

全国政协经济委员会副主任、国务院发展研究中心原副主任刘世锦：

激发结构性潜能 推动形成双循环新发展格局

□本报记者 李刚

深化要素市场改革

中国证券报：面对新冠肺炎疫情的冲击和国内外复杂严峻的环境，前三季度国内经济增速由降转升，经济运行持续稳定恢复。如何看待当前国内经济的表现？

刘世锦：前三季度中国经济表现总体符合预期，在新冠肺炎疫情的“压力测试”下，也出现了一些超预期的亮点，主要是出口行业迅速恢复，这也再次证明我国出口行业能够经受住大的考验；国内需求侧近期逐步回升，但能否恢复到疫情之前的状态，仍需要继续观察。

在国内经济复苏过程中，宏观调控政策的“度”把握得比较好，既保持了充足的流动性，也没有搞“大水漫灌”。在危机中释放流动性，以保持流动性不中断，这是一种“生存性的放松”；当生存问题大体解决之后，增发货币的流向值得关注。目前国内疫情虽未完全消除，但经济已经逐步恢复、进入常规增长轨道，因此宏观调控政策应相应调整，回到常态。当然，就目前经济形势来看，政策不宜明显收紧，要注重防止泡沫、资金流向等问题。

中国证券报：“加快形成以国内大循环为主体，国内国际双循环相互促进的新发展格局”，如何理解这一提法？

刘世锦：中央进行这一战略部署，既与国际经济环境变化有关，更重要的是考虑到我国经济发展新阶段的内在要求。当前的内循环将会有与以往不同的特点。在目前国内外复杂的形势下，要正确认识和理解这一提法，不能有误解。

提出国内大循环为主体，并不意味着对外开放的后退，更不是关起门来自给自足。我们需要更高水平的对外开放，这种开放是适应不同国家、地区市场变化的开放；适应开放程度周期性变化的开放；更有韧性和弹性、更具有抗冲击性的开放；基于负面清单的制度规则型开放；能够维护和引领全球化长期发展的开放。

推动这样的开放，国内大循环才能富有成效。反过来说，国内大循环搞好了，将有利于参与国际循环，提升国际竞争力。简单地说，我们所说的双循环，是“开放型的国内循环”和“内需为主型的国际循环”，或者说是“开放的、内需为主的国内国际双循环”。

中国证券报：推进“双循环”是否意味着又一次深层次改革？

刘世锦：“双循环”要能循环起来，循环得有成效，关键是要“通”。不通则痛，要找准痛点。现实循环中的痛点主要是要素市场发展滞后，重点是深化以打通要素市场为主的改革。改革就是体制机制政策的创新，需要调动社会各个方面去参与、去试验，好的体制机制政策在这个试错过程中才能脱颖而出。

我们经常讲顶层设计和基层试验，顶层设计主要解决两个问题，一是指方向，向东还是向西，方向不能走偏；二是划底线，什么事情不能做，什么局面要避免。在此前提下，何种体制机制政策符合实际、管用有效，还是要靠基层试验，靠地方政府、企业、社会组织和个人去试，通过试错找到对的东西。

中国经济进入中速稳定增长长期，要实现创新驱动的高质量发展，哪些行业、哪些地方能够率先突破，哪种办法切实管用，也是有不确定性的。顶层设计要求过这样一条新的河流，从此岸到达彼岸，但具体如何过河，还是要靠基层试验，也就是需要摸着石头过河。

说摸着石头过河，是因为在改革开放发展中总是要面对大量未知和不确定的因素，不同时期要过不同的河流，并非只过一条河就可以了。改革开始时看到的是一片茫茫水面，可行的办法是把水面划分为100个方格，逐个试错。如果只有一个主体去试，需要很长时间，十个主体去试，时间只需十分之一，一百个主体去试，时间就更短了。

发挥基层积极性创造性

中国证券报：在改革过程中，政府部门应如何发挥更大的作用？

刘世锦：对于政府的作用，需要把中央政府和地方政府加以区分。中国是一个超大型经济体，中央政府和地方政府角色差别较大。中央政府在国家安全、发展共识、宏观经济稳定、全国统一市场、全国性基础设施建设等方面发挥主导作用，而地方政府则致力于经营自己管辖范围内的各种不可移动资源，硬的如基础设施，软的如营商环境，还要直接介入招商引资，通过有竞争力的不可移动资源去吸引企业这样的可移动资源。一个地方经济发展得好，是由于地方政府经营的不可移动资源与企业经营的可移动资源形成了高效互补效应。

