

中国における政府間財政関係の変容と問題点

日本・島根県立大学総合政策学部 張 忠任

はじめに

近年、中国の政府間財政関係は 1994 年にスタートした分税制から共有税制へ移行して、集権化の努力と同時に政府基金などの税外収入の拡大化によって大きく変容している。本稿は、中国での研究調査をもとにこのような動きを理論的に検討しようとしている。

1. 分税制の共有税制への移行

1994 年には、分税制 (Tax Sharing System) は、中国の抜本的な財政改革として行われるものであるが、集権と分権との均衡点を追求するメカニズムに派生される財政請負制度、予算外資金制度との二制度との相互作用によって形成されたと思われる。

分税制の実質は、それまで中央税と地方税という区分がなかった税源配分制度を中央税と地方税に分けるものである。

分税制改革をもたらす要因としては、主に「二つの比重」の低下によるものである。「二つの比重」とは、国家歳入の対 GDP 比および中央歳入の対国家歳入比のことである。図 1 のとおり、1984~1993 年には、中国では、国家歳入の対 GDP 比は、22.9%から 12.6%へ、中央歳入の対国家歳入比は 40.5%から 22.0%へと低下していた。中央歳入の対国家歳入比の低下によって、財政赤字は次第に拡大されていた。また、1990 年からは地方財政も赤字に陥っていった。財政難によって、財政機能にも影響を与え、教育・科学技術・衛生及び国防などの国家歳出が保証できなくなったばかりでなく、いくつかの地区では、正常な給料さえ期限までに支給できなくなった。これらの弊害は、国家歳入の低下、中央歳入の構成比の低下に帰結した。

分税制改革の目標の一つは、中央歳入の対全国歳入比を約 57%に高めることであるが、56%を超えたこともないし、再び低下するため、いろいろ調整してきた。特に、2001 年 1 月に公表された企業・個人所得税に関する「中央・地方政府税収配分基準」によって、2002 年 1 月 1 日からは地方税から中央と地方の共有税へと改革した。

所得税配分改革が完成した 2003 年には共有税の構成比はすでに 50%を超えたので、共有税をさらに拡大すると、分税制の意味を失うことを意味するだろう。現在、地方が持つ税目の中で、構成比が 10%以上なのは営業税 (13%) しかないが、2012 年 1 月より営業税の共有税である増値税の改革テストが始まった。営業税も共有税に変わったら、中国の税収制度は共有税制度に移行しているといえる。

2. 集権と分権のサイクル

政府間財政関係研究では、集権(Centralization)と分権(Decentralization)、および集中(Concentration)と分散(Deconcentration)という概念がよく用いられる。これらは定義することに加え、数値化することも非常に困難である。ただし、公共サービスの意思決定権の大小は中央(地方)財源の割合との間に、そして公共サービスの執行の多少は中央(地方)経費の割合との間に、ある程度の正の相関があると考えられるため、次の通り指標化することができる。①歳入全体に占める中央、地方政府の割合を集権・分権度とする、②歳出全体に占める中央、地方政府の割合を集中・分散度と定義する。

こうして考えると、中央と地方の財政関係を、「分権・集中」システム、「集権・集中」システム、「分権・分散」システム、「集権・分散」システムという4つの基本的モデルに区分できる。

また、指標①と②を用いて、中国の政府間財政関係の変遷は図5のようなボックスに表すことができる。縦軸は集権・分権度を示す指標①、横軸は集中・分散度を示す指標②としている。さらに、中国の政府間財政関係は4つの時期に分け、4つのモデルで表すことができる。①1953~1957年の集権・集中モデル。②1958~1984年の分権・集中モデル。③1985~1993年の分権・分散モデル。④1994年の分税制改革以降の「改革目標=集権・分散モデル、実態=均等・分散モデル」、の4つである。歳入では、中央と地方はそれぞれ半々となっている一方で、歳出では、地方の構成比が70%以上となっている。この傾向は、1994~2006年のグラフに大きな変動が見られないことから、分税制はかなり安定的に推移していると評価できる。

次に、中国では、集権と分権の均衡点への追求として、「一収就死、一死就放、一放就乱、一乱就収」(引き締めると活気がなくなり、活気がなくなると緩める、緩めると乱れ、乱れると引き締める)といわれるように、建国以来、集権と分権の交替を何回も繰り返して、分税制以降もこのようなサイクルは弱化されても相変わらず続いている。

3. 税還付に隠れる集権的目的の達成と問題点

中央財政から地方への税還付は、1994年分税制改革当初、1993年を基準年として、中央への純「上劃収入」を全額地方に還付するものである。

地方への税還付額の通増率は、増値税(付加価値税)と消費税の全国平均通増率の1:0.3とする。具体的な計算方法は次のとおりである。

$$G_{it} = (1 + 0.3R_t)Y_{i0} \quad G_{it} = (1 + 0.3R_t)G_{i,t-1} \quad (t > 1)$$

