

高质量发展

宏观经济形势展望与**打好三大攻坚战**

王一鸣 陈昌盛 等 著

HIGH-QUALITY DEVELOPMENT

MACRO-ECONOMIC OUTLOOK AND FIGHTING THREE CRITICAL BATTLES

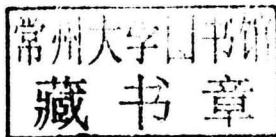


中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

高质量发展

宏观经济形势展望与**打好三大攻坚战**

王一鸣 陈昌盛 等 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

高质量发展：宏观经济形势展望与打好三大攻坚战/王一鸣等著. —北京：中国发展出版社，2018. 3

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0828 - 5

I. ①高… II. ①王… III. ①中国经济—经济增长—研究
IV. ①F124. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 042528 号

书 名：高质量发展：宏观经济形势展望与打好三大攻坚战

著作责任者：王一鸣 陈昌盛 等

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 - 0828 - 5

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：328 千字

版 次：2018 年 3 月第 1 版

印 次：2018 年 3 月第 1 次印刷

定 价：58.00 元

联系电话：(010) 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：271799043@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

按高质量发展要求推动经济持续健康发展

(代序)

2017 年末召开的中央经济工作会议强调：“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。”按照高质量发展要求推动经济持续健康发展，就要坚持稳中求进工作总基调，坚持以供给侧结构性改革为主线，创新和完善宏观调控，坚决打好三大攻坚战，坚持问题导向展开经济工作布局。

一、高质量发展标定中国经济发展新方位

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，已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。国际金融危机后，我国经济出现高速增长转向中高速增长的深刻变化，经历了较长时期的波动下行。随着近两年供给侧结构性改革深入推进，市场预期有效改善，经济增速由降转稳，波动幅度明显收窄，已连续 10 个季度稳定在 6.7% ~ 6.9% 之间，提高质量和效益正在成为经济发展的主旋律。

高质量发展开启了由“数量追赶”转向“质量追赶”的新阶段。经过改革开放后的快速发展，我国在 20 世纪 90 年代中后期告别了短缺经济，数量矛盾逐步缓解。随着收入水平提高和中等收入群体扩大，居民消费加快向多样化、个性化、服务化方向升级，而“数量追赶”时期迅猛扩张形成的传统产业生产能力跟不上市场需求变化，出现严重的产能过剩，质量矛盾上升到主导地位。如果说，填补“数量缺口”是过去一个时期经济发展的动力源泉，那么，填补“质量缺口”就是高质量发展阶段经济发展的

潜力所在。高质量发展阶段的主要任务就是要转向“质量追赶”，以提高供给体系质量为主攻方向，提升产业价值链和产品附加值，提高劳动生产率、投资回报率和全要素生产率，显著增强我国经济质量优势。

高质量发展开启了由“要素驱动”转向“创新驱动”的新阶段。随着近年来劳动年龄人口逐年减少，人口数量红利快速消失，土地、资源供需形势发生变化，生态环境硬约束强化，支撑经济发展的主要驱动力已由生产要素高强度投入转向提高生产效率。这个阶段，制约发展的瓶颈是创新能力不足，必须把发展基点放在创新上，依靠创新推动经济发展的质量变革、效率变革、动力变革，不断增强我国经济创新力和竞争力。

高质量发展开启了由改变“落后的社会生产”转向解决“不平衡不充分的发展”问题的新阶段。我国社会主要矛盾已经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。“不平衡不充分的发展”本身就是发展质量不高的突出表现。因此，要针对社会生产力发展不平衡不充分的问题，推动经济发展从数量扩张为主转向质量提升为主，从主要解决“有没有”转向解决“好不好”。

二、坚持稳中求进工作总基调

稳中求进，体现了实事求是的思想方法和遵循经济规律的科学态度，是做好经济工作的方法论，是治国理政的重要原则。

坚持稳中求进工作总基调，才能从容应对国内外环境深刻复杂变化。从国际看，世界经济在经历多年艰难调整后，投资、贸易和工业生产回升，呈现出自2010年以来首次覆盖范围较广、回升势头较强的复苏态势。但主要经济体货币政策收紧可能引发金融市场动荡，美国减税法案可能加剧主要经济体竞争性减税，地缘政治动荡也可能冲击全球经济复苏进程。从国内看，我国经济运行稳定性增强，经济结构出现重大变革，消费对经济增长的贡献率提高，服务业占比上升，创新支撑作用增强，质量和效益改善。但也要看到，实体经济仍面临困难，民间投资和制造业投资增势疲弱，创新能力仍不够强，金融和实体经济、金融和房地产、金融体系内部

