

# 中央財政と地方財政の区分

田中 修

## はじめに

8月16日、国務院は「中央と地方の財政権限とし支出責任を区分する改革に関する指導意見」を発出した（公表は8月25日）。全体は長文であり、本稿ではそのポイントを紹介する。

## 1. 改革の必要性

財政権限は、一級政府が担うべき財政資金の運用・基本公共サービスの提供という任務・職責であり、支出責任は、政府が財政権限を履行するための支出義務・保障である。

総じて見ると、わが国の財政権限と支出責任の区分は、党の指導・人民の主体的地位・法に基づく国家統治を堅持するために、有効な保障を提供し、各方面の積極性を動員してきており、社会主義市場経済体制を整備し、民生を保障・改善し、社会の公平・正義を促進し、経済社会発展における際立った矛盾・問題を解決することによって、重要な役割を發揮してきた。

しかし、新たな情勢下、現行の中央と地方の財政権限と支出責任の区分は、なお異なる程度、不明瞭・不合理・不規範等の問題が存在することをも見て取らねばならない。主要なものは現在、以下のとおりである。

### ①政府の機能がしっかり位置づけられていない

本来市場によって調節するか、あるいは社会（民間）によって提供することのできる事務について、財政の抱え込みが多すぎる。同時に、本来政府が負担すべき基本公共サービスを、財政は十分負担していない。

### ②中央と地方の財政権限と支出責任の区分の合理性が尽くされていない

本来中央が直接責任を負うべき事務が地方の負担とされており、地方が責任を負うべき事務について中央の負担が多すぎ、地方は負担に見合った支出責任がない。

### ③中央・地方が提供する基本公共サービスの職責が、少なからず交差・重複しており、共同負担の事項がかなり多い

### ④省以下の財政権限と支出責任の区分の規範化が尽くされていない

### ⑤財政権限と支出積金の区分が法的根拠を欠き、法治化・規範化の程度が高くないものがある

このような状況は、資源配分において市場が決定的役割を十分發揮するのに不利であり、政府が基本公共サービスを有効に提供するのに不利であり、健全な現代的財政制度を確立

し、国家のガバナンス体系とガバナンス能力の現代化を推進するという要求に適応しておらず、中央と地方の財政権限と支出責任の区分改革を積極的に推進しなければならない。

## 2. 指導思想・総体要求・区分原則

### (1) 指導思想

全局に立脚し、長期に着眼し、統一的に計画し、段階を分けて実施して、中央と地方の財政権限と支出責任を科学的・合理的に区分し、中央が指導し、合理的に授権し、法に基づき規範的で、運営効率が高い財政権限と支出責任の区分モデルを形成し、基本公共サービスの提供責任を実施し、基本公共サービスの供給効率を高め、各レベル政府が職責を更に好く尽くし履行することを促進する。

### (2) 総体要求

- ①中国の特色ある社会主義の道と党の指導を堅持する
- ②財政権限は中央が決定することを堅持する
- ③社会主義市場経済体制の健全化に資することを堅持する
- ④法治化・規範化の道を堅持する
- ⑤積極かつ穏当、統一的に企画・推進することを堅持する

### (3) 区分原則

#### ①基本公共サービスの受益範囲を体现する

国家主権・統一市場の擁護及び受益範囲が全国をカバーする基本公共サービスは中央が責任を負い、地域的な基本公共サービスは地方が責任を負い、省（区・市）をまたぐ基本公共サービスは中央・地方が共同で責任を負う。

#### ②政府機能と行政効率を併せ考慮する

わが国の現行の中央と地方政府の機能配分と機構設置を結びつけ、地方政府とりわけ県レベル政府の組織能力が強く、末端に寄り添い、情報獲得に便利という優位性を、より多くより好く発揮させ、必要な情報量が大きく、情報が複雑で、獲得が困難な基本公共サービスを優先的に地方の財政権限とし、行政効率を高め、行政コストを引き下げる。

情報の獲得と真偽の見分けが比較的容易な全国的基本公共サービスは、中央の財政権限としなければならない。

#### ③権限・責任・利益の統一を実現する

中央の統一的指導の下、中央が担う財政権限・執行権を適宜上に区分し、中央の財政権限・執行能力を強化する。

地方が担う財政権限・政策決定権は適宜下方委譲し、中央部門が地方に代わって政策決

定する事項を減らし、地域内の事務を地方が有効に管理することを保証する。

共同の財政権限につき中央・地方が各自担う職責を明確化し、財政権限の履行に係る戦略・計画、政策決定、執行・実施、監督・評価等の各段階について、中央と地方の間で合理的に按排を行い、全プロセスにおいて財政権限の履行の権利・責任を明確にする。

