

理解高质量发展： 基本特征、支撑要素与当前重点问题

刘志彪

摘要 从高速增长进入高质量发展需要构建多维复合的评价体系。高质量发展的水平对应于人民日益增长的对美好生活需要的满足程度。进入高质量发展阶段需要构建包括发展战略转型、现代产业体系建设、市场体系深化、分配结构调整、空间布局结构优化、生态环境的补偿机制以及基于内需的全球化经济等在内的支撑要素。在当前供给侧结构性改革的语境下，实现高质量发展要把防止金融风险、精准扶贫、生态环境保护三大攻坚战作为底线，让以破立降为基本内容的结构性政策走到前台发挥更大作用，重点纠正实体经济与虚拟经济之间的重大结构失衡。

关键词 高质量发展 发展战略转型 结构性政策 实体经济

作者刘志彪，南京大学经济学院教授（江苏南京 210093）。

中图分类号 F12

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2018)07-0039-07

十九大报告指出，中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、转换增长动力的跨越关口。因此，从理论上对高质量发展阶段的一些基础问题进行分析，无论对发展和完善中国特色的社会主义政治经济学理论，还是对于推动经济全面转型升级、跨越中等收入陷阱等经济工作和经济政策的实践，都具有十分重要的战略意义和价值。^① 本文将用系统分析的观点，对高质量发展的内在基本特征、实现高质量发展的前提和基础条件，以及现实中急需解决的重点和难点问题进行分析。

一、高质量发展：基本特征描述

高质量发展的内在基本特征，是与高速增长的基本特征比较得出来的。这两个发展阶段的差异很多，主要表现为以下几方面。

1. 差异 1——评价标准：单维与多维。高速增长的评价标准很简单，就是单维的评价，数量有无和多少是评价的主要标准。但是对高质量发展来说，评价标准就是多维的，标准中加上了许多主观的因素，因此就显得非常复杂。质量好坏，可以从多元化的视角去分析。如对美好生活的评价，从物质满足程度去评估是最基本的，可能还需要从收入、教育、工作、社保、医疗卫生服务、居住条件、生态环境等方面去综合地评价。^② 由此决定了“为高质量发展而竞争”，机制设计要比“为 GDP 增长而竞争”复杂和困难得多。过

^① 任保平：《新时代高质量发展的政治经济学理论逻辑及其现实性》，《人文杂志》2018 年第 2 期。

^② 金碚：《关于“高质量发展”的经济学研究》，《中国工业经济》2018 年第 4 期。

去对高速度发展,只需要从一些总量增长的指标去评估就可以了,如GDP、财政收入、利用外资等增长情况。但是对高质量发展,就要从新发展理念的角度去综合评价,一般认为,高质量发展是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展。^①需要强调的是,经济学对数量的评价,已经开发出非常好的工具,如,在约束条件下求财富、GDP、国民收入等静态或动态的最大化。但是对质量的多维评价,经济学现在还没有开发出比较好的工具。由于质量具有多维性和主观性,如何把无数的个人偏好加总为社会偏好,就是一个很大的难题。这提示我们,由于评价的困难性,诸如要建设为高质量而竞争的经济体制等努力,需要有与过去不同的方法。

