

中国の徴税システム改革と公的年金改革

(公財) 年金シニアプラン総合研究機構理事長・一橋大学名誉教授

高山 憲之

一 はじめに

二〇一八年は中国で「改革開放」四〇周年にあたる。さらに日中平和友好条約締結四〇周年でもある。そこで、本稿では中国に関する話題を提供することにしたい。テーマとして取りあげるのは近年における徴税システムの改革と公的年金改革、の二つである。

二 徴税システムの改革

① 一九九四年以前

一九九四年以前の中国では、各省・自治区・直轄市ごとに設置されていた地方税務局が税金を徴収し、徴収した税金の一部を中央政府に移転していた。地方税務局は地域間の競争を意識して、低めの税金を賦課しがちであった。その結果、中央政府に移転される税金も低額に抑えられていた。他方、地方政府は地域内の行政需要に応えるため、税金以外の様々な名目で資金を調達するとともに、道路・堤防の補修や雪かき等に勤労奉仕を割りあてていた。税金以外の名目で徴収された公金としては、たとえば農村の収穫物保管費・買上げ事務処理費、学校のテスト採点費、計画出産管理費、荷物配送手数料、各種の検査料や許可料、等がある。いわば「なんでもあり」という状況にあったという(新聞等では「乱収費」と揶揄されており、税金以外の徴収を極力少なくしようというキャンペーンが繰り返えし行われていた)。地方政府は潤沢な財政資金を手にする一方、中央政府の財政は金欠状態が続いていたのである。

② 一九九四年の改革

右記の状況を改めて、中央政府の財政基盤を確立し、中央政府の税収を増やすための改革が一九九四年に断行された。その柱は徴税システムの改革と税源分類の明確化(いわゆる分税制の導入)であった。

まず、徴税システム改革の結果、国务院直属の国家税務総局、国税の管理・徴収機関としての国家税務局、地方税

の管理・徴収機関としての地方税務局、に税務組織が再編された。このうち国家税務総局は最高位の税務機関として位置づけられ、税制関連法案の作成、実施細則の制定、税制関連の調査・研究、徴収管理体制の構築等を担当することになった。

税金は新たに国税・地方税・共通税の三種に分類された。共通税は国と地方に共通する税金であり、その配分比率は税目ごとに定められている。国家税務局は中央から地方まで垂直的に配置され、国家税務総局の管理下で国税および共通税を徴収する機関である。一方、地方税務局は国家税務総局および地方政府の監督を受けながら、地方税のみを徴収する機関に変わった。組織再編の結果、従来の地方税務局は、国家税務局と新たな役割をになう地方税務局に二分されたのである（ただし、上海は例外扱いとなり、三種の税金を同一の税務機関が徴収している。その理由は公的には述べられていない）。

国税・地方税・共通税の各税目は以下のようになっている。まず、共通税としては、最大の税収項目である増値税（当初の配分比率は中央七五％、地方二五％。ただし、鉄道・金融機関本店は中央一〇〇％）、外資系企業に対する法人税・個人所得税（中央五〇％、地方五〇％）、資源税（海洋石油資源税のみ中央一〇〇％、その他は地方一〇〇％）が割りあてられた。なお、増値税は付加価値税（VAT）としての特徴を備えていたものの、大部分のサービスには課税されおらず、課税対象が限定されている等の問題を抱えていた。さらに、共通税には燃料税も割りあてられたが、徴収するにはいたらなかった。

次に、国税に含まれるのは、法人税（中央政府に登録した企業分および、鉄道および金融機関本店の一括納付分）、消費税、証券取引印紙税、自動車購入税、関税、船舶トン税、税関徴収分の増値税・消費税等である。一方、地方税としては、法人税（地方政府に登録した企業分）、法人事業税、個人所得税（外資系企業を除く）、都市土地使用税、都市維持建設税、固定資産税（事業用資産のみ）、耕地占有税、契約税、農業税、農業特産税等が割りあてられた。遺産税や贈与税も地方税の税目とされたが、徴収されるにはいなかった。

