

推动现代服务业同先进制造业、 现代农业深度融合的调查与思考 ——以 HN 省 ZZ 市为例

姜长云¹ 李子文¹ 巩慧臻²¹

(1. 中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所, 北京 100038;

2. 中国农业大学, 北京 100083)

【摘要】: 推动现代服务业同先进制造业、现代农业融合发展, 成为近年来许多地方培育现代产业体系、提升产业链供应链现代化水平的重要选择。基于对 HN 省 ZZ 市的调研, 跳出典型看一般, 探讨当前推进产业融合面临的主要困难和问题, 围绕推动现代服务业同先进制造业、现代农业融合发展向何处去, 进行探讨和思考, 提出要注意创新政策, 聚焦推动产业融合发展的需求精准施策、重点发力; 推动产业融合应更多依靠市场力量和企业选择, 促进有效市场和有为政府有效结合; 推进多元共治并创新行业治理, 加强产业融合试点示范、案例研究和风险防范预警工作。

【关键词】: 现代服务业 先进制造业 现代农业 产业融合政策 有效市场和有为政府

【中图分类号】: F061. 5 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1001-862X (2022) 01-0033-010

当今世界, 推动现代服务业同先进制造业、现代农业融合发展(以下简称“产业融合”), 已经成为提升产业素质和竞争力、培育新产业新业态新模式、打造产业发展制高点的重要途径, 也是推进产业转型升级、提升产业链供应链现代化水平的重要选择。有关研究表明, 推动现代服务业同先进制造业、现代农业融合发展, 对于提高劳动生产率、促进区域产业发展和经济增长具有显著的促进作用^[1,2]。立足新发展阶段、坚持新发展理念、构建新发展格局, 迫切要求加快推动产业融合和科技创新协同发展, 为推动高质量发展赋能铸魂^[3]。国家“十四五”规划明确提出, 推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合, 创新适应产业融合发展需要的土地、财税、金融、价格等政策^[4]。在各级政府制定产业政策和经济社会发展规划、地方执行产业政策实践, 乃至学术界研究产业政策和经济社会发展规划的过程中, 产业融合都日益成为重要的“关键词”。在各地推动产业融合的过程中, 往往既有成功的经验, 又有失败的教训, 更有在发展中形成、又亟待在发展过程中进一步解决的问题。^[5]基于典型地区调研, 跳出典型看一般, 揭示推动产业融合过程中值得注意的问题, 探讨对推动产业融合高质量发展的启示, 对于完善产业融合支持政

作者简介: 姜长云 (1964—), 安徽庐江人, 博士, 中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所副所长、研究员 (二级)、博士生导师, 主要研究方向: 服务经济、农业经济、产业融合; 李子文 (1991—), 山西忻州人, 中国宏观经济研究院产业经济与技术经济研究所副研究员, 主要研究方向: 服务经济; 巩慧臻 (1991—), 女, 山东菏泽人, 中国农业大学经济管理学院博士生, 主要研究方向: 农业经济理论与政策。

基金项目: 研究阐释党的十九届五中全会精神国家社会科学基金重大项目“推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合研究” (21ZDA027)

策、加快发展现代产业体系、提升产业质量效益和核心竞争力，具有重要的战略意义和现实作用。地处中部地区的 HN 省¹ ZZ 市近年来推动产业融合积极有为，在培育区域现代产业体系、提升产业链供应链现代化水平方面初显成效，对扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务做出了重要贡献。鉴于 ZZ 市推动现代服务业同先进制造业、现代农业融合发展的情况对于全国同类地区具有较强的典型意义，2021 年 7 月 11—14 日，我们对 ZZ 市进行了专题调研，同市政府相关部门和部分企业进行了座谈，并赴该市 JK 区、HJ 区、XZ 市、GC 区等进行了实地考察。期望通过此次调研，探讨对同类地区乃至全国推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合的政策启示。

一、推动产业融合的现状、模式和成效

ZZ 市是近年来我国北方地区发展速度较快的城市。2020 年，全市生产总值达到 1.2 万亿元，位列全国城市第 16 位；全市第一、第二、第三产业增加值之比为 1.3：39.7：59.0，人均生产总值达到 95257 元，是全国平均水平的 1.3 倍；城镇居民、农村居民人均可支配收入分别为 42887 元和 24783 元，分别比全国平均水平低 2.2%、高 44.7%；常住人口 1260 万人，进入特大城市行列。²进入 2021 年以来，全市经济整体呈现稳中提质、稳中加固态势。2021 年上半年，全市实现生产总值同比增长 12.5%，两年平均增长 6.0%，分别高于全国、全省平均水平 0.7 个和 1.2 个百分点；其中第一、第二、第三产业增加值分别同比增长 6.4%、12.5%和 12.6%，两年平均增长分别为 1.0%、6.2%和 5.8%。2021 年前 8 个月，全市规模以上工业增加值同比增长 15.8%，增速分别高于全国、全省 2.7 个和 7.2 个百分点；两年平均增长 8.6%，增速快于全国平均水平 2.0 个百分点，并与全省持平。近年来，ZZ 市培育形成电子信息、汽车、装备制造、现代食品、铝精深加工等千亿级产业。其中，电子信息产业企业数超过 300 家，产值规模超过 5000 亿元，成为 ZZ 市“一号”产业，已形成智能终端、信息安全、智能传感器三个较为完整的产业链，在软件和信息技术服务、5G 及北斗、集成电路、新型显示等核心领域的竞争力不断提升，传感器产量已占全国 70%以上。ZZ 市还积极培育壮大新能源及网联汽车、智能装备、新型材料、生物医药及高性能医疗器械、绿色环保等战略性新兴产业，不断形成区域经济新增长点。长期以来，ZZ 市发展都市型现代农业亮点纷呈，农业产业化和农村一二三产业融合发展走在全国前列。这些领域大多是 ZZ 市推动现代服务业同先进制造业、现代农业融合发展的先行领域甚至重点所在。

