

現代中国における中央と地方の財政関係

大橋 英 夫

はじめに

中国における中央と地方の関係は、歴史的にみても極めて重大かつ微妙な問題である。中華人民共和国成立以後の歴史を振り返ってみても、「地方主義」や「独立王国」に対する警告と批判は繰り返されてきた¹⁾。一九七八年末の中国共産党第一一期三中全会以後の改革・開放期においても、中央と地方の関係は、一連の地方分権化、いわゆる「放権讓利」の進展に伴い、ますますその重要性を増している²⁾。

改革・開放期における中央と地方の関係は、この「放権讓利」がもたらした「地方主義」の台頭という見解に代表されよう³⁾。しかしこれは「放権讓利」のもとにおける中央と地方の関係を比喩的に表現した見解であるとしても、必ずしも両者の関係を正確に表現した見解であるとはいえない。改革・開放期の中国においては、中国の歴代王朝末期にみられたような軍閥割拠の混乱した状況が再現されようとしているわけではなく、また建国以来の国民統合の努力

により国民国家としての体裁を整えてきた中国が瓦解方向にあるわけでもない。今日の中国における中央と地方の関係は、中央が地方に対する「放権譲利」を進めた結果として、中央の政策的意向が地方の政策遂行に反映され難くなってきた点にその特徴を見出すことができる。

そこで本稿では、改革・開放期における中央と地方の関係を考察するための手掛かりとして、これに大きな影響を及ぼしうる財政関係に焦点を当ててみたい。いうまでもなく財政制度は人事制度とならんで、中央が地方をコントロールする場合の重要な政策手段である。中央と地方の財政関係に関しては、制度面での考察をはじめとして、すでにくつかの研究成果がみられる。そしてこれらの研究では、中央が財政管理体制の改革を進めた結果、改革・開放期の中国では、豊かな財政基盤を背景とする「強い地方」と厳しい財政状況に直面する「弱い中央」からなる中央・地方関係が出現したことが指摘されている。しかし本稿は、このような見解とは若干異なる立場をとっている。すなわち「放権譲利」によって、地方は自主権を拡大する一方で、改革・開放期における最大の課題である経済建設に関しては、自己資金の調達に追われる状況に陥った。これが経済的な「地方主義」を助長し、また拝金主義的な「向錢看」の風潮のもとで、さまざまな越権、不法行為の台頭を招き、結果として中央の政策的意向が地方の政策遂行段階で貫徹し難い状況が生まれるにいたったわけである。

本稿では、まず改革・開放期の中国における財政構造を概観した後、いまだ不透明なところが多い中央・地方財政関係の制度的な変遷過程の把握に努める。次に財政管理体制の改革が誘発した二つの問題点、すなわち「諸侯経済」と「攤派」に焦点を当てる。そして中央と地方の財政関係の具体的事例として、改革・開放の最大の受益者といわれる広東省と中央の財政関係を取り上げ、最後に九四年に実施された分税制導入の意味を考察してみたい。

一 中央・地方財政関係の変遷

(1) 改革・開放期の財政構造

七〇年代末から八〇年代を通して、中国では農産物買上価格の引き上げ、国营企業の経営不振や価格改革に伴う補助金の急増などを背景として、財政事情は極めて厳しい局面を迎えている。財政収支は七九年以後、八五年を除き赤字を記録している(表1)。しかし中国では内外の債務収入が財政収入に繰り入れられており、これを財政収入から控除すると、財政収支は七九年以後一貫して赤字を続けており、しかも赤字幅は年々拡大基調にある。中国の財政当局者自らが認めているように、「今日の財政面における困難は極めて大きいといわざるをえない」⁽⁶⁾。

しかも近年、中国経済に占める国家財政の比重は年々低下傾向にある。しかし一方で、「予算外資金」と呼ばれる企業などの留保資金は急増傾向にあり、いまや財政(予算内)収入と肩を並べるまでの規模に膨張している(表2)。すなわち企業などの税引前利潤のうち納税、上納する部分が相対的に減少し、一方、企業などが留保し、裁量権をもつ資金が急増しているわけである。もちろん予算外資金の増加は弾力的な投資計画を遂行するうえで必ずしも否定されるべきものではない。しかしこれが中国経済のマクロ・コントロールの能力を著しく低下させる方向に機能していることは否定できない。

そこで中央と地方の財政資金の分配状況に眼を転じると、財政収入をみる限り、七〇年代末から八〇年代中ばにかけて中央のシェアが予想に反して急速に上昇している(表3)。しかしこれは中央に徴税責任のある部分が中央収入と

表1 財政収支の推移

単位：億元

	①財政収入		③財政支出	財政収支(1)	財政収支(2)
		②債務収入		①-③	①-②-③
1978	1,121.1	—	1,111.0	10.1	10.1
1979	1,103.3	35.3	1,273.9	-170.6	-205.9
1980	1,085.2	43.0	1,212.7	-127.5	-170.5
1981	1,089.5	73.1	1,115.0	-25.5	-98.6
1982	1,124.0	83.9	1,153.3	-29.3	-113.2
1983	1,249.0	79.4	1,292.5	-43.5	-122.9
1984	1,501.9	77.3	1,546.4	-44.5	-121.8
1985	1,866.4	89.9	1,844.8	21.6	-68.3
1986	2,260.3	138.3	2,330.8	-70.6	-208.9
1987	2,368.9	169.6	2,448.5	-79.5	-249.1
1988	2,628.0	270.8	2,706.6	-78.6	-349.4
1989	2,947.9	283.0	3,040.2	-92.3	-375.3
1990	3,312.6	375.5	3,452.2	-139.6	-515.1
1991	3,610.9	461.4	3,813.6	-202.7	-664.1
1992	4,153.1	669.7	4,389.7	-236.6	-906.3

資料：『中国統計年鑑』1993年版より作成。

表2 財政（予算内）収入・予算外収入の規模

単位：億元、%

	①財政収入	②予算外収入	③GNP	②/①	①/③	(①+②)/③
1978	1,121.12	347.11	3,588.1	31.0	31.2	40.9
1979	1,067.96	452.85	3,998.1	42.4	26.7	38.0
1980	1,042.22	557.40	4,470.0	53.5	23.3	35.8
1981	1,016.38	601.07	4,773.0	59.1	21.3	33.9
1982	1,083.94	802.74	5,193.0	74.1	20.9	36.3
1983	1,211.16	967.68	5,809.0	79.9	20.8	37.5
1984	1,467.05	1,188.48	6,962.0	81.0	21.1	38.1
1985	1,837.16	1,530.03	8,557.6	83.3	21.5	39.3
1986	2,184.52	1,737.31	9,696.3	79.5	22.5	40.4
1987	2,262.42	2,028.80	11,301.0	89.7	20.0	38.0
1988	2,489.41	2,270.00	14,068.2	91.2	17.7	33.8
1989	2,803.81	2,658.83	15,993.3	94.8	17.5	34.1
1990	3,134.34	2,708.64	17,695.3	86.4	17.7	33.0
1991	3,430.75	3,243.31	20,236.3	94.5	16.9	33.0

資料：『中国統計年鑑』1993年版より作成。

表3 中央と地方の財政（予算内）・予算外収入・支出

単位：億元、%

	財政収入		財政支出		予算外収入		予算外支出	
	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方
1978	1,121.1	14.7	85.3	1,111.0		347.11		
1979	1,103.3	17.1	82.9	1,273.9	47.9	52.1	452.85	
1980	1,085.2	19.3	80.7	1,212.7	50.7	49.3	557.40	
1981	1,089.5	20.6	79.4	1,115.0	50.8	49.2	601.70	
1982	1,124.0	23.0	77.0	1,153.3	48.1	51.9	802.74	33.7 66.3
1983	1,249.0	29.8	70.2	1,292.5	48.2	51.8	967.68	37.2 62.8
1984	1,501.9	34.9	65.1	1,546.4	46.6	53.4	1,188.48	39.6 60.4
1985	1,866.4	37.9	62.1	1,844.8	44.5	55.5	1,530.03	41.6 58.4
1986	2,260.3	40.6	59.4	2,330.8	39.3	60.7	1,737.31	41.2 58.8
1987	2,368.9	38.2	61.8	2,448.5	39.5	60.5	2,028.80	40.8 59.2
1988	2,628.0	39.8	60.2	2,706.6	35.9	64.1	2,270.00	38.4 61.6
1989	2,947.9	37.5	62.5	3,040.2	33.2	66.8	2,658.83	40.3 59.7
1990	3,312.6	41.3	58.7	3,452.2	36.5	63.5	2,708.64	39.6 60.4
1991	3,610.9	38.8	61.2	3,813.6	36.8	63.2	3,243.31	42.6 57.4
1992	4,153.1	39.7	60.3	4,389.7	41.4	58.6		

