

# 我国海洋工程装备制造业政策问题及其完善

杨一民

(中国海洋大学 法政学院, 山东 青岛 266100)

**摘 要:**海洋工程装备制造业作为新兴的战略性新兴产业,越来越受到国家和政府的重视。然而在海工产业迅速发展的十几年里,海工政策并没有及时跟进,使得海工政策的发展滞后于海工产业,影响了海工产业的良好成长。首先描述了当下海工业的发展现状与存在问题,如海工政策“政出多门”、中央与地方发展战略差异等,之后对我国海洋工程装备制造业政策的问题进行分析,最后针对当前存在的问题提出完善措施,如构建决策与执行适度分离的顶层设计;推进市场化改革,提高海工企业的市场化程度等等。

**关键词:**海洋工程;装备制造业;海工政策;战略规划

中图分类号: F426.4

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2016) 01-0045-04

45

## 一、问题的提出

在我国,海洋工程装备制造业既是海洋经济的重要部门之一,也是战略性新兴产业的重要组成部分,更是装备制造业的关键内容。但是海洋工程装备制造业不同于一般的普通产业,它属于典型的外部性行业,具有一些明显的准公共产品的“外部性特征”。由于关乎国家海洋权益,其还具有一定的政治性特征。因而海洋工程装备制造业的发展中存在的一些问题并不能通过单纯的市场机制去解决,需要一定的公共政策扶持。在2010年10月,国务院发布了《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》,首次把高端装备制造业列为战略性新兴产业,明确提出大力发展海洋工程装备。2011年,发改委印发《海洋工程装备产业创新发展战略》,要求推动海洋资源开发和海洋工程装备产业创新、持续、协调发展。2012年党的十八大报告明确指出:“要提高海洋资源开发能力,大力发展海洋经济,加大海洋生态保护力度,坚决维护国家海洋权益,建设海洋强国。”同年,由工信部牵头印发的《海洋工程装备产业中长期

发展规划》中指出,大力发展海洋工程装备制造业,对于我国开发利用海洋、提高海洋产业综合竞争力、带动相关产业发展、建设海洋强国、推进国民经济转型升级具有重要的战略意义。

从2014年开始,中国GDP增速明显放缓,14年同比仅增长7.4%,15年一季度更是跌至7%。中国经济已经进入提质增效的“新常态”时期。经济增长速度换挡,产业结构调整,前期刺激政策消化是当下“新常态”的阵痛所在,要想顺利度过“三期叠加”的新常态,加工制造业的产业结构调整至关重要,尤其是海洋工程装备制造业这种战略性的新兴产业。但是海工政策存在的问题一定程度上加剧了当前的海工业面临的结构性产能过剩、自主创新能力欠缺、产业低水平竞争、配套产业发展滞后、总包能力不足等问题。因而在宏观上,我国的海洋工程装备制造业发展已经难以适应当前中国经济的“新常态”。对于海工政策问题的探讨,不仅能促进海工产业的顺利前行,更能使中国经济顺利走出“阵痛期”,迎接新未来。

