

“十二五”大力发展生产性服务业的思路与策略*

郭怀英

(国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所 北京 100038)

摘要 “十二五”生产性服务业应上升到国家战略,在国民经济中优先重点发展。要把握新一轮国际产业调整和转移的重大机遇,以推进产业结构调整升级和经济发展方式转变为契机,坚持市场化、国际化、聚集式、高级化发展方向,以体制机制创新为动力,加强统筹协调、稳步推进综合试点工作,以突破价值链关键服务环节为核心,实现生产性服务业与工业联动发展新格局。

关键词 “十二五”时期,生产性服务业,优先重点发展

DOI:10.3969/j.issn.1000-3045.2010.04.001



郭怀英副研究员

“十二五”期间,我国产业结构调整升级和经济发展方式转变要取得实质性进展,迫切要求生产性服务业加快发展并发挥重要作用。

从国际看,金

融危机后出现了国际新一轮经济调整,服务业跨国投资和离岸服务外包继续加速向中国转移,为我国生产性服务业发展创造了机遇。“十二五”生产性服务业应上升到国家战略,在国民经济中优先重点发展。要把握新一轮国际产业调整和转移的重大机遇,以推

进产业结构调整升级和经济发展方式转变为契机,坚持市场化、国际化、聚集式、高级化发展方向,以体制机制创新为动力,加强统筹协调、稳步推进综合试点工作,以突破价值链关键服务环节为核心,实现生产性服务业与工业联动发展新格局。

1 坚持市场化、国际化、聚集式、高级化发展方向

1.1 以扩大内需为重点大力推进市场化进程

市场化是促进生产性服务业发展的根本性措施。大力发展服务业,首先必须提高和扩大服务业的市场化程度。扩大服务外包内需市场是“十二五”生产性服务业发展的重要推动力。

为此,一要加快探索并推广在发达地区开展的工业主辅分离改革。鼓励天津、江苏、浙江等省市通过建立领导小组、协调机制,

* 收稿日期:2010年7月8日

加强指标考核,重点推进生产性服务业功能区建设,政府从综合、财政、税收等多方面对企业主辅分离提供扶持,对工业企业分离发展生产性服务业和分离后做大做强等方面进行奖励等多项举措,稳步推进工业主辅分离改革,引导有一定规模、经营业绩良好的重点工业企业优化管理流程,延伸产业链,剥离商贸流通、现代物流、供应、采购、营销、研发、科技服务、设备检修、后勤服务业等,形成一大批围绕主业服务社会的独立核算的法人实体,培育生产性服务新主体,壮大生产性服务业。相关部门要进一步加强跟踪问效,建立政策落实的反馈评价机制,积极推动已开展的扩大服务内需市场的试点在更大范围、更高层次推广。

二要加快推进政府部门、国有垄断企业和在华外国公司外包服务,壮大本土在岸服务外包产业。中国国际投资促进会对中国服务外包企业的研究表明,目前我国服务外包企业的外包订单中40%多来自国内市场,且主要来自于金融、电信和政府部门。打破金融、电信等国有服务企业行政垄断,放宽行业准入标准,对竞争性领域的国有企业进行股份制改造,促使其成为真正的市场竞争主体,激发服务外包的驱动力。研究并制定促进政府部门采购生产性服务的专项政策,加大政府对服务产品的采购力度,拓宽采购范围。积极引导在华外国公司向本土服务企业外包服务流程。

1.2 围绕提高发展水平和质量推进国际化进程

对外开放是提高生产性服务业水平和质量的重要途径。要改变我国生产性服务业落后的状况,就要通过服务贸易、引进外资、主动接受国际服务业转移、走出去,接受高端的中间服务,近距离地学习先进服务技术和管理经验,逐步地提升服务产品的技术含量和档次,并在技术法规、标准、认证体系上

与国际市场逐步接轨,促进我国生产性服务业的跨越式发展。

积极引进海外研发公司、商务服务机构等生产性服务机构,鼓励国际化程度较高的企业到海外建立分支机构,或并购海外的研发机构或技术型公司,获取知识产权与研发能力,提高全球化运营水平。在物流、金融、商务、信息服务、离岸服务外包等重点领域培育一批具有国际竞争力的企业集团和国际品牌。

