



Study on the Fiscal Level System
—The Interaction Theory
of the Fiscal Level System Reform in China

财政层级制度研究

——中国财政层级制度改革的互动论

周仕雅 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

781.2.2
5

财政层级制度研究

——中国财政层级制度
改革的互动论

Study on the Fiscal Level System

——The Interaction Theory of the
Fiscal Level System Reform in China

周仕雅 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政层级制度研究：中国财政层级制度改革的互动论/
周仕雅著. —北京：经济科学出版社，2007. 9

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6606 - 5

I. 财… II. 周… III. 财政制度 - 经济体制
改革 - 研究 - 中国 IV. F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 146784 号

责任编辑：刘 军 卢元孝

责任校对：徐领柱

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

财政层级制度研究

——中国财政层级制度改革的互动论

周仕雅 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 11 印张 290000 字

2007 年 9 月第一版 2007 年 9 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6606 - 5/F · 5867 定价：24. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 一

周仕雅同志的《财政层级制度研究——中国财政层级制度改革的互动论》一书，在当前学术界和实际工作部门都在深入研究如何推进财政体制改革时出版，是很有意义的。

财政层级制度及相关改革是我国现阶段财政体制改革与配套改革的重大现实问题。在我国改革开放和现代化建设过程中，政府职能的进一步转变、层级与机构的重整，以及与此相呼应的财政体制改革，已成为完善社会主义市场经济体制与健全公共财政框架的一项不容回避、又颇具复杂性的重要内容。我国的“十一五”规划提出深化政府机构改革，优化组织结构，减少行政层级，理顺职责分工，提高行政效率，降低行政成本，实现政府职责、机构和编制的科学化、规范化、法定化，要求合理划分中央与地方及地方各级政府间在经济调节、市场监管、社会管理和公共服务方面的权责，调整和规范中央与地方、地方各级政府间的收支关系，建立健全与事权相匹配的财税体制，在加快公共财政体系建设方面，特别强调要理顺省级以下财政管理体制，有条件的地方可实行“省直管县”的管理体制，以及“乡财县管”的管理体制。由此可知，不

论是“建立健全与事权相匹配的财税体制”，还是“理顺省级以下财政管理体制”，其重要的前提和基础都是要使财政层级顺应“减少行政层级”的大方向而合理化、扁平化。这是对现行财政层级架构及管理方式的重大创新，并密切关联我国现阶段和今后很长历史阶段的配套改革和经济社会发展问题。本书以财政层级制度为切入点研究财政体制以及政府层级相关问题，正所谓“文章合为时而著”，顺应了现实生活的迫切需要，也抓住了问题的关键。

财政体制可认为是由财政层级制度、财政支出划分制度、财政收入划分制度、财政转移支付制度等一系列制度组成，其中财政层级制度是财政体制的框架性基础，又和整个国家政权体系的框架和运行状态存在十分密切的内在联系。所以财政层级制度改革既属于财政体制改革的范畴，又属于财政体制与行政管理体制配套改革的范畴，是一项带有根本性意义和深远影响的改革。本书较好地梳理、总结了这一领域已有的主要研究文献，对财政层级制度展开静态均衡分析和动态演化分析，以及国际经验比较和中国历史考察，再推进到中国现状、问题及创新的分析，独到地提出了中国财政层级制度改革互动论，及互动式改革的思路和对策建议。本书作为系统化、条理化的研究成果，具有将理论与重大现实问题紧密结合的鲜明特点，十分值得称道。

作者在书中将“财政层级制度”的范畴界定为财政层级划分模式、地位格局、管理方式、制衡机制四方面内容；以财政层级纵向划分的优化模型为基础，构建财政层级制度的静态分析框架；以政府层级结构、地方分权程度、公共治理水平为关键影响因素，构建财政层级制度变迁的动态分析框架。运用上述分析框架，分别从政体与历史的视角，比较和总结典型联邦制、单一制国家财政层级制度的基本特征，分析中国财政层级制度的历史变迁及现状，进而提出中国财政层级制度改革的互动论框架与基本思路，并按照层级法定、财政自治、监督制约、互动协调的原则，具体提出推进中国政

