

「市場経済への移行過程における中国地方行財政の変化」

桜美林大学 座間 紘一

一、問題意識

中国の行政指令型計画経済から市場経済への移行は、漸進的に進められ、中央政府は、地方政府に請負（「包」）という形で、権限を下放し、市場化の進展と共に、請負の内容も包括的になり、深化していった。地方政府は経済権限を獲得していく過程で、管轄地域の独自の経済主体としての性格を持ち（「上有政策、下有対策」）、地方政府主導型の経済発展が形成されていった。

計画経済から市場経済への転換は急速に進んだが、政治体制は余り変化がなく、行財政制度も市場化の進展に比べておこなれている。

私は、市場経済化と政治や行財政制度との結合のあり方の中に、長期間続く高成長、大幅な景気変動（「放而乱、収而死」）、地域間産業構造の同一性（重複建設、重複投資）、地域封鎖（「諸侯経済」）、国内消費が弱く、輸出と投資に依存した経済成長、地域間・産業間経済格差の拡大、資源や環境に負荷の多い粗放型産業構造といった経済発展の特徴をもたらした原因があると考えられる。

従って、中国経済が当面する、統一的国内市場の形成、産業構造の高度化、資源・環境友好型経済構造、産業間・地域間経済格差是正、内需・投資・輸出が牽引する経済成長への転換と言う課題を進めるためには、経済面での市場経済の進展と地方政府のあり方、特に市場化と地方行財政との絡み合いの構造、中央政府のマクロコントロールを通じた経済運営とそれに対する地方政府府の対応の仕方とを規定する政治経済的仕組みと構造を明らかにする必要がある。

本報告は、市場化の進展過程での政府間関係と地方財政の変化と現状、そこに見られる中国の特徴について明らかにしようとするものである。

二、中国における政府間関係の特徴：「条塊結合」

1、地方政府機構の特徴

多級制：基本的な型＝中央—省級(31)—地市级(333)—県級(2859)—郷(鎮)級(40828)の5階層（憲法の規定では地市级はない）

各級政府の同一構造：中央政府各部門に対応した部門構造（「大而全、小而全」）

「対口」関係（同一部門では上級と下級が対応する関係）と「属地化」管理（ヒト・カネ・モノを行政管轄区域で一括管理。「人民公社」、戸籍管理、「単位」社会）

2、「条塊結合」

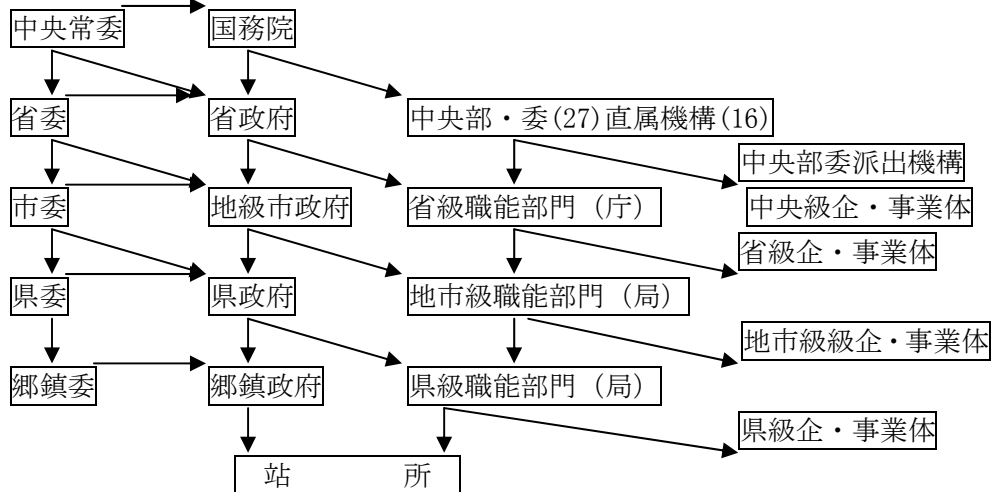
「条条」：中央級行政機関ないし事業単位の異なる階層の地方政府に垂直的に設置した分支機構を指す。省から県級までの地方政府も同一構造。

「塊塊」：地方政府によって統轄、管理される部門と機構を指す。

「条塊関係」：「条条」部門と「塊塊」部門間に存在する可能性がある各種関係の総称
各級政府(中央から県まで)機構：総合部門（例えば国务院弁公庁）と関係職能部門からなる。

