

[研究ノート]

# 新型コロナウイルス禍における中国の財政体制の大変容について

張 忠 任

はじめに

1. 改革開放以降の中国における財政体制の変遷
2. 財政ギャップの拡大と非税収入の膨張
3. 経済成長の資本源泉の変化
4. 中国の経済成長方式の転換契機

おわりに

## はじめに

中国における財政体制への抜本的改革を意味する政策変更は、2021年5月21日に中国の財政部・自然資源部・税務総局・人民銀行が連名で発布した『国有土地使用権譲渡収入、鉱産資源専項収入、海域使用金、無住民海島使用金という4項目の政府非税収入に対する徴収権限を税務部門に移譲する関連問題に関する通知』（財綜〔2021〕19号。以下、『土地譲渡収入予算内移譲通知』と略す）という公文書によって打ち出されている。また、その第2条で、2021年7月1日より河北省、内モンゴル自治区、上海市、浙江省、安徽省、青島市、雲南省の7省市でテストを開始し、その経験を踏まえて、2022年1月1日より全面的に実施するとされている。そのため、上記以外の省市も、このような改革に向けて積極的に準備を進めるべきであると強調されているため、本稿を執筆する現在、この改革はすでに実施に踏み込んでいることが分かる。

この改革は、中国の財政体制の大変容を意味して、実施すれば2つの影響が必至すると考えられる。第1に、税制の問題がある。この改革を全国で実施するならば、2020年のデータで推定した結果、地方財政にとって税収が歳入に占める比率は4割に低下することになるため、現在の税制はすでに財政体制を支えられず、財政収入は税収ではなく、国有土地使用権譲渡収入（以下、土地譲渡収入と略）に過度に依存することを意味する。第2に、経済成長の資本源泉の問題がある。2002年以降、中国における経済成長の資本源泉が改革開放当初の財政請負制「企業依存型」から「土地依存型」へと変更したが、土地譲渡収入を予算内に組み入れると、地方政府はそれを投資として利用できなくなることを意味する。

なお、この改革は、2020年1月から世界に広がっている新型コロナウイルス感染症の影響により招かれたようであるが、実際にその必要性が5年も前に出てきたようであり、とくに、2016年の供給側改革の実施から中国の財政体制はすでに改革しなければならない場面を迎えている。

これらの問題を念頭に、本稿は、中国における財政体制に関する改革過程を考察し、経済成長と経済減速の主要な要因を資本源泉の変化をめぐって財政体制から検討し、また中国の経済成長方式の転換契機を展望する。

## 1. 改革開放以降の中国における財政体制の変遷

改革開放以降、中国の財政体制は大きな改革を2回経ている。

一回目は、いわゆる財政請負制（Fiscal contract system）<sup>1)</sup>への改革であった。それは、1978年12月に開かれた中国共産党中央第11期3中全会において、中国が「改革、開放」の新方針を確定した直後、政府間財政関係の再建を目指すために行ったのである。これで、財源不足の下で、中国では、中央と地方の財政において、いわゆる「分権・分散型」<sup>2)</sup>政府間財政関係（Intergovernmental Fiscal Relations）が形成された。

財政請負制は、地方政府にとって、一定額を超えた財政収入が留保できるという利点があるが、未満なら次年度の支出枠が相応して削減されるため、地方政府が財政収入徴収に大きな熱意や努力を見せた。ただし、この制度には、いろいろな弊害が隠れていた。中央と地方が上納と留保の比率をめぐるバーゲニング（Bargaining）という問題もあるし、そして名目GDP成長率が実質GDP成長率を超えると、既定の請負額が減価され、財政収入不足を招くおそれもある。この財政請負体制実施の10年以降、このような場面に臨まれることになる。1990年から中国国内でインフレーションが激化してきており、多くの地方政府における既定の財政収入請負額が大きく減価されている。このようにして、一方、財政収入請負額の減価は、全面的に財政収入不足を招き、全国の財政力が確保できなくなる。他方、財政収入請負額の減価は、地方政府に有利になるが、中央政府にとっては相対的に収入の減少を意味し、中央政府の財政力が確保できなくなる<sup>3)</sup>。これらの問題は、いわゆる「二つの比重」（二つの比重とは、全国歳入の対GDP比および中央歳入の対全国歳入比のこと）が著しく低下した現象として注目を集めていた。これらの弊害を克服するため、分税制の構想が提案された<sup>4)</sup>。そして、1992年に天津、遼寧、瀋陽、大連、浙江、青島、武漢、重慶および新疆の9省・市で「分税制」（Tax Sharing System）の試行を行い、他の省・市では財政請負体制の最終版を1993年末まで施行した。

つまり、財政請負制は痛烈な批判を受けた後廃止され、分税制へ移行するとされた。

二回目の財政体制改革（分税制改革）は、1994年1月1日より実施された。分税制とは、中央と地方の事務権限を明確にして、歳入と歳出それぞれの範囲を明確に区分し、税収を国税（中央税）、地方税、中央・地方の共有税に分けて、それぞれを徴収する制度であると規定されているが、その実質は、それまで一本化されていた税源配分制度<sup>5)</sup>を国税と地方税に区分したものである。

ただし、この分税制改革は徹底的なものではなかった。なぜかといえば、この改革以前の旧税制であった財政請負制は、共有税制となる「分成制」<sup>6)</sup>の性格を持っていた。分税制改革の当初、共有税を半分以上設けて、国税と地方税に区分したのは半分程度だけであった。そして、中国の分税制は、省以下の市、県、郷鎮まで税目を細分せず、市税や県税などのような区分はなかった。

また、分税制改革は、当初形式的でも過度な分権・分散的財政体制を是正し<sup>7)</sup>、集権的財政体制を目指して構築したのであった。

分税制改革の目標の一つは、歳入における中央の構成比を57%へと引き上げることであるが、なかなか達成できないし、50%も確保しがたいため<sup>8)</sup>、2002年には、いわゆる「二つの所得税」配分改革、すなわち企業所得税と個人所得税（それぞれ日本の法人税と所得税に相当）を中央と地方の共有税に変更する改革が行われた。この改革を通じて、地方の収入の一部を中央へ組み入れ、中央の構成比を拡大させた。ただし、この所得税配分改革を実施すると、当年中国の税収総額における共有税のシェアは60%を超えたため、中国の税制はその時点よりすでに分税制より共有税制へと移行したことになる。そして、2012年1月1日より、中国の税収総額にて3番目に大きい税目である営業税を共有税の増値税（付加価値税）へ移行するテストは上海市で始まって、8月になると北京、江蘇、安徽、福建、広東、天津、浙江、湖北、アモイ、深圳などの10の省市まで広げたのである。営業税も共有税になると、共有税のシェアは約70%になり、中国の税制は完全な共有税制度に移行したといえる。ただし、明言せずして共有税へ移行することは、ある意味において財政請負制のような体制に回帰したようである。もともと、財政請負制は、「分成制」の一種として、中央と地方は財政収入について定額分与をする性格をもって、定額分与税制といってもよいが、現在の共有税制は定率分与税制を意味する。そのため、分税制の共有税制への移行は、分与税制への回帰となるといえる。

