

「国家分配論」から「公共財政論」へ

——改革・開放後中国財政支出の構造変化——

孫 一 萱

は じ め に

改革・開放後の中国は、市場経済化が進むとともに、社会経済各分野で構造転換が余儀なく迫られている。社会経済の諸分野での構造転換は、社会主義計画経済から社会主義市場経済への経済体制の移行に伴うものである。本稿では体制移行期にある中国のこうした構造転換の実像を国家財政の局面からとらえようと試みるものである。国家財政は、従来の計画経済の主要な構成要素であり、また、その本質を一番良く反映していた。そのため、国家財政の構造にとどまらず、政府間財政関係、財政政策の機能など体制移行に伴った顕著な変化を示している。このような現実を反映して、特に90年代後半以降、中国の財政理論学界では社会主義市場経済下における財政の機能をめぐり、活発な論争がなされてきた¹⁾。議論の中心は、社会主義的な「国家分配論」と市場経済中心の「公共財政論」をめぐるもので、「公共財政論」への全面転換を主張する学派と、「国家分配論」と「公共財政論」の融合を主張する学派の間で行われている。ここで言う「国家分配論」は、財政を「国家を主体とした配分」として定義するもので、計画経済時代に主流であった財政理論である。一方、「公共財政論」は、市場経済諸国でいう「public finance」を「公共財政」と訳し、近代経済学を基礎とする「公共財」理論を中心に構成される。

1) 『財政研究』中国財政部・財政科学研究所発行，1997年11月号，1998年4月号，5月号，8月号，1999年1月号，9月号，10月号，11月号，12月号，2000年1月号，2月号，『中国财经信息資料』1999年1号，5号，9号，10号などの掲載論文を参照。

本稿はこうした学界の論争と財政統計を手懸かりに、「国家分配論」と「公共財政論」を比較しながら、財政支出構造に見られる変化、改革の理念と現実の乖離を中心に、市場経済移行期の中国における政府機能転換の特殊性と方向性を検討する。

I 「国家分配論」とは

1 「国家分配論」誕生の背景

1949年新中国成立直後より、中央政府は全国の財政経済活動の統一的管理を図った。短期間で全国の財政収支、物資の調達、現金の管理を統一したうえ、社会主義的国营経済の指導権を確立した。1950年代半ば、資本主義工商業、個人経営農業、個人経営の手工業と零細商業などの社会主義改造を達成し、中国の所有制構造は全民所有制と集団所有制という単一的な公有制構造になった。マルクス・レーニン主義的国家論の中で、階級対立をなくした時点で国家が「死滅」とするとされたが、現実ではむしろ、旧ソ連、中国などの社会主義国においては、国家による生産手段の完全な掌握に基づく経済の国家主義的管理の体制が確立されたと同時に、党の国家化、一党独裁の政治システムも作り上げたことで、「最大限に強化された国家」²⁾が現れた。国家政権を維持し、経済建設を行うためには、大量の資金が必要となる。資本主義国では国家の財政収入は、主に個人や企業法人に課される租税収入で賄っている。一方、社会主義国では、本来原則として租税は存在しない。それは、「社会主義社会では、生産手段は原則として公有であり、国家がこの生産手段を使って事業を営む。従って年々の社会生産物は一応国家のものとなる。しかし個人も財がなければ生活できないから、国家は自分にとって必要な分を手許にのこしておいて、他の部分を俸給その他の形で人民に配分する。別の語でいうと社会主義の財政形態は官業収入経済である」³⁾からだとされていた。つまり生産手段は公有ないし共有

2) 浜内謙『現代社会主義を考える：ロシア革命から21世紀へ』岩波書店、1988年、88ページ。

3) 井藤半弥『租税論—社会主義租税と資本主義租税—』千倉書房、2-3ページ。

となっており、社会生産物は一応国家の所有となるので、社会主義国は「有産国家」である。国家経費の財源の中心は、国营企業からの利潤上納で賄うことができるので、人民から税を徴収する必要はない。従来から中国で税という名目で徴収が行われてきた主なものは取引税、工商所得税など間接税が中心であり、その納税義務者は私人ではなく官業であるので、実質は官業から財務当局への納付金であると理解できる⁴⁾。このように、単一的な公有制経済構造のもと、国营企業からの納付金と利潤上納が、国家財政の主要な収入源となった。つまり、社会主義財政に共通する特徴は、「国民経済の金融、社会・文化政策等の国家活動に要する経費が、社会化部門の収入によって支弁される財政形態」⁵⁾であった。

社会主義公有制のもと、政府は政権主体と国营企業経営者という二重の身分を持つことから、政府活動は国民経済の全般を網羅するようになった。勿論、政府活動の経済的指標である国家財政も国营企業、人民公社の財務管理などを含むきわめて広い範疇をもつ。当時、このような社会主義国家の政府活動の優位性を位置付けるために、社会主義財政を如何に資本主義財政と区別し、どのような内容をもつべきかについての議論が、中国の財政理論学界で盛んに行われた。当時は、ソ連の財政理論（「貨幣関係論」⁶⁾）から多大な影響を受け、「国家分配論」、「社会資本運動論」、「共同需要論」、「余剰生産物分配論」など多くの学説が出された。1964年大連市で第一次全国財政理論討論会が開催され、「社会主義財政の本質はプロレタリア専制国家がその国家機能を実現するために、社会総生産と国民所得を分配することで形成された分配関係である」⁷⁾という「国家分配論」が「列席者の大多数」の支持を受けて、その後の中国社会主

4) 同上書、11ページ。

5) 佐藤博「社会主義財政論」（島恭彦・林栄夫編『現代資本主義と財政 財政学講座第4巻』有斐閣、1965年）170ページ。

6) 「貨幣関係論」では、「財政は生産の不断增加、国民の物質的・文化的水準の向上、社会主義国の強化を保証するため国民経済の貨幣資金を計画的に形成し利用する経済的諸関係である」と考える。同上書、167ページ参照。