地方政府の職能部門・工作機構は中央政府の関連部門と対応：上下級の同類部門は垂直の「対口管理」

(概念図)



3. 分税制改革以後の「条塊関係」

①中央「条条」部門の垂直管理＝予算経費、人員、幹部任免は中央「条条」部門が提供、決定、地方政府は直接関係しない。

垂直管理の部委・国家局＝中国人民銀行、鉄道部、税関総署、国家税務総局民航総局、国家タバコ専売局、国家外国為替管理局、国家郵政局、国家保険監督監理委員会、国家証券監督監理委員会、国家電力監督監理委員会、中国銀行業監督監理委員会、新華社。
部委派出機構＝会計検査特派員事務所、財政監察専門員事務所、国家土地督察局、国家海洋局地方分局、国家統計局各省・区・市調査総隊、国家炭鉱安全監察局、出入国検査検疫局、商務部地方駐在特派員事務所

②省「条条」部門の垂直管理。地方税務局、国土資源管理部門、食品薬品監督管理局、省工商行政管理局、省品質技術監督局

③「条条」と「塊塊」からの二重管理（地方政府の指導と上級政府主管部門の指導・業務指導）

「条」を主：地方会計検査部門、地方監察機関、公安部門、省級国土資源管理部門、地方気象部門、地方地震局、

「塊」を主：地方統計局、省級地方税務局、地方環境保全局

全体の趨勢：「条条」を主とするから「塊塊」を主とするへ（行政的分権、更に憲政的分権化過程）

問題は行政的・憲政的分権過程と市場化過程の相互の絡み合い方、行政的分権から経済的分権への移行の仕方とその構造

三、移行期中国経済の計画経済体制から市場経済体制への転換

1. 計画から市場へ：3段階

①1980～1992 計画と市場の複線制

②1993～ 全面的市場経済（「社会主義市場経済」）への移行期

③2002～ 市場経済整備期

2, 移行の特徴：漸進的、段階的、試行錯誤過程

農村から都市へ：農業の家族請負から国有企業改革へ（「請負」＝委託—代理）

地域ごとに開放：点から線、線から面、更に全面的市場化へ（優遇措置と実験、普及）

「試点」（モデルケース）設置、拡大、一般化

実物から商品へ：製品、素材、労働力、不動産、資金、資本、土地使用権（漸次的商品化）

企業形態の多様化：個人、私営、合営、外資（所有形態の多様化）

国有企業：地方政府への移管、「請負」（委託—代理）関係の深化、拡大、民営化と株式
化（所有と経営の分離、資本経営）

3, 経済の特徴的動き：ストップ&ゴウ、大幅な景気変動、地域主義、重複建設、地域格差、
粗放型産業構造

1987～1988、1993～1994 「経済過熱」（「放而乱、収而死」）

1993 「棉花大戦」、「羊毛大戦」、「〇〇大戦」（「諸侯経済」）

1993、1998 開発区ブーム

1995 「不足の経済」終了

2000～ 「西部大開発」、輸出と投資への傾斜

2003～ 「三農」問題の解決が最重点課題

2004～ 都市開発・不動産ブーム

2007～ 「経済過熱」、「株・不動産バブル」

四、地方行財政の変化(1)：行政的分権（1979～1993）

1, 行政的権限下放：行政的権限下放 行政と経済権限を中央の部委から地方と企業、特に地方政府に下放

地方政府の行政権限拡大：投資決定権、外資導入権、企業管理権、対外貿易権など

幹部人事管理制度：任命権「下管兩級」から「下管一級」

幹部の業績評価基準：経済成長、財政収入、雇用など

国営企業の経営請負

民営企業の勃興：地方政府の投資許可権限、様々な関与と支持

2, 中央政府と地方政府間の財政権限の調整

①財政請負（～1993）

1980 「収支を区分し、級を分け請け負う」財政管理体制

1985 「和政税」を踏まえて、省、自治区、直轄市に対して、「税種を区分し、収支を審査決定し、級を分けて請け負う」財政体制：

1988 省・自治区・直轄市、計画単列市「収入通管請負」、「総額分割」、「総額分割+増加分請」、「上級への繰り入れ通管請負」、「定額上級への繰り入れ」、「定額補助」の6種「税種」基準から「総額」基準へ。地方の財政条件の違いによる方式の多様化。

