

予算法の改正

田中 修

はじめに

8月31日、全人代常務委員会は予算法改正に関する決定を、賛成161票・反対2票・棄権7票で採択した。本稿では、これに対する楼継偉財政部長のコメントの概要と記者会見の様相（人民日報2014年9月1日）を紹介する。

1. 楼継偉「新予算法を真剣に貫徹し、法に基づき予算管理を強化する」

8月31日、12期全人代常務委員会第10回会議は「『中国人民共和国予算法』改正に関する全人代常務委員会決定」（以下「決定」）を採択し、改正後の予算法を公布した。「決定」は2015年1月1日から施行される。

新予算法は18回党大会と18期3中全会精神を全面的に貫徹し、党中央・国務院が確定した財政・税制改革の総体要求、及び近年の財政改革進展の成功経験を十分体现したものであり、同時に、財政・税制改革の誘導方向をさらに深化させるため、予算管理の多くの方面で重大なブレイクスルーを得ている。

予算法は、中国の特色ある社会主義法律体系における重要な法律であり、財政分野の基本的な法律制度である。新予算法を打ち出すことは、国家法制度建設の重要な成果であり、財政制度建設にとって一里塚の意義を有する大事であり、わが国が全面的に規範化され公開・透明な現代予算制度を確立する堅実な一步を踏み出したことを示すものである。

1.1 予算法改正の必要性・緊迫性

旧予算法が1995年から施行されて以降、予算管理の規範化、法に基づく財政資金運用の推進、国家のマクロ・コントロールの強化、経済社会の発展促進にとって重要な役割を發揮してきた。

わが国の社会主義市場経済体制と公共財政体制が徐々に確立されるに伴い、旧予算法は既に情勢発展の要求に完全には適応できなくなった。これは主として、予算内容の完全性、予算編成の科学性、予算執行の規範性、予算監督管理の厳肅性、及び予算活動の公開性等の重大問題において明確・厳格な規定を欠いていたことにある。

このほか、部門別予算、国庫への収支集中、収支の分別、政府の収支分類及び予算公開等の改革の方面で成功経験が蓄積されたことも、これを法律形式により確定する必要性を生じさせている。

党18期3中全会は、改革全面深化の総体目標を確立した。現代予算制度は現在財政制度の基礎であり、国家ガバナンス体系の重要な内容である。このため、予算法の改正は、予算行為を規範化し、予算管理の科学化・民主化・法治化のための切迫した必要であり、予

算制度改革を深化させ、現在財政制度を確立するための必然的要求であり、法に基づき国を治め、国家のガバナンス能力を高めるための重要な保障である。

1.2 新予算法の重大なブレークスルー

わが国の財政改革は、公共財政の理念に従う。財政機能において、政府と市場の関係をうまく処理し、財政の役割が行き過ぎず、不十分にならぬようにする。予算管理において、予算が完備され、公開・透明、科学的で秩序立ち、執行が有効で、紀律が厳正となるよう努力する。新予算法は上述の現代予算管理の基本要素を反映しており、現代財政制度の重要な構成部分である。

(1) 政府予算システムを整備し、健全・透明な予算制度を整備する

近年、予算管理制度改革が不断に深化するに伴い、我々は既に予算外資金を取り消し、全ての財政収支を全部政府予算に組み入れ、人代の審査・監督を受けている。この実践は、現代予算を完備するという要求に符合するものであり、全口径の予算改革という方向を体現したものである。

このため、新予算法は予算外資金に関連する内容を削除し、かつ明確に「政府の全部の収入・支出は予算に組み入れなければならない」と規定している。予算には一般公共预算・政府基金予算¹・国有資本経営予算・社会保険基金予算が含まれる。同時に、4つの予算の機能・位置づけ、編成の原則、相互の関係について規範化した。

公開・透明は、現在財政制度の基本的特徴であり、オープンな政府、責任ある政府のために必要なものである。近年、予算・決算の公開方面で大量の施策を推進し、顕著な成果を得た。この改革の成果を強固にし、拡大し、規範化・制度化するため、新予算法は規定を増やした。

- ①国家機密に及ぶ事項を除き、当該レベルの人代あるいはその常務委員会の批准を経て、予算・予算調整²・決算・予算執行情況の報告と報告表を、批准後20日以内に政府財政部門を経て社会に公開し、かつ当該レベルの政府財政移転支出の計上・執行情況及び債務借入の状況等の重要事項について説明しなければならない。
- ②各部門の予算・決算及び報告表は、当該レベルの政府財政部門からの回答後20日以内に各部門を経て社会に公開し、かつその中の機関運営経費の計上・使用状況等重要事項について説明しなければならない。

