国务院发文对税收等优惠政策展开全面清理——

政策“洼地”该填平了

本报记者 曾金华

视点

全面清理已有的各类税收等优惠政策、各地区严禁自行制定税收优惠政策、建立健全规范优惠政策的长效机制……专家认为，这一系列规范和重建秩序的政策举措，将着力清除影响市场要素自由流动的壁垒，加快建设统一开放、竞争有序的市场体系——

违规减免税收，违规减免或缓征行政事业性收费和政府性基金，违规对企业先征后返、列收列支、财政奖励或补贴，违规代企业承担社会保险缴费等经营成本……这些在一些地方常见的招商引资“手段”，面临着全面清理规范。

12月9日，《国务院关于清理规范税收等优惠政策的通知》发布，就切实规范各类税收等优惠政策、全面清理已有的各类税收等优惠政策做出部署。这是落实党的十八届三中全会精神和《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》要求，推进深化财税体制改革的一项重要措施。

优惠政策“过多过滥”

近年来，为推动区域经济发展，一些地区和部门对特定企业及其投资者或管理者等，在税收、非税等收入和财政支出等方面实施了优惠政策，一定程度上促进了投资增长和产业集聚。但随着地区间竞争加剧和各项政策累积，优惠政策“过多过滥”的问题逐步显现。“目前，各种税收优惠区林立，已批准或正在申请待批的优惠政策几乎涵盖了所有省份，有些地方政府或财税部门执法不严或出台‘土政策’，甚至通过税收返还等方式，变相减免税收，制造政策‘洼地’。”财政部部长楼继伟此前表示。

这带来了一系列严重后果，尤其是扰乱了市场秩序，影响国家宏观调控政策效果，甚至可能违反我国对外承诺，引发国际贸易摩擦。“税收等优惠政策特别是区域税收优惠政策过多，打破了税收均衡，人为诱使要素低效流入某些区域，实际上也是区域竞争变相的壁垒，不利于市场主体的公平有序竞争，也不利于发挥市场在资源配置中的决定性作用。清理规范税收等优惠政策的立意不在于增加或减少税收和非税收入，而在于推动实现党的十八届三中全会提出的‘建设统一开放、竞争有序的市场体系’。”财政部财政科学研究所副所长白景明认为，“清理规范税收等优惠政策不会给地方经济发展带来不利影响，相反，如果区域间税收公平，市场竞争公平有序，生产要素流动畅通，更能形成良好的投资环境以吸引投资，促进经济转型升级。”

清理规范不留死角

值得注意的是，《通知》部署清理规范的优惠政策不仅指向税收优惠政策，而是包含了3方面优惠政策，即税收、非税收入和财政支出优惠政策。

根据《通知》，凡违法违规或影响公平竞争的政策都要纳入清理规范的范围，还要规范税收、非税等收入优惠政策，又要规范与企业缴纳税收或非税收入挂钩的财政支出优惠政策：一是统一税收政策制定权限；二是规范非税等收入管理；三是严格财政支出管理。

由于地方一般无权自行出台税收优惠政策，所以在税收、非税收入和财政支出3方面的优惠政策中，后两者更多地为地方所采用。“非税收入和财政支出的优惠实际上是地方以打‘擦边球’的方式，变相进行税收优惠，除了会造成不公平竞争之外，还容易引发国有资产流失、腐败寻租等问题。这次对优惠政策问题进行全面规范，则将有效地堵住各地为招商引资而采取违法违规优惠政策的各种渠道。”中国社科院财经战略研究院税收研究室主任张斌说。

建立评估退出机制

《通知》明确了建立健全规范优惠政策的长效机制，包括建立评估和退出机制、健全考评监督机制、建立信息公开和举报制度、强化责任追究机制等。“建立评估和退出机制是这次清理规范税收等优惠政策措施的一大亮点，使各种优惠政策不再是多年一贯制。”张斌表示。

对于如何建立评估和退出机制，《通知》要求，对法律法规规定的税收优惠政策和经国务院批准实施的非税收入及财政支出优惠政策，财政部要牵头定期评估。没有法律法规障碍且具有推广价值的政策，要尽快在全国范围内实施；有明确执行时限的政策，原则上一律到期停止执行；未明确执行时限的政策，要设定政策实施时限。对不符合经济发展需要、效果不明显的政策，财政部要牵头会同有关部门提出调整或取消的意见，报国务院审定。

