

地方からみた財政請負制の動向

川 井 伸 一

はじめに

中国は1970年代末から始まる改革の一環として財政制度改革を進めてきた。1980年から84年までの第一期は旧来の中央政府による国家財政収支の統一管理（「統一収入、統一支出」）システムを改めて、財政収入と財政支出を中央政府と地方政府のそれぞれで区別し、地方政府はその財政収支を請負い、財政収入の一部を中央に上納し、残りはすべて地方が独自に使用できるシステムにした（「画分収支、分級包乾」）。この改革によって地方政府は自らの責任で地方の財政収支を均衡させるとともに、請負超過部分を自らのものにできるため財政へのインセンティブが与えられた。1985年からの第二期では、税制改革すなわち、利潤請負制から「利改税」制への移行に対応しつつ、中央政府と地方政府のそれぞれの収入を固定した税種に基づいて区分し（中央政府固定収入、地方政府固定収入、中央と地方の共用収入の三分類）、これを前提に各級政府の収支を査定し、収入の一部を上納することを請け負うこととされた（「画分税種、核定収支、各級包乾」）。この場合、査定した地方の財政収支が赤字の場合は、その不足分を中央政府が補助することとされた。この制度はむこう5年間実施される予定であったが、当時実施のための条件が整備されていなかったことや地方政府の抵抗に直面したために、結局は実施されなかった。

1987年から国有企業で経営請負制が広く実施されはじめたことを踏まえて、翌88年から新しい財政請負方式が実施された。この請負制度が現在実施されているものである。しかし、財政全体に占める中央財政の比重の低下を是正し財政の合理化を図るために、1992年から中央と地方の税種を固定し、明確に区別する「分税制」が一部の地区と都市で試行されることが決定された。

1980年代の財政請負制の政策動向についてはすでに多くの研究、紹介があるのでここでは改めて論じない¹⁾。本稿の課題は、1988年から実施されている現行の財政請負制度の運用と性格を地方政府の側から検討することである。地方から財政請負制をみる場合に、二つのレベルに分けることができる。すなわち、ひとつは中央政府に対する請負関係であり、もうひとつは地方内部における上級政府と下級政府とのあいだの請負関係である。本稿ではこれらの検討を通して中国における財政請負の連鎖的関係の構造を明らかにしたい。本稿は関連文献を除けば、主に地方政府、特に省・市政府の財政当局責任者に対するヒアリングに基づいている²⁾。

I 地方財政の位置づけと動向

1988年から実施されている現行の財政請負制について検討する前に、まず改革以来の地方財政のマクロ的動向をみておきたい。

まず、中国の財政を扱う前提として、国家財政のしくみ³⁾について基本的な概念について整理しておこう。中国の国家財政には予算に計上される予算内財政と予算に計上されない予算外財政⁴⁾に分かれる。以下、本稿では予算内の財政に限定する。予算内の国家財政についての構成は図1のとおりである。

地方財政とは省財政・直轄市財政・自治区財政からなり、中央財政とは國務院各官庁・所属単位の予算からなる。ただし、中国の財政統計に出てくる中央財政収支と地方財政収支（いずれも予算内——以下同様）は中央

地方からみた財政請負制の動向



(許毅・沈経農主編『経済大辞典 (財政巻)』上海辞書出版社、1987年、180頁)

と地方がそれぞれ直接に責任を負って組織した収入額と支出額である。それはいわば中央本級の財政収支と地方本級の財政収支である。しかし、実際の中央および地方の財政収支にはそれぞれの本級の財政収支だけではなくて、中央と地方のあいだの調整分、すなわち地方の中央への上納額と中央から地方への補助交付額が含まれている。ただこれまでのところ、地方の中央への上納額と中央の地方への補助額は基本的に公表されてきていない。近年一部の地域の公式統計にそれらの額が公表されるようになってきた⁵⁾。要するに、中央財政と地方財政の収支構成は以下ようになる。

中央財政においては中央財政収入＝中央本級収入＋地方の上納額、

中央財政支出＝中央本級支出＋地方への補助額、

地方財政においては地方財政収入＝地方本級収入＋中央からの補助額、

地方財政支出＝地方本級支出＋中央への上納額

以上のことを踏まえたうえで、まず改革以来の中央と地方のそれぞれの財政収支（決算収支）バランスの動向をみると表1のとおりである。

表1. 財政収支バランス

(単位：億元)

	中央財政収支	地方財政収支
1979	-133.33	-37.34
1980	-145.50	18.00
1981	-11.87	-13.64
1982	-46.28	16.94
1983	-83.96	40.50
1984	-30.00	-14.54
1985	0.83	20.79
1986	-94.18	23.63
1987	-96.78	17.19
1988	-106.51	27.96
1989	-113.94	18.59
1990	-110.53	-39.90
1991	-180.66	-30.40
1992	-206.39	-31.1

備考：財政収入には債務収入が含まれる

(『中国財政統計』中国財政経済出版社、1989年および各年の全国人民代表大会での財政部長報告)

これによれば、地方財政は1980年代は81年と84年を除いて一貫して黒字であった。ただし1990年以降赤字に陥っている。これに対して中央財政は1980年代は85年のわずかの黒字を除いて一貫して赤字であった。しかも86年以降赤字は増加傾向にある。

しかし、この中央の財政収支バランスの悪化は中央本級の財政収支の悪化を必ずしも意味していない。また地方財政黒字も地方本級の財政収支がよいことを必ずしも意味していない。表2は中央本級と地方本級のそれぞれの財政収支バランスを示している。

表 2

(単位：億元)

	中央本級		地方本級	
	収支バランス	支出／収入	収支バランス	支出／収入
1981	-377.5	2.65	351.9	0.59
1982	-316.6	2.22	287.3	0.67
1983	-270.5	1.72	227.1	0.74
1984	-214.2	1.41	169.7	0.83
1985	-128.6	1.18	150.3	0.87
1986	-45.6	1.05	-25	1.02
1987	-126.1	1.14	46.5	0.97
1988	-14.9	1.01	-63.7	1.04
1989	0.3	0.99	-92.6	1.05
1990	-4.9	1.00	-134.7	1.07
1991	-118	1.04	-84.6	1.04

