

财政支持产业升级应围绕一二三产“两个连接通道”发力

中国财政科学研究院 | 文宗瑜

随着一二三产之间的相关性不断提高，二三产之间、一三产之间的产业边界重叠区在不断延展，产业升级要求打通工业与服务业之间的“连接通道”、农业与服务业之间的“连接通道”。一二三产的“两个连接通道”的打开，更多依赖于科技创新实现产品与服务相互渗透、既提供产品又提供服务而横跨两个产业经营的“产业通道公司”。“产业通道公司”具有更强的产业升级拉动力，能更好更快地拉动升级。从“十二五”以来的一轮产业结构调整看，产业比重调整进程尤其二三产比重的升降幅都比预期要快，产业升级却相对滞后，其重要原因之一就是“两个连接通道”阻塞、“产业通道公司”发展迟缓。因此，“十三五”仍在继续推进的产业结构调整，应考虑财政政策对打通一二三产“两个连接通道”、促进“产业通道公司”发展的支持，实行一二三产业比重继续调整与打通一二三产“两个连接通道”的相向而行，抑制已经出现的第三产业占比大幅提高后其经济增长拉动力的钝化甚至弱化，消除正在出现的产业比重调整“短板效应”，从根本上解决产业升级滞后于产业比重调整的问题。

“两个连接通道”的经济学内涵及经济学效应

(一)“两个连接通道”的经济学内涵

第二产业与第三产业的“连接通道”及“产业通道公司”。第二产业与第三产业的“连接通道”是定位于在工业与服务业之间打开一个“通道”，实现工业与服务业的相互支持及相互拉动，形成工业与服务业发展的经济叠加效应。着眼于打通第二产业与第三产业“连接通道”的“产业通道公司”，往往会成为科技创新的领袖公司。就第二产业与第三产业的“连接通道”而言，其作用更多地体现在第二产业占比降第三产业占比升的二三产比重调整中、第二产业为第三产业加快发展提供技术支持与装备支持；在某种意义上，第三产业加快发展尤其现代服务业加快发展，更依赖第二产业提供强大的技术支持与装备支持；与此相适应，第三产业加快发展对第二产业的技术支持与装备支持的依赖，又反过来拉动第二产业的发展及升级。

就第二产业与第三产业的“连接通道公司”而言，其基于工业领域的技术创新及技术突破，既用于第二产业的工业制造，又用于第三产业的服务升级。在当下第四次工业革命即将爆发与互联网经济加快发展的背景下，二三产“通道公司”所从事的技术创新，既体现在“智能硬件”的技术突破，也体现在“智能软件”的技术突破；“软硬对接”及产品与服务“软硬通吃”而横跨二三产业经营使第二产业与第三产业的“通道公

司”具有更强的市场竞争优势、更强的产业升级拉动力。“产业通道”的打开依赖更多研发不断加大投入而全力进行科技创新的公司。从世界近代科技发展史、现代科技发展史看，绝大多数的科技创新尤其原创的科技创新成果集中在第二产业。可以说，科技创新及科技创新成果与工业的关系更密切。因此，相对而言，第二产业与第三产业的“连接通道”比第一产业与第三产业的“连接通道”更重要，更能拉动产业升级。

第一产业与第三产业的“连接通道”及“产业通道公司”。第一产业与第三产业的“连接通道”定位于在农业与服务业之间打开一个“通道”，实现农业与服务业的相互支撑与相互依赖，提高农业发展的效率与服务发展的品质。第一产业与第三产业的“连接通道”的打通也依赖一批“产业通道公司”。就第一产业与第三产业的“连接通道”而言，其作用体现为在第一产业占比很低（低于10%）且第三产业占比相对较高（高于50%）的产业结构下，第一产业依附第三产业而提高附加值、第三产业引领第一产业供给的升级，从而提高农业发展的效率；在第一产业占比很低的产业结构中，农业的附加值来自第三产业引领的供给升级，农业供给由中低端向中高端转变；依赖第三产业引领的农业供给结构转变，会大大提升农业的效率。农

业供给结构转变而推动“吃”的消费升级,又会拉伸服务业的链条并增加服务内涵,形成对第三产业发展的支撑。在某种意义上,一三产的“产业通道公司”往往来自第二产业。除此以外,二三产的一些“产业通道公司”也会往第一产业与第三产业的“连接通道”延伸或转移。源于第二产业或二三产“连接通道公司”的“智能硬件”技术,在打通第一产业与第三产业的“连接通道”中发挥着十分重要的作用。从当下工业自动化智能化的发展趋势看,会把工业自动化智能化的“智能硬件”拓展到第一产业、第三产业中而推进农业自动化与服务化,进一步发展会形成“农业与服务化一体的智能化”业态。

第一产业与第三产业的“连接通道”打通,一定程度上依赖二三产“连接通道”技术及二三产的一些“产业通道公司”。因此,在一二三产的“两个连接通道”打通中,二三产的“连接通道”应该得到优先考虑。

