



RIETI Discussion Paper Series 17-J-030

# 中国における財政制度改革に関する研究 －中央と地方の関係の再構築に向けて

孟 健軍  
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

## 中国における財政制度改革に関する研究 —中央と地方の関係の再構築に向けて<sup>1</sup>

孟 健軍（経済産業研究所）

### 要 旨

1949年の建国以来、中央と地方との財政関係を巡って何度も制度が改正されたが、1994年に分税制の財政制度が導入されたことは、中国経済構造転換にとって画期的な制度設計の一つとなっている。しかし、この制度は、中国経済の安定成長及び中央財政の税収確保に寄与してきたものの、長年の集権的考えや制度自身の不備等によって地方政府には行政責任が重く税収が極めて不足するという構造問題に陥っている。財政収支赤字の拡大と政府債務の増大も加わり、中央と地方との財政関係を考える上で分税制の財政制度の新たな改革が中央政府に迫られている。

2013年11月に中央政府は、分税制の弊害に対する財政制度改革の方向性を提示し、制度化の動きも確実に推進してきている。そして2016年8月に国务院は、中央と地方の新しい財政関係を規定する全国レベルの財政政策を正式に発表した。これらの一連の税制改正を中心にした財政制度改革は、中国で財政の権限と行政の職権を統一する初めての制度設計の試みである。このような状況を踏まえ、本稿の目的は、財政制度改革や中央と地方の財政関係を再構築するための政策意図を探ることである。より具体的には、中央政府の財政制度改革の背景と要因を検討し、地方財政の健全化に向かって地方政府のガバナンスを強化する新しい財政制度構築について考察したい。

キーワード：中央と地方の関係、財政制度改革、制度設計、集権と分権

JEL classification: H77, P35, P11

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

<sup>1</sup>本稿は、独立行政法人経済産業研究所におけるプロジェクト「中国における経済社会構造変化に関する研究」の成果の一部である。本稿の原案に対して、経済産業研究所ディスカッション・ペーパー検討会の方々から多くの有益なコメントを頂いた。ここに記して、感謝の意を表したい。

## 1. はじめに

### 1-1. 問題意識と研究目的

中国では、数千年の歴史に亘って中央と地方の関係が常に政治、経済の中核に位置付けられていると言っても過言ではない。弱い中央と強い地方の場合には、諸侯分割の状況になる一方、強い中央と弱い地方の場合には、地方の発展を妨げる。この点は、中央と地方との財政関係のなかでもっとも顕著である。新中国建国以来、中央と地方との財政関係を巡って財政制度が何度も改正されてきた。1994年に分税制の財政制度が導入されたことは、改革開放以来の中国経済構造転換にとって画期的な制度設計の一つとなっている。

しかし、分税制改革によって確立された財政制度は、中国経済の安定成長及び中央財政の税収確保に寄与してきたものの、地方の末端政府には行政責任だけが移り税収が極端に不足するという構造的な問題を招いた。また、改革開放以来の経済高度成長と国内外の経済状況の変化を背景に、中央政府の集権的考えや制度の不備等によって、分税制は適切な資源配分と所得分配の改善という機能をもはや十分に発揮できなくなってきた。さらに、地方政府は財政確保のために土地売却という財政構造に依存し、税収困窮によって地方債の危機や融資プラットフォームの乱立などの問題が露呈している。

このような状況下、中央政府の財政収支赤字の拡大と政府債務の増大も加わり、中央と地方との財政関係を考える上で分税制は、大きな曲がり角に直面している。中国政府が目指す調和のとれた全面的小康社会建設や、地域間のバランスのとれた社会発展を実現するには、中央と地方の財政の所得再分配機能がきわめて重要であり、財政制度の新しい改革を迫られている。

これに対して長年の論争を経て、中国政府は、2013年11月の三中全会<sup>2</sup>において分税制の弊害に対する財政制度改革の方向性を提示し、それを具体化した「財政・税制体制改革深化総合方案」をはじめ、一連の制度化の動きも確実に進んできている。2016年5月1日、「營改増」<sup>3</sup>という税制改正の全国規模での実施によって財政制度改革は現実味を帯びた。また、2016年8月16日に國務院の「指導意見」<sup>4</sup>が出され、中央と地方の新しい財政関係を規定する全国レベルの財政政策が正式に発表された。この一連の税制改正を中心にした新しい財政制度改革は、22年ぶりに分税制の弊害に本腰を入れただけでなく、これは中国で財政の権限と行政を処理する職権を統一する初めての制度設計の試みでもある。

このような経緯を踏まえ、本稿の目的は、財政制度改革や中央と地方の関係の再構築の政策意図を探ることによって、財政制度改革の背景と要因を検討し、地方財政の健全化に向か

---

2 これは2013年11月に開催された中国共産党第18期中央委員会第三回全体会議で採択された「改革の全面的深化における若干の重大な問題に関する中共中央の決定」を指す。

3 これは営業税を増値税に切り替えるという意味である。

4 国発[2016]49号文書の「中央と地方の財政権限と支出責任の区分けを推進することに関する指導意見」、文書日付は2016年8月24日である。

って地方政府のガバナンスを強化する新しい財政制度構築が経済発展の更なる原動力になるかについて考察したい。まず、中国における初期の財政制度と分税制の導入の経緯について議論する。次に、地方の行政権限の拡大や地方の財源確保などの行動様式を分析する。さらに、財政制度は根幹から見直せるか、そして中央と地方の関係はどういう方向に向かうかについて最新の一連の政策変化及び制度改革を通して議論を展開する。最後に、中央と地方の関係に影響する財政制度改革の周期性の特徴を明示しながら、今後の課題を探る。

## 1-2. 先行研究のレビュー

ここではまず、本稿に関連するいくつかの先行論文をレビューしたい。財政制度は国の統治の根幹であり、様々な視点から研究されている。中国財政制度に関する研究は中国の経済構造の変化に伴い、つねにその合理性の問題に焦点を当てられて制度自体の改革に注目しがちである。これには「分税制十年：制度及び其の影響」（周、2006）、「税収制度完成の新段階を論ず」（高、2015）、「税制変遷と税収法治現代化」（張、2015）、「中国財政の現状と課題」（神宮・李、2007）、「ポスト三中全会の財政・税制改革」（関、2014）、「中国財政の構造問題と課題：高まる財政圧力のもとで」（内藤、2015）などがある。

もう一つの側面として、中央と地方の関係を考慮した財政改革の研究には「中国地方財政制度の現状と問題点」（津上、2004）、「省以下への徹底を迫られる分税制改革」（孟、2007）などがある。

そのほか、財政運用面の健全性問題に対して「厳控与激励并存：土地増減掛鈎的政策脈絡及地方実施」（譚、2014）、「中国は地方財政の健全性を高められるか：脱土地依存に向けた二つの改革」（佐野、2015）などがある。

本稿は、以上の先行研究を踏まえて最近の財政制度改革の進展によってどのように中央と地方の関係が再構築できるかについて分析していきたい。

## 2. 初期の財政制度と分税制の導入

### 2-1. 計画経済の財政体制から市場経済化された財政制度の試行へ

新中国の財政制度は比較的複雑な沿革をたどってきた。中央政府は建国初期の1950年に計画経済に基づいて地方政府に対して高度な集権的財政体制である「統入統支」<sup>5</sup>という財政体制を遂行していたが、1978年に開始された改革開放により1980年代に比較的分散志向の地方「財政請負制」制度に変更された<sup>6</sup>。

「財政請負制」とは、中央政府と地方政府の間、および地方の上級政府と下級政府の間で一種の契約を事前に結び、一定の上納額を請負額とし、請負額を達成すれば余剰分の収入は各地方政府に留保される財政制度である。この制度は1980年に中央政府と地方政府で全面的に実施されたが、1987年に一度制度改定を行い、工業と商業の税体制を中心に再構築された。同時に経済活動の市場化に沿って政府と企業の分離およびそれに伴う所有権と経営権の分割を目指し、「利改税」<sup>7</sup>という企業所得税改革も実施され、政府と企業の機能分離を促進させた。地方分散型の財政制度により地方政府の徴税インセンティブが高まり、税制度の基盤となる工業と商業の納税方式への転換を促すなど、「財政請負制」は一定の意義があった。しかしながら、二つの大きな問題点もあった。

まず、GDPに占める財政収入の比率が大きく下がった。図1に示されたように、GDPに占める財政収入の比率は「財政請負制」が導入された1979年の28.0%から1994年の10.7%まで低下した。次に、中央政府の財政支出に見合う財政収入の能力、言わば財政能力も下がった。即ち、財政請負制が実施されてからの中央と地方の財政収入の配分は、中央の割合が大きく低下した。これは請負制に内在する制度面の問題であるが、実際の運用面でも幾つかの問題があった。

つまり、中央政府とそれぞれの地方政府との個別交渉によって請負方法や規模が決定されるため、内容が極めて不透明となった。また、請負条件が基本的に5年間継続されるため、経済状況の変化に応じた柔軟な施策ができなかった。さらに、中央財政の機能低下と財政の分散化傾向が地方政府の透明性の低い自由裁量権を拡大させた。その弊害は、上海市と北京市の事例からその一部を理解することができる。上海市が実行したのは定額上納に逦増を加えて分配するモデルで、毎年の財政収入を165億元とし、100億元を中央の財政に、65億元を地方財政にそれぞれ分け、それを超えて1億元増加するごとに中央と地方が半々の比率で分配することを決定した。その結果、上海は財政請負を実行した5年間で、財政収入は各年163億元から165億元の間で、少しも増加することはなかった。北京市が採用したの

