

# 把制度创新纳入地方发展考核

## 共享经济

### 如何突破困局

□ 王丽荣 田珍都

□ 李 延



从当前经济发展现实需求来看,制度创新是突破困境、转型升级的关键所在。

#### 实现新旧动能转换,既要靠市场主体自发行为,更要靠政府加强制度创新予以引导和保障

当前,各地高度重视推动产业结构调整,生产方式改变。而要实现这些目标,主要靠新旧动能转换。而要实现新旧动能转换,既要靠市场主体自发行为,更要靠政府加强制度创新予以引导和保障。无论是发挥市场在资源配置中的决定性作用,还是更好发挥政府作用,都离不开制度建设。没有有效的制度设计和切实贯彻执行,新发展理念就无法落地生根,经济也就无法转型升级。现实中,一些地方政府在推进新旧动能转换过程中,并没有认清政府究竟应该抓哪些工作,而是眉毛胡子一把抓,结果是干了很多企业该干的事情,而属于政府该做的事情却没有做或没做好。

制度创新的本质,是消除一切不利因素,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。至于具体内容,概括来讲,就是要建立健全统一开放、负担合理、公平竞争、监管有效的市场体系。统一开放是指资源要素能够实现自由配置,产品和服务自由流通,打破地域壁垒;市场准入门槛合理,企业登记、注销手续简便;价格机制合理,充分反映稀缺程度和成本。负担合理是指企业税收负担等合理,制度性成本最小化,经营成本较低、有利可图。公平竞争制度主要指不同所有制企业一视同仁,不论是银行贷款还是土地供应。监管有效主要是从消费者角度讲的,是指严厉打击违法违规行为,打造良好的市场消费环境。目前来讲,这些都是薄弱环节和重点难点,需要着力加以解决。

#### 思想认识因素、利益因素以及原有的体制机制惯性,导致一些地方制度创新乏力

影响制度创新的因素很多,主要有思想认识因素、利益因素以及原有的体制机制惯性。

把新旧动能错误等同于新旧产业,导致一些地方政府只注重抓新产业,而忽视制度建设。一些地方和领导干部一提到新动能,就只谈新产业。实际上,两者并不完全等同。一方面新旧产业并不完全等同于新旧动能。新动能既表现为新产业、新产品、新业态、新模式,也表现为用新技术、新模式改造的传统产业。正因如此,新兴产业和传统产业都可以是新动能。另一方面,新产业的健康可持续发展,传统产业的转型升级,都依赖于有效的制度建设。制度是管根本、管长远的,及时清理废止无效制度,加大有效制度创设供给,根据市场和企业需要打造优良的制度环境,是推进“双招双引”、加快新旧动能转换的重要前提和保障。

对政府与市场关系的理解简单化庸俗化,导致一些地方在制度建设中思路错误。新旧动能转换过程中的制度建设,本质上是理顺政府和市场的关系。政府固然要降低市场准入门槛,减少和对微观市场主体的直接干预,最大限度降低企业制度性交易成本,最大限度提高政府公共服务效率和质量,但决不意味着政府权力越小越好。对于该管的,要管起来,管到位。新业态、新模式之所以能在中国快速发展起来,与政府包容监管有关,但市场秩序中存在的一些问题,如信用体系薄弱、假冒伪劣多发等,也与政府监管职责不到位有关。市场经济的繁荣离不开健康有序的市场秩序,市场秩序混乱会导致劣币驱逐良币,市场主体就会缺乏动力进行创新。

对制度创新的目标理解把握不准确不到位,导致具体制度建设走样变形。制度创新的目标,是为了促进生产力发展,促进社会公平正义。然而当前一些制度建设严重偏离这一目标。比如,科研经费管理制度方面,仍然“重物不重人”,购买物品、设备、差旅等费用可以报销,但课题负责人劳动付出却没有任何经济报酬。实际上,课题负责人在完成课题过程中付出了脑力劳动,理应得到回报。又如,对企业创新的财政补贴,由于补贴政策科学性不强,导致个别新行业出现过剩,一些企业专门靠赚取补贴生存。一些所谓的科技创新或专利,纯粹是为了骗取财政补贴,根本无法转化为产品。之所以出现此类问题,一个重要原因是相关部门思想认识落后;另一个重要原因是缺乏客观的第三方评价,导致一些“不合时宜”“花拳绣腿”的政策反而打着改革创新旗号招摇撞骗。

