

新旧动能转换须突破五大障碍

□ 余东华

推动新旧动能转换，需要我们踏踏实实找问题、找差距，及时破解思想观念、体制机制、营商环境、政策惯性、城乡区域发展不协调等五方面的障碍。

“这差距、那差距，最大差距在体制机制上，在改革不深入、开放不到位上”

破解体制机制方面的障碍。“山东这差距、那差距，最大的差距在体制机制上，在改革不深入、开放不到位上”，刘家义书记的讲话一针见血，切中时弊，直击我省实施新旧动能转换重大工程的软肋。

影响新旧动能转换的体制机制障碍，主要表现为：官、产、学、研、企等五大主体之间在新旧动能转换方面的合作机制还不畅通，新旧动能转换的跨界合作和联合推动机制还没有形成，新生产要素的市场配置机制不健全，还存在价格扭曲现象，影响全要素生产率的提升；新旧动能转换的考核激励机制不完善，政策的引领和导向作用不明显；行政运行流程不通畅等。

破解新旧动能转换的体制机制障碍，首先要探索知识、技术、信息、数据等新生产要素的市场配置机制和运行机制，建立创新引领新旧动能转换的体制机制，打破地域分割和行政垄断，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法；其次要深化投融资体制改革，积极稳妥发展政府和社会资本合作模式，鼓励和扩大民间有效投资；第三，要完善知识产权创造、保护、运用和交易机制，支持开展知识产权综合管理改革试点和重点产业专利导航试点，支持建立知识产权保护中心，完善知识产权质押融资市场化风险补偿机制；第四，要深化财税体制和金融体制改革，用足用好留底退税等税收减免优惠政策，强化税收引导，财政激励功能，要解决金融供给不足问题，引导金融回归服务实体经济本源，促进经济和金融良性循环、健康发展；最后，要加快构建规则统一、公开透明、服务高效、监督规范的公共资源交易平台体系，为深化产学研合作提供通道和保障。

进一步深化“放管服”改革，建设包容创新、审慎监管、运行高效、法治规范的服务型政府，打造最优营商环境

破解营商环境方面的障碍。营商环境包括市场环境、政务环境、社会环境、法治环境、消费环境等多个方面，是经济社会发展软实力的综合体现。

目前，影响新旧动能转换的营商环境方面的障碍主要表现为：市场体系发育不完善，商事制度改革不彻底，事中事后监管服务不到位，审批权限下放不恰当，市场准入放开不透明，优惠政策落地不及时，中介服务市场不规范，金融服务体系不充分等。

习近平总书记在中外政治局第三次集体学习时强调：“建设现代化经济体系，要建设统一开放、竞争有序的市场体系，实现市场准入畅通、市场开放有序、市场竞争充分、市场秩序规范，加快形成企业自主经营公平竞争，消费者自由选择自主消费、商品和要素自由流动平等交换的现代市场体系。”这为我们破解营商环境方面的障碍指明了方向。当前，要进一步深化“放管服”改革，建设包容创新、审慎监管、运行高效、法治规范的服务型政府，构建形成亲清新型政商关系创新创业的良好制度环境；推进治理体系和治理能力现代化，创新领导方式，提升行政治理能力，转变工作作风，营造宽松便捷的市场准入环境、公平有序的市场竞争环境、安全放心的市场消费环境；在共同营造风清气正的政治生态基础上，打造精而高效的政务生态、富有活力的创新创业生态、彰显魅力的自然生态、诚信法治的社会生态，全力培育审批事项少、办事效率高、服务质量优的发展环境。

在新旧动能转换专项资金使用和项目审批中，一定要避免落入“俗套”、陷入思维定势和政策惯性中

破解政策惯性方面的障碍。刘家义书记在全省新旧动能转换重大工程动员会上指出：“一说新旧动能转换，有的同志第一反应，看有什么特殊的优惠政策、给多少钱，给哪些项目，有的只盯在给多少土地指标、环境容量上。”这是一种思维惯性，很有可能演化为政策惯性。新旧动能转换中的政策惯性方面的障碍，是指政府部门在制定和执行经济发展政策时出现思维定势和惯性思维，不能适应新形势新要求理解新旧动能转换的战略目标，用辩证的眼光、客观的视角、审视的态度把握新旧动能转换的科学内涵，甚至扭曲政策意图阻碍新旧动能转换战略的实施。当前尤其值得警惕的是，在新旧动能转换专项资金使用和项目审批中，千万

