



Title	中国における財政制度と中央・地方関係に関する分析
Author(s)	吉岡, 孝昭
Citation	国際公共政策研究. 2008, 12(2), p. 111-125
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/9402
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

中国における財政制度と中央・地方関係に関する分析*

An Analysis on Fiscal Systems and Central - Local Governments Relations in China*

吉岡孝昭**

Takaaki YOSHIOKA**

Abstract

In this paper, the author attempts to verify what sort of influence the Chinese fiscal systems have exercised over its central-local government relations.

In 1984, the Chinese Central government introduced the first comprehensive reforms on its fiscal systems (Fiscal Responsibility System<FRS>) in its economic liberalization reform process started in 1978. The FRS first appeared to be a compatible incentive for increasing tax revenue because local governments could have a bigger revenue share as they collected more. However, the FRS only resulted a decrease of the central government's share in the total budgetary revenues as the local governments found the way to pay less portion of the collected tax revenue to the central government.

Hence, the 1994 reform (Tax-Sharing Reform<TSS>) was launched with the intention to take back macro-control over the fiscal system for the central government.

The author found that the TSS has steadily contributed to re-establishing the central government's macro-control over local governments, but has also been creating serious problems in causing a decline in the finance base of the lower-level local governments and creating some obstacles to public services at the local regional level due to its budgetary process shortcomings.

キーワード：財政制度、中央・地方関係、改革開放政策、財政請負制度、分税制

Keywords：Fiscal System, Central-Local Relation, Economic Liberalization Reforms, Fiscal Responsibility System, Tax-Sharing Reform

* 本稿作成にあたり、毛里和子教授（早稲田大学）から有益なご教示を受けたことを記して、同教授に謝意を表したい。なお、含まれる誤謬の一切の責任が著者にあることはいうまでもない。

** 中国・四川大学经济学院客座教授

1. はじめに

中国は、改革開放政策以降、驚異的な勢いで経済成長し、日々変化を遂げている。中国の各都市は、半年離れると別の街に迷い込んだとの錯覚に陥るほどの変貌を示していることが多い。中国は、正にドッグ・イヤーで変化を遂げていると言っても過言ではなからう。

こうした中で、中国は、政治・経済・軍事等様々な分野で、世界の中でのプレゼンスを増大させている。このため、世界は中国の一举手一投足に注目し、中国の動向には世界が固唾を飲んで見守っているのである。それだけに、今後中国は、様々な社会的矛盾を残したままで軍事費だけを突出させた歪な「軍事超大国」となるのか。それとも、ある程度経済成長を犠牲にしても、社会の安定を選び、バランスの取れた経済成長へと転換し「和諧社会」¹⁾を実現するのか。あるいは中国の巨大な人口が大量の食糧やエネルギーを消費し尽くし、環境を破壊する中で、地域間格差は更に広がり、やがては政治的混乱に至り「自壊」していくのか、等々、中国自身は言うに及ばず、中国と様々な分野で相互依存関係を強めている日本を始めとする国際社会で、常に大きな関心をもって論じられてきている。

とは言え、「中国が、今後どのような方向に向かっているのか」との問いに的確な回答を得るのは極めて難しく、研究者等の意見も収斂せず百家争鳴の状況にある。ただ、こうした問題を考えるに当たって、中国における「中央と地方の問題」は、地域間経済格差、民族問題等に代表される如く中国の内政上極めて重要でかつ、火種を抱えている古くて新しい問題の一つであり、この問題への対応が、今後の中国の動向を予想する上で極めて重要な要因の一つであることに疑いの余地はなからう。

しかも、この問題の解決には、財政移転支出等の機能をはじめ税財政の役割が極めて大きいことは明らかである。何故なら、税財政システムは、国の政権運営の物質的基礎の根幹であるからである。すなわち、税財政システムは、①自主財源等徴税方法・実態を通じて、経済的自立度を表わすほか、②財政支出を通じて、経済成長、地域格差解消等政治・経済政策運営の具体的な発現の形をとる。また、③財政移転支出等を通じて、中央・地方政府間や地方政府内での上・下級政府間の経済権によるコントロールと密接な関係があるためである。

このため、中国の政治システムとして特徴的な「党・国家・軍の三位一体」²⁾の枠組みの中で、人事権とともに、経済権として重要な政治的位置付けが与えられている税財政システムの研究が求められるのである。この研究を通じ、現代中国の揺るぎない「党・国家・軍の三位一体」の枠組みの中で、経済権によるコントロールが現状如何になされ、如何なる問題が顕現化し、また内包され

1) 「調和のとれた社会」のことで、具体的には、①都市と農村の発展の調和②地域の発展の調和③経済と社会の発展の調和④人と自然の調和ある発展⑤国内発展と対外開放の調和、をいう。中国政府は、第11次5ヵ年計画（2006～2010年）において和諧社会構築を目指すこととなった。

2) 毛里（2004）は、「50年間政治体制はいくばくかの変容を遂げていたが、党・国家・軍の三位一体という基本は変わっていない」（p25）と論じている。

ているのか、更に中国は、その問題を如何に解決し、如何なる方向に導こうとしているのか、あるいは進もうとしているのかについて考察を行い、中国政治に内在する政治的メカニズムの解明を試みる。

