做好深化国企改革大文章

金 碚

专论

编者按 今年是全面深化改革的关键之年。国有企业改革是整个经济体制改革的中心环节，深化国有企业改革是经济体制改革的重点任务。现在，国有企业改革基本方向未变，但战略使命更重。当前和今后一个时期，要准确把握深化国有企业改革的正确方向和重大举措，着力做好深化国有企业改革这篇大文章。

20世纪80年代以来的经济体制改革，国有企业改革一直是中心环节。面对极大的困难和挑战，国有企业首当其冲，承载着各种压力，付出了很大代价，取得了不小的改革进展，显著增强了实力，调整了结构，增进了效益。国有企业的整体面貌今非昔比。当前，我们进入全面深化改革的新时期，国有企业改革发展正在步入新的征程。而新的改革将比以往30多年的改革更加艰难，意义更加深远。

全面深化改革面临的一个重大问题是公平与效率关系的调整，在此方面，国有企业责无旁贷。无论是在消除垄断、规范收入分配，还是在杜绝商业贿赂、消除腐败，或者在改变政企不分、防止不当利益输送等方面，国有企业都面对着不可回避的改革攻坚战。创造一个统一开放、竞争有序、商事规范的公平的市场经济体系，是全面深化改革的重要内容，也是国有企业改革的艰巨任务。为此，需要有壮士断腕的勇气。

（一）

从工业化创造和蓄积物质财富的历史使命来看，我国工业化还远未完成。这不仅表现为物质财富蓄积存量规模与发达工业国还有很大差距，更突出地表现为我国产业的总体综合素质仍然不高。研究表明：我国产业的主体部分仍处于国际竞争力较弱的水平。尤其是化工、材料、机械、电子、精密仪器、交通设备等决定产业技术整体素质的关键基础部门，国际竞争力不强。可以说，我国大多数行业还没有站上世界产业技术制高点。总体上看，我国产品的精致化、尖端化、可靠性、稳定性等技术性能同国际先进水平仍有较大差距。产能过剩实际上是产业技术基础不坚实，因而国际竞争力不强、市场渗透力不高的反映。

因此，在现阶段，我国最重要最迫切的战略任务之一仍然是继续发展现代产业体系，特别是强健工业筋骨，全面提升产业技术水平和结构档次。我国经济发展的历史和现实决定了，国有企业是发展现代产业体系的领头羊，因为目前我国许多产业的龙头企业都是国有企业。因此，增强国有企业自主创新能力，在各主要产业攀登技术制高点，是国有企业不可推卸的历史责任。

当前和今后一个时期，必须通过进一步深化改革，让国有企业更具市场活力、研发实力和创新动力，特别是在关键性的产业技术领域发力突破，为我国产业提升国际竞争力赢得决定性的战役。在一些国有企业占据很大份额的经济领域，例如金融、能源、电力、通信、交通等，更应加快国企改革步伐，以此推动整个行业增强市场活力和提升创新能力。

（二）

当前，世界地缘政治经济格局正在发生深刻变化，中国实施“一带一路”战略，将要在更加广阔和复杂的地缘空间中实现“互联互通”。毫无疑问，国有企业将承担重大职能和关键角色，特别是交通、能源、金融、通信、建筑等产业中的国有企业更是开路先锋。中国国有企业正在经受巨大挑战，其体制机制的有效性、战略决策的科学性、国际合作的亲和力、复杂环境的适应力以及抵御风险的应变力，都将面临严峻的考验。

这是显著不同于以往30多年的全方位开放形势。国有企业必须准备在极为复杂的地缘条件下，进行艰难的全球化空间开拓。这与以往大国所实施的全球战略根本不同。国有企业走出国门，深度进入异国他乡，国有金融机构参与甚至主导国际金融组织运作，必须进行更深入的体制改革和机制转变。这样的改革已经超越了以往30多年改革开放的意义，不只是体现计划经济向市场经济的转轨，而且必须适应高度复杂国际环境下的市场经济深度运作。这就需要进行更全面更深刻的体制改革和制度安排，不仅是国有企业自身的体制机制改革，而且要进行相关领域的全面改革。例如，跨国经营企业的公司治理结构、高管人员的人事制度、融资投资的决策程序、海外资产和权益的维护等，都涉及国有企业管理体制的深度改革。