不能使新旧动能转换重大战略和重大工程落入“俗套”，变成地方政府和企业来省里抢项目、抢资金的大水漫灌式的经济刺激计划。

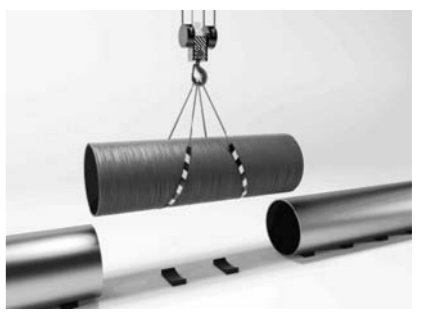
破解新旧动能转换中政策惯性方面的障碍，首先，要将发展新兴产业作为推动新旧动能转换的切入点和主要抓手。新兴产业是新动能的主体力量，是新技术、新业态、新模式和新要素发挥作用的载体。项目审批和资金投向要向新兴产业领域倾斜，重点发展新一代信息技术、高端装备制造、新能源新材料、现代海洋和医养健康产业。其次，要明确责任分工，加大改革创新力度，编制发展规划，建立相关指标体系，加强对新旧动能转换的统计监测和考核激励，以路标留印、抓铁有痕的劲头扎实推进综合试验区建设。其三，要深化投融资审批制度改革，依法开展企业投资项目承诺制，探索以政策性条件引导、企业信用承诺、监管有效约束为核心的管理模式，提高新旧动能转换基金的使用效率，加大对重点产业和关键领域的投入力度。

促进全省各区域协调发展，健全产业合作利益分享机制，提升经济发展一体化水平

破解城乡区域发展不协调的障碍。改革开放特别是党的十八大以来，山东经济社会发展取得显著成就，同时也存在着城乡区域发展不平衡、新兴产业发展不充分等一些突出问题，成为新旧动能转换综合试验区建设的障碍之一。

破解城乡区域发展不协调的障碍，首先需要创新城乡融合发展机制，推进以人为核心的新型城镇化，推进山东半岛城市群构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。其次，要大力实施乡村振兴战略，探索城乡基础设施一体化规划、建设、管理模式，完善城乡公共服务统筹推进机制，建设一批以产业为依托的特色小镇，引导农业人口就地就近转移。第三，在突出济南、青岛和烟台引领作用的同时，加大对沂蒙等革命老区的支持力度，制订和实施突破菏泽、鲁西崛起战略规划，壮大优势产业和特色产业，培育经济发展内生动力，形成“三核引领、区域融合互动”的新旧动能转换总体格局。最后，要促进全省各区域协调发展，健全产业合作利益分享机制，提高园区、企业、项目配套协作水平，调动企业参与新旧动能转换综合试验区建设的积极性，实现产业有序转移和优化布局，提升经济发展一体化水平。

(作者系山东大学经济学院副院长、教授、博士生导师)



美国钢铁业如何去产能

□ 卢柯帆

钢铁等传统行业如何有效去产能，是我国经济转型升级面临的一项重要课题。在这方面，美国在经济“滞涨”时期对钢铁业去产能的经验，可以给我们许多启示。

作为国民经济的“骨骼”，钢铁产业的产业周期与宏观经济的运行周期紧密相关。全球经济下行和需求萎缩，往往是造成钢铁行业产能过剩的最主要原因。在现代经济发展史上，很多国家都遇到过钢铁行业产能过剩的问题，过剩产能产生的原因及去产能的过程都值得我们去研究和总结。20世纪七八十年代，美国经济“滞涨”期间出现了较严重的钢铁产能过剩问题，经历了一段较长时间的去产能过程，取得了较好的成绩，美国这一时期的相关措施对我们当前去产能有一定的借鉴意义。

受经济周期性运行的影响，20世纪七八十年代，美国战后奉行的“凯恩斯主义”失灵，经济陷入“滞涨”，这一时期，由于战后重建带来的巨大需求逐渐消失，美国钢铁企业在全球的竞争力相对下降，美国国内产业政策重心开始转移等原因，美国钢铁行业出现产能过剩。美国化解过剩产能主要是依靠市场手段，政府主要发挥及时的政策引导和支持作用，必要时也会出台政策干预，主要包括以下几方面措施：

