

高质量发展的浙江实践与启示意蕴

刘淑春

摘要：高质量发展是新时代中国经济的重要议题，在各地高质量发展竞标赛中，浙江实践在全国具有代表性、典型性和示范性。浙江从外部倒逼转向内生驱动、从要素驱动转向创新驱动、从先行先富转向共赢发展、从发展优先转向绿色优先、从开放大省转向开放强省，积极探索高质量发展有效路径。但同时也碰到发展瓶颈，供需之间不够平衡不够匹配，传统动能与新动能接续转换不够紧密，打赢金融风险攻坚战也面临一定挑战。建议以新发展理念为指引，坚持高质量发展导向，淡化速度标准、注重结构标准，弱化数量标准、突出质量标准，大力推动质量变革、效率变革、动力变革，加快建立结构调整、动能转换以及制度变迁协同推进的动力机制和现代化经济体系。

关键词：高质量发展 “最多跑一次”改革 新发展理念 现代化经济体系

中图分类号：F127 **文献标志码：**A **文章编号：**1007-9092(2019)01-0055-009

引言

迈入新时代后，摆在中国经济面前的一道重大战略命题是如何实现高质量发展。党的十九大明确指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，必须坚持质量第一和效益优先，以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。这是党中央、国务院在经济新常态大背景下立足发展新阶段作出的重大战略抉择，是适应后国际金融危机时期国际竞争加剧态势的主动选择，是遵循经济发展规律和适应我国社会主要矛盾变化的必然要求，是一场事关全局和长远发展的攻坚战和持久战。浙江高质量发展的实践路径在全国具有一定典型性和引领性。从全球看，按照世界银行人均 GNP 分类标准，高收入国家的门槛为人均 GNP12475 美元；按照联合国开发计划署人类发展指数分类标准，高指数国家的门槛为 0.8。截至 2017 年底，浙江人均 GDP 达 1.36 万美元，人类发展指数（HDI）约 0.8。从这两大核心指标看，浙江已跨过现代化门槛。从全国看，2017 年浙江经济总量达 7667 亿美元，居全国省区第 4 位；人均 GDP 居全国省区第 1 位，城乡居民收入分别连续 17 年、33 年居全国省区第 1 位。因此以浙江为样本，深入分析其推动高质量发展的路径对全国各地具有借鉴意义和示范意义。

一、高质量发展的浙江实践

高质量发展可以从不同角度进行解析，但从社会主要矛盾变化和新理念角度，高质量发展必须充分体现创新、协调、绿色、开放、共享发展理念的要求。五大发展理念是新时代高质量发展的新坐标，是对高质量发展的重要评判标准。¹体现新发展理念的高质量发展，必须致力于使创新成为第一动力、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。浙江积极探索高质量发展路径，深入践行五大新发展理念，全面实施创新驱动发展战略，深化政府自身改革和供给侧结构性改革，推动经济迈入更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展轨道。

¹收稿日期：2018-06-18

作者简介：刘淑春，杭州电子科技大学浙江省信息化发展研究院副教授，管理学博士，之江青年社科学家。

基金项目：国家社科基金重大项目“我国实施网络强国战略的法律制度与政策支持研究”（批准号 U5ZDC023）、国家社会科学基金项目“中国制造标准国际化路径研究”（批准号 J6CJY041）、浙江省软科学重点项目“浙江制造标准走出去的突破口、瓶颈与对策建议”（批准号：2018C25014）、杭州市软科学研究项目“高质量发展视域下实施标准国际化竞争战略的对策研究”及之江青年社科学家行动计划、杭州市社科优秀青年人才培养计划、杭州市 131 中青年人才培养计划资助。

杨伟民：《贯彻中央经济工作会议精神，推动高质量发展》，《宏观经济管理》，2018 年第 2 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 4 期。

