

# 中国における地方財政構造の現状と問題点

——浙江省の財政構造を通して——

俞 嶸

## I. はじめに

市場経済に相応しい財政制度の構築および中央と地方間の財政関係の再構築を目的として1994年より「分税制」が行われた。中央と省、市、県、郷鎮を含む地方の5層からなる行政構造のなか、分税制はそれまでに不明確だった中央と省レベル政府との間の税収区分を確定したが、省と省レベル以下の市、県、郷鎮の間には、依然として統一した明確な税収区分がない。結果として地方の財政収入は省に集中する傾向が現れ、末端政府、特に県と郷鎮は行政職務を行う十分な財政収入が得られず、財政状況は急速に悪化し、財政赤字が膨らむ一方である。

中国の地方財政に関する先行研究は多数あり、県や郷鎮を含む末端政府の財政赤字に焦点を置く研究も近年増えている。例えば、佐藤（2005）は1994年分税制以後の省政府と下級政府の市、県、郷鎮との間の税源配分と財政力格差の問題を分析した。津上（2004）は、分税制が招いた基層財政の破壊とそれによる地方の公共サービス提供への支障について論じている。しかしながら、特定の省を対象に地方財政の問題を分析するものは少ない。Bahl and Wallace（2003）によれば、中国は「自治型（Autonomy）」モデルに分類される。これは省以下の政府間財政関係は省の裁量に委ねられていることを意味する。従って、特定の省を分析対象とし、省内の財政構造や財政改革の動きを把握することは中国における地方財政構造の現状と問題点を解明する上で非常に有意義であると考えられる。本研究は浙江省を

分析対象とする。浙江省は中国で唯一省が県の財政を管轄する「省管県」方式を持続してきた省であり、この方式により、省内多くの県は財政難から抜け出すことに成功したからである。浙江省のケースを通して中国の県と郷鎮政府の財政難問題に対し政策提案を試み、更に地方財政改革の方向性を検討する。

本論はまず「分税制」が進められる過程に起きた問題を整理し、地方財政に与える影響に焦点を当てる。それから、分税制以後の浙江省の地方財政構造の変化を捉え、浙江省内で行なわれてきた独自の財政改革に注目する。最後に、浙江省の財政改革は今後中国の地方財政改革に対し、どのような意義を持つか検討する。

## II. 分税制とその問題点

### 1. 改革開放以後の財政改革

改革開放後の中国財政は1994年を境に「財政請負制」と「分税制」という2回の財政改革を経験してきた。1980年代初頭から実施された「財政請負制」は地方への「分権譲利」（権力の分散と利益の移譲）の主旨のもとで行われ、地方政府は中央政府との協議によって決められた範囲内で財政収支を請け負うという制度である。

多くの先行研究では、財政請負制が進められるにつれ、財政権は地方へと大きく分散されたと指摘している。例えば呉（1995）は、1980年代末期から1990年代初頭にかけて、請負契約の多くは地方政府の財権強化へと傾いたため、経済発展が進んでいる地域ほど、財政力が向上したと主張している。また張（2001）は、財政請負制が実施される過程において、財源の分権化が進められ、財政力の地方への分散が進んだと主張している。結果として、財政請負制の推進に伴い、財政収入総額がGDPに占める割合で示す国家財政力と中央財政収入が財政収入総額に占める割合で示す中央財政力は共に低下した。

1990年代に入り、中国は市場経済への移行を本格的に推し進めるようになった。市場経済体制に適應する財政制度の構築と財政請負制の導入により弱体化する一方である国家財政力と中央財政力の向上を目的として、1994年より分税制が実施された。これは中央と各地方の個別協議で決められていた中央・地方間の多様かつ複雑な請負方式を取りやめ、全国統一の中央・地方間財政収入の分配方式の確立を目指したものである。

分税制により、税収は中央税、地方税、中央・地方共有税に分けられた。税収の多くはまず中央に集められ、財政移転支払いの形で中央から地方へと再分配される仕組みとなっている。中央財政収入が財政収入総額に占める割合は分税制前の1993年には22.0%であるが、実行直後の1994年には55.7%まで跳ね上がり、その後一貫して50%前後のレベルを維持しており、中央財政力は強化された。一方、財政収入総額がGDPに占める割合は1994年の10.8%から2005年の17.3%へと向上し、国家財政力も強化された。図表1に1990年から2005年までの国家財政力と中央財政力の推移を示した。

## 2. 分税制の問題点

### 2.1 中央から省への移転支払構造とその問題点

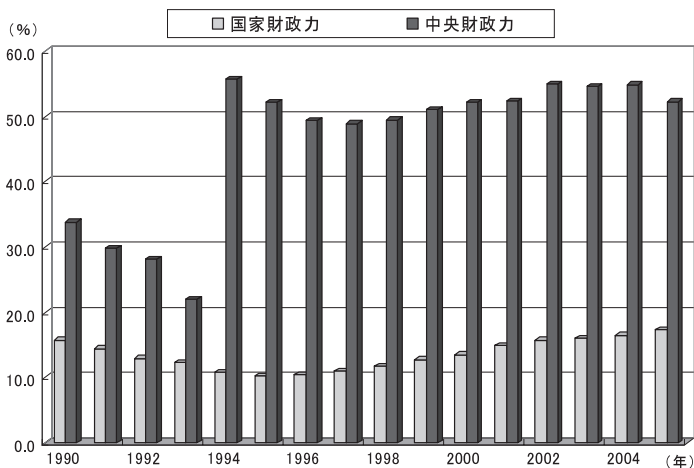
分税制実施後、中央から省への財政移転支払は主に税収返還金、財政力補強目的の移転支払と専項移転支払（特定補助金）から構成されている<sup>(1)</sup>。図表2に2000年から2005年まで各移転支払の金額と構成割合を示している。

