



中国社会科学院创新工程重大研究项目
中国社会科学院重大国情调研项目

经济发展方式转变 与中国经济安全

THE TRANSFORMATION OF ECONOMIC DEVELOPMENT
PATTERN AND CHINA'S ECONOMIC SECURITY

史丹 等 © 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



中国社会科学院创新工程重大研究项目
中国社会科学院重大国情调研项目

经济发展方式转变 与中国经济安全

THE TRANSFORMATION OF ECONOMIC DEVELOPMENT
PATTERN AND CHINA'S ECONOMIC SECURITY

史丹 等◎著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

经济发展方式转变与中国经济安全/史丹等著. —北京: 经济管理出版社, 2017. 10
ISBN 978 - 7 - 5096 - 5264 - 0

I. ①经… II. ①史… III. ①中国经济—经济发展模式—研究 ②中国经济—经济安全—研究 IV. ①F120.3 ②F125.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 183930 号

组稿编辑: 杜 菲
责任编辑: 杜 菲
责任印制: 司东翔
责任校对: 超 凡

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 北京玺诚印务有限公司
经 销: 新华书店
开 本: 720mm × 1000mm/16
印 张: 19
字 数: 376 千字
版 次: 2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 5264 - 0
定 价: 78.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

课题负责人

首席研究员

史 丹 中国社会科学院工业经济研究所党委书记、副所长研究员

课题组主要成员（按拼音排序）

付敏杰 中国社科院经济研究所助理研究员

江飞涛 中国社科院工业经济研究所副主任、副研究员

李鹏飞 中国社科院工业经济研究所副研究员

李雪慧 中国社科院财经战略研究院助理研究员

刘佳骏 中国社科院工业经济研究所助理研究员

马翠萍 中国社科院农村发展研究所副研究员

王朝阳 中国社科院财经战略研究院副研究员

王俊杰 江西财经大学讲师、中国社科院工业经济研究所博士后

王振霞 中国社科院财经战略研究院副研究员

于树一 中国社科院财经战略研究院副研究员

张 捷 国泰君安证券研究所高级宏观研究员

目 录

第一章 总论——中国经济发展的底线思维与风险应对	1
第一节 底线思维是新常态下经济工作的重要思路	1
第二节 中国经济发展的底线问题及其认识	5
第三节 本书的研究意义与主要结论	16
本章参考文献	24
第二章 新常态下的宏观调控与经济增长	31
第一节 中国步入新常态	31
第二节 新常态时期的宏观经济基本面	39
第三节 新常态下的宏观调控与经济安全	43
第四节 供给侧结构性改革与创新驱动发展	47
本章参考文献	55
第三章 中国金融安全与经济发展方式转变	57
第一节 引言	57
第二节 金融经济周期的基本理论框架	59
第三节 中国潜在经济增速下行与债务收缩	66
第四节 构建经济新常态下的货币政策新框架	71
第五节 结论与建议	75
本章参考文献	76
第四章 财政与经济发展方式转变	79
第一节 引言	79
第二节 税收与经济发展方式转变	82



第三节 政府性债务与经济发展方式转变	91
第四节 财政体制与经济发展方式转变	99
第五节 其他适应经济发展方式转变的财政改革思路	107
本章参考文献	113
第五章 宏观经济稳定运行与价格风险	115
第一节 新常态下价格风险的基本特征	115
第二节 中国价格总水平周期描述和未来走势判断	120
第三节 深化价格改革以促进经济转型	124
第四节 财政、货币政策对价格总水平的调控作用	129
第五节 重要商品价格走势对物价总水平的影响	133
第六节 价格总水平调节的政策建议	135
本章参考文献	138
第六章 化解产能过剩与转变经济发展方式	140
第一节 当前工业部门产能过剩的基本情况与特征	141
第二节 体制缺陷下产能过剩的形成机理	146
第三节 当前化解和治理产能过剩工作中面临的突出问题	148
第四节 化解过剩产能的政策建议	150
本章参考文献	154
第七章 中国粮食安全与经济发展方式转变	155
第一节 我国粮食安全问题	155
第二节 当今发展方式下中国粮食安全面临的威胁	157
第三节 当前我国粮食安全面临的挑战	170
第四节 转变经济发展方式保障我国粮食安全	174
本章参考文献	176
第八章 中国资源安全与经济发展方式转变	178
第一节 传统经济发展方式下维护国家资源安全面临的挑战	179
第二节 经济发展方式转变对矿产资源需求结构转型的影响	191
第三节 主要发达经济体实施“再工业化”战略对全球矿产资源供需 形势的影响	200
第四节 政策建议	208