こうした中で、中国における税財政システムの研究動向をみると、中国経済の透明性の高まりに伴い、南部（1991）、World Bank（2002）等内外の研究者等により国家財政（中央財政と地方財政）についてその茫漠たる全容の解明が徐々にではあるが進んでいるのも事実である。しかし、それでも実のところ、①統計データの信憑性やそのデータ量の絶対的な不足、②建前と本音の乖離、③各地方で異なる体制がとられるなど、税財政システム自体の不透明性が絶対的に解消されていないこと等から、詳細な部分に踏み込めば踏み込むほど不透明な部分が多く、実態把握が困難であることが現実である。具体的には、①中央財政の実態や、②省レベル以下の末端にいたる地方財政の実態、③徴税制度の実態、④「予算外資金」、「制度外資金」等の不明瞭な制度の存在、さらには、⑤「類」、「款」、「項」、「科」などに分類された歳入、歳出の運用ルールの実態など、依然として明らかでない領域が多く、事は簡単ではない。このことが、「中国の国家財政は遅れた研究分野の一つだ」³⁾と今なお言われ続けている所以なのである。

そこで本稿では、ベールに包まれて見えにくいところが依然として多い中国の国家財政の現状と問題点を、まず明らかにすることから始め、この中国の税財政システム研究を通じ、中国における中央・地方の関係を考察していくこととしたい。

具体的には、中国の税財政システムは、如何なる制度なのか。また如何なる問題があるのか。さらに政治的安定性の観点から、中央と地方の諸問題を如何に解決し、如何なる方向に中国を進めようとしているのか等、について事実の整理を行う。その際、冒頭で論じたように中国は、現在極めて早い変貌を遂げているので、本稿では、1978年の改革開放政策以降に時期を絞って議論を行うこととしたい。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、2の「改革開放政策以降の中国国家財政の制度変遷」では、中国の国家財政システムが如何に現行の分税制へと変化したのかについて、1978年の改革開放政策以降の時期に絞って論じる。その後、3の「分税制下での中国の税財政システム」では、現在の分税制の下での中国の税財政システムの現状と問題点等について整理する。その際、予算編成過程と決算制度について論じた後、政府組織と徴税組織との関係や、歳入・歳出・転移支付制度等の現状を整理しつつ、問題点や課題を明らかにする。4の「分税制下での省級以下の地方財政システム」では、4層からなる地方政府の上下級の財政関係について中央の通則的な規定がなく、地方上級政府に一級下の政府との歳入の分け方等を決定する権限が付与されているため、とかく不透明な部分が多い省級以下の地方財政について現状と問題点に焦点を当てて考察する。そこでは、分税制下で中央・地方関係や省以下の地方財政環境がどのように変化し、下位層の地方政府の財政が悪化している実態等について整理し、現行分税制下の地方財政の現状と問題点について論じる。最後

3) 南部（1991）ほか。

に5の「おわりに」では、一見すると非常に順調に行っているようにみえる中国の財政は、一皮むくと種々問題があるという、本稿の一応の結論とともに、本稿の分析から導かれる政策的インプリケーションを述べる。

2. 改革開放政策以降の中国国家財政の制度変遷

2. 1 : 「中央統収・統支」制（計画経済時代の中国財政）

計画経済下にあった1950年代以降から、1978年の改革開放政策が開始された初期の時期⁴⁾まで、中国の財政は、中央統収・統支制という中央集権体制の下で運営されていた。当時、全ての政府収入は中央政府に帰属し、地方政府の予算も中央政府が掌握するなど、その適否は別にして計画経済時代に相応しく、財政面での中央政府によるマクロ・コントロールはかなり徹底されていた。

当時の「中央統収・統支」制では、歳入の徴収を担ったのは地方政府であったため、豊かな地方政府は徴収した歳入から中央政府が認めた支出予算額を差し引いた残りを中央政府に「上納」する一方で、財政的に貧しい地方政府は、中央政府が認めた支出予算に対する歳入の不足額を中央政府から交付されるという扱いとなっており、中央政府による管理は絶大であった。

2. 2 : 財政請負制度（改革開放政策以後「分税制」開始前<1993年>まで）

1978年に改革開放政策が始まり、競争原理が導入されると、それ以前の計画経済時代で歳入の大宗を占めていた国有企業の競争力欠如から、国有企業の利益が急減し、政府は深刻な財政難に陥った。

そこで、この問題を解決すべく、「財政請負制度」が導入された。これは、中央政府と地方政府とが契約を結び、一定の基準に従って地方政府に請負させた目標収入を中央政府に「上納」させるというスキームである。地方政府に目標収入を上回る部分の自由使用を認めることで、地方政府に税収確保のインセンティブを与え税収の安定的確保を企図した制度である⁵⁾。本制度は深刻な財政難を克服するという点においては相応の成果を挙げた。

しかし、改革開放政策と、地方政府に財政上のインセンティブを与える財政請負制を導入したことで、豊かな地方は、歳入増などにより財政の自由度は増す一方で、改革開放政策の効果があまり及ばない貧しい地方では、旧態依然とした状態に甘んずることになった。このように、地方にインセンティブを与えたのと裏腹に豊かな地方は独立を強め、過度の地方分権を生じさせたほか、豊かな地域と貧しい地域との地域間経済格差を拡大させることになった。

またGDPに占める国家財政の割合が低下し、国家財政に占める中央財政収入が低くなった結果、

4) 1978年改革開放政策が採用された後、1984年の財政請負制が導入されるまでの数年間は、この中央集権的な「中央統収・統支」制が取られていた。

5) 当時、実際に税の徴収等を行っていたのが地方政府である中で、地方から中央財政への「上納」が急減したことに対処するため、中央政府は、地方政府にインセンティブを与え、この財政的苦境を乗り切ろうと企図したこと等が背景にある。