税収返還金は、地方政府の既得権益を確保する意図で設定されており、1993年を基準年として、分税制による地方政府財政収入の減少分を全額還付する仕組みとなっている。返還金額は津上（2004）によれば、「1993年の返還金額を基数として、毎年増増させていく。増増率は増値税の75%と消

---

(1) 中央から地方への移転支払の中、体制的補助金という項目もあり、金額はわずかであるため、省略した。

図表1 1990年—2005年国家財政力，中央財政力の推移



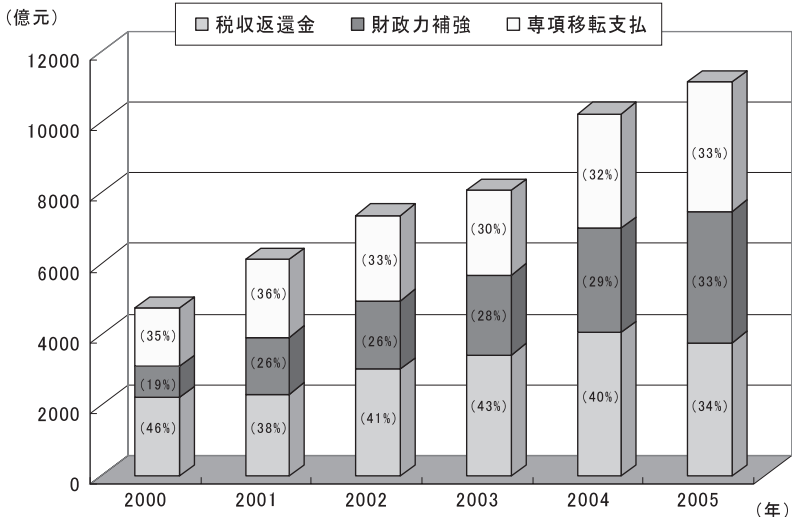
(出所)『中国統計年鑑』2006年度版より筆者作成。

(注) 国家財政力はGDPに占める財政収入総額の割合であり，中央財政力は財政収入総額に占める中央財政収入の割合である。

費税の合計税収の全国平均成長率に0.3を乗じた数字である」。2002年以後，分税制の調整が行われ，所得税が地方税から中央・地方共有税になった。それに伴う地方税収の減少に対し，2001年度の地方税収を下回らないよう，前記の返還金算定に加算する形で，さらに還付金が給付されることとなった。結果として，図表2から読み取れるように，税収返還金が移転支払に占める割合は2000年の46.48%から2005年の33.79%まで減少したが，2005年現在なお全体の3分の1までを占めている。税収返還金は地方政府への妥協策であると指摘されている中，健全な財政制度の構築と移転支払による地域間財政力格差の是正という分税制改革の目標を達成するためには，今後税収返還金の割合をさらに低減させていく必要がある。

一方，財政力補強目的の移転支払は，地域間財政力格差の是正と地方政府公共サービスの均等化を図るという意図で設定されている。その割合は2000年の18.82%から2005年の33.41%まで上昇しており，移転支払によ

図表2 2000年～2005年中央対省移転支払の構成



(出所) 蔡 (2007) より一部修正。

(注1) 2002年以後の税収返還金は企業所得税と個人所得税の税収返還を含む。

(注2) 2002年より一般的移転支払が財政力補強目的の移転支払に計上され、過渡的移転支払が一般的移転支払に計上されるようになった。

(注3) 専項移転支払は特定補助金である。

る地域間財政力格差の是正の効果が拡大していると言える。

また、専項移転支払は、基本建設支出、農業支援費、文教科学衛生事業費、社会保障費など特定項目支出の財源を確保するために設定されている。その割合は2000年以後一貫して30%前後であり、大きな変動は見られない。1994年分税制実施直後、専項移転支払い総額は361億元である。1998年以後その規模は急速に拡大し、2005年には3517億元に達しており、金額ベースでは1994年の10倍にのぼる。専項移転支払は多くが社会保障支出、基本建設支出と農業支援支出に使用されており<sup>(2)</sup>、ある程度地域間財

(2) 蔡 (2007) によると、2005年現在、専項移転支払のうち、社会保障支出、基本建設支出と農業支援支出が占める割合はそれぞれ27%、21%と14%である。

政力格差の調整に寄与している。ただし、用途が指定されているため、地方政府が地方の実状に基づき自由に使用できず、資金用途の硬直化が指摘されている。

## 2.2 省と省以下の政府間の財政移転支払構造とその問題点

### 2.2.1 財源の省への集中

中国の政府構造は中央政府と省、市、県、郷鎮の4層からなる地方政府から形成されている。分税制は中央と省の間の税収分配を明確にしたが、省と省レベル以下の財政収支分配においては省政府に委ねられる形となっている。実際、省以下でも省政府が主導で「地方分税」<sup>(3)</sup>が行われており、図表3はその税収区分である。

省以下の地方分税は各省によって構造が大きく異なるが、共通点として、以下の2点が挙げられる。①省は中央からの税収返還金を全額下級政府に

図表3 省以下の地方分税方式

(1) 分税＋一部税の共有	各税目をいずれかのレベルの政府の固定収入として割り振るが、一部税目は省が市・県と共有
(2) 分税＋2税税収返還金の省集中方式	各税目をいずれかのレベルの政府の固定収入として割り振るが、市・県への増値税・営業税の「税収返還金」は省に集中
(3) 分税＋一部税の共有＋2税税収返還金の省集中方式	(1)と(2)方式の併用
(4) 分税＋税収返還金全額の省集中方式	各税目をいずれかのレベルの政府の固定収入として割り振るが、増値税・営業税に限らず、全税収の市・県への「税収返還分」は省に集中

