

供给侧结构性改革导向下 我国新旧动能转换的路径选择

张 文 张念明

【摘 要】从供给侧维度看,新旧动能转换是具有开放性内涵的相对概念,在逻辑体系上可厘分为器物层、技术层、产业层、制度层与观念层的“五维结构”。在当前供给侧结构性改革导向下,我国新旧动能转换的基本面相呈现为:基于需求变动的发展动能后劲不足;基于要素供给的发展动能约束凸显;基于产业供给的发展动能亟待升级;基于制度供给的发展动能迫需改革。在供给侧结构性改革导向下推进我国新旧动能接续转换,应在明确目标定位与基本原则的基础上,通过强化融合发展、开放发展与改革创新,加速形成有利于新旧动能转换的现代产业支撑体系、新需求体系、创新体系与现代规则体系。

【关键词】供给侧结构性改革;新旧动能转换;创新驱动;结构调整;法治

【作者简介】张文(1966-),女,山东社会科学院财政金融研究所所长,研究员;张念明(1984-),男,山东社会科学院副研究员,博士(济南 250002)。

【原文出处】《东岳论丛》(济南),2017.12.93~101

【基金项目】2017年山东省社科规划重点项目“财政金融协同推动山东省新旧动能转换研究”(课题编号17BJJJ05)阶段性成果。

一、引言

党的十九大报告指出,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,必须坚持质量第一、效益优先,以供给侧结构性改革为主线,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。习近平总书记指出,深入推进供给侧结构性改革,要加快发展新技术、新产业、新产品,为经济增长培育新动力。在“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念下,“伴随着新一轮科技进步和产业革命,以新旧动能替换为主线的供给侧结构性改革正在深入推进。”^①

近年来,围绕“新旧动能转换”议题,我国学者进行了一定的研究,张述存(2016)认为,当前我国经济发展动力处于从要素驱动和投资驱动向创新驱动转变的关键期,应充分发挥市场、政府与社会的“三引

擎”作用^②。中国人民大学宏观经济分析与预测课题组(2016)分析了全球技术进步放缓背景下中国经济新动能的构建^③。来佳飞等(2016)、李宝会、储东涛(2016)分别分析了浙江省和江苏省的经济增长动力结构转换与新动能培育^{④⑤}。王小广(2015)分析了我国新旧动能转换面临的风险及其化解^⑥。庞凤喜等(2017)则从税负角度分析了新旧动能转换的运行成本^⑦。王波、杨林(2017)基于新发展理念,对区域间动能配置优化提出了政策框架^⑧。总体而言,我国学者对新旧动能转换的研究视角呈现多元化,但对“新旧动能转换”的实质内涵缺乏系统、深入的理论分析,从而在逻辑起点上制约改革施力方向与路径的廓清,并在某种程度上使得对新旧动能转换的研究呈现碎片化格局。实际上,作为一国经济社会良序发展的永续动力,新旧动能转换具有深刻、丰厚的历史

内涵,并在当前我国深化供给侧结构性改革的攻坚期,凸显出鲜明的时代特征,而其施力指向与实施路径的廓清更是我国建立现代化经济体系、推进国家治理现代化的实践诉求。

二、供给侧维度下“新旧动能转换”的历史意涵

一部经济发展史,即是一部动能转换接续史。无论中西,经济发展的成果表明,一国特定时期的经济增长与社会发展,必须倚仗推动生产力迸发释放的核心动力与支撑能量。从封闭的农耕经济到开放的市场经济,从垄断经济到规制经济,从不完全经济到调控经济,从熟人经济到陌生人经济,从指令经济到自由经济,其背后的支撑动能并非一成不变、普世恒久,而是动态优化、本土和变动不居的。从经济发展的维度看,“新动能”对“旧动能”的接续转换是具有开放性内涵的相对概念,须对其做出带有浓厚“彼时彼景”色彩的特定阐释与具体解读,始能把握动能转换的实质意涵。商品经济对农耕经济的生产力冲击,是基于分工与流动性的价格机制的“新动能”,对封闭自足、靠天吃饭的乡土机制“旧动能”的竞争性转换;基于效率与公平的规制经济“新动能”,是对独占、寡头、多头市场结构“旧动能”的改良性转换;基于公共性与外部性而介入的宏观调控“新动能”,是对“楔入”现实交易成本的不完全市场经济“旧动能”的互补性转换;现代清洁、循环经济“新动能”是对能耗、粗放经济“旧动能”的替代性转换;互联网条件下以大数据为支撑的技术创新“新动能”,则是对当代所有经济体的共享式动能转换。

