

改革期における中国の地域政策の展開とその影響

——財政政策を中心に——

う 呉 ちいん 軍 ふあ 華

はじめに

- I 請負制の導入を中心に展開された1980～93年の財政改革
- II 財政請負制と地域間所得格差
- III 分税制下の財政改革の現状
- IV 21世紀に向けての財政政策の課題

はじめに

改革期における中国の地域政策は、「先富論」（一部の人・地域が先に豊かになっていくことを容認するもの）に象徴される不均衡開発戦略の下で遂行されてきた。財政改革を通じて展開された財政政策はこうした地域政策を推進するうえで大きな役割を果たした。

これまで実施されてきた財政改革は1994年を境に大きく2つの時期、すなわち94年以前の請負制期とそれ以降の分税制期に分けることができる^(注1)。こうした改革は中国の中央・地方の政府間財政関係に大きな変化をもたらしたと同時に、その推進に伴って現れた財政支出の規模における地域格差は地域の経済成長力に大きな影響を与え、地域間所得格差の重要な背景となっている。

本稿は、財政政策を中心とする中国の地域政策の実態とそれが地域間所得格差の変化に与えた影響を検討するために、まず第I節で1980～93年までの請負制の改革の流れを整理する。次

に第II節で、地域間所得分配に対する財政請負制の影響を分析する。第III節で1994年に導入された分税制の実態を解明することによって財政改革の現状を明らかにしてから、最後に第IV節で、財政政策の今後の課題を整理する。

(注1) 1990～93年の4年間には、一部の地域で分税制が導入されたが、範囲がきわめて限られた実験的施行であり、ほとんどの地域ではなお請負制が続行されていたため、実質的にはこの期間を請負制期とみるのが妥当であろう。

I 請負制の導入を中心に展開された1980～93年の財政改革^(注1)

1. 改革の変遷

請負制期(1980～93年)の改革は適用された請負方法に基づいて2つの時期に分けて進められてきた。すなわち、1980年から87年までの「総額配分請負」（「総額分成包幹」）期と88年から93年までの「一括請負」（「大包幹」）期である。

(1) 「総額配分請負」期：1980～87年

「総額配分請負」は1980年当初から導入された制度ではなく、その前身は「収支区分・分級請負」（「劃分収支・分級包幹」）であった。1980年2月、国務院は「『収支区分・分級請負』の財政管理システムの導入に関する暫定規定」（「関

『アジア経済』XXXVII-7・8 (1996.7・8)

於実行『劃分収支・分級包幹』財政管理体制的暫行規定)を公布し、北京、天津、上海の3つの直轄市を除く26の省・自治区(江蘇は81年より)で同システムの導入を決定した。

「収支区分・分級請負」、すなわち財政収入と支出を中央・地方別に区分し、中央と地方が予め決められた収入と支出の枠を各々請け負うという制度は、1979年にすでに四川省で実験的に導入されていた制度である(注2)。この制度の下で、財政収入は中央固定収入、地方固定収入、中央・地方調節収入の3つに区分され、財政支出も中央支出、地方支出の2つに分けられた(表1)。具体的には、地域ごとの特徴や政策上の配慮によって、「収支区分・分級請負」はさらに①「固定収入比例配分」(「固定収入比例分成」)、②「中央・地方調節収入比例配分」(「中央地方調節収入分成」)、③「定額補助」、④「少数民族地域補助」、⑤「一括請負」の5つの種類に分けられた。このうち、①は地方財政の黒字分を中央・地方間で一定の比率に基づいて配分する(調節収入は中央に帰属)制度であるのに対し、②は調節収入を一定の比率に基づいて中央・地方間で配分する制度である。一方、③と④はともに中央から地方に一定額の財政補助を行なう制度であるが、このうち③は福建省や貴州省、甘肅省といった経済開発が比較的遅れている地域で実施される制度であるのに対し、④は少数民族自治地域、すなわち内モンゴル自治区、チベット自治区、広西チワン族自治区、新疆ウイグル自治区、寧夏回族自治区などの少数民族自治地域を対象とする制度である。⑤は一定額を上納し、残りはすべて地方に帰属する(または中央から地方に一定額を補助し、地方の収入はすべて地方に帰属する)という制度であっ

た。

「収支区分・分級請負」は財政収入を中央・地方別に区分したという意味では、1994年に導入された分税制を先取りした先駆的な要素が強いものであり、また適用期間を従来の「一年一変」から「五年一変」に変えたことにより、制度の安定性を高めたという意味においてある程度評価できる。しかし、その実施の段階で地方政府の強い反対にあって頓挫した。地方政府、特に「中央・地方調節収入」としての工商税の留保率が低く抑えられた先進地域の地方政府は、「中央・地方調節収入」の留保率の引き上げを要求したからである。その背景としては、①1981年の不況を経て、景気や価格変動に大きく左右される企業の上納金に依存することのリスクが認識されたこと、②改革の進展に伴い財・サービスの流通量が拡大し、財政収入のうち工商税のウェートが高まり、かつ企業の上納金に比べて安定的に増加する傾向があったが、「中央・地方調節収入」の地方留保率が低いため、地方は工商税増加のメリットを十分に享受できなかったことが指摘できる。この結果、国務院は1982年12月4日に、『収支区分・分級請負』の財政管理システムの改善に関する通知(「国務院關於改進『劃分収支・分級包幹』財政管理体制的通知)を公布し、83~84年まで「総額配分」制度を暫定的に導入し、地方の固定収入に中央・地方調節収入を加えて「総額」とし、その「総額」に対して一定の留保率を適用し収支を請け負わせることとした(注3)。

その後、国務院は1985年3月21日に、「収支区分・分級請負」の終了と国有企業の「利改税」(注4)改革を受けて、『税目区分・収支区分・分級請負』の財政管理制度の実施に関する規

表1 中央・地方財政収支区分の変遷

	中央固定収入 ¹⁾	地方固定収入 ²⁾	中央・地方調節収入	中央支出 ³⁾	地方支出
請 ⁴⁾	所管国有企業の利潤、関税、等。	所管国有企業の利潤、塩税、農業税、工商所得税、地方税、等。	工商税。	中央財政支出による新規設備投資、所管国有企業の運転資金・技術改良・新製品試作費、国防費、国家物資備蓄支出、中央レベルの行政管理費・工業商業交通部門の事業費、内外借款の元利返済、対外援助、地質探査費、外交、等。	地方財政支出による新規設備投資、企業の運転資金・所管国有企業の運転資金・技術改良・新製品試作費、地方レベルの行政管理費・工業商業交通部門の事業費、都市維持・建設費、見舞い・社会救済費、等。
負 制 期	所管国有企業の所得税・調節税・請負収入、各銀行本店・保険会社本店・鉄道等の営業税、軍事工業企業の利潤、国債、食糧・綿花・油料作物の超過買付増金、中央対外貿易企業補助、関税、税関が代理で徴収する工商税、特定プロジェクト調節税、海洋石油外資合併企業工商統一税・所得税、国家交通・エネルギー重点建設基金、付加価値税、等。	所管国有企業所得税・調節税・請負収入、集団企業所得税、農業税、車両・船舶使用免許証税、家畜取引税、屠殺税、登記税、遡徴税・罰金収入、都市維持建設税、等。	産品税・付加価値税・営業税（石油部、電力部、石油化学総公司所属の企業と鉄道部、各銀行・保険会社本店を除く）、資源税、塩税、個人所得税、建築税、国有企業奨励金税、外資・合併企業工商統一税・所得税（海洋・石油関連企業を除く）。	中央財政支出による新規設備投資、所管国有企業の運転資金・新製品試作費、地質探査費、国防費、外交、対外援助、中央レベルの行政管理費・工業商業交通部門の事業費、内外借款の元利返済、武装警察費、人民防空費、国家物資備蓄支出、等。	地方財政支出による新規設備投資・運転資金・技術改良・新製品試作費、簡易建築費、地方レベルの行政管理費・工業商業交通部門の事業費、都市維持・建設費、見舞い・社会救済費、等。
分 税 制 期	所管国有企業の所得税・利潤、税関が代理で徴収する消費税・付加価値税、消費税、地方銀行・外資系銀行・ノンバンクの所得税、鉄道・銀行本店・保険会社本店等の上納収入（営業税、所得税、利潤、都市維持建設税を含む）、関税、対外貿易企業の輸出還付（ただし、1994年以降）、等。	営業税（鉄道、各銀行・保険会社本店を除く）、企業所得税・利潤（中央所管国有企業を除く）、個人所得税、都市土地使用税、固定資本投資方向調節税、都市維持建設税（鉄道・各銀行・保険会社本店を除く）、車両・船舶使用税、不動産税、印紙税、農業税、農業特産品税、耕地占有税、屠殺税、土地付加価値税、国有地有償使用料、等。	付加価値税、資源税、証券取引税。このうち、付加価値税の75%、海洋石油資源税と証券取引税の50%は中央所有とする。	国防費、武装警察費、中央レベルの行政管理費・各種事業費、外交、対外援助、中央財政支出による新規設備投資・農業支援支出、所管国有企業の技術改良・新製品試作費、地質探査費、内外借款の元利返済、等。	地方レベルの行政管理費・各種事業費、一部の武装警察費、民兵事業費、地方レベルの新規設備投資・農業支援支出、所管国有企業の技術改良・新製品試作費、都市維持・建設費、価格補助、等。

