

· 深入学习贯彻党的二十大精神专题 ·

防范化解重大风险的理论分析^{*}

刘尚希 李成威

摘要:党的二十大报告提出,要主动识变应变求变,主动防范化解风险,不断夺取全面建设社会主义现代化国家新胜利。这是党基于当今时代全球所面临的风险社会现实做出的重大科学判断。在风险社会,各种经济关系、金融关系、社会利益关系转变为风险关系,财富分配、收入分配、消费分配也与风险分配成为一种镜像关系,风险分配的主导性日渐凸显。利益分配是基于实体现实的分配,风险分配是基于虚拟现实的分配;利益分配是过去时,风险分配是将来时。契约不完全导致的风险外部化,是公共风险生成的初始条件。风险外部化是一个不断演化的过程,包括风险社会化、风险系统化和风险公共化三个环节,如果应对措施与风险演化不匹配,就会形成威胁共同体的公共风险。遏制风险公共化应从契约化的风险分配开始,按照“风险人”假设,增强个体契约的完全性,降低社会契约的不确定性,扩大社会的包容性。治理转型应转向“风险—利益”模式,以风险为导向,协同个体风险与公共风险,平衡公共利益和个体利益,按照治理矩阵,优化治理路径,提升治理效能。

关键词: 风险分配 公共风险 治理转型 契约化

一、主动防范化解风险的意义:把握战略主动

“主动防范化解风险”是党的二十大报告提出的一个重大命题。在党的二十大报告中,直接使用“风险”16次,与风险相关的概念,如“安全”一词使用了91次、“挑战”使用了11次。“我们必须增强忧患意识,坚持底线思维,做到居安思危、未雨绸缪,准备经受风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验。”^①在当前大变局背景下,不确定性已成为全球热词,谁主动认识和把控了风险,谁就掌握了世界。风险隐性主导着全球发展格局,深化风险认识刻不容缓。从经济学的角度观察,风险意味着成本负担。伴随风险的上升,无论是从个体还是从行业和社会共同体来看,其成本负担都会上升,从而导致经济放缓和大众生活幸福感降低,加大国家可持续发展的风险。

我们在理念上、实践中高度重视防范化解重大风险,但从理论方面看,系统化的风险理论仍显欠缺,学界对风险的演化关系、公共风险的形成和放大机制研究较少,防范化解重大风险的理论储备不足,防范化解重大风险的实际操作缺乏有力的学理支撑。德国社会学家乌尔里希·贝克在《风险社会》一书中提出了风险社会的概念,描绘了风险社会的特征,但并没有对风险演化机理和风险防范机制展开分析。“前进道路从来不会是一片坦途,必然会面对各种重大挑战、重大风险、重大阻力、重大矛盾。”^②当今,人类进入了一个全新的时代,即以工业化为基础的数字文明时代,万物互联、无人工厂、人工智能、自动驾驶、数字货币、数字支付,等等,数字革命正在快速重构人类社会的存在和发展方式。在数字化时代,人—机关系、人—人关系、人—自然关系在重塑,形成虚拟现实与实体现实的

^{*} 刘尚希、李成威(通讯作者),中国财政科学研究院,邮政编码:100142,电子邮箱:mofliu@126.com, ecobra@163.com。

^① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日。

^② 《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》,中央文献出版社2020年版,第13—14页。

叠加(刘尚希,2021)。所以说,风险社会并不是一个具体的历史阶段,而是当今人类所处时代的特征的一种描绘(杨雪冬,2005)。

数字化使人类的分工合作向深度和广度拓展,人与人之间相互依赖超出以往任何时候。风险不断社会化,人与人之间互为风险源,任意个体的风险都可能系统化、公共化,演化为系统风险和公共风险。如一个头部企业可导致一个行业产生系统性风险。工业化推动社会分工细化,从劳动分工、生产分工转向知识分工;而数字化使经济社会的联系扩展到一个历史上从未有过的紧密程度,经济运行过程中的产业链、供应链、价值链、资金链越来越长,每个环节面对的不确定性都在扩大,任何一个环节的风险都可快速传递到上下游,以至于整个社会。这使风险社会的各种经济关系、金融关系、社会利益关系转变为风险关系。与此同时,财富分配、收入分配、消费分配也与风险分配成为一种镜像关系,风险分配的主导性日渐凸显。

分配问题始终是经济学和社会学关注的核心命题。古典经济学家曾把分配理论视为经济理论的核心部分,亚当·斯密、大卫·李嘉图和让·巴蒂斯特·萨伊等古典经济学家都对经济学的分配理论有着奠基性的研究(尹恒等,2002)。社会学的三大奠基人卡尔·马克思、马克斯·韦伯和埃米尔·涂尔干也都从不同角度研究了分配问题。在分配理论中,常用概念为“收入分配”和“财富分配”,收入分配是关于流量的分配,财富分配是关于存量的分配,两者互相影响。从经济与社会结合的角度看,消费分配是更为重要的一个概念,以教育、卫生、社保等方面的公共消费为基础和前提的私人消费,决定着人的能力发展,影响着社会的公平(刘尚希,2013)。然而,不管是财富分配、收入分配,还是消费分配,实质上都是利益的分配,属于实体分配范畴。

而贝克认为:“在发达的现代性中,财富的社会生产系统伴随着风险的社会生产。相应地,与短缺社会的分配相关的问题和冲突,同科技发展所产生的风险的生产、界定和分配所引起的问题和冲突相重叠。”^①在风险社会里,“焦虑的共同性代替了需求的共同性”^②,这表明,风险分配逻辑在当今时代凸显,已经在不断超越利益分配逻辑——确定性的、实体的、有边界的,隐性地主导着经济社会的发展。如果说利益(财富)分配是相关主体参与确定性的共同成果的分配,那么风险分配就是相关主体参与不确定性的预期成果的分配。未来预期成果的分配直接影响当下结果的分配,无论从分配规模来看,还是从分配结构来看,都是如此。可以说,从时间的维度看,风险分配日渐成为利益(财富)分配的主导。

纵观相关文献,目前对风险分配问题的研究主要聚焦于以下两方面:一是关于风险分配的正义问题,特别是如何基于责任进行风险分配;二是关于风险分配对社会结构的形塑。从约翰·罗尔斯开始,经济学家和社会学家关注财富分配的正义有着悠久的传统。当风险分配概念提出之后,关注风险分配的正义问题也成为讨论的焦点。如徐钝(2013)认为,风险分配是风险成本、风险责任、风险损失在主体间的承担,由此,张晒(2020)指出,和财富分配一样,风险分配也必须用正义来审思和衡量。如果风险分配失去正义,风险就会蔓延(张广利、俞慰刚,2008)。特别地,一些学者关心洪水风险管理、环境危害与破坏风险的分配正义问题,或者从收入水平、种族差异等方面探讨影响风险分配正义缺失的核心因素(张晒,2020)。一些社会学研究更多地关注风险分配对社会结构的影响和形塑。然而,关于风险分配对社会结构究竟造成怎样的影响,却有着不同的观点。夏玉珍和卜清平(2015)认为,在以财富分配为逻辑的工业社会形成了一个等级化的社会结构,而在一个以风险分配为核心的风险社会形成了一个去阶层化、去中心化的平面社会。

