

摘要

党的十九大报告指出，我国经济已从以往的高速增长向高质量发展阶段转变，高质量发展成为目前以及未来一段时期内我国经济政策制定的基本要求。现阶段，转方式、调结构成为经济发展的主要内容，只有在全面落实产业转型升级，温州市制造业才能在“新常态”环境背景中适应经济发展、把握发展机遇，制造产业转型升级中政府如何发挥作用直接关系到产业转型升级的成败。

本文结合我国及温州市制造业发展现状、规划，就温州市政府在本地制造产业转型升级过程中如何发挥作用进行深入分析。研究首先对产业转型升级、政府作用、制造产业转型升级的相关概念以及服务型政府理论、产业结构升级理论、政府职能理论进行整理归纳；并将政府在制造产业转型升级中政府作用的表现总结为弥补市场失灵的需要、维护市场秩序的需要、提供公共服务的责任、推动技术创新的需要四个方面。

其次，研究对温州市、温州制造业的基本情况介绍，温州市政府在制造产业转型升级过程中发挥的作用，发挥作用存在的问题以及问题存在的原因进行分析。研究认为，温州市制造产业转型升级过程中的政府作用主要表现为，规划引导制造产业转型升级、出台制造产业转型升级相关政策、积极提供公共服务；温州市制造产业转型升级过程政府发挥作用存在制造业与服务业融合度不高、促进制造产业转型升级公共环境不佳、政府支持与企业实际需求契合度不高等问题；造成上述问题的原因是创新理念与企业需求契合度不高、发展经济的观念还没有完全转变、政府服务行为未完全执行到位、少数政府部门行为有“自利性”倾向。

再次，选择国内东莞市、深圳龙岗区、引导制造产业转型升级做法进行总结，从中总结值得温州市政府借鉴的经验。

最后，根据当前温州制造产业转型升级过程中政府作用存在的问题，国内先进地区制造产业转型升级的经验；提出温州制造产业转型升级的发展目标，从选择科学的转型升级路径、提升调控引导针对性、优化产业转型升级公共服务、营造创新活力的市场环境等方面提出温州市制造产业转型升级过程中政府发挥作用的优化路径。

关键词：制造业；产业转型升级；制造业产业转型升级；政府作用

Abstract

The report of the Nineteenth National Congress of the Communist Party of China pointed out that my country's economy has shifted from the high-speed growth in the past to the high-quality development stage, and high-quality development has become the basic requirement of my country's economic policy formulation at present and for a period of time in the future. At this stage, mode transformation and structural adjustment have become the main content of economic development. Only when the industrial transformation and upgrading is fully implemented, can Wenzhou's manufacturing industry adapt to economic development and grasp development opportunities in the context of the "new normal" environment. The government is in the process of transformation and upgrading of the manufacturing industry. How to play a role is directly related to the success or failure of industrial transformation and upgrading.

This article combines the development status and planning of my country and Wenzhou's manufacturing industry, and conducts an in-depth analysis of how the Wenzhou government will play a role in the transformation and upgrading of the local manufacturing industry. The research first summarizes the related concepts of industrial transformation and upgrading, government role, manufacturing industry transformation and upgrading, as well as service-oriented government theory, industrial structure upgrading theory, and government function theory; and summarizes the government's role in the transformation and upgrading of the manufacturing industry as follows: The need to make up for market failures, the need to maintain market order, the responsibility of providing public services, and the need to promote technological innovation are four aspects.

Secondly, the research introduces the basic situation of Wenzhou and Wenzhou manufacturing industry, the role played by the Wenzhou government in the transformation and upgrading of the manufacturing industry, the problems that exist in the role played and the reasons for the problems. According to the research, the government's role in the transformation and upgrading of the manufacturing industry in Wenzhou City is mainly manifested in the planning and guiding of the transformation and upgrading of the manufacturing industry, the introduction of related policies for the transformation and

upgrading of the manufacturing industry, and the active provision of public services; the role of the government in the transformation and upgrading of the manufacturing industry in Wenzhou. The lack of integration between the industry and the service industry, the poor public environment for promoting the transformation and upgrading of the manufacturing industry, and the inadequacy of government support with the actual needs of enterprises; the reasons for the above problems are that the innovation concept does not meet the needs of enterprise development and the development of the economy. The concept of "self-interest" has not been completely changed, government service behaviors have not been fully implemented, and a few government departments' behaviors tend to be "self-interested."

Third, choose the domestic Dongguan City and Shenzhen Longgang District to guide the transformation and upgrading of the manufacturing industry and summarize the experience that is worth learning from the Wenzhou Municipal Government.

Finally, according to the problems existing in the role of the government in the process of transformation and upgrading of Wenzhou's manufacturing industry, and the experience of transformation and upgrading of manufacturing industries in advanced regions in China, the paper puts forward the development goals for the transformation and upgrading of Wenzhou's manufacturing industry, from choosing a scientific transformation and upgrading path, and improving regulation and guidance. , optimizing the industrial transformation and upgrading of public services, and creating an innovative and dynamic market environment, etc., put forward the optimal path for the government to play a role in the transformation and upgrading of Wenzhou's manufacturing industry.

Key words: Manufacturing industry; Industrial upgrading; Manufacturing industry upgrading; Government guidance

目录

一、绪论	1
(一) 选题背景与意义	1
1、研究背景	1
2、研究意义	2
(二) 国内外研究综述	3
1、国外研究综述	3
2、国内研究文献	5
3、文献评述	7
(三) 研究方法	8
(四) 技术路线	8
二、概念界定与理论基础	10
(一) 相关概念	10
1、产业转型升级	10
2、制造产业转型升级	10
3、制造产业转型升级中的政府作用	11
(二) 理论基础	12
1、服务型政府理论	12
2、梯度理论	12
3、政府职能理论	13
三、温州市制造产业转型升级过程中政府作用的现状分析	15
(一) 温州市制造产业转型升级过程中政府作用的现状调查	16
1、调查问卷的设计	16
2、调查问卷的施测	17
3、调查问卷的结果	17
(二) 温州市制造产业转型升级过程中政府作用发挥的成效现状分析	21
1、“腾笼换鸟”升级成效显著	21
2、围绕产业智能化升级行动成效明显	22
3、工业互联网平台体系初步形成	23
4、引导政策得到广泛认可	24
四、温州市制造产业转型升级中政府作用存在的问题及原因	26
(一) 温州市制造产业转型升级中政府作用存在的问题分析	26
1、制造业与服务业融合度不高	26
2、促进制造产业转型升级公共环境不佳	26
3、政府支持与企业实际需求契合度不高	28
(二) 温州市制造产业转型升级中政府作用存在问题的原因分析	29

1、政府创新理念与企业发展需求契合度不高	29
2、政府发展经济的观念还没有完全转变	29
3、政府服务行为未完全执行到位	31
4、少数政府部门行为有“自利性”倾向	32
五、政府引导制造产业转型升级的经验借鉴	33
(一) 东莞“优势产业集群+环保+质量发展+人才引进”模式	33
(二) 深圳龙岗区“招商+高校+创新”模式	34
(三) 经验借鉴	35
六、温州市制造产业转型升级过程中政府发挥作用的优化路径分析	37
(一) 选择科学的转型升级路径	37
1、培育发展五大支柱产业	37
2、强化建设智能化推动数字经济发展	38
3、着力推进重点项目建设	39
(二) 提升调控引导针对性	39
1、提升金融服务供给	39
2、加大技术改造创新补贴力度	40
3、引导制造业产学研联动发展	40
(三) 优化产业转型升级公共服务	41
1、建立部门职责清单	41
2、培训引进高素质制造人才	41
3、确保制造业链条的通畅	42
(四) 营造创新活力的市场环境	42
1、加强市场监管维护市场秩序	42
2、营造公平公正的法治环境	43
3、实行追踪综合服务	43
结论	45
(一) 研究结论	45
(二) 创新与不足	46
参考文献	47
附录	51
致谢	53

一、绪论

（一）选题背景与意义

1、研究背景

制造业是国民经济的主体，同时也是国家建设、国家兴旺的基础。从工业文明发展起，大量实践证明，国家和民族的强盛都是建立在强大制造业的基础上。换言之没有制造业，国家兴盛也无法实现。我国要实现综合国力的提升，国家安全得到保障就必须建设强大的制造业，不断提升我国制造业的国际竞争力。

在改革开放之后，我国大力发展制造业并取得一定成果，在相关产业体系完善的基础上，现代化以及工业化逐步得到发展，我国综合国力显著提升，为我国进入世界强国之列提供有力保障。但我国制造业相比于其他国家先进水平而言，不仅在自主创新能力，在产业结构水平、质量效益、资源利用效率、信息化程度等方面同样仍有一定差距，制造产业转型升级迫在眉睫。

