



中国财政科学研究院智库丛书
Think tank Series of Chinese Academy of Fiscal Sciences

中国财政科学研究院 编

建立现代预算制度研究

Research on Building a Modern Budget System



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

中国财政科学研究院智库丛书

建立现代预算制度研究

中国财政科学研究院 编

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建立现代预算制度研究/中国财政科学研究院编. —北京: 中国财政经济出版社, 2016. 9

(中国财政科学研究院智库丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6862 - 0

I. ①建… II. ①中… III. ①中国预算 - 预算制度 - 研究报告 - 中国 IV. ①F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 160627 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

787 × 1092 毫米 16 开 15 印张 261 000 字

2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6862 - 0/F · 5516

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报电话: 010 - 88190492, QQ: 634579818

中国财政科学研究院智库丛书

编 委 会

编委会主任 刘尚希

编委会委员 苏 明 王朝才 罗文光

白景明 傅志华

总 序

党的十八届三中全会在明确“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”这一全面深化改革总目标的同时，提出了“财政是国家治理的基础和重要的支柱”的重要判断，充分彰显出财政在国家治理现代化之中的地位与作用。

强调发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，是与我国经济社会发展阶段相联系的。在改革开放初期，政府的作用是促进改革和开放，财政改革主要是推动政府职能转换、改进政府与市场关系，让市场在资源配置中发挥更大的作用。随着我国经济社会转型进入新的阶段、国家实力逐渐增强以及大国财政使命的提出，财政在改革和发展中的作用日趋多样化、全方位，涉及经济、政治、社会、文化、生态文明建设各个领域。

在市场经济不断发展的基础上，社会结构及其整个上层建筑都发生了极大变化，社会成员利益关系变得复杂起来。在经济进入新常态的背景下，这种复杂的利益关系对于财政在国家治理中作用的发挥是一个新的考验。改革开放初期，财政政策着眼于关注国内，对于国际环境关注不多，现在财政政策的一举一动都对世界经济产生重要影响；改革开放初期，财政主要解决温饱问题，经济建设成为财政工作的突出任务，现在财政既要解决发展问题，又要解决改革问题，经济、社会、政治、文化和生态文明要协同发展；改革开放初期，中央和地方财政实力虽然都较弱，但地方政府债务也少，现在国家财政实力快速扩张过程中也面临着地方政府债务特别是或有债务快速扩张的问题，财政自身可持续性发展面临挑战。

财政作为国家治理的基础正在发生多维变化。改革开放初期，财政主要从经济维度发挥国家治理基础性作用，主要是处理好政府与市场的关系；在经济社会转型、利益关系多元化背景下，财政要从多维度支撑国家治理：既有国家与市场的维度，也有国家与社会（个人）的维度，以及公共部门内部（包括中央与地方、政府部门之间）的维度。

随着财政发挥作用的多维变化，财政理念也随之发生变化。改革开放初期，政府在市场失灵的领域提供公共服务；随着时代的进步，政府承担的各种责任（城镇化、养老、医疗、教育、环境保护等）在不断增加，在政府能力有限的情况下，政府与社会资本合作呼之欲出。政府和社会资本合作打破了传统主流经济学、财政学的基本看法：政府与市场是水火不相容的，二者是对立的；公共服务领域是市场失灵的领域，只能由政府来干。过去注重政府与市场之间的分工，现阶段则注重在分工基础上的合作。政府与市场关系需要进行再改革，一些新的问题又随之产生：在多元主体提供公共服务的同时如何保障社会公共利益，如何理顺政府与社会的关系，如何理顺政府内部如中央和地方之间、政府各部门之间的关系等。财政全方位、深层次嵌入国家治理体系和治理能力现代化之中，带来了许多需要用全新理论诠释的问题，也考验着各方面的智慧。