(二)尽快打通“两个连接通道”的经济学效应

防止产业结构调整中形成二三产比重大幅降升的“短板效应”。产业结构调整的直接结果是一二三产比重的调整,具体而言就是大幅降低第二产业的占比、大幅提高第三产业的占比、小幅降低第一产业占比。所谓二三产比重大幅降升的“短板效应”,是指二产比重大幅降低、三产比重大幅提高,没有相应的拉动产业升级、提高第三产业经济增长拉动力。传统经济学认为,产业结构调整会推动产业升级,但是,很多国家产业结构调整的实践及实证又证明了产业结构调整并不一定会推动产业升级,大多数发展中国家难以越过“中等收入陷阱”,也是因为产业结构调整后产业升级难以实现而导致。产业结构调整中的二三产比重大幅降升的“短板效应”,是一二三产的“连接通道”堵塞而导致的。

在产业结构调整中,随着一二三产业比重的不断调整,及时打通二三产的“连接通道”、一三产的“连接通道”,可以防止形成产业之间关联度降低、相互影响力弱化甚至产业相互拖累的“短板”,通过二三产的“产业通道公司”、一三产的“产业通道公司”提高产业之间的合力及相互支撑性,为产业结构调整推动产业升级创造条件。

抑制第三产业占比大幅提高后其经济增长拉动力的钝化甚至弱化。在产业结构调整中,主要是调整二三产的比重,从而导致第二产业占比大幅降低、第三产业占比大幅提高。二三产比重大幅调整初期,第三产业往往会表现出较强的经济增长拉动力。但是,第三产业经济增长拉动力在其产业占比达到一定“阈值”后(一线城市三产占比达到70%以上、二三线城市三产占比达到60%以上),其经济增长拉动力会出现钝化甚至弱化。在产业结构调整中,随着三产占比的不断提高,及时打通二三产的“连接通道”、一三产的“连接通道”,实现实体经济与虚拟经济的相互渗透,为三产发展注入技术内涵,有利于抑制三产经济增长拉动力的钝化甚至弱化。

调整一二三产业比重与打通“两个连接通道”相向而行

我国从“十二五”以来一直在推进产业结构调整。截至2017年6月底,一二三产占比分别为5.8%、40.1%、54.1%,产业比重调整取得了明显成效,尤其二三产业比重调整的降升幅度快于预期。但是,从国家统计局公布的相关数据看,产业升级滞后于产业比重调整。面对已经开始显现的产业比重调整“短板效应”,要通过政策支持尽快打通一二三产业的“两个连接通道”,实现调整产业比重与打通产业“连接通道”的相向而行。

(一)一二三产业比重调整的继续

推进

无论就当下全国的一二三产比重看,还是各地的产业比重看,工业比重高与服务业比重低的问题仍然比较突出。因此,在“十三五”期间着眼于降低二产占比提高三产占比的产业比重调整还要继续推进。具体而言,就是围绕提高三产占比而继续推进产业比重调整。但是,各地在提高三产比重上,既要控制三产比重提高的速度而实现进程的平稳,又要防止用行政手段无限提高三产比重而走入误区。

一是三产比重提高的快慢要与实体经济虚拟经济合理配置相协调。一般而言,实体经济是指一产、二产,虚拟经济是指三产。就实体经济与虚拟经济的配置合理而言,工业对第三产业发展的支持支撑力度更大,农业对第三产业发展的支持支撑力度相对较弱,农业地区如果在短时间内大幅提高第三产业占比甚至把第三产业占比提高到70%以上,不仅严重削弱当地实体经济发展,而且会导致第三产业的更大“虚化”。在各地三产比重调整中,三产比重必须要提高,但要有差异化,有的地区三产比重可以较快提高,有的地区三产比重要逐步提高,有的地区三产比重应该是相对缓慢提高。三产比重提高的快慢要与实体经济发展相协调。

二是谨防三产比重提高走入“三产占比越高其经济增长拉动力越强”的误区。一些地区在区域产业比重调整中盲目追求过高的三产比重,“认为三产比重越高对地方经济增长拉动力越强”,用行政手段干预一二三产比重调整,过度提高三产比重,使三产比重与一二产比重失衡。一些地区三产比重大幅提高后,三产对区域经济增长拉动力钝化甚至弱化。在三产比重达到一定水平或国家平均水平或国际水平后,三产比重再继续较大提高要以科技创新尤其第二产业的科技创新为依托。在一二三产比重

调整中,如果忽略了科技创新能力的影响,无限地提高三产的占比,不仅三产的经济增长拉动力效应得不到充分体现,而且在一定程度上会影响一二产的发展及一二产的产业升级,导致经济结构调整后的“一二三产新失衡”。

