

党3中全会（4）

田中 修

はじめに

本稿では、「改革全面深化の若干重大問題に関する党中央決定」の財政・税制改革部分について、楼継偉財政部長への人民日報インタビュー（2013年11月21日）の概要を紹介する。

1. 現代財政制度の確立

「決定」は、財政は国家ガバナンスの基礎・重要な支柱であると指摘した。これは財政機能の役割に対する重要な論断であり、大きな注目点である。

「決定」は現代財政制度を確立すると提起したが、これには主として3方面が含まれる。つまり、政府予算制度、税制、権限と支出責任が相適応した財政体制である。わが国の現行の財政制度には、現代国家のガバナンス、改革の要求と適応しない部分が存在する。現代財政制度を確立するには、即ち改革を通じて予算管理体制を更に科学的・有効にし、税制を更に公平・規範化し、同時に中央と地方の権限と支出責任を合理的に確定しなければならない¹。

2. 予算制度改革

予算制度改革の重点は以下の3方面である。

（1）年度予算コントロール方式を改善する

現在、わが国の予算審議には、収入・支出及び収支バランスの3方面が含まれるが、核心は収支バランスであり、支出規模・政策ではない。

もし予算の均衡状態を重点とするならば、毎年の財政収入により予算計上を達成しなければならない。さもなくば、赤字の拡大を生み出してしまうことになる。だがこのようにすると、客観的にみて容易に予算執行の「順（景気）サイクル」問題をもたらすことになる。

経済が比較的熱しているときには、収入ノルマの達成は比較的容易であり、財政・徴税部門はやや少なめに税を徴収する傾向となり、民間に残る金がますます多くなり、経済はますます熱することになる。

経済が比較的冷えているときには、ノルマの達成が容易ではなく、財政・徴税部門はノルマ達成のため多めに徴収する傾向となり、民間に残る金は少なくなり、経済は更に冷え込むことになる。

このため、「決定」は、予算審議の重点を財政収支の均衡状態・赤字規模から、支出予算・

¹ ゴチックは筆者。

政策の展開に振り向けることを明確に提起した。予算審議が支出を重点とした後は、税収はもはやノルマではなく、予想であり、財政収入は法に基づき徴収し、徴収すべき額を徴収することになる。これは、重大なメカニズムの変化である。

(2) 年度を越えた予算の均衡メカニズムを確立する

年度予算の審議の重点を収支バランスから支出政策に転換し、収入予算をノルマから予想に改めると、予算が確定した収支均衡状態は執行において打破される可能性がある。

財政の持続可能性を確保するためには、年度を越えた予算均衡メカニズムを確立しなければならない。一方で、年度を越えて予算の赤字を補填するメカニズムを確立する。他方で、中長期の重大事項を科学的に論証するメカニズムを確立し、**重大プロジェクト**については1年ごとに一定の政策というのではなく、長期を考慮し、中期にわたる財政の計画的な管理の実行を通じて、その年度予算への拘束性を強化し、財政政策の先見性と財政の持続可能性を増強しなければならない。

(3) 全面的に規範化された予算の公開を実施する

現在の予算公開の多くは、財政収支状況の帳簿報告であり、勘定項目を簡単に公開している。以後、予算は支出政策の公開をより多く強調し、予算は「帳簿報告」を公開するほか、どのように支出政策がなされるのかを皆により多く知らせ、**予算の透明度**を増強しなければならない。

3. 税制改革の方向

全会の要求に基づき、現在及び今後一時期の税制改革推進の方向は、「五位一体」²の総手配・総要求に基づき、マクロの税負担を総体として安定的に維持する基礎の上に、**財政収入の調達・分配の調節・構造の最適化と産業のグレードアップの促進における税制の機能・役割を十分に発揮させ、科学的発展・社会の公平・市場の統一に資する税体系の形成を加速し、更に大きな程度・範囲で資源配分における市場の決定的役割を発揮させる**というものである。

税制改革の深化の重点内容には、次のものが含まれる。

- ①**増値税改革を全面的に推進**し、産業の発展法則に符合し、規範的な消費型増値税制度を確立し、重複課税の問題を解消する。
- ②**消費税の改革を推進**し、消費税の課税範囲・対象・税率を調整し、一部の資源類製品及びハイランクの消費品を課税範囲に組み入れ、消費税の調節機能を更に発揮させる。等等

同時に、3中全会は、**直接税のウエイト**を徐々に引き上げることを提起している。一方で

² 経済・政治・社会・文化・生態文明の建設を一体的に行うこと。

は、自然資源要素に課税し、**資源税の従価課税改革を推進**し、資源節約・環境保護を更に促進しなければならない。他方で、個人所得税の課税関連措置の整備を加速し、**総合と分類が結びついた健全な個人所得税制を段階的に確立**し、所得分配調節効果を増大し、公平を更に好く体现させる。

