

[投稿: 研究論文]

# 中国における漸進的財政改革

## 財政力集中型の財政体制改革の政策過程

### Incremental Fiscal Reform in China

#### The Policy Process of Fiscal Centralization Reform

趙 汗青

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程

Hanqing Zhao

Doctoral Program, Graduate School of Media and Governance, Keio University

Correspondence to: zhq123@keio.jp

**Abstract:** 本稿は、中国における財政力集中型の財政改革の政策過程を、1994年の分税制改革と2002年の所得税改革の事例を通じて検討するものである。両改革は、中央政府が段階的な制度設計により地方政府の抵抗を抑制し、財政資源を再集中させたという共通性を持つ。特に、分税制の試行や所得税の配分比率調整など、地方の制度受容を促す柔軟な措置を講じつつ、改革の主導権を維持した点に特徴がある。本研究は、権威主義体制下における漸進的制度変化の一形態として、中国の財政改革を位置づける視座を提示する。

This study examines the policy process of China's fiscal recentralization reforms, focusing on the 1994 tax-sharing reform and the 2002 income tax reform. Both cases reveal how the central government employed gradual institutional design to mitigate local resistance and consolidate fiscal resources. Through flexible mechanisms such as trial implementation and phased tax sharing adjustments, the reforms maintained central dominance while increasing institutional acceptance. This study proposes an analytical perspective that situates China's fiscal reform as a form of gradual institutional change under an authoritarian regime.

**Keywords:** 中国の財政改革、中央地方関係、分税制、漸進主義、政策過程

fiscal reform in China, central-local relations, tax-sharing system, incrementalism, policy process

## 1. 緒言

1978年の中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議（いわゆる「改革開放」）以降、中国は年平均約9%の経済成長率を維持し、国内総生産(GDP)は1978年の約3,678億人民元から2023年の約129兆人民元へと拡大し、世界第2位の経済大国となった。しかし、この経済的成果の背後には、多数の経済的課題が存在している。例えば、地方政府の顕在債務残高は2022年時点で約40兆元に達し、さらに「隠れ債務」を含めると、GDPの50%を超える規模に上ると推計されている。また、中国の住宅価格は一部都市で所得の20倍以上となり、国際基準と比較すると極めて高水準に達し、不動産バブルが拡大している<sup>1)</sup>。

このような経済的課題の制度的背景として、中央政府が1990年代から2000年代にかけて推進してきた財政力集

中型の財政改革が挙げられる<sup>2)</sup>。1978年以降、中国の財政制度は1980年代の「分権化」を経て、1990年代から2000年代にかけて「財政力の再集中」へと転換した。特に1994年の分税制改革と2002年の所得税改革は、中央政府による財政資源の再集中的な制度設計として実施されたものであり、いずれも当時進められていた経済体制改革の一環として位置づけられる。両改革の実施により、中央政府は財政収入の大部分を掌握し、地方政府は財源不足の中で土地譲渡収入や債務発行などに依存せざるを得なくなった。

既存の研究では、1980年代の財政分権改革と経済成長の関連性に多くの焦点が当てられてきたが(Oi, 1992; 潘・戴, 1990; 周, 2012など)、財政力集中型改革がいかん設計され、いかなる政策過程を経て推進されたのかについて、

体系的な検討は十分とは言い難い。特に、中央政府が地方政府の反発を抑えつつ、地方財政の持続可能性を損なわない範囲で財政力の集中を進める過程は、十分に分析されていない課題である。

また、制度変化のプロセスに関して、既存の漸進主義理論は Lindblom (1959) に代表されるように民主主義国家を前提としており、権威主義体制の制度改革を十分に説明できないという理論的限界がある。中国の計画経済から市場経済への移行が中兼 (1999) によって漸進的アプローチとして論じられてきたように、本研究で扱う 1990 年代から 2000 年代初頭の財政体制改革もまた、権威主義体制に特有の漸進的制度改革の一形態として位置づけられる。

本研究は、以上の研究上の空白を踏まえ、1994 年の分税制改革と 2002 年の所得税改革の二事例を対象として、中国における財政力集中型改革の推進過程と、その過程において見られる漸進主義的特徴を明らかにすることを目的とする。両改革は、いずれも中央への財政力集中を進める制度的な取り組みであり、漸進的な制度設計によって地方政府の抵抗を抑えつつ、中央優位の財政構造を形成するという共通点を持つ。一方で、分税制改革は中央と地方の財政関係を再構築し、財政力集中の基盤を確立する改革であり、所得税改革はその基盤の上に立ち、制度を補完しつつ財政力集中的な財政構造をさらに強化した改革である。両改革の実施を通じて、中央政府は全国財政収入の大部分を掌握した。

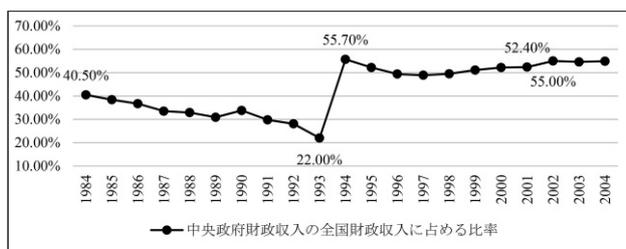


図 1 中国の中央政府財政収入の全国財政収入に占める比率(1984年－2004年)

出典：『中国財政年鑑』各年版、中国国家统计局データベース (<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 最終アクセス：2025年10月7日)。

中央政府の財政収入が全国財政収入に占める割合の推移を示す図 1 は、本研究が対象とする二つの改革が中国財政に与えた影響を視覚的に示すものである。1980 年代から 1990 年代初頭にかけて中央財政収入の比率は減少傾向にあり、1993 年には 22.0% まで低下した。1994 年に入ると、分税制改革の実施により、この比率は 55.7% に急上昇し、その後も 50% 台を維持している。2002 年の所得税改革以降は、さらに 52.4% から 55.0% へとわずかながら増加し、中央財政の集中が強化されていることが分かる。この現象

は、単なる経済的な問題ではなく、中央と地方の財政関係の再編という構造的な背景から理解する必要がある。

本研究では、「分税制改革」と「所得税改革」という二度の改革によって、中国の財政力集中型の財政改革がどのように推進されたのかを論じる。分析方法としては、政策過程分析の視点から、改革の政策立案から実施に至る過程を検討する。また、財政収入の弾力性測定という手法で政策効果評価を行う。本研究が使う資料は、中国財政部地方司が作成した各省の財政管理体制に関する報告書、元財政部部長らの著作、元財政部地方予算司副司長の回顧録、中国財政年鑑、中国統計年鑑、中国国家统计局データベース、財政学者の研究報告、財政座談会の議事録、元國務院総理朱鎔基の講話記録などである。

本研究は以下の構成で進める。第 2 節では先行研究を整理し、本研究の新規性を提示する。第 3 節では分税制改革を検討し、第 4 節では所得税改革を分析する。最後に研究の結論を述べる。

## 2. 先行研究の検討と本研究の視座

第 2 節では、本研究にかかわる先行研究を整理する。一つは財政連邦主義理論と中国の中央地方関係に関する先行研究であり、いま一つは中国 1994 年分税制改革と 2002 年所得税改革に関する先行研究である。

