

# 公共风险与经济中长期发展

## ——分析框架、影响机制及政策选择

刘尚希

(中国财政科学研究院, 北京 100142)

**摘要:** 当前, 全球经济中长期发展面临的主要问题是公共风险的衍化: 由经济增长速度减缓向预期转弱、社会供需形成负反馈机制衍化; 由就业岗位不足向工资风险溢价上升衍化; 由刺激政策力度不够向结构性改革防范化解风险效能不足衍化。中国也不例外。所有的公共风险最终会转化为个人、企业和政府的成本, 影响企业资产负债表、现金流量表, 尤其会导致风险折现率提高、要素成本上升、经济潜在增长率下降。因此, 必须高度重视公共风险治理, 避免公共风险水平上升可能引发的经济长期衰退。基于对公共风险持续扩散的内在根源的剖析, 本文提出当前应妥善处理六大关系, 即发展与安全, 数字经济与实体经济, 农民市民化与乡村振兴, 多元目标与政策协同, 经济调控与经济治理, 地方政府能力与事权、财权、财力匹配, 从而实现对公共风险的有效对冲。

**关键词:** 公共风险; 经济中长期发展; 风险—成本

**中图分类号:** F061.3; F810 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-176X(2024)02-0028-10

当前, 世界百年未有之大变局加速演变, 地缘政治与地缘经济摩擦相互交织, 国际分工与合作体系深度调整, 全球经济形势日趋复杂严峻。数字化、绿色低碳化带来的范式变革, 使经济组织形态、运行方式和原有的各种经济变量之间的关联和逻辑关系均发生了根本性变化, 整个经济在演化中处于高度不确定状态。这种不确定性不是偶然的, 也不是短期变化的, 而是长期存在的。许多难以预期的风险成本比可预期的要素成本更能影响经济主体行为。传统的经济运行分析一般假设公共风险为零, 即以宏观确定性为条件, 这显然已不适用于当前高风险情况。在风险和不确定性明显增多的背景下, 构建“风险—成本”分析框架有助于更全面地认识当前我国面临的经济形势和主要矛盾, 剖析公共风险扩散的内在根源, 进而制定更加科学有效的应对举措。

### 一、“风险—成本”分析框架

目前, 经济复苏、就业、通货膨胀、供求关系等问题逐渐呈现出明显的不确定性, 原有的规律性认识边际失效。在分析经济形势时, 基于确定性假设的传统分析框架越来越表现出与现实经济的不匹配。因此, 亟待构建一种新的经济分析框架, 即“风险—成本”分析框架, 以此基于

收稿日期: 2023-10-19

作者简介: 刘尚希 (1964-), 男, 湖南桃江人, 研究员, 博士, 博士生导师, 主要从事财政理论与政策、公共风险及治理研究。E-mail: mofliu@126.com

不确定性思维来观察和预测经济运行的方式和趋势。

### (一) 传统经济分析框架已不合时宜

已有研究通常通过国内生产总值、通货膨胀和就业率等各种指标来观察宏观经济形势。一般来说,当前公布的经济指标仅仅反映过去的情况,无法反映未来的高度不确定的发展趋势。当经济处于高度不确定的状态时,如果一味地观察投资、消费和进出口等指标,以及物价、社会融资和居民收入增长等数据的变化,并将其进行关联分析得出结论,显然已逐渐失去意义。因为数学模型大多是基于历史数据进行线性、非线性的推理、判断和分析,利用确定性的历史数据对未来不确定的趋势进行预测。整体来看,基于过去判断未来、以确定性来预测不确定性,已然在经济学领域表现出越来越大的局限性。例如,在2021年年底和2022年第一季度,学术界均认为经济有好转迹象,但2022年3月底之后经济急转直下,第一季度GDP增长率4.8%,第二季度却只增长了0.4%,这反映出各种公共风险(包括疫情风险和俄乌冲突的地缘政治风险)对经济产生了超预期的冲击。

经济发展模式包括政府干预市场模式、自由市场模式以和政府与市场互动模式。传统经济学的主要流派可以分为两类:一类是政府派,其主要起源于凯恩斯,主要观点是政府应干预经济;另一类是市场派,从古典自由主义到新自由主义,相对政府而言,更重视市场的作用,主张自由市场模式,提倡最小政府。当然,经济发展永远离不开政府和市场,这些学术思想都是基于政府与市场之间的关系形成的,其区别只是偏重于市场多一点还是政府多一点。这两类传统流派的经济学观点均认为经济社会是客观的、确定的、可以预测的,经济社会发展存在一条固定的轨迹,人类需要去发现这条轨迹并找到相应的规律,然后顺着这个轨迹往前推进。

