

经济和管理

生产性服务业推动制造业升级战略 意义、实现路径与政策措施^{*}

夏杰长 张晓兵

【摘要】加快发展生产性服务业是助推制造业升级、攀升全球价值链的必由之路,也是先进制造业和现代服务业“双赢”发展的战略选择。我国正处在工业化中后期加速发展阶段,必须坚持生产性服务业与现代制造业双轮驱动的发展道路。产业分工、融合、集聚是生产性服务业促进制造业升级的主要路径。政府和市场是促进生产性服务业发展的两个基本力量,既要充分尊重市场机制基础性作用,也要通过完善财税政策、金融政策、土地管理政策和营造良好的环境来推进生产性服务业大发展。

【关键词】工业化 城镇化 生产性服务业 政府政策

【中图分类号】F719 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2013)02-0020-06

生产性服务业是指直接或间接为生产或服务过程提供中间服务的服务性产业,是面向企业或生产行为的服务产业,它具有高附加值、高知识含量、高人力资本和高集聚度等基本特征,其主要内容包括交通运输业、现代物流业、金融保险业、科技研发业、工业设计业、管理咨询业、商务服务业、人力资源服务业、检测认证服务业、法律服务业等。我国正迎来服务业大发展的时代,但目前我国服务业仍然以传统服务业为主,附加值较低,技术含量不高、渗透力不强,代表现代服务业发展趋势与方向的生产性服务业还比较落后,对制造业升级的作用发挥还很有限。如何通过大力发展生产性服务业推进制造业升级,攀升全球价值链,是摆在我们面前现实而又紧迫的议题。

一、以生产性服务业助推制造业升级的战略意义

1. 以生产性服务业推进制造业升级符合我

国工业化进程的客观要求和现实基础

产业升级主要是指产业结构的改善和产业素质与效率的提高。据此,我们可以从多角度、多视野分析制造业升级的内容和形式:一是产业链上向技术含量高、附加值高的领域延伸;二是产品技术的换代升级;三是创建新产业。在以上三种形式的产业升级当中,对中国企业来讲,最重要、最紧迫的是实现产业链的升级,因为在国际分工中我们长期处于低端制造环节。比如“芭比娃娃”玩具,目前几乎全由中国加工生产,但中国企业得到的加工费每一件只有0.35美元,而拥有知识产权和品牌的美国公司每

^{*} 本文系国家社科基金青年项目《“十二五”时期加快发展现代服务业的区域对策研究》(11CJY070)和中国社会科学院创新工程项目《中国中长期服务经济发展战略研究》的阶段性成果。

件可以得到 7.9 美元。^①

我国已经进入了工业化中后期加速发展阶段，但对这个阶段制造业转型升级的方向选择，学术界却存在着较大的甚至是原则性的争议。有些学者主张制造业转型升级必须依靠大力发展生产性服务业来推动，因为它不仅是产业转型升级的最重要支撑，也是劳动力转移的主要载体，大力发展以生产性服务业为主要内容的现代服务业是解决劳动力转移的最重要途径。而有些学者则认为，制造业升级的方向依然要以重化工业为主，在中国工业化过程中，不应过分强调提高服务业在国民经济中的比重，发展重化工业和对传统制造业的改造升级仍然是中国面临的主要任务。我们认为，第一种观点更符合我国的实际情况和工业化进程的客观规律，因为大力发展生产性服务业更能化解我国经济发展方式转变过程中的诸多矛盾。比如，增长和劳动就业非一致的矛盾，服务业就业弹性明显高于制造业，服务业单位投资所创造的劳动就业岗位数约是重化工业的 2.5 倍，^② 服务业对能源消耗也远低于制造业，更加符合可持续发展的要求，服务业每创造 1 万元 GDP 的能耗只是制造业的 25%。^③

2. 大力发展生产性服务业是解决我国制造业大而不强“顽症”的重要途径

“中国制造”迅速崛起，正成为全球经济不可或缺的一部分，直接影响着全球活动。2011 年，中国第二产业实现增加值 220592 亿元，占 GDP 比重为 46.8%。按年末汇率计算，约折合 35009.6 亿美元；而美国制造业增加值为 18370.31 亿美元，占 GDP 比重为 12.2%。从历年数据看，中国制造业占全部第二产业增加值的比重约为 70%（例如，2009 年该数值为 69.85%）。从这一数据估算，我们可以估计出，2011 年中国制造业增加值约为 154094 亿元人民币，折合 24456 亿美元，相当于美国的 1.33 倍。^④ 但是，我们也要看到，中国的制造业多是大而不强，主要依赖于低廉劳动力成本优势，以量取胜，大多处在产业链低端环节，转型与升级已势在必行。而生产性服务业是促其转型升级的重要动力，它以其强大的支撑和渗透功能成为制造业增长的牵引力和推进器，是制造业起飞的依托和支撑。

