



经济管理学术文库 · 管理类

上海产业政策优化调整研究

——基于供给侧结构性改革的视角

A Study on the Adjustment and
Optimization of Shanghai's Industrial Policy
— from the Perspective of Supply-side Structural Reform

王宏伟 江飞涛 贺俊 李平等/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



经济管理学术文库·管理类

上海产业政策优化调整研究

——基于供给侧结构性改革的视角

A Study on the Adjustment and
Optimization of Shanghai's Industrial Policy
— From the Perspective of Supply-side Structural Reform

王宏伟 江飞涛 贺俊 李平等/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

上海产业政策优化调整研究：基于供给侧结构性改革的视角/王宏伟等著. —北京：
经济管理出版社，2017.9
ISBN 978-7-5096-5372-2

I. ①上… II. ①王… III. ①产业政策—研究—上海 IV. ①F127.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 236518 号

组稿编辑：杨国强

责任编辑：杨国强 张瑞军

责任印制：黄章平

责任校对：王淑卿

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：720mm × 1000mm/16

印 张：8

字 数：90 千字

版 次：2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5096-5372-2

定 价：42.00 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

课题主持人

李 平 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所所长、研究员

课题组成员

- 王宏伟 中国科协创新战略研究院研究员
- 贺 俊 中国社会科学院工业经济研究所研究员
- 江飞涛 中国社会科学院工业经济研究所副研究员
- 黄阳华 中国社会科学院工业经济研究所副研究员
- 董宝奇 中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员
- 张 鑫 国务院发展研究中心创新发展研究部助理研究员

前 言

一、当前上海产业政策存在的不足与面临的挑战

面对经济发展的新常态、新一轮科技革命与产业变革、国际贸易投资的新秩序，以及推进供给侧结构性改革的大背景，传统的产业政策模式正受到严峻的挑战，上海迫切需要优化调整其产业政策模式。

“十二五”期间，上海产业政策主要有产业指南和管理办法、产业发展专项规划、产业发展指导意见、产业结构调整措施、产业调控措施、产业发展专项资金及金融扶持措施、行业准入及监管措施7种类型。从对这些产业政策的梳理看，上海推行的产业政策大致沿袭了两条思路：一是服务“节能减排”，二是大力发展服务业。

“十二五”期间，上海市政府及其有关部门出台了超过200项产业政策文件，根据国内外经济发展环境的变化，主动适应新发展阶段，积极引导产业结构升级，取得了显著成效。然而，上海在产业政策的制定和实施中仍然存在一些不足，有待改进。

一是产业政策制定和实施的统筹协调不足，促进产业发展手段单一；

二是产业政策仍存在明显的选择性，“去工业化”趋势正在强化；

三是产业政策缺乏依据产业发展条件变动而进行的动态调整机制；

四是对产业政策的实施效果缺乏审慎评估；

五是产业政策制定较少考虑政策实施的外部效应，与利益相关方相关的会商和补偿机制不足；

六是产业政策仍偏重行政手段，用政府判断代替市场选择。

从供给侧结构性改革的视角看，上海市的产业政策面临着三个方面的严峻挑战：

第一，从国内看，新发展阶段、新常态和供需新平衡带来了新的挑战。上海在比全国更早迈过中等收入陷阱后仍面临传统增长动能失速和寻找新增长动能的挑战。从供给侧结构性改革角度看，上海的产业政策不应仅仅专注于提升服务业或高技术产业的比重，而应更关注公平市场环境的营造和对竞争的鼓励，从而推动劳动生产率持续改善，同时培育更富弹性和活力的供给结构以应对消费结构的迅速升级。

第二，从国际看，反全球化浪潮、世界经济低迷和国际分工贸易格局的迅速变化带来了新的挑战。为积极引领全球结构性改革及有效应对中国经济转型，2015年，我国提出“一带一路”倡议，上海作为中国最重要的经济中心和交通枢纽也深度参与其中。上海的产业政策面临由局部和区域的视角上升为全球视角的挑战。上海的产业政策应着力于搭建企业“走出去”和“引进

