



中国民族财政治理研究



马应超◎著

中国社会科学出版社



中国民族财政治理研究



马应超◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国民族财政治理研究 / 马应超著. —北京: 中国社会科学出版社,
2016. 8

ISBN 978-7-5161-8722-7

I. ①中… II. ①马… III. ①民族地区—财政管理—研究—中国
IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 182783 号

出版人 赵剑英
责任编辑 喻 苗
特约编辑 胡新芳
责任校对 王福仓
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 8 月第 1 版
印 次 2016 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 21.5
插 页 2
字 数 309 千字
定 价 79.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683
版权所有 侵权必究

目 录

导 言	(1)
一 研究缘起与意义	(1)
二 相关概念与研究对象的界定	(7)
三 研究思路、结构安排与研究方法	(12)
四 创新点与不足	(15)
第一章 利益治理视角的政治经济学回顾与述评	(17)
第一节 西方主流经济学关于完全竞争市场与利益治理的理论述评	(17)
第二节 制度经济学关于制度变迁与利益治理理论述评	(22)
第三节 公共经济学关于分权财政体制建构与利益治理理论评析	(24)
第四节 马克思主义经济学关于体制变革与利益治理理论述评	(31)
第五节 中国共产党关于民族财政治理的理论探索	(36)
第二章 民族财政治理的国际视角	(53)
第一节 美国民族财政治理的特点及启示	(53)
第二节 加拿大民族财政治理的主要做法及启示	(59)
第三节 英国民族财政治理的主要特点	(63)
第四节 苏联、俄罗斯民族财政治理的特点与经验教训	(66)

第五节	南斯拉夫民族财政治理的主要做法与教训	(71)
第六节	印度民族财政治理的特点及启示	(74)
第七节	印尼民族财政治理实践：基于资源开发视角	(79)
第三章	民族财政治理的历史考察	(82)
第一节	中国历代中央与地方财政治理模式 演进及其评价	(82)
第二节	中国历代王朝民族财政治理的主要 做法与特点	(89)
第三节	基本结论与启示	(99)
第四章	我国民族财政治理的时空背景	(106)
第一节	新中国成立初期国家发展战略、体制 选择与财政治理	(106)
第二节	改革开放时空差异、体制改进与 利益格局调整	(110)
第三节	20世纪90年代以来体制改革的空间 差异与财政治理	(113)
第五章	我国民族财政治理的一般理论分析框架	(117)
第一节	财政治理的利益主体及其需求	(117)
第二节	我国民族财政治理主体的需求分析	(125)
第三节	我国民族财政治理的主体行为假定	(139)
第四节	我国民族财政治理的约束条件	(143)
第六章	我国民族财政治理的演进逻辑与特征事实	(153)
第一节	我国民族财政治理的演进轨迹	(153)
第二节	我国民族财政治理的特征事实	(163)
第三节	“体制外”财政因素对民族财政 治理的补充作用	(171)

第七章 我国民族财政治理的决定因素及绩效分析	(175)
第一节 现行财政体制与民族财政治理绩效分析	(175)
第二节 西部大开发税收政策与民族财政 治理绩效分析	(214)
第三节 民族区域自治政策与民族财政治理绩效分析	(229)
第八章 我国民族财政治理的微观机制： 基于资源开发政策视角	(248)
第一节 我国民族财政治理的微观政策层次体系	(248)
第二节 我国民族财政治理的微观政策内容体系	(251)
第三节 我国民族财政治理政策的主要特点	(267)
第四节 我国民族财政治理政策的主要问题	(271)
第九章 重构我国民族财政治理体系的基本框架	(279)
第一节 重构我国民族财政治理体系必须澄清的 几个理论误区	(279)
第二节 重构我国民族财政治理体系应秉承的 原则取向	(285)
第三节 重构我国民族财政治理体系的基本方略	(289)
第四节 重构我国民族财政治理体系的基本途径	(290)
第五节 重构我国民族财政治理体系的主要任务	(293)
第六节 以构建利益保障与实现机制为主要着力点， 创新我国民族财政治理政策体系	(298)
参考文献	(317)
后 记	(338)