（出所） 南部稔『現代中国の財政金融政策』多賀出版 1991年／陳如龍編『当代中国財政』北京 中国社会科学出版社 1988年／国家計画委員会「國務院關於实行分税制财政管理体制的决定」（『財政』1994年第2期）／財務部への筆者のヒアリングによる。

（注） 1) 1980年以降、地方管轄から中央管轄となった国有企業の利潤は中央80%、地方20%の比率で配分。

2) 石油部、電力部、石油化学総公司、有色金属総公司所属の企業の物品税、営業税、付加価値税の70%は中央固定収入とし、残りの30%は地方固定収入とする。

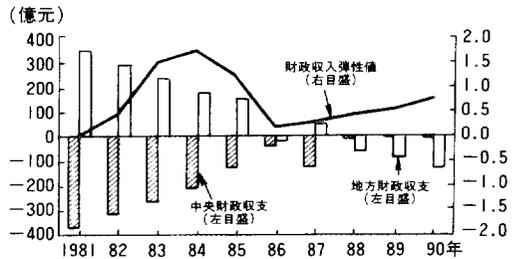
3) 大規模な自然災害救済費や後進地域への援助資金、辺境地域における建設費等は中央財政による特定項目支出とする。

4) 請負制期の第3段階（1988～93年）の収支区分は基本的に第2段階（85～87年）と同じため省略する。

定」(「國務院關於實行『劃分稅種・核定收支・分級包幹』財政管理體制」)を公布した。これは財政収入を税目に基づいて中央・地方別に区分したうえで、それぞれの支出を請け負わせるという制度を導入しようとしたものであった。しかし実施の段階になると、財政収入を拡大しようとする中央に対する地方の抵抗、「利改税」改革の事実上の形骸化等によって、同制度は実質的に「総額配分」へと逆戻りしてしまった。なお、この段階から、瀋陽、大連、ハルビン、武漢、重慶などの地方主要都市が日本の政令指定都市に相当する「計画単列市」に指定され、省レベルの財政権を持つようになっていった。これに伴い、「計画単列市」のある各省の配分率が調整された。

「収支区分・分級請負」も「総額配分」も、「統一収入・統一支出」(「統收統支」)に代表される従来の硬直的な財政管理システムの打破に大きな成果を上げ、また財政収入の拡大や資金運用の効率化に対する地方政府のインセンティブを高めることに一定の役割を果たしたと評価できる。しかし同時に、多くの限界があったことも事実である。特に、地域間財政負担についての不公平感が募った。地方への留保率、そして上納率が、基本的に従来の上納(あるいは補助)実績に基づいて決定されたため、上海、北京、天津を始め、多くの先進地域が中央への多額の上納金を強いられる半面、財政補助地域が甘やかされるという現象(「鞭打快牛」)が顕在化し、財政収入の拡大に対する先進地域のインセンティブが著しく低下した。この結果、本来、経済成長に応じて増加するはずの財政収入がかえって減少し、中央レベルのみならず、地方レベルの財政収支も悪化した^(注5)(図1)。さらに、

図1 請負制のもとでの財政収支の変化



(出所) 国家統計局編『中国統計年鑑』北京中国統計出版社 各年版。

(注) 財政収入弾性値=財政収入伸び率/GDP伸び率(名目)。

この段階において進められていた一連の改革、例えば国有企業所管関係の変化(中央直属の国有企業の一部が地方政府の所管となった)や価格改革、工商税率の調整等の改革も地方レベルの財政収入拡大に影響を及ぼした。このようななかで、地方への留保率を維持するため、絶えずその留保率を調整せざるを得ないという問題も生じた。

(2) 「一括請負期」: 1988~93年

中央・地方の財政収支がともに悪化するという深刻な事態に直面し、政府はとりあえず地方を主体に財政収支のバランスを回復させるために、改革・開放路線の実験地である広東、福建、海南(1986年より)において適用されていた「一括請負」を1988年から全国範囲で導入することを決定した。具体的には、國務院は同年8月に、「地方財政請負方法の改善に関する國務院の決定」(「國務院決定改進地方財政包幹弁法」)という通達を出し、1988年から90年にかけて39の省・市・自治区並びに「計画単列市」で「総額配分請負」(「総額分成包幹」)、「収入遞増請負」(「収入遞増包幹」)、「総額配分+增收配分」(「総額分成加增長分成」)、「上納額遞増請負」(「上解額遞

増包幹), 「定額上納」, 「定額補助・援助」の6つの制度から成る「一括請負」制度の実施を決定した(注6)。

なお, 「一括請負」は当初1988年から90年までの3年間を実施期間としたが, 90年から93年までの間も, 分税制の実験地域となった一部の省・市・自治区(注7)を除き, 引き続き適用された。

2. 請負制を中心に展開された財政改革の特徴

1993年までの財政改革の最も大きな特徴として, 地域ごとに異なる制度が適用されたことが指摘できる。実際, 改革以降の中国においては, どの地域にどのような財政制度を適用するかを決定する際に, ①地域の経済発展水準(財政基盤), ②少数民族地域への配慮, ③改革・開放実験地域への支援, の3点が考慮すべき最も基本的な点とされてきた(注8)。

以上の3つの基準に基づいて30の省・直轄市・自治区を財政黒字地域, 財政赤字地域, 少数民族地域, 改革・開放路線実験地域の4つのグループに分けて(注9), それぞれ財政改革第1期(1980~87年)と財政改革第2期(88~93年)において適用された政策を具体的にみてみよう(表2)。

(1) 財政改革第1期(1980~87年)

財政黒字地域(注10)-----1979年時点で, 地方固定収入から支出を差し引いて黒字であり, また少数民族地域でもなければ改革・開放路線実験地域にもなっていない河北, 遼寧, 黒龍江, 山東, 江蘇(81年より(注11))の5省に対して, 80年から84年までの5年間に「固定収入比例配分」, すなわち財政の黒字部分を一定の比率に基づき中央・地方間でシェアリングする制度が

適用されることになっていた。ただしその後, 華北油田(河北), 勝利油田(山東)と大慶油田(黒龍江)が中央所管となったことなどによって, 「固定収入比例配分」は結果的にいずれの省でも適用されていなかったようである。すなわち, 河北省, 遼寧省および山東省は前述した本節注3の示す通り, 1982年より「総額配分」が適用された。一方, 黒龍江省は「定額補助」の対象地域となった。

そして, 1985~87年には, 上述の5省に, 天津, 北京, 山西, 瀋陽, 大連, ハルビン, 上海, 浙江, 安徽, 河南, 武漢, 湖南, 重慶の13の省・直轄市・「計画単列市」が加わり, 「総額配分」, すなわち地方固定収入に中央・地方調節収入を足して「総額」とし, それを中央・地方間で配分する制度が適用された。なお, ハルビンが「計画単列市」に指定されたのに伴い, 黒龍江は中央への「定額上納」省となったが, 同時にハルビンからも上納を受けることとなった(上納率: 35%)。一方, 遼寧, 湖北, 四川も大連, 瀋陽, 武漢, 重慶が「計画単列市」になったのに伴い, 関連市からの上納を受けることとなった。ちなみに, 遼寧への大連, 瀋陽の上納率はともに25%で, 湖北, 四川に対する武漢, 重慶の上納率はそれぞれ13.9%, 23.3%となっていた。なお, 上納率は財政収入に上納額の占める比率である。

財政赤字地域-----1980~84年の間は, 財政赤字地域グループはさらに2つのサブグループに分けられる。すなわち1つは地方固定収入だけでは赤字となるが, 中央・地方調節収入を加えると黒字になる地域, いわば「部分赤字」地域であり, もう1つは地方固定収入に中央・地方調節収入を加えても赤字となる「完全赤字」地

域である。「部分赤字」の山西、浙江、安徽、河南、湖北、湖南、四川、陝西、甘肅の9省では、「中央・地方調節収入比例配分」制度、すなわち地方固定収入に加え中央・地方調節収入の一部の留保が認められる制度が導入された。一方、「完全赤字」の吉林、江西の2省では、中央から一定額の補助金が配分される「定額補助」の制度が適用された。

なお1984年以降、陝西、甘肅が「定額補助」地域に加わり、また湖北、四川も主要都市である武漢と重慶が「計画単列市」になったのに伴い、「定額補助」制度の適用地域となった。ただし、湖北、四川の補助金は「計画単列市」の上納金で賄われた。

少数民族地域——5つの少数民族自治区（チベット、内モンゴル、新疆、広西、寧夏）と3つの準少数民族地域（青海、雲南、貴州の3省）では、従来からも財政援助政策が採られてきたが、実施期間の延長（1年→5年）と援助額の通増（年間10%通増）の2つの優遇措置が新たに付け加えられた。

改革・開放路線実験地域——広東、福建の両省（1986年以降、海南が加えられた）は改革・開放路線実験地域として、「一括請負」の優遇制度が適用された。具体的には、経済発展水準が比較的高い広東は定額の上納金を納めればよく、経済発展水準が低い福建には財政収入のすべてが留保されるほか、定額の補助金が配分された。

