

<研究ノート>

# 中国の課徴金制度の限界

林 雅

## The boundary of the charge system of pollution discharge in China

YA Lin

### 要 旨

深刻化する環境問題に対して、中国の環境政策が行政的手段から経済的手段へと転換し、その過程において排出課徴金制度が設立された。中国では経済的手段による環境政策は始まったばかりであり、多くの課題を抱えている。そこで重要な環境政策である排出課徴金について、設立の背景、制度の内容、制度の改革を政策面から検討し、問題点や課題を指摘した。

排出課徴金は行政の強制的手段による罰金制度であり、当初の課徴金は汚染改善のコストより低かったため、違反を抑制する機能がはたらかなかった。2003年に汚染物種類と量に比率して徴収する方法に改善されたが徴収範囲が限られ、料率基準の設定が低く、徴収項目が不完全などの問題点が残っている。今後、企業の責任や公正的な環境と政策システムの整備が必要である。

### I はじめに

中国の環境問題は深刻化し、環境問題の解決が喫緊の重要課題となっている。中国の環境問題は従来の強制的手段では不十分なため、行政的手段から経済的手段へと転換された。その転換過程において計画経済で設立された排出課徴金制度の効果は十分ではない。中国では経済的手段による環境政策は始まったばかりであり、多くの課題を抱えている。そこで、重要な環境政策である排出課徴金について設立の背景、制度の内容、制度の改革を政策面から検討し、問題点や課題を指摘する。

### II 研究の背景

中国は1972年に開かれたストックホルム国連人間環境会議を契機に、1973年に第一回全国環

環境保護会議を開催し、「環境の保護と改善に関する若干の規定」を発表した。この規定では、「三同時制度」、「排出課徴金制度」（中国では「排污收費制度」と呼ぶ）、「環境影響評価制度」等重要な環境政策手段が導入された。当初の環境政策は、基本的に行政指導と管理を中心としたものであった<sup>1)</sup>。しかし、1970年代末頃から始まった改革・開放政策とともに環境政策が本格的に展開された。国の基本的政策として、1979年に「中国環境保護法」が施行され、環境保護の方針、任務、政策措置が具体的に規定された。

中国の環境保護に関する基本原則は、大きく3つに分けられている。それは汚染源対策、汚染者への課徴金、環境保護管理の強化である<sup>2)</sup>。これらの環境保護に関する国家レベルの基本政策は、中国の環境保護法や大気汚染法、水汚染法など多くの関連法に盛り込まれている。

これまでの中国の環境管理政策は環境行政政策である指令性手段（CAC方式）であった<sup>3)</sup>。主な手段は、汚染企業に対する期限付き汚染処理と閉鎖制度、三同時制度、環境影響評価制度、汚染物排出料金徴収制度、環境保護目標責任制度、都市環境総合整備定量審査制度、汚染物質排出許可証制度、汚染物質集中処理制度である。これらの中の経済手段は法律、行政指令の補助策に過ぎなかったとの指摘があった。

上記した8つの制度の中で、排出課徴金制度は最重要制度である。表1で示したように中国では、資源税や、財政補助金、各排出課徴金等の経済手段がすでに実施されているが、このなかで、排出課徴金制度だけは環境部が実施部門となっている。このように排出課徴金制度が、環境保護資金調達の最重要な源となっている。

現在、中国の環境汚染は未だに厳しい。中国の経済は今後とも重化学工業を中心に維持していると見込まれ、環境汚染圧力も増大傾向にあり、汚染が続く可能性が高いと予測されている<sup>4)</sup>。

