

风险社会背景下的财政政策转型方向研究

刘尚希 武靖州^①

摘要：防范化解公共风险是财政的重要职能之一，而公共风险由私人风险转化而来。二战后西方经济学家们构建了一个以调节经济总量为中心的相机抉择财政政策模型，其初衷是防止经济周期性波动可能导致的公共风险。这种政策虽缓和了经济危机带来的社会伤害，但也使得政府负债累累，财政自身成为公共风险的重要源头。一定意义上，这不是在化解风险而是在“购买时间”，是把市场上相对分散的危机变成政府背负的、集中的财政危机。随着人类进入后现代的“风险社会”，公共风险形式和特点都发生着深刻变化，财政政策应顺势求变。风险社会背景下，财政政策应从总量调节转向结构调节与行为调节，突出对市场机制和社会制度的培育，使市场主体和社会个体形成丰富的自我应对风险的多元路径，从而使得大量私人风险不必转化为公共风险。

关键词：财政政策 风险社会 公共风险 行为调节 国家治理

中图分类号：F810.2

Research on the Direction of Fiscal Policy Transformation under the Background of Risk Society

LIU Shangxi Wu Jingzhou

(Institute of China Finance Science, Beijing, China)

Abstract: Preventing and dissolving public risks is one of the important functions of finance, and public risks are transformed from private risks. After the Second World War, Western economists constructed a discretionary fiscal policy model centered on adjusting economic aggregates. The original intention of fiscal policy is to prevent public risks that may be caused by periodic economic fluctuations. Although this policy has alleviated the social harm caused by the economic crisis, it has also made the government heavily in debt, and finance itself has become an important source of public risks. In a certain sense, this is not to defuse risks but to buying time, which is turning a relatively dispersed crisis in the market into a centralized fiscal crisis carried by the government. As mankind enters the post-modern risk society, the forms and characteristics of public risks are undergoing profound changes, and fiscal policies should be changed accordingly. In the post-modern society, fiscal policy should shift from total adjustment to structural adjustment and behavior adjustment, highlighting the cultivation of market mechanisms and social systems. In

^① 刘尚希，中国财政科学研究院，邮政编码：100142，电子邮箱：mofliu@163.com；武靖州，中国财政科学研究院，邮政编码：100142，电子邮箱：wujingzhou@chineseafs.org。本文是国家社会科学基金研究专项（批准号：17VZL011）的研究成果。感谢匿名审稿人本文提出的宝贵意见，文责自负。

other words, fiscal policy should enable market entities and social individuals to form a wealth of multiple paths for self-response to risks, so that a large number of private risks need not be transformed into public risks.

Keywords: Fiscal Policy; Risk Society; Public Risk; Behavior Regulation; State Governance

一、引言：面对风险形态变化，财政政策应否求变？

受凯恩斯及马斯格雷夫等构建的经典财政学的影响，二战后西方国家多把财政政策看作是政府调节宏观经济运行的主要手段之一。财政政策与货币政策配合，根据经济周期性波动和就业率变化进行相机抉择，以实现经济增长、社会稳定、充分就业等目标。因此，“扩张的”“收缩的”“积极的”“稳健的”等表达不同背景下财政政策取向的形容词，背后都被赋予了相当丰富的涵义。

随着世界主要国家政府债务不断攀升，越来越多的人开始反思经典财政学中关于财政政策的定位。布坎南和瓦格纳（1988）认为，凯恩斯主义破坏了财政收支平衡的原则，也使政府失去了“审慎的美德”。在凯恩斯主义财政政策支配下，每有经济衰退迹象时，政府就通过扩大公共支出规模来保增长、保就业，结果正常的市场出清过程被政府干预强行打断。财政扩张政策不但没有解决市场上本已存在的产能过剩与供需失调，反倒以高昂的政府债务为代价，把市场上“分散的”危机变成了政府背负的“集中”危机，这无疑是在用财政支出来“购买时间”（沃尔夫冈·施特雷克，2015）。

凯恩斯主义与其批判者之间关于财政政策定位的分歧，源于两者基本假设的差别。前者基于边际消费倾向递减与资本边际效率递减的假设，认为社会有效需求不足是造成经济危机的主要原因，因此政府应在经济萧条或衰退期通过扩张型财政政策来拉动社会需求。批判者基于不同的假设认为，经济危机并不是自由市场失灵或经济自由化导致的结果，而是与政府不当干预以及市场信号传导机制不完善有关。因此，凯恩斯主义提倡政府干预市场的目的虽然是为了防范经济危机，但客观上把市场竞争中正常的经济周期人为削平了。一定程度上可以说，政府应对经济危机所出台的政策，与其说是在解决危机，不如说是在延缓和恶化危机（张维迎，2009）。

尽管人们对财政职能及财政政策取向存在诸多争论，但无论从历史还是现实看，财政的基本职能都是服务于执政者自身或其所代表集团的长期执政。因此，防范和应对可能对执政者地位稳定造成影响的“公共风险”，事实上应成为财政职能的定位（刘尚希，1999）。凯恩斯主义的一个潜在观点是，造成重大社会动荡的经济危机是严重的公共风险，所以必须对经济周期尽早干预以防止其发展成经济危机。批判者则认为，由于政府通过财政政策对负有市场产能出清及供求平衡作用的经济周期进行干预，结果导致了未来发生更严重经济危机的风险。显然，双方分歧在于什么才是需要财政干预的公共风险？前者看到经济危机会带来公共

风险，后者看到政府试图防范经济危机的财政政策也蕴含了公共风险（刘尚希和武靖州，2018）。

在现代社会政府是公共风险的最终承担者（戴维·莫斯，2014），人们关于财政职能定位及财政政策作用认知的分歧，在于如何定义“公共风险”。凯恩斯主义及其批判者在财政政策方面争论的背景，是资本主义时代的工业社会。在前工业社会不存在典型意义上的经济危机，自然不存在这种争论。当人类社会从工业社会脱身而出，进入到“后现代社会”或“后工业社会”，公共风险形态发生了重大变化，私人风险向公共风险的转化过程呈现全新特征时（刘尚希等，2018），人们关于工业社会背景下凯恩斯主义财政政策的争论是否已经失去了意义？随着全球化、信息化的深入，在公共风险不断迭代变化的形势下，财政政策是否应该顺势而变？