现在，越来越多的国家及其企业把发展生产性服务业作为提升产业竞争力和全球经济控制力的途径，并借助生产性服务业推动产业转型升级。目前，在美国、日本等发达国家，以通信、物流、金融服务等为主的生产性服务业已经占到全部服务业的 50% 以上，并且不断强化生产性服务业对其他产业的渗透与融合。许多著名跨国公司已经开始把主要业务由制造业向服务业衍生和转移，服务在企业的销售额和利润中所占比重越来越高。^⑤ 国际经验昭示我们，加快发展生产性服务业既有助于提升工业化水平与质量，促进制造业升级，也是实现服务业现代化和高端化的必由之路，对中国而言不失为一个“双赢”的战略选择。

二、分工、融合、集聚：生产性服务业助推制造业升级的主要路径

1. 深化分工和合作，走现代制造业和生产性服务业“双轮驱动”的道路

我国正处在工业化中后期加速发展阶段。从国际经验看，这个阶段基本是走现代制造业和生产性服务业“双轮驱动”和融合发展的道路。这意味着我们既不能沿用传统制造业和重化工业的老路子，也不能脱离工业孤立地发展生产性服务业，而是要在分工与互动中选择现代制造业与生产性服务业“双轮驱动”的战略，特别要围绕制造业这个“实体经济”大力发展生产性服务业，把高端服务元素坚实地嵌入制造业之中，通过生产性服务业促进制造业转型升级和竞争力提升。

我国拥有庞大的制造业规模，随着制造业发展水平的提升，专业化程度的提高，客观上存在

① 陈清泰：《自主创新和产业升级》，中信出版社 2011 年版，第 106 页。

② 李江涛：《推进城镇化建设亟待发展的十大产业》，《中国经济时报》2012 年 12 月 4 日。

③ 夏杰长：《大力发展现代服务业是扩大内需的重要途径》，《经济学动态》2009 年第 2 期。

④ 李勇坚、夏杰长：“对中国制造业已全面超越美国的思考”，www.naes.org.cn/article/13，2012 年 11 月 24 日。

⑤ 夏杰长：《生产性服务业将成“重中之重”》，《中国投资》2011 年第 5 期。

生产性服务业和制造业分离的要求。制定相应政策,创造有利环境,使制造企业有动力、有能力将生产性服务分离出来,是构建服务经济的关键。而实现这一战略目标的重要途径就是要细化专业分工,鼓励制造业的服务环节从企业剥离,推进业务外包,即制造企业将一系列以前由内部提供的生产性服务活动进行垂直分解,将研发、设计、内部运输、采购等生产性服务外包给专业供应商。这种专业化分工最大程度地发挥了各自的比较优势,实现了资源与要素的最优配置,培育了对方的市场需求并激发了各自的效率,无论于制造业还是生产性服务业,其市场潜力都得以扩充,生产效率都得以提升。这种深度的专业化分工客观上促进了制造业与生产性服务业的“共赢”。

2. 加强产业融合,强化生产性服务业对制造业的渗透与支撑

现代产业发展的一个重要特征就是产业融合。当今世界,服务业与制造业、现代农业之间的关系越来越密切,并在融合与互动中不断发展。在现代产业体系之中,物质生产需要有相关生产性服务业态的投入,它的发展壮大必须有赖于以生产性服务业特别是金融资本和人力资本为先导,通过运用先进技术及研发、物流、营销等各环节的协调互动转化为物质财富。随着信息技术日益深入和广泛的运用,全球制造业正在从“生产型制造”向“服务型制造”转变,即所生产的产品越来越“软化”和“个性化”,生产性服务业已经成为制成品最重要的投入之一。同样地,服务方式的实现、服务行为的完成也离不开制造业、制成品这个物质载体。服务与产品互为依赖,共同满足人类需求。因此,服务业与制造业是休戚与共、共生相容、互为融合的关系。我国正致力于走新型工业化道路和推进产业升级,最重要的出路就在于大力发展生产性服务业,并促进生产性服务业与制造业融合与互动发展,这是我们产业政策的一个新的着力点,是要长期坚持的一个战略选择。