（一）从外部倒逼转向内生驱动，让改革激活市场活力

从高速增长转向高质量发展，不仅是发展方式的转变和发展路径的转轨，更重要的是体制机制改革和转换，必须基于新发展理念进行新的制度安排和机制设计。在制度供给过程中，浙江妥善处理政府“有形之手”和市场“无形之手”、社会“自治之手”之间的关系，²用政府自身改革撬动经济社会各领域改革，用行政权力“减法”换取市场活力“加法”，总体采取“三步走”动态演进策略：第一步是 1999 年在全国率先启动实施行政审批制度改革，着力打造审批事项最少、审批效率最高、审批环境最好的省份；第二步是 2013 年在全国率先启动实施“四张清单一张网”改革，建立权力清单、责任清单、负面清单、专项资金清单和政务服务网，梳理政府权力边界，规范政府行政行为，防止政府乱作为、不作为；第三步是 2016 年启动“最多跑一次”改革，加快政府数字化转型，推动“放管服”改革落地，构建现代政府治理体系。具体而言，以权力清单和公共服务事项目录为基础，全面清理行政许可事项，从 2013 年的 1617 项减少至 2017 年的 239 项。系统梳理“最多跑一次”事项，截至 2017 年底，省、市、县三级梳理公布的“最多跑一次”事项分别占同级总事项数的 95.68%、95.33%、93.85%。大力推行线下“一窗受理”和线上“一网通办”，积极探索“一证通办一生事”，创新“前台综合受理、后台分类审批、综合窗口出件”的政务服务新模式，省市县 50% 以上的事项开通了网上办理。制定实施关于加快推进企业投资项目“最多跑一次”改革的实施意见，建设全省一体化的在线平台 2.0 版，推进企业投资项目承诺制改革和企业对标竞价“标准地”改革，出台“区域环评+环境标准”、“区域能评+区块能耗标准”。大力开展“减证便民”行动，建立群众（企业）证明目录，证明事项压减至 266 项，实现“清单之外无证明”。通过改革大大释放了市场主体活力，2013—2017 年企业数量年均增长 15.98%，市场主体数量年均增长 12.37%，每万人市场主体拥有量 1074 户，居全国第 1 位。目前境内上市民营企业 370 家，仅次于广东的 422 家，居全国第 2 位。中国民营企业 500 强中，浙江（占据 120 席）连续 19 年蝉联全国第 1 位，民营经济为浙江贡献了 60% 的税收、65% 的 GDP、77% 的出口、90% 的就业。

（二）从要素驱动转向创新驱动，让创新成为第一动力

作为全要素生产率的核心来源，创新是高质量发展的“发动机”，是牵动经济社会发展全局的“牛鼻子”，创新动力强弱直接影响甚至决定高质量发展的速度、效能及可持续性。浙江把创新作为引领发展的第一动力，实施“科技新政”和“人才新政”双轮驱动，加快发展高新技术产业和战略性新兴产业，大力实施以互联网+、标准化+、机器人+、大数据+为重点的传统产业改造，启动“数字经济”一号工程，加快构建具有竞争力的现代产业体系。2014 年三次产业结构实现从“231”向“321”的历史性跨越。2017 年三次产业结构进一步优化为 3.9:43.4:52.7。以科技创新为核心引领全面创新，谋划建设杭州城西科创大走廊，加快建设西湖大学、之江实验室等重大科技创新平台，创建杭州国家自主创新示范区，科技进步贡献率从 2012 年的 53.7% 增长到 2017 年的 60.1%。加快促进互联网、大数据、云计算、人工智能与各行各业深度融合，在新一代网络信息、高端装备、先进制造、新材料、生物医药等领域实施重大科技专项 1068 项，争取国家科技计划 12217 项。大力发展“四新”经济，2017 年“四新”经济增加值达 1.25 万亿元，占 GDP 比重达 24.1%，对经济增长贡献率达 37.1%。做大做强创新平台，加快建设未来科技城、青山湖科技城等高能级科创平台，2017 年高新技术产业增加值达 6103 亿元，2012 年以来年均增长 20%，占规上工业增加值的比重达 40% 以上，对规上工业增长的贡献率达 55%。加快构建以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系，紧扣产业链配置创新链、资金链、人才链，打通科技向现实生产力转化的通道，在龙头骨干企业建设重点企业研究院，累计培育省级重点企业研究院 260 家、省级企业研究院 852 家，高新技术企业增加到 11462 家，科技型中小企业增加到 40440 家。

（三）从先行先富转向共赢发展，让协调成为内生特点

进入中等收入阶段后，必须统筹城乡协调发展、区域协调发展，增强经济发展的均衡性和协调性。面对城乡差距、区域差距、收入差距以及地区之间、城乡之间、人群之间发展的不均衡性，浙江以资源禀赋、发展阶段、功能定位为依据，运用财政“二次分配”机理推动城乡和区域协调发展。在区域统筹层面，大力实施新一轮省对市县财政体制，调整完善省对市县财政体

²习近平总书记在浙江时始终注重“两只手”关系，他指出“在市场经济条件下，必须坚持有所为、有所不为，既要发挥‘有形的手’的作用，更要发挥‘无形的手’的作用。”详见习近平：《干在实处走在前列——推进浙江新发展的思考与实践》，中共中央党校出版社 2006 年版，第 443 页。

制，优化转移支付地区分类分档体系，建立换挡激励奖补机制。加大区域统筹发展激励奖补政策力度，强化财政对欠发达地区发展的支持，发达、较发达县市与困难县市人均财政支出比从2012年1.11:1降至2017年的1.04:1，是全国最小的省份之一。省对设区市的收入激励奖补，与所辖县（市）地方财政税收收入当年增收额挂钩。在城乡统筹层面，实施财政支农体制机制改革三年行动计划，出台农业发展投资基金和“一事一议”财政奖补政策，通过以奖代补、先建后补、财政贴息等方式，引导社会资本投向“三农”。以乡村振兴战略为抓手，积极推进“三权到人（户）、权随人（户）走”改革，目前城镇人口比重达68%，比全国平均水平高9.7个百分点，近5年年均提高0.94个百分点。坚持把欠发达地区作为经济新增长点来抓，推动26个欠发达县走绿色发展、生态富民、科学跨越的路子。截至2017年底，26个欠发达县全部“摘帽”，家庭人均年收入4600元以下农村贫困户全面消除，城乡居'民收入倍差从2012年的2.37缩小至2017年的2.05。

