

# 构建城乡区域协调发展新机制

□ 刘 勇

## 观察家说

当前,经济运行稳中有变,面临一些新问题新挑战。主要是外部环境发生明显变化,世界单边主义、贸易保护主义抬头,经济全球化深度调整;我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,深入推进供给侧结构性改革、打好“三大攻坚战”、加快建设现代化经济体系等任务也十分艰巨。

有效应对各种新问题新挑战,需要采取多方面配套的综合措施。比如,努力扩大内需、加速产业结构升级、促进发展方式转变、构建核心技术创新体系、推动实现高质量发展以及保持我国总体发展战略的定力,等等。既要做到最大限度降低外部环境变化带来的不利影响,又要确保我国全面建成小康社会和全面建成社会主义现代化强国等宏伟目标如期完成。其中,努力扩大内需是

重要一环,作为扩大内需的重要选项,构建更为科学合理的城乡区域协调发展新机制势在必行,这对进一步优化城乡区域经济结构与布局、更好缩小城乡区域发展差距,以及推动其他领域的发展,都有重要意义。

构建城乡区域协调发展新机制,要着眼于县域这个基本区域经济单元。

从推动区域经济发展的角度看,区域是由点、线、面三个空间形态要素组成的,区域中最小的一体化基本单元就是县域。因此,可以把区域经济看成是以县域为基本区域单元构成的多层次地域经济体系。作为区域经济的基本单元,县域经济承担着极其重要的基础性功能和作用。

从世界各国的区域经济发展实践看,县域经济发展的最终方向有三种:一是发展成为都市县,包括首都都市县、省会都市县、地市都市县等,占一国县域总数的比例不到20%;二是发展成为现代化农业县,一般占一国县域总数的80%以上;三是发展成为介于二者之间的所谓郊区县(一般又将其归为现

代郊区农业县)。以县域为基本区域经济单元,构建城乡区域协调发展新机制,关键要做好以下工作:

一方面,应考虑构建区域化的行政管理体制。城镇起源于区域,城镇的发展也离不开区域,解决当前一些地方存在的“城市病”更需要整个区域的协同发力。具体来看,城镇是点、是个体,区域是面、是分布其中的各城镇的集合。区域问题应该是分布其中的各城镇的共同事务,需要彼此协商解决。应创新体制机制,积极构建有利于区域协调发展的行政管理体制,打破各种行政壁垒,链接不同部门的职能,包括“城市病”在内的许多问题才能从制度层面上得到解决。

另一方面,需尽快构建城乡区域一体化的社会保障体系。社保体系所需资金占一国GDP的固定比例,是相对收入。世界上许多不同经济发展水平的国家都建立了各自的社会保障体系。随着我国市场经济体制不断完善,构建城乡区域一体化的社会保障体系时机已相对成熟。通过这一体系的建设,我国城乡

区域之间人口自由流动将更加顺畅,也有利于推动精准扶贫工作与社会保障的有机结合,这些都将对我国更好提高资源配置效率、优化人口城乡区域分布等发挥积极作用。

同时,要着眼于协调、联动,全方位创新体制机制,着力缩小城乡之间、不同区域之间的发展差距。当前,在西部大开发、东北振兴、中部崛起以及京津冀协同发展、长江经济带和“一带一路”建设等区域协调发展发展战略的指导下,已经出现了城乡之间和东西部之间发展差距相对缩小的良好势头。今后,要进一步加大城乡区域协调发展力度,构建相应的长效机制,继续鼓励东部地区产业向中西部和“一带一路”沿线国家转移,不断强化中西部基础设施和生态环境保护项目建设。以持续深化改革解决发展中出现的问题,更好构建城乡区域协调发展新机制。

(作者系国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部第一研究室主任、研究员)

## 撷英

中国社会科学院工业经济研究所研究员 吕 铁——

### 发展正向设计能力

### 促进装备制造业自主创新

正向设计能力,就是从用户需求出发,自上而下地分解确定产品功能结构、各级子系统和零部件解决方案,形成可批量生产、稳定运行的商业化产品,并提供全生命周期维护和支持的能力。

逆向工程是我国装备制造业技术追赶的起点,但在初步提升技术水平后,不少部门却停留于再现国外产品的阶段。与正向设计相比,逆向工程节省了自行探索所有未知因素的时间,可大幅压缩研发周期和交付时间,但却极大限制了后续创新。当前,正向设计能力较弱,已经成为我国装备制造业更好实现自主创新、增强竞争力的重要制约因素。