(2) 財政改革第2期（1988～93年）

改革の第2期には、「一括請負」が全国で導入された。財政赤字地域、少数民族地域、改革・開放路線実験地域ではほぼ従来通りの制度が適用されたが、財政黒字地域に対しては以下の5種類の制度が導入された。

「**総額配分請負**」——天津、山西、安徽の3省で導入されたもので、過去2年間の収支実績と収入に占める支出の比率に基づいて地方の留保率が算定される。

「**収入逦増請負**」——北京、河北、遼寧（瀋陽、大連を除く）、瀋陽、ハルビン、江蘇、浙江（寧波を除く）、寧波、河南および重慶の10の省・市で導入された。具体的には1987年度の実績を基準に地方財政収入の逦増率と留保率が決められ、逦増率内の収入は一定の留保率に基づき中央・地方間で配分されるが、逦増率を超過した収入はすべて地方に留保される制度である。ただし、収入が逦増率に達しなくても中央への上納金は満たされなければならない。

「**総額配分+増収配分**」——大連、青島、武漢の3つの「計画単列市」で適用された。前年度の収入を基準とし、基準部分に対しては「総額配分請負」の方法で配分されるが、超過した部分は増収配分率に基づいて配分される。

「**上納額逦増請負**」——湖南、広東で適用されたこの制度は具体的には1987年の上納額を基準に、一定額の上納金と逦増率を決める仕組みとなっている。

「**定額上納**」——それぞれ予め決められた金額を上納する仕組みとなっている。「定額上納」の適用を受けたのは上海、山東（青島を除く）、黒龍江（ハルビンを除く）の3つの省・直轄市である。

3. 請負制の功罪

(1) 効用

財政請負制度は社会主義計画経済から市場経済への移行期、特に移行の初期段階における過渡的な制度として、一定の役割を果たしたと評価できる。これは主として以下の3つの側面か

表2 1980年代における

		地域類別	財政黒字地域
財政改革第1期 (1980～84年)	請負方法		
	固定収入比例配分 (留保率)	河北(88.0) 遼寧(30.0) 山東(75.0) 江蘇(39.0)	
	定額補助 (補助額)		
	調節収入比例配分 (留保率)		
	通増援助 ¹⁾ (援助額)		
	一括請負 ²⁾ (上納・補助額)		
1985～87年	総額配分 (留保率)	北京(48.17) 瀋陽(36.90) 天津(37.50) 大連(34.14) 河北(69.00) 安徽(80.10) 山西(97.50) 山東(59.00) 遼寧(52.66) 河南(81.00) 江蘇(39.00) 武漢(20.00) 浙江(55.00) 湖南(88.00) 重慶(37.50) 上海(23.64) ハルビン(38.12)	
	定額上納 (上納額)		
	定額補助 ³⁾ (補助額)		
	通増援助 ¹⁾ (援助額)		
	一括請負 ²⁾ (上納・補助額)		
	財政改革第2期 (1988～93年)	総額配分請負 (留保率)	天津(46.50) 安徽(77.50) 山西(87.55)
総額配分+増収配分 (総額配分率; 増収配分率)		青島(16.0; 34.0) 武漢(17.0; 25.0) 大連(27.74; 27.26)	
定額上納 (上納額)		上海(105.00) 山東(青島を除く, 2.89) 黒龍江(ハルビンを除く, 2.99)	
収入通増請負 (通増率; 留保率)		北京(4.00; 50.00) 河北(4.50; 70.00) 遼寧(瀋陽, 大連を除く, 3.50; 58.25) 瀋陽(4.00; 30.29) ハルビン(5.00; 45.00) 江蘇(5.00; 41.00) 寧波(5.30; 27.93) 浙江(寧波を除く, 6.50; 61.47) 河南(5.00; 80.00) 重慶(4.00; 33.50)	
定額補助・援助 (補助・援助額)			
上納額通増請負 (上納額; 通増率)		湖南(8.0; 7.0)	

(出所) 表1と同じ。

(注) 1) 定額補助は毎年10%ずつ通増。

2) 広東は上納額で、福建は補助額。

3) 湖北、四川は省内の計画単列市である武漢、重慶からの上納率。一括請負期の財政赤字地域

財政改革の沿革

(単位：億元，%)

財政赤字地域	少数民族地域	改革・開放実験地域
吉林(3.00) 黒龍江(8.90) 江西(1.38) 山西(57.9) 湖南(42.0) 浙江(13.0) 四川(72.0) 安徽(58.1) 陝西(88.1) 河南(75.4) 甘肅(53.2) 湖北(44.7)		
	内モンゴル(10.62) 青海(3.65) 広西(2.70) チベット(4.38) 貴州(4.78) 寧夏(2.73) 雲南(3.00) 新疆(8.27)	
		広東(10.0) 福建(1.5)
黒龍江(0.65)		
吉林(3.97) 江西(2.39) 陝西(2.70) 甘肅(2.46) 湖北(武漢を除く, 13.90) 四川(重慶を除く, 23.30)		
	内モンゴル(17.83) チベット(7.50) 広西(7.16) 青海(6.12) 貴州(7.43) 寧夏(4.94) 雲南(6.37) 新疆(14.50)	
		広東(7.78) 福建(2.35)
吉林(1.07) 甘肅(1.25) 江西(6.08) 湖北(武漢を除く, 4.78) 陝西(1.20) 四川(重慶を除く, 10.70)	内モンゴル(18.42) 青海(6.56) 広西(6.08) チベット(8.98) 貴州(7.42) 寧夏(5.33) 雲南(6.73) 新疆(15.29)	海南(1.38) 福建(0.50)
		広東(14.98 ; 9.00)

欄の湖北、四川についても同じ。

らみることができる。

まず第1は、社会主義計画経済システムの打破につながったことである。1970年代末以降展開された中国の経済改革の課題は94年を境に大きく変化した。すなわち、1994年までの改革の中心課題は「放権譲利」、具体的には計画体制の下で中央政府に過度に集中していた権限や権益を地方政府や企業、個人に委譲し、利益を譲ることによって、各セクターの経済発展に対するインセンティブを強化することにあつたのに対して、94年以降の課題はそれまでの改革によって破壊された経済システムに替わる新たなシステムを構築することであり、いわば制度の創造にある。財政請負制をテコとして展開された財政改革は「放権譲利」型改革を進める上で大きな役割を果たした。

第2は、中国経済の活性化に寄与したことで

ある。財政請負制の下で、地方は名実ともに財政権を持つ一級行政機関になった。これが地域の経済発展に対する地方の党・政府の責任者の関心や熱意を強め、結果的に中国経済の急速な成長をもたらした側面は否定できない。

第3は、請負制を中心に展開された財政改革が他の分野での改革を支えたことである。例えば、1980年代に急成長した広東は国民経済成長の牽引車になると同時に、改革・開放路線の実効性を示した。財政請負制がこの広東の発展を促すうえで大きな役割を果たした。

(2) 問題点

中国財政部や國務院発展中心、社会科学院でのヒアリング調査に基づいて、財政請負制の問題点は主として次の4点に集約できる。

まず第1は、財政基盤、特に中央政府の財政基盤の弱体化をもたらしたことである。表3に

表3 低下する中央政府の財政力

(単位：億元)

年	GDP (a)	実質財政収入 ¹⁾		財政支出		財政収支 ×100 (%)	(b)/(a) ×100 (%)	(c)/(b) ×100 (%)	(e)/(d) ×100 (%)
		(b)	国有企業収入 ²⁾ (c)	(d)	中央政府 (e)				
1980	4,470.0	1,159.9	435.2	1,212.7	650.7	-52.8	25.9	37.5	53.7
1981	4,775.1	1,175.7	353.7	1,115.0	602.2	60.7	24.6	30.1	54.0
1982	5,182.3	1,212.4	296.5	1,153.3	575.1	59.1	23.4	24.5	49.9
1983	5,787.0	1,367.0	240.5	1,292.4	642.5	74.6	23.6	17.6	49.7
1984	6,928.2	1,642.9	276.8	1,546.4	738.7	96.5	23.7	16.8	47.8
1985	8,527.4	2,038.3	132.6	1,844.8	836.5	193.6	23.9	6.5	45.3
1986	9,687.6	2,122.1	312.7	2,330.9	962.3	-208.9	21.9	14.7	41.3
1987	11,307.1	2,199.4	229.6	2,448.5	1,031.9	-249.2	19.5	10.4	42.1
1988	14,074.2	2,357.2	175.6	2,706.6	1,060.4	-349.4	16.7	7.4	39.2
1989	15,997.6	2,664.9	68.3	3,040.2	1,105.2	-375.3	16.7	2.6	36.4
1990	17,681.3	2,937.2	103.5	3,452.2	1,327.8	-515.1	16.6	3.5	38.5

(出所) 財政部総合計画司編『中国財政統計 1950～1991』北京 科学出版社 1992年。

(注) 1) 実質財政収入=財政収入+価格補填金-債務収入。

2) 国有企業収入(1985年以降)=企業収入+国有企業所得税+国有企業調節税
-国有企業赤字補填額。

示す通り、GDPに占める財政収入の比率と財政支出に占める中央政府の比率はそれぞれ1980年の25.9%、53.7%から90年の16.6%、38.5%に低下した。請負制にみられる減収メカニズムは財政基盤弱体化の大きな要因の1つであった。請負制の下では、財政収入の額、または増加率は地方が請け負う対象となっているが、具体的な徴収方法は地方政府の裁量に委ねられている。このため、地方政府にとっては、最低請負基準さえ達成すれば、徴収余力があっても減免税等により資金を企業に残し地方政府の「隠し財源」としたほうが有利である（いわゆる「蔵富於企業」）。これは概ね国有企業からの収入低下（財政収入に占めるシェアが1980年の37.5%から90年の3.5%に急減〔同表3〕）に象徴されている。