总体而言,新旧动能转换具有随着时代发展而不断变化的丰富内涵。欲考察“新”“旧”动能的实质内涵,非置于涵摄特定时期、特定区域、特定结构、特定约束等具体要素的彼时彼景“场域”中而不可为。此基本特征决定,推动新旧动能的有效转换,非立足本土语境,做系统、具体的剖析和深入挖掘而不可。但从供给侧维度看,依据难易程度与时间跨度的排序,新旧动能转换的内涵仍可厘分为依次展开并渐趋深入的五个基本层次。

(一)器物层动能转换

器物,作为动能转换的终端成果,是各历史阶段新旧动能转换的最直接体现和表征。相较其他层面

的动能转换而言,无论是生产性器物,抑或是生活性器物,其更新换代的周期较短,动能转换的难度与成本较低,往往经过几年、十几年或几十年的时间变动,通过简单的工艺改良、技术改进与方法优化,经济发展的器物层已经屡变屡新。而且,愈是趋近于近现代,器物层更新换代的周期愈快。相对而言,在经济短缺的农耕经济时期和市场经济早期,器物层动能转换的节奏是渐缓的,尤其是在“从心所欲而不逾矩”的乡土经济场境中,年复一年,冬去春来,用于农耕的生产工具更新是缓慢的,及至机器化大生产时代降临,生产力发展提速,经济社会的器物层动能变化滚动升级,在当前全球化大流通的时代则更是色彩缤纷、日新月异。作为具有终端使用与体验价值的器物层动能转换,提升了生产效率,便捷了居民生活。

(二)技术层动能转换

技术创新,作为全要素生产率提升的重要推力,是经济发展各时期推动新旧动能转换的核心动力。技术创新是一项由多元主体参与、多环节构成的复杂精致的系统过程,从理论研究到应用研究,从基础研究到技术开发,从科技成果转化到商业化运用,周期较长,风险较大,不确定性因素颇多,动能转换的难度与成本较高,往往需要经过十几年、几十年甚或上百年的实践探索,始能实现破题。从革命性技术创新来看,从传统的工厂手工技术到机器化大生产的蒸汽技术革命,到19世纪末的电力技术革命,再到20世纪中期的信息技术革命,重大的革命性科技创新深刻影响和改变了人类的生产生活方式,并通过与产业的深度融合,成功促成了三次产业革命的到来。需要指出的是,技术层面动能转换的成功应当具备两个基本条件,一是产权制度的保障与激励,二是与产业体系的紧密结合。我国早在古代即有“四大发明”之美誉,但囿于产权制度与产业运用的缺失,使得近代以来,我国对西方的技术优势消失殆尽,并在技术层动能转换中处于后发劣势。

(三)产业层动能转换

产业体系,作为推动经济发展的供给方力量,是各时期推动新旧动能转换的结构动力。从产业变迁的脉络看,从农业经济到工业经济,再到服务业经济,产业结构经历了从“一、二、三”到“二、三、一”,再

到“三、二、一”的变迁路程。其中,在漫长的时间维度内,人类社会处于靠天恩赐、辛苦劳作的农耕社会,后期辅之以工厂手工业,在蒸汽机技术广泛应用于机器化大生产后,工业时代来临,由于第二产业的生产率高于第一产业,资本、劳动、资源等生产要素逐步向第二产业转移,逐步形成以工业为主导的产业结构,事实证明,近代工业革命极大地解放了人类生产力,成功破除了人类发展的短缺经济瓶颈。但另一方面,资本主导的产业体系也诱致贫富恶化、环境污染与生态破坏,导致经济持续发展的动力结构失衡,且随着工业投资的边际效益趋减,投入产出比趋于下降,而服务业具有准入门槛低、体系庞大、就业广泛、节能环保等优势,对于塑造经济发展新动能具有实质意义。进而经过一个多世纪的发展,发达经济体的产业结构逐渐向现代服务业倾斜,形成“三、二、一”的产业动能结构。

(四)制度层动能转换

制度,尤其是基本制度,作为人类行为的基本准则,是各时期新旧动能转换的规则动力。自从人类社会生成政治与经济的两造范畴以来,围绕民主与专制、法治与人治、计划与市场、集权与分权等核心范畴,中西方各国以对“好的社会”的目标追求,通过塑造不同的社会基本结构,进行了丰富多彩的历史实践,为新旧动能转换框定了五彩缤纷的基本规则体系。事实证明,囿于诸多现实约束的存在,没有一成不变的完美制度,只有制度的不断调整与优化。对于破解“流寇经济”的旧动能,专制制度是“坐寇经济”的新动能;专制制度的独断规则导致“一个人的暴政”,民主制度的多数决定规则导致“多数人的暴政”;法治是限制独断和约束民主决定的上佳规则体系,但好的规则需要好的执行,法治与贤治的无缝对接,始能实现法律效果与经济效果的有机统一;市场制度是私人品资源配置的规则动力,但公共品资源配置的规则动力源起于公共财政制度;集权制度有助于提升中央统一调控能力、集中力量办大事,但过度集权会诱致资源向上集中,调控政策在基层的执行力会被弱化;分权有助于调动地方积极性,但过度分权会导致地方“放水养鱼”,弱化中央调控能力。制度层面的动能转换,总是处于“规则间选择”与“规

