

欧美国家政府支持制造业发展的启示和建议

■ 金永花

摘要：政府资金支持对提升国家制造业竞争力发挥重要作用。本文深入研究并借鉴欧美等发达国家利用政府财政资金在促进制造业创新、推动中小制造业发展、加强制造业人才培养等方面做法与方式，针对我国财政资金支持制造业方面存在的问题，提出加大制造业发展的支持力度、多部门协同支持、支持短板突破等建议。

关键词：欧美国家 政府支持 制造业

进入 21 世纪，各国深刻认识到制造业在应对金融危机、保持创新活力、提升国家竞争力中所发挥的重要作用，纷纷加大财政资金对制造业的支持力度，其做法值得学习借鉴。

一、发达国家的主要做法

欧美国家支持制造业发展是一个长期持续、不断更替的过程。比如，欧盟在完成工业化之后，更加注重制造业研发，自 1984 年开始启动实施“研究、技术开发及示范框架计划”，简称“欧盟框架计划”，从 FP1（1984-1987 年）发展到 FP7（2007-2013 年）。在总结过去 30 年的经验教训后，欧盟重新设计该框架，简化并统一资助板块，保留合理政策并优化管理流程，在 2014 年推出“地平线 2020”（2014-2020），重点支持研究和创新、“绿色经济”、就业等领域。2020 年底，“地平线 2020”计划共投入 944 亿欧元，比最初的计划多出近 110 亿欧元，其中 770 亿欧元的资金用于创新和研发，创造多达 17.9 万个就业岗位。

发达国家支持制造业发展是在法律框架下多部门共同发力

的过程。比如，美国建立产业政策与部门职能有机结合的运行机制，将调整产业结构、提升制造业竞争力等产业政策，通过制度手段和预算手段，落实到各部门。美国为振兴制造业，先后出台《美国复苏与再投资法案》和《美国制造业促进法案》，前者着眼新兴产业，后者针对传统产业，两个法案的预算支出涉及财政部、商务部、国防部、能源部、教育部、国家管理预算办公室、国家经济顾问委员会、国家科学基金会、小企业局等众多机构。

（一）从支持环节看，聚焦共性技术研发、产品中试等前端和推广应用的后端，避免对生产和销售的干预

发达国家在中央财政的使用过程中，多聚焦前沿性、关键性、基础性和共性技术研发、中试等产业链前端和后期的推广应用，尽可能避免对企业生产和销售的干预。比如，美国规定作为非盈利科研机构，真正从事科研活动并将收入严格用于科学研究的，免征所得税；向非盈利科研机构捐赠物资的组织和个人也可免征有关税收，以鼓励社会支持非盈利科研机构发展；允许非盈利科研机构发行债券，而且债券

购买者可免缴利息税，意味着非盈利科研机构债券的实际利率比一般私营债券高。再比如，美国、德国、英国、日本等国家在设立创新中心开展共性技术攻关时，推动形成以地方政府、制造企业、研究型大学、社区学院、非盈利机构为成员的生态体系，注重发挥中央政府资金的引导作用，初期多采用中央政府资金与非中央政府资金相结合，按照一定比例进行配套的方式出资，运作步入正轨后转入竞争性收入为主。

在节能环保新技术推广方面更多是面向消费者的财政补贴（节能环保产业可以在消费阶段补贴，否则不能补贴生产、销售环节）。比如，德国 2009 年出台电动汽车国家发展计划，投入 1.15 亿欧元在 8 个地区试验推广电动汽车；2016 年又通过了一项总额为 10 亿欧元的电动汽车补贴计划，按照“先到先得”原则，向购买纯电动汽车的消费者提供 4000 欧元补贴，向购买油电混合动力汽车的消费者提供 3000 欧元补贴。

