

新发展格局下提升辽宁装备制造业 产业链竞争力财税政策

课题组

(国家税务总局辽宁省税务局,沈阳 110001)

内容提要：新发展格局是党中央积极应对外部环境严峻变化和推进经济高质量发展的一项重大战略部署,是我国步入新发展阶段、解决新时期面临的各种中长期问题的重要战略举措。辽宁作为我国工业大省和老工业基地,其装备制造业在全球产业链分工中仍处于甚至被锁定于低端位置,需要进一步发挥财政政策宏观调控作用,加大财税政策支持力度,通过加大对技术创新的支持力度、实施差异化财税政策、从财税角度保障企业资金链稳定、完善其他配套政策等,提升辽宁装备制造业产业链竞争力,促进经济高质量发展。

关键词：新发展格局 装备制造业 产业链 财税政策

中图分类号：F812.42 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-9544(2021)10-0029-06

一、引言

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,把“加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”作为经济社会发展的重要指导思想。针对党中央提出的这一事关全局的系统性深层次变革,我们要准确把握和贯彻落实,认识到该战略所蕴含的对我国经济发展阶段重大转变的科学判断,以及该战略在今后相当长的一段时期内对我国经济增长方式根本性转变的重大指导意义。

我国经济经过几十年的中高速发展,虽然人均收入未及高收入国家水平,但在某些领域、某些技

术方面已拥有优势,具备了一个发达经济体的部分特征。根据罗斯托的经济成长阶段理论,我国经济正处于走入成熟并将要迈入大众消费的阶段,需要靠居民消费拉动经济发展,但是在这一跨越发展过程中,极易陷入“中等收入陷阱”。发达国家的经验表明,我国要想在大变局中拔得头筹、赢得胜利,实现经济的高质量发展,必须适时进行体制变革,扎稳自身基本盘,扭转对外部循环系统的过度依赖。为此,我国提出了构建发展新格局,即依托国内超大市场 and 内需潜力发展国内经济,不断打通国内市场各个环节的循环梗阻,在畅通国内大循环的基础上,以更高层次、更高水平、更高质量的对外开放水平参与国际市场,以内循环带动外循环,进而实现双循环相互促进的局面。

[收稿日期]2021-08-08

[作者简介]课题组主要成员:王志平,科研所负责人,研究方向为税收理论与政策;刘焕龙、王泽忠、李经纬、罗成为、史震敌、杜宝贵(东北大学)、高洪成(东北大学)。执笔人:王志平、高洪成。

2020年12月,中央经济工作会议提出,“产业链供应链安全稳定是构建新发展格局的基础。要统筹推进补齐短板和锻造长板,针对产业薄弱环节,实施好关键核心技术攻关工程,尽快解决一批‘卡脖子’问题,在产业优势领域精耕细作,搞出更多独门绝技。”作为全世界唯一拥有联合国产业分类当中全部工业门类的国家,我国已经形成了独立完整的产业链体系,但也要看到,一些关键核心技术受制于人的局面尚未根本改变,发达国家在科学前沿和高技术领域仍然占据明显领先优势,我国支撑产业升级、引领未来发展的科学技术储备亟待加强。始于2018年年初的这一轮中美贸易摩擦发生以来,已经呈现出从技术封锁、技术管制等领域向投资、金融、人才流动等诸多领域延伸的趋势。美国千方百计阻断我国获取先进技术的渠道,我国制造业中的部分高端装备、零部件,如高端通用芯片、汽车发动机、特种钢材、精密仪器、高精度机床等高技术含量产品的进口面临断供风险。中美贸易摩擦趋于长期化、复杂化,我国制造业发展的外部环境不确定因素增多。当前,我国不少产业还处于全球产业链、价值链中低端,产业链水平偏低、产业基础能力短板与经济高质量发展之间矛盾突出。这就要求我国产业特别是装备制造业向全球产业链、供应链中高端攀升,克服产业链上关键技术对国外的过度依赖,增强产业链供应链的供给和配套能力。

辽宁作为我国的工业大省,是国家重要的装备制造业基地,为国民经济发展和国家战略安全提供了重要保障,担负着维护产业安全的重要使命。装备制造业是辽宁经济发展的支柱产业之一,主要经济指标占工业的比重超过三分之一。但总体来看,辽宁装备制造业在全球产业链分工中仍处于甚至被锁定于低端位置。从微观层面来看,主要是产业内部企业停留在附加值较低的产业链环节,没有能力向高附加值环节攀升;从中观层面来看,主要是辽宁装备制造业仍趋向于劳动密集型和粗放增长型,传统产业仍占较高比重,高端装备制造业发展滞缓。为此,需要进一步发挥财税政策宏观调控作用,加大支持力度,提升辽宁装备制造业产业链竞

