

90-J-2

「中国財政の制度・運用と問題点」

林 健久
(東京大学)

1990年3月

*このディスカッション・ペーパーは、1990年3月5～6日に北京で開催される『中国経済体制改革と日本経済』コンファレンス（中国社会科学院経済研究所・東京大学経済学部共催）の討論のために準備されたもので、公刊されているわけではない。したがって著者の承諾なしの引用・複写は認められない。

現在までのところ、日本でおこなわれた中国財政についての研究の蓄積はごく乏しい。少数の中国研究者の熱心な仕事があるとはいえ、たとえば専門の財政学者が本格的にとりくんだことは、おそらくなかったのではなかろうか。また入手可能な資料は限られていて、立入った内容を知るのは困難である。筆者もこの分野については全くの素人でほとんど何の知見もないうえに、中国語を解しえないため、依拠しうる文献は日本語で書かれたものないしは日本語に翻訳されたものに限られる。このペーパーはそういう条件で作成されているため、おそらく数多くの事実誤認や誤解を含んでいるにちがいない。これは日本をはじめ資本主義諸国のみを財政研究にたずさわってきた日本の平均的な財政学者が中国財政について手さぐりでおぼろげなイメージを作り、そのうえで無数に生じる疑問を提起し、中国の研究者や実務家から蒙を啓いて頂くためのたたき台として提出されたものと理解してほしい。

1. 財政の組織運営に関する法的根拠

中国の財政に関する基本的な法規はいうまでもなく憲法（1982）である。多くの条文が直接間接に財政に関係しているが、直接的なもののみを抜き出してみると以下のものがあげられよう。

第56条

中華人民共和国の国民は法律に従って納税する義務を有する

第62条（全人代の職権）の10

国家の予算と予算の実施情況の報告を審査して承認すること

第67条（全人代常務委員会の職権）の5

全人代の開会期間中に国民経済計画と社会発展計画、国家予算の実施過程での必要な部分的な調整方策を審議して承認すること

第89条（国务院の職権）の5

国民経済計画、社会発展計画と国家予算を編成して実施すること

第91条

国务院は、審計機関を設け、国务院の各部門と地方各級政府の財政収支、国家の財政金融機構、企業と事業組織の財政支出に対して会計監督をおこなう

第99条（地方各級人代の職権）

県級以上の地方各級人代は、その行政地域内の国民経済計画と社会発展計画・予算とその実施情況の報告を審査して承認し・・・

第107条（地方各級人民政府の職権）

県級以上の地方各級人民政府は、法律で規定されている権限に基づいてその行政地域内の・・・都市と農村の建設事業と財政・・・についての事務・・・を管理し、決定と命令を發布し・・・

第109条

県級以上の地方各級人民政府は、審計機関を設ける

なお、日本で発行されている最新の中国関係書籍のひとつ小島麗逸編『中国経済統計・経済法解説』（アジア経済研究所 1989.5）の財政法の解説によると、1984年現在、中国の財政に関する基本的な財政関係法規には以下のものがある。

財政関係法規

1950.3 關於統一国家財政經濟工作的決定

1950.11 財政部設置財政檢查機構弁法

1951.8 予算決算暫行条例

- 1958.6 民族自治地方財政管理暫行弁法
- 1963.1 會計人員職權試行条例
- 1980.7 關於財政監察工作的凡項規定
- 稅收法規
 - 1950.1 全國稅收實施要則
 - 全國各級稅務機關組織規程
 - 1958.6 農業稅條例
 - 關於改進稅收管理體制的規程
 - 9 工商統一稅條例
 - 1980.9 個人所得稅法
 - 1983.5 關於國營企業利改稅試行法
 - .4 關於國營企業徵收所得稅的暫行規定

日本の場合、憲法の第7章83～91条で財政処理の基本原則、租税法律主義、財政状況報告義務などの根本原則が定められ、これを前提にして財政法、地方財政法、會計法、予算決算會計令、會計検査院法、所得稅法（その他稅法）および地方稅法などが定められている。

日本のみならず、資本主義諸国では私有財産制度を社会の基本原則としているため、その私有財産ないし私的所得の侵害に当る国家権力による租税の強制徴収については、極めて厳格な規定を置いており、それが、憲法での財政規定とくに租税法定主義や予算決算の厳密な規定をはじめ、体系的で詳細な財政法規となって表れていると考えられる。會計検査院が政府から独立しているのもそのひとつである。

中国の場合、未だ制度が未整備であるということもあるかもしれないが、社会の原則が私有財産制度でないため財政法規の規定を資本主義国ほど厳密にする必要がないという面もあるのではないかと思われる（租税法定主義の欠如、決算規定の欠如、総額計上原則の欠如、會計検査審計機関の國務院への従属、地方の予算関係権限の不明確さなど）。その点どう考えるか。また84年以後、重要な法規の制定や廃止、改正があったか。1989年度予算では国家予算、中央予算、地方予算を編成した由であるが（『北京週報』Vol.27-No.18 p.13）それを定めた法規は何か。

2. 予算・決算に関する意志決定と情報公開

日本やイギリスでは予算の編成権は政府に専属しているのに対して（日本国憲法第73条）、アメリカでは議会のものであり、大統領の提出する予算教書はいわば参考資料にすぎない。中国の場合、編成権は国务院に専属し（憲法第89条）、全人代で審議議決するのだと思われるが、そう考えていいか。地方人民政府に地方予算編成権はあるのか。日本の場合、政府の予算案は国会に提出されると、本会議のほか、予算委員会、大蔵委員会、地方行政委員会など多くの委員会で個別のテーマごとに詳細な審議を行い、さいごに本会議で議決される。中国の全人代での審議の手続はどうか。全人代で政府案を修正するケースは多いか。また日本では予算書・決算書はもちろん、すべての審議は議事録に収められて公刊されており、情報は公開されているが中国の場合はどうか。