（四）从发展优先转向绿色优先，让绿色成为普遍形态

绿水青山就是金山银山。建立“人一自然一社会”复合生态系统和“山水林田湖”生命共同体是永续发展的必要条件，也是经济生态化和生态经济化的重要支撑。从本质上看，绿色发展就是避免走“先发展、后治理”的歧途和“边发展、边治理”的弯路，致力于破解人与自然互利共生的难题，探索经济建设与生态建设协同推进的最佳路径。浙江于2003年全方位全地域启动生态省建设，坚定不移践行“两山”理念，牢牢守住绿水青山、蓝天白云的底色和底线，深入实施生态文明建设，扎实推进“811”生态文明建设行动和“811”美丽浙江建设行动，大力推进“垃圾革命”“厕所革命”，持之以恒打好治水治气治土、治城治乡治村等转型升级组合拳。编制实施环境功能区划，强化生态保护红线刚性约束，划定生态保护红线面积3.89万平方公里，占全省海陆域面积的26.25%。打出“五水共治”系列组合拳，全力推进劣Ⅴ类水剿灭行动，累计清理垃圾河6500公里、整治黑臭河5100公里，建立“清三河”防反弹复查机制，消除劣Ⅴ类断面，基本消除劣Ⅴ类小微水体。以“五水共治”倒逼产业转型升级，从“治水”走向“治岸”，累计关停淘汰企业3万多家、整治提升企业9千多家。大力推进“三改一拆”（旧住宅区、旧厂区、城中村改造和拆除违法建筑），累计拆除违法建筑7.58亿平方米，完成“三改”11.13亿平方米。大力实施大气污染防治六大行动计划，加强燃煤控制和工业废气治理，推动县以上城市实现高污染燃料禁燃区全覆盖，累计淘汰燃煤小锅炉4.5万台。加强钢铁、水泥、玻璃等行业废气清洁排放改造，推进石化、化工、印染、涂装、印刷等重点行业挥发性有机物污染整治，加强城乡烟废气治理。出台“土十条”，编制污染地块治理修复评估标准和开发利用管理办法，开展危险废物“存量清零”行动，累计建成危险废物利用处置能力730万吨，危险废物无害化利用处置率96.9%。根据2018年中国经济绿色发展报告，浙江绿色发展指数达72.92，位居全国第1位。

（五）从开放大省转向开放强省，让开放成为必由之路

深度对接国家“一带一路”战略，在对外开放和国际竞争中赢得主动，以更开放的视野、更高水平统筹利用国际国内两个市场、两种资源，是对外开放的战略布局方向。汲取“中美经贸摩擦”对我国高新技术企业的遏制教训，逐步把外贸着力点从短期的增长快慢转移到长期的结构调整上来，加快推动成本优势、价格优势为主向以技术、标准、品牌、质量、服务为核心的综合竞争优势转变。以“一带一路”统领新一轮对外开放，突出中国（浙江）自由贸易试验区和“一’带一’路”综合试验区等重大开放战略，谋划建设大湾区大花园大通道大都市区等重大平台，不断强化对外开放的综合优势。2014年以来浙江同“一带一路”沿线国家贸易总额累计达3195亿美元，占全国比重从2014年的9.6%上升到2017年的11.1%。加快建设中国（浙江）自由贸易试验区，聚焦油品全产业链投资便利化和贸易自由化，进一步提升油品为核心的大宗商品全球配置能力，加快以海事服务基地、油品储运基地、石化基地、油品交易中心和人民币国际化示范区为内容的“一中心三基地一示范区”建设。实施参与“一带一路”建设和推进国际产能合作三年行动计划，高水平构筑义甬舟开放大通道，对内辐射拓展内陆腹地，对外联通“一带一路”沿线国家。探索全球电子商务和数字贸易规则，推进杭州、宁波跨境电子商务综合试验区建设，加快建设“数字丝绸之路”。探索便利化的国际双向投资管理体制机制，实行以备案制为主的对外直接投资管理模式，全面实施“单一窗口”和通关一体化。2012-2017年，浙江进出口贸易总额从1.87万亿元增至2.56万亿元，2017年出口总额达1.94万亿元，居全国第3位，占全国份额达12.7%。