資料：財政部総合計画司編『中国財政統計（1950—1991）』科学出版社、1992年、『中国統計年鑑』1993年版より作成。

現代中国における中央と地方の財政関係

して分類されているからである。事実、財政支出の中央と地方の分配状況をみると、八〇年代を通して地方のシェアが一貫して上昇しており、また予算外資金についても、収入、支出の双方において地方が大きな比重を占めている。

(2) 財政管理体制の改革

七八年末の中共一一期三中全会以後、中国では地方の積極性を引き出すために本格的な財政管理体制の改革が着手された。それまでの中国の財政といえば、中央集権的な社会主義計画経済体制のもとで「統一収入、統一支出」の一元的、かつ硬直的な管理体制がとられてきた。しかし七〇年代末から八〇年代初頭にかけて、中国はいわゆる「洋躍進」のもとでの基本建設投資の急激な拡大、農産物買上価格の引き上げなどを背景として、未曾有の財政危機に陥った。そこで八〇年二月に國務院は次のような方針のもとに中央と地方の財政関係の改革を打ち出した。第一に、財

政管理体制を「一灶吃飯（ひとつのかまどで飯を食う）」体制から「分灶吃飯（かまどを分けて飯を食う）」体制に改革する。第二に、財政分配は「条条（主管系統）」を主とする体制から「塊塊（地方系統）」を主とする体制に改革する。第三に、中央と地方の分割比率や補助額は「一年一定」から「五年一定」に改革する。こうして財政管理体制において地方の比重は著しく上昇することとなった。そこで八〇年以後の三度にわたる政管理体制の改革の経緯を簡単に振り返っておこう。

【八〇年改革】

八〇年の改革では、「画分収支、分級請負」のもとで、中央と地方の財政収入が区分された。⁽¹⁾ 中央財政収入は、①中央固定収入、すなわち中央所属企業・事業の収入、関税収入、税関が輸入商品に対して徴収した工商税、鉄道部が納付する工商税、国外借款収入、国外借款に帰属する収入、公債収入、及びその他中央収入、②地方固定収入のうちの中央上納部分、③工商税の中央帰属部分、④地方が集め中央財政に上納した企業の減価償却基金からなる。次に地方財政収入は、①地方固定収入、すなわち地方所属企業・事業の収入、塩税、農牧税、工商所得税（屠殺税、車両船舶使用税、都市不動産税、家畜交易税、集市取引税）、税滞納金、罰金収入、及びその他地方収入、②固定比率共有収入、すなわち八〇年代に地方から中央に移管された企業（軍工業と欠損企業は含まない）からの収入の二〇%（中央は八〇%）、③工商税の地方帰属部分、④中央財政から補助地区が受け取る定額補助収入からなる。こうして財政収入は、①中央財政収入、②地方財政収入、及び③中央と地方が分割する共有収入の三つの種類に分類された。

しかしこの制度では地方が共有収入を徴収するに際して何らインセンティブが設けられておらず、また統一的な比

率を用いた共有収入の中央・地方分割は特定の地方に予期せぬ財政余剰、あるいは欠損をもたらした。結局、八〇年改革は、総じていえば、豊かな地方は財政余剰を蓄積し、一方、貧しい地方はさらに大きな財政赤字を記録する事態を招いた。そこで八三年から、広東・福建両省を除く、各省・市・自治区に対して一律に「総額分割」が実施されることとなった。

【八五年改革】

八四年の中共一二期三中全会において「経済体制改革に関する決定」が採択されると、国营企業改革の一環として「利改税」、すなわち国营企業の利潤上納方式から納税方式への改革が本格化した。「利改税」に伴う新税種の出現という新たな情勢に対応するために、八五年三月、國務院は『画分税種、査定収支、分級請負』の実施に関する規定を発布した。

ここではまず中央と地方の財政収入区分に変更が加えられ、中央収入は一二種類、地方収入は一五種類、共有収入は七種類に細分化された(表4)。そして地方固定収入が支出を上回る地方は中央に余剰を上納することが求められ、一方、地方固定収入が支出を下回る地方は共有収入の一定部分を留保することが認められるようになった。また地方固定収入と共有収入をもつても支出を賅えず財政赤字を記録した地方は、中央から補助金を受けることとなった。この改革は八〇年改革と比べると、確かに地方の異なる要求に合致したものであった。しかしそれでも地方にとつては、財政黒字を記録したところでその余剰は中央に上納されることから、やはり税収増加のためのインセンティブは乏しく、しかも中央は上海、北京、天津、遼寧、江蘇、浙江などの「ドル箱」といえる省・市の財政収入を引き続

表4 中央と地方の財政収入区分（1985年）

中央予算固定収入	地方予算固定収入	中央地方共有収入
①中央国営企業の所得税と調節税	①地方国営企業の所得税、調節税及び請負費	①産品税、營業税、付加価値税（石油部、電力部、石油化学総公司、有色金屬総公司所属企業、鉄道部及び各銀行總行・保險總公司の納付部分を除く）
②鉄道部及び各銀行總行・保險總公司の營業税	②集団企業所得税	②資源税
③軍工企業の収入	③農牧業税	③建築税
④食糧、綿花、食用油の割増買付補助（負数）	④船舶車両使用税	④塩税
⑤焼油特別税	⑤都市不動産税	⑤個人所得税
⑥関税及び税関が代理徴収する産品税、付加価値税	⑥屠殺税	⑥国営企業獎金税
⑦專項調節税	⑦家畜取引税	⑦外資・合資企業の工商統一税、所得税（海洋石油企業を除く）
⑧海洋石油外資・合資企業の工商統一税、所得税及び鉅区使用費	⑧集市交易税	
⑨国債収入	⑨印紙税	
⑩国家エネルギー交通重点建設基金	⑩地方企業請負収入	
⑪石油部、電力部、石油化学総公司、有色金屬総公司所属企業の産品税、營業税、付加価値税の70%	⑪地方経営食糧、供給企業の欠損（負数）	
⑫その他収入	⑫納税滞納金、罰金収入	
	⑬都市維持建設税	
	⑭石油部、電力部、石油化学総公司、有色金屬総公司所属企業の産品税、營業税、付加価値税の30%	
	⑮その他収入	

資料：陳如龍『当代中国財政（上）』中国社会科学出版社。1988年、374～375頁より作成。

き確保する方針を採った。また八五年改革の最大の争点は、中央と地方の固定収入源を税種によって分離する「画分税種」である。中央の財政収入の増加を目的とした「画分税種」は、予想通り地方の猛反発を受け、結局、財政部の改革案は趙紫陽が率いる中央財經小組により二年間棚上げされることとなった。¹⁵⁾ そのため八五～八六年については、「総額分割」が暫定的に実施されることとなった（表5）。

【八八年改革】

企業改革の分野において「利改税」が大きな成果を残せぬうちに、八七年頃から企業に多大なインセンティブを与える利潤請負制が急速に広まった。しかし利潤負制の普及に伴い企業の留保利潤が拡大すると、地方収入の大幅な減少が見込まれることとなり、吉林、江蘇省をはじめ

表5 中央と地方の予算総額分割比率と補助額（1985年）

総額分割 (%)							
地区	地方留保率	中央上納率	地区	地方留保率	中央上納率		
北京	49.55	50.45	江蘇	40.00	60.00		
天津	39.45	60.55	浙江	55.00	45.00		
上海	23.54	76.46	安徽	80.10	19.90		
河北	69.00	31.00	山東	59.00	41.00		
山西	97.50	2.50	河南	81.00	19.00		
遼寧	51.08	48.92	湖南	88.00	12.00		
黒龍江		6470万元 定額上納	湖北	—	武漢市参照		
			四川	—	重慶市参照		
定額補助 (億元)							
地区	補助額		地区	補助額			
陝西	2.70		吉林	3.97			
甘肅	2.46		江西	2.39			
遞増補助 (%、億元)							
地区	遞増率(5年)	補助額	地区	遞増率(5年)	補助額		
内モンゴ	10.0	17.83	寧夏	10.0	4.94		
新疆	10.0	14.50	雲南	10.0	6.37		
チベット	10.0	7.50	貴州	10.0	7.43		
広西	10.0	7.16	青海	10.0	6.11		
大請負 (億元)							
地区	定額上納		地区	定額補助			
広東	7.78		福建	2.35			
計画単列都市 (%)							
地区	留保	中央上納	省上納	地区	留保	中央上納	省上納
重慶	37.50	39.20	23.30	武漢	20.00	66.10	13.90
瀋陽	36.90	38.10	25.00	ハルビン	38.12	26.88	35.00
大連	34.14	40.86	25.00				