(出所) 津上 (2004)。

(3) 分税制以後、各省政府と下の市級政府との間に税収の区分がなされたことを津上 (2004) が「地方分税」と名づけた。

戻さず、一部省に保留する。②省は下級政府と税目を共有することにより、財源を省に集中する。たとえば、共有税のうち、増値税と企業所得税は中央と省の間でそれぞれ75%対25%と60%対40%の割合で分配されており、省、市、県、郷鎮の間でも一定の割合で分配されることになっているが、この割合を決めるのは省であり、省への分配割合を高く設定する傾向がある。

また、移転支払のうち、専項移転支払は用途が指定されているが、種類が多く、省と省以下の政府の間に明確かつ厳格な分配基準が欠如しているため、上級政府は下級政府に専項移転支払を給付する際に、下級政府に一定の比率で上級政府に資金を保留することを要求している。これは下級政府になるほど、得られる専項移転支払が少ないことを意味する。

このように、省は「分税制」により、財源が中央に集中されることによる財政収入の減少を下級政府に転嫁している。縦割りである行政構造のなか、省以下の各級政府においても、上級政府は下級政府に税収の減少を転嫁することが可能であり、結果として、省と省以下の財源は省に集中しており、下級政府であるほど財源が不足し<sup>(4)</sup>、多くの県と郷鎮などの末端政府は深刻な財政難に陥っている。中国の行財政構造では、下級政府の財政権、人事権などが上級政府の影響下に置かれているため、県、郷鎮の末端政府の財政収支は上級政府によって決められる部分が大きく、それに対し異議を申し立てる機会は少ない。

### 2.2.2 省から市、県への移転支払

分税制実施後、地方では財源の省への集中が進み、県、郷鎮の財源不足の問題が顕在化し、省内の財政力格差が拡大してきた。この状況を改善するため、中央から省へと財政移転支払が行われると同様に、省レベルでも省からその下の各級政府へと移転支払が行われた。図表4が示すように、

---

(4) 分税制実施後に起こったこの現象は「中央財政日増しに発展、省級財政ますます安定、市級財政ぐらぐら、県級財政悲鳴が上がり、郷級財政集団脱走」と揶揄されている。(雑誌「財政」2003年第2期)。

2005年現在省から市・県への支払総額は2283億元に達しており、2000年の5.3倍となっている。

省から省レベル以下への移転支払は省内の財政力格差を是正し、公共サービスの均等化を目的としているが、財政難に苦しむ県、郷鎮政府まで移転支払が十分行われているのか、移転支払の内訳を通して検討する。

図表5は省対市・県の移転支払項目とそれぞれの支払額の割合を示している。図表5から分かるように、移転支払は5つの項目から構成されている。そのうち、一般移転支払は財政力補強目的の支払であり、客観的要素で算定されているが、その他の項目はすべて中央の意思決定に従うと目的付けられており、財政改革により引き起こされた新たな問題を緩和するためであり、総じて非客観的要素が多く含まれると考える。以下より移転支払のほとんどを占める三つの項目について考える。

図表4 2000年～2005年省対市・県の財政力補強目的の移転支払  
(単位：億元)

年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005
金額	433	923	1344	1558	2224	2283

(出所) 李, 許 (2006)。

図表5 2004年度省対下級政府の財政移転支払

項目	目的	金額(億元)	割合(%)
一般移転支払	財政力の補強	600	27.0%
少数民族地域移転支払	中央の意思決定に従う	37	1.7%
農村税・費改革移転支払	中央の意思決定に従う	590	26.5%
給与調整移転支払	中央の意思決定に従う	918	41.3%
その他	中央の意思決定に従う	79	3.6%
移転支払総額		2224	100%

(出所) 李, 許 (2006)。

(注) その他は、農業特産税の廃止、また農業税税率の引き下げによる税収減少を補填する移転支払であり、また県、郷鎮財政に対する補助金や奨励金である。



まず、移転支払のうち、最も高い割合（41.3%）を占めるのは給与調整移転支払であり、ほとんどが民間企業の給与増に併せた地方公務員給与の引き上げに費やされており、財政力の補強と公共サービスの拡充とはほぼ無関係であると言える。2005年現在、中国の財政支出の70%は省、市、県、郷鎮を含む地方政府によって行われており、そのうちの55%は省以下の各級政府によって行われている。省と省以下を含む地方公務員の数は全国公務員数の93%を占め、財政支出の多くは公務員の給与に使用される結果となっている。膨大な地方公務員数は4級にもわたる地方政府の構造によるものであり、各級政府の間の役割分担が明確ではなく、政府機関機能の重複が多いことから、財政支出の効率が低いと指摘できる。

次に、移転支払の26.5%を占める農村税・費改革移転支払は、農村税制の規範化、農民負担の軽減と農村行政機構の簡素化を目的としている。支払額は以下のように算定される。

$$E = E_x + E_c + E_{Dxc}$$

うち、Eは農村税・費改革移転支払額である。

$E_x$ は農業4税<sup>(5)</sup>の減免による財政収入の減少と道路建設経費などを含む通常経費の合計額に、支払係数をかけて算出される。

$E_c$ は下級政府が管轄する村の数、村<sup>(6)</sup>の特別生活保護者数、村住民の所得レベルなどの要素に、支払係数をかけて算出される。

$E_{Dxc}$ は教育資金移転支払額であり、下級政府が管轄する郷鎮と村にある初等教育学校数、学生数などの要素に、支払係数をかけて算出される。

---

(5) 農業4税は農業税、農業特産税、「生猪屠殺税」と「郷鎮統籌」（郷鎮統籌費は、①教育付加金、②計画生育費、③民兵訓練費、④優撫金〔軍人への優待金〕、⑤交通費、⑥衛生費、⑦有線放送費、⑧文化費を含む）である。

