

教育部人文社会科学规划研究基金项目

课题编号10YJA790134

危机事态下财政与 金融动员研究

■ 毛红燕 著

Study on
Financial Mobilization
under Crisis Situation



中国金融出版社

013070681

F811.0
05

教育部人文社会科学规划研究基金项目
课题编号 10YJA790134

危机事态下财政与 金融动员研究

毛红燕 著



中国金融出版社



北航

C1678089

F811.0
05

责任编辑：王素娟

责任校对：刘 明

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

危机事态下财政与金融动员研究 (Weiji Shitaixia Caizheng yu Jinrong Dongyuan Yanjiu) / 毛红燕著. —北京：中国金融出版社，2013. 8

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6955 - 2

I. ①危… II. ①毛… III. ①突发事件—财政政策—研究 ②突发事件—金融政策—研究 IV. ①F811.0 ②F831.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 086383 号

出版
发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 14.75

字数 270 千

版次 2013 年 8 月第 1 版

印次 2013 年 8 月第 1 次印刷

定价 35.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6955 - 2/F. 6515

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

自序

刚刚过去的2012年是名副其实的不平凡的一年。在持续经历着全球性金融危机和欧债危机愈演愈烈的同时，又出现了日本地震海啸引发的核泄漏危机，伴随着美国、澳大利亚、俄罗斯等世界多地区的自然灾害、气候危机，岁末年终世界末日的传言更给各地的人们带来了极大的心理恐慌。“危机”，成为人们谈论最多的词汇，也成为人们最惧怕的词汇。

惧怕它，不等于它不会光顾，危机已出现常态化的趋势。2013年开端，二十多年以来的极寒天气光顾，全国大部分地区接着被雾霾笼罩，天地浑浊、心情郁闷。京津冀、东北三省、中部陕西、河南、湖北、湖南、安徽以及东部沿海部分城市，空气质量恶化到最严重程度，北京空气污染指数再三“爆表”，河北启动首次重大气象灾害Ⅳ级响应……我们遭遇“史上最脏”的冬天。

记得小时候，一到天黑，挂在墙上的帽子、衣服似乎变了样，让我们这些孩子毛骨悚然。但只要一开灯，它又恢复成普通的帽子、衣服了。很多东西拿到亮光下去审视，并不觉得有多可怕，反而在搞不清楚对方的时候，往往会心生畏惧。对待当前不断发生的危机事件，同样需要我们有勇气把它“拎”出来，用理性的光芒照亮它、看清它。

害怕它就不去触碰它，不是解决之道。越不希望它发生，就越需要我们去正视、去研究。一方面不能“无知无畏”，对它视而不见；另一方面不能诚惶诚恐，自己吓自己。“是故君子安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘礼，是以身安而国家可保也。”对待自然灾害，我们需要一个“马拉松”式的心态，长期做足各类灾害前期的防御准备。

古语告诉我们不要“杞人忧天”，可当今社会的发展进步却需要我们具备“杞人忧天”的素质。一名有责任心的学者不仅仅是预言美好的生活和科技的发达，更重要的任务是提醒人们反思、行动，从而推动社会不断健康前行。我认为对危机的思考、写作本身就是一种责任的担当，这正是我撰写本书的缘由和初衷。

应对危机，有太多的课题需要研究。本人以危机事态下如何进行资金动员展开深入探讨。遇到危机发生，国家通过财政与金融动员来筹集资金，是治理

危机的关键一环。因此,对财政与金融动员进行系统化研究是做好应对危机准备的重大课题。以往文献大多是关于对危机进行微观或宏观的程序管理,有少量的对危机事态进行资金动员的著作或论文,但其中鲜有对财政与金融动员程序规范化、动员的规模和层次以及动员所产生风险的详尽论述,真正引入政策操作层面的就更少了。于是,我做了“发人所未发”的事,虽然未必是“见人所未见”,也算是抛砖引玉吧。

