

高质量发展背景下中国经济面临的 重大问题及对策建议

贺颖 倪红福 付敏杰 王山

内容提要 当前我国已进入新发展阶段, 开启全面建设社会主义现代化国家新征程。参照“十四五”时期主要经济社会发展目标任务分析发现, 我国高质量发展各方面进展情况良好: 经济发展总体平稳、创新驱动发展不断推进、民生福祉取得明显成效、绿色发展能力持续增强、安全保障水平稳步提升。但从经济增长模式转型视角看, 当前发展中仍存在宏观经济增速趋势性改变、产业新旧动能转换面临挑战、政府与市场关系有待理顺、劳动力供需结构性矛盾突出、资本市场有效性受限、本土化技术创新乏力等六大问题。对此, 本文建议: 以供需协同发力促进供需总量平衡和结构匹配, 以补短板促转型引领现代化产业体系建设, 以发挥制度优势推动有效市场和有为政府更好结合, 以营造包容氛围释放市场活力促进充分就业, 以优化投资供给推动资本市场平稳健康发展, 以改革创新体制机制推动高水平科技自立自强。

关键词 高质量发展; 宏观经济; 经济增长

JEL 分类号 F015, F211, F043

作者简介 贺颖: 中国社会科学院经济研究所 北京市西城区月坛北小街2号 100836 电子邮箱: he-ying@cass.org.cn; 倪红福: 中国社会科学院经济研究所 北京市西城区月坛北小街2号 100836 电子邮箱: nihongfu_justin@126.com; 付敏杰: 中国社会科学院经济研究所 北京市西城区月坛北小街2号 100836 电子邮箱: fuminjie2003@163.com; 王山: 中国社会科学院经济研究所 北京市西城区月坛北小街2号 100836 电子邮箱: wangshan@cass.org.cn。

2017年10月党的十九大报告深刻指出：“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转变增长动力的攻关期。”作为疫后经济全面恢复的第一年，2023年既是我国实施国民经济和社会发展第十四个五年规划中承上启下的一年，又是全面建设社会主义现代化国家开局起步的一年。在这一关键时点上，高质量发展进展如何？经济社会发展中出现了哪些新的变化？这些变化将对高质量发展产生怎样的影响和哪些潜在挑战？本文试图回答这些问题，为新发展阶段重要时点上的政策制定提供参考。

有关什么是高质量发展，现有文献多聚焦高质量发展的内涵外延，分别从以解决社会主要矛盾为目标（李金昌等，2019），以五大新发展理念为准则（何立峰，2018），以区别于高速度增长为特征（张军扩等，2019；王一鸣，2020），从宏中微观全方位多层次展开分析（汪同三，2018）。在高质量发展的多维度内涵中，经济增长模式转型始终是重中之重，同时又为经济社会全方面平衡发展提供支撑。从经济增长模式转型的视角看，高质量发展主要体现为宏观层面供需总量平衡和结构匹配、中观层面产业升级和结构优化，微观层面要素配置效率提高和质量提升。经过40余年的高速增长后，支持我国经济持续发展的内在条件、外部环境以及我国社会主要矛盾都产生了深刻变化。为了解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，需要宏观经济层面、中观产业层面和微观要素层面系统性地转变。

宏观层面，根据总需求—总供给分析框架，供给需求的良性循环决定了一国的总体产出规模。当前我国经济已实现了“从无到有”的飞跃和经济总量的扩张，但仍面临一些结构性的问题：国内生产供给结构无法充分适应人民更高质量、更多元化的美好生活需要。外需对国内供给牵引作用减弱，部分行业低端生产能力所形成的过剩产能难以为国内场所消化，阻塞经济循环。对此，应从结构性调整入手，通过供给侧创新和培育完整内需体系，实现供给与需求更高水平动态平衡。

中观层面，产业升级和结构演变与经济增长紧密相连。经济增长的结构主义观点认为，资本和劳动从生产率较低的部门向较高部门的转移能加速经济增长（钱纳里等，2015）。过去我国抓住经济全球化机遇，快速形成健全工业

体系的同时，出现了产业发展不平衡、不充分现象。当前我国低要素成本优势逐渐减弱。外部经贸联系恶化进一步阻断我国“干中学”的技术扩散路径。由此，转变低水平重复建设的数量扩张模式，培育本土技术研发能力成为推动我国产业竞争力提升和产业结构高级化的关键。

微观层面，生产要素配置效率提高和质量提升构成经济增长的微观基础。在物质生产能力较低的阶段，政府主导资源配置填补了市场机制的缺失。政府通过控制要素价格、引进先进技术、开拓国际市场，推动了一段时期的经济高速增长和要素快速积累。随着社会生产力水平的提升，行政干预使得要素在非市场化部门沉淀，既无助于直接推动技术进步，又降低了要素配置效率，限制全要素生产率水平的提升。因此，进一步健全生产要素参与分配机制，将极大地解放和发展社会生产力，为经济可持续发展开拓新的空间。

为整体把握高质量发展背景下当前中国经济运行状况，本文首先参考《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（以下简称“《纲要》”）所提出的“十四五”时期经济社会发展主要目标，分析当前阶段我国经济高质量发展的总体进展。在此基础上，紧扣社会主要矛盾，围绕宏观层面供需总量和结构、中观层面产业升级和结构、微观层面要素配置效率和质量，按照从宏观到微观、从总体到要素的顺序展开分析。最后，从宏观经济增速、产业新旧动能转换、政府与市场关系、劳动力供需结构、资本市场有效性、本土化技术创新这六个方面，总结当前经济高质量发展中长期积累及新出现的重大问题和相关政策建议。

一、我国经济高质量发展的进展情况

为了科学地测度高质量发展水平，部分文献构建综合性的评价指标体系刻画我国经济高质量发展水平，各类指标体系在较大相似性的基础上各有侧重。殷醒民（2018）从全要素生产率、科技创新能力、人力资源质量、金融体系效率和市场配置资源机制五个维度，朱启贵（2018）从动力变革、产业升级、结构优化、质量变革、效率变革和民生发展六个维度，刘惟蓝（2018）从产出效益、结构优化、科技创新、开放合作和绿色生态五个维度构建评价指标

体系。魏敏和李书昊（2018）分区域从经济结构优化、创新驱动发展、资源配置高效、市场机制完善、经济增长稳定、区域协调共享、产品服务优质、基础设施完善、生态文明建设和经济成果惠民十个维度，利用熵权 TOPSIS 法构建评价指标体系。李金昌等（2019）从经济活力、创新效率、绿色发展、人民生活、社会和谐五个维度选取 27 项指标构建评价指标体系。杨耀武和张平（2021）从经济成果分配、人力资源及其分布状况、经济效率与稳定性、自然资源与环境、社会状况五个维度选取 32 项指标构建综合评价指标体系。

尽管上述文献有助于深化对于高质量发展的认识，但对于分析我国现阶段经济高质量发展情况存在以下局限性。第一，高质量发展指标体系测度结果高度依赖于基础指标选择，尚未形成公认可比的测算方法和度量结果。部分基础指标存在数据波动较大、质量不高、口径多变、同类指标重复等问题，且基础指标选择、判定标准及指标权重具有一定的主观性（金碚，2018）。第二，当前安全发展的重要性提高，高质量发展的内涵维度有待拓展。2020 年新冠疫情暴发以来，我国经济呈现出一系列大不同于以往的深刻变化，这些变化既包括长短期矛盾带来的多重风险的交织叠加，也包括频发外生冲击下新风险隐患的显露。安全发展成为新发展理念的重要原则，在“创新、协调、绿色、开放、共享”之外，从更多维度丰富了全面高质量发展的理论指导。

