

华东政法大学65周年校庆文丛

经济发展新常态下的 经济法治战略

顾功耘 杨勤法 / 著

法律出版社
LAW PRESS • CHINA

华东政法大学65周年校庆文丛

经济发展新常态下的 经济法治战略

顾功耘 杨勤法 / 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

经济发展新常态下的经济法治战略 / 顾功耘, 杨勤
法著. —北京: 法律出版社, 2017
(华东政法大学65周年校庆文丛)
ISBN 978-7-5197-1382-9

I. ①经… II. ①顾…②杨… III. ①经济法—研究
—中国 IV. ①D922.290.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第222630号

经济发展新常态下的经济法治战略
JINGJI FAZHAN XINCHANGTAI XIA DE
JINGJI FAZHI ZHANLUE

顾功耘 著
杨勤法

责任编辑 黄倩倩
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司
责任校对 杨昆玲
责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社
开本 720毫米×960毫米 1/16
印张 16.5
字数 256千
版本 2017年10月第1版
印次 2017年10月第1次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址 / www.lawpress.com.cn

投稿邮箱 / info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱 / jbwq@lawpress.com.cn

销售热线 / 010-63939792

咨询电话 / 010-63939796

中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服 / 400-660-6393

第一法律书店 / 010-63939781/9782

西安分公司 / 029-85330678

重庆分公司 / 023-67453036

上海分公司 / 021-62071639/1636

深圳分公司 / 0755-83072995

书号: ISBN 978-7-5197-1382-9

定价: 49.00元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

华东政法大学
65周年校庆文丛编委会

主 任：曹文泽 叶 青

副主任：顾功耘 王 迁

委 员（以姓氏笔画为序）

马长山	王立民	朱应平	刘 伟	孙万怀
杜 涛	杜志淳	杨忠孝	李 峰	李秀清
肖国兴	吴新叶	何益忠	何勤华	冷 静
沈福俊	张 栋	张明军	陈 刚	陈金钊
林燕萍	范玉吉	金可可	屈文生	贺小勇
徐家林	高 汉	高奇琦	高富平	唐 波

崛起、奋进与辉煌 ——华东政法大学 65 周年校庆文丛总序

2017 年,是华东政法大学 65 华诞。65 年来,华政人秉持着“逆境中崛起,忧患中奋进,辉煌中卓越”的精神,菁莪造士,栉风沐雨。学校始终坚持将学术研究与育人、育德相结合,为全面推进依法治国做出了巨大的贡献,为国家、为社会培养和输送了大量法治人才。一代代华政学子自强不息,青蓝相接,成为社会的中坚、事业的巨擘、国家的栋梁,为社会主义现代化和法治国家建设不断添砖加瓦。

65 年栉风沐雨,华政洗净铅华,砥砺前行。1952 年,华政在原圣约翰大学、复旦大学、南京大学、东吴大学、厦门大学、沪江大学、安徽大学、上海学院、震旦大学九所院校的法律系、政治系和社会系的基础上组建而成。历经 65 年的沧桑变革与辛勤耕耘,华政现已发展成为一所以法学为主,兼有政治学、经济学、管理学、文学、工学等学科的办学特色鲜明的多科性大学,人才培养硕果累累,科研事业蒸蒸日上,课程教学、实践教学步步登高,国际交流与社会合作事业欣欣向荣,国家级项目、高质量论文等科研成果数量长居全国政法院校前列,被誉为法学教育的“东方明珠”。

登高望远,脚踏实地。站在新的起点上,学校进一步贯彻落实“以人为本,依法治校,质量为先,特色兴校”的办学理念,秉持“立德树人,德法兼修”的人才培养目标,努力形成“三全育人”的培养管理格局,培养更多应用型、复合型、高素质的创新人才,为全力推进法治中国建设和高等教育改革做出新的贡献!