全书就危机事态下财政与金融动员的相关问题展开论述:第1章“绪论”阐释本书的选题背景与研究价值,阐述了研究的重点和创新点。第2章“文献综述”对危机事态下财政与金融动员的文献进行梳理,围绕如下三个核心问题分别对相关文献进行评述:(1)财政与金融动员方式及基础因素的分析;(2)公共投资引发经济风险的分析;(3)危机事态下的应急机制与经济政策。第3章“危机事态下财政与金融动员的理论基础和现实依据”涉及财政与金融动员的可行性、原因分析。以凯恩斯主义及新凯恩斯主义理论体系中的公共产品理论、投资乘数理论和信贷配给理论为基础,在现实经济条件基础上,考虑现实的可承受性、可行性。该章从以下三个方面论证危机事态下财政与金融动员的现实依据:第一,财政应急资金的缺乏不能满足当前危机多发期的资金需求;第二,我国高额的储蓄率为财政与金融动员提供了直接来源;第三,金融机构充足的流动性为财政与金融动员提供了深厚的潜力。第4章“危机事态下财政与金融动员的规模估测”涉及财政与金融动员量化的依据。该章解决危机事态下财政与金融动员能动员多少资金的问题,分别对国家财政预算的调整、增发国债、增加税收、筹措信贷资金四种不同的财政与金融动员方式进行规模的估测。这四种方式的启动顺序依据危机事态的程度由轻到重而定。第5章“危机事态下财政与金融动员引发经济风险的分析”涉及财政与金融动员会产生的负面影响。由于危机事态下财政与金融动员会牵动整体经济的资金链条,所以对其引发风险进行分析是财政与金融动员过程中不可避免的问题,否则就会引发新的危机。首先是对财政与金融动员风险的相互转化进行分析。财政与金融动员涉及财政与金融两个渠道,财政与金融的变量会相互影响,因而财政与金融动员风险会相互转化。财政动员引发最大的金融风险就是通货膨胀,金融动员引发最大的财政风险就是财政赤字的急剧增加。其次是政府主导投资对民间投资、居民消费的挤出风险的分析。第6章“国外危机事态下财政与金融动员的实践及启示”涉及财政与金融动员过程中从国外得到的借鉴。该章归纳出国外危机事态下财政与金融动员的几个方面经验,总结对我国财政与金融动员的启示意义。第7章“危机事态下财政与金融动员的政策调控”涉及财政与金融动员过程中如何进行经济政策的调控。该章首先概括了危机事态下财政

与金融动员政策的管理机制和调控原则，接着提出危机事态下财政与金融动员政策调控的建议。

本书着力突出三方面的特点：

1. 提供翔实的史料。正文的相关表述提供了最新的、详尽的数据资料，包括：2012 年上半年全国非税收入，2012 年我国一年期以下记账式国债所占比例，2012 年中国储蓄式国债占政府债的比例，新的税收政策对小微企业的影响，2011 年中美的财政超收额，2011 年底美国国债持有者结构，美国 2012 财年债务规模和财政赤字，美国面临“财政悬崖”时于 2013 年 1 月 1 日参众两院最终达成协议的税收政策，中国香港于 2013 年初决定将花费 13 亿美元改善空气质量等等。同时，全书总结了 40 多个表格和近 30 张图片，在附录的 9 个表中列举了建立模型的相关主要经济指标的原始数据。

2. 提出独到的见解。书中分析了我国公布的商业银行不良资产率低的深层次原因，财政投资扩张也是引发我国通货膨胀的原因之一等。同时，提出了政府债务规模应将政府隐性债务考虑在内、以政府主导投资作为政府投资的标准等观点。

3. 构建完整的体系。全书依提出问题、分析问题、解决问题的思路展开，在具体问题上，力求提出的结论建立在计量分析基础上，观点与现实情况相统一。其中，就结构性减税与增税的矛盾问题，明确观点，提出结构性减税并非一味减税，而是有增有减、税收总额的增长，在此基础上对待危机事态下增税额进行计量预测；就宽松危机救助政策与其产生的负面影响问题，在对国债、税收、贷款等指标进行计量估测的基础上，也估测了相关的风险，在治理危机的经济政策中也提出了风险防范措施。