二、理解人类社会的风险

（一）私人风险、公共风险与风险变迁

在物竞天择的自然系统中，风险对于所有生物来说都无处不在，但这些风险都是个体风险，充其量是种群风险。人类也时时刻刻面临着各式各样的风险，其中有些风险需要个体承担，比如疾病及一些意外危险。但当人类形成了团体、群体、宗族、种族等共同体和社会结构后，人们所面临的风险就不可避免地出现社会化、共时化以及系统化等特点。

从物理形态上看，人类社会的风险主要有自然风险与社会风险两大类。前者是自然界施加于人类的危险，比如因地震、洪涝、干旱等自然灾害造成的人身安全风险；后者是人类社会运行自身所产生的风险，比如战争、种群冲突、阶级矛盾、经济危机等。随着人类改造和利用自然能力的进步，自然风险与社会风险的界限逐渐模糊，出现了自然风险社会化以及社会风险自然化的趋向。前者指的是由于人类活动的影响，使得本来对人类社会影响很小的自然界的物理、化学运动，形成了对人类安全的严重伤害，比如人们在地震带上建设城市，在滞洪区形成人口密集的定居点等。后者指的是由于人的社会关系和生产关系变化，一些“人造风险”通过自然规律的形式表现出来，比如环境污染，是人类社会“公地悲剧”在自然界的反映。

人们所面对的风险既有个体风险又有集体风险，既有自然风险又有社会风险，人类社会文明发展的过程，其实是个体风险与集体风险、自然风险与社会风险之间不断转换、迭代变化的过程。当个体风险转变为集体的、群体的甚至社会的风险，人们凭借自我力量以及自发合作方式无法应对时，公共性质的风险应运而生。所以，公共风险由私人风险转化而来，是私人风险异化的结果，它是“因某项活动未来结果的不确定性对群体（或社会）产生不利影响，依靠个人和企业无法承担而只能由政府承担的风险”。^①可见，公共风险是超出个体承担

^①刘尚希：《论公共风险》，《财政研究》1999年第9期。

能力之外的，应当或必须由政府来承担的系统性风险。

私人风险向公共风险的转化，是一个主观判断的过程，中间存在着对风险程度认知的难题。何种情况下才算“单个风险承担者难以承担”或者个人（企业）承担能力之外的风险？谁有权力、有能力完成这个判断？政府在承担转变为公共风险的私人风险时，应该承担多大的责任，多大程度地投入公共资源？不同的人针对同一种风险，基于自身利益考量会有不同的理解，政府根据自身执政理念以及对形势的研判，也会对同一类风险在不同时期做出不同的应对。

（二）古代社会、工业社会与风险社会

随着人类社会的进步，风险形态会发生变化。古代社会，由于生产力不发达、科学技术落后，人们面对的主要风险是饥荒、瘟疫、自然灾害等。这些“马尔萨斯陷阱”^①式的风险过多累积，就可能影响统治者的执政稳定，从而成为执政者心目中的公共风险。统治者会为人们应对风险提供一些帮助，如赈济灾民、疏浚河道、安置流民等，但总体上看，承担风险代价的主要是个体及其所在的共同体。封建社会形态中，从国王（皇帝）到贵族（诸侯）再到骑士（大夫）最后到农民或农奴，形成了层层人身依附的封建关系。这种生产关系中，最高执政者不必对底层农民或农奴承担过多的公共责任，农民或农奴主要通过与上一层领主的依附关系获得庇护，同时向领主承担相应的义务。

进入工业社会后，由于生产力发展和生产关系的变化，基本上消除了“马尔萨斯陷阱”式风险。一方面，经济发展保证了人类社会创造的物质总量足以满足整个社会的基本需要；另一方面，技术进步消除了地理隔绝及由此产生的交通和信息孤岛，使得信息和物资更加迅捷地传输到各方。更重要是，近代以来个人权益的增长和民主政治制度的形成，使得政府构建最低保障制度成为可能。阿玛蒂亚·森（2013）就认为，现代经济的富裕和增长使得总体粮食短缺成为历史，现代世界已不可能存在真正意义的饥荒，所有的饥荒都是人为的，都与特定地区一个或多个行业群体的权益丧失有关。

资本主义社会及其所构建的市场机制为跨越“马尔萨斯陷阱”提供了基本条件，但同样是市场机制，也把资本主义社会推入了另一种风险——经济危机之中。马克思把经济危机看作是资本主义制度的固有缺陷，熊彼特把经济危机看作是“创造性破坏”的过程。无论如何理解，经济危机带给整个社会以巨大杀伤，成为了资本主义国家必须要面对的主要风险。对于执政者来说，经济危机未来发生是确定性事件，但何时发生、规模及程度多大不确定。人类社会风险从“马尔萨斯陷阱”向经济危机的转变，意味着风险自然属性的消弥和社会属性的增强。资本主义经济制度把传统社会的人身依附关系转变成为雇佣关系，个人的风险保护伞也由封

^①按照马尔萨斯的观点，人口增长按照几何级数增长，而生存资料是按照算术级数增长的，多增加的人口总是要以某种方式被消灭掉，人口不能超出相应的农业发展水平，这被称为“马尔萨斯陷阱”。无论东方还是西方，在漫长的古代农业社会都不同程度地呈现出马尔萨斯所总结出的特征。只有人类进入到工业社会后，传统农业被工业化农业所替代，“马尔萨斯陷阱”才成为过去。

