

财政学知识图谱的智识化与集成化建构研究

——兼论中国当代财政改革的核心命题

王雍君

内容提要：为系统回应理论研究和改革实践提出的棘手而紧迫的挑战，还原财政学作为重量级人文社会学科的地位，打破根深蒂固的学科与学派思维以重建财政学的知识图谱至关重要。唯有如此，财政学才能解读视野更宏大更悠远、内涵更丰富更深刻的人类公共生活问题。这项意义非凡的工作理应遵循智识化和集成化原则。智识化建构并非把知识篮子装满，而是把知识之灯点亮，用以引导提对问题和正确思考。集成化建构旨在把体量庞大而相对凌乱的财政学知识，条理分明地梳理为一个简洁精致且极具拓展性的逻辑框架，涵盖作为财政学研究对象的社会物品，以及由“财政安排—财政权力—财政资源—公共政策与服务”展开并延伸至财政场域和公共价值的研究体系。本文定义与诠释了支撑这一知识图谱的核心概念及其内在联系，在此基础上鉴别了中国当代财政改革的两项核心命题，即契合公民财政偏好和深化财政共同体建设。

关键词：财政知识图谱 社会物品 财政偏好 财政共同体 财政场域

中图分类号：F810 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-2878(2019)08-0013-14

DOI:10.19477/j.cnki.11-1077/f.2019.08.002

一、引言

自亚当·斯密的巨著《国富论》面世以来的两个多世纪中，财政学科建设取得了长足进展，其中也包含了中国学者的某些贡献。但整体上看，现状并不令人满意，因为知识体系与财政话语的凌乱妨碍了财政学解读与指导丰富多彩的财政实践的能力，也妨碍了人们“提出好问题”、“正确思考问题”进而获得新知与洞见的能力，以至财政学在人文社会学科中令人尴尬的边缘化地位至今仍未改变。

此局面之形成，根本原因可追溯到按学科、按学派组织财政知识的传统模式。实践证明，这种根深蒂固传统模式无力建构起完整清晰的财政学知识图谱。知识图谱指呈现知识发展进程和结构化关系的、可视化的逻辑框架，其功能与作用类似指南针或路线图，用以引导提对问题和正确思考，而非得出特定观点、答案或结论。

作者简介：王雍君，中央财经大学教授、博士生导师，政府预算研究中心主任。

直到今天，财政学的知识体系依然“被肢解”于经济学、政治学、公共管理学、法学和史学等学科中。每个学科都采用难以相互通约的学科话语和范式解读财政问题，从而阻断了意义非凡的跨学科的知识大融合。在这种情况下，要想从这些学科中获得完整清晰的财政学知识图谱近乎不可能，尤其是解读与调和财政世界的冲突所需的专业知识和智识。^①按学派组织知识体系的方法大同小异，因为即便包含重要洞见与创新的“重量级”学派，比如马斯格雷夫和布坎南的财政学，^②所呈现的也主要是理念、理论、方法乃至风格上的差异，而非财政学知识体系的完整图像。

获得完整图像的重要性在于：只有综合集成的知识、而非片面的知识，才能帮助应对真实世界中复杂多维度的公共财政问题。^③为此，财政学的知识体系需要采用新的方法加以组织，形成视域广阔、细节丰富和逻辑自洽的开放式知识图谱。这种打破学科思维、学派思维与碎片化思维的方法，可称为智识化与结构化方法，其精髓可概括为逻辑还原：基于因果逻辑关系把财政学的知识图谱还原到真实世界中去，以顺应知识融合的时代趋势。知识融合旨在经由综合跨学科的事实和以事实为基础的理论，创造一个共同的解释基础（爱德华·威尔逊，2016）。

创建知识图谱的努力可从确认与理解最真实、也最合理的逻辑起点开始：“公共财政的核心是一些人花其他人的钱”（Hagen, 2007），即政府花纳税人的钱。由此牵引而出的财政学知识图谱如图1所示。

如图1所示，社会物品涵盖两个层级——财政安排以及公共政策与服务。财政安排（fiscal assignment）系制度安排与组织安排的集合，旨在将财政权力与财政资源转换为面向社会与公众的公共政策与服务交付（delivery）。社会物品概念承载了公共财政的两项根本目的性关切，即满足社会成员的财政偏好（fiscal preference）和深化财政共同体（fiscal community），直接联结个体与集体的相互关系这一人类社会永恒的关键主题。围绕该主题展开对人类公共生活（public life）的财政学叙事，正是财政学知识图谱的崇高使命。