---

5 統入統支とは財政の「収入の統一と支出の統一」という意味であり、計画経済のもっとも重要な構成部分であった。

6 その背景には、中国経済の市場化を進めるにあたり財政請負制を導入することによって農業、国有企業改革をはじめとする各分野で各セクター主体のインセンティブを高めるという手法がとられ、財政税収制度においても、政府、とりわけ地方政府の徴税インセンティブを高める狙いから、「財政請負制」制度が積極的に導入された。

7 利改税は、企業の利潤を税収に改めるという意味である。

は収入逓増請負分配方式で、5年間で取り決めた年間成長率は4%、北京市の毎年の財政収入の伸びは4%で、中央と地方が分税制を実行してから北京市が98億円の収入を隠ぺいしていたことが発見された。

## 2-2. 分税制導入の背景と中央と地方の思惑

財政体制改革で分税制を導入したマクロ的背景は、1992年春の鄧小平の「南巡講話」<sup>8</sup>だと言われている。これは後に中国経済体制改革の方向性として「社会主義市場経済」を目指すとして明確に宣言された。社会主義にも市場が必要だという観点を提起したことは、1994年の財政体制改革と最も関係している。

直接的背景は前述したGDPに占める財政収入の比率、および中央の財政支出に対する財政能力の「ダブル低下」であった。とくに中央の財政能力の低下は「国家統治能力」を深刻に損なったと思われ、「地方分権の限界」を超えたとよく言われている<sup>9</sup>。「財政請負制」は中央政府のマクロ経済の調整能力と行政管理能力を阻害した。そこで、弱くなった中央政府の調整能力と財政能力を強化するために、分税制が導入された。

1980年代後半から、国内インフラ建設の資金などに不足が発生したことによって中央財政は徐々に危機に陥った。ところが、地方は、各地の農村経済に好景気が出現し、「財政請負制」を実行したことによって地方収入の財政黒字が毎年実現した。

1991年の中央財政は極めて困難で、当時の財政相はやむなく各省に1000万元から1億元の間でそれぞれ「貢献」するよう要求した。しかし一部の富裕な地方の財政部門のトップは「反発」した。その理由は、地方はすでに「財政請負制」に従って中央に上納しており、中央がさらに上納金を要求するなら、「契約」範囲を超えることになることを主張した。1992年の全国財政収入は3500億元で、そのうち中央の収入は1000億元、地方の収入は2500億元、中央の財政支出は2000億元、赤字は1000億元で、赤字の大部分は銀行から借り入れた。当時の中央政府はすでに金を借りなければ賃金を払えない事態に陥っていたのである。中央財政がこのように窮迫したことは、当時の朱鎔基副首相に重視されることとなった。彼は、もし状況が悪化していった場合、中央政府の財政は「大げさではなく、2000年に至らないうちに崩壊してしまう」ことに気付いた。

こうした状況で中央政府は決意を固め、後に大きな影響を及ぼす分税制改革の幕が切って落とされた。1993年に分税制の実施が決定され、中央政府は各省と分税の種類と比率を話し合った。2カ月間の話し合いにおいて、中央政府がもともと決定していた分税制案は地方政府の強烈的な要求の下に一連の妥協と譲歩をせざるを得なかった。しかし、全国统一の分税制改革実行の大原則は終始揺らぐことはなかった<sup>10</sup>。分税制が導入された前後の中央政府

---

<sup>8</sup> 南巡講話は南方視察談話という意味であり、後の中国経済の市場化に多大な影響を与えた。

<sup>9</sup> 胡鞍鋼らはこのような政治経済学の主張から分税制導入を積極的に提案した。

<sup>10</sup> 1993年7月、朱鎔基は全国財政会議で分税制改革に関する中央政府の見解を語った。その後の8月、中央は分税制改革の最初の案を提出し、9月に共産党中央政治局常務委員会会議で討議、採択された。分

と地方政府の財政純収入変化は表1の如くである。

それでもその直後、広東省が中央に宛てた単独で「財政請負制」を行う報告を中央政府に提出した。中央政府が広東省及びその他の省、直轄市を説得した後、分税制が正式に実施された。しかし中央はやはり妥協しており、1994年以後の中央財政返還金は1993年の地方財政収入をベースとすることに同意した。この話し合いがまとまった頃、1993年後半4カ月の財政データはまだ集計されておらず、1994年以降に中央財政からの財政返還の余地を多く獲得できるよう、地方政府は後半4カ月の財政収入を意識的に水増しした。最終的に地方政府が中央に報告した財政収入は1992年と比べて50%近く激増した。

### 2-3. 分税制の確立と効果の評価

1993年秋に共産党第14期3中全会では、財政税収体制改革に対して3項目の改革<sup>11</sup>を提起した。1) 地方の「財政請負制」を、中央と地方の事務処理権を適切に区分することを基礎とした「分税制」に改め、中央税収と地方税収の体系を確立する。2) 統一税法、公平な税負担、簡略化した税制と適切な分権の原則に従い、税収制度を改善、整備する。3) 複式予算制度を改善、規範化する。この改革の中心は分税制の財政体制改革と工商税制改革であった。

分税制は中央と地方の財政関係の調整および税制改革である。政府間の財政関係を調整するため、財政収入の税目別が中央固定収入、地方固定収入、共有収入に表2のように分類された。同時に、中央税務局と地方税務局が設置され、徴税の責任分担も区分された。そのほか、分税制改革は1995年の「過渡期の移転支払方法」の規定に基づき、中央政府から地方政府へ体制補助金、税収返還、財政移転の仕組み及び専用項目支出を内容とする移転支払制度も確立した。また、工商税制改革は税の統廃合により税目が33から18に簡素化された。そのため、工商税体系は流転税<sup>12</sup>および企業所得税を基幹税とし、資源税と特定目的税等を補助的税とする新たな体系を確立した。これによって中国経済発展の実態と結び付けて分税制の財政管理制度を正式に確立した。

分税制財政体制の実施は疑いなく中国の改革開放過程において最も大きな影響を与えた制度設計の一つである。この改革の直接の影響は、前述した「ダブル低下」という望ましくない状況を根本的に好転させた。図1に示されたように、GDPに占める税収の比率は1994年の10.7%から2013年の21.7%に向上した。また、図2に示されたように、全国財政収入に占める中央財政収入の比率は55.7%で、改革前の1993年より30ポイント以上上がった。

中央政府の財政能力が保証されたことによって、マクロコントロールの機能と再分配機

---

税制財政制度を導入した朱鎔基氏は後に鉄血宰相と言われ、今日までも彼への評価が研究者の間に分かれている。

11 これらは「社会主義市場経済体制の確立の若干の問題に関する中国共産党中央の決定」の中で採択された。

12 流転税とは生産面からみた付加価値税であり、間接税として増値税、営業税、消費税などを含む。

能が向上した。中央政府と地方政府との間の財産権利の区分は「分税制」を端緒として、ほぼ安定した財産分配体制を形成している。これはその後の経済成長のために、企業を中心とする大規模な工業化改革を大きく推進し、格差の大きい地域財政均衡を保つという二つの政策目的を基本的に達成したのである。

#### 2-4. 分税制下の中央と地方の関係の特徴

分税制によって中央と地方の関係にはその後、いくつかの変化と特徴がみられた。

まず、財政権と行政権が中央と地方に統一されていない。分税制改革は中央と地方の財政権（中央 60%、地方 40%）と行政権（中央 40%、地方 60%）を区分し、中央は財政権の集権と行政権の分権を実現した。こうした制度的配分は地方の競争を促進し、経済成長を推進する上で極めて強い奨励のメカニズムであるが、地方政府の支出責任と収入資源が対等でない結果、供給する公共財とサービスの深刻な不足を招いた<sup>13</sup>。また、税収は中央に集中しているのに、行政権は往々にして地方に向かって傾斜して両極端な対照を示しており、分税制の行政権と財政権を統一するという原則に背いている。

次に、税収立法権限が中央政府に高度に集中している。ほとんどすべての税種の税法、条例及び実施細則がすべて中央によって制定、公布され、原則として立法権が地方にないこととなる。税収立法権の過度の集中は、地方政府が地域性のある比較的細かな税源に対して立法・徴税することを不可能にしており、地方政府の税源開拓等や地方税制構造の柔軟性と多様性を制約している。

第3に、従来は1つの税務局が中央と地方を分けるために2つの税務体系を成立させ、税収徴収管理の面でそれぞれ国税局と地税局を設立した。国税部門は分税制改革後直ちに、人員編制、経費、管理などの面で垂直管理方式を実行し、地方税部門もその後に省以下の垂直管理方式を確立した。

分税制下の中央と地方の関係によってもたらしたこれらの特徴は、後に地方財政ガバナンスに大いに影響し、地方政府の土地依存財政や地方債の危機などの問題にも直結した。

---

13 このような制度的結果、地方政府が段階的に下級政府に向かって事務処理権を押し付けて責任逃れをすることになり、公共財の供給は日増しに萎縮し、公共的性質を備えた財とサービス、例えば教育と医療は日増しに市場化し、住民は制度のリスクに対応するために高い貯蓄を頼りにすることになった。



### 3. 行政権限の拡大と地方の財源確保

#### 3-1. 財政収入と財政支出

中国経済の高速成長に伴い財政規模も年々拡大している。分税制導入の1994年から2012年まで、財政収入の年平均成長率は19.7%に達し、同期間の財政規模は22倍以上に拡大した。しかし、新しい経済構造改革<sup>14</sup>により財政収入の対前年増加率が著しく低下し、2013年以降に一桁台に留まっている。直近の2016年の財政収入は15兆9552億元となり、前年同期比で4.5%の伸びであった。うち中央財政収入は7兆2357億元（同4.7%増）、地方財政収入は8兆7195億元（同4.2%増）となった。財政収入全体の増加傾向も鈍化している。

