

讲演 1；

# 中国制造业的战略选择

国家工业和信息化部副部长 苏 波

中国要从制造大国转变为制造强国，应在发挥传统比较优势的同时，努力培育基于科技创新和人力资本的新竞争优势，推动产业结构升级

中国制造业到了转型升级的关口。

经历了 30 多年的高速发展，中国制造业依靠低成本和廉价劳动力的时代结束了。无论是欧债危机和发达国家重回制造业的外部压力，还是中国经济发展的内在规律，都决定了中国制造业必须寻找新的增长方式。

根据中央的战略部署和国家工业和信息化发展的客观要求，我们应当坚持走中国特色新型工业化道路，按照构建现代产业体系的本质要求，围绕转型升级的关键要素，加快转变制造业发展方式，创造中国制造业的新一轮增长。这是中国制造业必须的战略选择。

## 外部的双重压力

发轫于欧洲的欧美主权债务危机，近两年来逐步由冰岛、希腊等边缘国家向意大利、法国等核心经济体发展。2011 年 8 月，标准普尔下调美国长期主权信用评级。欧美主权债务危机愈演愈烈，并由经济领域向社会、政治领域蔓延。此次危机是国际金融危机的延续和深化，是西方国家多年来经济虚拟化、产业空心化，长期推行赤字财政、高福利制度以及举债消费的结果。它打破了旧有的世界经济循环体系，促使西方国家反思和调整发展理念，推动全球经济治理模式深刻变革。

在此背景下，中国制造业面临着一系列的严峻挑战，主要表现在：

一是全球经济下行压力加大，复苏前景存在较大不确定性。主权债务危机引

发了国际金融市场和大宗商品市场的急剧动荡,并进而冲击到国际贸易和各国实体经济部门,发达经济体和新兴经济体的经济增速都出现了一定程度的回落。欧美等国失业率居高不下、消费信心严重不足、经济政策陷入两难境地,短期内难以出现强劲复苏的势头。新兴经济体通胀压力上升,纷纷实行紧缩政策,增长势头有所放缓。总的来看,全球经济复苏前景充满了不确定性,一些风险因素正在累积之中。

二是国际市场需求放缓,贸易投资保护抬头,中国制造业出口环境趋向恶化。短期来看,欧美等国消费者信心不足产生的需求下降,将直接影响中国工业品出口。2012年1月,我国出口额同比下降0.5%,是自2009年12月份以来出现的首次负增长。长期来看,经历此次危机,曾为中国制造业快速发展提供支撑作用的国际贸易大好局面有可能逆转,这对中国制造业发展的市场空间、出口模式、技术能力等提出了严峻挑战。为走出困境,欧美等国除采用传统贸易保护手段外,还通过“碳税”、劳工标准、社会责任等新规则来加强对国际产业竞争主导权的控制。这些新规则在一定程度上已成为某些发达国家削弱发展中国家工业品出口竞争力、遏制新兴国家崛起的有力武器。在此背景下,未来全球产业竞争将呈现更为复杂的形势,中国制造业发展将面临重大挑战。

三是中国的通胀压力将会长期存在,宏观调控对制造业发展的影响存在较大不确定性。发达国家为刺激经济大量发行货币,推动全球流动性泛滥,进而向中国传导,产生输入型通胀压力。与此同时,中国内部劳动力成本上升、原材料价格上涨也将加大成本推动型通胀压力。两者形成的叠加效应,使得中国必须在一个较长时期内时刻对通胀保持足够警惕,宏观调控的回旋空间比较有限,货币信贷政策取向在较多情况下会从紧,对实体经济和制造业发展将产生长期影响。

四是国际产业格局深刻变革,重大科技创新的机遇稍纵即逝。当今世界新一轮科技创新正在加速推进,信息、生物医药、新能源、新材料等领域处于革命性

突破的前夜。各国间围绕科技、产业制高点的竞争日趋激烈，发达国家加大对节能环保、新能源、信息、生物等新兴产业的投入与扶持；各新兴经济体也加强新技术新兴产业战略部署，努力抢抓机遇。在此过程中，跨国公司利用全球化生产组织优势，控制全球供应链体系，牢牢掌控产业价值链高端环节，对中国等发展中国家试图走出“低端锁定”带来较大制约。