知识图谱呈现了财政学知识的纵向发展进程，即始于财政安排、终于公共政策与服务交付的财政过程。整个财政过程及其有效性受制于财政场域（fiscal field）和财政文化（fiscal culture）。知识图谱也涉及横向的结构化关系，尤其是财政安排同公共政策与服务间的关系，财政权力与财政资源的关系，财政安排中的制度安排与组织安排的关系。对这些结构化关系的准确理解有赖学术范式的转换。范式转换指重新梳理先前理论和知识结构，作为确认研究问题和研究方法的标准（范柏乃和蓝志勇，2015）。

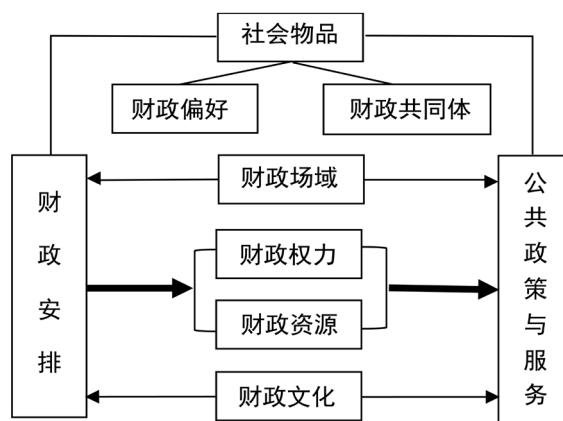


图1 集成研究对象与研究体系的财政学知识图谱

① 不应将专业知识与经验知识混为一谈。经验知识只有升华为专业知识，才能获得透过现象看本质、知其然亦知其所以然的能力。专业知识包含科学知识的四项潜能：预测（未来）、解释（疑惑）、指导（当下实践）和引领（长期明智行动的方向）。经验知识无法企及。智识可理解为知识和智慧的结合。智慧用来化解冲突和矛盾。在没有冲突和矛盾的假想世界中，智慧是多余的。

② 参见：[美]布坎南，马斯格雷夫：《公共财政与公共选择—两种截然不同的国家观》，类承曜译。北京：中国财政经济出版社，2000。

③ 举例来说，应否提高税率、提高多少、何时提高？只有综合考量政治意愿、经济影响、税务管理能力和法定程序时，才能得到适当答案。

以上框架宏大的知识图谱蕴含了丰富细节。本文接下来的努力旨在适当展开这些细节，把细节还原到真实世界中去，在此基础上鉴别中国当代财政改革的核心命题——财政偏好契合与共同体深化。

二、从公共物品到社会物品

财政本质一直是国内财政学界研究的热点问题。但在财政学的研究对象未被正确清晰界定、研究体系相对凌乱的情况下，探求财政本质的努力很难促成财政学知识图谱的建构步入正轨，更不用说确立起财政学作为堪与经济学、政治学和法学等相提并论的一级学科的地位，因为正是研究对象定义了学科属性与边界，进而成为形成研究体系的先决条件。与其他任何学科一样，没有研究对象和研究体系的成熟，就无法指望财政学被发展为成熟的学科。

为追寻财政学的适当研究对象，最有效的方法莫过于追问财政活动的根本目的：政府征税和公共支出的目的究竟是什么？不应把手段、前提与目的混为一谈。明显的是，征税或支出本身并非合理的目的，而是达成合理目的的手段。把收入最大化当作财政目的更是深具危害性，由此诱发的专断与任意课税酿成了人类历史上反复上演的“周期律”灾难。

推论起来，公共财政的合理目的在于支持社会物品（social goods）：个体成员共享权益（entitlement）、共担财政义务（fiscal obligation）的共同体物品（community goods），区别于经济学以非排他性和非竞争性所定义的公共物品（public goods）。^①基本差异在于：社会物品采用两项人本标准（以人为本）定义，即个体成员的权益共享与义务共担，两者的合理来源与限度都根植于共享的共同体成员身份（尤指公民），以及基于该身份的集体选择。分清“身份问题”不同于“选择问题”很重要。^②

相比之下，公共物品采用物本（以物为本）标准的非排他性与非竞争性界定。非排他性反映受益（benefit）的不可分割（独占）性，非竞争性反映即便共同消费也不至于彼此妨碍。与公共物品的边界开放性不同，社会物品在共同体的边界上把集体的“我们”同集体的“你们”区隔开来，因而可以从容地接纳公共财政的再分配和其他职能。

由于脱离了言说个体与集体关系的人本视角，公共物品无力准确表达公共财政的两项合理的目的性关切，即满足个体成员的财政偏好和深化财政共同体。不妨将财政共同体定义为由共享的“财政人”（纳税人）身份与财政纽带把个体成员联结起来的社会共同体，从小至村镇与社区一直往上延伸到国家。国家只是共同体的一个特例，因而不适合作为财政学的基本分析单元。除了个体，财政学的基本分析单元就是由个体基于共同身份和共同纽带形成的共同体。推论起来，“社会”概念不正是由作为其细胞的个