2. 差异2——历史背景:短缺与过剩。在高速度发展阶段,中国处于人均几百美元的贫困发展阶段,物质的高度短缺加上东西方两大阵营对抗的冷战背景,因而赶超战略自然而然地成为国家经济战略的主要选择。这时,好坏不是主要矛盾,有无和多少才是问题的核心。在资源短缺的条件下,有什么办法可以快速地增加生产能力、提供更多的产出,就是最优的办法,就会成为政策追求的目标。如,会运用一切手段(如命令、户籍、计划价格,等等)把资源集中到某些最紧迫需要发展的部门。进入高质量发展阶段,人民收入水平和生活水平有了大幅度的提升,过剩经济成为常态。虽然全球经济政治时有摩擦,但是和平与发展是主流趋势,经济全球化趋势势不可当。这时,从需求结构的变化看,人民群众对物质文化生活的需要变成了对美好生活的需要,需求层次迅速上升,除了对物质的需要体现为更好而不是更多外,对服务的需求上升速度更快。因为根据恩格尔定律,这时收入增长导致需求层次的提升,将从偏重于生理性需求的物质消费结构,转向享受和发展型的非物质为主的消费结构,由此带来国民经济结构的重大转型,如,第三产业比重的迅猛上升,知识、技术、人力资本型产业逐步替代资本和劳动密集型产业,等等。从供给侧的变化看,落后的社会生产变成了发展的不平衡不充分,供给的总量问题转化为供给的结构问题,宏观经济管理不再是为了解决有无的问题,而是要解决好坏的问题,解决满意不满意问题,解决结构的不均衡问题,解决质量的高低问题。

3. 差异3——实现手段:计划和市场。高速度发展阶段,生产力的低水平和消费的低层次,决定了经济活动的内容和标的均质性和单一性,企业产出间的差异度。市场范围、市场门类和经济规模都比较小,相对来说,决策者掌握这些信息容易,成本较低,这时计划手段是效率较高的方式。因此在高速度发展阶段,政府作用的范围和领域可以比较大,政府替代民众选择、实现集中的非均衡发展是完全有可能的。进入高质量发展阶段,随着收入和生活水平的提高,一方面美好生活需要对应着的市场和非市场的范围和规模都在扩大,另一方面需求结构也呈现为多样性、多元化、差异性和多变性。这时无论是企业还是政府,获取信息的成本都很高。对于政府来说,集中获取信息和处理信息的成本更高。虽然,现在由于互联网、大数据、人工智能等一系列信息技术的发展,使信息集中收集和处理的效率大大提升,但是由于信息内涵的是人的行为,具有复杂的利益关系和复杂多变性,由政府集中实施计划经济来规划各经济主体的个体活动,也是绝对不可行的。实施信息分散收集和处理的,让市场主体自己决策、责任自负的内生调节方式,仍将是资源最优的配置方式。但是也应该看到,迅速增长的非市场调节领域的扩大,会使经济生活中出现更多的市场失败现象,这就要求政府必须转移作用领域和改变基本职能,从干预市场主体决策和干预市场活动,转向进入非市场领域发挥基本的调节作用,为市场活动提供更多的外部经济性。

转向高质量发展阶段,面对解决复杂的多维问题,以经济建设为中心的内涵就发生了深刻的变化,建设现代化经济体系被认为是转向高质量发展阶段国家经济建设的总纲领,是一切经济工作的总任务、主要特征和目标。

二、高质量发展:系统分析视角下的支撑要素

从上述分析可知,高质量发展是国民经济系统从量到质的本质性演变,是由系统中的许多因素共同作

^① 任保平、李禹墨:《新时代中国高质量发展评判体系的构建及其转型路径》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期。

用、综合推动的发展结果。因此，必须通过强化该系统具有相互关系和内在联系的各个环节、各个层面、各个领域的交互作用，推进这个有机整体的升级和跃进。关键问题是，我们要通过全面深化改革，通过顶层设计、上下结合，形成支撑高质量发展的一些基础要素。

