

第 13 次 5 ヶ年計画党中央建議のポイント（3）

田中 修

はじめに

本稿では、国家発展・改革委員会で長く 5 ヶ年計画編制を指導し、今回も党で重要な役割を果たしたとみられる、中央財經領導小組弁公室楊偉民副主任の記者会見（11 月 9 日）の概要を紹介する。

1. 総論

今回の建議は、2 つの時期の背景の下、確定されたものであり、2 つの位置づけをしている。

①今後 5 年は、我々が小康社会を全面的に実現する決勝期であり、小康社会の全面的実現の手仕舞いの計画である

小康目標は、既に最後の 5 年に達した。このため、第 13 次 5 ヶ年計画は、小康社会の全面的実現の行動綱領あるいは綱領的文件であり、小康社会の全面的建設の路線図でもある。これが、1 つの時期・1 つの位置づけである。

②第 13 次 5 ヶ年計画は、わが国の經濟發展が新常态に入ってから以後編制する最初の 5 ヶ年計画である

なぜなら、新常态は短期のものではないし、数年で過ぎてしまうものではないからである。もし過去 37 年が 1 つの常態だとすれば、今後長期にわたる新常态を経験する可能性がある。

第 13 次 5 ヶ年計画建議は、わが国經濟發展が新常态に入ってから以後編制する最初の 5 ヶ年計画であるため、この 5 ヶ年計画も經濟發展の新常态をリードする重要計画となる。これが、基本的な位置づけである。

第 13 次 5 ヶ年計画は 8 部分で構成され、第 1 部分は、情勢、我々が直面している環境を論じている。第 2 部分は、目標・理念を論じている。第 3 部分から第 7 部分は、5 大發展理念がそれぞれリードする發展経路をテーマとし、将来 5 年の經濟社会發展について、制度建設を含む各方面の任務と重要措置を詳しく述べている。最後の部分は、党の指導により、小康社会の全面的に実現のための目標・發展任務をどのように実現するか、という政治的保証に関するものである。

過去の 5 ヶ年計画を見ると、このような構成にはなっていない。これは全く新しい構成である。このような構成の背後にあるロジックは何かについて、皆さんに私の認識を述べ、理解の助けにしたいと思う。

(1) 我々は、既に既定の目標がある

これは退路のない目標であり、改変してはならない目標である。すなわち、**小康社会の全面的実現**であり、これは変えることはできない¹。

16 回党大会は小康社会の全面的建設を提起し、これは 18 回党大会の際に小康社会の全面的実現に改められた。2020 年までにこの目標を実現することは、達成しなければならない任務であり、退路はない。

(2) 目標は変えることはできないが、環境と情勢は確実に変化している

16 回党大会で小康社会の全面的建設を提起し、18 回党大会で小康社会の全面的実現を提起して以降、わが国の内外経済発展の環境と情勢は、既に重大な変化が発生している。国内について言えば、**経済発展は新常态**に入ったのである。

(3) 変えることのできない目標を、変化する情勢に合わせるにはどうしたらよいか

最近数年の経済運営・経済発展の状況は、1 つの事実を我々に不断に告げている。とりわけ、最近 2 年はより明白である。それは、**伝統的な発展方式、旧常態下の発展経路を既に歩むことはできなくなっている**ということであり、我々は思想を一層解放して、理念においてブレークスルーを行うことにより、はじめて正確な発展経路を探し出すことができるのである。

このため、今回の建議は理念先行を特別に重視し、**5 大理念**を提起した。**5 大理念**は我々が将来歩む 5 つの発展経路を決定づけている。それは、イノベーションによる発展の経路、協調による発展の経路、グリーン発展の経路、開放による発展の経路、共に享受する発展の経路である。この経路はいずれも 1 つの目標、つまり小康社会の全面的実現に向けて突き進まなければならない。

理念は行動の先導である。理念はブレークスルーをみだし、発展の経路は探し当てた。したがって、今回の建議は、このような構造に基づき、情勢を分析し、目標を提起し、目標を確定し、理念を詳細に述べ、続いて第 3 部分から第 7 部分で 5 大経路に基づき、将来の発展の任務・措置を確定したのである。

建議は 2 万文字余りで、内容は非常に豊富であり、5 大理念をどのように実施し、新常态に適応しこれをリードする 5 本の正確な発展ルートをどのように真に歩むかを示している。

今回の建議はもう 1 つ重要な特徴がある。すなわち**問題志向型**であり、**措置が精確**だということである。このため、戦略・プロジェクト・計画・制度・行動について、50 項目前後を提起している²。