换个角度说，企业面对市场竞争、开展创新，要以大量精力去应对不确定性。而政府经营好不可移动资源，是在减少不确定性。在企业资源一定的情况下，就可以把主要精力分配到市场竞争和创新活动上。这就是好的发展环境的含义。反之，发展环境差，政府经营的不可移动资源问题多，如基础设施短缺、营商环境不稳，不仅不能减少反而增加不确定性，企业不得不抽出大量精力加以对付，能够用于市场竞争和创新的精力相应减少，市场活力和竞争力必然下降。

中国证券报：调动基层的积极性、创造性的着力点在哪里？

刘世锦：调动地方基层的积极性、创造性，基本的一条，就是要把具备企业家精神的人才推到地方政府特别是城市政府的领导岗位上。有了这样一批人，加上地方之间的竞争，许多意想不到的好东西就会冒出来。

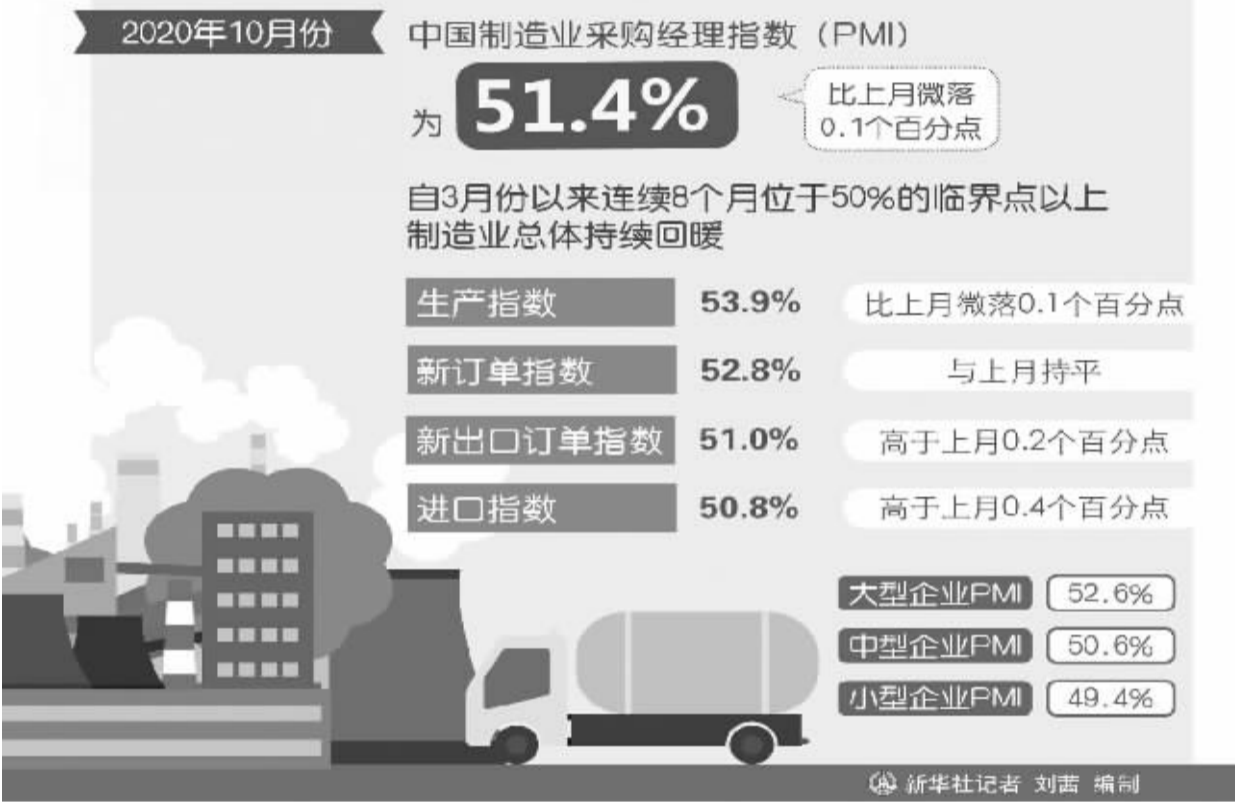
所谓企业家精神，本质上是创新精神，指能够对要素进行重新组合的眼界、胆略和技巧。企业家精神并非企业领导者固有，包括政府在内的各类组织领导者应该也能