当然，对待危机需要的是“预见”，而不是“遇见”。我承认自己在各种危机事件面前没有先知先觉的本领，所以本书远未做到尽善尽美。但对危机事态下财政与金融动员是个不断探索的过程，只有时间和不断筛选才可能发现对现实有意义的结论，也才可能逐步消除研究中的不成熟或错误。危机是社会发

展进程中无可避免、无可回避的问题。对待危机的态度，我们没必要诚惶诚恐、大肆渲染，也没必要作“危机唠叨”、故弄玄虚，我们需要的只是以感性的态度、理性的方式去对待。

略懂中医按摩的我，知道按摩中要聚集自己的气场，用心感受病灶的存在，才能将病灶融化；私家菜颇有水平的我，知道做菜中要倾注自己的爱心，才能将菜做出不一样的味道。写作此书也凝结了我深厚的情感和冷静的理性分析，还有多年的知识积累，写作完成后虽很有成就感，但过程毕竟是辛苦、漫长的。

我愿通过自己的研究成果，以此书供同仁评判。通过出版本书，不仅在于让人们了解我对研究问题的一些看法，而且也想得到一个请学林先辈、同行方家和读者朋友赐教的机会！

最后，感谢赋予我精神力量的师长和亲朋好友！对为本书作出贡献的课题组成员表示衷心的感谢！

毛红燕

目 录

1 绪论	1
1.1 选题背景与研究价值	1
1.2 基本范畴的设定	6
1.3 研究重点与创新点	10
1.4 研究思路与方法	12
2 文献综述	15
2.1 财政与金融动员方式及基础因素的分析	15
2.2 公共投资引发经济风险的分析	21
2.3 危机事态下的应急机制与经济政策	27
3 危机事态下财政与金融动员的理论基础和现实依据	31
3.1 危机事态下财政与金融动员的理论基础	31
3.2 危机事态下财政与金融动员的现实依据	47
4 危机事态下财政与金融动员的规模估测	57
4.1 危机事态下国家财政预算的调整	57
4.2 危机事态下增发国债的规模估测	63
4.3 危机事态下增税的原理及税率调整	70
4.4 危机事态下扩大贷款规模的估测	78
5 危机事态下财政与金融动员引发经济风险的分析	86
5.1 财政与金融动员风险的相互转化	87
5.2 政府主导投资对民间投资、居民消费的挤出风险	104
6 国外危机事态下财政与金融动员的实践及启示	113
6.1 国外危机事态下财政与金融动员的实践	113
6.2 国外危机事态下财政与金融动员对我国的启示	143

7 危机事态下财政与金融动员的政策调控	157
7.1 危机事态下财政与金融动员的管理机制与调控原则	157
7.2 危机事态下财政与金融动员政策调控的建议	162

附录	203
----------	-----

参考文献	212
------------	-----

后记	225
----------	-----

1 绪 论

1.1 选题背景与研究价值

1.1.1 选题背景

想当初,当我们欢欣鼓舞地迎接新世纪到来时,谁也不会想到,21世纪的头10年以金融危机引发经济衰退而终结。历数其间世界范围内发生的重大事件,大大小小的危机事件占了重头戏,如“9·11”恐怖袭击、非典型性肺炎(SARS)、禽流感(Avian Flu)、阿富汗战争、伊拉克战争、印度洋海啸、卡特里娜飓风、伦敦和孟买爆炸、中国汶川大地震、朝鲜核危机、H1N1流感、海地大地震、智利大地震等等。程度不同的危机事件不仅从未间断过,而且愈加频繁。

