

DRC

国务院发展研究中心研究丛书 2017

丛书主编·李 伟

迈向高质量发展：战略与对策

国务院发展研究中心课题组 著

Towards High-quality Development:
Strategies and Policies



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

迈向高质量发展：战略与对策

国务院发展研究中心课题组 等著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

迈向高质量发展：战略与对策/国务院发展研究中心课题组
著. —北京：中国发展出版社，2017. 10 (2018. 3 重印)

(国务院发展研究中心研究丛书. 2017 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0783 - 7

I. ①迈… II. ①国… III. ①中国经济—经济发展战略—
研究 IV. ①F120. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 261914 号

书 名：迈向高质量发展：战略与对策

著作责任者：国务院发展研究中心课题组

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 978 - 7 - 5177 - 0783 - 7

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京市密东印刷有限公司

开 本：710mm × 1000mm 1/16

印 张：23

字 数：276 千字

版 次：2017 年 12 月第 1 版

印 次：2018 年 3 月第 2 次印刷

定 价：75.00 元

联系电话：(010) 68990646 68990692

购书热线：(010) 68990682 68990686

网络订购：<http://zgfcbs.tmall.com>

网购电话：(010) 68990639 88333349

本社网址：<http://www.developress.com.cn>

电子邮件：1034844972@qq.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

DRC

2017

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：王安顺 张军扩 张来明 隆国强 王一鸣

余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

马 骏 马名杰 王 微 王一鸣 王安顺

王忠宏 王富慧 卢 迈 叶兴庆 包月阳

吕 薇 贡 森 李 伟 李志军 李建伟

来有为 余 斌 张 辉 张军扩 张来明

陈昌盛 赵昌文 赵晋平 侯永志 高世楫

陶平生 隆国强 葛延风 程国强

“引领经济新常态的战略与政策”

课题组

负 责 人：李 伟

执行负责人：张军扩

参 加：张来明 隆国强 王一鸣 余 斌

协 调 人：侯永志 刘培林 吴振宇

联 络 人：贾 坤 施成杰

总 报 告 负责人：张军扩

执笔人：张军扩 侯永志 刘培林 吴振宇

第 一 章 负责人：张军扩

执笔人：张军扩 吴振宇

第 二 章 负责人：陈昌盛

执笔人：陈昌盛 许 伟

第 三 章 负责人：赵昌文

执笔人：魏际刚 赵昌文

第 四 章 负责人：吕 薇

执笔人：吕 薇 马名杰 戴建军 熊鸿儒

第 五 章 负责人：叶兴庆

执笔人：叶兴庆

第六章 负责人：侯永志

执笔人：孙志燕 侯永志

第七章 负责人：葛延风

执笔人：冯文猛 张亮 葛延风

第八章 负责人：高世楫

执笔人：高世楫 陈健鹏

第九章 负责人：赵晋平

执笔人：王金照 许宏强

第十章 负责人：贡森

执笔人：贡森 包雅钧

第十一章 负责人：马骏

执笔人：张永伟

第十二章 负责人：宣晓伟

执笔人：宣晓伟

总 序

全面贯彻落实党的十九大精神， 开创新时代政策咨询研究工作新局面

李 伟

2017年10月，举世瞩目的中国共产党第十九次全国代表大会胜利召开。这是在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义进入新时代的关键时期召开的一次十分重要的大会。党的十九大，作出了中国特色社会主义进入新时代、我国社会主要矛盾已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等重大政治论断，确立了习近平新时代中国特色社会主义思想为党必须长期坚持的指导思想，提出了新时代中国特色社会主义的基本方略，确定了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的目标。

党的十八大以来五年，以习近平同志为核心的党中央以巨大的政治勇气和强烈的责任担当，提出一系列新理念新思想新战略，出台了一系列重大方针政策，推出一系列重大举措，推进一系列重大工作，推动党和国家事业发生历史性变革。如在宏观经济政策领域，面对近些年我国经济在增速、结构、动力等方面发生的深刻变化，五年来，以习近平同志为核心的党中央准确把握全球经济发展