7) 賈康「关于财政本质学说的历史回顾（下）」『财政研究资料』财政部财政科学研究所、1998年5期、9ページ。

義財政理論の主流となった。

2 「国家分配論」の内容

「国家分配論」の中心的内容は次の四点である⁸⁾。(1) 国家主体—財政分配の主体は国家政権もしくは政府である。(2) 分配関係—財政は一種の分配関係である。(3) 国家機能—財政分配は国家政権がその機能を果たすためのものである。(4) 階級属性—財政は統治階級の利益を満たすための国家機能を果たし、階級属性を有する。

第1図「社会的総資本分配図」は「国家分配論」の要点を示したものである。国家財政は拡大再生産の重要な一環を担っている。つまり、財政部門は、国营企業、集団所有制企業の作り出した剰余価値を国民経済計画によって集中し、それを各部門の基本建設投資と国防、行政、文化・教育・衛生、科学研究などの財政支出に当てる。国家財政は計画的に各政府部門と国营企業に再分配することによって、拡大再生産をするための消費基金、累積基金を形成する役割を果たす。1950年から1979年までの間の財政収入の84.1%は国营経済から集められた。財政支出の57.6%が全国の基本建設投資に投入された。

「国家分配論」の下、「統一収入、統一支出」の方法がとられ、すべての財政収入は、中央が計画的に地方に交付する部分以外、すべてを上納することになっていた。拡大再生産のための投資や各種の事業費はすべて、中央が集中管理し、各主管部門に配分したうえ、これら各部門が項目を指定し、それぞれ各地区、各企業、各事業体に交付するシステムだった。地方、企業、事業体は予算を科目別に使用し、流用は許されず、企業は利潤を残らず上納するだけでなく、減価償却費も大部分を上納し、上級が統一的に支配することになっていた。

「国家分配論」は財政の本質を「国家が主体となって行う社会総生産の分配」と定義している。社会主義計画経済の下、生産を行うための生産手段、生産要素などの資源配分は、国家の統一的計画によって決定される。計画経済シ

8) 項懷誠編『中国財政50年』中国財政経済出版社、1999年、489ページ。

システムの下では、国家の中央官庁が生産を管理するほか、全人民について労働の配置・指揮、賃金率、消費の数量・種類、消費財の価格に関する一切を決定する。生産手段については計画的に調達し、日用工業品、農産物については固定価格の下で統一買付・一手販売の方法がとられた。このように、政府が主体となって、国民経済全体を直接的、間接的にコントロールする計画経済システムの下で、「国家分配論」は形成され財政学の主流となった。「国家分配論」は、計画経済下の剰余価値の分配システムとしての財政を説明する財政理論であった。

3 「国家分配論」における財政機能

「国家分配論」においては、財政の機能は、「資金調達」、「資金供給」、「財政調節」、「財政監督」の四機能に整理されていた⁹⁾。第1図でも示したように、「資金調達」と「資金供給」は「国家分配論」の特徴を端的に表わす二つの側面である。計画システムのもとで、大部分の生産基金、一部の固定資産減価償却基金と消費基金は国家の財政ルートを通じて配分されている。「財政調節」機能とは、財政は資金集め、資金供給の過程において調節、管理を行い、国家経済全般の資金運用の総合均衡を促進することである。これは社会主義計画経済システムに特有な財政機能と言える。1957年、当時中国の財政部長陳雲によって提起された「三平」（三つの平衡）理論の中で、この財政機能はさらに強調された。「三平」とは、財政収支、信貸収支、物資供給それぞれの収支均衡と三者の間の総合均衡を指す。「財政収支」は「量入為出」（収入を量って支出を制する）の原則を守り、財政赤字を出さないことで均衡を維持する。

（1959年から1980年まで国債の発行も完全に廃止されていた。）一方、「信貸」とは財政と対になる概念で、預金・貸付額のほか、現金流通量・金準備など、金融的な資産の賦存や動態を総合的に包括する意味で使われている。当時の信貸システムは端的に言えば、 $\text{信貸差額} = \text{貸付} - \text{貯蓄} = \text{現金発行}$ と理解すること

9) 邱志宏・謝賢星編『中国社会主义财政学』江西人民出版社、1983年、25-27ページ。

ができる。銀行の貸付資金（主に国営企業の流動資金）は、主に財政資金の貯蓄、民間の貯蓄と財政からの信貸基金支出で賄われていた。その中で、当時の「低賃金」という賃金統制のもとで、民間貯蓄の規模は小さく、銀行資金の大部分は財政資金に依存していた。つまり当時中国の財政と金融は「一体化」したものであり、財政均衡と信貸均衡は相互依存関係にあると言えよう。物資均衡という物資とは主に鋼材、木材、セメントの三大建築材料を指し、物資均衡は、つまり基本建設投資資金と建設資材の均衡を図ることである。計画経済システムのもと、基本建設支出は財政支出の40%前後を占め、国家予算内投資は社会総投資の90%以上を占めていたことから、財政収支と物資供給は密接な関係にあった。このように、財政均衡は計画経済下の国民経済の総合均衡と大きく関わっていた。そして、社会主義財政は信貸、物資だけではなく、各部門、各企業・事業単位の財務運営にも深く関わっている。利潤、税金は十分に上納したかどうか、財政資金は有効に使用されているかどうかのチェックが、財政機能をより確実にするために行われ、そのチェック過程によって、財政は国民経済全般の運営に対して監督機能をもつ。

財政は分配過程の重要な一環を担っている。国家が賃金、価格、「信貸」、財政などの手段を用いて国民所得の分配と再分配を行うなかで、財政は主導的な地位にあるとされた。

以上でわかるように、市場経済国の財政はあくまでも市場を補完するものであるのに対して、計画経済国の財政は計画を実行する手段であり、社会主義再生産の重要な一翼を担い、国営企業財務を含む国民経済全般と深く関わっていた。計画経済国の財政は計画経済システムそのものであるといえる。

II 「国家分配論」の限界と「公共財政論」への転換

「公共財政論」は先進資本主義国で広く展開されている財政理論であり、市場経済への移行期にあたる中国の財政分析に多くの示唆を与えている。市場経済下の「公共財政論」は、近代経済学を基礎とする租税論や公共財の理論を展