《纲要》立足于新发展阶段，按照全面建设社会主义现代化国家的战略安排，定量地从经济发展、创新驱动、民生福祉、绿色生态、安全保障 5 个方面提出了“十四五”时期 20 项主要经济社会发展目标任务，为经济社会高质量发展明确了阶段性的主要方向和重点任务。经济社会发展目标体系既保持较好跨期延续性和阶段适应性，又充分贯彻新发展理念，具有较强科学性、合理性和可操作性，为客观评估我国经济高质量发展进展情况提供参考。

“十四五”时期主要经济社会发展目标任务体系呈现如下特点。第一，强调提升要素生产效率，注重经济发展效率变革。目标任务体系弱化了对 GDP 年均增长目标的先验刚性要求，强化了对提升劳动、数据等要素生产效率的要求，为保障经济增速保持在合理区间提供了要素和增长动力的过程保障。第二，坚持创新驱动战略，引领经济发展动力变革。目标任务体系不仅在投入端

提高研发经费投入强度的要求，同时在产出端新设置数字经济核心产业增加值占 GDP 比重指标，明确发明专利拥有量的“高价值”属性。第三，侧重完善人口服务体系，深化经济发展质量变革。高质量发展不仅包括经济的高质量增长，更体现在社会、环境、民生等多方面居民福利的提升。在 20 项经济社会发展目标任务中，7 项为民生福祉指标，全方位覆盖收入、就业、教育、医疗、养老、托育、健康等方面，实现经济发展成果由人民共享。第四，首次提出安全保障指标，兜牢经济发展的安全、绿色底线。20 项经济社会发展目标由 12 项预期性指标和 8 项约束性指标构成。约束性指标中 5 项属于绿色生态类（如单位 GDP 能源消耗降低、单位 GDP 二氧化碳排放降低等），2 项属于安全保障类（粮食、能源综合生产能力），1 项属于民生福祉类（劳动年龄人口平均受教育年限）。约束性目标的制定为经济社会发展划清底线要求。目标任务体系综合考虑国内外发展环境变化和高质量发展的新要求，为评估当前阶段高质量发展的进展情况提供了权威指引。

总体上看，当前我国高质量发展进展顺利，除数字经济核心产业增加值占 GDP 比重、劳动年龄人口平均受教育年限、婴幼儿托位数、单位 GDP 能源消耗降幅、单位 GDP 二氧化碳排放降幅 5 项指标滞后于时序进度外，其他 15 项指标均符合预期目标要求，正稳步推进（见表 1）。此外，常住人口城镇化率、基本养老保险参保率、地表水达到或好于Ⅲ类水体比例 3 项指标已经提前完成“十四五”规划目标。下一步应重点关注相对滞后的指标进展情况。

（一）经济发展总体平稳

在百年未有之大变局、世纪疫情蔓延、世界经济复苏乏力、局部冲突频发的动荡变革背景下，“十四五”期间前两年我国国内生产总值分别增长 8.4% 和 3.0%，实属不易。2023 年我国经济增长预期目标为 5.0% 左右。前三季度国内生产总值同比增长 5.2%，为完成全年预期目标打下了良好基础，经济社会发展成果得到了持续拓展和巩固，经济运行持续稳定恢复。2021—2022 年全员劳动生产率分别增长 8.7% 和 4.2%，分别高于同期国内生产总值增速 0.3 和 1.2 个百分点，使得 2022 年全员劳动生产率达到 15.3 万元/人，劳动要素生

产效率稳步提升。2022 年常住人口城镇化率突破 65.0%，达到 65.2%，提前实现以人为核心的新型城镇化战略目标。

表 1 “十四五”时期经济社会发展主要指标及进展情况

类别	指标	2020 年	2025 年	年均	属性	2021 年	2022 年
经济发展	1. 国内生产总值 (GDP) 增长 (%)	2.3	—	保持在合理区间、各年度视情况提出	预期性	8.4	3.0
	2. 全员劳动生产率增长 (%)	2.5	—	高于 GDP 增长	预期性	8.7	4.2
	3. 常住人口城镇化率 (%)	60.6 ^⑥	65.0	—	预期性	64.7	65.2
创新驱动	4. 全社会研发经费投入增长 (%)	—	—	>7	预期性	14.6	10.4
	5. 每万人口高价值发明专利拥有量(件)	6.3	12.0	—	预期性	7.5	9.4
	6. 数字经济核心产业增加值占 GDP 比重 (%)	7.8	10.0	—	预期性	—	8.4
民生福祉	7. 居民人均可支配收入增长 (%)	2.1	—	与 GDP 增长基本同步	预期性	8.1	2.9
	8. 城镇调查失业率 (%)	5.2	—	<5.5	预期性	5.1	5.5
	9. 劳动年龄人口平均受教育年限 (年)	10.8	11.3	—	约束性	—	10.9
	10. 执业 (助理) 医师数 (人 / 千人)	2.9	3.2	—	预期性	—	3.0
	11. 基本养老保险参保率 (%)	91.0	95.0	—	预期性	96.8	99.0
	12. 3 岁以下婴幼儿托位数 (个 / 千人)	1.8	4.5	—	预期性	2.0	2.5
	13. 人均预期寿命 (岁)	77.3 [*]	—	(1)	预期性	78.2	—
绿色生态	14. 单位 GDP 能源消耗降低 (%)	—	—	(-13.5)	约束性	-2.7	-0.1
	15. 单位 GDP 二氧化碳排放降低 (%)	—	—	(-18.0)	约束性	-3.8	-0.8
	16. 地级及以上城市空气质量优良天数比率 (%)	87.0	87.5	—	约束性	87.5	86.5
	17. 地表水达到或好于 III 类水体比例 (%)	83.4	85.0	—	约束性	84.9	87.9
	18. 森林覆盖率 (%)	23.2 [*]	24.1	—	约束性	23.0	24.0
安全保障	19. 粮食综合生产能力 (亿吨)	—	>6.5	—	约束性	6.8	—
	20. 能源综合生产能力 (亿吨标准煤)	—	>46	—	约束性	41.3	45.6

资料来源：《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》、WIND。

注：①“()”内为 5 年累计数；②带*的为 2019 年数据；③能源综合生产能力指煤炭、石油、天然气、非化石能源生产能力之和；④ 2020 年地级及以上城市空气质量优良天数比率和地表水达到或好于 II 类水体比例指标值受新冠疫情等因素影响，明显高于正常年份；⑤ 2020 年全员劳动生产率增长 2.5% 为预计数；⑥计算时序进度的各年基础数据来自 Wind 数据库。

（二）创新驱动发展不断推进

2021—2022年全社会研发经费投入延续“十三五”以来两位数的增长态势，分别增长14.6%和10.4%，大幅超过7.0%的增速目标。“十四五”期间前两年的研发经费投入相比于“十三五”期间前两年大幅提升76.8%，该投入强度已相当于“十三五”时期总强度的59.1%，实现了投入增速及投入进度的双达标。2021—2022年知识产权工作量质齐升，每万人口高价值发明专利拥有量分别较上年提高1.2件和1.9件，2022年底每万人口高价值发明专利拥有量达到9.4件，任务完成进度已达到54.4%。尽管官方尚未公开披露最新的数字经济核心产业增加值占GDP比重的数值，但可根据数字经济增加值在GDP中的占比进行大致推算。考虑到2020年数字经济核心产业增加值占GDP比重为7.8%，结合中国GDP总量，可推算得到2020年中国数字经济核心产业增加值约为7.9万亿元。“十四五”期间前两年数字经济在GDP中的占比由2020年的38.6%提升至41.5%，结合中国GDP总量推算，2020年和2022年数字经济增加值分别为39.1万亿元和50.2万亿元。假设2020—2022年数字经济产业增加值中核心产业增加值的占比保持不变，则2022年对应的数字经济核心产业增加值应提升至10.1万亿元，占GDP的比重达8.4%，任务进度为27.3%，滞后于时序进度12.7个百分点。

