

# 抓住新旧动能转换这个“牛鼻子”

□ 胡金焱



2017年4月,李克强总理视察山东时提出,山东要贯彻落实新发展理念,加快推动新旧动能转换,积极探索解决重点民生问题的改革经验,为巩固全国经济稳中向好势头提供重要支撑。山东是传统产业大省,产业结构与全国的经济特征总体一致,能否做好“新旧动能转换”这篇文章,不仅关系到全省经济社会长期健康发展的大局,也对全国经济转型升级具有重要意义。

## 新旧动能转换面临诸多挑战

当前,山东省推进新旧动能转换的基础扎实,以新技术、新产业、新业态、新模式为代表的新动能保持了较好的增长势头,实有市场主体数量居各省市第二位,供给侧结构性改革取得了积极进展和成效。但也应清醒地认识到,山东省新旧动能转换过程中仍然面临不少问题和挑战。

传统产业占比偏高,服务业发展滞后。从产业结构看,2016年山东省服务业占比为47.3%,实现了从“二三一”到“三二一”的历史性转变,但仍比全国平均水平低4.3个百分点。从工业结构看,传统产业和重工业占比过高,传统工业占全部工业的70%、重工业占全部工业的70%。以汽车、通用设备、专用设备为代表的新工业尽管保持了较快增长,但占比依然较低,增加值占全部规模以上工业企业增加值的比重不到30%。从产品结构看,山东省产业、产品很多处于价值链中低端,最终产品、名牌产品、高端产品占比较低,市场竞争力整体不强。

技术创新动能不足,企业研发投入偏少。2015年,山东省规模以上企业研发经费投入占主营业务收入的比重为0.89%,仅达全国平均水平。2016年,全省发明专利授权量为19404件,仅列全国第六位,与发达省市差距进一步拉大,仅为江苏、北京、广东专利授权量的47.4%、47.8%和50.2%。技术创新人才不足,全省规模以上工业企业研发人员户均不足10人,位居全国中游水平。此外,山东省人工智能等高科技领域发展较慢。据乌镇智库公布的全国人工智能企业数、专利申请数、融资数排名显示,山东省人工智能企业数和融资额分别排名第10位和第8位,专利申请数排在10位以后,折射出山东省在人工智能技术领域处在相对落后的水平。

资源约束问题突出,环境污染较为严重。当前山东省大气、水、土壤等污染问题比较突出,钢铁、水泥、玻璃、有色金属、化工等大气污染重点行业排放较高,水资源利用和保护、建设用地总量等环境约束明显增强。2016年,山东全省细颗粒物(PM2.5)和可吸入颗粒物(PM10)平均浓度分别为66微克/立方米和120微克/立方米,均大幅超过全国平均水平,二氧化硫、二氧化氮等排放量居全国前列,山东优良天数比例不到60%。伴随着环境保护和生态建设标准更加严格,对全省新旧动能转换中做好环境保护工作提出了更高的要求。

缺乏与新动能相匹配的金融服务体系。从山东金融服务体系看,融资方式以传统间接融资为主,直接融资发展相对滞后。2016年山东省本外币贷款增量占社会融资规模的68.8%,同比提高了1.8个百分点,而直接融资占社会融资规模的24%,同比回落2.1个百分点。当前,与新动能相关的信息技术、生物、高端装备、新材料、现代海洋、绿色低碳、智能制造等领域的高技术产业和战略性新兴产业,既面临着反复试错中的技

支持山东经济加快转型升级步伐,改变单纯依靠需求侧刺激发展经济的传统模式,关键是要抓住新旧动能转换这个“牛鼻子”。在市场和政府的双重驱动下,推动经济发展动力有序经历一个优胜劣汰、吐故纳新的过程,在高效集约的供给体系中形成新的动力系统,助推山东不断打造新的比较优势。

术风险,也面临着市场需求和风险等问题,盈利前景难以准确量化,导致以银行为代表的传统金融机构难以有效支持新动能的培育和发展。而以风险投资为主的直接融资体系,如天使投资、风险资本、股权基金、私募等风险投资发展缓慢,又难以满足新动能相关产业资金的需求。金融风险防范压力较大。牢牢守住不发生系统性金融风险的底线是推动新旧动能转换发展的重要前提。目前,山东省金融风险总体可控,但不良资产风险、流动性风险、债务违约风险等潜在风险隐患不容忽视。2016年末,山东省银行业金融机构不良贷款率为2.14%,同比上升了0.08个百分点。国有银行不良贷款均居其系统内前列,导致金融机构信贷投放更加审慎。尤其值得关注的是,目前山东省担保圈贷款风险逐步显现,并出现了风险“沿链”“沿圈”“沿网”向上下游企业和行业传染的问题,成为冲击区域金融生态环境,影响实体经济正常运转的重要因素。

