九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

現代中国における地方財政調整システムの生成と展開　(2)

甘, 長青
九州大学大学院経済学研究院

https://doi.org/10.15017/8707

出版情報：經濟學研究. 73 (2/3), pp.169-187, 2006-11-28. 九州大学経済学会
バージョン：
権利関係：

KYUSHU UNIVERSITY

現代中国における地方財政調整システムの生成と展開（2）

甘　長　青

Ⅲ　共有税システム

1．共有税（shared tax）とは何か

現行分税制の基本的な枠組を定めた「93年国務院分税制決定」では，分税制の導入に伴い，中央・地方間で共有税制度を創設することを決め，これを政府間財源調整のベースにしようとした。2006年７月現在の共有税システムの概要を纏めると，おおよそ表６のようになる。

本稿Ⅰ節（前号）の表２では，営業税と都市維持建設税は地方税に分類されたが，表６ではこの２税が共有税に位置づけられるのはなぜだろうか。

これは主に通常，共有税と位置付けられている資源税と同様に，営業税と都市維持建設税も中央政府と地方政府の分賦税だからである。

すなわち国有鉄道会社，各銀行の本店，各保険会社の本店に対しては，国税局がこの２税を徴収するが（税収は中央に帰属），その他の業種については，地方税務局がこの２税を徴収（税収は地方に帰属）することになっている。この点からすれば，この２税の税収が中央と地方の両者に共有されるため，共有税である。しかし中央の税収分は地方のそれに比べると，無視できるほど少ない[21]。そのため，中国ではこの２税は地方税と認識されがちである。

21）たとえば，2003年のデータ（『中国財政年鑑』2004年版，277～279頁参照）をみると，営業税収2,845億元のうち，地方と中央はそれぞれ2,768億元と77億元，都市維持建設税収550億元のうち地方と中央はそれぞれ547億元と３億元という具合である。

表6　中国における中央・地方間の共有税制度

税　目	徴税機関	課税対象	分割比率	
			中　央	地　方
①増値税	国税局	物品販売，加工・修理等の役務提供，物品の輸入など	75%	25%
			1993年以前は地方税	
②証券取引の印紙税	国税局	特定有価証券の売買（現在，上海市と深圳市のみ）	97%	3%
			1993年以前は地方税，1994年より中央・地方間で折半，95年では一旦徴収停止，96年は折半，1997～2000年は不安定，2001年より中央94%対地方6%，2002年以降は現行比率（97%：3%）	
③資源税	国税局 地税局	原油，天然ガス，塩，石炭，およびその他原鉱の生産	海洋石油資源に係るものは中央	その他資源関係は全部地方

④企業所得税	地税局	企業の事業所得及びその他所得（利息，営業外収益）	60%	40%
			1994年以降，原則上地方税，実質上企業の所属関係に基づき中央と地方の間で分割共有。2002年は中央・地方間で税収を折半，03年以降中央60%対地方40%	
⑤個人所得税	地税局	給与，事業，報酬，原稿，利子配当，特許権使用など	60%	40%
			従来は地方税，分割比率は同企業所得税	
⑥外商投資企業・外国企業の所得税	国税局	企業の事業所得及びその他所得（利息，営業外収益）	60%	40%
			従来は中央税，分割比率は同企業所得税	
⑦利子所得税	地税局	預貯金の利子所得	60%	40%
			1999年11月に徴収開始，当時は中央税，2002年以降は中央・地方共有税	
⑧営業税	国税局 地税局	交通運輸，建築，金融保険，郵便通信，文化，スポーツ，娯楽，サービス等の課税労務の提供，無形資産の譲渡，不動産売買	鉄道部，各銀行の本店，各保険会社の本店に対しては，国税局が徴収し，税収は中央に帰属	その他は地方が徴収し，税収は地方に帰属
⑨都市維持建設税	国税局 地税局	増値税，消費税，営業税の付加税。外資系企業・外国人は免除	税収の分割方法は営業税と同じ	

（出所）中国税制研究グループ編［2004］より筆者作成。

それでは，共有税とはいったい何か。本稿では，共有税とは中央と地方の２者あるいは中央と，省，市，県，郷鎮の４者からなる地方，すなわち最大の場合，５者が共通の税源に「参与」し税収を分かちあう制度であると定める[22]。

中国の共有税制度は，財政請負制期の分権的財政システムの発展から生まれたものである。ただし，表6のような共有税の対象税目，徴収機関，課税対象，中央・地方間の分割比率に関する現行システムは1994年の分税制導入後に形成されたものである。表6を見る限り，共有税システムは絶えず変化を遂げてきたこともわかる。総じて言えば，94年当時と比べてかなり有利な「取引」をしたのは明らかに中央側であり，逆に不利に扱われたのは地方側である。

２．中央・地方間の共有税の原則と分割比率

では，中央・地方間で共有税の税収を分かちあう際の原則や基準は，どうなっているのか。

これには２通りがある。一つは「93年国務院分税制決定」に原則（共有税であること）と分割比率が明示されている場合である。たとえば増値税は中央と地方の共有税であり，かつ中央対地方で75%：25%の比率で分割されることが

22）共有税とされる前提として，例えばドイツの共同税制度に見られるように，２者あるいは３，４，５者が対等であるという理念があってしかるべきだが，中国の場合，下級政府は上級政府の指示に従わねばならないため，明らかに対等の立場ではない。この点からも中国の共有税制度は不備の多いものであることがわかる。

定められている。また，資源税の場合，中央と地方の共有税であることが明記され，海洋石油資源に係るものは中央の税収となり，国税局が徴収するのに対し，その他の資源に係るものは地方の税収となり，地税局が徴収することが定められている。いうまでもなく，「93年国務院分税制決定」で規定されていることは改定が困難であることを意味する。逆に言えば，税源保障の程度が強い。事実上，増値税も資源税も94年以来，一度も改定されたことはない。

ただし，例外もある。たとえば，証券取引の印紙税の場合，「分かちあう」の参与団体は中央と証券取引所が設けてある上海市と広東省の深圳（しんせん）市のみであるが，これまでに中央と両市間の分割比率は，94年当時の中央・地方間での折半からかなり紆余曲折を経てきた（表６参照）。

具体的には，94～96年の間（うち95年では徴収が一時停止），中央・地方間で基本的に折半されたが，97年１月１日より中央80％対地方20％の分割比率に調整された。そして97年５月10日より税率が従来の0.3％（ただし，売方と買方の両方に対して課す）から0.5％[23]に引き上げられ，税率のアップによる増収分はすべて中央の取り分とされたため，中央・地方間の分割比率は実質上中央88％[24]対地方12％になり，いっそう中央に有利に変更された。

その後，2000年１月より，中央・地方間の分割比率がいったん88％対12％に設定された後，向こう3年間（つまり2000年，01年及び02年）にかけて段階的に分割比率を中央97％対地方3％に引き上げることが決定された。すなわち2000年10月以降の税収については，中央91％対地方9％，01年１月からは中央94％対地方6％，02年1月以降は中央97％対地方3％に，それぞれ調整されるわけである[25]。

実際にも中央の計画通り，01年より中央94％対地方6％に中央の取り分が引き上げられ，02年以降は現在の分割比率，すなわち中央97％対地方3％に変更された。つまり，中央の取り分が一貫して引き上げられてきたのである。

94年当時は中央50％対地方50％であったことから，中央に大幅に有利[26]に（上海市と深圳市に不利に）変更されたわけである。

もう一つは，原則と具体的な分割比率は「93年国務院分税制決定」ではなく，94年以降に国務院（または財政部）の通達等によるものである。たとえば，企業所得税，個人所得税，外商投資企業・外国企業の企業所得税，および利子所得税[27]などはいずれも2001年末に公表された「国務院が所得課税収入の共有税化改革の方案についての通知」（国発［2001］37号）により，共有税に仲間入りしたものである。

