

分税制改革導入の政治過程（1993年）の再検討

三宅康之*

Revisiting China's Political Process of the Tax-Sharing System in 1993

Yasuyuki MIYAKE

要旨：中国の現行の財政・租税制度である分税制の導入は困難を極めたとされるが、中央と省級政府との具体的な交渉過程については明らかではなかった。近年公開された関係者の証言・史料を整理し、かつ地方政府人事との連動性の有無にも留意しながら再検討をおこなうことで、90年代前半の中央地方関係の実態に迫る。

Abstract :

In China, it is often mentioned that the introduction of the tax-sharing system in 1993 was extremely difficult. But the concrete political process has not been come out. By utilizing new evidences and sources, this article tries to illuminate the reality of the political process, and furthermore, the Central-Provincial relationship in the former half of the 1990s. At least three primary findings are obtained. First, it has not been known that the provincial governments had rejected the first draft of the tax-sharing system in mid-July 1993. Second, the then Vice Premier Zhu Rongji had not only negotiated with incumbent provincial leaders, but also persuaded retired leaders. Third, though there were some cases of personnel reshuffle at the provincial level, it is not clear at this time that the relocations were related to this fiscal reform, thus further effort should be made.

キーワード：中国、中央地方関係、分税制

はじめに

本稿は、中華人民共和国（以下、中国）における現行の財政・租税制度である分税制の導入過程について、(1) 近年明らかになった関係者の証言を整理し、(2) 地方政府人事との連動性の有無にも留意しながら再検討をおこなうことで、90年代前半の中央と地方の関係について分析するものである。

分税制の詳細については第1章で確認するが、改革担当者の言葉を借りると、おもなポイントは「分権、分税、分機構」の3点に集約される（劉

克崙、13-14）。ここで「分権」とは、中央と地方の事務権限を区分し、相応する支出範囲を確定することをいう。「分税」とは、財政収入範囲を税目によって中央税、地方税および中央地方の共有税に区分することをいう。「分機構」とは国税局と地方税務局を分けて設置し、それぞれ国税局は中央税および共有税、地方税務局は地方税の徴収を担当することを指す。これに地方への税収返還、交付金制度など財政移転制度を加えておきたい。なお、ここでいう地方とは、省レベルの地方（省・直轄市・自治区）を指している。別言すれば、90年代前半の分税制改革は、一義的には中

*関西学院大学国際学部教授

中央政府と省級地方政府の間の歳入をめぐる取り決めであったことに注意を要する。

分税制導入は中央政府にとって1980年代以来の目標であったが、地方政府にとって有利な財政請負制を維持したい地方政府の抵抗もあり、実現できずにいた。90年にも導入を試みるものの地方政府指導者らの猛反対を前に引き下がらざるをえなかった。ただし、92年には一部の地区での実験にはこぎつけた。ここまでの過程も興味深いのが、別稿に譲らざるを得ない。本稿で取り上げるのは、93年に朱鎔基常務副総理のリーダーシップで改革案を具体化し、地方政府を説得して、94年1月1日からの全国での実施にこぎつけた、一連の政治過程である。

本論に入る前に、先行研究と史資料について若干触れておきたい。

財政請負制から分税制への転換は画期的な改革であっただけにメディアや研究者の注意を惹き、改革の過程についても Baum (1996) や Fewsimth (2001) の概論が触れているほか、Chung (1995)、Li (1998)、Lee (2000)、など複数の論考がある。筆者自身、三宅 (2006) で分析を試みたことがある。

筆者が考察した後にも新しい史資料として、最高指導部レベルでは、2007年に李鵬総理の日記、10年に江沢民総書記の文選、11年に朱鎔基副総理の講話集などが出版された(肩書は1993年当時)。財政部門でも、財政部長、国家税務局局長経験者の文選が出版された。2008年前後には「改革開放30周年」を契機に、『中国財政改革三十年』や『中国税制改革三十年』など、さまざまな出版物がまとめられたほか、並行して、当事者による回顧、当事者へのインタビューなども数多く発表された。当時の劉仲藜財政部長、項懐誠副部長など財政部門トップクラスのほか、翁礼華元浙江省财政厅庁長も興味深いエピソードを明らかにしている。劉克崗・賈康主編『中国財税改革三十年親歴と回顧』は一章を分税制導入過程の背景に充てており、有用な記述が多い。ただし、これらの記述には、時期を明確にしていないものも多く、相互に矛盾する点も少なくないため、より詳しい史料が公開されるまではこれらを精査のうえ

利用するほかない。

ところで、地方政府の抵抗にあった中央政府は、「諸侯」をなんら咎めることもできなかったのであろうか。財政とならぶ中央地方関係の統制ツールとしては、人事権の発動があることはよく知られている。ところが、地方政府指導者の人事異動の確認は容易であるものの、その理由はほとんどの場合、明らかではない。そこで、地方政府指導者に対して賞罰を与えたかを確認する手立てとしては、単純ではあるが、分税制導入に当たって、特に貢献した地方指導者は昇進し、特に反抗した地方指導者は解任・降格など懲罰的人事を受けたとの想定に立ち、この観点から前後の地方政府指導者の異動も検討し、連関性を分析する。