大势和中国经济发展变化，不断创新宏观调控方式，形成了作出经济进入新常态重大判断、以新发展理念为指导、以供给侧结构性改革为主线、以稳中求进为工作方法论的宏观经济政策框架。具体而言，这个政策框架有以下几个鲜明特点：

其一，作出了新常态这一重大判断。从速度层面看，经济增长速度从高速增长转为中高速增长，经济发展的质量和内涵发生质的变化；从结构层面看，经济结构发生全面深刻变化，不断优化升级；从动力层面看，经济发展从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。认识、把握、引领新常态是当前和今后一个时期做好经济工作的大逻辑。

其二，确立了新发展理念这一指导思想。创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念为经济社会发展提供了战略指引，是关系我国发展全局的一场深刻变革，攸关“十三五”乃至更长时期我国发展思路、发展方式和发展着力点。

其三，明确了推进供给侧结构性改革这一工作主线。供给侧结构性改革的最终目的是满足需求，主攻方向是提高供给质量，根本途径是深化改革，这是解决我国发展面临的突出问题与挑战的必由之路。

其四，确定了稳中求进这一工作方法论。坚持稳中求进工作总基调，并将之上升为治国理政的重要原则和经济工作的方法论，这是对经济工作思想方法作出的重大调整。强调要保持战略定力，在实践中转变急于求成的思想观念和操之过急的工作方法，推动经济转向平稳健康持续发展的轨道。

从五年来的实践成效看，在这一政策框架指导下，我国经济在

经历多年调整后，趋势性下行的空间明显收窄，正在逐步迈入中高速增长阶段。特别是自2016年下半年开始，我国经济运行出现了一些积极变化，企稳基础有所增强，国际环境的有利因素也在增多，我国经济转型有望从“降速”阶段转向“提质”阶段。2017年前三季度基本延续了这一态势，经济增速达到6.9%，总体保持平稳，结构不断优化，经济发展的稳定性、协调性和可持续性增强，稳中有进、稳中向好的态势持续发展。

党的十九大对新时代推进中国特色社会主义伟大事业作出了全面部署，对开启全面建设社会主义现代化国家新征程作出战略安排，明确提出全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军。从2020年到本世纪中叶，分两个阶段安排：第一个阶段，从2020年到2035年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化；第二个阶段，从2035年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。这一系列战略部署为包括国务院发展研究中心在内的各类智库发挥作用提供了前所未有的广阔空间，如：社会主要矛盾所指的发展不平衡不充分的具体表现在哪些方面？本世纪中叶建成社会主义现代化强国的具体内涵和指标有哪些？现代化经济体系科学内涵是什么？如何实施乡村振兴战略？全面建设社会主义现代化国家新征程中将面临哪些风险和挑战？等等。这些重大问题，都需要智库加强前瞻性研究，提供切实可行、管用的决策咨询建议。

党的十九大指出，深化马克思主义理论研究和建设，加快构建

中国特色社会科学，加强中国特色新型智库建设。智库建设的内容首次写进党的代表大会报告，令人振奋。这既为国务院发展研究中心建设国际一流高端智库提供了重大机遇，也为我们履行政策研究、政策评估、政策解读和国际交流合作“四位一体”的职能提出了更高要求。国务院发展研究中心将全面贯彻落实党的十九大精神，贯彻习近平总书记2013年4月15日关于智库建设的重要批示和中央关于智库建设的总体部署，加快落实国务院已批复的《国务院发展研究中心国家高端智库建设试点方案》，全面实施质量提升、人才优化、国际交流合作、成果传播、支撑保障和党的建设等六大工程，建立健全党的建设、人才使用与激励、研究质量保障和成果创新、经费使用和管理、成果转化和传播、研究支撑、国际交流合作、统筹利用社会资源等八个方面的体制机制，加快建设国际一流高端智库，力争到2020年进入高质量服务中央决策的政策支持力强、社会影响力大、国内领先、国际一流高端智库前列。

