热点聚焦

【阅读提示】 财政是国家治理的基础和重要支柱，财税体制在治国安邦中始终发挥着基础性、制度性、保障性作用。党的十八届三中全会提出了“财政是国家治理的基础和重要支柱”这一命题，这不仅对全面深化改革的各项实践起到政策纲领的作用，更具有高度的理论创新性。广大财政理论工作者应当以此为契机，坚持问题导向、立足中国实际，融合先进的思想文化成果，致力于推进财政学研究的理论创新。

以理论创新推动财政体制改革

马 珺

习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上，向广大哲学社会科学工作者提出了“结合中国特色社会主义伟大实践，加快构建中国特色哲学社会科学”的历史任务。当代中国正经历着我国历史上最为广泛而深刻的社会变革，也正在进行着人类历史上最为宏大而独特的实践创新。这种前无古人的伟大实践，必将给理论创造、学术繁荣提供强大动力和广阔空间。哲学社会科学工作者应该立时代之潮头、通古今之变化、发思想之先声、积极为党和人民著学立论、建言献策，担负历史赋予的光荣使命。

在众多哲学社会科学门类中，财政学

☞ 深化财政理论研究乃大势所趋

理论创新的任务尤为迫切。自改革开放以来，财税体制改革一直扮演着改革先行者的角色，或通过国家财政的放权让利，积极为其他领域改革创造条件；或通过政府角色的规范与归位，引领整个经济体制改革进程。同期财政理论关于政府职能定位及其与市场关系的深入研究，发挥了“知识变革和思想先导”的作用，为我国经济体制改革的顺利推进提供了有力的理论支撑。但是，最近十余年以来，主流财政理论囿于单一的经济学视角和对资源配置问题的过度关注，导致其对变化环境中各项具体改革及国家制度变革的理论支持相对走弱，这些问题值得引起我们高度重视。

当前，改革已经进入深水区和攻坚期，必须走全面深化改革之路，以勇于自我革命的气魄、坚韧不拔的毅力推进改革，敢于向体制机制中的顽瘴痼疾开刀，敢于触及深层次利益关系和矛盾，同时坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治，从而让制度更加成熟定型，让发展更有质量，让治理更有水平，让人民更有获得感，真正实现“推进国家治理体系和治理能力现代化”的目标。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》，提出了“财政是国家治理的基础和重要支柱”这一命题，这不仅对全面深化改革的各项实践起到政策纲领的作用，更具有高度的理论创新性。当前和今后一个时期，广大财政理论工作者应当以此为契机，坚持问题导向、立足中国实际，融合先进的思想文化成果，致力于推进财政学研究的理论创新。

☞ 财政学理论创新的时代背景

财政是国家治理的基础和重要支柱，财税体制在治国安邦中始终发挥着基础性、制度性、保障性作用。财政制度安排体现并承载着政府与市场、政府与社会、中央与地方等方面的基本关系。党的十八届三中全会提出，全面深化改革的总目标是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。其中“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系”，经济体制改革的一个重心又放在财税改革上。可以说，财税改革是全面深化改革任务的重点。因此，未来能否通过深化财税改革，卓有成效地建立起适应国家治理体系和治理能力现代化要求的现代财政体制，对于改革总目标的实现可谓至关重要。

然而值得注意的是，本世纪初以来，我国财政学研究与教学出现了一些“一边倒”倾向，一些学者过于全面跟随和模仿英美。当代英美主流财政学又被称为“配置范式的财政学”，它更为关注既定制度背景下资源配置效率的最优化，而忽略了历史上曾经主导财政学研究的国家和社会治理问题。如果完全将“治理”这一关键词搁置一旁，则无以理解财政作为一种制度体系应当如何发挥其作为国家治理的基础和重要支柱的作用，无以回应时代的大问题。对于那些进入稳态社会的国家和地区而言，其财政学者遵循配置范式、埋首于既定制度框架下的技术配置细节是可以理解的，而我国仍处于转型阶段，重要领域的制度建设尚未完成，我国财政学要对未来国家制度建设做出贡献，研究者必须认识到并注意克服上述缺陷。