1 わが国の特別会計に相当。

2 わが国の補正予算に相当。

(2) 政府の予算コントロールの方式を改善し、年度を越えた予算の均衡メカニズムを確立する

旧予算法は、予算審査の重点は収支の均衡であると規定しており、同時に予算収入の徴収部門に上納ノルマを達成することを要求していた。このため客観的にみて、予算執行の「順周期」問題をもたらし、徴収部門は経済成長が鈍化した際には安易にノルマ達成のため税を取りすぎ、経済の更なる冷却化をもたらし、逆に経済過熱時には、ベースが高くなるように民に富を残し、徴収すべきものも徴収せず、経済を更に過熱させた。これは法に基づく徴税に不利だけでなく、政府のアンチシクリカルなコントロール政策の効果にも影響を及ぼすものであった。

18期3中全会の「予算審査の重点を、均衡状態・赤字規模から支出予算・政策展開に向ける」という要求に基づき、新予算法は規定を増やした。

各レベルの人代の予算審査の重点は、

- ① 予算計上が国民経済・社会の発展の方針・政策に符合しているか否か、収支政策が実行可能か否か
 - ② 重点支出・重大投資プロジェクトの予算計上が適切か否か
 - ③ 下級政府への移転支出予算が規範的・適切な内容となっているか否か
- である。

収入予算を拘束的なものから予期的なものに転換することを確保するため、新予算法は各レベルの予算収入の編成は経済・社会の発展水準に適応させ、財政政策とリンクさせなければならないと要求している。

各レベル政府は予算収入徴収部門・単位に収入指標を下達してはならない。

同時に、経済情勢の発展・変化と財政マクロ・コントロールの需要に適応するため、新予算法は「各レベル政府は年度を越えた予算の均衡メカニズムを確立しなければならない」と強調している。

- ① 各レベル政府の一般公共预算は国务院の規定に基づき予算安定調節基金を設置し、以後の年度予算の資金不足の補充に用いることができる。
- ② 各レベル政府の一般公共预算の年度執行において収入超過があれば、赤字削減あるいは予算安定調節基金の補充にのみ用いることができる。
- ③ 省レベルの一般公共预算の年度執行において収入不足が出現し、予算安定調節基金からの繰入・支出削減等の方式を通じても収支均衡が実現できない場合には、当該人代あるいはその常務委員会の批准を経て、赤字計上を増やし、財政部に届け出て、かつ次年度予算において補填しなければならない。

これは、今後中期の財政計画・管理を実行し、3年ローリングの財政計画編成を研究し、その年度予算への拘束を強化するために余地を残すものである。

(3) 地方政府の債務管理を規範化し、債務リスクを厳しくコントロールする

旧予算法は「地方各レベルの予算は、収入を量って支出と為す収支均衡の原則に基づき編成し、赤字を計上しない」と規定していた。しかし実際には、地方政府は発展の需要から多様な方式を採用して資金調達を行い、既に大規模な地方政府債務を形成している。これらの債務の多数は未だ予算管理に組み込まれておらず、中央・同レベルの人代の監督から逃れ、一定のリスクの隠れた弊害が存在する。

地方政府の債務管理を規範化するため、開通と閉塞を結びつけ、「前門を開き、後門を塞ぎ、壁を築く」という改革の考え方にに基づき、新予算法は地方政府の借入許可規定を増やし、同時に5方面から制限規定を設けた。

①主体の制限

国務院が許可した省レベル政府は、借入ができる。

②用途の制限

借入による債務は、公共資本支出にのみ用いることができ、経常支出に用いることはできない。

③規模の制限

借入の規模は、国務院が全人代あるいは全人代常務委員会に報告し批准を経る。省レベル政府は国務院が下達した限度額内で借入し、省レベルの予算調整案に計上し、省レベル人代常務委員会に報告し批准を得る。

④方式の制限

借入は、地方政府債券発行方式のみ採用でき、その他の方式で資金集めはできない。法律のその他の規定を除き、いかなる単位・個人の債務も、いかなる方式でも担保を提供できない。

⑤リスク・コントロール

借入は償還計画と安定した償還資金源がなければならない。国務院は、地方政府債務のリスク評価・事前警告メカニズム、応急処置メカニズム及び責任追及制度を確立する。

このように地方政府債務を厳しくコントロールするという原則を堅持するのみならず、地方経済社会の発展にも適応し、法律面から地方政府の債務をどのように借り、どのように管理し、どのように償還するかという問題を解決したことは、地方政府の資金調達を白日の下に誘導し、地方政府の規範的・合理的な借入による資金調達メカニズムを確立することに資し、人代・社会の監督により債務リスクを防止・解消することに資するものである。