革故鼎新,继往开来。65 周年校庆是华东政法大学发展史上的重要里程碑,更是迈向新征程开创新辉煌的重要机遇。当前华政正抢抓国家“双一流”建设的战略机遇,深度聚焦学校“十三五”规划目标,紧紧围绕学校综合改革“四梁八柱”整体布局,坚持“开门办学、开放办学、创新办学”发展理念,深化

“教学立校、学术兴校、人才强校”发展模式,构建“法科一流、多科融合”发展格局,深入实施“两基地(高端法律及法学相关学科人才培养基地、法学及相关学科研究基地)、两中心(中外法律文献中心、中国法治战略研究中心)、一平台(“互联网+法律”大数据平台)”发展战略,进一步夯实基础、深化特色、提升实力。同时,华政正着力推进“两院两部一市”共建项目,力争到21世纪中叶,能把学校建设成为一所“国际知名、国内领先,法科一流、多科融合,特色鲜明、创新发展,推动法治文明进步的高水平应用研究型大学和令人向往的高雅学府”。

薪火相传,生生不息。65周年校庆既是对辉煌历史的回望、检阅,也是对崭新篇章的伏笔、铺陈。在饱览华政园风姿绰约、恢弘大气景观的同时,我们始终不会忘却风雨兼程、踏实肯干的“帐篷精神”。近些年来,学校的国家社科基金法学类课题立项数持续名列全国第一,国家社科基金重大项目和教育部重大项目取得历史性突破,主要核心期刊发文量多年位居前茅。据中国法学创新网发布的最新法学各学科的十强排名,学校在法理学和国际法学两个领域排名居全国第一。当然我们深知,办学治校犹如逆水行舟,机遇与挑战并存,雄关漫道,吾辈唯有戮力同心。

为迎接65周年校庆,进一步提升华政的学术影响力、贡献力,学校研究决定启动65周年校庆文丛工作,在全校范围内遴选优秀学术成果,集结成书出版。文丛不仅囊括了近年来华政法学、政治学、经济学、管理学、文学等学科的优秀学术成果,也包含了华政知名学者的个人论文集。这样的安排,既是对华政65华诞的贺礼,也是向广大教职员工长期以来为学校发展做出极大贡献的致敬。

65芳华,荣耀秋菊,华茂春松,似惊鸿一瞥,更如流风回雪。衷心祝愿华政铸就更灿烂的辉煌,衷心希望华政人做出更杰出的贡献。

华东政法大学65周年校庆文丛编委会

2017年7月

目 录

第一章 经济发展新常态的经济政策框架	1
第一节 经济增长的现状：经济发展新常态	1
一、经济发展新常态由来	1
二、经济发展新常态特征	3
第二节 新常态下的经济问题	5
一、高库存引发的系统性风险	5
二、经济活动的制度成本	10
三、经济活动面临的国际风险	12
第三节 新常态下的经济目标	16
一、稳定中求发展	16
二、调结构促改革	20
第二章 经济法治战略的路径	24
第一节 经济法治战略的要求	24
一、经济法治战略的现实需求	24
二、经济法治战略模式	32
三、经济法治战略原则	37
第二节 国外经济法治战略的启示	45
一、大陆法系国家的经济法治经验	45
二、英美法系国家经济法治借鉴	54
第三节 我国经济法治战略的变迁	60
一、我国经济法治的萌芽	60
二、我国经济法治的发展	63
三、我国经济法治的完善	65

第三章 宏观经济法治战略	70
第一节 金融法治战略	71
一、金融调控的目标	72
二、金融调控的手段	76
三、央行的职能	79
四、货币发行的法治化	82
第二节 税收法治战略	84
一、税收本质	84
二、税收特别措施的溢出效应	85
三、税收重课的负担转移	87
四、税收调控的路径选择	88
第三节 宏观经济法治战略的具体化	92
一、经济规划法治化	92
二、房地产调控法治化	97
三、政府采购的法治战略	110
第四章 经济运行法治战略	119
第一节 市场秩序规制法治战略	119
一、市场与规制	119
二、市场秩序规制法治的发展	121
三、市场秩序规制法治战略的实现	124
第二节 市场监管法治战略	133
一、市场监管的基本逻辑	133
二、市场监管的价值	135
三、市场监管法治战略的实现	136
第五章 国家经济管制法治战略	144
第一节 对外经济管制法治战略	145
一、对外经济管制逻辑	145
二、对外管制的背景与要求	148
三、对外管制法治战略内容	153
四、对外经济管制法治战略完善	155