目前，在我国经济发展方式转型升级的同时，产业变革以及科技革命也正激烈进行，重组国际产业分工格局已是必然趋势。我国应在“四个全面”战略布局的基础上，加强部署战略的前瞻性，积极落实全面的统筹规划以及强国战略，把握发展机遇，力争在新中国成立 100 周年时，通过不懈努力将我国打造成世界制造强国，进一步推动中国梦的实现。

我国领导人在十九大会议中强调要大力发展先进制造业，推进制造强国的建设，同时在十九大报告中指出要在新领域培育新动能，包括共享经济、人力资本服务、高端消费、现代供应链等，寻找新的增长点，促进两化融合的更快实现。另外，按照国际标准要求加快升级我国传统产业，推动现代服务业的发展，提高我国制造业国际竞争力，为制造业挤入中高端世界价值链中奠定坚实基础。

国务院在 2015 年 5 月 19 日制定并出台了《中国制造 2025》。欧美国家在国际产业变革的过程中提出了“制造业再回归”概念，同时，德国也提出“工业 4.0”概念，在这一环境背景中我国制定了“中国制造 2025”战略，希望我国制造业在 2025 年改善“大而不强”的问题，打造成为世界制造强国。

在全面推行改革开放的市场背景下，温州依托自身产业基础与资源优势，形成了极具代表性的制造业体系。从制造业发展历程能够看出，政府在制造业形成、发展的各个

环节积极参与，发挥重要作用。温州市政府在较长的时间内不断投入资金、技术等资源，助力制造业加快发展进程。目前，温州市制造业仍存在过于依赖外来技术、不具有良好的自主创新力等不足，亟需加快推动制造产业转型升级。与此同时，在我国逐步健全完善市场经济体制的过程中，资源配置环节发挥主导作用的就是市场。温州市以制造业作为支柱型产业，然而实现稳步有序发展也离不开有效竞争市场环节的支持。在此背景下，亟需解决的问题是政府应怎样定位、合理划分自身与市场的职责权限，切实履行好自身职责，进而推动制造业加快转型升级。

作为世界最大的发展中国家，中国当前仍尚未构建起完善的社会主义市场机制，发展问题与困境无法依赖市场切实解决，从侧面反映出在优化转型产业结构环节，应注重加强政府干预，通过政府提供有效服务与支持，强化市场宏观调整，推动新兴产业加快发展进程。随着中国步入新常态经济发展阶段，在转型升级产业的过程中会面临诸多困境，在构建完善产业转型升级市场规划体系环节，政府必须履行好自身职责，对转型升级产业结构环节衍生出的诸多不正当行为进行有效规范和约束，使公平正义在产业主体、社会公众等主体间良好传播。

其次，产业转型升级的各个环节都会受到供给公共产业及服务质量的影响，这就要求政府切实履行好公共服务责任，助推产业有序转型升级，在转型发展为服务型政府的同时，政府将更好地参与到产业转型升级中，发挥其重要作用。

同时，也要清醒的认识到产业转型升级发展的根本影响因素就是创新科学技术，必须引起高度关注。在自主创新环节，政府最具话语权和领导力，在体系创新中发挥着至为关键作用。受到企业有限资源的影响，只有投入大量的人力、物力等才能完成技术创新，由于性价比低、风险系数高，导致诸多企业参与的积极性不高。特别是当前模仿一项创新性产品难度低、速度快，使得企业创新意愿并不强。因此，政府的鼓励与扶持对于创新型企业发挥了至为关键的作用，能够良好的指挥、协调带动企业参与创新。依托有力的制度保障，政府能够实现企业、科研机构、高等院校主体间强化合作，打造优良的创新环境与氛围，进而迅速推动产业技术创新。

2、研究意义

就现阶段实际情况而言，学术界和业界的专家学者普遍达成了对产业转型升级的共识，由此不难看出，在新常态的环境背景下，必然面临着一场声势浩大的转型升级。基

于上述情形，要想加快我国产业转型升级，当务之急是要加强对产业转型升级问题的分析阐释。从客观角度讲，政府在整个产业转型升级过程中承担着重大的责任，因此应当围绕如何将政府的引导、支持作用与充分发挥市场决定作用相融合，值得展开深入研究。此次研究立足于政府在制造产业转型升级中的如何发挥其引导作用，深挖政府在整个过程中所扮演的角色以及发挥的职能，此外还结合了个案分析，从而有针对性地提出了加快产业结构转型升级、优化政府引导作用的相关对策措施，旨在为后续政府引导我国产业的转型升级的工作以及政府制定相关规划和政策拓宽思路与方法。

（二）国内外研究综述

1、国外研究综述

（1）产业转型升级方面的研究。在上世纪中期，国外许多学者就开始对产业转型升级方面进行多角度的研究，其中最为重要的研究角度就是从产品和技术角度进行研究。在产品角度方面，美国经济学家弗农于上世纪 60 年代提出了自己的学术观点，他认为一个产品在市场中有生命周期的，大致可以分为进入期、发展期、成熟期、衰弱期，即使生命力再强大的产品都不能逃脱这个生命周期的客观规律。在技术角度方面，美国经济学家罗斯托认为人类经济的发展可以大致分为六个时间段，第一个时间段是传统社会期，第二个时间段是起飞前提积累期，第三个时间段是起飞期，第四个时间段是成熟发展期，第五个时间段是高消费群体期，第六个时间段是追求生活质量期。这六个时间段是依靠科技水平的提高不断向前推进的，主要规律就是一个地区的主导产业总是不断升级的，这种升级会带来经济效益的提升和科技含量的提高，该地区的社会生产力也因此不断发展，进而推动该地区整个社会不断向前进步。

（2）产业转型升级中的政府引导行为研究。国外学术界对政府引导行为与产业转型升级的关系主要落脚点是政府对市场的干预、政府与市场的关系、政府与产业集群的关系这三个方面。

一是研究政府的干预行为。在上世纪 30 年代初，全球经济爆发大萧条，为应对这种情况，凯恩斯认为政府应当通过行政手段加强对市场的干预，以实现供需平衡，提升资源的利用效率。凯恩斯提出的政府干预经济观点被称为“凯恩斯主义”，在其提出的 40 年时间里，这种治理思想帮助许多国家走出经济危机，客观上促进了经济社会的发展，但是也带来了政府对市场影响过大和政府支出过大的问题。在上世纪 70 年代，西方各国又爆发了新一轮的经济危机，本次经济危机不同于以往的历次经济危机，出现了

通货膨胀、劳动力失业、生产停滞等状况，凯恩斯主义在面对此次危机时失灵了。与此同时，新自由主义学说开始崛起，该经济学说认为政府应当尊重经济活动的规律性，一个市场化、私有化、自由化的经济政策才能更好的帮助国家经济走向繁荣，主张各国经济都应当进行全球化，互通有无。Baldwin(2012)对各国经济的发展趋势进行研究后认为，政府无法预测某一个产业是否有前景，因此有可能会对没有发展前景的产业投入过多的社会资源和优惠政策，这不利于经济社会的发展，并且，即使政府选择的产业确实是有前景的，但是政府投入的社会资源也是对其他产业正常发展的挤压，最终可能导致此消彼长、得不偿失。哈佛大学的罗德里克(2014)认为，欠发达国家之所以会出现市场失灵的情况，主要原因就是该国产业存在信息外部性和协调外部性，因此，欠发达国家政府应当出台适当的产业政策对市场进行干预，克服市场机制的不足，进而实现符合本国现状的产业结构升级。Hausmann(2016)认为欠发达国家政府应当在市场机制不能起作用的层面，通过产业政策进行积极干预，通过有效的产业政策对市场、技术、管理活动的创新进行鼓励，实现国家经济的进步和对发达国家的赶超。《政府的经济角色》的作者斯蒂格利茨(2016)认为，政府在克服市场失灵和干预经济的过程中，会产生一些负面后果，比如公共失灵的情况。公共失灵主要体现在五个方面：一是影响市场参与者的竞争积极性；二是抑制市场自觉形成有效激励结构；三是现政府用足了产业政策和社会资源会造成未来政府丧失出台有效政策和利用资源的空间；四是政府能够利用的资源过大，市场参与者将市场竞争的精力投放到迎合政府中，导致贪污腐败现象的出现；五是政府内部部门也同样存在不完全信息和不完全市场的情况。

