

# 公共风险论

刘尚希 著

世界的本质是不确定性，而财政改革的目的就是应对各种不确定性，化解公共风险。在新时代，我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。现代财政的新使命是解决发展不平衡、不充分的问题，实际上就是解决新时代面临的公共风险。

PUBLIC RISK THEORY



人民出版社

PUBLIC RISK THEORY

# 公共风险论

刘尚希 著



人民出版社

责任编辑：曹 春 李琳娜

封面设计：木 辛

### 图书在版编目（CIP）数据

公共风险论 / 刘尚希 著. —北京：人民出版社，2018.4

ISBN 978-7-01-019039-6

I. ①公… II. ①刘… III. ①财政制度—研究—中国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2018）第 045271 号

## 公共风险论

GONGGONG FENGXIAN LUN

刘尚希 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：26.25

字数：416 千字

ISBN 978-7-01-019039-6 定价：79.00 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

## 序

习近平总书记在 2016 年哲学社会科学工作座谈会上强调：“要按照立足中国、借鉴国外，挖掘历史、把握当代，关怀人类、面向未来的思路，着力构建中国特色哲学社会科学，在指导思想、学科体系、学术体系、话语体系等方面充分体现中国特色、中国风格、中国气派。”这为中国特色社会科学繁荣发展指明了根本方向。中国特色、中国风格、中国气派体现在中国改革开放的伟大进程当中。改革开放以来的四十年是中国历史发展光辉灿烂的四十年，是向中华民族伟大复兴砥砺奋进的四十年。从人类文明发展的角度来看，中国改革开放以来的四十年是世界历史发展中的重大事件，是值得浓墨重彩、大书特书的四十年。这四十年，中国一跃成为全球第二大经济体，创造了人类社会发展的奇迹；这四十年，中国日益走近世界舞台中央，成为全球治理的重要主体。

从财政角度看，中国特色社会主义财政改革充分体现了“民本”思想，坚持改革为了人民、改革依靠人民。财政改革把满足人民群众日益增长的各层次需求、满足人民对美好生活的向往、化解人民群众面临的各类公共风险作为改革的出发点。例如，四十年前，在历史的十字路口，我国面临着“文化大革命”带来的严重局面。中国面临着被“开除球籍”的危险。当时最大的问题是“短缺”，包括物质经济的“短缺”和各方面的“短缺”。解决问题的根本办法是通过改革调动各方面的积极性。在这种背景下，财政改革成为经济改革的突破口。财政“放权让利”，一方面通过扩大地方配置资源的权力，调动各级地方政府的积极性，释放创新空间；另一方面，通过调整国民收入分配格局，促进

多元化市场主体形成。再如，二十年前，随着社会主义市场经济体制改革的不断深化，经济社会主体和城乡关系发生了深刻的变化，生产要素、人口流动日益频繁。原财政体制难以适应新的所有制关系和社会变革的要求。正是在这一背景下，财政改革大力度推进，改革重点转向财政支出领域，通过财政改革推动社会改革。在这一时期正式提出了加快建立公共财政框架的目标任务，强调财政要突出公共性、公平性、公益性和法治性。财政改革坚持“以民为本”，着力化解面临的各种公共风险，推动经济发展和社会全面进步。不同发展阶段的不确定性、公共风险是不一样的，财政要解决的问题、应对的风险也不一样，这些因素推动了财政的改革和发展。

现在，中国特色社会主义进入了新时代，我国社会主要矛盾发生了变化，已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。现代财政的新使命是解决发展不平衡、不充分的问题，实际上就是解决新时代面临的公共风险。党的十九大报告强调，要“更加自觉地防范各种风险，坚决战胜一切在政治、经济、文化、社会等领域和自然界出现的困难和挑战”，全面建成小康社会要坚决打好“防范化解重大风险”等攻坚战，要“增强驾驭风险本领，健全各方面风险防控机制，善于处理各种复杂矛盾，勇于战胜前进道路上的各种艰难险阻，牢牢把握工作主动权”。显然，研究风险防范理论和实践问题对于全面建成小康社会和实现全面建成社会主义现代化强国的目标任务，具有十分重要的意义。

财政是国家治理的基础，是各种利益的交汇点，往往牵一发而动全身，具有四两拨千斤的功效。财政改革也具有杠杆效应，这一点往往是我们先前理解财政改革时所忽略的。世界的本质是不确定性，而财政改革的目的就是应对各种不确定性，防范和化解公共风险。财政改革的杠杆效应和功能体现在两个方面：一是财政改革作为总体改革的组成部分，预防和化解经济社会运行过程中内生的公共风险；二是财政改革可以化解总体改革过程中产生的公共风险，为总体改革承担成本，并巩固改革的成果。对于人民群众来说，不同层次的需求并不是先后的关系，而是同时存在的，但在不同的情况下，重要性和需求的具体内容可能存在差别。因此，在不同的阶段会形成不同的需求，产生不同的风

