

中国暂时搁置税收等优惠政策清理的进程
——《关于税收等优惠政策相关事项的通知》的简析

2014 年 12 月 09 日，中国国务院发布了《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“62 号文”)；当月 22 日，财政部发布了《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“415 号文”)。由此，中国启动了全面清理、规范税收等优惠政策的工作。

尽管长期以来，税收等优惠政策在一定程度上促进了中国各地区的投资增长、产业集聚以及社会发展等，但是考虑到：①地方政府为了加快本地区的经济发展，将税收等优惠政策视为招商引资的法宝，造成税收等优惠过多过滥的现状；②过多过滥的税收等优惠政策也在很大程度上阻碍了市场的资源配置作用，同时也降低了税收法律的权威性和公平性，造成了国家税收流失；③不少地区所谓的税收等优惠政策实际上已经突破了法律的限定（甚至处于管理无序的状态）；等等。基于此，在以往年度已经多次提出清理要求的前提下，中国国务院、财政部又发布了 62 号文、415 号文，启动了全面清理、规范税收等优惠政策的工作。

本轮对税收等优惠政策的清理和规范工作，引起了较多的争议。对于 62 号文、415 号文，官方媒体的主流观点主要是，从长远来看，这对于现代财政体制的建立，税制的统一、规范以及税收法定原则的实现，有着积极的作用，也有利于建立公平的市场竞争秩序。

虽然如此，但是这也给外商投资企业在内的市场经营主体，带来了较大的压力（在一定程度上，将增加相关企业的税负），且可能还会有损地方政府的权威，特别是地方政府承诺相关企业的优惠政策（甚至签署了书面合同的优惠政策）将被取消或者规范。因此，据悉，62 号文、415 号文也遭到了来自地方政府、企业的反对（或者“消极应对”）。其中，在实际操作过程中，比较突出的问题包括：

1. 地方政府传统的税收优惠招商模式受到了冲击，特别是对目前中西部地区的招商影响最为明显，客观上导致中国经济的下降压力进一步加大。
2. 62 号文、415 号文的用词强硬，例如，“坚决取消违反法律法规的优惠政策”、“违

中国における税収などの優遇政策見直しの実施を一時
棚上げする
——「税収などの優遇政策関連事項に関する通知」の簡潔な分析

2014 年 12 月 9 日、中国国務院は「税収などの優遇政策の見直し規範化に関する通知」(国発[2014]62 号、以下「62 号文」という)を公布した。また、同月 22 日には、財政部が「国務院が下した税収などの優遇政策を見直し規範化する決定手配の実施徹底に伴う若干事項に関する通知」(財預 [2014]415 号、以下「415 号文」という)を公布した。これにより、中国は税収などの優遇政策を全面的に見直し、規範化する作業を開始した。

長期にわたり、税収などの優遇政策は、ある程度において中国各地区的投資増加、産業集中および社会の発展などを促進してきたが、以下の点に気付くこととなった。①地方政府は地元経済の発展を加速するため、税収などの優遇政策を企業誘致の切り札と見ており、税収などの優遇が過剰、氾濫する現状を招いた。②過剰、氾濫する税収などの優遇政策は同時に市場の资源配置機能を大幅に阻害し、同時に税収法の権威および公平性を損ない、国家税収の流失を招いた。③少なからぬ地域のいわゆる税収などの優遇政策が実際には法律が定めた枠組みを逸脱している（更には管理無秩序の状態にある）など。このため、過去の年度において複数回の見直し要求を提起した後に、中国国務院、財政部は改めて 62 号文、415 号文を公布し、税収などの優遇政策を全面的に見直し、規範化する作業を開始した。

今回の税収などの優遇政策の見直しおよび規範化作業は、多くの物議を醸し出した。62 号文、415 号文に対する公式メディアの主流観点は主に、長期的に見て、本件は現代財政体制の確立、税制の統一、規範化および税収は法律で定める原則の実現において、積極的な作用を及ぼし、公平な市場競争秩序の確立にも有利であるとしている。

以上の通りではあるが、これは同時に外商投資企業を含む市場経営主体への大きな圧力となり(ある程度において、関係企業の税負担を重くする)、また、地方府の権威を損なうものと思われ、特に地方政府が承諾していた関係企業への優遇政策(更には書面契約を締結している優遇政策)が取り消されまたは規範化されるとなれば、なお更である。このため、情報筋によれば、62 号文、415 号文は地方政府、企業からの反対(または「消極的な対応」)を受けた。そのうち、実務処理の過程において、突出している問題は以下の通りである。

1. 地方政府の伝統的な税収優遇による企業誘致方式が打撃を受け、特に現在行われている中西部地区の企業誘致への影響が最も顕著であり、客観的に中国経済の下降圧力を一段と高めることになる。
2. 62 号文、415 号文で使用している語調は強硬であり、例えば、「法令に違反し、法令根拠のな