開し、政府の財政活動の経済分析を行うものである。

現代資本主義国財政は、租税を基盤としており、「資源配分」、「所得再分配」、「経済安定」という三つの機能をもつと整理されている。資本主義国では、政府の経済活動はあくまでも民間の経済活動を補完するものにすぎない。民間部門は、市場において自由な経済活動を行う。しかし、非排除性、非競合性を持つ公共財の提供などは市場に任せると、全く供給されないか過少にしか供給されないの、資源配分上の非効率な状態が生じる。そのほかにも市場メカニズムが完全に機能しない時は、政府の積極的な経済介入活動が必要とされる。このような公共部門の機能は「資源配分上の機能」とされている。「資源配分上の機能」と並んで、公共部門の役割として重要な機能が、「所得再分配機能」である。人々の経済状態は、その初期の資産保有状態に依存する部分が大きいので、いかに市場メカニズムが完全であったとしても、結果として、人々の間での不平等な状態は避けられない。政府が、所得や資産などの初期経済状態に恵まれた人から所得の一部を取り上げ、それを何らかの形で所得や資産の恵まれない人に再分配することで、「所得再分配」の機能を果たす。公共部門の三つ目の機能は「経済安定機能」である。これは経済不況、失業の増大、インフレーションの進行などの時に、財政、金融手段を用いて、市場の調整メカニズムを円滑にし、マクロ的な経済全体の不安定性を回避するために政府が果たす役割である。つまり、財政の役割とは、資本主義市場経済の「市場の失敗」を補い、経済の安定化を図るものである。

一方、中国の場合、社会主義計画経済が実施されていた頃、市場は極めて限定的だったので、理論上「市場の失敗」は存在しなかった。計画経済システムの下では、中央の政府部門が計画を策定し、タテ割り従属の形で各地方政府、各企業、各部門に行政命令を下ろしていき、遂行させることによって、「資源配分」、「所得再分配」、「経済安定」などが図られていた。

まず、「資源配分」に関しては、前にも述べたように、公共財供給はもとより、国有企業の場合も、原材料の価格、調達ルート、配分方法、生産物の種類、

価格、生産量、流通ルートすべてが計画指令によって決められていた。次に、「所得再分配」に関しては、「平等主義」が唱えられ、都市部住民に関しては、決められた「低賃金」の下で、「国有企業」への完全就業が図られた。一方、「高利潤、低賃金」を維持するために、都市部に安い食料品を提供しなければならない。そのために、戸籍制度により人口移動を厳しく制限したうえ、農民を犠牲にし、農産物の買上げ価格は低く抑えられた。それによって、農産物と工業製品の鉅状価格差が生じ、工農間の不等価交換関係が作り出された¹⁰⁾。また、都市部住民に関しては、「単位制度」を通じ、医療、年金などの社会保障が実施されていたが、農村部住民に関しては、「自給自足」のシステムが採られ、社会保障などを一切受けることができなかった。つまり、社会主義計画経済時代の「所得再分配」は、主に農村部（農民）から都市部（労働者）への強制的な所得移転と、各国有企業、事業単位内部における福祉制度の実施によって行われていた。最後に「経済安定」に関しては、社会主義計画経済システムのもとで、国家が計画指令を用いて国民経済に対して直接統制が行われるため、財政、租税政策、金融政策などの間接的調節を行う必要はない。国民経済を直接統制すると同時に、都市部では国有企業、事業単位への完全就業を保証し、農村部では「自給自足」を実現させたことと、人民に対して政治面での厳しい管理を行ったことで、社会的安定を維持しようとした。また、中央と地方、政府と企業の間で行われ、「放」（分権）と「収」（集権）のサイクルとも言われている「行政的権限」の移転も、社会的安定を保つ重要手段であった。

しかしながら、周知のように、社会主義計画経済の実践は「市場の失敗」ではなく、「計画の失敗」に見舞われ、1978年改革・開放の経済改革に着手せざるを得なかった。「中国の経済体制改革の本質は、市場メカニズムを基礎とす

10) 統計によると、1952年から1989年までの間、国家は工業製品と農産物の鉅状価格差によって農業から得た収入は9717億円で、それに加えて農業税などで徴収したのは1216億円で、合計1兆933億元であったが、農業への財政支出は3793億元しかなかったため、農業から工業への純資金流入は7140億元にも上った。楊曉民・周翼虎『中国単位制度』中国经济出版社、1999年、107ページ。

る資源配分方式が行政命令を主とする資源配分方式に取って代わることなのである¹¹⁾といわれているように、改革・開放以後、市場経済化が進む中、計画システムによる直接統制で行われた「資源配分」、「所得再分配」、「経済安定」は徐々に機能できなくなった。その代わりに、国家と国有企業の分離が進められてきたため、「利改税」改革に象徴されているように、社会的剰余は利潤上納から租税徴収に変わり、租税国家化が進んでいる。国有企業改革、租税国家化の進行につれて、政府の「資源配分」は質・量ともに大きく変化してきていると同時に、租税政策と支出政策の両面から「所得再分配」、「経済安定」を図ることが求められるようになった。このように、政府の役割転換が迫られる中、「国家分配」型から「公共財政」型への転換は財政改革の基本的方向と目標になりつつある。この転換を確認するために、以下、改革・開放前後における政府財政支出の構造変化を見てみよう。