现如今,世界性危机事件仍持续不断。美国华尔街的次贷危机已蔓延至全球,金融危机把世界各国都“拉下水”,让各国政府开始大规模地筹钱救市;各国还未从金融危机中摆脱出来,2009年底由于希腊主权信用被降级,又引发了欧债危机,且有愈演愈烈之势,筹措资金救助成为重中之重;2011年3月,日本宫城县发生了里氏9.0级地震,并引起了日本东海岸程度不同的海啸袭击,造成了巨大损失,据日本内阁公布损失达16.9万亿日元。各国纷纷伸出援手予以物品、资金的救助,但同时也面临着核泄漏危机。2012年10月30日,超级飓风“桑迪”横扫美国东部,造成至少51人死亡,纽约市将近200万用户、17个州超过810万户家庭及企业断电,经济损失数百亿美元,并造成美国电力、交通、航空、金融、旅游服务大范围瘫痪。在历史进程中,因民族、宗教、领土、资源等因素引发的武装冲突和局部战乱不断发生;未来发展中,随着经济愈来愈发达,潜在的危机随时都有可能爆发。“恐怖主义、经济安全、气候变化、核扩散、信息安全、自然灾害、公共卫生安全、跨国犯罪等

全球性挑战对各国安全威胁明显增大。”^①

在中国,危机同样频繁出现。从2003年发生“非典”公共卫生危机,到2008年初一场殃及19个省份的特大冰雪灾害,再到“5·12”汶川特大地震,然后到2012年“7·21”京津冀特大暴雨灾害,危机程度不断加深。不仅大规模流行性疾病、重大自然灾害考验着我们,国家安全因素也不容轻视。“‘台独’分裂势力及其分裂活动仍是两岸关系和平发展的最大障碍和威胁”。“‘东突’、‘藏独’分裂势力对国家安全和社会稳定造成严重危害”。^②中国与周边菲律宾、韩国、日本、印度等多国存在领土纠纷,外部安全环境中的不稳定、不确定因素对国家安全和发展的影响增大,中国仍面临长期、复杂、多元的安全威胁与挑战。所以,今后时刻面临和应对危机是伴随中国社会进程发展中不可回避的问题。美国前国防部部长罗伯特·麦克纳马拉曾说过,“今后的战略可能不复存在,取而代之的将是危机管理”。^③

由于各种安全因素的相互交织和相互影响,在安全观念和安全维护上,要统筹兼顾,避免单一地看待国家安全问题。“维护国家领土主权、海洋权益压力增大,恐怖主义的现实威胁存在,能源资源、金融、信息、自然灾害等非传统安全问题上升。”“传统与非传统安全问题交织,国内与国际安全问题互动,传统安全观念和机制难以有效应对当今世界的诸多安全威胁和挑战。”^④所以,无论在战略上还是在策略上,从传统安全和非传统安全相结合的视角来看待安全问题都是必要的。

新的国家安全观要求资金要有新的战略筹划。现代经济条件下危机的出现,需要消耗大量的资金,同时也需要大规模的资金去应对和治理,所以,危机事态下的财政与金融动员是否成功,往往成为解决危机的关键。就战争危机而言,由于21世纪的战争是高技术、信息化战争,投入成本大幅度提高,所以资金消耗呈几何级数增长,具体表现是:(1)装备采购费越来越高。^⑤第二次世界大战末,战斗机、主战坦克、航母的单位成本分别为10万美元、5万美元、700万美元,20世纪60年代初分别为100万美元、10万~20万美元、2000万美元,而20世纪80年代初则分别上升为1000万美元、100万美元和

① 中华人民共和国国务院办公厅. 2010年中国国防白皮书[M]. 2011.

② 中华人民共和国国务院办公厅. 2010年中国国防白皮书[M]. 2011.

③ 北京太平洋国际战略研究所. 应对危机:美国国家安全决策机制[M]. 北京:时事出版社, 2001.

④ 中华人民共和国国务院办公厅. 2010年中国国防白皮书[M]. 2011.

⑤ 总参谋部军训部,总政治部宣传部. 高新技术在军事领域的应用及对作战的影响[M]. 北京:八一出版社, 1993.

