

建设现代化产业体系要抓好“五个坚持”

□ 李晓华



现代化产业体系是现代化国家的物质技术基础，是全面建设社会主义现代化国家的重要支撑。习近平总书记在主持召开二十届中央财经委员会第一次会议时强调，建设现代化产业体系要做到“五个坚持”，即要“坚持以实体经济为重，防止脱实向虚；坚持稳中求进、循序渐进，不能贪大求洋；坚持三次产业融合发展，避免割裂对立；坚持推动传统产业转型升级，不能当成‘低端产业’简单退出；坚持开放合作，不能闭门造车。”建设现代化产业体系需要推动产业结构、技术水平、产品质量、经济效益、绿色低碳、空间布局等方面向高水平升级，但是也要注意与我国面临的国际环境、所处的发展阶段、拥有的资源禀赋、设定的发展目标等方面相适应。加快建设现代化产业体系是高质量发展的必然要求，具有重大的现实意义。

要坚持以实体经济为重，防止脱实向虚

实体经济是现代化产业体系的主体，既包括农业、采掘业、制造业、电力热力燃气及水的生产和供应业、建筑业等物质产品生产部门，也包括批发和零售、交通运输仓储和邮政、住宿和餐饮、通信、软件、互联网服务、科学研究等服务业部门，这些产业部门一起为整个经济生产活动的开展和居民生活提供必需的物质和精神产品。其中，制造业是实体经济的核心，要高度重视制造业的发展并不断提高其发展质量。第一，制造业是立国之本、强国之基、富国之源，世界经济强国都有强大的制造业作为支撑。反之，过早地去工业化导致了拉美等国家落入“中等收入陷阱”，制造业过度的离岸外包也损害了发达国家的创新能力、削弱了其在高技术产业的国际竞争力。第二，在当今逆全球化思潮抬头、单边主义保护主义明显上升、全球产业链供应链重构的国际环境下，保持产业链供应链的顺畅运转，保障产业链安全，必须要有包括制造业、软件、信息技术服务业等在内的强大的实体经济作支撑。第三，当前新一轮科技革命和产业变革深入推进，不断涌现出颠覆性的技术，随着这些技术的成熟、商业转化和扩散渗透，催生新产品、新技术、新模式、新业态，不但形成新的产业部门，而且使既有产业发生深刻变革，也成为后发国家实现换道超车的机会窗口。新一轮科技革命和产业变革的领域包括生命科学、信息技术、新能源和低碳、新材料等，均属于实体经济部门，因此，抢抓新一轮科技革命和产业变革机遇，必须要有实

体经济部门的支撑，也要加快实体经济部门的更快更好发展。第四，资产泡沫的膨胀还会推高实体部门和居民的杠杆率，挤压居民消费和企业投资，加大经济持续健康发展的风险。

坚持稳中求进、循序渐进，不能贪大求洋

现代化产业体系的构建既涉及产业结构的优化升级、产业链价值链分工地位的提升、绿色低碳化水平的改进等多个方面，又需要要素禀赋结构的改变、基础设施的完善、创新能力的提升等深层次要素的支撑，这是一个长期的过程，不是一蹴而就的。如果贪大求洋，脱离实际地大干快上，一方面国内的支撑条件不具备，另一方面也会由于产业结构与资源禀赋相背离，造成生产出来的产品和服务不具有竞争力和经济效益。虽然从短期看产业结构有所优化改善，但是会损害经济发展的后劲。例如，新中国成立后采取的重工业优先发展战略虽然在较短时期内建立起相对完整的工业体系，但是也造成轻重工业失衡而难以持续的局面。相反，改革开放之后采取轻工业优先发展战略，符合我国的比较优势，实现了经济的高速增长。因此，总体上看，建设现代化产业体系要坚持稳中求进、循序渐进的原则，久久为功，使产业结构与我国的资源禀赋同步推进升级。但是也要看到，我国是一个幅员辽阔的大国，各地区间经济发展不平衡，要素禀赋具有很大的异质性，因此循序渐进并不意味着各地区齐头并进。经济发展水平高、科技和创新资源丰富、产业基础好的一些地区和城市可以在战略性新兴产业、未来产业领域率先发展，为我国现代化产业体系开辟若干新赛道，并进而带动其他地区产业融入新兴产业的产业链，通过先进带后进，加快我国现代化产业体系的构建。