## 二、我国海洋工程装备制造业发展现状

收稿日期:2015-12-14

作者简介:杨一民(1992-),男,山东汶上人,中国海洋大学公共管理系研究生,研究方向:公共政策。

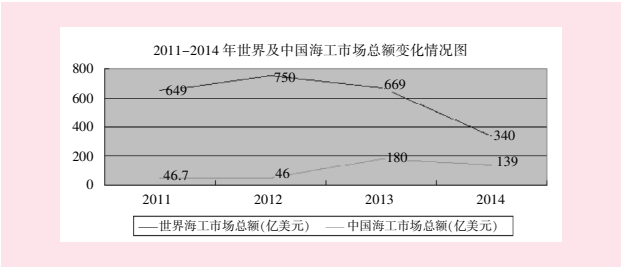


图 1 2011-2014 年世界及中国海工市场总额情况变化图

2014 年,由于原油价格的大幅度下降下滑,国际海工市场经历了 2011 年到 2013 年连续三年的高峰期后,遭遇“滑铁卢”。原本 600-700 亿美元的海工市场急剧萎缩到 2014 年的 340 亿,较 2013 年海工市场总额 669 亿美元几乎下降了一半。中国的海工产业从 2012 年起步之后,依然保持着良好的态势。在 2014 年中国海工市场并没有收到国际市场萎缩太大的影响,只是略有下滑。此外,海工市场产业格局出现了较大变化的变动。中国首次超过韩国,以 139 亿美元订单总额位居榜首,市场份额由 2013 年的 24% 上升到 2014 年的 41%;新加坡的市场份额基本保持稳定,占到 13%,位居次席;而韩国海工市场面临极大的萎缩,从 2013 年的 190 亿美元下降到 2014 年的 41 亿,仅以 12% 的市场占有率排名第三。虽然中国的海洋工程装备制造业市场成交总额位居世界第一,但这并不意

味着我国是海工装备的制造强国。我国海洋产业依然面临着结构性产能过剩、自主创新能力欠缺、产业低水平竞争、配套产业发展滞后、总包能力不足等各种棘手问题。

三、我国海洋工程装备制造业政策问题分析

(一)海工政策“政出多门”

根据中新社相关报道,中国工业和信息化部副部长苏波于 2015 年 3 月 27 日对外透露,为实现“中国制造 2025”确定的战略目标,官方将成立“国家制造强国建设领导小组”。 “国家制造强国建设领导小组”是“中国制造 2025”的顶级领导机构,由国务院相关领导担任组长,成员由国务院相关部门和单位负责人组成。领导小组办公室设在工信部,承担日常工作。在领导小组的统筹协调下,国家还将陆续设立多个“中国制造 2025”重要咨询和实施组织。而海洋工程装备及高技术船舶是“中国制造 2025”的十大核心领域之一,因而该海工政策肯定由其指定并对其整体进行统筹规划。但是海工政策领域由于多年来缺乏顶层设计,而中国负责海工相关政策制定的各部门管理思维和政策侧重点又不同,已经导致了在海工政策出台过程中,国务院、发改委、工信部多头领导,国家海洋局、科技部、财政部等部门无序参与的局面<sup>[14]</sup>。

表 1 我国海洋工程装备制造业政策及其出台部门

国家政策	出台部门
《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》	国务院
《中国制造 2025》	国务院
《海洋工程装备产业创新发展战略》	国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、国家能源局
《海洋工程装备工程实施方案》	国家发展改革委、财政部、工业和信息化部、科技部、国家海洋局、国家能源局、国资委、教育部、国家知识产权局
《战略性新兴产业专项债券发行指引》	国家发展改革委
《海洋工程装备制造业中长期发展规划》	工业和信息化部、发展改革委、科学技术部、国有资产监督管理委员会、国家能源局、国家海洋局
《装备制造业人才队伍建设中长期规划》	工业和信息化部
《全国海洋人才发展中长期规划纲要》	国家海洋局、教育部、科学技术部、农业部、中国科学院
《全国科教兴海规划纲要》	国家海洋局、科技部
《关于调整重大技术装备进口税收政策的通知》	财政部、国家发展改革委、工业和信息化部、海关总署、国家税务总局、国家能源局

表 2 我国地方海工政策及其指导文件

地区	政策文件	指导文件
上海	《上海市船舶和海洋工程装备产业“十二五”发展规划》、《船舶工业中长期发展规划(2006-2015)》	《船舶工业调整和振兴规划》、《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》
江苏	《江苏省船舶和海洋工程装备产业“十二五”发展规划》、《船舶工业中长期发展规划(2006-2015)》	《船舶工业“十二五”发展规划》、《海洋工程装备制造业中长期发展规划》
浙江	《浙江省船舶工业“十二五”发展规划》、《船舶工业“十二五”发展规划》	《海洋工程装备制造业中长期发展规划》、《浙江省海洋新兴产业发展规划(2010—2015 年)》
山东	《山东省船舶工业“十二五”发展规划》	无

## （二）地方政策指导文件冲突

海洋工程装备制造业各级地方政府由于缺乏沟通和联系，同一类型的海工政策指导文件五花八门，经常会出现指导文件“打架”的局面。例如在《上海市船舶和海洋工程装备产业“十二五”发展规划》与《江苏省船舶和海洋工程装备产业“十二五”发展规划》，同样是船舶和海洋工程装备产业“十二五”规划，但是其政策内容中所引用的指导文件却截然不同。而在《浙江省船舶工业“十二五”发展规划》与《山东省船舶工业“十二五”发展规划》中政策的指导文件也是完全不同。不同指导文件的政策思路和规划方案不同，因而造成了地方政策之间整体规划思路的不同与冲突。

