

# 智识财政学中的财政场域： 一个分析框架

王雍君

(中央财经大学,北京 100081)

**内容提要:**当代财政理论与实践窘境的根本源头之一,可追溯到对制约财政过程的制度环境缺失适当的理解与建构。这些制度环境的总和可被概念化为财政场域(fiscal field),即公共财政活动在其中得以展开的制度性公共空间。本文鉴别了六个最重要的财政场域:财政分离、课税强制、共同资源池、财政授权、财政受托责任与竞争安排,以及财政赋权。在此基础上建构的分析框架涵盖财政场域四个层次——分析功能、清单与属性、作用机制和救济路径。由此形成的公共财政的过程理论作为智识财政学的基石,专注于合理预见那些由制度安排引起的非意愿后果。财政改革不应只是刻意追求意欲结果,更应致力于构建预见性强的制度安排以使非意愿后果能被合理预见。

**关键词:**财政场域 分析框架 财政过程 智识财政学 非意愿后果

**中图分类号:**F810 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)01-0004-07

## 一、引言

政府的本质是服务人民,推论起来,就是以合理的财政成本交付公众偏好,并有助于促进社会融合的公共政策与服务。公共政策与服务连同财政制度可概念化为社会物品(social goods),以表明公共财政根本的目的性关切——彼岸关切。如果把财政权力与财政资源视为“此岸”,把社会物品视为“彼岸”,那么,财政过程(fiscal process)即可定义“从此岸到彼岸”的过程,也就是财政权力与资源转化为社会物品的过程。从某种意义上讲,公共财政学的使命就在于严谨地审视财政过程的有效性及其制约因素,即鉴别财政过程的制度环境及其属性,在此基础上揭示制度环境如何在真实的财政过程发

挥作用,无论正面还是负面作用。这些制度环境一方面规制财政代理人与委托人的行为,另一方面创设了公共财政活动得以展开的公共空间;在后一意义,本文将这些制度环境的总和定义为财政场域(fiscal field),为此建构的分析框架旨在激发回归现实的智识性思考,因为人们似乎“总是忘记对照现实世界来查看我们心中对世界的认识。”(塔勒布,2014,95)。

不难理解,只有至少能够在原则上证明社会物品的价值高于财政权力与财政资源本身的价值时,也就是财政产出价值高于财政投入价值时,财政过程的有效性(effectiveness)才被满足,无论在国家、地方、机构还是规划层面上。在实践中,无效财政过程很可能比感知的更普遍,主要表现为纳税人从公

[收稿日期]2019-12-31

[作者简介]王雍君,教授,博士生导师,政府预算研究中心主任,研究方向为政府预算。

共支出与服务中的获益与财政支付不相称,即“花钱不少而绩效不佳”。在全球化背景下,假以时日,那些充斥无效财政过程的国家在日益激烈的国际竞争中沦为输家的风险很高。国家内部的情形与此类似。因而严谨审视财政过程有效性的根本意义与价值,永远不应被低估。图1直观地呈现了财政场域作为制约整个财政过程的角色<sup>①</sup>。

由于国内学界缺失财政场域分析框架的建构,财政过程的“黑箱化”局面持续至今。可以合理推论:没有对制度环境如何驱动或阻滞财政过程的具体机制的了解和理解,财政理论将继续深陷“知其然而不知其所以然”的窘境<sup>②</sup>。大学课堂和学术研究中“计量模型法”的大行其道亦于事无补<sup>③</sup>,因为失败并非源于因果控制上的困难,而是由于“固守一种片面的眼界”。(阿马蒂亚·森,2009,275)。

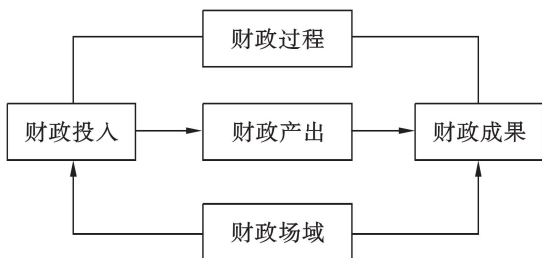


图1 制约整个财政过程的财政场域

拓展财政学的眼界要求对财政学框架的重新梳理,使之成为一门注重引导提对问题和正确思考的学科,而不是一大堆现成观点、结论或事实素材的堆砌。这种打破按相关学科(如经济学、政治学和

