坚定推进政府采购领域改革开放

□ 对外经济贸易大学中国WTO研究院院长 屠新泉

观察者说

加入《政府采购协定》(GPA)有助于系统地解决政府采购领域对外开放和对内改革的问题,因此应以加入GPA为契机,全面梳理、完善我国政府采购制度,推进相关领域尤其是国有企业采购的市场化、规范化改革,实现以开放促改革、以开放促发展的目标。

4月10日,国家主席习近平在博鳌亚洲论坛2018年年会开幕式上发表主旨演讲时宣布,中国将加快加入世界贸易组织《政府采购协定》进程。这是2007年启动加入《政府采购协定》(GPA)谈判以来,中国最高领导人首次就此正式表态,标志着中国加入GPA谈判进程进入一个新的阶段。

GPA作为WTO管辖的诸边协议,向所有WTO成员开放,但不要求所有成员加入。其宗旨是实施国民待遇原则、实现参加方政府采购市场的相互开放。截至2017年底,GPA共有19个参加方(将欧盟及其成员国计为1个参加方),包含47个WTO成员,另有10个WTO成员正在申请加入GPA。政府采购市场的开放是经济全球化的一个组成部分,GPA作为这一领域最重要的国际贸易协议,对推动政府采购市场的竞争和一体化具有重要作用。目前,GPA涵盖的政府采购市场规模每年达1.7万亿美元。GPA也是WTO成立之后少数取得新的谈判成果的领域。

中国在加入WTO议定书中承诺,在成为WTO成员后将尽快启动加入GPA谈判。2007年底,中国政府履行承诺,提交了加入GPA申请和首份出价。根据加入GPA的程序,中国需要就政府采购市场的开放范围提供出价,并和GPA参加方开展双边谈判,同时要按照GPA规则的要求修改相应国内法律法规,使中国的政府采购制度符合国际规范。由于多种原因,中方的出价与GPA参加方要价还存在差距。自2007年提交首份出价以来,中国已经总共提交了6份出价,其中第6份出价在各个方面与第5份出价相比都有较显著的进步。但即便如此,在美国、欧盟等主要参加方看来,我国目前的出价仍有不足。

从根本上看,我国加入GPA需要解决的是如何进一步深化改革和扩大开放的问题。一方面,政府采购制度本质上要求首先解决政府和市场边界的问题,但目前,我国政府部门还有附属的经营实体。此外,我国国有企业公益类和商业类的分类改革尚未完全到位,政府采购边界不够清晰,尤其是用于政府目的的采购与用于商业目的的采购很难区分。另一方面,我国还未加入GPA,也未与任何国家和地区签订政府采购市场开放协定,从法理上看,我国政府采购市场尚未开放。外国政府及其企业对进入我国政府采购市场心存顾虑,我国企业也被排斥在其他国家政府采购市场之外。我国国有企业采购不适用《政府采购法》,但被GPA参加方认为是政府采购,对此一旦出现争议,也被外界归因为政府采购领域存在歧视或不开放。

政府采购领域的改革和开放往往是一体的,没有开放的政府采购也就难以形成一个公平、有效竞争的环境。加入GPA有助于系统地解决政府采购领域对外开放和对内改革的问题,因此应以加入GPA为契机,全面梳理、完善我国政府采购制度,推进相关领域尤其是国有企业采购的市场化、规范化改革,实现以开放促改革、以开放促发展的目标。

当前,单边主义和贸易保护主义的抬头,使得经济全球化和多边贸易体制面临挑战。中国作为全球最大的发展中国家,一再声明坚定支持多边贸易体制,维护全球化。在WTO多哈回合谈判长期停滞、其他新议题难以形成共识的情况下,GPA是当前WTO体制中为数不多的运行较好、仍处于健康发展中的诸边协定,近年来还吸收了多个新参加方,而且近期达成的自由贸易协定(FTA)大都参照GPA制定了政府采购规则。这都表明政府采购市场的开放得到了众多WTO成员的支持,已经成为经济一体化的重要领域。因此,中国加快加入GPA进程,正是以实际行动表明中国对全球化和WTO的支持。

尽管加入GPA仍然面临许多体制性、技术性的现实困难,但只要坚定加快改革开放的决心、勇于担当维护多边贸易体制的责任,中国将尽快完成加入GPA谈判,扩大中国政府采购市场的开放,完善中国的政府采购制度,同时为多边贸易体制的稳定和发展做出贡献。

推动工业供给侧结构性改革需“两条腿”走路

□ 周健奇

调查研究

我国工业发展在结构上呈现出明显的差异性,现存的问题主要集中于传统领域,新的发展动能主要产生于新产品、新技术、新模式,并且在传统领域和新兴领域均可释放。进一步推动工业供给侧结构性改革,既要解决好传统领域的老问题,也要补足新兴领域的“短板”,需要“两条腿”走路,在“存量提质”和“增量提速”上下功夫。

