

财 政 法 制

2003年,十届全国人大常委会审议通过法律10件,其中,与财政工作密切相关的法律有《行政许可法》、《证券投资基金法》、《银行业监督管理法》等。国务院发布行政法规28件,其中,属于财政税收行政法规的有《进出口关税条例》(修订),与财政工作密切相关的行政法规有《排污费征收使用管理条例》、《工伤保险条例》、《企业国有资产监督管理暂行条例》、《法律援助条例》等。

一、财政立法工作

(一) 积极稳妥地推进财政立法工作。

1. 完成了一批重要财政立法项目。经国务院第26次常务会议审议通过,2003年11月23日温家宝总理签署第392号国务院令,公布了修订后的《进出口关税条例》,自2004年1月1日起施行。另有3件重要财政行政法规上报国务院审议,包括《车船税暂行条例》(送审稿)、《耕地占用税暂行条例》(修订)(送审稿)、《彩票管理条例》(送审稿),为下一步财政立法工作奠定了良好的基础。

2. 《财政违法行为处罚条例》(送审稿)上报国务院后,财政部继续配合国务院法制办协调、整理各方面对《条例》(送审稿)的意见,并进行反复论证、修改,已基本具备出台条件,列入了2004年国务院立法计划一类项目。

3. 为贯彻实施《政府采购法》,财政部组织了《政府采购法实施条例》(草案)的起草工作。在深入调研的基础上,于2003年8月起草了条例草案(征求意见稿),并根据各方面意见进行了修改。同时,按照完善政府采购规章制度体系的要求,抓紧起草《政府采购货物和服务招标投标管理办法》、《政府采购信息公告管理办法》、《政府采购供应商投诉处理办法》。

4. 2003年,财政部各有关单位继续加强财政规章和其他规范性文件的制定工作,条法司从法律角度从严审核把关,努力做到文件逻辑清晰、表述准确、符合法律规范的要求。2003年财政部单独或与其他部门联合发布财政规章和规范性文件210余件。

(二) 开展重要财政法律立法研究。

1. 组织并完成了“财政法律体系”课题研究工作,形成课题报告。课题报告从建立健全财政法律体系的必要性、我国财政法律体系现状及存在问题、建立健全财政法律体系的构想和未来几年财政立法工作设想等方面论述了适应社会主义法律体系要求的财政法律体系基本框架,分析了财政立法工作存在的问题和努力方向,对有计划有步骤地推进财政立法进程具有积极作用。

2. 组织并完成了“注册会计师法立法”课题研究工作,形成课题报告。课题报告对注册会计师行业管理体制、会计师事务所组织形式、注册会计师考试制度、注册会计师注册制度、注册会计师和会计师事务所行为准则、注册会计师协会、会计师事务所和注册会计师权利义务关系、注册会计师

和会计师事务所法律责任等问题进行了研究,结合国外立法和管理经验,分析了我国注册会计师管理现状及存在问题,提出相关立法建议。报告的提出为注册会计师法修订立法工作奠定了基础。

3. 启动修订《预算法》立法研究工作。修订《预算法》已作为一类项目列入十届全国人大常委会立法规划。2003年,财政部制定并着手实施《预算法》修订立法研究规划,就《预算法》的执行情况等问题,书面征求了部分地方财政部门意见。财政部条法司、预算司共同组织调研小组,先后赴云南、四川、北京、河北等地进行调研。在此基础上,对现行《预算法》执行情况、问题以及相关修改建议进行汇总研究,提出了系统的研究报告。

4. 组织财政转移支付法考察团,举办了财政转移支付法国际研讨会。《财政转移支付法》已列入十届全国人大常委会立法规划,为加强立法研究,借鉴国外立法先进经验,财政部利用世界银行法律技术援助项目贷款,组织了有关财政转移支付立法的考察、研讨。2003年9月,财政转移支付法考察团赴日本、墨西哥考察,与两国有关方面官员和专家就财政转移支付及相关问题进行了深入的探讨与交流,分析了两国在实施财政转移支付制度中的经验和教训,就我国财政转移支付立法工作提出了相关建议。2003年12月,在云南大理召开财政转移支付法国际研讨会。冯淑萍部长助理到会作了主题演讲,来自世界银行、美国、澳大利亚、日本和中国的9位专家作了分专题演讲。会后,财政部条法司将此次研讨会的主要观点整理综述,并就财政转移支付相关问题提出了建议。