III 政府財政支出の構造変化

1 政府支出規模の変化

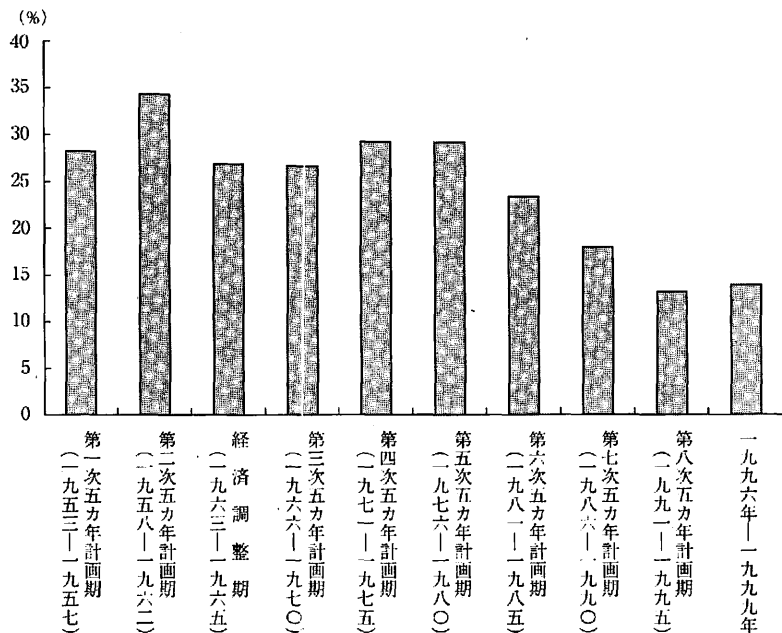
中国の財政支出は1978年から1998年までの20年間に、名目予算内政府支出は1180.59億元から1兆3929億元と11.8倍近くになった。ちなみに1958年から1978年まで改革以前の20年間の名目予算内支出は409.4億元から1180.59億元と2.9倍までしか増えなかった。

また、支出の対 GNP 比という相対的指標で見ると、第2図「GNP に占める財政支出」のように、改革・開放後 GNP に占める予算内支出の比率は激減した。予算内支出の相対的低下は、中央政府の「放権譲利」（権限を下放し、利益を譲渡する）という「分権化」の結果でもある。改革・開放以後過度な「放権譲利」、ルールなき「分権化」は財源の分散化を引き起こし、予算内財政収入の対 GNP 比の低下をもたらした¹²⁾。改革・開放以後の中国財政収支

11) 吳敬璠『中国の市場経済—社会主義理論の再建』サイマル出版会、1995年、80ページ。

12) 改革・開放以後財政収入の構造変化については、拙稿「中国地方財政の発展過程より見た「分権化」過程の評価」『経済論叢』第165巻第1・2号、2000年を参考されたい。

第2図 GNPに占める財政支出



資料出所：『中国財政年鑑2000』395-396ページより作成。

関係も、従来の「国家分配論」下の「量入為出」（収入を量って支出を制する）を基準とするため、予算内財政収入の相対的低下に伴い、必然的に予算内支出も相対的に低下する。

しかし、ここで注意を要するのは、改革・開放以後に予算内に含まれていない公共支出が急増したことである。たとえば予算外支出と国有企業が支払っている福祉厚生・保険費などを計上すると、中国のGNPに占める公共支出の比率は25%～30%の値にあると推計される¹³⁾。政府支出の膨張上限をGNPの25%とするコーリン・クラークの臨界仮説を考えると、必ずしも低い水準とは言えない。さらに改革・開放後各地方政府、各部門が徴収した各種名目の「費」収入などの「非規範的收入」の一部も準財政活動に支出されており、税

13) 王庸君『中国公共支出実証分析』経済科学出版社、2000年、32ページ。

制上の減免税措置による租税支出などを考慮に入れると、中国の政府財政支出全体は相対的な上昇傾向を呈していると言えよう。ただし、支出の相対的な上昇はあくまでも主に予算内支出以外の支出要素の増加によるものである。改革・開放以後、予算内支出が相対的に低下し、予算外支出などが相対的に上昇したことは、中国の公共支出の特徴的な傾向である。また、予算外収入、「非規範的收入」で行った公共支出の管理は混乱しており、実態の把握は難しい状況にある。

2 政府支出構造の変化

政府財政支出の分類方法は主に主要経費別、機能別、用途別と所管別などの分類がある。第1表「国家財政主な支出項目と割合」は主要経費別に分類したものである。この分類から改革・開放以後中国政府の政策目標の選択と諸施策の重点を数量的に把握することができる。第1表を見ると、1981年から始まる第6次五カ年計画期前後から、基本建設支出、企業流動資金、教育・科学・衛生事業費、国防費、行政管理費など主な財政支出において顕著な変化が見られた。つまり、基本建設支出、企業流動資金、国防費の割合が減少し、その代わり、教育・科学・衛生事業費、行政管理費の割合が増大している。

次に、国家の果たす機能と財政支出の経済効果を機能別分類によって見てみよう。一般的に、経済機能別に政府消費支出、政府投資支出と移転的支出に分類される。政府消費支出には一般行政サービス、防衛、教育などが分類され、政府投資支出は固定資本形成、資本移転などの投資的経費であり、移転的支出は医療保健、社会保障・福祉サービスなどの所得再分配機能を果たす財政支出である。中国の財政統計の中で、政府消費、政府支出、移転的支出といった分類はない。ここで第1表の経費別支出を機能別に再分類し、さらに予算内支出の中に含まれていない移転的支出（国有企業が支払った福利厚生・保険費¹⁴⁾と

14) 国有企業従業員の福利厚生・保険費は形式的には企業単位別に留保されるが、赤字企業は国家財政からの補助を受けられるので最終的には国家の負担であった。「福利厚生・保険費」の説明については小島麗逸編『中国経済統計・経済法解説』アジア経済研究所、1989年、352ページが詳しい。

第1表 国家財政主な支出項目と割合

(%)

	基本建設支出	企業流動資金	企業合理化・ 改造資金	地質探査費	農業支援支出	衛生・教育・科学・ 事業費	見舞金・社会 救済支出	国防費	行政管理費	価格補助などの 政策補助支出	その他
国民経済回復期 (1950年～1952年)	23.8	5.1				8.1	0.8	38.2	4.1		11.5
第1次五カ年計画期 (1953年～1957年)	38.4	7.8	0.7	1.3	2.2	8.3	1.9	23.8	7.6		4.5
第2次五カ年計画期 (1958年～1962年)	47.1	10.1	1.1	1.7	5.2	8.6	1.5	12.2	5.6		3.9
国民経済調整期 (1963年～1965年)	30.6	7.4	5.4	1.6	5.1	10.7	3.2	19.1	6.2		7.6
第3次五カ年計画期 (1966年～1970年)	38.8	5.5	2.7	1.5	3.1	9.1	1.4	21.9	4.8		9.4
第4次五カ年計画期 (1971年～1975年)	40.2	5.6	3.5	1.6	4.1	8.7	1.2	19.1	4.5		10.3
第5次五カ年計画期 (1976年～1980年)	35.1	5.1	5.5	1.8	6.5	10.9	2.1	16.2	4.9	3.9	6.5
第6次五カ年計画期 (1981年～1985年)	25.1	1.1	5.7	1.7	5.8	15.7	1.7	11.9	6.8	13.5	9.1
第7次五カ年計画期 (1986年～1990年)	20.5	0.4	5.5	1.3	6.5	18.9	1.7	9.1	8.8	12.6	13.1
第8次五カ年計画期 (1991年～1995年)	12.7	0.4	7.1	1.1	6.8	21.3	1.7	9.5	11.9	6.7	19.2
1996年～1999年	13.2	0.5	6.3	0.8	5.8	19.9	1.5	8.6	12.2	5.9	24.1