本章参考文献	211
第九章 中国能源安全与经济发展方式转变	213
第一节 能源安全的总体评价	213
第二节 传统经济发展方式对能源安全的影响	235
第三节 能源供应安全对于经济增长的影响	247
第四节 保障能源安全转变经济发展方式的主要应对举措	260
本章参考文献	262
第十章 经济发展过程中的生态环境安全问题研究	267
第一节 基于生态环境脆弱度方法的我国生态环境现状分析	267
第二节 我国主要污染物排放的空间特征分析	269
第三节 我国生态环境安全面临的主要威胁	278
第四节 基于环境库兹涅茨曲线方法的我国环境问题原因分析 ——以中部六省为例	281
第五节 政策建议	293
本章参考文献	296
后 记	297

第一章 总论——中国经济发展的 底线思维与风险应对

第一节 底线思维是新常态下经济工作的重要思路

一、我国经济工作指导方针的演变

新中国成立以来，我国政府如何在如何引导经济向健康稳定方向上发展做了很大努力，也进行了一系列的理论探索。随着经济发展水平的提高、内外条件的变化以及对经济规律认识的深化，我国经济工作的指导方针不断调整和完善。

新中国成立后，如何进行经济建设，我党在理论上和实践中进行了许多探索。例如，关于经济发展速度和发展质量的关系，我党提出了“多快好省”的路线方针；在经济结构方面，毛泽东同志把马克思的社会生产分为两大部类的学说与实际经济中农业、轻工业、重工业三大部门的划分联系起来，发展成为关于农业、轻工业和重工业三大部门之间的辩证关系。毛泽东同志强调我国社会主义经济建设要以重工业为中心。这是因为重工业为国民经济各部门提供技术装备，是实现社会扩大再生产与工业、农业和国防现代化的物质基础。在强调优先发展重工业的同时，还要求注重发展轻工业，强调农业是国民经济的基础。但在实践中，上述思想并未得到贯彻，在相当长的时间里，受“左”倾路线的干扰，重视的是“多与快”，没有实现“好与省”，不仅形成了长期的重速度、轻效益的粗放型经济发展道路甚至出现了“大跃进”这种不顾客观实际、盲目求快的局面，农业、轻工业、重工业比例不合理，重工业过重，与人民生活密切相关的农业和轻工业发展滞后，并为此付出了沉重的代价。

党的十一届三中全会开始全面认真地纠正“文化大革命”中及以前的“左”



倾错误，停止使用“以阶级斗争为纲”的口号，做出了把党和国家的工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的伟大战略决策。党的十一届三中全会后，为了实现以经济建设为中心的任务，认识到必须摒弃过去片面追求经济产值和速度的落后观念，更加注重经济质量和效益。随着经济工作中“左”倾错误的逐步清除，反对片面追求过高经济增速，产生了转变经济增长方式的思想萌芽，即经济发展战略由以速度为中心向以经济效益为中心转变。

1995年党的十四届五中全会最终确立了转变经济增长方式的方针，明确提出，实现“九五”计划和2010年远景目标，关键是实现两个具有全局意义的根本性转变：一是经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变；二是经济增长方式从粗放型向集约型转变。