3. 推动产业集聚,打造一批生产性服务业集聚区或功能园区,以服务业集聚策动制造业升级

集聚发展是生产性服务业的重要特点和趋势,我们必须顺势而为。我国各级政府现在也

十分强调服务业集聚发展,正在打造各种类型的服务业集聚区。这种把大量服务业企业及相关机构集中于某个特定区域的模式反映了现代服务业发展的内在要求,在某种程度上决定了其所在城市的产业辐射力和竞争力。而且,纵观国内外制造业发展经验,凡是生产性服务业发达、集群程度高的地区,其制造业也相对比较发达,竞争力比较强。我国东南沿海地区与中西部地区相比,并无资源上的优势,但是制造业发达程度远超过中西部地区,就在于它有比较完善的生产性服务业体系以及专业化水平较高的生产性集聚区和功能区。正是这种生产性服务业的集聚发展,通过规模化的知识密集型生产服务要素的嵌入策动了制造业的升级。

服务业空间上的集聚是外部经济、规模经济和范围经济的必然选择。但是,集聚发展切忌陷入“为集聚而集聚”的道路中去。集聚只是手段而不是目的。走集聚发展的道路要避免从空间上将一系列看似关联的企业集中到一起,而各个企业之间并没有相互联系,没有产生协同效应。^①真正的集聚发展是在地理上集中中具有相互关联性的企业、专业化供应商、服务供应商、相关产业的厂商、相关研发机构和相关产业协会等构成的群体,它是在某一特定领域中大量产业联系密切的企业以及相关支撑机构在空间上集聚,并形成强劲、持续竞争优势的现象。

走集聚发展道路,一定要避免“形聚而神不聚”的形式主义。首先,要尊重企业的自主选择,不要拉郎配,政府意志不能代替市场行为。其次,要发挥政府引领和导向作用,加强服务业集聚区建设规划引导,重视对生产性服务业集聚区或功能园区公共信息平台、技术平台、重大通信基础设施的建设,建立集聚区标准与考核评价体系,等等。将生产性服务产业功能园区基础设施建设纳入财政预算,每年安排一定比例的资金支持功能园区的基础设施建

^① 李文秀、夏杰长:《基于自主创新的制造业与服务业融合:机理与路径》,《南京大学学报》(哲学人文社会科学版)2012年第2期。

设。特别要支持大型服务产品交易市场、服务产品信息发布平台的基础设施建设，加快推进服务产业集群的发展。

建议使用国家服务业引导资金或国家服务业建设专项资金，在制造业优势比较明显的地区着力培育一批创新能力强、创业环境好、特色突出的重点生产性服务业集聚区或功能区，促进服务资源向这些集聚区或功能区汇集。引导形成以龙头企业为核心，中小企业协同发展的高端生产性服务业集群。通过这些重点集聚区、功能区的示范和引领作用，打造高端生产性服务业增长极，培育地方经济增长和税源增长的新依托，改变传统上单纯过度依托工业园区带动地方发展的老路子。

三、促进我国生产性服务业发展的政策措施

无论是从规模还是从发展的质量来分析，我国生产性服务业与发达国家及部分发展中国家都有较大差距，推动生产性服务业大发展，实施生产性服务业优先发展战略既重要又紧迫。政府和市场是促进生产性服务业发展的两个基本力量，要在充分尊重市场机制基础性作用的前提下，采取科学而有力的政策措施推动我国生产性服务业大发展。

（一）推动生产性服务业大发展的财税政策

在国家财力不断增长的情况下，财政投资应当适当向生产性服务业倾斜并引导其他社会资本投向服务业。当然，财政资金对生产性服务业的投入必须按照公共财政和市场经济的要求，遵循“有所为、有所不为”的原则，充分发挥其“四两拨千金”的作用，重点投向关键领域、薄弱环节、外部性显著的生产性服务行业或业态。当然，发展服务业单纯依靠政府投资是不够的，应逐步由政府一元化投入转变为政府、企业、个人、社会多元化的投入。为此，必须打破行业垄断，降低门槛，简化手续，广泛动员外资及民间资本等各种社会力量投入生产性服务产业。

完善政府采购制度，促进生产性服务业发展。我国政府采购不但占财政支出比重较低，而

且结构也很不合理，主要是公共工程的招投标和办公用品的采购，而服务类的采购比重畸轻。政府采购应适度扩大规模，向工程类特别是服务类拓展和倾斜。我们必须改变以前那种重货物类采购、轻服务类采购的格局，要把更多的服务业领域纳入政府采购的范围，引进市场竞争机制，面向全社会服务行业公开、公正、公平招投标，从而扩大全社会对生产性服务业的市场需求。

