

# 中国の地方行財政制度



## はじめに

当協会では、各海外事務所を通じ、海外の地方自治制度や地方行政に関わる各個別政策等を調査研究し、その結果について各種刊行物を通して日本の各地方公共団体や地方自治関係者に紹介している。中国の地方行財政制度についても、約7年前の平成12年7月にクレアレポートとして刊行した「中国の地方行財政制度」で紹介している。

こうした中、近年の日中間の地方間交流は年々活発化し、友好交流等を締結している地方自治体数は320を超え、行政交流のみならず、市民交流、文化交流、経済交流にまで広がっている。また、中国では、急激な経済成長に対応して、行財政に関する法制度の整備や改革が実施されているところである。

このような背景の下で、中国に対する日本の地方自治体関係者の関心は日々高まっており、中国の地方行財政制度の現状に関する体系的な資料の提供を求める声が強くなってきた。そこで、今回、あらためて中国の行財政関係冊子、諸資料、既存調査等をもとに当協会北京事務所が行った作業を基盤として、前書を全面改訂し、海外の地方自治シリーズとして刊行することとした。

内容については、できるだけ正確を期したが、中国においては、公表資料が少ないこと、法制度と実態が必ずしも一致しないこと、制度改革が進行中であること等から、十分に地方行財政の実態を説明できていない点や最新情報が盛り込めていない点があると思う。しかしながら、中国における地方行財政制度の概説書として、関係者の方々にご活用いただき、また不適切な部分については、ご指摘、ご教示をいただければ幸いである。

最後に、本書が、各地方公共団体や地方自治関係者によって活用され、日中の地方自治体交流が更に発展することを願ってやまない。

平成19年7月

財団法人 自治体国際化協会  
理事長 香山充弘

# 目次

はじめに

<b>第1章 国家の政治・行政機関</b> .....	<b>1</b>
1 全国人民代表大会及び同常務委員会 .....	2
(1) 全国人民代表大会 (2) 全人代常務委員会	
2 国家主席 .....	4
3 国務院 .....	4
4 中国共産党 .....	5
<b>第2章 地方行政制度</b> .....	<b>6</b>
<b>第1節 地方行政階層</b> .....	<b>7</b>
1 概論 .....	7
2 各階層（レベル）の概要 .....	9
(1) 省級（省、自治区、直轄市） (2) 地級（地級市、自治州）	
(3) 県級（県、自治県、県級市、市直轄区）	
(4) 郷級地方（郷、鎮、民族郷）	
<b>第2節 組織と権限</b> .....	<b>13</b>
1 地方人民政府 .....	13
(1) 省級地方人民政府 (2) 地級地方人民政府	
(3) 県級地方人民政府（県人民政府） (4) 郷級地方人民政府	
(5) 居民委員会・村民委員会	
2 地方人民代表大会 .....	28
(1) 県級以上 (2) 郷級	
3 共産党地方組織 .....	33
<b>第3節 公務員制度</b> .....	<b>34</b>
1 条件、権利と義務 .....	34
2 採用 .....	35
(1) 広告 (2) 応募及び資格審査 (3) 試験	
(4) 任用審査 (5) 任用	
3 処遇 .....	36
(1) 給与制度 (2) 福利制度 (3) 保険制度	
(4) 退職・辞職 (5) 解雇	

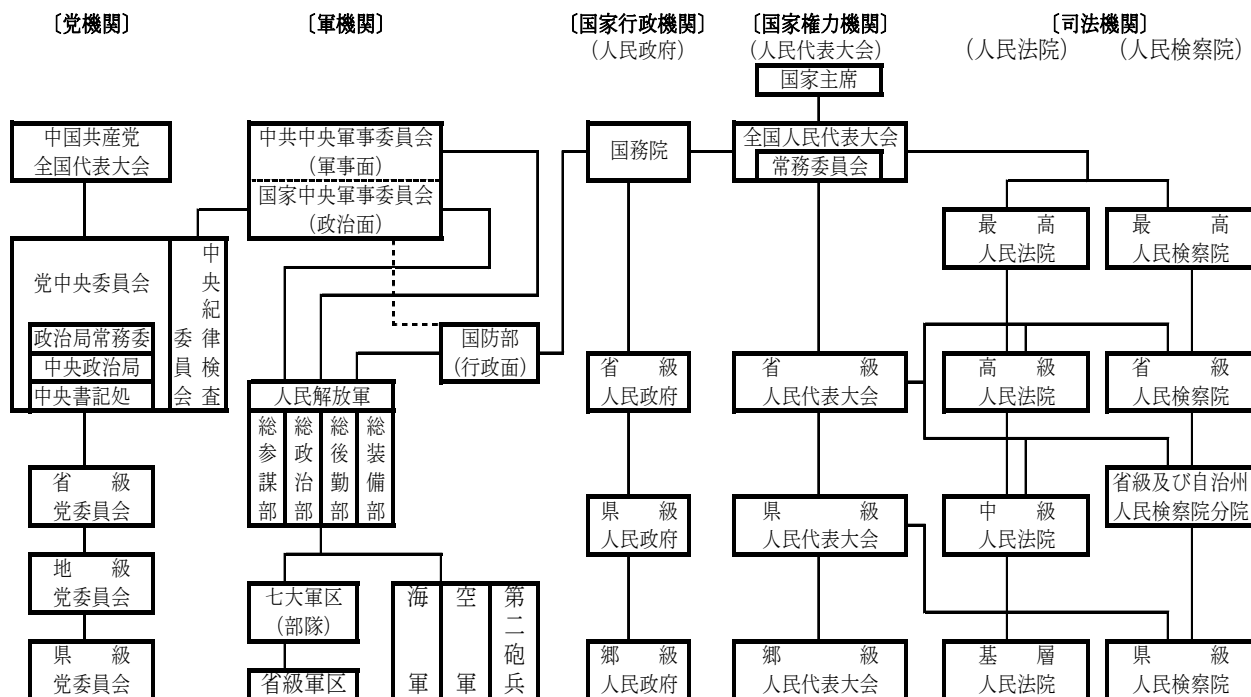
第4節	特別行政区（香港特別行政区・マカオ特別行政区）	40
1	特別行政区の政治・行政機構	40
	（1）行政機関（2）特別行政区の立法機関	
	（3）行政機関と立法機関の関係	
2	中央政府との関係	44
第5節	地方人民政府における事務	45
1	組織の実態	45
2	事務の具体例	48
	（1）義務教育（2）社会保障	
<b>第3章</b>	<b>地方税財政制度</b>	<b>51</b>
第1節	地方財政	52
1	予算の仕組み	52
	（1）予算の体系（2）予算管理体制の原則	
	（3）各機関の役割	
2	予算編成・執行・決算	55
	（1）予算編成方法（2）予算編成過程（3）予算執行	
	（4）決算（5）会計検査	
3	予算外資金	60
第2節	地方税制	62
1	税目	62
	（1）流通税目（2）所得税目（3）資源税目（4）財産税目	
	（5）特定目的税目（6）行為税目（7）農業税目	
2	組織・系統	68
	（1）国家税務局系統（2）地方税務局系統	
第3節	分税制・政府間財政調整	70
1	分税制	70
	（1）中央と地方の役割分担の明確化	
	（2）中央と地方の財政収入範囲の明確化	
2	政府間財政調整	73
	（1）税収返還（2）財力性転移支付（3）専項性転移支付	
3	分税制・財政調整制度の成果と課題	76
第4節	地方税財政の規模及び構造	77
1	歳入	77
	（1）全体推移（2）項目別内訳	
	（3）省別内訳（4）税収・税目別内訳（2004年）	

2	歳出 .....	81
	(1) 全体推移 (2) 項目別内訳 (3) 項目別推移	
3	財政調整.....	84
	(1) 中央地方の財源移転の状況 (2) 財源移転の内訳	
	(3) 地区毎の財源移転の状況	

## 第1章 国家の政治・行政機構

国家の政治・行政機構は、全国人民代表大会、国家主席、国務院、人民法院、人民檢察院、中央軍事委員会等から構成されている（憲法第3章）。

図表1-1 国家の政治・行政機構



(注) 上図は典型的なものを記載した基本図である。

(出所) 21世紀中国総研編『中国情報ハンドブック2006年版』を参考に作成。

各機構の概要は次のとおりである。

- ・全国人民代表大会…国家の最高の国家権力機関（憲法第57条）。
- ・人民法院…国家の裁判機関（憲法第123条）。
- ・人民檢察院…国家の法律監督機関（憲法第129条）。
- ・中央軍事委員会…人民武装力の最高統治権をもつ国家の軍事指導機構（憲法第93条）。

以下では、全国人民代表大会、国家主席、国務院、中国共産党について紹介する。

## 1 全国人民代表大会及び同常務委員会

### (1) 全国人民代表大会

全国人民代表大会（以下、「全人代」という。）は、国家の立法権を行使する最高の国家権力機関である（憲法第57条、第58条）。国権は全て人民に属し（憲法第2条第1項）、その人民が国権を行使する機関が全人代である（同第2項）。

全人代は、省、自治区、直轄市及び軍隊が選出する代表によって構成され、その任期は5年である（憲法第59条第1項、第60条第1項）。

大会は、全人代常務委員会（後述）の招集により、毎年1回開催され（憲法第61条）、慣習的に毎年3月頃に開催されている。

全人代の主な職権は次のとおり（憲法第63条、第64条）。

ア 憲法の改正

イ 刑事、民事、国家機構その他に関する基本的法律の制定、改正

ウ 国家主席、副主席の選出

エ 国務院総理の選定（国家主席の指名に基づく）

オ 国務院副総理、国務委員、各部部长、各委员会主任、会計検査長、秘書長の選定（国務院総理の指名に基づく）

カ 中央軍事委員会主席、最高人民法院院長、最高人民検察院検察長の選出

キ 国家予算及びその予算の執行状況の報告に対する審査、認可

ク 全人代常務委員会の不適當な決定を改め、又は取消すこと

ケ 戦争と平和の問題の決定

なお、憲法の改正は、全人代常務委員会又は5分の1以上の全人代代表がこれを提議し、かつ全人代が、全代表の3分の2以上の賛成によってこれを採択することとされている（憲法第64条第1項）。実際にこれまで、1975年、78年、79年、80年、82年、88年、93年、99年及び2004年に憲法改正が行われている。

## (2) 全人代常務委員会

全人代には、その常設機関として常務委員会が設置されている（憲法第57条）。常務委員会は、全人代の閉幕期間中に全人代に代わって権力を行使し、全人代に対して責任を負い、活動を報告することとされている（憲法第69条）。

常務委員会は、委員長、副委員長、秘書長、委員により構成され（憲法第65条第1項）、任期は5年、委員長及び副委員長は2期を超えて連続して就任してはならないとされている（憲法第66条）。また、常務委員会の構成員は、国家行政機関、裁判機関及び検察機関の職務に従事してはならない（憲法第65条第4項）。

常務委員会の活動は、常務委員会委員長により主宰され、常務委員会会議は、常務委員会委員長により召集される（憲法第68条第1項）。また、委員長、副委員長、秘書長によって構成される委員長会議において、常務委員会の重要な日常事務が処理されることとなっている（憲法第68条第2項）。

常務委員会の主な職権は次のとおり（憲法第67条）。

ア 憲法の解釈、憲法実施の監督

イ 全人代が制定すべき法律以外の法律の制定、改正

ウ 全人代の制定した法律の部分的補充、改正

エ 国民経済・社会発展計画及び国家予算について、その執行過程で作成しなければならない部分的調整案の審査及び承認

オ 部長、委員会主任、会計検査長及び秘書長の選定（国務院総理の指名に基づく）

カ 中央軍事委員会主席以外の構成員の選定（中央軍事委員会主席の指名に基づく）

キ 国務院、中央軍事委員会、最高人民法院、最高人民検察院の活動の監督

ク 最高人民法院の副院長等、最高人民検察院の副検察長等を任免すること（それぞれ最高人民法院院長、最高人民検察院検察長の申請に基づく）

ケ 国務院の制定した行政法規、決定及び命令のうち、憲法及び法律に抵触するものを取消すること

コ 省、自治区、直轄市が制定した地方性法規及び決議のうち、憲法、法律及び行政法規に抵触するものを取消すること

サ 外国に駐在する全権代表の任免

シ 外国と締結した条約及び重要な協定の批准、廃棄

なお、ウ～カは、全人代の閉会期間中にのみ行使するものである。



## 2 国家主席

国家主席は、全人代によって選出される。その被選挙権は選挙権及び被選挙権を有する満45歳以上の中国公民である。また、その任期は、5年で、2期を超えて連続して就任することができない（憲法第79条）。

国家主席の主な職権は次のとおり（憲法第80条、第81条）。

- ア 法律の公布
- イ 国务院の総理、副総理、国务委員、各部部長、各委員会主任、会計検査長及び秘書長の任免
- ウ 国家の勲章及び荣誉称号の授与
- エ 特赦令、戒嚴令の発布
- オ 戦争状態の宣言、動員令の発布
- カ 外国に駐在する全権代表の派遣、召還
- キ 外国と締結した条約及び重要な協定の批准、廃棄
- ク 国事活動の実施、外国使節の接受（中国を代表して）

なお、ア～オは、全人代及び同常務委員会の決定に基づき、またカ～キは、同常務委員会の決定に基づき行うこととされている。

## 3 国务院

国务院、すなわち中央人民政府は、全人代の執行機関、最高の国家行政機関であり（憲法第85条）、日本の内閣に相当するものである。国务院は、総理、副総理、国务委員、各部部長、各委員会主任、秘書長らによって構成され、その任期は5年である（憲法第86条、第87条）。総理は、国家主席の指名に基づき全人代で選出され、国家主席により任免される（憲法第62条第1項第5号、第80条）。

国务院では、総理責任制が実施され、総理は国务院の活動を指導するとともに、国务院を代表して全人代及びその常務委員会に対して責任を負い、かつ活動を報告することとされている（憲法第86条第2項、第92条）。

国务院の主な職務は次のとおり（憲法第89条）。

- ア 憲法及び法律に基づき、行政上の措置を定め、行政法規を制定し、並びに決定及び命令を発布すること
- イ 全人代又はその常務委員会に議案を提出すること
- ウ 各部及び各委員会の任務及び職責を定め、その活動を統一的に指導すること
- エ 国民経済・社会発展計画及び国家予算を編成し、執行すること
- オ 教育、科学、文化、衛生、体育、計画出産、民政、公安、司法行政、監察等の行政活動を指導し、管理すること
- カ 行政機構の編制を審議・決定し、法律の定めるところにより、行政職員の任免、研修、考課及び賞罰を行うこと

#### 4 中国共産党

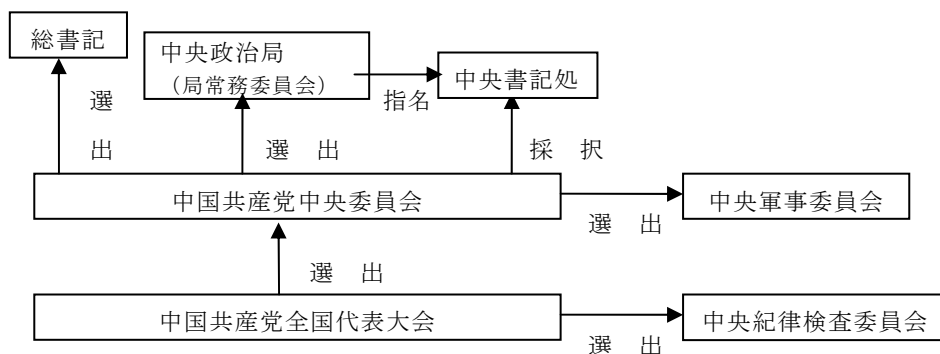
全人代と国务院のほかには大きな力を持っているのが共産党組織である。中国の執政党であり、中華人民共和国憲法序言に「中国は共産党が指導する」旨明記されている。

2005年末現在党員は約7,080万人おり、総人口に占める比率は約5%である。党組織は中央から地方まで国家機関と並行して存在しており、党委員会などの党組織が各種政策の企画・実施や人事管理など多くの面で、国家機関を指揮・指導している。また、その組織が職場、学校及び住民自治組織等、地域の隅々にまで張りめぐらされている。これらの仕組みは、「対口（部門）指導体制」「党管幹部体制」と呼ばれる。

- ・対口（部門）指導体制…国家機関に対応する機関を各級党委員会の中に設置し、党機関が当該国家機関を直接指導する仕組み。これにより、党機関が決定し、国家機関が実行するという関係が築かれている。
- ・党管幹部体制…国家機関の主要な人事権を全て党機関が掌握する仕組み。国家機関のポストについては、全て幹部職務名称表に基づき、どの党機関が任命権を持つかが決められている。法律上の任命手続きは、党による人事を追認するものに過ぎないものとさえ言われている。（参考：中国研究所編『中国年鑑2006』267頁）

党の中央組織は、総書記以下、中央政治局、中央政治局常務委員会、中央書記処、中央委員会、中央紀律検査委員会及び中央軍事委員会から構成される。中央委員会は、中央委員と中央候補委員によって構成され、中央委員会が、中央政治局委員、中央政治局常務委員会委員、中央委員会総書記及び中央軍事委員を選出し、共産党全国代表大会が中央委員会及び中央紀律検査委員会構成員を選出する。また、中央政治局常務委員会が中央政治局の事務機構である中央書記処を指名し、中央委員会で採択する。

図表 1 - 2 党中央組織



共産党全国代表大会は、原則として5年に1回開催され、党の重要問題を討議するほか、党規約の改正、中央委員会報告の審査、中央委員の選出などを行う。また全国代表大会の閉会中は、中央委員会が代わって決議を執行し、ほぼ1年に1回中央委員会総会が開催され、重要な方針・政策が決定される。

なお、各地方にも各級党委員会など党組織が設置されている（第2章第2節後述）。

## 第2章 地方行政制度

前章に記載したとおり、国家機関は、人民代表大会、国家主席、国務院（人民政府）、人民法院、人民検察院、軍機関等からなる。このうち、中央国家機関としては、全人代、国家主席、国務院、最高人民法院、最高人民検察院、中央軍事委員会等があり、一方、地方国家機関としては、地方各級人民代表大会、地方各級人民政府、地方各級人民法院、地方各級人民検察院、特別行政区等がある。

すなわち、中国においては、「地方公共団体」というべき法人格のある団体はなく、地方各級人民代表大会や地方各級人民政府等は、それぞれの地域を所管する国家権力機関と位置付けられており、中央国家機関との関係は、「中央と地方の職権の区分は、中央の統一的指導の下で、地方の自主性と積極性を十分に発揮させるという原則に従う（憲法第3条第4項）」こととされている。

本章では、地方行政制度を把握するために、これら地方各級人民代表大会、地方各級人民政府、特別行政区の制度等を説明する。

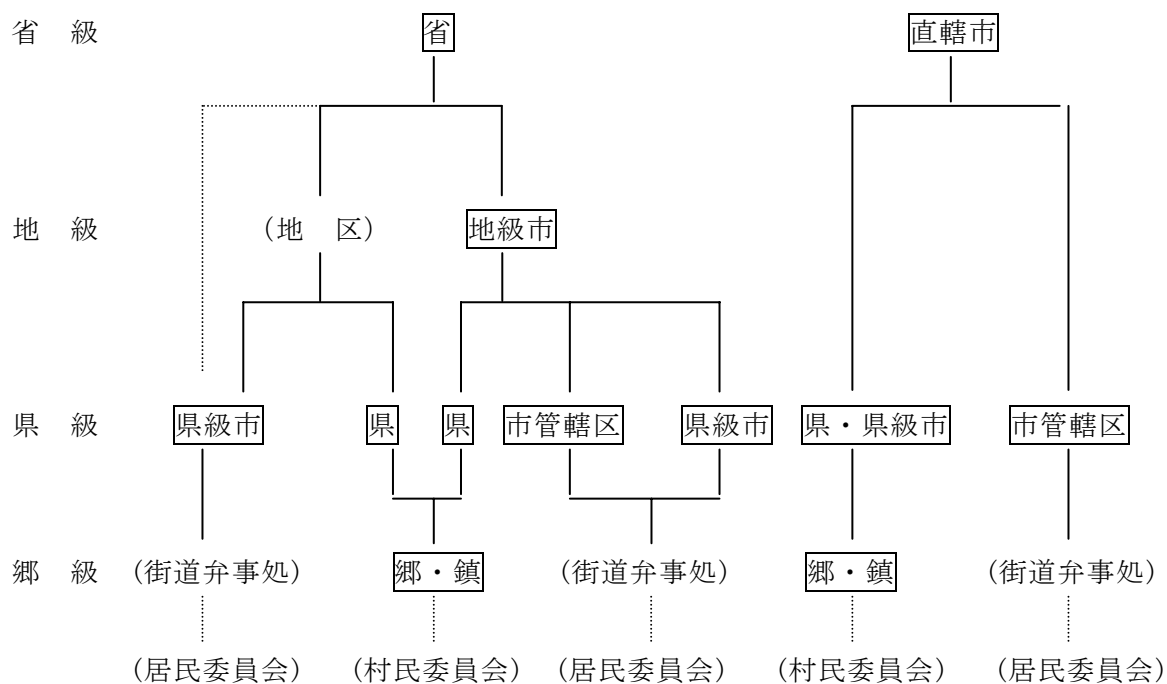
具体的には、第1節にて地方行政の階層及びその概要を、第2節にて階層（各級）毎の組織と権限を、第3節にて特別行政区制度を、第4節にて執行機関である各級地方人民政府での事務実態について、記載する。

## 第1節 地方行政階層

### 1 概論

地方行政は、基本的に省級、地級、県級、郷級の4つの階層（級）に分けられる。

図表2-1 中国の行政区画



※   は地方各級人民政府である。

(注1) 特別行政区、民族自治地域は省略している。

(注2) 本図は典型的なものを記載した基本図であり、県級市や市管轄区の下には、街道弁事処のほか、郷や鎮が存在する場合がある。

(注3) 居民委員会、村民委員会は、県級政府の指導の下、必要な行政サービス等を行う住民の自治組織である。

日本が都道府県と市町村の2層制をとるのに対し、中国は、省級、地級（地区級）、県級、郷級の4層制をとっている。各級毎にそれぞれ議会、行政、司法機関を有しながらも、各機関は中央機構及び上級機構の指導下にある。

また、「市」という行政区画が、省級（北京市などの直轄市）、地級、県級の階層にそれぞれ存在する（例：「△省○市☆区」「△省○市☆県」「△省○市☆市」など）のも日本とは大きく異なる点である。

〈地級市における行政階層の例〉

省級	地級	県級
浙江省	杭州市	拱墅区、上城区、下城区、江干区、西湖区、濱江区、余杭区、蕭山区
		臨安市、富陽市、建徳市
		桐廬県、淳安県
安徽省	合肥市	廬陽区、瑶海区、蜀山区、包河区
		長豊県、肥東県、肥西県

なお、実際の行政区画数は、下表のとおりである。

図表 2 - 2 行政区画数（2006年12月31日現在）

省級(34)		地級(333)		県級(2,860)		郷級(41,040)	
直轄市	4	地級市	283	市管轄区	856	区公所	10
省	23	地区	17	県級市	369	鎮	19,369
自治区	5	自治州	30	県	1,463	郷	14,119
特別行政区	2	盟	3	自治県	117	蘇木	98
				旗	49	民族郷	1,088
				自治旗	3	民族蘇木	1
				特区	2	街道弁事処	6,355
				林区	1		

（出所）『中華人民共和国行政区画簡冊（2007年版）』

（注）盟、旗、自治旗、蘇木、民族蘇木は内蒙古自治区特有の行政区であり、それぞれ自治州、県、自治県、郷、民族郷に相当する。

## 2 各階層（レベル）の概要

### (1) 省級（省、自治区、直轄市）

省級には、省、自治区、直轄市がある（憲法第30条第1項第1号）。

図表 2-3 省級地方の概要（2006年12月31日現在）

区分	地方名	人口 (万人)	面積 (万km <sup>2</sup> )	地級地方 政府の数	県級地方 政府の数	郷級地方 政府の数
省	河 北	6,865	19	11	172	2,233
	山 西	3,294	16	11	119	1,389
	遼 寧	4,189	15	14	100	1,522
	吉 林	2,669	19	9	60	887
	黒龍江	3,768	46	13	128	1,270
	江 蘇	7,253	10	13	106	1,388
	浙 江	4,602	10	11	90	1,519
	安 徽	6,516	14	17	105	1,625
	福 建	3,385	12	9	85	1,104
	江 西	4,384	17	11	99	1,526
	山 東	9,212	16	17	140	1,932
	河 南	10,010	17	17	159	2,355
	湖 北	5,984	19	13	102	1,219
	湖 南	6,674	21	14	122	2,407
	広 東	7,900	18	21	121	1,579
	海 南	819	3.4	2	20	220
	四 川	8,642	49	21	181	4,660
	貴 州	3,868	18	9	88	1,543
	雲 南	4,270	39	16	129	1,368
	陝 西	3,704	21	10	107	1,745
甘 粛	2,600	43	14	86	1,342	
青 海	504	72	8	43	396	
台 湾	2,277	3.6				
自 治 区	内 蒙 古	2,352	118	12	101	861
	広 西 チ ン 族	4,894	24	14	109	1,230
	チベット	268	123	7	73	691
	寧 夏 回 族	589	6.6	5	21	229
	新 疆	1,962	166	14	99	1,009
直 轄 市	北 京	1,184	1.7	-	18	314
	天 津	943	1.2	-	18	242
	上 海	1,360	0.63	-	19	213
	重 慶	3,169	8.2	-	40	1,022
特 別 行 政 区	香 港	699.4	0.11			
	マカオ	48.8	0.0028			