随着对经济社会发展规律认识的深化，党的十七大报告进一步明确指出：“实现未来经济发展目标，关键要在加快转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制方面取得重大进展。”转变经济发展方式与转变经济增长方式虽只有一词之差，但本质内容却大相径庭。党的十七大提出的转变经济发展方式比转变经济增长方式具有更广泛、更深刻、更丰富的内涵，既包括了经济效益提高、资源消耗降低的要求，也包含了经济结构优化、生态效益改善、发展成果合理分配的要求。转变经济发展方式既要求从粗放型增长转变为集约型增长，又要求从通常意义的经济增长转变为全面协调可持续发展的经济发展。我国转变经济发展方式价值取向的核心是落实在经济发展的“质”上，它蕴含着转变经济增长方式，更含有结构（经济结构、产业结构、城乡结构和地区结构等）、运行质量、经济效益、收入分配、环境保护、城市化程度、工业化水平以及现代化过程等诸多方面的内容；它不仅突出经济领域中数量变化，更强调经济运行的质量提升和社会的和谐。

党的十八大以来，以习近平总书记为核心的党中央更加注重发展质量和用底线思维考虑经济发展战略，提出新的发展理念和“四位一体”的发展战略。2014年5月11日，习近平总书记在河南考察时，提出中国经济进入“新常态”的重要判断。在2014年11月的APEC峰会上，习近平总书记进一步系统地阐述经济“新常态”及其主要特征，即经济增长从高速增长转向中高速增长，从结构不合理转向结构优化，从要素投入驱动转向创新驱动，从隐含风险转向面临多种挑战。可简单概括为“中高速、优结构、新动力、多挑战”。

在做出经济发展“新常态”的战略判断的同时，党的经济工作方针除了继续坚持发展是“硬道理”的战略思想外，还强调“必须全面深化改革，坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制障碍”。强调“实施创新驱动发展”、“积极促进区域协调发展”和“建设生态文明”等理念，提出“推进丝绸之路经



经济带建设”“建设 21 世纪海上丝绸之路”等举措以及“让老百姓得到实实在在的好处”等思想。2015 年中央经济工作会议指出：“牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。”2016 年中央经济工作会议在总结 2016 年经济工作、部署 2017 年经济工作时，从统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局出发，进一步提出要“坚持稳中求进工作总基调，牢固树立和贯彻落实新发展理念，适应把握引领经济发展新常态”，凸显了新发展理念在我国经济社会发展中的引导和统领作用，反映了党对我国发展规律的新认识。

从新中国成立初期的“多快好省”和“重工业优先发展”到改革开放后的“以经济工作为中心”“转变经济增长方式”和“完善市场经济体制”“转变经济发展方式”，再到经济“新常态”与新的发展理念，我国经济工作的指导方针的调整、完善体现我党实事求是、坚持历史唯物主义和辩证唯物主义的思想路线，也体现了我党把握处理复杂经济问题的能力。

二、底线思维形成的背景与底线管理的思路

改革开放 30 多年来，我国经济发展取得了举世瞩目的伟大成就。站在新的历史起点上，在“三期叠加”的新时期，我国发展既面临着前所未有的新机遇，同时也面临着很多新问题、新矛盾。习近平总书记指出：“中国是一个大国，决不能在根本性问题上出现颠覆性错误，一旦出现就无法挽回、无法弥补。”大国政贵有恒，不能随便“翻烧饼”，那样并不叫有魄力，相反是不稳当的表现。这就要求我们在经济工作中要坚持底线思维，全面认识和正确分析机遇和挑战，未雨绸缪，加强研判，谋定而后动。在保持大局稳定的前提下，稳中求进、稳中有为，“凡事预则立，不预则废。”在各项经济工作中，我们只有守住底线，方能在复杂形势面前方寸不乱，保持大局稳定；只有从最坏处考虑，设想各种可能，方能有备无患，争取主动，赢得最好的结果。反之，如果我们只看到有利条件和机遇，对风险和困难估计不足，冒冒失失，盲目从事，很可能欲速则不达，不仅好的结果没有达到，现有的成果也可能付诸东流。

从最坏的可能性着想，在此基础上建立政策、部署工作，是毛泽东同志一贯倡导的工作方法，体现了马克思主义的唯物辩证法和科学方法论。党的十八大以来，习近平总书记多次强调要坚持这一科学方法论，并明确概括为“坚持底线思维”“稳中求进”“稳中有为”。习近平总书记指出，我们既要正视面临的困难和挑战，又要看到具备的有利条件和积极因素，既要坚定必胜信心，又要增强忧患意识。“我们要坚持‘两点论’，一分为二看问题，既要看到国际国内形势中有利的一面，也要看到不利的一面，从坏处着想，做最充分的准备，争取较好的结果。”