1. 支撑要素一：非均衡战略逐步转向均衡战略。实施非均衡发展战略的特征，是通过把有限的资源倾斜用于重点战略部门的发展，试图用产业关联效应拉动其他部门发展。这虽然可以人为地快速推动重点部门的扩张，但是长期实施的消极后果是：（1）国民经济各部门、各地区容易出现“重大结构失衡”，如未列入战略和重点部门的产业和地区，会出现长期的发展瓶颈现象，而各地政府都支持重点发展的部门，会成为产能过剩的部门；（2）过度强化了政府和产业政策的作用，抑制了市场发挥作用的空间。非均衡战略逐步转向均衡战略，是实现高质量发展的重要的宏观经济基础条件。正如2016年中央经济工作会议所指出的，中国经济运行面临的突出矛盾和问题，根源是重大结构性失衡，导致经济循环不畅，必须从供给侧、结构性改革上想办法，努力实现供求关系新的动态均衡。重大结构性失衡其实主要来源于长期实施的追求速度的非均衡战略。转向均衡发展战略意味着我们必须扬弃过去用行政手段集中配置资源的方式，转而通过利用市场机制决定资源的配置。这里“均衡”的意义在于：市场主体在利益驱动下，按照供求信号进行竞争性资源配置，就能使各产业部门获取大致平均的利润率。而偏离这一平均利润率的任何信号，都意味着产业供求结构的失衡，都会造成资源的再配置即结构纠偏。显然这就是社会福利损失最小的高质量发展。当今，中国经济发展的非均衡状态更多表现为生态环境、关键技术、基本公共服务、基础设施、要素市场发育等领域短板或瓶颈。这与这些领域市场容易发生失败有关，也与政府过去把资源过于集中在经济市场领域、忽视对市场失败现象进行大力度纠偏有关。因为，未来实施均衡发展战略，要更好地发挥政府的作用，尤其是在非市场调节的上述领域要加大政府的投入力度。

2. 支撑要素二：片面工业化转向四化协同发展，重点建设创新引领、四位协同的现代产业体系。为加速推进工业化发展，过去我们实施了农村与城市隔离、农业剩余支持工业化的种种措施。副作用是除了加剧了二元经济结构下农业、农村的衰退外，广大农民和城市中的低收入和低需求，难以消化制造业的巨大的产能，结果便发生了严重的过剩产能，或者只能通过廉价出口甚至补贴出口去消化，很难有高效率、高质量的经济增长。从党的十八大提出要推动“四化协同发展”开始，即推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，中国的发展战略开始突破工业片面发展的格局，如，为了消除城镇化进程落后于工业化的痼疾，开始了以城镇化拉动工业化；用信息技术改造传统工业，增强工业的智能化水平，等等。十九大进一步提出，要建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系。过去说，要全面构建现代农业基础、发达的制造业以及门类齐全的现代服务业，这其实是分割而不是融合了产业部门之间的联系，缺乏等量资本在部门间获取等量收益的均衡协调发展理念，很容易在原有的二元经济结构下，片面突出发展某个产业部门，形成产业间的结构撕裂。建设四位协同的产业体系，从要素投入角度而不是部门分割的角度，明确了未来创新引领、产业协同发展的总要求。在市场经济条件下，产业结构的失衡，会以短缺或者过剩表现出的价格上升或者下降来指示要素流动，因此，就比较容易实现产业间和产业内的均衡发展。

3. 支撑要素三：要素市场化配置成为进一步市场取向改革的重点。经过四十年改革开放，中国已经实现了高度的商品市场化配置，价格成为调节商品配置的主要机制，但是中国经济转轨的重任并没有彻底完成，主要体现在要素市场化配置这个更为艰巨的任务并没有真正完成。在要素市场配置中，发展得比较彻底和充分的主要是货币市场、技术、信息等市场，而资本市场和劳动力市场的功能还不够完善。这样结构调整便会遇到一些困难。如劳动力市场的刚性，会使国有企业在产能过剩时成为僵尸企业。资本市场中的收购兼并功能不充分，产业结构和产业组织的调整就会比较困难。结构调整的困难是高质量发展的天敌，会造成资源的低效率利用。在供给侧结构性改革中，调整产业结构是化解产能过剩、消灭“僵尸企业”的主要途径，是纠正资源在产业内配置失误、提高供给质量和效率的主要措施，即通过产业内企业间关系的重组，以及资源在企业内的重组，使资源在产业内由低效率企业向高效率企业加速移动和有效配置，从而提高供