### 2.1 財政連邦主義理論と中国の中央地方関係に関する研究

国際的に中央地方関係を分析する基本的な理論枠組みは、財政連邦主義 (fiscal federalism) である。第一世代の財政連邦主義 (Oates, 1972) は、政府を厚生最大化主体と仮定し、地方分権は住民の多様な需要に即した公共サービス供給に優位を持ち、中央集権はマクロ経済の安定化や所得再分配に優位を持つと論じた。それにより、課税権や財政移転制度の設計を通じて、外部性の内部化や地域間の均衡を実現することができる。

これに対し、第二世代の財政連邦主義 (Oates, 2005) は、地方政府を自己利益を追求する主体と捉え、情報の非対称性や税収インセンティブの問題を強調した。また、地方政府は歳出拡大や債務累積に走る可能性があることで、移転依存を通じて「ソフトな予算制約」が生じやすいとする。そこで、中央は制度設計 (税源配分、財政移転ルール、債務規律など) を通じて地方の行動を制限する必要がある。一方、Qian and Weingast (1997)、Qian and Roland (1998) は、中国改革期を念頭に「市場保全型連邦制」や「ソフトな予算制約」問題を理論的に提示し、権威主義体制下の分権化がもたらすインセンティブ効果を分析した。

中国の中央地方関係に関する既存研究では、体制の分断

化を強調する Lieberthal and Lampton (1992)、トップダウンの一貫性を重視する Huang (1996)、アクター間の迎合と協力の行動を描いた Zheng (2007) が代表的である。これらの研究は主として「政策決定」と「政策実施」に焦点を当て、中央の指令がいかなる経路を経てどの程度地方に浸透するのか、また地方幹部の人事管理を含む政治的権力の配分を主題としてきた。しかし、本研究が対象とする「中央地方財政関係」は、この種の権力構造論のみでは十全に説明し得ない。実際、政策過程では財政資源の問題が改革の出発点となり、制度設計の核心は一貫して財源配分の調整に置かれてきた。さらに、改革の成果もまた、財政力がいかに再配分されたかによって衡量される。本研究は、これらの政治学的知見を踏まえつつ、財政資源の再配分とその政策過程に分析の焦点を据える。

## 2.2 中国の分税制改革と所得税改革に関する研究

中国の1994年分税制改革以前の財政体制は「財政請負制」と呼ばれる<sup>3)</sup>。財政請負制の下での財政改革に関する先行研究の多くは、経済および財政政策に関する権限が地方政府に委譲されていた時期において、地方政府が地方経済の発展に果たした役割に注目した(Oi, 1992; 潘・戴, 1990; 周, 2012)。そして1980年代の中国の経済と財政体制は、連邦国家的な特徴を有していたと評価された(Qian, 2017; Zheng, 2007)。しかし、1994年以前の財政改革は、基本的に地方分権的な性格を持っており、1994年以降に進められた財政力集中型の改革とは、政策過程における実施の難しさに差異がある。

1994年の分税制改革は、1980年代以来の中国の最も重要な財政体制改革と言える。先行研究が示した分税制の制度設計と政策過程の特徴は、以下に整理することができる。

改革の実施過程に関し、1993年の分税制改革の決定過程において、中央政府は地方政府(特に広東省をはじめとする先発地区)からの非常に強硬な反発に直面したと思われる<sup>4)</sup>。当時国務院副総理の朱鎔基をはじめとする中央政府は、1993年に地方政府との間で多数の会議を開催して交渉を繰り返す、各種の譲歩と妥協を前提とし、ようやく1994年1月1日に全国で分税制を実施させることができた(Naughton, 1996; Lee, 2000; 三宅, 2006; 磯部, 2019)。

改革の効果に関し、分税制改革は、中央政府が地方政府(特に先発地区)から財政力を集中する改革と評価されてきた。画一的な改革は、改革実施後の十数年にかけて地方財政に様々な負の影響を与えたものの、1994年から短期的に中央財政力と中央政府の経済安定化機能を大幅に向上させたのも事実である(張, 2001; 周, 2006; 梶谷, 2011; 田・范, 2016; Liu et al., 2022)。

また、分税制改革は試験的政策実施の段階を経た。一次資料によると、1992年実施された分税制試行は、1994年の分税制と異なり、地方政府の抵抗を受けることなく比較的順調に実施された。しかしその要因に関する先行研究が極めて少ない。

一方で、中国の所得税改革に関する研究では、その政策効果に注目する研究が多い。張(2009)によれば、所得税改革が完成した2003年には中国の共有税の構成比はすでに50%を超えた。それは共有税をさらに拡大すると、分税制の意義を失うことを意味する。田島(2005)によれば、2002年以降、企業所得税の徴収方法が以前の分級管理による徴収から行政区画割による徴収になった。これは多くの企業を有する地方に有利であり、地方企業が少ない県は相対的に不利となる。しかし、所得税改革の推進過程に焦点を当てる研究は少ない<sup>5)</sup>。

また、分税制改革と所得税改革を「画一的」(中国語、「一刀切」と評価する研究も存在する(徐ら, 2020)。しかし、本研究の結論から見ると、分税制改革と所得税改革はいずれも漸進的改革の特徴を有する。

## 2.3 先行研究の限定性と本研究の新規性

以上の先行研究を整理すると、次の三点の課題が明らかとなる。

第一に、1992年に実施された分税制試行について、その政策過程全体を明らかにした研究は少ない。既存研究の多くは1994年の正式実施に焦点を当てており、試行段階における中央と地方の制度調整や交渉の実態が十分に検討されていない。

第二に、2002年の所得税改革については、その政策効果に注目した研究が中心であり、改革立案から実施に至る中央地方間の交渉や調整プロセスを分析した先行研究は限定的である。

第三に、中央地方間の財政利害が衝突する「財政力集中型改革」において、漸進的手法がどのように活用され、抵抗を抑制しつつ改革を進める仕組みとなったのかについての検討が不十分である。欧米における漸進主義はLindblom (1959)の「muddling through (試行錯誤型政策形成)」に代表され、民主主義体制下の情報制約や利害調整を前提とする。一方、中国では計画経済から市場経済への移行過程も漸進的アプローチとして論じられてきた(中兼, 1999)。しかし、こうした研究が扱うのは経済体制全体の転換であり、本研究の対象である市場経済下における財政体制改革とは性質が異なる。したがって、既存の漸進主義理論や体制移行研究をそのまま援用するには限界があり、財政改革の分析に即した再検討が求められる。

先行の課題を踏まえ、本研究の新規性は以下の二点に整理できる。

第一に、1992年の分税制試行および2002年の所得税改革の政策過程に注目し、改革の推進における制度設計と中央地方間の交渉の実態を明らかにする。両事例の比較を通じて、中央政府が地方政府の抵抗を抑えながら制度受容を促し、段階的に財政力の集中を実現していく過程を検証する。

第二に、従来の漸進主義研究が、民主主義体制における利害調整を前提としたこと、あるいは計画経済から市場経済への全面的な体制移行を対象としてきたことに対し、本研究はすでに市場経済体制が確立した後の財政体制改革に焦点を当てる点に独自性がある。すなわち、権威主義体制において、中央政府が統制と妥協を組み合わせることで地方政府の抵抗を抑制し、段階的に財政力集中を推進する仕組みを明らかにするものである。