底线思维是一种思维方式，它与战略规划、绩效管理、效益最大化、激励与反馈等注重前瞻性的思维取向不同的是，底线思维注重的是对危机、风险、底线的重视和防范，管理目标上侧重防范负面因素、堵塞管理漏洞、防止社会动荡。底线思维的价值取向更加注重人为因素，更加注重避免因政策、措施、管理的疏忽等人为因素带来的破坏，更加注重人力可以做到的防范措施和系统建设，更加注重从减少负面影响来促进发展。底线管理基于的底线思维是一种典型的后顾性思维取向，是公共管理行为中的一种重要思维方式。对于我国所处的社会时代而言，加强底线管理是和谐社会建设的重要思维取向。我国刚刚进入人均 GDP1000 美元发展阶段不久，经验证明这是一个矛盾多样、冲突多发、薄弱环节较多的阶段，底线管理的重要性不言而喻。

那么，如何确定经济发展的底线呢？关键是看，某个方面如果没有管理好，会不会无法补救？会不会全局被动？在实际工作中，以习近平为总书记的党中央强调要保持宏观政策的稳定性、连续性，强调要守住 18 亿亩耕地红线，确保国家粮食安全；要牢固树立生态红线的理念；要保持价格总水平基本稳定，完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制；要注意防控地方政府债务风险，等等，这些都是“底线思维，稳中求进、稳中有为”的工作落实。党的十八大以来，我国面对复杂的国内外经济形势，保持了经济中高速发展，产业结构不断优化，生态环境明显改善，经济发展质量明显提高。事实证明，坚持底线思维，坚持稳中求进，是一个既积极又稳妥的方法，既能保持大局稳定，防控各种风险，又能实现持续发展，增强发展后劲。

坚持底线思维，加强底线管理，需要形成三个“意识”：一是牢固树立底线意识。底线意识与忧患意识、责任意识是一致的。树立底线意识，就是要有正确的政绩观，摒弃为了出政绩、树形象而不顾一切后果，只有前瞻没有后顾的错误思维方式。从守住底线开始，量力而行，稳步发展。二是要树立风险意识。风险意识就是要善于排查各种潜在风险，找出安全与风险、常态与危机的“分水岭”，守住各种风险的底线。三是要树立管控意识。管控意识重在完善风险的监督与评估体系，要对风险的变化及应对措施的效果进行跟踪，实施常态化管理，并要进行成本效益分析。

底线管理需要实行闭环管理。首先明确底线，对于国民经济来说，这个底线包括国民安全、经济安全、社会安全和政治安全等；其次根据底线要求排查风险的存在和大小，风险包括短期风险和长期风险；最后制定措施防范风险，风险是变化的，措施必须要适时调整，只有采取适当的措施，才能以最小的成本实现预期的目标。风险管控措施往往是综合性的，一只木桶，最短的一块木板决定它的容量。政策的漏洞、措施的“短板”往往就是底线所在。为此，需要完善公共政



策的配套体系，改革的配套与政策的体系化是守住底线的基础性、根本性工作。

第二节 中国经济发展的底线问题及其认识

按照上一节认知底线问题的原则，我们认为，当前中国经济发展的底线问题，概括起来有四个方面：一是是否会影响中国实现“两个一百年的奋斗目标”的发展问题，目前主要是经济增长速度与质量问题；二是宏观经济稳定运行问题，其中包括金融、财税和价格的稳定性问题；三是实体经济发展的问題，目前是主要产业转型升级，淘汰落后产能，化解过剩产能问题；四是保证经济可持续发展的资源环境问题。本节主要对这些问题的一些已有认识进行归纳总结，主要包括八个方面。

