

学校编码：10384

分类号_____密级_____

学号：13020101150322

UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

金融危机背景下政府救市执行机制研究

Research on Government Bailout Execution Mechanism under the Background of Financial Crisis

吴 燕 斌

指导教师姓名：肖 伟 教 授

专 业 名 称：法律硕士(非法学)

论文提交日期：2013 年 4 月

论文答辩时间：2013 年 月

学位授予日期：2013 年 月

答辩委员会主席：_____

评 阅 人：_____

2013 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下，独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果，均在文中以适当方式明确标明，并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范（试行）》。

另外，该学位论文为（ ）课题（组）的研究成果，获得（ ）课题（组）经费或实验室的资助，在（ ）实验室完成。（请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称，未有此项声明内容的，可以不作特别声明。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内 容 摘 要

美国次贷危机引发的全球性金融危机的破坏性再次激起了各国政府及学界对政府救市相关问题的思考与争议。在这其中，如何使政府救市更加规范，从而更好地达到救市效果是一个重要的问题。而救市决策的有效执行是救市过程中一个重要的环节。因此，本文试图通过考察美国和德国的政府救市执行机制，结合我国政府救市实践，提出若干完善政府救市执行机制的有益建议。本文除引言和结论外，共分为三章：

第一章是基础理论分析，第一节概括了政府救市的内涵，并对政府救市执行机制的概念进行了界定。第二节提出了完善政府救市执行机制的理论依据。第三节分析了完善政府救市执行机制应该遵循的原则，后文中对各国政府救市执行机制的分析即以此为基础展开。而且在文章后续分析我国政府救市执行机制的完善时亦以本章的理论为出发点和落脚点。

第二章运用实证研究和比较法分析的方法，以政府金融救助执行机制和政府经济刺激执行机制为两条主线，对美国和德国的政府救市执行机制展开分析并提出值得我国借鉴的经验。

第三章首先从政府金融救助执行机制和政府经济刺激执行机制两个方面对我国政府救市执行机制进行了考察，并进一步分析了存在的主要问题。然后，结合前文分析的基础理论、外国的相关经验借鉴和我国的现状分别从政府救市执行机制的合法性构建、效率性构建和公开性构建这三个方面提出了改善的建议。

关键词： 金融危机；政府救市；执行机制

ABSTRACT

The destructive effect of the global financial crisis has once again aroused governments and academia to think about and discuss the issues of the government bailout. Among these topics, striving to make more legalized government bailout, so as to get a better effect is substantial. The execution of the bailout policies is an important part of the bailout legal process. Therefore, by studying the practices of America and Germany and analyzing the problems on the basis of the practices of our country, this paper aims to put forward useful suggestions on the government bailout execution mechanism. In addition to the introduction and conclusion, this dissertation is made up of three chapters:

Chapter I undertakes an overview of the basic theory. At the beginning, subchapter 1 summarizes the connotation of the government bailout. Subchapter 2 demonstrates the theoretical basis of improvement of government bailout execution mechanism. Subchapter 3 concludes the principles with which the improvement of the government bailout execution mechanism should comply. These theories will be the base of the following passages.

Adopting an empirical and comparative approach, Chapter II researches government bailout execution mechanism of America and Germany basing on two elements: the government financial aid execution mechanism and government economic stimulus execution mechanism. According to the aforementioned studies, this chapter also teases out some valuable experience and lessons which are worthy to be learned.

The first Subchapter of Chapter III demonstrates the government bailout execution mechanism of our country from two aspects: the government financial aid execution mechanism and the government economic stimulus execution mechanism, it then further points out some problems of Chinese government bail-out execution mechanism. Combining the above-mentioned basic theories, overseas experience and

domestic status quo, the second subchapter put forward suggestions on the improvement of Chinese government bailout execution mechanism, respectively from the perspective of legality, efficiency and openness.