数亿美元以上。(2) 战争中物资消耗越来越大。1991 年的海湾战争共进行 42 天, 多国部队日消耗军费达 14.3 亿美元, 每个单兵各类物资日消耗量达 200 余公斤, 是第二次世界大战的 10 倍, 是越南战争的 4 倍。从 2003 年开始的伊拉克战争, 资金持续投入明显增加。美国在发动对伊战争之前, 就曾发行 15.7 亿美元的战争债券。据美国国会统计, 到 2008 年 9 月, 美国对伊拉克战争的支付费用达到 6 070 亿美元, 这是在 2008 财年 4 000 多亿美元国防费之外的支出。美国 2008 年在伊拉克和阿富汗每月耗资费用 150 亿美元^①, 2009 年美国国会法案共批准伊拉克战争和阿富汗战争费用 1 283 亿美元, 这意味着美国国会在 2001 年“9·11”事件后批准的反恐战争费用已累计超过 1 万亿美元, 其中伊拉克战争和阿富汗战争分别约为 7 480 亿美元和 3 000 亿美元^②。但斯蒂格利茨等人估计不止于此, 伊拉克战争的费用是 3 万亿美元, 差不多等于美国全年 GDP 的 1/3。这一费用已经超过美国越南战争 12 年所费之和, 是朝鲜战争的两倍多, 这还没有考虑诸如照料伤残士兵等长期费用。美国耗时四年的第二次世界大战, 战争费用仅比伊拉克战争高 2 万亿美元, 每个士兵的战争费用不足 10 万美元, 而伊拉克战争为 40 万美元^③。

在不断面临非传统安全威胁的当前, 资金动员对治理危机意义重大。2008 年“5·12”汶川大地震后, 中国政府紧急进行了资金动员。据财政部网站信息, 财政部于 5 月 12 日当晚即向四川紧急下拨地震救灾资金 7 亿元; 到 2008 年 9 月 16 日, 中央财政累计向地震灾区投入应急抢险救灾资金和灾后恢复重建资金 670.47 亿元; 2009 年中央财政安排地震灾后重建基金 1 300 亿元; 2010 年中央财政对汶川地震灾后恢复重建基金预算安排 1 002.99 亿元, 已下拨 918.92 亿元; 2008 年 10 月爆发三鹿“毒奶粉”事件, 危及全国的制奶业, 中央财政紧急拨付了奶农临时救助补贴资金 3 亿元, 重点支持内蒙古、河北、辽宁、山西、山东、河南 6 个奶业主产省(区)特别困难的倒奶奶农; 2010 年 4 月玉树发生大地震后, 根据灾后恢复重建资金需要, 中央财政拟三年内安排资金 210 亿元; “7·21”特大自然灾害发生后, 财政部、水利部于次日紧急拨付特大防汛补助费 1.2 亿元, 支持京津冀三地做好防汛抢险及水利设施修复。同时多省区均发生暴雨洪灾, 8 月 3 日, 财政部、民政部向山西、湖北、广东、广西、重庆、四川、贵州、陕西等 8 省(自治区、直辖市)下拨 10.5

① 金融危机重创英美模式 [N]. 参考消息, 2008-09-28.

② 华尔街日报. <http://cn.wsj.com/gb/>.

③ (美) 约瑟夫·斯蒂格利茨等. 三万亿美元的战争——伊拉克战争的真实成本 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.

亿元中央自然灾害生活补助资金。截至8月底,财政部、民政部已累计下拨50.1亿元中央自然灾害生活补助资金,帮助灾区受灾群众解决基本生活面临的困难。面对环境污染危机,香港政府于2013年1月18日宣布,将花费13亿美元改善空气质量。香港这个亚洲金融中心的路边空气污染十分严重,甚至超过近年来雾霾深锁的北京和大多数其他中国内地城市,而造成这一状况的元凶正是老式卡车。这笔13亿美元的资金将以各种经济激励措施,用于鼓励车主淘汰老旧且污染严重的车辆。^①

