中国における分税制下の中央地方関係：
立憲的地方自治制度のすすめ（＊）

陳　　　雲
森　田　　憲

１．問題の提起

１－１．研究の背景

これまでの歴史を振り返ってみると、中国の中央地方関係には、つねに「重層性」が存在していることがわかる。すなわち、「集権の中の分権」、「分権の中の集権」という循環がみられるのである。

王朝時代の中国では、「皇権統治」と「官権・紳権・宗権共治」という統治空間の重層化現象がみられた。それに対して、1949年の建国後の中国では、毛沢東時代の集権的な体制のもとにあり、そうした毛沢東時代の中国において、安徽省「小岡村現象」[1]が生まれたのである。安徽省「小岡村現象」という事実の存在自体が、広大な農村をベースにした新生中国における30年間の社会建設ののちに、依然として基礎社会との間に断層が存在したことを証明している。すなわち、統治空間の重層化現象が続いていたのである。

1978年以降の鄧小平体制は、方向性として「賢明権威主義体制」（東アジアモデルを想定し、「高い率の経済成長」および「成長の共有」をもたらす権威主義体制をさす。ただし、中国がその仲間入りができるか否かを判断するのは時期尚早であろう）と概括することができるが、この「重層性の鉄則」がまた別の形をとって出現している。すなわち、1994年の「分税制」の実施を境に、それ以前は、「分権の中の集権」の時期であり、それ以降は、「集権の中の分権」に転じたものと考えられるのである。

しかし、「集権」にせよ「分権」にせよ、あくまでも統治の手段であり、「集権」と「分権」という手段を有効にするためには、より根本的な制度的枠組みを確立する必要がある。通常それをわれわれは「立憲政体」とよび、いうまでもなく、国家の形成には欠かせない存在である。

立憲政体にはいくつかの特徴が認められる。そのうち、最も重要なものは次の２点である。すなわち、(1)「国民の権利を反映する憲法が存在すること」および (2)「それを執行する政府との間に権力の分立体制が存在すること」の２点である。

上記「権力の分立体制」は、さらに横の「三権の関係」と縦の「中央地方関係」に分けることができる。

先進国の憲法における「中央地方関係」の規定をみる場合、以下の２点が重要である。(1)「単一制国家か連邦制国家かという国家構造に関する規定」および (2)「地方自治制度の実施に関する規定」である。中国のような多様性に富む規模の大きな国家の場合、連邦制がふさわしいという見解を持つ人々が多い。本稿ではこの問題を論じることはしないが、しかし地方自治制度の導入は単一性国家、連邦制国家を問わず、海外諸国で実施されている現状から判断して、われわれには、中国もいずれはそうした立憲的な意味での地方自治制度を導入すべきものと思われる。問題は、それがいつかという時機であろう。

中央政府は、マクロ経済の均衡および成長を目ざしており、地方政府は、地方の利益の最大化を目標としている。そうした利益の最大化行動は、与えられた制度の枠組みのなかで行われる。中国の改革開放は、まず「地方分権」からはじまったが、漸進的な制度の改革はしばしば不安定なものであり、多くの場合、中央政府と地方政府の間で様々な「駆け引き」が行われることとなる。

そうした「駆け引き」に制度的な安定性を持ち込むには、立憲的な意味での地方自治制度の導入が有効であるように思われる。その理由は、(1) 膨大な政府間の取引費用を削減することができること、および (2) 財政権と事務権が乖離しない

ようにはかることができ、公共サービスの効率的な供給が可能だということである。この制度的な変革は、中央政府と地方政府それぞれの最大化行動を否定ないしは変更させるものではなく、制度的な変革をつうじて、中央政府および地方政府の利益の調整をはかり、結局のところ、互いの利益の最大化に資することを目的とするものである。

1994年に中国で実施された「分税制」の目的は、それまでの行き過ぎた地方分権によって弱体化した中央政府のマクロコントロール能力（再分配機能）の回復であった。当時、財政面での中央政府の弱体化に対して、「国家能力」という言葉が盛んに用いられた。それは、地方の利益に奔走する一部豊かな地域の地方政府を牽制し、中央政府による再分配機能を回復させ、かつ地域間格差の軽減等が、緊急の課題であることが認識されることとなったからである。

1994年の「分税制」は、初期の試みとしては成功をおさめたと評価される。しかし多くの問題が露呈することとなった。そして結局のところ、現行の「分税制」という制度は、より高次元の制度の変革を伴うものでなければ、どうしても限界に突き当たるように思われる。では、その「高次元の制度」とは何だろうか。われわれの考えでは、それは、先に述べた立憲的な意味での地方自治制度にほかならない。

海外諸国の歴史を振り返ってみると、「私有制度―議会―憲政―地方自治」の４つは互いに密接な関係にあるものと思われる。市場化への改革がすすんで、中国でも私有財産権の保護が憲法で認められることになった。これは現代中国の立憲政体づくりに向けて強い推進力になり得るだろう。

私有制度の確立は体制移行の原動力となるといえる。漸進主義的改革を標榜する中国の改革開放政策が私有制度の拡大をもたらす以上、また必然的に制度的変革に導くものと思われる。だが、市場化や私有化の拡大に伴って、経済格差の問題に適切に対処し得なければ,改革は破綻するだろう。中国のような人口や面積で世界最大規模の発展途上国では、さまざまな課題が圧縮されて現れる。とりわけ経済格差の問題への対処が要注意である。「成長の共有」はいわゆる「革命の芽」をつみとる鍵にほかならない。

経済発展を中心の任務とした1978年以降の中国の「経済近代化」への道はやがて政治の民主化につながるのだろうか。中国も「東アジアモデル」の仲間入りができるのだろうか。われわれが、現在もそして今後も、分析を試みる枢要な検討課題にほかならない。

１－２．本稿の構成

以下、第２節で、1980年代以降の経済発展の実態について述べる。第３節では、1980年代における「財政請負制」の功罪を論じ、そして「分税制」の実施背景についてふれることにする。第４節では、「分税制」実施の目的、経緯ならびに制度的枠組みについて述べる。そして第５節では、現行の「分税制」の問題点、とりわけ省レベル以下の地方政府における３つの問題、すなわち（1）「財政権」と「事務権」の非対称性問題、(2)「行政権力主導型」財政の分配パタンの非規範性と地域格差の問題、そして（3）地方政府の税収権の不完全性問題をめぐって、分析を試みる。第６節では、「分税制」からみた政府間関係の問題点および社会的影響について考えることにする。前者については、「北京駐在事務所」現象のブーム化、農村基礎政権の累積債務問題を中心に述べ、後者については、地方政府の「土地財政」依存現象の普遍化、農村基礎政権の弱体化を中心に述べることにする。第７節では、地方政府に普遍的にみられる「土地財政」依存現象について、そのロジックの解明を試みる。要因としては、(1) 地方議会（人民代表大会）の弱体化現象、(2) 政府予算に対する「ソフトな制約」と政府機構の自己膨張現象、(3) 政府による「GDP万能主義」評価体制、(4) 現行の「分税制」の影響、が考えられる。そして第８節では、今後の中央地方関係を展望し、地方自治制度の必要性についての考察を試みる。その際、権威主義開発体制下の中央地方関係の問題点を、(1)「責任不在」の地方政府の問題点、(2) 行政構造の改革という問題点、(3) 自由な人口移動という問題点、(4) 官僚体制に関する問題点、の４つの角度から分析する。そして、「地方自治制度」の一般的特徴について述べ、さらに中国における「皇権止于県」の伝統、中国の立憲政体作りの歴史ならびに「村民自治制度」の現状について考え、最後に、私有制度の確立が現代中国

の立憲政体づくりに与えるインパクトについて検討を試みることとする。

2.「地方放権」の因果ドラマ

2－1．中央地方関係の構造

主権国家内部における政府間の構造は、先に述べたとおり、横の「三権の関係」と縦の「中央地方関係」という構造が存在する。そしてこの構造は、おおむね、3種類に分けることができる。以下のとおりである。

(1) 第1は、「中央集権」体制である。中央政府から地方政府に向けて官僚を派遣し、統一した管理体制を敷いている構造を示している。

(2) 第2は、「地方分権」体制である。中央政府が権限の一部を地方政府に移譲し、地方政府がその管理をつうじて一定の自主性を保有する。しかし、もともと権限の移譲であるため、状況の変化によっては、中央政府が再びその権限と法的根拠を取り戻すことが可能である。

(3) 第3は、立憲的な意味での「地方自治」体制である。憲法およびそれぞれの法制の整備をつうじて、地方の政治および行政等の権限が地方に帰属することを規定するものである。それぞれの地域の住民は、直接選挙によって各地方政府の首長および各議会議員を選ぶ。そして、中央政府と各レベルの地方政府の間の財政権ならびに事務権の権限の配分は法律にもとづいて行われる。

中国のような人口が大きく面積が広大な国家では、中央地方間の制度的構造が非常に重要である。実際、1978年以降の中国は、政府主導の漸進主義的改革の道をすすんでいるが、中央地方間の関係は「地方分権」の域にとどまっており、それ以上ではない。だが、中央地方間の関係とは、経済発展の出発点（初期条件）を形成するものであり、同時に、経済発展に伴って進化すべきものであろう。

2－2．改革開放路線の出発：中央地方関係の調整

2－2－(1)．地方分権の先行（「条々」と「塊々」の結合）

「条々」とは中央政府を頂点とし、地方政府を底辺とする縦の行政指令の系統をさし、「塊々」とは各省・各行政地区内部において横に広がる行政指令の系統を示すものである。これらの行政の縦割り・横割りはいずれも、伝統的な計画経済が持つ基本的な性格である。

1979年以降、いちはやく中央政府から「特殊政策・弾力措置」を与えられてきた広東省、福建省をはじめとする沿海部において、経済計画の立案・実施に際しての自主裁量権、財政権、外貨制度の保留の拡大、金融政策、賃金・物価政策における権限の委譲などをとおして、「条々」と「塊々」の2つを結合させ、後者を主とする、という原則が貫徹されてきた。

2－2－(2)．対外貿易制度の見直しと分権

各地域における対外開放の拡大は、地方政府の権限の拡大を伴った。地方政府の外貨利用認可の権限は、1980年には、広東省・福建省が500万ドル、その他の省・自治区・直轄市（一級行政区）は300万ドルであった。1984年9月に、その権限が大幅に拡大され、同時に下級政府にも「下放」された。認可限度枠は広東省・福建省が1億ドル、上海市・天津市が3,000万ドル、北京市・遼寧省・大連市・広州市が1,000万ドル、その他の省・自治区・主要都市が500万ドル、広東省・遼寧省・江蘇省等における中小都市および省の庁局（行政機構）が200万－300万ドル、広東省・上海市などの県が150万－200万ドルとなった。その結果、地方の各レベルの政府は積極的に外資利用をはかるようになったのである（馬成三（1995)、今井（1985））。

「地方分権」は、はやくから国境地域でも行われた。1980年代初頭、中止されていた辺境少額貿易と辺民互市が各地で再開されることになった。そして、それまで無秩序に行われていた辺境貿易に一定の枠組みを付与し経済運営の向上をはかるために、1984年12月、『辺境少額貿易暫行管理弁法』が国務院で批准され対外経済貿易部から公布された（中国対外経済貿易部編（1985)、75頁)。それによって、辺境少額貿易にかかわる一切の事務、例えば、交易地点の開放、商品の検疫、税関業務等は外国に隣接するそれぞれの省・自治区が

自ら管理することになった。

２－２－（3）．中央直属国有企業の地方委譲

1980年代後半以降には、それ以前は中央政府の直属であった国有企業の多数が、地方政府によって管理が代行されるようになり、地方政府が事実上の所有者となった。したがって、地方の国有企業が中国の国有企業の主体となり、地方政府の企業に対する権限が強くなって、企業は地方政府の意向にそって行動するようになったのである。地方政府はしばしばこうした企業に対して保護政策をとることになる。

中国の銀行は大部分が国有銀行だが、1990年代初頭まで、地方政府は当該地域に立地する銀行の人事権に介入していた。したがって、地方政府は、計画経済の時代のような企業に対する直接の介入ではないが、銀行に対する影響力をつうじて企業の経営に介入することができたのである。1994年の『中国人民銀行法』の制定によって、法律上は、地方政府から当該地域地方銀行頭取の任命権が取り上げられることとなったが、地方政府の銀行に対する影響力は依然として強いといってよい。

そうした1980年代以降の地方分権の動向は、毛沢東時代に残された中国特有の「緩い集権制」や地方分権への試み等「伝統的な遺産」と無関係ではない。そのような「伝統的な遺産」は、一方で改革開放以降の中国に地域間、部門間、企業間等の競争を促す土台を形成したが、他方で1980年代の「地方による保護主義」の台頭ならびにその進展を引き起こすことになったのである。同時に、そうした要因は、体制移行期における産業政策、財政政策、金融政策等と複雑にかかわって、地域格差を形作るメカニズムに影響をおよぼすこととなった。

２－２－（4）．開発投資の多元化

1978年までは一元的だった中央政府による投資主体は、改革開放をつうじて、中央政府、各地方政府、国有企業、集団企業、三資企業、個人投資家、外国の事業者等に多元化していった。1978年以前には、基本建設投資に占める国の投資（主として中央政府による投資支出）の比率は、80％から90％を占めていた。だが、改革開放以降、その比率は年々減少しつづけた。1985年が37.5％、1989年が20.8％、1992年が10.2％に低下したのである。その代替として、銀行貸付による投資、債券・株式等資金調達、外資の利用等の比率がそれぞれ増加することとなった。

開発投資主体の多様化とともに、投資にかかわる地方財政制度、固定資産投資制度、対内直接投資企業の進出等の側面の変化が、中国の地域間格差にどのような影響を与えているのだろうか。本稿で注目する問題点のひとつにほかならない。

２－３．開発区ブームの発生

中国において、各種の開放都市あるいは開放地域の指定が行われている。そして、都市のなかに優遇措置をつうじて「経済技術開発区」、「ハイテク産業開発区」、「保税区」、「台湾同胞投資区」、「観光リゾート開発区」等が設置され、都市ならびに産業開発の新しい成長の起点として機能することが期待されている。

経済技術開発区の設置は、1980年代には、沿海部の特定地域に限定されてきたが、1990年代以降、「三沿開放」とともに、内陸・辺境地域にもその機会が与えられることになった。現在、国家レベルの経済技術開発区は中国全土に30箇所存在する。経済特区が総合的な開発区であるのに対して、経済技術開発区は基本的に輸出工業団地である。

中国では、1992年末と1998年以降、２度にわたる「開発区ブーム」が起きた。まず1992年末、鄧小平の「南巡講話」の春風に吹かれて、全国的な開発区ブームが起こった。成功を収めたいくつかの事例が存在する。有名な事例は、江蘇省昆山市の経済技術開発区のケースである。同開発区は、中央政府の許可も支援もなく、自助努力によって建設され独自に優遇措置を付与し外資系企業を誘致したものである。こうした手法に対して、1991年はじめに、中央政府は従来の「違法」というスタンスを変更して、同開発区を、地方による自助的な地域開発の新しいモデルとして承認したのである。

中国では、沿海・内陸、省・市・県・郷・鎮を問わず、「開発区ブーム」が起きたが、その数は、1,000とも2,000ともいわれている（例えば、江蘇

省の場合には、ほとんどの郷鎮レベルで開発区の建設がすすめられている)。また、国家レベルの開発区と認可された一部の開発区（例えば、先にふれた昆山経済技術開発区）を除いて、各地方レベルの開発区は、本来30％の企業所得税（国税）を課されるが、中央の許可した開発区並みの15％とし、その差額は地方政府が肩代わりする方式がとられた。

このような「開発区ブーム」は、各地方の積極的な取り組みを引き起こしたが、同時に、外資企業による開発への過大な期待を生み出すことにもなった。各地で開発区建設のため農地をつぶすような乱開発が起き、外資誘致のため各地で過度な優遇措置が提供されるという混乱を引き起こすことになったのである。そこで中央政府は、この面での、管理強化の必要に迫られることとなった。

1998年以降、都市化の急速な進展に伴って、2度目の「開発区ブーム」が起きた。そして2003年以降、各地における「不動産開発ブーム」が、その相乗効果として現れることになった。2003年上半期から、マクロ経済に歪みを与えるような無秩序な乱開発を看過できないと判断した中央政府は、この状況の是正に乗り出すこととなった。その中心テーマは「土地政策」の改正であった。

そうした是正措置をつうじて、全国6,866を数える各種開発区のうち70％が撤廃され、計画面積も70％におよぶ縮小がみられた。しかし成功をおさめたとはいえない。その後も違法な開発が続いたのである。2004年10月から2005年５月の検査によれば、違法徴収の土地の件数と面積は、検査対象全体のそれぞれ61％と50％を占めた。例えば浙江省の場合、2003年開発区ブームの際、各種の開発区は758箇所を数えたが、2004年の是正措置を経て大幅に削減された。しかし依然として134箇所残ったのである。一県当たり1.33箇所に相当する[2]。

それに対して中央政府は、2004年に土地の「垂直管理」を試み、土地管理権限の垂直化を実施して、土地徴収権を上級の政府が保有する方策を講じることになった。しかしそれもあまり効果があったとはいえない。乱開発の主体は、県や市あるいは郷鎮レベルの政府のみではなく、省政府も同じ「開発衝動」にあったからである。実際、1998年に『土地管理法』が改正され、集団所有の土地（農村部の土地）の徴収権は省政府の保有となったが、土地の不法開発は止められなかった。

2006年７月24日、国務院は「国家土地監察制度に関する通知」を発して、国土資源部に全国土地監察事務総局をおき、その傘下に９つの国家土地監察局を設立した。土地監察の、地方政府からの、完全な独立をはかったのである。だが完全な独立をはたした土地監察部門の人的資源は限られたものであり、広大な中国を巡回し、すべての乱開発を止める能力があるのか疑わしい。またこの高度に集権的な土地監察部門を誰が監督するのだろうか。問題は依然として残されているといわざるを得ない。

２－４．まとめ

総じていえば、地方に活気を吹き込むために行った地方分権（1980年代の中心地域は華南地域だったが、1990年代には上海に移った）だが、「放」—「収」という奇妙な循環（中国語で「一放就乱、一乱就収、一収就死、一死再放」という）が続き、中央地方間の安定的な関係の存在を望めないのが現状といってよい。

周知のとおり、中央地方関係において、租税制度が重要な役割をはたしている。1994年、中央地方関係の安定化をはかる目的で、「分税制」が導入された。1994年の「分税制」は、1980年代の「諸侯経済」に歯止めをかけ、新しい中央地方関係の構築に貢献する税制として注目を浴びたものである。制度執行後10数年を経て、現時点で、どのような評価を与えるべきだろうか（前述のように、地方の開発区ブームは「分税制」実施に前後して出現している)。「分税制」をすすめていくと、その先には何が待っているのだろうか。さらに発展させる可能性は存在するのだろうか。再検討してみる必要があるだろう。

３．「分税制」実施の背景：1980年代「財政請負制」の功罪

３－１．中央政府財政の弱体化

1980年代以降、中国は持続的な高度経済成長を続けている。1980年から1990年の期間、国内総生

産の平均成長率は9.5％に達した。しかし、高度経済成長は国家の財政収入の拡大にはつながらなかった。「財政収入の対GDP比率」をみると、1978年改革開放開始時点での31.24％から1993年の12.56％に著しく低下した。そして、「中央政府財政収入の対財政総収入比率」も低下の一途をたどっており、1985年の38.39％から1993年の22.02％に下がったのである（ふたつの「低下」といわれた）(第１表)。

中央政府の財政能力弱体化に際して、1980年代末から1990年代はじめにかけて、中央政府は２度にわたって地方政府に「債務」を負い、かつその「債務」はその後全く返済しなかった。1980年代初頭、「大包幹」制実施ののち約１年後、中央政府は財政支出を維持するために２年続けて地方政府から借款を行った。そして、1980年代半ば、中央政府は「エネルギー・交通基金」の名目で、地方政府からら約100億元（従来の徴収基準より10％増加）の資金調達を行った。また1989年、財政がさらに逼迫した中央政府は、今度は「予算調節基金」の名目で、地方政府から従来より５％の上乗せを行い、増収をはたしたのである。当時、毎年開催される「全国財税会議」において、中央政府はあの手この手で地方政府からの増収策を考え出し、地方政府もまたあの理由この理由で、地方政府の財政収入分を増やそうとしたのである。したがって、「全国財税会議」は、つねに中央政府と地方政府の駆け引きの場となった。

第１表　財政収入における「ふたつの低下」

年	財政収入の比率（％）中央	財政収入の比率（％）地方	財政収入の対GDP比率（％）
1978	15.52	84.48	31.2
1980	24.52	75.48	25.7
1985	38.39	61.61	22.4
1989	30.90	69.10	15.8
1990	33.79	66.21	15.8
1991	29.79	70.21	14.6
1992	28.12	71.88	13.1
1993	22.02	77.98	12.6
1994	55.70	44.30	11.2
1995	52.17	47.83	10.7
1996	49.42	50.58	10.9
1997	48.90	51.10	11.6
1998	49.50	50.50	12.6
1999	51.10	48.90	13.9
2000	52.20	47.80	15.0
2001	52.40	47.60	16.8
2002	54.96	45.04	18.0
2003	54.64	45.36	18.5
2004	54.94	45.06	19.3
2005	52.3	47.7	17.2
2006	52.8	47.2	18.4
2007	54.1	45.9	20.6

出所：筆者作成。

「分税制」実施前の1993年上半期、中央政府の財政は窮迫の頂点に達した。食糧買付補助金、国家重点プロジェクト資金、重点国有企業の流動資金等あらゆる面で「資金不足」を訴えることになった。それ以前には、財政部は資金難の時期には銀行からの借入れを増やして対処してきたが、当時の金融・財政政策の責任者朱鎔基副首相は、財政がいくら困っていても、銀行から「余剰借入」をしてはならないと明言した。そして、1993年７月23日の「全国財税会議」で、朱鎔基副首相は財政改革なしでは、2000年以前に、中央政府の財政は必ず破綻すると発言したのである。

３－２．中央政府財政弱体化の原因：税財政制度の「多元化」と「不安定化」

中央政府財政弱体化の原因は、改革開放の背景と関係している。地方政府の自主性の向上をはかるためさまざまな「地方分権」が実施された。そして、そのなかに先に述べた投資権限の移譲等が含まれ、また財政面での「放権」も含まれたのである。

中国の税財政制度の常態として、つねに「多元化」と「不安定化」が存在していた。1994年の「分税制」実施以前に、中国の税財政制度は、40年あまりの間に少なくとも15回の制度改正を行ったが、そのなかで最も短い財政制度は１年しか維持されていない。1950年代から1970年代の財政制度としては、次のような制度が繰り返されたのである。すなわち、(1) 1950年から1952年および1969年から1970年には「統収統支」（統一収入、統一支出）が実施されたが、(2) その他の年には、「分類分成」（種類を区分し、一定の比率で分け前を決める）あるいは「総額分成」（財政総額を一

定の比率で分ける）が実施された。

そして、1980年代以降の財政制度は、時系列に、おおむね３段階の改革がみられたといえる。(1) 第１は、1980年の「劃分収支・分級包幹」（収支を区分し、各レベルの地方政府に請負制を導入する）である。国務院は「劃分収支・分級包幹の財政管理体制の実行に関する暫定的規定」を発布し、北京、上海、天津という３直轄市以外の地域では、全面的に「財政請負制」を実施することとなった。(2) 第２は、1985年の「劃分税種・核定収支・分級包幹」（税目にもとづいて各レベルの地方政府で請負制を実施する）およびそれ以前の1983年から1984年の間に行われた、国有企業に対する「利改税」改革[3]である。(3) 第３は、1988年の「収入逓増包幹」（収入逓増請負制）である。具体的には「逓増包幹」、「総額包幹」、「総額分成」と「増長分成」、「上解逓増包幹」、「定額上解」、「定額補助」という６種類に分類できるが、多種多様であり、「１省１制度」ともいわれた。