公共管理)组织财政智识框架、体系与脉络的财政学,可称为智识财政学,它根植于如下认知:解决复杂棘手问题需要完全重建科学,即采用跨学科方法形成“全学科”。(伊藤穰一,杰夫·豪,2017,224-225)。在智识财政学的镜鉴下,当前财政话语中普遍的凌乱失范和“瞄准虚假目标作虚伪论证”将原形毕露<sup>④</sup>。

建构财政场域的一般分析框架,可作为重新梳理的适当切入点。这一框架帮助我们明了公共财政活动得以展开的背景处境,还能帮助发现如何陷入困境和如何步入秘境(脱离困境)的线索。分析框架涵盖四个层级:财政场域的分析功能、清单与属性、作用机制和救济路径,分别关注财政场域的角色、类型与属性、作用机制以及改革路径。

## 二、财政场域的分析功能

基于“从此岸到彼岸”的过程思维观,财政场域的分析功能可鉴别为三个:解读背景处境、解读困境和解读秘境。

### (一)解读公共财政的背景处境

为了获得对人类社会公共生活的基本叙事能力,公共财政学首先必须有能力解读公共财政的背景处境,因为公共财政本身就是公共生活的核心部分,还因为它与公共生活的其他方面紧密相连。如果把公共生活叙事比作“讲故事”,那么,背景处境就相当于“故事”的背景环境,包括故事人物在社会场景中的处境,后者由身份、角色、地位、经济状况、社会关系等“处境变量”界定。

鉴于不同的背景处境对过程和结果的影响很可能大不相同,窥见与明了公共财政的背景处境意义非凡。举例来说,在战乱或动荡年代,个人和集体命运无法与和平时代相提并论。命运在某种程度上是背景处境的产物,这些背景处境对命运或结果的影响,甚至远大于努力和能力。许多城市的大气质量至今仍主要取决于天气状况,亦为适当的例子。

在资源话语<sup>⑤</sup>下,财政过程可被理解为始于纳税人支付、终于公共服务交付的过程。制约这一过程的背景处境可以通过许多因子加以刻画。税收的

①图1中的财政投入特指财政权力与财政资源,财政产出指社会物品,财政成果指社会偏好与社会融合。

②这种局面与中药药类似:在较高程度上依然不能辨识哪些是有效成分或无效成分,以及这些成分的具体作用机理是怎样的。与西医相比,中医在整体竞争中落入下风的根本原因,正在于知其然而不知其所以然,而科学知识的发展历史正是从“不知其所以然”到“知其所以然”的过程。

③如今国内大学课堂的思辨性和启发式教学极少,它们在很大程度上被一边倒式的数学训练取代。基于计量模型的量化研究自有其内在价值,但对引导“提对问题”和“正确思考”几乎裨益,特别是在理解各种过程的具体作用机制方面。就社会过程而言,没有其他过程比财政过程来得更基本、更重要。

④对智识财政学框架与知识体系的详细讨论参见王雍君:《财政学的智识框架与智识财政学建构——兼论财政学科定位与现代财政制度》,《财政研究》2018年第2期;《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》,《财政研究》2019年第8期。

⑤公共财政叙事至少需要两大互补的话语:一套用于言说对财政资源的约束与引导,另一套用于言说对财政权力的约束与引导。单独采纳资源话语而忽视权力话语的财政学,充其量只是半边财政学。

强制性就是其中特别明显的一个,无偿性和固定性与此类似。财政资源作为“公共资源”同样如此。公有制概念的核心成分正是财政资源的公共所有制,包括作为流量资源的税收与支出和作为存量资源的资产与负债。税收不能没有强制,财政资源也无法被当作私人资源对待。宪法、法律或制度界定了诸如此类的处境变量,它们共同构成公共过程相对稳定不变的制度环境。

处境变量与背景变量相互交强。背景变量用来呈现广阔视域下的经济社会背景,比如经济增长、产业结构、人均收入水平,以及识字率、发病率、人均寿命和收入分配差距。这些经济社会环境变量并非制定变量,但确实构成公共财政过程的背景处境的重要组成部分,并与处境变量相互作用<sup>①</sup>。