表1 環境経済政策の実施状況

環境経済政策類型	実施部門	開始時期	実施範囲
資源税	税収部門	1986	全国
差別税収	税収部門	1984	全国
環境投資	計画、財政、環保、金融	1984	全国
生態環境補償費用	鉱産、環保、財政	1989	広東、福建、蘇州等
財政補助金	財税、環保	1982	全国
貸し入れ金制度	環保、金融	1995	全国
環境資源計算	計画、環保、財政	不詳	不詳
汚水課徴金	環保	1991	全国
二酸化硫黄課徴金	環保	1992	コントロール地区
基準超過課徴金	環保	1982	全国
排出許可証取引	環保	1987	実施総量コントロール地区
汚染物回収貸付金	物資部門	不詳	全国
環境保険	金融、環保	1991	大連、瀋陽
生活汚水処理費用	城建、環保	1994	上海等
汚染罰金	環保	1979	全国

注：実施部門の名称は略称。計画は計画部門、財政は財政部門、金融は金融部門、鉱産は鉱産部門、環保は環境省（元環境保護局）である。

出典：中国環境経済政策の回顧と展望（上）苏明 傅志华 刘军民 2008-10-11

環境問題の解決は中国の喫緊に解決すべき重要な課題となっている。深刻化する環境問題に対して、中国政府はこれまでの強制的手段による環境政策の不十分さを認めており、2006年4月に開催された第6回環境保護大会において、温家宝首相は中国の環境政策を行政的手段から経済的手段に転換する必要性を説いた。しかし、中国では経済的手段による環境政策は始まったばかりであり、多くの課題を抱えているため、様々な角度から検討することが求められる。

本稿では、中国の環境政策が行政的手段から経済的手段へと転換する過程において、環境経済対策の中でもっとも重要な制度である排出課徴金制度について、制度が設立された背景、制度の内容、制度の改革を政策面から検討し、問題点、課題を指摘する。

### Ⅲ 排出課徴金制度の背景と発展

#### 1 排出課徴金制度の背景

排出課徴金制度は、OECDが1972年に汚染者負担原則（以下PPPと略称）の原則を提唱した後、「汚染者負担の原則の実施に関する理事会勧告」を経て、国際的に環境政策の原理として普及した<sup>5)</sup>。

汚染課徴金制度は1970年代にドイツが導入し始めてから、各先進国に広がり実施された。この制度は、各企業の環境保全意識を高め、汚染の予防を促進する効果があるため、環境保護にメリットがあり、持続可能な開発に役に立つと認識されている。

中国では、排出課徴金制度を「排污收費制度」と呼ぶ。PPPの原理に基づいて1979年9月成立した「中華人民共和国環境保護法」（試行）の18条では、「国家の定めた基準を超えて、汚染物を排出する場合には、排出された汚染物の量と濃度に従って、規定によって排出費用を徴収する」と排出課徴金制度が規定されている。蘇州市の企業15社に対して1979年9月から試験的に排出課徴金制度を適応し、1982年2月には「排出課徴金を徴収する暫定方法」を発表した。暫定方法では、課徴金の徴収目的、徴収範囲、基準と費用および管理等が具体的に定められた。同年7月に全国的規模で排出課徴金制度が正式に導入された<sup>6)</sup>。その後、「水汚染法」や「放射物環境管理方法」等の法律規定においても課徴金制度に関する規定が追加された。

排出課徴金制度は中国の汚染源対策の柱として導入され、その目的は、①資源、エネルギーの節約と汚染物排出の減少にインセンティブを与えること、②環境改善と汚染削減のための資金調達、③調達した資金を環境行政補助金と行政費用にあるとされる<sup>7)</sup>。

2003年以前の規定では、汚染排出許可基準を超過する者に対して超過分を標準費用で徴収、水体を汚染した者を污水課徴金、課徴金を支払ってから新たに汚染した者を標準費用の2倍、2年連続で排出基準を超過した場合は高額徴収（原語：高標準收費）すると規定されていた。支出について、各地域から徴収した課徴金の全額は地方財政に納入、管理する。その80%は重汚染源の改善に補助し、20%は環境保護事業費として行う。汚染課徴金は汚染改善専用基金であり、無償の環境補助金のほかに一部は有償の環境融資として行うと規定された。