総じていえば、1980年代以降の財政制度は「請負制」を基調としたといえる。「財政の請負制」とは、その他の分野での「請負制」（例えば、農村における耕地の家族請負制度、国有企業の経営請負制）と共通のもといってよい。

呉軍華は、「分税制」実施前の全国の財政体制を、対象ごとに、以下の四つに分類した（呉軍華(1995)）。(1) 第１は、最も広範に実施された「収入分成」制度である。中央政府と地方政府があらかじめ決められた上納率・保留率に応じて、それぞれの取り分を決定することを示している。この請負方式は、河北、山西、江蘇、浙江、遼寧、安徽、山東、河南、湖北、湖南、四川、陝西、甘粛、吉林、黒竜江、江西の16省に導入された。このうちで、地方政府の財政収入を全額保留しても収支のバランスがとれない江西、吉林などの地方政府に対しては「定額補助」を行う。(2) 第２は、経済発展が遅れている少数民族地域への援助制度である。内モンゴル、チベット、新疆、広西、寧夏という５つの少数民族自治区以外に、青海、雲南、貴州という３つの（少数民族が比較的集中して居住している）省にもこの制度を導入した。中央政府は各省・各自治区に対して「定額補助」支援策を講じている。(3) 第３は、改革開放実験区での「大包幹（ワンセット請負制）」である。実施対象は広東、福建２省のほか、1988年に省に昇格した海南省が含まれている。この制度のもとでは、一定の上納額を納めれば、それを超える税収分はすべて地方政府の収入となるという仕組みである。なお比較的経済発展が遅れている福建省に対しては、地方政府の財政収入は全額保留でき、かつ毎年中央政府から1.5億元の財政補助を行っている。(4) 第４は、北京、上海、天津を対象にした「定収定支」制度である。具体的には、「収支挂鈎、総額分成、１年１定（収支をリンクさせ、一定の比率で中央政府と地方政府の間の配分を行う、そして１年ごとに改訂)」という制度であった。この制度が先の (1) と違う点は、(4) ではいったん中央政府に納められた地方の財政収入は、中央政府の査定なしでは交付されないという点である。1978年当時、３直轄市の財政収入が中央政府財政収入の27％を占めたのに対して、財政支出はわずか10％であった。すなわち、この３直轄市は、中央政府への財政面での貢献の最も大きい地域であった。

３－３.「財政請負制」の問題点

体制移行期にある中国で、財政請負制を実施することは必然的であるように思われる。1980年代に、従来の各分野における「大釜の飯」体制が打破され、財政請負制が積極的な役割をはたしたものと評価され得るだろう。地方政府の財政自主権の拡大は地域経済の発展に貢献したと考えられる。「多労多得」は大きなインセンティブとなったのである。しかし、財政請負制は従来の行政の「縦割り・横割り」体制と結びついて、中国経済全体および地域経済に大きな歪みを与えたことも事実である。以下、具体的にみてみよう。

(1) 第１は、地方政府の「投資衝動」によって、経済の過熱および過剰投資を招いたということである。国有企業の管轄は、縦（「条々」、各レベルの政府）と横（「塊々」、各産業の主管部門）に分けられ、それぞれの「条々塊々」は自らの利益の獲得を目ざして行動した。実質上「包盈不包損」（成功の場合は分け前を受け取るが、失敗の場合は責任を負わない）体制のもとで、「条々塊々」とも自らの利益の拡大に奔走したのである。政府主導型の過剰投資のもとで、結局1993年の中

国経済の過熱を招いたといってよい。

（2）第２は、生産・流通分野での地域封鎖や地域保護主義が誕生し、全国規模での統一市場の形成を阻害したということである。1993年当時、地域間の「羊毛戦争」、「綿花戦争」、「桑蚕戦争」などの競争が熾烈に展開され、後には「諸侯経済」と称された。このことも「多労多得」式の「財政請負制」と関連があるものと思われる。

（3）第３は、各種の「請負制」のなかで、「収支の基数」や「上納額」あるいは「補助額」等はすべて中央政府と地方政府の「１対１」の交渉によって決まるということである。したがって、透明度が低くかつ取引費用が高い。そうした駆け引きは、さまざまな場合、さまざまなルートでつねに展開しており、「全国財税会議」で頂点に達した。

（4）第４は、財政制度に関する地域間のばらつきが大きく、公平性の問題が浮上したということである。実際、上海市と広東省を例にとって、1980年代末の時期の財政上納率を比べてみると、上海の上納率が70％であったのに対して、広東省は30％にとどまっている（第２表）。

第２表　上海市と広東省の中央への上納金比較

	項　　　目	1987	1989	1990
上海市	財政収入（億元）	241	158	163
	保留分（億元）	70	49	54
	上納比率（％）	70	69	67
	中央への上納額（億元）	171	109	109
広東省	財政収入（億元）	93	110	129.35
	保留分（億元）	63.1	74.5	90.7
	上納比率（％）	32.2	32.3	30.0
	中央への上納額（億元）	29.9	35.5	38.7

出所：高井・藤野（編）(1996)、35頁。

（5）第５は、中央政府の財源の不足を招き、財政赤字が続くなかで、銀行からの融資頼みという状況が持続したということである。それは、全国のインフラ整備の費用高騰に拍車をかけたものと思われる（1988年と1989年のインフラ関連支出の比率はそれぞれ18.8％と18.0％であった）。

４．「分税制」実施の目的、経緯および制度的枠組み

４－１．目的

「分税制」は19世紀のヨーロッパに端を発するといわれる。また、中国の清王朝末期には「分税制」の初期的な実験が行われた。現在、ほとんどの先進諸国で、「分税制」が導入されている。

1990年代に、中国において「分税制」が実施されることとなった目的は、先に述べたような様々な弊害を取り除き、全国の税制を統一して省ごとの駆け引き（それによって、膨大な取引費用が発生している）に終止符を打とうとすること、および不均衡開発戦略のもとで発生する経済格差を軽減するために、中央政府の再分配機能を強化すること等である。

４－２．経緯

1980年代において、中央政府は財政制度を改革し「分税制」を導入する考えを持っていたと思われる。1986年、中央政府の政策決定部門は、「価格、税収、財政」の三位一体改革案を長い時間をかけて検討し、1987年初頭の実施を試みようとしたが、マクロ経済環境はそうした実施を受け容れる状況にはなかった。その大きな原因は、国有企業の改革路線自体がはっきりしていなかったことである。実際、草案が一部伝わるやいなや、地方のいくつかの省から猛反対が起こったのである。そして結局、1986年末に、三位一体の改革案は流産することとなった。

1990年、当時の国務院総理李鵬が行った「国民経済與社会発展10年計画と第８次５カ年計画意見」のなかで、「第８次５カ年計画」期間中に

「分税制」を実施する意見が盛り込まれた。そして同年、財政部は「分税・請負」という中間的な実験的制度を提出したのである。

1992年初頭、鄧小平の南巡講話ののち、「分税制」は再び提出されることとなった。1992年第14回共産党全国大会報告には、「漸進的に税・利潤の分流と分税制を実施する」と書かれている。同年、中央政府は遼寧省など９つの省・直轄市・自治区を「分税制」の実験地域として選んだ。

1993年、第14回党大会第３次全体会議において認められた「社会主義市場経済の若干の重大問題に関する決議」では、「分税制改革」が正式に盛り込まれている。1993年４月末に、中央政府には「分税制改革案チーム」が設立された。そしてその、焦点は「増殖税」（付加価値税）に関する制度設計であった。なぜなら、増殖税は税制改革後最大の税目であり、税収入総額の43.7％、流転税[4]の75％をそれぞれ占めるからである。1993年４月から８月の間に、「分税制改革案チーム」は40あまりの「分税制」草案を作成し、ようやく中央政府としての最終案にたどりついた。中央政府案の核心となる原則は、「地方政府の利益を保護し、中央政府財政は適度に増収をはかる」という「温厚な」精神にもとづくものであった。

実際の制度の実施にあたって、中央政府は各地方政府を説得しなければならない。1993年９月９日から11月21日の間に、朱鎔基は「経済体制改革事務局」、「財政部」、「国家税務総局」および銀行関係者60数人のメンバーを連れて、南から北へ全国17の省・直轄市・自治区を歴訪し、大規模な調査研究・解釈・説得・交渉を展開したのである。予想したとおりの先進的地域の反対のみではなく、遅れた地域の省にも反対意見が出された。例えば、貴州省や雲南省などでは、地方政府の財政は「酒とタバコ」に依存する比率が大きかったが、新しい「分税制」のもとでは、消費税増加部分は100％中央政府に帰属するから、明らかに地方政府の財政収入に大きな影響がおよぶ。そして新疆は、自らが「貧困地域」であることを理由に、「増殖税」と「消費税」の分け前を増やしてほしいという要望を出したのである。２カ月間の交渉を経て、地方政府の強い要望にこたえるために、一連の調整、妥協および譲歩を余儀なくなされたが、しかし「分税制の基本原則は守られた」と中央政府関係者は語っている。中央地方政府間の駆け引きの結果、「分税制」は以下の３点に収束した。

（1）第１に、中央政府は地方政府の1993年の税収基数を全額返還する。（2）第２に、中央政府と地方政府は増加した「増殖税」の取り分をそれぞれ75％および25％の比率とする。（3）第３に、地方の経済発展ならびに租税の積極的な徴収を奨励するために、1：0.3の係数によって、中央政府の財政収入増加分に応じて地方政府へ一定額を返還する、という３点である。

４－３．制度的枠組み

中国の「分税制」は、1994年１月１日より実施されることとなった。その具体的な内容は次のとおりである。

（1）第１は、「分権」であり、中央政府と地方政府の間に、事務の権限と財政支出の範囲とを区分することである。

（2）第２は、「分税」であり、中央政府と地方政府の収入区分に関するものである。具体的には、24の税目（その後28に増えた）を「中央税」（主として３種類すなわち（Ⅰ）付加価値税、（Ⅱ）企業所得税、（Ⅲ）消費税）、「地方税」（営業税、都市建設税、教育費付加税、個人所得税、文化事業建設税、印花税等）および「中央地方共有税」（増殖税は中央対地方が75％および25％であり、証券取引税はそれぞれ50％および50％であって、その他営業税、資源税等が含まれる）の３つに分ける。

（3）第３は、規範性のある政府間の財政移転制度の制定である。従来の「定額補助」、「特定項目の補助」および「地方上解」等以外に、中央政府の財政収入増加分に応じて地方政府へ1：0.3の係数で一定の額を返還する制度が設けられた。

（4）第４に、新しい予算編成制度と資金調達規則の実施である。「１級政府・１級予算」制度をつうじて、予算のハード化をはたすことを意味する。

（5）第５に、国税と地方税に対する「分離管理」体制を作ることである。そのために国税と地方税の徴収機構をそれぞれ作成する（「中央地方共有税」については国税機関がいったん徴収し、

その後地方政府分を返還することになる)。

5．現行の「分税制」の問題点

現行の「分税制」は、2007年時点で、実施開始から14年目に入ったことになる。それは、中国建国以来最も長く続いた財政制度であることを意味する。1994年から2003年の間、財政収入の年平均成長率は17.4%であり、そのうち中央政府財政収入の成長率は16.1%、地方政府財政収入の成長率は19.3%であった。GDPに占める財政収入の比率ならびに財政総収入に占める中央政府財政収入の比率はともに上昇している。「全国財政収入対GDPの比率」は1993年の12.6%から2006年の18.4%に上昇し、また、「中央政府財政収入対財政総収入の比率」も1993年の22.02%から2004年の54.94%に急激に上昇した(2006年は52.8%とやや下落している)(第1表)。

だが、「分税制」の当初の諸目的に照らしてみると、実施された「分税制」にはまだ問題点が多く残っている(漸進的改革ゆえに、時代の変遷に伴って現れた問題でもある)。制度の進化が求められるといえる。

5－1．省以下の地方政府における「財務権」と「事務権」の非対称性問題

1994年の「分税制」は、中央政府と省政府の間の財政権と事務権について、「分権」、「分税」を行ったが、省政府と省以下の地方政府の間ではその枠組みが決定されていない。そして、上から下まで「権威主義」のもとで決められた「分税」体系は、結局、権力に優る上位政府が下位政府の「財政権」を「略奪」する結果となった。中央政府から地方政府にわたった「事務権」(すなわち公共サービスの供給責任)と、「略奪」された「財政権」との非対称性の問題は、低いレベルの政府ほど深刻となった。すなわち、「財政権」が上へ集中するのに対して、「事務権」は下へ転嫁する傾向が顕在化したのである(第1図)。

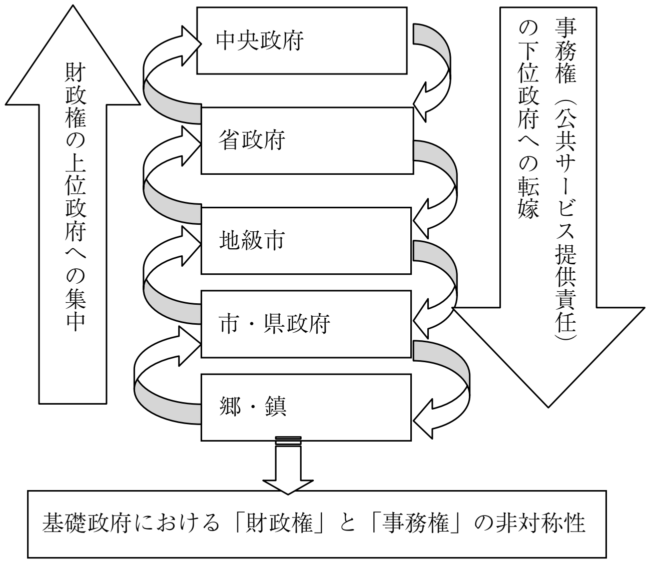
以下、具体的にみてみよう。

5－1―(1)．税目の区分に関する変動と基礎政府の財政悪化問題。

現在のところ、各レベル(とりわけ省以下)の政府間の財政関係については、法的根拠が認められない。そのため、従来の中央政府対地方政府の垂直型な「権威主義」構造が変わっていない。そのことが地方政府(とりわけ基礎政府)の財政状況悪化の根本的な原因である。具体的には、以下のような経緯が存在している。

第1に、「分税制」実施以降、本来地方政府の

第1図　権威主導型の「分税制」の特徴



出所：筆者作成。

財政収入であった一部の税目（例えば、固定資産投資調節税、農業・牧畜税）が、地方政府の収入から取り消されることとなった。また、「分税制」のもとで、「地方税」は数の上では13種類あったが、実際には「土地増殖（付加価値）税」、「家畜解体税」、「宴会税」、「相続税」などはまだ検討の段階であり、主要な地方税の税目は、「営業税（鉄道、銀行本社、保険会社総括納税部分を含まない）」、「不動産税」および「契税」（不動産など所有権移転の際に移転先側から徴収される）等である。

第２に、多くの「地方税」は「中央地方共有税」へ変わる傾向が認められる。例えば、所得税は従来は地方税だったが、2002年から中央地方共有税へ変わった。1994年当時、「共有税」は増殖税、資源税、証券取引税の３種類しかなかったが、2006年には12種類に拡大された。共有税が全国の税収総額に占める比率も1994年の55％から2003年の70％に増大した。中国では、地域間格差が大きいため、税目別の地域差も大きい。したがって、より多くの税目を共有税に移すことはやむ得ないことかもしれない。しかしその副作用として、共有税部分の比率の増大が、「分税制」の基本的な枠組みを揺るがす危険性もあり、地方政府の財政の安定を予想しづらい状況となっている。

第３に、証券取引税の事例にみられるように、共有税の配分比率が中央政府に傾斜していく趨勢が明瞭である。実際、証券取引税は元来の比率が中央、地方それぞれ50%、50%であったものが、1997年１月１日から「中央80％、地方20％」に変更され、2003年には「中央98％、地方２％」へと変更されたのである。

第３表　中央政府と地方政府の財政収入および財政支出状況

年	予算内財政収入			予算内財政支出			予算外財政収入			予算外財政支出		
	総額（億元）	中央比率(%)	地方比率(%)	総額（億元）	中央比率(%)	地方比率(%)	総額（億元）	中央比率(%)	地方比率(%)	総額（億元）	中央比率(%)	地方比率(%)
1982	1,212.3	28.6	71.4	1,230	53	47	802.7	33.7	66.3	734.5	30.9	69.1
1985	2,002.8	38.4	61.6	2,004.3	39.7	60.3	1,530	41.6	58.4	1,375	40.9	59.1
1986	2,122.01	36.7	63.3	2,204.91	37.9	62.1	1,737.31	41.2	58.8	1,578.37	40.6	59.4
1987	2,199.35	33.5	66.5	2,262.18	37.4	62.6	2,028.8	40.8	59.2	1,840.75	40.3	59.7
1988	2,357.24	32.9	67.1	2,491.21	33.9	66.1	2,360.77	38.4	61.6	2,145.27	39.3	60.7
1989	2,664.9	30.9	69.1	2,823.78	31.5	68.5	2,658.83	40.3	59.7	2,503.1	39.0	61.0
1990	2,937.1	33.8	66.2	3,083.6	32.6	67.4	2,708.64	39.6	60.4	2,707.06	38.3	61.7
1991	3,149.48	29.8	70.2	3,386.62	32.2	67.8	3,243.3	42.6	57.4	3,092.26	40.9	59.1
1992	3,483.37	28.1	71.9	3,742.2	31.3	68.7	3,854.92	44.3	55.7	3,649.9	43.6	56.4
1993	4,349	22	78	4,642.3	28.3	61.7	1,432.5	17.2	82.8	1,314.3	15.1	84.9
1994	5,218.1	55.7	44.3	5,792.6	30.3	67.7	1,862.5	15.2	84.8	1,710.4	13.2	86.8
1995	6,242.2	52.2	47.8	6,823.7	29.2	70.8	2,406.5	13.2	86.8	2,331.3	15.1	84.9
2000	13,395.23	52.2	47.8	15,886.5	34.7	65.3	3,826.43	6.5	93.5	3,529.01	6	94.03
2001	16,386.04	52.4	47.6	18,902.58	30.5	69.5	4300	8.1	91.93	3,850	6.7	93.3
2002	18,903.64	55	45	22,053.15	30.7	69.3	4,479	9.82	90.18	3,831	6.8	93.2
2003	21,715.25	54.6	45.4	24,649.95	30.1	69.9	4,566.8	8.31	91.69	4,156.36	7.92	92.08
2004	26,396.47	54.9	45.1	28,486.89	27.7	72.3	4,699.18	7.5	92.5	4,351.73	9	91
2005	31,649.29	52.3	47.7	33,930.28	25.9	74.1	5,544.16	7.3	92.7	5,242.48	8.7	91.3
2006	38,760.2	52.8	47.2	40,422.73	24.7	75.3	6,407.88	7.3	92.7	5,866.95	6.4	93.6
2007	51,321.78	54.1	45.9	49,781.35	23.0	77.0						

注（1）：予算内財政収入については次のとおりである。①財政収入には財政移転を含まない。②財政収入には国内外の債務収入を含まない。③2000年より前は国内外債務返済および利子支払い、そして国外借款による基本建設支出などを含まない。④2000年以降は国内外債務の利子支払いを含む。

注（2）：予算外財政収入については次のとおりである。①1993年－1995年と1996年の予算外資金収支範囲に調整が行われ、それ以前の各年と異なる。②1997年から、予算外資金には「政府型基金」を含まない。そしてそれ以前の年とも単純比較はできない。

出所：『中国統計年鑑』（各年版）より作成。

第４は、税目の区分にもともと問題が存在したように思われる、ということである。地方政府の主要税目は企業所得税および流転税（営業税や生産付加価値税）であるため、地方政府は増収をはかることを目的として開発区を設立し、企業の誘致（先に述べたとおりである）に奔走することになった。だが、企業誘致競争は結局企業を場所Ａから場所Ｂへ移転させるだけであり、大量の資源浪費（特に都市周辺の良質な耕地の浪費）を招くことになり、地方税収の増加につながるか否か疑問である（各種の優遇措置は、往々にして、地方政府の肩代わりによって実現することになる）。

第５は、中央政府と省政府間の関係にはある程度の規範性が認められるが、省政府（市政府）とその下位政府間の「分税制」は未だに不明確なまま推移しており、事実上いくつかのパタンが存在するということである（市政府対県政府も同様な状況である）。

以上述べたような、さまざまな原因が複合的に働いて、地方政府（とりわけ基礎政府）の財政悪化を深刻にしている。

第３表によれば、中央政府の財政収入が予算全体の収入に占める比率が上昇する一方で、支出に占める比率が低くなる傾向が認められる。すなわち、中央政府による財政集権の目的は達成されたといってよい。そして、地方政府が財政支出を行う際に、（収入が十分ではなく）中央政府からの財政移転に頼らざるを得なくなったのである。第４表は、中央政府と地方政府の財政自給率（＝財政収入／財政支出）を示したものであり、そうした傾向をさらに明瞭に示しているといってよい。

中央政府の財政収入が全国の財政収入に占める比率は、1993年の22％から1994年の55.7％に急速に上昇し、その後50%台で推移している（第３表）。同時に、省より下（省を含まない）の地方政府をみると、その全国財政収入に占める比率は、60％

第４表　中央政府と地方政府の財政自給率の推移

年	中央政府自給率	地方政府自給率	省レベル	市レベル	県レベル	郷レベル
1982	0.53	1.50				
1985	0.97	1.02				
1986	0.93	0.98				
1987	0.87	1.03				
1988	0.92	0.96				
1989	0.93	0.95				
1990	0.99	0.94				
1991	0.86	0.96	0.61	1.32	0.71	1.35
1992	0.84	0.97				
1993	0.73	1.18	0.68	1.36	0.78	1.4
1994	1.66	0.59				
1995	1.64	0.62	0.48	0.72	0.48	0.95
1996	1.70	0.65	0.54	0.73	0.49	1
1997	1.67	0.66	0.54	0.73	0.5	1
1998	1.57	0.65				
1999	1.41	0.62				
2000	1.27	0.62				
2001	1.49	0.59				
2002	1.54	0.56				
2003	1.60	0.57				
2004	1.84	0.58				
2005	1.88	0.60				
2006	2.05	0.60				
2007	2.43	0.61				

注：財政自給率＝本級財政収入／本級財政支出

出所：中央政府と地方政府の自給率は、『中国統計年鑑』（各年版）等より作成。省、市、県、郷レベルの自給率は劉漢屏(2002)、122頁より引用。

から17％へ急激に低下しているのである。

そうした垂直型の「財政権略奪」の結果、基礎農村地域の県政府や郷鎮政府の財政自給率はますます悪化している。省、市、県、郷レベルの自給率は、1990年から1993年まで上昇してきたのに対して、1994年以降はおおむね低下しているのである（第４表)。

王振宇が「財政自給能力」を計算した結果によれば、1987年以後17年間にわたって、地方政府の「財政自給能力」は次第に低下してきている（とりわけ「分税制」実施以降低下が顕著になっている)。地方政府の「財政自給能力」は、1987年の1.03から2004年の0.59へ、年間４％の速度で低下の道をたどったのである。このうち、省政府の年間低下率は1.6％、「地級市」政府（下位に「県」をもつ規模の大きな市）は5.1％、県政府は3.4％、郷政府は4％であった（王振宇（2006))。

