

經濟論叢

第165卷 第1・2号

行政サービスの経営管理（2）	田尾雅夫	1
先進諸国の市場調整パターン	宇仁宏幸	18
中国地方財政の発展段階より見た 「分権化」過程の評価	孫一宣	40
「サード・イタリア」と地域産業政策	鎌倉健	57
現代イギリスにおける 連結会計制度の機能的意味	金森絵里	78
国民健康保険制度に関する経済分析（2）	小松秀和	94
都市開発量決定メカニズムの経済分析（2）	鄭炳潤	107

經濟論叢 第163卷・第164卷 総目録

平成12年1・2月

京都大學經濟學會

中国地方財政の発展段階より見た 「分権化」過程の評価

孫 一 萱

はじめに

近年、中国で「分税制」が実施されたことに伴って、中央・地方政府間の財政関係をめぐって多くの議論が交わされた。その議論の中では、これまでの中国の財政管理体制を中央集権の時期と地方分権の時期とに分けて論じられることが多い。とくに改革・開放以後の地方財政管理体制について、従来の「統收統支」という高度に中央集権的な財政管理体制を是正し、「財政請負制」による地方への「分権化」が進んだと一般的には論じられる。また、こうした「分権化」の結果、地方政府の財政収入の増加が進む一方で、中央政府の財政収入の伸びは低迷し、中央政府の財政赤字が進行した。地方財政への財政収入の偏在が問題にされ、中央政府の財政力強化策として、中央集権的な「分税制」システムが導入されたといわれている。

しかし、「財政請負制」による「分権化」は、地方への財政収入配分権限の委譲という意味で評価できるものの、その実態を現代地方財政理論における地方分権の判断基準¹⁾に照らしてみると、極めて非規範的なものであった。むしろ、「財政請負制」による「分権化」とは、「緩い」(slack) 中央集権²⁾的な財

1) ① 地方政府支出の対 GNP 比（あるいは一般政府支出に占める割合）、② 中央と地方両政府間の責任事務の配分関係と地方裁量権の範囲、③ 地方歳入に占める自主税源の比率、④ 補助金依存度と特定補助金の比率（中央政府によるコントロールの強さ）、⑤ 地方債起債の自由度など。佐藤進・林健久編『地方財政読本第4版』東洋経済新報社、1995年、36ページ。

2) 「制度内における役割・権限の体系が未確定であり、指令・報告の規則が不徹底ないし不整備である集権制をいう」。中兼和津次「中国—社会主義経済制度の構造と展開」（岩田昌征編『経

政システムの下で、非規範的に一部の財政管理権限（特に支出裁量権）を地方政府に分散することによって、地方政府への財政コントロールを緩めたことを意味するに過ぎない。この結果、財源、税源をめぐって、中央と地方の政府間競争が激化して、それぞれ「経済発展あつての財政」という大きな立場を見失った。中央政府が地方からの財政収入を確保しようとすればするほど、地方は、財源隠しや「諸侯経済」といわれる地域的利益を優先した「地方保護」、重複投資などを繰り返した。このことが、地域経済の活性化をもたらしたという側面もあるものの、結果的に中国経済にとって必要な中央財政力の向上や国内市場の統一的発展を阻害した。つまり、「財政請負制」の結果、市場経済を促進するためには中立的であるのが望ましいという財政制度の本来の意味を失い、中央・地方政府がルールなくそれぞれ個別に財政収入を確保しようと行動することによって、公正な経済システムの形成を阻害したとともに、経済にも悪影響を及ぼした。

一方、「分税制」は、多くの問題点を抱えつつも、従来の中央集権的財政管理体制に比べ、正統化された規範的近代的な集権システムであり、本来の意味での地方分権への基盤作りという意味で画期的な改革であり、今後の規範的な地方分権への道を切り開いたといえよう。本稿では、1978年の改革・開放以来、中国で「財政請負制」による地方「分権化」が行われた背景、過程を考察した上で、「分税制」の実施に至るまでの中国地方財政における「分権化」の評価を行い、中国の地方財政改革の問題点と改革の方向性を探りたい。