注：計画単列都市のうち西安と広州は財政面では「不単列」。

資料：陳如龍『当代中国財政（上）』中国社会科学出版社、1988年、376～377頁より作成。

めとする地方から「財政請負」の要求が出されるようになった。¹⁵⁾ もちろんこの背景には、後述するように、八〇年代当初から広東省で行われている財政請負制の成功という前例が存在した。こうして八八年に財政請負制という画期的な財政管理体制が導入された。財政請負制は地方に多大なインセンティブを与え、多くの地方では地方留保がさらに増加することとなった。当初、三年間の予定で始められたこの財政請負制は九〇年に期限切れとなったが、中央・地方ともに満足のゆく代替案が見出せないために、結局、その後も毎年交渉を繰り返して更新が続けられた。

八八年以後、実施された財政請負制には次の六つの類型がある(表6)。

① 収入逓増請負：八七年の地方収入に基づき、地方収入の基数と逓増率、及び中央上納分と地方留保分の比率を定め、逓増率内の収入についてはその比率で分割し、逓増率を超過した分については地方が全額留保する。ただし収入が逓増率に達しない場合は、地方が自力で不足分を補充する。

② 総額分割：地方収入の総額を毎年一定の比率で中央への上納分と地方の留保分に分割する。

③ 総額分割・増分分割：前年度の収入を基数とし、基数部分には総額分割比率を適用し、基数を超過した部分には地方留保分が多くなる別の分割比率を適用する。

④ 上納額逓増請負：中央への上納額の基数と毎年の逓増率を設定し、それ以外の収入は地方が全額留保する。

⑤ 定額上納：中央への上納額を固定し、超過収入をすべて地方が留保する。

⑥ 定額補助：毎年一定額の補助金が中央から交付される。

しかしながら財政請負制の導入は、財政管理体制の改革が本来意図した成果をもたらしたというよりは、むしろ逆

表6 中央・地方の財政請負関係（1988～92年）

収入遞増請負（%）					
地区	請負遞増率	地方留保率	地区	請負遞増率	地方留保率
北京	4.0	50.00	江蘇	5.0	41.00
河北	4.5	70.00	浙江	6.5	61.47
遼寧	3.5	58.25	寧波	5.3	27.93
瀋陽	4.0	30.29	河南	5.0	80.00
ハルビン	5.0	45.00	重慶	4.0	33.50
総額分割（%）			総額分割・増分分割（%）		
地区	地方留保率		地区	基数上納率	増分上納率
天津	46.50		大連	27.24	27.26
山西	87.55		青島	16.00	34.00
安徽	77.50		武漢	17.00	25.00
上納額遞増請負（億元、%）			定額上納（億元）		
地区	上納基数額	年間遞増率	地区	定額上納額	
広東	14.13	9.0	上海	105.00	
湖南	8.00	7.0	山東	2.89	
			黒龍江	2.99	
定額補助（億元）					
地区	定額補助金		地区	定額補助金	
吉林	1.07		チベット	8.98	
江西	0.45		寧夏	5.33	
陝西	1.20		新疆	15.29	
甘肅	1.25		貴州	7.42	
福建	0.50		雲南	6.73	
内蒙古	18.42		青海	6.56	
広西	6.08		海南	1.38	

注1：武漢と重慶が財政的に湖北、四川省から分離してから、両省はネットの補助金受取地区となったため、武漢、重慶は湖北、四川省に対しそれぞれ4.78%、10.7%を上納している。

2：広東は広州、陝西は西安を含む。

資料：章偉、王健、郭万清『中国地区比較優勢分析』中国計画出版社、1992年、283頁（原資料は『組織人事報』1991年11月14日）、Ramgopal Agarwala, *China: Reforming Inter-governmental Fiscal Relations*, World Bank, 1992, p. 68及びMichael W. Bell, Hoe Ee Khor, and Kalpana Kochhar with Jun Ma, Simon N'guiamba, and Rajiv Lall, *China at the Threshold of a Market Economy*, IMF, 1993, p. 49より作成。

の結果を招いた⁽¹⁾。

第一に、地方は財政請負制のもとで中央との請負契約を達成しさえすれば、地方財政のかなりの部分を留保することができる。そのため地方は財政収入の増加に努めるが、そこでの主たる収入源は地方所屬企業であり、地方政府は地方企業の育成・拡大に走ることとなる。こうして地方の利益を最優先する経済的な「地方主義」、すなわち「諸侯経済」的傾向が助長されることとなった。

第二に、財政請負制は景気・価格変動に伴う企業収入の減少や中央との請負交渉上のバーゲニングなど、多くの不確定要素を内包している。そこで多くの地方は、本来財政収入となるべき一部の税金を付加税や税外税の形で徴収し、それを予算外資金として保有することを選択するようになった。予算外資金の膨張を促したのが、ほかならぬ「攤派」と呼ばれる税外税の徴収であった。

そこで次に、財政請負制の導入によってさらに助長されることとなった「諸侯経済」と「攤派」を取り上げ、改革・開放期における地方経済の動向を検討してみたい。

二 「諸侯経済」の台頭

(1) 「諸侯経済」の背景

広大な国土、多様な地域性に特徴づけられる中国では、伝統的にも、また改革・開放前の中央集権的な計画経済体制下においても、「諸侯経済」と呼ばれる現象が程度の差こそあれしばしば問題とされてきた。中央集権化は地方の積

極性と柔軟性を損ない、行政効率を低下させる。しかし地方分権化を進めると「地方主義」が蔓延する。建国以来の中国経済はまさに「収」と「放」、すなわち中央集権化と地方分権化の繰り返し返しの歴史であった。そして七〇年代末に改革・開放が全面的に打ち出され、「放権讓利」が広く進められると、「地方主義」はますます顕著なものとなってきた。とりわけ地方の財政請負制が本格化してからは、何事にも地方の利益が最優先され、地方政府は経済活動の管理者から利益主体へと大きな変身を遂げた。

また中国では計画経済体制のもとで、久しく複数の価格体系が存在してきた。八〇年代にはさまざまな分野において価格改革が着手されたが、原材料の価格を低く抑制し、一方、加工品の価格を高めに設定するという「鉅状価格差」の伝統は依然として残存していた。このため地元企業の収入増加を最大の目的とする地方政府の産業育成策は必然的に加工業に傾斜することとなる。⁽⁹⁾ もちろん慢性的に品薄の原材料から加工品までの一貫生産を進めれば、その地方で生じる付加価値はさらに大きくなる。しかし一般に原材料工業は多大な投資を要するため、地方が自己資金でこれを整備するにはかなりの困難が伴う。また大型プロジェクトの投資に関しては、国家レベルでの許認可など、さまざまな規制が存在する。結局、地方は留保資金の範囲内で、高価格に設定された製品を生産する小規模な加工業プロジェクトへの投資に走ることとなる。そのため八〇年代の中国では、各地で家電製品、繊維製品、酒、タバコなどの消費財工業が、消費需要の飛躍的な拡大と相まって、急速な成長を遂げた。地方財政収入の増加のために地元企業に対しては巨額の補助金を投じた過度な肩入れがなされ、逆に国家計画や地域間分業は顧みられることなく、盲目生産、重複建設が進められることとなった。

しかし加工業の発展には原材料が不可欠であり、また製品市場の確保が必要となる。さらには労働力の移動制限が

存在する状況のもとでは、地元での雇用機会の創出は重大な政策課題である。そのため八〇年代の中国では各地方が地元利益を擁護するために、地域間のモノ・ヒト・カネの流れを著しく制限する傾向が強まった。その結果、一種の「独立王国」が全国各地に形成され、中国には三〇の「大諸侯」(省・市・自治区)、三〇〇の「中諸侯」(地区・市)、そして二〇〇〇の「小諸侯」(県)が存在すると揶揄される状況が生まれるにいたったわけである。⁽²⁰⁾

(2) 「諸侯経済」の実態

- 改革が本格化した八〇年代前半、「放権讓利」が徐々に進められた時期に、各地方は利潤の高い加工工業に資源を集中し、同時に地元加工工業に原材料や部品などを供給する産業の保護に努めた。八〇年代半ばになり全国的に消費需要が高まると、加工工業の生産はさらに過熱化し、原材料の「争奪合戦」が始まった。各地方は各種行政手段を用いてこれに対抗し、地元資源の流出を制限した。「繭大戦」、「羊毛大戦」、「茶葉大戦」と呼ばれる状況が出現したわけである。⁽²¹⁾そして八八年の「治理整顿」による経済調整以後、中国経済は深刻な滞貨と資金不足に見舞われた。各地方はモノ・ヒト・カネの流入と流出をさらに厳しく制限し始めた。この「地方保護主義」は、具体的には次のような形で現れた。⁽²²⁾
- 西南の某地区では他地区で製造された電気メーターの購入・使用を禁止し、違反者に対しては電力供給を停止した。
 - 四川省では一九の指定製品を省内企業から購入することを義務づけた。
 - 貴州省では自転車、テープレコーダー、テレビ、冷蔵庫など、一〇〇品目の省外からの「輸入」を禁止した。
 - 江蘇省では省外の特定製品に対する課税を実施した。
 - 吉林省の某地区では黒龍江省、遼寧省からのビールの「輸入」を禁止した。