总之,风险分配问题的提出在经济学、社会学乃至整个社会科学的研究当中都具有重大意义,因为风险分配突破了实体的分配范畴,构建了虚拟分配的概念,并将实体分配和虚拟分配融为一体。风险分配问题的提出犹如数学中非欧几何的构建,习以为常的理论和概念被超越之后,产生了全新的理论,这是对原有理论和逻辑的超越。超越并非对立,新理论包括但不限于旧理论,数学因此而得

①② 乌尔里希·贝克,1986:《风险社会》,译林出版社2018年中译本,第3、48页。

以发展。

需要指出的是,依据现有文献分析,虽然对风险分配的研究增长,但还没有深入到原理的层次,因而对个体风险与公共风险的内在关系缺乏深刻的阐释。所以在现有的文献当中,更多的是从与利益(财富)分配比较的角度来分析风险分配机制。这一路径有很大局限性,稍不小心就会落入原有窠臼之中,仅仅换一个说法而已。利益(财富)分配的对象——生产成果,是实体的、确定性的;而风险分配的对象——可能的损失,是虚拟的、不确定性的。这很类似于股票市值的“浮亏”,在股票没有卖出之前,不能视为实际的损失,只是一种可能性,因为股票涨落是不确定的,且难以预测。在风险社会的高度不确定中,物质利益(财富)都像股票一样处于“浮亏”“浮盈”的风险状态,随时都有可能在风险中蒸发(贬值)或产生虚拟的财富效应,这就是风险主导的虚拟分配。货币、金融和数字化的深化使风险社会的特征更为鲜明,不确定性的逻辑日益凸显,风险分配已经在主导经济社会的运行,这意味着所有人、所有财富处于一个社会的“大股市”当中,利益的“浮亏”“浮盈”是常态,并成为风险分配的基本表现形式,落袋为安的那种成果分配的确定性已经日渐远离我们。在风险社会中,资产的“浮亏”“浮盈”、收入的“期权”性质越加突出。货币收入是广义上的“期权”,在没有花出去之前,也都是处于“贬值”“升值”的叠加态。进一步拓展来看,权力与责任、权利与义务,在风险社会也难以有独立的确定性边界,因为它们都处于一个相互关联的链条之中,权力链、责任链以及权利、义务链相互交织而不确定。处于现实世界的基本性质以风险形态来表征,这迫切需要我们深入研究风险分配以及公共风险的生成机制,这是我们把握战略主动,有效防范化解重大风险的认识论基础,其重大理论价值和现实意义是不言而喻的。

二、经济社会运行的底层逻辑:风险分配逻辑

“在前进道路上我们面临的风险考验只会越来越复杂,甚至会遇到难以想象的惊涛骇浪。”^①这是习近平总书记关于新时代背景下风险状态的重要论断。从现实看,这一论断表明风险社会的经济社会运行及其逻辑与以往是完全不同的。在工业社会,资源配置及其相关的利益分配问题是核心问题,利益分配的逻辑是传统经济社会运行的底层逻辑。而在风险社会,经济社会运行更深层的底层逻辑是风险分配逻辑。

(一)重新认识风险

风险与人类相伴,人类在与风险为伍的过程中形成了诸多关于风险的思想。在中国的语汇中并没有“风险”一词,但忧患意识实为风险意识。“居安思危”和“风起于青萍之末”等都是风险意识的表达。《周易》中就可以找到关于忧患的表述“作《易》者,其有忧患乎”。比较权威的说法是来源于意大利语的“risque”一词。在早期,风险常常与航海中的风暴和礁石等联系在一起,后期多与保险事件关联。关于风险问题的理论研究,社会科学领域关注的历史也较为悠久。奈特(1921)就对不确定性与风险问题进行了系统研究,他将不确定性分为可量度的不确定性(风险)和不可量度的不确定性。在很长一段时间,学界关于风险的研究非常之多,有客观风险、主观风险和可度量风险、不可度量风险等分法,但基本都是从实体的角度来认识风险。

贝克(1986)对风险有着独到的认识,他将风险被定义为以系统的方式应对由现代化自身引发的危险和不安,并由此推导出关于风险的五个命题:(1)风险在本质上不同于财富;(2)随着风险的增多,同时也由于风险的分配,社会的风险处境形成了;(3)尽管如此,风险的传播和市场化并没有完全摒弃资本主义的发展逻辑;(4)人们可以占有财富,却只能忍受风险;(5)得到社会承认的风险具备其特有的政治爆炸力。在贝克的论述当中,实际已意识到需要从虚拟的角度认识风险。

重新认识风险,我们可以看到风险是指向未来的,与时间直接相关。在经济金融学中,时间价值是一个不可或缺的基准,投资、融资以及资产、负债和成本收益的决策、确认和计量,都依赖于这

^①《习近平谈治国理政》(第三卷),外文出版社2020年版,第225—226页。

个基准。放在时间维度上观察,任何一项资产的现时价值都是未来价值的折现,风险演化起着决定性作用,在一个高度不确定的风险社会,尤其如此。“在风险社会里,‘过去’丧失了它决定‘现在’的权力,取而代之的是‘未来’。”^①这意味着是未来的风险,而不是过去的历史在决定着“当下”的经济社会运行,而把未来风险和当下行为选择关联起来的是预期的风险分配,这使未来的风险变为当下的区别于实体现实的虚拟现实,并呈现为叠加态:当未观察时,风险是未来的;在观察时,风险则是当下的。

风险的不确定性、虚拟性,使风险成为不可证伪的命题,超越二值逻辑。这需要用区别于实体理性的虚拟理性来认识风险的叠加态,也就是说,不能用“是”与“非”来判断风险。就如量子力学的根基是建立在不确定性上一样,社会是非线性、非因果决定论的,这决定了我们不可能预料到社会所有的突发因素(刘尚希等,2018)。风险无处不在,无时不有,只有运用虚拟理性,预构自己所需的确定性图景,才能更好应对风险世界。

在风险社会和现代经济背景下,虚拟理性的价值越来越凸显。现有的经济体系已经高度金融化,这种金融化,不仅表现在企业资产形态的变化,也表现在个人财富方面的变化。在这种情况下,无论是资产,还是负债,都面临越来越大的不确定性,可能一瞬间成倍升值,也可能一夜之间蒸发、化为乌有。增值来自哪里?蒸发又去了哪里?我们难以通过实体理性逻辑来理解价值的增值和蒸发,而通过虚拟理性把握的风险分配可以揭示其内在逻辑。

简单总结,作为带来损害的可能性预期,风险的属性包括:第一,风险与主体关联,离开主体谈风险是没有意义的;第二,风险是指向未来的,但又是当下行为的性质;第三,风险是无界的,隔离一种风险,又会引发另一种风险;第四,风险是一种现实存在,属于虚拟现实,叠加在实体现实上,风险在又不在,能够超越时空;第五,风险是不可证伪的命题,传统科学思维要用实验来证伪,而风险是不可证伪,只能做思想实验。

风险的性质决定了风险分配的性质,也决定了风险分配与利益分配的区别。利益分配是基于实体现实的成果分配,风险分配是基于虚拟现实的预期分配;利益分配是确定性的,风险分配是不确定性的。