## （三）中央与地方发展战略存在差异

好的政策效果，既取决于中央科学的政策内容，也取决于地方政府的有效执行，因而需要中央政策和地方政策之间的完整与统一。如果地方政府在中央政策执行的过程中，有意或无意造成了中央政策的核心要求没有执行，那么政策执行就会出现脱离正常轨道的现象。在海工政策领域，中央政府从长远考虑，要求地方政府提高前瞻性技术开发能力，为未来装备发展做好技术储备。而地方政府官员出于自身升迁、区域自身利益等方面的考虑，并没有听从中央政策对其海工发展的要求，依然把发展重点发展能够在短期内带来巨大效益的低端海工装备上。因而造成了中央和地方海工政策的矛盾与冲突。

## （四）企业落实与政府目标存在偏差

海工政策在落实过程中，由于企业趋利避害的本性，企业的落实情况经常会与政策目标发生偏差。例如在科技政策中，政府虽然下发了大量的关于鼓励企业进行创新的政策，但效果并不理想。处于产业链低端的市场份额占有量小的中小企业由于刚进入海工市场，粗放型发展的边际收益明显，因而热衷于低水平的扩张，愿意引进国外先进的成套设备和产品，在短期内获得较高的利益，对于国家鼓励创新的科技政策并不乐意执行。而处于产业链中端市场份额较大的大型海工企业因其粗放型发展的边际收益递减，被迫转向自主研发型企业，注重企业的总包技术能力和管理能力，相较于中小企业更乐意执行国家鼓励企业创新的科技政策。

# 四、我国海洋工程装备制造业政策问题改善

## （一）构建决策与执行适度分离的顶层设计

早在 20 世纪末，英国的工党政府为了实现部门间政策的统筹协调，避免政策的决策和执行出现群龙无首的情况，探讨了一系列整体政府的成功经验，其中很重要的一项就是建立独立于政府利益之外的政策制定小组。目前，我国海工政策的决策和执行模式基本上是同一政府部门议定、协商、起草和执行的一体化模式，各部门为了自己部门的利益以及自身政策

执行的方便性，纷纷制定了有利于自身的政策法规。这些从本部门角度出发的政策无疑造成了政策的“碎片化”。今后，我国可借鉴英国“下一步行动方案(The Next Steps)”的做法，首先成立统一、独立、直接向国务院总理负责的政策制定小组，与发改委、工信部、科学技术部、国家海洋局、国家能源局等部委一起负责政策的总体设计但在其中其居中调停的“龙头”作用。其次，将原来执行性、服务性、监管性的部门分类出来作为执行机构，承担海工政策的政策执行和服务提供。

## （二）“不唯 GDP 论英雄”，重塑政绩考核机制

官员政绩考核体系作为一种激励和约束机制，需要在中央和地方的利益博弈中寻求并实现各方利益的平衡。现行的政绩考核标准的缺陷，与根深蒂固的地方保护主义相结合，使得各方政府以自身利益为重，以短期利益为重。要想使海工政策出台更加长远的规划和更加新颖的战略，就必须改革现行的激励约束机制，不能再以 GDP 论英雄。要加强对制度创新、生态文明建设、可持续发展等方面的考察。在海工政策等具体层面的考察中，降低原有的以接单总量、市场份额、新建设备数量为主要指标的权重系数，强化对是否拥有自主知识产权、平台订单平均单价、是否拥有自主选择配套设施的能力、是否拥有总包能力等指标的考核。各级政府应痛下决心，真正回归经济发展的本真，造福于民。