（出所）『中華人民共和国行政区画簡冊（2007年版）』及び『中国統計年鑑2006』より作成。

（注）台湾省の人口・面積は、2006年12月31日現在のもの。

省、自治区、直轄市の設立、廃止、変更は、国務院が全人代に報告し、審議の上、決定される（憲法第62条第1項第12号、国務院行政区画管理に関する規定第3条）。

## (2) 地級（地級市、自治州）

地級には、地級市、自治州がある（憲法第30条第1項第2号、第2項）。なお、地級市となるための基準は下表のとおりである。

図表2-4 地級市となるための基準

項目	条件（数値）
都市部の非農業分野就業人口（万人）	25
非農業分野就業者で都市戸籍を持つ人口（万人）	20
工農業総生産高（億元）	30
工農業総生産高に占める工業総生産高の比率（%）	80
国内総生産高（億元）	25
国内総生産高に占める第3次産業生産高の比率	35%以上かつ第1次産業の生産高を上回る
予算内財政収入（億元）	2

（出所）「民政部の市設置標準調整報告に係る国務院回覧審査通知」1993年5月17日（附）二、地級市設立の標準を参考に作成。

地級市の中に「計画単列都市」とされているものがある。この名称は、経済及び社会発展の諸項目について省の計画から独立し、単独で全国計画に編入されることに由来している。2007年3月現在、大連市（遼寧省）、寧波市（浙江省）、アモイ市（福建省）、青島市（山東省）、深圳市（広東省）の5都市がこれに該当する。

自治州では、憲法及び民族区域自治法（以下「民族自治法」という。）で民族自治が保障され民族自治を主体に運営される。行政機構において通常の地級市と大きな差は無いものの、少数民族が多く居住していること、地級市と比較して人口密度が低く、農牧業が主体であるところが多いなどといった相違点がある。

なお、省級の人民政府は、必要がある場合には、国務院の承認を経て、派出機関である「地区」を設立することができ（地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法（以下「組織法」という。）第68条第1項）、これも地級である。

地級市・自治州の設置、行政区画は、国務院により承認される（憲法第89条第1項第15号、国務院行政区画管理に関する規定第4条第1項第2号）。

### (3) 県級（県、自治県、県級市、市管轄区）

県級には、県、自治県、県級市、市管轄区がある（憲法第30条第1項第2号、第2項）。一級上の地級が一定の条件を満たした場合にのみ存在するのに対し、県級は、どの地域にも必ず存在する地方の最も基本的な行政単位である（日本で言うところの市町村のような存在と言える）<sup>1</sup>。

〈地級が存在しない例〉

省級	地級	県級
河南省	—	濟源市
湖北省	—	仙桃市、天門市、潜江市、神農架林区

自治県とは民族自治を行う県級の行政区画であり、県と異なるところは、例えば人民代表大会に一定数の当該少数民族の代表が割り当てられることなどである。

県と県級市の違いは、県が農村部に多く存在するのに対し、県級市が都市部に多く存在する点にあり、下表の基準を満たす県が県級市になることができる。

図表 2-5 県級市となるための基準

地域区分	項目	人口密度	人口密度	人口密度
		>400人	100~400人	<100人
県政府所在地鎮における条件	非農業分野就業人口（万人）	12	10	8
	そのうち都市戸籍をもつ人口（万人）	8	7	6
	上下水普及率（%）	65	60	55
	道路の舗装率（%）	60	55	50
	都会部のインフラが比較的安全で排水路が比較的整備されていること			
全県域における条件	非農業人口（万人）	15	12	8
	全人口に占める非農業人口の比率（%）	30	25	20
	郷・鎮以上の工業生産高（億元）	15	12	8
	工農業総生産高に占める郷・鎮以上の工業生産高（%）	80	70	60
	国内総生産高（億元）	10	8	6
	国内総生産高に占める第3次産業の生産高の比率（%）	20	20	20
	地方本級 予算内財 政収入	総額（万元）	6,000	5,000
	一人当たり（元）	100	80	60
	ある程度の上納支出任務を負担する			

（出所）「民政部の市設置標準調整報告に係る国务院回覧審査通知」1993年5月17日

（附）二、地級市設立の標準 を参考に作成。

<sup>1</sup> 憲法上は、省級、県級、郷級の3級制であるが、省級が直接県級を管理することが困難な面があるので、省級と県級の間に地級が置かれた4級制がとられている。



県・自治県・県級市・市管区の設置、行政区画は、国務院により承認される（憲法第89条第1項第15号、国務院行政区画管理に関する規定第4条第1項第2項）。

なお、北京市など直轄市に設けられている管轄区は、区長等の人事格付けでは、地級に位置付けられるものの、区の人民代表が直接選挙で選出（地級市の人民代表は県人民代表による間接選挙）されるなど、行政管理上は実質的に県級地方である県と同程度に取り扱われている。

#### **（４）郷級地方（郷、鎮、民族郷）**

郷級には、郷、鎮、民族郷がある（憲法第30条第1項第3号）。

郷級のうち、鎮は商工業を中心とし、人口が比較的集中している区域に設けられる。鎮の設置基準は、県政府の所在地であること、人口2万人以上でそのうち非農業人口が10%以上であること、2万人以下の場合には非農業人口が2千人以上のいずれかに該当することである。

また、民族郷とは、少数民族の居住する地域に設置する郷級行政区で、民族地域自治の重要な一部分を成すものであり、少数民族の人口が全体の30%を超える場合に民族郷の設置を申請することができる。

郷、鎮、民族郷の設置、行政区画の変更は、省級人民政府が決める（憲法第107条第3項、国務院行政区画管理に関する規定第5条）。

## 第2節 組織と権限

### 1 地方人民政府

地方各級の人民政府は、地方の各級国家権力機関の執行機関であり、地方の各級国家行政機関である（憲法第105条）。

全国の地方各級人民政府は、国务院の統一的指導下にある国家行政機関であり、全て国务院に従うこととなる（憲法第89条第1項第4号、組織法第55条第2項）。これは地方人民政府が当該地方における国家権力の執行機関として、当該地方人民代表大会（以下、「地方人代」という。）が決議した議案と制定した地方法規を実行しながら、併せて、国家行政機関として、国务院や上級人民政府の指導と命令を遵守しなければならないことを意味している。つまり、中国の地方人民政府は、日本の地方公共団体の執行機関としての性格と国の地方行政機関としての性格を併せ持つと言える。

なお、中国における法律上の人民政府とは、地方公共団体の執行機関の組織全体を指す日本とは異なり、地方人民政府の指導者のみを指す。

#### （1）省級地方人民政府

##### ア 省人民政府

###### （ア）構成員

省人民政府は、省長、副省長、秘書長、庁長、局長並びに委員会主任等から構成される（組織法第56条）。

省人民政府の活動は省長により主宰される。また、活動に係る事項の最終決定権は省長に属するとともに、省長はその決定に全ての責任を負わなければならない（憲法第105条、組織法第62条）。

###### （イ）構成員選出方法とその任期

省長、副省長は、省人民代表大会（以下、「省人代」という。）の選挙によって選出される（憲法第101条第1項、組織法第8条第1項第5号）。

省長、副省長は差額選挙により選出される。具体的には、それぞれの候補者は、議長団による共同指名又は省人代代表30名以上の連署により選出され、その人数は、省長の場合選出すべき人数より1名、副省長の場合選出すべき人数より1～3名多くしなければならないとされているが（組織法第21条、第22条）、省長の候補者の人数は1名でも良いとされている（同第22条）。一般的に議長団により指名された1名がそのまま選出されるというケースが多いようである。

なお、その任期は、1期5年である（憲法第106条、組織法58条）。

###### （ウ）機関決定

政府活動における重大な問題の決定は、全体会議及び常務会議を経なければならないとされている（組織法第63条）。

全体会議：省人民政府の全構成員により構成

常務会議：省長、副省長及び秘書長により構成

## (エ) 組織

省人民政府は、業務の必要及び効率的に仕事を進める原則に基づき、必要な業務部門を設立する。各業務部門（第4節に後述）は、省人民政府の統一的指導を受け、かつ、法律又は行政法規の規定により国务院の主管部門の業務指導又は指導を受ける（組織法第64条、第66条）。

また、前述のとおり、省は、必要のある場合には、派出機関として「地区」を設立できる。

## (オ) 職務・権限

### a 行政活動の管理等

省人民政府は、法律に定める権限に基づいて、省内における経済、教育、科学、文化、衛生、体育及び都市・農村建設の各事業並びに財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計画出産その他の行政活動を管理し、決定及び命令を發布し、行政職員の任免、研修、考課及び賞罰を行う（憲法第107条）。

具体的な職権は、以下のとおりである（組織法第59条）。

- ・省人代及び省人代常務委員会の決議並びに国务院の決定及び命令を執行し、行政措置を規定し、決定及び命令を公布すること。
- ・所属する各業務部門及び下級人民政府の活動を指導すること。
- ・各業務部門の不適当な命令、指示及び下級人民政府の不適当な決定及び命令を変更し、又は取消すこと。
- ・法律の規定により国家行政機関の職員を任免し、育成・訓練し、考査し、及び賞罰すること。
- ・国民経済及び社会発展の計画及び予算を執行し、当該行政区域内の経済、教育、科学、文化、衛生、体育事業、環境及び資源の保護、都市・郷の建設事業及び財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察並びに計画出産等行政活動を管理すること。
- ・社会主義の全人民所有の財産及び労働大衆の集団所有の財産を保護し、公民の私的所有の適法な財産を保護し、社会秩序を維持し、公民の人身の権利、民主的権利その他の権利を保障すること。
- ・各種の経済組織の適法な権益を保護すること。
- ・少数民族の権利を保障し、少数民族の風俗習慣を尊重し、当該行政区域内の各少数民族の政治、経済及び文化の建設事業を援助すること。
- ・憲法及び法律が婦人に賦与する男女平等、同一労働同一報酬並びに婚姻の自由等各種の権利を保障すること。
- ・国务院から任されたその他の事項を処理すること。

## **b 規則の制定等**

省人民政府は、法律、行政法規並びに省の地方性法規に基づき、規則を制定し、国務院及び省人代常務委員会に届け出ることができる。この場合、省人民政府の常務会議又は全体会議の討議を経て決定する必要がある（組織法第60条）。

## **(カ) 省人代及び国務院との関係**

省人民政府は、省人代常務委員会及び国務院に対し、責任を負い、かつ、活動を報告する。省人民政府は、省人代の閉会中、省人代常務委員会に対して責任を負い、またその活動を報告する（憲法第110条、組織法第55条）。

## イ 自治区人民政府

中国は、56の民族を擁する多民族国家であり、各少数民族が集中して居住している地域である自治区では、区域自治を実行し、自治機関を設置し、自治権を行使する（憲法第4条、第95条）。2007年3月現在、内蒙古、広西チワン族、チベット、寧夏回族、新疆の5地域が自治区となっている。

以下では、同じ省級の省人民政府と異なる点を中心に記載する。

### （ア）構成員

自治区人民政府は、区主席、副主席、秘書長、庁長、局長、委員会主任から構成される。また、自治区主席は、区域自治を実施する民族の公民がこれを担当することとされる（憲法第114条、組織法第56条、民族自治法第17条）。

### （イ）自治機関の職務・権限等

自治機関は、省人民政府の職務・権限の他に、「憲法、民族区域自治法その他の法律の定める権限に基づいて自治権を行使し、その地域の実際の状況に即して国家の法律及び政策の執行を貫徹する（憲法第115条）」こととされており、具体的には以下の項目が挙げられる。

#### a 財政管理

自治機関は、地方財政を管理する自治権を有する。国家の財政制度によって民族自治地方に属するものとされた財政収入は、全て民族自治地方の自治機関が自主的に決定して使用する（憲法第117条、民族自治法第32条）。

#### b 地方経済建設の企画・管理等

国家の計画的な指導の下で、地方経済建設事業を自主的に手配・管理する（民族自治法第25条）。なお、国家が資源開発や企業設立をする場合には、民族自治地方の利益に配慮しなければならない（憲法第118条）。

#### c 各種事業の管理等

自治機関は、その地域の教育、科学、文化、医療衛生及び体育の各事業を自主的に管理し、民族的文化遺産を保護及び整理し、並びに民族文化を発展させ、繁栄させる（憲法第119条）。

教育を例にすれば、自治区・自治州・自治県の自治機関が、地域の教育計画・学校設置・学校運営・教育内容・教育用語等の決定、寄宿制や奨学金制による公立民族小中学校の設立、少数民族の文字による教科書の使用、標準語教育等を行うこととされている（民族自治法第36条、第37条）。

#### **d 公安部隊の組織**

国家の軍事制度及び現地の実際の必要に基づき、国务院の承認を得て、その地域の社会治安を維持する公安部隊を組織することができる（憲法第120条）。

#### **(ウ) その他**

##### **a 使用言語等**

自治機関は、当該地方の各民族が、全て自らの言語及び文字を使用し、発展させる自由を有しており（民族自治法第10条）、職務を執行するときに、その民族自治地方の自治条例の規定に基づいて、その地で通用する1種又は数種の言語・文字を使用する（憲法第121条、民族自治法第21条）。

例えば、新疆ウイグル自治区では、各級国家行政部門と各級業務部門が職務を執行する時には、ウイグル族・漢民族の言語・文字を使用することとし、必要に応じて他の少数民族の言語も使用できるとされている（新疆ウイグル自治区語言文字工作条例（2002年修正）第7条）。

##### **b 国家の義務**

財政・物資・技術等の面から少数民族を援助して経済・文化建設に努めることや、少数民族の人材登用や専門技術人材の養成が、国家の義務とされている（憲法第122条）

なお、ここに記載した職務・権限等は、自治州及び自治県にも当てはまる。

## ウ 直轄市人民政府

直轄市は、省や自治区と同じく中央政府から直接指導監督や補助等を受けるので、地級市や県級市と違い、スピーディーに政策を進めることができ、都市建設における政策を速やかに決定できることや、市の実情に合わせた都市経営ができる等といったメリットがある。

2007年3月現在、北京市、天津市、上海市、重慶市の4都市が直轄市となっている。なお、直轄市の設立（省の区域変更）に当たって、明文化した規定等はない。

直轄市人民政府は、市長、副市長、秘書長、庁長、局長及び委員会主任等から構成される（組織法第56条第1項）。構成員選出方法とその任期、機関決定、組織、人代及び国务院との関係、職務・権限については、省人民政府と差異はない。

### 直轄市への昇格～重慶市の例～

1997年3月に四川省内の一都市から直轄市に昇格した重慶市の例を紹介する。

#### 1 昇格の背景

- ・四川省が、人口1億1千万人・面積56万km<sup>2</sup>にも及ぶため、一部を直轄市として分離することにより四川省の負担を減らすとともにその経済発展を加速させるため。
- ・三峡ダム建設事業とそれに基づく移民問題を総合的に管理する必要があるため。
- ・四川省東部を中国西南地区及び長江上流地区の経済社会発展の牽引役とするため。
- ・四川省から分離した地域を省とした場合、その下位にさらに3層の行政組織を作る必要が生じるため。

#### 2 昇格までの経過

1996年6月 民政部内に重慶直轄市議案研究グループが成立

↓

1996年11月 重慶直轄市設立議案及び説明書を正式に国务院に提出

↓

1996年12月 国务院総理弁公室の議論を経て、議案と説明書を国务院から全人代常務委員会の審議へ回すことを決定

↓

1997年2月 第8期全人代24回常務委員会において論議の結果、議案を第8期全人代第5回会議の審議に回すことを決定

↓

1997年3月 第8期全人代第5回会議における投票により、重慶直轄市設立が決定・批准

#### 3 昇格後の変化

- ・市政府機構が、78部局から44部局へと削減され、約29%の人員削減が行われた。
- ・日常業務、経済改革、インフラ整備、都市管理、教育、文化等の権限を市管轄区政府や県政府に委譲し、市政府は重慶市全体に関する企画、政策主導等、調整機能を主な職務とすることとなった。
- ・国内総生産、予算内財政収入、固定資産投資、都市住民の可処分所得、農民の純所得がそれぞれ増加した。

## **(2) 地級地方人民政府**

### **ア 地級市人民政府**

#### **(ア) 構成員**

地級市人民政府は、市長、副市長、秘書長、庁長、局長、委員会主任等から構成される（組織法第56条第1項）。

地級市人民政府の活動は市長により主宰される。また、活動に係る事項の最終決定権は市長に属するとともに、市長はその決定に全ての責任を負わなければならない（憲法第105条、組織法第62条）。

#### **(イ) 構成員選出方法とその任期**

市長、副市長は、地級市人民代表大会（以下、「地級市人代」という。）の選挙によって選出される（憲法第101条第1項、組織法第8条第1項第5号）。

また、その任期は、1期5年である（憲法第106条、組織法第58条）。

#### **(ウ) 機関決定**

政府活動における重大な問題の決定は、全体会議及び常務会議を経なければならない（組織法第63条）。

全体会議：地級市人民政府の全構成員により構成

常務会議：市長、副市長及び秘書長により構成

#### **(エ) 組織**

地級市人民政府は、業務の必要及び効率的に仕事を進める原則に基づき、必要な業務部門を設立する。各業務部門（第4節に後述）は、地級市人民政府の統一的指導を受け、かつ、法律又は行政法規の規定により国務院及び省級政府の主管部門の業務指導又は指導を受ける（組織法第64条、第66条）。

#### **(オ) 職務・権限**

地級市人民政府の職務・権限には、省級人民政府同様、地級市人代及び地級市人代常務委員会の決議並びに国務院の決定及び命令を執行すること、行政措置を規定し決定及び命令を公布すること、所属する各業務部門及び下級人民政府の活動を指導することなどである。

また、省及び自治区人民政府所在地の市、国務院の承認を得た市の人民政府は、法律、行政法規並びに当該省、自治区の地方性法規に基づき、規則を制定し、国務院並びに省、自治区人代常務委員会に届け出ることができる。この場合、当該市人民政府の常務会議又は全体会議の討議を経て決定する必要がある（組織法第60条）。



### (カ) 地級市人代及び国務院・省地方政府との関係

地級市人民政府は、地級市人代、省級地方人民政府及び国務院に対して責任を負い、かつ報告をしなければならない（組織法第55条）。

### イ 地区

省級人民政府が、主に経済規模の条件が不足し地級市が設置されていない地域を管理するに当たり、組織法第68条に基づき設置している派出機関のことを言う。

地区には、省級人民政府及び省級人民代表大会の派出機関である地区行政公署と地区人代工作委员会がそれぞれ設置され、省級政府の直接指導の下、その地域の実情に応じた業務を実施するほか、管轄する各県、県級市人民政府の業務を指導監督するなど、省級人民政府と県級人民政府、省級人代と県級人代の間の連絡調整等も行っている。

### (3) 県級地方人民政府（県人民政府<sup>2)</sup>

#### ア 構成員

県人民政府は、県長（県級市では市長、市管轄区では区長、以下同じ。）、副県長（副市長、副区長、以下同じ。）、局長、科長等から構成される（組織法第56条第2項）。

県人民政府の活動は県長により主宰される。また活動に係る事項の最終決定権は県長に属するとともに、県長はその決定に全ての責任を負わなければならない（憲法第105条、組織法第62条）。

#### イ 構成員選出方法とその任期

県長、副県長は、県人民代表大会（以下、「県人代」という。）の選挙によって選出される（憲法第101条第1項、組織法第8条第1項第5号）。

また、その任期は、1期5年である（憲法第106条、組織法第58条）。

#### ウ 機関決定

政府活動における重大な問題の決定は、全体会議及び常務会議を経なければならない（組織法第63条）。

全体会議：県人民政府の全構成員により構成

常務会議：県長、副県長により構成

#### エ 組織

県人民政府は、業務の必要及び効率的に仕事を進める原則に基づき、必要な業務部門を設立する。各業務部門（第4節に後述）は、県人民政府の統一的指導を受け、かつ、法律又は行政法規の規定により国务院及び上級地方政府の主管部門の業務指導又は指導を受ける（組織法第64条、第66条）。

#### オ 職務・権限

県人民政府の職務・権限は、省級・地級人民政府同様、県人代及び県人代常務委員会の決議並びに国务院の決定及び命令を執行すること、行政措置を規定し決定及び命令を公布すること、所属する各業務部門及び郷級人民政府の活動を指導することなどである。但し、規則の制定等に関する権限は無い。

---

<sup>2)</sup> 県級市人民政府及び市管轄区人民政府における、構成員選出方法とその任期、機関決定、組織、職務・権限、人代及び国务院との関係については、県人民政府と同様であるので、ここでは県人民政府についてのみ説明する。

## カ 県人代及び国務院・上級地方政府との関係

県人民政府は、県人代、上級地方人民政府及び国務院に対して責任を負い、かつ報告をしなければならない（組織法第55条）。

なお、最も基本的な行政単位である県級政府の権能を強化するために、「省級政府が地級政府を介さずに県級政府を直接管轄し、県級政府が郷級政府の財政を直接管理・監督する」という取り組みが進められている。

## (4) 郷級地方人民政府

### ア 郷人民政府<sup>3</sup>

#### (ア) 構成員

郷人民政府は、郷長（鎮では鎮長、以下同じ。）、副郷長（鎮では副鎮長、以下同じ。）を設置することとされている。

なお、民族郷の郷長は、民族郷の少数民族の公民が担当することとなっている（組織法第56条第3項）。

郷人民政府の活動は郷長により主宰される。また、活動に係る事項の最終決定権は郷長に属するとともに、郷長はその決定に全ての責任を負わなければならない（憲法第105条、組織法第62条）。

#### (イ) 構成員選出方法とその任期

郷長、副郷長は、郷人民代表大会（以下、「郷人代」という。）の選挙によって選出される（憲法第101条第1項、組織法第8条第1項第5号）。

また、その任期は、1期5年である（憲法第106条、組織法第58条）。

#### (ウ) 組織

郷人民政府は、業務の必要及び効率的に仕事を進める原則に基づき、必要な業務部門（第4節に後述）を設立する（組織法第64条）。

#### (エ) 職務・権限

郷人民政府の主な職権は次のとおり（憲法第107条第2項、組織法第61条）。

- ・郷人代の決議並びに上級の国家行政機関の決定並びに命令を執行すること。
- ・当該行政区域内の経済及び社会発展の計画及び予算を執行し、当該行政区域内の経済、教育、科学、文化、衛生、体育事業、財政、民政、公安、司法行政及び計画出産等行政活動を管理すること。

#### (オ) 郷人代及び国務院・上級地方政府との関係

郷人民政府は、郷人代、上級地方人民政府、国務院に対して責任を負い、かつ報告をしなければならない（組織法第55条）。

なお、現下の財政難への対応と行政機構の効率化を目的として、郷・鎮の合併が進められている。具体的には、2004年に752、2005年に1,433の郷・鎮が合併し、2004年に3万人、2005年に30万人の職員を削減している。

---

<sup>3</sup> 鎮人民政府における、構成員選出方法とその任期、機関決定、組織、職務・権限、人代及び国務院との関係については、郷人民政府と同様であるので、ここでは郷人民政府についてのみ説明する。

## イ 街道弁事処

県級市は、省級人民政府の派出機関である地区行政公署の批准を経て、業務上の必要に応じて、複数の街道弁事処を設置することができる（組織法第68条第3項、城市街道弁事処組織条例第1条）。街道弁事処は県級市が直接管理する派出機関であり、法律に規定される権限と上級政府が付与した権限に基づき、管轄区内の業務を行う。