I 1978年～1994年までの地方財政管理体制改革の流れ

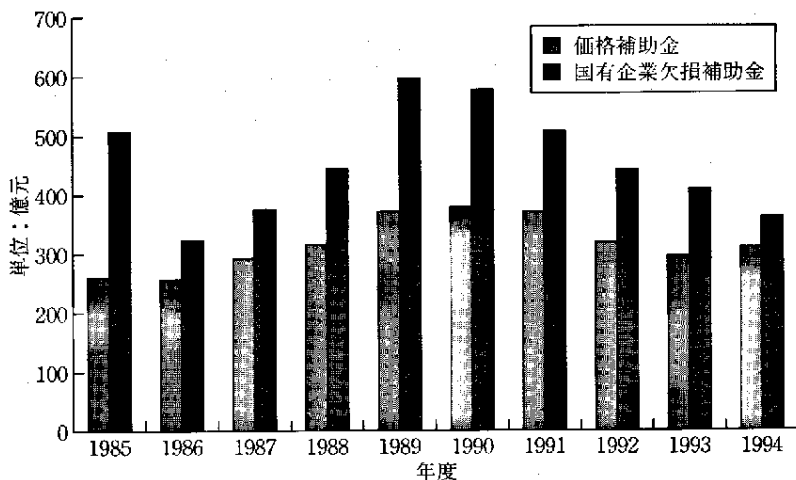
建国以来中国の中央政府と地方政府の財政関係は、主に各級政府と国有企業との間の縦割り従属関係に基づく財政管理システムによって規定されてきた。中央政府は全国的に活動する大規模国有企業からの税収と利潤上納金によって財源を確保し、地方政府は地域経済に密着した中小規模企業からの税収と利潤上

納金によって財源を確保する。同時に、1994年まで徴税機構は地方政府に一元化されていた。地方政府は、中央政府の歳入の代理徴収を行い、それを全額中央政府に納めるとともに、地方政府が集めた地方財政収入も、「基数法」³⁾に基づき中央と地方の間で分割する。従って、中国の政府間財政関係を考察するに当たって、国有企業の動向を検討することは極めて重要である。

改革・開放までは、中国では地方財政管理体制として、主に「定収定支、収支掛鉤、総額分成、一年一定」（中央政府が収入任務と支出基数を決めて、収入と支出を結びつけ、総額を中央と地方の間で配分する、その配分率の決定は毎年行う）という極めて集権的な方法を採用してきた。1978年以後、中央政府が地方政府の収入任務と支出項目を決定する（「統収統支」）という従来中央集権的な財政管理体制から、「画分収支、分級包乾」（収入と支出を各行政レベルに区分し、それをそれぞれに請け負わせる）へと、財政管理体制改革が行われた。さらに1983年、1984年の二度に渡って、国有企業の「利改税」改革が行われ、従来の利潤上納の収益分配方式を法人税方式へ改め、その後の政府間税種区分を行うための前提条件になった。1985年には財政収入が税種別に中央固定収入、地方固定収入、共通収入に分けられ、全国規模で「画分税種、核定収支、分級包乾」が実施された。1985年の財政管理体制改革により、長期に渡って維持されてきた各級政府と国有企業との「従属関係」を基本に行われていた利潤配分が、部分的に「税種区分」による税収配分に改められた。財政管理体制改革と同時に、国有企業改革、価格改革などの都市部における経済改革も本格的に展開され、経済発展に伴う商品流通の拡大は、物品税、付加価値税などの流通税の増加をもたらした。さらに、対外開放政策の実施により、外国企業所得税などの外資関係の税源からの収入も確実に増えたので、1985年以後、地方財政収入は大幅に伸び続けた。

3) 予算年度（1月1日から12月31日まで）の初めに、中央政府が前年度の収支状況を考慮し、地方政府と相談した上で、各地方政府の支出基数と収入基数を決め、収入任務と支出項目を指定する。年度末に支出基数／収入基数を配分（留保）比率にして、地方の任務内収入を地方と中央の間で配分する。年毎に配分比率を決める。