（一）强化规划引导和政策支持，积极推进试点示范项目和公共服务平台、产业融合生态建设

ZZ 市将推动产业融合发展作为推动产业转型升级和高质量发展的重要政策取向，培育服务型制造、服务型农业和服务业、制造业、农业同互联网深度融合等产业发展新增长点，加大对试点示范项目和公共服务平台建设的支持，不断优化产业融合的制度环境和发展生态。2020 年以来，ZZ 市先后出台《ZZ 市制造业高质量发展三年行动计划（2020—2022 年）》《ZZ 市支持制造业高质量发展若干政策》等政策文件，出台了服务型制造实施方案、工业互联网、智能制造、“企业上云”等系列规划和行动计划，从企业、平台、园区 3 个层面组织开展国家级、省级“两业融合”试点和服务型制造示范遴选工作。

基于政府支持和企业、行业协会等协同发力，ZZ 市推动产业融合发展不断取得进展和实效，成功获批国家服务型制造示范城市，创建国家产融合作试点城市，举办了全国服务型制造大会。截至 2021 年 7 月，全市累计分别已创建国家级、省级服务型制造试点示范企业（项目、平台）4 个和 67 个，累计支持近 4000 万元，形成国家级智能制造试点示范企业（项目）40 个，ZZ 市 JK 区、HXN 健康食品公司、YTZG 公司等 3 家单位入选首批国家级两业融合试点企业（园区）。结合推动农村一二三产业融合发展，ZZ 市食品产业链和食品产业集群的质量效益竞争力持续提升，龙头企业影响力进一步彰显，食品加工体验游、大枣和石榴风情游、黄河鲤鱼和雁鸣湖大闸蟹美食游、生态农业园采摘游、乡村民宿度假游等特色旅游项目蓬勃展开，已建成全国休闲农业与乡村旅游示范县、中国美丽休闲乡村各 2 个，全国休闲农业与乡村旅游星级企业 54 家，农业科普研学基地 16 家。

（二）一批先行企业转型成长为产业融合发展的重要引领服务平台，持续放大推动行业或企业服务化转型的乘数效应

在 ZZ 市，一些先行企业利用其理念、技术、资金甚至营销或社会网络优势，为相关企业推动产业融合发展提供技术、数据、网络平台支持和综合服务，并在提供和创新服务中拓展成长空间，参见案例 1、案例 2。全市已培育 8 家省级工业互联网平台和

20 家省级企业上云服务平台，带动全市企业上云超过 3.3 万家，围绕智能工厂、智能终端等打造了一批公共技术服务平台。ZZ 市还大力支持制造企业数字化转型，把人工智能、大数据、5G、工业互联网等数字技术作为产业融合创新的新动力，在智能制造、智慧医疗、智慧交通、智慧农业等领域推动跨产业跨领域深度融合、赋能行业发展。如引进 HE 集团全国规模最大的热水器互联工厂，通过 5G 场景应用技术进行全流程再造，全面提升数字化、智能化水平，以改善用户体验为中心实现零距离交互服务和个性化大规模定制，为推动 HE 集团从家电制造企业向面向全社会孵化创客开放的工业互联网服务平台转型提供重要载体。

案例 1ZZ 市 ZJLY 公司是中国智能制造系统解决方案供应商联盟理事长单位，入选全国两化融合管理体系贯标咨询首批认证的 80 家服务机构、国家智能制造系统解决方案供应商首批推荐名录 23 家入选单位、工信部首批工业节能诊断服务机构、国家制造业与互联网融合发展试点示范工程，获批牵头成立国家级工业互联网平台应用创新推广中心，参与大量智能工厂建设的国家标准制定。近年来，ZJLY 公司基于在智能与信息化、智能工厂等领域的技术优势和多年积累的数据资源，构建“智能工厂全生命周期工业互联网平台”，为制造企业数字化服务化转型和智能化改造工厂提供系统解决方案；研发的“成套装备全生命周期数字化服务平台”成功落地应用，赋能企业从卖单品向卖成套、从卖产品向卖服务、从制造商向综合性解决方案提供商转型；依托“精益生产服务平台”，向中小型制造企业提供精益生产咨询和精益生产管理工具实施服务，协助中小企业实现精益透明生产。

案例 2SN 食品公司是专业从事速冻米面食品研发、生产和销售的企业。近年来，SN 食品公司专注打造研发、品控、渠道、品牌等核心竞争力，将运输、营销和部分生产制造等非核心业务外包给富有专长的合作伙伴。同时，实施“先进制造业同现代服务业融合发展”项目，快速调整数字化经营策略，构建和运作“智慧供应链协同服务平台”，打造以 SN 食品公司为主体、以产业链上下游企业供需为导向的供应链生态圈，实现供应链各环节的数据共享和作业可视化，推动生产、供应、物流、经销等环节的良性互动，提高上下游企业协同效率，促进中小企业从生产型制造向服务型制造转型。SN 食品公司还依托其供应链协同服务平台为小微企业建立信用档案，通过供应链金融形成核心企业承担风险的产融合作模式，帮助供应链上的中小经销商、供应商、物流商解决融资困难。

