

# 中国における地方財政の構造と実態

齊 藤 節 夫

## 目 次

- はじめに
  - 一. 分税制後の地方財政
  - 二. 財政調整制度——中央と地方の財政関係——
  - 三. 省, 市, 自治区の財政の実態
    - 1. 省, 市, 自治区の上納額と補助額
    - 2. 民族自治区の財政
    - 3. 省, 市, 自治区の財政
  - 四. 地方財政改革の問題点
- おわりに

## はじめに

この論文は、分税制実施後現在までの地方政府の財政の構造を明らかにし実態を考察することを目的とする。ただし、重点はその構造を通して実態を明らかにすることにある。中国で財政権限は、中央政府の各部門のみならず、地方政府や企業も権限を持つので、3つのルートがある。つまり、中央政府と地方政府の間、中央政府と各部門（官庁）の間、政府と企業の間である。

ここでは、地方財政とともに、中央政府と地方政府間の財政問題を扱うことにする。分税制実施後、中央財政と地方財政の役割分担が原則的に確立された。中国では、いまでも、中央財政と地方財政の財政権限と関係は重要である。財源を中央がコントロールするのか、地方が「諸侯経済」を行うかは中央集権と地方分権との関係でポイントであるためである。

中国は現在、WTOにも加盟し、また、第10次5ヵ年計画（2001年—2005年）で西部大開発に着手した。さらに、2008年には北京でオリンピックを開催する。中国経済はかなりの激変期をむかえている。

上記のような状況の下では、今まで以上に地方の果たす役割が増すと考えられる。そのため、地方政府の財政の構造と実態を考えてみたい。

まず、一で、分税制実施後の地方財政の構造についてふれ、二で、中央と地方の財政関係をしめす政

府間財政関係と財政調整制度の内容をみる。三では、分税制実施後の省, 市, 自治区の財政の実態、四で地方財政改革の問題点を考察してみたい。

## 一. 分税制後の地方財政

初めに、地方財政の構造についてふれる。

ただし、中国の国家財政は中国独自の構造を持つので若干そのことについて説明したい。

中国で国家財政は中央財政と地方財政から構成され、そのため予算も中央予算と地方予算からなる。中央予算は中央政府の予算（つまり、國務院の予算）であり、地方財政は、中国の各級政府は独自の予算を実行すると規定されているため、省, 市（自治州）と「区を設けた市」（大都市で区制を敷いているもの）、県、郷政府が各々独自の予算をもつ。そこで、地方予算は4級の予算となり、地方予算とはその総計をしたものをさす。全体では中央予算をあわせて「5級予算」と呼ばれる（予算法）。また、予算法28条によると「地方予算は赤字を計上できない」。しかし、中国では日本のように、財政法、地方財政法、地方自治法はまだ制定されていないので、「中華人民共和国予算法」（1994年3月）、「中華人民共和国予算法実施条例」（1995年11月）等に基づいて予算を編成していると思われる。そして、この財政（予算、決算）は財政部で扱い、毎年3月の全国人民代表大会で審議される。また、中国の会計年度は暦年（1月1日から12月31日）を1年としている。さらに、中国では、これ以外に「第二の予算」ともいうべき予算外資金もある。この予算外資金は国家予算に組み込まれない資金で中国財政独特の資金といえる。

以上のように中国の国家財政は、社会主義制度の下での国家財政から、「社会主義市場経済」へ移行しつつある制度の下での国家財政であるために、日本や他の資本主義国との財政とも異なりそれ独自の構造を持つ。

ここでは中央財政に対する地方財政、とくに、

省、市、自治区レベルの政府財政について考察する。ただし、中国で財政に関する公表されているデータは中国経済が国際化しつつあるにもかかわらず、限られているし、地方財政に関しては、それ以上に限定されている。

中国の現在の財政は分税制を基本とする。分税制とはそれ以前の財政請負制を変更し、税種を国税と地方税にわけ中央財政と地方財政を各々確立することをさす。

この税制の特徴としては、第一に職務権限を区分することを基礎に税種を区分している。財政支出は以下のように区分している。

中央財政支出 1. 国防費 2. 武装警察費 3. 外交と援助支出 4. 中央クラスの行政管理費 5. 中央が統一して管理する基本建設投資 6. 中央直属企業の技術改造と新製品試作費 7. 地質調査費 8. 中央財政による農業支援支出 9. 中央負担の内外債務元利返済支出 10. 中央負担の公安、検察、司法支出および文化、教育、衛生、科学などの事業費

地方財政支出 1. 地方行政管理費 2. 公安、検察、司法支出 3. 一部の武装警察費 4. 民兵事業費 5. 地方の手配する基本建設投資 6. 地方企業の技術改造と新製品試作費 7. 農業支援支出 8. 都市維持・建設経費 9. 地方の文化、教育、衛生事業費 10. 価格補助支出

