

新法令《国务院关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》的简析

国务院于 2017 年 01 月 17 日出台的《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》（国发[2017]5 号）（以下简称“《通知》”）就“进一步扩大对外开放”、“进一步创造公平竞争环境”、“进一步加强吸引外资”三方面工作提出了二十项具体措施，这些措施意在为外商投资企业提供一个更加公平、优良的投资环境，降低外商投资的交易成本，对在华投资者而言，有一定积极导向作用。

1. 《通知》的发布背景

利用外资作为中国开放型经济体制的重要组成部分，在经济发展和深化改革的进程中发挥了积极作用。总体而言，中国吸引外资的国际投资环境得到国际社会相对正面的肯定：例如，根据联合国贸易和发展会议公布的《2016 世界投资报告》，中国位列 2015 年度流入外国直接投资最多的经济体第三位，仅次于美国和中国香港地区；再如，根据中国美国商会的调查研究表明，仍有超过 60% 的受访商会会员表示愿意将中国作为全球三大投资目的地之一。

但是，从中国商务部门公布的相关中国吸引外资的总量数据来看，近年来，中国吸引外商投资的趋势已逐渐减缓。这一趋势表明，中国境内的成本等优势正在逐步减弱，企业间的竞争也日趋激烈，为中国继续吸引外资进入增加了难度。

2. 《通知》的主要内容

《通知》分别从“进一步扩大对外开放”、“进一步创造公平竞争环境”、“进一步加强吸引外资工作”三方面提出共二十项具体措施。以下，我们概要提示如下：

(1) 进一步扩大对外开放

《通知》规定应当以开放发展理念为指导，修订《外商投资产业指导目录》（以下简称“《目录》”）及相关政策法规，提到放宽服务业、制造业等行业。2016 年 12 月 07 日，国家发改委、商务部会同有关部门已经着手对《目录》的修订工作，并就《目录》修订稿公开征求意见。截至本文完成日，《目录》修订后的正式版本尚未公布。

新法令「対外開放を拡大し外資を積極的に利用することに関する若干措置についての國務院による通知」の簡潔な分析

國務院が 2017 年 1 月 17 日に公布した「対外開放を拡大し外資を積極的に利用することに関する若干措置についての通知」（国発[2017]5 号）（以下「通知」という）では、「対外開放を一層拡大する」、「公平な競争環境を更に創出する」、「外資吸引作業を一層強化する」という三つの方面での作業について 20 項目の具体的な措置を提起している。当該措置は外商投資企業に対し、より公平で良好な投資環境を提供し、外国投資家の投資コスト削減を目的とするものであり、中国における外国投資家の背中を押す役割を果たすことが期待される。

1. 「通知」の公布に至った背景

外資利用は中国開放型経済体制の重要な構成部分として、経済発展及び改革推進の過程において積極的な役割を果たしている。全体的には、中国の外資誘致に関する国際的な投資環境は、国際社会から肯定的な評価を得ている。例えば、国連貿易開発会議が発表した「2016 世界投資報告書」によれば、中国は 2015 年度の外国直接投資流入の最も多い経済実体の中で、米国、中国香港地区に次いで第三位となった。また、中国米国商会の調査研究では、インタビューを受けた会員の 60% 以上が中国を世界 3 大投資目的地の一つとして考えていることがわかった。

但し、中国商務部門が公表した中国外資吸引の合計数値を見ると、ここ数年、中国の外国投資家の誘致は徐々に減速していく傾向にある。これは中国国内のコストなどの優位性が少しずつ失われていき、企業間競争も日増しに激しくなることで、中国の継続的な外資吸引の難度が高まっていることを表明している。

2. 「通知」の主な内容

「通知」は、「対外開放を一層拡大する」、「公平な競争環境を更に創出する」、「外資吸引作業を一層強化する」という三つの方面から、計 20 項目の具体的な措置を提起している。その概要について、以下、簡潔に紹介する。

(1) 対外開放を一層拡大する

「通知」の規定によると、開放・発展理念を指針とし、「外資投資産業指導目録」（以下「『目録』」という）及び関係政策法規を改正し、サービス業、製造業などの業種に対する制限を緩和することを提起している。2016 年 12 月 7 日に、国家發展改革委員会、商務部が関係部門と共同で「目録」の改正作業に着手し、「目録」改正案についてパブリックコメントを募集している。本稿作成時点で、「目録」改正後の正式版はまだ公布されていない。

根据相关统计数据，服务行业占外资总量比例超过 70%，同时也是外资增量中较大的部分。服务行业的特点之一是行业分类全面且细致，中国对于较敏感的、涉及到国计民生的行业往往设定了较严格的准入限制。此次《通知》提到，要放宽对服务业的外资准入，而金融行业要放宽银行类金融机构、证券公司、证券投资基金管理公司、期货公司、保险机构、保险中介机构外资准入限制，是首当其冲的改革目标。另外，电信、互联网、文化、教育、交通运输等中国政府部门限制较严格的行业也在《通知》中提到将有序开放。

