

经济新常态下的新发展理念和内涵

——学习十八届五中全会精神的几点体会

武 力

党的十八届五中全会胜利闭幕，在中国人民实现第一个百年奋斗目标的关键时期，在中国经济经过 30 多年高速发展，已经进入速度趋缓、结构调整和动力转换的新的历史阶段之后，在诸多矛盾叠加、风险隐患增多、生态环境严峻、发展要求更高的新形势下，为贯彻“四个全面”战略布局，向全党和全国人民提交了一份切实可行的圆满方案。经过学习五中全会的精神，我有以下几点体会。

一、经济发展进入了一个新的历史阶段

新中国成立以来的 66 年里，已经制定和实施了 12 个五年计划（规划）。虽然这 12 个五年计划（规划）都是在实行赶超战略、加快工业化步伐的大目标下制定的，但是若从发展理念和体制基础上看，又可以 1978 年改革开放为界：前 5 个五年计划是在国家安全受到威胁和“一穷二白”基础上，试图通过计划经济突破“贫困陷阱”、加快工业化步伐，实行的是自力更生和优先发展重工业战略；后 7 个五年计划（规划），则是在国际形势缓和、独立工业体系基本建立、计划经济弊病充分暴露的条件下，通过利用市场机制、国外资源和市场来加快工业化步伐，实行的是政府与市场“两轮驱动”、充分利用国际资源和市场的均衡发展战略。正是因为后 7 个五年计划（规划）期间通过改革开放充分调动了各种积极因素，才取得了 GDP 年均增长 9.8% 的骄人成绩，2014 年人均 GDP 达到 7380 美元，城镇化率达到 55%，经济总量突破 10 万亿美元。

但是，经济发展总是波浪式前进的。“十二

五”期间我国在经济实力、科技实力、国防实力、国际影响力又上了一个大台阶的同时，经济发展也开始进入增长速度放缓、结构调整紧迫、发展动力转换的新阶段，又被称为“经济新常态”。20 世纪 90 年代中后期，我国告别了困扰多年的“短缺经济”，逐步完成从卖方市场向买方市场的转变。1998 年在内需不足和亚洲金融危机双重压力下，为保持经济增长速度，政府通过采取积极财政政策，推动城市化、房地产发展，加快进入 WTO 等措施，最终使当年的经济增长速度达到 7.8%。2000 年开始，我国经济保持了 8% 以上的增长速度。在经济高速增长的同时，我国产业结构呈现出重化工业“重启”的特点。2000 年重工业占工业比值为 60.2%，2005 年达到 68.9%。2008 年世界经济危机，再次带来了经济增速下滑的压力。我国政府再一次采取积极财政政策，投资 4 万亿并且带动了 20 万亿的投资，城市化与房地产业在这一时期高速发展，重化工业占工业比重进一步上升到 71.8%。

这一时期我国经济发展方式呈现出高污染、高耗能的外延式特点。从供给层面来看，我国这一时期以物资消耗为主；从需求层面来看，投资需求、出口需求拉动是主要动力。这种保持经济增长速度的方式在经济新常态下难以维系。重点表现在：（1）随着中国经济总量不断增大，旧有的高污染、高能耗的经济发展方式造成能源、资源压力不断增大。（2）随着中国步入老龄化社会，人口红利逐步消失。全面放开二胎政策，在短期内将进一步加大劳动力负担，低廉劳动力成本的竞争优势将进一步削弱。

(3) 美国“再工业化”与印度、越南等发展中国家低成本的竞争,将使得我国出口受到高端和低端双重挤压。旧有“大进大出”的贸易模式难以持续。

经济发展是有其自身规律的。中国经过 30 多年的快速发展,已经进入工业化后期并建立起市场经济体制,这在经济和社会方面表现为:(1) 我国已经由一个资本短缺、劳动力富余的贫穷农业国变成资本富余、人口红利消失的工业国,以引进为主的模仿、追赶阶段变成需要自己创新、超越阶段。(2) 随着经济和社会的发展,经济结构、社会结构越来越复杂和多样,城乡之间、区域之间、行业之间、阶层之间,以及政府与市场之间需要协调的问题也越来越多。(3) 中国经济体量的迅速扩大,使得原有粗放型、外延型经济发展方式超过了资源和环境的承载能力,空气污染和雾霾天气的增加已经变得令人不能忍受,就是一个明显的例子。(4) 经过加入 WTO 后 10 多年的发展,中国经济不仅在全球经济中的比重大为提高,而且已经高度融入世界经济体系,变成世界第一货物贸易大国、第一制造业大国、第一外汇储备大国、第二吸引外资大国,并且在 2014 年对外投资首次超过吸引外资的数量。(5) 经过 30 多年的快速发展和市场化,中国在摆脱贫困的同时,居民之间的收入分配差距也扩大了,市场经济所具有的马太效应和资本所具有的天然优势,使得全体人民对发展成果的分享并不均衡,并且这种不均衡已经开始导致内需不足、人口素质提高缓慢、创新不足、投机盛行、实体经济削弱,等等。正如习近平同志在五中全会所指出的那样“综合判断,‘十三五’时期我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期,但战略机遇期内涵发生深刻变化,我国发展既面临许多有利条件,也面临不少风险挑战。”