同时，发达国家开始重新认识到制造业的价值，采取措施推动制造业的回归与复兴。国际金融危机后，发达国家开始反思虚拟经济过度发展的弊端，认识到经济增长必须建立在实体经济健康发展的基础之上，而夯实实体经济基础，首要的就是振兴制造业。由此，发达国家纷纷提出“再工业化战略”，试图实现从“产业空心化”到“再工业化”的回归，这是一个建立在持续创新基础上新的制造业格局与形态再造的过程，特别值得中国认真关注。

发达国家回归制造业对中国的影响主要体现在：

其一，发达经济体有可能通过在新兴产业领域的率先突破巩固其固有竞争优势。发达经济体拥有雄厚的技术基础和人才优势，拥有强大的研究开发能力和良好的市场机制，很可能率先在新能源、信息、生物等新兴产业发展方面取得突破，进一步巩固其在全球产业竞争中的主导地位。

其二，发达国家不仅在高端领域抢占优势地位，还要在中端领域夺回被新兴经济体占据的市场份额。比如美国总统奥巴马在 2010 年的国情咨文中提出 5 年内实现出口翻一番的目标，并通过对出口企业给予援助、大幅提高中小出口企业贸易融资、有条件放松高技术产品出口管制、迫使贸易伙伴扩大市场开放等手段增强美国企业在中高端产品方面的出口竞争力，占领更多的国际市场。

## 重构与赶超机遇

挑战往往也意味着机遇。欧美主权债务危机和发达国家回归制造业给中国制造业发展带来挑战的同时，也为中国制造业转型升级创造了重要契机。

契机一，倒逼效应为转变制造业发展方式提供了重要机遇。倒逼效应，是指因国际市场需求收缩、出口受阻以及比较优势的变化，激化制造业自身的结构性问题，逼使政府和企业痛下决心解决经济结构中的深层次矛盾。长期以来，中国工业发展过于依赖出口，不仅消耗大量资源，加剧环境污染，还容易受到外部环境变动的冲击。欧债危机和发达国家回归制造业造成的倒逼效应，客观上为中国制造业转变发展方式创造了有利条件，企业和政府都将有更大的压力和动力来增加创新投入，降低资源消耗，增强可持续发展的内生动力。

契机二，重构效应为企业“走出去”进行海外并购创造了有利时机。重构效应，是指由于受到国际金融危机和欧债危机的影响，国际投资结构发生重大变化，国际企业竞争格局重新洗牌，新兴经济体获得了对发达国家企业进行收购兼并的良机。危机造成了金融市场动荡，股票价格低迷，欧美等国的一些优质资产大幅缩水，部分企业经营困难甚至破产。而中国经济所受冲击较小，外汇储备充足，企业实力不断提升。中国企业可以充分利用这一机遇，积极发掘国际产业投资机会，在量力而行、理性选择、控制风险的前提下加快海外并购步伐。

契机三，赶超效应为战略性新兴产业破茧而出提供了难得的发展良机。赶超效应，是指危机往往催生一批新技术和新产业，在这些领域，发达国家的控制地位尚未形成，技术路线还有多种选择，这将为我国赶超发展赢得宝贵时机。当前，以绿色、节能、环保为特征的新兴产业群迅速崛起，成为各国经济竞争新的制高点。我国可充分利用赶超效应，着力把扶植新兴产业发展作为政策着力点，加快构建国际竞争新优势，掌握未来发展主动权。