### 3. 中国分税制改革試行の政策過程(1990年—1993年)

本節では、1990年代初頭に実施された分税制改革の試行過程を取り上げ、その政策過程を漸進主義の観点から検討する。

1990年代初頭、中国では「社会主義市場経済体制の確立」に向けた経済体制改革が進展し、1993年の中国共産党第十四期中央委員会第三回全体会議においてその方針が制度的に明確化された。分税制改革はこの枠組みの下で構想されたものであり、財政請負制のもとで分散していた地方財源を中央に再集中させることが企図された。もっとも、全国一斉の導入には既存の財政請負制や地域間の性質の違いへの対応が不可欠であったため、限定的な試行が事前に準備された。この試行は、分税制改革を漸進的に推進する過程の一部として位置づけられる。

中国の財政請負制が実施されている1992年に、1994年の分税制の正式実施に向かい、天津市、遼寧省、瀋陽市、大連市、浙江省、青島市、武漢市、重慶市、新疆ウイグル自治区という9地区において実験区として分税制が試行された。一般的な認識では、分税制は「先発地区の財政利益を損する」改革であったが、なぜ経済先発地区を含む地方政府は1992年の分税制試行を受け入れたのであろうか。第3節では、分税制実験区と関連する1980年代計画単列市沿革を説明したうえで、分税制試行の準備、決定と制度設計過程を明らかにする。そして1993年までの政策効果を踏まえ、分税制試行の全般的な政策過程とその分税制改革を漸進的に推進する効果を説明する。

### 3.1 計画単列市と分税制実験区

1992年に展開された分税制試行の9つの実験区のうちの5地区(瀋陽市、大連市、青島市、武漢市、重慶市)は計画単列市であった。そのため、分税制試行を研究することに先立ち、まず、中国における計画単列市の沿革を簡単に説明する。

計画単列市の正称は「国家社会と経済発展の計画単列市」(中国語、「国家社会与経済発展計画単列市」)である。中国における最初の計画単列市の試みは1950年代であったが、それは数年足らずで廃止され、1980年代に再開された。1983年2月8日、国務院は「重慶市の経済体制総合改革の試行意見に関する報告」(中国語、「關於在重慶市進行經濟体制綜合改革試點意見的報告」)を承認し、政策実験として重慶市を計画単列市に設定した。それに従い、1989年にかけての数年間に、武漢、瀋陽、大連、広州、西安、ハルビン、青島、寧波、厦門、深圳、長春、成都、南京という13市が相次いで計画単列市のチームに加入し、重慶を加えて合計14市の計画単列が設置された<sup>6)</sup>。1990年代に、計画単列市は数回の調整や減少を経て、1997年までに大連、青島、寧波、厦門、深圳という5つのみとなった。

「中央—省—市—県—郷」という縦割式の行政レベル構造を有する中国では、税収の上納体制は「請負制」「分税制」を問わず、「逐級上納」という形式である。すなわち、郷(郷鎮)政府が県に、県が市に、市が省に、最終的に省が中央政府に上納するという重層的な仕組みである。このような上納方式の下では、市レベルと中央レベルの間に直接的な財税上納関係は存在しない。しかし、計画単列市のように特別な行政地位を有する市の場合は、省レベルを経由せずに一部の財政収入を中央へ直接上納する仕組みとなっている。その結果、該当市の財政は「中央—省—市」の三層構造の中で分割されることになる。

ほかの様々な優遇政策もあるが、「中央財政への直接上納」と「経済政策決定の自主権」は計画単列市の最も顕著な特徴であるため、計画単列市は経済と財政面において、省に相当する権限を有すると思われる(史・周, 2007; 三宅, 2006)。

また、1980年代の経済権限の委譲により、計画単列市の市指導者らは中央政府から多様な恩恵を受け、分税制のみならず様々な改革の実験区としての役割も果たしていた(三宅, 2006)。

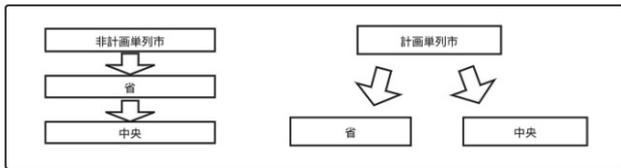


図2 計画単列市の財政上納方式  
筆者作成

分税制は、天津市、遼寧省、瀋陽市、大連市、浙江省、青島市、武漢市、重慶市、新疆ウイグル自治区という4省と5市において試行されたが、その5市はいずれも計画単列市であった<sup>7)</sup>。つまり分税制試行は、実際に9つの「財政面において省レベルの地区」で展開したと言える。

表1は、分税制実験区のそれぞれの特徴をまとめた<sup>8)</sup>。

表1：分税制実験区の背景  
三宅(2006)、周(2012)、楼(2019)を参考に筆者作成

	行政レベル	分税制試行前の請負制 実施方式	先発、後 発地区
天津市	直轄市	総額分割	先発
遼寧省	省	収入逦増請負	先発
瀋陽市	計画単列市	収入逦増請負	先発
大連市	計画単列市	総額分割+増加分割	先発
浙江省	省	収入逦増請負	先発
青島市	計画単列市	総額分割+増加分割	先発
武漢市	計画単列市	総額分割+増加分割	先発
重慶市	計画単列市	収入逦増請負	先発
新疆ウイ グル自治区	民族自治区	定額補助	後発

表1によると、9つの分税制実験区のいずれも財政面において省レベルの地区であり、経済、財税政策の決定は中央と直結していた。以下では、1990年から1992年6月までの分税制試行の政策過程を検討する。

### 3.2 分税制試行の準備、決定と制度設計(1990年-1992年)

分税制試行という案は最初に、当時の財政部長の王丙乾が提起した。1990年9月14日の経済工作会議の中で、王丙乾は「財政改革を深化させ、適当に財源を集中しよう」(中国語、「深化財政改革、適當集中資金」)をテーマとする発言を行った(王, 1994, p.310)。そこで、王丙乾は中央財政収入の比重を高めるための主要な方針は分税制の実施であるが、分税制の全面実施のための諸条件はいまだに整備されていないため、まず「分税的請負制」という過渡的方案を実施すると主張した(王, 1994, p.312)。そして1990年12月4日に開催した当年度の全国財政工作会議のなかで、「実験区政府が試行により財政損失を被らないように、必

要な措置をとろう」(中国語、「我們將採取一些必要措施，使試点地区和部門不致於因試点而吃虧」)という講話を行った(王, 1994, p.348)。

#### 3.2.1 財政部地方予算司の調査研究

財政請負制が全面実施されていた1990年に、財政的な地域格差が拡大しつつあった。それは中央の財政調整能力の低下の結果とされ、多数の地方が財政難に陥り、財政部に苦言を呈していた(中国経済体制改革研究会, 2018, p.530)。王丙乾は当初、分税制試行の制度設計の任務を地方予算司に任せた。王丙乾の指示に基づき、1990年から1992年にかけて、財政部地方予算司は、合計13省における調査研究を行った。

財政部地方予算司の調査研究は武漢、瀋陽、大連、青島、寧波、重慶、天津という7市を重点に行われた。そのうち、武漢、瀋陽、大連、青島、重慶、天津の6市は1992年に分税制実験区として定められた地域である。残り1市の寧波は、浙江省の分税制試行に伴い、事実上の分税制実験区となった地域である。以下では当時の青島市、寧波市、遼寧省(特に瀋陽市と大連市)、重慶市が直面した財政問題を挙げる(中国経済体制改革研究会, 2018, p.532-3)。