第2は、請負基準が中央と地方の一对一の交渉（バーゲニング）によって決定されるきわめて恣意的なシステムであることである。これは、地域間の財政負担に不公平感をもたらすと同時に、請負の「契約」としての制約性をも弱めた。請負制は地方にとって実質的に「収入は請け負うが、支出は請け負わない」の制度へと変質した。

第3は、経済のブロック化を助長し全国统一市場の形成を阻害したことである。大部分の「一般売上税」（「流通税」）が地方収入とされたうえ、企業の上納金も所管関係で配分されるため、地方政府は地元の企業、なかでもタバコや酒といった「流通税」が高率の加工産業関連の企業を過度に保護しようとする。これは「資源の争奪」や「交易の遮断」に象徴される「諸侯経済化」傾向を激化させた。

第4は、所管関係で企業の収入が区分される

ため、国有企業に対する政府、特に地方政府の干渉を強めたことである。「放権讓利」は実質的に、中央から地方への「放権」と企業から地方政府への「集権」になってしまった。

（注1）請負制の導入を中心に展開された1980年代の財政改革は中央と一級行政機関である省・直轄市・自治区間の関係のみならず、省と市、市と県の各レベルの政府間関係にも変化をもたらしたが、本稿は中央と省レベルの間の政府間関係の変化のみを分析の対象とする。

（注2）田一農・朱福林他「論中国財政管理体制的改革」北京 経済科学出版社 1986年 68ページ／財務部予算管理司編「国家予算決算 要」北京 中国財政経済出版社 1992年 435ページ。

（注3）1982年に調節収入の留保率をめぐって「収支区分・分級請負」制度に強い不満を表明した河北、遼寧、山東、江蘇、安徽、湖北、湖南、四川、陝西、甘肅、浙江の11の省で、すでに「総額配分」の制度が導入された。

（注4）「利改税」とは、国有企業が国家に利潤を上納する方法を政府の規定した税目と税率に基づいて国家に税金を納付する方法に改める改革。1983年と84年に2つの段階に分けて実施された（南部稔『現代中国の財政金融政策』多賀出版 1991年 195ページ）。

（注5）こうした財政請負制度の弊害としては、財政負担の不公平に留まらず、地方主義の伸長や中央に対して収入は請け負うが支出を請け負わないことなど多くの問題があった。詳細は後述。なお、ここでの論述は、財政部、國務院發展研究中心など中国関係機関でのヒアリング調査やデータ等に基づいて筆者が分析したものである。

（注6）國務院「關於地方实行財政包幹弁法」1988年7月／「國務院決定改進地方財政包幹弁法」（『財政』1988年第10期）。

（注7）「分税制」の実験地域となったのは天津、浙江、遼寧、新疆、武漢、青島、大連、瀋陽および重慶の9つの地域であった。具体的には、少数民族地域としての新疆とそうでない地域で「中央・地方調節収入」を実施した際、それぞれ2（中央）：8（地方）、5：5の配分率で配分。「地方固定収入」に配分率に基づいて留保された額を加えて黒字となっている部分は上納とされたうえ、5%の上納増率が課される反面、赤字の地域には定額補助がなされる。

(注8) 国家計画委員会、財政部でのヒアリングによる。

(注9) 中国では、財政収入の大半は地方政府が徴収して一定の比率に基づいて中央政府とシェアリングすることになっているため、正確に地方財政の実態を把握することは困難である。本稿では、便宜上、財政上納の地域を黒字地域とし、中央から補助を受ける地域を赤字地域とした。

(注10) 北京、天津、上海も財政黒字地域であるが、伝統的な工業基地として国家財政にきわめて大きなインパクトを与えるために、国民経済の安定を維持するという観点から改革の対象から外されて、従来通りの「統一収入・統一支出」制度が適用された。

(注11) 1980年当時、江蘇で実験的に導入された「固定収入比例配分」の実施期間(77~80年)が終了していないため、江蘇は他の省より1年遅く新システムの適用が認められた。ただし、1981年に江蘇が新しいシステムを導入する際、「固定収入比例配分」システムの問題点がすでに顕在化していたため、実際同省で導入されたのは「総額(固定収入+調節収入)配分」システムであった。

II 財政請負制と地域間所得格差

請負制の導入を中心に展開された財政改革とその推進に伴って現れた財政支出の地域格差は地域の経済成長力に大きな影響を与え、地域間所得格差の変化の重要な背景の1つとなった。そこで、地域間所得格差の変化に対する財政改革の影響を解明するために、まず統計的に格差の変化の実態を考察し、次にこうした格差の変化に対する財政制度の影響を分析する。

1. 改革期における地域間所得格差の変化

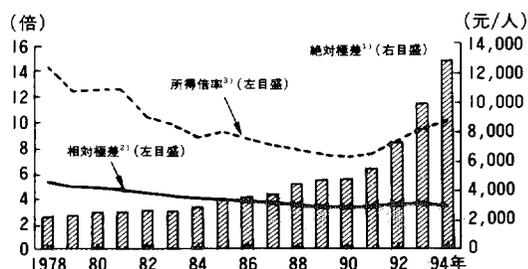
(1) 格差の推移

地域間所得格差の実態を検証するに当たって、分析単位と指標にはそれぞれ省・直轄市・少数民族自治区(以下、省と略す)による地域区分とGDPを使うことにする。省区分を使うのは、

①中国では一級行政区としての省が地域経済開発の立案や実施に大きな役割を果たしているために、省間格差が地域間所得格差をみるうえで有意義であること、②統計資料が比較的揃っていることによる。そして、GDPを使うのは同指標が1978年以来の長期時系列で利用可能な総合的な所得指標であることによる。なお、データ不備のため、海南、チベット、青海の3省を除く27省ベースで格差指標を計測する。

省ベースの格差は具体的に、最高所得の省と最低所得の省の間の格差(極差)と全省を対象とする省間格差の2つの観点から考察することができる。このうち、極差は最高所得地域と最低所得地域の相対関係を示す指標であり、省間格差の全体を解明するうえではそれほど大きな意味を持っていないが、中国の地域格差の問題を論議する時、最高所得の上海と最低所得の貴州を引き合いに出すことが多いので、全省を対象とする省間格差を考察するための参考として取り上げることとした。

図2 極差の推移



(出所) 国家統計局編『中国統計年鑑』北京中国統計出版社 各年版および国家統計局発表に基づき筆者作成。

(注) 1) 絶対極差=最高所得省1人当り所得-最低所得省1人当り所得。

2) 相対極差=絶対極差/各省の所得の平均値。

3) 所得倍率=最高所得省1人当り所得/最低所得省1人当り所得。

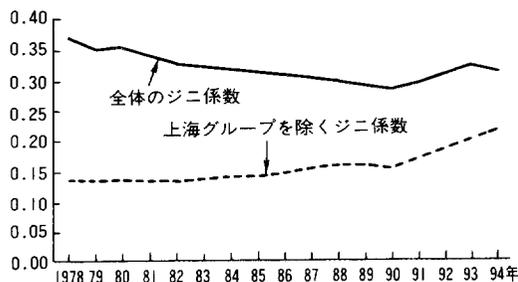
まず極差を絶対極差、相対極差、所得倍率の3つの観点から考察してみよう。図2の示す通り、絶対極差は1978年から94年にかけて一貫して拡大してきたが、相対極差と所得倍率は90年までの13年間においては縮小傾向を辿っており、拡大に転じたのは91年以降であった。

次にジニ係数^(注1)を使ってすべての省を対象とする省間格差の推移をみてみよう。ジニ係数は数値が増大するほど所得分配の不平等化、すなわち格差の拡大を意味する。図3（実線）に示される通り、改革期における省間格差は相対極差と所得倍率と同じく、1978年から90年までは縮小の傾向を示したが、91年以降拡大傾向に転じたことが確認できる。

(2) 格差の変化に対する地域的インパクト

以上のような格差の変化に対しては、上海、北京、天津、遼寧といった所得水準で全国のトップに位置しながら改革以降その伸びが相対的に低迷したグループ（以下、上海グループと略す）が大きなインパクトを与えたとみられる。具体的に同グループがどのような影響を与えたかをみるために、全体ジニ係数から上海グループを除いて新しいジニ係数を計測した（図3の点線）結果、以下の事実が確認できる^(注2)。

図3 ジニ係数でみる省間格差の推移



(出所) 図2と同じ。

第1に、上海グループを除いたジニ係数の水準が全体のジニ係数の約半分以下であることから、上海グループは地域間所得格差の変化にきわめて大きなインパクトを与えていることである。これは上海グループが伝統的に工業基地であり、1人当り所得水準において全国でも最高水準に位置するためと考えられる。

第2に、全体のジニ係数が1978年の0.3683から90年の0.2829へと大きく低下しているのに対して、上海グループを除いたジニ係数は逆に0.1363から0.1526まで大きく上昇していることから、改革以降の同グループの地盤沈下が当時の地域間所得格差の縮小に大きく寄与したといえることである。

