



国务院参事看两会(上)



国务院参事 王京生

创新关键要培育强大的创新市场

创新,是引领一个民族发展进步的驱动力。习近平总书记在党的十九大报告中指出,要加快建设创新型国家,并强调创新是引领发展的第一动力,是建设现代化经济体系的战略支撑。

创新离不开市场。经济学家约瑟夫·熊彼特认为,创新是把一种从来没有的关于生产要素和生产条件的“新组合”引入到生产体系中去。熊彼特对创新的定义,隐含着创新对市场的依赖和市场对于创新的重要意义。缺乏市场配置创新资源,生产要素和生产条件的“新组合”就无从谈起,更遑论通过转变生产方式实现经济的高质量发展。

近年来,我国创新呈现出四大趋势:从政府推动转向市场主导;从政策驱动转向价值引领;从本土创新走向全球创新;从数量为主转向质量优先。

加快建设创新型国家,关键要培育壮大创新市场。党的十九大报告强调,要使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用。

美国学者布雷特·弗里希曼2000年在《创新与制度:关于美国科学与技术政策的反思》中提出了“创新市场”的概念。创新市场,指有商业价值的原创性信息和知识交易的场所。创新市场交易的产品因其无形而有别于商品市场,因其原创性信息和知识而有别于一般的服务,也因此其无形而存在市场交易风险。创新市场可分三类:一是试验发展市场,参与主体是企业,生产和交易的产品以专利、专有技术、商标等为主;二是应用研究市场,以科研院所和企业为主体,交易产品以发明专利、标准等为主;三是基础研究市场,供给主体是高校、科研院所和企业,其产品以论文、著作等新知识为主。对三类创新市场,政府既是需求者,又是制度供给者和秩序守护者。

创新要持之以恒,必须培育壮大创新市场,实现创新的市场化、便捷化、法治化、全球化。被国际媒体誉为“硅洲”、“深谷”的深圳,其创新之所以能够领跑全球,与其较高的市场化法治化程度密不可分。繁荣发展创新市场,能把政府对创新的支持转变为市场机制的重要组成部分,把市场行为、资本行为纳入其中,让创新的各种要素在这个市场上汇集、交易、培育、转化,用市场之手吸纳国内、国际乃至每个人头脑中的资源,为创新要素交易搭建公平、公正、公开的平台,让创新与资本对接,让知识与产品转化,从而为创新造个“海”。培育壮大创新市场,一是有利于实现创新的市场化,使其与政府这只手相互配合,把创新资源更好地调动起来;二是有利于实现创新的便捷化,使创新成果的交易、转化更为便捷和迅速;三是有利于实现创新的法治化,使知识产权确权主体和转化主体建立明晰法律关系;四是有利于实现创新的全球化,汇聚全球创新资源为我所用。

当前我国面临着创新主体确权意识薄弱、创新市场竞争不足、创新市场国际化程度较低以及创新市场保障体系不强等问题,须从创新主体、激励机制、创新要素、制度环境四方面做好创新市场的培育和不断完善工作。一是培育更有活力的创新主体队伍,加大对民企创新的支持,更好发挥高校科研机构力量,大力吸引国际高端创新资源;二是形成更有效率的市场激励机制,强化知识产权保护与服务,切实降低企业负担,优化产业支撑体系和政策体系;三是构建更加完善的创新要素市场,加强科技基础设施建设,集聚全球创新人才,提高资本对创新的催化剂作用;四是打造更加适宜创新的制度环境,营造世界一流的创新文化,更好推动“放管服”改革,构建开放创新的发展环境。

2019年是新中国成立70周年。70年披荆斩棘,70年风雨兼程,一路走来,中国人民自力更生、艰苦奋斗,创造了举世瞩目的中国奇迹。2019年,面对当今世界百年未有之大变局,面对进行伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想的波澜壮阔实践,以习近平同志为核心的党中央带领中国人民坚持自力更生、艰苦奋斗,以坚如磐石的信心、只争朝夕的劲头、坚忍不拔的毅力,一步一个脚印把前无古