このような無差別の両税の伸び率に基づいて地方への税還付額の通増率を計算することは、なおいわゆる「大鍋飯」(平均主義の比喩)のようなものと指摘されたので、その翌

年より次のように変わった。

$$G_{it} = (1 + 0.3R_{it})G_{i,t-1} \quad (t > 1)$$

ここで、 R_{it} は i 地区の増値税と消費税の対前年度の伸び率である。つまり、当初無差別の還付方法は、地区別の税貢献を考慮するものに変更した。

しかし、上記の配分式にはなんの問題があるのかは謎となって、なかなか解明できなかった¹。

いうまでもなく、公式 $G_{it} = (1 + 0.3R_{it})G_{i,t-1}$ から、地方への両税の増額からの配分率を直接に読み出すことができない。第 t 年の税還付額は、還付基数 $G_{i,t-1}$ によって決められ、

$G_{i,t} = G_{i,t-1} + \Delta G_{i,t}$ となる。ここで、 $\Delta G_{i,t}$ は還付基数増分という。両税の伸び率は、

$R_{i,t} = \frac{\Delta T_{i,t}}{T_{i,t-1}}$ のように表すことができる。よって、

$$\Delta G_{i,t} = 0.3R_{i,t}G_{i,t-1} = 0.3 \times \frac{\Delta T_{i,t}}{T_{i,t-1}} \times G_{i,t-1} = 0.3 \times \frac{G_{i,t-1}}{T_{i,t-1}} \Delta T_{i,t}$$

が得られる。そうすると、 $\lim_{t \rightarrow \infty} 0.3 \times a \times \frac{G_{i,t-1}}{1 + R_i} = 0$ が分かる。つまり、結局、地方の

両税増額配分率の極限は 0 となる。すなわち、地方の両税増額配分率は 0 へ収束する。

したがって、数十年後、地方の両税増額からの配分率が 0 になっても、地方への税還付額は 0 にならず、一定額になるにすぎない。以下の算式はこのことを示している。

$$\begin{aligned} \lim_{t \rightarrow \infty} G_{i,t} &= G_{i,1} \times \lim_{t \rightarrow \infty} \left(1 + 0.3a \sum_{k=1}^{t-1} \frac{R_i}{1 + R_i} \right)^{k-1} \\ &= G_{i,1} \frac{3a(1 + R_i)}{7R_i} \end{aligned}$$

つまり、数十年後、地方への税還付額は、一定額 $G_{i,1} \frac{3a(1 + R_i)}{7R_i}$ に止まることになる。

このようにして、税還付を通じて中央財政は、かなりの財源を集中でき、1995～2000 年の間に年に 36～66 億元、2001 以降年に約 200 億元に達して、地方の両税配分率は、1995 年の 20% から 2002 年の 8% へと低下してきたことが分かる。これで、1995～2000 年の間に中央財政は地方財政から計 714 億元集中したようである。当初、税還付は中央財政の重負

¹ この問題については、黄佩華・迪帕克（『国家发展与地方财政』中信出版社、2003 年、36～37 ページ）はすでに気づいたが、問題提起だけで、その発生原因を解明できなかった。また、谷口洋志（「中国における地域間所得格差問題—予備的考察—」『経済学論纂』第 47 卷第 5・6 合併号、2007 年 3 月）もこの問題を注目し、年複利増加率の表を用いて税還付の将来を展望し、また、制度には税還付の「比重がさらに低下していく仕組みを内蔵する」と指摘したが、この「仕組み」のそのものにふれていなかった。

担となると心配した人もいたが、実は逆であった。

4. 税外収入の歴大化（土地財政など）とバブル形成

建国初頭、高度に集中した経済管理体制の下で、地方、部門および企業の積極性を生かすために、予算外資金を設けた。当初、それは地方、部門と企業の自主財源として、地方の農業付加税(地方付加糧) や機関の生産収入留保などの徴収項目で登場した。1951年3月に公表した『都市地方財政をさらに整頓する決定』により、市営企業の発展とともに、予算外資金も増大した。

1978年末からの改革開放以降、地方や企業に管理権限を委譲する政策が施行されるとともに、予算外資金も大幅に増え、その最盛期を迎えた。

中国では、1988年4月に行われた第7期全国人民大会第1次会議で憲法改正案が通過されるまで、土地の使用権を売買することは憲法上で禁止されていたが、1979年7月1日公布した『中外合資経営企業法』より、土地は無償に使われる公共財ではなくなり、都市土地使用制度を改革しはじめた。

2001年4月30日に国務院は『国有土地資産管理を強化することに関する通知』を公布して、土地使用権の売買を推進した。ちなみに、2002年には、1月1日より財源配分での集権傾向がある両所得税（日本の所得税に相当する個人所得税と法人税に相当する企業所得税）改革が行われて、地方財政の財源削減への補償として、土地規制を緩めたことを代価としたと思われる。同年5月9日に、国土資源部は「国有土地使用権譲渡方法を入札、オークションまたはリストの方式へ転換する諸規定」を公布し、土地売買について、8月31日より従来の協議譲渡方式から入札、オークションまたはリストの方式に転換するとされている。この「通知」は「新土地革命」の起点と思われる。

それから、地方財政の土地譲渡収入への依存度が高まってきた。

土地譲渡収入を主とする政府基金の拡大は不動産バブル形成の主要な要因となる。

おわりに

ともあれ、近年、中国は予算内財政体制では分税制の共有税制移行や税還付を通じて、集権化を進めている。また、予算以外では、政府基金などの税外収入は歴大化したことで、地方投資拡大の財源となり、バブル形成の主要な要因となる。