争力。

二、辽宁装备制造业产业链现存问题与成因

(一)主要问题

辽宁装备制造业具有悠久的发展历史和良好的产业基础,但仍面临着不少深层次问题,尤其受机制体制等因素影响较大。在制度变迁理论中,“路径依赖”是一个重要的分析视角。道格拉斯·诺斯(Douglass C. North)就曾用“路径依赖”来描述过去的绩效对现在和未来的强大影响力,证明了制度变迁同样具有报酬递增和自我强化的机制。几十年来,我国企业技术融合在复制模仿、自主创新和合作开发中交织进行。这是在特定国情下进行的企业行为,这项活动本身存在思维和习惯定势的影响,即路径依赖。作为我国重要的装备制造业基地,辽宁的经济结构和技术形态同样具有严重的路径依赖特征,在全球产业链中处于低端位置,具体表现在先进技术被锁定、产业结构被锁定和分工利益分配地位被锁定等。

1. 先进技术被锁定。一个国家或地区提升装备制造业技术的途径有自主创新和从外部引进先进技术两种方式。辽宁装备制造业在从外部引进先进技术的同时,受发达国家的阻碍和控制而难以进行转型升级。发达国家通过知识产权保护和出口管制来限制相关技术的模仿和使用;通过非关税壁垒措施及快速的产品升级换代来迫使辽宁企业引进其生产设备等,从而使企业“锁定”于低技术、低创新的微利化加工制造环节,陷入“国际代工—微利化—自主创新能力缺失”的恶性循环。2019年底,沈阳机床由通用技术集团接手进行破产重组,近百亿产业被挤压,千亿市值仅剩十分之一。沈阳机床的陨落,究其最主要的原因,还是核心技术的缺失。沈阳机床曾凭借国内巨大的工业市场而一跃成为销售额世界第一的工业企业,市值甚至达到过千亿。但发展规模不等于发展质量,因迟迟不能掌握核心技术,沈阳机床在同行业主要竞争对手日新月异的技术创新中逐步落后,接着便开始了连年亏

损。与沈阳机床相似,辽宁一些装备制造业企业不具有核心生产技术,目前仍不能满足自主生产制造,需要依赖进口国外的设备零件、整套设备等来满足国内生产的需求。经统计,全省有65%以上的企业需要大量引进国外配件^①。

2.产业结构被锁定。据《2020年辽宁省国民经济和社会发展统计公报》显示,附加值较低的通用设备制造业、专用设备制造业完成的规模以上工业增加值占辽宁装备制造业的比重较高,特别是主要为国外品牌汽车制造商进行加工装配的汽车制造业,增加值占比达到23.7%,而附加值较高的计算机、通信和其他电子设备制造业增加值占比较小,仅占6%。截止2020年10月末,装备制造业8个细分行业中,传统制造业^②销售金额和实现税收占比分别为89.6%和95.1%,而以计算机、通信和其他电子设备制造业、电气机械和器材制造业、仪器仪表制造业为代表的先进制造业销售金额和实现税收占比分别为10.4%和4.9%,反映出高技术、高附加值的装备制造业细分行业仍然是目前发展的短板。同时,辽宁装备制造业的配套产业链水平较弱,大部分企业的配套能力和产业集成能力薄弱,本地的装备制造核心企业不能满足配套所需,以至于不得不向其他地区寻求生产零件等配套,产业结构被锁定在附加值较低的传统领域。辽宁省税务局统计数据显示,当前省内上游产业链企业对装备制造业企业支持力度有所下降。截止2020年10月底,全省装备制造业企业取得采购发票金额为3602.6亿元,其中,省内采购发票金额为1879.9亿元,占全部采购发票金额的52.2%,比去年同期下降2.5个百分点,减少23.5亿元,反映辽宁装备制造业上游产业链企业配套服务支持力度有所下降。

3.分工利益分配地位被锁定。随着改革开放的深入,很多辽宁装备制造企业被外资企业兼并或参股,专利、品牌、市场渠道等高附加值环节由外资企

业掌握,辽宁的外资和中外合资装备制造企业主要从事来料加工装配贸易。完成装配加工后,向海外出口,赚取微薄加工费,而绝大部分利润被发达国家的研发设计制造商、渠道商及专利持有人所分割。因此,在产品出口中,外资和中外合资企业出口占据了相当高的比重,特别是辽宁的来料加工装配贸易占全省出口总额的比重近十年来年总体上呈现逐渐上升趋势,说明辽宁装备制造业仍处于全球产业链生产组装的低附加值环节。