(4) 移転支出制度を整備し、基本公共サービスの均等化を推進する

国家が財政移転支出制度を実施することは、分税制・財政体制改革における成功経験であり、地域間の財政力格差を縮小し、基本公共サービスの均等化を推進し、地域の協調発展を促進することにとって重要な役割を發揮するものである。しかし、執行において、特

別移転支出³の設立が多すぎ、これに付帯させる資金の圧力が大きく、資金がタイムリーに下達されないといった問題も存在する。

移転支出制度をさらに規範化・整備するため、新予算法は規定を増やした。

- ①財政移転支出は規範的・公平・公開されたものでなければならず、地域間の基本的財政力を均衡させ、下級政府によって統一的に企画・計上・使用される一般性移転支出⁴を主体としなければならない。
- ②特別移転支出の定期的評価・退出メカニズムを確立する。
- ③市場競争メカニズムで有効に調節できる事項については、特別移転支出を設けることはできない。
- ④国務院の規定に基づき上級・下級政府が共同で負担する事項以外、上級政府が特別移転支出を計上する際、下級政府にそれに付帯する資金負担を要求できない。
- ⑤上級政府は移転支出の予測計算額を事前に下達し、地方各レベル政府は上級政府が事前に下達した予測計算額を当該レベル予算に編入しなければならない。

これらは、移転支出の構造最適化、移転支出資金分配の科学性・公平性・公開性を高めることに資するものであり、「部に駆け込んで金を取る」現象と地方の権限に対する中央部門の不適切な関与を減らすことに資するものであり、地方が統一的に予算を企画・計上し、地方の予算編成・報告の完全性を高めることにも資するものである。

(5) 節約励行を堅持し、予算支出の制約をハードにする

現実に存在する奢侈・浪費問題に対して、節約励行・浪費反対に関する党中央の要求を貫徹し、廉潔政府の建設を推進するため、新予算法は統一的に企画して各方面を併せ考慮し、勤儉節約し、力量を考えて実行し、業績効果を追求し、収支をバランスさせるという原則を確定した。

同時に、各レベル予算支出の編成は、勤儉節約の原則を貫徹し、各部門・各単位の機関運営経費とオフィスビル・講堂・ゲストハウス等への基本建設支出を厳格に抑制しなければならないと強調した。

各レベル政府・各部門・各単位が予算外あるいは予算基準を超えて建設したオフィスビル・講堂・ゲストハウスについては、これを改めるよう命じ、かつ直接責任を負う主たる管理者及びその他責任者については解職・解雇処分とする。

現代予算管理の魂とは、政府支出に対する予算の制約をハードにすることであり、予算支出をハードにするカギは、恣意的に財政支出できないようにすることである。このため、新予算法は規定を増やした。

- ①予算執行において、各レベル政府は財政収入あるいは支出を新た増やす政策・措置を制

³ わが国の補助金に相当。

⁴ わが国の地方交付税に近いもの。

定せず、財政収入を減らす政策・措置も制定しない。

- ②予算を調整しなければならず、かつこれを進める必要がある場合には、予算調整案に計上しなければならない。

国庫への収支集中制度は、財政改革実践におけるかなり成熟した制度である。この改革の成果を体現するため、新予算法は規定を増やした。

- ①国家は、徴収した収入を国庫に集中し、支払を国庫に集中する制度を実行し、政府の全ての収入・支出に対し収支の国庫への集中管理を実行する。
- ②各レベル政府は当該レベルの国庫の管理・監督を強化し、国务院の規定に基づき国庫現金管理を整備し、国庫資金の残高を合理的に調節しなければならない。

1.3 新予算法を真剣に貫徹実施する

法律の生命は実施にあり、法律の権威も実施にある。「天下の事は、立法は難しくないが、法を必ず実施することは難しい」。もし新予算法があっても実行努力が不十分であれば、うまく立法できても手抜きになってしまい、法に基づく行政・法に基づく財政資金運用は絵空事になってしまう。

新予算法を真剣に貫徹実施することは、わが国財政・経済政策の重要任務であり、当面以下の施策をしっかりと行うことを重視しなければならない。

(1) 新予算法の学習宣伝活動をしっかりと行う

新予算法を真剣に学習し全面的に理解し、新予算法の精神・原則・各具体的規定を正確に掌握し、予算への法治意識を強め、新予算法の各規定を自覚的に予算管理活動従事者の行為準則としなければならない。厳格に法に基づき事務を処理し、財經紀律を厳格にし、確実に法があればこれに依拠し、法執行は必ず厳しく、違法があれば必ず追及しなければならない。

