

促进经济转型升级、行稳致远

——解读《政府工作报告》的一个视角

（徐洪才，发表在《中国发展观察》2015年第7期）

李克强总理在十二届全国人大三次会议《政府工作报告》中，专门阐释了如何协调经济稳定增长和结构优化的关系。他指出，稳增长和调结构是相辅相成的。既要全力保持经济在合理区间运行，又要积极促进经济转型升级、行稳致远。目前，我国经济面临很大的下行压力，需要妥善处理“稳增长”和“调结构”的关系。从短期看，稳增长似乎是燃眉之急；但从长期看，则要通过结构优化为经济可持续发展提供强有力的保证。为此，李克强总理重点提出七个方面的对策。

一是加快培育消费增长点。近年来，消费对经济增长的贡献开始超过投资。在经济逐渐进入新常态的情况下，个性化、多样化、品质化的消费正在成为新的经济增长点。李克强总理提出，在控制“三公”消费的同时，要鼓励大众消费，促进养老家政健康消费，壮大信息消费，提升旅游休闲消费，推动绿色消费，稳定住房消费，扩大教育文化体育消费。但是，优化结构和促进消费都离不开投资，因此要发挥新增固定资产投资在优化结构和引领新兴消费中的积极作用。例如，通过新增固定资产投资，全面推进“三网”融合，加快建设光纤网络，大幅提升宽带网络速率，发展物流快递，以互联网为载体，促进线上线下互动的新兴消费等等，即实现投资引导消费。与此同时，还要加强制度建设，保护消费者合法权益，以充分发掘亿万群众的消费潜力，使其成为拉动经济增长的强劲动力。

二是增加公共产品有效投资。在驱动经济增长三驾马车”当中，提升消费不可能立竿见影，而扩大出口也面临企业成本上升和外部需求疲弱的双重压力，因此，稳增长的关键仍然是稳投资。目前我国制造业已出现较严重的产能过剩，部分城市房地产投资也出现饱和，相比之下，公共产品投资仍然不足。但是，公共产品投资一般具有“资金规模大”“投资周期长”“投资回报低”和“外部性”的特点，这就需要政府创新投融资模式，开展政府资本与社会资本合作（PPP）。李克强总理指出，今年中央预算内投资增加到4776亿元，但政府不唱“独角戏”，要更大激发民间投资活力，引导社会资本投向更多领域。棚改、铁路、水利等投资多箭齐发，重点向中西部地区倾斜，使巨大的内需得到更多释放。要确保完成“十二五”规划重点建设任务，及时启动实施一批新的重大工程项目。主要是棚户区

和危房改造、城市地下管网等民生项目，中西部铁路和公路、内河航道等重大交通项目，水利、高标准农田等农业项目，信息、电力、油气等重大网络项目，清洁能源及油气矿产资源保障项目，传统产业技术改造等项目，节能环保和生态建设项目等。在稳增长过程中，固定资产投资挑大梁，资金到位是关键。2015年是推广PPP模式的元年，政府应该转变职能，积极引导，充分调动社会资本积极性，稳定投资信心和收益预期。要建立补偿机制，保证PPP参与者都有甜头可尝。

三是加快推进农业现代化。作为一个发展中大国，实现农业现代化始终是不容回避的。今后一个时期，我国仍将处在加快推进工业化、信息化、城市化的历史进程中，转变农业发展方式、提高农业劳动生产率，对有效转移农村人口和增加广大农民收入具有重要现实意义。李克强总理指出，要加强农田水利基本建设，大力发展节水农业。加快新技术、新品种、新农机研发推广应用。综合治理农药兽药残留问题，全面提高农产品质量和食品安全水平。突出加强水和路的建设。要以垃圾、污水为重点，加强环境治理，建设美丽宜居乡村。经验表明，打破城市与乡村二元分割，促进生产要素在城乡之间双向有序流动，有助于加快推进农业现代化。因此，李克强总理进一步指出，推进农业现代化，改革是关键。要在稳定家庭经营的基础上，支持种养大户、家庭农牧场、农民合作社、产业化龙头企业等新型经营主体发展，培养新型职业农民，推进多种形式适度规模经营。做好土地确权登记颁证工作，审慎开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度、集体产权制度等改革试点，从而创造条件、让市场在推进农业现代化过程中发挥决定性作用。

四是加快推进新型城镇化。在新型城镇化过程中，必须坚持民生导向，特别是维护低收入群体利益，缩小贫富差距，因此要加大城镇棚户区 and 城乡危房改造力度。针对部分城市商品房出现过剩，李克强总理提出，住房保障要逐步实行实物保障与货币补贴并举，把部分存量房转为公租房和安置房，即“盘活存量”。针对各地房地产市场出现分化，要坚持分类指导，因地施策，落实地方政府主体责任，支持居民自住和改善性住房需求，促进房地产市场平稳健康发展。同时要用改革的办法解决城镇化难点问题。抓紧实施户籍制度改革，落实放宽户口迁移政策。对已在城镇就业和居住但尚未落户的外来人口，以居住证为载体提供相应基

