

財政・税制改革の論点

田中 修

はじめに

中国金融 2013 年 10 月 4 日は、財政部財政科学研究所の賈康所長に財政・税制改革に関するロング・インタビューを行った。11 月の党 3 中全会では財政・税制改革が大きなテーマの 1 つになるものと予想される。本稿では、改革推進の中心人物である賈康所長の発言の概要を紹介する。

1. 財政・税制改革をさらに推進する重要意義

1994 年の財政・税制改革においては、いくつかの問題を深く検討せず実際に推進できなかった。たとえば、政府間の権限・責任の細分化、地方税体系の建設、移転支出制度の整備、公共財政体制の建設などは、いずれも継続推進が必要である。

20 年来、内外経済情勢とわが国経済社会の運営状況には巨大な変化が発生した。わが国社会経済の発展において直面する新たな情況・新たな問題・新たな矛盾は、いずれも財政・税制改革の中で解決する必要がある。現在マクロ環境に出現した新たな情況・新たな問題・新たな矛盾は、財政・税制改革の必要性・難度を激化させている。

たとえば、経済構造のアンバランスは、わが国経済の質・効率の向上に影響を与える主要問題となっており、発展方式は依然として粗放で、産業のグレードアップとサービス業の発展は思うようにいかず、資源・環境の制約は激化している。国民所得の分配構造において、企業のシェアが高く、個人間の所得格差がある程度拡大しており、ジニ係数は 0.47 以上に高まっている。

さらに、中央と地方政府の分権方面では、憲法に原則的規定があるだけで、外交・国防等の少数の権限が中央に専属するほかは、地方政府の権限は多くの方面で中央政府の権限と同じ構造になっている。各レベルの政府の間の職責は立法による画定を欠いており、財源が中央に集中し、権限が地方とりわけ末端政府に集中する現象があらわれている。ある人の例えでは、「中央財政は喜色満面で、省レベル財政は満足しており、県・郷財政は悲鳴をあげている」。収入能力に限りがあるため、地方政府は土地譲渡金への依存が深刻化しており、加えて「GDP 優先」のメカニズムが災いし、地方プラットフォーム会社はコントロール不能となり、大規模な隠れ借金、財政リスクの累積は軽視できなくなっている¹。

つまり、わが国は現在なお大きく発展できる戦略的発展の時期にあるが、矛盾が際立つ時期・改革が深水に達する時期にもあり、財政・税制改革の任務は緊迫している。もし短

¹ ゴチックは筆者。

期内に改革をかなり大きくブレークスルーさせ、各種の矛盾を緩和し、経済発展方式の転換を加速できなければ、発展のチャンスを喪失するだけでなく、各種の矛盾が集中的に爆発し、国家の安定と社会秩序の長期安定に危険が及ぶ可能性がある。

2. 現在存在する際立った矛盾・問題

財政・税制の観点からは、主として以下の問題が存在する。

(1) 政府の収入体系に構造的問題が存在する

収入総量から見ると、**税外収入のウエイトがかなり高く、規範化の程度が不足している**。たとえば、2012年の一般予算収入のうち税収の対GDP比(狭義のマクロ税負担)は19.4%であり、これに社会保障収入・政府基金収入・国有資本経営予算収入を加えた全政府収入の対GDP比(広義のマクロ税負担)は32%を超えている。

税構造から見ると、わが国の間接税収入のウエイトは70%に接近しており、OECD構成国と比べると最高水準にある。間接税収入のウエイトが高すぎ、所得税・資源税・財産税の収入のウエイトが低すぎる。このような税構造は、大衆(その大多数は中低所得者でもある)の消費が大部分の税負担を引き受けていることを意味する。直接税とりわけ個人所得税と財産税のウエイトが低すぎることは、応能課税の基本原則を体现できていない。地方の主要財源である資源税・財産税の課税ベースを縮小し、税負担を軽減したことは、地方の財源不足をもたらしている。

(2) 政府支出の体系に矛盾・問題が存在する

財政支出・公共資源が過剰に経済建設・投資分野に用いられ、ミクロ経済の運営に関与し、価格シグナルを歪曲し、市場メカニズムの基礎的役割の発揮を深刻に妨げ、民生に対する公共財・サービスの投入が不足している。

企業への補助金が大量に採用され、政策の効用を低下させている。たとえば、上場会社が2013年に獲得した各種名目の財政補助は570億元である。

(3) 予算収支体系が不完全で、縦割り色が顕著である

全政府の予算がなお不完全であり、規範的な公共予算収支が全政府収支に占めるウエイトは60%にすぎず、**政府基金・社会保障・国有資本経営予算の縦割り色が濃厚**である。