Koester(2017)认为发展中国家的金融市场发展不完善，未形成科学合理的金融市场体制，对市场主体的支持力度仍不够，有时存在政府投入的社会资源针对性不强的问题。

Bingham(2018)认为市场经济是最有效的经济方式，政府不应当通过行政手段和产业政策对其进行干预，任何政府在市场中的行为都具有指向性，最终会导致其他市场主体利益受损。

二是研究政府与市场的关系。大部分的学者在研究政府与市场的关系时，都会将重点放在谁是产业转型的主导力量上，有的学者认为政府应当处于主导地位，有的学者则持反对立场。韦德认为，20世纪下半叶，东亚各国在经济上取得了很大的成就，这就证明了政府对市场进行干预能够有效促进经济的发展。Schmenner Rorger认为，欠发达国家的政府应当强力对经济进行干预，寻找本国经济的增长点，改变国家经济落后的

现实。经济学家 Krugman, p 则认为，政府的行为并不能促进产业转型升级，所有的产业转型升级都是因为地区经济发展时，本地区的主导产业积累技术、资金、人才等要素达到了一定的程度，在这种情况下产业转型升级自然而然的水到渠成，不需要政府进行干预升级。彼森和温斯坦认为，在对日本的产业政策进行研究后，发现日本的产业政策并没有促进特定产业的快速发展，有时还会对其他行业产生负面作用。

2、国内研究文献

(1) 产业结构优化研究。著名经济学家吴敬琏在其著作《当代中国经济改革教程》中，以国内经济体制演变历史为视角，以计划经济时期到社会主义市场经济时期的若干重大改革举措为落脚点，详细阐述了国有经济与非国有经济的发展历程、计划经济时期与市场经济时期的金融改革举措、国有企业制度改革、国家财税制度改革等内容，本文以吴敬琏教授的研究成果为基础，对当前形势下国内制造业如何推动产业结构优化升级作进一步研究。周志龙、任保平认为，在中国经济进入新常态的当下，制造业想要进一步发展，必须将战略性新兴制造业发展契机与传统制造业优化升级这两个大背景相结合，走出制造业打破成规的新路径，将重要资源投入到实体经济之中，构建新型产业体系。钟电葆(2019)认为，地方政府稳步推进供给侧结构性改革有利于制造业发展质量的进一步提升，也有利于制造业的转型升级，最终实现我国经济的可持续健康发展。

(2) 产业政策的研究。罗贞礼、张永伟、刘涛雄等(2017)编写的《中国产业政策转型研究》一文中认为，政府产业政策的得当与否，深刻影响着市场供需关系，对产业发展和经济发展有着举足轻重的作用。罗贞礼、刘涛雄(2016)认为第三方评估应当作为政府出台传统产业相关政策的新要素。刘晓鸽、于潇宇(2019)认为，应对新形势的变化，政府应当在出台科学有效的政策以及贯彻政策上做研究，以期进一步推动产业体制机制的优化升级。张志元(2015)认为，制造业的进一步转型升级离不开地方政府对产业政策的完善和调整。邱兆林(2016)、唐晓华等人(2017)从产业布局、组织结构、科技提升、产业结构等层面，分析了产业政策对制造产业转型升级的重要作用。叶盛、姚领、谢家智(2019)认为政府对现行金融体制的优化改良，有助于制造业获取资本支持，推动国内实体经济的健康平稳发展。

(3) 产业转型升级的路径。许多学者都对如何进行产业转型升级进行过探索，研究层面多集中于产业联合、科技升级等方面。杨芳(2014)认为应当抓住国内城市化率上升的战略机遇期，对产业结构进行优化升级，为传统产业注入新的活力，促进其焕发新

生。励中柱(2014)认为传统产业的聚集有利于实现规模效应,能够充分发挥资本优势、人力优势、科技优势,将分散的资源向同一块区域集中,实现产业规模化运营,加快传统产业现代化改造进程,也可以带动新型产业的快速发展,实现新旧结合,在市场竞争中获得相对优势和竞争力。崔笑李、刘学侠(2016)认为,发展新兴产业、培养创新人才、加大对外开放、实施创新驱动等方式能够有效解决传统产业存在的结构不科学、创新能力弱、精细化水平不足等顽疾。方巍巍(2017)认为,传统产业可以借助蓬勃发展的信息技术,实现互联网平台运作,以新技术推动结构改造,实现模式创新,解决产销矛盾、无序竞争的传统行业发展困境。杜朝晖(2017)认为,可以通过对西方发达国家以往传统产业转型升级进行数据分析、案例学习,归纳总结出传统产业转型升级的经验教训,结合我国传统产业转型升级的客观实际,从有利于技术进步、有利于劳动生产率提高、有利于节约资源和能源、有利于保护生态环境、有利于提升产品附加值的角度出发,研究制定我国传统产业转型升级的新路径。陈妍、王成仁、张影强(2017)认为,通过加强对外开放,重视招商引资,提升规模效应,增加设施配套等手段,对产业转型质量与速度有增益效果,国内沿海省份的成功案例就是明证。朱信凯(2017)认为,国内三产融合发展的现状不佳,还存在信息化不健全、公共服务不完善、基础设施不配套的问题,影响了产业主体的信息共享和协同发展。刘畅(2018)认为,第三产业对第一产业和第二产业的发展有着推动作用,可以逐步提高第三产业在经济结构中的比例,达到三产协同发展,经济整体水平提升,经济结构优化的目标。

(4) 政府引导产业转型的研究。宋学印、黄先海(2018)以浙江省近40年来产业转型升级的案事例开展实证研究,探究了政府政策、市场导向对产业转型升级的影响,实现产业转型升级主要有三个路径,分别是产业间、产业内、产业集群的转型升级,通过对大量案例的分析,证明远见的政府政策和有序的市场导向,有利于产业转型,政府对产业转型的整体规划是未来产业转型升级必不可少的参与要素。苗灯(2018)认为,国内制造业陷入“木桶原理”,必须加快对木桶最短板的修补,才能提升产业发展质量,在下一步战略性新兴产业发展中取得优势地位。瞿丛艺、滕堂伟(2018)认为,国内制造业要实现高质量发展,必须从平台创新、人才创新、网络创新等方面着力,这些着力点离不开地方政府的鼓励和推动。李晓华(2018)认为,只有不断创新进取,才能持续推动产业结构优化升级,实现制造业高质量发展。赵展慧、田俊荣等人(2018)认为,人才对于制造业发展有着决定性作用,地方政府应当出台利好政策,引导人才向制造业流入。罗序斌(2019)认为,信息技术作为第三次工业革命的重要组成部分,传统制造业应当尽快

与之深度融合，实现产业转型升级。赖红波(2019)认为，传统制造业未来高质量发展的必经之路是产业融合，具体包括传统制造业、互联网产业、工业设计行业。

(5) 政府引导产业作用的研究。为打造一个相对客观公平的市场环境，政府在优化转型产业结构的过程中，应将关注重点放在强化市场监管、构建完善产权机制、提供优质公共产品，维护好市场公平。在经济运行环节，屈新(2015)指出政府需重点做好：一是在市场配置资源过程中，应充分发挥市场决定作用，给予市场自由调整发展空间；二是政府应切实发挥好自身在市场面临失灵时的调整补充作用，强化两者的协调对接和良好配合，推动经济实现稳定有序发展。章文光，李金东(2017)提出在构建健全市场运行机制、畅通信息沟通渠道、强化人才供给方面，政府能够有效处理产业转型升级环节的失灵问题，打造一定稳定有序的发展环境。在优化转型产业结构环节，政府充分发挥打造公平有序市场竞争环境、提升技术创新带动效能、完善人才发展结构、构建前沿性产业载体、优化转型资本市场五大领域的作用影响。对于发展扬州科技产业园区，葛羽丰(2018)梳理总结了政府主导功能，并提出基于科技产业园区公益公共性，政府应专业、精准化开展微观、中观运营管理，切实强化宏观政策管理，着重提升统筹战略布局能力，重点关注政策绩效、科学开展分类指导；侧重发展高端特色产业、强化引入实施市场化收益及专业化运营制度，持续完善优化整体服务配套布局。何瑾、杜小民(2018)认为地方经济发展环节中信息产业的影响力不断提升，政府应强化颁行实施完善的配套政策，给予信息产业发展有力支持。通过对珠海市发展实际进行探讨，两位学者明确指出提供有力的税收扶持、健全投融资制度、设立专项资金、加强政府采购等财政政策能够有效推动信息产业发展，使信息产业园的资金问题得以优化解决。