二、确定了迎难而上的“双高”目标

在上述经济发展进入新常态的背景下,五中全会迎难而上,提出“我们要准确把握战略机遇期内涵的深刻变化,更加有效地应对各种

风险和挑战,继续集中力量把自己的事情办好,不断开拓发展新境界。”

为此,五中全会为“十三五”规划提出了全面建成小康社会的经济发展“双高”目标:“经济保持中高速增长,在提高发展平衡性、包容性、可持续性的基础上,到二〇二〇年国内生产总值和城乡居民人均收入比二〇一〇年翻一番,产业迈向中高端水平,消费对经济增长贡献明显加大,户籍人口城镇化率加快提高。”

应该说,这个目标既切合实际,反映了全党、全国人民的要求,也基本具备了实现的条件,但又不是轻而易举可以达到的。从世界各国经济发展的历史和工业化规律来看,当一个国家的工业化进入成熟阶段后,那种赶超型的后发优势、劳动力转移和资源配置优化的红利开始消失,而有效需求不足、产业升级所导致的传统产能过剩和“资本沉没”,都会使得经济增长速度转入中速或低速。

中国的经济发展还没有达到工业化成熟的阶段,城乡之间、区域之间发展的不平衡,城市化水平较低,人均公共产品供给不足等因素还为我们的经济增长保持中高速提供了较大的空间,使得我国经济在未来 5 年里可以保持 7% 左右的增长速度,并且产业结构升级到中高端。但是应该看到,我国的经济经过长达 30 多年的接近年均 10% 的高速增长,无论是从发展的波浪式还是产业结构的调整来说,都到进入了一个调整期,实际上这个调整期在 2008 年就已经来到,只是在“保增长”的刺激政策下又延续了几年。

另外,从世界经济来看,经过 10 多年的发展,从 2008 年开始,也进入了一个增长缓慢的深度调整期,而已经高度融入世界经济中的中国,必然要受到影响。最近国际货币基金组织(IMF)将今年世界经济增长速度由 3.3% 下调至 3.1%,国际贸易增速仅为 2%,前几年都保持在 7% 左右。今年二季度发达国家的经济增长情况为:美国 2.7%,欧盟 1.5%,日本 0.8%。新兴经济体也都比较低,有的甚至是负增长,巴西就是 -2.6%,俄罗斯是 -4.6%,

只有印度为 7%，但这是印度近期调整了统计口径后取得的数据。因此可以说，将“十三五”规划中的经济增长速度适度下调，又保证完成比 2010 年翻一番的全面建成小康社会目标，不仅是合理的，而且如果能够实现，就是成就很大、非常了不起的。

经过 30 多年的快速发展，中国今天的经济规模已经很大了，2014 年 GDP 突破了 10 万亿美元。按照这个基数，现在每增加 1%，就相当于 5 年前增长 1.5%、10 年前增长 2.6%。现在增长 7%，则相当于 10 年前增长 18% 还多。在世界经济复苏乏力、国内“三期叠加”、产能过剩、环境制约严重的条件下，党中央坚定地提出要在 2020 年使国民经济总量比 2010 年翻一番的目标，即要保证国民经济的年均增长率达到 6.53% 以上，不仅难能可贵，而且是制定了保障措施的，那就是在新的发展理念下依靠创新来形成新的发展动力。

三、发展仍是硬道理，但内涵已经变化

在上述经济新常态背景和全面建成小康社会目标下，十八届五中全会在科学发展观和十八大以来实践的基础上，提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大新的发展理念，并在此理念指导下，形成了发展规划的建议以及保障措施。

第一，将“创新”摆在核心位置。五中全会提出“坚持创新发展，必须把创新摆在国家发展全局的核心位置，不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新，让创新贯穿党和国家一切工作，让创新在全社会蔚然成风。必须把发展基点放在创新上，形成促进创新的体制架构，塑造更多依靠创新驱动、更多发挥先发优势的引领型发展。”这是将“创新发展”提到了一个新的高度。

改革开放之初，我国虽然经过前 30 年的努力，建立起相对独立完整的工业体系和研发体系，但是与世界经济发达国家相比，不仅工业化水平大大落后，而且就科技水平来说，总体上也处于落后很多的状态，而改革开放不仅打