第3に、1991年に全体のジニ係数が再び上昇傾向を示しており、上海グループを除いたジニ係数も同じく上昇しているが、上海グループも91年以降の中国の格差拡大にプラスの影響を与えたと考えられることである。

つまり、1991年以降の格差拡大の大きな要因として浦東開発の決定（90年3月）を契機とする上海経済の復興が挙げられる。表4は、1978年の1人当りGDPに基づいて、チベット、青海、海南を除く27省を高所得（1位～9位）、中所得（10位～18位）と低所得（19位～27位）の3つのグループに分け、それぞれについて79～90年、91～94年の2つの時期における1人当りGDP伸び率を示したものである。これに示される通り、高所得グループ、特に上海の伸び率は79～90年の最低の27位から91～94年の8位まで上昇し、著しい躍進ぶりを示している。

2. 財政支出の決定要因

改革以降の中国において、地域経済の開発資金の供給ルートが財政のみならず、銀行や外資、

表4 省別1人当りGDP伸び率(名目)

(%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1979 ~90 (a)	1991 ~94 (b)	伸び率順位 変化 (a)→(b)
全国平均	7.1	13.0	18.6	27.1	41.8	11.6	24.7	-
高所得グループ								
上海市	2.1	14.9	29.4	35.3	29.4	6.4	27.1	27→8
北京市	3.3	10.7	26.0	20.7	23.0	10.4	20.2	23→23
天津市	5.8	5.5	20.4	29.2	33.1	9.0	21.9	25→21
遼寧省	2.4	10.5	20.1	38.4	26.9	10.6	27.1	22→7
黒龍江省	12.7	10.5	15.4	24.7	32.2	9.7	24.2	24→11
江蘇省	3.5	9.1	34.5	38.6	33.2	12.4	31.3	7→4
吉林省	5.2	6.5	20.3	29.4	32.7	11.6	24.1	14→12
広東省	6.5	19.2	27.1	38.9	28.3	15.3	28.6	1→6
山西省	8.8	6.0	19.4	22.9	58.3	10.8	19.5	19→25
中所得グループ								
河北省	4.1	13.6	19.3	34.4	24.8	10.7	25.4	20→10
寧夏回族自治区	6.1	8.1	14.6	23.2	24.7	10.6	19.6	21→24
甘肅省	3.9	7.7	16.6	17.2	18.1	8.8	16.3	26→27
湖北省	8.6	7.1	15.2	28.0	28.7	12.1	22.5	12→20
浙江省	7.0	16.6	23.1	38.1	37.8	15.0	32.6	2→2
山東省	6.9	16.7	25.6	35.8	38.3	13.0	29.9	5→5
新疆ウイグル自治区	10.2	21.8	20.5	24.2	29.1	13.6	25.8	4→9
内モンゴル自治区	9.4	10.9	16.7	27.1	25.0	11.9	22.8	13→19
陝西省	6.1	13.6	12.9	23.4	23.4	10.9	21.1	18→22
低所得グループ								
湖南省	7.6	10.4	16.0	28.7	29.2	11.3	23.1	16→18
江西省	11.4	8.9	19.8	23.8	39.1	11.3	23.8	17→14
福建省	5.0	18.3	25.4	46.4	45.6	14.1	36.3	3→1
安徽省	2.2	-2.5	20.1	32.7	36.3	12.2	23.7	11→15
四川省	13.9	10.9	15.4	30.0	30.0	12.2	23.6	10→16
河南省	3.2	9.4	20.8	29.2	29.8	12.3	23.8	9→13
雲南省	22.7	7.8	16.3	28.1	21.6	12.7	23.5	6→17
広西チワン族自治区	9.5	13.6	24.7	35.9	35.5	11.5	31.6	15→3
貴州省	5.3	11.9	13.1	21.4	21.8	12.3	17.9	8→26

(出所) 図2と同じ。

(注) グループの区分は1978年の1人当りGDPの順位に基づく。

地方政府・企業の自己調達などのように多様化したのに伴い、地域経済に対する財政の役割はかつてほど強いものではなくなってきたものの、財政支出（1人当たりベース）とGDP（同）水準の間の相関係数（ r ）を試算すると、1978年の0.81から90年の0.88になっており、財政支出の地域間所得分配への影響力は依然として大きいと考えることができよう。

前述のとおり、中国では財政支出規模を決めるうえで、財政収入基盤という経済的要素と後進・特定地域への援助という政策的要素が重要な基準となっている。改革以降、経済・政策の2つの要素が各省の財政支出とどのような関係を持っているか、またはどの程度の影響を与えたかを推定するために、次のような線形回帰を行なってみた（サンプル数 $n=28$ ）。

まず、財政支出と地域の経済力の関係について推定してみよう。推定に当たっては、以下の

式を使った。

$$E_{it} = a + b \cdot R_{it} \quad (1)$$

ここで、 E_{it} は i 省の t 年における1人当たり財政支出（単位は元、以下同じ）、 R_{it} は i 省の t 年における1人当たり財政収入である（表5-(1)）。まず、決定係数（ R^2 ）の示す通り、全体として式の当てはまりは良好であり、財政収入、すなわち地域の経済力により財政支出の規模をある程度説明できることが読み取れる。次に、回帰パラメーターの b についてみると、符号はすべてプラスであり、財政収入と財政支出がプラスの相関関係を持っていることが分かる。さらに、この値は1元当り財政収入の増加が財政支出を平均的にいくら増加させるかを意味するもので、1979年から91年にかけて、この値は徐々にではあるものの増加していることから、財政支出を決めるうえで、地域の経済的実力がますます大きな影響力を持つようになってい

表5 財政支出と財政収入の回帰分析結果

(1) 財政支出と地域経済力				
年	R^2	a	b	
1979	0.50	69.94 (1.62)	0.14 (4.67)**	
1987	0.57	132.86 (1.62)	0.34 (5.67)**	
1988	0.62	142.45 (1.63)	0.44 (6.29)**	
1989	0.65	153.94 (1.67)	0.49 (7.00)**	
1991	0.70	167.01 (1.74)	0.57 (8.14)**	
(2) 財政支出と政策的インパクト				
年	R^2	α	β	γ
1979	0.57	55.66 (1.36)	0.16 (5.71)**	28.40 (2.02)
1987	0.64	101.82 (1.33)	0.38 (6.63)**	62.34 (2.16)*
1988	0.70	103.15 (1.31)	0.48 (7.63)**	80.16 (2.64)*
1989	0.72	112.79 (1.35)	0.53 (8.01)**	88.41 (2.60)*
1991	0.75	130.32 (1.47)	0.59 (8.66)**	88.34 (2.32)*

(出所) 表3と同じ。

(注) かつこ内は t 値。*は5%有意、**は1%有意。

表6 省別財政

	財 政 収 入							
	1952		1979		1991		平均伸び率 (名目)(%)	
	億元	シェア (%)	億元	シェア (%)	億元	シェア (%)	53~ 79年	80~ 91年
全 国	95.9	100.0	909.3	100.0	2,264.1	100.0	8.7	7.9
タイプ1	70.1	73.1	557.5	61.3	1,404.9	62.1	8.6	6.8
河北省	4.4	4.6	42.9	4.7	90.7	4.0	9.3	5.5
遼寧省	7.8	8.2	87.3	9.6	161.5	7.1	10.1	4.1
山東省	7.6	8.0	57.0	6.3	128.5	5.7	8.5	5.5
江蘇省	6.8	7.1	60.3	6.6	125.4	5.5	8.9	5.5
浙江省	3.9	4.0	25.9	2.8	108.9	4.8	7.8	11.2
山西省	1.8	1.9	20.3	2.2	55.6	2.5	9.6	8.3
吉林省	3.6	3.7	12.7	1.4	62.5	2.8	6.0	10.8
黒龍江省	4.4	4.9	54.1	5.9	94.7	4.2	10.5	3.2
安徽省	2.7	2.8	21.1	2.3	54.6	2.4	8.5	7.1
江西省	2.3	2.4	11.8	1.3	44.8	2.0	6.7	10.5
河南省	4.4	4.6	33.7	3.7	91.4	4.0	8.2	8.0
湖北省	4.9	5.1	31.6	3.5	95.1	4.2	7.4	8.9
湖南省	4.1	4.2	28.6	3.1	80.5	3.6	7.7	8.5
四川省	8.2	8.5	35.2	3.9	148.4	6.6	6.0	11.2
陝西省	1.8	1.9	16.8	1.8	45.1	2.0	9.6	6.6
甘肅省	1.1	1.2	18.5	2.0	17.2	0.8	11.8	-1.4
タイプ2	7.8	8.1	45.2	5.0	292.5	12.9	7.6	14.1
広西チワン族自治区	2.2	2.3	12.1	1.3	55.9	2.5	7.5	11.0
内モンゴル自治区	1.3	1.4	4.6	0.5	39.4	1.7	6.5	14.3
貴州省	1.2	1.3	6.5	0.7	45.6	2.0	6.5	16.5
雲南省	1.9	1.9	11.4	1.3	99.8	4.4	7.3	17.9
チベット自治区	0.0	0.0	-0.2	-	-	-	-	-
青海省	0.1	0.1	2.3	0.3	18.5	0.8	13.8	15.3
寧夏回族自治区	0.3	0.3	3.1	0.3	6.8	0.3	9.8	6.1
新疆ウイグル自治区	0.7	0.8	5.5	0.6	26.5	1.2	9.1	10.6
タイプ3	9.5	9.9	48.5	5.3	256.4	11.3	7.1	12.4
福建省	2.2	2.3	12.7	1.4	69.7	3.1	7.7	12.5
広東省	7.2	7.5	34.4	3.8	177.4	7.8	6.8	12.3
海南省	0.1	0.1	1.3	0.1	9.3	0.4	9.4	15.9
タイプ4	8.5	8.9	258.1	28.4	310.3	13.7	14.0	1.4
上海市	2.6	2.7	172.7	19.0	175.2	7.7	17.5	0.3
北京市	2.1	2.2	47.8	5.3	77.0	3.4	13.0	3.3
天津市	3.9	4.0	37.6	4.1	58.1	2.6	9.3	3.1