中央政府は国防、外交、武装警察、重点建設、中央財政負担の内外債務の元利支払い、中央直属行政事業単位の経費等に対して責任を負う。その他のことは、地方政府が責任を持つ。

第二に、具体的には税の種類にもとづき中央財政固定収入、地方財政固定収入、共通収入（国と地方が共有する税）に区分し、中央財政と地方財政の収支を明確にし各々の財政を確立する制度である。中央と地方の固定収入、共通収入は以下に示すとおりに区分される。

中央固定収入 1. 関税 2. 税関が代理に徴収する消費税と付加価値税 3. 消費税 4. 中央企業所得税

5. 地方銀行・外資系銀行・非銀行など金融企業所得税 6. 鉄道部門・各銀行本店・各保険会社本店などが一括して納付する収入（営業税、所得税、利潤および都市維持建設税を含む） 7. 中央企業上納の利潤

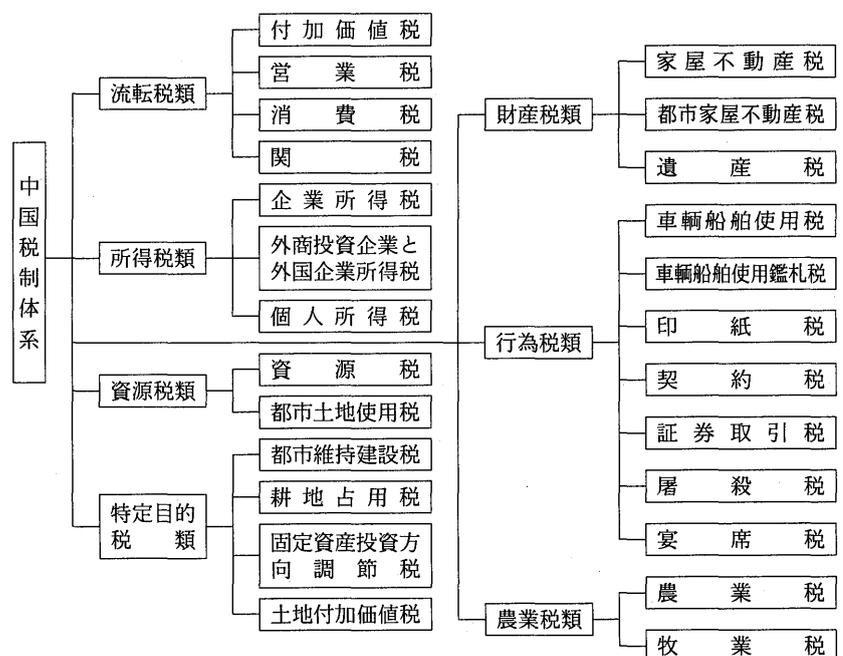
地方固定収入 1. 営業税（鉄道部門・各銀行本店・各保険会社本店が一括して納付する営業税を含まず） 2. 地方企業所得税（上記地方銀行・外資系銀行・非銀行などの金融企業の所得税を含まず） 3. 地方企業上納利潤 4. 個人所得税 5. 都市の土地使用税 6. 固定資産投資調節税 7. 都市維持建設税（鉄道部門・各銀行本店・各保険会社本店などが一括して納付する部分を含まず） 8. 不動産税 9. 自動車・船舶使用税 9. 印紙税 10. 屠殺税 11. 農・牧業税 12. 農業特産税 13. 耕地占用税 14. 契約税 15. 遺産・贈与税, 16. 土地付加価値税 17. 国有地有償使用収入

共通収入, 1. 付加価値税（中央 75%, 地方 25%） 2. 資源税（資源の品種により区分。海洋石油資源税は中央収入でその他の大部分は地方収入） 3. 証券取引税（中央 50%, 地方 50%）

分税制は 1994 年 1 月 1 日より実施され、この制度は朱鎔基によって確立された（1 図）<sup>(注 1)</sup>。

つぎに、地方財政収支の具体的な内容をみていく。

1 図 中国税制体系図（1994年）



(資料)『中国税制五十年』p. 831

1表 地方財政—歳入（決算）

(億円)

	1993年	1998年	1999年
1. 各種税収	3,165	4,438	4,935
付加価値税	954	908	974
営業税	891	1,341	1,454
都市維持建設税		292	313
国有企業所得税	114	347	185
集団企業所得税	96	182	163
その他所有制企業所得税		—	276
個人所得税		—	413
資源税	23	62	63
都市土地使用税	15	54	59
その他各税	295	722	414
固定資産投資方向調節税		108	130
農業税	96	365	295
契約税		—	96
耕地占用税		33	33
証券取引印紙税	35	25	67
製品税	639		
2. 企業欠損補助	-187	-259	-238
3. その他収入	163	560	619
4. 教育費付加収入	43	112	125
地方レベル収入	3,209	4,984	5,595
中央補助収入	490	3,322	4,087
歳入合計	3,699	8,305	9,681