给结构需求结构的水平和能力。清除“僵尸企业”，化解产能过剩，需要尽量避免直接破产，避免运用激进的手段制造人为的社会冲突。为此，要素市场化配置要利用资本市场的内在功能，通过两类机制来实现：一是主动性调整机制，即通过鼓励企业间的收购兼并，消灭低效率、产能过剩的企业；二是被动性调整机制，即由市场倒逼、企业为主体，放任市场机制自动和自我调节，让产能过剩企业自生自灭，由此实现市场自动出清。

4. 支撑要素四：在讲究效率的基础上实现共享性分配。在高速度发展阶段，初次分配讲效率优先，再分配适度考虑公平，这无疑有助于实现速度赶超战略。但是这一分配原则长期实施，必然会导致整个社会收入分配和财富拥有结构的严重失衡，从而引起比较严重的社会矛盾。据统计，1979年中国城市家庭人均收入基尼系数只有0.16，1988年是0.382，1997年是0.458。到了21世纪，这个数值一般认为在0.5—0.6，贫富差距非常大了。^①这种格局对刺激消费和扩大内需极其不利，变相地刺激了单一的出口导向型经济。这种状态不改变，很容易陷入中等收入陷阱。因此，支撑进入高质量发展阶段的一个重要的基础性改革，就是要进行分配机制的调整。初次分配也要讲公平，至少有两个问题值得注意：一是财富在国内居民与外国投资者之间的分配。GDP中外资拿得多，自然本国居民就会拿得少。依靠吸收外资来发展经济的地方，普遍都存在这一分配失衡的问题。二是财富在资本所有者与打工者之间的比例。创业的人多，居民富裕程度就高，如在收入和财富拥有上，浙江与江苏的差距就在此。再分配性更要讲公平。如，财富在居民、企业和政府三者之间的分配。政府和企业从财富总盘子中拿多了，居民就不可能很富裕。如，江苏过去一直上交国家财政比较多，藏富于民不足，这是江苏聚焦富民战略的软肋。实体经济盈利能力弱，虚拟经济就会过火，善于和敢于利用金融杠杆、敢于炒作资产的地方，往往要比单纯做制造业的地方富裕。这造成财富生产与财富分配之间不成比例。最后应该指出的是，无论分配和再分配怎么进行调节，一个正常的社会都需要鼓励生产性努力，这就是要大力发展实体经济，提高GDP中的含金量。

5. 支撑要素五：找到产业政策优先还是地区政策优先的平衡点。产业政策的基本基准是生产率上升原则和需求的收入弹性原则，那些生产率上升速度快、需求收入弹性大的产业，首先会作为主导产业得到发展。因此，产业政策优先意味着资源配置主要取决于效率导向。这在空间上会产生歧视效应。那些区位条件较差、运输成本相对较高的地区，就不容易被纳入产业政策的发展眼界中。长期实施这一政策虽然有助于加快发展，但是会累积越来越严重的区域发展非均衡问题，从而导致极大的社会甚至政治压力。地区政策优先的主要基准是地区间发展的公平主义取向，一些发展条件较差的边远地区、资源地区、革命老区、少数民族地区在实施这一优先原则时将得到优先发展。显然，从经济效率的角度看，地区优先的政策取向是损害静态效率的，但是在动态、全局意义上并不一定。高质量发展是一种综合多元的评价标准，因此，对应它的最适当的状态是找到产业政策优先与地区政策优先的平衡点。主要的平衡措施有：（1）主要以发展城市群落的政策来促进乡村振兴。城镇化水平高的地区，尤其是城市群发育比较成熟的区域，如长三角、珠三角地区，其乡村现代化步伐也快，地区间均衡发展程度也高。（2）可以通过建设世界级先进制造业集群的办法来均衡区域和产业的关系。世界级先进制造业集群是按照经济区域来自布局的。它的一个直接效应是可以模糊行政区的界限，拉动产业集群内所涉及的若干行政区的共同协调成长。（3）有意识地加速区域经济发展一体化。各行政区拆除行政壁垒，制定统一协调的竞争规则，相互之间竞相开放，这种一体化机制将产生从极化到收敛的“非均衡—均衡”发展效应。