これらの問題点に留意しつつ、本稿は最近の最新資料を利用して、可能な限り正確に分税制の導入過程を再現し、財政面・人事面の双方を踏まえた江沢民時代前期の中央地方関係像を再構築することを目指す。以下、第1章で分税制の内容を概観したうえで、第2章で93年の過程の再検討を行う。最後に得られた若干の知見をまとめる。

1. 分税制の枠組みと内容の概観

ここでは1994年1月1日に開始された分税制の枠組みおよび内容を概観する(その後幾度となく修正が加えられた)。

そもそも、分税制とはどのようなシステムであろうか。分税制のポイントは、名称の由来である、中央・地方の税収を区分するスキームのほか、新税導入、徴税機構の分離、ならびに財政移転システムの4点にある。順に見ていこう。

分税制の基本枠組みは、中央と地方の職権の分掌に沿って支出項目の分担を決め、税目を中央収入と地方収入に分類するものである。原則として、国家の権益を守り、マクロ・コントロールを実施するのに必要な税目は中央税、経済発展と直接関係のある主要税目は中央と地方で分割する共有税、地方が徴収管理するのが適しているものは地方税と区分される(表1参照)。

間接税については、すべての製造業企業と零細企業をのぞく大部分のサービス企業に対する「増値税」(付加価値税)が17%に統一された。

表 1 分税制による中央と地方の財政収支区分（1994 年）

	中央政府	地方政府
固定収入	関税 関税の代理徴収する消費税と付加価値税 消費税 中央企業所得税 地方銀行・外資系銀行・ノンバンクの所得税 鉄道部門・各銀行本店・各保険総会社の集中納付する収入 中央企業上納利潤	営業税（中央固定収入分を除く） 地方企業所得税 地方企業上納利潤 個人所得税 都市土地使用税 固定資産投資方向調節税 都市維持建設税 不動産税 船舶車両使用税 印紙税 屠宰税 農牧林業税 農業特産税 耕地占有税 不動産取得税 遺産・贈与税 土地付加価値税 国有資産有償使用収入
共通収入	付加価値税（中央 75%） 資源税（海洋石油） 証券取引税（中央 50%）	付加価値税（地方 25%） 資源税（海洋石油以外） 証券取引税（地方 50%）
支出	国防費 武装警察経費 外交・対外援助費 中央機構行政管理費 中央の統括する基本建設投資 中央直属企業の技術改造と新製品試作費 地質探査費 一部の農業支援支出 内外債務返済（中央負担分） 公安・司法・検察支出（中央負担分） 文化・教育・衛生・科学（中央負担分） その他支出	民兵事業費 一部の武装警察経費 都市の維持・建設経費 地方機構行政管理費 地方が計画する基本建設投資 地方企業の技術改造と新製品試作費 価格補助金支出 農業支援支出 公安・司法・検察支出（地方負担分） 文化・教育・衛生・科学（地方負担分） その他支出

出所）高原（1998）、内藤（2004）を参照。

酒・タバコ・化粧品・ガソリンなどを対象に「消費税」も新たに設定された。直接税については、すべての企業に一律の 33% の企業所得税を適用した。個人所得税についても、これまでの関連税目を統合して一律の税率を設定した。他方、従来の工商税や企業利潤上納制度は廃止された。

税目に関するポイントは、諸税目のなかで最大の割合を占める付加価値税を共通収入とし、中央 75% 地方 25% の比率で配分するとしたことと、消費税を中央政府収入としたことである。

第三に、分税制システム導入に伴い、きわめて興味深い機構改革がおこなわれた。既存の徴税機構では、国家税務局は財政部の下部機構にすぎず、地方税務局との職掌上の区分もなく、省レベル政府の地方税務局が徴税業務をおこなっていた。これを改め、国家税務総局を中央政府直属機

関に格上げしたうえ、全国的には国家税務局を地方税務局と分離し、県レベルまで配置した（末端の郷レベルには県の出先機関の財政所が置かれた）。そして、国家税務局は中央税と共有税を、地方税務局は地方税を徴収することにした。同時に、企業に対する減免税権限を中央に集中し、予算外資金の定義を厳格化し、地方債の発行も禁止するといったように、財政規律の強化がなされた。

第四に、「収税返還」制度、「転移支付」制度、特定補助金などからなる、独特の財政移転システムも定められた。「収税返還」制度は、歳入面で貢献の多い高所得地区に歳入増インセンティブを与えるため、1993 年実績の財政収入を保証することとし、減収分を全額還付するものである。「転移支付」制度はわが国の地方交付金制度には

は相当し、低所得地区に対して交付金を支出し、財政面の平準化を図るものである。財源は、中央政府が国家歳入の60%、国家歳出の40%を確保し、その差額の20%を交付金に充当するとされた。

制度の概観については以上にとどめ、導入に向けた政治過程の検討に入りたい。

2. 1993年の政治過程

本章では、1993年の分税制導入過程について、可能な限り詳細に跡付けることを目指す。92年6月に一部の地方での実験開始にこぎつけたものの、改革の全国化のめどは立っていなかったのが実情であった。また中央政府と省級政府の歳出入に関するスキームの分税制の導入もさることながら、その前提となる税制改革を進める必要があった。93年に入っても、税制改革を行った後、分税制を導入する方針であったようである。朱鎔基がリーダーシップを発揮し、93年に発生した経済危機（93年危機）を利用して、半年間に税制改革、財政制度改革の双方について、短期の期限を設定し、みずから地方説得の全国行脚に出て、一気に実現にもっていった。以下では、①改革案が中央中枢に浸透する93年の春まで、②制度設計に没頭した夏、③地方の説得に奔走した秋、最後に④11月の3中全会を経て実施に至る4つの時期に区分して検討する。