3、文献评述

查阅、整理国内外相关资料可以发现，无论是政府部门还是学术界都高度重视经济的可持续发展以及产业转型升级，并在这两方面已达成一致观点。多方面因素都会影响产业的转型升级，其中产业转型升级受影响最大的因素为政府作用，这是一项系统、复杂的工程有，必要加强政府作用促进产业转型升级的实现。国内外学者研究了政府角色以及政府作用对转型升级的影响，其中国外学者指出在产业转型升级过程中虽然政府有一定促进作用，但不应过多参与其中。国内学者从多个方面对产业转型中政府的影响进行研究，包括政府自身建设、政策工具等，指出在产业转型的过程中政府有着不可或缺的重要作用。从整体来看，国内外学者主要集中研究了在产业转型升级中政府作用以及

政府的定位，并取得一定显著成果。然而温州制造产业转型升级与普遍情况有所不同，外加我国经济的不断发展，部分研究成果不能满足温州制造产业转型升级的需求，鉴于此，本文对温州制造产业转型升级展开分析，希望最大限度发挥政府作用，保障该地制造产业转型升级的顺利实施。

（三）研究方法

文献研究法。研究主要通过有效资源渠道收集、整理有关产业转型升级的资料，通过分析，归纳对本研究有参考价值的文献，积累国内外产业转型升级的成功经验，学习理论成果。同时，分析、研究现有理论结果，避免重复，缺乏创新性。

案例研究法。研究在理论指导的基础上，分析、研究了温州市制造产业转型升级情况，通过实地走访调研的方式了解目前该地产业情况、政府行为等内容，分析相关调查数据，找出制造产业转型升级过程中遇到的困难及不足之处，针对此找出成因并提出有效解决措施。

问卷调查法。本文作者论文写作期间利用职务之便通过实地走访温州市制造企业、行业协会等方式进行问卷调查，了解温州制造产业利益相关者对政府履职情况的真实评价，从而对温州制造产业转型升级情况进行调查，了解政府职能履行、作用发挥情况以及潜在的不足。

访谈法。本文在研究过程中，对部分政府工作人员、制造业企业工作人员进行面对面访谈，获取其对温州制造产业转型升级及政府发挥作用的看法、需求等，从而为论文研究提供依据。

（四）技术路线

本文研究的技术路线图如下图 1.1 所示。

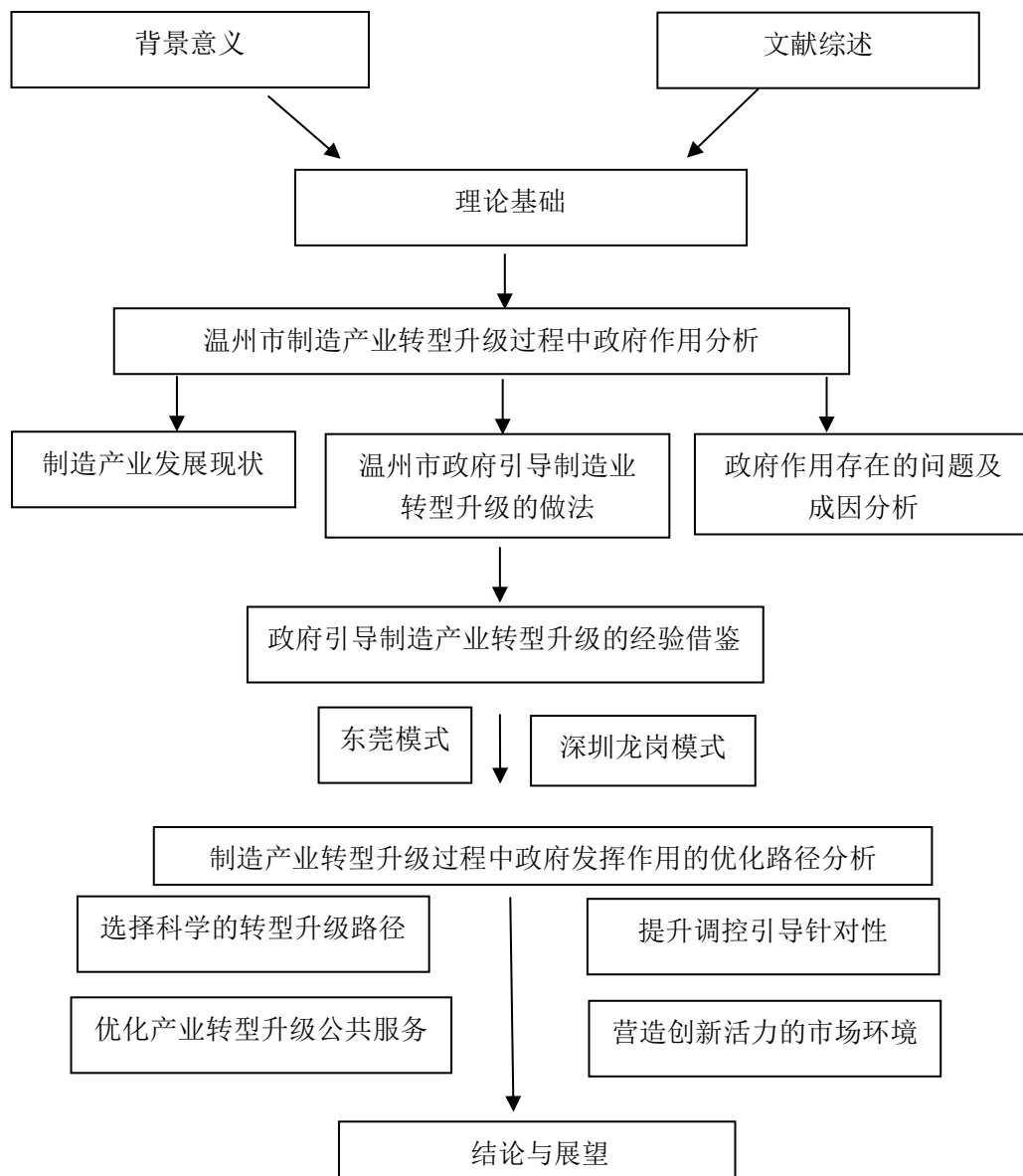


图 1.1 技术路线图

二、概念界定与理论基础

（一）相关概念

1、产业转型升级

产业转型升级是当前经济转型的核心内容。产业转型升级包含两个方面内容。

第一产业转型。产业转型是指产出、技术与产业组织结构的改变、优化和调整，其核心根本为转型产业发展模式，将污染严重、消耗量大、产出水平低、效益不高的粗放型产业，转型为环保性能佳、技术水平高、效益较高的集约绿色型产业。

第二产业升级。产业升级的含义主要表现为两点：一是指升级产业结构，从以往发展第一、二产业转变为推动第三产业发展，着眼于转型产业结构，也就是升级换代各产业；二是指升级同一产业类型，依托管理模式、技术类型改革等方法，内部升级相关产业，本文所指的是后者。

综上，本研究认为产业转型升级是指低附加值、高能耗、重污染、粗放型的产业结构，逐步转型升级为高附加值、低能耗、轻污染及集约型的产业结构。优化产业结构是产业转型升级的核心，需要系统全面、从战略视角开展工作，完成变革。例如，转型现行发展模式与理念、政府基于法律指导、政策资金支持、创新优化发展路径等内容。

2、制造产业转型升级

对于制造产业转型升级的定义，我国专家学者当前并未形成一致意见，诸多学者对于其含义的解释主要从制造业转型与升级两大角度进行。

制造业转型是指受内外部发展因素的制约，制造业企业为良好适应市场环境，实现长期可持续发展，所采取优化产业结构、变革组织形式、研发创新生产工艺、提升生产效能等措施，这一过程主要表现为横向优化。

制造业升级是指制造业企业为提升自己竞争力，主动将当前生产的劳动密集型低附加值产品，转变为生产资本密集型产业高附加值产品，不断提升产品利润与价值链地位，带动产品综合竞争优势切实提升，这一过程主要表现为纵向优化。

本研究认为制造产业转型升级是指制造企业通过积极创新，从原来侧重劳动力密集型、低端要素，转变为朝着技术或资本密集型和高端要素发展，不断增强产品发展实力和核心竞争优势。

目前我国制造产业转型升级表现出两个特征：一是强调质量与效益的协调。制造业企业在产业转型升级过程中，统筹兼顾发展效益与质量，协调推动发展。二是强调提升自主创新能力。制造业企业通过发展高端技术，对落后的产业技术进行更替革新，形成全新的竞争力，从而带动兼并重组能力的增强，引领行业整体技术水平的提升。