青島では、最も深刻なのは債務の問題であった。私的な工場建築の破壊などのほか、貧弱な財政状況をもたらしたのはインフラと環境保護の欠如であった。不十分な財政資金分配により、青島には集団暖房もほとんどなく、都市管理の行き届かない「棚户区」(計画経済期の住宅供給不足と急速な都市化の過程で形成された簡易住宅が密集する地区)も多く残っていた。当時の青島市長俞正声は次のような苦言を財政部地方予算司に呈した：「この財政体制において私は高い上納額を支出させられ、ここ(青島市)は負担できず、非常に困難な情勢に陥った」(中国語、「這個体制讓我交這麼多錢，我這個地方受不了，特別困難」)。

寧波では、1980年代に入ると、政府や軍隊のビジネス活動が許容された。公式機関と強い繋がりを有する政府、軍隊系の企業による不公平競争は、民間企業の活性を圧迫していた。それにより1980年代末まで、寧波の経済は低迷していた。

遼寧では、旧重工業基地として経済活性化が低迷し、企業間債務の連鎖の問題も頻発していた。1990年に朱鎔基から受けた財政優遇もあまりうまく機能せず、財政は重大な問題に直面した。

重慶では、財政上納比率はほかの計画単列市と比較して低い。しかし、一人当たりの財政収入が最低である重慶にとっては高額であった。

つまり、分税制の試行の目的は主に「経済発展的に先発

の財政困難地区」の問題を解決するためであったと言える。それぞれの地区には個別の財政問題もあるが、共通して最も顕著な問題が「高い財政上納額」であった。

### 3.2.2 分税制試行の決定と公表

財政部地方予算司は13省への調査研究の結果を財政部指導者らに報告した。報告の内容は、主に以下の二つの基本的な観点を含む。第一に、中央のマクロ財政調整能力の激減により、地域格差を調整することがほとんどできなくなった。第二に、いくつかの地区の財政が極めて困難な状態に陥った。財政体制の改革が必要である。

上記の報告を踏まえ、1992年6月5日、国务院の批准を得た財政部は「分税制財政体制試点実行に関する方法」(以下、「試点方法」)を公表し、9地区に新たな財政体制が実施された。「試点方法」の制度設計の中で、特に注目しているのは以下の三点である。

第一に、中央と地方の共有税を設置し、税種に関わらず、中央と地方は50%対50%(少数民族地区は20%中央、80%地方)で分割する(1994年に全国に実施された正式な分税制のなかには、共有税の第一大税種としての付加価値税を75%中央、25%地方と分割した)。

第二に、中央部門所属企業(中国石化総公司等)による企業産品税、付加価値税、営業税税収の70%を中央固有収入とする旧制度を変更し、上記の共有税と同様の比率で分割する。

第三に、財政黒字がある場合、上納額逋増請負の方式で上納する。赤字がある場合、定額補助の方式で中央から財政補助を受ける。

つまり、制度設計面から見ると、1992年の分税制試行は1994年分税制と異なり、むしろ「地方が中央から財政優遇を得る」政策であった。

### 3.3 分税制試行の政策効果(1992年-1993年)

前文に述べたように、制度設計面から見ると、1992年の分税制試行の短期的目的は1994年に正式実施された分税制と相反すると言える。共有収入の分割比率といった制度設計面の異なりにより、分税制試行は「地方財政問題の解決策」である一方、分税制は「中央財政問題の解決策」であった。以下は各実験区の財政データに基づく税収弾力性測定と1993年の財政座談会の資料から、分税制試行の政策効果を一層詳細に検討する。

#### 3.3.1 地方財政収入の弾力性測定による分税制試行の政策効果分析

財政政策の効果を評価するために、「弾力性測定」とい

う手法がある。財政収入の弾力性は、政府の財政収入がその基盤である経済活動(例えばGDPや所得)に対してどれだけ反応するかを示す指標である。一般的には、弾力性が1より大きい場合、地域の経済成長に対する政府の財政収入が敏感であることを示す。一方、弾力性が1未満の場合、地域の経済成長に対し政府の財政収入が追いつかないことを意味する。以下、分税制試行前後の各実験区及び全国の地方財政収入弾力性の変化を計算し分析を行う。

$$\text{地方財政収入弾力性}(E_{LFR}) = \frac{\text{地方財政収入(LFR)の変化率}}{\text{地区総生産(GRP)の変化率}}$$

$$\text{即ち: } E_{LFR} = \frac{\Delta LFR/LFR}{\Delta GRP/GRP}$$

例えば、1992年の地方財政収入弾力性を $E_{LFR(1992)}$ とすれば、

$$E_{LFR(1992)} = \frac{(LFR_{1992} - LFR_{1991})/LFR_{1991}}{(GRP_{1992} - GRP_{1991})/GRP_{1991}}$$
と算出できる。

データ収集の限定性のため、ここでは当時の行政レベルが省レベルと見なされる4つの分税制試行の実験区、即ち天津市、遼寧省、浙江省、新疆ウイグル自治区の地方財政収入弾力性の変化に基づいて分税制試行の効果を分析する<sup>9)</sup>。

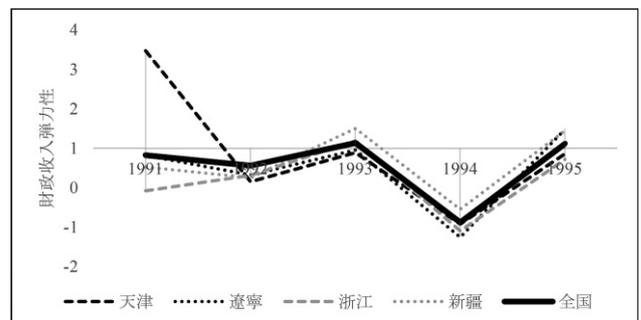


図3 天津、遼寧、浙江、新疆と全国の地方財政収入弾力性変化(1991年-1995年)

引用元: 国家統計局国民経済核算司(2022)、中国財政年鑑編集委員会(1992-1996)、中国国家统计局データベース(<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103>, 最終アクセス: 2025年10月7日)。

そもそも分税制試行は「地方財政問題の解決策」として制度設計された。しかし、1992年の地方財政収入弾力性を1991年と比較すると、増加したのは浙江省のみであり、遼寧、新疆、天津のいずれも減少している。つまり、地方財政収入弾力性の観点から見ると、分税制試行は全ての実験区で地方財政の問題を改善するには至らなかったと言える。

一方で、注目しているのは、各地域(特に天津と浙江)の弾力性が全国平均水準に近づく傾向が見られた点である。これは、財政請負制下で地域ごとに大きく異なっていた地方財政体制が、分税制試行によって一定程度まで統一

される効果があったことを示している。以上から、分税制試行は地方財政困難の全面的な解決には至らなかったものの、地方財政体制の均質化に向けた一定の役割を果たしたと評価できる<sup>10)</sup>。