(二)“两个连接通道”打通要借力“产业通道公司”作用的发挥

无论是打通二三产的“连接通道”、还是打通一三产的“连接通道”,都离不开“产业通道公司”。更多“产业通道公司”的发展及成长,不仅有利于一二三产“两个连接通道”的打通,而且能够拉动产业发展及升级。“产业通道公司”与单纯的一产企业、二产企业、三产企业相比,科技创新能力更强,商业模式更新。在某种意义上,“产业通道公司”是通过科技创新与商业模式创新发展起来的。财政政策支持二三产“两个连接通道”打通,应落实到对“产业通道公司”发展的支持上,在当下“两个连接通道”阻塞的状态下,政策还要考虑如何引导更多资本流向“两个连接通道”领域,形成对“产业通道公司”的更大资本投入,让“产业通道公司”在一二三产“两个连接通道”打通中发挥更大作用。

支持打通一二三产业“两个连接通道”的财政政策建议

(一)适时修正及调整财政政策促进产业发展的“产业内涵”

最近的10年,一二三产之间的相关性不断提高,一二三产业边界重叠的经济溢出效应开始出现,以科技创新为支撑的“软硬对接”及产品与服务“软硬通吃”而横跨产业经营的“通道公司”的产业升级拉动效应更加明显,产业“连接通道”及“产业通道公司”作用越来越大。这意味着产业发展的“产业内涵”变得更丰富更复杂。与此相适应,促进产业发展的经济政策尤其是支持产业升级的财政政策,应关注“产业内涵”的变化,

除了按一二三产业的划分支持哪个产业及某个产业的细分产业外,还应充分考虑对产业“连接通道”及“产业通道公司”的支持,甚至在反复调研及论证的基础上,把产业“连接通道”及“产业通道公司”作为财政政策支持的重点。

(二)对按所有制划分给予企业的财政支持用普惠制方式覆盖“产业通道公司”

一般而言,国有经济及国有企业对经济政策的影响力更大,某些经济政策出台往往要求对国有经济或某些领域的国有企业给予财政支持。最近几年,为促进以民营企业投资为主的互联网信息服务、动漫、手游等新业态的发展,经济政策也强调针对民营企业给予财政支持。当下包括财政补贴、财政贴息、财政专项、财政奖励、减免税费等的财政政策,往往按所有制划分而分别对不同所有制性质的企业进行财政支持。在打通一二三产的“两个连接通道”中发挥重要作用的“产业通道公司”,往往既不属于国有企业,也不属于民营企业,无法享受到按所有制划分而给予企业的财政支持。为了尽快打通一二三产的“两个连接通道”,促进“产业通道公司”发展,可以考虑采用财政支持“产业通道公司”的普惠制方式。具体而言,与产业结构调整及产业升级相关的财政支持,无论是给予国有企业的政策,还是给予民营企业的政策,“产业通道公司”都可享受。可以说,对按所有制划分给予企业的财政支持用普惠制方式覆盖“产业通道公司”,有利于推动一二三产“两个连接通道”的尽快打通。

(三)营改增政策要着眼于“产业通道公司”而出台细则或增加补充条款

在某种意义上,营业税改增值税政策并没有考虑一二三产业“两个连接通道”如何打通、“产业通道公司”如何培育的问题。面对一二三产相关性加大、

产业边界重叠区不断延展,打通一二三产“两个连接通道”的迫切性越来越强,营改增政策要考虑如何支持尽快打通一二三产“两个连接通道”,可以考虑围绕一二三产“两个连接通道”的“产业通道公司”发展而出台相关细则,充实营改增政策的“产业内涵”,不打破一二三产划分,把二三产“连接通道”、一三产“连接通道”作为附加而细分税率,给予“产业通道公司”一定优惠税率支持。如果当单独针对一二三产“两个连接通道”出台增值税的细则不妥当,也可考虑增加补充条款的方式,把一二三产的“两个连接通道”及相应的“产业通道公司”作为产业发展的“产业内涵”,在对应一二三产业划分的营改增的不同税率类别中,补充“产业通道公司”相关税率。

(四)财政加大对设立一二三产“连接通道”发展基金的支持力度

围绕产业结构调整及产业升级,各级财政都有针对性地设立或支持设立产业发展基金。基于一二三产业“两个连接通道”阻塞的现状,面对一二三产业“两个连接通道”打通的紧迫性,财政支持设立一二三产“连接通道”发展基金意义重大。一二三产“连接通道”发展基金定性于支持产业发展或产业升级的基金,与其他各种类型的产业基金无本质区别,但是其支持的产业方向要十分明确,应重点围绕一二三产“两个连接通道”打通进行支持,主要对“产业通道公司”进行股权投资。财政加大对设立一二三产业“连接通道”发展基金的支持力度,可以从几个方面着手:一是其他类型产业基金享受到的财政支持,也普惠到一二三产“连接通道”发展基金;二是财政适当加大出资力度,引导更多社会资金参与一二三产“连接通道”发展基金的设立;三是财政采取措施鼓励一二三产“连接通道”发展基金设立及运作的创新,从而提高基金的效率。□

责任编辑 李艳芝