第二节 国有经济法治战略	159
一、国有经济的地位	159
二、我国国企的发展	161
三、国有经济参与法治战略的内容	168
第六章 经济法治战略的实现	177
第一节 经济法治战略实现前提	177
一、经济法的制定	177
二、经济法的实施	182
第二节 经济法治战略下的司法与执法	186
一、经济司法	186
二、经济法治战略中的政府(执法)	192
附 录	203
1. 国务院《中国特色社会主义法律体系》(白皮书)	203
2. 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定	225
3. 国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见(国发〔2015〕55号)	245
后 记	257

第一章 经济发展新常态的经济政策框架

第一节 经济增长的现状：经济发展新常态

一、经济发展新常态由来

我国经济经历了30年的高速发展，国家经济实力跃居世界第二，“高速发展”是我国经济发展的常态。自2008年世界金融危机后，世界经济进入了低速增长状态，受此影响，2010年后，我国经济增长速度也有所放缓。2013年12月10日，习近平总书记在中央经济工作会议上首次提出“新常态”，习近平总书记是这样解释“新常态”的：我们注重处理好经济社会发展各类问题，既防范增长速度滑出底线，又理性对待高速增长转向中高速增长的新常态；既强调改善民生工作，又实事求是调整一些过度承诺；既高度关注产能过剩、地方债务、房地产市场、影子银行、群体性事件等风险点，又采取有效措施化解区域性和系统性金融风险，防范局部性问题演变成全局性风险。“新常态”中的“新”指经济增长放缓是新情况；“新常态”中的“常态”意味着经济缓慢增长会是长期状态。2014年5月10日，习近平总书记在河南考察时指出：“我国发展仍处于重要战略机遇期，我们要增强信心，从当前我国经济发展的阶段性特征出发，适应新常态，保持战略上的平常心态。”同年，在党外人士座谈会上，习近平总书记又强调，要把思想和行动统一到中共中央决策部署上来，正确认识我国经济发展的阶段性特征，进一步增强信心，适应新常态，共同推动经济持续健康发展。在同年召

开的亚太经合组织工商领导人峰会开幕式上的演讲上,习近平总书记又解释了中国经济新常态的几个主要特点。一是从高速增长转为中高速增长。二是经济结构不断优化升级,第三产业、消费需求逐步成为主体,城乡区域差距逐步缩小,居民收入占比上升,发展成果惠及更广大民众。三是从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。

经济发展新常态是党中央对我国经济发展阶段的重大战略判断。中国经济新常态就是经济结构的对称态,在经济结构对称态基础上的经济可持续发展,包括经济可持续稳定增长。经济新常态是调结构稳增长的经济,而不是总量经济;着眼于经济结构的对称态及在对称态基础上的可持续发展,而不仅仅是GDP、人均GDP增长与经济规模最大化。经济新常态就是用增长促发展,用发展促增长。经济新常态不是不需要GDP,而是不需要GDP增长方式;不是不需要增长,而是把GDP增长放在发展模式定位,使GDP增长成为再生型增长方式、生产力发展模式的组成部分。属于发展范畴、能够促进发展的可持续的增长速度越高越好,属于发展范畴、能够促进发展的可持续的高速增长是经济新常态的追求目标。把减速和高效画等号、高速和低效画等号、GDP高速增长和经济过热画等号,把经济新常态定义为减速增效、增长速度降温是错误的;人为降低增长速度将导致“滞涨”的严重后果。经济发展进入新常态,实质是我国经济发展已经进入高效率、低成本、可持续发展的中高速增长阶段。从速度层面来看,经济增长速度从高速增长转为中高速增长,经济增长的质量和内涵发生质的变化;从结构层面来看,经济结构发生全面深刻变化,不断优化升级;从动力层面来看,经济发展从要素驱动、投资驱动转向创新驱动;从风险层面来看,生态环境和一些不确定性风险将进一步显现。

