

# 风险社会与财政危机

## ——财政赤字长期化的社会学阐释

武靖国\*

**摘要:**财政赤字政策长期化已成为当今世界主要经济体的普遍特征。但人们对财政赤字形成原因的认知,主要集中在政府预算约束及扩张型财政政策方面,忽视了其背后更加深刻的社会结构性因素。在人类社会形态由前工业社会转向工业社会、进而又转向后工业社会或风险社会的进程中,曾经作为风险承担主体的传统共同体和核心家庭先后被解构。与此同时,人类个体行为选择约束的弱化,与其行为负外部性扩散之间形成紧张关系,这构成了风险社会的主要矛盾。失去了传统风险承担主体的缓冲,政府不得不承担起越来越多的由私人风险转化而成的公共风险。财政赤字政策正是私人风险向公共风险大量转化背景下的临时性应对方案。要彻底化解财政赤字以及相应风险,需要政府职能的深刻转变,以为公共事务的自主治理创造更好条件,从而使大量私人风险不必转化为公共风险。

**关键词:**财政赤字 公共债务 风险社会 公共风险 新冠疫情

DOI: 10.19592/j.cnki.scje.400891

JEL分类号: E62, H30, H62 中图分类号: F810

文献标识码: A 文章编号: 1000-6249(2023)05-017-13

### 一、引言:财政赤字政策的长期化

一定程度上说,财政是人类社会应对公共风险的一种制度设计。财政资源是有限的,其规模增长也是相对稳定的,但公共支出需求的约束往往存在困难,公共风险无孔不入且存在不确定性,这意味着财政资源的稀缺性与公共支出需求膨胀之间的非均衡、非对称关系一直存在,在某些年份出现财政收支缺口进而编列预算赤字难以彻底避免。但财政赤字成为一种跨经济周期和政治周期的“全天候”现象,却是在二战后特别是上世纪70年代以来才出现。

二战前甚至战后相当长时间内,主要资本主义国家除了在应对战争和经济危机时不得不编列预算赤字,其他正常年份仍然能够实现财政收支平衡或盈余。美国在战后14年内有7年实现财政盈余,但自20世纪60年代起,除了1967年和克林顿时期出现过短暂的盈余,其他年份均是赤字状态<sup>①</sup>。1995至2018年间,OECD国家中预算平衡或盈余的年份比例仅占26.83%,而且财政盈余现象主要集中于北欧及瑞士、卢森堡等小国。在七国集团中财政盈余年份比例低至14.56%<sup>②</sup>。除以G7为代表的

\* 武靖国,国家税务总局税务干部学院, E-mail: clash37@126.com, 通讯地址: 江苏省扬州市扬子江北路515号, 邮编: 225007。作者文责自负。

基金项目: 国家税务总局税务干部学院2022年度重点智库课题“跨周期的税收政策研究”(2022ZDKT006)。

① 数据来自美国联邦财政部网站, [https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/pd/pd\\_debttothepenny.htm](https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/pd/pd_debttothepenny.htm)。

② 关于各国的相关财政数据,除特别说明外,均来自OECD官方网站, <https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm>。

主要资本主义国家外,以金砖国家为代表的新兴市场经济体也深受财政赤字困扰。OECD统计了巴西、印尼、俄罗斯、南非、哥伦比亚和哥斯达黎加等发展中国家近十几年来的财政数据,仅南非在2006—2007年出现了少许财政盈余。可见,当代世界主要经济体的财政赤字大都具有频繁出现的常态化、长期化特征,财政盈余反倒成为例外。

当今背景下,对于大多数主要经济体来说,无论是处于经济景气还是萧条时期,无论是何政党上台执政,财政赤字几乎都是难以扭转的政策选择,“平时小赤字,灾年大赤字”成为惯常。2005—2007年度,七国集团中仅有8个年份财政赤字占GDP的比重高于3%,但到2009—2011年经济危机期间,几乎所有年份财政赤字占GDP比重均超3%,美国更是连续三年在10%以上。近年来,一些国家的财政状况一度有向好趋势,德国曾连续7年出现财政盈余,日本连续两年将赤字占GDP比重控制在3%以内。但由于新冠肺炎疫情对全球经济的影响,各国纷纷出台经济刺激方案,新一轮的财政赤字扩张已难避免。

财政赤字是一把双刃剑。一方面它刺激了消费和投资,扩大了社会总需求,增加了就业,并促进了经济增长。但人们也普遍担心,长期赤字政策挑战了财政运行的可持续性,构成了未来发生财政危机进而演化成经济、政治和社会危机的风险。从近十几年来南欧及拉美国家发生的财政危机来看,尽管背后原因复杂,但长期财政赤字政策与公共债务累积压缩了政府转圜余地,导致国家信用受损或到期债务难以偿还等都是重要诱因。赤字政策发展至今,公共债务余额占GDP比重不得超60%的警戒线已形同虚设。这一指标在多数西方主要国家已超100%,日本等国更是高达200%以上。过高的政府债务意味着过高的财政风险。财政风险是“政府拥有的公共资源不足以履行其应承担的支出责任和义务,以至于经济、社会的稳定与发展受到损害的一种可能性”(刘尚希,2003)。高悬的公共债务“达摩克利斯之剑”对未来的国家信用以及政府行为选择都施加了越来越严酷的约束条件。如何防范财政风险转化成财政危机甚至诱发政治与社会危机,成为当今各国政府不得不面对的重大课题。