当前,我国工业企业结构调整呈现出新的趋势。

一是以钢铁等冶金行业和煤炭等采矿行业为代表的典型的传统领域规模较大,在工业中长期占有较高比重,但这些具有规模效益特征的传统领域对经济增长的推动作用已明显减弱。

二是具有技术密集型特征的传统制造业企业发展持续向好。2017年,医药制造业,通用设备制造业,专用设备制造业,汽车制造业,计算机、通信和其他电子设备制造业以及仪器仪表制造业等6个制造业细分行业的工业增加值,累计同比增速处于制造业前10位。可以看到,这些行业内部的结构调整都比较快。

三是新兴制造业企业发展不断提速。新兴制造业主要以高科技企业为主,比较典型的行业包括工业机器人、集成电路、新能源汽车等,这些行业已经对制造业更好发展形成一定的支撑,与此同时也面临一些“短板”,比如,高端材料制造方面就亟需取得突破。

我国工业企业当前存在的结构性问题多集中于传统领域。应该看到,传统行业对工业增长的拉动效应虽然减弱,但规模比重依然较大,是整个工业经济发展的稳定因素。

还要注意的是,传统领域与新兴领域的发展是相辅相成的,是“你中有我,我中有你”的关系。一方面,传统工业企业通过改造升级可以成为现代化的新型企业。比如,一些智能化、绿色化的矿山、生产线就正在成为传统工业企业的重要利润源。同时,经过长期的转型升级,越来越多的传统工业企业也不再局限于传统业务,而是开始从事新兴领域的业务,或正在以全新的方式开展生产活动。这部分企业也正在成为新兴行业的重要支撑。例如,新材料制造、高端装备制造、AI医疗设备制造、生物制药等新兴行业都有一些传统制造业企业在发挥重要作用,有的企业是新兴行业的材料供应商或配套企业,有的企业甚至是新兴行业的领军企业。另一方面,新兴行业是在传统工业的基础之上发展起来的,没有传统工业的创新和传统市场的升级,新兴行业也难以实现更好发展。

在此背景下,进一步推动工业供给侧结构性改革,要在存量和增量两个维度上发力,实现“两条腿”走路。

一是要存量提质。解决好传统领域的老问题,以提质为目标,在传统工业领域加速改革,进一步推动包括煤炭等传统采矿业企业的转型发展,推动钢铁等传统制造业向全球产业价值链的中高端位移。在这个方面,重点是退出低效的存量资产。低效的存量资产缺乏市场竞争力,是传统工业企业的重要亏损源,但恰恰由于人员、债务、机制等问题,难以市场化退出。提高传统工业运行质量,应首先退出一批低效的存量资产。对于一些资产总量大、职工人数多、贷款数额高的低效存量资产,可借鉴相关改革试点的经验,通过剥离低效资产和业务等进行“瘦身”。钢铁、煤炭以及一些发展历史较长的传统工业企业的主要问题是效率低、债务高。这两大结构性难题均与低效资产有关,可统筹解决。

二是要增量提速。补足“短板”,以升级为目标,加速在新兴工业领域的创新,重点是瞄准材料制造等薄弱环节引导产业链协同创新。在这个方面,主要是以新材料为突破口,推动新兴行业加快创新。当前,我国制造业上中下游的发展步伐不一致,具有技术密集型特征的下游消费品制造企业发展态势较好,中上游材料制造企业发展相对滞后,对制造业整体向中高端位移形成制约。应该看到,下游制造业发展态势好,有一定的市场因素,其整体技术水平与国际第一梯队相比仍有明显差距。促进制造业向中高端升级,还是要提高设备、材料的国产化率。对此,仅依靠下游制造业单方面的努力是不够的,需要加快整个产业链的协同创新。

要聚焦市场应用建立特殊材料协同创新网络。针对我国高端材料供应不足的现状,可有重点地选择特殊材料领域打造协同创新平台。同时支持新材料协同创新项目,加速完善高端制造技术体系。建议政府将各类支持政策,从重点支持单个企业创新转变为有针对性地支持产业链上、中、下游的协同创新。

总的来看,传统行业为新兴行业打下了坚实的工业基础,并提供了广阔的应用市场,新兴行业的壮大也为传统行业转型升级提供了必要支撑。因此,推动工业供给侧结构性改革,需要存量与增量两方面的改革相辅相成。既不能再让传统企业“背着低效的包袱”谈转型,也不能让新兴企业在缺少产业支撑的情况下“单打独斗”搞创新。 (作者单位:国务院发展研究中心企业研究所)

