

深刻理解推动经济高质量发展的几个重要问题

□ 裴长洪

今年是新中国成立70周年，也是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年，做好今年的经济工作，十分重要。从今年一季度经济运行情况看，主要宏观经济指标保持在合理区间，市场信心明显提升，新旧动能转换加快实施，改革开放继续有力推进。在经济运行总体平稳、开局良好的基础上，进一步做好全年经济工作，需紧紧围绕贯彻落实中央经济工作会议精神，落实好今年《政府工作报告》推动高质量发展的谋划与部署，保持经济持续健康发展和社会大局稳定，为全面建成小康社会收官打下决定性基础。

充分认识我国经济长期向好趋势是推动高质量发展的思想基础

2018年，我国面临三方面严峻挑战。首先是深刻变化的外部环境，经济全球化遭遇波折；其次是经济转型阵痛凸显，经济运行稳中有变、变中有忧；再次是两难多难问题增多，要实现多重目标、完成多项任务、处理多种关系，政策选择和工作难度加大。尽管如此，我国经济仍然在高基数上达到总体平稳、稳中有进，社会大局保持稳定。

2019年，我们面临的外部环境仍不乐观。世界经济增速放缓，国际货币基金组织（IMF）宣布下调全球经济增长展望，把2019年全球经济增速预测值降为3.5%。与此同时，保护主义、单边主义加剧，国际大宗商品价格大幅波动，不稳定不确定因素明显增多，外部输入性风险上升。尽管如此，我国发展仍处于重要战略机遇期，经济长期向好趋势没有也不会改变。这表现在：

我国经济拥有足够的韧性。2018年在大幅度压减工业产能和严格环保督察的环境下，工业增加值突破30万亿元。在国内结构性去杠杆以及融资环境收紧的情况下，企业经济效益继续提高。2018年全年规模以上工业企业利润66351亿元，比上年增长10.3%。同时，受服务业需求持续扩大以及价格上涨等因素影响，服务业经营利润同样保持快速增长，全年规模以上服务业企业营业收入比上年增长11.4%，营业利润增长6.5%。

我国经济具有巨大的潜力。我国经济的发展结构发生重大调整，消费成为拉动经济增长的第一动力。2018年最终消费支出对国内生产总值增长的贡献率为76.2%。按照目前的发展态势看，未来几年我国商品零售规模有望突破4万

亿美元，成为全球最大的商品零售市场。我国经济不断迸发创新活力。2018年研发（R&D）经费支出19657亿元，比上年增长11.6%。2018年日均新设企业超过1.8万户，市场主体总量超过1亿户。新能源汽车、工业机器人、轨道交通装备等产业快速发展，产业规模位居世界前列，发展质量和效益明显提升。

畅通国民经济循环是推动高质量发展的现实基础

在经济运行层面，我们面临新老矛盾交织，周期性、结构性问题叠加的双重风险。在当前经济下行压力加大的情况下，在宏观调控上，推出调结构、防风险的政策措施要把握好节奏和力度。为此，要实施积极的财政政策和稳健的货币政策，适度加大需求调控力度。特别是积极的财政政策要加力提效，稳健的货币政策要松紧适度，保持流动性合理充裕。但是，这些逆周期的宏观调控措施，决不意味着“大水漫灌”，更不意味着宏观政策导向的根本转变。2019年乃至更长远的一段时期，我国经济宏观调控的基本政策取向都将遵循“五个坚持”。

——坚持稳中求进工作总基调。统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险；进一步稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期。

——坚持新发展理念。坚持以人民为中心的发展思想，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，出台更有效的措施，继续推动生动实践。

