**新形势下推动三明工业转型升级的政府路径探究**

黄露露 发表《三明党校论坛》2020.01

[摘 要]新形势下工业企业面临的压力与日俱增，转型升级迫在眉睫，三明是一个老工业城市，政府如何推动企业转型升级显得至关重要。通过对各个工业园区走访调研，探寻工业企业在转型升级过程中政府职能的不足，试图通过加强规划统筹、促进政策落地、保障要素充足、强化高效服务等建议来促进工业企业高效转型。

[关键词]工业；转型升级；政府；新形势；三明市

[作者简介]黄露露，女，中共三明市委党校（市行政学院、市社会主义学院）科研处教师。

一、新形势下三明工业转型升级的必要性

（一）当前工业转型升级的新形势

党的十九大报告指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。然而在高质量发展过程中，工业生产面临新的形势，有着一系列的问题。首先，产品成本不断增加。一是随着人口老龄化加速，“人口红利”逐渐消失，正值劳动年龄的人数减少，导致用工成本增加。二是由于经济下行压力增大，中小微企业较难提供抵押担保品，银行为了保障资金安全，惜贷慎贷，导致中小微企业出现融资难、融资贵现象，资金成本增加。三是环境整治标准从严，工业废弃物为了达到国家排放标准，需要加强清洁化生产技术的研发和处理设备的投入，导致排污成本增加。其次，生产技术水平较低。当前工业生产已经开始慢慢由依靠人工、同质化生产转向智能化、专业化生产。同时消费也从原来集中、跟风式向讲究个性、私人订制的方式转变。不仅如此，随着生产技术水平与国际先进水平之间差距逐渐缩小，受到国外保护核心技术的制约，导致我国工业在生产关键领域始终无法独立自主。最后，生产产能严重过剩。一方面，由于消费者对产品的差异性以及质量提出了更高的要求，而国内企业又无法满足，导致生产的产品积压在库，而国内的消费者大量购买国外的产品，使得消费能力外流。另一方面，企业仍需向银行大量借款，既是为了满足日常的运营，也是为了偿还旧债务，有时甚至还需依赖当地政府给予的补贴。因此在“三者叠加”下，我国工业急需转型升级，用供给侧结构性改革的方式推动工业由传统道路向新型道路转变，其中转型就是要转变工业发展方式，推动工业发展向创新驱动、绿色低碳、智能制造、消费驱动转变；升级就是提升工业结构，优化工业的产业结构、产品结构、技术结构、组织结构等。

（二）三明工业转型升级的重要性

三明是一座老工业城市，整个城市的建设发展是建立在工业的基础之上。从1957年三明开始“小三线”建设，直到现在三明已经形成了涵盖钢铁、高端装备、新材料、生物医药等38个行业的综合工业体系。2018年，三明市工业增加值为1012.09亿元，对GDP增长的贡献率已经达到近50%。因此，工业的发展对三明而言至关重要，工业的转型升级也受到了市委市政府的高度重视。为了切实推动三明经济高质量发展落实赶超，三明提出全力做实“四篇文章”，而“发挥老工业基地优势，推进老树发新枝”是其中一篇。2019年9月，福建省庆祝中华人民共和国成立70周年系列主题新闻发布会三明专场中，三明市委书记林兴禄指出“老工业基地是三明市今后转型发展重要资源，三明要加快发展，把老工业基地转型升级、做强做大至关重要。”因此，本人对三明国家级高新技术开发区金沙园、尼葛园、将乐经济开发区等地实地调研，通过走访、座谈，以及收集统计局、工信局的相关数据，了解当前政府职能在三明工业转型升级过程中的不足，以期提出未来能够更高效促进工业转型升级的相关政策建议。