(二)问题成因

近年来,辽宁装备制造业发展虽然有向好趋势,但是与发达国家和国内发达省份相比,仍处于全球产业链的低端,生产的产品附加值较低,产业链不稳定且发展水平滞后,竞争力不足。造成这种情况的原因是多方面的,主要包括:

1.产业集群发展质量不高。当前,辽宁装备制造业缺乏发达的、适应市场发展要求的产业分工体系,虽然企业组织结构“大而全”,但配套产业发展滞后,专业化协作程度低,导致装备制造业产业集群与发达国家装备制造业产业集群存在较大差距。一方面,在发展质量方面,目前总体水平还不高,部分产业集群集聚度比较低,缺乏有支撑和牵动作用的龙头企业,中小企业发展缓慢,龙头企业与中小企业协作配套不够深化。另一方面,在创新方面,产业集群平台建设的公共服务作用未能有效发挥,功能不完善,技术水平不高,不能满足集群内企业的需要。

2.技术创新能力不强。虽然近年来辽宁实施创新驱动发展战略,不断加强企业创新能力建设,但与先进省份相比还有很大差距,企业创新能力水平普遍较弱,大多数产品属于传统产品,缺少专有技术,加工度低,核心竞争力不强。同时,企业技术中心或研发机构缺乏创新人才,产学研用协同创新网络建设滞后。2019年,辽宁规模以上工业企业新产品开发项目数仅占全国的1.68%,在全国排第16位。工业企业新产品销售收入占主营业务收入的比重为10.04%,低于全国平均水平3.55个百分点。规模以上工业企业R&D项目占全国的1.75%,在全国

^①参见:李森,梁爽.辽宁装备制造业高质量发展对策研究[J].对外经贸,2020(10):62.

^②装备制造业中的传统制造业包括:1.汽车制造业;2.金属制品业;3.通用设备制造业;4.专用设备制造业;5.铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业。

排第 16 位。有效发明专利数仅占全国的 1.81%，在全国排第 14 位。辽宁有科技活动的大中型工业企业为 311 个，占全部大中型工业企业的 20.1%，低于全国平均水平 17.3 个百分点。有研发机构的大中型

工业企业 177 个，占全部大中型工业企业的 11.4%，低于全国平均水平 17.9 个百分点^①。辽宁省高新技术企业数量与其他先进省份比较少，也说明企业创新能力不强（见表 1）。

表 1 部分省份认定高新技术企业情况对比

单位：户数

序号	地区	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	备注
1	辽宁	559	855	2561	2495	3471	
2	北京	3889	5538	6267	4670	7316	
3	河北	641	881	3122	5105	7716	
4	山东	1401	1795	6217	5801	7645	不含青岛
5	江苏	5074	6201	3661	8154	4136	
6	上海	3143	3375	7494	9204	12864	
7	四川	647	714	3480	4331	5671	
8	广东	4929	8635	2718	30858	33889	不含深圳

资料来源：高新技术企业认定管理工作网 <http://www.innocom.gov.cn/>。

3. 创新投入不足。近年来，辽宁装备制造业很注重科技创新的资金投入，但由于原始积累普遍较低，市场导向的创新意识薄弱，与国内一些装备制造业发展较快的省份相比，在 R&D 经费投入和 R&D 经费投入强度方面仍然较低，这就直接制约了装备制造业的技术创新水平的提升。2019 年，辽宁 R&D 经费投入强度为 1.27%，在全国排名均为第 14 位。近年来，辽宁研发投入占地区生产总值的比重始终低于全国平均水平 0.5 个百分点。在企业方面，近年来辽宁大中型工业企业科研经费支出，占主营业务收入的比重均没有突破过 1.2% 的水平，规模以上工业企业拥有的专利不足 40%，每万人口发明专利拥有量低于全国平均水平 0.35 件。同时，据不完全统计，辽宁装备制造业重点产品中有近 40% 的技术来源于国外。辽宁省重点发展的盾构机、风力发电机组、大型船用曲轴等主导产品设计制造技术均来自国外。高压泵、电液控制阀等液压元件，精密观测、测量、感应等仪表元器件，伺服电机、数控系统等功能部件不能满足高端产品配套需要，需要大量进口。海工装备用钢、飞机制造用碳纤维

