# 转型时期化解我国社会公共风险的财政思考

来源：网络 作者：梦里花开 更新时间：2024-01-20

*\" 摘 要：处于转型时期的中国，社会公共风险已经进入高发期，且各类风险交织在一起。如果不能及时地对之加以防范和化解，社会公共风险就有可能演变为社会公共危机。财政化解公共风险的过程必须借助于市场的力量，强化市场机制化解风险的能力：应进一步调整...*

\" 摘 要：处于转型时期的中国，社会公共风险已经进入高发期，且各类风险交织在一起。如果不能及时地对之加以防范和化解，社会公共风险就有可能演变为社会公共危机。财政化解公共风险的过程必须借助于市场的力量，强化市场机制化解风险的能力：应进一步调整财政支出范围，为有效化解社会公共风险提供必要的财力保证；建立各级风险管理机制，强化社会救助，构建弱势群体的临时保护机制和社会风险应急基金。

关键词：社会公共危机；社会公共风险；财政支出；市场机制

一、社会公共风险的理论界定

20世纪后半期，社会公共风险问题逐渐被国内外学者所关注，并形成了关于风险的理论和学说。德国的马尔里希。贝克首次提出“风险社会”这一概念。在其《风险社会：迈向一种新的现代性》一书中，贝克将生态危机视为社会危机，并在此基础上诊断工业文明所面临的困境。他认为，人类以前的活动所涉及的都是个别人的风险，而现在则是所有人类面临的全球性危险；以前所谓的风险带有勇敢和冒险的意味，而现在，风险则是指对地球上所有生命毁灭的威胁。基于此，贝克把现代社会称之为风险社会[2].英国的安东尼。吉登斯认为，风险社会就是日益生活在高科技前沿，无人能够完全明白，也难以把握各种可能的未来；他认为风险有“外在的风险”（externalrisk）和“人为的风险”（manufacturedrisk），其中外在风险是指意外地从外部打击个体的事件，这种事件的发生有一定规律可寻，而人为的风险则几乎没有任何防范经验可以借鉴，难以预测。德国社会学家卢曼认为，贝克主要关心的只是技术风险，是一系列灾难性后果，而现实社会生活中还有许多其他风险，如金融市场投机中的风险、人生筹划中的风险、不安全的性活动中的风险，乃至在花费了大量的时间和努力去申请有关风险研究的基金而得不到的风险等等[3].英国社会学家斯科特。拉什认为：在“风险文化时代，人们的主要任务就是防止和排除诸如生物技术、空间技术等飞速发展后所造成的包括生态风险、核风险在内的各种可以危及人类毁灭人类的巨大风险”[4].

在我国，一些学者自1980年代以来也开始了关于社会公共风险问题的研究。如1987年王巍出版的《国家风险———开放时代的不测风云》一书就对风险问题进行了全面系统的分析。宋林飞（1999）认为，“社会风险是社会所难以承受的损失或影响。我们对风险的理解有以下三个要点：（一）风险是关于不愿发生的不确定之客观体现；（二）风险是‘可测定的不确定性’；（三）风险并非只是在实现决策时带来的损失，而且也指偏离决策目标的可能性”，并于1989年提出“社会风险早期预警系统”[5].此外，其它一些学者也对社会风险问题从不同的方面进行了研究，如著名财政学家刘尚希博士主要从财政的角度对社会公共风险问题进行了深入的分析。

在现代社会，风险将更多地表现或转化为社会公共风险。从社会公共风险的内涵而言，就是社会损失的不确定性。社会公共风险具有三个特征：一是内在关联性（或传染性）。如癌症不会传染，是一种私人风险，而艾滋病则有很强的传染性，它危害社会，从而构成公共风险。二是不可分割性。公共风险如通货膨胀、环境污染、刑事犯罪等，在未来发生的时间、方式具有不确定性，但社会成员遭受损害的可能性是同等的。三是隐蔽性。公共风险很难正面识别，往往是在累积到快要爆发的程度才被发现、才引起重视。社会有广义与狭义之分，广义的社会是一个包括政治、经济、文化等子系统的巨型复杂的系统。在这一社会系统中，除个人风险以外的任何风险都可以称之为社会风险。狭义的社会则是指与政治、经济、文化等相并列的系统，狭义的社会损失是指与政治损失、经济损失、文化损失等相并列的一种损失，狭义的社会风险是指与政治风险、经济风险、文化风险、金融风险、决策风险等相并列的一种风险，即社会失序和社会混乱，这种社会失序和混乱是由一部分社会成员或社会团体反叛社会行为所引起的。导致狭义社会风险的直接原因是非自致性损失和无补偿损失，其根本原因是竞争的不公平和社会分配的不公平。而广义的社会风险产生的原因则要复杂得多。