建等级共同体缩小为“核心家庭”。^①对于个体来说，自然风险变小了，人们不必再过度担心饥饿和瘟疫带来的人身安全危机，但失业等社会风险对个体及其家庭来说变成了一种致命风险。在核心家庭中，劳动者的工薪收入是唯一的经济来源，其不可能再像封建社会那样从土地耕种中获得自给自足的口粮，也很难从过去的封建共同体中得到同族人士和邻里的帮助。传统社会公共风险碰到的是封建共同体“坚硬”的外壳，而工业社会公共风险会直接触碰核心家庭“薄弱”的外壳。从这个意义上说，工业社会背景下个体抵御风险的能力下降了。

当人类社会进入后工业社会，公共风险形式又发生了深刻变化。首先，随着“全能政府”对市场和社会的深度介入及福利社会的形成，政府通过建立失业、养老、健康等保险制度以及最低保障制度，解决了绝大部分人的温饱和基本生存问题，经济危机对人们生活所造成的影响得到显著缓解。其次，随着妇女进入劳动力市场，工业社会时代的“核心家庭”与等级制逐渐解体，过去被视为家庭问题的性别不平等、婚姻、子女养育、养老等问题纷纷社会化，成为新生公共风险的重要源头。再次，随着人类改造自然的技术和能力不断提升，由此带来的社会风险自然化呈现出不可感知、难以预料以及无处可逃的特征。人们无法凭借自身感官对土壤、水和空气污染进行判断，环境污染对人身的损害在不知不觉中以长期累积的方式进行。环境污染风险扩散过程中展现出了具有社会意义的“回旋镖效应”：就算是豪门富户，也难逃风险的侵害（乌尔里希·贝克，2018）。此外，随着信息技术的推广应用，人类社会中出现了跨越地域的互联世界，人被符号化，个体往往表现为一个 IP 地址、一个 QQ 号，甚至一长串数字。虚拟世界中的实时互联与共时性，使得“蝴蝶效应”有了用武之地。对于政府来说，互联网世界正在成为一个公共风险的策源地。

在乌尔里希·贝克（2018）看来，后工业社会或者说后现代社会，财富的社会化生产与风险的社会化生产系统相伴，稀缺社会的财富分配逻辑开始向发达现代性的风险分配逻辑转变。随着生产力的指数式增长，风险和潜在自我威胁的释放达到了前所未有的程度。因此，后现代社会其实就是一种“风险社会”。从根本意义上说，风险社会中的风险与瘟疫、饥荒、自然灾害等完全不同，因为后者并不是基于人们的某些决策而产生的。风险社会的风险很大程度上是一种“人造风险”，它源于人们的重大决策，且这些决策往往并不是由无数个体草率作出，而是由整个专家组织、经济集团或政治派别权衡利弊得失后作出的（乌尔里希·贝克，2003）。“但凡风险使人忧虑的地方，危险的根源都不在外部，不在异乡，不在非人之物；相反，危险来自人在历史中获得的能力，人对地球上一切生命的再生产条件的改变、塑造或毁灭”；“危险的源头不是无知而是知识，不是缺少控制而是完美地支配自然，不是由于脱离了人的理解，而是因为工业时代建立了决策和客观限制的体系”。^②而且，由于分工的细化与知识的专业化，人造风险产生的责任难以准确划分，出现了“有组织的不负责任”。比如核电站

^①乌尔里希·贝克：《风险社会：新的现代性之路》，张文杰等译，译林出版社 2018 年版，第 123-125 页。按照乌尔里希·贝克的观点，工业社会的基础尽管看起来是表面上平等的雇佣关系，但其另一个基础是性别特征的分派与性别不平等。有了妇女所从事的家务劳动的支撑，男人才能够投入到劳动力市场中。这种工业社会时期的家庭形式就是“核心家庭”。

^②乌尔里希·贝克：《风险社会：新的现代性之路》，张文杰等译，译林出版社 2018 年版，第 230 页。

或大型水库的建设，一般都经过了代议制机构的投票通过，还经过了专业的、全面的风险评估，在整个社会上既有大量的支持者，也有一些环保主义的反对者。一旦发生危险，很难把责任归到任何一方。

（三）现代性与自反性现代化

风险社会、后工业社会或者后现代社会，是一个对工业社会或现代社会的否定过程，同时也是一个构建和启蒙过程。安东尼·吉登斯（1998）将这一过程称之为“高度现代性”或“晚期现代性”，乌尔里希·贝克更形象地称之为“自反性现代化”^①。这里的“现代性”（或“现代化”——作者注），指的是在后封建时期的欧洲首先形成，在 20 世纪日益具有世界和历史影响的制度及行为模式，它大致可以被理解为“工业化的世界”（安东尼·吉登斯，1998）。后现代化并不是要取代现代化，也不是“超越了现代化”，而是提供了一种对内在于现代性本身的反思。所以，这种对工业社会时代现代性消解的过程，是一个“自反”的过程。就公共风险来看，工业社会中风险的表现是激烈的、可观察的、对抗性的，危机、社会转型和革命是包括工业社会在内的传统类型社会变化的元素。与此对应，后现代社会中的风险可能是看不见的、难以感知的以及不确定的。

自反性现代化对公共风险的定义产生了根本性的影响。在对传统现代化的否定过程中，个体对集体范畴的依赖变得日益脆弱，人们加入劳动力市场，行使各种政治权利，社会权利不再以组织或家庭为取向，而是以个人为取向。无论是全球化还是信息化，最终都表现为个体对传统集体范畴的抽离。与此同时，从传统集体中抽离出的个体，又在全球化和信息化过程中进入了另一个更庞大、更复杂的网络之中。这种后现代的制度之网中，人们更依赖于市场规则、教育体系、基础设施以及社会保障政策等政府构造物，人们曾经赖以生活的传统环境（如家庭或邻里）逐渐淡化，这意味着与此相关的补充性收入来源的消失（如工作之余的务农活动），人们的所有生活领域都日益依赖于薪水和消费（乌尔里希·贝克，2018）。自反性现代化过程带给政府最大的挑战是风险的复杂性、多变性、混合性、共时性和隐蔽性。要判断未来存在哪些风险，这些风险中哪些会成为公共风险？公共风险中哪些需要政府进行干预？这些问题变得越来越复杂。比如：妇女进入劳动力市场后的子女托育问题，传统农村社会结构被打破后的养老问题等，在传统社会和工业社会都是私人问题，但当其在现代社会反复出现以至于成为社会问题时，政府就不得不进行干预。