国务院发展研究中心将把深入学习宣传和全面贯彻落实党的十九大精神作为当前和今后一段时期的首要政治任务。作为服务党中央、国务院的政策咨询研究机构，我们将牢牢把握为中央决策服务的根本方向，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持马克思主义立场观点方法，坚持以人民为中心的发展思想，紧紧围绕十九大作出的“贯彻新发展理念，建设现代化经济体系”“加快建设创新型国家”“实施乡村振兴战略”“实施区域协调发展战略”“加快完善社会主义市场经济体制”“提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理”“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”等一系列重大决策部署，坚持问题导向，精心选题，主动加强新时代

中国特色社会主义有关经济建设、社会建设、生态文明建设的全局性、战略性、前瞻性、长期性以及热点、难点问题研究，大兴调查研究之风，不断形成一大批具有较高政策价值和较大社会影响力的研究成果，为中央科学决策提供有力的智力支持，努力开创新时代政策咨询研究的新局面。

“国务院发展研究中心研究丛书”是我们每年主要研究成果的集中呈现，自2010年面世至今，已经连续出版八年。今年这套丛书成书共包括15部著作，其中：《迈向高质量发展：战略与对策》《构建“一带一路”设施联通大网络》《打好风险攻坚战：思路与对策》等3部著作是国务院发展研究中心的重大研究课题报告；《协同：促进区域经济增长的新路径》《构建竞争力导向的农业政策体系》等9部著作，是各研究部（所）的重点研究课题报告；另3部著作是青年研究人员的优秀招标研究课题报告。

最后，对于多年来中央和地方各级领导同志给予我们的肯定和鼓励，以及社会各界读者的认可和厚爱，我们深怀感恩，并表示由衷的谢意。同时，我们也深知不足，诚恳希望各级领导、专家、学者和广大读者继续给予关心、支持和帮助，对这套丛书以及我们的工作多加批评指正，促使我们以更加振奋的精神和昂扬的姿态为推进国家治理体系和治理能力现代化、决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗。

2017年11月

（作者为国务院发展研究中心主任、研究员）

序言

张军扩

本书是2016年国务院发展研究中心重大课题“引领经济新常态的战略与政策”课题组的集体研究成果。

经济发展进入新常态，是党的十八大以来党中央在综合分析世界经济长周期和我国发展阶段性特征及其相互作用的基础上做出的重大战略判断。它不仅高度概括了新阶段我国经济发展的趋势性特征，清楚地回应了近年来有关我国经济形势变化的种种疑虑，也为我国新时期经济发展战略和政策的制定提供了根本指导。中央强调，要主动适应、把握、引领新常态，与时俱进抓好经济工作，推动经济持续健康协调发展。为了进一步深刻认识中央这一战略判断的科学内涵和重大意义，促进中央部署和要求的贯彻落实，国务院发展研究中心将“引领经济新常态的战略与政策”列为一项重大课题，组织力量进行深入研究。

研究工作所取得的成果，主要表现在三个方面。

首先是从理论上深化了对新常态本质内涵及新常态下经济增长潜力决定因素的认识。

一是从概念上区分了环境新常态和运行新常态。所谓新常态，

就其实质而言，是对我国经济进入发展阶段转换和结构转型升级所呈现出的一系列新现象和新特征的一个高度概括，它既包括经济发展环境条件所呈现的新现象新特征，也包括经济运行状态所呈现的新现象新特征。经济环境条件的变化必然导致经济运行状态的变化，而后者反过来也会对前者产生重要影响；经济运行状态除受经济环境条件变化影响外，也在很大程度上取决于经济体制、发展战略和政策举措。而所谓引领新常态，就是通过体制改革及战略、政策调整，促进经济转型升级和旧增长动能的接续，从而把经济引入良性、稳定和可持续的增长状态。