資料出所：『中国財政年鑑2000』395ページ、403ページより作成。

国有企業欠損補助金)を付け加えて、機能別に整理したのが第2表「機能別支出分類」である。

データの制約上、第2表での政府投資、政府消費、移転的支出による分類は必ずしも完全なものではないが、改革・開放後の政府の役割転換を窺うことができよう。改革当初総支出の57.5%を占めていた政府投資の割合が、1998年で

第2表 機能別支出分類

(億元)

	総支出	政府投資	政府消費	移転的支出	その他支出
1978年	1,180.59 (100%)	678.86 (57.5%)	47.38 (29.4%)	99.15 (8.4%)	54.46 (4.7%)
1998年	13,929.07 (100%)	3,229.11 (23.2%)	5,368.94 (38.5%)	4,555.28 (32.7%)	775.74 (5.6%)

注1)：総支出＝予算内支出＋国有企業欠損補助金＋国有企業が支払った福利厚生・保険費

2)：政府投資＝基本建設支出＋企業流動資金補充＋企業合理化・改造資金＋地質探査費＋農業支援支出等

3)：政府消費＝工業・交通・商業部門事業費＋教育・科学・衛生事業費＋国防費＋行政管理費等

4)：移転的支出＝見舞金・社会救济支出＋価格補助などの補助金支出＋国有企業欠損補助金＋国有企業が支払った福利厚生・保険費等、1998年の移転支出には新たに社会保障基金と行政事業単位離退職経費を加えた

5)：その他支出の内訳は明らかではない

資料出所：『中国財政年鑑1999』385-386ページ、『中国財政年鑑2000』393ページ、402ページ、509ページより作成。

は23.2%までに低下した。一方、政府消費支出と移転的支出の割合はそれぞれ1978年の29.4%、8.4%から1998年の38.5%、32.7%に上昇した。つまり、改革・開放以来、政府の投資機能（主に国有企業への投資）が低下した一方、行政サービスの供給機能と所得再分配機能の働きが強くなったと言える。

IV 改革の方向と現実の乖離

以上、改革・開放以来中国の予算内財政支出構造の変化を見たが、データで見る限り、国有企業への基本建設投資などの経済建設費が相対的¹⁵⁾に低下した一方、社会福祉支出、行政管理費、教育事業費などの公共支出が相対的に増加した。資源配分の方法は、国家による計画配分から市場を基礎とする配分になり、政府は「国有企業の経営者」から「国有資産の管理監督者」、「公共財、社会保障の提供者」に変わりつつある。中国財政は形の上で「国家分配」型から「公共財政」型に変化する趨勢が見られる。しかし、その中身を考察してみ

15) 改革・開放以後、国有企業への予算内基本建設投資の絶対額は、多少の増減はあるものの、緩やかな増加傾向が見られる。また、1998年以降、絶対額は急増した。『財政統計年鑑』2000年版、439ページを参照。

ると、「公共財政」の理念と現実の乖離が生じており、多くの課題を抱えている。

1 政府投資機能の低下と「撥改貸」の実態

基本建設支出とは国家が固定資産（拡大）再生産を行うための財政支出であると定義されている¹⁶⁾。固定資産には生産性固定資産と非生産性固定資産の二種類があり、それに対応して、基本建設支出も生産性基本建設支出と非生産性基本建設支出に分類される。生産性固定資産は生産過程に直接関わる生産手段（機械、設備など）と固定資本（鉄道、港湾、工場の建物など）が含まれる。非生産性固定資産は住宅、学校、病院、行政機関などの建物、設備を指す。この定義からわかるように、中国の基本建設支出の中に、政府公共部門への設備投資、国有企業への設備投資、公共事業投資が混在しており、その内訳は明らかではない。基本建設支出が財政支出に占める割合が一番多かったのは第2次五カ年計画期で、47.1%に上る。改革・開放後の第6次五カ年計画期では25.1%まで下がり、今では10%台に下がっている。同様に財政からの企業流動資金¹⁷⁾支出の割合も激減した。基本建設支出と企業流動資金の財政支出の中に占める割合の低下は、国有企業資金調達制度改革の結果であった。1979年8月、國務院は国有企業の基本建設投資資金を旧来の財政無償給付制から銀行貸付に変える、いわゆる「撥改貸」をいくつかの業種と地域で実験的に行うことを発布した。「撥改貸」の試行を経て、1983年7月以降は、核工業部、航空航天工業部に所属する少数の国有企業を除いて、他の国有企業の流動資金はすべて中国人民銀行による統一管理・貸出の制度に変わった。その後の改革につれ

16) 邱志宏・謝賢呈編、前掲書、134ページ。

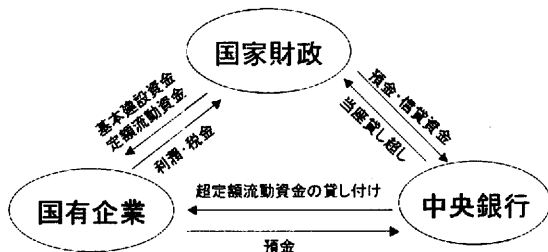
17) 流動資金は定額流動資金と超定額流動資金に分ける。1983年以前国有企業の最低限の定額流動資金部分は財政予算から支出されることになっていた。定額流動資金は「準備資金」（原材料・部品購入）・「生産資金」（仕掛品・半製品）・製品資金（在庫・製品）などが含まれ、定額流動資金の需要量は国有企業設立時に査定したあと、財政部門から支給される。その後企業の生産の発展と製品流通の拡大に伴い、毎年財政予算から定額流動資金が補充される。小額の超定額流動資金部分は改革以前から国家銀行からの有償貸付で賄うことになっている。