共有税制になると、中央と地方の収入源が統一になり、配分率のみは政府間財政関係の焦点となり、両者の租税競争がなくなることによって、中央財政収入の構成比を50%以上維持しがたい中国財政構造にとっては、中央財政力を確保する唯一の方策となることが考えられるが、然も共有税制の下で税収の対GDP弾力性が再び低くなり、非税収入の増大を財政収入不足の補填対策とされた。それで財政収入には非税収入の割合が2011年より急拡大してきた。ただし、非税収入の増大原因はそれほど単純ではない。次節でまずそれを検討してから述べよう。

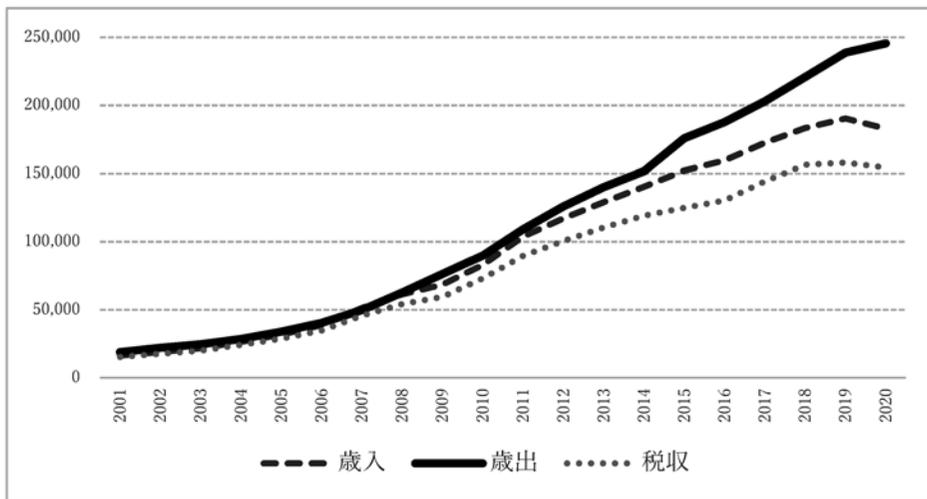


図1 全国財政ギャップの拡大

出所：『中国財政年鑑』（各年版）により筆者作成。

## 2. 財政ギャップの拡大と非税収入の膨張

中国において、図1に示したとおり、財政ギャップ（歳出に歳入の不足分）は2009年より生じ、また2014年より急拡大してきており、2020年に全国歳出に対して全国歳入の不足分は62,693億元（全国歳出に対して全国税収の不足分は91,278億元）に達して、全国歳出の25.5%（税収なら37.2%）になる。

このような財政ギャップの形成は、増大しつつある財政支出がGDP成長を次第に超えたことから読み取れる。図2が示すように、中国では、2005年より歳出の指数はGDPを超え、2012年以降拡大してきている。さらに、2012年より歳出の指数は税収指数を超えてきたことも見られる。これは、中国の財政ギャップおよび税収不足<sup>9)</sup>の形成と拡大の直接的要因として考えられる。

しかし、土地譲渡収入はいつまで拡大できるかという問題もあるが、その不安定性は現実味を帯びている。そして、土地に関連する税収と非税収入もあるため、土地の取引において減少や減額が発生すれば、同時に減少されるのは、土地譲渡収入だけではない。経済も財政も地方政府の間に差が存在しているから、なにかショックがあるとき、一斉変化するわけではなく、とくに全国の土地譲渡収入が増大しても、大きく減少する省・市も増えている。

各地方の財政ギャップ問題を考察するため、いわゆる財政自給率（歳入／歳出）の概念を使えば便利になる。各地方の財政自給率の推移を見ると、2001～2020年の間、起伏があるが、急低下を見せたのは、主に黒竜江省、広西省および湖北省であった（図3）<sup>10)</sup>。

図3が示すとおり、財政自給率が30%以下の地方は、チベット（10.0%）、青海（15.4%）、甘肅（21.0%）、黒竜江（21.1%）、吉林（26.3%）、新疆（27.1%）、広西（27.9%）、寧夏（28.3%）、湖北（29.8%）の9省・市（全国の29.0%）であった。

財政自給率が50%以上の地方は、上海（87.0%）をはじめ、北京（77.1%）、広東（73.9%）、浙江（71.9%）、江蘇（66.2%）、天津（61.0%）、福建（59.0%）、山東（58.4%）の7省・市（全国の22.6%）であった。

つまり、2020年までに、中国では地方財政自給率が50%未満な地方政府の割合は77.4%に達することが分かる。

財政ギャップを補填するために公共予算内においても「非税収入」の割合が拡大してきた。公共予算内の非税収入<sup>11)</sup>は税外収入<sup>12)</sup>の一種として、もともと目立つものではなかった。

中国における税外収入では、もっとも注目を浴びたのは、歴史が長い予算外資金であった。予算外資金が2011年より撤廃された後、税外収入としては、独立予算になった「政府性基金収入」<sup>13)</sup>が重要になった。

図4が示すように、公共予算内の「非税収入」については、全国財政収入におけるシェアが、2001年の6.6%から2016年の18.3%に上昇してから起伏が見られるが、2020年にも15.6%の水準を見せている。地方財政収入におけるシェアは、2001年の10.8%から25.8%へと拡大しており、その後2013年に一度22.4%に低下したこともあるが、ほぼ横ばいになって、2020年も高い水準の25.4%を保っている。ただし、中央財政収入におけるシェアは、2001年の2.8%から2015年の10.1%へ上昇した後低下しており、2020年には低い水準の3.8%を示している<sup>14)</sup>。地方財政収入はますます非税収入に依存してきており、2020年に地方財政収入にお