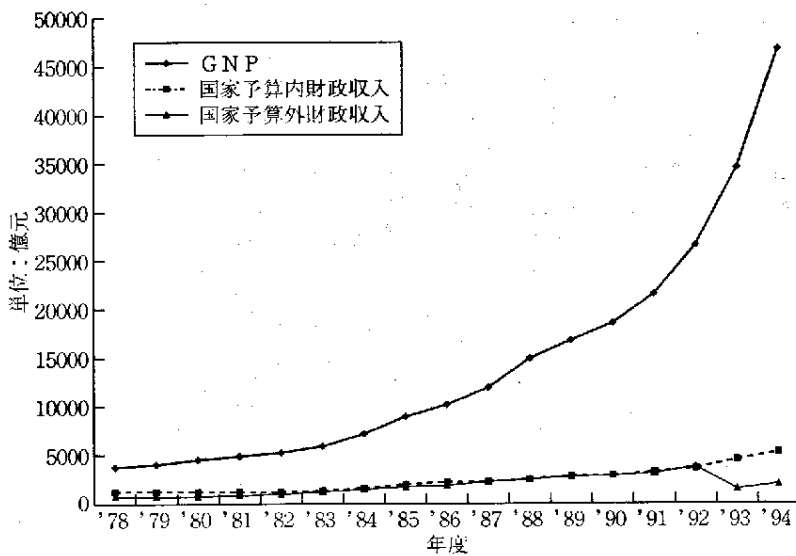
第1図 価格補助金・国有企業欠損補助金の推移



資料出所：『中国財政年鑑』1997年版，中国財政雜誌社，444ページおよび460ページより作成。

しかし、① 国有企業に対して「放権讓利」（経営自主権，企業内部留保の拡大）及び国有企業経営悪化による上納利潤の減少，国有企業欠損補助の増大（第1図参照）② 「税前還貸」（税引き前利潤からの貸付返済）などの制度の実施，③ 郷鎮企業，外資企業などへの税制面での優遇政策の実行，④ 価格改革による価格補助金支出の増大（第1図参照）などの諸改革の進展につれて，GNPに占める国家財政収入の比重が低下した（第2図参照）。つまり，経済成長政策と財政収入の確保の間に一種のジレンマが生じた。また，「利改税」により国有企業利潤上納制が納税制に改められた後，1985年の「画分税種」により，当時税収の大きい物品税，付加価値税，営業税の大部分が中央収入になり，地方政府の主な収入源は地方所属国有企業，郷鎮企業などから徴収する所得税，付加税などとなった。このような税源配分は，地方政府の管轄する企業に対する干渉，「地方所有制」への執着に拍車をかけた。この問題は1988年以後の「財政請負制」の実施により一層激しくなった。

第2図 GNPと国家財政



資料出所：「中国財政年鑑」1997年版，中国財政雜誌社，444ページおよび466ページ。「中国統計摘要」1998年版，中国統計出版社，12ページより作成。

1987年，中央政府は期待した通りの中央財政収入を上げることができず，富裕な地方政府に借金をしたり，地方政府の支出基数を圧縮，強権的に地方の支出を抑制するなどの措置を採った。さらに，中央政府は地方政府にインセンティブを与えることで財政収入を確保するために，1988年8月から，全国で「財政請負制」の実施に踏み切った。「財政請負制」は中央と地方の間で六種類（収入通増請負・総額配分・総額配分+増分配分・上納額通増請負・定額請負・定額補助）の配分方法で展開された。この六種類の方法の中で，「総額配分」以外の方法は元の総額配分を基礎に「辺際増長分成」が行われた。つまり上納額を超えた部分の収入について，地方政府により多く配分されるようになった。特に「定額請負」を実施された地域においては，中央との請負契約分を上納しさえすれば，残りの部分を地方に帰することができる。そこで，地方

政府が留保額を増やすために、地方財政収入の中心的課税対象となる地方所属企業に対し、手厚い保護を行い、「地方保護主義」、「諸侯経済」と言われる現象が各地で頻発した。地方政府による地方企業保護は域内からの移出入の両面で行われた。一つは地元資源（原材料）の域外への移出の制限である。「羊毛大戦」、「糧食大戦」と呼ばれる原材料の争奪戦が繰り広げられた。もう一つは域外の製品の移入に対する制限である。例えば、貴州省では自転車、テレビ、冷蔵庫など100品目の省外からの「輸入」を禁止し、四川省では19の指定製品を省内企業から購入することを義務づけるなどの状況が出現した。この結果、原材料、商品の流通がしばしば遮断され、資源配分の非効率をもたらし、国内統一市場の形成を阻害した。

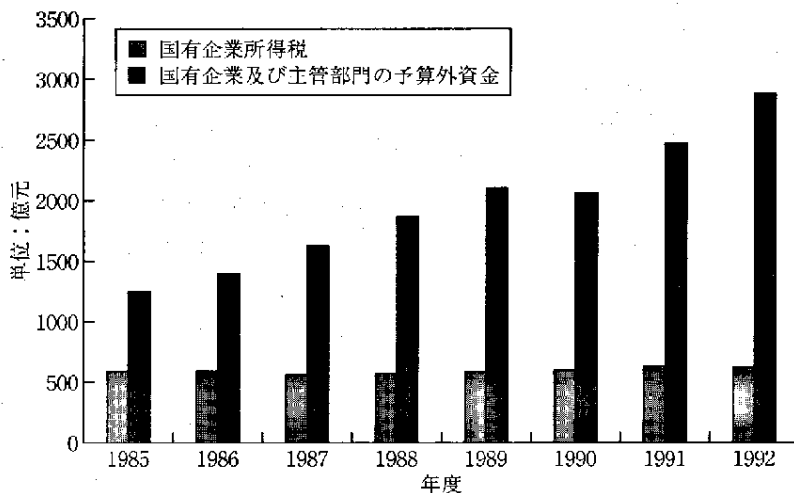
一方、中央への上納率が高い⁴⁾上海市、北京市、天津市、遼寧省、江蘇省などの地域では、地方政府がレントシーキングを行い、多くの財力を自分の手元に留めるために、政策、規定の隙を狙って脱法行為も行われた。例えば、減税、免税などの手段を通じて税収をできるだけ企業内部に隠し（「藏富於企業」）、その後予算外資金⁵⁾、制度外資金（非規範的資金）⁶⁾などとして徴収した。第3図により、国有企業所得税と国有企業および主管部門の予算外資金の推移をみると、企業所得税の伸びが低いのに対し、予算外資金は大きく増えていることがわかる。他方、請負制の中で「定額補助」などと決められた貧困地域、あるいは請負額が達成できない地域に対して、中央と地方、政府と国有企業の間で多かれ少なかれ「温情主義」が存在したため、これらの地域は中央からの財政補助金への依存度が高く、税収増加への努力を怠った。また、「財政請負