### (二) 解读背景处境如何走向困境

财政场域的显著特征是两面性:不得不为之,但结果却好坏参半。在税收强制的例子中,强制性是绝对必要的和有益的。相对于早期人类频繁的劫掠活动不失为巨大的历史进步。可以预言,在缺失强制性的环境中,难以控制的普遍搭便车势必导致严重的税收流失和公共利益受损。鉴于缺钱的政府将无能为力,强制纳税人遵从税法履行公平合理的纳税义务,对所有政府都具有压倒一切的重要性。然而,课税强制不可避免地产生逆效应:滥用和误用课税权的高风险,以及加诸经济的超额负担。历史上反复上演的周期率与此密切相关:课税权无法得到有效制约,正是中国古代皇权专制社会周期性治乱循环的根本原因。(杜树章,2009,3-4)

特定财政场域的可预见后果,至少在某种程度上是可预见的。当代的经济发展史表明,发展的主要教训并非理性评估社会选择是无用的,而是需要预见那些“非意愿但可预见”的后果。(阿马蒂亚·森,2009,275)。预见非意愿结果的意识能力至关紧

要,它提醒改革者和研究者以严谨敬畏的态度和专业水准对待制度、政策的制定、实施与改革,特别是前期的“防火”阶段。“防火”远比“救火”重要。人类不可能不犯错,但应致力于把“第一步犯错”的风险控制到最低程度,因为由此带来的收益最为重大和确切。此后的犯错,其负面后果相对而言小得多。许多情形下,后续的全部努力及其成果,也不足以弥补前期犯错的代价。

这些可预见的非意愿后果应特定财政场域而异。就课税强制而言,解读背景处境如何走向困境要求预见的非意愿后果,至少应包括课税权在立法机关和行政部门间的分配是否存在不当,税收立法和修法程序的缺陷,税务部门是否实质性地掌控逾越合理范围的自由裁量权,以及可能的负面后果。

### (三) 解读脱离困境的秘境

这与如下问题类似:某种疾病该如何治疗才会痊愈?怎样的治疗方案更好?就税收无偿性而言,解读秘境要求思考怎样的制度安排,才能有效地激励财政代理人(花钱者)在其决策中完整地考虑纳税人的成本?预算程序的集中化是其中特别关键的一个。集中性的预算程序用以约束政策制定者的每个单项支出决定都采纳全面的成本收益观,这意味着采纳严格的预算限额启动预算准备程序,以引导预算决策者将外部性内部化。(von Hagen 2005, 12-13)

在税收强制的例子中,这意味着需要继续围绕税收强制这个场域,思考限制行政部门滥用课税权的制度安排,以及如何把随之而来的负面后果降低到最低程度,还要求澄清“必要强制”和“非必要强制”的界限<sup>②</sup>。保护纳税人权益和确保立法机关在课税权中的主导地位,对限制课税权的行政滥用的作用举足轻重,但我们尚需明了:旨在脱离困境的这些制度安排,都指向一个共同的根源源头——课税强制,这是财政场域的一个关键类型。无论在理解背景处境如何滑向困境的意义上,还是在提示如何脱离困境、步入秘境之线索的意义上,每个财政场域都代表一个特定的根源源头。鉴别这些根源源头和明了其属性,可作为财政场域分析框架的第二层级:清单与属性。

<sup>①</sup>区分财政过程的背景变量与处境变量是有益的,但不应忽视两者间的相互作用。举例来说,经济增长(背景变量)下降导致财政收入减少,这可能招致强化课税强制(处境变量)的政府行动。

<sup>②</sup>近代以来,西方国家高扬“无代表不纳税”的税收赞同观,为必要强制与非必要强制划设界限;必要强制的合理界限止于税收赞同。中国国内采纳的“取之民、用之于民”的税收来源/用途观,不应被视为评判必要强制与非必要强制的适当标准。



### 三、财政场域的清单与属性

只要严格对照现实的财政过程进行有条理地思考,财政场域清单中的6个主要类别即可被鉴别出来,依次为:财政分离,强制课税,共同资源池,财政授权,财政受托责任与竞争安排,以及财政赋权。这些特定场域可综合为财政集体行动场域。在最一般和最根本的意义上,公共财政可定义为获取和使用公众资源(“他人钱财”)以达成公共目的集体行动。