その主たる業務は、法律の運用、行政、経済、教育の推進等である。具体的には、①街道における各種行政措置の公布及びその管理、②都市管理、③社会福祉等の民政業務の展開（高齢者福祉、障害者福祉、各種社会啓発活動等）、④人口管理、⑤社会治安総合管理、⑥社会主義精神文明建設の推進、⑦行政管理と市政府から委任された関係事務手続、⑧居民委員会業務の指導と住民の意見、要求の反映等である。

## **(5) 居民委員会・村民委員会**

中国には、居住区住民の自己管理、自己教育、自己サービスのための住民組織である居民委員会と村民委員会がある。これらは、それぞれ、都市居民委員会組織法（以下、「都委組織法」という。）、村民委員会組織法（以下、「村委組織法」という。）において、大衆的自治組織と規定され、県級政府や郷級地方政府等の指導の下行政サービスを展開している最も住民に近い行政機関として位置付けられる。

### **ア 居民委員会**

居民委員会は、都市部における居住区住民の自己管理、自己教育、自己サービスに関する基層における大衆的性格をもつ自治組織である（都委組織法第2条第1項）。

#### **(ア) 構成員**

居民委員会は、主任、副主任及び委員の合計5人以上9人以内で構成される。なお、多民族居住地区の居民委員会は、少数民族をメンバーに含めるものとされている（都委組織法第7条）。

#### **(イ) 構成員選出方法とその任期**

主任、副主任及び委員は、当該居住地区の選挙権を有する住民全員もしくは各世帯の代表、又は各住民小組（グループ）の代表（2～3名）の選挙により選出される（都委組織法第8条第1項）。

なお、構成員の任期は1期3年であり、その構成員は再任も可能である。

#### **(ウ) 機関決定**

居民委員会は、居民会議に対して責任を負い、かつ業務につき報告しなければならない（都委組織法第10条第1項）。また、住民全体の利益に関連する重要な問題については、居民会議の討議にかけ決定しなければならない（都委組織法第10条第2項）。

なお、居民会議は、18歳以上の住民全員から構成され、その全員、各世帯の代表、又は住民小組（グループ）の代表の過半数が出席したときに限り開催できるもので、会議の決定は、出席者の過半数をもって採択する（都委組織法第9条）。

#### **(エ) 組織**

居民委員会は、必要に応じて、人民調停、治安保衛、公共衛生等の委員会を設置することができる。また、若干の住民小組を設置することができる（都委組織法第13条、第14条）。

#### **(オ) 職務・権限**

居民委員会の主な職権は次のとおり（都委組織法第3条）。

- ・ 憲法、法律、法規及び国の政策を宣伝し、住民の適法な権利及び利益を擁護し、

住民が法により履行しなければならない義務を履行し、公共の財産の保護に努め、様々な形式の社会主義的精神文明の建設活動を展開することを教育すること。

- ・当該居住地区の住民の公共事務及び公益事業を処理すること。
- ・民間における紛争を調停すること。
- ・社会治安を維持することに協力すること。
- ・人民政府又はその派出機関が住民の利益に関連する公共性、計画出産、慰問救済、青少年教育等の業務を適切に行うことに協力すること。
- ・人民政府又はその派出機関に対して、住民の意見及び要求を反映させ、並びに提案を提出すること。

#### **(カ) 上級人民政府との関係**

県級市、市管轄区又は街道弁事処は、居民委員会の業務を指導し、支持し、また支援する。また、居民委員会は、所管する人民政府の業務推進に協力するものとされている（都委組織法第2条）。

### **イ 村民委員会**

村民委員会は、農村部における居住区村民による自己管理、自己教育、自己サービスのための大衆的自治組織であり、民主的選挙、民主的管理、民主的監督を実行する（村委組織法第2条）。

#### **(ア) 構成員**

村民委員会は、主任（いわゆる「村長」）、副主任、委員の計3名から7名により構成される（村委組織法第9条）。なお、構成員には、適当数の女性を、また多民族の村民が居住する村では、少数民族をメンバーに含めるものとされている。

#### **(イ) 構成員選出方法とその任期**

主任、副主任、委員は、村民の直接選挙によって選出される（村委組織法第11条）。なお、構成員の任期は1期3年であり、その構成員は再任も可能である。

#### **(ウ) 機関決定**

村民委員会は、村民会議に対して責任を負い、かつ業務につき報告しなければならない（村委組織法第18条）。また、村民の利益に関わる事項については、村民会議の討議にかけ決定しなければならない（村委組織法第10条第2項）。

なお、村民会議は、18歳以上の村民全員から構成され、その過半数、又は全世帯の3分の2以上の世帯の代表が出席したときに限り開催できるもので、会議の決定は、出席者の過半数をもって採択する（村委組織法第17条）。

## (エ) 組織

村民委員会は、必要に応じて、人民調停、治安保衛、公共衛生等の委員会を設置することができる（村委組織法第25条）。

## (オ) 職務・権限

村民委員会の職務・権限は、憲法、法律、法規及び国の政策を宣伝し、村民が法律で定められている義務を履行し、公共財産を保護し、村民の合法的な権利と利益を守るよう教育、促進することである（村委組織法第6条）。

## (カ) 上級人民政府との関係

郷、民族郷、鎮の人民政府は、村民委員会の活動を指導、支持及び援助する。但し、法的に村民の自治の範囲に属する事項には干渉してはならないとされている。また、村民委員会は、郷、民族郷、鎮の人民政府の活動に協力しなければならない（村委組織法第4条）。

## 社区について

ある一定の地域に住んでおり、お互いに助け合っている住民の集落・地域を「社区」と言う。

近年、中国各地では、流動人口の急増や就業形態の多様化に伴う治安維持面からの必要性、社会保障等各種住民サービスの担い手としての必要性、住民サービスの分野におけるビジネスチャンスと雇用機会の創出という経済効果に対する期待などを背景に、社区の建設が盛んに行われている。

社区内では、街道弁事処や居民委員会（農村部においては郷や村民委員会）が中心となり、地域住民によるボランティアと協力しながら、住民生活に関わる様々なサービスが提供されている（社区サービスと呼ばれる）。例えば、託児、買い物の手伝い、高齢者・障害者の介護、小中学生の給食、高齢者会館・各種文化センター・図書室などの施設の提供である。

社区サービスの特長として、住民のニーズを把握しやすい、情報伝達が早い、人手の調達が比較的容易であることなどが挙げられる。民政部も、政府のサービスを直接感じ取ることができるような環境を作り出さなければならないとして、社区サービスの拡充を呼びかけている。



## 2 地方人民代表大会

地方人代は、日本の地方議会に相当する機関である。前述のとおり、国権は全て人民に属するものとされており（憲法第2条第1項）、その人民が国権を行使する機関が地方人代である（同第2項）。

地方人代は、地方の国家権力機関であると定められており（憲法第4条）、各級に設置されている。

### （1）県級以上

#### ア 県級以上の人代

##### （ア）代表の選出方法とその任期

省級及び地級人代代表はそれぞれ1級下の人代での間接選挙により、県級人民代表は有権者（満18歳以上）による直接選挙で選ばれる（組織法第2条、第5条）。その任期は、1期5年である（組織法第6条）。

代表候補者は、選出するべき代表の定数を上回らなければならない（選挙法第30条）。

##### （イ）定数

県級以上の人代の定数については、各級毎に基数が定められ、人口に応じて増加できる（選挙法第9条第1項第1号、第2号、第3号）。

〈県級以上の人代の定数に関する条件〉

	人代	基数	代表数増加の条件	上限
省級	省、自治区	350名	15万人毎に1名増加可能	999人
	直轄市	350名	2万5,000人毎に1名増加可能	999人
地級	地級市、自治州	240名	2万5,000人毎に1名増加可能	650名（人口が1,000万人を超える場合）
県級	県、自治県、県級市、市管轄区	120名	5,000人毎に1名増加可能	450名（人口が165万人を超える場合）

なお、少数民族が集中している地方については、当該地区の人代代表には、その民族から人口比に応じて一定数を選出できる（選挙法第18条）。また、帰国してきた華僑が比較的多い地区については、帰国華僑についても一定の優遇措置が採られる（選挙法第6条第2項）。

なお、省及び自治区では、有権者数に対する人代代表定数は、都市部が農村部の4倍とされている（選挙法第14条）。そのため、農村部の住民の政治的主張が政界に届きにくくなっており、このような農村部と都市部との格差が政治面でも見られている。

## (ウ) 開催

県級以上の人代は、同級の人代常務委員会が召集し、議長団<sup>4</sup>が主宰の下、毎年最低1回開催することとされている（組織法第11条第1項、第12条）。通常、1年に1回開催されるが、時期としては、下級人代はそれぞれの決定を全人代に報告する必要があることから、全人代の3月上旬開催に合わせて、2月頃に開催されることが多い。

また、5分の1以上の人代代表の提案があるときは、臨時に会議を召集することができる（組織法第11条第2項）。

なお、議事日程やその他の準備事項については、人代開催前に会議を開催し決めることとされている（組織法第13条）。

## (エ) 職務・権限

県級以上の人代の主な職権は、次のとおり。

### a 決定権

地域の経済計画や予算等を承認すること。政治・経済・教育・科学・文化等に関する重大事項を決定すること（組織法第8条第1項第2号、第3号）。

### b 人事権

同級の地方人民政府の首長等、同級の人民法院院長及び人民検察院院長、1級上の人代代表を選挙、罷免すること（組織法第8条第1項第6号、第10条）。

### c 監督権

人代常務委員会、地方人民政府、法院、検察院等からの活動報告を聴取し、審査すること（組織法第8条第1項第8号、第9号）。

### d 立法権

法律等に抵触しない範囲内で、当該行政地域の必要に基づき地方性法規を制定すること。但し、この権利は、省級及び国务院の認可を経た地級市の人代に限定される（組織法第7条）。

## (オ) 議決

議決については、全代表の過半数をもって採択する（組織法第20条）。

## (カ) 全人代等との関係

下級人代は上級人代に従い、地方人代は全人代に従わなければならない。

---

<sup>4</sup> 議長団は、秘書長とともに、予備会議において選出される（組織法第13条第1項）。

## イ 県級以上の人代常務委員会

常務委員会は、県級以上人代の常設機関であり、同級人代に責任を負い、かつ活動を報告することとされている（組織法第40条）。

### （ア）構成員の選出方法とその任期

省級及び地級市の人代常務委員会は、同級の人代代表から選出された主任、副主任、秘書長及び委員から構成される（組織法第41条第1項）。一方、県級の人代常務委員会は、同級の人代代表から選出された主任、副主任、委員から構成される（同第2項）。どの常務委員会の任期も、1期5年である（組織法第42条）。

なお、常務委員会の構成員は、国务院、人民法院及び人民検察院の職員との兼職が認められていない（組織法第41条第3項）。

### （イ）定数

県級以上の人代常務委員会の定数は、次のとおりであり、人口に従い、同級の人代により確定される（組織法第41条第5項）。

〈県級以上の人代常務委員会の定数に関する条件〉

	定数	その他の条件
省、自治区、直轄市	35～65人	人口が8,000万人を超える省は、85人を超えない。
地級市、自治州	19～41人	人口が800万人を超える地級市は、51人を超えない。
県、自治県、県級市、市管轄区	15～27人	人口が100万人を超える県、自治県、県級市、市管轄区は35人を超えない。

### （ウ）開催

常務委員会は、主任が招集し、少なくとも2ヶ月に1度開催することとされている（組織法第45条第1項）。

### （エ）職務・権限

県級以上の人代常務委員会の主な職権は、次のとおり。

#### a 決定権

同級人民政府の建議に基づき、当該地域の経済計画や予算の一部等について変更を決定すること。政治、経済、教育、科学、文化等に関する重大事項を討議し、決定すること（組織法第44条第1項第4号、第5号）。

#### b 人事権

人代の閉会中に、同級人民政府の副省長等の任免を決定すること。同級の省長等が職務を担当することが出来ないときに代理を選任すること（組織法第44条第1項第9号）。

c 監督権

同級人民政府、人民法院、人民検察院等の活動を監督し、同級人代代表と連携し、これら機関、構成員に対する国民からの申立て、意見を受理すること（組織法第44条第1項第6号）。

d 立法権

人代の閉会期間において、法律等に抵触しない範囲内で、当該行政地域の必要に基づき地方性法規を制定すること。但し、この権利は省級及び国务院の認可を経た地級市の人代常務委員会に限定される（組織法第43条）。

**(オ) 議決**

議決については、常務委員会構成員の過半数をもって採択する（組織法第45条第2項）。

## (2) 郷級

### ア 郷級の人代

#### (ア) 代表の選出方法とその任期

郷級の人民代表は、有権者による直接選挙で選ばれる(選挙法第2条)。なお、その任期は、県級以上の人代同様、1期5年である(組織法第6条)。

#### (イ) 定数

郷級人代の定数については、各級毎に基数が定められ、人口に応じて増加できるところになっている(選挙法第9条第1項第4号)。

〈郷級人代の定数に関する条件〉

人代	基数	代表数増加の条件	上限
郷、鎮、 民族郷	40名	1,500毎に1名増加可能	100人(人口が9万人を超える郷、 民族郷の場合) 130名(人口が13万人を超える鎮の 場合)

#### (ウ) 開催

郷級人代は、議長団の招集により、県級以上の人代同様、毎年最低1回開催することが義務付けられている(組織法第11条第1項、第15条)。また、5分の1以上の人代代表の提案があるときは、臨時に会議を召集することもできる(組織法第11条第2項)。

#### (エ) 職務・権限

郷級人代の職権は、次のとおり。

##### a 決定権

当該地域の経済、文化事業、公共事業の建設計画を決定すること。財政予算及び予算執行状況を承認すること(組織法第9条第1項第3号、第4号)。

##### b 人事権

その人代と同級の地方人民政府の首長等を選挙・罷免すること(組織法第9条第1項第6号、第7号、第10条)。

##### c 監督権

同級の地方人民政府からの活動報告を聴取し審査すること(組織法第9条第1項第8号)。

#### (オ) 議決

議決については、全代表の過半数をもって採択する(組織法第20条)。

## (カ) 全人代等との関係

郷級人民代表大会は上級人代及び全人代に従わなければならない。

### イ 主席及び副主席

郷級人代には、主席が置かれる。そのほか、副主席を1名ないし2名置くことができる（組織法第14条第1項）。主席及び副主席は、郷級人代代表の中から選出され、その任期は1期5年である。

主席及び副主席は、郷級人代の閉会期間中、郷級人代と連携をとり、活動を展開し、かつ代表及び市民の郷級人民政府に対する建議、批評や意見を反映することに責任を負うこととされている（組織法第14条第3項）。

## 3 共産党地方組織

前章で記載したとおり、中国では共産党組織が、各種政策の企画・実施や人事管理など多くの面において、国家機関を指揮・指導しており、各級地方政府はもちろんのこと、職場、学校及び住民自治組織等、地域の隅々にまで張りめぐらされている。

県級以上には、中央組織と並行する形で、地方各級の代表大会、代表会議、党委員会、規律検査委員会の各組織が設置されている（地級は党委員会のみ）。また、中央の政治局及び書記局に相当する機関として、党員会の下に常務委員会が設置されている。なお、それぞれの任期は5年である。

郷級その他には、3人以上の党員が所属する組織には共産党基層組織の設置が義務付けられている。なお、組織形態は、党員数に応じて委員会（100人以上）、総支部（50人以上100人未満）、支部（3人以上50人未満）に分けられる。

共産党規約では、政府内における党組織は原則として行政権とは切り離されたものであるとされている。しかし、実際には、共産党が各級地方政府幹部の人事権を持っており、また党委書記・副書記が地方人代主任や各級地方政府の長の上席・兼任であるケースも多い。

具体的な組織を見ると、例えば北京市人民政府には、北京市党委員会、規律検査委員会、組織部、宣伝部、統一戦線工作部、政法委員会、市党校、北京日報（新聞）が設置されている。このように、地方においても行政機関はもとより、軍隊、マスコミまでも共産党の影響を受けている。

### 第3節 公務員制度

中国では、地方政府が中央政府の下級組織と位置付けられているため、地方政府に勤務する公務員も国家公務員である。

2006年1月に施行された「中華人民共和国公務員法」（以下、「公務員法」という。）では、公務員を「法により公職を履行し、国家行政に組み込まれ、国家財政により給与及び福利が計上されている職員」と定義されており（公務員法第2条）、行政機関に勤務する職員のほか、中国共産党、人民代表大会、人民政治協商会議、司法機関、検察機関、民主党派に勤務する中央及び地方の職員も公務員に含まれる<sup>5</sup>。

#### 1 条件、権利と義務

公務員になるための条件は次のとおり（憲法第11条）。

- ・ 中国国籍を有すること
- ・ 年齢が18歳以上であること
- ・ 憲法を遵守すること
- ・ 品行方正であること
- ・ 正常に職責を履行する身体的条件を備えていること
- ・ 職階の求めに応じた教育程度及び職務能力を備えていること
- ・ 法律に定めるその他の条件

---

<sup>5</sup> 公務員法に定義される公務員には、国が運営する学校、病院、水道、交通、試験研究機関等の「事業単位」の職員は含まれない。但し、これらの職員は、承認を経て公務員法を参考にして管理を行うこととされている（公務員法第106条）。

また、公務員法では、公務員の権利と義務として、次の事項が挙げられている。

公務員の権利（公務員法第13条）	公務員の義務（公務員法第12条）
<ul style="list-style-type: none"> <li>① 職責の履行のために必要な労働条件の確保</li> <li>② 法定事由、法廷手続きによることなく、免職、降格、解雇又は処分されないこと</li> <li>③ 給与報酬、福利及び保険の待遇の享受</li> <li>④ 教育訓練への参加</li> <li>⑤ 業務及び指導者に対する批判及び提案</li> <li>⑥ 申立及び告訴</li> <li>⑦ 辞職の申請</li> <li>⑧ 法律の定めるその他の権利</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 憲法及び法律の模範的遵守</li> <li>② 定められた権限及び手続きに基づく真摯な職責の履行並びに業務効率向上への努力</li> <li>③ 全力を挙げて人民のために尽くし、人民の監督を受けること</li> <li>④ 国家の安全、名誉及び利益の擁護</li> <li>⑤ 職務に忠実で、職責を果たし、上級組織が法に則って下した決定及び命令に服従し、執行すること</li> <li>⑥ 国家の秘密及び業務上の秘密の厳守</li> <li>⑦ 規律の遵守、職業道德の厳守、社会道德の遵守</li> <li>⑧ 清廉潔白、公明正大</li> <li>⑨ 法律が定めるその他の義務</li> </ul>

## 2 採用

非指導的職務を担う公務員の採用に当たっては、公開試験、厳格な考査、平等な競争、優者選抜の方法が採用されている（公務員法第21条）。

また、中央機関及びその直属機構の公務員の採用は、中央の公務員主管部門が、地方各級機関は、省級の公務員主管部門が責任を負う（公務員法第22条）。

### （1）公告

公務員を採用する場合には、受験募集の公告を發布しなければならない。受験募集の公告には、受験募集する階層、人数、受験応募の資格条件、受験応募が提出を必要とする申請資料及び受験応募する上で知っておくべきその他の事項を明記しなければならない（公務員法第26条）。

### （2）応募及び資格審査

採用機関は、受験応募の資格条件に基づいて、受験応募の申請に対して審査を行う（公務員法第27条）。

なお、公務員試験への応募資格は、前述の公務員になるための条件を満たしているほか、中央及び省級の公務員主管部門が定め、職階に任ぜられるのに求められる資格条件も備えていなければならないとされている（公務員法第23条）。

### （3）試験

採用試験は、筆記試験と面接試験の2つに分かれている。試験内容は、公務員が



備えなければならない基本的能力及び様々な職階類別に基づき設けられている（公務員法第28条）。

#### （4）任用審査

採用機関は、試験の成績に基づき、考査する人選を確定するとともに、それに対して受験応募資格の再審査、考査及び身体検査を行うこととされている（公務員法第29条）。

#### （5）任用

採用機関は、試験の成績、考査状況及び身体検査の結果に基づき、採用予定人員の名簿を提出するとともに、これを公示することとなっている。

公示期間が満了すると、中央採用機関は、採用予定人員の名簿を中央公務員主幹部門（地方各級は、省・直轄市・地級市の公務員主管部門）に報告し、これらを審査・登録・許可する。

新規に採用された公務員の試用期間は、1年間とされ、試用期間が満了し適格である場合は正式に採用され、適格でない場合は採用資格が取り消される（公務員法第32条）。

### 3 処遇

公務員法では、公務員の給与制度、福利制度、保険制度等について、それぞれ次のとおり定めている。

#### （1）給与制度

中国では、国家が統一する職務と等級を結合させた給与制度を実施し、労働に応じた分配の原則を貫徹し、職責、職務能力、職務実績、経歴等の要素を体現し、異なる職務及び等級間における合理的な給与格差を保持することとされている（公務員法第73条）。

公務員には、職務に基づく12の職階と、職責、資質、学歴、勤務実績等に基づく15の等級が設けられている。公務員の給与や待遇は、これらを根拠に決定されることとされている（公務員法第19条）。なお、具体的な職階、等級については図表2-6のとおりである。

図表 2-6 中国の公務員における職階と級の対応関係

職階	級	中央政府	地方政府			
			省級 (省・直轄市)	地級 (一般地級市)	県級 (県・県級市)	郷級 (郷・鎮)
1	1	国務院総理				
2	2～3	副総理 国務委員				
3	3～4	部長 委員会主任	省長 直轄市長			
4	4～5	副部長 委員会副主任	副省長 直轄市副市長			
5	5～7	司長	庁長・局長 主任	市長		
6	6～8	副司長	副庁長・副局長 副主任	副市長		
7	7～10	処長	処長	庁長・局長 主任	県長 市長	
8	8～11	副処長	副処長	副庁長・副局長 副主任	副県長 副市長	
9	9～12	科長	科長	処長	局長	郷長 鎮長
10	9～13	副科長	副科長	副処長	副局長	副郷長 副鎮長
11	9～14	科員	科員	科員	科員	
12	10～15	弁事員	弁事員	弁事員	弁事員	弁事員

(注) 上図は、基本図である。また、自治区・州・県、市管轄区等は省略している。

公務員の給与は、基本給与、手当、補助金、賞与から構成されている。このうち手当には、地域追加手当、困難辺境地域手当、持ち場手当、住居や医療などの補助手当が存在する（公務員法第74条）。なお、公務員の給与水準は、国民経済の発展と調和し、社会進歩に適応しなければならないとされており、国家は定期的に給与比較調査を実施することとなっている（公務員法第75条）。

## (2) 福利制度

公務員は、国家の定めに照らし、福利待遇を享受するとされており、福利待遇は、経済社会の発展水準に基づき引き上げられるとされている（公務員法第76条）。

なお、中国の公務員に対する様々な手当や福利待遇は、手厚いと言われており、その種類も多岐にわたる。

### (3) 保険制度

国家は、退職、罹病、労働災害、出産、失業などの諸事情下にある公務員に対して、援助、補償をしなければならない。

また、公務により障害が残った公務員は国家の定める障害待遇を、公務により犠牲、死亡又は病死した公務員の親族は国家の定める弔慰及び優待を享受できる（公務員法第77条）。

### (4) 退職・辞職

公務員の退職については、次のとおり条件が定められている。

	条 件
強制退職（公務員法第87条）	次のいずれかに該当するとき ・ 国家の定める退職年齢（男性60歳、女性55歳）に達したとき ・ 職務能力を完全に喪失したとき
依願退職（公務員法第88条）	次のいずれかに該当するとき ・ 勤務年数が30年に達しているとき ・ 国家の定める退職年齢に5年足りず、かつ勤務年数が20年に達しているとき ・ 国家が定める、繰り上げて退職することができるその他の事由に該当するとき

また、公務員の辞職については、次のとおり条件が定められている。

	条 件
公務員が辞職してはいけない場合（公務員法第81条）	次のいずれかに該当するとき ・ 国家の定める最低勤務年数に達していない場合 ・ 国家秘密など特殊な職階の任用に及び、又は上記の職階を離れて国家の定める秘密保持解除の期限を満たしていない場合 ・ 重要公務が完了しておらず、かつ引き続き本人が処理しなければ行けない場合 ・ 会計検査及び規律審査を受けつつあり、又は犯罪を疑われ、司法手続きが未だ完了していない場合 ・ その他、法律、行政法規に定められている事由に該当する場合
公務員が辞職しなければならない場合（公務員法第82条） ※指導的職務を担う公務員に対して適用される。	次のいずれかに該当するとき ・ 職務上の重大な誤り、職務上の失態により重大な損失もしくは劣悪な社会的影響をもたらす場合 ・ 重大事故に対して指導的責任を負う場合