导 言

一 研究缘起与意义

(一) 问题的提出

作为我国财税体制与政策体系的重要组成部分和党的民族政策的主要载体，民族财政治理在推动中央与民族地方财税关系逐步改进、保障我国民族工作全局顺利推进的体制机制和物质基础等方面发挥着基础性作用。新中国成立后特别是改革开放以来，中央和地方政府在民族财政治理的理论与实践等方面进行了多方位、富有成效的积极探索和成功实践。特别是西部大开发战略、兴边富民行动、新阶段扶贫工作计划等重大规划和措施实施以来，民族地区经济实力明显增强，基础设施普遍改善，生态环境建设得到重视，扶贫开发工作成效显著，对外开放和旅游业发展势头良好，社会事业发展取得了长足进步。可以说，进入 21 世纪以来，民族地区进入了经济增长最快、发展效益最好、综合实力提高最为显著，城乡居民得到实惠最多的发展时期。与此同时，1994 年确立运行至今的分税制财政关系深化改革的问题屡屡被提上议事日程，我国民族财政治理问题也成为备受社会各界关注的热点、焦点问题。2013 年 11 月党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中

央和地方两个积极性”；“完善一般性转移支付增长机制，重点增加对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的转移支付”。2014年12月，中共中央、国务院印发的《关于加强和改进新形势下民族工作的意见》中指出，要完善差别化支持政策，进一步完善一般性财政转移支付增长机制，率先在民族地区实行资源有偿使用制度和生态补偿制度，充分发挥政策性金融作用，加大银行、证券、保险对民族地区的支持力度，支持民族地区以建设丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路为契机，在口岸建设、基础设施互联互通等方面给予扶持……可以预见在未来很长一段时期内，我国民族财政治理将从我国基本国情出发，以利益关系和谐为价值指向，以财政体制、机制、政策联动改革为基本思路，以改进预算管理制度、完善税收制度以及建立财力与事权相适应的财政制度为主要内容，逐步完善支持民族地区经济社会全面发展的财税机制、方式与手段，为全面建成小康社会和实现国家长治久安提供坚实的物质基础和制度保障。

然而，镶嵌于我国政府间财政治理框架内的民族财政治理面临着诸多深层次矛盾与问题。“民族地区经济社会发展总体滞后的状况依然没有根本改变，与发达地区差距拉大的趋势依然没有根本扭转”，民族地区实现经济社会全面协调可持续发展的体制机制不完善，到2020年实现全面建成小康社会战略目标的任务极其艰巨。由于财政范畴所具有的“牵动大部、覆盖全部”特殊品质（高培勇，2009），基于民族地区经济社会发展的几乎所有矛盾与问题，都可以归结到财政治理层面问题上来。具体来说：中国特色现代财政理论特别是民族财政治理理论研究严重滞后；以东部发达地区为基点的国家发展战略体系与民族地区区域发展战略不吻合、不相容等现象时有发生；与民族区域自治制度相匹配的各项具体制度特别是财税制度和有效实现形式的创新滞后；资源价格形成机制、资源产权有效实现形式改革滞后，制约民族地区资源优势向经济优势和财政优势的转换；有利于民族地区公平合理、竞争有序的分工、贸易格局尚未真正建立；基于税制因素设置所致的公平、合理的财税收益归属机制尚未建立；民族地区限制开发区域和禁止开发区域占

国土面积比重高，而真正意义上的生态补偿机制远未健全；基本公共服务水平偏低，人才不足和人才流失现象严重；国有企业改革滞后，改革攻坚难度大，非公有制经济发展缓慢，实际利用外商投资少且呈现下降趋势；西部地区进行社会管理和公共服务的行政成本高；民族地区自我发展能力不足，产业结构不合理，产业链不长；基础设施建设生态环境建设依然滞后，任务繁重；民族省区以下财政体制改革严重滞后，县乡财政普遍困难，县乡财政隐性债务大，财政风险比其他地区更为突出。显然，基于民族财政治理的理论与实践问题，应该受到学界更多的重视和讨论。