中央政府の財政上のマクロ・コントロールが低下するという新たな問題を発生させた。この結果として、転移支付制度等による、富んだ地方から貧しい地方への再配分機能が低下し、この面からも地域格差を拡大させたほか、財政権を通じた中央の地方に対するコントロールも低下するという政治力学上の問題も惹起することとなった。

2. 3 : 「分税制」の導入(1994年)とその後のマクロ・コントロール強化に向けた制度改革

財政請負制がもたらした上記の弊害を改善するため、中央政府は1993年末に、中央政府と地方政府の収入区分を改める「分税制」を導入した。その後、分税制の制度不備を改善しつつ改革を行いながら現在に至っている。

財政請負制度下では、地方政府が税等を徴収した後、一定割合を中央政府に「上納」していたが、分税制下では、税収を税目別に、中央税、地方税、中央と地方の共有税に3分類し、徴税機関も、中央税と共有税を所管する国家税務総局と、地方税を所管し省政府に属する地方税務局に分割し、これまで地方依存の強かった徴税体制を変革した。この際、中央による徴税の実効性を高めるべく、中央税には関税、消費税等、徴収が比較的容易な税目を割振り、地方税には営業税、法人税、所得税等を割り振るなど、国家税務総局に便宜を図った面がある。また、重要税目である増値税は、中央75%、地方25%の共有税とし中央の財源強化を制度の中に組み込んだ。

しかし、財政請負制度下における地方政府の既得権益の構造を急変させることになる分税制導入には大きな抵抗があったため、こうした抵抗の緩和を企図して、1993年の地方政府の収入を保証するスキーム⁶⁾を編み出した。これが、その後マクロ・コントロール強化の尻掛けとなる中央から地方への「税還付」制度⁷⁾である。この結果、中央政府の財力は、表面的には強まりを見せている(図2-1)が、実質的にはその強まりはモデレートなものに止まっている。

その後、①政治決着したため不十分となった中央政府によるマクロ・コントロールの更なる強化を推し進めるべく、国務院は2002年から、近年税収が拡大し、今後も増収が見込まれる法人税・所得税を、従来の地方税から共有税へと変更した⁸⁾ほか、②経済発展が進むにつれ豊かになった都市部住民と、所得の増えない農村部住民との間に生じた所得格差の是正を目的として、政府は、約2600年間も続いてきた農業税の廃止に2006年に踏み切った⁹⁾。しかし、それでも制度上の様々な問題を抱えている。

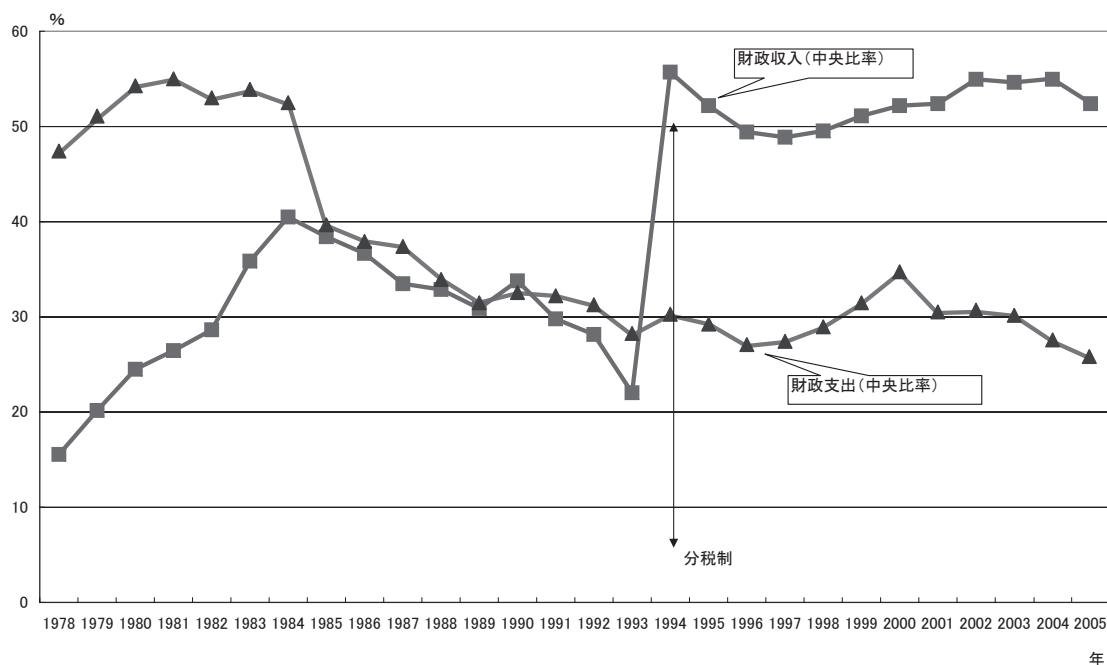
6) 具体的には、1993年の税収返還の基準(R)は、 $R = C + 0.75V - (1993\text{年の中央から地方への移転額})$ となっている。1994年以降の税収返還(R_t)は、 $R_t = R_{t-1} + R_t \times 0.3 \times [(R = C + 0.75V) \text{の前年比}]$ である。但し、Cは消費税、Vは付加価値税、tは年。このようなスキームであったため、効果を減衰させることとなった。

