

# 改革・開放後中国地方財政の 発展と政府間財政関係

——天津市の事例を中心に——

孫 一 萱

## はじめに

アメリカの財政学者マスグレイブが，社会的，政治的要素と租税制度の展開について，「社会のおよび政治的諸力の時間的趨勢は，近代租税制度の発展にとって最高の重要性をもってきたし，また歴史的な租税構造発展の経路に対しても重要な影響を与えると予想されよう」<sup>1)</sup>と論じているように，1949年中国の建国以来，諸政策は政治的，社会的，経済的要素に影響され，たびたび変わってきた。その中でも特に中央と地方の結び役である財政管理体制<sup>2)</sup>は，16回もの大きな変化があった。1978年12月に開催された中国共産党第11期中央委員会第三回総会（11届3中全会）で改革・開放政策が決定され，市場経済化が進行した。市場経済化の進展は，中央と地方政府間の政治的・経済的な利害関係の対立を顕在化させた。このため，地方財政管理体制のあり方をめぐる問題は，中国の財政，租税制度にとどまらず，経済全般改革政策に関わる大きな課題となっている。こうした事態から，中央・地方政府間関係に関する議論も盛んに行われた。しかし，中国の財政関係の統計資料は

入手しにくい為に，これまで行われてきた議論は一般論が多く，中国の政府間財政関係の実態について系統的な分析はほとんど行われていないと言える。

本稿は，天津市の事例を中心に，1978年の改革・開放政策への転換から1994年の「分税制」改革に至る中国の財政管理制度改革の経路を整理した上で，それぞれの制度を総合的に分析し，改革・開放に伴った中央と地方の財政（租税）関係の変化，地方財政力の推移を明らかにしたい。1978年以後の財政管理体制改革的歴史的な経過を，それぞれの改革の時期と基本的な特徴に応じて，大きく「統収統支」，「画分税種・核定収支・分級包乾」，「財政請負制」，「分税制」の四段階に区分することができる。そして，その経過は，中央政府と地方政府の財政関係の変化を示すものであるが，変化の方向を追跡するにあたっては，財政管理体制改革的行われた背景に注目し，改革・開放以後の財政管理体制改革の特徴を明らかにしたい。

一般的に，中央政府と地方政府の財政関係は，(1)税源の配分，(2)事務の配分，(3)財政調整システムの三つの側面から考察しうるが，中国の場合には，かかる明確な区分と方法に従って改革が行われたわけではない。むしろ，これまでの中国の中央政府と地方政府の財政関係は，国有企業の実管理体制を中心とした財政関係によって規定されている。中央政府は全国的に展開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。従って，中国の政府間

1) Richard A. Musgrave, *Fiscal Systems*, New Haven and London, Yale University Press, 1969. (木下和夫監修・大阪大学財政学研究会訳『財政組織論』有斐閣，1972年，118ページ)。

2) 中国の国家財政管理体制の中には，予算管理体制，企業，事業の財務管理体制，基本建設財務管理体制，税収管理体制などが含まれている。その中で，予算管理体制は中央と地方政府の間の財政収支管理の権限を区分，規定するものであり，財政管理体制の核心である。一般に財政管理体制と言うと，予算管理体制のことを指している。

第1表 天津市国内総生産と産業別構成

(単位: 億元)

|       | 国内総生産  | 第一次産業 | 第二次産業  | 第三次産業  | 第二次産業／国内総生産 |
|-------|--------|-------|--------|--------|-------------|
| 1978年 | 82.65  | 5.03  | 57.53  | 20.09  | 69.6%       |
| 1980年 | 103.52 | 6.53  | 72.43  | 24.56  | 70 %        |
| 1985年 | 175.71 | 12.95 | 114.23 | 48.53  | 60.5%       |
| 1988年 | 259.64 | 26.21 | 159.58 | 73.85  | 61.5%       |
| 1991年 | 342.75 | 29.26 | 194.41 | 119.08 | 56.7%       |
| 1992年 | 411.24 | 30.26 | 230.61 | 150.37 | 56.1%       |
| 1993年 | 536.1  | 35.39 | 302.48 | 198.23 | 56.4%       |
| 1994年 | 725.14 | 46.53 | 404.08 | 274.53 | 55.7%       |

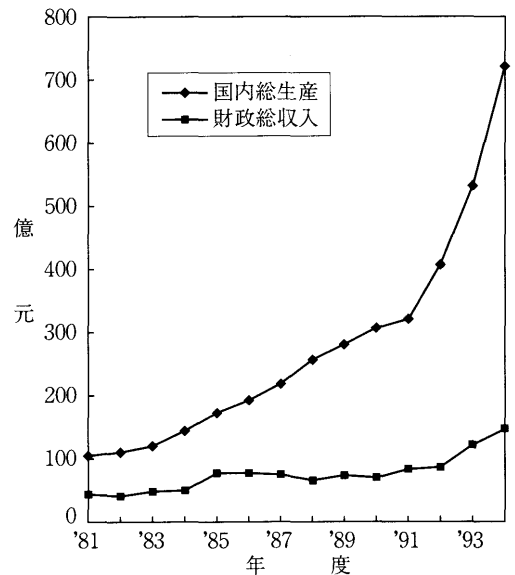
資料出所:『天津経済年鑑』1995年版, 541ページより作成。

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り、中国の財政改革は国有企業に関わる他の経済諸改革と不可分の関係にある。これまでの中国の財政管理体制改革の中で、国有企業改革、価格改革などの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ように見える。本稿においては、財政管理体制改革とほかの諸改革との相互関係、相互作用を分析するとともに、「分税制」に至るまでの改革の流れの必然性にも注目したい。

### I 天津市の概況と財政収支構成

天津市は人口およそ930万人、面積11305平方キロメートルの大都市である。北京から東へ137キロメートル離れ、渤海に臨むことから、北京への海の玄関とも言われる。天津市は北京、上海と並び中国の三大直轄市（1997年に重慶市も直轄市に昇格した）の一つであり、中国の最も古い工業基地の一つでもある。それ故に、第二次産業の占める割合が突出している。なかでも特に加工業が発達している。1990年時点で、加工産業の生産高は工業総生産高の92%を占めていた。一方、地理などの自然条件に制限され、農業の生産規模が小さく、天津市農村部からの食糧供給は全市人口の需要量の三十分の一しか満たしていない。サービス産業に関しては、近年徐々に発展してきたものの、北京、上海などに比べ、依然としてその比重が低い（第1表）。天津市は1984年に14の沿海開放都市の一つに指

第1図 天津市国内総生産と財政総収入



資料出所:『天津統計年鑑』、『天津経済年鑑』1988年～1995年版より作成。

定され、そして1992年に9つの「分税制」の実験都市の一つに指定された。改革・開放以来、外資の導入などにおける経済パフォーマンスが全国の注目を集めている。

1978年から1994年までの改革・開放後の16年間で、天津市の国内総生産累計総額は4214億元に上り、改革・開放前の30年間の累計総額の3.7倍である。天津市の（予算内）財政総収入も上昇傾向を呈しており（第1図）、その中で地方財政収入の累計総額は814億元であり、改革・開放前の30年間の総額の1.6倍になる。その中

第2表 天津市地方財政予算内収入と主要収入項目

(単位: 万元)

|                   | 1980年   | 1985年   | 1986年   | 1987年   | 1988年   | 1989年   | 1990年   | 1991年   | 1992年   | 1993年   |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 財政収入合計            | 409,427 | 482,137 | 545,000 | 558,715 | 448,116 | 464,918 | 448,824 | 580,916 | 630,548 | 749,605 |
| 1. 企業利潤上納金        | 192,187 | 102,735 | 122,734 | 110,104 | 3,410   | -54,950 | -60,065 | -62,304 | -27,977 | -21,652 |
| 2. 各種税収合計         | 206,815 | 353,781 | 394,032 | 422,370 | 460,955 | 507,071 | 497,306 | 509,179 | 587,042 | 721,605 |
| 内訳                |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 物品税               |         | 170,517 | 141,942 | 122,866 | 95,389  | 93,316  | 87,693  | 82,340  | 108,731 | 123,539 |
| 付加価値税             | 173,384 | 43,254  | 82,065  | 107,126 | 145,392 | 156,002 | 149,008 | 153,606 | 164,085 | 208,254 |
| 営業税               |         | 48,430  | 70,780  | 82,858  | 107,044 | 124,277 | 130,600 | 135,946 | 155,788 | 190,302 |
| 集体企業所得税           | 26,451  | 46,952  | 45,998  | 46,886  | 40,976  | 47,118  | 34,543  | 38,754  | 39,844  | 35,037  |
| 都市維持建設税           |         | 17,963  | 21,872  | 23,268  | 25,674  | 27,443  | 26,277  | 25,871  |         |         |
| 塩税                |         | 7,031   | 7,300   | 4,924   | 5,287   | 6,194   | 5,361   | 5,034   | 4,086   | 3,779   |
| 3. 外国貿易欠損補助       |         |         |         |         | -69,814 | -69,894 | -68,456 | -12,777 | -2,791  | -136    |
| 4. エネルギー・交通重点建設基金 |         |         |         |         | 15,086  | 15,619  | 12,236  | 11,910  | 10,921  | 2,503   |
| 5. 国家予算調節基金       |         |         |         |         |         | 15,923  | 15,014  | 13,842  | 12,598  | 3,129   |