充分发挥市场作用，引导钢铁企业实现大量兼并重组。美国政府尊重并重视发挥市场“无形之手”的作用，引导钢铁企业顺应市场的发展规律进行结构调整，消化落后产能。在市场规律的作用下，因严重亏损无法维持下去的企业不得不倒闭或申请破产保护，降低了对钢铁市场的低效率供给，同时，在市场竞争中存活下来的企业不断整合资源，通过收购、兼并等方式，提升了企业规模和行业竞争力，改善了成本结构，进一步增强了竞争力。在这一过程中，美国政府主要发挥“守夜人”的作用，在制度设计、法律环境、信息披露等领域提供公共服务，简化行政审批程序和流程，有效降低企业重组的交易成本，大幅提高美国钢铁企业的劳动生产率。

从“需求拉动供给”到“供给创造需求”，加快产业转型升级步伐。二战结束后至20世纪70年代以前，美国政府的经济政策以“凯恩斯主义”为主要指导，着重解决需求侧问题，利用政府投资拉动经济增长，但长期依靠投资来刺激供给增长，将带来较高的通货膨胀，往往导致在经济运行的下一个周期里出现产能过剩。1981年，里根担任美国第40任总统后，落实竞选时许下的转变经济政策的承诺，以供给学派和货币学派的理论为主要指导，奉行“供给创造需求”的总体政策，以推动钢铁行业产品和技术升级为主要突破口来化解过剩产能。同时，通过大力发展服务业和高技术产业，加快经济重心向第三产业转移的速度，第三产业的发展降低了工业部门的生产波动对经济整体稳定性的冲击，逐步化解钢铁行业过剩产能的负面效应。

统筹协调，综合运用多种措施化解过剩产能。在财税政策方面，实施有效的税收减免和优惠政策，激励企业淘汰落后产能，必要时向钢铁企业给予经费支持和政策优惠。比如，变相降低企业税负，鼓励企业更新设备。在产能削减方面，实施“汽车自愿限额协议”和“钢材自愿限额协议”，降低对钢铁原材料的需求。先后投入数十亿美元淘汰效率低的老旧设备，应用“喷煤技术”以减少焦炭用量。提高钢铁行业在能源消耗及绿色环保等方面的标准，逐步关停达不到相应标准的钢铁企业。在投资与贸易政策方面，鼓励外国资本进入美国钢铁领域，促进美国钢铁企业更新改造。对进口钢材实施关税配额保护和行政许可制度，促进政府及时了解钢材贸易信息和变化趋势，为美国钢铁业结构调整和增强竞争力赢得了时间。在国际产能合作方面，加强对“走出去”的服务和指导等方式，在20世纪80年代末将钢铁、造船等粗放型重工业转移到亚洲“四小龙”等新兴工业化国家和地区。

产能过剩是世界经济发展过程中的一种普遍存在的经济现象，尤其是在在经济危机造成市场需求不足后，容易成为一个突出问题。美国钢铁行业去产能的措施，对今天的中国有如下启示：

增强战略自信，从容应对当前面临的国内外挑战。去产能是一项长期性工作，不可能一步到位地实现“大跃进”式的断崖式削减。面对国内挑战，要着力推进供给侧结构性改革，推动转方式、调结构，不应因为受到来自美国等发达国家的外部压力而打乱现有的工作部署与节奏，更不应该接受超出我能力范围的不切实际和不合理的要求。面对国际挑战，一是要认识到推动世界经济复苏是解决产能过剩问题的根本出路，为此世界各主要经济体应加强宏观经济政策协调，使用包括货币、财政和结构性改革在内的所有政策工具促进经济增长，为扩大有效需求提供动力；二是保持积极开放的态度，通过对话谈判的方法来解决分歧，通过友好协商来消除误解，共谋妥善解决产能过剩这一世界性问题的良策，避免经济问题“政治化”；三是加强宣传引导，积极回应各方关切，定期对外介绍化解钢铁产能过剩方面的措施和阶段性成果，营造良好的国际舆论环境。

充分发挥市场的决定性作用，强化企业主体责任。利用市场“无形之手”在资源配置中的决定性作用，倒逼相关企业激活追求更多利润和更高效率的潜能，分步骤分类地采取相应措施：一是针对因经济周期运行引发需求相应下滑而造成钢铁产能过剩的企业，应调动企业的自主性和积极性，花大力气加快转型升级和结构调整，提高企业研发、生产和服务的智能化水平，增强企业的竞争力；二是针对有较强竞争优势的钢铁企业，尤其是龙头钢铁企业和在区域具有重要影响力的钢铁企业，鼓励其通过多种形式的兼并重组，增强行业竞争力和集中度；三是针对资源能源高消耗、治污能力差、技术升级无力难以提升附加值的钢铁企业，要敢于利用市场的优胜劣汰机制逐步实现市场出清。