面对新阶段、新形势和新任务，财政如何有效支撑和推动国家治理现代化更需要新思路、新思想，财政智库或财政思想库也应运而生。可以说，财政智库是财政有效支撑和推动国家治理现代化的思想源泉，也是点亮财政作用于国家治理的“智慧之灯”。发达国家在财政现代化和国家治理体系与治理能力现代化过程中，财政智库的作用功不可没。要发挥好财政作为国家治理基础与重要支柱的职能作用，财政智库的基础性作用更是不可替代。

第一，财政智库是推进国家治理决策的科学化、民主化和法制化的重要支撑。当前，全面建成小康社会进入决定性阶段，破解财政改革发展稳定难题和应对全球性问题的复杂性艰巨性前所未有，迫切需要健全中国特色的财政决策支撑体系，大力加强财政智库建设，以财政科学咨询支撑财政治理的科学决策、民主决策和依法决策，以财政科学决策引领科学发展。

第二，财政智库是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。纵观当今世界各国现代化发展历程，智库在国家治理中发挥着越来越重要的作用，日益成为国家治理体系中不可或缺的组成部分，是国家治理能力的重要体现。全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，推动协商民主广泛多层制度化发展，建立更加成熟更加定型的制度体系，必须切实加强中国特色新型财政智库建设，充分发挥智库在治国理政中的重要作用。

第三，中国特色新型财政智库是国家软实力的重要组成部分。一个大国的发展进程，既是经济等硬实力提高的进程，也是思想文化等软实力提高的进程。智库是国家软实力的重要载体，越来越成为国际竞争力的重要因素，在对外交往中发挥着不可替代的作用。树立社会主义中国的良好形象，推动中华文化和当代中国价值观念走向世界，在国际舞台上发出中国声音，迫切需要发挥中国特色财政新型智库在公共外交中的重要作用，不断增强我国在国际财经和公共事务的国际影响力和国际话语权。

正是考虑到智力资源是一个国家、一个民族最宝贵的资源，考虑到我国智库发展面临的各种瓶颈，2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，提出加强智库建设整体规划和科学布局，统筹整合现有智库优质资源，重点建设50~100个国家急需、特色鲜明、制度创新、引领发展的专业化高端智库。

中国财政科学研究院的前身财政部财政科学研究所（财科所），于1956年根据毛泽东主席的指示而成立，2016年2月正式更名。60年前财科所成立之初，就定位为政府部门的政策咨询机构，以探索我国财政经济问题和培养财政、会计专门人才为己任，为党中央和国务院中心工作服务，为财政经济发展的现实服务。为此，一代又一代财政科研人员为我国财政科研事业做出重要贡献。60年后的今天，中国财政科学研究院正致力于转型、创新，努力创建一流新型智库。

根据智库建设与发展的规划，本院推出“中国财政科学研究院智库丛书”。该丛书内容既包括本院各年度重要《研究报告》的文集，也包括本院承担完成的一些重大科研项目成果，以及本院研究人员研究、撰写的各类专著。目的在于集中展示财科院的科研成就，扩大科研成果的宣传和社会效

果，全面提升财科院的智库影响力。

不忘初心，砥砺前行。我们将明确智库建设的宗旨，在传承既有科研优势和办院特色的基础上，探寻新型高端智库建设的途径，潜心探索财政与国家治理的新理论、新观点、新思路、新对策，与各界同仁一道，共同致力于现代财政制度建设，开创国家治理现代化之美好未来。

“中国财政科学研究院智库丛书”编委会

2016年7月

财政与国家治理：基于三个维度的认识

（代序）

刘尚希

党的十八届三中全会《决定》中提出：“财政是国家治理的基础和重要的支柱”。这是一个站在历史和理论的高度提出的论断，对当前财税改革具有十分重要的长期指导意义。但问题是，我们应该怎样去认识和理解？又如何与我们的财政实际工作结合起来？这是当前财政领域面临的一个关键问题。只有在认识上、理论上搞清楚了，才有可能转化成我们行动的指南，不至于搞成两张皮，变成标签和空洞说词。正是本着这样一种想法，从国家治理的内涵入手，我尝试着从国家治理的三个结构性维度阐释财政为什么是国家治理的基础和重要支柱，希望形成一个逻辑上自洽的认识框架。