^① 对公共物品进行严格数理定义与诠释的早期文献参见：Paul A. Samuelson, The Pure Theory of Public Expenditures, Review of Economics and Statistics, Vol. 36, No. 4, 1954, pp. 387-389; Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics, Vol. 37, No. 4, 1955, pp. 350-356; Aspects of Public Expenditure Theories, Review of Economics and Statistics, Vol. 40, No. 4, 1958, pp. 332-338。笔者曾在某些文章中使用集体物品概念。考虑到某些英文文献把集体物品当作公共物品的别称，本文转而采用“社会物品”取而代之，旨在表明其特质——依赖集体行动实施公共供应的共同体物品。公共供应定义为需要诉诸财政机制的供应，其边界和必要性由共同体成员的共享权益和共担义务界定，而非由非排他性和非竞争性界定。

^② 身份与生俱来，与选择无关。举例来说，仅仅因为我是“中国人”的身份，所以我就得承担附着于此身份之上的纳税义务，无论我是否参与集体选择——比如选择某个财政方案。另一方面，如果我参与了“增加公共医疗支出”的集体选择，就得担当额外的纳税义务。这种选择性义务不同于身份义务。共同体成员对社会物品的“权益”来源与此类似。没有“身份”与“选择”的清晰界限，也很难理解财政偏好与共同体概念，进而很难解读财政权力强制和财政负担的合理限度。

体成员有机组合而来吗？

鉴于每个人类社会的兴衰存亡莫不系于个体与集体关系的性质及其演变，并且这一主题与公共财政紧密相连，财政学应把对该主题的叙事作为其最高使命，并致力获得相应的叙事能力。这意味着个体财政偏好和共同体需要一并纳入知识图谱，以反映公共财政合理的目的性关切。两项关切都与社会物品的界定标准紧密相连。^①

就方法论而言，对偏好问题的研究宜采用“为了树木而研究森林”的宏观方法，关注集体如何面对个体偏好；对共同体问题的研究则宜采用“为了森林而研究树木”的微观方法，关注个体对集体的认同感与归属感。相应地，财政学知识图谱也可区分为两个互补板块：偏好观财政学和共同体观财政学。这一区分有助于把对公共生活的财政学叙事导向合理目的与正确方向。

一旦与公共财政的目的性关切相观照，公共物品概念的局限和缺陷立即暴露出来。首先，几乎所有国家和政府都向公众提供私人物品，通常涉及从住房、食品、饮用水、补贴到公共交通等一长串清单。私人部门和非营利组织提供公共物品也并不鲜见，比如天气预报、传染病防治和保安服务。在真实世界中，除了国防和法律等特例外，严格意义上的公共物品少之又少，绝大多数的所谓公共物品实际上是“公私混合物”，即非排他性（不可分割性）和非竞争性不完全的准公共物品或准私人物品。这表明，用公共物品界定“谁来满足财政偏好”的努力，几乎注定要遭遇失败。这些努力涉及给出政府与市场的合理边界，以及公共服务交付的适当模式——公共供应、私人供应还是某种形式的公私合作供应。在考虑财政再分配职能时，问题进一步复杂化了。

混乱的根源在于用来定义公共物品的两个标准把对“谁负责满足财政偏好”的思考引向了错误方向。旨在满足人类个体偏好的两种主流机制分别是市场机制和公共机制。经济学早已证明，只有在同时满足排他性和竞争性这一私人物品（private goods）的两个标准时，以市场机制满足偏好才是可行的和有效的。公共物品并不满足这两个条件，用市场机制解决公共物品的偏好难题因而既不可行也不适当。不可行源于非排他性，不适当源于非竞争性。

然而，不应将“市场机制无力解决个体财政偏好难题”，与“为何应采用公共机制满足个体财政偏好”的问题混为一谈。在这里，真正重要的不在于非排他性和非竞争性是否存在，即是否为公共物品抑或私人物品；而在于是否或多大程度上涉及共同体成员的共享权益和共担义务，亦即是否为社会物品。举例而言，基本住宅和自来水之所以采取某种形式（包括补贴）的公共供应，并非不具有排他性和竞争性——事实上恰好相反，而是因为公共供应被视为共享权益和共担义务，亦言之，只是因为它们本身就是社会物品。