创新是引领发展的第一动力,是建设现代化经济体系的战略支撑。新形势下,发展正向设计能力是提高我国装备制造业创新能力以及产业竞争力的关键所在。只有具备了正向设计能力,才能适时调整产品性能,完善产品谱系,掌握产品线扩展和供应商选择的主动权,实现对国际供应链资源由“不得不用”向“为我所用”再向“用舍在我”的转变,在深度嵌入全球产业链的同时实现真正的自主创新。

更好发展正向设计能力,一是加强政策引导,尽快出台强化质量保证体系和风险规避机制的普惠性政策。二是加大对骨干技术人员的激励力度,尽早着手建设我国装备制造业的专用性人力资本基础。三是加强对试验数据和共性技术的积累与传播,夯实具有公共性质的行业试验体系与共性技术研发体系,抓住全球高素质研发人才快速流动的有利机遇。四是加强对正向研发活动全过程的政策保障,在跟踪评估机制和资金监管机制合理的前提下,给予正向设计活动一定的试错期,对研发人员抱以信任和宽容的态度,既不急于求成,也不止于示范,强化事前和事中的分阶段支持,推动正向设计能力更好发展。

中国人民大学经济学院教授 刘守英——

### 更好实施乡村振兴战略

### 要靠深化农村改革

我们要把全面深化改革作为推动乡村振兴的重要法宝,要把制度建设贯穿其中,破除体制机制弊端,突破利益固化藩篱,不断激发农业农村发展新活力。

一是重塑城乡关系,促进城乡融合发展。城镇和乡村是互促共进、共生共存的。一方面,要深入推进以人为核心的新型城镇化,促进农业转移人口稳定融入城镇。另一方面,要鼓励人才投身乡村振兴,培育造就一支新型职业农民队伍,提升乡村人才质量;鼓励工商资本下乡,落实和完善融资贷款、税费减免等扶持政策,为乡村发展注入“活水”。

二是巩固和完善农村基本经营制度,促进共同富裕。农村基本经营制度是乡村振兴的制度基础。我国农业发展正处于历史转型期,农民对农地的经济依赖度下降,消费需求变化促进农业从数量农业向质量农业转变、农业向提高劳动生产率聚焦,农业的内涵、功能、要素组合、业态等呈现出新的变化。进一步深化农村改革,主线仍然是处理好农民与土地的关系,必须巩固和完善农村基本经营制度,坚持农村土地集体所有,坚持家庭经营的基础性地位,稳定土地承包关系。

三是深化农村综合改革,以体制机制创新推动乡村全面振兴。新时代的乡村振兴是全面的振兴,要统筹谋划、协调推进。农村综合改革是一个系统工程,应着力增强改革的系统性、整体性、协同性,做好制度建设,在完善农业支持保护制度等方面切实发力。

首都师范大学信用立法与信用评估研究中心主任 石新中——

### 建设信用体系

### 促进体制机制创新

现代市场经济是信用经济,建立健全社会信用体系,是整顿和规范市场经济秩序、改善市场信用环境、降低交易成本、防范经济风险的重要举措,是更好发挥政府作用、完善社会主义市场经济体制的迫切要求。

社会信用体系的运行包括三个机制:信用信息的公开机制、信用产品的供求机制和信用的奖惩机制。社会信用体系建设即对上述三个机制的建立和完善的过程。其实质就是通过市场主体信用信息的采集、保存、分析、传播、应用等,解决经济和社会生活中信用信息不对称的矛盾,从而惩戒失信、褒扬诚信,维护经济活动和社会生活的正常秩序,促进经济和社会的健康发展。

从目前相关行业的实践来看,社会信用体系建设对更好推动体制机制创新具有积极意义。

从政府管理的角度来看,社会信用体系的建立,有助于政府转变职能,可使政府根据市场主体的信用水平,实施分类监管,从而节省政府资源,提升监管的效率;市场主体信用信息的多部门、多行业归集和共享,可以使各部门从过去的单一监管走向多部门和各行业乃至全社会参与的联合监管;除了传统的法律和道德手段之外,信用调节机制的实现有助于政府对市场主体的监管从事后、临时的监管转向及时、长效的监管。