表3の主な項目別の税収シェアをみると、国内増値税、企業所得税及び営業税などのシェアが高く、三者を合わせて60%以上に上っている。総じて直接税より間接税の比重が大きいことは中国における税収の大きな特徴である。

他方、下記の表4に示されるように一般予算内の重要分野別の財政支出については「三大財政支出」と言われる厚生および国民関連、政府行政やインフラ建設の合計は80%以上を占めている。その中、教育や社会保障等の割合がもっとも高く、都市化や高齢化に伴う社会費用の負担増が考えられる。今後もこうした財政支出のさらなる増加が避けられない。直近の2016年度の財政支出は18兆7841億元となり、前年同期比で6.4%の伸びとなった。うち中央財政は2兆7404億元（同7.3%増）、地方財政は約16兆437億元（同6.2%増）となった。財政収入の15兆9552億元に対して財政支出は18兆7841億元に達し、2.5-3%の財政赤字が続いている財政状況である。

中央と地方の財政関係については、財政収入は1994年の分税制によって中央と地方の割合が逆転し、中央と地方が図2のようにほぼ半々の状況となっている。一方で、財政支出については一貫して地方が大きく、2000年以降は徐々にその割合が高まり、2011年から現在に至るまで地方が約85%、中央が約15%という状況になっている。中国の財政現状は概ね、中央財政が比較的安定しているのに対し、地方財政は財政支出に見合うような財政収入の確保が難しく、債務問題も大きな課題となっている。

表5にみられるように、財政収支額は2015年の中央財政をみると、収入が6兆9267億元、支出が2兆5542億元となっている。一方、同じ年の地方財政は収入が8兆3002億元、支出が15兆336億元となっている。中央政府と地方政府の財政収入の割合をみると、2015年の財政収入に占める中央政府の割合は45.5%、地方政府の割合は54.5%となっている。

このように、財政収入が中央政府に集中する一方、財政支出は主に地方政府が負担する財政構造となっている。これは分税制下において中央と地方の財政関係の大きな構造的特徴であるが、この両者を結び付けているのは中央政府から地方政府への財政移転支出<sup>15</sup>である。2015年の対地方の財政移転支出および税収返済は5兆138億元に達した。つまり、財政移

14 現在には「新常态」経済と表現されている。

15 これは日本の地方交付金に相当する制度である。

転支出が機能していることは中央と地方の財政関係を構築する要である。それは地域間の経済格差是正の大きな鍵を握っているだけではなく、また地方政府をコントロールする中央政府の財政手段でもある。

### 3-2. 地方政府の財政難と行動様式

分税制改革は実際に、中央政府が財政収入権限を再び中央に集約し、財政支出権限をわずかに調整したのみである。それは一言でいえば、財政権の上部移管、行政権の下部移転である。表6に示された地方と称される省レベル以下の政府は中央政府に代わって重要な社会的責任を負いながら、ほぼすべての公共サービスを担っている。それによって潤沢な中央財政と困窮の地方財政という構図を生じさせた。

分税制は当初、財政収入の調整に重点が置かれたため、分税制改革は財政収入に関する中央と地方の配分方法に重点が置かれた。これに対応する財政支出面での中央と地方の権限・責任の調整にはほとんど触れなかった。また、省レベル政府以下の地方政府間の分税制が徹底していないため、末端の行政レベルに行けば行くほど、財源が非常に限られ、財政難の状況である。地方の財政は下級政府ほど逼迫する状況となった中で、この時期に土地制度改革も推進され、土地に関する地方政府の権限が大きく拡大した。分税制の中で定められた土地に関するすべての税収は地方政府に所有されるため、地方政府は財政収入を確保するために土地取引や開発を利用する動きを強めた<sup>16</sup>。分税制改革は中央と地方の財政関係を構築したと同時に、ある意味で地方政府の行動様式に間接的影響を与えている。

地方政府の行動様式は「財政請負制」の時期にも同様な現象が現れており、その時には「地方で自分達の企業」を創業することに熱中していた。なぜなら、各地方レベル政府は企業の所属形態に基づいて自分達の税収が徴収されるからであった。中国では郷鎮企業という言葉が一時流行っていたが、それは省レベル政府が国有企業を自分の関心事とするのに対して、県と郷レベル政府は集団企業と郷鎮企業を重点的に支持したためである。1994年に分税制改革を導入したことによって郷鎮企業の歴史的使命が終わり、その言葉も中国の歴史舞台から退場した。

### 3-3. 地方への財政移転支出制度

分税制改革を実施すると同時に、中央政府は地方への「過渡期移転支出」や「税収返済」などを導入し、移転支出の制度設計にも着手した。その中で、「過渡期移転支出」は1995年から財政難の地方政府への交付金制度であったが、2002年に、中央政府による法人税と所得税の配分による移転支出と統合され、「一般移転支出」という制度に変更した。その後も、度重なる制度改正によって現在の財政移転支出は、税収返済、体制補助、専門項目補助、過

---

<sup>16</sup> この現象は中国の歴史で二千六百年以上も徴収されてきた農業税が2006年に全国規模で廃止されてから一層拍車をかけた。

渡期移転支出補助、民族地区移転支出補助、農業定額補助などの様々な移転支出制度が作られた。

また、「専項移転支出」<sup>17</sup>は中央政府から地方政府に対し、特定の政策目標の達成のために交付する補助金制度である。具体的には、義務教育、社会保障、環境保護、食糧リスク基金などが挙げられる。税収返済や財政能力の移転支出の用途は地方政府の裁量によるのに対して、専項移転支出では資金の拠出先が特定されている。

現在、中央政府から地方への財政移転支出制度は「一般性移転支出」、「専項移転支出」から構成されている。財政移転支出に加え、「税収返済」を通じて、中央政府から地方政府へ財政資金の移転が行われているが、これは基本的にもともと税収を多く支払う地方に税金を返済することであり、分税制改革を円滑に行うために設けられたものでもある。近年、「税収返済」は財政移転支出制度のなかで相対的な重要度が下がり、再分配機能の高い「一般性移転支出」の比重が高まり、「税収返済」の比重が縮小する傾向が続いている。

しかし、地方において各レベル政府の間の財政権と行政権の線引きが明確でないため、地方格差是正の点では、財政難の地方政府への交付金制度として財政移転支出制度が本来の機能を果たしていない面もある<sup>18</sup>。また、一般移転支出は再分配機能が高いものの、このなかの多くの項目は地方の格差是正の原則に基づいて設計されていない。とは言っても、分税制改革以降、中央政府は地方の各レベル政府に膨大な金額の「財政移転支出」を実施してきている。2015年の中央財政支出予算は8兆1430億元であったのに対して、地方への移転支出は5兆764億元で、中央財政支出の62.3%を占めた。そのうち、「一般移転支出」は2兆9230億元で移転支出の57.6%に、「専項移転支出」は2兆1534億元で移転支出の42.4%に占めている。「専項移転支出」に占める農業関係の支出は5852億元で専項移転支出の27.2%を占めている。

今後とも、中央政府から地方への一般性移転支出は、メカニズムの整備や規模の拡大の方向に調整し、とりわけ、貧困解消の為の地方財政への移転支出を重点的に増額する。

### 3-4. 土地財政への依存と地方債の危機

分税制改革においては、都市土地使用税、都市不動産税、土地増値税及び国有地有償使用収入などの土地関連の税目を地方政府にすべて帰属させた。土地に関連する権限が大きく高まったため、土地取引と開発による土地譲渡金や、その後の土地関連各種の税収増加によって地方財政の財源を拡大させた。大都市の不動産価格急騰に象徴される不動産バブルを引き起こした「土地財政」が全国の隅々まで広がり、各地方で土地関連の開発が急速に拡大した。

---

17 これは日本の国庫支出金に相当する制度である。

18 つまり中央政府及び各レベルの地方政府の権限を合理的に規定しない限り、移転支出を算出する根拠は分かりにくい。必要な支出がどの程度なのか、それを実現するためにいくら不足しているのかについて現行の移転支出制度はきわめて曖昧である。

国有地使用权の譲渡金収入は2014年、11項目の不動産関連の税目の収入が全国不動産販売額の81.7%を占め、また、地方財政収入の35.6%の貢献をした。表7をみると、地方財政収入に占める土地譲渡金収入比率別の省レベルの政府数は、2005年に20%以下が15あり、60%以上が1つもなかった。しかし、2007年に20%以下が8つまで下がり、60%以上が6つとなっている。地方政府の財政源として土地財政への依存が年々増えている。

土地譲渡収入への依存が高まるのに連られて不動産価格の動向次第で税収が大きく変動することによって、地方財政は不安定な悪循環構造を抱えるようになった。中国における地方政府と不動産デベロッパーとの利害は高度な一致を保っていることはその因果関係からも一目瞭然である。その反面、地方政府はまた企業を誘致するため、廉価な土地と労働力を提供し、企業は自分達の稼ぎから地方政府に利益を提供するというゆちゃく構造も出来上がった。事実上、2003年から2015年までの間に地方一般予算収入に占める土地譲渡金の割合は平均で49.7%に達し、地方財政収入の半分を支えている状況である。

さらに、土地を売っても地方政府主導による地方のインフラ整備等は国内の投資全体をけん引してきたため、地方政府はますます収入不足に陥った。その資金調達には銀行から借り入れるしかない。現状では、中国では先進国に比べて都市化の度合いが低く、道路網と鉄道網の密度やインフラ整備がまだ遅れている。一方、長年の中央と地方の財政構造問題で地方政府のインフラ整備の行政責任が重い、財政収入は少ない。

これらに対して地方政府が採った行動様式の一つは、融資プラットフォーム<sup>19</sup>という資金調達の窓口を設立し、その窓口を通じて銀行から資金を借り入れるようにした。これは分税制による財政収入配分額の減少によって地方政府は独自の収入が大きく減少したことに起因し、また、地方政府による債券発行が認められていないためであった。資金調達は厳しい環境に置かれているなか、都市のインフラ整備の開発投資を目的として地方政府は融資プラットフォームに目を付けた。