これらの税は，いずれも「決定」の形ではな

23）ただし，1997年のアジア金融危機後の不況から脱却するため，98年６月12日に0.4％に引き下げられた。その後も証券・株式市場の活性化を図るために，2001年11月16日にさらに0.2％に引き下げられた。

24）88％は以下のようにして得られる。仮に証券取引の印紙税の納税義務者（売方と買方の双方）間の取引額は1,000元とすると，税率が0.3％で，中央・地方間の分割比率は80％対20％の場合，総税収6元（1000×2×0.003＝6元）のうち，中央の取り分は1000×2×0.003×0.8＝4.8元，地方の取り分は1.2元となる。ところが，税率は0.5％に引き上げ，かつ税収の増収分は中央の収入にされると，総税収10元（1000×2×0.005＝10元）のうち，中央の取り分は税率引き上げ前の4.8元＋税収の増加分４元（10－6＝4元）＝8.8元となり，中央・地方間の分割比例が実質上8.8元対1.2元，すなわち88％対12％となる。

25）証券取引の印紙税については，中国財政部予算司編『国家財政決算輯要（1991～2000）』，中国財政経済出版社（北京），2002年5月，502～503頁を参照した。

26）1994～2002年の間に中央取り分の合計47％（97％－50％）の引き上げの相当額は2003年時点で60億元とみられる（この年の証券取引の印紙税収は127.7億元）。

27）預貯金の利子所得に対して課す個人所得税。税率が20％に固定され，源泉分離課税の方式を採る。

く，いわば「通知」の形で共有税化されただけに，その分，税源保障機能は弱い，もしくは弾力的に改定することが可能である。実際にも，これらの税はいずれも改革が実施された最初の年，すなわち2002年では，中央・地方間で税収が折半されたが，翌03年より，中央の取り分は60％に引き上げられ，その後，暫定的ではあるが，この分割比率に据え置かれている。地方の取り分は50％から40％へと10％引き下げられたため，不利に変更されたわけである。

ちなみに，この10％引き下げ分の相当額は03年時点で433.8億元[28]とみられる。

以上のように，「93年国務院分税制決定」に原則と分割比率が明示されているか否かにより分類するという区別が結果としては大きな意味を持つことになったのがわかる。つまり，増値税以外の共有税については，「分かちあう」比率がいずれも中央有利に大幅に変更されてきたものの，増値税の場合，分税制導入後，分割比率が一度も改定されていないのである。

とはいえ，省以下の各級地方政府間での増値税収の地方分（全体の25％）の分割比率は省によって頻繁に改定されたところもある。

というのも，増値税の場合，中央・地方間の共有税だけでなく，実質上省以下の各級の地方政府間の共有税でもあるからである。すなわち増値税は一旦中央と地方（省）の間で分割された後，多くの省ではさらに省，市，県，郷鎮の4級の地方政府間で分かち合わなければならない。増値税の地方分は各省を通じて省以下の各級政府の間で配分される際，多くの省では，その分配システムにしばしば手直しを加えることで自らに（つまり省レベルの財政）に有利な取引をすることがある。増値税の省以下各級政府間での分配システムについては，次節で詳しくみることにするが，以下では，省以下の各級地方政府間の税源配分から，各級地方政府間の税収共有関係，すなわち地方政府同士間の共有税システムを見てみることにしよう。

3．省以下の各級地方政府間の税源配分

中国では，省以下の市，県，郷鎮は省の管轄下に置かれ省の構成単位であるとされている。そのため，中央と市，県，郷鎮との間では，原則上直接的な財政関係に立つことはほとんどなく，省レベル以下政府間の税源配分は，基本的にそれぞれの省内において行わざるを得ない。

「93年国務院分税制決定」において，中央と省の間で税収を如何に配分するかが取り決められてはいたが，省以下の各級地方政府間の財政関係については各省の裁量に委ねられた[29]。

分税制改革直後の1994年３月に成立した予算法（施行は95年１月）においても，省レベル以下の各級政府間で税収を如何に分割すべきかについて漠然としたガイドラインを示したのに過ぎない[30]。比較的最近では，国務院が02年に公布した第26号通達では，各省に対し，地方財政管理制度の健全化を指示し，「県・郷鎮レベルの基本的な支出需要は必ず満たされなければな

28）2003年の企業所得税収入―外商投資企業・外国企業の所得税を含む―は2,919.5億元であり，同個人所得税収入―利子所得税収を含む―は1,418.0億元であった。（2,919.5＋1,418.0）×0.1≒433.8億元。

29）省以下の各級地方政府間の税源配分および役割分担については，あまりにも重層的であるため，当時では改革を進めていく中で逐次に解決していくことに期待を寄せていた（「93年国務院分税制決定」を参照）。

30）ただし，予算法の施行令である「予算法実施条例」（95年11月公布）では，「地方各級政府予算における上下級政府間の収入および支出の項目の区分，上納，還付，または補助に関する具体的な方法については，一級上の政府が決定する・・・」（13条）と規定している。すなわち，各級の政府予算の「決定権」は，本級政府ではなく，上級政府に付与しているのである。

らない。県・郷鎮レベルにおいて財源不足が生じた場合，その不足分については省・市レベルは一般目的財政移転によってそれを補填しなければならない」と規定している。

しかしこの通達においても，各級地方政府間で税収を如何に分割すべきかについては如何なるガイドラインも示されていない。結局，各省レベル政府は下級政府との間で税収を分割するかどうか，そして分割する場合，どう分割するかについてかなりの裁量権を持つことになる。

実際では，各省は中央・省間の税源配分に倣う形で下級政府との間で税源配分を実施している。ただし，最大４層[31]からなる地方政府の上下級間の税源配分について全国一律のガイドラインが存在しないため，実質上「一級下を管理する[32]」という共産党の民主集中制の組織原則を応用する形で，一級上の政府には一級下の政府との間の税源配分の仕方を決める権限を与えられている。そのため，省以下の各級地方政府間の税源配分は省によって区区である[33]。

表７は各省における税源配分の仕方を類型別に示したものである（津上［2004］；黄佩華ほか［2003］，104～107頁参照）。

表７に示されていないが，多くの市おいても

31）省と自治区の場合は省・自治区，市，県，郷鎮の4層，直轄市の場合は直轄市，区・県，郷鎮の3層である。

32）中国では国家統治の便宜上，中央の統一指導を堅持する一方で政府階層または部門別に分けて管理を行う（統一指導，分級管理）方式が採られている。具体的には上級党委員会・政府は下級党委員会・政府を統制する，いわゆる「一級下を管理する」という形を採っている。

33）ただし，企業関係の税については，どの省においてもおおむね所管関係で収入先が決定される。例えば，筆者が調査した河南省では，省の規定により企業関連税収の納付先が決められ，省所管の企業であれば，その税収は省の収入となり，市・県所管の企業であれば，市・県の収入となる。また，金融関連については，すべて省の収入，私営企業関連はすべて市・県の収入，農業関連はすべて県・郷鎮の収入，となっている。

表7　各省内部での税源の分け方

タイプ１：分税＋一部税の共有方式
まず，税目をいずれかの政府階層の固定収入とするかの振り分けを行う。その際に一部の税目については省が市・県レベル政府と共有する。黒龍江，吉林，内蒙古，北京，天津，重慶，山東，山西，湖北，四川，雲南，チベット，貴州，甘粛の14省・直轄市・自治区ではこの方式が利用されている。

タイプ２：分税＋２税税収還付の省集中方式
まず，税目をいずれかの政府階層の固定収入とするかの振り分けを行う。中央から地方への増値税と消費税の２税の税収還付分については，省が一定程度の集中を行う（ただし，集中度は省によってそれぞれ異なる）。上海，安徽，河北の３省・直轄市では，基本的にこの方式が利用されている。

タイプ３：分税＋一部税の共有＋２税税収還付の省集中方式
まず，税目をいずれかの政府階層の固定収入とするかの振り分けを行う。その際に，一部の税目は省が市・県レベルと共有することとする。中央から地方への増値税と消費税の２税の税収還付分については省が一定程度の集中を行う（タイプ２と同様に，集中度は省によってそれぞれ異なる）。遼寧，河南，湖南，江西，福建，広西，海南，広東，青海，寧夏，陝西，新疆の12省・自治区ではこの方式が利用されている。