府层级结构与财政层级制度互动优化改革的三步战略，对当前中国正在深入推进的财政体制改革和力求进取的综合配套改革，具有明显的理论支持意义和现实参考价值。

本书结构严谨、层次分明、观点明确、资料翔实、逻辑缜密、论证有力、文笔流畅、图表清晰。特别是作者选取新的视角，对单一制国家财政层级划分的依据、评判标准、目标模式等问题予以阐释，有助于弥补财政分权理论的某些不足，在对“财政层级与政府层级并不一定一一对应”的认识、论述及由此引发的建设性意见上，呼应了中国的渐进改革路径和中国特色社会主义的创新进程，有明显的、颇具分量的新意与贡献。相信本书对于学术界和实际工作部门的读者，都会有所帮助和启发。

周仕雅同志是一位勤奋好学、努力钻研、善于思考、求真求深的青年研究者，本书充分体现了作者具有扎实的经济学、财政学基础理论功底、对研究方法的很好掌握，以及严密细致处理实证资料和遵守学术规范的学风、对相关领域系统化的专业知识和很强的从事重大现实问题研究的科研能力。祝愿小周今后继续努力，在理论与实践紧密结合的道路上不断形成新的高质量成果。



2007年8月10日

序 二

周仕雅同志的博士论文《财政层级制度研究——中国财政层级制度改革的互动论》即将付梓，我作为导师自然十分欣喜。

财政体制的改革是中国经济体制总体配套改革的一个重要组成部分，而财政层级的划分则是财政体制的前提和基础。政府层级和财政层级的优化问题，是我国财政体制改革需要解决的重要问题，也迫切需要相应的理论做指导。财政分权理论可以认为是财政体制赖以构建的理论基础之一，但财政分权理论是在有自治传统的西方发达国家里发展起来的，一般将财政层级等同于政府层级，并将“一级政府、一级财政”作为不言而喻的假定前提，主要分析地方政府的存在性、最优辖区及地方公共品的供给与融资等问题，对地方政府、地方财政纵向应如何划分、是否有客观标准等问题尚乏专门研究。特别是对于我国这样的单一制国家，所涉及的财政层级划分的评判标准、目标模式等问题，亦亟待在理论上做出说明。

《财政层级制度研究——中国财政层级制度改革的互动论》将“财政层级制度”的范畴界定为财政层级划分

模式、财政层级地位格局、财政层级管理方式、财政层级制衡机制四方面内容。财政体制由财政层级制度、财政支出划分制度、财政收入划分制度、财政转移支付制度等一系列制度组成,其中财政层级制度是财政体制的基础。财政层级制度改革是一项带有根本性的财政体制改革,即“质”的变革。作者以财政层级制度为切入点研究财政体制,是一个能够揭示其本质及发展演变规律的视角,也开阔了有关财政体制问题的研究视野。

作者通过建立财政层级纵向划分的优化模型,并确立财政层级地位格局、管理方式、制衡机制的目标模式,构建财政层级制度的静态分析框架;选取政府层级结构、地方分权程度、公共治理水平三个关键影响因素,构建财政层级制度变迁的动态分析框架。从理论上对单一制国家的财政层级纵向划分的依据、评判标准、目标模式等问题予以阐释,进而弥补财政分权理论的某些不足,在理论上具有创新贡献。作者还应用财政层级纵向划分的优化模型,分析各种类型的财政层级划分模式,得出两点基本结论:一是政府层级与财政层级的划分不能以层级多少分优劣,二是财政层级可与政府层级相分离;并指出,财政层级地位格局的目标模式是各财政层级的地位明确,并且基本具有相对独立的主体地位,扁平化管理方式是财政层级管理方式的目标模式,财政层级制衡机制的目标模式是参与式的制衡。作者构建的财政层级制度分析框架以及得出的基本结论、确立的目标模式,为我国进一步深化财政层级制度改革提供了理论上的支持。

