

论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设^①

高培勇

摘要：中共十八届三中全会围绕深化财税体制改革做出的全新理论概括或理论判断，标志着财政基础理论建设的重大突破：将财政从政府收支活动的平台转换至国家治理的平台并以其基础和重要支柱加以定位，将财税体制的属性定位由经济体制的重要内容转换为国家治理体系的重要组成部分，从根本上摆正了财政与财税体制的位置；将财税体制改革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，财税体制改革不仅可以且应当加以重点推进，而且可以且应当作为突破口率先推进，从宏观上理清了财税体制改革与全面深化改革的关系；将中共十八届三中全会围绕建立现代财政制度的相关部署和此前作为财税体制改革目标的公共财政制度相联系，立足于两者一脉相承的关系以及总体规划和顶层设计的需要，以公共性、非营利性和法治化概括现代财政制度的基本特征，从总体上勾画了现代财政制度的基本形态。

关键词： 财政基础理论 财税体制改革 国家治理体系 现代财政制度

一、引言

中共十八届三中全会关于深化财税体制改革的系统部署，是从财政与财税体制的全新定位开始的。站在新的历史起点上，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）围绕深化财税体制改革写了如下一段开宗明义的话：

“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。”^②

这绝对是一个非常重要的里程碑。它标志着，以此为转折点，财政与财税体制已经同国家治理紧密对接，并且，作为国家治理体系的一个重要组成部分，财税体制改革已经同国家治理的现代化进程联系在一起，在彼此交融、相互促进的更高平台上、更广范围内发挥基础

^① 本文系笔者主持的中国社会科学院 2013 年重大招标课题《中共十八届三中全会研究》的阶段性成果之一。

^② 中共中央：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2013 年，第 19 页。

性和支撑性作用。

事情并未到此结束。对照一下以往财政学教科书以及党和国家重要文献中有关财政与财税体制的表述，还可以发现，围绕财政与财税体制的上述定位之所以说是全新的，其根本的理由即在于，它实质是中共十八届三中全会脱出以往的视野局限，站在国家治理的总体角度并以前所未有的历史高度，对财政与财税体制做出的全新的理论概括或理论判断。

以理论创新引领和推动改革实践，理论创新与改革实践在交互作用中齐头并进，历来是中国改革道路的一大特点。事实上，在以往的 30 多年中，几乎每一轮的财税体制改革，从理念、思路的形成到改革内容和相关举措的安排，都同财政理论的创新密切相关，也都是建立在财政理论创新的基础上的。透过中共十八届三中全会所作出的一系列有关深化财税体制改革的系统部署，我们能够看到的，不仅是改革实践层面的财税体制改革进军“路线图”，而且包括财政基础理论建设层面所取得的重大突破。

用心体会和深刻把握中共十八届三中全会围绕财税体制改革的若干重要论断，以此为基础，梳理、总结其中所蕴含的重大理论贡献，不仅对于推进新一轮财税体制改革实践，而且对于推进中国特色社会主义财政基础理论建设，无疑都是非常必要的。

本文就来尝试完成这项工作。

二、从根本上摆正了财政与财税体制的位置

应当说，对于财政与财税体制，我们并不陌生。对于它们的内涵与外延，即便是非专业圈内人士，也常常可以说出个大致梗概。不过，从总体上说来，在以往，无论是学术界的研究语言，还是实践层的工作用语，都是将其作为经济范畴加以操用、在经济生活领域内寻求定位的，极少有脱出经济范畴、经济领域的局限而归结财政概念、财税体制功能及其作用的先例。

这一情形，在中共十八届三中全会《决定》中发生了重大变化。

（一）财政：国家治理的基础和重要支柱

翻开我们使用多年的各类涉及财政问题的教科书或辞典，极易找到关于财政概念的如下代表性表述：

财政是政府集中一部分社会资源用于生产或提供公共物品或服务，以满足社会公共需要的活动。可简称为政府的收支活动。^①

^① 高培勇主编：《财政学》，北京：中国财政经济出版社，2004 年，第 15 页。

财政是一个经济范畴，是政府集中一部分国民收入用于满足公共需要的收支活动。可简称为以国家为主体的分配活动。^①

财政是国家为执行各种社会职能而参与社会产品分配的活动。其实质是国家在占有和支配一定份额的社会产品过程中与各方面发生的分配关系。^②

财政谓理财之政，即国家或公用团体以维持其生存、发达为目的，而获得收入、支出经费之经济行为也。^③

抛开哪一种表述更为严谨、更加妥当之类的问题不论，对于财政概念的上述界定，显然是在财政属于经济范畴、财政收支属于政府的经济活动的认识基础上得出的。

中共十八届三中全会则在以往关于财政概念的传统表述基础上，赋予了财政概念以全新的内涵：“财政是国家治理的基础和重要支柱”。

由“政府的收支活动或以国家为主体的分配活动”到“国家治理的基础和重要支柱”，关于财政概念表述的如此重大变化，是前所未有的。

第一，作为中共十八届三中全会《决定》的核心词汇，国家治理的概念系第一次进入官方话语体系。与之相伴随，财政的概念也是第一次被引入到国家治理领域并在两者的相互联系中加以界定。认识到国家治理是一个全面覆盖经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等所有领域的概念，将以往主要作为经济范畴、在经济领域定义的财政转换至国家治理的总棋局上重新定位，这一变化的意义当然非同小可。它至少启示我们，财政的活动平台更高了，作用范围更广了。

第二，注意到在“基础”前面未加任何修饰语，意味着财政是国家治理的“唯一”基础。即便在“支柱”前面添加了“重要”二字，也意味着财政是国家治理的为数不多的支柱之一。如果把国家治理比作一座金字塔，那么，处于金字塔基座位置且作为整座金字塔骨架的便是财政。这又意味着，在国家治理领域，财政所须担负的是“唯一”的基础性和“重要”的支撑性使命。

第三，根据字义，治理与管理虽然密不可分，但两者之间确有不同之处。国家管理视野内的主体通常只是政府，而在国家治理的视野内，其主体除了政府之外，还包括社会组织乃至居民个人，体现的是统一共治的理念。这一变化意味着，政府不仅是治理的主体，而且也是被治理的对象；社会不再只是被治理的对象，也是治理的主体。将以政府收支为基本线索、主要表现为政府收支活动的财政与国家治理相对接，意味着财政并非仅仅着眼于满足政府履

^① 陈共：《财政学》，北京：中国人民大学出版社，2012年，第12页。

^② 许毅、沈经农主编：《经济大词典·财政卷》，上海：上海辞书出版社，1987年，第1页。

^③ 此系20世纪40年代中华书局出版的《辞海》关于财政的解释。

行职能活动的需要，而是要满足包括政府、社会组织和居民个人在内的所有国家治理主体参与国家治理活动的需要。就此而言，财政所面对的是整个国家治理领域的需求。在更高层次、更广范围发挥更为重要的作用，是财政与国家治理相对接之后所发生的最突出变化。

第四，从国家治理的总体角度定位财政，起码说明，财政不是一般意义上的政府职能，而且是一项可以覆盖、可以牵动所有政府职能的基础性的、支撑性的政府职能。财政绝不仅仅是一个经济范畴，而且是一个事关国家治理和整个经济社会事务，牵动经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等所有领域的基本要素。联想到学术界历来有财政学研究视角究竟属于经济学还是政治学以及其他别的什么学科的争论，^①可以由此认为，从根本上说来，财政是一个跨越经济、政治、社会、文化和生态文明等多个学科和多个领域的综合性范畴。