对社会各主体来说,社会信用体系的有效运行可以降低人们之间的信任成本,提升市场主体诚实守信的自觉性,更好激发市场的活力和创造力,促进社会公平,化解社会矛盾,优化资源配置。

(益青)

# 实现高质量发展 关键要培育形成经济增长新动能

□ 马晓河

## 调查研究

中国特色社会主义进入了新时代,我国经济发展也进入了新时代,基本特征就是我国已由高速增长阶段转向高质量发展阶段

推动高质量发展,是保持经济持续健康发展的必然要求,是适应我国社会主要矛盾变化和全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的必然要求,是遵循经济规律发展的必然要求

推动高质量发展是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求,必须加快形成推动高质量发展的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价、政绩考核,创建和完善制度环境,推动我国经济发展上不断取得新进展

### 围绕推动高质量发展,做好八项重点工作

深化供给侧结构性改革

激发各类市场主体活力

实施乡村振兴战略

实施区域协调发展战略

推动形成全面开放新格局

提高保障和改善民生水平

加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度

加快推进生态文明建设

——2017年中央经济工作会议

经济增长有两种方式,一种是在技术条件不变的情况下,通过资源要素投入的增加引起经济产出规模的扩张,并以此带来增长;另一种是在技术管理创新的条件下,资源要素配置效率提高、产出的数量增加、产品品质得到明显提升,在此情况下,尽管投入的资源要素不增加或者很少增加,但仍然能取得较好增长。同第一种经济增长相比,通过第二种方式实现的经济增长是更有质量的增长。

当前,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,必须按照高质量发展的要求,推动质量变革、效率变革、动力变革。

在推动经济高质量发展进程中,质量变革、效率变革、动力变革所起的作用是不同的。质量变革,反映的是经济体能通过动力结构调整使产出的产品和服务不断优化,满足新时代城乡居民的美好生活需要;效率变革,反映的是资源要素能通过创新实现集约节约化配置,以提高产出效益;动力变革,反映的是经济发展的动能机制转换,可以支撑经济从高速增长转向高质量发展。

当前,国内外形势发生了巨大变化。从国际环境看,由于一些发展中国家的产品生产成本低、产品价格有明显竞争优势,发达国家越来越多地转向购买这些发展中国家的劳动密集型产品,对我国同类产品的需求正在减弱。部分发达国家贸易保护主义抬头,也加大了我国的出口阻力。同时,美欧发达国家相继采取较大幅度的减税措施,吸引中高端制造业向本国回流,我国在发展中高端产业方

面也受此影响,遇到了瓶颈制约。在此条件下,继续依靠原有的出口导向型战略拉动经济增长,显然不现实。

再看国内,从内需看,自2010年以来,投资和消费的增长率都在持续下滑。受到投资空间变小的限制和边际效益大幅度下降的影响,不能再依靠投资拉动经济增长。从消费看,受到收入分配制度改革相对滞后、社会保障水平较低、消费环境还不完善、国内产业结构和产品供给结构升级缓慢等因素影响,国内消费需求结构矛盾也比较突出,有效消费需求不足已经成为当前经济结构转型进程中的要害所在。从供给看,我国大量资本、资源过度进入中低端制造业,造成这些行业投资拥挤和产能严重过剩,同时由于中高端产业技术门槛较高,又导致资本、资源进入严重不足。在供给结构上出现了中低端供给过剩与中高端供给不足的矛盾。

综合来看,推动经济实现可持续发展,需要新的动力支撑。实现经济高质量发展的关键,就是要尽快培育形成经济增长新动能。

应该看到,目前,我国距离实现高质量发展还有较大差距。主要表现为:在供给侧,资源要素配置还未完全实现从粗放型向集约节约型转变,生态环境压力比较大。产业实现高端化程度较低,产品优质化程度也不高,企业经济效益有待提升。在需求侧,我国经济对外依赖度偏高,出口中低端产品比重过大;国内需求中,投资率过高过常规,消费空间拓展受到城镇化相对滞后、中等收入群体成长比较缓慢的影响,消费增长潜能难以释放。在体制

方面,确保市场经济有效有序运行的法治保障还需进一步完善,目前行政审批事项多、许可证发放繁琐等现象依然存在,行业垄断多,民营企业进入部分市场门槛高,企业税费负担相对较重,企业实现转型升级难度较大。在创新方面,社会原始创新动力不足,尽管近年来我国科技贡献率、社会专利申请量的增长都较快,但在核心领域、关键环节、重要基础性零部件等方面,领军人才短缺,技术瓶颈突破缓慢。这些都对更好培育经济增长新动能形成了制约。