传统的经济分析一般假设公共风险为零,即以宏观确定性为前提条件。随着经济社会的不断发展和进步,我国和其他国家一样,不断摸索政府与市场之间的关系,并朝着政府与市场互动模式的方向演变。政府与市场基于各自的功能,按照特定规则协同一致、通力合作,而判断这种合作互动模式是否合理的标准在于是否会衍生公共风险。如果政府干预过多,实行计划式管理、随意的行政性干预,则可能出现市场扭曲、效率低下等风险;而如果政府该管的不管,市场自由程度过大,则会导致市场竞争失效、不平等性扩大等风险。政府与市场在互动中存在内在的不确定性和不断衍生的风险,假设公共风险为零、以宏观确定性为前提观察经济形势并讨论经济运行,就已经脱离了现实,陷在认知盲区中而不知。

### (二) “风险—成本”经济运行分析框架的基本逻辑

风险具有隐蔽性,难以预测,对经济发展、经济治理和经济调控均带来前所未有的挑战<sup>[1]</sup>。政府治理能力不足、市场风险公共化、国际风险国内化,是生成公共风险的基本来源。不同于微观的市场风险,也不同于行业的系统性风险,公共风险是一种宏观风险,会进一步加大个人、企业和政府的成本,影响企业资产负债表、现金流量表,尤其是导致风险折现率提高、要素成本上升、经济潜在增长率下降。因而,风险成本对经济的影响比过去交易事项形成的要素成本(历史成本)更大,影响的不仅仅是当下,而且是未来,从根本上影响经济主体的决策及其行为取向。当公共风险水平持续上升,其导致的风险成本就会不断上涨,供给需求则会不断收缩。在市场中,风险和收益是对称的,高风险高回报、低风险低回报,而公共风险属于没有回报的纯风险,与我们平常所说的市场风险具有质的不同。

总体来看,经济社会形态已经由传统观点认为的确定性的、有规律的运行形态转化为一种不确定性的运行形态<sup>[2]</sup>。不确定性是经济社会发展的基本特征,但在不同的发展阶段,经济社会面临的不确定性是不同的。相比于农业社会和工业社会,当今社会面临的不确定性趋于多维度 and 多元性,且相互转化叠加。随着经济社会发展的转型,内生的不确定性加速扩散,风险社会逐渐形成<sup>[3]</sup>。在风险社会中,由既定规则、既定制度构建的社会秩序(确定性)的“保质期”日渐

缩短，机械式恪守事先制定的公共政策规则等引致的公共风险，广泛存在于经济、社会和文化等领域，并通过多种路径相互转化、叠加和扩散。

当不确定性风险成为经济社会的基本特征，学术界思考经济社会问题的逻辑起点也应当发生改变，即从确定性思维中抽离出来，将不确定性和风险作为逻辑起点。基于此，在公共风险水平不断提高的背景下，面对经济社会新态势，我们也可以采用另一种分析思路，即“风险—成本”经济运行分析框架。经济形势的变化取决于经济主体的行为是收缩还是扩张，而经济主体行为的变化则取决于与未来相联系的风险成本，而不是历史成本。如果与未来相联系的风险成本上升，那么经济主体的行为就会收缩，如投资支出、消费支出都会下降。正如前文指出，公共风险属于纯风险，其所导致的风险成本是没有回报的，这意味着未来投资（增量）和现有资产（存量）都会产生很高的风险折现率。这会导致家庭、银行、企业和政府的资产负债表收缩。

“风险—成本”作为风险社会观察经济形势最基本的方法，可以通过“风险—成本”转化过程导致的结果来观察经济态势。构建“风险—成本”分析框架之前需要对成本的概念进行拓展。成本包括要素成本和风险成本，要素成本是可预期的，而风险成本难以预期，甚至无法预料。例如，疫情带来的成本就很难估量，因为无法预测疫情暴发、延续的时间，也难以估算疫情暴发会对经济社会产生的冲击。除了疫情风险之外，还有金融风险、财政风险、气候变化风险、环境风险、国际地缘政治风险等。因此，公共风险不断扩大并面临高度不确定性的这种特征会一直存在，即使未来疫情得到了控制，各种不确定性和风险依然存在，甚至会逐渐扩大。

在理论上，成本的本质是风险的转化，即使是通过交易而形成的要素成本，其交易价格都是风险的对价，或者说，人们之所以要交易，也是风险推动的结果。在现实中，往往是市场风险和叠加其上的公共风险共同导致经济主体的成本上升。当公共风险上升时，各方面的成本都会上升，最终汇聚成经济发展的负担和压力。从短期来看，主要表现为企业风险偏好下降、投资意愿不足、消费者收入预期减弱、消费意愿下降等方面；从长期来看，不可预期的风险成本上升会使前景变得黯淡，微观主体对经济增长的预期转弱，市场失去活力，阻碍长期、可持续发展。因此，要促进经济可持续发展、提升经济的发展韧性，需要进一步降低成本。而要降低成本，除了推动技术进步之外，更要降低公共风险水平，构建新的宏观确定性。包括非经济性政策在内的公共政策自身可能引发的公共风险，没有纳入现行宏观经济分析框架之中，局限于经济政策本身，其他的假设为确定不变，这是一个认知盲区，亟待创新。