险组合，这些需求和风险推动着财政改革。各个维度的财政改革交叉融合，推动着中国财政改革波浪式前进。

改革开放以来，中国财政经历了波澜壮阔的改革进程，积累了丰富的宝贵经验。与此同时，理论界也进行了深入的思考和探索，寻求构建符合中国特色的财政理论体系。作为财政科研工作者，中国财政科学研究院刘尚希研究员紧密结合中国财政改革发展实践，坚持进行理论思考，笔耕不辍，形成了大量理论研究成果，特别是提出并不断完善以“公共风险论”为核心的财政基础理论。这些研究成果对揭示财政的运行逻辑，阐述财政本质和解释为什么财政是国家治理的基础和重要支柱，都有很强的理论指导性和实践说服力。

党的十九大报告指出：“中国特色社会主义进入新时代，意味着中国特色社会主义道路、理论、制度、文化不断发展，拓展了发展中国家走向现代化的途径，给世界上那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择，为解决人类问题贡献了中国智慧和中国方案”。可以说，刘尚希研究员“公共风险论”不仅对中国的改革和发展具有积极意义，也为人类命运共同体应对全球公共风险贡献了中国学者的智慧。



2018年2月

序 // 001

---

第 一 篇

论不确定性与公共风险

论公共风险 // 003

论追求“确定性” // 019

论改革与发展的不确定性 // 036

公共化与社会化的逻辑 // 055

以公共风险为导向的改革 // 088

从整体观和风险观系统认识降成本 // 095

---

第 二 篇

论公共风险、财政风险和债务风险

论财政风险 // 105

财政风险：一个分析框架 // 118

论政府的公共主体身份与财政风险的两个层次 // 135

中国财政风险的制度特征：“风险大锅饭” // 146

- 财政风险：防范的路径与方法 // 159
- 财政风险：从经济总量角度的分析 // 171
- 政府债务：风险状况的初步分析 // 192
- 制度主义公共债务管理模式的失灵：基于公共风险视角的反思 // 217
- 宏观金融风险与政府财政责任 // 246

### 第三篇

#### 论财政是国家治理的基础和重要支柱

- 财政改革、财政治理与国家治理 // 269
- 财政与国家治理：基于三个维度的认识 // 275
- 财政与国家治理：基于不确定性与风险社会的逻辑 // 288
- 公共风险与财政抉择 // 306
- 公共支出范围：分析与界定 // 314
- 论民生财政 // 331
- 大国财政：理念、实力和路径 // 352

### 第四篇

#### 论财政政策

- 论中国特色的积极财政政策 // 367
- 积极财政政策的作用：注入确定性 // 374
- 稳中求进的关键在稳定预期 // 380
- 基于公共风险与财政风险的公共服务评估 // 383
- 资源税改革应定位在控制公共风险 // 405

## 第一篇

# 论不确定性与公共风险



# 论公共风险

---

阅读提示：《论公共风险》一文提出了“人类社会的演进已经进入一个新的社会：风险社会”这一命题，而“面对风险社会的来临”需要有“足够的理论准备和相应的制度安排”。本文对公共风险的产生和形成、公共风险与制度的产生及其变迁等进行了阐述，指出：“规避公共风险的过程也就是制度变迁的过程”，而“公共风险总是自发地引致隐形制度，并构成人们心目中天经地义的行动规则，在人类理性的作用下，有些隐形的制度就会转化显形的制度”。

---

## 一、引言

现代社会是一个到处充满风险的社会。个人、企业、政府，每一天都面临着各种各样的风险。除了来自自然界的风险（如地震、干旱、洪涝、台风、流行病等等）以外，社会经济运行过程中产生的风险日益成为我们生存与发展的最大威胁。这些年世界各地接二连三爆发的金融危机，似乎在提醒我们，人类社会的演进已经进入一个新的历史阶段：风险社会。

风险社会至少有以下特征：

（一）各种各样的风险无处不在、无时不有，任何经济主体，包括个人、企业、政府，都无法回避。风险由一种偶然现象已经变为一种经常的普遍现象。交通的快速发展，致使交通事故日益上升为人类的头号杀手；经济的快速

