



中国经济 为什么行？

新举措助力新常态

中共中央党校经济学教研部
曹立◎主编



新华出版社

中国经济为什么行？

新举措助力新常态

中共中央党校经济学教研部

曹立◎主编



新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国经济为什么行?: 新举措助力新常态/曹立主编

北京: 新华出版社, 2015. 8

ISBN 978-7-5166-1951-3

I. ①中… II. ①曹… III. ①中国经济—文集 IV. ①F12-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 186949 号

中国经济为什么行?: 新举措助力新常态

主 编: 曹 立

出 版 人: 张百新

选题策划: 黄春峰

责任编辑: 赵怀志 沈文娟

特约编辑: 毕芳凝

封面设计: 后声 HOPESOUND
houshengyugou@163.com

责任校对: 刘保利

责任印制: 廖成华

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010-63077122

中国新闻书店购书热线: 010-63072012

照 排: 新华出版社照排中心

印 刷: 北京新魏印刷厂

成品尺寸: 170mm×240mm

印 张: 16

字 数: 225 千字

版 次: 2015 年 10 月第一版

印 次: 2015 年 10 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-1951-3

定 价: 36.00 元

图书如有印装问题, 请与出版社联系调换: 010-63077101

目 录

① 如何理解“双目标”“双结合”“双引擎” / 1

◎ 实施“三双”战略的背景

◎ “双目标”“双结合”“双引擎”的内涵与要求

◎ 如何实施“双目标”“双结合”“双引擎”战略

② 培育和催生中国经济新的增长点 / 17

◎ 培育和催生新的经济增长点的理论基础

◎ 新常态下中国经济面临的新挑战

◎ 培育和催生经济发展新增长点的路径思考

③ 推动大众创业、万众创新 / 34

◎ 推动大众创业、万众创新的重要意义

◎ 多管齐下推动大众创业、万众创新

◎ 推动重点群体创业创新

④ 推动财税体制改革取得新进展 / 49

◎ 2015 年财政政策怎样继续保持“积极”？

◎ 地方政府债务管理制度方面有哪些新突破？

◎ 应从哪些方面落实和贯彻好新预算法？

◎怎样运用财税政策，大力支持大众创业？

◎怎样运用财税政策，大力支持万众创新？

◎怎样增加公共产品和公共服务？

5 围绕服务实体经济推进金融改革／76

◎金融发展与实体经济的关系

◎我国金融发展脱离实体经济面临的问题

◎我国金融发展与实体经济发展的偏离度分析

◎加快推进金融发展服务实体经济的政策措施

6 深化国有企业改革／91

◎改革使国有企业成为我国推进国家现代化的重要力量

◎深化国有企业改革是我国现时代的客观要求

◎积极促进国有企业的混合所有制改革

7 推进“一带一路”建设／111

◎“一带一路”的由来及内涵

◎“一带一路”路线图

◎“一带一路”的重大意义

◎“一带一路”建设的战略构想

◎推进“一带一路”建设的政策建议

8 转变农业发展方式／131

◎农业发展方式转变的理论基础

◎中国农业发展现状及其面临的挑战和机遇

◎转变农业发展方式的政策措施

⑨ “互联网+” 行动计划 / 147

- ◎ “互联网+” 行动计划：时代背景与深刻内涵
- ◎ “互联网+” 冲击与产业重构
- ◎ “互联网+” 与中国产业发展机遇
- ◎ “互联网+” 需解决的关键问题及政策支持

⑩ 以体制创新推动科技创新 / 164

- ◎ 影响我国科技创新的体制因素分析
- ◎ 近年来我国科技体制改革进程
- ◎ 进一步深化体制创新，促进科技创新

⑪ 加快推进以中小城市为重点的新型城镇化 / 178

- ◎ 中小城市发展：迎来了战略机遇期
- ◎ 以县城为战略突破口推进农村城镇化
- ◎ 健康产业发展支撑农村城镇化的快速推进
- ◎ 推动县城小城市化必须四大平台同步建设