融資プラットフォームが地方政府の資金調達で果たす役割は大きかった。中央政府の会計審査機関である審計署は、2013年6月末に全国7170社の地方政府の融資プラットフォーム会社を調査した。それによると、地方政府債務の債務残高比率は、融資プラットフォームが39%を占め、そのほかの61%の借入主体は、政府部門と行政機構23%、国有企業18%、経費補助の事業単位13%、その他7%であった。近年、このような地方政府の融資プラットフォームの急拡大および借入主体の多様化は、地方債務の実態を分かりにくくなり、財政赤字とそれに伴うリスクは増大している。

このような状況を踏まえて、表8のように審計署は、2013年6月末における地方政府債務についての調査を行った。地方政府債務のなかで「返済責任を有する債務」と「担保責任などの偶発性債務」の両方を合わせると、残高の規模は17.9兆元に上り、そのうち、融資プラットフォーム会社の債務は6.97兆元に達した。また、地方政府債務の合計は中央政府

---

<sup>19</sup> 中国語では地方政府融資平台と称する。

債務の 12.4 兆元を上回っている。しかし中国政府は「返済責任を有する債務」の分のみを政府債務と定義したため、2013 年 6 月時点での地方政府の債務残高規模は 10.9 兆元である。中央政府の分を含めると、政府債務の総残高は 20.7 兆元であり、GDP に対する比率は約 33%となった<sup>20</sup>。

融資プラットフォーム会社の債務拡大によって、地方政府はより深刻な収支不均衡と債務増大の問題を抱えている<sup>21</sup>。このような地方財政リスクの高まりに対し、審計署の調査の厳格化や管理強化の動きが強まり、中央政府は地方政府の債務管理規範化とリスクの予防と解消に向けて対策が打ち出され、また、地方債発行禁止から容認への政策に転換した<sup>22</sup>。地方政府の調達資金の使用主体はインフラ投資や交通運輸関係の投資であるため、地方債は土地販売収入に代わる安定財源として寄与する。そして、地方政府は土地収用や備蓄、土地開発関連に対する投資意欲を損なわないよう地方債は一定の役割を果たすことが期待される。さらに、今後は地方政府債務を抑制することを前提としつつ、各級地方の人民代表大会および常務委員会等への報告をはじめとする情報公開の徹底も求められる。

2015 年末以降は地方政府に対して基本的に地方債による資金調達以外は認められない中央政府の方針となっている。こうした地方財政を巡る大きな転換が今後の政策や具体化されていく過程において、中央と地方はどういう関係の制度設計を構築するか、その動向がますます注目される。

---

20 政府債務の管理強化を考えるうえでは、「担保責任などの偶発債務」の償還などについても検討する必要があり、それを含めた政府債務の残高総額は現在、GDP の 60%前後だと推定されている。

21 これは土地譲渡収入が債務の返済原資に使われていること、シャドーバンキングの資金調達の存在感が増大していること、および償還期限のピークを乗り切るための地方政府の安易な繰り延べ行為の 3 点に集約される。

22 とはいえ、中国では地方政府の債券発行が原則禁止されてきたため、地方政府の全面的な裁量による債券発行は認められず、中央政府が年間起債限度額を設定するなど、中央政府が財政規律を保持する役割を担っている。

## 4. 財政制度の根幹からの見直しと中央・地方の関係の再構築

### 4-1. 中央と地方の権限に絡む分税制の長年にわたる論争と改革の方向性

分税制の財政制度は上述した諸問題が発生したため、中国の経済発展に伴ってつねに論争の焦点にもなっている。その焦点は、やはり中央と地方の財政権と行政権の統一を巡る論争や、省の下の地方政府レベル段階に対する分税制制度および移転支払制度などを探究することである。しかし、中央政府は、財政権と行政権の不对称については「これは一般の国のやり方である」と認識しているため、抜本的な財政構造改革は期待されない。一方、「財政権の上部移管、行政権の下部移転」という財政制度を基本的に制定したので、近年、多くの地方は、中央の地方に対する過渡移転支出方法を適用して、現地の実際状況と結び付けて省の下の段階に対する移転支払制度を促進する努力をしている。

いずれも現有制度の制約を受けることは避けられないものの、一般財政移転支出であろうと、専用項目移転支払であろうと、近年、中央政府の地方に対する財政移転支出はますます大きくなっている。また、中央政府の省レベル政府への財政移転支出は、省の下の地方政府レベル段階の移転支出に比べてより公開され、透明性が高い。そのため、中央政府の強い圧力の下に、省レベル政府が省の下の困難な県と郷レベル政府に財政移転支出を進めることができる。

これに対して長年の論争を経て、中国政府は、2013年11月に開催された三中全会<sup>23</sup>において、分税制の弊害に対する財政制度改革の方向性を提示し、それを具体化した「財政と税制体制改革深化総合方案」をはじめ、一連の制度化の動きも進んできている。財政面でも、税制や政府債務の管理などの包括的な改革方針が示された。地方財政の健全性向上の観点からは、土地財政への依存からの脱却、地方の資金調達手法の多様化及び地方債の発行容認、地方税制の見直しという三点が注目される。なお、中央と地方の財政収入配分の見直しも提示しており、「地方税体系の整備」は、中央から地方、地方から中央への配分先比率の見直しを伴う大規模な税制改革の方向性を示した。さらに、中央と地方の財政システムの健全化に向けて、2014年夏に開催された全人大会議<sup>24</sup>において予算法改正が可決され、2015年1月1日から新たな予算法が施行されることとなった。これによって財政と税制体制の改革深化の成果は、予算管理制度の改善、税制の整備、中央と地方関係の見直しの三点に集約することができる。

まずは予算管理制度の改善である。改革の方向性としては、主に予算関連制度の改善と構築および財政移転制度の改善である。これまでの主な成果として「予算法」改正を始め、いくつもの政策意見書<sup>25</sup>が公表されている。予算管理制度の改善について中央政府の改革リス

---

23 注1を参照されたい。

24 全国人民代表大会常務委員会第10回会議において、「中華人民共和国予算法改正に関する全国人民代表大会常務委員会の決定」が公表された。

25 その他には、「地方政府債務の管理強化に関する意見」、「政府総合財務報告制度改革プラン」、「中期財政計画管理の実施に関する意見」、「中央の対地方移転支出制度の改革・整備に関する意見」等がある。

トに対し、主要な法制度の整備案が完成したため、評価が非常に高い。

次は税目と税制の整備である。改革の方向性としては、主に地方税体制の整備、直接税の徴収比率の増加、税制改正、新税目の導入などと個別の税目の調整<sup>26</sup>、および地方独自の税優遇規範化、国税・地方税の徴税体制の整備である。税目と税制の整備に対して主な改革の成果は、営業税から増値税へ全面的に切り替えたことと資源税改革の品目拡大である。これらを整備するには時間がかかるため全般的な改革効果はまだ見られない。

第三は中央と地方の関係の見直しである。改革の方向性は、中央と地方との間の行政責任及び支出分担責任を見直し、また中央と地方との間の収入配分を合理化することである。これらの改革成果として2016年8月16日に国务院の指導意見<sup>27</sup>が出され、中央と地方の新しい財政関係を規定する全国レベルの財政政策が正式に発表されたことに集約される。事実上、2016年5月1日、「營改増」という税制改正の全国規模での実施によって新しい財政制度改革は現実味を帯びた。

#### 4-2. 増値税の全面的実施を中心にした地方税体制の再構築

中国において税収額が最も多いのは増値税である。これは、現在の税制改革のなかで最も進展しており、地方財政への影響が最も大きい税目でもある。増値税は日本の消費税に相当する付加価値税であるため、地方税体制の再構築を見据えた税制改革の中核に位置付けられている。表9にみられるように、中国では長年、増値税と営業税が並存しており、営業税は主に建築税とサービス業に対して徴税している。また、建築税は営業税の大部分を占めているため、地方政府はおもな徴税税目として建築業の発展に力を入れてきた。言い換えれば、増値税が中央政府にとって最大の税目であるのに対して、営業税は地方政府にとって最も重要な税目となっている。しかし、サービス業における営業税と増値税の「二元的な税制」の税体系があり、また、営業税には「二重課税」の問題が存在する。これらの解消を通じた税負担の軽減および公平性の確保は、営業税を増値税に切り替える「營改増」の目的である。「營改増」は、2012年1月1日から上海市のサービス業振興のため、交通運輸および一部サービス業の営業税を増値税に切り替える実験的改革を試みた。その後、実施地域が段階的に拡大された<sup>28</sup>。2013年4月に国务院常务会议は「營改増」の全国展開を決定した。中央政府は、2015年末を期限として全サービス業で営業税から増値税への全面切り替えを完了させるとしている。そして李克強総理は、2016年5月1日から全業種に対して増値税改革の試行を全面的に実施する方針を発表した<sup>29</sup>。その後、財政部と国家税務総局はすべての業種

---

26 これは増値税、消費税、個人所得税、不動産税、資源税、環境保護税などを含む。

27 注3を参照されたい。

28 2012年9月に北京市などの8つの省・直轄市でも上海市と同様の改革を行った。

29 2016年3月の「政府活動報告」においては増値税改革の試行を全面的に実施し、その対象業種を残りの建築業、不動産業、金融業および生活サービス業まで拡大するとともに、新たな不動産の取得に係わる増値税も仕入税額控除の対象とする。

において増値税改革によって企業の税負担が増えないように、建築業と不動産業が 11%、金融業と生活サービス業が 6%など、業種によって異なる税率が設定されている<sup>30</sup>。