（六）从共建转向共享，让富民惠民成为根本目的

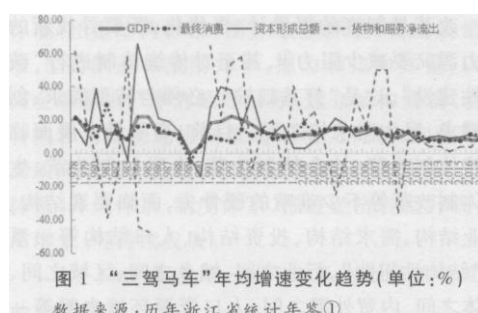
共享发展的本质是坚持人民主体地位，顺应人民群众对美好生活的向往，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。牢固树立以人民为中心的发展思想，全面践行共享发展理念，坚持把70%以上的新增财力用于改善民生，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。落实精准扶贫理念，坚持扶贫开发与社会救助并重，不间断实施欠发达乡镇奔小康工程（2003-2007年）、低收入农户奔小康工程（2008-2012年）、低收入农户收入倍增计划（2013-2017年）、低收入农户全面小康行动计划（2018-2022年）等扶贫攻坚行动，持续增强低收入群众造血功能和自我发展能力。深入实施低收入农户收入倍增计划，确立4600元的低收入农户扶贫标准，2015年全面消除低收入农户家庭人均纯收入4600元以下贫困现象，2017年低收入农户家庭人均可支配收入超过8000元的农户比重达75.2%。全面实施消除集体经济薄弱村三年行动计划、截至2017年底，全省已有5053个薄弱村实现“消薄”，农村集体经济收入达423.5亿元。人口城市化是缩小城乡收入差距的必由之路，城乡收入差距2:1对于60%的城市化和80%的城市化具有完全不同的经济意义和社会意义，浙江在全国率先实施新型城市化战略，以“人的城市化”为核心，城市化率从2003年的51.9%提高到2017年的68%。以高质量、均衡性、全覆盖为导向，加强公共产品和公共服务供给，创新公共产品和服务供给机制，在补齐交通基础设施短板、生态环境短板、低收入农户增收致富短板、公共服务有效供给短板等方面下功夫，提高公共产品和服务的供给质量。

二、高质量发展亟待破解的瓶颈

高质量发展的本质是转变经济发展方式，提高资本效率、劳动效率、土地效率、资源效率、能源效率、环境效率，增强发展的有效性、协调性、创新性、持续性、共享性、稳定性，这意味着必须打破原有的利益格局，调整原有的经济结构，改进原有的体制机制，必然伴随着阵痛和风险。从国际经验看，例如拉美的很多国家在经济社会转型过程中都遇到严峻挑战和曲折，要么爆发了严重危机和社会动荡，要么落入中等收入陷阱。在增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”阶段，只有以高质量发展和建设现代化经济体系为导向，找准突出短板和关键瓶颈，厘清长期累积的深层次矛盾，才能摆脱“头痛医头、脚痛医脚”的短线思维和路径依赖，真正实质性跨越中等收入陷阱。

（一）供需之间仍然不够平衡、不够匹配

供给与需求的动态平衡是经济增长的重要条件，也是高质量发展的重要前提。经济下行压力较大的主要矛盾是供给结构与市场需求脱节导致“供给失灵”，或者说供需不平衡不协调不匹配，从而制约了经济增长的质量、均衡和持续。从浙江看，“三驾马车”拉动经济增长的动力有所减弱，1978-2010年资本形成总额平均增长13.71%，2011—2017年平均增长9.06%；1978—2010年最终消费平均增长16.37%，2011—2017年平均增长8.87%；1978—2010年货物和服务净出口平均增长10.15%，2011—2017年平均增长4.83%（见图1）。



³任保平：《新时代中国高质量发展的判断标准、决定因素与实现途径》，《改革》，2018年第4期。
1986-1990年浙江省货物和服务净流出数据缺失。

从根本上扼制经济下行态势并维持在合理增长区间，仅从总需求方面刺激经济难以奏效，必须协同解决供给质量、供给结构、供给效率以及投资、消费、出口“三驾马车”协同拉动经济增长的动能问题。另一方面，低端化、同质化供给难以适应多样化、个性化需求，高端消费外溢比较普遍，高端产业、高端产品、高端技术供给能力不足，难以适应进入中等收入阶段以后消费需求和出口需求升级的新变化。供需错配导致经济结构失衡加剧、产能过剩以及经济结构的低端锁定等系列问题，阻碍经济高质量发展和可持续增长。⁴

（二）传统动能与新动能接续转换不够紧密

高质量发展的重要前提是经济稳中求进，也就是传统动能与新动能紧密接续和有效转换，避免经济在转轨时期大起大落或“断崖式”下滑。受传统体制机制束缚，过剩产能市场化出清机制尚未建立，僵尸企业沉淀资源难以市场化再配置，导致传统动能难以优化，影响经济提质增效升级。自去产能启动以来，浙江已淘汰大量落后产能，但目前传统产业占比仍超过 70%，“低端产业、低素质劳力、低水平重复生产、低附加值”“四低”格局没有发生根本性改变。特别是纺织、服装、化工、化纤、橡胶塑料等五大代表性的传统工业占全部工业产值的比重仍在 30%以上，2007 年占 32.7%，2010 年占 32%，2016 年占 30.27%，在淘汰落后产能和结构调整力度如此之大的背景下，传统工业并未出现明显下降趋势（见图 2）。