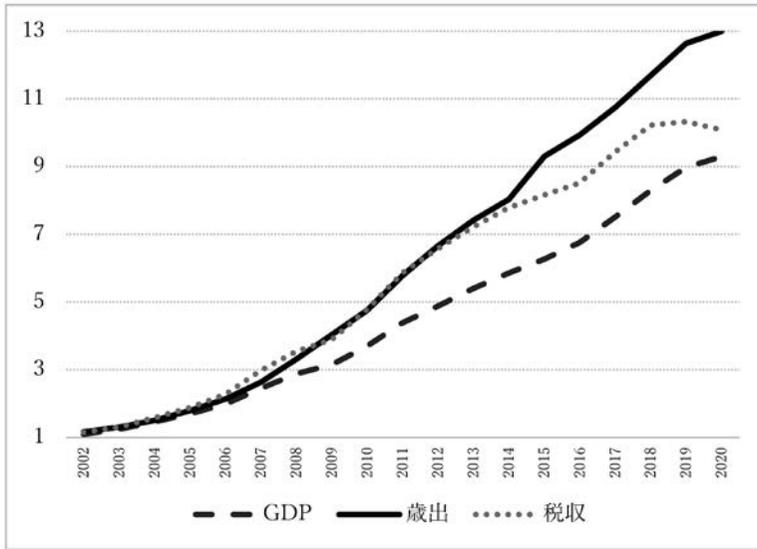


図2 中国のGDP、歳出と税収の指数の推移  
出所：『中国統計年鑑』（各年版）により筆者作成。

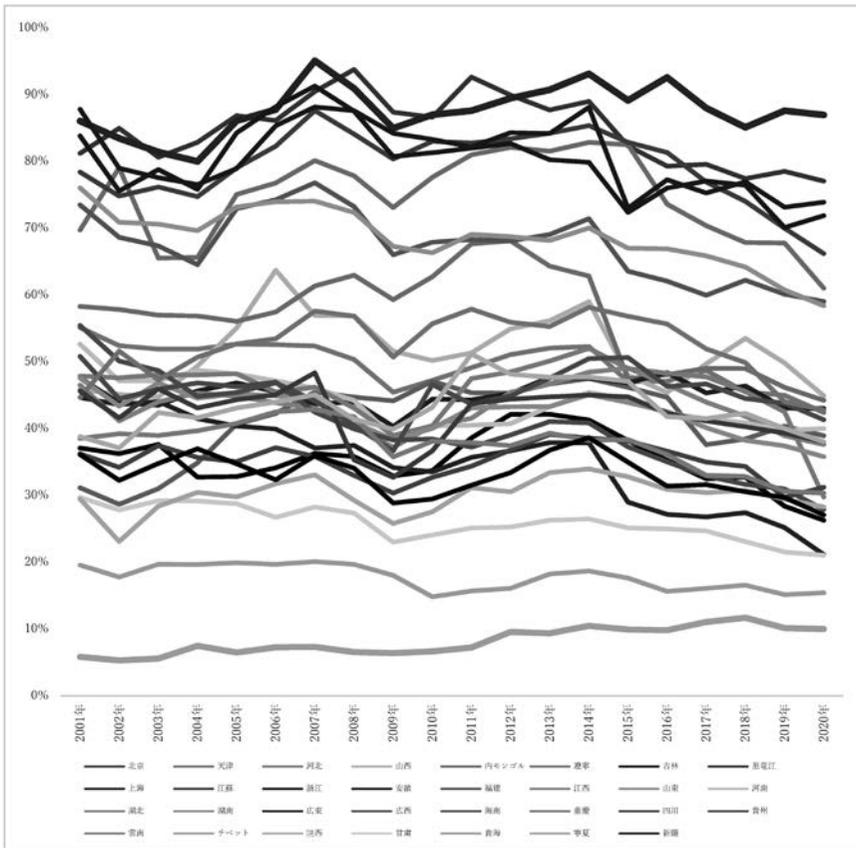


図3 地方財政自給率（省別）の推移  
出所：『中国財政年鑑』（各年版）により筆者作成。

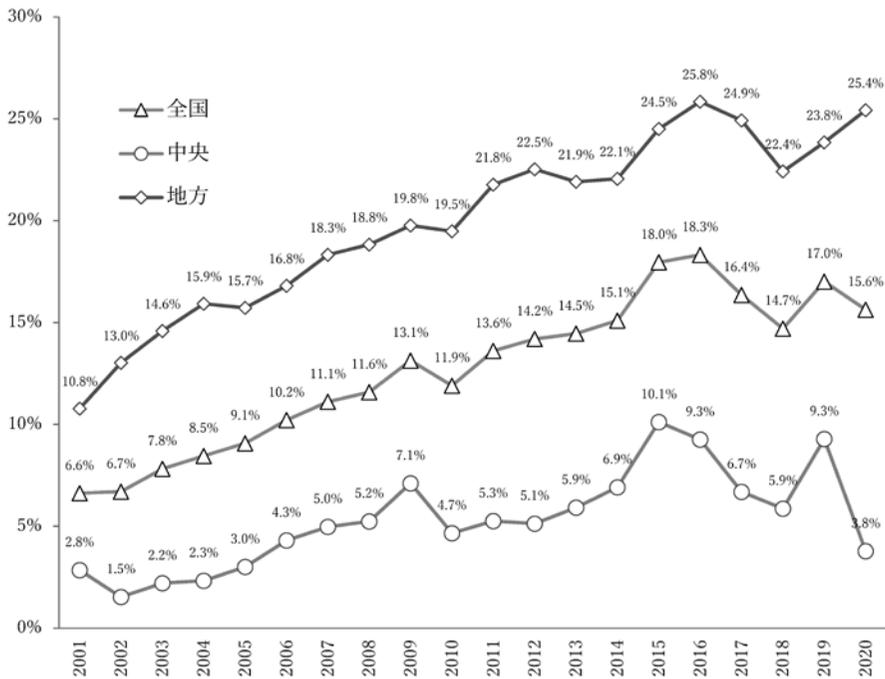


図4 中国の公共预算内における非税収入割合の推移（2001～2020）

出所：『中国財政年鑑』（各年版）により筆者作成。

ける非税収入の依存度は1/4以上になっているため、現在の税制はすでに財政運営を十分に支えることができなくなることが分かる。

非税収入増大の財源としては、まず税軽減措置実施による税収不足問題を相殺するため、予算外資金などを漸次に予算内に組み入れたことである。また、2014年11月27日に財政部が公表した「政府予算体系改善の関連問題に関する通知」（財予〔2014〕368号）によると、2015年1月1日より、地方教育付加、文化事業建設費などの11項目の政府性基金を予算内に組み入れるとされているので、公共预算内の「非税収入」のシェアはさらに拡大することになる。

非税収入は行政徴収によるもので、税収のように法律に定めたものではないため、財源としての安定性は乏しい。また、中国の財政収入が非税収入に過度に依存すると、行政徴収の氾濫や、財政リスクの増大など、様々な問題が生じる可能性がある。

### 3. 経済成長の資本源泉の変化

1978年末からの改革開放路線以降、中国経済は奇跡的な成長を遂げ、とくに2012年までに、年平均10.2%の高度成長を続けていた。2012年より中国の経済減速が本格的に始まり、「新常态」（ニューノーマル）として中国政府は認めている。中国の経済減速について様々な研究がなされているが、とくに輸出問題や景気循環で解釈することが多く見られるが<sup>15)</sup>、経済制度上の要因にふれる研究が少ない。

これらの研究は、1978～1992年の間に中国の財政体制と地方のGDP成長を関係させて分

析しており、主に予算内収入に着目したため、真のメカニズムを逃したといえる。真のメカニズムとは、予算外収入とGDP成長との関係から読み取れるのである<sup>16)</sup>。