(資料)『中国財政年鑑, 1994年』, 『同1999年』  
『同2000年』より作成

ただし、その前に一言いえば、国家予算（中央予算と地方予算）の最新の数字は2002年の予算である。しかし、この予算の詳細は公表されていない。財政関係の予算と決算は前述のように、毎年3月の全国人民代表大会で審議されるが、ここ数年全国人民代表大会で外部に公表される数字や金額は簡単になっている（系統的かつ整合性のある予算と決算を提出すべきであると思う）。そのため、中央予算と地方予算をふくめた詳細かつ最新の予算は1999年のそれである。

地方政府の歳入は地方の固定収入と共通収入項目中の地方収入分の合計から構成されるために、1999年の地方財政の決算では、徴税ベースの収入である地方本級収入（当該地方政府レベルの収入。つまり、各級政府が独自に徴収する歳入）は5,595億元である（1表）。しかし、実際の歳入はこれに中央からの補助収入4,087億元が加わり、地方の財政収入合計では9,681億元となる。

地方財政の歳入構造をみれば、1999年では、地方本級（レベル）の収入5,595億元のうち、各種税収が4,935億元と全体の88%を占めており、歳入のほとんどが税収を基本としているといっている。しかも、税収のうちでも営業税が1,454億元、付加

価値税（増値税）974億元、個人所得税413億元であり、営業税と付加価値税で税収の49%を占める。なお、企業欠損補助金は中国の決算では歳入から控除しているが、本来は歳出項目にあげるべき性格のものであろう。

さらに、地方財政収入を国家財政の税収と比較すれば、1999年の国家財政中の税収項目10,683億元は、工商税収8,885億元、関税562億元、農業税424億元、国有企業所得税639億元、集団企業所得税172億元の順となり工商税収が全体の83%をしめる。また、工商税収のうちでは、付加価値税が総額の41%、営業税17%、企業所得税9%、消費税9%となり、この4種の税で税収総額の76%をしめる（1998年）<sup>(注2)</sup>。

つまり、税収は主に国内の「両税」（付加価値税と消費税）と3つの所得税（国内企業、外資企業、個人の所得税）に依存している<sup>(注3)</sup>。さらに、中国の税制では、間接税が中心で消費税に代表される直接税の割合は少ない<sup>(注4)</sup>。

地方財政、国家財政ともに、歳入は各種税収を基本としている。なかでも、営業税、付加価値税の占める割合が高い。かつて、歳入の主要部分をしめた国有企業の利潤上納は、「利改税」（利潤上納を税金納付に改める）以後いまはみられない。

つぎに、地方財政の歳出（1999年）を見れば、

2表 地方財政—歳出（決算）

(億円)

	1993年	1998年	1999年
1. 基本建設支出	282	778	1,062
2. 企業改造資金と試作費	321	493	542
3. 企業流動資金増発	6	21	25
4. 地質調査費	0	1	8
5. 工業、交通、商業部門事業費	52	75	88
6. 農村生産支援支出	291	557	609
7. 都市維持建設支出	197	439	472
8. 文教、科学、衛生事業費	854	1,913	2,150
9. 援護と社会救済費	75	165	178
10. 社会保障補助支出	—	136	325
11. 行政管理費	492	707	797
12. 公安、検察、司法支出	—	521	606
13. 開発途上地区への支援資金	18	111	120
14. その他支出	465	645	765
15. 税務等部門の事業費	—	358	408
16. 政策的補助支出	222	348	384
17. 行政事業単位の退・休職経費	—	270	360
地方レベル支出	3,330	7,673	9,035
中央への上納支出	600	597	598
歳出合計	3,936	8,305	9,681

(資料) 前表と同じ

地方レベルの支出は9,035億元、中央への上納支出598億元となり合計の支出は9,681億元となる(2表)。後述のように上納支出は600億元でほぼ一定であるし、また、予算法28条では地方各級の予算は「赤字を計上してはならない」と規定する。

歳出項目のうち主要なものを見ると、基本建設支出は1993年が282億元、1997年584億元、1998年778億元、1999年1,062億元と増加が著しい。基本建設支出を含めて、分税制後支出が伸長しているのは、地方の歳入が地方レベル収入と中央の補助収入を加えたものとなり、とくに中央の補助収入が近年増しているところに拠るところが大きい。その他、増加率が顕著で特筆すべき項目は、農村生産支援支出、都市維持建設支出、文教・科学・衛生事業費、援護と社会救済費、開発途上地区への支援資金、社会保障補助支出等である。1990年代は、上記項目を地方財政支出の重点項目としてきた。