資料出所:『天津統計年鑑』1991年版, 267ページ, 1992年版, 264ページ, 1994年版, 104ページより作成。

の半分以上を中央に上納しており, 国家財政にも大きく貢献した。天津市において1978年以來の財政改革を含めた経済改革は大きな成果を挙げているといえる。しかし, 全国平均に比べると, 特に1985年以後, 天津市の経済成長は遅れている。1985年から1990年まで, 全国平均GDP成長率は7.8%であったのに対し, 天津市は4.5%であった。工業総生産の伸び率も全国平均より2.5%低かった。天津市の地方財政収入が全国財政総収入に占める比重は, 1980年の4%から1990年の1.3%までに落ちた。このような天津市の財政収入変化は, 財政管理体制改訂, 国有企業改革, 価格改革など多方面の要因によるものである。以下, 財政管理体制改訂の四段階を追いつながら, それぞれの改訂が天津市財政収支に及ぼした具体的な影響について考察する。

最初に, 天津市の財政収支構成について簡単に紹介しておく必要がある。天津市財政総収入は, 中央財政収入部分と地方財政収入部分が含まれている。「分税制」が実施されるまでは財政管理体制上の区分に基づき, 中央財政収入は主に関税収入, 天津市にある中央に所属する国有企業(銀行, 郵政部門を除く)からの上納金及び特定の目的税, 基金類収入からなる。地方財政収入は主に工商税<sup>3)</sup>, 都市維持建設税など

の税収入, 天津市に所属する国有企業からの上納金及び一部の基金類収入からなる(第2表)。中央財政収入部分については, 地方政府が代理徴収した後にそのまま中央政府に渡す。さらに, 地方財政収入部分の一部を, 毎年一定の配分比率に基づいて中央に上納しなければならない。つまり, 中央政府が天津市から得る収入は中央財政収入プラス地方財政収入からの上納分である。以下で言う中央政府と地方政府の間の収入配分は, 地方財政収入部分の配分に関するものである。天津市の財政支出については, 財政管理体制の中での支出範囲に関する規定により, 主に基本建設支出, 教育・科学・衛生事業支出, 行政支出, 価格補助支出などの項目がある(第3表)。

中国の地方財政予算システムには, 以上のような予算内収入の他に, 「予算外資金」とよばれる予算外収入がある。これは, 各級地方政府, 各部門の国有企業, 事業体が自ら収支を管理し, 国家予算に組み込まれずに機能する。具体的な収支項目は第4表のようになっている。本稿で

3) 工業・商業及び交通運輸業・サービス業に従事する企業及び個人の製品販売額, サービス業収入に課する流通税のこと。税率は品目, 業種により異なる比例税率で, 価格と収益の水準により各税率が定められている。1984年以後, 課税対象の性質に従い, 物品税, 付加価値税, 営業税などに分けられた。

第3表 天津市地方財政予算内支出と主要支出項目 (単位: 万元, ( ) 内%)

|                 | 1980年            | 1985年             | 1986年            | 1987年            | 1988年            | 1989年            | 1990年            | 1991年             | 1992年             | 1993年             |
|-----------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 財政支出合計          | 146,690          | 269,658           | 348,509          | 311,631          | 349,862          | 392,618          | 401,953          | 474,742           | 465,235           | 512,658           |
| 基本建設支出          | 45,835<br>(31.2) | 112,690<br>(41.8) | 73,859<br>(21.2) | 51,963<br>(16.7) | 46,451<br>(13.3) | 48,930<br>(12.4) | 42,778<br>(10.6) | 39,148<br>(8.2)   | 43,018<br>(9.2)   | 69,849<br>(13.6)  |
| 企業合理化・改造資金      | 15,660<br>(10.7) | 9,773<br>(3.6)    | 11,304<br>(3.2)  | 7,706<br>(2.5)   | 7,840<br>(2.2)   | 8,176<br>(2.1)   | 6,971<br>(1.7)   | 6,004<br>(1.3)    | 16,180<br>(3.5)   | 17,588<br>(3.4)   |
| 農業支援支出          | 2,228<br>(1.5)   | 2,341<br>(0.9)    | 6,656<br>(1.9)   | 5,953<br>(1.9)   | 5,877<br>(1.7)   | 8,966<br>(2.3)   | 11,847<br>(2.9)  | 10,545<br>(2.3)   | 8,042<br>(1.7)    | 11,836<br>(2.3)   |
| 都市維持建設支出        | 8,474<br>(5.8)   | 20,903<br>(7.7)   | 67,748<br>(19.4) | 48,826<br>(15.7) | 52,743<br>(15.1) | 50,457<br>(12.8) | 40,391<br>(10.0) | 35,839<br>(7.5)   | 44,687<br>(9.6)   | 49,297<br>(9.6)   |
| 教育・科学・衛生事業費     | 23,863<br>(16.3) | 48,322<br>(17.9)  | 60,934<br>(17.5) | 61,472<br>(19.7) | 74,731<br>(21.4) | 87,540<br>(22.3) | 97,338<br>(24.2) | 106,749<br>(22.5) | 116,551<br>(25.1) | 134,325<br>(26.2) |
| 見舞金・社会救済支出      | 12,733<br>(8.7)  | 3,793<br>(1.4)    | 4,272<br>(1.2)   | 4,640<br>(1.5)   | 5,318<br>(1.5)   | 5,945<br>(1.5)   | 6,693<br>(1.7)   | 7,603<br>(1.6)    |                   |                   |
| 行政支出            | 6,650<br>(4.5)   | 12,240<br>(4.5)   | 14,202<br>(4.1)  | 15,491<br>(5.0)  | 12,688<br>(3.6)  | 15,183<br>(3.9)  | 16,998<br>(4.2)  | 19,938<br>(4.2)   | 24,497<br>(5.3)   | 34,820<br>(6.8)   |
| 農林漁業事業費         | 4,296<br>(2.9)   | 5,779<br>(2.1)    | 5,204<br>(1.5)   | 6,441<br>(2.1)   | 8,613<br>(2.5)   | 7,868<br>(2.0)   | 7,061<br>(1.7)   | 8,283<br>(1.7)    | 8,340<br>(1.8)    | 8,186<br>(1.6)    |
| 工業・交通運輸・商業部門事業費 | 1,867<br>(1.3)   | 2,713<br>(1.0)    | 3,030<br>(0.9)   | 2,578<br>(0.8)   | 3,124<br>(0.9)   | 4,322<br>(1.1)   | 4,662<br>(1.2)   | 5,272<br>(1.1)    | 5,858<br>(1.3)    | 6,953<br>(1.4)    |
| 公安・司法・検察支出      |                  |                   |                  |                  | 10,046<br>(2.9)  | 12,029<br>(3.1)  | 14,840<br>(3.7)  | 16,948<br>(3.6)   | 18,358<br>(3.9)   | 22,779<br>(4.4)   |
| 価格補助支出          |                  | 15,339<br>(5.7)   | 50,574<br>(14.5) | 68,855<br>(22.1) | 60,798<br>(17.4) | 76,606<br>(19.5) | 75,917<br>(18.9) | 60,602<br>(12.8)  | 72,996<br>(15.7)  | 35,700<br>(7.0)   |