自反性现代化也蕴藏了解决未来公共风险的密码。乌尔里希·贝克指出，“风险成为工业社会中现代性的自我政治化的动力”，所以“‘政治’的概念、位置和媒介也在风险社会中发生了分化”。^②从风险变迁历史以及风险应对技能发展过程来看，人类应对风险能力的进步是由政府组织和民间力量共同完成的，其中来自民间的自发性力量扮演了主导角色，政府更多地

^①乌尔里希·贝克：《风险社会：新的现代性之路》，张文杰等译，译林出版社 2018 年版，第 189 页。这里的“自反性”其实指的是资本主义社会发展过程中的一种自我否定与扬弃，或可理解为工业社会自身的进化升级，所以贝克认为“经由自反性，以福利国家为保障的现代化进程瓦解了工业社会固有的生活方式之传统，这种‘传统’一度替代了前现代性”。吉登斯的“高度现代性”表达了与此相类似的意思。

^②乌尔里希·贝克：《风险社会：新的现代性之路》，张文杰等译，译林出版社 2018 年版，第 231 页。

是创造条件、提供资助、推广有效的防范风险经验做法。比如：商业保险公司的出现，是大航海时代冒险家们出于分散风险需要而发明的一种机制，政府将这一机制推广应用到防范失业、重疾、养老等领域；传染病疫苗的出现最早是科学家个体的发明，但大规模研制和推广疫苗并消灭困扰人类数千年的一些瘟疫，只有政府才能完成。既然自反性现代化是对工业社会传统现代化的扬弃和升华，那么自反性现代化结构中必然蕴含着一些应对其自身风险的免疫机制。传统社会中人们用封建共同体来抵御风险，工业社会中人们用核心家庭和市场机制来应对风险，在个体化进一步凸显、核心家庭及集体不断被打破的后现代社会，人们将以何种组织形式来应对风险呢？

针对这一问题，乌尔里希·贝克（2018）提出了“亚政治”的概念。亚政治区别于“政治”表现在：首先，政治体系和法团主义体系之外的代理人也可以出现在社会设计的舞台上（这个群体包括职业团体和行业团体、企业、研究机构和管理阶层中的技术知识界，熟练工人、公民主动权、公共领域等）。其次，不但社会和集体代理人而且个人也可能与后者相互竞争，争夺新兴的政治塑形权。吉登斯（1998）则提出了“解放的政治”与“生活的政治”：工业社会把人类从传统和宗教的教条性规则中解放出来，通过理性方法应用于科技领域及社会生活领域，人类活动逐渐摆脱了固有束缚，这是“解放的政治”；在晚期现代性体系中，由于个体和集体极大地改变了社会活动的存在性参数，出现了以反身性方式组织起来的环境中进行自我实现的政治；如果说解放的政治是一种生活机遇的政治，那么生活的政治就是一种人们自我选择生活方式的政治，一种在全球化背景下能促进自我实现且在道德上合情合理的政治。

后现代社会日益成为一种人与人之间无限互联的网络秩序。这一秩序中，人的进一步解放，知识的进一步专业化，使得风险迭代变化加速进行，识别风险的施加者和承受者日益艰难。市场作为一种自发的扩展秩序，本身能够提供一些防范和应对风险的手段，比如保险机制；人们通过自我学习和经验增长，也能够通过一些手段来减轻风险，比如投资者对投资方向进行多元化配置。更为重要的是，信息传递的广泛化与社会的个体化，为人与人之间通过互助合作应对风险提供了可能。后现代社会中由于人摆脱了传统的诸多束缚，能够更加无拘无束地进行选择。面对同一境遇，经历过同类风险的人们可以通过社交软件相互联系，结成“抱团取暖”的社团，比如“失独”家长群体、智障儿童家长群体、罹患罕见病的患者群体等。这种自主治理、自我应对风险的社会机制，是亚政治和生活政治的经典表现，也是后现代社会为人们应对风险带来了更多的可能性。当然，这种无限互联的网络秩序在为人们防范风险提供便利的同时，也有可能存在其他公共风险，比如恐怖分子通过网络进行联系，谣言和煽动性言论通过网络迅速传播等。总体上看，身处后现代化环境中的人们通过自我组织、自主治理解决自身风险的程度越高，政府需要面对的从私人风险转化而来的公共风险就越少。因此，一个“精明”的现代政府，不仅要把主要精力放到解决和应对接踵而来的公共风险上，更应该把主要精力放到促进、鼓励和维护自主治理的社会结构上。

三、财政形态变迁过程及当前的困境

根据定义、防范和应对公共风险的理念与方式不同，本文将历史上的财政形态概括为封建式财政、斯密式财政、凯恩斯式财政和新公共管理式财政。

封建式财政主要是古代社会的一种财政形态。在古代社会，执政者也会提供一系列公共产品来应对公共风险，比如根据河流的定期泛滥规律来治理河道，根据对未来饥荒的预期来兴建粮仓。但古代社会的执政者无法预测天气变化、瘟疫流行等现象，更多情况下，执政者不得不运用财政手段来被动地应对从风险转化而来的现实危机。在古代中国，除了自然灾害诱发社会危机外，人口的不断增长、寄生阶层的繁衍、游牧民族的入侵也持续冲击国家财政体制的极限。社会生存危机与财政危机之间陷入恶性循环，并最终在刚性、激烈的战争冲突方式爆发出来，以人口大量死亡、土地大量抛荒、执政者更替为结果实现矛盾出清。封建式财政制度下，执政者虽然通过宗法、宗教和封建契约等方式管控社会，但与当今相比，其对底层社会的渗透与嵌入并不算强大，以至于在古代中国有“皇权不下县”之说。在封建关系更为典型的西欧，国王与底层农奴或农民之间更是难以直接形成关系。所以在封建社会，人身依附关系虽然强烈，但封建共同体为底层群体提供的风险庇护仍然是薄弱的。封建共同体应对风险的能力极其有限，但农民和农奴为此承担的经济和道德义务却十分沉重。