6. 支撑要素六：把生态环境内化为经济发展的财富。过去绿色化是成本，代表的是贫困和未开发，现在要把其内化为收益、福利和财富。高速度发展阶段把对环境的整治和保护支出作为成本因素考虑，千方百计地节省环保投入以便可以把稀缺资源用于增长。高质量增长阶段把环境当成发展追求的目标，是社会财富的重要组成部分，因此，环保支出是实现财富增长的手段。在绿色GDP的核算上，就要从国民生产总值转向国民生态产值，即把环境的损害作为国民财富的减少来对待，把对环境的投资和支出当成国民财富的一

^① 李婷、李实：《中国收入分配改革：难题、挑战与出路》，《经济社会体制比较》2013年第5期。

个组成部分。除此之外，在地区之间要建立生态环境的补偿机制，可探索实施两类交易制度：^①（1）建立和健全以单位 GDP 能耗为基础的节能交易制度。在这样一种比如以省一级为节能的交易平台上，单位 GDP 能耗低于全省平均水平的地区，可以卖出相应的节能量；而单位 GDP 能耗高于全省平均水平的地区，则必须买进相应的额度。显然，实行这一交易制度有利于促进各地区能耗量的持续下降。（2）建立和健全某流域以水环境质量为基础的生态环境补偿机制。具体是对水质达到一类水标准的地区，达到程度越高、比例越高则奖励越多，而对三类尤其是四类水质比例高的地区，实施惩罚性倒扣。这种制度安排尤其适用于具有上下游关系的区域生态补偿关系。建设美丽中国需要这种把环境保护的倒逼压力，转化为经济转型升级的动力的制度，必须把目前限于工作层面的倒逼机制提升到政策层面，并在此基础上进一步上升到法律法规层面。

7. 支撑要素七：建设基于内需的高水平的开放型经济。过去开放经济道路走的是出口导向的全球化。这个战略的基点，在于利用的是别国的市场，而不是我们自己的市场。1992 年之后，尤其是 2001 年加入 WTO 以来，中国国际贸易额呈现爆炸式增长。2008 年之后，世界金融危机显示了这种性质的“全球化红利”已经基本结束，中国需要与世界进行再平衡。这个再平衡就是要在扩大内需条件下，及时主动地启动“基于内需的全球化经济”战略。这是中国为适应全球经济形势和竞争格局的变化而做出的主动的战略调整，是中国给自己、给世界主动创造的一种战略机遇，也是中国全面提升开放型经济发展水平的最重要含义和最主要内容。“基于内需的全球化经济”并不是一个新现象。美国就是一个典型的基于内需的全球化经济体系，它的最终需求规模一直处于全球最大的地位，强势的国内市场需求加上其他非经济因素，塑造了长期的强势美元地位，诱使全球生产要素向美国流动，导致了全球其他奉行出口导向战略的国家对其进行大量的出口，使美国可以成为吸收全球高级要素力度最大的国家。因此，基于内需的经济全球化，就是要在加入全球分工体系的基础上，强调利用全球的优质要素发展自己。中国尽早启动这一战略，也是为了满足人民日益增长的美好生活需要。以不断增大的内需来扩大进口，也能起到促进中国经常项目收支平衡的主要作用。习近平在博鳌亚洲论坛上宣布，中国即将相当幅度地降低过去对某些产品的关税税率。如，汽车进口关税可能要降低一半以上，同时降低部分其他产品进口关税，努力增加人民群众需求比较集中的特色优势产品进口。基于内需的经济全球化战略，期望能够用中国的内需吸收外部世界的先进生产要素，因此，也希望发达国家对中国放松正常的高技术产品贸易的人为设限，放宽对华高技术产品出口的管制。