运用所构建的财政层级制度分析框架,作者对美国、德国、俄罗斯等典型联邦制国家和法国、英国等典型单一制国家的财政层级制度进行比较分析,论证了在我国历史上,财政层级与政府层级并不一定一一对应。事实上,改革开放以来,我国财政层级制度的创新也已突破了“一级政府、一级财政”的规定。作者在掌握大量第一手资料的基础上,运用实证分析的方法,主要以浙江的实践经验为例,选择若干典型案例,剖析财政层级制度在地

位格局、管理方式、制衡机制等方面的创新及存在的问题。从国际比较和我国国情出发,研究哪些层级的政府可设“一级”财政、哪些可设“半级”财政、哪些可设“准半级”财政或没必要设置财政层级等,对解决我国财政层级制度改革过程中的相关问题具有很强的针对性。

具有创新意义的是,作者结合自上而下的建构理性与自下而上的演进理性的优势,提出了中国财政层级制度改革的互动论。认为财政层级不一定与政府层级一一对应;政府层级结构一般比较稳定,财政层级制度则具有一定的灵活性;在不能剧烈调整政府层级结构的情况下,可通过财政层级制度的“边际调整”,促进政府层级结构的调整与优化;政府层级结构的优化与稳定,又会进一步推进财政层级制度的优化,达到财政层级与政府层级互动优化并基本对应的新平衡。

作者还深入地阐述了财政层级制度改革应坚持的层级法定、财政自治、监督制约、互动协调四项原则,具体提出我国财政层级制度互动式改革的三步战略:稳定政府层级结构,调整财政层级制度;推进地方适当分权,提升公共治理水平;调整政府层级结构,完善财政层级制度。同时就夯实财政层级制度的基础,提出相应的配套措施:构建财政层级基础地位格局、设计财政层级纵向制衡机制、完善财政层级制度法律体系。作者提出的财政层级制度改革互动论及相关对策建议,对我国当前正在深入推进的财政体制改革具有的现实意义和实践参考价值是显而易见的。

周仕雅同志是一位年轻的税务工作者,也是一位年轻的经济学人。早在15年前在中央财政金融学院税务系求学时就勤奋好学,刻苦钻研,开始发表论文,名列“学生科研十杰”前茅。毕业后分配到浙江省地方税务局工作,更是踏踏实实,结合工作实践虚心好学,不断丰富自己的理论修养,提高工作能力,一边工作还一边攻读浙江大学经济学硕士学位,2004年又开始攻读中央财经大学经济学博士学位。他紧密结合财税改革的实践,参与完成了多项省部级

科研课题的研究，取得了一系列科研成果。他对学术问题的浓厚兴趣，他的虚心好学、踏实肯干，他十余年的不懈努力、不断奋进、孜孜不倦执著探索的精神是难能可贵的。

学无止境，相信周仕雅同志会继续努力，不断探索财政税收和经济领域层出不穷的新问题，并衷心祝愿他取得更大的学术成就。

湯貢亮

2007年8月8日

摘 要

政府层级和财政层级的优化问题，成为中国财政体制改革，特别是省以下财政体制改革首先需要解决的问题。但是，如何界定财政层级？一个相对独立的财政层级需要具备哪些条件？财政层级是否一定要与政府层级一一对应？财政层级的划分是否有客观的标准？将中国的财政层级划分为三级（或实三级加两个半级）是否就是最优的呢？等等。财政体制改革涉及的诸如此类基础性问题，都有待于从理论到实践、从国际经验比较到结合中国国情的深入研究。

本书提出并界定“财政层级制度”的范畴。财政层级制度是财政层级的划分及其相互关系的制度安排，具体包括财政层级划分模式、财政层级地位格局、财政层级管理方式、财政层级制衡机制。财政体制由财政层级制度、财政支出划分制度、财政收入划分制度、财政转移支付制度等一系列制度组成，其中财政层级制度是财政体制的基础。财政层级制度改革属于财政体制改革的范畴，是一项带有根本性的财政体制改革，即“质”的变革。从这一意义上讲，财政体制的其他方面改革，如财政收入划分制度的改革、财政支出划分制度的改革、财政转移支付制度的改革等，都只是“量”的变革。因此，以财政层级制度为切入点研究财政体制，是一个能够揭示其本质及发展演变规律的视角，从而能就财政体制改革提出有针对性的对策建议。

