

When All Else Fails:

Government as the Ultimate Risk Manager

别无他法

——作为终极风险管理者的政府

[美] 戴维·莫斯 著 何平 译



人民出版社

014062101

When All Else Fails:
Government as the Ultimate Risk Manager

F171.23
10

别无他法

——作为终极风险管理者的政府

[美] 戴维·莫斯 著 何平 译



北航

C1749432

● 人民出版社

F171.23
10

责任编辑:郭彦辰 方国根

封面设计:汪莹

版式设计:周方亚

图书在版编目(CIP)数据

别无他法:作为终极风险管理者的政府/(美)戴维·莫斯著;何平译.

—北京:人民出版社,2014.8

ISBN 978-7-01-013659-2

I. ①别… II. ①莫…②何… III. ①风险管理—研究—美国

IV. ①F171.23

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第130253号

别 无 他 法

BIE WU TA FA

——作为终极风险管理者的政府

[美]戴维·莫斯 著 何平 译

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2014年8月第1版 2014年8月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:27.25

字数:405千字

ISBN 978-7-01-013659-2 定价:59.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

译者前言

当民间的努力穷尽时,作为终极风险管理者的政府应当发挥怎样的职能和作用,是哈佛大学商学院戴维·莫斯(David A. Moss)教授这本专著讨论的主题。最崇尚自由市场原则的美国,在企业有限责任、货币风险管理、破产债务免除、职工保险、社会保障、产品责任法以及环境保护等各个方面,政府究竟应当扮演怎样的角色,本书通过描述对企业的保护、对职工的保护进而对所有公民进行保护这样三个阶段的美国政府风险管理政策逐渐改进的立法进程,对该问题进行了透彻的探讨。

处于全面深化改革关键时期的中国,在资源配置上市场将发挥决定性的作用。与此同时,股份公司制度、社会保障以及环境保护政策等一系列制度的建立和完善,以及政府和市场的责任如何分担,必将是学术界和政策制定者需要审慎对待的课题。本书讨论的例子,从19世纪有限责任制度或者破产法的诞生,到20世纪社会保障制度或者联邦存款保险,都是从美国历史出发来进行探讨的。但是,就本书的核心意图而言,政府风险管理政策的理论依据及其限度,政策制定和立法所遵循的价值和逻辑,不仅对于美国,而且对于今天正在建立社会主义市场经济的中国,也具有重要的参考价值。

2008年9月18日,受哈佛大学研究生院院长玛格特·N.吉尔

(Margot N. Gill) 博士的邀请,我负笈美国,在哈佛大学文理研究生院(GSAS)和哈佛商学院合作设立的商学经济学(Business and Economics)项目进行为期一个学年的博士后研究,以美国存款保险制度为研究主题。在这一学年里,我的家人随行,住在哈佛近旁的 375 Harvard Street,夫人在哈佛自费研究,女儿何惠东在紧临哈佛大学的剑桥公立中学(Cambridge Rindge and Latin school)上九年级,她们的相伴和帮助,给我带来生活上的便利,让我能广泛地参加那里的各种学术和社会活动。2009年5月1—3日,哈佛大学费正清中国研究中心组织召开了中华人民共和国60周年学术研讨会。在当年5月2日的会议间歇,我与坐在我身旁的波士顿律师弗雷德里克·D.格兰特(Frederic D. Grant)先生结识,他称自己正在进行美国联邦存款保险制度与中国历史上广东十三行担保制度关系的研究,这正好与我在美的研究主题相关。交谈中他还提到了哈佛商学院莫斯教授关于美国存款保险制度起源的研究。