本公共服务，取消居住证收费。建立财政转移支付与市民化挂钩机制，合理分担农民工市民化成本。建立规范多元可持续的城市建设投融资机制。坚持节约集约用地，稳妥建立城乡统一的建设用地市场，完善和拓展城乡建设用地增减挂钩试点。加强资金和政策支持，扩大新型城镇化综合试点。提升城镇规划建设水平。制定实施城市群规划，有序推进基础设施和基本公共服务同城化。发展智慧城市，保护和传承历史、地域文化。加强城市供水供气供电、公交和防洪防涝设施等建设。坚决治理污染、拥堵等城市病。

五是拓展区域发展新的空间。我国经济发展的“四大板块”和新提出的“三个支撑带”要形成战略组合。李克强总理指出，要在西部地区开工建设一批综合交通、能源、水利、生态、民生等重大项目，落实好全面振兴东北地区等老工业基地政策措施，加快中部地区综合交通枢纽和网络等建设，支持东部地区率先发展，加大对老少边穷地区支持力度，完善差别化的区域发展政策。把“一带一路”建设与区域开发开放结合起来，加强新亚欧大陆桥、陆海口岸支点建设。推进京津冀协同发展，在交通一体化、生态环保、产业升级转移等方面率先取得实质性突破。推进长江经济带建设，有序开工黄金水道治理、沿江码头口岸等重大项目，构筑综合立体大通道，建设产业转移示范区，引导产业由东向西梯度转移。加强中西部重点开发区建设，深化泛珠等区域合作。此外，我国是海洋大国，要编制实施海洋战略规划，发展海洋经济，保护海洋生态环境，提高海洋科技水平，加强海洋综合管理，坚决维护国家海洋权益，妥善处理海上纠纷，积极拓展双边和多边海洋合作，向海洋强国的目标迈进。

六是推动产业结构迈向中高端水平。就第二产业而言，重点是实施“中国制造 2025”战略，坚持创新驱动、智能转型、强化基础、绿色发展，加快从制造大国转向制造强国。采取财政贴息、加速折旧等措施，推动传统产业技术改造。坚持有保有压，化解过剩产能，支持企业兼并重组，在市场竞争中优胜劣汰。促进工业化和信息化深度融合，开发利用网络化、数字化、智能化等技术，着力在一些关键领域抢占先机、取得突破。最近几年，生产要素价格上涨和节能环保标准提高，加之人民币汇率升值，制约了制造业发展，因此要加快制造业向全球价值链的中高端迈进，其中新兴产业和新兴业态是竞争高地。要实施高端装备、信息网络、集成电路、新能源、新材料、生物医药、航空发动机、燃气轮机等重大项

目，把一批新兴产业培育成主导产业。与此同时，制定“互联网+”行动计划，重点是利用互联网改造传统产业。过去在第三产业，包括物流服务、电子商务和金融服务，互联网都有广泛应用，下一步要推动移动互联网、云计算、大数据、物联网等与现代制造业结合，促进电子商务、工业互联网和互联网金融健康发展，引导互联网企业拓展国际市场。国家已设立 400 亿元新兴产业创业投资引导基金，要整合筹措更多资金，为产业创新加油助力。就第三产业来讲，要深化服务业改革开放，落实财税、土地、价格等支持政策以及带薪休假等制度，大力发展旅游、健康、养老、创意设计等生活和生产服务业。深化流通体制改革，加强大型农产品批发、仓储和冷链等现代物流设施建设，努力大幅降低流通成本。

七是以体制创新推动科技创新。我国经济进入新常态，经济增长动力正由要素投入转向创新驱动，创新创造的关键在人。核心问题是要提升企业自主创新能力，以企业为主体，发挥好高校、政府的协调作用，建立合作研发平台，鼓励技术创新。同时，引进国际先进技术和管理经验，对传统制造业进行改造，在学习和模仿过程中，探寻新的发展机会。李克强总理指出，要加快科技成果使用处置和收益管理改革，扩大股权和分红激励政策实施范围，完善科技成果转化、职务发明法律制度，使创新人才分享成果收益。制定促进科研人员流动政策，改革科技评价、职称评定和国家奖励制度，推进科研院所分类改革。引进国外高质量人才和智力。深入实施知识产权战略行动计划，坚决打击侵权行为，切实保护发明创造，让创新之树枝繁叶茂。企业是技术创新主体。要落实和完善企业研发费用加计扣除、高新技术企业扶持等普惠性政策，鼓励企业增加创新投入。支持企业更多参与重大科技项目实施、科研平台建设，推进企业主导的产学研协同创新。大力发展众创空间，增设国家自主创新示范区，办好国家高新区，发挥集聚创新要素的领头羊作用。中小微企业大有可为，要扶上马、送一程。提高创新效率重在优化科技资源配置。要改革中央财政科技计划管理方式，建立公开统一的国家科技管理平台。政府重点支持基础研究、前沿技术和重大关键共性技术研究，鼓励原始创新，加快实施国家科技重大项目，向社会全面开放重大科研基础设施和大型科研仪器。

（作者：中国国际经济交流中心经济研究部部长，博士，研究员）