タイプ４：分税＋全移転交付の省集中方式
まず税目をいずれかの政府階層の固定収入とするかの振り分けを行う。中央から地方への税収の移転交付分（増値税と消費税の２税だけに限らない）については，省が一定程度の集中を行う（タイプ２・３と同様に，集中度は省によってそれぞれ異なる）。江蘇，浙江の２省では，この方式が利用されている。

（出所）津上［2004］，および黄佩華ほか［2003］，104～107頁などより筆者作成。

一級下の県と，そして県の場合は，郷鎮との間で税源配分を行っている[34]。豊かな市では，県以下から税源の集中を行う一方で，財政力の弱いところに対しては，納付金の減免と同時に補助金を交付するなどの調整措置を展開している。他方，貧しい市では，県以下に財政余力がないことから税源の集中を行わない一方，補助金の交付による財政調整も行わないのが一般的な姿である。

以上からわかるように，省以下の各級地方政府間の税源配分は省ごとに大きく異なる。

ただし，一部税目の税収を共有し，中央からの税収還付の一部を下級に戻さずに省に集中するなど中央・省間の税源配分に倣う，または制度の一部を利用する形で税源を省に集中する手法には共通性も見られる。各省は，このようにして中央が財力を回復するために行った税源集中の負担を下級政府に転嫁した結果，県・郷鎮レベルの財政難がもたらされたのである。

このように，「93年国務院分税制決定」において想定された共有税システムは94年以降かなりの変化をきたしている。分税制の導入から12年間の変遷を経た，いま現在の共有税システムについて言えば，94年当時と比べて有利な取引をしたのは国や省のような級の高い政府階層であり，逆に不利に扱われたのは県，郷鎮といった級の低い政府階層であることがわかる。

34) ただし，最初は浙江から始まり，その後，吉林，海南に広がったように，市レベルを経由せず省・県間で直接に税源配分を行う，いわゆる「省管県」を実施する省が増えている。また，安徽から始まってから，最近は江蘇や寧夏などに広がったように，県は郷鎮との間で税源配分を行わない，いわゆる「郷財県管」を実施する省も増えている（OECD［2006］，chap.3参照）。

Ⅳ　増値税の分配システム

前節で，共有税システムに手直しを加える中で，中央と省は有利な「取引」をしてきたことを見た。ところが，中央は1つしかないが，省は31もある。有利な「取引」の恩恵を被ったのは31省のすべてそれとも一部であろうか。

これを言い替えれば，たとえば，省が1994年以降に手にした増値税の地方分（税収の25%）が，今度は省の内部でどのようにして分割されるか，といったような問題にもなる。

そもそも増値税は，中央と地方（省）との間でどうやって分配されるのだろうか。

原則は，各省の税収の25%が還付される形を採る。ところが，増値税の仕組みは，付加価値に対して前段階税額控除法（いわゆるEC型付加価値税）で課税するものである。住民の消費力に課税していることを考えれば，各省の住民数比例による分配のほうがより適切である。

では，なぜ中国では各省の住民数比例による分配という形を採らなかったのだろうか。

1．増値税の衝撃・悪影響

増値税収の地方分は住民数比例による分配の形を採らなかったことの背後には，中国が単一制を採りながらも，どの省をとってみても，住民とりわけ都市部住民と農民の消費力は大きく異なるという，均質性の非常に低い社会であったという事実があると考えられる。分税制導入後，中西部の省の財政難がただちに明白となったので，東部も中西部も単純に住民数に比例して増値税収の地方分を分配することにしなかった。これはあまりにも地域格差が大きいため，中西部の省における住民の消費力を東部と同等とみなすわけにはいかないからである。

このことは，増値税の配分には財政調整機能がないことを意味する。分税制が導入された当時，中国国内には，ドイツの売上税システムに倣って，地方に配分される増値税収の25％以内に限って租税調達力の弱体省に優先分配するという規定を設けるべきだとの主張も一部あったが，意思決定者の耳には結局届かなかった。

前節で，省以下の増値税分配システムにおいて，省は有利な「取引」をしたと述べたが，それはもっぱら中西部の省が租税調達力において著しく不足しているところから，東部の省と同様に省内の統治を強固にするために，本来ならば，下級政府に帰属すべき財源を無理やりに省レベルに引き止めたからである。その財源をひねり出すために自らの権限内において，増値税の分配システムを活用したわけである。

東部の省はなるほど中西部への移転支出の負担を中央財政に押し付けているという点では有利な「取引」をしたとは言えよう。しかし，全く「犠牲」なしで済ませたわけではない。

というのは，中央財政が発行した国債はいずれ償還せねばならないが，償還するための財源は東部を含む国全体から徴収された税収とりわけ国税である消費税と共有税である増値税で賄わなければならない。中西部よりも東部の消費税や増値税の税源が豊富なだけに，結局のところ，住民数比例による分配の形で増値税収入を東部の省から中西部の省へ直接に移転をしなくても，実際は中央財政の移転支出の形で東部から中西部へ資金が流れている。要するに，現行の財政システム下においても，かなり限定的ではあるが，東部の省も自らの省だけがよければというわけには行かず，側面ながらも中西部の省を支援しなければならないのである。

では，もっぱら中西部の省に中央・地方間の「取引」の果実は帰属しているのだろうか。

ある意味ではそうである。しかし，中西部の省からみれば，ようやく省レベルの租税調達力が東部に近づいてきたのに過ぎず，市レベル以下の租税調達力は依然として東部のそれには遠く及ばないのである。それが結局のところ，中西部の農村財政難問題となって現れている。

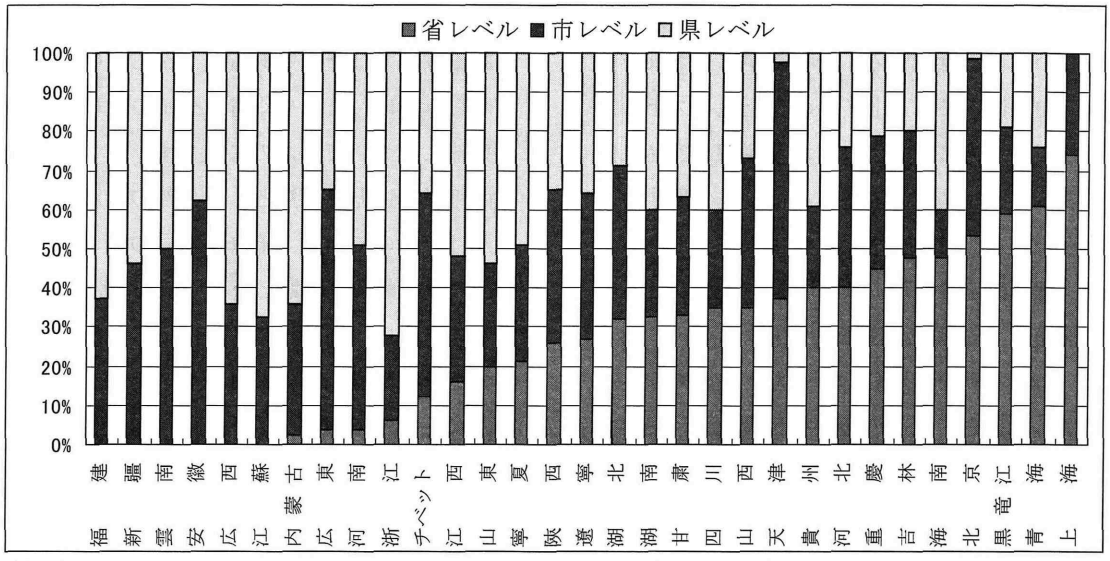
このように，増値税の各省内での分配如何は実質上分税制導入後の共有税システムを変える動力にもなっている。以下では，増値税は各省内でどのように分割されるのかを見てみよう。