予算編成の透明度が高くなく、細分化が不十分である。

予算の編成・審議・執行・監督の各段階におけるチェック・アンド・バランスのメカニズムが強くない。

(4) 政府間の財政関係が不明確で、異なるレベルの政府間の職責が不明瞭で、課税ベースが秩序立っていない

たとえば、政府と市場の経済発展における地位・役割が不明瞭であり、政府間の責任・

権限の区分が不明瞭であり、中央と地方の間、省以下の各レベル政府の間の責任・権限の画定が不明瞭であり、末端政府の支出責任と財源保障の不釣り合い現象がひどく深刻である。

このほか、わが国の地方税体系の建設はひどく立ち遅れており、地方は安定した自主的な大口の財源が欠乏している。移転支出制度は規範化が不十分であり、特定移転支出（補助金）の政策決定の恣意性がかなり強い。

（５）財政・税制のその他の分野の矛盾・問題もかなり際立っている

たとえば、地方の債務管理制度には欠陥があり、政府の債務リスクが増大している。地方政府が地方融資プラットフォーム等の非正規な方式を通じた借金は恣意性が強く、収支が不透明であり、資金の使用効率が低く、債務リスクが増大している。

地方債の審査・許認可、発行、使用、統計、監督の各分野は、いずれも基本的・完全な制度が欠けており、データの正確性・透明度が極端に低く、財政部門は債務情報を全面的に掌握できていない。

さらに、財政・税制の基礎情報が欠落し、全国的な情報システムがなく、財政収入・支出及びその関連情報は未だに共有メカニズムが形成されていない。このことが、財政・税収管理の効率の向上と重大な改革・科学的な政策決定案の設計・実施等を深刻に制約している。

3. 地方財政のリスク対策

現状からすると、わが国の財政リスクは主として 3 つの分野に存在する。即ち、銀行システムの改革が不十分であり、社会保障体系が不十分であり、地方政府の財政が困窮していることである。

今の地方財政の困窮は、一面では往時の債務累積によるものであり、他方では地方政府は応分の自主的課税権・安定的な収入源を欠いているため、大きな財政圧力に直面しているのである。過去には制度の制約が緩かったので、地方政府の法外な手数料徴収・隠れ借金が横行していた。改革の深化に併せて、地方政府に一定の課税・借金の権限を賦与すると同時に、特に相応の監督・制約メカニズムを確立し、財政リスク防止を強化することにより、改革の成果を確保し強固にしなければならない。

制度面から考えると、最も積極的かつ穏当な方式は、地方政府に対する有効な民主監督メカニズムを確立し、地方政府の経済行為を制約することである。第 2 に、指標化された指導幹部の責任考課・追求問責制度を確立し、彼らの責任感を強める。関連する業績考課指標の設定に際しては、現実に立脚し、長期を併せ考慮し、短期的な行為を抑止しなければならない。

このほか、規範化され秩序立った地方債券市場を確立し、債券市場の情報公開メカニズ

ムを強化することにより、地方政府を更に公開・透明にしなければならない。かつ社会の監督を強化し、関連する独立信用評価機関を設立し、さらには国外の評価機関の介入・協力をも許容して、**地方政府の信用評価を段階的に展開**しなければならない。最後に、**財政リスクの事前警戒メカニズムを確立**し、地方政府の財政リスクを重点的な考察範囲に組み入れなければならない。

4. 税制改革の内容²

現在及び今後の税制改革は、「税負担を安定させ、課税ベースを拡大し、構造を最適化し、合理的に分権化する」という原則に基づき、政府・企業・個人の分配関係を調整しなければならない。

(1) 広義のマクロ税負担を安定化させる

即ち、**政府収入の対 GDP 比をおおむね安定させる**。わが国の税負担は連年上昇し、2012年には32.8%前後にまでなっており、引き続き上昇させてはならない。企業、主として独占企業・資源産業のウエイトを引き下げ、**個人のウエイトを引き上げ**なければならない。

(2) 政府収入の構造と税制構造を最適化する

税外収入と政府基金収入が政府総収入に占めるウエイトを引き下げ、あまり合理的・規範的でない費用徴収・政府基金を整理し、税外収入・政府基金収入をできるだけ減らす。税構造を最適化し、**間接税のウエイトを引き下げる**。