结构性失衡仍然突出，潜在风险不容小觑。在这种情况下，最重要的就是保持战略定力，坚持底线思维，把握好政策力度和节奏。

坚持稳中求进工作总基调，需要统筹各项政策，加强政策协同，形成政策合力。“稳”，重点在保持宏观政策连续性稳定性，保持经济运行环境稳定，引导和稳定市场预期。“进”，重点在更大程度发挥结构性政策作用，更加注重解决民生问题，加大改革开放力度。这里的“稳”，强调的是遵循经济规律的“稳”；这里的“进”，强调的是“稳”基础上的“进”，是科学有序的“进”。

积极的财政政策取向不变。党的十八大以来，我国坚持实施积极的财政政策，财政赤字由1.2万亿元增加到2.38万亿元，但赤字率一直控制在3%以内。2018年要增强财政支出的公共性和普惠性，调整优化财政支出结构，重点加大对供给侧结构性改革、创新、“三农”、绿色发展、民生等领域的支持，加大对打好三大攻坚战的保障力度。继续实施减税降费，支持实体经济发展。加强地方政府债务管理，整顿“名股实债”和违法违规担保行为，制止以政府投资基金、政府和社会资本合作、政府购买服务等名义变相举债。

稳健的货币政策要保持中性。去年以来，去杠杆取得初步成效，通过加大监管力度、整治金融乱象、补齐制度短板，金融“脱实向虚”初步扭转，金融风险聚集势头得到控制。今年货币政策要保持稳健中性，管住货币供给总闸门，灵活运用多种货币政策工具，保持货币信贷和社会融资规模合理增长。健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架，完善金融监管体系，守住不发生系统性金融风险的底线。

在保持总量性政策连续性稳定性的基础上，更大程度发挥结构性政策的作用，增加优质增量供给，优化存量资源配置，加快新旧发展动能转换。增强社会政策民生导向，加强基本公共服务和基本民生保障。加大改革开放力度，以完善产权制度和要素市场化配置为重点，推进基础性关键领域改革取得新突破。

三、打好三大攻坚战

作为一个大规模经济体，实现长期高速增长殊为不易，转向高质量发展则更为艰难。打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战，是推动高质量发展的底线性、本质性要求。

打好防范化解重大风险攻坚战。金融风险的根源是宏观杠杆率上升过快。要把控制企业杠杆率和地方政府隐性债务作为防范化解金融风险的重点，以市场化法治化方式推动国有企业去杠杆，依法依规对“僵尸企业”实施破产清算，切实有效降低企业债务水平。按照“开前门”“堵后门”的原则，加强地方政府债务的法制化管理，推进债务信息公开和债务风险的动态监管。加强对影子银行、互联网金融等薄弱环节监管，坚决打击非法集资等违法违规金融活动。

打好精准脱贫攻坚战。精准脱贫重在“精准”，重点是瞄准特定贫困群众精准帮扶，向深度贫困地区聚焦发力，注重把扶贫同扶志、扶智结合起来，提高贫困地区和贫困群众的脱贫致富内在动力和自我发展能力。严格考核评估，让脱贫成效真实可信，做到脱真贫、真脱贫。

打好污染防治攻坚战。强化大气、水、土壤等污染防治，使主要污染物排放总量逐年减少，生态环境质量总体改善。重点打赢蓝天保卫战，明显改善大气环境质量。调整产业结构、能源结构和运输结构，从源头上解决问题。污染防治攻坚战是一场持久战，必须保持战略定力，久久为功。

四、坚持问题导向展开经济工作布局

按照高质量发展要求推进经济持续健康发展，必须坚持问题导向展开经济工作布局，落实好中央经济工作会议确定的主要任务。

深化供给侧结构性改革。供给侧结构性改革是推动高质量发展的主线。近两年来，供给侧结构性改革取得积极进展，钢铁、煤炭去产能超额完成年度目标任务，房地产库存明显减少，企业杠杆率稳中有降，减税降费成效显现，生态环保、社会事业、基础设施等短板加快补齐。但也要看到，要素市场发育滞后、价格扭曲和市场壁垒仍是深化供给侧结构性改革