### 3.3.2 9 実験区 6 省市財政体制改革の座談会での評価

弾力性測定のほか、以下は文献資料から分税制試行の効果を追加分析する。

1993年に、財政部が9実験区と6省市の代表を集めて財政体制改革の座談会を開催した<sup>11)</sup>。座談会のなかで、分税制試行の効果を積極的に評価したのは、青島と天津のみであった。一方で、負の評価も存在していた。例えば、重慶市、浙江省の代表は分税制試行の制度設計と執行過程に発生した様々な問題点を指摘し、試行の制度設計をそのまま全国で実施してはいけないと主張した。また、座談会では、1994年に実施予定の正式な分税制の制度設計などが議論された。例えば、付加価値税と所得税の分割問題について、中央収入とすれば、地方政府の経済発展のインセンティブを抑制する可能性がある一方、中央地方共有収入とすれば、地方は様々な手段を使って中央の部分を圧迫するようになるという矛盾した議論も存在していた(項, 1993; 中国財政年鑑編集委員会, 1993)。

### 3.4 中国 1992 年分税制試行の特徴

ここまで、分税制試行の特徴が解明された。1992年の分税制試行は、財政改革の全面実施に先立つ過渡的方案として導入され、制度受容が見込まれる計画単列市や、財政請負制で十分な恩恵を受けてこなかった財政的に問題のある地区を対象に実施された。その制度設計は地方財政問題の緩和を念頭に、共有税を中央地方でおおむね対等(50%:50%、少数民族地区は20%:80%)に分割し、赤字の場合には定額補助を行い、黒字の場合には上納額増請負とする仕組みを採用していた。また、短期的効果としては、地域ごとにばらばらであった財政体制を一定程度まで統一し、中央政府が制度運営の経験を積む機会を提供した。

これに対して、1994年の正式実施は全国を対象とし、中央財政基盤の強化を主目的に制度設計された。付加価値税の中央取り分を75%に拡大し、税還付制度や財政移転制度を新設することで、地方の財政問題よりもむしろ中央の財政問題の解決を優先した。その短期的効果としては、中央財政力の大幅な強化が実現された。

このように、1992年の試行は地方の受容確保と財政困難の緩和を志向したのに対し、1994年の正式実施は中央の財政基盤強化を志向しており、両者の制度設計と目的には明確な差異が存在した。しかし重要なのは、1992年の

分税制試行が単なる一時的措置ではなく、地方の反発を抑えつつ制度運営の経験を蓄積し、全国的な実施に向けた制度的基盤を形成した点である。すなわち、この試行は分税制改革を「漸進的に推進するための実験段階」として位置づけ、後続の全国的かつ制度化された改革への移行における予備的な役割を果たしたと評価できる(表2参照)。

表2 1992年分税制試行と1994年分税制正式実施の特徴比較  
筆者作成

	実施の地区	共有税の分割方式	地方財政赤字の措置	制度設計の短期的目的	短期的効果
1992年分税制試行	5計画単列市+4省(直轄市、民族自治区)	中央:地方=50%:50%(新疆は20%中央:80%地方)	定額補助(黒字の場合、上納額増請負)	地方財政困難の解決策	実験区のバラバラの財政体制を統一
1994年分税制正式実施	全国	中央:地方=75%:25%(付加価値税)	新たに「税還付」制度と「財政移転」制度の実施	中央財政困難の解決策	中央財政力の強化

## 4. 中国2002年所得税改革の政策過程(1999年-2002年)

前節において、中国1990年代分税制改革の漸進的な実施の手段としての「分税制試行」の政策過程とその特徴が解明された。分税制改革の当時、所得税の比例的な配分方式は検討されたものの、先発地域への影響等を踏まえて見送られていた。一方で、1994年以降に税制の整備が進むにつれ、企業の帰属に基づく所得税配分は、国有企業の持株改革の進展とともに制度的不整合が顕在化した。また、地方は財源不足への対応として地方税の徴収強化を進め、中央の財政収入比率は一時的に低下した。こうした経済体制改革の進展と財政運営上の課題を背景として、所得税配分の再編は不可避の課題となった。

本節が検討する「所得税改革」とは、中央政府と地方政府の間で所得税の配分方式と分配比率を調整する財政体制改革である。これは、1990年代に進められた経済体制改革の流れと連動しつつ、1994年分税制改革を補完する制度調整として位置づけられる。具体的には、1999年に個人貯蓄預金利息所得に対する個人所得税の徴収が開始されたことを起点とし、2001年に改革方針が定まり、2002年に段階的に実施され、2003年に正式に導入された。本節では、この一連の過程を、漸進的な財政改革の一環として明らかにする。

### 4.1 所得税改革の背景

1994年に実施された分税制改革で、中央政府は地方政

府の多くの財政力を中央に集中させた。そこで、地方政府は財政収入の不足を補うために、様々な「対策」を取り始めた。これには、所得税、消費税、不動産売買契約税(中国語、契税)などの地方税の徴収強化が含まれる。従って、分税制改革後の数年間、中央財政収入の全国財政収入に占める割合は緩やかに減少し、1997年には最低の48.9%に戻った(図1を参照)。2002年、所得税改革の実施に伴い、中央財政収入が分税制改革初年度(1994年)の程度(約55%)に達した。

分税制改革の制度設計では、個人所得税が地方税に分類された。その一方、企業所得税は非常に特殊であり、中央政府に所属する企業の所得税が中央税、地方政府に所属する企業の所得税が地方税となった。この制度設計では、地方政府が財政収入を増加するために、非効率なプロジェクトが大量に建設される(中国語、「盲目建設、重複建設」、朱鎔基講話実録編集組, 2011, p.282; 劉ら, 2008, p.455)。また、国有企業の会社化改革の推進と共に、企業の所属の分割がどんどん不明確になり、企業所得税の所属も不明確となった。そこで、1990年代後半に入ると、所得税改革が議題となった。

表3 中国の所得税(企業所得税+個人所得税)の中央地方分配比率(1999年-2004年、単位:億人民元)

引用元:中国国家统计局データベース

(<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 最終アクセス:2025年10月7日)。

	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
中央政府 所得税収入(a)	30.95	143.59	1273.99	2488.16	2591.5	3403.57
地方政府 所得税収入(b)	1194.12	1515.68	2352.14	1806.41	1746.04	2290.82
a/(a+b)	2.53%	8.65%	35.13%	57.94%	59.75%	59.77%

表3が示しているように、2001年までは、中央財政収入の全国財政収入に占める割合、すなわち「 $a/(a+b)$ 」、はおおよそ3分の1であった<sup>12)</sup>。所得税改革が実施された2002年には、中央の比率は57.94%まで上昇し、2003年以降は60%前後で安定するようになった。このような結果に至るまでには、段階的な検討と準備の過程が存在した。

## 4.2. 所得税改革の準備と実施

### 4.2.1 改革の起点:個人貯蓄預金利子所得税の実施

元財政部長の劉仲藜の回顧録によれば、1994年に分税制改革が実施される際、企業の所有権に関係なく、すべての所得税を比例分配する制度設計が検討された。しかし、

当時、中央企業の多くが赤字である一方、地方企業の多くが黒字であった。もし所得税の比例分配が実施されると、すでに分税制改革に抵抗していた先発地区にとってはさらに不利な制度設計となる。改革推進の難しさを踏まえ、所得税の比例分配改革はしばらく見送られた(劉ら, 2008, p.454)。

所得税改革の最初の実施段階は1999年のことだった。1999年10月8日、国務院による「国家税務総局の個人貯蓄預金利子所得に対する個人所得税の徴収に関する若干の業務問題の通知」が出され、11月1日から個人貯蓄預金利子所得に対し、国家税務総局が個人所得税を徴収することを規定した(中国語、「国家税務総局関於貯蓄存款利息所得徴収個人所得税若干業務問題的通知」)。それにより、元々地方税であった個人所得税が、実質的に中央地方共有税となったことを意味すると考えられる。この措置は、後に本格的に展開される所得税改革に向けた漸進的な改革の第一歩として位置づけられる(呉, 2006, p.268-9; 翁, 2008, p.153)<sup>13)</sup>。

