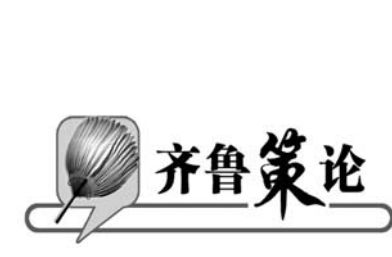


把握好“高质量发展”这一根本要求



12月8日召开的中央政治局会议，在研究2018年经济工作时指出：“推动高质量发展是当前和今后一个时期确定发展思路、制订经济政策、实施宏观调控的根本要求，必须深刻认识、全面领会、真正落实。”

我国已进入高质量发展的新时代

十九大报告指出：“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。”

高质量发展时代的到来，首先表现在市场需求对供给的要求发生了重大变化。从消费方面看，人民群众基本生活需求满足后，市场购买活动开始摆脱主要重视数量和价格的特征，开始越来越重视产品、服务的质量、品牌、信誉度、安全、环保等指标。个性化、多元化的消费特点日益突出。从投资方面看，我国城镇化已经渡过粗放数量扩张的补课阶段，开始进入以人为主线，科学规划、全面发展、系统发展的新时期。由此带动的投资活动，预计将进入总体平稳的状态。新型工业化、信息化，则进入以水平提升为主线的发展时期，重点是提高质量，提升在供应链和产业分工中的位置，优化结构为主。由此带动的投资活动，预计也将比较平稳。综合分析，投资增长也将呈现总体平稳的特点。从外部环境看，世界经济总体处于两次技术革命之间的发展平台期，出现高度繁荣的可能性较小。我国出口增速预计总体将保持温和增长，且不排除出现较大波动的可能。综合看，社会总需求将由主要关注数量的快速扩张，转为温和增长。

从供给方面看，经过长期数量快速扩张，我国物质技术基础已经达到较大规模，多种产品生产能力位居世界前列，对社会总需求的数量保障能力显著提高。供求关系已经从总体供不应求和普遍短缺，转为总体供大于求和相对过剩。供给对需求的不适应，已经从数量保障能力不足转为质量保障能力不足。这一变化必然使需求对供给间的要求，从“有没有”转为“好不好”。社会生产力发展的重点，必然从强调“快和多”转为强调“好和省”。这必然倒逼生产转型、企业转型，从粗放低水平数量扩张，转向集约质量效益型清洁发展轨道。

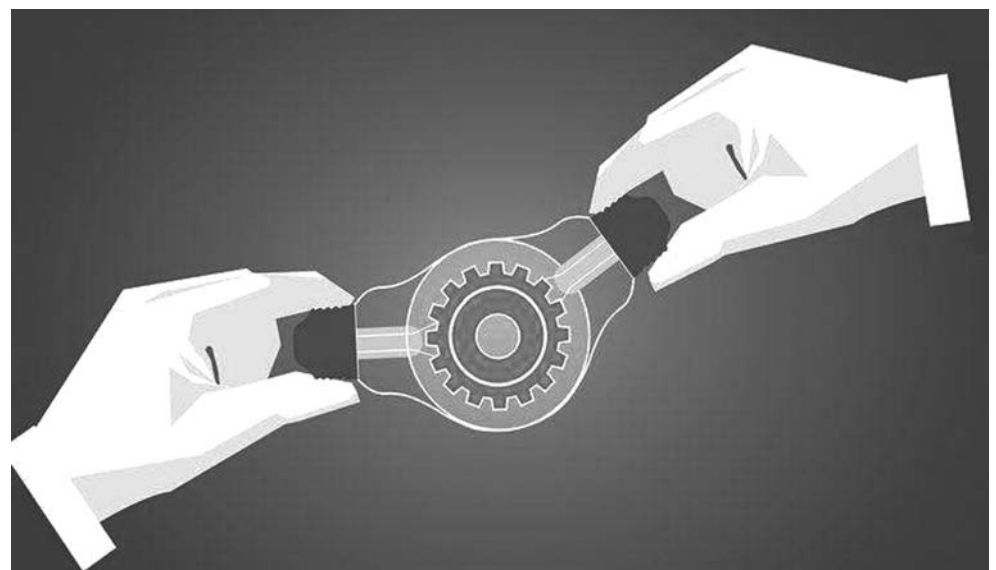
以“互联网+”推动新旧动能转换

“互联网+”像是一条新的起跑线，意味着我们正处在一个发展新经济、培育新动能的关键时期，处在一个要么弯道超车、要么被边缘化的非常时期。我们必须加速发力、借势赶超，使“互联网+”成为推动我省新旧动能转换的重要加速器。