这样的归纳和表述，昭示了如下一个重要的事实：在新的历史起点上，我们对于财政的认识深化了。财政不仅是政府的收支或政府的收支活动，而且是国家治理的基础和重要支柱。这是第一次从根本上摆正了财政的位置。

（二） 财税体制：国家治理体系的重要组成部分

对于财政认识的深化及其定位的提升，自然会传递到与之相关的另一概念——财税体制——上。

应当指出，财税体制是我国所特有的、具有中国国情特色的一个概念。其他国家与之相匹配或具有类似含义的表述，往往是财政制度。我国之所以常常将财政制度称之为财税体制，是因为，我国的财政与税务部门在管理体制上实行分设。主要出于凸现各自重要性的考虑，举凡涉及政府收支领域的事项，往往以财税二字冠之。所以，在我国通常情形下，财政与财税同义，财政制度与财税体制无异。

财税体制顾名思义，是用以规范政府收支及其运行的一系列制度安排的统称。从根本上说来，它所面对并处理的无非是两个线索上的关系，即政府与企业 and 居民之间的分配关系以及不同级次政府之间的分配关系。相应的，财税体制运行的结果，也无非是呈现在两个线索上的分配格局，即政府与企业 and 居民之间的分配格局以及不同级次政府之间的分配格局。这即是说，财税体制的功能与作用主要是通过处理政府与企业 and 居民之间的分配关系和不同级次政府之间的分配关系体现出来的。这种功能与作用，我们通常概括为优化资源配置、调节收入分配和促进经济稳定。^{②①}毋庸赘言，关于财税体制的上述功能与作用概括，显然主要

^① 张馨、杨志勇、郝联峰、袁东：《当代财政与财政学主流》，大连：东北财经大学出版社，2000年，第16—18页。

^② 高培勇、杨志勇、杨之刚、夏杰长：《公共经济学》，北京：中国社会科学出版社，2007年，第21—18页。

是基于政府收支的视角、在政府收支活动的认识基础上得出的。

随着财政与国家治理相对接并获得全新的定位，如前所述，在以往概括的基础上，中共十八届三中全会《决定》对于财税体制的功能与作用也给出了新的阐释：“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”。

由“优化资源配置、调节收入分配和促进经济稳定”到“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”，绝非仅仅是功能与作用概括上的数量添加或项目整合，而系在充分认识财税体制功能与作用的基础上，从国家治理体系的总体角度对财税体制的全新定位。

第一，如果把财税体制理解为政府收支领域的制度安排，那么，事关所有领域的总的制度安排或者覆盖国家生活领域所有制度安排的概念，便是国家治理体系。就此而论，财税体制不仅是经济体制的重要内容，而且是国家治理体系的一个重要组成部分。当财政的概念被引入国家治理领域并赋予全新定位之后，在制度安排层面，财税体制自然要融入国家治理体系之中，从局部与整体的关系上寻求新的定位。

第二，作为一个包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各方面的体制机制和法律法规，国家治理体系实质是一整套紧密相连、相互衔接的国家制度。^②作为其中的一个重要组成部分，财税体制与经济体制、政治体制、文化体制、社会体制和生态文明体制以及党的建设制度等方面均有关联，它实质上是一种可以牵动经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等所有领域的综合性制度安排。将财税体制置于国家治理体系之中并从国家治理体系的总棋局上定位财税体制，随着财税体制活动平台的转换或扩大，财税体制的功能与作用当然要超越经济领域而延伸至包括经济、政治、文化、社会和生态文明以及党的建设在内的所有领域。

第三，对照以往关于财税体制功能与作用的理论概括，可以发现，在国家治理体系的总棋局上，财税体制每一项功能与作用的内涵与外延均有重大变化。比如优化资源配置，其所涉及的范围绝对不限于经济资源，其所产生的影响也绝对不限于经济领域。事实上，作为一个相互联系、密不可分的统一体，包括“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”在内的四个方面的功能与作用，均是从经济生活、政治生活、文化生活、社会生活、生态文明建设和党的建设等所有国家治理领域出发而界定的。它说明，较之于以

^① 其他类似的概括还有“资源配置职能、收入分配职能、经济稳定和发展职能”（陈共：《财政学》，北京：中国人民大学出版社，2012年，第25—30页）。

^② 陈金龙：《治国理政基本理念的重大突破》，《中国社会科学报》2013年11月23日。

往，作为国家治理体系的重要组成部分的财税体制，可以也应当在更高层次、更广范围发挥更大的作用。

第四，同财政职能有别于其他领域、其他方面政府职能的道理近似并由此决定，与其他领域、其他方面的体制安排有所不同，财税体制在国家治理体系中所担负的功能和所发挥的作用是基础性和支撑性的，而非一般性的。它不仅应当也必须作为国家治理的主要线索在国家治理体系中扮演主要角色，而且，以此为基础，作为经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度的交汇点，它应当也必须在改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等有关国家治理的各个方面全方位地履行职能，发挥基础性和支撑性作用。

于是，作为财税体制与国家治理体系相交融并在其中寻求定位的一个必然结果，也是作为对于财税体制的功能与作用认识深化的一个必然结果，财税体制在国家治理体系中的位置从根本上摆正了。从而，赋予财税体制的功能潜力更大了，作为空间更广了。这实际上告诉我们，之所以要在新的历史起点上从根本上摆正财政与财税体制的位置，是因为要在新的历史起点上赋予财政与财税体制新的任务。在新任务与老任务之间的变化和转换，标志着财政与财税体制功能与作用的质的飞跃。

（三）回归本义之举

说到这里，有必要着重指出的是，财政也好，财税体制也罢，其定位在今天的提升和拓展，绝非是被人为的拔高，而是本来就如此。只不过在以往，我们或是由于对它的认识不够充分，或是由于对它的理解不够深入，以至于本来具有更重要功能、可以也应当发挥更大作用的财政与财税体制，在一定程度上被低估了，甚至被“大材小用”了。从这个意义讲，财政与财税体制在新的历史起点上的定位提升和拓展，纯粹是回归本义之举。

这一判断，可以从诸多方面得到印证。

第一，国家治理的主体，当然首先是政府。有别于其他方面的政府职能范畴和政府职能部门，财政职能和财税职能部门所具有的一个特殊品质，就是极具“综合性”。

审视一下当今世界的政府职能和政府职能部门设置格局，就会看到，任何政府职能的履行，任何政府部门的运转，都是要用钱去支撑的。这些钱，当然来自于财政支出。只有财政支出到位之处，才是政府职能履行之地。财政支出，又要来自于财政收入。只有财政收入的筹措到位，才有财政支出的拨付可能。无论是财政支出的拨付，还是财政收入的筹措，都是财政职能的具体体现，也都是要通过财税职能部门的的活动去实现的职能。所以，在所有的政府职能和所有的政府职能部门中，财政职能和财税职能部门分别是最为综合的职能和最为综

合的职能部门。换言之，只有财政职能可以覆盖所有的政府职能，只有财税职能部门的活动可以牵动所有政府职能部门的活动。也正因为如此，也只有财政才能作为国家治理的基础和重要支柱而存在和运转。

第二，国家治理的主体，除了政府之外，也包括社会组织和居民个人。有别于其他方面的经济社会活动线索，财政活动是一条最能够把政府、社会组织和居民个人有效地动员起来，从而实现多元交互共治的线索。