（三）越来越多的龙头企业加快推进服务化转型，成为提升产业链供应链现代化水平的排头兵

近年来，越来越多的行业龙头企业通过积极探索推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合的模式与路径，加快实现由生产制造商向服务型制造商或生产型农业关联企业向服务型农业关联企业的转型，甚至转型成长为产业链供应链综合问题解决方案提供商，成为提升产业链供应链现代化水平的排头兵，也带动了企业创新链和价值链升级，参见案例 3 至案例 5。

案例 3YT 客车公司长期专注于客车产品的研发、制造和销售，已建立 6 个国家级研发中心和试验平台，参与 123 项国家、行业标准制定，获国家及省市级科技进步奖 20 项。作为国内客车行业的龙头企业，YT 客车公司积极推广应用全生命周期管理并提供多元化解决方案，推进企业从“制造型+销售产品”向“制造服务型+解决方案”转型，全力拓展燃料电池、智能网联、智能交通和智能服务等新业务，通过优质产品和服务引领客车和新能源客车行业发展，增强国际竞争力，成为全省唯一入选的工信部企业上云典型案例。在专注客车主业、做精做强产品的同时，基于在客车行业领先的智能技术和服务能力，结合实施“先进制造业和现代服务业融合发展试点”，开发了智能服务车联网系统产品，搭建售后运营服务一体化平台、大数据处理监控平台、智能服务车联网系统，在全国建立 13 家客车服务 4S 中心站，形成以 ZZ 市为中心，集技术服务、信息反馈、配件供应、技术培育于一体，辐射全国的售后服务网络，促进人车端无缝对接，为用户提供全方位出行保障，实现不因故障、不因维修、不因配件、不因保养而影响运营，为客户带来节能、环保、安全、可靠的驾驶出行体验，协助客车运营企业提升专业化运营管理水平 and 终端用户用车体验。

案例 4KX 冷链公司是一家专业研发、生产和销售全系列冷链设备的综合性高新技术企业。依托长期以来在冷链设备研发生产领域形成的领先技术优势，KX 冷链公司由装备制造商向产品设计和综合冷链物流服务商转变，搭建“KX 冷链”服务平台，破解了农产品产地“最先一公里”预冷和冷链配送“最后一公里”的瓶颈制约，实现冷链全程无断点、监控无盲点，提高食品药品

冷链运输质量，为保障广大市民菜篮子“新鲜活美”和药品全程冷链运输提供系统解决方案。

案例 5DX 家居公司是全国定制家居行业的龙头企业，也是国家首批服务型制造试点示范企业、国家智能制造试点示范企业。近年来，DX 家居公司专注设计引领，将互联网、大数据等技术应用于研发设计和生产制造，依托自主研发的软件系统建立企业个性化定制云中心，开发了 2700 多个标准化产品功能模块，实现定制家居的大规模个性化定制，使成品家居综合成本降低 15% 左右，供货周期明显低于国际平均水平，显著提高市场竞争力。同时，依托个性化定制模式搭建了 O2O 模式家居定制新零售平台、现代家居工业设计平台、现代家居生活全方位服务平台，以全面智能化生产制造体系为核心，推进研发、设计、制造、销售、服务一体化，为整个家居定制市场提供全方位服务，满足现代家居生活体验需求。此外，依托特色家居博物馆群，推进产品销售、方案设计、VR 展现体验、生产制造、仓储物流等全链条融合发展，打造了大数据云瀑布、家居博物馆、游学中心、智能制造简易厅、企业文化长廊、家居定制体验馆、检测测试中心、智能制造可视中心等 10 余个特色观光游览景点，实现工业旅游、文化营销、培训营销等有机结合，DX 工业园已建成国家级工业旅游景区。

（四）形成了一批产业融合发展的新业态新模式，成为区域经济发展和现代产业体系建设的重要增长极

ZZ 市通过积极推进产业融合发展，促进了网络协同制造、信息增值服务、智能服务、系统解决方案、大规模个性化定制、服务型农业、休闲农业和乡村旅游等新业态新模式迅速崛起，有力推动了区域经济发展和现代产业体系建设，为做好“六稳”工作、落实“六保”任务提供了重要支撑，参见案例 6 和案例 7。有些地方通过产业融合的空间集聚和集群发展，已经成为推进产业融合的特色优势区。如 ZZ 市 JK 区已成为中西部地区中服务型制造增长最快的区域之一，GX 区成为全国重要的服务外包、软件与信息技术服务业、智能传感器研发生产基地，ZDX 区成为金融租赁、供应链金融的重要集聚地。GX 区网络安全产业园、JS 区信息安全产业示范基地在培育网络安全产业集群方面已经初显成效。ZDX 区已引进大数据企业 151 家，注册资本金近 19 亿元，营业收入近 12 亿元，集聚相关科技信息类企业近 2900 家。

案例 6HXX 健康食品股份有限公司主要从事红枣等健康食品研发、采购、生产和销售，近年来聚焦健康、时尚、快乐、品质的品牌定位，积极打造食品制造产业集群，培育现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合的产业链和产业生态，已形成“红枣种植+采购加工+仓储物流+科技信息+文化旅游+电子商务+教育培训+品牌营销+批发零售”等全产业链，成为全国特色农产品全产业链标杆企业、在全国有重要影响的农村一二三产业融合发展领军企业、HN 省红枣深加工智能工厂、HN 省服务型制造企业、全国农业农村信息化示范基地，并通过“两化融合管理贯标体系”认证，为 ZZ 市创建全国农村一二三产业融合发展先导区提供了坚实支撑。HXX 公司拥有全国红枣行业唯一的国家级企业技术中心，近年来通过兴办 3A 级旅游景区红枣小镇、中华枣文化博物馆、HXX 红枣博物馆和开展红枣文化节、中华枣乡风情游等活动，带动枣文化创意旅游蓬勃发展。该公司在积极拓展出口渠道的同时，已形成较为完善的“专卖店+互联网+商超+流通”商业模式。

