

智库头条

实现京津冀协同发展，是面向未来打造新的首都经济圈、推进区域发展体制机制创新的需要，是探索完善城市群布局和形态、为优化开发区域发展提供示范和样板的需要，是探索生态文明建设有效路径、促进人口经济资源环境相协调的需要，是实现京津冀优势互补、促进环渤海经济区发展、带动北方腹地发展的需要，是一个重大国家战略，要坚持优势互补、互利共赢、扎实推进，加快走出一条科学持续的协同发展路子来。

——2014年2月26日，习近平听取京津冀协同发展工作汇报时的讲话

撷英

郑新立
中央政策研究室原副主任

国企改革要把握四个重点

如何使国有企业通过深化改革形成新的体制机制，更好地发展，我认为需要把握好四个重点：

第一，对国有资产的管理，要从管资产为主向管资本为主转变。这有利于发挥国有资本在结构调整中的引导作用；有利于落实企业的经营自主权，增强竞争力；有利于放大国有资本的功能。第二，切实发展混合所有制企业。吸收民间资本，提高国有企业资本金的比例，降低债务率，是部分债务率偏高的国企走出困境的一个重要选择。第三，允许混合所有制的股份制企业实行员工持股制。实行员工持股，特别是核心层持股、老的员工持股，可以使企业的管理层和老的员工形成一个推动企业发展的命运共同体。第四，把企业党的建设的优势打造为国际竞争的优势。企业要建立现代企业制度，同时也要把我们党的建设这个政治优势发挥出来，把现代企业制度和党的建设融合起来，切实增强竞争力。

韩保江
中央党校经济学部主任

去“僵尸企业”有三重效益

在当下的供给侧结构性改革中，去除“僵尸企业”是一个重要内容，至少有三个层面的效益是值得关注的。

第一，宏观经济上的效益。去“僵尸企业”是让市场在资源配置中起决定性作用的一个前提。真正使供求关系恢复到正常状态，相关产业的发展才能更加健康可持续。第二，微观经济上的效益。通过对“僵尸企业”，形成企业发展的一种外部约束和压力激励，对构建企业微观治理机制大有裨益。第三，体制改革上的效益。去“僵尸企业”可以概括为三个有利于，一是有利于进一步完善社会主义基本经济制度，二是有利于国有企业改革和国有经济发展，三是有利于非公经济的发展。

张占斌
国家行政学院经济学部主任

应从三方面发力国企改革

近年来，国有企业改革取得了很多成绩，但是问题仍然有很多，应从三个方面持续发力。

一是要坚定不移地推进市场化进程。国有企业的地位重要，作用和影响巨大，必须理直气壮做强做优做大。实现这个目标，需要进一步推进市场化进程。

二是要大力推进混合所有制经济发展，更好改造已经滞后的体制机制。同时要保护好产权，保护好企业家的积极性，保护好市场经济的每一个细胞。

三是要体现以人民为中心的发展思想。在推进国企改革进程中，一方面要能够找对人，找到适合的、有积极性的人才来推动；另一方面，也要在改革中保护好人的积极性，将国家、集体、个人的利益协调好，这一点同样非常重要。

(以上均为杨澍整理)

三大举措推进京津冀绿色发展

辜胜阻 何峥 韩龙艳

推进京津冀协同发展是我国区域发展的重要战略，也是构建世界级城市群的关键。其中，绿色发展对京津冀协同发展至关重要。当前，人口与资源环境关系紧张，特别是大气污染问题突出，已经成为京津冀城市群发展的重大“短板”。从根本上实现经济发展方式的绿色转型，改变目前城镇化失衡、产业结构偏重和能源结构过度依赖煤炭的状况，需要加大力度多措并举、标本兼治。

疏解北京非首都功能，缓解人口膨胀引发的“大城市病”