4) 各地域の中央政府への上納率は、「基数法」に基づき決定されているので、結果的に一人あたり平均所得の高い省、直轄市は上納率も高い。

5) 予算外資金の中に、次のような項目が含まれている。財政部門収入（工商附加税、農牧業附加税など各種附加税及び公共事業附加税）、事業・行政部門収入（行政機関、事業体が徴収する道路維持費、家屋不動産収入、水利事業費など）、国有企業及び主管部門収入（国有企業及び主管部門の更新改造資金、各種留保利潤、企業利潤など）。

6) 予算内、予算外収入以外に、地方政府が割当金、借款、税外税、寄付など非規範的な手段で集めた収入のこと。樊綱「論公共收支の新規範—我国家郷鎮“非規範收入”若干個案的研究与思考」『経済研究』1995年6月号。

第3図 国有企業所得税と予算外資金の推移



資料出所：『中国財政年鑑』1997年版，中国財政雑誌社，445ページおよび466ページより作成。

制」が実施された結果，第4図にみるように，地方財政収入が急速な増加傾向を示しているのに対し，中央財政収入は伸び悩みをみせていた。1989年の中央政府の財政赤字が158.9億元に上り（中国の統計資料で財政赤字を記載する時，通常，債務収入赤字を含めていない。この場合，債務赤字を入れると，566.9億元になる），それを埋めるために，中央政府が再び地方の財政資金を流用する措置を取り，地方政府の1989年度財政資金の5%を集め，中央に上納する「貢献金」という名目で取り上げた。その他，中央政府の支出項目を地方政府に振り替えるなどの手段も講じた。

1992年，天津市，遼寧省，新疆自治区など九つの代表的な地域で「分税制」の試行のうえ，1994年から，全国で「分税制」改革が行われた。「分税制」改革の主な内容は，①付加価値税などの流通税の整備，企業所得税の統一などを中心とする税制改革，②中央・地方両政府の収入と支出を明確にすること，③中央政府の徴税機関を作ることなどである。「分税制」改革は“存量不変，

増量調整”の原則の下で行われ、地方の既得利益を維持するために、「税収返還」方式を採用した。即ち、「分税制」の新しい税収配分の中で、中央と地方の間で互いに振り替える部分が生じるが、地方から中央に振り替える分の方が大きい⁷⁾。1994年にはその差額を全額地方に返還し、1994年以降は中央から地方に対する税収返還額は、前年度税収返還額×{1+(中央政府の付加価値税と消費税の合計額の増加率)×0.3}で計算される。当時、この決定を察知した地方政府は、1993年の最後の二ヶ月で税収返還基数を引き上げるために、税金集めに奔走し、11月、12月の収入はともに前の十ヶ月の平均税収の倍以上であった⁸⁾。こうした増収は、収入の水増し工作、予算外資金を予算内に振り替えるなどの「トリック」などによるものも少なくないのだが、ともあれ、1993年の地方財政収入は前年度に比べ大幅な伸びを記録した。

「分税制」が実施された当初、「旧式の中央と地方の関係の基盤に対する衝撃という意味では、実に革命的な意義を持っている⁹⁾」という高い評価を受けた。また、「分税制の導入は、中央の権威を改めて作り上げると同時に、合法的な地方分権が登場する¹⁰⁾」とも期待されたが、「漸進」的な方法を探らざるを得なかったため、現実には後で述べるように多くの問題があった。

II 地方分権の観点から見た「財政請負制」と「分税制」

1985年以後、一定の中央財政収入の確保を図るために、地方への徴税管理権限の委譲による「財政請負制」を実施した。「財政請負制」の実施により、中央政府はある程度の収入を確保することができ、一方、地方政府は中央との請負契約分を上納しさえすれば、残りの部分を地方に帰することができることか