資料出所:『天津統計年鑑』1991年版, 268ページ, 1992年版, 265ページ, 1994年版, 104ページより作成。

第4表 天津市地方財政予算外収支 (単位: 万元)

| 項 目              | 1985年   | 1986年   | 1987年   | 1988年   | 1989年   | 1990年   | 1991年   |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1. 収入合計          | 308,505 | 349,258 | 396,125 | 453,966 | 352,101 | 418,200 | 464,841 |
| 財政部門収入           | 22,584  | 20,944  | 18,215  | 16,105  | 10,517  | 10,869  | 11,857  |
| 事業・行政部門収入        | 47,590  | 59,999  | 62,683  | 70,658  | 96,975  | 90,985  | 105,534 |
| 国有企業及び主管部門収入     | 238,331 | 268,315 | 315,227 | 367,203 | 244,609 | 316,346 | 348,450 |
| 2. 支出合計          | 286,220 | 335,558 | 375,609 | 402,764 | 442,537 | 404,046 | 459,788 |
| 企業更新改造支出         | 70,225  | 76,273  | 87,752  | 96,396  | 94,573  | 85,059  | 78,624  |
| 企業大修理支出          | 18,696  | 25,813  | 31,748  | 27,982  | 27,756  | 28,880  | 27,860  |
| 基本建設支出           | 15,916  | 25,087  | 33,091  | 26,936  | 31,915  | 27,076  | 32,844  |
| 福利奨励支出           | 49,018  | 62,526  | 75,031  | 90,955  | 107,887 | 107,767 | 103,436 |
| 行政事業費支出          | 7,243   | 10,388  | 16,439  | 16,377  | 32,263  | 26,900  | 32,685  |
| エネルギー・交通重点建設基金支出 | 30,087  | 31,379  | 34,324  | 37,103  | 39,537  | 31,892  | 37,349  |
| その他の支出           | 51,669  | 52,479  | 48,054  | 57,003  | 47,667  | 44,929  | 96,327  |

注: 財政部門収入: 工商税付加、農業税付加など各種付加税及び公共事業付加費などが含まれる。

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、水利事業費などが含まれる。

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、各項留保利潤、企業基金などが含まれる。

資料出所:『天津統計年鑑』1991年版, 273ページ, および1992年版, 270ページより作成。

は、予算内収支の分析を中心とするが、「予算外資金」についても少し触れる箇所がある。

## II 「統収統支」の原則による

### 中央統制の時期（1978年～1984年）

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「高度集権」的な方法を採用してきた。改革・開放後の1980年に、地方政府における財政権と事務権の不一致（権利と責任の分離）を克服し、地方政府にインセンティブを与えるために、全国23の省・自治区で“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）という地方財政管理体制改革が行われた。ところが、中央政府は主要な財政収入源である北京、上海、天津三大直轄市からの収入<sup>4)</sup>を確保するために、三大直轄市に対して、1984年まで依然として“総額分成、一年一定”方法の実施を命じた。天津市で実施された“総額分成、一年一定”の財政管理体制の具体的な内容は以下のとおりである。

予算年度（中国の予算年度は1月1日から12月31日までである）の初めに、中央政府が前年度の収支状況を考慮し、天津市政府と協議した上で、天津市地方財政予算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。支出基数の3%を地方の予備費とする。年度末に支出基数の収入基数に占める比率を配分（留保）比率とし、地方の任務内収入額を地方政府と中央政府の間で配分する。この配分方法は「基数法」とも言われ、中国で中央と地方の財政収支を配分するために最もよく使われる方法の一つである。収入任務を超えた分に関しては、

天津市の場合は50%の比率で中央と配分する。その他毎年中央から天津市政府に機動的資金として0.81億元（固定額）を交付する。収入任務を超えた分の配分額と0.81億元の資金は地方の自由に使える機動的財力であり、地方の第2の予備費になる。収入任務を果たせなかった場合は、中央から幾分の補助をもらえる。

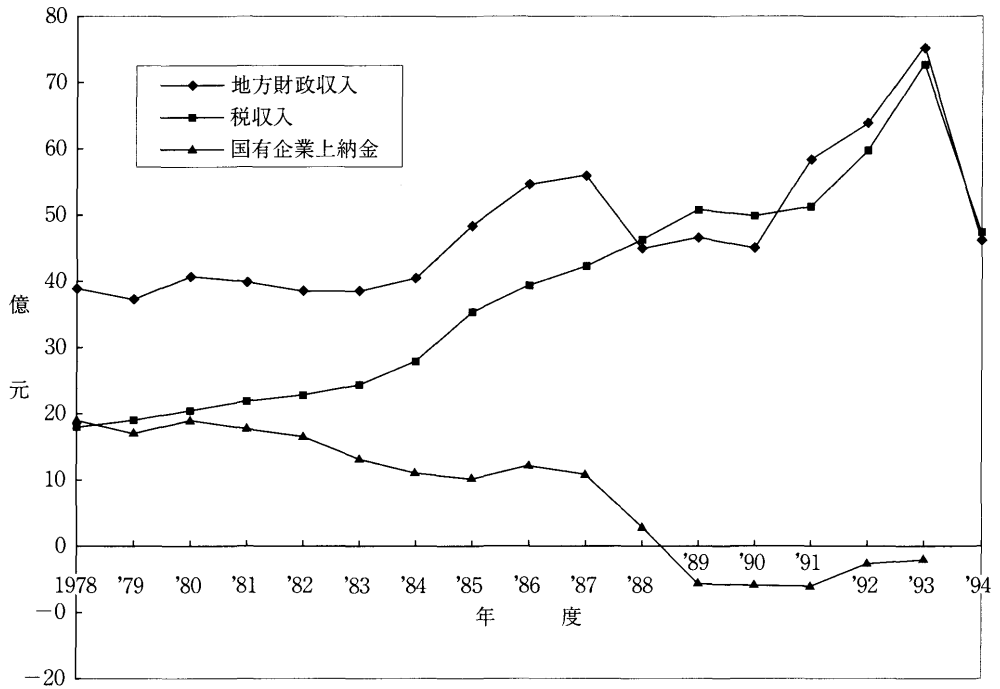
“総額分成、一年一定”という財政制度は、地方の収入、支出予算が中央政府の財政部門によって決められ、地方の機動的資金がごく限られていたので、「統支統収」とも言われ、「高度集権」型の財政管理体制であった。天津市が「統支統収」管理体制を実行した1981年から1984年までの間、毎年の配分比率はそれぞれ31.07%、34.92%、44.18%、40.11%であった。1981年は収入任務が果たせなかったため、超過収入配分がなかったが、1982年～84年の超過収入配分額はそれぞれ0.35億元、0.51億元、1.16億元であった。毎年の0.81億元の固定額の機動的資金を加えて、四年間の天津市の機動的財力の総計は5.26億元である。ちなみにこの四年間の天津市財政収入の総額は158.11億元である。これでわかるように、「統支統収」の間に、地方政府が自由に支配できる財政資金はごく僅かであり、その財政収入のほとんどが中央政府によって決められた支出項目に充てざるを得なかった。

以上のような地方財政管理体制の下で、収入配分比率は中央政府によって毎年変えられるので、地方財政収入とそれによって得られる利益（地方の財政支出に充当できる資金）は必ずしも一致しないところが多い。もともと「基数法」により決められた財政収支基数自体が、合理性を欠いているのである。その問題点は以下の三点にまとめることができる。

- (1) 地方の財政収支は経済、人口、教育、交通など多方面の要素に影響され、常に変化している。これらの要素の変化を無視し、前年度もしくは前の二、三年の平均値で収支基数を決める方法は、社会、経済の変化に充分の対応ができない。

4) 南部聡『現代中国の財政金融政策』多賀出版、1991年、44ページによると、3市の財政収入が国家財政収入の約25%を占めていたのに対し、財政支出が国家財政支出のわずか6%しか占めていなかった。

第2図 天津市地方財政収入構成(1978年~1994年)



資料出所：『天津統計年鑑』、『天津経済年鑑』1988年～1995年版より作成。

(2) 収支基数に基づく中央と地方の配分比率から見ると、支出基数がより大きく、収入基数がより小さいほど、地方の配分率が高くなる。地方財政収入が主にこの配分比率によって決定されるので、より多くの収入を得るために、地方政府は効率的な投資、新しい財源の開発、地域の発展などを図るのではなく、支出基数を引き上げることに精を出す。時には、人為的に収支基数を操作することもあり得る。往々にして短期的な利益に目を奪われ、長期的な経済発展が図れない。

(3) 収支基数を決めるのが、中央と地方の個別の交渉、駆け引きによることが多いため、中央と地方政府間のトラブルが絶えない。

他方、「高度集権」の財政管理体制の下で、機動的資金が少ないため、地方政府が知恵を絞って各方面から資金を集め、予算外資金の膨張に繋がった(第4表)。

第2図からわかるように、1978年から1984年までの間、天津市が「定支定収、総額配分」の

中央「高度集権」の財政管理体制の下で、他の諸改革もまだ本格的に行われていなかったため、毎年の地方財政収入が40億元前後に安定し、大きな変動がなかった。この時期の財政収入の伸び率が低かったのは、制度上の問題のほかに、当時の時代背景と自然災害によるものが大きい。