Key Words: Financial Crisis; Government Bailout; Execution Mechanism

厦门大学博硕士学位论文摘要库

目 录

引 言.....	1
第一章 政府救市执行机制的基本理论.....	2
第一节 政府救市和政府救市执行机制概述.....	2
一、政府救市的内涵.....	2
二、政府救市执行机制的界定.....	3
第二节 完善政府救市执行机制的理论依据.....	4
一、程序正义理论.....	4
二、分权制衡理论.....	5
三、委托代理理论.....	6
第三节 完善政府救市执行机制应该遵循的原则.....	6
一、合法性原则.....	6
二、效率性原则.....	7
三、公开性原则.....	8
第二章 美国和德国政府救市执行机制的考察与评价.....	9
第一节 美国政府救市执行机制的考察与评价.....	9
一、美国政府救市执行机制考察.....	9
二、美国政府救市执行机制评价.....	13
第二节 德国政府救市执行机制的考察与评价.....	14
一、德国政府救市执行机制考察.....	14
二、德国政府救市执行机制评价.....	18
第三章 我国政府救市执行机制的考察及完善.....	20
第一节 我国政府救市执行机制的现状考察及问题分析.....	20
一、我国政府救市执行机制的现状考察.....	20
二、我国政府救市执行机制的问题分析.....	25

第二节 我国政府救市执行机制的完善	27
一、完善我国政府救市执行机制之合法性构建.....	27
二、完善我国政府救市执行机制之效率性构建.....	30
三、完善我国政府救市执行机制之公开性构建.....	33
结 语.....	36
参考文献.....	37
致 谢.....	42

厦门大学博硕士论文摘要库

CONTENTS

Preface	1
Chapter 1 Basic Theory of Government Bailout Execution Mechanism	2
Subchapter 1 Introduction of Government Bailout and Government Bailout Execution Mechanism	2
Section 1 Interpretation of Government Bailout.....	2
Section 2 Definition of Government Bailout Execution Mechanism	3
Subchapter 2 Significance of the Improvement of Government Bailout Execution Mechanism	4
Section 1 Theory of Procedural Justice	4
Section 2 Theory of Separation of Powers	5
Section 3 Theory of Principal-agent	6
Subchapter 3 Principles with which The Improvement of The Government Bailout Execution Mechanism Should Comply	6
Section 1 The Principle of Legality	6
Section 2 The Principle of Efficiency.....	7
Section 3 The Principle of Openness	8
Chapter 2 Investigation and Evaluation of American and German Government Bailout Execution Mechanism	9
Subchapter 1 Investigation and Evaluation of American Government Bailout Execution Mechanism	9
Section 1 Investigation of American Government Bailout Execution Mechanism.....	9
Section 2 Evaluation of American Government Bailout Execution Mechanism.....	13

Subchapter 2	Investigation and Evaluation of The German Government	
	Bailout Execution Mechanism	14
Section 1	Investigation of The German Government Bailout Execution	
	Mechanism	14
Section 2	Evaluation of The German Government Bailout Execution	
	Mechanism	18
Chapter 3	Investigation and Improvement of Chinese Government	
	Bailout Execution Mechanism.....	20
Subchapter 1	Investigation and Existing Problems of Chinese Government	
	Bailout Execution Mechanism	20
Section 1	Investigation of Chinese Government Bailout Execution	
	Mechanism	20
Section 2	Existing Problems of Chinese Government Bailout Execution	
	Mechanism	25
Subchapter 2	Improvement of Chinese Government Bailout Execution	
	Mechanism.....	27
Section 1	Improvement of Legality of Chinese Government Bailout	
	Execution Mechanism.....	27
Section 2	Improvement of Efficiency of Chinese Government Bailout	
	Execution Mechanism.....	30
Section 3	Improvement of Openness of Chinese Government Bailout	
	Execution Mechanism.....	33
Conclusion.....		36
Bibliography.....		37
Acknowledgements.....		42

引言

“危机”是一种特别剧烈的、灾难性的、不可预测的事件在极短时间内突然爆发，从而严重威胁系统的存在及稳定，并且必须迅速做出决策的状态。^①由于危机的这种突然性、严重性的特点，常常对政府的传统管理模式构成挑战，全球金融危机自爆发以来，从最初的次级贷款危机开始，发展到金融系统危机，再到实体经济危机，最后成为主权债务危机，波及面不断扩展、危害程度日益升级，而面对危害如此之大的危机，政府如何实现有效治理，是政府面对的考验课题。