坚持三次产业融合发展，避免割裂对立

三次产业的划分是在工业经济时代根据经济活动对象和产出的特征，对同类生产活动进行的分类。实际上，三次产业之间存在紧密的联系，特别是随着新技术的应用、新需求的出现，三次产业呈现不断深化融合的趋势。从投入看，三次产业来自本产业之外的投入持续增加。比如，农业大量使用工业部门制造的农业机械、化肥、农药与服务业部门的互联网服务；制造业使用的通信、软件、互联网服务、物流、金融等各种投入持续增加；服务业也通过大量使用制造业部门提供的生产设备提高了资本密集度和自动化程度。从生产过程看，三次产业的生产方式相互渗透。例如，在农业领域，工厂化农业

蓬勃发展；服务业通过数智化升级，实现知识的复用和自动化操作，规模经济性获得显著提高；制造业向“小单快反”甚至个性化定制转变，这是服务业曾经最显著的特征。在产出形态上，三次产业呈现业态的融合。农业与旅游相结合形成农业旅游，有学者认为未来的农业是一二三产高度融合的“六次产业”；制造企业从生产和交付产品转变为越来越多地依托产品向用户提供各种增值服务，即呈现出制造业服务化的趋势；许多典型的服务企业也跨界进入制造业进行产品的开发和制造。因此，可以看到，在产业融合发展的趋势下，现代化产业体系已经成为由一系列产业部门有机联系、功能互补而形成的复杂生态体系。构建现代化产业体系，不能片面地追求哪个产业门类的快速增长及其在国民经济中比重的提高，而是要通过产业有机融合，增强产业竞争力和产业链韧性，提高整个经济的增长速度和增长潜能。

坚持推动传统产业转型升级，不能当成“低端产业”简单退出

资源型产业、劳动密集型产业等传统产业在我国产业结构中占有很大比重，在支撑和稳定经济增长、吸纳就业等方面发挥着重要作用。更为重要的是，我们需要认识到传统产业不等于“低端产业”“落后产能”，不能简单一退了之。首先，高技术产业和新兴产业的培育壮大是一个渐进过程，非一日之功，如果传统产业过快退出而中高端接续产业没有发展起来，就会出现产业“空心化”，因此，产业结构的转换和升级要以稳定传统产业的发展为前提。第二，只有“夕阳产业”而没有“夕阳产品”，传统产业通过在产品设计、生产流程、品牌形象、环境友好等方面的提升，也能转变为中高端产业，适应要素禀赋的变化和消费水平的提高。例如，同为服装行业，法国、意大利的时装业拥有许多高端品牌，具有很高的附加价值。第三，传统产业通过延长产业链可以转变为高技术产业和新兴产业。例如，钢铁行业普通的线材产能可以升级为更高技术含量和附加值的车用板材、特种钢；磷矿可以通过产业链延伸加工成磷酸铁锂正极材料和六氟磷酸锂电解液，进入战略性新兴产业领域。第四，许多传统产业是国民其他行业发展的基础，没有电力、石化、化工、钢铁、有色等基础性行业，下游产业的发展就会失去产业配套基础，造成生产成本高，供应链反应速度慢、缺乏国际竞争力等问题。第五，一些传统产业在保障国家安全方面发挥着重要的作用。例如，作为重要防疫物资的医用口罩

的生产就离不开石化、纺织、服装等传统产业的支撑。

坚持开放合作，不能闭门造车

坚持对外开放是中国“经济奇迹”的重要经验。新中国成立之初，我国通过由苏联引进的156项重大工程，在较短的时间内形成了较为完整的现代工业体系。改革开放后，我国通过大量吸引外资带来经济发展的紧缺的资金、技术和现代化管理，发挥劳动力充裕和成本低的优势加入全球分工体系，实现了纺织服装、电子装配等劳动密集型产业的高速增长，为我国产业向资本、技术密集型升级积累了资金、技术和人才。20世纪80年代以来，通信、航运技术的进步带来通信成本、运输成本的显著下降，世界产业分工从产业间的水平分工转向产业内、产品内的垂直分工。各个国家按照资源禀赋参与到价值链相应环节的分工，由此形成各国间“你中有我，我中有你”的相互依赖关系。尽管国际地缘政治变化、世纪疫情冲击推动产业链价值链从效率优先转向效率与安全并重，发达国家和跨国公司推动供应链多元化、本土化和近岸化，但开放仍是当今世界的大趋势，建设现代化产业体系必须坚持开放合作。首先，对于我国来说，产业技术水平总体上仍然低于发达国家，在许多产业链环节存在短板和弱项，只有积极参与国际分工，才能整合全球最优资源，生产出最具竞争力的产品。“闭门造车”、建立一套封闭的生产体系，会造成先进技术和产品供给不足等，从而影响产业效率和国际竞争力。其次，我国发展战略性新兴产业、培育未来产业，只有通过开放合作形成世界各国的合力，才能加快技术迭代升级和市场规模的扩大。第三，随着我国产业竞争力的提高，已经具备了更好地走向国际市场的实力。扩大对发达国家的出口、深入推进“一带一路”国际产能合作，能够为我国产业发展拓展更大的市场空间。当然也要注意，过度依赖国际市场可能会存在较大的产业链供应链安全风险，因此构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局就成为我国开放合作的基本遵循，即一方面要补上产业链供应链的断点、短板和薄弱环节，扩大内需，提升产业国内大循环的能力和水平；另一方面要“引进来”“走出去”并重，更高水平利用外资，参与全球产业链价值链分工，扩大对外投资的规模和水平以及提高中国产品和服务的出口竞争力。

