

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 17 期

中共江苏省委宣传部

2022 年 05 月 30 日

江苏产业链优化升级面临的困境与对策建议

摘要：南京财经大学张为付、张文武研究认为，江苏产业链优化升级面临传统产业包袱偏重、驱动产业链升级的科技创新强度和数量不高、产业链升级政策门槛和手续障碍较多等困境，在实施相关政策过程中，产业链升级战略不能只顾“先进”“高级化”，创新能力不能只看总量和排名，支持力度不能只看资金总量和资助范围。因此，破解当前困境，要坚持“强基”“焕新”“拔尖”三轮驱动，持续强化实体经济优势；推动“揭榜挂帅”“定向攻关”双向衔接，激发市场主体创新动力；实施“前端准入”“跑马场”筛选制度，提高政策支持效能。

近现代世界兴衰起伏的历史进程表明，国家崛起和民族复兴不能仅凭单一领域的增长强项，而要依靠完整体系的综合竞争优势，特别是要依靠现代化经济体系和产业体系。党的十九届五中全会将“提升产业链供应链现代化水平”作为加快发展现代产业体系、推动经济体系优化的重点任务，为产业链优化升级把舵定向。中共江苏省第十四次代表大会进一步明确战略任务，强调“进一步增强产业链供应链的韧性和竞争力”“打造具有江苏特色和竞争优势的产业链供应链价值链”，细化了江苏产业链优化升级的蓝图路线。推动产业链优化升级既是提升江苏产业体系现代化水平的核心支撑，也是“强富美高”新江苏现代化建设的必经之路与战略实践。南京财经大学张为付承担的江苏省社会科学基金重大项目“江苏以科技创新驱动产业链供应链优化升级研究”，总结分析江苏产业链优化升级面临的困境，提出精准有效、落实落地的对策建议至关重要。

一、江苏产业链优化升级面临的核心困境

1. 江苏传统产业包袱偏重，产业链升级战略不能只顾“先进”“高级化”。无论是学界还是政府管理部门，对产业链优化升级都存在一定误解，其中较为普遍的是将先进制造业和高技术产业视作其全貌，但实际上传统产业的升级包袱恰恰是江苏短期急需解决的重要问题。2020年，江苏制造业增加值3.54万亿元，其中以农副产品加工、纺织业、黑色金属冶炼、化学原料和化学制品制造业等为代表的传统行业增加值高达1.82万亿，占比52.4%，比广东省高出近7.5个百分点，增加值高出近6000亿元。

从不同行业企业入选各类榜单也可以反映此类情况，比如 2021 年全国 500 强企业江苏上榜 43 家，其中化工、钢铁、建筑、纺织服装等行业企业 38 家，占到近 90%，战略性新兴产业、先进制造业领域企业仅有 5 家。传统行业企业对各地市发展的支撑性也较高，是财政税收的重要来源，比如南京钢铁、金陵石化、扬子石化对于南京，徐州矿务、大屯能源对于徐州，镔鑫钢铁、新海石化、斯尔邦石化对于连云港等。这些传统行业既因为客观规律优化升级难，又有地方政府的偏爱保护，更加凸显了江苏产业链优化升级所面临的沉重包袱。

2. 驱动产业链升级的科技创新强度和质量不高，创新能力不能只看总量和排名。按整体创新实力，江苏始终处于国内前列，根据 2019-2021 年《中国区域创新能力评价报告》，江苏已连续 3 年位居全国第三，实力不可谓弱。但创新强度与发达国家和地区相比还存在不小差距。2020 年，江苏研究与试验发展（R&D）经费 3005.9 亿元，排名全国第二，但经费投入强度只有 2.93%，不仅低于韩国、以色列等发达国家（>4%），与国内领先的北京（6.44%）、上海（4.17%）、天津（3.44%）和广东（3.15%）等省区市相比也有差距。江苏企业主体的研发投入强度有待进一步提高，2020 年，江苏有 R&D 活动的规模以上工业企业平均 R&D 经费约 910 万元，仅占主营业务收入的 2.07%（国外大企业一般都在 5%以上）。从创新匹配度来看，江苏科技创新转化率不高且质量偏低。2020 年，江苏科技成果转化率为 23%，发明专利授权数占专利授权总数的 9.2%，与欧美发达国家 40%、27%的水

平相差较大，同期广东省这两项数值分别为 4.7%和 9.9%。数据背后的现象更加值得警惕，课题组调查显示，企业申报的 90%以上专利均为模仿或改进创新，原创性专利不足 5%，技术领先型或原创性技术专利占比低于 1%。特别是，70%以上企业专利均通过中介公司协助申请，灰箱流程多，技术含量和规范性堪忧。