### 4.2.2 財政部による改革の制度設計

個人貯蓄預金利子所得税の実施という起点を経て、所得税改革は次の段階に進んだ。財政部は1996年から所得税改革の問題研究を始めたが、その改革案は長らく実行されなかった。

転機となったのは2001年10月である。当時の国務院常務副総理の李嵐清が、財政部常務副部長の樓繼偉と会談し、国務院が財政部の改革案に賛成し、2002年1月1日から改革を実施することを決定したことを伝達した。

その後、財政部は10月15日に通知を出し、10月17日には30省、市、自治区、6計画単列市の財政庁局長を北京に招集し、改革内容と関連政策の説明会を開催した。ここでは、2000年を基準年とし、二つの所得税共有比率の案(①中央75%:地方25%、②中央70%:地方30%)が提示され、各地方に対して検討と意見のフィードバックが求められた。

### 4.2.3 地方の意見、朱鎔基の決定と改革案の確定

各地方は財政部の提案を検討した後に、10月22日頃に財政部にフィードバックを提出した。分税制改革と大きく異なる点は、今回の地方による意見は概ね改革の提案に賛成であることである。ただ制度設計に関しては、いくつかの具体的な要望が提示され、それは大きく二点に整理できる。即ち①地方政府の分配割合の増加;②2000年より2001年の地方企業所得税を基準財政収入額とすることである。

この二点の中でも、特に重要であったのは基準年をめぐ

る問題である。ここで言及する必要があるのは1993年の分税制改革の制度設計における中央政府と広東省の妥協である。1993年9月に、中央は広東省の要求に応じ、未終了の会計年度(1993年)を税還付の基準年とすることを承諾した。このため、9月から各地方は、当年度の税収を増やすために大幅に税収を水増しして、大きな混乱をもたらした。

2001年の財政部長の項懐誠は、1993年に財政部副部長に就任し、分税制改革の制度設計と実施に参加した経験を有する。彼は未終了の会計年度を基準年とするリスクを深刻に認識していた。そこで、1993年の教訓を受けた項懐誠をはじめとする財政部は、このような譲歩に対して非常に慎重な態度をとっている。

2001年11月10日頃、朱鎔基は項懐誠と談話を行い、自分の考え方を説明した。つまり2001年を基準年とする地方の要望に同意するものであった。

2001年11月14日、国家税務総局の幹部座談会が開催された。会議中に、朱鎔基が2001年を基準年とする決定をはじめて公開した。

2001年11月23日、財政部はもう一度会議を開催し、地方予算司長の張弘力は、「2002年には50%：50%、2003年には中央60%：地方40%という比率で所得税を共有し、それ以降は実際の収入に基づいて再検討する」という漸進的な分割比率の制度設計を公表した。

2001年11月27日に開催された中央経済工作会議において、朱鎔基はすでに決定された所得税改革について説明を行った。彼は現存の企業所属に基づく企業所得税の分割の制度設計上の問題を述べ、所得税改革の必要性を論じた。また、増加分割と漸進的な分割比率の制度設計の必要性を強調し、中央の分割は全て財政移転を通じて中部および西部地区の発展に用いることを承諾した(朱鎔基講話実録編集組, 2011, p.283)。

2001年12月31日、国務院による「所得税収共有改革方案に関する通知」(中国語、「国務院關於印發所得税收入分享改革方案的通知」)が出され、通知の中でさらに①基準年を2001年とする；②2002年の増加分を50%：50%、2003年の増加分を中央60%：地方40%という比率で所得税を共有する、という決定を明示した。

以上により、所得税改革は2002年1月1日から正式に実施された。しかし、中央政府が2001年を税還付の基準年とすることを認めた譲歩は、改革の受容度を高める一方で、地方の税収水増しという新たな課題を生じさせることとなった。

#### 4.3 所得税改革の課題：地方の税収水増し

1993年分税制改革と同様に、未終了の会計年度を基準年とすれば、当然地方政府の税収水増しを引き起こす。2001年を基準年とする決定が2001年11月に公表された後に、地方政府による税収水増しの運動が始まった。2001年12月29日、財政部は問題の重要性を認識し、国務院に「2001年11月と12月上中旬における地方企業所得税の増加情勢に関する報告」(中国語、「關於2001年11月和12月上中旬地方企業所得税增長情況的報告」)を提出した。以下は報告した地方企業所得税の増加率である。

2001年11月地方企業所得税は前年同期より139.4%増加した；12月上中旬は187.1%増加した。中でも増加率が高かったのは、江西省816%、寧波市708.7%、河南省609%、広西壮族自治区597.7%、青島市577.2%、内蒙古自治区496.9%、浙江省(寧波市以外)467.5%、寧夏回族自治区462.2%、安徽省404.5%、貴州省376.5%、新疆ウイグル自治区352.9%、吉林省314.8%、山東省(青島市以外)235.6%、天津市230.1%、江蘇省223.5%、重慶市197.5%、湖北省179.2%、河北省173.3%、甘肅省167.4%、大連市164%、山西省155.7%、雲南省142.8%、湖南省128.6%、陝西省104.6%となった<sup>14)</sup>。

2002年1月上旬、地方の税収水増し問題は朱鎔基をはじめとする中央政府の注目を集めた。国家審計署は1月14日に「2001年地方企業所得税入庫状況に対する特別検査に関する通知」(中国語、「關於對2001年地方企業所得税入庫情況進行專項檢查的通知」)を發表し、1月15日から調査チームを全国に派遣した。調査の結果、地方政府が偽造した基準財政収入額はおよそ228億元であった。その後、2002年6月に入ると、財政部は各地区の状況と予測に基づき、2つの選択肢を提案し、朱鎔基の同意を得た。即ち、推計の基準財政収入額が2001年の実際の基準財政収入額を超えないことを前提に、地方は以下①と②のうち、基準財政収入額が高い推計方法を選ぶことが出来る。その具体的な内容は：①2001年1月-9月の地方企業所得税増加率に基づき2001年の年度増加率を推計し、さらに地方企業所得税の基準財政収入額を推計する。②1999年と2000年の地方企業所得税の平均増加率に基づき2001年の地方企業所得税の基準財政収入額を推計する。

地方の税収水増し問題は最終的に2002年6月に収束した。ここで生じる疑問は、朱鎔基が1993年の教訓を踏まえながら、なぜ再び2001年という未終了の会計年度を基準年に設定したのかという点である<sup>15)</sup>。この選択は、制度として明示された「譲歩」ではなかったものの、地方に一定の操作、解釈の余地を与える結果となり、地方財政への過度な打撃を避けつつ改革の受容の可能性を高める効果

を求めたものと考えられる。しかし、地方政府はこの余地を利用して想定を超える税収水増しを行い、中央の容認できる範囲を逸脱した。これに対し中央政府は、国家審計署による実態調査を実施し、基準額の上限設定や推計方法の実施によって制度的に収束を図った。つまり、中央政府は当初の操作空間の提供から、制度的な管理へと転じ、改革の主導権を維持したと言える。