案例 7ZZWT 汽车轮胎股份有限公司是一家以轮胎翻新为主业的行业领军企业。轮胎翻新有重要的节能环保效应，但长期以来用户对轮胎翻新存在偏见，翻新企业“小、散、乱、差”的现状导致翻新胎的品质、经济性和用户体验总体水平偏低，优质胎体严重短缺、国际橡胶价格波动对轮胎翻新经济性也有显著影响。这些问题往往导致轮胎翻新“叫好不叫座”。为解决行业痛点，ZZWT 公司开发了智能服务平台，探索轮胎全生命周期托管服务模式，统筹提升轮胎经济性和安全性，疏通轮胎翻新价值链，并从增进车辆安全、降低运营成本等方面，努力改善轮胎用户体验，探索形成“新胎+服务+翻新”的轮胎综合解决方案，成为轮胎行业从轮胎经销商模式向服务商模式转型的引领者。ZZWT 公司还同 LY 科技职业学院建立校企联盟，设立“ZZWT 轮胎工程师特长班”，加大服务型人才培养力度。

二、推动产业融合发展面临的主要问题

（一）部分产业融合政策落地难、项目推进难，难以获得有效的土地、资金、人才等要素支撑

推进现代服务业同先进制造业、现代农业融合发展的过程往往需要大量的人力、财力和物力，存在较大风险和不确定性。有些产业融合项目发展前景较好，政府推动的意愿也比较强烈，但企业因担心风险或缺乏要素支撑，存在较大畏难情绪，“政府积极，企业不积极”现象严重。有些企业老总经营理念先进、推动工作积极，但企业中层和一线员工受工作惯性影响，畏新怕变，存在较大抵触情绪，导致推动产业融合的实际进展与预期相距甚远。许多产业融合项目是对企业既有业务结构和盈利模式的重塑，存在较大的不确定性风险。有些企业对产业融合项目实施中的风险和困难估计不足，容易出现“想起来很好，干起来很难”“长期看好，起步很难”的问题，抑或在项目实施越过盈亏相对平衡的阶段性拐点前“陷入泥潭”、举步维艰，因实施难度超出想象被迫半途而废。上述问题很容易影响产业融合活动特别是相关试点项目的实施效果，加大推进过程中的阻力，甚至导致推动产业融合的部分政策“愿景”，难以转化为提升产业链供应链现代化水平的“风景”。

此外，许多产业融合项目的推进，往往面临土地、资金、人才等要素支撑不足的困扰。如有的企业开发的服务型制造、智能制造产品或服务，面临市场拓展难、推广应用难、获得资金和人才支持难的问题。还有一些产业融合项目难以落地，重要原因是缺乏新增项目建设用地。近年来，中央政府相关部门在创新完善产业用地政策方面不断推出新的举措，如鼓励探索混合产业用地供给等。但现行用地政策常常对不同类型产业的容积率、建筑高度、混合比例等提出明确要求，而产业融合形成的新业态新模式很难明确界定其产业类型和属性，导致现行用地政策在推动产业融合发展过程中常常面临落地障碍。从融资环境和融资政策来看，当前以短期资金为主的信贷供给结构，难以适应企业推动产业融合对资金的需求，特别是对中长期资金和供应链融资等金融创新的需求。从人才支撑来看，许多产业融合项目涉及的新产业新业态新模式需要更多跨领域跨专业的复合型人才和新型细分领域的专业人才；但在现行教育体制下，懂软件的人才往往不懂制造业，懂制造业的人才往往不懂信息化，复合型人才和新型细分领域专业人才供给严重缺乏，且对薪酬要求较高，往往导致企业很难招到合适的人才，也很难留住人。ZZ市作为中部地区，人才薪酬水平、创新创业环境与东部发达地区差距明显，导致适合产业融合项目的高层次复合型人才外流现象严重。³此外，产业融合活动往往要求企业家和员工的知识结构能够适应产业发展需求的变化，进行快速更新迭代。但现行职业教育发展不足、高校人才培养模式与企业人才需求脱节，加剧企业产业融合实践中人才储备不足的问题。

（二）龙头企业对推动产业融合的引领带动能力不足，大中小企业融通发展亟待加强

龙头企业往往是推动产业融合发展的中坚力量和积极实践者。近年来，ZZ市积极支持优质龙头企业在推动产业融合中发挥引领带动作用。但在调研中有些部门反映，部分龙头企业经营规模不大，盈利能力和发展潜力不足，对不同产业之间、产业链上下游之间的融合发展难以起到有效的引领带动、人才培养、知识溢出和协同联动作用。《ZZ市支持制造业高质量发展若干政策》在支持战略性新兴产业扩大规模、支持重点新兴领域加快发展和支持领军型企业做大做强等方面，主要将企业主营业务收入作为参考指标，没有考虑盈利能力和发展潜力等因素。还有一些龙头企业本地配套率不高，核心和关键零部件制造能力不足，抗风险能力弱，不仅对市外、省外市场的开拓能力不足，对本土市场的开拓能力也亟待加强，产业链供应链的安全稳定性容易面临较大冲击。