从总体上看，尽管可以有多种纽带将政府、社会组织和居民相连接，但归结起来，无非是“事”和“钱”两个方面。两相比较，“钱”比“事”更扣人心弦，更牵动全局，更关系利益得失，更易于把握和掌控。这些钱，在国家治理领域，当然主要表现为财政收入和财政支出。财政收入来自于社会组织和居民个人的缴纳，任何社会组织和居民个人，或是作为直接的纳税人，或是作为间接的负税人，都处于财政收入筹措活动的覆盖之中。财政支出用于对社会组织和居民个人的转移支付和公共服务，任何社会组织和居民个人，或是作为转移支付的接受者而直接领到钱，或是作为公共服务的受益人而直接或间接地享受实际的公共利益，也都处于财政支出拨付活动的覆盖之中。所以，在所有的国家治理活动中，只有财政活动的触角能够延伸至所有社会组织和居民个人，只有财政活动能够牵动所有的消费、投资和储蓄环节和所有的国家生活领域。正因为如此，也只有财政才能作为国家治理的基础和重要支柱而存在和运转。

第三，国家治理，要靠一整套制度建设。与国家治理体系其他方面的制度内容有所不同，财税体制往往是起根本性、全局性、长远性作用的。

从历史上看，财政乃庶政之母。宋代大学者苏辙曾将其概括为“财者，为国之命而万事之本。国之所以存亡，事之所以成败，常必由之”。^①国家兴衰、政权更替，往往与财税体制密切相关，古今中外，概莫能外。我国历史上的几次重大变革，如商鞅、王安石、张居正变法，就是围绕着财税制度的变革而展开的。英国在工业革命中崛起、美国在十九世纪成为强国，都与财税制度的变革直接相关。甚至包括英国的光荣革命、法国大革命和美国的独立战争在内，起因也都在于税权的纷争。现代中国的改革开放事业，从改革开放初期的放权让利到 20 世纪 90 年代的制度创新，更是以财税体制改革作为突破口和主线索的。可以说，发生在人类历史上的每一次重大变革，几乎都带有深刻的财政烙印。在所有的有关国家治理的制度安排中，只有财税体制能够伴随着国家治理的方方面面，只有财税体制能够伸展至国家治理领域的枝枝蔓蔓。财税体制与国家治理如影随形，财税体制的变化与国家治理领域的运

^① 出自苏辙《上皇帝书》。

行亦步亦趋，是迄今可以观察到的国家治理体系演变进程的一个基本线索。

正是出于上述的原因，无论是国家政体的设计，还是国家治理体系的建立，都是以财税体制为基础和重要支柱的。

三、从宏观上理清了财税体制改革与全面深化改革的关系

以往的财税体制改革，多是作为经济体制改革的组成部分、在经济体制改革的棋局上加以部署的。以 1994 年的财税体制改革为例，在《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》中，将分税制改革的意义归结于“分税制改革是发展社会主义市场经济的客观要求”；^①在《国务院批转国家税务总局工商税制改革实施方案的通知》中，将工商税制改革的目的归结于“为了适应建立社会主义市场经济体制的需要”、“建立适应社会主义市场经济体制要求的税制体系”；^②在《国务院办公厅转发国家税务总局关于组建在各地的直属税务机构和地方税务局实施意见的通知》中，将两套税务机构分设的意义归结于“加强国家宏观调控和促进社会主义市场经济体制的建立”，^③等等。正因为如此，对于 1994 年财税体制改革的基本目标，我们一直操用的是“建立与社会主义市场经济体制相适应的财税体制基本框架”的表述。

在全面深化改革的旗帜下，同财政与财税体制的全新定位相伴随，中共十八届三中全会《决定》对于深化财税体制改革给出了不同于以往的全新解释，进而把财税体制改革的重要性提到了一个前所未有的新高度。

（一）国家治理现代化：全面深化改革的总目标

中共十八届三中全会之所以赋予财政与财税体制全新的定位，与全面深化改革的总目标直接相关。

从改革开放以来中共历次三中全会有关重大改革的部署中不难看到，以往所涉及的主题多是某一领域、某一方面的改革。如中共十四届三中全会的主题是建立社会主义市场经济体制，^④中共十六届三中全会的主题是完善社会主义市场经济体制。^⑤与之形成鲜明对比，中

^①国发[1993]85号：《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》。

^②国发[1993]090号：《国务院批转国家税务总局工商税制改革实施方案的通知》，《人民日报》。

^③国办发[1993]87号：《国务院办公厅转发国家税务总局关于组建在各地的直属税务机构和地方税务局实施意见的通知》。

^④中共中央：《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，1993年，第1—2页。

^⑤中共中央：《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2003

共十八届三中全会所部署的是全面深化改革。全面深化改革与以往改革的重大不同之处在于，它不是某一个领域的改革，也不是某几个领域的改革，而是全面的改革、涉及所有领域的改革，包括了经济体制改革、政治体制改革、文化体制改革、社会体制改革、生态文明体制改革以及国防和军队改革、党的建设制度改革等各个领域。换言之，全方位联动改革，是全面深化改革的突出特点。

既然是全方位联动的改革，围绕它的推进，就需要统筹安排，尤其是对各领域改革最终是为了什么、要取得什么样整体结果的统筹安排。故而，围绕全面深化改革而提出的目标，不能是仅仅覆盖某一领域的，也不能是覆盖某几个领域的，而是要覆盖所有领域的。于是，从总体角度布局改革、提出一个统领所有领域改革的总目标，肯定要成为当然之举而走入中共十八届三中全会《决定》的视野：“全面深化改革的总目标是发展和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力的现代化”。^①

易于看出，在这一表述中，“发展和完善中国特色社会主义制度”是一个基本前提或根本方向，总目标实际上落在了“推进国家治理体系和治理能力现代化”身上。

提出“国家治理体系和治理能力现代化”，这是一个重要的理论创新。之所以将国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标，显然是有深刻考虑的。

从根本上说来，中国的改革是一场深刻而全面的社会变革，牵涉到一系列体制机制的转型。随着改革不断深入和社会主义市场经济体制基本框架的逐步确立，各领域、各环节之间改革的互动性明显增强，几乎每项改革都会牵动或影响到其他方面的改革，几乎每项改革也都需要其他方面的改革协同配合。来自各方面的信息表明，当前中国经济体制改革的重点、难点是与政治、文化、社会、生态文明等领域的问题相互交织在一起的，必须通过全方位联动改革加以推进。^②“这项工程极为宏大，零敲碎打调整不行，碎片化修补也不行，必须是全面的系统的改革和改进，是各领域改革和改进的联动和集成”。^③

中国已经持续 30 多年的改革开放事业，在取得了令人瞩目的发展成就的同时，也积累了一系列不容回避的社会矛盾和问题。倘若这些矛盾和问题不能有效地得到解决，不仅改革难以推进，发展难以持续，而且会危及国家的长治久安。有效地解决当前面临的矛盾和问题，显然需要成熟的国家治理体系和高超的国家治理能力，“在国家治理体系和治理能力现代化

年，第 1—2 页。

^① 中共中央：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2013 年，第 3 页。

^② 田国强、陈旭东：《论中国深化改革面临的四个转变》，《中国高校社会科学》，2014 年第 2 期，第 98 页。

^③ 习近平：《制度自信不是固步自封》，《人民日报》，2014 年 2 月 18 日。

上形成总体效应、取得总体效果”。^①

自从人类社会有了国家，便有了国家治理体系。国家间竞争的核心内容，从来就是国家治理体系和治理能力的竞争。^②相对于我国的经济社会发展水平和人民群众的要求，相对于当今世界日趋激烈的国际竞争形势，相对于实现国家长治久安的目标，我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多弱项和短板，有些方面甚至成为制约发展和稳定的重要因素。为了人民幸福，为了社会和谐稳定，为了国家长治久安，我们必须大踏步跟上时代的步伐，形成有效的国家治理体系和治理能力，全面提升国家治理体系和治理能力水平。