则内选择”的不断调整、协调与优化之中。

(五)观念层动能转换

观念,尤其是基本观念,是根植于人心的内在信仰与外现于行为的实践表达,是驱动新旧动能转换的最深层力量。正义、公平、效率、自由、秩序等基本价值观念及其排序,深刻影响着人们对于“什么是好的生活”的追求及其行为选择。历史上,对于“王权至上”的封建经济旧动能,亚当·斯密、埃德蒙·柏克、大卫·休谟等思想家通过对经济自由价值的系统阐释,深刻影响了苏格兰地区乃至更大范围的自由信念启蒙,为确立“天赋人权”“王在法下”的自由经济框架奠定了思想基础。中国长达千年的专制帝制,对民众内心灌注了“普天之下莫非王土、率土之滨莫非王臣”的权力至上观念,由此形成的深层“官本位”观念甚至逾千年而根深蒂固,加之主流文化所倡导的“君臣忠孝”之纲与之高度契合,使得新旧动能的现代化转变缺失系统理性的思想基础,而20世纪初期的启蒙运动又被“救亡图存”所压倒,使得及至今日,在我国民众的深层观念中,对于推进国家治理现代化的目标而言,支撑新旧动能转换的现代思想源泉薄弱。我国国民在信念深处真正实现从人治到法治、从强权治理到贤权治理、从义务本位的“老百姓”到权利本位的“纳税人”的基本观念变迁,是我国有效推进新旧动能现代化转换的深层价值体系支撑。

三、供给侧结构性改革导向下我国新旧动能转换的时代背景与基本面相

(一)供给侧结构性改革导向下我国新旧动能转换的时代背景

1. 国际经济驶入供需再均衡的新常态,世界经济体系面临结构性重塑

从国际层面看,长期以来,欧美发达国家低储蓄、高消费的经济结构成为拉动全球经济增长的动力源,并通过将中低端产业转移至欠发达国家,形成其在国际产业体系中的主导地位,使得包括中国在内的广大发展中国家以“世界加工厂”的产业位阶,通过低资源、低劳动、低环境、低税负的成本要素结构,以附加值较低的资源类、初加工类、半成品类产品参与全球价值链分配。但2007年肇端于美国的“次贷危机”,通过迅猛引爆全球的加速度,成为继20

世纪30年代“大萧条”以来最为严重的国际金融危机,并对国际经济肌体产生深度冲击,迫使欧美发达经济体不得不调整产业策略,诱发以美国为首的发达经济体的“制造业回流”态势。同时,中国经济成本要素红利的日趋式微,引致发达经济体将其部分产业向制造成本优势凸显的东南亚国家转移。由此使得,在产业供给侧,中国经济发展遭遇“高端制造业回流”与“低端制造业转移”的国际双向分流,在需求侧,则遭遇国际有效需求锐减与刚性经济成本陡升的对向挤压。

2. 国内经济供需不匹配的结构矛盾凸显,经济下行压力加大

从国内看,改革开放以来,我国摒弃了以阶级斗争为纲的发展模式,确立了以经济建设为中心的发展路径,而为破除短缺经济瓶颈,实际上采取的是重总量刺激、轻结构优化的发展策略,并在实践中使得“GDP及财政收入崇拜”成为区域竞争的指挥棒。由此也使得在宏观政策管理上,我国重视需求侧政策调控,而弱化供给侧质量优化,投资、出口、消费“三架马车”成为总量政策刺激的重心所在。在生产建设型财政框架与流转税主导的税制体系下,长期强劲的高投资成为驱动我国经济增长的主力引擎,而流转税不问成本收益的刚性增长,使得在投资增长率高于GDP增长率、税收增长率高于投资增长率的“两高”格局下,实现“税收长期超经济增长”;在开放型经济导向下,借助低成本的“世界加工厂”的产业链配置,外贸出口成为刺激经济增长的重要拉力;在拉动内需导向下,房产、汽车、文化、体育等行业成为消费政策刺激的重点。但过度强调总量而弱化结构、重速度而轻效益的发展模式,导致我国供求结构的严重失衡。长期“大投大放”的粗放型投资导致我国产业结构总体偏重,行业精细化分工不足,部分行业产能过剩严重,产品质量偏于中低端,难以满足人民群众日益丰富多元、高质量的消费需求,并倒逼部分购买力通过国际市场外溢;长期“大进大出”的外贸格局导致经济的高外向度,而国际金融危机诱致的国际需求萎靡,导致外需大幅收缩,并加剧部分行业产能过剩。由此使得,我国的经济管理模式由过度注重总量刺激向着力优化经济结构转向,由过度