¹ ゴチックは筆者。

² 以下は、細かな項目の説明になるので、省略する。なお、各論についても、他の責任者の説明と重複しているものは省略する。

2. 第 13 次 5 カ年計画期間の GDP 成長率の最低ライン

総書記は建議の説明において、明確に述べている。18 回党大会で提起した 2020 年までに GDP と都市・農村個人所得を倍増するという目標についてであるが、過去 4 年の GDP 成長率が 8% であるため、もし今年の成長が 7% 前後となれば、前半 5 年は大体 7.8% 前後の成長となる。

知つてのとおり、10 年倍増を実現するには、平均成長率は 7.2% が要求される。第 12 次 5 カ年計画の 5 年間の成長率が 7.8% だと、第 13 次 5 カ年計画期間の成長率は 6.5% 以上とされる可能性がある。ある人は 6.523% の成長率が必要と言っているが、これは試算であつて目標ではない。わが国は計画を制定する決まった方式があり、中央が建議を提起し、最後に国務院が計画要綱を提起して、3 月に開催される全人代で審議・承認する。目標については、倍増を実現するという要求と 6.5% という最低ラインが十分考慮されるものと信じているが、6.5% じたいは決して目標ではない。最後の目標がどのように確定されるかは、来年 3 月になって確定する。

3. 金融体制改革

我々の改革は従来から問題志向型であり、問題があれば体制を改めている。

今回の建議は改革の系統的な文件ではなく、発展の系統的な文件であるが、多くの新しい改革の内容・措置を述べている。今回重点的に強調されているのは、わが国の将来の発展動力と発展のための重要な基礎的環境に関する 3 つの重要改革であり、それは国有企業改革、財政・税制改革、金融体制改革である。

最近の資本市場の変動を踏まえ、また、わが国の金融発展において業態の混合がますます多くなる傾向に適応するため（とはいえ、わが国の監督管理体制は業態別監督管理であるが）、今回の建議は、**現行の金融監督管理体制に対して改革を進めなければならない**と提起している。

当然、具体的な改革方案は、なお更に検討し制定する必要がある。

4. 財政・税制改革

財政・税制改革は、確かに難点の問題である。なぜなら、それは国家全体のガバナンスシステムとガバナンス能力に関わるからである。中央と地方の関係、企業・政府・個人の三者の間関係、所得をどのように分配するか、これは改革の重点であり、難題でもある。

新しい情況に応じ、これまでの財政・税制改革は、既に比較的全面的な手配を行ってきた。現在、財政・税制改革は、新たな情況に応じ調整は可能であり、一層加速もできるが、どこを加速するか先後の順序を考慮する必要がある。

今回、権限と支出責任が適応した制度の確立、中央の権限と支出責任の適度な強化、各方面の積極性、をより強調しているが、その含意はどこにあるのか？これまでの財政・税制の 1 つの傾向は、中央が集中した税収・財政力が相対的にかなり多く、地方が担う権限

は相対的にかなり少なかった。このため、**今後は中央が統一的に企画する権限の強化を考慮しなければならない**。過去と比べて、権限と支出責任はより釣り合うようになろう。なぜなら、**今回の制度改革の基本原則は、権限と支出責任をおおむね釣り合わせる**ことが重要原則だからである。

税目の属性を考慮し、中央と地方の収入区分をさらに調整しなければならない。これまでは分税制を実行し、増値税でいえば、中央がどれだけ、地方がどれだけ、とやってきた。しかし、将来はこの分税モデルを改め、中央はどの税をとり、地方はどの税をとる、省一級政府はどの税をとり、市県政府はどの税をとる、という風に改める可能性がある。これも分税制と言ってよいかもしれないが、税目で按分することとし、税率で按分し税を分けることはしない。

このようにすれば、経済発展への地方の積極性を動員することに資するし、地方政府の債務リスクを解消し、インフラ・公共サービスの建設支出を含む地方政府の基本公共サービス支出を保障することにも資する。

これまで地方とりわけ末端は、市・県の財政力に比較的限りがあるため、建設に際しては相当大的な程度、土地財政・不動産開発に依存してきた。しかし、現在不動産が調整段階に入って以後、彼らのこれによる収入は大幅に減少し、建設資金源が問題になっている。このため、**今後税目区分をはっきりさせれば、地方には安定的な税収ができることになり、このようにすれば、相応の基本公共サービスと社会管理方面の支出を保障できるようになり、社会の公平をより好く体现できる**。

管理学の意義からすれば、収入が増えた分だけ支出が増えるのでは、使用効率は低い。この意義からすれば、相応な改革を具体的にどのように推進するか、さらに検討する必要があると思う。私は、**不動産税の改革には税制全体の調整・改革が必要であり、これには住宅制度改革のより一層の深化と釣り合いをとることも含まれなければならない**と思う。税は 1 つの独立した問題ではなく、それは全分野の体制建設・制度建設と関連しているので、統一的に企画・考慮する必要があるからである。

(11 月 12 日記)