

放大国家战略的集成叠加效应

□ 刘跃奎



去年以来,山东先后迎来建设国家首个新旧动能转换综合试验区、中国(山东)自由贸易试验区、中国—上海合作组织地方经贸合作示范区三大国家战略。国家战略及其集成效应,对于一个地区的发展具有先导性、引领性和全局性意义。三大国家战略效应叠加、同频共振,将为新时代山东高质量发展提供重大历史性机遇。

三大国家战略,在内容和作用上既有各自重点,又强调彼此间的紧密协调合作

建设新旧动能转换综合试验区,是山东高质量发展的战略支点和新的引擎。这一战略,以培育“十强产业”集群为重点,以新技术、新产业、新业态、新模式为核心,以知识、技术、信息、数据等生产要素为支撑,促进产业智慧化、智慧产业化、跨界融合化、品牌高端化,重塑新时代山东经济高质量发展的产业支撑新优势。

建设中国(山东)自由贸易试验区,是山东高质量发展的体制机制支撑和动力源泉。这一战略,以制度创新为核心,增强经济社会发展创新能力,对标国际先进水平,形成更多有国际竞争力的制度创新成果,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革,重塑新时代山东高质量发展的体制机制新优势。

建设中国—上海合作组织地方经贸合作示范区,把山东进一步推向了全面纵深开放的前沿,为高质量发展提供了新平台、拓展了新空间。这一战略,旨在打造“一带一路”国际合作新平台,拓展国际物流、现代贸易、双向投资合作、商旅文化交流等领域合作,加强同上海合作组织国家互联互通,着力推动东西双向互济、陆海内外联动的开放格局,重塑新时代山东高质量发展的开放合作新优势。

三大国家战略,在战略内容上既有各自的战略重点,又有紧密的协调合作:在战略布局上,三大战略聚焦聚力济南、青岛、烟台三个重点城市;在时间节点上,三大战略紧密配合,具有很强的节奏性,新旧动能转换综合试验区要求到2022年基本形成新动能主导经济发展的新格局,山东自贸区要求三至五年时间形成具有国际竞争力的制度创新成果。

以济南、青岛、烟台三个重点城市为主要空间布局,以试验区、示范区、平台建设为载体,以“十强产业”集群为纽带,同频共振、融会贯通,合力打造山东高质量发展的新引擎

建设新旧动能转换综合试验区,是山东高质量发展的战略支点和新的引擎。高质量发展的基础在于高素质产业。新旧动能转换重大工程的有效实施,从微观产业层面来看,依赖于一批具有相当规模现代优势产业集群的强力支撑;从微观层面来看,依赖于大量龙头企业、品牌产品、核心要素等有效组合的坚实基础。这就要求我们着力培育壮大新一代信息技术、高端装备、新能源新材料、现代海洋、医养健康等“十强”产业,着

力打造一批行业龙头带动企业,着力培育一批行业优势品牌,筑牢新旧动能转换重大工程的中观架构和微观基础。

从国家战略的协调集成来看,在战略布局上,三大国家战略聚焦聚力济南、青岛、烟台三个重点城市。新旧动能转换重大工程强调“三核引领”,涵盖了济南、青岛、烟台三市全域,三市面积占全省的1/5,人口占全省的1/4,经济总量占全省的1/3,创新资源占全省的1/2,要求充分发挥三市经济实力雄厚、创新资源丰富等综合优势,打造新旧动能转换主引擎,为全省新旧动能转换树立标杆。山东自贸区战略,涵盖济南片区(37.99平方公里)、青岛片区(52平方公里)、烟台片区(29.99平方公里)。上合示范区要求青岛打造“一带一路”国际合作新平台,并以此作为战略引领,与其他两大国家战略协调互动,合力打造山东深度融入“一带一路”国际合作大格局。“三核引领”“三区聚力”“一带一路”国际合作新平台,在战略空间布局上形成互动叠加的战略集成效应。

