

「効率」と「公平」から見た 中国財政構造の変化

陳 子 雷

はじめに

90年代に入り、特に中国共産党14期三中全会以後、中国における「市場経済」化が全面的に進められてきた。それにともない、財政制度も見直すようになった。従来の中国では私的所有権と「租税制度」が事実上殆ど存在しなかったため、「市場経済」へと移行するには、新しい財政制度の創設が要請される。

1994年、中国財政部（財務省）が「分税制」の導入を試みた。「分税制」によって、中央政府と地方政府の財政関係における財政収入と支出の範囲がより規範化されるようになったほか、政府間の財源移転交付制度と新しい予算編成制度、資金調達制度が樹立された。こういった財政改革に対し、経済学の視座から評価を行うべきであろう。財政改革について評価を行う場合、その基準は経済理論によって与えられなければならない。とりわけ、本稿は「効率」と「公平」といった角度から、中国の財政改革を論じる。ここで、「効率」というのは財政と行政組織両方の効率性を指す。こういった効率性はいずれも便益と費用の比較によって評価される。一方、「公平」は地域間財政能力を横断的比較によって評価される。両者間のトレード・オフ関係について、理論的には「公平」が「効率」という条件によって支持されるだろう。

本稿は次のように構成される：1. 「平均主義」社会形態と「公的経済」の理論分析。2. 財政改革に関する経済分析。3. 地方分権の基盤づくり

1. 「平均主義」社会形態と「公的経済」構造変化の分析

1.1 私的財の「公的供給」と社会的選択

「改革・開放」以来、新しい経済体制のもとで公共財・サービスの生産・供給資金を調達するため、租税制度の改革に拍車をかけている。その背景には、「公的経済」の形態的变化にも反映されている。「市場経済」への移行にともない、従来「公的経済」の形態も変化していくと考えられる。公共財・サービスの生産・供給側において、その意思決定システムは「中央集権型」と言っても、企業の公的役割分担という側面からみると、国民経済の全体、安全保障を支えるような中央レベル国有企業、集団企業と、地方経済を支えるような地方レベル国有企業、集団企業を分けることができる。そのなかで、地方企業は従来中央集権制のもとで大きな役割を果たしてきたことも無視できないだろう。意思決定の分権化によって進められてきた経済改革流れのなかで、私的財を供給する地方企業が市場価格体系に基づいて生産活動を行うようになった。それに伴い、各生産者側が競合的な関係となりつつあるが、それが地域間の「過当競争」、地方政府による企業生産活動へ「過当介入」、「地方保護主義」などの現象を引き起こされる原因となっていたと考えられる。政府による財の生産・供給から、「企業」による財の生産、「市場」による財の供給へと移行される段階では、単なる「所有権の改革」、「意思決定の分権化」のみならず、政府による生産・供給される財の「形態的」変化にも意味しているだろう。

現在の中国では、公共支出において地方政府が大きな役割を果たしている一方、理論的には公共財・サービスの概念が必ずしも明瞭しない。マスグレイブが論じるように、政府部門の財政機能は資源配分効率化、所得再分配公平化、そして経済安定化と認識されている。しかし、国の状況によって、以上三つの機能が公共経済において果たしている役割もそれぞれ異なっていると考えられる。戦後中国の場合、とりわけ、政府の財政機能は主に「所得再分配」を優先にしたものである。これは「平均主義」を理念としたものである。78年以後、統制的計画経済から経済「市場化」への体制的变化によって、政府が生産・供給する財・サービスの内容が大きく変えられていった。従来では、戦時体制に備え、国家を単位により迅速的に「ヒト・モ

ノ・カネ」の調達を行うため、すべての管理権限が中央政府に集中されるような体制、つまり「国家本位制」をとってきた。それに踏まえ、従来中国といった「平均主義」社会に関する「公的経済」の分析が、経済体制の変化に伴って各政府が公共財の生産・供給に応じるそれぞれの役割を解明するには役立つと考えられる。

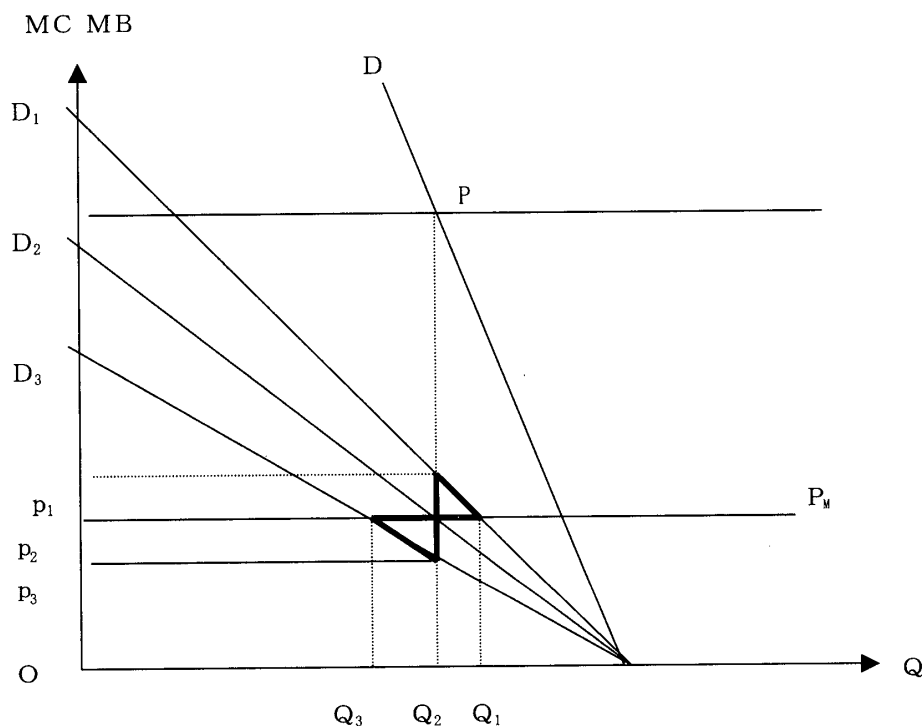
ここで、「公的所有制」に基づいた財の生産・供給を意思決定によって選択される財と考えよう。勿論、市場が存在しないため、こういった財は「等量的」に消費されているが、公共財と私的財の両方を含めると考えられる。したがって、所得分配が「平均主義」を理念にしたものと想定すれば、私的財が意思決定プロセスを経て、公的に供給されることが可能であろう。この場合、(1)財を仮定された市場における供給価格との比較ができる(2)事実上所得分配の格差が存在している(3)公的資金は企業の利潤上納によって賄われるが、ここで直接に個人の比例的な税負担によって賄われると考えよう。以上三つの仮定をすれば、供給において中位所得者負担価格を表わす公的供給価格が市場価格よりも低く、あるいは少なくとも等しくなることをこの仮定の必要十分条件であろう。また、生産面において、費用逓減型自然独占企業に関わらず、公的資金によって形成される国有、集団企業が生産活動を行うことを想定すると、理論的には従来の中国における私的財も公的企業によって公的生産・供給されることが考えられる。しかし、完全に競合的私的財を公共財と想定されても、市場が存在しないため、企業間が競合的關係ではなく、内部効率といった立場から考えると財を必ずしも効率的に生産されないだろう。また社会的厚生といった立場からみると、全社会各個人の便益と負担を比べられても、資源配分上のメリットをもたない⁽¹⁾。かつてこういった財は統制価格のもとで供給されてきたが、価格調整が硬直であるため、量的統制、つまり消費上限を規制するような統制管理がしばしば行われていた。これは一種公共財の等量消費と考えられるが、経済組織全体が「所得再分配」を優先にした側面も反映されている。しかしながら、必ずしも各個人の需要に応じるような供給を行っていなかったことから、こういった財は個人需要を無視するような「強制」的な等量消費と見なすことができ

(1) こういった公共財を生産する企業の目的は、社会的見地からみれば所得再分配を先行優位とするものである。したがって、市場経済の中のような「利潤最大化」を目的とする企業は存在しなかったと考える。