県以下の基礎政府の財政状況の悪化はいったいどのようにして発生したのだろうか。例えば、河北省のある県の事例によると次のとおりである。当該県の「県財政体制調整に関する測定説明」という内部文書には以下のような内容が記されている。すなわち、「2002年に、所得税は地方税から中央地方共有税に変わった。同時に、省や市でもそれに応じて、４税目（増殖税、企業所得税、個人所得税、営業税）に対して取り分の比率を調整した。2002年の変更前には、４税目の税収増加分が県や郷に残る比率は、増殖税25％、所得税100％、営業税100％だった。だが、2002年の変更後には、増殖税が10％、企業所得税が15％、個人所得税が20％、営業税が80％へとそれぞれ低下した。増殖税と所得税は県政府の財政収入の86％を占めるため、今後税収の増加がきわめて困難になるものと予想される。県郷政府の財政収入は2002年の水準にとどまるか、仮に増加しても、その成長率は３％を超えられないであろう。しかし経済発展のために要する事務権を実行するために必要な財政支出は、現在の財政能力を大きく超えるものと考えられる」(湯安中(2004))。

５－１―（２)．法的枠組みの欠如：責任の下方転嫁

中央政府と各レベル地方政府の間には、財政権と事務権とを明瞭に決めた法律が存在しない。その結果、「財政支出の範囲」と「公共サービス供給責任」とが食い違う現象が発生したのである。すなわち、「財政権限の上方移動」であり、政府が供給すべき「公共サービス義務の下方移動」である。

さらに、1990年代後半以降、赤字経営の国有企業の管轄権が下位レベルの地方政府に委ねられることになり、地方政府の重荷を形成することとなった。一種の責任転嫁である。そして、時に応じて中央政府から政策が打ち出される（例えば、公務員の給与引き上げ）が、財政的支援がない（あるいは十分ではない）ため、地方政府の財政負担をさらに大きくする結果となるのである。

５－１―（3)．省政府以下行政機構の混乱：「県」と「郷・鎮」行政区画変更の内部事情。

憲法の規定によれば、中国の地方政府は、「省―市・県－郷・鎮」の三級のはずである。だが、実際には、省と市・県の間に「地級市」が存在し、実体化してきている[5]。

都市化の進展に伴って、多くの「地級市」に属する「県」や「県級市」が、「地級市」が管轄する「市轄区」に変わった。また「郷」や「鎮」も都市部の「街道弁事処」に変わったのである。そうした変更は、都市化がひとつの原因だが、より深層には「財政権争い」が存在している。なぜなら、「県」や「県級市」の財政権は「省」に直接管轄されるのだが、「市轄区」になれば「地級市」の管轄となるからである。「郷・鎮」区画変更の場合も同様であり、「郷・鎮」には独立した財政権が存在するが、「街道弁事処」はあくまでも「区」の派出機関であって、地方政府として存在するわけではないからである。

2004年４月７日付『瞭望東方週刊』は、1990年代半ばに発生し、10年以上続いた浙江省台州（地級市）とそれに属する黄岩（県級市）の「撤市設区」をめぐる争いの現場を生々しく描いている。法的な枠組みを欠く地方政府間のこのような財政権、行政許可権の争いは地域経済に大きな影響を与える（この事例の場合、黄岩が「県級市」から「区」に変更され、その経済発展は明らかに減速することとなった)。黄岩は、ひとつの「区」に

行政区画が変更されて以降も台州市に自主権限を要求し続け、その結果、2003年に台州市の妥協（黄岩が市の派出機関すなわち「区」でありながら、自主的な財政の権限と行政許可の権限等を保持する）によってこの争いは収束に向かったのである。

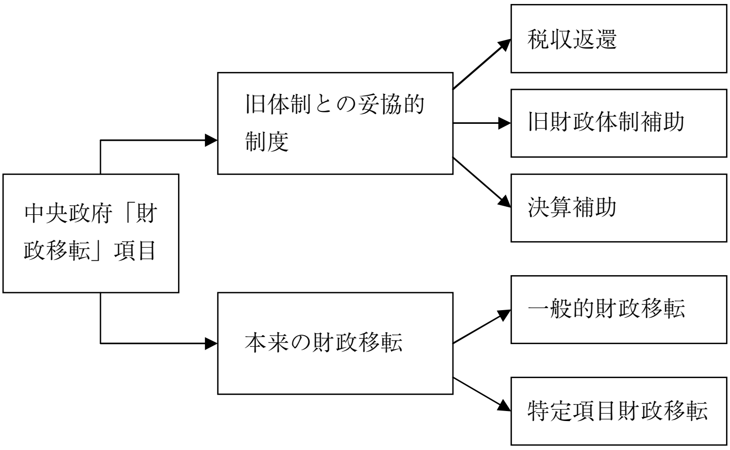
５－２．「行政権力主導型」財政移転パタンの非規範性問題と地域格差

本来は、「分税制」実施の目的は、財政の再分配機能を発揮させ、中国の経済格差（地域格差や所得格差等）を軽減するねらいだったのだが、この点にも問題が認められる。確かに、「分税制」のもとで、中央からの財政移転が大規模に行われたはずだが、地域格差は依然として深刻である。いったいなぜだろうか。

５－２－（1）．「中央財政移転」項目の構成

「分税制」のもとでの「中央財政移転」項目には、本来の体制との妥協の産物として、「税収返還」や、「旧財政体制補助」および「決算補助」が含まれている。また本来の財政移転は、「一般的財政移転」と「特定目的財政移転」に分類されるが、現状をみるとまだ問題点が多い。「中央財政移転」項目の構成は、具体的には、以下の５種類である（第２図）。順次みていくことにしよう。

第２図　「中央財政移転」項目の構成



出所：筆者作成。

第１は、「税収返還」であり、財政移転のなかで最も大きな比率を占める項目である。1994年の税収返還額は1993年を基数にする。地方２大税（消費税と増殖税）を次の式で計算して、基数を求めるのである。すなわち、

$$R = C + 0.75V - S$$

であり、Ｒは1994年の税収返還基数、Ｃは消費税収入、Ｖは増殖税収入そしてＳは1993年に中央から地方に移転された収入を示す。

また、1994年以降の年は、毎年の税収返還は前年度の基数に加えて、さらに増収分を、１：0.3の係数で計算して返還額に算入するのである。計算式は次のとおりであり、記号の意味は先と同じである。

$$R_n = R_{n-1}\left(1 + 0.3\frac{(C+0.75V)_n - (C+0.75V)_{n-1}}{(C+0.75V)_{n-1}}\right)$$

だが、「税収返還」という財政移転制度は、本来旧体制を温存する目的で設けられた制度であり、豊かな地域ほど返還額も大きくなる。したがって、事実上財政の再分配機能は十分には働かないこととなる。

第５表によると、1993年の全国の財政収入は

4,348.95億元で、24.8％の驚異的な成長率を記録した。1992年の10.6％、1991年の7.23％の成長率を上回っているのは当然だが、その後の1994年の19.99％の成長率より約５％高い。その原因は、先に述べた「分税制」の規定に求められる。すなわち、1993年の基数を可能な限り大きくするために、各地方政府は懸命に徴税を行ったのである。そのなかには、以前に滞納していた税金を追加徴税する場合もあれば、来年度の税金を企業から「前もって徴税する」場合も珍しくなかった[6]。

また、なぜ最初の基数とする年を財政収入がすでに確定した1992年ではなく、(「分税制」実施が決まった時点で財政年度がまだ終わっていない) 1993年にしたのだろうか。それは、中央政府が地方政府（最初に意見を申し立てたのは改革開放の果実を最大限享受した広東省であった）への妥協として、中央政府内部に反対意見があっても、朱鎔基首相（当時）が反対意見を押し切って譲歩した結果である。

第２は、「定額補助」である。すなわち、地方政府の財政収入が支出を下回った場合、中央政府が補助を行う制度であり、諸外国の「一般的財政移転」に相当する。中国ではこの比率が低いのである。2005年、中国の「一般的財政移転」が広義の財政移転総額（税収返還と旧体制補助も算入）と狭義の財政移転（税収返還と旧体制補助を算入しない）に占める比率はそれぞれ9.8％と15.3％でしかない。

第３は､条件付の各種特定項目財政移転である。これに関しては、主管部門の発言力が大きく、現在の制度では数百種類、年間数百億元にのぼる。そして例えば、自然災害救済、経済的後進地域への補助金などである。(中央予算編成のなかに含まれる）このような財政移転はあらかじめ決められた目的以外に使うことができない。2005年の「特定項目財政移転」が、広義の財政移転と狭義の財政移転に占める比率は、それぞれ30.73％と48.07％であり、高い比率を占める。

第４は、決算補助であり、財政年度末に、当該年度中に新しい政策の影響等で地方が損失を被った部分に対する中央政府からの補助金を示している。

第５は、旧財政体制補助である。1994年以前に中央政府が各レベルの地方政府に対して交付した各種の補助が、一定の移行期を設定した上で、引き続き実施されることを意味している。2005年の「税収返還」と「旧体制補助」の合計が広義の財政移転に占める比率は36.08％であり「特定項目財政移転」の30.73％を上回っている。

問題は、「税収返還」の基数は1993年の地方政府の税収であり、当然各省でそれぞれ異なり、また「定額補助」も過去のある年の税収を基数として行われるため、1980年代の「財政請負制」と同様に、「１省１比率・金額」の問題が依然として存在している、ということである。また、「非規範的財政移転」問題が「行政主導型開発体制」と密接な関係にあることも明らかであろう。

５－２－（2)．中央財政移転規模

「分税制」下の中央政府財政移転の規模は確実に拡大してきている。1990年には585.28億元であったが、2000年には4,665.31億元を超え、2003年にはさらに8,261.41億元に急上昇している（第５表)。

５－２－（3)．「行政権力主導型」財政移転体制の表現および問題点

中国では、中央財政移転の法的根拠はいまだに不明確なままである。

1995年に、財政部が「移行期における財政移転支出方法」を制定し、「分税制」実施以降、中央政府収入が急増した。そして中央政府による地方政府への財政移転はマイナスからプラスに転じたのみならず、地方政府の財政支出に占める財政移転の比率が急速に高まり、1994年には29.36％を記録した。その後やや下がり、2000年には14.26％に低下したが、その後また上昇傾向に転じた。2007年の全国地方一般財政収入は2兆3,572.62億元であり、地方一般財政支出は3兆8,339.29億元であった。すなわち、地方一般財政支出のおよそ42.53％は中央政府からの各種財政移転が占めているのである（第６表)。

そして､膨大な財政移転を実施するにあたって、こうした部門に関わる規定が対応しきれなくなってしまった。14年間にわたって、「法的根拠」の欠如のゆえに、「行政権力主導型」財政移転が一

般化しているのである。具体的には以下のとおりである。

５－２－（3）－（A）．部門利益優先体制：財政資金流用問題。

2002年末、129の中央部門の予算残高が646.03億元存在したにもかかわらず、2003年に財政部が決算を行うにあたって、そのうちの56.65億元だけを部門決算に算入し、残りの589.38億元は事実上政府各部門に「沈澱」させたのである。2003年、国家発展與改革委員会が掌握した中央予算内基本建設資金総額は304.49億元であり、そのなかの76.13億元の資金（総額の25％にあたる）が当該部門内部に「沈澱」した。国防科学工業委員会でも同じく予算資金総額162.1億元のうち、62.91億元（38.8％にあたる）が内部に「沈澱」したのである。

2003年に国家会計審査署が行った財政資金使用状況検査によると、19の特定目的財政移転項目において、管理が緩く不明朗な資金は総額で111.72億元に達する。そのうち11項目で資金使途の変更が発覚し、総額で33.07億元（調整率が11％）にのぼっている。41の中央部門が管理する財政移転資金のなかで、14.2億元が流用され、職員宿舎、政府官庁の使途および各種手当てに使われている。

５－２－（3）―（B）．政府に対する「ソフトな予算監督」の問題

地方議会（人民代表大会）の弱体化は、当然、議会の地方政府に対する監督体制の弱体化を意味している。中央、地方を問わず、政府機構が議会

第５表　中央財政移転規模の推移

年	全国財政収入								全国財政支出							
			中央財政収入								中央財政支出					
	実績（億元）	成長率（%）	実績（億元）	成長率（%）	中央の収入（億元）	成長率（%）	地方上納（億元）	成長率（%）	実績（億元）	成長率（%）	実績（億元）	成長率（%）	中央の支出（億元）	成長率（%）	地方への移転支出（億元）	成長率（%）
1990	2,937.10		1,474.61		992.42		482.19		3,083.59		1,589.75		1,004.47		585.28	
1991	3,149.48	7.23	1,428.55	-3.12	938.25	-5.46	490.30	1.68	3,386.62	9.83	1,645.56	3.51	1,090.81	8.60	554.75	-5.22
1992	3,483.37	10.60	1,538.15	7.67	979.51	4.40	558.64	13.94	3,742.20	10.50	1,766.94	7.38	1,170.44	7.30	596.50	7.53
1993	4,348.95	24.85	1,557.82	1.28	957.51	-2.25	600.31	7.46	4,642.30	24.05	1,856.69	5.08	1,312.06	12.10	544.63	-8.70
1994	5,218.10	19.99	3,476.55	123.17	2,906.50	203.55	570.05	-5.04	5,792.62	24.78	4,143.52	123.17	1,754.43	33.72	2,389.09	338.66
1995	6,242.20	19.63	3,866.63	11.22	3,256.62	12.05	610.01	7.01	6,823.72	17.80	4,529.45	9.31	1,995.39	13.73	2,534.06	6.07
1996	7,407.99	18.68	4,264.95	10.30	3,661.07	12.42	603.88	-1.00	7,937.55	16.32	4,873.79	7.60	2,151.27	7.81	2,722.52	7.44
1997	8,651.14	16.78	4,830.72	13.27	4,226.92	15.46	603.80	-0.01	9,233.56	16.33	5,389.17	10.57	2,532.50	17.72	2,856.67	4.93
1998	9,875.95	14.16	5,489.13	13.63	4,892.00	15.73	597.13	-1.10	10,798.18	16.94	6,447.14	19.63	3,125.60	23.42	3,321.54	16.27
1999	11,444.08	15.88	6,447.34	17.46	5,849.21	19.57	598.13	0.17	13,187.67	22.13	8,238.94	27.79	4,152.33	32.85	4,086.61	23.03
2000	13,395.23	17.05	7,588.29	17.70	6,989.17	19.49	599.12	0.17	15,886.50	20.46	10,185.16	23.62	5,519.85	32.93	4,665.31	14.16
2001	16,386.04	22.33	91,73.70	20.89	8,582.74	22.80	590.96	-1.36	18,902.58	18.99	11,769.97	15.56	5,768.02	4.50	6,001.95	28.65
2002	18,903.64	15.36	11,026.60	20.20	10,388.64	21.04	637.96	7.95	22,053.15	16.67	14,123.47	20.00	6,771.70	17.40	7,351.77	22.49
2003	21,715.25	14.87	12,483.83	13.22	11,865.27	14.21	618.56	-3.04	24,649.95	11.78	15,681.51	11.03	7,420.10	9.58	8,261.41	12.37

注：財政収入には国内外の債務収入を含まない。財政支出には国内外債務返済および利子支払い、ならびに国外借款による基本建設支出を含まない。

出所：中華人民共和国財政部。http:// www.mof.gov.cn / 1162.htm

第６表　中央財政移転の地方財政支出に占める比率の推移

年	地方支出(A)(億元)	中央財政移転額（B）(億元)	比率（B/A）(%)
1982	578.1	-305.1822	-52.79
1985	1,208.5929	-26.6319	-2.20
1986	1,369.24911	-57.94	-4.23
1987	1,416.12468	-109.34	-7.72
1988	1,646.68981	-70.28	-4.27
1989	1,934.2893	-66.25	-3.43
1990	2,078.3464	-12.5138	-0.60
1991	2,296.12836	-151.9466	-6.62
1992	2,570.8914	-192.48163	-7.49
1993	2,864.2991	-356.9909	-12.46
1994	3,921.5902	1,151.3239	29.36
1995	4,831.1796	1,265.908	26.20
1996	5,786.47395	1,508.47101	26.07
1997	6,703.56456	1,700.41202	25.37
1998	7,677.50598	1,767.92123	23.03
1999	9,033.55395	1,693.80883	18.75
2000	10,373.8845	1,479.69456	14.26
2001	13,137.2931	2,820.99806	21.47
2002	15,282.83295	3,626.68495	23.73
2003	17,230.31505	4,436.89155	25.75
2004	20,596.02147	6,600.7935	32.05
2005	25,142.33748	7,764.63615	30.88
2006	30,438.31569	10,480.97129	34.43
2007	38,339.29	16,307.1	42.53

注：「中央財政移転額」＝地方財政支出－地方財政収入

出所：『中国統計年鑑』（各年版）および第３表より筆者作成。

（人民代表大会）の監督体制の外に存在してしまっていることは大きな制度上の問題といわざるを得ない。これも「行政権力主導型」体制と切っても切れない関係にあるといえる。あるいは、「権威主義開発体制」の重要な特徴といってもよい。先に述べた中央の各部門だけでなく、数多く存在する各レベルの地方政府も監督体制不全の状態にある。国家会計審査署が行った17の省に対する検査によると、2002年の省レベルの財政決算には、中央からの補助的収入は936億元として含まれており、実際の補助的収入総額4,149億元のわずか22.5%でしかない。また、そのうちの４つの省では、「中央からの補助的収入」を全く算入していなかった。

また、前述のとおり、県・郷レベルの基礎政府は深刻な財政赤字に悩まされているため、中央からの特定項目財政移転資金を赤字補填にあてるケースが多くみられた。実際、ある大別山の貧困県は、10年間にわたって受けた中央財政移転資金2.4億元のうち、60%を県の財政赤字補填に使っていたのである（張新光（2004））。

５－２－（3）－（C）．特定項目財政移転資金における巨大な「自由裁量権」から生まれた派生的問題。

特定項目財政移転資金においては、管理および配分に関する審査・許可権は多部門にわたっており、重複管理現象が目立っている。2002年、小中学校の教育環境を改善するために、中央政府は10の「特定項目」を設けて財政移転を行った。その際、管理部門は財政部、教育部、元国家計画委員会（現在の「改革與発展委員会」）に分散していた。また、地方災害救済の移転項目が15あり（資金額は41億元）、これらも財政部、元国家計画委員会、民政部（労働および厚生関係）、農業部、教育部に分散していた。さらに、実際には、各部の管理項目は内部の各局に分散していたのである[7]。

2003年の中央財政移転資金8,000億元余（中央財政支出の52.7%、地方財政支出の50%をそれぞれ占める）のうち、税収返還にあたる資金はおよそ3,000億元、ほんとうの意味で中央政府の再分配機能を果たす資金は約5,000億元であった（さらに、「一般的移転支出」と「特定項目移転支出」に分類される）。

「一般的移転支出」に関してはおおむね「規範性」が存在するが、「特定項目移転支出」については問題が大きい。2003年の場合、使途不明（説明不能）な「特定項目移転支出」資金が2,300億元あまりに達している。

財政移転に関する「規範性」の不在は、財政移転をめぐる政府機関や官僚たちの主観性や随意性を氾濫させることになった。まず（国あるいは地域ではなく）部門利益を追求する空間や官僚の自己利益を求める腐敗空間が生まれた。例えば、「管理費」の名目で移転先から賄賂を受け取るケ

ースが多発した。また、資金獲得のため、各レベルの地方政府が北京に「駐在事務所」を開設し、競って「官官接待」を行うこととなった（この点は後述)。1994年の「分税制」は、財政権限の中央集権化をつうじて、国家や地域の開発の主導権をかつての地方政府から中央政府へ変更することとなったのである。それによって、地方政府は部門利益化した中央官庁への依存を余儀なくされることになる。

そうした資金獲得競争において、通常は、経済発展の遅れた地域ほど「陳情能力」も低いため、得られる財政移転も少ない。その結果、現行の体制は、経済格差を更に増幅させる可能性を持っているといわざるを得ない。例えば、2002年に財政部が社会保障予算、小中学校建設予算を配分する際に、国家公文書に決められた範囲を超えて、先進地域や「単位」へも補助を行い、その金額は5億元に達した。そのうち、社会保障予算3項目においては、規定から外れる４つの省へも4.08億元にのぼる補助を与えた。職業教育特別訓練校への建設補助金では、予算を規定に則って、農村や中西部地域の遅れた地域へ傾斜的に配分することをしなかった。10の学校に与えた4,450万元のうち、2,500万元（総額の56％にあたる）が比較的経済が発展した地域の２校に回されたのである。

また、財政移転の際、十分な調査を行うことなく現状を把握しないまま、移転を行った。例えば、2002年、行政機構簡素化（人員削減）をはかるための「賃金補助」において、ある省は市以下の機構改革を行わなかったにもかかわらず、財政部は2001年から2002年の間に、「賃金補助金」として5.9億元を移転したのである。その補助金は、全額当該省の財政赤字補填に使われた[8]。

そのような部門利益優先現象および監督不在の財政資金使用状況は、政府主導の開発体制のもとで一般化してきたものである。それは必然的な帰結とみるべきものであろう。

５－３．地方政府税収権の不完全性問題

地方政府の「税収権」に関しては、本来は税収についての立法権、徴税権、解釈権、そして調節・減免等を含むべきものである。しかし、中国の場合には、地方の税収権はあくまでも地方税の徴収に限られている。そのことは地方政府の積極性を損なうという指摘が当然存在する。だが、財政資金に対する「ソフトな監督体制」のもとで、仮に地方政府に税目の新設や地方債の発行権を与えたとすると、いったい誰が監督し誰が最終的に責任を負うのか等について、現在の制度のもとでは全く不明である。

６．「分税制」からみた政府間関係における問題点および社会的影響

６－１．政府間関係における問題点

６－１－（1)．「北京駐在事務所」現象のブーム化

現在の「分税制」のもとでは、下位政府が上位政府へ陳情し、予算の獲得や銀行融資等をめぐって争うことはほとんど不可避である。低いレベルの地方政府ほど、「財政自給能力」が低く、上位政府への依存度が高い。中央からの財政移転の大部分は、まず省政府に集中し、その後行政のチャンネルにのって低いレベルの地方政府へ配分される仕組みとなっている。そして、資金の移転のプロセスで「横取り」や「流用」が頻繁に発生するのである。予算獲得のため、省が北京に駐在事務所を構え、市や県等は省都で事務所を開くということが、ひとつの政治的風景となっている。

2006年のはじめ、共産党中央規律検査委員会書記呉官正が、中央規律委員会第６回全体会議で３回も名指しで地方政府の各種「北京駐在事務所」の腐敗問題を指摘したことがあった。その後、国務院機関事務管理局が、地方政府「北京駐在事務所」の幹部たちを招集し、「清廉政治工作会議」を開いた。会議は中央規律検査委員会を中心に調査研究が行われることおよび国務院機関事務管理局が具体的調整方策を提出することを決めたが(張向東・勾新雨（2006))、2007年以降も依然として具体策を提出していない。

「北京駐在事務所」の歴史は、1950年代にさかのぼることができる。計画経済体制のもとで、中央政府各部局と密に連絡をとり、各部局の意見を周知しなければ何もできない時代だった。しかし体制移行期以降（とりわけ1990年代以降)、この