成长,总是伴随着失业、破产,而且频率越来越快;农业种植技术的迅猛发展,使食物产量成倍增长,但营养成分却在减少,面临着新的营养不良。诸如此类,风险已经藏于人们经济生活的各个角落。

(二) 经济运行过程中的风险对人类社会生存与发展的威胁已经大大超过来自自然界的风险。1997年的东南亚金融危机导致快速成长起来的东南亚国家的经济严重衰退,这是任何一种自然灾害所无法比拟的。

(三) 风险累积速度加快,传染性增大。分工的日益细化,使社会再生产过程中的产业链条越来越长,每一个环节面对的不确定性都在增加,风险局部累积的速度在加快。以计算机为基础的通讯技术(特别是网络技术)的发展,在提高效率的同时,却使社会经济运行的稳定性大大降低,某一个环节的问题,足可以导致整个系统的瘫痪。局部性风险演化为全局性风险的速度在加快,甚至用“突发”二字来形容也不过分。至今还在产生影响的涉及许多国家和地区的东南亚金融危机,就是首先从泰国爆发,然后传到印尼、菲律宾、韩国,由亚洲然后传到俄罗斯以及拉美许多国家。

面对风险社会的来临,我们缺乏足够的理论准备和相应的制度安排。面对各种各样的风险,哪些由个人来承担,哪些由企业来承担,哪些应由政府来承担?各自应当负起什么样的责任?在这方面,现在我们还无法提供圆满的理论说明。从风险的角度来说,市场化改革的过程,就是试图通过制度选择来逐步明晰风险、分散风险的过程,使社会经济运行中的风险通过市场机制来动态地化解,从而防止风险累积,以达到降低整个社会经济系统的风险的目的。在体制转轨的过程中,原来完全由政府承担的风险,有的变为主要由个人来承担,如就业、医疗费用、接受高等教育等;有的逐步变为由企业来承担,如产品积压、经营亏损以至破产关门等,政府只承担有限责任。这些都可看作是分散风险、建立风险防范机制的步骤。但总体来说,各经济主体承担相应风险的理论图景是不清晰的,以致在改革过程中时常出现各种错位。财政的极度弱化,尤其是中央财政能力的急剧下降,就是对风险过程认识不足所造成的。西方经济理论从市场角度对微观主体承担的风险提供了比较全面的理论解释,如风险决策理论、风险管理理论等,对于正在建立市场经济的我国而言,都有重要的借

鉴意义。但对于政府承担的风险,则还没有建立起相应的理论来说明,在我国更是一个空白。因此,在我国经济市场化的过程中,政府面临着哪些风险?应该承担什么样的风险?如何去承担风险?这是迫切需要我们研究的重大课题。

那么,从一个什么角度来研究政府承担的风险呢?我们知道,风险是指遭受损失(损害)的一种可能性。对个人而言,是指收入、财产、精神以及生命遭受损失(损害)的可能性。对企业来说,是指收入、资产(有形和无形)遭受损失以至破产的可能性。如果比照下一个定义,对政府来讲,风险就是指政府收入、财产遭受损失的可能性。如此一来,财政减收、增支、财政赤字扩大、债务增加等等,就都可视为政府的一种“损失”。显然,按照研究企业风险的思路来研究政府承担的风险,把政府仅仅视为类似于企业这样的经济主体是不恰当的。因为政府拥有政治强制力,任何时候都不会落到没有钱花的地步,政府财政永远也不会破产,当然也就谈不到风险了。在经济分析中,把政府当作一个经济主体是可以的,但政府同时又是一个公共主体。政府属于公共权力机构,它无独立于人民利益以外的自身利益可言,当然也就无所谓“损失”。因此,对作为公共主体的政府来说,风险是指对社会公众造成损害的可能性,或者说是对整个社会经济发展造成损害的可能性。这样的风险就是公共风险,政府财政则为化解公共风险提供财力支撑,即对公共风险进行干预。1998年财政赤字和债务规模的大幅度扩张,就是政府为防范经济波动风险而采取的措施。

## 二、公共风险的产生与形成

### (一) 公共风险的定义

从风险的来源分析,有来自自然界的风险;有来自人为的风险,小的如偷盗、抢劫、破坏、操作失误引起事故,大的如索罗斯这类国际炒家的恶性炒作,这类风险也叫作社会风险;还有来自经济运行过程中的风险,如价格变化、利率调整、经济波动、环境恶化等等。从这些风险的属性及其化解、防范