要在财政赤字政策中趋利避害,首先需要对财政赤字长期化的性质及成因有一个全面而准确的理解。但问题在于,人们对财政赤字的思考长期以来局限于经济学与政治学领域,忽视了其背后深刻的社会结构情境。比如,将财政赤字的责任归咎于凯恩斯主义的“逆经济周期调节”理念以及与之相关的预算观念的变化(布坎南、瓦格纳,1988:10)<sup>①</sup>,如冯杨、李炜光(2014)认为,是凯恩斯革命颠覆了平衡预算的古典财政原则,而代之以倾向于赤字扩张的功能财政,并深刻地引发了税收国家的危机。还有学者将其归咎于定期民主选举导致的“预算政治周期”(Galli and Rossi,2002;Min and Svensson,2003;Brender and Drazen,2005)<sup>②</sup>;抑或认为是新自由主义下放纵的市场经济、金融解放运动以及由此产生的放松管制和自由化政策的结果(樊鹏,2012)。还有学者认为,财政赤字与人口结构特别是老龄化、人口低增长等密切相关(Ridler,1984;Hauner,2007)。上述研究从不同角度描绘了财政赤字的发生过程,但也各有缺陷。比如,在预算理念变化与财政赤字之间,到底是前者的转变带来了政府债务增加,还是财政扩张需求催生了为赤字政策背书的财政理论呢?新自由主义政策导致债务扩张的看法也存在悖论:新自由主义是作为凯恩斯主义政策恶果显现后的解决方案出现的,化解公

① 布坎南和瓦格纳认为,在前凯恩斯时代存在一个“古典”的财政原理,即“公共预算如果没有盈余,那至少必须平衡,只有在非常特殊的情况下才容忍出现赤字”。

② 即:参选者在选举前竞相承诺选民以更高的社会福利和更低的税率,从而导致选举前财政支出增加、财政收入下降,赤字规模与选举周期呈现重合状态。

共债务风险恰是其目标。关于老龄化与财政赤字的关系,可能比人们想象的更复杂,两者的相关性在发展中国家和工业化国家之间存在重大差别(Derek,2004)。

既有研究多把财政赤字视为政策性或操作性议题,从而在思想认知上无法形成一个针对财政赤字的完整谱系。这导致了两种极端化观点:或乐观地认为财政赤字扩张的潜能界限远未到来,或悲观地认为赤字政策的未来必然以财政危机“硬着陆”的方式结束。当前环境下,无论是学术界还是行政系统,可能都需要一种理解财政赤字现象的客观视角。根据唯物主义历史观,长期持续的财政赤字政策应该是社会结构性矛盾的一种投射。要客观全面理解财政赤字,离不开对其背后的生产关系、生活方式以及交往手段变迁等结构性原因的探讨。

## 二、财政赤字政策长期化成因的社会维度

当代的主流财政学理论陷入了对财政赤字“无能为力”的窘境,这可能源于其“非市场即政府”的二维认知以及对社会维度的忽视(严维石,2020)。少数把财政赤字与社会维度联系起来的文献,也多把社会维度局限在老龄化、就业与失业、贫富差距等人口结构的范畴。但无论是马克思主义经典作家还是韦伯、涂尔干等社会学奠基者,都将生产方式、组织形式、交往关系等范畴视为社会维度的基本元素。遗憾的是,迄今为止还没有文献能够将这些社会基本元素与财政赤字现象有效联结。

上世纪70、80年代以降,西方一些深受马克思主义影响的学者开始有意识地寻找财政赤字与资本主义制度根本矛盾之间的关系。詹姆斯·奥康纳把马克思的资本主义经济危机理论转化为国家财政危机理论。在他看来,经过多次经济危机的惨痛教训,资本主义国家开始由过去代表资产阶级利益的“守夜人”变为平衡各阶层利益、深入干预再产生过程的“社会资本家”,并投入大量财政资金提供各方面的公共产品,在为资本家创造更好生产条件的同时,客观上也改善了工人阶级的生活条件。国家财政承担了大量资本积累过程中的成本,利润却仍然被私人占有,结果出现国家财政支出快于筹款手段增长的情况,即财政收入与支出之间的“结构性缺口”(奥康纳,2017)。

奥康纳对晚近资本主义的“社会资本家”定位,与哈贝马斯的“有组织的资本主义”概念相近。在哈贝马斯看来,“有组织的资本主义”是与自由资本主义不同的国家干预的资本主义。自由资本主义阶段国家权力的合法性是以市场制度能确保等价交换和公平交换关系为基础的。但随着垄断资本的形成和垄断经营方式对市场规则的破坏,公平交换的传统观念失去了论证资本主义国家合法性的作用。资本主义国家为了获得新的合法性基础,不得不对社会经济过程进行直接干预。但这又导致危机从经济系统向行政管理系统和社会文化系统转移,从而破坏了自由资本主义体制下社会文化系统的自足性,削弱了资本主义制度赖以存在的“传统自发形成的辩护潜能”(哈贝马斯,2009)。这构成了晚近资本主义制度的合法性危机。由此,可将财政赤字视为现今资本主义制度的危机场域从经济领域向行政系统和社会文化系统转移过程中的一个具体现象。

德国学者沃尔福冈·施德雷克利用合法性危机理论研究了20世纪70年代以来西方富裕国家的政治经济政策和危机问题。在他看来,这些国家近几十年来采取的“金融化”手段拖延了合法性危机的爆发,这些手段先后包括通货膨胀、国家债务和私人信贷市场扩张等。上述措施每个大约奏效了十年,到2008年合法性危机终于以全球性金融危机的方式爆发。施德雷克指出了资本主义制度和



民主制度的矛盾,以及国内民众和资本对于国家的两种不同期待。民主制度的本质要求由大多数选民选举出来的政府满足众多选民的利益诉求,而资本主义的发展则以资本利益最大化为诉求。在战后经济增长的黄金时期这一对矛盾一度潜伏,一旦情况有变,其就重新变得难以调和(施特雷克,2015)。

上述理论模型都内含了一个判断,即财政赤字是与资本主义制度固有矛盾密切相关的一种现象。资本主义制度要防止对社会造成严重破坏的经济危机,维持自身合法性,就必须深度干预经济和社会运行,而这种干预的一个沉重代价就是财政赤字。当然,这几种模型没有为解释长期财政赤字政策提供直接答案。要想描绘出财政赤字与社会结构变迁之间的逻辑关系链条,还缺少一个中介性概念。幸运的是,一些社会学家对“风险社会”的研究以及一些学者对财政风险和“公共风险”的探讨,为补充这一链条提供了工具。