2-1 分税制改革案の中央への浸透

92年初頭の鄧小平の「南巡講話」により、89年の六四天安門事件以来停滞していた改革が再加速され、同年10月の中共第14回党大会では「社会主義市場経済」の確立が提起された。人事面では江沢民、李鵬、喬石、李瑞環、朱鎔基、劉華清、胡錦濤が中央政治局常務委員会委員に選出された。ついで93年3月の全人代では憲法が修正され、「我が国は社会主義市場経済を実行する」と明記された。同じく人事面では李鵬総理が再任され、朱鎔基が第一副総理に任命された。地方（省）レベルでは中央レベルと前後して人民代表大会が開催され、人事が確定した。機構面では、4月19日に国家税務局が国家税務総局と改名さ

れ、財政部の所轄から国务院直属機構に昇格した。

経済面では、「南巡講話」を受けて地方政府主導で活発な投資が行われ、久しぶりに高度成長が達成されたが、92年末から93年初頭にはすでに「過熱」傾向が見て取られるようになっていた。しかしどの地方政府も地元では「過熱」ではないとして、状況を悪化させていった。

さて、財政・税制改革について目を転じよう。当時総合司副司長であった現在の財政部長、謝旭人の回想によると、93年に入って財政部総合計画司に置かれた調査研究小組は93年年初に中央弁公庁から「社会主義市場経済财税体制の確立」、国务院から「90年代財政改革発展と財政政策」および「収入分配関係調整中の財政政策研究」などの報告書を、党中央財經領導小組には財經状況や财税改革に関する報告を起草するよう求められた。結果的に、これらの報告が改革始動にあたって基礎になった（劉・賈主編、336）。

また、海外の先行例にも学ぼうとしていた。総合司からはいくつかの「考察組」が海外視察に派遣された。93年当時はシンポジウムも数多く開催された。なかでも10月25日から28日にかけて開かれた上海における「中国政府間財政関係シンポジウム」ではIMF、世界銀行、オーストラリア、カナダなどから専門家が参加し、中国側に与えた影響力が比較的多かったという（劉・賈主編、337）。

3月5日から7日にかけて開催された中共第14期2中全会では、『「八・五」計画の若干の指標の調整に関する建議」が審議され、7日に採択された。同建議には、『「八・五」の残り3年では、財政改革と発展のペースを加速し、税利分流と分税制改革の実験を加速して、徐々に国家と企業、中央と地方の分配関係を合理化する。』と提起している（劉・賈主編、254）。3月初旬時点ではまだ分税制の本格的導入が予定されていなかったことは、この記述からも明らかである。

3月16日の第8期全人代第1回全体会議における政府工作報告のなかでも、李鵬総理は「改革の方向は中央と地方の分税制と国有企業の税利分流の実行である」と述べるにとどまった。

また、日時は不明であるが、3月には党中央財經領導小組の弁公室会議が招集され、金鑫稅務局局長による2時間に及ぶ税制改革問題に関する報告を聴取した（劉・賈主編、255）¹⁾。この報告が同小組組長の江沢民総書記に上がり、4月23日になって、江沢民の主宰で中央財經領導小組會議が開かれ、劉仲藜財政部長と金鑫國家稅務總局長の財政・税制改革などに関する問題の報告を聴取した。報告では、93年に個人所得稅を立法化し、94年1月1日からの企業所得稅（法人稅）の実施と、流通稅は難度が高いため95年からの実施を努力目標とする。また、この3年間に諸稅についても改革を進める、というものであった²⁾。

この會議では出席者の討論は行われず、所属機關に持ち帰って検討を行ったうえで、次の會議で構想を固める、とされた。本来であれば1週間後に討論する予定であったところ、李鵬總理が心臓病のため25日に入院したことから、28日に江沢民総書記が単独で4時間にわたり金鑫國家稅務總局長から税制改革の報告を受けた。ついで29日に再び江沢民の主宰で中央財經領導小組會議が開かれ、税制改革方案に関する活発な討論が行われた³⁾。中央指導部の関心は、リスクの有無、とくに物價上昇の問題であった。江沢民が1時間にわたり系統だった書面原稿を読み上げ、改革の基本構想が採択された。なお、報告の際、金は國務院に税制改革領導小組を設置し、朱鎔基副總理が指揮を取るよう要請し、承諾された。

會議後、指示に基づき、「五一」（5月1日のメーデー）までに若干数の体制改革方案起草小組が設立され、財政部には分税制改革小組が置かれた。同小組は各方面への聞き取り調査、海外の先行例の検討、データの試算を行ったが、なかでもデータの試算については6～8月の3カ月で40パターン以上もの試算が行われた（劉・賈主編、337）。

江沢民総書記も5月3日に講話を行った（内容不明）ほか、11日にも華東6省1市經濟工作座

談會を招集した（議題は經濟過熱の防止についてであった）。5月25日に開かれた全國稅務局長會議では、中央財經領導小組への報告と中央指導者の稅收工作についての重要指示が傳達された。