(『中国統計年鑑1992』、227頁より算出)

これによれば中央本級の財政収支バランスは1980年代はほぼ一貫して赤字であるが、次第に好転しており、80年代末にはほぼ収支均衡し、89年にはわずかながら黒字となっている。中央本級の財政収入も一貫して増大しており、中央本級の財政収入力強化された。他方、地方本級の財政収支バランスは1980年代はほぼ一貫して悪化し、黒字から赤字に変化し、80年代後半は（87年を除き）赤字が増えている。

この動向は次の国家財政収入に占める中央本級財政収入と地方財政収入の比率動向および国家財政支出に占める中央本級財政支出と地方財政支出の比率動向と関連している。

表3は1981年以来的国家財政収入および国家財政支出に占める中央本級と地方本級との比重を示したものである。

表3. 国家財政における中央と地方の比重

(単位：%)

	国家財政収入		国家財政支出	
	中央	地方	中央	地方
1981	20.6	79.4	54.0	46.0
1982	23.0	77.0	49.9	50.1
1983	29.8	70.2	49.7	50.3
1984	34.9	65.1	47.8	52.2
1985	37.0	63.0	43.3	56.7
1986	40.5	59.5	41.3	58.7
1987	38.2	61.8	42.1	57.9
1988	39.8	60.2	39.2	60.8
1989	37.5	62.5	36.3	63.7
1990	41.3	58.7	39.8	60.2
1991	38.8	61.2	39.8	60.2

(『中国統計年鑑1992』、227頁)

表4

(単位：億元)

1981	356.60
1982	270.38
1983	186.52
1984	184.23
1985	129.50
1986	-48.59
1987	29.32
1988	-91.65
1989	-115.54
1990	-105.63
1991	-62.66

(表1. 表2から算出、胡欣欣・樊綱、前掲論文、14頁を参照)

表3により1980年代の全体の趨勢をみると、国家財政収入における地方の比重が低下し中央の比重が増大していること、国家財政支出では地方の比重が増大し中央の比重が減少していることが明らかである。このことと表2の中央本級の財政収支が好転し、地方本級の財政収支が悪化したこととは整合している。

しかし、表1が示す動向と表2と3が示す動向とは必ずしも整合していない。その主な理由は表2と3の統計には中央と地方とのあいだで調整、再配分された部分が入っていないことにある。

前述したように、この中央と地方とのあいだの財政調整額（中央への上納額と地方への補助額）についての公式統計データは極めて限られているので、それを直接使うことは困難である。しかし、調整の結果としての地方から中央への純移転額（あるいは中央から地方への純移転額）については推計可能なので、ここではそれを見てみたい。

純移転額は次の数式から出すことができる。

地方からみた財政請負制の動向

$$\begin{aligned}
 Cr &= Cr' + T && \cdots(1) \quad \text{ただし } Cr : \text{中央財政収入} \\
 Ce &= Ce' + S && \cdots(2) \quad \text{Ce : 中央財政支出} \\
 &&& Cr' : \text{中央本級財政収入} \\
 &&& Ce' : \text{中央本級財政支出} \\
 &&& T : \text{地方の中央への上納} \\
 &&& S : \text{中央の地方への補助} \\
 (1)-(2) &&& \\
 T - S &= Cr - Cr' - (Ce - Ce') && S : \text{中央の地方への補助} \\
 &= (Ce' - Cr') - (Ce - Cr) \\
 &= \text{中央本級財政赤字} - \text{中央財政赤字}
 \end{aligned}$$

表4は上記の数式に基づいて算出された、国家財政収入の地方から中央への純移転額の推移を示したものである。

表4によれば、1980年代前半は地方から中央への純移転がみられたが、その額は次第に減少している。後半は、マイナスの純移転、すなわち中央から地方への純移転に変化した。いいかえれば、近年地方から中央への上納額よりも中央から地方への補助額が上回るようになっており、しかもそのギャップが次第に増大している。この地方と中央とのあいだの調整移転額の動向は言うまでもなく1980年代から開始された財政請負制と直接関連したものである。移転額のすべてが請負制によるものでは必ずしもない(後述)が、財政請負制による移転が基本であることは確実であろう。1980年代の長期的傾向としていえば、財政請負制は改革当初の地方から中央への大きな純移転を次第に減少させていった、つまり中央に対する地方の財政負担を実質的に軽減させる作用をはたしたといえよう。では、現行の財政請負制の具体的形態はどのようなものであろうか。

Ⅱ 地方と中央との財政請負関係

1) 現行の財政請負制度

地方（省・直轄市・自治区政府）と中央政府との現行の財政請負制度は1988年より開始された。1985年から始まった「画分税種、核定収支、各級包乾」の方針（前述）を継承しつつも、1987年から開始された国営企業の経営請負制に対応して従前の財政請負方法を修正したものである。現行の財政請負方法としては下記の6種類が実施されている⁶⁾。いずれも、省級政府の請負基数は開始前年（1987年）の財政収支実績または開始前3年間の平均収支実績に基づくものとされた。請負期間は国営企業の経営請負期間に合わせて3年間（1988—1990）とされたが、1991年以降もそのまま継続されている。

6種類の財政請負方法とは(1)収入額逓増請負、(2)上納額逓増請負、(3)収入総額配分（「増額分成」）、(4)収入総額配分プラス基数超過額配分、(5)定額上納請負、(6)定額補助である。以下、それぞれについて概略説明しておく。