国家税務総局は、営改増の効果として 2016 年末までの約 5 年間で軽減措置も含む約 5000 億元の税収減となり、大半の対象業種で税負担が軽減されたとしている。表 1 0 に示されたように上海のみで約 2000 億元の減税効果があった。上海で営業税から増値税に変更した減税効果は、川下企業の新增分の税控除と減税がもっとも顕著である一方、モデル企業への直接減税も効果が大きい。また、増値税の全面試行への 2016 年 5 月から 12 月までの期間において上海の業種別負担軽減率をみると、減税効果が業種によって違う。表 1 1 に示されたように一部の現代サービス業<sup>31</sup>、電信業、郵政業、交通運輸業と生活サービス業の減税効果が大きい反面、建築業、不動産業の減税効果が小さい。

増値税改革は経済活性化の効果が期待されている。それは、二重課税を排除し、経済活動の税負担を軽減させることを通じて、内需拡大、産業の高度化、企業の発展、サービス品質の向上、生産パターンの転換など経済活力の向上に貢献できると考えられる。また、国際的に見ても一般的な税収ルールに従っているため、グローバルビジネスの展開や国内における外資企業の誘致に寄与すると考えられる。さらに、金融業でも世界で初めての増値税の試みを導入する中国の増値税改革は世界中で高く評価されている。現在、運用面においてはまだ、課税税率が複雑さという課題が残っているが、2017 年のさらなる増値税改革では、企業への 3500 億元の追加減税を目指す一方、課税税率は現在の 4 つから 3 つに減らせる試みがすでに始まっている。

#### 4-3. 権限と支出責任が対応した財政制度の構築

「長年来、中央政府と地方政府の間、各レベル地方政府の間の責任分担が不明確で、不合理で、規範に合っていなかった。これを改めるためには、各レベルの政府の収入と、財政権限と支出責任の区分を対応させなければならない」と、当時の財政部長楼繼偉氏は 2014 年 7 月『人民日報』に寄稿した。また、5 つの主な具体的問題点<sup>32</sup>が指摘されている。それは一言でいえば、財政権限と支出責任は統一することではない。これらは分税制を実施してから、ずっと解決されていない問題そのものでもある。

これに対して中央政府は 2014 年から、公平性、簡易性、効率性の原則に基づき、中央と

---

30 これは「営業税に代えて増値税を徴収する試行の全面的な実施に関する通知」に公表された。

31 現代サービス業は、情報通信サービス業及び関連サービス業などを指す。

32 1) 政府職能の定めが不明確であり、社会に提供すべきであるが、市場に任せられるサービスは政府が過多に抱えている一方、政府が責任分担すべき基本公共サービスに対して財政支出は不十分である。2) 中央と地方の財政権限と支出責任の区分は合理的ではなく、中央政府が直接責任をもつ行政事務は地方政府に委ねて、その反面、地方政府の責任である行政事務は中央政府が過分に負担している。3) 中央と地方が提供する基本的な公共サービスの職能は重複し、共同分担の事項が多すぎる。4) 省の下での財政権限と支出責任の区分が規範に合っていない。5) 財政権限と支出責任の区分は法的根拠が乏しいことが指摘されている。



地方の間の財政収入区分を調整する方向性を決めた。収入の変動が比較的大きく、比較的強い再分配機能を備え、課税ベースの地域的分布が偏っており、課税ベースの地域間の変動が比較的大きい税目を中央税に区分する一方、地方政府の把握する状況が比較的十分であり、現地の資源配分への影響が比較的大きく、課税ベースが相対的に安定している税目を地方税に区分する。また、共有税についても、変動が大きい税目は、中央政府は取り分がやや多く、相対的に安定している税目は、地方政府の取り分がやや多いという税収体系に変更している。さらに、収入区分の調整により生じる地方政府の財源不足は、中央政府が一般財政移転支出と税収返還方式を通じて解決する。

中国政府に最も強く求められる重要な課題は、政府が本来果たすべき役割として地方への経済格差を是正する所得再分配機能である。しかし、税目の区分では増値税と企業所得税が税収の最大規模である。いずれも共有税と分類されているため、増値税の75%と企業所得税の60%は中央政府に帰属する。現在、以上のような改革を通じて運用面において増値税の中央政府の取り分は税収の67.5%に引き下げた。これを反映して、2015年の税目別の税収の総収入は、地方政府は6兆2662億元(50.2%)で、中央政府の6兆2260億元(49.8%)をわずかながら初めて上回った。表12に示されたように、2016年は新しい財政制度改革の節目の年であったため、前年度に比べて国内増値税は30.9%増加し、税収に占める割合が31.3%に達した。一方、営業税は前年度に比べて40.4%減少し、税収に占める割合が2015年の15.5%から8.8%まで半減した。

一方、各レベル政府間の権限と支出責任を合理的に区分するために、中央政府は財政権限と支出責任を適切に強化するべきであろう。これに対して2016年8月16日に國務院の「指導意見」<sup>33</sup>が出され、中央と地方の新しい財政関係を規定する全国レベルの財政政策が正式に発表された。2014年にスタートした一連の税制改正を中心にした新しい財政制度改革は、22年ぶりに1994年に導入した分税制の弊害に本腰を入れただけでなく、これは中国で財政の権限と行政の権限(職権)を統一する初めての制度設計の試みでもある。

具体的に、まず、国防、外交、国家安全、全国統一的な市場ルールと管理に関わる事項は中央政府に集約し、委託事務を減らし、統一的な管理を通じて全国的公共サービスの水準・効率を高める。また、地域的公共サービスは地方政府の権限とする。さらに、中央政府と地方政府の共同権限を明確した。その上で、中央政府と地方政府の支出責任をさらに区分する。最後に、中央は移転支出を計上することによって、一部の権限の支出責任を地方に引き受けさせることができる。

#### 4-4. 政府の行政改革と地方のガバナンスの変革

財政改革を実効性の高いものにするためには、地方政府の行政改革も不可欠である。これは財政制度改革とともに、行政機構改革、行政機能改革、そして行政システム改革の三つの

---

<sup>33</sup> 注3を参照されたい。

側面から進められている。

行政機構改革の方向性としては、行政の主体を基本的に県級レベルと市（地区）レベルの政府に置き、中央政府および省レベルの政府が支援、管理する方向が認識されるようになっている。広大な国土を有し、多様性が極めて大きい中国においては、県レベルの政府の規模にも大きな差があり、安定かつ均質な公共サービスの提供が必ずしも機能しないケースが多く、また行政の効率化が進まないこともある。筆者は2002年、「虚省弱県実地区」<sup>34</sup>という行政改革と新しいメカニズムの構築によって中央と経済行政地区を基礎とする二階層の行政という新しい枠組みを形成することを中央政府に提言したことがある。しかし、現状では、中央政府にとって好ましい方向性として財政に関する一定の権限と責任を省レベルの政府に付与し、省ごとに「省直管県」および「市管県」の組み合わせによって管理運営していくことが考えられる。

行政機能改革については、「市場の資源配分の機能を活用し、企業の自主的な投資決定を促す」という方針のもとに行政審査の撤廃や権限の地方政府委譲を決め、行政の許認可権の軽減や手続きの簡素化など、行政機能の見直しが徐々に進んでいる。中央政府は腐敗撲滅とあわせ地方政府の恣意的な裁量権の範囲を狭める行政機能の健全化を進めており、これまでの強い行政関与を減らす一方、国有企業が支配してきた公共事業などに民間資本を参入させ、投資効率の向上と産業構造の転換を推進している。

一方、行政システム改革は、一連の税制改革や中央と地方の関係の適正化を実現していくために、効率的な財政システムの構築に向かわなければならない<sup>35</sup>。そこで、行政システム改革の下で地方政府のガバナンスの変革が進められてきた一つの新しい手法として PPP（Public-Private-Partnership）方式の活用を近年に積極的に取り入れた。PPP方式は、公共機関が社会資本とパートナーシップを構築し、ともに公共サービスを提供することである。日本では政府と民間資本の協力と表現することが多いが、中国では中国独特の形態の国有企業なども存在することから政府と社会資本の協力と定義しており、社会資本は、国有企業と民間企業の両方を含む意味である<sup>36</sup>。

2014年8月から、PPP推進に関する地方政府の動きが活発になっている。重慶市は8月7日に高速道路、ごみ処理および近郊鉄道など10件のPPPプロジェクトの集中契約調印式を実施し、江蘇省、福建省および天津市などでPPPプロジェクトのモデル事業を試験的に追隨した。その後、中央政府レベルの財政部は、PPPにかかわる文書<sup>37</sup>が7件発表し、後に、PPP

---

<sup>34</sup> 「虚省弱県実地区」とは省レベルと県レベルの政府機能を弱くし、経済運営を中心とする地区レベルの政府機能を強くする意味である。日本の道州制もこれに相当すると思われる。この提言は、後に世銀副総裁兼チーフエコノミストのジャスティン・リン（林毅夫）氏に影響を与えて、2004年に「第11回の五か年計画（2006-2010）」制定のためのご本人の意見書の中に盛り込まれた。

<sup>35</sup> 即ち、地方政府の行政事務—権限—財源—責任を適切にガバナンスすることが健全な財政システムを構築する肝要である。

<sup>36</sup> PPPの概念は世界で標準的な定義がないものの、世界銀行が定義したPPPは、公共製品・サービスを提供するために公共機関と社会資本が構築した協力関係を指す。

<sup>37</sup> 財政部が2014年9月23日にPPPに関する初めての指導意見を発表した。

に関する「手引き」<sup>38</sup>をも公表した。さらに、国家発展改革委員会は PPP プロジェクトの推進状況の報告およびデータベース化を求めた<sup>39</sup>。