☞ 理论创新要做好四方面的工作

当前和今后一个时期，以理论创新推动财政体制改革，要做好以下4方面的工作。

第一，以研究对象的转向，推动探索公平、有效的公共事务治理机制。广义社会系统由政治、经济和社会三大子系统构成，因此对应着三大治理体系，即政府治理、市场治理和社会治理。每一种治理体系都涉及3个方面，即由谁治理、如何治理、治理得怎样。其中如何治理，涉及钱从哪儿来（税收）、用到哪儿去（支出）和如何实现过程与结果控制（预决算），属于狭义的财政问题，即公共资金收支及其资源配置效率问题。由于财政学在本质上是一门关于社会如何构成和国家如何治理的学问，它研究社会成员在特定的历史、政治、经济、文化等环境下，如何通过交往互动而实现有序、正义的公共治理，因此不应自限边界，将研究对象定位于狭义财政问题。自上世纪70年代以来，世界各国涌现了各种有关公共事务治理机制的创新尝试，探索市场和社会机制在公共治理中的作用与限度。最近若干年来，我国财政政策实践逐渐尝试引入相关理念，研究对象的转向，有利于吸收和借鉴国际经验，探索政府、市场和社会三种治理机制间的合理关系，实现政治秩序、市场活动和社会机制的平衡，为党的十八届五中全会提出的“加强和创新社会治理，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局”服务。

第二，以研究范式的转型，推动形成多中心的治理结构。传统财政理论凡事都寻求在决策者看来唯一的最优模式，忽略了社会成员个人的主动性、积极性和参与性。而现实生活中的公共治理问题，绝大多数都是地区性和群体性的，它们要求一种扁平化的、多中心的治理结构与之匹配。财政学研究的交易范式为此提供了另一种理论选择，它假定社会成员在既定的法律规则下，通过自主商谈和契约，决定公共事务的具体处理办法。财政学研究从最优化范式向交易范式的转型，体现了公共事务治理中应当坚持的“共享发展”原则，符合党的十八届五中全会提出的“人人参与、人人尽力、人人享有”的要求，有利于在比较制度分析的基础上发现行之有效的制度安排。

第三，以研究视界的扩展，推动构建多元化的公共物品与服务供给方式。现代国家的核心责任，是以合意的成本为公民提供所需的公共物品与服务。这些年虽然国家财政实力不断增长，亦对教育、医疗、养老、住房等民生问题投入很多，但这些仍远远不够。未来应把公正而有效地供给公共物品与服务当作重大任务来抓，建立健全公共物品有效供给的各类制度安排。为此，财政学应扩展研究的视界，借鉴产权经济学、契约经济学等相关理论成就，对各类公共服务的性质差异及其对供给方式的影响进行比较研究，推动建立多元化的公共物品供给方式，通过财政税收制度的安排，引导社会资本有效参与公共产品提供，提高公共服务共建能力和共享水平。

第四，以研究主体性的塑造，推动建立有中国特色的现代财政体制。中国哲学社会科学研究要有主体性和原创性。这要求我国的财政学研究要做到既能融入国际学术界，同时又保有对自身问题及解决方式的独立判断。当代财政学者应立足中国历史与现实、并融会中西方的相关思想资源，辨析其各自的合理成分及适用条件，在不断推进理论创新的基础上，推动财政税收制度创新，为建立健全现代财政税收制度、实现全面深化改革的总目标贡献智慧。