○新疆自治区では九〇年よりカラーテレビ、石鹼、白酒など、四八品目の省外からの流入を制限し、許可なしにこれら製品を持ち込んだ企業は利益没収のうえ懲戒処分とした。

この傾向は近隣に圧倒的な経済力を有する地方が存在する場合により顕著となる。例えば、改革・開放の最前線に位置する広東省とそれに隣接する湖南省との間では、深刻な「経済摩擦」が生じた。²³ 少なくとも八〇年代においては、価格改革の進展により財・サービスのかなりの部分が市場価格となっている広東省と、依然として統制価格が多く分野で残っている湖南省との間には、同一財・サービスの間で大きな価格差が存在した。この価格差に着目して、広東省から湖南省に対して大量の財・サービスの買付が行われた。その結果、湖南省では財・サービスの不足状態がさらに深刻化し、同時にそれはインフレ圧力を加速化させる原因となった。すなわち湖南省の物資・商品のみならず、労働力、企業家などの人的資源、資本などの希少資源は、広東省の経済成長に貢献する要素となったものの、逆に湖南省自身は経済停滞や地元産業の不振を経験する事態に陥った。まさにG・ミュルダール (Gunnar Myrdal) の「逆流効果 (backwash effects)」²⁴ A・ハンマン (Albert Hirschman) の「分裂効果 (polarization effects)」²⁵ が、改革・開放期の湖南省で現出したわけである。

(3) 「諸侯経済」の影響

モノ・ヒト・カネの流れに対する人為的な制限は経済活動を著しく歪める。「諸侯経済」が八〇年代末の経済調整に伴う滞貨増大、消費停滞をさらに助長させたことは明らかである。しかしそれ以上に、「諸侯経済」の台頭は中央の政策遂行能力を著しく低下させる結果を招いた。そのため九〇年代に入ると、地方の権限に一定の制限を設けるべきだ

とする見解が各方面から表明されるようになった。例えば、鄒家華国家計画委員会主任（当時）は「経済は全国的に調整されるべきであり、地方の積極性は国家計画と矛盾しない限りにおいて発揮されるべきである」と言明し、地方の権限縮小の必要性を示唆した⁽²⁵⁾。また劉国光をはじめとする中国社会科学院経済研究所グループは、経済改革の推進という立場から、省政府の権限縮小を目的とした四つの提言を行った⁽²⁶⁾。すなわち、①省政府の経済活動への干渉を防ぐために、新たに国有財産管理機構を設立する、②省内の銀行と省政府の関係を断ち、中央銀行の指導権を強化する、③財政収入面で省政府が地元企業に過度に依存しないように財政収入と徴税体制を改革する、④国債を発行し、省政府の経済力を制限するために省政府にその購入を要請する、以上の四点である。そしてこれらの提言のうち、第三点は後述する分税制の形で結実することとなる。

また「諸侯経済」は、経済特区や沿海開放都市の設置など、沿海地区の優先発展に象徴される不均衡発展戦略の所産でもある⁽²⁷⁾。経済発展の条件に恵まれ、しかも政策的に優遇された沿海地区に対抗する手段として、内陸地区は資源の供給、市場の開放を拒絶する手段に踏み切った。したがって「諸侯経済」の台頭は、地域発展戦略の観点からいえば、「地区傾斜」の再考を促す要因にもなった。九一年に始まった第八次五カ年計画では、沿海地区の優先発展を目指した「地区傾斜」から、基幹産業の優先的発展を目指す「産業傾斜」への転換が基本方針のひとつとなっている⁽²⁸⁾。改革・開放の象徴ともいえる「放権讓利」と財政請負制、そして沿海地区発展戦略は、八〇年代末に、その最終目的である有機的な統一市場の形成と活力に富む国民経済の確立を達成する前に、再び自らの「暴走」により調整局面に陥ったわけである。

三 「攤派」の猖獗

(1) 「攤派」の背景

改革・開放期の中国では、地方に対して大胆な「放権讓利」が進められ、地方政府や各単位は、建国以来、初めて広範な自主権を享受することができるようになった。しかし「放権讓利」が進むにつれて、自主権を最大限に活用して、それが生み出す利益を享受する地方や単位が出現する一方で、中央政府や主管部門から資金の裏付けがないままに自主権を付与され、深刻な資金不足に直面している地方や単位も少なくない。経済特区の設置に際して、鄧小平は「一つの場所を指定し、特別区としてよい……中央には金がないから、きみたち自身でやり、道を切り開かねばならない」と述べた。この言葉は「放権讓利」の本質を表しているといえよう。つまり地方に対する自主権付与の見返りとして、中央は資金面での支援を保証しないことを鄧小平は宣言したわけである。

中央財政に裏付けられた安定的な財政収入からの決別を余儀なくされた地方や単位は、収入不足を補うために新たな対応を迫られた。またもともと経済発展、事業拡大の条件に恵まれた地方や単位は、自らの裁量で使用できる自己資金の充実に努め、予算外の新たな財源確保に奔走した。そこで大きな社会問題となったのが「攤派」、すなわち政府部門や関係単位による不法徴収、強制的な課徴金などである。「攤派」には次のようなケースが含まれる。例えば、①地方政府や関係単位が自らの権限を越えて徴収項目を設定したり、その範囲を拡大したり、徴収額を高くしたりするケース、②本来、無償のサービスを有料化するケース、③料金を徴収するために新たな機関を設置するケース、④各

種サービスを強要するケース、⑤さまざまな名目で保証金、管理費、積立金、助成金を徴収するケース、⑥料金だけ徴収してサービスを提供しないケースなどである。このような多様、かつ広範囲に及ぶ越権、不当行為こそが「攤派」の本質である。

(2) 「攤派」の実態

香港の報道によると、九三年上半期に中国では一七〇件以上の農民暴動が各地で勃発した。^(註) これら農民暴動の主たる原因としては、第一に、「白条」、すなわち政府部門による農作物の買い上げに際して、農民に発行される手形が現金不足で換金できず、文字通り「空手形」となった問題、第二に、農民に不当に課される重い労働負担、そして第三に、税外税ともいえる「攤派」があげられる。中国各地で頻発した農民暴動のなかでも、外国の報道機関にも大きく取り上げられたケースが四川省樂山市仁壽県の農民暴動である。ここでは農民の純収入の二〇〜三〇%に相当する「攤派」が農民に課され、公安局の新築、車両購入、鼠駆除、国道通行料など、さまざまな名目で農民から負担金を徴収し、これを支払えない農家からはテレビや家畜などが取り上げられたという。^(註)

このように「攤派」は、九三年に中国各地で表面化した農民暴動の一因となった。九二年に中国の關係部門が蘇北地方で行った調査によると、農民の一人当たり税負担は六二・八七元に達し、一人当たり収入の一八・六九%を占めた。そして国家が徴収する農牧業税や農業特産税などのほかに各種徴収項目、すなわち「攤派」が五三項目にのぼったという(表7)。このような状況に対して、党中央弁公庁と國務院弁公庁は、九三年三月一九日に「農民負担を確実に軽減することに関する緊急通知」を通過し、同年五月には九三項目に及ぶ負担項目の一律停止と見直しを発表され

表7 農民に対する「乱取費」・「攤派」

生産項目	植保費、農業機械普及費、灌漑費、排水費、種子費など6項目。
行政事業項目	住宅敷地有償使用費、村鎮建設規画管理費、土地使用費、耕地占用費、農業重点開発基金、婚姻登記手續費、司法服務費、治安聯防費など13項目。
服務項目	家畜防疫費、家屋人身保険、農村養老保険、司法調停費、学生人身保険、中学生資料費、学生保健費、学期保健費、トラクター維修費など11項目。
「攤派」項目	鄉村道費、街灯費、産品販売費、学生緑化費、鼠駆除費、初等中学卒業生試験費など17項目
村立項目	架電費、雑工費、有線放送事業費、児童保健費、小学校教師食費など6項目。