よう⁽²⁾。したがって、従来の中国において「私的欲望」を充足するような私的財を公的によって供給されてきたことが考えられる。

以上の考えに先立ち、Buchanan (71), Spann (74) に従って、図1-1のように単純化された3人社会について考えよう。等量消費の制約を想定すれば、Dは3人それぞれの需要曲線によって垂直に足し合わせられたものである。すなわち、Dは社会的総需要曲線である。こういった財を市場で購入する場合には、3人が受け取った財の量にあたって支払った価格を、それぞれ $Q_i (i=1, 2, 3)$ と $p_i (i=1, 2, 3)$ で表す。もし中位的個人bの限界便益が3人の平均的限界便益に一致すれば、すなわち、 $MB_b = \sum MB_i / 3 (i=1, 2, 3)$ を想定すると、「平均主義」を理念にした選択は社会的需要曲線Dと社会的限界費用曲線Pに一致したところ消費水準が決定されるだろう。したがって、「所得分配優先型」の社会仕組みでは、競争的な関係をもつ私的財を、内部効率が最適化された企業によって作り出されても、個人D₁とD₃がそれぞれ正方形で表している社会的厚生移転を行うだけではなく、

図1-1



(2) R. Cornes & T. Sandler (86) によると、純粋公共財の場合では、各個人の意思にかかわらず消費が強制されるのを等量消費として表現されている。

社会資源配分の立場からみると黒い線部分のロスが生じるため、資源配分においてもメリットをもつとは意味しないだろう⁽³⁾。

私的財の「公的」供給について選択を行えば、各個人は各自の租税価格と所得水準を通じて、自らがどのような社会地位に置かれるかを知らなければならないだろう。Bergstrom (73) のレンマでは、租税関数が個人所得に依存されると証明している。さらに長峯 (98) によって修正され、需要関数との関係を比較すれば、次のように、私的財の消費規模と所得再分配の関係を解明できると考えている。

$$Q_i = ap_i^a Y_i^\beta \quad (1)$$

ここで、式(1)は需要関数である。個人の需要関数は価格弾力性を表すパラメータ a と所得弾力性を表すパラメータ β と、その場合の租税価格 p_i と所得 Y_i によって構成される。この際に、市場価格を p とする。社会全体的費用負担は npQ である。したがって、個人の租税負担は以下ようになる。

$$p_i = t_i np \quad (2)$$

バーグストロムに従えば、租税が所得に依存すると考えられ、すなわち $t_i =$

$\frac{Y_i^\gamma}{\sum_{j=1}^n Y_j^\gamma}$ と想定されている。 t_i は個人が負担する税率である。 γ ($\gamma \geq 0$) は税率

の性質を表すパラメータである。したがって、(2)を(1)に代入すれば

$$Q_i = a(t_i np)^a Y_i^\beta \quad (3)$$

更に、 $t_i = \frac{Y_i^\gamma}{\sum_{j=1}^n Y_j^\gamma}$ を(3)式に代入すると、

- (3) ここで、市場価格 p と限界費用 c に等しいというのは、こういった議論が企業間において競争的な関係を生じているという条件のもとに置かれているだろう。そもそも「所得分配優先型」の国では、こういった財の生産を民間企業に委託することも考えられるだろう。

$$Q_i = a(np)^a \left(\sum_{j=1}^n Y_j^\gamma \right)^{-a} Y_i^{a\gamma + \beta} \quad (4)$$

私的財は市場によって供給される場合 (Q^L) と公的によって供給される場合 (Q^G) を比較すると次のようになる。

$$Q^L = ap^a \sum_{i=1}^n Y_i^\beta \quad (5)$$

$$Q^G = nQ_i = an^{1+a} p^a \left(\sum_{j=1}^n Y_j^\gamma \right)^{-a} Y_i^{a\gamma + \beta} \quad (6)$$

したがって、 $Q^L \geq Q^G$ の場合には、個人の租税価格に限界便益と限界費用を等しくなるような租税構造を考えると、 $\gamma = -\frac{\beta}{a}$ になる。この場合、

$$\sum_{i=1}^n Y_i^\beta \geq n^{1+a} \left(\sum_{j=1}^n Y_j^\gamma \right)^{-a}$$

$$\text{or} \quad \left(\frac{1}{n} \right)^{1/\beta} \left(\sum_{j=1}^n Y_j^\beta \right)^{1/\beta} \geq \left(\frac{1}{n} \right)^{1/\gamma} \left(\sum_{j=1}^n Y_j^\gamma \right)^{1/\gamma}$$

$$\text{or} \quad \beta \geq \gamma \quad (a \geq -1)$$

ここで、もし個人が自分の税率と所得パラメータがわかれば、財の供給・生産をめぐる選択によって、供給・生産の主体が決定されうる。こういった場合において、中位的個人が「所得再分配優先型」を選択するのか、「資源配分優先型」を選択するのかは社会形態まで影響されるだろう。

1.2 租税、公共支出の構造的変化

「市場化経済」が進めば、私的所有制のもとで取引が活発化されると予想される。一方、市場外の「取引」、つまり公共財の需要に応じる供給においては、依然として課題が取り残されている。とりわけ、租税の場合において中立性、普遍性、応益性、安定性など租税原則をもとに、新しい租税制度の確立が期待される。また、効率的な公共支出を行うため、「公的経済」における支出構造の改革も必要とされて

いる。これは市場における自由取引を補完するのに不可欠な条件である。その特徴として、中国の財政改革では、88年の「財政請負制」をはじめ、94年から実施した「分税制」がある。

以上の動きでは、「市場化」へと移行するにつれて、財政制度の改革が進んでいる点を伺えるが、中央財政能力を高めることが目的とした「分税制」の導入によって、経済発展が中央政府に対して強い財政役割を果たすように要請している背景を反映されるものの、「中央集権型」の体制は一層強めていたと考えられる。歳入と歳出の関係を時系列で考えると、歳出において、中央と地方の割合は93年「分税制」実施した前の28.3対71.7から、99年の31.5対68.5に上昇してきた。しかし、中央歳出増加という問題は、経済成長にともなって中央政府が所得再分配と経済安定化機能においてより多くの役割を果たすようになったかどうかに関わっていると考えられる。一方、歳入において、中央と地方の割合は1993年の22.0対78.0から、1999年の48.9対51.1に大幅に上昇してきた。いずれにしても、歳入において「集権化」という傾向が見られている（表1－2）。

各政府の目的と役割は歳入と歳出の配分によって異なっている。前者は税源配分の役割分担である。後者は行政事務の問題である。それに基づいて中国の財政制度を全体的に俯瞰すると、歳入を反映する税収面では、94年「分税制」が導入した以後の税種について、中央税、地方税と共享税（共通税）が設置されている。しかし、前述したように、こういった税源配分は必ずしも租税原則に基づいたものではないと考えている。税種からみると、中央税は4税種、共享税は4税種、残り18税種は地方税である。ところで、こういった税種による税源配分は歳出における政府行政事務の役割分担に大きくかけ離れ、大きな租税シェアを占める流転税（流通税）のような間接税が中央政府に配分され、租税シェア小さく、零細な税種が地方政府に配分されている。税制改革では、「公平」と「効率」を両立させるため、企業所得税と流転税を主要な税種として導入されている。99年度この二つの税種は税収に占める割合がそれぞれ59.64%と15.26%であった。流転税は税源安定、課税ベース広く、徴収しやすく、税収に対する中立的などの特徴を持っている反面、租税転嫁、税率の逆進性といった欠点も持っている。一方、所得税（企業・個人）は所得分配の公平性、税収の伸張性と普遍性の面においてより優れている。しかし、中国にお

表1-2 中央と地方における歳入と歳出の割合

単位：％

年	中央歳入	地方歳入	中央歳出	地方歳出
1983	35.8	64.2	53.9	46.1
1984	40.5	59.5	52.5	47.5
1985	38.4	61.6	39.7	60.3
1986	36.7	63.3	37.9	62.1
1987	33.5	66.5	37.4	62.6
1988	32.9	67.1	33.9	66.1
1989	30.9	69.1	31.5	68.5
1990	33.8	66.2	32.6	67.4
1991	29.8	70.2	32.2	67.8
1992	28.1	71.9	31.3	68.7
1993	22	78	28.3	71.7
1994	55.7	44.3	30.3	69.7
1995	52.2	47.8	29.2	70.8
1996	49.4	50.6	27.1	72.9
1997	48.9	51.1	27.4	72.6
1998	49.5	50.5	28.9	71.1
1999	51.1	48.9	31.5	68.5

出所：中国財政年鑑（2000年版）より作成

いて所得税の徴収効率低く、貧富格差調整機能低いといった欠点もある。流転税と所得税それぞれの役割は税収に占めるシェアから見れば一目瞭然であろう。つまり、「分税制」のもとで租税の「効率性」を目的とした流転税はより大きな役割を果たしている一方、「公平性」を目的とした所得税はまだ十分な役割をはたしていない。これは租税において「公平」よりも、「効率」を最優先にした中国の財政政策を一見できると考えられる。