加强中央与地方之间的统筹协调和监督落实，执行好钢铁行业去产能各类指导意见。当前，我们主要不是不知道“怎么做”，而是如何确保“做下去”，这需要中央和地方之间在统筹协调和监督落实上下功夫：要在政绩考评指标上为地方有针对性地“松绑”，加大对因去产能而财政收入压力较大地区的政策支持力度等；地方应科学制订符合地区实际情况的操作细则，以长效机制的魄力降低投资冲动，统筹推进各项工作；在监督落实方面，注重引入第三方机构评估各地区任务完成情况，适时开展专项督察工作。

继续重视利用海外市场，推进国际产能合作。积极为有条件“走出去”的企业提供政策指导、风险提示、信息共享和信贷支持等便利条件，充分发挥现有双边经济合作机制的作用，实现中国企业“走出去”步伐与重点投资国产业规划之间的有效衔接，鼓励企业借中国“一带一路”沿线国家开展合作的东风，发现好的项目，降低潜在风险，积极探索与投资对象国有关企业开展双边或多方国际产能合作的契合点，最终实现优势互补、互利共赢。

(作者单位：中国人民大学财政金融学院)

抓住战略性新兴产业这个重要突破口

□ 隋映辉

战略性新兴产业是新旧动能转换的关键与驱动力，决定着未来一国一地的战略地位。可以说，新兴产业强则地区强。

2018年政府工作报告提出，紧紧依靠改革破解经济发展和结构失衡难题，大力发展新兴产业，改造提升传统产业，提高供给体系质量和效率。当前，加快战略性新兴产业发展，促进经济结构转型升级，快步进入全球产业链中高端，已成为新旧动能转换的重大战略问题，科技经济发展历程，无一不是新兴科技产业替代、新旧产能转化的过程。战略性新兴产业在新旧动能转换中的地位，就是通过把握新科技革命带来的机会，以新科技、新模式、新业态、新产业，进入新兴产业价值链，进而取代、改造或重组落后产能，形成未来竞争发展的新驱动力。

所谓战略性新兴产业，是指随着具有“高精尖”特征的新科研成果与新兴技术的发明应用而形成的、引领产业转型升级与结构优化升级的新兴行业。而新动能，主要是指通过结构性改革、创新驱动、转型发展等举措，以及新科技革命培育的新兴产业，来促进经济产业发展的新动力。因此，战略性新兴产业是新旧动能转换的关键与驱动力，决定着未来一国一地的战略地位，可以说，新兴产业强则地区强。山东作为国家新旧动能转换综合试验区，理应在全国新旧动能转换过程中发挥战略性新兴产业的示范引领作用。

近年来，山东在创新驱动、转型发展等方面取得了一系列发展。然而，与江浙、广东等先进省市相比，在过去十多年沿海省市实施体制改革、创新驱动、转型发展等方面，已呈现出较为明显的滞后态势，产业结构调整缓慢，新兴产业规模不大。山东战略性新兴产业的发展瓶颈，主要表现在以下方面：

战略不落地。虽然提出了创新驱动、转型发展战略，但依托创新驱动新旧动能转换的力度不够，例如广东、江苏及深圳、苏州等省市，10多年前就大力推进“腾笼换鸟”“双转移”布局，为战略性新兴产业发展提供了更大发展空间，而我省一些城市或地区推进力度则显得不够。一方面，这些城市或地区



抱残守缺，旧动能依然如故；另一方面，旧的已去新的不来，转移了传统产业，又没有新科技产业及项目替代，于是高标准就递减变异，人才引进，产业替代，就业财税等打了折扣，影响了既定战略目标。

体制不协调。相对江浙及广东等地加速体制改革，转变政府职能，我省一些地区或部门的职能转变较为缓慢，2017年山东政商关系居吉林之前，在广东、浙江、江苏等省份之后，排名第10位。在战略性新兴产业发展与创新产业方面，有些地区或部门“各行其是”，利益纠结突出，有利的齐插手，无利的全推诿。一些重大项目重复性延续或重叠，造成资源浪费，成果转化率低。