法违规的优惠政策自 2014 年 12 月 01 日起一律停止执行”等，从理论上而言，本次清理（废止）后的税收等优惠政策，是立即生效、无过渡、无补偿的，导致诸多“已签约尚未实施完毕”的投资项目面临停滞、观望困境。

3. 对于“已有的优惠政策是否会改变”、“已经制定的一些政策、已签订的合同是否继续有效，是否不存在溯及既往的问题”等，62 号文、415 号文并没有作出进一步明确的规定，对地方政府带来了违约的风险，不利于地方政府公信力的维护。

基于上述不同的意见以及可能面临的困境，实际上，在 2015 年 03 月的两会期间，中国财政部部长就曾经公开表示，优惠政策清理活动会全国统一部署，但在宏观经济形势面临较大下行压力的当下，会根据经济情势作出安排。

至 2015 年 05 月 10 日，国务院发布了《[关于税收等优惠政策相关事项的通知](#)》（国发[2015]25 号，以下简称“25 号文”），明确指出 62 号文暂停执行，这也意味着去年年底开始的税收等优惠政策的清理工作被搁置。25 号文发布后，也有一种声音认为，这是对 62 号文的否定，意味着税收优惠清理、规范工作的倒退。

律师理解，虽然在经济下行压力加大的现状下，为了不打击地方政府促进本地区经济增长的积极性，25 号文的发布，从某种程度上来说，在中央和地方博弈过程中，可以视为中央对地方的一种“妥协”或者“让步”，但是从 25 号文的通知内容本身来看，律师认为，上述声音并不完全正确，应该将 25 号文理解为是对 62 号文的“委婉的调整”。具体而言，根据不同的情况，25 号文规定了不同的要求：

項目	簡潔な説明
国家统一制定的财税优惠政策	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 应当逐项落实到位。
各部门以及地方政府已经出台的优惠政策	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 明确了过渡期的缓和调整政策，其中： <ul style="list-style-type: none"> ➢ 优惠政策有规定期限的，按规定期限执行； ➢ 没有规定期限又确需调整的，由地方政府和相关部门按照把握节奏、确保稳妥的原则设立过渡期，在过渡期内继续执行。
各地与企业	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 予以尊重和承认（包括招商引资

い優遇政策は断固廃止する」、「法律違反、規則違反の優遇政策は 2014 年 12 月 1 日から一律に実施を停止する」などであり、理論上は、今次見直し（廃止）後の税金などの優遇政策は、即時発効、移行期間なし、補償なしであり、多くの「既に契約締結済みであるが実施を完了していない」投資プロジェクトが停滞し、成り行きを見守る苦境に直面している。

3. 「既存の優遇政策を変更できるか」、「制定済みの一連の政策、締結済みの契約が継続的に有効であるか、過去に遡る問題は存在しないか」などについては、62 号文、415 号において更に明確にする規定は設けられておらず、地方政府に契約違反のリスクをもたらす、地方政府の公信力の擁護に不利となっている。

上述した様々な意見および直面すると思われる苦境に基づき、実際に、2015 年 3 月の两会（全国人民代表大会と中国人民政治協商会議）の期間において、中国財政部部長は、優遇政策見直し活動は全国で統一的に手配されるが、マクロ経済情勢が大きな下降圧力に直面している現状においては、経済情勢に応じて手配を進めることを公式に表明した。

2015 年 5 月 10 日、國務院は「[税金などの優遇政策関連事項に関する通知](#)」（国発[2015]25 号，以下「25 号文」という）を公布し、62 号文の実施を一時停止することを明確に示したが、これも昨年年末に始まった税金などの優遇政策の見直し作業が棚上げされたことを意味する。25 号文の公布後、一部の意見では、これは 62 号文の否定であり、税金優遇の見直し、規範化作業の後退を意味するとの見解も聞こえている。

筆者の理解では、経済の下降圧力が増大する現状において、地元経済の成長促進に対する地方政府の積極性に打撃を与えぬよう、25 号文の公布は、ある程度において、中央と地方の駆け引きの過程において、中央から地方に対する一つの「妥協」または「譲歩」と見ることができるとは、25 号文の通知内容自体から判断すれば、筆者の見るところ、前述の意見は完全に正確ではなく、25 号文の理解は 62 号文に対する「婉曲な調整」であると思われる。具体的には、状況に応じて 25 号文は異なる要求を定めている。

項目	簡潔な説明
国家が統一的に制定した财税優遇政策	<ul style="list-style-type: none"> ▪ プロジェクト毎に完了まで実施しなければならない。
各部門および地方政府が公布済みの優遇政策	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 移行期間の緩和調整政策を明確にした。それは以下の通りである。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 優遇政策に期間の定めのある場合、所定の期間に基づき実施する。 ➢ 期間の定めのない、または確かに調整が必要な場合、地方政府および関係部門が周期掌握、安定維持の原則に照らして移行期間を設定し、移行期間においては継続的に実施する。
各地が企	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 尊重、承認する（企業誘致時に締結

