



高等教育“十二五”规划教材

财政与金融

段治平 张建刚 聂国栋 编著

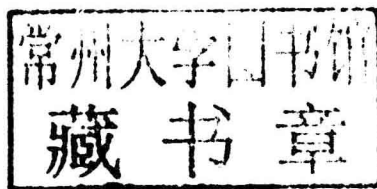


北京交通大学出版社
<http://press.bjtu.edu.cn>

高等教育“十二五”规划教材

财政与金融

段治平 张建刚 聂国栋 编著



北京交通大学出版社

• 北京 •

内 容 简 介

“财政与金融”是我国高等院校管理类专业必修的专业基础课。本书遵循财政与金融学的一般分析框架,结合编者自身多年财政与金融课程的教学经验,广泛吸取同类教材和相关的研究成果,特别是2007年爆发金融海啸以来对财政金融问题的系统思考,力争用生动简洁的语言、图表、案例及专题,阐述财政、金融领域的基本知识、基本原理和基础理论。财政学重点阐述财政的含义、职能,财政收支内容,财政管理体制;金融学重点阐述资金融通的工具、主体、场所,货币供需及失衡,货币调控与监管、国际收支与外汇。最后通过财政与金融政策的综合运用,将财政与金融的相关知识有机的结合在一起。

通过本书的学习,既可以使学生明确财政与金融的研究对象、掌握财政与金融的基本概念、了解财政与金融的基本业务,还可以拓宽学生的知识结构,提高学生从事经济工作的综合素质。本书可作为高等院校经济管理类专业学生教材,亦可作为从事经济管理工作人员的参考读物和培训用书。

版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

财政与金融/段治平,张建刚,聂国栋编著. —北京:北京交通大学出版社,2012.11
(高等教育“十二五”规划教材)

ISBN 978-7-5121-1230-8

I. ① 财… II. ① 段… ② 张… ③ 聂… III. ① 财政金融-高等学校-教材 IV. ① F8

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第239024号

责任编辑:吴嫦娥

出版发行:北京交通大学出版社

电话:010-51686414

北京市海淀区高粱桥斜街44号

邮编:100044

印刷者:北京交大印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×260 印张:25.5 字数:637千字

版 次:2012年11月第1版 2012年11月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5121-1230-8/F·1107

印 数:1~3 000册 定价:38.00元

本书如有质量问题,请向北京交通大学出版社质监组反映。对您的意见和批评,我们表示欢迎和感谢。

投诉电话:010-51686043, 51686008; 传真:010-62225406; E-mail: press@bjtu.edu.cn。

前言

财政与金融是国家实施宏观调控的两大工具，遵循着各自的运行规律，维持着社会生产和再生产的正常运转，在现代经济中发挥着越来越重要的作用。其中，财政是以国家（或政府）为主体的分配活动、经济行为或经济现象，是政府集中一部分国民收入用于履行政府职能和满足公共需要的收支活动，以达到优化资源配置、公平分配及经济稳定和发展的目标，在实践中表现为政府的一系列收支活动或政府的理财活动；金融就是货币资金的融通，指通过货币流通和信用渠道以融通资金的经济活动，是由不同的产权主体，在信任和约束基础上，通过信用工具将分散的资金集中有偿使用，以实现“规模经济”的信用交易活动以及组织这些活动的制度所构成的经济系统及其运动形式的总称，在实践中包括货币的发行与回笼，存款的吸收与付出，贷款的发放与回收，外汇的买卖，有价证券的发行与转让，保险、信托、国内、国际的货币结算等。

财政与金融学为现代经济学的重要组成部分，涵盖了财政学与金融学两个学科的内容，是研究财政收支活动、资金融通活动及政策的科学。作为应用经济学的一个分支，其目标的确定、过程的分析、结果的评价完全遵循和经济学研究相一致的原则，并将整个国民经济的运行划分为“计划”和“市场”两大部分，对于市场失灵的领域，主要通过财政手段、财政政策等计划的方式直接进行资源配置及收入的分配；同时通过金融政策影响金融主体及金融市场，间接调控经济的运行。通过财政手段与金融政策的配合，使市场运行达到帕累托最优。

应该看到，随着我国社会主义市场经济体制改革的不断深入，财政与金融活动与每个人的工作和生活越来越密切，财政与金融学知识已成为每个人，尤其是财经管理人才知识结构不可缺少的组成部分。鉴于此，编者结合自身多年高校财政与金融课程的教学经验，广泛吸取同类教材和相关的研究成果，特别是2007年爆发金融海啸以来对财政与金融问题的系统思考，编写本书。本书将财政与金融的基本理论知识和当前的社会时政、金融环境紧密结合，融知识性、趣味性、可读性和实用性于一体，强调培养和提高学生认知和分析问题、解决问题的能力。具体来讲，有以下特点。

第一，内容有机结合，论述主次有序。首先，从世界性经济危机入手，分析政府与市场的关系，引出财政与金融的概念、起源和发展演变过程及其二者之间的区别与联系。其次，财政与金融学涉及面广，牵涉问题复杂，本书抓住了主要矛盾，有条件地略去一些次要因素，找出问题的本质和主线，有利于学生尽快掌握本课程的精髓。财政部分，以1892年巴斯塔布尔的《公共财政学》的理论框架为基础，遵循着“基本理论—公共支出—公共收入—支出与收入的关系（主要涉及赤字与公债问题）—财政管理与控制”的思路进行编写。金融部分，主要分析宏观金融运行所涉及的要素，遵循着“金融工具—金融市场—金融