## 二. 財政調整制度——中央と地方の財政関係——

ここでは、中央と地方の政府間財政関係についてみていくなかで、財政調整制度を考察する。

中国の国家財政で特徴的なのは、徴税ベースと支出ベースで額が異なることである。中央政府と地方政府間で、資金の再配分が行われているためである。この点を理解することが、中央財政と地方財政の関係の要である。

国家財政収入は、中央本級収入(中央レベル収入)と、地方本級収入(地方レベル収入)より構成される。しかし、これに、中央政府から地方政府への「租税還付」と「補助金」、また逆に地方政府から中央政府への「上納金」が加わる(3表)。

この結果、中央政府の総収入は、中央本級収入(中央レベル収入)と地方政府から中央政府への「上納金」の合計となるし、地方政府の総収入は、地方本級収入(地方レベル収入)と中央政府から地方政府への「租税還付」と「補助金」の合計となる。つまり、中央と地方とも本級レベルの収入に財政資金の再配分が行われ、総収入となる。

なぜ、このような複雑のことをするかと言えば、

3表 中央財政と地方財政

(単位: 億元)

	2000年決算	2001年決算	2002年予算
全国財政			
歳入	13,380	16,371	18,015
歳出	15,879	18,844	21,113
収支	-2,499	-2,473	-3,098
中央財政			
中央の歳入	7,584	9,171	10,646
1. 中央レベルの収入	6,986	8,578	10,042
2. 地方から中央への上納金	598	593	604
中央の歳出	10,182	11,769	13,744
1. 中央レベルの支出	5,514	5,754	6,412
2. 租税還付と地方助成支出	4,668	6,015	7,332
収支	-2,598	-2,598	-3,098
地方財政			
地方の歳入	11,062	13,808	15,305
1. 地方レベルの収入	6,394	7,793	7,973
2. 中央から地方への租税還付と補助金	4,668	6,015	7,332
地方の歳出	10,963	13,683	15,305
1. 地方レベルの支出	10,365	13,090	14,701
2. 中央への上納金	598	593	604
収支	99	125	0

中国の省、市、自治区では、財源の豊かな省、市、自治区と財源の少ない所があるためである。この調整を財政調整制度(財政移転制度)(原文、「移転収入、支出制度」、あるいは、「財政転移支付」)で行っている。たとえてみれば、日本の政府と県、市、町村で行われている地方交付税や国庫支出金との関係であろうか(日本の場合と性格はことなるが)。

そのために、「中央から地方への租税還付と補助金」と「中央への上納」を決める財政調整制度は重要である。

4表がその動向を示したものである。これで見られるように、「地方からの上納金」は、ほぼ600億元で一定であるし、「中央から地方への租税還付と

4表 上納金と補助金

(億元)

年度\項目	地方からの上納金	地方への補助支出
1993	600	545
1994	570	2,389
1995	610	2,534
1996	604	2,723
1997	604	2,857
1998	597	3,322
1999	598	4,087
2000	598	4,668
2001	593	6,015
2002	604	7,332

(注) 2002年は予算。

(資料)『中国財政年鑑2000』p.420。2000年は『中国財政』2001年4期。2001年、2002年は全人代報告。

補助金」も分税制実施前の1994年以前は500—600億元で同額である。しかし、分税制実施後、「中央から地方への租税還付と補助金」は急増し、2001年決算では6,015億元、2002年予算では7,332億元に達する。この補助金の増加と額の多さは注目に値する。この「中央から地方への租税還付と補助金」と「中央への上納」との差額が地方に助成されるためである。

財政調整制度は、一般補助、専用補助、税の還付からなりたつ。一般補助は少数民族への定額補助などをふくみ、専用補助は農業生産支援、文教科学衛生事業費、価格補助、社会救済費などを含む。税の還付は中央政府に集めた税を地方政府に返還することである<sup>(注5)</sup>。

しかし、年毎の上記3項目の額は不明であるため、省、市、自治区レベルの「中央から地方への租税還付と補助金」を詳細に分析してみる。特に、中央へあつめた資金を地方へ再分配するためには、「中央から地方への租税還付と補助金」が鍵である。

「中央から地方への租税還付と補助金」、つまり、「税収の返還、定額補助、各種移転支出」の内容は、2001年の5,176億元の場合、次のようになる。

① 税収返還	2,335 億元
② 定額補助	120 億元
③ 中央の地方に対する財力移転支出と少数民族地区への移転支出	161 億元
④ 収入分配調整政策、社会保障補助と賃金の増加等の移転支出	1,195 億元
⑤ 重点支出プロジェクト、基本建設、開発途上地区への支援等特別移転支出	1,365 億元 <sup>(注6)</sup>

結局、この資金は、税収返還と補助金（重点支出プロジェクト、基本建設、開発途上地区への支援等特別移転支出、収入分配調整政策、社会保障補助と賃金の増加等の移転支出）に使用される。2001年では税収返還が全体の45%をしめ、定額補助が2%、その他移転支出が53%となる。前述の1995年度の場合には一般補助が7%、専用補助15%、税の還付78%となっていて税収返還の割合が高かった<sup>(注5)</sup>。最近は税収返還の割合がへり、補助金と移転支出の割合が増加しているのが特徴と言える。