歳出において、一部の特別支出は依然として中央政府によって調達されるということを除く、中央と地方が定めた範囲によって歳出が行われる。表1-2のように、地方歳出の割合が大きいと考えられる。

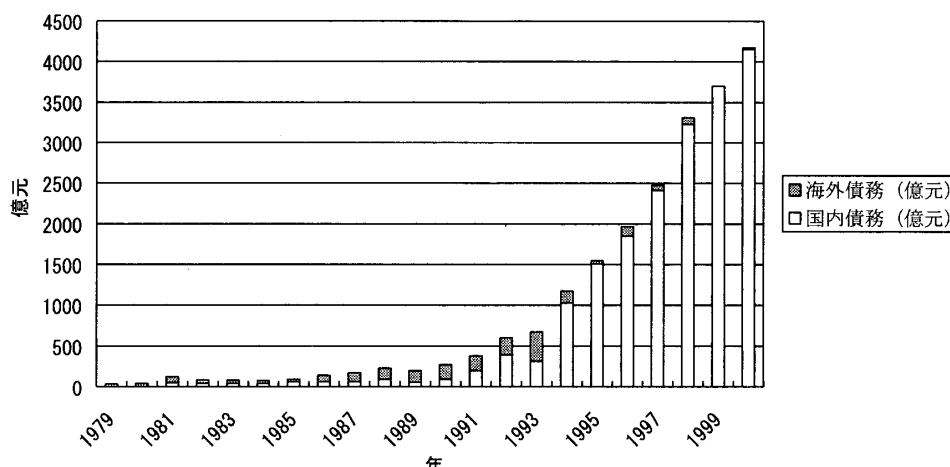
ところで、今までの財政改革は税収を中心とした改革に過ぎず、「公共経済」の形態的变化に伴う支出の改革は依然混沌である。「分税制」と言っても、その改革の中心はやはり税収にあり、公共支出における構造改革はまだ進んでいないと考えている。効率的な租税制度は効率的な公共支出を必要としている。そして、効率的

な公共支出は効率的な公共部門を必要としている。現段階の公共支出において構造改革が必要である。「公的経済」の形態的变化につれて、公共支出が政府と民間を単位に生産・供給に分けられる。すなわち、従来の「国家本位」制を政府による供給と政府による生産、政府による供給と民間による生産、民間による供給と政府による生産、民間による供給と民間による生産といった四つの公共支出仕組みに変えていくと考えられている。政府による供給と政府による生産の場合、完全純粋的な国家公共財が適合されるが、競争機能が欠けるため、公共部門の非効率性を防ぐべきであろう。政府による供給と民間による生産の場合、効率を高めるため、公共事業の入札をめぐる民間企業が入札制度のもとで競争的に行われるだろう。民間による供給と政府による生産の場合、水道、電力など公益事業の運営に適合されるだろう。民間による供給と民間による生産の場合、純粋私的財が適合され、完全民営化を必要とするが、公平性を欠ける恐れがあるため、所得再分配機能を考慮すべきであろう。

こういった公共支出の構造的改革は租税収入を効率的に運営することが目的である。85年以後、租税制度を樹立しはじめてきたが、財源使途としての公共支出は透明性がまだ低いと考えられている。したがって、公共支出の構造的改革が期待されている。こういった改革は、政府部門の非効率な支出を招き、資源の浪費から生じる社会的費用—レント・シーキングを防ぐことができる⁽⁴⁾。侯（2001）の実証では、GDPの増加に伴って、中国の財政支出規模が増大しつつあることを証明されている。長期的には、中国財政支出規模の拡大によって財政運営を慢性赤字に転じる可能性があると考えている（図1-3）。筆者による2000年の統計では、GDPに占める債務と財政赤字のシェアはそれぞれ24.82%と2.79%である。いずれの数値がEU通貨統合の財政基準（債務/GDP60%、財政赤字/GDP3%）より少ないであるが、途上国にしては財政赤字シェアがまだ楽観的な数字ではないだろう。こういった問題解決にあたって公共支出への構造的改革が必要とする一方、公共財に対する「自由的」選択および「需要-供給」側情報の効率的「伝達」が課題として取り残されている。

(4) 中国のレント・シーキング問題について、拙稿（2000）を参照。

図 1 - 3 中国の国家債務残高



注：「中国財政年鑑」（2000年版），「中国統計年鑑」（2001年版）より作成

1.3 情報「伝達」の効率性

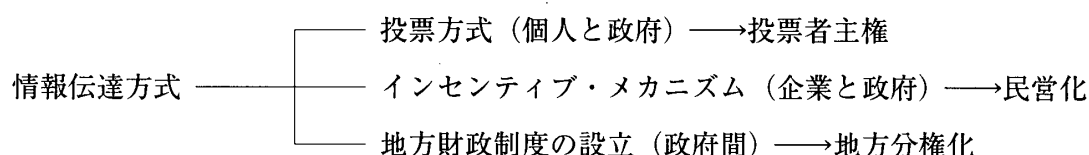
従来の中国では、「統収統支」といった財政制度によって、財を一種の国家公共財として供給されていたようにみられる。かつて「国家本位制」を特徴としたこの国では、「平均主義」の理念に基づいてこういった供給が行われていた。その目的は地域経済格差と所得水準の平等化である。経済改革以来、国民の選択にしたがって、国家公共財が依然必要とされているに違いないだろう。しかし、地方政府財政役割を考える場合には、それぞれ異なった所得を持ち、異なった地域に居住している人々に対し、地域公共財の供給が行われなければならない。こういった議論が行われる前に、まず人口移動に制約を与えるような戸籍制度を撤廃し、地域間の住民移動を認めることが重要である。戸籍制度は政治的理由で「人口流動」の管理を目的としたものである。「市場経済」は財市場、金融市場、そして労働市場の取引によって成り立っていると考えられる。競争的な労働市場を形成するためには、労働者の垂直的と水平的移動が必要である。

一方、情報「伝達」の効率化。公共財「需要と供給」の関係からみると、従来の財政理論は租税に関する理論と、公共支出に関する理論の二つに分かれている。租税において個人負担水平・垂直の公平と経済に中立的条件を満たさなければならない。公共支出および財源の使途について、最適な公共支出を確保するため、需要者の選好に基づいた供給をしなければならない。すなわち、公共財において市場価格のようなメカニズムを創設する必要があると考えられている。所得税と流転税を中

心とした中国税制改革が、租税公平と効率性の両立を図っているにも関わらず、多くの問題を抱えている。また公共支出において、89年以来中国中央政府が政府機関の腐敗を払拭しようと試みたが、情報非対称性が存在するため、モニターリング・システムがうまく働かず、政府部門の非効率支出が依然として高く、深刻な社会現象になっている。その一つの原因は、やはり財源使途の問題である。それを解決するのに、財源を負担する主体、つまり公共財の需要者側—プリンシパルと、財源を運営する主体、つまり公共財の供給者側—エージェント両者の関係から考える必要がある。公共財「需要と供給」の関係において、その均衡を達成するため、何らかの情報「伝達」メカニズムを作らなければならないと考える⁽⁵⁾。

情報「伝達」メカニズムにおいて、企業と政府、個人と政府そして政府間の間に存在している情報非対称性の問題が公共財の効率的供給を妨げることになり兼ねない。消費者主権社会を想定すれば、情報を三つの分野で経済主体に効率的に「伝達」することが必要であろう。すなわち、個人と公共部門とした政府の間に情報「伝達」メカニズムを効率的に働きことである；企業と公共部門とした政府の間に情報「伝達」メカニズムを効率的に働きことである；公共部門とした各政府の間に情報「伝達」メカニズムを効率的に働きことである。

図1-4 情報伝達メカニズム



個人と政府の場合、「投票」方式によって、国、あるいは地方の「人民代表大会」制度（議会に当たる）はある程度個人の公共財消費水準を把握できるかもしれないが、より詳細な情報を得るには、かつて地域住民を管理する目的として各地域の街に既存されている「居民委員会」制度を、情報「伝達」の場所の一つとして生かしておくべきだと考えている。つまり、従来の地域住民を管理することを目的とした「居民委員会」制度を、地域住民の公共財に対する選好を伝達する機構に変えていく必要がある。企業と政府の場合、既にVickers = Yarrow (88) が論じたように、