基于上述视角，本书按照“构建分析框架—解释中外例证—分

析中国现状—提出改革观点”的思路，分四个层面对财政层级制度及中国财政层级制度改革展开论述。

一、构建财政层级制度的分析框架

财政层级制度的分析框架由静态和动态两个分析框架组成。通过建立财政层级纵向划分的优化模型，并确立财政层级地位格局、管理方式、制衡机制的目标模式，构建财政层级制度的静态分析框架；选取政府层级结构、地方分权程度、公共治理水平三个关键影响因素，构建财政层级制度变迁的动态分析框架。

财政分权理论是财政体制的理论基础，也是财政层级制度的理论基础。财政分权理论是在有自治传统的西方国家里发展起来的，国外的研究基本上将政府层级等同于财政层级，并没有对财政层级制度作专门的集中研究。对于财政层级的划分问题，布坎南运用“俱乐部”理论来解释最优地方政府管辖范围的形成问题，比较好地解决了财政层级的横向优化问题。奥茨的地方政府最优组织理论，探讨了财政层级的纵向优化划分问题，但只是从定性的角度阐述每一种公共品都由一级政府提供，并以举例的方式将公共品归入被认为是合适的三级政府中，至于为何三级政府架构就是最优的，该理论没有给出一般意义的分析。

本书运用静态均衡分析的方法，构建财政层级制度的静态分析框架。从经济学、管理学、政治学相结合的视角，以财政分权理论、组织管理理论、国家结构理论为切入点，阐述财政层级制度的理论基础。对联邦制国家而言，权力的形成自下而上，自然形成相应的政府层级和财政层级，财政层级与政府层级基本一致；对单一制国家而言，权力自上而下分解，政府层级的形成受制于上级政府，而且较不稳定，财政层级有可能少于政府层级。鉴于财政分权理论对财政层级（政府层级）的纵向优化问题没有给出一般意义的分析，本书构建了一个财政层级（政府层级）纵向划分的优化模

型，并应用该模型分析各种类型的财政层级划分模式，得出两点结论：一是政府层级与财政层级的划分不能以层级多少分优劣。各国管辖范围和国情不同，只要多层级的管理成本小于少层级的管理成本，这种多层级政府（财政）格局仍旧是有效率的。因此，我们不能简单地认为国外的政府（财政）层级一般是三级或准三级，就判断三级或准三级政府（财政）层级结构就是最优的。二是财政层级与政府层级可以相分离。不管在联邦制国家，还是在单一制国家，政府层级的形成，受多种因素的影响，比较稳定。相比较而言，财政层级的设置比较灵活。可根据多层级优化模型，按照组织管理成本最小化原则，设置财政层级。此外，本书分别结合财政联邦制、扁平化组织、公共治理等理论，构建财政层级地位格局、财政层级管理方式与财政层级制衡机制的目标模式。财政层级地位格局的目标模式是各财政层级的地位明确，并且基本具有相对独立的主体地位；扁平化管理方式是财政层级管理方式的目标模式；财政层级制衡机制的目标模式是参与式的制衡。

本书还运用动态演化分析的方法，构建财政层级制度的动态分析框架。应用马克思和诺斯的制度变迁理论，分别分析了原始财政、王权财政、公共财政、计划财政及其财政层级制度的历史变迁和基本特征。通过选取政府层级结构、地方分权程度、公共治理水平等三个关键影响因素，探讨和选择财政层级制度最优的变迁路径：对于联邦制国家，由于其财政层级制度与政府层级结构是“一维关系”，故其财政层级制度的变迁路径与政府层级结构的变迁路径基本一致；对于单一制国家，则因政府层级结构、地方分权程度、公共治理水平三个因素的影响“集成”不同，而产生不同的变迁路径，其中，通过影响因素的“三维”甚至“多维”的“矢量整合”，才是财政层级制度变迁的最佳路径。