（二）从支持对象看，重点支持中小企业及初创企业，普惠性较强

发达国家在使用中央财政

时很少针对特定行业，而是通过建立公共服务平台，加强人才培养，重点支持中小企业及初创企业。中小企业是经济新动能培育的重要源泉，在推动经济增长、激发创新活力等方面发挥重要作用，是各国财政重点支持的对象。不仅专门针对中小企业出台法律法规，如《美国小企业资助法》《美国中小企业创新发展法》《欧洲小企业宪章》《德国中小企业促进法》《德国中小企业结构政策的专项条例》《日本中小企业基本法》《日本中小企业指导法》等；而且给予专项经费，比如，美国商务部在2014年提出，5年内，在10个州投入1.3亿美元，帮助小微制造业企业采用新技术，将新产品推向市场，对融资困难的小微企业还制定了融资担保政策。再比如，挪威创新署每年安排24亿克朗用于支持初创和中小型企业。企业初创期可以向政府申请10-12万克朗不等的无偿资助，如果企业无法有效打开市场，还可以再次向政府申请约45-60万克朗低息贷款，企业盈利后返还。在很多专项计划中，也会特别强调对中小企业给予倾斜，比如，德国2012年出台的电网发展规划中，特别规定，中小型的能源密集型企业可以享受《可再生能源法》的特殊补偿。

基础设施和公共平台建设是发达国家财政支持的另一个重点对象，目的是更好地为各行各业提供服务。比如，德国联邦交通与数字基础设施部在2017年发布了国家千兆网络计划，将于

2025年投资1000亿欧元用于部署高性能国家宽带网络；英国也提出投入10亿英镑用于提升数字化基础设施，包括1.76亿英镑用于投资5G网络以及2亿英镑用于鼓励地方铺设全光纤网络。

除了对中小企业、公共平台建设的支 持，发达国家还重视劳动力素质的提升。比如，美国自2014年4月起实施“学徒计划”，每财年投入6亿美元用于培训制造业学徒。英国在2014年创立了一项新的“国民再培训计划”，初期将投入6400万英镑用于数字化培训，以支持英国民众重获新的技能。

（三）从支持形式看，主要采用财政补助、税收优惠、融资担保、政府采购等多元化方式

欧美国使用的财政工具更为多元化，有直接补助、贷款担保、税收减免（减低关税、所得税抵扣等）、政府采购、产业基金等多种方式，根据不同的情况灵活使用。

1. 直接补助。比如，美国制造制造业创新网络计划明确，在创新中心启动的5-7年间，创新中心将获得联邦政府7000万到1.2亿美元不等的资金支持，但5-7年后，创新中心必须完全独立依靠自筹资金运行。

2. 贷款和贷款担保。比如，美国小企业局经过授权拨款，可以向中小企业提供贷款。一是直接贷款，比重小；二是协调贷款，由金融机构协助提供；三是担保贷款，由小企业局向放款机构提供担保，企业贷款逾期不还

时，由小企业局负责归还所欠部分的90%。公开数据显示，小企业局2015财年主要贷款产品担保金额高达225亿美元，比上年增长20%。

3. 税收优惠。税收减让（从税基中扣除的数额）、税收折扣（从总收入中扣除的数额）、税收减免（从应纳税额中扣除的数额）、特别税率减免（降低某些活动的税率）、延期纳税（相当于无息贷款）、加速折旧、设备的免税购置等。比如，特朗普上台后签署了《减税与就业法案》，大幅削减企业税税率，从35%降至21%。

4. 政府采购。比如，日本在2014年预算中增加了30亿日元，用于在各地公共试验基地、技术中心以及高等专科学校添置或更新3D数字制造设备。

（四）从资金拨付看，采取第三方机构间接分配方式

欧美发达国家的财政资金通常不是直接下拨给企业，而是充分发挥第三方中介机构的作用，比如集群促进机构、行业协会、产业联盟等，再由这些中介组织进行资金的分配。比如，美国制造业创新中心在筹建时就要求成立一个由联邦政府、研究机构、企业共同组成的联合委员会，由委员会负责统筹安排联邦资金和配套资金。再比如，德国积极推进领先集群建设，给每个领先集群提供4000万欧元的支持，并要求配套相同数额的资金，由领先集群的促进机构负责上述资金的使用和分配。