(6) 村とは郷鎮に下に置かれる農村住民の集合体であり、村民委員会という自治組織が置かれている。村民委員会は地方政府機関ではないが、村における公共事務と公益事業を行うため、一定の財源を保有しており、主に上級政府から給付される財政資金と村民からの各種費用の徴収から構成される。

支払係数は以下の要素で決められる。①農村税費改革前の財政が農村税費に対する依存度（農業4税が財政収入に占める割合）、②財政困難度（人件費と行政業務の遂行に必要な経費が財政収入に占める割合）、③中央が支出可能な移転支払額。少数民族地区にはより高い支払係数を設定する。

農村税費改革移転支払の一部は農村の初等教育やインフラ整備に使用されており、財政力の補強と公共サービスの拡充に寄与していると言えるが、①と②が示しているように、算出基準は旧制度に制約されており、また恣意的でもあるため、総じて客観的な基準とは言いがたい。

一方、移転支払の27%を占める一般財政移転支払について、目的は財政力の補強とされている一般移転支払はどの程度公的サービスの拡充に使用されているか、その算定基準を通して考えてみる。一般支払の算定基準は以下の通りである。

$$TO_i = \delta \times (SE_i - SR_i)$$

$TO_i$  は  $i$  市・県に対する一般移転支払額である。

$SE_i$  は  $i$  市・県の基準財政支出額であり、当市・県の基準人件費支出、基準公用経費支出、基準衛生事業費支出、基準都市維持建設費支出、基準社会保障支出、基準援護・社会救済費支出、基準農業生産支援支出、基準農業総合開発支出を含む。

$SR_i$  は  $i$  市・県の基準財政収入額であり、当市・県の地方本級財政収入、上級政府からの移転支払と各種補助金を含む。基準財政収入額の算定は省によって異なっており、大きく4つの算定方法に分けられる。①前年度の決算額で基準財政収入額を決める（北京、安徽などの13省はこの方法を利用）。②税種別で税収入を測定<sup>(7)</sup>し、その合計で基準財政収入額を決める（吉林、寧夏などの9省はこの方法を利用）。③前記①か②をベースに市・県の財政収入増加率、GDP成長率、財政収入がGDPに占める割合などの要素を取り入れて基準財政収入額を決める<sup>(8)</sup>（天津、河北、山西、青海など

---

(7) 増値税（付加価値税）、営業税（取引高税）については「課税基準×税率」で算定し、資源税、不動産税については「前年度税収×(1+想定徴税増加率)」で算定する。

の6省はこの方法を利用)。④前年度の決算収入に税収増加率をかけて基準財政収入額を決める(内モンゴ、福建、チベットの3省はこの方法を利用)。

$\delta$  は移転支払の係数であり、以下の算定式で算定される。

$$\delta = \frac{PTr}{(SE_1 - SR_1) + (SE_2 - SR_2) + \dots + (SE_i - SR_i)}$$

うち、分子の PTr は省が支出可能な移転支払額である。分母は省内各市・県の基準財政支出と基準財政収入の差額の合計額である。この算定式により、各市・県の財政不足分に対し、同じ係数で移転支払が給付されることが分かる<sup>(9)</sup>。

上記の一般財政移転支払の算定基準から以下の2点が指摘できる。①基準財政支出に基準人件費支出が含まれており、政府機能の重複があり、余剰人員が多くいるなか、人件費支出は公的サービスの拡充に繋がることはないと考えられる。②移転支払係数の分子は省が支出可能な移転支払額となっており、これは省の財政事情や省の裁量によって大きく異なる。財政力が強く、尚且つ下級政府への移転支払を増やす意思が強い省ほど、給付額が多く、客観的な基準に準ずるものではないと考えられる。

省対市、県の財政移転支払のほとんどを占める上記の三項目において、財政力の補強と公的サービスの拡充とは直接関係がない給与調整移転支払は41.3%にものぼり、これに対し財政補強目的の一般支払はわずか27%である。また、移転支払の26.5%を占める農村税・費改革移転支払においても、初等教育やインフラ整備などの公的サービスに投下されているのが一部のみである。財政力補強目的の移転支払は総じて不十分であると言え

(8) たとえば、青海省の県級基準財政収入は、県を管轄する市の基準財政収入から市レベルが必要とする財政収入を引いた金額に、県のGDPが県を管轄する市のGDPに占める割合をかけて算定される。

(9) この算定式を基準に、一部の省はその他の要素を若干取り入れている。たとえば、広西、吉林は少数民族県と国境に近い県に対しより高い係数を割り当てる。河北は特に財政事情が苦しい県に対しより高い係数を割り当てる。また黒竜江は市への財政移転支払い係数を0.9、県への財政移転支払い係数を1と設定し、県へより多くの移転支払いが行われる仕組みとなっており、県の財政難問題を意識した係数制定である。

よう。

### 2.2.3 県、郷鎮財政難のその他の要因

財源の省への集中と省から下級政府への財政補強目的の移転支払の不足は行政末端の県、郷鎮が財政難に陥った最大の要因であると考えられる。その他にも「財権」と「事権」のアンバランスや農業税減免政策による郷鎮税収の減少が要因として挙げられる。

「財権」と「事権」のアンバランスとは、県、郷鎮政府は行政管理、治安、環境保護、義務教育、地元のインフラ設備など多くの責務を負わされており、必要な資金が増え続けているが、これらの職務（事権）に見合った財政収入（財権）が得られず、最低限の公的サービスを提供するのも困難な状況である。資金確保のため、県と郷鎮政府は銀行や地元企業から資金を借り入れる事態も起こっており、財政赤字は膨らむ一方である。