⑫ 加快构建开放型经济新体制 / 195

- ◎ 发展中大国开放的大逻辑
- ◎ 我国开放型经济的发展历程与时代特征
- ◎ 加快构建开放型经济新体制的战略举措

⑬ 建设美丽中国 / 212

- ◎ 我国对于“建设美丽中国”论述的发展脉络
- ◎ 生态文明被提到重要地位的背景
- ◎ 我国在“建设美丽中国”方面的理论贡献

◎生态文明体制改革是美丽中国的保障

14 深化政府体制改革 / 232

◎处理好政府和市场的关系是深化政府体制改革的前提

◎简政放权、放管结合是当前深化政府体制改革的重要内容

◎加快建设法治政府是深化政府体制改革的目标

1 如何理解“双目标”“双结合” “双引擎”

2015年3月5日，李克强总理在所作的政府工作报告中指出，我们要把握好总体要求，着眼于保持中高速增长和迈向中高端水平“双目标”，坚持稳政策、稳预期和促改革、调结构“双结合”，打造大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务“双引擎”，推动发展调速不减势、量增质更优，实现中国经济提质增效升级。“双目标”、“双结合”和“双引擎”是对2015年任务的总概括、总要求，为我们在新常态下，准确把握短期增长与长期发展和短期调控与长期政策的关系指明了方向。

一、实施“三双”战略的背景

从国际、国内环境看，当前我国经济发展面临诸多困难和挑战，但世界经济呈现温和复苏格局，国内经济发展具有巨大的韧性、潜力和回旋余地，宏观经济有条件保持稳定发展。

(一) 国际背景

1. 全球经济呈现复苏态势，但步调不一致

国际货币基金组织预测2015年世界经济增长率达3.6%，全球经济呈现复苏态势，但主要经济体的增长趋势并不统一。美国由于消费者信心提升和企业投资意愿上升，经济复苏势头强劲，预计2015年GDP增长率将达3%。但欧元区由于财政节支和高失业率，2015年经济仍将呈微弱增

长态势。而日本由于扩张性货币政策的边际效应减弱,经济增速进一步放缓。新兴经济体则由于内部结构性矛盾依然凸出,经济增长仍将乏力。

2. 全球宏观政策分化,政策协调困难

各国经济增长形势的分化导致宏观经济政策分化。美国经济复苏形势乐观,退出量化宽松货币政策。欧元区国家则由于经济增长乏力,进一步放松货币政策。日本由于通胀水平上升,挤压了宽松货币政策空间。各国货币政策的分化,将导致全球资本的无序流动,加大金融波动风险。

3. 国际经济格局进入深度调整期

2008年国际金融危机后,国际经济格局发生了显著变化,世界经济进入低速增长期。发达国家经济、社会和政治环境都受到较严重的打击,目前欧洲国家、美国和日本的总体负债率高企,高企的政府负债率极大地降低了政府刺激经济增长的能力。尽管发展中国家经济发展不均衡,但是随着发展中国家在世界经济的比重不断增大,发展中国家在全球治理体系的话语权和影响力逐渐提升,世界治理呈现多元化格局,世界各国对资源、市场、资本、技术创新与新兴产业制高点和国际规则制定等方面的竞争不断加剧。

(二) 国内背景

1. 潜在经济增长率下降,经济进入新常态

自2010年,我国经济增长率持续下降,2014年我国经济增长率下滑至7.4%。2015年一季度我国GDP增长率为7%,创近6年新低。近年来,我国经济增长逐步由过去三十多年平均9.8%的高速增长向7%左右的中高速增长转变。

2. 我国面临“中等收入陷阱”的风险与挑战

2014年,我国的人均GDP达到7485美元,达到世界银行中上等收入国家水平标准。当前是我国能否跨越“中等收入陷阱”、跨入高收入国家行列的关键时期。我国面临科技创新能力有待进一步提高、经济结构调