#### ④ 地方政府が積極的に成果を出すことを奨励する

有効な授権、地方財政権限の合理的な確定を通じて、基本公共サービスの受益範囲が政府の管轄区域と一致を維持するようにし、地方各レベル政府が力を尽くして管轄区域範囲内の基本公共サービスの提供と保障をしっかりと行うことを奨励し、地方政府が不作為あるいは局部利益を追求し、その他地域の利益あるいは全体利益を損なう行為が出現することを回避する。

#### ⑤ 支出責任と財政権限を適応させる

「財政権限をもつ者が支出責任を負担する」という原則に基づき、各レベル政府の支出責任を確定する。

中央に属し、かつ中央組織が実施する財政権限については、原則として中央が支出責任を負担する。地方に属し、かつ地方組織が実施する財政権限については、原則として地方が支出責任を負担する。中央と地方の共同財政権限に属するものについては、基本公共サービスの受益の範囲、影響の程度に応じて、状況を区分して中央と地方の支出責任と負担の方式を確定する。

### 3. 改革の主要内容

#### (1) 中央と地方の財政権限の区分を推進する

##### ① 中央の財政権限を適度に強化する

基本公共サービスの恩恵の普遍性、基本の維持、均等化の方向性を堅持し、**国家安全保障、全国统一市場の擁護、社会の公平・正義の体現、地域の協調発展の推進等の方面における中央の財政権限を強化する<sup>1</sup>**。

中央の財政権限の履行責任を強化し、中央の財政権限は原則として中央が直接行使する。

中央の財政権限を地方に委託することが確実に必要なものは、党中央・国務院への申請・批准を経て、関係職能部門が地方に行使を委託し、かつ相応の法規を制定して明確化する。

中央が地方に行使を委託する財政権限については、受託した地方は、委託の範囲内で、委託単位の名義で職権を行使し、相応の法律責任を負担し、かつ委託した単位の監督を受け容れる。

国防、外交、国家安全、出入国管理、国防用道路、国境の河川・湖のガバナンス、全国

---

<sup>1</sup> ゴシックは筆者。

的な重大伝染病の予防・対策、全国的・重要な道路、全国的・戦略的な自然・資源の使用と保護等の基本公共サービスについては、段階的に中央の財政権限に確定ないし上に区分しなければならない。

## ②地方の財政権限履行を保障する

地方政府の公共サービス、社会管理等の職責を強化する。

直接末端に向かい、量が大きく面が広く、現地の住民と密接に関わり、地方が提供する方がより便利・有効な基本公共サービスについては、地方の財政権限に確定し、地方政府に十分な自主権を賦与し、法に基づき地方の財政権限履行を保障して、地方の基本公共サービスへの需要をより好く満足させる。

地方の財政権限は地方が行使し、地方の財政権限行使について中央は規範的な要求を提起し、かつ法規の形式を通じて明確化する。

社会治安、地方公共交通、農道、都市・農村コミュニティ事務等、受益範囲の地域性が強く、情報がかかなり複雑で、かつ主として現地住民と密接に関わる基本公共サービスについては、段階的に地方の財政権限に確定しなければならない。

## ③中央と地方の共同財政権限を減らし、かつ規範化する

わが国は人口と民族が多く、領土が広大で、発展がアンバランスという国情と経済社会発展の段階的要求を考慮すると、公民の基本的権利を保障し、基本公共サービスを提供する方面での中央の役割をより多く発揮する必要がある。このため、成熟した市場経済国家と比べて、相対的に多い中央と地方の共同財政権限を保有しなければならない。

しかし現段階における、中央と地方の共同財政権限が多すぎ、かつ不規範な状況について、中央と地方の共同財政権限を徐々に減らし、かつ規範化し、さらに基本公共サービスの受益範囲・影響の程度、権限の構成要素・実施段階に応じて、各レベルの政府が担う職責を分解・細分化して、職責が不明瞭であることにより責任のなすり合いを生み出すことを避けなければならない。

義務教育、高等教育、科学技術研究開発、公共文化、基本年金保険、基本医療・公共衛生、都市・農村住民基本医療保険、雇用、食糧安全、省（区・市）をまたぐ重大インフラプロジェクト建設、環境保護・対策等の、中央の戦略意図を體現し、省（区・市）をまたぎ、かつ地域が情報管理の優位性をもっている基本公共サービスについては、段階的に中央と地方の共同財政権限に確定し、かつ各負担主体の職責を明確にしなければならない。

## ④財政権限の区分動態調整メカニズムを確立する

財政権限の区分に際しては、客観的条件の変化に応じて動的調整を進めなければならない

ない。

条件が成熟したとき、全国範囲での環境の質のモニタリングと、全国的な生態がもつ基礎的・戦略的役割に対する生態環境保護等の基本公共サービスについては、段階的に上に区分して中央の財政権限とする。