(二) 风险分配的契约化:风险内部化

威廉姆森将经济学分为以新古典经济学为代表的“选择科学”和以新制度经济学为代表的“契约科学”(Williamson,2002)。这两种“科学”分别代表经济学研究的“配置范式”和“交易范式”(马珺,2015)。经济学中著名的埃奇沃斯盒状图是“配置范式”和“交易范式”的集成。盒状图本身反映的是配置问题,但盒状图中的曲线又是交易曲线,可见埃奇沃斯盒状图试图将“配置范式”与“交易范式”融合起来。埃奇沃斯盒状图是对传统理论资源配置过程的高度抽象,当实现交换和生产的一般均衡,就会实现福利最大化的资源配置目标。

传统理论对契约的定义往往基于利益。例如,一般说来,契约是一种交易各方同时为获得更大利益而进行的基于平等地位的一种自由交易,各方并因此而建立起一种权利义务关系(苏力,1996)。从实体现实的角度看,无论“配置范式”还是“交易范式”,其分析对象都是基于利益,都可约化为利益的分配与交易。而从虚拟现实的角度观察,所有利益的分配和交易,实质是风险的分配与交易,所有订立的契约是为了分配风险,否则,契约就是多余的。契约本身就是风险的产物。

从历史来看,经济社会发展是一个契约化的过程。在利益逻辑之下,个体被人格化为自身利益最大化的“经济人”。每个“经济人”个体在分工中既实现了自身利益最大化,又为社会创造财富。分工既增加了生产的能力和工人的技艺,所以它成了社会精神和物质发展的必要条件,成了文明的源泉(涂尔干,1893)。个体之间通过契约关系形成相互之间的分工与合作关系。市场伴随着交换而产生,并随着分工逐渐发展,然而市场经济并未一开始就取得统治地位。市场经济是在分工的深化过

^① 乌尔里希·贝克,1986:《风险社会》,译林出版社2018年中译本,第24页。

程中逐渐形成的,分工的深化使生产、交换、分配、消费各个环节的联系更加紧密,并产生大量专门化的组织以及知识(刘尚希,2018)。这些专业化组织正是通过契约形成相互合作的网络体系,所以说市场经济就是契约信用经济。市场经济是一个复杂的体系,既包括商品或劳务交易行为,也包括法律和制度规定。在狭义上,所有的商品或劳务交易都是一种契约关系;在广义上,所有的法律、制度都是一种契约关系(聂辉华,2017)。与市场经济相关的制度既包括显性的制度,也包括隐性的制度,社会诚信就是隐性的制度,所以说社会诚信也是一种契约关系。正是源于风险的契约,提供了市场秩序、社会秩序和追求利益过程的相对确定性。

从实体现实的角度看,契约化是利益分配的过程,通过契约明确各个行为主体的利益分配关系,形成利益激励相容机制;而从虚拟现实的角度看,契约化体现的是风险分配的过程,通过契约明确各个行为主体的风险分配关系,形成共同防范和化解风险的机制。从深层逻辑来看,规避风险是第一位的,追逐利益是第二位的,安全是最基本的需要。当所有人陷入一种风险处境之中时,风险关系与利益关系的主次地位反转,风险分配关系主导利益分配关系,利益激励相容机制从属于防范和化解风险的机制。契约化的风险分配,是风险内部化的过程。如投资办企业、雇佣契约、合作契约、金融保险契约、以及政府购买服务和PPP模式等等,实现风险的明晰、转移、分散、对冲和分担,都是分配风险的具体方式。从历史演进维度看,在风险上升过程中,书面的显性契约渐渐取代了传统的隐性契约(如口头协议),并受到法律的保护。

与风险的属性相关联,契约化的风险分配呈现出以下特点:第一,由于风险与主体关联,所以形成契约的主体就是风险分配的主体。第二,由于风险指向未来,所以契约是未来的风险映射,一旦形成契约关系,契约中的各个主体就需要共同承担风险,并就风险分配原则做出约定,根据约定确定当下行为。第三,由于风险是无界的,所以契约中的每个主体虽然就风险分配做出约定,但契约关系已经把各个主体融为一个整体,风险在这个整体中内部消化。第四,由于风险是虚拟现实和实体现实的叠加,且虚拟现实和实体现实可以相互转化,所以契约的前置条件和底层逻辑在风险分配中起决定性作用,这些前置条件和底层逻辑通过改变虚拟现实中的分配格局来改变实体现实中的分配格局。第五,由于风险具有量子化特征,所以风险分配不同于利益分配的思维,其契约化过程更为复杂,风险分配既要考虑风险的叠加态特征,又要考虑风险的纠缠态特征。第六,由于风险是不可证伪的命题,所以契约化的风险分配及风险内部化程度取决于契约中各个主体及其共同体的风险理性水平。风险理性水平越高,风险的明晰、转移、分散、对冲和分担等风险分类机制就越优,风险内部化程度也就越高。

风险分配的契约化既包括个体契约,也包括社会契约。个体契约也称私人契约,是自然人、法人之间的契约。社会契约也称集体共同契约,法律、制度和政策,乡规民约等属于社会契约范畴。社会契约以共同力量来护卫和保障每个结合者的人身和财富,以应对不利于人类生存的种种障碍(卢梭,1762)。社会契约与组织密切关联,涉及不同层次,小到一个单位的契约,大到国家契约乃至全球契约。从主权国家的角度看,国家治理是最高层次的社会契约关系。国家治理涉及国家与市场、与社会以及央地之间的关系,这实际上是多个维度之间的风险分配关系。处理这些风险分配关系所形成的国家契约,就构成国家治理的基本结构。良好有序的国家治理结构,国家、市场和社会之间各司其职、各负其责,其风险分配关系契约能够有效适应新形势、应对新挑战,形成激励创新和促进发展的有效机制。

(三)不完全契约条件下的风险分配:风险外部化

经济学家阿尔弗雷德·马歇尔和阿瑟·赛西尔·庇古对外部经济理论进行了开创性的研究。他们认为,外部经济指一个主体的经济行为对另一个主体产生了影响,但是这种影响并没有在交易中得以体现。外部经济是经济主体经济行为的外部化,外部效应是这种外部化造成的影响,包含正的外部效应和负的外部效应。在经济学中,负的外部效应的讨论更具代表性。一般性地理解,负的外部效应是对行为实施主体以外的主体造成的损害,且行为主体并没有为受损害的主体进行补偿。

换一个视角看,如果没有在契约中明确对未来发生的可能损害进行补偿,则表明风险发生了转移,即风险外部化。也就是说,风险外部化是不完全契约条件下的风险分配所导致的。

趋利避害是人的本能,也是所有行为主体的一种本能。从这个角度看,风险外部化是个人、家庭、企业、地方、部门的一种本能。也就是说,行为主体的本能是风险外部化的内因。而契约的不完备则是风险外部化的外因。不完全契约理论的几个关键假设在一定程度上解析了上述外因:第一,当事人至少具有一定程度的有限理性,无法预期到未来的各种或然情况;第二,当事人具有机会主义行为;第三,存在关系专用性投资。由于当事人无法预见到未来所有情况,或者即便预见到也无法用双方都同意的语言写进契约,或者一些变量存在“双方可观察但无法向第三方证实”的特征,因此,契约通常是不完备的(聂辉华,2017)。以上假设印证了风险分配的相关原理:首先,当事人的有限理性表明未来是不确定性的,所以无法预期未来的各种或然情况;其次,行为主体具有风险外部化的机会主义本能;最后,关系专用性投资表明契约本身的不完备,或者契约覆盖的不完备。契约不完备既意味着违约的可能性增大,也意味着存在契约(规则)外的风险分配。