「税収の返還、定額補助、各種移転支出」の①から⑤までの項目は、「公共財政の原理に基づき、財力の分配を均等化」<sup>(注7)</sup>する目的で、ある一定の基準か方法に基づいて決められていると思われる。とくに、「重点支出プロジェクト、基本建設、開発途上

地区への支援等特別移転支出」は、額が多いのでどのように配分しているのには興味がある。

①の税収返還は各省に税金を返還するものである<sup>(注8)</sup>。

④の賃金性の移転支出は毎年610億元、社会保障性の移転支出も毎年400億元を、中央から地方へ支出している<sup>(注7)</sup>。また、別の資料でも、a. 中央財政は、2001年に、給与支出に892億元計上し、中西部の未発達地区の県・郷の給与支給難を緩和するために、1999年以降の所得分配政策の調整に必要とされる大部分の財政支出を負担した。b. 2001年10月の行政事業体の職員・労働者の賃上げに必要な資金も22省（沿海の9省を除いて）は中央財政が負担した。c. 中央財政は毎年50億元を農業大省の給与遅配に充てている<sup>(注9)</sup>。これで見ると、収入分配調整政策金は毎年1,000—1,100億元位であろう。

いずれにせよ、地方の収入が2001年の場合には13,808億元（決算）に対して、「税収の返還、定額補助、各種移転支出」が6,015億元（決算）と全体の43%を占めるに至った。これらに見られるように、最近では財政調整制度の果たす役割が重要になってきたのが、特徴である。

分税制は中央に財政資金を一旦集中し、地方に財政資金を再分配するシステムであり分税制により中央の統制が強化された（財政請負制の下では地方政府への資金の分散化がみられた）。この制度により、全国財政に占める中央財政の比重を60%前後に高めることをめざす。さらに、言えば、GDPに占める財政収入の比重を20%以上にすることもまた「2つの比重を高める」問題として財政の課題である<sup>(注10)</sup>。

こうしてみると、中国では、分税制実施以降、中央に財政資金を集めているという点で、中央の権力が強くなっている。また、中央に集中した資金をどの省にどのくらい分配するのかそのメカニズムははっきりしないが、日本と同じように、この配分では政治力が働いているだろうし、中央へ資金を集中できる面では、中央集権化が進んでいるとも言える。

### 三. 省、市、自治区の財政の実態

ここでは、前述の分税制後の地方財政ならびに財政調整制度による中央から地方への財政資金の移動

を基礎に、地方財政の実態についてより詳細に分析して見る。

### 1. 省、市、自治区の上納額と補助額

言うまでもなく、分税制は1994年に開始された。それ以前の1980—1993年は財政請負制をとっていた。そのため、1994年以前とそれ以後を比較し、省、市、自治区の上納額と補助額が分税制によりどのように変化しているかを見ることにしたい。

ここでは、分税制実施の直前の1992年（1993年の資料がないため）と最も新しい資料の入る1999年をとりあげて比較したい（5表）。

①上納額を比較すると大きな変化はない。1999年は1992年に比べて、四川省が-16億元、広東省が-8億元、江蘇省7億元増、上海市6億元増位である。

②補助額について言えば、1999年は1992年に比べて、平均で7.2倍増加している。重慶市、上海市のような例外もあるが。

③92年段階で上納額が多く補助額が少ないのは上海市、江蘇省、浙江省等である（多分、北京市も同様）。当時の上海市の財政構造は、財政収入のかなりの部分を国家に上納し、国家の財源を支えていたが、他方、上海市の留保分はかなり少なかった。その為、上海市の経済発展は他の地域に比較して遅れた。

④民族自治区を重視しているとする割には1992年から1999年の補助額の増加率は高くない。たとえば新疆ウイグル自治区3.2倍、寧夏回族自治区4倍、チベット自治区3.8倍、内蒙古自治区3.6倍であり、全体の倍率の平均以下である。

上納額と補助額について言えば、1999年では、  
①上納額が多いのは、上から上海市120億元、江蘇省82億元、遼寧省55億元、浙江省46億元、北京市37億元、広東省30億元、天津市29億元、湖北省28億元、山東省26億元となる。

②補助額が多いのは、上から遼寧省230億元、上海市229億元、広東省209億元、江蘇省203億元、雲南省194億元、黒龍江省184億元、河南省175億元、山東省174億元、湖南省166億元、湖北省163億元となる。

結局、上納と補助を基にして中央と地方の財政配分関係を省、市、自治区別に類型化すると、①補助

5表 省、市、自治区の上納額と補助額 (億元)