（作者系中国社会科学院工业经济研究所研究员）

党的二十大报告提出，优化民营企业发展环境，依法保护民营企业产权和企业家权益，促进民营经济发展壮大。近日，《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》发布，提出要坚持“两个毫不动摇”，建立市场化、法治化、国际化一流营商环境，优化民营经济发展环境。营商环境是推动高质量发展的关键因素，不断优化营商环境，提高营商环境水平，应懂得“软硬兼施”。

在市场经济条件下，企业投资是以能够赚取净利润并实现利润最大化为目标。企业投资能否赚取利润、赚取多少利润，既取决于企业所提供产品或服务的价格和数量（收益），也取决于企业为生产和销售产品所需要支付的成本，而这种成本既包括直接的生产成本，也包括间接成本，如在购买原材料环节、生产环节和产品销售环节中发生的各种交易费用。企业在生产中的投入和产出主要是由技术条件所决定的，对于一个国家或地区来说，这种技术条件可以假定为外生的，即所有的投资者在所有的地方进行投资生产时都是相同的。但是，投资者在不同国家或地区投资时的难易程度（或方便程度）、在购买原材料和各种投入品时的难易程度、在产品销售时的难易程度以及生产过程的难易程度，都意味着投资者在投资或生产经营过程中的成本，虽然不构成直接投入要素的成本，但是会直接决定或影响投资者能否获得利润、获得多高的利润等。投资者在资金有限的条件下，在不同的地方配置资金也就表现为对投资地点的选择。一个国家或地区能够为投资者带来的利润越高，就会有越多的投资者、越多的投资，从而该国家或地区的经济就增长越快、发展越快。

营商环境是一个综合的概念，可以从多维、多层次进行考察。营商环境既包括硬环境，也包括软环境。所谓硬环境，就是能够看得见、摸得着的外部环境，比如道路、水、电、网络等各种样的基础设施；所谓软环境，主要是包括法律、文化、政策、习俗等各种看不见、摸不着，但是又直接影响投资者成本或者影响投资者对未来不确定预期的因素。硬环境非常重要，比如稳定的电力供应是所有现代化工厂的基本条件，所以世界银行在营商环境的十大一级指标中有一个就是“获得电力”，而在修改之后的营商环境一级指标中采用的是“公共服务连接”，包括水、电、互联网等基础设施。硬环境由于能够看得见、摸得着，所以其完善相对比较容易，四是有利于投资或经商的地方修建道路，在电力供应不稳定的地方通过架设电网等得以解决。在很多情况下，硬环境主要还是技术和资金的问题。通常情况下，只要资金到位，基础设施的问题基本上都能够得以有效解决。

软环境更加重要。无论是世界银行原来的营商环境指标还是后来的营商环境指标体系，基本上都是软环境方面的，甚至是可以被视为硬环境的“获得电力”或者“公共服务连接”也有很大一部分是属于软环境的内容。所有这些方面都可以概括为“制度”因素，包括政策、法律等方面。一是是否存在相应的制度，二是制度是如何规定的，三是制度能否有利于投资者或经商，四是有利于投资或经商的制度能否得到有效实施。以上这些方面都是与“人”相关，与所有这些方面相关的成本也都可以归结为交易费用。

企业能否开办、开办需要哪些环节、在各环节办理中是否存在障碍、各环节办理完成需要提交哪些材料、需要多长时间，这是营商环境中最基本的方面。有许多研究表明，很多发展中国家企业开办所需要的时间很长，甚至长达数年、数月之久。投资者在没有更好选择的情况下可能会在这样的国家或地区投资，但是，如果存在一个相对容易开办企业的国家或地区，那么在其他条件相同的情况下，投资者当然会选择开办企业手续简便、耗时间少的国家或地区。中国无论是从全国总体上还是各地来看，企业开办的手续大幅度缩减、手续提交越来越方便，手续处理的速度也在不断加快，为此所耗费的时间已大幅度下降。