一、经济发展方式的转变

推动经济社会发展必须要保持一定的经济增长速度，保持经济增长在合理的区间是实现经济发展目标的必要保证。我国正处于经济发展从高速向中高速过渡的增长速度换挡期。习近平总书记强调保持调控定力，使经济运行处于合理区间。那么什么叫经济增长率的合理区间？就是既不冲出“上限”，又不滑出“下限”。上限就是防止通货膨胀，下限就是“稳增长”“保就业”。只要经济增速处在合理区间和预期目标内，就不要再为速度而纠结，而要下大力气加快转方式、调结构、促改革、惠民生，下大决心通过改革、调整和创新，来推动经济转型升级。这就是所谓的主动调控，使经济增长保持在合理区间，目的是要着力质量效益，加快经济结构调整和发展方式转变。

转变经济发展方式，一是提高经济发展质量和效益的主线，是推进经济结构战略性调整 and 经济发展方式转变；二是大力推进产业结构调整，重点是化解产能过剩，推动产业转型升级；三是转变经济发展方式要强化创新驱动。从全球范围看，科学技术越来越成为推动经济社会发展的主要力量。习近平总书记强调：“实施创新驱动发展战略决定着中华民族前途命运。”一个国家只是经济体量大，还不能代表强大，创新驱动发展是大势所趋。

为什么要提出推进发展方式转变，学者们从不同视角进行了分析。其中从要素红利消失、要素供给不可持续的角度论述较多。例如，蔡昉等（2006）^①指

^① <http://news.sohu.com/20061013/n250012816.shtml>.



出,随着劳动力短缺的出现,这种过分依赖非熟练的劳动力投入,靠增加生产要素投入的增长方式和政策体系将受到严重的挑战。中国作为一个相对于人口规模自然资源缺乏的国家,能源、矿产等供给对于目前的高速经济增长表现出越来越明显的支撑乏力。粗放型的增长方式是难以为继、不可持续的。一方面,各种资源能源因素对经济增长的“瓶颈”约束日益突出;另一方面,能源资源的大量消耗和排放严重破坏生态平衡,污染环境,导致人与自然之间的矛盾恶化。何建津(2010)指出,发展的“不可持续性”表现在三个方面:一是自然资源(土地、淡水、能源、矿产资源等)供应量和效率与经济社会发展的矛盾加剧;二是经济社会发展和国民消费所形成的废弃物(“三废”)与自然环境可消化、可承受的能力高度紧张;三是人口结构的变化对未来经济社会的持续发展带来了挑战。与此同时,经济结构失衡引发的问题日益突出。

长期以来,由于计划经济时期实行的赶超战略的影响,作为重要生产要素的各类矿产资源,其价格往往被人为压低,矿产资源的低成本使得其在经济发展中出现了过度开发和效益低下的特征,这种过度开发极大地加速了中国的工业化进程。但由于过度开发对自然资源成本和生态环境成本是存在时滞效应的,其破坏性后果往往要隔一段时间才能体现出来,因此地方政府处于短期目标的考量往往仍会选择这种粗放的发展方式,由此就形成了经济发展方式转变对资源环境的路径依赖与锁定效应(金碚,2009;白永秀、王颂吉,2011)。

多数专家认为,转变发展方式是解决我国经济、社会、环境问题的根本措施。然而实现经济发展方式的转变需要综合施策,其中包括以下几个方面:一是进行制度创新和体制改革、增加市场配置资源的作用(吴敬琏,2006)。二是加快转变政府职能转变,建立有效政府(张卓元,2005),把行政性审批制度改革作为改革的切入点(吕政,2006)。三是推进经济结构调整。金碚(2011)认为,转变发展方式是一个涉及经济、社会、政治、文化乃至全体人民的思维方式和生活方式的深刻变化过程,而工业转型升级则是其关键。王国刚(2010)指出,经济发展方式转变并不仅仅表现在工业经济中的技术升级、结构优化和节能减排等方面,更重要的还在于增加了城镇化的内容,因此,城镇化成为经济发展方式转变的主战场。四是加快(能源资源)要素和财税体制改革。林毅夫和苏剑(2007)认为,转变发展方式应该首先调整我国经济增长的目标模式,建立与我们资源禀赋相匹配的要素价格体系。贾康和刘微(2007)提出了通过弱化地方政府盲目追求产值和税收增长的激励机制来减少财税体制对经济发展方式的转变阻力。贾康(2010)指出,构建有利于发展方式转变的公共财政制度基础,需要完善促进环境保护和资源合理利用的税收制度(如改革和完善资源税),健全惩罚和激励机制。五是重视技术进步和能力提升。经济发展方式转变能否取得成