已签订合同中的优惠政策	<p>时签署的相关合同), 其中:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 原约定的优惠政策继续有效; ➢ 对已兑现的部分, 不溯及既往 (不会要求退还)。
今后制定出台新的优惠政策	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 以相关政策的具体内容为基础提出了不同的要求, 其中: <ul style="list-style-type: none"> ➢ 除法律、行政法规已有规定事项外, 涉及税收或中央批准设立的非税收入的, 应报国务院批准后执行; ➢ 其他由地方政府和相关部门批准后执行, 其中安排支出一般不得与企业缴纳的税收或非税收入挂钩。

業と締結済みの契約における優遇政策	<p>した関連契約を含む)。それは以下の通りである。</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 過去に取り決めた優遇政策は継続的に有効とする。 ➢ 履行済みの部分については、過去に遡らない(返還を求めることはない)。
今後制定公布する新たな優遇政策	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 関連政策の具体的な内容に応じて異なる要求を提起した。それは以下の通りである。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 法律、行政法規に規定がある事項を除き、税収または中央の許可を受けて設定された非税収入にかかわる場合、国務院に報告し許可を受けた上で実施しなければならない。 ➢ それ以外は地方政府および関係部門の許可を受けた上で実施するものとし、そのうち、支出の手配は通常、企業が納める税収または非税収入と関連させてはならない。

依据上述规定, 25 号文的最大特点是, 对税收等优惠政策清理工作实行“新老划断”(即, 对于原有的优惠政策基本上予以承认, 并可以执行完毕)。虽然如此, 但是值得注意的是, 25 号文仍然贯彻并强调了“税收法定”的原则, 例如, 地方政府过去经常采取的税收“先征后返”的财税补贴优惠政策, 未来将可能因违反 25 号文的规定而无法继续被采用。此外, 在 25 号文的最后指出, 62 号文规定的专项清理工作, 待今后另行部署后再进行, 这也给下一轮的税收等优惠政策全面清理和规范工作留下了“口子”。

鉴于“加强对税收优惠特别是区域税收优惠等政策的规范管理”在十八届三中全会中已经被明确提出, 而目前部分地方存在的税收等优惠政策, 在较大程度上已经影响了国家税制的规范和市场公平竞争, 因此尽管 25 号文的发布给地方政府以及相关企业提供了一个缓冲期, 但从长远来看, 取消不规范的税收等优惠政策仍将是大势所趋。

因此, 对于投资者来说, 按照 25 号文的规定, 关于“各部门以及地方政府已经出台的优惠政策”以及“各地与企业已签订合同中的优惠政策”部分, 目前可以继续享受, 不需要过多的担心。但是, 同时需提请注意的是, 在中国经济下行压力逐步减轻后, 原 62 号文规定专项清理工作是否再次启动, 企业享受的与“税收法定”原则不一致的税收优惠是否再次面临被“清算”的风险, 还是存在较大的不确定性。对于后续相关政策的具体走向等, 律师也会持续予以关注。

(里兆律师事务所 2015 年 08 月 01 日编写)

上記規定によれば, 25 号文の最大の特徴は, 税収優遇などの政策見直し作業に対し「新旧区分」(即ち、現行の優遇政策については基本的に承認するとし、実施完了できる)を実行することである。上記の通りではあるが、留意すべき点として、25 号文は依然として「税収は法律で定める」原則を貫徹し、強調しており、例えば、地方政府がこれまで頻繁に採用していた税収の「先行徴収事後返還」による財税補助優遇政策は、将来的に 25 号文の規定への違反に起因して継続的に採用することはできなくなると思われる。このほか、25 号文の最後では、62 号文で定める個別の見直し作業については、今後、別の手配が行われるのを待って改めて進めることを示しており、本点も今後の税収などの優遇政策の全面的な見直しおよび規範化作業に「余地」を残している。

「税収優遇、特に地域税収優遇などの政策に対する規範化管理の強化」が第十八期三中全会において明確に提起されており、現在、一部地方に存在する税収などの優遇政策が既に国家税制の規範化および市場の公平競争に大きな影響を及ぼしていることから、たとえ 25 号文の公布により地方政府および関係企業に一つの移行期間を与えたとしても、長期的に見れば、規範的でない税収などの優遇政策が廃止されるのはやはり自然な成り行きであろう。

以上から、投資者としては、25 号文の規定に照らせば、「各部門および地方政府が公布済みの優遇政策」および「各地が企業と締結済みの契約における優遇政策」の部分については、現在のところ継続的に享受することができ、過度に心配する必要はない。ただし、同時に留意すべき点として、中国経済の下降圧力が徐々に軽減された後、元の 62 号文で定める個別の見直し作業が再開されるか、企業が享受している「税収は法律で定める」原則に一致しない税収優遇が再度「清算」のリスクに直面するかについては、依然として大きな不確実性が存在する。今後の関連政策の具体的な動向などについては、筆者も引き続き注目していく。

(里兆法律事務所が 2015 年 8 月 1 日付けで作成)