財政請負制の下で、地方の自主財源となるのは予算外収入であって、そのため、地方政府は郷鎮企業の発展を支援したのである。同時に、財政請負制の下で、全国の予算内収入の対GDP弾力性も1より小さい(0.67)ため、中国では、全国的に予算内財力不足を招いたのである。

中国における経済成長と経済減速の主要な要因について、経済成長の資本源泉の変化をめぐって財政体制の変化から求められる。

改革開放当初、財政請負制の下で減免税の権限を持つ地方政府は基数を超えた収入を確保するため、郷鎮企業の発展を通じて財政収入を稼ぐ必要がある。よって、地方政府は実体経済の成長を促進する熱意があると思われる<sup>17)</sup>。ただし、予算内財源不足の下で形成された財政請負制は「分権・分散型」政府間財政関係として、「企業依存型」(地方政府は予算外収入を目指して郷鎮企業を発展させたため地域経済成長を促したこと)の成長方式が確立しても、このようなメカニズムによって、中央財政収入の伸びは緩慢になり、「予算外分権」の政府間財政関係が形成されたが、「予算内集権」という中央政府の目的ははずれ、逆に「予算内分権」になってしまい、「分権・分散型」の財政体制が形成されたのである<sup>18)</sup>。

また、このとき予算外収入には徴収の氾濫も見られ、それが腐敗の温床となると批判が激しくなるため、1993年に予算外資金改革を行い、予算外収入を2/3以上削減した。よって、地方政府の郷鎮企業扶植による経済成長の資本源泉は途切れることになる。

1994年に分税制改革が行われた。しかし、1994年の分税制改革の下でも地方政府は郷鎮企業を発展させても予算内外の財政収入を増加することができないため、郷鎮企業の支援に興味を失った。これで、中国における経済成長の資本源泉は一度不明瞭になった。

分税制の下で、中央財政の集権的目標を達成できないため、2002年には中央財政に有利な「二つの所得税」配分改革の実施によって、「予算内集権、予算外分権」の体制が新たに確立された。

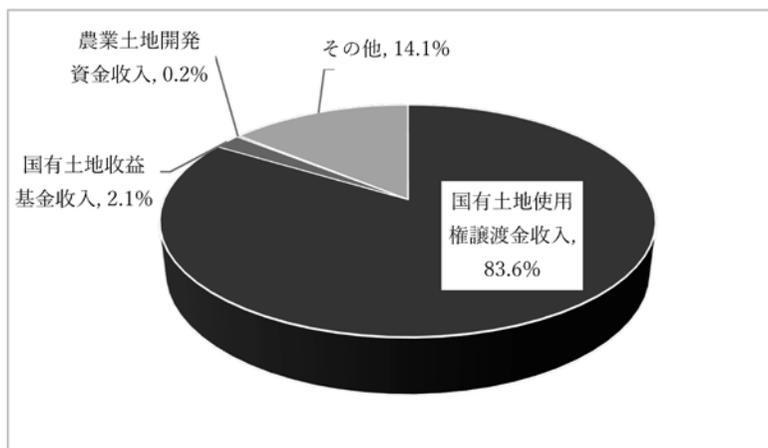


図5 中国における全国政府性基金の基本構成(2019年)

出典:『中国財政年鑑』(2020)により著者作成。

「二つの所得税」の配分改革は、大きな地方財政収入減をもたらした<sup>19)</sup>。よって、中央財政は地方財政へ補償措置が必要になる。ただし、従来、このような補償は予算外資金から捻出されたが、批判が多い予算外資金の伸びを控える必要があるため、地方への補償は土地譲渡の制限緩和の形で実施された。次第に膨大した土地譲渡収入は、2010年より新設した政府性基金予算<sup>20)</sup>に計上されている。

政府性基金は、2007年に予算外から予算内に変更され、1兆元を超える姿で新たに登場した。2011年にはそれが全国財政収入の44.3%、地方財政収入の72.8%に、2019年にも全国財政収入の44.4%、地方財政収入の79.6%に相当したが、2020年にはそれが全国財政収入の51.1%、地方財政収入の89.8%に当たった規模となり、新型コロナの影響で政府性基金の重要性が高まったようである。

全国土地譲渡収入は、全国政府性基金の80%以上を占め（2019年に83.6%、2020年に90.1%）<sup>21)</sup>、政府性基金の主体となる。全国政府性基金の基本構成は図5を参照されたい。

なお、地方政府性基金収入には、土地使用権の譲渡金の割合も2010年からほぼ80%程度で横ばいとなってきたが、2017年より上昇し、新型コロナ下の2020年には93.6%という高さを見せている。新型コロナの影響で、地方政府にとって政府性基金がさらに重要になっているようである。

「二つの所得税」の配分改革の実施と同時に、地方財政収入減への補償措置として中央政府は地方政府の土地譲渡制限を緩めた。よって、いわゆる「土地財政」が形成され、土地譲渡収入が地域経済成長の財源となった。そのため、中国の経済成長は土地財政に依存すると指摘したことが多くなっている<sup>22)</sup>。これを境に、中国の成長方式が変質したのである。

このようなメカニズムでは、不動産価格が高騰し、コストが重くなり、経済減速を招くこととなる。土地財政により集中した資金の大部分は、地方政府の公共投資（橋梁、高速道路や地下鉄など）に使用されて、奇形な産業構造になるため、投資回収期間の長期化を招く。そして、不動産価格の高騰は、中国の経済成長の仮想経済（Virtual Economy）への転換を誘発し、バブル形成を促したとされている<sup>23)</sup>。これらの変化は地方財源不足を招き、経済成長の資本源泉が委縮して、経済減速を促す主要な要因となる。2020年に入ると、新型コロナの影響で土地財政を資本源泉とした経済成長方式はさらに深刻化しており、新しい改革を決める正念場を迎えるため、潜在的問題点はすべて露呈することになった。

2021年5月21日に打ち出された公文書『土地譲渡収入予算内移譲通知』（財綜〔2021〕19号）は、国有土地使用権の譲渡収入を地方政府の最も重要な収入源の一つとして位置づけ、また税務部門を、効率的な徴収と管理能力を有する機関としているため、今後、土地譲渡収入などの徴収がさらに効率的になることを目指している。そして、税務部門は垂直管理されており、中央政府が地方土地の譲渡収入を全面的に把握することに役立つため、こうした収入の透明化は、地方政府の土地利用プロセスをより慎重かつ合理的にし、ひいては「土地財政」への依存度を積極的に低下させることにつながる<sup>24)</sup>。

これで、中国はまったく新しい局面を迎えているといえよう。

#### 4. 中国の経済成長方式の転換契機

中国の経済成長が固定資産投資に依存してきた。図6における直線（a）<sup>25)</sup>に示したとおり、1980～2020年の間に、固定資産投資とGDPとの決定係数は0.955（相関係数は0.977）で