て、企業の投資主体と資金源が多様化し、改革・開放以前には、企業の基本建設投資の80%前後を占めていた国家財政予算からの支出が現在では10%前後にすぎない。

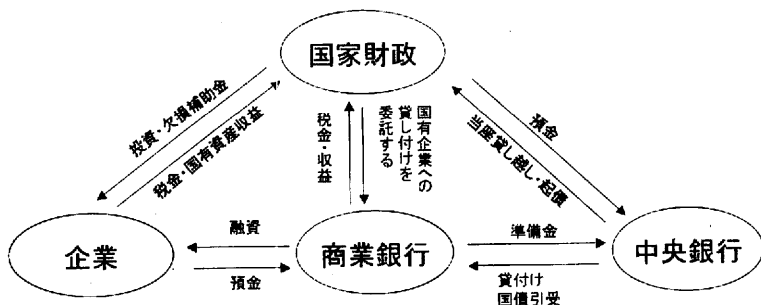
「撥改貸」により、企業自身が投資資金を集めることが可能になったことで、投資の自由化に繋がった。一方、支出権限が増大したことで、地方政府、企業の付加価値の高い産業への投資が多くなり、「重複建設」が問題になり、産業構造バランスの悪化をもたらした。また、前述したように、中国の基本建設支出の中にインフラ建設などの公共事業投資支出が含まれている。中国のインフラ建設は遅れており、今後、公共事業投資の需要は一層高まるであろう。基本建設投資の大幅な減少が、基礎産業の衰退、インフラ建設の遅れを招くことも懸念されている。

「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、銀行が国有であり、中央、地方政府の管理下にあるため、独立した利益追求をするための経営主体になれない。「撥改貸」は、国有企業に対する国の出資者責任放棄とも受け取れる。自己資金がない企業の場合、銀行から資金を借り、利益が利子返済に追いつかないと、たちまち経営悪化に陥ってしまう。一方で、「財政請負制」の下では、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。つまり、「撥改貸」以後、政府財政、企業、銀行三者の相互依存関係は第3図から第4図に変わり、結びつきが弱くなったものの、依然として完全分離した形にはなっていない。政府の行政命令で銀行が経営悪化した国有企業に融資したり、また企業の債務不履行が起こったりなど、多額の不良債権を生んだ。不良債権問題はさらに銀行の経営悪化をもたらす結果となる。様々な解決策が試みられているが、結局国家財政が肩代わりをせざるをえなくなる。現在、直接的な財政補填か間接的な金融補填（低金利による融資

第3図



第4図



と、元本未返済による変形した資金提供) が検討されている¹⁸⁾。「撥改貸」は、地方財政体制改革と国有改革、金融改革の間にジレンマを引き起こし、一種の政策的失敗であると言える。

2 政府消費の増加とその中身

政府機能の多様化に従って、公共財を提供するために、行政管理費、教育事業費などの政府消費が増えるのは「公共財政」の一般的傾向ではある。教育・科学・衛生事業費は科学、教育、文化、衛生、マスコミ関係、出版、体育、文物保護などの事業を遂行、発展させるための財政支出である。改革・開放後、

18) 最近の国有企業改革の動向については、渡辺利夫編『国際開発学Ⅱアジア地域研究の現在』東洋経済新報社、2000年所収の王暉光と杜進の論文を参照されたい。

財政支出の中に占める教育・科学・衛生事業費の割合が大きく伸び、改革以前の10%前後から今の20%前後になった。教育・科学・衛生事業費のうち教育事業費が60%以上占めている。1978年財政支出の5.8%占めていた教育事業費は、1998年になるとその比率は12.4%まで上昇した。

一方、行政管理費も急速に膨張し、財政支出に占める比率は改革前の5%前後から1996～1999年の平均12.2%までに上昇した。行政管理費は行政支出と国家安全・外交支出が含まれる。改革・開放後、対外開放政策に伴い、国家安全・外交支出も増えた。また、社会経済活動が多様化したため、「法治国家」をもって社会秩序を維持する必要性が増し、公安・司法・検察支出も増大した。

しかし、中国の場合、その政府消費の中身は「人件費」の比率が高い。統計によると¹⁹⁾、1993年から1997年までの間、中国の国家財政収入は毎年平均1000億元規模で増加したが、一方、政府雇用人員の数は毎年平均100万以上増加した。給与引き上げ改革が行われたことも加えて、増加した財政収入の60%～80%は人件費の増加に充てた。1995年の教育関係経費支出のなかに人件費が占める平均比率は76%であり、中・小学校の場合、80%～90%に達している²⁰⁾。

それに加えて、行政管理費の場合、市場経済運営システムに対応するため、政府機能の多様化に伴い、政府行政機関の拡充、新設が行われ、新たな人件費などの機関経費が必要となった一方、行政側が「既得利益」を固持するため、旧来の計画経済システムに対応する政府機関の廃止はなかなか進まない。そうしたことから膨大な数の政府機関と余剰人員を抱えており、行政管理費の膨張に繋がった。そして、行政管理費、部門事業費の一部を、役人による公金消費、流用も社会問題化している。ある調査によると²¹⁾、1996年全国の大きいレストランや娯楽センターの平均営業収入の68%は公金による消費であった。

19) 星星編『改革政府』経済管理出版社、1998年、10ページ。

20) 『中国教育総合統計年鑑1996年』187ページ。

21) 陳劍編『流失的中国—国有資産流失現象透視』中国城市出版社、122ページ。

3 政府移転的支出の増大とその要因

改革・開放以後、政府移転的支出の増大は、公共財政の特徴の一つとして見ることができる。中国の移転支出の上昇は、主に価格補助、国有企業欠損補填などの補助金支出と国有企業が支払った福利厚生・保険費支出が急激に増えたことに起因する。第6次、第7次五ヵ年計画期間中は、国有企業から徴収した法人所得税収入はそれぞれ595.84億元、2917.24億元であったが、国有企業欠損補助金はそれぞれ507.02億元、2325.43億元であった。つまり、国有企業所得税と匹敵するほどの金額の補助金が企業の欠損補填に充てられてきた。価格補助金などの支出もそれぞれの期間中で財政支出の13.5%、12.6%を占めていた。