5. 组织了车船税和房地产税、财产税立法考察。2003年11月,车船税和房地产税立法考察团赴马来西亚、南非考察。12月,财产税立法考察团赴德国考察。两个考察团与有关国家的官员和专家就车船税和房地产税、财产税立法有关问题进行了深入的探讨和交流。考察团在考察报告中对有关国家相关税收法律制度作了介绍,并提出了进一步完善我国车船税和房地产税、财产税法律制度的建议。

6. 就如何进一步做好财政规章立法工作进行研究。结合财政立法工作需要,财政部条法司组织研究撰写了题为《简论财政部门规章调整范围》的论文,对当前财政部门规章和规范性文件立法中调整范围界定不清晰的问题进行了分析,并就合理确定财政部门规章的调整范围,加强财政部门规章立法的重要意义,以及现阶段如何确定财政部门规章的调整范围等问题进行了阐述。该文提交到国务院法制办组织的“全国依法行政理论研讨会”上,受到有关方面的好评。

(三) 审核协调其他法律、法规、规章等文件草案。

2003年,由财政部条法司审核协调全国人大法律委、财经委、全国人大常委会法工委、预工委、国务院法制办及国务院其他部门转来征求意见的法律草案27件(40件次),行政法规草案87件(118件次),部门规章和其他规范性文件16件(21件次),三项共计130件(179件次),比上年增加42件(45件次)。有关法律、行政法规、部门规章征求意见承办件的增加,反映了国家立法进程的加快,也体现出财政法制机构对各立法项目涉及财税条款的审核把关工作

责任重大。

(四) 积极贯彻《行政许可法》，做好行政审批和行政许可事项的清理和认定工作。

2003年8月第十届全国人大常委会第四次会议审议通过了《行政许可法》，并于2004年7月1日起实施。财政部党组对财政系统贯彻实施《行政许可法》工作非常重视，专门召开党组会研究部署财政系统学习贯彻《行政许可法》的工作，责成条法司会同部内各有关单位，做好《行政许可法》的学习培训和财政行政许可相关制度建设。条法司迅速组织落实部党组的决定。

1. 编辑一期《行政许可法》宣传文章，金人庆部长在该文章上就贯彻实施《行政许可法》有关事宜作出批示，要求“要按规定做好培训和清理、规范、配套等各项准备工作”。

2. 召开部内各单位参加的会议，部署贯彻《行政许可法》和组织清理涉及财政职能有关行政许可事项等工作，廖晓军副部长主持会议并就贯彻《行政许可法》的工作作了重要讲话。

3. 组织部内有关司局10余人参加了国务院法制办举办的《行政许可法》培训班。

4. 举办全国财政法制干部和财政部驻各省财政监察专员办事处有关人员培训班，学习《行政许可法》。

5. 派出人员为部分省级财政部门讲授《行政许可法》。

6. 2003年，在对财政部2001年上报的72项行政审批项目反复与国审办沟通、审核、甄别的基础上，对照《行政许可法》，最终确定财政部行政审批事项共90项，其中保留55项、取消34项、改变管理方式1项。

(五) 加大力度清理财政法规。

1. 完成了第八次财政规章和其他规范性文件全面清理工作。为适应依法行政、依法理财和我国加入世界贸易组织新形势的需要，从2001年开始，财政部启动了第八次财政规章规范性文件的清理工作，2003年初圆满完成。第八批《废止和失效的财政规章和规范性文件目录》以中华人民共和国财政部令第16号发出。

2. 组织了现行有效财政规章清理备案工作。按照国务院法制办的要求，在第八次财政规章和其他规范性文件全面清理的基础上，再次对财政规章进行了清理确认，共清理出现行有效财政规章148件，报国务院法制办备案审查。

二、财政执法与执法监督工作

(一) 认真办理行政复议案件。

2003年，财政部共办理行政复议案件18件。其中，决定受理的10件，决定不予受理的7件，在审查是否受理期间撤回申请的1件。在决定受理的10件案件中，做出维持决定的2件，终止复议的8件。在办理的18件行政复议案件中，属于注册会计师管理类8件，会计管理类7件，财务管理类1件，预算管理类1件，综合类1件。在办理复议案件中，坚持以人为本的工作态度，在法律框架内做好各方面的工作，尽可能化解矛盾。