依赖需求管理范式向着力注重供给管理范式转向,在适度扩大总需求的同时,着力提升供给体系的质量与效率,并使得经济增长速度由高速通道转向中高速通道成为理性抉择。

(二)供给侧结构性改革导向下我国新旧动能转换的基本面相

1. 基于需求变动的发展动能后劲不足

需求是经济发展的原生动能。长期以来,在“三驾马车”主导的需求管理范式下,我国形成了高投资、高外贸依存度与低消费的需求动能结构。当前,受国际需求常态化萎缩、国内经济下行压力加大、投资边际收益递减的深刻影响,我国由高投资经济主导的需求侧动能正发生内在结构性变动,以粗放式投资、规模性出口和中低端消费为代表的需求动能发展后劲不足。从表征来看,虽然近年来我国消费占GDP的比重有所提升,从2008年的44.2%提高至2015年的59.7%,但其实质是以投资和出口额的相对下降为代价的。从2008年到2015年,我国货物服务净出口占GDP比重由2.6%滑落至-1.3%,投资占GDP比重由53.2%滑落至41.6%,在我国经济受国际金融危机深度冲击的2009年,货物服务净出口对GDP贡献率跌至-42.6%的历史性谷点,消费贡献率为56.1%,投资贡献率则攀升至86.5%的峰点。

从投资效率看,以作为中国经济“缩影”的山东为例,在经济结构“偏重”的高投资模式下,“十一五”时期,每提升1元增加值,需投资3.9元,“十二五”时期需投资7.8元,2016年则需投资13.08元。在当前强投资刺激的宏观政策被抑制、资源环境约束收紧、供需结构错位严重的大背景下,传统以高投放、高耗能、低产出、同质竞争为特点的粗放型投资难以为继,必须寻求以质量和效率为核心的需求侧新动能。

2. 基于要素供给的发展动能约束凸显

生产要素是经济发展的基础动能。长期以来,在高投资主导的总量扩增发展模式下,我国依靠劳动力、资本、土地、自然资源等低成本要素的扩张性投入,支撑着GDP总量的快速增长,要素驱动俨然成为我国经济增长的基础动能。但作为提升全要素生产率的重要推力,技术创新对我国经济发展的贡献率并不高,企业作为创新的主体地位仍需强化,且创

新成果的市场化、产业化程度偏低,技术孵化与技术转移体系不完善,创新发展中研发、转化及产业培育的核心环节衔接不畅,并总体表现为原始创新、自主创新比重低,复制模仿型创新、引进转化型创新比重高。

实质来看,在改革开放初期的“赶超经济”时期,经济技术的时空差距是明晰的,技术创新的方向是明确的,政府通过支持特定的技术引进、技术模仿即可实现经济追赶式发展,但在后赶超时代,全世界均在期待一场新科技革命来驱动经济走出低谷,技术创新的方向是模糊的、不确定的,政府过于具体的科技规划、指导或干预反而会误导科技创新的方向,由此也使得传统的复制模仿型创新的经济效果甚微。在当前经济新常态下,随着要素投入边际效益的不断收窄和要素使用成本的刚性上扬,传统以低成本、低技术、低附加值为特征的数量扩张模式难以持续,尤其是人工成本的不断攀升、资源环境的瓶颈性约束、用地用能成本的居高不下,以及融资、税费、社保等成本的刚性存在,使得生产要素的规模驱动力趋于减弱,经济发展动能正由对要素“量的依赖”转向“质的提升”,从传统要素的粗放式供给转向对新知识、新技术、人力资本等新要素的精细化供给,要素驱动的发展动能正向创新驱动转变。

3. 基于产业供给的发展动能亟待升级

产业是经济发展的供给动能。长期以来,我国产业结构中传统资源类和初级加工类行业比重偏高,战略性新兴产业和现代产业发展不充分,导致产业结构偏重、财政收入占GDP比重偏低。从产业结构成来看,我国早在2013年产业结构即已实现由“二、三、一”向“三、二、一”的格局转变,三次产业增加值占GDP比重分别为9.3:44:46.7。但从三次产业的贡献率来看,2013年三次产业的经济贡献率分别为4.3%、48.5%、47.2%,在7.8%的GDP增长率中,三次产业的拉动百分比为0.3:3.8:3.7,直至2015年第三产业对经济的贡献率(52.9%)始超过第二产业(42.4%),这与我国高投资主导的传统经济发展模式相契合。