整缓慢、资源环境约束日益突出、体制机制不完善、社会矛盾凸显等一系列风险与挑战。能否化解这些风险与问题，对我国跨越“中等收入陷阱”，实现民族复兴至关重要。

3. “刘易斯拐点”到来，我国面临人口老龄化挑战

我国剩余劳动力无限供应的情况正在改变，已经迎来“刘易斯拐点”，传统的人口红利正在消失。2012年，我国首次出现劳动年龄人口下降，2012年比2011年劳动年龄人口减少345万。伴随国内劳动年龄人口的下降，我国人口结构的老龄化问题日益突出。全国老龄工作委员会办公室发布的《中国老龄事业发展报告（2013）》指出，2012年我国老年人口数量达到1.94亿，老龄化水平达到14.3%。报告还特别指出，我国高龄老年人口将继续增长，2013年较2012年上升100万人，至2300万人，并且高龄老年人口年均增长100万人的态势将持续到2025年。2014年，我国60岁以上老年人口已达到2.12亿，占总人口的15.5%。人口的老龄化将引发我国社会经济结构的巨大变化，对社会经济发展将产生巨大影响。

4. 宏观经济形势总体稳定，我国仍然处于经济发展的战略机遇期

虽然我国经济下行压力在加大，发展中深层次矛盾凸显，经济发展面临的困难很大，但宏观经济形势总体稳定，我国经济发展仍然处于战略机遇期。具体而言，我们将迎来基于全面深化改革的“新制度红利”期、基于高素质劳动者“新人口红利”期、基于创新驱动的“新资源红利”期、基于“一带一路”的“新全球化红利”期。

目前，中国经济进入新常态，经济增长速度已经下降，且很可能进一步下降，但经济发展质量和效率提高、经济结构调整优化和经济发展动力转换却尚未实现。这样，原来由高速增长所掩盖的矛盾就会凸显，进而造成经济增长的大幅波动，影响社会发展的稳定。^①因此，适应和引领经济新常态，我们必须着眼“双目标”、坚持“双结合”、打造“双引擎”。

^① 参见吴敬琏：如何确立合意的中国经济新常态，人民论坛，2015（02）下。

二、“双目标”“双结合”“双引擎”的内涵与要求

(一)“双目标”：经济发展要兼顾速度与质量

2015 年政府工作报告指出，我国经济发展要同步实现保持中高速增长和迈向中高端水平两个目标，体现了经济发展要兼顾速度与质量的发展思路。中高速增长是增长目标，中高端水平是发展目标，双目标体现了短期增长与长期发展的统一。

所谓中高速是相对的，不同的速度对不同国家以及同一国家的不同发展阶段具有不一样的内涵。同一个经济增长速度，如 4% 的增速，对我国则是低速，对美国则是高速度。北京大学光华管理学院教授张国有（2015）根据改革开放 36 年的经济发展状态来看，应将 10% 以上的速度视为中国经济的高速增长区。以此为指导，用“50%”的降次分割法^①，划出由高到低的逻辑界限。以 2007 年的 14% 的高速为线，下行“一半”，到 7%，可将 7% 和 6% 视为中国经济的中速增长区。以 7% 为线，再下行“一半”，到 3.5%，可将 4% 和 3% 视为中国经济的低速增长区。^② 对于我国增长速度的划分，学者们普遍认为 9% 以上为高速区，6%—8% 为中高速区，3%—5% 为低速区。国务院发展研究中心课题组综合各种因素研究后认为，在今后 10—15 年的时间内，中国经济仍然具备实现 6%—8% 中高速增长的潜力。

经济发展的中高端水平，可以从狭义和广义两个层面理解。狭义是促进产业链和经济结构的中高端化。重点是发展高端产业和服务业。广义是提高经济发展质量和效率。现代经济发展理论认为，经济增长不等于经济

^① 解数学题时，把某个高次幂整式用一个低次幂整式去代替它，从而使整式的次数降低，达到简化问题的目的。简单地说，就是将“高次”问题化为“低次”问题的方法，它在解题中有化繁为简的功能，同时能使思路更加明快、简捷。