地方政府が PPP 推進に注力する背景には、地方政府債務の急激な増加と土地譲渡金への過剰な依存という状況がある。PPP 方式の利点は、地方政府が債務を負担せず、外部資金の活用し、官民でリスクと収益を分担する仕組みであり、現在、地方政府は財政支出の効率性の観点から財源確保に資する主な政策として大いに活用している。地方 PPP 方式の推進は地方のインフラ整備だけでなく、その投資によって地方の経済成長を牽引する効果も期待されている一方、安定した利益が予期されるなど、PPP 方式の推進に良いモデルを提供した。

現在、PPP 関連法律が整っていない中、財政部の「手引き」を PPP プロジェクトの執行基準としている<sup>40</sup>。各地方政府の財政部門は、契約に明記した政府の支払い義務について、中長期財政計画に基づき制定し、予算管理の関連規定に従い、政府予算に計上する。但し、PPP プロジェクト参入においては幾つかの問題点がある。手引き以外の法律保障システムの不完備、政府信用リスクの問題、保証されないプロジェクト収益の問題などが挙げられる。また、PPP プロジェクトの融資に対して、金融機関は不良債権のリスクを恐れるためにきわめて消極的である<sup>41</sup>。

現在、中央政府の財政部と発展改革委員会の共同指導の下に、PPP プロジェクトは全国の各地で展開されている。財政部の PPP センターの統計によると、2016 年末まで全国で 1 万 1260 件の PPP プロジェクトがリストアップされ、投資総額は 13.5 兆元に上っている。過去 2 年間に、1351 件の PPP プロジェクトが実施され、投資額は 2.2 兆元に達した。

中央政府は PPP 方式を通じて地方政府のガバナンスの変革を促す思惑がある一方、権限と支出責任が対応した財政制度の構築を推進することができると思われる。近年、このような分税制以来の高度な集権的財政制度から分権的方向に傾くことは、中国経済発展がすでに次の段階に入ったと示唆されている。しかし、地方政府の行動様式から考えると、中央政府はまた新しい難題に対応しなければならないだろう。

---

38 財政部が 2014 年 12 月 4 日に「政府と社会資本協力方式に関する手引き」で PPP プロジェクトの選別、準備、入札、執行、譲渡の 5 段階に分け、それぞれの方向付けを行った。

39 2014 年 12 月 4 日、国家発展改革委員会は「政府と社会資本協力に関する指導意見」を発表し、各地方発改委に 2015 年 1 月から月 1 回 PPP プロジェクトの推進状況を報告し、データベース化を求めた。

40 手引きは社会資本には地方政府所有の融資プラットフォーム、および国有企業が含まれないことを明示した。

41 金融機関の疑念を解消するために、2015 年 9 月に中央政府の財政部は 10 数の金融機関とともに 1800 億元の PPP 融資支持基金を設立した。

## 5. おわりに

### 5-1. 結論として

改革開放以来、市場化が進みながら財政制度は変貌を遂げてきている。本稿はこのような背景の下、中央と地方の関係を中心に財政制度改革を考察してきた。それによって幾つかの制度学上の構造とメカニズムの特徴が結論として明らかになった。

まず、中国における財政制度はつねに中央と地方との財政権限を巡る利権関係の“綱引き”の中で、一種の緊張関係の下に微妙なバランスを保ってきていることがわかった。財政移転支出制度等の変更などはその典型であろう。

次に、財政制度改革は、つねに地方政府の行動様式に間接的影響を与えている。地方政府は自らの経済開発のために主体となって開発競争や財源確保などの行動を行い、それに対して責任を取らないままに中央政府の規定的な財政制度に挑戦し続けていることも理解された。

さらに、以上の二つの特徴を踏まえて、表13のように中国における財政制度改革には周期的な変化がみられる。つまり、財政制度の“集権と分権”の周期性と中央政策の改革との間に内在的な関連性が高いと認識される。それ故2014年からの改革は、中央と地方の権限と支出責任の統一の下に、新しい分権財政制度が実施されると期待される。しかし、これには長い時間を要するため、財政制度改革については、経済の市場化に従って実用レベルでの制度整備や地方政府の責任と健全さを保つ行動などを促すというのが中央政府の当面の姿勢である。

### 5-2. 今後の研究課題

本稿で取り上げた財政制度を始め、あらゆる財政問題の本質は、長期的に見れば経済発展の背後にある中国政府の役割をどう改革するかにある。また、地方政府自らが主体となって開発競争を行ってきた構造転換も必要だと思われる。財政制度改革は中央と地方の関係において、同時に政治と社会との関係が極めて深いため、改革の障害も大きく、中国政府のかじ取りは困難を極めている。今後の研究課題としては、中長期的には中央と地方の関係を考える上で、他の様々な改革も財政制度改革にとって重要になるため、その関連性と影響も研究することが必要であろう。とくに、財政支出圧力への対応という観点から地方政府の都市インフラ整備や社会保障などの研究を積極的に取り組んでいきたい。

## 参考文献

### 日本語

1. 津上俊哉「中国地方財政制度の現状と問題点」RIETI Discussion Paper Series 04-J-020、2004年。
2. 孟健軍「適正規模の「地区」へ、地方行政組織の改革を」日本経済研究センター、清華大学国情研究センター編『中国経済の構造改革』、日本経済新聞社、2006年10月。
3. 神宮健、李粹蓉「中国財政の現状と課題」『中国資本市場研究』1(2)：23-37、2007年。
4. 孟健軍「第3章省以下への徹底迫られる分税制改革」、『中国の経済大論争—市場と政府の均衡を探る』2006年度中国研究報告書、日本経済研究センター、2007年3月。
5. 関志雄「ポスト三中全会の財政・税制改革—課題となる地方政府の財源確保—」RIETI、2014年11月19日。
6. 内藤二郎「中国財政の構造問題と課題：高まる財政圧力のもとで」『JRI レビュー』2015年。
7. 佐野淳也「中国は地方財政の健全性を高められるか：脱土地依存に向けた二つの改革」『JRI レビュー』2015(4)：31-49、2015年。

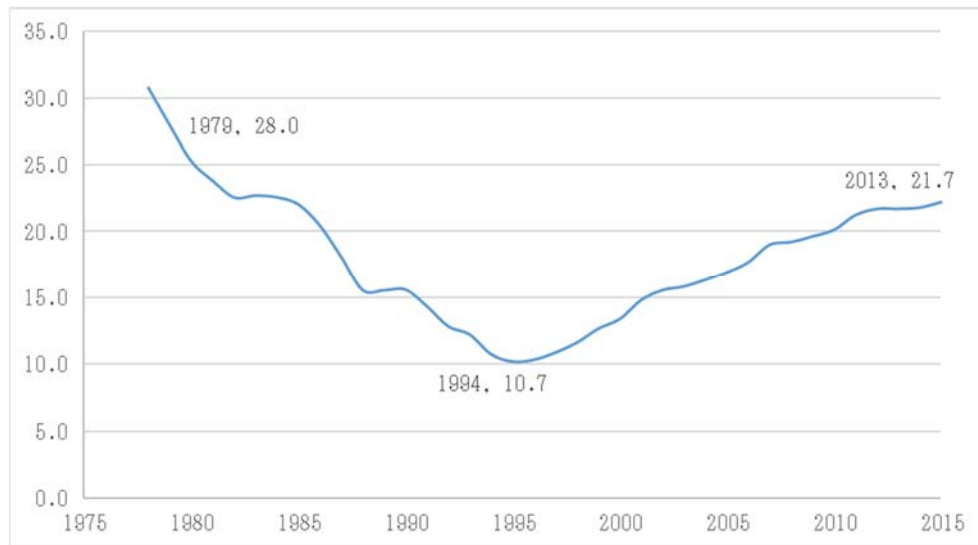
### 中国語

8. 周飛舟、2006、「分税制十年：制度及其影響」『中国社会科学』(6)：100-115+205。
9. 高培勇、2008、「公共財政：概念界説与演變脈絡—兼論中国財政改革30年的基本軌跡」『經濟研究』(12)：4-16。
10. 樓繼偉「深化財稅體制改革 建立現代財政制度」『求是』(20)：24-7、2014年
11. 譚明智、2014、「嚴控与激勵併存：土地增減掛鈎的政策脈絡及地方實施」『中国社会科学』(7)：125-142+207。
12. 張守文、2015、「稅制變遷与稅收法治現代化」『中国社会科学』(2)：80-102+204。
13. 高培勇・蔣震、2016、「新常態下的中国財政：若干趨勢性變化」『財政研究』(6)：2-15。
14. 「全國財政工作會議：繼續實施積極財政政策，加強地方債管理」，(2016年12月29日、[http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1590015](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1590015))
15. 胡怡建・田志偉、2017、「上海營改增5年試點成效分析報告」，上海財經大學公共政策与治理研究院、2017年2月15日。

### 統計資料

1. 國家統計局編『中国統計年鑑』各年版。
2. 中国国土資源部編『中国国土資源年鑑』2006-2009各年版。

図1 GDPに占める財政収入の比率(%)



出所：中国統計年鑑各年版により作成

表 1 中央と地方の財政純収入変化（億元）

中央と地方の財政純収入変化（億元）

年度	財政純収入	中央財政の分	地方財政の分
1979	-135.4	-423.7	288.3
1984	-58.2	-227.9	169.7
1989	-158.9	-66.3	-92.6
1993	-293.4	-354.6	61.2
<b>1994</b>	<b>-574.5</b>	<b>1152.1</b>	<b>-1726.6</b>
1999	-1743.6	1696.9	-3440.5
2004	-2090.4	6609.0	-8699.4
2009	-7781.6	20659.9	-28441.6
2010	-6772.6	26498.7	-33271.4
2011	-5373.4	34813.2	-40186.6
2012	-8699.4	37410.6	-46110.1
2013	-11002.5	39726.7	-50729.2
2014	-11415.5	41923.4	-53338.9
2015	-23608.5	43725.0	-67333.6
2016	-28289.0	44953.0	-73242.0

