

大陸國發62號文

對台商的衝擊分析與建議

文 / 編輯部

編者按：大陸國務院於2014年11月27日發布《關於清理規範稅收等優惠政策的通知》即國發〔2014〕62號文，要求各省級人民政府和有關部門展開專項清理規範稅收等優惠政策的工作，並限期在今年3月底前，上報專項清理情況。為避免62號文造成台商過大的衝擊，海基會爰蒐集相關資料，瞭解其主要內容，進一步徵詢大陸主要地區台商協會會長意見，並請海基會顧問李允傑等學者專家分析其影響層面，研提四項具體建議，透過海協會向大陸方面反映。

壹、前言

今年大陸全國人大和政協「兩會」所訂定的經濟發展方針，是植根於「新常態」的政策新理念。而新常態的意涵，就是要在大陸既有經濟發展成果的基礎上，新採取合理化、正常化的經濟運作方法，並追求妥適的經濟增長目標。這對大陸台商的投資經營，將帶來新挑戰。

中國大陸為統籌財政事權，朝法制化、透明化方向，並加快建設開放、競爭有序的市場體系，國務院於去（2014）年11月27日發布《關於清理規範稅收等優惠政策的通知》即國發〔2014〕62號文（以下簡稱62號文），要求各省級人民政府和有關部門展開專項清理規範稅收等優惠政策的工作，並限期在今年3月底前，上報專項清理情況。

貳、62號文主要內容

根據大陸國務院《關於清理規範稅收等優惠政策的通知》以及財政部《關於貫徹落實國務院清理規範稅收等優惠政策決策部署若干事項的通知》，此一政

策主要內容綜整如下：

一、統一稅收制定權限、規範非稅收入及財政支出管理

今後新制定稅收等優惠政策，須按照統一的政策制定權限執行。除依據專門稅收法律法規以及民族區域自治法規定的管理權限外，各地區一律不得自行制定稅收優惠政策；嚴禁違反法律法規，對企業減免或緩徵行政事業性收費、政府性基金和社會保險繳費；未經國務院批准，不得對企業規定財政優惠政策。

二、違法違規的優惠政策立即停止執行

自該通知印發之日（即2014年12月1日）起，違法違規的優惠政策一律停止執行，並發布文件予以廢止。

三、限期清理無法律法規障礙優惠政策

1. 對於2014年12月1日以前出台的現行優惠政策，按

照稅收收入、非稅收入、社會保險繳費、財政支出、財政體制、其他優惠政策等6大類，展開專項清理工作。

2. 無法律法規障礙的優惠政策，如確需保留的，可在充分說明理由、提出政策期限建議的基礎上，暫時繼續執行，並由省級人民政府提報財政部審核匯總後，專題請示國務院，並依國務院審定的處理意見執行；地區未提保留意見或國務院未批准保留的，一律發布文件予以廢止。
3. 各省級人民政府和有關部門應於2015年3月底前報財政部，由財政部匯總報國務院。

四、建立健全長效管理機制

經過專項清理後保留的優惠政策，以及今後新制定的優惠政策，一律納入長效機制統一管理。具體做法包括：建立清單，定期評估並提出取消、調整和延續等處理意見，以及建立舉報、考評監督和責任追究機制等。

參、62號文對台商的衝擊層面

由於該《通知》要求切實規範各類稅收、非稅收入及財政支出等優惠政策，台商過去習以為常的優惠措施若頓時取消，甚至已和當地政府簽訂合同、協議、備忘錄，或以會議紀要以及一事一議形式的請示、報告或批復，倘經過專項清理後，大半被取消或調整，此對台商的衝擊和可能衍生的糾紛，及其連帶影響的層面，恐怕不容小覷。

根據該《通知》規定，要求各省、自治區、直轄市人民政府及國務院各部委、各直屬機構，應切實規範各類稅收、非稅收入及財政支出管理的情況有：

- 一、**統一稅收政策制定權限**：堅持稅收法定原則，除法律有特別規定的管理權限外，各地區一律不得自行制定稅收優惠政策；未經國務院批准，各部門起草其他法律、法規、規章、發展規劃和區域政策均不得規定具體稅收優惠政策。
- 二、**規範非稅等收入管理**：嚴禁對企業違規減免或緩徵行政事業性收費和政府性基金、以優惠價格或