なお、公務員が公職を辞し、又は退職した場合には、指導的立場であった公務員は離職後3年以内に、その他の公務員は離職後2年以内に、元の職務と直接関連する企業又はその他営利企業で任用されてはならず、また元の職務と直接関連する営利活動に従事してはならないとされている（公務員法第102条）。

## (5) 解雇

次のいずれかに該当する場合は解雇されることとなっている（公務員法第83条）。

- ・ 定期審査<sup>6</sup>において、2年連続して不適格と確定された場合
- ・ 現職の任務に堪えられず、またその他の配置を受け入れない場合
- ・ 所在する機関が計上予算の人員数を調整、廃止、合併又は削減することにより、職務調整が必要な場合に、本人が合理的配置を拒む場合
- ・ 公務員の義務を履行せず、公務員の規律を遵守せず、教育を経てもなお改善が見られず、機関において引き続き職務に当たることが適当ではない場合で、失職処分を与えることが適切ではない場合
- ・ 無届けで休み、又は公務で出張し、もしくは休暇届期間が満了しても正当な理由がなく期日を過ぎても職務に復帰せず、引き続き15日間が過ぎ、又は1年間の累計が30日を超える場合

なお、解雇される公務員は、解雇費を受領し、又は国家の関連する定めに基づき失業保険を受けることができるとされている（公務員法第85条）。

公務員制度については、公務員の権利を保障しつつ、公務員の資質の向上や廉潔な行政運営の確立を図ることを目的として、制度やその運用等について継続的に改革が進められている。

---

<sup>6</sup> 公務員の審査は、平常審査と定期審査に分けられ、定期審査は、平常審査を基礎に実施されるとされている（公務員法第34条）。定期審査の結果は、優秀、適格、基本的に適格、不適格の4段階に分けられ、書面をもって本人に通知されることとなっている（公務員法第36条）。

## 第4節 特別行政区（香港特別行政区・マカオ特別行政区）

現在、憲法第31条「国家は、必要のある場合は、特別行政区を設置することができる。」という規定に基づき、香港特別行政区（以下、「香港」という。）とマカオ特別行政区（以下、「マカオ」という。）の2つの特別行政区が設置されている。

香港は1997年7月に英国から、マカオは1999年12月にポルトガルから、それぞれ中国に返還され中国の特別行政区となった。両特別行政区は、返還後50年間、返還前の社会・経済制度及び生活様式を継続実施することが保障され、また高度の自治を実施し、行政権・立法権・独立した司法権を有する点で、省、自治区、直轄市とは大きく異なる（一国二制度）。

具体的には、公用語が香港では中国語と英語、マカオでは中国語とポルトガル語であること、通貨が香港では香港ドル、マカオではマカオパタカが採用されていること、交通法規が中国本土では右側通行であるのに対し香港・マカオでは左側通行であることのほか、行政面・経済面における様々な制度が、中国本土とは大きく異なっている。

### 1 特別行政区の政治・行政機構

各特別行政区では、その地域の憲法とも言える香港特別行政区基本法、マカオ特別行政区基本法が制定されている。歴史的経緯や実情に多少の差異が見られるものの、立法の背景と趣旨が似ていることから、その制度には多くの面で共通点がある。

#### （1）行政機関

##### ア 行政長官

行政長官は、特別行政区の首長であり、特別行政区の代表である。法の規定により、中央人民政府及び特別行政区に対して責任を負わなければならない。

##### （ア）選出方法と任期

行政長官は、各界の人民で構成される選挙委員会（委員800人）により選出される<sup>7</sup>。その任期は1期5年で、一度のみ再任が認められる。

##### （イ）職権

行政長官の主な職権は次のとおり。

- a 特別行政区を指導すること
- b 法律を公布、執行すること

---

<sup>7</sup> 2007年以降、この選出方法を改正する場合には、立法会全議員の3分の2の多数で可決し、行政長官が同意し、さらに全人代常務委員会の承認を求めなければならない。なお、香港では、2005年12月、2006年7月、市民による全面的普通選挙の早期実現を求めるデモが行われた（後述する立法会の選挙とも関連）。

- c 各司司長、副司長、各局局長、廉政專員<sup>8</sup>、會計検査署署長、警務部門責任者、税関長長の任命について中央人民政府に要請すること、解任について提案すること（マカオ特別行政区には、検察長も含まれる。）
- d 法定の手続きにより各級法院裁判官を任免すること
- e 中央政府から権限を授与された対外事務を処理すること

### （ウ）政策諮問機関

行政長官の政策諮問機関は、香港特別行政区では行政會議、マカオ特別行政区では行政会と呼ばれている。いずれも行政長官の政策決定を援助する機構である。

行政長官は、重要政策の決定、立法会への法案提出、附属法規の制定及び立法会解散前に、原則として行政會議の意見を聴取しなければならない。

### イ 特別行政区政府

特別行政区政府は、特別行政区の行政機関であり、その首長は行政長官である。

特別行政区政府は、法律を遵守し、立法機関である立法会に対して責任を負い、立法会が可決し発効した法律を施行し、定期的に施政報告をする。

### （ア）機関

特別行政区の機関は次のとおり。

	機 関 名
香港特別行政区	政務司、財政司、法務司 各局、処、署等
マカオ特別行政区	行政法務、経済財政、保安、社会文化、運輸・公共事業の長官 司、局、庁、処等

### （イ）職権

特別行政区政府の主な職権は次のとおり。

- a 政策を制定し、執行すること
- b 行政事務を管理すること
- c 中央政府から権限を授与された対外事務を処理すること
- d 財政予算及び決算を編成し、提出すること
- e 法案、議案及び附属法規の制定・提出（香港特別行政区のみ）  
行政法規の起草（マカオ特別行政区のみ）
- f 政府職員を立法府に列席させ、かつ政府を代表して発言させること

<sup>8</sup> 汚職・賄賂等の調査・取締りを、行政機関・立法機関から独立して行う。

## (2) 特別行政区の立法機関

### ア 立法会

立法会は、特別行政区の立法機関である。

#### (ア) 定数、代表選出方法、任期

香港・マカオにおける立法会の選挙は、中国返還後これまで3回ずつ実施されている。なお、定数、代表選出方法並びに任期は、その選挙毎に異なっており、具体的には以下のとおりである。

		香港特別行政区	マカオ特別行政区
a	定数	60名	(第1期) 23名 (第2期) 27名 (第3期) 29名
b	選出方法	第1期 (1997年7月1日～2000年9月30日) 選挙区直接選挙20名 選挙委員会選出10名 機能団体選出30名	(1999年12月20日～2001年10月15日) 直接選挙8名 間接選挙8名 行政長官任命7名
		第2期 (2000年10月1日～2004年9月30日) 選挙区直接選挙24名 選挙委員会選出6名 機能団体選出30名	(2001年10月16日～2005年10月15日) 直接選挙10名 間接選挙10名 行政長官任命7名
		第3期 (2004年10月1日～2008年9月30日) 選挙区直接選挙30名 選挙委員会選出なし 機能団体選出30名	(2005年10月16日～2009年10月15日) 直接選挙12名 間接選挙10名 行政長官任命7名
	備考	<ul style="list-style-type: none"> <li>2007年以降、この選出方法を改正する場合には、立法会全議員の3分の2の多数で可決し、行政長官が同意し、更に全人代常務委員会の承認を求めなければならない。</li> <li>全議員が普通選挙によって選出されるようにする計画。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>第3期以降も第3期と同じとされている。</li> </ul>
c	任期	4年(第1期のみ2年)	4年(第1期は返還前の体制を継続)

#### (イ) 開催

立法会は、全議員の過半数の出席をもって開催することができ、立法会主席の主宰により行なわれる。立法会の議事規則は、立法会自ら制定する。

#### (ウ) 職務・権限

立法会の主な職権は次のとおり。

- a 法律を制定すること、改廃すること

- b 財政予算を審査し、承認すること
- c 行政長官の施政報告を聴取し、審議すること
- d 行政活動に質疑すること
- e 公共の利益に関する問題を審議すること
- f 終身法院裁判官を任免すること（香港特別行政区のみ）
- g 住民の請願を受け、処理すること

## （エ）議決

香港特別行政区では、法案の議決は、会議出席議員の過半数の賛成をもって採択される。

マカオ特別行政区では、法定議員の過半数の賛成をもって採択される。

## イ 立法会主席

立法会主席は、立法会議員の互選により選出される。立法会主席の主な職権は、次のとおり。

- （ア）立法会を主宰すること
- （イ）会議日程を決定すること
- （ウ）立法会の開会日時を決定すること
- （エ）休会期間中、特別会議を開催すること

## （3）行政機関と立法機関の関係

上記のほか次の点において相互に関わりを持っている。

ア 立法会の可決した法案を、行政長官が特別行政区の全体の利益に適合しないと認め立法会に差し戻した後、再度立法会が可決した場合には、行政長官はそれに署名し交付するか、立法会を解散することができる。

イ 予算案その他の重要法案を否決したときは、行政長官は立法会を解散することができる。

ウ 立法会を2回解散した後、新たに選出された立法会が係争の原案を再度可決したときは、行政長官は辞職しなければならない。

エ 香港特別行政区の場合、立法会全議員の4分の1が、マカオ特別行政区の場合、全議員の3分の1が、共同で動議を出し、立法会は行政長官の重大な法律違反、汚職行為について指摘し、調査委員会を設置することができる。調査委員会が当該指摘内容を証明するに足りる証拠があると認めたときは、立法会は全議員の3分の2以上の多数で、行政長官の弾劾案を提出し、中央人民政府の決定を求めることができる。

なお、行政長官が立法会を解散できるのは、1任期中1回のみである。



## 2 中央政府との関係

特別行政区と中央政府の主な関係は次のとおり。

- ・特別行政区基本法は、全人代の議決を経て制定される。
- ・特別行政区行政長官は、中央人民政府により任命される。
- ・中央政府は、行政長官を解任することができる（マカオのみ）。
- ・外交や国防に関することは中央人民政府が管轄する。中国外交部特派員公署を設置し、人民解放軍を駐留する<sup>9</sup>。

### 経済面から見た香港・マカオ

香港は、伝統的に経済面における規制が少なく、比較的自由な経済体制がとられている。香港特別行政区基本法では、香港特別行政区は、「自由港としての地位を保持し、法律に別段の定めのあるものを除き、関税を徴収しない（第114条）」「自由貿易政策を実行し、貨物、無形財産及び資本の移動の自由を保障する（第115条）」旨明記されている。また、地理的に中国本土や東南アジアの中心に位置すること、法制度が整備されていることなどの理由から、世界中の企業がアジアの拠点としている。

日本との関係を見ると、観光分野では、中国本土とは異なり、2004年4月から訪日査証が免除されており、個人での旅行が認められている<sup>10</sup>。2005年の香港からの訪日観光客数は26.9万人で、これは、韓国、台湾、米国に次ぐ、第4位である<sup>11</sup>（出所：国際観光振興機構統計）。

このほか、所得水準が高く、消費者の日本ブランドに対する愛着が強いこともあり、地域特産品の販路拡大の分野においても、日本の地方公共団体にとって魅力的な市場であると言える。

一方、マカオは、人口が香港の約14分の1、面積が香港の約50分の1と規模は大きくないが、香港と同様、自由港であり、陸続きの広東省などと一体の圏域として、経済面で日本の地方公共団体に注目されている。また、近年は、カジノや歴史建築物を核とした観光振興の先進地域となっている。

なお、香港・マカオにとって、中国本土はともに重要な貿易相手先となっている。2003年には、香港と中国本土、マカオと中国本土との間で、それぞれ経済緊密化協定（CEPA）が締結されるなど、現在、経済一体化の更なる促進に向けた取り組みがなされているところである。

<sup>9</sup> マカオ特別行政区基本法には、人民解放軍の駐留に関する明文規定はないが、1999年全人代常務委員会において成立した駐軍法を根拠に、マカオにも人民解放軍が駐留している。

<sup>10</sup> 中国本土からの訪日観光旅行は、査証が必要な上、団体旅行しか認められていない。

<sup>11</sup> 中国本土は、20.2万人で第5位。

## 第5節 地方人民政府における事務

ここまで地方行政を担う地方政府の組織・権限及びそれを実行する公務員の制度を中心に説明してきた。本節では、この地方政府において、実際にどのように行政運営されているのかを把握するために、まず各級地方政府の具体的な組織を概観し、その上で、多くの国において地方政府が大きな役割を担っている義務教育と社会保障の事務の実態を紹介する。

なお、中国では、中央と地方、地方各級政府間の役割分担があいまいであり、特に省級以下の地方政府間の事務配分が極めて弾力的であること、また公表されているデータが少ないこと等の理由から、地方における事務やその役割分担を網羅的に説明することは困難である。以下に紹介するものは、あくまで一例であり、全ての地方に当てはまるものではないことに留意していただきたい。

### 1 組織の実態

中央政府及び地方政府の組織は、おおよそ次のとおりであり、中央政府の各部門に対応する形で、省級、地級、県級毎に担当部門が設置されており、中央と地方の指導・報告関係の下で、行政運営が行われている。

図表 2 - 7 中央政府及び地方政府の組織例

中央政府 (国務院)	地方政府			
	省級 (山東省)	地級 (臨沂市)	県級 (郟城県)	郷級 (花園郷)
外交部	外事弁公室	外事(・僑務)弁公室		
国防部 弁公庁 (部・委員会)	弁公庁	弁公室		
国家発展改革委員会	発展改革委員会	発展計画委員会	発展開発局	
	経済貿易委員会	経済貿易委員会 貿易体制改革弁公室	経済貿易局	
教育部	教育庁	教育局	教育局	文化教育事務所 小・中学校
科学技術部 国防科学技術工業委員会	科学技術庁	科学技術局	科学技術局	
国家民族事務委員会	民族事務委員会	民族宗教事務局	民族宗教局	
公安部 国家安全部	公安庁	公安局	交通警察大隊	派出所
監察部	監察庁	監察局		
民政部	民政庁	民政局	民政局	
司法部	司法庁	司法局	司法局	
財政部	財政庁	財政局	財政局	
人事部	人事庁	人事局	人事局	
労働社会保障部	労働社会保障庁	労働社会保障局	労働局	

国土資源部	国土資源庁	国土資源・不動産 管理局 建設局	不動産管理局 建設局	
建設部	建設庁			
鉄道部				
交通部	交通庁	交通局	交通局	
情報産業部	情報産業庁			
水利部	水利庁	水利局	水利局	水利ステーション
農業部	農業庁	農業局	農業局	
	海洋漁業庁	漁業局		
商務部	対外貿易経済協力 庁	対外貿易経済協力 局	対外経済貿易局	
文化部	文化庁	文化局	文化局	
衛生部	衛生庁	衛生局	衛生局	
国家人口計画出産 委員会	人口計画出産委員 会	計画出産委員会	計画出産局	計画出産事務所
中国人民銀行 会計審査署	会計審査庁	会計審査局	会計審査局	
〈直属特設機関〉 国家資産監督管理 委員会	国有資産監督管理 委員会			
〈直属機関〉 税関総署 国家税務総局	国家税務局 地方税務局 工商行政管理局	国家税務局 地方税務局 工商行政管理局	国税局 地方税局 工商局	国税局 地方税事務所 工商事務所
国家工商行政管理 総局				
国家品質監督検査 検疫局	品質技術監督局		品質監督局	
国家環境保護総局	環境保護局	環境保護局	環境保護局	
中国民間航空総局				
国家ラジオ・映 画・テレビ局	ラジオ・テレビ局	ラジオ・テレビ局		ラジオステーション
国家新聞出版総署 (国家版權局)	新聞出版局	新聞出版弁公室		
国家体育総局	体育局	体育局		
国家統計局	統計局	統計局	統計局	
国家林業局	林業局	林業局	林業局	林業ステーション
国家食品薬品監督 管理局	食品薬品監督管理 局			
国家安全生産監督 局	安全生産監督管理 局	安全生産監督管理 局	薬品監督局	
国家知的財産権局				
国家旅遊局	旅遊局	旅遊局	旅遊局	
国家宗教局				
國務院参事室				
國務院機關事務管 理局		機關編制委員会弁 公室		
〈事務機関〉 國務院僑務弁公室	僑務弁公室	(外事・) 僑務弁 公室		
香港・マカオ弁公 室				
法制弁公室	法制弁公室	法制局	法制局	
國務院研究室				
台湾事務弁公室				
新聞弁公室				

<p>〈事業単位〉  新華通信社  中国科学院  中国社会科学院  中国工程院  國務院發展研究センター  国家行政学院  中国地震局  中国気象局  中国銀行業監督管理委員会  中国証券業監督委員会  中国保険監督委員会  国家電力監督管理委員会  全国社会保障基金理事会  国家自然科学基金委員会</p> <p>*部・委員会管理  国家投書・陳情処理局  国家食糧局  国家煙草局  国家外国專家局  国家海洋局  国家測量局  国家郵政局</p> <p>国家文物局  国家漢医薬管理局  国家外貨局</p> <p>国家古文書局  国家保密局</p>	<p>省級機關事務管理局</p> <p>食糧局</p> <p>物価局  牢獄管理局</p>	<p>地震弁公室  気象局</p> <p>投書・陳情処理局</p> <p>食糧局</p> <p>物価局</p>	<p>気象局</p> <p>食糧局</p> <p>物価管理局  古文書局</p>	<p>信用取引所</p> <p>電気供給ステーション</p> <p>食糧管理事務所</p> <p>郵便局  電信局</p>
---	---	---	--	---

(注) 1 上図は基本図である。

- 2 臨沂市は山東省内の地級市、郟城県は臨沂市内の県、花園郷は郟城県内の郷。
- 3 外事弁公室は、日本の地方公共団体における国際交流担当部署に相当する。中国各地を訪れる外国人の交流・あっせんを主な業務としており、日本の地方公共団体が地方政府関係機関とアポイントメントを取る際の窓口にもなっている。また、日本の地方公共団体で、国際交流に関連した業務に従事したことのある職員（JET経験者）など、日本語可能な職員が在籍していることが多い。

(出所) 中国中央人民政府及び各地方政府ホームページを参考に作成。

## 2 事務の具体例

### (1) 義務教育

#### ア 義務教育制度の概要

中国では、小学校6年・中学校3年の9年制義務教育制度がとられている<sup>12</sup>。教育課程は、中央政府が基準を定め、その基準に従って各地方政府が地域の実情に合わせて設定する。また、教科書は、以前は全国統一の国定教科書が使用されていたが、1987年以降、国家教育部の検定の下で、地方政府による発行が認められている。

義務教育法（1986年制定）が2006年9月に大幅に改正され、改正義務教育法では、新たに国・親の義務教育を受けさせる義務、子供の義務教育を受ける権利と義務、義務教育無料化の原則、教育の質の向上と機会均等を目指すことが明記されており、現在その実現に向けた段階的な取り組みが進められている。

#### イ 政府間役割分担と具体的事務

義務教育は、国務院の指導の下、地方人民政府が管理するとされている（教育法第14条第2項）。具体的には、中央（教育部）において、教育の政策目標、基本法規、教育予算、教育内容（カリキュラム等）の策定や地方出先機関への指導等が行われ、地方（教育庁（局））において、「省級人民政府が企画・実施し、県級人民政府が主として管理する（義務教育法第7条）」という原則の下、教育の実務が行われる。

義務教育に係る経費は、国務院及び各級地方政府が、職責に応じ共同で負担し、省級政府が具体的に決定することとされている（同法第44条第1項）<sup>13</sup>。

教員配置、その養成・訓練、教員賃金支払い、学校整備、学校運営等の事務は、分級管理及び業務分担の原則に基づき行われる（教育法第14条第1項）。

少数民族児童用学校（クラス）の設置を省級政府が行うこと（同法第18条）や、寄宿制学校の設置を県級政府が行うこと（同法第17条）といったように、単独の事業実施主体が法定されているものもあるが、適齢児童の入学（登校）の督促を県級政府及び郷級政府が行うこと（同法第13条第1項）、居民委員会（村民委員会）がこれに協力すること（同法同条第2項）等といったように、地方各級政府等が連携協力して、実施することとされているものが多い。

同様に、学校整備や教員配置（賃金支払い）等についても、（従来は郷級以下地方政府の担う役割が多かったが）歴史的沿革や地域の事情等によって地域毎に実施主体が異なっているというのが実態である。

よって、地方政府間の役割分担も自ずと非常に弾力的なものとなっており、各級

<sup>12</sup> 近年、都市部では、児童の成長発達に合わせた学年及びカリキュラム編成という考えから、小学校5年、中学校4年という5・4制をとるところもある。

<sup>13</sup> 教育関連支出の内訳は、従来中央政府約1割・地方政府約9割で教育現場での予算不足が深刻化し、現在改革が進められているところである。

地方政府における「典型的な役割分担や事務の流れ」を把握することは困難である。但し、この義務教育について、全国的にほぼ共通して言えることは、第2節に記載した内容とも一致するが、省級政府がその地域において大きな権限を持っていること、県級政府が事務実施主体として大きな役割を担っていること、近年更にその役割を強化する方向で改革が進められていることである。

なお、現行の義務教育は、未就学児童の多さや都市農村間の格差への対応、義務教育費の完全無料化の実現など課題が多岐にわたり、これらの課題は一朝一夕には対応し難いものであるので、その地域の実情に応じて取り組みを進めていかざるを得ず、今後も地域によって各級政府の役割分担が異なる状況が続くことと思われる。

## (2) 社会保障

### ア 社会保障制度の概要

改革・開放による社会主義計画経済から社会主義市場経済への移行に伴う国有企業改革等の様々な取り組みにあわせて、社会保障制度についてもそのあり方の大きな変更にせまられ、社会状況に適応した制度の構築が進められているところである。現在、都市部における社会保障制度は整備されつつあるが、農村部においては整備が遅れており<sup>14</sup>、都市部との不均衡が生じている。ここでは、都市部の社会保障制度について記載する。

社会保障制度は、社会保険、社会救済、社会福祉、住宅補助、軍人福祉からなる。なお、介護保険制度は、現在存在しない。

社会保険：年金保険・医療保険・失業保険・労災保険・出産育児保険

社会救済：最低生活保障・災害救済・社会共済・浮浪者等救済

社会福祉：児童福祉・老人福祉・障害者福祉

住宅補助：公共住宅積立・経済適用住宅・廉価賃貸住宅

保険料負担は、政府・企業・個人による3者負担方式が採用されており、このうち、企業の負担が大きく、3者の中で最も重要な役割を担っている。

### イ 政府間役割分担と具体的事務

中央政府は、国家全体の社会保障業務の基本方針・政策の決定、社会保障制度に係る法律や規則の制定、社会保障事業の発展計画の策定、地方政府の業務に関する監督・監査等を行い、地方政府は、各地の実情にあわせた社会保障事務を行うこと

---

<sup>14</sup> 都市部とは異なる制度がとられることとされている。

とされている<sup>15</sup>。

地方政府間の役割分担を見てみると、省級地方政府は、社会保障に係る地方性法規・規則の作成、省内の社会保障業務の指導・監督を行う。県級以上地方政府は、中央政府及び上級地方政府の政策に合致するような社会保障業務の基本方針・政策の決定、社会保障制度に係る法律や規則の制定、社会保障事業の発展計画の策定等を行う。そして、郷級地方政府が、各種申請の窓口業務、申請者に対する事実調査、高齢者・身体障害者への福祉サービス提供等を行う。なお、地域住民の相互扶助を中心とした「社区」が、住民ニーズ把握能力の高さや情報伝達スピード面でのメリットを持つことから、高齢者介護等を中心に大きな役割を果たしている。

大まかに言えば、中央政府が年金制度や医療保険制度等の基本的な制度の枠組みを作り、省級・地級・県級地方政府が大きな裁量権の下、各地域の実態と現状を踏まえた上で制度や基準を作成し、郷級地方政府が実際の主たる事務実施者となっている。更に、「社区」がサービス提供において大きな役割を果たしている。

このように、「県級政府が主として管理する」とされている義務教育とは異なり、郷級政府や社区がサービス提供主体となっているが、今後は、社会福祉制度の更なる整備（農村をも対象としていくこと等）や県級政府の権能強化にあわせて、県の役割が強化されていくことも予想される。

なお、現行の社会保障は、地方における財源不足、地域間格差、農村を対象としないこと等、発展途上ともいふべき制度であり、更には、一人っ子政策に起因する急激な高齢化への対応も今後必要となってくる。これらの対応の中で、地方政府の役割についても再度検討されていくこととなるだろう。