在风险社会,数字化、金融化等趋势带来的不确定性加速放大,契约的不完全性也越来越显著。一方面,数字化改变原来的生产方式、生活方式,也改变了政府运行的基本方式。原来在工业化基础之上建立起来的规则无法适应数字化过程中的新情况。也就是说,数字化背景下,工业化过程中建立起来的契约规则难以适应新的形势,当契约规则的构建滞后于风险的变化,非契约规则外的风险分配也越来越多。

另一方面,在经济金融化的背景下,各个经济主体的资产都呈现金融化的趋势。在金融化的背景下,资产很难分清是“你的”还是“我的”,就如股份制公司大家都有份,你中有我,我中有你。金融化背景之下,资产的交易方式更加多样化,这就使得原来表现为“实体”的资产更加虚拟化。这种金融化的趋势会改变原来的交易方式和契约规则,不确定性加速放大。在经济金融化的趋势下,个体契约和社会契约的不完全性更加明显,违约风险增大,造成被迫违约或无法履约,风险外部化的频率由此加大、程度加重,个体风险系统化、公共化趋势加快。

综上所述,在风险社会,风险分配逻辑超越利益分配逻辑,越来越成为主导经济社会运行的决定性因素。基于风险分配的逻辑,重构经济社会中的契约规则是大势所趋,只有这样才能构建经济社会发展更大的确定性。

三、风险外部化与公共风险的生成机制

“要健全风险防范化解机制,坚持从源头上防范化解重大安全风险,真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。”^①习近平总书记论述从源头上防范化解重大风险的重要意义,为从理论上认识遏制公共风险问题提供了科学指引。在经济学中有多对“完全”和“不完全”的概念,例如完全竞争和不完全竞争,以及完全契约与不完全契约。在实际的经济活动当中,完全竞争是理想化的状态,不完全竞争是常态。类似地,完全契约是理想化的状态,不完全契约是经济社会的常态。不完全契约条件下的风险分配导致风险外部化。风险外部化是一个不断发展的过程,根据风险外部化的演变可以分为风险社会化、风险系统化和风险公共化几个阶段。如果在这个演化过程中没有得到遏制,风险外部化就会逐步演变为公共风险,甚至是公共危机。

(一) 风险社会化与“风险大锅饭”的形成

马克思理论对“社会化”问题进行了深入的研究和阐述。马克思指出:“交换的需要和产品向纯交换价值的转化,是同分工,也就是同生产的社会性按同一程度发展的。”^②这表明,劳动分工以及由于劳动分工产生的劳动社会化,推进了人的社会化。社会化是相对于与生物个体而言的,使各自独

①《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》,中央文献出版社2020年版,第13—14页。

②《马克思恩格斯全集》(第46卷上),人民出版社1979年版,第91页。

立的“生物人”变成相互联系的“社会人”，脱离个体，就无所谓社会化(刘尚希，2018)。

进一步地分析，从实体现实的角度观察，劳动分工导致劳动的社会化、生产的社会化和人的社会化的过程中，也导致了利益的社会化。由于劳动和生产的社会化，自给自足成为个别现象，利益的分配是在社会化大生产过程中通过交换来实现的。简化的模型是，要想获得社会化大生产过程中的产品，就必须付出相应的劳动或资本。如前所述，社会化大生产过程中的交换是一种契约关系，在完全契约条件下，所有根据契约进行的交换都是有效的，并穷尽了所有的利益，利益的边界是清晰的。在此情况下，利益的分配机制就会形成强烈的利益激励机制，形成以“逐利”为动力的竞争局面。相反，如果契约不完全、利益边界不清晰，则会形成“利益大锅饭”，也就无法形成有效的利益激励机制，以竞争作为动力的市场机制就会出现失灵。

从虚拟现实的角度观察，劳动分工导致劳动的社会化、生产的社会化和人的社会化的过程中，也导致了风险的社会化。劳动分工在提高社会化生产力的同时，也带来了更大的不确定性，社会化生产将人们或各个主体联结成一个网络体系，风险也就在这个网络体系中传播放大。如前所述，社会化大生产过程中的交换作为一种契约关系，是风险内部化的一种机制，通过契约关系，使风险与利益相对应，每个经济主体在追求自身利益的同时，必须承担相应的风险，形成“风险—利益”相对称原则。这是市场经济体制下经济运行的基本原则，也是社会行为的基本原则，既约束市场主体，也约束政府及其部门。如果契约不完全、风险责任不清晰，“风险大锅饭”就会形成。“风险大锅饭”破坏了“风险—利益”对称—原则，就会导致市场主体和政府部门的行为扭曲，出现追求利益而不承担风险的情形，导致经济社会行为主体缺乏避险动机和避险能力。我国历史上产生的政府替国有企业承担风险、公共预算对政府行为的软约束以及中央与地方的财政关系模糊等等，都是“风险大锅饭”的表现，这些问题在不同方面现在依然存在(刘尚希，2018)。

现代社会数字化、低碳绿色化和经济金融化趋势加速演进，尤其是在我国，叠加城市化加速推进，社会转型过程中的不确定性加速放大，各种风险层出不穷。如果制度建设跟不上风险的变化，新的风险不能在契约中得到体现，“风险大锅饭”问题就会愈演愈烈，成为公共风险的重要源头。例如，在数字化背景下，数字经济与工业经济逻辑不同，它改变了过去的就业形态和资源配置方式。在数字经济背景下，劳动力市场的就业形态，已经不是工业化时期典型的雇佣关系了，劳务合作关系不断增多。马克思在《资本论》中分析最多的雇佣关系，在数字革命的推动下正在不断减少，取而代之的是越来越多的劳务合作关系，雇佣关系中的劳动保护契约失效，风险外部化增多。如果我们对数字经济的认识还停留在对工业经济的认识上，就无法识别数字经济发展过程中存在的真正风险，也就无法通过有效的制度这种社会契约，来规制新的风险，就会出现数字化过程中新的“风险大锅饭”，并向公共风险演化。这也表明，政府要有新的认识、新的观念，不能将传统工业经济的监管模式照搬到数字经济当中。

(二) 风险系统化：风险的聚集和累积

在风险社会化的过程中，如果契约不能有效规制风险，形成的“风险大锅饭”就会进一步放大风险。放大的风险产生聚集效应，累积到一定程度变为系统性风险。所以要“对各种风险见之于未萌、化之于未发，坚决防范各种风险失控蔓延，坚决防范系统性风险”^①。

风险的系统化产生系统性风险(通常比作“灰犀牛”)。系统性风险就如“灰犀牛”一样，不是天然就存在的，而是逐渐“长”出来的。风险社会化过程中，由于不完全契约导致风险外部化，形成一个个的风险点。孤立的风险点是不会形成系统性风险这样的“灰犀牛”，问题是经济社会是一个立体的分工交易网状结构，不同领域、不同类型、不同层次的风险相互关联。尤其是在高风险社会，风险之间的关联性更强。任意风险点可通过交织的风险链交叉传递，不断扩散累加放大，产生多米诺骨牌效应，汇聚成更大的风险。当风险放大到一定程度，系统性风险“灰犀牛”就长出来了。所以说，风险系