主体—金融市场的平衡与失衡—金融调控与监管”的思路进行编写。最后通过财政与金融政策的综合运用，将财政与金融的相关知识有机地结合在一起。

第二，各章内容丰富多样，注重理论性与趣味性的结合。（1）趣味性的案例导入。兴趣是最好的老师。本书在每章内容开始之前都安排了一例具有趣味性和引导性的开篇导言，以此来激发学生学习的兴趣，提高学生求知的欲望。（2）阅读材料丰富。本书在每章的教学内容里都插入了若干专题和案例，引入了大量财政与金融发展的历史典故和当前热点问题，有助于学生更全面地理解财政与金融政策。（3）图文并茂，生动鲜活。为加强相关问题的直观性，本书采用了大量浅显易懂、清楚明了的图示和表格，有助于学生对知识的领会和理解。（4）突出有效的实训项目。本书强调对学生的实训，每章都配有学习目标、关键词和思考题，既便于学生快速明确学习方向，同时也有利于加强学生的实际操作能力和分析思考能力。

通过本书的学习，既可以使学生明确财政与金融的研究对象、基本概念和基本业务，还可以拓宽学生的知识结构，提高学生的综合素质，以尽可能地了解和熟悉这个变革的社会。那么，如何学好财政与金融学呢？这里只讲两点。

一是把财政与金融学学习置于一个特定的社会经济背景之中。经济决定政府的财政收支及市场的金融运行，国民经济的运行决定了财政和金融的运行范围、目标和方式。反过来，财政收支与金融运行又强有力地影响着社会经济过程，直接影响投资、消费和进出口，影响GDP的增长和结构，影响收入分配和各阶层之间的收入差距，影响经济的稳定和可持续发展。把握好财政金融与经济的关系是学习研究财政与金融学的一条根本线索，必须把财政与金融问题放到经济活动中来研究、考察，牢记理论联系实际，密切关注国内外经济形势，同我国的改革实践结合起来，与当前的热点、焦点、敏感问题联系起来，留意一些相关性、背景性知识，才能对其产生更高更深的认识。果真如此，财政与金融学的学习就不会显得枯燥，不会脱离实际。

二是坚持立足于国内，中学为体，西学为用。要借鉴西方财政金融理论，但不能照搬，要紧密结合中国经济实际。我国的市场经济是否定计划经济的产物，是由原来以政府为主导的计划经济体制转换过来的，是“人为”建成的。这是一条完全不同于西方式的构建路径。如我国经济不发达，具有发展中国家的某些共同特征，经济格局呈现明显的“二元结构”，我国实行社会主义市场经济体制当前的市场经济体系还不完善，市场机制还不健全等。具体到财政与金融的方面，财政的二元结构体现在，我国政府既扮演着社会管理者这一通用角色，又承担着国有资本所有者的职责；金融的二元结构则表现在现代化金融机构与传统金融机构并存、金融产品价格的双重性等方面。所以，在学习过程中，要留意国外的相关理论与实践，注重比较与借鉴，结合中国实际，更好地指导我国的财政与金融改革实践。

全书共分四部分共13章内容。

第一部分，即第一章导论，从世界性经济危机入手，分析政府与市场的关系，重点介绍财政与金融的概念、起源和发展演变过程及其二者之间的区别与联系。

第二部分为财政学基本理论，重点阐述财政的含义、职能，财政收支内容，财政管理体制等，包括第2~7章。其中，第2章为财政概述部分，主要介绍财政收支的分类、原则、发展趋势及理论，结合中国目前的财政收支特点，归纳了具有中国特色的公共财

政框架；第3章是购买性支出，在重点论述消耗性支出和投资性支出基础上，对规范政府支出的三大制度：部门预算、政府采购与国库集中制度进行专门论述；第4章是转移性支出，包括社会保障支出、财政补贴支出、其他转移性支出（外援、债务、其他），并对政府间的转移支付制度进行专门论述；第5章是税收收入，包括税收理论、我国现行税收制度和国际税收；第6章国家公债收入，包括公债概述、公债发行与偿还、公债市场、公债管理；第7章为国家预算及预算管理体制部分，主要介绍国家预算、国家预算管理制度与财政管理体制。

第三部分为金融基本理论，主要阐述资金融通的工具、主体、场所，货币供需及失衡，货币调控与监管、国际收支与外汇等知识，包括第8~12章。其中，第8章为金融概述，包括货币、信用、利息与利率等相关内容；第9章为金融市场，分别对货币市场、资本市场、衍生市场等相关市场的金融工具及其特点进行详细分析；第10章为金融机构，主要介绍中央银行、银行类金融机构、非银行金融机构及金融监管机构的内容和在我国的的发展；第11章为货币供需，介绍不同学派对货币需求的理论描述，描述货币供给的乘数模型，分析当货币供需失衡时所导致的问题及相应的解决措施；第12章为国际金融，主要介绍资金在国际间流动所产生的国际收支、货币汇率及资本流动问题。

第四部分为财政与金融政策的综合运用，即第13章，阐述财政与金融政策的目标、工具、传导机制，通过分析两种政策作用的侧重点，描述如何利用财政政策工具与货币政策工具对国民经济运行实行适度调控等相关内容。

本书由山东科技大学段治平担任主编。写作分工如下：第1章由段治平、张建刚编写；第2章、第7章由陈昕编写；第3~4章由段治平编写；第5章由吕君、段治平编写；第6章、第11章、第13章由聂国栋编写；第8章、第12章由邢苗编写；第9章由张建刚编写；第10章由姜爱萍、闻德美编写。全书由段治平、张建刚、聂国栋统撰。在编写过程中，郭志琼、马怀福、温华琴、高茜、李冉冉等研究生参与了习题的补充修订、正文校核等工作。