現象はさらに増幅したのである。1991年に、北京では186の市レベル以上の「北京駐在事務所」が開かれたが、1994年の「分税制」実施以降、いっそう急速に増加し続けた。2006年、50の副省レベル以上の地方政府（副省レベル地方政府は、計画単列都市[9]や省都そして上海浦東新区等をさし、16を数える）以外、333の「地級市」（地区レベル）の地方政府、2,860の県レベル地方政府（369の県級市、852の市轄区を含む）が、「北京駐在事務所」を構えている。このほかに、各省の部門、各種の政府系あるいは非政府系「協会」、国有企業、大学等が北京で開いている「連絡事務所」を加えると、その数は１万を超えると思われる。また最近では、国有企業だけではなく、大規模な民営企業も北京に駐在員を派遣している[10]。

「北京駐在事務所」現象のブーム化の到来は、明らかに、1994年の「分税制」実施と重なっている。これらの事務所の主な役割は、(1) 国務院各部局との人脈づくりであり、それによって行政面での許認可や各種経費（とりわけ特定項目の財政移転など）での便宜を得るためである。そして、(2) それぞれの地元から北京を訪れる幹部たちの接待という役割および (3) それぞれの地元から苦情を訴えるためにやってきた「上訪人員」を「送還」する役割等である。

「北京駐在事務所」現象がブーム化した基本的な原因は、政府機能の転換に問題があるものと思われる。先に述べたように、1994年の「分税制」実施とそれに伴う財政権の「上方移動」および財政移転の「非規範性」が存在しているかぎり、地方政府が「北京駐在事務所」をつうじて中央政府に働きかけることは必然的な現象である。また他方、マクロコントロール政策を講じる場合、行政的、法律的、経済的手段の「組み合わせ」が心がけられているが、主導的なのは依然として「行政的手段」である。国務院各部門の自己利益拡大が顕著にみられるといってよい。WTO加盟後、中国では『法の支配による行政を全面的に推進する綱要』、『行政許可法』、『公務員法』を相次いで打ち出したが、実際に実施する段階には困難が残っている。例えば、依然「行政許可」の必要がある項目を「審査、案を記録する」方法に改めるという規定があるが、中央政府各部門は「利益」の大きな項目を手放したがらない。あるいはマクロコントロールの機に乗じて新しい行政許可項目を設ける等のケースが発生しているのである。

より根本的な原因として考慮されなければならないのは、行政権限に対する監督や規制の力が存在していないということであろう。現在、中国のメディアはさまざまな事件の報道につとめているが、メディアには最終的な処罰権が存在しない。本来は、議会に相当する人民代表大会にこの役割が求められるが、現状ではかなり無力である。党組織もまた行政と一体化しているため、本来の監督の役割がはたせるか否か疑問である。

中国の経済規模の拡大に伴い、腐敗指数（Corruption Perceptions Index、国際的反腐敗NGO, Transparency International により毎年発表される）も悪化する傾向にある。2003年に66位だった中国は、2005年には78位に後退しているのである。（ただし、2006年には、調査対象163の国および地域のうち、70位にやや上昇している。いずれにせよ、「腐敗度」が悪化する傾向に変わりはない）。

「東アジアモデル」が示しているように、「成長の共有」は権威主義体制の「正当性」の根源となっているが、それは中国にとっても、同じである。しかし現在、腐敗は「成長の共有」という目標の実現を大きく阻害する現象である。権力の分立をはかり、政府機関に監督と規制を加えることが、制度設計上重大な課題であるといってよい。

６－１－（2）.農村基礎政権の累積債務問題

「財政権」は上へ集中的に移動し、「事務権」は下へ転嫁されるという現実は、最も基礎的な地方政府（県ならびにその下位レベルの郷鎮）の累積債務問題となって表れているものと考えられる。

県および郷鎮政府は行政階層の底辺に位置し、財政権と事務権の非対称性がとりわけ深刻である。次のとおりである。

（1）事務権についていえば、県および郷鎮政府は、義務教育、公衆衛生、インフラ建設、社会秩序、民兵訓練、特殊対象の福祉サービス、環境保護、行政管理など多くの責務を負わされている。特に、本来中央政府と省政府がより多くの責任を持つべき「義務教育」分野では、中央政府および省政府の支出が少ない。都市部の義務教育経費は、

中央政府の財政によって保障されているのに対して、農村部の義務教育経費は結局郷鎮政府の財政によってまかなうしかない状態が続いているのである。実際、例えば、1990年から2000年の間、湖北省襄陽県の義務教育経費のうち、各レベルの政府財政支出は合わせて40.68％を占めることになったが、その内訳は郷鎮政府が34.33％、県政府が6.25％、省政府以上がわずか0.1％の負担比率だったのである（陳錫文編（2003））。

（2）財政権については次のように考えられる。人民公社体制の解体後、1985年から全国的に郷鎮の財政体制が作られることとなった。郷鎮の財政体制における収入は、「予算内資金、予算外資金と自己調達資金」から成る。このうち、「予算内資金」は「上位政府が配分する企業所得税、家畜解体税、都市維持建設費、市場交易税、車両ナンバープレー税と契税」からなる。また、「予算外資金」は「上位政府が配分する農業付加費と公共事業付加費」などをさす。従来、農村の主な財政収入は、主として「農業税および付加費」、「１事１議」（項目ごとの資金調達法）と「国家財政移転」の３つであった。だが、2004年以降状況が変わったのである。

2004年３月、温家宝首相が第10回全国人民代表大会第２次会議での「政府工作報告」のなかで、「今年から順次農業税の税率を下げる方針であり、年平均１％下げ、５年以内には農業税を取り消す」ことを宣言した。また、2005年末には、すでに28の省で農業税の免除を行っている。そして2006年、『農業税条例』が正式に廃止されたのである。たとえば、寧夏自治区の場合、2005年に農業税が免除されてから、農民１人当り20元の負担減となった。

農業税が免除されてから、各種農業付加費の徴収もできなくなった。『中国財政統計年鑑』によると、農業税が免除される以前の2002年および2003年には、全国農業税総収入は717.85億元および871.77億元であり、そのうち「農業三税」（農業税、牧畜業税、農業特産税）は500億元から600億元にのぼる。農村の基礎政権を維持するための支出はこの金額をはるかに超えており、その財源は農業税を媒介にする各種の付加的費用の徴収であった。したがって、農業税免除後に中央政府から移転すべき資金は、農業税の約３倍にあたる1,600億元から1,800億元である。実際に、中央財政移転額は、2005年には662億元（前年より26％増加）であったが、2006年からは毎年782億元を移転した。そして各レベル地方政府の財政移転を含めば、2006年の移転総額は1,030億元に達した。しかし「財政移転」は金額が限られている上に、上位政府に一部横奪されることも一般化しているため、農村地域の財政能力が著しく低下することは避けられない。

第７表に示されているように、1998年以降、山東省における郷鎮レベルの財政収入と支出が省全体に占める比率はともに下がってきた。しかも（当該比率の低下において）収入が支出を上回る傾向にある。すなわち、郷鎮レベルでは財政移転の配分に際して、明らかに不利な立場に立たされていることがわかる。

また、農村での議事規則が不明確なことおよび農民の低収入という現状から、「１事１議」は結局農村インフラ建設のための資金集めにならないことが明らかである。中国では「村民自治制度」が存在するといっても、各地域ごとのばらつきが大きく、多数の村民委員会は全く機能していない（とりわけ貧困地域で）。さらにまた、直接選挙によって選ばれる「村民自治委員会」とその上位政府「郷鎮」との間に制度上の整合性の問題が存在する。村民の意思を優先すべきか、それとも上位政府の指示を優先すべきかに悩む村幹部は、往々にして財政権等を持つ上位政府を選ぶ。財政権、事務権および人事権に整合性を持たない中国の村民自治制度は、生まれつき「欠陥」を持っているといわざるを得ない。

このほか、「村民自治委員会」と村の党支部との関係も微妙である。まず、村の党支部は上位組織つまり郷鎮の党委員会にしたがわなければならない。一方、『村民委員会組織法』（1998年改訂）によれば、村の党支部が村民自治制度の執行において、保護者と監督者として位置づけられることとなった。だが、これは両立が困難な位置づけであるといわざるを得ない。第１に、上位の郷鎮政府および党委員会が、村に対するコントロールを強化させるには、往々にして村の党支部の権限強化を支持することになるからである。そして、第２に、実際には「村民自治委員会」は従来の村の党組織の権力を分割する役割を持つものである以

第７表　山東省における省と郷鎮レベルの財政収支状況

年	山東省財政総収入（万元）	山東省財政総支出（万元）	郷鎮レベル収入（万元）	郷鎮レベル支出（万元）	郷鎮の自給率（%）	郷鎮収入が省全体に占める比率（%）	郷鎮支出が省全体に占める比率（%）
1998	3,523,912	4,878,175	832,245	919,644	0.90	23.62	18.9
1999	4,044,829	5,500,034	1,305,613	−		24.3	−
2000	4,636,788	6,130,774	1,022,660	1,179,892	0.87	22.1	19.2
2001	5,731,793	7,537,781	1,220,782	1,410,166	0.87	21.3	18.7
2002	6,102,242	8,606,484	1,266,068	1,693,192	0.75	20.7	19.7
2003	7,137,877	10,106,395	1,509,750	1,864,671	0.81	21.2	18.45
2004	8,283,306	11,893,716	1,443,496	2,085,945	0.69	17.43	17.53
2005	10,731,250	14,662,271	1,829,933	2,305,746	0.79	17.05	15.73

出所：1998年から2003年の数値は、尹慧敏（2004）、48頁。2004年から2005年の数値は、山東省財政決算表による。

上、両者の間に緊張関係が生まれるのはやむを得ない。では、実際には、どちらの権威が高いと認識されているだろうか。1998年の浙江省でのアンケート調査によると、選出された村民自治委員会主任が、「選挙によって選ばれたため、主任の権威は村の党書記より高い」と答えた比率はわずか15.3％であったのに対して、「党が指導の中心だから、党書記の権威が主任より高い」と答えた村民自治委員会主任は55.9％を占めたのである。同時に、郷鎮政府の幹部に対するアンケートでは、「村民の直接選挙によって選ばれた主任は村の党書記に対して圧力となり得るか」という質問に対して、61.7％の幹部は「ない」と答え、３分の１強にあたる37.5％の幹部は「ある」と答えている（郎友興・郎友根（2005））。この意味で、中国の村民自治は「三割自治」と名づけられるかもしれない[11]。第３に、村民自治委員会主任と党書記のどちらが最終的決定権を持つのか、法的根拠が依然として曖昧なままである。例えば、1998年に改訂された『村民委員会組織法』では、「中国共産党の農村基礎組織は党章にもとづき、核心的指導の役割をはたすべき」（第３条）ものと規定されている。だが、こうした規定は、村民自治制度を事実上形骸化させる可能性を持っている。事実、村の党支部はさまざまな形で政策決定権を主導できるように工夫を行っている。第４に、村民自治制度の実施期間が長くなるにつれて、新しい変化も現れている。例えば、村民自治委員会の主任に選ばれたものを村党支部書記に選任するような逆のパタンが現れている。山東省威海市の党公文書には、村党支部書記が村民自治委員会主任のポスト獲得を奨励するだけではなく、いったん失敗すると、本来持っていた村党支部書記のポストも再任できなくなるというむねの規定が書かれている。類似した規定が全国的に広がっているのが現状である。また、各レベル政府における民政部門は村民自治の推進機関として、そうした党政一体化の傾向に、明らかな反対の立場はとれないが、しかし「提唱しない」と冷ややかな態度を示したのである。

2003年、ジミー・カーター元米国大統領が、北京大学で次のような趣旨の発言をした。すなわち、「私個人の観察によると、中国の村民選挙はすでに注目されるべき成功を収めた」[12]。結論づけるのは時期尚早だが、先に述べたような、村の党書記が自治委員会主任のポストを競争で獲得しなければならないような圧力の存在を、われわれは積極的に評価したい。なぜなら、それは台湾における「職業技術官僚」のケースに類似するものであり、党組織はあくまでも有能な幹部（官僚）を任用する立場にあるからである。そして長期的にみれば、党幹部のなかにあって、当該地域の経済社会の管理に精通する人材のみが生き残るものと考えられるからである。それは、漸進主義的改革のプロセスを踏んだ「東アジアモデル」の具体的表現でもある。

実際、財政権限の弱体化と域内経済の立ち遅れによって、多くの郷鎮および村が入手できる資金

は少なく、幹部や公務員の給与の支払いに精一杯であり、農村のインフラ（道路や基礎水利）建設および維持、環境保護、治安、貧困救助等に支出できる財政的余裕がないのが現状である。したがって、農村の基礎政権に残された選択肢は、結局、不足する財源のもとで、本来供給すべき公共サービスを省くか、違法で借金するか、「土地財政」に走るか、あるいはあの手この手で農民から資金を取り上げるしかない。

最も基礎的な地方政府（県やその下位レベルの郷鎮、村）の累積債務問題が深刻である。中部地域に位置する江西省の事例をみてみよう。江西省が省内1,759の郷鎮（郷鎮の総数は1,930）に対して行った調査によると、1998年末、前年度郷鎮レベルの財政収入は41.15億元、債権総額17.5億元、債務総額46.9億元であり、１郷鎮当たりの負債額は266.8万元であった（１郷鎮当りの平均債権99.7万元を除けば、平均負債額は167.1万元であった）。全く負債のない郷はわずか37であり、負債額100万元以下の郷は48.3％、100万元－200万元の郷は23.5％、200万元以上の郷は6.1％をそれぞれ占めている。郷鎮の負債の構成は、(1) 銀行、信用金庫、合作基金会からの借入および利子（29.9％）、(2) 企業や個人等からの借入および利子（28.7％）、(3) 所管する企業のために行う担保（21.8％）、(4) その他の「滞納金」（19.6％）、である。このような累積債務に対して、多くの郷鎮政府はすでに返済不能の状態に陥っており、事実上の「破綻」である（肖唐（2004））。

全国81の農民負担観測県に対して行った調査によれば、郷当たりの平均純負債額は708.4万元に達した（張秀英・劉金鈴（2004））。

そのほか、国務院発展研究センターの「県郷財政と農民増収」研究チームは、湖北省襄陽県、河南省鄢陵県および江西省泰和県で調査を行った。同調査によれば、(1) ３県のうちでは、泰和県の財政状況が最もよい。だが、それにしても、典型的な「財政の飯を食う」状態であり公務員の給与をぎりぎり支払える状態である。(2) 鄢陵県の財政は、公務員の給与も支払えない状態で、公共サービスを全く供給していない。(3) 襄陽県の状況は最悪であり、「乞食財政」としかいいようがない。しかも基礎政府の信用が著しく低下しているため、借り入れも難しい状態に陥っている（陳錫文（2003））。

また、2002年に国家会計審査署が中西部10省の49県（市）に対して行った調査の結果によると、49県（市）の累積債務額は163億元であり、2002年に利用可能な財政収入の2.1倍に達した。また2002年9月末には、49県（市）のうち42県（市）で合計18億元にのぼる賃金未払いが発生しており、その額は1998年末の賃金未払い総額のおよそ３倍に達した[13]。

６－２．経済的・社会的影響について

６－２－（1）．地方政府の「土地財政」への依存現象の普遍化

後を絶たない「開発区ブーム」や、2003年以降に白熱化した「不動産開発ブーム」の背後には、「分税制」以降地方政府が負うことになった「事務権と財政権の非対称性」が存在している。

実際、国務院発展研究センターの調査によれば、2003年浙江省紹興市の土地譲渡収入は19.2億元であり、予算外収入の69.3％を占めている。また同年の浙江省金華市の土地譲渡収入は20億元規模であり、予算外収入の60％を占めている。

しかし一方、地方政府の「土地財政」への依存現象の背後に存在するのは、決して「分税制」の影響のみではない。次節以降でみてみよう。

６－２－（2）．「乱収費」の被害者

第８表は、1986年から2006年の地方予算外財政収支額および年間成長率の推移である。表から明らかなように、成長率における不安定な乱高下が目立っている。「予算外資金収入」には「行政事業費」、「政府型基金」および「土地譲渡金」が含まれる。「予算外資金収入」に対する改革がすすむにつれて、徴収の「規範性」が求められてきたが、その改革は順調とはいえない。

現状から判断すると、「農民の負担を軽減させる」という中央政府の基本政策の現実性に疑問を持たざるを得ない。すなわち、「農業税」がなくなっても、各種名目による費用の乱徴収がさらに横行するのではないかと憂慮せざるを得ないのである。この数年、農村部の義務教育経費は郷鎮で

第８表　地方予算外財政収支額および年間成長率の推移

年	予算外財政収入				予算外財政支出			
	総額（億元）	うち地方収入（億元）	地方比率（％）	年間成長率（％）	総額（億元）	うち地方支出（億元）	地方比率（％）	年間成長率（％）
1986	1,737.31	1,020.68	58.75		1,578.37	937.43	59.39	
1987	2,028.8	1,200.77	59.19	17.64	1,840.75	1,099.14	59.71	17.25
1988	2,360.77	1,453.62	61.57	21.06	2,145.27	1,302.41	60.71	18.49
1989	2,658.83	1,586.55	59.67	9.14	2,503.1	1,527.23	61.01	17.26
1990	2,708.64	1,635.36	60.38	3.08	2,707.06	1,669.37	61.67	9.31
1991	3,243.3	1,862.2	57.42	13.87	3,092.26	1,828.99	59.15	9.56
1992	3,854.92	2,147.19	55.70	15.30	3,649.9	2,057.09	56.36	12.47
1993	1,432.54	1,186.64	82.83	－44.74	1,314.3	1,115.43	84.87	－45.78
1994	1,862.53	1,579.21	84.79	33.08	1,710.39	1,485.37	86.84	33.17
1995	2,406.5	2,088.93	86.80	32.28	2,331.26	1,979.88	84.93	33.29
1996	3,893.34	2,945.68	75.66	41.01	3,838.32	2,803.4	73.04	41.59
1997	2,826	2,680.92	94.90	－ 8.99	2,685.54	2,541.63	94.60	－ 9.34
1998	3,082.29	2,918.14	94.70	8.85	2,918.31	2,778.57	95.20	9.32
1999	3,385.17	3,154.72	93.20	8.11	3,139.14	2,974.32	94.70	7.04
2000	3,826.43	3,578.79	93.50	13.44	3,529.01	3,318.28	94.03	11.56
2001	4,300	3,953	91.93	10.46	3,850	3,591.87	93.30	8.24
2002	4,479	4,039	90.18	2.18	3,831	3,572	93.20	－ 0.55
2003	4,566.8	4,187.43	91.69	3.67	4,156.36	3,827.04	92.08	7.14
2004	4,699.18	4,348.49	92.50	3.85	4,351.73	3,962.23	91.00	3.53
2005	5,544.16	5,141.58	92.70	18.24	5,242.48	4,784.14	91.30	20.74
2006	6,407.88	5,940.77	92.7	15.54	5,866.95	5,489.23	93.6	14.74

出所：『中国統計年鑑』（2008年版）により筆者計算。

はなく、県財政によって支出されることに改められた。しかし県財政も逼迫しているために、農村の義務教育の財源は、一部財政移転が行われたとはいえ、農民が納める「教育付加費」が依然として重要である。

また、先の第３表で示した中央地方政府間の「予算外資金収入」と「予算外資金支出」の比率をみると、ともに地方政府が圧倒的に高いことが明瞭である。地方政府対中央政府の「予算外資金収入」の比率は、1982年の33.7％対66.3％から2005年の92.7％対7.3％へと変化しており、地方政府に集中する傾向がはっきりしている（1997年から予算外資金の一部項目に変更があったため、その前後の比較は困難だが、全体の趨勢をうかがうことは可能である）。また、支出の面でも同様なことがいえる。

すなわち、「予算内資金」に対する財政権が中央政府に集中してしまった以上、地方政府が自主性を発揮できる分野としては「予算外資金」しか残っていないのである。近年の変化として、「予算外収入」における「行政事業費」の比率が減少しているのに対して、「土地譲渡金」の比率がかなり急激に上昇する現象がみられる。

６－２－（3）．農村基礎政権の弱体化

基本的には、法的な根拠が乏しいため、中央と地方の間の「権限」と「責務」の対称性がなかなか成立し難いのが現状である。事務権と財政権の非対称性のもとで、責務を多く委ねられた基礎地方政府の公共サービス供給状況は楽観を許さない。この状況を改めなければ、基礎政権の弱体化を招くことはおそらく必至であろう（この面に関する研究については、例えば于建嶸（2001）、呉毅（2002）、賀雪峰（2003）、黄宗智（1994）、谷文峰（2006）、曹錦清（2000）等参照）。基礎政権の、農民との関係そして上位政府との関係には、深刻な「連携の喪失」現象が起きており、次第に「汲み上げ型政権」から「浮遊型政権」へ変わる傾向が認められる（周飛舟（2006））。しかし一方、

それによって、農村における民間の自発的組織の発生と成長の空間が生まれるものと考えられる。例えば、謝立中（2001）および　盧暉臨（2004）は、福建省閩東地区に位置する「辺村」での「老人会」という自発的組織の発生や機能について分析している。

われわれには、移行期の中国にとって、権威主義開発体制がほぼ必然的な選択と思われるが、しかし農村基礎政権の弱体化現象は同体制の持続可能性を危うくさせる可能性がある。2002年３月２日、中国中央テレビにより報道された「楊八郎村事件」は、その可能性を感じさせる格好の事例である（メディアでこの事件を最初に報道したのは2000年であった）。楊八郎村は、中国東北部に位置する吉林省徳恵市の和平郷に属し、人口千人足らずの小さな村である。1993年以降、楊八郎村は深刻な「村民と村幹部の対立」に陥り、それ以来上位政府から派遣された幹部は（農業税徴収などのために）村に入ることすら困難になって、「白区」とよばれるようになった。中国では、1949年以前の内戦時代の共産党占領区を「解放区」あるいは「蘇区」（1931年から1937年の間、「中華ソビエト共和国が江西省瑞金で設立され、「蘇区」という名称がここからできた）とよぶのに対して、国民党統治地域を「白区」とよぶのが一般的である。（すなわち、「白区」とは共産党政権のおよばない地域をさす）。対立は、種々の事件の累積の結果であった。例えば、村を管理する村幹部は多額の費用を農民から徴収したが、求めても使途の説明などをせず、不法に村民たちの利益を損なう事件が多発した。そして苦情を申し立てても処理にあたる政府部門が存在せず、抗議する村民たちは本来義務づけられた食糧の上納を拒み、食糧をいっさい国へ売らないだけでなく、各種農業税や付加費も全く納めないという極端な行動に走った。しかも、村幹部や警察の強行進入を阻止するために村の入り口に大きな鐘を吊り上げ、「一致団結」して、幹部たちを追い払う行動をとったのである。その結果、楊八郎村は８年にわたって誰も立ち入ることのできない村となり、村の党組織も村民自治委員会も全く機能しなくなった。上位政府としての郷鎮や市の幹部は、この体制外に遊離した楊八郎村にお手上げの状態が８年も続いたのである。当然、無法状態に陥った楊八郎村では、公共財の供給が止まり、経済が困窮し、公共秩序もかなり乱れることになった。例えば、「仲間はずれ」の村民の家が放火されることもしばしばであった。「楊八郎村事件」が全国に報道されて以降の2001年初頭、秩序回復のために徳恵市長を団長とする「工作組」が発足し、楊八郎村に派遣された。しかし敵意に満ちた村民に囲まれて最初は滞在場所さえみつけられなかっただけでなく、ようやく「工作組」を受け入れた村民の家が夜になって突然火災に見舞われた。明らかに人為的な放火であった。「工作組」はその後、村民の意見を謙虚に聞き入れ、局面の打開につとめ、半年経ったころから、ようやく村の秩序に回復の兆しがみえはじめた。８年ぶりに党組織の定期会議が開かれ、村民は農業税を上納しはじめ、水利灌漑工事のための義務労働に出かける村民の姿もみえるようになったのである。