推进制度创新的魄力和责任心不强,导致

制度建设滞后,适应不了新形势发展需要。在当前全面深化改革的关键时期,需要有破有立,凡事从事业发展大局出发,敢于改革创新,勇争一流。但一些部门和个人对于应该鼓励支持的事情,对于完全符合中央文件精神的事情,对于事关企业和百姓切身利益的事情,却无动于衷,且美其名曰“没有具体政策”。这类事情往往与其自身利益关系不大,实则是“事不关己,高高挂起”“尸位素餐”。如果不对这类行为进行惩戒,则很难形成较强的外在压力,推动抱有懒政思维的部门和个人积极行动起来。同时,一些考核评价机制不合理,也制约了相关部门和人员进行制度创新的积极性,使其不敢作为。一些部门只满足于制度有没有,至于制度是否符合客观事物发展规律,是否有利于调动一切积极因素,则满不在乎,无动于衷,从而使一些制度反而成为事物发展的严重桎梏。

制度的执行力度不够,导致一些创新制度形同虚设,制度执行效果大打折扣。这方面问题比较多。比如,行政审批方面,一些放管服措施并没有落实到位。一些政府部门没有实现数据共享,“一窗受理,后台分类审批,一窗出证”在许多地方还仅仅挂在口头上,停留在汇报材料中,没有落实到实际工作中。又如,产权保护方面,知识产权保护不到位情况较为严重,违法成本低,维权成本高问题非常普遍,严重打击了企业创新积极性。制度执行力不够,一方面与工作推进机制不力有关。一些重大改革事项的推进需要地方主要领导亲自挂帅,亲自指挥,对于如何操作应作出明确具体指示,并勇于承担责任,单靠部门协商有时很难推进。另一方面与个别部门,既得利益群体竭力维护自己利益有关。改革是利益的再调整,一些部门或群体为了不让己利益受损,会以各种冠冕堂皇的理由,大力阻挠具有创新举措的新政策落地生根。

#### 对地方、部门的考核评价,应以上级文件精神实质为主,而不能死死盯着具体条文,否则制度创新就难以获得相应空间

推进制度创新,关键是把握把制度创新纳入对各级党委政府的考核之中,明确制度创新考核的具体内容、要求和评价标准体系,推动形成有利于制度创新的政策体系。

把制度创新纳入地方发展考核。当前我国

# 产业政策应更加市场化

□ 刘 诚

#### 产业政策是国际通用手段,并非与市场经济相对立。我国经济进入高质量发展阶段,产业政策也应适应现实需要,通过更加市场化的理念和方式,引导产业转型升级。

最近一段时间,我国的产业政策引起了国内外许多争论,有的观点甚至把产业政策完全放到了市场经济的对立面。应该认识到,产业政策和市场经济并非简单对立,两者在总体上是一种相互补充、相互促进的关系。事实上,回顾美国、欧洲、日本等发达国家和地区的发展历史,不难发现,产业政策都是这些国家在经济崛起过程中不可或缺的成功要素,而各国政府在推进本国的产业政策上也都不遗余力。

随着我国经济进入高质量发展阶段,各大大新兴产业的快速发展都离不开政府的推动,尤其是在贸易保护主义兴起的国际背景下,发达国家对我国的技术封锁和相关产业审查日趋严苛,芯片、关键设备等产业短板亟须政府出台鼓励措施,更需要进一步发挥产业政策的重要作用。全面深化改革提出“发挥市场决定性作用”,这就要求产业政策的理念和方式也要逐渐市场化,也就是说,产业政策可以继续存在,但需要用更加市场化的方式来引导产业发展。因

此,我们应更加深入地总结以往的经验教训,在今后的产业政策实施过程中更多采用市场化方式,减少行政指令干预。

由政府投资转向促进企业创新。中国经济需要一个全新的内生增长模式,而不是仅仅依靠政策变量刺激后产生的大量后遗症的增长。靠宏观政策稳住宏观经济是不现实的,要发挥市场决定作用,加大改革力度。供给侧改革不是加大政府对供给的计划和管制,而是进一步简政放权,让市场和民营资本发挥更多主动性与创新性,增加供给的活力和质量。政府投资不能代替民间投资,在一些领域前者还有挤出效应,依靠政府投资来稳增长边际效应快速递减,亟须转变宏观调控思路。同时,培育新动能,挖掘长期增长潜力,提升产品供给质量和结构的主要途径是企业技术创新,这应该是政府宏观调控的主要着力点,同时也与“创新驱动发展”“大众创业万众创新”等国家战略是一致的。