各レベル財政部門は、新予算法をよく学びよく用いると同時に、新予算法の宣伝普及活動をしっかりと行うことに力を入れ、この法を第6次法普及5ヵ年計画⁵の重要内容とし、専門組織による新予算法研修のほか、その他業務の研修においてもこの方面の内容を手配しなければならない。

財政部は第6次法普及5ヵ年計画の実施状況検査において、各地方の新予算法の貫徹執行情況を重要な考課内容としなければならない。同時に、各地方は各種方式を採用して、新予算法を広範に宣伝し、社会大衆に新予算法の知識を理解させ、全社会が事案を法に従って処理し、事案に出会ったときは法を探し、問題解決に法を用い、矛盾解消を法に依拠するという良好な法治環境を形成することを推進しなければならない。

⁵ 1986年から党中央が行っている法普及活動。第5次計画は2011年にスタートした。

(2) 新予算法実施の付随施策をしっかりと行う

新予算法の制定・実施は、正にわが国が改革を全面的に深化させる時期にあたり、改革進展の方向に符合しながら一時具体的な規定が難しかった問題に対して、原則的規定を行ったにすぎない。

わが国は大国であり、各地方の予算管理が直面する環境・条件は異なっており、予算管理の水準格差もかなり大きい。このため、実際から出発し、統一性と柔軟性を結びつけるという原則により、中央レベルは新予算法が確定した原則・授権に基づき、予算法実施条例を早急に改正し、財政移転支出・財政資金支払・政府債務管理・政府総合財務報告等の方面の規定を検討・制定しなければならない。地方レベルは、予算の審査監督に関わる決定あるいは地方法規を制定できる。

つまり、完全な現代予算制度の形成を加速し、新予算法の操作可能性・執行可能性を増強して、法に基づいた財政資金運用のために堅実な制度的基礎を打ち固めるのである。

(3) 新予算法の実施と財政税制改革の深化をしっかりと協調的に推進する

今回の新予算法の制定・実施は、過去を引き継ぎ未来を拓く重要な役割を備えている。同法は改革開放以降、とりわけ 1994 年の分税制・財政体制改革以降のわが国の予算管理の実践経験を真剣に総括しかつ継承したものであり、同時に今後の予算管理の活動方向を明確にし、予算制度改革の深化のために余地をも残している。

新予算法を貫徹実施すると同時に、我々は各財政・税制改革の具体方案を新予算法にしっかりとリンクさせ、新予算法に付随する制度建設を財政・税制改革の具体方案にしっかりとリンクさせ、相互に協調し、同歩調で推進し、制度を用いて改革を引率・推進することを堅持して、改革において不断に制度を整備しなければならない。

2. 楼繼偉財政部長記者会見 (8月31日)

(1) 地方政府の債務問題について

今回の予算管理体制改革では、地方政府債務の規範化が予算法改正の重要な内容となっている。今回、地方政府の債務管理の規範化、財政リスクの防止・解消を単独部分としており、この問題の重要性を際立たせている。

重点は3つのレベルの問題を解決することである。

- ① 地方政府債券発行の方式を通じて、借入・資金調達メカニズムを確立し、地方政府に適度の借入の権限を賦与し、「どのように借りるか」という問題を解決する。現在皆さんが比較的多く目にしているのは、地方政府融資プラットフォームである。
- ② 地方政府債務について分類管理・規模コントロールを実施することにより、地方政府債務を予算管理に分類して組み入れ、地方人代の監督を受けさせる。さらに、上級行政・上級立法機関の監督も受けさせ、「どのように管理するか」という問題を解決する。同様に、皆さんは連想しているだろうが、現在生じている問題は、それが規範的な債務でな

いために、管理の問題が手のつけようもなくなっていることにある。

- ③政府と企業の責任を整理・明らかにし、「どのように償還するのか」という問題を解決することも、現在の状況への対応である。地方融資プラットフォームには、実際には政府が企業を通じて借り入れているものがあり、我々は分離しなければならない。

企業の債務に属するもので、政府が支援を必要とするのであれば、例えば補助、あるいはPPPモデル⁶によって明確に支援を与える。政府の債務に属するもので、完全に公共的あるいは公共的ではあるが現金の流動が不足している債務は、政府の債務に転換し、予算管理に組み入れる。これが責任を明確に分けるということであり、社会に正確なシグナルを与えることになる。