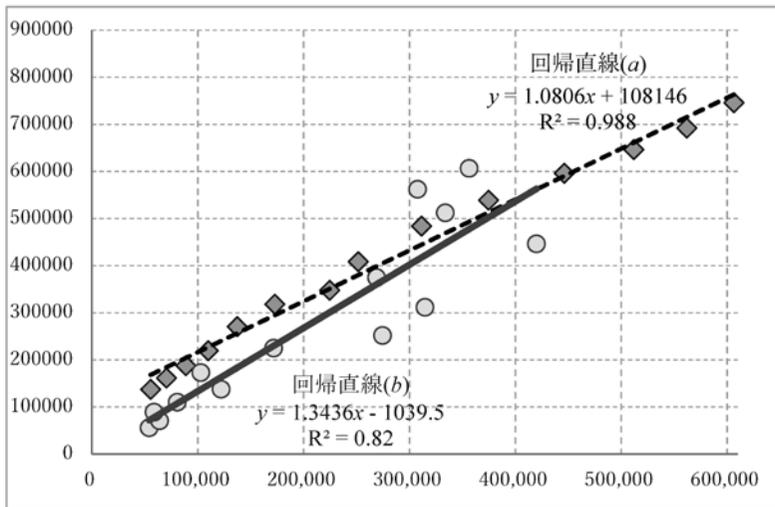


図6 中国の経済における二つの回帰直線

説明：(a)は全国固定資産投資とGDPに関する回帰直線、(b)は全国土地譲渡収入と全国固定資産投資に関する回帰直線であるが、(a)直線の位置を調整するため、土地譲渡収入と固定資産投資の倍数を回帰計算結果に影響せず適切に変更した。なお、2020年度の全国土地譲渡収入額は前述した推定値を使っている。

出所：『中国統計年鑑』（各年版）により筆者作成。

あって、強い相関関係が見られる。

そして、図6における直線 (b)<sup>26)</sup> では、2003～2016年の間に<sup>27)</sup>、固定資産投資とGDPとの散布図はほぼ1直線となり、決定係数は0.988（相関係数ならば0.994）に達することを見させている。

2003年に、中国における土地譲渡収入は、はじめてマクロ経済に影響を与える規模（全国の財政収入の25%に相当）になってから、地方政府によるインフラ投資や住宅建設などを通じて固定資産投資を引き上げている。よって、いわゆる「土地財政」が形成されたのである。図6の (b) を参照されたい。

土地譲渡収入には限界があり、かつ不安定なので、「土地財政」による固定資産投資に依存するGDP成長が持続する可能性は考えにくい。そして、固定資産投資に依存してGDPを押し上げる効果も問題視されている。Zhongren Zhang (2017) は、中国ではGDP成長の決定的な要素が固定資産投資となる1981～2014年の間に、固定資本投資効果係数（Effect Coefficient of Investment in Fixed Capital)<sup>28)</sup> が低く続いてきており、かつ低下する傾向が示されていることをすでに指摘した。

図7に示したとおり、その後この現象はさらに深刻化することが見られる。中国における固定資本投資効果係数は、2015年にさらに0.081へと低下してから<sup>29)</sup>、その翌年からやや上昇してきたが、2020年に入ると、1月から世界に広がった新型コロナウイルス感染症の影響により、0.067へと最低記録を更新したのである。固定資本の寄与率の推移には、激しい起伏が見られ、2018年に5%に急低下して以降、その翌年からマイナスになったため、固定資本投資の効果についてさらに厳しい結果を見せている。

2021年5月21日に打ち出された公文書『土地譲渡収入予算内移譲通知』（財綜〔2021〕19

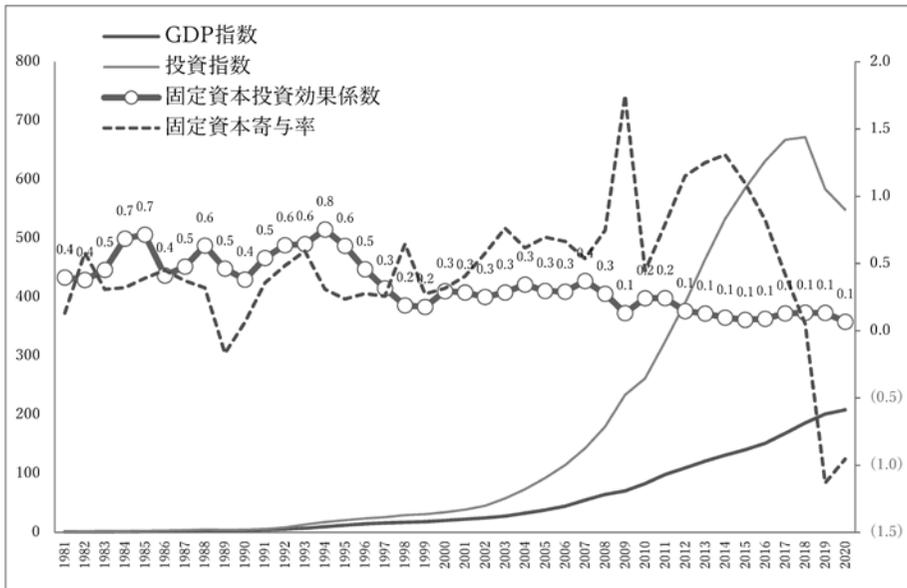


図7 固定資本投資効果係数などの推移  
出所：『中国統計年鑑』（各年版）により筆者作成。

号)によって、地方政府が土地譲渡収入を投資源泉として利用できなくなったため、活躍する意欲を持つ地方政府にとって新たに投資源泉を開発しないとイケないだろう。ただし、選択肢として、企業以外想像しかねる。郷鎮企業はすでに戻らない歴史になって、国有企業を発展させる今日、今後地方政府は国有企業への支援を通じて投資源泉を開発できるだろう。どう考えても、中国の経済成長方式の転換契機が到来しているといえる。

### おわりに

本稿を通じて明らかになった点は、およそ以下のとおりである。

中国では、改革開放の初頭、予算内財源不足の下で形成された財政請負制が、「分権・分散型」政府間財政関係として、予算外収入を稼ぐという特徴がある「企業依存型」の成長方式を確立した。インフレーションの深刻化による財政収入請負額減価や地方政府の予算外収入への着目によって、予算内財政収入の一層の悪化が招かれた。そのため、1993年に予算外資金を控える改革が行われた。しかし、このようにして、地方政府が地方経済成長を促す資本源泉も途切れた。

1994年に行われた分税制の下でも、地方政府にとって新しい資本源泉が形成できなかったし、中央財政の集権的目標もなかなか実現できなかったため、2002年には中央財政に有利な「二つの所得税（企業所得税と個人所得税）改革」が行われた。これで、「予算内集権、予算外分権」の体制が確立されたと同時に、地方財政収入減への補償措置として、中央政府は地方政府の土地譲渡制限を緩めた結果、意外に土地譲渡収入がマクロ経済に影響を与えるほど膨大してきており、地域経済成長の新資本源泉となった。これこそ、いわゆる「土地財政」の形成要因である。