3、制造产业转型升级中的政府作用

政府作用是指在社会生活的诸多领域，国家行政机关依法开展管理所展现出的作用功能，其发挥作业的主要体现方式为职能行使。

南京大学教授洪银兴（2014）在研究政府与市场内在关系课题后指出，政府作用必须有机结合市场机制作用来良好推动市场发展；在遵循市场规律的基础上，借助于市场机制来提供优质的公共服务；通过遵守规则、客观公正执法来保持良好的市场秩序。里昕博士（2015）选取西藏自治区为研究案例，对政府在产业转型升级中的作用进行详细论述，从匹配于主体功能区发展战略、充实产业发展外部性、优化软硬件环境、禀赋结构升级中推动产业结构调整等维度展开详细说明。此外，国内外其他学者就政府作用，产业转型升级中的政府作用也有所研究，在此不逐一阐述。

本研究在总结国内外学者研究成果的基础上，认为在产业转型升级中政府发挥的主要作用包括以下几个方面：

一、科学规划引导。政府结合研究国内外经济发展形势所进行科学判断，制定科学健全的产业发展规划，确定引导产业发展与转型升级的方向与目标，进而科学转型升级产业。

二、调控扶持。受市场机制尚未健全、市场信息相对闭塞等因素的影响，产业转型升级仅依赖市场难以实现，必须强化政府宏观调控，加快产业转型升级的步伐。比如，给予制造产业发展有力的金融支持与资金补贴，积极延伸融资途径，着力推动政府或社会融资平台发展，或积极打造科学高效的产学研平台，引导企业积极与科研院校建立合作，促使研发产品与成果转化效率切实提升，进而带动综合竞争优势持续增强。

三、强化公共服务供给。积极落实开展好产业服务有关工作，积极供给公共产品及服务，健全配套基础设施。比如，协助企业与高校建立人才战略合作，提供完善的住房、医疗等多元化社会服务与公共设施，使人才匮乏的困境得以良好解决。

四、加强市场监督营造良好的经商环境。政府在产业转型升级过程中，要建立公平的营商环境，建立良好的评价机制，从而达到对市场和企业的监督管理作用。

（二）理论基础

1、服务型政府理论

2003年，中共中央发布《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，首次在中央层面以文件的形式提出“服务型政府”这一概念，该概念的提出，是对转变政府职能的有力探索，有效提升了市场参与方在社会主义市场经济中的自由度，增强了经济活力。“服务型政府”可以从四个层面展开，一是社会公共服务是政府服务的中心工作和首要职责，也是开展其他政府职能的基础。当一个政府将公共资源主要用于社会公共服务事物，且将社会公共服务作为政府中心职能，那么这个政府就可以被认为是“服务型政府”，反之则为“非服务型政府”。二是提倡公民参与，政府社会公共服务职能所提供的服务，来源于公民的意愿和需求，公民真正需要的公共服务是什么，需要政府提前研判，科学实施。拓宽渠道，提高公民参与社会公共事务的积极性，让公民享受自己内心需要的公共服务，是提高行政效能的有效手段，有利于服务型政府职能的完善。三是与公民之间关系互动。服务型政府理论有效规避了封建时期、工业文明时期的弊端，公民的地位在公共事务中有了提升，政府与公民直接的关系形成了良性互动和循环，初步实现了真正的平等。四是突破传统型政府边界。服务型政府的内涵较传统型政府更加丰富，外延远远超过传统型政府的界限，其主要职能变化为提供社会公共服务，法治型政府、效能型政府均为服务型政府的内涵要素。

2、梯度理论

梯度理论主要经历了三个发展阶段，分别为传统梯度理论、反梯度理论、广义梯度理论。其中，前两者在进入本世纪以来逐渐暴露出了较为明显的局限性，在此基础上后者应运而生。广义梯度进一步丰富了区域间梯度的多样性，在很大程度上拓展了梯度推移的内容。例如除了经济总量和科技的单向运动以外，经济技术方面的梯度推移还涵盖了多种生产要素例如人口流动、知识流、资源流、资金流动、信息流等在多个方向上的运动。除此之外，再例如城市和农村间的梯度分布，两者间要素的流动是双向的，其中城市是组织管理、信息与资金、科学技术、工业产品的高梯级地区；农村是自然资源、农产品等的富集地区。在聚集作用下，多种高浓度要素在一个地区的汇聚会发生“化合”反应，从而生成全新的、复杂的要素。此外，原有要素的进一步配置又会受到新要素产生和梯度式分布的影响。社会经济生活之所以在工业经济时代复杂程度越来越高，主要

就是因为新要素的产生越来越多。除了高梯级对低梯级地区生产力的单向推移及绝对优势以外，现实中还有各梯级地区间生产力要素的双向流动、交叉影响、相对优势。

广义梯度理论拓宽了其思维和应用空间，深化了传统梯度理论的内涵，扩大了其适用范围、提升了适应能力。近年来，人们对梯度理论的探究随着经济制度与社会制度的完善而不断深入。尽管梯度理论三个发展历程涵盖的内容存在一系列差别，但其出发点都是认为推动各级梯度地区发展的关键动力是“先进技术”，落脚点都是推动区域间的经济协调发展。在促进区域产业转型升级过程中，“先进技术”的作用对于制造产业而言至关重要，基于上述情形不难看出，梯度理论能够加深对于温州制造产业转型升级方面的研究。

3、政府职能理论

政府职能是指行政主体在强化管理社会公共事务、维系社会良好公平、推动社会稳步加速发展过程中所具备的功能以及承担职责。政府职能不是一成不变的，不同时期政府职能可能会有所调整。2017年12月修订的《行政法规制定程序条例》指出：“科学规范行政行为，促进政府职能向宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务、环境保护等方面转变”。2018年3月《关于国务院机构改革方案的说明》指出：“加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能”。由上述国家颁行的法律法规可见，政府共有五大基本职能。

就地区制造产业转型升级而言，地方政府也应该依照上述法律法规行使相关职责，其中与制造产业转型升级密切相关的政府职能有经济调节职能、公共服务职能以及生态环境保护职能。市场监督职能主要是指制定出科学、有效的法律规范体系，用以指导、约束市场主体及其交易、竞争行为。社会管理职能主要是针对人口、社会治安、社区管理等进行的。市场监督与社会管理职能的履行与制造产业转型升级之间的关系不大，不再进行详细的阐述。

受到趋利性因素的影响，市场普遍存在资源分配不均衡问题，这就需要温州市政府切实履行相关职责实现地区制造产业稳步有序发展。政府职能的良好发挥必须良好把握地区社会经济发展实际，良好探究产业发展与市场需求的匹配度，并科学论证分析上述问题及因素。如果没有明确精准定位产业发展方向，或者产业发展方向无法良好结合产业精准发展，则地方政府难以切实发挥对制造产业转型升级的引导作用，甚或一定程度上制约地区社会经济的发展。

具体来说,就经济调节职能而言,地方政府应该制定产业发展规划等方面出发,切实发挥其职能、履行好职责。地方政府需要根据地方制造产业的发展现状、格局、外部条件等,制定明确科学地制造产业发展规划,在此基础上政府需要根据规划的时间节点安排,制定相关的扶持政策,切实可行的行动方略,最大限度的整合运用各类资源,给予有力的财政及资金扶持,提升辖区内制造产业转型升级的效率,从而有效带动制造业加快发展步伐。此外,地方政府需要根据国家最新颁行实施的政策文件、市场需求重大变化等情况,及时对本地制造产业转型升级发展规划进行调整。

就公共服务职能而言,为推动制造产业的转型升级,地方政府需要在制定产业发展规划的基础上,应在具体的工作过程中,协调好各方资源供给,有效协调带动各部门力量,加强公共服务平台建设,积极供给各类公共产品及服务,加强基础设施配套建设,为制造产业转型升级打造优良的发展环境、为相关制造企业提供优良的经商环境。

就生态环境保护职能而言,为促进制造产业的转型升级,地方政府要本着青山绿水就是金山银山的理念,制定相关政策大力淘汰高污染、高耗能的低效企业,对企业节能改造行为进行扶持、补贴,督促相关制造企业履行环保责任,尽可能减少制造产业发展对环境的污染。

三、温州市制造产业转型升级过程中政府作用的现状分析

温州市地处浙江省东南部，北和东北部与台州市相连，西及西北部与丽水市接壤，东濒东海，南毗福建。全市陆域、海域面积分别为 12110 平方公里、8649 平方公里。据 2020 年相关统计数据显示，温州市地区生产总值（GDP）已经超过了 6870 亿元，同比增长 3.4%。