---

<sup>15</sup> 社会保障支出の負担割合は、中央政府が約1割、地方政府が約9割となっており、中央財政支出が低く設定されている傾向にある。また、中国社会保障業務の管理部局は、分野毎に異なっており、同一分野でも2～3部局に分散している（例えば、社会保険は、労働社会保障部のほか、人事部、衛生部、民政部、農業部による管理もある）。

### 第3章 地方税財政制度

中国の国家財政は、中央財政と地方財政からなり、中央政府と地方政府がそれぞれの役割分担に応じて税財源を中央と地方に区分する分税制によって運営されている。

この分税制の下、中央政府が主に国家の安全保障、マクロコントロール等に関する分野の歳出を担い、地方政府が主に地域の管理、地域社会・地域経済の発展に関する分野の歳出を担い、これに伴う税財源として各税目が中央税・地方税・共有税に分類されている。

また、広大で多様な国土において、基本的な行政サービスを確保し、地域間のバランスを図るための仕組みとして、転移支付制度なども導入されている。

本章では、この地方税財政制度を把握するために、第1に予算制度を中心とした地方財政制度の概要を、第2に税目やその徴収組織を、続いて分税制と政府間財政調整を、更にこれらの規模とその構造について、記載する。



## 第1節 地方財政

### 1 予算の仕組み

#### (1) 予算の体系

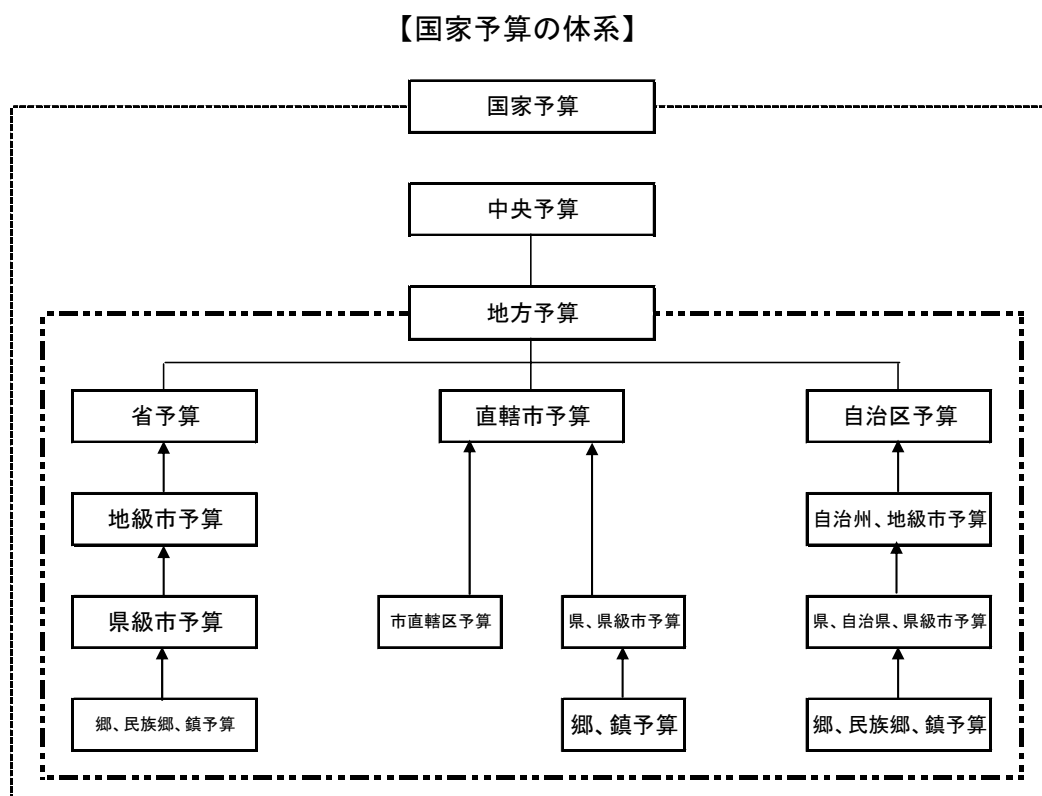
予算に関する基本法は、「中華人民共和国予算法」(以下、「予算法」という。)であり、予算年度は、暦年(1月1日～12月31日)である(同法第10条第1項)。

予算は、中央、省級、地級、県級、郷級の五階層(五級)に分けられ(同法第2条第1項)、それぞれの各級地方政府が予算を編成し上級政府が下級政府を指導する。

中央政府予算(以下、「中央予算」という。)は中央各部門の予算により構成され(予算法第4条第1項)、地方予算は各省・自治区・直轄市の「総予算(当該級政府予算+全ての下級政府予算の累計)」で構成される(同法第5条第1項)。

なお、中国では、一般的に「国家予算」といった場合には、中央予算と地方予算を合計したもののことを言う。

図表3-1



※ 本図は典型的なものを記載した基本図である。

## (2) 予算管理体制の原則

### ア 統一政策及び分級管理

政治上は民主集中制を、経済上では社会主義市場経済体制をとる中国では、この体制に合わせ「統一政策、分級管理の原則」により国家の予算管理を行っている。

統一政策は、予算管理上の政治方針、予算法規を中央が統一的に制定することを指し、分級管理は、この統一的な政策の下、各級地方政府は財政上独立し、予算の編成・補正・執行する権利を有していることを意味している。

これは、中央がマクロコントロールを行うとともに、地方が積極的な予算管理を行うための原則として、予算管理の基本的な柱となっている。

### イ 財政権と職権一致

地方各級政府は、財政権、財政力に応じて職務を請け負うこと、つまり職権を有することが原則とされている。なお、現体制では、第1次分配（分税）と第2次分配（転移支付）という2段階の調整を経て、財政権と職権の一致が図られることになっているが、職権が曖昧な部分も見受けられ、財源の分配と必ずしも一致していない面がある。

### ウ 公平と効率

#### (ア) 公平な分配

公平の原則に基づき、税源の帰属・財源分配の根拠などの財政政策において、各地域に同等の条件を提供する。

#### (イ) バランス調整

所得再分配、財源移転を通じた調整により地域間格差を縮小し、均衡の取れた国土の発展を目指す。

#### (ウ) 効率優先

財政資金分配を、迅速に、需要に応じて、効率良く分配することにより、経済効果を高めて、経済発展を促進する。

### **(3) 各機関の役割**

中央予算は全人代で審議可決され、地方各級政府予算は各級地方人代で審議可決される。中央予算の担当部門は財政部であり、国家経済のマクロコントロールは国家発展改革委員会が行う。一方、地方予算は、地方各級政府の財政部門が担当する。ここでは、地方における各機関の役割について説明する。

#### **ア 各級地方人代及び常務委員会の役割**

地方各級政府の総予算案及び執行状況報告は各級地方人代の審議を受け、地方各級政府予算及び執行状況はその承認を得なければならない。また、地方人代は地方人代常務委員会による予算、決算に関する不当な決議の変更、取消をしたり、当該級政府の予算、決算に関する不当な決定、命令を取消す権限を有している(予算法第13条)。

地方人代常務委員会は当該級政府総予算の執行を監督し、当該級政府補正予算案及び決算を審査、承認するとともに、当該級政府、一級下の地方人代及びその常務委員会の予算、決算に関する不当な決定、命令及び決議を取消することができる(同法第13条)。

#### **イ 地方各級政府の役割**

地方各級政府は、当該級政府の予算及び決算案を編成し当該級地方人代に予算案を報告するとともに、一級下の政府が届け出た予算を集計し当該地方人代常務委員会に報告する。

また、当該級政府総予算の執行計画をつくるとともに、当該級政府予算の予備費使用の決定、当該級政府の補正予算編成、当該級政府各部門及び下級政府の予算執行の監督などを行う。そして、当該級地方人代及び同常務委員会に対して当該級政府総予算の執行状況の報告を行う(同法第15条)。

#### **ウ 地方各級政府財政部門の役割**

地方各級政府財政部門は、当該級政府予算、決算案の編成、当該級政府総予算の執行計画作成、当該級政府予算の予備費使用案の作成、当該級政府補正予算の編成などを具体的に行うとともに、定期的に当該級政府及び一級上の政府財政部門に対して当該級政府総予算の執行状況の報告を行う(同法第16条第2項)。

## 2 予算編成・執行・決算

### (1) 予算編成方法

#### ア 複式予算

中央及び地方は、予算を経常性予算(一般性予算)と資本性予算(建設性予算)に区分し、それぞれを独立させ相互流用を行わないという「複式予算」により予算編成することとされているが(予算法第26条)、2000年以降の予算編成ではこれが採用されておらず、予算管理を徹底するために「部門予算」による編成が段階的に行われている。

#### イ 部門予算

部門予算とは、国家機関各部門(例:教育部や農業部等)の全ての収支を計上するとともにその主要な内訳を明らかにするものであり、その部門に属する全ての事業体や団体の収支を含めようとするものである。

部門予算は、「一般予算」と「基金予算」からなり、それぞれに収支が計上される。この部門予算には、予算外資金(後述)が含まれるので、政府部門の収支状況の把握や多様な収入の総合的利用といった面で効果的なものとなっている。

#### 【参考】予算の種類

一般予算…主に租税収入による資金であり、日本で言う一般会計にあたる。

基金予算…一定の目的に応じて設立された収支が完結する事業予算であり、「中央政府性基金」と「地方政府性基金」が存在する。日本の特別会計に対応する。

その他、国債の発行による収入とその元利償還などの支出もある。

一般予算収入は、租税収入等の一般的な資金・予算外資金・その他収入の3分類に区分され、一般予算支出は、基本支出<sup>16</sup>・項目支出<sup>17</sup>の2種類に区分される。

また、基金予算収入は、道路、鉄道、空港、電力など各分野における使用料などの徴収金であり、基金予算支出は、各分野の特定目的に使用される。

また、地方各級政府予算には赤字を計上することができず、地方債の発行も原則として行えないが(予算法第28条)、中央政府が地方政府に資金を貸し付けることが認められている(転貸債という)。実際には、地方政府関連企業等において相当額の債務が存在しているとの指摘もある。

<sup>16</sup> 人件費及び組織の通常の活動に必要な経費。

<sup>17</sup> プロジェクトあるいは各種政策に対する支出。更に、インフラ建設を主とした「基本建設支出項目」、大規模オフィスビル建設や国際会議等大会議費等の「行政事業性項目」、企業支援、政策性補助費などの「その他項目」に分類される。

実際の予算の概要をみると以下のとおりである。

### 中央予算・地方予算の概要

【中央予算】 (単位:億元)			【地方予算】 (単位:億元)		
項目	決算額	割合	項目	決算額	割合
<b>(収入)</b>			<b>(収入)</b>		
1. 各目税収	16,052	66.4%	1. 各目税収	12,560	47.2%
消費税	1,634	6.8%	増値税	2,861	10.8%
増値税	7,931	32.8%	営業税	4,103	15.4%
営業税	130	0.5%	資源税	142	0.5%
輸入産品消費税、増値税	4,212	17.4%	都市維持建設税	791	3.0%
都市維持建設税	5	0.02%	企業所得税	2,140	8.0%
企業所得税	3,204	13.2%	個人所得税	838	3.2%
個人所得税	1,257	5.2%	都市土地使用税	137	0.5%
関税	1,066	4.4%	その他各税	776	2.9%
外資系企業輸出払戻	-4,049	-16.7%	農業税	59	0.2%
印紙税	65	0.3%	契約税	735	2.8%
船舶トン税	14	0.1%	耕地使用税	142	0.5%
車輛取得税	583	2.4%	印紙税	2	0.01%
2. 企業欠損補助	-27	-0.1%	2. 企業欠損補助	-167	-0.6%
3. 排汚費収入	12	0.0%	3. 排汚及び都市水資源収入	152	0.6%
3. その他収入	509	2.1%	4. その他収入	2,035	7.7%
4. 教育費附加収入	3	0.01%	5. 教育費附加収入	354	1.3%
<b>中央本級収入計</b>	<b>16,549</b>		<b>地方本級収入計</b>	<b>15,101</b>	
地方からの上納金	712	2.9%	中央税込返還及び補助収入	11,484	43.2%
債務収入	6,923	28.6%	<b>地方財政収入合計</b>	<b>26,585</b>	100.0%
<b>中央財政収入合計</b>	<b>24,183</b>	100.0%	<b>(支出)</b>		
<b>(支出)</b>			1. 基本建設支出	2,676	10.1%
1. 基本建設支出	1,366	5.6%	2. 企業改善及び科学技術三項費用	1,157	4.4%
2. 企業改善及び科学技術三項費用	338	1.4%	3. 流動資金	1	0.00%
3. 流動資金	17	0.1%	4. 地質調査費	93	0.3%
4. 地質調査費	40	0.2%	5. 工業・交通・流通部門事業費	353	1.3%
5. 工業・交通・流通部門事業費	91	0.4%	6. 農業支援支出	1,645	6.2%
6. 農業支援支出	147	0.6%	7. 都市維持建設支出	1,394	5.2%
7. 文教、科学、衛生支出	588	2.4%	8. 文教、科学、衛生支出	5,517	20.8%
8. 賠償及び社会救済費	5	0.02%	9. 賠償及び社会救済費	711	2.7%
9. 社会保障補助支出	237	1.0%	10. 社会保障補助支出	1,581	5.9%
10. 国防支出	2,447	10.1%	11. 国防支出	28	0.1%
11. 行政管理費	464	1.9%	12. 行政管理費	2,419	9.1%
12. 公検法司支出	89	0.4%	13. 公検法司支出	1,764	6.6%
13. 武装警察経費	286	1.2%	14. 武装警察経費	41	0.2%
14. 外交外事支出	87	0.4%	15. 外交外事支出	12	0.0%
15. 対外援助支出	75	0.3%	16. 未発達地区支援支出	189	0.7%
16. 未発達地区支援支出	7	0.03%	17. 政策性補助支出	407	1.5%
17. 政策性補助支出	591	2.4%	18. その他部門の事業費	1,166	4.4%
18. その他部門の事業費	109	0.5%	19. その他	2,468	9.3%
19. その他	475	2.0%	20. 予備費	0	0.0%
20. 予備費	0	0.0%	21. 教育費付加支出	315	1.2%
21. 教育費付加支出	0	0.0%	22. 車輛取得税分配	152	0.57%
22. 行政事業単位退職者支出	99	0.4%	23. 行政事業単位退職者支出	1,066	4.0%
23. 債務利息支出	815	3.4%	<b>地方本級支出</b>	<b>25,154</b>	
24. 車輛取得税分配	404	1.7%	地方への税込返還及び補助支出	11,484	47.5%
<b>中央本級支出</b>	<b>8,776</b>		国内外債務償還支出	3,923	16.2%
地方への税込返還及び補助支出	11,484	47.5%	<b>中央財政支出合計</b>	<b>24,183</b>	100.0%
国内外債務償還支出	3,923	16.2%	地方への上納金支出	712	2.7%
<b>中央財政支出合計</b>	<b>24,183</b>	100.0%	余剰金	719	2.7%
			<b>地方財政支出合計</b>	<b>26,585</b>	100.0%

※2005年決算ベース

(出所) 「中国財政年鑑2006」314~317頁

## (2) 予算編成過程

予算編成は、地方各級政府において編成され、その過程は「二上二下」と呼ばれる。

まず、地方各級政府の財政部門（中央政府では財政部、地方政府では財政部門）が各部門に、次年度の予算案編成に係る基本的な考え方、主な作業内容、タイムテーブル、編成と報告に係る指示事項を通知する。

この通知を受けた各部門は、前年度の予算執行状況及び当該年度の収支予測を参考に予算要求案を財政部門へ提出する（一上）。

各部門が提出した予算要求案を当該級政府が審査した後、財務部門が各部門にシーリング、修正意見を提示する（一下）。

各部門は、財政部門のシーリング、修正意見を基に再度予算を編成し、予算案として財政部門に提出する（二上）。

財政部門が各部門から提出された予算案を取りまとめ、中央政府では中央予算案として、地方各級政府では当該級の地方予算案として、それぞれ次のように承認される。

中央予算案は、財政部が国務院に報告し、国務院の承認を経た後、全人代常務委員会予算工作委員会に報告され、全人代財政経済委員会に提出される。そして最終的に国務院から全人代へ報告され、中央予算として概ね3月頃に承認される。

地方予算案は、当該級政府から地方人代に報告され、地方予算として全人代開催前（通常1～3月頃）に承認される。

この承認された中央及び地方の予算は、財政部から各部門に通知される（二下）。

地方各級政府で承認された地方予算は、逐次1級上の地方政府に報告され、省級地方政府の財政部門が集計したものが中央政府財政部に報告される。中央政府財政部に報告された地方予算は、最後に国務院から全人代に報告されることとなる。

### (3) 予算執行

#### ア 予算の成立と執行

中国では、前述のとおり会計年度開始（1月）以降に、先に地方予算が決定し（1～3月）、その後中央予算が決定する（3月）という、日本とは逆の手順となる。

よって、会計年度開始から予算案の地方人代での可決時期である1～3月まで（中央予算の全人代での可決は3月）の予算執行の取り扱いが問題となり、この間の歳出は、「前年度同期予算における人件費や業務経費等の正常な運営に係る額」を、暫定的に執行できるとされている（予算法第44条、予算法実施条例第34条）。

但し、地方政府は、転移支付など中央からの補助収入について、詳細には見通しを得ることができないまま予算編成やその執行を行わざるを得ない状況となっている。

#### イ 補正予算等

##### (ア) 補正予算

支出の増加又は収入の減少によって、当初予算が赤字となる場合又は赤字が拡大するときには、予算調整として全人代常務委員会（地方各級では地方人代常務委員会）の承認が必要となる（予算法第53条、第54条）。

近年、当初予算よりも実際の収入の方が多く、この収入増加分の範囲内での支出増加については、上記（赤字の発生や赤字の拡大）に該当する訳ではないのでこの手続きをとる必要がない。つまり、人代に諮ることなく政府の判断で新たな支出が可能となる訳である。

とは言うものの、地方各級政府は各予算年度内に少なくとも2回当該級の人代（常務委員会）に対して予算の執行状況を報告しなければならない（予算法第69条）との規定もある。

##### (イ) 繰越しと予備費

前年度の繰越しについては、柔軟な方式が認められており、同じ項目について特に人代の承認なく使用できることとなっている（予算法実施条例第23条）。

予算法の規定により、地方各級政府は、予算額の1～3%に相当する予備費を計上している。この予備費は、具体的な用途は規定されず予算執行上のある種の備えとしての予算であり、自然災害に係る支出及びその他予期せぬ特殊事情による支出など、臨時的で緊急を要する経費に対応するものである（予算法第32条）。

その使用は、財政部門から提出された案件が、政府によって使用が承認された後に可能となる（予算法第15条、第16条）。

##### (ウ) 予算周転金

地方各級政府は、年度内の季節的な収支差額（資金不足）を調整し、適時に支出が

できるよう「予算周転金（運転資金）」を設置している。この予算周転金は地方各級政府予算の繰越し余剰金を原資として設置、補充され、額については政府予算支出総額の4%に達するようにしなければならない（予算法第33条、予算法実施条例第22条）。

#### **（４） 決算**

予算年度終了後、地方各級政府財政部門が、各部門決算報告に基づき当該級の決算案を調整し当該級地方人代常務委員会に提出し（4～5月頃）その承認を得る必要がある（予算法第13条第2項、第15条第1項、第62条第2項）。

地方各級政府は、承認された決算を1級上の政府に届け出（予算法第64条）、予算編成と同様に「下から上への報告」により最終的には、省、自治区、直轄市から財政部に報告される。

財政部は、中央決算案を編成し、国務院に報告し査定を受けた後に、全人代常務委員会に提出し（6月頃）その承認を得る（予算法第12条第2項、第14条第1項、第62条第1項）。

#### **（５） 会計検査**

国務院及び県級以上地方人民政府によって会計検査機関が設立され、会計検査監督権を行使し、国務院各部門及び地方各級政府の財政収支の会計検査を行う（憲法第91条、会計検査法第2条）こととされている。



### 3 予算外資金

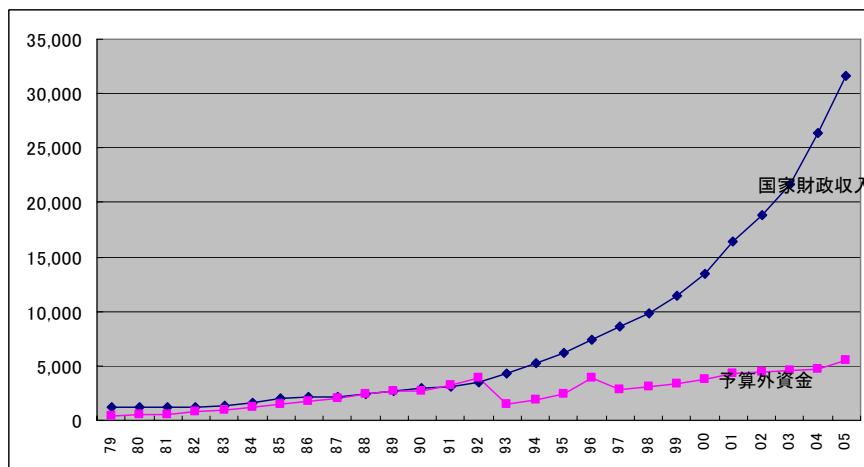
中国に特有のものとして、「第二の予算」とも言われる予算外資金の存在がある。これは、現在では、「予算外資金管理試行弁法」に基づく資金ではあるが、国家機関やそれに準じる団体が、機関の経費補填のために各種費用を徴収し、弾力的に運用してきたものである。公平かつ効率的な管理、透明性の確保、規模の適正な範囲内への抑制といった面で、課題が指摘されている。

1996年に国務院が出した「予算外資金管理強化に関する決定」によれば、予算外資金の主要な範囲として、次の6つを挙げている。

- ・ 法律、法規で定められた政府や事業単位もしくはその他の団体が政府に代わって提供する行政サービスに対するコストとして徴収する費用、基金等
- ・ 国務院或いは省級政府及びその財政、計画部門が承認した公共事業関連費用
- ・ 国務院及び財政部が設立を承認した基金とその附加収入
- ・ 政府各部門がそれぞれの管轄下にある事業単位や企業等から集めた上納金
- ・ 郷鎮政府の支出に充てるため、郷鎮政府が独自に調達した資金
- ・ その他予算管理に組み込まれていない財政資金

図表3-2 国家財政収入と予算外資金の推移

1979年以降の国家財政収入と予算外資金の金額の推移を図表3-2に示したが、予算外資金は90年代初めには、国家財政を上回るほどの規模になった。しかし、1993年以降、予算外資金の範囲について大規模な調整が行われ、予算外資金の予算内への繰り入れが行われたため、1998年には



国家財政の3割程度の規模にまで減少した。

(出所) 「中国財政年鑑2006」 406頁

1993年の調整に続き、1996年には「予算外資金管理実施弁法」が公布され、予算外資金は財政収入として扱うべき資金であり、所有権は各部門ではなく国家に属するとして管理強化が実施されるとともに、現在も予算外資金の整理、一般予算内への組入れ等の動きが強化されている。

## ア 予算外資金の内訳

収入項目別収入内訳を示したのが図表3-3である。これによれば、国有企業における予算外資金は概ね整理され、現在、最も大きな比重を占めるのは事業単位における予算外資金である。

なお、具体的な収入項目は、地方によってもその規定が違っており、全国的に統一されたものはなく、その全貌を明確に把握することは難しい。

## イ 予算外資金の問題点

中央政府は予算外資金に対して度々管理を強化してきたが、現実には各政府内に広く存在しており、この予算外資金が地方政府にとっては重要な資金源となってきた。

予算外資金は、資金徴収の名目が非常に多い（出所）「中国財政年鑑2006」407頁  
うえ、地方各級政府及び各部門でそれぞれ徴収しているため、資金構造が非常に複雑で、透明性に欠ける面がある。しかも、収入項目が全国统一に定められている訳ではなく、地方によって違うため、この点も予算外資金の実態を不透明にしている原因となっている。また、予算外資金の支出については、本来その用途が決められているはずであるが、支出に対する組織内外の監査体制も完全に整っていないため、定められた用途以外への支出も行われていると言われている。このように、収支の透明性を確保できていないことが、予算外資金の最大の問題と言える。

このほか、「予算外収入」、「制度外資金」などと呼ばれる、正式な手続きを経ない恣意的な費用徴収や根拠が明確でない資金の存在が指摘され、中央政府による取締りや管理強化が行われている<sup>18</sup>。