2．増値税は如何に分割されるか

共有税収がどの程度分散化され，省間においてどれだけの違いがあるのかを判断するには，増値税が各省内部の各級政府間で如何に分割されるのかを見るのが一つの手掛りとなろう。

次頁の図５から見て取れるように，2002年では，福建，新疆，雲南，安徽，広西，江蘇，内蒙古，広東，河南，浙江の10省では，増値税収のうち，省レベルの取り分は10％未満である。これに対し，上海，青海，黒竜江，北京，海南，吉林，重慶の７省では，増値税収のうち省レベルの取り分は圧倒的に多く，省レベルへの増値税収の集中傾向が顕著である。省間における増値税収の配分状況には大きなバラツキが見られ，各省の経済状況，地理位置あるいは人口規模等と無関係に税収の分割を行っていることがわかる。東部の省のうち，北京，上海，天津の３直轄市では，増値税収が省レベルに手厚く配分されるのに対し，ほかの省，たとえば福建，江蘇，広東，浙江，山東の５省では増値税収が省レベルへの集中度が低く，市レベルと県レベルへ税収のほとんどが配分されている。

他方，市レベルと県レベルでは，増値税収の



（出所）OECD［2006］, p.79, Figure3.4,『中国財政年鑑』2003年版,『地方財政統計資料』2002年版参照。

図5　各省内部の各級政府間での増値税収の分割状況（2002年）

配分パターンを見出すのは難しい。増値税収が分散的に配分される福建，新疆，雲南，安徽，広西，江蘇，内蒙古，広東，河南及び浙江の10省（図5左側）のような，徴収地に税収を帰属させる源泉地原則（collection－site principle）が適用される省もあれば，異なる政府レベル間での増値税収の分割比率が事前に決められている省もある（OECD［2006］，79～80頁参照）。

以下では，筆者が調査した中部の河南省と同省管下の輝県市（県級市）との間の増値税収の分配関係の事例から，省以下政府間での増値税収の分配システムの実態に接近してみよう。

3．河南省の事例

表８では，地方財政収入全体に占める増値税の割合，中部の貧困省・河南省の財政収入に占める増値税の割合および河南省の増値税収の各級政府間での配分割合の推移が示されている。

まず，この表から分税制が導入された以降，「93年国務院分税制決定」に定められた通り，中央・地方間で増値税収がほぼ75％対25％の割合で分割されてきたことが見て取れる（表8の左側）。ところが，地方財政収入全体に占める増値税の割合及び河南省の財政収入に占める同省の増値税収の割合の推移を見てみると，ほぼ一貫して低下ないし横ばいしていることがわかる。このことは，地方全体・河南省は徐々に中央との共有税である増値税への依存を弱め，独自税源への依存を強めたことを意味する。

さらに，河南省内の各級政府間での増値税の配分状況（表8の右側）を見ると，省の取り分は95年の3.5％から03年の5.4％へと増えたことがわかる。当然のことだが，市以下の取り分は省の取り分と反対の趨勢が見て取れる。

表９では，河南省管下の輝県市（県級市＝県レベル市）において，増値税収の分割状況，中央からの消費税と増値税の税収還付の額及び中央に納付した増値税収に占める税収還付の割合の推移が示されている。

表8　増値税収入の各級政府間の配分状況

項目 / 年度	増値税収総額の中央と地方間の実質分割比率	地方財政収入全体に占める増値税の割合	河南省の財政収入に占める増値税の割合	河南省の増値税収配分状況	
				省(%)	市以下(%)
1994	中央　75.1% 地方　24.9%	25.3%	23.4%	n.a.	n.a.
1995	中央　75.1% 地方　24.9%	23.1%	20.5%	3.5%	96.5%
1996	中央　75.1% 地方　24.9%	21.5%	18.5%	3.8%	96.2%
1997	中央　75.1% 地方　24.9%	20.6%	17.0%	3.6%	96.4%
1998	中央　75.0% 地方　25.0%	20.5%	17.3%	7.2%	92.8%
1999	中央　75.1% 地方　24.9%	19.7%	16.4%	4.2%	95.8%
2000	中央　75.0% 地方　25.0%	20.0%	17.1%	3.0%	97.0%
2001	中央　75.0% 地方　25.0%	17.2%	16.6%	3.6%	96.4%
2002	中央　75.0% 地方　25.0%	18.2%	16.6%	4.5%	95.5%
2003	中央　75.0% 地方　25.0%	18.4%	17.1%	5.4%	94.6%

（出所）『中国財政年鑑』,『中国統計年鑑』及び『河南統計年鑑』（いずれも1994～2004の各年版）より算出。

表9　河南省輝県市域内で徴収された増値税収の各級政府間での配分状況の推移（1994～2003年）

年　度	増値税収の規模及びその分割状況（単位:万元）			消費税と増値税の税収還付（単位:万元） c	c/a×100% d
	合　計	中央分(割合) a	輝県市分(割合) b		
1994	5,900	3,936（67%）	1,964（33%）	3,182	81%
1995	8,075	6,058（75%）	2,017（25%）	3,342	55%
1996	8,230	6,172（75%）	2,058（25%）	3,358	54%
1997	9,201	6,882（75%）	2,319（25%）	3,406	49%
1998	9,386	7,054（75%）	2,332（25%）	3,408	48%
1999	9,265	7,027（76%）	2,238（25%）	3,407	48%
2000	9,988	7,521（75%）	2,467（25%）	3,439	46%
2001	10,480	7,863（75%）	2,620（25%）	3,461	44%
2002	12,548	9,401（75%）	3,147（25%）	3,523	37%
2003	14,627	10,924（75%）	3,703（25%）	3,563	33%

（出所）県鎮年鑑社編『輝県市年鑑』，輝県市統計局編『輝県市国民経済及社会発展統計資料』各年版より作成。

ちなみに,「消費税と増値税の税収還付」とは,分税制改革前の地方（省）の既得権益を守るため，とりわけ省レベル政府の歳入の急減を防ぐ手段として1993年の各省の財政収入をベースとし，分税制を93年に実施したとみなして地方から中央へ余分に納めた税収を地方に還付する，という移転支出プログラムである。

消費税と増値税の税収還付の額の計算に当たっては，まず各省の1993年の実際の税収額と分税制の導入による中央と各省の税収変化の状況をもとに,分税制による中央の税収純増額（消費税＋増値税の75％分－分税制により中央が失う税収額）を算出し，これを中央から各省への税収還付の基準値とする。そして，94年以降毎年，この基準値に増値税収と消費税収の対前年増加率に0.3の係数を乗じて，税収還付の額を逓増させていくという仕組みである。以上を算式に示すと，表10のようになる。

輝県市における消費税と増値税の税収還付の額は，表10に示してあるように，中央財政に納めた増値税と消費税の両方の数値によって決まる。ただし，輝県市を含むほとんどの農村地域では，消費税収が増値税収のわずか数パーセント程度に過ぎないため，ここでは便宜上，税収還付の額は中央に納付した増値税収のみによって決まると仮定する。表９から見て取れるように，中央に納付した増値税収に占める中央からの税収還付の額の割合が1994～2003年の10年間に81％から33％に激減している。

輝県市において，国税局が地方税務局から独立して単独で増値税と消費税を徴収し始めたのは1994年10月のことであった。そのため，ここで，分税制が導入された初年度に当たる94年を除き95～03年の間に輝県市域内で徴収された増値税収に占める中央財政への納付分と輝県市財政への留保分の割合の推移（表９左側）をみると，中央・輝県市間でほぼ75％対25％の分割比率を維持してきたことが見て取れる。

中央・輝県市間での分割比率がほぼ固定されているにもかかわらず，輝県市から中央財政に納めた増値税収に占める中央財政から輝県市への税収還付の割合が低下傾向を辿っているのは（表9右側参照）なぜだろうか。これには，以下二つの原因，つまり税収還付の「制度上の問題」と「還付過程」の問題が考えられよう。