的重要制约因素。要推进要素市场化配置改革，以处置“僵尸企业”为突破口，建立市场化法治化退出通道，将沉淀的生产要素从过剩领域转移到有市场需求的领域、从低效领域转移到高效领域，解决“退不出、死不了”的问题，真正实现市场出清。大力培育新动能，强化科技创新，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，在中高端消费、创新引领、绿色低碳、共享经济、现代供应链等领域培育新增长点，真正实现产业升级。大力降低制度性交易成本，在降低显性门槛基础上减少隐性障碍，清理各类“红顶中介”，改善政商关系，真正降低实体经济成本。

激发各类市场主体活力。市场主体是推动高质量发展的微观基础。要深化国有企业改革，发展混合所有制经济，提高国有企业生产效率和竞争力。改革国有资本授权经营体制，优化国有经济布局，推动国有资本做强做优做大。大力支持民营企业发展，切实落实保护产权政策，依法甄别纠正社会反映强烈的产权纠纷案件，消除保护产权的所有制歧视，激发和保护企业家精神。

实施乡村振兴战略。实施乡村振兴战略是“三农”领域推动高质量发展的总抓手。要根据农村发展实际，科学制定乡村振兴战略规划，分类推进，避免一哄而起、盲目攀比。健全城乡融合发展体制机制，破除妨碍城乡间生产要素流动的体制机制障碍。推进农业供给侧结构性改革，实施质量兴农战略，加快推进农业由增产导向转向提质导向，不断提高农业创新力和竞争力。

实施区域协调发展战略。实施区域协调发展战略是区域层面推动高质量发展的重要途径。要加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展，按照区域发展总体战略的新要求新任务，推进西部大开发，加快东北等老工业基地振兴，推动中部地区崛起，支持东部地区率先实现高质量发展。以疏解北京非首都功能为重点推动京津冀协同发展，以生态优先、绿色发展为引领推动长江经济带发展。以城市群建设带动区域协调发展，构建大中小城市网络化发展新格局。

推动形成全面开放新格局。扩大开放有利于深化国际合作与竞争，为推动高质量发展创造新机遇。要以“一带一路”建设为重点，创新对外投资方式，以投资带动贸易和产业发展。有序放宽市场准入，加大服务业特别是金融业开放力度。促进贸易平衡，更加注重提升出口质量和附加值，根据国内产业发展和消费升级需要，积极扩大进口。引导对外投资健康发展，促进国际产能合作，防范境外投资风险。

提高保障和改善民生水平。坚持以人民为中心的发展思想是推动高质量发展的出发点和落脚点。要注重解决突出民生问题，特别是教育、就业、养老、医疗等领域的突出问题。住房问题事关人民群众切身利益，要加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度，积极探索多主体住房供应，改变供应主体过于单一的状况；动员更多社会力量进入，实现住房保障渠道多元化；发展住房租赁特别是长期租赁市场，支持专业化住房租赁企业发展。

加快推进生态文明建设。生态文明程度是衡量高质量发展水平的重要标准。要引导企业、社会组织和公众等各方面投入和参与生态建设与环境保护，研究建立市场化、多元化生态补偿机制。加快生态文明体制改革，健全环境损害赔偿和责任追究制度，完善生态环境监管体制。

王一鸣

国务院发展研究中心副主任、研究员

国务院发展研究中心是直属国务院的政策研究和咨询机构，主要职能是研究国民经济、社会发展和改革开放中的全局性、战略性、前瞻性、长期性以及热点、难点问题，开展对重大政策的独立评估和客观解读，为党中央、国务院提供政策建议和咨询意见。

跟踪分析宏观经济形势，研究提出宏观走势判断、调控思路和政策建议，是国务院发展研究中心的一项重要职能。为了加强与同行和学界的交流，并为政策制定部门提供参考，继 2016 年出版《重构新平衡：宏观经济形势展望与供给侧结构性改革》和 2017 年出版《聚力供给侧：宏观经济形势展望与深化供给侧结构性改革》后，今年我们又结集出版《高质量发展：宏观经济形势展望与打好三大攻坚战》一书，书中选录了国务院发展研究中心宏观形势分析小组 2017 年完成的部分研究报告和文章，大多数是第一次公开发表。