切实发挥金融在产业扶贫中的作用

□ 潘黎 冯静

产业扶贫是脱贫攻坚的重要举措。金融可以通过制度创新,将金融资源与产业政策、财政政策、扶贫政策等有效对接,在贫困地区产业发展初期至成熟期的各个阶段发挥积极作用。应该看到,用于产业扶贫的金融资本,主要目标是实现相关产业的可持续发展,使扶贫资金真正发挥“造血”功能。可以说,产业扶贫能否达到预期效果,在很大程度上取决于金融能否对产业发展提供实质性助力。

当前,产业扶贫模式发生了一些新的变化,相应地,金融对产业扶贫的支持方式也应有所调整。从县到村再到户,产业扶贫级级深入,相关的举措更为精准,面对的问题更加分散,需要金融以更为灵活多样的方式给予支持。

一是发挥好金融在产业扶贫中的资金融通作用。产业扶贫工作中,金融的最基本作用就是解决贫困地区产业发展的资金短缺问题,筹措生产性投资资金,各级财政部门、银行等金融机构、资本市场等都是产业扶贫的资金来源。

贫困地区产业发展的融资重在外源融资,主要包括向地方性政策银行、小额信贷机构、抵押贷款机构、农村合作社等融资,以及在资本市场上进行股权融资、债券融资等。产业发展初期,资金来源和融资方式都较为单一,主要依托政府资金投入,通过设立产业扶贫专项资金撬动社会资金。产业形成一定规模、获得相对稳定的经济效益后,社会资金的参与积极性与投入比例会不断提高,资金来源渠道不断拓宽,资本市场的股权融资和债券融资也将发挥更大作用。

与此同时,进一步创新信贷模式也是解决产业发展资金“短板”的重要方式,要让企业在不同的发展阶段都可通过抵押、担保机制获得银行、信贷机构、农村合作社等提供的资金。

当前,扶贫小额信贷和“两权”抵押贷款是落实产业扶贫政策精准到户的重要手段。为满足贫困地区农户小规模、短周期的融资需求,国务院扶贫办等多部门携手推出了“5万元以下、3年期以内、免担保免抵押、基准利率放贷、财政贴息、县建风险补偿金”的扶贫小额信贷,受到了农户的普遍欢迎。为更大程度上解决农户生产经营贷款难问题,农业银行和邮储银行等创新推出了基于农村承包土地的经营权和农民住房财产权的“两权”抵押贷款模式,也发挥了积极作用。下一步,针对涉农担保品缺乏的情况,建议可进一步探索,在大型农机抵押、仓单保单质押等方面有所突破,让农民“贷得到、贷得起”。

二是发挥好金融在产业扶贫中的风险管理作用。目前,产业扶贫主要集中于农林种养等抵御风险能力较差的产业,大多还是一种超常规集中式的帮与扶,扶贫机构在风险控制和成本控制上压力较大。应通过恰当的机制设计,建立健全融资风险分担与补偿机制,发挥金融在风险管理方面的作用。比如,创新农业保险保障服务,通过农产品价格指数保险,对农业生产经营者因市场价格大幅波动、农产品价格低于目标价格造成的损失给予经济赔偿,切实发挥保险行业特有的风险管理专长。

三是发挥好金融在产业扶贫中的资源整合作用。通过调研发现,产业扶贫能否取得实效,在很大程度上取决于在产业扶贫中能否将信息、资金、技术、土地和劳动力等生产要素更好地整合起来。在贫困地区,金融是促成并激发生产要素聚集的一个重要手段。

一方面,金融能带动经济资源向目标产业集中。贫困地区主要依靠当地特色资源来发展产业,相对而言,这些地区的资源、劳动力和土地的成本较低。金融能够集中经济力量,使其在不同的地域迅速移动,只要导向正确,基于产业持续发展与产业链的不断延伸,就可以扩大贫困地区对稀缺资源的吸纳效应,实现“引资+引智”。

另一方面,金融能为产业链的延伸提供助力。为发展贫困地区经济,打造长效的致富机制,产业扶贫不能简单地停留在产品的初加工上,需扩大产业的链接能力,整合上下游,提升产业价值。比如,央企扶贫基金积极探索的“基金+企业+产业链金融+农户/经销商”模式,就是以基金投资为起点,以龙头企业为核心,通过嫁接电商平台,带动资源整合,完善产业链布局。

由于金融在产业扶贫实践中可发挥积极作用,还需要更好培养政府、企业、农户的金融意识,尤其是要加大对基层干部和贫困农户的金融知识宣传教育,使基层干部群众在实践中善用金融手段推动产业扶贫更好发展。