## 把“发展得好”作为首要目标

目前,山东经济已经由追求GDP速度的粗放阶段迈进追求GDP质量的集约阶段,“发展得好”已经替代“发展得快”成为经济社会发展的首要目标。支持山东经济加快转型升级步伐,改变单纯依靠需求侧刺激发展经济的传统模式,关键是要抓住新旧动能转换这个“牛鼻子”。在市场和政府的双重驱动下,推动经济发展动力有序经历一个优胜劣汰、吐故纳新的过程,在高效集约的供给体系中形成新的动力系统,助推山东不断打造新的比较优势。

统筹推进传统产业升级,实施创新驱动和“互联网+”战略,打造智能化和信息化的现代产业。以延长产业链、增加价值链为目标,大力推动产业升级,赋予传统产业“新生命”。在农业方面,以一二三产融合发展为抓手,大力推进“新六产”,参照国际发达国家的食品标准健全农产品质量管理体系,增加绿色优质农产品供给,引导农业生产标准化和品牌创建,实现山东由“农业大省”向“农业强省”的转变。在工业方面,结合山东省钢铁、煤炭、纺织服装、轮胎、家电、高端装备、地炼等方面的行业特征,按照“一行一策”“一企一策”的转型思路,强化环保和资源约束,与互联网+、智能制造实现有机的跨界融合,着力在关键核心技术和高端装备生产上取得新突破,提高核心竞争力。在服务业领域,结合《山东省推进服务业转型升级行动计划(2016-2020年)》,既大力推进现代物流、软件信息、共享经济、商贸零售、科技服务等生产性服务业的发展,为实体经济生产提供完善的配套服务;也积极推动家政服务、养老服务、医疗卫生、教育培训等生活性服务业的转型升级,满足居民对高质量生活服务的需要。

积极培育战略性新兴产业,壮大经济发展新动能。近期,四川、辽宁等省份均与工信部签订了战略合作协议,为培育新兴产业提供了良好的政策基础,建议山东省加强与工信部的沟通,进一步深化战略合作关系,积极争取相关改革和试点配套政策。通过发展“大众创业、万众创新”,实施创新驱动战略,以轻工、机器人、装备制造和电子信息、绿色食品、节能环保、医药、新材料等产业为突破口,创新生产方式,提

高产品技术含量,打造新的商业模式,引导各类资源和要素流入新兴产业。此外,应积极培养和储备引领未来高端产业发展的人才,推动省内高校设立以人工智能、智能制造、机器人、云计算及传统产业升级改造为代表的“新工科”,在全社会营造创业创新的浓厚氛围,为不断加速的技术更新和产业迭代提供智力支持。

积极推进金融创新,助力新旧动能转换。在有效防范金融风险的前提下,积极推动传统金融机构改变经营模式,改进担保方式,创新与新动能相适应的金融服务和金融产品,设立普惠金融专营部门和科技支行,探索利用产业链信息、动产、商业品牌、知识产权等资源解决传统产业融资难题。同时,大力发展直接融资,优化融资结构,尤其是发展股票、天使资金、风险资本等融资方式,满足高技术产业和战略性新兴产业的融资需求。在加强股权交易中心建设方面,应当在有效防控风险的前提下,鼓励股权交易中心在产品设计、做大市场规模,拓宽企业融资渠道,聚集信息资源,加快企业培育孵化等方面完善相关服务体系,畅通区域股权交易中心与主板市场、创业板市场、新三板市场之间的转层、转板机制,促进中小企业股权融资市场层次化、系统化。

强化风险防范和处置,为新旧动能转换营造稳定健康的发展环境。在防范和处置金融风险方面,应在全省构建以“缓释企业流动性风险”和“加快处置银行不良资产”为双核心,政府主导、司法保障,有关部门和银企双方共同参与的金融风险防范和处置工作机制,保护好银企双方的合法利益,避免银企双方因为“互不信任、互相猜疑”而陷入资金往来的负循环中。同时,在全省妥善处置几个有代表性的风险事件,积极有借鉴意义的经验,打造风险防范和处置的“山东模式”。在防范和处置企业债务风险方面,应加快市场化债转股的步伐,组织各有关部门集中清理各种基金类的变相“税费”,减轻企业财务负担,逐步降低企业杠杆率。同时,组织重点企业制订债务风险应急预案并报行业主管部门备案,有效应对企业因债务风险引发的破产、职工安置等连锁问题。同时,对涉及金融风险方面的错误言论要理直气壮予以回击,稳定社会预期,营造良好舆论环境。