一、从企业（公司）治理到国家治理

（一）企业利益主体多元化孕育了企业（公司）治理

要正确理解国家治理的内涵，首先要清楚“治理”这一概念的由来。它来自于企业（公司）治理，是微观概念在宏观上的应用，是把私人领域或者市场领域的概念借用到公共领域。当企业所有者只有一个的时候，例如家族式企业为主的时期，利益主体限于老板与员工之间，被关注的更多是企业管理，怎么来有效管理企业，从过去的泰勒式管理到现代的人性化管理，形成了你方唱罢我登台的多种企业管理理论。随着企业的股份化，企业向法人股份制公司演变。股份制意味着所有者与经营者分离，委托代理关系产生，企

业的组织架构就要相应改变，以包容多元主体和多元利益关系。虽然股份制在 19 世纪就已经产生，但直到 20 世纪八九十年代，治理的理念才突显出来，公司治理结构的研究成为热门话题，这显然与多元主体与多元利益关系的变迁是紧密联系在一起的。股东、董事会、经理人、员工之间的责、权、利关系，以及信息、契约不完备条件下的委托代理成为公司治理的核心问题。

从企业发展的过程来看，治理的概念很显然是因为多个主体出现了，而不同的利益相关者之间要形成一种共建、共担、共享的利益共同体，就需要创新企业组织形式。企业制度转向以公司制为代表的法人治理形式，也就渐渐形成了多元、包容、平等、互动、开放的法人治理结构。

（二）社会利益主体的多元化催生了国家治理

从过去主要谈企业管理，到现在同时又讲治理，这个变化对我们认识国家治理是有启发的。可以说，现在提出“国家治理”这个概念，是对国家的一种新认识、新理解。我们过去理解国家，传统的理论就是从阶级斗争、阶级划分这个角度去认识的，国家就是一个暴力机器，是一个阶级对另一个阶级的专政。统治和被统治、管理和被管理，是传统国家理论的基本认识框架。在这种认识框架中，其中的主体相对来说是单一的，公共利益与个体（集团）利益关系也相对简单。

而国家发展到今天，尤其是市场经济的发展，不同社会阶层、利益群体逐渐形成，经济社会主体日渐多元化，并变成为关系紧密的利益相关者，仅仅依靠传统的统治、管理方式已经不相适应，需要一种新的国家结构来包容越来越复杂的利益关系、协调越来越多的各种利益冲突，尤其是公共利益与个人利益之间的协调就变得至关重要。否则，国家发展和社会文明进步可能停滞，甚至倒退。为防范化解这种公共风险，一种新的国家结构就应运而生，表现为国家治理结构或国家治理体系。现代国家自然需要与之相匹配的现代治理体系。

（三）国家治理是基于社会共同体理念下的多元主体共同治理

多元利益主体的形成实际上是历史进化的过程。利益主体过去主要表现为两个阶级，利益关系也主要是两者之间的利益关系，由此形成了统治阶级和被统治阶级、管理者和被管理者。现在再用阶级分析的这种思维来看社会

和国家已经不合时宜，社会是多姿多彩的，应当承认一个社会共同体中存在各种不同的利益。存在多元利益，经济社会也才有活力。这在现实生活中就表现为多元的利益主体，比如有国家、企业、居民，有城市、乡村，有不同的区域，还有中央、地方，诸如此类。但无论有多少利益主体，基于社会共同体的公共利益始终存在。多元利益主体之间会产生复杂的利益博弈，要使这种多元的利益博弈不至于危害社会共同体的公共利益，就必须有一种能包容多元利益的治理结构，规范各自的责、权、利和行为。