全国政协经济委员会副主任、国务院发展研究中心原副主任刘世锦日前在接受中国证券报记者专访时表示，我国经济已经逐步恢复、进入常规增长轨道，因此宏观调控政策应相应调整。在新发展格局下，“结构性潜能”应担当主角，形成以都市圈、城市群建设为龙头，以产业结构和消费结构转型升级为主体、以数字经济和绿色发展为两翼的“1+3+2”结构性潜能框架，即一个龙头引领、补足三大短板、两个翅膀赋能。同时，充分发挥基层的积极性、创造性，激发全社会巨大的增长潜能。

制造业PMI连续8个月位于临界点以上

国家统计局服务业调查中心、中国物流与采购联合会10月31日发布数据



够拥有。当然，企业领导者也不一定是企业家，有的只是循规蹈矩乃至平庸的管理者。

中国特色市场经济的一大特色是地方竞争，这是传统的政府科层组织与市场经济相遇后的产物，或者说是改革前初始条件与改革开始后引入新要素相互融合的产物。有些地方发展得快且好，是因为当地领导者具有企业家精神，在政府机构形成了有效的激励机制，敢于并善于重新组合当地各种不可移动的要素，也就是想干事、敢干事，而且能干成事。

“1+3+2”结构性潜能框架

中国证券报：在加快形成新格局过程中，您此前提出“结构性潜能”应担当主角，其具体内容是什么？

刘世锦：我所说的结构性潜能，是指中国作为一个后发经济体，在技术进步、产业结构和消费结构升级、城市化进程等方面的发展潜能。具体包括追赶或领跑的潜能，以及新涌现的潜能，即与发达经济体同步、有可能并跑甚至领跑的潜能，主要是数字经济和绿色发展。

为此，我认为应形成一个以都市圈、城市群建设为龙头，以产业结构和消费结构转型升级为主体、以数字经济和绿色发展为两翼的“1+3+2”结构性潜能框架。“1+3+2”结构性潜能就是一个龙头引领、补足三大短板、两个翅膀赋能。

“1”是指以都市圈、城市群的发展为龙头，为下一步中国的中速、高质量发展打开空间。“3”是指现阶段我国经济循环过程中的三大短板：基础产业效率不高、中等收入群体规模不大、基础研究能力不强。“2”是指以数字经济和绿色发展为两翼。数字经济和绿色发展是横向的、对全社会各领域都会发生影响的要素。“两翼”是指全球范围的新潜能。根据我国目前的发展态势和基础条件，大概率能在这“两翼”形成新的竞争优势。

中国证券报：当前应从哪些方面着手，尽快实现“一个龙头”引领？

刘世锦：我认为当前要着重推动两方面改革。一是要深化农村土地制度改革，推进集体建设用地入市，创造条件让宅基地有序流转。二是要推动空间规划和公共资源配置改革。空间规划（包括城市规划）要坚持市场在资源配置中的决定性作用，尊重人口流动的市场信号。

在这一个过程中，改革就是要理顺关系，理顺解决问题的办法，不同的矛盾问题，要用不同的体制机制政策应对，用经济学的观点说，就是要低成本、预期稳且可持续。改革开放以来，我们经常讲的一句话是，要用法律的、经济的和必要的行政办法。有的问题要用法律办法，如产权保护；有的问题要用市场机制办法，如价格调节；还有的问题，如应对突发事件，较多的要用行政办法。容易出问题的倾向，是不适当地倚重行政办法，这样层层加码、

形式主义，就容易走极端。

中国证券报：对于“补足三大短板”，可以推出哪些有针对性的措施？

刘世锦：具体来说，首先，对石油天然气、电力、铁路、通信、金融等在内的基础产业领域，在放宽准入、促进竞争上，要有一些标志性的大动作。比如，石油天然气行业，上中下游全链条放宽准入，放开进口；通信行业，允许设立一两家由民营资本或包括国有资本在内的行业外资本投资的基础电信运营商。这样的改革既可以带动有效投资，更重要的是降低实体经济和全社会生产生活的基础性成本。

