

# 发挥投资对优化供给结构的关键性作用



## 智库观点

■刘立峰

### 问题提出的现实背景

以往的党代会报告主要从短期需求角度认识投资对经济增长的作用,从党的十九大开始从供给侧考虑投资的作用,强调投资对优化供给结构的长期作用。党的十九大报告对投资在经济中地位的论述与以往有较大不同,原因有以下几点。

第一,经济发展进入新阶段的必然结果。在经历了30多年平均10%左右的高速增长以后,我国经济已经进入新常态,经济增长速度转向中高速,发展方式转向质量效益型,发展动力转向创新驱动。谋划和推动未来一段时期的发展,就不能还把投资作为传统的短期需求因素、传统增长动能来考虑,而是要把适应新常态、把握新常态、引领新常态贯穿投资全过程,发挥投资在转变方式、优化结构、转换动力中的关键作用,促进投资的质量变革、效率变革和动力变革。

第二,适应社会主要矛盾变化的客观要求。经过长期的高强度投入,我国基础设施、公共服务、产业发展都取得了进步,但是,结构性矛盾仍然突出,既存在产能过剩的情况,又存在有效供给不足的问题,创新能力不够强,新动能对旧动能的替代仍需一定时间,民生和生态领域还有不少明显的薄弱环节。投资必须紧扣社会主要矛盾变化的主题,与着力解决经济发展中的突出问题联系在一起,投资方向和结构必须精准,必须有利于弥补发展短板,有利于增强发展动能。

第三,建设现代化经济体系的重要途径。按照经济学理论:投资导致资本积累,建筑物和设备存量的增加,能提高一国的潜在生产能力,从而促进长期经济增长。党的十九大报告提出建设现代化经济体系,加快发展先进制造业和现代服务业,加强水利、铁路、公路等基础设施建设,实施乡村振兴战略,促进区域协调发展,支持贫困地区加快发展,都要继续增加投资,只是投资的方向必须改变,要按照建设现代化经济体系的需要,着力加强关键领域的投入。

### 发挥投资关键性作用的着力点

未来投资可以在几个方面发挥优化供给结构的关键性作用。其一,优化要素投入结构,一方面通过教育、健康投资积累人力资本;另一方面,促进科技创新和技术进步。其二,优化产业结构,一方面,发展新技术、新产业、新业态和新模式,培养经济发展新动能;另一方面,弥补基础设施和公共服务发展

## 学者观察

■郭全中

特色小镇发始于浙江,现中央政治局委员、上海市委书记李强在担任浙江省省长时,他在2014年10月参观全国首个云计算产业生态小镇——云栖小镇时首次公开提及“特色小镇”。此后的2015年4月,浙江省政府就出台了《浙江省人民政府关于加快特色小镇规划建设的指导意见》,提出重点培育和规划建设100个左右的特色小镇。2016年7月,住房和城乡建设部、国家发展改革委、财政部《关于开展特色小镇培育工作的通知》提出,到2020年,培育1000个左右各具特色、富有活力的休闲旅游、商贸物流、现代制造、教育科技、传统文化、美丽宜居等特色小镇,约占全国建制镇的5%。此后,我国的特色小镇建设迅猛展开,但是很多特色小镇有名无实,存在着违法违规搞房地产开发、无特色无产业等误区,而根本原因在于没有认清特色小镇的本质与建设关键。

### 特色小镇一哄而上、误区重重

在国家大力鼓励和支持特色小镇发展之后,各地都在急急忙忙推进特色小镇建设,却存在特色小镇无产业基础、特色小镇房地产化、特色小镇等同于新城建设、特色小镇等同于景区开发等误区。

首先,特色小镇无产业基础。很多特色小镇并没有当地的特色产业,只是为了申报特色小镇而人为编造特色产业,导致特色小镇建设难以真正落地。

其次,特色小镇“房地产化”。很多房地产商打着建设特色小镇的旗号去各地圈地,这种没有产业基础、经济基础和生活配套的房地产开发,必然导致前几年产业园区“鬼城”“空城”的场景再现。甚至有些地方政府为了快速推进特色小镇建设和发展,而有涉嫌为房地产商开绿灯,违规违法拿地、用地的嫌疑。