本书在编写过程中，参考借鉴并引用了有关财政学教材以及报纸杂志发表的研究成果，特此说明，并向有关作者表示感谢。我们还要感谢北京交通大学出版社吴嫦娥女士。由于她的辛勤努力，才使本书得以顺利出版。

由于编著者理论水平和实践经验有限，疏漏或错误在所难免，恳请广大读者批评指正。

编 者

2012年9月

目 录

第1章 导论	1
1.1 从世界性的经济危机说起	2
1.2 政府与市场	7
1.3 财政与金融	16
◇ 本章小结	35
◇ 关键词	36
◇ 思考题	36
第2章 财政概述	37
2.1 财政支出	38
2.2 财政收入	55
2.3 构建中国特色的公共财政框架	67
◇ 本章小结	73
◇ 关键词	73
◇ 思考题	74
第3章 购买性支出	75
3.1 消耗性支出	76
3.2 投资性支出	91
3.3 政府采购、国库集中支付与部门预算	95
◇ 本章小结	100
◇ 关键词	101
◇ 思考题	101
第4章 转移性支出	102
4.1 社会保障支出	103
4.2 财政补贴支出、外援支出和债务支出	129
4.3 政府间的转移支付	133
◇ 本章小结	139
◇ 关键词	139
◇ 思考题	139
第5章 税收收入	140
5.1 税收原理	140
5.2 我国现行税收制度的主要税种	150

5.3 国际税收	176
◇ 本章小结	185
◇ 关键词	186
◇ 思考题	186
第6章 公债收入	188
6.1 公债概述	189
6.2 公债制度	195
6.3 公债市场	202
6.4 公债的管理	206
◇ 本章小结	209
◇ 关键词	210
◇ 思考题	210
第7章 政府预算及预算管理体制	211
7.1 政府预算的含义、分类与原则	212
7.2 政府预算管理	217
7.3 政府预算管理体制	225
◇ 本章小结	234
◇ 关键词	235
◇ 思考题	235
第8章 金融概述	236
8.1 货币	236
8.2 信用	247
8.3 利息与利率	250
◇ 本章小结	258
◇ 关键词	259
◇ 思考题	259
第9章 金融市场	260
9.1 金融市场概述	261
9.2 货币市场	265
9.3 资本市场	271
9.4 衍生工具市场	280
9.5 其他金融市场	284
◇ 本章小结	286
◇ 关键词	287
◇ 思考题	287
第10章 金融机构	288
10.1 金融机构概述	288
10.2 金融机构体系的一般构成	291
10.3 中国的金融机构体系	301

◇ 本章小结	314
◇ 关键词	315
◇ 思考题	315
第 11 章 货币供需	316
11.1 货币需求	317
11.2 货币供给	322
11.3 通货膨胀与通货紧缩	328
◇ 本章小结	339
◇ 关键词	340
◇ 思考题	340
第 12 章 国际金融	342
12.1 国际收支	343
12.2 外汇及汇率	353
12.3 国际资本流动	362
12.4 人民币国际化	370
◇ 本章小结	372
◇ 关键词	373
◇ 思考题	373
第 13 章 财政与金融政策的综合运用	374
13.1 财政政策	375
13.2 货币政策	383
13.3 财政政策与货币政策的配合	392
◇ 本章小结	396
◇ 关键词	396
◇ 思考题	396
参考文献	397

第1章

导论

【学习目的】

通过本章的学习，了解世界性经济危机中政府的行为及方式，熟悉市场与政府的关系，了解财政、金融理论的演变过程，掌握财政、金融的基本概念，理解财政、金融职能的含义与内容，了解财政与金融的区别和联系。

【开篇导言】

冰岛，这个仅有32万人口，人均GDP却是世界第四的北欧小国，曾长期跻身“世界最幸福国家”之列，多次被联合国评为“最宜居国家”。然而，就是这个“天堂般”的国度，在席卷世界的金融海啸中，成了第一个濒临“破产”的国家。这次金融危机肇始于美国之时，大家都以为没有什么次贷业务的冰岛银行不会受到重大影响。但当雷曼兄弟等大型金融机构或倒闭或奄奄一息之后，金融海啸横扫全球，股市大跌，银行流动性吃紧，经济陷入衰退，金融市场陷入信心的冰河纪。随着冰岛第二、第三大银行被政府接管进入破产保护程序，政府同时宣布放弃冰岛克朗的固定汇率，但随之而来的则是该国的金融危机进一步加剧，由年初的美元与冰岛克朗比价为1:60贬值到1:127左右，贬值幅度超过100%，从“全球人均收入最高国家之一”到“人均负债20万美元”。

2008年10月冰岛的主权债务危机之后，这场危机扩散至希腊、爱尔兰、葡萄牙等国。2009年10月20日，刚刚上台的希腊社会党政府宣布，2009年财政赤字占GDP比例超过12%，远高于欧盟允许的3%上限，希腊的债务问题就此浮出水面。在史无前例的各国政策救助下，金融市场一度稳定，经济复苏渐露端倪。但自2010年初以来，市场再度风声鹤唳，欧元区主权债务告急，希腊和爱尔兰已分别于2010年5月和11月被迫寻求外界救助，金融市场剧烈波动，经济前景更加黯淡。2011年9月欧元区17国总失业率创下2010年6月以来新高，达10.2%。其中，西班牙以22.6%居首。而人们对欧债的担忧更多集中于意大利。意大利的经济规模占欧洲GDP总量的16%左右，但其负债达到1.9万亿欧元，相当于该国GDP的120%。一旦意大利失陷，市场对欧洲的信心将全面崩溃，任何规模的金融稳定基金都无济于事。经济增长乏力，加上长期的高福利使得财政负担维持在高位，使欧洲国家的发展面临重重困难。