## 济、青、烟要起到“领头雁”作用

山东打好新旧动能转换攻坚战,既需要以重大项目为支撑全面谋划和推进各项工作,又需要立足各地市实际,组织条件优越,综合实力较强的城市,勇担新旧动能转换“领头雁”责任,形成在全省可复制推广的经验和模式,以点带面,为全省推进新旧动能转换这项重大工程提供“加速度”。从目前情况看,济南、青岛、烟台三市具有先天优势。第一,政治责任“重”。济南和青岛是省内两个副省级城市,是全省经济社会发展的两个“支点”,在新旧动能转换攻坚战中,理应承担与其行政构架相当的政治责任。第二,经济实力“强”。2016年,青岛、烟台、济南的GDP总量居全省前三位,合计占全省的35%,也是全省多数产业龙头企业的聚集地,推进新旧动能转换的经济基础较强。同时,在“三去一降一补”、精准扶贫等改革中,均处于全省领先地位,切换经济发展动能的“包袱”较轻。第三,

三次产业“齐”。济南、青岛、烟台的产业基础雄厚,三次产业的“链-网”结构完整,没有明显的产业短板,特别是在打造新动能的部分领域已经有前期积累,支撑新旧动能转换的产业基础扎实。第四,综合资源“多”。济南、青岛、烟台三市是支撑山东区域发展战略和争取国家先行先试政策的核心城市,汇集了大量的政治、经济、教育、金融、科技等资源,是山东调动综合资源的排头兵,能够为推进新旧动能转换提供系统性动力。因此,应在全省上下齐用力的整体布局下,突出济南、青岛、烟台重要定位,明确三市的重点突破口和发力点,助推三市在创新模式、改革攻坚、啃硬骨头等方面有所突破。

济南市应在“金融+新动能”方面打开局面。济南市应把推进区域性产业金融中心建设置于全省新旧动能转换的大局当中,重点支持形成新动能的几个关键领域。在市区内,应把突破重点放在信息技术、制造业升级、现代服务业三个方面。依托浪潮集团等科技龙头企业的技术优势,做大做强信息技术、人工智能、大数据等产业,推动高新技术产业成为新的经济增长点;依托济南机床二厂的优势产能,扩大高端装备制造业及其上下游产业规模,攻克制造业转型升级这个难关;依托省会城市聚集综合社会资源的优势,提升养老、医疗、教育、健康、文化等领域的有效供给。在周边县(市)区,应围绕农业供给侧结构性改革和发展绿色经济两个主题做文章。在农业生产基础较好的地区,应通过发展农村电商、智慧农业等延长农产品生产、加工、销售的产业链条,提高农业附加值;在自然条件较好的地区,应通过生态旅游、美丽乡村等在“绿色经济”中发现经济新动能。

青岛市应把金融业、蓝色产业和智慧城市建设作为新旧动能转换的重点领域。在发展金融业方面,应继续依托财富管理金融综合改革试验区的有利平台,在财富管理、工具和产品升级等方面加快创新步伐,大力发展蓝色金融、绿色金融、高端金融、普惠金融和外向金融,加速金融业向高端升级。在发展蓝色产业方面,应在高端技术、高端产业、高端产品为主体的蓝色产业体系下,利用青岛市“蓝色园区”和港口集群的资源聚集转化能力,进一步提升市内5大传统海洋产业和4大新兴海洋产业在全球蓝色经济价值链中的地位。在发展智慧城市方面,应发挥海尔、海信等龙头企业和计划内131个智慧城市重点项目的带动作用,在智慧城市建设方面走在全国最前面,并以“实效”打造几个具有全国影响力的智慧城市建设“标杆”。同时,尽快从高校、孵化基地等高端创新资源的“引进”阶段迈进“吸收及转化”阶段,推动青岛市创新载体建设成果与智慧城市项目、重点企业之间产生良性互动。

烟台市应把突破重点放在产能升级和外贸升级两个方面。在产能升级方面,应进一步发挥烟台万华、南山铝业等龙头企业的技术优势,抓住国家级高端石化基地建设的契机,提高化工、铝合金、船舶、炼油等行业产品的国际竞争力,在过剩产能向先进产能升级方面有所作为,为全省“去产能”打开一条新道路。在外贸升级方面,应在国家推进“一带一路”倡议和中韩自贸区建设的框架下,充分发挥区位优势,将市内各级示范区、试验区、科技园、产业园等建设与全省外贸转型升级紧密结合,重点突破海洋工程设备出口、跨境电子商务、服务贸易出口、新能源开发利用等关键领域,促进山东形成新的出口优势和贸易增长点。