在参与治理的众多主体中，国家是一个核心的主体，在某种意义上就像一个股份公司，国家是一个大股东。在不同的历史时期，参与主体是不一样的，构成不同的国家治理结构。就现在来看，国家依然是一个大股东，发挥主导性作用。国家结构的这种变化，从更深层次的动因来分析，是公共风险导致的。利益主体越是多元，社会就变得越是复杂，内生的不确定性和公共风险就会越大，就越有可能危害整体的发展。利益主体之间是相互竞争博弈的，这就需要找到一种有效的解决方式不至于让这个社会共同体在竞争博弈中崩溃。这种解决方式只能是用一种包容性的国家结构去替换传统的排斥性的国家结构，共同治理的理念由此形成。

这种治理理念的形成，以及新型国家结构的产生，其背后的东西是社会共同体内部产生的公共风险。追求善治，也就是追求公共风险的最小化，保证国家发展和文明进步的可持续，这是最大的公共利益。今天强调治理，其实是强调我们处于一个社会共同体之中，在同一艘船上，比任何时候都需要同舟共济，使多元利益主体之间的竞争博弈转化为发展的合力——动力，而不是转化为导致共同体停滞的斥力——阻力。无论全球治理，还是国家治理，在这一点上是相通的。从中不难看出，治理和公共性是内在关联的，治理的对象都是基于社会共同体的公共性问题。

（四）国家治理与国家统治、国家管理不是相互替代的

十八届三中全会提出“治理”这一概念后，很多学者解读为治理替代了统治，替代了管理，这种看法是片面的。

治理、统治、管理这三者之间不是一个相互替代的关系，而是互补的。其实在任何一个国家，这三样东西都依然存在，它既有统治，还有管理，当

然也有治理，但是它们处于不同的层次。从历史上来看，在不同的历史时期是以不同的方式来管理国家的。在阶级划分为主的历史阶段，强调阶级斗争，更多强调的是阶级统治。当下凸显治理，淡化阶级统治，不等于说统治本身会消亡。有公共权力、有国家存在，就会有国家统治。国家统治是国家的底线，平时是隐形的，当遇到外来侵略、社会骚乱和动荡的时候，统治的作用就要凸显出来，否则，国家就会陷入无序混乱状态。

而国家管理是随着社会的分工复杂化和公共化而产生的，管理与被管理的关系永恒存在，就像一个乐队总是需要一个指挥一样。国家管理应当是基于公共性的宏观管理，这在我们国家是相当缺位的。管理需要科学精神与人文情怀，是在一定治理结构下来展开的，就像公司管理是在一定的公司治理结构下来开展一样，治理无法替代管理。当前强调治理，并不是说我们现在不要统治和管理了，而是长期来缺乏共同体理念及其相应的国家治理结构。开放、包容、平等的社会，需要的是共建、共担和共享，使经济社会主体的权力、权利、责任和义务处于一个更合理的结构之中。在这个意义上，国家治理也是国家的“再组织化”和“再结构化”。但无论怎么变化，国家统治和国家管理都不会消亡，改变的只是其实现形式。统治退居幕后，治理走向前台、管理在治理下运行。我国进入全面深化改革和全面依法治国的新时期，国家治理体系的现代化就是要形成一个现代化的国家治理结构，同时具备很强的治理能力，这样国家才能往前走，中华民族伟大复兴才不会半途而废。

统治、管理和治理三者有共同的基础，即公共权力，只不过公共权力的使用方式不同；三者有相同的功能，即秩序，统治是要维护底线秩序，或基本秩序，管理也是为了秩序，治理也是为了要有一个秩序，区别在于统治更加强调的是以一种外在的力量去维护这个秩序，而治理强调的是共治，是多元主体共同来参与，是一种内生的秩序。在这个意义上，治理是生成秩序，统治和管理更多的是维护秩序。在经济社会转型和文明发展转型时期，旧的秩序已经不相适应，需要一种新的秩序，而这种新秩序只能在内部产生，不能靠外部强加，内生秩序的治理也就变得更加重要而凸现出来。