7) 各種の「移転支払」のうち大宗が既得権を保証する「税収返還」であったため、経済格差の対策にあてる財源は自ずと限られることとなっている。

8) もともと中央政府所管であった一部の大型国有企業は除くこととなっている。配分比率は、2002年が、中央50%：地方50%、2003年は、中央60%：地方40%、2004年以降は状況を見ながら決定することとされた。また、本改革で中央政府の増収となった部分は、全額が中西部地域へ一般財源(一般性転移支付)として配付されることを併せ決定された。

9) 第10期全国人民代表大会第4回会議(2006年3月5日～14日)において、社会主義新農村の建設が2006年の主要任務に掲げられたことを受けての対応。

(図2-1) 中国の国家財政に占める中央政府比率 (%)



(資料) 中国統計年鑑2006年等

(表2-1) 中国の補助地方支出比率

単位：億円

年 度	中央財政支出 (A)	中央本級支出	補助地方支出 (B)	補助地方支出比率 (A/B)
1990	1589.75	1004.47	585.28	36.82
1991	1645.56	1090.81	554.75	33.71
1992	1766.94	1170.44	596.50	33.76
1993	1856.69	1312.06	544.63	29.33
1994	4143.52	1754.43	2389.09	57.66
1995	4529.45	1995.39	2534.06	55.95
1996	4873.79	2151.27	2722.52	55.86
1997	5389.17	2532.50	2856.67	53.01
1998	6447.14	3125.60	3321.54	51.52
1999	8238.94	4152.33	4086.61	49.60
2000	10185.16	5519.85	4665.31	45.80

(資料) 中国財政年鑑2001年等

3. 分税制下での中国の税財政システム

3. 1：予算・決算制度

中国の国家予算は、「中華人民共和国予算法」（以下「予算法」という。）及び「予算法实施条例」（以下「予算条例」という。）に基づき作成され、中央予算と地方予算から構成されている。

中央予算は中央政府の各部門財政部局が、地方予算案は地方政府が、査定する。こうして査定された中央・地方予算案を財政部が取り纏めた後、國務院へ提出する扱いとなっている。その後、調整のうえ國務院の許可を得て全国人民代表大会（以下「全人代」という。）へ提出し、中央予算は毎年3月に開催される全人代において、地方予算は通常1～3月に開催される地方人民代表大会において、それぞれ審議のうえ可決される。

中央・地方政府の各予算は、予算の会計年度（1～12月）¹⁰⁾が終了した後、各政府において決算案が作成される。具体的には、中央政府予算は、財政部が中央決算案を作成し、國務院が審査を行って6月の全国人民代表大会常務委員会に提出して最終的に承認を受けることとなっている。一方、地方政府予算は、各地方政府財政部門が地方政府決算案を作成し、各地方の人民代表大会に提出して承認を受ける。

このように予算・決算は、一応の体制整備がなされている。しかし、実態は、中央・地方政府各々の手続きで行われるため、各政府の人民代表大会の承認を得るとしても、地方では強い権限が残っていることを勘案すれば、本当にガバナンスが有効かについては疑問なしとしない。

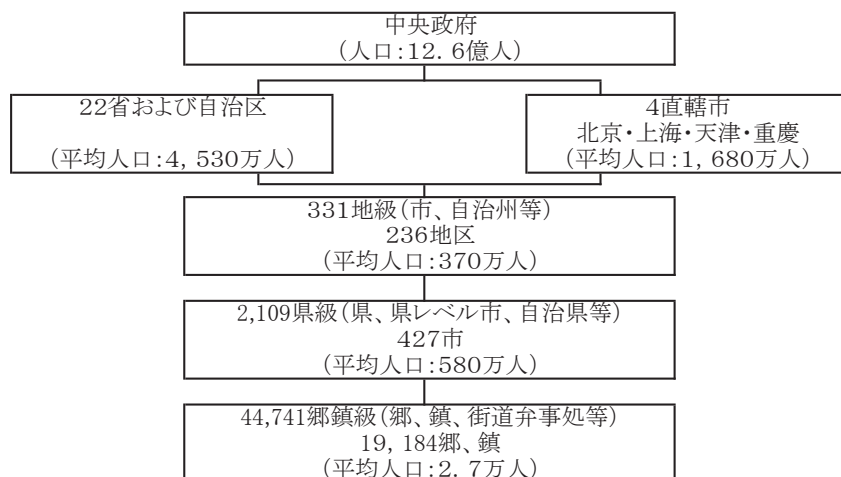
3. 2：政府組織と地方財政システム

中国の政府組織は、中央政府と4層からなる地方政府組織¹¹⁾を含めた5層から構成されている（図3-1）。中国の政治メカニズムは、原則として、上位の政府が1つ下位の政府を指導する立場にあり、組織図の頂点に位置する中央政府は、各省級政府が全体として良好に運営されているかを監督する立場にある。

10) 中国の会計年度は1～12月である。しかし予算案を可決する全人代は、3月に開催され、概ね3月半ばに可決されるため、制度上、予算執行までに最大で約4か月のズレが生じる。この点に関しては、予算法および予算条例において、予算可決前の当年度の歳出は、「前年同期に使用した人件費等の正常な運営に掛かる支出のみ可能」と規定されている。

11) 中国の政治組織は、中央、省級（省、自治区、直轄市）、地級（市、自治州等）、県級（県、県レベル市、自治県等）、郷鎮級（郷、鎮、街道弁事処等）の5層から構成されており、国家予算の中には中央政府予算のほかに、こうした各級の地方予算が含まれている。