^①《习近平在中共中央政治局第四次集体学习时强调 把学习贯彻新时代中国特色社会主义思想不断引向深入》，《人民日报》2023年4月1日。

统化,不仅与风险点有关,更重要的是与风险链有关。

风险具有非线性传递特征,在数字化和金融化的背景下,这一特征更为突出,经济与社会风险的跨时空传递更加迅速、更加直接。例如,美国由于经济社会原因造成资本市场的动荡,全球其他地方的资本市场可能几乎会同时出现动荡,形成无实体媒介的跨时空传递。尤其是金融市场化改革不到位的情况下,金融领域不完全契约和风险系统化问题会更加突出。从利率的水平可以透视金融市场不完全契约带来的风险系统化问题。从道理上讲,高储蓄率国家的利率水平会较低,低储蓄率国家的利率水平会较高,然而现实情况却是,美国等发达经济体是低储蓄率、低利率;而中国作为一个高储蓄率的国家,其利率水平却远高于美国、日本、英国等发达国家,中国的高利率给经济、就业和政府财政带来了更大的风险。实体企业融资成本高企,活力不足;政府债务利息支出沉重。在金融市场化程度不够的条件下,金融部门的欣欣向荣可能隐藏更可怕的风险。高利率背后的原因是金融的市场化改革不到位,隐匿了金融领域风险和利益不匹配的问题,不完全契约特征更明显。从更高的维度看,金融与国际竞争密切相关。如果对金融的认识满足于传统的一套,金融市场化改革止步不前,我国的整体国际竞争力差距不但不会缩小,反而会进一步扩大。金融既是经济竞争手段,也是隐性战、超限战的手段,通过金融很容易搞垮一个国家。世界各国金融领域累积的系统性风险越来越大,形成了隐匿的公共风险。

在经济金融化的背景下,金融领域与各方面关联非常紧密,尤其与房地产、股票和汇率等资产价格关联紧密,相互之间的风险传递速度快。一种资产价格急速下跌引起金融市场恐慌,会触发其他资产价格大幅下跌。例如,从2021年开始,一些地方出现的烂尾楼引发的居民断供风险的蔓延,不仅影响开发商,还影响到银行和购房者,相关个人、企业乃至相关行业,甚至形成风险循环,导致风险扩散、叠加。究其原因,是近些年来房地产行业的快速发展,改变了企业、居民以及政府的资产负债表,也改变了各个主体之间的风险契约关系,导致系统性风险的出现。银行业超过三分之一的资产都集中在房地产行业,房地产如果出问题,金融风险就会迅速扩大。房地产的发展也改变了居民的资产负债表。城市居民财富的积累,大约70%在房产上,居民的负债主要集中在房贷上,而且房贷增长速度相当快。居民资产负债表的变化是与房地产快速发展紧密关联在一起的。政府的资产负债表,特别是地方政府的资产负债表也由此发生了明显改变。地方政府的收入相当一部分来自房地产开发带来的土地出让收入。政府出让土地资产的使用权,形成政府当期收入。从政府的资产负债表来看,资产总量在会计意义上没有什么变化,但资产结构发生了改变。房地产业发展所衍生的风险就是一种系统性风险,其影响是全局性的,可谓牵一发而动全身。

(三) 风险公共化: 系统性风险扩散形成公共风险

风险公共化是风险外部化的最高形态。社会化的主体是个体,而公共化的主体则是群体,或社会共同体。群体虽然与个体有关,但不是个体的简单堆砌,而是个体形成的有机整体。群体的逻辑并非是个体逻辑的延伸和扩大,而是有自身的逻辑,即公共逻辑。马克思指出:“人不仅仅是自然存在物,而且是人化了的自然存在物,也就是说,为自身而存在着存在物,因而是类存在物。”^①正是风险公共化,或者说公共风险导致了人类群体的产生,也不断加深着人类群体的公共化程度。公共风险产生一种新的力量,它把分散的个体力量凝聚起来,公共意志和群体行动才会产生。人类社会的生产力和生产关系不断变迁,风险公共化或公共风险的内容也在不断变化,但风险公共化或公共风险始终是人类群体公共化的唯一动力(刘尚希,2018)。

风险公共化是风险分配内生出来的结果。个体风险分配的不完全契约导致风险外部化,形成“风险大锅饭”,使得本应由个体承担的风险转移给社会。由于社会契约的不完全,即制度的缺陷或者制度的滞后,使社会化的风险不断聚集和积累,形成系统性风险,系统性风险进一步放大和扩散,就形成了社会共同体的公共风险。公共风险的生成机制与癌症疾病的生成和发展机制类似,细胞由

^①《马克思恩格斯全集》(第42卷上),人民出版社1979年版,第169页。

于某种原因发生癌变,免疫系统(相当于风险分配中的契约)如果没有识别和杀死癌细胞,癌细胞就会在一定范围内扩散,形成某种癌症(相当于系统性风险),如果某种癌症没有得到及时治疗,就会导致进一步的扩散,最终导致器官的衰竭和身体的死亡(相当于公共风险)。从癌症疾病生成到身体的最终死亡,根本原因包括两个方面:免疫缺陷以及在这种缺陷背景下的应对和治理措施跟不上。同样地,风险外部化导致风险公共化,形成公共风险,也有两个方面的根本原因:制度性缺陷和在这种制度下的政府干预失当。制度创新跟不上风险的变化,就像大坝年久失修难以抵挡百年不遇的大洪水,到处都是管涌,而采取的防洪措施又时常失误,洪水泛滥导致大坝溃堤是迟早的事情。

制度性缺陷和在这种制度下的政府干预失当导致的公共风险在数字经济的发展和监管中体现比较明显。对数字经济的认识要从文明革命的角度去理解,它是数字文明发展的成果,因此,对数字平台应该的认识,不能简单套用传统工业企业、工业市场经济组织方式下的监管方式,尤其涉及不正当竞争、垄断这些问题,要有新的认识、新的规则和新的监管方式。数字化在重塑新的经济生态,一旦一步赶不上,就可能步步赶不上,这与工业化时代是不同的。不言而喻,在数字革命浪潮中,发展放慢将是最大的国家安全风险。在数字经济发展的过程中,由于对数字化和数字经济的认识不到位,相应的制度与数字创新严重不匹配。加之,如果在这种背景下政府乱作为,就会出现发展放慢甚至停止、倒退的重大国家安全风险。实践中,我们对数字经济的治理依然存在条块分割的现象。从国际竞争力来看,我国数字经济的发展风险可能在上升,需要重新整体评估。辩证地看,安全寓于发展之中,只有不断发展,数字技术快速迭代升级,安全风险才能得以化解,在数字领域中的国家安全博弈才能“技高一筹”,安全风险才能持续得到有效防控。历史和现实教训都告诉我们:落后就要挨打。因此,发展慢了,落后于人,才是更高维度的公共风险。数字经济治理中的难题,涉及风险的识别、判断和权衡。要进一步提升数字经济的国际竞争力,必须强化风险整体观,基于国家发展来权衡风险,并设置合理的监管模式。