全球金融危机再次激起了各国政府及学界对政府是否需要救市、何时救市以及如何救市等问题的思考与争议。我国政府在救市方面有着颇为丰富的经验和实践，在学术界也有很多相关理论的探讨，但纵观历次实践和诸多理论我们不难发现，政府与学者往往更关注救市的措施及其实施效果，而忽视救市相关主体、程序等方面的规范性问题。

如果我们把法律作为实行法治的一个基本条件看待，法即程序的观点在我们这样的程序文化贫乏的国度中尤其应该受到普遍的重视。可以说，形成法治离不开法律，尤其离不开使法律得以发生实际效果的某种程序，这些程序应该使各个主体的行为得到有效规制，进而使各个系统能有效运行，保证决策的有效实施。具体到我国政府救市的实践中来，我国目前还没有一套明确的政府救市的制度安排。特别是政府救市相关的参与主体不明，各个主体在救市的权责上没有相关的制度安排，各个主体在救市的问题上也缺乏相关的协调机制，这很容易造成政府在救市过程中的权力膨胀、各个部门权力冲突，以及救市决策执行力减损等问题，因此，本文试图以政府救市执行机制这一政府救市过程中的重要的环节为突破口，研究我国政府救市的法治化问题。

^① CLAUS OFFE. Contradictions of the Welfare State[M]. Hutchinson&Co. Publishers, 1984. 36-37.

第一章 政府救市执行机制的基本理论

第一节 政府救市和政府救市执行机制概述

所谓金融危机，《新帕尔格雷夫经济学大辞典》对其有明确定义：金融危机是指全部或大部分金融指标——短期利率、资产（证券、房地产、土地）价格、商业破产数和金融机构倒闭数——的急剧、短暂和超周期的恶化。^①对于这种短期内对经济造成严重破坏的危机，各国政府在危机中总会伸出政府的“有形之手”进行相关的救助活动，这就是政府救市产生的背景。

一、政府救市的内涵

政府救市这一概念中存在着两个主体，“政府”和“市”，“政府”是一个比较难以界定的概念，不同的情境下“政府”会有不同的范畴，本文采取广义说，正如《牛津法律大辞典》中所持的观点：“（政府是）指统治和领导国家或国家职能的人所组成的机构。再次是指议会中产生的内阁及其组织这个内阁的那个执政党，以区别于反对党。”^②具体到我国金融危机下的政府，包括我国的人大、中央和地方政府、司法机关、检察机关，还包括我国执政的中国共产党。对于“市”的概念界定，虽然金融危机产生于金融市场，一开始会对金融市场造成是最直接的破坏，但是后续往往会发展到对实体经济的巨大危害，所以，国家的救市行为往往从救助金融市场发展到救助其他市场的层面。因此本文“政府救市”中的“市”界定为整个国家的宏观经济市场，金融市场只是宏观经济市场的一个重要部分。因此，政府救市的过程体现的是政府这个权力机关运用法律手段、经济手段、调控政策以及必要的行政手段对宏观经济市场活动产生影响。

从字面上理解，“救”是指给予需要被帮助的对象一定的帮助，使之获得物资上或精神上的支持，并脱离危险或困境。“救”可以被理解为“救

^① 姚淑梅.国际金融危机的演变与中国的应对[M].北京:人民出版社,2010.51.

^② [英]戴·沃克.牛津法律大辞典[M].北京社会与科技发展研究所组织译,北京:光明日报出版社,1988.188.