^② 张国有：《中国经济中速增长仍有卓越表现》载自《人民论坛》2015（02）上。

发展，如果经济增长没有带来社会经济的普遍进步，虽然经济增长速度很高，也会导致“有增长无发展”的现象。经济增长主要指一国国内生产总值或人均国内生产总值的增加。而经济发展除了包括经济增长外，还应包括产业结构和经济结构的优化调整、劳动力就业结构的优化、劳动力质量的提高和国民福利水平的提高等。

（二）“双结合”：推动经济稳中求进

2015 年政府工作报告提出要坚持稳政策、稳预期与促改革、调结构“双结合”，这是一个新提法，既回应了外界对政策走向的疑问，也确立了当前经济调控的政策和手段。新常态下，宏观调控的新特征将是既保持政策定力又坚持改革动力。

坚持稳政策、稳预期与促改革、调结构“双结合”的实质就是宏观经济管理要推动经济发展稳中求进。所谓稳中求进，“稳”就是稳增长、稳政策、稳预期。“进”就是调结构、转方式、促改革。稳中求进，一方面宏观调控政策要保持战略定力，要在把握好经济运行的合理区间的基础上，保持宏观政策的稳定性，不对经济进行强力干预，而是突出预调、微调，强调定向调控和精准发力。只有政策稳才能预期稳、只有预期稳才能人心稳。但是“稳”绝不是一成不变，“稳”是为了“进”，只靠“稳”无法化解经济发展中存在的各种矛盾，无法破解各种阻碍经济发展的体制机制弊端，也就无法实现经济发展的提质增效升级。因此，要获得经济发展的长期动力必须依靠“进”，必须促改革、调结构。

正如李克强总理在世界经济论坛年会上指出，2014 年面对巨大的经济下行压力，我国的宏观经济政策没有采取短期强刺激政策，而是创新宏观调控的思路，强力推进改革，尤其是政府带头改革，大力简政放权，激发市场活力。全年 GDP 增长 7.4%，为世界主要经济体中最高；城镇新增就业 1300 多万人，在经济增长放缓情况下不减反增；CPI 上涨 2%，低于年初预期目标。事实证明我们的宏观调控政策是正确的、有效的。他还

指出，2015 年，中国经济仍面临较大下行压力，但我们仍然不会追求短期的高速增长，而是会选择长期的中高速增长以便提升发展质量。我们将继续保持战略定力，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，不搞“大水漫灌”式的强力干预，将更加注重预调微调和定向调控，确保经济运行在合理区间，着力提升经济发展的质量和效益。

“稳”和“进”两者是相互促进的关系。稳政策、稳预期为当前的促改革、调结构提供良好的环境和基础，促改革、调结构则促进经济长期稳定发展，进而有利于形成良好的长期预期，为长期稳定打下坚实基础。

(三) “双引擎”：打造经济增长新动力

经济增长的传统动力，主要指消费、投资和净出口，这是拉动我国经济增长的主要动力。随着我国经济进入新常态，传统引擎对经济增长的作用正在减弱。消费需求虽然趋势向好，但在短期内不可能大幅增加，投资增速正在下降，出口对经济增长的贡献已经转为负。为适应和引领新常态，保持我国经济的稳定发展，我们必须打造新的增长引擎，要更加注重综合供给、多重动力的结合。

面对经济新常态，政府工作报告强调要打造大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务“双引擎”。打造“双引擎”的实质是要处理好政府与市场关系，让市场在资源配置中起决定性作用，同时更好发挥政府的作用，引导政府与民间形成合力，推进社会经济发展。

打造新引擎，就是推动大众创业、万众创新。中国有 13 亿人口、9 亿劳动力、7000 万企业和个体工商户。如果把全社会每一个细胞都激活，就会使整个经济肌体充满生机，进而汇聚成巨大的推动力量。大众创业、万众创新蕴藏着无穷创意和无限财富，是取之不竭的“金矿”。