在企业开办的过程中，经营场所、各种生产要素、服务或条件能否顺利获得，以什么成本获得，显然会直接影响到投资者的成本。比如，像水、电、互联网等公共服务虽然主要是资金投入的问题，但是在一个国家或地区建立起这些公共服务条件之后，能否顺利接入到企业、以什么价格提供、能否稳定提供就不仅仅是技术或资金的问题，其很大程度上是政策或制度的问题，因为很多国家或地区通常会以自然垄断的形式提供这些公共服务。政府对提供方服务质量、价格等的监管水平将直接决定其提供服务的质量和价格。再比如，企业在开办过程中能够获得及时、有效、低成本金融服务至关重要，既包括存贷款等资产负债业务，也包括资金结算等中介业务。良好的金融服务既是金融部门自身发展的内在要求，也与政府对金融部门的监管政策等密切相关。

在企业经营的过程中，劳动力是最基本的生产要素。企业能够及时获得符合自身需求的劳动力不仅取决于劳动力的供给，也取决于是否存在高效的劳动力市场。高效的劳动力市场不仅能够降低供求双方之间的信息不对称，而且对供求双方进行监管，既有效保护劳动者的权益，又能够保证企业不会因为过分保护劳动者权益而遭受损失。高效运行的劳动力市场也是一种公共产品，不仅需要政府提供，而且需要政府对其运作进行有效监管。

企业产品和服务能否销售出去，以什么样的价格销售出去、能否以相对稳定的价格销售出去与市场的竞争程度密切相关。对于市场经济条件下的绝大多数经营主体而言，它们需要的是公平竞争的市场环境，也只有公平竞争的市场环境才能够保证正常条件下的投资获取利润。公平竞争的市场环境既需要法律制度作为保障，也需要良好的法治精神以及执法部门的有效执法。

优化营商环境不仅仅体现在法律、政策的建立和完善，更重要的还在于执行和实施。无论什么样的法律、政策都不是“尽善尽美”的，这至少包括两个方面的原因：一是科学技术在飞速发展，不断变化，各种各样的新问题层出不穷，有很多是法律或政策的制定者没有想到的；二是法律和政策的制定也都是有成本的，无法事无巨细地把所有问题和情况都考虑在内。另外，人们的认知是有限的，并且存在差异。对于同样的法律、政策，不同认知水平的人对其含义的理解是存在差别的，这就使得各种法律和政策的实施并非完全都是一致的，就像全国性的法律和政策虽然相同，但是各地实施并不完全相同一样。另外，各地方的政治生态、文化、习俗或惯例等非正式的、不成文的制度，也可能影响到法律、政策的实施和执行，降低其效率，使得本来高效的法律、政策无法发挥应有的作用。因此，各地营商环境的提高和完善，不仅要加强法律法规政策等有形制度的建立和完善，还要通过教育、学习等各种方式推动非正式制度的变化，特别是人们观念的变化。

（作者系山东大学经济研究院教授、博士生导师）

扎实推进国企改革深化提升

□ 谢素娟

国有企业是推进中国式现代化的重要力量，打造现代新国企是建设现代化产业体系、推动高质量发展的必然要求。2020年6月30日，习近平总书记亲自主持召开中央深改委第十四次会议，会议审议通过《国企改革三年行动方案（2020—2022年）》，正式拉开了国企改革三年行动的大幕。三年来，各地各部门和广大国有企业扎实推进国企改革三年行动，为新一轮深化国企改革奠定了坚实的基础。习近平总书记强调，国企改革三年行动已见成效，要根据形势变化，以提高核心竞争力和增强核心功能为重点，谋划新一轮深化国有企业改革行动方案。

国企改革三年行动取得哪些成效

国企改革三年行动的具体方案主要从建设中国特色现代企业制度、加强党的领导、推进混合所有制改革、提升国资监管和优化国资布局、完善激励与约束机制等几个方面着力推进改革的步伐。