这年的7月23日,在即将回国之前我约见了莫斯教授,我们在他哈佛商学院的办公室见面。莫斯教授1993年起在哈佛商学院任教,他所在的企业、政府与国际经济教研部(Business, Government and International Economy Unit),负责企业经营环境的教学与研究,涉及经济政策、金融制度、年金等社会保障制度、世界贸易组织等国际机构的职责之类极其宽泛的领域。他为MBA二年级学生创立并正在开设的金融史课程《现代金融体系的形成》,追溯从18世纪早期直到今天金融市场、金融机构和金融工具的重大发展。据此他多次获得哈佛商学院学生会评定的优秀教学奖。除了本书这样的专题研究以外,他还撰写了一些重要的案例,在这本书中也有征引。他还作为专家,为政府和议会中的重要人士提供咨询,在公共政策的形成中发挥作用。我们愉快地谈到了各自的研究旨趣,他将本部专著的英文版赠送给我。我回国后仔细地阅读了它的主要内容,觉得这是一本不

可多得的重要著作。2011年4月,我为学院的中国金融硕士国际项目的招生和宣传赴波士顿,4月15日在他的办公室见面,就各自关心的问题交流之后,我谈到了翻译本书的意向,他欣然应允。由于忙于教学和科研工作,又为学院大量的行政工作所累,直到2012年秋才落实版权等相关事宜。而在这一年的10月,最初让我得知莫斯教授研究主题的波士顿律师格兰特先生已在著名荷兰历史学家包乐史(Leonard Blussé)教授的指导下凭借他关于美国存款保险制度与广东十三行联保制度关系的论文在莱顿大学(Leiden University)获得博士学位。我自2012年12月开始着手翻译工作,2013年6月完成初稿。我在美国康奈尔大学求学的女儿何惠东提供了其中第2章的翻译初稿,深深地体验了学术研究的艰辛和不易。其后我又对全部译稿屡次修改,2014年2月终于定稿交付出版,十分令人欣慰。

本书的焦点是美国公共风险管理政策的立法进程,我一边翻译此书,一边阅读美国法学家理查德·A.波斯纳(Richard Allen Posner)《法律的经济分析》第七版(蒋兆康译,法律出版社2012年版)、《美国最高法院通识读本》([美]琳达·格林豪斯著,何帆译,译林出版社2013年版)等著作,收获良多。莫斯教授在本书中,从风险管理的视角透彻地探讨了美国产业政策的历史变化。他的研究表明,股东的有限责任制度、货币制度的统一以及破产法之类19世纪的对策,主要是从保护创业者和扶植产业的角度付诸实施的。进入20世纪之后,政策重点转换到了工伤赔偿以及社会保障制度等劳动者保护方面,在20世纪60年代以后,进而发展到在产品责任和环境保护等立法和政策措施中可以看到的对消费者全体的保护。在美国,作为“终极风险管理者”的政府职能不断扩大了。

如同本书所表明的,在美国制定各项政策之际,在实施保护对策的同时,必须探讨防止道德风险之类的问题。即使在民间金融市场上,也积极地建立评价信用问题等各种风险的机制。这可以说是极

其重要的。

反过来就我国的情况而言,政府作为风险管理者的职责过大。1949年新中国成立以来,实行计划经济,一切由政府包办。民间市场的作用,几乎没有。这样一来,道德风险的表现就十分突出。风险的管理全然委托给政府,使得总体成本巨大。在我国,民间的风险评价和管理能力的培养是当务之急,实施抑制道德风险发生的对策,也应当更加大胆地推进。本书不仅展现了从风险管理功能分析政府职能的新颖方法,而且在建立政府和民间市场合理关系的我国改革目标方面,也值得认真借鉴。本书体现的美国公共风险管理及其立法进程所遵循的价值和思想,对建立和完善我们当今的一系列社会经济制度,具有重要的启示。下面仅就现代公司制度的完善、货币风险的管理和社会保障政策等与当前我国相关的几个特别重要的问题说明如下。