#### 4.4 中国 2002 年所得税改革の特徴

以上の分析から、2002 年の中国における所得税改革の特徴は、中央と地方の関係を調整しながら漸進的に進められた点に集約される。旧来の「企業所属による税収配分制度」を見直すことで、中央による税収の一元的管理体制を構築することが目指されたが、その形成は一挙的ではなく段階的な制度調整を経て進められた。

また、この改革は先発地区の利益を損なう側面を含んでいたにもかかわらず、地方政府からの強い反発は見られなかった。これは、税収の配分比率や基準年の設定において中央政府が柔軟な対応を示したことに加え、朱鎔基が中央の増収分をすべて財政移転を通じて中部および西部地域の発展に充てることを明言し、改革方案において公平、公正の原則に基づく標準化された配分が示された点も重要であった。そして江沢民朱鎔基体制後期における中央統治力の強化も背景にあったと考えられる。

さらに、中央政府の柔軟な対応と段階的な制度設計は、改革を推進しつつ地方財政への影響を抑制する機能を果たしたが、この柔軟性は無制限ではなく、地方が基準年の税収を水増しした際には会計審査や制度修正を通じて統制が確保された。すなわち、柔軟性と統制性のバランスを取りつつ改革を前進させたことにこそ、この改革の漸進的特徴が端的に表れている。

### 5. 結論

中国の地方財政をめぐる課題の背景には、1990 年代から 2000 年代にかけて中央政府が進めた財政力集中型の財政改革がある。本研究は、分税制改革と所得税改革という二つの事例を対象に、中国の財政力集中型改革がどのように進められたのかを検討した。

既存の研究では、中国の経済改革一般における漸進的特徴がしばしば指摘されてきたが、中央地方間の利害が直接衝突する財政力集中型改革において、漸進的手法がどのように制度設計され、地方政府の抵抗を抑制しつつ実施されたのかについては、十分に解明されていない。

第 3 節では、1992 年の分税制試行を分析し、中央政府が全国実施に先立ち、財政請負制の下での一部の財政問題

を抱える省や計画単列市を対象に、制度実施への受容を促す形で改革を開始した過程を明らかにした。分税制試行は、政策効果の検証というよりも、地方財政問題の解決を掲げつつ、地方の反発を抑えて改革の第一歩を踏み出すことを重視した措置であった。実際には地方財政問題の抜本的な解決には至らなかったものの、改革の方向性を示し、後続の全国実施につなげる役割を果たした。

第 4 節では、2001 年 -2002 年の所得税改革を検討し、改革が段階的に進められた過程を明らかにした。改革はまず、個人預金利子所得税の共有化を先行させることで、地方政府に中央との税源共有の枠組みを浸透させた。その後、所得税の増加分について配分比率を段階的に変更する制度設計が採用された。また、未終了の会計年度(2001 年)を基準年とする選択は、地方に操作の余地を残し、地方財政への配慮と改革の受容可能性の向上を図った。しかし、地方はこれを利用して想定以上の税収水増しを行い、中央は再び制度調整を行った。この過程は、中央政府が地方の反発を抑えつつ制度的に改革の主導権を確保し、財政力集中型改革を現実に即して漸進的に推進したことを示している。

本研究で明らかにした、中国の財政力集中型改革における権威主義体制に特有の漸進的手法の特徴は、以下の三点に整理される。

第一に、中央政府が財政資源の再配分という本質的に対立を伴う課題においても、地方政府との交渉を重ねることで抵抗を抑制し、制度の受容性を高めた点である。

第二に、地方財政への過度な打撃を回避するため、制度設計に一定の操作余地を設けることで、地方の自立性と中央による財政力集中の双方を両立させようとする工夫が見られた点である。

第三に、中央政府が地方政府に与えた操作余地は無制限ではない。地方に一定の裁量を与えられていても、その行使が中央の許容の限度を逸脱した場合には、中央が制度再調整の権限を保持し続けている。

情報制約や多元的利害によって大規模な制度変更が困難であるという状況を前提とした Lindblom (1959) の漸進主義は「やむを得ない対応」として位置づけられる。それに対し、本研究が対象とする中国の財政集中改革は、中央政府が制度に対する主導権を保持した上で、柔軟性と統制性のバランスを戦略的に設計し、段階的に制度変更を実現していくという、より「自発的な漸進主義」の一形態として位置づけられる。これは中国の財政体制改革研究に対して、新たな視座を提供するものである。

今後の研究課題としては、こうした漸進的な制度運用が、より長期的にいかなる政治と財政に対する影響をもたらすのかが注目に値する。たとえば、近年では分税制の運用が

次第に曖昧化し、「共有制」への回帰傾向が見られることや、財政力集中型改革が地方財政の自立性に中長期的にどのような影響を与えているのかについては、依然として十分な分析がなされていない。また、現在顕在化している地方政府債務問題との制度的関連性を検討することで、中央地方間の財政秩序の再構築過程をより深く理解する手がかりが得られるだろう。

注

- 1) この段落の数値は『中国国内生産総値歴史数拠匯編 1952-2021』、『中国統計年鑑』各年版、中国国家统计局データベース (<https://data.stats.gov.cn/index.htm>, 最終アクセス: 2025年10月7日) に基づき整理したものである。なお、中国における「顕在債務残高」とは、地方政府が直接返済責任を負う債務を指し、政府が担保する債務や地方融資平台による潜在的債務(いわゆる「隠れ債務」)は含まれない。
- 2) 財政学においては、「集権」と「分権」は公共サービスの供給と負担に関する決定権が中央と地方のどちらに偏るかに関する概念であり、「集中」と「分散」は公共サービスの執行に関して中央と地方の割合がどちらが高いかに関する概念である(張, 2001, p.22)。本稿で用いる「財政力集中」は、財政学における「集権」と「分権」や「集中」と「分散」とは異なる概念であり、歳入配分の帰結として中央と地方のどちらに財源が帰属するかを示すものである。操作的には、中央政府の歳入を a、地方政府の歳入を b とした場合、財政力集中度を中央政府の割合、すなわち「 $a/(a+b)$ 」によって測定している。
- 3) 「財政請負制」(英語、fiscal contracting system; 中国語、財政包幹制)とは、上級政府が個別の下級政府と一定額の請負契約を結び、下級政府はその定額を上納し、残りの部分を自由に保有する、という財政配分方式である。
- 4) 本研究では、1988年から1993年にかけての財政請負制の全面実施期に、財政黒字があり税収を中央に上納していた地域を「先発地区」、財政赤字があり中央から補助を受けていた地域を「後発地区」と定義する。
- 5) 「分級管理」とは、総機構(本社)が企業所得を統一的に計算し、各支社の所在地の税務機関において就地預納、管理を行い、年度末に本社で合算清算する制度を指す。そのため、支社の多い地域は比較的多くの法人税収を確保できる一方、支社の少ない地域は不利となる。他方、「行政区画割」とは、企業の立地や支社分布に依存させず、行政区画(省、市、県など)を基準として、中央と地方間の固定的な比率に基づき税収を配分する制度である。この方式は、地方間の税収格差を緩和する効果を有する一方、地方の財政的自主度を縮小させる傾向がある。
- 6) 中央直属財政の都市は重慶、瀋陽、ハルビン、寧波、大連、青島、武漢のみであった。
- 7) 直轄市の天津、民族自治区の新疆も省レベルと認められる一方、重慶の直轄市の設立は1997年であるため、当時は市レベルと区別して整理するべきである。そのためここで「4省と5市」で略す。
- 8) 1980年代末から1990年代初頭にかけて、全国的に統一的な財政請負制度を確立することができず、中央と地方の交渉に基づいて多様な方式が導入された。代表的な方式は以下の6つである。①「収入遞増請負」: 中央と地方が基準となる収入の増加率を設定し、その増加率を超える部分は地方が保持し、基準部分は中央と地方で分配する方式である。②「総額分割」: 事前に定めた総額を中央と地方で分割する方式である。③「総額分割+増加分加増分割」: 基準部分を総額分割とし、増加分についても中央地方で一定割合を加えて分割する方式である。④「上解額遞増請負」: 地方が毎年一定の割合で中央への上解額を増加させる方式である。⑤「定額上解」: 地方が中央に対して固定額を上納する方式である。⑥「定額補助」: 地方の収入不足に対し、中央が固定額の補助を行う方式である。
- 9) 本研究における「地方財政収入(LFR)」は、各省、直轄市、