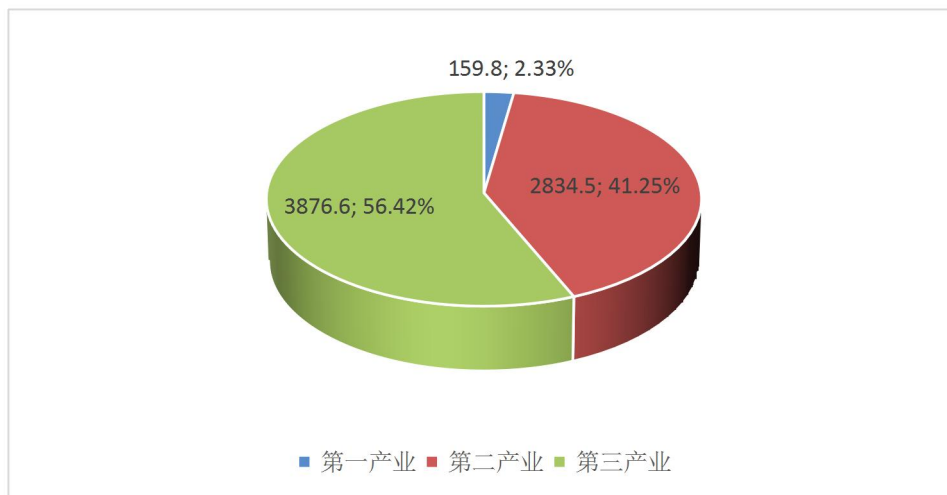


图 3.1 温州市产业分布情况

据 2020 年的具体产业方面数据显示，温州市该年度三次产业增加值结构为 2.3 : 41.3 : 56.4，第一、第二、第三产业增加值分别为 159.8 亿元、2834.5 亿元、3876.6 亿元，占比分别为 2.33%、41.25%、56.42%。

自从 1978 年改革开放以来，作为该地区经济发展的标签和名片，制造业已经在温州市大展拳脚，且成为了该地区经济发展的根基和支柱。随着政府与企业的不断努力，该地区传统制造业转型发展效果非常明显，提升了经济发展的稳定性，推动了经济发展的协调性与可持续性，持续优化了产业结构，传统制造业转型升级有序开展，新兴动能日益壮大。

查阅温州市 2020 年统计年鉴得到下表 3.1。

表 3.1 2016-2020 年温州市规模以上工业发展情况

	2016	2017	2018	2019	2020
工业企业数量（家）	4871	4582	5065	5941	6724
规上工业企业总产值（万元）	52295784	43222836	48727355	54712885	56528720

从表 3.1 可知，温州市规模以上工业在 2016-2020 年期间发展迅速，相关企业数量增长 37.76%，由 4871 家上升为 6724 家；规上工业总产值增长 8.09%，由 52295784 亿

元上升为 56528720 亿元。

据 2020 年统计数据显示，规模以上工业增加值同比上升 3.2%，增长 1106.5 亿元。行业中超过 70% 实现了正增长，规上工业增长率为 72.7%，33 个行业大类中增加值实现正增长的有 24 个行业。前十大行业中，只有 3 个并未实现正增长，剩余的 7 个行业中，专用设备制造业增长 10.3%，电气机械和器材制造业增长 7.6%，通用设备制造业增长 6.8%。新兴产业增势良好，战略性新兴产业增加值增长 8.0%，数字经济核心产业制造业增加值增长 7.5%，装备制造业增加值增长 6.6%，高新技术产业增加值增长 5.4%，增速较规上工业平均水平更高。

但客观来讲，温州市高端化发展过程中仍存在一系列问题，例如高精尖关键性技术方面具备较强的核心竞争力，平台建设相对滞后，产业基础薄弱，产业布局分散，部分企业对进口智能化装备依赖程度较高等。此外，部分中低端制造业企业不愿意向高端化转型发展，其产品精密度和稳定性较差，而对于有提升改造需求与意愿的部分中小型制造企业而言，出于技术、融资、平台服务等一系列原因的约束，无法承担高端化转型发展过程中潜在的风险。

（一）温州市制造产业转型升级过程中政府作用的现状调查

1、调查问卷的设计

本研究调查的目的在于通过问卷调查，获取来自温州市制造产业从业人员对产业转型升级扶持政策、政府履职情况的最为直观感受，从而形成真实、系统的数据；为发现温州市制造产业转型升级中政府作用存在的问题分析、分析原因提供依据，从而提出制造产业转型升级过程中政府发挥作用的优化路径。

在问卷调查的内容设定上，本研究主要采取以下思路。出发点设定为关注调查对象本身的需求，设身处地的了解温州市制造产业从业人员对政府履职情况的评价；了解企业在制造产业转型升级过程中的具体需求，从而为政府在产业转型升级过程中发挥作用提供依据。同时为了更好的突出可操作性和问题客观性，笔者对问卷调查进行了多次修改，并最终形成了《温州市制造产业转型升级中政府作用发挥现状调查问卷》（详见附件）。

本次问卷共分为三个部分：第一部分（第 1-4 题）为调研对象的基本信息，包含企业性质、规模等基本情况，此部分主要是为了保障调研对象的准确性。第二部分（第 5-16 题）为调研的主体，包含政府作用发挥、扶持政策享受、看法等情况，该部分主

要是为了知晓被调查企业对温州市政府在制造产业转型升级中发挥作用的看法。第三部分（第 17 题）为建议部分，调研对象提出自己的需求或者建议。

2、调查问卷的施测

在问卷调查对象的样本选择上，为更为全面、准确的、真实的反映出温州市制造产业转型升级中政府作用发挥情况现状。本研究样本对象的设定覆盖为温州市制造产业从业人员，包括企业负责人、高管、中层管理人员等。此外此次问卷以匿名形式进行，以便于最大限度地确保调查结果真实有效，本次调查共发放问卷 80 份，回收有效问卷 77 份，有效率为 96.25%。

3、调查问卷的结果

被调研企业的基本信息统计如下表 3.2 所示。

表 3.2 调研样本基本信息统计

调研问题	分项	企业数量	占比
被调研企业成立时长统计	3 年以下	14	18.18%
	3-5 年	21	27.27%
	6-10 年	29	37.66%
	10 年以上	13	16.88%
被调研企业规模	50 人以下	8	10.39%
	50-200 人	23	29.87%
	201-500 人	21	27.27%
	501-2000 人	16	20.78%
被调研企业所有制情况	2001 人以上	9	11.69%
	民营企业	47	61.04%
	国有/集体企业	13	16.88%
被调研企业类型情况	外资企业	8	10.39%
	混合所有制企业	9	11.69%
	劳动密集型	42	54.55%
	资本密集型	16	20.78%
	技术密集型	19	24.68%

如上表 3.2 所示，在所有的被调研企业中，成立时间在 3 年以下的企业共 14 家，占比为 18.18%；成立时间在 3-5 年的企业共 21 家，占比为 27.27%；成立时间在 6-10 年的共 29 家占比 37.66%；成立时间在 10 年以上的企业共 13 家，占比 16.88%。

在所有的被调研企业中，企业人数在 50 人以下的企业共 8 家，占比为 10.39%；企业人数在 50-200 人的企业共 23 家，占比为 29.87%；企业人数在 201-500 人的共 21 家占比 27.27%；企业人数在 501-2000 人的企业共 16 家，占比 20.78%；企业人数在 2001 人以上的共 9 家，占比 11.69%。在所有的被调研企业中，民营企业共 47 家，占比为 61.04%，

占比超过六成。剩余企业中国有/集体企业共 13 家、外资企业共 8 家、混合所有制企业共 9 家；分别占比为 16.88%、10.39%、11.69%。在所有的被调研企业中，劳动密集型企业共 42 家，占比为 54.55%。此外，资本密集型企业共 16 家，占比 20.78%；技术密集型企业共 19 家，占比 24.68%。

(1) 规划引导制造产业转型升级

温州市政府科学规划定位，确定发展目标。《温州市工业强市建设“十三五”规划》(以下简称《规划》)指出，在“互联网+”不断推进的进程中要把握发展机遇，全面落实“中国制造 2025”战略，在“五化战略”、“五大发展理念”的基础上，以绿色制造、智能制造为发展方向，按照供给侧结构性改革相关要求，加强制度与技术创新的力度，构建科学全面的现代产业集群，实现分工合理、特色鲜明、产业链完整、竞争力强以及布局优化的特征，围绕提质增效推动工业强市建设的实现，保障高新技术产业以及制造业的快速发展，推动温州“三个城市”、“三个转型”的实现。