「楊八郎村事件」は極端な事例といっても、ほかに類似した事例が存在しないわけではない。当該事件は、むしろ1990年代以降農村社会の「縮図」と理解した方がよい。事件を回顧してみると明らかなように、そうした対立の局面を形成したのは、基礎政権の腐敗と無能であったのに対し、事件の回復に際してはその逆の行動をとった成果がみられるといってよい。ただし、全国に報道されて以降、ようやく村民たちが長年よびかけていた問題の処理に着手することになったのは、どうみても納得的ではない。類似した事件の再発を防ぐには、制度の構築が重要であるという「教訓」を学ぶ必要があるだろう。その意味で、「立憲的地方自治制度」の実施が重要である（第８節参照）。

７．地方政府の「土地財政依存症」のロジック

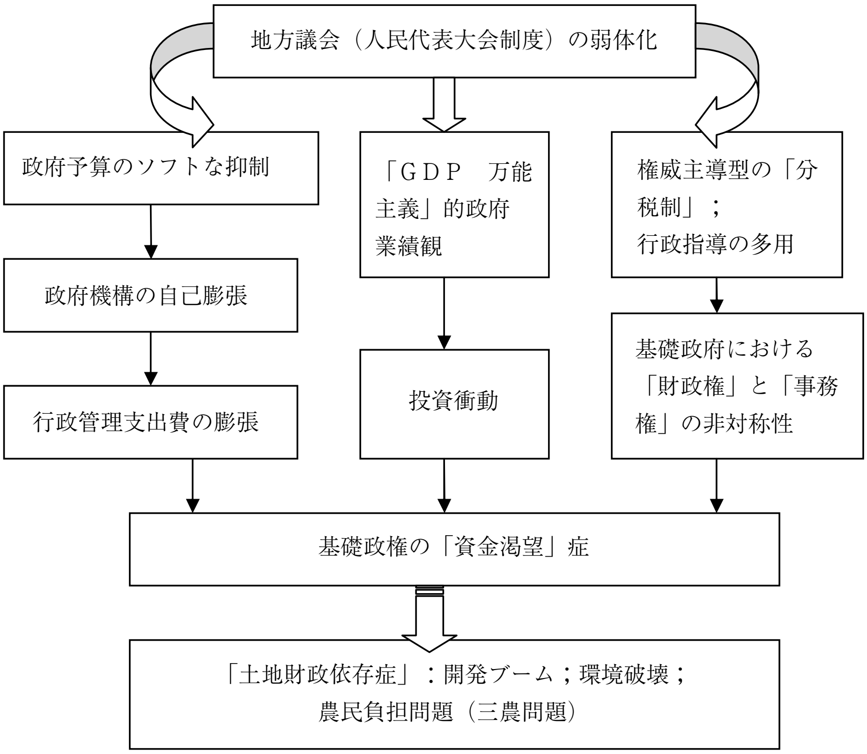
先に、本稿第１節で、1980年代以降の開発区ブームについて述べた。開発区ブームは1994年「分税制」実施前後に出現したものである。すなわち、1980年代後半の時期のような地方政府の「投資衝動」が「分税制」の実施によって克服されたわけではない。それでは、地方政府の「土地財政依存症」のロジックとは一体何だろうか。

GDP成長率（および財政収入等）に代表される「政績観」が制度的に規定されている以上、地方

政府はそれらを求める一種の「利益団体」化した組織となっている。権力の一本化を実現した共産党政権だが、1978年から始まった「改革開放路線」のもとで市場化が進み、地方分権を余儀なくされた。ちょうど大きくなった子供が親に自己主張をはじめるように、中央地方間の従来の「指導－服従」関係が大きく変わり、地方の自己主張が強くなったのである。現在の中央政府にとって、（2007年時点で）世界第４位の規模を誇る経済を管理し発展させるには、有効なマクロコントロール政策が課題となる一方、地方政府の暴走ともいえる乱開発行為にどのように歯止めをかけられるかもまた課題である。

解決策を探るには、原因究明が重要である。われわれは、地方政府のロジックを第３図のように概括してみることとする。地方議会（人民代表大会）の弱体化が根本的な制度的要因（必要性と可能性）を形成し、3つの地方行政の特徴が生まれることとなる。すなわち、(1) 政府予算に対する「ソフトな抑制」、(2)「GDP万能主義」的な政府業績観、そして (3) 権威主導型の「分税制」である。以下具体的にみてみよう。

第３図　地方政府開発衝動のロジック



出所：筆者作成。

７－１．地方議会（人民代表大会制度）の弱体化：財政予算決定権、徴税権問題

1984年、第６回全国人民代表大会常務委員会は、次のような『委託立法条例』を発布した。すなわち、「…国務院の提案によって、国営企業にとっての利潤を税収に改める改革および工商税制改革のプロセスのうち、国務院に関連する税収条例を草案の形で発布・試行する権限を授与する。草案は実施状況をふまえて改訂を行い、その後全国人民代表大会常務委員会に提出される。国務院が制定する上述の税収条例は中外合弁企業および外資企業には適用しない」。その結果、中国における80％の税収関連の法律は国務院が条例や暫定規定などの形で発布することとなった（国務院はさらに具体的規定の制定権を財政部等の部局に与えた）。ただし、全国人民代表大会が発布した税制に関する法律は３種類しか存在しない。

憲法上、中国の各レベル政府の財政予算と決算は全国人民代表大会で審査および批准を受けなければならない（憲法第62条）。だが、徴税権が全国人民代表大会に属する規定はない。したがって、新しい税目の決定、既存の税目と税率の調整等は全国人民代表大会の許可を必要としない。全国人民代表大会の財政予算決定権が不完全なため、議会としての主体性も当然確立できない。

後の第８節で述べるように、議会制の未発達は私有財産権の未確立と緊密な関係を持っている。逆にいえば、中国で私有財産権が確立することは、いずれは議会にその責務をはたすことを求めるようになるだろう。ところで、現状を分析してみると、未発達な議会制という基本的な原因は、以下の３つの大きな問題を引き起こしているといえる。

７－２．政府予算に対する「ソフトな抑制」と政府機構の自己膨張

議会制の未発達によって、政府の予算に対するソフトな抑制が経済の成長に伴い顕著になった。したがって、政府機構の自己膨張が可能になり、財政支出に占める「行政管理支出費」の膨張が大きな問題となっている。

1993年と1998年の２回にわたり、中国は行政機構改革を行ったにもかかわらず、政府機構の自己膨張傾向は一向に改善されない。

山西省の事例をみてみよう。統計によると、2002年の財政から給与を支払う政府関係の人員は136.555万人（軍人は含まない）であり、全省人口の4.14％を占める。つまり平均24名の山西省の人々が、１人の公務員を養うという計算である。山西省政府が行った「山西の社会心理」に関する調査によると、得点が最も高いのは「強烈な官本位意識」と「政府の特権意識」であった。また山西省の大学生の就職における最優先職業は「政府および付属事業単位」（67.35％）であり、その理由は「特権」（54.08％）だということも明らかになった（李鴻谷・王家耀（2005））。

1990年代以降、「行政管理支出費」が予算内財政支出に占める比率は、1991年の12.2％から2004年の19.4％へ上昇傾向がつづいた。そして行政管理支出費総額は2桁の成長率で推移したのである。そのピークは1993年の36.9％と2000年の37％であり、2003年には14.38％に低下したが、2005年に再び17.94％に上昇している（第９表）。

また、予算外財政支出に占める「行政管理支出費」（「事業費」という項目で、基本的には人件費などに使われるものであり、予算外財政支出のうちで最も大きな項目である）をみると、状況はいっそう深刻である。絶対的な額が、1996年の1,254.36億元から2005年の3,866.1億元に増えたと同時に、同じ時期の「予算外財政支出」に占める比率も32.68％から73.75％に拡大している（2006年には規模は依然として拡大しているものの、「予算外財政支出」に占める比率はやや下がり、71％となった）。そして仮に「予算外財政支出」のなかの「郷鎮統一調達資金」などを併せ考慮すれば、「行政管理支出費」ははるかに大きくなるはずである。

財政総支出に占める、予算内および予算外行政管理支出費の合計総額の比率は、1996年の20.72％から2005年の26.49％へ上昇の一途をたどっている。国際比較の視点からみると、米国の10％、フランスの8.6％をはるかにしのぐのはむろんのこと、インドネシアの29％に近い水準にあることが分かる（第４図）。

もともと予算外資金といっても、予算内資金と同じ性質の予算であることに違いはない。ただし、「予算外」であるため、予算の支出に対する監督がはるかに緩いのである。中国の地方政府とりわけ基礎政府の行政管理費のかなりの部分は予算外資金でまかなわれている。1990年代半ば以降、予算外資金を予算内資金の枠内に収める改革が続き、財政総収入（予算内資金と予算外資金の合計）に占める「予算内資金」の比率が、1992年の47.5％から2006年の85.8％へと高まった（第10表）。

しかし、地方の基礎政府の予算外資金の規模はなかなか減少していかない。とりわけ土地譲渡金による財政収入は大きな比率を占めている。上で述べた行政管理支出費の膨張は、地方政府の「土地財政依存症」の重要な一因といえる。

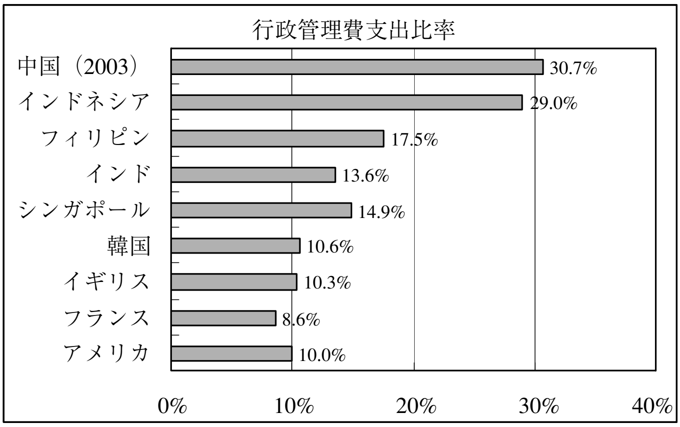
７－３．「GDP万能主義」的政府業績観と政府の投資衝動

第９表　国家財政に占める行政管理費の比率の推移

年	予算内支出合計（億元）	予算内行政管理費（億元）	年成長率（%）	比率（%）	予算外支出合計（億元）	予算外行政管理費（億元）	年成長率（%）	比率（%）	予算内外行政管理費合計比率（%）
1978	1,122.09	52.9		4.71					
1980	1,228.83	75.53	42.78	6.15					
1985	2,004.25	171.06	126.48	8.53					
1990	3,083.59	414.56	142.35	13.44					
1991	3,386.62	414.01	－0.13	12.22					
1992	3,742.2	463.41	11.93	12.38					
1993	4,642.3	634.26	36.87	13.66					
1994	5,792.62	847.68	33.65	14.63					
1995	6,823.72	996.54	17.56	14.60					
1996	7,937.55	1,185.28	18.94	14.93	3,838.32	1,254.36		32.68	20.72
1997	9,233.56	1,358.85	14.64	14.72	2,685.54	1,280.19	2.06	47.67	22.14
1998	10,798.18	1,600.27	17.77	14.82	2,918.31	1,588.28	24.07	54.42	23.25
1999	13,187.67	2,020.6	26.27	15.32	3,139.14	1,816.13	14.35	57.85	23.50
2000	15,886.5	2,768.22	37.00	17.42	3,529.01	2,225.09	22.52	63.05	25.72
2001	18,902.58	3,512.49	26.89	18.58	3,850.0	2,500.0	12.36	64.94	26.43
2002	22,053.15	4,101.32	16.76	18.60	3,831.0	2,655.0	6.20	69.30	26.10
2003	24,649.95	4,691.26	14.38	19.03	4,156.36	2,836.55	6.84	68.25	26.13
2004	28,486.89	5,521.98	17.71	19.38	4,351.73	3,133.8	10.48	72.01	26.36
2005	33,930.28	6,512.34	17.93	19.19	5,242.48	3,866.1	23.37	73.75	26.49
2006	40,422.73	7,571.05	16.26	18.73	5,867.0	4,163.6	7.69	71.0	25.35
2007	49,781.35	8,514.24	12.5	17.1					

出所：『中国統計年鑑』（2008年版）より筆者作成。

第４図　行政管理費支出の占める比率の国際比較



注：中国以外の国の数値は1994年のもの。

出所：IMF, *Government Finance Statistics Year Book*, 1997. なお、中国の数値は筆者の計算による。

第10表　全国予算内収入と予算外収入の比率の推移

年	財政総収入（億元）	予算内収入		予算外収入	
		実績（億元）	比率（%）	実績（億元）	比率（%）
1978	1,479.37	1,132.26	76.5	347.11	23.5
1980	1,717.33	1,159.93	67.5	557.4	32.5
1985	3,534.85	2,004.82	56.7	1,530.03	43.3
1990	5,645.74	2,937.1	52.0	2,708.64	48.0
1991	6,392.78	3,149.48	49.3	3,243.3	50.7
1992	7,338.29	3,483.37	47.5	3,854.92	52.5
1993	5,781.49	4,348.95	75.2	1,432.54	24.8
1994	7,080.63	5,218.1	73.7	1,862.53	26.3
1995	8,648.7	6,242.2	72.2	2,406.5	27.8
1996	11,301.33	7,407.99	65.5	3,893.34	34.5
1997	11,477.14	8,651.14	75.4	2,826.0	24.6
1998	12,958.24	9,875.95	76.2	3,082.29	23.8
1999	14,829.25	11,444.08	77.2	3,385.17	22.8
2000	17,221.66	13,395.23	77.8	3,826.43	22.2
2001	20,686.04	16,386.04	79.2	4,300.0	20.8
2002	23,382.64	18,903.64	80.8	4,479.0	19.2
2003	26,282.05	21,715.25	82.6	4,566.8	17.4
2004	31,095.65	26,396.47	84.9	4,699.18	15.1
2005	37,193.45	31,649.29	85.1	5,544.16	14.9
2006	45,168.08	38,760.2	85.8	6,407.88	14.2
2007		51,321.78			

出所：『中国統計年鑑』(2008年版）より筆者作成。

「科学的発展観」および「グリーンGDP」を打ち出した中国において、むろん「GDP万能主義」という政府業績観の誤りは認識されている。だが、これを改める手段に窮しているのが現状であり、基本的には依然として、「GDP成長率」や「財政収入」および「企業誘致」等が地方政府の業績評価の基準となっている。

第11表は、「経済建設」の支出が財政総支出に占める比率と成長率を示したものである。財政総支出に占める比率は、1996年の60.1%から2005年の37.17%に低下しており、成長率も2001年までは10%台を保ったが、その後2002年の1.6%、2003年の3.6%へ急低下している。ただし、2004、2005年には再び2桁に拡大し、不安定な状態が続いてきている。また、財政支出の4割が経済建設に向けられていることは、政府が本来機能すべきはずの「社会福祉」や「教育」等への支出が相対的に減少していることを意味している。政府機能の転換が、依然として重大な課題である一方で、市場が発展しなければ、政府機能の転換もまた困難であることを理解する必要がある。

「予算内資金」でも、総じて類似した傾向が認められる。2004年の成長率は再び14.8%へ上昇し、その後また２桁で増加し続けたのである。「予算外資金」の場合には、1999年に「基本建設支出」は37%の成長率を記録したが、その他の年はおおむねマイナス成長である。ただし、2003年には3.8%のプラス成長に転じ、2006年にはさらに23%のプラス成長となった。

７－４．現行「分税制」の制度改正と地方政府の開発衝動の抑圧

地方政府の開発衝動を抑えるために、現行の「分税制」に対する制度改正の可能性が考えられる。具体的には以下のふたつの手段が考えられ

第11表　経済建設支出が財政総支出に占める比率と成長率

年	予算内外支出総額（億元、A＋B）	経済建設総支出（億元、C＋D）	経済建設総支出成長率（%）	経済建設総支出比率（%）	予算内支出合計（億元、A）	経済建設費			予算外支出合計（億元、B）	基本建設支出		
						実績（億元）（C）	成長率（%）	比率（%）		実績（億元）（D）	成長率（%）	比率（%）
1978					1,122.09	718.98		64.1				
1980					1,228.83	715.46	−0.5	58.2				
1985					2,004.25	1,127.55	57.6	56.3				
1990					3,083.59	1,368.01	21.3	44.4				
1991					3,386.62	1,428.47	4.4	42.2				
1992					3,742.2	1,612.81	12.9	43.1				
1993					4,642.3	1,834.79	13.8	39.5				
1994					5,792.62	2,393.69	30.5	41.				
1995					6,823.72	2,855.78	19.3	41.9				
1996	11,775.87	4,724.01		60.1	7,937.55	3,233.78	13.2	40.7	3,838.32	1,490.23		38.8
1997	11,919.1	4,149.36	−12.2	53.1	9,233.56	3,647.33	12.8	39.5	2,685.54	502.03	−66.3	18.7
1998	13,716.49	4,573.49	10.2	51.7	10,798.18	4,179.51	14.6	38.7	2,918.31	393.98	−21.5	13.5
1999	16,326.81	5,601.28	22.5	50.2	13,187.67	5,061.46	21.1	38.4	3,139.14	539.82	37.0	17.2
2000	19,415.51	6,174.56	10.2	47.8	15,886.5	5,748.36	13.6	36.2	3,529.01	426.2	−21.0	12.1
2001	22,752.58	6,822.56	10.5	45.4	18,902.58	6,472.56	12.6	34.2	3,850	350.0	−17.9	9.1
2002	25,884.15	6,933.7	1.6	40.6	22,053.15	6,673.7	3.1	30.3	3,831	260.0	−25.7	6.8
2003	28,806.31	7,181.91	3.6	38.42	24,649.95	6,912.05	3.6	28.0	4,156.36	269.86	3.8	6.49
2004	32,838.62	8,220.53	14.5	37.41	28,486.89	7,933.25	14.8	27.8	4,351.73	287.28	6.5	6.60
2005	39,172.76	9,663.7	17.6	37.17	33,930.28	9,316.96	17.4	27.5	5,242.48	346.74	20.7	6.61
2006	46,289.68	11,161.1	15.5	35.86	40,422.73	10,734.63	15.2	26.6	5,866.95	426.47	23.0	7.27

出所：『中国統計年鑑』（2008年版）より筆者作成。

る。

7－4－（1）．税目帰属の変更の必要性について

先に述べたように、「妥協の産物」である現行の「分税制」には依然として未熟さが残っているといわなくてはならない。税目が中央地方間で移動することおよび共有税の分割の比率の変更が一般的にみられるのである。先進諸国では、所得税、各種流転税（増殖税や営業税）、資源税が中央政府に属し、財産税、固定資産税、不動産税等流動性の低い税目が地方政府に属する。たとえば、日本の税制にもこのような特徴がみられる。

第12表によると、国が主に所得税、流転税（日本の場合は主に「消費税」）および相続税を、そして都道府県が主に都道府県民税、事業税および地方消費税、市町村は主に市町村民税および固定資産税をそれぞれ徴収している。一部小さい税目を中央地方が共有しているが、大部分は占有税目である。また税収の構成からみて、高い行政レベルほど所得課税の比率が高く、基礎自治体ほど資産課税の比率が高いことがわかる。

中国の税目区分もまた、そうした日本の税制を見習う必要があるように思われる。例えば、所得税、増殖税、資源税を中央税に、営業税を省税に、資産税を県税にする等によって、地方政府の開発衝動に歯止めをかけることが期待できるだろう。中国の場合、現行の「増殖税」は徴収コストを小さくするため、生産流通段階で徴収されている。だが、「生産型増殖税」は地方政府の開発衝動を刺激する重要な要因となっている状況から、「生産型増殖税」を「消費型増殖税」に改める提案が多くなされている。

第12表　日本の「分税制」実施状況（2004年）　（単位：兆円）

		所得課税	消費課税	資産課税等	合計
国		所得税（15.1） 法人税（11.4） 個人31.4％　法人23.8％	消費税（10.0） 軽油税（2.9） 酒税（1.7） ごみ税（0.9） 自動車重量税（1.1） 石油天然ガス税（0.03）等	相続税（1.4） 登録許可税（0.5）等	
国		計：55.2％（26.5）	39.5％（19.0）	5.4％（2.6）	（48.1）
地方	道府県	法人事業税（4.1） 個人道府県民税（2.3） 法人道府県民税（0.9） 道府県利子税（0.3） 個人事業税（0.2） 個人18.9％　法人34.5％	地方消費税（2.6） 自動車税（1.7） 軽油取引税（1.1） 自動車取得税（0.5） 道府県タバコ税（0.3）等	不動産取得税（0.5）等	
地方	道府県	計：53.4％（7.7）	43.0％（6.2）	3.6％（0.5）	（14.5）
地方	市町村	個人市町村民税（5.5） 法人市町村民税（2.2） 個人28.7％　法人11.6％	市町村タバコ税（0.9） 自動車税（0.1）等	固定資産税（8.8） 都市計画税（1.2） 特別土地保有税（0.01）	
地方	市町村			事業所税（0.3）等	
地方	市町村	計：40.3％（7.7）	5.5％（1.0）	54.3％（10.3）	（19.1）
地方	平均	45.9％（15.4）	21.7％（7.3）	32.4％（10.9）	（33.5）
計		（41.9）	（26.2）	（13.4）	（81.6）

注：（　）内は2004年度の税収額。

出所：総務省（日本）。http:// www.soumu.go.jp / czaisei / czais.html

また、現行の政府間の税目区分は、財政収入を都市部へ集中させる構造になっているという指摘が存在する。例えば、「流転税」は税収総額の約60％を占めているが、工商関連企業が都市部に集中しているため、税収が都市部に集中するのは当然といえる。しかも、「流転税」は事実上転嫁できる税目であり、農村住民も消費等をつうじて事実上税金を支払っているのに、農村部地方政府の財政収入になっていない等状況の存在である。ただし、2002年以降、中国の所得税の比率が増大し、地域間格差を意識する中央政府は所得税を地方税から「共有税」へ修正している。

7－4－（2）．財政移転の規範性

財政移転の規範性を高めるために、法的整備が緊急課題となっている。実際、この問題はすでに重要なものとみなされている。2003年12月、第10回全人代常務委員会の立法計画案のなかに「財政移転支出法」の項目があった。同年12月14日、財政部は立法準備のために国際シンポジウムを開催している。われわれは、制度改正の方向について、とりわけ以下のような提言をしたいと考える。

（1）財政移転の基準を、現在の「基数法」から「因子法」へ改める必要がある。そして、そのためには「標準的財政移転計算式」を作成する必要がある。すなわち、中央政府は、地域の面積、人口の構成等さまざまな因子（これらの因子は比較的容易に把握できる）を考慮した上で、公正かつ同質の行政サービスを供給するための「財政支出」を算出し、実際の地方財政収入との差額を財政移転の基準とするのである。

従来の基数法は、地方の既得権益を温存する体制である。実際に因子法に変更すれば、中央からの財政移転が地方の経済の発展水準と反比例の関係にあることが自明となり、GDP万能主義的な「政績観」（一部の地方では統計数値を偽造しているという疑いもあるが）を鎮火する役割をはたすことが期待できる。