关于有限责任制度。1844年英国颁布公司法,采用了法人准则成立主义,进入政企分开的现代公司时代。到19世纪中叶,中国所欠缺的,就是西方政府和法律制度所积累的有关合股公司运作的经验。中国公司的历史开始于洋务运动时期,从19世纪60年代末延续到1895年左右,也就是从太平天国结束到甲午战争中国战败。19世纪70年代,外国资本在中国的活动扩大了公司制度在中国的影响。在西方商人按照西方法律以公司发行股票的方式在中国集资大获成功的背景下,中国公司制度进行着艰难的探索。1872年轮船招商局的建立,是股份公司在近代中国最早的实践。但是,这些公司都采用“官督商办”的特有形式(以官厅的局来命名)。从近代中国股份公司发展来看,中国近代企业(modern firm)在19世纪70至90年代尽管已经开始吸收公众股份,但是,“股份持有正被吸收进中国的生意传统之中。完全撇开裙带关系不谈,主要持股人直接管理公司分号的做法,就被嵌入了股份结构之中……公共持股并未像西方一样,带来所有权与经营权的分离,也没有减轻家庭在所有权中的影

响。”1895年之后,尽管官方的管制有所放宽,但是,原有的官督商办的庇护结构转化为地方官员个人卷入民间企业事务。政企不分,官企不分,是其典型特征。(参见科大卫:《公司法与近代商号的出现》,《中国经济史研究》2002年第3期)

20世纪头十年私人铁路的创办,为了筹集资金,推动了股份公司的建立。这种动向与中国沿海西方人形成的压力一起推动了企业立法,1904年制定了第一部中国公司法,界定了有限责任。从此,中国经历了不连续的公司制度实验。但是,1995年哈佛大学柯伟林(William Kirby)教授提出的“柯比谜团(the Kirby's puzzle)”,却通过长时段的分析指出了中国公司立法的固有缺陷。柯伟林在比较和分析了1904年到1993年的五次公司立法之后,认为有限责任公司制度这一现代资本主义市场经济的关键制度,似乎不易在中国的土壤上生根。其主要原因是历次政权的强取豪夺让工商人士恐惧,而且,中国文化过于强调人情关系。而西方股份制的企业组织形式,是以自由市场和非人际关系的法律主导的商业组织文化为依托,不断扩大规模创造巨大的商业财富。中西之间存在着极深的文化鸿沟(以上参见William Kirby, “China Unincorporated: Company Law and Business Enterprises in Twentieth Century China”, *Journal of Asian Studies* 54, 1995: 43-56)。1993年的公司法,则主要应对国有企业和集体企业向股份制转换所碰到的各种问题。这种以解决国有企业问题为宗旨的立法和西方资本主义的公司法规存在巨大的差别。尽管其后中国公司法经历了修改完善,受中国整体法制环境和经济发展水平的制约,政企不分的制度化行为方式,仍然没有实质性的改观。其主要表现之一,就是股票市场没有成为经济的晴雨表。近期股票发行制度上产生了“中国式注册制”的提议,如果舍掉西方成熟注册制所要求的基本条件,必然走上中国股市的老路。既要追求成熟制度所达成的目标,又不满足这些制度所要求的基本前提条件,这种思维逻辑既违背常理,

在实践上也具有极大的危害。美国有限责任制度建立的历史,在公司制度建立方面给我们提供了有益的启示。不仅在法律上有明确的规范和约束,而且更为重要的是在法律的执行和制度化的行为模式方面,必须符合市场经济的要求。没有与有限责任制度相适应的社会和文化环境,寻求现代公司制度的本来功能就只能是缘木求鱼。