另外，《通知》对制造业的准入限制进行了较多的规定。中国商务部的相关数据显示，中国制造业整体吸引外资呈下降趋势，其中劳动密集型制造业下降趋势较为明显，例如，纺织业下降了 32% 左右。但是，对于高技术制造业类有一定幅度增长。为鼓励制造业企业的发展，《通知》规定降低传统制造行业（如摩托车制造等）的准入限制；同时，针对高新技术产业的发展，《通知》规定内外资企业将同时适用“中国制造 2025”战略政策措施，这意味着对于将来投资高端制造、智能制造、绿色制造等行业的外商投资企业，相比传统制造业可以享受更多的政策方面的优惠。

(2) 进一步创造公平竞争环境

实践中，不少地方政府针对外商投资企业和内资企业实行双重审批标准。例如，针对同一审批事项，外商投资企业审批时限要长于内资企业；针对同样的招标项目，外商投资企业可能要面临更多的审查条件，等等。对此，《通知》要求按照《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》（国发[2016]34 号）规定进行公平竞争审查，各地区各部门要严格贯彻执行国家政策法规，不得擅自增加对外商投资企业的限制，以确保外商投资企业和内资企业能够公平竞争。

另外，随着外商投资企业的经营活动范围的拓展，以及中国政府部门对知识产权保护日益重视，为保证外商投资企业在华知识产权得到合法合理的保护，《通知》规定将来要加强知识产权对外合作机制建设，推动相关国际组织在中国设立知识产权仲裁和调解分中心。不过，由于知识产权保护制度的建设需要国内、国际多方面组织机构的配合，知识产权保护制度的完善预计还需要经历漫长且坎坷的过程。

係る統計データによると、サービス業が外資の合計数値に占める比率は 70% を超え、また外資増加に占める大きな部分でもある。サービス業の特徴のひとつに、業種のカテゴリが細かく、広範囲にわたることが挙げられるが、中国では、センシティブで、国の経済と人々の暮らしに係る業種に対し、かなり厳しい参入制限が設定されることが往々にある。今回の「通知」によると、サービス業への外資参入を緩和すること、そして金融業界においては、銀行類金融機構、証券会社、証券投資ファンド管理会社、先物取引会社、保険機構、保険ブローカー機構への外資参入の制限を緩和することが、最優先して行うべき改革目標であるとしている。また、電信、インターネット、文化、教育、交通輸送などの中国政府部门による制限が厳しい業種についても、秩序立てて自由化していくことが「通知」で言及されている。

また、「通知」では、製造業の参入制限について多くの規定が設けられている。中国商務部門の関係データによれば、中国製造業における外資吸引は全体的に下降傾向を示しており、そのうち、労働集約型製造業の下降傾向がやや顕著である。例えば、紡織業の場合、およそ 32% 減少している。一方、ハイテク製造業の場合、幾分増えている。製造業企業の発展を奨励するために、「通知」では、伝統的製造業（例えば、オートバイ製造など）への参入制限を緩和すると規定している。同時に、ハイテク技術産業の発展に対して、「通知」では内資・外資企業に対し「中国製造 2025」戦略政策措置が同時に適用されると規定しており、これは将来的に、ハイエンド製造、インテリジェント製造、エコ製造などの業種に投資する外商投資企業にとっては、伝統的製造業より多くの政策上の優遇が得られることを意味するものである。

(2) 公平な競争環境を更に創出する

実践において、外商投資企業と内資企業に対し、審査許可におけるダブルスタンダードを実施している地方政府は少なくない。例えば、同一の審査許可事項について、外商投資企業の場合、審査許可期間が内資企業よりも長かったり、同じ入札プロジェクトであるのに、外商投資企業に課される審査条件の方が相対的に多いなど、である。これに対し、外商投資企業と内資企業が公平に競争できるよう、「通知」では、「市場体系の構築において公正競争審査制度を築くことに関する國務院の意見」（国発[2016]34 号）の規定に従い、公正な競争審査を行い、各地区、各部門は国の政策・法規を厳格に貫徹し、実施しなければならず、外商投資企業に対する制限をみだりに増やしてはならないとしている。

また、外商投資企業の経営活動範囲が拡大し、中国政府部门が知的財産権の保護を日増しに重要視していることを受け、外商投資企業の中国における知的財産権が適法且つ合理的に保護されるよう、「通知」では、将来的に、知的財産権の対外提携メカニズムの構築を強化し、係る国際組織による中国での知的財産権仲裁・調停の支部センターの設立を推進していかねばならないと規定している。ただし、知的財産権保護制度を構築するには、国内、海外における複数の組織・機構の協力を得なければならないため、知的財産権保護制度を整備するには、更に長く困難な道を経なければなら

らないと思われる。

(3) 进一步加强吸引外资工作

《通知》规定，允许地方政府在法定权限范围内制定出台招商引资优惠政策，支持对就业、经济发展、技术创新贡献大的项目，降低企业投资和运营成本，依法保护外商投资企业及其投资者权益，营造良好的投资环境，这是此次《通知》广受关注的政策。2014年以前，为了鼓励地方政府吸引外商投资，地方政府有权在国家允许范围内对外商投资企业给予税收、非税收和财政支出等方面优惠政策。该政策在一定程度上扰乱了市场秩序，为此，国务院颁布了多份文件对此进行回调和修正。而今《通知》再次提到允许地方政府在法定权限内制定出台招商引资优惠政策，对外商投资企业来说总体上是项利好。但是，由于“法定权限”的范围还是较为模糊，实践中，优惠政策的可能涉及哪些领域、优惠政策的幅度如何，是否能够为外商投资企业带来实际利益，目前还无法判断，需要结合各地方政府后续尝试情况才能逐步清晰和明确起来。