他方、5月16日に中央政治局は、第14期3中全会において「社會主義市場經濟」の確立に関する問題について討論し、相応の決定を行うことを決定した。中央政治局常務委員會の批准を経て、5月末に文件起草組が組織され、中央政治局常務委員會の指導の下、作業を進めた。組長は温家宝（当時、政治局候補委員、中央書記處書記、党中央財經領導小組秘書長）をはじめ、各方面の部長クラスが25名参加し、財政部からは項懷誠常務副部長が財政・税制改革に関する項目の執筆に携わった。最初の全体會議は5月31日から6月2日まで開催され、討論を経て文書の大枠が固められた（王、50）。6月3日には、中央弁公庁が関連部門を招集して會議を開催し、財稅、金融、投資、外貿、外貨、企業、農村、社會保障などの調査研究工作进行を進めるよう指示を出した。財稅部門では、國家と企業の分配關係、分税制改革、工商稅制改革と複式預算改革について取り上げることになった（劉・賈主編、256）。

6月22日から24日にかけて財政部は、北京郊外の竜泉賓館で分税制に関する會議を開き、意思統一を行った。財政部部長、副部長を筆頭に、主要省市財政庁／局や中央関連部門が参加したこの會議ではじめて5月以来検討が進められてきた分税制の改革案について体系的に紹介されたのである。その後も、1か月間、さまざまなパターンの概算が繰り返された。7月中旬には、同時並行で、國家と企業の分配關係、分税制改革、工商稅制改革の3つの初歩的な改革案がまとめられた（劉・賈主編、258）。

ところで、地方政府はこうした分税制改革の進展に対して、どのような対応をとっていたのであろうか。当時、分税制改革を担当する副部長であった項懷誠の証言によると、多くの地方政府が、

1) 主宰者は曾培炎・小組副秘書長兼弁公室主任であった。

2) 「關於稅收工作的匯報提綱」（金、759-766）。

3) これら二度の會議には喬石、李瑞環ら中央政治局常務委員も江沢民から説明を受け、参加していたようである（劉・賈主編、255）。

副省長が引率し、財政庁長や予算処長が参加する工作組を派遣し、北京の真意を探ろうとしていたという（劉・周、11）。ただ、詳細はなお不明である。

7月中旬までには新進気鋭の官庁エコノミストの胡鞍鋼とイェール大学准教授であった王紹光による『中国国家能力報告』が発表され、財政制度改革を呼びかけて国内外で話題となった。世論形成の一環かとの観測もなされたが、現時点では偶然の一致であったことが明らかになっている。

2-2 93年夏から秋まで 改革案の策定

経済危機が深刻さを増す中で政府は6月下旬から7月上旬は金融混乱の整頓に専念した。6月24日、中共中央、國務院「当面の経済状況とマクロ・コントロールの強化に関する意見」（中央6号文件）16条の発表がなされ、さらに7月5日～7日に全国金融工作会议が開かれた。ついで7月20日～23日に全国财政工作会议と全国税务工作会议が並行して開催された。

全国税务工作会议の主題は6号文件の貫徹、税収管理監督の強化であった。全国财政工作会议では、まとめられたばかりの分税改革の第一案が提起された。この案では、第一に全国财政收入の60%を中央に集中すること、第二に東西地域間格差を縮小することが改革の目標とされた。具体的な税目の区分としては、生産税、付加価値税、工商統一税を中央税とし、所得税、営業税、資源税を共有税とし、地方が10～20%、中央が80～90%をとる、その他は地方税とする、というものであった。これに対し、地方から反発が相次いだ。上海がまず口火を切り、福建、山東、江蘇省の出席者はこの案は実施しようがない、と慷慨した。他方で、内陸部、貧困地区は諸手を挙げて賛成したものの、新疆、四川省、青海省、従来の基数を廃止し、地域や人口といった要素に基づくよう要求を提出した。発達した地方の反対を受けて、8月

は修正作業にかかりきりとなった（翁、122）。

会議最終日23日午前に出席した朱鎔基による講話「財税秩序を整頓し、財税改革を加速させよう」は「今改革を行わなければ、来年はやっていけない」と強い危機感で訴え、分税制の早期導入の流れを決めた重要講話として知られている。講話に先立って、前日の22日に國務院総理弁公會議が開かれ、92年から実施されたようなある地方で実験を踏まえて拡大する従来型の方式ではなく、94年から全国で直ちに推進しなければならないとした。朱鎔基は、次のような時間表まで言及した。「1か月半以内に初歩的な案をまとめ、國務院・中央財經領導小組に報告。ついで政治局常務委員会に報告。9月中旬に最終案を完成させ、政治局に報告。9月以降は機構の設立、職責の確定、活動開始。年末に3中全会を開くころに、金融・財政・投資の全面的体制改革を宣布し、来年1月1日から新体制を実施する」⁴⁾。同會議・講話では中央と地方2系統の税務機構を設立することも明らかにされた。財政、税制改革領導小組についても、財政部長を組長とし、国家稅務總局局長と財政部副部長を副組長とすることが決定された。国家計画委、国家經濟貿易委、国家体制改革委、国家稅務總局の責任者もメンバーに入った。