四、契约化的风险分配是遏制风险公共化的前提

如前所述,公共风险的生成机制与癌症疾病的生成和发展机制类似。防止癌症疾病的生成和发展,最好的方式就是治未病,即预防疾病发生风险,例如以良好的生活方式提高免疫力、定期体检发现苗头性问题并及时处理等把产生疾病的风险遏制在最前端。最忌讳的是等到病入膏肓,病急乱投医,治不好病又浪费了钱财。癌症疾病生成和发展有一个过程,公共风险的生成同样有一个过程。遏制风险公共化有几个关口,契约化的风险分配即风险内部化是最前端的关口,守住这个关口可以避免风险外部化和社会化。如果风险外部化和由此导致的社会化不可避免,第二个关口就是遏制风险系统化,避免系统性风险扩散、放大导致风险公共化。最后一个关口就是公共风险生成之后,通过有效的方式来化解公共风险,这是成本最高、代价最大的方式。所以说,契约化的风险分配是遏制风险公共化的前提。契约化的风险分配实际是防范化解重大风险领域的群众路线。“公众参与对维护公共安全、应对和预防安全风险非常关键。要坚持群众观点和群众路线,拓展人民群众参与公共安全治理的有效途径。要把公共安全教育纳入国民教育和精神文明建设体系,推动安全教育进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭,加强安全公益宣传,健全公共安全社会心理干预体系,积极引导社会舆论和公众情绪,动员全社会的力量来维护公共安全。”^①

(一)“风险人”假设

传统经济学将经济生活中的个体人格化为自身利益最大化的“经济人”。每个“经济人”在分工中既实现了自身利益最大化,又创造出社会财富。“经济人”假设关注到利益及利益分配问题,而忽略了风险及风险分配问题。在经济社会运行过程中,如果只依据“经济人”行为特征来确定市场经济的契约规则,每个“经济人”在追求自身最大化利益的时候,会想尽一切办法将本应由其自身承担的风险转移给他人或转嫁给社会,也就是说,只按照“经济人”假设来确定契约规则,扩大了契约的不完

^①《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》,中央文献出版社2020年版,第188—189页。

全性,加剧了风险的外部化。

在经济生活中,我们不能否定“经济人”假设,因为“经济人”假设是利益激励原则的基础,让每个人追求自身利益,整个社会的物质利益才能实现。但是,“经济人”假设有很大的局限性,忽略了风险,容易造成隐匿的风险外部化,这也是生成公共风险的根源。在确立契约规则的过程中,“风险人”假设越来越重要。所谓“风险人”假设,是指在经济生活中,每个人在追求自身利益最大化的同时,也在追求自身风险最小化,存在着一种本能:即不由自主地把本应承担的风险外部化。如果“风险人”是以利益和风险对称的原则追求风险最小化,即所有的风险由“风险人”自身承担,即没有产生风险外部化。在这种情况下,社会个体追求自身的最大利益和最小风险,不会造成风险外溢。否则,本应由“风险人”自身承担的风险转嫁给他人或社会,风险的外部化会衍生系统性风险,甚至引发公共风险。

“经济人”假设和“风险人”假设不是矛盾的,而是统一的,是从两个维度对经济主体的经济行为的抽象。从逻辑上说,“风险人”假设的抽象更为一般,它包含了“经济人”假设的内容,但又有“经济人”假设不能揭示的内容。过去我们只关注到“经济人”,而忽略了“风险人”,其实二者是一种叠加态,只是观察者的视角偏差导致了片面性。在契约规则设计中,既要考虑“经济人”行为特征,又要考虑“风险人”行为特征,使契约中的利益和风险对等,风险分配得当合理,避免风险外部化。

(二)降低社会契约的不确定性

遏制风险公共化,要以契约化的风险分配稳定风险预期和行为选择。良好的社会预期,是经济社会健康运行的基石。在一个可预期的市场和社会环境中,人们更有动力、有耐心去从事创新创造活动和长期投资。这就需要社会契约为个体契约的履行提供宏观确定性,避免使个体契约人承担不应该承担的风险。

社会契约的不确定性,如制度、政策的不完善及其执行的随意性以及政府监管的不可预见性、部门之间的不协调性,都会改变个体契约的风险分配,使企业、个人等个体契约人的履约能力下降而导致个体风险外部化。无论是主动转移风险,如违约,还是被动转移风险,如“躺平”,对于整个社会来说都是公共风险的扩散。

在经济社会生活中,政府是社会契约的重要履行者,关系到个体契约的稳定性、可预见性。政府的不履约行为不只是损害政府的形象,降低对政府的信任度,而且会降低整个社会契约的权威性和遵从度,违规的风险事件增多。这将会使整个社会环境变得不确定,宏观确定性下降,个体风险上升。这一方面,造成市场动荡,经济社会运行风险上升;另一方面,造成社会活力下降,经济动力减弱,可持续发展的风险上升。

社会契约执行过程中产生的“分解谬误”与“合成谬误”,是社会契约不确定性的重要来源。“分解谬误”与“合成谬误”源于工程思维,即把一个整体工程分解为若干小工程,然后再进行合成。工程思维的特点是基于确定性。然而,公共风险的特点是不确定性,无法找到像力学规律一样的确定性来预测和管理。因此,政府按照工程思维来履行社会契约,往往会引发不可预见的风险,叠加到个体契约的履行过程,从而造成个体契约人行为收缩,并产生搭便车的行为,借机转嫁风险,从而全社会的风险外部化行为强化。例如,在数字经济监管方面,涉及政府部门众多,各部门站在不同角度强化对数字平台企业的监管,往往无意识地造成合成谬误,导致数字平台企业的风险扩大。在这种情况下,平台企业就会产生各种违约行为,如偿债、裁员、不再投资,等等,致使风险外部化、公共化,最终由国家来承担失业增加、增长放缓、国际竞争力下降的风险。

可见,降低社会契约的不确定性,是遏制公共风险水平上升的重要途径,尤其是对作为社会契约重要履行者的政府来说,其行为的规范化、法治化是至关重要的。

(三)扩大社会契约的包容性

从社会契约与个体契约的关系角度看,社会契约为个体契约的履行提供宏观确定性,因而要降低社会契约的不确定性。而从社会契约作为社会的风险分配规则来看,最重要的是体现包容性,即为每个社会成员提供平等的机会,为社会成员平等地“遮风挡雨”,提供基本的确定性。“一旦人群这

样地结成一个共同体之后,侵犯其中的任何一个成员就不能不是在攻击整个的共同体;而侵犯共同体就更不能不使它的成员同仇敌忾。”^①在一个共同体当中,如果社会契约的包容性不足,造成机会不平等,或者没有为社会成员平等地遮风挡雨,这样的社会契约就产生了社会排斥,实际是在侵犯共同体中的成员,在对共同体成员产生损害的时候,实际也是在损害共同体本身,并直接引发共同体的公共风险,甚至导致共同体的解体。总之,从群体的角度看,基于社会契约的风险分配不能厚此薄彼,制度安排上应该给每个人平等的机会,体现在基本权利上的平等。

在一个风险社会,如果制度安排导致社会个体承受的风险不一样,这就意味着机会不平等。比如,由于城乡二元结构等原因,农民获得的公共服务较少,承受的生活风险(如教育、医疗、就业等)相对更大,对他们来说就是发展的机会不平等。这就需要完善社会契约,扩大其包容性,使风险分配尽量不产生厚此薄彼的排斥性。经济方面的包容性强调公平竞争,消除市场排斥,通过市场机制促进经济发展;社会方面的包容性强调社会平等,消除社会排斥,实现基本权利公平和机会平等。把经济和社会联结在一起的是人力资本投资。强化全社会的人力资本投资是社会契约包容性的重要体现。一方面,人力资本投资对于个人来说,意味着消除社会排斥,能获得更多的发展机会;另一方面,人力资本投资对社会共同体来说,意味着经济增长和发展的潜力。在数字经济的背景下,数字化改变了经济社会发展的基本方式,资本和产权等都需要重新定义,这对社会契约的包容性提出了更高的要求。在新的形势下,相应的制度安排要有新的思维和新的范式,避免在风险分配中产生新的排斥现象,要让社会成员的风险处境大致相同。