纵观世界风云变幻，大多数的社会动荡、政权更迭，固然可从多个方面去归结原因，但其中一个根本性的问题就在于没有形成有效的国家治理体系和治理能力。由于没有有效的国家治理体系和治理能力作为依托，遇到社会矛盾和问题就会捉襟见肘，甚至久拖不决，起初本来不那么严重的矛盾和问题也会因日积月累、积重难返，导致严重的政治后果。

进一步说，国家治理体系和治理能力水平也是现代文明国家的重要标志。衡量一个国家的文明程度，除了诸如生产力发展水平、国民道德素养状况、社会和谐稳定程度等方面的指标外，国家治理体系和治理能力也是其中的重要考量。故而，随着我国经济和综合国力的迅速提升，^③适应国家现代化的总进程，推进国家治理体系和治理能力的现代化，以此为基础，建构文明国家形象、提升中国的国际地位，不仅是非常必要的，更是迫在眉睫的。

一言以蔽之，在新的历史起点上，我们要着手打造一个现代国家应有的制度形态。^④正是认识到推进国家治理体系和治理能力现代化的极端重要性和极端复杂性，中共十八届三中全会在将其作为统筹推进各领域改革的总目标加以提出的同时，以制度安排为主要线索、以制度定型为主要目标，确立了国家治理体系和治理能力现代化的目标：“到二〇二〇年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成本决定提出的改革任务，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。”^⑤

（二）从构筑其财政基础和财政支柱做起

作为一项极为宏大的工程，推进国家治理体系和治理能力的现代化，无疑要从构筑其基础和支柱做起。

^① 同①。

^② 辛鸣：《甲午战争对国家治理的启示》，《作家文摘》，2014年8月8日，第1版。

^③ 根据世界银行2014年4月30日发布的《购买力平价与实际经济规模——2011年国际比较项目结果摘要报告》，以购买力平价法（PPP）计算，中国的经济规模在2011年已经达到美国的86.9%，比2005年的43.1%提高一倍多。据此，该报告作出预测称，2014年中国有可能超越美国，成为全球第一大经济体。

^④ 楼继伟：《中国政府间财政关系再思考》，北京：中国财政经济出版社，2013年，第3页。

^⑤ 中共中央：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2013年，第7页。

绝非出于巧合，在上面的讨论中，我们已经看到，不仅财政概念作为国家治理的基础和重要支柱而获得了全新的定位，而且财税体制的功能与作用在纳入国家治理体系之后也获得了极大的提升和拓展，进而从根本上摆正了财政和财税体制的位置。这一切，均为实践全面深化改革的总目标做好了相应准备。

其一，既然财政是国家治理的基础和重要支柱，既然财税体制是国家治理体系的一个重要组成部分，那么，站在国家治理的总体角度，在推进国家治理体系和治理能力现代化的棋局上，应当也必须将财政作为国家治理的基础性和支撑性要素加以打造，应当也必须将财税体制作作为全面覆盖国家治理领域的综合性制度安排加以构建。

其二，作为一个必然结果，财税体制改革的目标，理应在全面深化改革的总目标统领下加以确定：追随全面深化改革总进程、对接全面深化改革总目标，并且，以全面深化改革的总目标为出发点和归宿。换言之，以往追随经济体制改革步伐、对接经济体制改革目标并以实现经济体制改革目标为财税体制改革出发点和归宿的传统，不能也不应在新一轮财税体制改革身上延续。这意味着，新一轮财税体制改革的分目标同全面深化改革的总目标是一致的、重合的。

其三，作为经济体制改革、政治体制改革、文化体制改革、社会体制改革、生态文明体制改革的一个交汇点，在全面深化改革的总棋局中，财税体制改革事实上是一个重点工程，不仅可以且应当加以重点推进，而且可以且应当作为突破口和主线索率先推进。正因为如此，财税体制改革不仅要立足于财税体制自身的完善，而且要着眼于为全面深化改革“铺路搭桥”。事实上，财税体制改革之所以成为围绕全面深化改革而系统部署的第一项或第一个领域的重大改革，之所以在全面深化改革进程中成为整个社会的聚焦点，其根本的原因就在于此。

（三）值得注意的历史经验

应当说，将财税体制改革与国家治理体系和治理能力的现代化相对接，并且着眼于从前者入手推进后者，绝非完全始于今日。在这方面，有一系列值得注意的历史经验。

新中国成立之后的一段时间，我们虽没有明确提出国家治理体系和治理能力的概念，也没有明确提出国家治理体系和治理能力现代化的问题，更没有明确赋予财政与财税体制以国家治理的基础和重要支柱以及国家治理体系的重要组成部分的定位，但一直在积极探索怎样治理社会主义社会、怎样治理中国这个问题。新中国在充满艰辛的探索之路上走出的每一步，几乎都是从财政和财税体制入手的。举凡涉及经济社会全局的重大事项，几乎都同财税体制的变革有关。

例如，三年国民经济恢复时期，党中央就很抓过“整顿财经秩序”工作。面对当时饱经战火摧残、几乎处于崩溃边缘的国民经济，在短短的三年时间内，党中央通过推出统一财经工作、平衡财政收支、稳定物价等一系列政策措施，为国民经济的恢复、政权的巩固以及各方面的治理工作提供了有力的保证，从而实现了国民经济的全面恢复和国家财政状况的根本好转。

再如，第一个五年计划时期，作为整个计划经济体制的核心组成部分，财政担负着为工业化筹集资金和促进社会主义改造的双重任务。一方面，以筹集社会主义工业化建设资金为重点，通过改进和加强财政收支管理，开辟和扩大财源，增加资金积累，保证了“一五”计划的顺利完成。另一方面，伴随着对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造进程，通过逐步建立以对不同所有制和不同区域实施“区别对待”为主要特征的财税体制，在发展和壮大国有制经济、削弱乃至消灭私有制经济的进程中发挥了积极作用。

还如，“大跃进”和五年调整时期，鉴于因“大跃进”盲目发动而出现的经济大起大落以及国民经济调整期的特殊体制环境，财税体制做了多方面的探索。先是配合“大跃进”实施对地方和企业的放权，在一定程度上改变了“一五”时期过度集权的体制格局。后来，又适应国民经济调整和应对经济困难的需要，适当收缩了一部分“大跃进”期间下放过多的财权，重新加强了财权、财力的集中统一。与此同时，伴随着经济建设回归适度规模的调整进程，财政收支规模也经历了由急剧膨胀到回归常态的变化。应当说，在生产资料所有制的社会主义改造基本完成之后进入全面建设社会主义的这一时期，无论是财税体制以及其他方面财税工作的改进和加强，还是围绕计划经济体制而在财税体制上进行的适应性调整，对于保证和推动国民经济全面调整的顺利进行和恢复与发展，都积累了宝贵的经验。

又如，文化大革命时期，在整个经济社会生活陷入混乱状态的背景下，财税工作也面临困局。不仅财政管理指挥体系大大削弱，财政管理思想陷于混乱，国家财经纪律也受到严重践踏。为应对由此而引致的不断增加的财政压力，这一时期的财税体制，在保证国家最低限度的经常性开支、支持经济建设和工农业生产、保持财政运行的相对稳态状况等方面，扮演了苦撑危局的特殊角色。