(1) 収入額逓増請負とは、1987年の決算収入を基数にして、地方の財政収入を毎年一定の比率で逓増させ、所定の逓増率以内の収入は確定された配分比率で中央と地方に分けるものである。所定の収入逓増率を超過した部分はすべて地方に留保されるが、逆に不足した場合は所定の逓増率と配分率に基づいて中央へ上納することが義務づけられる。この方式は経済が比較的発展し中央への上納負担が比較的重い行政地域（5省・1直轄市・4計画単列都市）に適用された。

(2) 上納額逓増請負とは、1987年の中央への上納実績を基数として上納額とその逓増率を確定し、地方は所定の逓増率に基づいて毎年中央への上納を増加させていくものである。所定の額を上納したあとの超過分収入はすべて地方に留保されるが、逆に不足の場合は所定の逓増率に基づく上納額を保障しなければならない。この方式は近年経済の発展にともない

財政負担力を伸ばした2省に適用された。

(3) 収入総額配分とは1987年の決算収支額を収支基数とし、収入基数が支出基数より大きい場合に、所定の配分率で収入総額を中央と地方で分けるものである。この配分比率は毎年確定される。この方式は経済が不安定で財政負担力の比較的小さい行政地域（2省・1直轄市）に適用された。

(4)は収入総額配分の変種であり、1987年の実際収入を基数として基数部分については総額配分比率で分け、基数より増収となった部分については別に定める配分比率で分けるもの。地方が増収すればするほど多く配分される。基数を上回る増収がなければ、総額配分と同じになる。この方式は3つの計画単列都市に適用されている。

(5) 定額上納請負は1987年の収入基数が支出基数を上回る部分を固定額として毎年上納するもの。収入超過部分はすべて地方に留保される。不足の場合は自己補填して定額上納を保障しなければならない。この方式は1直轄市・2省に適用されている。

(6) 定額補助請負は少数民族地区および査定した収入基数が支出基数より小さい行政地域に対して中央政府がその差額を定額として補助するもの。収入基数を上回る増収部分はすべて地方に留保される。この方式は5民族自治区・11省に適用された。

以上の各種財政請負形式が適用された地域と査定配分率・上納額・補助額は表5のとおりである。

2) 1985年の請負制度との比較

1985年の財政請負制の形式は計5種類で、(1)総額配分請負、計15省・市、ただし黒龍江省は定額上納、(2)中央からの定額補助、計4省、(3)中央からの逡増補助 [五年間にわたり毎年10%増加]、計3省・5自治区、(4)「大請負制」(中央と地方の財政収支をそれぞれ区分したうえで定額上納または定額補助される形態)、計2省、(5)計画単列都市が中央と省にそれぞれ一定比率で上納、計7市、であった⁷⁾。

表5 各種財政請負の具体的規定 (1988年)

(単位：%、億元)

請負形式	地 区	逓増率	配分比率(地方：中央)	
収入逓増請負	北京市	4.0	50：50	
	河北省	4.5	70：30	
	遼寧省	3.5	58.25：41.75	
	江蘇省	5.0	41：59	
	浙江省	6.5	61.47：38.53	
	河南省	5.0	80：20	
	瀋陽市	4.0	30.29：69.71	
	ハルビン市	5.0	45：55	
	寧波市	5.3	27.93：72.07	
	重慶市	4.0	31.5：68.5	
上納額逓増請負			上納基数	
	湖南省	7.0	8.0億元	
	広東省	9.0	14.13億	
総額配分請負	天津市		46.5：53.5	
	山西省		87.55：12.45	
	安徽省		77.5：22.5	
			総額配分比	増収部分配分比
総額配分＋ 増収額配分請負	大連市	27.74：72.26	27.26：72.74	
	青島市	16：84	34：66	
	武漢市	17：83	25：75	
定額上納	上海市	105億元		
	山東省	2.89億		
	黒龍江省	2.99億		
定額補助	吉林省	1.07億	湖北省	武漢市が補助*
	陝西省	1.2	四川省	重慶市が補助*
	甘肅省	1.25	海南省	1.38億
	雲南省	6.73	新疆自治区	15.29
	貴州省	7.42	内モンゴ自治区	18.42
	江西省	0.45	チベット自治区	8.98
	青海省	6.56	寧夏自治区	5.33
	福建省	0.5	広西自治区	6.08

備考：湖北省は武漢市を除く、武漢市の補助率は収入の4.78%

四川省は重慶市を除く、重慶市の補助率は収入の10.7%

(『経済参考報』1992年2月16日)

現行の財政請負制度を1985年に規定された財政請負制度と比較してみると、まず請負形態の変化の特徴は、(1)総額分配請負形式が15省・市（計画単列市を含めると20）から6省市（総額分配プラス増収分分配請負の3市を含む）に大幅に減少したこと、(2)85年の規定にはなかった収入増請負と上納増請負の形式をとる地区が一挙に12省・市となったこと（この12省・市のほとんどは85年には総額配分請負であった）、(3)中央からの定額補助が5省から16省・市に大幅に増えたこと、(4)中央からの増請補助が1985年の8省・自治区からゼロになったこと、この地区はすべて定額補助に変えられた。(5)定額上納は2省（広東・黒龍江）から3省・市になり、特に上海市が総額配分請負から定額上納請負に組み入れられたことなどである。

次に規定配分比率・上納基数（補助基数）の変化についてみると、(1)地方への規定配分率が増加した地区は7省・市（北京市、天津市、河北省、遼寧省、江蘇省、浙江省、ハルビン市）である。ただし北京市、河北省、江蘇省の変化は極めてわずかである。しかも、天津市を除きすべて収入増請負に変化したので地方への制約はややハードになっている。(2)逆に地方への規定配分率が減少した地区は7省・市（山西省、安徽省、河南省、大連市、瀋陽市、武漢市、重慶市）である。(3)上納基数が明らかに増大したのは広東省、黒龍江省である。広東省は上納基数がかなり増えたうえに従来の定額上納から年率9%の上納額増を課されることになったから省の上納負担はかなり増大することになる。湖南省のばあいは請負形態が大きく変わり上納基数の直接的比較はできないが、年率7%の上納額増請負になったので広東省と同様に上納負担が増大したであろう。(4)中央からの定額補助請負における補助基数額の減少、および増請補助請負の廃止と定額補助への切り替え（しかも定額補助基数の実質減少）によって中央から地方への財政補助は一様に切り詰められることになった。