## （三）弘扬创新文化，提高政策与企业目标的契合度

作为政策客体，海洋工程装备制造企业要摒弃不利于创新观念，弘扬创新文化，深化对创新原因和创新意义的认识，让更多的海工企业意识到只有创新，才能不被时代所淘汰，才能在产能过剩的市场上生存下来。要推进学习型海工企业建设，鼓励和资助国内海工企业和国外海工企业的交流与合作，加大宣传力度，通过网络资源使得国内的海工工作人员与外界有直接交流和沟通的机会。让创新融入企业的每一个细节。只有这样，海工企业领导者才能从原本的“等、靠、要”、“人治”、“官本位”的思想观念中走出来，主动改革企业的管理制度和生产模式，提高对海工政策选择性执行的质和量。

## （四）推进市场化改革，提高海工企业的市场化程度

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。改革开放几十年来，市场从辅助性作用，到基础性作用，再到今天的决定性作用，我国的市场经济体制逐渐健全，发展也越来越符合市场经济的一般规律。政府在制定相关政策的同时，一方面



要意识到市场是资源配置的主体,另一方面要善于运用宏观经济政策,包括货币供给,财政补贴,人才引进等政策来调控海工产业。推进海工业市场化的运营和竞争,提高海工企业的市场化程度,这才是我国海工政策真正的核心价值所在。

#### 参考文献:

- [1] 张国庆.公共政策分析[M].上海:复旦大学出版社,2009.
- [2] 刘雪明.政策科学研究[M].长沙:湖南人民出版社,2004.
- [3] 韩立民,姜秉国.海洋战略性新兴产业的概念内涵与发展趋势分析[J].太平洋学报,2011,(05).
- [4] 吴光芸,李培.论区域合作中的政策冲突及其协调[J].贵州社会科学,2015,(02).
- [5] 中国造船工程学会.我国海洋工程产业发展形势与对策[J].航海工程,2014,(02).
- [6] 刘全,黄炳星,王红湘.海洋工程装备产业发展现状[J].中国水运,2011,(03).
- [7] 徐晓丽.海工装备市场 2014[J].中国船检,2015,(02).
- [8] 张玉强.政策“碎片化”:表现、原因与对策[J].中共贵州省委党校学报,2014,(05).
- [9] 唐兴盛.政府“碎片化”:问题、根源于治理途径[J].北京行政学院学报,2014,(05).
- [10] 于谨凯,张婕.海洋产业政策类型分析[J].海洋开发与治理,2007,(04).
- [11] 任敏.我国流域公共治理的碎片化现象及成因分析[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2008,(07).
- [12] 张继良,张帅奇.沿海地区国家级战略规划区开发政策差异性分析[J].区域经济评论,2014,(02).
- [13] 丁生忠.从“碎片化”到“整体性”:生态治理的机制转向[J].青海师范大学学报(哲学社会科学版).2014,(06).
- [14] 袁明旭.公共政策冲突:内涵、表现及其效应分析[J].云南行政学院学报,2009,(01).
- [15] 田明杰,王民锋.我国海洋工程企业国际化的差距表现与改善建议[J].中国海上油气,2013,(06)

[责任编辑:许海燕]

## Shortcoming in Policy Concerning China's Marine Equipment Manufacturing Industry and Improvement

YANG Yi-min

(Law & Politics School, Ocean University of China, Qingdao266100, China)

**Abstract:** The central government of China has recognized marine engineering equipment manufacturing industry as a new strategic industry. However, during the decades when there was a rapid development of industry, the supportive policies have not set up timely, which has affected its development. This paper firstly describes the development status of the industry and problem existing. It finds that the policies are developed by different authorities and there are differences between the strategies of the central and local government. Finally, it puts forward the improvement measures against the current problems.

**Key words:** marine engineering equipment manufacturing industry; policy on marine engineering industry; strategic planning

(上接第 39 页)

## The Role orientation and Function reshaping of Town Government under the perspective of Cooperation governance

ZHAO YA-jun

(Jiangsu Normal University, Xuzhou221116, China)

**Abstract:** After the taxation reform, town government has been running hard and unable to provide good public services for rural, and its debate has been raising concern. Because state-socialism has not been completed and our country in a critical period of modernization construction, the town government must exist for a long time, and play to the public service functions actively. Under the perspective of cooperation governance, the role orientation of township government is officer of people cooperation organization, which by internal officer people cooperation extends to the external cooperation, namely reshaping towns government public service function by cooperating with the county governance body, the villagers' autonomous organization and social governance power.

**Key words:** town government; cooperative governance; role orientation; public service