(3) 増値税改革を完成させる

2014年には「**営業性を増値税に改める**」改革をおおむね完成させる。増値税の範囲を合理的に画定する。増値税の転換を完成させ、できるだけ速やかに固定資産を税額控除範囲に組み入れる。5-10年の間に**増値税の基本税率を17%から11%に引き下げる**。

(4) 消費税の税目・税率を調整する

現在の税目からは既に日常生活用の消費財は削除されているが、汚染がひどく（電池など）、エネルギー消費が大きい製品（大排気量の自動車など）、及び贅沢品（自家用飛行機など）を課税範囲に組み入れ、**税負担を増やす**。

(5) 資源税を改革する

従量から従価に課税方式を改める税目の範囲を拡大し、できるだけ早く石炭及びその他非金属鉱山、鉄鉱その他金属鉱山等条件を具備した税目を従価方式に変える。資源税の改革範囲を拡大し、水・森林・草原・湿地・砂浜等の資源を組み入れる。資源税と環境税・消費税改革の協調に注意する。

(6) 独立した環境税の課税を開始する

現在の環境保護に関連した費用徴収項目を税に改め、独立した環境税の課税を開始し、**排気・排水・固体廃棄物・騒音等の汚染物を課税対象とする**。適用範囲をその他排出量の

² この中に「遺産税」の創設が入っていないことに注意。所得分配制度改革の目玉でありながら、まだコンセンサスが得られていないことがうかがえる。

大きい汚染物に徐々に拡大し、化石エネルギー使用量と結びつけ、「炭素税」のメカニズムを参考として調節を強化する。

(7) 個人所得税を改革する

①カバー率を拡大する

「多数の所得のある者が全て納税し、低中所得者の税負担は低く、高所得者の税負担は高い」という原則に基づき、5-10年かけて個人所得税の納税者を現在の全人口の3%から30%以上に高める。

②税負担の設計に際しては、中等所得階層を育成するという要因を考慮する

③総合課税制度を確立する

キャピタルゲインを除き、簡単なものから難しいものへと進み、個人の各種所得をすべて課税範囲に組み入れ、超過累進税率で課税する。

④税率を調整する

総合と分類を結びつけた個人所得税の下、最高限界税率を引き下げ、税率の段階を減らす。

⑤家庭を課税単位とし、差別化した費用を控除する制度を確立する

(8) 不動産税を改革・強化する

この方面の総体的考え方は、統一的に公平を考慮し、保有を重視し流通を軽視し、住宅・土地を一体化し、評価をベースに、税率を分類し、基本控除を行い、情報を連携し、ストックを先に課税してフローはあとで課税し、商用ビル・豪邸を先に課税して一般住宅はあとで課税する、というものである。

(9) 徴収管理の改革を実施する

国税・地方税の徴収管理の範囲を調整し、中央税・中央地方共有税の徴収管理権を国税当局に帰し、地方税の徴収管理権を地方税当局に帰し、全国社会保険料徴収管理権を国税当局に帰す。国税・地方税の徴収管理機関の適切な合併のタイミング、問題の把握、実現可能性を検討する。

5. 不動産税

関係管理部門の改革文書によれば、すでに何度も不動産税の改革テストを拡大しなければならぬと明確に規定されており、このことはこの改革の方向が実際にはすでに確定していることを示すものである。しかし、改革実施案の実行可能性を高めるには、やはり合理的な設計を重視しなければならない。

不動産コントロールにおいてこれまで熱心に議論されてきた、取引段階で20%厳格に課税することについては、政策の枠組みは元々あったのだが、多くの人が執行困難と感じていた。それは**実施細則も関連政策もなかった**からである。結果として多くの地方で、人々が最終バスに乗り遅れまいと殺到し、政策の細則が出ないうちに素早く契約をすまそうという動きが噴出して、荒唐無稽な離婚ブームにまで至った。これは、政策に関連情報が伴

わないことから生み出された副作用である。

このようにささいな事が全局に影響を及ぼすような事については、**コントロール・改革**を**トップダウン設計**でうまく処理し、メカニズムの調整を重視し、全面的に協調・手配して、好い動機が好い結果を得られるようにしなければならない。

誰が不動産税に反対しているのだろうか？**不動産税の反対勢力**とは、

①**一部のディベロッパーと先に富裕になった階層**

しかし客観的に言えば、全部のディベロッパー・富裕者が反対しているわけではない。

②**一部の学者**

③**一部のネットユーザー**

その中の大多数は若者である。反対者は、恐れているのかもしれないし、よく分からないのかもしれない。コントロール当局の「精神安定剤」がまだ届いていないので、個人により理解が異なり、往々にして民間の反対の声が大きくなってしまっている。