次贷危机爆发后,各国救市所注入的资金动辄数千亿美元、上万亿美元,更不用说普遍地大幅度降息和降低准备金率所带动的资金了。2008年11月,美国推出7000亿美元的救援计划,随即欧盟提出2000亿欧元经济刺激计划,中国出台4万亿元人民币经济刺激计划,日本的救援资金到2009年3月累计已达75万亿日元。日本“3·11”特大地震只发生5天,日本央行即累计向市场注入23万亿日元资金,创历史最大规模。新加坡《联合早报》报道称,美国国会总共拨款6500亿美元给伊拉克战争,2000亿美元给阿富汗战争,这次救市所注入的资金相当于美国在海外打两场战争。《纽约时报》称,这一计划的开支甚至超过了五角大楼的年度预算,平均每个美国人将为此承担超过2000美元,是自20世纪30年代以来,美国用于挽救市场的预算首次超过年度国防预算。^② 欧债危机爆发后,无疑资金救助是缓解危机的首选。在希腊债务危机和欧洲债务问题引发全球金融市场动荡的情形下,2010年5月10日出台的救援方案总规模高达7500亿欧元,其中欧盟各国政府承诺出资5000亿欧元,国际货币基金组织承诺出资2500亿欧元。在屡经波折后,欧盟各国领导人于2012年初就欧洲新财政协议及永久性援助基金达成共识,推出总额为5000亿欧元的“欧洲稳定机制”,于7月份正式生效,该基金为债务负担沉重的欧盟国家提供支持,并取代已有的“欧洲金融稳定机制”^③。

危机原本是一种非常态下的突发性事件,但近些年,无论国际还是国内,危机事件发生都呈现出一种常态化的趋势。因此,在危机事态下,通过财政与金融动员筹措资金,以应对危机就成为首要选择。

① 香港将花费13亿美元改善空气质量. 华尔街日报, 2013-01-20.

② 相当于打两场战争·美政府干预行动前所未有[EB/OL]. http://www.k8008.com/News/news_78608.html.

③ 5000亿欧元永久救助基金仅是缓解欧债危机的救生圈. 中国经济网, http://intl.ce.cn/sjj/qy/201202/01/t20120201_23032367.shtml.

1.1.2 研究价值

危机的应对不仅要筹谋,还要动员资金。财政与金融动员提及的最初动因服务于战争,并因后来战事的频繁对其研究逐步深入。历史事实证明,战争中谁能更多、更快地筹集到战争所需资金,谁就能取得胜利。例如,1689—1713年,英国、荷兰以及法国之间打了25年几乎接连不断的仗,结果证明有更大力量去征集资源尤其是财政资源的一方最终获胜。对英国的银行与财政部来说,它们的全部机制在于能借来贷款,建立信用,支持战争(以及后来的所有战争),直至最后胜利。^①

财政与金融动员并非仅仅服务于战争,也是对付重大自然灾害、经济和金融危机等重大突发事件的必要手段之一。由于各种安全因素具有相互转化、错综复杂的关系,“传统与非传统安全问题交织,国内与国际安全问题互动,传统安全观念和机制难以有效应对当今世界的诸多安全威胁和挑战”。^②所以,财政与金融的动员应统筹兼顾传统安全与非传统安全的问题,在新的国家安全观的视角下研究资金动员。

《2006年中国国防白皮书》指出,各级国民经济动员机构作为国家应急力量的组成部分,要建立国民经济动员机构与突发事件应急管理机构之间的联系机制,参与处置突发公共事件应急保障,积极为公共安全建设服务。因而,国民经济动员是为保卫国家安全,有计划、有组织地提高国民经济应变能力的活动。平时,它是加强国防经济潜力建设和应对危机的重要措施,是调节国防经济常备力量与国民经济比例关系的手段,是遏制战争的强大威慑力量;战时,它是快速、有序地将国民经济体制由平时状态转入战时状态,将国防经济潜力转化为国防实力,赢得战争胜利的重要保证。《2010年中国国防白皮书》首次全面阐述和平时中国武装力量多样化运用情况。武装力量的多样化运用,既涉及传统安全威胁,也涉及非传统安全威胁,体现了应对多种安全威胁的客观需要。

财政与金融动员是国民经济动员的重要组成部分,其研究价值在于,虽然财政与金融动员是应急所需,但假若没有平日的机制建设,没有防患于未然的筹划,危机发生后再去动员,对能动员到多少、动员后的经济影响以及经济政策如何实施等问题缺乏研究,事到临头的结果往往会事与愿违。所以,资金动

① (美)查尔斯·P.金德尔伯格.西方金融史(第2版)[M].北京:中国金融出版社,2007:5-6.