このため、今回の予算法にも「責任・権利の発生主義を基礎とした政府財務報告制度を確立し、政府の貸借対照表を社会に公開し、ランク付けを導入しなければならない」と規定している。この作業は予算法改正後になるが、当然国務院・財政部は異なるレベルにおいて、具体的な実施方法を制定しなければならない。総体として言えば、地方債務を規範的な管理に組み入れなければならないということである。

現在の状況はどうか？審計署は昨年6月の地方債務の状況を公表した。債務償還責任者によれば、地方政府には概ね12兆元の債務があり、これには償還責任のある債務、保証責任・救済責任のある債務が含まれる。

昨年末、財政管理の角度から見ると、この規模は決して顕著には拡大していない。当然、新規債務も旧債務もあるが、総規模は顕著に拡大しておらず、全体のリスクはコントロール可能である。

（2）特別移転支出について

私は代表達が審議した際、特別移転支出が多すぎることについて意見があったことを知っている。現在、予算法は制約を設けた。最重要な制約は、予算は完全なものでなければならない、編成後は公開しなければならないというものだ。機密情報を除き、原則として全て公開しなければならないと予算法は規定している。公開は最もよい透明性である。

ある特別移転支出は、目標が重複し効果が大きくない。18期3中全会の要求では、特別移転支出を整理・合理化・規範化しなければならないと特に提起された。当然、これは最終目標である。予算を公開し、皆が批評するという方法を通じて、特別移転支出を減らすことができる。これは同類の支出項目を統合することにも資する。

18期3中全会は、重点支出の財政収支規模へのリンクを整理し、一般にリンク方式を採用しないよう要求した。現在、7項目のリンクした支出がある、これが全国財政支出に占め

⁶ 公共部門が公共財あるいは公共サービスを提供し、特許経営権協議を基礎として確立する長期協力関係を指す（証券時報2014年9月1日）。

るウェイトは 48%に達する。リンク方式を採用して後、わが国の予算は非常に細切れとなり、このことも特別移転支出の項目・金額を比較的多くし、効果が好ましくないという状態をももたらした。

別の規定では、年度を越えた予算の均衡制度を確立した。予算の中長期計画を策定しなければならないとしたが、これは年度を越えた予算均衡メカニズムの一部である。我々の過去の予算編成では、年度を考慮した予算が比較的多かったが、収入制度・支出政策を含む財政収支は、いずれも中長期の政策手段である。このため、中長期計画を実行し、予算・計画をローリングさせることにより、政策を長期に考慮し、論証が比較的科学的になり、細分化・恣意性を減らすことができるようになる。これは、特別移転支出の減少にも資する。

このように特別移転支出は圧縮しなければならないが、圧縮措置を一言で回答することは難しく、予算法は比較的全面的に規定しているのである。今後の方向は、18期3中全会が提起した要求に基づき、規範化・整理・合理化することである。総じて言えば、目標・手段は明確であり、細切れにさせないことである。

中央と地方の職責をはっきり分け、中央と地方の共同職責は共同で計上・支出し、完全に地方の職責に属する一部の特別移転支出は徐々に廃止し、一般性移転支出に転換する。地方に委託する事項はできる限り量を減らす。上述の措置の採用を通じて、特別移転支出は減少し、一般性移転支出は増大することになる。

(3) 全口径予算について

我々は、2013年に全口径予算の公開を初めて実現した。今回の法律は、4本の予算を含む全口径の予算管理実行を規定している。この4本の予算は実際にはかなり違いがあり、第4は「社会保険基金予算」と呼ばれている。社会保険基金の収入は全てが財政収入というわけではなく、主として社会保険料であるが、一般公共预算から移転されたものも含まれる。社会保険料は財政資金ではないが、公共資金である。このほか、さらに大量の資金が財政補助であり、公共预算に補助として計上されているので、社会保険基金予算も公開しなければならないのである。その他3本の予算は税収・費用徴収・政府基金等あるいは国有資本の経営収益を財源としている。この3本の予算は公開しなければならず、それぞれの間の統一的な企画・使用を強化しなければならない。

現在いくらか問題があり、とりわけ特定収入は特定の事項にのみ用いることができるということがある。新予算法制定以後、この問題を徐々に解決し、資金の統一的企画・使用を強化しなければならない。2014年予算では、既に国有資本経営予算に対して一般公共预算にから繰り入れる比率を高め、今後引き続き高めていく。これも統一的企画・使用の一面である。(9月4日記)