周知のように、十年間の「文化大革命」は、中国経済にも大きな打撃を与えた。その十年間の天津市の国民総生産の合計は、現在の一年の総額よりも低かった(価格の変動を無視した場合)。その上、「文化大革命」の終わり頃の1976年7月に、天津市から140キロメートル離れた河北省唐山市でマグニチュード7.6の大地震が発生した。天津市でも878棟の工場の建物と6100台の生産設備が全壊し、大きな被害を受けた。このような混乱の中で、経済が落ち込み、財政収入も1981年になってようやく地震の前年(1975年)の水準までに回復した。一方、支出面では地震後の復旧作業のための支出が増大しており、厳しい財政状況に陥っていた。

また、この時期中央財政も赤字に陥り、厳しい状況に直面していた。中央政府は資金を集めるために、1981年に各地方政府から総額70億元の借入れをした。翌1982年さらに地方政府から40億元を借入れた<sup>5)</sup>。これは地方財政の厳しい状況にさらに拍車をかけた。

### III 租税国家への転化＝「画分税種・核定収支・分級包乾」の時期 (1985年～1987年)

1980年から1984年まで三大直轄市においては中央「統支統収」の財政管理体制が維持されていたが、その他の地域では、“画分収支、分級包乾”財政管理体制の試行が行われた。また、1983年、1984年の二度にわたり、従来の利潤上納の収益配分方式を法人税方式に改め、国有企業の「利改税」改革が行われた。この「利改税」改革は、その後の政府間税種配分の基本条件となった。1984年10月に、中国共産党の第12期中央委員会第3回総会で「経済体制改革に関する規定」の公布を踏まえて、1985年1月から“画分税種、核定収支、分級包乾”という新たな財政管理体制が実施された。改革の主旨は、各級財政の収支を税種に基づいて区分し、それぞれの権利と責任をより明確化することにより、中央と地方の積極性を引き出すことである。この改革は三大直轄市も含めて全国で展開され、1994年に実施された「分税制」の第一歩であったとも言える。しかし、この時点では「分税制」を実施するための条件がまだ十分に整っておらず、混乱を避けるために、完全な分税制の形ではなく、二年間の過渡期を設けた。過渡期において、“総額分成”の方法が引き続き中央と地方の収入配分に使われたが、地方に一定の財政収支決定権を与えたことで、「統収統支」時代のものとは根本的に違っていた。

財政収入は税種別に中央固定収入、地方固定収入、中央と地方で配分する共通収入に分けられた。中央固定収入は主に関税と中央所属国有

企業の所得税など12種類の税収からなる。なお、もともと全額が地方財政収入になっていた石油部、電力部、石油化学総公司、非鉄金属総公司四部門に所属している企業の営業税、付加価値税の70%を中央財政固定収入とし、30%を地方固定収入にした。地方固定収入はほかに地方所属国有企業の所得税、都市維持建設税、都市土地家屋税など15種類の税収からなる。共通収入は（上に述べた四部門以外の）物品税、営業税、付加価値税、資源税、個人所得税など10種類の税収からなる。つまり、中国の税収の主要構成部分である流通課税（1986年の流通税収入は全税収の58%に占めていた）を中央と地方の共通収入にした。中央と地方の支出範囲については元の従属関係のままで、大きな変化はなかった。そして、1983年の決算額を基準とし、この財政収支区分に基づき新たな収支基数が調整、確定され、支出基数の収入基数に占める割合を、中央と地方の配分比率にした。ただし、過渡期において、地方財政収入の急激な減少を防ぐために、天津市に対し地方固定収入以外に、中央と地方の共通収入も地方財政収入として計算し、その総額を配分比率に基づいて中央と地方の間で配分することにした。また、地方固定収入と共通収入の合計ですら地方財政支出を下回る地域に対して、中央から一定額の補助金を交付することも規定した。財政部によって査定された天津市1983年の収入、支出基数はそれぞれ36億元、14.2億元であり、それに基づき計算された1985年の配分比率は39.45%であり、配分額が前の年より5億元以上も上回った。

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いた「統支統収」の下での政府間関係が是正され、地方政府の財政管理権限が拡大された。その上に収入が多くなると、それだけ多くの支出もコントロールできるようになったため、地方政府は税収増加のインセンティブを与えられた。天津市は「統収統支」から解放され、積極的に企業の技術更新などの経済建設に取り組んだ。経済の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

5) 賈康・閻坤『軌軌中的財政制度改革』上海遠東出版社、1999年、56ページ。

第5表 国有企業利潤上納金

(単位: 億元)

|         | 1978年 | 1980年 | 1985年 | 1988年 | 1989年 | 1991年 | 1992年 | 1993年 | 1994年 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 企業上納金総額 | 19.47 | 19.21 | 10.27 | 3.4   | -5.5  | -6.2  | -2.8  | -2.1  | —     |
| 内訳 工業企業 | 16.89 | 18.06 | 12.35 | 6.56  | 5.53  | 4.02  | 3.69  | 3.32  | 2.38  |
| 商業企業    | 1.56  | 1.42  | 0.64  | -2.16 | -1.76 | -3.06 | 0.78  | 0.78  | —     |
| 食糧企業    | -0.05 | -0.13 | -1.17 | -2.81 | -7.09 | -5.02 | -6.01 | -5    | -4.97 |

資料出所:『天津市四十年』統計出版社, 1990年,『天津統計年鑑』1992年版, 1995年版より作成。

の増加をもたらした。また、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、1987年までの三年間、天津市の財政収入は伸び続けた。

しかし、この“画分税種、核定収支、分級包乾”は、中央・地方政府間の税源配分をしたことで一歩進んだ財政管理体制になったとは言え、大きな限界があった。特に中央政府に税収の大きい税源配分が行われ、地方財政へは、多くの税収を期待できない零細税種が配分された。また、税収の配分比率や収支基数の確定においては、なおも以前の管理体制が継承され、公平性、合理性を欠いていた。三大直轄市など財政収入の多い省、市の中央への上納率が依然として高く設定され、これらの地区の積極性を阻害した。こうした政府間の財政関係は、地方政府の不満を高め、後の「財政請負制」への変更の伏線となった。さらに、各級政府と企業の縦割り従属関係に基づく税源配分は、地方政府の地方所属企業に対する干渉、「地方所有制」への執着による投資の膨張、重複建設などの問題を引き起こした。結局、これらの問題は1988年以後の「財政請負制」の実施により一層激しくなった。

1985年には1979年から6年ぶりに中央の財政収支が一旦黒字を呈したけれども、その後中央政府が期待した通りの財政収入を上げることができず、再び赤字に転じた。天津市の地方財政収入を見ても、1984年以降大幅に伸びたが、1987年になると伸び率が小さくなり、1988年からは、地方財政収入が再び落ち込んだ。この原因として、財政管理体制そのものの欠陥によるものがあると同時に、(1)国有企業に対して「放権譲利」(経営自主権、企業内留保の拡大)、(2)

「税前还贷」(税引き前利潤からの貸付返済)などの制度の実施、(3)外資企業への税制面の優遇政策の実施、(4)価格改革による価格補助金支出の増大などの諸政策の実施も大きな原因として考えられている。ここでは、価格改革が天津市の財政収入にもたらした具体的な影響を見てみたい。

前述したように、1983年、1984年に全国範囲で国有企業の「利改税」(利潤上納から企業所得税へ)改革が行われたため、国有企業利潤上納金が財政収入の中に占める割合が以前に比べ非常に小さくなった。しかし天津市の場合を見ると、天津市に従属する国有企業の上納金が大幅に減少したのは価格改革が全面的に展開された1987年以降である<sup>6)</sup>(第5表)。

天津市は加工業を中心とする工業都市である故に、原材料と製品の価格変化は経済全体に大きく関わってくる。中国建国以来、計画経済システムにより原材料と製品の価格は行政的に決められてきた。歴史的・政策的な原因もあって、原材料、エネルギーの価格は極めて低廉であり、これらの部門に属する企業が長年に渡り赤字を抱えてきた。しかし、この不合理な価格システムは皮肉にもそれまでの天津市の工業生産に大きく貢献してきた。天津市は直轄市という中央と特殊な関係であることから、必要とする原材料の70%以上は国から直接低価格で配分されていた。1985年からの価格改革の展開につれて、この原材料における“優位”が次第になくなった。

6) 「利改税」改革は完全なものではなく、各地域・企業の間でかなりのばらつきがあると言える。天津市の場合、「利改税」改革が発表された後の二年間は、国有企業の上納金の減少傾向が見られなかった。つまり、多くの企業は依然として利潤上納の方式を取っていた。