一方、農民の所得を向上させるため、中国政府は2004年より農業税減免政策を始め、2005年から農業税の全面廃止に踏み切った。2005年現在、農業総生産がGDPに占める割合は全国各省平均で14%であり、農業が主要産業である地域ではその割合が更に高い。農村地帯と農業人口を抱えているのはほとんど県と郷鎮政府であるため、農業税の税収は多くの県、特に郷鎮政府にとって最も重要な財源であった。農業税廃止後、多くの県と郷鎮政府で財源不足の問題が急速に顕在化し、各省は移転支払を増やしたものの、移転支払の増加分だけでは農業税の減少分を補填できない。このような事態は財政力の弱い県と郷鎮ほど顕著に見られる。

### Ⅲ. 「省管県」、 「強県拡権」、 「郷財県管」

省から県、郷鎮への十分な移転支払が行われておらず、県、郷鎮の財政難問題が続くなか、近年県、郷鎮の財政状況を改善する目的で「省管県」、 「強県拡権」、 「郷財県管」が試行されている。「省管県」とは省が市を通り越し直接県を管轄する仕組みであり、「強県拡権」は財政力の強い県に対し

行政上の権限を市レベルまで拡大する施策であり、また「郷鎮財管」は郷鎮財政部門の職務と権限を県に移し、郷鎮の財政部門は県の財政部門の出張所として職務を遂行する施策である。

「省管県」は市の県に対する財政管理権を無くすものである。県への財政移転支払が給付される過程に、市を経由しないため、市が県に一定比率で要求していた見合資金がなくなり、省からの移転支払は県へと全額支払われ、県の財政力の補強と財政難問題の緩和に究めて有効である。第4節で浙江省のケースを通して「省管県」の効果と問題点を詳しく分析する。

「強県拡権」について、県の権限は上級政府である市に比べて非常に弱いため、県が主導で経済発展を図っていく上には、市による行政的、財政的束縛を打ち破る必要がある。特に県を管轄する市の財政力が弱い場合、市は自らの財政力補強のため、市と県の税収区分を市に有利な形で設定し、或いは市の開発事業のため、県が保有する土地を安価で徴用する。これは県の発展を妨げることになる。一方、県主導に切り替えることは県の自己責任・自己改革などを促進できる。以上の原因により、財政力の強い県の権限を拡大し、市と同様のレベルまで引き上げる「強県拡権」が発足した。

但し、「省管県」と「強県拡権」の推進により県は財政権を獲得したが、人事権は依然として市にあるため、市の利益を損なうような決定をした場合、県の責任者が更迭される可能性がある。この構造上の矛盾をどのように解決するかは今後大きな課題である。また、金融機関、税務機関などはすべて省、市、県の政府構造に沿った縦割りの構造であるため、県は財政権の独立だけ手に入れても、関連する諸機関が市級機関から独立し、相応の権限を得られなければ、財政権の独立を維持していくことは困難である。

「郷鎮財管」について、2004年の農業税減免と2005年の農業税の廃止に従って、郷鎮の財政部門の職務は事実上減少し、農業を産業の中心とする郷鎮であるほど職務の減少が顕著であり、財政部門に余剰人員が増えつつある。農業税の撤廃はまた郷鎮の財政収入の減少に繋がり、最低限の公的サービスの提供に必要な財源が保障できなくなり、財政赤字が拡大する一

方である。このような郷鎮財政部門の余剰人員と財政赤字の膨張が「郷財県管」発足の背景となっている。「郷財県管」の狙いは郷鎮財政部門の職務と権限を県に移すことにより、郷鎮の政府部門の簡素化と人員削減をはかり、また、郷鎮の最低限の公的サービスに必要な資金を県が提供することにより、郷鎮の財政赤字の膨張を食い止めることである。

ところで、中国の法律では各級政府の財政は独立であると定められており、郷鎮の財政権を完全に県に移譲することは法律上できないため、「郷財県管」は郷鎮の予算管理権、資産所有権、財務監察権を維持した形で行われている。但し、郷鎮がこれらの権限を施行する際に常に県の監督を受けなければならない。この意味で「郷財県管」は今後郷鎮の財政機能を全面的に県へと移譲する第一歩であると考えられる。

現在、「省管県」は主に浙江、「郷財県管」は主に安徽、また「強県擴権」は浙江、安徽を含め、河北、江蘇、河南、広東、湖北、江西、吉林などの多くの省で展開されており、いずれの施策も県の財政権を強化するという点では共通である。このような地方の政府間財政権をめぐる改革は、行政上県を市のレベルまで引き上げ、更に郷鎮を無くす方向へと働いており、中国の政府構造が中央、省、市、県、郷鎮の5層から中央、省、市・県の3層へと簡素化されることに繋がると考えられている。ただし、「省管県」、「郷財県管」、「強県擴権」は共に現行の行政構造の元で政府間財政関係のみを変えようとしているため、行政構造と財政構造の不一致による矛盾が生じると考えられ、今後どのような形でこれらの矛盾を解決していくかは大きな課題である。

## IV 浙江省の財政改革

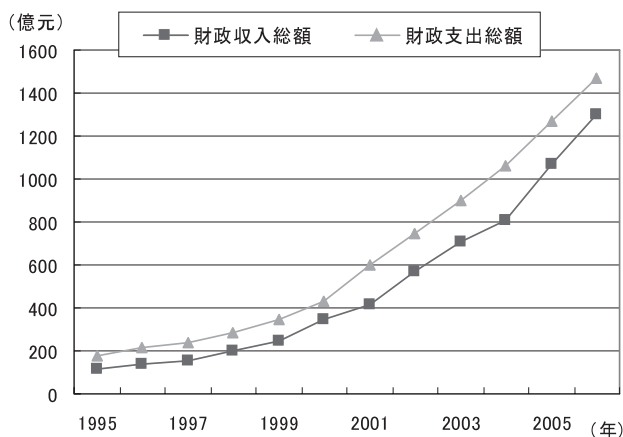
### 4.1 浙江省の財政状況

浙江省は中国の経済発展が最も速い東部地域に位置し、人口は4,600万、面積は10.18万km<sup>2</sup>である。1994年分税制実施後、浙江省は財政収入と