民主治理的内在逻辑确认个体对社会物品的共享权益和共同义务具有可追索性。一方面，共同体负有采取集体行动满足个体财政偏好的责任，因为个体成员对社会物品享有可追溯的共同权益；另一方面，共同体也负有采取集体行动追索个体财政义务的责任，因为这些义务属于每个成员都必须担当的共同义务。义务总是与偏好相连，因为偏好并非免费午餐。个体必须面对偏好本身所预设的财政义务。如前所述，作为共同体成员的共享身份，以及基于该身份的集体选择，共同规定了权益和义务的合理来源与限度。

^① 财政偏好的基本含义是“需要且愿意付出什么”，相关文献通常表述为“税收价格/支出方案”的组合。其中，支出方案联结“共享的权益”，税收价格联结“共担的义务”。共享的权益与共担的义务都根植于“共同体”的两个界定标准——共同身份（纳税人）和共同纽带（税收与支出）。

以上讨论表明，以可追索权益与可追索义务定义的社会物品，显著地不同于以非排他性和非竞争性定义的公共物品。前者属于人本主义财政学的范畴，后者属于财政经济学的范畴。易言之，社会物品是“以人为本”定义的，公共物品是“以物为本”定义的。就社会物品概念而言，共享的权益与共担的义务都系于以人为本；就公共物品概念而言，非排他性与非竞争性都系于以物为本。公共物品概念向社会物品概念的转换，为见物（事）不见人的传统财政学走向人本主义财政学带来了希望。这有助于提醒我们：归根结底，财政学是为人服务的。

与社会物品概念不同，公共物品概念至少在逻辑上也无法与共同体概念接轨，因为它缺失了“集体”视角。鉴于个体命运与集体命运紧密相连，并且在很大程度上取决于集体命运，关怀共同体的财政学之重要性，丝毫不亚于关怀个体财政偏好的财政学之重要性。在公共物品概念下，非排他性和非竞争性所关怀的只是个体偏好，无涉对建构个体与集体相互关系至关重要的权益与义务问题，因而无力对接共同体关怀。如果说权益指向个体对财政偏好的“索取”，那么义务则指向个体对共同体的“奉献”。就纽带路径（对应身份路径）的共同体深化而言，焦点正是财政义务。^①作为一般结论，共同体关怀旨在唤醒社会整合意识：把公共财政作为社会整合的中介，把关注忠诚的政治体系、关注情感的社会体系和关注利益的经济体系，整合为人际关系健全的共同体。此视角的财政学即为财政社会学（神野直彦，2012）。社会物品与公共物品的对比参见表1。

表1 社会物品与公共物品的比较

比对内容	社会物品	公共物品
界定标准	共享权益，共担义务	非排他性，非竞争性
本质属性	社会属性，以人为本	经济属性，以物为本
次级分类	财政安排，公共政策与服务	纯公共物品，准公共物品
目的关切	财政偏好，共同体	市场失灵，政府干预
范畴归属	财政学的研究对象	财政的经济职能
相似之处	非交易物品	非交易物品

表1表明，只是在作为非交易物品的意义上，社会物品与公共物品才有交汇点。一般地讲，相对于交易物品而言，人类更倾向于把情感投射到非交易物品上。

三、从财政安排到公共政策与服务

就科学与分析目的而言，按照因果关系界定社会物品的两个层级很重要。毕竟，科学的最终目标是建立真理，而构成科学原理的是因果关系，因果关系又可衍生出很多联系（保罗·马利和马克·特里布尔，2014）。这一区分也有助于分辨导向差异：财政安排本质上是行为导向的（对人），公共政策与服务本质上是目标导向的（对事）。^②

^① 共同体本身就是由共享身份和共同纽带联结起来的，共同体的深化因而可区分为身份路径和纽带路径，两者都联结财政义务。财政义务虽然是决定性的，但不应忘记个体还负有对社会物品或他人同胞的基本道德义务——无伤害和同情心。

^② 除行为导向和目标导向外，公共治理还有机会导向。与目标导向不同，机会导向并不预设要求在特定时间内和资源约束下达成的目标，而是致力于为个人的自我发展创造机会。目标导向崇尚有为而治，机会导向倡导无为而治。

制度在人类公共生活中的特殊重要性得到了普遍公认。自从以共同体区隔与安顿自身生活以来，人类即告别了自然状态进入文明时代。人类文明的非凡成就中，最耀眼的并非科技进步、宏伟建筑和精美艺术或者别的什么，而是用以规范自身行为的制度安排的进步。这些制度安排既约束普通人，也约束掌权者。在每个社会中，财政制度都是制度安排的基石和核心，其特性（正和抑或零和）与演变在很大程度上决定着集体命运的兴衰存亡。

仅此一点足以表明，把财政制度（连同组织安排）作为社会物品的第一构件和财政学的首要研究对象多么重要，包括鉴别财政制度的基本功能并理解其相互关系。财政制度的两项基本功能可鉴别为“促进社会认同”和“驱动职责”。前者关注合法性与合意性，后者关注“当如何行事”。^①