(二) 规范财政行政应诉代理制度，提高行政应诉水平。为了提高财政行政应诉水平和体现财政行政诉讼代理制

度的公正、透明和合理，采取公开招聘的方式，选聘财政行政应诉代理人。2003年初，有8家律师事务所投标财政部行政诉讼代理人。经民主评审后，确定德恒、中孚律师事务所为财政部的诉讼代理人，并明确财政部发生的行政诉讼案件，在这两家律师事务所选聘律师作为诉讼代理人之一出庭应诉。

2003年，共办理行政应诉案件5件。其中，属于上年度结转的案件2件，当年新发生的案件3件。在办理5起行政应诉案件中，已结案3件，尚在审理中的2件。已结案的3件中，人民法院判决维持财政部具体行政行为的2件，裁定驳回原告起诉的1件，均为财政部胜诉。

(三) 善始善终做好产权纠纷调处工作。

由于机构改革，原由财政部负责的中央企业产权纠纷调处工作，自2003年4月起划转到国有资产监督管理委员会。但在未履行有关划转程序前，财政部善始善终地履行职责，做好产权纠纷调处工作，2003年共办理有关产权纠纷方面的案件12件，一些历时数年的产权矛盾得到圆满解决。

三、财政法制宣传教育工作

(一) 进一步做好财政法制宣传教育工作。

财政法制宣传教育已经成为财政部门的日常工作，为形成有效的工作机制，财政部条法司组织人员研究做好财政法制宣传教育工作的途径，撰写了《推进财政普法依法治理，提高依法理财水平》、《努力实现“两个转变、两个提高”，积极推进地方财政改革》、《寓法于财宣教，分层联动普法，开创财政普法依法理财的新局面》、《论行政执法责任制度》和《如何提高财政普法依法治理的实效》等报告。部分文章报送给全国普法办，作为全国普法依法治理理论研讨会材料。

(二) 举办全国财政法制工作培训班。

2003年12月，财政部条法司会同干部教育中心在山东威海举办了全国财政法制工作培训班，培训学习的主要内容是《行政许可法》。各省、自治区、直辖市、计划单列市法制机构及财政监察专员办事处130人参加了培训。

(三) 开展全国财政系统法规知识竞赛。

2003年，财政部组织开展了全国财政系统法规知识竞赛，于12月将财政及相关法律方面的试题刊登在《中国财经报》上。全国财政系统干部及社会其他各界人士踊跃参加答题，掀起了四五财政普法宣传教育的新高潮。

四、其他财政法制工作

(一) 办理、签署有关财经国际合作协议法律意见书。

2003年，财政部条法司积极为财经领域国际合作提供法律服务，审核有关世界银行、亚洲开发银行、政府间贷款有关法律文件，出具法律意见书及参与有关国际谈判41件(51件次)，其中，出具法律意见书18件次，审核其他法律文本33件次，比上年增长3倍多。2003年，财政部继续参与国际金融反恐与反洗钱相关工作，并提供相关的法律意见。

(二) 指导地方财政法制工作，促进地方财政法制建设。2003年，财政部加强了与地方财政法制机构的联系，

加大了对地方财政法制工作支持和指导的力度。一是先后派出 10 余人次参加地方财政法制工作会议、讲课和其他财政法制建设方面的活动,指导地方工作。二是重视对地方财政法制机构办理行政复议、应诉案件的指导,2003 年 12 月下发了《财政机关行政复议和应诉工作指导意见》,供各地参照执行。还注意协助地方财政法制机构研究、处理行政复议和应诉事项。三是组织地方财政法制干部到境外考察培训。2003 年 10 月,组织部分地方财政法制干部 20 余人赴境外学习考察财政立法与执法监督,取得了预期的成果。四是组织地方财政法制工作情况调查研究,实地了解地方财政法制工作的现状、经验和存在的问题,撰写了《关于四川等地财政法制建设情况的调研报告》。

(三)认真办理全国人大、全国政协有关财政法制建设方面的议案、提案、建议,及时函复人民群众来信。

2003 年,办理全国人大议案、提案、建议 21 件,其中,承办和协办全国人大代表议案 14 件,全国人大专门委员会议案 1 件,全国人大代表建议 6 件;办理全国政协委员提案 7 件。答复地方及有关部门请示、建议和群众来信 18 件(20 件次)。

(财政部条法司供稿,何银宝执笔)

税 政 建 设

一、认真贯彻十六大精神,积极推进税收制度的改革和完善

(一)认真做好税制改革规划工作。根据党的十六大关于完善社会主义市场经济体制的精神,在认真调查研究的基础上,研究起草了《关于近中期税制改革的基本思路》,对近中期税制改革的指导思想、目标及改革的主要内容提出了具体的建议,主要内容被党的十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》所吸纳。