温州市政府结合国内外经济发展形势，制定科学健全的制造产业转型升级发展规划，确定其转型升级的发展目标。本温州市制造产业转型升级设立了如下表 3.2 所示的发展目标。

表 3.2 温州市制造产业转型升级的发展目标

序号	发展维度	具体目标
1	规模效益	到 2025 年，“5+5”产业链形成万亿产业规模，规上工业企业数达到 10000 家。高新技术、战略性新兴产业、装备制造等产业增加值进一步提升，生产性服务业增加值占全市服务业增加值比重进一步提高，基本形成战略性新兴产业引领、先进制造业支撑、生产性服务业协同的新型产业体系。
2	结构优化	以数字经济为引领的产业新动能加速培育，制造业创新实力显著提升，规上制造业研发投入比例进一步提升；推进两化融合、千企智能化改造，温州制造加速实现向温州创造转变。
3	动能转化	以数字经济为引领的产业新动能加速培育，制造业创新实力显著提升，规上制造业研发投入比例进一步提升；推进两化融合、千企智能化改造，温州制造加速实现向温州创造转变。
4	营商环境	打造审批事项少、办事效率高、投资环境好、开放水平佳、企业获得感强的营商环境，营商环境综合排名达到国内领先水平。

从调查结果来看，受访企业普遍对温州市制造产业转型升级的必要性有所认识。

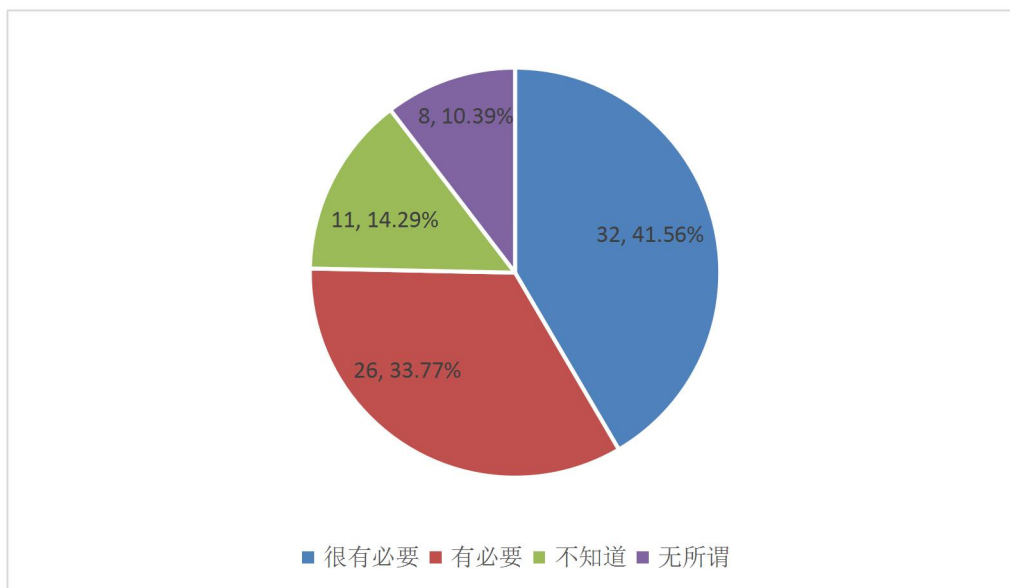


图 3.2 受访企业对温州市制造产业转型升级必要性的认识

如图 3.2 所示有 32 家受访企业认为温州市实施制造产业转型升级很有必要，占比 41.56%；有 25 家企业认为温州市有必要实施制造业转型升级，占比达到 33.77%；两者合计比例超过了 75%。由此可见，绝大多数温州市制造企业认识到了本市制造业转型升级的必要性。

此外，从调查结果来看，受访企业对温州市政府制造产业转型升级规划的认识偏向正面。

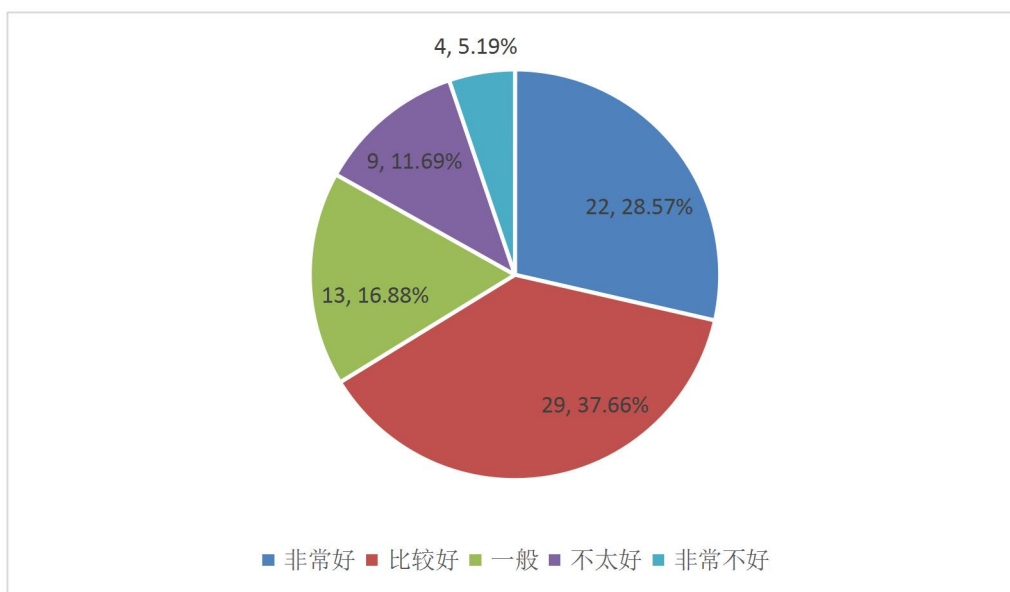


图 3.3 受访企业对温州市制造业转型升级规划的认识

如图 3.3 所示有 22 家企业认为温州市制造业转型升级规划非常好，占比 28.57%；有 29 家企业认为温州市制造业转型升级规划比较好，占比达到 37.66%。认为温州市制

制造业转型升级规划非常好及比较好的合计比例达到 66.23%。认为温州市制造业转型升级规划不太好、非常不好的企业仅有 9 家及 4 家，两者合计的比例不超过 17%。

(2) 出台制造产业转型升级相关政策

温州市加快转型升级制造产业离不开政府所施行的推动全市智能化改造、提升技术与设备水平的一系列政策。

第一、财政政策。为推动制造企业优化转型产业结构，强化技术研发、创新开发产品、改造升级基础设施，政府专门设立引导资金给予支持，成立浙江温州转型升级产业基金有限公司，以强有力地资金支持制造产业项目转型升级、进一步延伸产业链，加快推动前沿性项目发展。与此同时，对于国际级制造业冠军示范企业及产品，温州市政府给予 300 万元、150 万元奖励。对于智能化改造，温州市给予强有力扶持，对企业在 1 年内 500 万元以上的生产性设备与信息化投入技术改造项目，根据 20%的投资额比重提供补助，但提出了控制在 400 万元以内的限制。

第二、能源政策。为强化能源保护，温州市政府专门出台了《制造业千企节能改造行动方案（2021-2023）》，该方案提出，在加快市场化运行发展储能项目的过程中，应鼓励社会资本进入，依托协同调控策略，有效集聚分布式储能系统，有效支持配电网运行，加快构建起负荷参与需求侧响应由储能项目调解的制度。政府根据企业实际放电量，将每千瓦 0.8 元的补贴发放给储能运营主体的投运储能项目，助力其加快发展。

第三、人才政策。温州市在 9 月上旬开展了摸底调查全市工业企业产业人才情况工作，出台了《温州制造业产业基础再造和产业链提升急需人才目录（2020）》，以此为参考组织制造企业开展人才招聘、大力引进优秀人才。并且，根据《温州市高层次人才分类目录》，对于 ABCDE 类人才、含技工院校高级工班应届专科生及含技工院校技师班应届本科生，可选择通过人才引进落户板块，先落户后选择就业，进一步夯实产业发展基础，延伸拓展产业链，推动制造业加快发展步伐，形成“重要窗口”的代表性成果。