（2）「少数民族地域」や「経済発展の遅れた地域」さらに「西部大開発地域」等の拠出金については、予算支出の効率性を考えれば、財政移転の

みではなく、市場機構の整備および育成と関連する配分を導入する必要があるだろう。

７－５．まとめ

普遍的な、社会的・経済的・政治的現象の背後には必ず制度的要因が存在している。国土開発や地域開発においてもまた、地方政府に絡む「土地財政」や「不動産開発ブーム」の発生の背後に、明らかに制度的要因が存在する。本節で、われわれは、地方政府の開発衝動のロジックを簡単に述べ、中国における基礎政権の貧弱性、農村の貧困等諸問題の解決に際して、制度の建て直しが必要であることを主張した。

中国の改革開放は地方分権から始まったプロセスであり、したがって地方政府は市場経済の新しい行動主体として中国経済に活気を与えてきた。だが、体制移行期であるため、地方政府が想定した「利益」が必ずしも中国全体の利益にならない事例が多数発生したのである。社会全体の福祉の最大化を目的にした制度の漸進的改革が求められるといってよい。

それでは、これからの望ましい中央地方関係とはどのようなものだろうか。マクロ経済の成長と安定化および国民の福祉の促進をはかるために、中央地方の政府関係を再構築する必要があると思われる。その際、われわれが提言したいのは、漸進的な「立憲的地方自治制度」の導入にほかならない。次節で検討してみることとする。

８．これからの中央地方関係を考える：「立憲的地方自治制度」のすすめ

毛沢東体制に比較して、中国の高度経済成長をもたらした鄧小平体制を「賢明権威主義体制」とよぶことができる。しかし、「権威主義体制」である以上、現行の「分税制」も自ずから「権威主義的」特徴が根強く存在している。

そうした「権威主義体制」にあって、現行の1994年「分税制」は、地域経済の成長とどのような関係にあるのだろうか。対象地域や指標の選択によって多少結果が異なるが、総じていえば、1994年当時の中国は、1980年代の財政請負制度から脱却し、「分税制」を実施する内在的な理由が存在したといえる。また「分税制」は、財政請負制より制度的に漸進していることも否定できない。だが、先に述べたように、1994年の「分税制」は、それまでの制度的弊害を克服したとはいえ、それ自体で新しい問題を生み出したのである。立憲的な意味での地方自治制度に照らしてみると、現在の「分税制」は部分的かつ表面的な制度にすぎない。「分税制」実施の当初に設定された目標の実現には、まだ道半ばなのである。

「分税制」のような租税制度は、いずれはより大きくかつ基本的な制度（地方自治制度）にリンクさせるのでなければ、十分な効果を発揮させることは難しい。本節では、まず権威主義開発体制下の中央地方関係の問題点を摘出する。次いで中国における「地方自治制度」実施の可能性について検討を試みる。

８－１．権威主義開発体制下の中央地方関係

権威主義開発体制下の中央地方関係の問題点は以下の４つに帰結できるだろう。

８－１－（1）．「誰も責任をとらない」地方政府の問題点

都市部住民にとって、住宅、医療、教育問題は、国民が背負うべき「三つの課題」と化している。さらにこれらを追う形で「三農問題」もひとつの時代的課題となっている。先に述べたとおり、中央政府は財政権を上方に集中させ、反対に事務権（公共サービス供給の責任）を下位政府に押し付ける傾向にある。そして財政逼迫状況におかれた地方政府（特に基礎政権）は、自己利益の最大化を求め、そうした責任を「市場」に放り出すという行動が普遍化したのである。政府体系が不健全であるのに対応して、また市場の体系も不健全な存在にとどまっている。したがって、市場に託して問題が解決するはずはない。ちょうど「新公共管理」の理論が欧米から中国に導入された時期であり、そうした無責任な行動は、「都市経営」、「教育産業化」、「住宅制度改革市場化」、「医療改革市場化」等の名称で実行されてきたのである。

これらの問題が発生してきた根本的な原因は、いわば地方政府に「国民に対する責任」を植えつ

ける制度が欠如しているからだといってよい。
中国では、環境悪化のメカニズムも同じ原理で動いているのである。以下簡単にみてみよう。
中国では、近年、「持続可能な発展と環境問題」に関する研究が増えている。しかし、その大勢は、「発展と環境問題の協調」に重点がおかれ「産業優先論」が根強いといってよい。実質的には、1970年の「公害国会」が開かれる以前の（1960年代の）日本に相当するものと思われる。実際、研究者の間でさえ、「環境優先論」を唱えるものは少数にとどまっている。
制度的に、中国では、日本のような立憲的な意味での「地方自治制度」が確立されていない（「民族自治制度」や「香港・アモイ特別行政区制度」を設けているものの、「地方分権」の域を出ておらず、立憲的な意味での「地方自治制度」が確立されていない）のが現状である。そのため、社会全般にわたって、「産業優先」にもとづく「開発衝動」を抑える手段（地方の長や議員に対する直接選挙権および直接請求権を中心とするボトムアップ式の伝導メカニズム）が存在していない。中国の地方政府の首長は、形式上は地域住民が選んだ「地方人民代表」から成る議会で選ばれるが、実際には候補者それ自体を上位政府（および党組織）が決めるため、地方官僚は「御上」に対して「責任」を持つこととなる。「産業化」の推進を国の主要な発展目標とする現在の段階では、GDPの成長率こそが地方官僚の業績を示す「指標」であり、したがって実質的に地方行政全体が「GDP万能主義」に陥っているのである。
最近になって､環境問題が深刻化するにつれて、中国でも「グリーンGDP」をGDPの代替指標にする動きが活発化している。だが、「グリーンGDP」の測定方法を精緻化させる課題が解決されておらず、本格化は難しいものと思われる。また、より根本的な次元で、直接選挙権や直接申請権を持たない（環境問題の）地元住民の無力化状態が変わらないかぎり、地域の環境に積極的に取り組もうとする地方政府は現れないように思われる。
環境問題とは、つねに具体的な地域の現場で発生するものであり、現場（地域住民および行政の末端組織）から上層部へ伝えていくメカニズムの存在が問題解決には欠かせない。日本が環境問題に取り組んだ道筋から容易に判断されるように、住民の周辺の環境問題の悪化（住民の健康被害や生活の質の低下）が住民運動の起爆剤となって、問題を解決するために、「生産方式」や「開発方式」の改善が強く求められることとなった。そして最終的には、法律の改善にもつながったのである。それに対して中国では、エネルギー・資源の隘路に直面しているなかで、「循環経済」、「省エネ」、「節約型社会」のスローガンを掲げてはいるものの（「生産方式」の改善に重点をおいているものの）効果が薄いのは、要するに「制度改革」を抜きにしているからだと思われる。
総じていえば、「制度問題」をはずして中国の環境改善を望むことは無理である。環境問題に際して、現制度のもとで「理性的に動く」地方政府に対して、比較的「超然」とした位置に存在する中央政府はなすすべがないといわざるを得ない。
「住民不在」の環境行政を変革する「制度革命」（例えば、立憲的な意味での地方自治制度の導入）が、中国の環境問題にかかわる「構造改革」を引き起こすものと思われる。

8－1－（2）．行政構造改造論の問題点

実際には、すでに縦５階層の行政構造の問題点に注目し縦３階層の行政構造に改造する提案が多くなされている。しかし、「立憲的地方自治制度」の導入がないかぎり、抜本的な改革の効果を求めるのは困難だろう。
数多くの問題が顕在化した「分税制」に対して、一部の人々は、中国の地域を「縦に省を境にして２段階に分け、横に経済発展水準を基準にして２大ブロックに分ける」考えを示し、省以下の地方政府および経済発展の遅れた地域では、「分税制」を導入しないと主張した。しかしこれでは、折角統一した中国の租税制度がまた「１地域１制度」の駆け引きの時代に逆戻りするのではないかという反対の声も大きい。そのなかで、現行の「分税制」の問題点に関連して、行政区画の改革が議論の焦点となっている。
なぜ現行の「分税制」で種々の混乱が起きたかという理由について、中国の行政レベルの複雑性や５階層の縦構造が問題だとしばしば指摘される。実際、縦５階層の行政構造のもとで「分税制」を徹底的に実施することは不可能だという見解が

多くみられる。現在の５階層の行政構造を、「中央、省、市・県」の３階層にし、フラットな行政階層構造に改めるという考えである。実際のところ、「強県拡権」現象が現実化しており、実力のある県により多くの自主権を与えるという実験が各地でさかんに行われている。もうひとつは、「郷財県管」（郷鎮の財政権を県が統一管理する）という見解が存在し、それによってまとまりのある「県域経済」がさらに促進される一方、「中央」、「省」、「市・県」の３階層行政構造ができ上がっていくという考えである。

それでほんとうに問題がうまく解決するのだろうか。地方政府に、財政権、事務権そして人事権に整合的な権利と義務を与えなければ、現在の「郷鎮」政府の財政難は結局「県」政府の財政難へ転嫁するだけであろう。確かに、「地級市」がなくなれば、「県・市」の自主権が大きく高められる可能性があるが、依然として問題は残る。

なかでも、とりわけ一般の市と省都との関係は、利益獲得争いが顕著であり、各地で「二都物語」[14]のようなドラマが演じられている。例えば、深圳と広州、寧波と杭州、青島と済南、大連と瀋陽の間がそうであり、全国の首都である北京と直轄市天津の間にも同じ事情が存在する。すなわち、政治的および行政的中心都市と経済的中心都市（多くは港湾都市）の間には、現体制のもとで多くの摩擦要因が存在しているのである。後者はより多くの自主権を求めるのに対して、前者はその権限を手放したがらない。したがって、政府間の縦関係と横関係に「規範性」を与える新しい制度的枠組みが求められるのである。

８－１－（3）.「自由な人口移動論」の問題点

中国農村基礎政府の貧弱な公共サービスの状況を観察して、一部の研究者はTiebout（1956）の「足で投票する理論」を思い出したはずである。人口移動が許されている場合、資本移動の原理と同様、人々は公共サービスおよび税制が最も優遇されている地域に向かって移動する。地方政府は公共サービスの完全競争状態におかれ、いずれは地域間のサービスの均衡状態が実現されるのである（平新喬（1995））。具体的には、例えば、農村地域の人々は自己利益の最大化を求め、よりよいサービスを供給する都市部へ移動する。それによって、本来の財源のもとで、農村部1人当たりの財政支出が拡大し、公共サービス供給の水準が高まる一方、都市部の１人当たり財政支出が減り、財政は逼迫状態となる。利害関係を考える都市部地方政府は、農村人口の大量移動を阻止するために、むしろ農村部への財政移転規模を拡大する政策を選ぶだろう。当然それは農村部の公共サービスの向上に資するはずである。長期的には都市農村間の公共サービス供給の平準化が実現する。そのように主張する研究者たちは、従来の戸籍制度を撤廃し、地域間の人的移動を促進する政策が必要だと主張するのである。

だが、こうした公共サービスの平準化に焦点をあてた「自由な人口移動論」には、次のような諸問題が存在する。

（1）地方政府が「利益最大化」を求めることには問題はないが、現行の中央地方関係において、「地方政府の利益」とは本来は「よりよい公共サービスを供給すること」ことであろう。先に「地方政府の開発衝動のロジック」について述べたように、「予算のソフトな監督体制」、「GDP万能主義的業績観」および「権威主義型分税制」のもとで、地方政府はよりよい公共サービスを供給すべき直接的なインセンティブを持たない。県や郷鎮レベルの政府幹部は、地域住民によって選ばれてはいない。また、村民自治委員会の幹部は、形式的には、村民によって選ばれていても、財政権等を上位政府に握られているため、村民に対する責任を履行するより、上位政府からのさまざまな指示を実行する方を重視することになる。

（2）中国の多くの農村地域は確かに過剰労働力を抱えているが、流出人口の多くは若年労働力であり、地域農業やその他の産業がさらに衰退するおそれがある。それは、当該地域の財政収入の減少を意味する。したがって、農村部の１人当たり財政支出が増え、公共サービスが改善される可能性は小さい。

（3）それでは、都市部地方政府（上位政府）は、農村人口の大量流入を阻止するために、農村部への財政移転規模を拡大するだろうか。理論的には成立し得る議論だが、しかし農村といっても決してある都市が管轄する域内農村からの人口流入だけではない。全国の農村から流入する人口に

違いない。したがって、全面的な制度改革がなければ、単に人口移動の自由化だけでは、都市から農村への財政移転規模の拡大は実現しない。

中国の場合、2003年に「収容送還制度」に終止符を打って以降[15]、人口移動に対する制度上の規制は撤廃されたが、しかし農民が都市部に流入する「経済的費用」は依然として存在する。例えば、教育や就職あるいは社会福祉の面で、都市住民と同じ待遇を与えられていない。そして精神的ストレスも大きく、暗い心理的投影を形成している。都市住民と外来農村流動人口の間に存在する、こうした「二重構造」は、多くの「人権問題」を惹起すると同時に、急速な人口の「離村向都」を緩める効果が働いたものと思われる。また実際に、都市部で一定の期間を過ごしてから、故郷へ帰り新しいビジネスをはじめるといった事例も、比較的普遍的に、存在する。

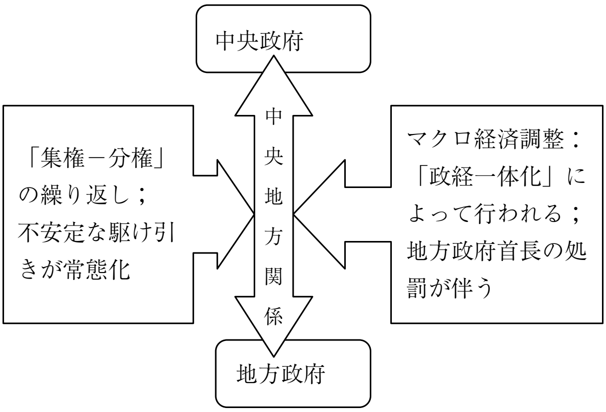
都市部でもまた、「農民工」問題に対する新しいさまざまな政策が考案されている。また、農民工子女の教育問題や医療保険問題に取り込む動きもはじまっている。上海の場合、農民工を対象に「総合保険」制度を実施している。しかし、Todaroの警告を想起してみると、都市農村間の格差が大きい状況のもとで、都市部での待遇改善は結局より多くの農村人口を吸引する結果となる（Todaro（1969））。そして長く続けば、都市部の失業問題と農村部の労働力不足問題が同時に発生する可能性も存在する。

総じていえば、地域間の公共サービスの平準化は合理的なことだが、現在の中国にとって、人口移動自由化政策をいっきょに導入することは望ましいとはいえない。Todaroの提言のように、農村自身の発展をはかる戦略が必要である。改革開放期以降、発展が遅れた農村部や内陸部は、明らかに、より多くの体制移行費用を負担している。したがって、先発地域で得た利益の適切な還元策を考案する必要があるだろう。だが、都市化には、「速度」と「整合性」が重要である。現在の余剰労働力の量と質を勘案し、適切な産業政策を採用する一方で、政府主導の開発体制のもとで、農村社会の発展に責任をもつ地方の基礎政府をつくり出すことが重要である。実際、「郷土中国の再建にあたって、ひとつの前提条件がある。人民のための政府をつくらなければならないということである」（費孝通（1988））。

8－1－(4)．官僚体制の問題点

権威主義開発体制下の中央地方関係において、「中国特色」と思わせる事態が存在する。それは、地方の乱開発に対する是正策が、往々にして「政経一体化」方式で行われることである。権威主義開発体制のもとで発生する不正や腐敗（不動産開発における「官商一体」的癒着）が、体制により「構造的」に生み出されているにもかかわらず、中央政府は処罰の目標を決めた以上、その地方政府首長の政治的問題にメスを入れ（例えば腐敗の摘発）、地域経済の発展パタンを改めようとする。例えば、2006年に大事件となった「上海市書記陳良宇事件」に対する対処は、まさにこのようなパ

第５図　権威主義開発体制下の中央地方関係



出所：筆者作成。

タンで行われた（第５図）。

民主的体制のもとでは、地方政府の首長は直接選挙によって選ばれ、また選挙によって交代される。経済政策や社会福祉政策等の失敗があっても、次の機会に政治的に復活する可能性が存在する。しかし権威主義体制のもとでは、「政経一体化」的処罰を受け、失脚した首長はほぼ復活する可能性はない。これは「特権者」が高いリスクを背負っていることを意味する。はたして、特権を手にしたものが権力の使用に控えめであり得るだろうか。周知のとおり、「東アジアモデル」の諸国（地域）は権威主義体制をとった。戦後の台湾、韓国、シンガポール、そして香港ではそれぞれ形の異なる「賢明権威主義体制」が樹立された。そのなかで、「専門家型のエリートたち」はすばらしい仕事をした。相当の期間にわたって「権威主義開発体制」を存続させている中国では、このような「専門家型エリート」を確保することが重要であるといえる。

現在の中国では、近年、中央政府諸機関のうち、金融、財政関係の機関に多くの「学者型官僚」が抜擢され、また「学者型官僚」は「学者型官僚」をよびよせるという現象も起きている（陳雲・森田憲（2009b）参照）。だが、地方官僚の選抜にはまだ従来型のパタンがとられており、制度の変革は難航している。年功序列で昇進してきた中国の現在の地方官僚の多くは、正規の大学で勉強した経験もなく、「体制内供給」された官僚にほかならない。そのなかには、「忠誠心」と「規律性」が高いとみられる復員軍人も多く含まれている。かつての上海市書記陳良宇も復員軍人の出身である。

中央の金融、財政部門は、経済の血液を供給する機能を受け持っており重要性が高い。したがって、そのような部門を担う官僚は必然的に真っ先に国際化が求められる。一方、低生産コスト依存型製造業（陳雲・森田憲（2009a）参照）を中心に展開した「世界の工場」に没頭してきた地方官僚は、そうした能力がなくても、優遇政策競争で外資を誘致したり地域経済を成り立たせることが可能である。

しかし今後はどうだろうか。とりわけ上海のような産業構造と都市機能構造の転換がいちはやく求められている大都市では、従来の官僚供給体制は明らかに問題である。高度化した経済体制は高度化した政治体制を必要とする。体制移行期においては、「専門家型エリート」は体制移行の架け橋となる—彼らは「飛び地」のような存在で、技術的な側面のみならず、理念の側面でも外部世界とリンクしているのである－。また、彼らは経済社会の発展の方向を明瞭に認識している。それだけではない。より高い人生目標を持ち、個人の利害得失を最優先しない。そうした人物は、本来、体制内部では「大量生産」ができない。したがって、往々にして長期間の留学（あるいはその他の形態）を経験した人々でなければつとまらない（鄧小平や周恩来はその先駆的な存在である）。

早期の単純な企業誘致政策から、人材（とりわけ自国籍の留学生）誘致政策へ重心を改めることは、体制移行を目ざす「権威主義開発体制」にとって、不可欠な過程といえる。産業構造の高度化を目標とする地域においてこのような官僚体制の「換血」が求められるだけではなく、後進地域でも理念と信念を持つ官僚集団への交替が行われなければならない。

８－２．法による支配体制下における中央地方関係

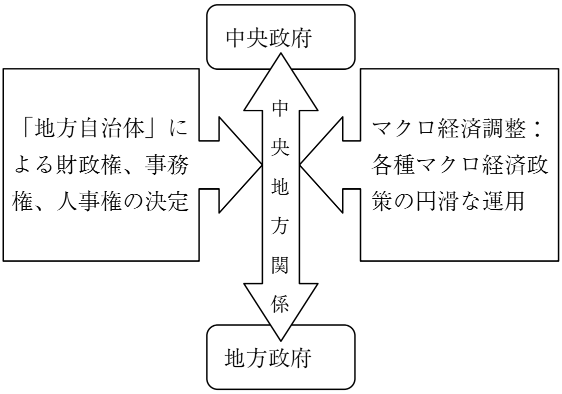
われわれは、経済発展段階の進化は政治体制の進化を要求し促すものと考える。全方位開放戦略を迎えた時代においては、従来の「権威主義的中央地方関係」のパタンだけでは限界があり、むしろ中央地方政府間の新たな関係づくりに挑戦する必要があるものと思われる。

８－２—（1）．「立憲的地方自治制度」の特徴

われわれは、立憲的な意味での「地方自治制度」の導入を提言したいと思う。財政権、事務権そして人事権について、各レベルの政府に権限と責任を整合的に持たせ、かつ監視の権限を普遍的な意味での「国民」におくのである。このようにして、制度的インセンティブが変われば、現在のように、中央政府が「消火活動」をしなくても、各地域で次第に自立的な管理秩序が形成されるようになるだろう（第６図）。

地方自治制度の発祥の地はイギリスである。11

第６図　法による支配体制下の中央地方関係



出所：筆者作成。

世紀（1066年）、ノルマンディ公爵（フランス語で、ducs de Normandie、1035年－1087年）がイギリスを征服する前のアングロサクソン時代には、イギリスの村落と教区には州民大会をつうじて域内の公共事務を討論する伝統があった。イギリスにおける、近代的な意味での地方自治制度の確立は、1835年の『都市団体法』（Municipal Corporation Act）および1888年の『地方自治法』（Local Government Act）の実施に求められる。一方、地方自治の手法はその後欧州大陸に伝わった。中世欧州の「自治都市」の出現はその先駆である。当時商工業が発達した一部の都市では、封建領主と対抗するために、「都市憲章」を作成し、封建領地内で「城中の城」を築こうと試みた。この現象は16世紀中央集権の君主国家が出現するまで続いたのである。1789年のフランス革命後、重要な制度変革が行われ、地方議員の選出方法を「公選制」に変更したのである。その後制度の統一と民主化がすすみ、地方自治制度はフランスで確立されることとなった。ドイツの場合には、1808年に当時の首相シュタイン（Stein）男爵主導のもとに、『プロシャ城鎮法』が制定され、住民の参政権が大幅に向上することとなった。

それでは、「地方自治制度」の特徴とは何だろうか。日本の例をみてみよう。第二次大戦後の日本で導入された「地方自治制度」には「シャウプ三原則」が採用された。1949年、シャウプが率いた税制使節団（シャウプ使節団）が日本を訪問し、再建をはかる戦後日本にいくつかの勧告を行った。これらの勧告は新しい中央地方関係をつくる上できわめて重要な存在であり、古典的な地方自治観を反映した原則でもある。内容は以下のとおりである。

（1）第１は、行政責任の明確化原則である。戦後日本は「中央—都道府県—市町村」という縦３階層の行政構造が築かれたが、それぞれの行政責任の明確化が求められたのである。

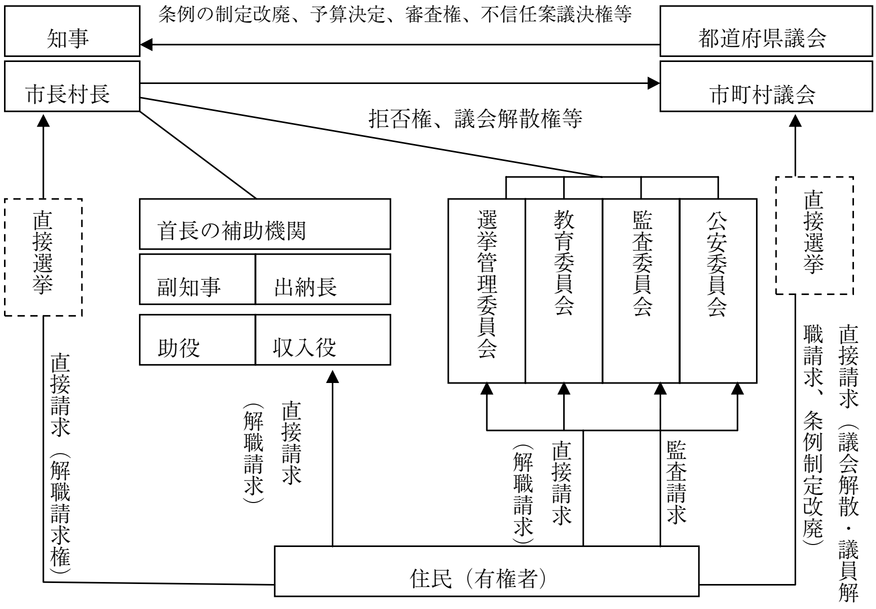
（2）第２は、効率性の原則である。３階層の政府間にどのようにして「事務権」を配分すべきだろうか。原則的に、最も効率の高い行政レベルが当該事務の履行責任を持つということであり、当然、一定の事務権にはそれを保障する「財政権」が確保されなければならない。