## 二、公共风险对经济中长期发展的影响机制分析

在公共风险不断扩大的背景下，传统宏观经济指标所反映出的经济下行、就业岗位不足、政策刺激力度不够和外部环境巨变等问题都是公共风险衍化的结果。这些问题相互影响、相互催化，最终导致公共风险转化为风险成本，经济社会不确定性增加。如果不能改善这种不确定性，将会引致公共风险进一步扩大并形成恶性循环，阻碍经济长期、可持续发展。

### （一）社会供需的负反馈机制

当前经济中长期发展过程中面临的关键问题并不是经济下行，而是预期转弱；预期转弱引致社会供需之间形成了负反馈机制，反映到经济增长曲线上就是往下走。也就是说，公共风险水平上升会改变预期，从而触发社会供需负反馈机制形成的初始条件。这个触发过程是非线性的、隐性的，等到发现时往往难以即时挽回和遏制，产生新的“L”型经济运行格局。2021年底中央经济工作会议就已经明确指出“我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力”，到现在，这“三重压力”也未能得到根本缓解。需求、供给和预期这三方面是相互关联、相互影响的。其中，社会供需是互动的，两者可能形成良性循环，即需求促进供给，供给创造需求，进而促进经济增长，这是正反馈。但也有可能出现恶性循环，即需求收缩，供给受到冲击后会下降甚

至萎缩,需求会进一步收缩,进而导致经济长期衰退,这是负反馈<sup>[4]</sup>。预期深度嵌入到社会供需互动机制当中,如果预期转弱,叠加到需求收缩和供给冲击之上,经济形势可能会进一步恶化。如果预期有所改善,需求收缩就会得到遏制,供给冲击就会得到缓解,供需之间的良性互动就会逐渐形成。2023年《政府工作报告》指出,要坚持稳字当头、稳中求进,保持政策连续性、针对性,加强各类政策协调配合,形成共促高质量发展合力,实质就是进一步强调通过稳预期来稳经济,进一步遏制社会供需负反馈机制的强化。近十年来,我国的GDP增长曲线一直呈现下滑态势,供给冲击、需求收缩和供需的负反馈机制在疫情之前已经形成,只是预期在疫情冲击下进一步转弱,负反馈机制被强化。

### (二) 工资风险溢价的形成

从就业市场来看,我国经济中长期发展面临的问题不是就业岗位不足,而是工资风险溢价上升,预期生活成本上升推动预期收入上升,形成工资风险溢价,推动工资上涨。过去学术界在讨论工资问题时,较少提及风险溢价,但现在工资风险溢价上升逐渐成为一个重要问题。例如,当前大学生面临就业难的问题,并不是缺少就业岗位,而是工资与预期有偏差。大学生期望自己的人力资本投资得到合理回报(包含风险溢价),如果工资与预期有差距,可能就会导致劳动需求与供给不匹配。此外,公共风险上升导致生活成本上升,为了弥补生活成本,大学生对工资的要求提高,工资风险溢价也会上升。同时,公共风险所带来的不确定性增加,越来越多大学生在考虑薪酬水平的同时,更加注重工作条件、工作自由度、时间灵活性和社交便利性。这些诉求具有个性化和多元化的特点,叠加聚合在一起会给人力资源管理带来更大的难度和不确定性,也会间接地增加用工成本。如果大学生期待的工资待遇和多样化诉求无法满足,那么主动失业的人就会增加,就业率亦会越来越低。当前形成这种困境最主要的推动因素是工资风险溢价上升,部分劳动力觉得“就业赔本”,宁肯退出劳动力市场。

### (三) 风险溢出市场

从宏观政策的效果来看,当前面临的问题主要不是刺激政策力度的大小,而是溢出市场的风险抵消了政策的刺激作用。在宏观确定性条件下,公共风险为零,市场主体的风险预期在市场之内;而一旦公共风险水平上升,市场主体的风险预期就会把公共风险叠加其上,并上升为市场主体战略决策和中长期投资的主要依据。公共风险会改变社会大环境和营商环境,市场主体的决策函数将会改变。例如,2022年5月31日,国务院印发《扎实稳住经济的一揽子政策措施》,出台了6方面33项政策措施,包括财政政策、货币金融政策和稳投资促消费政策等,政策力度之大,对高效统筹疫情防控和经济社会发展,最大程度减少疫情对经济社会发展的影响起到重要推动作用<sup>[5]</sup>。就政策效果而言,2022年新增减税降费和退税、缓税、缓费规模超4.2万亿元,达到历史新高,但是疫情这类公共风险大大对冲了政策的作用。在现实中,经济形势的变化与市场信心、公众预期紧密相关,两者之间存在一种相互强化的关系。当经济形势不好时,如果人们对未来充满信心,同样可能促使经济发生积极变化。但疫情这类公共风险的冲击不是一次性的,也不是物理性的皮外伤,而是心理创伤,其对社会心理和预期的影响会持续较长时间,不利于市场预期转弱的扭转,甚至还会加剧。在预期转弱的条件下,宏观政策的有效性将会大打折扣,实现经济增长预期目标将会变得更加困难。所以,稳经济的政策措施为经济发展起到了一定的纾困作用,但市场主体的预期并未能得到根本扭转,也不会获得理想的经济增长。