二、政府职能在三明工业转型升级过程中发挥不足

（一）规划统筹不够全面

为了推动工业高质量发展，加快工业转型升级，三明市已经陆续出台了《三明市实施新一轮技术改造提升行动计划（2018—2020年）》、《三明市实施战略性新兴产业倍增行动计划（2018—2020年）》以及《三明市支持装备制造产业高质量发展政策措施》等专项政策，但是这些专项政策仅是针对某一具体产业、或者是采取某一具体措施，而目前三明市缺乏一个全局、系统的工业总体规划，包括三明市全局、各区域以及各行业等详细规划。由于整体规划的缺失，使得地方政府各自为政，地方企业各自发展，无法整合优化资源，形成合力，加快工业转型升级的步伐，三明工业出现一系列问题。一是缺乏布局规划，产业分布较散，未能形成产业集群。例如氟精细化工产业分布在三元、明溪、清流等地，机械装备产业分布在永安、梅列、三元、大田、沙县等县（市、区），林产加工产业分布在永安、宁化、沙县、将乐、泰宁、建宁等县（市、区）。二是缺乏行业规划，企业各自发展，未能形成高质龙头企业。目前全市规模工业企业有1712家，产值超百亿元的企业只有三钢集团，产值在50亿到100亿之间的没有1家，产值在10亿到50亿之间的只有51家，制造业企业进入2019福建百强企业榜单仅三钢集团1家。三是缺乏产业规划，中低端产品较多，未能形成高竞争力。2017年三明市工业增加值率为19.86%，居全省末位，低于全省平均水平4.12个百分点，而增加值率低说明产品附加值低，也意味着三明产品竞争力小。除此之外，2018年全市近70%的企业属原材料和初级产品加工行业，而75%以上工业品处于产业链的中低端。

（二）政策落实不够到位

通过座谈，发现企业反映政策落实不够到位的问题主要集中在以下三个方面，一是实用性不强。三明市虽然已经出台了多个惠企帮扶政策，但是这些政策主要是针对规模工业企业而言，而三明企业多数是中小微企业，因此政策针对性不强，比如用电、税收等优惠政策，由于中小微企业规模小、相关财务制度不健全等问题，无法满足申请条件，故未能享受政策的红利。二是知晓率不高。目前，三明政府门户网站、发改、科技、工信、商务、税务等部门都有关于促进工业经济发展的相关政策信息，但是由于各自为政、信息零散，且宣传发布的渠道较单一，导致企业不能及时详细了解相关内容，造成信息不对称。三是兑现度不够。有些企业反映，相关部门没有及时将省市一些资金补助政策传达给有关企业，导致企业没有充足的时间准备申报材料；又或者相关部门怕履职担责，企业在申请补助资金时困难重重，包括办理手续复杂、审核苛刻，最终以申报材料不完整为由，拒绝为企业发放资金。

（三）要素保障不够充足

政府为影响经济发展的各个要素提供充足保障，从而使得经济能够平稳运行。在三明工业转型升级过程中，下列2类要素保障不足较为突出。

1.人才要素。通过走访调研用工企业发现，几乎所有的企业都存在用工短缺的问题，不仅有普工，还包括技能型人才、高端人才的缺失。出现这个现象原因有3个，一是三明经济发展程度不高。2018年三明市GDP仅占全省GDP的6.6%，虽然随着机场、高铁的开通，给三明带来了便利和机遇，经济得到了一定的发展，但同时沿海地区的“虹吸效应”也更加明显，除此之外，加上北上广深等经济发达城市的吸引，三明各项资源竞争压力都相应增大，人才到三明工作的热情与动力尚显不足。二是人才政策制定不充分。为了吸引人才来明工作，三明已经采取了一些措施，制定相关的人才聚集政策，例如采取每月补贴、安家费、解决家属安置等措施。但是这些措施主要针对高层次、外地人才，而那些技能型、本地人才却惠及较少。同时又由于三明财力有限，政策优惠不足，工资待遇偏低，人才发展空间不大，三明人才流失严重。三是配套保障、基础设施不完善。一方面是生活的配套保障不完善，包括住房安置、子女教育、医疗卫生、社会保险等方面的保障；另一方面是园区的配套设施不完善，包括园区公交、食堂、文化娱乐、供热、供气等方面的设施。

2.资金要素。通过走访调研用工企业发现，大多数工业企业在进行转型升级时都出现资金短缺的问题。出现这个现象原因有3个，一是财政资金投入不足。虽然2018年三明市工业投资增长22.6%，技改投资增长25.4%，增速分别居全省第4、第5位，位于各设区市中间，但是从投资总额来看，金额却仍处在全省的末端。除此之外，不少企业反映，政府的税收优惠、帮扶资金、贷款贴息、创新奖励等额度较少。二是融资渠道较单一。三明虽然是老工业城市，企业数量较多，但是大多数企业获得资金支持的渠道仍以银行贷款等间接方式为主，直接融资进展缓慢，上市企业较少。例如，目前三明市规模工业企业有1712家，但是包括境内A股上市、境外上市以及新三板挂牌公司合计仅在20家左右。不仅如此，债券、基金、信托、股权等多元融资方式发展滞缓。三是政银企对接不畅。在以银行贷款为主要融资渠道的前提下，由于当前经济下行，银行为了防控风险，惜贷慎贷现象严重。即使愿意贷款，也是将资金用于补助大型国有企业，而中小微企业较难提供抵押担保品，甚至一些信贷产品还需国企背景的企业提供担保，由于担保主体的缺失，以及缺少政府协助，中小微企业普遍出现融资难、融资贵的现象。