（3）第３は、地方自治を尊重する原則である（市町村優先原則ともいう）。すなわち、最も基礎的な自治体に可能なかぎり可能な事務を任せるべきだという原則である。

日本ではこのような原則が憲法上確立されており、具体的な実行を指導する『地方自治法』も戦後間もなく国会で制定されている。日本の地方自治制度の枠組みは、第7図のとおりである。権力分立の構図は、国家レベルの国会と行政府間の関係に類似している側面もあるが、独自性も存在する。

まず、「住民の権利」として、投票権、被選挙権および住民投票権（『地方自治法』第95条によると、国がひとつの自治体のみに適用される特別法を定めようとする場合には、地方公共団体の住民投票に付し、その過半数の同意を得なければ、国会はその法律を制定できないと定めている。この制度は地方自治と地方住民の意思を尊重する趣

第７図　日本の地方公共団体の仕組み



出所：田中浩（1993)、104頁。

旨から設けられたものである）等があげられる。

次に、「直接請求権」も独特な制度である。これは住民に広範な直接民主的な権利を与えるために作られた制度である。一定数の有権者の署名があれば、請求が可能である。主要な内容としては、条例の制定・撤廃の請求（地方自治法第74条)、監査請求（地方自治法第12条、第75条)、地方議会の解散請求（地方自治法第76条)、地方自治体首長・議員およびその他の役員の解職請求（地方自治法第81条,第86条）等が含まれている。

日本の「地方自治制度」では、「国民—地方公共団体—中央政府」の間の権利と義務を画定し、下から上へというボトムアップ式の政策決定メカニズムを形成している。戦後の日本では、「地方自治制度」の存在により、最終的に地方政府の開発衝動に歯止めをかけることに成功したといってよい。それだけではなく、革新的地方自治体が続々と出現し、中央政府よりすすんだ環境保護の理念と具体策を実施し、最終的には全国的規模の法律の改正へと導いたのである。中央政府と地方政府との緊張感のある競合関係の存在が明らかである。

企業の財産権の明確化が国有企業改革の重要な方策であるのと同様に、憲法において中央と地方政府間の財政権、事務権、そして人事権を明確化させること、ならびに地域住民の意思が十分尊重される政策決定メカニズムが存在することが、「責任政府」をつくり出す上で不可欠である。それでは、中国で地方自治制度の実施の可能性はどのように考えられるだろうか。

８－２—（2)．留意点

中国では、立憲的な意味での地方自治制度があまり紹介されていないため、「地方自治」と聞くと、1980年代のような「諸侯経済」、「分裂」等の言葉を連想しやすい。だが、18世紀の欧州大陸におけるドイツやフランスが地方自治制度を導入した歴史をみると、地方自治制度は、公共心を高揚し、新生民族国家に対する愛国心を育てる手段として提唱されたのである。すなわち、制度的枠組みのなかで、住民の地域社会の公共事務への参加を保障することは、欧米諸国が現代的市民を育てる重要な手段だったのである。この点は、現代中国にとってとりわけ意義深いものと思われる。

８－３．中国における「地方自治制度」実施の可能性

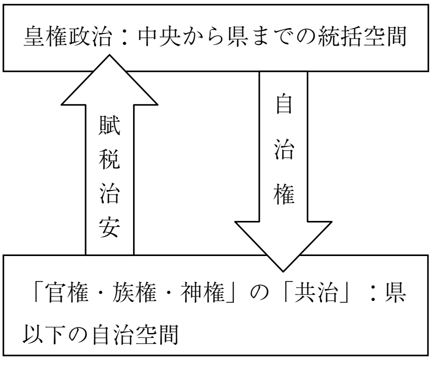
以下、本節では、中国の伝統と現実の両面から、中国に「地方自治制度」の導入が可能か否か考えてみることとしよう。

８－３－（1).「皇権止于県政」の伝統について

中国の著名な社会学者、費孝通は、「中国郷土社会の基礎構造は差序構造である。皇権政治は人民の実際の生活においては緩やかかつ微弱で、名前だけの無為な存在である」と述べている（費孝通（1998))。すなわち、「一方は上から下への皇権、他方は下から上への紳権と族権で、両者は並列的に存在し、相互作用し、皇帝が無為でありながら天下が治められたという郷村統治モデルを成立させた」（費孝通（1988))のである。温鉄軍は、かつてこれを「国権不下県」（国の権限は県以下に届かない）と称したが、秦暉はさらに次のようにつづけた。「国権不下県、県下唯宗族、宗族皆自治、自治靠倫理、倫理造郷紳」（国の権限は県以下に届かない、県以下の統治は宗族に頼る、宗族はみな自治的組織である、自治モデルは倫理によって支えられる、そして倫理の受け皿は郷紳である）（秦暉（2003))。Weberも、「伝統中国における有限官僚制」について次のように論じている。「事実上、正式の皇権統治は都市あるいはサブ都市地域にとどまった。…城壁の外に行くと統治権威の有効性が大いに弱体化し、消失してしまう」（Weber（1920))。

すなわち、中国伝統社会の統治空間は、「皇権政治」（中央から県までの統治空間）と「郷紳政治」（県以下の自治空間）に分けることができる（第８図)。「皇権止于県政」の伝統のもとで、公共サービスは地域が自力で調達しなければならない。養老を家族が負担する一方、インフラ建設は地元の労働力を調達して行われる。もっとも、皇権が県以下において、「賦税の調達」と「司法」（例えば、後述する「保甲制度」は主に治安機能をはたすための組織であった）について管轄権を緩めたことはなかった。そのために、国家の正式な「官僚」は県まで委任するが、県以下には数多くの「吏」が存在していたのである。

第８図　中国伝統社会における統治空間の重層性



出所：筆者作成。

1949年以前、中国には郷鎮自治の経験が存在した。清朝末期に『城鎮郷地方自治章程』を発布している。また共産党支配下の「解放区」でも地方自治を実施した。例えば1946年の『蘇皖辺区郷鎮選挙条例』によると、郷鎮は地方自治の基礎政権形態となっている。魏光奇は20世紀前半期における中国県制を考察し、「官治」と「自治」が入りまざった統治空間を描いた（魏光奇（2004))。

陳紹方は、清朝時代の農村では、以下のようないくつかの権力と権威が共存していたと指摘している（陳紹方（2006))。すなわち、(1) 保甲制度[16]を媒介にする「官権」、(2) 血縁関係にもとづく「族権」、(3) 知識・文化の独占による「紳権」、(4) 皇権に遡る「封建教化権」である。

「皇権政治」」と「郷紳政治」の二重構造は、中国の国情を考えれば､必要性と可能性からみて、自然な組み合わせであると考えられる｡すなわち、(1) 必要性については、古代中国は私有制の国であり、国家統治に税金を納めることは最も肝要なこと（財税権）だが、同時に社会の安定性もきわめて重要である（司法権）と考えられたからである。平常の時期には、皇権は郷土社会に求めるほかにないであろう。そして、(2) 可能性についていえば、新中国成立までの中国は、小農経済の農業国であり、ソ連のような工業国ほど組織性が高くないのはむしろ当然である。また、その後の中国は、人民公社制度を試みても、そうした集団労働体制は失敗に終わっている。すなわち、産業構造や農業構造それ自体が変わらなければ、郷土社会を集権的に扱うことは困難なのである。第13表は、旧中国の経済構造を示したものである。推計者によって数値が多少異なるが、中国が農業国であることは明瞭である。強調すべき事実は、中国

第13表　旧中国の経済構造（生産高の比率）　　　　　　（単位：％）

	Perkins推計		Liu and Yeh 推計	
	1914－18	1933	1933	1952
農業 製造業 サービス業	61.8 17.6 20.7	59.2 19.8 21.0	57.0 20.2 22.8	47.9 26.2 25.9
国内総生産	100	100	100	100

注：製造業には輸送業を含む。Perkins推計は1957年の価格、Liu and Yeh推計は1952年の価格で示されている。

出所：Perkins (1969)、Liu and Yeh (1965).（中兼和津次（1999)、13頁より引用）。

が生産高の面での農業国というだけでなく、労働力の構成という面でみても、いっそう農業国というイメージが強いことである。言い換えると、中国は過剰労働力を抱えるアジア型の典型的な農業国だった。

西周（紀元前1027年－紀元前771年）以後、中国は「分裂と統一」の循環が続いたが、真の意味での封建制は中国の大地で消滅し、秦の始皇帝が創立した中央集権制が王朝の基本的な体制となった。そして、世界に、中国は高度集権国家というイメージが広がり、Wittfogelは「水の理論」で、こうした「東洋的専制」の出現の理由を解釈したのである（Wittfogel（1957))。だが一方、中国は高度集権的な国家ではなく、「緩やかな集権制」の国家であると主張する研究者も存在する。中兼は「毛沢東体制は戦時共産主義に似通ったところがあったが、その体制の持っていた計画制度の特色、意思決定制度における集権制と分権性との独特な混合を見ると、…緩やかな集権制と呼ぶべき」であると述べている（中兼（1999))[17]。中兼の見解は、先に述べた統治空間の二重構造に照らしてみると、かなり共通する部分が存在するものと思われる。

それでは、中国の伝統社会における統治空間の重層性は、その後の変形を経て、現代の「地方自治制度」と類似しているものと理解できるだろうか。

８－３－（2)．中国における立憲体制の歴史と地方自治制度

19世紀後半、欧米諸国の殖民勢力の波が東アジアに押し寄せた。戦争による対立、相互理解による学習等が入り混じった、アジア全体を巻き込んだグローバルな時代であった。1949年以前の旧中国において、８つの憲法（ないし憲法草案）が作られた[18]。時代の混乱のなかで、草案のまま流産するケースも存在し、そのほとんどは寿命が短かったのである。しかしそれらをたどることで、中国の立憲の道を描くことができる。とりわけ、ほとんどの憲法（および草案）は、立憲精神のもとで、地方自治原則を認めていたのである。

また清朝末期から、中国では、憲政の確立を目ざして積極的に行動する民間の人々が現れている。『大綱』公表以後、立憲派は全国的に３回にわたって、「迅速に国会を開くよう」求めてデモ活動を行った。1909年、中央政府の「諮政院」（国会）の開設に合わせて、各省で「諮議局」（地方議会）が開かれ、大量の開明的な地主と資産家が議員となった。1911年、「武昌事変」が起き、清はやむを得ず『憲法重大問題十九条』を公表して、君主の権限を大幅に制約するよう譲歩した。このプロセスをみると、改良主義がとられた17世紀のイギリスと似通った側面があることがわかる。だが、時代が異なっており、20世紀初頭の中国は17世紀のイギリスのような時間的余裕を持てなかった。内外の情勢が緊迫するなか、多くの経済的および社会的矛盾が累積し、中国最後の王朝「清」の改良路線は結局爆発した革命に打ち破られたのである。一種の「後発の不利益」という現象であろう。

８－３－（3)．新中国における村民自治制度：現状と示唆

かつて農業生産における「家族請負制」が、中

国の経済面での改革開放の第一歩となったのと同じように、中国の民主化の進展も農村からはじまった。1982年の『中華人民共和国憲法』第111条は、農村村民委員会の主任、副主任および委員は、直接選挙によって選ばれることを規定した。1990年代の半ばには、90%以上の村民自治委員会が選挙を行っていた。そして50%以上の村では村民代表会議を発足させ、定期的に開会し、村の公共事務にたずさわり、村幹部に対する監督を行ったのである（中国農村農民自治制度研究課題組（1995）参照）。

王紹光は、村民自治は「制度的妥協である」と説明している（王紹光（1997））。人民公社の時代には、資源が公社および幹部たちの手に集中していたため、食糧生産、国家への売却、農業税の納付などは一手で片づけられた。だが、家族請負制のもとで、資源が各家庭に分散し、農村部における公共サービスの供給や国家からの任務（食糧と農業税・費の調達、徴兵、家族計画等）を遂行するのは困難になった。その結果、1980年代初頭、農村地域には自発的に新型の農村基礎組織「村民委員会」が現れたのである。当時は、各地域で名称がそれぞれ異なり統一されていなかった。また事務管轄の範囲も限られていたが、その後時間の経過を経て、成熟化の方向へ向かった。

中国の基礎政府は、郷鎮であり、村は自治単位であって財政権を持っていない。村の財政収入は、農業税・費から一定の比率で資金を得ること、および「１事１議」原則で村民から資金を集めることである。前者が村の日常支出（幹部の給与を含む）に使われるのに対して、後者は農村の公共サービスやインフラ建設（道路、橋、小学校校舎の建設、起業等）のために徴収される。「村民自治委員会」が設立される以前は、村の幹部のでたらめな行為が監督されないため、村民はさまざまな資金集めに悲鳴をあげ、それに抵抗する気配が一般化することとなった。当時の農村の流行語のひとつに、「防火、防盗、防幹部」（火事、泥棒、幹部に要注意）がある。そこで表現されているように、幹部と村民の間の摩擦が累積していき、従来の「幹部―村民モデル」には限界が現れたのである。すなわち、農村部の経済体制が変化したにもかかわらず、政治体制がそのまま維持されたため、両者の間の溝は、ますます深まる一方となった。

「村民自治委員会」が設立されて以降、幹部の行為が監督され、資金の使途の説明や必要性に対する意見交換の場が設けられ、村民が協力的になる事例が報告されている。王紹光は、民主的な政策決定メカニズムは、国家財政の「吸い上げ能力」を高めたものと肯定的な評価を与えている。具体的には、「村民自治」という民主制度は、以下のような役割をはたしたと指摘されている。(1) 第１は、公共利益の保障である。幹部たちは事務棟を建設したがったり、乗用車を購入したがったりするが、村民は学校の建設や村の経済の発展に資金を用いるよう使途を変更させるケースが数多く起きた。(2) 第２は、村民代表会議は村の財政収支をきめ細かく検査し、腐敗の防止に役立つということである。(3) 第３は、各種の意見を表現する場ができ、結束力が高められるということである（王紹光1997）。そして王紹光は、「村民自治委員会」の効果（さらに遠い過去の例として、18世紀のオランダとイギリスを想起して）からヒントを得、「分税制」以降の地方の「非協力」的な姿勢に対して、専門機構を作り、地方の代表が中央の政策決定に参加し投票する権限を持つことを構想している。また王は、中央政府は自らの財政能力を増強させるなら、地方政府に政策決定への参加権を与えるべきであることを強調したのである（王紹光1997）。

われわれの見方は、一部王紹光の見解と一致している。すなわち、中国の民主化プロセスは内生的に生まれていくことが望ましいと考えられることであり、実際中国の民主化の動向は経済発展のプロセスに歩調を合わせる形で現れているものと思われる。そうした動向は、漸進的な特徴が現れており、土壌にしっかり根づいているという点は評価できる。だが指摘しておかなければならないのは、「国家能力」を強調するだけでは、中国の中央地方関係のさまざまな問題の解決にはならないということである。「国家能力」を強調することから、1994年以降中国で「財政権の上方移動」が実現されたが、「公共サービス供給責任の下方転嫁」という副作用も現れた。さらに専門的機構を作り、地方代表が中央の政策決定に参加し投票することは、あくまでも政府内部の「民主的手続き」であって、現状を変えるだろうと楽観的にみることはできない。事実、「分税制」実施前から

「中央財経会議」が毎年開かれており、話し合いの場がなかったわけではない。この会議では、地方に投票権がなくても、種々自己利益を主張する地方に対して、中央政府もさまざまな妥協を余儀なくされたのである。

「国家能力」にしても、「専門機構」にしても、いずれも国民不在の「権威主義開発体制」の域を出ていない。「統治空間」の拡大が必要ではあっても、「自治空間」の逼迫（基礎社会の停滞）という代償を伴っては、中国の政治の発展と経済発展に望ましくはないだろう。漸進主義的改革の「創造的破壊」という側面のもとで、「地方自治」を促進していくように、制度的改正をすすめていかなければならない。

実際、「皇権止于県政」の伝統と旧中国郷鎮自治の経験にもとづいて、中国で地方自治制度を拡大させようという提言が多くなされてきた。それらは、おおむね「郷鎮政府を県の派出機関にする」考えと「郷鎮自治」という考えの２とおりに分かれる。前者は村民自治制度をさらに強化することによって、郷鎮政府を徐々になくしていくことを主張するのに対して、後者は郷鎮も一級の自治政府として地位を確立すべきものと主張する。村は郷鎮の下位単位、郷鎮は県の下位単位であるという発想はかなり中国的なものであり、本来は、基礎自治体である市、郷鎮、村は人口や産業の特徴から区分けする行政単位であり、互いに独立した存在で、それぞれ直接選挙を行うべきものである。

８－３－（4）．私有財産の拡大と立憲政体確立の可能性

８－３－（4）—（A）．立憲政体の基礎としての私有制

地方自治と立憲政体とは、切っても切れない関係にある。そして、いうまでもなく立憲政体の中心的な存在は議会制度である。また、議会の発祥の歴史をみても、私有制が重要な社会的基礎となっている。私有制であるゆえに、国家が租税国家という性質を持つ。そして私有制であるゆえに、資産が社会的に分散しており徴税はきわめて困難なことになる。楊小凱は、「憲政と共和制は普通選挙制度より先に誕生した。そして私有財産権は憲政の基礎である」と述べている（楊小凱(2004)）。また、Pipesも、その著書のなかで、土地私有制が英国憲政および議会制の基礎であると論じている（Pipes（1999））。

すなわち、議会は国王と国民の集団交渉の場として設けられたのである。例えば、議会制発祥の地であるイギリスの場合、議会は国王のでたらめな徴税活動のために、「求められて発生した」制度的メカニズムであった。そして議会という交渉メカニズムがうまく稼動できなければ、革命が起こる。イギリス、フランス、米国で起きた３大革命とも国王の無節操な徴税活動が原因であった。総じて、諸外国の歴史をみると、「私有制—議会—憲政—地方自治」の４者は互いに密接な関係にあると結論づけられるだろう。

そしてなぜ100年前の清朝末期、1908年に作られた『欽定憲法大綱』にも地方自治制度の内容が盛り込まれているかということも、私有制と立憲体制との関係から理解できるだろう。またその後（1949年以前に）制定された７つの憲法草案でも、いずれも「地方自治制度」を認めている。

８－３－（4）—（B）．「立憲一党制」のすすめ

現代に目を移すと、「後発の不利益」を受けた（「改良路線」が「革命路線」に追い払われた）中国は、1949年に共産党主導の革命によって勝利をおさめ、建国をはたすことになった。

1949年から1978年の間の中国は公有制であったため、立憲体制の基本的条件が整っていなかった。国家による「財政収入能力」は公有制をつうじてほぼ無限であった（典型的な事例は城郷間の鋏状価格体系である）。1949年以降に制定された４つの憲法には、いずれも税収に関する具体的規定が存在しない。そして議会（人民代表大会）の徴税権や政府予算に対する決定権がきわめて不完全な現状もまた、1949年以降の中国の公有制と無関係ではないものと思われる。

しかし、独占的な統治権を握る共産党は、1978年を境に自ら「毛沢東開発体制」を否定し、「賢明権威主義体制」である鄧小平開発体制（東アジアモデルを想定し、高度経済成長および成長の

共有をもたらす権威主義体制をさす）へ移行することとなった。1978年以降の農村地域では「家族請負制」の実施により、生産過程および資産蓄積の分散化傾向が現れ、国家の徴税費用が著しく上昇する等要因が重なって、「村民自治制度」が内生的に生まれることになったのは、先に述べたとおりである。

その間に、民営化、市場化がすすみ、私有財産権もようやく法律的に確立された。2004年３月の憲法改正によって、「合法的私有財産は保護される」という原則が確立されたのである。そして2007年３月の全国人民代表大会は『物権法』を定めることとなった。それは、先に述べた憲法改正条文の具体化といってよい。

「私有制―議会―憲政―地方自治」の４者の「内生的ロジック」からうかがわれるのは、中国は、いずれは、漸進的に民主的な議会制度、憲政および地方自治制度を導入していくだろうということである。その第一歩として、われわれは「立憲一党制」を提言したい。それは、まず、国会には完全な財政予算決定権を持たせ、政府に対する監督を健全なものにすることである。そして、党の指導は「表から裏へ」その活動の場を変える必要がある。党の公文書（中国語では「紅頭文書」という）は、党の内部での流通にかぎり、仮に社会全体の方針とする必要があれば、議会をとおさなければならない。また、台湾において国民党が、1950年代に行った「党務改造」を併せ行わなければならない。これは一党政治のもとで、党のエリートの血液更新運動でもあると考えられるからである。

上からの「立憲一党制」と下からの「地方自治制度」の合体は、中国の政治体制を強く推進する力となろう。その接着剤は、市場化改革の必然な産物である「私有財産制度」にほかならない。

９．おわりに

総じていえば、中国の現行の「分税制」の持つ欠陥は、「権威主義開発体制」の産物であると同時に、不完全な市場経済体制と有意な関係を持つ。とりわけ政府と市場の関係、政府と国有企業の関係等をめぐって、政府機能の転換や機構の再編ならびに市場経済の法的整備をすすめることが必要である。

さらにその延長線上に、政治体制と経済体制の整合性の問題が視野に入ってくるだろう。それは、例えば、財政資金に対する「ソフトな監督体制」を改めるには地方議会（人民代表大会）の復活が必要である等の議論となって現れることになろう。

漸進的な改革路線のもとで、経済の発展は政治体制の調整を「内生的」にもたらすだろうか。われわれは、この課題こそ、中国の体制移行を考える際のキーワードだと考えている。「分税制」に代表される中国の中央地方関係の構造的改革は、依然として道半ばである。しかしその延長線上に、「政治経済学」的変化を期待してよいのではなかろうか。

（＊）本稿は、われわれによる以下の２冊の書籍すなわち、Chen, Yun (2009), *Transition and Development in China : Towards Shared Growth*, Farnham, Ashgate Publishing. Morita, Ken and Yun Chen (2009), *Transition, Regional Development and Globalization: China and Central Europe*, New Jersey, World Scientific Publishing 所収の論文に必要な加筆修正を加えたものである。上記２冊の書籍に目をとおし貴重なコメントを寄せられた、（順不同に）パベル・ボジク教授（ワルシャワ経済大学）、スティーブン・ローズフィールド教授（ノースカロライナ大学チャペルヒル校）にこの場をお借りして衷情より厚くお礼を申し上げたい。また本稿は、「上海哲学社会科学企画プロジェクト」（課題番号：2007BJL002））、「中国教育部人文社会科学企画プロジェクト」（課題番号：08JA790021）、「中国教育部哲学社会科学研究重点プロジェクト」（課題番号：07JZD0008）、および科学研究費補助金（課題番号：20530242）による研究成果の一部である。上記諸事業に対して、併せて厚くお礼を申し上げたい。なおまた、加筆修正の機会を与えて下さった『広島大学経済論叢』編集委員会にこの場をお借りして厚くお礼を申し上げたい。いうまでもなく、本稿に含まれているであろう誤謬は筆者たちのみが負うべきものである。

陳　　雲：復旦大学国際関係與公共事務学院・副教授
森田　憲：広島大学大学院社会科学研究科・教授

注

1 現在の小岡村（行政村）はふたつの自然村から成る。地理的には安徽省鳳陽県の東部に位置し、「小渓河鎮」に属する。京九鉄道（北京と香港九龍を結ぶ）から５㎞、省道307号から７㎞、「明光」と「臨淮」というふたつの淮河（黄河と揚子江という２大流域の間に位置するのが淮河流域である）の港からともに20㎞である。現在の村の規模については、世帯数90戸、373人であり、このうち労働力は180人である。耕地面積は1,600畝（うち請負耕地面積は1,070畝）、１人当たり面積は4.29畝である。

　1978年以前の小岡村（当時は「小岡生産隊」であった）は、鳳陽でも有名な「三靠村」（「三つに頼る村」の意味）で「食糧は上部組織に頼る、財政は救済に頼る、生産は借入れに頼る」状態であった。毎年秋以降になると、ほとんどの世帯は外で物乞いをするしかなかった。1978年11月24日、小岡村の18名の村民は、ひそかに誓約書を作成し、「たとえ牢獄行きでも、土地の請負制を実施する（中国語で、「包産到戸」）」という覚悟のもとに、全国に先駆けて土地の家族請負制をはじめた。あるいは歴史的な偶然かもしれないが、18名の農民たちが誓約書を作成して間もなく、第11回共産党全国大会が開かれ、鄧小平による中国の改革開放政策がはじまった。小岡村は勇気ある行動で中国農村改革の発祥地となったのである。

2 『石家荘日報』2004年５月24日。

3 「利改税」改革とは、それまで「利潤」の形で納めた国有企業の上納金を「税金」の方式に改めることをいう。この形式は現在まで続いている。その後、この方式に対する議論が多く行われており、例えば、国有企業は「利潤」のほかに国家に利益の配当も行うべきである等の主張が存在する。

4 「流転税」とは、商品を対象にする課税項目をさす。「増殖税」、「営業税」、「消費税」、「土地増殖税」、「関税」およびその他一部地方の商工税目を含む。

5 「地級市」の歴史については、Chen, Yun (2009), Chap. 1 およびChap. 2 参照。

6 なぜそれが可能なのか、実際には不思議なことだが、その理由は移行期における「政府と企業の関係」に求められるだろう。それにより、互いが利益を得る仕組みが存在するのである。

7 国家会計審査署李金華署長が全国人民代表大会で行った報告による（新華ネット2003年６月25日）。

8 国家会計審査署李金華署長が全国人民代表大会で行った報告による（新華ネット2003年６月25日）。

9 日本の「政令指定都市」に相当する。

10 中国民営経済研究会保育鈞会長による「中国（海南）改革発展研究院第59回国際フォーラム」での発言にもとづいて、『経済観察報』記事（2006年11月27日）より整理。

11 長い間、日本の地方自治は、約３分の２の地方財源が中央の財政移転に依存するため、「三割自治」と揶揄された。本稿で用いた「三割自治」という言葉の由来である。

12 Carter, J. “From May 4th movement to village elections– China's quest for democracy”, Speech at the Peking University, Sep. 9, 2003.