(二)调整出口退税率,改革出口退税负担机制。为进一步完善出口退税机制,解决出口欠退税问题,按照“适度、稳妥、可行”以及对国家鼓励出口的产品退税率不降或少降,对一般性出口产品退税率适当降低,对国家限制出口产品和一些资源性产品取消退税或多降退税率等原则,对出口退税率进行了结构性调整,将出口货物增值税平均退税率由 15% 降到 12%,形成了 17%、13%、11%、8% 和 5% 等 5 档退税率。按照“新账不欠,老账要还,完善机制,共同负担,推动改革,促进发展”的原则,建立中央和地方共同负担的出口退税新机制。改革后新增的出口退税由中央和地方按 75:25 的比例分担,中央进口环节增值税、消费税收入的增量首先用于出口退税,累计欠退企业的税款由中央财政负责偿还。

(三)按照加入世界贸易组织承诺继续降低关税税率。从 2003 年 1 月 1 日起,将进口关税的算术平均总水平由 12% 降低至 11%。其中,农产品平均退税率由 18.1% 降低到 16.8%,工业品由 11.4% 降低到 10.3%。共有 3 019 个税

则税目的关税税率有了不同程度的下降。

(四)改进和完善企业所得税制度,为企业所得税“两法”合并奠定基础。一是从 2003 年起,将国有工业企业研发费用加计扣除的政策(即企业研究开发新产品、新技术、新工艺所实际发生的费用比上一年度实际发生额增长幅度在 10% 以上的,除按规定据实列支外,可再按当年实际发生额的 50% 抵扣当年应纳税所得额)扩大到所有财务核算制度健全、实行查账征收企业所得税的各种所有制的工业企业。二是从 2003 年起,对外国投资者并购中国境内非外商投资企业的股权,使境内企业变更设立为外商投资企业,凡外国投资者的股权比例超过 25% 的,可按现行规定享受所得税优惠待遇。从 2003 年 3 月起,明确从事股权投资及转让、以及为企业提供创业投资管理、咨询等服务的外商创业投资企业,不属于生产性企业范畴,不享受“二免三减半”等优惠政策。

(五)改进和完善个人所得税制度,为修订个人所得税法做了必要准备。一是对个人独资企业、合伙企业的个人投资者以企业资金为本人、家庭成员及其相关人员支付与企业生产经营活动无关的消费性支出及购买汽车、住房等财产性支出,视为企业对个人投资者的利润分配,并入投资者个人的生产经营所得,依照“个体工商户的生产经营所得”计征个人所得税;除个人独资企业、合伙企业外的其他企业的个人投资者发生上述消费性支出和财产性支出,以及从其投资企业的借款在该纳税年度终了后既不归还也不用于企业生产经营的,均视为企业对个人投资者的红利分配,依照“股息、利息、红利所得”计征个人所得税;企业的上述支出不允许在所得税前扣除。二是对个人在营利性、非营利性医疗机构任职取得的所得应按照“工资、薪金”所得征收个人所得税,对医生或其他个人从事投资、承包医疗机构取得的所得应按照生产经营所得、承包经营所得征收个人所得税。

(六)对有条件的农村税费改革试点地区停止征收农业特产税。为配合农村税费改革,进一步减轻农民负担,农村税费改革试点地区在当地财政能够承受减收的前提下,可对农业特产品(烟叶除外)停止征收农业特产税,改为征收农业税,对个体户和个人专营种植业、养殖业、饲养业、捕捞业取得的农业特产所得继续征收农业税、牧业税,不征收个人所得税。

(七)继续加快税收立法。会同有关部门完成了《中华人民共和国车船税暂行条例》和《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》(修订稿)的起草工作并将条例草案上报国务院。

(八)开展房地产评估征税试点。在北京市经济技术开发区开展按房地产评估价格征税的试点工作,为下一步物业税改革做了必要的准备。

(九)调整部分矿产品的资源税税额。从 2003 年 7 月起将其他非金属原矿税目中的石灰石资源税税额由每吨 2 元调整为每吨 0.5 元至 3 元,大理石和花岗石资源税适用税额由每立方米 3 元调整为每立方米 3 元至 10 元,具体税额授权省级财政厅与地方税务局确定。

(十)清理到期的税收优惠政策。一是从 2003 年起,停止对国内生产企业生产销售尿素增值税的先征后返政策;二