税収還付の制度上の問題については，前述したとおり，税収還付制度は地方の既得権益を守るためのものである。そのため，豊かで税収の伸び率が高いところに税収が多く還付されるようにデザインされている。輝県市の場合は，中

表10　消費税と増値税の税収還付の計算方法

1993年の基準値＝1994年の消費税収＋1994年の増値税収の75％－分税制導入により中央が失う税収
94年の税収還付額＝1993年の基準値×（１＋1994年当該省の増値税収と消費税収の合計の対前年増加率×0.3）
95年以降の還付額＝前年の還付額×（１＋当該年当該省の増値税収と消費税収の合計の対前年増加率×0.3）
なお，中央から各省への税収還付の額が決定された後，各省の裁量により，市，県への税収還付の方式と額が決定される。なお，県から郷鎮へ税収還付をするかどうかは基本的に各省，各県の裁量にゆだねられている。

（出所）筆者作成。

西部のごく普通な県であり，東部の県と比べると，消費税と増値税の税収の伸び率がかなり遅いため，還付の額も少なくならざるを得ない。

他方，「還付過程」の問題とは，中央財政からの税収還付はいったん省を経由してから，各市・県へ還付する仕組みになっているため，各省は程度の相違こそあるものの，大抵の場合，中央からの還付額の一部を引き止めている。こうした「還付過程」の問題も中央財政に納めた増値税収に占める中央財政からの税収還付の額の割合の激減に寄与したのは明らかである。

Ⅴ　中央から省への財政移転

1．財政調整と財政移転

現代社会では，如何なる国においても，すべての地方団体が必要とされる一定水準の行政を行えるように，国税，地方税などを通じた税源の適切な再配分を行い，地方団体間の財源の均衡化と所要財源の確保を図る必要がある。

地方財政調整制度は，このような理由から発生したものである。もっとも，世界各国の風習や文化，および歴史などによって地方財政調整制度自体はかなり異なってくるが，「ナショナル・ミニマム」としてのサービス水準に関する国民のコンセンサス，環境保全の視点などを総合的に考慮した財政調整制度の必要性については，洋の東西を問わず広く認められている。

とはいえ，東部と中西部という地域間の格差に加え，都市・農村間の格差も非常に大きい農業大国・中国では，財政調整の必要が広く認められながらも，如何なる制度を整備するかについては広くコンセンサスを得ることが難しい。

もちろん，どこの国の農村においても，一般的に言って政府機能を十全に発揮できない。その理由の一つで，殆ど決定的に重要なのは財政上の困難である。そこで，その困難を取り除くために財源調整と財源保障を内容とする財政調整が行われるのが，日本やドイツなどの財政調整先進国において一般的な現象である。しかし中国の場合，各級政府間で巨額の無償資金が行き来しているものの，一見したところその多くが財源調整と財源保障の機能を果たしうるか否かは判然としない。したがって本稿は，中国における各級政府間の無償資金の往来を言う際，「財政調整」よりも「財政移転」を多用する。

なお，ここで，財政移転とは，中央と地方の財政バランスを補正するために両者間で資金を無償で移転させることである（もちろん，交付する側から見れば，「移転支出」である）。

これは，主に「財政移転」のほうは範囲が広くて，「財政調整制度なき国家」・米国（小泉［2004］参照）においても連邦から州，そして州から地方（市町村）への「財政移転」が一応あるためである。中国の場合についても，後で詳しく触れることになるが，多くの「財政調整機能なき財政移転」が実施されている。したがってここでは，まず「財政調整」と「財政移転」の用語法上の違いを明示する必要があった。

2．なぜ中国に地方財政調整が必要なのか

(1) 地域格差及び都市・農村格差の現状

以下では，まず中国の正式統計である『中国統計年鑑』の2005年版のデータから，中国における地域格差がどの程度厳しいものであるかという点におおよその見当を付けておこう。

2004年末の中国の人口は13.0億人（100％）である。その内訳は最近の都市化を反映して，都市（都市近郊や農村との結合部を含む）が5.4億人（41.5％。うち現役軍人250万人［0.2％］含む），

農村が7.6億人（58.5%）であった。

他方，同年のGDP額16.0兆元（中国国家統計局の修正発表後データ。100%）の構成を見ると，主に都市住民が従事する第二次と第三次産業が合計で13.9兆元（86.9%），主に農民が従事する第一次産業が2.1兆元（13.1%）である。一人当たりの額で見ると，GDPは農村が都市の僅か1割強に過ぎないことが判明したわけである。

同じく2004年末のデータを使って，東部，中部および西部に分けてみよう。まず，人口13.0億人（100%）の内訳は東部5.0億人（37.9%），中部4.4億人（33.7%），西部3.6億人（28.2%），および現役軍人250万人（0.2%）である。同年のGDP規模16.0兆元の構成を見ると，東部だけで10.0兆元（62.3%），西部と中部を合わせても6.0兆元（37.7%）に過ぎない。一人当たりの額でみると，GDPは中西部が東部の4割弱（37.5%）程度である。

つまり，政治的には「一つの中国」だが，経済的には「三つ，ないし四つの中国」が並存する状態が生まれたわけである。「一つの中国」という点から見れば，少なくとも原理的には，農村においても都市と同じ水準，そして中西部の省においても東部の省と同じ水準の政府サービスが提供されねばならない。しかし，「三つ，ないし四つの中国」のうち，農村や，中部と西部の省の経済力はかかる政府規模を維持するにはあまりにも弱体である。したがって，農村の場合は都市から，そして中部と西部の場合は東部から，「財政上の援助」を受ける必要がある。

(2) 財政調整の必要性

しかし，以上のことは，次のように見方を変えることもできる。農村と都市，そして東部と中西部が一つの国民経済の中に統合されたのだから，政治的にも経済的にも「一つの中国」以外は一切ありえない。「一つの中国」における一人当たりGDPは，都市の水準に比較して，農村の水準は1割強程度に過ぎず，そして東部の水準に比べて中西部は6割以上分も少ない。

したがって都市と東部で政府規模をそのまま維持するならば，国民経済の水準では明らかに「過大」となる。ここから導かれる帰結は都市と東部の政府規模を縮小して再設定し，その水準に農村と中西部の政府規模を引き上げる必要があるということである。この二つの必要（都市と東部による農村と中西部への援助，都市と東部の政府規模の縮小）は，相互に関連している。都市と東部の政府規模がそのままであることは，同じ政府規模と政府サービスを農村と中西部も要求するので，いまや「過大」となった政府規模を農村と中西部に延長して，再現することになる。それは都市と東部からの財政援助をそれだけ大きくすることなしには不可能である。肝心な点はたとえそれができたとしても，かかる「過大」な政府規模は不合理な資源配分をもたらす恐れがあるということである。

そこで，都市・農村間，および東部・中西部間の財政調整の必要が生まれる。しかし，中国では，如何なる法律においても地方政府に自治権と課税権が認められていないため，本当の意味の地方税制度も存在しているとは言えない。通常，地方税制度は中央・地方間で財源の調整を行い，両者間の財政関係を規律する制度と考えられるが，独立した地方税制度が存在しない中国では，地方は中央の財政移転に依存する形で監督を受けなければならないことになる。

また，分税制の原則からすれば，各級政府間の役割分担に応じた財源配分を行わねばならない。しかし現状では，政府レベルに分けてそれ

金額ベースで見れば依然として増え続けている。

前出の表10に示した消費税と増値税の税収還付の算出方法からわかるように，各省への税収還付の額は各年に当該省が実際に徴収した増値税収と消費税収の合計と基準年（1993年）のこの2税の税収の合計の差額などに基づいて算出される。93年の税収を基準値にしており，基準値を超えた部分については１より小さい0.3の比例係数を設定しているため，その重要性は益々低くなっていくのは当然である。