### 新比较优势：科技创新与人力资本

中国要从制造大国成为制造强国，应在发挥传统比较优势的同时，努力培育基于科技创新和人力资本的新竞争优势，推动产业结构升级。

中国的传统竞争优势正在不断弱化甚至流失。改革开放以来，利用劳动力资

源丰富、要素成本低的比较优势，中国在劳动密集型产业上形成很强的国际竞争力，“中国制造”影响力显著上升。近年来，随着信息技术革命的发展，知识经济时代逐步到来，传统生产要素的重要性逐步下降。具体表现在，自然资源由于新材料、新能源的开发利用而不再是最为关键的竞争要素，资本富有和贫乏的界限由于资本市场的日益全球化也变得模糊，劳动力数量的不足可以通过人力资本投资的提高而加以克服。

与此同时，中国的人口结构也正在发生重大变化，2015 年中国劳动力总量将达到峰值。中国制造业基于劳动力、土地等生产要素的低成本比较优势正在逐渐削弱甚至流失，经济增长高度依赖传统比较优势参与国际竞争的局面已经越来越难以为继。在此背景下，如何培育和确立新的竞争优势，在新一轮国际科技产业竞争中赢得主动，已成为中国制造业发展中必须着力解决的一个重大问题。

新一轮国际产业科技竞争也要求中国尽快培育新的制造业竞争优势。国际金融危机后，全球产业结构面临重大调整，传统产业空间不断萎缩，发展高科技特征明显的新兴产业已成为主要国家应对危机、提振经济、抢占竞争制高点的战略选择。主要发达国家和新兴经济体纷纷加大投入，加快了对新兴技术和产业发展的布局。快速的技术变革将改变已有的资源配置和竞争格局，改变国家间的技术、经济力量乃至综合实力对比。

中国等新兴发展中国家历经多年的快速增长，不仅科技研发和整体产业技术水平有了很大提升，还拥有一定的技术储备，在少数领域与国际先进水平极为接近，而且在此次国际金融危机中受到的冲击较小。因此，与历史上其他几次技术革命不同，在即将到来的新一轮技术革命中，新兴发展中国家与发达国家的差距是最小的一次。更重要的是，中国等新兴市场大国拥有吸收新技术的潜在巨大市场，以及为新技术产业化配套的较为完整的产业体系。如果能不失时机地抓住这一轮技术创新机遇，充分利用各种有利条件，积极参与国际竞争，抓紧培育以科

技术创新和人力资本为基础的新竞争优势，很有可能缩小与发达国家的技术差距，并在制造业某些领域与其并驾齐驱，甚至赢得领先地位，实现赶超发展。

中国制造业新的竞争优势来源于科技创新和人力资本。综合分析中国的基本国情以及制造业发展现状，新的竞争优势的培育主要应从以下两个方面着手：一是充分利用后发优势，提升产业自主创新能力。加大科研投入，健全技术创新体系，逐步摆脱技术上跟随发展的局面，力争在某些新兴领域实现重大技术突破甚至引领发展，培育中国制造业基于科技创新能力的新优势；二是加大教育培训力度，提高劳动者素质。积极发展职业教育和职业培训，加强高技能人才队伍建设，培育新一代产业工人大军，培育中国制造业基于人力资本的新优势。

## 走中国特色新型工业化道路

按照中央的战略部署和加快工业和信息化发展的要求，应当坚持走中国特色新型工业化道路，按照构建现代产业体系的本质要求，围绕转型升级的关键要素，加快转变制造业发展方式。为此目的，当前有以下几个方面的工作需要着力推进——

提高制造业的自主创新能力，培育发展战略性新兴产业。以核心装备、系统软件、关键材料、基础零部件等关键领域为重点，发挥国家科技重大专项核心引领作用，集中力量突破一批关键共性技术，加强重大科技成果转化。引导创新要素向企业集聚，完善以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，使企业真正成为创新主体。完善制造业技术标准体系，增强中国在国际标准领域的影响力和话语权。在突出重点、整合资源、完善机制的基础上，抓紧推进培育发展战略性新兴产业的八个“一批”：组织实施一批重大产业创新发展和应用示范工程，突破一批重点领域关键和共性技术，研制一批产业发展急需的技术标准，完善一批重点领域产业链条，创建一批具有较强国际竞争力的产业基地，支持一