如果说以往30多年的国企改革主要解决国有企业商业化和市场化问题，目标主要是适应国内市场经济发展；那么，进一步深化国有企业改革主要解决国有企业体制机制如何适应国家赋予的新使命的问题，目标不仅是适应国内的发展战略和国家治理，更要适应全球化市场和国家的地缘战略。从来就没有为改革而进行的改革，世界各国的国有企业改革都是为应对重大现实问题而进行的制度变革。因此，当党的十八届三中全会提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。这就意味着国有企业改革已被赋予了更深含义，将更具国家战略取向性，并且将继续担负起改革排头兵的历史重任。总之，国企改革基本方向未变，但战略使命更重。（作者系中国社会科学院学部委员）

有序推进战略性新兴产业空间布局

中国社会科学院数量经济与技术经济研究所 李金华

理论在线

战略性新兴产业经过多年的培育发展，在空间上已初显分布格局。比如，节能环保产业主要集中在东南沿海、华北地区等，新能源产业主要集中在东、中、西部条件适宜的大部分地区，等等。这种格局的形成一方面是由于地域的自然资源环境、经济发展水平、技术、人才等先天条件，另一方面则是由于大型国有企业或领军企业的战略决策和投资取向。哪些地区自然资源禀赋好，人才、技术、资金的优势显著，哪些地区战略性新兴产业的集聚程度就高；哪些地区大型国企的投资力度大，投入的生产要素多，哪些地区战略性新兴产业的资源就充分，战略性新兴产业的发展态势就好。

随着战略性新兴产业规模的不断扩大，中央、地方以及大型国有企业战略性新兴产业重大工程和专项的逐步实施，这种空间布局或相对稳态将被渐次打破。因此，必须跟踪这种布局的动态演化，关注布局过程所表现出来产业集聚特征，科学有序推进战略性新兴产业空间大布局。

第一，在政府主导下，统筹全国战略性新兴产业空间布局行动，避免重复建设和产业资源的过度集中。自《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》出台以来，各省区市为促进地域经济增长，纷纷依据国家规划，结合实际确定本地区的重点发展产业。然而，也出现了一些地方政府制定了一些过高目标，新兴产业规模过度扩张的情况。这种受规模经济及地域利益内在要求的驱动而组织的产业活动，必然引发不同层级、不同程度产业资源的集聚和集中。显然，快速的产业集聚和集聚区经济的快速增长，容易导致重复建设和过度竞争。当产业资源集聚超过合理限度时，规模效益就可能递减，生产效率就可能下降。国家产业发展和产业布局的一个重要目标是，充分保障国家的政治经济安全，充分保障地域经济协调、可持续地发展，充分保障企业的最大生产效率。现代产业发展的历史深刻表明，产业的空间布局过程总是先在某一地域集聚，而后再向其他地域扩展，初级阶段通常表现为集中发展的发展形态，高级阶段则表现出缩小地域间经济差距的整面发展形态。任何时候，生产效率和可持续协调发展都是产业布局所必须考虑的重大问题。在这一过程中，要发挥政府的规划引导、政策激励和组织协调作用，在全国一盘棋的思路下，宏观统筹战略性新兴产业的科学布局，保证产业布局的最大利益和最优结构。

第二，推进战略性新兴产业的适时转移，形成错层、错位的非均衡发展格局，避免产业同构。市场经济条件下，发达地区的一些企业一般会依据区域比较优势，通过跨区域直接投资，把部分产业的生产资源转移到其他区域，形成一个或多个产业由发达区域向发展中区域移动的状态。产业转移决定着企业的生产效率和经营效益，影响着地域经济结构和地域间经济关系的优化，具有重要的战略意义。我国战略性新兴产业现有布局，是我国目前区域经济发展格局下的必然选择，是经济规律和市场法则的自然体现。但是，产品的市场需求结构是变化的，区域经济发展状况也会发生变动，固化的产业结构和发展模式会在一定程度上阻滞经济发展。因而，必须在战略性新兴产业的布局过程中考虑未来的市场变化和经济格局变化，注意适度的产业转移，保持空间布局的科学性和有效性。

此外，还要规范大型国企的投资活动，鼓励民企参与竞争布局，避免战略性新兴产业潜在的产能过剩。要建立配套的约束政策，设置严格的市场准入门槛。特别是对新兴产业的生产基地或园区，要确定标准，稳步推进。要尊重市场规律，规避市场风险，警惕新兴产业项目在不同地区的重复建设，防止新兴产业生产资源的过度投入和浪费，有效避免战略性新兴产业领域潜在的产能过剩。