(出所) 表3と同じ。

(注) 全国はタイプ1~4の合計。

収支の推移

財 政 支 出								収支バランス		
1952		1979		1991		平均伸び率 (名目)(%)		1952	1979	1991
億元	シェア (%)	億元	シェア (%)	億元	シェア (%)	53~ 79年	80~ 91年	(億元)	(億元)	(億元)
43.5	100.0	629.0	100.0	2,346.1	100.0	10.4	11.6	52.4	280.3	-82.0
29.8	68.5	409.4	65.1	1,477.9	63.0	10.4	10.7	40.3	148.1	-73.0
1.9	4.4	34.2	5.4	91.1	3.9	11.6	8.3	2.5	8.7	-0.4
3.9	9.0	34.6	5.5	151.5	6.5	8.4	12.9	3.9	52.7	10.0
3.2	7.4	31.6	5.0	132.1	5.6	9.3	11.5	4.4	25.4	-3.6
2.1	4.8	32.1	5.1	110.5	4.7	10.5	11.0	4.7	28.2	14.9
1.1	2.5	17.7	2.8	84.9	3.6	11.2	13.0	2.8	8.2	24.0
1.1	2.5	20.7	3.3	60.7	2.6	12.1	8.5	0.7	-0.4	-5.1
1.0	2.3	17.9	2.8	79.1	3.4	11.3	12.9	2.6	-5.2	-16.6
1.6	3.7	28.3	4.5	110.1	4.7	12.1	10.1	3.1	25.8	-15.4
1.5	3.4	20.4	3.2	79.8	3.4	10.0	12.0	1.2	0.7	-25.2
1.5	3.4	17.6	2.8	60.4	2.6	9.5	10.6	0.8	-5.8	-15.6
1.7	3.9	29.9	4.7	97.9	4.2	11.4	10.2	2.7	3.8	-6.5
2.0	4.6	28.1	4.5	99.5	4.2	11.1	9.7	2.9	3.5	-4.4
2.1	4.8	25.2	4.0	88.6	3.8	10.0	10.4	2.0	3.4	-8.1
3.5	8.0	37.5	6.0	162.9	6.9	9.3	12.4	4.7	-2.3	-14.5
1.1	2.5	19.6	3.1	58.3	2.5	11.4	9.3	0.7	-2.8	-13.2
0.6	1.4	14.2	2.3	10.6	0.5	12.7	-2.3	0.5	4.3	6.6
5.3	12.2	111.4	17.7	391.6	16.7	12.1	11.1	2.5	-66.2	-99.1
1.7	3.9	20.6	3.3	71.6	3.1	10.1	10.0	0.5	-8.5	-15.7
1.0	2.3	21.0	3.3	66.6	2.8	11.8	10.3	0.3	-16.4	-27.2
0.7	1.6	13.3	2.1	55.9	2.4	12.0	12.3	0.5	-6.8	-10.3
0.9	2.1	21.4	3.4	110.8	4.7	12.3	14.9	1.0	-10.0	-11.0
0.1	0.2	5.0	0.8	-	-	15.8	-	-0.1	-5.2	-
0.2	0.5	6.8	1.1	18.2	0.8	15.0	7.9	-0.1	-4.5	0.3
0.2	0.5	6.3	1.0	16.0	0.7	14.0	8.1	0.1	-3.2	-9.2
0.6	1.4	17.0	2.7	52.5	2.2	13.7	9.1	0.1	-11.5	-26.0
4.8	11.0	45.9	7.3	280.3	11.9	8.9	15.3	4.7	2.6	-23.9
1.3	3.0	16.0	2.5	78.1	3.3	10.1	13.5	0.9	-3.3	-8.4
3.3	7.6	28.0	4.5	182.5	7.8	8.4	15.8	3.9	6.4	-5.1
0.2	0.5	1.8	0.3	19.7	0.8	8.3	20.9	-0.1	-0.5	-10.4
3.6	8.3	62.3	9.9	196.3	8.4	11.5	9.4	4.9	195.8	114.0
2.1	4.8	20.1	3.2	68.0	2.9	10.2	9.7	0.5	152.6	107.2
0.4	0.9	15.2	2.4	47.5	2.0	16.0	9.5	1.7	32.6	29.5
1.1	2.5	27.1	4.3	80.9	3.4	10.5	9.1	2.8	10.5	-22.8

とが明らかである。

次に、財政支出と財政収入の関係について政策的インパクトを検討するために、ダミー変数（政策的に財政を支援する省は1で、そうでない省は0）を加えて推定してみよう。推定に使う式は以下の通りである。

$$E_{it} = \alpha + \beta \cdot R_{it} + \gamma \cdot D_{it} \quad (2)$$

このうち、 E_{it} と R_{it} は(1)式と同じく、それぞれ*i*省の*t*年における1人当たり財政支出と財政収入であり、 D_{it} は*i*省の*t*年におけるダミー値である。なお、ダミー値の設定に当たっては、前述した財政支出を決めるに当たっての3つの基準のうち、政策関連基準の対象地域の2つ、すなわち少数民族地域と改革・開放路線実験地域として、内モンゴル、広西、寧夏、新疆、貴州、雲南、青海と広東、福建の計9つの省に1を、それ以外の省に0の値を与えた。

推定の結果は表5-(2)である。決定係数 (R^2) の値から明らかなように、(2)式による結果は(1)式より良好であり、財政支出は政策的要因によってかなりの程度まで説明できると言える。そして、ダミー変数の係数である γ の符号もプラスになっていることから、政策的要因はプラスの相関関係を持っており、財政支出の決定に地域経済力の他、政策的要因もかなり働いていることが明らかである。

3. 財政請負制と地域間所得格差

財政支出と政策的要因とがかなり強い相関関係を持っていることの重要な背景の1つとして、財政請負制が政策目的に応じて地域ごとに形を変えて導入されてきたことがあげられる。

こうした請負方法は具体的には、タイプ1「収入配分」（「収入分成」）、すなわち前述の「固定収入比例配分」、「中央・地方調節収入比例配

分」といった財政収入を予め決められた比率で中央・地方間で配分する方法、タイプ2「少数民族援助」、タイプ3「一括請負」、タイプ4「統一収入・統一支出」、の4つのタイプに分けることができる^(注3)。地域間所得格差の変化に及ぼしたそれぞれの請負方法の影響を全国（タイプ1～4の地域の合計）に占める各省の財政収入^(注4)と支出のシェアの変化を通してみると（表6）、以下の4点が指摘できる。

第1に、地方財政パフォーマンスの高揚に最も寄与したのは、1988年まで広東省、福建省のみを対象とした「一括請負」タイプ（タイプ3）である。これは同制度の下では、経済成長により増加した利益を全部地元に残せるため、経済開発に対する地方のインセンティブを最大限に引き出すことができると同時に、上納・補助額や上納率等をめぐる頻繁な中央との交渉（バーゲニング）も避けられ、地方がより中長期的観点から地元の経済発展を推進するのに有利なためであった。なお、広東省には1988年以降、「収入逦増請負」制度、すなわち、毎年一定の上納額の逦増を請け負う制度が導入された。

第2に、最も不利に働いたのは「統一収入・統一支出」タイプ（タイプ4）である。同制度が適用された3つの直轄市、なかでも国家財政収入の約2割（1979年当時）を占めていた上海は、他の省、特に広東、福建の成長を財政的に支えるうえで大きな役割を果たしたと言っても過言ではない。

第3に、最も多くの省で導入された「収入配分」の制度（タイプ1）は一定比率の財政収入を中央に上納すればよく、地方にとって「一括請負」ほどではないものの、「統一収入・統一支出」よりは有利に作用した。なお、1988年以