1987年からの価格改革の後半になると、原材料、エネルギー産業の発展を図り、過剰な加工産業を押さえるために、原材料価格が前に比べ更に大幅に引き上げられた。それに、中央により直接供給される原材料分は70%から20%へと引き下げられた。天津市は他の省に比べ自然資源が乏しいため、原材料の80%以上を他地域や外国から調達しなければならない。1988年、値上がりした原材料を調達するためだけでも、天津市の財政収入に5.6億元の損失が出た。

原材料価格が引き上げられ、市場価格へ移行しつつある中で、製品価格は依然として行政的に計画管理される部分が多い。製品の価格管理には「指令性」価格（中央が価格を決める）、「指導性」価格（中央が価格範囲を決め、その範囲内で企業が自分で価格を決めることができる）、市場価格の三パターンが導入されたけれども、天津市において、腕時計、ミシン、テレビ、冷蔵庫、たばこ、酒などの非生活必需品に市場価格が適用されただけで、中央と地方が管理する291種類の工業製品の中で、「指令性」価格が決められたものは251種類で、86.2%を占める。また、中央政府がインフレを押さえ、市場の安定を図るために、「指令性」価格を比較的低いレベルに設定した。

この原材料価格の上昇と製品価格の抑制というアンバランスな価格政策の影響を一番受けたのは工業企業である。天津市の工業企業の実現利潤総額は1985年の23.36億元から1990年の11.21億元までに落ち込んだ。国有企業の負担を減らすために、企業が固定資産投資・技術改造用貸し付けの返済を税引き前利潤から行うこと（「税前还贷」）を容認した。1988年に「税前还贷」による財政収入損失額は2.2億元になる。

価格改革は工業分野だけでなく、農業分野でも積極的に行われた。天津市農村からの食糧供給は都市人口の食糧需要量の三十分の一に過ぎないため、農産物の買い付け価格の上昇と物価手当などによる財政負担が極めて大きい。また、1985年からは、中央政府が従来の食糧の「計画買付け」、「統一供給」制度を放棄し、必要とす

る食糧の大半の調達（外国からの輸入も含む）を地方政府に任せた。1988年天津市のこの分の財政収入損失額は3.3億元である。

このように、価格改革の影響で、天津市の工業企業の実現利潤が減少した一方、商業企業、食糧企業への欠損補助金（マイナスの上納金部分）<sup>7)</sup>（第5表）が増えた。これは1987年からの地方財政収入の減少の最大要因である。ただし、この時期において、1985年から実施された「分税制」改革の第一歩とも言える税制改革の成果も見えはじめた。第2図からわかるように、長年に渡り地方財政収入の中で国有企業上納金と同等レベルにある工商税収が、1985年から年々急激に増えており（公有制以外の経済形態によるものが大きい）、財政収入に占める割合は1981年の54.5%から1994年の82%までに上昇した。

前述したように、地方政府と同様、中央政府も厳しい財政状況に陥っており、それを緩和するために、1986年の地方財政支出の10%を基準として、1987年の地方財政支出を圧縮することにした。そして財政収入の多い地域から再び借入れをするようになった。この年天津市からの借入れは2.36億元である。1987年末、財政部の指示で財政収支基数に対する二つの調整が行われた。一つは、地方からの借金を地方支出基数を削減することで相殺し、以後地方から借金をしない。もう一つは、個人所得税、国有企業奨励金税などの税額の少ない税種を中央と地方の共通収入から地方の固定収入に改めた。つまり、調整の結果、支出基数の減少と収入基数の増大をもたらした。当然、地方への配分率を引き下げることになる。この措置により天津市の配分率は39.45%から33.59%までに下がった。そして、中央政府は財政収入確保のために地方財政請負制の実施という次の手を打つことになった。

7) 中国の財政補助金の中で、「価格補助金」、「国有企業欠損補助金」、「外国貿易欠損補助金」などが含まれる。ただし、統計上、「価格補助金」以外の補助金は、財政支出として計上されるのではなく、マイナスの収入として財政収入の中に織り込まれている。このことは財政収支の実態の把握をややこしくしている。

#### IV 地方政府による財政請負制の時期

(1988年～1991年)

1988年8月から、国務院は全国の39の省、市、自治区および計画単列市のうち、37の地区で財政請負制を実施することを決定した。実施された請負制には次の六つの方法がある。

- (1) 収入通増請負：1987年の地方収入に基づき、地方の収入通増率、地方留保分と中央上納分の比率を確定する。収入通増率以内の収入はその比率で配分し、通増率を超えた分は地方が全額留保する。ただし、通増率に達しなくても中央への上納額は達成しなければならない。
- (2) 総額配分：毎年上納比率が確定され、地方収入の総額をそれに基づき中央と地方の間で配分する。
- (3) 総額配分プラス増分配分：前年度の収入を基数とし、基数部分の収入には総額配分比率を適用し、基数を超過した部分には地方留保分が多くなる別の比率で配分する。
- (4) 上納額通増請負：中央への上納額の基数と毎年の通増率が確定され、中央への上納を毎年増やしていく。
- (5) 定額上納：中央への上納額を固定し、それ以外の収入を全て地方が留保する。
- (6) 定額補助：収入が支出より小さい地区に対し、その収支の差額に合わせて、中央から一定額の補助金を交付する。

以上の六種類の方法の中で、天津市は引き続き“総額配分”の方法の採用を命じられ、財政管理体制上大きな変化はなかった。1986年からの天津市の財政収入の落ち込みを配慮し、1987年末に調整された33.59%の配分率を実行せず、1988年の収入基数を49.17億元、支出基数を22.87億元に新たに調整し、それによって総額配分率が46.5%になり、天津市の留保額も幾分増えた。その上、市場経済化が進むなかで、価格改革が徐々に軌道に乗り、価格と生産、経営、消費の関係も少しずつ正された。また、国有企業で第二期の経営請負制改革が行われた。これは企業により多くの自主権を与えるもので、

経営者と労働者に生産へのインセンティブと責任感を強めた。技術革新が盛んになり、それによる生産効率の上昇が利潤の増加を導いた。特に商業企業、外国貿易企業が著しい回復ぶりを見せた。この結果、国有企業への欠損補助金も減少した。これらの成果は1991年以後の財政収入の中にも反映された。ただ、国有企業の経営請負制の実施により、「利改税」がかなり形骸化したという指摘もある<sup>8)</sup>。

しかし、天津市を含め全国レベルで見るとこの時期の地方財政収入の伸びは、地方政府の脱法行為によるものも大きいと思われる。財政請負制は地方に多くの権限を与えた点においてはある程度評価できるが、全国で六類型の方法で展開され、管理上極めて混乱した状況に陥ることも当然考えられる。中央への上納比率が大きい三大直轄市などの地域では、税収の自己留保部分が少ないため、徴税努力を怠った一方、「地方主義」的な立場で利益を追求し、多くの財力を自分の手元に留めるために、政策、規定の隙を狙った脱法行為を繰り返した。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（「蔵富於企業」）、その後予算外資金の名目で徴収するなど、中央への上納額を減らしたり、または地方レベルの支出を中央に回したりしたために、地方の予算外資金の膨張と中央財政力の低下をもたらした。中央財政赤字を埋めるために、中央政府が再び地方の財政資金を流用する措置を取り、地方の1989年に実際にある財政資金の5%を集め、中央に上納する「貢献金」として取り上げた。天津市は1.2億元を「貢献金」として中央に上納した。

また、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わけであるから、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、手厚い保護を行う場合が生じ

8) 賈康・閻坤『転軌中的財政制度改革』上海遠東出版社、60ページによると、当時の財政統計上の国有企業所得税という項目の中の数字は企業の請負上納額からの逆算である。

ると予想される。事実、周知のように、「地方主義」、「諸侯経済」と言われる現象が各地で頻発した<sup>9)</sup>。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、六種類の請負方法が規定されたが、具体的にどの地域にどの方法を実施するかについては定められた規範的な基準はない。従って、請負制の実施の結果、地方財政収入が確実に増えた地域がある一方で、中央との請負契約分を達成するだけで精一杯で、地方財政収支に毎年赤字を抱える地域もある。困難な財政事情の下で、これらの地域の経済発展が阻害され、その後の地域格差の拡大にも繋がることになった。

#### V 「分税制」の試行・導入の時期 (1992年～1994年)

改革・開放以来中国の GNP に占める国家財政収入の比重は1978年の31.2%から1992年の14.7%までに低下した。また、国家財政収入に占める中央財政収入の比重も、1981年の57%から1992年の38.6%に低下した。この二つの比率の低下をくい止めることが、「分税制」に踏み切った最大の原動力である<sup>10)</sup>。全国レベルでは中央財政収入の比重は低下しているが、改革・開放後の天津市財政総収入の中で、中央財政収入の比重は低下しておらず、むしろ1981年の11.3%から1993年の39.5%までに伸びた(第3図)。また、天津市の財政状況を見る限り、中央収入(中央財政収入+地方財政上納分収入)