经济新常态就是在找准经济增长点、实现经济结构对称态的基础上实现经济高速可持续发展,其中包括高质量无水分的GDP高速可持续发展,即我们讲的“调结构稳增长”。为了实现调结构稳增长的目标,政府实行常态化的积极的财政政策是必要的。再生经济学原理认为,经济效益的长期基本建设投资永远优先于有直接经济效益的中短期基本建设投资,基本建设投资永远优先于生产资料生产投资,生产资料生产投资永远优先于消费资料生产投资。^{〔1〕}

〔1〕 陈世清:《对称经济学》,载《中国改革论坛》2015年4月18日。

由于无直接经济效益的长期基本建设投资只能由政府实施,所以政府投资永远优先于民间投资。只有增量改革才有存量调整,只有新经济增长点才能优化旧产业结构、化解产能过剩、实现经济结构优化升级、增长方式转变和经济质量保证。投资永远主导消费,只有投资主导下的消费才有可持续消费,只有投资主导消费才有经济结构优化经济可持续增长与发展。由于节约有利于积累,积累有利于投资,投资有利于生产和经济发展,所以节约、居民高储蓄率有利于经济发展。投资驱动和创新驱动是统一的,投资驱动和创新、创业、企业技术提升、产业结构升级、生产效率提高、增长方式转变、经济质量保证不但不矛盾而且内在一致。只有投资驱动,创新、创业、企业技术提升、产业结构升级、生产效率提高、增长方式转变、经济质量保证才有基础;只有创新、创业、企业技术提升、产业结构升级、生产效率提高、增长方式转变、经济质量保证为主导,投资驱动才有明确的目标与方向,才能使投资有效。

新常态、新阶段,发展仍是第一要务,积极适应经济新常态,重点在落实好六个“抓”,即抓稳定增长,确保经济运行总体平稳;抓转型升级,增强产业发展后劲;抓区域协调发展,优化经济发展空间格局;抓创新支撑,形成新的增长动力源泉;抓改革开放,构建开放型经济新体制;抓民生改善,挖掘经济持续发展的可靠潜力。

二、经济发展新常态特征

2014年12月9日至11日,中央经济工作会议总结了经济发展新常态的九大特征:从消费需求来看,过去我国消费具有明显的模仿型排浪式特征,2014年模仿型排浪式消费阶段基本结束,个性化、多样化消费渐成主流,保证产品质量安全、通过创新供给激活需求的重要性显著上升,必须采取正确的消费政策,释放消费潜力,使消费继续在推动经济发展中发挥基础作用。

从投资需求来看,经历了30多年高强度大规模开发建设后,传统产业相对饱和,但基础设施互联互通和一些新技术、新产品、新业态、新商业模式的投资机会大量涌现,对创新投融资方式提出了新要求,必须善于把握投资方向,消除投资障碍,使投资继续对经济发展发挥关键作用。

从出口和国际收支来看,国际金融危机发生前国际市场空间扩张很快,出口成为拉动我国经济快速发展的重要动能,全球总需求不振,我国低成本比较

优势也发生了转化,同时我国出口竞争优势依然存在,高水平引进来、大规模走出去正在同步发生,必须加紧培育新的比较优势,使出口继续对经济发展发挥支撑作用。

从生产能力和产业组织方式来看,过去供给不足是长期困扰我们的一个主要矛盾,2014年传统产业供给能力大幅超出需求,产业结构必须优化升级,企业兼并重组、生产相对集中不可避免,新兴产业、服务业、小微企业作用更加凸显,生产小型化、智能化、专业化将成为产业组织新特征。