降の財政改革第2期に入ってから、それまでの「収入配分」が適用されていた地域の多くには「収入逦増請負」が導入されるようになった。

第4に、「少数民族援助」(タイプ2)については、同制度の下では地方政府の財政収入の多少にかかわらず全部地元で留保されるほか、中央から毎年前年比10%増の割合(1988年まで)で一定額の補助が交付されるため、地域の経済発展にとってきわめて有利な制度であるといえる。しかし、同制度の適用対象は後進地域であり、しかも従来から財政援助の対象であったため、「統一収入・統一支出」を除く他の制度、とりわけ「一括請負」制度と比較して、改革によるメリットが特にあったわけではない。ただし、1980~91年における財政収支パフォーマンスの変化から、財政援助は改革以降、同制度の適用地域経済の自律メカニズムを育成するうえである程度の効果があったとみられる。すなわち、この12年間に、チベットを除く7省の財政支出の平均伸び率は11.1%で全国(30省)平均の11.6%を下回ったが、財政収入の平均伸び率は全国平均(7.9%)より6.2ポイント高い14.1%に達しており、またその財政収入が全国に占めるシェアも79年の5.0%から91年の12.9%まで大きく上昇した。このうち、同期間で全国における最高の財政収入の伸び率を記録した雲南(17.9%)とそれに次ぐ貴州(16.5%)の好調なパフォーマンスの背景には、収益率の高いタバコ産業が両省のリーディング・インダストリーとして地方財政を支えるうえで大きな役割を果たしたという特殊要因があったことは確かである(注5)が、両省以外のタイプ2の他の省(寧夏を除く)並びに同じく財政補助の対象となっていた江西、吉林の財政収入も全国平均をかなり

上回って伸びている。これは改革以降、これらの後進地域で自律的な経済成長メカニズムがある程度形成されつつあることを反映していると考えられよう。

(注1) 計算式は以下のとおり(青木昌彦『分配理論』筑摩書房 1984年)。

$$\text{ジニ係数 } G(x) = \frac{1}{2n^2\mu} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |x_i - x_j|$$

ただし、所得配分 $x = (x_1, \dots, x_n)$

$\mu =$ 平均値

$n = 27$

(注2) 中国全体の地域格差の変化に上海、北京、天津、遼寧といったグループが大きなインパクトを与えたとの結論を出した先行研究として、杜進「中国経済の市場化と地域政策の課題」(石原享一編『「社会主義市場経済」をめざす中国——その課題と展望——』アジア経済研究所 1993年 第7章)を参考されたい。

(注3) 前述のとおり、1988年を境に中国の財政政策は大きく変化した。そしてその後の財政政策もなお地域ごとに決められており、またいったん決められた後もその実施の段階において、中央と地方の交渉(バーゲニング)による調整がたびたび行なわれてきたが、本稿は便宜上1980年当時の制度を基準とした。

(注4) ここでの財政収入とは、地方政府が徴収する収入の部分で、財政管理制度に基づいた収入ではない。

(注5) 例えば、1982~93年間、タバコ産業からの利潤・税収が雲南の財政収入の62.9%を占めている(『金融時報』1994年4月15日)。

III 分税制下の財政改革の現状

全国範囲で分税制が導入されたのは1994年で、分税制を中心とする財政改革はまだ端緒にすぎたばかりであり、その実施状況を分析し、今後を展望することには時間や資料等の面で多くの制約がある。ここでは、現時点で集めることのできた資料に基づいて、分税制の基本的枠組みなどを整理することによって財政改革の現状を

明らかにしてみよう。

1. 分税制の基本的枠組み

分税制とは、中央・地方政府間の事務権を区分し、税目ごとに中央と地方の財政収入を区分する財政制度である。この制度を有効に機能させるためには、分税（中央税と地方税の区分）・分権（中央・地方間で事務権の区分）・徴税機構の分離が必要となる。以下では、1993年12月15日に公布された国務院の「分税制の財政管理制度の実行に関する決定」（「国務院關於実行分税制財政管理制度的決定」）^(注1)に基づいて、現在実施中の分税制の基本的枠組みを整理してみよう。

(1) 事務権の区分

中央政府の主要な責務は国家安全保障、外交、国家機関の管理運営並びにマクロ・コントロールや地域間経済の調整であり、一方地方政府の責務は主として当該地方行政機関の管理運営や地方レベルの経済発展を推し進めることに置かれた。この下では中央政府の支出項目には国防費、武装警察費、外交・対外援助支出、中央レベルの行政管理費、所管国有企業の技術改良・新製品試作費などが含まれており、地方政府の支出項目には地方レベルの行政管理費、一部の武装警察費、所管国有企業の技術改良・新製品試作費、都市維持・建設費などが含まれている（詳細は前掲表1を参照）。

(2) 収入の区分

財政収入は税目ごとに中央税としての「中央固定収入」、地方税としての「地方固定収入」並びに中央・地方共通税としての「中央・地方調節収入」の3つの部分に分けられた。このうち、関税や消費税、金融機関所得税といった国家権益に係わる税目やマクロ・コントロール、地域間経済調整に必要な税目が中央税とされ、

営業税や個人所得税、土地使用税など地方政府が徴収・管理することが適当な税目は地方税とされた。また、付加価値税など経済成長と強い相関関係のある税目は中央・地方共通税とされた。

中央・地方共通税には付加価値税、資源税、証券取引税の3つの税目が含まれる。このうち、税収全体の7割以上を占める最大の税目としての付加価値税の配分比率は中央75%、地方25%となっており、資源税については陸上資源の大半は経済発展が遅れている内陸地域にあるため、海洋石油資源税の50%のみ中央に帰属するものとされた。そして、証券取引税は証券取引所を持つ上海、深圳の2市に集中しているが、税源が全国各地からくるものであるため、50%の比率で中央と上海、深圳の間で配分するものとされた。財政収入をこのように区分することによって、総財政収入に占める中央財政のシェアを6割前後まで引き上げることが目標として掲げられた^(注2)。

(3) 地方に対する中央財政の税還付

1994年の財政改革は93年を基準に地方の既得権益を保障することを前提に進められており、中央財政の税還付はその具体的な施策である。

以上の他、中央の徴税機関として1994年に国税局が新設されたことによって中央と地方の徴税機関が分離された。

2. 1994年の分税制の意義

1994年の財政改革の意義は主として次の2点であるといえよう。

まず第1は、分税制の制度的枠組みが整備されたことである。中国の経済改革は、「各方面の既得権益を考慮しながら少しずつ推進していくべきだ」^(注3)という朱鎔基副総理の言葉に象

徴されるとおり、既得権益層と妥協しながら漸進的に進められてきた。1994年の分税制導入も当初はとりあえず制度的枠組みの整備を目標とした。すなわち、従来中央と地方との間で一対一で決められていた財政請負制に変わって、前述の中央・地方の取支区分に従って、全国に共通の制度が整備された。

従来の制度と比較して収支項目での主な変化は、①工業・商業・交通部門の事業費と見舞い・社会救済費が財政支出の項目から外されたこと（前者は行政と企業の分離〔「政企分離」〕を指す企業改革に伴う変化であり、後者は社会保障システムの改革に伴う変化）、②中央集中化が図られたことである。②については、財政収入の63%、税収の70%を占める^(注4)付加価値税の75%と、酒やタバコ、化粧品などを対象とする消費税が「中央固定収入」とされ、税収のほとんどはまず中央に集中した。

第2は、国家財政に対する中央政府の調整メカニズムがある程度確立されたことである。これは2つの側面からみることができる。1つは、税収の配分における中央政府の主導権が確立されたことであり、もう1つは、中央レベルの税収の増加メカニズムが構築されたことである。すなわち、従来の体制の下では、税収は地方によって徴収されてから、一定の比率に基づいて中央に上納されることになっていたが、分税制の下では、中央税と中央・地方共通税はともにひとまず国税局に徴収されてから、地方に還付されるようになった。そして、税目でみても、中央政府の財政収入を確保するために、景気変動の影響が少なく安定的な増加が見込まれる付加価値税（75%）や消費税、現在は規模は大きくないものの、将来、大きな増収が見込まれる

銀行やノンバンクなど金融業の所得税を中央税として区分し、また地方への還付金の増加分も当該地方の付加価値税と消費税の増加分の30%と確定された（例えば、当該地方の付加価値税と消費税が1%増加したら、還付金の増加分はその30%相当の0.3%に限定された）。このことにより、中央政府はフローで増加した分の大半（70%）を得ることになっている。もっとも、中央への上納金が基準額に達しなかった地方に対しては、その不足分は還付金から引かれる。

3. 1994年の分税制の限界

しかし一方では、今回の財政改革に大きな限界があることも事実である。これについては主として以下の4つの側面からみることができる。

第1は、今回の改革によって導入された制度が本当の意味での分税制ではなく、従来の体制の下で形成された地方の既得権益を温存した過渡的的制度であることである。前述の通り、すでに1980年代において、分税制的要素が強く織り込まれた財政制度の導入が試みられたが、地方政府からの強い反発に加え、徴税システムの未整備によって流産した経験がある。今回も1980年代末から90年代初頭にかけての準備段階において、広東をはじめ多くの地方からの強い反発に遭遇し、財政改革は結局、「とりあえず分税制の制度的枠組みを作って今後の実施の段階において次第に整備していく」^(注5)という漸進的改革にとどまった。新制度は分税制という「帽子」がかぶせられているものの、実質的には分税型の「逓増請負」制度ともいべきものである。

今回の改革では既得権益を保護するために、1993年が地方財政収入算定の基準年とされた。すなわち具体的には、1993年を基準年とし、今

回の改革によって地方から中央に移された収入（主として消費税、地方金融機関所得税と75%の付加価値税）から中央から地方に移された収入（主として都市部土地使用税、耕地占有税）を引いた、中央のネット増加分が税還付として地方に還付されることになっているため、請負制の下で形成された地域間分配構造の不公平さを一層深刻化させた。因みに、1994年の分税制実施の結果でみると、中央政府で徴収する財政収入のシェアは大幅に上昇したものの、実際には総財政収入に占める中央のシェアは逆に93年より2.4ポイント低下した^(注6)。