の比重は70%前後ではほとんど変わらなかった。天津市の場合は、国全体の傾向とはかなり乖離している。その原因については、天津市が中央直轄市であるという特殊性から幾つかのことが考えられる。

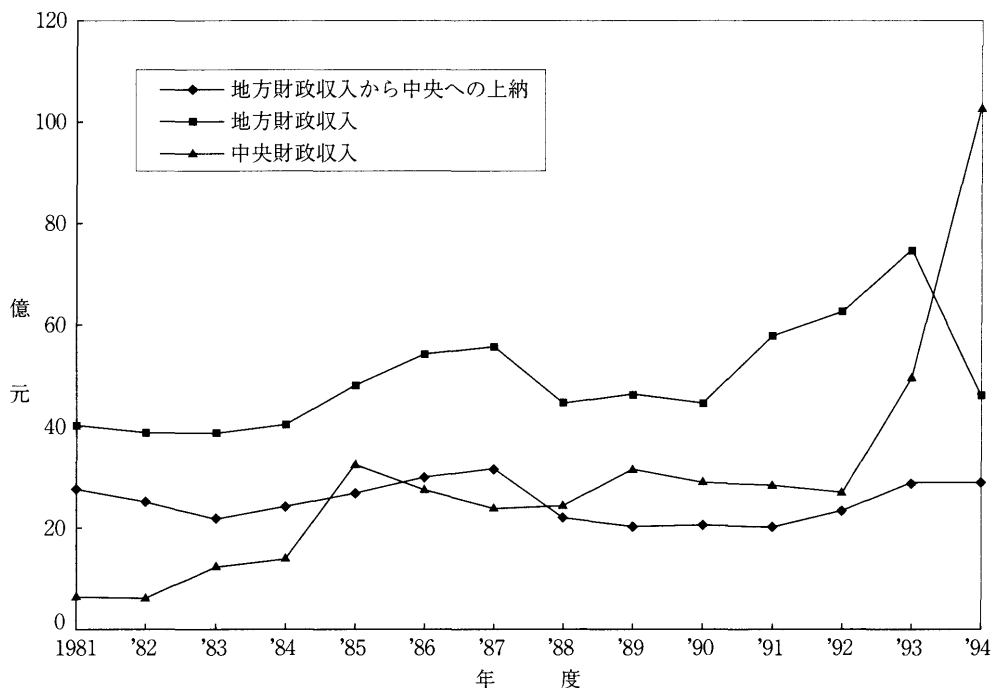
- (1) 中央財政収入の中で、中央所属企業からの利潤上納と関税収入が大きな割合を占めている。天津市にある大規模重要企業のほとんどは中央所属企業になっている。これらの企業の生産効率が高いので、中小規模の国有企業に比べ、比較的に安定した収入が得られる。中央所属企業の利潤上納は1981年の2.98億元から1990年5.82億元に、十年間で倍増した。また、関税収入も大幅に増えた。1984年に天津市が14沿海開放都市の一つに指定されて以来、外国との貿易交流が盛んになり、また天津市経済技術開発区の設立により、外国からの投資も急激に増えた。1980年には2.86億元であった関税収入が、1990年になると、9.66億元までに増加した。
- (2) 1985年に中央と地方の間の税種配分をする際、意図的に中央の税収範囲を拡大し、中央財政収入が引き上げられた。税関代理徴収の輸入品製品税、輸入品付加価値税、および中央所属石油部、石油化学総公司、非鉄金属総公司、電力部四部門の企業の製品税、付加価値税、営業税の70%を、地方固定財政収入から中央固定財政収入に変更した。これらの税収入は改革・開放後安定的な成長を見せている。中央がこれにより得た収入は1985年には1.57億元であったが、1990年になると11.11億元までに増えた。
- (3) また、中央固定財政収入を増やすために、1980年代初期から、特別消費税、烧油特別税などの新しい税種が中央固定財政収入の中に加えられた。その後「兩金」<sup>11)</sup>と呼ばれる国

9) 沈立人・戴國農「我国「諸侯經濟」の形成及其弊端和根源」『經濟研究』1990年、第3号、大橋英夫「現代中国における中央と地方の財政関係」『筑波法政』1995年、第18号、などによると、改革・開放後、各地方は利潤の高い加工業への投資を増やし、その結果、「羊毛大戦」、「茶葉大戦」など原材料の争奪が始まり、原材料市場においては、各地方政府は地元資源の域外への流出を制限した。一方、製品市場においては、域外商品の流入を制限した。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」を禁止した。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。

10) 「唱好财税改革的重頭戲—財政部副部長項懷誠談分税制改革」『人民日報』1993年11月23日付。

11) 資金を集めるために、國務院は1982年に国家エネルギー・交通重点建設基金を、1989年に国家予算調節基金を徴収することを定めた。課税ベースは国有企業・事業・機関団体及び地方政府の各項予算外収入、集団企業、私営企業の納税後利潤である。比例税率は、前者が7%と15%の二つに分け、後者が一律10%である。「分税ノ

第3図 天津市中央財政収入と地方財政収入の推移(1981年～1994年)



資料出所：『天津統計年鑑』1988年～1995年版，天津市財政局資料より作成。

家エネルギー・交通重点建設基金と国家予算調節基金を徴収する中で，中央所属企業・事業・行政団体からの「両金」収入は全て中央政府に上納し，地方所属団体から徴収した「両金」もそれぞれ70%と50%の割合で中央に上納しなければならない。以上の項目からの収入合計は1990年には7.71億元であり，従って中央財政収入を高めた。

総収入の中で中央財政収入の比重が増えたということは，地方財政収入の比重の低下を意味する。地方財政収入の伸び率の低下にも配慮されず，天津市は依然として中央政府に高い配分比率で上納を求められた。その上，「貢献金」，中央への資金の貸し出しなども強要され，天津市の地方財政収入を減らした。このことは，天津市の経済発展に悪い影響を及ぼした。財政資金不足のために，インフラの整備，工場設備の

更新などが遅れ，経済発展が阻害された。これは天津市の経済成長率が全国平均に及ばなかったことの主な原因の一つであると思われる。

しかしながら，天津市のように中央収入が大幅に増えた地域もあるにもかかわらず，全国における中央収入の比重が低下したのは，公平で規範的な政府間財政管理システムの欠如のために損害を蒙った地域がある一方，財政請負制で得をした地域もあるからである。例えば，経済発展の先進地域である広東省は，高い成長率にも関わらず，中央への上納率が年々減っている。1988年に中央への上納は広東省地方財政収入の18%であったけれども，1992年には10%前後になっていた。このことも，地域間の財政力に差を付け，経済格差の拡大を招いた一つの原因と言える。

1992年，中央政府は広東省などの反対勢力を押さえ<sup>12)</sup>，1985年から下準備をしてきた「分税

「制」を実施した後，企業の負担を軽減するために，国有企業の「両金」が廃止され，さらに1997年から「両金」徴収は全面廃止された。

12) 対外開放政策で成果をあげ，輸出額もGNPも毎年大幅に伸びている広東省は，請負制財政改革の中で，毎

制」への移行を断行した。まず、天津市、遼寧省、沈陽市、大連市、武漢市、青島市、重慶市、新疆自治区と浙江省など九つの代表的な地域で「分税制」（税収の区分を通じて中央と地方の財政配分関係を確定する財政管理体制）の実験を試みた。

この「分税制」の実験は“存量不変、増量調整”（地方の既得利益を確保した上、中央がより多くの財政収入を得られるように、収入の増量部分を調整する）という原則に基づき、中央と地方の収入区分を改め、共通収入を製品税、営業税、付加価値税、工商統一税、資源税の5種類に減らした。また、1985年の税収区分でそれぞれを70%、30%の割合で中央固定収入、地方固定収入に割り当てた石油部、電力部、石油化学総公司、有色金属総公司四部門に所属している企業の製品税、営業税、付加価値税は、他の企業と同様に共通収入に併合した。この共通収入における配分比率は二種類設けられた。少数民族地区では2:8、その他の地区では5:5、その配分比率によって中央と地方の間で配分する。地方財政収入（天津市の場合は地方固定収入+共通収入×50%）が計算され、地方財政支出基数を超えた場合、一律にその差額の5%を中央に上納する。地方財政収入が支出基数よりも少ない場合は、中央がその不足分に対し一定額の補助を行う。