## 2 排出課徴金制度の発展

汚染課徴金制度の設立、発展について概観すると主に4段階に分けられる。

### (1) 提案と試行段階（1978年12月～1982年1月）

1973年から環境保護に関する政策を検討し始め、初段階の環境保護方向と政策を定めた。1978年に元国務院環境保護グループが「環境保護の重点事項」という報告書を中央政府に提出した。この報告書で初めて“汚染源の抑制は環境政策の最重要な課題である。汚染企業に対して排出課徴金を徴収すべきであり、具体的な徴収内容等は環境保護部門と関連部門を共同で研究すること”が提案された。

1979年9月に第5回全国人民代表大会常務委員会は「中華人民共和国環境保護法（試行）」を発表した。この中で、“国家に定めている基準を超えた汚染物について、排出の数量と濃度に応じて課徴金を徴収する”と明確した。これは、中国汚染課徴金制度開始の旗印である。1979年9月江蘇省蘇州市の15社に対し試験的に排出課徴金制度を適応した。1981年まで、チベット地区と青海を除いて、各省、市、自治区で汚染課徴金制度を試行した。

### (2) 実施段階（1982年2月～1987年7月）

1982年2月5日、国務院は「汚染課徴金徴収に関する暫定方法」（国発「1982」号）を公表し、汚染排出課徴金制度を正式に設立した。「暫定方法」では、課徴金の徴収目的、対象、徴収基準、徴収政策、収支管理、使用等が詳細に規範された。同年7月1日から「暫定方法」に従った汚染排出課徴金が全国で実施されたのである。

### (3) 発展段階（1987年8月から2003年6月）

1988年7月28日、国務院は「汚染源改善の専用基金の有償使用に関する暫定方法」を発表した。この中で、汚染排出課徴金で徴収してきた金額は従来の無償から有償に変更した。すなわち、汚染企業から徴収してきた課徴金はこれまでの政府直接汚染源の改善に出された補助金から汚染源改善のために各汚染企業が政府から金を貸付けることになる。

1991年6月24日、環境部（元国家環境保護局 以下環境部と呼び）、国家物価局、財政部は「汚水排出超過標準の調整と騒音排出超過標準の統一に関する課徴金徴収通知」を共同で発表した。汚水排出の徴収標準を引き上げたと同時にこれまで計算方式の標準を統一した。1992年9月14日、環境部、国家物価局、財政部、国務院、経済貿易部の5部署は、「工業煤煙による二酸化硫黄に対する排出課徴金の試行通知」を公表した。この決定により“2省（貴州、広東）、9都市（重慶、宜賓、南寧、桂林、柳州、宜昌、青島、杭州、長沙）”の工業煤煙による二酸化硫黄に対して排出課徴金が実施された。1993年7月10日、国家計画委員会、財政部は「汚水課徴金に関する通知」を発表し、全国的に汚水課徴金制度を実施し始めた。

1998年4月6日、環境省、国家計画委員会、財政部、国家経済貿易委員会は「酸性雨と二酸化硫黄のコントロール地域に対する二酸化硫黄排出課徴金に関する通知」を発表し、二酸化硫黄排出課徴金の徴収地域の範囲を拡大した。1998年5月26日、環境部、国家計画委員会、財政部の共

同声明で、「杭州市等 3 都市排出の総量に応じた課徴金を試行する」と発表し、7 月 1 日から杭州市、鄭州市、吉林市の 3 都市は汚染総量に応じて課徴金制度を試行された。

2002 年、国務院は新たに「排出課徴金条例」を発表した。この発表は、中国排出課徴金制度が新たな発展段階になったと意味づけられている。

#### (4) 改革段階（2003 年 7 月から現在）

2003 年 7 月 1 日、「排出課徴金の徴収標準管理方法」が発表された。新しい方法では次の 2 点に変更された。①排出汚染物の種類、数量等徴収標準が引き上げられた、②これまでの排出課徴金の 20%は環境部門の事業費として使用されていたが、改革後その費用はなくなり、課徴金はすべて環境汚染の抑制専用資金に定められた。このように、排出課徴金制度は 2003 年の制度改革により、原則として大気汚染及び水質汚濁物質については排出された汚染物の種類と量に比率して徴収されるものとなった。また徴収対象は 2003 年から畜産業とサービス業が新たに加えられ、幅広くなっている<sup>8)</sup>。