### (四) 公共风险治理的适应性

从公共风险的治理来看,我国经济中长期发展面临的主要问题不是外部环境的巨变,而是在“办好自己的事”方面如何提升能力,这集中体现在提高防范化解公共风险的治理能力上。经济中长期发展面临的公共风险将会层出不穷,如疫情、极端天气、房地产业的转型、货币与银行的脆弱性、老龄化、地方债务、社会诚信缺失等各类风险,公共风险治理能力成为保持长期可持续

发展所需的第一能力。由于风险本身就是虚拟的、未来的、不确定的，因而风险冲击就是对未来不确定性的一种冲击。开始结冰的水，意味着将不再是水，而是冰。风险扩散向危机的转化就像是一个水变成冰的过程。去浇热水加温，固然可以防止一部分水变成冰，但无法扭转大局。风险治理需要整体观，局限于微观政策、行业政策和经济政策是不够的。

影响人们对未来发展前景信心的原因并非短期收入困难，而是涉及经济、社会甚至法治等方面面，涉及个人、企业、政府等不同主体行为模式的改变。公共风险对地方资产负债表的影响体现为政府土地资产贬值、变现困难，地方政府还本付息的负担快速上升。目前房地产业的转型十分艰难，其产生的资产负债表风险关联非常广泛，影响地方政府、银行、相关制造业和居民，因此，房地产业的风险很容易外溢演变为系统化、社会化和公共化风险。

公共风险水平上升会导致经济衰退。经济衰退并非取决于历史的经济增长曲线，而是取决于未来的潜在经济增长曲线，未来的经济增长不可能超出潜在增长率。各种公共风险导致我国的潜在增长率下降，其根源在于公共风险治理能力不足，公共风险转化为风险成本，从而形成宏观产出缺口，表现为潜在增长率下降。

公共风险与经济衰退是相互关联的，会呈现出一种隐性的“社会踩踏效应”。在经济收缩的过程中，公众会争相规避风险，引致公共风险外溢扩散，此时受到损害的往往是那些脆弱的市场主体。这种隐性的“社会踩踏效应”与作为显性的群体性踩踏事件是相似的，只是其涉及的面更广、延续的时间更长、表现更为隐蔽，其产生的后果也更为严重。

### 三、当前公共风险扩大的内在根源

如前文所述，公共风险总是会转化为个人、企业和政府的成本，而这些难以预期的风险成本比可预期的要素成本更能影响经济主体行为，拖累经济发展。基于此，有必要更加注重公共风险的治理，剖析其隐性扩散的内在根源，并把各种公共政策取向的协同性纳入其中，以提高防范化解公共风险的能力。

#### （一）宿命论增长观淡化了公共风险对经济增长的拖累

我国经济中长期发展更强调发展质量，这是新发展阶段的正确方向。强调发展质量不能与经济增长速度对立起来，两者是内在统一的。如果没有一定的增长速度作为支撑，那么高质量发展的意义可能被削弱。宿命论增长观在学术界比较流行，即将我国的经济增长历程与发达国家进行比较，发达国家在某一时间节点上，比如人均GDP达到一定水平时，经济增长速度下降，而当我国的人均GDP达到相近水平出现经济增长速度下降时，就认为我国的经济增长速度下行是自然而然的事情，因为他国也出现了同样的情形。宿命论增长观认为经济增长速度下降是一种客观规律，不以人的意志为转移。如果按照这种认知思维，只能被动地适应经济增长速度下降，我们无能为力。这种观念不仅淡化了经济增长的重要性，更淡化了改革的紧迫性，根源是忽视了公共风险对经济增长的拖累，没有认识到随着经济发展阶段变化，其内生的公共风险生成机制的变化。认识上的盲区导致公共风险治理跟不上公共风险的变化，风险成本快速上升，加大潜在产出缺口。这种理论上的缺失导致社会上更多的讨论眼前的政策，而缺少关注涉及公共风险治理的全面改革。发展是防范化解风险的基础，也是解决所有问题的基础。因此，强调经济增长速度的重要性，强化“以经济建设为中心”“发展是硬道理”这些过去形成的基本共识，对防范化解公共风险也至关重要。

#### （二）政府与市场合力的形成机制有待完善

在“风险—成本”分析框架下，不确定性公共风险会转化为风险成本，转化到包括个人、企业和政府的成本之中，而风险成本的上升却是源于政府与市场形成合力的机制有待完善，导致公共风险治理能力跟不上，不可预期的风险成本不断上涨，预期减弱，市场供需形成负反馈机制。