③ 二〇〇二年の改革

国有企業等の民営化が二〇〇二年から二〇〇四年にかけ

て行われた。新たに民営化された企業に対する法人税は共通税に分類されることになり、その配分は当初、中央五〇%、地方五〇%と定められた。

なお、法人税は外資系企業であるか否か、登記場所が中央か地方か、によって国税・地方税・共通税に分かれていたが、二〇〇九年に法人税の徴収機関が次のように変更された。すなわち、この間、製造業に属する企業は増値税を国家税務局に納付する一方、サービス産業に属する企業は法人事業税を地方税務局に納付していた。そこで、国家税務局が製造業関連企業から法人税も、地方税務局がサービス業関連から法人税も、それぞれ二〇〇九年から併せて徴収することになった。

④ 二〇一二年の改革

法人事業税は中国では売上税の一種であり、経費の控除は一切、認められなかった。他方、増値税は経費の控除を認めており、製造業とサービス業では扱いに大差があった。そこで、二〇一二年に中国は法人事業税を廃止し、その代わりに増値税をサービス関連企業にも賦課しはじめた。増値税の徴収対象が全産業に拡大されたのである。

法人事業税は二〇一二年に廃止される直前には地方税収入の約三分の一を占めていた。その廃止により、地方税務局の事業規模は大幅に縮小されることとなった。

以上のような改革を経て、中国の徴収機関の役割は従来とは一変した。すなわち二〇一五年時点に着目すると、税収総額の七五%を国家税務局が徴収しており、残りを地方税務局と税関が徴収していた。

表1は主要な税目の内容と税収総額に占める割合を示したものである。税収の大宗を占めるのは増値税と法人税であり、個人所得税は税収総額の八%強に過ぎない。なお、金額に関するかぎり、輸入時の増値税・消費税は輸出時のそれ（還付分）とほぼ相殺されている。

⑤ 二〇一八年の改革

二〇一八年、中央政府は徴税機関の国家税務局への統合を決めるとともに、社会保険料も国家税務局が徴収する体制に改めると宣言した。くわえて、大幅な個人所得税減税を実施することになった。

まず、地方税務局の国家税務局への統合は二〇一八年六月から七月にかけて、全国各地で実施された。統合後の国

表1 中国の主要な税目(2017年)

税目	税収総額に占める割合	分類と配分比率 中央:地方	税率等
増値税	38.1%	共通税 50:50*	17%:製造業・リース業(11%:交通・通信・建設業、6%:金融業)
法人税	23.5%	共通税 60:40**	25%:一般(10%:零細企業、15%:ハイテク企業)
輸入時 増値税・消費税	10.7%	国税	
個人所得税	8.2%	地方税	3~45%
消費税	7.3%	国税	
都市土地使用税	3.4%	地方税	
契約税	3.3%	地方税	
都市維持建設税	2.9%	地方税	
その他	2.6%	—	

* 鉄道・金融機関本店は中央100 ** 国有企業は中央100

出所: 中国税務年鑑

家税務局は国家税務総局および地方政府の共同管理下に置かれる。一九九四年以前の徴税システムとは著しい様変わりである。

社会保険料は、これまで各地域の社会保険管理事務所が徴収していた。二〇一九年一月からは、国家税務局が税金と社会保険料を一括徴収する体制に変わる。税務情報を活用して正確に所得を把握し、社会保険料の徴収漏れを少なくしようというのである。ちなみに、税と社会保険料の一括徴収を二〇一七年から先行実施していた河南省では、同年の保険料収入が総額で一四%も増大したという。給与アップ分で八%、徴収強化(一括徴収)で六%分の増とそれぞれなつたようである(日本経済新聞、二〇一八年九月二七日付けの記事による)。

中国では年金や医療等の社会保険制度を維持するために中央政府や地方政府が巨額の公費を負担している。他方、中国の社会保険料率は見かけでは、きわめて高い。ちなみに公的年金の保険料は標準で二八%(労使負担込み)である。医療保険料・失業保険料等を含めた社会保険料は全体で四三%(標準料率)に達している。企業は重い社会保険料負担を逃れるため、賦課対象の賃金を低く抑えたり、賃

金の虚偽申告をしがちである。ちなみに、ある試算によると、社会保険料の徴収漏れは直近で年間、約二兆元（三二兆円強。一元＝一六円強で換算）に及んでおり、その金額は公費による社会保険財政赤字補填総額（約一・一兆元）を大幅に上回っているという（前述の日本経済新聞記事による）。