### 3 排出課徴金制度（2003 年以前）の問題点

改革以前の汚染排出課徴金制度は、1982 年に実行されてから 20 年間にわたって運用され、2003 年 7 月に停止された。

改革以前の汚染課徴金制度は汚染物の抑制、汚染企業に対する汚染処理と改善等方面に積極的な貢献があった。しかし、課題も明らかになっている。主に以下の 3 点である<sup>9)</sup>。

#### (1) 徴収対象の範囲が狭い

排出課徴金の徴収対象の範囲は主に、中大型企業と一部の事業部門である。第 3 セクターや郷鎮企業に対する汚染課徴金制度は一部の地域のみ実施していた。全国大部分の中小企業、個人工商業者は対象外になっているため、彼らによる汚染排出は有効に抑制できなかつたとされている。

#### (2) 課徴金標準の不合理性

排出課徴金の料率基準は低く、軽い処罰措置に過ぎなかつた。徴収額は低すぎ、経済手段に期待する目標を実現できなかつた。一部の専門家の試算によると、「暫定方法」で規定された料率標準で徴収してきた総額は汚染改善措置コストの 50%に過ぎず、一部の大型環境改善措置コストの 10%にしか至ってなかつたと指摘されている。このように排出課徴金は汚染改善のコストよりはるかに安く、企業は改善よりも排出課徴金を支払うことを選択した。

2003 年改革以前の排出課徴金制度は基本的に基準超過課徴金制度であり、汚染物は汚染基準に超過しなければ、汚染総量の大きい企業に対しても何も悪影響がない。また、一部の汚染企業は、排出取引で課徴金よりも排出許可証を安価で取得し、汚染物を大量に排出するなどを行った。そのため、2003 年改革以前の排出課徴金制度は、汚染の抑制に十分な成果を果たしなかつた。

#### (3) 課徴金の徴収が困難

課徴金の徴収に関しても問題が生じていた。「暫定方法」で定めた内容では、法的責任や、違反

者に対する罰則がはるかに弱いため、課徴金の不払い等の問題が生じたといわれている。

上述したように、計画経済期で形成した汚染排出課徴金制度は市場経済の新しい形勢に対して遅れている。2003年改革以前の排出課徴金制度は基本的に基準超過課徴金制度であり、罰金制度に過ぎなかった。また、中国の課徴金の料率基準が低すぎ、徴収項目も不完全であり、汚染者は汚染の改善より排污費の支払うことによって容認する形となり、違反を抑制する機能が十分に発揮されなかった。さらに、企業の負担能力に配慮し、徴収基準を極めて低く設定しているため、排污費は汚染改善のコストよりはるかに安く、企業が改善より排污費を支払うことを選択したと指摘されている<sup>10)</sup>。地方政府において、環境対策を進めて排出物が減るほど官僚の収支が減る格好で汚染企業と当局の癒着の温床になっているという指摘もあった<sup>11)</sup>。

## IV 改革以来の排出課徴金（2003年以後）

### 1 改革の内容

2002年1月30日、国務院は「汚染排出課徴金使用管理条例」を新たに発表した。この条例は2003年7月1日から実施され、排出課徴金の使用管理に関して新しい規定が定められた。この「使用管理条例」の主要な修正点は以下の4点である<sup>12)</sup>。