新旧动能转换是山东践行新发展理念、深化供给侧结构性改革的重要抓手，是统领全省经济发展的重大工程。实施好这一重大工程，关键是要有新理念、新举措，利用好当前经济发展的新动力。调查显示，“互联网+”排名我国发展新动力首位，正深刻影响着中国经济的发展和转型。利用好这一发展新动力，是山东加快新旧动能转换的潜力所在、希望所在。

自国务院关于推进“互联网+”行动的指导意见出台以来，我省行动迅速、措施有力，推动了互联网与经济社会各领域相融合，为新旧动能转换积聚了巨大力量。但与广东、浙江、江苏等省相比，山东“互联网+”行动的实施效果还存在一定的差距。根据12月4日第四届世界互联网大会发布的《中国互联网发展报告2017》蓝皮书显示，广东、浙江、江苏互联网发展综合指数分别居全国第一、第三和第四位，山东居第八位。差距主要表现在以下几个方面。一是缺少知名的互联网企业。根据2017中国互联网百强企业排行榜，广东、浙江、江苏分别有10家、8家和6家企业入围，而我省仅2家企业入围，且分别位居排行榜第67位和99位，百强企业个数位居全国第9。在跻身世界500强的互联网企业中，广东有腾讯，浙江有阿里巴巴，江苏有苏宁易购。这些互联网行业的巨头重构了当地产业，成为带动地方经济社会数字化转型的强力引擎。二是数字经济活跃度不高。以电子商务为例，根据中商产业研究院的统计，2016年一季度我省电子商务交易额占全国的比重为7.4%，比广东、浙江、

经过长期数量快速扩张，我国供求关系已经从总体供不应求和普遍短缺，转为总体供大于求和相对过剩。供给对需求的不适应，已经从数量保障能力不足转为质量保障能力不足。这一变化必然使需求对供给的要求，从“有没有”转为“好不好”。社会生产力发展的重点，必然从强调“快和多”转为强调“好和省”。这必然倒逼生产转型、企业转型，从粗放低水平数量扩张，转向集约质量效益型清洁发展轨道。



深化激励机制和责任机制方面的改革

改革开放以来，随着消费需求、投资需求的快速扩张，我国经济长期处于短缺状态。社会生产力发展最需要解决的是活力和动力问题。因此改革的重点是推进放权让利，进而增强经济活力和动力。在放权让利的改革中，支持企业生产得多、生产得快的相关体制机制较快建立；但约束企业生产得好、制造得优良的机制建立则相对滞后。当市场需求对供给质量的要求不断提高时，经济体制内“责权利”等方面不够配套的问题就凸显出来。如何加强责任监督、责任追究，开始成为体制机制改革的重点。当前假冒伪劣，投机取巧，逃废债等逃避责任的行为，已为社会各方面广泛关注，批评声音日益强烈。这一体制机制的完善迫在眉睫。缺少了制约人们认真负责做事的制度保障，就难以通过规范生产者、管理者的行为，推动经济发展从“有没有”转向“好不好”。此外，产权制度不完善，产权激励约束不到位，也是产生“僵尸企业”、制约市场竞争优胜劣汰能力发挥的制度短板。

因此，实现高质量发展，必须深化改革，完善相关的体制机制。十九大报告要求：“经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实现产权有效激

□ 陈晓强

江苏占比分别低6.3、4.3和11.2个百分点，低于我省GDP占全国比重1.6个百分点。我省电子商务交易的特征是“买多卖少”，是“逆差”；而广东、浙江、江苏是“卖多买少”，是“顺差”。三是两化融合水平还有待提升。根据《2015中国两化融合发展水平评估报告》，广东、浙江、江苏位居前三名，我省位居全国第五。

互联网与各领域的融合发展具有广阔前景和无限潜力，已成为不可阻挡的时代潮流。“互联网+”就是一场革命，带来的不仅仅是技术变革，还包含思维的巨大变革。“互联网+”像是一条新的起跑线，这意味着我们正处在一个发展新经济、培育新动能的关键时期，处在一个要么弯道超车、要么被边缘化的非常时期。因此，我们必须加速发力、借势赶超，使“互联网+”成为推动我省新旧动能转换的重要加速器。