二、转型时期的中国社会公共风险及其防范

在温饱之后、进入发达国家行列之前的社会转型阶段，我们面临着很多特殊的问题和矛盾，包括：一是经济起飞阶段遗留下来的大量问题和矛盾，主要有环境污染问题、资源枯竭问题、收入分配不平等问题、地区发展不平衡问题、城乡发展不平衡问题等。二是收入增长引起需求变化带来的新问题和矛盾。收入增长了，人们对政府的安全服务也提出了更高的要求，且伴随着收入的增长，人们的消费也会增加，由于消费并不是平稳增长，而是伴随了结构性变化，如果供给适应不了这种变化的需要，老百姓就会不满意。同时伴随着收入的增长，人们不仅仅满足于物质消费，还要求增加精神产品的消费，并且要求参与政治生活。由于政治体制改革的相\" 对滞后，人们参与政治生活的愿望并没有得到真正的落实，一些不满情绪不可避免地会表露出来。三是伴随经济增长，国家的对外依存度提高了，从而必然要面对来自外部世界的更多的冲击和风险。如目前我国钢产量虽位居世界第一，但同时又是世界上最大的铁矿石进口国；50%的原油依赖进口，是世界上第二大原油进口国；同时我国还是世界第三大贸易国，第一大外资接受国。在这种背景下，我们不得不面对各种贸易方面和其它方面的摩擦。

而我们所处的时代是一个“流动性”极强的时代，人员、资本、技术、观念在全国乃至全世界范围内不停流动。但社会资源的大规模流动蕴含了巨大的风险，而且会强化其他原因产生的各种社会风险。仅仅依靠单一的市场机制是不可能有效化解社会公共风险的，所有的社会风险最后都要由政府财政来承担。而在市场经济制度比较完善的情况下，财政所承担的公共风险主要限于市场失灵的领域。如我国著名财政学家刘尚希认为，在我国经济转轨的现阶段，财政所承担的公共风险是全方位的，且呈扩大的趋势[7].现阶段我国财政所承担的公共风险主要表现在：

一是国有企业的财务风险。按照国有企业改革的基本思路，国有企业的财务风险应当通过市场机制来化解，但由于国有企业制度改革不够彻底，这类风险最终还得靠财政承担。目前国有企业普遍亏损严重、效益低下，企业财务状况恶化，大量职工领不到足额工资，上千万职工在亏损企业就业，数百万退休职工领不到足额的退休金。尽管各级财政的财力十分紧张，但国有企业的亏损迟早还是要落到财政头上。

三是经济衰退的风险。尽管自实施积极财政政策以来，在阻止经济增长速度的持续下降和拉动经济增长的回升、提高居民收入水平、刺激民间投资和消费以及促进出口等方面发挥了积极的作用。特别是从202\_年开始，我国国民经济已出现了全面的回升，经济发展呈现了较好的势头。但同时也应清醒地认识到，经济增长方式还没有得到根本改变，经济回升的基础还不稳固，经济运行中的深层次矛盾还没有解决，国民经济的持续稳定增长还缺乏可靠的保证。

社会公共风险如果不能得到及时地防范和化解，就有可能演变为社会公共危机。我们认为，社会公共风险的防范与化解，应从如下几个方面着手：

一是强化市场机制化解风险的能力。社会公共风险的大小取决于制度结构的完善程度。在市场化改革的背景下，要减少社会公共风险，关键是如何进一步规范市场，完善市场机制。这要求财政应以市场为导向来组织市场、规划市场和约束市场。而财政完全可以采用“市场方式”来实现财政收支过程。“市场方式”要求在充分考虑市场特性的基础上，通过收支过程来实现对市场的规范。在当前社会经济发展过程中，财政面临着许多新的挑战：如社会基础设施短缺、城市公用设施不足、基础教育滞后、社会保障落后、穷人和失业者增多等等，如果这些问题都由财政包办解决，公共风险就无法化解。但可以运用市场的力量来防范公共风险的积累，从而减轻财政压力。如采用BOT方式加强社会基础设施建设就是运用市场力量来实现政府的目标。财政组织市场和规范市场的过程亦是化解公共风险的过程。财政借助于市场机制化解风险在一定程度上可以减少财政承担的公共风险。