② 中华人民共和国国务院新闻办公室.2010年中国国防白皮书[M].2011.

员要打“有准备之仗”。

本书的理论意义在于：第一，对危机事态下财政与金融动员适用的经济学理论的阐释。关于危机事态下财政与金融动员适用的经济学理论，以往还没有过系统的阐述。如果缺乏了应有的理论基础作支撑，财政与金融动员就不能解决如何选择更好的路径进行动员的问题，这也是财政与金融动员的根本问题。本书以凯恩斯主义及新凯恩斯主义理论体系中的公共产品理论、投资乘数理论和信贷配给理论为基础，强调在市场机制基础上发挥政府的宏观调控作用，在危机事态下达到刺激经济、稳定经济的目标。第二，兼顾了传统安全与非传统安全的问题。从现实角度出发，传统安全问题与非传统安全问题都构成威胁，各种危机，包括战争危机、公共卫生危机、自然灾害危机、恐怖危机等等，都需要大量的资金，都需要财政与金融动员作后盾，其中的动员理念、方法、意义不谋而合，因而危机事态下的财政与金融动员兼顾了传统安全与非传统安全的问题，使财政与金融动员将应急与应战的功能融为一体，更具有普遍的理论意义。

本书的实践意义在于增强了财政与金融动员的实际操作性。第一，财政与金融动员注重协调政府与微观主体的关系。利用计量手段对不同的财政与金融动员方式进行规模估测，是在现实条件基础上进行的，考虑到了对微观主体动员的历史延续性和可承受性。第二，财政与金融动员政策的实施注重协调财政与金融的关系。在政策实施建议部分提出注重发挥财政与金融动员各自的优势，通过财政与金融政策的配合提高财政与金融动员方式的效果。

1.2 基本范畴的设定

1.2.1 危机事态的界定

对于危机的定义，中外学者依据危机所具有的特质持不同的看法，所以，不同角度对危机可有不同的解释。

从紧急程度的角度解释。《韦伯辞典》将危机定义为“有可能变好或变坏的转折点或关键时刻”^①。罗森塔尔（Rosenthal）等人认为，危机就是对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁，并且在时间压力和不确定性极高的情况下，必须对其作出关键决策的事件。^②《欧洲人权法案》对“公

① 张小明. 公共部门危机管理 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 40.

② (美) 诺曼·R. 奥古斯丁. 危机管理 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 14.

共紧急状态”(Public Emergency)的解释,即“一种特别的、迫在眉睫的危机或危险局势,影响全体公民,并对整个社会的正常生活构成威胁”^①。美国1979年发布“联邦紧急管理”命令(Presidential Executive Order 12148:“Federal Emergency Management,” July 20, 1979),依据这一命令,建立联邦紧急管理署,承担制定政策、协调所有“国内应急”计划的职责。这里的“国内应急”情况指的是“所有意外事故、自然灾害、人为事故、战时紧急情况或国家安全受到威胁”^②。

从严重程度的角度解释。巴顿(Baton)认为,危机是“一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的重大事件,这种事件及其后果可能对组织及其人员、产品、服务、资产和声誉造成巨大的损害”。这里强调的是危机影响的范畴已经扩大到了人和组织的名声,由此凸显公共沟通的重要性。^③

从管理必要性的角度解释。格林(Green, 1992)注意到危机管理的一个特征是“事态已发展到无法控制的程度”。一旦发生危机,时间因素非常关键,减少损失将是主要的任务。危机管理的任务是尽可能控制事态,把损失控制在一定的范围内,在事态失控后要争取重新控制住。^④