出所：中国統計年鑑各年版により作成

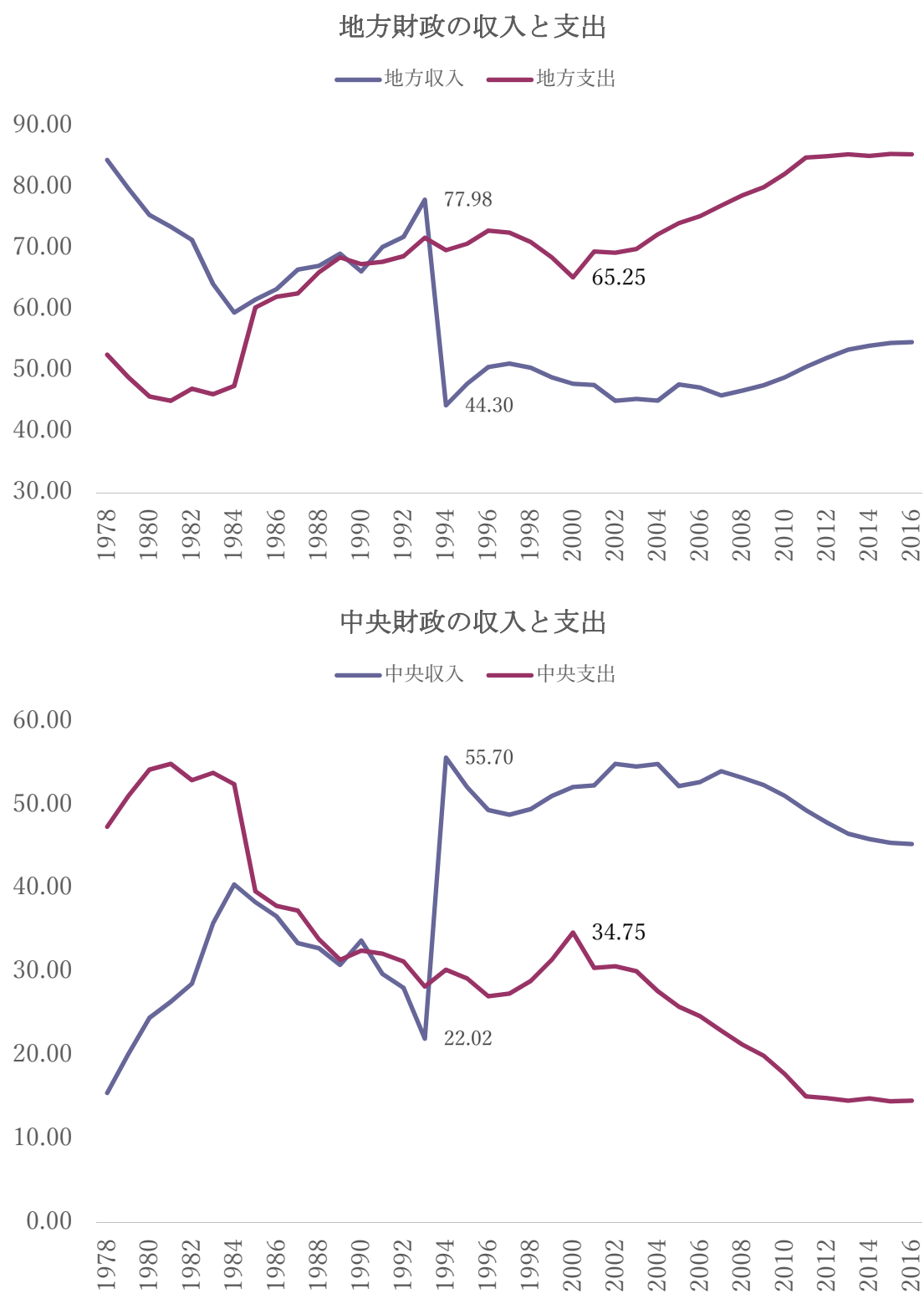
表2 中央と地方の税目別の主要収入項目

中央固定収入	共有収入（分配比率の内訳）	地方固定収入
消費税	国内増値税（中央75・地方25）	都市土地使用税
車両購置税、船舶重量税	企業所得税と個人所得税（中央60・地方40）	不動産税
関税	営業税（鉄道総公司、各銀行本社及び各保険会社の集中徴収部分の上納分は中央に、それ以外は地方に）	車船使用税
税関が代理徴収する増値税と消費税	都市維持建設税（鉄道総公司、各銀行本社及び各保険会社の集中徴収部分の上納分は中央に、その以外は地方に）	車船使用登録税
	資源税（海洋部分は中央に、陸地部分は地方に）	印紙税（証券取引を除く）
	証券取引印紙税（中央94・地方6）	耕地占用税
		煙草税
		契約税
		土地増値税
		国有土地有償使用収入等
中央企業上納利潤等		地方企業上納利潤等

出所：財政部の資料により作成



図2 分税制実施前後の中央と地方の財政収入と支出



出所：中国統計年鑑により作成

表3 主な項目別の税収シェア（単位：％）

年度	国内増値税	国内消費税	営業税	企業所得税	個人所得税	関税
2000	36.2	6.8	14.9	7.9	5.2	6.0
2001	35.0	6.1	13.5	17.2	6.5	5.5
2002	35.0	5.9	13.9	17.5	6.9	4.0
2003	36.2	5.9	14.2	14.6	7.1	4.6
2004	37.3	6.2	14.8	16.4	7.2	4.3
2005	37.5	5.7	14.7	18.6	7.3	3.7
2006	36.7	5.4	14.7	20.2	7.1	3.3
2007	33.9	4.8	14.4	19.2	7.0	3.1
2008	33.2	4.7	14.1	20.6	6.9	3.3
2009	31.0	8.0	15.1	19.4	6.6	2.5
2010	28.8	8.3	15.2	17.5	6.6	2.8
2011	27.0	7.7	15.2	18.7	6.7	2.9
2012	26.3	7.8	15.7	19.5	5.8	2.8
2013	26.1	7.4	15.6	20.3	5.9	2.4
2014	25.9	7.5	14.9	20.7	6.2	2.4
2015	24.9	8.4	15.5	21.7	6.9	2.0
2016	31.2	7.8	8.8	22.1	7.7	2.0

出所：中国統計年鑑各年版により作成

表4 一般予算内の重要分野別の財政支出（2011-2016年）（億元）

項目	2016	2015	2014	2013	2012	2011
厚生および国民関連分野支出	<b>69440</b>	<b>63041</b>	<b>54232</b>	<b>49253</b>	<b>45553</b>	<b>37857</b>
教育	28056	26272	23042	22002	21242	16497
社会保障・就業	21548	19019	15969	14491	12586	11109
医療衛生	13154	11953	10177	8280	7245	6430
住宅保障	6682	5797	5044	4480	4480	3821
比重（%）	<b>37.0</b>	<b>35.8</b>	<b>35.7</b>	<b>35.1</b>	<b>36.2</b>	<b>34.7</b>
政府行政分野支出	-	<b>49342</b>	<b>43736</b>	<b>40852</b>	<b>36376</b>	<b>31844</b>
外交	-	480	362	356	334	310
公共安全	-	9380	8357	7787	7112	6304
国防	-	9088	8289	7411	6692	6028
都市・農村自治体サービス	18605	15886	12959	11166	9079	7621
一般公共サービス	-	13548	13267	13755	12700	10988
金融監督等事務	-	960	502	377	459	593
比重（%）	-	<b>28.1</b>	<b>28.8</b>	<b>29.1</b>	<b>28.9</b>	<b>29.1</b>
インフラ建設分野支出	-	<b>29736</b>	<b>24574</b>	<b>22698</b>	<b>20170</b>	<b>17436</b>
農林水利	18442	17380	14174	13350	11974	9938
交通運輸	-	12356	10400	9348	8196	7498
比重（%）	-	<b>16.9</b>	<b>16.2</b>	<b>16.2</b>	<b>16.0</b>	<b>16.0</b>
小計	-	142119	122542	112803	102099	87137
比重（%）	-	80.8	80.7	80.5	81.1	79.8
一般予算内支出	<b>187841</b>	<b>175878</b>	<b>151786</b>	<b>140212</b>	<b>125953</b>	<b>109248</b>

出所：中国統計年鑑各年版により作成

表5 2015年の財政収入と財政支出の中央と地方の内訳

税目	2015年					
	金額(億元)			比率(%)		
	合計	中央	地方	中央	地方	
国家財政収入	152269	69267	83002	45.5	54.5	
国家税収計	124922	62260	62662	49.8	50.2	
国内増値税	31109	20997	10113	67.5	32.5	
国内消費税	10542	10542		100.0		
輸入貨物増値税・消費税	12533	12533		100.0		
輸出貨物増値税・消費税	-12867	-12867		100.0		
営業税	19313	151	19162	0.8	99.2	
企業所得税	27134	17640	9494	65.0	35.0	
個人所得税	8617	5171	3447	60.0	40.0	
資源税	1035	38	997	3.7	96.3	
都市維持建設税	3886	179	3707	4.6	95.4	
不動産税	2051		2051		100.0	
印紙税	3441	2476	965	72.0	28.0	
証券取引印紙税*	2553	2476	77	97.0	3.0	
都市土地使用税	2142		2142		100.0	
土地増値税	3832		3832		100.0	
車船税、船舶重量税、煙草税	803	47	756	5.8	94.1	
車両購置税	2793	2793		100.0		
関税	2561	2561		100.0		
耕地占用税	2097		2097		100.0	
契約税	3899		3899		100.0	
その他税	0		0		100.0	
税外収入	27347	7007	20340	25.6	74.4	
非税収入	27347	7007	20340	25.6	74.4	
専項税収	6985	575	6410	8.2	91.8	
行政事業性收費	4873	461	4412	9.5	90.5	
罰金・没収	1877	114	1763	6.1	93.9	
その他	13612	5857	7755	43.0	57.0	