首先，在国企改革中推进中国特色现代企业制度这项行动方案，本质上涉及进一步深化国企改革的公司治理改革。公司治理是所有经营者的一种监督与制衡机制，划分企业各利益相关者之间权利、义务和责任的一种制度安排。其目标是保证股东利益最大化，防止经营者对所有者的利益的背离。在国企改革三年行动中，国企治理机制的重大完善工作包括将党的领导嵌入公司治理中以及优化股权、分类推进国有企业股权多元化。其中，党的领导嵌入国企公司治理架构包括将党的领导纳入公司章程，建立双向进入、交叉任职的领导体制，建立国企党委（党组）研讨重大问题的“前置程序”，完善重大事项决策的权责清单和前置研究讨论重大经营管理事项清单。以党的领导为重要特征的中国式国企治理架构打破了传统公司治理架构の設定，强调党的领导核心引领国企的高质量发展。与此同时，ESG（环境、社会责任与治理）、女性董事等热点话题也逐渐进入国有企业治理框架的体系。

第二，国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制度的重要实现形式，因

此，国企混改有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力。同时，混改也是推进国企股权多元化、完善国企治理结构的重要途径。以往的混改大多停留在“混股权”，没有深入到“改机制”，很难切实地促进国有资本的保值、增值以及国企竞争力的提升。针对上述问题，国企改革三年行动主要推动以下混合所有制改革：一是引入非国有资本等战略投资者，对国企股权进行合理配置，既保证非国有资本能在重大决策中发挥作用，又保证国有资本相对控股股；二是针对科技型国企，重点推行股权激励、员工持股计划等，促使员工积极参与企业治理、激发企业活力。

第三，在国资布局优化和结构调整方面，由于前期国有经济布局缺乏统一的规划，重复建设的国企数量多，造成企业间无序竞争、投资领域分散、核心竞争力不强的问题。国企改革三年行动中优化国有经济布局和调整的重点工作主要包括推进国有资本向基础性、保障性、战略性新兴产业集聚；清理退出低效无效资产和不具备优势的非主营业务；构建区域产业发展生态，带动地方产业发展，推动区域产业升级。

第四，国资监管是国企改革的重要内容。一直以来国有资本所有者由不同的部门分别代表，例如财政部和国资委都在管理经营国有资产，不同层级的行政区划管辖内都是不同政府部门管理国有资产，这样就导致了“九龙治水”的局面。为了解决“政企不分”“政资不分”的问题，一些学者指出应架构三层国有资本管理模式，将政府与企业的直接对接改为在中间再设立一层国有资产产权经营机构，这个机构对上是由政府进行授权经营，对下则是作为企业的控股公司。这种框架从职能上明确了国有资本授权经营体系的各部分具体职能，并通过股权投资等方式进行国有资本的布局，实现国有资本的“有进有退、合理流动”。

第五，在国企高管激励与约束方面，国有企业往往具有多任务特征。除营利之外，国企负责人承担着更多的社会责任。在设计国企高管激励契约和业绩考评体系时，对某一方面的过度激励都可能导致激励本身的扭曲和低效。国企改革三年行动以来，国企稳慎开展企业中长期激励工作，并取得了阶段

性的效果。现有国有企业中长期激励除集体企业外，覆盖较为全面。

国企改革深化提升如何更好发力

党的二十大报告明确指出，要“深化国资国企改革，加快国有经济布局优化和结构调整，推动国有资本和国有企业做强做优做大，提升企业核心竞争力”“完善中国特色现代企业制度，弘扬企业家精神，加快建设世界一流企业”。与党的十九大报告对国企改革的要求相比，未来国企改革的目标更聚焦新型举国体制下发挥国企的领军作用以及提升国企的核心竞争力。

面对复杂的国际国内形势，国企改革要从“国企思维”向“国家思维”转变。笔者重点从国资国企在引领高新技术产业、深化国企激励改革提升国企创新的具体实现路径和潜在难点作出以下几点思考：

首先，在高新技术产业引领方面，“国资委—国有资本投资运营公司—国有企业”的三层国资监管制度框架为促进产业集群创造了新的契机。“两类企业”（国有资本投资、运营公司）改革的一大规划是通过控股、持股向前瞻性战略性新兴产业集中，促进高新技术产业的发展。以推动可持续性和绿色技术创新为例，构建资本市场导向的绿色技术创新体系是促进企业积极进行绿色创新的重要手段和制度保证。“两类企业”集中控股、持股环保类企业将显著提升国有资本共同持股环保类企业的比例。共同持股是指同一大股东持有某一行业多数企业的所有制结构。共同持股的现象在北美等资本市场较为普遍，而在我国尚处于发展阶段。从理论上来看，共同持股的所有制结构挑战了传统所有制理论：当同一股东为多个企业、甚至是竞争性企业的大股东时，其倾向于提升整体投资组合企业的利润，而非单个企业的利润，因此，共同持股的股东可能不会聚焦单个企业的利润最大化，从而导致单个企业市场竞争力下降。而市场



扫码关注
山东深观察



扫码看
理论周刊专题