また，前述したように，税収の伸び率が高い東部の省に税収が多く還付される設計となっている。税収還付には富裕省と貧困省との間の財政力格差を平準化する意図が秘められているとの指摘（OECD［2006］，75頁参照）もあるが，その効果がかなり限られていると考えられる。

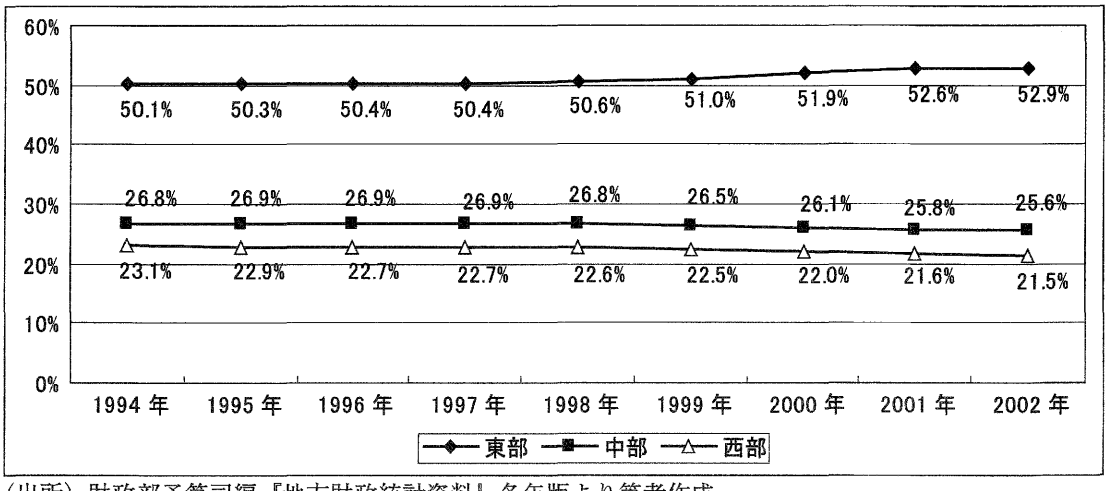
図６では，消費税と増値税の税収還付の総額に占める東部，中部及び西部の割合の1994～2002年の9年間の推移が示されている。消費税と増値税の還付額全体の半分以上が東部の省に向けられていることが見て取れる。しかも，この9年間に還付額全体に占める中部と西部の割合がそれぞれ26.8％と23.1％から25.6％と21.5％へと低下してきたのに対し，東部の割合が逆に50.1％から52.9％へと増えてきた。

その結果，東部，中部及び西部の省間の財政力格差は縮小するところか，むしろいっそう拡大されていくのは当然の成り行きである。

「93年国務院分税制決定」においては，税収還付の実施期間こそ明示されなかったが，「現有の地方既得権益の構造を維持し，徐々に改革の目標に到達するために」税収還付制度を設けた経緯を考えれば，できるだけ早い段階に税収還付のような経過措置を廃止するという意図が秘められているのではないかと考えられる。

税収還付の廃止後は，すべての移転支出を日本の地方交付税制度のような一般移転支出に持っていくことによりあらゆる点で中国における地方財政調整システムが完備する運びになっていたからである。中西部の省を援助するには財源が必要だが，「93年国務院分税制決定」にはなんら具体的な規定も設けられなかった。

後ほど触れるが，95年に設立された「過渡期移転支出」制度は地域間格差を是正するための



（出所）財政部予算司編『地方財政統計資料』各年版より筆者作成。

図6　消費税と増値税の税収還付に占める東部，中部，西部の割合の推移（1994～2002年）

表11　中央から各省への財政移転の構成と規模の推移（1994～2005年。単位：億元）

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
税収還付類財政移転 （全体に占める割合　%）	1,799 (75.3)	1,867 (73.7)	1,949 (71.6)	2,011 (71.9)	2,083 (62.7)	2,133 (52.2)	2,268 (48.6)	2,335 (38.9)	3,611 (49.1)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)
うち増値税と消費税還付分 （全体に占める割合　%）	1,799 (75.3)	1,867 (73.7)	1,949 (71.6)	2,011 (71.9)	2,083 (62.7)	2,133 (52.2)	2,268 (48.6)	2,335 (38.9)	3,014 (41.0)	3,631 (44.0)	4,157 (40.1)	4024 (35.1)
所得課税の基数還付分 （全体に占める割合　%）	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	597 (8.1)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)
特定目的類財政移転 （全体に占める割合　%）	420 (17.6)	375 (14.8)	489 (18.0)	516 (18.5)	1,066 (32.1)	1,786 (43.7)	2,162 (46.3)	3,386 (56.4)	3,149 (42.8)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)
うち農村税費改革補助金 （全体に占める割合　%）	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	17 (0.4)	80 (1.3)	245 (3.3)	305 (3.7)	396 (3.8)	662 (5.8)
地方公務員給与引上補助金 （全体に占める割合　%）	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	343 (8.4)	451 (9.7)	892 (14.9)	1,180 (16.1)	1,755 (21.2)	1,873 (18.0)	n.a. (n.a.)
専項補助 （全体に占める割合　%）	361 (15.1)	375 (14.8)	489 (18.0)	516 (18.5)	895 (26.9)	n.a. (n.a.)	1,440 (30.9)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)	3517 (30.7)
その他特定目的補助金 （全体に占める割合　%）	59 (2.5)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	171 (5.1)	n.a. (n.a.)	254 (5.4)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)
一般目的類財政移転 （全体に占める割合　%）	170 (7.1)	239 (9.4)	189 (6.9)	211 (7.5)	173 (5.2)	168 (4.1)	506 (12.4)	281 (4.7)	602 (8.2)	517 (6.3)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)
うち一般(過渡期)移転支出 （全体に占める割合　%）	0 (0)	21 (0.8)	35 (1.3)	50 (1.8)	61 (1.8)	75 (1.8)	111 (2.4)	161 (2.7)	318 (4.3)	212 (2.6)	441 (4.2)	1280 (11.2)
うち一般移転支出割 （全体に占める割合　%）	0 (0)	21 (0.8)	35 (1.3)	50 (1.8)	61 (1.8)	75 (1.8)	85 (1.8)	138 (2.3)	279 (3.8)	157 (1.9)	365 (3.5)	1121 (9.8)
民族優遇政策移転支出割 （全体に占める割合　%）	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	26 (0.6)	33 (0.4)	39 (0.5)	55 (0.7)	76 (0.7)	159 (1.4)
旧制度移転支出 （全体に占める割合　%）	114 (4.8)	115 (4.5)	111 (4.1)	112 (4.0)	113 (3.4)	114 (2.8)	117 (2.6)	122 (2.0)	124 (1.7)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)
決算補助 （全体に占める割合　%）	56 (2.3)	103 (4.1)	43 (1.6)	49 (1.8)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)	278 (5.9)	n.a. (n.a.)	160 (2.2)	185 (2.2)	n.a. (n.a.)	n.a. (n.a.)
財政移転の総額 （成長率　%）	2,389 —	2,534 (6.1)	2,723 (7.5)	2,795 (2.6)	3,322 (15.2)	4,087 (23.0)	4,665 (14.1)	6,002 (28.7)	7,352 (22.5)	8,261 (12.4)	10,408 (26.0)	11474 (10.2)
地方のための債券代理発行	0	0	0	0	0	460	650	400	250	250	150	100

出所：財政移転総額の推移について，1994～2003年は『中国財政年鑑』2004年版，336頁，04～05年は全人代における金人慶財政部長の予算報告と財政部（http://www.mof.gov.cn/news/uploadfile/zt_2006yusuan_2004zhongyan_1.htm）参照。その他はOECD［2006］，Table,3.4.大西［2004］，69頁，宋超・紹智［2005］，田中［2005］，『地方財政統計資料』各年版，財政部HP（http://www.mof.gov.cn/index.htm）など参照．

