

以工业和投资为重点,全力推进稳增长

□ 丁兆庆



做好当前及今后一段时期经济工作,必须紧紧扭住发展这个第一要务,把稳增长、保持经济运行在合理区间放到更加突出的位置。当前,尤其要突出抓好稳增长和稳投资两个重点,守住稳增长底线,沉着应对,综合施策,确保经济平稳健康发展。

工业,是国民经济的主导产业和重要的物质生产部门,具有产业链条长、投资规模大、带动作用强的优势和特点;投资,从短期看构成需求,从长期看构成供给,对经济增长具有供给和需求的双重效应

2008年国际金融危机以来,我国经济面临较大下行压力,经济增速从2010年的10.6%下降到2018年的6.6%,2019年前三季度经济增速进一步下降到6.2%。尽管经济增速总体上仍处于合理区间,但稳增长的任务更加迫切。

一些重点领域,指标下行明显。从工业看,工业增加值增速从2010年的12.6%下降到2017年的6.4%。2019年10月,规模以上工业增加值增长4.7%,较上年同期下降1.2个百分点。工业对经济增长的贡献率从2010年的49.6%下降到2017年的31.9%;工业对经济增长的拉动作用从2010年的5.3个百分点下降到2017年的2.2个百分点。工业对经济增长的拉动作用持续弱化。从投资看,全社会固定资产投资增速从2010年的23.8%下降到2018年的5.9%;投资对经济增长的贡献率从2010年的66.3%下降到2017年的32.1%;投资对经济增长的拉动作用从2010年的7.1个百分点下降到2017年的2.2个百分点。2019年1-10月份,全国固定资产投资(不含农户)增速进一步下滑,仅增长5.2%,较上年同期下降0.5个百分点。从消费看,我国社会消费品零售总额增速从2010年的18.3%下降到2018年的9%,降至2003年以来的最低点。2019年10月社会消费品零售总额增速进一步下降到7.2%,再次创下新低;消费对经济增长的贡献率尽管从2010年的44.9%提高到2017年的58.8%,但对经济增长的拉动作用却从4.8个百分点下降到4.1个百分点。

稳增长,首先要抓住最有效最直接的关键领域。经济增长动力主要来源于供给和需求两端。从供给端看,农业、工业、服务业对经济增长都有着不可替代的重要带动作用,但综合起来看,工业对经济增长的带动作用更稳固更强劲。从需求端看,消费、投资、出口共同构成拉动经济增长的“三驾马车”,但相对而言,投资的作用更直接、效果更明显。因此,当下要更好实现稳增长目标,必须着力发挥好工业和投资的支撑作用。

工业是国民经济的主导产业和重要的物质生产部门,一头连着农业、一头牵着服务业,为国民经济各部门提供能源、原材料和技术装备,为人民群众提供各类生活必需品。工业化水平是一个国家现代化文明和现代化水平的重要标志,直接决定着国家的技术能力和整体发展水平,决定着整个国民经济的发展面貌。因此,工业不仅是实现产业现代化的重要物质保障,也是推动经济体系现代化的关键力量,还是实现国家现代化的可靠支撑。当前,我们要充分发挥工业产业链条长、投资规模大、带动作用强的优势和特点,把稳工业摆在稳增长更加突出的位置。

投资,从短期看构成需求,从长期看构成供给,对经济增长具有供给和需求的双重效应。因此,投资不仅对短期经济发展具有重要影响,而且也对经济长期发展具有深远影响。

长期以来,投资一直是支撑我国经济增长的重要力量。扩大有效投资,有助于把加快经济结构调整与扩大内需有机结合起来,为经济平稳健康发展提供持久动力;有助于加快补齐关键领域的弱项和短板,提高供给质量、优化供给结构,促进国民经济良性循环;有助于改善和加强重大基础设施建设,优化营商环境,增强社会创新能力,提升国民经济综合竞争力。近年来,我国通过政府投资的积极引导,吸收社会资本积极参与,建设了一大批适应经济发展方向和民生需求的重大项目,对优化经济结构、促进经济转型升级、稳定经济增长发挥了重要作用。在当前形势下,做好稳投资工作,是我国应对世界市场需求疲弱和国内有效需求不足双重压力的重要选择,对于稳定经济增长具有不可替代的重要作用。