（二）研究现状评述

我国民族财政治理问题一直是学界关注的热点、焦点。分层面来看，第一，民族财政治理的体制支撑方面。1994年分税制改革之前，研究主要集中于民族自治地方财政管理体制的完善和规范上，基本依据是《宪法》和《民族区域自治法》中关于民族地区财政自治权等的规定。代表性成果包括内蒙古财政学会（1982）、周君球和杨心锦（1983）、田一农（1989）以及中国财政学会的二级分会——民族地区财政研究会出版的系列成果。1994年分税制改革以来，研究呈现出多层面、多视角的特点。王朝才（1997、2000、2004、2006）、傅志华（1997、2006）等对通过修订《民族区域自治法》完善和调整民族地区财政体制与政策、规范民族地区转移支付制度、西部民族地区体制机制创新的滞后性等问题进行了深入研究；王元（2005）、刘尚希等（2006）、许毅（2006）等对（边疆）民族地区财力与事权不对称问题进行了实证研究；戴小明（1999）、霍军（2003）、段晓红（2007）、莫初明（2007）等对民族地方财政税收自治（权）问题进行了研究；马栓友、于红霞（2003）、王金秀（2007）、雷振扬（2008）、“民族地区转移支付制度与政策”课题组（2009）等对转移支付制度均衡与优化效应进行了实证研究。李善同（1999）、王洛林（2005）、裴长洪（2007）则分别探讨了中央对西藏、新疆财政支持的正当性以及转移支付制度设计思路的战略定位。第二，民族财政治理运行机制方面。王朝

才和李学军（2005）、长江和王朝才（2001）分别对民族地区特殊财政支出机制和财政收入机制进行了较为深入的研究。第三，民族财政治理政策及其效应评价方面。刘溶沧和夏杰长（1998、2002）、高培勇等（2001）、陈志勇（2005）、贾康等（2005）、周民良（2008）等从区域协调发展视角提出了西部大开发的财税政策建议。国家税务总局科研所《西部大开发与税收政策》课题组（2000）、温军（2001）、刘军（2006）、国家民委民族问题研究中心（2006）、孙海鸣和赵晓雷（2008）、魏后凯（2009）等对西部大开发财税政策效应进行了多方位、多层面的绩效评估。总的来看，以上研究成果都支持以下基本结论：我国现阶段民族财政治理架构，适应了统一多民族国家政治、经济与社会发展的战略需要，但随着民族自治地方发展的体制环境变化和利益格局的深刻调整，出现了一些值得高度关注的新问题、新矛盾：与财政收入水平相比，民族自治地方财力与事权不对称问题比较突出；民族自治地方财政自治（权）虚置问题有待实践破解；财政转移支付的均衡效应不够明显；资源开发中各方利益相容机制尚未形成；民族财政治理架构与《民族区域自治法》的有机契合机制尚待形成；财政治理政策助推民族自治地方发展的经济社会效应有待提高；国家对民族地方重财政治理实物投资、轻财政治理制度建设的倾向亟须转变。

以上研究成果为本书的选题研究提供了良好的平台和基础。但还存在明显不足和缺陷。这主要表现在：一是对民族财政治理的理论认识不到位。大多数研究仅把民族财政治理问题作为地方财政治理的一个特例来进行“就事论事”式的研究，至于该研究领域中的“特殊”在何处、“特殊”与“一般”的矛盾冲突何在，真正从其“特例”出发研究为何及怎么做的理论成果较为有限；二是研究视野还不够开阔。往往缺乏把民族财政治理放在我国财税体制改革乃至放在整个中国区域、阶层利益结构大调整背景中看问题的高度，没有把民族财政治理与财税体制改革的核心命题很好地结合起来，只是把一般意义上的政府间财政关系理论套用在民族财政治理的方方面面，以至于不能很好地解释一般意义上的国家治理要求下的民族财政治理的真正内涵与问题所在；三是民族财政治理的理论准备

还不够充分，一些重要理论问题尚未达成共识并存在诸多理论误区，缺失较为深入的抽象思考和分析框架，对民族财政治理问题缺乏解释力、穿透力；四是对国外多民族国家民族财政治理制度安排与政策运用的经验总结不够深入、不够系统。而现有研究要么从民族学、社会学意义上得出一些解决民族问题的一般性结论，要么从区域协调发展政策角度提出西部大开发意义上的财政治理政策建议，而从民族问题是利益问题这一本质出发，以民族利益关系特别是财政治理为基点，打破学科界限与羁绊进行多学科综合研究、国别比较研究的成果很少。基于以上考虑，本书从一个崭新视角——“民族财政治理”出发，对相关重大理论与实践问题展开多方位、多层次研究，以弥补我国政府间财政关系理论研究与实践、地方财政治理理论与实践的某些不足或缺陷，对推动中央与民族地方各层面财政关系逐步完善、我国民族财政治理政策体系的创新提供某些有益启示和经验总结。