### 三、公共风险形态、承担主体及特征的嬗变

财政制度的基本职能是应对公共风险。财政赤字出现的直接原因,是在既定预算周期内应对公共风险的支出需求超过了财政收入。风险是人类社会的一种既有特征。关于公共风险,一般理解为“个人及其他社会主体没有能力承担、只能由政府承担的风险”(刘尚希,2003)。从风险发生学视角看,公共风险是财政风险的一个上游概念。公共风险是政府需要承担和应对的“责任”,而财政风险是政府承担和应对公共风险过程中可能出现的一个“结果”(刘尚希,2003)。因此,要深入理解财政赤字长期化这种“财政风险”,就必须从“公共风险”的发生机理入手。

风险是人类社会与人们生活中消除不掉的本质性特征。一般情况下,人们所面临的疾病可能性、自然界威胁以及来自其他社会成员和社群规则的伤害,都是人类个体不得不承担的“个人风险”。个人风险通常是分散化的,即呈现概率论中的正态分布,此时公共组织或共同体并无进行干预的十足必要性。但由于自然或社会原因,某类个人风险的外部效应不受控制地扩大或者集中大量出现,可能威胁到公共秩序时,个人风险就转化为需要政府组织出手干预的公共风险。因此,可将公共风险理解为个人风险的社会化扩散,或者说个体行为负外部性的极大化。个人风险扩散后,人类个体及其自发性组织失去了应对这一风险的能力,需要由政府组织来加以应对,这是个人风险向公共风险转变的基本逻辑。

在现代社会,面对个人风险,人们可以通过购买商业保险的方式来加以防范;面对公共风险,政府的主要做法是把财政视为风险调节的“蓄水池”来构建一种成本分摊机制。或者说,现代财政制度的基本运行机制就是面对未来的公共风险,通过注入确定性以对冲风险的不确定性(刘尚希等,2018)。问题在于,个体风险具有一定的重复性,保险公司可以根据足够多的样本计算风险发生概率。但当代社会的公共风险在社会结构与交往方式的变迁之下越来越复杂化,出现了明显的迭代变化特征。政府防范公共风险的难度远大于保险公司防范私人风险的难度。故此,长期财政赤字政策背后的一个重要原因,可能是全球化、信息化以及后现代化背景下人类社会风险的公共化过程更加复杂多变、难以捉摸,政府作为公共风险应对责任主体,不得不通过加大财政支出的方式来对冲未来风险的不确定性。

### (一) 风险形态的转化: 从个人风险到公共风险

个人风险与公共风险之间没有明确界限,绝大多数公共风险都是由个人风险集中、集聚和转化而来。在前工业社会,由于生产力和科学技术局限,瘟疫、饥荒、气候灾变等自然界施加的风险是人类需要应对的主要风险。当足够多的个体被自然灾害加害后,自然风险就趋向社会化,并威胁执政者的统治稳定性。因此,前工业社会中的公共风险往往呈现出明显的“马尔萨斯陷阱”特征,即:自然灾害的危害程度与人口繁衍和密度呈正相关。

进入工业社会后,科学技术跨越式发展,市场机制不断完善,为消除“马尔萨斯陷阱”式风险提供了有利条件。再加上个人权益的增长、民主政治制度的形成以及社会保障制度的进步,大量传统社会的风险形态得以消弥。但人类社会又陷入另一种风险——经济危机的风险之中。与“马尔萨斯陷阱”式风险或危机相比,作为资本主义制度伴生物的经济危机给社会带来的破坏,呈现明显的周期性、阶级性和扩散性特征。无论作何解释,经济危机对整个社会造成的巨大伤害,成为工业社会下各国政府必须面对的主要公共风险。

二战后,伴随着人们对资本主义的反思、信息技术发展以及全球化深入,人类社会的组织模式、联结方式乃至文化心态又发生了重大变迁,出现了与第一现代世界(工业社会)相对应的第二现代世界(风险社会)(贝克等,2010)。在这种“后工业社会”或“后现代社会”中,公共风险形式又发生深刻变化。最为明显的是过去被视为家庭问题的子女养育、养老、性别不平等问题纷纷社会化。频繁发生的经济危机以及贫富差距扩大造成的人间悲剧,使人们意识到失业、疾病、伤残等现象的“社会风险”性质,社会保障作为国家责任和公共品的观点被普遍接受,这促进了工业化国家社会新秩序的产生以及“福利国家”的出现,并使得人们对“国家”概念的理解产生了重大转变。而且,社会保障制度诞生百余年来总体呈现扩张趋势,从最低贫困线意义上的“社会保险”扩展到追求生活可靠性的“社会保障”,后又发展成为以福利促进公平以及共享富裕理想的“社会促进”(察赫,2014)。

可见,个人风险向公共风险转化并非客观的、不以人的意志为转移的过程。恰恰相反,个人风险是否转化为公共风险,取决于人们对公共风险范围的定义。按照“风险社会”理论,风险具有客观存在与主观建构的双重属性(贝克等,2010),一方面风险具有超越人类认知能力的特征,另一方面风险分配又与阶级与政治制度密切相关。但在公共风险范围的定义方面,主要呈现的是人的认知理性,“当多数社会公众认为私人风险应当由政府出面救助或承担最基本的支出责任时,私人的事情就变成了社会事务,即私人风险就变成了公共风险。”(刘尚希,2003)私人风险的应对成本由个体承担,公共风险的应对成本由国家财政承担。个人风险向公共风险的转化,意味着风险成本分担机制要发生质的转变。