进入改革开放的新时期以来，我们开始以全新的角度思考国家治理体系建设问题。围绕改革开放而进行的探索，实际上就是以国家治理体系和治理能力现代化为取向的改革探索。在其中，财税体制改革事实上扮演了“先锋官”和“突击队”的角色。

在“放权让利”为主调的改革时期，从分配领域入手的经济体制改革，最初确定的主调，便是“放权让利”。通过“放权让利”激发各方面的改革积极性，提高被传统经济体制几乎

窒息的国民经济活力。当时政府能够且真正放出的“权”，主要是财政上的管理权。政府能够且真正让出的“利”，主要是财政在国民收入分配格局中的所占份额。这一整体改革思路与财税体制自身的改革任务——由下放财权和财力入手，打破或改变“财权集中过度、分配统收统支，税种过于单一”的传统体制格局——相对接，衍生出一系列旨在为整体改革“铺路搭桥”的改革举措。

在踏上“制度创新”之路的改革时期，随着改革思路由侧重于利益格局的调整向新型体制的建立的转换，以 1992 年 10 月中共十四大正式确立社会主义市场经济体制的改革目标为契机，按照中共十四届三中全会所通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》的部署，从 1994 年起，中国的财税体制改革率先踏上了制度创新之路。通过那一轮财税体制改革，不仅初步搭建起适应社会主义市场经济体制的财税体制基本框架，而且为整个社会主义市场经济体制的建立以及此后 20 年的经济快速发展奠定了基础。实践一再证明，1994 年的财税体制改革及其 20 年的稳健运行，既是社会主义市场经济体制建设的里程碑，也是我国国家治理方式的一次飞跃。

从为共和国的财经秩序奠基，到支撑社会主义工业化和助力社会主义改造进程；从为建立适应计划经济体制的财税体制而进行艰难的探索，到为顶住各方面的动荡压力而在财政上苦撑危局；从主要着眼于为整体改革“铺路搭桥”而在财税上“放权让利”，到走上制度创新之路、为社会主义市场经济体制的建立和完善充当“先锋官”和“突击队”，当我们大致把握了 60 多年间中国财税体制改革与国家治理体系和治理能力现代化之间彼此关联、相互作用的基本轨迹之后，特别是在清晰地认识到了中国财税体制改革在推进国家治理体系和治理能力现代化方面所具有的特殊作用之后，如下的结论可能适当的：

全面深化改革并非所有领域改革“一二一”齐步走，而仍然要有先锋官和突击队。在新的历史起点上，面对推动中国特色社会主义制度更加成熟和更加定型的重大历史任务，我们可以也应当从财税体制改革破题，以构筑作为国家治理的基础和重要支柱的一系列行动，以推进作为国家治理体系重要组成部分的现代化进程的一系列安排，为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一套更完备、更稳定、更管用、更有效的国家治理体系和治理能力。

（四）以现代财政制度标识改革目标

能够与国家治理体系和治理能力现代化相匹配的财政和财税体制，应当是基于全新的理念和思维建立起来的。由此而提出的问题是，在同国家治理体系和治理能力现代化的总目标相匹配的条件下，又该怎样界定财税体制改革的分目标或财税体制改革自身的基本目标？

认识到财税体制改革须在国家治理体系和治理能力现代化的总体框架下加以推进的，从财政作为国家治理的基础和重要支柱出发，从财税体制作为国家治理体系的重要组成部分要在更高层次、更广范围发挥更大作用出发，中共十八届三中全会《决定》在将新一轮财税体制改革目标与全面深化改革总目标相对接的同时，站在全面认知现代财政文明的高度，破天荒的第一次以“建立现代财政制度”标识新一轮财税体制改革的目标。

所谓现代财政制度，其最基本的内涵无非是让中国财税体制站在当今世界财政制度形态发展的最前沿，实现财税体制的现代化。以现代国家应有的制度形态为标尺，用心体会现代财政制度概念中的“现代”二字所蕴含的深刻含义，并注意到此“现代”财政制度与彼“现代”国家治理之间的内在联系，不难理出如下的逻辑线索：

全面深化改革的总目标在于推进国家治理的现代化，实现国家治理现代化的基础和重要支柱是坚实而强大的国家财政，构筑坚实而强大的财政基础和财政支柱要依托于科学的财税体制，科学的财税体制又要建立在现代财政制度的基础之上。于是，建立现代财政制度→科学的财税体制→国家治理的基础和重要支柱→国家治理体系和治理能力的现代化，便成为可以勾画出的有关新一轮财税体制改革的十分明确而清晰的“路线图”。

说到这里，可以将新一轮财税体制改革的基本目标表述为：建立与国家治理体系和治理能力现代化相匹配的现代财政制度。

由“适应市场经济体制”到“匹配国家治理体系”，从“建立与社会主义市场经济体制相适应的财税体制基本框架”到“建立与国家治理体系和治理能力现代化相匹配的现代财政制度”，20年间围绕财税体制改革基本目标表述上的这一巨大而深刻的变化，标志着中国财税体制改革迈上了一个新的更高的平台。

四、从总体上勾画了现代财政制度的基本形态

以现代财政制度标识新一轮财税体制改革的目标，从现代财政文明出发布局新一轮财税体制，无疑是新一轮财税体制改革相对于以往财税体制改革的一个重要变化。不过，中共十八届三中全会关于现代财政制度的阐释并未止步于此，而是以此为基础，向着更为具体和更加细致的层面递进：作为现代国家应有的财政制度形态，究竟应当是什么样子的？

（一）从公共财政制度到现代财政制度

中国的财税体制改革虽已持续多年，但在很长的一段时间内，并未形成一个能够统领、覆盖整个财税体制领域内的改革线索和改革项目的概念。即便是1994年的财税体制改革，

在锁定“建立与社会主义市场经济体制相适应的财税体制基本框架”这一基本目标的同时，并未对改革之后财税体制的基本形态做出相应的表述。

直到1998年，随着财税体制改革由零敲碎打型的局部调整转入整体体制机制的构建，以那一年举行的全国财政工作会议为契机，决策层做出了一个具有划时代意义的重要决定：逐步建立公共财政基本框架。^①从那以后，作为中国财税体制改革的基本目标定位，公共财政一词正式进入了官方话语体系。也是从那以后，举凡牵涉中国财税体制改革目标的讨论，无论在学术界还是在实践层，都是以建立公共财政制度来标识的。并且，也都是在公共财政概念的基础上进一步归结其基本制度形态的。

然而，从根本上说来，公共财政的概念也好，由此而归结的基本制度形态也罢，其主要的着眼点，都落在了财税体制的属性特征上。之所以以“逐步建立公共财政基本框架”标识财税体制改革目标，其基本的依据无非在于，只有公共财政性质的财税体制而非其他别的什么方面性质的财税体制，才是可以与社会主义市场经济体制相适应的。也正因为如此，我们才会做出类如“搞市场经济，就要搞公共财政”那样的理论判断。^②

与之有所不同，现代财政制度的主要着眼点是落在财税体制的时代特征上的。也即是说，它是在全面深化改革总棋局中、立足于匹配国家治理体系和治理能力现代化总目标而形成的概念，意在强调，只有跟上人类文明发展进程的现代化财税体制而非其他别的什么方面特点的财税体制，才是可以与国家治理体系和治理能力的现代化相匹配的。