（三）研究意义

民族财政治理研究具有重要的理论价值和实践意义。第一，能在一定程度上拓宽我国地方财政治理理论研究的范围与空间。现有的地方财政治理理论主要源于西方，由于我国政治、经济与人文环境与西方有较大差异，特别是国家制度建构中民族因素影响国家制度建设的机理、作用不同，对特定区域、群体的利益治理路径会有很大不同。本书通过系统梳理、综合运用西方主流经济、制度经济学、公共经济学、马克思主义经济学特别是中国共产党关于体制改革过程中利益关系治理的理论主张，构建了财政治理体系中的利益相关者的理论分析框架，从理论上揭示了各个治理主体在利益关系调处与改革中的基本定位和需求，指出正是因为各利益主体之间存在这样、那样的利害冲突，使得国家政治意志经济体现的财政治理与改革处于冲突易发点、矛盾交汇点上。抓住了财政治理中利益相关者的利益需求及其实现，也就抓住了以利益关系治理为基本导向的财政治理制度建设的“牛鼻子”和灵魂。第二，在我国社会主义市场经济体制转型的历史进程中，随着全面深化体制改革涉入“深

水区”和对各种利益关系进行深刻调整，必然会引起相对利益得失同存的“非帕累托改善”，并且由于多年来非均衡渐进性边际治理所产生的社会各阶层、群体利益矛盾的累积，致使利益差距过大和利益矛盾与冲突越发凸显。财政治理是各级政权之间及国家与社会主体之间的职、责、权和相应利益的制度安排长期互动、摩擦和协调的过程，是各种资源和利益重新分配和平衡的过程，是利益主体之间通过协调、利益让渡和责任分担而进行有利于科学发展体制构建的过程，能否满足利益相关者的利益需求，化解各种利益冲突与风险，是财政治理与改革能否成功的关键所在。大量研究表明，我国绝大多数民族冲突是由不同民族成员或者群体之间的经济利益或与经济利益有关的问题所引起。从国家长治久安、民族团结的战略视角出发，研究民族财政治理与改革的重大理论与实践问题，就显得尤为迫切。第三，民族财政治理作为维护民族团结发展、促进共同繁荣进步的物质手段和承载主体，对中国特色民族问题的根本解决和区域协调发展战略的深入推进发挥着强有力的物质保障作用。但由于诸多内在扭曲因素的相互叠加及其累积效应，限制和弱化了财政治理与政策应有的功能性再分配效应，侵蚀和抵消了国家基于民族地区巨大财政支持和各种财政治理政策的真正功效。而因各利益主体的“经济人”属性、机会主义动机与倾向，任何基于民族财政治理与改革的政策措施，都不同程度地存在着“体制漏损”、“打折扣”等现象，并直接影响了中央财政弥补民族地区财力缺口努力、提升民族财政治理能力与水平的应有效能。从理论上全面、系统地探析民族财政治理的内在机理与影响因素，为全面深化财税体制改革与实践提供民族地方性利益诉求、通过推进财政治理政策更好地服务于党和国家的民族政策，是本书的基本出发点和最终归宿。“十三五”时期乃至更长时期，是我国各种重大利益关系深刻调整的关键时期，深入研究民族财政治理改革及其相关重大理论与现实问题，具有特殊重要的理论与现实意义。

二 相关概念与研究对象的界定

(一) 民族 (或民族地区)

民族或民族地区是一个集法律、自然地理、政策于一体的多维概念。我国现行《宪法》第30条规定：“中华人民共和国的行政区划如下：（一）全国分为省、自治区、直辖市；（二）省、自治区分为自治州、县、自治县、市；（三）县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。”《民族区域自治法》是我国民族区域自治方面的基本法律，是民族抑或民族地区所指范围的直接法律依据和准绳。根据《宪法》、《民族区域自治法》等法律文件关于我国民族自治地方的规定，结合国家西部大开发政策范围界定与指向来看，民族或民族地区就是指享有民族自治权力的民族自治区域。具体包括5个民族自治区、27个民族自治州、80个自治县和3个自治旗。据第五次全国人口普查，2000年全国少数民族人口为10643万人，占全国总人口的8.41%，民族自治地方的面积占国土面积的64%。2009年国务院发布的《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展》白皮书表明，民族地区的草原面积，森林和水力资源蕴藏量，以及天然气等基础储量，均超过或接近全国的一半。全国的国家级自然保护区面积中民族地区占到85%以上，是国家的重要生态屏障。