助”，也可以被理解为“救济”。相对而言，“救助”反映了一种积极的救困助贫态度，采取的多为长期性的救援措施，而“救济”则是一种相对消极的救助措施，是基于一种同情的心理，对贫困者行善施舍，多为暂时性的救援措施。^①因此，“救市”这一概念中的“救”应该被理解为“救助”，是政府为缓解市场危机而采取的长期性救助措施。政府救市中的“救助”体现了以下三层含义：首先，“救助”体现了市场秩序不能自我修复，需要外力加以干预才能实现市场正常运转；其次，救助的目的是缓解和克服危机；最后，“救”还体现了“急救”这一特点，体现了破坏的紧急性和重大性。具体到金融危机中，政府救市的“救”是指在金融危机造成重大、紧急的破坏性而且不能自我修复时，政府为了缓解和克服危机而进行的干预行为。

基于以上分析，本文认为，“政府救市”是指当金融危机危害到国家的金融秩序、经济秩序乃至国家的安全，且无法通过市场自身机制解决时，相关的政治权力主体为了克服和缓解危机、维护经济乃至社会安全，综合运用法律手段、经济手段、调控政策以及必要的行政手段，以较为迅速、果断的措施，对市场活动进行调节、救助，以停止或减轻发生的损害。

二、政府救市执行机制的界定

政府执行是政府决策后的重要内容，主要是指国家机关或国家机关工作人员把行政决策所规定的具体任务化为工作实际，以期实现工作目标的全部活动过程。^②政府执行具有现实性、灵活性、时限性等特点。从而，要求将政府的决策在一定的时限内变为现实，而且在执行过程中要依据不同的情况灵活采取不同的方式，有效保证决策真正得到贯彻落实。由此，我们可以看出政府执行的重要性，只有有效的政府执行才能最终实现决策目标。而且，政府执行过程中涉及到执行主体、执行决策、执行程序、执行对象等各个要素，这些都是在执行的实践中需要考量的。

“机制”一词最早源于希腊文，原指机器的构造和动作原理。把机制

^① 王庆皓.金融危机中的政府“救市”：理论与实证分析(博士学位论文)[D].南昌：江西财经大学,2011.34-35.

^② 谢庆奎,陶庆.政府执行力探索[J].中国行政管理,2007,(11):9.

的本义引申到不同的领域，就产生了不同的机制。如引申到生物领域，就产生了生物机制；引申到社会领域，就产生了社会机制。孔伟艳博士在《制度、体制、机制辨析》一文中指出：通常认为，制度指比较根本性的规则，如社会基本制度、政治和经济制度，它是长期演化的结果，是不可以设计的。机制侧重于表述“制度系统”。机制则一般指较微观的制度，并且是可以“设计”出来的，故有“机制设计”理论。按照诺斯的制度定义，制度是社会的博弈规则，它定义和限制了个人的决策集合；机制表述的则是博弈规则的实施问题。^①综上所述，机制是指低于制度层级的、更具可操作性的、更为微观、细化的规则安排。

结合前文对于“政府救市”和“政府执行”、“机制”等相关概念的分析，本文认为，政府救市执行机制是指在金融危机中，当需要政府出手进行救市时，为了促使政府救市执行主体有效地施行政府救市决策，从而及时将救市决策的内容转化为现实、更好地达到救市目的的一系列规则安排。这些规则安排包括政府救市决策内容、救市决策执行主体、救市决策执行程序 and 救市对象等相关要素。

第二节 完善政府救市执行机制的理论依据

一、程序正义理论

美国著名政治学家约翰·罗尔斯在其《正义论》这本著作中提出了程序正义的理论。罗尔斯将正义分为三种类型，^②第一种是“纯粹的程序正义”，它是指“不存在任何有关结果正当性的独立标准，但是存在着有关形成结果的过程或者程序正当性和合理性的独立标准，因此只要这种正当的程序得到人们恰当的遵守和实际的执行，由它所产生的结果就应被视为是正确和正当的，无论它们可能会是什么样的结果。”第二种是“完善的程序正义”，它是指社会中既存在着对实体性结果正当性进行衡量的独立标准，以使人们能够依据此标准对实体正义性进行衡量，又有能够保证这

^① 孔伟艳.制度、体制、机制的区别[J].中国社会科学院研究生院学报,2010,(2):26.

^② [美]罗尔斯.正义论[M].何怀宏译,北京:中国社会科学出版社.1988.80.