一方面,政府职能定位和行为边界模糊,导致其难以充分发挥市场在配置资源中的决定性作用,政府公司化倾向带来的层层量化考核、随意性行政性干预还广泛存在于诸多经济领域;另一方面,政府部门之间及各级政府之间协调机制尚不完善,不同经济政策之间和非经济性政策与经济政策之间难以形成合力,甚至相互掣肘,使得某些政府行为扰乱了市场的正常秩序,这不仅会导致政府与市场难以形成有效的合力,甚至还产生了“合成谬误”“分解谬误”。“合成谬误”是指从各部门来看,每项政策都是对的,都有一定道理,但合起来从整体观察或齐头并进地实施时,就产生了错误<sup>[6]</sup>。“分解谬误”是指不该被分解的系统性任务被分解到各部门、各地方或各时间段后,很可能由于任务分解过多过细,反而造成整体无序和相互掣肘。在多元目标和政策考核过于指标化的影响下,容易产生政策的“合成谬误”“分解谬误”。

从社会与市场的关系来看,社会转型滞后于经济转型。市民化进程推进缓慢,制约了市场化进程的推进,导致资源错配的风险上升。这种资源错配不仅仅体现在物质资源上,还体现在人力资源上。宏观上的人力资源错配会引发公共风险,最终使整个社会的成本上涨、全要素生产率下降。目前,我国正在试图构建政府与市场互动的发展模式,即有效市场和有为政府形成合力,但这一模式还在探索之中,有效市场和有为政府尚未真正形成合力,基于短期考虑的经济调控仍未转变为长短结合的经济治理,政府单边行动较多,有效互动较少,这会让市场和地方政府无所适从。

### (三)“农民社会”的边际改进逐渐缩小

“农民社会”指的是以农民为主体的社会。从社会视角观察,我国的人口结构以农民为主。1949年新中国成立时,农民占全国人口的80%以上,随后数量逐渐减少。从事农业生产的农民大幅减少,城市常住人口超过60%。但是从户籍和农民享有的社会基本权利的角度来看,我国依然是一个以农民为主体的社会,户籍城镇化率至2022年底仍不足50%,还有超过一半的人口依然是农民。庞大农民群体对未来生活场景的不确定性(农民或市民,农村或城市),转化为另一种公共风险——担心农民失地带来社会稳定风险,这种风险判断致使无论是扩大内需,还是促进共同富裕,在以农民为主体的社会里做边际改进的空间有限。尽管经济领域改革成就斐然,但我国仍是城乡二元体制下的二元结构,政府与社会的关系有待进一步突破。社会稳定风险制约了农村市场化的深化和全国统一大市场的形成,限制了我国的经济增长潜力。例如,农民难以出村、进城和变成真正的市民,这直接影响内需的进一步释放,国内大循环难以做大做强,也影响人力资本的积累和人力资源的优化配置,制约劳动力素质的提升和大众创业创新能力的提高。

### (四)对国家治理体系和治理能力现代化这个新时代改革总目标聚焦不够、评估不够

改革是防范化解公共风险的根本之道。党的十八届三中全会明确提出了全面深化改革的总目标,即“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”。近年来,我国围绕全面深化改革的总目标,推动多方面的改革,涵盖经济、政治、文化、社会和生态等方面,改革维度多元,改革子目标多元,改革协同难度加大。这迫切需要建立改革协同的规则和改革取向的一致性评估框架,防止改革各自为政、相互掣肘,防止各项改革的子目标偏离改革的总目标。不然的话,旧的风险未去,新的风险到来,公共风险水平会上升。

以财税改革为例,一方面,新时代的财税改革以国家治理的基本架构为坐标,以构建现代财政制度为目标,这个目标应与当前改革的总目标即国家治理体系和治理能力现代化相匹配;另一方面,财税改革的目标与经济、社会、生态等方面的改革目标应在取向上保持一致,形成改革合力。但是否在取向上保持一致,由于缺乏基于规则的评估标准,其答案是模糊的、不清晰的。这使改革集成、改革协同的要求停留在一般要求和号召上,缺乏学理性的阐释、专业性的解读和实证性的评估。在这种情况下,改革成效是不言而喻的。

虽然我国这些年来已经完成了一千多项改革任务,但各方面改革是否聚焦于改革的总目标,

仍有待深入总结和研究。如何构建科学合理、促进协同的改革评估机制，如何动态完善改革的总体方案和各领域改革方案，以及如何平衡各方面的目标以形成最大改革合力等问题仍有待进一步明晰<sup>[7]</sup>。