关于货币和银行风险的公共管理问题,本书的第4章“美国银行业政策和货币风险管理的实践”给予我们极其有益的启示。近来,比特币、互联网金融在中国成为人们广泛议论的主题。新技术带来的创新,给人们认识货币、银行等传统金融问题带来极大的困惑。比特币(Bitcoin)这种虚拟的电子符号,自2009年由中本聪创制诞生以来,受到许多中国投资者的热捧。2013年2月底,一个比特币的价格为100多元人民币,4月10日,价格冲高到1,540元,两天之后,价格跌落一半。5月,比特币最低跌到300多元。其后经历暴涨,11月19日一度冲高到8,000元,较年初时上涨近80倍。2014年3月27日,比特币在中国的价格达到3,561元。比特币俨然成了一种暴涨暴跌的投机品种。中国是全球虚拟币最大的市场,一定程度上左右着它的价格,就比特币而言,目前中国占全球比特币交易量的60%(2013年4月,仅为10%)。2013年12月5日,一行三会和工信部联合下发了有关防范比特币风险的文件(289号文)。文件界定比特币不是真正意义上的货币,而是一种虚拟商品,要求金融机构和支付机构不得直接或间接为客户提供其他与比特币相关的服务等。2014年3月下旬,中国人民银行向央行各分支机构下发《关于进一步加强比特币风险防范工作的通知》,要求各银行和第三方支付机构关闭比特币中国(BTCChina)等15家境内比特币平台的所有交易账户,完全切断了比特币的资金链。而美国国税局在3月25日,将比特币视为资产,适用于股票和易货交易的相关规定,不将它认定为货币。但是,德国已经明确将比特币合法化,加拿大则诞生了第一台比特币ATM机。

那么,比特币的性质究竟是什么?耶鲁大学教授罗伯特·希勒(Robert Shiller)在3月2日《纽约时报》的文章《寻求稳定的电子货币》(“In Search of a Stable Electronic Currency”, *New York Times*, March 2, 2014)中说,比特币一开始就找错了方向,选择了交易媒介和储藏手段两个传统的职能。比特币提供了一种电子货币挖矿的方法,希望以此可以代替现金和银行账户。然而根本不存在这种需求。数十年来,货币在这些方面表现很好。如果将重心放在另一个典型的职能,效果会更好:那就是作为“记账单位”的货币,亦即一种基本的经济计量基准。并且,文章还列举了1967年以来智利采用名为“发展单位”(the unidad de fomento,简称UF)的通胀指数记账单位;还有他和约克大学的马克·卡姆斯特拉(Mark Kamstra)共同倡导的“万亿(trills)”单位,它等于一个国家或地区最新年度GDP预测值的万分之一。如果真是如同历史上“纹银”那样的虚银两的抽象的计价基准,比特币就不会出现目前严重的泡沫投机。现实情况是,泡沫投机盛行,风险迭现,地处日本的比特币交易所Mt. Gox已经在2月倒闭。比特币的初始意图与希勒教授的思想完全不同,它是要在完全的意义上取代我们现实生活中的既存货币,也就是行使货币的全部职能。那么,它真的能充当货币吗?

第一,人们认定比特币可能取代传统货币,是看重它的固定发行量所体现的稀缺性和有限性,它的最终发行量是在2140年达到2,100万的固定数额,既不增加也不减少。凭借这个特性,人们希望以它作为一种稳定的价值基准,这样就可以避免现行主权货币因为货币当局政策失当,货币供给过多导致的物价波动。但是,这个特性也是黄金所具有的。一些主张以黄金为货币本位的人们,正是出于这样的考虑。但是,“二战”以来的历史表明,黄金本身终究不适于充当货币。其原因就是20世纪二三十年代凯恩斯反复指出的,黄金供应跟不上世界各国商品交易和投资对货币的需求,如果固守以黄金

作为货币是极其迂腐和落后于时代的。而以它为基准来实施货币供给,必然对经济产生极大的危害,1929—1933年经济大萧条期间美国不能进行有效的弹性货币供给政策的失败就是明证。金本位制尽管形成物价稳定、汇率稳定的基础,但是,不得不退出历史舞台。比特币数量的固定和有限性,不能满足经济社会对货币的现实的灵活需求。事实上,在金本位制度下,用作价值单位的并不是某种具有固定价值的东西,而是价值变动颇大但重量固定的黄金。在19世纪末到20世纪20年代近半个多世纪的时间里,就产生了美国以黄金为本位的价值基准美元的不断波动。也就是说,单位美元的含金量固定,随着黄金价格的变化,其实际价值在变,结果美元作为产品和劳务的价值尺度功能就受到伤害。而就价值尺度而言,按照同样的道理,今天的比特币本身的价格在变,如果以它为价值基准,以现存流通货币来行使价值尺度职能就出现了同样的矛盾。而就黄金的属性来说,它在历史上乃至今天超越时空的可接受性,绝不是虚拟的比特币能够比拟的。