温州市政府在转型升级过程中积极对制造产业转型升级政策进行宣传。从调研情况来看，受访者对于温州市制造产业转型升级扶持政策地了解情况比较乐观。

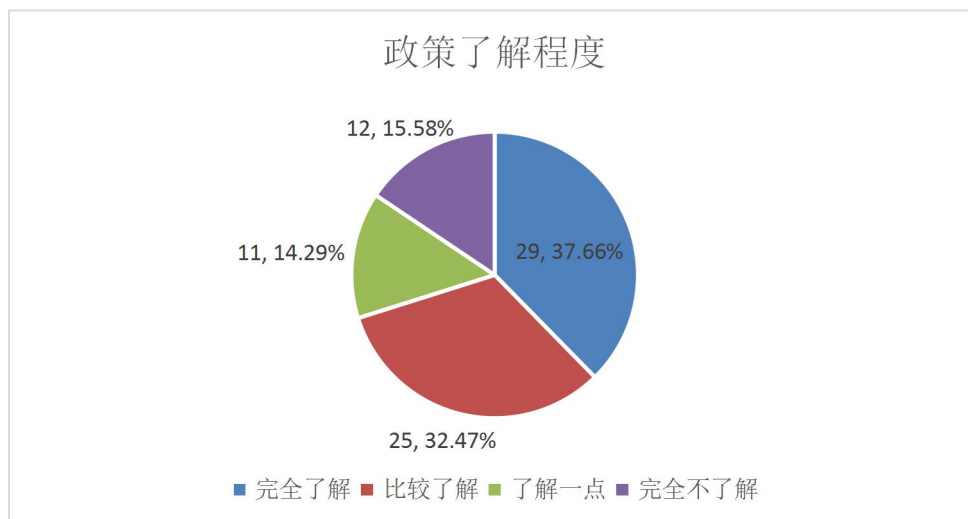


图 3.4 受访者对温州市制造业转型升级相关政策的了解程度

如图 3.4 所示：在 77 家受访企业中，有 29 家企业的被调研人员表示完全了解温州市制造产业转型升级扶持政策，占比达到 37.66%。有 25 家企业的被调研人员表示比较了解温州市制造产业转型升级扶持政策，占比达到 32.47%。由此可见，表示对温州市制造产业转型升级政策比较了解或者完全了解的企业占比达到七成以上，这从侧面反映出，温州市政府对制造产业转型升级扶持政策的宣传比较成功。

（二）温州市制造产业转型升级过程中政府作用发挥的成效现状分析

1、“腾笼换鸟”升级成效显著

温州市政府制定了《制造业产业结构调整优化及发展导向目录（2021 版）》，科学指导各县市区开发园区、产业集聚区采取调整优化制造业产业结构的措施，全面综合治理园区安全，禁止、限制及把控园区产业发展，有效消除无效供给问题，加快推动碳达峰、碳中和发展进程，大力施行创新驱动发展策略，着力打造富有竞争优势的现代化产业体系，使温州市社会经济实现快速高效发展。《导向目录》的核心内容包括以下几点：

第一、将温州市目前及未来着重引进和发展的产业列入鼓励类目录中，以优化改善传统优势产业、大力培育战略新兴产业为标准合理划分类型，实现针对性发展，并参照国家投资管理规定及法律规范要求，有效审批、备案鼓励类投资项目。

第二、投资主管部门不应审批、备案限制类项目，明令禁止金融机构为其提供贷款，避免出现投资新建及扩大化生产；在规定期限内，限制类项目企业应依托现行生产能力，优化创新技术，不得以改造的名义推动生产能力扩大。

第三、在规定期限内对落后生产技术、产品及基础装备等淘汰类项目予以淘汰，不

能继续生产、使用、销售、转移及进口。政府主管部门应按照规定关停不在规定期限内淘汰的企业。

为保障上述政策的有效实施，温州市大力实施腾笼换鸟攻坚行动。为有效实现对高耗低效制造业企业的整治工作。温州市政府以法律法规为依据，从质量、环境保护、能耗、细分行业等角度出发，对辖区内的高碳企业进行摸排、建档，实施动态管理，并建立《高耗低效整治企业清单》，推进腾笼换鸟行动。若企业存在违法违规问题，要求其在规定时间内整改落实到位。若超过规定时限或再次检查不符合标准要求，需根据法律关停退出市场。针对发展效率低、耗能高的企业，应利用优化改造、整体搬迁、兼并重组等策略，结合企业实际来制定对策措施，优化改造提升，确保达到标准。

温州市各地方政府全面贯彻落实法律法规，强化检查督导高耗低效企业，设计实施转型整治计划，划分类型来实施整治策略。在“腾笼换鸟”中，温州的产业结构正不断升级。近年来，温州市政府在以“亩均论英雄”政策的基础上，继续大力实施腾笼换鸟行动。2021年温州市对高污染的落后产能腾退工作开展攻坚活动，全年淘汰落后产能企业486家，实现332家企业的改造升级。通过上述行动，共腾出2300余亩工业用地，减少碳排放1万吨，吸引30多个10亿元以上的重大制造业项目落地温州。2021年度温州市传统制造业改造提升指数处于浙江省第2名；单位工业增加值能耗单耗效率处于浙江省第3名。

温州市政府在制造产业转型升级过程中，引导本地制造企业与国际标杆企业对标，以节能减碳技术装备，清洁新能源应用，资源综合循环利用为重点，推进产业转型升级，推动制造业向智能高效、环境友好的方向发展。通过开展“千企万户”示范行动，引导全社会共同参与节能减排工作，通过不断完善分层级的绿色制造标准，建成市以上绿色碳化园区1处，市以上绿色工厂100家。在对传统制造业进行技术改造的同时，温州市加快发展新兴产业，温州市在2021年战略新兴、装备制造、高新技术产业的增加值，分别同比增加了5.9%、2.3%和3.8%。由此可见，温州市腾笼换鸟凤凰涅槃行动成效显著。

2、围绕产业智能化升级行动成效明显

温州市对企业一年内用于生产性设备与信息化技改项目的金额进行补助，若超过500万元，则温州市政府按投资额的两成给予补助。若投入200万元至500万元，则温州市政府按投资额的15%给予补助，其中若涉及重点的绿色改造项目，例如生产清洁化、

能源高效化、废弃物循环化，按投资额的 17% 给予补助。在包含数字化车间、智能工厂在内的智能化技术改造示范项目中，温州市每年择优支持 30 个以下（包含 30 个），按照企业实际智能设备和软件投资额的四分之一给予补助，金额在 600 万元以下；列入省级的按投资额三成补助，金额在 1000 万元以下；列入包含无人车间、无人工厂、数字化车间、智能工厂等在内的国家级智能制造试点示范项目的，按投资额 35% 补助，金额在 1500 万元以下。

温州市通过政府购买服务形式，帮助想要开展智能化改造的企业，制定合理的智能化改造诊断等方案，智能化改造诊断方案标准为 1 万元、数字化产线设计方案标准为 2 万元、数字化车间设计方案标准为 7 万元、智能工厂设计方案标准为 10 万元。

2020 年初，温州市为了促进企业智能化改造进程，开展了“千企智能化改造”行动，目标是在 2020 年度实现 1000 个智能化技术改造项目的推进，在规上企业技改全覆盖同时，进一步向规下优质企业延伸。此外，还大力推广集成上云、联网上云、深度用云，计划在 2020 年度新增 1 万家上云企业。在“好中选好、优中选优”前提下，开展智能工厂示范项目数、数字化车间共计 30 个，集中优势资源，叫响智能制造的温州品牌。

2019 年温州市实施智能化技术改造项目 574 个、新增机器人应用 1974 台、新增上云企业 1.4 万家；温州市技改投资增长 15.5%，高出全省 9.2 个百分点；规上工业企业劳动生产率提升 13.4%，相当于减少用工近 10 万人；企业逐渐从“不想改、不敢改、不会改”，转变为自主、自发开展智能化改造。与此同时，企业也不断尝到智能化改造带来的“甜头”，以永嘉泵阀行业为例，近三年，泵阀企业共实施技改项目 115 个，新增上云企业 1050 家、机器人应用 503 台、数字车间（工厂）18 个；相应的，泵阀规上产值年均增长 18%、营业收入增长 15.1%、利润增长 31%。为进一步推动企业驶上智能化改造的快车道。2020 年初，温州市启动了“千企智能化改造”行动，全年推进 1000 个智能化技术改造项目，在实现规上企业技改全覆盖的基础上，加快向规下优质企业延伸。按照“好中选好、优中选优”的标准，集中优势资源，全力培育 30 个数字化车间和智能工厂示范项目，打造“未来工厂”的温州样板、叫响智能制造的温州品牌。

3、工业互联网平台体系初步形成

十三五以来，温州市围绕电气、鞋业、服装、汽摩配、泵阀等五大传统产业，数字经济等五大战新产业以及县域特色产业集群，大力实施以工业互联网发展为重点的数字经济“一号工程”，推进传统制造业重塑计划，率全省之先制定出台《温州市产业集群

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/148050133052006036>