功,关键在于科技的发展、应用和自主创新(赵冬初,2009;张保胜,2010)。路风和余永定(2012)认为,转变经济发展方式要求重视技术研发和创新,加速产业升级,改变劳动力大军的构成并增加对教育和培训的人力资本投资,提高劳动收入占国民收入的比例等,因此,实施自主创新战略是转变经济发展方式的核心环节。

二、金融稳定与经济安全

金融安全是国家安全的重要组成部分。随着我国金融业规模快速扩张,也出现了一些脱离实体经济的苗头,金融业在一定程度上出现“脱实向虚”倾向,服务实体经济的质效有待进一步提升。与此同时,我国实体经济企业融资难、融资贵问题突出,不利于当前供给侧结构性改革的推进。2017年中央金融工作会议提出,金融要把为实体经济服务作为出发点和落脚点,全面提升服务效率和水平,把更多的金融资源配置到经济社会发展的重点领域和薄弱环节,更好地满足人民群众和实体经济多样化的金融需求。

金融要回归服务实体经济的本源。让金融更好地服务于实体经济,这个要求落实到资本市场层面上,就是要防止市场大起大落。为实体经济服务也是防范金融风险、确保金融自身持续健康发展的根本举措。王国刚(2013)强调,中国金融必须深刻认识实体经济部门的内生性金融要求,必须改变“金融是金融机构专利”的理念,改变只有金融机构才能够从事金融活动的监管意识,将票据发行、债券发行、股票发行等“金融权”归还给实体经济部门,启动实体经济部门的金融创新热情和积极性。在此背景下,形成金融部门与实体经济部门互动的金融创新发展新格局,真正落实金融服务于实体经济的要义。

金融因素和实体经济相互作用是金融经济周期内生成机制的重要规律,这导致金融经济周期具有与以往商业周期不同的特征,Borio(2012)对发达国家过去50年来金融经济周期的表现特征进行了总结,并提出了一些判断和识别的指标。其一,银行信用和房地产价格是金融经济周期最核心的两个指标。前者代表融资条件,后者反映对风险的态度;两者相互交织和影响,呈现出顺周期的自我强化特征。如Igan和Pinheiro(2011)的研究表明,在宏观上,信用膨胀与经济扩张、资产价格上涨、私人部门负债杠杆、真实汇率升值、对外赤字扩大存在系统性的联系;在微观方面,信用膨胀与公司杠杆、市场价值、外部融资和银行系统脆弱性密切相关。其二,与一般商业周期相比,金融经济周期的发生频率低,但持续时间更长。Claessens等(2011)利用21个发达国家1960~2007年的数据分析了信用周期、房地产价格和股票市场的关系,发现金融危机有更长、更深的趋势,尤其是与房地产和股票价格崩溃相联系的危机更是如此。其三,货



币、信用周期的顶点往往和金融危机联系在一起。Borio 和 Drehmann (2009) 认为, 金融危机的先导指标是私人部门信用占 GDP 的比和资产价格的差异, 尤其是房地产价格。Juselius 和 Kim (2011) 也指出, 如果私人部门债务比率较高, 并且商业周期恶化, 那么银行部门信用损失将会快速增长。其四, 金融经济周期在不同国家呈现的特征和货币政策框架以及经济结构变化有关。Dell' Ariccia 等 (2012) 比较分析了信用膨胀的宏微观数据以及新兴国家与发达国家的差异。相关结论认为, 货币政策通常只关注通货膨胀而忽视资产价格走势; 经济供给面的改善有助于减轻通胀压力; 货币政策易松难紧, 从而增加了货币信用、资产价格扩张的空间等。