种结果正义产生的程序的存在。第三种是“不完善的程序正义”，它是指社会中尽管存在衡量实体性正义的标准，但是能够保证这种实体性结果正义的程序却有所欠缺。但是，罗尔斯程序正义理论的精髓是“纯粹的程序正义”，他认为，“按照纯粹程序正义观念来设计社会系统，这样无论出现什么样的结果都是正义的”。^①

所以，依照罗尔斯的观点，只要按照正当的程序进行操作，不管结果如何都是正义的。政府救市决策的执行过程中会对市场和相关利益群体产生不同的影响，最终结果会怎样我们无法预知和评判，而衡量政府救市决策执行过程是否实现了正义的唯一标准是是否制定了正当合理的程序，并严格遵循这一程序进行决策的执行。所以，正当合理的制度和程序安排很重要，这是为了更好地实现正义，也是为更好地实现救市效果打好基础。

二、分权制衡理论

亚里士多德在《政治学》中论述了政体的三要素，即议事机能、行政机能和审判机能，是分权学说的萌芽。直到现代，才把分权理论发展成为一种比较完整的学说。他们的代表人物是英国的洛克和法国的孟德斯鸠。洛克在《政府论》中用专章论述了国家的立法权、执行权和对外权。系统的分权与制衡学说是法国的启蒙思想家孟德斯鸠在《论法的精神》中提出的，他认为国家的权力应由立法权、行政权和司法权组成，且这些权力应该由议会、君主、法院各自行使。而且三个机关之间相互分立、互相制约。这些思想里面蕴藏着通过不同政府主体之间的相互制衡来达到约束政府主体自身的要素，我国政治现实虽未提供“三权分立”学说实践的土壤，但我国政府主体的互动过程中可以借鉴其合理成份。

各个政府机构都存在谋取自身利益的动机，如果没有完善的分权机制和约束机制，则无法规避政府为自身谋利产生的弊病。在决策执行过程中，分权和约束机制显得尤为重要，在我国的公共管理实践中常常出现“执行难”等问题，其根本原因在于，没有明确的分权制度安排，未能有效进行

^① [美]罗尔斯.正义论[M].何怀宏译,北京:中国社会科学出版社.1988.82.

追责，使各个执行主体可能出于自身利益考量，造成“上有政策，下有对策”、“选择性执行”等现象。具体到政府救市决策的执行中如果未能进行有效的分权、建立有效的问责机制，这些现象也不能避免。因此，在政府救市的执行中，应该进行分权、构建有效的监督机制，从而保证救市决策得到更好地实施。

三、委托代理理论

根据委托代理理论，政府与其人民是一种委托代理关系。即人民作为委托人将管理社会事务的权力委托给政府，政府以代理人身份从事人民委托的权力。根据委托——代理关系理论，在所有的委托代理关系中都存在着逆向选择和道德风险的问题。即“代理人作为理性的人有他自己的利益，他可能去追求他自己的利益而把委托人的利益放在次要的位置甚至以牺牲委托人的利益为代价。”^①

因此，从本质上来讲，政府只是人民的代理人，其自身也存在着利益关系，比如存在着政府自身的预算、编制、福利等方面的最大化，在信息严重不对称的情况下，发生道德风险的概率很高。在政府救市执行的情境下，政府救市执行的相关机构掌握着巨大的资源调动权，而且救市决策的执行过程也是对很多利益相关方产生重大影响的过程。因此，进行合理的制度安排，让政府救市决策执行机构的执行过程公开化，促使救市执行得到有效监督，才能防止作为代理人的政府机构受到利益集团绑架或者为了自身利益而进行道德冒险，从而达到促进救市决策有效施行的目的。

第三节 完善政府救市执行机制应该遵循的原则

一、合法性原则

合法性原则是行政法原则的重要内容，是行政权力运行必须遵循的基本原则。合法性原则是指行政权力的存在、运用必须依据法律、符合法律，

^① 方福前.公共选择理论——政治的经济学[M].北京:中国人民大学出版社,2000.160.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库