現体制の下で社会保険料の徴収を強化しようとしても、それは容易でない。そこで所得把握に一日の長があり、徴収権限も強い国家税務総局が社会保険料も併せて徴収する体制に移行するるのである。

他方、中国の個人消費は二〇一八年に入ってから減速気味であり、景気対策の柱として個人所得税減税が打ちだされた。中国で個人所得税が導入されたのは一九八一年であり、その歴史は長くない。導入当初の課税最低限は月額八〇〇元であった。当時、中国労働者の平均賃金は月額六四元であったので、課税対象者の大半は中国国内在住の外国人であったという。中国では一九七八年に開始された改革开放政策によつて外資系企業や合弁企業が次々と現れ、外国人の中国流入が増加の一途をたどった。そうした中で国際慣例に従い、国家の徴収権益を確保するために導入されたのが個人所得税である。

中国の個人所得税は所得項目ごとの分離課税となっており、給与所得や事業所得は累進税負担、その他の所得項目は原則二〇%の定率負担となっている。給与所得に対して認められているのは基礎控除と社会保険料控除・住宅積立金控除の三つだけであり、配偶者控除・扶養控除や医療費控除等は認められていない。

二〇一八年改正の結果、一一項目ある所得のうち給与所得・役員報酬・原稿料・特許使用料の四項目については合算した上で同一の累進税率を適用することになった。労働性の所得に限定されているとは言え、総合課税への動きが始まった。限界税率は三%～四五%の七段階であり、その変更はなかったものの、三%～二五%が適用される所得金額がそれぞれ引き上げられた（表2参照）。その結果、社会保険料控除・住宅積立金控除の合計を給与の二二%とする、給与月額一万元の場合、個人所得税負担は三二五元から八四元に減り、七〇%強の減税となる勘定である。くわえて、基礎控除額は月額三五〇〇元から月額五〇〇〇元に引き上げられる。そして、新たに子女教育費・高額医療費・住宅ローン利息・家賃も所得控除の対象になる。これらの

改正により、減税規模は年額で三二〇〇億元（五兆三〇〇〇億円）に及ぶと見込まれており、都市部の労働人口における個人所得税納税者割合は四四％から一五％前後に急低下する見通しである。個人所得税が中国における税収の柱として確立される日は先送りされた。なお、税率区分の変更と基礎控除額の引き上げは二〇一八年一〇月から先行実施され、残りの改正は二〇一九年一月から実施される。

表2 給与所得の累進税率表

課税所得金額(月額) 改正前	課税所得金額(月額) 改正後	限界税率 (%)
1,500元以下	3,000元以下	3
1,500元超 4,500元以下	3,000元超 12,000元以下	10
4,500元超 9,000元以下	12,000元超 25,000元以下	20
9,000元超 35,000元以下	25,000元超 35,000元以下	25
35,000元超 55,000元以下	35,000元超 55,000元以下	30
55,000元超 80,000元以下	55,000元超 80,000元以下	35
80,000元超	80,000元超	45

今回の個人所得税減税は中間層の消費を底上げすることを目的としていると伝えられている。ただ、税率区分の変更や基礎控除額の引き上げにより最大の減税メリットを享受するのは所得月額が三万五〇〇〇元超（五七万円超）の高所得層である。高所得層は月額三万五〇〇〇元までの所得分について税率区分の変更による減税メリットをフルに受けるとともに、限界税率が高いほど基礎控除引き上げによる減税額もその分だけ多くなるからに他ならない。

三 公的年金の改革

① 公的年金の沿革

中国の公的年金は既に六五年以上の歴史を有している。まず、都市戸籍をもっている被用者を加入員とする都市職工年金が一九五一年に創設された。当初は報酬比例の年金のみであり、保険料は三％に設定され、そのすべてを事業主が負担した。標準的な給付の所得代替率は五〇％から七〇％であり、拠出期間比例の給付となっていた。法定の受給開始年齢は男性が六〇歳、女性五〇歳（ホワイトカラー女性は一五五歳）であった。老齢年金の受給資格は拠出二五年（男性の場合。女性は二〇年）で与えられた。その財政運営は賦課方式を基本とするものであった。

この制度は文化大革命のはじまった一九六六年から一時中断を余儀なくされ、各事業所は結果的に退職者への年金給付支払いを事業所ごとに受けもたされた。年金給付の遅配は各所で頻繁に起こり、受給開始年齢を超えた後も働かざるをえない被用者が多数に上った。

