

財政部長による全人代常務委への報告

田中 修

はじめに

8月27日、財政部の楼継偉部長は、全人代常務委員会に財政政策について、1-7月期の結果と下半期の方針を報告した。本稿では、報告のポイントを紹介する。

1. 予算執行の基本状況

今年に入り、複雑な国際・国内環境下、各地方・各部門は党中央・国务院の政策決定・手配及び全人代政府活動報告・予算決議の要求を真剣に貫徹実施し、**経済の下振れ圧力への対応を高度に重視し**¹、安定の中で前進を求める政策の総基調を堅持し、安定成長・改革促進・構造調整・民生優遇・リスク防止を統一的に企画し、**多重の目標・多様な政策・多項目の改革の協調的な組合せを強化し、方向を定めたコントロールを適時強化した**。経済運営は合理的区間にある。

財政部門は積極的財政政策を真剣に実施し、大衆による起業・万人によるイノベーションを支援し、小型・零細企業の起業・イノベーション基地都市モデルを展開し、失業保険料率の調整等の政策措置を打ち出した。

中央インフラ建設投資の下达の進度を加速し、鉄道建設を支援し、重大水利プロジェクト資金を統一的に企画・安排した。

科学技術イノベーションを大いに支援し、中央財政科学技術計画（補助金・基金等）と科学技術研究プロジェクトの管理改革を深化させた。

農業への補助を安定・強化し、補助政策を調整・整備し、耕地の質保護と食糧の適度な規模経営を支援した。

大気汚染対策への支援を強化した。

出稼ぎ農民と共に引っ越してきた子女に義務教育を受けさせるための奨励資金の分配を調整・整備した。

県レベルの公立病院の総合改革を全面的に推進し、社会保障的性格をもつ安住プロジェクト建設を加速し、広範にわたり集中する特別貧困地域の貧困扶助開発を推進した。

積極的財政政策は有効に実施され、経済社会の発展を有力に促進した。この基礎の上に、今年に入っての、予算執行情況はかなり良好である。

（1）一般公共予算執行情況

1-7月期、全国一般公共予算収入は9兆3849億元（予算の60.8%）、前年同期比7.5%

¹ ゴチックは筆者。

増であり、11項目の政府基金を一般公共予算に転入した要因を考慮後は5.4%増である。全国一般公共予算支出は9兆20億円（予算の52.5%）、同12.1%増である。

①収入面

経済成長の鈍化、物価水準の反落等の要因を受けて、財政収入情勢はかなり峻厳である。

税収の伸びは低下し、主たる税目の伸びは引き続き鈍化している。税収は7兆8793億円、同4.5%増で、前年同期より4.1ポイント反落し、2010年以降同期の最低水準となっている。国内増徴税は2.5%増であり、うち、工業増徴税の伸びはゼロ、企業所得税は6.9%増、輸入貨物増徴税消費税は-14.7%、関税は-11.4%であった。

このほか、輸出に係る税還付が14%増となったが、これは主として今年から税還付の増分を中央財政が全部負担し、税務部門が税還付の進度を加速したためである。

中央と地方の収入の伸びでは、地方収入の地域的分化が激化している。中央の一般公共予算収入は4兆3008億円、同5.5%増であり、前年同期より0.5ポイント低下した。地方レベルの収入は5兆841億円で、同5.3%増であり、前年同期より5.5ポイント低下した。地域別では、東部は6.8%増（4.5ポイント低下）、中部は3.4%増（7.4ポイント低下）、西部は3.1%増（6.5ポイント低下）である。31の省のうち、2ケタの伸びは6であり、1ケタが18、収入が低下したものが7となっている。

②支出面

収入の伸びが低下する状況下、財政部門は遊休資金の活性化に努力し、予算執行の進度を加速し、各重点支出はしっかり保障されている。

中央レベルの支出は1兆4461億円、同16.3%増、予算の57.8%で、進度は前年同期より2.7ポイント加速した。中央から地方への移転支出予算は4兆8236億円が下達され、予算の95%、進度は5ポイント加速した。地方一般公共予算支出は7兆5559億円、同11.4%増、予算の51.8%で、進度は0.3ポイント加速した。

科目別では、全国教育は16%増、社会保障・雇用は21.4%増、医療・衛生と計画出産は19.2%増、省エネ・環境保護は19.3%増、農林水産は15.4%増である。

（2）政府基金予算²

地方政府基金収入は1兆8145億円、同-32.7%であり、これは主として国有土地使用権収入が同-38.2%となっているためである。

地方政府基金支出は1兆8407億円、同-20.7%であり、これは主として国有土地使用権収入を充てた支出が同-25.2%となっているためである。

総じて見ると、今年に入り予算執行は基本的に平穏であるが、いくらかの問題も存在す

² 中央政府基金予算・国有資本経営予算・社会保険基金予算の執行情況は省略する。

る。財政は引き続き引き締め気味に運営されており、地方によっては財政収入が低下しており、予算を均衡させる難度が激化している。財政遊休資金の規模は依然かなり大きく、地域間の分布がアンバランスであり、資金の活性化と整理・合理化、統一的企画・使用を強化する必要がある。いくらかの部門・単位は、予算の執行力を強化する必要がある。我々は検討・判断を更に強化し、改革を深化させ、管理を強化して、これらの問題の解決に努力する。