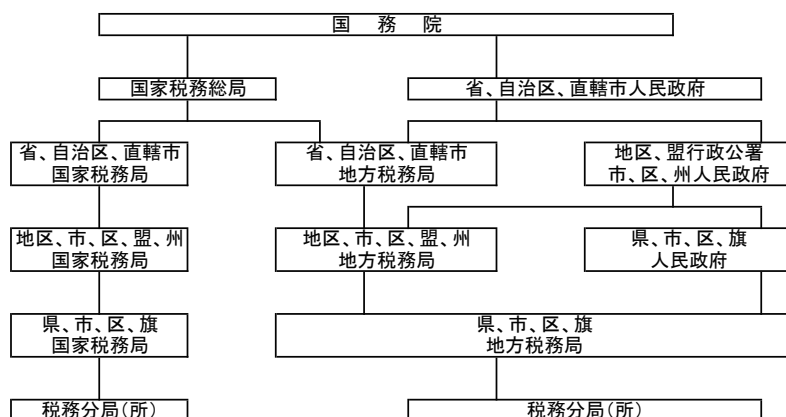
(図3-1) 中国の政府組織図



(資料) 中国統計年鑑、World Bank (2002) 等

こうした中で、地方財政システムについてみると、もともと中国では4層からなる地方政府の上下級の財政関係について中央の通則的な規定がない。そこで、上級政府には、直接管理する一級下の政府との歳入の分け方を決定する権限が与えられているため、省政府は管轄する地区級市政府との間を定め、更に各々の地区級市政府が直下の県級政府との間を定め、県級政府は直下の郷・鎮級政府との間を定める方式を採ってきた¹²⁾。この結果、省級政府とそれ以下の地方政府の間で実施された地方分税制は、地方毎に異なった方式が採られることになった（詳細は4）。

(図3-2) 中国の財政関係政府組織図



注1) 国家税務総局は、国家税務局系統に対して垂直的な管理を行うほか、省級人民政府と共同で省級地方税務局に対して二重の管理を行う。

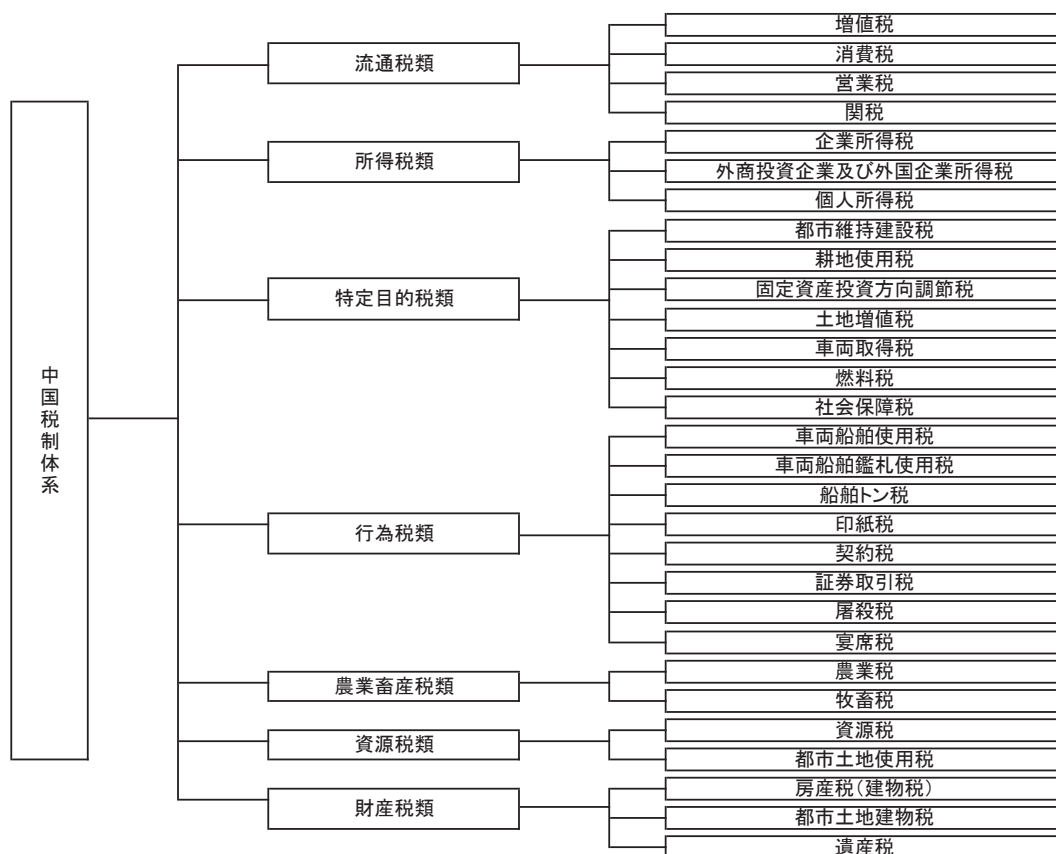
2) 省以下の地方税務局は、上級の税務機関と同級の人民政府が二重の管理を行う。

(資料) 国家税務総局公報、刘 (2006) 等

3. 3：歳入、歳出、転移支付制度

歳入は、直接税（企業所得税・個人所得税等）と間接税（増値税、営業税、消費税等）とから成り立っており、詳細は図3-3のとおりである。

（図3-3）中国の税制体系（2002年）



（資料）刘（2006）、国家稅務總局公報等

各税目は、中央政府と地方政府で分担した役割に伴う財源として、分税制の下で、中央税、地方税、共有税（中央と地方とで比率按分）に3分類されている（表3-1）。しかし、この3分類された税目や、中央と地方の按分比率は、適宜変更されている。