其次，加强公共产品供给体系的改革和建设，在“保基本”基础上，将重点转向人力资本“提素质”。把中等收入群体倍增作为全面建成小康社会后的另一个重要战略，应该特别强调把消费能力转化为生产和创新能力。近几年数字经济的发展，首先是基于中国庞大的消费市场形成商业模式，利用收入的增长推动生产能力和创新能力的提升。我国不仅应成为世界上最大的消费市场，更应成为产业链条效率最高、应变能力最强、最具生产力的生产基地和创新大国。把消费能力转化为生产和创新能力，是中国超大规模市场的基本着眼点，也是“国内大循环”的一个基本含义。

三是在创新居于前列、科教资源丰厚的若干城市，如杭州、深圳和内地一些城市，像当年建立经济特区一样，创办高水平大学教育和研发特区，突破现有体制机制政策的不合理约束，在招生、人员聘用、项目管理、资金筹措等方面实行特殊体制和政策。

四是对外开放应谋划一些更具想象力和前瞻性的重大举措。在国际上反对单边主义、保护主义，在国内要防止狭隘民族主义，面对卡脖子、脱钩的压力，要利用好我国超大规模市场的优势，以更大力度、更聪明的方法推动开放，对国际上的某些势力形成有效制衡。在必要的时候，可以打出“三个零”（零关税、零壁垒、零补贴）这张牌，实际推进难度很大，但要站上制高点，争取国际博弈的主动权。要在全球化的理念和规则制定上走到前面，至少争取道义上的支持，在博弈中处于有利位置，对全球开放发展起到引领带动作用。

当前，我们应该认识到，我国仍处在重要的战略机遇期，但“黑天鹅”式的挑战也会不期而遇，如疫情冲击等。这些挑战有很大不确定性，既会带来困难和压力，同时也蕴藏机遇。比如抗击疫情中所显露的一些漏洞，也将推动公共卫生管理体制乃至整个国家治理体系的改革。能否把挑战转为机遇，关键在于能否调动起社会各界的积极性、创造力，尤其是科技人员、企业界人士和各级政府官员的企业家精神。这方面如有大的进展，就能激发出全社会巨大的增长潜能，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，推动中国进入创新驱动的现代化征途。

产权市场迎新机遇 六大趋势逐步明晰

□上海联合产权交易所党委书记、总裁 周小全

近日出台的《国务院关于进一步提高上市公司质量的意见》明确指出，“发挥全国中小企业股份转让系统、区域性股权市场和产权交易市场在培育企业上市中的积极作用”。《意见》着重强调资本市场为拟上市企业尤其是高新技术、科创类企业进行资本赋能，产权市场作为主平台、主渠道之一，正在成为企业并购重组、科技成果产业化和要素资源流动的资本助推器，发挥了资本市场高效资源配置的主体功能。可以预见，牢牢把握资本市场定位，在新一轮发展的机遇期里，产权市场将呈现以下六个趋势特征：

一是充分发挥资本市场功能，服务实体经济的投融资需求。中共中央、国务院《关于深化国有企业改革的指导意见》明确将产权市场与证券市场并列于我国资本市场体系。目前，我国除上市的约4000家上市公司可以通过证券市场进行投融资外，其余近4000万家非上市公司的资本流转亟待通过产权市场为其提供平台和渠道。非公经济和混合经济主体对产权市场的融资服务需求日益增长。产权市场将加速资本资源整合，助力国有企业实现混合所有制改革，同时正在不断吸引各类所有制市场主体入场，通过产权流转与企业融资“双轮驱动”功能，为企业结构调整、对接社会资本、创新发展服务，尤其为非公有制企业，特别是数以千万计的中小微企业提供投融资综合服务。这方面海外亦有不少成功经验，美国著名的私募市场Portal、NYPPEX，已经成为全球最为活跃的股权投资平台，众多知名的VC、PE集聚于此，在Portal、NYPPEX的交易平台上，各类企业融资额每年超千亿美元。目前产权市场具备优化资源配置和发现产权交易价格的功能，无论从规模还是质量上来说，已经完全拥有通过融资孵化创新创业优秀企业的条件。从《意见》的要求来看，未来必将有越来越多的高科技中小企业通过产权市场获得伴随企业成长的综合性融资服务。