通过财税政策引导金融保险服务业、软件与信息服务业、科技研发业、现代物流业、工业设计业、管理咨询业、商务服务业、检测认证业、法律服务业等高端生产性服务业优先发展，优化服务业内部结构，推进服务业现代化。建议依照2009年财政部、国家发展和改革委员会、国家税务总局等《关于技术先进型服务企业有关税收政策问题的通知》（财税〔2009〕63号）对服务业进行分类，明确知识密集度和技术含量较高的现代服务业企业参照高新技术企业管理，实施优惠和倾斜的税收政策。

生产性服务业具有附加值较高、专业性较强、人力资本层次多样的特点。高端、合格、实用的多元化人才是生产性服务业高质快速发展的重要前提。高等教育当然是培养人才的主力军，但是并不意味着要高等教育培养清一色的高精尖人才，也需要大力发展职业教育，为生产性服务业培养适用型人才。在严峻的劳动就业形势下，特别是结构性失业较严重的背景下，努力培养有“一技之能”、“一技之长”的专门人才尤为重要。应统筹财政性教育资金，同等对待职业技术教育和高等教育。要发挥财政资金、税收优惠导向作用，积极引导社会资本投入职业教育，推动职业教育大繁荣。结合收入分配和社会保障制度改革，对低收入家庭就读职业教育给予一定的补助，引导就学向职业教育倾斜，提高全社会的就业能力和就业水平。

积极稳妥推进现代服务业营业税改征增值税试点工作。现行增值税是以制造业的行业特点为基础的，若将其简单地复制到目前征营业税的服务业，显然过于简单。因为服务业的生产经营过程与制造业有着根本的区别。制造业的生产主要依赖原材料、燃料、动力、半成品等物质资料。在现行增值税制度下，进行抵扣后，征税对象基

本就是产品的增值额。但在服务业中,大量的生产经营活动并非主要依靠物质消耗,而是“品味”、“创意”等非物质性的人力资本、无形资产的消耗。如果服务业当中的劳动力成本无法进行抵扣,就可能使得部分现代服务业的负担较改革前更重,这显然违背了改革的初衷。为了鼓励现代服务业的发展,建议必须尽快将无形资产、人力资本等纳入进项税额抵扣范围。此外,目前“营改增”改革方案对服务出口免税政策没有明确规定。我国的服务产品是含税出口的,与其他对服务业征收增值税的国家相比,我国服务业在国际市场中处于劣势。要提高我国服务业特别是生产性服务贸易的国际市场竞争力,必须尽快研究出台服务业的免抵退税具体办法和实施细则。

(二) 构建支持服务业发展的金融政策体系

建立完善多层次、多元化金融服务体系。鼓励发展天使投资、创业投资,支持融资性担保机构发展。通过多层次资本市场体系建设,满足不同新兴服务业的融资需求。需要强调的是,大量民营服务业在发展初期普遍是小型甚至是微型企业,建议借鉴韩国的经验,设立“服务业特别基金”,为符合国家产业政策的小型微型服务企业发展提供资金支持,破解融资瓶颈。还要针对服务业特别是小微型服务企业抵押物较少、经营规模不大的特点,逐步建立起有利于服务业和小微型企业发展的“草根金融”体系,比如探索发展服务业小型、微型企业的联保贷款业务等。

积极稳妥推进金融创新。金融是服务业的重要组成部分,既支持服务的生产,也可以通过金融创新,如消费金融业务,扩大服务消费需求。许多服务业的核心资本是人力资本,没有多少可以抵押的实物资产,迫切需要金融提供适合的融资方式助其起步和发展。在发展现代服务业过程中,金融创新有许多方式和途径。比如,拓宽金融机构对现代服务业企业贷款抵押、质押及担保的种类和范围,允许服务企业以“知识产权、商誉、品牌、企业家形象”等无形资产抵押,适度提高抵押的权重,在控制金融风险的前提下加大金融机构对现代服务业的支持力度,破解服务业融资难的“瓶颈”;积极发展包括中小企业集合债券、短期融资券、中期票据等各类债务融资工具,