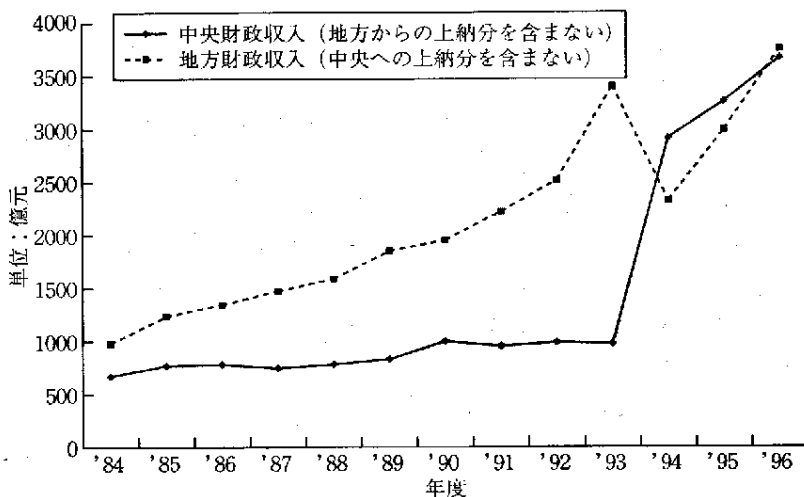
7) 「分税制」の実施により、地方収入であった消費税、75%の付加価値税、外資銀行及び地方非銀行金融企業の所得税、50%の証券取引税などが中央収入に区分され、一方、中央収入であった都市土地使用税(50%)、耕地占有税(30%)、国有土地有償譲渡税などが地方収入に区分された。

8) 黄肖広「財政体制改革与地方保護主義」『経済研究』1996年第2号。

9) 林尚立「中国の分税制条件下の中央と地方関係」『行政管理研究』第68号、1994年12月、43ページ。

10) 同上、43ページ。

第4図 中央・地方財政収入の推移



資料出所：『中国財政年鑑』1997年版，中国財政雑誌社，461ページより作成。

ら，地方政府の増収インセンティブを引き出すのに確かに効果があった。第4図から地方財政収入が1985年以後大幅に伸びていることから，請負制の効果を伺うことができる。「財政請負制」は建て前として地方政府が収入と支出の両方を請負う形になっていたが，実際には，主に収入面の請負を規定したものであり，17世紀初頭にイギリス，フランスなどの国で実施された「徴税請負制」に近い制度と言える。「徴税請負制」は，多くの先進資本主義諸国においても，封建社会から資本主義社会への過渡期に，よく見られた現象の一つであったし，収入を確保するには有効な手段の一つといえる。

しかし，すでに述べたように，「財政請負制」の実施に当たって，それまでの中央と地方，政府と企業の縦割り従属関係はそのまま継承されたのである。また，中国の「財政請負制」は，封建社会から資本主義社会への過渡期にイギリス，フランスなど多くの市場経済国で実施された「徴税請負制」が個別的な商人らに請け負わせたのとは違い，請負主体は地方政府であり，また請負対象

は地方財政収入の総額であって税種別の請負ではなかった。その実施過程の中で、以下のような問題を引き起こした。第一に、「財政請負制」の実施により、地方政府と管轄する国有企業との関係は一層緊密なものになり、地方政府は地元企業への保護、干渉を強め、企業改革を妨げた。つまり、「統収統支」時代、地方政府の収入と支出は中央政府によって固定されていたため、地方政府は地元企業の収入に対してそれほど関心を持たなかった。第二に、請負対象は地方財政収入総額である上、請負期間、請負比率なども中央政府によって決められた不安定なものなので、地方政府は長期的な視野に立って地元の公共利益に適した資源配分を行うのではなく、できるだけ短時間で高収益が得られるような投資を行った。その結果、各地で重複投資が蔓延し、効率的な全国統一市場の形成、産業政策の実施を阻害した。また、重複投資のため、原材料、消費市場の争奪が起り、「地方保護主義」、「諸侯経済」の傾向が一層強くなった。第三の問題は徴税システムおよび会計監査の問題である。イギリスでは、特に「徴税請負制」の後期において、請負人の会計に対する監査が徹底化したが、中国の場合、地方において中央徴税機構がなく、すべての税金の徴収は地方徴税局に任せただけで、中央と地方の間では、監査機構すら存在しなかった。その上、中央と地方、政府と国有企業の間で多かれ少なかれ「温情主義」が存在するため、財政収支に対する徹底した会計管理が行われなかった。最後に第四の問題として、イギリスでは、貿易商人、地域住民に対し、請負人が酷税を強要することが発生したように、中国でも、地方政府による「攤派」（割り当て）と呼ばれる強制的課徴金、税外税の徴収が盛んに行われた。「攤派」の対象は主に農民、外資企業であった。イギリスでは、粗暴な徴税行為に対し、地元の民衆の支持を必要とする地方役人が、「地域住民の安寧」を守るために、請負人と対抗したが、中国の場合、地方政府自身が請負人でもあるため、苛酷な徴税行為が一層厳しいものであった。