从引发原因的角度解释。危机由两类事件引发,一是自然因素引起的危机事件,如洪水、地震、沙尘暴、不知名的传染病等;二是人为因素引发的危机事件,如战争、恐怖事件、金融危机等。^⑤

从强调突发性的角度解释。从强调突发性的角度,危机的基本内涵被界定为:各种紧急的,意外发生的,对人员、组织和其他资源有重大损害或潜在重大损害的突发事件。^⑥俞正梁(2009)认为,“危机是这样一种情形,其间,重大事件的发生完全出乎有关国家决策者的意料,这一事件对有关国家的核心利益构成威胁,决策者对事件的处理受到沉重的时间压力,事件的处理涉及巨大的战争风险”^⑦。但秦启文(2004)认为,突发事件只是危机的一部分,突发事件与危机之间存在联系和区别。危机必定是突发事件,然而突发事件未必

① 王永杰,李晓新.论我国的紧急状态立法[J].比较法研究,2004(3).

② (美)哈诺德·J.克莱姆著,库桂生,张炳顺译.经济动员准备[M].北京:北京理工大学出版社,2007:71.

③ (美)罗伯特·希斯.危机管理[M].北京:中信出版社,2001:18-19.

④ (美)罗伯特·希斯.危机管理[M].北京:中信出版社,2001:272-282.

⑤ 薛澜,张强,钟开斌.危机管理:转型期中国面临的挑战[M].北京:清华大学出版社,2003:32.

⑥ 张拥军.危机防范与处理的可拓策划方法研究[D].广州:广东工业大学管理学院,2002.

⑦ 俞正梁.全球化时代的国际关系[M].上海:复旦大学出版社,2009.

就形成危机。^①我国《国家突发公共事件总体应急预案》对“突发公共事件”作了如下定义：突然发生、造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件。根据严重程度，总体应急预案将突发事件分为四级，即Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）和Ⅳ级（一般）。

作者认为，从表现形式上看，危机的发生往往有突发事件作为引发因素。当突发事件因处理不当而导致失去控制，并出现恶化时，危机便形成。如果某些突发事件处理得及时、得当，就不会转变为危机。所以，危机事态应指由自然或人为的特别重大突发事件引发的，导致经济受到严重损害，社会稳定和可持续发展受到严重威胁，需要紧急加以治理的状态。

1.2.2 “财政与金融动员”的概念及其功能

“动员”是一个人们在政治生活中高频率使用的词，它来源于德文“Mobilmachung”，后及法文“Mobilisation”再到英文“Mobilization”。动员的本意指“集合”、“装备”及“准备作战”等。《现代汉语词典》解释“动员”为“发动人参加某项活动”或“把国家的武装力量由和平状态转入战时状态，以及把所有的经济部门包括工业、农业、运输业等转入供应战争需要的工作”。前一种解释是一般意义上的动员，后一种解释实指战争动员。

随着社会的发展，“动员”从军事领域向经济、政治、社会等领域延伸，又出现了经济动员、政治动员等概念。我国的国民经济动员指“国家为满足战争和应付突发事件需要，有计划有组织地提高国民经济应变力，将国民经济由平时状态转入非常状态所进行的一系列活动”^②。可见，其具有军事和非军事两种功能：军事功能是其满足战争需要的功能，非军事功能则是其“为应付自然灾害、经济危机等重大突发事件服务的内在功能”^③。

财政金融动员是国民经济动员的极其重要的内容。学术界从不同角度对“财政金融动员”进行界定。刘鸿基（1992）认为，财力动员就是财政金融动员，是国家调整财政结构、筹措军费，以适应战争需要；^④陈德第、库桂生（1995）从人、财、物三大动员对象的角度，认为财政金融动员也称财力动

① 秦启文. 突发事件的管理与应对 [M]. 北京：新华出版社，2004.

② 朱庆林，常进. 国民经济动员学教程 [M]. 北京：军事科学出版社，2002：3.

③ 朱庆林，常进. 国民经济动员学教程 [M]. 北京：军事科学出版社，2002：50.

④ 刘鸿基. 战争动员学 [M]. 北京：国防大学出版社，1992.