	1999(A)	1992(B)	(A)-(B)	1999(C)	1992(D)	(C)/(D)
	上納金	上納金	差額	補助額	補助額	倍率
北京市	37	—		132	—	
天津市	29	25	4	71	9	7.9
河北省	22	22	0	151	20	7.6
山西省	7	8	-1	87	12	7.3
内蒙古自治区	0	1	-1	116	32	3.6
遼寧省	55	60	-5	230	46	5
吉林省	1	3	-2	137	26	5.3
黒龍江省	9	10	-1	184	30	6.1
上海市	120	114	6	229	15	15.3
江蘇省	82	75	7	203	28	7.3
浙江省	46	47	-1	147	16	9.2
安徽省	10	6	4	133	20	6.7
福建省	5	3	2	83	11	7.5
江西省	1	1	0	112	20	5.6
山東省	26	24	2	174	28	6.2
河南省	16	16	0	175	25	7
湖北省	28	26	2	163	26	6.3
湖南省	12	14	-2	166	18	9.2
広東省	30	38	-8	209	26	8
広西チワン族自治区	0	1	-1	101	16	6.3
海南省	0	0	0	22	9	2.4
重慶市	16	15	1	90	4	22.5
四川省	1	17	-16	161	35	4.6
貴州省	0	1	-1	96	14	6.9
雲南省	5	6	-1	194	17	11.4
チベット自治区	0	0	0	57	15	3.8
陝西省	0	1	-1	103	14	7.4
甘肅省	0	1	-1	92	11	8.4
青海省	0	0	0	43	10	4.3
寧夏回族自治区	0	0	0	36	9	4
新疆ウイグル自治区	2	0	2	96	30	3.2

(資料)『中国財政年鑑2000年』、『同、1993年』より作成

額と上納額いずれも多い省、市、自治区のタイプは、遼寧省、上海市、江蘇省、広東省、北京市、天津市、山東省、浙江省となる。

②また、上納額が低く他方補助額が多い省、市、自治区のタイプは新疆ウイグル自治区、寧夏回族自治区、青海省、甘肅省、陝西省、チベット自治区、雲南省、貴州省、四川省、広西チワン族自治区、海南省、福建省、江西省、吉林省、内蒙古自治区、山西省、黒龍江省、安徽省等となる。

③、他の河北省、河南省、湖北省、湖南省、重慶市は補助額と上納額ともにそんなに高くなく上記二タイプの中間に位置すると言えよう。

### 2. 民族自治区の財政

少数民族自治地区（内蒙古、チベット、寧夏回族、新疆、広西チワン族等5自治区と自治州、県）の財政に対しては今まで特別の配慮が払われてきた

6表 少数民族自治地区財政収支

(億元)

年度	収 入		支 出		差 額
	合 計	5 自治区	合 計	5 自治区	
1993	303	200	462	301	-159
1994	201	140	517	339	-316
1995	248	173	595	397	-347
1996	313	211	720	465	-407
1997	349	237	793	509	-444
1998	409	284	915	605	-506
1999	447	315	1,046	694	-599

(注) 1. 5自治区は内蒙古, チベット, 寧夏回族, 新疆ウイグル, 広西チワン族自治区をさす。2. 合計は, 5自治区に少数民族の自治州, 県(旗)を含んだ数である。

(資料)『中国財政年鑑2000』p. 425

し(充分か否かは別にして), 財政収支は分税制以後大きな変化がみられる(6表)。

1994年以降財政収支の差額が急増している。

1993年以前は財政赤字は160億元に達しなかった。

しかし, 1994年は316億元であったものが, 1999

年には599億元に達する。この期間, 民族自治地区の収入は増加しているが, それ以上に顕著なのは支出の急増である。この支出の急増と財政赤字を補填しているのは, 例の財政調整制度による「中央の地方に対する財力移転支出と少数民族地区への移転支出」(2001年, 161億元)と考えられる。

### 3. 省, 市, 自治区の財政

7表は, 「省, 市, 自治区の財政収支と地方財政収支の比率」, 8表は「省, 市, 自治区の一人当たりの平均財政収支」を示したものである。ただし, この数字は地方レベルの財政収支であり, 財政調整制度を通して財源を再分配する以前の数字である。

地方の財政収支に占める比重において, 財政収入の割合が高いのは, 広東省(13.7%), 上海市

7表 省, 市, 自治区の財政収支と地方財政収支の比率(1999年)