五、治理转型：从利益分配模式转向“风险—利益”模式

“预判风险所在是防范风险的前提,把握风险走向是谋求战略主动的关键。面对波谲云诡的国际形势、复杂敏感的周边环境、艰巨繁重的改革发展稳定任务,我们既要高度警惕‘黑天鹅’事件,也要防范‘灰犀牛’事件;既要有防范风险的先手,也要有应对和化解风险挑战的高招;既要打好防范和抵御风险的有准备之战,也要打好化险为夷、转危为机的战略主动战。”^②从风险分配原理和公共风险的生成机制来观察,在风险的社会化过程中遏制风险的系统化和公共化,避免公共风险生成,或者在公共风险生成之后及时有效地化解公共风险,是治理转型的核心要义。

(一)以风险为导向,形成治理矩阵

传统的治理模式以利益为核心,协调个人利益和公共利益。传统经济学中的生产、分配、交换和消费等都是建立在利益分配逻辑基础之上的概念;政策体系中谈到的分配公平、共同富裕等也是基于利益分配逻辑。在传统的财政理论中,涉及的收支问题、体制问题和政策问题,也都是从利益分配的角度考量财政制度和政策。例如,关于共同富裕问题,流行的看法认为,只要对收入分配进行干预,就可以实现共同富裕,因此,建议把干预收入分配当作促进共同富裕的主要路径。这实际上是只从利益分配的角度看待共同富裕问题,而没有从风险分配的角度思考。从静态来看,利益分配的角度似乎有道理,只要把差距缩小,在一个时间截面确实可以实现名义上的“共同富裕”。但从动态来看,左右共同富裕的是风险分配,因为社会成员的风险处境不同,在经济循环过程中才导致了收入分配的差距,也阻碍了共同富裕的实现。只要风险分配的契约规则不变,暂时缩小了的收入差距也会再次扩大。例如,基本权利不平等导致社会身份差异,就使得社会成员的风险处境大相径庭。例如农民与市民之间的身份差别反映出来的社会鸿沟,其实就是社会成员风险处境的差别,在这个不确定性的世界,农民处于更大的风险之中。这就如疫情风险来临,老年人处于更大的风险之中。

治理转型要以利益为核心转向以风险为核心,并非不考虑利益问题,而是要形成利益和风险协同考虑、利益分配和风险分配统筹兼顾,形成以风险为导向的“风险—利益”治理模式。“深化对社会

^①卢梭,1762:《社会契约论》,商务印书馆1980年中译本,第27页。

^②《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》,中央文献出版社2020年版,第214页。

运行规律和治理规律的认识,善于运用先进的理念、科学的态度、专业的方法、精细的标准提升社会治理效能,把现代科技作为推进社会治理现代化的重要抓手,增强社会治理整体性和协同性,提高预测预警预防各类风险能力,增强社会治理预见性、精准性、高效性。”^①通过风险治理,实现利益协调。统筹个体风险与公共风险,平衡公共利益和个体利益,形成治理的矩阵(见表1)。

表1 “风险—利益”治理矩阵

	公共利益	个体利益
公共风险	机会平等规则(如教育、就业、城乡关系等方面的显性、隐性制度和政策)	风险最小化规则(如疫情防控、救市等方面的显性、隐性制度和政策)
个体风险	遏制外部化规则(如社会诚信建设、减排等方面的显性、隐性制度和政策)	对称规则(如反垄断、防止暗箱操作等方面的显性、隐性制度和政策)

如表1所示,纯粹从群体的角度出发,即从公共风险和公共利益结合的角度看,治理的目标是促进包容性发展,实现机会平等。纯粹从个体的角度出发,即从个体风险和个体利益结合的角度看,治理的目标是通过有效的契约化风险分配机制,实现利益与风险的对称。从群体与个体关系的处理方面出发,有两个方面:一是处理公共风险与个体利益的关系,治理的目标是通过有效的方式防范和化解公共风险,实现公共风险最小化,最大限度减少因为公共风险对个体利益造成的损害;二是处理个体风险与公共利益的关系,治理的目标是通过有效的契约化风险分配机制,实现风险内部化,遏制风险外部化,避免风险系统化和公共化,从而损害公共利益。所有与治理有关的规则,如显性、隐性制度以及各种政策等契约规则,都能在这个矩阵中找到定位。

基于“风险—利益”治理模式,政府首先要避免大包大揽,尤其是不要把微观领域的风险揽到手中,微观领域的风险要尽可能内部化。政府要做的是观察各个主体、各个领域的风险是如何关联的,并预判这些关联风险是否会引发系统性风险乃至公共风险。如果发现苗头,就要完善相关契约规则,通过相应的契约规则组织风险的系统化和公共化。政府尤其要避免通过政策来替代市场,而是真正让市场在资源配置中发挥决定性作用。

(二)通过改变虚拟现实来改变实体现实,优化治理路径

风险治理不能只看表面,而是“要强化风险意识,常观大势、常思大局,科学预见形势发展走势和隐藏其中的风险挑战,做到未雨绸缪”^②。从静态的角度看,世界是虚拟现实和实体现实的叠加态。从动态的角度看,虚拟现实和实体现实不仅是一种叠加态,更是一种循环态,虚拟现实和实体现实可以形成一种良性循环。在历史演进过程中,虚拟现实和实体现实在不断地转换。在动态的过程中,虚拟现实在演进中变得更加合理,实体现实也会在未来变得更加合理,即结果变得更加合理。所以,优化治理转型的路径,需要更多地通过虚拟现实的改变来调整实体现实,即通过虚拟现实的改进促使实体现实的改进。就如人有一个好的心理状态,更有利于身体健康。当然,实体的现实也会影响虚拟的现实。例如,如果现在的收入分配差距很大,改变起来也需要一个漫长的过程,需要通过虚拟现实和实体现实的多次转换才能改变,这也就说明为什么“共同富裕是一个长远目标,需要一个过程,不可能一蹴而就,对其长期性、艰巨性和复杂性要有充分估计,办好这件事,等不得,也急不得”^③。

在治理问题上,处理实体现实与虚拟现实的关系,就是如何看待“问题导向”和“风险导向”的关系,“问题导向”一般来说都是指“已然的问题、确定性的问题,解决当前问题并不等于可以防范风险,以确定性的思维思考问题,等到问题发生了才解决问题,这种治理路径是高成本、低效率的。而“风险导向”是着眼于“未然的”问题,防范化解风险,具有前瞻性。如果只看到实体现实中存在的问题,而没有看到虚拟现实——预防场景——中存在的缺陷,就会治标不治本,会让我们一直落在风险

①②《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》,中央文献出版社2020年版,第94、216页。

③习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》2021年第20期。

的后面,就会导致治理失灵。对于国家治理来说,着眼于实体现实来解决问题是必要的,就像有病必须治疗。但治理的重心不能放在事后的处置上,而是应该放在预防上,预防的场景就是虚拟现实,针对虚拟现实来调整优化,这样的治理方式成本低、效率高。