#### (一) 财政分离

财政分离将金钱世界中的公共财政与私人财政分隔开来。私人财政即“家庭财政”(家庭理财)和“公司财务”,两者被归入私人领域并服务于私人目的,后者通常被表述为货币计量的私人收益最大化。公共财政则限定为公共领域,服务于普遍利益或社会回报最大化之公共目的,公共性(publicity)概念由此而来。严格意义上的公共财政概念伴随人类步入民主时代而来,此前至少长达数千年的专制时代则可视作公共财政概念的变体,即融合了私利目的(皇权利益)和公共目的(比如防卫和秩序)的准公共财政。这种区分主要基于内在逻辑而非现实。就内在逻辑而言,当代的公共财政概念意味着以普遍利益为依归,但这并不意味着不存在私利压倒普遍利益之作为的现实。

避免对公共性概念的武断或狭隘理解很重要。在最正式的含义上,公共性的含义由普遍利益概念加以界定,而普遍利益应理解为合作收益,即通过集体行动展开社会合作带来的额外收益。合作收益可以是社会成员利益均享的一般受益(general benefit),也可以是某个群体甚至特定个体(比如贫困者)的特定受益(special benefit),不应将两者与私利目的混为一谈。

①作为信息与通讯技术(ICT)快速发展的产物,数字经济加剧了纳税人避税和逃税的风险,特别是跨境交易和跨境所得。

②超额负担指课税对经济和纳税人造成的净损失,其实质是经济系统财富创造的净损失。在人类的专制时代,源于武断或任意课税而招致的生产力损失,比统治者从臣民手中拿走和钱财大得多。现代社会中,税收的超额负担有所减轻,但仍然相当可观,因而成为最优税收理论的焦点。

财政分离将公共性带入财政过程,但其属性却利弊参半:积极地说,公共性为财政过程预设了方向指引和普适性的评价标准;消极地说,公共性概念也植入了种种假公济私之动机与作为的高风险。

#### (二) 强制课税

纳税人通常没有合理动机依法遵从纳税义务,举凡可能,他们倾向于规避或逃避纳税义务以使其最小化。如果没有必要的强制,这种情形极可能发展到无法收拾的地步。无论如何,课税的强制性对于确保纳税人履行义务绝对不可或缺,在数字经济快速发展的背景下更是如此<sup>①</sup>。

然而,强制性还伴随着副作用:对强制性的滥用或误用。滥用通常表现为过度课税和过度的行政裁量,误用则大多表现为不公平或武断课税。这类作为加诸纳税人和经济体系以沉重的财政负担,随之而来的超额负担(excess burden)很可能大得多<sup>②</sup>。问题的根源在于:课税强制类似某种针对政府的隐性担保,即无论花多少钱,纳税人和经济体系都将在某种程度上确保支付。这种错误信号诱发许多难以控制的负面后果。

#### (三) 共同财政资源池

财政资源被制度性地界定为公共资源(public resource),所有公共组织和社会群体都有索取权、使用权或受益权,但在每个受益者的相应财政支付少得不成比例的意义上,财政资源类似人人都有、人人都没有的开放性免费资源,一如公共牧场、森林、地下水和鱼塘。由于没有人对总量可持续性负责,对这些资源的过度索取最终将导致资源枯竭和人人受损的“公共悲剧”(the tragedy of the commons)。(Hardin, 1968)。在真实的财政过程中,这通常表现为过度支出招致不可持续的赤字、债务和经济体系的重负。由于“悲剧”不会立即到来,这类滑向深渊之举很难引起足够的重视,以至经常错失采取明智行动的最佳时机。另一个分析路径关注租金耗散:财政资源作为共同池资源的属性诱发难以控制的设租与寻租,以至高昂社会交易成本最终使得没有任何一个社会能够承受。(Posner, 1975)。

尽管如此,把财政资源作为共同池资源(the



common resource pool) 仍然必不可少并且极为紧要。理由简单有力: 缺失这一属性将危及公共财政的公共性, 而公共性正是约束与引导财政过程正常运转的最高宗旨。

### (四) 财政授权

包括中国在内, 多数国家的宪法和相关法律都建构了明确的财政授权安排: 行政部门获取和使用财政资源的权力, 连同可获取和使用的财政资源本身, 必须得到公民或公民代表(立法机关或审议机关)的正式批准。授权安排通常是年度性的: 立法机关按年度批准政府的年度预算申请。授权安排为政府财政行动的合法性创设了最基本的法定来源, 并创设了财政过程的法定约束: 行政部门对授权安排必须遵从(并非机械式遵从), 而无选择遵从不遵从的权利。易言之, 授权安排不仅具有形式意义, 更具有实质意义。