从生产要素相对优势来看,过去劳动力成本低是最大优势,引进技术和管理就能迅速变成生产力,2014年以后人口老龄化日趋发展,农业富余劳动力减少,劳动力要素的规模驱动力减弱,经济增长将更多依靠人力资本质量和技术进步,必须让创新成为驱动发展新引擎。

从市场竞争特点来看,过去主要是数量扩张和价格竞争,2014以后正逐步转向质量型、差异化为主的竞争,统一全国市场、提高资源配置效率是经济发展的内生性要求,必须深化改革开放,加快形成统一透明、有序规范的市场环境。

从资源环境约束来看,过去能源资源和生态环境空间相对较大,2014以后环境承载能力已经达到或接近上限,必须顺应人民群众对良好生态环境的期待,推动形成绿色低碳循环发展新方式。

从经济风险积累和化解来看,伴随着经济增速下调,各类隐性风险逐步显性化,风险总体可控,但化解以高杠杆和泡沫化为主要特征的各类风险将持续一段时间,必须标本兼治、对症下药,建立健全化解各类风险的体制机制。

从资源配置模式和宏观调控方式来看,全面刺激政策的边际效果明显递减,既要全面化解产能过剩,也要通过发挥市场机制作用探索未来产业发展方向,必须全面把握总供求关系新变化,科学进行宏观调控。

这些趋势性变化说明,我国经济正在向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演化,经济发展进入新常态,正从高速增长转向中高速增长,经济发展方式正从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长,经济结构正从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并存的深度调整,经济发展动力正从传统增长点转向新的增长点。认识新常态,适应新常态,引领新常态,是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。

第二节 新常态下的经济问题

一、高库存引发的系统性风险

之所以要进行供给侧改革,是因为供应过剩、有效需求不足。我国产能过剩有多严重,库存量有多高,没有专门的机构统计,即使有机构统计,由于具体标准没法确定,其结果也会大相径庭。但从现有一些产能过剩、库存严重的行业看,其过剩程度非常高。

以事关百姓利益的住房市场为例。2014年6月10日,西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心在北京举办了以“城镇住房空置率及住房市场发展趋势”为专题的新闻发布会。发布会上,中国家庭金融调查与研究中心公布了基于2013年中国家庭金融调查数据及2014年最新季度数据计算出的住房空置率,并详细分析了城镇住房市场的发展趋势。该报告指出:我国家庭的住房拥有率已达到90.8%,其中城镇家庭住房拥有率为87.0%,农村家庭住房拥有率则为95.8%。与欧美发达国家相比,我国城镇家庭住房拥有率显著偏高。其中,高出英国家庭的20.3%,高出美国家庭的21.8%,高出德国家庭的33.7%。2013年中国城镇家庭多套房拥有率为18.6%,与2011年相比增长了15.9%。2014年3月的季度数据显示城镇家庭多套房拥有率已上升至21.0%。

该中心的数据同时显示,中国城镇地区可实现刚性住房需求上限约为2300万套,可实现改善型住房需求上限约为950万套。而目前城镇地区家庭自有空置住房为4898万套,待售商品住宅约为350万套,总供给为5248万套住房。因此,即使不计算“十二五”期间的保障性住房建设供给,现有的存量住房已经可以满足可实现住房需求。

2013年,我国城镇住宅市场的整体空置率达到22.4%,比2011年上升1.8个百分点。据此估算,城镇地区空置住房约为4898万套。在国际上,2000年至今,美国的空置率介于1%至3%。我国香港地区的住房空置率低于5%。欧盟在2004年的住房空置调查显示各国平均空置率为9.5%。日本2008年的空置率为13.1%。我国台湾地区2001年的住房空置率为17.6%。由此可见,我国住房