其一,优化要素投入结构,一方面通过教育、健康投资积累人力资本;另一方面,促进科技创新和技术进步。其二,优化产业结构,一方面,发展新技术、新产业、新业态和新模式,培养经济发展新动能;另一方面,弥补基础设施和公共服务发展短板。

短板。

### (一)加强人力资本投入

我国财政性教育经费占GDP比例自2012年以来连续5年保持在4%以上,但这一比例仍低于7%左右的世界平均水平和发达国家约9%的水平。2016年,我国卫生总费用占GDP的6.2%,而世界平均水平是8%—12%。应加大学前教育投入力度,推动学前教育资源均衡配置。建设标准化义务教育寄宿制学校,改扩建普通高中学校。扩大优质医疗资源供给,推进面向基层、偏远和欠发达地区的远程医疗服务体系建设。加快城乡设施适老化改造,促进中低端养老设施建设。

### (二)提高科技创新能力

2017年,我国研究与试验发展(R&D)支出占GDP比重上升到2.15%,但是,仍和先进国家有一定差距。根据近期长江商学院发布的《中国产业经济报告》,目前,我国绝大多数工业企业(80%)在研发方面没有任何投入,仅有5%的企业研发投入超过销售额的5%。应围绕国家经济社会发展重大需求,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、技术转移中心、产业基地及相关技术设施平台建设。增强企业创新能力,加快科技成果向现实生产力转化。

### (三)增强产业发展新动能

我国经济发展新动能投资所占比例仍然较小。2017年,我国高技术产业投资增长15.9%,但只占固定资产投资总额的6.8%;工业技术改造投资增长16.3%,但只占固定资产投资总额的16.8%。六大高耗能行业投资下降1.8%,但仍占固定资产投资的10.2%。要大力发展新能源、新材料、高端装备制造等战略性新兴产业。推动大数据、互联网技术与先进制造业、现代农业、现代交通、医疗健康等产业深度融合创新。引导企业对产业链关键领域、薄弱环节和共性问题等

进行整体技术改造,推进设备更新和绿色改造。

### (四)弥补基础设施短板

近年来,我国基础设施投资快速增长,2017年,基础设施投资增长19%,占全部投资的比重高达22.2%。但是,在清洁能源、水和卫生等领域仍然落后于不少发达国家。亚洲开发银行的报告显示,中国的蓄水容量按人均计算仅为美国的1/3。我国城市地下管线系统发展严重滞后,城市垃圾无害化处理、污水处理设施不足问题依然存在。要大力推进基础设施的互联互通,建设综合交通运输体系。促进城市轨道交通、快速路网和都市区城际铁路建设。加大城市地下综合管廊建设力度。

### 通过改革的方式促进投资关键性作用的发挥

只有改革才能破除体制机制弊端,消除不利于要素供给和利用的因素,激发市场主体活力,形成有利于创新发展的环境。必须坚持社会主义市场经济改革方向,通过投融资体制改革的不断深化,促进投资在优化供给结构方面关键性作用的发挥。

### (一)充分发挥市场机制作用,促进投资结构的优化提升

发挥价格机制的引领作用。通过价格机制的作用,使投资向能够产生最优产出的领域流动,提高资本使用效率,实现资源优化配置。推进能源价格市场化改革,完善节能环保价格政策,健全交通运价机制。健全资源性产品定价机制,建立资源开发生态环境损害补偿制度。

推进资本要素市场化配置。拓展农村集体经营性建设用地权能,实现与城市建设用地同等入市、同权同价。规范发展股票市场,有序发展债券市场,稳步发展期货及衍生品市场,提高直接融资比重。扩大金融业对内对外开放,加快推进利率市场化,完善人民币汇率市场化形成机制。

完善公平竞争的市场环境。加快全面实施市场准入负面清单制度和公平竞争审查制度。打破地域分割和行业垄断,加快清理废除妨碍统一市场形成和公平竞争的各种规定与做法。尽快修订反不正当竞争法、土地管理法,完善物权、合同、知识产权相关法律制度。