（三）民生福祉取得成效明显

2021—2022年居民人均可支配收入分别增长8.1%和2.9%，与GDP增长基本同步；城镇调查失业率分别为5.1%和5.5%，低于目标5.5%。2022年我国劳动年龄人口平均受教育年限为10.9年，每千人口婴幼儿托位数为2.5个，两者分别滞后于时序进度7.3个百分点和14.1个百分点。2021年每千人口拥有执业（助理）医师数为3.0人，任务进度稳步推进。截至2022年底，我国基本养老保险参保人数达10.5亿人，基本养老保险参保率已达到99%，提前完成“十四五”规划纲要超过95%的目标要求，并为实现基本养老保险全国统筹奠定了较好的基础。2021年我国人均预期寿命由77.3岁提高到78.2岁，为完成“十四五”期间的任务目标奠定良好基础。

（四）绿色发展能力持续增强

节能降耗减排稳步推进，2021年全国单位国内生产总值能耗比上年下降2.7%，单位国内生产总值二氧化碳排放下降3.8%。2022年节能降耗节奏略有放缓，单位国内生产总值能耗比上年下降0.1%，单位国内生产总值二氧化碳排放下降0.8%。两年单位国内生产总值能耗及二氧化碳排放分别累积下降2.8%和4.6%，低于时序进度19.3个百分点和14.4个百分点。2021年、2022年，全国339个地级及以上城市平均空气质量优良天数比例分别为87.5%和86.5%，均达到目标要求。水环境质量持续好转，3641个国家地表水考核断面中，水质优良（Ⅰ—Ⅲ类）断面比例为87.9%，同比上升3.0个百分点，提前完成目标要求。生态安全屏障逐步加固，截至2022年末，我国森林面积达到2.3万公顷，森林覆盖率达到24.0%，接近实现“十四五”规划目标。

（五）安全保障水平稳步提升

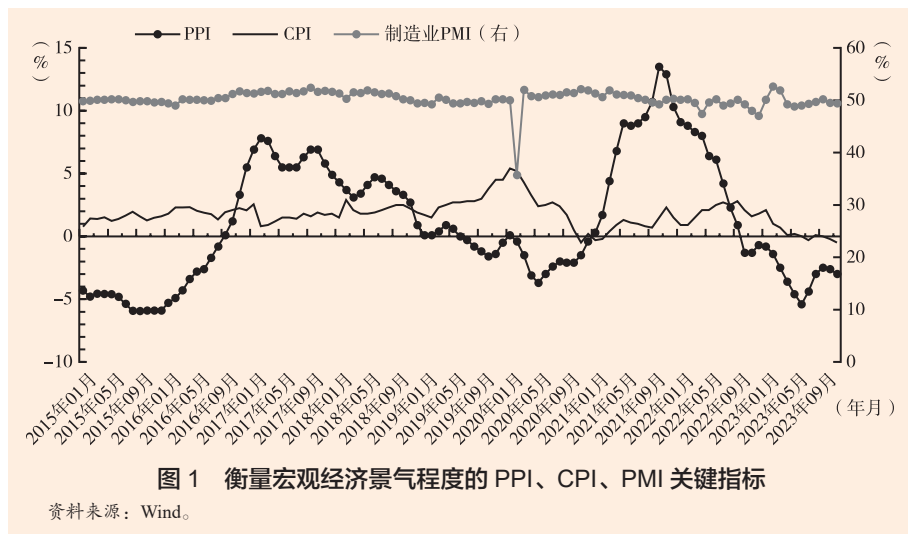
2021年我国粮食综合生产能力达到6.8亿吨，完成预期目标。2022年我国粮食生产实现“十九连丰”，产量达1.4万亿斤，连续8年稳定在1.3万亿斤以上。2021—2022年我国能源综合生产能力分别为41.3亿吨标准煤和45.6亿吨标准煤，2022年能源综合生产能力有大幅提升。

二、当前中国经济高质量发展面临的六个重大问题

当前我国正处于经济转型发展的关键时期。一方面，需稳步推进高质量发展目标任务，补齐经济社会发展中进展较慢的短板，巩固取得的良好目标成果；另一方面，还需要完整准确全面贯彻新发展理念，把握现实情况与高质量发展内涵要求间的差距，重视因数据可获得性限制而难以被指标系统刻画的重大问题。本文紧扣高质量发展阶段社会主要矛盾，围绕经济增长模式转型过程中宏观层面供需总量和结构、中观层面产业升级和结构、微观层面要素配置和质量，按照从宏观到微观，从总体到要素的顺序展开分析，在宏观经济增速、产业新旧动能转换、政府与市场关系、劳动力供需结构、资本市场有效性、本土化技术创新六个方面总结当前经济高质量发展中长期积累及新出现的重大问题。

（一）宏观经济增速趋势性改变，供需转换叠加疫情冲击影响经济持续均衡增长

根据总需求－总供给的分析框架，在经济转型发展过程中，制约经济持续均衡增长的主要因素由工业化初期阶段的供给总量转换为工业化中期阶段的需求总量，再由工业化中期阶段的供需总量逐渐转换为工业化后期阶段的供需结构（纪明、许春慧，2017）。对照我国当前阶段，从供需总量平衡看，我国人口红利同工业化长期资本积累和技术吸收相结合，带来了生产能力的快速扩张。但由于我国部分领域经济体制改革滞后、收入分配中“两个比重过低”等突出问题，市场内生需求动力的增长并未与产出能力的增长相适应，周期性地需要政府国有部门加大投资，以弥补民间投资和消费的不足。短期受新冠疫情等因素的影响，市场预期再度弱化，投资、消费恢复进程不及预期，国内有效需求不足成为经济运行中的突出问题。从衡量宏观经济景气程度的价格水平来看，PPI、CPI和PMI等关键指标全面转弱（见图1）。企业去库存情况不乐观，叠加美元加息周期下资金流出及产业外迁，导致企业家投资意愿低迷，固定资产投资增速放缓拖累整体经济增速。居民收入增速减慢削弱消费信心，储蓄倾向提升（见图2）。消费不足通过限制企业去库存速度影响企业生产、投资、研发的现金流及积极性。经济循环不畅制约高质量发展。