资本主义时代的到来与现代化元素的出现，使得人类社会风险形态发生了转变，执政者要面对的公共风险也发生了深刻变化。一方面，医学的发展使得人们寿命延长，瘟疫传染带来的危机逐渐远去；市场机制在地理上的扩张使得物资可以运输到各个偏远角落，自然灾害带来的饥荒风险也逐渐消逝。另一方面，资本主义制度打破了封建共同体中的等级依附关系，广大底层人口在获得了人身自由的同时也失去了共同体的庇护，不得不沦为靠出卖劳动力为生的无产者。在资本主义社会初期，代表资本家利益的政府奉行“守夜人”角色，采取了斯密式“小政府”的财政政策取向，没有承担起社会中下层人士的福利责任。公共风险的自然色彩淡化，社会色彩越来越浓厚，经济危机这种“人造风险”及其带来的社会动荡，成为有可能颠覆资本主义制度的重大风险。

作为斯密主义革命者的凯恩斯主义的产生，为政府干预社会和市场，承担社会福利责任提供了理论支持，“全能政府”应运而生。凯恩斯主义基于菲利普斯曲线、价格刚性等假设，认为财政支出具有乘数效应，是有效调节宏观经济运行的重要工具。与传统社会和资本主义社会初期被动应对危机的财政政策方式相比，凯恩斯主义注重运用财政手段把可能的经济危机消灭在萌芽状态。资本主义的经济危机，可以理解为经济周期性波动造成的社会危机。经济周期本身不可怕，可怕的是经济周期性波动造成的大量失业以及食不果腹、无家可归等社会惨状。所以，政府一方面为劳工阶层提供社会福利保障，使其即使处于失业状态仍能够维持基本生活需要；另一方面，通过扩张的财政政策来人为熨平经济周期，防止经济衰退，减少失业现象。凯恩斯式财政最大的问题是，政府对经济危机及其造成的社会动荡存在一种“风

声鹤唳”的恐惧心态。这反映出政府在判断经济危机风险时的困境。经济危机固然与经济周期密切相关，但并非所有的经济周期必然发展成经济危机。可是，又没有人能够准确预测某一次经济波动会不会演变成为经济危机。所以，政府为保险起见，不得不运用同样的手段把所有的经济周期一并应付掉。在现代社会中，财政支出的增长快于经济增长成为常态，对任何一个群体削减社会福利支出都会引发激烈的抗议浪潮。在人们心目中，财政不再仅仅是风险的“蓄水池”或“保险基金”，而是政府必须定期派发的“蛋糕”或“红利”。财政已经远离了其防范风险的本质，政府对某个领域是否“高度重视”，一个重要标准就是财政拨款是不是每年递增，递增幅度是不是快于其他领域。财政工作的主要任务一定程度上成为在各个部门、领域之间划分预算蛋糕，至于这些部门、领域中究竟存在哪些风险，这些风险有多大概率会转化为公共风险，则考虑的相对较少。

20 世纪 80 年代后，为应对凯恩斯主义和“全能政府”所导致的“滞涨”，英美等西方发达国家纷纷开始了“新公共管理运动”。政府在不推卸公共责任的同时，改变提供公共产品的方式，由过去的“划桨”改为“掌舵”，在公共服务中大量引入社会组织 and 市场主体，运用市场竞争手段提高公共服务效率，试图形成既跨越“小政府”局限、又防止“大政府”后遗症的“企业家政府”（戴维·奥斯本和特德·盖布勒，1996）。但这种有限改良型的财政形态不可能从根本上扭转财政制度所面临的困境，近些年来西方主要国家政府债务占 GDP 的比重不断攀升的事实说明了这一点。

当前各国财政政策所面临的困境，其实是政府职能定位面临的困境，也是资本主义政治和经济制度面临的困境。在后现代社会或风险社会，以信息化和全球化为特质的社会化进程和以核心家庭、邻里关系、农业社区消弭为特质的个体化进程同步进行，相互强化，使得当代社会呈现出巨大的张力。与此同时，政府在财政工作中的理念还停留在工业社会时期，以防范传统意义上的经济危机为己任，试图用财政支出的方式对所有风险承担“兜底”责任，对导致私人风险大量转化为公共风险的社会机制是否存在问题考虑较少，对已露苗头甚至已十分严重的劳动力减少、老龄化等社会风险，以及生态危机、重大传染病危机、信息安全危机等非传统安全威胁带来的风险尚未做好充分准备。可以说，当代财政政策面临的主要困境，是通过财政支出手段，不但没有有效化解公共风险，反倒使政府背上沉重债务，使得政府财政自身成为一种风险。因此，“新公共管理”式财政最大的问题在于，虽然改变了政府供给公共产品的具体手段，但没有改变政府干预市场和社会事务的边界。当社会风险从工业社会时期向后工业社会时期转化时，政府职能调整相对滞后，作为政府干预市场和社会重要手段的财政政策的作用方向的调整也未同步，这是包括我国在内的世界各国财政政策所要面对的重大课题。

经济危机产生的原因是生产社会化，生产社会化主要表现为生产与消费之间的分离以及分工的不断细化。同样，后现代社会背景下，社会危机产生的重要原因是知识分工的高度专业化与个体对传统的叛逆。“仅仅坐在家中，我就已经被卷进了我所依赖的一种或一系列专

家系统中”，^①专业知识编织了我们所处的整个世界，建筑师、律师、会计师、医生以及各行各业的专家几乎主宰着我们的生活，使得我们前所未有地依赖于数不清的各个系统。比如：掌握某种知识的专家们通过设定“安全标准”的方式来说服人们，食物添加剂、重金属含量等只要不超过规定标准就是安全的，水坝、排水管道可以抵御多少年一遇的洪水或者暴雨。普通人并不具备对各类食物中所含添加剂进行检测的能力，也不具备对城市排水管道质量进行判定的能力，但人们“不得不”相信专家系统所构建的每一个专业世界。专家告诉我们，每次乘飞机有几十万分之一坠机风险，每次打疫苗有几万分之一的死亡可能，这些的确都是个体风险，可某个专家系统的可信度一旦因为某些事件而坍塌，就成为公共风险。