北京目前面临的大气污染、水资源短缺等“大城市病”，其“病因”就在于功能和大量优质资源的过度集中导致人口快速膨胀。

10年间，北京常住人口增加了500万人，相当于一个特大城市的人口。特别是北京中心六个城区以全市8%的面积集聚了全市近60%的常住人口、近72%的就业人口。

同一时期，北京机动车保有量从240万辆快速增长到接近550万辆，大量污染物排放，使北京陷入“人多一车多一尾气排放多”的污染路径，影响城市发展质量和居民生活品质。统计显示，京津冀及周边地区的机动车保有量占全国总量比重高达28%。根据目前京津冀各地公开的雾霾分析结果，机动车尾气排放已经成为空气污染的重要来源，北京、天津、石家庄的机动车污染分别占本地排放源的31.1%、22%和15%。同时由于中心城区功能与人口的过度集中，极易造成交通拥堵，而汽车在低速行驶状态中的排放水平要高于正常行驶状态。

人口的快速增长也带来水资源短缺。2016年，北京人均水资源量为161立方米。尽管南水北调后，北京的水资源总量与前几年相比有所提升，但依然不足全国人均水平2039立方米的十分之一，远低于国际公认的人均500立方米极度缺水警戒线。

对此，要运用市场化、法治化手段，加大化解河北钢铁行业过剩产能的力度，对长期亏损的产能过剩企业实行关停并转或剥离重组。根据市场需求有序释放安全高效的先进产能、坚决淘汰落后产能、严格执行新增产能。同时，要把保护环境作为产业结构调整的“利剑”，严格执行环保、能耗等相关法律法规和标准，建立产业结构调整负面清单，坚决取缔、搬迁或改造不符合国家环保标准的“三高”企业和违法的“小散乱污”企业。将环境成本纳入企业生产成本，倒逼传统产业向环境友好型产业转型；通过“以奖代补”和税费减免等手段激励传统制造业绿色转型升级，转变以高污染为代价的发展模式。

在河北产业结构调整的过程中，应着力处理好“退”与“进”的关系。基于雄安新区较好的生态环境基础与区位条件，建议推进其承接北京高端产业转移，走与京津差异化的发展道路，有针对性地培育和发展低能耗低污染的战略性新兴产业，改变河北产业结构偏重局面，弥补高端产业发展不足的缺陷。

推进河北产业有“退”有“进”，实现绿色转型

从大区域视角看，京津冀产业结构偏重。特别是河北省第二产业占比达47%，钢铁工业增加值占规模以上工业的比重超过四分之一，钢铁产量超过2亿吨。钢铁产能过剩既是结构调整的“痛点”，又是环境污染治理的“难点”。

对此，要运用市场化、法治化手段，加大对河北钢铁行业过剩产能的力度，对长期亏损的产能过剩企业实行关停并转或剥离重组。根据市场需求有序释放安全高效的先进产能、坚决淘汰落后产能、严格执行新增产能。同时，要把保护环境作为产业结构调整的“利剑”，严格执行环保、能耗等相关法律法规和标准，建立产业结构调整负面清单，坚决取缔、搬迁或改造不符合国家环保标准的“三高”企业和违法的“小散乱污”企业。将环境成本纳入企业生产成本，倒逼传统产业向环境友好型产业转型；通过“以奖代补”和税费减免等手段激励传统制造业绿色转型升级，转变以高污染为代价的发展模式。

(作者单位：全国人大财经委、武汉大学)

在京津冀区域成立雄安新区，承载的使命就是创新。要把创新驱动作为雄安新区发展的基点，加快制度创新、科技创新，完善创新创业环境，构建跨区域创新资源共享服务平台，集聚创新要素资源，发展知识经济和高端产业。

在京津冀区域成立雄安新区，承载的使命就是创新。要把创新驱动作为雄安新区发展的基点，加快制度创新、科技创新，完善创新创业环境，构建跨区域创新资源共享服务平台，集聚创新要素资源，发展知识经济和高端产业。

转变能源消费结构，实现清洁能源替代

长期以来，以煤炭为主的能源消费结构是京津冀环境污染的重要原因。据统计，京津冀地区年煤炭消费量近4亿吨，约占全国的14%，煤炭占一次能源消费的比重超过88%，高于全国平均水平约20个百分点。冬季取暖期是燃煤消耗的高峰期，大气污染程度、重度污染天数要远高于其他季节，成为大气污染治理的一大难点。统计显示，2016年京津冀取暖季的PM_{2.5}平均浓度为122微克每立方米，比全年平均水高71.8%。