本书包括宏观经济形势、高质量发展、三大攻坚战三大板块。第一板块聚焦宏观经济形势，主要分析经济运行的国内外环境，预测展望 2018 年经济走势，对转型期宏观调控、供给侧结构性改革等问题进行讨论，并提出政策建议。第二板块围绕高质量发展，对推动经济转向高质量发展的思路和要求，特别是对如何迈向高质量的服务、消费、投

资、出口等问题进行探讨。第三板块聚焦三大攻坚战，对打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治攻坚战进行讨论，并提出政策建议。

本书的出版得到了国务院发展研究中心领导和各研究部所的大力支持。李伟主任对多份报告提出了指导意见，王安顺、张军扩、张来明、隆国强、余斌等领导对有关报告提出了修改意见，发展部、农村部、产业部、社会部、外经部、市场所、企业所、金融所、资环所等部所提供了不可或缺的帮助。本书的顺利出版，也离不开中国发展出版社的支持和编辑的辛勤工作。在此一并表示衷心感谢。

唯实求真，守正出新。我们力求恪守专业精神，对宏观经济和主要领域的阶段性、趋势性变化给出客观分析和判断，提出对策建议，但受理论水平、经验积累和不确定因素的影响，有的观点、判断难免有不当之处，还望各位专家学者和广大读者批评指正。

国务院发展研究中心

宏观形势分析小组

2018年3月

第一部分 宏观经济形势报告

第一章

稳步迈向高质量发展

- 一、我国经济转向高质量发展的特征更趋明显 / 3
- 二、2018 年经济运行有望呈现多稳局面 / 6
- 三、转向高质量发展需切实加强风险防范化解力度 / 9
- 四、把握有利时间窗口加快推动高质量发展 / 12

第二章

在实践中推进中国特色社会主义经济理论创新

- 一、对我国经济发展作出进入新常态的重大判断 / 16
- 二、新发展理念引领关系我国发展全局的深刻变革 / 17
- 三、供给侧结构性改革推动经济实现新平衡 / 19
- 四、稳中求进是新常态下做好经济工作的方法论 / 20

第三章

用新常态的大逻辑观形势谋发展

- 一、新常态下中国经济总体向好的基本面没有变 / 22
- 二、供给侧结构性改革引领经济发展新常态 / 24
- 三、坚持稳中求进工作总基调，推动我国经济发展行稳致远 / 26

第四章

转型期的宏观调控特征与政策思路

- 一、转型期宏观调控面临六大挑战 / 28
- 二、评估转型期宏观调控政策空间 / 31
- 三、我国转型期宏观调控思路与政策重点 / 34

第五章

美国税改的主要内容和潜在影响

- 一、美国税改的主要内容 / 37
- 二、美国税改对美国的影响 / 39
- 三、美国税改对我国的影响 / 41
- 四、应对策略与建议 / 45

第六章

“去产能”工作成效与市场化、法治化深化重点

- 一、大幅度去产能见效快，钢铁、煤炭行业运营状况显著改善 / 48
- 二、去产能进入新阶段，接下来重在建立市场化、法治化的长效机制 / 51
- 三、建立市场化、法治化产能长效机制的重点在于转变政府的
产能治理模式 / 54
- 四、政策建议 / 59

第七章

“去库存”阶段成效与住房长效机制建设

- 一、房地产去库存的背景、成效与下一阶段挑战 / 62
- 二、观察近中期房地产形势需把握的几个关键点 / 68
- 三、对2018年房地产市场形势的基本判断 / 70
- 四、完善促进房地产市场平稳健康发展的长效机制 / 72

第八章

“去杠杆”工作成效与下一步工作思路

- 一、宏观杠杆率的测算口径 / 77
- 二、我国去杠杆已取得阶段性成效 / 86
- 三、进一步推进去杠杆仍面临不少问题和挑战 / 88
- 四、下一步深入推进去杠杆的工作重点 / 90

第九章

区域经济：防风险与拓空间

- 一、区域经济发展的新现象 / 93
- 二、当前区域经济存在的主要风险 / 97
- 三、未来区域经济增长的新空间 / 100
- 四、政策启示和建议 / 103

第二部分 迈向高质量发展

第一章

推动我国经济高质量发展的思路和对策

- 一、高质量发展的内涵和维度 / 109
- 二、高质量发展开启了我国新一轮经济转型 / 111
- 三、我国经济结构重大变革为高质量发展创造条件 / 113
- 四、推动我国经济实现高质量发展的对策 / 115