二、我国当前面临的问题

(一) 投入不够, 造成支撑引导不足

我国制造业财政投入总量偏低, 近年我国每年对制造业支持规模低于美国等发达国家, 对核心短板领域的引导不够。2010年, 美国出台《制造业促进法案》, 提出每年为制造业提供 170 亿美元左右的投资。美国政府采购金额占 GDP 比重高达 26%-27%, 是支持传统产业改造的重要手段, 其中制造业占政府采购比重最大, 超过 1/3。2016年, 我国政策采购规模仅占 GDP 的 3.5%。

(二) 统筹不足, 造成财政资金分散

产业和科技、金融、教育割裂, 没有形成合力。一是大量科技成果没有转化为实际的生产成果; 二是金融资金游离在实体经济之外; 三是院校毕业学生和企业需求人员之间存在较大脱节。

(三) 结构错位, 造成使用效率不高

我国财政资金的运用, 应用研究投入多、基础研究投入少; 后端成熟项目投入多、前端风险项目投入少; 支持企业多、建设平台少; 专项性政策多、普惠性政策少。

三、几点建议

(一) 加大财政支持力度

提高财政支持总量, 建立健全财政投入、引导、激励、筹

资机制和动态财力保障机制。支持核心关键共性技术和四基的研究和成果转化, 支持创新中心等公共服务平台建设, 支持新技术新产品的应用补贴, 支持技术改造, 支持中小企业, 支持劳动力素质提升。

(二) 强化产业、科技、金融、财税的协同

建立以企业为主体的创新生态(联盟), 汇聚创新、产业、金融资源, 联合组织、推进、考核、评价制造业相关研究及项目; 建立制造业企业上市绿色通道制度, 发挥制造业主管部门在确定享受绿色通道政策支持领域和企业名单中的作用。

(三) 重点支持短板领域突破瓶颈

加强统筹协调, 引导人才、资金、技术等生产要素重点向关键材料、关键短板装备、基础零部件、系统软件等短板领域倾斜, 多部门、跨行业联合攻关, 突破“卡脖子”技术瓶颈。对集成电路、光模块等短板产品(技术)加大军方购买或政府采购力度, 有效降低创业投资风险和市场销售风险。■

参考文献:

- [1] 赵鹏. 企业 R&D 税收优惠问题及对策研究 [J]. 经济视角, 2011, (8).
- [2] 蔡虹, 贾玉健, 张小惠. 政府研究开发投资对企业 R&D 投资的影响效果 [J]. 管理现代化, 2006, (12).
- [3] 孙晓峰. 自主创新财政支持的理论基础与政策选择 [J]. 财经问题研究, 2008, (6).
- [4] 张换兆, 何霄嘉. 美国制造业的现状及其对我国的启示 [J]. 全

球科技经济瞭望, 2016, (6).

[5] 李欣茹, 黄军英. 典型国家制造业发展战略措施及对我国的启示 [J]. 全球科技经济瞭望, 2017, (5).

[6] 蔻蔻, 史世伟. 德国创新体系对区域创新绩效的影响 [J]. 欧洲研究, 2017, (4).

[7] 王喆, 杜德瑞. 关于发达国家利用金融支持产业结构调整的综合——基于美国、日本、德国的分析 [J]. 国际金融, 2013, (5).

[8] 欧文汉. 瑞典、德国支持自主创新的财政政策及对我国的启示 [J]. 中国财政, 2012, (18).

[9] Manufacturing USA A Third-Party Evaluation of Program Design and Progress, Dloitte, January 2017.

[10] Executive office of the President national Science and Technology Council Advanced Manufacturing National Program Office, NATIONAL NETWORK FOR MANUFACTURING INNOVATION PROGRAM STRATEGIC PLAN, February 2016.

[11] 傅钧文. 发达国家制造业回流现象及成因分析: 以日本为例 [J]. 世界经济研究, 2015, (5).

[12] 王晶. 日本制造业国际化机制及对制造强国建设的启示 [J]. 工业经济论坛, 2016, (9).

[13] 刘颖琦, 王静宇等. 电动汽车示范运营的政策与商业模式创新: 全球经验及中国实践 [J]. 中国软科学, 2014, (12).

[14] 任海峰, 郭英. 美英财税政策支持制造业发展的启示 [N]. 中国经济时报, 2018-5-23.

(作者单位: 中国信息通信研究院信息化与工业化融合研究所)

责任编辑: 康伟