支出共に順調に上昇し、全国財政収入と支出に占める割合も高まってきた。図表6は1995年から2006年までの浙江省の財政収支である。2006年現在、人口が全国の3.8%を占める浙江省はGDP、地方財政収入においてそれぞれ全国GDP総額の7.5%と地方財政収入総額の7.1%を占めており、いずれも全国第4位である。地方財政収入は順調に伸び、省GDPに占める割合も上昇している。

浙江省は11の市と57の県から構成されており、経済の強みは県級経済の強さにあると認識されている。2005年現在の経済発展レベルで選出された全国トップ100県のうち、浙江省から27の県がランクインしており、4分の1強を占めている。県の経済活性化に不可欠な条件として、県が基本的な業務の遂行と公的サービスの提供に必要な財政収入が得られることが挙げられる。県の財政力保持において、浙江省は独自に「省管県」、「強県放権」といった財政施策を進めてきた。

図表6 1995年～2006年の浙江省財政収支



(出所)『浙江統計年鑑2007年』より筆者作成。

## 4.2 浙江省の「省管県」と「強県拡権」

### 4.2.1 「省管県」とその補助策

「省管県」は従来からある財政管理方式であるが、1994年分税制後、中央と省の間の財政関係が明確にされるにつれ、地方においても各級政府間の財政関係を整理するという意味で、多くの省では行政体系に沿った「省管市」、「市管県」の政府間財政関係が確立され、「省管県」を存続させたのは浙江省のみとなった。浙江省がこの財政方式を続けたのは、省と市間の税収分配が原因で市の財政力が低下した場合、「市管県」では、市は財政減収分を直接的に管轄する県に転化することが可能であり、県の財政力の悪化に繋がるという懸念があったからとされている。浙江省の「省管県」は具体的に税収区分、特定補助金支払、財政資金用途、決算などにおいて、省が市を通り越し直接県を管轄する。

「省管県」は実施当初から県の財政状況を有効に改善できたわけではない。省から県への財政補助は1980年代から始まっており、県の財政赤字を一部填補できたが、県に対し赤字削減の激励効果はなかった。逆に言えば、省から財政補助金を獲得するために、県は「貧困」でなければならぬ。それゆえ財政状況の悪い貧困県は積極的に財政資金運用効率の向上を図ることはなかった。結果として、補助金額は年々増えるものの、県の財政赤字総額も増加し続けた。1994年浙江省から省内の貧困だとされる県への財政補助金は2億元にものぼっているが、翌年の1995年にはこれらの県は依然と1.1億元の財政赤字を出している。

この状況を打破するため、分税制の実施を契機に浙江省は「省管県」方式の補助策として、財政赤字が特に深刻である17の県に対し、1995年から「両保両掛」を進めてきた。「両保両掛」とは県が中央政府が定める契稅<sup>(10)</sup>と耕地占有税の徴収任務を達成し、更に財政収支の均衡を確保することができれば(両保)、県の財政収入増加率と正比例に、省から県へと給

---

(10) 「契稅」とは不動産を取得する時に支払う契約税であり、課税対象は家屋の販売、贈与、抵当権の設定による所有権の移転である。



付される財政補助金と奨励金が増える（両掛）仕組みである。これは財政収入の増加率が高い県ほど、省からより多額な財政補助金と奨励金が得られることを意味する。具体的には、1994年の省補助金額を補助金基数、県の財政収入を財政収入基数とし、1995年から、県の財政収入が1%増えるのに対し、補助金を0.5%増やす。また、県の財政収入が100万元増えるごとに、省から奨励金5万元が給付される。「両保両掛」は県に財政増収と財政資金節約の激励策として、多くの財政難である県の財政事情の好転をもたらした。実施範囲も当初の17県から2005年の30数県へと拡大した。

浙江省が「省管県」と共に実施してきた財政増収激励策は「両保両掛」のみではない。ほかには「両保両聯」、「三保三聯」と「億元県奨励金」がある。「両保両聯」とは県は当年度財政収支の均衡を保ち、更に累積財務を段階的に消化できれば、県の財政収入増による省への財政上納金の増加分の10%を県の技術開発補助金として還元し、さらに4%を奨励金として給付する仕組みである。「三保三聯」は市に対する施策であり、上記の「両保両聯」に、市が管轄する県の財政収支均衡を確保することができれば、市の財政収入増による省への財政上納金の増加分の5%を市の都市建設補助金として還元するという内容である。これは市の管轄する県に対する財政的搾取行動を牽制する働きがあると考えられる。また「億元県奨励金」とは、財政収入が1億元を超えた県に対し、省が30万元の奨励金を給付し、さらに3000万元増えるごとに20万元給付するという内容である。

#### 4.2.2 「強県拡権」

県の財政力増強のために使用されてきたのは「省管県」のほか、代表的なのは「強県拡権」である。「省管県」は財政力の弱い県に対し省から直接的に財政補強を行うのに対し、「強県拡権」は財政力の強い県を市の管理から開放させ、県の自主的な発展を図っていくことを狙っている。

浙江省の「強県拡権」は施策の実施に適する試行県を選定し、1992年、1997年、2002年と2006年に4度行われた。試行県の財政上と行政上の権限が徐々に拡大されてきた。特に2000年以後経済力の強い県が増えたた

め、県の経済発展を更に図っていくには、県に市と同等の財政権、更に行政上の権限を与えることが必要となってきた。2002年の「強県拡権」では、17の試行県は313項目に及ぶ市レベルの行政権限を与えられた。2006年に「強県拡権」の試行県として、世界的にも有名な卸売市場の所在地である義烏が選定された。義烏のGDPは300億元に達しており、上級政府の金華市（所轄は金華市のほか義烏を含む7つの県）のGDP総額の24.4%まで占めているが、行政上県として扱われていたため、多くの制限<sup>(11)</sup>が加わっており、経済発展の足枷となっていた。義烏に市レベルの財政権と行政上の権限を与えることは、今後の義烏のさらなる発展に繋がると期待されている。