妥善应对金融经济周期, 一方面, 货币政策的制定和实施应考虑金融加速器效应的存在。在金融经济周期中, 货币政策依然发挥和担当着重要的角色。Aikman 等 (2011) 通过建立信用周期模型发现, 货币政策是平抑信用周期的重要方法。White (2008) 和 Taylor (2009) 建议货币政策在改善金融失衡中应发挥更加积极的作用。Shirakawa (2010) 认为, 宏观审慎政策并不足以保证金融稳定性, 货币政策的角色依然非常重要。另一方面, 必须将货币稳定、经济稳定和金融稳定纳入统一的政策框架。Bean 等 (2010) 认为, 信用周期是协调贷款决策失败的结果。因此, 有效地缓和信用周期需要完善、跨系统的政策来完成, 这是宏观审慎政策所包含的维度。Giovanni 等 (2012) 认为, 持久的信用膨胀是金融危机的前兆, 用货币政策收紧来控制信用增长的有效性在经验数据中并未得到很好的支持, 尤其是在小型开放经济中。

传统的关于金融安全的概念和理论框架从金融经济周期角度考察金融安全仍值得借鉴。王维安 (1999) 较早地提出了经济发展中的金融安全概念, 并进行了较系统的论述。金融安全是一个动态的概念, 某一时点的金融安全并不意味着持续的安全。例如, 李扬等 (2007) 就以亚洲金融危机为例, 强调在过去 10 年危机后, 汇率风险依然困扰亚洲金融安全。在维护金融安全方面, 金融监管是不可或缺的力量。Stiglitz (2002) 认为, 金融监管对于中国金融安全的意见可谓重大, 亚洲金融危机中中国几乎没有受到影响是由于国家对资本进出的严格控制。中国政府对其金融机构实施严格的管制, 对上海这样公认的全球金融中心的监管更加慎重, 这确保了中国的海外金融资产的控制 (Lai, 2008)。IMF 于 2012 年指出, 作为 25 个系统重要性经济体, 中国的银行业监管在过去的 5 年中取得了重大进展; 中国的保险业得到了密切而恰当的监管; 中国的金融监管取得了重大进展, 但还需要更加努力地应对未来的挑战。

三、政府债务规模及其支出结构

财政支出与政府债务是重要的宏观调控手段, 对国民经济运行具有重要影



响。合理的财政支出结构和适度的债务规模能够引出经济按预定的方向发展和刺激经济增长；反之，可能是经济危机的导火索。有的学者认为，政府支出扩张能促进经济增长（龚六堂等，2001），有的学者则认为，公共支出调整成本的急剧上升使得公共支出对经济增长的拉动效用下降甚至有负面影响（郭庆旺等，2003）。财政支出与政府债务风险问题的研究逻辑可归纳为“财政支出→债务规模扩大→债务风险→财政风险。”财政支出需求不断扩大以及财政支出结构的不合理，造成了财政支出的盲目扩张，以举借债务来满足财政支出的需求，造成债务规模的不断扩大，从而产生了债务风险（缪小林等，2013；孟丽，2001；王希颖，2001等）。而债务风险是导致财政风险的主要因素，特别是地方政府高度依赖土地出让收入偿债加剧了土地财政的风险（何杨、满燕云，2012）。随着债务规模不断扩大，财政风险也在不断加剧。张明喜（2013）等指出，在宏观经济运行的内外部条件没有改变的前提下，今后5年的财政风险都将继续加大。

财政支出作为调节经济运行的重要手段，有关其经济增长效应的研究成果颇多。国外对财政支出的经济增长效应并未形成统一的定论，其结论可归纳为以下几方面：第一，政府生产性支出对经济增长呈现显著的正向影响（Easterly and Rebelo, 1993；Nader and Ramirez, 1997；Kneller, 1999）；第二，公共投资支出对人均产出的增长有负面影响（Khan and Reinhart, 1990；Devarajan et al., 1996）；第三，经济增长率与政府生产性支出所占比例之间存在非线性的倒U形关系，非生产性政府支出的增加会带来经济增长率的下降（Barro, 1990）；第四，在短期内政府投资将带来很小甚至负的产出增加，如果公共资本的生产性不够强，那么在长期内扭曲性融资也将使政府投资具有经济收缩效应（Leeper et al., 2010）。国内从财政支出规模与结构两个层面研究其经济增长效应。第一，财政支出规模抑制了全要素生产率的改进（刘年康、皮天雷，2013），进而导致财政支出规模对经济增长具有负效应（郭庆旺、吕冰洋、张德勇，2003；高军、刘博敏，2013）。第二，财政支出结构对经济增长的影响。资本性财政支出对经济增长具有负效应（罗红雨，2012），而经常性财政支出能够促进经济增长（龚六堂、邹恒甫，2001）；固定资产投资和教科文卫支出对拉动经济增长呈显著促进作用，科技创新支出、社会保障支出和农业支出与经济增长呈正相关，而公共管理支出则对经济增长呈负向影响（张颖，2012等）。