中国の場合、当初予算が全人代で議決されてのち、実際の執行過程でしばしば超過達成されている。たとえば王丙乾「1988年度国家予算の執行状況」（前掲『北京週報』p.10）によると、行政管理費は予算の122.4%、企業潜在力発掘・技術改造資金・新製品試作費が117.4%、文化・教育・科学・医療衛生事業費107.2%などと大幅に超過達成されている。これは88年度に限らず中国ではしばしばみられる現象である。しかし日本の場合、歳入（租税）では景気上昇によって予算を上回る超過収入が生ずることが当然ありうるとは言え、歳出について超過達成ということは許されない。当初予算を超過する支出が必要な場合には、補正予算を編成して国会の審議と承認を得なければならず、事実ほとんど毎年補正予算が編成されている。それは上述の通り、国家権力が徴収し支出する租税は国民の私有財産・私的所得の侵害に当るので、国民が議会を通して事前に承諾した額を越えることは、権力が国民の承諾なしにいわば勝手に私有財産・所得を侵害して支出することになるからである。

中国の場合、何故超過達成が認められるのか。私有財産を原則としないからか、それとも他の理由があるからか（予算外資金の支出ということが考えられる。しかし予算外資金は当初予算には含まれていない筈であって、これもむりな想定であろう）。それとの関連で、中国の場合、補正予算が編成され審議されているのかどうか（日本で読んだ文献には『北京週報』を含めて補正予算の記事が見当たらないように思う）。

日本の場合、予算編成は大蔵省主計局の担当であるが、大蔵省は主計局のほか、主税・関税・理財・証券・銀行・国際金融の各局をもつうえ、日本銀行をも指導監督する立場にある。したがって、予算編成に当っては国内外の金融状況に関する大蔵省全体の判断を折り込むことによって、それ自体でマクロ経済

政策を整合的に実施しうる体制にある。中国の場合、予算編成は財務部の担当であるが、国際金融や国内金融の状況を十分反映させて予算編成の意志決定が行いうる体制になっているか。

同じような意味で憲法に定められている国民経済計画や社会発展計画などの経済計画と予算の整合性を保つためにどのような連絡・調整方法がとられているか。

3. 予算内予算と予算外予算

日本の場合、財政は大きく国家（中央）財政と地方財政とにわかれ、前者の予算は（中央）政府によって編成されて国会で議決される。後者は都道府県財政と市町村財政の二段階に分れ、それぞれ都道府県庁（政府）と市町村役所（政府）によって編成され、都道府県議会、市町村議会によって審議・議決される。いずれの場合も原則としてそれぞれのレベルの政府に関係のあるすべての資金の出入が計上されなければならない。

中国の場合は人民公社廃止後は、中央——省（自治区・直轄市）——県（市）——郷（鎮）の4レベルの政府があり、それぞれに財政がある。しかし日本と非常にちがうのは、中国では各レベルに予算内予算（資金）と予算外予算（資金）があることと、予算内予算はすべて一括して中央の予算に計上され、全人代で審議されることである（ただし前述の通り89年度からこの後者は変わったらしい）。この予算内と予算外とを分けたのは、すべてを中央で集権的に予算内予算として処理するのではなく、地方や国営企業に予算外で自主性をもたせ、裁量の余地を与えるためであって、1954年からはじまった（小島編前掲書p.336による。ただし同書の前掲法規の部分には54年には何ものせられていない。如何なる法規によってこの制度が置かれたのであろうか）。予算外資金の収入源は、地方政府、企業、事業体、官庁、団体などが留保することを認められている付加税や利潤留保などであって、用途は財務部によって定められているらしい。これは毎年の予算の収入としては計上されておらず、当然その支出も予算には計上されていない。たとえ中央の官庁が、その管轄下の国営企業に関わる留保分をもっていても予算に計上されない。同じことは省（自治区・直轄市）や県（市）についてもいえるし、またそれらの官庁や地方政府に管理されている個々の企業自身も留保した予算外資金をもつ。

ところで、省や県の予算内予算は、88年度までは中央、省、県の分がすべて国家予算として中央政府によって計上され、全人代で審議議決されたとする、省や県の政府（人民委員会・政府）や人民代表会議はそれらについて何の発言権もなかったのか。あったとすれば（前記のとおり、憲法第99条には各級人代に地方予算と実施情況の審査・承認の権利を定めている）如何なる形で表明され、その意志がかなえられたのかが問題となる。なぜならば中央全人代が総額としての地方の予算を承認したとしても個別の地方レベルでは常に中央と歩調を合わせるとは限らないからだ。それとも、省や県の自主性は予算外予算についてのみ存在にしていたのであろうか。もし、何の発言権もなかったとすると、中央が全国の財政を計画的統一的に運営するには便利かもしれないが、地

方ことの実情に適合した運用は出来ないであろう。逆に発言権があったとすると、当然その点は逆に考えられ、中央の計画的財政運用は困難になる筈である。また国家予算に計上された省や県のわけ前は、如何にして何を基準にして分配されたのであろうか。また、省や県に分配するのであれば、何故毎年の予算についての財政部長の報告（たとえば最新のものでは前掲の1989.3.21 第7期全人代第2回会議の財政部長王丙乾「1988年度国家予算の執行状況と1989年度国家予算案についての報告」）に中央分、省分、県分などとわけ、さらに省・県についてはそれぞれを個別の省・県分にわけて説明しないのであろうか。これらを一括して計上することには全体を見渡すというそれなりの意味もあるとはいえ、後に述べるように個別の地方の意志との整合性を如何に保つかという困難な問題もあるのである。以上の問題は予算内予算に関わることであるが、予算外予算については以下のような問題がある。

小島編前掲書336ページによれば、予算外資金は1950年代には予算内資金の7~8%にとどまっていた。ところが、文革期以降30%をこえ、80年代には50%をこえ、82年には60%となった。その後の利改税、事改企、援改貸の結果、王丙乾前掲報告では88年度の場合、予算歳出額が2668億元なのに予算外資金は2270億元で85%に達している。そうなると、これは中央政府の統制外なのであるから、財政を通ずる中央政府の経済統制能力が著しく低下せざるをえない。最近その改善策も講ぜられているようであるが、政府資金を完全に二分するこうした予算のあり方は、社会主義的ないし計画経済的財政としては深刻な問題点だといえよう。予算外資金による投資が過大になってインフレーションに結びついているおそれが大きいし、むだな投資や重複投資も避けがたい。また予算の内と外との区分が厳密でないため、各単位で予算外収入の範囲を随意に広げる傾向や付加税率を高める傾向があり、また利潤の高い企業を予算外に組み込み、低いものを予算内でまかなわせたり、生産の場を研究所・試験所などと称して利潤上納や納税を回避するなどの行為があるといわれている。