其次，财政制度的知识图谱亦应呈现不同功能类别下的最佳研究方向。就社会认同功能而言，最佳方向当属“财政制度当如何止恶扬善”，即拒斥零和游戏（止恶）与激发正和游戏（扬善）。零和式财政制度不可能获得起码的社会认同。“止恶”相对于“扬善”的优先性不应被模糊。据此，财政制度建构可鉴别为两类互补的路径：权力路径和资源路径。

权力路径关注怎样把“强制的权力”转换为“合意的权力”（content power）。资源路径关注如何最大程度地控制财政活动的逆效应，尤其关注公共资金的机会成本和税制的超额负担。^②在此视角下，蕴含深邃思想以至堪称大气磅礴的拉弗曲线（Laffer curve）的基本原理，值得财政世界的人们费心思量，它激发我们思考人类的财政短视（竭泽而渔）行为招致长期灾难的可能性，从而有助于促进止恶扬善的财政制度建构。^③

可以合理推论，结合权力路径与资源路径的研究方法，最可能解开财政制度如何止恶扬善、进而促进国家长治久安的密码。在这里，理解财政权力不同于财政资源、采纳权力话语优先于资源话语的研究取向非常重要。在攸关所有人利益的意义上，财政制度之恶为共同体的最大恶（排除公然的暴力），财政制度之善为共同体的最大善。

与财政制度几乎同等重要的还有财政组织安排：定义为财政制度的实施所依赖的组织形式与组织架构。财政组织形式旨在处理财政分工与协调，使各项工作顺利展开以达成组织任务与目标。财政组织架构旨在促进财政代理人的目标一致与管理努力，这是管理控制系统（managerial control system: MCS）的基本功能，涵盖组织内部的权责分派、业绩评价和激励机制，三个要素的有机结合正是激励相容的先决条件。^④组织的根本问题并非资金问题，而是以怎样的方式运转才能有效处理复杂人类事务所要求的协同整合问题。然而，财政事务中的分工不当、协同失灵以及作为其直接根源的激励不相容问题，至今仍困

① 与社会认同不同，驱动职责关注用怎样的制度构件（比如税率）约束与引导真实世界中的人们行为与行动，无论政府、公仆还是纳税人。

② 关于公共资金机会成本问题的讨论参见：Jerome.M, Gabriele.P: The Opportunity Cost of Public Funds: Concepts and Issues. *Public Budgeting & Finance*, 2013, Vol 33, NO. 3, pp.96-114。税制的超额负担指课税造成的经济财富的净损失。专横或任意课税的超额负担很可能远高于税收本身。

③ 拉弗曲线描述了税率与税收收入间的关系：当税率高于某个临界点时，税收反而减少。这一看似不合直觉的关系背后隐含与财政系统及经济社会系统之间牢不可破的辩证关系，其质朴而不失深刻的“真理”特性堪与大卫·李嘉图揭示的国际贸易中的比较优势原理相提并论。从财政视角看，人类专制时代无法摆脱的周期律最好地诠释了拉弗曲线的力量。许多国家与政府至今仍深陷拉弗曲线划定的税率禁区而难以自拔。

④ 团队机制通常可以解决人类事务中的简单问题，但复杂问题必须依赖组织安排：首先是通过组织形式处理分工与协同（更重要）问题，其次是通过组织架构解决管理控制问题——目标不一致与管理不努力。分工与协同以目标一致和管理努力为前提。

扰着包括中国在内的许多国家的公共治理。^①

形成鲜明对照的是：财政组织安排很少在财政学和其他相关学科文献中被关注，甚至逸出了研究的视野。这意味着财政制度研究方法上的一个重要缺陷：预设制度安排对组织安排的独立性。在真实世界中，制度安排无法脱离组织安排自我实施。鉴于两者的冲突不可避免，提出以下“好问题”很重要：制度安排应从属组织安排还是恰好相反、抑或某种适当的折衷？只要锁定这一极具思辨性的问题展开思考，许多新知与洞见即可能喷涌而出。概而言之，由于公共权力与资源大多在组织层面展开，也由于社会合作所依赖的分工与协调主要诉诸组织安排，还由于制度安排无法脱离组织安排而自我实施，将财政组织安排纳入财政学视野至关紧要。

与财政安排不同，公共政策与服务交付典型地属于日常性行动。现代社会中政府的基本作用，在于以合理的财政成本（fiscal cost）交付社会期待的公共政策与服务。与财政安排不同，公共政策与服务构成国家与社会、政府与人民的主要接触面。考虑到所有的公共服务与绝大多数公共政策都依赖公共财政加以贯彻，把公共政策与服务纳入社会物品概念并作为财政学研究对象的重要组成部分，既是适当的也是必需的。然而，公共物品概念在非排他性和非竞争性的意义上，把作为手段与前提的财政安排，同作为目标与结果的公共政策与服务混为一谈。财政学知识图谱中至关紧要的财政过程（fiscal process）概念自此悄然消失。