浙江省が管轄する11の市と57の県のうち、1994年に47の市、県が負債していたが、「省管県」、「強県拡権」方式の実施および「両保両掛」、「両保両聯」、「三保三聯」、「財政収入1億元奨励」などの激励策の併用の結果、2005年には負債のある県の数に18まで減少した。

#### 4.3 浙江省財政の問題点と展望

分税制以後、浙江省が行ってきた「省管県」、「強県拡権」およびさまざまな激励策は総じて県レベルの財政力補強と財政赤字の改善に大きく寄与したと評価できる。ところで、これらの方法と激励策は統一した客観的な基準に基づくものではない。また激励策はそれぞれ独立しておらず、これにより重複支給も起っている。省から県への財政移転支払は金額が増加したものの、制度化されていない部分はまだまだ多いと言わざるを得ない。以下より浙江省財政の現存問題を整理する。

まず、公的サービスの提供に必要な財政支出は不足している。図表7は浙江省一人当たりGDPの上位10県と下位10県の一人当たり財政支出で

---

(11) 中国では、県レベルの地方では、四大商用銀行の支店を設置できない。また、県レベルで設置されている税関の出張所は配置人数が非常に少なく、輸出入業務が多い義烏では人員が不足している。

ある。図表7によれば、2006年上位10県の平均一人当たり財政支出は3,063元であり、一人当たりGDP(42,339元)の7.2%を占めている。それに対し、下位10県の平均一人当たり財政支出は1,815元であり、一人当たりGDP(10,051元)の18.1%を占めており、割合はGDP上位10県の2.5倍である。経済発展レベルと財政支出のバランスを考えると、これはGDP下位県で比較的に多くの財政支出が投下されていることを意味する。省全体でインフラの整備や医療、教育、社会保障などの公的サービスの提供が十分になされていないなか、GDP上位県は経済成長を持続するため、これらの分野に対し財政支出を増やさなければならないが、十分な財政支出がなされていない。一方、GDP下位県の財政支出は比較的多いが、そのほとんどは人件費や経常経費に費やされているため、インフラの整備と公的サービスに対する支出は不足していると言わざるを得ない。

図表7 2006年浙江省一人当たりGDP上位10県・下位10県の財政支出

一人当たりGDP上位10県			一人当たりGDP下位10県		
県名	一人当たりGDP(元)	一人当たり財政支出(元)	県名	一人当たりGDP(元)	一人当たり財政支出(元)
紹興	64003	3268	常山	12469	1684
義烏	50262	3396	蒼南	12395	1062
嵊泗	49292	5908	青田	11893	1863
玉環	44846	2709	龍泉	11781	1712
慈溪	44218	3026	松陽	10801	1748
海塩	43570	1921	開化	10737	1541
余姚	43480	3237	景寧	9016	2788
平湖	42300	2666	慶元	8674	2205
嘉善	39757	2335	泰順	6424	1894
海寧	39732	2168	文成	6320	1649

(出所)『浙江統計年鑑2007』、『中国県(市)社会経済統計年鑑2007』より筆者作成。

それから、一人当たり財政支出は市・県によって大きく異なっており、これは財政移転支払は統一した基準で行われていないことによるものだと考えられる。図表7から読み取れるように、GDP上位の嵊泗では一人当たりの財政支出は5,908元であり、GDP下位の蒼南（1,062元）の5.5倍にも及んでいる。ただし、財政支出は必ずしもGDPの上位県であるほど多く行われているわけではない。例えば、GDP上位の海塩では一人当たりの財政支出は1,921元であり、GDP下位の景寧（2,788元）を下回っている。

2006年度一人当たり財政支出において、財政支出上位10県<sup>(12)</sup>の平均は3,197元であるに対し、財政支出下位10県は1,171元であり、およそ3分の1ほどである。財政支出金額の相違は県の間だけにあつたわけではない。県と市の間にも生じている。図表8に県と市の一人当たり財政支出の比較を示している。図表8から分かるように、2006年現在浙江省11の市の平均一人当たり財政支出は58の県のそれの2.5倍であり、GDPの違いよりも大きい。

また、市と県の政府効率には向上されていないことも問題として指摘できる。卓（2007）によると、政府が通常業務の遂行に使用する財政資金は行政管理費と各部門の事業費から構成されている。浙江省某市<sup>(13)</sup>の行政管

図表8 2006年浙江省における市と県の一人当たり財政支出の比較

	一人当たりGDP (元)	予算内一人当たり 財政支出 (元)
11の市	50804	4756
58の県	26188	1875
市/県	1.9倍	2.5倍

(出所)『浙江統計年鑑2007』、『中国県（市）社会経済統計年鑑2007』より筆者作成。

(12) 財政支出上位・下位10県とGDP上位・下位10県は異なることに留意されたい。

(13) 卓（2007）p.7による、市名は明かされていない。

理費と部門事業費が財政支出に占める割合において、行政管理費の割合は1996年の17.9%から2006年には13.2%まで減少したが、教育・技術革新・医療以外の分野の部門事業費の割合は1996年の7.0%から2006年の11.3%まで上昇し、2006年現在両者の割合の合計は結局24.5%であり、1996年の24.9%とはほとんど同じである。政府支出の効率性はさほど向上していないと言える。

これらの財政問題を改善するためには、浙江省は今後財政の制度化をはかり、明確かつ統一した政府間の移転支払基準を構築しなければならない。また、行政機構簡素化をはかり、過剰である地方公務員の数を徐々に削減し、政府効率の向上に努めることも不可欠である。