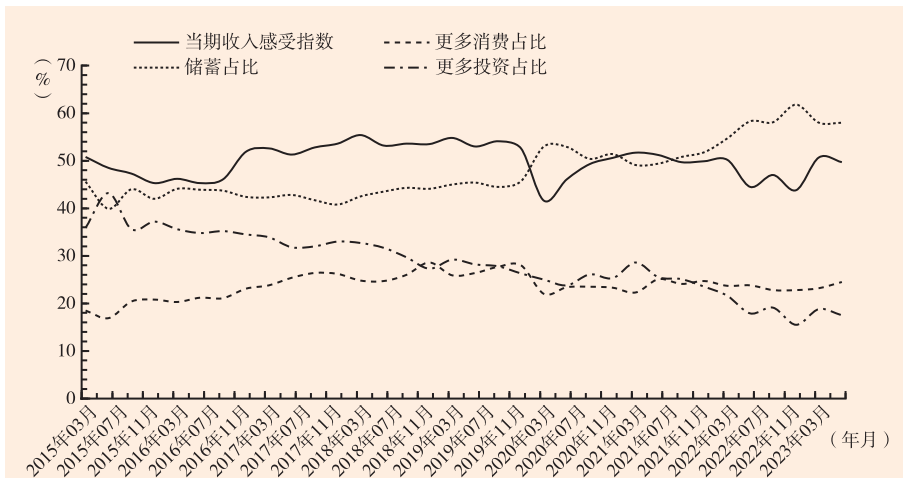


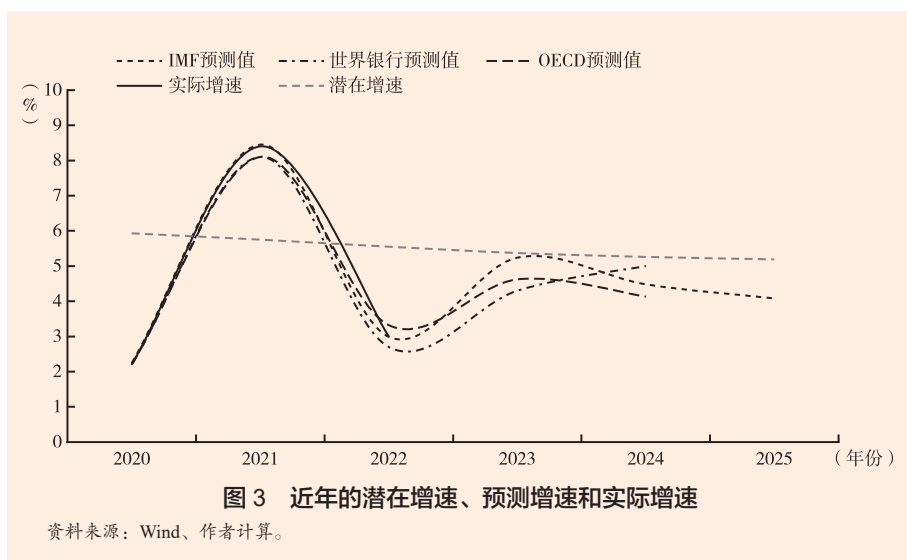
图 2 中国人民银行城镇储户问卷调查结果

资料来源：Wind、中国人民银行调查统计司。

从供需结构适配看，工业化中期阶段，我国宏观供给结构中消费性产品供给、生产性产品供给均有大幅提升，生产性产品供给占比相对上升。此时驱动经济增长的因素为需求侧旺盛的生产性产品需求。这是由于产品消费受制于人的天然属性，而生产性产品过剩的生产力可一定程度上由出口和投资需求化解。随着国内要素成本优势减弱、各部门杠杆率攀升及国际环境不确定性增加，原有的投资和出口占主导地位、消费存在短板的宏观需求结构已难以在短期内拉动经济企稳回升。我国宏观需求结构从投资和进出口快速增长型向消费和投资协同驱动型转变（倪红福等，2020）。国内消费需求对高端生产性和消费性服务供给的牵引作用增加，某些低端生产性产品出现供给过剩现象。本土创新研发能力不足可能限制工业类生产性产品供给向消费性服务供给的转换，导致部分国内高端消费需求无法通过国内供给得到满足，而向海外外溢。供给侧高端生产性和消费性产品与服务的供给能力不足成为此阶段限制经济持续增长的重要因素，供需结构失衡现象明显。

供需总量平衡和结构适配情况最终体现在实际经济增速上。根据国际经验，当经济发展达到中等收入水平后，伴随供需总量和结构转换，经济增长率将出现 30% ~ 40% 的降幅（王小广，2014）。我国由 2010 年进入中等偏上收

入国家行列时 10.6% 的高速增长调整至 2019 年 6.0% 的中高速增长，增速降幅已基本与国际平均水平一致。受疫情冲击影响，2020 年仅实现 2.3% 的增速。在此低基数效应下，2021—2022 年我国实现 5.7% 的平均经济增速。该增速与未考虑疫情冲击情况下 5.75% 的潜在经济增速基本持平，并未出现低基数作用下的明显反弹，表明疫情已为我国经济带来永久性损失。疫情防控平稳转段后，经济复苏呈现出“波浪式发展、曲折式前进”的特点。预计 2023 年有望实现 5.2% 的经济增速，但考虑到 2022 年的低基数效应，2022—2023 年平均增速仅为 4.1%，低于经济潜在增速，存在明显产出缺口，经济增长内生动力仍然不足。按照党的二十大报告提出的两步走战略目标推算，从“十四五”开始到 2035 年的 15 年期间，我国年均经济增长速度应该保持在 4.73% 的水平。考虑到后期基数增大、经济结构调整如服务业比重上升及人口老龄化加速等因素，早期的增速应当适度高于这一水平。中长期供需转换叠加疫情外生冲击下经济增长趋势性改变，为高质量转型发展带来新的挑战。在全球经济大变局、通胀高企、利率高涨等冲击频发的大环境下，全球经济增长将不可避免地出现放缓，外需不振将进一步减缓我国经济复苏的步伐。推动供需总量平衡和结构适配，保持必要经济增速的重要性和紧迫性愈加凸显（见图 3）。



（二）产业新旧动能转换面临挑战，产业链加速重构与过快去工业化成为掣肘

产业是生产力的关键所在，经济增长的过程亦是产业新旧动能不断转换的过程。高质量发展在中观层面上主要体现为产业升级和产业结构优化，实现从总量扩张向结构优化的转变。产业升级要求在产业链供应链安全稳定发展的基础上，各产业内部从低端转向中高端，实现质量提升。当前正处在世界政治经济发展不平衡，矛盾集中爆发的时期，国际经济政治格局演变给全球产业链、供应链带来了巨大挑战。产业安全风险和提高经济韧性日益上升为重要议题，大国都开始谋求建立独立自主、安全可控的产业体系，全球分工和生产网络体系发生深刻变化（黄群慧、倪红福，2020）。一方面，地缘政治因素导致发达国家纷纷推行产业政策，吸引高端产业回流，力图抢占未来科技创新和产业发展的制高点。相应的，高端制造业产业链的外迁，暴露我国上游产业链在基础材料、关键零部件和高端技术上的短板（见图4），由此可能进一步增加我国“卡脖子”风险，对产业生产效率提升、技术转型升级造成负面冲击；另一方面，多国替代性地承接我国低端产业链，将挤占我国劳动密集型产品对于发达国家的出口市场，降低本国企业议价能力。当前外部环境恶化，前沿技术等高端要素支撑不足，这些新挑战进一步倒逼我国加快产业转型升级步伐，提高产业国际竞争力。