来”所需信息的平台，促进新技术、新管理模式的引进，致力于鼓励企业参与全球竞争和利用全球市场使产业达至规模经济。

第三，从技术冲击看，新技术和工业革命的兴起带来了新的挑战。在技术进步的冲击下，全球经济版图和生产组织方式可能出现重大调整，而这种调整的方向具有高度的不确定性。技术路线未来发展的不确定性对选择性的产业政策提出了严峻挑战。政府代替市场选择和支持某种技术路线的发展蕴含了巨大风险。

二、发达国家实施产业政策推进供给体系提质增效的经验

日本、新加坡、德国等发达国家长期以来在供给侧方面实施了一系列的政策，虽然这些政策在本国被称作供给侧政策，但这些政策在推动国民生产体系质量与效率的长期提升方面卓有成效，是持续增强国家竞争能力的重要举措。日本、新加坡、德国的成功经验，对于当前处于经济新常态背景下的上海而言具有重要的借鉴价值。

这些主要措施有：

第一，让注重“效率与质量”成为国民共识。日本和新加坡通过国民运动转变国民观念，让企业、国民充分认识到持续改善（生产）效率与质量的高度重要性，并成功地让社会各阶层都积极参与到提升生产效率和质量的活动中。在德国，对于技术、效率、品质近乎苛刻的追求，早已深入人心，并成为“德国制造”的灵魂。

第二，设置专门机构助推生产力提升。为帮助企业甚至公共部门持续提升效率与质量，日本与新加坡政府专门设立了特定机

构。例如，日本的科学技术联盟、日本生产力中心与日本管理协会；新加坡的生产力中心、生产力促进委员会。德国虽然没有设立专门助推生产力发展的特定机构，但官方设立的全国性德国技术转移中心，半官方性质的弗朗霍夫协会，德国的工业协会、商会，分别为企业提供技术、政策、科技、管理咨询方面的服务，在一定程度上起到了助推企业效率和质量提升的作用。

第三，尤为重视促进中小企业提升生产率。帮助小企业提升技术能力、管理水平、创新能力与产品质量一直是日本、德国、新加坡政府的一项重要政策。

第四，建设高水平的科技大学与高质量的职业教育与培训体系。日本、新加坡、德国都高度重视产业人才培养和人力资本的提升，并将此作为推动国民经济体系效率提升与生产力水平跃升的极为重要的手段，其成效显著。

第五，实施严格的消费者权益保护制度。日本自 20 世纪 70 年代，德国则在更早实施严格的、全方位保护消费者权益的制度体系，这些制度在倒逼企业持续提升产品质量方面具有至关重要的作用。

功能型产业政策是发达国家供给侧政策的主线。20 世纪中叶后，美、英、西德等主要发达国家并没有放弃产业政策，而是调整了产业政策的类型，即更多地实施功能型产业政策。日、韩两国分别在 20 世纪 70 年代、80 年代逐渐退出了选择型产业政策，取而代之以功能型产业政策。2008 年国际金融危机以来，发达国家实施经济结构调整，在制造业领域强化了产业政策的运用。从典型工业化国家产业政策的设计、政策工具选择和实施机制来看，这些政策基本尊重和承袭了功能型产业政策的内核，即旨在

构筑可持续的政策框架和服务体系为先进制造企业营造有利的商业环境，加强科技基础设施和公共服务建设全方位优化创新、创业环境等间接手段支持产业创新发展，严格限制将政策资源直接导向特定企业和限制竞争的政策措施。

发达国家实施产业政策促进供给侧提质增效经验，为上海优化调整产业政策提供了以下几点启示：

- 一是以功能性产业政策推动供给侧提质增效；
- 二是形成崇尚效率与质量的社会氛围；
- 三是建设完善的生产力促进体系；
- 四是构建全市的中小企业评价系统；
- 五是建立产业技术研究院和全市技术转移中心；
- 六是高度重视产业技术人才和技能人才的培养；
- 七是加快推进消费者权益保护制度改革。