②共通の特徴：中央、地方、分割収入。の地方政府毎に異なるは異なる支出責任基数：

中央との分割方法は1対1の協議：徴収する税種と税率は中央政府が決定し税

収権限は全面的に下放。

- ③出現した問題：中央政府の財力下降。重複建設と盲目建設、地域間市場封鎖現象、公平競争を阻害、資源・人力・財力浪費が発生、政府職能転換を阻害、企業の隷属関係による財政収入＝政府職能転換に不利、地方政府の所属企業に対する干渉行為
- ④「条条」関係：行政隷属関係による収支区分、「条条」を主とするから「塊塊」を主とする財政関係へ、中央と地方政府は「委託—代理」関係
地方政府の独自の経済権限、経済利益が増大

五、地方行財政の変化(2)：経済的分権（1994～）

1、分税制改革（1994～）：

- ①目的：社会主義市場経済整備の一環としての行財政改革
中央と地方の財政関係の全国的統一基準化＝規範化
中央財政の財力、比重を高め、マクロコントロール能力、再分配機能を強化
地方の経済発展による増収と支出節約の積極性
財政移転支出による未発達地域の支持

②主な内容

イ、中央と地方の財政支出区分

- ・中央予算支出：中央本級支出と中央の地方への返還あるいは補助支出。
国家の安全、外交、中央国家機関運営に必要な経費と国民経済構造調整、地域発展協調、マクロコントロール実施に必要な支出、中央が直接管理する事業発展支出。
- ・本級予算支出：国防費、武装警察経費、外交と対外援助支出、中央級行政経費、中央統一管理の基本建設投資、中央直属企業の技術改造と新製品試作費、地質探査費、中央財政が按配する農業支援支出、中央負担の国外債務の元本利子返済支出、中央本級負担の公安検察司法支出、文化、教育、衛生、科学などの事業費支出。
- ・地方予算支出：地方本級支出と地方が中央へ組み入れを規定した支出。本地区政権機関運営に必要な支出と本地区経済、事業発展支出を含む。
- ・地方本級支出：地方行政管理費、公安検察司法支出、一部の武装警察経費、民兵事業費、地方が統一計画する基本建設投資、地方企業の技術改造と新製品試作経費、農業支援支出、都市維持建設経費、地方文化、教育、衛生などの事業費、価格補填支出とその他の支出。

ロ、中央と地方財政収入区分

事務権限と財政権限相互結合の原則に基づき、税種に応じて中央と地方の収入を区分。

中央税＝国家の権益保護、マクロコントロール実施に必要な税収

共有税＝経済発展と直接関係する主要税種

地方税＝地方の徴収管理に適した税種

中央と地方に2セットの税務機構を分設、中央は中央税共有税を、地方は地方税を徴収。

ハ、税種による区分

- ・中央固定収入：関税、税関代理徴収の増値税と営業税、消費税、中央企業所得税、地方銀行と

外資銀行及びノンバンク所得税、鉄道部門、銀行本店、保険会社本社等の集中納税収入（営業税、所得税、都市維持建設税を含む）、中央企業上納利潤等。

- ・ 地方固定収入：営業税（鉄道部門、銀行本店、保険会社本社などの集中納税収入は含まず）、地方企業所得税、個人所得税、土地使用税、印紙税、屠殺税、農(牧)業税、耕地占用税、契約税、土地増値税、地方企業上納利潤、国有土地有償使用収入。
- ・ 共有収入：増値税（中央 75%、地方 25%）資源税（資源品種別で異なる割合、大部分の資源税収入は地方収入、海洋石油資源税収は中央）、証券取引税（50%から、1997.1.1 より中央 80%、地方 20%）：金融保険業営業税率 5%から 8%へ、税率引き上げによる増加収入は中央収入へ：土地使用抑制のため、国有土地有償使用収入分配を調整、内新たに非農業建設用地に転換を批准した一部の収入は中央財政へ。

二、2002 年所得税の共有改革：企業の隷属関係に従った中央と地方の企業所得税収方法を、鉄道運輸、国家郵政、中国工商銀行、中国農業銀行、中国銀行、中国建設銀行、中国開発銀行、中国農業発展銀行、中国輸出入銀行、海洋石油天然ガス企業が納める所得税は引き続き中央へ、その他の企業所得税と個人所得税共有分割割合：2002 年所得税は 50%、50%；2003 年所得税は 60%、40%；2003 以後は実際の収入状況により再度考慮。2004 年から所得税 60%、40%。全部中西部地区の一般的移転支出に使用。