第2は、中央・地方政府間の事務権の区分が依然不明瞭であることである。今回の改革では収入の区分に重点が置かれ、支出の区分は基本的に従来の体制のままである。従来から、中国の中央・地方政府間の事務権の区分においては、①区分が大ざっぱで事務権が交錯する、②事務権の区分に優先する政策が存在する、③制度上法的裏付けがないなどの問題点があった。事務権を合理的に区分するにあたっては、政治・行政の両システムの改革が不可欠であるが、分税制が先行することによって中央・地方政府間の事務権の混乱を招く恐れがある。

第3は、従来からの課題である行政と企業との関係の分離がなされていないことである。本来、企業の所管関係ではなく、税目で収入を区分することが分税制の優位性の1つであるが、現段階の改革では、企業の所得税は相変わらずその所管関係に基づいて徴収されている。したがって財政改革の観点からすれば、今回の分税制では企業に対する政府、特に地方政府の干渉を排除することは期待できないと言っても過言ではない。

第4は、地域間において合理的な財政再分配メカニズムが整備されていないことである。現存の税還付制度は主として既得権益を保護するための制度であり、後進地域への援助や地域間の産業構造調整を行なううえでの効果はかなり限られたものである。

(注1) 『財政』1994年第2期 18~20ページ。

(注2) 『日本経済新聞』1995年2月22日。

(注3) 『財政研究』1994年第7期 43ページ。

(注4) 張炳賢・陳義才「新体制下の地方財政工作探討」(『財政研究』1994年第7期) 49ページ。

(注5) 国家計画委員会「国务院關於実行分税制財政管理制度的決定」(『財政』1994年第2期) 19ページ。

(注6) 「在平穩運行中深化財稅改革」(『人民日報』1995年3月16日)。

IV 21世紀に向けての財政政策の課題 —— 拡大しつつある格差是正への挑戦 ——

以上でみたとおり、現時点での分税制はまだ制度的枠組みが整備されたに留まっており、財政請負制の下で形成された地域間の分配構造や行政・企業の関係は基本的に従来のままである。これを踏まえて、今後の財政政策が直面する課題を考えると、最も大きな課題の1つは1991年以降再び拡大に転じた地域間所得格差への対処であるといえよう。

1. 格差の現局面

格差の問題を論じる際に最も重要なのは格差の変化のトレンドを把握することである。縮小傾向にあった中国の地域間所得格差は1991年に境に再び拡大傾向に転じている。今後の中国の地域間所得格差の趨勢を展望するに当たって、1991年以降の拡大傾向、すなわち格差拡大の現局面を今一度見極めることが必要である。

図4は名目GDPベースと実質GDPベースのジニ係数でみた1978～94年の地域間所得格差の推移である。ここからは、中国の地域間所得格差の問題がきわめて深刻な局面を迎えつつあることが読み取れる。具体的には、1978年から93年までの16年間に、実質ベースのジニ係数は全体として名目ベースのジニ係数より高い水準にあるものの両者は基本的に同じ傾向を辿ってきたが、94年には大きな乖離が発生している。すなわち、実質ベースのジニ係数が1993年の0.2761から94年の0.2826へと拡大傾向にあるのに対して、名目ベースのジニ係数は逆に0.2430から0.2338までに縮小した。1994年にジニ係数が名目ベースと実質ベースとで大きく乖離した要因としては、「西（内陸）高東（沿海）低」のインフレの地域格差を指摘できる。1994年は中国で改革以降最高の物価上昇率を記録した年である。なかでも、所得の比較的低い地域の物価上昇率が高かった。

表7の示す通り、1994年の1人当たりGDP伸び率の省別順位は名目ベースと実質ベースで大きく違う。すなわち、高所得グループ9省のほとんどの省（天津、山東を除く7省）の実質ベース順位が名目ベース順位より上位もしくは同等であるのに対して、中・低所得グループは18省

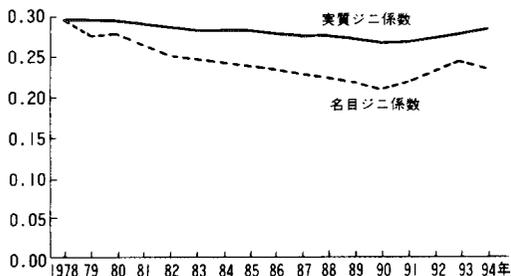
のうちの12省の実質ベース順位が名目ベース順位より下位にある。インフレの地域格差がその背景にある。ちなみに、高所得グループ9省中2省以外の省のインフレ率が全国平均以下になっているのとは対照的に、中・低所得グループ18省のうち9省が全国平均を上回っており、インフレが後進地域により大きな打撃を与え、地域間所得格差の問題を深刻化させた形になっている。

2. 格差抑制への財政政策の課題

市場経済化の推進に伴って、地域間所得格差の抑制に対する財政の役割は一層重要となる。これまでの分析で明らかにされた通り、1990年までの地域間所得格差の縮小には低所得地域の所得水準のボトムアップがある程度寄与したが、より大きく寄与したのは上海を中心とする天津、北京、遼寧といった所得水準で全国のトップに位置するグループの経済的停滞であった。財政政策を含め、1980年代に上海グループの発展に不利に作用した改革・開放路線は、結果的に格差縮小の最大の要因となった。この意味では、1991年以降の格差拡大はむしろ中国の地域間所得格差の本来の姿を示したものであり、21世紀に向けてこれから正念場を迎える地域間所得格差の問題を大幅に悪化させずに抑えることが今後の財政政策の大きな課題の1つとなろう。

地域間所得格差を抑制するには、後進地域の自律的發展メカニズムを育成すると同時に、財政を通じた所得の再分配が不可欠である。1980年代においては、様々な問題があるものの結果的には財政請負制が財政収入の入口の部分で所得再分配機能を果たしてきた。しかし、1994年の分税制の実施によって財政の所得再分配は財政支出を通じた形態に限定されたため、地域間

図4 名目ジニ係数と実質ジニ係数の乖離



(出所) 図1と同じ。

表7 省別1人当たりGDP伸び率と小売物価指数の上昇率(1994年)

(%)

	1人当たりGDP伸び率				小売物価指数の上昇率	
	名目	実質		順位	順位	
		順位	順位			
全国平均	41.8	-	11.4	-	21.7	-
高所得グループ						
上海市	29.4	13	13.4	8	17.5	25
北京市	23.0	23	11.2	15	17.9	24
天津市	33.1	8	12.5	12	15.6	27
広東省	28.3	17	16.1	4	18.9	23
遼寧省	26.9	18	9.8	16	20.6	16
浙江省	37.8	4	18.4	2	21.7	12
江蘇省	33.2	7	14.7	7	23.6	8
福建省	45.6	1	19.2	1	23.0	10
山東省	38.3	3	15.4	5	20.3	18
中所得グループ						
黒龍江省	32.2	10	6.8	24	20.7	15
新疆ウイグル自治区	29.1	15	7.4	22	25.7	2
吉林省	32.7	9	12.4	13	19.9	20
河北省	24.8	20	12.9	10	21.4	14
湖北省	28.7	16	12.5	11	24.9	5
内モンゴル自治区	25.0	19	7.5	21	19.3	22
山西省	19.8	26	7.9	20	21.6	13
湖南省	29.2	14	9.5	17	25.3	3
広西チワン族自治区	35.5	6	13.1	9	24.4	6
低所得グループ						
寧夏回族自治区	24.7	21	4.6	27	20.1	19
江西省	39.1	2	15.0	6	25.1	4
安徽省	36.3	5	18.1	3	23.3	9
陝西省	23.4	22	6.2	25	25.9	1
四川省	30.0	11	9.3	18	23.9	7
河南省	29.8	12	11.7	14	20.6	17
雲南省	21.6	25	8.6	19	16.0	26
甘肅省	18.1	27	7.4	23	22.5	11
貴州省	21.8	24	5.4	26	19.5	21

(出所) 図1と同じ。ただし、小売物価指数は国家統計局速報値。

(注) (1) グループの区分は1994年の1人当たりGDPの順位に基づく。

(2) 1人当たりGDP伸び率は前年比。

(3) 小売物価指数の上昇率は、1994年12月の小売物価指数の前年同月比。

所得格差の抑制に対する財政支出の役割はきわめて大きくなった。一方、分税制の下で、総財政収入に占める中央政府の比率が上昇していることから、中央政府の支出を通じた地域間所得格差の抑制が期待される。ただし、分税制の実施に伴う中央の取り分の増加は国有企業の損失拡大や行政機関の肥大化によって拡大傾向にある財政赤字の穴埋めに使われることは必定であ

り、財政支出面での合理化が行なわれない限り、中央政府の収入が増加しても財政全体としての所得再分配機能は低下していくことが懸念される。したがって、今後中国にとって、再び拡大傾向にある地域間所得格差を大幅に悪化させないためには、①地域間の合理的な所得再分配メカニズムの構築、②行政改革等による中央政府の財政支出の合理化、の2点は不可欠となろう。

(株)日本総合研究所調査部主任研究員)