しかし、土地財政により集中した資金の大部分は、地方政府の公共投資（橋梁、高速道路や地下鉄など）に使用されて、固定資本形成を中心とする産業構造を導いたため、投資

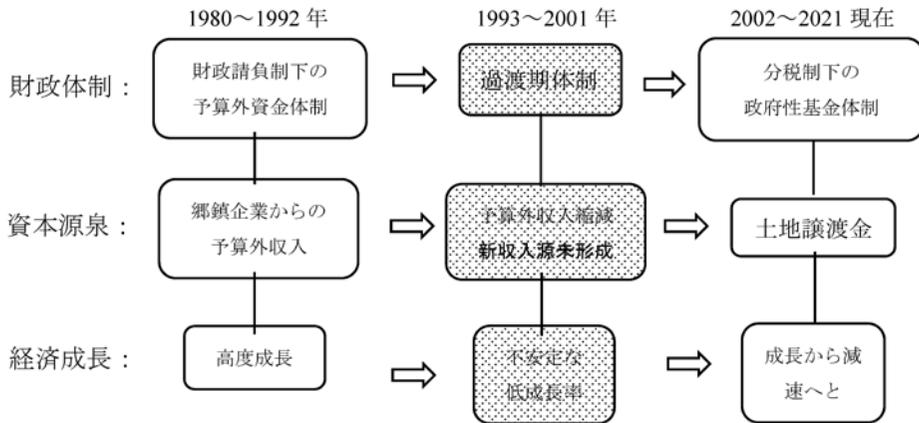


図8 分析枠組みの概念図  
出所：筆者作成。

回収期間の長期化を招いた。

このようなメカニズムは、地代を意味する不動産価格の高騰を誘導した結果、次第に進む物価上昇が家賃、人件費、原材料などにも及んできてから、全面的に経済コストを増大させ、企業などの運営が重くなり、経済減速を導いたのである。

以上の分析枠組みは図8で示している。

しかし、土地譲渡収入はいつまで拡大できるかという問題もあるが、その不安定性は現実味を帯びている。そして、土地に関連する税収と予算内非税収入もあるため、土地の取引が減少や減額が発生すれば、同時に減少されるのは、土地譲渡収入だけではなく、予算内財政収入にも影響を及ぼす。また、経済も財政も地方政府の間に差が存在しているため、なにかショックがあるとき、一斉変化するわけではなく、とくに全国の土地譲渡収入が増大すると同時に、大きく減少する省・市もある。全国的にいわゆるナショナルミニマムを確保するためにも、改革しなければならない時期が到来している。

2020年に入ると、コロナ禍の影響で以上の問題はさらに深刻化しており、経済や財政の正念場を迎えることになる。

2021年5月21日に公表された『土地譲渡収入予算内移譲通知』（財綜〔2021〕19号）はコロナ禍による焦眉の急を解決するために、日本の国債増発より良策として評価できるかもしれない。また、これを契機に中国の経済成長方式の転換が導かれるかもと期待される。

付録 『国有土地使用权譲渡収入、鉱産資源専項収入、海域使用金、無住民海島使用金という4項目の政府非税収入に対する徴収権限を税務部門に移譲する関連問題に関する通知』（財綜〔2021〕19号）

各省・自治区・直轄市・計画単列市の財政庁（局）・自然資源庁（局）、新疆生産建設兵団財政局、自然資源局、国家税務総局各省・自治区・直轄市・計画単列市税務局、中国人民銀行上海本部、各支店・営業管理部、各省（首府）都市中心支店、各副省級都市中心支店：

中国共産党中央委員会と国務院の政府税外収入の徴収と管理責任の税務当局への移管に

関する関連部署と要求を貫徹するために、国有土地所有権の譲渡収入、鉱物資源専用収入、海域使用金、無居住者海島使用金という4項目の政府非税収入を統一的に税務部門に移管し徴収させることを決定した。ここに平穏かつ秩序ある移管業務の推進に関するための事項を以下のように通知する。

一、国有土地所有権の譲渡収入、鉱物資源専用収入、海域使用金、無居住者海島使用金（以下、4項目の政府非税収入と略す）をすべて税務部門に移管し徴収させる。天然資源部（本級）が、規定に基づき徴収していた鉱物資源専用収入、海域使用金、無居住者海島使用金も、同時に税務部門に移管し徴収させる。

二、試行してから広げるとする。2021年7月1日より、河北・内モンゴル・上海・浙江・安徽・青島・雲南省（自治区、直轄市、計画単列市）から、省（区、市）を単位として、徴収・納付の仕組み、分担等を検討・改善し、移管業務を総合的に推進するための経験を積む。まだ試行的な徴収、管理、移転を開始していない地域は、4つの政府税外収入の移管と徴収について積極的に準備する必要があり2022年1月1日より全面的に移管と徴収の業務を実施する。

三、4項目の政府非税収入を税務部門に移管し徴収させた後、前年度と次年度に形成された未納金や、規定に従う分割徴収金は、税務部門に徴収・入庫させるとする。関連部門は、関連の情報伝達および資料の引き渡し作業に協力しなければならない。税務部門は、国庫徴収制度などの諸規定をもとに、法規に従って収入を徴収し、非税収入を適時に全額国庫に納入することを確保する。すでに財政非税口座に納付され、まだ国庫に入庫していない資金は、財政部門に非税収入の徴収管理制度の規定に従い国庫に入庫させる。

四、税務部門は属地の原則に従って4項目の政府非税収入を徴収する。具体的な徴収機関は国家税務総局・省（自治区、直轄市、計画単列市）税務局により「利便性と効率性」の原則に基づき確定する。従来天然資源部（本級）が徴収していた鉱物資源専用収入、海域使用金、無居住者海島使用金などの非税収入について、徴収・管理責任の移管後の具体的な業務を国家税務総局北京市税務局に担当させる。

五、税務部門は、財政、天然資源、中国人民銀行などの部門と協議し、責任移管後の徴収と支払いのプロセスを確定すべきである。手続きと徴収に関する具体的なプロセスは、本通知に添付のフローチャート（本稿で省略）を参照し、現地の実際状況に従って確定する。経費の区分に関連する事情があれば、計画を提出し、承認を受ける。

六、税務部門は財政部が統一的に監督・製造（印刷）した非税収入証票を使用し、税務部門における全国統一情報化方式に従い規範的に管理する。

七、資金が国庫に入庫された後、退庫を行う必要がある場合、財政部門の関連の退庫管理規定に従って処理しなければならない。このうち、支払人が誤って納付した場合、または税務部門が誤って徴収した場合、支払人は税務部門に処理を申請するものとする。税務部門は厳格な審査を経て、関連の財政、天然資源部門と協議して同意を確認した後、規定に従いこの手続きを行う。その他の状況では、支払者は財務部門と天然資源部門に処理を申請するものとする。人民銀行の国庫管理部門は規定に従って退庫の手続きを行う。