地方の反対を受けて案を練り直すことになったうえ、時間表が設定されたことで、関係省庁・部門は突貫作業に追われることになった。8月は避暑地の北戴河に指導者が集まり、さまざまな問題を話し合う、いわゆる北戴河會議の季節である。8月2日から12日にかけて財税改革領導小組のメンバーも北戴河に集められ、改革の細部を詰める作業を行った。國務院の主要なマクロ經濟管理部門が招集され、3日には朱鎔基副總理が、財税・金融・投資・外貿・外貨の5項目の改革方案（五大改革方案）を主宰、その後討論と修正作業を重ね、12日に3つの改革方案が承認された（劉・賈主編、258）⁵⁾。

4) 『十四大以来重要文献选编 上册』『朱鎔基講話実録』に収められている版と『全国税务工作会议主要領導講話匯編』に収められている版には異同があり、ここでは最後者に拠った。（国家稅務總局弁公庁編、855）を参照。

5) 財政部から會議に出席したのは、劉仲藜財政部長、副部長、改革司長、綜合司長、地方予算司長などであったという。

なお、李鵬日記によると、財政部長、朱鎔基副総理はそれぞれ8月6日、14日に李鵬に報告し、ともに地方の抵抗が甚だしいと述べている（李、994）。

ここで税制制度改革について確認しておこう。

現時点では、税収返還制度について明らかになっているのは次の諸点である。8日午前中、朱鎔基は財政部の報告を聴取した際、中央から地方への税収返還額が増加しないような返還係数の設定を研究するよう指示を出した。これを受けて同日午後から財政部は北戴河の財政育成センターで検討会議を開いた。その結果、全国の付加価値税と消費税の平均が1%増加するごとに中央財政が地方に返還する税収の増加率を0.3%にする、という案が出された。この設定は、年を追うにつれて地方への返還総額が漸減するところに妙味があった⁶⁾（劉、14；劉・賈主編、342）。

15日午前、財政部は弁公会議を開き、北戴河会議の結果を伝え、業務分担を決定した（劉・賈主編、345）。財税体制改革領導小組の下に、流通税改革、国家と企業の分配関係の改革、分税制財政管理体制改革、予算編成改革、全体方案の起草と宣伝、の5つの專題研究小組が置かれた。

8月23日、國務院常務會議で、3つの改革方案が原則同意され（劉・賈主編、258）、28日に財政部長が中央政治局常務委員会から9月2日に分税制改革方案の骨子を報告するよう要求があったことを地方司に伝達した（劉・賈主編、362）。この日から徹夜に継ぐ徹夜で作業が進められた。

当時は改革開放以来最大の經濟過熱の危機のさなかであり、税目の区分はいっそう重要性が高かった。改革では当初存在した38種類の税目を18に簡素化した。最大の税目となった付加価値税（増値税）の中央と地方の分割比率の設定は改革のカギであった。これについても若干明らかになっている。朱鎔基は會議に先立ち、「二八」「三七」「四六」の比率で分割する「高・中・低」の3案の提示を要求した。8月31日に國務院総理弁公会會議で検討した際には、「三七」が多数意見

であり、最終的に政治局で「75：25」に決着した（劉仲藜、2009、17）。

9月2日と3日に開かれた中央政治局常務委員会は財税改革案を聴取し、基本的に同意した（劉・賈主編、258）。このニュースを聞きつけた地方政府からは強烈な不満の声が寄せられ、とくに広東省委からは単独で請負制を実行する要請書が寄せられたという（劉仲藜、2009、19）。

2-3 朱鎔基の全国行脚

朱鎔基副総理は即座に行動を起こした。有名な地方政府説得のための全国行脚である。9月9日から11月21日の74日間にかけて、60余人から最大で80余人を動員して9ないし10チームに分け、17省・市・自治区および計画単列市を訪問した。この過程についても報道ベースよりは明らかになっているが、まだ全貌が解明されたわけではない。

9月4日夜に数日後に地方の意見も聴取するため、財政部長と華南地方の海南省と広東省に赴くことを決定した（劉・賈主編、350）。その後、短期間に人員を招集したようである。

海南省は全国最大の經濟特区であり、広東省は改革初期から財政請負制を実施しており、全国で最速の經濟成長を遂げていたことから、これら2省の支持を得なければ、全国で改革を推進できないと考えられた（劉仲藜、2009、19）。最初にもっとも抵抗しそうな地方に向かうあたりに朱鎔基の個性がうかがえよう。

・海南省・広東省

朱鎔基副総理、李鉄映国家体制改革委員会主任（國務委員兼任）と14の機構からの60余名の一行が北京を専用機で出発したのは、9月9日のことであった。機内で朱鎔基は同行者に対し「約法三章」を提示した。(1) 居丈高であってはならず、虚心に意見聴取し、改革案を辛抱強く説明する。(2) 細部を端折らず、地方の具体的な問題点を細かく探り当てる。(3) 外出せず、贈り物も受

6) 発案者の劉克崗によると、80年代に少数民族地区に財政補助を毎年10%増加する政策を打ち出したところ、中央財政は5%しか増加しなかったため、数年後に定額補助に切り替えざるを得なくなり、少数民族地方に不満が残ったという教訓が活かされたと自賛している（劉・賈主編、342）。