以上、1988年の地区別の財政請負規定を1985年の規定と比較してみた。ただし、1985年の請負規定は結局実施されなかったもので、上述の変化は、

あくまで制度規定のうえでの変化であって、実体的なものではない。

3) 現行の財政請負の実態

では1988年以來の財政請負規定が現実にはどのように実施されているのであろうか。財政請負の実情についてはいまだ情報の制約が大きく、その全面的な実態研究は今後の研究に期待するしかない。ここでは限られた情報に基づいて財政請負の実態をいくつかの面からみてみたい。

第一は、現行の財政請負制度があまり制度化されておらず、請負規定がそのまま実施されているとは限らないことである。いくつかの省・自治区・市の財政収入と中央への上納額の推移をみると表6のとおりである。

表6によれば、中央への上納額および中央からの補助額は前述の請負規定額よりも程度の差こそあれ多い。この主な理由は、上納額のなかには請負上納額以外に専項上納額（特定の収入項目の一定比率を上納するもの）、臨時の上納額（いわゆる「貢献金」）などが含まれていること、補助額のなかにも規定の定額補助額以外に専項補助、各項決算補助、調整収入任務補助などが含まれていることにある⁸⁾。つまり、財政請負規定によらない部分がかかなりの比率を占めているのである。請負規定額自体の実施動向については必ずしも明らかではないが、上海市、湖南省、江蘇省、新疆自治区、チベット自治区などではほぼ規定どおり実施されているようである。しかし、広東省、山東省、黒龍江などの上納額の動向は先に見た請負規定（基数）とのギャップが大きいことを示している。財政上納と財政補助の制度はいまだ十分に制度化されているとは言えず、その個別性、非規範性には顕著なものがある。

第二に、上納請負額と実際の上納額とのギャップの一つの要因は中央への規定外の臨時上納（「貢献金」）にあり、この非制度的な臨時上納の存在が財政請負制の非規範性を強めており、現行の財政請負制の運用面での大きな特徴となっている。

表6. 省・自治区・市政府の地方財政収入と上納額・補助額
(単位：億元)

		1987	1988	1989	1990	1991年
①黒龍江省	a	53.76	62.58	72.32	76.58	
	b	3.65	7.01	6.71	8.46	
②遼寧省	a	108.0	115.9	133.9		
	b	48.5	52.4	54.3		
③天津市	a	55.9	44.8	46.5	44.9	
	b	34.1	22.1	20.1	16.7	
④山東省	a				109.1	
	b				25	
⑤江蘇省	a		115.5	124.0	134.3	
	b		60			70
⑥上海市	a	168.9	161.6	166.9	170.0	
	b			109	109	
⑦浙江省	a	76.3	85.5	98.2	101.6	
	b		36.5		42.1	
⑧福建省	a	33.1	40.2	51.6	55.6	
	c			7.5	10.2	
⑨広東省	a	93.0	107.6	136.8	131.0	
	b	27.0	33.3	38.2	52.5	
⑩湖南省	a			68.9	70.1	
	b		(8.56)	(9.16)	11.1	(10.5)
⑪青海省	a	4.01	5.07	6.69	7.24	
	c	10.09	9.25	9.59	9.73	
⑫寧夏	a	4.11	4.66	5.76	6.23	
	c	8.93	8.38	8.34	8.22	
⑬新疆	a	11.58	15.46	19.46	21.78	26.45
	c	25.27	23.68	23.90	24.36	24.49
	d	16.75	15.29	15.29	15.29	15.29
⑭西藏	a	-0.03	0.02	0.14	0.18	
	c	10.06	10.30	12.37	12.44	
	d	8.66	8.98	9.67	9.61	

備考：a = 財政収入、b = 上納額、c = 補助額、d = 定額補助額

財政収入はすべて地方本級の財政収入である。

上納額と補助額はいずれも請負額以外の項目を含んでいる。

カッコ内の数字は請負上納額のみ。

- (出所：①『黒龍江経済統計年鑑1991』中国統計出版社(以下同じ)、598頁、黒龍江省財政庁幹部からのヒアリング。
- ②『遼寧経済統計年鑑1990』、522-524頁。
- ③『天津統計年鑑1992』、267頁。
- ④『山東統計年鑑1991』、107頁、山東省財政庁幹部からのヒアリング。
- ⑤『江蘇統計年鑑1991』、249頁、江蘇省財政庁幹部からのヒアリング。
- ⑥『上海統計年鑑1990』、51頁、同1991年版、53頁、『解放日報』1991年5月3日。
- ⑦『浙江統計年鑑1991』、318頁、浙江省経済体制改革委員会幹部からのヒアリング。
- ⑧『福建統計年鑑1991』、335頁、『福建日報』1991年5月8日、福建省計画委員会幹部からのヒアリング。
- ⑨『広東統計年鑑1991』、339頁、広東省経済体制改革弁公室幹部からのヒアリング、丸屋豊二郎論文『中国経済』ジェトロ、1991年12月、29頁。
- ⑩『湖南統計年鑑1991』、85頁、湖南省財政庁幹部からのヒアリング。
- ⑪『青海省社会経済統計年鑑1991』、234頁。
- ⑫『寧夏統計年鑑1991』、209頁。
- ⑬『新疆統計年鑑1989』、535頁、同1991年版、496頁、同1992年版、529頁。
- ⑭『西藏社会経済統計年鑑1991』、340-341頁。