不少传统工业处于供给老化或供给过剩阶段，甚至出现周期性过剩和绝对性过剩的双重叠加，这与有限的自然资源供给、环境容量供给不相适应。新兴产业发展尽管势头迅猛，但在整个产业结构中占比还不小，目前装备制造业、高技术产业、战略性新兴产业增加值占规上工业比重分别仅为 39.1%、12.2%和 26.5%，信息经济核心产业增加值占 GDP 比重仅 9.4%，特别是服务业占 GDP 比重 52.7%，与发达国家普遍处于 65%—80%的区间相比差距不小，“四新”经济供给潜力尚未最大程度释放。

（三）创新驱动发展能力不够强

从全球竞争格局看，创新驱动能力不强，只能从技术壁垒低的全球价值链低端环节嵌入，被动成为全球分工协作网络生产体系中的依附者，依靠低成本比较优势参与全球价值链体系分工，被锁定在全球产业链和价值链的低端。从浙江看，创新驱动能力不强关键在于四块短板：首先是科技创新短板。2017 年浙江 R&D 占 GDP 比重仅 2.43%，不仅远低于德国的 2.9%、日本的 3.59%、韩国的 4.29%、美国的 2.74%，也低于广东的 2.65%、江苏的 2.74%和上海的 3.8%；高新技术企业 1.1 万家，比广东的 3.3 万家要

⁴杨伟民：《适应引领经济发展新常态，着力加强供给侧结构性改革》，《宏观经济管理》，2016 年第 1 期。

任保平：《新时代中国经济从高速增长转向高质量发展：理论阐释与实践取向》，《学术月刊》，2018 年第 3 期。

蔡昉：《认识中国经济减速的供给侧视角》，《经济学动态》，2016 年第 4 期。

少，甚至比深圳一个市还要少；每年新增高新技术企业 2010 家，也少于深圳的 3193 家。其次是人才短板。目前，人才总量 530 万人，占常住人口比重仅 9.4%，无论总量还是比重均低于广东、江苏、上海、北京等地。三是高等教育短板。高校格局呈“一棵大树加一片灌木”现象，缺乏大院大所和名校名所，与其在全国的经济地位不匹配不相称，仅有 1 所“211”兼“985”高校，而北京 26 所、上海 9 所、江苏 11 所、安徽 3 所、广东 4 所、四川 5 所、陕西 7 所。不仅缺乏“高原”，也缺乏“高峰”，国家一级重点学科 14 个、二级重点学科 23 个，总量仅为上海的 1/3 和江苏的 1/2。四是劳动生产率短板。全社会劳动生产率是产业结构层次和产业装备水平的重要标志，全球基本实现现代化的国家全社会劳动生产率平均为 3-69 万美元/人，浙江仅 1.87 万美元/人，低于广东（2.02 万美元/人）和江苏（2.45 万美元/人）。

（四） 金融风险 and 债务风险防控面临挑战

打好防范化解重大风险攻坚战，重中之重是金融风险攻坚战。高杠杆是金融风险的根源，居民和企业部门累积的风险最终都会以债务杠杆率方式向金融部门转移，特别是在经济下行压力加大的背景下，淘汰落后产能、过度加杠杆、企业短债长用、资产负债错配等潜在风险显性化，加速向金融部门传递和集聚，必然抬高金融和实体经济领域的流动性风险和信用风险。从目前看，P2P 网络借贷风险、非法集资风险、资金链担保链风险、互联网金融风险、政府隐性债务风险等亟须密切关注。从非法集资风险看，浙江案件多发高发势头明显，2014 年是 261 起、185 亿元，2015 年是 471 起、190 亿元，2016 年 565 起、450 亿元，2017 年有所下降，但仍达 371 起、305 亿元。互联网金融与社会金融交叉传递带来风险隐患，以金融化、网络化名义搞理财、众筹、期货、虚拟货币等资本投机炒作现象仍不少，多类型金融机构嵌套合作的跨市场、交叉性金融业务隐患突出。在利差收窄、量难补价背景下，银行消化不良贷款的财务能力下降，加之尚未处置的不良贷款大多存在抵押比例低、可处置实物资产少等问题，处置存量不良贷款的空间被压缩。从政府债务看，尽管依法举借的地方政府限额内债务率低于警戒线，但隐性债务风险不容忽视，特别是违法违规担保承诺、“假 PPP”、政府购买服务、名股实债等方式举借债务必须动态跟踪。