### (二)健全政府公共管理,有效调节社会投资结构

加强规划管控作用。发挥土地利用规划的关键作用,拓展新经济的发展空间。发挥区域规划对国土空间开发的综合协调作用,突出国家对跨行政区的重要发展轴带和经济区布局发展的宏观统筹。探索“多规合一”的具体途径,合理规划人口、产业、公共服务、基础设施等方面的发展方向与布局重点。

适时调整指导目录。本着鼓励创新、降低创业门槛的原则,及时修订《产业结构调整指导目录》,更新限制类新建项目和淘汰类项目。及时调整《外商投资产业指导目录》,减少限制性措施,扩大开放领域。做好市场准入负面清单与《产业结构调整指导目录》的衔接,在实行市场准入负面清单制度的过程

中,及时评估实施的效果。

完善市场准入制度。着力放开市场准入,取消相关领域的最低注册资本、股东结构、股份比例等限制。与此同时,设置严格的技术、环保、能耗、安全等方面的市场准入门槛,对不符合经济社会发展要求的项目进行限制。加快制定修订能耗、水耗、用地、碳排放、污染物排放、安全生产等技术标准。

### (三)创新财政投入方式,积极引导社会投资方向

转变政府投资管理方式。实行中央财政公共预算安排生产和建设资金的“大专项+任务清单”管理方式。更多采取直接补助、政府购买服务、贴息、先建后补、设立基金等支持方式。对有银行贷款的财政支持项目给予贷款贴息,对担保机构的担保和再担保业务给予风险补偿。实行“拨改投”改革,发挥财政资金“四两拨千斤”的作用。

发挥政府引导基金的作用。统筹和整合各个层级的政府引导基金,推进各类基金形成合力,更好地实现其政策性目标。对不同类别和层级的引导基金设立相应的准入门槛,合理控制基金规模与投向。适度放宽对基金投资地域的限制,改善政府引导基金发展的区域不均衡性。落实市场化运营、估值、退出等举措,提高基金周转率。

积极稳妥地推进公私合作。建立PPP项目长期稳定与合理的回报机制,使得企业在情况变化时仍能获得预计的经济利益。强化政府监管职责,应在不影响企业正常经营的前提下实现过程监管。企业若有法律、法规禁止的其他行为,应依法取消其特许经营权。委托中介机构开展建设全过程、运营收支全过程的跟踪审计,加强绩效考评。

### (四)建立有利于创新的投入体制,提高投资的质量和效率

营造创新生态环境。完善知识产权保护相关法律,探索实施惩罚性赔偿制度。健全知识产权侵权查处机制,强化行政执法与司法衔接,健全知识产权维权援助体系,将侵权行为信息纳入社会信用记录。改进新技术新产品新商业模式的准入管理,对未纳入负面清单管理的行业、领域、业务等,各类市场主体皆可依法平等进入。

建立有利创新的引导机制。更多运用财政后补助、间接投入等方式,支持企业自主决策、先行投入,开展重大产业关键共性技术、装备和标准的研发攻关。坚持结构性减税方向,逐步将国家对企业技术创新的投入方式转变为以普惠性财税政策为主。建立健全符合国际规则的支持采购创新产品和服务的政策体系,加大创新产品和服务的采购力度。

强化金融对创新的服务功能。利用沪深交易所股权质押融资机制,支持符合条件的创新创业企业发行公司债券。支持符合条件的企业发行项目收益债,募集资金用于创新投入。选择符合条件的银行业金融机构,探索为企业创新活动提供股权和债权相结合的融资服务方式,与股权投资机构实现投贷联动。

(作者单位:中国宏观经济研究院)

# 特色小镇建设的误区与关键

我国不少特色小镇有名无实,存在着违法违规搞房地产开发、无特色无产业等误区,而根本原因在于没有认清特色小镇的本质与建设关键。

第三,特色小镇等同于新城开发。很多地方按照建设新城的思路和模式来推进特色小镇建设,殊不知特色小镇不等同于行政区划,更不等同于新城建设,它是具有明确产业功能、文化功能、旅游功能和社区功能的重要功能平台。

第四,特色小镇等同于景区开发。有些特色小镇在无旅游资源基础的前提下,拍脑袋建设特色小镇,搞几轴、几带、几中心,但是等景区、商业街建成了,由于没有特色旅游资源而导致依然难以逃脱“鬼城”的宿命。