过去的公共政策实践表明，厘清政府、市场和社会的边界，在明晰各级政府事权和支出责任的基础上合理划分收入，并以公开全面透明的预决算制度和政府审计制度保障财政运行的规范性，推动建立现代财政体制，是我国“十三五”时期所要面对的一个重大课题。为此，一是应把财税工作的重心，从重视收入筹集转向更多地重视支出结构调整和支出效率提高。筹集收入固然重要，但那只是有效提供公共物品与服务的必要条件，充分条件还是如何管好、用好财政资金，使财政支出的结构、规模和使用过程更有利于围绕公共服务的有效和公正供给而展开。二是要严格财政预决算制度，推进预算民主化进程和预算的公开、透明，把有限的财政资金用到刀刃上，杜绝贪腐行为与浪费现象。三是要使各级政府事权和支出责任进一步明晰化，确保人民群众的基本公共服务需求得到有效满足。四是要确立以规范的税收收入为主的财政收入体系，充分发挥税收筹集财政收入、调节分配、促进结构优化的职能作用。

（作者单位：中国社会科学院中国特色社会主义理论体系研究中心）

学术经纬

城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心。当前，我国城市发展已经进入新的发展时期，如何通过城市的有序扩张、科学发展，带动经济社会全面进步和区域开发模式优化，成为我国新型城镇化中的一个重要议题。

把握三条主线 推动城市发展

王 峥

城市是我国各类要素资源和经济社会活动最集中的地方，全面建成小康社会、加快实现现代化，必须抓好城市这个“火车头”，把握发展规律，推动以人为核心的新型城镇化，发挥这一扩大内需的最大潜力，有效化解各种“城市病”。

在有限的资源环境条件下，长期以来，有人认为城市增长会造成城市病，因此主张采取各种手段试图人为约束城市规模，但各国实践证明，一味地控制而不关注增长管理中的改革创新，很难精准实现政策目标。事实上，城市化是人口向城市集中的过程，带来物流、资金流的自然集聚，使得城市在空间和经济上出现增量。因此，推进“十三五”时期我国城市发展，就是要把重点放在挖掘城市存量资源、创新增量发展方式上，不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力，建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市，提高新型城镇化水平。

以人为核心实现城市健康发展

城市的规划、建设与管理务必坚持以人为本、务实为民。目前城市工作中存在的重建设轻管理、对城市文化传统和社会价值关注不足、公共服务质量不高等一系列问题，归根结底都与未能充分关注城市居民的生活需要与习俗传统有关。

实现以人为本的城市健康发展，应在发展中完整保留历史文化面貌。历史文化是城市的灵魂，要像爱惜自己的生命一样保护好城市历史文化遗产。纵观全球，拥有古老文明传统的城市无不对市中心的历史建筑实施保护和再利用；而中小城市也极力根据居民生活习惯和社群文化习俗建设维护公共空间，唤醒城市的记忆与生机，提高城市文化附加值。

实现务实为民的城市健康发展，应关注保护城市的社会活力。要将让群众生活更舒适的理念体现在城市工作每一个细节中。必须在深入研究城市人流物流移动机理、经济产业发展内在需求的基础上，推动遵循经济规律的科学发展、遵循自然规律的可持续发展、遵循社会规律的包容性发展，重点关注城市特色活力区的发展。要从微观尺度上保护居民日常生活秩序，营造美好社区氛围，让城市居民成为城市的活力源泉。

破解关键难题实现城市健康发展

过去，在快速城镇化阶段，我们的城市建设工作更多关注粗放式的空间外延扩张，对建成区存在问题的升级改造重视程度不够，对资源高效利用与管理的创新关注不足，使得城市增长效率低下。推进城市健康发展，就是要抓住关键问题实施精准管理，让城市与自然和谐共生。

要聚焦重点、把握关键，实现社会生活宜居舒适的动态更新。随着居民对生活质量的要求日益提高，城市建设管理的谋篇布局要和不断涌现的新需求新情况紧密结合，以动态更新理念提供更好的服务和管理。要运用信息技术和大数据平台，抓住城市运行中的关键问题，有计划、有步骤地改造建成区的设施与建筑，在保护发展规划底线的同时，灵活调整市政建设与管理策略，让城市公共设施高效运转。