把离岸服务外包作为获取国际竞争优势的创新型生产性服务业来大力发展。一要改善政策、法制和商业运作环境,支持服务外包关键领域、薄弱环节、新兴产业和新型业态的发展,鼓励服务外包企业自主创新,培育一批领军企业,创建一批知名服务品牌。要强化人力资源产业链建设,着力进行高等教育的改革和创新,支持企业建设一批高质量的职业培训机构,鼓励大学、企业、政府合作培养创新人才模式。三要创建“中国服务”国家品牌,建设国家服务外包的公共支撑平台,以统一的国家品牌形象开拓国际市场,对内促进产业联合,整合示范城市公共服务资源形成合力,面向外包企业提供公共服务。

要坚持上述国际化战略,必须注意两个认识问题。一是正确理解“十二五”期间“服务业走出去”,走出去是为开拓有竞争力的发达国家服务市场和已经国际化的国内服务市场,而不是过多强调走出去开拓非洲和南美洲等落后的服务市场。二是正确理解“与国际规则接轨,按国际惯例办事,借鉴国际经验”,在内地设立外资独资服务机构,要根据国情和发展阶段的要求有序推进;借鉴发达国家服务业经验,可能现阶段最需要借鉴的是他们在营商环境建设,政府如何发挥作用及其管理模式方面的经验。



中国科学院

1.3 以形成有效聚集、提升产业整体竞争力为目标推进聚集式发展

近些年,我国生产性服务业向产业带聚集,向中心城市聚集,向制造业产业集群聚集,产业形态不断创新,形成了多种类型的服务业聚集区和服务业功能区。虽然取得了初步进展,但与形成有效聚集、提升产业国际竞争力的要求还有很大的差距。要通过规划布局、政策引导和必要的财政支持等手段,支持生产性服务业的区域性集聚。引导中心城市建设各类生产性服务业功能区,在服务本地产业的同时,强化对周边区域的辐射带动。加强区域分类指导,引导各城市间适度竞争形成错位发展,其扶植政策向优化商业环境、发展特色产业等方向演变,优化全国服务资源配置,实现生产性服务业的真正繁荣。充分依托生产性服务聚集发展的优势,努力培育具有国际竞争力的龙头企业。引导地方依托各类产业园区大力发展科技研发、商务服务等生产性服务业,围绕产业集群加快构建区域生产性服务体系,依托工业支柱产业,加强公共技术服务平台建设,形成依托产业,面向产业、服务产业,二三产业联动发展的良性循环格局。为形成有效聚集,在重视劳动力、资本以及企业家等生产要素供给的同时,更要重视有效整合各方资源,瞄准和聚集产业需求,以市场为导向,采用规范服务标准,政府采购等间接调控手段,科学引导区域服务业的集聚发展。

1.4 围绕提高服务质量、增强服务功能推进高级化进程

我国服务业已经走过了数量式发展的阶段,正处于扩大规模、优化结构、提升产业素质的新阶段。具体看就是拓展服务领域和增加服务品种,提高服务质量,提升产业素质,通过服务创新带动规模扩张,在结构升级中加快发展,依靠技术进步和管理创新促进服务业的结构优化和高效发展。

为此,一要抓住信息化这个根本,推进生产服务业技术创新、组织流程创新以及服务模式创新。鼓励通过应用信息网络、物联网技术,构建公共信息服务平台和专业服务体系,创造新的信息服务和电子商务服务模式。应用信息网络、电子商务技术,改造提升批发、交通运输仓储等传统服务业,大力发展新兴产业、新业态,提升产业层次。加快培育品牌服务、打造品牌龙头企业、开展品牌活动,推进生产性服务业品牌化发展。

二要实行分类指导,推进创新。对于产品易于标准化、资本密集型的金融、物流、信息服务、批发、交通等生产性服务业,要鼓励多应用信息技术提高产业效率;对于服务个性化、人力资本密集型的研发、设计、技术咨询、专业服务 etc 生产性服务多注重加大人力资本的投入,提升产业素质。

2 根据阶段性要求构建生产性服务业与工业联动发展新格局

联动发展是现阶段生产性服务业发展的中心任务。从总体看,目前我国生产性服务业与工业之间处于简单互动阶段,工业结构升级对生产性服务业的需求和带动作用还很有限,与工业关联最多的仍然是批发贸易和交通运输仓储等传统服务业,二者协同发展存在两难困境,需要政府提供相应的环境支持,推动二者建立联动机制和互利共生的发展模式。