与产业链龙头企业相比，中小微企业在推动产业融合发展过程中容易处于边缘地位。从调研情况来看，中小微企业在此方面容易面临发展理念滞后、资金短缺、人才支撑薄弱、抗风险能力捉襟见肘等制约，难以实现不同产业领域的规模化融合渗透和互补发展。比如，一些中小微企业结合数字化转型推动产业融合，但往往因难以在短期内见到实际效果，也很难保证有较大的成功概率，担心推动产业融合发展投入过高、障碍过多、战线过长，感到不如投入到其他方面划算。再如，中小微企业对核心技术的掌控力和对产业发展趋势、技术应用前景的判断力在总体上处于弱势，也影响其探索应用的积极性。帮助中小微企业克服这些方面的局限，亟待深化大中小企业融通发展。况且，相对于大企业，特别是行业龙头企业，中小微企业在争取产业融合相关政策支持方面容易处于劣势，更需要借助龙头企业的引领带动、实现产业链上下游大中小企业融通发展。近年来，在ZZ市，大中小企业融通发展开始引起重视，但就总体而言仍然比较薄弱。有些龙头企业对产业链上下游企业影响力有限，协同带动能力不足，推动产业融合的效果与其作为行业“龙头”或产业链“链主”地位不相称；有些龙头企业自身发展较好，但“各人自扫门前雪”心理比较严重，对行业或区域发展的社会责任意识不强，不重视带动产业链供应链转型升级，不重视带动中小微企业协同共建区域产业融合发展生态。这些问题的存在，加剧了中小微企业参与产业融合面临的困难和风险。

（三）过度依赖政策支持倾向仍然较重，部分新兴产业产能过剩问题开始凸显

部分市县区、部分产业在推动产业融合的过程中，存在尊重企业 and 市场选择不够、过度依赖政府行为和政策支持的倾向。如近年来为推动产业链提升工作，许多地方对重点产业链实行“链长制”，鼓励“链主”企业发挥作用，绘制产业发展相关图谱。⁴这些举措有的只是普通的产业发展和转型升级问题，有的与推动产业融合密切相关。但迄今为止，对于“链长”的决策、依靠政府主导评选的“链主”企业以及政府部门绘制的相关“图谱”能否经受市场竞争的考验，还需要强化实施机制保证。从历史经验来看，在实施产业政策、推动产业融合发展的过程中，很容易出现“有心栽花花不发，无心插柳柳成荫”的现象。能否建立有效的长期机制，防止用政府行为替代企业作用和市场选择的现象严重发生，当前并未引起足够重视。过度依赖政府行为和政策支持的倾向还表现为，第一，部分企业的产业融合项目推进路径不清，盈利前景渺茫，或面临技术先进、但市场规模化拓展能力不足等困扰，却寄希望于政府加强政策引导、资金和市场拓展等方面的支持、“多下猛药”，给予政府优先采购、强力鼓励本地化示范应用等优惠。第二，部分政府部门对于某些产业融合项目“方向不明决心大，路线不清办法多”，存在简单蛮干、盲目决策的倾向，通过政府政策和资金支持层层加码，人为“拉高”企业推动产业融合的热情。类似措施容易影响政府政策支持的精准性和有效性，加剧政策和财政资金错配的问题；还会导致企业推动产业融合的步伐明显超出自身能力甚至有效管理半径，待相关产业融合项目进展到一定阶段后，容易因资金链断裂、管理失控或缺乏市场而出现虎头蛇尾的问题，加大企业推动产业融合的风险。

近年来，在部分率先推进产业融合的新兴产业发展领域，产能过剩问题日趋凸显，这从其较低的产能利用率即可看得非常清晰。这也警示我们过度依赖政府行为，甚至不惜依靠政府力量下任务、定指标，可能会给未来产业发展埋下隐患。如新能源及智能网联汽车是 ZZ 市鼓励发展的新兴产业，但目前 ZZ 市该产业产能利用率低的问题已经比较突出。

（四）创新产业融合政府治理日趋紧迫，构建统一规范的产业融合统计监测和评价体系有待提速

产业融合活动涉及公共服务平台和大量新产业新业态新模式的培育，容易形成大量监管真空或盲区，影响市场秩序的正常运转，还会对利益相关者行为特别是企业经营者利益、社会创新创业创造活力、消费者福利乃至产业融合的可持续发展形成负面影响，亟待创新监管方式、提升治理水平，形成体现高质量发展导向、包容审慎且兼顾产业特性的监管模式和治理方式，有效规避许多新兴产业发展“一放就乱，一管就死”的问题。产业融合活动往往涉及不同产业部门甚至政产学研用合作，完善相关合作机制至关重要。但目前仍有许多政府部门习惯于各自为政，或缺乏同产学研用平等互助的合作意识，导致政出多门、不同部门之间在推动产业融合方面难以形成政策和工作合力。如许多产业融合领域需要大数据等技术支持，近年来部分地区为解决大数据人才短缺问题，启动了相关人才培养计划，积极寻求同高校、科研院所、培训机构和行业知名企业的合作，明确要求在特定时间内培养多少大数据人才。但在此过程中如何协同发挥高校、科研院所、培训机构和企业作用，怎样推动相关人才培养标准或培养出的人才符合大数据及相关产业快速变化的需求，仍亟待深入探索。此外，许多地区简单要求龙头企业在与产业融合相关的产业链建设中争当主角，未必符合所在区域的比较优势，并难以形成其独特竞争优势。