在战略内容上,各大战略都聚焦聚力济南、青岛、烟台的“十强产业”和示范区建设。新旧动能转换重大工程要求济南高水平规划建设新旧动能转换先行区,当前应特别在理念先行、规划先行、政策先行、产业先行、标准先行等方面率先突破,发展高端新兴产业,打造开放合作新平台;青岛要发挥海洋科学城、东北亚国际航运枢纽和沿海重要中心城市综合功能,以青岛西海岸新区、青岛蓝谷等战略平台为引领,打造东部沿海重要的创新中心、海洋经济发展示范区,当前应特别在海洋经济高质量发展方面继续走在前列;烟台要发挥环渤海地区重要港口城市、国家创新型试点城市优势,积极培育新兴产业集群,打造先进制造业名城,建设面向东北亚开放合作新高地。山东自贸区战略,要求济南片区重点发展人工智能、产业金融、医疗健康、文化产业、信息技术等产业,开展开放型经济新体制综合试点试验,建设全国重要的区域性经济中心、物流中心和科技创新中心;青岛片区重点发展现代海洋、国际贸易、航运物流、现代金融、先进制造等产业,打造东北亚国际航运枢纽、东部沿海重要的创新中心、海洋经济发展示范区;烟台片区重点发展高端装备制造、新材料、新一代信息技术、节能环保、生物医药和生产性服务业,打造中韩贸易和投资合作先行区、海洋智能制造基地、国家科技成果和国际技术转移转化示范区。上合示范区要求青岛以打造“一带一路”国际合作新平台为战略引领,着力培育国际物流中心、现代贸易中心、双向投资合作中心、商旅文化交流中心,积极打造产业承接、国际商事服务、技术支撑等产业大平台。

三大国家战略以济南、青岛、烟台三个重点城市为主要空间布局,以试验区、示范区、平台建设为载体,以“十强产业”集群为纽带,同频共振、融会贯通,合力打造山东高质量发展的新引擎



带,同频共振、融会贯通,将合力打造山东高质量发展的新引擎。

以制度创新为核心,以构建推动高质量发展的自主创新体制、管理创新体制、开放创新体制为方向,不断提升制度创新的系统性整体性协同性,合力打造支撑山东高质量发展的制度基础

建设中国(山东)自由贸易试验区,为山东高质量发展提供了制度创新的先行区。

制度创新是自贸区建设的核心任务。我们要以自贸区建设为契机,加快制度创新步伐,增加有效制度供给,让改革开放前沿高地的创新活力与全省深化改革扩大开放大局融合互动、放大提升,推动全省形成以创新为引领的发展模式、政策体系和发展环境,夯实高质量发展的制度根基。

从国家战略的协调集成来看,三大国家战略在制度创新的方向和内容上各有侧重。山东自贸区建设要求充分发挥先行先试优势,集成借鉴、首创性改革、差异化探索,加快推进商事制度改革、行政审批服务、负面清单管理、金融开放创新、社会信用体系建设等制度创新,集中力量推出一批具有标志性、引领性、支撑性的制度创新成果,形成一批可复制可推广的山东经验、山东案例。在做深做实自贸区制度创新“规定动作”的同时,山东自贸区还被赋予两项具有山东独特优势的创新任务:一是加快发展海洋特色产业,二是深化中日韩区域经济合作。新旧动能转换综合试验区在制度创新方面,要求提高科技创新应用能力,发挥企业创新主体作用,完善科技成果转化机制,优化创新创业发展环境,加快形成以创新为主要引领和支撑的经济体系和发展模式。新旧动能转换重大工程实施以来,在构建“十强”产业推进机制、“政产学研金服用”协同创新机制、现代产业优势集群+人工智能产业创新机制以及金融服务实体经济、国有企业混合所有制改革、民营经济高质量发展等方面,已取得一系列制度创新成果,未来要加快形成推动新旧动能转换的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价和考核体系,以优质的制度供给、服务供给、要素供给,为实现高质量发展提供制度保障。上合示范区在制度创新方面,要求探索与“一带一路”沿线国家和地区的创新合作机制,与自贸区战略一道担负构建更高层次开放型经济新体制的重任,旨在以全面开放促进新动能快速成长。

三大国家战略以深化改革开放为动力,以制度创新为核心,以构建推动高质量发展的自主创新体制、管理创新体制、开放创新体制为方向,不断提升制度创新的系统性整体

性协同性,将合力打造支撑山东高质量发展的制度基础。

三核引领,东西呼应,政策、设施、贸易、资金、民心“五通”联动,城市、园区、产业、企业多点支撑,深度融入“一带一路”建设,合力打造山东对外开放新高地、大格局

在以“一带一路”建设为统领,构建东西双向互济、陆海内外联动的纵深开放格局中,上合示范区为山东深度融入“一带一路”建设提供了战略支点。我们要以上合示范区建设为契机,努力构建全方位、全要素、宽领域开放新格局,建立开放型经济新体制,打造对外开放新高地,持续提升山东高质量发展的开放合作新优势。