(作者系山东大学副校长、山东省新型智库“山东区域金融改革与发展研究中心”主任。参与本文研究的有中国人民银行济南分行孙健、郭峰)



# PPP模式如何趟过“深水区”

□ 周正祥

PPP模式作为体制机制变革的一种方式,目前已进入了“深水区”,在实际应用中暴露的许多问题都亟待解决。

PPP模式作为体制机制变革的一种方式,重塑了政府、市场和公众的多元关系。近些年,PPP模式的多形式已在我国各地得到广泛应用,取得了积极成效。然而,正如5月18日财政部金融司司长孙晓霞指出的,PPP模式发展已经进入深水区,需要不断整合各方资源,进一步深化理念,完善政策并创新实践。随着项目投入运营以及特许经营结束日期的临近,我国在推广PPP模式中产生的许多问题已逐渐暴露出来,主要有以下几个方面:

缺乏PPP模式应用的法律体系。PPP项目的运作需要清晰、完善的法律和法规制度予以保证,需要在项目设计、融资、运营、管理和维护等各个阶段对政府部门和企业各自需承担的责任、义务和风险进行明确界定,保护合作双方的利益。目前,我国PPP项目的管理仍参照《特许经营法》、《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国招标投标法》,但这些法律没有全面地涉及PPP项目建设中可能发生的各种问

题。缺乏风险共担机制。PPP项目能否成功运作的关键因素是风险的预测、管理和合理的风险分担机制。每一个PPP项目都面临一系列系统性风险及临时性风险,但由于我国特殊的国情使得PPP项目的风险更加复杂和不确定。如政策法规及法律的频繁调整 and 变动,经济结构的调整等因素使得企业预测PPP项目的风险更加困难。由于PPP模式在中国的应用尚未成熟,仍有诸多不足之处,特别是风险预测与管理方面,对风险缺乏事前充分的认识、论证以及风险管理经验的缺乏和合同中的责任不清等,很容易使PPP项目陷入困境。

PPP项目价格形成机制不合理。公用事业及其基础设施和服务由于具有非排他性、正外部性、非竞争性及自然垄断等特点,只靠市场无法形成合理的价格,必须由市场和政府共同决定。成本定价法和投资回报率法是两种传统的定价法,存在很大的局限,成本利润率和投资回报率的标准难以确定、信息不对称,风险分担不公平以及价格构成中政府收费和税费混淆,使得政府监管不便,更为涨价创造条件。

专业化机构和专业人才缺乏。PPP模式的运作是采用项目特许经营权方式来进行项目融资,它需要复杂的法律、财务和金融等方面的知识。由于PPP模式在中国应用比较晚,许多政府和企业对PPP模式认识不足,更谈不上有专业的机构和专业人才来促使PPP项目的有效运行,在许多PPP项目建设中明显感觉到经验不足和相关知识的匮乏。

推广应用PPP模式是我国体制机制创新的重要举措,必须科学、合理地发挥其正面作用,实现其独特的制度优势。克服上述的各种困难和挑战,须围绕如下几点展开工作:

完善具体可操作的PPP投融资管理法律法规。PPP模式是一种合同式的项目投融资和管理方式,它的有效运作需要一套完善的法律条文和政策作为依据,以确保项目参与各方的谈判有条不紊。PPP投融资管理法律,应在保障政府权力的同时增加投资方资金投入的信心,并降低PPP项目的风险和成本。因此,PPP项目管理条例的颁布非常必要。PPP项目管理条例基本框架应包括PPP模式的适用范围、设立程序、招投标和评标程序、特许经营协议、风险分担、权利与义务、监督与管理以及争议解决方式和适用法律等,最关键的在于具体操作方面应明确规范。

加强识别PPP项目融资风险,制定风险分担机制。根据国内外BOT、BOO等项目建设经验,结合PPP模式的特征,对PPP模式运行过程中可能面临的风险进行总结,并深入分析风险产生的原因,制订PPP模式的风险对照表,为政府和社会资本在进行PPP项目时提供参考,强化风险识别能力。根据承担风险的能力分配风险,政府对于政策变化的把握和掌控能力强,应承担政策风险;社会资本具有较强的经营管理能力,应承担运营风险;而对于不可控力的风险,则应根据风险发生的实际情况由政府和社会资本共同承担。