人的伟大事业推向前进。

今年全国两会期间,国务院参事、国务院参事室特约研究员围绕脱贫攻坚、乡村振兴、创新驱动发展、稳定农民工就业、城镇环境改造等问题撰写了多篇文章,为新时代我国改革开放事业建言、谋良策。文汇报今年继续与国务院参事室合作,将国务院参事、国务院参事室特约研究员文章以专版形式向读者呈现。



国务院参事室特约研究员 姜洪

切实落实地方专项债券政策功能

今年的政府工作报告明确提出要加大地方专项债券发行规模。这是当前经济下行压力加大的严峻形势下,创新和完善宏观调控的重大举措和重要体现,对于稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期等具有重要意义。

首先,2019年专项债券“开门红”力度空前。政府工作报告提出,今年拟安排地方政府专项债券2.15万亿元,比去年增加8000亿元,为重点项目建设提供资金支持,也为更好防范化解地方政府债务风险创造条件。合理扩大专项债券使用范围。地方政府专项债券规模比去年增加的幅度达到59.3%,反映出积极财政政策加力加快的取向,在严堵地方政府隐性债务风险“后门”的同时,大力度地打开了规范举债融资的“前门”。据资料显示,债券项目范围已涵盖到土地储备、棚户区改造、收费公路、城乡基础设施、水利、轨道交通、医疗、教育、生态保护等领域,反映出宏观调控制度的创新水平和科学性有效提高,有利于解决过去地方政府负债融资“前门”不畅、“后门”难堵的状况。

其次,专项债券规模有效体现了政府与市场的相互促进关系。如此大规模增加地方专项债券发行规模,不会对市场产生“挤出”,是市场普遍关注的问题。从债券市场整体规模、专项债券适用领域、债券实际发行情况看,专项债券发行不仅不会对市场产生“挤出”,而且有利于相互促进。

一是从债券市场整体规模看,2015年、2016年、2017年、2018年,地方政府债券年发行量占债券市场年发行总量的比例分别为16.6%、16.6%、10.7%、9.5%,占比明显下降,预计2019年占比也将保持相对稳定,对地方政府债券发行不会对其他债券发行造成冲击。

二是从专项债券适用领域看,地方专项债券主要用于土地储备、棚户区改造、收费公路等公益性较强、非市场化竞争的领域,更适用于政府投资。

三是从债券实际发行情况看,今年1-2月,地方政府新增债券发行6961.4亿元,完成提前下达额度(1.39万亿元)的50.1%,发行进度较往年明显加快,投资者认购踊跃,对地方政府债券的认可度逐步增加。

最后,关键是要抓好专项债券项目建设。从目前情况看,2019年专项债券发行进展平稳,但在专项债券发行规模大幅增加、发行进度明显加快的情况下,下一步要重点做好项目准备、论证、建设等工作。

一是扎实做好项目准备工作。督促各地本着对历史负责、对人民负责的态度,科学论证项目情况,挤出“水分”,从源头上提高项目信息和融资收益测算的可靠性,避免对项目论证不严谨导致难以实施等情况,夯实专项债券管理工作的基础。

二是进一步加快项目建设进度。督促各地结合当地项目开工期等因素,切实加快债券资金拨付、使用进度,确保项目如期开展,防止出现债券资金挤占、挪用、拨付不及时等情况,防范项目建设进度不及预期的风险。

区域一体化高质量发展迎新时代

国务院参事室特约研究员 浦再明



最近,我国区域发展喜讯频传,发展态势如火如荼。习近平总书记在首届中国国际进口博览会开幕式上宣布:支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。李克强总理在政府工作报告中强调:促进区域协调发展,优化区域发展格局;特别是对三大战略区域——京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角区域一体化发展提出明确的战略要求和部署;并强调长三角区域一体化发展上升为国家战略,编制实施发展规划纲要。这是新时代推动我国经济转型升级、创新驱动实现高质量发展和增强全球战略竞争的重大举措。这表明,我国经济发展的战略格局,正在加速从改革开放初期单纯的“行政区划经济”向“区域化经济”全面过渡,我们正在迎来区域一体化高质量发展的新时代。