维、燃气轮机及叶片用单晶高温合金等关键材料长期依赖进口。

三、提升辽宁装备制造业产业链竞争力的财税政策建议

财税政策是政府引导和激励产业发展的重要宏观调控手段。当前，亟需加大财税政策支持力度，聚焦技术创新，推动提升辽宁装备制造业产业链竞争力，促进经济高质量发展。

（一）加大对技术创新的支持力度

目前，辽宁省各项财税政策工具对科技创新投入与产出的效果不尽相同，应根据预期目标，采取具有针对性的财税政策工具。建议加大政府部门研发资金投入，以促进 R&D 经费外部支出；加大研究开发费用加计扣除减免税力度，以带动 R&D 人员投入，并增加知识型研发产出；加大高新技术企业减免税力度，以促进 R&D 经费内部支出，并增加经济型研发产出。要进一步通过财税政策工具的创新，构建实质性的产学研联盟，让企业真正成为技术创新的主体。要把各类创新资源投向企业，企业通过契约关系与高校、科研院所形成利益共同体，使产学研联盟有创新的内生动力，让技术创新成果

^①根据《辽宁省科技统计年鉴 2020》和《2020 年辽宁省国民经济和社会发展统计公报》等整理。

尽快转化为社会现实生产力。

(二) 实施差异化财税政策

研究显示,近十年来,辽宁省各项创新指标与政府部门研发资金、研究开发费用加计扣除减免税和高新技术企业减免税的灰色关联度在不同行业间有较大差别。因此,可以对财税政策敏感的行业可以保持既定财税政策,而对不太敏感的行业,通过分析行业特点,实施绩效的定性定量考评等办法提高财税政策的效力。具体而言,一是应加强财税政策对金属制品业、仪器仪表制造业等行业的支持力度,保持或适当控制对交通运输设备制造业的投入规模,优化财税资源在交通运输设备制造业的配置与利用效率;二是应加强研究开发费用加计扣除减免税政策对金属制品业、仪器仪表制造业、电气机械及器材制造业、通信计算机及其他电子设备制造业等行业的支持力度,保持或适当控制通用设备制造业、交通运输设备制造业的研究开发费用加计扣除减免税力度;三是应加强高新技术企业减免税政策对电气机械及器材制造业、金属制品业、仪器仪表制造业、通信计算机设备及其他电子设备制造业的支持力度,保持或适当控制对交通运输设备制造业高新技术企业减免税力度。

(三) 从财税角度保障企业资金链稳定

应通过一系列稳定和帮扶政策,从财税角度保障辽宁装备制造业企业的资金链稳定。具体来说,一是要摸查和研判产业链上各个企业的具体情况,落实好减税降费、减租降息等各项惠企纾困政策,继续组织清理拖欠中小微企业账款;二是落实延长中小微企业贷款阶段性延期还本付息政策,鼓励金融机构落实无还本贷款;三是运用财税政策支持供应链金融,规范发展应收账款保理机构,推动大企业积极为产业链上下游企业确认应收账款,通过中征应收账款融资服务平台进行融资。

(四) 完善其他配套政策

1.持续优化营商环境。建议抓住国家发改委牵头建立东北振兴省部联席落实推进工作机制的契机,进一步深化“放管服”改革,持续推进简政放权工作,全面推进“一网通办”,提高审批效率和质量。

加强社会信用体系建设,健全跨部门、跨地区信用联合激励与惩戒机制,建设诚信经营的市场环境。营造公平正义的法治环境,构建亲清政商关系,以市场化、法治化、国际化为目标,着力打造办事方便、法治良好、成本竞争力强、生态宜居的营商环境。

2.改善技术创新的激励机制。要切实改善我省装备制造业技术创新的激励机制,以制度创新促进技术创新。一是健全创新激励和保障机制,构建能够充分体现知识、技术等创新要素价值的收益分配机制。完善以市场为导向的技术创新机制,构建以需求为导向的开放协同转化机制,健全以价值为导向的成果转化激励机制,建立以目标为导向的全链条长效服务机制。二是围绕产业链升级核心需求,大力引进海内外高层次工程技术人才和团队,支持领军人才和创新团队培养。鼓励高校、科研院所和国有企业强化对科技、管理人才的激励。强化高等教育、职业教育和技能培训,培养更多符合辽宁装备制造业需求的人才和工匠。三是弘扬企业家精神,大力营造尊重企业家、尊重创业者的社会氛围。尤其是要改善经营业绩考核制度,提高国有企业技术创新积极性,依托大型企业,组建重大技术装备创新研究院,解决重大装备短板问题。四是进一步改革完善科技创新评价体系,加大对中小企业技术创新和专业化发展的支持力度,支持其研发“专精特新”产品,并进一步向中小企业拓宽信贷业务,更好地发挥其制造业技术创新的生力军作用。