结合山东实际，以“互联网+”推动新旧动能转换，关键要做到以下几点：发挥好政府的主导作用。“互联网+”在新旧动能转换中能否发挥应有的作用，关键在于政府的举措和企业的接受程度。落实好“互联网+”行动，政府不能仅仅把“互联网+”作为口号和噱头，必须带好头、做表率，深入研究“互联网+”，并拿出积极有效的措施推进“互联网+”。一是切实提高对“互联网+”行动的重视程度。把“互联网+”行动摆在实施新旧动能转换重大工程的关键位置，下大气力抓好实施，确保抓出成效。建立推进“互联网+”行动工作机制，强化部门协同和上下联动，形成工作合力。引进第三方评估机制，搞好对各市、各部门、各领域“互联网+”行动实施的绩效考核。探索统计制度改革，将数字经济纳入统计范畴，为新旧动能转换提供数据支撑。二是加快推进大数据战略的实施。这是实施“互联网+政务”的基础。构建政务数据统一共享交换平台，推动政府部门数据资源共享，实现省市县政务数据统一共享交换平台的全覆盖。搞好政务大数据的开发和应用，让政务数据在政府治理和服务中大展身手，

要遵循金融发展规律，紧紧围绕服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革三项任务，创新和完善金融调控，健全现代金融企业制度，完善金融市场体系，推进构建现代金融监管框架，加快转变金融发展方式，健全金融法治，保障国家金融安全，促进经济和金融良性循环、健康发展。

落实降成本任务，最重要的是通过财税、金融、劳动力、资本市场、政府服务等多个方面的改革，着力改善企业的发展环境，降低企业的制度性成本。要进一步把财政资金的增量用于减税降费；同时，也要与其他相关改革紧密结合起来。要促进市场公平竞争，维护市场秩序。着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。坚持放管并重，实行宽进严管，激发市场主体活力，降低准入门槛，促进就业创业。科学划分各级政府及其部门市场监管职责；建立健全监管制度，落实市场主体行为规范责任、部门市场监管责任和属地政府领导责任。通过改革加快建设开放、有序、竞争的市场体系，优化资源配置的效率，从制度环境的完善上来降低企业成本。

落实去库存的任务，最重要的是稳定提高中小城市的人气度，拓展房地产市场的发展空间。为此要积极推进以城市群作为主体形态的新型城镇化，发挥好中心城市辐射带动作用，加快推进基础设施、公共服务同城化，加快补齐中小城市在这些方面的短板，提高其产城融合的水平。针对既有城镇化模式——人口过度集中于大城市发展，以及由此带来的房地产、汽车等行业发展的困难，要尽快加强政府在规划、基础设施、公共服务等方面的职责，一方面完善大城市规划和布局，加强配套基础设施，特别是地下基础设施建设，提高大城市土地利用效率和综合承载能力；另一方面加强大中小城市之间在规划布局和基础设施体系方面的整体联系，加快基础设施和公共服务在大中小城市之间的均等化进程，促进城市群加快形成和良性发展，支持产业、人口布局合理调整，从根本上解决城镇人口布局及发展趋势不合理的矛盾，为经济发展开辟可持续发展的广阔空间。

落实补短板的任务，关键要抓好政府自身的改革，加快转变政府职能。着力强化政府在基础设施、公共服务、基本社会保障、生态保护等方面的职能，从制度建设上更好地发挥政府的作用。通过改革增强政府相关能力，加快补齐中小城市基础设施和公共服务的短板；补齐城市地下基础设施的短板；进一步增强基本社会保障的能力，增强精准扶贫、脱贫，妥善安置企业下岗人员等方面的能力。

总体来看，推动经济高质量发展，就是要牢牢抓住供给侧结构性改革这条主线，坚持依靠市场化、法制化手段，从体制机制的完善上入手，从制度建设上入手，不断强化市场和政府的相关能力，适应新时代社会生产力发展的内在要求，调整完善生产关系和相应的上层建筑，从制度完善上促进发展方式转变，促进供给体系质量持续提升。

(作者系国务院发展研究中心研究员)