一九八〇年代に入り、改革開放路線が成果を挙げはじめると、国有企業は窮地に追いこまれた。国有企業は膨大な数の退職者を抱え、その生活の面倒をみながら、非国有企業との競争上、現役従業員の削減に取りくまなければならなかったからである。ただし、当時、年金受給権を企業間で持ち運ぶ制度がなかったため、国有企業従業員は非国有企業への転職を通常の場合、希望しなかった。

一九八六年にいたり、年金保険料を各地域内（通常は市単位）でプールする制度が創設され、社会保険管理事務所が各地に設置された。くわえて、本人負担三％の年金保険料が導入され、事業主負担分の年金保険料も標準で一五％に引き上げられた。

一九九七年は年金大改革の年となった。公的年金給付は二階建てに変更され、一階の基本年金は賦課方式で財政運営される給付建ての年金、二階の個人勘定は掛金建ての積立型年金として再編成された。このときに再編成された公的年金が現行制度のベースとなっている。

公務員の年金は元々、恩給方式であった。その年金制度は二〇一五年にいたり、都市戸籍の民間被用者並みの制度に改められた。他方、農村戸籍の住民や都市戸籍の非被用者には強制加入の公的年金制度が今日においてもない。彼らに対しては任意加入の都市・農村住民年金が二〇〇九年

から用意されており、その給付は全額公費負担の定額年金と個人勘定の二つで構成されている。

② 現行制度の概要

中央政府の人力資源・社会保障部が標準的な制度内容を提示し、それを参考にしながら各地域に設置された社会保障管理機構がそれぞれの地域に応じた制度の具体的内容を定めている。財政単位は市レベルが多く、全国で二〇〇〇以上に達しており、分立管理されている。その結果、制度内容は財政単位ごとに違いが少なくない。以下では標準的制度の概要を説明する。

まず、都市職工年金の一階部分である基本年金は、加入地域の平均賃金と現役時代の本人の平均賃金の和を二で割り、それに加入年数と給付乗率（１％）を掛けて算出される。本人の平均賃金が地域平均に等しい場合、三〇年拠出者が受給する老齢年金の所得代替率は三〇％となる。基本年金は日本のような定額年金ではなく、本人の平均賃金が高い人ほど給付も多くなるしくみである。一方、二階部分の個人勘定は、その残高を年金現価率で除した金額に等しい。年金現価率は受給開始年齢ごとの平均余命で与えられ、六〇歳受給開始者の場合、現行の現価率は一三九（一一年七ヶ月）となっている。標準ケースでは、一階と二階を合わせて、加入地域の前年における平均賃金の四〇五割に相当する給付が想定されている。

給付は毎月払いである。給付は自動スライドの対象とはなっていないものの、二〇〇五年以降、政策スライドが毎年、実施されている。さらに、法定の受給開始年齢は一九五一年の制度創設当初と変わりが無い。老齢年金の受給資格は、現行では拠出一五年以上となっている。

なお、中国には遺族年金はなく、代わりに一時金が遺族に支払われる。

保険料は事業主が賃金総額の二〇％、本人が賃金の八％をそれぞれ負担する。事業主負担分は基本年金の原資となる一方、本人負担分は個人口座で積み立てられる。保険料賦課対象の賃金には下限と上限があり、それぞれ地域平均賃金の六〇％、三〇〇％と定められている。

次に公務員の年金は現在、右記した都市職工年金と基本的に変わりが無い。ただし、上乘せとして職域加算部分がある。職域加算用の保険料上乘せ分として、事業主が賃金総額の八％、本人が賃金の四％をそれぞれ追加負担してい

る。職域加算部分も掛金建ての積立型年金である。二階部分の個人勘定と合わせると、労使込みの保険料は二〇％となり、積立型年金の保険料としては、かなり高い。

他方、都市・農村住民年金は定額の保険料が複数設定されており、そのうちのいずれかを加入者が選択して納付する。その最低額は年額で一〇〇元、最高額は当初、年額五〇〇元であった。最高額は、その後、徐々に引き上げられ、地域によっては年額、数千円になっている。加入者拠出分には地方政府の公費によるマッチング拠出が付加される。マッチング拠出は最低で年額三〇元となっており、本人拠出分が多いほど、マッチング拠出額も多い。ただ、現状では大半の加入者が最低の年一〇〇元を拠出している。