13 国家会計審査署李金華署長が全国人民代表大会で行った報告による（新華ネット2003年６月25日）。

14 この言葉はCharles Dickensの名著*Tale of Two Cities*によるものである。

15 国務院は、1982年、『都市乞食人員に対する収容送還方法』を発布した。当該「方法」は、結局、「乞食者」に対する取締りだけでなく、「臨時居住証明」を持たない流動人口に対する取締りに悪用されることになった。そして、2003年の「孫志剛事件」の発生をきっかけに廃止された。「孫志剛事件」とは次のような事例である。

　原籍湖北省の孫志剛は、武漢科学技術学院を卒業した後、広州に職を得た。しかし、３週間後の2003年３月17日午後10時、街に出かけたところ、「臨時居住証明」を所持していなかったため、無理やり強制収容された。そして、収容所で数人の収容者から暴行を受け死亡したのである。

　この事件に関する報道が全国の世論を沸騰させ、廃止に至った。

16 保甲制度とは、中国王朝時代から断続しながら続いてきた基礎社会に対する統治法である。家庭を単位にし、宗族の力を動員することが特徴である。国家関係と宗族関係を一体化する儒教思想の反映とも考えられる。漢の時代には、５戸ごとに１「伍」、10戸ごとに１「什」、百戸ごとに１「里」を成すと規定したが、唐の時代には、４戸ごとに１「隣」、５隣ごとに１「保」、百戸ごとに１「里」を成すと変えた。そして元の時代には、「甲」という概念が出現し、20戸を１「甲」にしたのである。清の時代には、10桁を基礎にする「牌甲制度」ができ、10戸ごとに１牌、10牌ごとに１甲、10甲ごとに１保とした。中華民国建国の初期に「保甲制度」は廃止されたが、地方では類似した制度が断続的に存在した。1927年の南京国民政府成立後、『県組織法』のなかで、区以下百戸ごとに１郷（鎮）、郷鎮以下25戸ごとに１閭、閭以下５戸ごとに１隣と定めた。しかし広範に実施された「民国保甲制度」は国民党と共産党の内戦と深く関わっていた。蒋介石の直接の指示によって、国民党政府は歴史上の保甲制度を研究する際に、1931年、共産党赤軍の根拠地である井岡山の所在地江西省で初めて民国版の保甲制度を試行し、1934年

には全国で実施した。具体的には、10戸ごとに１甲、10甲ごとに１保、10保以上は郷（鎮）になるともの と定め、「管、教、養、衛」（管理、教育、経済、軍事）４大原則が併用されたのである。地方自治と自衛の両面を強調し、共産党支持者（および同情者）を取り締まるために、「保」や「甲」を構成する世帯の間に連座制度を導入した。

17 中兼は、初めて中国の経済体制を「緩やかな集権制」と名づけた研究者であろう。中兼（1979）併せ参照。

18 清の統治者たちは、1895年の日清戦争と1905年の日露戦争の結果に驚いた。当時小国である日本が２大帝国（中国とロシア）を相次いで破った原因は、国の制度であり、日清、日露の勝敗は立憲制と専制の勝敗であるとようやく理解したのである。日露戦争終了後数カ月して、立憲制への要請が全国的に沸き起こった。清は載澤、端方等５大臣を欧米へ派遣し翌年の帰国後、1906年に『宣示予備立憲諭』、1908年に『欽定憲法大綱』、1911年に『憲法重大信条十九条』を発布したのである。

そして、孫文が南京で中華民国臨時大統領に就任したのち、1912年３月11日に、『中華民国臨時約法』が公表された。また、1913年10月31日、国民党多数の国会が『中華民国憲法（草案）』を公表したが、袁世凱によって国家の解散が命じられ、憲法草案は流産となった。その後1914年５月１日、袁世凱主導の下に、『中華民国約法』が発表され、「議会制」が「大統領制」に変わった。軍閥の混乱のなかで、1923年10月10日、中国歴史上最初の正式な憲法『中華民国憲法』が公表に付されることとなった。国民党政権時代の1936年５月５日、『中華民国憲法（草案）』が作成されたが、日中（中日）戦争の勃発により国会の承認を得ずに再び流産した。そして1946年国民党主導のもとで国民大会が開かれ、『中華民国憲法』（現在の台湾憲法）が制定されることとなり、1947年１月１日より実施に至った。

参考文献

青木昌彦（1995）、『経済システムの進化と多元性』、東京、東洋経済新報社。

Aoki, M (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, The MIT Press.

青木昌彦・奥野正寛（編）（1996）、『経済システムの比較制度分析』、東京、東京大学出版会。

Borensztein, E. and J. Ostry (1996), “Accounting for China's Growth Performance”, *American Economic Review*, Vol. 86, No. 2.

曹錦清（2000）、『黄河岸辺の中国』（中国語）、上海、上海文芸出版社。

陳映芳（2006）、「上海における戸籍制度と都市貧困」、新藤宗幸（監修）、五石敬路（編）、『東アジア大都市のグローバル化と二極分化』、東京、国際書院。

陳紹方（2006）、「清代地方郷村統治の伝統的特徴」（中国語）、『晋陽学刊』（中国語）、第３号。

陳錫文（編）（2003）、『中国県郷財政と農民増収問題研究』（中国語）、山西省、山西経済出版社。

陳雲（2005a）、「東アジア秩序の中のアメリカ要素と東アジア国家の内向性」（中国語）、戴暁芙・郭定平（編）、『東アジア発展モデルと地域合作』（中国語）、上海、復旦大学出版社。

陳雲（2005b）、「東南アジアモデルと東アジアNIEsモデルの比較：成長の享受の示唆」（中国語）、袁志剛・顧雲深・陳皓（編）、『国際化に向かう金融と管理システムの変革』（中国語）、上海、復旦大学出版社。

陳雲（2005c）、「東アジア開発体制の政治経済学的分析：権威主義開発体制の若干潜在規則」（中国語）、上海政治学会（編）、『和諧社会と政治発展』（中国語）、上海、上海人民出版社。

陳雲（2005d）、「90年代日本経済低迷の原因分析」（中国語）、『日本学論壇』（中国語）（東北師範大学）、第177－178号。

陳雲（2006a）、「国際貿易における為替変動および国内産業構造へのインパクト」（中国語）、『世界経済文匯』（中国語）（復旦大学）、７月。

陳雲（2006b）、「上海郊外区県の都市化、産業化および農民の所得変動―「三つの集中」方針をめぐる政策的考察」、新藤宗幸（監修）、五石敬路（編）、『東アジア大都市のグローバル化と二極分化』、東京、国際書院。

陳雲（2006c）、「1990年代以降日本の「構造的改革」の政治経済学：日本式経営と官僚主導モデルの移行」（中国語）、楊龍（編）、『北東アジア社会、経済、文化と地域合作』（中国語）、天津、南開大学出版社。

陳雲（2006d）、「中国の都市化プロセスにおける問題と分析」（中国語）、東方論壇弁公室（編）、『中国の都市化と農村問題十六講』（中国語）、上海、上海辞書出版社。

陳雲（2006e）、「万博理念を練り、都市精神を築き上げる――大阪万博の示唆」（中国語）、中国社会科学院文献センター（編）、『科学発展観を

堅持、調和社会を構築する——党政幹部理論学習文献・経済発展巻』（中国語）、北京、中国文史出版社。

Chen, Yun (2006), "The Economic Development and Regional Disparity of the Yangtze River Delta", *Economic Papers* (Warsaw School of Economics, Institute for International Studies, Warsaw, Poland), Vol.40.

陳雲（2007a）、「統治と自治：東京都における循環型社会構築の制度的分析」（中国語）、蘇智良（編）、『グローバル化の中の上海と東京』（中国語）、上海、三聯書店。

陳雲（2007b）、「上海における住宅制度の改革—公有住宅改革、住宅共同基金制度及び「政策保障型供給システム」の構築をめぐって」、三宅博史・五石敬路（編）、『東アジア大都市の膨張と管理』、東京、国際書院。

Chen, Yun (2008), "Political Economy of the Chinese Development Model : The Fact Approving Mechanism of Institutional Change in Chinese Society", *Economic Papers* (Warsaw School of Economics, Institute for International Studies, Warsaw, Poland), Vol.43.

Chen, Yun (2009), *Transition and Development in China: Towards Shared Growth*, Farnham, Ashgate Publishing.

陳雲・森田憲（2005）、「中国の体制移行における開発モデルの変遷と所得格差：中欧の体制移行経路との比較分析」、『広島大学経済論叢』、第29巻第２号（11月）。

Chen, Yun and K. Morita (2006), "Development Strategies and Income Disparities in China : Comparisons with Central Europe", *Economic Papers* (Warsaw School of Economics, Institute for International Studies, Warsaw, Poland), Vol.40.

陳雲・森田憲（2007）、「上海における不動産開発の政治経済学：現状およびマクロ経済へのインパクト」、『広島大学経済論叢』、第31巻第２号（11月）。

Chen, Yun and K. Morita (2008), "On the Way Towards East Asian Integration: Comparisons with European Integration", Paper presented at the 49th ISA Annual Meeting, San Francisco, CA, USA, March 26-29.

陳雲・森田憲（2009a）、「中国開発モデルの経済学：「現実追随型」制度変遷のメカニズム」、『広島大学経済論叢』、第32巻第３号（３月）。

陳雲・森田憲（2009b）、「中国開発モデルの政治学：「成長の共有」の示唆」、『広島大学経済論叢』、第32巻第３号（３月）。

陳雲・森田憲（2009c）、『中国の体制移行と発展の政治経済学』、東京、多賀出版（近刊）。

Chen, Yun and K. Morita (2010), *Political Economy of Development in China : Comparisons with Japan*, New Jersey, World Scientific Publishing (forthcoming).

Dickens, Charles (1989), *Tale of Two Cities*, New York, Bantam Classics.

戴暁芙・郭定平（編）（2005）、『東アジア発展モデルと地域合作』（中国語）、上海、復旦大学出版社。

東方論壇弁公室（編）（2006）、『中国都市化と農村問題十六講』（中国語）、上海、上海辞書出版社。

樊綱（1997）、『漸進的改革の政治経済学的分析』（中国語）、上海、上海遠東出版社。

費孝通（1988）、『郷土再建』（中国語）、天津、天津人民出版社。

費孝通（1998）、『郷土中国』（中国語）、北京、北京大学出版社。

谷文峰（2006）、『ある郷鎮党書記の夢と痛み』（中国語）、新華出版社。

賀雪峰（2003）、『新郷土中国』（中国語）、広西省、広西師範大学出版社。

黄宗智（1994）、『華北の小農経済と社会変遷』（中国語）、香港、オックスフォード大学出版社香港有限公司。

今井理之（1985）、「貿易体制改革の現状と課題」、日本貿易振興会、『中国：本格化する経済改革』、東京、日本貿易振興会。

Knight, J. and L. Song (1999), *The rural-urban divide economic disparities and interactions in China*, New York, Oxford University Press.

国家計画委員会国土開発與地区経済研究所（編）（1996）、『我国地区経済協調発展研究』（中国語）、北京、改革出版社。

郎友興・郎友根（2005）、「村党支部と村民選挙の関係に対する研究」（中国語）、『中国共産党寧

波市委員会党校学報』（中国語）（第１号）。
Lewis, W. A. (1954), “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor”, *Manchester School of Economics and Social Studies*, Vol. 22.
Liu Tachung and K. C. Yeh (1965), *The Economy of the Chinese Mainland: National Income and Economic Development, 1933－1959*. New Jersey, Princeton University Press.
李鴻谷・王家耀（2005)、「山西石炭富豪の財産調査」（中国語）、『三聯生活週刊』（中国語）（12月23日）。
劉国光他（編）（2005)、『2006年：中国経済情勢分析と予測』（中国語）、北京、社会科学文献出版社。
劉明（1992)、『彼岸のリーディング－台湾四十年経済発展過程』（中国語）、ハルピン、黒竜江省人民出版社。
劉漢屏（2002)、『地方政府財政能力問題研究』（中国語）、北京、中国財経出版社。
龍建新・黄文真（1993)、『台湾経済介評』（中国語）、台北、中信出版社。
馬国川（2005)、「貧富格差の縮小には資本重視・労働軽視の鉄則を破らなければならない」（中国語）、『国際金融報』（中国語）（10月21日）。
盧暉臨（2004)、「老人会の物語」（中国語）、『中国改革（農村版）』（中国語）、第4期。
馬成三（1995)、『中国経済の国際化』、東京、サイマル出版社。
三宅博史・五石敬路（編）（2007)、『東アジア大都市の膨張と管理』、東京、国際書院。
Morita, K. (2004), *Economic Reforms and Capital Markets in Central Europe*, Farnham, Ashgate Publishing.
Morita, K. and Yun Chen (2005), “Japanese Economic Relations with Central Europe and China: Transition and Inward FDI”, Paper presented at the VII World Congress of ICCEES, Berlin, Germany, July 25-30.
Morita, K. and Yun Chen (2006), “EU Enlargement and Possible Ways toward East Asian Integration”, Paper presented at the 47th ISA Annual Meeting, San Diego, CA, USA, March 22-25.
森田憲・陳雲（2006)、「日本の対体制移行国直接投資：規模および傾向」、『広島大学経済論叢』、第30巻第２号（11月）。
森田憲・陳雲（2007)、「中国の市場社会主義と商品先物市場：中国の商品先物市場は発展可能か」、『先物取引研究』、第11巻第１号（２月）。
Morita, K. and Yun Chen (2007), “Comparative Perspective on European and Asian Integration”, Paper presented at the 59th AAS Annual Meeting, Boston, MA, USA, March 21-25.
Morita, K. and Yun Chen (2008a), “A Sociological Study of Transition : China and Central Europe”, *Economic Papers* (Warsaw School of Economics, Institute for International Studies, Warsaw, Poland), Vol. 43.
Morita, K. and Yun Chen (2008b), “A Comparative Analysis of Japanese Foreign Direct Investment in Central Europe and China”, Pickles, J. (ed), *Globalization and Regionalization in Socialist and Post-Socialist Economies*, London, Palgrave Macmillan.
森田憲・陳雲（2008)、「地域統合と経路依存：アジアの統合をめぐって」、『広島大学経済論叢』、第32巻第１号（７月）。
森田憲・陳雲（2009)、『中国の経済改革と資本市場』、東京、多賀出版。
Morita, K. and Yun Chen (2009), *Transition, Regional Development and Globalization : China and Central Europe*, New Jersey, World Scientific Publishing.
Morita, K. and Yun Chen (2010), *Emerging Capital Market and Transition in Contemporary China*, New Jersey, World Scientific Publishing (forthcoming).
中兼和津次（1979)、「中国――社会主義経済制度の構造と展開」、岩田昌征（編）、『講座経済体制第４巻・現代社会主義』、東京、東洋経済新報社。
中兼和津次（1999)、『中国経済発展論』、東京、有斐閣。
Perkins, D. (1969), *Agricultural Development in China 1368－1968*, Houston, Aldine Publishing.
Pickles, J. (ed) (2008), *Globalization and Regionalization in Socialist and Post-Socialist Economies*, London, Palgrave Macmillan.
Pipes, R. (1999), *Property and Freedom*. New York, Random House.

平新喬（1995）、『財政原理と比較財政制度』（中国語）、上海、上海三聯出版社。

秦暉（2003）、『伝統十論：本土社会の制度、文化および変革』（中国語）、上海、復旦大学出版社。

上海政治学会（編）（2005）、『和諧社会と政治発展』（中国語）、上海、上海人民出版社。

新藤宗幸（監修）、五石敬路（編）（2006）、『東アジア大都市のグローバル化と二極分化』、東京、国際書院。

孫懐仁（編）（1990）、『上海社会主義経済建設発展簡史（1949－1985年）』（中国語）、上海、上海人民出版社。

高井潔司・藤野彰（編）（1996）、『上海・長江経済圏』、東京、亜紀書房。

湯安中（2004）、「分税制の反省」（中国語）、『中国経済時報』（中国語）（９月24日）。

田中浩（1993）、『基礎からよくわかる政治・経済』、東京、旺文社。

Tiebout, C. M. (1956), “A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, Vol.64.

Todaro, M. P. (1969), “A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries” *American Economic Review*, Vol. 59.

王振宇（2006）、『分税制財政体制欠陥性研究』（中国語）、遼寧省、遼寧省財政科学研究所。

王成超（2004）、「上海中低所得住民住宅問題および対策」（中国語）、『城市開発』（中国語）、第１期。

王紹光（1997）、『分権の限界』（中国語）、北京、中国計画出版社。

渡辺利夫（1991）、『アジア経済をどうとらえるか』、東京、日本放送協会。

渡辺利夫（1996）、『開発経済学――経済学と現代アジア』、東京、日本評論社。

Weber, M. (1920), *Konfuzianismus und Taoismus*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)（王容芬（訳）、『儒教と道教』（中国語）、北京、商務印書館、2003年）。

Weber, M. (1958), *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, New York, Scribner.

Weber, M. (1964), *The Religion of China* (translated by Hans H. Gerth), New York, Free Press.

Weber, M. (1968), *Economy and Society : An Outline of Interpretive Sociology*, New York, Bedminster Press.

魏光奇（2004）、『官治と自治――20世紀前半期における中国の県制』（中国語）、北京、商務印書館。

Wittfogel, K. A. (1957), *Oriental Despotism : A Comparative Study of Total Power*. New Haven, Yale University Press.

World Bank (1993), *The East Asian Miracle*, New York, Oxford University Press.

World Bank (1997), *China 2020 series : Sharing Rising Incomes : Disparities in China*. New York, Oxford University Press.

World Bank (2005), *World Development Report 2006 : Equity and Development*. New York, Oxford University Press.

呉軍華（1995）、「改革期における成長地域の類型化」、総合研究開発機構、『中国の地域経済格差と地域経済開発に関する実証研究：中国の地域経済開発（２）』、東京、総合研究開発機構。

呉毅（2002）、『村落変遷における権威と秩序』（中国語）、北京、中国社会科学出版社。

肖唐鏢（2004）、「郷鎮工作の圧力と挑戦――マクロ体制と政策が農村建設およびガバナンスに対するマイナスの影響の分析」、中国村民自治情報ネット（３月30日）。

謝立中（2001）、「灰（色）社会理論：ある初期的な分析」（中国語）、『社会学研究』（中国語）、第１期。

楊小凱（2001）、「良い資本主義と悪い資本主義」（中国語）、『楊小凱文集』（中国語）および http:// www.gongfa.com / yangxiaokaiwenji.dwt

楊小凱（2004）、「土地私有制と憲政共和の関係」（中国語）、『楊小凱文集』（中国語）および http:// www.gongfa.com / yangxiaokaiwenji.dwt

尹慧敏（2004）、『山東省財政分配構造研究』（中国語）、山東省、経済科学出版社。

袁志剛・顧雲深・陳皓（編）（2005）、『国際化に向かう金融と管理システムの変革』（中国語）、上海、復旦大学出版社。

于建嶸（2001）、『岳村政治』（中国語）、北京、商務印書館。

余英時（1991）、『中国近世の宗教倫理と商人精神』

(森記子訳)、東京、平凡社。
張新光（2004)、「中央財政移転制度：良い鋼鉄は刃に使う」（中国語)、『学習月刊』（中国語)（8月)。
張向東・勾新雨（2006)、「北京駐在事務所整理整頓アラシ」（中国語)、『経済観察報』（中国語)（9月2日)。
張秀英・劉金鈴（2004)、『中国西部地区における郷鎮負債問題の研究』（中国語)、北京、人民出版社。
中国農村農民自治制度研究課題組(研究グループ)(1995)、『中国農村村民代表会議制度』(中国語)、北京、中国社会出版社。
中国対外経済貿易部（編）(1985)、『中国対外経済貿易年鑑（1985年版)』（中国語)、北京、中国広告有限公司。
中国社会科学院（2005)、『2005年経済青書』（中国語)、北京、社会科学文献出版社。
中国社会科学院文献センター（編）(2006)、『科学発展観を堅持、調和社会を構築する――党政幹部理論学習文献・経済発展巻』（中国語)、北京、中国文史出版社。
周飛舟（2006)、「“汲み上げ型政権”から“浮遊型政権”へ：税制改革の国家と農民関係へのインパクト」（中国語)、『社会学研究』（中国語)、第3期。