(5) 拙稿 (01) p.150～151を参照。

異なる所有形態が異なるインセンティブ構造を生み出しているが、企業内部効率から生じたパフォーマンスは必ずしも所有形態自体に関係しなく、所有形態によって生じたインセンティブ・メカニズムに左右されていると考えられる。それに基づき、政府と企業間にインセンティブ・メカニズムの設立によって所有権と企業パフォーマンスが結び付けられるだろう。政府間の場合、地方分権化への推進によって、地方政府による配分、所得再分配（実物給付・社会保険）と教育、福祉、医療など準私的財の効率的供給機能が向上される。地方政府による配分機能を果たす場合には、主に異なる地域住民選好の満足と地域間財政運営の効率性といった二つの側面において競争的機能を強化していくほかならない。所得再分配と準私的財の場合には、異なる地域が準私的財に対する選好もそれぞれ異なっていることから、地方政府による供給機能が期待されるだろう。以上三つの側面から、地方政府がインセンティブを与えられ、独自の財政制度を持ったほうがより望ましいであろう。

2. 財政改革に関する経済分析

2.1 「財政請負制」の課題

78年以来、中央財政部が段階的に進んできた国有企業の税制改革とともに、政府間財政関係の改革に着目していた。具体的には三つの段階に分けられている。1) 体制分成の多様化改革（1978－80年）この改革は「分散型」の資源配分と地方財源の拡大を目的としたものである。2) 「画分収支，分級包幹」（1980－87年）第1段階の改革に基づき、中央と地方の財政収支を確定したうえ、地方財政収支の留保基数を確定し、その超過分は一定比率で中央政府に上納する一方、不足分は中央政府の定額補助金によって補填されるというシステムである。3) 「財政請負制」の導入（1988－93年）87年企業「経営請負制」の導入に続き、中央と地方政府間の「財政請負制」が導入されるようになった。このシステムは中央政府が地方政府と税收について契約を結んだうえ、地方政府が定めた税收額を中央政府に上納し、余額を必要な地方財政支出として留保するような「レベニューシェアリング」であった。その請負方式は6種類がある。すなわち、(1)収入递增方式（北京など10省，市）(2)総額配分方式（天津など3省，市）(3)総額配分＋増収配分方式（大連など3市）(4)

上納通増配分方式（広東省，湖南省）(5)定額上納方式（上海など3省，市）(6)定額補助方式（吉林省など16省，区），6種類がある。以上6種類の方式では，沿海部と内陸部別，経済発達地域と遅れた地域別を対象としてそれぞれ実行されていた。この制度の導入によって，積極的な財政役割を果たすような地方予算制が確立され，政府間の新しい財政関係が樹立されるようになった⁽⁶⁾。

以上の変化を背景にして，「効率」と「公平」の評価基準に基づいて「財政請負制」の改革を鳥瞰すると，いくつかの課題が取り残されている：

企業間公平競争機能の欠落 1983～84年「利改税」の実施からはじめ，所得税と流転税を中心とした中国の税制が設立されていた。こういった税制は経済の高度成長を背景にしたものの，ある程度市場競争機能の低下といった結果をもたらしていた。その原因は「効率」と「公平」にあると考えられる。市場経済への移行に従って企業の所有制形態も徐々に変化していくだろうが，異なる形態の所有制に対して，いかに適切な税制を設置するのかについて，見極めることが困難である。企業の所有別，国内と外資系企業別によって，税率が異なっていることから，企業間税負担の不公平といった問題を生じている。「利改税」以後，企業は従来の利潤上納制から企業所得税に変えたが，所得税率から見ると，国有企業は55%，集団企業は15～55%（8段階），民間企業は35%，外資系企業は33%であったものの，全体的に見れば企業の経営効率とはまったく逆に，「国有企業の税負担が集団企業より大きく，集団企業の税負担が私的企業より大きく，私的企業の税負担が外資系企業より大きく」といった結果を見出せる⁽⁷⁾。こういった税制は，市場競争機能の低下を招き，租税の「中立性」を損なっていた。

個人所得税体系の欠落 国民の需要に応じた公共財の供給にあたって，憲法によって定められた有権者の意思を反映しなくてはならないと考える。現在の租税体系では，財と要素市場の租税に着目しているが，家計，つまり個人の資本，土地（使用权）といった資産と所得に対する課税がまだ欠落している。市場経済への移行が進めば，公共財への需要の変化に応じて国民の意思を反映するような租税体系を創設すべきであろう。そのため，現在個人所得税体系の改善が期待されている。個人所

(6) 拙稿 (02) p.79～84を参照。

(7) 拙稿 (01) p.152を参照。

得税の評価基準となるのは、いかに国民の意思決定を反映し、効率的に公共財の供給を保証するようなメカニズムを創設するのかに関わっている。個人所得税体系の改革が進めば、公共財の需要と供給といった関係から、納税者の意思、つまり需要者側の意思を反映されないかぎり、公共財の過剰供給、政府部門の腐敗などの現象が生じてくると考えられる。

資源配分の歪みと地域経済格差 1) 地域産業構造の歪み：各地方企業の民営化が遅れているため、地方政府による企業への行政干渉、統制管理が依然として存続している。税収の高い産業に対して、地方政府による「地方保護主義」傾向が強まり、地方間における財の取引を分断化し、地域間の市場公正競争機能が妨げられていた。その結果、地域産業構造の歪みをもたらしていた。2) 各地方政府が地方企業の所有者であるため、短期的な高税収を追求し、地方企業に対して過干渉を行い、企業の経営財務権限を損なっていた。3) 経済安定化機能の低下：地域間経済格差の縮小および一国経済成長を実現するには、中央政府の「財政出動」が必要である。しかし、「財政請負制」の場合、中央政府の歳入が財政総規模の増加に追いつかず、経済安定化機能を果たすために必要な財政能力が欠けていた。4) 「財政請負制」の場合、収支を確定するのに一年あるいは数年間の財政収支に基づいて上納額を定め、いわゆる「基数法」の方法をとっている。それにしたがって、経済発達地域においては財政能力が比較的に高く、歳入規模も大きいのにに対し、経済発展の遅れた地域では、財政能力が低く、歳入も悪化していった。その結果、地域経済格差の拡大を招いた。5) 中央と地方政府の事務関係が法制化されていなかったため、事務分担と財源配分は十分に明確化されず、政府間の責任転嫁現象を問題とされていた。

以上から、80年代財政改革の過程を看過するとともに、改革による地域経済と所得分配の格差が広げられたことも再認識できるだろう。これは地域の経済発展を優先にした反面、税制の評価基準そのものを軽視したところから生じた問題でもある。80年代では、中国経済組織全体にわたって「競争」と「効率」といったものが欠けているのみならず、財政制度の設計はいかに評価基準を備えるかについても課題が取り残されていると考えられる。

90年代に入り、中央政府の「財政難」がさらに深刻になっていた。中央の財政能

力を高めるため、1992年には、遼寧省、沈陽市、大連市、新疆ウイグル自治区など九つの省、市、自治区をモデルとして、「分税制」の試行が行われた。1994年「分税制」が正式に導入された。「分税制」の利点は以下のようにまとめられる：1）中央と地方の歳入範囲が明確に定められ、中央と地方がそれぞれ税務機関を設置するようになる。したがって、「財政請負制」による財源の「流失」が軽減されると考えられる。2）中央財政能力が高められる。経済発展にともなって、中央政府が所得再分配と経済安定化機能果たすための財政運営が可能になろう。3）中央と地方の財政移転関係がより規範化される。政府間移転交付制度の創設、規範化することによって、効率的な政府間財源配分を実現していくことが期待される。4）政府による企業への行政介入範囲を縮小し、企業経営が市場によって評価されるようになる。これは産業構造の合理化と資源利用の有効化を促進させている。