要放宽视野、做细做实，实现自然环境和谐友好地有序扩张。应借鉴世界各国经验，全面应用雨水收集、城市湿地、被动式绿色建筑等低影响开发技术，推行停车换乘等各种可持续交通模式，顺应自然条件特点设计城市布局，高效利用空间与资源。

立足发展目标实现城市健康发展

当前，我国城市经济效率和集聚效应仍有较大的提升空间，应树立通过创新培育城市发展新动力的引领型发展目标。

要在城市中形成创新型经济，引领可持续发展。抓创新就是抓发展，谋创新就是谋未来。在现代信息社会，城市由生产走向服务，由工业原料和产品的生产与交换走向技术与信息的扩散与管理。培育国际会展、金融、文化创意、高端养老与医疗、研发服务等高端服务业，集聚低能耗、高产出的行业引领经济、改善民生，是在“人”与“物”和谐共生的同时实现城市发展目标的关键，要让创新驱动、智力资源密集的产业成为城市新经济、新服务、新业态的重要落脚点。

总之，“天下之事，因循则无一事可为；奋然为之，亦未必难。”面对日益趋紧的资源环境约束，城市要在发展过程中最大限度寻求高效、合理、环境友好的发展模式，保留过去、容纳现在、孕育未来，必须以时不我待、只争朝夕的精神开展工作，让城市成为我国经济社会发展的动力之源。

（作者单位：北京决策咨询中心）

城市建设要在统筹上下功夫

张湘涛

理论在线

中央城市工作会议明确提出了做好城市工作的指导思想、总体思路和重点任务，为我国城市发展指明了方向。当前和今后一个时期，我们要坚持以人为本、科学发展、改革创新、依法治市，转变城市发展方式，完善城市治理体系，提高城市治理能力，在统筹上下功夫，在重点上求突破，不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力，建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市。

实现城市规划、建设、管理全方位升级

城市是传承发展人类文明的载体。城市品质事关城市形象与民生幸福，事关城市竞争力与可持续发展。统筹规划、建设、管理三大环节，着力提升规划建设管理水平，建设品质城市，是符合城市发展规律、顺应人民群众期待的必然选择。近年来，湖南长沙坚持提升品质与推动发展相统一，城市规划建设管理水平实现全方位升级，为新时期城市发展建设进行了积极探索。

一是城乡规划更加精准精细。规划是城市建设发展的基础和前提。新时期，必须围绕城市布局更加合理、交通更加便利、功能更加完善、环境更加宜居，大力推进城乡规划提升。为科学谋划城市未来，长沙实施了2050远景发展战略规划研究、近期建设规划、城市设计三项最具前瞻性、基础性和实施性的规划，初步实现了城市规划管理从立足当前向面向未来的转变。

二是城乡建设更具品质品位。城市建设是城市品质形象最直观的表达和标识。具有高品质的城市建设，必须兼顾里子与面子、地上与地下、硬件与软件、城市与农村，力争做到“无死角、全覆盖”。近年来，长沙通过完善基础设施、提升配套能力等举措，全面提升城乡建设品位，充分彰显了品质之城的独特魅力。

三是城乡管理更为常态常效。城市品质，“三分在建，七分在管”。没有管理水平的提高，建筑再现代化也不能算是一个现代化、高品质的城市。近年来，长沙始终坚持“最严格、最精细、最到位”的理念，以钉钉子的精神打好造绿增绿、环境治理等攻坚战，推动城市管理升级。

四是城乡环境更加清洁清秀。良好的城市环境，既能从“硬件”上塑造形象，也能从“软件”上凝聚民心，是城市品质提升的关键所在。长沙始终坚持爱护环境、铁腕治污，大力实施“清霾”“碧水”“静音”“净土”四大行动，努力让天更蓝、山更绿、水更清，空气更清新，全力守护好长沙的好生态。