#### （五）中央的制度与地方的行为未能有效融合

行为是公共风险的来源，制度是抑制公共风险的工具。但制度对行为的规范总是有限的，而行为对制度的反应则是无限的。在快速变化的社会，一项制度的“保质期”越来越短，这也意味着防范化解公共风险的传统制度主义越来越不适用。从我国的央地关系来看，表面上是制度主义的，实质上是行为主义的，这导致行为与制度的关系高度不确定。央地事权划分有事项法和要素法两种。事项法体现为央地事权按照事项来划分，即将事项的决策、执行和支出责任等完整地界定为中央事项或地方事项，谁决策、谁执行、谁承担支出责任。要素法是按事权要素在央地之间进行划分，即将决策、执行、支出责任等不同的事权要素在央地之间进行划分与配置，分别由中央或地方来承担<sup>[8]</sup>。事项法分权模式是基于制度主义的，而要素法分权模式是基于行为主义的。制度主义以界域划分为基础，先有制度设计再有改革实施。行为主义则以行为规则区分为基础，以不同主体行为之间的协同合作成效为目标。从分权模式的演变趋势来看，基于行为主义的分权模式更适用于人类风险社会。然而，我国央地关系却在追求界域限定的传统制度主义模式，把地方不断发生的各种行为纳入到各种“制度抽屉”之中，而对难以预料的地方行为却无能为力。地方行为规则不明晰，不可避免地引发各种风险。在改革过程中，中央出台了一系列政策，建立了较为完善的制度体系，地方作为执行主体，在落实中央决策时主要奉行行为主义，其行为反应模式与制度建立时的预期未必完全吻合，甚至不一致。无论制度设计多细致，漏洞总是不可避免，地方政府会从地方风险和利益组合上来选择适宜的行为模式。

### 四、基于经济中长期发展防范化解公共风险的主要对策

基于公共风险的生成机理，从中长期的角度考虑经济社会发展问题，需要正确处理发展与安全，数字经济与实体经济，农民市民化与乡村振兴，目标多元与政策协同，经济调控与经济治理，地方政府能力与事权、财权、财力匹配等六大关系，有效防范化解公共风险，实现公共风险的最小化和宏观确定性的最大化。

#### （一）发展与安全

统筹发展和安全是“十四五”时期我国经济社会发展指导思想的重要内容。习近平总书记指出，坚持统筹发展和安全，坚持发展和安全并重，实现高质量发展和高水平安全的良性互动，既通过发展提升国家安全实力，又深入推进国家安全思路、体制、手段创新，营造有利于经济社会发展的安全环境，在发展中更多考虑安全因素，努力实现发展和安全的动态平衡，全面提高国家安全工作能力和水平。2022年4月29日，中共中央政治局召开会议，分析研究当前经济形势和经济工作，强调疫情要防住、经济要稳住、发展要安全。很显然，中央政府十分重视安全问题。从风险视角来观察，发展、安全都是风险问题。但要明晰的是，这两种风险处于不同的层次。发展风险是长期的、综合的和全局的风险，例如，数字经济创新的国际竞争力下降所带来的风险，短期内可能难以直接观测，具有很强的隐匿性；而安全风险是当前的、某一个领域和环节的风险，例如，网络安全风险、数据安全风险和个人信息安全风险等，其均有具体的指向性。从风险整体观来看，发展与安全不能割裂，发展与安全并非对立关系，不能泛泛地将两者关系抽象化、简单化、对立化，其逻辑关系和优先顺序亟待深入研究。发展停滞是最大的不安全，如果发展稳不住则有可能放大公共风险和市场风险，危及经济社会的稳定，危害国家安全，故而发展才是第一位的。安全寓于发展之中，只有从发展过程中去看，安全才有依托、有意义，只有不断发展，安全风险才能持续得到有效防控。历史和现实的教训表明，落后就要挨打。发展慢了，落后于

人,是首要风险。因此,必须统筹发展与安全,强化风险整体观,既要防范安全风险,更要防范发展受阻的风险。政府与市场应形成合力,共同朝着促发展的方向努力,通过发展解决安全问题,把握稳增长与防风险的动态平衡,才能降低风险成本,稳定市场预期,提高潜在增长率。

### (二) 数字经济与实体经济

人类文明从农业文明、工业文明到数字文明,主导的经济形态已经从农业经济形态、工业经济形态转变到当前的数字经济形态。数字经济是未来的主导经济形态,是新型的实体经济,是数字化的实体经济,其通过互联网、大数据和云计算,构建人工智能系统,将重构个人、企业与政府的关系,会改变经济社会的底层逻辑。在数字经济发展中,劳动力市场的就业形态已经不再囿于劳动关系,劳务关系不断增多。同时,数字化带来的重大科技革命和产业创新意味着所有产业都要数字化,都要向数字新形态转变。产业数字化是指数字化渗透到所有产业中,但数字化的过程不限于经济,社会、政府都要数字化,即经济数字化、社会数字化和政府数字化。数字化是一个国家保持持续发展潜力的首要动因,也将成为衡量一个国家未来经济发展水平的重要标志。尽快缩小我国与发达国家之间数字经济发展差距,相应的制度安排要有新思维、新范式,始终保持深化改革开放的朝气,稳定风险预期,避免因经济形态转换而扩散风险。