この非制度的徴収の典型例は中央政府が地方政府に求める臨時的借金であろう。中央政府は1980年代になって財政難が悪化するたびに何度となく地方から借金をしている。1981年には中央は各地方財政支出の約20%に相当する額を借金し、翌年にも借金をした。また1985-86年、1987年にも地方から借金をした。さらに1990年にも財政困難に直面した中央政府は地方に臨時的借金を求めた⁹⁾。1991年夏の大水害の救済に当たっても地方から臨時的「貢献」を求めている。注目される点はいずれの借金も一度も返済されることはなかったことで、従ってそれは借金の名目ではあるが、実際には資金徴収であった。そしてさらに注目されることは、この借金が後の地方の上納請負基数のなかに組み込まれ、中央への上納額を増やす結果と

なった点である。例えば、1983年の上納請負基数の査定の際には中央政府のそれまでの借金額をそのまま各地方の上納請負基数のなかに組み込んだ¹⁰⁾。また中央政府は1985-86年に湖南省政府から3.5億元の臨時の借金をしたが、3.5億元は返済されるどころか、1987年の省政府の上納請負基数のなかに組み込まれたという¹¹⁾。こうしてそれ以後、中央政府の地方からの「借金」は上納請負の形をとって毎年継続することになったといえる。

第三に、現行の財政請負制は制度としての規範性が乏しいために、その実際の運用は中央政府と地方政府との政治的バーゲニングに依存する面が大きいことである。具体的には地方の請負基数や中央への臨時的負担額を決定する際に両者のあいだでバーゲニングが展開される。中央と地方の両者の立場は一般的には明らかに相違している。財政収入面では中央財政当局は地方からの財政的負担をより多く要求するのに対して、地方財政側は中央への財政的負担（貢献）をより少なくしようとする傾向があり、財政支出面では中央財政側は地方への財政補助をより少なくしようとするのに対して地方財政側は財政補助をより多く得ようとする傾向がある。この一般的傾向は個別的なヒアリングによっても裏づけられた。

例えば、湖南省財政庁の当局者によれば、1985年と1988年の財政請負基数をめぐって湖南省と中央の考えは異なっていたという。請負基数の前提となる湖南省の財政実績、つまり財政負担力について中央は比較的高く評価したのにたいして省側は中央の評価が「過大評価」であると考えていた。湖南財政庁の当局者の発言によれば、「湖南省の財政負担は省の実際の財政力に比べて大きすぎる」、「確かに湖南省の財政力の条件は全国的にみれば比較的良好かもしれないが、省の実際からみればあまり良くない。1985年と1988年に省の既得財力に基づいて政策調整がなされたが、中央の評価は実情の過大評価であり問題がある。省は実際の財政受け入れ能力以上のものを中央に貢献している。この過大な貢献については省は不満もっている。しかし、省がそれを中央に言ってもどうしようもなかった」¹²⁾。この発言から推測されるのは請負基数決定の交渉にあたって、省側は中央

の意見に不満であり反論したけれども結局、中央の要求を受け入れざるを得なかったという状況である。

恐らく、これに似た状況は経済が発達し財政力が豊かな省・市と中央との請負条件をめぐる交渉にも存在したのであろう。上海市政府、広東省政府、重慶市政府などの関係者はそれぞれの上納負担が大変重いと述べ、暗に中央財政当局に対する不満を示した¹³⁾。

次に、中央からの規定外の臨時の資金要請に対して地方はその都度中央と交渉するが、原則として中央の資金要請を受け入れているようである。江蘇省政府財政庁の関係者によれば、江蘇省は1980年代以来1991年までに計4回の規定外の資金要請（主に中央政府の「借金」）を受けて中央に臨時上納をしてきたが、この場合交渉の対象は上納要請を受け入れるかどうかではなくて、上納額をいくりにするかであるという。1991年の江蘇省の中央への上納額は計70億元であったが、このうち規定外の臨時上納は約3億元であったという¹⁴⁾。この臨時上納は財政力のある省・市はいうまでもなく、中央からの定額補助を受けている省・自治区でさえも一般に行っている。例えば、福建省は1989年の地方財政収入51.6億元で、中央からの財政補助7.5億元を受けたが、反面で年間1-2億元を臨時上納したという¹⁵⁾。同様に定額補助を受けている四川省（重慶市を除く）や雲南省も中央に対して臨時の上納をしている¹⁶⁾。

以上の事例からは、地方に対する中央政府の財政力が相対的に低下しつつあるにもかかわらず、個々の地方政府との個別的交渉における中央政府の政治的影響力は依然としてかなり大きいといえよう。

Ⅲ 地方内部における財政請負関係

地方（省・直轄市・自治区）と中央との請負関係と同様な請負関係が、省・直轄市・自治区政府とそれぞれの管轄内の下級政府とのあいだでもみられる。省政府の場合は1985年以降一般には三級の請負関係がとられてい

る。すなわち、省政府——市・行署・自治州——県・市（県所轄）の三つの行政レベルのあいだの請負関係である。この場合、省政府と県・市（県轄市）とのあいだの直接的な請負関係はない。中央直轄市の場合は、市政府——区・県のあいだの二級の請負関係が実施されている。

省内内部における請負形式も実にさまざまである。以下、いくつかの省における財政請負関係を具体的にみてみよう。中央直轄市である北京市と上海市の事例はすでに南部稔『現代中国の財政金融政策』63-65頁で紹介されているのでここでは省略する。

[湖北省の場合]¹⁷⁾

湖北省政府所轄の行政単位は8省轄市、6行署、1自治州および71県の計86単位であり、三級の請負関係を形成している。1991年11月現在、6種類の請負形式を実施している。すなわち、