### 特色小镇的关键是产业基础和打造创客新动能

首先,特色小镇建设的根本目的是当地产业的转型升级,而这这就要求必须以产业建镇,通过当地产业的转型升级来优化当地的产业结构和经济结构,进而达到经济增长、就业增加、社会发展的目的。因此,特色小镇发展必须以当地产业为基础,从本地实际出发、因地制宜,避免千镇一面。

其次,特色小镇建设要以“互联网+”打底,为产业赋能。基于互联网的传统产业转型升级可以有三条途径,一是发展全新的工业4.0或者战略性新兴产业,核心在于新技术研发与设计。如杭州的云溪小镇、人工智能小镇。二是致力于传统制造业的转型升级,核心在于通过打造众创空间,来为传统产业带来新人才、新模式、新业态和新企业,如温州瑞安的创E工场等。三是致力于休闲旅游的转型升级,核心在于通过休闲服务模式的创新,以满足市民短期、重复、特色需求。

第三,特色小镇不追求规模效应和盲目扩张效应,而追求集聚效应和简约效应;特色小镇是创新创业的新空间和新产业、新动能的引擎,而不是变相的土地财政;特色小镇追求的是高质量发展,而不是低水平的“摊大饼”;特色小镇走的是产城融合的发展道路,而不是纯粹的产业园区。

### 优秀的城市服务商是实现特色小镇健康发展的关键

首先,打造服务完善、激励有效、技术驱动、资本助力、创新选出的创客空间,筛选和聚集足够多的创客、新技术、新业态、新模式和新企业,来帮助当地的传统产业转型升级。而打造领先的创客空间,就必须有能力突出、服务好的城市服务商,城市服务商必须对当地的政府、政策、产业、企业有充分的了解和认识,并对未来新技术和新产业发展趋势有深刻洞察。

其次,优秀城市服务商瑞安日报有限公司的经验。瑞安日报有限公司深刻洞察到互联网是趋势、媒体本质是平台、政治优势和本地化服务能力是优势,把自身业务从广告经营拓展到“众创空间”和“特色小镇”运营,把自身定位从广告经营公司转型为“城市服务商”。目前正在运营城市魔方——瑞安塘下城市文化综合体占地57亩、建筑面积1.5万平方米

米,主要是文化休闲产业业态;创E工场——浙报传媒瑞安电商文创园占地73亩、建筑面积4.8万平方米,主要是青年创业业态;数智工场——瑞安智造科创服务中心建筑面积1.4万平方米,主要是科创业务业态;墨客工场——温州网络文学原创IP众创空间建筑面积1200平方米,主要是网文产业业态。并且正在把这种模式向外输出。

第三,瑞安日报有限公司的主要做法。一是积极实施“互联网+”。无论是城市魔方、创E工场,还是墨客工场、数智工场,其本质都是以互联网、人工智能等新技术为基础和方向,其产业聚集的本质特征是“互联网+”。二是面向所有的政府部门,搭建起沟通政府机构和创新创业者的桥梁。在向互联网转型的当下,政府各个部门对于创新创业都有相应的扶持政策和资金,但是都面临如下难点:创新创业者规模小、实力弱,难以有效掌握各种政策,更难以知道自己是否符合扶持政策标准和通畅地申请政策支持;政府部门囿于人员数量、专业能力等制约,难以有效地甄选出需要扶持的对象,即使能够有效地甄选出需要扶持的对象但往往也成本巨大。而解决上述痛点的方式就是让既了解政府需求又了解创新创业者的机构成为连接政府和企业的中介和平台,通过政府服务外包的方式来提升政府扶持的精准度和效率。瑞安日报经营公司的主要做法是:面向所有政府部门,清晰梳理所有政府部门的扶持政策和工作要求;通过组织各种创业大赛,筛选出有潜力的创新创业者;在众创空间中,让政府相关部门设置相应服务机构,实现“一站式”办公和服务;帮助创新创业者代理相应的申请工作。三是高效的服务能力:利用互联网等技术和手段,开发出相应的软件来提升服务效率和能力;精干高效的人员,例如创E工场的只需要三位工作人员运营、物业管理采取外包的方式。

(作者单位:国家行政学院社会和人文教研部)