无论是经济危机还是社会危机，背后潜藏的都是个体化与社会化之间的矛盾。生产分工的精细化、知识分工的专业化都是社会化的具体表现。政府要成功地化解这些矛盾，就需要把造成这种矛盾背后的社会机制作为靶向，而不是把矛盾本身作为靶向。这就需要政府把相当多的精力放到培育社会的自我治理、自我运行能力中去，让社会自己去防范化解不断演化的风险，从而减少其演变为公共风险的概率。财政政策不仅仅是政府经济政策的重要工具，也应该成为政府社会政策的关键手段，这也是理解“财政是国家治理的基础和重要支柱”的一个不可或缺的视角。

四、基于防范化解公共风险的财政政策转型方向

与普遍进入后现代社会的西方各国相比，我国当前正处于工业社会与后现代社会元素共存交叠的时代。一方面，由于历史文化原因，我国存在现代性不足的问题，比如市场机制未充分发育，产权观念比较滞后等。另一方面，后现代的一系列特质已深度侵入社会肌理，如虚拟社会、老龄化等。工业社会的经济周期性波动及其带来的社会风险并未因我国的社会主义经济性质绕道而行。与社会福利制度已相当完善的西方发达国家相比，我国因经济周期性波动导致的社会风险更加严峻。显然，我国政府所面对的风险更加错综复杂，多元社会的挑战与政府治理模式之间的矛盾也表现得更加突出。

与西方国家的执政者相比，我国执政者还承担了更加繁重的历史承诺和使命。西方国家轮流坐庄的“选票民主”政治制度，决定其执政目标飘忽不定，执政者对公民未来的生活方式没有明确的承诺。但我国执政党承担着满足人们“美好生活需要”的责任。西方选票民主制度存在竞选者滥开支票以换取选票的弊端，公共财政成为政客们收买选票的“资金池”。这种制度也有其优点，一旦国家财政信用崩塌，财政危机因不可持续而爆发，整个社会不会以过度刚烈的方式出清矛盾。执政者的轮换可以出清一部分矛盾，因财政支出紧缩而福利受损的阶层通过上街游行抗议也可以出清一部分矛盾。1997年的东亚金融危机直接导致了几个东南亚国家政权更迭和社会动荡，整个国家付出了巨大的代价；相比之下，2008年发达国家金

^①安东尼·吉登斯：《现代性的后果》，田禾译，译林出版社2011年版，第24页。

融危机所带来的社会代价要小得多。这说明西方比较成熟的民主政治制度尽管存在种种缺点，但在社会矛盾出清方面具有一定优势。与西方政治制度相比，我国政治制度重大优势之一是“一张蓝图画到底”，执政党不存在利用财政支出换取选票的动机，其需要面临的挑战是一旦政府财政不可持续或者出现财政危机，缺少一个能够促使社会矛盾和缓出清的“解压阀”。因此，我国政府必须更加严格地遵守财政审慎原则，不能因为民粹主义的影响而把财政变成“分红”手段。

中国共产党长期执政的政治体制和满足人们美好生活需要的历史承诺，决定了我国财政不能照搬西方国家的财政理念和制度，而是应该根据我国现实设计与执政目的、历史阶段和人民需求相契合的财政制度。西方经典财政学理论把财政政策的目标定位为促进经济增长、实现充分就业和维持社会稳定，这种“凯恩斯式”的财政政策定位正在饱受批评姑且不论，当由公共风险转化而来的财政风险变成财政危机时，西方的政治制度能够承受这种财政政策定位所带来的代价，我国的政治制度是否具备这种能力？

改革开放后相当长时期内，我国在财政政策设计中接受了经典财政学的理论，把相当多的公共财力用在“保增长、保就业”上。一般认为，我国只要保持一定速度的国内生产总值增长，就能保证一定水平的就业率，从而保证潜藏的社会矛盾不被激化。从各主要国家的政府债务看，美国、日本、意大利等一些西方国家的政府债务占 GDP 的比重已高达 100% 以上，日本已经超过 200%；截至 2020 年末，我国政府债务余额 46.55 万亿元，其中：中央财政国债余额 20.89 万亿元，地方政府债务余额 25.66 万亿元，政府债务占国内生产总值的比重为 45.82%。^①从数据上看，我国的公共债务问题与西方国家相比较为安全。但考虑到政府承担着大量潜在偿付义务的或有负债，我国实际的政府债务占 GDP 的比重可能会更高。仅从政府债务指标看，与一些西方国家相比我国的财政风险并不严重。但反过来思考，西方国家的政府已经债台高筑到此种地步，竟然还保持了社会稳定，这也是值得借鉴和反思之处。我们不能因为某个西方国家政府债务占 GDP 比重很高仍然平安无事，就认为我国的政府债务还有很大上升空间。政治制度、执政目的与财政目标不同，意味着我国与这些国家之间无法进行简单比较，西方式的政府债务警戒线、安全线在我国的适用要打上问号。更应该思考的是，传统扩张性财政政策与当代西方国家“分红式”财政策略，在我国现行政治体制下有没有可持续应用的时间和空间？

党的十八届三中全会提出，全面深化改革的总目标之一是“推进国家治理体系和治理能力现代化”；强调“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”。^②要把国家长治久安作为财政政策追求的最终目标，就不能把财政政策的主要着力点放到“购买时间”上。“购买时间”式的财政政策在传统社会下是不得已而为之，“分红”式的财政是西方选票民主制度下执政者

^①财政部：《关于 2020 年中央和地方预算执行情况与 2021 年中央和地方预算草案的报告——2021 年 3 月 5 日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上》，《人民日报》2021 年 3 月 14 日第 002 版。