从燃煤结构上来看，点多、量大、面广、分散，减排难、监管难是其显著特点。京津冀目前散煤利用量大约有4000万吨，1吨散煤排放的污染物相当于10吨以上电煤的排放，散煤燃烧造成雾霆天气的主要原因之一。推动绿色发展，就要实行能源总量和强度的双控，从源头上减轻京津冀能源结构中对煤炭的过度依赖，加大煤炭清洁高效利用。

坚持“用好煤”，不断强化商品煤的质量管理，推广使用优质煤、洁净型煤，拓宽洗选动力煤市场，严格限制劣质煤的进口、生产和使用；深入推进煤企清洁转型，探索发展洁净煤技术，提高煤炭利用效率，减少燃煤污染物排放；推动煤改电、煤改气、煤改生物质能的实施。

同时积极推进新能源革命，实施清洁能源优先发展战略，加快发展风能、太阳能、生物质能、水能、地热能等。在京津冀地区推进以电代煤、以气代煤等重点工程，加快“禁煤区”建设，推动传输通道“2+26”共28个城市实现煤炭消费总量负增长；加大散煤治理力度，全面推进冬季清洁取暖；推动电热联动，充分利用工业低品位余热、地热能等，推进城镇一体化、农村家用电气化和取暖新能源替代。

(作者单位：全国人大财经委、武汉大学)

智者谈智

推动高校建设智库

助力现代城市治理

汪碧刚

城市治理是政府治理、市场治理和社会治理的交叉点，在国家治理体系中有着特殊的重要性。我国正在经历着人类历史上最大规模的城市化进程，预计未来30年，将有3亿人由农村迁移到城市，届时百万人口城市将达220个，500万人口大城市将达20个，千万人口超大城市将达10个。

在此背景下，推动城市治理现代化的基础理论研究和对策研究，建设现代城市治理的高端智库，推进城市治理现代化进程，显得尤为必要。对此，有实力的高等院校应积极加入到现代城市治理高端智库的建设中来。

高校应主动参与智库建设

高等院校建设现代城市治理高端智库，不但责无旁贷，而且优势明显。一方面，有实力的高校大都有悠久的历史，在诞生和发展中与所在城市息息相关，甚至很多高校就是所在城市的“醒目标签”和“重要地标”；另一方面，高等院校聚集了大批科研人才，坚实的人才储备使其有能力展开智库建设工作，且能达到智库建设、人才培养、涵养学科等多赢目的。

高校建设现代城市治理智库，一是要找准定位。应基于城市发展展开研究，以便民惠民为研究宗旨，最终实现文化治理。笔者认为，城市是有温度与厚度的。城市的温度就是人本理念，是对城市文明的一种抽象演绎。一座有温度的城市，会让身处其中的人们不断从内心深处捕捉到这股彼此激发的力量。城市的厚度就是城市的文化涵养。文化是城市的内核和灵魂，是城市发展永不衰竭的动力。推动现代城市治理，必须尊重特定城市悠久的历史和深厚的文化，遵循城市及文化的发展规律，以文化的力量推动城市发展。在此认识上建设现代城市治理高端智库，智库的选题、研究以及智库本身的发展就有了坚实的现实基础。

二是坚持问题导向。必须聚焦城市发展需求，构建智库服务体系，强化创新与科研成果转化，提升科研服务社会的能力。以今年3月成立的北京大学城市治理研究院为例，研究院计划设立“中国特色城市治理现代化”等一批重点课题，推进城市治理基础理论研究；研制“中国城市治理现代化指标体系”，对全国主要城市治理的现代化程度进行评估；承担中央和地方政府关于城市治理的合作课题，为推进城市治理现代化提供咨询和政策建议等。只有以问题为导向，让相关研究从问题中来、最终回归到解决问题中去，才能真正推动城市治理现代化的基础理论研究和对策研究，对策建议也才能更好被城市管理者和建设者采纳。

三是重视人才培养。智库的人才队伍不仅需要强调专业性与多元化，还需注重人员搭配的科学性与合理性。一般来说，应由领军人才、高端智囊人才、独立研究人才以及新型综合人才四类人才组成，高校智库队伍建设需要在“招、用、育、留”等方面创新政策，加快打造“中国高校智库高级人才库”。