这场债务危机不仅向世人展示了金融风暴的巨大破坏力，也暴露了金融业的极端脆弱性和问题重重的发展之路。当无数经济学家都推崇北欧经济社会的优秀模式时，一场席卷世界的金融风暴却让它难以幸免。全球化的语境下，冰岛不过就是小小一个地球村，美国又何尝不是如此？2011年5月，美债总额已经触及14.29万亿美元的法定上限，美国主权信用遭降级，其经济发展也面临诸多困难。我们不禁要问，到底是什么让冰岛从世界之巅沦落到冰雪消融、大

厦崩组的危境？危机背后的政府是如何作为的？为什么会有政府？为什么需要财政与金融？

本章从世界性的经济危机入手，引出危机背后政府行为给我们的启示；通过对政府与市场的关系的分析，强调了市场这只“看不见的手”与政府宏观调控这只“看得见的手”的结合；最后，系统论述了财政与金融相关概念、理论和职能及其区别与联系。希望通过这样简单明了的安排，开启财政与金融知识殿堂的大门。

1.1 从世界性的经济危机说起

1.1.1 简单回顾

经济危机是指资本主义生产过程中出现的周期性生产过剩。它表现为产品大量积压，企业纷纷倒闭，生产大幅度下降，失业人数剧增，信用关系严重破坏，整个社会经济生活陷于混乱和瘫痪。

1825年，经济危机第一次在英国爆发。之后，每隔一定时期就爆发一次。但1857年的经济危机是第一次具有世界性特点的普遍生产过剩危机。随着危机的爆发，美国的银行、金融公司和工业企业大量倒闭。仅1857年一年，就有近5 000家企业破产。1857年秋季，美国还爆发了货币危机，当时纽约63家银行中有62家停止了支付，贴现率竟超过了60%，股票市场则下跌了20%~50%，许多铁路公司的股票跌幅达到80%以上。美国的经济危机迅速蔓延到英国和欧洲大陆，引发了一阵又一阵的破产浪潮。

1929—1933年危机是资本主义历史上最深刻的一次危机。其特点：一是工业生产下降的幅度为之前历次危机所未有过的；二是国际贸易额的实际贸易量出现历史上第一次的下降；三是历史上时间最长的一次世界经济危机^①。这次危机的极度深刻性和其空前持久性结合在一起，使整个资本主义世界的工业生产水平大约后退到1908—1909年。同时，这次危机也扩展到银行信用系统，以及外汇和债务等领域。生产过剩危机中商品价格下跌，使工业资本家、手工业者、农民等债务人难以支持，许多公司和企业主遭到破产。不仅如此，英国于1931年9月被迫放弃金本位制，宣布英镑贬值，英联邦以及许多同英镑联系的欧洲国家的金本位制都跟着垮台了。1933年3月间，资本主义世界信用、货币制度崩溃的浪潮袭击了美国。美国银行倒闭之风更加剧烈。到1933年，美国银行共倒闭11 730家，企业倒闭252 000家。1933年3月4日美国总统罗斯福在其就职之日，不得不宣布银行“休假”，随即关闭纽约金融中心，并放弃了金本位制。

20世纪60年代末，日本就已经成为世界最主要的出口大国之一，日益上升的外汇储备在扶助其成为工业强国的同时，也见证了出口增长战略的成功之处。但是到了1981年，其贸易顺差、外汇储备就如同脱缰野马一样奔腾上涨。同时，大量的资本流入带来信用的扩张。1989年，日本的房价和股价终于创出历史新高，日经指数^②冲破了38 000

^① 以美国为例，由危机时的最低点恢复到危机前水平所需的时间，煤、生铁、钢等都长达四十多个月。

^② 即经济平均指数，简称日经平均指数 Nikkei225（日语：日本平均汇率价格、日经225指数），是由日本产经新闻推出的在东京证券交易所交易的225品种的股价指数。

点,仅日本东京的“帝国花园”价值就可以买下整个美国加利福尼亚州还绰绰有余。但由于日本的过度投资造成的国内生产能力过剩,最终在1990年导致了泡沫的破裂,日本信用扩张的“盛宴”在高潮中戛然而止,股价和房价开始“跳水”,短短的几个月,股价下跌了75%,房价缩水50%以上,从而引发了日本的金融危机。危机过后的日本政府负债与GDP比例上升到了140%,使得日本的国家信用评级也沦落到了与阿尔及利亚同等的地步,原本想超出欧洲货币与美元抗衡的日元地位每况愈下,终于拜倒在美元的“绿色石榴裙带”之下。事实上,时至今日日本还没有完全从那场噩梦般的金融危机中缓过来,20年沉疴不起,物价与资产价格经历了长时期的下降,日经指数仍然比1989年的峰值低了75%,东京与大阪的房地产价格仍不及1989年水平的一成,日本国债余额超过了GDP的200%,高负债、零利率、通缩与经济长期低迷成为日本后泡沫时代的典型特征。

