

国务院再次发布通知清理规范税收等优惠政策

作者：刘赞春 / 侯杨萍

2014 年 12 月 9 日，国务院对外发布了《国务院关于清理规范税收等优惠政策的通知》(国发(2014)62 号，以下简称“通知”)，要求在全国范围内切实规范各类税收、非税等收入和财政支出等方面实施的优惠政策(简称“优惠政策”)，并初步明确了具体措施和落实机制。

通知的主要内容

- 重申税收优惠政策审批权限归属国务院，地方政府及国务院各部委一律不得自行制定税收优惠政策；
- 重申财政支出优惠政策审批权限归属国务院，地方政府及国务院各部委一律不得自行制定财政支出优惠政策，特别是违法违规制定的与企业及其投资者(或管理者)缴纳税收或非税收入挂钩的财政支出优惠政策；
- 进一步规范非税收入管理，严格执行行政事业性收费、政府性基金、社会保险缴费、以及土地、矿产资源、国有资产定价；
- 对于违反国家法律法规的优惠政策一律发文废止，对于不违反国家法律法规的优惠政策由财政部牵头整理评估；
- 各省级人民政府和有关部门应于 2015 年 3 月底前向财政部报送专项清理情况，并由财政部汇总报国务院。

如您需要了解我们的出版物，请与下列人员联系：

郭建良: (86 21) 3135 8756
Publication@llinkslaw.com

通力律师事务所
www.llinkslaw.com

税收和财政支出优惠政策管理

国务院再次发布通知清理规范税收等优惠政策

根据《立法法》，财政税收的基本制度只能通过制定法律确定；尚未制定法律的，全国人大及其常委会有权作出决定；全国人大及其常委会授权国务院可以根据实际需要，对其中的部分事项先制定行政法规。而早在上世纪八十年代，全国人大及其常委会对国务院在财政税收方面的立法授权即已完成，使国务院取得了大部分财政税收实质“立法权”，并实际通过“经国务院同意”的形式，由财政部和国家税务总局负责行使大部分财政税收“立法权”。

因此，除依据专门税收法律法规和《中华人民共和国民族区域自治法》规定的税政管理权限外，地方政府不享有任何税收立法权，即无权制定税种、税率及优惠政策。但源于发展经济的内在驱动，一些地方政府越权制定了大量税收减免优惠政策，或变相减免税的政策，同时，作为税收优惠政策的实施主体，其享有对纳税人主体资格以及应税金额认定的自由裁量权，从而可在一定范围内保障其制定的税收优惠政策的落实。

为规范各类税收优惠政策，清理各类减免税政策，国务院、财政部和国家税务总局自 1988 年起陆续发文，禁止擅自更改、调整、变通国家税法和税收政策，并纠正任何超越税法和税收管理权限规定的减免税政策，取得了一定成效，主要文件包括：

- 国家税务总局《关于严格减免税管理的规定(试行)》(1988 年)；
- 国家税务总局《关于对越权减免税进行认真处理的通知》(1989 年)；
- 国务院《关于加强税收管理和严格控制减免税收的通知》(1993)；
- 国务院《关于加强依法治税严格税收管理权限的通知》(1998)；
- 国家税务总局《关于加强减免税管理的通知》(2005)；
- 国家税务总局《关于坚持依法治税严格减免税管理的通知》(2008)；
- 财政部、国家税务总局《关于坚决制止越权减免税加强依法治税工作的通知》(2009)。

相对在税收优惠政策方面的立法权限瑕疵，地方政府自上世纪九十年代起开始采取先征后返、即征即返、财政补贴和奖励等财政支出优惠政策，该等政策与纳税人缴纳税收和政府非税收入的金额直接挂钩，间接形成了对纳税人的减免税或补贴。

为规范财政支出优惠政策，国务院分别于 2000 年和 2002 年颁布《关于纠正地方自行制定税收先征后返政策的通知》、《关于对部分地区违规制定先征后返等减免税政策问题的通报》。但该等文件的颁布并未取得明显的成效，先征后返、即征即返等政策在中国大地上生根开花，得到了广泛的适用。可见，相对税务优惠政策，财政支出优惠政策系依赖于地方财政收入，给与相关优惠政策更多的灵活操作空间，且如国务院明确禁止先征后返等优惠政策，地方政府亦可创设其他名目的优惠政策。