- (1) 訂正後の「大気汚染防止法」、「海洋環境保護法」、「水汚染防止法」等法律に基づき、汚染要素によって、元の超過排出課徴金制度から汚染排出ごとに徴収する、あるいは両制度併用する。
- (2) 排出課徴金体制の変化に伴い、徴収制度は収支分明、課徴金は必ず財政に納めなければならない、すべての費用は環境保護専用資金として管理監督する。
- (3) 課徴金は必ず重点汚染源の抑制、区域性汚染源の抑制、汚染防止、抑制技術、開発に使用しなければならない、課徴金の使用は必ず国務院から汚染改善項目に直接支払いする。
- (4) 課徴金の無断使用を徹底的に改善し、料率を引き上げることが定めた。信用担保も初めて規定された。課徴金の使用は規定に従わなければ、10年以内に環境専用資金の申請は禁止される。

こうして2003年の改革によって、企業には汚染物質の排出を抑制する経済的インセンティブが付与され、実行性が担保されたのである。

環境部2006年の環境統計データおよび統計分析の報告によると、徴収された金額は合計144.1億元（日本円約2273億円）がある<sup>13)</sup>。改革以降の課徴金は環境行政補助としての使用は禁止されたが、徴収された費用の大部分は、環境補助金、或いは環境改善の専用資金として使用され、企業の環境改善、汚染削減のために貢献した。

### 2 排出課徴金の問題点（2003年改革以降）

WHOの発表によると、地球上で大気汚染が最も深刻な10都市の中に、中国では北京をはじめとする7都市が含まれ、山西省の太原市は世界第1位に位置づけられた。2006年二酸化硫黄の排

出量は 2588.8 万トン、前年比 1.5% の増加であり、煤塵の排出量は世界第 2 位であり、二酸化硫黄の排出量は既に世界第 1 位である。また、WHO が環境統計を取りあげた 300 都市のうち 7 割以上が大気環境標準のレベル 3 にあり、人類の居住には適していない。酸性雨の被害面積は、国土面積の約 30% を占めており、観測都市のうち 54% (283 都市) では、酸性雨の降雨頻度 50% が 26.1% に及んでいると報告されている<sup>14)</sup>。環境汚染の事故の 842 件のうち大気汚染は 232 件であり、全体の 28% を占め、その直接の経済損失は 13, 471.1 万元である<sup>15)</sup>。さらに、近年、自動車の増加による NOx の排出量の急増や、二酸化硫黄、全国の工業廃ガスの排出総量が厳しい状況である。中国の工業大気汚染は、主に人口密度の高い都市部に集中し、人々の健康に深刻な影響をもたらす現状が続いている。2006 年の汚染改善投資は 2,567.8 億元 (日本円換算約 4 兆 501.6 億円) であり、GDP の 1.23% を占める。排出課徴金の 144.1 億元 (2,273 億円) とは大きな差が出ている<sup>16)</sup>。このように、排出課徴金制度の 2003 年改革後においても環境汚染は依然として深刻な状態が続いている。これまでの排出課徴金制度は、十分に機能しているとは言い難く、排出課徴金だけでは、環境改善投資は補いきれないと考えられる。

梁 (2001) は、中国の排出課徴金制度は経済学の期待する目標を実現できなかつたと指摘した<sup>17)</sup>。特に地方レベルでは、汚染抑制目標と汚染排出課徴金の価格設定、徴収、運営上には依然として課題が残っていると考えられる。課徴金の実行過程においても、ほとんどの地方政府は環境保護の目標を達成することよりも経済的利益を重視し、経済的手段の効果は十分に発揮しなかつた。環境経済政策の実施過程の側面から見るといまだに課題が浮かび上がる<sup>18)</sup>。

## V まとめ

環境政策の中で最も重要な制度である排出課徴金は、2003 年の改革前までは強制的の行政的手段である罰金制度にすぎなかつた。企業側からすると、課徴金は汚染改善のコストよりはるかに安く、汚染者や企業側は、汚染の改善よりも課徴金を支払えば解決になり、違反を抑制する機能が十分に発揮されなかつた。そのため、これまでの環境政策は行政的手段の依存から転換すべきと考えられる。