但负面后果也由此而来: 授权安排产生了委托代理关系, 进而诱发代理问题: 财政代理人以偏离财政委托人利益行事的高风险。中国政治体制背景下, 人民与人民代表大会的关系, 人大代表大会与政府的关系, 中央政府与地方政府的的关系, 共同构成多层级的委托代理关系——诱发多层级代理问题。

### (五) 财政受托责任与竞争安排

财政授权安排不可能、也不必要巨细无遗, 从而留给代理人以过度裁量谋私的巨大空间。作为防御机制, 公民或其代表在授权代理人财政权力和资源的同时, 也一并授予其财政责任, 形成以责任制约束权力的安排<sup>①</sup>。在人类“君权神授”的专制时代, 统治者只需要对不可捉摸的上天负责, 责任指向单一而明确。但在人民主权作为宪法原则的民主时代,

<sup>①</sup>中国现行政治体制下, “一府两院对人大负责、受人大监督”可视为最重要的受托责任安排。

<sup>②</sup>意指新上任的政府官员对其前任期间举借的到期政府债务不履行偿付义务。

<sup>③</sup>预算竞争指以竞争性方式在政策间、规划间和受益群体间配置公共支出的作为, 要求对财政资源的申请必须在预算框架内提出, 还要求预算程序而非规定法定支出的法律发挥主导作用。

<sup>④</sup>颠倒的委托代理关系的实质是人民为政府服务, 隐含政府高于人民、国家高于社会的理念。

<sup>⑤</sup>作为历史上治乱循环的某种变体和延续, 对当代中国的政府间财政关系和公共财政管理具有深远影响。

<sup>⑥</sup>财政归宿分析旨在确认分配效应: 谁是税收负担和公共支出的赢家和输家?

受托责任安排非常复杂棘手, 因为背离受托或弱化受托责任的种种作为也随之而来, 比如隐藏公共账目和地方债务中的“新官不理旧账”<sup>②</sup>。

作为对代理问题的关键性防御机制, 如果说中国更侧重财政受托责任安排, 那么, 西方国家通常更侧重财政竞争安排。竞争安排涉及三类次安排: 财政代理人间的政治竞争(选举), 政府间财政竞争, 以及预算竞争<sup>③</sup>。这些竞争安排必不可少并且极端重要, 但也会诱发某些非意愿后果, 比如对预算案的互投赞成票。一些研究指出, 美国政治中决策的基本模式是互投赞成票和政治分肥以降低资源分配冲突。(盖依·彼得斯, 2008, 40)。

### (六) 财政赋权

即便财政责任与竞争安排能够正常运转, 也不足以限制复杂棘手的代理问题。一个主要原因在于: 伴随财政授权安排而来的委托代理关系, 在很大程度上造成了公民代理人的“退场”: 专注于私人生活(赚钱)而几近退出公共生活。如今, 民众对公共生活的冷漠几乎成为世界性现象, 以至在很大程度上丧失了对财政过程的警觉和关切——更不用说掌控, 在某些体制中甚至异化为颠倒的委托代理关系中的代理人<sup>④</sup>。扭曲局面要求财政赋权安排, 引导各类相关角色有序且有效地参与财政过程, 以还原财政过程作为公共生活的本质: 所有相关方都参与其中的名副其实的公共生活。

财政赋权要求某些财政权力从国家或政府角色流向社会, 包括流向民众和低层级政府, 以及介于公共组织与私人组织之间的第三部门。然而, 与其他类型的财政场域一样, 财政赋权安排也带来难以控制的负面后果, 中国背景下通常表现为“一收就死、一放就乱”<sup>⑤</sup>。

## 四、基于财政场域的作用机制

在将财政学狭隘地理解为“经济学分支”思维定势下, 当代主流的财政理论对财政效应(fiscal effect)投以巨大关切, 包括作为宏观经济效应的财政乘数机制, 作为微观经济效应的替代效应机制, 以及关注财富与收入平等目标的分配效应<sup>⑥</sup>。相比

之下,对制度环境如何影响财政成果的作用机制的研究,在很大程度上成了缺失的一环。由此导致一种大有问题的研究取向:把财政过程理解为一种纯粹的技术性回应,因此,专家和公共官员的责任无非就是设计与实施最优且可行的财政方案,来应对宏观经济和微观经济中频繁呈现的非意愿后果,比如过低的经济增长率和过高的失业率与通货膨胀。这种研究取向隐含一个令人难以理喻的预设:制度环境对财政成果和经济绩效影响即便存在,也可忽略不计。