- (1) 通増請負：請負基数を定め毎年8-10%の通増率で上納する。経済条件の良い18単位で実施。
- (2) 大請負：収入基数を決めて毎年定額を上納する。21単位で実施。
- (3) 定額上納請負：収入が支出より多い場合で定額を上納する。21単位で実施。
- (4) 総額配分：武漢市のみで実施。ただし武漢市は直接には中央政府とのあいだの財政請負で、収入の83%を中央に上納、17%を留保する。上納した額のなかから省政府が4.78%相当額を補助として受取る形をとる。
- (5) 超過額配分：収入が支出を上回る超過部分を省と市とのあいだで折半する。収入が支出より多い財政力がある5つの省轄市で実施。省財政にとってこの財源がもっとも多く、省財政収入の約半分を占める。
- (6) 自収自支：すべて自らの収入で支出を賄い、省に上納もせず、省から補助も受けない。21単位で実施。

[湖南省の場合]¹⁸⁾

湖南省では1980年から分級請負政策を開始し、1985年以前は二級請負体制であったが、それ以後三級請負体制に変更した。省政府所轄の行政単位

は、8省轄市、5行署、1自治州および90県・市（県轄市）で、1991年11月現在で3種類の請負形式を実施している。すなわち、

- (1) 定額上納、逓増請負：上納基数定額が設定され、それを毎年5—8%の比率で逓増していく。収支黒字の65県・市と8省轄市で実施。8省轄市の場合、1988年の調整で現行形式になり、逓増率は年8%である。それ以前は総額配分方式であった。
- (2) 定額補助：収支が赤字の1自治州と30余県で実施。民族自治州の場合、基数に10%が加算され優遇される。
- (3) 「定収定支、収支請負」：収入と支出の基数を定めて、収入計画の超過達成部分は省とのあいだで折半し、赤字の場合は省とのあいだで半々に負担する。6つの行署で実施。

1990年の省財政収入70億元のうち、省政府の本級収入は15.3億元（22%）で、省轄市・行署（地区）からの上納が54.7億元（78%）を占めた。省政府財政は、下級政府からの上納に圧倒的に依存している。

[江蘇省の場合]¹⁹⁾

江蘇省では県・市が直接省政府とのあいだで財政請負関係を結んでおり、二級の請負体制がとられている。1977年から1987年までは総額配分・増加分比例配分の形式が実施されていたが、1988年から収入逓増請負の形式に変わっている。請負形式が1種類であるのは江蘇省の特徴である。収入逓増率は各県・市の財政力に応じて最低3.5%から最高6.5%のあいだで設定される。超過部分はすべて自己留保される。また各県の財政収入を省と県とのあいだで分ける配分比率はさまざまである（自己保有率は20%から100%のあいだ）。貧困県は収入の80—100%を自己留保でき、かつ省から一定の奨励金が支払われる。具体的には規定逓増率を上回る収入を上げた場合、超過額の20%相当を省が補助するものである。

ただし、規定逓増率を達成できない場合は、それに相応した上納不足額（自己保有率が20%ならば収入不足額の80%に相当）を自己負担で省に支払わなければならない。1991年には夏の大水害の影響で省と多くの県は規

定の収入逓増率を達成することができなかった。省の財政収入は前年より9%も減少したという。従って、規定の5%逓増率による中央への上納請負額との差額を自己負担しなければならないことになった。被害の大きい県の場合も同様で、省への上納不足額を支払えば県の経常的な固定支出も不足する事態に陥った。対策として中央が省に対して、また省が県に対して経常支出の不足分を補う補助金を支出した。このようにして規定の上納増加率を保障したという。しかし、これは実際には上級政府の補助金によって上級政府への請負上納額を形式的に達成したにすぎないといえる。

[四川省の場合]²⁰⁾

四川省は省政府——20行署・市・自治州——194県の三級請負制であり、1992年1月現在で、以下の4種類の請負形式を実施している。

- (1) 上納逓増請負：8つの行署・市で実施
- (2) 定額上納請負：4つの行署・市で実施
- (3) 定額補助：5つの行署・市で実施
- (4) 逓増補助：逓増率は財政状態に応じてさまざま。3つの自治州で実施。

四川省に位置する重慶市は計画単列・財政単列都市として財政上は省ではなく中央に直属している。前述のとおり重慶市は中央とのあいだに逓増率4%の収入逓増請負（中央への配分比率は68.5%）関係を結んでおり、中央上納分の一部（市収入の10.7%）を改めて四川省に定額補助する形をとっている。1991年実績では中央からの補助額は省財政収入の約2%で、重慶市の財政収入の約13%であったという。

[雲南省の場合]²¹⁾

雲南省では省政府——17行署・市・自治州——127県・市（県轄）の三級請負制で、1992年1月現在で2種類の請負形式を実施している。すなわち、

- (1) 定額補助：財政赤字地区で赤字の大部分を補助、8行署、4自治州で実施。
- (2) 収支基数請負：一定の財政収入と支出の基数を請負。5つの行署・市・自治州で実施。そのうち、財政収支が黒字である4つの行署・自治

州が一定比例での上納請負を実施し、1つの市（東川市）が財政補助を受けている。

[山東省の場合]²²⁾

山東省では1987年から省内の各級政府（二級か三級か不明）で大請負制を実施し、共用収入部分をすべて地方の財政に入れるとともに上級政府に対して定額上納請負を実施している。市・県政府の省への上納額は省政府の財政総収入の約20-30%の範囲内であったという。

以上いくつかの事例を見たが、各省内における財政請負形態はさまざまで、湖北省のように6つの請負形態をとっているところもあれば、江蘇省のように1つの形態しかないところもある。現在、30の一級行政区（省・直轄市・自治区）のもとには全国で151の行署（地区）、470余りの市（省轄市187・県級市289）、1890余りの県が存在しており²³⁾、仮にそれらが財政請負を実施しているとすれば請負関係のネットワークは実に膨大なものとなる。これらの地方内の財政請負のマクロ的動向の検討は今後の課題としたいが、上述（表2）のように地方が直接組織した全体の財政収支は1980年後半から赤字に落ち込んでいること、しかも県レベルの財政は基本的に赤字財政であること（全国の2300余りの県級行政単位のなかで1200余りの単位の財政が赤字である²⁴⁾）、さらに地方の財政収入全体の8-9割以上が企業からの流通販売税に依存していることなどから推定すれば、地方内部の財政は湖南省の例にみられるように基本的には都市財政に依拠していると考えられる。ちなみに1990年の省財政収入に占める市財政収入の比率は、遼寧省で92.4%、山東省79.7%、河南省59.4%、広東省101.3%であり、いずれの省でも市全体の財政収支は黒字であった²⁵⁾。

