政策信息的能力不足，结果是扶持政策和产业补贴仍难以普遍惠及中小企业。另外，目前政府各类专项补贴基本上按行业管理，但中小企业大多没有直接的上级主管部门，而行业协会和园区对中小企业的管理和服务也比较松散，且补贴申报时间不统一，致使中小企业申报补贴的成本高、周期长，成功率低，影响其争取政府扶持的积极性。

二、当前产业补贴的负面影响

（一）导致市场扭曲和公共资源浪费

政府向企业提供财政补贴，旨在鼓励企业科技创新、技术进步和提升绩效等。然而，在实际操作过程中，尽管政府补贴的确扶持了一些新产品开发力度较高或全要素生产率较高的企业，推动了新兴产业发展，但也通过“深化补贴”保护了部分亏损企业或生产率低、市场竞争力弱的企业。对特定企业和企业的长期保护，损害了市场竞争“优胜劣汰”的机制，而市场扭曲又进一步加剧了公共资源分配不合理，资金使用效率低下。

（二）滋生设租寻租行为

现行补贴机制的突出特点之一是以补贴生产者的选择性补贴为主。在这种补贴机制下，政府部门在选择补贴对象，确定补贴领域、方式及强度等方面具有很大的自由裁量权，这就为官员设租和企业寻租提供了较大空间。为获得产业补贴，企业利用各种手段对政府资源展开争夺，致使企业偏离了创新研发、专注生产的本职，也引发“官商勾结”、合谋骗补、侵占国家财政资金的腐败案例。另有一些经济欠发达地区的地方政府截留中央技术改造、淘汰落后、节能环保、生态修复等专项补贴，直接影响国家产业政策的实施效果。

（三）引发贸易摩擦

随着出口规模和国际市场份额持续扩大，我国遭遇的贸易摩擦明显增加。国际金融危机后，贸易保护主义抬头，世界范围内贸易摩擦加剧。迄今，中国已连续 17 年成为在全球遭受贸易摩擦最多的国家。我国频遭贸易摩擦的原因很多，既有自身原因，也有针对中国制造大规模输出的贸易歧视的结果。长期

以来，一些发达国家无视中国市场化改革的积极成效，始终不承认中国市场经济国家的地位，为我国出口产品成本结构的市场化核算造成了一定的障碍。同时，由于中国政府特别是地方政府扶持企业的方式不够公开、公平、透明、规范，也成为其他国家质疑中国出口产品价格竞争力的口实。目前，中国出口比重占世界总贸易额不到 10%，但遭遇的反补贴案件占到世界的一半。近年来，欧盟、美国政府组成专业贸易调查团队或以学术研究等名义委托国内机构，专门从政府部门、相关机构、国有企业的网站等渠道，收集关于我国各级政府税收优惠、财政补贴、要素支持等补贴政策的证据，被调查的政府部门甚至已深入乡镇级别。美国商务部声称，中国地方政府出台了 4000 多个针对企业或产业的优惠文件，大部分涉及税收优惠。欧盟方面，尽管其成员国对中国产品的倾销问题有不同看法，但就中国产业补贴却达成了一致。欧盟贸易委员会认为对华反补贴至关重要，因为这些案例有助于曝光中国企业获得的不公平竞争优势，包括地方政府提供的廉价土地和融资便利。同时，发达国家行业协会、工会组织和企业也不同程度地参与对中国补贴政策的调查与评估，并将收集的材料报送政府，或以此游说议员，意图影响本国对华贸易政策。在世界贸易组织对我国第三次贸易政策审议中，地方性产业补贴成为主要成员方批评中国贸易政策的靶子。根据入世承诺，最晚到 2016 年，中国“非市场经济地位”将自动失效，届时反倾销将不再是我国面临的主要贸易壁垒，而反补贴有可能成为国外针对中国产品和企业更常用的贸易歧视手段。

三、发达国家产业补贴的经验借鉴

产业补贴在世界范围内应用非常广泛，但为什么中国产业

补贴屡遭质疑和批评，更成为欧美发达国家贸易制裁的对象？要找到这一问题的答案，有必要总结发达国家产业补贴政策的经验，对比中国产业补贴对象、方式以及机制等方面的差别，为进一步规范产业补贴方式、提高补贴使用效率、减少贸易摩擦提供借鉴。

一是立法先行。发达国家产业补贴通常要通过立法的形式确定，而较少依靠行政命令，一方面可以保证产业补贴的长期性，给企业带来稳定的预期；另一方面明确产业补贴的规模、申请程序、补贴方式等具体细则，从而避免实施过程中的随意性，减少甚至避免寻租行为。

二是农业和战略性新兴产业是补贴的重点领域。由于农产品市场供求关系波动较大，农业生产具有大的市场风险。目前，美国、欧盟、日本、韩国等经济合作与发展组织（OECD）国家为保护本国农民利益、促进过剩农产品输出、限制他国产品输入，仍普遍对本国农业和农产品实行多种形式的补贴，世界贸易组织规则对农业领域的补贴也相对宽松。高技术产业和战略性新兴产业是发达国家产业补贴的又一重要领域。由于新兴产业的基础科学研究和共性技术具有公共物品的性质，因而会产生显著的正外部性，兼之新兴产业市场潜力巨大，直接影响一国产业竞争力，因此成为各国产业补贴政策的重点。

三是主要采取普遍性补贴方式。随着经济发展跨越了赶超阶段，日本、韩国等积极实行产业政策的国家相继调整其产业政策的工具。目前，发达国家（包括日本）的产业补贴往往是普遍性的补贴，即产业补贴只选定需要支持的产业，政府并不会替代市场选定被补贴的企业，也不帮助企业设定具体的技术路线。近年来，发达国家在光伏、风电新能源领域同样主要针对最终消费者进行直接补贴，而非重点支持新能源企业。通过