8. 支撑要素八：高质量的制度供给能力。中国经济发展不缺钱、不缺市场，也不缺乏人才，缺的是好的制度供给。中国发展中存在的各种矛盾和核心问题，原因在于制度的失败或者失效。为此，要求政府在推进高质量发展的过程中，把主要的精力放在为市场运行和社会发展设立、修改、创新、监督、执行制度规则上，以此推动经济进入转型升级新阶段。制定规则、创新规则、修正规则，监督和执行规则，就是改革、创新和升级。政府层面的这些制度供给行为，就是把新理念、新思想、新方法、新机构、新法规、新政策和新工作载体等，引入原有的制度体系、政策体系和工作体系，实现新的促进发展的动因组合。在高质量发展的背景下，政府层面的制度创新和制度供给，要重点解决发展中存在的结构性、体制性和素质性的矛盾和问题，主要包括以下几个方面：（1）硬化所有权的约束，即预算约束硬化。这是高质量发展的效率基础。（2）为高质量发展而竞争的地方政府机制。要求把为增长而竞争的旧式地方政府运作体制，通过输入新的高质量目标函数，改造为适应新时代、解决新的社会主要矛盾服务的新体制。（3）产业政策要让位于竞争政策。旧式的产业政策的实质是通过制造所有制歧视、产业歧视、内外经济主体歧视、地域歧视等，实现非均衡的快速增长。社会主义市场经济发展的深化，需要把它逐步过渡到公平竞争取向的竞争政策。（4）法治化的政府宏观调控体系。尤其值得一提的是竞争政策为导向，还要求实施自由进出市场的反垄断政策，这对鼓励高质量发展起着至关重要的作用。例如，市场竞争中企业自由进入，是打破已有企业的市场垄断的最锐利武器，因而是提高资源配置效率的主要政策工具。加强对市场主体行为的监管，是规范市

^① 刘志彪：《中国语境下如何推进供给侧结构性改革》，《探索与争鸣》2016 年第 6 期。

场运行的主要手段，也是保护各方利益主体正当利益和市场运行的基本要求。自由退出市场，是解决软预算约束、化解产能过剩、缓解过度竞争、消灭僵尸企业的最有力工具。公平竞争是保证顺利进入高质量发展阶段的微观机制。

三、高质量发展：当前的重点问题及其解决思路

从高速增长全面进入高质量发展需要有一个较长的过渡期。这不仅是因为发展有惯性力量的作用，把高质量发展的目标函数嵌入决策者的决策理念和融入市场主体的行为追求中，需要很长的适应和调整时间，而且是因为当前的政策决策系统面临着一系列急需处理和解决的重大问题。^① 这些问题是过去的发展方式下累积下来的，是绕不过去的坎，拖延它们的解决只会导致出现更大的问题。

1. 重大结构失衡之纠偏。当前中国经济运行中的失衡，主要有三类：一是房地产与实体经济之间的失衡。表现为资源进入房地产领域过多，不愿意进入实体经济领域。二是金融与实体经济之间的失衡。表现为资本不仅蜂拥而入金融领域，而且在金融体系内部自我循环、自我膨胀，为实体经济服务不到位。三是实体经济内部的失衡。表现为高技术、高质量的产品供给不足，而一般性的生产能力严重过剩。解决上述第一个问题的思路，是一方面要抑制以房地产炒作、金融体系自我循环为特征的虚拟经济的过度膨胀；另一方面也要想方设法地提升实体经济的盈利能力，增加其对资本投入的吸引力。其中，对前一个方面的问题，我们不是说要用简单的行政命令去限制虚拟经济活动，而是要反其道而行之，用增加优质资产供给的办法来抑制虚拟经济的泡沫化。从商品短缺走向资产短缺，是我们进入新时代的一个重要特征。如果不能提供大量的优质资产供民众和社会选择，资产短缺状态会进一步加剧，从而使资产价格不断上升，形成更加剧烈的结构失衡现象。如，我们需要通过建设更多的城市群落的战略，平抑城市化中的住宅需求，从供给侧抑制房地产泡沫；我们应该通过加快劣质企业退出市场的办法，让更多的战略性新兴产业企业进入资本市场，给投资者更大的选择；我们要发展更多的合格的机构投资者，提供更多的理财产品和工具，满足民众的理财需要。纠正实体经济内部结构的失衡，主要是要用竞争政策公平竞争环境，加速新动能企业的进入和竞争失败企业的退出，使资源能够按市场供求信号进行顺畅流动。