总之，产业级差、产业利益差、生产要素比较优势、市场竞争环境等是产业转移的一些基础条件或动力因素。推进战略性新兴产业的适时转移，需要政府通过激励和补贴形式，或者通过财政、金融、税收等政策引导，主导生产资源的有序移动。要在全国一盘棋的框架下，遵循效率优先的原则，做好产业投资的前期规划，加强产业发展的基础设施建设，谋划地区的重点突破领域；要立足企业核心优势，差异布局、错位发展；要通过资源互补、市场细分、目标定位，科学甄别和确定各地区的优先发展产业，有效避免产业同构，形成我国战略性新兴产业在空间上的科学大布局。

中国经济发展呈现新趋势

本报讯 由中国新供给经济学50人论坛主办的“《中国2049战略》课题成果发布会”日前举行。与会专家学者在会上表示，未来中国经济发展呈现5大趋势，应在全球视野下考虑国家中长期发展战略。

与会专家学者在介绍《中国2049战略》研究成果时强调，未来改变全球有六大驱动力。驱动力之一是全球经济、金融一体化。驱动力之二是全球互联网化，出现智力较高的机器人。驱动力之三是呈现全世界的经济、政治和军事力量竞争格局。驱动力之四是城市化进程加速但难以持续。驱动力之五是出现了革命性的生物、基因和材料新技术。驱动力之六是包括大气、气候、农业、工业出现巨大的转型。在这一过程中，中国经济发展则呈现五大趋势。趋势之一是以“一带一路”战略为抓手，成为全面开放型经济体。趋势之二是面临生产力革命和产业持续升级的考验，制造业在经济中占比明显下降，服务业、知识型产业占比上升。趋势之三是城镇化进程持续推进，城乡差别显著缩小，基本实现公共服务的均等化和城乡社保一体化。趋势之四是劳动力供给能力下降，人口红利褪色，老龄化趋势明显。趋势之五是人民币国际化进程加快。

与会专家指出，在这样的经济发展趋势下，改革的核心是提升效率，在这一过程中，要通过“一带一路”战略，向国际市场创造需求，激发国内创新供给。

（欧阳优）

理论动态

加快推动基础教育改革

本报讯 近日，国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所和中国发展出版社在国务院新闻办发布大厅共同举行“我国基础教育改革与发展的若干重大问题研究”课题结题研讨会。国务院发展研究中心副主任隆国强出席会议并致辞。来自国家发展和改革委、民政部、财政部、科技部等有关部委专家参与讨论。

隆国强在会上指出，基础教育是关系到民族素质与国家前途重大的问题。新中国成立以后，党中央高度重视发展基础教育，取得了巨大成绩，比如教育的普及率、劳动年龄人口平均受教育的年限都大大提升，使得国民素质大幅度提升。当前我国基础教育面临着新形势、新任务、新挑战，这对进一步提升基础教育的质量和水平，进一步改善基础教育的公平性等方面提出新的要求。我们建设创新型国家，实现中华民族的伟大复兴的宏伟目标，就要着眼于如何能够适应创新的需要培养创新型人才，而这需要从孩子抓起，从基础教育开始。

当前，激烈的市场竞争、国际竞争对劳动力素质提出了更高要求。在隆国强看来，这更高的要求包括两个层面：一个是劳动力技能高，另一个是劳动者的敬业精神和劳动态度好。因此，从国家发展的高度来看，我们的教育特别是基础教育，要更好地培养适应发展需要的创新型、吃苦耐劳的、具有良好技能的高素质劳动者。

（杨 澍）

学术经纬

新形势下对我国环境管理与改革的思考

国务院发展研究中心社会发展研究部 周宏春

在全面深化改革、实现中华民族伟大复兴“中国梦”的进程中，环境管理应与时俱进，调整思路以适应外部形势变化的需要，加快改革以打破制度藩篱，扭转环境保护与经济发展不协调、不可持续的状况，满足城乡居民日益高涨的环境诉求，促进人与自然和谐发展，迈向生态文明新时代。

环境保护面临的机遇和挑战

在“十三五”时期我国经济新常态的大逻辑下，增长速度、经济结构、增长方式和增长动力等均将发生深刻变化，对环境管理也将提出新的要求，机遇和挑战并存。只有抓住机遇，迎接挑战，才能迎来环境保护的新气象。

新形势下，环境保护面临一些新的机遇。一是环境保护得到党中央、国务院日益重视。党的十八大报告提出，全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局，促进现代化建设各方面相协调。天变蓝、水变清、地变绿，人居环境更美好，应成为我国发展质量和效益提高的重要标志。