新たに増え、まだ区分が明確でない基本公共サービスについては、社会主義市場経済体制の改革の進展、経済社会の発展の需要、及び各レベル政府の財政力の伸びの状況に応じ、市場あるいは社会（民間）が負担すべき事務は、市場主体ないし社会（民間）パワーが担い、政府が提供すべき基本公共サービスについては、区分を統一的に企画・検討し、中央の財政権限、地方の財政権限、あるいは中央と地方の共同財政権限に分類しなければならない。

## （２）中央と地方の支出責任の区分を整備する

### ①中央の財政権限は、中央が支出責任を負担する

中央の財政権限に属するものは、中央財政が経費を計上しなければならない、中央の各職能部門と直属機関は地方に分担金の計上を要求してはならない。

中央の財政権限を地方に委託して行使する場合には、**中央特別移転支出**を通じて相応の経費を計上しなければならない。

### ②地方の財政権限は、地方が支出責任を負担する

地方の財政権限に属するものは、原則として地方が自前の財政力を通じて計上する。

地方政府が履行する財政権限、実施する支出責任に存在する収支赤字については、法に基づく**地方債発行**等の方式を通じて一部の資本的支出を計上するほかは、主として上級政府が与える**一般性移転支出**を通じて補填する。

地方の財政権限を中央機関に委託して行使する場合には、地方政府は相応の経費を負担しなければならない。

### ③中央と地方の共同財政権限の区分状況で支出責任を区分する

**基本年金保険、基本公共衛生サービス、義務教育**等のように、基本公共サービスの属性に応じ、国民の待遇と公民の権利を体現し、全国统一市場と要素の自由流動に係る財政権限については、**全国统一基準**を検討・制定してよいし、中央と地方が比例に応じて、あるいは中央が主となって支出責任を負担してよい。

**省（区・市）をまたぐ重大インフラプロジェクト建設、環境保護・対策、公共文化**等のように、受益範囲がかなり広く、情報が相対的に複雑な財政権限については、**財政権限のスピルオーバー**の程度に応じ、中央と地方が比例に応じて、あるいは中央が適切な補助を与える方式により支出責任を負担する。

**科学技術研究開発、高等教育**等のように、中央と地方の各自の機関が相応の職責を担う

財政権限については、中央と地方が各自相応の支出責任を負担する。

中央が監督管理し、計画を打ち出し、基準を制定する等の職責を担い、地方が具体的執行等の職責を担う財政権限については、中央と地方が各自相応の支出責任を負担する。

### (3) 省以下の財政権限と支出責任の区分を加速する

省レベル政府は、中央のやり方を参照し、現地の実際と結びつけ、財政権限区分の原則に基づき省以下政府間の財政権限を合理的に確定しなければならない。

より高いレベルの政府が担った方が適切な一部基本公共サービスの機能は上に移管し、地域内の経済社会の安定維持、経済の協調発展の促進、地域内の基本公共サービスの均等化の推進等の方面の省レベル政府の職責を明確にする。

住民の生活、社会の治安、都市・農村建設、公共施設の管理等の末端政府が情報・管理の優位性を発揮する基本公共サービス機能は下方に移譲し、末端政府が国家の政策と上級政府の政策を貫徹執行する責任を強化する。

省レベル政府は、省以下の財政権限区分、財政体制及び末端政府の財政力状況に基づき、省以下の各レベル政府の支出責任を合理的に確定し、過大な支出責任を末端政府に負担させることを避けなければならない。

## 4. 保障・関連措置

### (1) 関連改革との協同・組合せを強化する

財政権限と支出責任区分と、教育、社会保障、医療・衛生等の各改革を緊密に連携させ、分割してはならない。

財政権限と支出責任区分改革と、関連分野改革の早急な推進とを結びつけ、関連分野改革を通じて財政権限と支出責任区分推進のために条件を創造するのみならず、財政権限と支出責任区分改革を各分野改革の中に体現・充実させ、良性の相互作用・協同推進の局面を形成しなければならない。