(表 3 - 1) 中国の中央・地方政府帰属別税関係表 (2005年)

		中央政府	地方政府	
中央政府に帰属する固定収入	消費税	100%	—	
	車両取得税			
	関税			
	船舶トン税			
	税関が代理徴収する増値税			
地方政府に帰属する固定収入	都市土地使用税	—	100%	
	房産税（建物税）			
	都市土地建物税			
	遺産税（現在は立法徴収していない）			
	耕地使用税			
	固定資産投資方向調節税（現在は一時徴収停止中）			
	土地増値税			
	車両船舶使用税			
	車両船舶鑑札使用税			
	契約税			
	屠殺税			
	宴席税			
	農業税			
	牧畜税			
	その他の地方付加税			
中央政府と地方政府に共有して帰属する収入	増値税（税関が代理徴収するものは含まない）		75%	25%
	営業税	鉄道部、各銀行の本店、各保険会社が集中納付した部分	100%	—
		上記以外	—	100%
	都市維持建設税	鉄道部、各銀行の本店、各保険会社が集中納付した部分	100%	—
		上記以外	—	100%
	企業所得税	鉄道運送、国家郵政、中国工商銀行、中国農業銀行、中国銀行、中国建設銀行、国家開発銀行、中国農業発展銀行、中国輸出入銀行、中国石油天然ガス（株）、中国石油化工（株）及び海洋石油、天然ガス企業が納付した部分	100%	—
		上記以外	60%	40%
	外商投資企業及び外国企業所得税	海洋石油、天然ガス企業が納付した部分	100%	—
		上記以外	60%	40%
	個人所得税		60%	40%
	資源税	海洋石油企業が納付した部分	100%	—
		上記以外	—	100%
	印紙税	株式取引印紙税収入	97%	3%
		その他の印紙税収入	—	100%
	燃料税		現在立法による徴収はしていない	
証券取引税				
現在未決定	社会保障税の徴収管理及び収入の帰属		—	—

(資料) 国家税務総局公報、刘 (2006) 等により作成

なお、歳入は大きな分類から、「類」、「款」、「項」、「科」の順に分類されているが、全人代後に公表される「中央と地方予算の執行状況および中央と地方予算案についての報告」においても総額以外には一部の重点項目に言及がある程度であり、外部からは内容を詳細に知ることは困難である。このことが、全容の解明を困難にし、「類」、「款」、「項」、「科」などに分類された歳入、歳出の運用ルールの実態等が依然として明らかでない主因となっている。全人代が監視しているとは言えこのように透明性の低いことが、中国人民による政策監視が徹底出来ないのみならず、種々の問題を覆い隠す元凶となっていると言っても過言ではなかろう。またこのことから、中国の国家財政が遅れた研究分野の一つである所以なのである。

歳出は、中央政府と地方政府が各々の職権に基づき財政支出を執行している。大まかな役割分担は、中央財政は、主に国家の安全保障、マクロ・コントロール等に係る支出を担い、一方、地方財政は、地域における地方政府機能の経常的支出、地域経済の発展等に係る支出を担っている。

転移支付制度は、分税制における中央と地方の財政バランスを補正するため、中央から地方財政に対する資金移転として、日本の地方交付税、国庫補助金等に該当するものである。その中には、中央税収返還、専項転移支付¹³⁾、格差是正を目的とした転移支付¹⁴⁾ 等がある¹⁵⁾。

4. 分税制下での省級以下の地方財政システム

4. 1：省級以下の地方分税制

前述のように中国では4層からなる地方政府の上下級の財政関係について中央の通則的な規定がなく、上級政府には、直接管理する一級下の政府との歳入の分け方を決定する権限が与えられている。

現在明らかになりつつある事実は、分税制が省以下の地方政府間の歳入構造には手を付けなかったにも拘らず、各省級政府の中には分税制導入後、これを準用し地区級政府との間で税収の区分を変更した¹⁶⁾ ところもある。一方では、貧しい地域の中にはある種の請負制のようなものがまだ残っている¹⁷⁾ と言われている。

このように、各省は、表4 - 1に示すように数種類のパターンに分類できるが、各省毎に異なる体制が取られるなど、各省級政府には大きな権限が残存していることを見せつけている。

13) プロジェクト所管官庁へ交付され、その官庁の裁量により地方における基本建設、社会保障等のプロジェクトに使用される資金のこと。

14) 未発達地区や貧困地区への配付を目的とした一般性転移支付等がある。

15) 転移支付制度は、税収返還、原体制補助、転移支付補助、専項転移補助、各種決算補助、その他補助の6種類ある。尚長風(2005) 参照。

16) 導入当時は、資料の制約等から海外の研究者の間では、各省毎に異なる体制が取られるという事実から、各省級政府には大きな権限が与えられ省毎に分税制は異なると考えられていたが、中国で行われた最近の研究(楼継偉、李克平、項中新<2002>ほか)等により次第に、地方政府も分税制を準用している先が相当数みられることが、明らかになってきた。

17) 省が相談相手になり、その都府、県からの陳情に対して補助金を出す制度も存在している。例えば、福建省のアモイでは、島の区域を3～4個に分け、この地域だと税はこの程度というのを省と交渉で決め、その請負額を達成した分にはある種のインセンティブをつける形になっていると言われている。