### (三) 农民市民化与乡村振兴

乡村振兴应寓于农民变市民、推动城市化的过程之中,借助城市化为农村经济发展提供动力、为经济潜在增长率提高创造条件。户籍人口的城镇化速度并不是很快。如果把农民固定在乡村来实施乡村振兴,由于农村的产业、就业空间非常有限,因而农村的劳动生产率很难进一步提高,农民收入也难以进一步增加。在城乡二元体制框架下,虽然解决了吃饭问题,但农民收入和人力资本均难以进一步提升。这就需要扩大内需、加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。农民对美好生活的向往,不仅是解决温饱,还有对城市文明、城市生活方式的向往。即农民市民化既是一个经济转型问题,更是一个社会转型问题,其关键就是改革城乡分治体制。也就是说,要通过改革二元体制加快所有制实现方式改革,让国有制和集体所有制的实现方式同步;深化市场化改革,建立全国统一大市场;推动社会化改革,让农民能够拥有平等的发展机会,能够以同样的身份、平等的权利来参与市场活动,共同创造财富,公平积累财富,实现社会的公平正义<sup>[9]</sup>。近年来,我国推出了许多促进农民市民化的政策,但农民市民化仍面临许多障碍。比如,农民工家庭即便成为新市民群体,仍与老市民群体在享受公共服务方面存在差距,如保障性住房。社会身份的差异限制了农民家庭人力资本的积累,这一点在教育方面尤为明显。因此,当前经济的发展和转型到了以社会转型为前提条件的阶段,不从社会层面考虑和解决问题,经济增长可能会遇到无法突破的瓶颈而停滞不前,对于这种重大风险不得不防。

### (四) 目标多元与政策协同

新发展阶段的一个基本特征就是目标多元,改革政策不能只关注经济增长,还需统筹经济社会各个方面之间相互关联、彼此制约的关系,使其共同聚焦于国家治理体系和治理能力现代化这一总目标。政策目标的多元化,就是政策既要关注增长目标,又要注重民生、安全、低碳、共富等多元目标。在这种条件下,如何协同各类目标,如何让实现这些目标的政策手段协同配合、形成合力,是国家治理面临的一个难题。依靠一事一议的方式来协调众多目标,若是缺乏有效的目标协调和政策协同机制,可能会在应对各类风险时引发新的风险。基于此,政策制定要有风险思维和不确定性思维,避免“好心办坏事”。各部门在出台政策,尤其是在出台一些新的监管措施时,一定要分析其可能产生的经济、社会效果以及国际影响,充分估计政策实际效果与政策制定动机、出发点偏离的可能性,以及与推动高质量发展这个大方向偏离的可能性。在宏观环境不确定的条件下,需为政策的制定和实施留有更多余地和弹性空间;同时,要充分认识一些政策可能带来的副作用。另外,要加强各部门之间的沟通和交流,在政策出台前,应对各部门出台的政策

及监管措施开展事前风险评估,降低目标协调和政策协同的不确定性,有效遏制公共风险水平的上升。需要强调的是,在不稳定、不确定性明显增加的宏观环境下,相关政策的出台需要更加审慎、更加包容、更加透明,让市场主体有更好的预期。只有当政府与市场之间形成良好的沟通和互动,进一步凝聚共识、形成合力时,才能更好地稳定预期,激发高质量发展的内生动力。

#### (五) 经济调控与经济治理

从政府与市场的关系来看,目前政府应由经济调控转向经济治理,这是全面深化改革总目标的内容之一,也是实现国家治理体系和治理能力现代化不可或缺的。经济调控作为经济治理的一部分,在应急的情形下是必要的,但在一般情形下,怎样转向经济治理,即怎样在政府与市场之间建立有效的互动关系并形成合力,仍是亟待解决的问题。如果仅仅是政府采取单边行动,用行政化方式调控经济,政策的不确定性会越来越大,并有可能带来新的风险。政府尤其要避免通过行政力量来替代市场力量,为市场在资源配置中发挥决定性作用创造良好环境。因此,政府与市场形成合力,是我国未来可持续发展的基本条件<sup>[10]</sup>。加快政府数字化进程,搭建智能化和大数据平台,为市场主体降低交易成本、风险成本和提高创业创新能力提供良好的制度环境,加快经济调控向经济治理转型<sup>[11]</sup>。

#### (六) 地方政府能力与事权、财权、财力匹配

地方政府能力与事权、财权、财力不匹配是目前财政体制方面存在的突出问题。2022年,中央一般公共预算收入占全国一般公共预算收入的46.59%,而中央一般公共预算本级支出占全国一般公共预算支出的13.65%,大量的财政资金需要通过中央对地方转移支付拨付到地方,2022年,中央对地方转移支付已经达到9.7万亿元,财力下沉已成为一种社会共识。但是事权不断下移,超出地方财政能力,即使下沉财力,达到了与事权相匹配,也难以实现目标。这并非是地方政府不努力,而是随着发展的整体性特征日益凸显,辖区外溢性问题增多,跨区域的问题难以在区域内单独解决。新一轮财政体制改革的关键在于支出侧,而非收入侧,即事权、支出责任的合理界定。中央政府拥有的财力过少会不利于国家长治久安,同样,中央政府的本级支出占比过低,也会导致国家治理成本上升,降低国家治理效能。虽然地方政府的事权通过财力匹配、监管加强可以实现,但无法解决与地方财力相匹配的问题,这使地方在履行事权的过程中容易滋生各种形式主义,造成治理的非良性循环和治理效能的持续下降,过多的委托代理问题会隐性地衍生出重大公共风险,支出侧的财政体制改革势在必行。