3.建立产业链动态检测机制。就辽宁装备制造业而言,需要聚焦产业链发展动态,通过绘制产业链上下游构成图、产业链区域分布图,详细摸排产业链各环节重点企业、重点项目、重要平台、关键技术、配套等情况,系统梳理产业链重点问题、现有基础与缺失环节、长项优势与短板不足,深入分析产业链风险隐患及影响,形成产业链推动方案并坚持动态优化调整。

参考文献:

[1] 黄群慧.“双循环”新发展格局:未来我国经济政策的重

- 要目标和着力点[J].财经界,2020(28):11-12.
- [2] 刘志彪.深化改革打通双循环中的各种堵点[N].经济参考报,2020-09-29(7).
- [3] 戴翔,张二震.逆全球化与中国开放发展道路再思考[J].经济学家,2018(1):70-78.
- [4] 中国社会科学院经济研究所《中国经济报告(2020)》总报告组.全球经济大变局、中国潜在增长率与后疫情时期高质量发展[J].经济研究,2020(8):4-23.
- [5] 徐奇渊. 如何理解“双循环”[EB/OL].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1674056837752649497&wfr=spider&for=pc>,(2020-08-04),2020-09-14.
- [6] 辽宁省统计局.2019年辽宁省国民经济和社会发展统计公报[R].辽宁省人民政府,2019.
- [7] 温馨,扈钰鑫.供给侧改革下辽宁装备制造业竞争优势培育对策研究[J].理论界,2019(2):46-54.
- [8] 戴晨,刘怡.税收优惠与财政补贴对企业 R&D 影响的比较分析[J].经济科学,2008(3):58-71.
- [9] 梅洪常,马华骏.重庆市高端装备制造业技术创新效率评价研究[J].科技管理研究,2019,39(10):23-28.
- [10] 方亮.安徽省财政支持创新效率区域差异研究——基于 DEA 两阶段分析方法[J].重庆交通大学学报(社会科学版),2020,20(1):62-69.
- [11] 王勇,王小丽.制度环境、供应商集中度与企业研发创新产出——来自中国上市公司的经验证据[J].工业技术经济,2020,39(2):37-46.

【责任编辑 张经纬】

(上接第9页)

中的关键之举,为此需要双措并举,在建设全国统一碳交易市场的同时开征碳税。由于开征新税的时间长、程序复杂,因此可以通过修改现行环境保护税,新增“温室气体”税目,来达到与新开征碳税相同的目的。“温室气体”既包括二氧化碳也包括其它六种温室气体,但实施上可先针对二氧化碳,以后再扩展到其它温室气体。征收对象上,原则上要将碳排放达到一定标准同时没有进入碳排放权交易市场的主体一并纳入,力争全覆盖。碳税宜实行从量计征,以二氧化碳当量为征收单位,税率方面可实行区间税率,只确定碳税税率的上下限,由地方政府根据当地的实际情况确定具体标准。与现行环保税一样,碳税收入可明确为地方财政收入,中央不参与分成分享。

3.加强对高收入人群的税收管理,发挥好税收对于收入分配的调节作用

共同富裕是社会主义的本质特征,促进收入公平、保证发展成果为人民群众所共享,是加快构建新发展格局、促进经济社会全面高质量发展的题中应有之义。在这一过程中,税收担当着极端重要的调节作用。在第一次分配阶段,要处理好政府、企业、居民之间的分配关系,重点控制好宏观税负,为企业、居民部门留下足够的利益空间。在第二次

分配中,要充分发挥税收的再分配手段,重点加强对高收入人群的税收调节,逐步降低或取消过去对高净值人群的税收优惠,填补诸如财务管理、家庭信托等领域的税收管理空白。进一步完善个人所得税“分类+综合”的改革,扩大综合扣除的范围,增加专项扣除的项目。加快研究房地产税的试点工作,实施上可先对多套房征收。适时研究遗产与赠与税,促进代际流动。在第三次分配阶段,可适当放宽可享受税收优惠的公益性社会组织的限制,提高可享受税前扣除的捐赠比例,促进慈善公益事业的健康发展。

参考文献:

- [1] 刘鹤.加快构建以国内大循环为主体、国际国内双循环相互促进的新发展格局.党的十九届五中全会《建议》学习辅导百问[M].党建读物出版社,2020年版.
- [2] 马建堂.建立高标准市场体系与构建新发展格局[J].管理世界,2021(5).
- [3] 隆国强.不断提高开放水平,推动构建新发展格局,实现高质量发展[J].中国发展观察,2021(14).
- [4] 王昌林.新发展格局:国内大循环为主体国内国际双循环相互促进[M].中信出版社,2021年版.
- [5] 冯俏彬.加快形成经济发展新格局[J].红旗文稿,2020(18).

【责任编辑 成丹】