特に、分税制を省級以下政府に準用した先は、分税制をベースに、①一部税目の税収を共同享有する方式や、②中央からの税収返還を各級政府に戻さずに一部を省に「集中（留保）」するなど、中央・地方の分税制の制度スキームを基礎に、制度の一部を利用する形で地方財源を省級政府に集中させる手法を採った。すなわち、分税制導入に伴い、中央に財源を吸い上げられた省級政府は、中央による分税制のマクロ・コントロール強化という都合の良い面のみを省級以下の地方政府に応用し、省自らが省級以下での「中央」として財源確保を図ったと言えよう。このため、中央財政が財政による経済権を回復するために行った「集中」の負担を省級以下では、下級の地方政府に転嫁していくスキームを造出し、運用しているのである。

このように、省級以下の政府での配分が省に手厚くなった分、地方政府間でも移転支出が増える効果は多少あったにせよ、総じてみれば、分税制導入後、下級の地方政府財政は、更に深刻な歳入不足に陥っていった。

1994年以降今日に至る分税制の導入目的が、中央政府のマクロ・コントロールの強化が主眼とされたにも拘らず、中央と地方との政治力学の関係から制度設計が依然曖昧のままになっているのである。

このことが、中央・地方政府間の予算を通じた権力構造の問題や、地方政府内の上級・下級政府間の人事権のみならず、予算権をも含んだ権力構造問題の一因となっている。

(表 4 - 1) 省級以下の地方分税制の一例

	分税	共同享有方式	税収返還の省集中方式		その他 (財政請負制等)	省級政府事例
		一部税	2 税 (増値税・消費税)	全税		
パターン 1	○	○	—	—	—	黒龍江、吉林、内蒙古、北京、天津、重慶、山東、山西、湖北、四川、雲南、西藏、貴州、甘肅
パターン 2	○	—	○	—	—	上海、安徽、河北
パターン 3	○	○	○	—	—	河南、湖南、江西、福建、広西、海南、広東、青海、寧夏、陝西、新疆
パターン 4	○	—	—	○	—	江蘇、浙江
パターン 5	—	—	—	—	○	福建省アモイ

(資料) 楼継偉ほか (2002)、津上 (2004) 等により作成

4. 2 : 財政が悪化する下級地方財政

歳入構造の上方集中に付随して行政サービス事務や歳出の責任分担が、予算の召し上げに合わせる形で上級地方政府に集中的に変更されるなら、収支面ではこれまでと同様であるので問題はない。しかし、今次の問題は中国の下級地方政府は、分税制導入以降、上級機関からは更に財源委譲

を伴わない事務の押しつけ（下放）が行われたこともあって、下級政府の財政は大幅に悪化することになった¹⁸⁾¹⁹⁾。

分税制導入当時の最大の失敗は上級政府への財力の集中と新たな行政ニーズの出現が並行して行われた結果、下級財政の破壊という意図せざる結末を引き起こし、地域格差を悪化させたことにある。

分税制及び省級以下の地方分税制により財源配分が大きく変更されたにも関わらず、歳出責任については、対応する調整が行われなかった。その背景にはもちろん経済の未発達、経済体制の移行に伴う深刻な歳入の減少により「無い袖」は振れなかった事情がある。しかし、財力の乏しい基層地方政府に重要な公共サービスを任せてきた「咎め」は、これら地域の公共サービス水準が極度に低いという形で現れている。

（表 4－2）中国河南省某県における財政収支と財政赤字の状況

単位：万元

項目	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年
財政収入 (a)	2578	3088	3429	5293	5668	4646	4975	4996	5406	5539
財政支出 (b)	3150	3980	5137	7925	8918	7976	8356	10736	12538	18765
財政赤字 [(a) - (b)]	▲572	▲892	▲1708	▲2632	▲3250	▲3330	▲3381	▲5740	▲7132	▲13226

（資料）尚（2005）等

（表 4－3）中国の赤字県の現状（1996年）

省（区）	赤字県数量	赤字県比率（％）	赤字額（億元）
新疆	75	88.2	8.26
青島	37	77.1	—
湖南	54	51.3	5.13
貴州	66	76.7	3.1
河北	53	38.8	1.77
四川（重慶を含まず）	111	50.7	11
吉林	23	56.1	1.82

（資料）県級財政困境及出路研究課題組（1996）等

地方財政制度は、とにかく末端地方政府の部分はどうしていくのが問題である。この部分における財源の確保と合理化を進めていかないと、結果的に農民に対する収奪が再開することになる。

18) 中央・省レベルへの財政資源の集中が進む一方で、行政権限は下級への移管が進められたため、ことに県・郷レベルで多大な財政難が生じているといわれている。また、新たに生じた事務や立案した政策を必要な財源の配賦なしに下級政府に下達する行為もしばしば行われた。その典型事例は86年に行われた9年制普通教育の義務教育化である。これらの行為は「無経費式指令」（黄佩华編（2003）138頁）と呼ばれることがある。

19) 以下の地方政府間の財源の分け方は楼继偉、李克平、項中新（2002）を参考にした。

2006年に農業税が廃止された際に、中央政府は、2600年ぶりに農民からの徴税が消滅した、と自画自賛していたが、農民からの搾取は、2600年もの歴史があるとなると、そう簡単にはなくなるとも思えない。おそらく、形を変えて復活する可能性は十分にある。例えば、現在でも地方のトップが急に農民を集めて集会を開き、集会の参加料という形で税を取っているということも聞かれる。これを解消するには、地方政府の末端の徹底的な合理化や、財源の確保を進めていくことが不可欠である。