（五） 改革攻坚面临不少硬骨头

改革是制度的再设计、再优化，既要寻找新的动力源又要减少阻力，甚至对传统体制进行“破坏性建设”，这是“打基础桩”，必须与转型需求、创新需求、民生需求相匹配。目前，高质量发展面临经济体制改革、社会体制改革、金融体制改革、生态体制改革等不少难啃的硬骨头，面临要素结构、产业结构、需求结构、投资结构、人口结构等一系列“结构性扭曲”，行业之间、城乡之间、区域之间、群体之间、内贸外需之间、人口资源环境之间等一定程度的失调。改革这个问题处理不好，结构性问题、质量性问题、素质性问题、总量性问题都难以破解，⁵特别是要素资源市场化改革滞后以及行政性配置力量较强导致要素资源市场价格难以有效反映其稀缺性及供求关系。以土地为例，土地配置力决定土地产出率，目前浙江土地开发强度已达 12.4%，几乎触及 2020 年 13% 的控制性临界值；与此同时，每平方公里的经济密度仅 730 万美元，远低于韩国的 1200 万美元；单位建设用地 GDP 产出仅 26 万元/亩，低于广东的 30 万元/亩。土地保有成本远低于其增值收益，导致企业对土地的极度饥渴和粗放利用的趋势短期难以遏制。资金配置方面，金融资源与实体经济特别是民营经济融合度不够，金融利率市场化不足和存贷利差过大，既挤占了实体经济的企业利润，也导致大量民营企业“融资难”“融资贵”“融资繁”。在公共财力配置上，从要素驱动、投资驱动转向创新驱动，公共财力精准配置的“四两拨千斤”作用至关重要，如何建立健全市场决定科技项目遴选机制，建立科技项目以技术转移和成果转化为导向的评估机制，还有制度难题。此外，数据壁垒和信息孤岛问题仍未根本性解决，制度性交易成本仍有压缩空间。

三、高质量发展的启示意蕴与路径选择

经济发展向更高层次和更高阶段的跃升不会自动发生，必须聚焦聚力高质量发展，从低端循环甚至低端锁定中摆脱出来，

⁵洪银兴：《正确认识供给侧结构性改革的目标和任务》，《中国工业经济》，2016 年第 6 期。

胡鞍钢、周绍杰、任皓：《供给侧结构性改革——适应和引领中国经济新常态》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》，2016 年第 2 期。

通过质量变革、效率变革、动力变革打造经济升级版，形成高质量供给、高质量需求、高质量投入、高质量产出、高质量循环。这要求必须抓住战略发展机遇期，淡化速度标准、注重结构标准，消除数量标准、突出质量标准，坚持倒逼和激励并举、推力和拉力并重，以提高全要素生产率为最终目标，建立结构调整、动能转换和制度变迁协同推进的动力机制，加快形成高质高效的产业体系、供给体系、创新体系、市场体系、开放体系、制度体系，推进经济转型升级、提质增效、可持续发展。

（一）把“最多跑一次”改革作为高质量发展的先手棋

高质量发展必须加强制度供给，以“最多跑一次”改革为牵引，构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的体制机制。坚持供给侧结构性改革主线，强化高质量发展的制度保障，为经济社会持续健康发展提供持久动力。路径上，抓住“最多跑一次”改革的牛鼻子，坚定不移推动改革向纵深发展，积极推广“一窗受理、一网通办、一证通办”，全面推进“最多跑一次”标准化、全覆盖，建立健全“最多跑一次”政务服务标准体系、标准化办事事项和办事指南体系，以标准化引领权力运行整合优化。全面深化企业投资项目“最多跑一次”改革，推动实现企业投资项目开工前审批全流程最多跑一次、最多 100 天目标。加快在线审批监管平台 2.0 版升级，推广“在线咨询、网上办理、代办服务、快递送达”办理模式，实现在线平台 2.0 版全面应用。全面推广企业对标竞价的“标准地”制度，深入推进联合测绘、联合验收、竣工测验合一，实现事前审批向加强事中事后监管服务转变。

（二）把现代经济作为高质量发展的主战场

现代经济是高质量发展的重要支柱，是深化供给侧结构性改革、扩大优质增量供给的重要基石。全球经济正步入新一轮科技革命拓展期，产业形态从低级向高级不断升级是产业优胜劣汰的自然规律，必须以质量变革、效率变革、动力变革为基本路径，加快建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系。路径上，以新技术新业态新产品新模式为重点，实施数字经济“一号工程”，抢抓数字经济变革的机会窗口，加快打造数据强省和数字浙江，全面推进产业数字化和数字产业化，加快构建以数字经济为核心、新经济为引领的现代化经济体系。遵循产业结构演化规律，前瞻性布局和发展信息、环保、健康、高端装备等现代产业，以信息经济为引领、现代金融为核心、高端装备为支撑，加快构建以先进制造和现代服务为主体的产业结构。大力推进互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，借助物联网、云计算、大数据等新一代信息技术，大力发展平台经济、分享经济和体验经济。加强资本链、创新链与产业链衔接，聚焦战略性新兴产业领域布局一批省级重点企业研究院，把稀缺的科技资源直接配置到重点企业，在创新资源要素密集区域打造若干资本集聚转化平台，撬动社会资本投向现代产业和转型升级领域。顺应金融脱媒趋势，建设硅谷“沙丘路”式的创投基金小镇，引导设立创业引导基金、天使投资引导基金，构建集聚金融资本的能量池，推动产业基金、浙商资本、民间资本、风险资本与科技创新结合。