け取らない(劉・賈主編、352)。

海南省と広東省の訪問順序については諸説存在するが、先に重要性の低い海南省で「リハーサル」を経たうえで、「本番」広東省に臨んだ、という点で共通している。当時、國務院經濟貿易弁公室企業司副司長として広東省との接触に参与した蔣黔貴によると、まず広東省と接触したが、きわめて厳しいという感触を得て、先に海南省に回るようになったという(劉・賈主編、356)。おそらくこの説明が正しいと思われる。

朱鎔基はちょうど海南省の開発区のセレモニーに招待されていたが、そちらには出席せず、視察のみ行って、11日から会談を始めた。2日間の会議は比較的にリラックスした雰囲気でも展開した。分税制導入による海南省への影響はほとんどないとの認識に双方が達したためである。また、海南省側(省委書記が省長も兼任)はインフラ整備が遅れているため、中央の配慮を求めた(朱鎔基実録編輯組、368)。

広東省では16日まで滞在し、3回にわたり会議を開いた。13日午前の大会には、広東省の党、政府、人民代表大会、人民法院、政治協商会議など5つの主要機構の指導者が全員参加したほか、一部の地区級市の指導者も参加した。会議では朱鎔基が分税制について説明し、ついで広東省側から明確に異議が述べられた。20世紀末までに「四匹の小竜」に追いつくという鄧小平から与えられた使命に応えることができない、広東省は10年間請負制を維持したいというものである。また、基数年度に関して、財政部側が用意し、中央政治局常務委員会の承認を得た1992年を基数とする案に対して、1993年を基数したいと主張し、企業への減免税権限の数年間の維持など4点の要求が出された。

14日午後の会議で朱鎔基は、「個人の意見」と断りながらも93年を基数年度とすることに同意した。じつは、財政部部長、副部長とも93年度のデータが捏造されうると反対したが、朱鎔基の政治的判断の前にこれを受け入れざるを得なかった。(劉・賈主編、352) それでもなお部長らは「心理上は意見を留保した」という。企業への減免税権限については3年間のみ、省レベルのみと

することで双方が合意した。

ところが、15日の会議でも再び広東省側は請負制廃止、分税制導入をすべきかどうかと持ち出した。これに対し、朱鎔基は「私は改革を進めて来た」ときっぱりと退けた。結果、16日に双方は分税制導入について合意に達した。

なお、滞在期間中、会議以外には、朱鎔基(中央政治局常務委員)が謝非省委書記(中央政治局委員)、財政部長が朱森林省長および副省長(財政方面担当)と、財政部の局長が省の財政庁長と、国家税務局と地方税務局というようにランク、部門を分けて説得にあたった(劉仲藜、2009、19)。『朱鎔基講話実録』で明らかにされた報告書からは、葉選平と長時間語り合い、謝非・朱森林とも単独で2度意見交換を行ったほか、李鉄映も林若人民代表大会常務委員会主任(前省委書記)など指導者と個別に会談したことが判明している。

16日に北京に戻った後、9月18日付で、朱鎔基は政治局常務委員会に報告書を提出し、93年を基数とすること、企業の減免に許可を求めた。正式な決定は、9月末、江沢民が中南・西南地方10省区経済座談会の場で省委書記らに直接伝達した。

・新疆ウイグル自治区

ついで9月23日から28日まで朱鎔基は新疆訪問を行い、ウルムチ、クラマイ、アルタイ、および新疆生産建設兵団駐屯地の石河子を回った。新疆側の関心も強く、4機構の指導者たちをはじめ、数百人が参加した。24日にはクラマイを訪問している。25日のアルタイでの視察中の講話では、「貧困地区に有利であり、あなたたちは諸手を挙げて擁護すべきである」、ただし「(再分配を)急ぎすぎてはならない」し、「いずれかの地方を特別扱いにはできない」が、「理解できれば擁護するだろう」(朱鎔基講話実録編輯組、372-375)と述べている。

この9月下旬には財政部の改革担当副部長のオフィスには各地方の副省長が押しかけ、門前市をなしたという(劉・賈主編、360)。

さて、改革の担当者らは新設の交付金制度によ

り再分配が得られる中部・西部地区は当然支持するものと考えていたようであり、流通税と消費税の地方税収の割合を増やしてほしい等の要求を出されて驚いたようである。とくに貴州と雲南はタバコ財政と呼ばれるほど地方財政はタバコ葉生産からの税収に依存していたが、分税制では消費税に分類され、増収分は100%中央収入とされていたため、地方が損をすることは明々白々であったことから、貴州省長は鋭く反発した（劉仲藜、2009、20）。

9月26日から29日に江沢民が広州で主宰した中南・西南地方10省区の党委書記、省長座談会で、陳士能貴州省長が細部にわたる具体的な問題点を提起したため、分税制改革担当の財政部常務副部長が急遽曾慶紅に呼び出されて書類鞆一つで駆けつける一幕もあった（劉・周、11）。会議には李鉄映、温家宝（中央弁公庁主任）、曾慶紅（中央弁公庁副主任）も参加していた（劉・賈主編、360）。なお、興味深いことに、陳士能はこの行動により処分を受けた形跡は見られない⁷⁾。