降低用地成本缺乏具体操作措施。目前，国家、省里尚未制订明确全面的降低用地成本的政策和措施。国务院印发的《降低实体经济企业成本工作方案》提出，完善土地供应制度，降低企业用地成本。省里出台的《关于深入推进供给侧结构性改革的实施意见》，对盘活土地资源也提出了明确意见。但总体来看，国家和省里出台的政策，宏观性强、指导性强、原则性强，且均设有一定的前置条件和约束因素，各地在把握落实的尺度上存在不小差异，个别地方还存在消极观望思想。降低用地成本政策空间不大。工业用地出让实行全国最低价制度，造成降低用地成本的政策空间很小。目前，实体经济企业用地成本费用包括征地补偿安置费、地上附着物补偿、社保费、新增土地有偿使用费和耕地开垦费。问卷调查显示，企业用地每亩平均成本约14.5万元(不含使用土地储备指标或增减挂钩指标的费用)，不少县区工业用地出让最低价低于14.5万元，一些地方工业用地执行最低价出让，政府收益不仅不存在，甚至出现“倒贴”现象。不少地方政府负责人表示，当前形势下工业企业用地成本下降空间非常有限。降低用地成本手段单一。实际中发现，各地出台的可操作性强、便于实施的降低用地成本政策，集中于土地供应环节，如鼓励长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期出让等新型供地方式，这些政策手段相对单一，且缺乏统一、规范的操作细则。从实施情况看，由于租赁、弹性出让、分期供地等方式在抵押、融资、合作、转让方面存在诸多局限，多数企业并无申请意愿。一些地方在实施过程中发现，企业前期愿意采取弹性年期出让，但仔细核算成本收益后，认为采取最长年限盈利空间更大，往往又倾向于以最长年期的出让方式获得国有建设用地使用权。

降成本配套政策还不完善。土地利用涉及转、征、供、用等环节，审批周期长导致用地审批制度性成本较高，但由于制度性障碍，这部分成本降低难度很大。企业在土地征收阶段存在一定盲目性，因企业选址变化等原因，造成土地在实施征收后无法供应，并长期处于空闲状态无法利用，客观上增加了土地成本。此外，一些新产业、新业态项目用地类型在《土地利用现状分类》中没有明确定义，规划部门给出的规划条件在文件中也无直接对应类型，国土资源部门在确定供地用途时缺乏直接依据，导致无法为项目确定最低用地成本。

基于上述问题，笔者建议，应围绕供给侧结构性改革总目标，打好细化政策措施、提高供地效率“组合拳”，促进实体经济的发展，引导产业转型升级。对降成本土地政策细化分类。为更好地达到企业用地降成本效果，同时避免造成土地出让过程中国有资产流失，建议在制订降成本土地政策时，不仅要加强顶层设计，国家和省级层面在制订具体政策和措施时，也要细化分类，以便于基层操作，更好地落实降成本土地政策。

实施工业用地预招拍挂制度。按照国家有关规定办理土地征转用手续时，进行预招拍挂拍卖挂牌出让，待征转用地批准后，正式签订《国有建设用地使用权出让合同》。预招拍挂制度可以提前确定用地意向人，进而在一定程度上确保土地征收后及时供地，提高供地效率，降低企业用地成本。

适当减少各项基金提取比例。保障企业项目用地的前提，是保障原土地权利人特别是被征地集体经济组织和农民的合法权益。因此，在用地成本相关费用中，有关征地补偿费用、社保基金等相关费用不能降低，建议可以通过适当减少或降低企业项目用地在供地过程中各项基金提取比例的方式，实现降成本。

加快探索差别化奖励优惠政策。扶持企业发展，降低用地成本只是一个方面。对于发展前景好的企业，可以通过在后期缴纳的税费中逐年返还其前期缴纳的部分土地费用，用于扶持企业发展。有条件的地方可采取征收土地使用税和设立闲置低效用地盘活专项资金等方式，制订相应激励和约束措施。形成降成本土地政策执行合力。降低用地成本涉及多个部门，建议尽快形成推进供给侧改革的组织保障，建立协商机制，加强信息沟通，统一思想认识，明确各主体职责，防止问题和矛盾相互转嫁。

(作者单位：国家土地督察济南局)



降成本，土地政策如何发力

□ 刘士春

降低企业用地成本涉及多个部门，需要我们在实际操作中建立协商机制、明确各主体职责，防止问题和矛盾相互转嫁，通过打好细化政策措施、提高供地效率的“组合拳”，切实降低企业成本，激发市场活力。

降成本，是中央提出的“三去一降一补”五大任务之一。近年来，我国经济长期赖以发展的生产要素低成本发生了根本性变化，土地、税费、人工、能源等企业生产成本的增加，使以比较优势和后天优势为主的“投资拉动型”和“出口导向型”发展模式难以继。因此，降低生产成本，减轻企业负担，激发市场活力，成为当前经济工作的重要内容。