（三）把创新驱动作为推动高质量发展的主抓手

内生性增长的决定性因素是知识资本和人力资本，实现高质量发展必须实施创新驱动战略，以全球化视野谋划和推动科技创新，把创新作为引领发展的第一动力，把科技创新作为必须补齐的第一短板，把人才作为创新发展的第一资源，建立富有吸引力和竞争力的创新生态系统，将经济发展方式切换到依靠内生技术进步、人力资本提升驱动的轨道上来。^①具体路径上，高水平建设杭州、宁波、温州国家自主创新示范区，积极打造杭州城西科创大走廊，加快建设杭州青山湖科技城等各类科技城创新平台，打造具有全球影响力的互联网+创新创业中心，打开科技向现实生产力转化的通道。瞄准科技前沿和新兴产业，建设具有国际影响力的创新高地，着力孵化互联网创业小镇、云计算小镇、基金小镇等一批科技型特色小镇，打造“产、城、人、文”四位一体的供给侧结构性改革试验区。加快建设特色鲜明的高能级科创平台，积极发展小微化、集成化、网络化、扁平化的众创空间，打造低成本、便利化、全要素的开放公共服务平台，培育众创、众包、众扶、众筹等新模式，优化创新要素与创新环境、创新系统之间的动态关系。大力实施“人才新政”，加快吸引海外人才、创新团队、高端技术、优质资本等要素资源，最大

^①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。

吴敬链：《供给侧改革的根本是改革》，《中国改革》，2016 年第 3 期。

程度地吸引集聚创新领军人才、研发人才和高技能人才，鼓励大企业高管、科技人员、留学人员回归创业或二次创业。积极打造海外名校集群，支持重点高校与全球知名大学合办国际校区，引进一流学科和一流师资。

（四）把腾笼换鸟作为高质量发展的撬动点

腾笼是前提、换鸟是目的，这是破局“低小散弱”产业结构的重要策略。⁷步入工业化后期，通过“腾笼换鸟、凤凰涅槃”化解在工业化中期所积累的庞大的工业产能，为高端产业、优质项目腾出用地、用能及环境容量，是供给侧结构性改革的当务之急。路径上，要深化“亩均论英雄”改革，以亩产论英雄、节能论英雄、节水论英雄、环境论英雄、绩效论英雄为改革靶向，制定以单位建设用地 GDP 为基础的土地配置制度、以单位 GDP 能耗为基础的用能权交易制度、以水定产和以水定城的水资源配置制度，建立要素阶梯价格制度和要素差别化配置政策，以要素供给制度创新放大激励或倒逼转型升级的撬动效应。传统产能过剩很难再出现新的需求高峰进行消化，必须依靠市场化机制对过剩产能进行市场出清。以“三去一降一补”为目标，建立优胜劣汰的市场化退出机制，加快提升技术标准、环保标准、能耗标准、效益标准，继续整治“脏乱差”小企业小作坊。对标德国制造、日本制造、韩国制造等先进制造，补齐制造转型升级的短板，大力推进腾笼换鸟、机器换人、空间换地、电商换市，激发传统动能活力。

（五）把“三大攻坚战”作为高质量发展的底线

结构性和体制性矛盾和问题不断积累叠加并日益突出后，如果对风险积累缺乏警觉，没有与风险赛跑的意识，风险就会不断集聚，一旦受到外部突发性事件的刺激，很可能集中爆发并迅速蔓延，最终酿成区域性甚至系统性风险。跨越非常规的经济发展阶段特有的关口，必须坚持战略思维、底线思维、系统思维，打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战。金融风险是当前浙江最突出的风险，目前浙江 1.75% 的不良率和 3.66% 的关注类贷款比率偏高，但去杠杆不能毕其功于一役，必须循序渐进、稳中求进，逐步降低杠杆率，特别是要调整杠杆率内部结构，力争不良贷款率控制在 1.5% 左右、关注类贷款比率控制在 3% 左右。地方政府债务风险的本质是少数地区违规举债、过度举债，要着力解决违法违规进行公益性项目建设融资、违法担保、超范围购买服务、超预算超期限购买服务、违规“名股实债”、隐性债务规模过大等突出问题，探索建立政府资产负债表，强化全过程闭环管理。脱贫攻坚事关全面小康，尽管已消除家庭人均年收入 4600 元以下贫困现象，但仍需聚焦因病致贫、因学致贫、因灾致贫等突出问题，打好低收入百姓增收攻坚战。启动乡村振兴战略，深化“三权到人（户）、权跟人（户）走”改革，实施低收入农户收入倍增计划和消除集体经济薄弱村行动计划，力争低收入农户收入年均增长 10% 以上。从污染防治攻坚战看，要构筑“国家公园+美丽城市+美丽乡村+美丽田园”的空间形态，严格实施水、土、能源、资源等消耗总量和强度双控，全面建立生态保护红线制度，划定并严守生态保护红线，编制水、气、土、废“污染地图”，打好治水、治气、治土、治废硬仗，全面提升自然生态系统的稳定性和再生性。