このほか、江沢民は5月9～11日に華東6省1市経済工作座談会、6月13～14日に西北6省区経済工作座談会、8月25～27日に大連で華北・東北8省市区経済工作座談会を開催している。中央の意図の伝達もさることながら、むしろ、地方から聴取し、対応策を講じて中央の政策への支持を確保しようとしたものと考えられる。

・遼寧省・山東省

国慶節が終わった後、10月7日から9日にかけて、朱鎔基、李鉄映は國務院14部門の責任者を率いて遼寧省大連市を訪問した。現地では報告聴取、工場視察のほか老幹部との座談会を開催、また分税制改革と遼寧省の経済発展について2回にわたり会議をおこなった（遼寧年鑑編集委員会、403）。

山東省、青島市については現時点では情報が見当たらない。『人民日報』から朱鎔基が10月14日と18日に北京で会議に出席していることは確

認され、訪問はこれらの会議の前後のことと推察される。現地調査で補いたい。

人事面では、沈達人江蘇省委書記が9月20日に解任されている（兼任していた省人民代表大会常務委員会主任は継続、後任は陳煥友省長が兼任）。この人事は、朱鎔基に正面から反抗したため、とされているが、例によって詳細は不明である。

・上海市

上海には10月下旬、23日に楊浦大橋の開通式に出席し、26日まで滞在した。上海の呉邦国市委書記、黄菊市長以外にも、浙江省と江蘇省の省委書記、省長も上海に駆け付けたようである。訪問中、朱鎔基は上海市指導者ら（陳国棟、胡立教、汪道涵）を食事に招待し、中央の意図を説明して理解を求めた（劉・賈主編、359）。

具体的な取引は明白にされていないが、Liによると、上海の指導者の関心は、浦東開発の維持にあり、広東省がすでに獲得した譲歩も確保したいと考えていたようである。浦東地区開発の継続が容認されたことで、協力の姿勢を明らかにした（Li、228）。朱鎔基も上海の協力を褒め称えた。

・北京市・天津市・河北省

最後に膝元の華北地方を訪問したというのが、詳細は明らかになっていない。朱鎔基が河北省委・財政庁に対して、「今回の改革は非常に穏健なものである」と説得した発言が伝えられている程度である（劉・賈主編、360）。

2-4 14期3中全会以降

10月13日から19日にかけて、全国税制改革工作会議が開催された。80年代の第二步「利改税」以来、最大規模の会議となった。会議では改革の実施案と条例・細則案を検討し、学習した。

11月11日から14日にかけて、第14期3中全会が開催された。爾後、市場化改革の青写真となる50条に及ぶ「社会主義市場経済体制確立の若

7) 1993年1月の貴州省人民代表大会では中央の推薦する現職の王朝文が落選し、地方人民代表の推薦する陳士能副省長が省長に選出されるという椿事が起き、注目された。

干の問題に関する決定」が審議され、通過した。同「決定」の第18条で分税制が提起された。会議期間中、朱鎔基は、広東省は自己犠牲を払ったと持ち上げたという。

11月16日、国務院は「国家税務総局の各地での直属税務機構と地方税務局の組織設立に関連する問題に関する通知」を发出し、ただちに各地で発足準備チームを立ち上げるよう要請した(劉・賈主編、348)。これは10月下旬に朱鎔基の指示に基づいて国家税務局が起草し、李鵬と朱鎔基のチェックを経て発表されたものである(金、823)。11月29、30日の全国税務局長会議で、二系統の税務機構の整備についてさらに検討が行われた。

11月25日には財政部・国家税務総局機関全体幹部職工大会で行った講話で朱鎔基は、9月以降、財政収入を増加させるため、さまざまな手管を弄していることが判明したと言及している(朱鎔基講話実録編輯組、399-409)。

同日、朱鎔基は李鵬の委託を受けて主宰した総理弁公会議で、分税制と工商税改革の実施方案について討議し、付加価値税、消費税、営業税、企業所得税、土地付加価値税、資源税、農林特産税など7本の暫定的条例草案について検討を加えた。11月26日午前、国務院常務会議が李鵬の主宰の下で開かれ、実施方案が検討された。

11月29日の会議では、税制改革に関して最後まで残った10の問題点を解決する場となった。朱鎔基主宰の下、財政部、国家計画委員会、金融、外貿、法制弁公室などが参加して次々と解決策を見出していったが、1点、付加価値税の税率については意見が一致をみなかった(劉・賈主編、265)。最大の税目となった付加価値税(増値税)の税率が最後まで決まらなかった。最終決定は財政部、国家税務局、国家経済貿易委員会の3者会議の結果、間をとって17%に定まったという。ただし会議の日付については10月中という証言もあり、再検討の余地がある。いずれにせよ、項懷誠副部長によると、通常、新税制の導入には各級の伝達・習熟に2か月ほど、短くても1

か月余りはかかるころ、時間がなかったため、最後は1994年1月1日の『人民日報』に挙掲載することで代えた。例を見ない方式で伝達されたのであった(劉・周、11)。

さらに12月1日~4日の全国経済工作会議⁸⁾、12月5日~7日の全国財政工作会議の場で提起された意見を踏まえ、最終的に12月15日に「分税制財政管理体制の実行に関する決定」が発表された。2週間後、1994年1月1日、分税制は全国で実施されるに至ったのであった。