工业发展要着眼于推动产业迈向中高端水平,培育和提升产业核心竞争力;固定资产投资仍具有巨大空间和潜力,但扩大投资一定要瞄准重点,精准发力,体现高质量发展要求

以工业和投资为重点推进稳增长,必须遵循高质量发展要求。

要促进工业发展提质增效,着力提升产业竞争力。工业发展要着眼于推动产业迈向中高端水平,加快产业转型升级,培育和提升产业核心竞争力。首先,要着力提升工业企业创新能力。要牢牢抓住创新

这个“第一动力”,按照《中国制造2025》的战略部署和要求,强化政府投资引导,加快突破一批具有全局性、前瞻性、带动性的关键共性技术,重点加强工程中心、重点实验室、产业基地以及一些重大技术设施平台建设,不断推动工业企业技术创新、产品创新、业态创新,提升工业企业创新能力和市场竞争力。其次,要着力培育工业发展新动能。一方面要加大对新一代信息技术、新能源、新材料、高端装备制造、生物医药等战略性新兴产业的投资力度,推动工业化与信息化的深度融合发展。另一方面,要加快推动传统产业转型升级。深化供给侧结构性改革,大力破除无效供给,推动化解过剩产能。同时,要引导企业对产业链关键领域、薄弱环节进行技术改造和创新,不断提升产业智能化水平。再次,要着力提升工业产业链水平。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,促进资源向优势地区和企业集中;更好发挥政府作用,引导和优化投资方向,通过建链补链强链,突破一批“卡脖子”技术和环节,不断提升工业产业链水平和产业设施水平,提高重点产业的产业集聚度和规模效应,培育和壮大具有强大竞争力的现代产业集群。最后,要着力提升工业开放发展水平。坚持开放发展理念,充分发挥我国工业产业链优势和规模优势,利用“一带一路”建设带来的巨大发展机遇,促进工业企业高水平“引进来”和“走出去”,引导有国际竞争力的优势企业和产能有序走出国门,在世界范围内集聚优势资源、拓展发展空间。

要努力提升投资的质量和效率,着力解决发展不平衡不充分问题。我国仍然是世界上最大的发展中国家,正处在工业化和城镇化“双轮驱动”的快速发展阶段,固定资产投资仍具有巨大的空间和潜力,但扩大投资一定要瞄准重点,精准发力。特别是在当前稳增长背景下,要注意发挥好投资对优化供给结构、提升供给质量的关键性作用,继续实施积极的财政政策,抓重点、补短板、强弱项,针对产业、民生、基础设施等各领域的短板加大投资力度,着力破解发展不平衡不充分问题,促进经济结构优化升级,持续保障和改善民生,稳定和扩大国内需求。从城市看,综合交通运输体系不完善、地下综合管廊建设滞后、垃圾无害化处理和污水处理设施严重不足,群众看病难看病贵、养老难、入园难等问题亟待解决,这些都为投资提供了巨大空间。从农村看,城乡之间还存在着较大发展差距,亟待加大对农村的投资力度,系统提升农村产业发展水平、环境治理水平、公共服务水平、农民

文化素质等,进而提升城乡一体化发展水平。

加快遴选一批引领和带动能力强、稳增长作用突出的重大项目、重大基础设施、重大民生工程,将其打造成支撑经济发展的核心节点,发挥其稳增长“四梁八柱”作用

对于我省来说,做好稳增长工作要立足高远、统筹谋划,协调各方、综合施策,努力推动经济稳中求进、稳中有进、行稳致远。

要积极拓展稳增长的资金保障。充分利用我省的国家发展战略,积极争取中央的资金支持;进一步扩充新旧动能转换基金,发挥其稳投资和稳工业的杠杆作用;进一步完善担保和再担保体系,引导银行信贷资金加大对优质工业企业、重大工业项目和基础设施建设的支持力度;合理有序推进地方政府债券发行,为地方重大项目建设提供资金支持;积极落实鼓励民间投资政策措施,支持民间资本参与政府和社会资本合作(PPP)项目,促进基础设施和公用事业建设,使民间资本进得来、发展好。