除此之外，还值得注意的是，《通知》针对外商投资企业适用的西部税收优惠政策，提出了修订《中西部地区外商投资优势产业目录》。该目录的修订，可能扩大中国西部地区的外商投资优势产业的范围，这也意味着对于外商投资企业而言，有更多的产业可以因此享受相应的所得税优惠政策。据悉，修订后的《中西部地区外商投资优势产业目录》正式稿有望在今年内出台。

3. 《通知》对企业的影响

律师注意到，由国务院这一中国最高国家行政机关发布的以“对外开放”以及“利用外资”为标题发布的适用于外商投资整体政策（不含针对某个地域、某个行业领域的专项政策）的法令，分别是1993年发布的《国务院关于加强利用外资工作的指示》、1998年发布的《国务院关于印发扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知（中发〔1998〕6号）》、2010年发布的《国务院关于进一步做好利用外资工作的若干意见（国发〔2010〕9号）》以及此次的《通知》。因此，《通知》的重要性不言而喻。

当然，需提醒企业注意的是，《通知》的内容多是原则性和指导性的，具体措施仍有赖于后续相关政府主管部门出台配套政策文件等予以逐步落实（也有个别措施目前已经在试点实施等），因此，建议企业继续关注后续相关配套政策（包括正在密集出台的中国各行业各领域的细化的“十三五”规划、

(3) 外資吸引作業を一層強化する

「通知」によれば、地方政府が法定の権限範囲内で企業誘致のための優遇措置を制定・公表することを認め、就業、経済発展、技術革新への貢献の大きなプロジェクトを支持し、企業の投資・運営コストを削減し、法に依拠して外商投資企業及びその投資家権益を保護し、良好な投資環境を創出するとしているが、これは今回の「通知」について広く注目されている政策である。2014年までは、地方政府による外資誘致を奨励するため、地方政府は、国が認める範囲以内で、税收、非税收及び財政支出の方面において外商投資企業に優遇措置を与える権限をもっていた。当該政策は、多かれ少なかれ市場の秩序を乱すものであったため、国务院は幾つもの文書を公表し、これを調整し改めた。一方、今回の「通知」では、地方政府が法定の権限内で企業誘致のための優遇措置を制定・公表することを認めることについて再び言及されており、全体的に見て、外商投資企業にとっては利のある措置であるものの、「法定の権限」という範囲がやや不明瞭であるため、実践において、優遇措置がどのような分野に及ぶのか、優遇措置の度合いはどうか、外商投資企業に実質的な利益をもたらす得るのかは、現時点でまだ判断できず、今後、各地方政府での試行状況を踏まえながら、徐々に鮮明かつ明確になってくるものであろうと思われる。

また、このほかに注意に値することとして、「通知」では、外商投資企業に適用される西部での税收優遇措置について、「中西部地区外商投資優勢産業目錄」の改正を提起している。当該目錄の改正は、中国西部地区での外国投資にとって優位性のある産業範囲の拡大につながると思われる、これは外商投資企業にとって、より多くの産業が所得税優遇措置を享受できることを意味するものでもある。情報筋によると、改正後の「中西部地区外商投資優勢産業目錄」正式版は本年度中に公表される見込みである。

3. 「通知」が企業に与える影響

筆者が把握するところでは、中国の最高国家行政機関である国务院が、「対外開放」及び「外資利用」を見出しとして公表した、外国投資に関する全体政策（特定地域、特定業種を対象とする個別政策は含まない）に適用される法令は、1993年に公布された「外資利用作業の強化に関する国务院による指示」、1998年に公布された「対外開放を拡大し外資を積極的に利用することに関する若干措置についての国务院による通知（中発〔1998〕6号）」、2010年に公布された「外資利用作業を一層貫徹することに関する国务院による若干意見（国発〔2010〕9号）」及び今回の「通知」である。従って、「通知」の重要性は言うまでもない。

勿論、企業にとって注意すべき点としては、「通知」の多くの内容は原則的、指導的なものであり、具体的な措置は、今後、関係政府主管部門が関連政策・文書などを公表することによって徐々に実施されることになる（現時点で、一部措置の試行などがすでに行われている）。よって、その後の関連政策（今相次いで公表してい

以及从 2015 年征求意见至今无果的《外国投资法》等) 的出台和实施。

(里兆律师事务所 2017 年 03 月 24 日编写)

る中国各業種、各分野を細分化する「第 13 次五ヵ年」計画、及び 2015 年にパブリックコメントを募集したままとなっている「外国投資法」などを含む)の公表及び実施について引き続き注目していく必要がある。

(里兆法律事務所が 2017 年 3 月 24 日付で作成)