資料：『兩岸経貿通訊』第26期、1994年2月10日、3頁より作成。

た。⁽³⁾

「攤派」の対象は、何も中国の農民にだけ向けられているわけではない。中国に投資した多くの企業が、程度の差こそあれ同様の問題に対して大きな不満を抱いている。なかでも「攤派」のあまりの甚だしさに手を焼いているのが台湾の大陸投資企業である。台湾企業の大陸投資は「同胞」の投資であり、また中小企業が中心となっている。そのためその発言力や社会的影響力は比較的小さく、しかもいまだ大陸投資を公表できない企業も存在することから、とかく「攤派」の対象にされやすい。大陸投資企業からの多くの苦情に直面して、台湾の行政院大陸委員会と海峡交流基金会は、この問題に対する本格的な調査に乗り出した(表8、表9)。この調査によると、厦門、深圳、珠海、浙江省紹興に進出した台湾企業のなかには、「攤派」を拒否した場合、断水や停電などの「報復」措置にあつた企業もあるという。⁽⁴⁾

表8 台湾大陸投資企業の經常納入費

	項目	納入費	納入単位
厦門開元区	保安費	500元/年	公安局
	防犯費	1200元/年	濱北派出所
	配達費	240元/年	江頭郵電局
	電話調査費	240元/年	電信局
	滅鼠費	200元/年	居民委員会
	暫住証	5元/人/年	濱北派出所
	雇用証	20元/人/年	厦門市勞務公司
	婚姻(審査)証	20元/人/年	
	勞保費	20元/人/年	
	入島費	300元/年	居民委員会
深圳龍華鎮	暫住証	122元/人/年	外来人口管理弁公室
	作成費	4元/冊	外来人口管理弁公室
	植樹費	20元/年	外来人口管理弁公室
	管理費	5元/月	外来人口管理弁公室
	計画生育費	1.5元/月	外来人口管理弁公室
	工傷保險費	2元/月	外来人口管理弁公室
	労働手冊	8元/冊	外来人口管理弁公室
	臨時居住カード	7元/人/月	当地派出所
	雇用審査許可	5元/人	外来人口管理弁公室
	労働契約	3元/部/年	外来人口管理弁公室
	管理費	35元/人/月	所属工業区弁公室
	市街整備費	0.15元/m ² /年	城市管理弁公室
	滅鼠費	7000元/年	消毒服務站

資料：『兩岸經貿通訊』第26期、1994年2月10日、4頁。

表9 大陸における台湾系「来料加工」企業の經常納入費(深圳坪地鎮)

項目	納入費	項目	納入費
加工賃	560元/人/月(香港ドル)	土地管理費	60~80元/人/月
リース料	6.8元/m ² /月	外經委手数料	400~600元/月
治安費	治安弁10元、派出所20元	保險費	3元/人/月
紹介費	労働管理站24元、工本費1.5元	就業証	1200元/人/年
労働管理費	6元/人/月	計画生育費	12元/人/年
監証費	6元/人	変圧器管理費	30元/月
治安費	200~400元/月	門前三包費	1200元/年
環境保護費	300~600元/月	衛生消毒費	0.15元/m ² /月
緑化費	20元/人/年	加工賃管理費	加工賃の15%(香港ドル)
健康検査費	19元/人/年	都市管理費	即時納入

資料：『兩岸經貿通訊』第26期、1994年2月10日、5頁。

(3) 「攤派」の影響

改革・開放期における中国の経済過熱の一因は、予算外資金による投資の拡大にある。経済改革の過程で自主権を得た多くの地方や単位はさまざまな開発支出を増加させているが、それに見合うだけの財源を持ち合わせている地方や単位は必ずしも多くない。そしてこれが政府部門や関係単位をして「乱收費」や「攤派」に走らせている最大の誘因である。財政管理体制の改革もたらしたこのような予期せぬ現象に直面して、九〇年代に入ると中国では安定した中央・地方財政収入の確保といった観点から、また「攤派」そのものを防止する観点から、新たな財政・税制改革の必要性が強調されるようになった。しかも「攤派」が、近年、中国で蔓延している腐敗現象と結びつく可能性は極めて高い。「攤派」に伴う腐敗現象は社会・経済的公正の観点から容認しがたいばかりか、それは価格体系を歪め、改革・開放期に中国が折にふれて強調している「市場調節」そのものにも悪影響を及ぼす。

財政管理体制の改革は、「諸侯経済」と「攤派」という深刻な「副作用」をもたらした。そしてそれが中央のマクロ経済政策遂行の阻害要因となったことはいまでもない。それでは特定の地方と中央の財政関係はどのように推移してきたのか。またそこでは中央のリーダーシップはいかに機能したのか。次に広東省と中央の財政関係を事例として、これらの問題を検討してみよう。

四 広東省と中央の財政関係

(1) 財政請負制の導入

現代中国における中央と地方の財政関係

改革・開放期の中国では、広東省の経済的成功がしばしば「地方の時代」の象徴とみなされる⁽³⁵⁾。地理的にも北京から遠く離れた広東省が特別の財政請負制のもとで経済成長を達成し、有力な地方として台頭してきたのは事実である。とりわけ中央財政に対して多大な上納を行ってきた上海と比べて、広東省の財政面での負担が相対的に軽微であったことが、その後の両者の成長格差をもたらしたとみる見方もある⁽³⁶⁾。しかし広東省の財政負担と経済成長との関係は少なくとも統計的に有意ではなく⁽³⁷⁾、しかも広東省の中央政府に対する貢献は現実にはかなりのものとなっている。

広東省の財政管理体制の改革は、中共中央・國務院が七九年七月に広東・福建両省に対して「特殊政策・柔軟措置」の実施を正式に下達したことに始まる⁽³⁸⁾。「特殊政策・柔軟措置」の実施により、広東省に対しては、①省政府による経済計画の策定、②対外貿易、物価、労働賃金、企業管理面における地方の権限の拡大、③外資プロジェクトの批准権の拡大、④物資調達と商業活動における市場調節の利用、⑤深圳、珠海、汕頭の三つの経済特区の試行が認められ、同時に、⑥財政と外貨収入に関する定額請負の実施、及びその方式を五年間変えないことが認められた⁽³⁹⁾。八〇年に導入された「画分収支、定額上納、五年不変」の財政管理体制のもとで、広東省は七九年の財政収入をもとに五年間にわたり毎年一〇億元を中央財政に上納することが認められた⁽⁴⁰⁾。その後、請負基数は八五年に増額され、八八年からは毎年基数が九%増加していく逓増請負に変更された。

「特殊政策・柔軟措置」のもとで、広東省は広範な自主権を享受しつつ経済建設を進めていくことが可能となった。八〇年代の広東省の成長過程では、投資と輸出が高度成長の牽引車となった。外資を含む活発な投資が成長を加速化し、増強された生産力の「はげ口」は海外市场に求められた⁽⁴¹⁾。そしてその投資資金の調達方法に「特殊政策・柔軟措置」を認められた広東省のユニークさがみられる。例えば、改革・開放前の広東省の固定資産投資の財源といえは、

やはり国家予算が中心であった。しかし八〇年代に入って広東省に大幅な資金調達の権限が付与されると、投資のための財源は急速に多様化した。一方、改革・開放前後を通して、広東省に対する投資資金の国家財政支出額はほぼ一定である。そのため七八年に基本建設・更新改造投資の六二・九%を占めていた国家予算のシェアは、九〇年には五・〇%にまで低下した。国家予算にかわって大きな役割を果たしたのは八〇年代前半の国内借款であり、八〇年代半ばの留保資金を中心とする自己調達資金であり、そして八〇年代後半の外資である。⁽⁴⁾ こうして広東省は自己の裁量で調達した資金をもとに、急速な経済成長の軌道に乗ったわけである。

(2) 中央財政に対する貢献

八〇年代に広東省が達成した経済的成果と比べれば、広東省の中央財政への貢献は極めて限定的であるといえるかもしれない。しかし広東省の中央財政に対する上納額の伸び率は、八〇年代を通して同省の財政収入の伸び率を大幅に上回っており、しかも広東省の中央財政に対する貢献は財政請負だけにとどまらない。国家財政が極めて厳しい局面を迎えた八〇年代半ばから、目覚ましい経済パフォーマンスを示す広東省に対して、中央から財政面での要請が相次いだ。八七年から中央は国家財政を強化するために広東省に対して「**「圧支上借」**（支出を抑えて中央に資金を貸す）を要請し、また八九年からは「**多作貢献**」（より多くの貢献）を求めようになった。⁽⁵⁾ 八〇〜九〇年にかけて広東省は財政請負額の一四〇億元を一〇〇億元以上上回る資金を中央に上納している（表10）。財政請負に加えて、広東省は中央財政に対してエネルギー交通重点建設基金、專項予算調節基金、国債購入などの面で、事実上の上納を増やしてきた。このほか、もしも広東省を「**独立**」主体として考えると、九〇年代に広東省は関税代理徴収工商税（約七〇億元）、

