

优化营商环境政策概览

一、优化营商环境的背景

在中国加入 WTO 之前，除了涉及港澳台和吸引外资领域外，“营商环境”一词在中国很少被提及。出于 WTO 贸易的需要，2002 年之后，“营商环境”一词的使用频率逐渐提高，并且随着世界银行（WORLD BANK GROUP）《营商环境报告》（Doing Business）的发布，中国相关政府部门的政府文件中开始使用“营商环境”替代原本被广泛使用的“投资环境”，并逐步将改善“营商环境”作为政府工作的一项重要任务。根据世界银行最新发布的《2019 年营商环境报告》（Doing Business 2019）有关数据显示，中国的营商环境总体评价在 190 个经济体中已位列 46 位，同 2018 年相比上升了 32 位。

虽然“优化营商环境”一词于 2017 年之前已经出现在中国大众视野，但提及“优化营商环境”的政府文件是从 2017 年开始增多的，而作为首个正式议题被提出则是在 2018 年第一次国务院常务会议。近两年来，提及“优化营商环境”的国家和地方法令呈现爆炸式增长，截至目前，据不完全统计，提及“优化营商环境”的国家法令已有 264 部、地方法令已有 2,166 部。但需要提示的是，尽管多部法令提及了“优化营商环境”，但对于“优化营商环境”的具体内容和措施，各法令或是较少阐述，或是阐述的并不系统和全面、而各法令规定之间的差异也较大。

国务院于 2018 年 08 月 03 日发布了《关于部分地方优化营商环境典型做法的通报》（国办函[2018]46 号），对不少地方“优化营商环境”的典型做法进行了总结和推荐。此后，国务院于 2018 年 10 月 29 日发布了《关于聚焦企业关切进一步推动优化营商环境政策落实的通知》（国办发[2018]104 号；以下简称“[2018]104 号文”），首次从国家层面，对“优化营商环境”具体内容和措施等进行了较为全面和系统的阐述。2018 年 11 月 09 日，国务院还就 [2018]104 号文举行了国务院政策例行吹风会。另外，国务院从 2018 年成立了推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组，并下设了优化营商环境专题组。从国务院相关机构的设置以及 [2018]104 号文的颁布，都体现了中国政府对“优化营商环境”课题的充分重视。

ビジネス環境の最適化推進政策の展望

一、ビジネス環境の最適化推進に至る背景

中国が WTO に加盟するまでは、香港、マカオ、台湾に関わる分野、及び外資を誘致する分野を除いては、中国で「ビジネス環境」という言葉が話題に上ることはほとんどなかった。WTO 加盟に伴い、貿易の必要から 2002 年以降、「ビジネス環境」という言葉が度々使用されるようになった。また、世界銀行（WORLD BANK GROUP）が公表する「ビジネス環境の現状」（Doing Business）からの影響を受け、中国の関連政府部門の政府文書でも、もともと広く使われていた「投資環境」に代わり、「ビジネス環境」が使われ始め、「ビジネス環境」の最適化推進が政府作業の重要任務の一つになりつつある。世界銀行が直近に公表した「ビジネス環境の現状：2019（Doing Business 2019）」の関連データによると、中国のビジネス環境に対する全体的評価は、190 か国中すでに 46 位に位置しており、2018 年と比べ 32 位上がった。

「ビジネス環境の最適化」という言葉自体は、2017 年以前からすでに中国大衆の目にも触れるようになっていたが、2017 年に入ると、政府文書で言及されることが増えた。初めて正式な議題として提起されたのは、2018 年第一次国务院常务会议である。「ビジネス環境の最適化」に言及する国・地方法令の数は、この 2 年で爆発的に増加したのである。大まかな統計によれば、「ビジネス環境の最適化」に言及した国の法令は、現在までにすでに 264 部あり、地方法令は 2,166 部に上る。なお、複数の法令では「ビジネス環境の最適化」に触れているものの、「ビジネス環境の最適化」に関する具体的な内容及び施策についてまでは、各法令ともあまり触れておらず、又は、触れてはいても完全かつ系統的な説明がなされていないなど、各法令規定の間でもかなり温度差がある。