ところが、1992年の「分税制」の実験地域の支出基数は1991年ではなくて、1989年を基準年として計算された。その理由は、地方が1991年の支出基数に小細工をすることを中央は恐れていたためであった。この事実からも、中央と地方の間の相互不信、地方財政管理の甘さを窺うことができるであろう。実際、1994年に「分税制」が実施された際、後に述べるように、「分

税制」改革は“存量不変、増量調整”の基本原則により、中央から地方への税収返還が定められた。1993年の返還額を基数としたため、この決定を察知した地方政府が、1993年の最後の二ヶ月で、税収返還基数を上げるために税収を集めたり、予算外資金を予算内に振り替えたりした。それ故、1993年の地方財政収入の大幅な伸びは、徴税努力によるものもあるが、ごまかしなどによる水増しも少なくない。このことは中央財政部はすでに認識しており<sup>13)</sup>、第2図と第3図から天津市の収入状況をみても、1993年の地方財政収入、特に税収入が異常に高いことがわかる。

1992年の「分税制」の実験は、地方固定収入の範囲が大幅に拡大されたことと、製品税、付加価値税、営業税など主要税種を共通収入に統一したが、税収システムの改革などを伴わなかったことで、1994年からの全国統一に実施した本格的な「分税制」改革とは前提条件、背景などが違っていたと言えよう。そして1994年1月1日から、中国全国一斉に「分税制」財政管理システムの実施へと踏み出した。

「分税制」改革の主な内容は、(1)付加価値税の導入などによる流通税、消費税体系の整備、(2)企業所得税および個人所得税の改革、(3)資源税の再編成、などの税制改革の実施とともに、中央と地方の財政収支を区分するものである。

また「分税制」試行期同様、1994年の「分税制」改革も“存量不変、増量調整”の原則の下で行われた。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あるが、地方から中央に振り替える分が大きい。その差額を全額地方に返還することを規定した。また、1994年以降、中央の地方に対する税収返還額は、1993年を基準として毎年増加し、増加率は該当地域の中央に上納する付加価値税と消費税の合計の増加率の

13) 年中央政府に7.78億元の定額上納請負方式を実施した。つまり定額上納以外に残った分が全て地方政府の収入になる。「分税制」の導入は広東省のような地域にとって地方財政収入が減少する恐れがあった。1994年の「分税制」導入にあたって、強硬に反対する広東省との交渉は難航し、最終的に当時の朱副首相が直接広東省に乗り込んで説得したと伝えられている。

13) 「唱好財稅改革的重頭戲—財政部副部長項懷誠談分稅制改革」『人民日報』1993年11月23日付の中で、この問題を指摘している。

第6表 財政補助金一覧

(単位: 億元)

|       | 財政補助金総額 | 財政補助金/支出 | 国有企業欠損補助 | 外国貿易欠損補助 | 価格補助金 |
|-------|---------|----------|----------|----------|-------|
| 1980年 | 3.65    | 25.5%    | 1.5      | 0        | 1.33  |
| 1985年 | 8.8     | 25.7%    | 5.54     | 0        | 1.53  |
| 1989年 | 29.83   | 48.6%    | 12.29    | 6.99     | 7.66  |
| 1990年 | 28.82   | 46.9%    | 10.39    | 6.85     | 7.59  |
| 1991年 | 28.02   | 40.4%    | 10.63    | 1.28     | 6.06  |
| 1992年 | 30      | 43.3%    | 7.39     | 0.28     | 7.3   |
| 1993年 | 19.69   | 29 %     | 6.55     | 0.01     | 3.57  |
| 1994年 | 19.48   | 22.7%    | 8.66     | —        | 2.84  |

注: 但し, 支出=第2表の財政支出合計+(財政補助金総額-価格補助金額)とする。

資料出所:『天津統計年鑑』各年度版, 天津市財政局資料より作成。

1:0.3の割合で確定する。地方の付加価値税と消費税の合計は前年度より減少した場合, 税收返還額もそれに応じて幾分削減される。

## VI 改革・開放後天津市地方財政支出の 主な変化

前述のように, 改革・開放後, 中国の財政管理体制は大きく変化した。しかし, これまでの改革は主に中央・地方政府間の財政収入配分つまり税源配分を規定するものであり, 支出に関しては, 地方政府の支出自主権が拡大されたものの, 事務配分(支出項目)自体には変化がなかった。改革・開放後の天津市の財政支出は, 支出項目こそほとんど変わらなかったものの, 全体的に増え続けている。その中で, 幾つかなの変化が見られた(第3表, 第4図)。

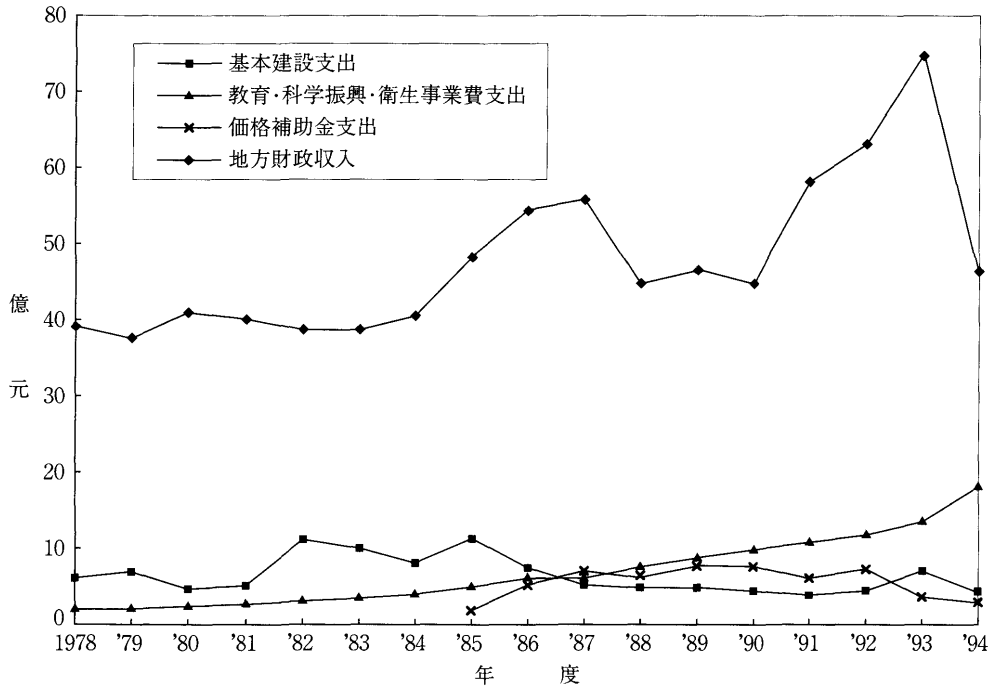
まず, 基本建設投資<sup>14)</sup>という項目の変化である。市場経済国では, 企業の設備投資に政府は直接介入はしないけれども, 中国の場合は従来, 国有企業は獲得した利潤を若干の保留分を除いて全て財政に上納する代わり, 企業が基本建設, 技術開発, 固定資本投資を行う際の資金は, それぞれの国有企業を管轄する政府から無償で提供されていたため(勿論, 投資項目も指定されていた), 政府の財政支出として計上される。天津市基本建設支出の中でも, 大半は地方所属

国有企業への投資資金であった。1985年までは, 天津市の基本建設投資額は財政支出の40%以上を占めていた。1985年以後, 国有企業の「利改税」改革と伴に, 基本建設投資資金の支出方法も改め, 国有企業の投資資金は, 政府が設立した建設銀行などの特殊銀行から利子付きで借りなければならないことになった(「撥改貸」)。それ故に, 財政支出に占める基本建設投資の比率が大幅に低下した<sup>15)</sup>。企業自身が投資資金を集めることができたことで, 投資の自由化に繋がった。一方, 投資自主権の増大により地方政府, 企業が付加価値の大きい産業への投資が多くなり, 産業構造バランスの悪化をもたらす恐れがあるという指摘もある。また, 基本建設投資の大幅な減少が, 基礎産業の衰退, インフラ建設の遅れを招くことも心配されている。特に基礎産業建設の多くは長期的な投資を必要としており, 銀行からの借り入れだけでは限界があり, 債券, 株式などの金融市場の整備が要請さ