表10 広東省の中央に対する財政上納状況

単位：億元、%

	①請負基数	②実際上納額	③財政収入	中央の借入等 ②-①	実際上納比率 ②/③
1980	10.0	10.0	36.1	0.0	27.7
1981	10.0	13.9	39.5	3.9	35.2
1982	10.0	12.9	40.5	2.9	31.9
1983	10.0	13.6	42.3	3.6	32.2
1984	10.0	12.4	45.2	2.4	27.4
1985	11.9	19.2	65.5	7.3	29.3
1986	13.0	16.7	79.8	3.7	20.9
1987	14.0	23.2	92.9	9.2	25.0
1988	15.4	33.3	107.6	17.9	30.9
1989	16.8	38.2	136.9	21.4	27.9
1990	18.3	48.7	131.0	30.4	37.2

資料：広東省財貿弁公室でのヒアリング（1991年5月）、『広東省統計年鑑』、『広東統計年鑑』各年版より作成。

銀行所得税（約四〇億元）、中央系統国営企業の収入（約一〇億元）など、約一七〇億元にのぼる中央財政への貢献をなしている。⁽¹⁴⁾つまり広東省では、「特殊政策・柔軟措置」のもとで高度成長が達成され、拡大したパイからより多くの税金を徴収し、結果として中央財政により大きな貢献をなすことが可能になったわけである。

九〇年代に入ると、広東省の中央財政に対する「緊急」貢献はさらに大きなものとなっており、その額は九二年に五〇億元、九三年に一四〇〜一六〇億元に達している。⁽¹⁵⁾同時に中央の広東省に対する要請は、中央財政に対する貢献にとどまらず、広東省自らが直接貧困地区を支援することが含まれるようになった。⁽¹⁶⁾いわゆる「先富論」⁽¹⁷⁾の提唱者である鄧小平も、九二年の南巡講話では、貧困地区対策の「解決方法のひとつは、先に豊かになった地区が多くの利潤と税を収めて貧困地区の発展を支持することである」と言明し、「先富論」の新たな方向性を明確にしている。⁽¹⁸⁾また九四年六月に広東省を訪問した江沢民は、「経済特区の指導者は

特区と内地の経済技術提携強化の措置や方法を常に研究し、内地の発展を支持しなければならない⁽⁴⁾ことを強調している。こうしたなか九四年に開催された地域間格差と貧困地区を検討する省長会議において、広東省は天災（豪雨・洪水）を理由に、中央からの要請である貧困地区への経済支援を拒否したことが伝えられている⁽⁵⁾。しかしこれまでの経緯をみても明らかのように、改革・開放期にもっとも有力な地方として台頭してきた広東省であるが、中央からの要請に対しては常に積極的な対応を示してきた。この限りにおいて、中央のリーダーシップは圧倒的である。このように財政面からみた中央政府に対する広東省の対応は、「地方主義」の台頭が喧伝される改革・開放期の中央と地方の財政関係を考察するうえで極めて興味深い事例となっている。

五 分税制の導入

(1) 分税制導入の狙い

九三年一月の中共一四期三中全会で採択された「社会主義市場経済体制構築の若干の問題に関する中央中共の決定」⁽³⁾によると、財政・税制改革の重点は「現行の地方財政請負制を中央と地方の職権の合理的区分を基礎とする分税制に改め、中央税収と地方税収体系を確立することにある。この分税制導入の狙いは、「財政収入の対GNP比率を高め、中央財政収入と地方財政収入の比重を合理的に確定することであり、また「中央財政から地方に対する交付制度を実施し、分配構造と地域構造を調節し、とりわけ経済の未発達地区の発展と旧工業基地の改造を支援する」ことである。そして中央と地方の经济管理権限の分担に関しては、まず「経済総量のバランス、経済構造の高度化、全

国市場の統一を保証するために、「マクロ経済に対するコントロールの権限、すなわち通貨の発行、公定歩合の決定、為替レートの調整、重要な税目・税率の見直しなどは中央に集中する」ことが強調されている。

もちろん中共一四期三中全会の「決定」では、「国家の法規、マクロ政策を照合しつつ地方の法規、政策、計画を定め、地方税と財政を通して地方の経済活動を調節し、地方の資源を十分に活用して、地方の経済社会の発展を促す」ことが同時に強調されており、また「地方税の税種を充実させ、地方の税収を増やす」ことへの配慮も忘れられていない。しかし九四年に導入された分税制の最大の狙いは、まず年々低下傾向にある中央财政の財源を確保することであり、これによって中央主導の産業調整、地域間格差の是正を図ることにある。分税制の導入により、中国の財政構造は最終的には中央財政が財政収入全体の六〇%、財政支出全体の四〇%を占め、その差額の二〇%は中央から地方に交付されることとなる。このため中央と地方の行政職権が明確に区分され、それにしたがって徴税項目が分配される(表11)。このうち中央・地方の共有収入では、付加価値税は中央七五%、地方二五%、資源税は海洋石油資源税のみ中央、証券交易税は中央五〇%、地方五〇%の分配が定められた。

(2) 分税制に対する地方の対応

分税制導入に関しては、一部の地方、とりわけ豊富な財源を有する沿海地区から少なからぬ反発があったものとみられる。そのため中央は地方に対してさまざまな妥協案を提示して、これに対応した⁽⁵³⁾。第一に、九四年から分税制に完全移行を図ることは極めて困難であるとの認識から、過渡的に財政請負制が併存されることとなった。第二に、地方の財政収入を確保するために、九三年を基数として、地方収入が九三年実績を下回らないような配慮がなされた。

表11 分税制実施後の中央・地方の財政収入・行政職権

	財政固定収入	行政職権
中央	①関税 ②税関代理徴収消費税・付加価値税 ③消費税 ④中央企業所得税 ⑤地方銀行・外資系銀行・ノンバンク（人民銀行が許可した金融機関）所得税 ⑥鉄道部門・各銀行本店・各保険会社本社の一括納付営業税、所得税、利潤、都市維持建設税 ⑦中央企業上納利潤	①国防 ②武装警察 ③外交・対外援助 ④中央機構行政管理 ⑤中央統一管理基本建設投資 ⑥中央直属企業技術改造 ⑦地質探査 ⑧中央財政農業支援 ⑨中央財政負担内外債務償還 ⑩中央負担公安・検察・司法 ⑪中央文化・厚生・科学事業
地方	①営業税（鉄道部門・各銀行本店・各保険会社本社の一括納付営業税を除く） ②地方企業所得税（上記地方銀行、外資系銀行、ノンバンクなどの金融企業の所得税を除く） ③地方企業上納利潤 ④個人所得税 ⑤都市土地使用税 ⑥固定資産投資調節税 ⑦都市維持建設税 ⑧不動産税 ⑨船舶車両使用税 ⑩印紙税 ⑪屠殺税 ⑫農牧業税 ⑬農業特産税 ⑭耕地占用税 ⑮契約税（所有権証明） ⑯遺産、贈与税 ⑰土地付加価値税 ⑱国有地有償使用収入	①地方機構行政管理 ②公安・検察・司法 ③民兵事業 ④地方調達基本建設投資 ⑤地方企業技術改造 ⑥農業支援 ⑦都市維持建設 ⑧地方文化・教育・厚生事業 ⑨価格補助
共有	①付加価値税 ②資源税（海洋資源税は中央に帰属） ③証券交易税	

現代中国における中央と地方の財政関係

資料：馬君雷・羅力勤「中国財政税制改革の重要な施策」『中国経済』第339号、1994年3月、87～88頁より作成。

この実績づくりのため、九三年八月以後、各地の財政収入は増加を続け、九月には前年比五〇%増を記録した地方も多く、海南、広東、深圳、上海などの省・市の財政収入は倍増した。第三に、九三年の付加価値税の中央分はすべて地方に交付されることとなった。

九三年夏以後、経済問題の責任者である朱鎔基が広東省に何度か足を運んだことが確認されている。これは財政請負をすでに一〇年以上続けている広東省が、分税制導入の最大の抵抗勢力と認識されていたからにほかならない。すでに九二年から浙江、天津、大連、瀋陽、武漢、青島、重慶、遼寧、新疆の九つの省・市・自治区・計画単列都市が分税制を試行していたが、九二年の段階で広東省については九五年までの請負基数額と増増率を変えないまま財政請負を二〇〇〇年まで継続することが決定されていたし、また九三年の段階でも広東省は九七年、すなわち香港返還までは財政請負の継続を希望していた。⁽¹⁵⁾ そして興味深いことに、中共一四期三中全会で行われた朱鎔基の重要講話では、九四年に導入が予定されている税制改革で広東省が果たした先導的役割、また局部は全局に服従する模範として広東省を持ち上げたことが伝えられている。⁽¹⁶⁾