从国家战略的协调集成来看,青岛上合示范区建设要在打造对外开放新高地上,发挥以一城活全局的桥头堡作用。青岛作为“一带一路”新亚欧大陆桥经济走廊主要节点城市和海上合作战略支点的“双节点”城市,应充分发挥优越的区位优势、雄厚的开放创新优势及国家战略叠加的优势,建设国际物流、现代贸易、双向投资合作、商旅文化交流中心,拓展面向东北亚、联通日韩的国际合作,推动中国和上合组织国家、“一带一路”沿线国家和地区的人员、物流、资金流、信息流、技术流高效双向流动,打造沟通世界的合作平台。济南应强化高端产业、科技、人才和现代服务业的集聚能力,发挥中欧班列龙头带动作用,打造融入“一带一路”建设、对接京津冀融合发展和雄安新区建设的区域性开放合作大平台。烟台应积极拓展日韩合作,打造面向东北亚的对外开放合作新高地。青烟烟呼应,多元联动,全面推动山东与“一带一路”沿线国家和地区在港口建设、海洋经济、能源资源、商贸物流、金融服务、人文交流、生态环保等领域加强合作。

三大国家战略以扩大开放为方向,东西呼应,政策、设施、贸易、资金、民心“五通”联动,城市、园区、产业、企业多点支撑,深度融入“一带一路”建设,将合力打造山东对外开放的新高地、大格局。

深入实施三大国家战略,合力推进高质量发展,是推动山东新时代现代化强省建设的重要契机和历史使命。要着眼发挥三大国家战略的联动效应,深入实施创新驱动战略,构建现代产业体系,探索建立以深化改革、全面开放促进新动能快速成长的动能转换模式,发挥新旧动能转换战略在高质量发展中的支点和自贸试验区战略、上合示范区战略对高质量发展的赋能作用,推动经济高质量发展变革、效率变革、动力变革;要着眼发挥三大国家战略的聚变效应,围绕新旧动能转换由量变到质变的现实需求,提升政府效能,深化制度创新和流程再造,打造最优营商环境,充分释放发展活力;要着眼发挥三大国家战略的共振效应,促进济南、青岛、烟台“三核引领”和全省其他地市的同频共振、共赢发展,在全省加快形成建设新旧动能转换先行区、海洋经济引领区、“一带一路”建设示范区的强大动力,凝聚起深入贯彻落实习近平总书记视察山东重要讲话精神的磅礴力量,以国家战略的集成叠加效应,不断实现山东高质量发展的新突破。

【作者系山东省委党校(山东行政学院)新动能研究院副院长】

更好发挥政府产业基金的杠杆作用

□ 梁 婧

政府产业基金对于社会资本的吸引力也相对较弱。原因有三:一是政府资金与社会资本目标有差异。财政资金一般不以盈利为目的,更关注市场失灵、欠发展领域,而社会资本对回报率要求较高,因此一些政府基金项目对社会资本的吸引力不足。二是部分地区脱离本地产业和项目资源实际,盲目跟风设立基金,缺乏募资条件。三是近年来对政府举债行为的规范要求不断提高,资管新规出台等也在一定程度上加大了基金募资的难度。

统筹规划不足,资金使用效率低。政府产业基金往往投向新兴产业领域,这有利于助推经济供给侧结构性改革,推动经济结构调整。对于企业来说,政府产业基金能够拓宽企业的直接融资渠道,基金以股权投资方式投入企业将有利于降低实体经济杠杆率。在各地实践中,由于统筹规划不足,存在重复投资,部分地区还存在围绕战略性新兴产业等同一领域设立多只基金的情形,各基金分散运作难以形成合力。同时,许多政府产业基金中的资金沉淀较多,未能充分发挥政策引导作用。这种问题的产生,一方面可能与政府偏谨慎有关,出于资金安全性的考虑而限制了资金的使用;另一方面,则与基金管理和运作的专业化程度不足有关。

市场化运作机制不完善,绩效管理评价体系有待建立。多元化投资主体的引入有利于提高项目运行效率,市场化机制运作也能提高财政资金使用效益。政府产业基金在短时间内快速发展,政府对于基金运营的监督水平、经验有限,尚未完成从过去无偿使用、政府兜底的传统思路向共担风险的市场化运作的转变。虽然政策明确规定“财政部门或政府出资人一般不参与基金日常管理事务,政府可适当让利,但不得向其他出资人承诺本金不受损失、不得承诺最低收益”,但在基金的实际运作中,往往存在政府干预、明股实债等现象,有的政府资金作为劣后级出资方为社会资金提供隐性担保等安排,有些还承诺到期