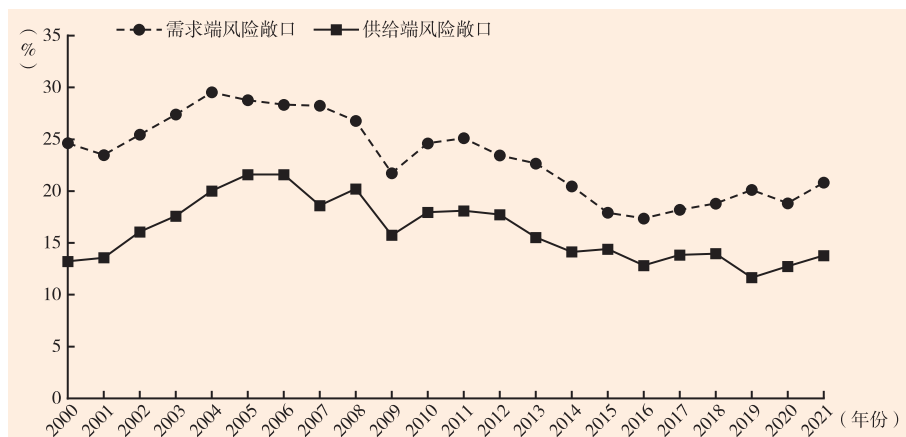


图4 2000—2021年中国高技术产业链需求端和供给端风险敞口

资料来源：亚洲开发银行 MRIOT 数据、作者计算。

经济增长率为各产业产出增长率的加权总和，因此产业结构优化为经济社会持续稳定发展带来强大动能与活力。产业发展的一般规律表明，三次产业结构演化分为工业化和服务化两大阶段（Herrendorf et al., 2014）。相比于具有可贸易性、规模经济和效率经济特征的制造业，服务业受国内市场容量限制，生产率提高空间较低。高就业比重、低劳动生产率增长率的第三产业的扩张，易导致经济的“结构性减速”（袁富华，2012）。我国当前正处在从制造业主导转向服务业主导的阶段。自从2011年中国制造业增加值占GDP比重达32.2%的峰值后，占比持续下降至2020年的26.2%，成为主要制造业大国中制造业下降幅度最大的国家。对中国这样一个制造业劳动生产率尚处于较低水平的国家而言，存在较为严重的“过早去工业化”和“过快去工业化”问题（黄群慧、杨虎涛，2022）。然而保持相当比例的制造业比重为创新应用提供土壤具有重要意义。在传统制造业进入平台期的同时，房地产、基建投资等传统动能对经济增长的拉动作用也明显减弱。尽管高技术产业、先进制造业等新兴动能快速成长，但短期内尚难以代替传统动能。产业结构调整 and 动力转换的历史任务较为艰巨。

（三）政府与市场关系有待理顺，部分领域资源配置中存在越位、缺位和错位

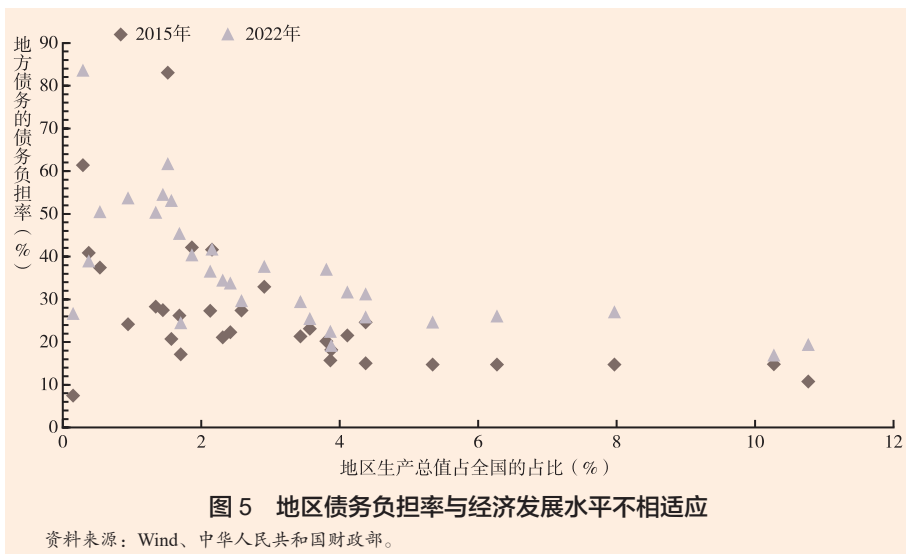
在资源稀缺和技术约束条件下，产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序的市场机制为充分利用生产要素、实现高质量发展提供微观基础。但市场高效配置资源仍然面临来自垄断、外部性和公共品三方面的挑战，市场体系完善和市场运行过程中需要外部持续优化的营商环境和支持性制度加以保障。改革开放特别是党的十八大以来，市场经济体制改革为市场主体不断提供新的制度激励，极大地促进了生产力的发展。当前社会主要矛盾已经发生变化，与新发展阶段高质量发展要求相比，市场机制高效配置资源、推动高质量发展仍存在不少体制机制障碍。具体表现在：我国市场体系尚不健全，市场发育还不充分。相比于产品市场而言，要素市场的市场化进展相对迟缓。户籍制度及附着其上的公共服务壁垒妨碍劳动力要素在全国范围内充分自

由流动。地方政府主导的土地要素市场在推动工业化、城市化进程中也推升了资产价格泡沫和居民财产性收入差距。以国有银行为主导的金融体系导致不同所有制企业的资本收益率和融资效率错配，使得民营企业投资严重依赖自筹资金，不利于实体经济发展。产权、市场准入退出、公平竞争等制度的不完善，导致市场激励不足、要素市场化流动不畅、资源配置效率不高、微观经济活力不强等问题，限制市场在资源配置中决定性作用的充分发挥。

在充分尊重市场经济规律的基础上，政府通过建立宏观调控体系、提供公共服务、强化市场监管、防范化解各种风险挑战等方式，与有效市场结合，可使资源配置达到最佳状态。我国根据实践不断探索政府与市场关系的科学定位，但部分领域仍然存在政府对市场资源的直接配置和对微观经济活动的直接干预。当前在不平衡、不充分发展及多样化、结构性供需矛盾的环境下，市场机制将更好地调动生产积极性，协调供需矛盾。政府通过行政手段干预微观经济活动带来的扭曲市场机制的机会成本将大于组织效率的提升。权责与风险高度集中在政府部门不利于经济体系的平衡健康发展。比如：尽管地方债务支持的基础设施投资项目在促进经济增长等方面发挥了重要作用，但在融资端，地方政府以土地为抵押、通过融资平台等渠道超出本地财政承受能力筹集大量资金，一方面造成对民间投资的挤出效应（洪源、胡慧姣，2023），另一方面给地方政府带来巨大的偿债风险和付息压力（见图5），降低资源配置效率。以土地出让收益撬动金融杠杆的模式将地方政府债务风险、房地产市场风险及金融市场风险交织在一起，导致系统性风险不断累积，挑战金融市场稳定，不利于经济持续、健康、稳定增长。

（四）劳动力供需结构性矛盾突出，招工难与就业难并存

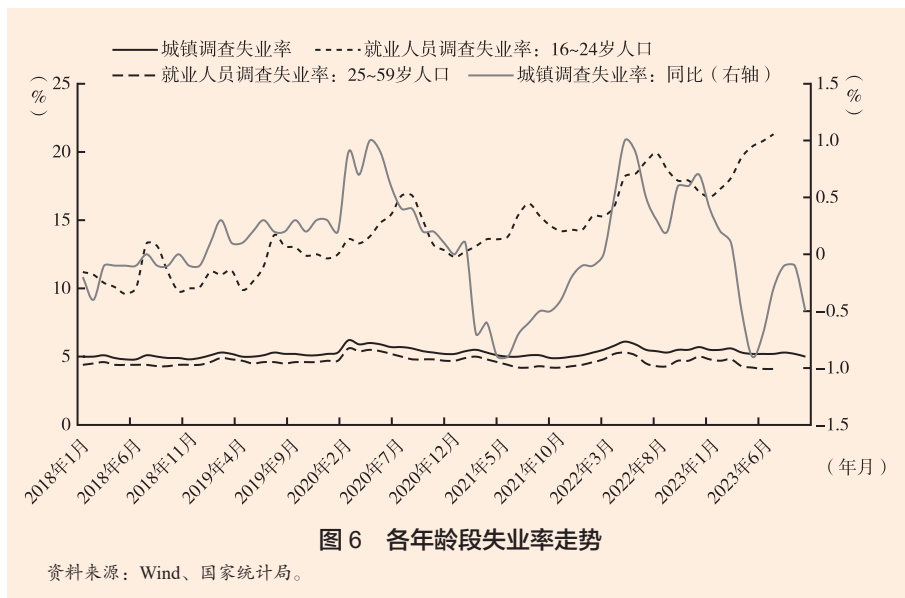
近年来，人力资源供给结构缓慢调整与产业结构加快调整，两者间的结构性矛盾突出。一方面，传统劳动密集型产业逐步通过机械化、智能化等方式转型升级，大数据、人工智能等新兴产业用工需求不断增加，高技能人才及一线技术人员供不应求，导致部分企业人才招聘困难；另一方面，产业结构调整及行业规范发展使得民营企业吸纳就业能力急剧收缩，全社会创新创业动力不