④**一部の役人**

現在の中国では、多くの役人が立派な住宅・大きい住宅をもっており、少なからぬ者は**多数の住宅**をもっている。これらの多くは歴史的要因により生み出されたものであるが、すでに既得利益が形成されている。このため、既得利益の障害を除去し、習近平総書記が言う「利益固定化という藩屏を突破」しなければならない。

不動産税を推し進めるには、**対立要因を最大限度取り除き、「ハイエンドのみを調節」**することを堅持し、あまねく課税しないようにし、**漸進的改革**の中で徐々に**実際の進展**を図らなければならない。

6. その他の改革との関係

財政・税制改革には確かに一連の付随する改革が必要である。現在、市場が資源配分の役割を発揮することが必要な分野で、依然として政府の関与が過剰という問題が存在する。金融制度はイノベーションが必要であるし、土地制度の改革の考え方は整理が必要であり、これに関連した法律・法規が早急に整備されなければならない。資源・エネルギー等の基礎製品の均衡価格・価格形成メカニズムは調整が必要である。これらの問題の解決を、財政・税制改革と連動・組み合わせた全体案の設計に組み入れなければならない。

(1) 行政体制改革を積極的に深化させる

行政審査・許認可手続きを減少・簡素化し、政治業績考課指標を改善する。同時に、**中央・省・市県の3レベルの政府の職責・権限の区分規則・細則**を制定し、財政・税制改革のために良好な外部環境を創造する。

(2) 土地制度改革を深化させ、**良性循環の土地財政モデル**を確立する

土地売却への偏重を特徴とする**土地財政モデル**を転換し、都市、農村土地所有権、占有権、使用権、譲渡権及びこれに関連する**権益の変動制度**、並びに相応の**税・費用と利益**の

分配を全面的に健全化する。さらに、土地開発、不動産取引・保有の全プロセスのあらゆる税・費用を整理合理化・最適化する。

(3) 金融改革を加速し、財政・税制改革と組合せ、連動させる

たとえば、様々なレベルの金融システムを確立し、預金金利の市場化の歩みを加速し、預金保険制度を確立し、金融リスクが財政リスクに転化することを防ぐファイアーウォールを構築する。

(4) 価格改革と税・財政改革を連動させる

石炭を資源税改革の対象とすることを契機として、エネルギー・資源価格改革の歩みを加速し、資源配分における価格シグナルの誘導作用を更に好く発揮させ、電力部門の関連改革・電力価格改革を推進する。

さらに、財政・税制の完全な情報・データシステムを確立しなければならない。

7. 財政政策と金融政策の協調

2大政策の協調に際しては、歴史的経験を総括し国際経験を参考とする基礎の上に、マクロ面の間接コントロールを市場経済の健全な発展と社会の調和に奉仕させるという全局的視野に政策協調を更に好く組み入れ、政策組合せの水準と運用が呼応・符合する程度を高めなければならない。

研究者として、私は少なくとも以下の要領を考慮する必要があると考えている。

- (1) 財政・金融の2大管理当局は研究・予測と密接な協議を強化し、経済サイクルの具体的発展段階を正確に判断するという前提の下、アンチ・シクリカルなコントロールを協調して組み合わせ実施し、方向・転換点の判断・把握を誤ることなく、合理的な2大政策の「緩和・引締め」の組合せの枠組み案を作り上げる。
- (2) 「優位性の相互補完」を十分実行し、コントロールにおいては、金融政策は主として総量調節を重視すべきだが、財政政策は総量調節を意図すると同時に、構造の最適化をより多く重視し、供給を誘導する必要がある。
- (3) アンチ・シクリカルな「緩和・引締め」政策の枠組み案においては、2大政策の各種調節手段の適切な組合せと技術面の問題をうまく処理し、コントロールの主要な意図と基本目標を可能な限り有効に実現するよう努力する。
- (4) 2大政策の結合部分（たとえば、国債、国庫現金管理、政策金融等の分野）においては、情勢の変化に適応して管理のイノベーションとメカニズムのグレードアップを推進する。
- (5) 2大政策の管理当局は、各自の分野の改革と新時代の「政治・経済・社会・文化・生態保護の建設を一体化する」という方向の関連改革実施における双方の連動と政策効果を更に密接に組み合わせ、政府機能の転換、「市場に十分役割を発揮させる」という改革の全局に奉仕しなければならない。

(10月16日記)