^②《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》2013 年 11 月 16 日第 001 版。

根据任期长短而理性选择的结果。作为长期执政者，本质上不应该存在这种不可持续的、短期化的财政行为选择。因为持续攀高的政府债务一旦成为未来更大的潜在风险，最后的承担者仍然是执政者自己。因此，我国财政政策目标应该定位为“防范风险”而不是“购买时间”。进一步说，财政政策目标应该是：把更多的财政资源用于培育市场机制和社会制度，使得市场主体和社会个体形成丰富的自我应对风险的多元路径，从而使得大量的私人风险不必转化为公共风险。

市场作为一种自发扩展秩序，已经内含了一系列分散风险的工具。政府要通过包括财政在内的政策手段，鼓励、帮助市场主体自发地分散风险，也要关注部分财政政策的“挤出效应”和“负面效应”，同时在发展的一定阶段，考虑社会治理水平提升对公共风险的化解作用。分散风险是人的本能，每个个体都会千方百计地寻找自己的风险庇护所。与市场体制类似，自主治理的社会也内含了分散风险的工具，比如宗族、邻里、同事等群体之间的互助措施。传统的封建共同体和宗族村社虽然可以提供一些庇护，但已无法适应现代社会；计划经济时代的“单位制”可以提供风险庇护，但在市场经济条件下已不具有普遍性。未来具有普遍性的风险庇护所，应是个体基于共同利益，通过协商共治手段自发构建的共同体。在个体化越来越发达，传统的集体结构不断被解构的形势下，政府应通过各种职能，为后现代社会中的众多个体寻找庇护所，为个体自我应对风险提供坚定有效的制度支持。

经济周期本身并不可怕，可怕的是经济周期可能带来的社会动荡。而发生社会动荡的原因，是因经济危机而失业、减薪的人们面临着由此带来的生存危机。要防止这种情况发生，一方面要建立完善的社会保障体系，使得失业者在失业期也能够维持一定的生活水准。另一方面，要减轻劳动者对某一岗位、某一身份的过度依赖，这同样需要高度发达的自主治理社会来支撑。比如，当一个家庭只有一名成员在固定岗位就业时，就面临着较大的风险，失业会成为整个家庭致命打击。这类家庭一旦过多，就构成了公共风险。假如这个家庭有两个甚至更多的劳动者就业，且在工作之余还能够兼职，此时家庭风险就大为降低。再假定社会已经发展到更高程度，劳动者有更多的闲暇时间参与大量的社交活动，劳动者的身份更加丰富和多元化，身份的增加使劳动者对固定就业岗位的依赖度进一步下降，一旦失业，劳动者失去的仅仅是一个身份及部分收入，社会网络中的多个身份还可能支撑部分收入，并从社区活动中感受到安全的庇护，从社会保险账户的收入数字中获得信心，劳动者个体的风险便不必转化为公共风险。

可见，随着社会和市场越来越发达，政府越来越没有必要为具体的经济增长速度、就业率等指标承担具体责任。经济和就业数据是风险社会中市场和社会自主运行的结果，政府应该关注的是市场和社会运行的过程。政府通过财政所建构的一整套体系，不应该成为每个人在面对每一种风险时的唯一庇护所；财政政策的基本目标，应该是为所有个体和市场主体寻找、构建自己的风险庇护网络尽可能地提供良好条件。因此，在风险社会中，追求国家长治久安的财政政策应该关注以下几个要件：

第一，强化市场规则。政府应通过财政手段作好市场规则的遵守者、维护者和仲裁者，通过基础设施建设来形成物资、信息、人才充分流动的格局，通过构建信息化和大数据平台来降低信息传递成本，为企业家和创业者充分获取信息、自主决策、创业创新提供制度条件。这要求政府在制定财政政策时保持一定程度的中立。有研究表明，如果财政政策偏袒厂商，会引起产能过剩，严重时会导致大量产品积压、失业率上升与经济衰退；如果财政政策偏袒居民，则可能引起过度需求，严重时会导致急剧的通货膨胀、资本外逃、财政危机与经济衰退（向国成和曾祥炎，2013）。无论过度偏向哪一方，事实上都会对市场规则构成破坏。

第二，促进社会发育。如上所述，无论是从传统社会到工业社会，还是从工业社会到后现代社会，都是人类不断获得自我解放的过程。在当代全球化与个体化两个维度不断向纵深扩展的背景下，如何既要保证人的自主性与自我选择权利，又要保证社会风险可控，是政府面对的重大课题，也是后现代社会中“亚政治”和“生活政治”所要解决的问题。在自反现代性的新场域中，面对新的公众议题，新的政治要从多元的日常生活领域到繁复的公众事务皆由风险承受者（公民、团体、社会）自上而下地参与、决定，政治转变为个体或团体直接解决风险的过程。自主治理的社会发育成熟的过程，就是整个社会相容利益不断形成的过程。这是人们的个体解放过程，也是政府自身的解放过程。

第三，引导人的行为。一定意义上说，现代风险是一种想象中的现实，既是主观的，又是客观的；既是实在的，又是被社会感知和结构建构起来的（张广利和王伯承，2016）。或者说，很多现代风险与人们对未来的心理预期及其行为选择有关，与人们对风险发生概率及要件的自我解释有关。当大量的个体陷入“羊群式”恐慌，或者当人们都“认为”不久的将来会发生某些事时，某些危机就会真的发生。因此，财政政策有必要从调节总量向调节结构、调节利益转变，从传统财政政策的“冲击-支出-乘数-总量”转向“行为-风险-治理”的新逻辑（武靖州，2017）。