二是加快市场化发展步伐，打造综合性服务平台，形成对接证券市场、培育企业上市的资本基地。产权市场起步于国有企业改制重组和国有产权交易，但它不仅为绝大多数国有产权的流动重组提供服务，同时在金融资产交易、科技企业融资、知识产权交易和中小企业投融资等方面进行了大量的探索实践。作为资本要素市场，产权市场具有信息透明、程序规范、监管严格的优势，体现着重要的基础性资本市场枢纽功能。产权市场将进一步打造专业化、综合性服务平台，拓宽多层次投融资渠道，通过“直接融资+间接融资”，积极吸引国际国内VC、PE进场，整合各方资源，形成有效对接，引导社会资金支持中小企业发展。同时，为各类所有制公司“引战改制”提供服务，协助有基础、有意愿的企业建立完善现代企业制度，促使企业快速成长，并最终实现与多层次资本市场衔接，向科创板、创业板以及主板市场输送新鲜血液。

三是坚持服务科技创新发展，集聚高端创新要素，培育经济发展新动能。当前我国企业并购重组迎来了快速发展的黄金期，产权市场成为国内创新企业并购重组的“晴雨表”。近年来，产权市场已经服务一大批具有国内外影响力的战略性新兴产业，通过科技原创新成果转化、对接国际标准、技术创新中心和创新创业企业集群，不断强化资本市场的引领和辐射带动作用。仅2019年，476家高新技术企业通过上海产权市场实施兼并重组，交易金额达到726亿元，涉及行业包括新一代信息技术、新能源汽车、新材料、生物医药、节能环保等领域。这些企业，无论央企、地方国企还是民营企业，都通过引资本与转机制的有机结合，充分激发内生竞争动力，夯实壮大发展基础。近三年，数以千亿的海内外资本通过产权市场对长三角区域先进制造产业集群内的相关新能源、新材料、装备制造企业实施并购重组，盘活存量资源，提升核心竞争力，促进传统制造业加快向战略性新兴产业转型。

四是打通多层次资本市场通道，完善资本市场服务机制。产权市场作为证券市场的联动平台，可以为拟上市公司开展路演、询价等相关服务；利用产权市场投资者集聚的优势，开展私募股权融资，退出以及与之相对应的登记、转让、结算等相关服务；积极引导证券公司、私募基金、资管机构、商业银行、会计师事务所、律师事务所、评估师机构进入产权市场；培养履行服务能力，建立符合国际惯例的投资银行服务体系，包括为客户提供财务顾问、项目融资、基金管理、兼并收购业务。通过与各类金融机构及中介服务机构合作，延伸服务领域，使市场从原来单一的要素流转平台转变为提供信息披露、交易撮合、登记结算、投行服务等一体化服务的专业机构，为交易双方提供如尽职调查、第三方结算、市场推广、交易融资等市场增值服务，实现市场交易服务功能的放大。

五是纳入构建多层次资本市场的规划蓝图，加快组建产权市场“航母”。产权市场应通过完善立法统一监管体系，实现统一整体升级。在建立市场准入制度、规范交易制度、完善业务指导和监督体系的基础上，产权市场完全可以提升为非上市股份公司私募融资、改制和股权转让服务的全国性、基础性资本市场平台。产权市场今后可以通过股权纽带组建市场联合体“航母”，或在有关重点区域，例如在长三角率先联合，通过“先行先试”打造一个为创新经济和新兴产业服务的私募融资平台，基本实现地区性联网运行，集中报价、分散成交、统一核算。产权市场成为培育拟上市企业资源的综合性服务基地，扩大产权交易平台的流量，增强交易平台的产能效能是市场建设的关键因素。

六是积极吸引涉外公司及机构参与，促进国际国内市场要素流动，形成集聚辐射全球资源的能力。产权市场将拓宽跨境并购项目的渠道和配套服务，积极推进跨境并购项目推介及对接，推动国际并购与投资促进交流。积极融入对接国际资本市场，加强战略合作，支持中国企业“走出去”进行投资、并购、重组等。构建跨国服务平台，提升跨境业务的深度。建立符合国际惯例的交易体系，通过产权市场与国际资本市场的接轨，吸引国外投资主体进入产权交易市场，实现资本要素在国际资本市场上的流动。在国有企业、民营企业、境外公司及各方机构参与下，产权交易平台将成为境内外资本、国有资本、民营资本及区域内外资本相互流通融合的平台。