2. 全人代予算決議の実施情況³

(1) 積極的財政政策の的確性・有効性の向上

①合理的で有効な投資を増やした

上半期、中央インフラ検閲投資の下達進度は、前年同期より 21 ポイント加速した。バラック地区改造に付帯するインフラ、都市汚水処理施設に付帯するパイプ網等の重点分野において、新たに中央投資を 505 億元増やした。水利への補助金の使用構造を 250 億元調整し、重大水利プロジェクトの建設を支援した。鉄道発展基金の資金調達メカニズムを整備した。海綿都市（保水能力の高い都市）と地下共同溝テストを展開した。危険・老朽化倉庫の修繕・改造の展開と石油製品の品質向上の加速を支援した。

②消費拡大を促進した

新エネルギー自動車を全方位で支援する政策体系を確立した。個人住宅譲渡に係る営業税政策を調整した。一部消費財の輸入関税を試みに引き下げ、海南離島の観光客の免税購入政策を調整した。

③方向を定めた減税・費用引下げを強化した

小型・零細企業に係る所得税政策の優遇範囲を拡大した。12 項目の中央行政事業性手数料を取消・徴収停止し、小型・零細企業に対し、42 項目の行政事業性手数料と 5 項目の政府基金の徴収を免除した。輸出に係る税還付負担メカニズムを整備し、2015 年から、輸出税還付の増分について中央財政による全部負担に改めた。一部労働集約・高付加価値製品の輸出税還付率を引き上げた。

④公共サービス分野において、政府・社会資本協力（PPP）モデルを普及させた

PPP 契約指南を制定し、財政受容能力論証ガイドラインを發布し、公共サービス分野において PPP を普及する指導意見を打ち出した。プロジェクトモデルの推進に力を入れた。

(2) 財政・税制改革の深化

①中期財政計画管理を推進した

中期財政計画管理実行意見を打ち出し、2016-18 年の全国財政計画を検討・編成し、水利投資運営・義務教育等 5 分野で 3 年ローリングの計画テストを展開した。

³ ここでは、財政政策と財政改革のみ紹介する。

②政府予算システムを整備した

11 項目の政府基金を一般公共予算に組み入れた。中央国有資本経営予算から一般公共予算に繰り入れる比率を引き続き高めた。

③財政遊休資金を活性化させた

中央の部門・単位と地方が財政遊休資金を大いに活用するよう手配し、国庫金がかなり高い地域に対して重点的に面接・監督指導を進め、遊休資金の規模を圧縮し、7月末の全国財政の国庫金残高を前年同期比 8.5%減とした。

④移転支出制度を改革・整備した

一般性移転支出の安定的な増加メカニズムを確立し、予算に計上する均衡性移転支出、旧革命根拠地・少数民族地域・辺境地域・貧困地域移転支出の増加率を、一般性移転支出よりそれぞれ 1 ポイント、2.4 ポイント高くした。特別移転支出項目（補助金）を整理・合理化・規範化し、特別移転支出の項目数を更に 100 前後にまで減らした。

⑤地方政府の債務リスクをコントロール・解消した

全人代・国務院の批准を経て、6000 億元の新規財源地方債と 3.2 兆元の借換地方債の債務限度額を下達した⁴。地方政府の一般債と特別債の予算管理・発行管理等の弁法を發布した。特定者引受方式を通じた借換地方債の発行を明確に認めた。7月末、既に発行された地方債は 1 兆 4288 億元である。地方政府融資プラットフォーム会社が建設中のプロジェクトのつなぎ融資を適切に解決する政策を打ち出した。

3. 今後の財政政策

現在、わが国の経済運営は鈍化の中での安定傾向、安定の中での好転の勢いが現われているが、安定の中での好転の基礎はなお堅固ではない。予算執行において、中央・地方一般公共予算収入が年間予算目標に達する難度はかなり大きく、収支の矛盾が際立っている。

今後、我々は党中央・国務院の政策決定・手配と全人代の関連決議の要求を真剣に貫徹実施し、経済発展の新常態に積極的に適応し、マクロ政策の連続性・安定性を維持し、区間コントロールの基礎の上に方向を定めたコントロールを強化し、遅滞なく事前調整・微調整を進め、経済運営を合理的区間に維持し、経済の持続的で健全な発展と社会の大局の安定を促進する。重点は以下の政策である。