図表3-3 予算外資金項目別収入（単位：億元）

年	合計	事業行政単位の収入	政府性基金収入	郷鎮政府の自己調達資金	地方財政収入	国有企業とその主管部門収入	その他
1980	557.40	74.44			40.85	442.11	
1981	601.07	84.90			41.30	474.87	
1982	802.74	101.15			45.27	656.32	
1983	967.68	113.88			49.79	804.01	
1984	1,188.48	142.52			55.23	990.73	
1985	1,530.03	233.22			44.08	1,252.73	
1986	1,737.31	294.22			43.20	1,399.89	
1987	2,028.80	358.41			44.61	1,625.78	
1988	2,360.77	438.94			48.94	1,872.89	
1989	2,658.83	500.66			54.36	2,103.81	
1990	2,708.64	576.95			60.59	2,071.10	
1991	3,243.30	697.00			68.77	2,477.53	
1992	3,854.92	885.45			90.88	2,878.59	
1993	1,432.54	1,317.83			114.71		
1994	1,862.53	1,722.50			140.03		
1995	2,406.50	2,234.85			171.65		
1996	3,893.34	3,395.75		272.90	224.69		
1997	2,826.00	2,414.32		295.78	115.90		
1998	3,082.29	1,981.92	478.41	337.31		54.67	229.98
1999	3,385.17	2,354.28	396.51	358.86		50.11	225.41
2000	3,826.43	2,654.54	383.51	403.34		59.22	325.81
2001	4,300.00	3,090.00	380.00	410.00		60.00	360.00
2002	4,479.00	3,238.00	376.00	272.00		72.00	521.00
2003	4,566.80	3,335.74	287.10	293.14		52.30	598.49
2004	4,699.18	3,208.42	351.29	213.09		64.12	862.26
2005	5,544.16	3,858.19	359.29	192.94		47.60	1,086.24

注) 1993～1995年と1996年の予算外資金収入は、その範囲に調整が行われたため、それ以前の各年との比較はできない。1997年から政府による費用徴収は予算外資金収入には含まれないため、それ以前の各年との比較はできない。  
2004年から予算外資金の収支データは、予算外資金専門口座の収支を反映させている。

<sup>18</sup>王玮主編『地方財政学』武漢大学出版社251頁

## 第2節 地方税制

### 1 税目

中国の税目は、その性質と作用に基づき、流通税目、所得税目、資源税目、財産税目、特定目的税目、行為税目、農業税目の7種類に分類される<sup>19</sup>。

#### (1) 流通税目

##### ア 増値税

物品の流通又は役務の提供により取得する付加価値に課されるものであり、日本の消費税に近いものである。物品の流通又は役務の提供に関し広い範囲を課税ベースとする。売上高のうち付加価値の部分を課税対象とし、生産流通を通じ多段階に課税される。

中国国内で物品の販売、加工、修理などの役務提供、物品の輸入業務を行う事業所及び個人が納税義務者となる。基本税率は17%であり、農林水産業産品、上水道、ガス、図書雑誌類、飼料、農業機械等が13%、そのほか一定輸出品には免税を含む各種税率があり、それぞれ軽減税率が適用される。小規模事業者には仕入税額の控除を認めない代わりに6%の税率を適用する簡易方式が採用されている（増値税暫行条例第1条、第2条、第12条。同条例実施細則）。

なお、現行認められていない固定資産投資等の仕入控除を認めようとする改革が、現在、進められているところである。

##### イ 消費税

国内で生産又は委託加工、輸出用の消耗品に課されるものであり、日本の旧物品税、酒税などに相当する。

課税対象は、たばこ、酒といった嗜好品、貴金属や化粧品といった贅沢品、乗用車等である。国内で生産、委託加工、輸入などを行う各種企業、個人経営者、個人などが納税義務者となる。税率は、品目によってそれぞれに比例税率と固定税率が様々に決められている。例えば、比例税率の高いものでは甲類巻きたばこが45%、低いものでは小型乗用車の3%とされている（消費税暫行条例第1条、2条。同条例実施細則）。

##### ウ 営業税

特定の営利事業及び経営行為に課されるものであり、具体的には、交通・運輸、建築、金融、保険、娯楽、サービス業、無形資産の譲渡（土地使用権、特許権等）、不動産販売などを課税対象とする。

---

<sup>19</sup> 「中国の税制」（財）大蔵財務協会編著36頁による分類を参考に作成。

業種や業務規模によって、3～5%の税率が適用される（但し、娯楽業は省級政府が5～20%の範囲内で決定する）。なお、社会福祉、医療、教育、農業等に関する免除規定がある（営業税暫行条例第1条、第2条、第6条、第10条、同条例実施細則）。

## エ 関税

輸出又は輸入する貨物その他物品に対して、課税されるものである（進出口関税条例第1条～第4条）。

## (2) 所得税目

### ア 企業所得税

国内企業の取得に対して課税されるものである。国有企業・集団企業・私営企業・連合企業・株式会社等が納税義務者であり、事業の生産、役務サービス、企業が得た利子・配当、資産譲渡益、その他の営業収入などに対して課税される。

税率は、課税所得金額に応じて定められており、基本的税率が33%、所得が低いところには18%、27%の優遇税率が適用される（企業所得税暫行条例第1条、第3条、第19条、同条例実施細則）。

### イ 外商投資企業及び外国企業所得税

中国の法に基づいて設立された中外合資経営企業、中外合作経営企業、外資企業及び外国の法に基づいて設立され中国で生産等の活動を行う、又は源泉所得を有する企業が対象となる。沿海経済開放区や経済特区にある企業、その他業種等に応じて税率が定められており、国内企業に比較して優遇された免減措置もある（外商投資企業和外国企業所得税法第1条、第2条、第5条。同法実施細則）。

なお、「ア 企業所得税」と「イ 外商投資企業及び外国企業所得税」が統合（2008年1月1日施行）され、基本税率が25%となる予定である。

### ウ 個人所得税

給与所得や生産経営所得（自営業に係る所得）など個人の所得に対して課税されるものである。具体的には、給与賃金所得、個人工商事業者の生産・経営所得、企業・事業単位の経営の請負、利子・株式配当、財産譲渡取得等の所得を対象とする。

税率は、所得種類毎に設定されており、給与所得の場合は5～45%の9段階の累進税率、生産経営所得の場合は5～35%の5段階の累進税率が適用される。その他の所得では、20%の比例税率が適用されるものが多い（個人所得税法第1条、第3条、第7条、同法実施条例）。

### **(3) 資源税目**

#### **ア 資源税**

自然資源の合理的開発・利用を目的として中国国内で鉱産物（原油、天然ガス、石炭、その他非金属等）及び塩を開発する企業と個人が取得する収入に対して課税されるものである。鉱産物の種類毎に重量定額の税額が定められており、例えば石炭ではトン当たり0.3～5元である（資源税暫行条例第1条、第2条、同条例実施細則）。

なお、このうち、海外石油企業が納める部分については、現在徴収されていない。

#### **イ 都市土地使用税**

都市部の土地使用を合理的にするために都市不動産に対して課されるものであり、都市、県の都市部、鎮、工鉱区内で土地を使用する企業、事業単位、個人経営者及び個人が納税者となり、外商投資企業及び外国企業も含まれる。税額は、各地区の経済発展の状況と都市の等級によって異なるが、占用面積に応じて課税され、1 m<sup>2</sup>当たりの税額が、大都市の場合で1.5～30元、中規模の都市の場合で1.2～24元とされている。なお、国家機関など公共目的の使用、農林牧業、漁業など一定の減免措置がある（城鎮土地使用税暫行条例第1条、第2条、第3条）。

### **(4) 財産税目**

#### **ア 建物税**

都市、県の都市部、鎮、工鉱区域における中国企業又はこれらの地区に建物を所有する中国人に対して課税されるものである。建物の取得価額から10～30%の割合で控除された後、建物の評価額に対して1.2%、賃貸収入に対して12%の税率で課税される。具体的な控除率は省級人民政府が地域の実情に応じて決定される。地方税務局が徴収し、地方政府の収入となる（房産税暫行条例第1条～第4条、第9条）。

#### **イ 都市土地建物税**

外商投資企業及び外国企業、香港、マカオ、台湾及び華僑の投資による企業及びこれらの出身者で不動産を所有する者に課税されるものである。課税地区は、省級人民政府により地区の状況に応じて判断され、税率は、不動産評価額に対して1.2%、賃貸収入に対して18%である。一定の減免措置があり、地方税務局が徴収し、地方政府の収入となる（城市房地產税暫行条例第1条、第2条、第3条、第4条）。

このほか、財産税目としては、「相続税」の導入が継続的に検討されている<sup>20</sup>が、財産登記制度や財産評価制度の整備が十分でないことや、課税範囲や税率等に関する合意の困難さ等から、現段階では、導入に至っていない。

財産税目の改革は、社会経済の発展に伴って順次進められていくことであろうが、社会全般の合意形成や財産登記制度や財産評価制度の整備といったクリアすべき課題も多く、実現には今しばらく時間を要することが予想される。

## **(5) 特定目的税目**

### **ア 都市維持建設税**

都市の維持及び保護建設を強化し、都市の維持及び保護建設の資金源の拡大及び安定を図る目的で課税されるものである。消費税、増値税、営業税を納付する者が納税義務者となり、これらの税額に基づき税額が決定される。税率は、納税者の所在地が市区の場合7%、県都又は鎮の場合5%、これら以外の場合1%である。徴収された税は、それぞれの都市の公共事業や公共施設の維持、保護建設に使用されなければならない。具体的な措置は、省級人民政府が決定する（都市維保建設税暫行条例第1条～第10条）。

### **イ 耕地使用税**

土地資源の合理的な利用、土地管理の強化、農業用地の保護を目的とし、「耕地」すなわち農作物を栽培する土地を、非農業用地として使用する場合に課税されるものである。占用面積に応じて地区によって1m<sup>2</sup>当たり2元から10元までの間に税額が決定される。経済特区、経済技術開発区及び経済が発達し1人当たりの耕地が特に少ない地区では、税額を適宜引き上げることができる。

税額は、省級人民政府が規定の範囲内で地区の状況に基づいて決定する。但し、軍事施設、鉄道線路、飛行場滑走路・駐機場、爆薬庫用地、学校、幼稚園、養老院用地など一定の減免措置がある（耕地占用税暫行条例第1条～第5条、第7条）。

### **ウ 土地増値税**

不動産価格の過熱防止を目的として、国有地使用权や建築物などの不動産を譲渡して得た譲渡益に課税され、4段階の累進税率が適用される（土地増値税暫定施行条例第1条、第2条、第7条、第11条、第14条、同条例実施細則）。

### **エ 車輛取得税**

車輛の購入、輸入など新たに車輛を取得する場合に課税されるものである。車輛

---

<sup>20</sup> 「中国の税制」（財）大蔵財務協会編著262頁

には、自動車、オートバイ、電車、農業用運送車輛等が含まれ、税率は10%である（車輛購入税暫定施行条例第1条～第4条、第11条）。

なお、このほか特定目的税目としては、「固定資産投資方向調節税」もあるが、投資奨励・内需拡大のために、2000年以降徴収されていない。

## （6）行為税目

### ア 車船税

国内で車輛又は船舶の所有者又は管理者が納税人となるもので、「車船使用税」と「車船鑑札使用税」が統合されて制定されたものである（施行と同時に両税は廃止）。具体的な税額、減免については、省級人民政府が当条例の規定の範囲内で決定する（車船税暫行条例第1条、第2条、同条例実施細則）。

### イ 船舶トン税

一定の船舶に課されるものであり、税関が代理徴収を行う。船舶の種類、総トンによって税率が定められる（船舶吨税暫行条例）。

### ウ 印紙税

所有権移転証書、営業帳簿、権利又は許可に関する証書、財政部の決定により徴税するその他の文書等を作成、受領する場合に課税されるものである。税率は文書の種類によって13種類定められており、税率には、比例税率と定額税率の2種類ある。なお、中央、地方の税務機関によって徴収されるが、印紙は国家税務局が作成する（印花税暫行条例第1条、第2条、第3条、第10条、第11条、同条例実施細則）。

### エ 契約税

土地、建物所有権の移転時に、取得した譲受人が課されるものである。国有土地使用権の払い下げ、土地使用権の譲渡（売却、贈与、交換を含む）、建物の売買、贈与、交換等の行為がこれに当たる。税率は、成約価額等に対して3%～5%とされ、実際の税率は省級人民政府が地域の実情に応じて確定する（契稅暫行條例第1条、第2条、第3条、第4条、第11条）。

なお、このほか、証券取引税、宴席税もあるが、現在は徴収されていない。

## （7）農業税目

従来から農村における主要な税目として、農業収入に対し課税される「農業税」や農業特産品に課税される「農業特産税」が存在していたが、農民負担の軽減、農民収入の増加、農村の振興等を目的として、農業税が段階的に（2004年黒龍江省・吉林省で、2005年河北省・山東省・雲南省を除く全省で）、2006年1月からは全国全ての

省において廃止された。また、これらと並行して、2004年に農業特産税（葉タバコを除く）、2005年に牧業税が廃止された。農業税目の中で、現行徴税されているのは、葉タバコ税のみである。

#### ア 葉タバコ税

たばこの葉を購入した事業所が納税義務者となるものであり、その税率は購入金額の20%である。

この税が徴税されている背景には、タバコ生産工場が増加しているということがある（煙葉税暫行条例（2006年4月28日施行）第1条、第3条、第4条）。



## 2 組織・系統

分税制の財政管理体制に対応するために、国家税務局系統（中央）と地方税務局系統（地方）の2系統により税の徴収等が行われている。

### （1）国家税務局系統

国家税務局系統は、4階層からなり、組織・編成・経費・指導層の管理等において、上級機関が下級機関を監督する権限を持つ垂直的な管理体制がとられている<sup>21</sup>。

#### ア 国家税務総局

国家税務総局は、国务院直属の税務担当機関である。国家税務局系統の機関を管轄するほか、省級人民政府と共同で省級地方税務局を管理する等、全国の税務に関する業務を遂行・管理する<sup>22</sup>。

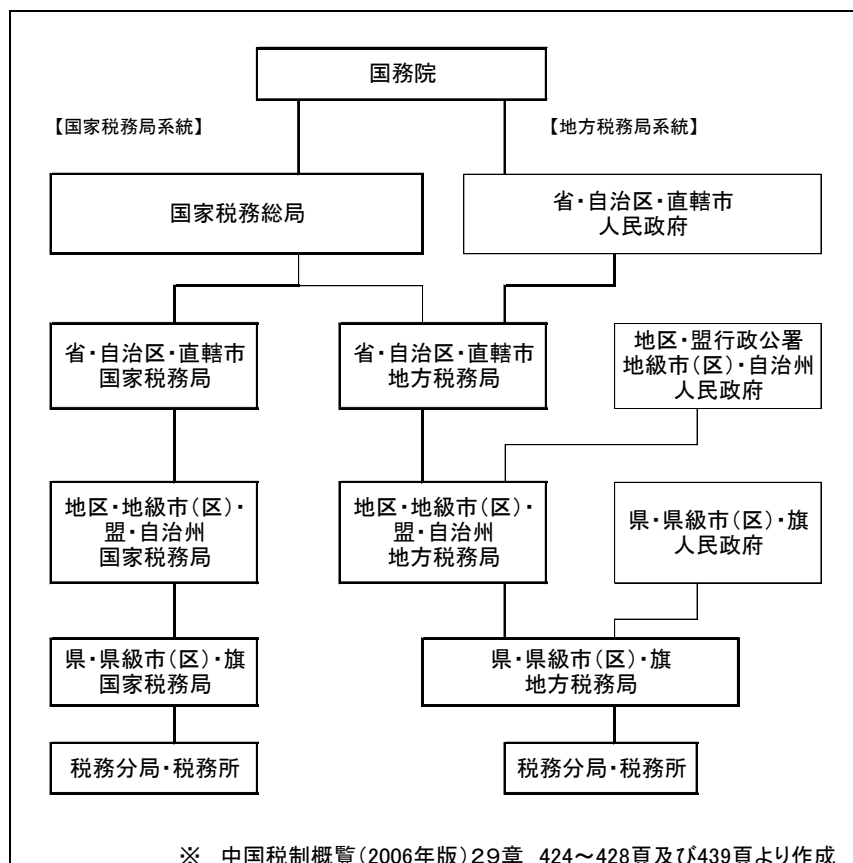
#### イ 各級地方国家税務局

国家税務総局の管轄の下、地方各級（省級、地区級、県級）に国家税務局が設置され（県級の派出機関として分局・所もある）、実際の課税・徴収事務及び税務に関する業務を行う。

### （2）地方税務局系統

地方税務系統は3階層からなり、省級地方税務局、地区級地方税務局、県級地方税務局が設置され（県級の派出機関として分局・所もある）、垂直的な管理体制がとられている。

図表3-4 税務系統図



<sup>21</sup> 「中国の税制」（財）大蔵財務協会編著553頁

<sup>22</sup> 国家税務総局ホームページ「税務系統基本状況」

地方税務局は、同級地方人民政府と上級税務機関の双方の（二重の）監督下にある。省級地方税務局では省人民政府による管理が上級税務機関（国家税務総局）による管理よりも主要なものとなっているが、一方、地区級以下地方税務局では、上級税務機関による管理が当該級人民政府による管理よりも主要なものとなっているという違いがある。

このほかに国務院直属機構で全国の税関業務を主管する「税関総署」がある。

各地における実際の徴収に当たっては、中央と地方の役割分担の下、国務院所定の税収徴収管理範囲に従ってそれぞれ徴収管理することとなる（税収徴収管理法第5条）が、納税者の利益や事務の効率化の観点から必要であれば、他の機関にその事務を委託することができる。

例えば、チベット自治区には地方税務局系統の機関が存在せず国家税務局系統が代理徴収管理している事例などが見受けられる。

ここまで、国家税務総局を始めとした国家地方税務局系統について記載してきたが、税目や税率の設定・改廃、中央と地方の収入区分等の国家税制の骨格に関する企画立案は、財政部が主に担当する。

また、そのほとんどが中央政府において行われており、地方各級人民政府は、税に関する立法権を、ほとんど有していないというのが実態である。

### 第3節 分税制・政府間財政調整

#### 1 分税制

中国の税財政制度は社会や経済状況に応じて改革されてきており、分税制導入直前（～1993年）は、地方政府が徴収の主体となり、税金の一定額を中央政府に上納<sup>23</sup>すれば、残りは地方に留保されるという制度（財政請負制）がとられていた。これは、地域開発や財政収入確保の面で、地方政府にとってインセンティブのある制度であり、大幅な自主権を持った地方政府は、地方における地域開発と財政収入確保に積極的に取り組んだ。

しかし、経済成長を遂げた東部沿岸地域と開発がそれ程進んでいない中西部との地域間格差が拡大するなどの社会問題が発生した。また、全国財政収入に対する中央政府財政収入の割合が低いこと（1993年22.0%）もあって、中央政府がこれらの問題に対応することが困難な状態となっていた。

そこで、中央政府は、中央財政の強化、経済のマクロコントロール能力の向上、そして地域間格差の是正を主な目的として、1994年に分税制を導入した。

分税制の具体的な内容は次のとおりである。

#### （1）中央と地方の役割分担の明確化

事務権限配分については、中央政府が、国防、外交、中央政府の正常な活動、国民経済全体の発展と地域の均衡的発展、マクロ調整機能強化を担当し、地方政府が、当該地区の経済、社会、治安に関する問題を担当することとされた。

これに基づき、財政支出項目については、以下のとおり定められた。

図表3-5 中央財政支出と地方財政支出の内容

中央／地方	内 容
中央財政支出	国防費、武警費、外交と援助支出、中央行政管理費、中央が統一管理する基本建設投資、中央直属企業の技術改良と新製品試作費、地質調査費、中央財政による農業支援支出、中央負担の内外債務元利返済支出、中央負担の公安・検察・司法支出及び文化・教育・衛生・科学等の各事業費
地方財政支出	地方行政管理費、公安・検察・司法支出、民兵事業費、地方が統一管理する基本建設投資、地方企業の技術改良と新製品試作費、農業支援支出、都市維持・建設経費、地方の文化・教育・衛生等事業費、価格補助支出

（出所）李『中国政府間財政関係図解』22頁

<sup>23</sup> 地方政府から中央政府への資金移転を指し、分税制導入後も継続実施されている。

## (2) 中央と地方の財政収入範囲の明確化

上記事務配分に基づき、各種税目が中央政府固定収入、中央・地方共有固定収入、地方政府固定収入に分類された。原則として、国家の権益を守り、マクロコントロールの実施に必要な税目が中央税、経済発展と直接の相関関係がある主要税目が共有税、地方が徴収管理するのに適当な税目が地方税とされた。

具体的な区分については、図表3-6のとおりである。徴収対象が拡大され今後の大きな収入源となることが見込まれた増値税（75%）や収入が安定しており徴収が比較的容易である消費税や関税等が中央税とされていること、また、導入時は地方税とされていた所得税（企業所得税、個人所得税）が後に共有税とされたことを見ると、分税制導入の最大の目的が収入の中央集権化であったことがうかがえる。

図表3-6 中央と地方の収入（税収）区分

区分	税 目		
中央税（中央収入）	消費税、車輛取得税、関税、船舶トン税、増値税（税関が代理徴収をする部分）、葉タバコ税		
地方税（地方収入）	都市土地使用税、建物税、都市土地建物税、耕地使用税、土地増値税、車船税、契約税		
共有税	税 目	中 央	地 方
	増値税（税関が代理徴収する部分を除く）	75%（基数部分）	25%（基数部分）
	営業税	鉄道部、各銀行本店、各保険会社が集中納付する部分	それ以外の部分
	企業所得税	鉄道部、各銀行本店、海洋石油企業が納付する部分	—
		上記以外の60%	同じく40%
	外商投資企業及び外国企業所得税	海洋石油企業が納付する部分	—
		上記以外の60%	40%
	個人所得税	貯蓄預金利息に係る部分	—
		上記以外の60%	同じく40%
	資源税	海洋石油企業が納付する部分（現在徴収停止）	それ以外の部分
	印紙税	株式取引印紙税の94%	株式取引印紙税の6%
		—	その他の収入
	都市維持建設税	鉄道部、各銀行本店、各保険会社が集中納付する部分	それ以外の部分

(注) 現在徴収されていない税目については記載していない。

(出所) 中国国家税務総局ホームページ

「中国税制」（2006年版）中国税務出版社182～184頁

これら中央税及び共有税を徴収するため、新たに国家税務総局が設置され、これ以降、税の徴収や管理は、前節に記載したとおり国家税務局系統（中央）と地方税務局系統（地方）の2系統により行われている。共有税の徴収分担は次のとおりである。

図表 3 - 7 共有税の徴収分担

税目	徴収分担	
	中央系統	地方系統
増値税（税関が代理徴収する部分を除く）	75%（基数部分）【中央分】	○
	25%（基数部分）【地方分】	○
営業税	鉄道部、各銀行本店、各保険会社が集中納付する部分【中央分】	○
	それ以外の部分【地方分】	○
企業所得税	鉄道部、各銀行本店、海洋石油企業が納付する部分【中央分】	○
	上記以外の60%【中央分】	○
	同じく40%【地方分】	○
外商投資企業及び外国企業所得税	海洋石油企業が納付する部分【中央分】	○
	上記以外の60%【中央分】	○
	同じく40%【地方分】	○
個人所得税	貯蓄預金利息に係る部分【中央分】	○
	上記以外の60%【中央分】	○
	同じく40%【地方分】	○
資源税	海洋石油企業が納付する部分（現在徴収停止）【中央分】	○
	それ以外の部分【地方分】	○
印紙税	株式取引印紙税の94%【中央分】	○
	株式取引印紙税の6%【地方分】	○
	それ以外の部分【地方分】	○
都市維持建設税	鉄道部、各銀行本店、各保険会社が集中納付する部分【中央分】	○
	それ以外の部分【地方分】	○

（注）現在徴収されていない税目については記載していない。

徴収時に、中央・地方それぞれの政府に納付される仕組みとなっている。

（出所）中国国家税務総局ホームページ

「中国税制」（2006年版）中国税務出版社178～180頁

## 2 政府間財政調整

分税制導入と同時に、地方政府のそれまでの税収の一部を保障することを目的とした「税収返還制度」が導入された。また、地域間格差の是正及びナショナルミニマムの確保を目的とした「転移支付制度」の充実の取り組みが進められている。更には、専項性転移支付もある。現在の制度は以下のとおりである<sup>24</sup>。