由于我国支柱产业动能以传统产业和重化工业为主,集约生态农业、战略性新兴产业、现代服务业尤其是生产性服务业发育不足,产品结构中高附加

值、高科技含量比例偏低,主要工业品处于产业链中低端层次,能源和资源环境承载压力较大,使得产业供给的结构动能接续不足。主要表现为:一是传统产业“智慧化”深度不足,产业链条偏短,多数产业处于价值链中低端,基础产品、高耗能产品和普通装备产品比重较高,高端产品比重偏低。二是以新经济为代表的“智慧产业化”速度迟缓,龙头企业匮乏。三是产业体系对以“互联网+”为代表的新模式粘合不力,产业跨界融合力度偏弱。四是品牌建设投入不足,自主、新兴、高端、国际化品牌比重偏低。由此使得在新形势下,我国必须做好去过剩产能与补产能短板的双重任务,以“四新”促“四化”,力促供给侧结构动能的优化升级。

4. 基于制度供给的发展动能迫需改革

制度是现代经济发展的规则动能。改革开放以来,以市场化为基本取向的改革,释放了长期被计划经济体制所“捆绑”的生产力,促成了我国经济近40年的高速增长。但在渐进式改革路径下,公权力对经济仍然具有较强的影响力,并存在不同程度的越位、缺位与错位问题。具体表现为,政府职能转变不到位,习惯于干预企业、制定具体技术路线,调控经济运行的行政化色彩浓厚,在保护知识产权、鼓励公平竞争、培育人力资本、完善社会保障体系和信用体系等方面,程度不同地存在不到位问题,实质而言,统一开放、竞争有序的现代市场体系在实践中尚未真正形成。

十八届三中全会以来,以推进国家治理体系和治理能力现代化为目标导向的制度改革,廓清了我国全面深化改革的主攻方向和基本路径。其中,处理好政府与市场关系,充分发挥市场对资源配置的决定性作用,更好发挥政府作用,切实转变政府职能,深度推进简政放权和减税降费,打破垄断,放松管制,大力发展民营经济,将工作重心置于提升公共产品和公共服务的质量与效率,为企业创新和市场竞争塑造法治、公平的国际化营商环境,是当前及今后一段时期制度层面动能供给的重中之重。

四、供给侧结构性改革导向下我国新旧动能转换的目标定位与原则导向

(一) 目标定位

在供给侧结构性改革导向下,我国新旧动能转

换,应立足于建立现代化经济体系、推进国家治理体系与治理能力现代化、实现国家长治久安的根本目标,从拘泥于完善市场经济的单纯经济范畴转换至国家治理现代化的新平台,从传统的需求治理范式转向更加注重供给管理范式,从长期“短、平、快”的经济总量刺激到更加注重结构优化的经济发展质量与效率,从要素驱动和投资驱动的粗放模式转换至创新驱动的精细模式,从长期依赖权力主导的改革路径转换至高度倚重规则治理的法治路径,更加注重市场配置资源与政府优化服务相结合,更加注重产业价值提升与需求潜力挖掘相结合,更加注重降低交易成本与促进创业创新相结合,更加注重“限权”规则完善与“授权”规则明晰相结合,以塑造整体协调、结构合理、有机联动的现代动能体系。

(二)原则导向

1. 市场化与法治化原则

在供给侧结构性改革导向下,我国新旧动能转换应摒弃惯性依赖行政命令和行政计划的“指令经济”模式,以市场为导向,以法治为保障,建立健全以市场和法治为基础的动能转换机制。在旧动能的优化清理上,应坚决摒弃以行政任务、人为拆解份额为方式的行政化模式,将施力重心置于完善市场环境、促进公平竞争、强化审慎监管,在法治规则下通过市场机制实现落后动能的淘汰与生产要素资源的有序流动,消减行政扭曲与效率损失;在新动能的培育上,应摒弃政府和部门的过度干预模式,将施力重心置于完善公共产品、优化公共服务和防范公共风险。

2. 系统性与结构性原则

在供给侧结构性改革导向下,我国新旧动能转换应以系统性、结构性原则为指引,既注重国内经济与国际经济的结构性对接和突破,又注重国内供需结构的深度调整,在对需求侧适度施力的同时,着力促进供给侧的结构性调整;通过大力提升产业层次与附加值、深度拓展产业价值链条,实现产业存量优化与增量扩展的结构性调整,着重促进供给侧产能结构优化;通过立足“一带一路”发展战略,实现“走出去”与“引进来”双向发力,培育“三驾马车”框架下的需求新动能;在国家治理现代化视域下,通过强化理论创新、科技创新、制度创新与文化创新,形塑新

旧动能转换“四位一体”的创新支撑体系。

3. 公平性与差异性原则

在供给侧结构性改革导向下,我国新旧动能转换的规则与政策供给,应坚持“一视同仁”的公平性原则与“区别对待”的差异性原则相结合,实现“同等情况同等对待”的规则公平与“不同情况不同对待”的政策公平的系统联动。在市场发挥资源配置决定性作用的领域,避免区别对待,实施以形式公平为核心的“限权”规则体系,尤其是市场有效竞争领域,严禁政府过度干预与越位;在市场失灵的公共领域,应实施以实质公平为核心的“授权”规则体系,尤其是供给侧产能结构优化,做到具体情况具体对待的有效作为,严防政府缺位。