开了吸引利用外资的大门，也打开了中国技术引进和科技交流的大门。但是就技术进步来说，这 30 多年里，我们主要还是走在“引进、消化、改造、扩散”的路径上，真正自主创新的地方并不多，这确实使我国发挥了后发优势，实现了工业快速发展。虽然这是工业化过程中难以避免的阶段，也体现出工业化过程中的“雁行规律”，但中国工业总体而言在世界上还处于中间水平。

但是，由于中国的大国地位和国内资源、环境的约束，产业结构升级的压力已经超过了同期的发展中国家，承接发达国家产业转移和技术转让的空间越来越小，必须走自主创新的道路来跨越所谓的“中等收入陷阱”。在这个方面，尽管中央早在上个世纪 90 年代中期就提出科教兴国战略，在科学发展观中也有比较充分的表述，但是像五中全会提到这样的高度，还是首次。这既是对十八大以来中央提出的转变发展方式和实施“双创”、依靠创新来建立新的经济发展动力等思想的深化，也是“十三五”和未来中国发展战略和政策的基本导向。

第二，突出“协调发展”理念，解决产业之间、城乡之间、区域之间发展不平衡问题。五中全会提出的“协调发展”理念是对科学发展观原有发展思想的进一步深化和发展。《建议》不仅强调“促进经济社会协调发展”，还强调了“促进新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”，“在增强国家硬实力的同时注重提升国家软实力”，这些都赋予了“协调”更广泛的涵义。当前我国工业化已经进入中后期，未来的新型工业化需要与信息化、城镇化、农业现代化协调推进，共同实现。中国已经成为第二大经济体，国际影响力不断提升，但是中国外部环境仍然较为复杂，祖国统一大业仍未完成。发展新理念中的“协调”，包含了国家硬实力与软实力共同发展之意，更加注重中国在世界大国竞争中的地位。

第三，生态文明建设离不开“绿色发展”。进入 21 世纪以来，党中央越来越注重生态文明建设，提出建设“两型”社会，并将生态文明

列入“五位一体”建设之中。五中全会在经济发展转入新的历史阶段后，将“绿色”作为发展的重要理念，强调“形成人与自然和谐发展现代化建设新格局”。

在“绿色发展”的新理念下，“十三五”规划提出许多切实可行的措施。例如，有限的水资源和土地资源是制约我国未来发展的重要因素。《建议》提出“实行最严格的水资源管理制度，以水定产、以水定城，建设节水型社会。”“坚持最严格的节约用地制度”。环境破坏、资源耗竭对于企业来说具有较强的外部性，主要依靠市场来解决问题见效慢，这是政府可以更好发挥作用的领域。《建议》提出，“以市县行政区为单元，建立由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系”，进一步明确了地方官员在生态文明建设中的职责与作用。《建议》还提出“实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。建立全国统一的实时在线环境监控系统。健全环境信息公开制度。探索建立跨地区环保机构。开展环保督察巡视，严格环保执法。”这些新的内容意味着我国在新的历史发展阶段，在环境保护监管上将采取更加严格的措施，以推动“绿色发展”。

第四，对外开放提出更高要求。坚持对外开放与坚持改革一样，是1978年以来我国经济社会发展两大动力和成功经验之一。根据我国经济发展阶段和国际地位的变化，面对新的国内外形势，五中全会提出“坚持开放发展，必须顺应我国经济深度融入世界经济的趋势，奉行互利共赢的开放战略，发展更高层次的开放型经济，积极参与全球经济治理和公共产品供给，提高我国在全球经济治理中的制度性话语权，构建广泛的利益共同体。”这个新要求不仅体现了中共中央把握世界大势的战略眼光、统筹内外两个大局的谋划能力，也是我国发展经济、走向世界的客观要求，是落实“一带一路”的保障。

改革开放以来，我国不断深化改革，扩大对外开放的深度和广度，通过两个“充分利用”

为国家经济发展提供了推动力。但是，随着中国经济总量的扩大、国内资源和环境的约束，以及劳动力成本的上升，过去那种依靠劳动密集型、加工贸易和低端产品为主的产品贸易，越来越失去发展空间和竞争优势。企业和资本走出去，已经成为中国进一步利用国际资源和国际市场的重要形式。这种形式虽然在过去的10年里得到长足发展，但是就中国未来的经济发展和大国经济地位，以及人民币国际化的需要来说，还是远远不够的。2013年中国提出“一带一路”战略，利用中国外汇储备充足和产能多余两大优势，加快资本、产业和企业走出去，以尽快扩大和提高利用国际市场和国际资源的能力。这必将成为未来10年至20年中国对外经济关系要面对的主要问题，而这种对外开放新格局的形成，也必然要求我们有新的理念、战略、策略、政策和新的合作方式。特别是随着中国经济越来越多地融入世界经济并在其中发挥主要作用，应该努力提高我国在全球经济治理中的制度性话语权，在与时俱进地建立更公平、合理、有效的国际经济秩序和规则方面发挥更大的作用。