なお、予算内予算と予算外予算は、各地方政府や企業では会計上どう処理されるのであろうか。たとえば前者は一般会計、後者はそれとは別の特別会計というような独立会計になっているのか、それとも両者は一体として運用され、帳簿上で二つに分けられているにすぎないのであろうか。

日本では、原則として予算外予算は存在せず、すべての財政活動は予算に計上されなければならない。ただし、中央政府の場合は、一般行政に関わる一般会計のほか、各種の事業を行ったり資金を管理したりする特別会計が40前後あり、さらに政府関係機関予算として開発銀行や中小企業金融公庫などの政府による金融事業関係機関の予算が計上されている。さらにそれとは別に、財政

投融资計画すなわち、政府の手に集まる郵便貯金や年金積立金などを運用する制度があり、これも国会の審議をうける。

中国の場合、王丙乾報告などでは、一般会計と特別会計というような区別が見当たらないが、そのような制度はないのかどうか。それとも上述のように予算内資金＝一般会計、予算外資金＝特別会計とみなしうるのか。

日中経済専門家共同編集『現代中国経済事典』607ページには予算外資金の「収入と支出はいずれも政府規定の基準と支出範囲に基づき管理されなければならない」とあるが、具体的にどのような規定があるのか、またその規定にもとづいて正当に支出されたかどうかを誰が判定するのか。そもそもこの予算外資金は地方政府レベルでその予算が編成されて各級の人民代表大会の審議・議決の対象となっているのかそれとも各級人民政府まかせなのか（予算内資金は従来は国家予算の一部として国务院・全人代で処理されていた。おそらく各級人代の審議の対象ではなかったであろう）。

4. 中央予算と地方予算

89年度から中央と地方の財政制度・予算編成方式が変わったことは前述した。それを示す王丙乾の文言は以下の通りである。「国務院は1989年度から国家予算編成方法に必要な改善を加えた。すなわち、国家予算を編成すると同時に、中央予算と地方予算をそれぞれ編成したことである。この大会で審議をもとめる国家予算案と中央予算案は、大会で審議、承認されたあと、これにしたがって執行される。地方予算は、各級人民政府が国務院の決定した収支指標にもとづいて具体的に編成したあと、地方の各級人民代表大会の審査、承認を受けるものとする」

これによるとまず予算は国家・中央・地方予算の三本立てになる。国家予算は中央・地方予算の合計である。編成については国務院で国家・中央予算を、各級人民政府で地方予算を分担し、議決については全人代で前二者を、各級人代で後者を、となる。このうち国家予算はおそらく88年度までの中央と地方を合わせた国家予算と同じものと考えていいであろう。それが中央予算と地方予算に二分されたので、たぶんはじめて（少なくとも日本では）それぞれの構造が分離して公開されたのではなかろうか。これによると、国家予算規模がおおよそ2900億元、中央予算1700億元、地方予算2200億元となる。後二者の合計が前者を大きく上回っているが、これは中央から地方への補助金560億元と地方から中央への450億元が重複計算されているからで、純計をとれば国家予算の額となる。

このうち国家予算と中央予算の編成と審議議決は、おそらく従来の方式をそのまま踏襲していて、ただ中央予算については金額が中央のみのものに縮小しただけであり、あまり問題はないと思われる。しかし、地方予算はたぶん全く新しい試みであり、それだけに問題点も認められる。

まず第一に、『北京週報』での王丙乾報告ではどのような地方予算が示されたのか判らない。総額とごく大まかな収支構成が詳細な計数表としてでなく、以下のような文言として述べられているにとどまるからだ。「1989年度の地方予算収支指標は、収入が2195億3100万元、支出が2195億3100万元で収支は均衡している。地方予算収入のうち、地方の収入が1634億2600万元、中央から地方への補助金収入561億500万元である。地方予算支出のうち、地方クラスの支出が1750億1000万元、地方から中央への上納支出が445億2100万元である。」

これはちょうど日本の場合に大蔵省と自治省とが協力して予算編成時に作成する「地方財政計画」と同種の、全国の計数を概算した ■■■■ のものであろう。日本の場合にはこれは単なる中央政府のたてる指針・見込みにすぎず、地方財政

当局が自己の予算を編成するに当ってこれに拘束されるものではない。しかし、中国では国家予算と中央予算が全人代で議決された場合、両者の差額として構成されている地方予算が、もし各地方の人代で中央の見積り通りに議決されないとすると、国家予算全体が狂ってくるのであって、日本の「地方財政計画」と同一視はできない。王丙乾報告では上述の通り「国务院の決定した収支指標にもとづいて」各級人民政府が「具体的に編成」し各級人代が「審査・承認」すると言い、「各級の地方人民政府が国の財政収支指標にもとづいて、真剣に地方予算を算出、編成するとともに、効果的な措置をとって収入を増やし、支出を抑えて、収支の独自均衡をはかり、赤字予算を組まないよう努力すること」を要求している。

しかし、もし中央が示している「地方予算収支指標」が上記のものに止まるとしたら個別地方団体（省にせよ県にせよ）がそれに「もとづいて具体的に」自己の予算を編成することが可能であろうか。仮に各地方政府がこの指示にそって予算をそれぞれ組んだとして、その合計が、ここで示された計数2195億3100万元に一致するなどということはとうてい考えられない。相互に他の地方団体が幾らの予算を組んでいるかなどとは無関係に自己の予算を組むのであるから。もし中央での予算を上回ることになったら、その超過分を如何にして削減するのであろうか。各地方に定率削減でも命ずるのであろうか。あるいは、王丙乾報告の上記の文言は一応の基準にすぎず、実際には各省ごとに、各省内では県や郷ごとに一定の目標額（前年度実績に一定係数を乗じたような）が割当てられ、それにもとづいて均衡するように組むのであろうか。