良好的知识图谱可为评估财政过程的有效性提供适当标准。如果财政安排能有效地把财政权力与资源转换为社会期待的公共政策与服务，那么，财政过程将运转良好。这种理想情形在真实世界中很少出现。许多国家与政府虽然掌控范围广泛的财政权力与规模庞大的财政资源，却无力以合理成本交付公共政策与服务，清楚地表明了财政过程的机能性障碍。这些障碍及其成因隐含在财政场域与财政文化中。

四、从财政场域到财政文化

在知识图谱中嵌入财政场域与财政文化的重要性几乎不证自明，如同研究地球上的生命与生物演化无法脱离对地球环境的理解一样。以此言之，有必要鉴别制约整个财政过程及功能与演变的两类环境因素，即作为制度环境的财政场域和作为文化环境的财政文化。财政场域与财政文化不仅反映事实和前提，也反映处境与困境，还蕴含摆脱困境的出路与希望，因而值得费心考察。

（一）财政过程的四个财政场域

基于分析目的，财政场域可定义为在共同体框架内制约财政过程的公共生活空间。从逻辑上考察，第一个财政场域应为纳税强制，引发财政支出的道德风险（moral hazard）。纳税强制指纳税人为政府支出提供了被强制的、不可退出的“买单担保”，无论支出多少。这与保险公司为投保人提供保险、中央政府承诺为地方政府偿债本质上相同，区别仅仅在于前者的潜在社会后果严重得多。此类道德风险暗示财政代理人可从“做不道德的事”中获取狭隘利益，涉及过度开支、征税、赤字与举债。这是人类进入

^① 多年来，政出多门、钱出多门以及资本支出与经常支出缺乏必要整合的问题相当突出。只有超越“机构改革”概念，进而思考“怎样的组织安排才能促进政府体制和公共财政最佳运转”时，改革才可能步入正轨。财政事务中关键角色间分工与协同问题的“顶层设计”尤其应作为重中之重。关键角色包括党委、人大、政府、财政部门、发改委、央行国库、审计以及“条条”（中央部委）与“块块”（地方政府）。

财政分离时代的副产品。财政分离将财政世界区隔为私人财政与公共财政。^①在私人财政中，私人花自己的钱，资源使用与资源提供者合而为一；在公共财政中，政府花纳税人的钱，资源使用者与资源提供者分而为二。

财政分离派生出第二个财政场域：共同资源池（common fiscal resource pool），对应经济学文献分析的公地悲剧（the tragedy of the common）。源于财政资源作为开放式“免费午餐”的特性，使得资源攫取者或使用者感知与算计的私人成本远低于真实的社会成本，诱发资源过度攫取与使用，导致资源枯竭直至整个资源供应体系的崩溃，表明“所有人都可得到的东西最终难逃遭人肆意破坏的命运”（马特·里德利，2015）。

第三个财政场域随即登场，这就是共同体规模上通常由政治力量驱动的集体行动，区别私人领域中自发而分散的集体行动。公共财政领域中的征税、开支、举债和公共服务供应都需要诉诸共同体的集体行动。相关文献通常将集体行动的困境描述为“白搭车问题”，然而，作为其逆效应的“集体迷茫问题”很可能更严重。更一般讲，集体行动的难题即公共利益难题（马特·里德利，2015）。

第四个财政场域可鉴别为委托代理关系，源于财政授权安排：民主社会中，政府的合法财政权威和资源必须来自人民的授予，即民选代表批准税法、年度预算和其他财政法案。授权产生委托代理关系。但经济社会的复杂性，意味着完整且详细的授权既不可行也无必要，从而留给代理人自由裁量的空间，使其能以有损委托人利益的方式追求狭隘利益。给定其他条件，授予的财政权力越大、资源越多，代理问题就越严重。

以上四个财政场域共同作用于财政过程，形成逐级累积的叠加效应。这些效应既可能是正面的，也可能是负面的。两类效应相互交织，其净效应主要取决于财政制度的特性。财政场域既造就困境也蕴含希望。如果不能清晰辨识财政场域及其制度性影响，设想设计有效的财政制度是不可能的。因为好的财政制度倾向于有效地控制困境及其负面后果，不良的财政制度恰好相反。