五、总结

进入工业社会后所发生的经济危机，其实包括了两个紧密关联又并非全部等同的部分：经济周期本身及其带来的社会影响。经济周期不可怕，它甚至是工业社会及市场经济的一种正常现象。可怕的是由于经济下滑、劳动力失业等造成的社会动荡风险。从这个角度看，运用财政手段防范经济危机，本身不仅是一个经济学命题，也是社会学命题。从 20 世纪 30 年代凯恩斯主义诞生到如今已有八十多年的历史，其间人类社会的风险形态已经发生显著变化，政府所要面对的主要风险，不再工业社会时期劳工阶层的生存危机，而是“后现代社会”背景下个体化程度不断加深与社会化需求持续提升之间的矛盾。一方面，从传统的核心家庭、农业社区中脱域而出的原子化个体，不断地在不确定的社会中寻找的风险庇护所；另一方面，全球变暖、环境污染、重大传染病传播等涉及到多区域、多国家甚至全球性的“公地悲剧”

和“有组织的不负责任”问题，还没有找到切实有效的解决办法。此时，如果还把眼光盯在防止生存危机和狭隘的经济利益上，试图用物质分工手段来弥平一切社会冲突，那么这种治理理念就没有与时俱进，没有把“药物”精准地施加在“病灶”上。

所以，当人类进入以“自反现代化”和多中心为特征的风险社会后，政府的主要职能已不能再定位于“仁慈政府”，试图“代替”人们承担集体化的风险。如果把“长治久安”作为国家治理基本目标的话，作为国家治理基础与重要支柱的财政所要解决的，就不能仅仅是“购买时间”，而是应该为矛盾的彻底化解提供足够的支持。也就是说，财政理应为人们通过自己的方式解决自己所面对的风险与矛盾提供充裕条件。财政政策在价值取向上不应该是延后社会风险，也不去试图彻底消灭市场风险，而是通过政策设计，促进社会矛盾出清和平化，市场风险分散化。我国政府对满足人民日益增长的美好生活需要承担着历史责任，政府要履行这个责任，不是为每个人的生活进行具体设计，而是为人们通过自我奋斗创造美好生活提供最充分的条件。

当前，我们正经历“百年未有之大变局”，国际政治经济秩序正在重构，国内正处在发展阶段跃升、发展格局重塑的关键时期，突如其来的新冠肺炎疫情更强化了这些变局。党的十九大把“防范化解重大风险”放在全面建成小康社会“三大攻坚战”之首；党的十九届五中全会进一步强调，要“增强机遇意识和风险意识”，关于宏观经济治理的新思维、建立现代财税金融体制的新思路，都体现了系统性的风险理念。

新的时代背景下，国家治理中已经凸显了对各类风险的关注，作为国家治理重要手段的财政政策也应据此转型。一是变传统“危机管理”思维为“风险管理”。现代社会各类经济社会危机冲击越来越大，危机发生后再去应对代价也越来越难以承受。应前瞻性地识别风险，准确地预警风险，科学地处置风险，在风险转化为危机之前进行分散与化解。二是变传统“社会福利最大化”价值取向为“公共风险最小化”。市场失灵是传统财政理论的逻辑起点，帕累托改进与社会福利最大化是传统财政理论的落脚点，这些理论正在经受着越来越大的挑战。“公共风险最小化”并不排斥社会福利的追求，却有助于防范过度追求社会福利带来的国家治理困境。三是由传统的“收支管理”上升为“综合平衡”的机制。传统财政政策主要通过财政收支调整、收缩与扩张影响供给与需求，进而减缓经济波动。我们社会主要矛盾的主要方面已是“发展不平衡不充分”的问题，再有效的供需调节可能都难以达到预期目标。财政政策应充分发挥公共资源配置功能，通过结构调节促进区域、城乡、群体间的平衡与充分发展。四是由重“总量调节”转向为重“行为与利益调节”。经济波动带来的风险可在短期内通过总量调节来减缓，但总量调节对有些因个体行为导致的风险无能为力。风险社会的“自反性”意味着利益冲突与行为失调越来越成为风险之源，利用公共资源与规则引导个体行为、调节利益冲突才是财政政策发挥防范化解风险的必然路径。

参考文献：

- 阿玛蒂亚·森，2013：《以自由看待发展》，任贇等译，中国人民大学出版社。
- 安东尼·吉登斯，1998：《现代性与自我认同：晚期现代中的自我与社会》，赵旭东等译，生活·读书·新知三联书店。
- 安东尼·吉登斯，2011：《现代性的后果》，田禾译，译林出版社。
- 布坎南 瓦格纳，1988：《赤字中的民主》，刘廷安译，北京经济学院出版社。
- 财政部，2013：《关于2020年中央和地方预算执行情况与2021年中央和地方预算草案的报告——2021年3月5日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上》，《人民日报》3月14日。
- 戴维·奥斯本 特德·盖布勒，1996：《改革政府：企业家精神如何改革着公共部门》，上海市政协编译组等译，上海译文出版社。
- 戴维·莫斯，2014：《别无他法——作为终极风险管理者的政府》，何平译，人民出版社。
- 刘尚希 李成威 杨德威：2018：《财政与国家治理：基于不确定性与风险社会的逻辑》，《财政研究》第1期。
- 刘尚希 武靖州：《宏观经济政策目标应转向不确定性与风险——基于经济周期视角的思考》，《管理世界》2018年第4期。
- 刘尚希，1999：《论公共风险》，《财政研究》第9期。
- 沃尔夫冈·施特雷克，2015：《购买时间——资本主义民主国家如何拖延危机》，常晖译，社会科学文献出版社。
- 乌尔里希·贝克，2003：《从工业社会到风险社会（下篇）——关于人类生存、社会结构和生态启蒙等问题的思考》，王武龙编译，《马克思主义与现实》第5期。
- 乌尔里希·贝克，2018：《风险社会：新的现代性之路》，张文杰等译，译林出版社。
- 武靖州，2017：《防范化解重大风险前提的积极财政政策转型》，《改革》第11期。
- 向国成 曾祥炎，2013：《从英国第一次经济危机到欧债危机：一致性的理论诠释》，《经济学家》第2期。
- 张广利 王伯承，2016：《西方风险社会理论十个基本命题解析及启示》，《华东理工大学学报（社会科学版）》第3期。
- 张维迎，2009：《理解经济危机》，《读书》第5期。
- 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》2013年11月16日。