なお、中央と地方の財政関係はすでに1980年の「画分収支、分級包幹」体制で「一竈喫飯」から「分竈喫飯」に変わった筈であるが、それと89年の地方予算編成とがどう関係するのかがはっきりしない。同じことが85年の分税制についてもいえる。ここでは収入も支出も中央と地方とに分割することにしたのであるから（この点、後述）、むしろこの時点から地方予算が編成されるのが自然だったと思われる。

89年度国家予算の収入項目には、租税のほか企業収入、エネルギー交通重点建設資金、特別科目収入、国家予算調節基金収入、国内債務収入、その他および国外借款があるが、特異な項目として企業欠損補給金が収入からさし引かれている(表1)。ここにはさまざまに中国特有のものもあるし、取扱い方で理解しにくいものもあるので以下疑問点を記しておく。

1) 国家歳入は、国内収入と国外借款に二分できる。国内収入は①租税②各種賦課金と上納金的なもの(企業収入、各種基金、資金)③債務④控除項目=企業欠損補給金に四分できる(中央と地方にはこのほか補助金がある)。そこでまず、毎年の予算での歳入見積りの根拠・前提は何かが問題となる。一般的には前年度実績や予想経済成長率などから算出するのであろうが、資本主義諸国とちがった計画性や強制性があるとすれば、見積りにも何らかの形で現われるのではなかろうか。つぎに国外借款(中央財政のみ)は何を基準にして計上するのか。特定のプロジェクト用なのか、歳入不足補填あるいは外貨獲得のためか。国内収入の見積りとは無関係に決められるのか。第三に、国内の債務の見積りの根拠が問題となる。後にのべるように中国では債務(公債・借入金)を歳入として計上したうえになお歳入欠陥があるのであるから、当初の債務の見積りの際に何故その歳入欠陥を含めないのかが理解しにくいからである。日本の建設公債(投資資金)と赤字公債の区別と同様だと考えていいのか。企業欠損補給金は中国特有の収入項目であり後にふれるが、おそらくこれは低価格政策のために欠損を出さざるをえない国営企業への補給金なのであろう。とすれば、歳入増加の見地からこの控除項目をなくして収入をあげようとしても、価格政策を変えなければそれはできないであろう。中国ではこれは現行のまま存続させるつもりかどうか。

2) 租税については次節でとりあげる

3) 「エネルギー 交通運輸建設基金」は1982年に設置された。また「国家予算調節基金」は89年度の新設で、「すべての国営企業、機関、団体、部隊、地方政府の各種予算外資金および都市・郷鎮の集団企業、私営企業、个体商工業者の所得税納入後の利潤に対して10%の比率」(王丙乾「89年度国家予算案」)で徴収するのであるが、この説明は前者の「エネルギー・・・」設置の際の説明とほとんど同文である。「エネルギー・・・」の場合は使用目的が限定されている一種の目的税であり、「調節基金」の場合は「現在の財政資金の過度分散の状態をあらため」るた

めで収入としては一般収入であろうが、両者ほとんど全く同じ性格のものである以上、いささか奇異の念を持たざるをえない。それに、この種の新しい課徴を重ねていけば、地方税の管理委譲や企業自立化のための利改税、事改企、援改貸の効果は打消されていくことにならざるをえないが、自立化行き過ぎの是正として受け容れられているのであろうか。これらの基金として徴収されるものは範疇としては租税なのか上納金なのか。

4) 「企業欠損補給金」の性格は奇妙である。名称からすれば歳入ではなくて歳出項目にみえるからだ。これは1985年度から掲出されるようになったらしい(小島編前掲書 p.162)が、それ以前はおもてに出さなかったのである。これが歳入に載せられているのは本来はこの分が歳入になるべきなのに、企業の欠損補給金として歳入になる前に相殺支出されてしまっているからだ。89年度予算の歳入を調べてみると、国内収入は2692億元であるが、もしこの補給金分521億元が歳入に加えられれば3213億元になる筈である。以前はこれを明示せず、差し引いた結果だけを計上していたのである。そして89年度歳出費目の中で最大のものは基本建設支出628億元で、もしこの補給金を支出として計上すれば文化教育科学医療衛生費514億元を上回って第二位に位置する大費目なのである。このように大幅な歳入削減が生ずるのは「外国貿易部門と食糧管理部門の企業の欠損額が大きい」(『中国統計年鑑』1987年版p.619)ためであって、同年鑑によれば1980年から84年のごときは、「企業の上納金」の全額のほうがその内数に当る工業企業の上納金より小さくなっている程である。したがってこのように重大な意味のある情報が事前の相殺によって歳入出に計上されないということは、財政分析の上からのみでなく、経済政策全体の評価や立案に障害となることは疑いない。

5) 債務や国外借款についても、計数上の疑問がある。というのは、日本では歳入と歳出は総額としては必ずバランスさせてあり、歳出を租税印紙収入や官業収入でまかない切れな場合は差額はすべて公債収入として計上されるからだ。中国の場合、たとえば89年度には歳入の中に債務(111億元)、国外借款(165億元)を含んでいて、なおかつ74億元の不足が計上されている。したがってもし日本風に計上すれば公債収入は両者合計の276億元ではなく三者合計の350億元となり、公債依存度は9.7%ではなく11.9%となる筈である。しかも中国の場合、「収支差額」として公表されるのはこの場合は74億元のみであって276億元は収支差額としての赤字ではなく収入に計上されているのである。これでは日本風

にいえば350億元の赤字となるべきところを74億元だ并表示していることになり、判断ミスを生むおそれが強い。

なお問題なのは、それぞれの消化・引受けかたである。国内債務の多くは、公債券・国庫券として個人や企業などによって消化されるのであるが、上記の74億元に当る部分は銀行借入れや直接の貨幣増発による消化となってインフレーションを激化させるという傾向はないであろうか。

- 6) さいごに、中央予算にのみ債務収入が認められて地方に認められないのは何故であろうか。たしかに現在は中央の債務だけでも大き過ぎると考えられ、この上、地方まで債務に頼るのは望ましくないと判断されるが、一般的に言えば、地方の道路建設や運河開削などは、公債収入に依存することの合理性があるといつてよい。