（二）引导财政过程的财政文化

如果说制度代表“硬力量”，那么文化就是“软力量”。制度的薄弱环节与空白处总会存在，因而并非万能，也无法放之四海而皆准。在这种情况下，文化力量发挥作用尤其重要。财政学知识图谱必须为财政文化留出适当位置。

财政文化有其丰富内涵和广阔的外延，依其指向性可精炼为三个互补的分支：公仆层面的道德行为守则、职业层面的敬业精神，以及关怀社会改善的公共价值。

财政公仆在中国是一个数目可观的群体，涉及收入征集、公共预算、政府会计和财务报告等各个领域。处理“他人钱财”要求财政公仆的道德行为守则区别于其他类型的公仆，相对而言应更为严格和详细，以充分体现“财政特色”。财政职业文化（fiscal profession culture）亦应如此，其旨趣可提炼为与“敬畏公款、敬畏预算、敬畏纳税人”相联结的敬业精神。

财政文化的第三个层级聚焦公共价值。此类文献日益增多，但公共价值在财政领域中的含义与源流尚未被清晰梳理。就财政学知识图谱的建构而言，梳理为以下两股源流是有益的：（1）财政偏好观公共价值，对接关怀主体性、自主性和能动性的个人主义价值观，聚焦集体对个体财政权利（fiscal right）的

^① 若以私人（家庭与公司）财政作为对应物，人类进入民主时代之前的皇室财政也可宽泛地归入“公共财政”概念中，但不应与人类进入民主时代后的公共财政概念混为一谈。

尊重与保护，其学术源流涵盖公民权利、纳税人权利和消费者权利；（2）财政共同体观公共价值，对接关怀社会团结与凝聚力的集体主义价值观，聚焦个体对集体同胞的财政义务与相应的道德义务。两类公共价值观之间的健全关系、兼容与适当平衡值得费心思量，尤其应意识到当代强势的自由主义价值观有其局限性。毕竟，人类征服世界的成功关键并非个体优势，而是让许多人类团结起来的能力，即大规模且灵活地集体合作的能力（尤瓦尔·赫拉利，2017）。

把以上三个层级的财政文化分解为权力观文化和资源观文化也是有益的。权力观文化关怀约束与引导权力行使，因而链接良治（good governance）的基本原则最为适当，依次涵盖法定授权、受托责任、透明度、预见性和公共参与。资源观文化关怀财政资源的利用与管理这一主题，在中国传统文化中可谓根基深厚，而以收入面的“轻徭薄赋”和支出面的“节用”最具代表性。相比之下，权力观财政文化明显地发育不良。强势资源观财政文化、弱势权力观财政文化的失衡格局，一直延续至今。

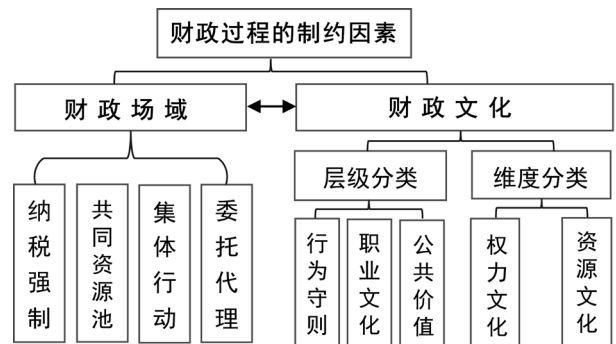


图2 财政学知识图谱中的财政场域与财政文化

图2表明了财政场域与财政文化并非孤立地、而是彼此关联地作用于财政过程。就知识图谱的建构而言，财政文化的主要作用在于将意义与价值问题引入其中。这与如下认知完全一致：科学知识无法处理意义与价值问题，而人类社会离开价值判断无法运作（格泽高滋·W·科勒德克，2012）。无论经济发展还是公共财政领域，文化的影响既深刻又持久，不可不察，一如组织问题。^①

五、从资源观财政话语到权力观财政话语

话语被用于叙事。有怎样的话语就有怎样的叙事。财政学知识图谱的基本作用与核心价值在于围绕社会物品展开如下叙事：通过财政安排把财政权力与财政资源转换为公共政策与服务交付，以促进普遍利益和达成社会改善。如果没有两套平行且互补的财政话语，设想完整且精彩的财政学叙事是不可能的。缺失权力叙事的财政学，充其量也只是半边财政学。

（一）财政权力话语的叙事

把运用财政力量作为社会改善的基本方法不仅合理自然，而且极端重要。运用行政、司法、立法力量或者国有企业去改善社会也很重要，但其框架相对而言都不够宏大，也缺失财政框架特有的综合集成：通过财政安排集成全社会的公共权力与公共资源，将其转换为政府政策以切实可行地、系统地（而非零碎地）解决经济社会问题。