おわりに

改革の導入と改革の実施はまた別問題であり、分税制の評価としては、後者を含めて検討することが必要であるが、別稿に譲らざるを得ない。93年の政治過程の再検討から明らかになった若干の知見をまとめ、結論に代えたい。

まず、地方政府は90年9月だけではなく、93年7月にも中央政府の改革案を退けていたことが明らかになった。中央も地方の「利益」の存在を認識しており、交渉が回を重ねるにつれて、中央政府案はしだいに地方に有利なものに変わっていき、最終的には93年を基数年度とし、52.5:47.5というぎりぎりのラインで妥結した。

改革導入の成功の要因として、後に「経済皇帝」と呼ばれる朱鎔基のきわめて高い能力と一貫したリーダーシップが決定的であったことはすでに知られている。改革説得のための全国行脚を行い、一連の交渉過程においては時に思い切って譲歩するなど、財政部の官僚には不可能な柔軟な対応をとったことなどが挙げられよう。ただ、改革は朱鎔基の独走ではなく、常に江沢民の同意を取り付けつつ進めていたことも改めて明らかになった。病気で第一線にいなかった李鵬総理も含め、党中枢は一枚岩であったことも重要な要因であることは言うまでもない。

また特筆すべきは、会議の場以外で、朱鎔基が現役の地方政府指導者(省委書記、省長)は無論、地方在住の引退した指導者たちにも根回しを

8) 全国経済工作会議の総括講話でも朱鎔基は分税制への理解を重ねて求めていた(朱鎔基講話実録編輯組、410-429)。

していたことである。このことは、当時の中央地方関係の適切な理解に与える示唆が大きい。表面的には人事異動が進み、世代交代も進んだように見えるが、現実には、ポストを離れた後も長老は影響力を保持していたのである。とくに93年には新任の地方政府指導者が多く、重大な問題を決めかねたのが実情であったろう。

最後に人事の角度から整理しておこう。今回の調査では、少なくとも、中央の改革に抵抗したことが理由と考えられる降格人事はあっても、財政改革に協力的であったことが理由と考えられる昇格人事はなかった、と結論付けられる。地方政府指導者も解任は避けたいが、中央政府としても、多くの指導者を解任する事態となれば、政治的に行き詰まることになる。人事はやはり「伝家の宝刀」ではあるが、多用はできなかつたと理解される。

以上、分税制導入過程の再検討により、これまで明確でなかった諸点が浮き彫りになった。ただし、不明な点も多々残っている。また、改革の導入と実施は、中国では別物と考えなければならない。これらについては今後の課題としたい。

〈本稿は、平成22、23年度科学研究費補助金（研究課題番号：22530130）の成果の一部である。〉

引用・参考文献

- Baum, Richard (1994) *Burying Mao: Chinese Politics during the Age of Deng Xiaoping*, Princeton: Princeton University Press.
- Chung, Jae Ho (1995) "Beijing Confronting the Provinces: the 1994 Tax-Sharing Reform and its Implications for Central-Provincial Relations in China," *China Information*, Vol.9, Nos.2/3 (Winter 1994-95).
- Fewsmith, Joseph (2001) *China Since Tiananmen: the Politics of Transition*, Cambridge University Press.

- Lee, Pak K. (2000) "Into the Trap of Strengthening State Capacity: China's Tax-Assignment Reform," *China Quarterly*, No.64 (December 2000).
- Li, Linda Chelan (1998) *Centre and Provinces China 1978-1993: Power as Non-Zero Sum*, Oxford University Press.
- 国家税務総局弁公庁編 (1995) 『全国税務工作会議主要領導講話匯編 (1949-1994)』中国税務出版社。
- 遼寧年鑑編集委員会編 (1994) 『遼寧年鑑 1994』中国統計出版社。
- 金鑫 (2008) 『金鑫稅收文選 (下卷)』中国税務出版社。
- 李鵬 (2007) 『市場与調控 李鵬經濟日記 中』新華出版社。
- 劉慧嫻・周多多「分税制改革前後 - 訪財政部原部長、全国社会保障基金理事会原理事項懷誠」『中国財政』2008年17期。
- 劉克崗「我的親歷：1994年前後的財稅體制改革」『中国財政』2008年24期。
- 劉克崗・賈康主編 (2008) 『中国財稅改革三十年親歷与回顧』經濟科學出版社。
- 劉仲黎 (2008) 「1994年財稅體制改革回顧」『百年潮』2009年4月。
- (2009) 「組織實施新財稅體制的前前後後」『中国財政』2008年18期。
- 劉佐 (2008) 『中国稅制改革三十年』中国財政經濟出版社。
- 王夢奎「社會主義市場經濟體制的第一個總體設計」『百年潮』2008年7月。
- 翁札華 (2008) 『共贏的博弈 縱觀中国財稅改革』經濟科學出版社。
- 謝旭人主編 (2008) 『中国財政改革三十年』中国財政經濟出版社。
- 朱鎔基講話實錄編輯組編 (2011) 『朱鎔基講話實錄 第1卷』人民出版社。
- 高原明生 (1998) 「中国」森田朗編著『アジアの地方制度』東京大學出版會。
- 内藤二郎 (2004) 『中国の政府間財政關係の実態と対応』日本図書センター。
- 三宅康之 (2006) 『中国・改革開放の政治經濟学』ミネルヴァ書房。