要积极打造稳增长的关键支点。各地市要加快遴选一批引领和带动能力强、稳增长作用突出的重大项目、重大基础设施、重大民生工程,将其打造成支撑经济发展的核心节点,发挥其增长快的“四梁八柱”作用。要加快推进省会城市圈和山东半岛城市群的互联互通,加快推进城市综合管廊建设和棚户区改造,加快补齐农村交通、生态环保、农田水利等基础设施短板。

要注意处理好几个重大关系。首先,要处理好稳增长与去杠杆的关系。各地要坚持底线思维,牢固树立风险意识,合理控制地方政府和企业债务规模,既要保证地方和企业发展的合理需求,又要防止盲目加杠杆。其次,要处理好投资与消费的关系。消费是经济增长的稳定器。各地要千方百计提升居民消费能力,培育新兴消费热点,发展多业态经济,稳定和扩大消费需求,发挥好消费在稳增长中的基础性作用。最后,要处理好自我发展与对外招引的关系。各地要继续下大气力优化营商环境,努力把我省打造成营商环境新高地,通过高质量招商引资,为省稳增长注入新的活力。

进一步提高抓落实的能力。一分部署,九分落实。稳增长光靠喊口号是不行的,要坚决摒弃各种形式主义和官僚主义作风,真抓实干、狠抓落实,着力构建稳增长推进落实机制,努力形成“上级带着下级干”“一级给一级看”的工作格局,为基层减负减压,为担当者担当,充分激发广大基层党员干部干事创业的精神和活力,上下同欲谋发展,齐心协力稳增长。

(作者系山东省委党校经济学教研部副主任、教授)



新型研发机构要破解“两张皮”问题

□ 皮宗平

新型研发机构要跳出传统的行政管理模式,打破“铁饭碗”薪酬模式,通过多样化组织形态、市场化激励机制、一体化研发模式、全球化创新方式,有效破解长期以来存在的科技与经济“两张皮”问题。

9月中旬,科技部印发《关于促进新型研发机构发展的指导意见》,鼓励设立科技类民办非企业单位(社会服务机构)性质的新型研发机构。

早在今年2月,山东省科学技术厅就发布了《山东省新型研发机构管理暂行办法》,提出加强新型研发机构建设,进一步完善全省科技创新体系。10月初,山东省工信厅出台《关于进一步推动大中型工业企业研发机构建设的实施意见》,提出将引导新建未建企业建立研发机构,支持以企业为主体建设重点实验室、工程实验室、工程(技术)研究中心、企业技术中心、工业设计中心、企业创新中心等创新平台及新型研发机构。

何为“新型研发机构”,目前尚无统一的定义,也没有统一的模式,但其共同宗旨,都是以体制机制创新为动力,大幅度提高科技创新效率和科技成果转化效率,有效解决科技与经济“两张皮”的问题。总体来看,新型研发机构主要有以下特点。

多样化的组织形态。据粗略估计,目前全国各地组建的新型研发机构数以千计,由建设主体独立创办或多个合作共建,使得新型研发机构的组织形态呈现多样化的显著特征。从机构性质来看,主要有事业单位、“民办公助”、股份制企业等三类;从组建方式来看,主要有院校与企业共建型、院校与企业共建型和企业自建型。其中,院校与企业共建型的新型研发机构占大多数,国内比较典型的机构有中科院深圳先

进院、南京大学宜兴环保研究院等,这类新型研发机构虽然是“事业单位”,但不定编、不定人,没有财政事业费拨款,即使有“事业编制”也不具体对应到个人,而是由研发机构统筹使用。