八、本通知の規定に加えて、4項目の政府非税収入の徴収範囲、対象、基準、減免、分配、使用、管理等の政策は、引き続き現行の規定に基づき執行する。

九、徴収と管理の情報をリアルタイムで共有するため、天然資源部門と使用権者が譲渡・

分配等の契約を締結した後、税務部門と財政部門に迅速に送信しなければならない。税務部門は、財政、天然資源、中国人民銀行などの部門と協力して、ビジネス上の接続と情報の相互接続を適切に行い、連携システムを通じて、納付などの明細情報を財政部、天然資源部、人民銀行等とリアルタイムで共有することを確保し、明白、ミスなしの会計を実現すべきである。同時に、財政部門に徴収状況を報告し、説明資料を添付する。

各レベルの財政、天然資源、税務、人民銀行の部門は、中央政府の決定と配置に向かい思想と認識を統一させ、政治姿勢を効果的に高め、部門間の協力と連携を強化し、非税収入の徴収と管理の責任移譲の相乗効果を形成する必要がある。徴収と管理の責任を移管する試験的な作業で重大な問題が発生した場合は、適時に国家税務総局に報告すべきである。税務総局は財政部、天然資源部、人民銀行などの関連部門と協力して、試験状況に応じて特定の賦課・納付のプロセスを研究・改善し、各地の移管・徴収の業務を指導する。地方間や部門間に協力困難が生じた場合、同レベルの政府に適時に報告し、移管・徴収の作業を円滑に進めるため、該当地方政府に解決、対処を要請する。

## 注

- 1) 「財政請負制」とは、中央政府と地方政府の間、および地方の上位政府と下位政府の間に、一定期間（通常は1～5年）内において、財政収入の一定額について契約の形で事前に決める財政体制である。この財政収入の契約額を請負額という。なお、過不足に対する賞罰規定もある。
- 2) 歳入全体に占める中央、地方政府の割合（構成比）を集権度または分権度とする。それが50%以下であれば分権型という。歳入全体に占める中央、地方政府の割合（構成比）を集中度または分散度とする。それが50%以下であれば分散型という。町田俊彦ほか（2017）を参照。
- 3) 財政請負制が崩壊した主要な要因はインフレーションである。張忠任（2001）第147～148頁を参照されたい。
- 4) 張忠任（2009）を参照されたい。
- 5) ここでいう「一本の税源配分制度」とは、それまでの中国では、国税と地方税の区分がなかったことを指す。
- 6) 中国語の分成（Sharing）とは、分与のことで、一定の比率で配分することである。
- 7) なぜかという点、分税制改革によって、全国財政収入における中央の構成比を50%程度引き上げたが、中央収入の中でいわゆる「税還付」の割合は5割以上であった。「税還付」とは形式的に国税として徴収された増徴税をまた地方に還付するものである。そのため、事実上の中央構成比は高くなかった。従って、分税制改革は当初でも形式的に集権的財政体制を構築したにすぎないといえる。
- 8) 「税還付」の配分式に集権的の目的が隠れた税還付を通じて、2001年まで中央が地方から計512億元を集中しても、57%の目標は達成できず、50%さえも確保しがたかった。張忠任（2009）を参照。
- 9) 税収不足をもたらす原因としては、税負担が重いと指摘されたため、税軽減措置の拡大も影響することが挙げられる。
- 10) 黒竜江省は2001年の44.7%から2020年の21.1%、広西省は2001年の50.8%から2020年の27.9%、湖北省は2001年の47.9%から2020年の29.8%へと急低下を示している。
- 11) 非税収入には、公共サービス料金収入、国有資産使用料金収入、国有資本の投資収益、宝くじ収益金、各種の罰則金収入等も含まれる。
- 12) 税外収入とは、税収以外に、各レベルの政府、国家機関、法人機関、政府職能を代行する社会団体

およびその他の経済組織が、法律に従って、政府権力、政府信用、国家資源、国有資産を利用するなど、または特定の公共サービス、準公共サービスを提供するために取得した財政資金であると中国財政部総司により定義されている。

- 13) 中国の予算は、公共財政予算のほかに、政府性基金予算（2010年より）、国有資本経営予算（2007年より新設するとされたが、データ公表について、中央収入は2007年より中央支出は2010年より、地方収支は2012年以降であった）および社会保険基金予算（2010年より新設）がある。
- 14) ただし、非税収入の年成長率からみれば、全国は18.1%、中央は15.7%、地方は18.4%であるため、中央財政にとっても非税収入の重要性が高まっていることが考えられる。
- 15) 輸出について、例えば宋立水『『新常態』の中国経済をどう捉えるか』『明治学院大学経済研究』Vol.151、2016年、景気循環について、例えば関志雄「景気循環から見る中国経済の行方－2011年に底を打ち2012年に本格的回復へ－」『中国資本市場研究』Vol. 4, No. 4 が挙げられる。
- 16) 1978～1992年には、地方の予算内収入のGDPへの弾力性がわずか0.61にすぎなかったことに対して、予算外資金収入のGDPへの弾力性が1より大きかった（1.14）。よって、このとき、地方政府の関心が予算内財政収入ではなく、主に予算外資金収入であることが分かる。この点について、Zhang, Zhongren (2015) およびZhang, Zhongren (2017) を参照されたい。
- 17) 中国が高度成長を遂げた要因について財政体制から求める先行研究は、以下のように挙げられる。Wong, C. (1992) は、当時中国の財政体制である財政請負制の実施により地方政府が郷鎮企業から多くの財政収入を稼いだため、郷鎮企業を支援する熱意が高まり、経済成長を促進したと指摘した。また、Oi, Jean C. (1992, 1999) は、中国の財政による経済成長への促進作用を認識した。林毅夫ほか(2000) は、中国の省間データを用いて、財政請負制が地方のGDP成長を大きく促進した因果関係を実証分析により検証した。周飛舟(2010) も、より多くの財政収入を確保するために、地方政府が郷鎮企業の発展を促したと言及した。これらの先行研究は、様々な視角から、1980～1993年の間における中国経済高度成長の要因を当時中国の財政請負制に帰属させていることが分かる。
- 18) 歳入全体に占める中央、地方政府の割合（構成比）を集権度または分権度とする。それが50%以下であれば分権型という。歳出全体に占める中央、地方政府の割合（構成比）を集中度または分散度とする。それが50%以下であれば分散型という。町田俊彦ほか「政府間財政関係における集権と分権の諸課題－理論と実際－」『専修大学社会科学研究所月報』No.644, pp.1-20, 2017年2月、を参照。
- 19) 「二つの所得税改革」の最初の3年間（2002-2004）だけにおいて、毎年中央財政は地方財政からとった税額はそれぞれ748.7億元、1,156.5億元および1,159.0億元になり、当年地方税収総額の10.1%、13.7%および11.6%に達して、地方財政収入を大きく減少させたことを意味する。張忠任(2018) を参照されたい。
- 20) 中国では、「基金」という用語は、1990年9月16日に中共中央、國務院が公布した『乱收費、乱罰金および各種の攤派を断固として制止することに関する決定』（中發〔1990〕16号）において、はじめて使われたのである。「政府性基金」という用語が、はじめて登場したのは、1996年7月6日に國務院が公布した「予算外資金の管理を強化することに関する決定」（国發〔1996〕29号）である。
- 21) 財政部(2021)により推定された2020年の全国土地譲渡収入額を用いて求めたものである。
- 22) 孫秀林ほか(2013)を参照。
- 23) Zhang, Zhongren (2015) を参照。
- 24) ただし、税収ではない土地権譲渡収入を税務部門（税務局）に徴収させることに法的根拠が乏しそうである。