2.2 「分税制」に関する経済分析

「分税制」の成果について、やはり「効率」と「公平」という立場からその実施の状況を見極める必要があると考えている。中国では、「効率」と「公平」の角度から理論的研究をなされているのは艾・李・張（2000）があげられる。また、曾（2000）、武（2000）がそれに基づいて実証を行っていた。艾・李・張（2000）は行動学、社会学、そして経済学の視座から両者の関係をそれぞれ取り上げ、その選択について、やはり経済学を中心にした角度から、「公平」は「効率」によって支持されるものだとして論じている。一方、曾（2000）、武（2000）が「効率」と「公平」の関係を実証に持ち込んでいた。曾（2000）の実証結果では、「分税制」のもとで低税収の地域よりも、高税収地域の「効率」が高めていったことを証明されている。また、彼らの実証結果によって、地域内と地域間の財政格差が拡大される傾向がみられている。いずれの実証結果でも現段階の財政移転制度による所得再分配効果の低いことが指摘されている。すなわち、「分税制」の導入によって、ある程度地域間租税の「公平性」を犠牲にしたものの、各地域、特に高税収地域において租税の「効率性」を高めていったと指摘している。

「効率」による分析 表2-1は筆者が80～98年のデータを用い、29カ省・直轄市（チベットを除く）の歳入を観測した結果である⁽⁸⁾。表のように、「分税制」の

導入によって歳入の平均シェアが増加したのはわずか9カ省・直轄市にしか過ぎず、88～93年の「財政請負制」が実施された時期に比べ、2／3省・直轄市歳入の平均シェアがむしろ下がったと言ってよい。ところで、シェアの年平均増加率からみると、全国年平均増加率は1.20%、「請負制」の0.69%より0.51ポイントも上回っており、「分税制」導入後のわずか5年間に18カ省・直轄市の年増加率が「請負制」当時よりも上回っている。このまま続けば、各省・直轄市の歳入シェアが再び増加していくと予想される。したがって、地域GDPをウェットにつけると、2／3の省・直轄市歳入面において制度的には「効率的」に働くようになったといった結果を見出している。

しかし、表2－1によって地方政府における歳入シェアは依然として低下していることがわかる。その原因を究明するには歳入とGDPの両側面から考える必要がある。歳入において、現段階では地方政府の歳入が経済成長に追いつかなく、税收における構造的改革を必要としている。99年の地方財政決算では、共通税を除いて10%以下シェアを占めている税種は10種目がある。そのなか、3%さえ満たさない税種は半数以上を占めている。したがって、次のステップでは地方財政における新しい税種、課税ベースそれに税率の設立が要請されと考えられる。一方、GDPにおいて、歳入が経済成長に十分に結びつかなく、税收とGDP両者の関係が薄れている。これによって従来経済政策への疑問を投げ掛けられている。今までの経済改革は「投資」によるものとは言え、特に「改革・開放」において中国政府は税制優遇を一貫の政策手段として用い、外資の吸収と沿海部の経済成長を試みた⁽⁹⁾。つまり、中国における経済改革は非国有経済、外資に対する税制優遇を代価に、経済成長を維持し続けることが意図的なものである。しかし、こういった経済成長は税收を犠牲にしたもので、「税制優遇」による経済成長とも言えよう。以上から、歳入低下の原因は租税構造とマクロ経済政策両方に帰結されと考えている。一方、

(8) ここで、東部は河北、江蘇、福建、浙江、山東、海南、広西、遼寧、天津、広東、上海、北京12カ省（自治区）と直轄市、中部は江西、河南、湖北、湖南、安徽、内モンゴル、黒竜江、吉林、山西9カ省（自治区）、西部は重慶、四川、青海、新疆、甘肅、陝西、寧夏、貴州、雲南9カ省（自治区）と直轄市を分けられたものである。ただし、チベットを除く。

(9) 戴园晨（99）を参照。

表 2-1 各省・直轄市の歳入／GDP (%)

省・直轄市	80～98年	88～93年	94～98年	年増加率 (請負制)	年増加率 (分税制)
北京	26.76	22.71	27.41	-0.28	3.23
広東	18.28	19.47	22.06	0.79	1.40
海南	14.53	15.77	24.55	0.85	0.24
福建	22.15	23.21	31.78	1.06	0.66
江西	16.16	16.53	22.73	0.68	0.21
雲南	29.81	43.23	32.43	3.04	2.55
陝西	15.43	17.24	16.05	0.72	1.35
寧夏	15.39	17.48	19.42	0.83	2.14
新疆	13.34	15.88	17.54	0.56	1.83
天津	27.28	25.37	18.90	-0.24	0.84
河北	15.18	16.82	13.46	0.30	0.79
山西	19.67	22.17	19.67	0.49	0.99
内モンゴル	14.48	18.98	18.43	1.18	1.89
遼寧	23.01	23.34	19.80	0.04	0.88
吉林	17.43	22.73	16.79	1.15	0.67
山東	14.58	15.18	13.72	0.24	1.32
河南	15.12	16.78	14.43	0.46	0.96
湖北	16.18	18.08	12.88	0.28	0.76
湖南	18.04	20.74	17.96	0.80	0.65
広西	21.08	27.41	23.42	1.65	1.39
四川	15.73	17.37	16.07	1.88	0.95
貴州	20.14	27.30	21.39	1.85	1.69
甘肅	17.37	20.57	14.19	0.70	0.75
青海	15.81	22.42	18.58	1.65	0.98
黒竜江	16.54	20.52	20.21	1.02	1.54
上海	31.28	25.83	20.82	-1.62	1.34
江蘇	14.85	14.79	10.09	-0.40	0.66
浙江	17.12	20.18	11.20	0.06	0.59
安徽	14.21	15.25	14.70	0.35	1.61

注：1. チベットを除く 2. 四川省は85～98年のデータである。

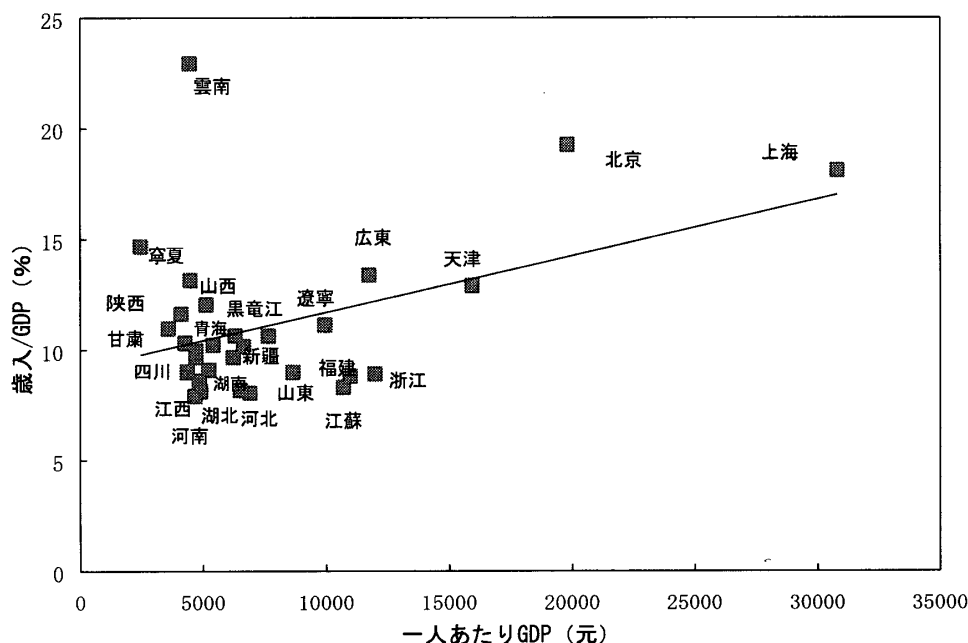
出所：「统资计料汇编 新中国五十年」, 「東アジア長期経済統計」(中国)

「分税制」が導入して以来、歳出において地方がより大きな財政役割を果たせるようになったとみられている。歳入シェアでは、83年の69.2%から99年まで49.8%低下したのに対し、歳出シェアは46.1%から68.5%まで上昇してきた。しかし、行財政といった側面からみると、「分税制」が必ずしも大きな成果をあげていなかった

と考えている。行政面において政府間事務関係は「分税制」によって定められたうえ、従来の「事務委託型」といった仕組みから、中央・地方による「事務分担型」仕組みへ変えていこうとしている。しかし、現実では制度上の法的整備と行政システム化が欠けているため、中央政府は許可権限と人事権限を用い、地方政府との間に責任転嫁、駆け引きを耐えずに行っている。こういった側面から考えると、やはり中央と地方間における「従来型」の垂直な財政システムは依然として存続していることがわかる。歳出がより「効率的」に行うため、法的整備と行政システム化が不可欠である。法制化については「人治」、つまり政府間の「人」による行政干渉を防ぐことが目的である。行政システム化については独立審査機関の設立や公務員の育成などによって、行政の「効率化」を高めていかなければならない。これは歳出における費用の「最小化」に繋がると考えられる。