现代化的管理制度。新型研发机构跳出了传统的行政管理模式,实行“投管分离”、独立核算、自负盈亏,参照企业管理的体制机制,不断创新科研机构的管理模式。新型研发机构普遍实行理事会领导下的院(所)长负责制,理事会是决策机构,由政府部门、高校、科研院所、企业等各方面专家和出资方代表组成,主要职责是确定机构的发展方向,对重大事项进行决策,监督和评估院(所)长的履职能力。院(所)长对外行使法人权利,对内负责机构的日常运行管理。院(所)长一般实行国内外公开招聘,打破任职终身制。

市场化的激励机制。在薪酬机制上,新型研发机构普遍采用合同制、匿名制、绩效考核等管理制度,打破了传统研发机构的“铁饭碗”薪酬制度,按照市场上的薪酬水平吸引国内外高端创新人才,充分调动科研人员研发的积极性。如深圳光启研究院科研团队的薪酬水平基本与国外同类人员的待遇看齐。在用人机制方面,新型研发机构采取市场化运作,对研究人员实行聘用制,具有较大的自主性和灵活性。在人才招聘和晋升上,不以年龄、学历、资历论排辈,大胆任用具有创新精神和创新能力的青年人才,有效激发了研发团队的创新意识和进取精神。

一体化的研发模式。新型研发机构从诞生开始就与产业需求紧密结合在一起,以市场需求为导向,以创新创业人才为根本,以机制创新为动力,集“技术研发、成果转化、产业孵化”为一体,着力打造融合“应用研究-技术开发-产业化应用-企业孵化”于一体的科技创新链条。新型研发机构具有

非常明确的创新目标和研发导向,形成了政产学研一体化、创新创业一体化、研发产业一体化的三个“一体化”创新模式,实现了创新链、产业链、资本链的紧密融合,有效弥合了科技成果从技术研发到产业化之间的“死亡鸿沟”,大幅提高了科研成果转化效率,从根本上解决了经济与科技“两张皮”的问题。

全球化的创新方式。新型研发机构在选拔人才上坚持公开、竞争机制,在全球范围公开招聘,以创新能力为标准,选拔真正站在国际学科前沿的领军人才。例如,华大基因研究院在中国内地、亚太、美洲、欧洲、中国港澳、日本等全球六大片区设立研究机构,吸纳国际顶尖人才。新型研发机构注重开展国际交流与合作,推动项目多方协同攻关,形成从上游源头创新到下游产业化的全链条合作。如深圳光启高等理工研究院分别与加拿大、新加坡、以色列等多个国家的大学与研究机构签署合作协议,成为国际科研活动的领先者。

从全国各地的经验来看,政府在推进新型研发机构建设方面起着不可或缺的引导和保障作用。为进一步推动新型研发机构在科技创新方面的引领作用,打造具有竞争力的创新生态链,应积极对标先进,因地制宜做好如下几项工作。

着力发挥政府引导作用。首先,要设立一定规模的专项建设资金。如广州市每年安排不少于2亿元经费用于新型研发机构建设,珠海市设立3年10亿元专项资金扶持新型研发机构,苏州投入6.8亿元支持中科院苏州医工所建设。其次,要提供专用建设场地。苏州在引进中科院纳米所和医工所时,让其优先选择地块、优先入驻。再次,要出台专门扶持政策。广州市政府出台《关于促进新型研发机构建设发展的意见》,提出了新型研发机构的主要形式和重点引进扶持建

设的新型研发机构的方向,苏州、重庆等地也都制定了市级层面的扶持政策。最后,要强化“一把手”考核机制。广东省将“新型研发机构建设”纳入对地方党委政府的重要考核内容,并要求珠三角各市“一把手”定期作专题工作述职,苏州把“争取更多新型研发机构”纳入创新驱动发展考核评价办法。

着力落实科技创新政策。国家及许多省市的相关政策都明确提出支持新型研发机构发展,但在实际工作中,有的政府部门仍然用传统眼光看待新型研发机构,相关的免税政策、薪资激励机制、成果转化奖励等政策落实难。因此,相关政府部门要出台实施细则,为新型研发机构解读政策,提供具体操作服务,防止出现政策“空转”现象,真正让科研人员增强获得感。