“清理规范税收等优惠政策不是完全取消税收等优惠政策，而是要在梳理、归类的基础上作出取舍，核心目的是真正使税收等优惠政策能够对经济和社会发展发挥长效机制。因此，建立评估和退出机制很有必要，既要取消过期、效果不好的优惠政策，又要推广效果明显的优惠政策。”白景明说。

《通知》对清理规范税收等优惠政策工作规定了明确的时间限制和严格的追责制度。《通知》要求，各地区、各有关部门通过专项清理，违反国家法律法规的优惠政策一律停止执行，并发布文件予以废止；没有法律法规障碍，确需保留的优惠政策，由省级人民政府或有关部门报财政部审核汇总后专题请示国务院，于2015年3月底前向财政部报送专项清理情况，由财政部汇总报国务院。

摆脱优惠政策“依赖症”

崔文苑

财经絮语 Editor's Desk

曾几何时，优惠的税收政策成为各地打造投资软实力的“保留节目”。如今，为打造统一、规范的市场秩序，坚持税收法定的原则，一些违规的“土政策”、“土办法”将被清理规范。这是一场触及多地利益的改革，必须从思想上高度重视，在行动上令行禁止。

对部分地方政府而言，需突破狭隘的发展观。大规模清理税收优惠后，一些欠发达地区的投资磁力会进一步下降，投资劣势会进一步显现。毋庸讳言，在狭隘的发展观驱使下，可能会有部分领导干部，在落实《通知》要求时打折扣，搞变通。应该看到的是，靠互相“压低”税收，人为打造“税收洼地”，虽然能在表面上营造出“宾客满门”的假相，但对当地核心竞争力的提升，对当地经济社会长久发展，对当地各项事业的根本改善，并无裨益，甚至是弊大于利。

对部分企业而言，则需摆脱减免税“依赖症”。近年来，一些企业在地方政府的“呵护”下，靠着颇为丰厚的补贴和优惠，过上了“好日子”。与此同时，一些愿意创新、也有创新基础的企业，却因没有进入优惠区域，生存压力“山大”。事实上，政策优惠应是创新的“助推器”。此轮税收优惠清理规范，无疑会为不当享受优惠政策的企业敲响警钟，让它们尽快摆脱减免税“依赖症”，真正把心思和精力放到企业核心业务的提升上来，放到企业的综合创新上来。

热点点击

2020年左右——

我国有望实现全球导航定位

据新华社北京12月9日电 （记者张辛欣） 中国航天科技集团董事长雷凡培9日接受记者采访时说，下一步将建成5颗静止轨道卫星和30颗非静止轨道卫星组成的北斗全球卫星导航系统，在2020年左右实现全球导航定位，为全球用户提供导航定位服务。

雷凡培说，截至目前，我国已成功发射4颗北斗导航试验卫星和16颗北斗导航卫星，北斗导航工程建设“三步走”战略中的第二步目标区域组网顺利实现。按照计划，到2020年前后，将建成由5颗地球静止轨道卫星和30颗非地球静止轨道卫星组成的北斗全球卫星导航系统，提供覆盖全球高精度高可靠的定位、导航和授时服务。系统建成后，将促进卫星导航产业链的形成，在测绘、电信、减灾救灾等诸多领域产生经济效益和社会效益。

军民融合，利用航天技术的转化应用为经济社会服务是近年来我国航天领域的发展方向之一。从欧美航天产业发展历程来看，航天产业的直接投入产出比约为1∶2，而相关产业的辐射则高达1∶7至1∶14。我国航天产业的直接投入产出比较欧美略低，相关产业的辐射可以达到1∶7至1∶10的区间范围。

近年来我国高度重视对北斗导航系统的社会化、产业化应用开发。《国家卫星导航产业中长期发展规划》提出，到2020年，我国卫星导航产业规模将超过4000亿元。

观点声音

住建部政策研究中心主任秦虹：

房地产业发展不能脱离城镇化

本报讯 记者孙璇报道：发展新型城镇化能否给房地产业带来新机遇？在由北京城市发展研究院主办的新型城镇化与产城融合发展论坛上，住房和城乡建设部政策研究中心主任秦虹指出，对房地产影响最大的是人、地和城市格局。走新型城镇化发展道路，将给房地产业带来3个新变化。

第一个变化，房地产市场将出现分化。过去的房地产市场总体上呈现出全面上涨格局，但今后，中国的城镇化要以人为核心，实现的是新增城镇人口的定居和落户。由此，中国的房地产业发展会出现新的格局，即从过去的总体上涨到未来有的地方上涨，有的地方平衡，有的地方可能出现一段时间内的低迷甚至是负增长。