第二,货币各种职能的发挥,是建立在国家的货币风险管理基础之上的。在交易活动中产生的货币,既是市场交易的媒介,又是法律制度的结果,它是以国家强制力为基础的。因此,货币具有强烈的公法色彩。法定唯一性、国家信用性和高度流通性,是货币的基本法律属性。这些属性都是主权国家通过中央银行的一系列政策措施体现出来的。历史经验表明,一个国家在建立过程中,政府官员的首要任务之一就是确定记账单位,即为了满足会计和交易目的而确立标准公制单位。比特币的供给和流通超越中央银行的管理与控制,它打破了法定货币权力与风险责任的对称原则。本身没有任何使用价值的人为虚拟符号,仅仅以它自命不凡的程序支持,不足以为经济的正常运行提供货币工具,必然破坏正常的经济秩序。比特币在特定人群范围内可以作为计价的筹码,但是绝对不能充当主权货币和世界

货币。历史经验表明,非黄金的本身无价值的货币形式,必须以国家强制力为基础,才能承担货币的职能。比特币的非中央银行化、非国家化,必然导致其货币职能的自我否定。

第三,假定整个世界的货币全部替换为比特币,便涉及货币生产本身的成本负担问题。按照传统货币供给的思路,如果是现钞和铜钱之类的通货,人们只是按它的面值来接受。货币持有者从来不会承担货币的生产费用。现代社会的主权通货包括人民币,其印制费用都与持有者无关。历史上确有北宋的纸币“交子”在兑换铜钱时,持有者支付一贯30文工墨费的事例。但是,即使是中国铜钱流通的时代,铜钱本身的成本也不是持有者的责任。我们来看一个明朝的例子。1574年、1575年,中国苦于铜钱不足,而刚开始统治的万历皇帝中央政府因成本很高也难以增加发行。按照负责铜钱铸造的官厅工部尚书郭朝宾的说法,铸造铜钱5文要耗费银1分的成本,而银1分按当时比价相当于铜钱7文。也就是说,每铸造5文铜钱必须承担2文赤字费用。但是,政府在1576年还是大量铸造发行了万历通宝。(参见黑田明伸著,何平译:《货币制度的世界史》第90页,中国人民大学出版社,2007年11月)倘若比特币要成为替代现存社会所有货币的唯一货币形式,比特币本身的成本绝不能由持有者承担,自然也就不应当出现泡沫投资优先独占的情况。比特币的现实表现表明,它至多是一种资产,甚至是一种赌博,但绝不是一种货币。

中国近期所谓“互联网金融”及对它的追捧,与其说具有深思熟虑的理论根据,不如说是金融管理部门面对互联网技术提供的集资便利在监管上的放松。根据传统银行所固有的存贷业务和信用货币创造功能的基本特征,不存在所谓互联网金融和金融互联网的区分。互联网在金融服务的特定环节无论提供了怎样的技术支撑,也不能改变金融服务的本质。其性质的界定完全取决于其经营的内容,只要其经营的产品是货币资金,就必须列入传统的金融监管范围之