20世纪80年代初期,日本为了应对美国人施加的日元升值压力,开始把制造业转移到亚洲各国,泰国、韩国、马来西亚以及印尼等国开始了日本奇迹的复制,外汇储备大幅度增加,无论是资本账户顺差、贸易和经常账户顺差,还是短期债务,资本的大量流入引发的信用泡沫,在带来经济高速繁荣的同时,也将经济推向危险的边缘。1997年7月2日的傍晚,泰国的泡沫首先被击破,泰铢贬值超过50%,股市市值跌去95%。随后,崩溃如瘟疫般传染了整个东亚地区,并形成风暴横扫亚洲,其影响甚至一直延伸到万里之遥的俄罗斯和巴西。

2007年3月12日,美国新世纪金融公司因没有用于发放贷款的头寸,其财务出现危机,股价跌至87美分,被证交所正式停牌,濒临破产。“次级抵押贷款事件”爆发后,冲击波传导到了“次级债券”,又引爆了“次级债危机”,数家国际知名的贷款机构、投资银行和商业银行因为资金链条受到巨大损伤,面临危机甚至倒闭,并迅即蔓延至整个金融领域^①,并损伤到整个经济层面,其冲击力之大、影响范围之广,出乎预期。2008年9月29日,道琼斯指数^②暴泄777点,是1987年环球股灾以来最大的跌幅,并于2008年10月6日跌破10000点大关。花旗银行、通用汽车公司这些长期以来作为美国经济象征和骄傲的“巨无霸”企业,面临前所未有的生存危机。此外,美国失业率上升,消费下降,经济严重下滑,危机全面向实体经济侵袭,而实体经济下滑又进一步加剧了金融危机。

美欧的信用与房地产泡沫在2007年破灭,触发了2008年的全球金融危机和世界经济衰退,殃及本已相当脆弱的欧洲经济、金融和财政。通过大规模的紧急危机处置、救援与货币财政刺激措施,以及市场自身的调整,美欧的金融体系趋于稳定,实体经济从2009年始逐

① 2008年9月12日,美国雷曼兄弟宣布申请破产保护,券商美林被美国银行收购,美国最大保险公司——美国国际集团公司也同样面临危机;2008年9月21日,高盛和摩根士丹利宣布,将由投资银行改制为银行控股公司;2008年9月25日,美国最大的储蓄及贷款银行华盛顿互惠公司倒闭。许多人认为,雷曼兄弟等金融企业的破产对消费者和商业行为造成的影响等同于1930年代的银行破产,雷曼兄弟的破产是转变局势的事件,其后果是灾难性的。

② 道琼斯指数是世界上历史最为悠久的股票指数,它的全称为股票价格平均指数。最早是在1884年由道·琼斯公司的创始人查理斯·道开始编制的。其计算公式为:股票价格平均数=入选股票的价格之和/入选股票的数量。目前,道琼斯股票价格平均指数共分四组:工业股票价格平均指数、运输业股票价格平均指数、公用事业股票价格平均指数、平均价格综合指数。其中,由30种有代表性的大工商业公司的股票组成的道·琼斯工业股价平均指数最为著名,是最悠久的美国市场指数之一。

渐复苏,推动全球股市强力反弹。但进入2010年以来,欧美的负面消息接踵而至,希腊和爱尔兰、葡萄牙、西班牙、意大利等国不同程度陷入主权债务^①困境,而长期代表全球主权债信用金本位的美国政府信用惨遭降级^②,更糟糕的是多个经济指标显示经济复苏步伐大幅放慢:美国真实GDP在2011年上半年仅增加了0.8%,失业率超过9%;欧洲经济领头羊德国在第二季度只有可怜的0.1%,欧洲一些地区还引发了一系列的群众抗议、示威乃至社会骚乱。

1.1.2 危机背后的政府

1945年第二次世界大战以来,发生过的大小经济危机,无论是哪种形式的危机,如汇率危机、银行危机和财政危机,大部分是由发生国自己制造的,与其国家自身的宏观经济政策、经济失衡、结构失衡、财政福利政策、银行监管、风险监管能力紧密相关。同样,任何一场经济危机的爆发,都离不开政府的拯救。面对经济危机,政府是如何作为的?

1. 罗斯福新政

面对1929—1933年危机,罗斯福以主张加强政府对经济干预的竞选宣言,赢得绝大多数选民的支持,击败胡佛,当选为美国第32任总统。他下令银行暂时休业整顿,经营状况不佳的勒令清盘;通过成立联邦储蓄保障公司,保证存款人的存款,以恢复银行信用;禁止黄金出口,宣布美元贬值;拟定公平竞争法规,以防止盲目竞争引起生产过剩;奖励农民压缩产量,以克服生产过剩,提高农产品价格,改善农业生产环境;面对庞大的失业队伍,实行紧急救济,并大力推行“以工代赈”,通过兴办公共工程,增加大量就业机会,进而刺激消费和生产,稳定社会秩序。“罗斯福新政”采取的国家全面干预经济的政策,开了西方国家加强经济干预的先河,对其他国家经济政策的发展产生了重要影响。