政策不到位。一些城市或地区出台了名目繁多的加快创新驱动、转型发展的政策，但真正落实到战略性新兴产业方面，撒胡椒面多，精准服务少；刮风措施多，持续服务少。政策制定与规划，部门之间各吹各的号，缺少政策对接及有效协调。一些政策优而不惠，呈现出政策断链与措施的碎片化现象。其结果是，政策虽好，但落地无根，发展成效则事倍功半。

园区无支撑。园区创新驱动是推动战略性新兴产业发展、实现产业转型升级的主要支撑，也是加快新旧动能转换的关键环节与重要基础。目前，一些地区的科技园(谷)、孵化器，“点高面低”，高科技不高，孵化器不符，存在着科技虚拟化、企业空壳化、产业空心化、政策套利化等一系列问题。不仅耗费大量资源、资金，还持续造成产能过剩，空

城、空园和资源破坏，环境污染，加剧了新旧动能的转换成本。

产业无链接。有的城市或地区纳入重大战略性新兴产业的专项，主要集中在园区或大型企业，而围绕区域发展，产学研介链接合作，对具有关键性、链接性的创新型项目及科技型、配套性中小企业的支持不够。在产业链、服务配套及集群政策等方面，项目不够明晰，措施不够有力。

凡此种种，导致山东战略性新兴产业的规模不大，发展质量不高，集群建设滞后，服务支撑不够等，成为实现创新驱动、动能转换的瓶颈。因此，加快战略性新兴产业发展，要围绕速度换挡、结构升级、动能转换，坚持系统发展、差异发展、链接发展、协调发展。既要避免一锅炒、一窝蜂，又要避免零敲碎打、东一榔头西一棒。具体说来，应更注重以下几个方面：

强化系统发展。以全球创新资源整合，有效集合大数据、云计算等网络资源，服务创新生态系统建设，实施产业空间拓展、链接配套、网络整合、多元融合等一系列转型。围绕新旧动能转换的重点目标，引导战略性新兴产业与传统产业转型升级相结合，全面系统地解决创新驱动、转型发展“各自为战”“无的放矢”等问题，推动经济、社会与科技在质量发展下实现系统联动、转型升级。

推进差异发展。通过差异化发展战略，因地制宜地提高比较优势领域的创新

能力，开发小型化、智能化、专业化的产业新技术、新产品、新服务、新模式，突破传统产业瓶颈，形成独到的新旧动能转换“制高点”，以及个性化定制的转换模式。以结构优化升级行动计划，建立各具特色的创新驱动转换基地；以研发、配套、制造产业链，推动科技产业园转型与新旧动能转换试验区建设。

实施链接发展。借助科技创新与转型体制机制优势，建立资源整合、学科交叉、跨界合作、多元协调的新旧动能转换链接体系。以知识链、产业链和价值链的协调整合，实施“政产学研介用”的系统链接。以创新产业链链接，推进产业链、完善资金链，实现创新驱动的链接效应，进而实现战略性新兴产业的规模经济和集聚效应。

加快协调发展。以发展战略、体制、政策与管理的要素联动、多维协调，推动科技、经济、社会与区域的协调发展。通过“纲举目张”、构筑协调发展、科学发展、质量发展运行机制及评估体系。通过体制协调，转变政府职能，简政放权，建立有利于开放、协同、高效、创新的跨部门、扁平化、网络化“决策共商”体系，破解创新资源浪费难题，填补科技成果转化商品化、产业化断层，化解产学研之间的利益纠结与矛盾。

加大精准“扶强补短”的力度，加强战略性新兴产业集群建设与科技资源供给。以科技园、产业链为重点，务实求新。围绕科技创新与先进制造、新技术应用，逐一按照产业链价值要求，引进人才、企业、资源、资金与项目，做大做强新兴产业集群，加快解决“有链不成军”“有群不成团”等问题。

创造“以用为本”的人才政策环境。推进新旧动能转换的关键在人才。要根据战略性新兴产业驱动新旧动能转换的发展阶段，有针对性、分门别类地合理引进和使用人才，并建立分类引进人才的柔性机制与评价机制。通过健全集聚人才、用好人才、分流人才的政策性机制，形成以人才为主导的动能转换与项目配置格局。

(作者系中国科学与科技政策研究会常务理事、山东科技大学科技经济与管理研究所所长)