从六个方面抓好城市这个“火车头”

长沙近年来推进品质城市建设的探索、实践，取得了明显成效，积累了一些经验。抓好城市这个“火车头”，需要进一步把握好以下六个方面的基本原则：

其一，始终坚持以人为本的价值追求。做好城市工作，重点要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待，坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民。“以人民为中心”，应当是新时期城市工作的总揽。建设品质城市必须以人民群众满意为根本标准，从人的需求出发，始终把创造优良人居环境作为目标追求，着力强化配套承载功能，不断提升管理服务水准，全方位提升人民群众的舒适感、愉悦感、获得感。建设品质城市，最根本的一条就是坚持以人为本的价值观。只要善于从城市自身特质和普遍规律出发，突出人的主体地位，把造福人民作为城市发展的最大目标追求，就能把握城市规划建设管理的正确方向，将城市品质不断推向新的高度。

其二，始终坚持深化改革的动力源泉。改革是城市的活力之源，也是提升城市品质的动力所在。不管是科学的城市规划，还是完善的城市管理，都要靠改革来破题、靠改革来推动。建设品质城市，更要积极破解城市工作中的突出问题，重点推进城市规划、建设、管理和户籍、投融资等方面的改革创新，全面加强规划建设管理水平，为城市品质提升提供坚强动力。因此，品质城市建设必须不断强化改革的内生动力，用改革破除体制积弊、扫清体制障碍。

其三，始终坚持绿色生态的发展理念。城市发展目标不仅要追求经济目标，还要追求生态目标。品质城市首先是绿色城市、生态城市。天蓝、山绿、水清，人与自然和谐相处的城市，才是真正有品质的城市，才是人们心目中的美好家园。绿色生态，彰显历史担当，也蕴含治理智慧。在实践中，推进品质城市建设，必须要实行最严格的环境保护制度和水资源管理制度，必须要积极实施大气、水、土壤污染防治行动计划以及山水林田湖生态保护和修复等生态工程，有效遏止生态环境恶化，进一步筑牢绿色生态底线。只有强化生态优先的理念，将绿色作为城市发展的基本方向，品质城市建设才能落到实处，真正实现城市美、环境好。

其四，始终坚持依法依规的思维方式。提升城市品质，无论是规划设计，还是建设管理，都必须将依法依规作为基本原则，以法治思维、用法治方式来推动城市建设发展，提升城市品质品位。在当前城市发展过程中，既面临交通拥堵、环境污染等久治难愈的问题，也面临拆违控违难等制约发展的困境。面对现实难题，必须坚持依法治市，推进城市规划、建设、管理各项工作，在制度约束下想事、谋事、干事，彻底改变城市“脏乱差”状况，以此净化环境、改善民生，拓展空间、推动发展。

其五，始终坚持统筹协调的路径选择。一座城市的发展建设，既要立足过去也要着眼未来，既要突出重点也要兼顾全局，既要提升城区也要带动农村，尤其是对城市品质进行全面提升更需统筹兼顾、协调推进。在品质城市建设过程中，必须将抓当前与利长远结合起来，既遵循一般规律又注重特色彰显，既聚焦重点片区又注重整体推进，通过统筹推进、协调互动，有效实现全域的统筹协调、融合发展。品质提升是城市规划建设管理的全方位升级，只有始终坚持统筹兼顾、协调联动的思路，才能在空间上优化布局、在风貌上彰显特色、在功能上聚集优势、在环境上更加优美，从而确保品质城市建设干在实处、取得实效。

其六，始终坚持加强和改善党的领导。推进品质城市建设任务重、群众期望高，但只要各级领导干部始终把从严治党的责任扛在肩上，自觉践行“三严三实”的优良作风，就一定能得到人民群众的支持和拥护，形成品质城市建设的强大合力，最终实现“城市让生活更美好”的目标追求。

（作者系湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心研究员、湖南师范大学教授）

本版编辑 欧阳优