地 区	財 政 収 入		財 政 支 出			
	財政収入 (億元)	順 位	地方財政 収入に占 める比率 (%)	財政支出 (億元)	順 位	地方財政 支出に占 める比率 (%)
北京市	281	5	5.0	355	9	4.0
天津市	113	18	2.0	157	25	1.8
河北省	223	9	4.0	351	10	3.9
山西省	109	19	2.0	185	22	2.1
内蒙古自治区	87	23	1.5	200	21	2.2
遼寧省	280	6	5.0	458	5	5.1
吉林省	101	22	1.8	235	17	2.6
黒龍江省	170	15	3.0	339	12	3.8
上海市	420	2	7.5	534	3	5.9
江蘇省	343	4	6.1	485	4	5.4
浙江省	245	7	4.4	344	11	3.8
安徽省	174	13	3.1	289	15	3.2
福建省	209	11	3.7	279	16	3.1
江西省	105	21	1.9	208	19	2.3
山東省	404	3	7.2	550	2	6.1
河南省	223	8	4.0	384	6	4.3
湖北省	194	12	3.5	336	13	3.7
湖南省	167	16	3.0	313	14	3.5
広東省	766	1	13.7	966	1	10.7
広西チワン族 自治区	134	17	2.4	225	18	2.5
海南省	36	28	0.6	57	28	0.6
重慶市	77	24	1.4	150	26	1.7
四川省	211	10	3.8	364	8	4.0
貴州省	74	25	1.3	171	23	1.9
雲南省	173	14	3.1	378	7	4.2
チベット自治区	5	31	0.1	53	30	0.6
陝西省	106	20	1.9	207	20	2.3
甘肅省	58	27	1.0	148	27	1.6
青海省	14	30	0.3	56	29	0.6
寧夏回族自治区	19	29	0.3	50	31	0.6
新疆ウイグル 自治区	71	26	1.3	166	24	1.8

(注) 本表の財政収支は地方ベースの財政収支である。

(資料)『中国財政年鑑2000』p. 346, p. 347

8表 省, 市, 自治区の1人当たり平均財政収支(1999年)

地 区	財政収入 (1人当たり 平均・元)	順 位	財政支出 (1人当たり 平均・元)	順 位
北京市	2,248	2	2,838	2
天津市	1,178	3	1,643	4
河北省	339	18	532	23
山西省	342	17	581	20
内蒙古自治区	368	15	849	13
遼寧省	672	5	1,100	7
吉林省	382	14	885	12
黒龍江省	450	11	896	11
上海市	2,859	1	3,632	1
江蘇省	477	9	673	17
浙江省	550	7	770	15
安徽省	281	22	465	28
福建省	632	6	844	14
江西省	250	26	494	24
山東省	457	10	621	18
河南省	239	28	411	31
湖北省	328	19	568	22
湖南省	255	24	480	26
広東省	1,063	4	1,340	5
広西チワン族 自治区	285	21	479	27
海南省	477	8	750	16
重慶市	250	25	490	25
四川省	248	27	427	30
貴州省	202	30	463	29
雲南省	414	12	907	10
チベット自治区	180	31	2,096	3
陝西省	295	20	573	21
甘肅省	231	29	584	19
青海省	280	23	1,100	6
寧夏回族自治区	349	16	916	9
新疆ウイグル 自治区	404	13	945	8

(注) 前表と同じ

(資料)『中国財政年鑑2000』p. 347

(7.5%), 山東省 (7.2%), 江蘇省 (6.1%), 北京市 (5%), 遼寧省 (5%) 等である。また、低いのは、チベット自治区 (0.1%), 青海省 (0.3%), 寧夏回族自治区 (0.3%), 海南省 (0.6%), 甘肅省 (1%), 新疆ウイグル自治区 (1.3%), 貴州省 (1.3%), 重慶市 (1.4%), 内モンゴル自治区 (1.5%), 吉林省 (1.8%), 江西省 (1.9%), 陝西省 (1.9%) 等となり、補助額と上納額でみた省、市、自治区のタイプとほぼ一致する。しかし、財政支出となると、財政収入より財政支出の比率が減少するのは、北京市、天津市、河北省、上海市、江蘇省、浙江省、福建省、山東省、広東省のみであり、それ以外は増加している。

一人当たりの財政収支について言えば (8表)、財政収入の割合は、上海市、北京市、天津市、広東省、遼寧省、福建省、浙江省、海南省、江蘇省、山東省等の順である。ただし、それ以上に財政支出の変化は大きい。

最後に、省、市、自治区の財政と西部大開発との関連をみる。西部大開発のうち西部地区は内モンゴル、広西、四川、重慶、雲南、貴州、チベット、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆、の12省、自治区、直轄市をさし (当初の計画では19省、自治区、直轄市であったが後に12に縮小した)、中部地区は山西、吉林、黒龍江、安徽、江西、河南、湖北、湖南の8省をさす。財政収支からみれば、西部地区の12省、市、自治区は下位にある。西部大開発の財政資金は現在の所、中央政府の予算と建設国債等によるところが大であるが、今後は、地方政府がどのように関与するのか、また中央政府と地方政府の両者の役割分担がどのように行なわれるのか、興味がある。