二、解释中外财政层级制度的例证

运用财政层级制度的分析框架，对国外的财政层级制度进行比较分析，总结出基本特征及发展趋势；对中国财政层级制度的历史变迁进行分析，总结出发展变化的基本规律。

主要运用静态分析框架，对美国、德国、俄罗斯等三个联邦制国家和法国、英国、日本等三个单一制国家财政层级制度进行比较分析，总结出各国财政层级制度的基本特征：财政层级的划分模式因各国情况不同而异，联邦制国家的财政层级与政府层级基本一致，单一制国家的财政层级并不一定与政府层级一一对应；财政层级的地位格局因分权与自治程度不同而异；财政层级的管理方式因冲突或合作事项不同而异；财政层级的制衡机制普遍受到重视和强化；现代国家的财政层级制度都由宪法或法律规定，财政层级制度改革也在宪政的架构下推进。各国财政层级制度的发展趋势：直接民主的发展成为财政层级的划分模式不断优化的推动力；向地方适当分权和地方自治已成为基本趋势；各国一般通过政府区划改革的方式实现财政层级调整。

主要运用动态分析框架，分析中国财政层级制度的大历史变迁，特别是财政层级与政府层级的关系。中国古代财政层级制度的基本特征：尽管政府层级一般为三级或四级，有时多达五级，但财政层级基本上是中央单一层级，全国统一的时候只有中央一级财政，没有地方财政；国家完全分裂的时候只有诸侯割据财政，没有中央财政；名义上还存在中央一级政府，但实际上已是地方割据的时候，形式上存在中央与地方割据两个财政层级。民国时期产生了现代意义的财政层级制度，并在曲折中发展：北洋政府时期名为中央集中统一，实际上中央无权，地方财权又各自为政，形成了北洋军阀、各省军阀两级财政层级或北洋军阀、各省军阀、地方军阀三级财政层级，与当时的政府层级也不完全对应。国民党政府时期，

财政层级制度经历了中央和省两级制，中央、省、县三级制，国家财政、自治财政两级制，中央、省、县三级制等不同的阶段，但当时的政府层级基本上是三级或四级，财政层级与政府层级也不完全对应。新中国成立以来到改革开放前，中国财政层级制度经历了中央单一级制，中央、大区、省三级制，中央、省、县三级制，中央、大区、省三级集中制等不同的阶段，与当时的政府层级也不完全对应；改革开放后逐步形成了目前的财政层级制度，政府层级与财政层级基本对应，四级与五级并存。

三、分析中国财政层级制度的现状

改革开放以来，中国财政层级制度的创新突破了“一级政府、一级财政”的规定，财政层级制度的创新包括财政层级地位格局的创新、财政层级管理方式的创新、财政层级制衡机制的创新。本书主要以浙江的实践经验为例，选择若干典型案例，剖析财政层级制度的创新及存在的问题，进而明确下一步的改革取向。

财政层级地位格局的创新方面，包括确立新设财政层级的地位，如设立经济技术开发区后，确定其相应的财政层级地位；财政层级地位的提升，如强县扩权后，县的财政层级地位可提升到市一级水平；财政层级地位的降低，如撤县设区，县的财政层级地位降到市辖区一级水平。财政层级管理方式的创新方面，如中央与省、计划单列市财政层级管理方式的调整，以及省与市、县财政层级管理方式的调整；财政制衡机制的创新方面，如“乡财县管”强化了县对乡镇财政层级的制约机制，“镇财自治”有助于建立中心城镇财政层级的自我约束机制；等等。

现行财政层级制度也面临一些“瓶颈”制约的问题。如《预算法》尚未对开发区的财政预决算作出明确的规定；对于强县扩权改革，国家层面尚无就权力下放的综合性、可操作性的法律法规，各地做法不一；“省直管县”、“乡财县管”等财政层级管理方式或