二是按照公共财政的要求，进一步调整财政支出范围，为有效化解社会公共风险提供必要的财力保证。根据西方公共财政理论，市场经济要求政府建立与之相对应的公共财政，政府应该提供那些市场提供不了的产品和服务。结合中国的实际情况，究竟如何界定公共支出的具体范围，是需要进一步研究的问题。经过20多年的改革开放，市场在资源配置中已发挥了基础性作用，政府变成了一个“有限的政府”，市场与政府在资源配置方面需要进行重新分工。当前中国的公共支出范围，不仅包括市场不起作用的公共领域，也涉及到市场正在发挥作用的竞争性领域，政府往往干了市场该干、也可以干好的事情，而把一些完全应该由政府承担的支出责任搁在了一边。202\_年非典疫情暴露出的中国卫生防疫应急体系的不完善，就反映出公共支出范围调整滞后的问题。刘尚希博士认为[8]，公共支出是公共风险要求的一种结果，它因公共风险的产生而存在，随公共风险的扩大而扩大；另一方面，公共支出又是化解公共风险的手段或工具，即公共风险通过公共支出而化于无形之中。从财政职能的角度讲，主要是防范公共风险。在市场经济社会，政府与市场的分工，实质上是不同性质风险的归宿的划分，私人风险与市场相匹配，公共风险与政府相匹配。这种对应关系是调整公共支出范围的基本出发点，它作为一种制度安排，应当说是一种有效率的选择。当前应按照市场化改革的要求，使市场在私人经济领域的资源配置中发挥基础性作用，政府在公共领域的资源配置中发挥基础性作用。

三是要建立财政应急反应机制。要更新观念，树立风险意识和忧患意识，把财政应急反应机制纳入财政战略管理序列，当发生公共风险和危机时，即可启动财政应急反应机制。财政应急反应机制应包括信息收集处理和加工系统、分析预测和报告系统、决策指挥系统、执行流程系统。财政应急反应机制不仅仅是资金的筹措和安排，还应包括政策的应急调整和具体措施的应急实施。此外，财政应每年编制应急预算，但只有当公共危机事件发生时才加以执行。应急预算应根据在最近的时间内、最有可能发生的公共危机事件加以编制，设计不同的收入来源和支出用途。

四是要建立风险共担机制。鉴于当前面临的各种社会公共风险的复杂性和严峻性，我国需要尽快建立现代风险共担机制。要在国家层面上尽快建立具有会商决策功能的综合体系和常设性风险管理机制，对各类风险进行分类、预测，制定长期的防范战略和应急计划，同时加强各地区、各部门以及各级政府之间的协同运作能力，将可能发生的损失降到最小。建立公共领域信息公开和报告机制，使公众有公共事务的信息知情权；建立突发性事件相关物资、设备\" 、设施、技术与人才资源储备制度，所需经费列入本级政府财政预算，并对边远贫困地区突发事件应急工作给予财政支持。面对不确定的社会公共风险，依法建立风险防范基金，并将社会保险、资金给付的行政与风险管理结合起来，统筹规划，全盘考虑。进一步拓展社会保障空间，构建政府———社会保障机制，市场———商业保险机制，社会———家庭、社区、民间救助机制三位一体的、系统的、动态调整和迅速反馈的社会风险补偿机制。应充分发挥既有的家庭保障、民间组织及个人防范与化解社会公共风险的作用，强调政府、企业、家庭、个人及社区组织的社会风险管理责任。

五是要强化社会救助，构建弱势群体的临时保护机制和社会风险应急基金。为缓解职工失业风险和收入分配差距拉大带来的社会风险，应当建立弱势群体社会风险应急基金，构建各级政府社会风险管理决策———控制———反馈系统，防范和化解社会风险。尽快建立以社会救助及最低生活保障制度为主体的，包括住房、医疗、教育补贴、收入政策调整及扶贫战略等在内的综合性社会风险管理政策思路，对社会弱势群体实施有效保障。

六是在化解社会公共风险方面，政府应建立覆盖面广阔的社会风险防范与化解网络；加强风险与危机应对方面的立法建设，提高政府的风险管理的主观愿望和客观能力，建立起各部门联动、信息和资源共享，重视专业知识在控制危机方面所起的重要作用。但社会公共风险的防范与化解绝不仅仅是政府单方面的事情，政府与民众乃至整个社会都有责任。只有各方面共同努力，渐渐形成一个有凝聚力的社会，社会才会更和谐，发展才会更顺畅。

参考文献：

[2]BeckU.RiskSociety：TowardsaNewModernity[M].SagePublications，1986.

[3]LhumannNiklas.Risk：AsociologicalTheory[M].NewYork：AldinedeGruyter，1993.

[4]斯科特。拉仲。风险社会与风险文化[J].马克思主义与现实，202\_，（4）：34.

[5]宋林飞。中国社会预警系统的设计与运行[J].东南大学学报，1999，（1）：8.

[6]欣镜清。风险管理[M].北京：中国国际广播出版社，1993.

[7]刘尚希。论公共风险[J].财政研究，1999，（9）：10.

[8]刘尚希。建立公共财政的突发事件应急机制[N].经济参考报，202\_ 05 28.

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！