「財政請負制」の実施により、ある程度の中央財政収入を確保される一方で、中央財政収入は固定化され、財政収入増加分の多くが地方政府の手に渡った。

故に、「財政請負制」は、地方政府に多くの収支管理権限を与え、地方財政収入の増大をもたらし、一見したところ分権的であるかに見える。しかし、地方政府の立場に立ってみると、財政収入が増えたものの、地方政府は独立財源、「財政責任」¹¹⁾を持たず、請負方式、期間、上納額などは中央政府によって決められ、随時に変えられる可能性のある不安定なものなので、地域経済の長期的な発展は望むべくもなかった。また中央政府は随意に地方政府から借金したり（ほとんど返すことはなく）、「貢献金」を求めたりすることもできるし、中央財政収入を増やすために、収益の高い地方所属企業を中央所属企業に変えることもできる。つまり、地方政府に一部の財政収入の配分権限を委譲したが、その権限の行使を保障する制度化されたシステムができていなかった。「財政請負制」も今までの財政管理体制と同様、中央政府、地方政府それぞれの持つべき権限を無視して、財政収入を中央と地方との間でいかに分け合うかという問題だけにとらわれることになった。それ故、「財政請負制」のもとでは依然として合理的、規範的な収支配分基準が定められておらず、毎年、請負基準、上納基数などの収入配分決定について、中央政府と地方政府の間で争い、駆け引きが絶えず、お互いに責任、負担を転嫁しようとした。したがって「財政請負制」は中央政府の一種の地方分散主義（deconcentration）とは言えるものの、合理的収支配分、事務配分に基づく近代的な地方分権（decentralization）ではなく、究極のところ、中央政府は間接的に徴税権を行使した、分権の形を取った集権システムであった。地方政府はあくまでも中央政府の出先機関としての中央の徴税計画の執行者であるに過ぎない。

イギリスなどの国においては、80年間近く「徴税請負制」が行われた結果、いろいろな弊害を生じたけれども、その改革のなかから一応集権的、効率的な徴税機構の基礎を作り上げていった。中央統轄機構の整備と、中央と地方の指

11) 「歳出決定に責任を持つ機関は、また、課税決定にも責任を持つべきである」、Noel Peers Hepworth, *The Finance of Local Government*, 6th ed. 1980 (1st ed. 1970), London, George Allen & Unwin, p. 285. (池上淳監訳『現代イギリスの地方財政』同文館, 1983年, 331ページ)。

揮系統の徹底化が進められた。その成果は名誉革命以後議会主権のもとにも継承され、近代的な財政、租税システムの確立に大いに役立ったと言えよう。故に、「徴税請負制」は「近代的財政確立のための否定されはするが必らず必要かつ必然の捨て石」であり、また「請負制の放棄こそ、財政の下部構造の近代化の完了、徴税業務の近代化を意味するものであった。」¹²⁾ 一方、「分級包幹」を含めると1980年から1994年まで14年間行われた中国の「財政請負制」は、地方政府の財政管理権限、特に支出裁量権の拡大をもたらした意味で、「地方分権」に向けた一つの動きとして評価することもできるであろう。しかし、「財政請負制」のもとでは、近代的、集権的、効率的な徴税機構、監査機構を作り上げることはできなかった。そして効率的な徴税機構、中央統轄機関の整備、中央と地方の指揮系統の徹底化が行われないまま、近代的な財政管理システム「分税制」への移行を図った。

「分税制」改革が行われた1994年は「租税元年」¹³⁾ともいわれているように、中国の財政史、租税史の上で重要な位置を占めるものである。また、「分税制」は今までの財政管理体制に比べ、中央政府と地方政府の収入配分、事務配分をより明確に規定したことで、画期的な改革とも言えよう。近代的な地方分権理論の観点から見ると、「分税制」はあくまでも一種の制度化された集権システムではあるけれども、「分税制」の実施は、中央政府と地方政府の対等性を高め、近代的な地方分権への基盤作りという意味で、極めて重要な意義を持つ。

しかし、現在中国で実施されている「分税制」は地方の既得利益の維持を前提にしているため、「財政請負制」の弊害を完全に排除することはできない。中央と地方の間での税源配分、事務配分は必ずしも合理的、効率的なものではない。特に事務配分については、依然として合理的かつ明確な区分がなされていない。地方から中央への上納と中央から地方への支出補助によって行われる

12) 酒井重喜『近代イギリス財政史研究』ミネルヴァ書房、1989年、まえがき vii。

13) 佐藤裕次「中国新税制の寸描—市場経済へ体系整備すすむ—」『福祉と税金』CTJフォーラム、第8号、1995年。

中央・地方間の垂直的な財政調整システムも元のままである。そのため、政府支出に関して、中央政府と地方政府の間で未だに駆け引き、責任転嫁などの問題が絶えない。そして「分税制」改革のもう一つの限界としてよく指摘されているのは、「分税制」改革は中央と省レベルの間の収支、権限配分を規定しただけで、省、市、県、郷鎮の間の財政関係についてほとんど触れることがなかった点である。地方財政の基盤である市、県、郷鎮の財政収支状況は多様性にとみ、かつ依然として混乱している。