5. おわりに

以上を取り纏めると、分税制の問題点としては、導入の円滑化のため、中央と地方の妥協（税収返還等）といった中央政府によるマクロ・コントロールの観点からは負の側面を制度上内包することとなったため、運用において以下のとおり多くの問題がある。第一は、国家財政の再分配機能が依然として脆弱なままであること。第二は、分税制が、省級以下（市、県、郷・鎮）では有効に浸透せず、下級地方財政が困窮することになったことである²⁰⁾。第三は、末端の郷・鎮政府は農民に様々な名目の費用を負担させており、このことで、各地で過重負担から農民と役人の紛争が絶えないと言われている。透明性を高めるため政府は「費改税」²¹⁾を提唱するが、費用が税収に改められると上級レベルの財政収入になるため、郷・鎮政府はさらなる費用の徴収を画策していると言われていること等²²⁾が挙げられる。

このように、分税制改革から10年経過後も、なお、様々な問題が存在している。その背景となっている一因が、未だ根強くみられる中央政府と地方政府の確執であるため、国家財政のマクロ・コントロール機能を極めて限られたものにしているといえる。

こうした考察から、本稿での一応の結論付けを行うと、中国経済は順調な成長を遂げているようにみえるが、実態をよくみれば財政等でかなりきわどい運営を強いられているということがわかる。胡錦濤総書記は中国を取り巻く内外の厳しい環境を視野にいれながら「和諧社会」の構築を目指すことを強調するが、決して楽観の許されるような状況にはなく²³⁾、特に上記の中央・地方問題を通じた内政問題に火種を貯めないためにも有効なマクロ政策が求められているといえる。

今後は、分税制導入後の上級地方政府の財力の吸い上げ等地方政府間の問題の研究を更に深め、分税制がもたらした歪み（教育、医療・衛生、社会保障等）を克服して、中国版「シビルミニマム」

20) 地方政府には公債を発行する権限が与えられていないため省レベルは自力で財政バランスを図るしかない。そのため下級レベルから税収を吸い上げ、末端に極度の重圧をかけていることを主因として、郷・鎮レベルは慢性的赤字に陥っていると言われている。

21) 費用を税収として調達するよう改めること。

22) 本稿では紙面の都合から詳述しなかったが中国財政特有の「予算外資金」が財政資金の確保を困難にしていること等の問題もある。

23) 2005年3月の全人代では、①「穏健な財政政策」への転換、②国債償還の本格化、③軍事費の増額等のほか、特に上記事情を反映し「県および郷・鎮の財政支援」を掲げている。県および郷・鎮の財政支援策は、2005年に150億元を財政の厳しい県および郷・鎮の支援に充てるため、「費改税」を進めた。しかも農業税は2006年から全廃した。ただ、この施策が、下級政府の格差縮小等問題の解決につながるかは期待薄である。

の形成に向けた今後の中国財政改革についての解明に取り組んでいきたい。

参考文献

- 財団法人自治体国際化協会（2000）、「中国の地方行政財政制度」、財団法人自治体国際化協会。
- 神宮健・李粹蓉（2007）、「中国財政の現状と課題」、『季刊中国資本市場研究』、2007年夏号、第1巻第2号（通巻2号）。
- 津上俊哉（2004）、「中国地方財政制度の現状と問題点」、RIETI Discussion Paper Series 04-J-020、独立行政法人経済産業研究所。
- 南部稔（1991）、『現代中国の財政金融政策』、多賀出版。
- 毛里和子（2004）、『新版現代中国政治』、名古屋大学出版会。
- Harvey S. Rosen（2002）, *Public Finance*, 6th ed., McGraw-Hill, pp 496.
- Joseph E. Stiglitz（2000）, *Economics*, 2th ed., W・W・Norton&Company, New York, London.
- Roy Bahl and Christine Wallich（1992）, “Intergovernmental Fiscal Relations in China”, Working Papers, Country Economics Department, The World Bank, WPS863, February.
- Tao Zhang and Heng-fu Zou（1996）, “Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China”, The World Bank, WPS1608, May.
- World Bank（2002）, “China National Development and Sub-National Finance : A Review of Provincial Expenditures”, Report No.22951-CHA, April.
- OECD（2006）、「中国公共支出面臨的挑戰」、清華大学出版。
- 縣級財政困境及出路研究課題組（1996）、「縣級財政危機及其對策」、『財政研究』、1996年第5期。
- 中国人民共和国財政部、『中国財政年鑑』、各年、中国財政年鑑出版社。
- 河南省某縣（1993～2002）、『統計年鑑』、各年。
- 黃佩華編（2003）、『中国・國家發展与地方財政』、中信出版社。
- 尚長風（2005）、『公共財政政策理論与实践』、南京大学出版。
- 上海財經大學公共政策研究中心（2006）、「2006中国財政發展報告」、上海財經大學出版社。
- 樓繼偉、李克平、項中新（2002）、「中国中央・地方政府間の財政分配關係に関する実証研究」、『財稅体制の一層の改革課題に関する國際會議資料』、2002年12月北京。
- 劉佐（2001）、『中国稅制五十年（1949年～1999年）修正版』、中国稅務出版社。
- 劉佐（2002）、『社会主义市場經濟中中国稅制改革（1992年～2002年）』、中国稅務出版社。
- 劉佐（2006）、『中国稅制（2006年版）』、中国稅務出版社。