## V. むすび

本研究は分税制以後の中国地方財政の構造と問題点に焦点を当て、県と郷鎮政府の財政難問題について分析を行った。浙江省の事例を通して、当省が実施してきた「省管県」は財政力の弱い県にとって有効な財政補強策であることが分かった。また、「強県拡権」は財政力の強い県により多くの財政権と行政権を与えることにより、県の財政力の保持と経済発展の制度的足枷を排除する働きがあると認識できる。

浙江省の経験は多くの省が抱えている県と郷鎮の財政難問題に対し、有効な打開策を提示したと言える。ただし、「省管県」、「強県拡権」を取り入れる際には、それと併用で「両保両掛」、「両保両聯」、「三保三聯」と「億元県奨励金」などの激励策の導入も吟味しなければならない。「省管県」、「強県拡権」を有効な方法として機能させたのはこれらの補助策であると言っても過言ではない。但し、各省は経済発展レベルと財政事情が異なっているため、自らの省の現状に踏まえた上で補助策の実行に取り組む必要がある。

一方、浙江省が抱える公的サービスの不足や政府の非効率性などの財政

問題からも分かるように、現段階において「省管県」、「強県拡権」と「郷財県管」の実施は、①省の政府間税収区分、事務権限の区分が不明確である。②客観的な基準に基づいた省内の移転支払がなされていない。③行政構造との矛盾がある。④法律上の保障が欠如している。などの問題を伴っている。

総じて言えば、「省管県」、「強県拡権」と「郷財県管」は短期的に県と郷鎮の財政難問題の解決や県の財政力保持に有効であるが、制度化されていないこれらの財政方式は恣意的な部分があると言わざるをえない。それ故、上記の財政問題を根本から解決するためには、客観的要素に基づく移転支払い、財政の制度化、財政システムと行政システムのすりあわせ、法律の整備が不可欠である。

更に、「省管県」と「強県拡権」はともに財政上と行政上、県に市レベルの権限を与える方向で進められており、継続すれば将来的に県と市は同列の政府になることに繋がると予測できる。また、「郷財県管」は郷鎮の政府機能を段階的に県に移すことを意味し、持続すれば郷鎮政府を撤廃する可能性に繋がると考えられる。結果として現在の中央、省、市、県と郷鎮の5級から構成されている中国の政府構造は中央、省、市県という3級構造に変化する可能性が十分考えられる。新たな政府構造に合致する地方財政制度の構築とそれに伴う行政構造の変更と法律の改正も重要であると考えられる。

#### 参考・引用文献

##### 【日本語文献】

大西靖. 2004. 『中国財政・税制の現状と展望』. 財団法人大蔵財務協会

神野直彦. 1993. 「市場経済化と租税制度—中国の税制と政府間財政関係—」.

東京大学 CIRJE ディスカッションペーパー

田中修. 2002. 「中国財政の維持可能性」. 国際通貨研究所「財務省委嘱：東ア

ジア研究会」報告書 2002年2月

田中修. 「中国財政の現状と課題」. 日中産学官交流機構ホームページ

[http://www1a.biglobe.ne.jp/jcbag/tanaka\\_report060117.pdf](http://www1a.biglobe.ne.jp/jcbag/tanaka_report060117.pdf)

(2008.10.10)

張忠任. 2000. 『現代中国の政府間財政関係』. 御茶の水書房

津上俊哉. 2004. 「中国地方財政制度の現状と問題—近時の変化を中心に」.

*RIETI Discussion Paper Series 04-J-020*

内藤二郎. 2003. 『中国の政府間財政関係の実態と対応』. 日本図書センター

佐藤主光. 2005. 「中国の地方税制：省と省以下級政府の財政関係に着目して」

財務省財務総合政策研究所と国務院発展研究中心との「地方財政（地方交付税）に関する共同研究」最終報告書

曹瑞林. 2004. 「現代中国税制の研究—中国の市場経済化と税制改革」御茶の水書房

#### 【中国語文献】

財政部予算司編. 2002. 『中国政府間財政関係』. 財政部予算司編

李萍 許広才. 2006. 『中国政府間財政関係図解』. 中国財政経済出版社

蔡紅英. 2007. 『中国地方政府間財政関係研究』. 中国財政経済出版社

胡書東. 2002. 「公共財政改革与財政的兩個比重的變化」. 北京大学中国经济研究中心

『中国統計年鑑』各年度版. 中国統計局

『浙江統計年鑑』2007. 中国統計出版社

『中国県（市）社会経済統計年鑑』. 2007. 中国統計出版社

#### 【英語文献】

Jin, Qian, and Weingast. 1999. “Regional Decentralization Fiscal Incentives: Federalism Chinese Style.” World Bank Institute. Intergovernmental Fiscal Relations and local financial management Program

Bahl and Wallace. 2004. “Fiscal Decentralization The Provincial-Local Dimension” Public fiancé in developing and transition Paper

Summary

# China's Local Fiscal System : Issues and options

—a case study of Zhejiang Province—

Rong YU

## Abstract

This paper explores policy approaches that may solve the problems of China's local fiscal system using a case study of Zhejiang Province.

The tax sharing system beginning in 1994 left sub-provincial revenue sharing arrangements largely to the discretion of governments at the provincial level and below. As a result, in many provinces, revenue control has shifted upwards, leaving little revenue to divide at the sub-provincial level, and in particular the county-level and township-level.

To address this problem, some provinces have implemented a reform involving direct provincial oversight of county public finance (省管县). Based on a case study of Zhejiang Province, it was found that this reform can increase the revenue of county-level governments effectively if applied in conjunction with series of energizing measures. It was also found that this reform can be effective only in the short-term. In the long-term, ① normative intergovernmental Fiscal Transfers, ② institutionalization of the fiscal system, and ③ legislative change were found to be important.