それでは、中央と地方政府との間でどのような役割分担を行うのが理論的に望ましいのであろうか。マスグレイブは、財政の機能を所得再配分、資源配分、経済安定化の三つの機能に分類している。この三つの機能の中で、「中央政府は、経済の安定、平等な所得配分の達成、そして社会の全成員の福祉に大きく影響する公共財の供給に対して第一義的責任を持つ。地方政府はこれらの活動を補完し、その行政区域の住民にのみ第一義的利益のある公共財・サービスを提供する」。故に、「資源配分機能は各段階の政府によって分担されるが、所得再配分機能と経済安定化機能は、中央の段階に配分されることになる」¹⁴⁾。現時点の中国においては、市場経済への転換を図るために行われた諸改革の「副産物」として、所得格差、地域格差の拡大、国有企業経営の悪化、失業者の増加などの問題が深刻になりつつある中で、中央政府が果たす役割は非常に重要である。資源配分機能に関しても、「市場の未発達」¹⁵⁾を補足するために、社会保障システムなど中央政府による地域社会の住民全体に便益を与えるような公共財の提供が、より切実であるように思われる。それ故、中央財政力を高める必要はあるが、しかしそれは地方政府との財政収入の奪い合いによるものではなく、経済の安定、社会的公正の実現をめざしながら、合理的な税目、課税

14) R. A. Musgrave & P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 3 ed., McGraw-Hill Book Company. (木下和夫監修, 大阪大学財政学研究会訳『財政学』有斐閣, 1983年, 628-658ページ)。

15) システムとしての市場経済が機能するための条件を欠いていることを意味する。加藤弘之『中国の経済発展と市場化—改革・開放時代の検証』名古屋大学出版会, 1997年。

ベース、税率の設定、徴税システムの整備などを進めることによって、税収確保に努めるべきであろう。つまり、現時点の中国では、今までのような「緩い」集権の下での地方分散化を推進することではなく、近代的企業制度、徴税制度、信用制度、監査制度などの整備、国内市場の統一、有能な官僚の育成など、真の意味での近代的集権システムを作り上げることが先決である。このような基盤を固めることによってはじめて近代的な地方分権が可能になり、その時こそ地方分権の本来の意義が顕現することになるであろう。

III 現代中国財政改革の課題：地方分権が実現しうる基盤作り

改革・開放以来の中国では、財政支出需要が増えつつある中で、GDPに占める国家財政収入の比重は年々減少する傾向にあり、1978年の31.2%から1993年の12.3%まで低下した¹⁶⁾。このことは、前にも述べたように、多くの分野に及ぶ経済改革が行われている中で、改革初期段階の代償として財政収入の減少に繋がる、やむをえない幾つかの理由が考えられる。

しかし、各分野の改革が進んでいる中、「分税制」が実施された後1994年から1998年までのGDPに占める財政収入の比率もそれぞれ11.2%、10.4%、10.1%、11.6%、12.4%であり、大きな変動が見られない。ここで、財政収入の伸び悩みをもたらしたもう一つの大きな原因は、中国の租税システムに大きく関わっていると思われる。現在中国の税収構成の中では付加価値税を中心とする流通課税が柱になっており、全税収の75%前後を占めている。直接税の割合は低く、財政収入のほとんどは間接税に依存している。間接税の方は「大量に集めやすい」ので、低所得国において間接税の徴収は、税収確保の点で有効である。しかし、間接税は国民所得に対する弾力性が低いため、経済成長によ

16) 中国のGDPに占める国家財政収入は他の諸国に比べかなり低いように見えるが、しかし、ここで言う財政収入の中で、予算外資金と国有企業欠損補助（中国の財政統計上マイナスの財政収入として計上されている）など財政収入に計上すべき収入が含まれていないので、これらの収入を計上すると、対GDP比は幾分高くなる。例えば、1995年のGDPに占める財政収入の比率は10.8%であったが、予算外資金などで調整すると16.5%になる。むしろ中国においては、この比率の低さよりも比率の低下傾向のほうが問題である。

る GDP の増加率に比べると間接税の増加率は低く推移せざるを得ない¹⁷⁾。

一方、中国の GDP の中に占める個人所得の比率は1978年の40%から1995年の69%と年々上昇しているが、財政収入に占める個人所得税の比率は3%前後に過ぎない。現段階の中国では、経済改革の結果、個人所得の割合が増加しているが、依然として個人所得税は「少額で集めにくい」¹⁸⁾ 税と認識されており、あまり重視されていない。包括的個人所得の捕捉、課税ベース、税率の設定、徴収方法など、現段階では多くの点で問題がある。しかし、税収の所得弾力性が高く、「公平性」、「納税者主権」¹⁹⁾ などといった面でも優れている個人所得税の本格的な徴収体制の確立は、今後、中国租税改革の重要な課題となろう。