内,并且受特定的监管规则约束。倘若其涉及存贷业务,就必须按银行的法规来执行准入和监管。

与 20 世纪 90 年代比较,“互联网金融”的发展,首先来源于产业界限的突破。互联网电商平台向金融业务扩展和渗透,打破了我国金融业和其他产业分轨的既有准则。阿里巴巴借着电商信息闭环的优势进入金融业,成立阿里金融,实现了产业与金融的结合,引来无数的跟随者。它初始以电商为主业,有本来的盈利渠道,通过创造“消费时点”的社会认可优势,进而打破既有法律的约束,向金融领域渗透。既不承担合规金融机构的各种成本,又不受相关法规的约束。在此基础上形成的成本节约和丰厚利润、客户群的扩大,完全源于监管的缺失,纯属制度性红利。面对管理的失序,银行等金融机构进退失据,甚至反过来发展电商!其次,从其具体的产品内容来看,其快速发展也完全源于监管的缺乏和放松。“互联网金融”余额宝之类产品的主要盈利模式,完全基于它与货币市场基金的联姻,它无须接受监管却实现了货币市场基金的发行功能。而货币基金通过在银行同业存款实现盈利,完全偏离了直接融资工具的性质。由于与实体经济没有直接的关联,资金的使用效率仍然取决于银行的经营管理能力,互联网金融有利于合理配置资源的说法毫无根据。倘若将部分资金直接贷款给客户,并在结算中创造信用货币,则完全属于商业银行的经营领域。简言之,只要从事存贷款并在为客户办理结算过程中创造信用货币的机构,都必须按照既有的银行业法规接受准入约束和监管。电商平台的理财工具可能有创造信用货币的功能,第三方支付是切取了传统银行的支付功能环节,众筹之类“P2P”网贷平台成为单个自然人之间的民间融资的集合形式,放大了风险。这些凭借新的技术条件对传统银行业务和功能进行切块和分割之后以新的面貌出现的机构,仍然必须以银行和相关的金融法规进行准入和管理,绝不能出现监管真空。目前盛行的法无禁止即可行的论调,

忽视了我们现有法律体系并非建立在此原则之下的特定背景。如果要坚持这个原则,就必须首先彻底重新塑造既有的法律体系。

所谓互联网金融节约交易费用,完全是监管缺位和行业准入原则缺乏的表现。互联网以草根金融、民生金融作为自身集团利益的借口,来形成政治压力和社会压力。实际上,互联网金融的管理团队和客户,均不是草根,它唯一的草根性就是“低门槛”,也就是没有监管。面对所谓“互联网金融”,学术界和政策制定者如何抉择,撇开特定的集团利益,取决于对从事货币创造和支付的金融机构银行的特殊地位的正确认识。美国银行业政策演变体现出的货币风险公共管理的价值原则表明,关系到货币流通、支付手段稳定的银行金融机构,必须进行特殊的监管和行业准入,万变不离其宗。这便是本书第4章给我们带来的启示。

关于社会保障问题。社会保障制度的建立和完善,是一个社会走向成熟的重要标志。如同本书第7章所述,美国社会保障政策从失业保险(就业保证、强制失业保险),到老年保险(保险和生活援助)、退休风险的管理(长寿风险、工作持续期风险、投资风险)经历了不断的立法改进,涉及劳动者生活的方方面面,最后形成完备的划时代的1935年《社会保障法》,解决了劳动者的失业和老年收入不足的保障问题。但是,强制健康和残疾保险的缺乏却成为这个重要立法的缺憾。这不得不在后来的立法修正中进行弥补。其中,在强制健康保险方面,20世纪60年代建立了面向老年和残障人士的国家医疗护理计划(Medicare)和针对低收入公民的联邦政府暨州政府保险项目医疗援助(Medicaid)。但是,美国是唯一没有全民医保的发达国家,医保体系开支高、效率低。奥巴马2009年上任以来,医疗改革是最为重要的国内政治议题。2010年3月22日,在遭到共和党众议员一致反对的情况下,美国众议院通过了最终版本的医改法案。奥巴马总统在关于国会医保改革表决通过的讲话中称:“今晚,经过将近

100年的讨论和挫折,经过数十年的尝试,经过一年的不懈努力和不断争论,美国国会终于宣布,美国劳动者、美国家庭和美国小企业可以确信,在这个国家,疾病和意外都不会危及他们毕生奋斗所追求的梦想。……这一天表明美国梦又砌下了一块坚固的基石。”(见美国白宫政府网站)但是,按既定议程应该于2014年正式实施的该法案,在实际操作中却遇到巨大的困难,其前景尚需拭目以待。美国社会保障立法的历程,充分反映了政策制定者和美国国民所遵循的价值和原则。