1994～2005年の間，中央から各省への移転支出の規模は約4.8倍（11,474÷2,389≒4.8）に増え，消費税と増値税の還付額もこの間に1,799億元から4,024億元へと2.2倍に増えたが，移転支出全体に占める消費税と増値税の還付額の割合が同期間内に75.3%から35.1%へと低下したことである。これはいったいなぜだろうか。

4．主要な財政移転支出制度

(1) 税収還付類財政移転

a　消費税と増値税の税収還付

以上の問題を解明するにはまず消費税と増値税の税収還付の仕組みを説明する必要がある。

確かに分税制導入以来，消費税と増値税の税収還付は一貫して中央から省への各移転支出項目の中で最大割合を占めてきた。01年以降，その割合は40%前後で横ばいしてはいるものの，

ぞれの財政を管理する，いわゆる「分級管理」原則の下で，役割は分散しているにもかかわらず，財源が中央に集中している。そのため，中央と地方の間で第一次分配（分税）と第二次分配（財政移転）という二段階の調整を経て財源配分と役割分担の一致が図られねばならない。

分税制導入前では，中央は自らの徴税機構を持たなかったため，関税以外の中央税の徴収をも地方の徴税機構に委ねざるを得なかった。分税制導入後，中央自身の徴税機構が設立されたことにより，税務行政の面から中央への租税権限の集中を促す結果となった。逆に言えば，分税制改革は地方の財政権限を大幅に奪うものでもあった。この改革は農村財政難をはじめ様々な問題をもたらしたが，中央への税源集中という点から見れば，一応成功を収めたのである。

ところが，中央に租税権限を奪われた地方は中央の移転交付に依存せざるをえなくなった。このことが，本格的な財政調整が論じられ始めたことのきっかけとなった。分税制前の財政請負制の下では，各省が広範な財政権限を有し，中央は，関税収入のような僅かな税源のほかは各省からの納付金（分担金）により財政を運営する，いわば地方の「食事付き下宿人」であったため，財政調整が論じられるほどの状況は生まれなかった。分税制になってから，中央が財政権限を強化したため，中央の財政権限と各省の財政権限との間の調整をなさなければならないという情勢がはじめて生まれてきたわけである。

以上をまとめると，財政請負制のときは，中央・地方間の財政調整は，副次的な意味しか持たなかった。これに対し，分税制後，財政調整問題は中央・地方間財政関係の焦点になった。

3．中央から省への財政移転額の推移

分税制が導入されたことにより，地方がさらされた財政上の困難が，中央・地方間の財政調整システムの整備を促したのである。分税制導入後しばらくの間，税収還付は中央から地方への移転支出の大半を占める状況が続いたが，税収還付は中央と地方の政治上の妥協の産物であり，本来の意味での財政調整と呼べるものではない。税収還付以外の移転支出制度として代表的ものは「専項補助」（詳細は後述）と過渡期財政移転（詳細は後述）などがあるが，最近では新たな移転制度も次々と生まれてきている。

中国政府の公式統計では，各種の移転支出について一貫した分類方法をしていない。

他方，OECDが2006年2月に公開した中国の公共支出に関する報告書では，中央から省への移転支出を，①税収還付類財政移転（tax rebate－type transfers），②特定目的類財政移転（special purpose transfers）及び③一般目的類財政移転（general purpose transfers）の三つの類型に分けている。次頁の表11はOECDの分類方法に基づき，中央から省への各種移転支出プログラムを以上の三つの類型に分けた上で，各類型のうち移転支出細目別の規模を入手できた限り最大限に示したものである。

表11から見て取れるように，2000年前後から税収還付類移転と特定目的類移転はいずれも移転支出全体の約半分を占めるのに対し，一般目的類移転は一貫して低い割合（全体の数パーセント程度）にとどまっている。また，1994～2001年の間に税収還付類移転の割合が一貫して減少したが，特定目的類移転の割合は98年以降，「地方公務員給与引き上げ補助金」などといったいくつかの新しい交付項目の導入により01年までに急増し続けた。ここで注目すべき点は，

ものである。しかし，そのわずかな金額を除くと移転支出の所要財源はほとんど国債で調達することが想定されたと考えられる。

もちろん，国債は将来償還されねばならないが，それはこれからの経済発展に伴う自然増収（とりわけ中央財政の）が一種の「成長の配当」の形で，償還するための財源を提供してくれるはずであった。つまり，中，西部の省は東部の省ではなく，国が国債で調達した資金で援助を受ける。そうすると，中西部においても経済発展が生じる。したがって償還財源はそこから汲み出され，東部の省は実質的に償還負担を負わないで済む目算が立てられたのである。

この目算は，見事なほどに外れた。中西部の省の財政事情がそれを如実に物語る。というのは，中西部の省の農村では経済が奈落に沈み，税収が生じないために，県，郷鎮財政は破綻の危機に直面し続けた。破綻を回避するには，中央政府の移転支出による救済措置を採る以外に方法がなかった。とりわけ98年以後，97年のアジア金融危機の影響もあって，中央は移転支出の積み増し対策に追われるようになった。もちろんその財源のほとんどは国債発行によって賄う以外に方法が無かった。結局のところ，97年までの移転支出規模と国債発行額を大幅に引き上げせざるを得なかったのである。移転支出の当初計画が，税収還付の規模の漸減を予定していたと考えられるだけに，98年以降のこの積み増し対策はそれだけに厳しいものとなった。

では，移転支出の積み増し対策の効果はどうだろうか。それが本稿Ⅱ節（前号）の表5に如実に示されている。分税制の導入に際し，中央は中西部の省からの支持を取り付けるために，中央財政の増収分からの移転支出を中西部の省へ重点的に配分することを約束した。移転支出の結果，中，西部の省の移転交付前の財政収入（各省が自ら徴収した税収等の額）にそれぞれの移転交付の額を加えた後の可処分収入，すなわち財政支出をみると，確かに財政構造はいくぶん改善された。しかし，東部の省との比較では，なお収入構造に大きな格差があることがわかる。

b　所得課税の基数還付

前出の表11から見て取れるように，1999年に至るまで，税収還付類移転だけで移転支出全体の半分以上を占める状況が続いていた。2000～01年の間になるほど税収還付類移転の割合が40％を下回るほど減少したが，02年以降は再び増加に転じている。これは02年に税収還付類移転のカテゴリーに以下に触れる新しいタイプの移転支出，即ち所得課税の基数還付（income tax rebate）が導入されたためである。

中国財政の最大課題は，本稿のこれまでの議論からもわかるように，「改革開放政策の推進で得をした人・地域から損を蒙った人・地域へ所得を再分配する仕組みを創ること」につきる。その核心は所得課税の強化と中央財源化，そしてそれを再分配する仕組みの構築である。

その試みは既に開始され，02年1月に発表された所得課税（企業所得税，個人所得税，利子所得税）の共有税化改革がその第一歩である。この改革の主な内容は以下の通りである。

(1) 鉄道運輸・郵政・四大国有商業銀行・三大国有政策銀行・海洋石油ガス企業の企業・個人所得税は中央財源とし，残りの所得税は中央・地方の共有税とする。

(2) 以上の共有税の配分比率については，2002年が中央：地方＝50：50，03年が同60：40，03年以降は再考する。

（3）改革による中央政府の財源増加分はすべて中西部の省への移転支出に充当する。

（4）新規登録企業の徴税は国税局が行う。

1994年の分税制改革当時では，個人所得税は地方税とされ，企業所得税の場合は，原則上地方税とされながらも，中央所管企業の税収は中央，外資系企業の税収は90％分を中央に10％分を地方にとした。ところが，2002年の改革により一部国有企業の税収は引き続き中央に帰属する以外，その他の企業に係る企業所得税，個人所得税，利子所得税は一定の比例で中央・地方間で按分することになった。また，従来のように個人や企業の従属関係に基づき税収を分配する方式が中央・地方間で一定比率にて分割する方式に改められ，中央の増収分が一般移転支出という一般目的財政移転に回すことが決定された。