二是环境法治日臻完善。党的十八届四中全会要求，实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好，必须更好发挥法治的引领和规范作用。新修订的《环境保护法》于2015年付诸实施，气、水、土壤污染防治思路日趋清晰，为全面改善环境质量奠定了基础。

三是污染物排放强度在下降。随着我国增长方式转变、产业结构调整和能源结构优化，特别是经济增长速度降低、重化工业增长对GDP的贡献下降，污染物排放强度在降低，有利于开创环境质量改善和污染防治的新局面。

四是多渠道融资局面可望形成。国家出台了鼓励社会资金进入战略性新兴产业的政策，政府和社会资金合作受到激励，大型国有企业携资金和高新技术进入环保产业，资本市场上环保企业比例增加，为环境管理和污染治理提供了资金保障。

五是公众诉求日益高涨，成为环境保护的动力。公众环境权益观增强、环境公平正义诉求与环境质量改善要求提升，要求政府加大生态环境保护投入，加大污染治理和监管力度，将成为生态环境保护的重要动力。

在看到成绩的同时，也要看到，当前我国的环境污染形势十分严峻，环境管理面临巨大压力。比如，污染欠账多，污染物排放总量居高不下；污染随着产业转移而转移；政策执行走样；行政管理体制尚不完善，等等。这些都在一定程度上制约了环境管理和环保产业的发展。

应当加大政策工具实施力度

经过多年的发展，我国环境保护政策、法规和标准已经形成体系。当前和今后一个时期，为破解环保难题，选择其中的一些，包括排污许可证制度、环境标准、责任终身追究制度以及能力建设等，加大实施力度，可以起到“事半功倍”的作用。

第一，以排污许可证的制定、实施和监督形成管理主线。排污许可证制度承载了环保法律、减排责任、技术规范等方面内容，应在原有工作的基础上细化深化，使之具有法规效力，加大推进力度。党的十八届三中全会提出，建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，独立进行环境监管和行政执法。当前和今后一个时期，要从污染物种类、控制指标、排放方式等方面，不断健全排污许可证；未取得排污许可证的排污者，不得排放污染物；并逐步建立全国范围内的统一公平、覆盖主要污染物的污染物排放许可证制度，为排污权交易市场的发展奠定基础、创造条件。此外，还要加大执行和监督力度，强化许可证制度的实施监督。各级环保管理者，也必须转变思路，调整角色定位，为企业解决清洁生产技术、降低污染物排放等问题。

第二，以环境保护标准为准绳形成倒逼机制。标准是可以落地的环保措施。国家应制定环境保护的一般通则或基准，以减轻单位产品的资源投入和污染物排放。在这一过程中，应加强标准研究使之符合国情，并加大标准实施力度。通过环境标准，促进产业结构优化升级，进而起到从源头改善环境质量的效果。具体做法有，对新增产业，以环境标准为门槛抓好企业和产业的准入；对存量产业，以环境标准为尺子，淘汰落后的产业、产能、技术和工艺，促进产业结构优化升级。

第三，实行赔偿制度和责任终身追究制度。通过法律强制、政策激励和约束，使各级干部、企业和社会公众树立保护环境的主人翁意识，增强责任感。新修订的《环境保护法》明确提出，企业事业单位和其他生产经营者违法排放污染物，受到罚款处罚，被责令改正，拒不改正的，依法作出处罚决定的行政机关可以自责令改正之日的次日起，按照原处罚数额按日连续处罚。此外，还可考虑建立一套目标体系、考核办法和奖惩机制，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的干部，实行终身追究责任制。在新形势下，对环保违法行为的处罚应当创新模式，可依据相关要求，发挥司法部门的作用。

第四，加强能力建设，形成环境保护的长效机制。建立排污权交易市场，推行排污权交易制度，利用资本市场募集更多资金进入环境保护领域；发挥公共财政资金“种子”作用，引导社会资本投入生态建设和环境保护领域。污染治理应更经济。环境污染治理应留给市场更多的选择，环保企业会选择实用技术和路径，以降低治污成本；也会在实践中不断创新，探索出符合中国国情的解决思路和污染治理方案。此外，还要加强能力建设。加强污染物排放等监测网络、预报预警、应急管理等设施和公共平台建设，支持相关领域的技术开发和推广应用；加强保护环境、可持续发展等的宣传和科普，提高公众参与生态环境保护的能力和水平。公众不仅能积极参与，更应从自身做起，从小事做起，尽可能绿色出行，进行垃圾分类，不随手扔垃圾等。总之，只有社会各界的共同努力，环境质量才能得到改善，生态文明新时代也才会早日到来。

本版编辑 欧阳优