二、国家治理的三个维度，构成财政的新坐标

过去讲的改革主要是经济改革，或者叫市场化的改革，主要是改变政府

与市场的关系，让市场在资源配置中发挥更大的作用。而当前的改革是全面深化改革，涉及到经济、政治、社会、文化、生态文明、军队和党建。在市场经济不断发展的这个基础上，社会结构及其整个上层建筑都发生了极大变化，形成了极其复杂的利益关系。我国的全面深化改革实际上就是构建一个以国家形式存在的社会共同体新结构——包容开放的、共建共享的社会，实现多元利益与公共利益的相互包容，让中国特色社会主义旗帜上写的“平等”二字更鲜艳和更饱满。

（一）国家治理的三个维度

在当前复杂的利益关系中，我们可以抽出三条主线：一是国家与市场（企业）的关系。过去三十多年的改革主要在这方面做文章，放权让利，让企业成为独立利益主体，成效显著。但改革任务仍未完成，计划经济的惯性依然存在。二是国家与社会（个人）的关系。这不是过去改革的主战场，而对当前的我国来说却是变得越来越重要。国家与社会的关系全球都在调整，尤其在社会保障和公共服务方面。三是中央与地方（城乡区域）的关系。这是过去一直想解决但未能解决好的难题，对于我国这样一个发展中的巨型单一制国家来说，中央与地方的关系极其重要，又是极难的问题。这三条主线构成新时期国家治理的三个维度。

如果把这三个维度划成一个几何图形，就构建为一个立体的坐标，国家与市场构成一个维度，国家与社会构成一个维度，中央与地方构成一个维度。三个维度结构为一个有机的整体，这就构成了新时期的国家治理结构。对于抽象的社会共同体，我们可以从这里找到现实的感觉。作为全面深化改革的目标，国家治理体系的现代化，也就主要体现在这三个方面关系的调适状态及其相互协调性。缺少任意一个方面，都谈不上国家治理体系的现代化。

（二）财政的新坐标

从国家治理来看，三个维度是国家治理结构的描画，也是社会公共性的一个简化模型；从财政来看，这三个维度则是财政在新时期的坐标系，财政活动、财政改革、财政法治都深深嵌入到这三个维度之中。新时期的财政改革既要靠这个新坐标来导航，而由这个新坐标系标注的国家治理结构又要以财政为基础。财政作为国家治理的基础，是以社会复杂利益关系的交汇点而

存在的。财政先天就是公共利益的化身，并与社会多元利益主体相关联。上述三个维度，都是一个利益交集，并又汇集财政于一身，成为全社会的利益交集。也可以说，三个维度是三个利益总阀门，可调节社会各个阶层、各个集团、各个区域的利益关系。财政之所以牵一发而动全身，因为财政牵扯着全社会所有利益神经。

公司治理中的核心是公司剩余索取权的安排。同样，对国家治理来说，社会剩余控制权的安排是其根本。这恰恰是财政的职责。社会共同体得以维系，也在于此。财政从三个维度影响国家治理结构的变迁，也决定着国家治理的成效。善治与否，也取决于财政上的作为。历史上，横征暴敛导致国家衰亡；而在近现代，财政整治带来国家兴盛。正是财政对国家治理的这种基础性作用，故而无论是过去单一维度的经济改革，还是当前三维的全方位改革，财政都被选为改革的突破口和排头兵。

三、国家治理体系：三个维度的分权

把上述三个维度综合起来看，全面深化改革实际上是国家治理的改革，目标就是形成一个现代化的国家治理体系或国家治理结构。这在十八届三中全会的《决定》中做了清晰的阐述。若以综合的方法从整体来观察，国家治理改革就不仅仅是经济改革，也不仅仅是社会、文化的改革，而是涉及各个领域、各个方面的整个国家治理结构的改革。相对于过去较为单一性的经济改革相比，当前这种综合性的改革可简称为治理改革。治理改革是系统重构，不是修修补补，要搭建一个以前不曾有的新的体制框架——具有包容开放特点的国家治理结构，以完善和发展社会主义制度。