——坚持推动高质量发展。高质量发展既体现在脱贫攻坚和乡村振兴上，还要体现在深入推进新型城镇化、加强污染防治和生态文明建设等方面。

——坚持以供给侧结构性改革为主线。在“巩固、增强、提升、畅通”八个字上下功夫，更多采取改革的办法，更多运用

市场化、法治化手段，巩固“三去一降一补”成果。同时要继续打好三大攻坚战，坚持结构性去杠杆，防范金融市场异常波动，处理好地方政府债务风险。

——坚持深化市场化改革、扩大高水平开放。这就要求我们继续坚持和完善我国的基本经济制度，健全与高质量发展相适应的体制机制。一方面要使用国有企业通过改革创新强身健体，不断增强发展活力和核心竞争力；另一方面要下大气力优化民营经济发展环境，促进民营经济更好发展。同时要在创新和完善宏观调控中深化财税金融体制改革，特别是实施更大规模的减税降费，赋予微观主体更大活力。

促进新旧动能接续转换是推动高质量发展的关键一环

今年的《政府工作报告》部署了10项工作任务，每项任务都很重要。从推动经济高质量发展的角度看，关键一环是要促进新旧动能接续转换。

促进新旧动能转换要立足推动传统产业改造提升。传统产业改造提升的基本途径是与现代服务业融合发展，提高制造业服务化水平，其基本规律大致包含以下三点：一是价值链上的横向升级。由制造环节向上游延伸，向研发、设计、创意、标准环节推进，如轨道交通装备产业；由制造环节向下游延伸，向品牌、渠道、物流、服务环节推进，如家用电器产业。二是价值链网络上的纵向升级。要使从事制造环节的企业由模块供应商上升为系统集成商，如高端船舶、重大技术装备产业。三是价值链整合层面的创新。这主要包括制造业的信息化、智能化、绿色化、服务化。

促进新旧动能转换需要超前布局新兴产业。深化大数据、新一代信息技术、人工智能等研发应用，发展高端制

造、生物医药、新能源汽车、新材料等新兴产业集群，壮大数字经济。应该看到，以数据为关键投入要素的数字经济将成为经济发展的重要驱动力。对此，要加大投入，加强信息基础设施建设，推动互联网和实体经济深度融合，加快传统产业数字化、智能化，做大做强数字经济，拓展经济发展新空间。还要看到，智能制造成为工业经济高质量发展的新趋势，自动驾驶是智能制造最具商用前景的领域之一。我们需要着眼这些新兴产业，提前进行布局，为推动新旧动能转换积蓄力量。

促进新旧动能转换需要改革攻坚。随着我国社会主要矛盾的变化，人民群众对美好生活的向往将更多集中于对公共产品和公共服务的需求上。公共产品、公共服务供给不足、不优是当前发展不充分的主要表现，引入市场机制能有效解决供给不足、不优等问题。公共产品既具有不同程度的福利性，也具有不同程度的商品性，应恰当分类、区别对待、具体施策；吸引社会资本投入，缓解政府投入资金的不足。这些特殊产业也带有普惠性特征，引入市场机制后不能以盈利为唯一目的，但需要解决投资回报和企业发展的商业利益问题。

促进新旧动能转换需要解决好知识经验短缺和资本积累不足的问题。当前，不少中小企业感到忧虑和困惑，一个重要原因是，在新形势下，要依靠新动能发展新业态、新模式、新产业，就超出了以往的知识经验和经验，以至于一些企业不知从何着手。还要看到，一些新兴产业需要的投资较大、需要的技术较高，大量中小企业缺乏相应的投资和运营能力。因此，促进新旧动能转换，需要激发全社会对新知识的学习热情，推动新技术的普及，同时探索社会资本积累的新模式。

（作者系中国社会科学院大学教授，中国社会科学院经济研究所原所长、研究员）

为数字贸易发展提供良好制度环境

□ 陈红娜

国际金融危机后，国际贸易经历了结构上的调整和方式上的转变，主要表现为：内容贸易成为全球分工的新主题，贸易的数字化开辟了国际经济角逐的新领域，数字贸易已成为当前及未来国际贸易中最具活力和增长潜力的一股力量。