その他の地方、例えば、中央財政に対する最大の貢献者である上海市は、九二年に一〇九億元、九四年にも一二〇億元の上納が見込まれるなど、上海市に対しては相変らず重い財政負担が課せられている。しかし上海市では証券市場、先物市場、不動産市場などの発展が急速であり、将来、これらが主な財源となる可能性が高い。事実、土地使用権の売却収入は上海市に多大な収入をもたらしている。したがって上海市の場合、分税制の導入はさほど大きな問題にはなっていない。⁽¹⁷⁾ 一方、内陸各省は中央からの交付金の実施や未発達地区に対する支援が見込める分税制を総じて歓迎している。例えば、青海省の九二年の財政収入は八億六〇〇〇万元、九三年には九億元が見込まれているが、こ

それは珠江デルタ地区の各市の財政規模にすぎない。そのため九二年に続き、九三年も青海省の中央上納は実現されなかった。したがって財政収入の不足に悩む内陸各省からは、分税制に対して大きな期待が寄せられている⁽³⁵⁾。

分税制の導入は九四年の税制改革の中心的テーマのひとつである。しかしそれは広範な税制改革のなかに位置づけられて考える必要があり、分税制だけを取り上げて中央と地方の財政関係を考察するのは確かに限界がある。また財政収入の増減そのものに大きな影響を及ぼす企業改革の行方によつては、中央と地方の財政関係はさらに大きな影響を受けよう。分税制はまさにその試みが始まろうとしているにすぎず、今後とも「上有政策、下有対策（上に政策があれば、下には対策がある）」が中央と地方の間で繰り返されることは想像に難くない。しかし中央の財政収入の増加を目的とした分税制は、それが導入された事実だけでも改革・開放期の中央・地方関係にとつて象徴的な意味をもつ。少なくともそこでは朱鎔基に代表される中央の強力なリーダーシップが機能したことは疑いの余地がない。

おわりに

中央集権的な社会主義計画経済体制のもとにおいて、また改革・開放期の中国においても、財政は多くの地方にとつて主要な投資の財源である。それは経済効率の改善よりも、高貯蓄・高投資に特徴づけられる中国経済にあつて、まさに「成長のエンジン」としての役割を果たしてきた。また改革・開放期に、とくにその問題点が強調されるようになった地域間・部門間格差などを視野に入れると、財政は効率的、かつ公平な資源配分を可能にする主要な資源のひとつでもある。そのため中央と地方の財政関係はとかくその経済的機能に眼が向けられがちである。しかし財政はま

さに「希少資源の分配」にかかわるがゆえに、中国の権力構造・権力関係をある程度まで反映しているとみなさざるをえない。

改革・開放期に実施された「放権讓利」と財政管理体制の改革が、中国の政治経済における地方の地位を相対的に引き上げたことは否定できない。しかしそれはあくまでも国民国家、国民経済の枠組みのなかにおける中央と地方の相対的な比重の変化にすぎない。広東省と中央の財政関係の事例でみた通り、いかに経済的に有力な地方であっても、中央との個別の関係においては、中央は圧倒的なリーダーシップを発揮する。また分税制の導入にみられたように、現代中国における中央のリーダーシップは、歴史的にみると明らかに後退局面を迎えているといえるかもしれない。しかし参加と競争をその特徴とする民主主義的な政治経済システムと比べると、中国における中央のリーダーシップは依然として比較にならないほど強力である。したがって改革・開放期の中国が地方分権化の特徴を有し、地方が中央に対して相対的な自律性を高めてきたことは事実であるとしても、一部の議論にあるように、国民国家としての中国が瓦解方向にあるとは現時点においては到底考えられない。

ただし改革・開放期の急速な経済発展の過程において、経済後進地区からの要求と先進地区からの要求との板挟みのなかで、中央の問題処理能力が著しく低下してきたことは事実である。「諸侯経済」と「攤派」の事例でみた通り、「放権讓利」の過程で財政請負制に代表される財政管理体制の改革が、伝統的な「地方主義」的要因と結合して、新たな「副作用」を生み出している。それが国民経済の均衡的発展、有機的な統一市場の形成、そして慣習経済と計画経済の市場経済化に対する重大な挑戦となっていることは否定できない。したがって今日の中国では、中央の政策的意向が地方の政策遂行に極めて反映され難い政治経済社会が生み出されつつある。民主主義的な政治経済システムか

らの類推を用いれば、改革・開放期において中国の政治経済社会の「統治能力 (governability)⁽²⁶⁾」は著しく低下したわけである。そこに反映されているのは、経済発展に伴う政治経済社会の急激な変化、すなわち伝統的権威構造の弛緩、国家と社会の乖離、伝統社会から近代社会、計画経済から市場経済への移行が進むなかで、代替しうる政治経済的統合メカニズムの形成に向けて模索を続ける中国の苦悩する姿にほかならない。

注

(1) 例えば、中華人民共和国成立直後のいわゆる「高崗・饒漱石事件」を中央と地方の政治力学から考察した研究として、徳田教之「一九五四年における高崗・饒漱石粛清の政治力学」徳田教之・辻村明編『中ソ社会主義の政治動態』アジア経済研究所、一九七四年(徳田教之『毛沢東主義の政治力学』慶應通信、一九七七年所収)があげられる。

(2) この点に着目した研究として、徳田教之編『中国政治の中長期展望——転換期における中央と地方関係を中心に』日本国際問題研究所、一九八六年があげられる。

(3) 例えば、G・シーガルは改革・開放期の中国における「地方主義」の台頭を強調している。彼は「北京がマルクス主義を放棄し、中国の各地方にかなりの独立性を与えることによって経済成長を加速化させている」ことに着目し、「中国の将来をめぐる問題は、ますますダイナミックになっている地方の遠心的な力に対して北京政府がどの程度譲歩するかにかかっている」とみる。そして「経済的・地方主義の後に軍事的・地方主義が続く」可能性を示唆している。Gerald Segal, "China's Changing Shape," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 3, May/June 1994, p. 43 and p. 58. また彼の主宰する『ペンティン・レビュー』誌における「中国の地方主義と人民解放軍」の特集を参照。"Deconstructing China," *Pacific Review*, Vol. 7, No. 1, 1994, pp. 17-65.

- (4) 代表的な研究としては、James Tong, "Fiscal Reform, Elite Turnover and Central-Provincial Relations in Post-Mao China," *Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 22, July 1989' 及び Michel Oksenberg and James Tong, "The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971-84: The Formal System" *China Quarterly*, No. 125, March 1991 などがある。
- (5) 既存の研究のなかでは、本稿はC・ウォンの見解に近いといえよう。しかし彼女の研究は八〇年代までの考察にとどまっており、また必ずしも具体的な事例に当たっていないわけではならぬ。Christine P. W. Wong, "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China," *China Quarterly*, No. 128, December 1991' 及び Christine P. W. Wong, "Fiscal Reform and Local Industrialization," *Modern China*, Vol. 18, No. 2, April 1992.
- (9) 項懷誠主編『九十年代財政發展戰略』中国財政經濟出版社、一九九一年、一七頁。
- (7) Lok Sang Ho, "Central-Provincial Fiscal Relations," in Joseph Cheng Yu-shek and Maurice Brosseau eds, *China Review 1993*, The Chinese University Press, 1993, p. 12. 3. もとのほは地方収入のうさぎ、これまで最終的に中央に納められてきた部分が相対的に減少してきたとみることもできよう。
- (8) それまでの中国の財政管理体制に関しては、『建国三十年來（一九五〇～一九八〇年）財政管理体制演變概況』財政部総合計画司編『中華人民共和國財政史料第一輯財政管理体制（一九五〇～一九八〇）』中国財政經濟出版社、一九八二年、一～二八頁及び『中華人民共和國財政的建立与發展』陳如龍主編『当代中国財政（上）』中国社会科学出版社、一九八八年、三～二六五頁が基本資料である。前者を利用した研究としては、前掲 Oksenberg and Tong, "The Evolution of Central-