（一）从经济分权到全面分权改革

国家治理的概念尽管是2013年11月的十八届三中全会才正式提出，但国家治理改革的实践却早已存在。从三维治理结构这个框架来观察过去三十多年的改革，以市场化为导向的经济改革无疑是国家治理改革的一个重要维度，即便当时没有明确提出，历史却把它纳入到了国家治理改革之中。若不以概念，而以历史演进逻辑来看，昨天的治理改革是自发的，而今天的治理改革则是自觉的。再往前看，上个世纪九十年代市场化改革的自觉，也是以

之前十多年的探索为铺垫。改革不是先知先觉的，没有先验性的改革。之所以要强调这一点，不是为了谈历史，而是放在高度集权体制的大背景下来看，当今的治理改革，依然没有改变过去改革的基本方向：分权。就此而言，中国改革的基本逻辑依然没有改变。只不过从经济分权，转向了更广泛的全面分权改革，这就是当今治理改革的基本内涵，即向市场分权、向社会分权和向地方分权。

（二）经济改革：向市场分权

1978年改革开放，就开始了国家与市场维度的分权，属于经济性分权，即让市场从发挥更大的作用，到发挥基础性的作用，再到现在提出的发挥决定性作用。很显然，经济性分权改革还得继续，并成为当前改革重点之一。改革之艰难由此可见一斑。不过，从计划体制下的放权，到市场体制下的分权，再到当前国家治理框架下的分权，国家与市场关系的内涵也发生了变化。这不仅是市场（企业）主体地位的形成，而是国家与市场的关系从对立开始走向分工与合作。治理不是制造对立，而是实现多元融合。在国家治理框架下的向市场分权，不是否定国家的作用，回到亚当·斯密时代，而是通过进一步的经济性分权让国家与市场形成最大的发展合力。毋庸讳言，这最大合力的实现条件至今仍是不清楚的，仍需要长期的探索。这不仅是中国的难题，也是全球性的难题，但好在已经起步了。

（三）社会改革：向社会分权

国家治理结构的改革，除了经济的维度，还有社会的维度。当前的改革已经触及到了国家与社会的关系，这种属于社会性分权的改革，也可简称为社会改革。与经济改革相比，社会改革更复杂，至今也没有一个关于社会改革的完整理论框架，其中存在的误区、误解自然不少。如担心国家失控、担心影响社会稳定、担心政治化等等。社会改革不只是涉及到社会组织的地位和发展问题，而且与社会主流价值观、伦理道德、国家凝聚力、公民的自我约束和管理等等紧密地联系在一起。如果说经济改革是经济的再组织化，那么，社会改革也是社会的再组织化，也是一种重构。当前正展开的教育体制改革、医疗卫生体制改革、社保体制改革、科技体制改革、事业单位改革等方面，实际上都是社会改革的重要组成部分，但都没有纳入社会改革的统一

框架来设计和实施。而这些改革与公共服务、民生改善、国家创新、社会和谐都是一体的。以民生改善为重点的社会建设，需要社会改革来推进，正如经济建设需要经济改革来推进一样。

与经济改革建立社会主义市场经济体制的明确目标相比，社会改革的目标是不清晰的。改革目标的模糊导致社会改革左右摇摆，在以碎片化方式推进。经济改革涉及的是经济组织，经济组织的目标就是追求盈利，而社会改革涉及的是社会组织，即非营利组织，是不追求利润的。比如，事业单位就是非营利组织，当前体制下是一种官办的社会组织。当前在事业单位改革上，没有明确的顶层设计，各个部门、各个领域都是各管各的，各自在寻求突破，有一些点上的经验，如三明医改，但无法在面上推广。教育、医疗、科技、慈善、养老等各领域的体制改革都涉及到一个共性问题：非营利组织，既有官办的，也有民办的，到底怎么定位？这个基本问题没有解决，上述各个领域的改革都面临同样难题：政府怎么管？到底赋予它了一个什么样的法律地位？种种的不明确导致社会改革很难往前走。就连社会办医、办学、养老等等，都引发诸多的争议，巨大的分歧使社会改革共识难以形成。经济改革是发挥市场的自组织功能，让它更有效地配置资源，而社会改革是要发挥社会的自主治理功能，让社会有更大空间，更多地自我管理、自我约束、自我提供，包括公共服务和社会秩序在内。