1) 利潤上納と租税

ごく原理的・抽象的に考えると、私有財産を根拠にして成立つ国家は、その経費をまかなう為に私有財産の所有者の合意のもと、その一部を徴収する。これが租税である。とすると、基本的に私有財産とりわけ社会的余剰を産み出す基となる生産手段を国有にした場合、その国家は租税徴収ではなく、国有化された企業が産出する収益（資本主義的に言えば利潤）を吸上げ（上納させ）て、それによって経費をまかなうというのが理念型として考えられる。中国の国家歳入で長年中心になっていた「企業収入」＝利潤上納はそれに当るであろう。

ところが中国では1983～84年に利改税を実施して利潤上納から法人税（企業所得税）へと変更した。「企業が市場競争のなかで次第に自主経営、損益自己負担の道を歩むようにしなければならない。それと同時に、公平な租税負担という条件のもとで平等な競争をくりひろげられる外部環境を企業に作り出してやるため」（王丙乾「1987年度国家予算の執行状況と1988年度国家予算案についての報告」『中国経済』1988年5月）である。

現時点で考えて、そのねらいは正当だと思われるが、上記の原理的・抽象的なレベルで考える場合、社会主義国家にとって「利潤上納」より租税のほうが適しているということになるのであろうか。

2) 租税体系と租税負担

現在中国にはおそらく30種類以上の税があると思われる。また中国は成立以来利改税を含めてしばしば大がかりな税制改正を行い、税種を整理縮小したり増加させたりしてきた（表2）。そして79年以来の経済改革進行中の現在がもっとも税種が多くなっていると思われる。そこではとくに法人税・個人所得税・付加価値税などの新規採用が目立つ。これらはいずれも先進資本主義国の基幹税であるが、中国では、いかなる理念で、いかなる租税体系を目指しているのであろうか。日本などでも累進所得税の強化によって公平性を推進しようとか、付加価値税・消費税によって広く負担させるほうが公平だといった議論がなされているが、資本主義国よりも公平性を強く主張するかにみえる社会主義国の場合、いかなる体系が志されているか。

経済改革の進行とともに法人税や所得税が導入されているのは、企業の自主性強化とともに法人間、個人間の所得の不平等が広がっているからではないかと想像される。そして、法人税・個人所得税を徴収してもなお残る格差は調節税の徴収で解消しようとしているように思われるが、もしこれをあまり強化すれば、企業や個人の勤労意欲を阻害して経済政策の障害になるおそれがあるの

ではなかろうか。なお租税体系を考える場合には中央の税と地方税の組み合わせも問題となるがこれは後述する。

租税体系を考える場合には租税負担をどう考えるかが同時に問題となる。どの税を、誰に、どの階層に負担させるかと体系とはほとんど同義だからだ。その場合、税の転嫁と帰着をどう想定しているかがさらに問題となる。基本的に自由価格の資本主義国と、統制・管理価格の中国とではむろん同じではないがしかし、中国の税といえどもこの種の問題がないわけではない。

3) 中央税と地方税

89年度から国家予算・中央予算・地方予算が編成されるようになったことは前述したが、租税制度については、少なくとも制度としては1985年から分税制が導入されている。おそらく利改税によって基本的に国家の収入がすべて租税に統一されたことが、中央と地方の間に租税を三分することを可能にしたのであろう。三分というのは、中央収入・地方収入・中央地方共通収入の三つである(表3)。たとえば中央収入の代表的なものは中央国営企業の所得税、調節税、鉄道部や銀行総行の営業税、関税などであり、地方は地方国営企業の所得税・調節税、農牧業税、都市維持建設税などがある。共通税では営業税、付加価値税、個人所得税などが代表的なものである(『中国総覧』1986年 p.334)。

そこで、問題はこの三分制の根拠と合理性についてである。実はこの税収の分割と同時に財政支出についても中央と地方に二分されたので、当然両者は対応しているものである。中央の支出は中央の収入で、地方の支出は地方の収入でまかなえるように(それまでの経験にもとづいて)分割したのであろうか。それとも税の性質に従って全国的なものは中央税、地方的なものは地方税としたのであろうか。そうしたとすると地方にふさわしい税の収入だけでは地方の必要な支出をまかないえないことが当然予想されるが、そこはどうなるのであろうか。また地方はさらに省・県・郷などにそれぞれ税種を分割しているのであろうか。その場合の分割基準は何であらうか。

つぎに共通収入は中央と地方に配分されるのであるが、その配分は何を基準にして行うのであろうか。財政力の弱い地方に厚く配分して全国の財政の平衡化を図るといような機能をはたすのであろうか。

上記の記述には反するが、「1988年度国家予算案についての報告」(ジェットロ『中国経済』1988.5 p.166)で王丙乾は「職権区分を基礎とし、統一指導、級別管理の原則にもとづいて分税制による財政管理体制を漸次樹立しなければならない。分税制による財政管理体制を実施するまでの間、課税対象がわりあい分散している10数種の地方税(「1988年度予算の執行状況」によれば家屋税、屠殺税など13種——引用者)は今年から地方の管理にゆだね・・・」とのべ

ている。これによると85年に導入された分税制度は88年までほとんど実施されていなかったことになり、88年から手はじめに部分的な地方移管がなされたのである。とすれば、先に疑問としておいた地方予算が89年にはじめて試みられたのも当然だと思われる。

取扱い方がどうなっているにせよ89年度予算の場合、国家予算全体の税収2557億元のうち中央予算の税収は736億元であるから、残り1821億元は地方税ということになり、その割合は3対7でちょうど日本の場合と逆の比率となる。計画経済を建前とする国の中央税と地方税の比率としてはいささか奇妙にみえる。

なお、租税全体を通じて、税務機構は、中央・地方で同一なのであろうか。別々の機構があるのであろうか。大部分の税は申告制にもとづいていると思われるが李鵬は89年3月の「第七期全人代第二回会議における政府活動報告」（『北京週報』 Vol.27-No.15 p.13）で「今年から個人所得税申告制度を早急に改善し」と言っているから、これまでは十分でなかったことになる。所得の把握はどの程度正確に出来ていたのか。上記李鵬報告は「税収の莫大な流失」（同上）について語っているし、前掲の王丙乾「1988年度国家予算の執行状況」は「昨年12月末現在、財政に納入されるべき分として64億4000万元を摘発」と述べている。