对推动现代服务业同先进制造业、现代农业融合发展的支持，还涉及对产业融合统计监测和评价的问题。比如，按照 ZZ 市培育服务型制造现行政策，要求示范标杆企业服务收入占营业收入的 30% 以上，但在一个企业内部，哪些是服务收入，哪些是制造业或农业收入，如何在现行统计制度基础上形成更加权威、统一、规范的标准，以便更好地适应推动产业融合发展的需求，仍亟待深入研究。近年来，有些地方结合推动产业融合，明确强化梳链建链补链强链工作导向，建立月度评比、季度通报工作机制，列出政府月度综合督查评比、季度综合督办范围，制定相关绩效考核目标、考核评比办法和指标体系、评分细则，并要求根据重点工作实际推进情况不断完善调整。从推动当前工作来看，这些措施可能有良好的积极意义；但从长期来看，同其他经济工作一样，绩效指标考核、考核评比不仅存在指标体系能否准确反映产业融合进展和成效的问题，还可能因为推动产业融合的进展和成效并非都是可以量化的，在某些方面难免存在“重要的难以量化，容易量化的不甚重要”的现象，导致过度依赖指标考核评比，容易形成对推动产业融合的误导和引导偏差。

三、关于推动产业融合高质量发展的思考

前文分析了当前推动现代服务业同先进制造业、现代农业融合发展面临的主要问题。这些问题实际上也昭示了完善产业融合支持政策的方向。从这些问题可见，推动有效市场和有为政府有效结合仍是一篇需要久久为功的大文章。当然，在此过程中，科学辨识产业发展和产业融合的政策需求，提升产业融合支持政策的精准性和有效性也是至关重要的。引导行业组织和公共服务平台更好地对行业赋能发展，推动有效市场和有为政府、有序行业治理有效结合，更是有利于产业融合行稳致远，更好地实现高质量发展。

（一）创新政策，聚焦推动产业融合发展的需求精准施策、重点发力

基于前文分析，建议：（1）注意科学把握政府支持产业融合的方式、时机和力度。对于产业融合活动，政府从弥补市场失灵角度或社会公益目标出发，提供一定的引导资金支持，并结合推进行业标准化等，出台鼓励示范应用和服务消费等支持措施，往往有其必要性和合理性；但这种支持应该主要针对产业融合的起步阶段，并注意“多用文火，忌下猛药”；对特定产业领域的倾斜支持，应有明确的退出时间表，并因地制宜地选用财政补贴、贴息贷款、以奖代补等多种方式，注意同建设高标准市场体系的战略方向有效衔接起来。（2）科学辨识推动产业融合和产业发展在政策创新需求上的异同。比如，许多产业融合项目用地难、用人难、融资难，有产业发展项目的一般性，但也有其特殊性。许多产业融合项目对长期资金需求量大、投资风险高，产业融合发展对高端人才或复合型人才的需求更强，产业融合发展往往发生在产业发展的边缘地带或交叉领域。应结合开展试点试验示范，探索有针对性的解决方案，并注意与产业发展的一般性支持政策区别开来。

推动产业融合发展精准施策，还应注意科学选择推动产业融合发展的重点。基于前文分析，对产业融合发展的政府支持，重点应该放在以下方面：（1）鼓励龙头企业、行业组织和公共平台发挥对推动产业融合、提升产业链供应链现代化水平的领航带动作用。如要鼓励龙头企业在推动区域经济转型升级、提升产业链供应链现代化水平方面增强社会责任意识，引导龙头企业在推动产业融合和大中小企业融合发展中发挥表率作用。（2）切块支持中小企业推动产业融合。在产业融合的政府支持资金中，切块支持中小企业参与产业融合，有利于改变中小企业在推动产业融合和争取相关政策支持方面的边缘地位，更好地鼓励大企业、行业领军企业带动中小微企业融合发展。（3）鼓励探索有利于推动产业融合的区域生产网络和产业生态建设。这既是推动产业融合发展的直接要求，也是优化产业融合运行环境的重要举措。许多地方推动产业融合成效显著，一个重要原因是重视区域生产网络和产业生态建设。

（二）推动产业融合应更多依靠市场力量和企业选择，促进有效市场和有为政府有效结合

“十四五”规划要求“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合”。但从调研情况来看，在推动产业融合发展的实践中，要将此有效落地还需不懈努力。在新冠肺炎疫情防控阶段，发挥好政府作用得到充分展示，但在部分地区过度推崇政府作用，甚至用政府作用替代市场选择的倾向也在有所强化，助长了推动产业融合过度依赖政府支持的现象。从大量理论研究和历史经验来看，对产业融合的政策支持和推动产业融合的政府行为，如果掌握在一定限度内并保持兼容市场环境变化的弹性，有利于发挥有为政府对推动产业融合发展的引导促进作用，实现有效市场和有为政府有效结合；但如超出这个限度，很容易出现用政府行为替代企业作用和市场选择的问题，影响企业（家）中坚作用的发挥，也容易导致产业融合活动难以适应市场环境和市场需求的动态变化。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用是辩证统一关系，二者应该并行不悖，不可以顾此失彼，更不能将政府作用的边界任意放大，特别要注意发挥好政府作用依托特定条件，需要科学把握发挥政府作用的比较优势和比较劣势，将发挥好政府作用同尊重企业 and 市场选择、激发社会活力和创新创业创造积极性结合起来；不应也不能以排斥市场、社会力量和公众参与为前提，更不宜搞政府“全盘包办”或政府替代市场。

当前，随着产业融合的深化，部分新产业新业态新模式的产能过剩问题开始凸显，这实际上向我们敲响了警钟：应该推动促进产业融合的主导力量由政府回归市场，做实做深推动有效市场和有为政府更好结合的文章。当然，有人会说，从历史经验来