着力总结推广典型经验。加强新型研发机构建设试点工作,把明确功能和定位作为试点的首要要求,把完善运行机制作为试点的主要任务,把组织机构作为试点的重要内容,在体制机制上允许先行先试、大胆探索,发挥试点机构示范带动作用,力争通过试点工作取得可复制可推广的典型经验,加速推动新型研发机构发展壮大。

着力开展监测评估工作。一方面,要防止借助建立新型研发组织的名义来资助一些本身没有活力和竞争力的研发机构;另一方面,要防止新组建的新型研发机构在体制机制方面没有突破,“新瓶装老酒”。为此,要建立新型研发机构监测评估报告制度,对符合建设要求的给予滚动支持和政策倾斜,对局部不符合建设要求的提出“黄牌警告”,对严重不符合要求的取消相关政策享受资格,通过“优奖劣罚”方式,提升新型研发机构整体发展水平,培育出一批具有“真功夫”、真正能为地方创新发展作出贡献的新型研发机构。

网约车监管

如何又快又稳

□ 刘奕

对新业态、新模式的监管,要坚持包容审慎的监管理念,破解“一管就死、一放就乱”的“放管服”难题,加快建立适应新模式技术经济特性的监管体系,以政策供给和监管制度重构为新业态经济健康有序发展提供助力。

11月11日,交通运输部、中央网信办等六部门联合约谈滴滴出行、首汽约车等八家网约车顺风车平台公司,要求堵住安全风险隐患,严格规范顺风车。今年下半年以来,网约车、顺风车等市场发展出现许多新情况新问题,涉及行业安全、稳定等多个方面,引发关注。

早在2016年7月,交通运输部等七部门联合发布《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》(简称“网约车新政”),在正式赋予网约车合法地位的同时,也使得我国成为了全球范围内第一个实现网约车合法化的国家。继而,全国各地的网约车规制细则相继出台。截至2019年8月,已有247个地级及以上城市以地方交通主管部门的规范性文件及地方政府规章的形式,完成了网约车地方立法。

然而,现有的网约车监管体系,仍存在准入门槛过高,对传统监管手段的路径依赖,规范过程中普遍存在“玻璃门”“弹簧门”等问题。为促进共享经济的合法化和规范化发展,政府治理应摒弃监管手段上的路径依赖,准确把握“三个平衡”。

网络效应与属地化管理的平衡。共享经济以平台化运营为前提,构造了一个超越地理空间和行政范围的交易空间,跨越行政边界将带来更高的匹配效率和规模收益,从而对于以属地监管为主的传统监管格局形成了巨大挑战。一些地方政府从便于属地化管理出发,倾向于沿用传统手段规制新兴行业,试图将网约车纳入出租车监管框架,要求网约车必须转为营运性质才能合法运营,平台在本地设立分支机构或企业法人且在本地纳税,平台24小时不间断运营,保留对行业的数量管制和价格管制,排斥外地人和外地车提供网约车服务等。这客观上为形成全国统一、公平有序的市场秩序造成了障碍,也阻碍了网约车行业网络效应的发挥。

因地制宜与地方保护的平衡。等级规模不同、地理位置不同的城市,由于其经济发展水平、交通状况及公共交通服务保障能力的不同,网约车的影响也可能天差地别,因此,因地制宜设置监管措施非常重要。然而,共享经济平台“一点上线、全网服务”的特性,使得其对资源的聚集效应更强,平台企业增值主要在总部所在地缴纳,不设立分支机构则意味着税源的流失,对本地的传统出租车行业及相关利益格局也将造成冲击。由此,出于保护本地就业、维护本地就业和维持本地利益格局等考虑,一些城市的监管措施表现出了强烈的地方保护主义倾向,尤其是增设行政许可条件、排斥外地竞争等问题,如要求本地牌照、本地驾照、本地户籍等,有的城市甚至在规范中对网约车型和主机厂进行了指定。