批产业技术创新公共服务平台建设，培育一批创新型企业 and 产业联盟，培养造就一批领军人才，力争用 5~10 年时间，把战略性新兴产业培育发展为先导性、支柱性产业。

加强企业技术改造，提高传统产业整体素质。实施传统产业升级改造工程，大力推广重点行业关键、共性技术，加强对现有企业生产设施、装备、生产工艺条件进行改造提升，支持工业园区公共设施改造升级。实施产业链升级工程，围绕新一代信息技术、高端装备制造、节能与新能源汽车等新兴产业领域，完善产业链条，突破相关瓶颈，加快形成一批先进的规模化生产能力。建立技术改造工作长效机制，落实支持企业加强技术改造的相关配套政策，完善技术改造工作机制和服务体系。

推进“两化”深度融合，提高工业信息化水平。把信息技术改造提升传统产业作为推动“两化”深度融合的切入点，加大对共性技术开发、公共服务平台和试点示范项目支持力度，支持企业加强信息技术在研发设计、生产制造、经营管理、市场营销等环节深化应用，提高企业数字化、网络化和智能化水平。加快应用电子产品的开发和产业化，大力发展研发设计及工程分析软件、工业控制系统、大型管理软件等应用软件和行业解决方案，为全社会“两化”融合提供技术和产业支撑。通过重点工程、重大项目、重要领域的信息化建设，带动具有自主知识产权的软硬件发展，增强信息产业的自主发展能力。创新企业信息化推进机制，实施行业信息化服务工程，建立健全企业信息化推进服务体系。

促进绿色低碳、清洁安全发展，增强可持续发展能力。实施重点行业节能降耗减排改造工程。加强工业节能节水、综合利用、清洁生产等共性关键技术开发、示范和推广应用。严格控制“两高”和产能过剩行业新上项目，完善落后产能界定标准，坚决完成“十二五”淘汰落后产能的各项任务。全面提升企业节能节水管理水平。在重点行业实施能效“领跑者”制度，加强重点行业企业能源管控中

心和能源管理体系建设,引导企业建立自觉自律、持续改进的节能节水管理体系。探索节能降耗减排新机制。积极探索合同能源管理、节能自愿协议、碳交易、排污权交易等节能新机制和新模式。

实施质量和品牌战略,提高工业品附加值。以开发品种、提升质量、创建品牌、改善服务为重点,不断提高工业产品附加值和核心竞争力。组织实施关键基础产品质量攻关计划,依靠技术进步带动品种开发与质量提升。鼓励企业制定品牌发展战略,引导企业推进品牌的多元化、系列化、差异化,鼓励有实力的企业积极收购国外品牌。重点培育一批具有国际影响力的自主品牌。以食品、药品、化妆品等为重点,完善企业产品质量追溯和质量安全检验检测体系;积极探索企业质量诚信体系建设,加强工业产品质量安全保障。

推动大企业和中小企业协调发展,优化产业组织结构。发展一批核心竞争力强的大企业大集团。破除制约企业兼并重组的体制性障碍,在汽车、钢铁、水泥等规模经济效益显著的行业,推动优势企业强强联合、跨地区兼并重组、境外并购和投资合作,鼓励通过壮大主业、资源整合、业务流程再造、资本运作等方式,培育发展一批具有自主知识产权、主业优势明显的大型企业集团。提高中小企业“专精特新”发展水平。继续实施中小企业成长工程,支持中小企业专业化发展,提高生产工艺、产品和服务、市场专业化水平,推动中小企业产业集群建设。实施中小企业公共服务平台网络建设和信息化推进两个关键工程,完善中小企业服务体系。

推动产业基地建设和发展,优化产业空间布局。抓好国家新型工业化产业示范基地建设。促进产业有序转移。支持中西部地区以现有工业园区和产业基地为依托,加强配套能力建设,增强承接产业转移的能力。鼓励通过要素互换、合作兴办园区、企业联合协作,探索建设产业转移合作示范区。加强对热点行业项目布局的统筹规划。综合考虑区域消费市场、运输半径、资源禀赋、环境容量等因



素，合理调整和优化重大生产力布局。