实施国家战略,推动区域一体化高质量发展,关键是要贯彻新发展理念,构建有利于区域一体化发展的战略格局。首先要全方位转换观念,特别要克服“零和博弈”的观念,打破行政区划分割,全面确立“1+1>2”的大系统协同发展观念。其次要推动区域大系统战略规划,着眼全球竞争和区域间发展格局,明确大系统协同发展总方向、总目标和战略方针,特别要贯彻“保障区域结合部”原则。再次要建立一整套有利于大系统协同发展的体制机制和制度安排,比如建立共同基金。

与此同时,根据我国区域一体化发展实际,要采取有力的战略措施,概括地讲,要注重区域整体结构优化,强化“五大效应”。一是强化“同城效应”。深化区域基础设施一体化,优化区域交通结构,比如加快长三角沿海大通道建设,尤其是要加快发展多制式新型城轨,加密都市圈内网络,全面提高同城化水平。二是强化“协同效应”。深化经济区域结构战略整合,全方位、多领域优化区域内部分工与协作,形成竞争合作、优势互补、互利共生的战略协同态势,增强区域整体功能和竞争力。三是强化“创新效应”。深化区域产业结构战略性调整,减少同构现象,避免恶性竞争,强化创新要素共享,促进创新人才自由流动,加快投资驱动向创新驱动转型步伐。四是强化“集聚效应”。调整优化区域城市内部空间结构,贯彻非均衡集聚发展原则,形成产业聚集集群,最大限度地提高区域城市的经济密度。五是强化“网络效应”。优化重塑区域发展网络结构,强化信息资源开放共享,推动人才流、技术流、资金流、信息流等要素自由流动,实现区域经济社会信息一体化发展。

可以预期,区域一体化发展,将为我实现高质量发展和增强全球竞争力提供强大助力。我们坚信:随着区域一体化国家战略的全面实施,我们必将迎来区域一体化高质量发展的新时代。

发展长效扶贫产业推动产销对接

国务院参事室特约研究员 张玉香



注重推进贫困地区特色产业高质量发展。这是长效产业扶贫和产销对接基础。很多贫困地区自然资源丰富、生态环境良好、气候条件独特,发展绿色优质特色产业具有其他地区难以比拟的优势。随着农产品消费日益多样化,贫困地区特色资源的广阔空间,发展潜力巨大。发展特色产业必须坚持农业高质量发展为总目标,在农产品源头上大力提升,关键是要在农业优质化、特

色化、绿色化、品牌化上下功夫。注重推进贫困地区农产品产销对接。这是长效产业扶贫和构建机制关键。产业扶贫,产销对接是关键抓手。习近平总书记强调,产业扶贫要在扶持贫困地区农产品产销对接上拿出管用措施。广大贫困地区自然生态系统保存相对完好,出产的农产品大多是绿色天然的优良产品,但许多优良产品“藏在深山人未识”。贫困地区特别是“三区三州”等深度贫困地区,要始

终注重研究市场,避免发展产业盲目跟风、一哄而上,积极适应消费升级的变化,调优、调高、调精农产品生产,加强农产品产销衔接,扩大中高端供给,提高农产品供给的质量和效率,提升产业整体竞争力。注重推进贫困地区市场信息服务提升。这是长效产业扶贫和产销对接重要环节。贫困地区发展特色优势产业,往往面临市场信息瓶颈,容易盲目生产、销售不畅,导致滞销卖难和价格大幅波动,严重影响产业扶贫的成效。以贫困地区特色优势品种为重点,加强市场和产业跟踪研判,及时有效反馈销售和消费信息,做好信息精准引导和精准服务,将市场风险防范关口前移,是引导贫困地区以市场需求为导向发展产业,助力贫困群众适应市场经济,服务产业健康发展的重要途径。推动产业扶贫,必须要加强市场化信息化建设,让贫困群众更好地融入市场化信息化进程。