1984年六届全国人大二次会议根据《宪法》规定审议通过的《民族区域自治法》第2条规定：“各少数民族聚居的地方实行区域自治”，“民族自治地方分为自治区、自治州、自治县”。第12条规定：“少数民族聚居的地方，根据当地民族关系、经济发展等条件，并参酌历史情况，可以建立以一个或者几个少数民族聚居区为基础的自治地方”，“民族自治地方内其他少数民族聚居的地方，建立相应的自治地方或者民族乡”。也就是说，以行政级别划分的民族地区，包括民族自治区、民族自治州和民族自治县三类；而民族乡、镇不属于一级民族自治地方，不享有宪法和有关法律规定的自治

权,但依照法律和有关规定,民族乡、镇结合本民族特点享有在教育、文化、经济、卫生等方面采取相应措施的权力;各民族地区和民族乡、镇都是我国领土不可分割的组成部分,都属于我国的一级地方行政区域。

从我国实施西部大开发政策措施的适用范围来看,理论界和实务界普遍用西部地区代替民族或民族地区。根据《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》(国发〔2000〕33号)指出,西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆(新疆生产建设兵团单列)和内蒙古、广西。另外,吉林延边、甘肃临夏等八个非少数民族省区管辖的民族自治州、53个非民族省区及非民族自治州管辖的民族自治县,在财政转移支付等政策方面比照有关政策措施予以照顾。所以,本书用“民族”指称一般意义上的少数民族与民族地区这一概念,空间指向涵盖以上行政区划的基本范围。

由此可知,由于立论者所规限的民族与民族地区范围不同,所得出的结论虽然是“一样”的,但实际所指的可能差别很大。如针对新疆的财税情况得出的结论是否也适用于其他民族地区?从中央与西藏财政治理得出的结论是否在其他民族地区具有适用性?答案是否定的。所以,本书不得不面对的一个两难选择是,泛泛而谈民族财政治理问题,或许会有针对性不强而招致缺乏现实意义之嫌,但如果做个案研究又太具特殊性而不具有普遍性。所以笔者在研究对象的把握上,从民族财政治理都具有的“共相”出发,探寻民族财政治理问题普遍存在的相似性和规律性,再结合民族财政治理的“殊相”(如新疆、西藏等),尽可能做到普遍性与特殊性、一般与个案研究相结合。

(二) 利益

按照《辞海》第六版^①的解释,利益是人们通过社会关系表现出来的不同需要。从内容上划分,有物质利益、政治利益、文化精

^① 缩影本,上海辞书出版社2010年版,第1131页。

神利益等，从范围上划分，有个人利益、集体利益、社会利益等；从社会层次划分，有国家利益、民族利益、阶级利益、阶层利益等；从时间上划分，有当前利益和长远利益等。通常所说的利益，主要指物质利益，即经济利益。利益是人们活动的直接目的，“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关”。由此，衍生出各种以利益平衡与度量为研究主题的政治学、经济学与法学流派。戴维·米勒（英文版主编）、邓正来（中文版主编）在西方政治学界极具权威性的《布莱克维尔政治思想百科全书》（新修订版）中认为，利益的观念在一个个人化程度很高而传统作用被削弱的现代社会里尤为重要，利益的概念是同个体的权利、义务、责任、合理性等概念连在一起的。该书认为，利益有两个基本要点。首先，利益是主题是政治利益；其次，利益的作用取决于它与作为个人或主体的自我观念之间既成的关系。如果这个根本的观念在基本方面有所改变，则利益的作用与意义也就被扰乱。据此，该书给出了最通俗的关于利益的界定，所谓利益是某一政党面对各种可供选择的政策或纲领时它所愿意选择的那种政策或纲领。在经济学家眼里，利益主体之间是否存在利益的一致性或相互包容性更有研究意义。美国经济学家奥尔森（Mancur Olson，1932—1998）在1985年出版的《集体行动的逻辑》一书中提出“利益相容”（encompassing interests）这一概念。他把集体利益分为相容性的和排他性的两种。相容的集体利益指利益主体在追求某种利益时相互包容、利益主体会一损俱损、一荣俱荣。当双方利益发生冲突时，如果双方共同努力寻求一种新的方案，该方案在原来基础上，经过适当的修改、让步、补充或者提出另一个方案，使双方均能接受从而获得相容。西方法学界，同样有强调法官应注意平衡各种相互冲突的利益为核心思想的利益法学派。该理论认为，法官不仅应注意法律条文的词句，而且要通过利益的考察来确定什么是立法者所要保护的利益，以便做出公正的判决。