### (二) 风险承担主体的更替: 从传统共同体到政府

由包罗万象的政府组织来承担各种各样的公共风险,是现代社会才出现的一种政治和社会现象。在传统社会,由于生产力落后,人们面对自然界施加的风险往往束手无策。当自然灾害危及社会秩序和政权稳定时,基于亲缘、地缘或宗教信仰等关系形成的带有人身依附性质的“共同体”,就成为人们应对风险的主要组织方式,比如中世纪日耳曼人的马尔克公社、十月革命前俄国的“村社”、古代中国以宗族集聚为特征的社会底层结构等等。统治者也乐于强化这种与封建化依附关系密切相关的组织方式,并借以稳定自身统治秩序。

但是,资本主义生产方式对人际关系的主要改造,就是把传统社会中的人身依附关系转变为雇佣关系,从而破坏传统的封建、宗法和宗教共同体。在工业社会,人们不断从乡村流向城市,从农业生产转向机器生产,人们的风险庇护组织结构也相应发生变化。过去人们赖以生活的宗族、熟人社会不断被解构,“桃花源”式的故乡在城市化进程中被吞噬。由一对夫妻与孩子构成的“核心家庭”代替传统共同体,成为抵御风险的主流组织形式。传统共同体中,人们在面对风险时能够得到同族人士和邻里的慰藉,可以从份地耕种中获得自给自足的口粮。但在核心家庭中,男人参与工业化生产所得的劳动报酬成为唯一经济来源,失业成为整个家庭的致命风险。

社会结构变迁对风险承担单位的解构,与人类自身从封建化依附关系中的解放是同步实现的。这种解构当然不会止步于核心家庭。近代以来,人类社会的发展进程似乎就是个体不断从束缚自己的一切组织中解放并实现自我的过程。人们获得自由后进入劳动力市场,这既成为资本主义经济发展的基础条件,也成为社会结构个体化的原动力。“对于人们来说,进入劳动力市场总是意味着和新的解放联系在一起”(贝克,2018)。但是,个人通过劳动力市场与资方建立起的是基于自愿的利益交换关系,在这种关系中个体与资方和同事之间缺乏传统共同体中的信任基础。没有了强制性责任联结纽带,雇佣关系随时可能被中止。因此,这种关系在难以为劳动者提供足够的风险应对资源的同时,还有可能成为个人风险的重要策源地。

而且,在后工业社会,伴随着女性地位的上升与角色的解放,不婚主义、丁克家庭等一系列全新的社会意识摆脱了边缘地位,离婚率与现代化、工业化和城市化之间形成了显著的正相关(Esser, 1993; Gautier and Svarer, 2009)。核心家庭在去传统化过程中正在加速崩解。人是社会化动物,共同体与家庭是人类生活确定性、安全感以及价值归属的来源(田毅鹏、吕方, 2010)。传统共同体与核心家庭先后被解构,使得个体化、原子化社会成为常态。越来越多的个人成为社会风险的承接主体(邹英、向德平, 2016),这使得社会活力被激发的同时,也不得不面临着社会联接断裂的危机。在传统共同体退场、核心家庭式微后,政府不得不承担起原来由它们承担的风险。从传统共同体退场到政府接盘之间的这段时期,就是从经典自由主义的“小政府”形成到凯恩斯主义“大政府”占据主导地位的历史性转变过程。

共同体时代带给人们的集体主义记忆,以及传统共同体在当代社会中的组织性残留,似乎有利于人们在政府体制之外自发联合以应对公共风险,从而客观上减轻政府负担。问题在于,无论是城市化还是工业化进程中,作为传统宗法共同体与区域共同体遗存的“村庄”,都是被摧毁、被解构、被改造的对象。当代背景下,人们曾经寄予期望的传统共同体及其运作方式不再发挥重要的风险庇护作用。政府不可避免、不可推卸地成为公共风险的主要(有时候是唯一)承担者。为此,各国政府构建了精密的户籍、社保等制度,将成千上万个体纳入到巨大无比的现代制度网络之中。当代政府在防范公共风险方面投入空前巨大,取得的效果也相当可观。但在工业化与城市化中诞生发展、在全球化与信息化中剧烈嬗变的公共风险,越来越呈现出不确定性与广泛扩散的特征,且经常以出乎人们意料的方式“从天而降”,不断给政府的风险应对提出新的挑战。

### (三)公共风险特征的嬗变:不确定性与测不准

基于物理形态观察,人类社会的风险不外乎自然风险和社会风险两种。其中,自然风险主要是人们所面对的“生存性矛盾”,而社会风险主要是人类社会中存在的“结构性矛盾”(贝克等, 2016)。



自然界的运行规则具有确定性,“不以尧存,不以桀亡”。只要科学技术手段足够发达,人们掌握的数据足够丰富,自然风险在其发生概率上就有可能被预测。比如人类已经能够较准确地预测未来天气变化并预防气象灾害。依靠先进技术手段,人们甚至可以对不同年龄、职业、生活习惯的人进行疾病风险预测并实施健康管理。但人与人之间的博弈是一种长期的序贯演进博弈,而非简单化的重复博弈,故而人的理性预期行为难以被准确预测。更为复杂的是,预测行为本身也会对人的心理预期产生影响,近而干预被预测事件发展的走向,这就是人类社会行为中预言的“自我实现”及“自我否定”(阎耀军、王学伟,2005),或者波普尔(2016)所说的“俄狄普斯效应”。这导致“测不准”成为社会风险的本质性特征。比如,人们因某些恐慌而发生的挤兑行为导致银行破产,人们基于股票市场未来预期而采取的抛售行为导致股票市场崩溃等等。因此,科学技术和社会组织形式越发展,自然风险的威胁度就越低,同时社会风险带来的挑战就越大。

值得注意的是,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。比如瘟疫的发生在过去更多属于自然灾害,但在当今全球化背景下,人们乘坐交通工具可以在病毒潜伏期内抵达全球各处。这意味着即使原来相对容易预测的自然风险,在人类社会交往的加持下也会蜕变为一定程度的社会风险,从而出现测不准的情况。