看，在新产业新业态新模式的发展过程中，出现一定程度的产能过剩往往不可避免。我们不可否认这一点，但是关键看这种产能过剩是企业行为和市场选择造成的，还是政府干预甚至政府代替市场造成的。政府对新产业新业态新模式的发展给予一定的引导、支持是必要的，但切忌过度推波助澜，否则会放大产能过剩问题，加剧社会资源浪费、推动新产业新业态新模式发展出现“大上快下”的波动，不利于新产业新业态新模式的健康和可持续发展。有些地方要求围绕重点制造行业，复制推广服务型制造成熟模式，但是每种模式的成功往往都依赖特定环境和条件，企业推进服务型制造能力的成长也有个水到渠成的过程。企业能否推广这些在其他企业较为成功的模式，需要更多由企业结合自身实际进行探索，自主作出选择，政府不可以越俎代庖或拔苗助长。

近年来，许多地方推行产业链“链长制”，并鼓励“链主”企业发挥作用，对提升产业链供应链现代化水平开始发挥重要作用，但是，这里面也有个如何实现有效市场和有为政府有效结合的问题。

首先，哪些企业能够胜任“链主”企业角色，不是政府说了算，而是市场包括产业链、供应链利益相关者说了算。依托企业营业收入等指标选择“链主”企业，只能从一个角度说明其经营规模，不能说明其发展质量和效益状况；即便相关企业质量、效益好，也不能说明这些“链主”企业对产业链供应链转型升级和产业融合发展带动能力强，更不能说明其能够在推动产业链供应链整合协调、培育区域产业生态和产业链供应链战略伙伴关系、提升产业链供应链协同创新能力中发挥引领带动和表率作用，何况特定企业能否成为市场认可的“链主”企业，这本身也有个“三十年河东，三十年河西”的问题。

其次，政府主要领导作为“链长”，在面向重点产业链供应链特别是其“链主”企业和核心配套企业优化政府服务，完善产业发展空间规划、空间协调和区域合作机制，强化土地、资金、人才等要素保障，推动产业链供应链抓重点补短板强弱项，甚至强化产业链供应链重大风险救助机制方面，确实可以发挥重要作用；但也需要防止因此导致不同产业链供应链之间，甚至同一产业链供应链不同企业之间不公平竞争和发展环境不平等的问题，何况产业链供应链运行主要遵循的市场逻辑和政府主要领导遵循的行政逻辑往往差别很大，担任“链长”的行政官员如果过于强势且不了解产业和市场，很容易因决策失误危害整个产业链供应链，影响企业家和创新创业者的积极性。

最后，当今世界，许多产业链的运行已超出行政区边界，要求每个行政区或每个行政区内的龙头企业都做产业链“链主”，可能不是合理选择，甚至得不偿失。有时在推动产业链区域合作中甘当配角，甚至在全球或全国产业链、大都市圈产业链上下游配套能力建设中，找准自己的比较优势和独特方位，可能更有价值。提升产业链供应链现代化水平，需要加强产业链供应链发展的区域合作，“画地为牢”方式可能会加剧区域之间的产业同质竞争，也不利于加强区域产业生态和区域生产网络建设。

（三）推进多元共治并创新行业治理，鼓励创新适应产业融合特点的统计监测制度和考评制度

要顺应产业融合的特性和发展要求，创新行业监管模式，鼓励龙头企业、行业组织、公共平台之间及其与政府之间加强合作，推动行业共治，促进有效市场和有为政府、有序行业治理协同发力，为精准把控推动产业融合的风险源风险点，协同提升产业链供应链治理水平创造条件。应更多引导行业协会、产业联盟等行业组织和公共服务平台对推动产业融合、提升产业链供应链现代化水平发挥赋能作用。如要鼓励行业协会、产业联盟等行业组织在加强行业培训和人才队伍建设、行业标准化品牌化建设、解决行业发展的共性关键问题等方面增强带动能力。鼓励平台型企业面向产业链供应链和区域生产网络，加强服务能力建设，赋能产业链供应链关联企业发展。要客观评估平台型企业部分市场行为对推进产业融合高质量发展的影响。平台型企业是推进现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合的重要引领和支撑力量，也是培育产业发展新动能的重要方式之一。但在发展过程中，部分网络平台以低价竞争、压价竞争为主的营销模式，很容易导致企业提升产品质量和品牌的努力因无利可图而难以持续。对此应充分警惕，注意将支持平台型企业带动行业创新发展和转型升级、增强国际竞争力同强化竞争政策基础性地位、强化反垄断和反不正当竞争有效结合起来，促进平台型企业在推动产业融合过程中更好地兴利去弊，为提升产业链供应链现代化水平、带动企业转型升级更好地发挥赋能作用。

与此同时，要鼓励部分地区、部分产业链，特别是推进产业融合的优势地区、优势产业链先行先试，探索加强产业融合统计

监测和评价体系建设的路径，为政府构建统一规范的产业融合统计和评价体系积累经验。在推动产业融合发展的过程中，进行考核评比和通报、督查，只要掌握在一定限度内，有其积极作用。但如超出一定范围，甚至泛化考核评比，其负面影响也会日趋凸显起来。因为考核评比的指标体系和评分细则未必能准确反映推动产业融合的需求，何况与产业融合发展密切相关的区域生产网络和产业生态建设是个系统工程，其中涉及的制度环境、创新能力培育、诚信和创新文化建设、主导企业—配套企业—关联企业利益关系形成等，往往难以准确量化。因此，对产业融合的统计监测和考核评比，也要把握必要的时度效。