推动高质量发展是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求。对此,应在着力培育经济增长新动能上下足功夫,推动我国在经济实现高质量发展方面不断取得新进展。

下一步,应调整需求结构,降低对外需的过度依赖,扩大内需特别是消费需求,将消费尤其是居民消费结构升级作为引领经济增长的主要动力源,释放潜在消费需求、挖掘消费结构升级带来的新需求、加快推进新型城镇化等,以此更好催生增量需求;同时要调整产业结构,改变我国在国际市场上的分工地位,利用新一轮科技革命与产业变革带来的新技术成果,将重点放在改造传统产业、大力发展新兴产业上,力争在短期内形成一批对国民经济有支撑作用的支柱性产业,培育一批具有全球竞争力的世界一流企业,推出一批在国内外有质量优势的品牌产品。

(作者系中国宏观经济研究院研究员)

## 同声

国务院发展研究中心产业经济研究部调研员 李 燕——

### 发力六大重点方向 更好培育新动能

一是大力推动技术创新和成果产业化,带动高技术产业和先进制造业发展壮大。我国技术创新的基础依然薄弱,基础研究占比不高,引领性前沿技术创新和颠覆性原始创新不足,技术成果转移转化和技术扩散的机制不完善。下一步,应以完善技术创新生态体系为重点,抓住新兴领域颠覆性创新集中涌现的机会,加大对基础研究的投入力度,大力提升原始创新能力,抓紧突破一批前沿技术和通用性关键技术,促进技术创新成果的产业化和扩散应用,带动高技术产业和先进制造业高水平发展。

二是促进制造与服务深度融合,大力发展生产性服务业。生产性服务业以知识资本和人力资本为主要投入要素,是制造业向高端升级的重要支撑,也是现代服务业的重要内容。要做强做优科技服务业,为实现关键核心技术和产品突破、创新前沿和集成服务产品开发等提供源头支撑;要构建完善的现代信息服务业体

系,为产业升级提供高效率、低成本的技术、网络和服务支撑;要高水平发展工业设计,着力提升产品附加值和竞争力;要提高现代金融、现代物流、管理咨询、商务服务等行业的发展质量,形成生产性服务业与制造业互为支撑、良性互动的发展局面。

三是推动制造业智能化绿色化服务化,促进新一轮全方位产业升级。智能化绿色化服务化是全球制造业创新发展的重要趋势。总体上看,我国制造业智能化进程面临着信息集成水平不高、精益管理落后、关键系统和网络安全支撑能力不足等诸多挑战。对此,需正视不同行业、企业信息化发展不平衡的现状,统筹推进智能产业与智能应用发展,促进管理与技术的同步升级。与此同时,应从激励和约束机制同时入手,以政策、法规、强制性技术标准促进制造业企业开发绿色产品、推行绿色设计、促进绿色生产和绿色消费。促进制造业与服务业政策融通和

资源整合,支持制造业企业由生产型制造向服务型制造转型。

四是积极推动产业组织创新和管理变革,完善培育新动能的组织生态。产业组织创新是经济发展新动能的助推器和倍增器,应顺应产业组织创新变革的机遇,以工业互联网应用为重点,着力推动创新协同化、产品定制化、生产网络化、产业生态化发展,进一步延伸和拓展产业价值链和价值网络,不断增强中国制造的竞争力。

五是大力发展数字经济,重塑传统经济形态。相比于传统的经济发展模式,数字经济是以信息、数据为主要驱动要素的经济,是更具活力的经济形态。大力发展数字经济,关键是构建自主可控的数字产业体系,重点是促进互联网、大数据、人工智能等与实体经济的深度融合,促进产业数字化和生活数字化,加强数字基础设施建设,提升全民信息能力。

六是改善营商环境,激发投资创业活力。营商环境的优劣直接决定着创业和投资的活跃程度,影响着经济发展的内生动力和质量。总体上看,我国在施工许可办理、开办企业过程、中小投资者保护、问题获得、开展跨境贸易等方面存在的问题较为突出,这些都应在进一步深化改革中解决。

本版编辑 栾笑语