足，但高校毕业生数量稳中有升，有限就业岗位供给与青年旺盛就业岗位需求间的差距带来总量就业压力，外加我国高校、职业学院等在学科设置时并未充分关注市场需要，人才培养机制与新经济发展并不匹配（伍珍贞，2023），增加了毕业生就业难度。与此同时，年轻人就业观念发生变化，各社会群体择业选择趋于保守，大学生“考公”“考编”之风蔓延，“铁饭碗”再次成为时下新宠。慢就业、缓就业占比上升，数字经济、平台经济提供的灵活就业“蓄水池”正发挥更大作用。青年就业质量持续下降，资源配置效率损失严重。“十四五”时期以来，我国调查失业率基本在5%~6%波动，但16~24岁青年的失业率攀升现象明显。16~24岁青年的失业率从2021年1月的12.7%，上升到2022年1月的15.3%和2023年1月的17.3%，2023年5月更是上升到20.8%（见图6）。三年来青年失业的不断加重，显示出问题的顽固性和严重性。

（五）资本市场有效性受限，市场结构和机制待完善

资本市场是有助于增加经济发展动力、推动经济结构优化、助力发展方式转变的长期资金市场。但是，我国资本市场结构和市场机制的不完善，降低了资本市场的有效性，不利于充分发挥资本要素助力经济高质量发展的作用。



融资端来看，在当前多层次的资本市场体系中，以银行贷款为主的间接融资占比居高不下，金融风险高度集中在银行体系内，对中小民营企业的中长期资金供给不足；缺乏适应企业全生命周期不同阶段融资需求的不同交易市场间转板机制；国有上市企业估值普遍长期偏低，估值偏离价值投资，限制金融体系功能的充分发挥。投资端来看，信息披露不完全，市场监管不完善，相关法律体系尚不健全，对于上市公司经济犯罪行为及投资者违法活动处罚力度不高，不利于保护投资者合法权益、维护市场秩序和稳定市场运行。交易端来看，资本市场的总市值相对较小、投资者以散户为主，短线投资大量存在，在充斥着大量缺乏信息筛选和甄别能力的非理性投资者的资本市场中（见图7），信息不对称问题易引发市场剧烈波动，降低资本市场的有效性和稳定性。近年来，国内外资产价格连续下跌，股市市值不断萎缩，创业板连创新低，资本市场活跃度整体偏低。

（六）本土化创新乏力，前沿核心技术依赖进口

尽管近年来中国科技创新取得了一些突出成就，但仍存在不少短板、面

临诸多挑战，突出表现为：综合创新能力有待提高、基础研究薄弱、关键技术受制于人、科技成果转化率低。根据全球创新指数报告，2007—2010年中国创新指数排名从第29位连续下降到第43位，2011年大幅提升至第29位后，2013年再度下降至第35位。尽管2013年之后中国创新排名稳步上升至2019年的第14位，中国创新指数排名与自身经济总量稳居世界第二的地位并不相称，中国与欧美发达经济体仍有不小的差距（见图8）。目前，虽然中国的研发支出已经在不断上升，但很多核心技术依然依赖于来自基础研究和工业技术

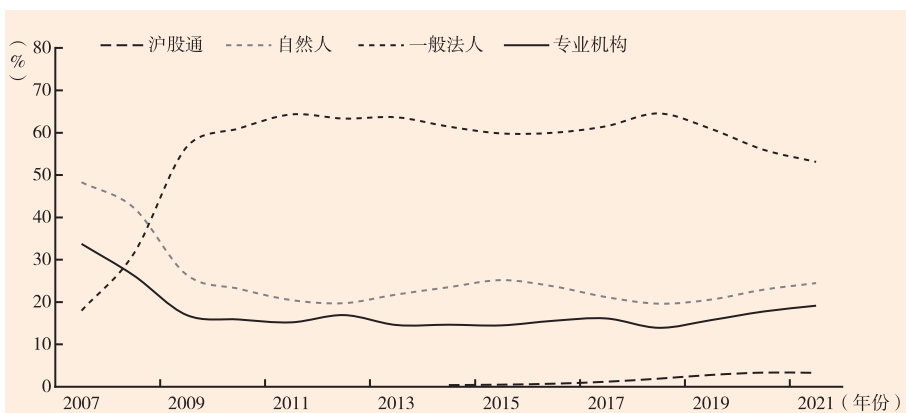


图7 我国股市投资者结构走势

资料来源：Wind、上海证券交易所。

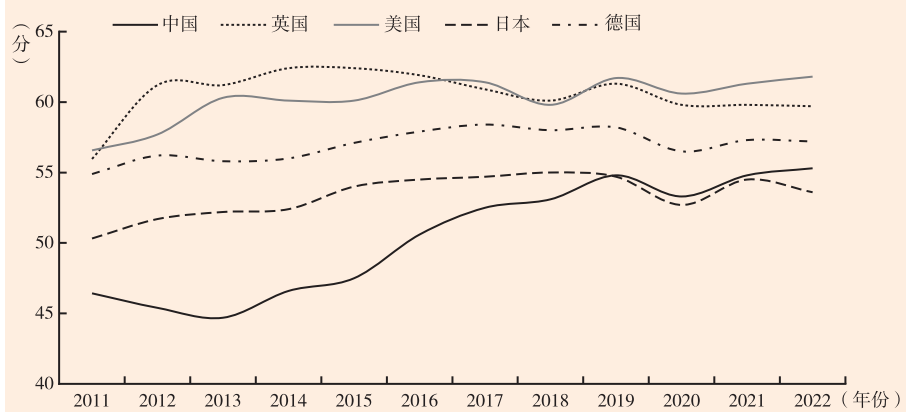


图8 代表性国家的全球创新指数

资料来源：Wind、世界知识产权组织官网。

应用强国的进口，国际政治经济格局的变化可能极大地阻滞中国技术创新和产业升级的步伐。

三、推动中国经济高质量发展的对策建议

“十四五”是我国经济转型发展的关键时期。针对严峻内外部环境下经济社会发展短板，以及我国经济发展面临的诸多有利条件和重要机遇，本文提出如下建议。

（一）以供需协同发力促进供需总量平衡和结构匹配

为保证经济量的合理增长，为经济质的有效提升奠定重要基础，一是以统筹国内国际两个大局巩固经济向好态势。当前世界正处于大发展大变革大调整时期，应从国际形势发展变化中主动把握发展机遇，重塑我国国际合作和竞争新优势，营造良好国际环境。把增进人民福祉、促进人的全面发展、朝着共同富裕方向稳步前进作为经济发展的出发点和落脚点，使国内大循环建立在内需主动力的基础上，提升国际循环质量和水平。二是发挥超大规模市场和超大生产能力的优势。通过深化改革，打破地区、城乡、部门分割局面，畅通劳动力社会性流动渠道，促进城乡要素双向流动，完善金融支持实体经济体制机制，培育发展数据要素市场，实现生产、流通、分配、消费循环通畅，国民经济重大比例关系和空间布局合理。三是统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革。应抓住恢复和扩大内需这个经济持续回升向好的关键所在，通过稳步推进流动人口“市民化”、健全社会保障体系、促进农村土地流转和增值，解决城乡二元结构带来的农业人口可支配收入过低、无资产财富的问题，提升居民的消费能力和消费意愿。通过完善要素市场的配置功能，培育完整内需体系，进而牵引中长期供给结构优化和产业结构升级。以高质量供给满足高品质需求、释放新的有效需求，实现供给需求的良性循环。