#### 四. 地方財政改革の問題点

地方財政での問題点は以下のとおりである。

第一に、前述してきたように、財政調整制度を通じての地方への財源移譲は年々急増している。とくに、今後西部大開発を実施するにつれて、重点支出プロジェクト、基本建設、開発途上地区への支援等特別移転支出等へのこの資金は急増すると考えられるし、また、現在地方での給料の未払いや遅配が行われているなかでもこの資金は重要性を増している。

今後、財政調整制度が重要さを増すにつれ、その

制度の問題点 (額とかあり方) も指摘されており、制度の調整も予想される。

第二に、2002年1月1日から、企業所得税 (法人税) の大部分と個人所得税の全部で中央と地方の一定比率による分有制が実施されている。改革は2001年を基準期とし、地方の合理的な既得権益を保証するため、基準値以内の収入はすべて地方のものになる。2002年の所得税の増量部分 (つまり基準値以上の部分) は中央と地方が5対5の比率、2003年は6対4の比率で分け、以後の年度の分有比率は実情に合わせて別に決める。改革後、所得税の増量部分から中央に分け与えられた収入は、すべて、地方、主に、中西部地区への地方財政調整の増額に充て、中央財政には残さない。今回の所得税収入の分有改革は、1994年の分税制改革に続く財政管理体制の大きな改革である (注11)。

第三に、地方財政は、省、市 (自治州)、県、郷政府が独自の財政を持つ。そのため、予算も4級予算となる。4級予算での問題としては農民に対する公租公課がある。つまり、「乱收費」とよばれる地方政府の農民に対するさまざまな税金以外の経費の徴収 (教育費、インフラ整備等の目的での経費徴収等) の問題である。これは近年農民の収入の伸びが鈍化している一方で地方政府がさまざまな名目での費用徴収を行い、一部の農村では政治問題化している。中央政府も農村問題の重要性を認識はしているが、地方政府の財源不足もあり、なかなか解決できないのが現状である。WTO加盟以後農村、農民問題が浮上し、潜在的失業者1億5千万人に加えて農産物輸入等により新たな失業者が多数発生すると思われるなかで、処理を要する緊急の課題である (注12)。

結局、農民に対する公租公課、並びに、地方政府の名義での種々の金の徴収は、地方財政の問題であるとともに、特定の事業を遂行する目的のためには、資金を徴収し使用できるとしてきた「予算外資金」の管理の問題でもあろう。とくに、予算外資金は「第二の予算」ともいわれ中国の財政上特異な存在である。予算外資金は、1996年以降、管理が厳しくなったとはいえ、まだ明確でないのが現状である。

第四に、総じて言えることは、地方政府は中央政府の政策を、ストレートに受け入れるわけではないことだ。よく言われるように、中央に「政策」あれば、地方に「対策」があり、地方は保守主義をとお

し地方の利権を守る。この仕方は長年続いてきた慣習でもあり、また、制度でもある。そのため、一朝一夕では変わりようがない。地方での税財改革のむつかしさはここにもあるといえよう。

## おわりに

分税制で中央財政と地方財政の役割分担が基本的には確立された。これにより、地方レベルの財政収支も確定された。しかし、分税制はこれ以外に別の役割も持つ。今までの地方レベルの財政収入に財政調整制度の資金が加わり、しかもこの財政調整制度であつかう資金は年毎に増加している。つまり、地方財政に対して中央が財政資金を再配分し地方を統制しつつある。

その具体的な状況は本文で見てきたとおりである。今後とも、西部大開発等で財政資金が必要とされるが、中央が一旦資金を集中し地方に再配分する財政調整制度は重要さをますと言える。

(注1)『國務院關於実行分税制財政管理体制的決定』

1993年12月15日

(注2)『中国税制50年』p.839,『中国統計年鑑2000年』p.258

(注3)『中国通信』2002年1月8日

(注4)『中国通信』2002年1月15日

(注5)「關於 1995年中央和地方預算執行情況及1996年中央和地方預算草案的報告」

(注6)『財政』2001年4期, p.7

(注7)「學習貫徹江澤民總書記“七一”講話精神不斷開創財政工作新局面」『財政』2001年8期, p.10

(注8)財政調整制度については、張忠任『現代中国の政府間財政關係』pp.178-190参照。

(注9)「關於 2001年中央和地方預算執行情況及2002年中央和地方預算草案的報告」『中國財政』2002年4期

(注10)「識真學習和貫徹江總書記批示精神努力把国家財政建設成為穩固平衡強大的財政」,『財政』2000年2期 p.4。言うまでもなく、日本では、地方分権化に伴って、税源移譲が課題になっている。日本の場合、歳入(税収)ベースでは、国と地方が58対42に対して、歳出ベースでは39対61になっている。国、地方の税収比率を歳出比率に近づけることが求められている。『平成13年版、經濟財政白書』

(注11)(注9)と同じ

(注12)『朝日新聞』2002年3月9日