由建立公共财政制度到建立现代财政制度，从对应社会主义市场经济体制、以属性特征标识财税体制改革目标到对应国家治理现代化、以时代特征标识财税体制改革目标，在关注属性特征的基础上进一步强化其时代特征，可以说是新一轮财税体制改革之灵魂所在。它标志着中国财税体制改革进入了一个新的历史阶段。

做这样的选择，显然有着极为深刻的考虑。其中最为重要的可能有如下两点：

其一，实现国家治理的与时俱进，是中国社会一以贯之的“赶考”。作为国家治理的基础和重要支柱的财政以及作为国家治理体系的重要组成部分的财税体制，当然尤须如此。经过了30多年的财税体制改革进程，中国已经初步建立了适应社会主义市场经济体制的公共财政体制基本框架。在公共财政建设取得突破性进展的基础上，如何进一步强化其时代特征

^① 在那次会议上，时任中共中央政治局常委、国务院副总理李岚清代表中共中央明确提出“积极创造条件，逐步建立公共财政基本框架”（李岚清：《深化财税改革确保明年财税目标实现》，《人民日报》，1998年12月16日）。

^② 高培勇：《市场经济体制与公共财政框架》，载财政部办公厅、国家税务总局办公厅编：《建立稳固、平衡、强大的国家财政——省部级主要领导干部财税专题研讨班讲话汇编》，北京：人民出版社，2000年，第150页。

——跟上人类文明的发展进程，打造现代国家财政制度的一般形态，不能不作为一个新的改革和发展目标追求而提至我们的面前。

其二，迄今为止，在我国有关改革的官方话语体系内，以“现代”二字前缀某一领域制度安排的情形，除了“现代财政制度”之外，便只有“现代企业制度”一个先例。以建立现代企业制度为目标、发生于 20 世纪 90 年代的国有企业制度改革，为我国国有企业最终走出困境、迈上正常发展轨道打下了坚实基础。正如国有企业制度改革需要以现代化的企业制度作为参照系一样，在新的历史起点上，财税体制改革也要以现代化的财政制度为参照系，同样需要借鉴成熟市场经济国家财税体制的一般规则和基本做法。故而，在时隔 20 年左右之后，面对经济全球化深刻变化和深入发展的历史潮流，仿效建立现代企业制度的改革思维，将“现代”二字与“财政制度”对接，并且以建立现代财政制度标识新一轮财税体制改革的目标，其意义肯定不亚于曾经的国有企业制度改革。

（二）具有一脉相承关系的统一体

接踵而来的问题是，作为新一轮财税体制改革目标的现代财政制度与此前的公共财政制度有无关联？如果有，那又表现在什么地方？

这显然要从中共十八届三中全会《决定》围绕建立现代财政制度的相关部署和此前我们关于公共财政制度的系统分析两个角度来寻求答案。

就前一角度看，立足于全面深化改革的历史背景，围绕建立现代财政制度，《决定》不仅提出了“完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率”等 24 字的基本思路，而且以此为基础，从加快形成有利于转变经济发展方式、有利于建立公平统一市场、有利于推进基本公共服务均等化等若干方面作出了系统部署。将这些作为基本思路的表述和作为系统部署的内容一一展开并加以透视，可以看到，它们都是以现代化的财政制度形态为参照系而提出的，也都是基于中国的特殊国情、在广泛借鉴包括典型市场经济国家在内的当今世界财税体制的一般规则和基本做法的基础上而部署的。

就后一角度论，从改革开放的那一天起，我们围绕财税体制改革目标而进行的探索，无论是发生在收入一翼的改革还是发生在支出一翼的改革，也无论是仅涉及局部调整的改革还是牵动全局的改革，更无论是在以公共财政制度标识改革目标之前还是在此之后，在事实上，作为参照系的，都是当今世界范围内现代财政制度的一般形态。其中，既有典型市场经济体制国家的成功做法，也有体制转轨国家的经验教训，当然也包括中国自身财政改革与发展过程中所积累下的深刻体会。所有这些，均构成了中国公共财政制度建设的重要思想基础，也由此形成了公共财政制度基本特征的理论概括。

两相比较，不难发现，在中国财税体制改革的进程中，公共财政制度也好，现代财政制度也罢，其思想的来源和基础并无多少不同，其所揭示的实质内容亦无多少差异。它们如同一枚硬币的两个方面，前者对应市场经济体制，以属性特征标识财税体制改革目标，表述为公共财政制度。后者则对应国家治理现代化，以时代特征标识财税体制改革目标，表述为现代财政制度。

进一步的观察发现，作为中国财税体制改革目标的高度概括，无论公共财政制度或现代财政制度，实际上都是开放性的概念，而非经过严谨论证的纯学术范畴。换言之，它们均系根植于中国国情，以海纳百川胸怀和气魄汲取一切人类社会文明成果并将两者有机融合的产物。与此同时，孕育于实践，萌生于实践，专注于实践，立足于实践，与实践如影随形、亦步亦趋，也是它们共同的突出特点。这意味着，公共财政制度和现代财政制度所揭示的实质内容并非一成不变的，而是与时俱进的。随着时间的推移和认识的深化，赋予公共财政制度和现代财政制度的内涵和外延也会发生变化。在财税体制改革目标的标识上，由关注属性特征、体制性质对接到强化时代特征、现代文明对接，便是其中的一个重要体现。

更值得提及的是，公共财政制度也好，现代财政制度也罢，本来就是为了解决中国自身问题的需要而提出的一个富有中国特色的概念。二者都寄托并融入了我们对于中国财税改革与发展的理想追求。这些理想追求，既是发展变化的，更是在一以贯之的中国特色社会主义思想脉络下产生并逐步成熟的。它们不仅主导了既有的中国财税体制改革进程，而且肯定会继续引领未来的中国财税体制改革前行之路。

围绕公共财政制度和现代财政制度两个概念说了上述那么一大段话，无非是想说明一点：现代财政制度与公共财政制度实质是一个具有一脉相承关系的统一体。按照中共十八届三中全会《决定》精神，从现代财政文明出发，在既有的有关公共财政制度系统分析的基础上，^①对现代财政制度所具有的基本特征作出相应的理论概括，从总体上勾画现代财政制度的基本形态，不仅是可能的，也是必要的。

立足于国家治理体系和治理能力现代化的总体框架以及财政与财税体制的全新定位，并且，同计划经济年代的情形和传统财税体制的基本特征相对照，可以把现代财政制度的基本特征归结为如下三条：公共性、非营利性和法治化。

（三）公共性：以满足社会公共需要为根本宗旨

^① 高培勇：《市场经济体制与公共财政框架》，载财政部办公厅、国家税务总局办公厅编：《建立稳固、平衡、强大的国家财政——省部级主要领导干部财税专题研讨班讲话汇编》，北京：人民出版社，2000年，第151—157页。

所谓公共性，无非是表明，现代财政制度以满足整个社会的公共需要而不是以满足哪一种所有制、哪一类区域、哪一个社会阶层或社会群体的需要，作为界定财政功能及其作用的基本口径。凡不属于或不能纳入社会公共需要领域的事项，财政就不去介入。凡属于或可以纳入社会公共需要领域的事项，财政就必须涉足。^①

公共性本来是财政这一范畴与生俱来的本质属性。这在任何社会形态和任何经济体制下，都概莫能外。我们之所以将其作为现代财政制度的一个基本特征加以提出，主要是基于中国传统财税体制甚至包括现行财税体制运行格局的判断。