五、供给侧结构性改革导向下我国新旧动能转换的路径选择

在供给侧结构性改革导向下,我国新旧动能转换的实施路径,应以创新驱动为主线,对产业“存量优化”与“增量崛起”双向施力,实现“开放带动”与“内需升级”互促互进,对“降成本”与“促质效”两端发力,实现“有限权力”与“有效权力”双刃合璧,通过强化融合发展、开放发展与改革创新,加快形成有利于新旧动能转换的现代产业支撑体系、新需求体系、创新体系与现代规则体系。

(一)强化融合发展,加快形塑新旧动能转换的现代产业支撑体系

1. 在存量优化上,打好传统产业改造升级“主战场”

传统产业是我国经济的基础和支柱,是新旧动能转换的主战场。当前,随着经济的深化发展,产业间的传统界限日益模糊,交互融合成为现代产业发展的典型特征及新动能迸发的“策源地”。推进传统产业新旧动能转换,应按照有保有压、有扶有控、差异化施力的基本原则,以市场为导向,以智慧化、融合化为转换方向,使旧动能源源不断转换成新动能。一是通过清理“僵尸企业”,做好去落后产能的“减法”。加快推进钢铁、煤炭、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶、炼油、轮胎、化工等行业落后低效产能的淘汰,加速产业体系向智能化、绿色化发展。二是瞄准支柱产业,全力提升产业体系的集约化、高端化水平,做好新旧动能转换的“乘法”。如以装备制造业

为重点,大力推进网络化协同制造、服务型制造,建设一批智慧型制造业集群,推动制造业向智慧化、纵深化发展。三是立足传统产业优势,做好新旧动能转换的“加法”,如整合提升能源产业,建设一批国家级高端能源基地。四是深入挖掘农业经济新动能,提升新旧动能转换的链式价值。以产业链相加、价值链相乘、供应链相通“三链重构”为指引,以发展体验型、智慧型、循环型、终端型农业为导向,深化推进农业与其他产业融合发展。

2. 在增量扩容上,开辟新经济培植生长“新战场”

新经济是我国经济发展的“弱项”,是新旧动能转换的新战场。推进新经济增量扩容,为新旧动能转换注入“新血脉”,应深刻把握新一代信息技术革命及产业变革的规律和特点,立足本土国情,将新经济的“智慧产业化”发展与传统经济的“产业智慧化”改造需求相结合,深度挖掘新一代信息技术及产业对新旧动能转换的实践应用价值。一是聚焦智慧经济。大力发展大数据、云计算、移动互联网、物联网、智能制造等产业,着力培育一批世界领先、具备创新能力的工业软件大型企业,形成具备国际竞争力的产业集群,全力建设国际领先的工业互联网与科技云平台,支撑产业创新发展与智慧化改造。二是大力发展数字创意产业。以提升创新设计水平为重点,推动设计创新成为制造业、服务业等领域的核心能力,布局建设一批高端、优质行业设计平台,发挥平台产业集聚与带动作用。三是积极发展分享经济。以可高效利用的共享设备和设施资源为依托,利用新一代信息技术推进生产能力、创新资源与生活服务的共享,推动经济发展成果共生共享。

(二)优化内外拉力,加速培育新旧动能转换的需求新体系

1. 多方发力强化开放带动,重塑新旧动能转换外需动力

当前,保持适度规模的外部需求对我国经济保持中高增速仍具有重要作用。随着对外开放程度与水平的深入和提升,尤其是“一带一路”战略的纵深推进,为我国提升外贸质量、挖掘外需动能引致重大机遇。一是应创新外贸模式,优化外贸结构。应加快培育各级外贸综合服务平台,带动更多中小企业

拓展国际市场,推进实施国家级、省级跨境电商综合试验区建设,放大服务外包示范城市政策效应,推动外贸产品内销品牌、传统产品知名品牌借助电商平台拓展国际市场。二是应增进国际产能合作,将“引进来”与“走出去”有机结合。发挥国家级境外经贸合作园区引领作用,推动优势产能在境外集群发展,强化与国际性投资基金的合作,引导企业加大对“一带一路”沿线的投资力度;支持企业通过跨国并购获取优质资产、市场网络、高端品牌、先进技术、人才团队和创新资源,增强企业核心竞争力。三是应大力支持自主品牌培育。打造面向海外推广民族品牌的线上公共服务平台,支持品牌企业开展境外商标注册、技术标准认证、专利申请与境外品牌兼并收购,提升品牌的国际化运营能力。