### (1) 税収返還

1994年の分税制実施、2002年の所得税共有税化に対応して、従前の地方政府の収入を保障し、かつ一定範囲で新たな収入増加分を地方に返還するというものである。

#### ア 両税（増値税、消費税）返還

分税制は、税収を地方政府から中央政府に移転させるものであり導入に当たって地方政府から多くの反発があったため、中央政府は、以下の方法で税収返還を実施し、地方政府の既得権益を保障した。

##### (ア) 1994年

1993年の増値税等に係る地方収入を保障し、不足分を中央が返還する。

1994年の返還額 =1993年の基本税収－（新たに地方税が組み込まれた収入＋増値税25%分）
--

##### (イ) 1995年以降

前年度の返還額に、当該地区での増値税と消費税の収入増加率に0.3を乗じた額を増やして返還する。

今年度税収返還額 =前年度税収返還額×（1＋0.3×当該地区の増値税と消費税の合計の増加率）
---

#### イ 所得税基数返還

分税制導入後も、個人所得税は地方財政収入、企業所得税は企業毎の所属により各地方又は中央政府の収入とされていた。しかし、所得税は、高い増加率をもち今後大幅な増収が見込まれたことから、2002年からは一部の特定業種の企業を除いて全ての個人・企業所得税収の増加の部分が、中央と地方に一定の比率で配分されるようになった。

これに伴い、2002年以降は、増値税、消費税に加え、所得税も税収返還の対象となった。具体的な方法は次のとおり。

##### (ア) 2002年

中央収入と地方収入を50：50で配分。2001年の地方収入を保障するため、2001年との差額分を中央が返還する。

<sup>24</sup> このほか、中央政府から貧困地区に定額の補助を行う「体制補助」が、分税制導入以前から存在する。

## (イ) 2003年以降

中央収入と地方収入を60：40で配分。2001年の地方収入を保障するため、2001年との差額分を中央が返還する。

なお、税収返還制度は、その性格から経済的に豊かな地域への返還が多くを占めており、地域間格差の是正に寄与するものとはなっていない。

## (2) 財力性転移支付

中央政府から地方政府への転移支付のうち、地域間格差の是正を主な目的として行われるものを財力性転移支付と言う。

### ア 一般性転移支付

貧しい地区への資金移転を目的とした財源移転制度であり、1995年に導入された。これに基づき転移支付された資金の用途は、完全に地方政府の自由とされている。

一般性転移支付は、次の計算式により算定される。なお、標準収入が標準支出を上回る北京市、上海市、広東省などの地方政府には転移支付は行われない。

$$\boxed{\text{当地区一般性転移支付} = (\text{当地区標準支出} - \text{当地区標準収入}) \times \text{当地区転移支付係数}}$$

- ・標準支出…人口、職員数、衛生・都市建設・社会保障・農業等各分野の標準支出から算出
- ・標準収入…各種地方税収の標準見積りや税収返還額等から算出
- ・転移支付係数…中央政府が準備した予算資金と全国の標準支出と標準収入の差額合計等を標準に、標準収入と標準支出の差額合計の大きな地方に対して、より高い係数を割り当てる。なお、少数民族地区や共産党革命時に拠点となった貧困区などには高めの係数が割り当てられる。

一般性転移支付は、用途が自由である点、標準収入や標準支出を用いて算出される点で、日本の地方交付税に似ていると言える。

しかし、標準支出額・標準収入額の算定や支付係数の決定方法等の詳細が不透明であることや、そもそもその規模が十分でないこと等いくつかの課題を抱えている。

なお、2002年の所得税共有税化に伴って新たに中央政府の収入となった分は、一般性転移支付により中西部に資金移転する等、一般性転移支付の安定的な増加に向けた取り組みがなされているところである。

### イ 調整給与転移支付

1998年のアジア金融危機に際し、積極的財政政策、投資拡大策とともに、中低所得者の収入水準を高める政策が実施された。この一環として、1999年から2003年まで、5回にわたり公務員給与の引き上げが行われた。この際、地方政府の負担を軽減するために導入されたのが、この調整給与転移支付である。

転移支付額は、各地方政府の職員数（事業単位等の職員を含む）と給与引上げ額を乗じた結果に、さらに財政状況等に応じた係数を乗じて算定される。2003年の調整給与転移支付に関する規定では、北京市、上海市、天津市、江蘇省、浙江省、福

建省、広東省、遼寧省瀋陽市・大連市、山東省済南市・青島市は不交付団体、中西部100%交付、その他40%交付とされている。

### ウ 民族地区転移支付

民族自治地域特有の困難に対応し、民族自治地域の経済・社会発展を目的として、2002年の西部大開発実施と同時に導入されたのが、この民族地区転移支付である。

対象は、5自治区、3民族省（雲南省、青海省、貴州省）、その他8自治州（四川省内の自治州など）である。

転移支付額は、当該地域の増値税増加率に基づき算定され、その用途は、地方政府の自由とされている。なお、これらの地域には、民族地区転移支付のほか、前述の一般性転移支付による資金移転もなされている。

### エ 農村税費改革転移支付

前述した農業税、農業特産税、牧業税の廃止といった一連の農業税改革<sup>25</sup>に伴う地方政府の収入減を補てんするために、2001年に導入されたのがこの農村税費改革転移支付である。

転移支付額は、農業税廃止による地方政府の減収分のほか、郷や鎮等の行政区画数、郷や鎮等が基本的な行政サービスを提供するのに必要な経費、農民の平均収入、農村小中学生数等に基づき算定される。

2005年の転移支付金額は307億元で、その内訳は東部地域14%、中部地域47%、西部地域39%となっている。中西部地域のほか、食糧生産拠点に対しても重点的に交付されている。

### オ 県郷財政難緩和のための転移支付（三奨一補転移支付）

中央政府は、県級・郷級政府の財政難を緩和するため2005年から「三奨一補（3つの奨励金と1つの補助金）」政策を実施している。具体的な内容は次のとおり。

- (ア) 財政的に困難な県政府の税収増と、省級、地級政府から財政困難県に対して行う財力性転移支付を奨励し、奨励金を交付
- (イ) 県級・郷級政府の機構及び人員のスリム化を奨励し、郷・鎮機構削減数や郷・鎮における職員削減数に基づき、奨励金を交付
- (ウ) 食糧生産拠点となる県に対して、郷・鎮機構削減数や郷・鎮における職員削減数に基づき、奨励金を交付
- (エ) 県・郷の財政難緩和に積極的に取り組む地区に対して補助金を交付

なお、財力性転移支付には、このほか天然林保護プロジェクト転移支付などがある。

---

<sup>25</sup> 農業税の廃止により、農民負担は軽減されたが、末端地方政府は財政難に陥り、ナショナルミニマムの確保が困難な状況におかれたとの指摘もある。



### **(3) 専項性転移支付**

中央政府から地方政府への財源移転のうち、用途を特定して行われるものを専項転移支付という。これは、地方政府が、中央政府からの委託事業や中央政府との共同事業などを実施する際に行われ、日本の国庫支出金に似ているものである。主な分野は、社会保障、基本建設、農業、教育分野であり、専項転移金額の内訳を見ると、それぞれ27%、21%、14%、7%となっている（2005年）。

専項転移支付による資金は、一度所管官庁に交付され、その具体的な配分や運用についての明確なルールが存在せず、所管官庁（例えば、社会保障分野では労働社会保障部、基本建設では国家発展改革委員会など）の裁量により決定されている。そのため、配分や用途が不透明であるとの指摘もある。

### **3 分税制・財政調整制度の成果と課題**

分税制導入後、国家財政収入のうち中央財政収入が占める割合は着実に上昇している。このことは、一般性転移支付による財源移転の拡大、地域間格差を是正するための国家プロジェクト（2000年西部大開発、2004年東北振興、2005年中部崛起（くっき））を実行するための財源確保のために、一定の効果があったことを示している。

しかし、中央政府から地方政府への財源移転において、地域間均衡効果の少ない税収返還の占める割合が高く、一方、その効果の高い一般性転移支付の占める割合は低い状況に留まっている。また、上納制度など過去の経緯を引き摺ったものも並存している。

更に、分税制導入後も、中央・地方政府間、地方政府間の事務権限・財源配分が依然不明瞭な部分があること、また転移支付が、中央政府から省級政府に行われるものがその大部分を占めることもあって、農村部の県級・郷級地方政府の財政難（ひいてはナショナルミニマム確保ができない問題）を十分に解決するに至っていないこと、といった課題があるのも事実である。

## 第4節 地方税財政の規模及び構造

### 1 歳入

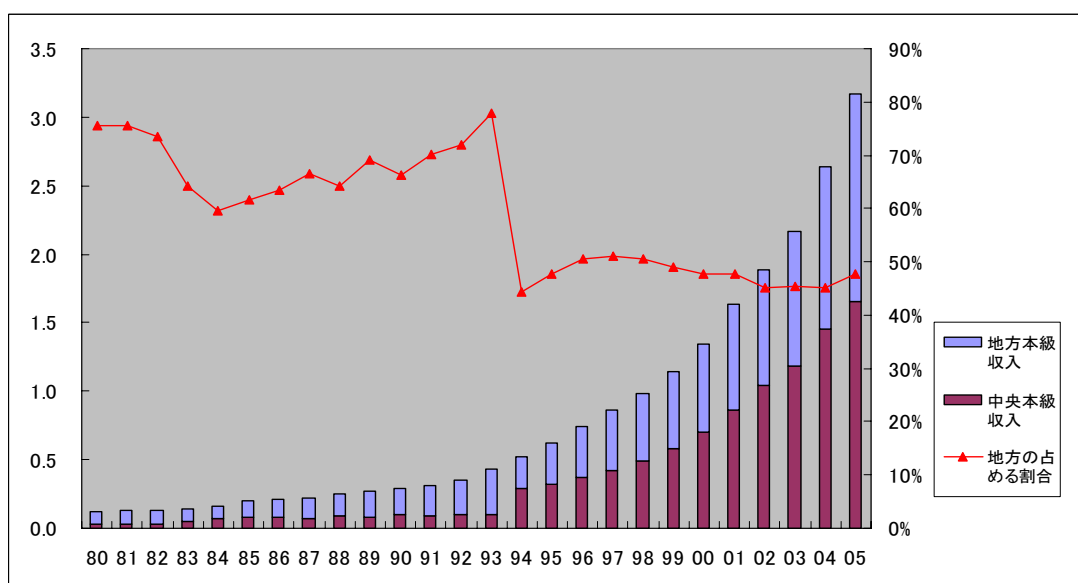
#### (1) 全体推移

##### ア 規模

政府間の財政調整（税込返還、転移支付、体制補助、上納）を除いた中央政府・地方政府の一次的な税金や徴収金（以下、「中央本級収入」「地方本級収入」という。）の収入総額は3.1兆円（2005年決算。以下同じ。）であり、その内訳は、中央本級収入が1.6兆円、地方本級収入が1.5兆円となっている。

図表3-8 収入の推移

左軸：収入額（兆円）右軸：割合（％）



(出所) 「中国財政年鑑2006」 398頁

##### イ 増減

中央地方の合計をみると、一貫して安定的に増加を続けている。中央地方別にみると、94年に中央の収入強化のために「分税制」が導入され地方から中央に税源が移転されたことから、地方収入が大幅に減少しその分中央収入が大幅に増加した。

しかし、その後96年には地方収入が分税制導入前の水準に戻り、それ以降は中央地方ともに安定的な増加を続けている。

##### ウ 地方収入が占める割合

93年まで（分税制導入前）は、地方収入が全体の60～75%を占めていたが、分税制導入を契機に94年に約45%に激減し、それ以降は概ね45～50%弱の範囲内にて安定している。

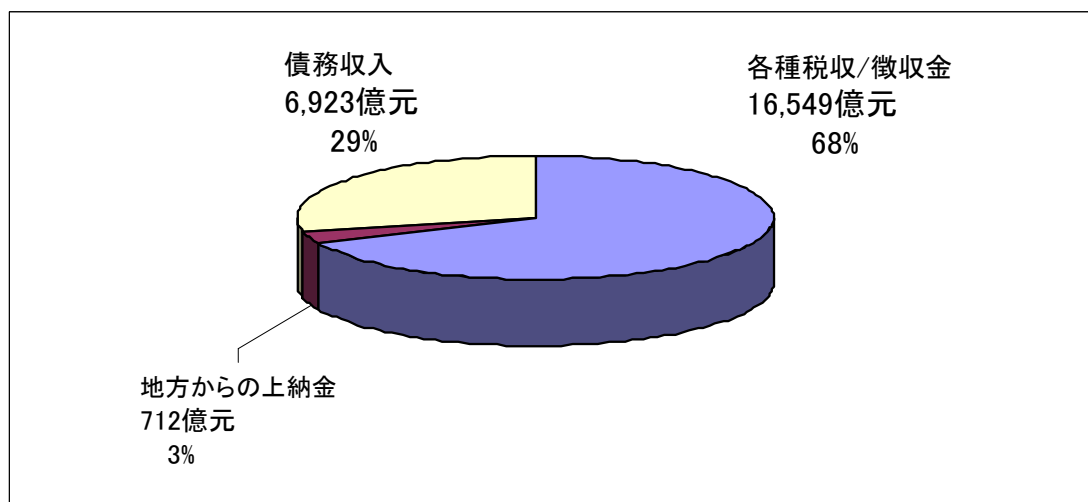
## (2) 項目別内訳

本級収入に、税収返還、転移支付、体制補助、地方から中央への上納金などを加えた中央及び地方における全ての収入（以下、「中央収入」「地方収入」という。）について、その内訳を項目別にみしてみる。

### ア 中央

各種税収及び徴収金が68%、債務収入が29%占める。なお、この債務収入割合は、ここ数年間（2002年～2005年）30%前後で推移している。

図表3-9 2005年中央政府収入内訳（項目別）（単位：億元、%）

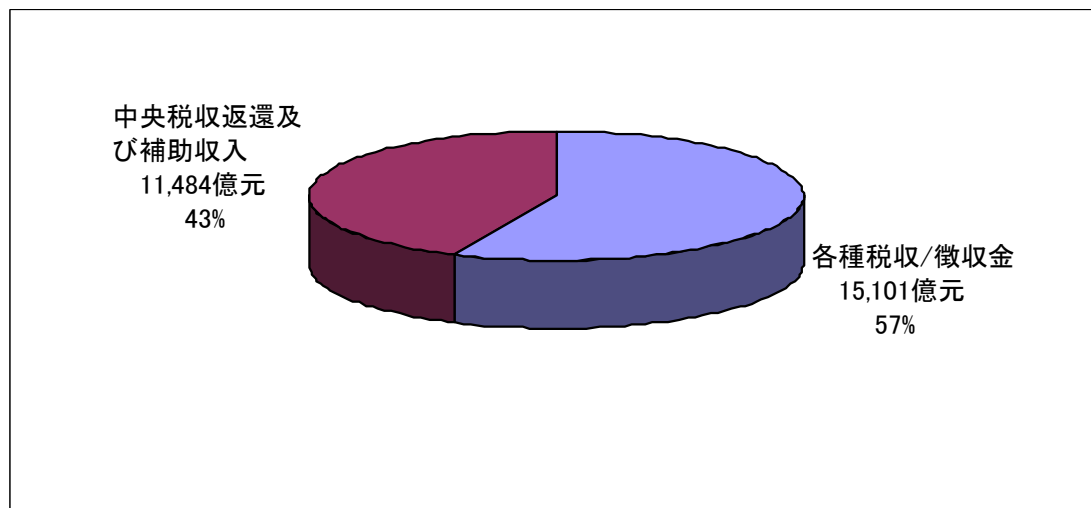


（出所）「中国財政年鑑2006」314頁

### イ 地方

各種税収及び徴収金が57%に留まる一方、中央から地方への税収返還及び補助収入が43%を占める。このように、地方全体としては、中央への財源依存度が高い状況にあると言える。

図表3-10 2005年地方政府収入内訳（項目別）（単位：億元、%）



（出所）「中国財政年鑑2006」316頁

### (3) 省別内訳

省（直轄市、自治区）別の収入内訳を、地域の税金や徴収金からなる独自収入である地方本級収入と、中央から地方への財源移転（税金返還、転移支付等）とに区分し、その割合をみよめる。

#### ア 地域毎の状況

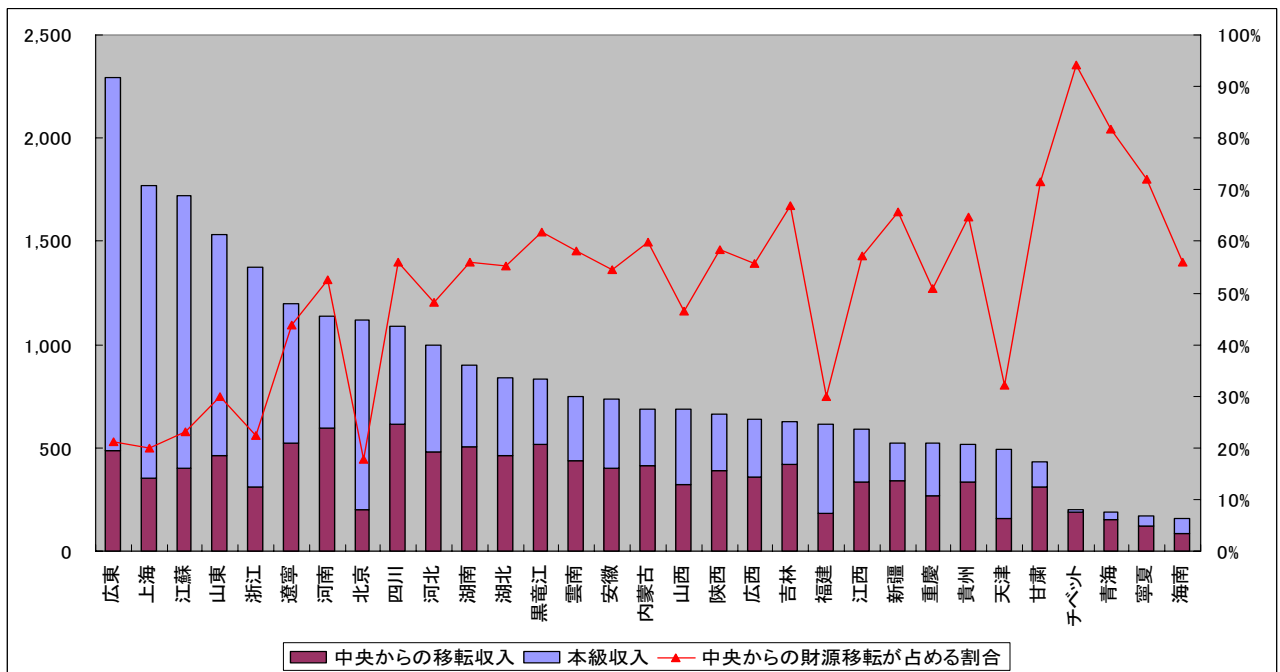
当然のことではあるが、沿岸地域など経済発展した省の収入規模が大きく、中西部の省の収入規模が小さい状況にある。

#### イ 本級収入の占める割合

収入規模が大きい省ほど本級収入の占める割合が大きく、本級収入が1,000億元を超える省や重慶市を除く直轄市では、中央からの財源移転の占める割合が概ね30%以下に留まるのに対し、本級収入の少ない省ではその割合が50%以上にのぼり、それが70%以上の省もいくつかある。このように、経済発展に伴い十分に税源がある沿岸地域を除いては、中央からの財源移転への依存が非常に高い状況となっている。

図表 3-11 省別収入内訳

(単位：億元、%)



(出所) 「中国財政年鑑2006」 322～357頁

#### (4) 税収・税目別内訳 (2004年)

税収の内訳を、中央地方別にみると、中央税収の中では、増値税が50%近くを占め、企業所得税20%、消費税10%が、それに続く。

一方、地方税収では、営業税が27%で最も高い割合を占め、増値税19%、企業所得税14%がそれに続く。

これら地方の主要な税目は、そのいずれもが中央と地方の共有税であり、地方本級収入の中においても、地方政府だけの税収とされる税（地方税）の割合が低い状況にあることが分かる。

#### 中央税収 (単位: 億元、%)

税目	金額	構成割合
消費税	1,633.81	9.9%
増値税	7,931.35	47.9%
営業税	129.64	0.8%
輸入品消費税、増値税	4,211.78	25.5%
都市維持建設税	4.66	0.0%
企業所得税	3,204.03	19.4%
個人所得税	1,256.94	7.6%
関税	1,066.17	6.4%
印紙税	65.30	0.4%
船舶税	13.81	0.1%
車輛所得税	583.26	3.5%
外国貿易企業輸出還付	-4,048.94	-24.5%
その他収入	496.72	3.0%
合計	16,548.53	

#### 地方税収

税目	金額	構成割合
増値税	2,860.76	18.9%
営業税	4,102.82	27.2%
資源税	142.20	0.9%
都市維持建設税	791.20	5.2%
企業所得税	2,139.89	14.2%
個人所得税	837.97	5.5%
都市土地使用税	137.34	0.9%
農業税	59.41	0.4%
契約税	735.14	4.9%
耕地使用税	141.85	0.9%
印紙税	2.00	0.0%
その他各税	776.33	5.1%
その他収入	2,374.03	15.7%
合計	15,100.94	

(出所)「中国財政年鑑2006」314.316頁

以上のとおり、収入の推移をみると、中央地方収入ともに安定的な増加を続けており、全体のうち地方収入が占める割合は、94年以降概ね45~50%弱の範囲内で推移している。

単年度の項目別内訳をみると、中央収入のうち約30%を債務収入が占め、地方収入のうち約45%弱を中央からの財源移転による収入が占めている。

また、省別内訳をみると、収入規模が大きい省では中央からの財源移転の占める割合が30%以下に留まる一方、収入規模が小さい省では50%以上を占める（70%以上のところもいくつかある）状況にある。

更に、税収の内訳をみると、地方税収の中においても中央地方の共有税の割合が高く、地方政府だけの税収とされる地方税の割合が低い状況にある。

このように、歳入面においては、地方の中央への依存度が非常に高い状況にあることが分かる。

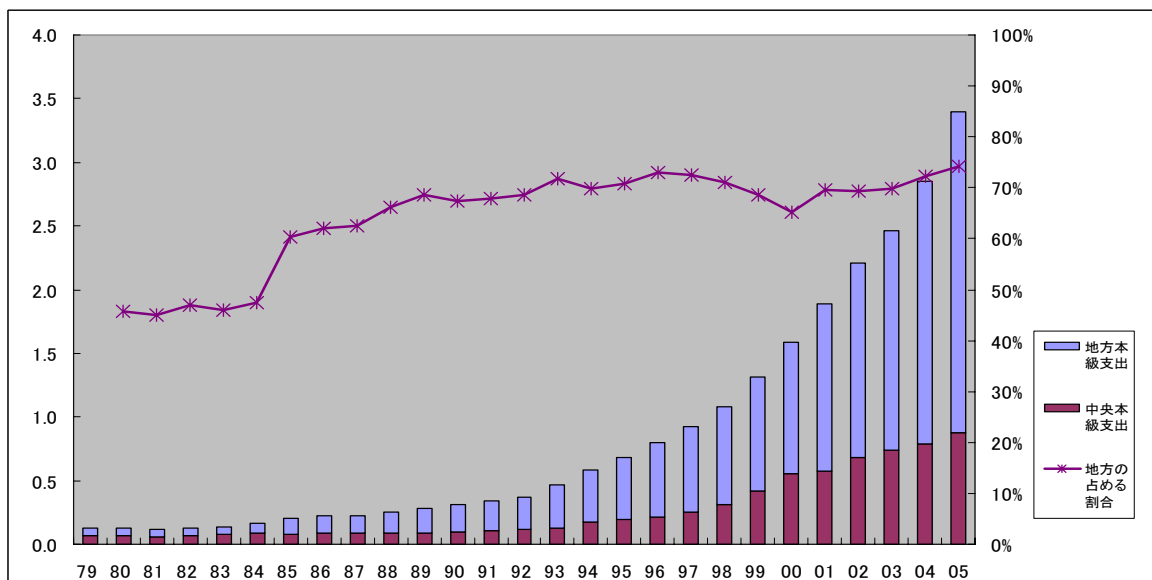
## 2 歳出

### (1) 全体推移

#### ア 規模

政府間の財政調整を除いた中央と地方の支出（以下、「中央本級支出」「地方本級支出」という。）は合計で3.4兆元（2005年決算。以下同じ。）であり、その内訳は、中央本級支出が0.9兆元（26%）、地方本級支出<sup>26</sup>が2.5兆元（74%）である。