第二章

迈向高质量服务：抓住机遇向服务业强国迈进

- 一、全球服务业发展呈现新趋势新特征 / 123
- 二、我国服务业发展进入全面跃升关键期 / 125
- 三、从服务业大国迈向服务业强国 / 128

第三章

迈向高质量消费：消费运行、消费升级新特点及促进消费政策

- 一、近期居民消费运行的基本情况 / 131
- 二、真正实现消费驱动增长还需要付出长期努力 / 134
- 三、全面总结我国历史上消费和经济增长的关系 / 136
- 四、以人民为中心促进消费健康集约发展 / 140

第四章

迈向高质量投资：固定资产投资运行特点与阶段性变化

- 一、2017 年固定资产投资运行呈现四大特点 / 145
- 二、2017 年是投资从稳速度转向提效率的转折之年 / 150
- 三、2018 年投资仍将呈增速略降但结构优化的态势 / 159
- 四、高质量增长要求投资调控从稳速度转向调结构 / 162

第五章

迈向高质量出口：我国出口结构新特点及下一步出口升级方向

- 一、我国出口结构新特点 / 166
- 二、我国出口结构面临的问题与不足 / 180
- 三、我国下一步出口升级方向 / 184

第六章

迈向高质量就业：就业形势总体向好，劳动保护仍面临挑战

- 一、就业形势总体向好，未就业者的结构特征突出 / 197
- 二、劳动力市场的结构和风险面临调整 / 202
- 四、劳动者的保障水平仍有待提高 / 206
- 五、政策建议 / 210

第七章

迈向高质量物流：我国交通物流行业运行特点与升级方向

- 一、2017 年交通物流发展的总体态势 / 212
- 二、迈向高质量的交通物流发展趋势与特征 / 220
- 三、制约交通物流迈向高质量发展的瓶颈与问题 / 224
- 四、交通物流转型升级方向与短期趋势 / 228
- 五、推动交通物流迈向高质量发展的政策建议 / 231

第八章

迈向高质量竞争环境：从改革入手确立我国竞争政策的基础性地位

- 一、当前是调整与强化我国反垄断体制的重要窗口期 / 236
- 二、我国现行反垄断体制存在的主要问题 / 237
- 三、世界各国竞争政策执法机构设置的经验与启示 / 241
- 四、有关调整强化我国竞争政策执法机构的方案与建议 / 243

第三部分 打好三大攻坚战

第一章

打好防范化解重大风险攻坚战：思路与对策

- 一、我国正处在新一轮经济转型背景下的风险易发高发期 / 251
- 二、风险识别的六部门分析框架和传导机制 / 255
- 三、今后一个时期我国面临的主要风险 / 261
- 四、对主要风险领域的评估和我国应对风险的条件分析 / 272
- 五、打好防范化解重大风险攻坚战的总体思路 / 275
- 六、有效防范化解风险的政策建议 / 280

第二章

有效防范化解金融风险的工作重点和对策

- 一、我国当前需重点关注的金融风险 / 286

- 二、金融风险的不同表现：价格波动、金融系统演化和功能异化、萎缩 / 290
- 三、关于金融安全的几点理论思考 / 292
- 四、金融工作会议的顶层设计及 2018 年需重点关注的问题 / 295
- 五、在实现金融服务实体经济功能的过程中防范金融风险 / 297

第三章

地方政府“隐性债务”测算与应对策略

- 一、地方政府隐性债务测算的基本方法 / 301
- 二、以城投债为例测算地方政府隐性债务 / 302
- 三、上一轮地方政府性债务治理政策回顾 / 308
- 四、上一轮地方政府性债务治理的成效、不足及原因 / 311
- 五、地方政府性债务治理的几点建议 / 317

第四章

打好污染防治攻坚战需完善全民共治的环境治理体系

- 一、我国环境污染防治取得阶段性进展 / 319
- 二、全民共治的环境污染治理体系的完善
 - 确保了污染防治取得阶段性进展 / 321
- 三、全民共治的环境污染治理体系存在的突出问题 / 326
- 四、打好污染防治攻坚战、完善全民共治的环境污染治理体系的若干建议 / 328

第五章

农业农村发展逻辑及展望

- 一、三大矛盾制约农业农村转型发展 / 331
- 二、突出问题 / 337
- 三、政策建议及 2018 年展望 / 347