(1) より力強い財政政策を実施する

①重大プロジェクト建設の推進に一層力を入れる

着工を増やし、操業開始の目標到達を増やし、報告・決裁の準備を増やすという要求に基づき、重大水利プロジェクト、鉄道建設、バラック地区改造等の重点プロジェクトの実施を加速する。2016年の重大プロジェクト建設の投資計画を前倒しで下達し、2015年に形ある進度を勝ち取る。

⁴ 当初借換債の発行限度額は 1 兆元であったが、その後 2 兆元に拡大されていた。

②税の軽減・費用の整理を更に強化する

企業の研究開発費の割増控除等優遇が普く及ぶ政策を実施・整備し、企業の株譲渡・増資とストックオプションに係る個人所得税の分割納税のテスト政策を適時全国に普及させる。引き続き企業に係る手数料徴収の特別整理をしっかりと行う。

③PPPモデルの普及・運用に力を入れる

PPPプロジェクトの価値評価ガイドライン、PPPプロジェクト標準化契約ハンドブック、業態別契約を制定する。PPP融資支援基金を早急に設立する。PPPプロジェクトモデルを引き続き推進し、地方政府融資プラットフォーム会社が残存プロジェクトをPPPプロジェクトに転換するよう誘導・奨励する。

④各種投資誘導基金の役割を好く発揮させる

既に設立された基金の管理運営メカニズムを更に整備し、**国家中小企業発展基金の設立を検討し**、新興産業起業投資誘導基金を早急に設立し、経済社会発展のカギとなる分野・脆弱部分へ民間資本が投資するよう誘導する。

⑤財政資金の統一的企画・使用を大いに推進する

プロジェクト・部門・年度をまたぐ予算等の方面から、財政資金の統一的企画・使用を秩序立てて推進し、重大プロジェクト・重点科目・重要部門予算の執行にしっかりと取り組み、財政資金の効用を十分発揮させる。

(2) 財政・税制改革を深く推進する

①予算管理制度改革を深化させる

予算公開の全面的推進意見、中央国有資本経営予算管理弁法及び付帯政策を制定し打ち出す。引き続き中期財政計画管理、財政遊休資金活性化等の政策を推進する。政府のサービス調達範囲・規模を徐々に拡大する。

②税制改革を加速する

適時、建築業・不動産業・金融業・生活サービス業を、営業を増値税に改めるテストに組み入れる。消費税改革を推進する。資源税・費用改革方案を検討し全面実施する。個人所得税の改革方案を検討する。

③財政体制改革を積極的に推進する

中央と地方の権限と支出責任の区分を整理合理化する指導意見を検討・提起する。このほか、国有資本運営会社・投資会社テストを展開し、投融資・養老・教育・科学技術・金融等重点分野の改革を積極的に支援する。

(3) 地方政府の債務管理を一層規範化する

①地方政府の債券発行を積極的に推進する

地方財政部門への指導を強化し、地方債発行メカニズムを更に整備する。関係各方面が地方債の公開発行と特定者引受に積極的に参加するよう推進し、既に下達された債券発行

をしっかりと行う。

② 地方政府融資プラットフォーム会社の転換・改造を支援する

融資プラットフォーム会社のプロジェクトあるいは業務の性質に応じ、政府は必要な支援を与え、市場化転換・制度改変を推進し、**政府の資金調達機能を剥離し、二度と政府債務が新たに増えることを許さない**。融資プラットフォーム会社が建設中のプロジェクトのつなぎ融資問題を適切に解決し、フローの資金調達行為を規範化する。

③ 法に基づき地方政府の起債を規範化する

できるだけ速やかに秩序立てて地方に対し、債務限度額を下達する。リスク評価・事前警告、残存債務を予算管理に組み入れる等の関連制度を早急に制定し、法規に反した資金調達・規定に反した政府債務資金の使用に対する懲罰メカニズムを確立する。

(4) 既に打ち出した財政・租税政策の貫徹実施に確実に取り組む

既に打ち出した重大財政・租税政策措置に対する督促検査を強化し、中央・地方の2つの積極性を動員し、政策実施に取り組み、積極かつ主動的に行うことによる相乗効果を形成する。政策実施における際立った問題に対し、期限を切って整理・改善し、帳簿を突き合わせ登録を抹消するとともに、原因を探し当て、政策を整備し、政策実施の「最初の1キロ」と「最後の1キロ」を開通させ、各政策が予期した効果を得ることを確保する。予算を厳格に執行し、法に基づき税の徴収管理を強化し、民生等の重点分野の支出需要を保障し、財政資金使用の安全性・規範性・有効性を高める。

(9月1日記)