（四）中央与地方关系改革：向地方分权

1994年分税制改革启动了向地方分权的改革，分税制一直稳定到现在，应当说改革成效非常明显。但是，向地方分权的改革还没有真正完成。按照我们过去的理解，向地方分权改革，主要是从集权与分权的关系上去认识，强调分权的必要性，即要调动地方的积极性，就要给地方更多的权限，而不是从寻求一个合理的国家治理结构的角度来认识的。从国家治理的角度来看，中央向地方分权，就应让地方成为一个有效的、相对独立的治理主体，使国家治理从集中治理到分级治理，从一级治理到两级治理：一个是在中央层面，也就是国家层面，一个是地方层面。既然中央和地方是两个主体，那它们就有各自的利益。对此，我们无需讳言。

从我国宪法和历史传承来看，纵向的国家治理结构应是中央、地方两

级，这与我们时常提到的五级政府是不同的概念。国家的公共权力不是均匀地在各级政府之间划分，有些权力只在中央与地方之间划分，也就是说，在地方省市县乡之间不能再继续划分。例如立法权，按照我们现行中央主导下的两级立法体制，可以赋予地方立法权，也包括一些省会城市和今年《立法法》修改中提到的设区的城市，但整体上看，两级立法体制没有改变。立法权原则上只能赋予省级人大机关，不能按照政府级次再一层层分下去，除非法律另有规定。显然，到了市县乡是没有立法权的。司法权也是如此。我们过去认为每一级政府都拥有司法权，结果产生了严重问题。当前正在实施的司法改革就是要理顺司法权的划分，由过去的五级司法改为两级司法体制。再如征税权，并不是每一级政府都有这个权力。原来这个权力完全归中央，正在实施的财税改革也考虑把一部分征税权让地方来分享，但也就是到地方省级为止。与此相对应，我国的征税机关也是两级，即国税局和地税局，不是每一级政府都设有税务机关。由此不难看出，相对于中央，地方是一个集合概念，是一个完整的治理主体。从国家治理这个角度来看财政体制，我国实行的是两级体制：国家财政体制和地方财政体制。这两个层次的财政体制，显然不能以“政府间财政关系”这个笼统说法来涵盖。

由于过去我们没有治理的理念，没有从治理的角度去观察，所以老是谈五级政府之间的财政体制，这就把治理级次和政府级次的问题混淆了。财政体制首先应当解决的是在治理层面上的体制问题，就是说在国家层面要处理好中央与地方的关系，这是第一个层次，第二个层次就是地方内部省市县乡之间的关系。地方作为一个相对独立的治理主体，其体制应当是因地制宜的，地方应设几级政府，是四级政府，还是三级政府、两级政府，不应一刀切。而从现实来看，也已经向这个方向调整，如海南就是三级政府架构。也只有这样，才能适合于我们国家区域之间地理环境、经济社会、历史文化差距差异很大的这么一种现实状况，有效的地方治理也才可能真正形成。两级治理、五级政府，这是两个不同的概念，不能再混淆。1994年分税制改革，主要是针对中央与地方财政关系，地方内部之间怎么改革，实际上是交给地方因地制宜去做的。有的地方搞了分税制，而有的地方就没搞分税制。在学术界有一种观点，总觉得地方没搞分税制就是不规范的表现。现在看来，需