三、供给侧结构性改革背景下上海产业政策优化调整的方向与思路

（一）产业政策优化调整的总体方向

一是以实现创新驱动为纲。产业政策应当旨在促进创新型的投资，而不仅仅是生产性的投资，推进企业以科技创新为核心的全面创新，促进企业无形资产的投资和无形资本的形成和增值，创新政策应当在产业政策体系中发挥统领作用。

二是积极推进供给侧结构性改革。产业政策调整优化既是供给侧结构性改革的重要内容，同时供给侧结构性改革也是未来上

海产业政策调整优化的主要基调。产业政策应当与制度改革协调配套，切实解决制约上海制造业创新发展的深层次制度性问题，充分释放市场的内生活力和上海制造业的内生优势。

三是提高产业政策指向精准度。将产业政策切实导向“新技术”、“新产品”的研究开发，将政策资源导向通用技术和技术融合领域，引导市场向创新型而不是生产型领域的投资，是提高上海产业政策精准度的关键。只有将针对新兴产业的结构扶持政策指向通用技术和技术融合，才能使新兴产业的发展最终走出“重复引进和产能过剩”的怪圈。

四是结构性政策与功能性政策全面推进。在优化结构性产业政策对推进创新发展作用的同时，通过完善公共服务体系和技术创新体系，切实提高企业自身的创新能力和合作创新、开放创新能力。产业政策的本质是要将解决激励问题的结构性政策与提升能力的功能性政策（主要是公共服务体系建设）有机结合，相互促进。

五是稳增长政策和调结构政策协同优化。在经济增长压力持续加大的情况下，通过保持适度宽松的财政政策，为产业转型升级创造良好的宏观环境，同时通过优先推出、重点推出既有利于保增长又能够促进调结构的产业政策，实现稳增长和调结构的协调推进；同时，稳增长不能破坏产业调整演化的内在机制和规律，产业增长政策要让位于产业发展政策。讨论上海制造业转型升级另一个无法回避的问题是经济增长速度与转变经济发展方式的关系问题。

还需要指出的是，制造业是决定一国和地区长期增长潜力的复杂能力的产业载体，上海产业政策应超越第二、第三产业孰重

孰轻之争，以推进制造业创新发展为根本目标之一，加快上海制造业转型升级应该成为未来上海产业发展的主基调；相应地，产业政策的基本取向也应适时从过去以促进制造业做大规模转向切实提升制造业的创新能力特别是原始创新能力方面。

（二）上海产业政策优化调整的基本思路

一是完善公共科技服务体系，弥补制造业创新体系“短板”。从建设更加独立的上海张江综合性国家科学中心和国家实验室、建设全市层面的共性技术研发机构和完善技术扩散机制三个层面着手，完善上海制造业科技服务体系，弥补制造业创新体系的“短板”。

二是构建产业政策工具组合，避免政策选择从一个极端走向另一个极端。根据不同的结构性产业政策工具适用的具体情境，灵活地选择政策工具组合，有效发挥不同政策工具的互补性，而不是过度依赖财政补贴等个别政策工具，是完善上海产业政策工具体系、提高政策科学性和有效性的重要内容。

三是从消费者权益角度制定标准，形成标准倒逼质量提升的机制。以消费者权益倒逼企业技术标准提升，以标准提升倒逼产品质量提升，是上海制造业转型发展的重要机制。

四是切实加强知识产权保护，从根本上激发小微企业和创新创业活力。形成强有力的知识产权保护是实现创新者赚钱效应、驱动制造业转型升级最有力的制度工具。知识产权保护是激励创新的最市场化的、最有效的、成本最低的制度安排。知识产权保护最大的价值不在于保护大企业，而在于真正激发一大批创新型中小企业和高技术创业企业的形成。