第二个变化，新房市场的增速一定会下降。过去10多年房地产市场的高速增长，已经解决了住房需求基本总量的问题，绝对短缺已不存在。城市增长，城市人口增加，当然会促进房地产业的发展。但二手房市场正在兴起，即使未来城镇住房需求仍然很大，新房需求会降低。

第三个变化，非传统房地产的增长会上升。即商务办公、产业地产、旅游休闲、度假、养生、养老等非传统房地产，将面临新的发展机遇。

总之，秦虹认为，未来只有城市的发展，城市产业带动人口增长的发展，才会给房地产业带来实质性的发展。房地产业发展最关键的是要做好新型城镇化这篇大文章，脱离了城镇化是徒劳的，甚至是有风险的。

多个实施细则为新《环保法》“护航”

本报记者 杜 铭

加强生态文明建设 政策解读

面对环境违法行为，环保部门不仅有经济手段，还有行政处罚、行政拘留、刑事责任追究等多种举措，将使新《环保法》在执行层面更加有力

“面对某些环境违法行为，仅仅做出经济处罚是远远不够的。”环保部环境监察局行政执法处罚处处长姬钢日前表示，非法倾倒危险废物、有放射性的废物、含传染病病原体的废物、含重金属污染物或持久性有机污染物等有毒物质或者其他有害物质，给环境造成严重污染的同时也很有可能对人体健康造成严重损害，对于这样的行为，必须采取更为果断的措施。

为配合从明年1月1日起实施的新《环保法》，环保部抓紧制定了一系列便于操作的实施细则。10月，环保部发布的首批4个暂行办法中，除了备受关注的按日连续处罚和企业环境信息公开外，还包括对违法企业采取查封、扣押乃至限产及停产措施。这意味着，环保部门对环境违法行为的处罚将不再局限于经济手段，更有震慑力的行政强制措施的运用将使“环保之剑”更加锋利。

中国政法大学民商经济法学院副教授胡静解释说，行政强制措施有一定的威慑性，排污设施被查封、扣押之后，相应企业的生产随之停顿，适用于较为紧急的环境污染事件或违法行为。“一般的调查、处罚程序耗时较长，对于处罚数额较大的罚单往往还要做听证。如果被处罚者再申请行政复议乃至进入法律诉讼程序，这一过程中就很可能出现证据损毁、污染损害扩大等问题。”正因如此，采取查封、扣押这样的行政强制措施就填补了“发现行为、尚未处罚”的空当。

收到查封、扣押通知后，企业仍然违法排污怎么办？胡静表示，对于一些比较恶劣的行为，比如通过暗管、渗井、渗坑灌注或者篡改、伪造监测数据；两年内因排放含重金属、持久性有机污染物等有毒物质超过国家或者地方规定的污染物排放标准，或者超过重点污染物排放总量控制指标受过3次以上行政处罚，又实施上述行为的系列情况，就可以进一步采取限产、停产乃至关闭企业的措施。

参与措施制定的中国人民大学法学院副教授竺效表示，“这几项措施互为补充，基本涵盖了对于不同程度违法行为的处罚。加上之前颁布的‘两高’司法解释，面对环境违法行为，还有行政处罚、行政拘留、刑事责任追究等举措，这就使新《环保法》在执行层面更加有力。”

同时，为解决一线环境执法人员“不会用、不敢用”的问题，在规范权力运行的同时有效降低执法风险，作为配套措施的《实施环境保护查封、扣押暂行办法》细化了环保部门如何使用查封、扣押等行政强制措施的标准，《环境保护限制生产、停产整治暂行办法》对调查取证、审批、决定、送达、实施、解除、后督察等程序进行了规范要求。

对于近期频现的重雾霾天气，姬钢透露，《实施环境保护查封、扣押暂行办法》规定，在重污染天气应急预案启动后，未按照要求减产、停产的企业将面临被查封、扣押的强制措施。“在重污染天气情况下，如果企业没有按照预案限产30%或50%，就会采取紧急措施和紧急手段来制止这样的行为。”

现场

新型轴承生产线投产

近日，大连瓦轴集团自主研发的CC型调心滚子轴承正式量产。据介绍，该轴承可广泛应用于钢铁、船舶、煤矿机械、电力等行业的高端装备，推向市场后可全面替代进口产品，打破国外垄断。图为瓦轴CC型调心滚子轴承生产线。

本报记者 苏大鹏摄

本版编辑 王薇薇 胡文鹏
美 编 夏 一
本版邮箱 jjrbjrcj@163.com