

內地稅收授權立法之爭

內地兩會已經閉幕，適逢領導人員五年一任換屆，其他議題似乎有被邊緣化之嫌。但是，即使在這一背景下，有關稅收立法權回歸全國人大這一老話題再次激起波瀾。3月9日，山東全國人大代表趙冬苓表示，她已將「關於終止授權政務院制定稅收暫行規定或者條例的議案」上交大會議案組。一時之間，關於稅收立法權、人大威權性和人大代表權利的討論成為輿論熱潮一角。

雖然內地人大「橡皮圖章」狀況短期難以實質改變，但在純粹經濟管理領域裏的稅收立法權之爭，仍然可能成為推展內地法治化的一個不大不小的支點。內地雖然尚不具備全面憲政的契機與土壤，但漸進式的法治化應該符合各階層的整體利益。

稅收立法授權溯源

終止授權政務院制定稅收暫行規定或條例一說，背景要追溯到上世紀八十年代。1984年9月的六屆全國人大常委會七次會議，透過關於授權政務院改革工商稅制，發布有關稅收條例草案試行的決定。次年，六屆全國人大三次會議做出另一項更廣泛的授權，即政務院可在經濟體制改革和對外開放方面制定暫行規定或條例。兩次授權隨後延續二十餘年，直到2009年6月，十一屆全國人大常委會第九次會議透過決定，廢止1984年對政務院的授權。

但是1985年的授權則保留至今。而其間2000年出台的「立法法」，則明確規定涉及稅收的基本制度只能制定法律，尚未制定法律的，全國人大及其常委會可授權政務院對其中部分事項先制定行政法規。這一規定成為1985年授權立法爭議不斷的根本法律依據。部分學人認為，按新法覆蓋舊法的原則，「立法法」的出台實際上已廢止1985年全國人大對政務院的授權，只是現實中並未嚴格執行。

而全國人大的正式意見則認為，「立法法」第八條規定全國人大專屬立



■近期對全國人大「收回」稅收立法權的話題，再次引來熱烈的討論。
(資料圖片)

法權的範圍，稅收立法是人大權力，但人大可以授權。1984和1985年全國人大授權政務院在稅收、改革開放、經濟改革等方面制定行政法規合法有效；現下已經明確廢止1984年的授權，但是1985年的授權決定現下依然有效。但是，關於這一重大立法權限爭議，全國人大本身沒有作出任何正式的決議，而本文開端的全國人大代表議案就是針對這一立法權限不清提出的解決方案。

世易時移變法得宜

推展廢止現行的稅收授權立法的理由主要來自兩方面。一是從法律規範本身出發，認為現行稅務立法授權與「立法法」基本精神相違背，如「立法法」第十條規定「授權決定應當明確授權的目的、範圍」。而1985年授權「為了保障經濟體制改革和對外開放工作順利進行」，不構成明確、特定的目的；而「在經濟體制改革和對外開放方面」也不是一個界限清晰的範圍，而且這項授權沒有時間限制。

第二個理由是在「立法法」第十一條規定「授權立法事項，經過實踐檢驗，制定法律的條件成熟時，由全國民眾代表大會及其常務委員會及時制定法律。法律制定後，相應立法事項的授權終止」。由於現行稅收立法授權已28

年，如果說尚未累積足夠實踐經驗，制定法律條件尚未成熟，恐怕接近笑話。

一個基本事實是，目前內地十八個稅種中，僅個人所得稅、企業所得稅、車船稅三個稅種由全國人大及其常委會制定稅收實體法律；而增值稅、消費稅等十四個稅種和關稅，均由政務院制定稅收條例。根據2012年的數據，這十五個政務院立法的稅種收入合計佔到全部稅收總收入的百分之七十五。這一數據直觀說明，這一稅務立法權問題是整體性的、全局性的法治問題，有望成為內地法治體系建立的突破點之一。

如何終止1985年對政務院的授權決定？一是透過全國人大常委會清理法律的形式，直接廢止授權決定；二是加快立法步伐，抓緊時機將現有稅收法規條例及時上升為法律。當然，即便廢止了授權，也不意味政務院制定的行政法規都終止了；新法律出台之前，如果有些法規條例若落後於實際經濟需要，政務院有權力修改，但修改中須以減輕納稅人負擔為原則。

如果要開徵新稅種，如環境稅和遺產稅，則應由全國人大或其常委會立法，若其覺得條件不成熟，也可授權政務院，只不過按「立法法」規定，授權應是個別的、具體的、有期限的。

李元莎 美麻省大學商學院助理教授
何順文 香港公司管治議會主席