要鼓励工业企业整合和重组服务流程,推动工业上下游服务环节的外包,提高生产性服务业的市场化程度;与相关服务企业建立战略联盟,扶植龙头企业,创建聚集区内文化氛围和企业间的信任关系,健全社会信用服务体系,完善市场运行机制,实现二者协同发展。以制造业需求为导向,针对产业集群内中小企业多、共性需求大的特点,提供社会化、专业化的公共服务,培育更多的生产性服务供给主体。调整阻碍二者联动发

展的既有政策,强化二者协同定位的空间聚集效应,努力形成二者相互提供需求、创新供给,互相提供动力,实现二者共同升级和发展的新格局。

3 大力实施服务型制造战略,着力提升价值链关键服务环节

大力发展生产性服务业,一方面要扩大存量,即已经市场化、产业化和社会化的部分,另一方面要更加注重嵌入到生产链条上的服务活动和服务环节,这些潜在部分将转化为未来生产性服务业的快速发展。工业价值链上关键服务环节缺失是目前我国产业结构升级的主要矛盾。工业结构调整升级,解决方案在工业之外。推动生产性服务业与工业联动发展,具体说就是大力实施服务型制造战略,着力提升、突破价值链关键服务环节,其中主要是研发创新和品牌渠道两大关键环节。

实施服务型制造战略,推进以知识、技术、信息等服务要素在工业链条上的有效应用,鼓励家电业、通信设备制造业等行业中规模企业运用服务来增强企业竞争力,一部分优秀企业从以生产中心向以服务为中心转变。支持企业从低端的现实优势入手,逐步向中间产品、关键零部件产品的生产以及销售等中端环节延伸,提高核心零部件的研发生产水平,强化生产环节与技术研发的相关性,并适时向产业链条的研发设计和品牌营销环节延展,从而推动价值链逐步从中低端向中高端攀升。

从产业链研发创新环节着手,大力发展新技术开发及其产业化服务,重视中试服务、工艺设计、装备服务以及新产品营销和知识产权运作等服务业态,鼓励企业加强对核心元件的理解和开发能力,在对产业链上的核心元件等关键环节进行突破的基础上,向复杂产品的自主开发突破。除大力发展专门化的研发服务机构外,要更加注重鼓励工

业本土大中型企业内部建立研发设计机构、工程实验室并增加研发投入,要抓紧制定相关政策鼓励国内外资本、国有和民间资本建立各类研发机构,壮大研发产业规模。

从品牌渠道建设环节入手,加强自主品牌工作的统一领导和政策协调,加大对企业品牌建设的资金支持力度;加强对品牌的保护,加大对知识产权侵犯行为的打击力度。鼓励制造企业在境外设立市场营销机构,建立国际营销网络,培育自主国际性品牌。鼓励流通企业与生产企业合作,实现服务品牌带动产品品牌推广、产品品牌带动服务品牌提升的良性互动发展。积极促进广告业发展,充分发挥广告业在自主品牌宣传塑造中的重要作用。鼓励加工企业与国际著名品牌合资合作,参与设计,参与研发,积极推行品牌国际化,持之以恒地实施品牌战略。

4 以体制机制创新为动力形成有效推动服务业发展的制度环境

除自身体制机制性问题外,外部大的体制制度环境也不利于服务业加快发展。

4.1 着力改革和突破现行束缚服务业发展的体制和制度

从服务业自身看,要按照转变政府职能、4个分开原则,废除各种行政性的市场准入壁垒,消除服务业的体制障碍和政策限制。推进铁路、电力、电信、民航、港口等垄断性服务业的管理体制改革,加快政企分开、政事分开、政资分开步伐。放宽金融、保险业分支机构、经营业务和经营区域的限制。在市政公用事业领域,要探索采用公开招标、拍卖等市场运作方式合理配置社会资源。

从服务业外部大环境看,现行的机构设置和制度环境更适合于附加值低、盈利低的制造业发展,不适合高附加值的服务业发展。要加快政府职能转变,理顺机制,加强编制,改变源于工业经济时代的政府机构设置,建议国家层面成立隶属于发改委的服务



中国科学院

业发展局,省、市成立专门的服务业发展处或生产性服务业处,加强对服务业的统筹协调和引导。现行的税收制度是基于工业经济背景下工业的成本结构来设计的,起到了鼓励低附加值企业发展的作用。改革现行抑制服务业外包需求发育的财税政策,重点完善物流、商务服务、技术服务等服务业的营业税、所得税政策。根据落实科学发展观的要求,建立健全全新的政绩考核、评价标准和问责制度,把服务业工作作为地方政绩考核的重要指标。