2. 面对经济体系的重大结构失衡，当务之急是要坚决打赢三大攻坚战。一是防止金融风险。高速增长阶段地方政府较多地把国有企业作为投融资平台，发挥国有经济对稳增长的调节作用，因此必然导致其债务较多、杠杆率水平较高的问题。目前中国企业负债占GDP比率约在150%—160%左右，在全球主要大国中位居第一。其中，国有企业的负债占非金融企业总负债的70%作用。为了防止出现可能的、系统性的、重大的金融风险，要以结构性去杠杆为基本思路，分部门、分债务类型提出不同要求，地方政府和企业特别是国有企业要尽快把杠杆降下来，努力实现宏观杠杆率稳定和逐步下降。其中，最重要的是必须坚决消灭僵尸企业。僵尸企业必将导致高杠杆，从而可能引发金融危机。现在的很多僵尸企业如果不能被及时处理掉，越积越多，那么一方面它们要继续消耗和占用国民经济中宝贵的信贷资源、物质资源和市场资源，继续加大信贷投放从而进一步提高实体经济杠杆率；另一方面，从动态看也会通过复杂的传导机制，进一步加大杠杆率水平：即僵尸企业增多—行业供求总量和结构关系进一步失衡—产品价格不断下跌—全行业企业业绩变得更差—无法弥补历史欠账（拖欠的工资、社保、应付账款、设备减值等），无法更新改造技术设备，无法归还银行欠账—企业负债率进一步上升—银行不良率进一步上升、政府财政收入降低、员工工资收入无法改善—金融风险概率上升。供给侧结构性改革要去产能、去杠杆，一个主要的任务就是要去僵尸企业。这两年来，在煤炭、钢铁、水泥、煤电、炼铝、有色等僵尸型国企比较多的领域中，进行了力度空前的去产能的活动，取得了巨大的成就，突出表现在这些行业供求关系得到迅速改善，行业价格回暖，企业景气度提升。这是实现高质量发展必须跨越的重大关口。二是实施精准扶贫。精准扶贫是实现高质量发展的底线，也是为了兑现2020年全国进入全面小康社会的承诺。我们不能说一方面中国进入了高质量发展，另一方面又存在很多的绝对贫困人口。高质量发展的一个基本要求，是不能随意拔高或者降低贫困的标准。精准扶贫的形式有多种，如，产业扶贫、易地搬迁扶贫、就业

^① 张军扩：《加快形成推动高质量发展的制度环境》，《中国发展观察》2018年第1期。

扶贫、教育扶贫和健康扶贫等。其中，产业扶贫是最重要的。三是生态环境污染的防治。生态环境也是我们进入全面小康社会的短板之一。重点是结构性政策要发力。要做到：（1）调整产业结构，即减少过剩和落后产业，增加新的增长动能；（2）调整能源结构，即减少煤炭消费，增加清洁能源使用；（3）调整运输结构，即减少公路运输量，增加铁路运输量。（4）要调整农业投入结构，即减少化肥农药使用量，增加有机肥使用量。