改变这种局面要求关于财政场域作用机制的研究导入智识财政学,以揭示特定的和综合的制度环境,如何以可预见和可计量的方式作用于财政成果,进而作用于经济绩效,后者与财政成果(fiscal outcome)紧密相连。

当代公共支出管理(PEM)文献界定了理想财政成果的三个核心层级:总额财政纪律,配置有效性,以及服务交付的运营效率。(艾伦·希克,2000)。三个层级分别与特定的经济绩效相联结:运营效率联结增长,配置有效性联结平等,财政纪律联结稳定。增长、平等、稳定构成经济绩效的三个核心成分,即发展政策或综合经济政策的三个一般目标。其中,增长意味着把蛋糕做大,平等意味着蛋糕的公平共享,稳定意味着两者皆可持续。

一旦把财政场域的作用机制纳入对财政过程的考察,财政学解读视野宏大问题的能力可望获得质的飞跃。图2在直观地呈现了这一扩展后的分析框架,该框架将财政场域的作用机制与理想财政成果的三个层级直接联结起来,并延伸到对财政成果如何影响经济发展绩效的考察,由此架起智识财政学与视野相对狭隘的财政经济学之间的桥梁。

不得不说,迄今为止,关于财政场域如何作用于财政成果、进而间接作用于经济绩效的研究和进展很少。这种研究旨趣关注制度环境对财政过程的影响,提示那些习惯于以“如何改进绩效”设问的人们,不妨系统地转换思考方向:“哪些制度性障碍以何种方式在何种程度上妨碍了财政过程绩效?”这种意义深远的转向,与从思考“如何长生不老”转换

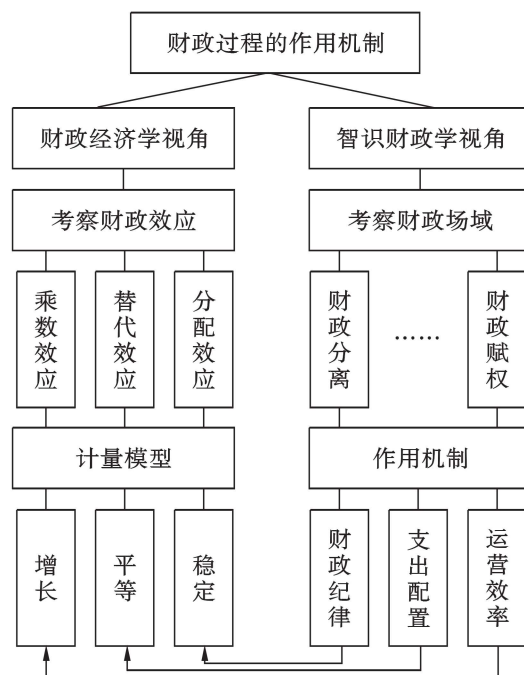


图2 融合财政场域作用机制的财政过程分析框架

为“如何防治疾病”异曲同工之妙。经验教训启示人们:对于复杂棘手的人类事务而言,真正需要的不是如何寻求最优,而是如何避免最坏;易言之,不是怎样步入天堂,而是怎样免下地狱。最优和天堂都是人类主观臆断的产物,它们原本就并非真实存在。即使存在,以人类的有限理性和人性弱点而言,我们也不知道该如何达到那儿。在这种情况下,最佳策略要求我们牢记:非自然的东西需要证明其利益,但自然的事物不需要,因为对坏的认识比对好的认识通常清晰明确得多。(塔勒布,2014,257,289)。

尽管研究财政制度的文献日益增多,但多数文献都未能将特定的制度性场域与财政成果关联起来,更不用说揭示出具体的作用机制。举例来说,就财政分离(第一个场域)而言,我们已经对公共财政中的腐败有初步了解,包括腐败的类型和程度,但我们对腐败影响财政纪律、支出配置和运营效率,进而影响增长、平等和稳定的具体机制的理解依然很少。如前所述,财政分离分隔了公共领域和私人领域,从而创设了腐败的空间。可以推论,给定其他条件,“划给”公共领域的部分越大,腐败的空间也