购,使得投资基金异化为债务融资平台,背离了政府投资基金共担风险、市场化运作的初衷。基金的退出机制尚不健全。目前,投资企业首次公开募股(IPO)是基金退出的重要途径,而我国A股IPO要求高、审核严、成本高,产权交易市场的发展还不够成熟。此外,绩效评价制度也有待完善。《政府投资基金暂行管理办法》等政策文件中,虽然规定各级政府部门应建立政府投资基金绩效评价制度,按年度对基金政策目标实现程度、投资运营情况等开展评价,并有效应用绩效评价结果,但仍缺乏具体的实施细则。部分地方政府已制定了省级或市级的政府投资基金绩效评价管理暂行办法,但总的来看,全方位的绩效管理评价体系还有待建立。

在当前经济新旧动能转换、政府财政收支压力增大的形势下,产业的发展有利于发挥财政资金的杠杆作用,促进创新创业、新兴产业、中小企业、基础设施和公共服务等领域发展,也有利于企业拓宽发展资金来源,降低实体经济杠杆率。因此,必须对政府产业基金强化引导,实施更加严格、规范的管理,从而更好发挥应用作用。

明确基金的定位与作用,促进基金合力的有效发挥。不同地区的经济、产业等环境和条件差异较大,政府产业基金作为一种融资的创新方式,其目的是为了更大发挥多元化资金对相关产业、公共服务等领域的助推作用。因此,要根据当地产业优势、产业升级方向和项目资源等情况,合理确定基金设立的数量和规模。不同层级政府可加强市场资源对接与合作,在全省或全市范围内整合财政资金、统筹基金的运作与调配,避免基金的重复设立。目前,各地政府产业基金已从爆发式增长期进入平稳发展期,一方面,可以统筹优化存量基金资源,针对资金分散、投向重复等问题进行重点整治,以更好地发挥政府产业基金合力;另一方面,可根据实际需要增加基金的增量供

给,以更好地支持地区经济和产业转型升级。

完善基金配套政策,提高基金对社会资本的吸引力。政府产业基金对社会资本具有很强的引导作用,特别是对于一些资金需求量大、投资周期长、风险较高的项目,政府产业基金将有助于多方共同分担风险,既有利于降低参与投资的社会资本的投资风险,提供多元化的资产布局渠道,也有利于社会资本参与政府重大项目、更好服务实体经济。因此,应通过税收减免、促进产业集群发展等配套政策协调配合,通过适当降低基金准入门槛、适度放宽对基金投资地域的限制、适当让利等方式,调动社会资本参与投资的积极性。可根据投资领域的不同灵活调整放大倍数,对于政策性较强的基金可以适当降低放大倍数,即提高政府出资比例,而对于商业性较强的基金则可以适当提高放大倍数。

完善基金的市场化机制,提高基金运行效率。政府要积极转变观念,向市场化投资与监管理念转变。政府自身应加强经济金融人才的培养与储备,增强经济金融专业能力,明确当地产业优势与未来发展方向,了解基金相关运作模式和私募基金行业运行情况。在此基础上,进一步推动完善政府产业基金市场化运作机制。在监管方面,要强化基金中财政资金的预算约束,加强对明股实债等情况的查处,严防地方政府新增隐性债务。在退出方面,要加强政府产业基金信息平台建设,降低资金需求方与供给方的信息不对称。在绩效评价方面,完善政府投资基金评价制度,出台绩效评价的细则指导意见,建立全方位的基金绩效评价指标体系,这不仅需要考虑投资经济效益,还需要考虑社会效益、财政资金的放大效果等方面。加强政府产业基金运作和绩效评价信息的披露,以强化社会监督、提高评价的公信力。此外,可引入第三方评价机构,对基金运作效果进行客观评价。

(作者系中国银行研究院研究员)

乡村振兴要防止

“长期任务短期化”

□ 方典昌

一些地方急于求成,不自觉地将时间跨度为30年的历史性任务,放到短时间内来考虑,督促数量众多的村庄都要迅速实现“五个振兴”目标。这种不合规律的急躁心态,一定要避免和克服。

乡村振兴战略提出以来,国家顶层设计已基本完备,各地纷纷出台规划和政策,强化组织实施和推进保障,乡村振兴全面起势,总体进展良好。但是,在具体推进过程中,一些地方难以正确处理长期任务和短期目标之间的关系,亟须避免、克服思维和行动上的“长期任务短期化”误区。