4 財政請負制と経済地域主義

最後に現行の財政請負制の作用について地方（省・市）の財政当局がど

のようにみているのかを整理しつつ、若干コメントしておきたい。

まず、地方財政当局者が財政請負制の長所として評価した点は、(1)地方の財政自主権が拡大強化され、地方が経済業務権と財政権を併せ持ち、自主的に財政計画を編成できるようになったこと、(2)地方の経済発展を促進するのに有利であること、(3)地方政府の財政力を強化したこと、(4)地方の財政管理への積極性を促進したこと、などである²⁶⁾。

財政請負制が中央集権的な財政制度を改め、地方の財政自主権を拡大し、地方財政管理へのインセンティブを促進したことはその通りであろう。上述のように財政請負はマクロ的にみて地方から中央への財政資金の純移転を減らしたばかりか逆転させた。これにより中央にたいする地方の財政負担が減り、また国家財政支出に占める地方の財政支出の比重が増大した。1980年代をつうじて中央に対する地方の財政ポジションは明らかに強化された。地方政府は拡大された財政権に依拠して当該地方の経済発展をはかるための財政支出を積極化させた。もともと経済が発展していた沿海の省（例えば江蘇省、浙江省）だけでなく、経済が立ち後れた内陸の省（例えば四川省、雲南省）でも程度の差こそあれ、こうした地方の財政経済上の活性化が進んだ。その意味では、財政請負制は地方の経済発展促進の積極的条件のひとつになったといえよう。

他方、地方財政当局者は財政請負制の欠点・問題点として、(1)経済が地方行政地域ごとに分割、封鎖される傾向（いわゆる「諸侯経済」²⁷⁾）が財政請負制によりいっそう促進されたこと、(2)その結果でもあるが、各地方で一様に利益のあがる分野業種へ資源投入を集中させることになり、「盲目生産」「重複建設」を深刻化させたこと、(3)地域的な経済格差がいっそう拡大したこと、(4)財政請負のやりかたに規範性、客観性がかける点があること（例えば請負基数決定におけるバーゲニング、規定外の臨時徴収）、などを指摘している²⁸⁾。これらの点はすでに多くの文献で指摘されており、いずれもマクロ経済の観点からみて重大な問題である。これらの問題は省と省との間だけでなく、ひとつの省内の行政単位のあいだでも同様に

みられる。これらの弊害が従前に増して深刻化したのは第一に、財政請負制が本来地方行政単位の個別的利害関心に訴えるものであって、そもそもマクロ的な規範性や統一性をもとめるものではなかったこと、第二に一連の地方分権化を背景にして経済権限を強めた地方の指導者が自らの地方の経済発展を最優先する志向を強くもつようになったこと、からである。地方政府関係者の地域的経済利益への強い志向は各地方に行くと同様に強く実感される場所である。例えば、四川省政府のある財政幹部は、財政請負制のもとでは「諸侯経済」「重複建設」の弊害は不可避であると批判的なコメントをする一方で、四川省は「経済発展途上の省であり、まず本省の経済発展と財政収入の増大をはかることが第一の課題であり、他の省との経済協力はそれに従属するもの」と率直に語った²⁹⁾。こうした経済地域主義と財政請負制とはその基本的な発想において共通したところがあり、従って、経済地域主義の立場からは財政請負制とその継続は強く望まれるところであった。現行の財政請負制が1990年に請負期限になった時に、現行のまま請負期間がさらに5年間延長（1995年まで）された事態のなかにも、この根強い経済地域主義の表れをみることができる。経済地域主義に基づく財政請負制の実施はこれまでと同様に上述の弊害を大きくする恐れが多分にあり、従って地域を越えたマクロ的調整が今後ますます大きな課題となるであろう。

注

- 1) 1980年代の財政改革については、左春台・宋新中主編『中国社会主义財政簡史』、中国財政経済出版社、1988年、第7編第31章、財政部財稅体制改革司編『財稅改革十年』、中国財政経済出版社、1989年、第1章、6章、田一農・項懷誠・朱福林『論中国財政体制改革与宏觀調控』、中国財政経済出版社、1988年、74-111頁などを参照。特に財政請負制の制度的変遷については南部稔『現代中国の財政金融政策』、多賀出版、1991年、第1章第8節、35-72頁、財政請負制における中央と地方の

財政構造については胡欣欣・樊綱「中国の財政事情と財政体制改革——財政の地方請負制をめぐる——」『中国経済』1991年10月号、日本貿易振興会、10-29頁などを参照。

- 2) ヒアリングは、1990年1月から1992年1月までの期間に黒龍江省政府財政庁、山東省政府財政庁、江蘇省政府財政庁、湖北省政府財政庁、湖南省政府財政庁、四川省政府財政庁、雲南省政府財政庁、浙江省政府経済体制改革委員会、同計画委員会、福建省政府経済体制改革委員会、同計画委員会、広東省政府経済体制改革弁公室、上海市政府経済委員会、重慶市経済体制改革委員会および国务院財政部の各担当責任者に対して行われた。
- 3) 国家財政予算の仕組みについては、国家予算編写組『国家予算』、知勇国財政経済出版社、1988年および南部稔、前掲書、第2章、77-98頁を参照。
- 4) 予算外財政については、さしあたり鄧英洵・姚綱・徐笑波・薛五輝『中国予算外資金分析』、中国財政経済出版社、1990年が参考になる。
- 5) 例えば、中央への上納額については、天津、黒龍江、遼寧の各統計年鑑が、また中央からの補助額は青海、貴州、寧夏、新疆、チベットの各統計年鑑など（いずれも中国統計出版社、1991年）が掲載している。
- 6) 1988年の財政請負規定については、「国务院決定改進地方財政包乾弁法」『財政』1988年第10期、1頁と南部、前掲書、48-50頁を参照。南部、前掲書では請負形態として7種類が紹介されているが、財政部・財政庁当局者の説明では全部で6種類であり、「一般補助」を一つの単独の種類として分類していない。
- 7) 陳如龍主編『当代中国財政（上）』、中国社会科学出版社、1988年、376-377頁。具体的には以下の通り。