实施城镇老旧小区改造正当其时

国务院参事 仇保兴



节能率和30%节水率。其次,有利于应对老年化。我国城区大部分老年人生活还将还必须通过居家养老社区服务来解决,但现阶段所建的多层住宅绝大多数缺乏电梯和按老年生活所需的其他生活服务等必备设施,须由地方政府或社会组织牵头组织实施节能和适老方面的改造。如再加上社区养老服务体系建设,就可以大大降低全社会的养老负担。

再次,有利于“稳投资”。从实践来看,城镇老旧小区综合改造项目可以采取社会资本参与共建的模式。公共维修基金和政府节能减排补贴可以起到“四两拨千斤”放大投资的效果。第四,有利于“促进消费”。城镇老旧小区综合改造一方面能够通过补齐幼儿园、小超市等短缺的服务设施消除扩大居民消费的障碍,另一方面也能开拓银发消费、幼儿教育、绿色发展和节能减排等新消

费模式,能持续有效地为国民经济创造新动能。更重要的是,与传统“铁公基”投资项目不同的是,老旧小区改造项目投资周期很短(一般半年内完成)、边际效益明显、资金周转很快、能迅速转化为消费能力。最后,有利于改善老旧小区宜居性。目前我国几乎所有城市都遭遇停车位不足问题,急需在老旧小区中加装立体(或地下)停车位。除此之外,通过城市政府组织的最佳(最差)老旧小区评选活动,扩大民众参与自己居住小区的改造和治理,能迅速改善城市老旧小区的宜居性,解决民众的生活难题,又能创造出许多新的就业岗位。

正如政府工作报告中所指出的那样:“新型城镇化要处处体现以人为本,提高柔性化治理、精细化服务水平,让城市更加宜居,更具包容和人文关怀。”由此可见,推进城镇老旧小区综合改造是件利民利民的大好事。

科学推进北方地区清洁取暖工作

国务院参事室特约研究员 吴吟



解决农村能源问题。系统性解决农村用能问题,不仅要考虑冬季取暖,还应该考虑炊事用能;还应该考虑制冷、供热水等新的用能需求,实现多联供;还要与解决农业秸秆、果树枝桠、畜禽粪便等废弃物的能源利用结合起来,实现多联供;还要与实施乡村振兴战略、建设社会主义新农村结合起来。这就要求综合规划,统筹能源等基础设施与社会公共服务设施的建设和投入,在优先位置,有条件的地方还可以开展农宅增温改造,推广装配式农宅等。

因地制宜,低碳发展,尽可能利用可再生能源。一是大力推进

推动农村能源生产和消费革命。温度对口,梯级利用,始终把节能提效放在首位。高等级能源应当用于发电或提供动力,低等级能源最适合用于供暖。农村房屋保温隔热性能差,必须把农宅保温节能改造放

“宜柴则柴”。我国的生物质资源丰富,秸秆、果树枝桠、畜禽粪便等会持续增加。这些资源用好是个宝,不利用就是害。二是大力推进利用热泵技术,如发展地源热泵、水源热泵、空气源热泵等。三是大力发展太阳能发电供暖技术。实事求是,量力而行,科学推进农村清洁取暖工作。推进农村清洁取暖,一定要以农民可支配收入状况为出发点,建立农民和政府共同承担的机制。共同承担机制的基本原则是,农户承担费用以区域经济承受能力平均值为限,不足部分由政府协调解决。

城乡一体,统筹推进,提高农村能源专业化服务水平。把农村散煤治理、清洁供暖纳入农村公共事务管理,明确牵头部门,建立类似城市的供暖管理体系,加强城乡一体化的供暖和监管。特别是鼓励和引导大企业走进农村,开展区域性散煤治理和清洁供暖,提供市场化、专业化服务。