人类社会事件中的测不准,其实就是人类风险的不确定性。就个体或者群体风险而言,人们通过市场体制或社会机制已经发展出一些应对方式。奈特认为,从统计学上看,可以通过一些方法“将不确定性归为一种客观的、可从量上确定的概率”,或者“通过对各种事实进行归组将其换算成完全的确定性”(奈特,2006)。基于此,商业化的保险公司才能持续经营并获得盈利。这一思路也被政府运用在公共风险防范中,比如当前各国的社会保障系统,多是通过“社会与个体的风险共担”(周业安、王格非,2021),来增进个人、家庭和社会的福利水平。但公共风险与私人风险相比存在重大区别。公共风险是人们在理性预期支配下的行为共振所导致的风险,其形态会随着时空迁移而不断发生迭代变化。再加上人的有限理性,决策者往往难以对公共风险的形态、时点及烈度等因素进行准确判断。

公共风险本身的复杂性以及执政目标之间的冲突,会导致决策者在风险识别过程中出现风险认识不足以及风险定义泛化等偏差。尽管各国政治制度不尽相同,但官僚体制下官员们的决策心理具有趋同性。官员们会在一定背景下倾向于“保稳定”,而在另外背景下又会采取“宁可错杀一千,不可放过一个”的过激态度。无论是那种态度与策略,都会导致大量误判,并最终导致公共资源配置的低效率。

#### 四、财政赤字背后的社会结构性矛盾

很多社会学家认为,二战后的资本主义世界呈现出与经典资本主义时期迥然不同的一系列特征。基于此他们将当代社会称之为信息社会、网络社会、数字化社会等等。这些特征并没有改变生产方式工业化、生活方式城市化、组织方式个人化以及思维方式内在化的发展趋势,而是表现为在这些变化趋势的道路上愈行愈远。为此,对当代社会形态更加形象的概念化定义,是用“post”作为前缀加以修饰,于是“后工业社会(Post-industrial Society)”(贝尔,1997)以及“后现代社会(Post-modern-

ism Society)”等概念应运而生并风靡学术界和艺术圈。从风险视角看,随着生产力的指数式增长,当代社会中风险和潜在自我威胁的释放达到了前所未有的程度。因此贝克认为,后工业社会其实就是“风险社会”。

风险社会的一大特征就是,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(贝克,2018)。财富分配逻辑与风险分配逻辑最大的区别,可能像(贝克,2018)所说的那样,是“财富在顶层积聚,风险在底层积聚”。财富分配以阶级分配为基本逻辑,而在风险分配中阶级模型似乎被超越了。特别是随着科学技术的高度发展,风险在扩散过程中展现出“回旋镖效应”(贝克,2018),即风险在生产中沿回旋弧线移动,并对人类进行无差别攻击。在此效应下,富人虽然更有可能逃离污染地带,但随着风险的指数级扩散,私人基于财富丰裕度的风险规避机会也会受到影响。阶级壁垒不再能够为富人提供足够强硬的保护壳。

但稍加分析可发现,风险分配的权力结构仍然根植于阶级逻辑之中。风险是以(决策者的)一项决策为预设的,并在风险定义者和承担风险成本者之间制造了一种极端的不对称(贝克等,2010)。某些人通过定义风险而获益,而另一些人需要承担他人决策带来的副作用。事实上,无论是生态危机还是经济危机,穷人都是风险转嫁链条中的最后一环。过去的收入、地位以及权利的不平等,如今演变为风险成本承担的不平等。只不过,环境污染、温室效应以及全球化带来的经济危机风险的扩散,正在以前所未有的速度消解地球上仅存的可称得上“伊甸园”或“桃花源”的最后庇护之地。精英阶层可以凭借充裕的收入、先进的交通工具和多国护照在全球迁徙以躲避风险,但“地球威胁越大,最富裕者和最强大者规避威胁的可能性就越小”(贝克等,2010)。从这方面看,当穷人已经没有什么东西可以失去时,富人就成为全球性风险的主要受害者。

可见,现代社会中的风险扩散,在进一步加剧不平等的同时,也使得风险分配向着平均无差别分配的逻辑转变。风险扩散中的“回旋镖效应”,逻辑上其实就是“公地悲剧”模型的大尺度扩展,或者说,是人类个人行为负外部性的高度扩散。科斯定理为我们提供了一个通过界定产权来抑制外部性的经济学方案。只要产权是清晰的,人们通过交流、协商和交易,迟早能够形成一个资源最优配置方案。但问题在于产权界定需要成本。空气、洋流的全球无限制流动,以及全球化背景下人们的大规模迁徙,使得分辨公共风险中的加害者与受害者愈加困难:有时候是一个群体加害了另一个群体;有时候是所有人加害了所有人;有时候政府行为起到了推波助澜的作用。由此可以提出一个命题,风险社会的一个主要结构性矛盾,就是人类个体在不断获得个性解放之后行为选择的无约束与其负外部性极度扩散之间的矛盾。或者更简单地说,是人类行为决策个体化与其效应社会化之间的矛盾。

人的行为决策个体化与其后果社会化之间的矛盾自古就存在于社会基因之中。但在传统社会,个体行为决策会受到传统共同体的约束。这种约束以道德、信仰和集体规则为手段,通过限制个人自由选择来斩断个人风险的社会化转换链条。相对于现代社会中人与人之间的雇佣关系或其他平等关系,传统共同体中的人尽管依附于组织,没有完整的人格权利,但这种权利的缺失作为一种代价,换来了共同体对个体的风险庇护。工业社会的发展以解构传统共同体为前提条件或历史代价。在工业社会后期或风险社会中,传统共同体进一步崩解,核心家庭不断弱化,个体行为自由度被一步步地解放。失去了传统约束的个体行为迅速呈现出随意性和任意性,越来越多的人过上了所谓“理想化”的生活方式。没有了传统组织结构的居中调和,直接面对成千上万非组织化个体的政府组织,