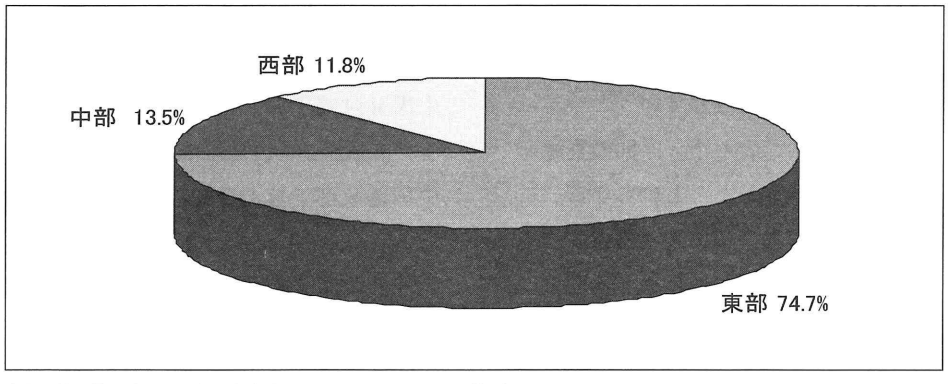
この改革の狙いは，地域間の所得再配分を図るとともに01年末のWTO加盟を機に益々進出してくる外資系企業や一層の発展が見込める個人・私営企業の税収を中央に取り込むことにより，中西部の省への移転支出を強化することにある。02年に一般移転支出の一般移転支出割が前年より倍増（138億元から279億元。前出の表11参照）したのも，この改革による中央の増収分124億元が一般移転支出の原資に充てられたためである。

しかし01年の各省の税収実績が基準値（「基数」＝base amount）とされ，中央・地方間の分割比率に基づいて中央に集まった所得税収の「基数」分を徴収先の省に「還付」する，いわゆる「所得課税の基数還付」方式を採っている。

これは東部の省の反対を和らげるために設けた妥協措置だが，もともと税収の多かった地域に多くの税金が還付されるのでは，改革の意義が薄れてしまう。改革による急激な変化を避けるために地方の既得権益を保障する点においては，分税制改革の際に消費税と増値税の税収還付制度によってそれまでの地方の既得権益を過度に配慮したことの二の舞になっている。

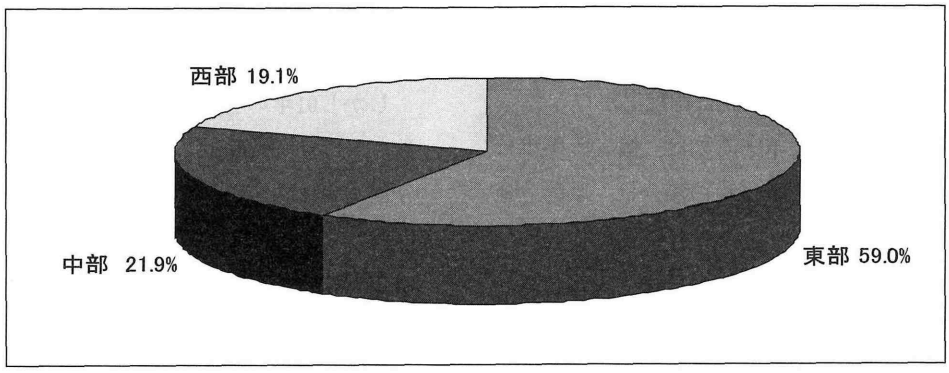
図７では，個人所得税と企業所得税の基数還付に占める東部，中部及び西部の割合（02年のデータ。以下同）が示されている。そして図8では，個人所得税と企業所得税の合計に占める東部，中部，西部の割合が示されている。

所得課税の収入，すなわち個人所得税と企業所得税の合計に占める東部，中部および西部の割合がそれぞれ59.0％，21.9％および19.1％であるのに対し，個人所得税と企業所得税の基数返



（出所）『地方財政統計資料2002』，35頁より作成。

図7　所得課税の共有税化に伴う基数還付の額に占める地域別割合（2002年）



（出所）図7に同じ。

図8　所得課税（個人所得税＋企業所得税）収入に占める地域別割合（2002年）

還に占める東部，中部及び西部の割合がそれぞれ74.7%，13.5%，11.8%となっている。個人所得税と企業所得税よりもその基数還付のほうが地域間の不均衡が大きいことがわかる。

このように，所得課税の基数還付制度下においても，東部の省が優遇され，中西部との間の財政力格差の平準化には役立たないのである。

さらに問題となるのは，所得課税の共有税化改革により中央の税収取り分が引き上げられた後，各省においても，種々の名目で個人所得税，企業所得税のみならず，市・県レベルの基幹税である営業税の省への納付分まで次第に引き上げられた。すなわち省が市・県の財源を無視する政策が採られたわけである。

省にとってこれは，主に一般財源を強化する目的であっただろうが，裏返していうと，省以下の共有税枠組みの中で省と市・県間の税源配分を市・県に不利に見直したことにもなる。これにより，地方財政収入全体に占める省レベルの割合は2001年の23.4%（『中国財政年鑑』2002年版，82頁）から02年の26.0%（同2003年版，85頁）に引き上げられた。各省内における税源配分は大幅に省有利に改定された結果である。

[参考文献]

河南省統計局編『河南統計年鑑』1995～2004年版，中国統計出版社.

小泉和重2004.『アメリカ連邦制財政システム―『財政調整制度なき国家』の財政運営―』ミネルヴァ書房.

黄佩華2003.『中国：国家発展与地方財政』中信出版社.

宋超・紹智2005.「我国財政転移支払規模問題研究」『地方財政研究』2005年第1期

田中修2005.「中国経済政策史（1996―2004）―財政・金融を中心に―」財務省総合政策研究所ディスカッション・ペーパー，05A―09

中国財政年鑑編輯委員会編『中国財政年鑑』，1994～2004年版，中国財政雑誌社.

中国財政部予算司編1999.『中国過渡期財政転移支払』中国財政経済出版社.

中国財政部予算司編2002.『国家財政決算輯要（1991～2000）』中国財政経済出版社.

中国財政部予算司編『地方財政統計資料』各年版，中国財政経済出版社.

中国財政部予算司編2004.『2004年政府予算収支科目』中国財政経済出版社

中国税制研究グループ編2004.『中国の税制』財団法人大蔵財務協会税のしるべ総局.

津上俊哉2004.「中国地方財政制度の現状と問題点―近時の変化を中心に―」RIETI Discussion Paper Series 04-J-020, 3月.

Molnar, Margit 2005, *"The Challenges Facing Public Spending Policy"* BOFIT China Review No.2,Bank of Finland, Helsinki.

OECD 2004,China in the Global Economy: Income Disparities in China- An OECD Perspective

OECD 2005a,Economic Survey:China, OECD, Paris

OECD 2005b,Governance in China, China in the Global Economy, OECD, Paris

OECD2006, *Challenges for China's Public Spending: Toward Greater Effectiveness and Equity*, OECD, Paris.

Tsui,Kai-yuen and Youqiang Wang2004, *"Between Separate Stoves and a Single Menu:Fiscal Decentralisation in China"* , the China Quarterly No.177 pp.71-90

Wang,Shao guang2001, *"For National Unity:The Political Logic of Fiscal Transfer in China"* , *Department of Government and Public Administration Working Paper,The Chinese* University of Hong Kong,China

Wong, Christine2005a, "Budgeting Issues in China" in OECD, Governance in China, China in the Global Economy, OECD, Paris

Wong, Christine2005b, "Can China Change Development Paradigm for the 21st Century? -Fiscal Policy Options for Hu Jintao and Wen Jiabao after Two Decades of Muddling through" ,Working Paper FG7, 2005/03, Research Unit Asia, Stiftung Wissenschaft und Politik,German Institute for International and Security Affairs, Berlin

謝辞：査読者から大変貴重なコメントをいただいた。記して深くお礼を申し上げる。

〔九州大学大学院経済学研究院　専門研究員〕