

准确把握财税改革的节奏

■ 刘尚希

2014年政府工作报告明确提出要“抓好财税体制改革这个重头戏”，这反映的既是今年政府工作的部署安排，更是中央对全面深化改革具体实施突破口的一种选择。财税改革的效应是多方面的，对经济、社会、政治等各领域都具有牵引、辐射和倒逼的作用。“兵马未动，粮草先行。”在财税改革上取得进展，不但有利于纾缓老百姓对财税的焦虑情绪，增强老百姓对改革的信心，而且也能对其他各个领域的改革创造条件、提供支撑。

财税改革的多重影响和多种效应，决定了财税改革具有牵一发而动全身的复杂性特征。如何把握好财税改革的节奏，与其他方面的改革协同好，关系到全面深化改革的效果。今年若能起好步、开好头，全面深化改革今后的拓展就会相对容易，积小胜为大胜就有了信心。因此，财税改革作为全面深化改革“元年”的重头戏，其节奏把握就显得至关重要。

当前财税改革的约束条件比过去增多了，特别是来自社会和法制的约束。财税改革涉及多方面的复杂利益关系，触动利益会引发“痛感”，其“度”如何把握，各方面利益如何平衡，关系到改革能否推进。尤其是老百姓的感受，日益成为改革的“度量衡”。与过去不同，这次改革强调要于法有据，财税改革也不例外，必须纳入法制的轨道。

应当说，这是一个很大的进步。一旦纳入法制的轨道，财税改革就很难再用行政办法来推进，这意味着过去惯常使用的行政式试点改革方式越来越行不通。例如，房地产税改革、环境税改革，都已经明确提出“立法先行”的要求。要立法，就必须走立法程序，这显然比授权国务院发文件实施改革要复杂得多，也需要更多的时间。也许看起来会显得比较“慢”一些，但其实这样更稳妥，更有利于平衡各方面利益关系，从而避免改革中的“大跃进”及改革“翻烧饼”，减少折腾。

当前，对财税改革的期待很高，与急于推进改革的心情比起来，财税改革不是先行，而是变慢了，似乎在拖其他改革的后腿。如何看待和把握好财税改革的节奏，需要科学的方法论，我认为风险评估是判断改革快慢的基本方

法。以房产税改革为例，自从上海、重庆试点改革以来，饱受争议，其合法性受到质疑，面临的改革风险明显扩大。在这种情况下，若是以行政方式继续扩大试点，其风险会越来越大。纳入法制轨道，则是化解改革风险的有效方法。

再如预算透明度改革，尽管这些年预决算的公开性和透明度日渐提高，但仍是赶不上社会的“期待”。预决算的公开透明为什么就不能一步到位呢？原因就在于其“基础设施”的建设存在欠账，使公开透明受到了限制。如科学的政府收支分类是公开透明的前提，但至今都不敢说我国的政府收支分类已经很科学和完善，能够满足当前社会的要求。我国的政府收支分类虽然和国际接轨了，但像“三公经费”这样的分类在国际上是没有的，这是我国特有的。国际惯例与我国国情如何有机结合起来，既变成国际语言，也能让国内老百姓看得懂，这是一项创造性的复杂工作，属于预决算公开透明的基础设施，至今都未完成。在制度基础设施不完善的条件下，快速推进制度改革存在很大的风险，就像未改造铁路就给火车提速一样，面临翻车的风险。长期以来，我们注重制度本身，而忽略了制度运行的基础设施建设，就像高速列车研制出来了，而其铁轨仍是老式的。例如，对家庭财产、收入的信息系统建设，就是针对家庭征税的基础设施，在这方面短缺的条件下，无论看起来多么合理的税收制度都无法有效运行。而这样的制度基础设施不是一天就可建立起来的。

我国政府信息化水平偏低、公共信息严重碎片化，居民信息也呈“孤岛”状态，公共管理缺乏统筹协调的“自动化”机制，导致有了好的制度也难以有效运行。而制度的基础设施是“隐藏”的，在研究上是“盲区”，这是导致设计出来的“好制度”难以实施或一旦实施就会变形走样的重要原因之一。

财税改革推进的程度，依赖于制度基础设施的完善程度。财税改革的速度如果超过了其基础设施建设的步伐，就会有“翻车”的风险，这是无论如何要避免的。就当前情况来看，加快制度基础设施建设，在当前的重要性已经不亚于改革本身。□