然而，财政力量也是一把能量巨大的双刃剑，既可能改善也可能毁灭社会。从根本上讲，这取决于如何驾驭财政力量——首要的是驾驭财政权力。在“财政力量 = 财政权力 * 财政资源”^②的等式中，起决

① 如果说我们能从经济发展史学到什么东西，那就是文化使局面完全不一样。引自：[美]戴维·S·兰德斯（David S.Landes），《国富国穷》，门洪华等译。北京：新华出版社，2010，第564-565页。

② 使用相乘而非相加的原因只是为了表明：财政权力与财政资源无法脱离对方而孤立发挥作用。

定性作用的是财政权力，权力话语优先于资源话语的定位因而是适当的和必要的。权力话语中，权力限制话语优先于权力运用话语的定位也是如此。这一定位根植于如下信念：人类生活过于复杂难测，以至很多时候所能做的只是避免做出绝对错误的选择（艾伦·德肖维茨，2014）。

在民主治理背景下，权力话语的最高使命，莫过于言说如何把“强制的权力”转换为“合意的权力”。财政制度取代以劫掠为生的盗匪，进而取代丧失人身自由的劳役制度，不失为巨大的历史进步，但这并未根除财政制度本身隐含的“非必要恶”，即蓄意或无故伤害个人与社会的可能性，尤其是对作为谋生手段的财富、创造财富的经济系统的间接伤害。伤害与强制有关，涉及对“拿钱”、“花钱”与“举债”权力的滥用与误用。合意的权力并不拒斥强制，而是力图为强制设限——止于蓄意或无故的伤害。^①

在此视角下，财政权力话语应言说限制权力这一主题，以表达对“安全政府”范式的关怀。这在政治学和法学中有其久远的传统，但在财政领域仍有深度拓展之必要与空间。^②依方式之不同，限制财政权力可鉴别为形式性限制、程序性限制和实质性限制；依路径之不同，可鉴别为权利路径、职责路径和义务路径；^③依范式之不同，可鉴别为竞争范式和责任范式；依限制对象之不同，可鉴别为加诸财政义务（如增税）与利益（如减税）、裁决冲突和集体议事规则。

由此延展开来，财政学的知识图谱可呈现细节丰富的宏大画面。但不应忘记：只有一并加入“积极运用权力推动公共政策”以切实解决经济社会问题时，权力话语的画面才会完整。权力限制虽然在逻辑上优先于“权力运用”，但不应因此忽视对“进取型政府”范式的言说，否则就会忘记服务人民的政府本质。服务人民不仅要求限制权力滥用，更要求积极授权政府以推动造福公众与社会的公共政策。如此，财政权力话语就融合了消极话语（权力限制）和积极话语（权力运用）。与消极话语不同，积极话语沟通了财政制度与政府政策间的直接联结，即社会物品中的手段与目标间的联结。

（二）财政资源话语的叙事

与权力话语主要作为政治学和法学的强势话语相对应，资源话语主要作为经济学和公共管理的强势话语。与关怀价值理性的权力话语不同，资源话语关怀的是功利主义的工具理性，3E 是其中的关键方面。^④

就经济学视点而言，资源话语用以言说财政绩效和经济绩效最为适当。当代公共支出管理文献界定了财政绩效的三个核心层级，即总额财政纪律、配置有效性和运营效率。^⑤对财政绩效的言说可以此为起点加以扩展。对经济绩效的言说可聚焦财政活动的经济效应，可区分为宏观效应（财政乘数）、微观效应（收入效应与替代效应）和中观的产业效应。产出效应关注财政力量对产业结构的影响，目前对这一主题的研究依然颇不充分。

① 在人类专制时代，掠夺性财政征课招致的社会财富净损失，往往远远大于统治者直接拿走的财富，最终，统治者与臣民都成为输家。在此意义上可以说，“专制政权是无能的筹款者”。引自：[英]埃德蒙·柏克，《美洲三书》，缪哲选译。北京：商务印书馆，2003，第65页。

② 本土的税收教科书对税收三性（强制性、无偿性与固定性）的片面强调，明显与把强制权力转换为合意权力的诉求相悖。

③ 权利和职责都是限制权力的重要方法，两者密不可分。任何权利必须有相应的职责，因为除非权利持有者有权确定职责承担者，否则拥有权利的主张就是废话。参见：[英]奥诺拉·奥尼尔，《迈向正义与美德：实践推理的建构性解释》，应奇等译。北京：东方出版社，2009，第135页。

④ 3E 为经济性（economy）、效率（efficiency）与有效性（effectiveness）的英文缩写。

⑤ 对此的经典式分析与详细讨论参见艾伦·希克，《当代公共支出管理方法》，王卫星译。北京：经济管理出版社，2000。