2. 东南亚危机下的政府行为

1997年1月,国际货币投机商大举沽售泰铢,兑美元汇率大幅下跌。当年5月,泰国央行三管齐下(动用120亿美元吸纳泰铢,禁止本地银行拆借泰铢给离岸投机者,大幅提高息率),企图捍卫泰铢阵地。7月2日,在耗尽了仅有的300亿美元外汇储备之后,泰国央行宣布放弃长达13年之久的泰铢与美元挂钩的汇率制,实行浮动汇率制,泰铢失守。在国际货币投机商的强硬态势下,其他东南亚各国政府均感力不从心,纷纷放弃了捍卫行动,开始实行浮动汇率制度,任由本国货币兑美元比价一低再低,一副任打不还手的样子。在此过程中,也有一些国家采取直接干预市场的办法。如马来西亚曾一度采取措施宣布限制投资人卖空一百种重要的股票,限制外国人外汇交易。其目的无外乎是遏制市场下滑、稳定投资人的信心。但由于这一限制,令投资人无法按完全自己的意愿自由买卖,投资人信心大失,资金大规模移出,宣布实施新限制的当日,吉隆坡股市应声而落,并带动整个东南亚地区股市下挫,而且随后连跌数日。无奈之下,马来西亚政府又只好朝令夕改,宣布取消限制。然而

^① 主权债务(Sovereign Debt)是指一国以自己的主权为担保向外,不管是向国际货币基金组织还是向世界银行,还是向其他国家借来的债务。

^② 2011年8月5日,国际评级机构标准普尔公司将美国AAA级长期主权债务评级下调一级至AA+,评级前景展望为“负面”。这是美国历史上第一次丧失3A主权信用评级。

投资人信心已受重创,加上政府如此朝令夕改更令投资人疑虑重重,望而却步。这种以限制市场运作的短期做法根本无效,往往是事与愿违。

与上述国家不同,我国香港坚持联系汇率制^①获得了极大的成功。尽管香港股市八月底至九月初一度暴跌,急剧振荡,但香港特区仍坚持积极不干预政策,反而令投资人感到买卖自由,资金流动性好,从而对投资人产生吸引力。同时,针对国际投机者三番五次狙击港元、却意在股票市场和期货市场上获益的做法,采取动用庞大的外汇储备吸纳港元、调高利息并抽紧银根、吸引中资及外地资金入市等措施,推动大市上扬,加上我国内地减息等因素令恒指^②急速反弹,港元汇价恢复稳定,港币保卫战告一段落^③。

在应对亚洲金融危机中,中国政府采取了非常有效的措施:一是果断实施积极的财政政策,扩大内需,应对通货紧缩;二是积极参与WTO谈判,向全世界宣示中国会更加开放;三是宣布人民币不贬值;四是用改革来解决面临的问题,如推进国有企业的改革,推进养老保险制度改革、医疗制度改革等社会保障制度改革,剥离国有银行不良资产、对其资产实施重组,推进住房体制改革。

3. 当前全球金融危机下的政府行为

1) 美国

继雷曼、AIG和美林等一系列触目惊心的震撼性事件之后,在前所未有的市场恐慌、信用冻结、流动性干枯、西方金融体系面临崩溃的危急关头,美国开始逐步实施更为全面的系统性危机应对方案,包括直接注资、银行负债担保、流动性支持和资产担保及量化宽松的货币政策^④。这是美国政府有史以来最大规模的救市行动,其救市资金超过1万亿美元。如2008年9月15日向美国银行体系注资700亿美元;9月16日向保险公司AIG注资850亿美元、同时继续向美国银行体系注资500亿美元;向其一级交易商出借2000亿美元国债;用2500亿美元直接收购九家大型金融机构的股权。但在奥巴马四年任内,美国政府公共债务新增额已逾3万亿美元,并有可能超过小布什总统任内八年债务总额^⑤。2011年8月,一场旷日持久、牵动全美、震惊全球市场的美国国会两党债务争斗,经过一波三折,在美国债务违约的大限之前,通过提高政府债务上限的议案。根据议案,美国政府债务上限将获上调2.1万亿美元,至2013年,同时削减赤字约2.5万亿美元。奥巴马称,国家债务违约警报解除,这只是提振美国经济的重要第一步,他督促国会特别委员会制定出平衡的削减赤字方案,在医疗保险和对富人征税上做出调整,以缩小美国的预算赤字,同时提出一项总额达

① 是“货币发行局制度”(Currency Board System)的一种形式。货币发行局制度的核心是,当一个国家或地区要发行一定数额的本土货币时,必须要有同等价值的外币十足支持的情况下才能发行。以香港为例,香港金管局规定1美元兑换7.8港元,相应地,每发行7.8港元,就必须有1美元外汇储备作为支持。

② 全称恒生指数,由香港恒生银行全资附属的恒生指数服务有限公司编制,是以香港股票市场中的33家上市股票为成分股样本,以其发行量为权数的加权平均股价指数,是反映香港股市价幅趋势最有影响的一种股价指数。该指数于1969年11月24日首次公开发布,基期为1964年7月31日。

③ 1998年6月26日,时任国务院总理朱镕基会见美国财政部部长时曾指出,港币与美元的联系汇率制现在是骑虎难下,只能继续坚持。港币还会受到国际上的冲击,但我想香港能顶得住,中央政府也会不惜一切代价支持香港。见:朱镕基讲话实录[M].北京:人民出版社,2011:64。

④ 定量宽松,是指利率接近或者达到零的情况下,央行通过购买各种债券,向货币市场注入大量流动性的干预方式。与利率杠杆“传统手段”不同,定量宽松一般只在极端条件下使用,因此经济学界普遍将之视为“非传统手段”。

⑤ 小布什总统任内2001年和2003年的减税方案就让联邦政府新增赤字1.6万亿美元;在小布什总统任内,美国联邦政府累积的公共债务增加了约5万亿美元,几乎把所有前任总统留下的公共债务总额翻了一番。