ホ、政府間財政移転制度

本来的財政移転：一般財政移転支出、特定項目財政移転支出

既得利益保護：税收返還、旧体制補助、決算補助

税收返還の方法：1993 年を基数とし、以後年々递增

1994 年の返還基数 = 消費税 + 0.75 * 増値税 - 1993 年の中央から地方への移転収入

1995 年の税收返還 = 1994 年の返還基数 (1 + 03 * 1995 年の增收比率)

2, 分税制改革の成果と問題

① 成果

中央と地方の積極性を引き出し、両方の財政収入の安定増加メカニズムを形成

中央財政収入 / 全国財政収入が高まり、中央のマクロコントロールが強化

中央と地方の財権関係では、財力分配の透明度、安定性、規範性の向上：請け負い

基数と請け負い比重の頻繁な変更、駆け引き問題の基本的解決

税務機構建設の進展：国税局の設置 = 地方から独立した徴税機構 = 属地化行政請け負いの打破

増値税、所得税（2002～）の共有分割による行政隷属の打破、政府と企業間の属地化関係の打破

② 存在する主な問題

中央政府と地方政府間で財政権と事務権が不対称

移転支出制度は既得利益保護の妥協的部分が多く、財政再配分機能が弱い

分税制改革は中央と省級のみで、省以下の分税制改革が未整備

地方税種、共有税種が経済成長依存型

地方財政収入の減少と中央への依存度の増加

県、郷級の基層財政逼迫、累積債務の増大

3, 分税制と「条塊関係」

「条塊関係」：行政的隷属関係を弱めた。
政府間財政関係は「行政的分権」から「経済的分権」へ
地方政府の地域経済成長、財政規模拡大志向は変わらず、

六、分税制以後の地方政府の対応

1、地域経済成長の追求：固定資産投資の増大（付表参照）

2、土地＝地方政府の最大の資産 使用権譲渡

開発区造成と企業誘致から都市開発と不動産開発へ

土地活用のうま味：

土地譲渡収入と土地関連の費用徴収：①土地部門の費用徴収、例えば耕地開墾費、
管理費、家屋取り壊し移転費、②財政部門の費用徴収、土地使用費、地代、③そ
の他部門の費用徴収、例えば農業、援助、水利、交通、郵便、文物、人防、林業
部門等