与“二元”经济社会体制相呼应，计划经济年代的中国传统财税体制具有三个突出特点。其一，以所有制性质分界，财政收支活动主要在国有部门系统完成。其二，以城乡分界，财政收支活动主要在城市区域完成。其三，以财政支出性质分界，财政支出活动主要围绕着生产建设领域进行。有选择而非全面的财政覆盖范围，有厚有薄而非一视同仁的财政待遇，专注于生产建设而非整个的公共服务领域，如此的“国有制财政+城市财政+生产建设财政”财税体制运行格局，显然不能说是公共性的，至少其公共性是被打了折扣的。正因为如此，从形成公共财政制度概念并将其作为改革目标标识的那一天起，“非公共性”就一直被当做最重要的改造对象。

时至今日，随着公共财政的建设进程，尽管现行财税体制已经向“多种所有制财政+城乡一体化财政+公共服务财政”的运行格局迈进了一大步，但从整体说来，它仍然在很大程度上带有“二元”经济社会体制的烙印：尚未完全做到全面覆盖所有的区域、所有的企业和所有的居民，尚未完全做到一视同仁地对待所有的区域、所有的企业和所有的居民，尚未完全担负起提供完整的公共服务体系的重任。这既同现代财政制度的建设方向相悖，也与国家治理体系和治理能力的现代化进程冲突迭起。故而，站在现代国家治理体系和治理能力的高度，以“公共性”归结现代财政制度的基本特征，把改革的实质内容落实在彰显“公共性”的各项安排上，不仅在以往，而且在当前，都绝对是中国财税体制改革的重心所在。

将公共性作为现代财政制度的基本特征之一，意味着现代财政制度的建设要围绕着满足社会公共需要这个核心内容来进行。为此，把握好社会公共需要的内涵并据此进一步界定现代财政制度的功能与作用，便成为题中应有之义。

所谓社会公共需要，可以在同私人个别需要的比较中得出。具体说来，其突出的特点表现在于，（1）整体性，它是由构成一个社会的所有社会成员作为一个整体共同提出的，而不

^① 李岚清曾将公共财政的功能归结为满足社会公共需要的功能、法制规范的功能和宏观调控的功能，并以“公共性”定义满足社会公共需要的功能，将满足社会公共需要视作公共财政的基本功能（李岚清：《健全和完善社会主义市场经济下的公共财政和税收体制》，《人民日报》，2003年2月22日）。

是由哪一个或哪一些社会成员单独或分别提出的。(2)集中性，它是由整个社会集中组织和执行的，而不能由哪一个或哪一些社会成员通过各自的活动分别加以组织和执行的。(3)强制性，它是依托政治权力、动用强制性的手段实现的，而不是依托个人意愿、通过市场交换的行为实现的。

以此为标尺，可以纳入社会公共需要领域的具有代表性的财政功能与作用事项是：

第一，提供公共物品和服务。财政介入提供公共物品或服务活动的根本原因，在于公共物品和服务是一种典型的社会公共需要。(1)它是向整个社会共同提供的。对于这类物品和服务，全体社会成员联合消费，共同受益，具有“效用的非分割性”。(2)某一或某些社会成员享受这些服务，并不排斥、妨碍其他社会成员同时享用，也不会因此减少其他社会成员享受的数量和质量，具有“消费的非竞争性”。(3)它在技术上没有办法将拒绝为其付款的社会成员排除在受益范围之外，任何社会成员也无法用拒绝为此付款的办法将其排除在自身的消费范围之外，具有“受益的非排他性”。国防安全、社会治安、环境保护、公路修建等等，便是公共物品和服务的突出代表。毋庸赘言，这类物品和服务，企业一般不愿也无能力提供。于是，从优化社会资源配置的国家治理目标出发，将其作为社会公共需要的典型事项，纳入财政的功能和作用范围，由政府担当起提供之责，显然是不言而喻的事情。

第二，调节收入分配。作为政府的收支活动，财政当然要介入分配。一旦说到分配，无论是发生在什么时期、什么领域和什么环节的分配，也无论是基于什么目的和什么背景、对什么内容进行的分配，人类的共同追求总是可以用“公平”二字来归结。这既可以说是贯穿人类社会发展始终、与人类社会发展如影随形的历史规律，也可以说是人类社会的公共需要。一般而言，在现代市场经济条件下，决定居民收入分配状况的因素，一是每个人所能提供的生产要素（如劳动力、资本、土地等）的数量，另一是这些生产要素在市场上所能获得的价格。由于人们所拥有（或继承）的生产要素的差别，人与人之间的收入分配状况往往高低悬殊，客观上需要有助于实现公平目标的再分配机制。在市场机制的框架内，又不存在这样的再分配机制。于是，从促进社会公平的国家治理目标出发，将调节收入分配的这类社会公共需要事项纳入财政的功能和作用范围，由政府借助非市场方式担负起调节的责任，当属顺理成章之事。

第三，实施宏观调控。经济的持续健康发展，不仅关系到经济稳定发展本身，更关系到社会稳定和国家的长治久安。自发的市场机制不能自行趋向于经济的稳定增长，相反，由总需求和总供给之间的不协调而导致的经济波动，是市场经济体系中经常发生的。作为市场上的一种经济力量，财政收支可以改变原有的GDP分配格局，深刻影响企业与居民的消费、投

资和社会总供求，进而影响整个经济社会活动的运行。可以说，这是现代经济社会十分重要的社会公共需要事项。于是，从实现经济社会稳定发展和国家长治久安的国家治理目标出发，将实施宏观调控纳入财政的功能和作用范围，从而通过财政收支调控经济社会运行，贯彻政府的公共政策意图，推动经济持续健康发展，既是国家繁荣、社会稳定、人民幸福的重要基础，也是我们必须现代国家治理体系视野内解决的重要问题。

（四）非营利性：以公共利益极大化为出发点和归宿

所谓非营利性，无非是表明，现代财政制度以公共利益的极大化而不是以投资赚钱或追求商业经营利润，作为财政收支安排的出发点和归宿。

在现代国家治理的框架内，作为建立在满足社会公共需要基础上的财政收支须与营利性绝缘，本来也是常识范围之内的事情。我们之所以将其作为现代财政制度的一个基本特征提出，在很大程度上，亦同传统财税体制甚至包括现行财税体制运行格局的判断有关。应当说，政企不分、全面介入竞争性领域，曾经是我国传统财税体制运行格局的一个常态。随着财税体制改革的进程，特别是在将公共财政制度作为目标标识引入改革视野之后，政企分开、逐步减少对于竞争性领域的介入，已经越来越多的成为现行财税体制运行格局的新景象。然而，也许是传统体制惯性的作用使然，或许是既得利益格局驱动的因素所致，不容否认的一个基本事实是，在我国现行财税体制的运行中，尤其是在非一般公共预算领域，仍然存在着有违“非营利性”的种种现象。这表明，在朝着非营利性迈进的现代财政制度建设道路上，我们仍面临着相当繁重的任务。

将非营利性作为现代财政制度的基本特征之一，意味着现代财政制度的建设，必须立足于社会主义市场经济这个体制基础。在市场经济条件下，政府和企业扮演的角色不同，具有根本不同的行为动机和方式。企业作为经济行为主体，其行为的动机是利润最大化。它要通过参与市场竞争实现牟利的目标；政府作为社会管理者，其行为的动机不是也不能是取得相应的报偿或营利，而只能以追求公共利益为己任。其职责只能是通过满足社会公共需要的活动，为市场的有序运转提供必要的制度保证和物质基础。即便在某些特殊情况下，提供公共物品和服务的活动会附带产生数额不等的一定利润，其基本的出发点或归宿仍然是满足社会公共需要，而不是营利。表现在财政收支上，那就是，财政收入的取得要建立在为满足社会公共需要而筹措资金的基础上。财政支出的安排要始终以满足社会公共需要为根本宗旨。围绕满足社会公共需要而形成的财政收支，通常只有投入，没有产出（或几乎没有产出）。它的循环轨迹，基本上是“有去无回”的。