2. 多措并举提升投资质效,释放经济运行动能活力

从投资需求看,在经历了近40年高强度大规模开发建设后,我国传统产业相对饱和,但新条件下基础设施互联互通和一些新技术、新产品、新业态、新商业模式的投资机会迸发涌现,为保持适度的投资规模提供了契机。一方面,应积极破除民间资本投资瓶颈。大力清理民间投资所面临的各类制度性、垄断性障碍,加快推进国有企业混合制改革,加大PPP项目投资力度,鼓励民间资本参与重大基础设施和民生保障工程建设。另一方面,应引导民间资金流入新兴产业以促进新动能培育。通过充分发挥股权引导、风险分担、成本补偿、创新扶持等政策引导功能,鼓励民营经济主体投资于节能环保、新一代信息技术、生物科技、新能源、新材料等战略性新兴产业,抢占新一轮科技革命与产业发展的国际战略高地。

3. 多管齐下激发消费新需求,挖掘新旧动能转换内需拉力

当前,我国同质型、排浪式消费模式已渐趋式微,个性化、多样化、中高端消费渐成主流,通过提升产品质量性能、创新供给模式、实现用户体验以激活消费需求的态势愈发明晰。为此,一方面,应着力于“上质效”,积极应对消费升级趋势,提升产品质量。随着国民收入迈入“中上等国家”收入门槛,国

内主流消费群体正由中低端消费逐步向中高端消费转变,各类经济主体应精准把握这一趋势,加快提升产品科技含量和品牌竞争力,努力实现产业智慧化、智慧产业化、跨界融合化和品牌高端化,全面提升供给体系的质量与效率。另一方面,应着力于“保基本”,加强对消费领域违法行为的打击力度,深度完善社会保障体系,通过基本公共服务的均等化供给,关注弱势群体消费需求,保障提升全体居民的基本消费需求及购买力。

(三)深化创新驱动,全力打造新旧动能转换的源动力生态系统

1. 加快培育“四新”经济体系

无论是产业价值低还是产能过剩,其实质均是创新能力薄弱的表征。在供给侧结构性改革导向下,新旧动能转换的关键在于创新,通过深入实施创新驱动发展战略,加快培育“四新”经济,打造引领经济发展的新引擎,为经济发展注入新动能,释放创新的乘数效应,实现经济提质增效。应以创新驱动为抓手,认真谋划、系统部署、加快培育“四新”经济,以“四新”促“四化”,并考虑将“四新”经济纳入政府考核体系。强化企业的创新主体地位,着力培育壮大创新型企业,特别是在优势产业领域培育一批全球并跑型、领跑型的龙头骨干企业。在高端创新人才引进与发展、创新资金使用、知识产权保护等方面,聚焦资源与政策,营造良好的创新创业环境。重视科技成果的转化与应用,建立科技成果转化的市场导向机制,推动科技成果转化体制机制创新。深入实施标准化战略,以标准作为提升质量的有效标尺,以质量作为品牌发展的重要支撑,在标准、质量、品牌“三位一体”的融合发展中实现品牌高端化。

2. 筑实创新公共服务平台体系

在具体的施力指向上,政府应改变过度介入科技创新的传统模式,将对特定市场、特定技术甚至特定企业的散点支持,转向对以公共创新平台构建为重心的面状支持。以创新驱动为导向,以大企业创新平台、行业创新平台、园区创新平台和区域创新平台建设为主要抓手,重点打造平等开放、分类共享的基础性、共性、关键性公共创新平台服务体系,提高

各级创新综合服务能力,在确保国家利益和商业秘密的前提下,使之作为纯公共产品或准公共产品为所有创新创业者所享所用,降低市场创新的交易成本,并为高端、前沿性市场创新铺路搭桥。同时,应大力支持科技服务型骨干企业发展,搭建科技服务协作网络,建立科技知识服务平台体系,打造一批科技服务业集聚区,提升中高端科技服务能力。

(四)深化推进改革破题,精准确立新旧动能转换的现代规则体系

1. 以有效市场为基础,确立约束政府“攫取之手”的限权规则体系

一是深化推进简政放权,切实“还权”于市场。长期以来,受以权力等级制为核心的计划经济体制的深刻影响,我国经济运行中的不当行政干预大量存在,使得本应由市场有效配置资源的领域和环节,存在大量行政审批和权力干预,从而诱致诸多效率扭曲。近年来,在市场化改革导向下,我国简政放权陆续推进,对于减少行政扭曲和越位干预起到积极效应。但由于市场化改革进程是由政府主导的,具有公权力“刀刃向内”的自我革命色彩,使得即便是在已经形成改革共识并已推行改革方案的情况下,囿于部门“自由裁量权”的实质存在,实践中仍然存在阻碍市场配置资源作用发挥的“玻璃门”“弹簧门”“旋转门”现象。应立足激发市场活力,深度推进落实简政放权,针对权力下放不对路、不配套、不彻底等突出问题,应量化细化指标,精准协同放权,下大力整治边减边增、明减实不减、有减有不减、擅自扩大行政裁量权等实践乱象,实行信息常态化公开和“一枚公章管审批”,保障政府权力彻底、充分、有效下放,力求以政府权力的“减法”换取市场活力的“乘法”。

