

境内投资法律热点问题

地方投资优惠政策全面清理 或对既存投资协议网开一面

2014年11月27日，国务院发布《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“**国务院通知**”）。2014年12月22日，财政部下发《关于贯彻落实国务院清理规范税收等优惠政策决策部署若干事项的通知》（财预[2014]415号）（以下简称“**财政部通知**”）。上述两个通知掀开了新一轮清理整顿不合规地方投资优惠政策的序幕。

一、历史上的历次清理整顿

对于地方政府以“变相减税”为核心的投资优惠政策，中央政府与地方政府的斗法自“分税制”改革之后几乎从未停息。除了财政部和国家税务总局单独或联合就此发布的十几个通知和报告之外，下述三个国务院颁布的通知一般被认为具有标志性的意义。

1998年3月12日，国务院颁发了《关于加强依法治税严格税收管理权限的通知》（国发[1998]4号），强调中央税、共享税以及地方税的立法权都集中在中央，各地区、各部门不得越权批准减免税收、缓缴税和豁免欠税。

2000年1月11日，国务院颁发了《关于纠正

地方自行制定税收先征后返政策的通知》（国发[2000]2号），进一步明确，先征后返政策作为减免税收的一种形式，审批权限属于国务院，各级地方人民政府一律不得自行制定税收先征后返政策。

2002年1月16日，国务院办公厅出台了《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》（国办发[2002]5号），列举了国发[2000]2号文实施后各地仍然存在的先征后返等违规政策及其查处情况。

此后的十余年间，尽管财政部和税务总局仍时有文件出台，但国务院几乎再未公开发文就先征后返、税收地方留成补贴等变相减免税政策进行大规模的清理整顿。尽管上述国务院规范性文件仍然具有法律效力，但根据这一期间我们的咨询，财政部曾坦率地表示，对地方政府以减免税为实质核心的投资优惠政策，法律上禁止，但实践中他们无力查处。

经济发展实践也为财政部的上述态度做了生动的注脚：本世纪初十余年间的所谓“县域竞争”，被张五常等经济学家解读为中国宏观经济蓬勃发展的内生动力。而以地方财政留成为杠杆撬动规模更大的投资，无疑是上述县域竞争的手段之一。

二、 本轮清理规范的特别之处

但是 2014 年底开始的本轮清理规范则来势汹汹不同以往。

从宏观环境看，全球“金融风暴”之后的“四万亿”投资，带动了地方政府狂飙突进式的投资大跃进。自三年前开始，中国地方政府的隐性负债以及被地方融资平台绑架的银行体系潜在坏账，逐渐被境内外诸多主流财经媒体公推为具有全球系统性影响的潜在金融风险之一。

从中央政府对地方负债的态度来看，从《预算法》修订到地方债发行，从清理整顿地方融资平台到每省设立资产管理公司组建批量处置不良资产的“国家队”，从大力推动资产证券化到财政部、发改委竞相发文搅热 PPP 概念，中央政府通过一套组合拳力图化解和防范地方财政风险的逻辑清晰、思路明确。

从新一届政府执政理念的转变来看，重视“划清市场和政府的边界”。主张“凡属市场能发挥作用的，财税等优惠政策要逐步退出；凡属市场不能有效发挥作用的，政府包括公共财政等要主动补位”¹。

从新一届政府的执行能力来看，几年下来的反腐风暴和“八项规定”的令行禁止，几乎让大部分中国人都相信，只要是中央政府下定决心要做的事，就一定能做成。

目前地方政府财政风险积聚，中央政府希望多措并举将此一风险对宏观经济的负面影响降至最低。旧伤能否痊愈尚未可知，岂能再添新的出血点？这种朴素的逻辑加之中央政府今非昔比的执行和控制能力，令我们在此次整顿的严肃性及其执行效果的预测，有与以往不同的评估。

从国务院通知及财政部通知的行文来看，本次清理规范的对象是地方政府及国家部门违规定定的、施惠于特定企业及其投资者或管理者的优惠或补贴政策。就规范内容而言，要求统一税收政策制定权限，规范非税收入管理，严格财政支出管控。要求地方政府坚决取缔违规定定的，与企业税收或非税收入挂钩的财政支出优惠（包括先征后返、列收列支、财政奖励、以代缴或补贴等形式减免土地出让收入等）。对于其他优惠政策（如承担企业社会保险等经营成本、给予企业电价水价优惠等），通知要求逐步进行规范。

从工作安排来看，清理措施具体、时间节点明确。违法违规的优惠政策自 2014 年 12 月 1 日起一律停止执行；没有法律法规障碍的优惠政策，确需保留的，由省级人民政府报财政部审核汇总后专题请示国务院批准。省级以下财政部门需会同税务部门开展专项清理，认真排查各类投资优惠政策（特别是与企业签订的合同、备忘录等），报本级人民政府批准后，报上级财政部门备案。到 2015 年 3 月，各省排查工作基本结束，由财政部汇总上报国务院。

三、 执行与反弹

不出所料，从去年 12 月开始，新项目的投资协议和既有协议项下未及履行的财政补贴或返还基本停摆。一般而言，投资协议项下的财政补贴或返还多以 12 月 31 日作为年度结算的基准日。两个通知出台的时机导致今年年初大量投资协议项下的年度返还无法按时兑付。各个地方政府也基本上对事态持观望态度。

今年 3 月份的“两会”上，有来自中西部省份的大人代表和政协委员抱怨，相较东部而言本来就先天不足的招商引资工作因为相关整顿而更加步履维艰，因此公开呼吁请李克强总理重新评估相关政策。

¹ 2014 年 9 月 26 日发布的《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》。

由于投资协议中止执行，一些外国投资者也对中国地方政府的合同信用提出质疑。

在这些压力和反弹之下，依据近期我们从客户处得到的消息，财政部很可能已经下发了一份内部文件，指示除违反法律法规的以外，各地已经出台的优惠政策原则上不变，可在规定期限或地方政府自行设立的“过渡期”内继续执行。就此，我们的一些客户已经从市县一级政府或其财政部门收到了

口头传达的中央下一步工作“基本思路”。

鉴于相关通知可能为政府内部保密文件，我们不会尝试取得也无法获知其原文，因此无法对上述消息的真实性和准确性加以验证。建议有相关需求的客户直接向与之签订投资协议或备忘录的地方政府进行求证。

封 锐 合 伙 人 电 话：86-10 8519 1389 邮 箱 地 址：fengr@junhe.com
李圣杰 律 师 电 话：86-10 8519 1209 邮 箱 地 址：lishj@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