4) 付加税・税外税（攤派）

88年までの国家予算でも89年以降の地方予算でも、税外税はもちろん付加税は計上されない。付加税は予算外資金の源泉となるのであるが、税外税はそれにさえ含まれないのではないか。

付加税には工商所得税付加、農牧業税付加、都市公益事業料金付加などがあるが、「収入と支出とはいずれも政府規定の基準と支出範囲に基づき管理されなければなら」ず「予算外の支出では特定税種が特定目的に使用される」（『現代中国経済事典』 p.600～607）というから、中央で方式を統一した目的税収入にもとづく特別会計のようなものなのであろう。

税外税はおそらく不法な課徴なのではないか。

いずれにせよ、これらは国民の負担になることには変りはないのだから、中国の租税負担を論ずる場合には無視しえない。その実態はどの程度明らかになっているのであろうか。

7. 経費論

1) 政府支出の範囲

経費はいうまでもなく政府の支出であるが、中国の場合、政府活動の範囲は資本主義国の場合と大幅に異なるうえ、中国自体についても、制度改革によって時期的に異なっている。その代表的なものが国営企業と地方政府のうちの郷である。かつては国営企業の場合、利潤も減価償却費も中央政府が吸い上げ、新規投資も更新投資も流動資金さえも中央政府支出という形で企業に対して支出されていた。ところが利改税、援改貸といった企業改革でそれらの資金の動きの大部分は財政収支の形をとらなくなったので、財政の規模は不連続に小さくなったはずである。

郷は人民公社の解体の後をうけて中国の政府機構の末端の地位をしめることになり、当然財政収支に参入する。ところが、人民公社の場合、幹部の給与など一部を除いて経費は内部で調達・支出されていて、国家予算収支には計上されていなかった。したがって、こちらは政府収支の規模を不連続的に大きくすることになっている筈である。その他、大小さまざまな形でこの種の不連続性があるので、外部から中国財政とくに経費の変遷を正確にたどるのは著しく困難である。当局がこれらを明示的にくみ込んだ判りやすい時系列統計を公表することが望ましい。

さらに重要なのは、予算外予算の支出内容の把握である。これは前述の通り「政府規定の基準と支出範囲」がきまっているようなので、その計数が明示されれば予算内予算と合わせて、全体としての中国財政が如何なる経費構造になっているかがわかることになろう。

2) 各政府レベルの支出

中央、省、県、郷が、それぞれ如何なる分野に経費を支出しているかが判れば、行財政を通じて中国の国家機能のありかたが現在よりは透明に見えるようになるであろう。たとえば掲出した表4は、筆者が王丙乾の1989年度予算案報告をもとに計算したものであり、数字に不整合の部分があって不正確であるが、費目によって中央と地方の分担が著しく異なっていることが判る。歳出総額では中央44%、地方56%の分担であるが、この比率および個々の費目それぞれの分割比率の合理性、根拠などは検討に値するし、さらに地方の各級政府の間での分割の様子が示されれば、その検討により中国の多段階政府の機能・意義も明らかになるであろう。といってもこれも予算内予算のみに限られるので、判るのは実態の半分程度にすぎない。

3) 経費構造

つぎに、国家・中央・地方の三予算の内部の経費構造をみてみよう。国家全体でみると大きな経費は基本建設支出22%、文教医療18%、価格差補給金14%などがトップクラスで、以下国防・行政・農業などがつづく。ちなみに中央地方間の補助金は相殺されるのでここには表れない。

中央の場合は基本建設の比率がいつそう高く28%になるが、これは第二位で、支出第一位は補助金32%である。中央経費の三分の一が補助金であることは、中央・地方の政府間財政関係を立入って検討する必要のあることを示すものといつてよい。これらにつづいて国防14%が第三位である。第四位以下は小さいが国債費が5.5%で今後いつそう大きくなるのではないかと思われる。

地方の場合は中央とは更に様子が異なる。ここでは文教医療費が20%で第一位であり、かつ中央との分担をみても、中央13%地方87%と、この分野は地方のものであることが判る。これとほとんど同額で第二位、20%をしめるのが補助金（上納金）である。地方側からみてもやはり中国の政府間財政関係が重大な問題であることが推定される。

第三位に価格差補給金が来るのが、日本などと異なった中国地方財政支出の際立った特徴である。しかも分担をみると、中国全体のこの経費の九割近くが地方の負担であり、中央は13%にすぎない。この種の経費は、財政政策というよりは国全体の経済政策、価格政策さらには社会政策の意味をもつもので、財政的見地からのみ判断できるものではない。おそらく厳格な計画経済が実施されれば中央財政からの支出が大部分をしめて然るべき支出だと想像されるので、地方ごとの負担の不均衡問題もありそうだし、価格統制のしわよせがあることも考えねばなるまい。

4) 経費分類

日本で普通手に入る中国の経費分類は上掲表のものに限られる。しかしこの分類は一日本流に言えば一支出の目的別分類と用途別分類が混在していて、やや不便である。たとえば国防費や行政管理費は目的別分類なのに基本建設支出や補助金は、用途別（性質別）であるように思われる。また、政府の各部ごとの機関別分類はなされていないのであろうか。

89年から地方予算が編成されているとすると、省、県、郷レベルの経費分類はどのようになされているのか。統一的なフォームがあるのか、各地方ごとに任意の分類なのか。もし後者だとすると、それらを集計して全国統計を作る際に、如何なる方法がとられるのであろうか。各級政府の分担、経費構造はどうなっているのであろうか。

5) かくれた経費

日本などにも多少はあるが、現物支給やサービスの形で官僚や国营企業の労

働者などが受け取っているものは国家の経費として計上されているのであろうか。たとえば官僚が住宅に無料で入居しているとすれば、その家賃相当分は国家の経費で負担している筈であり、逆にその官僚の側についていえば、家賃相当分は付加給与を受け取っていることになるから、たとえば所得税の課税標準に加算されなければならない。住宅不足の著しい中国都市部では、公平の見地からみてもこれは大きな問題だと思われるが、経費論としてもひとつの問題であろう。住宅に限らず、現物支給されなければ代価を支払って入手する他ないものはすべてかくれた経費とみなされるべきものであるが、それらはどう取扱われているのか。もし支払側の経費にも計上されず、受取側の所得にも計上されていないとすると、それはいったいいかなる財政的処理であり、誰の負担だとみなされているのか。