二是提出了全面深刻认识和把握新常态下我国经济新现象、新特征三个维度，即工业化一般规律、追赶型经济的阶段转换和国内国际宏观经济背景。中国的发展是从农业国家向工业化现代国家的转变，新常态是此进程中的特定阶段；中国的发展是从吸收利用国际先进技术到自主创新的后发追赶，新常态体现了此过程中的转折性变化；中国的发展在每个阶段都是长期规律与短期宏观形势的结合，新常态体现了经济发展的内在规律与国内外宏观环境的综合影响。

三是深化了对新常态下增长潜力决定因素的认识。认识新常态，其中最重要的一点，是比较客观地分析和认识新常态下我国经济的追赶空间和增长潜力。关于这一点，近年来不少学者都做过研究，比较典型的有两种。一种主要关注人均 GDP 绝对水平对需求结构和生产结构的影响，并通过对国际经验的比较发现规律，得出判断；另一种则主要关注人均 GDP 相对水平对技术差距和追赶空间的影响，同样通过国际经验比较发现规律，做出判断。虽然两种研究都

认为我国现阶段增长潜力与之前相比会有所下降,但相对而言,前者比较“悲观”,认为追赶空间已经变得比较小,得出的潜在增长率也比较低,而后者则比较“乐观”,不仅认为追赶空间依然巨大,而且得出的潜在增长率也比较高。那么,同样基于人均 GDP 这一发展水平指标的研究为什么会对我国现阶段追赶空间和增长潜力得出差异较大的判断呢?究竟如何客观判断我国现阶段的增长空间和增长潜力呢?这不仅是个学术问题,也是个现实问题,因为它涉及我国发展目标和调控政策的制定。因此,这也是本课题从一开始就试图回答的一个问题。

通过研究我们发现,导致上述分歧的主要原因,在于两种分析都过于简化和抽象,只关注了发展水平这个重要因素,而没有充分考虑现实世界动态变化中技术前沿变化对追赶空间和增长潜力的重要影响,也没有分析不同国情特点、不同国际背景下追赶空间和增长潜力所可能发生的变化,因而得出的结论很难符合实际。

举例来说,当前我国人均 GDP 绝对水平达到 8000 多美元,但即使按照不变价格衡量,也不能将这个 8000 多美元与 30 年前的 8000 多美元简单相比,因为其所代表的需求结构和生产结构存在很大的差异。比如,与 30 年前人均 GDP 达到 8000 美元发展水平的国家相比,我国当前 GDP 中包含了很大比例的与新的信息通信技术相关的产品和服务价值,而这些产品和服务价值,在 30 多年前要么根本不存在,要么微乎其微。而另一方面,在城市地下管网、乡村基础设施、乡村垃圾污水处理等方面,相对而言我国又欠账较多,投资潜力很大。这种例子显然还能举出很多。需求结构和生产结构不同,增长空间和增长潜力也会存在差异,在这种情况下,以 30 年前人均

GDP 达到 8000 美元国家的发展经验来判断今天我国的发展潜力，显然是不妥的。

再比如，当前我国人均 GDP 相对水平，即 8000 多美元与美国当前人均 GDP 之比，约为 15%，而日本人均 GDP 达到美国 15% 的年份大约在 1960 年前后，距今已有近 60 年。那时日本的人均 GDP 不足 500 美元，而美国刚过 3000 美元。显然，以日本在那时之后还经历了近 20 年的高速增长来判断我国未来一个时期的增长潜力，也是不妥的，因为不仅我国当前发展水平及由此决定的需求和生产结构与当年日本的情况不可同日而语，而且自那时以后的 50 多年里，技术前沿和技术背景也发生了巨大变化，从而使得追赶空间和增长潜力也会与之前大不相同。

除此之外，国情特点和国际环境也是分析增长潜力不可忽视的因素。我国作为巨大的发展中经济体，经济体制、区域差距等独特国情决定了我们在追赶型现代化进程中具有诸多独特优势，在同样的发展水平上具有更大的增长潜力。另外，后发经济体的追赶型增长都是在不同的国际环境下实现的。“二战”后的几十年间，国际经济格局、治理结构、地缘政治特点等都发生了巨大变化。如果忽视这些重大变化而简单类比，也很难将历史经验科学地应用于当代中国。