很难再运用传统控制手段进行有效的风险管控。摆脱了传统共同体与核心家庭束缚的个体追求欲望与价值的自我释放,必然导致利益、观点、意识的碰撞与冲突,个人行为负外部性的几何级数上升、公共风险的迅速迭代就难以避免了。

可见,风险社会的结构性矛盾与资本主义制度基本矛盾在内在逻辑上是一致的。按照马克思的观点,资本主义制度的基本矛盾是生产社会化与生产资料私有制之间的矛盾。换言之,这是资本家阶层生产决策的个人化与生产行为影响的社会化之间的矛盾。随着政府干预的增强与福利国家的出现,这一矛盾对社会秩序的危害程度有所下降,但并不意味着结构性矛盾的彻底消失。事实上,在后工业社会或风险社会,这一矛盾又从生产领域扩散到社会生活领域,矛盾形态也发生着变异。所谓赤字财政政策,可看作是政治行动者应对风险社会结构性矛盾的一种方案;而财政赤字以及越积越多的公共债务,可视为是实施这一方案不得不付出的代价。

具体看,政府一方面把经济周期性波动看作经济危机前奏,通过赋予财政支出以生产性职能来进行逆周期调节,这成为财政支出扩张的一大源头。另一方面,通过构建严密的福利体系来应对因社会结构变迁所滋生的社会性风险,这使得传统的社会福利“保障线”职能进一步异化,转变成各群体间通过政治斗争进行的“蛋糕分配”。社会结构性矛盾导致财政支出膨胀的路径远不止上述两种。另一个比较重要的方面是环境污染的治理问题。与工业化时期的环境污染相比,当代的污染源更多与人们的生活方式变迁相关。受制于科学技术水平,人们对生产生活行为对环境损害的认知一般要落后于损害发生时间。人们难以预料过去的生产生活活动造成的潜在污染在何时以何种面目呈现,也难以预料当前的生产生活活动会对未来环境产生怎样的影响。很多情况下当人们发现污染后果时,造成污染的主体已经消失不见。这就意味着在相当多的情况下,政府不得不承担起环境污染治理的责任。总之,政府组织与社会个体成员之间从来没有像今天这样,形成直接面对面的相互冲突、制约又相互依赖、互补的复杂关系。

随着人类社会后现代性的深入,公共风险呈现几何级发展与扩散,公共风险不确定、测不准的特征越来越明显,这进一步加剧了财政支出需求与财政收入资源之间的紧张矛盾。财政资源是有限的,而未来可能发生的“黑天鹅”事件总是不知藏身何处,在最不经意的时刻给社会以沉重一击。这种背景下,政府为了将公共风险转化成危机的概率控制在一个能够保证政治安全和社会稳定的较低水平上,就必须不断加大财政投入,从而使得财政收支的结构性缺口越来越大。

## 五、解决方案:自反性现代化的观点

财政赤字政策长期化与当前社会中公共风险规模及深度的增加密切相关。或者说,财政赤字是公共风险极度扩散背景下的一种相机性应对策略。但财政赤字的累积也是一种公共风险。这可以从两方面理解:首先,财政赤字本身就是公共风险的转化物。财政体制的运行机理就是通过定期的财政支出,把已经或者有可能“集中”发生的风险进行“分散化”处理。从物理形态上看,这不是公共风险的“灭失”,而是公共风险的转移或分散。其次,国家财政一定条件下会成为公共风险的“制造者”。最为典型的是,运用财政手段来防范经济周期不但没有取得预期中的“充分就业”的效果,反而使得本来“分散”的风险被人为“集中”了。经济周期实质上是一种市场出清机制。市场经济中的风

险本质上是分散的。审慎的企业家能够生存,不审慎的企业家被淘汰,市场主体面临的被淘汰的危机是自身的危机,同时也是其他市场主体的机遇(毛寿龙,2013)。政府通过人为干预熨平经济周期,结果却使得落后产能无法自动清除,也使得大量本应由市场主体承担的私人风险被公共财政所背负,并以财政风险的形式集中表现出来。

因此,当今的政府职能设定,不但没有从根本上化解公共风险,而且还在某些领域“制造”出了公共风险。政府要在防范和化解公共风险方面有更好作为,就必须对其职能设定进行调整,把政策的目标定位从经济领域更多地转向社会领域,通过促进社会的结构性变革来更好化解公共风险,从而为未来的债务危机解套。具体说,就是支持社会个体和市场主体更好地实现自主联合,使其能够通过自身努力构建或找到自己的风险庇护组织,从而摆脱对公共财政的过度依赖。

在探讨风险社会的过程中,贝克、吉登斯等人针对风险社会的主要矛盾提出了解决方案。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化的否定过程,但同时也是一个构建和启蒙过程。吉登斯将这一过程称之为“极盛现代化”(吉登斯,2016),贝克更形象地称之为“自反性现代化”。这里的“自反性”其实指的是工业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“正如现代化消解了19世纪封建社会的结构并产生了工业社会一样,今天的现代化正在消解工业社会,而另一种现代性正在形成之中。”(贝克,2018)。在后现代生活环境中,全球化和信息化推动了个体对传统集体范畴或家庭范畴的抽离。与此同时,从传统集体中抽离的个体又在同一环境中进入另一个更庞大、更复杂的后现代制度之网中,人们更依赖于市场规则、教育体系、基础设施以及社会保障等等政府构造物(武靖国,2021)。这些政府构造物在帮助个体脱离传统集体的同时,也为实现自由选择之后的个体之间的联合提供了条件。具体说,在当今社会,政府的努力与社会的发展为人们提供了一种可以跨越地理、年龄、阶层等壁垒的无限互联的网络秩序。在这一秩序中,人的进一步解放、知识的进一步专业化,固然使得公共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。但与此同时,也使得人们摆脱了诸多束缚,能够更加无拘无束地进行各种基于利益、区域、信仰等共同性之上的联合。比如,经历过同类危机的人们通过社交软件结成“抱团取暖”的社团;被大银行忽视的小微企业家们成立互助式金融信用组织以解决“融资难”问题;等等。