3. 供给侧结构性改革之破立降。^① 面对经济体系的重大结构失衡，2017年中央经济工作会议的新思路已经很明显：要通过要素市场化配置改革这个龙头，重点在破、立、降三个方面下功夫，即建立在市场配置资源基础上的结构性政策要走到前台，更好地发挥政府的调节作用。所谓破，即要破除无效供给，把处置僵尸企业作为重要抓手，推动化解严重的过剩产能；所谓立，即要大力培育经济增长的新业态、新技术、新模式、新动能，发挥现代金融、科技创新、人力资源对实体经济振兴的作用，推动传统产业优化升级，推动形成世界级先进制造企业；所谓降，即要以提升实体经济企业竞争力为目标，降低企业的各种制度性交易成本，如减税降费，深化金融、电力、石油天然气、铁路等垄断部门行业改革，降低融资、用能、物流成本。在实施破立降的行动中，要注意充分发挥要素市场化配置改革的龙头作用，具体来看主要有：

一是要对资本市场的融资功能与财富增值功能进行对称化改革。中国资本市场发展中的主要问题是重企业融资轻投资者财富增值功能，不仅难以使居民得到财产性收入，而且反过来也影响了企业的上市和融资。振兴中国股市，要把对投资者利益的保护放在第一位，以此启动资本市场的制度改革，如建立IPO与退市之间的挂钩制度，加大对侵犯投资者利益的上市公司的监管和惩罚力度，出台保护中小投资者条例。

二是房地产市场要弱化投资功能。坚持“房子是用来住的不是炒的”的原则，用政策手段突出其耐用消费品的功能，抑制其资产泡沫。随着资本市场的振兴，这样必然会促使一部分滞留在房地产市场的资金流入到股市，从而可以自动平稳地化解房地产泡沫的危险，实现房地产市场软着陆。同时也可以激活长期低迷的中国股市，使中国股市彻底地活跃起来，增加对新动能企业的技术创新的支持。

三是在资本市场活跃度上升的过程中，可以通过政策鼓励上市公司兼并收购，消灭僵尸企业、化解产能过剩和提高企业集中度，提高企业对价格的控制能力。这是供给侧结构性改革所要达到的目标。资本市场是进行产业结构和组织结构调整的最有效的工具，也是实施破、立行动的最灵敏的微观机制。有时，产业内或产业间复杂的结构重组，往往只需要一个大规模的增发、一个反向收购就能完成，因此它作用要比行政命令的效率高得多，摩擦小得多。

四是金融市场支持技术创新和产业创新。战略性新兴产业、高新技术产业和先进制造业，它们在不同的发展演化阶段需要有不同的金融市场支持。在新技术应用的早期阶段，需要由风险资本来扶持，不适合由商业银行的稳健货币资金投入。后者只适合成熟阶段的技术创新活动。金融部门通过对技术创新活动的资产证券化，可以让更多的科技型企业与资本市场一起成长，同时也能鼓励技术创新活动为社会提供更多的质量更高、收益更高的可投资资产。

五是打破要素市场的垄断，通过竞争降低企业要素成本。投入品要素市场存在各种垄断，是中国实体经济企业盈利能力弱的重要原因。以商业银行业为例，在中国3300余家A股上市公司中，大小银行虽然只有25家，占比不足1%，但2016年这些银行的利润总额占全部A股上市公司利润总和的30%以上。这一现象除了说明中国融资结构的传统性外，更多地反映了商业银行业的垄断地位，以及银行利用自身的市场地位对实体经济日益严重的挤压。因此，商业银行包括国有商业银行，不应该成为反垄断的法外之地，对它们的执法关系到了实体经济振兴，关系到了国家金融的长期稳定发展，关系到了国民经济整体的长期健康有序发展。只有抓住反垄断这个“牛鼻子”，才能把银行业的改革引向深入，才能使金融“回归本源，服从服务于经济社会发展”。

〔本文为教育部“研究阐释党的十九大精神专项任务”的阶段性成果〕

（责任编辑：沈敏）

① 周跃辉：《推动经济高质量发展与供给侧结构性改革》，《紫光阁》2018年第1期。

（下转第59页）