打造新引擎的实质是要实现创新驱动，实现经济增长动力的转型，使

经济发展主要依靠技术进步和全要素生产率的提高^①，而不再是依靠增加要素投入。因此打造新引擎，关键是全面深化改革，释放创新创业的激情和活力。2014年，我国大力开展商事制度改革，简化便利工商注册程序，大大激发了市场活力。新登记注册市场主体达到1293万户，其中新登记注册企业增长45.9%，形成新的创业热潮。互联网金融、电子商务、物流快递等新业态快速成长，众多“创客”脱颖而出，文化创意产业蓬勃发展。

改造升级传统引擎，主要指增加公共产品和公共服务供给，体现了新常态下政府职能的转变。投资是我国经济增长的主要传统动力。虽然我国的经济结构存在投资率过高的问题，但不能轻易否定投资对经济发展的作用，关键是要优化投资的结构，提高投资的效率。

公共产品和公共服务投资的主体是政府。长期以来，我国公共产品和服务严重不足。目前，中国人均公共设施资本存量仅为西欧国家的38%、北美国家的23%；服务业水平比同等发展中国家低10个百分点。政府加大对城市公共设施、教育、卫生等方面的投入，既能补足社会经济发展短板、改善民生，又能在短期扩大需求、拉动经济增长，为实施创新驱动战略赢得空间和时间。当政府投资投向公共基础设施建设领域，如道路、能源、城市运行基础设施等，提供更多的公共物品和公共服务，一方面对私人投资产生“挤入效应”，^②从而为创新和创业创造良好的环境，引导创业投资方向，提高民间投资信心；另一方面能对居民消费产生“挤入效应”，增加居民消费量，提高居民消费水平，进而改善我国的投资与消费关系，优化需求结构。

① “全要素生产率”这一概念，由美国经济学家罗伯特·M·索洛（Robert M. Solow）最早提出，即总产量与全部要素投入量之比。反映的是生产活动在一定时间内的效率。全要素生产率是资本、劳动、土地等生产要素投入量不变，而生产量仍能增加的部分，增加的这部分主要来自技术进步、组织创新、专业化和生产创新等。

② 这是一个经济学的概念，与挤出效应（crowding-out effect）概念相对应，是指政府支出的增加可以导致投资增加的情况。

打造“双引擎”是新常态下形成我国经济增长新动力的关键，在打造双引擎的过程中，政府和企业要发挥好各自的作用。政府的主要职能是推进重点领域改革、加强制度建设、改善市场环境。企业则要抓住机遇，发挥自身优势，加快产品结构调整和自身转型升级。

（四）“双目标”、“双结合”和“双引擎”之间的关系

“双目标”、“双结合”和“双引擎”不是各自孤立的，而是构成一个整体发展战略。三者分别从目标、政策、动力三方面，勾勒出适应和引领经济新常态的发展路线图。^①

双目标是核心。双目标的设定，既考虑到短期增长，又指向中长期发展，是中国经济步入新常态的新指针。“双目标”中，中高速增长是增长目标和短期目标，中高端水平是发展目标和长期目标，前者为后者提供手段、条件和前提，没有一定的增长速度，就不可能有发展；后者为前者提供保障，没有经济结构的优化、经济发展质量的提高，就不可能有稳定持续的增长。

稳政策、稳预期和促改革、调结构“双结合”是实现双目标不可或缺的政策保障和支撑。精准定向、力度适宜的宏观政策经济是新常态下宏观经济稳定运行的必要保障，多变的政策和不稳定的预期会导致投资和消费的波动，影响市场信心，降低市场活力，进而加大经济增长波动的幅度。同时，只有不断深化改革和优化经济结构，才能成功推动中国经济迈向中高端水平。

“双引擎”是实现“双目标”的手段和方法。通过打造“双引擎”，一方面使市场在资源配置中起决定性作用，促进政府简政放权 and 市场化改革，激发大众创业、万众创新，激活社会细胞，让整个经济体充满生机，