- 自治区の地方本級の一般公共予算収入(税収+非税収)を指し、中央からの税収還付および移転交付金は含まない。
- 10) 一般的には、経済政策の効果は一定の遅効性を伴うとされ、政策効果の検証には「区間弾力性」という指標を用いることが有効と思われる。しかし、本研究が対象とする分税制試行のような改革は、制度設計の変更により財政収入の配分方式が当年度から財政収入に直接的な影響を与える特性がある。一方、実験区における分税制試行は1992年、1993年の2年間しか実施されず、1994年には全国の正式な分税制に統一された。分析期間とサンプル数が限定されているため、ここでは試行期の短期的な変化を把握する「点弾力性」を用いて年次ごとの分析を行う。
  - 11) 9分税制実験区のほか、座談会に参加した6省市の代表のうち四川、河南、黒竜江の代表が発言した一方で、資料不足のためにほか3省市は未だに明らかにされていない。
  - 12) 2001年以前は、中国国家统计局の統計方法が異なるため、データを直接的に比較することができない。2001年の同じ統計方法で推計した場合、およそ30%から40%の間とみなすことができる。
  - 13) 個人貯蓄預金利子所得税の導入には、アジア金融危機の後に内需や消費の拡大を目指したという目的もあると考えられる。
  - 14) データは上記「2001年11月と12月上中旬における地方企業所得税の増加情勢に関する報告」において公開されたものである。
  - 15) 1993年の分税制実施に際しては、広東省の要求に応じ、未終了の会計年度を税還付の基準年とする措置が取られた。この妥協が各地で激しい税収水増しを引き起こし、中央政府は分税制実施直後から還付額の膨張に直面することになった。

参考文献

- Huang, Y. (1996) *Inflation and Investment Controls in China*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lee, P. K. (2000) "Into the Trap of Strengthening State Capacity: China's Tax-Assignment Reform", *China Quarterly*, 64, p.1007-24.
- Lieberthal, K. G. and Lampton, D.M. (1992) *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley: University of California Press.
- Lindblom, C. E. (1959) "The Science of "Muddling Through"", *Public Administration Review*, 19 (2), p.79-88.
- Liu, A.Y., Oi, J.C., Zhang, Y. (2022) "China's Local Government Debt: The Grand Bargain", *The China Journal*, 87 (1).
- Naughton, B. (1996) *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*, New York: Cambridge University Press.
- Oates, W. E. (1972) *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (2005) "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12 (4), p.349-73.
- Oi, J.C. (1992) "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local state Corporatism in China", *World Politics*, 5 (1), p.99-126.
- Qian, Y. and Roland, G. (1998) "Federalism and the soft budget constraint", *American Economic Review*, 88 (5), p.1143-62.
- Qian, Y. and Weingast, B. (1997) "Federalism as a commitment to reserving market incentives", *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4), p.83-92.
- Qian, Y. (2017) *How Reform Worked in China: The Transition from Plan to Market*, Cambridge: The MIT Press.
- Zheng, Y. (2007) *De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-Local Relations*, Singapore and London: World Scientific.
- 磯部靖 (2019) 『中国統治のジレンマ: 中央・地方関係の変容と未完の再集権』慶應義塾大学法学研究会.
- 梶谷懐 (2011) 『現代中国の財政金融システム: グローバル化と中央-地方関係の経済学』名古屋大学出版会.
- 呉敬璉、日野正子訳 (2006) 『現代中国の経済改革』NTT出版.
- 田島俊雄 (2005) 『構造調整下の中国農村経済』東京大学出版会.
- 張忠任 (2001) 『現代中国の政府間財政関係』御茶の水書房.

- 張忠任(2009)「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』16, p.17-34.
- 中兼和津次(1999)「中国における漸進主義的移行政策再考—旧社会主義国との比較から—」『経済研究』50(4), p.428-47.
- 三宅康之(2006)『中国・改革開放の政治経済学』ミネルヴァ書房.
- 国家統計局国民経済核算司編(2022)『中国国内生産総歴史数拠匯編』中国統計出版社.
- 劉克崗、賈康他編(2008)『中国財稅改革三十年親歷与回顧』經濟科学出版社.
- 樓繼偉(2019)『40年重大財稅改革的回顧』中国財政經濟出版社.
- 潘立人、戴園晨(1990)「我国“諸侯經濟”的形成及其弊端和根源」『經濟研究』1990.3, p.12-9.
- 史宇鵬、周黎安(2007)「地区放權与經濟效率:以計画單列為例」『經濟研究』2007.1, p.18-28.
- 項中新(1993)「打破旧框框 探求新思路——財政体制改革座談会總述」『中国財政』10.
- 王丙乾(1994)『王丙乾論財政 下卷』中国財政經濟出版社.
- 翁礼華(2008)『共贏的博奔 縱觀中国財稅改革』經濟科学出版社.
- 徐超、龐雨蒙、劉迪(2020)「地方財政压力与政府支出效率——基於所得稅分享革的准自然实验分析」『經濟研究』2020.6, p.138-54.
- 田彬彬、范子英(2016)「稅收分成、稅收努力与企業逃稅——来自所得稅分享改革的証拠」『管理世界』2016.12, p.36-46.
- 中国財政年鑑編集委員会編(1992)『中国財政年鑑(1992年刊)』中国財政雜誌社.
- 中国財政年鑑編集委員会編(1993)『中国財政年鑑(1993年刊)』中国財政雜誌社.
- 中国財政年鑑編集委員会編(1994)『中国財政年鑑(1994年刊)』中国財政雜誌社.
- 中国財政年鑑編集委員会編(1995)『中国財政年鑑(1995年刊)』中国財政雜誌社.
- 中国財政年鑑編集委員会編(1996)『中国財政年鑑(1996年刊)』中国財政雜誌社.
- 中国經濟体制改革研究会編(2018)『見証重大改革決策——改革親歷者口述歷史』社会科学文献出版社.
- 周飛舟(2006)「分税制十年:制度及其影响」『中国社会科学』2006.6, p.100-15.
- 周飛舟(2012)『以利為利:財政關係与地方政府行為』上海三聯書店.
- 朱鎔基講話実録編集組編(2011)『朱鎔基講話実録 第四卷』人民出版社.

[受付日 2025. 5. 30]

[採録日 2025. 10. 17]