数字贸易的实现形式多种多样，可以是商品、服务以及数字化产品的交易，但都以数据技术为支撑。与任何由技术变革引发的新的经济增长类似，数字贸易增长突飞猛进，也源于技术进步使国际贸易的交易成本有了进一步降低的空间。国际贸易的本质，就是将生产的位置从最终产品的消费或中间品的使用环节分离出来的过程，这个分离的过程实际上还应细分为时间上的分离和空间上的分离。相应地，国际贸易交易成本就应该包括生产与消费或使用在时间和空间上分离的成本。数字技术的发展，使平台经济呈现新的面貌，同时也助推了服务商品化的趋势，两者分别降低了生产与消费或使用在时间和空间上分离的成本，进而推动了数字贸易的发展。数字贸易正在重塑行业、消解地理界线、拓展国际交往的内容，甚至重新定义商业的内涵。

数字贸易本身呈现出一系列新特征，主要包括网络空间对现实世界的模拟和部分超越、个体参与、“去中介化”和数据驱动等。理解这些特征至关重要，因为各个国家顺应这些特征的意愿，以及对相关能力的准备，将在很大程度上影响和决定一国数字贸易发展的速度和水平。同时，这些新特征也给国际国内的监管和治理带来了新的挑战。例如，因为网络空间与现实世界不能无缝对接，所以现代经济的治理有效性在虚拟空间遭遇挑战；个体参与使得隐私保护变得更加重要；“去中介化”产生了政府与企业重新分配监管权限的需要；数据驱动则凸显了跨境数据流动对企业

经营的重要性，对跨境数据流动的限制也对企业的国际化发展产生影响。

一系列复杂的情况加大了各个国家和地区在监管上的难度。其中一个重要内容，就是保护个人隐私与促进跨境数据流动之间的平衡问题。不同国家出台的国内数据监管法令、国际隐私保护工具【亚太经合组织（APEC）隐私框架、经济合作与发展组织（OECD）的《隐私保护与个人数据跨国流通指南》等】，以及贸易协定中的数据流动规则【《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、《美墨加协定》（USMCA）等】，处处体现着这种考量。其中最为典型的便是欧盟《通用数据保护条例》（GDPR），其规定个人数据可以从欧洲转移出去，但需要满足一定的条件，比如，数据保护水平的充分性证明，或具有

适当的保障措施，包括具有约束力的公司规则、标准数据保护条款、经核准的行为守则和认证机制等。还要看到，确定隐私的边界绝非易事，隐私保护的标准与一国的文化和价值观有关，这就导致各国对于隐私的理解很难达成共识，各国进行跨境数据流动的监管也就缺乏统一的标准，难以顺畅对接。这些情况显然对数字贸易的更好发展形成障碍。

数字贸易的发展势不可挡，对其带来的挑战也没有简单的解决方案。对此，各国应积极采取行动，妥善处理分歧，共同为数字贸易的发展打造适宜的制度环境。

就我国而言，首先，应提高数据监管的科学性和透明度。既要正视跨境数据流动监管对于保护隐私安全的重要性，又要在防范风险的前提下，对数据

进行分类监管，尽快确定“重要数据”的范围，逐步适度放松对商业数据的跨境流动限制，同时强化企业在个人隐私和安全生产上的责任和义务。其次，切实增强应对数字经济发展的实力。重视知识产权和技术研发；推动相关教育和技能培训改革，把握住人力资本储备这个决定未来数字经济竞争力的关键，在资金和人才认证标准等方面提供适当的支持；加强信息与通讯、海关、电力等基础设施建设，夯实数字贸易发展的物质基础。再次，以更加积极和开放的心态参与跨境数据流动规则制定。共同研究数字经济的税收机制；完善国际执法互助体系建设，为跨境数据流动提供必要的执法保障；等等。