其次，本项研究比较系统地总结概括了新常态下我国经济社会发展及治理所蕴含的六个方面的重要特征。

近年来，人们已经从不同视角、不同层面总结概括了新常态下我国经济运行特征，课题组经过研究认为，以下六大特征尤其与正确制定引领新常态的战略方针和调控政策密切相关。

一是潜在增速降低但仍然具有中高速增长潜力。要正确认识潜在增速与现实增速之间的关系，认识到潜在增速并不能自动变为现实，而是需要通过改革和政策调整去努力争取才能实现。我们既不能因为仍然具有较高的增长潜力而放松努力，也不能把努力不够、潜在增速未能充分实现误认为是增长潜力的下降。

二是经济发展的主要任务从数量扩张转为质量提升。在改革开放的推动下，经过近40年的快速增长，我国经济总量已经不小，人均水平也已进入上中等收入国家行列。下一步的目标是通过进一步发展进入高收入社会。但进入高收入社会的关键，不是我们比之前多生产和消费多少产品或服务，而是提高产品和服务的质量。当然，提高质量并不限于产品和服务，而应是全方位的，还包括基础设施、城市建设、生态环境等方面。因此，应当将质量提升作为新常态下引领发展的主要着力点。

三是传统需求仍然具有较大的增长空间。引领新常态，关键在于培育和壮大增长新动能，促进新旧动能的接续与转换。问题的关键是，要正确认识新常态下的新动能。这个新动能，不仅包括新技术、新产业、新业态，而且包括传统产业的改造与升级；不仅包括供给侧的结构优化和质量升级，也包括需求侧潜力的进一步释放。比如，释放城市地下管网建设、老旧小区升级改造、乡村道路硬化、危房改造、环境治理、水利设施建设等方面的投资需求。因此，引领新常态，需要处理好新动能与传统动能、供给侧改革与需求侧潜力释放之间的关系。

四是创新驱动发展的重要性空前提高。过去，我国的经济快速增长主要依靠传统的比较优势，包括要素低成本低、环境容量大、

技术引进难度小、国内外需求空间大等。但经过近 40 年的快速增长，这些传统比较优势要么基本消失，要么已经大大减弱。在这种情况下，就必须转向通过创新，通过提高产品和服务的质量和档次，通过增加产品和服务的附加价值，以及通过提高经济的质量和效益来促进增长，也就是从过去依靠简单扩大规模和增加要素投入的增长，转向依靠创新驱动的增长。转型成功，就会形成新的动力，增长就能持续下去；转型不成功，增长动力就会衰竭，增长进程就会受阻。从国际经验来看，这种情况并非我国所特有。所有后发国家发展到一定阶段都会遇到这种情况，都需要转变发展方式。否则，就会落入所谓的“中等收入陷阱”。尤其值得注意的是，这个转型过程必须尽快完成，否则就会形成恶性循环。这是因为，如果转型缓慢，新的增长动力迟迟不能形成，就会出现增速的大幅下滑；而如果下滑持续时间过长，程度过深，经济运行中的困难和矛盾就会加剧，甚至危及社会稳定，破坏转型的社会环境和条件，从而使得转型过程变得更加困难。世界上许多国家陷入所谓的“中等收入陷阱”，一个重要原因正在于此。因此，转向创新发展，实现经济转型，不仅至关重要，也具有很强的迫切性。

五是宏观调控面临的目标更加多元，任务更加复杂，难度也更大。经济进入新常态的基本宏观背景，就是“三期叠加”，而在这样的背景下，经济政策同时面对转方式和控风险两大任务。这两大任务虽然长期来看是一致的，是相互促进的，但短期内往往胶着在一起，相互掣肘，甚至相互矛盾。加大转方式力度需要深化改革，强化市场约束，促进优胜劣汰。长期来讲，这无疑有利于保持增长活力，控制风险，但短期内不仅可能会加大一些方面的矛盾和风险，