（二）以补短板促转型引领现代化产业体系建设

为统筹高质量发展与高水平安全，提升产业链供应链韧性和国际竞争力，

一是以加快关键核心技术研发为切入点培育国内产业链。发挥新型举国体制优势，组织力量开展集成研究、协同攻关，按照短期需求和长期需求，分阶段突出重点分步组织实施技术攻关，最大限度地发挥科技对产业的支撑作用。把产业链供应链安全上升到国家战略高度，多措并举提升我国供应链核心竞争力，在全球价值链中努力向上迁移，培育本土企业成为价值链的“链主”，成为国内产业转移的组织者和治理者。二是加快发展区域价值链，实施全球供应链战略。顺应全球价值链缩短、区域价值链加强的国际趋势，通过“一带一路”倡议、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）等机制推动区域内生产成本最小化和贸易效率最优化，持续加强区域内产业链供应链合作，形成区域高水平价值链。推动构建富有韧性的全球产业链供应链体系，形成我国供应链的主要框架结构和区域布局，保持我国产业链的完备性。三是大力发展高技术生产性服务业和战略性新兴产业，加快推动制造业数字化、智能化、绿色化转型。把握高技术生产性服务业产出标准化和可贸易程度大幅增加的大趋势，大力发展以研发驱动、高劳动生产率、高附加值为特征的高技术生产性服务业。在保持一定制造业占比的基础上，以建设制造强国为载体，以数字化为主导、以智能化为指向、以绿色化为引领、以融合化为趋向，充分发挥工业互联网平台全要素、全产业链、全价值链的连接优势，推动人工智能、5G、工业互联网等新兴数字技术在制造领域广泛应用。以高端服务业与高技术制造业的深度融合带来的强大生产效率和价值增值能力，推动经济增速保持在合理区间。

（三）以发挥制度优势推动有效市场和有为政府更好结合

为了充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。一是夯实市场经济基础性制度，激发各类市场主体活力。探索公有制多种实现形式，支持民营企业改革发展。全面实施市场准入负面清单制度，稳步推进自然垄断行业改革，培育更多充满活力的市场主体。明确劳动、资本、土地、数据等生产要素的产权归属，实行严格的产权保护制度。健全各生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制，调动各类生产要素参与生产的积极性、主动性、创造性。二是进一步转变政府职能，用政策引导市场预期，用法治规范市

场行为，营造稳定良好市场环境。深化简政放权、放管结合、优化服务改革，最大限度减少政府对市场资源的直接配置和对微观经济活动的直接干预。推动国有企业完善现代企业制度，健全公司法人治理结构。支持民营企业发展，加快构建亲清新型政商关系。营造稳定公平透明、可预期的营商环境。完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职责。通过创新和完善宏观调控机制，不断提高政府的宏观经济治理能力。三是形成激励相容的地方政府债务制度安排和债务风险防范机制。加强对地方政府债务投资项目的评估和审批，引导地方政府合理使用债务资金，充分用好财政政策空间。通过新一轮财税体制改革，提高地方自主财力，强化财政预算约束，摆脱地方政府对隐性债务的依赖。根据公共品性质的差异，以居民可负担、项目可持续、财政可承受的原则，采取多元化的公共品投融资及供给模式，降低地方政府对单一债务融资方式的依赖。

（四）以营造包容氛围释放市场活力促进充分就业

为充分发挥高素质劳动要素潜力，形成人力资本投资的良性循环，一是创造多样化的经济环境。多样化的经济环境将鼓励大学生在各种不同类型的企业和产业中找到就业和创业机会。深入推进教育、文化、体育等改革，取消不合理审批事项，促进良性竞争，创新监管，优化服务，营造包容高效的发展氛围，让社会领域的发展活力竞相迸发。完善体制内外人才流动机制，健全就业创业体制机制，提升新的就业形态的质量和稳定性，进一步完善我国人才体系建设。二是优化高校专业设置，发布行业就业指导报告。高校应主动根据社会人才需求调节专业设置和人力资本提升方向，跟踪关于各个行业就业前景、需求趋势和技能要求等关键信息，帮助大学生更全面地了解职业市场，给予针对性的就业指导方案，使应届毕业生能够更明智地做出职业规划和决策。三是制定和实施创新创业政策，实现岗位需求与求职人群的更好匹配。健全就业公共服务体系，完善重点群体就业支持体系。为失业人群提供就业信息和有针对性的职业技能培训，通过提供创业补贴、减税政策、创业贷款以及为初创企业提供法律和财务支持等措施，鼓励和支持大学生创业。

（五）以优化投资供给推动资本市场平稳健康发展

为推动资本市场引导全社会资本向高质量发展方向有效配置，拓宽居民财产性收入来源，一是提高投资者积极性和市场活力。持续优化市场结构，通过建立前瞻性的上市审核机制和常态化的市场退出机制，提升资本市场交易品种的多样性和上市公司质量。增加机构投资者的数量和比例，发挥机构投资者高效监督的作用，减少信息不对称现象。加强监管制度建设，完善证券市场的信息披露制度，规范中介机构行为，通过事前监管机制加强对中小股东权益的保护，以此降低资本市场交易成本和交易风险。二是健全资本市场融资功能，推动直接融资和间接融资的平衡发展。进一步优化直接融资结构，充分利用私募股权、创投基金等直接融资方式扩大资金规模，加快资本循环，支持企业加大研发投入的力度和对核心技术的研究深度。完善二板市场、新三板向主板的转板机制，提高资本市场融资服务的有效性和精准性，降低企业的融资成本。三是加强中国特色估值体系的价值发现功能。通过国企考核机制改革引领价值创造、丰富资本市场运作手段增强价值经营、加强信息披露提升价值传导，多措并举加强国有企业价值实现。引导投资者更全面认识和重视企业的中长期价值，推动资本市场估值体系更好服务于经济高质量发展。

（六）以改革创新体制机制推动高水平科技自立自强

为构建更加独立自主的科技创新体系，支撑国家经济健康稳定发展，一是不断深化科技管理体制改革的，强化国家战略科技力量。有组织地推进具有战略导向的体系化基础研究、具有前沿导向的探索性基础研究、具有市场导向的应用性基础研究。注重发挥国家实验室引领作用、国家科研机构建制化组织作用。加快科技管理职能转变，完善科技项目立项和组织管理方式，给予科研单位和科研人员更多自主权，健全科技成果评价机制，对自由探索型和任务导向型科技项目进行分类评价。二是加强知识产权保护力度，促进技术要素向现实生产力转化。完善知识产权法律法规，加快新领域、新业态、新要素的知识产权立法。支持相关高校和科研院所探索创新科技成果转化管理方式，通过许可等方式授权中小微企业使用。完善技术要素交易与监管体系，推进科技成果进