(三)从制度主义到行为主义,提升治理效能

谈到制度主义,学界通常把制度主义与制度经济学关联起来。制度经济学有新旧之分,但它们在起源上几乎是同时的,不过在方法论上却是完全对立的。凡勃伦—康芒斯传统的制度经济学是为了替代新古典经济学,而科斯以后的制度经济学是为了给新古典经济学提供补充(秦海,1995)。即便是新制度经济学,又有不同的学派,经济学家根据其核心观点冠以不同的制度主义,例如,历史制度主义、理性选择制度主义和社会学制度主义等等(豪尔、泰勒,2003)。这里所说制度主义,与制度经济学中的制度主义有一定关联,但又有差别。这里所指制度主义是指在行为方式中,将制度上升为一种主义。

对世界的认识决定我们的行为方式。基于确定性的世界观,现实犹如剧本,剧情按照设计好的方向演绎。未来在过去的延长线上,只要遵循既定的制度规则,就能按照既定的路线,达到预期的目标。这种情况下,只要把制度写成文本,并按照制度文本行事,就万事大吉。所以在确定性的世界观中,强调任何事没有制度不可为,制度也就成为一种主义。

基于不确定性的世界观,未来是一种叠加态,风险具有量子化特征。在这种情况下,风险分配的逻辑不同于利益分配的逻辑,其契约化过程更为复杂,出现契约不完全的可能性也越大。基于此,治理过程中的行为方式要遵循“边干边学、边学边改”,在“干中学”和“学中改”中逐步构建确定性,这是一种“摸着石头过河”的行为方式。行为主义并非排除制度,而是不将制度作为“主义”。行为主义下的制度指向未来,在虚拟理性的指引下,着眼于防范和化解未来可能出现的风险,并在实践中根据对风险的认识变化不断调整制度,避免“刻舟求剑”,这也是治理的基本要义,只有这样,才能从根本上提升治理的效能。

另外,在治理政策效果评价方面,要改变“落袋为安”的传统观念,要是把握风险分配的属性,根据资产的“浮亏”“浮盈”和收入的“期权”性质,在动态变化中,不断提升政策的效能。

(四)完善政府治理机制,避免“合成谬误”

在治理的过程中,契约化风险分配是关键。这对政府治理提出了更高的要求,需要整体观和虚拟理性。从某个部门或者从局部来看,一项措施可能是对的,但整合在一起,从整体和长远来看则很可能是错的,处置风险很可能产生新的风险(刘尚希、武靖州,2021)。避免风险治理“合成谬误”的关键在于推动政府治理改革,统筹风险分配,避免盲目分配风险,然后各自“固守一摊”。

具体来说,政府治理机制应体现以下原则:一是风险监测“一张网”,要关注全局的风险,局部或某个领域的风险要放在全局风险的视角下观察,关注各局部与各个领域的风险是如何演化和传递的;二是风险防范措施“一条线”,着眼于短期应急的政策措施要与着眼于长期的制度措施结合起来,通过政策与制度的联动来引导预期,为发展注入确定性;三是风险治理机制“一盘棋”着眼于整体风险最小化的角度对各个部门出台的各项改革或政策措施进行公共风险影响评估,避免只从部门的角度出发导致某个领域的风险缩小而整体风险放大。

参考文献:

- 《马克思恩格斯全集》(第42卷上),人民出版社1979年版。
 《马克思恩格斯全集》(第46卷上),人民出版社1979年版。
 《习近平谈治国理政》(第三卷),外文出版社2020年版。
 《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》,中央文献出版社2020年版。
 习近平,2021:《扎实推动共同富裕》,《求是》第20期。
 彼得·豪尔 罗斯玛丽·泰勒,2003:《政治科学与三个新制度主义》,《经济社会体制比较》第5期。
 刘尚希,2013:《从收入、财产和消费层面推动分配制度改革》,《学习月刊》第7期。
 刘尚希,2018:《公共风险论》,人民出版社。

- 刘尚希,2021:《新经济数字化金融化趋势与财税体制改革——以构建确定性应对新趋势下的不确定性》,《地方财政研究》第4期。
- 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,2021:《风险社会背景下的财政政策转型方向研究》,《经济学动态》第3期。
- 马珺,2015:《财政学研究的范式及其方法论基础》,《财贸经济》第7期。
- 聂辉华,2017:《契约理论的起源、发展和分歧》,《经济社会体制比较》第1期。
- 秦海,1999:《制度范式与制度主义》,《社会学研究》第5期。
- 苏力,1996:《从契约理论到社会契约理论——一种国家学说的知识考古学》,《中国社会科学》第3期。
- 夏玉珍 卜清平,2015:《风险分配对社会结构的形塑》,《湖北社会科学》第7期。
- 徐钝,2013:《社会风险分配失衡的社会资本矫正——以法理型社会资本培育为中心》,《学术论坛》第7期。
- 杨雪冬,2005:《风险社会理论述评》,《国家行政学院学报》第1期。
- 尹恒 龚六堂 邹恒甫,2002:《当代收入分配理论的新发展》,《经济研究》第8期。
- 张广利 俞慰刚,2008:《应对现代社会风险:基于风险分配的社会政策思考》,《社会科学研究》第2期。
- 张晒,2020:《风险分配何以公正——基于新冠肺炎疫情的哲学审思》,《北京理工大学学报(社会科学版)》第3期。
- 卢梭,1762:《社会契约论》,商务印书馆1980年中译本。
- 埃米尔·涂尔干,1893:《社会分工论》,生活·读书·新知三联书店2000年中译本。
- 弗兰克·奈特,1921:《风险、不确定性与利润》,商务印书馆2012年中译本。
- 乌尔里希·贝克,1986:《风险社会》,译林出版社2018年中译本。
- Williamson, O. (2002), "Theory of the firm as governance structure: From choice to contract", *Journal of Economic Perspectives* 16(3): 171-195.

A Theoretical Analysis of Preventing and Resolving Major Risks

LIU Shangxi LI Chengwei

(Chinese Academy of Fiscal Sciences, Beijing, China)

Abstract: At the 20th National Congress of the Communist Party of China, it was proposed that the entire Party should take the initiative to recognize and respond to changes, to prevent and resolve risks, and constantly strive for new victories in comprehensively building a modern socialist country. This is a significant scientific judgment made by the Party based on the reality of risk society faced by today's world. In a risk society, various relationships such as economic, financial, and social interest relationships have been transformed into risk relationships. Wealth distribution, income distribution, and consumption distribution have also developed a mirror image relationship with risk distribution, and the dominance of risk distribution is increasingly prominent. Benefit distribution is based on physical reality, while risk distribution is based on virtual reality; the distribution of benefits is based on the past, while the distribution of risks depends on the future. Risk externalization caused by incomplete contracts is the initial condition for generating public risks. Risk externalization is a continuously evolving process, including risk socialization, risk systematization, and risk publicity. If the response measures do not match the risk evolution, public risk that threatens the community will emerge. To curb risk publicity, we should start with risk allocation by contracts, enhance the completeness of individual contracts, reduce the uncertainty of social contracts, and expand the inclusiveness of society based on the "risk person" hypothesis. Governance transformation should shift to a risk-benefit model, stay focused on risk, coordinate individual and public risks, balance public and individual interests, optimize governance paths according to the governance matrix and improve governance effectiveness.

Keywords: Risk Allocation; Public Risk; Governance Transformation; Contractualization

(责任编辑:刘新波)

(校对:刘洪愧)