越大。在这里,腐败可以定义为背离公共性或普遍利益的各种作为。

其他财政场域的作用机制的分析与此类似。比如就税收强制(第二个场域)而言,需要关注对权力强制性的滥用和误用,以怎样的方式扭曲或恶化了财政成果和经济绩效。在缺失此类分析的情况下,我们对财政过程的了解和理解,很可能继续处于“黑箱化”状态。不理解它,意味着不知道如何有效地驾驭它;不知道如何有效驾驭它,也就意味着我们想要的东西——财政成果与经济绩效——在某种程度上有如镜花水月,即便付出巨大努力也可能如此。

### 五、财政场域的救济路径

救济路径的分析关注如何应对特定财政场域引起的种种非意愿后果,比如伴随财政授权安排而来的代理问题,伴随强制性而来的课税权滥用问题。基本的因果分析可使这类后果被合理预见到,理性的经济和社会思考也完全可以注意到这些后果。在此基础上设计的财政改革议程应致力于建构针对性的救济路径,并清晰区分两个类型:目标导向的改革路径,比如通过改进绩效评价促进预定的绩效目标;预见性(predictability)的改革路径,旨在建构高预见性的制度安排,以确保那些并非所愿、但由制度安排或政策行动引起的后果能被合理预见到。相应地,基于财政场域分析框架的财政过程理论需要两面作战:一方面提示如何以最具成本有效性的方式达成预定目标的线索,另一方面提示如何合理预见非意愿后果的线索。两类线索均应承载于被清晰鉴别的改革(救济)路径中<sup>①</sup>。

<sup>①</sup>就公共支出与债务管理的例子而言,目标导向的改革路径寻求更有助于达成支出与债务合理水平的安排,比如改进财政预测与经济预测技术与程序;但在预见性导向的改革路径下,真正的问题不在于支出与债务水平是否合理适当,而在于过度支出与债务的后果究竟是什么,这些后果需要被合理预见并有相应防御机制,比如严格的预算限额制度。

<sup>②</sup>公共资金管理有三条不可逾越的底线:公民或公民代表对获取和使用的正式批准,相关权力与责任的政府间分配(财政分权),以及确保公款动用处于立法机关的有效监控之下。

<sup>③</sup>支出周期用以刻画预算执行的财务合规性控制流程,依次涵盖预算授权(立法机关或审议机关批准预算)、支出承诺、交付核实和款项支付。

好的改革议程无疑需要细节、特别是关键细节以利实施,但比细节更重要的是确保细节服从改革路径的辨识与择优,而且细节必须作为路径辨识与择优的产物。脱离路径的细节的内在价值通常很小,正如那些未能砌成墙的砖头、未能盖成楼的墙一样。进一步讲,除非细节能够在良好的改革路径中呈现并支持这些路径,否则,有细节而无路径的改革议程引向失败的风险通常很高。

这里继续援引腐败的例子略加解释。目标对准反腐的改革议程至少可以鉴别四类路径:杜绝机会,检查监督,严厉惩罚,以及反腐教育。每个路径都有其内在价值,并且需要互补。但真正紧要的问题是:哪个路径更具成本有效性?答案很可能是杜绝机会——把腐败的机会空间压缩到最低限度。就公共财政而言,这意味着公款管理底线<sup>②</sup>的彻底制度化,以及系统强化和改进公共预算制度的全面性与有效性。

腐败的根源可追溯到各个特定的财政场域及其相互作用。各个特定场域都可能隐含招致或加剧腐败的特定路径,辨识这些路径对优化改革议程至关重要。理由简单有力:有效的改革路径通常依赖对根源头的认知,正如医生给病人开的药方只有针对病因才会真正有效。路径辨识依赖对财政场域的类型与属性的清晰辨别。就第一场域的财政分离而言,这意味着适当的改革路径很可能包括缩减公共区域——比如消除过度支出、赤字与债务,也就是把更多的资源置于市场机制或私人部门的约束与引导之下;就第三场域的共同资源池而言,最重要的改革路径必须包括预算程序的集中化;就第四场域的财政授权而言,主要的路径包括改革预算文件的制式,强化人大对预决算的专业化审查能力,增进人大代表的代表性,以及强化基于支出周期<sup>③</sup>的预算执行控制。基于其他财政场域而鉴别的改革路径也是必要的。好的改革议程应综合所有可辨识的主要改革路径,择优和择机实施并密切跟踪改革的效果。

(下转第 19 页)