解决好高校智库自身的问题

笔者认为，目前，高校智库要真正实现社会“思想库”“智慧库”“人才库”“决策辅助”的职能，仍有几个关键问题需要解决。

一是影响力和决策力有待加强。目前，高校智库在社会中的影响力相对偏弱，在政府决策制定中的参与度和决策能力明显不足，大部分仍处于项目委托或建言献策的浅层阶段。对比欧美智库，我国高校参与政策决策比例很低。此外，高校智库定位不准，制度建设尚不完善，相应的人事制度、机构设置、管理体系等相对滞后的问题，也不容忽视。

二是协同能力有待提升。当今社会问题日益复杂，对政府决策的科学性、前瞻性要求更高，这就要求高校智库对社会、经济、行业领域等有更综合、更全面的认识和研究。高校智库单一学科各自为政的研究模式难以满足这种需求，必须强化协同，建立“大协同”机制，打破学科间、高校间、政府—高校—企业间，甚至是国际间的壁垒，组建跨学科研究团队，充分发挥高校学科门类齐全的优势，拓宽研究视角，实现科研人才、数据的汇总和创新要素的有机整合，提升研究成果的科学性和时效性，真正把高校建设智库的优势发挥出来。

三是科学考核和评价体系有待建立。智库的研究成果是思维产品，具有抽象性特征，唯有形成科学合理的评价和监控机制，才能对不同质量成果进行考评并形成对成果人的奖励机制，以确保成果质量和团队活力。高校智库研究复杂多样，既包括基础、应用研究，也包括了政策研判和行政考量，尤其是决策性研究，很难进行量化考核。简单量化评价，既不符合科研规律，也会严重损害研究人员的积极性，不利于智库团队建设，建立综合的、客观的、科学的评价体系和与智库建设相适应的奖励、人事管理制度迫在眉睫。

高校建设智库，既要解决好外部问题，也要解决好内部问题。要不断深化体制改革，进一步完善运营机制，推进多方协同创新，唯此，一流的高端智库才能真正脱颖而出。

(作者系北京大学城市治理研究院副院长、秘书长)

完善税收优惠政策 激发PPP模式潜力

赵福军 黄栋栋 郭巍

近年来，我国不断完善与公共服务事业发展相关的税收优惠政策，但并没有针对PPP模式出台专门的税收优惠政策。现行相关税收优惠政策均分散在各具体税种政策法规中，亟需加快完善与PPP模式发展相适应的税收优惠政策体系，将PPP模式撬动公共服务事业发展的潜力激发出来。

现行相关税收优惠政策的特点

当前，PPP模式主要用于提供公共服务，通过对促进公共服务发展的相关税收优惠政策进行梳理，与PPP模式发展相关的现行政策有以下几个特点：

一是通过不断完善促进公共服务事业发展相关的税收优惠政策，逐步形成促进PPP模式发展的税收优惠政策体系，而非直接就PPP模式发展特点给予政策支持；二是部分促进公共服务事业发展相关的税收优惠政策主要面向政府及事业单位。虽然对企业办的各类学校、医院、托儿所、幼儿园自用的房产，可以比照由国家财政部门拨付事业经费的单位自用房产、土地免交房产税、土地使用税，而通过政府和社会资本合作或单由社会资本提供公共服务的项目，可能难以享受同样的税收优惠政策。

二是针对公共服务实施的税收优惠范围较窄。目前，房产税、土地使用税、企业所得税等优惠覆盖范围，难以涵盖全部PPP模式实施范围。我国PPP模式实施范围不仅包括公共基础设施、环境保护等，还包括教育、医疗、卫生、文化、养老、科技、体育、供水、供暖、保障房等领域。

三是税收优惠期限较短，难以满足PPP项目期限较长的需要。PPP项目一般具有时间长的特点，许多项目合同期限不低于10年，一般在20年至30年。但现行企业所得税法实施条例规定对从事公共基础设施和环境保护、节能节水项目实施的“三免三减半”等政策，难以适应PPP项目经营期限的特点。