25) 相関分析の詳細は以下のとおりである。

概要 (a)	
回帰統計	
重相関 R	0.993991804
重決定 R2	0.988019707
補正 R2	0.987021349
標準誤差	23624.41876
観測数	14

分散分析表					
	自由度	変動	分散	観測された分散比	有意 F
回帰	1	5.52334E+11	5.52334E+11	989.644915	6.70438E-13
残差	12	6697357944	558113162		
合計	13	5.59031E+11			

	係数	標準誤差	t	P-値	下限 95%	上限 95%	下限 95.0%	上限 95.0%
切片	108146.76	11513.97773	9.392562894	7.01819E-07	83058.95759	133232.5624	83058.95759	133232.5624
固定資産投資	1.080613522	0.034350313	31.45862227	6.70438E-13	1.00577062	1.155456425	1.00577062	1.155456425

26) 相関分析の詳細は以下のとおりである。

概要 (b)	
回帰統計	
重相関 R	0.905514393
重決定 R2	0.819956315
補正 R2	0.804952675
標準誤差	84242.01694
観測数	14

分散分析表					
	自由度	変動	分散	観測された分散比	有意 F
回帰	1	3.87839E+11	3.87839E+11	54.65049112	8.35771E-06
残差	12	85160609019	7096717418		
合計	13	4.73E+11			

	係数	標準誤差	t	P-値	下限 95%	上限 95%	下限 95.0%	上限 95.0%
切片	-1039.5073	44218.16178	-0.023508605	0.981630972	-97382.6055	95303.59089	-97382.6055	95303.59089
土地譲渡金	1.343602556	0.181749735	7.392597048	8.35771E-06	0.947603901	1.739601211	0.947603901	1.739601211

27) 2017～2019年の3年間、固定資産投資とGDP指数の伸びには大きな異常が見えて、原因はまだ不明であるが、2016年よりスタートした供給側改革の効果として評価できるかもしれない。ただし、終了をまだ宣告していない供給側改革に対して結論を出すのは時期尚早である。

28) 固定資本投資効果係数とは、GDPの増加分と資本ストックの増加分（投資）との比率 ( $\Delta Y/\Delta K$ ) である。なお、固定資本投資効果係数は限界資本係数の逆数ともなる。

29) 固定資本投資効果係数が0.081になると、1億元の固定資本が0.081億元 (=810万元) だけのGDPを増加することとなる。言い換えれば、これを限界資本係数に換算すると、12.340になり、すなわち1億元のGDPを新たに増加するために、12.340倍の固定資本投資が必要になることを意味する。

## 参考文献

財政部「関于2020年中央和地方予算執行情况与2021年中央和地方予算草案的報告」、2021年3月5日第十三届全国人民代表大会第四回会議にて、公表日：2021年3月14日、[http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202103/t20210314\\_3670203.htm](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202103/t20210314_3670203.htm)（アクセス日2021年8月23日）

財政部・自然資源部・税務総局・人民銀行が連名で発布した『国有土地使用権譲渡収入、鉱産資源専項収入、海域使用金、無住民海島使用金という4項目の政府非税収入に対する徴収権限を税務部門

- に移譲する関連問題に関する通知』（財綜〔2021〕19号）、2021年6月4日、[http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-06/04/content\\_5615524.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-06/04/content_5615524.htm)（アクセス日2021年8月23日）
- 周飛舟「建設ブーム：土地財政と地方政府行為」『経済社会体制比較』2010年第3号
- 孫秀林、周飛舟「土地財政と分税制」『中国社会科学』2013年第4号
- 張忠任『現代中国の政府間財政関係』御茶の水書房、2001年
- 張忠任「中国の政府間財政関係改革の趨勢－分税制の変容－」『総合政策論叢』Vol.12、2009年
- 張忠任「中国の政府間財政関係と経済成長方式転換」『総合政策論叢』Vol.36（2018年10月）
- 町田俊彦、張忠任「政府間財政関係における集権と分権の諸課題－理論と実際－」『専修大学社会科学研究所月報』No.644、2017年
- 劉昆「2020年中央決算に関する報告」第十三届全国人民代表大会常務委員会第二十九次會議にて、2021年6月7日、[http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202106/t20210608\\_3715911.htm](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202106/t20210608_3715911.htm)（アクセス日2021年8月23日）
- 林毅夫、劉志強「中国の財政分権と経済成長」『北京大学学报』Vol.49、2000年
- Oi, Jean C. (1992) "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China", *World Politics*, Vol.45, No.1, pp.99-126.
- Oi, Jean C. (1999) "Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform", University of California Press. Berkeley Los Angeles Oxford.
- Wang, Christine. (1992) "Fiscal Reform and Local Industrialization", *Modern China*, Vol.18, No. 2, pp.197-226.
- Zhang, Zhongren. (2015) The impact of fiscal relationship between central and local governments of China on the economic growth since reform and opening-up, for International Conference Research and Regulation 2015: the theory of regulation in times of crisis, University Paris Diderot-Paris VII, Paris, June 9-12.
- Zhang, Zhongren. (2017) The mutual effects between the fiscal relations of central and local governments and economic growth in post-reform China. *Evolutionary and Institutional Economics Review*, Vol.14, pp.101-116.

統計資料：

『中国統計年鑑』（各年版）中国統計出版社

『中国財政年鑑』（各年版）中国財政雜誌出版社

参考サイト：

中国財政部HP：<http://www.mof.gov.cn/>（アクセス日2021年8月23日）

中国国家統計局HP：<http://www.stats.gov.cn/>（アクセス日2021年8月23日）

中国国家データHP：<https://data.stats.gov.cn/>（アクセス日2021年8月23日）

キーワード：分税制、非税収入、資本源泉、土地譲渡収入、経済成長

(ZHANG Zhongren)