資本主義国では企業の主要部分が私営なのに、中国では国営・集団経営であって、マクロ経済政策の形成と運用について財政のもつ意味は著しく異なる。とはいえ、中国でもやはり金融とならんで財政が政策手段として枢要の地位をしめていることに変わりはない。ところが、80年代の経済改革に当って必ずしも財政と金融の良好な運営がなされず、激しいインフレーションになったかと思うとオーバー・キルで冷やしすぎ、こんどは緩和措置を講ぜざるをえないというような過度の動揺を示しているようにみえる。その際、財政のかかわりも小さくないようで、ここではごく簡単にその点にふれておきたい。

1) 財政規模

李栄霞「マクロ経済の規制に重点を置く」(『北京週報』No.16 1989.4.18)によれば、国民所得にしめる国家財政収入の比率は、1979年31.9%から、88年の19%に下がった。この大幅な低下は前述の利改税・援改貸による企業独立性の強化や地方財政の自主性強化とりわけ予算外予算の拡張と、その反面の国家予算内予算の地位の低下に由来するにちがいない。企業や地方財政の自主性の強化は裏返せば中央政府のマクロ経済政策運営能力の弱体化に他ならず、両者のバランスをどうとるのか、困難な問題である。とはいえ、多くの資本主義諸国の中央政府財政の国民経済の中での比率に比べてさえ、いっそう小さいという現在の中国の状況は中央の地位の過度の低下ではなからうか。もっとも、中央財政の割合が小さくとも、地方財政や企業を、中央の意図するマクロ経済政策に同調させうる他の方法があれば、話は別である。しかし、中国の政府関係者や多くの論者の議論では、インフレ抑制のために中央財政を引締めても、地方や企業は予算外予算や内部調達資金によって、中央の意図に反する投資や消費を拡大しつつインフレを促進しているようである。

2) 財政赤字

中国での赤字の計上のしかたが日本などと異なっていることは前述したが、赤字が常にインフレーションに直結するとはいえない。しかし、現在までの中国のインフレについては、財政赤字が主因だとする説もある(たとえば余小平「赤字財政政策をとるべきではない」『北京週報』No.12 1989.3.21)。前述したように少なくとも債務収入に計上されていない赤字のファイナンスは、おをらく貨幣増発を誘発し、インフレを促進している疑いが強い。とすれば、中央財政の赤字の削減は当面重要な政策課題であろう。

3) 社会的インフラストラクチャーの充足

中国の場合、需要の慢性的な超過がたえず潜在的顕在的なインフレーション

状況を引き起こしていると思われる。その際、たとえば交通・運輸とか電力とかがネックとなっていて全社会的な生産力向上や供給力拡大を妨げている。したがって、仮に財政規模が現在と同じだとしても、中央・地方、予算内、予算外の財政がそのネック解消のために計画的に運用されれば、供給サイドの緊張が緩和され、ひいてはインフレも抑制しうると考えられる。しかし現在の予算の構造は繰り返し述べてきたように、そうした政策をますます採りにくいものとしている。せめて中央からの補助金支出には、そうした強力な政策誘導のための条件を付することはできないものであろうか。

このペーパーは、議論を展開してさいごの結論にいたる、という性質のものではない。むしろそれ以前の段階で、まずは現代の中国財政に関する基礎的な制度や計数に関する疑問、質問を提出し、基本的な知識を確定するためのひとつのステップにすぎない。したがって、ここで結論を提出することはできないが、多少とも中国財政を考察して得た感想を日本の場合を念頭においてそれと対比しつつ記すことで結論に代えたい。

まず何といても、統計・資料の日本での入手難、不足が深刻な難点である。そのこと自体は説明を要しないと思うが、その資料不足は、中国にも無い場合、中国に存在はするが公刊されていない場合あるいは限定された者にしか公開されない場合、中国でならば入手可能なのに日本に渡来していない場合あるいは翻訳されていない場合、そのいずれでもなく、単に筆者の怠慢の場合などが考えられるが、そもそもそのいずれの場合であるのかが判らないというケースが多い。これは今後中国側と研究交流を深める中で、可能なかぎり充実させねばならない。

第二に、当然のことながら、基本的に私有財産・私経済に立脚している資本主義国と、主要生産手段は国有で計画経済の国における財政というものの意味のちがい、機能のちがいが重要な問題となる。典型的には租税法律主義厳守のケースと、むしろ利潤上納を基本とするケースとのちがいである。ただしこの点は中国が企業改革によって利潤上納から租税納付に変わったため、その限りではちがいがなくなる傾向が強まった。しかし、その場合でも国有が私有に変わったというわけではないので、資本主義国の租税と全く同じものと考えerわけにはいかないであろう。このあたりは原理的な考え方の問題として興味あるところである。

第三に、中国は計画経済に立脚しているにもかかわらず、中央財政のしめる地位がむしろ日本など多くの資本主義国よりも低いという奇妙な姿をみせている。地方や企業の自主性を高め、経済を活性化させる必要から、分権化を進めた結果である。それは社会主義的計画経済として一時的な後退なのか、それとも今後ますます強化される傾向なのか問題となる。いずれにせよ中央財政の地位が高いほうが計画経済の運用は容易であると考えられるが、経済活性化にとってマイナスであるとすれば、計画経済の根本が問われていることになりそうである。

第四は第三の系論であるが、地方単位・企業単位の予算外資金や自己調達資金の比重と運用の自主性が高まって中央財政からのコントロールが弱まれば、

豊かで、強力な企業や地方はますますその地位が高まり、逆は逆になって、社会的な不公平、不平等が強まるのではなかろうか。調節税やボーナス税がそれを是正する手段なのであるが、それでは阻止しえないと思われる。日本などでは、むしろ私有財産にもとづく不公平や不平等は根本的に存在しているが、財政のメカニズム自体の中に、予算外予算を設けて不平等をもたらすようなことはない。こうした逆説的なコントラストをどう考えるべきなのであろうか。