有关财政支出规模对经济风险影响的研究，基本沿“财政支出规模→财政风险→经济波动→经济风险”的思路，而就财政支出结构对经济风险影响的研究较少。从财政支出规模对经济风险影响来看，财政支出规模不断扩大会引起经济风险，财政支出的波动会导致居民消费的波动（晏艳阳、宋美喆，2013）。政府支出规模的扩大造成了经济不稳定和经济波动（沈炳珍、黄漓江，2012），进一步



产生经济风险，严重阻碍了我国经济高速、持续、健康的发展（宁振华，2001）。

财政支出结构优化对与经济方式转变的作用有：第一，财政支出有利于促进经济发展方式转变。包有或（2012）认为，优化财政支出方向，加强地方政府债务管理有利于促进经济结构调整，实现经济发展方式的转变。第二，经济发展方式的转变有利于规避财政风险。李友忠（2013）指出，转变经济发展方式，以便提高各种生产要素的产出效率，减少并规避粗放型发展方式，促进向资源节约型的集约化方式发展，提高经济竞争力，在同等水平的 GDP 产出下，政府在环保、基础设施等的单位投入减少，相应的财政支出比重就会下降，政府财政收支矛盾会得到改善，从而财政风险也就得到有效的规避。

四、价格走势与价格风险

近年来，影响物价走势的各类因素相互交织、相互影响，准确判断和预测价格走势的难度不断加大。物价走势的复杂性正在成为影响国家经济安全的重要因素，也对制定宏观调控政策提出新的挑战。虽然经济稳增长和结构调整正在成为新常态，但是以往制定宏观政策的惯性依然存在，并可能随时改变市场预期。在这种条件下，应理性看待当前物价走势的新特征以及可能发生的新变化，正确认识物价调控工作的新挑战和难点，才能积极制定相应的应对措施。

当前，学术界主要从以下几个方面在研究和讨论价格总水平走势及其影响因素。首先，价格风险在很大程度上直接危害国家经济安全。可以说，通货紧缩的压力基本能反映出中国经济下行的压力。与 CPI 相比，PPI 明显的下行趋势产生的危害更加明显。PPI 持续走低有国内外两方面的原因，国际大宗商品价格大幅下跌促使国内 PPI 加速下降，但是国内产能过剩、供需关系失衡、工业企业融资成本过高是根本原因（李德水，2015）。在经济“新常态”下，整体性通货紧缩日益明显，CPI 和 PPI 已经步入到值得警惕的水平，这也反映出中国经济整体性供求关系是在持续恶化之中。由于国际市场农产品价格持续走低的输入性影响、工业持续低迷的累计性效应以及对服务业的传导、整体预期的低迷将使价格预期回落等因素，通货紧缩或许成为常态，这将进一步导致企业的盈利能力持续滑落，成为危害中国经济安全的重要原因（刘元春，2015）。其次，在经济“新常态”下，价格风险主要表现为通货紧缩以及通货膨胀与通货紧缩之间的快速转换。总体而言，研究认为，虽然近期中国不会进入严重的通货紧缩通道，是通货紧缩导致的经济衰退、财富缩水以及对基础产业的伤害不容小觑（王宏伟、牛发亮，2016）。中国经济进入“新常态”以后，经济由高速增长转为中高速增长，通货膨胀水平出现较快回落，通货紧缩将可能成为新的风险。未来一段时间，如果导致价格总水平走势下行的国内外因素持续影响，特别是国内总需求不足、产