15) 元々「撥改貸」の資金は, 中央政府予算と地方政府予算からそれぞれ中国人民建設銀行本店と地方の支店へ供与され, 建設銀行は融資を回収し, 各々中央政府と地方政府へそれを上納するということになっていた。しかし, 中国の銀行は国有である以上, 中央, 地方政府の管理下にあり, 独立した利益追求するための経営主体になれない。後に, 「財政請負制」の下で, 地方政府が地方企業保護に走り, 経営不振で再起不能な企業に対する融資を銀行に命令し, 現在, 四大国有銀行に膨大な回収不能な不良債権が残る形になっている。国有銀行の経営が悪化した場合, 結局国家財政が肩代わりをせざるえなくなる。これも地方財政体制改革と国企改革, 金融改革の間で生じた一つのジレンマと言えよう。

14) 基本建設投資+企業合理化・改造資金=固定資産投資。  
基本建設投資の中に, 国有企業の新規建設, 拡大再生産部分への投資が含まれる。

第4図 天津市地方財政支出構成(1978年～1994年)



資料出所：『天津統計年鑑』1988年～1995年版，天津市財政局資料より作成。

れている。

財政支出の中でもう一つ大きな変化を見せたのは、教育・科学振興・衛生事業費支出である。1978年の時点では財政支出の12.1%に占めていたこの項目の支出が、その後年々増えており、1994年には財政支出の25.6%を占めた。ただ、現在そのほとんどが教員などの人件費に当てられている。教育、科学の振興が経済発展の土台であり、必要条件である以上、この項目の支出はこれからも増える傾向を見せるだろう。

一方、全国レベルで見ると低いものの（1993年の国家財政支出に占める行政管理費の割合は13.6%である）、天津市の行政管理費、部門事業費などの行政的人件費も増える傾向にある。行政人員の削減による行政機構の効率化改革が求められている。

また、1985年から、支出項目の中で新たに「価格補助金」が取り入れられた。「価格補助金」とは、政府の価格政策によって企業や個人が受ける不利益を補償するため、もしくは価格

面から一定の政策目的を実現するために支給する補助金である。中には、購入価格と販売価格との逆ザヤを埋める価格補助金と、価格改革がもたらした物価上昇に対応して都市住民に支払われる手当などが含まれている。1985年までの「価格補助金」は企業が国庫に納めるべき利潤や税金を減らすことで相殺され、財政支出として計上されなかった。1986年から1992年まで、財政支出に占める価格補助金の比率が急激に増えた。1992年に天津市が支給した価格補助金は1985年に比べ6億元弱も増えた。これは改革後の価格変動に対する政府の一種の緩和手段である。しかし、価格改革の主旨は市場での需要と供給を通じて、元の不合理な価格システムを是正しようというところにあって、多額な補助金がかえってその効果を減殺する。特に、補助金の支給基準が明確でないため、企業の経営上の欠損も価格補助金で補填するケースもよくみられる。また、第2表天津市地方財政収入の中でマイナスの数字になっている外国貿易欠損補助

金と1989年からマイナスに転じた企業利潤上納金も支出として計上すると、第6表からも分かるように、財政支出に占める財政補助金の割合が最高50%近くになっていた。改革・開放後の政策補助金の増大は、天津市の大きな財政負担になり、経済改革の「代償」とも言える。

最後に、地方財政支出について一つ指摘しなければならないことがある。以上から見た天津市財政支出の変化は、地方予算内支出についてのものである。しかし、第3表と第4表を合わせてみると、予算外支出項目の中で、予算内と同じものが幾つかあることが分かる。つまり、同一項目への支出は、予算内収入と予算外収入両方が担っている。この中に、同一項目の予算内・外支出について異なる支出基準はあるかどうか、重複する部分<sup>16)</sup>はあるかどうかなどについては、明確な規定が見あたらない。天津市の財政支出の中身も「その他の支出」の割合が20%前後で高く、財政収入の中身に比べ、不透明な点がさらに多いと言える。

### 終わりに

1994年までの財政管理体制の主な特徴と問題点について、天津市の事例を通じて、次のことを指摘することができる。

- (1) 今までの中国の財政管理体制そのものは中央政府と地方政府の間の利益配分のためにあるもので、中央と地方が財源を求めて一種の綱引きをする(「財源の奪い合い」)土台のようになっている。
- (2) 中国は多民族から構成された大国である故に、中央政府の管理の手が届かないことが少なくない。その上、「中国の集権性の特徴、

即ち特定の管理分野についての一定の権限と職責が不明確で、中央の指令が、地方政府や個々の指導者・官僚の、その都度の恣意的でパーソナルな判断で解釈・執行される余地が大きい<sup>17)</sup>ため、至るところで非効率が生じた。しかし一方、この「ゆるい集権制」故に、中央集権のもとでも一種の「地方分権」の兆しが見られるとも言えよう。

- (3) 中央政府と地方政府の間に明確な、安定的な収支配分、事務配分関係が確立できていない。これまでの中央と地方の間の収支、事務配分システムは主に企業、事業の行政従属関係によるタテ割り管理的なものであった。そのために、中央と地方、政府と企業の間の相互依存関係が強く、お互いに責任、負担を転嫁させることが生じやすい。中央政府が財政困難の時、地方政府に借金をしたり(それもほとんど返されることがない)、「貢献金」を求めたりする。また時には国有企業補助金、価格補助金など自分の責任を地方政府に転嫁したりもする。一方、地方政府もまた責任範囲の拡大などを理由に、より大きい配分率を求めることもできる。
- (4) 中国の地方財政調整は、地方ごとに異なる財政管理体制の適用と、中央政府と個別地方政府間の個別交渉による垂直的調整である。その基準は、主に(イ)地域の経済発展水準(財政基盤、既得利益)、(ロ)少数民族地域への配慮(安定を求めるための援助)、(ハ)改革・開放実験地域への支援の3点が考えられる<sup>18)</sup>。これらの基準は建前としては理解できるが、実際の運用に当たっては、規範性が欠けているため、公正性と効率性を損なう。
- (5) 「中国の改革スタイル全般が、イデオロギー的な一貫性を顧慮することが乏しく、本

16) 天津市の予算内財政収支を見ると、「地方予算内財政収入-中央への上納分」は「地方予算内財政支出」より小さい場合がよくある。地方財政収入の不足分についての統計上の説明はないが、消息筋でのヒアリングによると、不足分は主に①中央政府からのある程度の返還金、②予算外収入、③前年度の繰越金によって補填される。しかし、具体的な金額などについては不明である。これに関する公開資料はない。予算外収入で予算内収入の不足分に当てるとすれば、予算内・外支出の中に重複する部分があることも考えられる。

17) 上原一慶「社会主義システムの改革と中国の行方」(上原一慶編『現代中国の変革—社会主義システムの形成と変容—』世界思想社、1994年)179ページ。

18) 呉軍華「改革期における中国の地域政策の展開とその影響—財政政策を中心に」『アジア経済』第37巻第7/8号、1996年。著者が国家計画委員会、財政部で行ったヒアリング調査によるものである。

質的に事実上プラグマチック (pragmatic) なものであった」<sup>19)</sup>という指摘があるように、政府が財政管理制度を制定する際も、一定の基準、理論根拠に基づくのではなく、単に現実に蹟く度に、対症療法的に中央政府は制度や方針を変えたりする傾向がある。このように急遽決められものは往々にして極端な、時には今までとは全く正反対なものになることすらある。こうした大きな制度の変更に地方政府、企業が戸惑いを覚えることは言うまでもない。また、頻繁に制度の変更が行われるため、制度が未整備のまま開始され、制度の隙を突く脱法行為や不正も後を絶たない。

以上のような従来の中国における財政制度、政府間財政関係の問題点を是正する意味で、1994年以後行われた「分税制」改革の意義が大きい。「分税制」改革は、租税国家への転換に伴い、税源配分、事務配分、財政調整システムの側面から中央・政府間財政関係を規定し、正統化された近代的な中央集権システム、経済秩序を作り上げようとしている。これはまさにこれまでの中国に欠けていたものであり、今後のルール化された市場経済化、規範的な地方分権への不可欠のステップである。中国の財政改革の変遷を辿ってみると、これは市場経済化が進む中での必然的な結果とも言える<sup>20)</sup>。

19) John Wong, *Understanding China's Socialist Market Economy*, Tinmes Academic Press, Singapore, 1993. (西口清勝訳『中国社会主义市場経済』法律文化社, 1995年, 113ページ)。

20) 詳しい「分税制」の評価について、拙稿「中国地方財政の発展段階により見た「分権化」過程の評価」『経済論叢』第165巻第1・2号, 2000年1・2月を参照されたい。また、本稿は主に「分税制」改革までの天津市財政についての分析を行ったが、「分税制」以降の天津市財政(特に県、郷鎮財政)については、拙稿「「分税制」改革以後の中国の地方財政に関する考察」『アジア研究』第47巻第2号, 2001年4月にまとめている。