（四）政府服务不够高效

高效的政府服务可以让企业在转型升级过程中事半功倍，由于三明市政府服务尚有不足，使得工业企业转型升级受到一定制约。一是支撑企业发展平台不健全。一方面缺少统一的综合性服务平台。该平台既能整合各部门的惠企信息，让企业及时详尽了解各项政策内容，又能为企业办理惠企政策的申请与审批、咨询与答疑、企业之间的沟通、产业产品推介等业务，给企业带来便利。另一方面高级别工业企业创新研发平台较少。虽然三明市已经具备一些省市级创新研发平台，但是国家级平台仍处于培育和起步阶段，企业研发能力不足，例如国家重点实验室、国家工程技术研究中心、院士专家工作站、博士后科研工作站等。二是行政措施便企度有待提高。一方面简政放权还不够到位。有些企业反映投资领域审批虽经压缩，但各种审批“要件”、程序和环节还是繁多，审批时间较长；有时同一事项不同部门标准不同，手续、流程各异，导致企业不知按哪个标准执行。另一方面检查机械执法依然较多。有些企业反映在园区内正常生产的企业不多，而各类检查却都集中在这些企业，致使企业疲于应付，影响正常生产；涉企执法存在“一刀切”现象，一旦发现问题，没有考虑原有政策的延续性，以及给予企业适当的缓冲期，就简单依据现行政策直接关停或处罚，企业受损严重。

三、三明工业转型升级过程中完善政府职能的思考与建议

（一）加强规划统筹

一是制定工业总体发展规划。三明市要以摆脱高能耗、高污染、低水平的发展方式为目标，尽快制定工业总体发展规划，从城市发展目标、产业布局、区域布局、资源约束等方面进行综合考虑，全面统筹，充分发挥规划引领工业转型升级的作用。可以聘请相关领域专家全布局、高标准为三明市量身定制，特别是近期、中长期的发展规划，要明确具体的发展方向、建设项目、政策措施、时间节点、工作标准等，同时要在规划布局上体现各区域、各产业差异化特色发展。二是加强标准引领和政策制定。在大力推广新技术、新工艺、新设备、新材料的同时，要提高工业相关能耗、电耗、水耗、排污等各项标准，引导企业向资源高效型转型。积极推进工业清洁化生产，加强对重点耗能行业、企业的监管，对高耗能、高污染的落后设备、技术设施给予企业一定时间进行整改，若期满仍未达到要求，予以清退。三是完善跟踪评价机制。建立一套规划、政策跟踪评价机制，加强事中事后监管，对颁布的规划、政策分节点进行跟踪，对效果进行详细评估，并采取相应的措施，从而保证规划能够顺利推进，保证产业政策能够有效落实。

（二）促进政策落地

一是加大政策红利的释放。要从思想上高度重视民营企业，民营企业在三明经济发展中具有重要作用。截至2019年6月，三明市民营经济发展呈现“六七八九十”的格局：“六”是民营经济上缴税收68.48亿元，占全市税收总额66.5%；“七”是民间投资增长13.9%，占固定资产投资74.9%；“八”是民企总户数4.35万户，占全市企业总数89.5%；“九”是民企吸纳新增就业人员3.84万人，对城镇新增就业贡献超过90%；“十”是民企出口额111亿元，占全市出口总值100%。综上，三明市在政策制定上要更惠及民营企业，而中小微企业又是民营企业的主要组成部分。因此，建议政策制定时要尽可能将中小微企业的情况考虑在内，制定可兑现、易操作的扶持企业发展政策，特别是在税费减免、水电费用、工程招投标等方面出台精准实惠的举措。二是搭建政策多元宣传渠道。通过报刊、广播电视、网站、微信等媒介，多渠道加强惠企政策的宣传解读。在落实政策过程中，尽可能不采取转发文件照本宣科，而是将文件做成图表流程式解读，让企业一目了然。三是强化效能监督考评。各级政府把加快工业企业转型升级纳入行政效能监察工作重点和领导干部考核体系，狠抓懒政怠政专项整治，对企业应享优惠扶持政策而未能享的情况要进行问责、追责，健全完善干部干事容错免责机制，鼓励干部敢担责、敢作为。