その給付は二階建てとなっており、一階は本人拠出の多寡にはかかわらない定額（月額七〇元）の年金、二階が個人勘定である。個人勘定は掛金建ての積立型年金となっており、原資には本人拠出分とマッチング拠出分が充てられている。一階の定額年金財源は中部・西部地域では国庫が全額負担している一方、東部地域では国庫と地方政府が折半負担している。定額年金の受給月額七〇元は地方の最低生活水準二〇三元の三分の一程度にすぎない。そこで、東部地域では地方政府の単独事業として定額年金額を上積みしているところが少なくないようである。

以上に説明したように、中国では職種や地域を問わず、加入者はいずれも掛金建ての積立型年金への拠出を求められている。これは、世界銀行が一九九四年に提唱した年金モデルを中国が一九九七年以降、採用しつづけてきたことに起因しており、現在、中国の年金制度は世界の中で極めて特異な類型となっている。

なお、中国では公的年金の管轄地域が変わる転職に対して、現在、その受給権の一部持ち運びが認められている。都市職工年金の場合、基本年金給付の六割を、個人勘定分はその全額を、それぞれ転職先に持ち運ぶことができる。都市・農村住民年金の個人勘定分も全額が持ち運び可能である。

③ 適用状況

二〇一六年の制度適用状況は、以下のとおりとなっている。まず、都市職工年金の加入者数は二億七八〇〇万人強、受給者数は一億一〇〇万人強であった。また、公務員年金の加入者数は四一〇〇万人、受給者数一七〇〇万人、都市・

農村住民年金の加入者数は三億五六〇〇万人、受給者数一億五三〇〇万人弱であった。中国の多数派は都市・農村住民年金の加入者や受給者である。ちなみに農村戸籍保有者が現在でも総人口の七〇%を占めている。なお、年金扶養比率は全国平均でみるかぎり三・三から二・八であった。王（二〇一七）によると、二〇一三年時点で六〇歳以上の中国人のうち無年金者は二四%に上っていた。さらに一五歳以上五九歳未満の中国人（学生を除く）のうち年金未加入者は二〇%に達していたという。年金制度の適用拡大は中国において現在でも重要な課題となっている。

④ 年金の財政収支状況

都市職工年金の財政収支を二〇一五年時点で見ると、給付支払い等の支出は総額で二兆三一〇〇億元強、保険料収入二兆一一〇〇億元弱、運用収入一〇〇〇億元であり、地方政府や中央政府からの繰入れ等で赤字分を補っていた。公務員年金も同年の支出総額二七〇〇億元弱に対し、保険料収入は一九〇〇億元強、運用収入四〇億元弱であった。ここでも公費からの繰り入れ等で赤字分を賄っていた。さらに都市・農村住民年金の場合、同年の支出総額は二一〇〇億元強、保険料収入七〇〇億元であり、給付財源の大半を公費負担で賄っていたことになる。公費負担は三制度合計で年間六七〇〇億元強に達していた。ただ、地域別にみると、都市職工年金の場合、同年の保険料収入のみで給付を賄えた省・直轄市が全国三一地域のうち広東省・江蘇省・浙江省・北京市等七つあった。

都市職工年金は地域単位で財政運営しており、地域間で資金をプールするしくみを欠いていた。中央政府は省レベルまで年金財政を統合するように繰りかえし勧告していたものの、二〇一五年時点までに、それを実現させていたのは七つの省・直轄市に限られている。

各地域の年金財政は地域内における経済発展状況の違いや年金扶養比率の高低などで大差が生じやすい。深圳等の広東省地域、杭州を含む浙江省、江蘇省などでは年金財政に余裕がある一方、旧満州の東北地域では国有企業改革が遅れたこともあり、年金財政は窮迫している。

年金財政が窮迫すると、まず、積立金が取りくずされる。さらに、地方政府や中央政府から赤字補填のための公費が投入される。そのさい、保険料の引き上げや給付水準の引き下げが求められる。ちなみに、東北地域最北端の黒龍江