五是加强企业信用假设，降低企业融资与社会化管理成本。企业信用体系建设的作用是为将社会资本引导到创新型的企业提供制度基础。关键是切实消除政府部门和垄断部门之间的行政壁垒，实现“信息孤岛”之间的共享互通。与此同时，加强职业经理人信用体系建设，为大量面临接班问题和社会化管理问题的民营企业提供社会化管理和治理的信用基础，促进民营企业二次创业和转型发展。

四、优化调整产业政策的建议

以功能性产业政策优化调整上海市产业政策框架体系。当前，上海以选择性产业政策为主导的产业政策框架体系已不能适应经济新常态以及新一轮产业变革的内在要求，迫切需要将产业政策的重点转移到“为促进技术创新、产业发展与竞争力提升创造有利的市场制度与市场环境”方面。同时，全面深化体制机制改革也需要产业政策由“积极干预”向“加强服务”转变。还需要进一步支持实施以功能性产业政策是推进供给侧结构性改革的内在要求。功能性产业政策应该成为推动供给侧结构性改革进而促进产业转型升级的重要工具。这些都要求上海转为实施以功能性产业政策为主体的产业政策框架体系。构筑功能性产业政策的关键在于理顺市场与政府的关系。对于当前中国及上海而言，构建功能型产业政策，就是要从政府替代市场、干预市场的政策模式，转到增进与扩展市场、弥补市场不足的政策模式上。

为了加快推进供给侧结构性改革，更好地促进上海产业发展与升级，上海应着力优化调整现有产业政策体系，构建实施“以

功能性产业政策为主导，在战略性领域辅之以精巧设计、审慎且有限干预、更多地采用功能性政策工具的结构性政策”。具体政策建议如下。

（一）完善产业发展市场制度与优化产业发展环境

首先，完善市场制度与市场环境，充分发挥市场机制的作用。要加快建设与完善市场法制体系，上海在不与现行国家法律抵触的情形下，利用地方立法权，在消费者权益保护、反不正当竞争、公平竞争审查、反行政垄断等领域补充完善相关制度，并进一步规范和完善相应法律的执法体系。完善知识产权保护相关法律体系及其执行机制，以法治建立起严格保护知识产权的长效机制，鼓励并大力支持本地企业利用法律手段维护自身的知识产权。要全面落实和完善负面清单管理，进一步减少行政审批与行政干预。大幅度减少针对企业的非税收收费，降低企业税费负担。其次，建立公平竞争的市场环境。要加快调整产业政策取向，放弃选择性的产业政策。要公平市场准入，完善保护公平竞争环境的法制环境。要公平税负与企业社会责任。

（二）大力发展促进产业发展与创新的公共服务体系

逐步将产业政策资源导向帮扶企业提升技术创新能力和市场竞争能力的公共服务体系建设方面上，既是供给侧结构性改革在产业政策领域的贯彻和深化，也充分体现了后工业化时期上海产业转型升级的内在要求。上海要加快独立的国家实验室建设、共性技术研发机构、技术扩散机构和机制以及综合性中小企业服务机构建设。同时，还应优化公共服务机构的治理模

式与营运机制。

（三）优化产业组织与产业生态系统。推动各类技术创新主体的合作，完善产业创新生态

在完善研究型大学和公共科研机构学术研究机制及共性技术开发、管理机制的基础上，加强企业在前沿技术领域的战略部署和项目组织能力。

政策资源配置的重点逐渐由大企业向高技术小微企业转变。借鉴美国和日本 SBIR 项目的经验，按照技术创新生命周期采取分阶段、竞争性、差异化的创新支持方式。

培育产业生态还需构建顺畅的退出机制。一方面要做好援助退出工作，重点做好过剩产能调整中的失业人员的社会保障工作；另一方面做好辅助升级工作，积极支持传统产业企业（尤其是中小企业）对职工进行职业培训，提高劳动者技能，并支持企业组成技术创新与管理创新联盟。