1 総額配分（カッコ内は中央への上納率）

北京市(50.45) 江蘇省(60.00) 天津市(60.55) 浙江省(45.00)
 上海市(76.46) 安徽省(19.90) 河北省(31.00) 山東省(41.00)
 山西省(2.50) 河南省(19.00) 遼寧省(48.92) 湖南省(12.00)
 黒龍江省 6470万元を 湖北省 中央との間で配分せず
 定額上納 四川省 中央との間で配分せず

2 中央からの定額補助（億元）

陝西省(2.7) 吉林省(3.97) 甘肅省(2.46) 江西省(2.39)

3 中央からの通増補助（1985年以降5年間、毎年10%ずつ通増、カッコ内の額は1985年と88年の規定補助額：億元）

内モン古自治区(17.83,23.72) 新疆自治区 (14.50,19.30)

西蔵自治区 (7.50, 9.98)	広西自治区 (7.16, 9.53)
寧夏自治区 (4.94, 6.57)	雲南省 (6.37, 8.44)
貴州省 (7.37, 9.89)	青海省 (6.11, 8.13)

- 4 大請負制 (毎年、定額の上納または補助: 億元)
 - 広東省(7.78億元を定額上納)
 - 福建省(2.35億元の定額補助)
- 5 計画単列都市 (中央および省への上納率)
 - 重慶市 (39.20, 23.30) 瀋陽市(38.10, 25.00)
 - 大連市 (40.86, 25.00) 武漢市(66.10, 13.90)
 - ハルビン(26.88, 35.00) 西安市と広州市の財政は省財政に含まれる
- 8) 例えば、『黒龍江経済統計年鑑1991』中国統計出版社、1991年、515頁に中央からの補助収入の構成と中央への上納の構成が具体的に示されている。湖南省政府庁予算処の責任者によれば、1990年の請負上納基本額は9.8億元で、他にタバコ産業の利潤増加分の一部や「貢献金」などの上納額が1.3億元あり、合計の中央上納額は11.1億元であったという。
- 9) 黄民「中央与地方財力分配量的分析与選択」『经济管理』1991年第5期、18頁。
- 10) 同上。
- 11) 湖南省政府財政庁予算処責任者からのヒアリング (1991年11月29日)。
- 12) 同上。
- 13) 広東省政府経済体制改革弁公室責任者および重慶市経済体制改革委員会責任者からのヒアリング(それぞれ1991年3月12日、1992年1月23日)。
- 14) 江蘇省政府財政庁予算処責任者からのヒアリング (1992年1月17日)。
- 15) 福建省政府計画委員会総合処幹部からのヒアリング(1991年3月15日)。
- 16) 四川省政府財政庁予算処責任者および雲南省政府財政庁弁公室幹部からのヒアリング (それぞれ1992年1月21日、1月27日)。
- 17) 湖北省政府財政庁予算処責任者からのヒアリング (1991年11月26日)。
- 18) 湖南省政府財政庁予算処責任者からのヒアリング。
- 19) 江蘇省政府財政庁予算処責任者からのヒアリング。
- 20) 四川省政府財政庁予算処責任者からのヒアリング。
- 21) 雲南省政府財政庁弁公室幹部からのヒアリング (1992年1月27日)。
- 22) 山東省政府財政庁予算処責任者からのヒアリング (1991年9月23日)。
- 23) 『中国統計年鑑1992』、中国統計出版社、1992年、3頁。
- 24) 黄民、前掲論文、19頁。

- 25) 『遼寧経済統計年鑑1990』、中国統計出版社、525頁、『山東統計年鑑1991』、中国統計出版社、108、110頁、『河南経済統計年鑑1991』、中国統計出版社、530頁、『広東統計年鑑1991』、中国統計出版社、342頁。
- 26) 主に、山東、湖北、湖南、江蘇、四川、雲南の各財政庁幹部からのヒアリング。
- 27) いわゆる「諸侯経済」については、沈立人・戴園農「我国“諸侯経済”的形成及其弊害和根源」『経済研究』1990年第3期、趙洋等「論“経済運行和發展中的区域障害”与財政体制改革」『財政』1991年第1期、40-45頁などを参照。
- 28) 主に湖北、湖南、江蘇、四川、雲南の各財政庁幹部からのヒアリング。
- 29) 四川省政府財政庁予算処責任者からのヒアリング。

Trends of Financial Contract Responsibility System Facing Chinese Local Governments

Shin-ichi Kawai

China has tried to reform its finance system since 1980 and now performed the revised version of financial contract responsibility system since 1988.

This paper aims to analyze structure and performance of the present financial contract system primarily in terms of local (provine) governments.

First, trend and position of local finances in national finances are statistically analyzed. Through 1980s, net financial transfer from provinces to central government consistently decreased and eventually fell into minus level in late 1980s.

Second, financial contract relations between central government and provinces are considered. It seems clear that the financial contract system is in short of general standard and low-institutionalized because it admits a variety of forms in action and has some gaps from contracted (standard) rates.

Third, the paper pays attention to financial contract relations between upper level and lower level governments within some provinces and lastly tries to comment on economic achievements and problems of the present system.