2003 年に排出課徴金は、排出された汚染物の種類と量に比例して徴収されるものと改善され、従来の強制的的手段から経済的手段に転換しつつある。しかし、現状では、これまで十分な経済的分析が行われていないことも事実である。徴収範囲が限られていることと、料率基準の設定が極めて低く、徴収項目が不完全等の問題点が挙げられることから、さらなる調査や研究が必要であろう。

一方、中国の政治体制において、環境政策の対象は、ほとんど国有企業、産業である。そのため、排出課徴金などの経済手段の実際の対象自身は政府でもある。このような環境経済手段といっても、市場に求めている環境経済手段とは違い、“自罰自収” 行為か、政府部門の間の経済行為に過ぎないのである。しかし、改革開放以来、国内私営企業・産業の発展と振興や、三資産業<sup>19)</sup> の参入

等により、環境政策の対象者も変わってきた。それにより、政府の監督機能を強化しつつある。

今後民営、個人外国企業を含めた企業の責任、公正的な環境と政策システムの整備が必要である。また、改革後の課徴金制度が汚染排出量と必ずしも比例していないサービス業と畜産業に対する費用負担の根拠も改めて検討すべきである指摘され<sup>20)</sup>、政策を公正、効率的に達成するため、政策手段の多角的な展開も必要である。

環境問題は時代とともに変化するため、実際に実施されている行政手段やこれから制定しようとしている経済手段は実際の状況や変化に合わせて調整すべきであろう。単に一つの政策手段に依存するのではなく、今後これまで実施してきた法律規定、行政手段や、これから実施しようとしている経済手段を有効に統合、運用して環境改善、保護に役に立たせる必要がある。経済的手段を実施する段階では、無駄遣いや、過度の競争を回避すべきであり、環境改善を着実に進めるべきであろう。

(りん や・高崎経済大学大学院地域政策研究科博士後期課程)

注：

- 1) 梁秀山『中国の環境行政と環境政策』  
<http://www.joho-kyoto.or.jp/~acdfo/data/2000/gk0023.pdf>
- 2) 楊継東『中国の環境問題と対策』  
[http://ds22.cc.yamaguchi-u.ac.jp/~haisui/journal\\_j/no\\_14/environ\\_china.html](http://ds22.cc.yamaguchi-u.ac.jp/~haisui/journal_j/no_14/environ_china.html)
- 3) 中国環境戦略研究－環境経済政策と投入保障 環境部、2007年
- 4) 『中国環境ハンドブック 2007年～2008年』蒼蒼社、2007年、P288
- 5) 王金南『排污收費理論学』中国環境科学出版社、1997年
- 6) 前掲 5)
- 7) 陽金田、王金南『中国排污收費制度改革と設計』中国環境科学出版社、1998年
- 8) 前掲 4)
- 9) 企业绿色经营 李静江 清华大学出版社、2006年、P216
- 10) 梁秀山『中国のSO<sub>2</sub>排出課徴金と許可証取引制度』政策科学 9－2. Jan. 2002年
- 11) 中国、水不足や環境汚染深刻」、日本経済新聞、2006年9月25日
- 12) 环境管理与环境社会科学研究方法 曾思育 清华大学出版社 2004年、P19
- 13) 2006年環境統計データより
- 14) 『不面目な中国 "世界マイナス1位"』2007年10月16日  
[http://blog.sina.com.cn/s/reader\\_4ee2d8f201000b2h.html](http://blog.sina.com.cn/s/reader_4ee2d8f201000b2h.html)
- 15) 前掲 13)
- 16) 前掲 13)
- 17) 梁秀山『中国の課徴金制度の経済分析』政策科学 8－2. Feb. 2001年
- 18) 前掲 3)
- 19) 三資企業とは、外国企業が中国に資本金を出して法人設立する場合 合併」「合作」「独資」という三種類の出資方法が認められている。この産形態を総称して「三資企業」と呼ぶ。
- 20) 前掲 4) P254