认识上,应防范将乡村振兴长期历史任务短期化的错误倾向,克服一些基层对乡村振兴存在的急躁心态。实施乡村振兴战略是一项长期的历史任务,中央关于实施乡村振兴战略的意见中提出,乡村振兴的目标任务分为2020年、2035年、2050年三个节点。然而,在实践中,许多地方往往急于求成,不自觉地将时间跨度为30年的历史任务放到短时间内来考虑,督促数量众多的村庄都要迅速实现“五个振兴”目标,从而在一定程度上促使基层对乡村振兴产生了急躁心态。因此,在导向上,应进一步明确“乡村振兴不是每一个村庄都振兴,更不是短时间内能够实现”的观点,强化对乡村振兴长期目标和短期目标的关系的认识。在目标制定上,可借鉴我国改革开放的新进程的带动策略,“先富带动后富”,争取在部分具有某些优势的村庄实现“焦点突破”,进而带动乡村全域振兴。

规划上,应科学预判未来20年乡村发展趋势,树立县域视角,重视镇区作用。2018年我国城镇化率为59.58%,专家预测未来仍有15年-20年的发展空间。当前,城镇化正持续对传统村落产生重大影响。一方面,大量农民进城,或向镇区集中居住,大多数村庄由于资源体量较小,单凭村庄自身往往难以独立支撑乡村振兴的重任,未来会有一大批村庄逐步消亡;另一方面,少数产业基础好、环境优美的村庄正在不断吸收村庄外部资源,并通过跨村土地流转等方式以强村逐步带动弱村,这些村庄将长期存在。深入推进乡村振兴,应把握这一长期趋势,树立县域视角,重视镇区作用。在具体工作中,应格外注意两点:在长远规划上,要注重村庄间长时段的组织融合、服务融合、产业融合、居住融合等;在长期投入上,要按照原有行政村数量标准予以财政资金支持,确保合村并居或建立社区后财政扶持资金不减少。

方式上,应长期推动土地托管的发展。土地托管是现阶段促进适度规模经营、实现小农户与现代农业有机衔接的有效方式。与土地流转相比,土地托管不需要在土地“三权分置”上做文章,相关各方职责也比较清晰,在土地承包经营权归属、利益分配、抗风险能力等方面的适用性、灵活性更强,农户的接受程度更高,不仅能够降低成本、提升农业的规模化和现代化水平,也能够保障农民利益。从一些地区的土地托管实践看,每年每亩可节省成本约300元,农户也可以从土地劳动中解放出来到企业打工,增加工资性收入,同时还拓宽了村集体的收入渠道。深入推进乡村振兴,应充分用好土地托管这一方式,特别是在土地“三权分置”改革存在阻力的地区,可因地制宜,引导农民实施土地托管,与供销社系统和龙头企业强化对接合作,促进小农户和现代农业有机衔接。

产业上,应长期培育对当地农村有明显增收作用的农业模式。以我省为例,以温室大棚为代表的设施农业是推动乡村振兴较为快速和有效的途径,并形成了增产增收的“寿光模式”等先进经验。当前的蔬菜产业,同上世纪80年代我国的林果产业一样,在特殊的时代背景下对农民增收的作用非常显著。从山东省内看,临沂代村、聊城耿店村、潍坊的玉泉庄村和松兴屯村等为代表的乡村振兴先行村,其产业都是以果蔬为代表的设施农业。深入实施乡村振兴战略,对部分地区可适度深化以蔬菜大棚为代表的“寿光模式”的借鉴和应用,同时应注意因地制宜,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,避免行政主导和产能过剩。

人才上,应培育将村人才作为实现乡村振兴的长期任务。“路线确定之后,干部是决定的因素”,推动乡村振兴,当务之急是寻找和培养一批有政治觉悟、有过硬能力的乡村人才,锻造强有力的乡村基层党组织。从实践看,发展较好的乡村一般都有一个深具家乡情怀、有干事创业、有先进理念和市场意识的能人型村党支部书记。先实施乡村振兴战略,可以遴选一批关心、支持家乡发展的高素质人才,纳入村党组织书记后备人才库,积极引导创业成功人士回乡担任村党组织书记。同时,乡镇党委政府应把主要精力向农业农村领域倾斜,县、市层面要为村党组织建设提供保障,让农村干部无后顾之忧,聚精会神抓乡村振兴。

扶贫上,应牢牢把稳对脱贫攻坚具有长期功效的方针政策。例如,用好城乡建设用地增减挂钩政策,对促进乡村贫困群体居住条件的改善就有着长远作用。习近平总书记指出,现在已经到了把土地增值收益更多投向“三农”的时候了。当前持续推进的新型城镇化,为城乡建设用地增减挂钩政策发挥作用提供了良好的大背景。增减挂钩政策将城市产生的较高级土地级差收益返还农村,疏通了社会资金投向脱贫攻坚的有效渠道,特别为异地扶贫搬迁和偿还贷款提供了资金保障。总的来看,在移民搬迁和新农村建设中,增减挂钩收益,可为贫困农民解决约1/3建房资金。