^① 王宇等：《从“三双”坐标看经济新走向》载自《新华每日电讯》，2015年3月7日，第003版。

进而真正引领中国经济迈上提质增效的新台阶。另一方面，促进服务型政府建设，政府逐步退出市场竞争领域，扩大公共产品和公共服务供给，为经济发展注入新动力。

三、如何实施“双目标”“双结合”“双引擎”战略

适应和引领新常态是当前经济发展的大逻辑。要适应和引领经济发展新常态，就要落实李克强总理在政府工作报告部署的着眼于保持中高速增长和迈向中高端水平“双目标”，坚持稳政策、稳预期和促改革、调结构“双结合”，打造大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务“双引擎”发展战略。要完善和稳定宏观调控，深化改革，优化调整产业结构、积极打造经济发展新动力。

（一）如何实现“双目标”

西方经济学分析经济增长有短期和长期两种理论分析框架。凯恩斯主义短期分析框架认为一国经济增长速度取决于消费、投资、净出口等需求的大小，即经济增长的动力来自“三驾马车”的拉动作用。长期分析框架则认为经济增长的长期动力是劳动力投入、资本形成和全要素生产率的提高。

目前我国经济发展面临的根本问题是支撑前期经济高速增长的短期和长期因素都在缩减，甚至消失，经济增长的传统动力正在迅速减弱，经济潜在增长速度已经不可避免的降低。实现双目标是经济新常态的核心，要实现双目标关键要培育新的经济增长动力，实现经济增长由要素驱动向创新驱动转变。

1. 培育经济社会发展新动力，推动经济保持中高速增长

长期以来，我国经济增长的动力长期依靠投资，动力机制单一，原有的动力已经无法承担持续推动经济健康发展的任务，保持中高速增长经济增

长，必须要推动增长动力由一元向多元转变。一要培育新的消费增长点，增加消费对经济增长的拉动作用。要充分发掘居民消费潜力，鼓励健康消费、教育文化旅游体育消费、信息消费、绿色消费等。加快发展电子商务等新型业态，促进新型消费形式发展。加强立法与监督、加强消费者权益保护，让城乡居民放心消费。二要优化投资结构，提高投资效率。优化投资结构，是提高全要素生产率的一个重要途径。在我国的经济发展中，投资还发挥着关键性作用，投资本身没有好坏之分，关键是投资主体是谁、投资方向是什么、投资效率是高还是低？我们要注重继续发挥投资对经济发展的作用，不断优化投资结构，提高投资效率。要通过深化改革，激活民间投资活力，提高民间投资比重。同时政府投资要精准，要集中到社会短缺的公共产品和公共服务上，要实现投资主体多元化，要利用购买服务、股权合作等方式，给予稳定的收益预期，引导社会资本积极参与，进而提高政府投资效率。三要增加人力资本投资，提高人力资本质量。作为世界人口大国，劳动力资源仍然是我国最重要的资源之一。新常态下，支撑我国经济增长的传统廉价劳动力资源优势逐渐减少，传统人口红利逐步消失。为此，我们要通过大力发展职业教育，提高劳动力技术水平，以新的技工优势替代旧的廉价劳动力优势，以劳动力质量的提高应对劳动力数量的减少，以新人才红利替代传统人口红利，以适应下个阶段的经济结构调整，为经济发展提供长期动力。

2. 实施创新驱动战略，推动产业迈向中高端水平

产业结构迈向中高端水平是新常态下经济发展的重要内容和动力。一般认为，所谓高端产业是指具有高附加值、高技术含量、高效益、低消耗、低污染等属性，高端人才聚集，知识含量高，对产业链具有主导作用和带动作用的产业。同时，学术界普遍认为高端产业具有相对性和先进性。本质上，高端产业的高附加值和高技术含量都来源于创新。因此，创新是推动产业结构迈向中高端水平的最重要因素。

20 世纪 70 年代，随着美国等发达国家服务业比重上升，进入“后工