### (2) 政府間の財政権限の区分争議の処理を明確にする

中央と地方の財政権限区分争議は、中央が裁定し、既に省以下の財政権限に属することが明確な区分争議は、省レベル政府が裁定する。

中央と地方の共同財政権限と、中央が地方に行使を委託する財政権限の設置の原則・手続き・範囲・責任を明確にし、区分における争議を減らす。

### (3) 中央と地方の収入区分と地方への移転支出制度を整備する

中央と地方の収入区分総体方案を早急に検討・制定し、中央と地方の財政分配関係の一層の調整を推進し、財政力と権限が釣り合った財政体制を形成する。

中央の地方への移転支出制度を一層整備し、財政権限区分と釣り合わない中央の地方へ

の移転支出を整理・合理化し、財政力が脆弱な地方とりわけ旧革命根拠地・少数民族地域・辺境地域・貧困地域の財政力を増強する。

誘導・救済・応急といった類いの特別移転支出を厳格に抑制し、保留した特別移転支出について審査を進め、地方財政権限に属するものは一般性移転支出に組み入れる。

#### (4) 関係部門の職責の調整を遅滞なく推進する

財政権限を 1 つの部門に統一して主管責任を負わせるという原則に基づき、部門の職責を合理的に区分し、部門の分業を調整し、部門をまたぐ財政権限区分の不明瞭と重複・交差の問題を適切に解決し、中央と省レベル政府の垂直管理機関と地方政府の職責との関係をうまく処理し、政府が公共サービス機能をより好く履行するために保障を提供する。

#### (5) 地方が財政権限を確実に履行するよう督促する

中央と地方の財政権限と支出責任区分改革の推進に伴い、地方の財政権限は徐々に明確となる。

地方の財政権限に属するものは、地方政府が完全に履行しなければならず、基本公共サービスの有効な提供を確保しなければならない。

中央は法規の枠組みの下、監督・考課・業績評価を強化し、地方政府が財政権限を履行する責任を強化しなければならない。

## 5. 職責の分業とスケジュール手配

### (1) 職責の分業

財政部、党中央機構編制委員会弁公室等関係部門は、主として中央と地方の財政権限と支出責任区分改革の組織・協調・指導・督促に責任を負う。

各職能部門は、部門の主体的責任を実施し、この指導意見に基づき、関係部門と地方の意見を広範に徴求する基礎の上に、当該部門に係る基本公共サービス分野の改革の具体的実施方案を検討・提起し、手続きに従って党中央・國務院に申請し批准を受けた後実施しなければならない。

改革の実施プロセスにおいて、関係部門は中央と地方の財政権限と支出責任区分がもたらす、職能調整と人員・資産の区分移転等の事項を適切に処理し、関係法律・行政法規における財政権限と支出責任区分に関わる規定の制定・改正を積極的に手配・推進しなければならない。

各省レベル人民政府はこの指導意見の総体要求・基本原則を参照し、現地の実際状況に応じ、財政・税制改革の要求と、中央と地方の財政権限と支出責任区分改革のプロセスを結びつけ、省以下の財政権限と支出責任区分改革方案を制定し、当該地方の省以下の財政

権限と支出責任区分改革を組織的に推進しなければならない。

## (2) スケジュール手配

### ①2016年

関係部門はこの指導意見の要求に基づき、関係基本公共サービス分野の**改革の具体的実施方案を検討・制定**しなければならない。

**国防・国家安全・外交・公共安全等の基本公共サービス分野を選びとり、財政権限と支出責任区分改革を率先して始動**する。同時に、省以下の関係分野の財政権限と支出責任区分改革を手配・推進する。

### ②2017—2018年

関係分野における中央と地方の財政権限と支出責任区分改革の経験を総括し、実際と結びつけ、順を追って進め、**教育、医療・衛生、環境保護、交通運輸等の基本公共サービス分野でブレークスルーの進展を勝ち取る**。

中央改革のプロセスを参照し、省以下の関連分野の財政権限と支出責任区分改革を早急に推進する。

### ③2019—2020年

**主要分野の改革を基本的に完成**し、中央と地方の財政権限と支出責任区分の明瞭な枠組みを形成する。

改革の成果を遅滞なく総括し、グレードアップが必要なものは法規の内容に整理し、関係法律・行政法規を適時制定・改正し、**政府間の財政関係法を検討・起草**し、財政権限と支出責任区分を保障する科学的・合理的な法律体系の形成を推進する。

地方が主要分野の改革を完成するよう督促し、省以下の財政権限と支出責任区分の明瞭な枠組みを形成する。

中央と地方の財政権限と支出責任区分改革は、科学的・規範的な政府間関係を確立する核心内容である。また、国家ガバナンス構造を整備する基礎的・系統的な工程である。

各地方・各部門は、この改革推進の重要性・緊迫性・非常な困難性を充分認識し、党中央・國務院の政策決定・手配に思想・行動を統一しなければならない。高度な責任感、使命感、改革・イノベーション精神によって、周到・緻密に安排・手配し、職責を確実に履行し、密接に協調・手配し、中央と地方の財政権限と支出責任区分改革を積極かつ穏当に推進し、健全・現代的な財政制度の確立、国家ガバナンスシステムとガバナンス能力の現代化推進、「4つの全面」の戦略的手配の実施のために、有力な保障を提供しなければならない。

(8月29日記)