「公平」による分析 ここで、「公平」原則に基づく、「分税制」が導入した後地域格差の現状を歳入と歳出両側面から考えよう。

図 2 - 2 歳入／GDPと一人あたりGDP



注：「中国財政年鑑」（2000年版），「中国統計年鑑」（2001年版）より作成

1) 歳入面 図 2 - 2 の単相関表は99年中国歳入／GDPと生活水準を表す一人あたりGDPとの関係を示している。相関係数は0.630（雲南省を除く）であり、政

府歳入の規模と個人所得はやや相関をもっているようにみえる。すなわち、個人所得を表す一人あたりGDPが高ければ、歳入シェアも相対的に高くなっていくということである。武（2000）は中国全土を東・中・西三つの経済地域を分けたうえ、それぞれ租税シェアの不平等性を地域間と地域内部二つの角度から実証していた。武の実証によって、「分税制」を導入した各経済地域租税シェアと、東部経済地域内部租税シェアの不平等性が広がり、そのなかで、東部経済地域内部租税シェアの不平等性が中国全体租税シェア不平等性上昇の主な原因と指摘していた。

ところで、以上の分析はいずれも人口分布の要因を取り入れていないと考える。ここで、IDPS法（inequality decomposition by population subgroup）を用い、人口分布と歳入格差の分析を試みる。IDPS法によるジニ係数は次のようになる。

$$G = \frac{1}{2 \bar{T} N^2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |T_{ij} - T_j| = \eta_e^2 \lambda_e G_e + \eta_m^2 \lambda_m G_m + \eta_w^2 \lambda_w G_w + G^I + \varepsilon$$

(i, j = 1, 2, \dots, 30)

G ：ジニ係数（ e ：東部地域 m ：中部地域 w ：西部地域）

T ：各地域の歳入シェア η ：各地域の人口シェア

λ ：各地域平均歳入シェアと全国シェアの比率

$$G^I : G^I = \frac{\eta_e \eta_m |\bar{T}_e - \bar{T}_m|}{\bar{T}} + \frac{\eta_e \eta_w |\bar{T}_e - \bar{T}_w|}{\bar{T}} + \frac{\eta_m \eta_w |\bar{T}_m - \bar{T}_w|}{\bar{T}}$$

ε ：地域間の相互影響係数（interaction term）

その結果は表2-3の通りである。すなわち、(1)全国ジニ係数は依然として大きく、「分税制」が実施した後にも続いている。これは人口要素を考える場合、「分税制」の導入による地域間個人税負担格差が高いことを意味している。(2)東部地域内個人税負担格差がやや低くなった後、再び高くなる傾向がみられる。2000年の数値がいったん98年の水準に戻ったが、今後引き続き観測する必要がある。全体的に言えば、東部地域内の個人税負担格差がまだ大きいと考える。(3)中部地域内個人税負担格差が0.012も縮小している。(4)西部地域内の個人税負担格差が0.003で最も小さいである。しかも、その格差はいずれも縮小かもしくは現状維持かのように見えて

表 2－3 歳入におけるジニ係数と各地域の内部調整値

年	全国ジニ係数	東部調整値	中部調整値	西部調整値	G_I	ε
1992	0.434	0.089	0.023	0.008	0.221	0.094
1993	0.407	0.081	0.024	0.009	0.218	0.073
1994	0.389	0.048	0.014	0.005	0.235	0.086
1995	0.402	0.063	0.015	0.006	0.247	0.071
1996	0.408	0.068	0.014	0.007	0.260	0.059
1997	0.409	0.070	0.013	0.005	0.253	0.068
1998	0.401	0.073	0.014	0.004	0.223	0.087
1999	0.408	0.083	0.013	0.005	0.273	0.033
2000	0.418	0.073	0.011	0.005	0.268	0.061

いる。(5) G_I と ε は各地域間平均個人税負担格差の上昇を表している。特に G_I は92年の0.221から2000年の0.268まで上昇していた。以上の結果をみると、「分税制」が導入した後でも、全体的には個人税負担の格差が大きいである。そのなかで東部地域内部格差が0.073でもっとも大きい、地域間の格差が8年間にわたって0.047もっとも大きな幅で上昇してきたことがわかる。以上から、「分税制」の導入によって地域間と地域内部における個人税負担の均等化を反映されず、かえて地域間の格差を広げられていったと考えられる。

表 2－4 では、各地域間および地域内部個人税負担格差の寄与率を表している。(1)東部地域内個人税負担格差の寄与率をもっとも大きいである。(2)中部地域内個人税負担格差の寄与率が縮小していく傾向がみられる。(3)西部地域内個人税負担格差の寄与率が一旦大きくなった後、逆に縮小していく傾向がみられる。(4)各地域間寄与率をみると、全体的には各地域内の個人税負担格差よりも、地域間個人税負担格差が依然として大きいである。

2) 歳出面 歳出における個人格差は一人あたり受ける公共便益の格差を表している。表 2－5 のように歳出において一人あたり歳出ジニ係数が小さくなっている。これは個人間に受ける公共便益の格差が縮小していることを意味している。また地域別からみると、東部地域の内部格差が0.062から0.077まで大きくなった一方、中部がそれぞれ0.031から0.021まで小さくなっており、西部が92年並みの0.011であ

表 2－4 各項対一人あたり歳入の寄与率（％）

年	東部寄与率	中部寄与率	西部寄与率	各地域間寄与率
1992	20.422	5.325	1.802	72.451
1993	19.902	6.004	2.270	71.842
1994	12.076	3.647	1.344	82.785
1995	15.672	3.636	1.405	79.288
1996	16.727	3.517	1.658	78.206
1997	17.061	3.259	1.294	78.386
1998	18.311	3.392	1.100	77.197
1999	20.399	3.103	1.273	75.225
2000	17.464	2.632	1.196	78.708

る。地域間において ε が0.06下がった要因を取り入れて考えると、地域間の格差が大きく上昇したことがわかる。したがって、「分税制」の導入によって全国一人あたり歳出ジニ係数が小さくなった反面、東部地域内部格差と地域間格差が広がり、そのなかで特に地域間格差が大きく広がっていったと考えている。しかし、全国における一人あたり歳出ジニ係数は確かにやや小さくなったが、94～99年累積借入金1兆4195億元による財政効果を考えると、表2－5の結果によって単純に政府間事務関係の「効率性」を判断してはいけないだろう。

表 2－5 歳出におけるジニ係数と各地域の内部調整値

年	全国ジニ係数	東部	中部	西部	G'	ε
1992	0.363	0.062	0.031	0.011	0.118	0.141
1993	0.347	0.061	0.030	0.015	0.124	0.118
1994	0.376	0.063	0.026	0.013	0.156	0.119
1995	0.373	0.058	0.025	0.013	0.141	0.135
1996	0.382	0.077	0.026	0.016	0.176	0.088
1997	0.381	0.086	0.025	0.012	0.177	0.081
1998	0.370	0.083	0.024	0.008	0.160	0.095
1999	0.363	0.089	0.024	0.012	0.170	0.068
2000	0.352	0.077	0.021	0.011	0.151	0.091

表 2－6 各項対一人あたり歳出の寄与率（％）

年	東部寄与率	中部寄与率	西部寄与率	各地域間
1992	17.064	8.424	3.095	71.417
1993	17.426	8.612	4.176	69.787
1994	16.680	6.854	3.334	73.132
1995	15.559	6.815	3.395	74.231
1996	20.236	6.692	4.140	68.933
1997	22.509	6.480	3.260	67.750
1998	22.338	6.493	2.210	68.959
1999	24.518	6.508	3.183	65.791
2000	21.859	6.068	3.262	68.811

表 2－6 は一人あたり歳出格差への寄与率を表している。中・西部もっとも小さい数値の6.068, 3.262であるのに対し, 各地域間がもっとも大きい数値の68.811である。それに東部地域の寄与率は21.859である。そのなか, 各地域間, 中部の寄与率はそれぞれ2.606, 2.356を下がったほか, 東・西部の寄与率はそれぞれ4.795, 0.167増加した。これは歳出によって一人あたり地域間と中部地域内部の歳出格差が縮小されているのに対し, 東・西部の内部格差が広がったことを意味している。