《国务院关于印发降低实体经济企业成本工作方案的通知》对降低企业用地成本尤其是工业企业用地成本，作了专门部署，国土资源部也出台了相关政策。从实际情况看，各地在降低企业用地成本方面取得了明显成效，但在政策落实与实际操作中，仍存在一些困难和问题。

降低用地成本缺乏具体操作措施。目前，国家、省里尚未制订明确全面的降低用地成本的政策和措施。国务院印发的《降低实体经济企业成本工作方案》提出，完善土地供应制度，降低企业用地成本。省里出台的《关于深入推进供给侧结构性改革的实施意见》，对盘活土地资源也提出了明确意见。但总体来看，国家和省里出台的政策，宏观性强、指导性强、原则性强，且均设有一定的前置条件和约束因素，各地在把握落实的尺度上存在不小差异，个别地方还存在消极观望思想。

降低用地成本政策空间不大。工业用地出让实行全国最低价制度，造成降低用地成本的政策空间很小。目前，实体经济企业用地成本费用包括征地补偿安置费、地上附着物补偿、社保费、新增土地有偿使用费和耕地开垦费。问卷调查显示，企业用地每亩平均成本约14.5万元(不含使用土地储备指标或增减挂钩指标的费用)，不少县区工业用地出让最低价低于14.5万元，一些地方工业用地执行最低价出让，政府收益不仅不存在，甚至出现“倒贴”现象。不少地方政府负责人表示，当前形势下工业企业用地成本下降空间非常有限。降低用地成本手段单一。实际中发现，各地出台的可操作性强、便于实施的降低用地成本政策，集中于土地供应环节，如鼓励长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期出让等新型供地方式，这些政策手段相对单一，且缺乏统一、规范的操作细则。从实施情况看，由于租赁、弹性出让、分期供地等方式在抵押、融资、合作、转让方面存在诸多局限，多数企业并无申请意愿。一些地方在实施过程中发现，企业前期愿意采取弹性年期出让，但仔细核算成本收益后，认为采取最长年限盈利空间更大，往往又倾向于以最长年期的出让方式获得国有建设用地使用权。

降成本配套政策还不完善。土地利用涉及转、征、供、用等环节，审批周期长导致用地审批制度性成本较高，但由于制度性障碍，这部分成本降低难度很大。企业在土地征收阶段存在一定盲目性，因企业选址变化等原因，造成土地在实施征收后无法供应，并长期处于空闲状态无法利用，客观上增加了土地成本。此外，一些新产业、新业态项目用地类型在《土地利用现状分类》中没有明确定义，规划部门给出的规划条件在文件中也无直接对应类型，国土资源部门在确定供地用途时缺乏直接依据，导致无法为项目确定最低用地成本。

基于上述问题，笔者建议，应围绕供给侧结构性改革总目标，打好细化政策措施、提高供地效率“组合拳”，促进实体经济的发展，引导产业转型升级。对降成本土地政策细化分类。为更好地达到企业用地降成本效果，同时避免造成土地出让过程中国有资产流失，建议在制订降成本土地政策时，不仅要加强顶层设计，国家和省级层面在制订具体政策和措施时，也要细化分类，以便于基层操作，更好地落实降成本土地政策。

实施工业用地预招拍挂制度。按照国家有关规定办理土地征转用手续时，进行预招拍挂拍卖挂牌出让，待征转用地批准后，正式签订《国有建设用地使用权出让合同》。预招拍挂制度可以提前确定用地意向人，进而在一定程度上确保土地征收后及时供地，提高供地效率，降低企业用地成本。

适当减少各项基金提取比例。保障企业项目用地的前提，是保障原土地权利人特别是被征地集体经济组织和农民的合法权益。因此，在用地成本相关费用中，有关征地补偿费用、社保基金等相关费用不能降低，建议可以通过适当减少或降低企业项目用地在供地过程中各项基金提取比例的方式，实现降成本。

加快探索差别化奖励优惠政策。扶持企业发展，降低用地成本只是一个方面。对于发展前景好的企业，可以通过在后期缴纳的税费中逐年返还其前期缴纳的部分土地费用，用于扶持企业发展。有条件的地方可采取征收土地使用税和设立闲置低效用地盘活专项资金等方式，制订相应激励和约束措施。

形成降成本土地政策执行合力。降低用地成本涉及多个部门，建议尽快形成推进供给侧改革的组织保障，建立协商机制，加强信息沟通，统一思想认识，明确各主体职责，防止问题和矛盾相互转嫁。

(作者单位：国家土地督察济南局)