在传统共同体中,人的生活场景往往是自给自足且静态单一的,人们以牺牲自由为代价来换取风险庇护,并在集体行动和熟人社会中获得心理慰藉。但在现代社会或者在后现代制度网络中,个人的身份与交往方式日趋多元化。现代都市中的个人,在八小时之内是职业白领,在八小时之外可能生活在另一个圈子中。在工作单位可能是领导,但在业余时间的兴趣俱乐部里可能仅是个初学者或边缘人。工作单位、生活社区、兴趣群体、公共福利、商业保险以及核心家庭等,共同构成了现代社会的复合性、多元化秩序网络。在这一密如蛛网的网络中,某一秩序维度崩溃后,其他秩序维度仍然能够发挥牵扯作用,使得个人不会陷入生存危机。这种由政府兜底、个体通过自主治理来自我应对风险的社会机制,是后现代社会带给人们的更广阔的可能性。

表面看,风险社会结构导致了财政赤字长期化近而加剧了财政危机和社会危机风险。但与此同时,风险社会所代表的现代性又蕴含了化解公共风险的“多中心”以及社会交往等联合机制。问题的源头竟然也是解决方案,如何理解这一矛盾?但细思之,这恰恰与马克思关于社会形态变迁的观点

是一致的,即:所有社会形态的否定力量,总是蕴藏在这种社会形态的内部而不是外部。有效应对风险社会结构性矛盾的密码,确实深藏在风险社会自身的发展之中。风险社会带给人们的生产、生活、交往方式的深刻变化,既是造成结构性矛盾的主要原因,也为结构性矛盾的解决提供了条件。要科学有效应对现代风险社会带来的负面影响,关键手段绝不是退回到传统社会形态之中,人为构造“类传统共同体”来进行社会钳制,而是应该正视现代社会风险存在及发展规律,使得政府与市场、政府与社会关系更加和谐地运行。

## 六、余论

总体看,身处风险社会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(武靖国,2021)。有理由认为,人们的自主联合将是未来人类面对风险时的重要应对方式。这与马克思关于“自由人联合体”的判断以及伊莉诺·奥斯特罗姆对公共事务“多中心自主治理”的提倡有异曲同工之妙。

本文仅仅提出了财政赤字政策长期化背后的社会结构性原因。事实上,两者之间的关系错综复杂,任何将两者关系视为简单化线性关系的想法都是片面的。比如,人们普遍认为欧美国家的公民具备更强大的自我管理公共事务的传统,但欧美国家与一些发展中国家相比财政赤字长期化程度更甚,这似乎挑战了本文的推论。但正如上文强调的,财政赤字既是一种风险也是一个应对方案。在西方富裕国家出现财政收支的结构性缺口后,财政赤字为整个社会防范潜在财政危机提供了一种“弹性”。而债务危机导致政治、经济与社会危机的事件多发生南欧、拉美等非主流资本主义国家和一些尚处前工业社会的发展中国家。而且,“逆周期”的财政政策通常比“顺周期”的财政政策能够更好地约束债务风险(王姝黛,2020)。可见,财政赤字长期化客观上表明了国家信用的稳定,这也许是国家治理能力的的一个体现。当然,财政赤字毕竟是一种风险。一方面,财政赤字背后是当代民主政治制度的异化。各个利益群体持选票待价而沽,把公共财政资源当成“唐僧肉”索取无度,使财政远离了其风险基金、底线保障等职责初衷。另一方面,后现代性的深化使得个体更加无限制地追求自我解放,进一步加剧了公共风险的几何性扩散。

财政赤字与后工业、后现代性的风险社会密切关联。对于尚处工业化进程中的发展中国家来说,这一关系可能会有诸多特别之处。我国在改革开放后开始深度参与全球化分工,并建立了中国特色社会主义市场经济体制。在此背景下,我国成为典型的“压缩型现代化”国家,同时具备了传统社会、工业社会与后工业社会的某些特征。这意味着风险社会的结构性矛盾导致财政赤字的因果关系在我国也一定程度存在。上世纪80年代以来,我国绝大部分年份处于预算赤字状态,这背后显然存在着公共风险应对需求。同时,我国复杂的社会结构使得这一因果关系呈现出某些与众不同的特质。比如,我国的“村集体”社会形态被认为是“中国现代化的稳定器和蓄水池”(贺雪峰,2019),客观上为大量农民工提供了一种失业保障。但同样是农村,由于城乡二元差距的存在,使得我国政府在公共服务均等化方面需要更多的财政资源投入。

风险社会的结构性矛盾及其与财政赤字长期化之间的关系启示我们,在更好处理政府与市场关系的同时还应关注国家与社会的关系。毕竟,社会自治能力的发育程度决定着私人风险向公共风险