こうしてみると、現代中国の財政、とりわけ80年代に精力的に推進されている財政改革は、単に財政にとどまらず、原理的な社会主義や計画経済そのものへのより深い洞察を要請するものとして、興味尽きない研究対象であることがわかる。

表 1 89年度歳入

	国家 (1)		中央 (2)			地方 (3)		
	億円	構成比 (%)	億円	構成比 (%)	(2)/(1)%	億円	構成比 (%)	(3)/(1)%
歳入総額	2857	100.0	1168	100.0		2195	100.0	
1 国内収入	2692	94.2						
租税	2557	89.5	737	44.2	28.8	1821	74.8	71.2
企業	40	1.4	28	1.7	69.3	12	0.6	30.7
エネルギー・交通重点建設資金	205	7.2	168	10.1	81.9	37	1.7	18.1
特別科目	53	1.8	53	3.2	100.0	—	—	—
国家予算調節基金	120	4.2	78	4.7	65.0	42	19.1	35.0
債務	111	3.9	111	6.7		—	—	—
その他	127	4.5				—	—	—
(企業欠損補給金)	(521)	(18.3)	(200)	(12.0)	38.3	(322)	(14.6)	(61.7)
2 国外借款	165	5.8	165	10.0		—	—	—
1 + 2	2857		1223	73.3		1634	74.4	
3 補助金 (企業欠損補給金分を含む収入)	(3378)							

注) 王丙乾「1988年度国家予算の執行状況と1989年度国家予算案についての報告」(『北京週報』No.18 1989.5.2)

より算出

表 3 中央財政と地方財政の収支構成

中央財政固定収入	地方財政固定収入
<p>①中央国営企業の所得税，調節税，②鉄道部，各銀行総行，保険総会社の営業税，③軍事工業企業の収入，④食糧・綿花・油料作物の超過買付け割増金補助，⑤石油消費特別税，⑥関税，税関が代理で徴収する製品税，付加価値税，⑦専用項目調節税，⑧海洋石油外資，合併企業の工商統一税，所得税，鉱区使用費，⑨国庫券収入，⑩国家エネルギー・交通重点建設基金，⑪その他の収入。</p>	<p>①地方国営企業の所得税，調節税，請負費，②集団企業所得税，③農牧業税，④車船使用免許証税，⑤都市土地家屋税，⑥屠宰税，⑦家畜取引税，⑧契約税，⑨地方諸負企業収入，⑩地方の経営する食糧・購販企業の赤字，⑪税金滞納金，⑫追徴税・罰金収入，⑬都市維持建設税，⑭その他の収入。</p>
<p>なお，石油部，電力部，石油化学総公司，有色金属総公司に所属している企業の製品税，営業税，付加価値税の70%を中央財政固定収入とし，30%を地方財政固定収入とする。</p>	
<p>中央財政と地方財政で配分する共通収入</p>	
<p>①製品税，営業税，付加価値税（この三種の税には，石油部，電力部，石油化学総公司，有色金属総公司の四部門の所属企業，鉄道部および各銀行総行，保険総公司の納入する部分を含まない），②資源税，③建設税，④塩税，⑤個人所得税，⑥国営企業奨励金税，⑦外資，合併企業の工商統一税，所得税（海洋石油企業の納入する部分を含まない）。</p>	
中央財政支出	地方財政支出
<p>①中央基本建設投資，②中央企業の潜在力発掘・改造資金，新製品試作費，簡易建築費，③地質探査費，④国防費，⑤武装警察部隊経費，⑥人民防空費，⑦対外援助支出，⑧外交支出，⑨国家物資備蓄支出，⑩中央級の農林水利事業費，工業・交通・商業部門事業費，文教科学衛生事業費，行政管理費，⑪その他の支出。</p>	<p>①地方の手配する基本建設投資，②地方企業の潜在力発掘・改造資金，新製品試作費，簡易建築費，③農業支援支出，④都市維持建設費，⑤地方の農林水利事業費，工業・交通・商業部門事業費，文教科学衛生事業費，見舞い・社会救済費，行政管理費（公安，安全，司法，検査支出を含む），民兵事業費，⑥その他の支出。</p>
<p>請負いをしてはならない専用支出</p>	
<p>特に大きな自然災害救済費，特に大きな干害・水害対策補助費，経済後進地区発展支援資金，辺境建設事業費等は，中央財政が専用支出し，地方財政の請負いとはしない。</p>	

注) 『中国総覧』1986年版 p.344

表 4 89年度歳出

	国家(1)		中央(2)			地方(3)		
	億円	構成比(%)	億円	構成比(%)	(2)/(1)%	億円	構成比(%)	(3)/(1)%
歳出総額	3937		1742	100.0	44.2	2195	100.0	55.8
自己クランス支出	2931	100.0	1181	67.8	40.3	1750	79.7	59.7
基本建設支出	628	21.5	492	28.2	78.3	136	6.2	21.7
企業潜在能力発掘・技術改造資金と 新製品試作費	126	4.3	51	2.9	40.3	75	3.4	59.2
地質調査費			34	1.9	100.0			
農村生産助成支出と各種農業事業費	174	5.9	20	1.2	11.7	154	7.0	88.3
都市保全・建設支出	103	3.5						
文化・教育・科学・医療衛生事業費	514	17.5	67	3.8	13.0	447	20.4	87.0
国防費	246	8.4	243	14.0	99.1	2	0.1	0.9
行政管理費	227	7.7	22	1.2	9.6	205	9.3	90.4
国内債務元利償還支出	25	0.9	25	1.5	100.0			
国外借元利償還支出	70	2.4	70	4.0	100.0			
価格差補給金	410	14.0	55	3.2	13.4	355	16.2	86.6
行政・事業部門の資金調整による増 加支出	35	1.2	11	0.6	31.3	24	1.1	68.7
予備費	25	0.9	10	0.6	40.0	15	0.6	60.0
補助金			561	32.2		445	20.3	
その他	348	11.8						

注) 表1と同資料より算出