（四）推动制造业与服务业融合发展

对上海而言，制造业与服务业融合发展既是制造业向高技术、高附加值环节转型升级的内在需要，也是大力发展现代生产性服务业的内在需要。

做好顶层设计，建立健全机制。制定《上海市产业融合发展中长期发展战略》，加强产业融合发展运行分析和监管，充分发挥经信委和行业协会的沟通、协调作用，形成产业融合发展的整体氛围。

完善政策体系创造制造业和服务业融合发展的良好生态。建

立一体化的产业政策体系，消除服务业和制造业之间在税收、金融、科技、要素价格之间的政策差异，降低交易成本，制定相互协调融合的行业监管、支持政策，形成合力。

加快生产型服务业功能区和公共服务平台建设。加快建设研发设计、物流服务、质量检验检测认证、市场营销、供应链管理 etc 生产性服务公共平台。

完善产业融合项目的产业投融资服务体系。

（五）高度重视先进制造业的发展

先进制造业的发展，一方面为现代服务业的发展、技术进步与创新提供了重要的技术支撑；另一方面先进制造业发展为现代服务业的发展提供了重要的需求空间。在新一轮工业革命中，发达工业国家的政策目光都不仅瞄准技术创新本身，而且高度重视互补性的经济条件和制度建设，精益（先进）制造能力通过终身学习制度建设提升产业工人的技能和知识水平，通过先进制造技术研究所或产业联盟建设加强共性技术的供给，是这些互补性经济条件与制度建设的最为重要的构成。因而，上海应高度重视先进制造业的发展、高度重视先进（精益）制造能力的提升。

加快制定实施上海的“先进制造技术突破和应用计划”，加快推进先进制造技术的推广和扩散。以现代“母工厂”建设为抓手，推进上海先进制造技术和设备应用能力的提升，以及现代生产管理方法的改进与创新。协同推进战略性新兴产业的培育与先进制造技术的发展。

（六）建设技术创新国际合作平台

建设“国家科技创新国际合作示范基地”可按照“互利共赢、市场主导、全面创新、以人为本和绿色低碳”的原则，着眼于促进高水平的科技创新国际合作，借鉴以市场机制为主导的科技创新模式，完善上海区域创新体系和创新生态，成为上海核心功能优化升级的一个新范本。营造面向全球小微企业创业创新发展需求的环境，打造多层次、全方位的国际合作对接平台，建设国际化创新体系、服务体系和全面提升上海整合利用全球高端要素的能力。

（七）探索多元区域合作，推动长三角产业协同发展。上海产业的转型升级与优化调整，必须以长三角地区产业协同发展为基础

上海则可按照利益共享的原则，与长三角市（县）合作开发、建设高水平的工业园区，围绕工业园区建设，加强高技术成果的产业化能力特别是规划生产能力和产业配套能力，加快传统产能的转移。通过积极发展飞地经济，一方面有效解决上海工业发展面临的土地、资源、环境、物流和人口问题；另一方面促进长三角产业的协同发展。在上海设立“研发飞地”，吸引江苏、浙江及所辖各级政府帮助当地企业在上海设立研发中心，加快壮大上海总部经济及科技创新中心的发展，同时增强江苏和浙江企业、产业的研发能力和技术能力，促进上海科技成果在江苏、浙江两地的转化。

目 录

第一章 上海市产业政策回顾与当前面临的挑战	001
第一节 “十二五”时期上海市产业政策回顾	001
一、产业指南和管理办法	002
二、产业发展专项规划	004
三、产业发展指导意见	006
四、产业结构调整措施	009
五、产业调控措施	011
六、产业发展专项资金及金融扶持措施	015
七、行业准入及监管措施	025
第二节 上海市产业政策中存在的问题	027
第三节 当前上海市产业政策面临的挑战	
——基于供给侧结构性改革的视角	037
一、供给侧结构性改革的意义	037
二、供给侧结构性改革视角下的上海市产业政策 面临的挑战	044