「公共財政論」のなかで政府による価値財の提供とみなされるときに、補助金支出が正当化される。価値財の提供の意義は、民間部門による資源配分の是正や公平な再分配を計る点にある。たとえば、日本の産業補助金の場合、公的な見地から第1次産業、基幹産業、エネルギー産業などの重要産業を補助するのは、資源配分是正の手段である。中小企業擁護を目的とする補助は再分配の視点による²²⁾。補助金政策を考えると、その目指す目的とその効果の分析が必要である。改革・開放以後中国の補助金政策は、資源配分是正や公平な再分配の視点に立った価値財の提供を目的としたものではなく、国有企業欠損補助金、価格補助金等に代表されるように、価格改革の「補償的」手段として、国の政策変更によって企業もしくは消費者が蒙った損失を補填することで、社会安定をはかろうとした²³⁾。つまり、中国の補助金政策は価値財提供目的というよりも社会政治の安定目的の性格が強いと言える²⁴⁾。また、国有企業の欠損は政策変更によるものか、経営悪化によるものかを見分けることは困難なので、企業との駆け引きや個別交渉で決まる補助金の支給は、市場システムに基づく

22) 能勢哲也『現代財政学』有斐閣、1994年、138ページ。

23) 李揚『財政補貼経済分析』三聯書店、1992年、281ページ。

24) 元々、補助金の根拠の一つには、現代において内在化しつつ社会的、政治的危機を解消するためであるという指摘がある。宮本憲一編『補助金の政治経済学』朝日新聞社、1990年、12ページ。

第3表 改革・開放後国有企業の賃金、福利厚生・保険費支出分配

	(A) 国有企業福利厚生・保険費総額 (億元)	(B) 国有企業賃金総額 (億元)	(C) 国有企業から財政に寄与した利潤・所得税総額 (億元)	A/B (%)	A/C (%)	B/C (%)
1978年	66.9	468.7	571.9	14.3	11.7	81.9
1980年	116.0	627.9	435.2	18.5	26.7	144.3
1985年	269.9	1064.8	639.6	25.3	42.2	166.5
1990年	770.1	2324.1	682.4	33.1	112.9	340.6
1995年	1961.0	6080.2	759.4	32.3	258.2	800.7
1998年	2767.7	6812.5	743.9	40.6	372.1	915.8

資料出所：『中国財政年鑑2000』397-400ページ、509ページ、『中国統計摘要1999』37ページより作成。

公正な資源配分を妨げる結果をもたらす場合もある。

移転的支出増大のもう一つの要因は、改革・開放以後に国有企業が支払った福利厚生・保険費の大幅上昇である。「公共財政論」では福利厚生・保険費の増加は、政府の所得再分配機能の働きが強くなったと考える。しかし周知のように、中国では未だに統一した社会保障システムが整備されていない。故にこれまでの福利厚生・保険費支出の増大は、政府の所得再分配機能の強化によるものであるというよりも、改革以後国有企業への「放権譲利」がもたらした一つの結果であると考えられる。前述したように「国家分配論」のもと、国有企業従業員の福利厚生・保険費は企業単位を通じて支給されていた。「放権譲利」型企業改革は企業の自主権の獲得やインセンティブの強化、そして経済パフォーマンスの向上などの面において良い成果を上げた。しかし一方、企業は国家と利益分配を行う際、意図的に支出の拡大や分配における企業の取り分と従業員賃金・福利厚生を引き上げを図り、国有資産を侵食し国家利益を侵害し、国家財政への寄与度が低下するという負の効果も生じた²⁵⁾。第3表「改革・開放後国有企業の賃金、福利厚生・保険費分配」が示すように、国有企業

25) 「放権譲利」型企業改革の二重効果、限界については、林毅夫ほか『中国の国有企業改革—市場原理によるコーポレート・ガバナンスの構築』日本評論社、1999年、52-65ページを参照されたい。

が支払った福利厚生・保険費支出が賃金に占める比率は改革直後の14.3%から1998年の40.6%までに上昇した。国有企業からの上納利潤、所得税収入の伸びは停滞しているにもかかわらず、賃金、福利厚生・保険費支出は大幅に増えた。価格改革に伴う賃金引き上げ政策の実施、1980年代以後国有企業の定年退職、中途退職、幹部退職者の増加なども賃金、福利厚生・保険費支出増大の一因ではあるが、第3表のような急増はやはり過大配分が考えられる。

V 社会主義市場経済下の政府機能と「公共財政論」

1978年の改革・開放以降、中国は公有制を基礎とした計画経済（1978年～1984年）、公有制に基づく計画的商品経済（1984年～1992年）、社会主義市場経済（1992年以降）といった経路を辿った。「国家やその他の公的機関による土地や主要生産手段の公有」、「共産党の指導」という社会主義の基本制度を維持しながら、中央集権的な指令計画経済から徐々に価格メカニズムによる資源配分を中心とする市場経済へと経済システムの転換を図った。

社会的・政治的危機を避けながら行われた「漸進的」改革は、これまで大きな成果を上げ、世界中に注目されてきたことは事実である。しかし、改革が最初から「放権譲利」戦略をとったため、集権的行政調整力を弱めると同時に、国有企業の改造、国有統一市場の形成および競争ルールの確立などが遅れたため、「統一計画も統一市場もない」、「高度集権の命令経済でもなければ管理された市場経済でもない」という二重体制を生んでしまったとも指摘されている²⁶⁾。また、このような経済システムは「低発達市場」システムとも言われている²⁷⁾。前述した通り、二重体制のもとで行われた財政改革も理念と現実の間でズレが生じてしまい、「国家分配論」でも「公共財政論」でも説明しにくい

26) 同上書、116ページ、211ページ。

27) 石川滋氏は「低発達市場」について、「社会的分業の発達度」、「流通のシステム・物的施設など流通インフラの発達」、「所有権および契約の保護・尊重を中心とする取引ルールの整備」などから発達・未発達の概念を捉える。石川滋「経済改革と市場経済の育成」『中国经济改革の新展開—日中経済学術シンポジウム報告』NTT出版、1996年。