二是深化推进结构性减税降负,有效降减新旧动能转换成本。长期以来,在“非付收满付制”财政管理模式与财政收入政绩观的考核体系下,我国以企业为主体的纳税人负担过重,在刚性增长的流转税负担之外,尚负担名目繁多、形式多样的繁杂非税负担,对于中小企业而言,尚面临沉重的融资成本负担,使得市场财富的较大份额被政府与金融系统汲取,并通过“挤出效应”抑制市场活力。应下决心强化国有资本经营收益上缴公共预算力度,下大力深

度清理行政事业性收费、政府性基金负担,在拓宽征缴面的基础上,下调社会保险费负担尤其是养老保险费率,督促全面落实各项优惠政策,降低政策受益成本,切实降减企业税费成本;通过财政贴息、担保、风险补偿和政府采购等政策,发挥财政资金引导作用,将资金流切实引向中小企业,降低企业发展融资成本;用活用好虚拟经济杠杆作用,推动科技、金融、产业紧密融合,扭转金融“脱实向虚”状况,进一步推动区域性股权市场发展,加快发展民营银行及普惠金融和多业态小微金融组织,引导与规范民间资本进入金融服务领域,构建支持实体经济发展的多层次融资体系。

2. 以市场失灵为指向,确立规范政府“扶助之手”的授权规则体系

一是强化公正、审慎监管,防范破解市场风险。当前及今后一段时期,在错综复杂的国内外经济形势下,经济下行压力加大,市场主体竞争激烈度强化,各类不正当竞争、恶性竞争及非法经营等潜在市场风险积聚。应以法治、公正、审慎监管为基本原则,以破解市场失灵与防范市场风险为施力指向,通过明晰监管职能和强化监管责任,为各类市场主体提供公平竞争的市场环境,针对部门职责交叉重叠和职责“真空”等问题,实行职责精细化、岗位化管理,推进综合行政执法,提升事中跟踪与事后监管水平。针对新技术、新产业、新业态、新模式,应以激励创新和宽容失败为治理理念,采用更加柔性、灵活的监管方式,创新市场监管模式,探索符合新经济发展规律和特点的审慎监管方式,构建由政府、市场、行业、社会中介组织等多方共治的监管格局,全力提升市场监管的针对性、可操作性及实效性。

二是优化公共服务,激发市场活力。优质、高效的公共服务是市场经济健康发展的“润滑剂”。应以法治、高效、便捷、优质为基本原则,深化推进政府职

能转变,借助大数据平台,创新公共服务供给方式,更好服务各类市场主体创新创业。深入推进“互联网+政务服务”改革试点,加快实现各级政务服务网络一体化、号码统一化与服务标准化;深化推进商事制度改革,大力推行“多证合一、一照一码”“先证后照”以及企业登记全程电子化,有效降低创新创业制度成本;以企业需求为导向,建立政府与民营企业、商会协会的制度化、常态化交互机制,架设公共服务需求表达与回应的直接通道,提升民营经济公共服务的针对性与实效性。以法治、诚信建设为品牌导向,严厉惩治与系统防范“政商交媾”,建立健全全国公共信用信息系统,完善守信激励的正向引导机制与失信惩戒的负向约束机制,形塑务实诚信的“双创”环境与公平正义的法治环境。

注释:

①张蕴藻:《公平竞争审查视野下中国政府规制治理体系的构建》,《理论学刊》,2017年第5期。

②张述存:《论深入实施创新驱动发展战略的“三引擎”》,《经济体制改革》,2016年第1期。

③中国人民大学宏观经济分析与预测课题组:《全球技术进步放缓下中国经济新动能的构建》,《经济理论与经济管理》,2016年第12期。

④来佳飞等:《浙江经济增长动力结构和机制转换研究》,《浙江社会科学》,2016年第4期。

⑤李宝会,储东涛:《从供需两侧培育和激发江苏经济发展新动能》,《唯实》,2016年第4期。

⑥王小广:《新旧动能转换:挑战与应对》,《人民论坛》,2015年第35期。

⑦庞凤喜,张念明:《供给侧结构性改革导向下我国企业税负优化及操作路径研究》,《经济与管理评论》,2017年第1期。

⑧王波,杨林:《共享发展理念下医疗卫生资源有效供给:基于城乡比较》,《东岳论丛》,2017年第9期。