不動産税の立法・改革の歩みを加速し、不動産建設・取引段階の税費用を減らし、費用を整理して税目化し、**不動産の保有段階での税収を増やす**。

税制優遇政策の整理・規範化も、3中全会が確立した重要任務である。市場経済は公平な競争の経済であり、税制優遇政策が多すぎ氾濫していることは、市場経済の一般原則に符合しない。税制の統一、公平な税負担、公平な競争の促進という原則に基づき、税制優遇とりわけ**地域の税制優遇政策の規範化・管理を強化**する。

現存の優遇政策については、**期限を定めて期限内に取り消し、以後新たなものを設けてはならない**。地域の発展計画は税制優遇政策から脱却すべきであり、**今後原則として新たな地域税制優遇政策を打ち出さず、税制優遇政策を専門的な税法規に統一**する。同時に、各種の越権的な税減免を厳格に禁止する。

4. 権限と支出責任の適応

権限と支出責任を相適応させることは、實際上国家のガバナンス体系・ガバナンス能力の建設に関わる問題である。

権限区分において、まず、

- ①中央の権限で中央が支出責任を負うものはどれか、
 - ②地方の権限で地方が支出責任を負うものはどれか、
 - ③中央が地方に権限を委託し中央が支出責任を相応に負担するものはどれか、
 - ④中央と地方の共同権限で各自の支出責任を相応に明らかにするものはどれか、
- を明確にした。

現在、中央と地方の職責は交錯・重複しており、共同管理事項がかなり多い。このような構造が、**現在中央財政レベルの支出が全国財政支出のわずか 15%を占めるにすぎず、地方の実際の支出が 85%を占める状況を生み出している**³。

このことは、中央が管理すべき多くの事柄を中央が直接管理せず、地方に委託してやらせ、さらに特別移転支出⁴を通じて地方に要求することで、客観的に異なる程度に地方の権限に関与し、地方は往々にして地方が負担した事項を適切にやりとげるだけの動力がなく、

³ 楼部長によれば、2003年から2012年の10年間、中央財政収入が全国財政収入に占めるウエイトは年平均52%前後であり、最高の年は56%に達したとしている（上海証券報2013年11月20日）。

⁴ わが国の補助金に相当。

行政効率がかなり低い状況を生み出していたことを示している。

今後、権限と支出責任が相適応した制度を確立するという要求に基づき、政府の機能を転換し、政府と市場の境界を合理的に画定する基礎の上で、公共事項の受益範囲と管理効率を十分考慮し、中央と地方の権限と支出責任を合理的に区分し、**中央政府の権限・支出責任を適度に強化し、委託事務を減らす。**

「決定」は同時に、**現行の中央と地方の財政力構造の総体的安定を維持しなければならない**と提起している。この基礎の上に、**中央と地方が規定に基づき支出責任を分担することにより、一般移転支出⁵と特別移転支出事項を規範化し、中央の特別移転支出と地方への関与を総体として大量に減らすことができるのであり、それが市場の統一と公共サービスの均等化促進に資することになるのである。**

5. 重点支出と、財政収支の伸び率或いは GDP とのリンクをはずす

この改革は弊害をはっきり指摘したものであり、現在の予算管理において際立った問題を解決するための重大措置である。**現在、財政収支の伸び或いは GDP とリンクした重点支出は 7 種類に及び、これには教育、科学技術、農業、文化、医療・衛生、社会保障、出生計画が含まれる。2012 年、財政が計上したこれら 7 種類のリンク支出は、全国財政支出の 48% を占める。**

支出をリンクさせるメカニズムは、特定の発展段階においては上述分野の事業発展促進のために積極的役割を發揮したが、**不可避免的に財政支出構造の固定化をも生み出し、政府が財政力を統一的に企画し計上することの難度を増大させてきた。**全国財政が、中央から県までの 4 段階でいずれもリンクを要求していることは社会事業の発展法則に符合せず、一部の分野で甚だしきは財政投入と事業発展が「それぞれバラバラに膨張する」状況が出現し、容易に「資金頼みのプロジェクト」「際限のない支出」等の問題を生み出すことになる。この種のリンクのもう 1 つの弊害は、**財政特別移転支出の過剰、資金投入の重複・低効率を生み出すことである。**

当然、リンクを整理・規範化することは、これらの重点財政支出を削減しなければならないことを決して意味するものではなく、このようなリンク方式を今後採用しないだけのことである。**多くの重点支出は、いずれも民生分野であり、各レベルの財政部門は引き続きこれらの分野を重点として優先的に計上し、これらの分野の事業発展のための正常な投入を確保しなければならない。**

(12 月 5 日記)

⁵ わが国の地方交付税に相当。