4 470亿美元的就业法案,拟通过减税、延长失业劳工的补贴和建设开支等各项措施提振美国疲弱的经济,具体包括:把员工和小企业的薪资税削减一半;将失业保险福利期限延长到2012年,为失业超过6个月的美国公民提供资助;成立基建银行,修缮年久失修的公路、桥梁;为州和地方政府提供援助,包括提供资金聘请教师和进一步加强学校现代化。奥巴马还敦促国会通过贸易协议,让美国公司更容易在巴拿马、哥伦比亚和韩国销售产品。他还表示,政府将采取措施提高美国的竞争力,包括加快向小企业主支付款项,重新审查联邦监管规则等。

2) 欧洲国家

欧债危机的主要原因是欧洲经济增长缓慢,而社会福利开销和其他公共支出却有增无减,致使许多国家财政支出占GDP的比重上升,财政收入占GDP的比重下降,财政赤字日增,政府债务膨胀。但由于欧元区实行统一的货币政策,限制了欧元区各国运用经济政策发展本国经济的空间与能力,而且在某些国家经济遇到困难时,欧洲央行不许对单一国家实施救助,只能靠成员之间的相互救助,使得欧元区内的解困机制与救助机制较难建立。即使如此,许多国家也纷纷采取措施进行救市。如英国政府提供2000亿英镑短期信贷额以增加各银行的资金流动性,并向三大银行注资370亿英镑、将其部分国有化,以确保银行系统的健康;德国推出总额高达5000亿欧元的救市方案,出台财政紧缩计划,共拟开源节流800亿欧元;法国政府计划推出3600亿欧元的融资计划,荷兰政府将向荷兰金融部门拨款200亿欧元用于帮助包括保险商在内的荷兰所有金融企业,瑞典央行向银行业界大幅注资,西班牙议会批准150亿欧元财政紧缩计划,爱尔兰政府表示准备为本土银行存款和债务提供两年担保以消除市场对银行系统即将崩溃的担心;等等。针对希腊债务问题,2010年5月2日,欧盟召开特别会议,决定启动希腊救助机制;2010年10月18日,专门小组举行最后一次会议,与会欧盟成员国财政部长就完善欧盟经济治理、强化财政纪律的改革方案达成一致;2010年5月,欧盟批准7500亿欧元希腊援助计划,IMF可能提供2500亿欧元资金救助希腊;2011年7月21日欧元区通过紧急峰会再向希腊提供1090亿欧元贷款的第二次援助;2011年12月,欧元区17国财长达成一致,同意向国际货币基金组织(IMF)提供1500亿欧元的双边贷款,用于帮助稳定欧元区的形势。欧洲主权债务危机的爆发给欧元区进一步完善制度安排提供了契机与动力。未来危机解决办法最好是欧元区国家甚至整个欧盟国家与国际货币基金组织一起努力,帮助发生主权债务危机的国家走出危机;或者由各主要国家增持国际货币基金组织的基金份额,再由国际货币基金组织扩大救助规模。把发生危机的主要国家逐出欧元区或者静等这些国家主动退出欧元区,甚至是欧元的崩溃与欧元区的解体,是人们不愿看到的。

3) 中国

在金融危机肆虐、各国衰退、国内经济明显趋冷的现实下,中国政府财政政策从2008年年初的“稳健”调整为“积极”,货币政策从“从紧”调整为“适度宽松”,并于当年11月9日宣布了4万亿元的投资计划。这个规模相当于中国GDP的16%,为全球之最,也为经济史之最。2009年是最困难的一年,也是任务非常明确的一年,扩大基础设施投资、启动内需、“十大产业调整和振兴规划”等一系列政策争相出台,其目的就是应对金融危机的冲击,保持经济平稳快速增长。2010年的困难程度不如2009年,却是国内外环境最复杂的

一年,国际国内不确定因素增多,新增外汇占款^①与热钱^②的流入加大了国内的流动性^③和物价上涨的压力。针对2010年上半年国内房地产价格不正常地快速上涨,以及夏末秋初物价明显上涨,2010年经济工作重点逐步转向“转方式、调结构、稳物价”上来。2011年,更是把稳定物价摆在更为突出的位置,货币政策由“适度宽松”转为“稳健”,出台了控制货币、发展生产、保障供应、改善民生等一系列有针对性的政策措施,用温和回落的经济增速、初步抑制的物价涨幅,回应了诸如“硬着陆”、“滞胀”、“衰退”之类的质疑。

1.2 政府与市场

市场经济以其独特的运行规律,显示了其在社会资源配置方面的巨大优势,与其他资源配置方式相比,市场机制是最具经济效率的。然而,市场也并不是万能的,市场的固有缺陷即市场失灵的存在成为政府干预经济的理由。但是,政府干预经济又不可避免地出现政府失灵。因此,如何处理好政府与市场的关系,一直是理论界争论的热点,也是各国政府面临的首要课题。

1.2.1 市场经济与市场失灵

1. 看不见的手

“看不见的手”是亚当·斯密(Adam Smith)在他的《道德情操论》、《国富论》等著作中对“市场”^④的一个隐喻,专指市场自发调节着无数个寻求“自利”的经济个体的行为,并因此推动整个社会财富的增加。亚当·斯密把他的体系建立在这样一种观察上:人的动机就是利己。利己是社会理论中的“运动原理”,就像吸引力是牛顿物理学中的运动原理一样。市场机制就是依据经济人理性原则而运行的。也就是说,在市场经济体制中,消费者依据效用最大化原则作购买决策,生产者依据利润最大化原则作销售决策。市场就在供给和需求之间根据价格的自然变动,引导资源向着最有效率的方面配置。这时的市场就像一只“看不见的手”,在价格机制、供求机制和竞争机制的相互作用下,在冥冥之中支配着每个人,自觉地按照市场规律运行。图1-1充分反映了“看不见的手”是如何通过市场上商品价格和供求关系的变化