方式来看,可划分为两大类:私人风险(或个体风险)和公共风险。前者是指产生“私人”影响,可以由个人和企业承担的风险;后者是指产生“群体(或社会)”影响,个人和企业无法承担的风险,也就是只能由政府来承担的风险。在这里,我们假定政府是理性的,政治运行是基本稳定的。因此,我们没有把政治问题所引发的风险包括在分析范围之内。

私人风险的分散、转移及化解和防范是通过分散的市场机制来实现的。如保险市场为家庭提供财产、医疗、意外伤害等方面的保险。企业则通过科学决策、加强管理、改善服务来减少和防范风险。在市场制度下,风险与收益对称。要想获得收益,则必须承担风险,这是市场经济的铁律。也正是风险的存在,才导致了企业之间的竞争,使资源配置的效率大大提高。但有些风险是无法通过市场机制来化解和防范的,如贫穷,就无法由市场来提供保险。再如“三角债”,当成为一种大量的普遍现象时,意味着信用陷入危机,单靠企业无能为力,市场调节已经不能发挥作用。类似于这种市场无法化解的风险,就表现为公共风险,只能由政府出面来集中解决。

## (二) 公共风险的形成

公共风险作为一种独立的风险形态,不是凭空产生的,而是由私人风险转化而来,或者说是私人风险异化的结果。

我们假设一个没有政府的社会,个人(家庭)和企业是这个社会的消费者和生产者,那么,一旦出现风险,不论是自然风险、社会风险,还是经济风险,都只能是由分散的个人和企业来承担。风险的发生是不确定的,风险在时间和空间上的分布也是不确定的,对个人和企业来说,风险一旦变为现实所造成的损失有两种情况:一种情况是损失不关联,只是对某一个人或某一个企业造成损失,风险事件的发生是独立的,在甲发生,并不意味着在乙也必然发生,不产生连带性影响。另一种情况是损失相关联,甲的损失会引起乙的损失,而乙又引起丙的损失,以至群体成员都先后遭受损失;或者是一部分群体成员同时遭受损失,以致对未直接遭受损失的其他群体成员也产生了不利的影响。后一种情况下的风险,从其风险归属来看,也属于私人风险,因为它给个

人和企业造成了风险损失。但更重要的是,这种私人风险同时造成了“社会性”后果,因而这种风险天然地就带上了“公共性”色彩,转化为公共风险。如果没有社会公共机构(政府)出面,而任由社会成员采取“各人自扫门前雪”的办法来处置这种风险,那么,这种风险就会对整个社会造成极大的损害,甚至可以导致这个社会消亡。旧社会瘟疫的流行造成了许多村落不复存在;1998年我国出现的特大洪涝灾害,若是没有政府出面,恐怕许多县市也将从地图上消失。这告诉我们,风险一旦转化为公共形态,就有了自己独立的运动形态,并由此必然产生一个社会公共机构(政府)来化解和防范这种风险。这既是一个逻辑的过程,也是一个历史的过程。

随着技术的改进和社会的进步,人类防范风险的能力大大提高,许多公共风险降低到最低限度,甚至不再是公共风险,如过去长期危害社会的麻风、天花、霍乱,在医疗技术很低的情况下,是很可怕的一种“公共风险”,但现代医疗技术已经完全控制了这种风险。再如战争,现在已经不是那种随时都可能爆发的公共风险。但与此同时,也带来了许多新的公共风险。当汽车还是奢侈品的时候,尽管时有事故发生,但属于私人事务;而在汽车日益普及化的今天,交通混乱所带来的风险就是一种公共风险,故世界各国的交通管理都是由政府来承担的。货币也是如此,早期的纸币都是由私人银行(钱庄)发行的,现在之所以都归政府控制,就是因为纸币的广泛使用产生了公共风险。诸如此类的事实表明,公共风险呈不断扩大的趋势。也正是因为公共风险的扩大,才促使政府规模不断扩张,财政规模也相应增大。

从前面的分析中,我们不难看出,公共风险具有以下特征:一是关联性。公共风险在发生过程中,对个人和企业来说,是相互关联的,因而具有“传染性”。如癌症是很可怕的一种疾病,但不会传染,完全是个人风险。而艾滋病则不同,传染很快,危害社会,构成公共风险。“三角债”也是如此。二是不可分割性。公共风险对每一个人和企业来说,是必然的,不可逃避的。如通货膨胀,在未来一个时段的哪个时间发生是不确定的,但只要发生,每个社会成员都不可避免地要遭受损失,尽管其损失的大小可能不一样。三是隐蔽性。公共风险很难正面识别,往往累积到了快要爆发的程度才被发现。如分配两极分