第五，强调必须坚持“共享发展”。五中全会提出“坚持共享发展，必须坚持发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享，作出更有效的制度安排，使全体人民在共建共享发展中有更多获得感，增强发展动力，增进人民团结，朝着共同富裕方向稳步前进。”

改革开放以来，中国的经济社会发展实际上是四个转型同时进行的：一是工业化，二是市场化，三是城市化，四是国际化。在这个转型过程中，虽然中国共产党制定了明确的共同富裕目标，但是由于温饱问题还没有解决，大量的剩余劳动力闲置在收益非常低的农业，处于隐性失业状态，“发展是硬道理”决定了加快发展处于优先位置，而分配则要服从这个大道理，因此资本、技术等要素在分配上就处于主导地位。

上述四个变化，尤其是市场化所产生的马太效应，必然导致城乡之间、区域之间，以及

阶层之间的收入差距扩大。当 1997 年中国经济由卖方市场转为买方市场后，尽管内需不足又一次成为制约经济增长的因素，我国实行了扩大内需政策，但是由于国际市场的发展空间还很大，国内消费也由“衣食”为主的温饱型向“住行”为主的富裕型升级，加上基础设施欠账很多，投资空间很大，因而在新世纪的头 10 年里，受出口和投资的拉动，中国经济不仅持续高速增长，而且呈现出重化工业“重启”的特点，房地产、铁路、公路、基本建设等迅猛发展。

虽然十六大以来在科学发展观的指导下，实行了“反哺”和大量惠民政策，财政也开始由建设型向服务型转变，加大了公共服务的供给和均等化，使得收入和贫富差距有所缩小，但是成效尚不突出。

这次全会提出，在“十三五”期间“我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困”，并作为指令性指标，不仅充分体现了全体人民共享发展成果的理念，也显示出党中央迎难而上、敢于啃硬骨头的决心。实际上，“共享发展”不仅是公平问题，也是中国经济稳增长、调结构、可持续发展的需要，是调动广大人民群众积极性、实现“大众创业、万众创新”的动力。十八大以来我们所强调的建立经济发展“双引擎”就是要解决这个问题。

第六，强调党的“坚强保证”作用。五中全会首次在党的五年规划建议中将“加强和改善党的领导”作为重要内容提出，并为此提出 6 个方面的任务和 19 条要求。这是过去中共中央历次关于制定五年计划（规划）建议中所没有的，不仅反映出《建议》贯彻了习近平同志提出的“四个全面”战略布局，也反映出随着中国经济进入新常态，矛盾叠加和风险增多，

要在“十三五”期间实现上述新的发展内涵和目标，必须加强和改善党的领导，加快推进国家治理体系和治理能力的现代化。《建议》强调“要坚持全面从严治党，落实‘三严三实’要求，严明党的纪律和规矩”，“努力实现干部清正、政府清廉、政治清明，为经济社会发展营造良好政治生态”。这说明五中全会认识到上述发展理念和目标的实现必须要有可靠的政治保障。从历史经验来看，战后世界上很多发展中国家在进入中等收入阶段之后，由于政府未能有效解决社会矛盾以及腐败等问题，结果导致经济长期低速增长甚至停滞，陷入“中等收入陷阱”。在市场在经济运行中发挥决定性作用、多种所有制并存、国内国际经济高度融合，以及民主法治尚不够完善的条件下，如何使有 8700 多万党员的党保持先进性、具有应对复杂局面的治理能力，的确是“十三五”期间能否实现全面建成小康社会既定目标的关键。

总之，由于我国所处的历史阶段和基本国情、社会主要矛盾没有变，必须坚持以经济建设为中心。但发展必须是科学发展，“十三五”规划适应经济新常态的要求，提出了一系列新的发展理念。中国是一个大国，中央新的发展理念要转变为切实可行的政策，需要地方政府和各部门的配合。《建议》明确提出，“各级各类规划要增加明确反映创新、协调、绿色、开放、共享发展理念的指标，增加政府履行职责的约束性指标，把全会确定的各项决策部署落到实处”，以此达到中央与地方政府、中央各部门之间的良性互动，促进新理念、新规划在经济新常态中的实现。

（本文作者 中国社会科学院当代中国研究所研究员 北京 100009）

（责任编辑 赵 鹏）