項目	2015年					
	金額(億元)			比率(%)		
	合計	中央	地方	中央	地方	
一般公共サービス	13548	1055	12492	7.8	92.2	
外交	480	477	4	99.3	0.7	
国防	9088	8869	219	97.6	2.4	
公共安全	9380	1584	7796	16.9	83.1	
教育	26272	1358	24914	5.2	94.8	
科学技術	5863	2478	3384	42.3	57.7	
文化・体育・メディア	3077	272	2805	8.8	91.2	
社会保障・就業	19019	723	18296	3.8	96.2	
医療衛生	11953	85	11869	0.7	99.3	
省エネ・環境保護	4803	400	4402	8.3	91.7	
都市・農村サービス	15886	11	15876	0.1	99.9	
農林水利	17380	739	16642	4.3	95.7	
交通運輸	12356	853	11503	6.9	93.1	
資源探査・電力情報等事務	6006	342	5664	5.7	94.3	
商業サービス等事務	1747	23	1725	1.3	98.7	
金融監督等事務	960	463	496	48.3	51.7	
地震災害復興建設						
援助其他地区支出	261		261		100.0	
国土資源・気象等事務	2115	348	1767	16.5	83.5	
住宅保障	5797	401	5396	6.9	93.1	
食糧・物資備蓄事務	2613	1836	777	70.3	29.7	
国債及び地方債償還・利払い	3603	2896	708	80.4	19.6	
その他	3671	329	3341	9.0	91.0	
合計	175878	25542	150336	14.5	85.5	
対地方移転支出および税収返還		50138	-50138			

出所：2015年版中国統計年鑑により作成

表6 中央と地方の支出項目

中央支出	地方支出
国防費	地方行政管理費
武装警察費	一部の武装警察費
外交およびODA経費	民兵事業費
中央レベルの行政管理費	地方統括の基本建設投資
中央統括の基本建設投資	地方企業技術改造・試作費
中央企業技術改造・試作費	地方管轄農業支援支出
地質調査費	都市維持建設経費
中央管轄農業支援支出	価格補助支出
中央負担国内外借款元利返済	その他経費
中央負担の各種事業費（文化、教育、衛生、科学等）	地方負担の各種事業費（文化、教育、衛生、科学等）

出所：財政部の資料により作成

表7 地方財政収入に占める土地譲渡金収入比率別の地方数（省、自治区、直轄市）

比率	2005年	2006年	2007年	2008年
20%以下	15	8	8	8
20-40%	8	16	10	15
40-60%	8	6	7	6
60-80%	0	1	3	1
80%以上	0	0	3	1
平均比率 (%)	28.2	31.7	42.7	33.3

出所：国土資源統計年鑑各年版により作成

表8 政府性債務の規模（2013年6月末）（単位：兆円）

債務主体	返済責任を 有する債務	担保責任など の偶発性債務	合計
地方政府	10.9	7.1	17.9
内、地方政府の融資プ ラットフォーム会社	4.1 (37.47%)	2.9 (41.22%)	6.97 (38.96%)
中央政府	9.8	2.6	12.4
合計	20.7	9.7	30.3

出所：根据審計署 2013 年 6 月末の審計資料により作成

表9 営業税と増値税の税体系比較

内容	営業税	増値税
課税の原理	内税であり、毎回取引するために売上（全額）で営業税を計算し、二重課税問題が存在する	外税であり、毎回の取引ごとに理論上、付加価値部分で増値税を計算すること（計算が複雑だが、二重課税問題は基本的に解消）、サービス業内部の専門的管理に利すること
課税ベース	営業額＝収入	理論上の付加価値金額
課税額	支払税額＝売上×税率	支払税額＝売上税額－仕入税額＝売上×税率－コスト控除、費用×税率－控除される資産投資×税率
税率	相対的に低い（3%、5%等）	相対的に高い（6%、11%、13%、17%）
仕入税	なし	有り
領収書の種類	普通領収書と専用領収書に区別されない	普通領収書と専用領収書に区別される。また、専用領収書がある場合に限り、仕入税額として、販売税額から控除される
税収の徴収管理	計算と徴収はシンプルであり、徴収管理も相対的に緩めである	計算と徴収は複雑であり、徴収管理は厳しく、法的責任は重く、刑事責任がある
帰属	地方税	中央と地方の共有税

出所：財政部の資料により作成



表10 上海の営業税から増値税に変更した減税効果（2012－2016年）（単位：億元）

対象企業	2012	2013	2014	2015	2016	合計	
						金額	比重（%）
モデル企業直接減税	45	86.5	119.8	160.7	457.5	869.5	44.20
越境サービス輸出還付・免税	8.7	27.5	55.8	47.7	22.3	162	8.23
川下企業の新増分の税控除・減税	81.9	137.1	178.4	178.3	360.2	935.9	47.57
合計減税	135.6	251.1	354	386.7	840	1967.4	100.00

出所：上海財政大学胡怡健チームの調査報告書により作成

表 1 1 上海の業種別負担軽減率（2016年5月—12月）

業種別	負担軽減率（%）
電信業	55.4
部分現代サービス業	47.73
郵政業	43.87
交通運輸業	31.84
生活サービス業	29.86
金融業	14.16
建築業	8.25
不動産業	8.12
平均	25.81

出所：上海財政大学胡怡健チームの調査報告書により作成

表 1 2 中央と地方の税目別の財政収入（2015 年）

税目	2016年**		2015年				
	金額（億円）	前年比（%）	金額（億円）			比率（%）	
	合計	増加率	合計	中央	地方	中央	地方
国家財政収入	159552	4.8	152269	69267	83002	45.5	54.5
国家税収計	130354	4.3	124922	62260	62662	49.8	50.2
国内増値税	40712	30.9	31109	20997	10113	67.5	32.5
国内消費税	10217	-3.1	10542	10542		100.0	
輸入貨物増値税・消費税	12781	2.0	12533	12533		100.0	
輸出貨物増値税・消費税	-12154	-5.5	-12867	-12867		100.0	
営業税	11502	-40.4	19313	151	19162	0.8	99.2
企業所得税	28850	6.3	27134	17640	9494	65.0	35.0
個人所得税	10089	17.1	8617	5171	3447	60.0	40.0
資源税	951	-8.1	1035	38	997	3.7	96.3
都市維持建設税	4034	3.8	3886	179	3707	4.6	95.4
不動産税	2221	8.3	2051		2051		100.0
印紙税	2209	-35.8	3441	2476	965	72.0	28.0
証券取引印紙税*	1251	-51.0	2553	2476	77	97.0	3.0
都市土地使用税	2256	5.3	2142		2142		100.0
土地増値税	4212	9.9	3832		3832		100.0
車船税、船舶重量税、煙草税	870	8.3	803	47	756	5.8	94.1
車両购置税	2674	-4.2	2793	2793		100.0	
関税	2603	1.6	2561	2561		100.0	
耕地占用税	2029	-3.3	2097		2097		100.0
契約税	4300	10.3	3899		3899		100.0
その他税	0		0		0		100.0
非税収入	29198	6.8	27347	7007	20340	25.6	74.4
税外収入							
専項税収			6985	575	6410	8.2	91.8
行政事業性收費			4873	461	4412	9.5	90.5
罰金・没収			1877	114	1763	6.1	93.9
その他			13612	5857	7755	43.0	57.0

\*\*2016年の中央と地方別のデータはまだ公表されていない。

出所：財政部の公表データより作成

表 1 3 建国後の財政制度改革の周期性と改革の方向性

周期性	実施期間	財政制度の周期性	実施の方法	中央政策の改革
第一段階高度な集権的財政体制	1950-1979	計画経済下の高度な <b>集権的財政制度</b>	財政税収の「統一収入、統一支出」の実施	改革開放政策の導入 (1978年12月)
第二段階の財政請負制 「1979の改革」 「1984の改革」	1979-1987 1988-1993	市場化で中央と地方の関係の構築、および税体制を中心に国家の財政制度を建て直す <b>分権的財政制度</b>	「利潤を税収に改正」という工業と商業の税制度を全面的に実施し、地方分権の財政制度の実施	中国共産党第12期3中全会「経済体制改革に関する決定」 (1984年10月)
第三段階の分税制の導入 「1994の改革」	1994-2003	市場経済体制に相応しい財政制度と税収システムの導入による <b>集権的財政制度</b>	税制度を全面的に改定し、市場経済の税の統一と税負担の公平性の要求に応えた	中国共産党第14期3中全会「社会主義市場経済体制を建立する若干問題の決定」 (1993年11月)
第四段階の分税制の改正 「2004の改革」	2004-2014	さらに財政制度の規範化、完備された税法システムの確立によって <b>集権的財政制度</b>	税制度の部分調整により増値税の導入、税制度の公平性を高めた	中国共産党第16期3中全会「社会主義市場経済体制を完備する若干問題の決定」 (2003年10月)
第五段階の中央と地方の権限と支出責任の統一 「2014の改革」	2014-	中央と地方の関係の再構築、財政制度の法定性の全面的確立によって <b>分権的財政制度へ?</b>	増値税を全面的実施。税法の統一、税負担の公平性、税制度の簡素化、合理的分権を目指す	中国共産党第18期3中全会「改革の全面的深化における若干の重大な問題に関する決定」 (2013年10月)

出所：財政部の文献資料及び張守文「税制変遷と収税法治現代化」により筆者加筆整理