零地價出讓土地；嚴禁低價轉讓國有資產、國有企業股權以及礦產等國有資源、嚴禁違反法律法規和國務院規定減免或緩徵企業應當承擔的社會保險繳費，未經國務院批准，不得允許企業低於統一規定費率繳費。

- 三、**嚴格財政支出管理**：取消對於違法違規制定與企業及其投資者繳納稅收或非稅收入掛鉤的財政支出優惠政策，包括：先徵後返，列收列支、財政獎勵或補貼，以代繳或給予補貼等形式減免出讓收入等。其他優惠政策，例如：代企業承擔社會保險費等經營成本、給予電價水價優惠、通過財政獎勵或補貼等形式吸引其他地區企業落戶本地或在本地繳納稅費等，要逐步加以規範。

這項新政策讓很多台商頗為錯愕，擔心此優惠之取消，將衝擊其經營發展。其衝擊層面有下列五點：

第一、雖然《62號文》是適用於全體廠商，並非衝著台商而來，但台商和大陸地方政府的互動，基於兩岸關係的特殊性，及兩岸同文同種的便利性，彼此結合程度超過其他境外廠商和大陸地方政府的交誼，相對受到波及可能也較為嚴重。

像購置土地使用權價款的「財政返還」優惠，使台商先按檯面地價繳款後，地方政府會從檯面下退還台商幾成款項；這樣的優惠，有效降低了台商的成本，也擴大了台商和地方政府的共同利益，及促成台商大陸投資迅速擴張。一旦取消，台商預期經營成本大幅上升，轉型升級將更為困難。

第二、對於《62號文》，台灣多個工商團體紛紛出面呼籲大陸政府就此採取「不溯既往」的安排，使以往地方政府授與台商的優惠事項，可以繼續執行，只要不新增優惠事項即可。

由於大陸勞力、土地、社保支出成本日益增長，台商經營已日益困難，一旦取消財政返還，等於直接砍掉5%到10%的利潤，對於已是「毛三到四」的台商，無疑是雪上加霜。

第三、除此之外，這次兩會也給台商帶來其他的各項新挑戰，其中影響最大的，是大陸GDP增長率目標降為7%，大陸內需市場擴張受到限縮，頗不利於



大陸近期發布「62號文」，要求各地方政府清理各項稅收優惠，引起台商關注。海基會也積極研蒐相關資料，向大陸反映台商意見。圖為2014年9月林中森董事長率團參訪寧波台塑工業園區。

台商今年的營收及獲利。今年大陸政府按照兩會規畫，將大力扶持民營企業，及鼓勵大眾創業，讓台商感受到更大的競爭壓力。

第四、至於台商一向非常在意的大陸工資問題，今年兩會給出的答案，也讓台商心情無法輕鬆；因為這次兩會高度重視居民收入分配的合理化，且強調要特別關注基層職工薪資的持續增長。可以預期今年大陸工資水平還會顯著增長，而不會因GDP增長率降低而放緩。

第五、62號文的規定，雖保有若干彈性，讓一些合法的、確需加以保留的優惠措施，經清理上報國務院批准後得以繼續執行；但對於甚麼是合法的、無涉法律法規障礙的優惠政策，各省級人民政府認為有必要加以保留而上報的標準何在，各地標準以及作法會否有所不同，國務院批准保留優惠政策的認定標準為何，在國務院發布的《通知》上，似乎未臻明確，此難免會引起台商的疑慮，造成台商經營發展策略的不確定性。

肆、台商代表之意見反應

海基會綜整大陸各主要地區台商會長意見，包括：

- 一、62號文將所有優惠措施全部停止執行，並專案報國務院審批，此「一刀切」作法，過於偏頗，有待商榷，政府部門應講信用，遵守國際法則。
- 二、62號文沒有完全否定優惠措施，但也有可能在清查的階段，地方政府就否定過去的承諾，雖然大陸目前正推動「依法治國」，但對於過去合法的承諾，不應改變，有義務繼續執行下去。
- 三、過去地方政府為招商目的自行決定承諾的，一刀切的作法卻是不論歷史變革、地方實質的收益，現由企業承擔過去所有的承諾，正當性不足。
- 四、各地方上報省及國務院清理的清單案件多，審批將曠日費時，而已與企業簽約的合同目前已無法執行，也不知審批程序何時會完成。