国务院は 2018 年 8 月 3 日付けで、「一部地方におけるビジネス環境の最適化推進の典型的な手法に関する報告」（国弁函[2018]46 号）を公表し、複数の地方における「ビジネス環境の最適化推進」の典型的な手法を整理し、勧奨した。その後、国务院は、2018 年 10 月 29 日に「企業が関心を寄せている事項に焦点をあてて、ビジネス環境の最適化政策を一層貫徹することに関する国务院弁公庁による通知」（国弁発[2018]104 号。以下「[2018]104 号文」という）を公表し、「ビジネス環境の最適化」に関する具体的な内容及び施策等について、初めて国レベルでかなり全面的かつ系統的に説述した。2018 年 11 月 9 日、国务院は [2018]104 号文について、国务院政策に関する定例記者会見を行った。また、国务院は 2018 年に、政府職能転換の推進及び「放管服（行政の簡素化と権限委譲、規制緩和と管理強化、サービスの最適化）」改革調整チームを結成し、その下にビジネス環境最適化推進特別チームを設置した。従って、国务院に関連機構を設置し、しかも [2018]104 号文を公表したことからみても、中国政府は「ビジネス環境

の最適化」という課題を非常に重要視していることがわかる。

二、优化营商环境的具体举措

律师注意到，国务院通过[2018]104 号文，将“优化营商环境”的具体举措整理归纳成以下七个方面的话题：

(一) 破除各种不合理门槛和限制

内容包括：

1. 推进“非禁即入”政策落实；
2. 严格落实《必须招标的工程项目规定》，赋予社会投资的房屋建筑工程建设单位发包自主权；
3. 加强诚信政府建设，建立健全“政府承诺+社会监督+失信问责”机制；加大政府欠款清偿力度；等。

(二) 推动外商投资和贸易便利化

内容包括：

1. 实现市场准入内外资标准一致，落实以在线备案为主的外商投资管理制度；
2. 降低进出口环节合规成本和优化通关流程、作业方式；
3. 完善出口退税政策，加快出口退税进度；等。

(三) 提升审批服务质量和办事效率

内容包括：

1. 简化企业投资的行政审批。
2. 深化商事制度改革。例如，梳理企业注销环节事项；等。

(四) 减轻企业税费负担

内容包括：

1. 清理物流、认证、检验检测、公用事业等领域经营服务性收费；
2. 整治政府部门下属单位、行业协会商会、中介机构等乱收费行为；等。

(五) 保护产权

(六) 规范事中事后监管

内容包括：

1. 推进“双随机、一公开”监管、信用监管、大数据监管、“告知承诺+事中事后监管”等新型监管方式。

二、ビジネス環境の最適化を推進するための具体的な施策

国務院は、[2018]104 号文を通じて、「ビジネス環境の最適化推進」のための具体的な施策を以下の 7 つのポイントに整理し、要約した。

(一) 不合理なハードル及び規制を撤廃すること。

これには以下の内容が含まれる。

1. 「禁止事項ではないものについては、いずれも取り扱いを認める」という政策を着実に推進する。
2. 「入札札が必須とされる工事プロジェクト規定」を厳格に徹底し、民間投資による不動産建築工事の建設業者に対しても発注自主権を与える。
3. 信頼できる政府の建設を強化し、「政府による承諾+社会による監督+信用喪失時に責任を問う」体制を構築し、整備する。政府の債務弁済力を高める等。

(二) 外国投資者による投資及び貿易の利便化を推進すること。

これには以下の内容が含まれる。

1. 内資と外資の市場参入基準一本化を実現し、オンライン届出を主とする外商投資管理制度を着実に遂行する。
2. 輸出入段階で生じるコンプライアンス・コストを軽減し、通関手順、作業方式を最適化する。
3. 輸出税還付政策を整備し、輸出税還付手続きを加速させる等。