从总量调控转向结构调控。宏观经济总量政策需为供给结构优化调整,创造稳定的宏观环境,并尽可能将促进总量平衡与促进供给结构优化调整相结合。总量调控就是我们调控财政支出规模,货币政策中的存款准备金率以及贷款的行政指标控制,这些都是总量控制,但当前我国经济的结构性问题突出,总量调控往往不能解决甚至加重结构问题,例如新增投资较



多的流向钢铁等产能过剩行业,增发M2大量涌入泡沫严重的一线城市房地产,收紧信贷首先受影响的本应受扶持的小微企业。所以总量调控有一定问题,宏观调控必须转到结构方面,让财政政策、货币政策承担相对更多的“结构性”调节功能,例如更多地投资于基础设施产业,更多地降低三农和小微企业的信贷成本,这样既可以稳定经济增长,又可以推动供给侧结构性改革。

由仅侧重短期政策转向短期政策和中长期政策并重。我们要向改革要增长动力,而不是短期的刺激经济。要提高政策的技术性,即协调好宏观调控政策与改革的关系,在短期的调控政策中贯彻落实长期的改革意志,要弱化短期增长的总量平衡,强化长期增长的结构均衡和升级。所以,要开展更紧密的宏观政策协调,运用

好财政、货币、结构性改革等多种有效政策工具,既要做好短期风险防范和应对,也要更加注重挖掘中长期增长潜力;既要扩大总需求,也要改善供给质量。

运用市场化手段创新产业政策。首先,由生产补贴转向消费和研发补贴。相比生产补贴,消费和研发补贴具有更好的市场效率。要发挥竞争性产业政策的积极作用,将产业政策关注的重点由生产转向消费和研发,重视有效需求和产品质量,深化供给侧结构性改革。其次,由选择性转向普惠性、公平性。产业政策应将民间资本有意识地引入到特定产业部门,以实现新兴产业对旧产业的替代。为了培育具有竞争力的企业,地方政府可以通过为当地企业提供以普惠性政策为基础的良好制度环境,来降低企业的制度性交易成本,例如降低高速公路收费,而不应通过破坏市场规则强制企业进行重组和垄断。最后,由准入审批转向自由进出。要基于市场原则设立准入标准。市场准入规则的确定应当基于市场因素,如为保证企业承担风险的能力而设置固定资产要求,为保证企业有能力承接相关业务而设置的资质要求,为防止企业外部性而设置的环保和安全生产要求,而不应当基于非市场因素,比如是否是本地企业,是否国企等。

(作者单位:中国社会科学院财经战略研究院)

# 为乡村振兴注入更多“活水”

□ 林瑜胜 管典安

#### 只有源源不断地注入人才、资源、项目、制度等“活水”,乡村振兴才能更加生机勃勃、充满活力。

实现乡村振兴是我们党践行以人民为中心的发展理念的重要体现,也是实现中华民族伟大复兴中国梦必须完成的战略任务。加快乡村发展、推动乡村振兴,必须持续不断向乡村注入更多“活水”。

注入人才“活水”。为乡村振兴注入人才“活水”,既要做好乡村既有存量人才文章,更要做好有志于乡村振兴的增量人才文章。乡村既有人才是生长于乡村、服务于乡村的本土人才,他们深刻了解乡村的现状,理解乡村的差距,对乡村拥有深厚的感情,对通过乡村振兴实现乡村面貌大改变、农民生活水平大提升有着很高的期待,同时他们也拥有乡村振兴所急需的很理解力和政策执行力。要加强对乡村既有人才的实用技能和致富能力培训,将其熟悉乡村本土的地域优势转化为发展乡村的能力优势。做好乡村振兴增量人才文章在当前具

有更加紧迫的意义。习近平总书记明确要求,要激励各类人才在农村广阔天地大显所能、大展才华、大显身手,打造一支强大的乡村振兴人才队伍。我国经济结构的调整和发展方式的转变也为乡村振兴提供了难得的人才供给机遇。