转化的程度。只有社会充分成熟,财政赤字带来的风险才可能具备彻底消弥的条件。这个启示对于公共债务规模处在上升时期的我国,无疑具有重要意义。

## 参考文献

- 丹尼尔·贝尔,1997,《后工业社会的来临》,高铨、王宏周、魏章玲译,新华出版社。
- 樊鹏,2012,“西方国家高赤字发展模式是社会福利惹的祸吗?——基于财政和税收的视角”,《政治学研究》,第2期,第3-17页。
- 冯杨、李炜光,2014,“赤字财政、公债货币化与税收国家的危机”,《南方经济》,第4期,第1-8页。
- 弗兰克·奈特,2006,《风险、不确定性与利润》,安佳译,北京:商务印书馆。
- 汉斯·察赫,2014,《福利社会的欧洲设计:察赫社会法文集》,刘冬梅、杨一帆译,北京:北京大学出版社。
- 贺雪峰,2019,《大国之基:中国乡村振兴诸问题》,北京:东方出版社。
- 卡尔·波普尔,2016,《开放社会及其敌人》,陆衡等译,北京:中国社会科学出版社。
- 刘尚希,2003,“财政风险:一个分析框架”,《经济研究》,第5期,第23-31页。
- 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,第10-19页。
- 毛寿龙,2013,“经济危机与政府治理之道”,《学术界》,第12期,第5-14页。
- 田毅鹏、吕方,2010,“社会原子化:理论谱系及其问题表达”,《天津社会科学》,第5期,第68-73页。
- 王姝黛,2020,“逆周期财政政策能够控制政府债务风险吗?——理论变迁与经验数据分析”,《南方经济》,第5期,第1-17页。
- 文军、刘雨婷,2022,“不确定性社会的‘风险’及其治理困境”,《江苏行政学院学报》,第54-63页。
- 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》,常暄译,北京:社会科学文献出版社。
- 乌尔里希·贝克,2018,《风险社会:新的现代性之路》,张文杰、何博闻译,南京:译林出版社。
- 乌尔里希·贝克、安东尼·吉登斯、斯科特·拉什,2016,《自反性现代化:现代社会秩序中的政治、传统与美学》,赵文书译,北京:商务印书馆。
- 乌尔里希·贝克、邓正来、沈国麟,2010,“风险社会与中国:与德国社会学家乌尔里希·贝克的对话”,《社会学研究》,第5期,第208-231页。
- 武靖国,2021,“公共风险的应对困境及其破解”,《理论探索》,第6期,第75-81页。
- 严维石,2020,“财政赤字的源代码:市场与政府二维认知”,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》,第3期,第64-74页。
- 阎耀军、王学伟,2005,“为社会预测辩护(二)——论社会预测的不确定性与测不准原理”,《社会科学辑刊》,第5期,第50-56页。
- 尤尔根·哈贝马斯,2009,《合法化危机》,刘北成、曹卫东译,上海:上海人民出版社。
- 詹姆斯·布坎南、理查德·瓦格纳,1988,《赤字中的民主:凯恩斯勋爵的政治遗产》,刘延安、罗光译,北京:北京经济学院出版社。
- 詹姆斯·奥康纳,2017,《国家的财政危机》,沈国华译,上海:上海财经大学出版社。
- 周业安、王格非,2021,“行为经济学视角下的社会保障理论演进”,《南方经济》,第2期,第19-34页。
- 邹英、向德平,2016,“风险理论视域下原子化社会的个体危机及其化解途径”,《新视野》,第6期,第32-37页。
- Brender, A. and A. Drazen, 2005, “Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies”, *Journal of Monetary Economics*, 52 (7): 1271-1295.
- Derek, H. and C. Chen, 2004, “Population Age Structure and the Budget Deficit”, *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 34352004.
- Esser, H., 1993, “Social Modernization and the Increase in the Divorce Rate”, *Journal of Institutional & Theoretical Economics* Jite, 149(1): 252-285.
- Galli, E. and S. Rossi, 2002, “Political Budget Cycles: The Case of the Western German Länder”, *Public Choice*, 110(3): 283-303.
- Gautier, P. and M. Svarer, 2009, “Teulings C. N. Sin City? Why is the Divorce Rate Higher in Urban Areas?”, *Scandinavian Journal of Economics*, 111(3): 439-456.
- Hauner, D., 2007, “Aging: Some Pleasant Fiscal Arithmetic”, *International Advances in Economic Research*, 13(3): 347-364.
- Min, S. and J. Svensson, 2003, “Political Budget Cycles: A Review of Recent Developments”, *Nordic Journal of Political Economy*, 29(2): 67-76.
- Ridler, N., 1984, “Population Aging: Its Fiscal Impact in Selected OECD Countries”, *Canadian Studies in Population*, 11(no): 47-60.

## Evolution of Public Risk and Financial Crisis: On the Structural Contradiction of Risk Society

Wu Jingguo

**Abstract:** Long term deficit finance has become a common feature of the major economies in the world. In the development of human society, the former risk-taking subjects such as traditional community and nuclear family have been deconstructed. At the same time, the weakening of human individual behavior choice constraints has formed a tense relationship with the proliferation of negative externalities of human behavior, which constitutes the main contradiction of the risk society. The government has to take on more and more public risks. Fiscal deficit is a temporary response plan against the background of a large transformation from private risk to public risk. To completely resolve the fiscal deficit and the corresponding risks, we need a profound transformation of government functions.

**Keywords:** Fiscal Deficit; Public Debt; Risk Society; Public Risks; COVID-19

(责任编辑:钱金保)

(上接第47页)

## Policy Mix and SMEs' Innovation ——Evidence from the Survey of China Micro and Small Enterprises

Yu Jingyuan Li Linmu

**Abstract:** Improving innovation capabilities is the key driver for the sustainable development of small and micro enterprises (SMEs). Based on the survey data of China's small and micro enterprises, this paper uses 2SLS method and multiple treatment effect model to empirically evaluate the policy mix effects of two tax incentives on the innovation of SMEs. The results show that: halving of corporate income tax has a significant incentive effect on innovation of small and micro enterprises, while the effect of increasing the value-added tax threshold is not significant, it helps to enhance the incentive effect of halving corporate income tax, which is manifested as a positive policy synergy. Mechanism analysis shows that the policy mix helps reduce SMEs' liquidity constraints and tax burden, and releases a positive signal effect. Furtherly, the positive effects of the policy mix significantly exist in the firms such as these enterprises facing with strong capital demand, technology-based enterprises, having good prospects of industries' future, high concerns about the social and economic status, and enterprises located in the middle and western regions. The conclusions can help to provide further empirical inspiration for the implementation of the new small and micro enterprise tax and fee reduction policies.

**Keywords:** Tax Incentives; Half of Corporate Income Tax; VAT Threshold; Small and Micro Enterprise Innovation; Burden Relief

(责任编辑:钱金保)