为现代服务业企业提供灵活的融资方式。此外,要逐渐完善海关管理办法,加大对服务贸易的外汇管理支持力度,促进服务贸易便利化,推动服务业积极有序扩大对外开放。

(三) 实施有利于生产性服务业发展的土地管理政策

土地管理政策是生产性服务业促进政策中的一项重要内容。2007年《国务院关于加快发展服务业的若干意见》和2008年《国务院办公厅关于加快服务业发展若干政策措施》都提出了“调整城市用地结构、合理确定服务业用地比例,对列入国家鼓励类的服务业在供地安排上给予倾斜”等意见。这些意见很好地引导了服务业快速发展,作用较为显著。但毕竟这只是一些原则性的意见,还需要研究更有针对性和操作性的政策意见。生产性服务业主要在大中城市发展,而大中城市又是土地最为紧张的地区,随着经济建设规模越来越大和城市化进程越来越快,发展生产性服务业与土地紧缺的矛盾日益凸显。这就需要创新一些土地管理政策,包括积极支持以划拨方式取得土地的单位利用工厂厂房、仓储用房、传统商业街存量房产等土地资源,兴办信息服务、研发设计、创意经济等生产性服务业,土地用途和使用权人可暂不变更;在符合城市规划、土地利用总体规划前提下,充分利用集体建设用地流转政策,鼓励生产性服务业项目利用集体建设用地进行开发建设;建立灵活的土地出让机制,发挥土地收储的调控性作用,对园区或集聚区内的重点项目及列入鼓励类的新兴服务业重大项目,在供地安排上给予优先选择权,实现对生产性服务业发展用地有效供给。

(四) 改善生产性服务业发展的软环境

服务业具有无形性、多样性和信息不对称性等特点,道德风险和逆向选择的可能性更大,良好的信用环境是服务业发展的重要基础支撑。只有健全社会信用体系、加强服务业信用管理、尊重和保护知识产权、制定和实施服务业标准,才能降低服务产品和服务行为的交易成本、提高交易效率,实现现代服务业快速、健康、有序发展。

人才是生产性服务业发展的关键。生产性服务业一般是知识密集型和技术密集型产业，最主要的“投入”就是人力资本。培养、引进高素质的生产性服务业人才是政府义不容辞的责任。应改革传统的人才培养方法，重点发展特色职业教育，支持各类高等教育、职业教育和培训机构开展复合型、技能型人才的教育与培训。按照“不求所有，但求所用”的原则，积极推进技术入股、管理人员持股、股票期权激励等新型分配方式，建立人才柔性流动机制，鼓励更多的高端服务业人才向生产性服务企业或园区聚集。

信息基础设施也是生产性服务业发展的重要软环境和软要素，要通过完善信息基础设施建设加强生产性服务业对其他产业的渗透与融合。信息技术设施的速度、成本、通达性等对生产性服务业和产业升级发展至关重要。信息技术设施具有明显的外部性，美国、印度、爱尔兰等信息技术设施发达的国家无不通过强有力的国家扶持政策来实现其超前发展。^①对我国而言，加强信息技术基础设施建设，可以从以下两个方面着手：一是要加大对信息基础设施建设的投入力度，以提高信息传输速度、增强

网络容量、降低使用成本、解决兼容性以及交互性问题。二是切实贯彻落实《国务院关于印发进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展若干政策的通知》（国发〔2011〕4号），制定信息基础设施领域高技术服务企业认定标准，结合行业技术经济特点，对企业研发投入、高技术产品销售收入占比、就业人员学历职称要求等方面由科技部、财政部和国家税务总局做出具体规定，确保从事信息基础设施建设的企业能够全面享受现有的税收优惠政策措施，以吸引社会资本更多地投向信息基础设施建设。

本文作者：夏杰长是中国社会科学院财经战略研究院院长助理、研究员、博士生导师，广东外语外贸大学云山学者、讲座教授；张晓兵是中国社会科学院财经战略研究院博士后
责任编辑：王姣娜

① 霍景东、夏杰长：《离岸服务外包的影响因素：理论模型、实证研究与政策建议——基于20国的面板数据的分析》，《财贸经济》2013年第1期。

Producer Services Promote Manufacturing Industry Upgrading—Strategic Significance, Implementation Path and Policy Measures

Xia Jiechang Zhang Xiaobing

Abstract: It is essential to accelerate the development of producer services for promoting manufacturing industry upgrading and increasing its global value chain. The accelerated development of producer services is a win-win strategic choice for both advanced manufacturing industry and modern services. China must adhere to the development path driven by both producer services and modern manufacturing industry, because China is just in the late stage of accelerated development of industrialization. Furthermore, industrial division, convergence, and agglomeration are the main implementation paths of the manufacturing industrial upgrading which is promoted by the producer services. The government and the market are two main fundamental forces promoting the development of producer services. On one hand, the basic role of market mechanisms should be adequately respected; on the other hand, a series of government policy measures should also be implemented to promote the rapid development of producer services in terms of fiscal policy, monetary policy, land management policy and creating a favorable institutional environment.

Key words: industrialization; urbanization; producer services; government policy