（作者单位：国务院发展研究中心对外经济研究部）



中国信息通信研究院政策与经济研究所 王娟娟 汪海

充分重视数据跨境流动的风险

当前，全球经贸交易、技术交流、资源分享等跨国合作日益频繁，商品流、人员流、数据流不断涌动，数据跨境流动已不仅限于个人数据。

目前，对数据跨境流动的普遍理解是数据跨越国界的传输、访问或处理。数据有序跨境流动，有利于全球数据资源的开发利用和开放共享，有利于信息化产品和服务跨境运营与商业拓展，有利于推动信息网络技术、产品和服务的创新发展，进一步提升经济效率和社会福祉。如何辨识和管理数据跨境流动中的潜在风险，逐渐成为数字经济发展与治理的关键环节。

数据跨境流动风险主要集中于数据

的传输、存储和应用3个环节。传输上，数据跨境过程环节多、路径广、溯源难，传输过程中可能被中断，数据也面临被截获、篡改、伪造等风险；存储上，受数据跨境存储当地的防护水平等因素影响，容易出现数据泄露等问题；应用上，跨境数据的承载介质多样、呈现形态各异、应用较为广泛，数据所在国的政策和法律存在差异，导致数据所有和使用权限模糊，数据应用开发存在数据被滥用等风险。

数据跨境流动可能会引发用户数据被泄露、滥用等问题，也可能给企业带来技术管理、资产管理和组织管理上的挑战。随着数据价值与安全风险凸显，

数据跨境流动安全和管理，已成为各国学术科研和政府管理共同关注的焦点。我们要在保证跨境数据合法性、正当性、必要性的前提下，加快推动数据存储、传输和分析等技术研发，提升数据防护水平，实现数据跨境流动全环节安全，即数据系统攻不进、数据传输切不断、数据资产窃不走、数据滥用行为赖不掉。同时建立健全行业数据分级分类制度，加强数据出境的使用规范和安全保障，推动制定数据跨境流动的国际管理规则，通过经济、法律、技术、管理、国际规则等多种手段，建立健全数据跨境取证、域外管辖等方面的国际协调机制。

（肖伟）

突出问题意识

加快科技创新

□ 陈东英

习近平总书记在广东考察时强调，“实现中华民族伟大复兴宏伟目标时不我待，要有志气和骨气加快增强自主创新能力和实力，努力实现关键核心技术自主可控，把创新发展主动权牢牢掌握在自己手中”“要发挥企业创新主体作用和市场导向作用，加快建立技术创新体系，激发创新活力”，为增强科技创新能力、推动高质量发展指明了方向。对此，我们既要看到自身优势和有利条件，更要高度重视当前存在的突出问题和短板，坚定实施创新驱动发展战略，不断提升科技创新的能力和水平，以科技力量优化升级现有产业，更好推动高质量发展。

以广东的发展情况为例，目前广东制造业仍以传统产业为主，尚未完成从资源密集型、劳动密集型向科技型产业的转变，无论是产业形态还是增长方式，都与高质量发展的要求有较大差距；公共创新平台建设尚未取得新突破，部分研发项目与企业需求脱节，难以发挥应有的作用；关键核心技术领域仍存在诸多短板，创新能力依然薄弱，尤其是原创性、前沿性、引领性创新能力不突出；产业发展空间受到限制，难以满足创新企业增长扩产和招商引资的需求；知识产权领域改革滞后，存在大而不强、多而不优、保护不够严格、侵权易发多发等问题。

这些问题是现阶段广东发展不平衡不充分的表现，需采取有针对性的措施加以解决。

一是提升科技创新水平，助力现代化经济体系建设。一个地区实力强，经济体系必须强。建设现代化经济体系中体现了转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的迫切要求，必须科学把握建设现代化经济体系的目标和重点，推动经济发展焕发新活力、迈上新台阶。要加快形成推动经济高质量发展的制度框架和政策体系；建设创新引领、协同发展的产业体系，实现实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展，使科技创新在实体经济中的贡献份额不断提高；加强创新体系建设，强化战略科技力量，坚持以科技力量推动传统产业优化升级，推动传统制造业的智能化发展，实现科技创新和经济融合发展深度融合。