国务院再次发布通知清理规范税收等优惠政策

为避免陷入中央与地方政府的政策博弈，通知在重申前述国务院等各规范性文件精神的同时，对地方政府的财政税收优惠政策管理亦进行了规范性引导，允许不违反法律法规的财政税收优惠政策在其有效期内或另行设定的实施期限内继续实施，并对地方政府吸引企业落户或属地纳税保留了适当优惠政策的空間(包括代企业承担社会保险费等经营成本、给予电价水价优惠、财政奖励或补贴等)，同时仍在适当范围内允许部分区域地方财政收入全留或增量返还，作为对地方政府发展经济的助力，推进经济转型。从通知的立法逻辑来看，国务院意在创造更为公平的市场环境，引导地方政府重视长效机制，减少企业在市场竞争环境中对政府财政税收优惠政策产生的依赖以及由此产生的内在风险。

非税收入优惠政策管理

通知亦涵盖了对非税收入优惠政策的管理。非税收入虽然不是一个新概念，但其通常用于政府预算。在2013年颁布的《关于深化收入分配制度改革重点工作分工的通知》(国办函(2013)36号)中，国务院办公厅提出“按照正税清费的原则规范非税收入，推进费改税，进一步清理整顿各种行政事业性收费和政府性基金，坚决取消不合法、不合理的收费和基金项目，收费项目适当降低收费标准”，明确了对非税收入的管理要求；其后，国务院颁布的《关于深化预算管理制度改革的决定》(国发(2014)45号，简称“45号文”)进一步要求“依照法律法规切实加强非税收入管理，继续清理规范行政事业性收费和政府性基金；加快建立健全国有资源、国有资产有偿使用制度和收益共享机制；加强国有资本收益管理，完善国家以所有者身份参与国有企业利润分配制度”，扩大了非税收入管理的范畴。

通知在45号文的基础上，进一步提出了对于非税收入优惠政策的规范要求，明确对于应收的非税收入不得给与违规减免或缓征，而有关非税收入的界定亦延展至土地出让金、国有资产的使用收益和转让收益等。

通知对于非税收入优惠政策的管理要求亦反映了本次国务院对于清理规范优惠政策的决心，可进一步避免地方政府为保证其地域竞争力，在税收和财政支出优惠政策受限的情况下寻求其他替代方式向纳税人提供优惠政策。

通知的影响

总体而言，通知对各地区、部门如何清理规范优惠政策提供了更为明确的指引和要求，体现了国务院清理规范优惠政策并推动经济转型的决心。但从国务院历次规范性文件可见，中央政府与地方政府一直存在有关优惠政策的博弈，因此实践中各地政府和有关部门将如何进行清理规范尚有待观察。

需要注意，因地方政府并不享有税收优惠政策的立法权，如地方政府自行制定的税收优惠政策内容与国务院认可的税收优惠政策不一致，纳税人所享受的前者范围内的税收优惠政策将存在一定的不确定性。根据《税收征收管理法》第五十二条：“因税务机关的责任，致使纳税人、扣缴义务人未缴或者少缴税款的，税务机关在三年内可以要求纳税人、扣缴义务人补缴税款，但是不得加收滞纳金”。

基于前述，企业如已经享受地方政府提供的优惠政策或拟进一步投资，应对地方政府可提供的优惠政策进行梳理，并对该等优惠政策的可持续性进行分析评估，以降低对企业投资决策、年度预算及经营的影响。

国务院再次发布通知清理规范税收等优惠政策

如需进一步信息, 请联系:

上海

俞卫锋

电话: (86 21) 3135 8686
David.Yu@llinkslaw.com

张 明

电话: (86 21) 3135 8777
Ming.Zhang@llinkslaw.com

刘赞春

电话: (86 21) 3135 8678
Bernie.Liu@llinkslaw.com

余 铭

电话: (86 21) 3135 8770
Selena.She@llinkslaw.com

娄斐弘

电话: (86 21) 3135 8783
Nicholas.Lou@llinkslaw.com

北京

俞卫锋

电话: (86 10) 8519 2266
David.Yu@llinkslaw.com

刘赞春

电话: (86 10) 8519 2266
Bernie.Liu@llinkslaw.com

翁晓健

电话: (86 10) 8519 2266
James.Weng@llinkslaw.com