（四）加强产业融合的试点试验示范和案例研究，扎实推进其风险防控

产业融合发展在总体上属于新生事物，推进产业融合的过程也是推动多种新技术组合集成和融合渗透的创新过程，需要经历在波浪式推进中不断试错、反复迭代。在一定时期内，实际路径和商业模式不清晰、不确定性较大往往是难免的，出现类似“打铁没样，边打边像”的现象也是正常的，容易面临较大的风险和失败概率。因此，应加强对推动产业融合发展的试点试验和示范推广工作，并结合加强产业融合风险的防范化解工作。这不仅有利于促进产业融合高质量发展行稳致远，还有利于发挥产业融合对提升产业链供应链现代化水平的引领助推作用。建议通过强化试点试验和示范推广工作，聚焦探讨政策落地难、项目推进难的原因和化解之策。选择推动产业融合取得显著成效、形成可持续发展能力的先进典型，加强案例总结和分析推广工作，可以为更好地发挥先行经验的辐射带动作用创造条件。另外，推动产业融合与其他经济现象一样，都容易出现“幸存者偏差”的问题，来自“未幸存者”的教训容易处于被政策研究者遗忘的角落，这些“未幸存者”在推动产业融合的过程中往往并非只有失败的教训，还有一些阶段性成功的经验，“幸存者”能够幸存、“未幸存者”失去幸存机会可能既有必然因素，也有偶然因素。积极拓宽视野，加强对这些问题的研究，对深化产业融合理论研究、完善产业融合支持政策，都有至关重要的积极意义。

还有一些与数字化、智能化相关的产业融合活动投资需求较大，创新活动的风险和不确定性更高，商业化落地难、规模化量产难容易成为普遍现象。加之，这些产业融合项目可能存在过度竞争严重、风险投资等创新友好型投资生态不健全等制约，进一步加大其面临的风险。因此，推动相关产业融合工作既需要雷厉风行、攻坚克难，更需要脚踏实地、久久为功，涉及产业体系培育和产业生态建设尤其如此。要鼓励行业龙头企业在带动中小微企业融通发展的同时，通过小步迭代方式降低推动产业融合的风险。在此方面，ZZ市SN食品集团推动产业融合和数字化转型的经验值得借鉴（参见案例2和案例8）。SN食品集团的实践证明，与盲目推进产业融合和数字化转型、追求“短平快”的做法相比，“小步迭代、试错快跑”的方式能够更好地与企业、产业发展需求有效衔接，有利于扎实稳健地推动产业融合发展和高质量发展。

案例8SN食品集团在搭建供应链协同服务平台、推动数字化转型的过程中，并没有采用短期、激进的“全链式”改造策略，而是采用持续性、渐进式的“三阶段”转型模式。第一阶段，SN食品集团引入德国SAP公司的ERP，初步解决企业经营管理信息化的问题。第二阶段，SN食品集团根据企业自身和上下游合作伙伴业务规模、实际需求的变化，逐步构建了企业内部供应链协同平台、物流仓储管理系统，实现企业内部供应链从信息化向数字化的转型。第三阶段，即近年来SN食品集团为解决产业链运行效率和业务规模不匹配的问题，全力推动企业内部供应链协同平台向上下游企业延伸扩展，为上游食品原材料供应商和下游经销商、零售商搭建供应链协同服务平台，打通供应链不同企业之间的商流、信息流、资金流、物流，实现企业间业务流程和交互方式的数字化、网络化、敏捷化，真正从一家食品加工制造企业转型为赋能全产业链的供应链服务平台型企业，发挥了产业链“链主”的引领带动作用。

参考文献：

[1]石敏俊，夏梦寒，张红霞.制造业服务化对制造业劳动生产率的影响[J].社会科学战线，2020，(11):37-46,281-282.

[2]国家发展和改革委员会宏观经济研究院，国家发展和改革委员会农村经济司.产业融合：中国农村经济新增长点[M].北京：经济科学出版社，2016.

[3]姜长云. 论产业融合与科技创新的协同推进[J]. 开放导报, 2021, (3):18-25.

[4]国家发展和改革委员会.《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》辅导读本[M]. 北京: 人民出版社, 2021.

[5]黄汉权, 洪群联. 推动先进制造业和现代服务业深度融合研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2021.

注释:

1 遵循学术研究惯例, 本文中相关地名、企业名均用英文首字母代替。

2 本文数据凡未注明出处者, 均据《中国统计年鉴》或ZZ市国民经济和社会发展统计公报整理。

3 如ZZ市高校每年培养的新型显示和智能终端专业大学生在万人以上, 但留在本地发展的不足30%。

4 近年来为鼓励龙头企业和公共服务平台在提升产业链供应链现代化水平中发挥引领带动作用, 许多地方对重点产业链实行“链长制”, 成立以某位市政府主要领导为链长, 市发改、工信、科技、商务等部门中某一部门为牵头部门, 其他部门为主要参与部门的工作专班, 强化工作推进机制; 同时要求支持龙头企业对标国际国内行业龙头企业, 培育企业做大做强做优, 形成具有国内外影响力的引领型龙头企业, 评选认定具有生态主导力的“链主”企业。有的地方政府对重点事项、重点园区、重点企业、重点项目实行清单管理, 绘制完成产业链图谱、重点招商图谱、技术路线图谱和应用领域图谱, 提升“四个图谱”的纲领性、引导性和操作性。