(作者单位:中证金融研究院、中国社会科学院财经战略研究院)

撷英

中国贸促会研究院国际贸易研究部主任 赵 萍——

我国外贸抗压能力不断增强

我国上半年外贸实现较快增长,进出口规模创历史新高,结构持续优化,动力加快转换,质量和效益进一步提升,稳中向好势头不断巩固,为外贸实现高质量发展奠定了坚实的基础。

值得注意的是,我国外贸抗压能力在不断增强。第一,从全球市场需求的角度看,世界经济发展虽然存在不确定性,但世界市场对中国出口的需求仍在进一步增长。第二,新兴经济体经济快速增长,有利于我国实现外贸出口市场的多元化。第三,从外贸商品结构来看,高附加值产品出口快速增长,占出口比重持续上升,有利于进一步促进外贸结构的优化。

更好发展对外贸易,一是要保持战略定力,坚持战略方向。对内要通过全面深化改革进一步扩大开放,促进国内投资和消费稳步增长,发挥好消费对经济发展的基础作用和投资的关键作用,特别是要打造良好的营商环境,促进实体经济发展。对外要以开放促改革、以开放促发展,特别是要以“一带一路”建设为重点,尽快形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局,拓展更大的发展空间,进一步提升我国经济的整体实力。二是更好促进贸易和投资的互动。应该看到,中国企业对外直接投资将保持一个较高的增长速度,因此要重视国际贸易和国际投资之间的互动关系,中国企业应更多地利用对外直接投资进行全球资源配置,有效降低生产成本,提升企业的竞争力。

中国社会科学院旅游研究中心主任、研究员 宋 瑞——

多方发力更好推动休闲发展

我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在这一大背景下,休闲发展面临重要机遇,也存在各种不足。这些不足突出表现为:休闲时间不均衡、不充分、不自由;休闲公共产品供给不足;休闲公共设施和服务存在明显的区域差别和城乡差异;特殊群体的休闲需求尚未得到充分重视和满足;休闲公共政策缺位,等等。

近年来,我国在推动休闲发展尤其是公共休闲供给方面作出了积极努力。比如,通过机构改革,创新有利于休闲发展的机制;出台各项政策和规划,从多个领域推动休闲发展;低价或免费开放各类设施,完善休闲公共服务;鼓励和提供多元化投资,推进多种类型的休闲供给;休闲相关领域公共服务均等化发展步伐加快;建立新的行业分类标准……这些举措都取得了较好成效。

进一步推进休闲发展,还应在以下几方面有所作为:将休闲发展整体纳入国家发展战略;建立与大部制改革相对应的休闲发展协调机制;围绕建设美好生活,建立综合性的休闲发展体系和政策体系;构建休闲发展评价和绩效考评体系;实施多部门联动,全面落实带薪休假制度;加大中央财政转移支付力度,解决不发达地区和农村休闲公共设施和服务不足的问题;强化地方政府的休闲公共产品供给职能;重视对不同群体休闲权利的保障和休闲需求的满足;组织休闲相关产业分类、普查和统计,等等。

中国宏观经济研究院研究员 马晓河——

推动高质量发展需加快体制机制改革

无论是在供给侧还是在需求侧,经济增长新动能的形成都需要体制机制改革做支撑。催生增量消费需求,没有国民收入分配制度改革、完善社会保障制度、改善消费环境以及财税体制改革等方面的努力,是无法实现的。从供给侧看,也需要改革产权制度、推动垄断行业开放、改善企业营商环境和创新激励机制等方面的助力。

加快体制机制改革,一是要平等保护所有企业和个人的财产权不受侵犯,更好保护知识产权。二是改革财税体制和国民收入分配制度,在收入方面,要继续降低从企业、个人征缴的税收比例和数量;在支出方面,适当压缩公共投资支出,调整公共投资结构,将公共投资重点转到改善社会消费、增强居民福利等方面上来,应较大幅度提高居民医疗、养老以及贫困救助标准,对贫困人口的就学、就业、看病、住房要进一步加大财政补助支持。三是让市场在资源配置中起决定性作用,进一步减少行政审批事项,降低企业的制度性交易成本。四是破除垄断,营造公平的竞争环境。五是完善科技创新体制机制,充分调动各种资源和各方积极性,加大创新投入。强化企业创新主体地位,鼓励企业开展基础性、关键性、前沿性创新研究,提高企业对创新驱动发展战略的参与度。六是积极推进城镇化,进一步健全基础性制度。应进一步完善市场产品、服务的质量标准体系建设,建立健全产品服务质量监管制度,建立社会诚信体系、资源环境保护管理制度等。

(益 青)

本版编辑 栾笑语