简政放权与地方监管权限的平衡。“网约车新政”在给予网约车平台合法化身份的同时,也将规划的大部分权利下放到了地方政府,意在充分释放市场活力,鼓励地方在对新业态监管上的政策创新。而现实情况是,央地两级的监管模式并未能织密网约车的制度之网,全国性准入标准的缺位,反而给地方监管越位留下了很大的操作空间,一些城市为了分推合规的职责和压力,将办证职能下放到了区县。地方网约车监管中存在的“放管服”难题,如重视车辆、人员、平台准入资格的事前审批,而缺乏在驾驶员信用、网约车服务质量等方面的事中事后监管等,正是地方监管者规制压力落后于共享经济市场需求的结果,许多监管措施远远超越地方政府的行政权限。从实施效果来看,这些审批制的规制手段扭曲了市场机制,增加了企业运营成本,容易诱发权力寻租,因而迫切需要从中央层面对地方政府出台细则给予原则性指导和约束。

网约车行业可以提高交通资源利用率、减少城市空气污染、满足消费者对高质量出行方式的需求,总体来说,是一种具有正外部社会效益的新业态。为破解网约车规制“一管就死、一放就乱”的监管困境,建立适应新服务新模式技术经济特性的监管体系,应坚持包容审慎的监管理念,以政策供给和监管制度重构为网约车行业的健康发展提供助力。

适当提升涉及网约车资质资格等事宜的立法层级。应推动地方立法边界重构,适当提升共享经济资质资格审查相关事宜的立法层级,尽快在中央层面通过制定《网约车行业监管法》或修订网约车细则等已有的行政法规,完善网约车资质资格许可的设定依据,将中央立法而非地方部门规章作为网约车行业发展的上位法依据。此外,还应参照互联网平台行政许可的经验,尽可能在更广阔的行政执法区域内保持行政执法规则和标准的统一,将共享经济行政立法的权力逐渐提级至省级以上行政机关,地方则侧重执法实施。根据《立法法》的要求,省级以下行政机关就可涉及“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”等方面的事项结合本地特殊情形作出规定,因而地方对网约车的立法权限应仅限于本地的特殊情形,如严寒地区对网约车在雪天安全驾驶必要限速的规定等。

推动适应性治理,建立健全公平竞争审查机制。针对地方网约车监管中出现的乱象,对各地已经出台的网约车细则进行重新评估和修正势在必行。应研究制定多部委组成的网约车公平竞争审查联席会,有序清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的各种政策措施和规定做法,切实解决合规和三证办理流程中存在的“玻璃门”“弹簧门”问题。各地应按照国务院《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》的要求,对网约车实施细则进行公平竞争审查,自觉取消没有上位法依据的限制性条款,着力避免“因循旧办法管制新业态”的情况,为网约车企业营造稳定公平透明、可预期的发展环境。同时,应摆正出租车和网约车的关系,着力推动出租车行业体制改革和监管模式变革,不断提升传统服务行业的运行效率和服务质量。

加强动态监测和协同评估,实施智能监管和信用监管。首先,应树立集中监管理念,升级属地化管理手段,取消各地市单独与平台数据对接的要求,由交通运输部建设覆盖全国、统筹利用、统一接入的数据共享平台。其次,应推动政府监管由规范市场主体资格为主转向规范市场主体行为为主,更加重视过程监管和事后监管。统筹打通公安、交通、金融、征信等公共数据,建立涵盖个人犯罪、行政处罚、交通违法、负债、信用等信息的全国统一司机信用信息和车辆信息数据库,作为人车注册制的信息审核平台。最后,加强协同评估和信用监管。政府应侧重于发挥社会信用体系的制衡监管作用,制定对严重违法失信网约车经营者和驾驶员实施联合惩戒的备忘录,建立行业黑名单制度和市场退出机制。特别是,政府部门应与各互联网平台通力协作,通过汇总分析每个平台公司的用户画像和信用评价信息,构建一套全覆盖、全流程的权威大数据征信体系,借由多方协作的方式有效化解风险。

(作者系中国社会科学院财经战略研究院服务经济研究室副研究员)