土地抵当の銀行貸し付けによる都市とその他のインフラ投資

建築業と不動産の営業税と所得税、及び耕地占用税などを含めて全部地方収入

発達した地区政府財政：「予算内は都市拡張による産業税収効果、予算外は土地譲
渡収入、都市拡張は建築業と不動産の発展に頼る」

3、基層政府の財政逼迫（「財権は上へ、事権は下へ」）

県・郷級府の財政逼迫、累積赤字と「乱收費、乱罰款、乱集資」、「稅費改革」
と農業税免除

「新農村建設」（生産・生活インフラ整備、公共サービス向上）による負担増

4、地方財政構造のスリム化と効率化

「省直管県」、「強県拓権」（県に地級市と同等の経済権限）

「郷財県管郷用」（郷の県派出機関化）

5、垂直管理（条条）の強化

1997 中央銀行と商業銀行は中央の垂直管理（省との行政関係切り離し）

1998 中国人民銀行の省級分行撤廃、行政区を跨いだ大区管理体制

1998 省以下の工商行政管理機関に垂直管理（地市以下との行政関係切り離し）

2000 省以下の質量技術監督部門と国家薬品監督局に垂直管理

2004 国家統計局直属各級調査隊を国家統計局の派出機構化

2006 省以下の土地部門を垂直管理

七、経済発展方式の転換と地方政府の職能転換

1、経済発展方式の転換

2003 社会主義市場経済体制整備と科学的發展觀の提起

2005 「十一時五ヶ年計画」で具体化開始

經濟の安定的で比較的速い發展の維持、經濟成長方式轉換の加速化、自主革
新能力の向上、都市農村の協調發展、調和社会建設、改革開放の深化

現状：はかばかしい成果は出ていない。地域間經濟格差の拡大、環境汚染の深刻化
産業構造の高度化は進まず。

2. 地方政府の職能転換

①政策的提示

下放した権限の再引き上げ（「垂直管理」の強化）

職能転換：地域経済発展の直接的担い手から地域住民のための公共財・公共サービスの提供者へ

「行政請負」から地方行財政の規範化へ：各級地方政府の行政事務権限（「事権」）の明確化とそれに対応する財政権限（「財権」）

地域格差是正の為の財政再配分：特定補助、一般的財政移転支出の増大

幹部の業績評価基準と任免権：評価基準の多様化と評価主体への社会グループの参加、幹部人事への社会グループ、個人の参加

「人大」、「政協」などの監督機能の強化

直接選挙の県・郷鎮レベルへの引き上げ

②問題点

成長政策維持のもとでの地方政府機能の転換の困難性（成長も公共サービスも）

土地国有制・集団所有制の下での工業開発、都市開発、不動産開発の特殊性

地方における「政企」の新たな「利益同盟」の形成（幹部と企業家・受益層との新たな癒着）

階層分解の進展と社会不満・不安、大衆抗議・抵抗運動の増大

党の指導のもとでの上からの統合力の低下

地方政府の職能転換は初歩的段階、道が定まったとは言えない

(以上)

参考文献

- 1, 易重華著『中国地方政府転型』中国社会科学出版社 2008. 5
- 2, 何鮮明『市場化進展過程中的地方政府行為逻辑』人民出版社 2008. 12
- 3, 周黎安『転型中的地方政府—官員激励与治理』格致出版社 2008. 12
- 4, 馬斌著『政府間關係：權力配置与地方治理—基于省、市、县政府間關係的研究』浙江大学出版社 2009. 4
- 5, 汪玉凱等著『中国行政体制改革 30 年回顾与展望』人民出版社 2008. 11
- 6, 周振超著『当代中国政府“条块关系”研究』天津人民]出版社 2009. 3
- 7, 欧陽日輝『宏觀調控中的中央与地方關係』中国財政經濟出版社 2008. 6
- 8, 唐在富著『中国土地制度創新与土地財稅体制重構』經濟科学出版社 2008. 7
- 9, 賈康・超全厚編著『中国經濟改革 30 年 財政稅收卷 1978—2008』重慶出版社 2008. 5
- 10, 賈康・超全厚編著『中国財稅体制改革 30 年回顧与展望』人民出版社 2008. 11
- 11, 譚建立編著『中央与地方 財權事權關係研究』中国財政經濟出版社 2010. 4

付表1 財政収入の対GDP比、中央と地方の財政収支の比 (%)

	収 入			支 出	
	収入/GDP	中央収入	地方収入	中央支出	地方支出
1990	15.7	33.8	66.2	32.6	67.4
1991	14.5	29.8	70.2	32.2	67.8
1992	12.9	28.1	71.9	31.3	68.7
1993	12.38	22.0	78.0	28.3	71.7
1994	10.8	55.7	44.3	30.3	69.7
1995	10.3	52.2	47.8	29.2	70.8
1996	10.4	49.4	50.6	27.1	72.9
1997	11.0	48.9	51.1	27.4	72.6
1998	11.7	49.5	50.5	28.9	71.1
1999	12.8	51.1	48.9	31.5	68.5
2000	13.5	52.2	47.8	34.7	65.3
2001	14.9	52.4	47.6	30.5	69.5
2002	15.7	55.0	45.0	30.7	69.3
2003	16.0	54.6	45.4	30.1	69.9
2004	16.5	54.9	45.1	27.7	72.3
2005	17.3	52.3	47.7	25.9	74.1
2006	18.3	52.8	47.2	24.7	75.3
2007	20.6	54.1	45.9	23.0	77.0
2008	20.4	54.8	45.2	21.3	78.7

(出所) 『中国統計年鑑(2009)』中国統計出版社 269頁

付表2 2006～2007年東部、西部のいくつかの省市の財政一般予算収支決算表(%)

	2006年						2007年					
	上海	広東	江蘇	四川	貴州	雲南	上海	広東	江蘇	四川	貴州	雲南
本級収入	77.9	66.6	69.8	40.6	34.6	39.7	81.5	68.0	73.5	41.8	31.9	38.5
中央移転収入	18.4	16.2	20.0	51.5	59.6	53.6	15.4	14.3	17.6	51.3	63.3	54.5
国債転貸収入	0.0	0.0	0.2	0.1	0.2	0.3				0.1		
前年繰越収入	3.6	16.3	8.3	7.5	5.4	4.0	3.0	15.4	7.6	6.7	4.7	4.2
その他	0.1	0.8	1.6	0.1	0.1	2.5	0.0	2.3	0.1	0.1	0.1	2.8
本級支出	88.8	78.0	84.8	90.1	93.0	93.3	93.3	96.8	95.0	98.5	99.8	99.9
中央移転支出	7.3	2.3	5.0	0.4	0.3	0.9	6.6	2.9	4.8	0.2	0.2	0.1
増設予算回転金	0.1	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0
繰越	3.8	19.3	9.8	9.1	6.3	5.5	11.2	16.6	5.7	8.0	5.5	0.9

