

最绚丽的画卷是改革 最珍贵的实践是创新

——《财政改革再出发》序

财政部财政科学研究所所长 | 刘尚希

我和建新同志是老朋友，他调到财政部工作时，我们就认识了，工作上有不少接触。后来，他到部科研所读博士，我们的交流更频繁，并经常就一些问题进行探讨，对他的了解也更深入。他是一个善于思考、求真务实、雷厉风行的学者型领导干部。

新书付梓之际，建新同志邀我作序，作为多年好友，作为湘籍学者，为本书作序实属一件乐事。

我国已经步入全面深化改革时期，以改革去痼疾，以改革促发展，以改革惠民生。财政改革是全面深化改革的突破口。全面深化改革是整体性的改革，属于国家治理体系的改革，需要重构政府与市场、政府与社会、市场与社会、中央与地方的关系，实现经济、社会、政治、文化、生态文明等各方面的转型发展。而财税深涉其中，介入到方方面面。财政改革既可以为其他改革提供支撑，又可以为其他改革提供牵引，甚至还可以倒逼一些方面的改革。

新中国成立以来，财税体制历经多次调整，大体经历了从“统收统支”到

“分灶吃饭”和大包干体制。1994年的分税制改革，是财税体制的一次“大手术”，对经济社会发展和国家长治久安产生了奠基性的影响。

任何改革都是由风险和危机推动的。分税制运行20年来，为市场化改革提供了重要支撑。但随着条件的变化，当时遗留下来的一些问题也逐步显性化。当前面临的财力与事权脱节，地方债务风险累积，转移支付绩效不高，诸如此类问题都有待于通过改革来解决。而在“三期叠加”转向新常态的条件下，不确定性因素扩大，经济增长动力减弱、产能过剩严重、金融风险增加、利益矛盾凸显、人口老龄化加剧，财政面临的中长期压力前所未有。

新一轮财税改革是在经济、社会以及资源环境多重风险叠加的背景下启动的，财税肩负着国家治理现代化的新使命，踏上新征程，正如书名所表——“财政改革再出发”。

如果说1994年财税体制改革的目标是建立与社会主义市场经济体制相适应的体制框架，那么，当前进行的财税体制改革，是要建立与国家治理体系和

治理能力现代化相适应的制度基础，其影响范围更广、牵涉利益更多、遇到阻力更大。

怎样推进财税体制改革？习近平总书记指出，财税改革并非解一时之弊，而是长远机制的系统性重构。中央提出了“完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率”24字总要求，目标是建立现代财政制度，主要内容包括改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权与支出责任相匹配的财政体制。改进预算管理制度是基础，要先行；完善税收制度的改革涉及面广，逐步推进；改革财政体制则是最难啃的硬骨头，因为它不仅涉及财权、财力的划分，还涉及事权的调整；不仅是中央与地方的财政关系重构，而且还包括地方财政体制的调整。

作为国家治理的基础和重要支柱，财政的每一项改革牵一发而动全身，其复杂性与艰巨性是不言而喻的。如预算制度改革，实际上是政府改革的另一面，涉及政府各个部门的权力与利益的调整。若是改好了，可以促进政府职能加

快转变；若是搞糟了，可能陷入部门纷争和扯皮之中，内耗丛生，导致改革停滞。税制改革、财政体制改革，都是一场比一场更复杂的改革，都会牵动社会各方面敏感的利益神经，财政改革的阵痛无可避免。

湖南作为全国财政改革分战场，要如何打好这场硬仗？建新同志这本书给出了很好的诠释。这是他深耕财政、推进改革的结晶，也是他求真务实、勇于创新的成果，部分内容已形成制度、付诸实践，部分内容仍在探索，还有部分内容是他对改革的一些设想和思路。

综观全书，有三大特点：

科学性。一方面，中央政策吃得准。湖南财政改革的思路与实践，严格贯彻党中央、国务院和财政部的决策与部署，比如，推进预算管理改革、“营改增”试点、煤炭资源税改革等方面，与中央精神一脉相承。另一方面，省情实际把得准。湖南财政改革，扎根现实土壤，突出问题导向，对症下药，比如，针对非税收入占比高这个问题，狠抓收入质量，提出了构建科学有序的收入管理机制这一特色内容；针对人口大省、财政穷省这一现实制约，突出了财政资金管理机制的构建，论述深刻。

系统性。横向上，全书从把握改革大势、创新预算管理、完善税费制度、公平财力分配、共建财政文化等方面谋篇布局，紧扣财政改革的要点、难点进行阐述。同时，强化与其他改革的联动，推动构建协同机制，以期形成全面深化改革的同频共振。纵向上，湖南已经形成省、市（州）、县（市区）三级联动的生动局面，将“自上而下带动”与“自下而上推动”有机结合，心往一处想，劲往

一处使。

创新性。全书关于财政改革的思路与实践落点实、亮点足。比如，加大预算公开力度，推行“三晒”公开，极具彻底性；加强债务管理，在全国率先出台政府性债务管理实施细则，建立了独具地方特色的预警机制；构建“六位一体”财政运行管理新机制，形成科学高效、规范透明、有序运转的“闭环”，理顺和完善财政支出分配机制；探索PPP模式，探索基金模式发展养老服务产业，有效发挥财政资金杠杆效应，吸纳更多社会资源参与公共服务供给，等等。

全书语言清新活泼，极富生活情趣，从标题到内容均让人耳目一新，比如，“政府举债不能任性”，“开创‘夕阳产业’的朝阳前景”等标题，语言活泼、形象贴切，严谨中不乏幽默，读来轻松又发人深省。

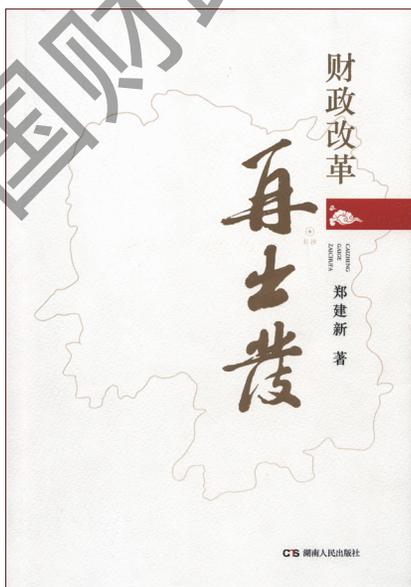
书中适当穿插《观点·声音》《延伸阅读》等小栏目，让书的内容更加丰满，可读性、启发性更强。

全书总结了建新同志二十多年来对财政工作的感悟。“财政工作是门艺术活”，是他传递给广大财政同仁的经验法宝；“真实、真情、真干、真诚”，是他对自己和广大干部职工提出的严格要求，体现了他的思想境界、责任担当，至真至纯之情，溢于言表。

惟楚有才，于斯为盛。湘人素有“敢为天下先”的文化遗产，建新同志任职湖南，定能带领湖南财政同仁，大胆探索、勇于创新，为全省后发赶超、全面建成小康社会增添更大动力。

祝愿美丽的家乡越来越繁荣，祝愿家乡父老日子越过越红火，也期待湖南财政改革再续新篇。■

责任编辑 黄悦



《财政改革再出发》