二重財政構造になっている。

現在移行期にある中国経済を捉える時、「低発達市場」のほかに、「社会主義」、「国際競争」という多角的視点から見る必要があると指摘されている²⁸⁾。社会主義公有制を維持することは、中国政府は国家政権の行使者でありながら、国有企業の代表者でもある。改革後の「政企分離」は、財政面においては政府の「国有資産管理」機能と「社会経済管理」機能²⁹⁾の分離が要求され、1988年国有資産管理局が成立した。しかし、規定上国有資産管理局は財政部に従属しており、独立した機関ではない。故に政府財政は「一体両翼」³⁰⁾と言われ、国家税務部門と国有資産管理部門という二つの側面を持っていて、境目ははっきりしない状況にある。このことは単純な公共部門財政に比べ、中国の財政構造をより複雑にし、改革の理念と現実乖離が生じた主要原因でもある。

国有資産は生産的国有資産と非生産的国有資産に分けられる。非生産的国有資産管理は、国有資産価値の保全、国有資産流失の防止に限るが、生産的国有資産管理は、その上利潤最大化を追求する。つまり、「国有資産管理」機能を果たすためには、収入面に重点を置く必要がでてくる。これは「国家分配」型財政の特徴でもある。一方、「社会経済管理」機能を果たすためには、「公共財政」型財政システムの樹立が必要とされる。つまり、その機能に合わせた公共支出を算出し、それを賄う水準の収入を租税で確保するシステムを確立しなければならない。このように出発点異なる二つの機能を一つの財政部門で同時に達成することは困難である。政府の「国有資産管理」機能と「社会経済

28) 社会主義を国家所有＋一党支配という意味でとらえる。「国際競争」については、「本格的な国際競争時代の到来に備えた「産業構造の再編成」、外資企業の参入拡大に備えた「国際競争力の涵養」を進めるために、中国の国有企業、特に大企業は、それぞれの産業分野での最先進の技術、人材を投入されてきており、「比較優位」がない、市場競争を制限するからといって、そこから撤退、あるいは国際競争に委ねるならば、中国の技術発展を担える基盤を失うことになりかねない」と指摘した。上原一慶「移行期の中国経済をどのようにとらえるか—国有企業改革を中心に」『体制変容下の中国・スラブ・ユーラシア』（領域研究輯第40号）、1997年9月。

29) 「社会経済管理機能」は、市場経済先進諸国で通常財政の機能としてあげられる資源配分の調整、所得の再分配、経済の安定化などの機能を指す。

30) 鄧子基「借鑑公共財政論、発展国家分配論」『財政研究』2000年第1期、53ページ。

管理」機能が分離しない限り、各級政府で収入追求型の財政システムになりがちである。これは「政企分離」（政府と国有企業の分離）がなかなか進まない一つの重要原因でもある。また、「国有資産管理」機能と「社会経済管理」機能の混在は、政府に赤字国有企業を保護したり、黒字国有企業からより多くの収入を強要したりする契機を与えてしまう。つまり、「国有資産管理」機能が「社会経済管理」機能に悪影響を与え、資源配分を歪める恐れがある。故に、国有資産管理部門を如何に財政部門から独立させ、政府が「国有企業所有者として徴収する利潤」と「社会経済管理者として徴収する税金」を如何に分離するのかは中国財政の重要課題である。

一方の「公共財政」型財政システムは、中国政府が目指す財政改革の目標と方向ではあるが、「低発達市場」という制約条件を考えると、中国の政府機能に求められるのは、当面の間、「市場の失敗」を補うための「資源配分」、「所得再分配」、「経済安定」を図ることに加え、「市場の整備」がより重要であるように思われる。「市場の整備」は、価格改革を進め、商品価格と各種生産要素価格を正すと同時に、政府主導で生産手段、商品流通、資金、土地など各種市場の組織化と育成を意味する。政府は調節、監督管理、情報サービスなどの役割を發揮し、また、法律的、行政的、経済的制裁手段を用いて市場秩序を維持しなければならない。つまり、政府の「公共財」提供は、法システム、社会保障システム、租税システム、貨幣・金融システムなどの「ソフト面のインフラストラクチャー」³¹⁾整備がより重要になる。このようなインフラストラクチャーが欠落している限り、第IV節でみたように、「公共財政」は中身が伴わない形だけのものになってしまう恐れがある。

結 わ り に

社会主義計画経済における国家財政は、国有制を通じて社会的剰余価値をすべて国家に集中させ、国家が主体となって社会に再分配するシステムであった。

31) 池上惇『財政学』岩波書店、1990年、56ページ。

従って、「国家分配論」は、社会主義計画経済の下で「量入為出」（収入を量って支出を制する）の収入重視の体系を形成していた。一方、「公共財政論」は「量出為入」（支出を量って収入を制する）の支出重視の体系で、国家機能に合わせた公共支出を賄いうる水準の収入を租税で確保する体系である。「国家分配論」から「公共家財政論」への転換は、社会的剩余価値の集中再分配構造の転換を背景とした財政理論の構成を大きく変換するものである。

「国家分配論」と「公共財政論」は、その背景とする経済システムはそれぞれ計画経済と市場経済のように、出発点が異なる理論であり、融合することは困難であろう。しかし、市場経済システムと公有制を同時に維持しようとする中国では、支出面においては「公共財政」型財政へと転換しつつあるが、収入面における財政当局の行動は、「国家分配論」の収入重視の影響が強く残っているのが現状である³²⁾。

32) 市場経済システムに対応するため1994年に行われた「分税制」改革は、中国財政史上画期的な改革ではあるが、中央と地方の税収入配分を規定しただけで終わったという限界がある。また、「分税制」以後も継承された中央と地方の間で企業の行政従属関係に基づく企業所得税の配分システムは、政府の「公共財政」機能と「国有資産管理」機能の分離を困難にしている。詳しくは拙稿「「分税制」改革以後の中国の地方財政に関する考察—天津市地方財政を中心に」『アジア研究』第47巻第2号、2001年4月を参照されたい。