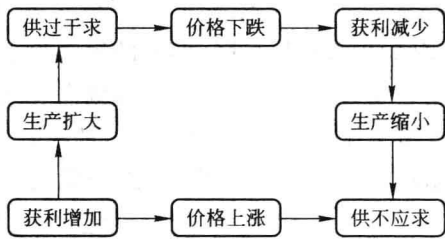


图 1-1 看不见的手：市场上商品价格和供求关系的变化

① 外汇占款,是指一个国家的银行收购外汇资产而相应投放的本国货币。对中国来说,由于人民币是非自由兑换货币,外资引入后需兑换成人民币才能进入流通使用。国家为了外资换汇,要投入相应的人民币资金,增加了人民币的需求量,形成了外汇占款。

② “热钱”是指为追求高回报而在市场上迅速流动的短期投机性资金。它与正当投资的最大区别在于以纯粹投机为目的,而不会为社会创造财富。“热钱”炒作的对象包括股票、期货、原油、黄金、货币、房地产乃至一些农产品。从2001年至2010年10年间,流入中国的“热钱”平均为每年250亿美元,相当于中国同期外汇储备的9%。

③ 流动性,就是在经济体系中流通的货币数量的多少。一般来讲,流通的货币越多,流动性就越充裕,社会的购买力就越强,引发商品价格上涨的压力就越大。

④ 狭义上的市场是买卖双方进行商品交换的场所。广义上的市场是指为了买和卖某些商品而与其他厂商和个人相联系的一群厂商和个人。

和供求关系的变化。

案例 1-1

牛郎织女的故事

牛郎的勤劳、织女的贤惠，换来了家庭的幸福和别人的羡慕，特别是织女织的布，质地细软，很受大家喜欢。每当织女偶尔拿布去换别的生活用品时，时而有人想高价购买。牛郎得知这些情况，作了简单调查后便与织女商量决定：把牛和农具卖掉，添加织机，扩大规模，织更多的布，卖更多的布以赚钱。牛郎家生产改变后，生活也很快地富裕起来，邻里乡亲看着心里羡慕眼又红。不久后有些乡亲也开始学牛郎那样，变卖牛和农具，从事织布行业，靠织布卖布为生。从这以后，牛郎织女的笑声越来越少了。

牛郎面对街上越来越多的布，整日想着怎么办，难道好日子就这样一去不复返了？布越来越难卖，低价也难卖，有的邻里乡亲开始重操旧业，男耕女织。牛郎的心消沉得像阴天一样灰暗。可有一天，面对满街土灰的布，牛郎的心突然亮了起来：红橙黄绿青蓝紫，如果布有了这些颜色，那布将会……牛郎又作了调查并与织女商量决定把布染色后再卖。牛郎与织女在刻苦取得染色技术后，把布染色后再卖，销路果然大好，自己织的布根本不够卖，只好把邻里乡亲们的布低价收购，染色后高价卖出；最后放弃了织布，专门染布卖。

好日子又来了！牛郎织女的欢声笑语也多了！可牛郎的心里总担心好日子不长，总担心别人家的布也变成了七色斑斓，那该怎么办？他的担心多余吗？

假如你是牛郎，是市场经济中生产者和经营者，如何在竞争激烈的市场中立于不败之地？

2. 二元经济系统

在没有政府参与的经济系统中，基本决策单位只有两个：家庭（或消费者）和企业（或厂商）。一方面，家庭作为消费者，向企业购买商品，付出应该支付的费用；企业则生产并向家庭提供商品，获得商品的销售收入。另一方面，企业利用家庭支付的费用购买各种生产要素，实现生产过程；而家庭则需要向企业出卖他们所拥有的生产要素来获取货币收入。二元经济系统运行简图如图 1-2 所示，市场主体中的厂商和消费者，通过要素市场和产品服务市场不断买卖，实现需求与供给的平衡和个人利益与社会利益的结合。

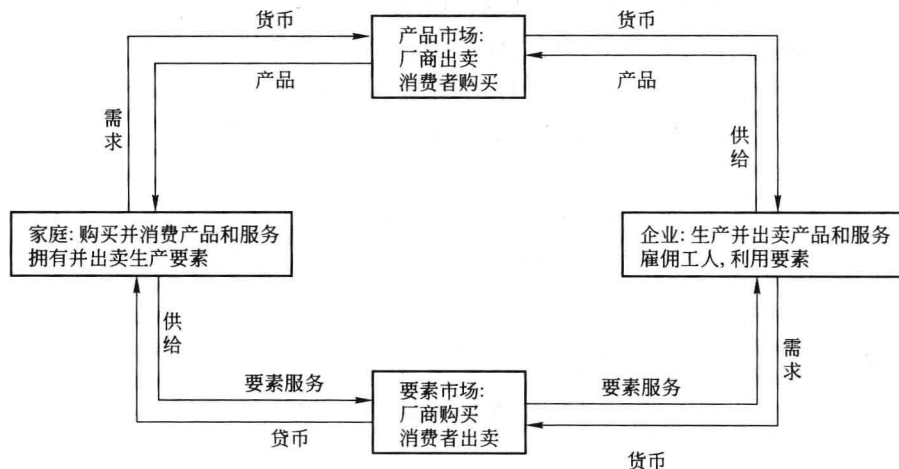


图 1-2 二元经济系统运行简图