五、對於正在執行中的「兩免三減半」、「五免五減半」稅收優惠及土地以較低價格出讓等過去合法的優惠措施，能否繼續執行，是目前台商較關注的問題。

六、最大的問題是全面清理優惠措施仍處渾沌未明之際，企業無法確定目前所享有的優惠措施，未來是否就變成違法違規。

七、對於過去合法給予的優惠措施或承諾，應繼續執行下去，不能溯及既往地予以廢止，而有優惠期限的優惠措施亦應依期限繼續執行。

八、62號文對遵守法令的台商不公平，應公平執法，對待台商與大陸本地企業應有同等待遇。

伍、具體建議

中國大陸為吸引台商及外資，早期各地紛紛祭出各種優惠措施，使得台商及各國資金競相投入。各省市地方政府為了招商引資，各顯神通，政策優惠五花八門，也延伸出一些亂象，並造成地方財政困境，中共中央出手清理、收回權限是遲早的事。然而，政府是一體的，地方政府也是具有公權力的機關。即便大陸中央政策有其正當性，也應考量避免損害善意第三人的利益，才符合「依憲依法治國」的精神。

對於違法違規的優惠政策應停止執行，相信這點台商應該不會有不同的意見。但大陸各地方政府未必會公然提出違法違規的優惠政策，即便在早期招商引資背景下所提出的優惠政策，大多也是當時地方政府有權決定的，或是法律法規未有明確規範的，抑或是當地政府以變通方式提出的優惠措施。這些優惠措施會否在此波專項清理時，被各地方政府直接取消，或雖上報但國務院不予批准保留，值得注意。

對於合法的、無涉法律法規障礙的優惠措施，對於先前未發布實施期限或期限未屆滿的優惠措施，甚至對於已和當地政府簽訂合同、協議、備忘錄，或以會議紀要以及一事一議形式的請示、報告或批復的優惠措施，倘若在今年3月底前，各地區未提出保留意見或國務院未批准保留的，依該《通知》的規定，將

一律發布文件予以廢止。然而，在毫無緩衝期的情況下，驟然廢止相關合法優惠措施，不僅不符合不溯既往原則，也將造成台商的嚴重衝擊，甚至衍生P-G的投資爭端。綜上所述，謹提以下四項具體建議：

一、建議大陸方面以及各省、自治區、直轄市對於如何落實執行62號文乙事，先傾聽大陸台商、台資企業協會、台灣工商團體以及各界意見，審慎評估做出決斷。

二、各省級人民政府和有關部門對於合法的優惠措施，盡可能地全面清理上報，充分提出爭取保留的意見；國務院在審批時，亦能尊重歷史，正視大陸各地方政府所做的合法承諾，盡可能地予以批准保留。

三、特別是，已和企業簽訂合同、協議、備忘錄，或以會議紀要以及一事一議形式的請示、報告或批復的優惠措施，或是定有期限而期限尚未屆滿的優惠措施，基於信賴保護原則，能不溯既往，在期限範圍內繼續執行，避免造成地方政府失信、違約，面臨進退失據的窘境。

四、基於特殊原因，各地區未提出保留意見或上報國務院未批准保留的優惠措施，在發布文件廢止相關措施時，亦能給予較長的緩衝期或給予補償機制，以減少台商的損失。

總而言之，台商歷年在大陸各省市投資布局，係依循大陸開發沿海及大西部之方針，以及各地方出台之獎勵與優惠；倘若新政策驟然取消賦稅相關優惠，將對已在各地投資的台商營運造成嚴重影響；同時，各地方政府也可能面臨法律上的違約及誠信上的失信。由於過去台商依大陸當地政府的承諾前往投資，該承諾就算不符合大陸中央政策，但基於信賴保護原則，大陸政府宜制訂給予台商較寬鬆的緩衝期，讓台商妥為因應，或提供補償措施，以減少損失。

台商議題係兩岸關係重中之重，在兩岸和平穩定發展的進程中，台商均作出重要貢獻，期盼大陸方面在新政策施行前，能傾聽台商聲音，全力維護台商合法權益。🌀