创建科学的价格形成和财政补贴机制。在制定价格时,各级政府和有关部门应通过建立定期审价制度等方式,加强成本监控,健全公共服务价格调整机制,完善价格决策听证制度。既形成社会资本长期稳定的投资回报预期,又坚决维护公共利益。对社会效益较好,但经济效益较差、难以维持成本支出的项目,在综合考虑产品或服务价格、建造成本、运营管理费用、财政中长期承受能力等因素的基础上,合理提供财政补贴,并探索建立动态补贴机制,以保证财政支出的稳定。

加快培养PPP项目投融资专业人才。应采取PPP相关专业知识的培训、实际案例考察等手段培养政府所需要的PPP官员及人才。同时制定规范化、标准化的PPP操作流程并对项目的运作提供技术指导和相关政策支持和建立专业化的中介机构。一方面可以派遣优秀人才去国外学习先进理论和成功经验,提高我国PPP模式的研究和发展水平;另一方面,要积极加强教育和培养,提高我国本土人才的数量和质量。

(作者系长沙理工大学交通研究所所长)

# 南方考察,我学到了什么

□ 王树华

南方地区干部群众的思想解放、观念超前,首先体现在敢上:群众敢于冒险,倾其所有办一个企业,失败了重新再来;干部敢于担当,倾其毕生精力干一项事业,只为成功想办法,不为失败找理由,不达目的不罢休。这是非常值得我们学习的地方。

改革开放以来,我们到南方特别是珠三角、长三角等先进地区考察学习已成常态,几乎年年组织,如遇国家重大政策调整或重要转折时期,有时甚至一年多次。然而,近来又一次随团赴广东佛山、东莞、浙江杭州三市考察学习,却让我有了更多的思考。

传统与现代。这次考察,给我印象最深的是,南方先进地区的传统产业不传统。核心就是充分运用大数据和现代信息手段,把传统制造变成现代智造,进而迈上智慧服务,实现真正意义上的转型升级。家具和服装应该是典型的传统产业,然而佛山的维尚家具和东莞的搜于特服装,却是另一番景象,让人大开眼界。维尚家具是2006年创建的,依靠数字信息发展,去年规模达到40亿元,服务了600万用户,成为传统家具行业向现代家居服务业转型升级的典范企业。他们的做法,说起来很简单,就是把传统做家具变成整体做家居,运用大数据、互联网为用户提供个性化设计,生产、安装一体化服务。企业拿出30%的力量深入消费者家中进行空间测量,详细了解消费者需求和愿望,通过互联网即时传送给设计和虚拟智造团队;占企业总数近50%的技术人员运用大数据等手



是这样。这次我们到南方几个城市考察学习,普遍感觉到他们在这方面不仅传承得好,而且有了创新和发展。一是该说的说到位,不该说的一句不说。我们接触的干部,对于贯彻党的路线方针政策,对于介绍自身优势,对于宣传企业和产品,张口即来,滔滔不绝,听起来让人振奋,让人鼓舞。二是以干成事为标准。所到之处,无论是机关干部还是企业家,所思所想所干都是如何把事干成干好,没有人去考虑个人得失,更没有人去纠缠一些细枝末节,而是就事论事,共同营造了干事创业的良好氛围。三是支持企业做,鼓励企业说,交给市场办。一切按照市场化思路做事,许多政府不能办的事企业给办了,一些官员不能说的话企业代言了。他们给起了个名字,叫市场化运营、企业化运作,一些看似不可能的难题都迎刃而解了。

天幸与人事。所谓天幸,就是各地的区位优势,地理环境,自然禀赋等,这些都不是人力能够改变的。像东莞北接广州、南连深圳,相距都仅有几十公里,始终处在改革开放前沿,得风气之先。杭州自古就有人间天堂之称,文化底蕴深厚,自然禀赋优越,经济社会繁荣发达。佛山位于广东中部,珠三角腹地,东依广州、南临港澳,肇始于晋,得名于唐,如今已成为改革开放的核心地带,“两广三地”重要城市。这些天然的优势我们确实没法比,不过我们也有许多独特优势是南方先进地区不可比拟的,像空间大,承载能力强,劳动力资源稳定等。问题的关键,是谁能利用和发挥好自身优势,抓住机遇,转型升级,加快发展。新一轮动能转换中,佛山和东莞充分发挥自身优势,率先把过剩产能转移出去了,率先把国外人才、技术、资金引进来了,率先把高