また、国有企業改革、民営化などが盛んに行われている中で、企業所得税の上昇も期待できる。しかし、「分税制」の中で、企業所得税は依然として国有企業の縦割り従属関係に基づいて中央と地方の間で配分されており、各政府が未だにそれぞれに従属する企業の生産活動に介入している。この問題がこれまでの政府間財政関係の大きな障害となっていることは明らかである。それに加えて最近では、中央所属企業、事業部門であっても、地方の第三次産業への進出や多様な企業形態の新規企業を起こす例が多く見られ、企業の縦割り従属関係が従来のように明瞭でなくなってきたため、企業所得税は国税か共通税に統一する方向に向かわざるを得ないであろう。

1994年から国家税務局と地方税務局が分けられ、徴税範囲も規定されたのであるが、必ずしも「財政責任」に基づく合理的、規範的なものとは言えない。

17) 金子勝「市場経済改革と地方分権化—インドと中国の政府間財政関係の国際制度比較」(日本地方財政学会編『現代地方財政の構造転換』勁草書房、1996年)、151ページ。

18) 現在、中国では税収に占める個人所得税の割合が小さく、その徴収が難しいので、中央政府はあまり関心を持っていない。また、一般的に移動する「人税」として個人所得税は国税に位置づけられているが、中国では戸籍制度により戸籍の自由な移動が制限されているので、現段階の中国においては、個人所得税は地方税である。故に、中国での個人所得税の位置付けは、先進国で進められている個人所得税の地方税への統合による地方分権の推進を意味するものではない。なお、中国の個人所得税の現状と問題点について、詳しくは拙稿「中国の個人所得税の現状と課題」『財政学研究』第25号、1999年10月を参照。

19) 池上淳『財政学—現代財政システムの総合的解明—』岩波書店、1990年、192ページ。

代理徴収、共同徴収などが多く行われているのが現状である。脱税（統計によると、中国では毎年脱税による財政損失は1000億元にも上るという）、付加価値税のインボイスの偽造、還付金の不当請求など、違法行為の続発も徴税管理の緩さを物語っている。当面、中国では中央、地方税務局の徴税責任の効率化を図ると同時に、先進国の徴税システムを参考にし、記帳制度、申告制度、還付金手続き、インボイスの作成・管理などを一層厳密なものにするなど近代的徴税システムの整備を図る必要がある。

地域格差を調整し、「ナショナル・ミニマム」を保障することも中央政府の当面の課題であり、地方分権を進めるうえでも不可欠である。中国ではこれまでに、地方財政調整制度として、中央は地方に対し、特定補助金、年度末決算補助金の支出を行う以外に、中央と地方の間で、主に「基数法」と「既得利益」に基づく上納金方式と補助金方式による必ずしも合理的とは言えない「垂直的調整」が行われてきた。この調整方式が、かえって富裕地域と貧困地域双方のインセンティブを阻害したことは明らかである。特に「財政請負制」の実施により、すでに述べたように中央政府の所得再配分の機能が大きく低下したと考えられる。「分税制」も「存量不変、増量調整」の方針のもとで行われ、元の地方財政調整制度が継承されているうえ、本来財政調整の役割を果すべき「税収返還」制度も、単なる地方の既得権益を維持するためのものになっている。今後、日本において行われている地方交付税制度のように基準財政収入額と基準財政需要額の算出に基づく合理性のある地方財政調整制度の確立と、社会保障制度の整備、戸籍制度の改革などによる「ナショナル・ミニマム」の創出が課題になるだろう。特に貧困地域に対して、直接の財政収入補助以外に、当面の税制面の優遇政策、産業誘導政策などを通じて、地域自身による経済発展、新しい財源の創出も、財政調整の一環として重要であると考えられる。また、中央、地方の予算外資金に関しては予算内資金への統合を図り、徐々に廃止、整理していくことが望まれる。

最後に、近代的集権システムの確立と地方分権への基盤作りに欠かせないの

は、中央と地方政府の行政能力の向上である。現在中国政府は膨大な行政人員を抱えており、行政費支出も急激に増えている一方²⁰⁾、地方政府、特に県レベル以下の地方政府の行政能力は極めて低い。政府官員、職員の汚職、腐敗問題も目立っている。中国にとって、政治改革、優秀な政府行政幹部、公務員の養成こそが、当面解決しなければならない緊急の課題として差し迫っているといわねばならない。

20) 1984年から1994年までの10年間で、行政人員は642万人から1007万人に増え、国家予算内支出に占める行政費は139.8億元から847.68億元に膨張した。李鵬「対我国行政支出之現状分析」『財経研究』1997年5月号。