(三) 審査許可作業の質及び事務効率を向上させること。

これには以下の内容が含まれる。

1. 企業の投資についての行政審査許可手続を簡素化する。
2. 商事制度改革をさらに推進する。例えば、企業登記抹消段階における諸事項の見直し等。

(四) 企業の税負担を軽減すること。

これには以下の内容が含まれる。

1. 物流、認証、検査測定、公共事業等分野における営利目的のサービス費用を見直す。
2. 政府部門配下の組織、業界協会商会、仲介機構等がみだりに費用・料金を徴収する行為を見直す等。

(五) 財産権を保護すること。

(六) 事中・事後の監督管理を規範化すること。

これには以下の内容が含まれる。

1. 「二重の無作為抽出検査を実施し、抽出検査過程・処理結果を公開する」ことによる監督管理、信用の監督管理、ビッグデータの監督管理、

2. 及时纠正一些地区以环保检查为由“一刀切”式关停企业的做法；等。

(七) 明确和落实政府职责

内容包括：

1. 增强政策制定实施的科学性和透明度；
2. 组织开展营商环境评价；等。

从上述内容中不难发现，中国政府部门已经开始实施改革的，已经为外商投资企业知悉的诸多制度、提法、措施（诸如内外资一致、非禁即入、以在线备案为主的外商投资管理制度、“告知承诺+事中事后监管”等）都被纳入了“优化营商环境”这个大课题中。正如前文所述，律师理解，[2018]104 号文更多地应该被理解为是“优化营商环境”话题全面和系统的阐述，当然也包含对中国政府对目前正在试点、或已经实施的相关政策的汇总和梳理。当然，这也是因为“优化营商环境”这个课题太多巨大，涉及诸多领域、诸多话题所导致的。

另外，从上述内容中不难发现，[2018]104 号文更多地应该被理解为是宏观的、原则性和纲要性的规定，律师理解，相关举措的具体实施有赖于多个政府部门根据各自职权独立或协同地进行执行，通常而言，与[2018]104 号文相关的配套法令也会大量出台。因此，律师建议外商投资企业后续关注该等配套法令（通常而言，该等法令方会对外商投资企业产生法律拘束力）。

（里兆律师事务所 2019 年 01 月 11 日编写）

「告知承諾+事中・事後の監督管理」などの新型監督管理方式を推進する。

2. 一部地区において環境保護査察の実施という口実のもと、「一斉取り締まり」を実施し、企業に生産営業の停止、閉鎖を命じるという手法を速やかに是正する等。

(七) 政府職責を明確にし、着実に履行すること。

これには以下の内容が含まれる。

1. 政策の科学的な制定と実施及びその透明性の向上を強化する。
2. ビジネス環境評価を実施する等。

以上から、外商投資企業も周知の、中国政府部门が改革に着手し始めている多くの制度、法令の提案、施策（例えば、内資と外資に対する基準の一本化、「禁止事項ではないものについては、いずれも取り扱いを認める」、オンライン届出を主とする外商投資管理制度、「告知承諾+事中・事後監督管理」等）のいずれも、「ビジネス環境の最適化」という大きな課題に組み入れられていることがわかる。前述の通り、[2018]104 号文は、「ビジネス環境の最適化」というテーマについての全面的かつ系統的な説述であり、それには中国政府が現在試行し又は実施している関連政策に対する要約及び整理も含まれるものと考えられる。勿論、このような流れになったのも、「ビジネス環境の最適化」という課題があまりにも大きく、複数の分野やテーマに及ぶためである。

また以上から、[2018]104 号文とは、マクロ的、原則的、要約的規定であると理解されるべきものであることがわかる。係る施策の具体的な実施については、複数の政府部門がそれぞれの職権に基づき、各自単独で又は連携して実施していくことになると思われ、これまでの経緯からも、[2018]104 号文に関連する法令が大量に公布されることが見込まれる。従って、外商投資企業は引き続きこれらの付属法令に注意を払っていくことが望ましい（通常、これらの法令こそが、外商投資企業に対し法的拘束力をもつためである）。

（里兆法律事務所が 2019 年 01 月 11 日付で作成）