Provincial Relations in China”を参照。

- (9) 許毅「当前財政經濟中存在の問題和我們的对策」中国財政学会編『当前財政問題——第四次全國財政理論討論會文選』中国財政經濟出版社、一九八一年、一四頁。
- (10) 「國務院關於『画分收入、分級包干』財政管理體制的通知（一九八〇年二月一日）」前掲、財政部總會計画司編『中華人民共和國財政史料』二〇五頁。
- (11) これに先立ち江蘇省では七七年から固定比率請負制が試行されていた。ここでの中央上納と地方留保の比率は、七七年が五八%と四二%、七八〇年が五七%と四三%であった。「國家計委印發『關於改革江蘇省財政、物資管理體制問題的討論紀要』的通知（一九七六年二月二八日）」前掲、財政部總會計画司編『中華人民共和國財政史料』一二二頁。なお八〇年以後、江蘇省の中央上納と地方留保の比率は六一%と三九%に改められた。前掲、陳如龍主編『当代中国財政（上）』二九四頁。
- (12) 「財政部關於實行『画分收支、分級包干』財政管理體制若干問題的補充規定通知（一九八〇年四月三日）」前掲、財政部總會計画司編『中華人民共和國財政史料』二二〇～二二二頁。
- (13) 「國務院關於改進『画分收支、分級包干』財政管理體制的通知（一九八二年二月四日）」『中国經濟年鑑』一九八三年版、VIII—五六頁。
- (14) 前掲、陳如龍主編『当代中国財政（上）』三七三頁。
- (15) 高原明生「中国の改革開放政策の行方」『華南經濟圈——香港でみるアジアボーダレス時代と中国』日本貿易振興會、一九九二年、一〇四頁。

現代中国における中央と地方の財政關係

- (16) Akio Takahara, "Enterprise Reform and Fiscal Reform in China: Overlapping Webs of Interests," *Asian Economic Journal*, Vol. 7, No. 21, 1993, p. 153.
- (17) C・ウォンはこれを逆機能的 (dysfunctional) 結果と呼んでいる。前掲 Wong, "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline," p. 693.
- (18) この言葉は、趙夕芳「当代『諸侯經濟』憂思録」が『人民日報』一九八九年八月六日(原載は『中国統計信息報』一九八九年七月二四日)に掲載された頃から、中国においても「公開使用」されるようになった。
- (19) 呉敏一「關於地方政府行為的若干思考」、『經濟研究』一九九〇年七期、五七頁。
- (20) 沈立人、戴園晨「我國『諸侯經濟』的形成及其弊端和根源」、『經濟研究』一九九〇年第三期、一二頁。
- (21) 同上、一六頁。
- (22) 『文匯報』(香港)一九九〇年七月九日、及び *Hongkong Standard*, August 10, 1990.
- (23) 呉科政、劉慶選、丸屋豊一郎「改革開放以來的湖南經濟及広東的關係——兼論沿海發展機制向內地波及的過程」アジア經濟研究所、一九九四年、六一〜六七頁。
- (24) G・ミュルダール(小原敬士訳)『經濟理論と低開發地域』東洋經濟新報社、一九五九年、二七〜四六頁、及びA・ハイシュマン(麻田四郎訳)『經濟發展の戰略』巖松堂出版、一九六一年、三二〇〜三五四頁。
- (25) 『經濟導報』一九九〇年八月六日。
- (26) *Hongkong Standard*, August 6, 1990.
- (27) 中国の地域開發政策については、大橋英夫「地域間格差」『中国總覽一九九〇年版』霞山会、一九九〇年、及び同「地

域開発政策の推移と展望」『中国の経済成長と地域発展に関する調査研究』産業研究所・アジア社会問題研究所、一九九四年を参照。

(28) これは近年の中国の産業政策に対する積極的な対応に反映されている。「当面の産業政策要点に関する國務院の決定」『中国通信』一九八九年三月二八、三〇、三一日、及び「九〇年代中国の産業政策」『中国通信』一九九四年六月二九日を参照。

(29) 「重要な決定——一四都市開放決定のいきさつ」『中国通信』一九八四年六月一三日(原載『瞭望』一九八四年六月一日)。

(30) 『兩岸經貿通訊』第二六期、一九九四年二月一〇日、三頁。

(31) *South China Morning Post*, June 27, 1993.

(32) 『信報』一九九三年六月九日、一〇日。

(33) 『經濟日報』(北京)一九九三年五月二七日。

(34) 『工商時報』一九九四年二月五日。

(35) Michael W. Bell, Hoe Ee Khor and Kapana Kochhar, *China at the Threshold of a Market Economy*, IMF, 1993, pp. 54-56. また広東省の改革・開放については、E・ボーゲル(中嶋嶺雄監訳)『中国の実験』日本経済新聞社、一九九一年を参照。

(36) 上海について、Lynn T. White III, *Shanghai Shanghai? : Uneven Taxes in Reform China*, Centre of Asian Studies, University of Hong Kong, 1989を参照。

- (37) 前掲『Bell, Khor and Kochhar, *China at the Threshold of a Market Economy*, p. 55 and p. 83.
- (38) 七九年四月に開催された中央工作会议において、当時の中共広東省委書記・習仲勲は中央に対して広東省により大きな権限を与えるように提起した。同年五月、中共中央・國務院は広東省に工作组を派遣し調査研究を行った後、七月五日、広東省に対して「特殊政策・柔軟措置」の実施を正式に下達した。匡吉主編『当代中国的広東（上）』当代中国出版社、一九九一年、一四五～一四六頁、及び習仲勲「序言」林若等『改革開放在広東——先走一步的实施与思考』広東高等教育出版社、一九九二年、二～三頁。
- (39) 谷牧「關於執行」中共中央、國務院批転広東省委、福建省委關於對外經濟活動实行特殊政策和靈活措施的兩個報告」的若干問題』『中央対広東工作指示匯編（一九七九～一九八二年）』中共広東省委公庁、四七頁。
- (40) 「中共中央、國務院關於『広東、福建兩省會議紀要』的批示」前掲、財政部總合計画司編『中華人民共和國財政史料』二二二～二三三頁。
- (41) 大橋英夫「經濟發展と産業構造の變化」『民間經濟協力調査研究報告書（第二分冊）中国』アジア經濟研究所、一九九三年、一九～六六頁。
- (42) 大橋英夫「華南經濟圈の生成」渡辺利夫編『華南經濟——中国改革・開放の最前線』勁草書房、一九九三年、五七頁。
- (43) 王学明「一九八〇年代の広東經濟改革と經濟發展」丸山伸郎編『華南經濟圈——開かれた地域主義』アジア經濟研究所、一九九二年、一五〇頁、及び朱家健「広東省と中央政府、他の省・市との經濟關係」丸屋豊二郎編『広東省の經濟發展メカニズム』アジア經濟研究所、一九九三年、一三八頁。
- (44) 広東省財貿弁公室でのヒアリング（一九九一年五月）による。

- (45) *South China Morning Post*, July 21, 1994.
- (46) 広東省と他省との関係については、大橋英夫「広東省の対内経済関係——『横向経済連合』を越えて」『華南経済圏の生」と中国』国際東アジア研究センター、一九九三年を参照。
- (47) 七八年に鄧小平は「一部の地区、一部の企業、一部の労働者、農民がその勤勉な努力によって好成績を上げ、他のものよりも先に高い収入を得て、よい生活を送るようになる」ことを是認し、「一部の人の生活が先によくなれば、大いに模範を示す力が生まれ、まわりに影響を与え、他の地区、他の単位の人々を見習わせることになる。こうなれば絶えず波が押し寄せるように国民経済全体が次々と発展し、全国の各民族人民がかなり急速に豊かになるはずである」との考え方を表明している。「解放思想、实事求是、團結一致向前看（一九七八年二月一三日）」『鄧小平文選（一九七五〜八二）』人民出版社、一九八三年、一四二頁。
- (48) 「在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要点（一九九二年一月一八日—二月二日）」『鄧小平文選第三卷』人民出版社、一九九三年、三七四頁。
- (49) 『人民日報』一九九四年六月二三日。
- (50) *South China Morning Post*, July 21, 1994.
- (51) 『人民日報』一九九三年一月一七日。
- (52) 『明報』一九九三年一月二九日。
- (53) 同上。
- (54) 高原明生「中国の財政・租税制度改革の政治経済——九四年改革の背景と現状」日本貿易振興会、近刊（原資料は羅成

法「新的財政体制改革对広東的影響」『党校論壇』一九九四年第一期、二三頁。

(55) 『文匯報』(香港)一九九三年一月二十九日。

(56) 『明報』一九九三年一月二十九日。

(57) 同上。

(58) 九四年の税制改革に関しては、慧峰「『三中全會』後中共財稅與金融體制改革探討」『中共研究』第二七卷第一二期、一九九三年一二月、馬君雷・羅力勤「中国財政税制改革の重要な施策」『中国經濟』第三三九号、一九九四年三月、邱魏原「對中共財稅改革之研析」『中共研究』第二八卷第四期、一九九四年四月などを参照。

(59) S・ハンチントン、M・クロージェ、綿貫讓治(綿貫讓治監訳)『民主主義の統治能力』サイマル出版会、一九七五年。
*本稿作成に際して高原明生氏(桜美林大学)からいただいた貴重なコメントに感謝する。

(専修大学経済学部助教授/筑波大学大学院社会科学研究所単位取得)