四是部分与PPP模式发展相关的税收政策需要进一步完善。比如，对于社会资本开发商业性项目与公共配套设施组合时，在企业所得税以及土地增值税税前扣除方面就存在不少税收争议，需要进一步明确。再如，营业税改征增值税后，纳税人购进贷款服务以及接受贷款服务向贷款方支付的与该笔贷款直接相关的投融资顾问费、手续费、咨询费等费用，其进项税额不得从销项税额中抵扣，这对于PPP项目公司而言，资金来源于贷款越多，需要承担的不能抵扣的进项税额也就越大，增加了PPP项目银行贷款的成本。又如，PPP项目执行到期的资产移交特别是不动产移交，会产生较高的税收负担。

部分税收优惠政策不适应PPP模式发展

一是土地使用税、房产税、契税等优惠政策主要针对政府及事业单位，对当前倡导的PPP模式而言，适应性不强。比如，国家机关、人民团体、军队、由国家财政部门

拨付事业经费的单位自用房产、土地免交房产税、土地使用税，而通过政府和社会资本合作或单由社会资本提供公共服务的项目，可能难以享受同样的税收优惠政策。

二是针对公共服务实施的税收优惠范围较窄。目前，房产税、土地使用税、企业所得税等优惠覆盖范围，难以涵盖全部PPP模式实施范围。我国PPP模式实施范围不仅包括公共基础设施、环境保护等，还包括教育、医疗、卫生、文化、养老、科技、体育、供水、供暖、保障房等领域。

三是税收优惠期限较短，难以满足PPP项目期限较长的需要。PPP项目一般具有时间长的特点，许多项目合同期限不低于10年，一般在20年至30年。但现行企业所得税法实施条例规定对从事公共基础设施和环境保护、节能节水项目实施的“三免三减半”等政策，难以适应PPP项目经营期限的特点。

四是部分与PPP模式发展相关的税收政策需要进一步完善。比如，对于社会资本开发商业性项目与公共配套设施组合时，在企业所得税以及土地增值税税前扣除方面就存在不少税收争议，需要进一步明确。再如，营业税改征增值税后，纳税人购进贷款服务以及接受贷款服务向贷款方支付的与该笔贷款直接相关的投融资顾问费、手续费、咨询费等费用，其进项税额不得从销项税额中抵扣，这对于PPP项目公司而言，资金来源于贷款越多，需要承担的不能抵扣的进项税额也就越大，增加了PPP项目银行贷款的成本。又如，PPP项目执行到期的资产移交特别是不动产移交，会产生较高的税收负担。

建议加快完善相关税收政策体系**一是加快探索建立与PPP模式发展**

相适应的税收优惠政策体系。建议对现行相关税收优惠政策进行系统梳理，有针对性地提出促进PPP模式发展的税收政策。在建立和完善税收优惠政策体系时，需要以政府和社会资本合作提供的公共服务作为出发点，而不是将政府、事业单位作为提供主体实施优惠政策。

二是尽快完善现行与PPP模式发展相适应的税收优惠政策。建议将对土地使用税、房产税等针对政府主体实施的税收优惠政策，转变为针对公共服务实施的税收优惠政策。将企业所得税关于公共基础设施和环保相关税收优惠政策范围扩大至全部公共服务，且将优惠期限延长至PPP项目移交结束环节。在对PPP项目给予土地使用税、房产税、企业所得税等税收优惠政策时，要列举享受税收优惠政策的公共服务清单。

三是加快出台针对PPP资产移交阶段的税收优惠政策。随着PPP模式推进，今后会有PPP项目移交，应提前应对PPP项目移交中可能产生较高税负的问题。

在增值税方面，可以有针对性地出台PPP项目资产移交项目的增值税减免免税政策，降低企业负担。

在企业所得税方面，可以考虑对因移交产生的应纳税所得额采取递延纳税的优惠政策，或者针对PPP项目出台相关税收优惠政策以延长其弥补亏损的年限。

在土地增值税方面，由于土地增值税采用的是超率累进税率，如果转让十几年前建成的不动产项目，交付阶段产生的土地增值税负将会非常巨大。因此，建议出台相关优惠政策减免交付阶段的土地增值税。

(作者单位：国务院发展研究中心。广东省广州市地方税务局大企业税收管理局谢更喜对此文亦有贡献。)

本版编辑 李笑语

邮箱 lilunzhiku@163.com