进一步说，我们之所以如此强调非营利性，除了上述的一般理由之外，还有主要出于

现实国情的如下几点特殊考虑。

第一，作为社会管理者的政府职能部门，总要拥有相应的政治权力。拥有政治权力的政府职能部门，只要进入竞争性领域，追逐营利，它将很自然地产生动用政治权力去实现追逐利润的愿望。其结果，很可能会因权钱交易的出现，干扰或破坏市场的统一和正常运行。

第二，一旦政府职能部门出于营利的目的，作为竞争者进入市场，市场与政府分工的基本规则将会被打乱。由于政企不分，本应着眼于满足社会公共需要的政府行为，很可能异化为追逐商业经营利润的企业行为。其结果，或是政府活动会偏离其追求公共利益的公共性轨道，或是财政资金因用于牟利项目，使社会公共需要的领域出现“缺位”。

第三，只要财政收支超出满足社会公共需要的界限，延伸至竞争性领域，就免不了对各个经济行为主体的差别待遇。如在财政收支的安排上，对自身出资的企业或项目，给予特殊的优惠；对非自身出资或对自身出资的企业或项目有可能产生竞争的企业或项目，则给予特殊的歧视。其结果，着眼于满足社会公共需要的财政收支活动，很可能会因厚此薄彼而违背市场正常和正当竞争的公正性，甚至给市场经济的有序发展造成障碍。

（五）法治化：将财政运行全面纳入法治规范轨道

所谓法治化，无非是表明，现代财政制度以法治规范而不是以行政或长官意志，作为财政收支活动的基本行为准则。

财政收支活动要坚守法治理念、在法治规范的轨道上运行，本来也属于耳熟能详的常识性道理。我们之所以将其作为现代财政制度的一个基本特征提出，同样是基于对传统财税体制甚至包括现行财税体制运行格局的判断。主观随意性色彩浓重、财政法制观念淡薄是我们长期面临的一个老大难问题。这种格局的形成和延续，在很大程度上可以归因于“国有制财政+城市财政+生产建设财政”的特殊历史背景。国有制财政下的收支活动，主要在国有部门系统完成，它所适用的，自然主要是国有制经济自家院落内的规范。城市财政下的收支活动，主要在城市区域完成，在城市区域活动的经济主体又主要是国有部门，它所牵动的，自然主要是城市区域的国有部门以及供职于国有部门的职工及其家属的利益。生产建设财政下的财政支出，主要围绕着生产建设领域进行，它所覆盖的，自然主要不是公共服务领域事项。因而，在那一特殊时期、那样一种特殊的体制背景下，财政运行的法治化自然难以提上议事日程。只是在“多种所有制财政+城乡一体化财政+公共服务财政”的运行格局逐渐形成之后，财政运行法治化的意义方凸显出来并逐渐成为整个社会的共识。但是，基于传统体制惯性作用和既得利益格局驱动等方面的原因，法治化的进程并未如人

们所期望的那样一蹴而就。直到今天，我们仍需在财政法治化建设既有进展的基础上，将其作为深化财税体制改革的一个重心内容加以推进。

事实上，法治化与公共性、非营利性是互为表里的关系。现代财政制度之所以要与随意性色彩浓重的传统财税体制相区别，而建立在一系列严格的法治规范基础上，其最根本的原因就在于，以满足社会公共需要为根本宗旨的财政收支，同全体社会成员的切身利益息息相关。不仅财政收入要来自于全体社会成员的贡献，财政支出要用于事关全体社会成员福祉的事项，就是财政收支出现差额而带来的成本和效益，最终仍要落到全体社会成员的身上。在如此广泛的范围之内运作的财政收支，牵动着如此众多社会成员利益的财政收支，当然要建立并遵循严格的法治规范，将财政运行全面纳入法治化轨道。以此为基础，推进民主理财，打造阳光财政，法治财政。

就总体而言，针对中国现行财税体制运行格局的客观现实，这些法治规范至少要有三个方面的内容。

第一，财政收支以法治为基础。财政收入的方式和数量或财政支出的去向和规模必须建立在法治的基础上，不能想收什么就收什么，想支多少就支多少。无论哪一种形式、哪一种性质的收入，都必须先立法，后征收。无论哪一类项目、哪一类性质的支出，都必须依据既有的法律规章来安排。

第二，全部政府收支进预算。政府预算不仅是政府的年度财政收支计划，还是财政收支活动接受各级人民代表大会和全体社会成员监督的重要途径。通过政府预算的编制、审批、执行和决算，可以使政府的收支行为从头到尾置于各级人民代表大会和全体社会成员的监督之下。预算的实质是全面规范和公开透明，并非简单地将政府收支交由哪一个部门管理或列入哪一类表格反映。由此推演，政府的收入与支出，必须全部置于各级人民代表大会和全体社会成员的监督之下，不允许有不受监督、游离于预算之外的政府收支。

第三，财税职能部门总揽政府收支。所有的政府收支完全归口于财税职能部门管理。它们从全体社会成员那里筹措资金，然后，转手供给各个政府职能部门作为活动经费，不再让各个政府职能部门分别向自己的服务或管理对象直接收钱、花钱。这是因为，政府职能部门之间是有职能分工的。之所以要专门设置一个财税职能部门管理政府收支，其根本的初衷就在于，割断政府部门的行政、执法同其服务或管理对象之间在“钱”上的直接联系，不让政府部门的行政、执法行为偏离既有法律和政策轨道——以其服务或管理对象是否上缴钱或上缴的钱的多少作为取舍标准，从根本上铲除“以权谋钱、以权换钱”等腐败行为的土壤，使政府职能部门能在一个规范的法治环境下、以规范的行为履行它的职能。

五、结语

至此，似有必要将上述的讨论做个基本小结。

中共十八届三中全会《决定》不仅是关于全面深化改革基本内容和行动路线的系统部署，而且围绕全面深化改革做出了全新的理论概括和理论判断，故而也是一份非常重要的、取得了若干重大突破的理论文献。

第一，将财政从政府收支活动的平台转换至国家治理的平台并以其基础和重要支柱加以定位，将财税体制的属性定位由经济体制的重要内容转换为国家治理体系的重要组成部分，由此，从根本上摆正了财政与财税体制的位置。

第二，将财税体制改革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，财税体制改革不仅可以且应当加以重点推进，而且可以且应当作为突破口率先推进，由此，从宏观上理清了财税体制改革与全面深化改革的关系。

第三，将中共十八届三中全会围绕建立现代财政制度的相关部署和此前作为财税体制改革目标的公共财政制度相联系，立足于两者一脉相承的关系以及总体规划和顶层设计的需要，以公共性、非营利性和法治化概括现代财政制度的基本特征，由此，从总体上勾画了现代财政制度的基本形态。

所有这些方面的重大突破，实际上是中国特色社会主义财政基础理论建设的创新。由此出发，在全力推进新一轮财税体制改革实践的同时，不失时机地推进中国特色社会主义财政基础理论建设，与时俱进地改造或重构中国财政学学科体系，从而实现改革实践和理论创新的有效互动，是时代赋予我们这一代人的神圣使命。