（三）保障要素充足

1.人才要素。一是提高区域综合实力。区域综合实力是引进、留住人才最关键的因素，因此三明要大力发展自身经济，立足于本地特色，发挥中央苏区优势，唱响“风展红旗如画”品牌；发挥老工业基地优势，推进“老树发新枝”；发挥绿色生态优势，打造“中国绿都·最氧三明”品牌；发挥文明城市优势，提升“满意在三明”品牌。通过做实做好“四篇文章”，培育三明经济新的增长点。二是充分制定人才政策。坚持引进人才与用好本土人才并重，注重培养本土人才，让引进人才和本土人才享受同等待遇政策。除了高端人才外，还需出台技能型人才相关优惠政策，在财政能力许可范围内，尽可能提高待遇补贴。除经济补贴之外，还可考虑畅通人才参政议政、建言献策渠道，以政协委员和人大代表的方式，激发人才的荣誉感和归属感。三是完善配套保障、基础设施。完善高端人才住房安置、子女教育、医疗卫生、社会保险等方面的相关保障；加快推进园区公交、食堂、水电气路等基础设施建设，搭建文化娱乐活动场所，开设卫生医疗服务站，协调城乡教育资源，充实园区周边学校师资力量，便于企业职工子女就近入学。

2.资金要素。一是加大财政资金的投入。工业企业高技术、全方位的转型升级需要大量的资金投入与财税政策的支持。因此，政府要发挥财政的积极作用，在财政能力范围内，加大对高端、战略性新兴产业的投入以及税费优惠政策的力度。同时要建立支持工业转型升级的财政投入长效机制，创新用于产品研发、技术升级、产业发展的财政资金投入方式。二是拓宽多元融资渠道。要积极帮助符合条件的企业向银行争取信贷资金的支持；要重点培养一批创新型、发展潜力大的企业成为上市公司，使企业更好地通过股权、债权进行融资，同时推动基金、信托、担保等其他融资方式的发展；鼓励引导社会资金以共同入股、分担风险的方式参与进来。三是畅通政银企对接机制。建设信用信息服务平台，推动“银税互动”，将企业的纳税信用、纳税贡献转化为有价值的融资参考，解决诚信纳税企业缺抵押、少担保、难以获得银行资金支持的难题。鼓励金融机构加大对中小微企业的放贷力度，不断创新和落实信用贷、合同贷、知识产权抵押贷等服务实体经济的信贷产品，缓解企业融资难、融资贵的问题。

（四）强化高效服务

一是健全支撑企业发展平台。一方面要建立企业综合性服务平台。将分散在各相关部门的涉企惠企公开性信息整合到一起，以便企业查询应用。同时在这个平台上设立政策咨询、事务办理、服务需求、产业产品推介等功能版块，提高服务企业的效率。另一方面要打造高级别工业企业创新研发平台。发挥政府组织优势，联合高校、科研院所以及企业，构建以企业为主体，产学研为一体，为企业提供技术支撑的服务平台。同时大力推进国家重点实验室、国家工程技术研究中心等研发平台建设，为工业企业转型升级做好智库筹备。二是完善便企的行政措施。一方面要进一步简政放权。梳理更新国家和省、市下放的各类行政审批项目，取消不合规定的审批前置条件，制定可容缺审批的相关事项，切实简化审批程序、减少申报材料、压缩办结时限。加强各个部门协调合作，在政策制定和实施过程中共同审议、认真沟通，划分各个部门的职责和权利，确保企业办事时有部门可找、有标准可循。另一方面要适当减少检查机械执法。建立完善部门执法检查联动协作机制，合理确定各部门年度随机抽查的比例和频次。同时各职能部门在执法时，需跟企业解释清楚制定新政策的初衷和内容，并给予企业一定的适应整改时限，在政策允许范围内，本着“重教育、轻处罚”的原则，提出整改措施和意见。

参考文献：

[1]谭国文.阳江市工业转型升级中的政府行为研究[D].华南理工大学,2017.

[2]张苗苗.城市老工业区产业结构调整中的政府职能研究——以济南市历城区为例[D].山东师范大学,2018.

[3]赵丹.巴彦淖尔市工业转型升级中的政府行为研究[D].内蒙古大学,2018.

* 本文为2019年度三明市社科规划课题的研究成果，项目编号：19010