#### 参考文献:

- [1] 刘尚希. 风险社会与财政转型[J]. 财政科学, 2021(9): 5-10.
- [2] 刘尚希, 程瑜, 李成威, 等. 以风险视角透视新发展阶段的企业成本特征及我们的建议——2021年企业成本调研总报告[J]. 财政研究, 2022(4): 8-28.
- [3] 刘尚希, 孙喜宁. 论财政政策的有效性——基于公共风险分析框架[J]. 财政研究, 2021(1): 10-23.
- [4] 刘尚希. 从稳定预期的视角看新的组合式税费支持政策[J]. 山西财税, 2022(6): 6-8.
- [5] 国务院关于印发扎实稳住经济一揽子政策措施的通知[Z]. (国发[2022]12号).
- [6] 刘尚希. 稳住经济大盘, 构建中国发展确定性[J]. 财政科学, 2022(7): 5-10.
- [7] 刘尚希, 李成威, 杨德威. 财政与国家治理: 基于不确定性与风险社会的逻辑[J]. 财政研究, 2018(1): 10-19+52.
- [8] 刘尚希, 赵福昌, 孙维. 中国财政体制: 探索与展望[J]. 经济研究, 2022, 57(7): 12-25.
- [9] 刘尚希. 规范财富积累机制需要改革城乡二元体制[J]. 清华金融评论, 2023(3): 19-21.
- [10] 刘尚希. 论公共风险[J]. 财政研究, 1999(9): 12-19+54.
- [11] 刘尚希, 武靖州. 风险社会背景下的财政政策转型方向研究[J]. 经济学动态, 2021(3): 13-23.

## Public Risk With Medium and Long-Term Economic Development: Analytical Framework, Impact Mechanisms and Policy Options

LIU Shang-xi

(Chinese Academy of Fiscal Sciences, Beijing 100142, China)

**Summary:** Human society has entered a risk society, and many unpredictable risk costs can affect the behavior of economic entities more than predictable factor costs. The traditional economic operation analysis generally assumes that the public risk is zero, that is, under the condition of macro certainty, it is no longer applicable to the current situation. Under the background of increasing risks and uncertainties, by constructing a “risk-cost” analysis framework, it is helpful to objectively and comprehensively understand the current economic situation and main contradictions, analyze the internal roots of public risk diffusion, and then formulate more scientific and effective countermeasures.

The problems faced by China’s medium and long-term economic development, such as economic downturn, insufficient jobs, insufficient policy stimulus and huge changes in the external environment, are the evolution of public risks: from economic downturn to expected weakness, social supply and demand form negative feedback mechanism evolution; from the lack of jobs to the rise of wage risk premium; from insufficient stimulus policy to the effectiveness of epidemic risk hedging policy; from the great change of the external environment to the lack of strength in “doing your own thing”. All public risks will eventually be transformed into the costs of government, residents and enterprises, deteriorating their balance sheets and cash flow statements, especially leading to an increase in the risk discount rate, an increase in total factor costs, and a decline in the potential economic growth rate.

At present, China’s existence upholds the fatalistic growth concept, the government and the market have failed to form a joint force, the marginal improvement of the “peasant society” has peaked, the overall goal of the modernization of national governance is not focused enough, the evaluation is not enough, and the central institutionalism and local behaviorism have not been effectively integrated. These problems influence and catalyze each other, which ultimately leads to the transformation of public risk into risk cost and the increase of economic and social uncertainty. If this uncertainty cannot be improved, it will lead to further expansion of public risks and form a vicious circle, hindering sustainable economic development. Therefore, we must attach great importance to the governance of public risks and avoid the long-term economic recession that may be caused by the rise of public risk levels.

Based on the analysis of the internal causes of the continuous spread of public risks, this paper proposes that six major relationships should be properly handled at present, namely, development and security, digital economy and real economy, farmers’ citizenization and rural revitalization, multiple goals and policy coordination, economic regulation and economic governance, and the matching of local capabilities and powers and financial resources, so as to achieve effective hedging of public risks.

**Key words:** public risk; medium and long-term economic development; risk-cost

(责任编辑:徐雅雯)

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2024.02.003

[引用格式]刘尚希.公共风险与经济中长期发展——分析框架、影响机制及政策选择[J].财经问题研究,2024(2): 28-37.