制衡机制尚缺乏法律配套；基层财政民主发展尚不完善，一些能够推进基层民主的理财举措尚未制度化；等等。

四、提出中国财政层级制度改革的互动论

阐述互动论的主要内涵及应遵循的基本原则，明确改革的目标取向，并提出推进中国财政层级制度互动式改革的三步走战略步骤，以及对策建议和保障措施。

目前国内学界尚未采用“财政层级制度”这一概念，将财政层级制度改革基本视同财政体制改革，在改革主张上主要有“维持论”、“建构论”、“演进论”三种学术观点。“维持论”没有涉及政府层级结构的优化问题，只是在维持现行政府层级基础上，合理界定各级政府职能，并优化财政体制，但不改变现行的财政层级制度；“建构论”和“演进论”已涉及政府层级结构的优化问题，但就如何优化方面，“建构论”主张自上而下推进财政层级制度改革，政府层级结构优化先行；“演进论”主张自下而上推进财政层级制度改革，让政府层级结构与财政层级制度自然演进。“构建论”并没有从理论上证明所倡导的政府层级结构是最优的，况且改革的阻力和成本难以估量；“演进论”却有“无为而治”之嫌。

本书主张的中国财政层级制度改革“互动论”，主要是就财政层级制度与政府层级结构的关系及变迁路径选择提出的，主要内涵是：财政层级不一定与政府层级一一对应；政府层级结构一般比较稳定，财政层级制度则具有一定的灵活性；在不能剧烈调整政府层级结构的情况下，可通过财政层级制度的“边际调整”，促进政府层级结构的调整与优化；政府层级结构的优化与稳定，又会进一步推进财政层级制度的优化，达到财政层级与政府层级互动优化并基本对应的新平衡；其思想基础，是结合自上而下的建构理性与自下而上的演进理性的优势，即上下结合互动优化。

中国财政层级制度的互动式改革应遵循四项基本原则：一是层

级法定原则，即财政层级法定原则，是指由宪法或法律规定财政层级制度。层级法定原则既是依法组织原则的延伸，也是财政税收法定主义的基本要求，各国财政体制立法中普遍遵循该原则。二是财政自治原则，是指在一国宪法和财政法律所确定的框架内，地方政府依法自主地决定和管理本地区财政事务的制度。财政自治原则是地方自治原则的延伸，也是财政民主主义的基本要求。财政自治在世界许多国家的财政立法和财政实践中客观存在。三是监督制约原则，权力制约论是其理论基础，财权是一种“公权力”，必须受到制约。从世界各国，特别是市场经济发达的西方国家看，地方自治受国家监控是普遍的做法。财政层级制度改革涉及政府间财权的划分和财政利益的平衡，必须坚持监督制约原则。四是互动协调原则，该原则的基本要求是，在设计财政层级制度改革方案时，要与各地的实际情况、经济社会发展所处的阶段等相适应、相协调；在推进财政层级制度改革过程中，要做到上级政府与下级政府之间、基层政府与自治组织之间、自治组织与民众之间相适应、相协调，以减少改革的摩擦与阻力。

中国财政层级制度的互动式改革总体上可采取三步走的战略步骤。第一步，稳定政府层级结构，调整财政层级制度。就是基于现行的政府层级结构，主要是选择省管县或市（地）管县财政层级制度。对于区域范围适中、交通方便，县的数量不是很多且县域经济社会比较发达的省份，可以考虑在全省范围内直接推行省管县财政层级制度；对于区域范围广阔，交通不便，大多数县域经济社会不发达，且所辖县数目又较多的省份，可根据各省实际情况，分别选择以省管县为主，或以市（地）管县为主的财政层级制度。第二步，推进地方适当分权，提升公共治理水平。在维持政府层级结构不变的前提下，放宽体制和制度性“瓶颈”的约束，促进区域经济社会发展，推进财政层级制度的变迁。具体可采取两种措施：对于发达的县，通过强县扩权，赋予其市一级的资源支配权和社会发展的决策权，推进县域发展；对于市一级的中心城市，如果经济