空置率高于其他国家和地区。截至2013年8月,空置住房占据了4.2万亿元的住房贷款余额。空置住房占用的银行贷款,属于资本闲置,降低了金融市场的效率。空置住房的资产价值在有空置住房家庭总资产中的比重为34.4%,在城镇所有家庭总资产中的比重为11.8%,是社会资源的巨大浪费。^{〔1〕}

除住房过剩外,进入门槛不高,又是大众必须消费的产业的产能过剩明显,如纺织、家电、煤炭、钢铁。产能过剩行业的最大特点是没有创新门槛,大家短期内都可以通过简单地投资生产线,轻易扎堆进入新行业。

再以石化为例,根据石化联合会发布的《石化行业产能预警报告》,2015年我国PTA、电石、聚氯乙烯、氢氟酸、有机硅甲基单体、丁苯橡胶、顺丁橡胶产能利用率分别为64.1%、58.9%、68.5%、44%、55.5%、54.5%、45.1%,均严重过剩。烧碱、TDI过剩程度较轻,产能利用率分别为78.2%和70.3%。另外,资源类产品、高端石化产品、化工新材料短缺,大量依赖进口。据统计,2015年我国原油、天然气进口依存度为60.8%和31.5%,合成树脂总体为25.9%,其中聚乙烯树脂为40.9%,ABS树脂为34%,合成橡胶、合成纤维单体进口依存度为26.4%和29.6%。化工新材料方面,茂金属聚烯烃、辛烯共聚聚乙烯等自给率不足10%,聚碳酸酯、碳纤维、特种工程塑料(聚砜、聚酰亚胺等)自给率不足30%,聚酰胺工程塑料、己烯共聚聚乙烯、尼龙66切片等不足50%。

我国过剩产能与高库存是由多种原因造成的,主要是多年来政府业绩考核以GDP为导向的结果。能够带动GDP快速上升的项目,尤其受到地方政府的欢迎,土地、环保、信贷、税收等手续地方政府会一路绿灯。特别是产出高的项目,地方政府恨不得马上开工,随意突破法律、法规。有的地方政府为了追求经济总量,甚至与投资主体共谋违法、违规。

行政审批的随意与不公开,也加剧了产能过剩。从我国加入WTO前就承诺,国家颁布的任何法律都必须公开,相关红头文件没有对外公开的,不能对市场主体产生法律效力。时至今日,涉及政府产业规划、产业调整的,大量的红头文件仍大行其道。政府为了追求经济总量,除了不断出台红头文件外,还不断变更、修改文件,甚至为了某个项目单独出台或废止文件。这种行政审批

〔1〕 吕东:《我国住房空置率达22.4%》,载《证券日报》2014年6月12日。

的随意性和不公开,破坏了整个国家的整体产业安排,地方经济总量增加了,国家的产能过剩了。

还有的地方上项目不审批或先上项目,查到了再补办手续,这形成了一种投资模式的路径依赖。许多投资主体压根不管有没有审批,先投产运营再说,地方政府早就被摆平了,上级来追查最后也大多是罚款、整改、补充手续完事。遍布全国的小钢厂、小水泥厂、小煤矿等都是这种模式的结果。

我国国企对产能过剩也贡献了很大的因子。我国国企之所以不太考虑投资效益,有许多原因(在后面的国资参与法治会做重点研究):国企肩负保证国家经济持续增长的重任,每当经济出现衰退或增长缓慢时,刺激经济的任务大都由国企完成,经济刺激的同时,产能过剩了;国企获得的投资支持巨大,仅免费的划拨土地、低息的银行贷款、政府的税收优惠,就足以让国企产能大为增加;国有企业存在预算软约束。民营企业投资失败了,投资者会破产,而国有企业投资失败了,会有国家兜底,所以国企投资往往会不计成本。