2012年我国提出了到2020年实现全面建成小康社会的宏伟目标,社会保障制度的建立和完善是其中的重要内容。就其中的养老保险制度而言,转制成本和历史欠账以及人口老龄化带来巨大的财务压力和资金缺口,给我们提出了严峻的挑战。如何构筑与我国的经济社会发展水平相一致,各阶层和各地区人民获得既具有历史连续性又合理的社会保障,是摆在学者和政策制定者面前的重要课题。近来,一些轻率的论调(如退休“园丁论”),既缺乏可操作性,也缺乏理论支持。我们必须吸收人类社会一切知识成果和经验,才能在建立完善的社会保障制度过程中少走弯路。美国社会保障政策的演进及其所遵循的价值原则,是重要的参考资源。

除了上述几个方面之外,本书的其他部分都与我们碰到的现实问题密切相关。特别是第9章有关环境保护的立法经验,对于我国目前遇到的空前的环境污染问题(2012年12月以来雾霾天气成了北京的常态),具有重要的参考价值。

在翻译本书的过程中,美国不同历史时期的学者对现实问题的关注和解决以及他们所遵循的准则,给我留下了深刻的印象。当今中国学者特别是经济学领域的学者,在理论和方法方面都以欧美为参照,但是,对美国等西方国家经济制度的源流和经济理论及政策形成的现实决定因素,却缺乏深入的了解,止步于皮相的层次。本书从

长时段的视角论述了美国公共风险管理政策的演进及所遵循的价值原则,是理解当前美国经济问题和理论政策的一把钥匙。1988年,人们描述当时中国各学科所面临的困境称:“哲学贫困,史学危机,法学幼稚,经济学混乱。”近30年过去了,最近中国在互联网金融等一系列问题上的表现表明,今天我们的经济学不仅兼具当年法学和经济学的困境,而且更突出地表现为经济研究在思想和价值上的贫乏。

本书在出版过程中,得到了人民出版社哲学与社会编辑部主任方国根编审及责任编辑郭彦辰女士的全力支持,他们对学术出版的热忱和敬业精神,使本书得以顺利出版。最后,需要说明的是,本书的出版作为我主持的中国人民大学科学研究基金品牌项目(10XN1002)《中国古典财政金融文献研究》的部分成果,得到了中央高校基本科研业务费专项资金的资助。

何 平

2014年4月1日

于中国人民大学财政金融学院

前 言

有人说,“正在进行的历史,是一个很不确定的东西”^①。的确有这样的感觉。在2001年悲惨的“9·11”事件之前近五个月的时候,我完成了本书的写作。那个时候,本书已经编辑完毕准备出版,美国处于阿富汗战争之中,在国内,联邦政府正在为恢复安全与稳定进行艰难的斗争。

用四架民用航班同时攻击世界贸易中心和五角大楼,在美国历史上是史无前例的。但是,华盛顿的应对措施在许多方面对我们来说是十分熟悉的。像面临其他灾难包括金融恐慌和自然灾害的前任们一样,联邦政府的政策制定者们,迅速利用了作为危机管理者的政府所特有的优势。而这并不只是在国防和宏观经济政策领域,紧随攻击之后,联邦政府官员转入一系列广泛的风险管理。他们迅速导入了立法程序,诸如对受害者及其家属的补偿、救济航空公司、强化保险市场等。

9月11日以后,就民间部门所具有的对恐怖相关风险的管理能力,人们的信赖度迅速下降。即便是许多商界领袖,也承认他们再也不能依靠他们自身的能力来处理这些风险了。反映这种主流观点的一例是,一位著名的保险经理在事件发生两周后宣布,保险业“不可

^① Anna C. Brackett, *The Technique of Rest* (New York: Harper and Brothers, 1982), p.112.