注入资源“活水”。党的十九大报告指出,农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题。要实现乡村振兴,就要坚持农业农村优先发展。也就是说,与过去城市优先、工业优先的发展政策取向不同,乡村振兴在当前我国经济社会发展序列中已经处于优先位置。因此,包括基础设施建设和公共服务配套,产业项目安排等在内的众多发展资源分配,都要向农村倾斜,实行以城哺乡,以工哺农,通过“输血”式的发展政策为农村地区注入更多的经济和社会资源,夯实农村发展的根基,强化农村“造血”功能,提升农村自我发展和持续发展能力。为乡村注入资源“活水”要突出“新”字,即以新发展理念为根本遵循,坚持新动能优先,防止城镇落后产能和重污染项目借乡村振兴之名实现转移和复活,坚

决保护乡村发展的健康肌体不受各种“城市病”的病毒侵害,使绿水青山真正变成金山银山,从而找到乡村振兴的新路子。

注入项目“活水”。优秀人才和丰富资源的不断涌入,为乡村振兴提供了基本保障,但仅有一副“好牌”,还难以保证乡村振兴战略取得最后成功,还需要有好的项目作为有效抓手,使人才和资源优势充分融合和发酵,生成乡村振兴新的巨大动能。虽然乡村振兴目标重大,意义非凡,但却不能利而不反,一哄而上,必须小处着眼,细处入手,坚决防止急功近利,盲目上马一些见效快但质量低、损害大、后果无法估计的“快餐”项目、“夕阳”项目。要以长远发展的眼光来审视,以全面振兴的目标来要求,才能使乡村振兴行稳致远。为乡村振兴注入的项目必须立足乡村,服务振兴,坚持从资源、区位、历史和现实条件出发,宜农则农,宜商则商,宜文则文,宜闲则闲,坚持生态环保、产业高端、消费绿色,发展持久为标准,大力建设和发展现代农业产业园、田园综合体、农村产业融合发展示范园、农村一、二、三产业融合发展先导区等新型农

村发展业态,最终实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的乡村振兴总要求。

注入制度“活水”。为乡村振兴注入制度“活水”,就是要以党的十九大精神为统领,深入领会党中央提出和实施乡村振兴战略的伟大意义,以乡村振兴为最终目标要求,坚持创新制度供给,打破一切妨碍乡村振兴的制度藩篱和桎梏,用创新的制度吸引和使用人才,用创新的制度激发和调动资源,用创新的制度规划 and 引领项目,做到人尽其才、物尽其用、项目高效、制度灵活。要重点加强人才、土地、工商、金融、税务、公共服务和社会保障等方面的制度创新,确保一切有利于乡村振兴的资源都不会因为不合时宜的制度设计与无法充分施展,确保乡村振兴过程中人心安、事业顺,为乡村振兴营造风清气正、和谐团结、积极进取的社会氛围,让所有参与乡村振兴的资源和要素都各得其所,最终迸发和汇聚成实现乡村振兴的巨大洪流。

(作者单位:山东社会科学院)

强化信息安全与信息保护。首先,应着重加强相关法律法规的完善以及政策的落实。信息共享发展会涉及信息的网上交流,所以要对互联网平台进行一定的监管,保证个人信息不被泄露。国家要强化信息泄露的处罚力度,提高危害个人信息安全的代价,防止信息泄露对当事人造成的不必要损失。要强化信用体系建设,并在此基础上建立黑名单制度,减少或杜绝危害个人信息安全的行为。其次,要以深度内容识别技术为核心,对网络层面、终端层面泄密的途径和内容进行多维度监控,识别以及管控,对重要敏感数据分布位置进行定位并加以保护,明确敏感数据的整体分布情况,确保敏感数据的合规使用,防止主动或意外的数据泄露,全面保护用户信息安全。

开创共享经济发展新方向。首先,要完善共享经济发展的配套体系,国家应建立健全经济体制,不断完善基础设施建设。其次,要积极建设经济管理机构,完善个人诚信建设,为信息共享提供一个可以相互信任的平台。再次,要建立健全信用体系,对用户在互联网平台留下的个人信息进行监管。政府可以建立相关的检察体制,鼓励用户利用互联网进行良好的消费以及数据支持,提高用户的诚信意识。最后,要发挥国家、企业、个人等多元主体的作用,共同建立共享平台。国家要加大资金政策投入,为经济社会发展提供政策支持,企业应不断促进内部管理体制的创新,为共享经济提供平台。个人应不断提升自身知识储备,主动自觉参与经济建设,为经济社会发展作贡献。

(作者单位:中国石油大学(华东)经济管理学院)