3. 地方分権の基盤づくり

3.1 地方政府の財政均衡率

今まで中国における中央と地方財政関係の改革は, 非規範的なもの言えるとも, 一貫した財政の「分権化」がなく, 「分権化」と「集権化」の繰り返しだけであった。90年代以後, 「市場化」への移行につれて, 経済組織全体が「競争」と「効率」を求めるようになった。さらに国際的分野においてWTOへの加盟を通じて, 輸出の拡大と国内市場の開放, グローバル・スタンダードに基づいた経済組織の改革を図るとともに, 市場競争機能の強化と産業全体の効率化を目指している。「地方分権化」を含めた財政改革がそのなかの重要な一部である。

中国が市場経済へと移行するには, 単なる市場取引の自由化, 所有権の自由化だ

けではなく、公共財供給の効率性と地域間所得再分配の公平性を満たすため、財政の「分権化」も進めなければならないと考える。これを実現するには、公共部門における行政単位への見直し、意思決定の「分権化」が必要である。集権性が行財政に強く反映され、隅々まで「人治」に浸透されている中国では、まず中央財政に依存するような「統収統支」から、自主的な地方独立財源を確保するような財政制度に変えていくことによって、はじめて財政分権化に必要とする基盤づくりが実現できるわけである。

現段階の「地方分権化」というのは、あくまでも「中央集権型」財政制度に基づいた「意思決定の分散化」にしか過ぎない。「分税制」を背景に、地方財政において歳入を歳出に賄えない現状から、「地方分権化」の必要性が強調され则认为ている。「分税制」を導入以来地方政府の歳入不足問題が既に王（2000）によって指摘されている。歳出と歳入のGDPシェアに関する実証は董・蔣・姜（2000）と侯（2001）によって行われ、いずれの実証も歳出と経済成長が歳入の構造的な問題によって制約されることを指摘している。それに基づく、地方政府の歳入と歳出のバランスについて考えよう。ここで、歳入（ R ）という変数は単純に地方政府の収入を表す単独な変数であるが、歳出（ E ）に比較すれば相対的な変数にも意味している。歳出（ E ）に比較した場合には、間接的に地方財政制度の効率性を評価していると考えられる。よって、以下のような最適となる地方均衡財政体系について考案しよう。

$$\frac{\partial R}{R} \bigg/ \frac{\partial E}{E} = \frac{\partial R_1}{R_1} \bigg/ \frac{\partial E_1}{E_1} = \frac{\partial R_2}{R_2} \bigg/ \frac{\partial E_2}{E_2} = \dots = \frac{\partial R_n}{R_n} \bigg/ \frac{\partial E_n}{E_n} = \lambda$$

この場合、限界財政均等が達成できる状態では、係数 $\lambda = 1$ である。ここで、 λ を限界財政均等係数と呼ぼう。それに基づいて、地方財政における歳入と歳出の比率を求めると、各地方政府の財政均衡率がとらえられるだろう。

表3-1によって、地方歳入の不足が歳出に制約を与えていることがわかる。その原因は二つと考えられる。(1)地方税構造の効率性問題 「分税制」が導入してから、地方税が地方歳入に占めるシェアは94年の42.0%から99年の88.21%まで上昇し、地方税がまだ地方独立税源と言えなくとも、地方歳入において重要な役割を果

表 3－1 中国各政府別歳入対歳出の比率

単位：比率

年	全国	中央	地方	省(自治区)・直轄市
1991	0.93	0.86	0.96	0.90
1992	1.01	0.84	0.97	1.04
1993	0.94	0.73	1.02	0.98
1994	0.90	1.66	0.57	0.56
1995	0.91	1.63	0.62	0.62
1996	0.93	1.70	0.65	0.61
1997	0.94	1.67	0.66	0.60
1998	0.91	1.57	0.65	0.60

注：「統計資料汇编 新中国五十年」，「中国財政年鑑」（2000年版），東アジア長期経済統計（中国）により作成。

たし続けてきた。ところで、地方歳入の不足が深刻な問題にもなっている。歳入増加の要素を除けば、地方税の構造的問題が考えられる。現在地方税の多くは94年以前に設立されたもので、地方公共支出規模に相応しくないだろう。地方税は18税種があるものの、税制改革によって見直された地方税種は営業税、資源税、企業所得税、個人所得税と土地増値税わずか5種目にしか過ぎない。「市場経済」の発展に相応しくないような土地増値税、資産投資方向調節税などの廃止、不動産税、環境税など新しい税目の設立が期待されるべきであろう。(2)地域間財政能力格差の問題

歳入について中央と地方政府取り分の割合はほぼ1：1であるが、地方政府が歳出の6割を占めているため、財政移転が行われる。ところで、財政移転と言っても、所得分配効果が殆どないような税収還付が多くのシェアを持っている。その現状を示しているのは地域間貧富格差の拡大である。つまり、税収を多く上げる豊かな地域ほどより多くの還付が得られる。99年には、2／3の省（自治区）・直轄市が一人あたり歳入450元以下である。そのなか、最大値は上海の2859元、最小値は貴州の202元である。その平均値は547であるのに対し、中位値が348である。「分税制」は「公平」を代価に、「効率」を優先するような財政制度としか考えられないだろう。

3.2 財政の「インサイダ・コントロール」と地方分権

経済学の立場から考えると「分権型」の政府形態がより効率的である。その理由は：1)「分権的」制度のもとで、公共財・サービスの供給水準をそれぞれ人々の選好と合致するように配分できる。2)「分権的」制度のもとで、地方政府が「競争的」圧力をかけられ、より「効率的」に公共財・サービスの生産・供給することができる。3)「分権的」制度のもとで、公共財・サービスの費用がより「透明的」であり、公共部門における意思決定が需要者側の意思を反映できる⁽¹⁰⁾。

それに基づいて行政組織から中国を全体的に眺めると、「放権譲利」を中心とした中国の経済改革は、政府と企業、中央政府と地方政府二つ単位の間で行なわれているという側面がとらえられる。以上改革によって、利潤分配において従来の分配制度が見直され、国有企業の利潤分配は「利改税」、「利税分流」の導入によって改革され、政府間財政収入の分配は基幹税、補助税を中心とした税制改革に基づいた「レベニュー・シェアリング」から「タックス・シェアリング」への改革を試みた。ところで、政府と企業、政府と政府の間に「放権譲利」の実施にあたっているいろいろな問題が取り残されている。政府と企業間の「所有権と経営権」をめぐる、国有企業「株式制」の導入を試みている。その目的は企業を「インサイダー・コントロール」から離脱させ、独立経営を図ることである。その一方、財政において政府間の財政関係が「財政請負制」から「分税制」へと改革することによって、政府間に事務関係と税源配分をより明確させようとするものであるが、その目的は中央政府財政力への強化といった立場から理解すれば、必ずしも「分権化」を意味しなくなる。もしこれを「分権化」とすれば、こういった「分権化」は「契約履行」によって確保されていないことから、下位単位（企業、地方政府）による「収入留保」への追求を通じて、権限の乱用、上位行政単位への利益侵食を図っていることが現状であろう。とりわけ、その問題点は課税権と課税主体の相違性、歳入と歳出における政府間税源配分関係と事務関係の相違性などがあげられる。しかし、「財政請負制」がいわゆる「課税主体不在」のような「財政契約」にすぎないものに対し、「分税制」の実施によって、政府間の歳入と歳出がより明確に定められるようになった。こういった側面から考えると、「財政請負制」よりも、「分税制」が「分権」的な性

⁽¹⁰⁾ この問題は既にTiebout, C. M. (1956), Oats, W. Z (1972), によって論じられている。

質を持っているかもしれない。

以上によって、中国における財政制度改革のインセンティブは「分権化と歳入の分配」という二つの要因に帰結されていることがわかる。ここで、「分税制」のもとで「分権化」と「地方歳入」両者によって地方政府に与えられるインセンティブについて考えてみよう。地方政府の歳入 L は分権による地方政府に与えたインセンティブ、つまり分権度を表す a と現状を表す S によって構成されると仮定しよう。この場合には、情報の非対称性が存在するため、中央政府は a 、または S を通じて単独に地方政府の行動を観察することができないが、政府歳入と地方政府の歳入 $L(a, S)$ を観察できると考えられる。すなわち、政府歳入を表す関数 G は地方歳入関数 $L(a, S)$ に関係している。中央政府はこういった関数を通じて地方財政の運営状況を観察できるだろう。勿論、地方政府の歳入が分権度を表す a によって左右されると考える⁽¹¹⁾。ここで、 $L = S + aG$ と仮定しよう。この場合に、 a は分権度を表すパラメータである。すなわち、 $0 \leq a \leq 1$ である。 $a = 1$ であれば完全分権である。 $a = 0$ であれば完全集権を意味している。