図表 3-12 支出推移 左軸：支出額（億元） 右軸：割合（%）



（出所）「中国財政年鑑2006」399頁

#### イ 増減

中央地方の合計をみると、一貫して増加を続けている。中央地方別にみると、中央支出は、85年～93年微増であったが、94年の分税制導入による歳入増加を受けて00年まで激増を続け、その後ここ数年間は安定した増加を続けている。

地方支出は、85年に「地方固定収入が支出を上回った場合には財政余剰を中央に上納する」という財政改革が行われた結果、これを受けて地方が逆に積極的に支出を増加させて激増し、その後も93年まで中央を上回る勢いで増加を続けた。

94年の分税制導入に伴い、歳入が大幅に減少したにもかかわらず、歳出では、この影響をあまり受けず、その後も安定的に増加を続けている。

#### ウ 地方支出が占める割合

地方支出割合は、85年財政改革を契機に47%（84年）から60%（85年）に激増した（上納制度導入が地方支出割合を高める結果となったことは前述のとおり）。

94年に分税制が導入されても（それ以降も）、地方支出割合が70%前後の横ばいとなっている。これは、同時期の地方収入割合が約30%減少した状況と対照的であり、中央から地方への大幅な財源移転が行われていることの証左とも言える。

<sup>26</sup> 各省・自治区・直轄市の総予算を合計したもの。次年度への繰越は含まない。

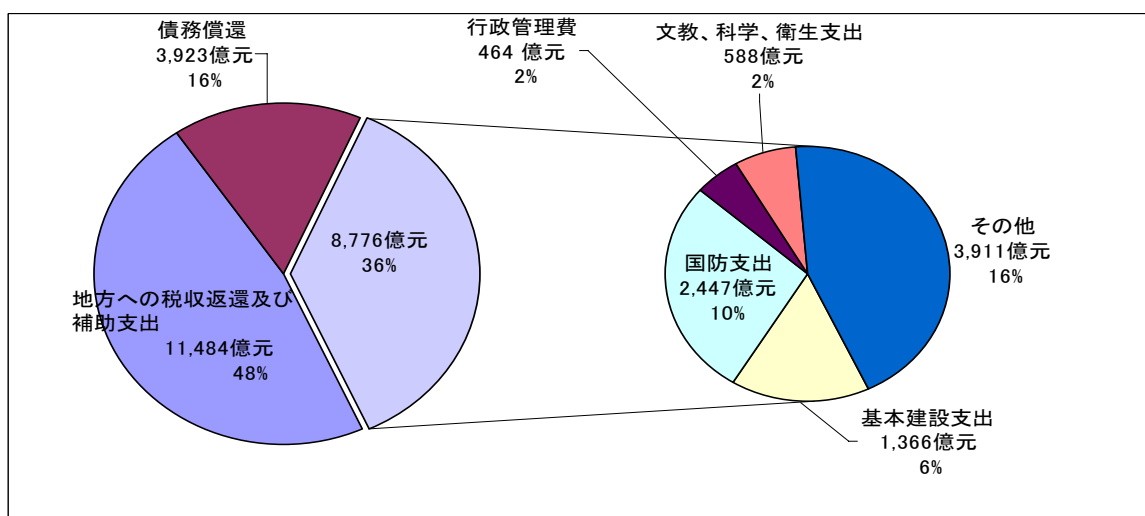
## (2) 項目別内訳

政府間財政調整を含めた中央・地方における全ての支出（以下、「中央支出」「地方支出」という。）を項目別にみても。

### ア 中央支出

地方への税収返還や補助支出が50%弱、債務償還が16%を占める。これ以外の項目としては、国防支出10%、基本建設支出6%、行政管理支出2%、文教科学衛生支出2%が割合の高い項目となっている。

図表 3-13 中央政府支出内訳／項目別

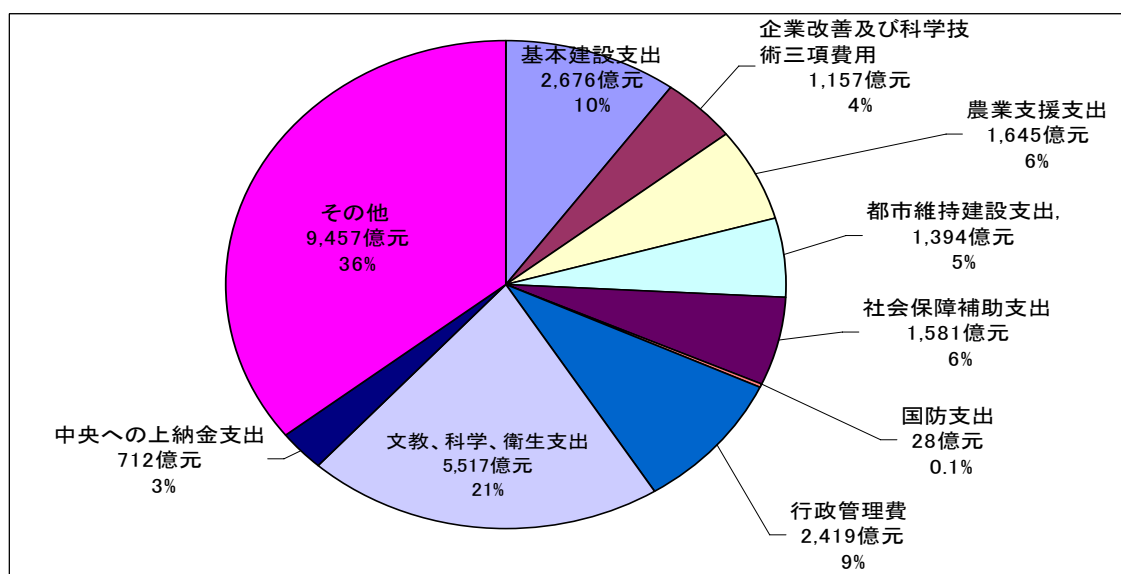


(出所) 「中国財政年鑑2006」 315頁

### イ 地方支出

文教科学衛生支出が21%、基本建設支出が10%、行政管理費が9%、農業支援支出が6%、社会保障補助支出が6%、都市維持建設支出が5%、国防支出が0.1%のほか、上納金が3%、余剰金が5%を占める。

図表 3-14 地方政府支出内訳／項目別



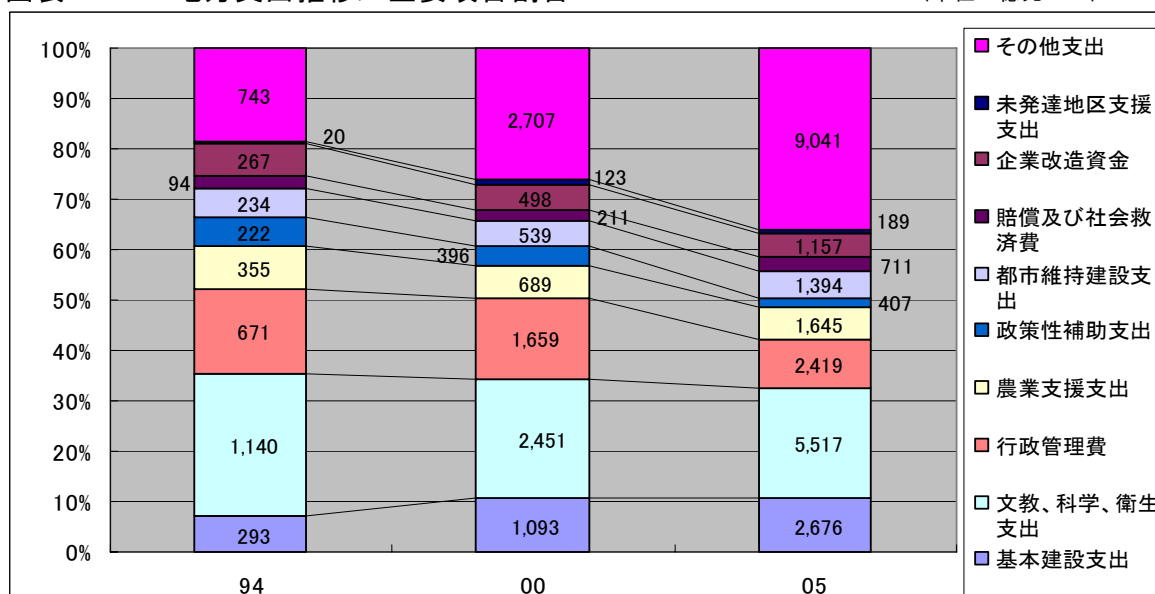
(出所) 「中国財政年鑑2006」 317頁

### (3) 項目別推移

分税制が導入された94年以降の地方支出における主要項目支出の推移をみる。

図表 3-15 地方支出推移／主要項目割合

(単位：億元 %)



(出所) 「中国財政年鑑2006」 402頁、430頁

94年と05年の支出総額を比較すると4,038億元から25,154億元へと約6倍に増加しており、これに伴って各項目ともに増加している。

全体に占める割合をみると、基本建設支出が94年7.3%から05年10.6%に増加しており、インフラ整備に重点的に取り組んでいる状況がうかがえる。

一方、額としては大幅に増加しているものの、文教科学衛生支出が28%から21%へ、農業支援支出が8%から6%へと割合が減少している状況にある。

また、行政管理費も16%から9%へと減少している。

	94	00	05
その他支出	18.4%	26.1%	35.9%
賠償及び社会救済費	2.3%	2.0%	2.8%
未発達地区支援支出	0.5%	1.2%	0.8%
都市維持建設支出	5.8%	5.2%	5.5%
企業改造資金	6.6%	4.8%	4.6%
政策性補助支出	5.5%	3.8%	1.6%
農業支援支出	8.8%	6.7%	6.5%
行政管理費	16.6%	16.0%	9.6%
文教、科学、衛生支出	28.2%	23.6%	21.9%
基本建設支出	7.3%	10.5%	10.6%



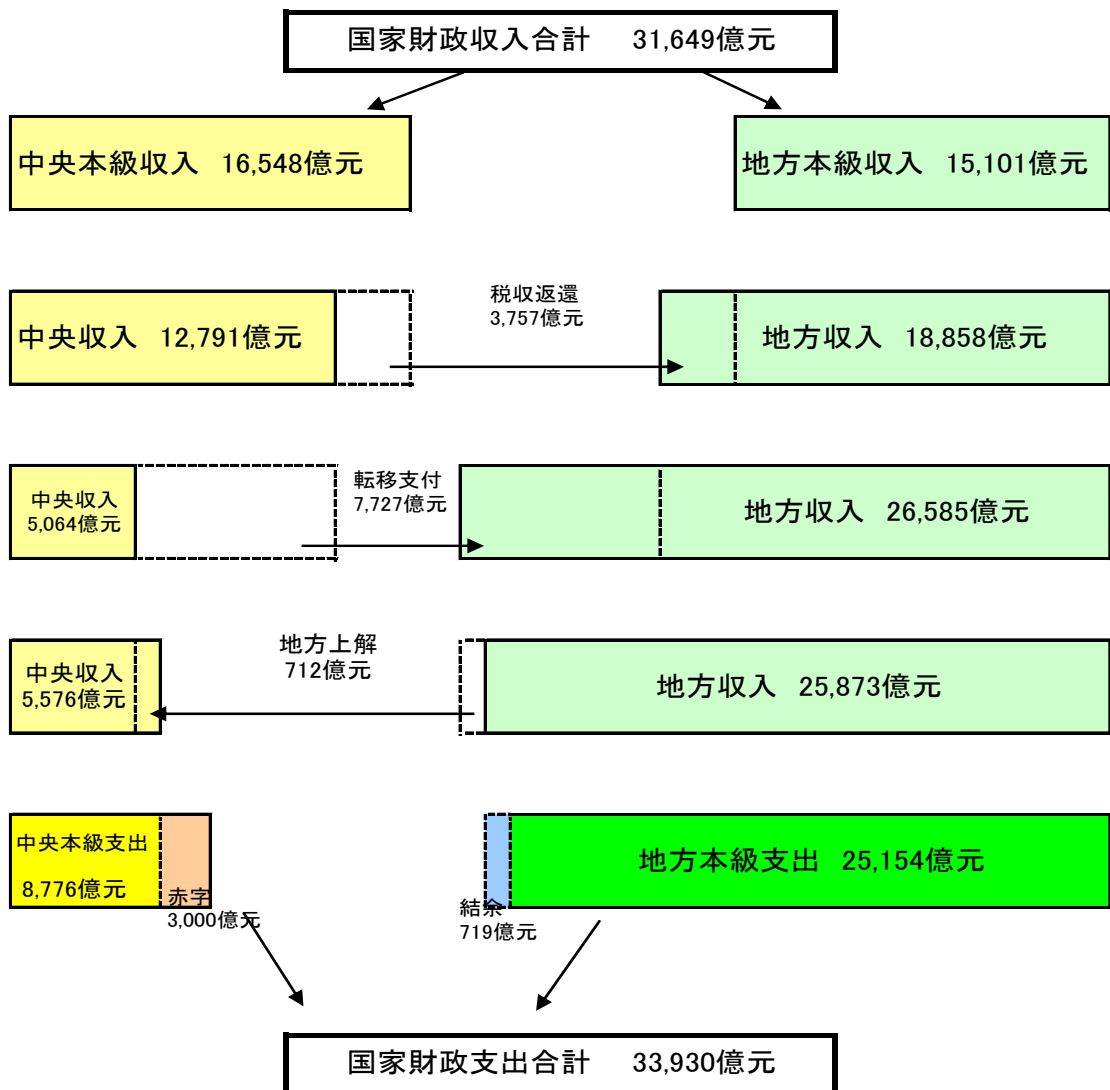
### 3 財政調整

#### (1) 中央地方の財源移転の状況

中央収入と地方収入の全体像をみると、

本級収入では	中央：地方	1：0.9	
税込返還後は	中央：地方	1：1.5	
転移支払後は	中央：地方	1：5.2	となっている。

#### 2005年中央地方財政収支関係



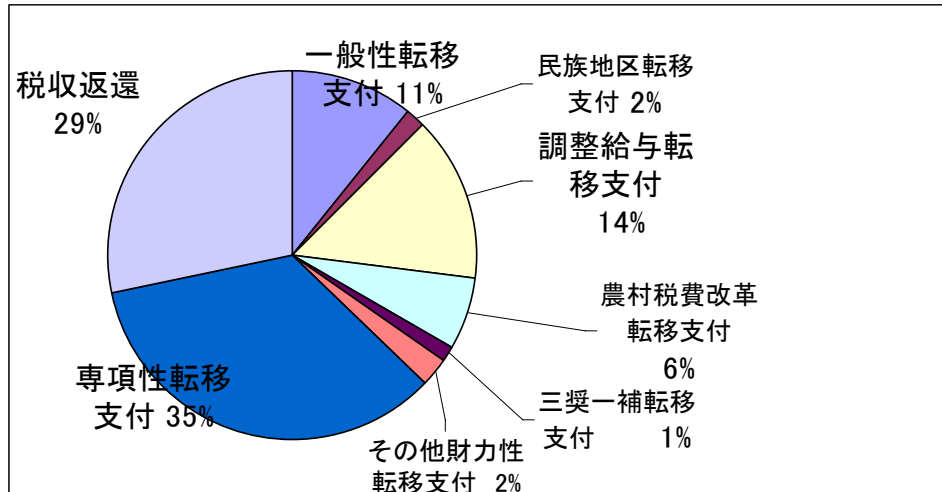
このように、非常に大規模に、中央から地方に対して財源が移転している。しかし、前節に記載したとおり、分税制導入のために必要（既得権の補填）となった「税込返還」や、政策メニューごとの奨励的補助金に近い「専項性転移支払」がこの大部分を占める状況にあり、地域間格差の解消や一定水準公共サービスの財源確保の面では、その割合ほど大きな役割を現段階では果たしていないとの指摘がある。

## (2) 財源移転の内訳

中央から地方への財源移転の内訳をみると、税込返還が29%、専項性転移支払が35%と合計64%を占める一方、地域間格差の解消や公共サービスの財源確保の面で効果の高い一般性転支払が11%、県郷財政難緩和のための転移支払が1%に留まる状況にあることが実際に確認できる。

図表 3-16 中央から地方への財源移転の内訳

(単位：%)



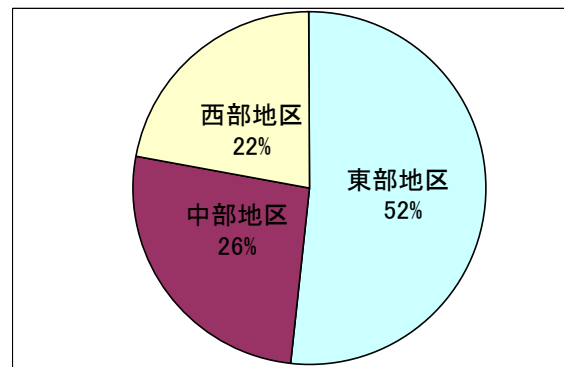
(出所) 「中国政府間財政関係」 51頁

## (3) 地区毎の財源移転の状況

ここで、「税込返還」と「一般性転支払」がどのような地区（東部<sup>27</sup>、中部<sup>28</sup>、西部<sup>29</sup>）に交付されているかをみてみる。

分税制導入以前の財源をそれぞれの地域に保障するために行われる「税込返還」は、著しい経済発展に伴い税源が集積している「東部地区」にその半分以上が交付されている。

図表 3-17 税込返還／地区別割合 (単位：%)



(出所) 「中国政府間財政関係図解」 92頁

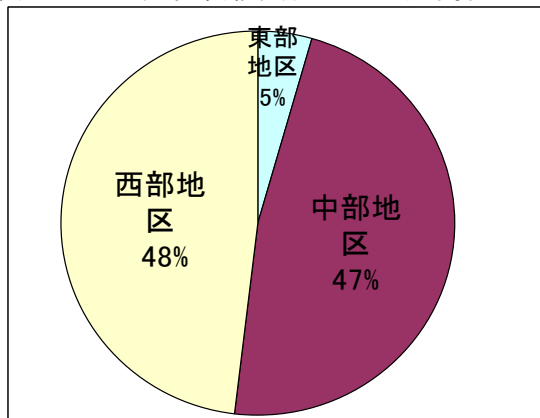
<sup>27</sup>北京市、上海市、天津市、浙江省、広東省、江蘇省、山東省、福建省、遼寧省

<sup>28</sup>黒龍江省、吉林省、湖北省、湖南省、河北省、河南省、江西省、安徽省、山西省

<sup>29</sup>新疆、四川省、陝西省、重慶市、広西チワン族、内モンゴ、雲南省、甘肅省、寧夏回族、青海省、貴州省、チベット

一方、地域間格差解消や一定水準公共サービスの財源確保のため有効な「一般性転移支付」は、当然のことながら、そのほとんどが本級収入の少ない中部西部地区に支出されており、東部地区への交付は僅か5%となっていることが確認できる。

図表 3-18 一般性転移支付／地区別割合（単位：％）



（出所）「中国政府間財政関係図解」94頁

これら財源移転については、一般性転移支付や県郷財政難緩和のための転移支付等を中心とした「財力性転移支付」の割合を高めていくことが、地域間格差の解消や一定水準の公共サービスを行うための財源確保のために必要である。

そのための財源確保や制度の更なる整備が、地方財政の今後の重要な課題と言えるだろう。

## 【参考文献等】

### (1) 書籍

#### ア 日本語書籍

- ・ 中国総合研究所・編集委員会編『現行中華人民共和国六法（加除式）』ぎょうせい、1988年。（1章、2章、3章）
- ・ 森田朗編『アジアの地方制度』東京大学出版会、1998年。（2章、3章）
- ・ 王曙光他編『最新教科書 現代中国』柏書房、1998年。（1章、2章）
- ・ (財)自治体国際化協会北京事務所『クレアレポートNo.209 中国の地方行財政制度』(財)自治体国際化協会、2000年（1章、2章、3章）
- ・ 張忠任『現代中国の政府間財政関係』御茶ノ水書房、2001年。（3章）
- ・ 曾憲義・小口彦太編『中国の政治』早稲田大学出版社、2002年。（1章、2章）
- ・ 田多英範『現代中国の社会保障制度』流通経済大学出版社、2004年。（2章）
- ・ 中国税制研究グループ編『中国の税制』(財)大蔵財務協会税のしるべ総局、2004年。（3章）
- ・ 21世紀中国総研編『中国情報ハンドブック 2006年版』蒼蒼社、2006年。（1章、2章、3章）
- ・ 中国研究所編『中国年鑑 2006』創土社、2006年。（1章、2章、3章）

#### イ 中国語書籍

- ・ 中国民政部編『中華人民共和国行政区画簡冊 2006』中国地図出版社、2006年。（2章）
- ・ 曾偉・羅輝『地方政府管理学』北京大学出版社、2006年。（2章）
- ・ 中国国家統計局編『中国統計年鑑 2006』中国統計出版社、2006年。（1章、2章、3章）
- ・ 劉佐他『中国税制（2006年版）』中国税務出版社、2006年。（3章）
- ・ 劉佐『中国税制概覽（2006年版）』經濟科学出版社、2006年。（3章）
- ・ 李萍主編『中国政府間財政関係図解』中国財政經濟出版社、2006年。（3章）
- ・ 儲敏偉楊君昌主編『財政学（第2版）』高等教育出版社、2006年。（3章）
- ・ 王玮主編『地方財政学』武漢大学出版社、2006年。（3章）
- ・ 中国財政部主管『中国財政年鑑 2006』中国財政雜誌社、2006年。（3章）
- ・ 崔連会『中国財政制度研究』經濟科学出版社、2006年。（3章）

### (2) 論文

- ・ 大西靖「中国財政・税制の現状と展望」『財務省財務総合政策研究所ディスカッション・ペーパーNo.04A - 26』財務省財務総合政策研究所、2004年。（3章）
- ・ 沼尾波子「義務教育制度にみる中央・地方の事務権限配分と財源保障の課題ー日本と中国の事例からー」『財務省財務総合政策研究所と中国国務院発展研究中心(DRC)との中央と地方の役割分担と財政の関係に関する共同研究最終報告書』財務省財務総合政策研究所・中国国務院発展研究中心、2006年。（2章、3章）

### (3) ホームページ

- ・ 中国中央人民政府（国務院）ホームページ <http://www.gov.cn/>（2章）
- ・ 中国財政部ホームページ <http://www.mof.gov.cn/index.htm>（3章）
- ・ 中国国家税務総局ホームページ <http://www.chinatax.gov.cn/n480462/index.html>（3章）
- ・ 山東省人民政府ホームページ <http://www.sd.gov.cn/>（2章）
- ・ 臨沂市人民政府ホームページ <http://www.linyi.gov.cn/>（2章）
- ・ 郟城県人民政府ホームページ <http://tancheng.gov.cn:8080/index.php?f=1>（2章）
- ・ 花園郷人民政府ホームページ <http://www.huayuan.gov.cn/>（2章）

### (4) その他

- ・ 1993年5月17日 民政部の市設置標準調整報告に係る国務院回覧審査通知（2章）
- ・ 1996年 中華人民共和国国務院「予算外資金管理強化に関する決定」通知（3章）
- ・ 1993年12月25日 国務院〔1993〕85号「分税制財政管理体制の実行に関する決定」（3章）
- ・ 2001年12月31日 国務院〔2001〕37号「所得税収入共有化改革方案に関する通知」（3章）
- ・ 2005年12月29日 中華人民共和国主席令第46号「全国人民代表大会常務委員会の『中華人民共和国農業税条例』廃止に関する決定」（3章）
- ・ 2006年2月17日 中華人民共和国国務院令第459号「2006年2月17日付け農業特産税及び屠殺税の廃止決定通知」（3章）
- ・ 2006年4月28日 中華人民共和国国務院令第464号「中華人民共和国煙葉税暫行条例」（3章）
- ・ 2006年12月29日 中華人民共和国国務院令第482号「中華人民共和国車船税暫行条例」（3章）
- ・ 2007年2月1日 中華人民共和国財政部国家税務総局令第46号「中華人民共和国車船税暫行条例実施細則」（3章）
- ・ 2007年3月16日 中華人民共和国主席令第63号「企業所得税法」（3章）

### 【執筆者】

監	修	所	長	池本	武広
編集・担当		所長補佐		川端	素子
		所長補佐		菊池	礼仁
		所長補佐		金丸	徳男
		所長補佐		菅原	大介

## 中国の地方行財政制度

---

平成19年 7月 24日発行

編集・発行 (財)自治体国際化協会 (CLAIR)

〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル 19 階

TEL 03-3591-5482 FAX 03-3591-5346

---

クレア刊行物に関する最新情報は、当協会のホームページ (<http://www.clair.or.jp>) をご覧ください。



**CLAIR**

**Council of Local Authorities for  
International Relations**