省では二〇一六年段階で都市職工年金の積立金を使い果たしていた。年金給付の支払いが遅延するというおそれが現実味を帯びだしたのである。給付遅配は文化大革命時代や一九九〇年代末における四〇〇〇万人大量解雇時の悪夢を彷彿させるものであり、共産党政権の失敗と受けとめられかねない。それを避けるため、巨額の公費が都市職工年金に投入されているのである。

中国の公的年金は一階部分と二階部分の会計処理が分離されており、いわば、どんぶり勘定となっている。基本年金用の支払い財源が足りなくなると、まず、個人勘定に積み立てられるべき資金がその穴うめに流用される。その結果、二〇一五年段階で本来あるべき個人口座の積立金残高（全国計）四兆五四〇〇億元強のうち実際に残っていたのは三三〇〇億元弱（七・二％）にすぎなかった。中国では、この問題は「空口座」問題と呼ばれ、当局を困惑させている。

中国中央政府の財務大臣は二〇一四年末に、二〇一五年以降、個人勘定の積立不足を補うための国庫資金投入をいっさいしないと宣言した。そして、個人勘定の「みなし運用利回り」を二〇一六年分については八・三％とすると発表した（ただし都市・農村住民年金の個人勘定分は従来そのまま据え置き）。この発表が、個人勘定の「みなし掛け金建て」への切りかえを意味するものなのか、今のところ定かではない。ひきつづき注視が必要である。

国務院は二〇一八年になって基本年金用に全国レベルの財政プール（中央調整基金）設立を発表し、保険料による財政調整を同年七月から実施している（片山（二〇一八）参照）。すなわち全国各地の財政単位から調整金賦課ベースの三％を徴収する一方、その総額を老齢年金受給者（定年退職者のみ）総数で割り、それに各財政単位の老齢年金受給者数を掛けた金額を各財政単位に分配しはじめた。調整金賦課ベースは各地の平均賃金×年金加入者数×九〇％で与えられる。基本年金の標準保険料率は二〇％であるので基本年金保険料収入総額のうち一三・五％分に相当する部分が財政調整用資金となった。この財政調整により、賃金および年金扶養比率の高い財政単位から、それらの低い財政単位へ保険料が事実上、移転されることになる。それは、しくみが違っているものの、日本の各地方公務員共済組合が地方公務員共済組合連合会を結成し、全国規模で年金保険料の一部をプールして年金財政基盤の安定化を図ったこ

とに通じるものがある。

⑤ 積立金の運用

従来、各財政単位は年金積立金を銀行の一年物定期預金や国債を購入する形で自家運用していた。その名目運用利回りは、この間、年間2%未満にすぎず、物価上昇率より低かった。結果的に積立金は実質的に目減りしていた。巨額に上る公的年金の給付財源が銀行部門や中央政府に「隠れた補助金」として与えられつづけていたのである。

二〇一五年八月にいたり、株式を含むリスク資産へ年金積立金を投資することが解禁された。そのためには、各財政単位が各省当局の管理する基本年金基金へ積立金の一部（ないし全部）を運用委託し、さらに各省当局が全国社会保障基金にそれを運用委託する必要がある。全国社会保障基金の理事会は、運用受託会社や資産管理会社を複数指名し、それらを通して預託された年金資産を市場運用している。全国社会保障基金の保有資産残高は二〇一六年時点で二兆四〇〇億元強（公的年金積立金総額の三二%、GDPの三%弱）となっていた。

全国社会保障基金は元々、基本年金財政の赤字を補填するために二〇〇〇年に設立された基金であり、当初、財源は国庫拠出金・国有企業株式売却益・宝くじ収益金だけであった。当初からリスク資産へも投資しており、二〇一六年までの年間運用利回りは名目で平均八・三七%となっていた。ただ、同期間に中国のGDPは平均で年間九・五%の成長を記録していたので、この利回りが特別に高かったとは必ずしも言えない。

【参考文献】

王新梅（二〇一七）「中国年金制度の現状」未定稿、英語版。

徐静・王新梅（二〇一八）「中国徴税機関の統合」未定稿、英語版。

片山ゆき（二〇一八）「地方から始まる？年金危機―年金積立金を使い果たした黒龍江省」保険・年金フォーカス、ニッセイ基礎研究所。

高山憲之（二〇〇二）「中国の年金改革」『経済研究』五六（四）、英語版。