4.2 加强信用体系和标准规范建设,建立健全有效的市场运行机制

当前我国工业使用外部生产性服务种类少,外包程度低,外包结构以低端生产性服务为主,合作的紧密程度低的一个重要原因,就是市场交易不规范,社会信用文化缺失,交易成本高。服务市场公平竞争优质优价的市场机制远未建立。

一要加强信用体系建设。通过政策和资金引导、价格监管、规范竞争行为和市场秩序等手段,推动市场信用平台建设。倡导规范服务和诚信服务,建立健全信用记录与失信惩戒机制,改善产业发展的信用环境。通过大力发展行业协会来引导和监督服务企业进行自我约束和自我管理,为产业发展创造良好市场环境。

二要建立健全相关服务领域标准体系。加快制定市场准入标准、技术服务标准和信用评价制度,扩大服务标准覆盖范围,鼓励龙头企业、政府和行业协会先行制定服务标准,引导行业协会在制定标准规范方面发挥重要作用,推进服务业的标准化与规范化。

5 完善并稳步推进典型示范、试点带动工作,积极探索服务业发展有效途径

“十二五”期间要使生产性服务业发挥

引领支撑作用,必须创新服务业统筹管理和引导模式,综合改革试点就成为“十二五”加快服务业发展的一项重要新举措,因此更要科学决策稳步推进。第一,建议成立国家服务业综合改革试点专家咨询委员会,对试点方案评选、试点工作总结以及试点工作全过程进行咨询和指导。第二,国家服务业中心和服务创新示范区的选择,要坚持分类指导、可持续发展原则,首批试点建议选取在全国或区域内服务业发达的城市,这些城市某些重点服务行业发展历史和发展基础较好,已经在全国或比较大区域内形成了特色、竞争优势和知名品牌,并且围绕这些重点行业还形成了服务业整体聚集蓬勃发展的态势,可作为首批典型。第三,对试点城市或创新示范区的鼓励,可体现在财税、土地、用水用电用气扶持政策突破,服务业政府管理体制改革创新,跨区域配置和整合资源,培育新兴市场主体、新业态、服务模式创新、服务产品创新等多方面的支持,调动地方重视发展服务业的积极性。第四,试点任务选择上以生产性服务业为重点,进行专项或重大工程试点,要突出“服务业与其他产业融合,建设生产性服务业集聚区”方面的内容。

主要参考文献

- 1 郭怀英.中国服务业体制沿革及其“十二五”战略.改革,2010,(3):13-18.
- 2 郭怀英.大力发展生产性服务业.经济日报,2010年5月10日.
- 3 郭怀英主持.“十二五”生产性服务业与工业联动发展研究.国家发改委宏观院2009年基础课题.
- 4 杨玉英、郭怀英主持.我国生产性服务业发展的制约因素与对策研究.2008年度香港学术基金课题、国家发改委宏观院2008年重点课题.

The Train of Thought and Tactics for Energetically Developing Productive Service Trades in the “12th Five-Year Plan”

Guo Huaiying

(Institute of Industrial and Technological Economics of National Development Reform Commission

100038 Beijing)

Abstract During the “12th Five-Year Plan” period, productive service trades should step up to national strategies, with priorities in the development of national economy. It is necessary to grasp the new round of the major favorable opportunities for international industrial adjustment and transferring, with promoting the adjustment and upgrading of industrial structures and transforming the mode of economic development as a juncture, and insisting on marketization, internationalization, gathering mode, upgrading style of development orientation, with system and mechanism innovation as the driving force, to strengthen overall consideration and coordination, to steadily advance the comprehensive experimental pilot, with breaking through the key service links in value chain as the core, so as to realize a new pattern of linked development of productive service trades and productive industries.

Keywords “12th Five-Year Plan”, productive service trades, to develop with priorities

郭怀英 国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所副研究员, 经济学博士。国家发改委产业协调司服务业项目评审专家。2003 年以来多次参与国家服务业政策的起草完善工作。2010 年参加了国家“十二五”服务业规划编制工作。2006 年赴韩国、2009 年赴日本作访问学者。近年来共承担、参加、主持了中财办、国家发改委、科技部、人事部、国家邮政局、国家发改委宏观院以及各省市服务业课题 80 余项。发表服务业论文 80 余篇。E-mail: huaiying 615@gmail.com



中国科学院