化所引发的公共风险是在人类历史上各种破坏性后果反复出现之后才被社会所认识。因此,公共风险的防范在历史进化过程中往往表现为亡羊补牢的事后行为,现在亦是如此。

### (三) 公共风险产生和扩张的原因

在一个鲁滨逊式的社会是无所谓公共风险的,因为所有风险都由他一个人来承担。对他而言,私人风险和公共风险是合二为一的。这就是说,只有在起码是2人以上构成的一个“集体”社会,风险才会呈现出“公共性”特征。因此,公共风险的产生是和“社会性”联系在一起的。一个社会面临的风险来自两个方面的不确定性:自然环境的不确定性和社会发展过程内部的不确定性。自然界各种风险至今威胁着人类社会的生存与发展。但真正的威胁却来自社会经济运行过程内部的不确定性及由此导致的各种危机。首先是各种自然的分工与差别,使互动过程中的社会成员之间难以沟通、协调,构成各种社会矛盾和冲突的自然基础。如男女之间、种族之间、地域之间以及每个人天然禀赋的差别等等,使社会运行变得扑朔迷离,使人类对自身社会的认识比对自然的认识更加困难。其次是社会分工使个别的生产过程社会化,劳动产品变成了社会产品,社会成员之间的相互依赖,使彼此协作变得须臾不可离开,不确定性由此产生。一旦协作过程中的某个环节出了问题,整个社会经济的运行就会失常。经济危机即是由这种不确定性导致的一种公共风险。

公共风险的扩大则是由社会分工的发展所带来的。社会分工由劳动分工发展到哈耶克所说的“知识分工”<sup>①</sup>,使社会对知识的依赖性不断增大。知识的分工使知识的生产成几何级数增长,而知识的增长又加快了知识的分工,使社会成员之间、生产环节之间的依存性比以前更大,由此产生的不确定性也就更大。作为知识物化形态的技术的进步,使社会日益被技术所主宰。如电脑的普及,使当今社会变成了“数字化生存”<sup>②</sup>的时代。电脑带来了高效率,

① 邓正来:《自由与秩序——哈耶克社会理论的研究》,江西教育出版社1998年版。

② [美]尼古拉斯·尼葛洛庞帝:《数字化生存》,胡泳译,海南出版社1997年版。

同时也给整个社会、给我们每一个人带来了更大的风险。1997年香港新机场货运系统电脑发生故障,导致大量货物滞留,给许多相关企业和消费者造成了未曾预料的损失。假如不是机场,而是美国或俄罗斯的核武库电脑控制系统失灵而引发导弹发射,那么造成的就不单是财产损失,而是整个人类的灭顶之灾。这并非是杞人忧天。再如克隆技术作为生物基因工程领域的最高成就,带给社会的也不仅仅是喜悦,而是一种新的风险。社会的日益技术化,在使经济运行过程的不确定性大大增加的同时,也使社会发展的方向面临着更多的不确定性。

社会经济的市场化发展方式,使分工和技术所引致的经济运行内部的不确定性达到了前所未有的程度,由此导致的公共风险也是无与伦比的。市场经济是高度货币化的经济。货币本来是一种交易的手段,但在货币化的经济中已经变为一种目的。一旦成为一种目的,便使货币赋予了生命,变成了一种独立的运动。这时,货币与整个经济脱节的可能性就产生了。经济的高度货币化带来了经济的金融化。资本市场如股票市场、债券市场、期货市场的发展,为资源的优化配置确实起到了一种催化剂的作用,加快了要素的流动与重组,提高了资源的利用率和有效性。但资本自身一旦成为商品,成为交易的对象,便变为一个自我繁殖系统而不断膨胀,各种金融衍生工具的不断创新就说明了这种膨胀的势头。这种建立在“虚假”基础上的交易规模的迅速扩大,促使整个经济泡沫化。按照美国人的估算,目前全世界贸易总额不到每天金融交易的1%<sup>①</sup>。不言而喻,泡沫一破,便是一场危机。金融化的经济不可能没有泡沫,而有泡沫就难以避免危机。这是经济发展到这个阶段所形成的一种内在逻辑。

此外还应该指出,分工和技术的发展作为造成公共风险扩大的基本因素,与制度选择是密切相关的。换句话说,分工和技术的发展总是在选择的一定制度下实现的,不同的制度选择会塑造出不同的公共风险形成机制。如计划经济体制条件下,与一个人的社会差不多,几乎无私人风险可言,所有的风险都是

① [美] 林顿·拉鲁什:《当前全球货币金融体系面临着崩溃的巨大危险——大多数获诺贝尔奖的经济学家是庸医》,郑刚编译,《经济研究参考》1999年第7期。