（六）把对接“一带一路”作为高质量发展的助推器

高质量发展必须是开放型的发展，以“一带一路”为统领拓展对外开放的幅度、广度以及范围、层次，必将有力地促进经济高质量发展。路径上，对标纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区等国际著名湾区，打造世界级创新型产业集聚地、金融科技高地、高水平科创中心、国际化都市，将杭州湾经济区建设成为扩大开放的新样本、全球新经济革命的重要策源地和长三角区域一体化发展的重要增长极。高水平建设中国（浙江）自由贸易试验区，加快推动港口建设、国际中转、油品交易、离岸经济创新，探索实行“海关特殊监管区+开发区”建设和管理模式，建设世界级油品交易中心和大宗商品人民币国际化结算示范区。加快推进宁波“一带一路”建设综合试验区建设，建设世界级港口集群，以义甬舟开放大通道建设为载体，以宁波舟山国际枢纽港为核心，加快推进沿海港口一体化，合力建设世界级港口集群，强化国际大宗商品储运中转和集装箱运输服务优势，提升“海丝指数”国际影响力。积极推动与“一带一路”沿线国家（地区）合作，创建“数字丝绸之路”经济合作试验区，打造电子世

⁷早在 2004 年，习近平总书记在浙江工作时就提出“腾笼换鸟、凤凰涅槃”。他指出，破解浙江发展瓶颈，必须转变经济发展方式，实施腾笼换鸟；浙江只有凤凰涅槃，才能浴火重生。

界贸易平台（eWTP）核心功能区。

（七）把政府数字化转型作为高质量发展的加速器

政府是公共数据的关键保有者，也是经济转型、社会转型的重要推动者，以政府治理数字化转型为先导撬动经济和社会全面数字化转型，有利于加快迈入高质量发展轨道。政府数字化转型的本质是建立透彻感知、科学决策、快速响应、无缝对接的政府运行机制，用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新、用数据服务，真正实现大数据与政府治理深度融合，促进政府治理体系和治理能力现代化。以“大系统、大数据、大平台”为目标导向，加快推进政府数字化转型，着力建设平台型、数据型、开放型、服务型政府，重点推进以审批服务、执法监管、城市管理、社会治理、安全管控、决策辅助、智慧办公、效能监察、基层治理为主要内容的数字化协同工程建设。以政务服务网持续迭代为主线，加快推进网上网下业务协同，打通业务流、数据流、信息流，实现网络平台与实体大厅服务无缝衔接，推动政府数字化业务全覆盖、全流程贯通，推动“数据替人”“数据办事”“数据跑腿”。

（八）把优化营商环境作为高质量发展的磁石

高质量发展既要注重提升生产力，也要注重完善生产关系；既要发挥市场在资源配置中的决定性作用，也要更好地发挥政府作用。制度松绑的程度直接影响全要素生产率的高低，简政放权的力度直接影响营商环境竞争力的强弱，要积极推动以市场为取向的综合改革，强调政府作用“更好发挥”，而非“更多发挥”⁸，行政干预多做“减法”和“除法”，把“放手”作为最大的“抓手”，但不把“放手”当成“甩手”，使政府“有形之手”和市场“无形之手”密切配合，从而不断提高全要素生产率和社会生产力。对标世界银行营商环境标准，大力推动“放管服”改革向纵深发展，持续深化“最多跑一次”改革，加快建设数字政府，最大程度减少政府对微观市场行为的干预，最大限度地管制和约束政府的“有形之手”。要素在定价、配置、交易、流动等方面还存在制度性交易障碍，导致供给抑制和资源错配，要破除要素自由流动的天花板和壁垒，建立健全“区域能评、环评+区块能耗、环境标准”取代项目能评、环评的工作机制，加快推行企业独立选址项目高效审批、非独立选址项目不再审批制度，让企业投资环境更公平更透明更高效。

⁸刘淑春：《数字政府战略意蕴、技术构架与路径设计——基于浙江改革的实践与探索》，《中国行政管理》，2018年第8期。
国家发改委党组：《坚持稳中求进工作总基调，促进经济平稳健康发展》，《求是》，2017年第8期。