本书认为，马克思主义利益学说提供了一整套缜密、科学的利益分析方法体系。其主要内容有：第一，利益是历史唯物主义的基本范畴，追求利益是人类一切社会活动的动因。马克思说：“人们

所争取的一切，都同他们的利益有关。”列宁把利益称作“人民生活中最敏感的神经”。恩格斯甚至认为16世纪的宗教战争也是为十分明确的物质的阶级利益而进行的。“如果说各阶级的利益、需要和要求还隐蔽在宗教外衣之下，那么，这并没有改变事情的实质。”^①第二，利益是思想的基础，利益决定思想，利益推动生产和生活。不仅如此，利益还决定、支配政治权力、政治活动。第三，利益主体之间有一定的利益差别。差别即是关系，关系即是矛盾，利益关系即是利益主体之间的利益矛盾关系。有了差别，就会产生利益竞争和矛盾，形成社会发展的动力，即利益动力。第四，社会关系从本质上看是利益关系，社会矛盾从本质上看也是利益矛盾。第五，生产资料乃至生活资料占有上的差别是造成利益差别的决定性因素。历史唯物主义认为，利益冲突根源于人类社会利益实现方式本身的内在缺陷，这些缺陷首先是分工的固定化，其次是直接参与权的丧失，再次是利益分配的不合理。^②一言以蔽之，马克思主义利益学说认为，利益是一种社会关系，只有从经济关系出发才能说明利益的本质和历史作用，只有依据历史发展规律和利益原则，在揭示人们社会活动背后的利益动因的基础上，才能说明人类社会的各种社会关系和各种历史现象。从这个意义来说，关于利益的理论就是对社会历史现象的重要观察方法。唯物史观指导下的利益分析方法，为人们认识复杂的社会现象提供了一个明确的观察线索。^③

（三）民族财政

民族财政是隶属于政府间财政关系的子关系体系。从政府间关系的内涵和外延看，包括中央政府与地方政府之间、地方政府之间、政府部门之间、各地区政府之间的关系。林尚立（1998）认为，从决定政府间关系的基本格局和性质的因素来看，政府间关系主要由权力关系、财政关系和公共行政关系三重关系构成。谢庆奎

① 《马克思恩格斯全集》第7卷，人民出版社1959年版，第400—401页。

② 张玉堂：《利益论——关于利益冲突与协调问题的研究》，武汉大学出版社2001年版，第78页。

③ 王伟光：《利益论》，人民出版社2001年版，第245页。

(1999) 据此进一步指出, 政府之间关系的内涵首先应该是利益关系, 然后才是权力关系、财政关系和公共行政关系。由于政府自利性所带来的影响与结果, 政府官员的行为都含有自利动机, 因自利动机所形成的利益关系从根本上决定了权力关系、财政关系和公共行政关系, 而权力关系、财政关系和公共行政关系仅是利益关系的表现形式。王绍飞(1989)探讨了财政体制形成的利益制约关系问题。他认为, 由财政体制所形成的利益制约关系(或财政运行机制), 使各财政主体或利益主体的经济利益产生联动反应, 由此推动财政体制协调运转。财政运行机制决定于财政体制结构是否合理, 财政体制结构是包括组织机构、利益划分、信息传递、控制与协调等在内的纵横交错的网络系统。这样, 财政体制、财政运行机制与利益关系之间就具有了某种相互制约、相互影响的逻辑联系。基于以上分析, 本书所指的民族财政, 是指国家基于民族和民族地方利益关系调适的、借助各种财政手段和运行机制支撑的财政制度安排与技术保障的总称。

(四) 财政治理

财政是国家治理的基础和重要支柱。利益多元社会客观需要多元治理主体共同发挥作用, 才能达至应有的治理效能。财政具有的“牵动大部、覆盖全部”的理论品质, 理应在打造现代国家应有的制度形态的当下发挥其独特作用: 将财政从政府收支活动的平台转换至国家治理的平台, 并将其定位为基础和重要支柱, 从根本上界定了财政治理在国家治理体系中的地位; 将财政治理目标融入全面深化改革总目标, 作为国家治理现代化的基础和重要支柱以及各个领域改革的交汇点, 从宏观上理清了财政治理及改革与国家治理及全面深化改革的关系; 财政治理的制度支撑与现代财政制度所具有的人民主体性、公共性以及法治化的基本特征, 在本质上具有高度契合性和内在一致性。

(五) 民族财政治理

作为镶嵌于国家治理体系中的一种类型, 民族财政治理的一般