去产能进度缓慢、有的地方过剩产能还有增加的趋势,在于产业间的关联性。以建材为例,钢材、水泥等建筑材料为我国严重的过剩产业,我国每次进行的建材产业的产业结构调整都因房地产市场的投资增长而停止。只要房地产市场高速发展,建材产业就有生存空间。

产能过剩导致了经济运行的一系列问题:产能过剩的形成主要以投资的快速增长为前提,投资的增长使生产能力形成速度加快,产品的供应量加大。而投资的增加又吸引了巨额资金,市场消费资金较少,消费能力下降,使生产与消费需求相脱节,经济增长的有效性降低,投资增长变成了为增长而增长的低效率模式。这加剧了经济不景气,消费价格低迷,投资回报周期延长或投资回报率下降,企业流动性无法持续。

产能过剩造成资源浪费及严重的环境污染。产能过剩仍有企业乐此不疲,除了地方政府追求GDP外,说明企业仍有利可图。企业之所以有利可图,是其负外部性的成本不高。企业对环境的污染没有支付足够的成本,企业没有养成节能环保的意识。我国的劳动力成本对低端制造业的制约也不够强大,企业支付给工人的工资一直维持在低水平状态。低端制造业在这种低成本条件下经营,即使产能过剩,仍有生存空间。

在国家解决产能过剩的同时,过剩产能发生了跨地区转移。大量的污染、

低效产业转移到中西部地区。中西部地区为了经济发展,地方政府人为地放松了监管要求,引进发达地区已经淘汰或限制的项目。这种以短期经济利益和地方业绩为目标的治理思维,增加了国家整体经济结构调整的难度,也延缓了去产能的进度。

国家一再强调要防止系统性风险,其中的一个系统性风险就来自于经济活动中的高杠杆率。在市场经济尤其资本市场发展趋于成熟的过程中,加大资金杠杆是一种市场行为,是一种正常的市场创新。我国的金融杠杆,主要是从证券市场开始,我国大量的证券市场改革,也是围绕如何加杠杆展开,如融资融券。而后在各个领域都开始加杠杆。居民购房从自有资金到按揭贷款、企业投资从注册资金到发债、政府投资从财政资金到地方融资平台等,都是加杠杆的体现。适当地加杠杆,能促进经济活力,提高经济效益,也增加市场主体的收益。杠杆意味着负债,我国传统对负债是持谨慎态度的。无论证券市场、房地产市场、政府投资等领域,我国的杠杆率并不是特别高。

随着经济的高速发展及个人收入增加,各种投资收益的溢出效应提升了市场主体加杠杆的欲望。从公民个人住房办理按揭贷款开始,我国居民消费领域加杠杆普遍流行,特别从2003年开始房地产价格不断提高,杠杆率越高收益率越大,促使更多的人加入购房加杠杆的行列。至2016年6月底,个人住房按揭贷款余额16.55万亿元人民币。我国企业的杠杆率同样很高。多家大型企业因负债率高企、无力偿还债务或资金周转出现问题而出现债务危机,陷入破产重整的境地。不仅居民和企业加杠杆,政府也在加杠杆。地方政府通过融资平台产生的债务同样巨大,据财政部公告,至2016年年底,我国地方政府的债务余额为17.2万亿元人民币。根据人民银行资料,至2016年年末,我国本外币贷款余额为112.06万亿元人民币,这仅是欠银行的债务,不包括其他债务(如非金融机构出借、影子银行、信托等)。中国社科院国家金融与发展实验室研究报告称,截至2015年年底,中国债务总额168.48万亿元人民币,全社会杠杆率249%。

高杠杆促进经济高速发展,弥补资金不足,加大经济活跃度。同时,高负债的存在,使个人、企业、政府面临严峻的偿债压力。美国次贷危机的根源是个人购房者无力偿还银行的按揭贷款,之后形成连锁反应,造成经济的系统性风险。我国16多万亿元的个人住房贷款,一旦有一定比例的个人缺乏偿债能