3. 产业链升级政策门槛和手续障碍较多，支持力度不能只看资金总量和资助范围。江苏在产业链升级方面起步较早，出台了一系列政策，也取得了较大成效。但从政策落地过程来看仍然存在较突出的问题。在政策申报时企业入选或申报的门槛都比较高，手续繁杂。以江苏省工业和信息产业转型升级专项资金为例，该计划对申报企业均提出了前期投入或收入的要求（起点大致在 1000 万或 3000 万），且规定了相当繁琐的资料申报要求（至少提交 20 项以上电子版或纸质版材料），又要经过设区市等层层审核，让很多企业望而却步。地方政府对相关政策的宣传服务也不到位，企业对相关政策了解度低。课题组对盐城、宿迁和连云港约 300 家中小企业走访，有约 60%的企业对地市级相关政策有较多了解，对省级政策知晓的比例仅有不到 30%。另外，入选企业往往面临较多的程序性后续工作，降低了企业享受政策的积极性。苏州某入选企业负责人向课题组反馈，在目前大环境下，财政资金会受到较严格的监督审计，企业获得政策支持后每年会增加至少 3-4 次材料上报、不定时专项审计等一系列工作，即使有扶持资金也用得不放心、不安心、不省心。

二、破解江苏产业链优化升级困境的对策建议

1. 坚持“强基”“焕新”“拔尖”三轮驱动，持续强化实体经济优势。解放思想、创新思路，切实避免将传统产业当作累赘和淘汰换新“一刀切”的做法，以提升质量和品牌显示度为导向，分地分类引导传统产业升级，持续强化江苏实体经济优势。一是制定基础产业品质强化行动方案，以地市为区域梳理形成基础产业强化清单，对照国际先进标准和发达国家领先水平，依托本地优势产业培育1-2家“头链企业”，以头带尾提升产业整体质量层级；二是细化落实重点产业焕新工程，在专项领域实施以高品质需求倒逼升级的策略，政府建立专项扶持基金，支持国内产业高端产品“订单制”研发制造，先小范围试点然后逐年扩大，通过专项扶持的市场需求拉动提升焕新动力；三是实施传统产业拔尖创新工程，探索企业拟定政府牵头，周期性发布“创新攻坚”榜单制度，吸引科研院所专项攻关，不断研发具有原创性、领先性的高端产品，不断扩充传统产业链顶端环节。

2. 推动“揭榜挂帅”“定向攻关”双向衔接，激发市场主体创新动力。充分发挥市场和政府双向引导作用，以企业需求和市场导向为主线，通过“揭榜挂帅”“定向攻关”双向共进提升科研成果转化效率，切实提升市场主体创新活力。一是支持建设以科研转化市场结果为导向的协同创新联合体，探索企业牵头的“揭榜挂帅”制度，政府配套以创新产出增长为依据的资金扶持、税收减免等扶持政策，同时设立创新研发“容错”资金池，分担企业和研发机构创新失败的风险。二是实施企业研发经费豁免和专利质量提升工程。探索针对性的研发资金税收减免和定向补贴

制度，鼓励企业增加研发经费投入；试点专利授权质量提升计划，建立高质量创新成果奖励基金，加大对原创性、引领性创新成果支持力度，同时配套依据创新产出增长的递减式税收优惠，提供全流程引导扶持政策。

3. 实施“前端准入”“跑马场”筛选制度，提高政策支持效能。一是简化各类扶持政策的申报流程，探索实施“前端准入”制度，加强以结果为导向并兼顾容错率的政策扶持。创新政策扶持思路，探索以第三方评价和公认市场排名为依据企业遴选机制，将不同等级企业启动纳入扶持名单，简化申报程序。试点实施以结果为导向的“包干制”，对扶持资金采取“启动资金+结果奖励”的形式，严格结果验收和末期淘汰，让企业愿意申报，敢于创新；二是试点实施开放式竞争性创新招标模式，提供江苏“跑马场”式创新经验。聚焦江苏先进制造业集群和高新技术产业等重点领域，设立由政府和企业共同出资的开放式创新基金，并设立共享式科技创新平台，由企业和政府自主发布对标研发需求清单，择优选择多家主体并行攻关，在科学制定评价指标和建立容错机制的基础上，强化阶段性考核、竞争性淘汰，建设科技创新“跑马场”，逐步形成核心领域、关键技术创新攻关的江苏经验。

（作者张为付，南京财经大学教授，现代服务业智库首席专家；张文武，南京财经大学教授，现代服务业智库研究员）

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志

中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志

本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 150 份 苏简字 1003 号