二是完善公共技术平台，健全科技创新综合服务体系。目前，广东的公共研发平台与本地企业对接不足，缺乏市场化运作能力，在一些前沿性、引领性研发平台的建设上尚有不足。对此，需集中资源建设面向产业的高水平国家级创新平台，集聚一批创新型机构和研发公共服务平台，重点搭建现代产业综合服务平台、公共服务平台、产学研合作平台、人才引进平台、科技金融平台、科技创新展示平台等，打造创新企业的孵化基地、创新人才的培养基地和创新技术的研发高地，使这些公共创新平台更好地对接企业需求，打造好创新生态系统。同时，立足更好技术领域，从企业和大学、科研机构现有的重点实验室、工程技术中心中确定一批作为公共技术平台给予支持，根据实际需要新建高新技术的公共技术平台，并继续鼓励企业与高校或科研机构开展技术合作。

三是强化科技型产业布局。虽然广东的高新技术企业数量上来了，但质量上还有进一步提升的空间，应进一步提升高新技术产业、先进制造业的产值在广东工业总产值的占比。要向世界级产业集群和世界一流产业集群迈进，重点围绕智能制造、生物医药、新能源汽车、环保等重点领域开展产业链招商；针对传统产业集聚的特点推动优化升级，发展工业互联网，引导企业广泛开展技术改造和机器人应用；培育科技创新主体，加大投入进行科技创新和技术改造，用于企业研发机构建设、创新团队引进、知识产权保护、异地科技孵化平台建设等方面。

四是构建一流营商环境。要改革和完善行政管理体制，营造稳定公平透明的营商环境，加快政府职能转变和体制机制创新；启动新一轮行政审批制度改革，深化商事制度改革，优化项目建设审批流程；积极作为，为企业排忧解难；充分把握粤港澳大湾区建设的契机，提速重大投资项目建设进度。

五是建设知识产权保护和运营中心。要利用已有优势，加快建设知识产权保护和运营中心，构建重点产业知识产权运用和快速协同保护体系，进一步优化创新创业创造生态环境，打通知识产权创造、运用、保护、管理、服务全链条。精准、快速打击专利侵权假冒行为，缩短相关领域专利授权周期，提升知识产权审查、确权、维权等工作水平，为科技创新加速发展提供支撑。优化知识产权公共服务，促进新技术、新产业、新业态蓬勃发展，充分释放全社会创新创业创造潜能。要充分发挥政府作用，组织工商、技术监督、知识产权等部门对市场经营情况进行监督检查，严厉查处假冒伪劣、侵犯知识产权的生产经营行为，营造“尊重知识、尊重人才、尊重创造”的良好氛围。

六是打造科技人才集聚高地。推动高质量发展，关键是培养造就一大批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队。要不拘一格加强科技人才引进，培育一批高水平科技领军人才和创新团队，积极与各大学合作办学。以人才的比重、增长率、贡献程度和满意度等指标为基础，建立人才考核制度。要支持科技成果转化，提振专业人才科技创新的主动性积极性。要优化人才环境，筑巢引凤，加速人才聚集，加强科技创新人才队伍建设，构建人才资源高地。积极探索具有竞争力和吸引力的人才政策。

七是大力培育创新文化。要牢固树立创新发展理念，克服重守成、轻创业的思想意识，大力倡导敢于创新、勇于竞争和宽容失败的精神。要把创新文化培育贯穿到全面深化改革全过程，从政策层面制定“崇尚创新、宽容失败”的相关措施，建立健全有利于创新发展的管理体制和运行机制，激发科技人才迸发创新热情。

（作者系广东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员）