此,只要有利于项目整体运营效益的提高,应充分利用各类资金,包括负债资金。

另一方面,过高债务水平,势必带来过高的财务风险,甚至导致财务危机,威胁项目的平稳运行,以致政府财政安全。为此,应合理控制负债水平,避免负债冲动。同时,加强负债资金的用途监控,提高资金的运用效率,增强债务资金的增值能力。从而有效管控负债风险,实现安全负债。

## 参考文献:

- [1] 券商中国. 重大变化! PPP 支出不再是政府债务,不再是财政 10%红线监管范围 [EB/OL]. 券商中国, <http://dy.163.com/v2/article/detail/E180P5890519JFL1.html>, 访问时间:2019.7.31.
- [2] 纪鑫华. PPP 项目政府支付责任并不等同于政府债务 [EB/OL]. 中国财经报, <http://www.cfen.com.cn/cjxw/ppp/>

- 201702/t20170223\_2540936.html, 访问时间:2019.3.20.
- [3] 罗桂连. PPP 项目的政府支付义务是否形成政府债务? [EB/OL]. 中国水网, <http://www.h2o-china.com/news/254133.html>, 访问时间:2019.3.20.
- [4] 中华人民共和国财政部. 政府会计准则第 8 号——负债[Z]. 财会[2018]31 号. 2019.1.1.
- [5] Hana Polackova. Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability. World Bank Policy Research Working Paper. 1998.
- [6] 中华人民共和国财政部. 政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引[Z]. 财金[2015]21. 2015.4.7.
- [7] 中华人民共和国财政部. 关于规范政府和社会资本合作(PPP)综合信息平台项目库管理的通知[Z]. 财办金[2017]92 号. 2017.11.17.
- [8] 中国证券投资基金业协会. 证券期货经营机构私募资产管理计划备案管理规范第 4 号—私募资产管理计划投资房地产开发企业、项目[Z]. 2017.2.14.

【责任编辑 孟宪民】

(上接第 10 页)

## 六、结语

当代财政学明显缺失一种过程话语,以至财政过程及其有效性在很大程度上成为“黑箱”。本质上,过程话语是财政场域话语,用以言说制度环境如何作用于“彼岸”的财政成果和经济绩效。无论对刻画财政过程的背景处境而言,还是对背景处境如何滑向财政困境而言,抑或对寻求脱离财政困境的秘境而言,对这些财政场域的言说都应是适当的,本文鉴别的六个主要的财政场域与此完全一致,但远未穷尽对这些场域的深入研究。事实上,本文的研究只是初步的,主要目的在于将过程话语导入智识财政学,以引导提对问题和正确思考,进而激发洞见。财政理论研究和财政实践都高度依赖这些洞见。遗憾的是,这个时代的洞见实在太少,而本文可视为扭转局面的初步尝试,提醒人们关注一个难堪的现实:现在的无知程度类似人类历史上科学素养低下的早期阶段,但后果比过去以往任何一个时代都要危险得多。(卡尔·萨根,2019,7)。

## 参考文献:

- [1] [美]纳西姆·尼古拉斯·塔勒布.反脆弱[M].雨珂译.北京:中信出版社,2014.
- [2] 阿马蒂亚·森.以自由看待发展[M].任曦,于真译.北京:中国人民大学出版社,2009.
- [3] [美]伊藤穰一(Joi Ito),杰夫·豪(Jeff Howe).爆裂:未来社会的 9 大生存法则[M].张培等译.北京:中信出版集团股份有限公司,2017.
- [4] 杜树章.中国皇权社会的赋税研究[M].北京:中国财政经济出版社,2009.
- [5] Jurgen von Hagen. Budgeting Institutions and Public spending. Edited by Anwar Shah: Fiscal Management. The World Bank, 2005.
- [6] Garrett Hardin: the tragedy of the commons. Science, 162(1968): 1243-1248.
- [7] Posner: The Social Cost of Monopoly and Regulation[J]. The Journal of Political Economy, 83(4): 807-828. 1975.
- [8] [美]盖依·彼得斯(B.Guy Peters).美国的公共政策—承诺与执行(第六版)[M].顾丽梅等译.上海:复旦大学出版社,2008.
- [9] [美]艾伦·希克.当代公共支出管理方法[M].王卫星译.北京:经济管理出版社,2000.
- [10] [美]卡尔·萨根.魔鬼出没的世界:科学,照亮黑暗的蜡烛[M].李大光译.海口:海南出版社,2019.

【责任编辑 成丹】