场交易。完善职务科技成果转移转化容错纠错机制。三是形成更加开放包容的国际科技合作体制机制。完善高端人才引进政策，大力引进国际科技人才，更加主动融入全球创新网络。

参考文献

何立峰：“深入贯彻新发展理念 推动中国经济迈向高质量发展”，《宏观经济管理》2018年第4期。

洪源、胡慧姣：“地方政府自主发债是否有利于提升地区经济发展质量？——基于地方债全面‘自发自还’改革的准自然实验分析”，《金融研究》2023年第5期。

黄群慧、倪红福：“基于价值链理论的产业基础能力与产业链水平提升研究”，《经济体制改革》2020年第5期。

黄群慧、杨虎涛：“中国制造业比重‘内外差’现象及其‘去工业化’涵义”，《中国工业经济》2022年第3期。

纪明、许春慧：“论中国当前供需结构性改革思路——基于供需转换与经济持续均衡增长视角”，《社会科学》2017年第1期。

金碚：“关于‘高质量发展’的经济学研究”，《中国工业经济》2018年第1期。

李金昌、史龙梅、徐蔼婷：“高质量发展评价指标体系探讨”，《统计研究》2019年第1期。

刘惟蓝：“以高质量发展的指标体系引领开发区建设”，《新华日报》2018年4月25日。

倪红福、冀承、杨耀武：“中国宏观需求结构的演变逻辑、趋势研判与政策含义”，《改革》2020年第7期。

[美] 霍利斯·钱纳里、谢尔曼·鲁宾逊、摩西·赛尔奎因：《工业和经济增长的比较研究》，格致出版社2015年。

汪同三：“深入理解我国经济转向高质量发展”，《人民日报》2018年6月7日。

伍珍贞：“新职业青年就业问题及政策建议——基于2022年广东省的调查”，《广东青年研究》2023年第1期。

王小广：“新常态下我国2015年经济形势展望和政策建议”，《国家行政学院学报》2014年第6期。

王一鸣：“百年大变局、高质量发展与构建新发展格局”，《管理世界》2020年第12期。

魏敏、李书昊：“新时代中国经济高质量发展水平的测度研究”，《数量经济技术经济研究》2018年第11期。

杨耀武、张平：“中国经济高质量发展的逻辑、测度与治理”，《经济研究》2020年第1期。

殷醒民：“高质量发展指标体系的五个维度”，《文汇报》2018年2月6日。

袁富华：“长期增长过程的‘结构性加速’与‘结构性减速’：一种解释”，《经济研究》2012年第3期。

张军扩、侯永志、刘培林等：“高质量发展的目标要求和战略路径”，《管理世界》2019年第7期。

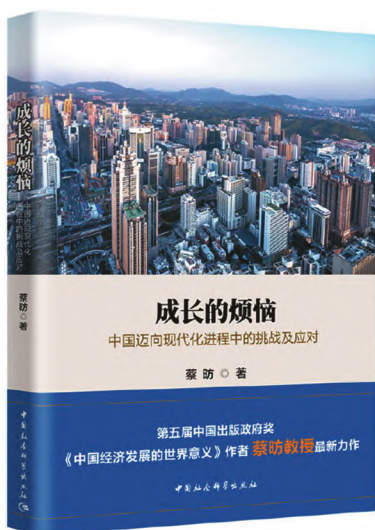
朱启贵：“建立推动高质量发展的指标体系”，《文汇报》2018年2月6日。

Herrendorf, B., R. Rogerson, and A. Valentinyi, 2014, Growth and Structural Transformation, P. Aghion, S. N. Durlauf (ed.) . *Handbook of Economic Growth*, 2, North Holland.

(责任编辑：溪亭)

相关文献介绍

蔡昉：《成长的烦恼：中国迈向现代化进程中的挑战及应对》，中国社会科学出版社 2021 年。



至 2020 年底，以打赢脱贫攻坚战和圆满完成“十三五”规划目标为标志，第一个百年奋斗目标已经实现，中国进入新发展阶段，开启全面建设社会主义现代化国家的新征程。作为一个拥有 14 亿人口的大国，中国在实现现代化的途中也必然会出现很多发展中的问题和成长中的烦恼：其中一些是一般规律使然，另一些则与中国的社会制度和特殊国情有着密切的关系。该书着眼于中国所处的国际经济环境和自身发展阶段，主要讨论中国走向现代化途中与人口转变相关的经济增长问题，以及由此派生并在政策逻辑上密切相关的民生问题，旨在做出相应的经济学理论解释。该书提出，要构建竞争政策、产业政策和社会政策三足鼎立格局，以实现提高生产率和创新动能；发挥中国超大规模市场优势、吸引力和谈判地位，通过国内国际双循环相互促进，实现更高水平的对外开放。对于感兴趣新发展伊始阶段经济理论和政策研究所面临的头等重要任务的读者而言，该书不容错过。

industry, and it is urgent to improve tax policies to stimulate people's investment enthusiasm. In the future, we should further optimize the system and mechanism, expand funding supply, and guide patient capital to form a source of vitality; improve the institutional system and better leverage the guiding role of state-owned capital in the venture capital market; improve laws and regulations to promote the standardized development of the venture capital industry; optimize tax policies and encourage investors to obtain long-term returns; build a multi-level capital market, unblock channels for fundraising, investment, and exit of funds, and enable the circulation and flow of funds; and create an institutional environment to enhance the governance effectiveness of contractual funds.

Key words: Venture Capital, Technology-based Small and Medium-Sized Enterprises, Technological Innovation

JEL: G3

Major Problems of China's Economy under the Background of High-quality Development and the Countermeasures

HE Ying, NI Hongfu, FU Minjie, WANG Shan (Institute of Economics, CASS, 100836)

Abstract: At present, China has entered a new stage of development and embarked on a new journey of building itself into a modernized socialist country. A look at the main economic and social development goals and tasks during 14th Five-Year Plan period shows that China has achieved high-quality development in all aspects: economic development is generally stable; innovation-driven development has been continuously promoted; people's livelihood and well-being have been remarkably improved; green development capabilities have been continuously enhanced; and the level of security has been steadily raised. However, from the perspective of economic growth model transformation, there are six major problems

in current development, including the change in macroeconomic growth trend, challenges to replacement of old growth drivers with new ones, the relationship between government and market yet to be straightened out, structural contradiction between labor supply and demand, limited effectiveness of the capital market, and inadequate innovation of localization technology. Accordingly, this paper puts forward six suggestions: to promote balance and structural matching of supply and demand by coordinating supply and demand, to promote transformation of the modern industrial system by shoring up weak links, to promote a better combination of an effective market and a capable government by giving full play to advantages of the system, to unleash market vitality and promote full employment by creating an inclusive atmosphere, to promote stable and sound development of the capital market by optimizing investment supply, and to promote sci-tech self-reliance and self-strengthening at higher levels through innovative institutional reform.

Key words: High-quality Development, Macroeconomics, Economic Growth

JEL: F015, F211, F043

Steadily Expanding Institutional Openness: Achievements, Challenges, and Countermeasures

LI Shuangshuang (Institute of Quantitative & Technological Economics, CASS, 100732)

Abstract: Since the proposal of expanding institutional openness in 2018, China has experienced the impact of the United States continuous attempts to promote decoupling and chain breaking with China as well as locking China with new rules, the COVID-19 pandemic and other adverse circumstances, which have caused drastic fluctuations in China's economy. Adverse conditions have become an important driving force for China to accelerate the introduction and implementation of measures for