式(1)は1978～2000年のデータを用いた実証によって、こういった関係を表している（括弧内は t 値）。

$$L_t = 927 + 0.78G_t \quad (1) \\ (6.07) \quad (13.76)$$

$$\overline{R^2} = 0.900$$

注：式(1)では地方への財政移転を除外している

式(1)をみれば、やはり78年以後中国の財政制度はより「分権的」に進んでいることがわかる。しかし、こういった財政改革は確かに地方政府にインセンティブを与えているものの、「分権」といった立場から考えると、制度上では極めて非規範的なものと言ってよいだろう。

次に、国民生活水準と地方財政の関係について考えると、生活水準が高いほど地

(11) 勿論、地方政府のインセンティブはリスクに伴っているが、一般的に言えば、このインセンティブモデルはリスクに対する中立的ものと想定されている。

方財政役割への要請が強まるはずであろう。ここで、一人当たりGDP (Y) と地方が占める財政収入シェア L の関係を通じて「分権度」をみることにしよう。式(2)では、1978～2000年のデータを用いた実証によって、地方財政収入が占めるシェアと一人当たりGDPの関係を表している（括弧内は t 値）。

$$L_t = 73.644 - 0.004Y_t \quad (2)$$

(32.44) (-5.94)

$$\overline{R^2} = 0.627$$

式(2)によって、一人当たりGDPと地方財政が占める収入シェアという側面から考えれば地方財政収入が少なく、それほど有意なものではなかった。これは中国では国民生活水準の向上と地方分権化に結び付けないことを意味していると考えられる。

中国経済改革の現状をみると、経済発展につれて地方財政がより「分権的」になっていく傾向がみられる一方、「分権的」仕組みがより多く公務員の育成と行政機関の設立を要請し、コストがかかるといった側面も考えられる。やはり発展途上国の中国にとって「分権的」社会仕組みがまだ「高価」的なものかもしれないが、そのための基盤づくりが不可欠であろう。「分税制」の導入によって、財政収入を中央に集中され、中央政府の財政能力がある程度高めた一方、財政支出において地方政府がより大きな割合を占めている。「分税制」の現状をみると、中国の意思決定構造は依然として「中央集権型」になっている。こういった財政仕組みを維持するため、効率的な財政移転制度と地方財政制度が要請されると考えられる。「市場経済」への転換、さらにWTOへの加盟することを背景にして、財政組織がより「競争的」、「効率的」に変えていかなければならない。これは単なる効率的な財政移転制度の創設のみならず、財政制度改革流れの全体をみると、「統収統支」から、「財政請負制」、そして「分税制」への改革によって、中国がより効率的、分権的財政制度を摸索していくことに違いないが、地域財政格差の拡大が課題として取り残されるだろう。

むすび

現在の中国では、歳入のGDPシェアはわずか14%前後、毎年歳入の不足が政府の慢性財政赤字を生み出す深刻な問題となりつつある。そのなかで、税収において企業と個人所得税を伸び悩んでいるが、税収を上げるための税目の増設、課税ベースの拡大、税率の引き上げは消費の冷え込みと更なる貯蓄率の増加に拍車をかける。一方、税務管理において、「人治」による違法行為の続発、税務管理制度の緩さが目立ち、毎年脱税による1000億元の財政損失が徴税効率の低さを反映している⁽¹²⁾。徴税の行政効率を高めるため、徴税費用縮小と税収上げるための税務機関人員の拡大と育成、税務管理の法制化が至急に取り組むべきである。こういった改革を通じて、徴税と行政組織の効率化を求めていこう。

一方、財政改革はある程度「公平」を犠牲に、「効率性」を求めることが特徴とされている。その背景には、従来の「平均主義」を打ち倒し、「一部の人が先に豊かになろう」といった鄧小平思想を樹立させようとしたものと見られる。セカンド・ベストとして、経済を発展させるため、ある程度の地域経済格差と社会的所得格差を認めざるをえないだろう。90年代後半、中国政府は「西部開発戦略」を打ち出し、「地域所得格差」の縮小を試みた。地域間の財政格差に関する分析はこういった政策の効果を評価できると考えている。それにともない、次の段階の税制改革において企業、個人所得税への改革が課題として取り残されている。こういった改革を通じて、産業間の公平的競争と個人所得の是正が目的とされるだろう。

参考文献

- Buchanan, J. M. (1962) *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, with G. Tullock, University of Michigan Press. (宇田川璋仁監訳『公共選択の理論—合意の経済学』東洋経済新報社 1979年)
- (1967) *Public Finance in Democracy Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*, The University of North Carolina Press. (山之内光躬・日向寺純雄訳『財政理論—民主主義過程の財政学』勁草書房 1971年)
- (1971) *Principles of Urban Fiscal Strategy*, *Public Choice* 11, Fall, pp.1–16

(12) 孫 (2000) p.55を参照。

- Oats, W. Z (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc, New York邦訳「地方分権の財政理論」米原淳七郎・岸昌夫・永峯純一 第一法規出版 1997年
- Samuelson, P. A. (1954) *The Pure Theory of Public Expenditure*, *Review of Economics and Statistics*, Vol.37, pp.387 – 389
- Tiebout, C. M. (1956) *A Pure Theory of Local Expenditures*, *Journal of Political Economy*, Vol, 64, pp.416 – 424.
- Musgrave, R. A. (1959) *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, Inc., New York. (木下和夫監修, 大阪大学財政研究会訳『財政理論Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ』有斐閣, 1971 – 1972)
- Musgrave, R. A. (1969) *Fiscal System*, Yale University Press. (木下和夫監訳, 『財政組織論』有斐閣, 1972)
- Vickers, J., and G. Yarrow., (1988) *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Bergstorm, Theodore C., (1973) *A Note on Efficient Taxation*, *Journal of Political Economy*, pp.187 – 191
- Spann, Rebert M., (1974) *Collective Consumption of Private Goods*, *Public Choice*, Winter, pp.63 – 81
- R. Cornes. & T. Sandler. (1986) *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, Cambridge University Press, London.
- 大川政三, 大森誠司, 江川雅司 (1994) 『地方財政論』創成社
—— (1995) 二つの連邦財政—オーストラリアとカナダ『東京国際大学経済論叢』
- 佐藤進, 林健久 (1995) 『地方財政読本』東洋経済新報社
- 清野一治 (1995) 『規制と競争の経済学』東京大学出版社
- 呉軍華 (1995) 中国の財政改革と地域間所得格差『Japan Research Review』第4号日本総研
- 長峯純一 (1998) 『公共選択と地方分権』勁草書房
- 孫一萱 (2000) 中国地方財政の発展段階より見た「分権化」過程の評価『経済論叢』京都大学第165巻第1・2号
- 斉藤節夫 (1998) 財政税制改革後の中国財政『下関市立大学論集』第42巻第1号 (通巻第106号)
- 陳子雷 (2000) レント・シーキングと補助金の非効率移転『経済研究』東京国際大学大学院経済学研究科第2号
—— (2001) 中国の財政分権化について『経済研究』東京国際大学大学院経済学研究科第4号
—— (2002) 中国の租税体系について『千葉商大論叢』第40巻第1号
- 渡辺利夫編 東アジア長期経済統計12 (中国) 勁草書房
- 李实赵人伟 (1999) 中国居民收入分配再研究「经济研究」第4号
- 戴园晨 (1999) 「投资乘数失灵」带来的困惑「经济研究」第8号
- 王雍君 (2000) 地方政府财政自给能力的比较分析「中央财经大学学报」第5期
- 董承章, 蒋东宇, 姜正良 (2000) 财政收入规模与结构的实证分析「中央财经大学学报」第9期

曾军平（2000）分税制运行绩效的实证研究「中央财经大学学报」第10期
武利华（2000）我国地区税负差异的实证研究「财经研究」第10期
艾洪德，李东阳，张向达（2000）公平与效率的一般研究「财经问题研究」第8期
侯荣华（2001）财政支出合理规模影响因素的实证分析「中央财经大学学报」第11期
『中国统计年鉴』1996，2001年版中国统计出版社
『中国财政年鉴』1997，2000年版中国财政杂志社
新中国五十年统计资料汇编 国家统计局出版社