(注) 収入は総収入を 100 としたときの%、支出は総支出を 100 としたときの%。

(出所) 『中国財政年鑑』(2007、2008) 中国財政雑誌社より。2007 年版 332、333、345、350、351、352 頁、2008 年版 354、355、367、372、373、374 頁

付表 3 2004 年全国および地方各級の財政収支状況 (単位:億元、%)

	全国	中央	地方	省本級	地本級	県本級	郷鎮級
収入合計	26396.4	14503.1	11893.4	2914.4	4320.6	3120.7	1337.7
支出合計	28486.9	7894.1	20592.8	5340.7	6322.8	7179.2	1750.1
全国収入=100	100	54.9	45.1	11.0	16.4	11.8	5.1
全国支出=100	100	27.7	72.3	18.7	22.2	25.2	6.1
省以下収入=100			100	24.9	36.9	26.7	11.4
省以下支出=100			100	25.9	30.7	34.9	8.5
収入-支出	-2090.5	6609	-8699.4	-2426.3	-2002.2	-4058.5	-412.4
支出/収入	107.9	54.4	173.1	183.3	146.3	230.1	130.8

(注) 出所の違いのためか、収入では地方収入と省本級+地本級+県本級+郷鎮級の数字とは一致しない。4 級を加えた収入は 11693.4 億元である。支出は一致する。

(出所) 全国、中央、地方の数字は『中国統計年鑑(2005) 中国統計出版社 276 ページ、省級以下の数字は『地方財政統計資料(2004)』中国財政経済出版社の 1555~6 頁の数字より計算した。

付表 4 都市農村全不動産投資 (億元)

	全社会投資	都市	内不動産	農村
1995	20019.3	15643.7	3149	4375.6
1996	22913.5	17567.2	3216.4	5346.3
1997	24941.1	19194.2	3178.4	5746.9
1998	28406.2	22491.4	3614.2	5914.8
1999	29854.7	23732	4103.2	6122.7
2000	32917.7	26221.8	4984.1	6695.9
2001	37213.5	30001.2	6344.1	7212.3
2002	43499.9	35488.8	7790.9	8011.1
2003	55566.6	45811.7	10153.8	9754.9
2004	70477.4	59028.2	13158.3	11449.3
2005	88773.6	75095.1	15909.2	13678.5
2006	109998.2	93368.7	19422.9	16629.5
2007	137323.9	117464.5	25288.8	19859.5
2008	172828.4	148738.3	31203.2	24090.1

(出所) 『中国財政年鑑(2009)』中国財政雑誌社 548 頁

付表5 都市農村全社会固定資産投資対前年伸び率とシェア (%)

	全社会投資	都市	内不動産	農村	都市/全社会	不動産/都市
1995					78.14	20.13
1996	14.46	12.30	2.14	22.18	76.67	18.31
1997	8.85	9.26	-1.18	7.49	76.96	16.56
1998	13.89	17.18	13.71	2.92	79.18	16.07
1999	5.10	5.52	13.53	3.51	79.49	17.29
2000	10.26	10.49	21.47	9.36	79.66	19.01
2001	13.05	14.41	27.29	7.71	80.62	21.15
2002	16.89	18.29	22.81	11.08	81.58	21.95
2003	27.74	29.09	30.33	21.77	82.44	22.16
2004	26.83	28.85	29.59	17.37	83.75	22.29
2005	25.96	27.22	20.91	19.47	84.59	21.19
2006	23.91	24.33	22.09	21.57	84.88	20.80
2007	24.84	25.81	30.20	19.42	85.54	21.53
2008	25.85	26.62	23.39	21.30	86.06	20.98

(注) 全社会投資、都市、不動産、農村は対前年伸び率、都市/全社会、不動産/都市はシェア
(出所) 付表4と同じ

付表6 土地譲渡金収入の地方本級収入に占める比重 単位:億元

	譲渡金総収入	財政地方本級収入	%
2001	1295.89	7803.30	16.6
2002	2416.79	8515.00	28.4
2003	5385.11	9849.98	54.7
2004	5894.14	11893.37	49.6
2005	5505.15	15100.76	36.5
2006	7676.89	18303.58	41.9
2007	11947.95	23572.62	50.7

(出所) 唐在富『中国土地制度創新与土地稅財体制重構』經濟科学出版社 159頁