

## 第5章 県レベルの経済発展と管理体制

著者	佐々木 智弘
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	アジ研選書
シリーズ番号	17
雑誌名	現代中国の政治的安定（現代中国分析シリーズ2）
ページ	105-123
発行年	2009
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00017020">http://hdl.handle.net/2344/00017020</a>

## 第 5 章

### 県レベルの経済発展と管理体制

佐々木 智弘

---

#### はじめに

2007年10月に開かれた中国共産党(以下、中共)第17回全国代表大会(以下、第17回党大会)において、胡錦濤総書記は中国が抱える問題として、以下の8点を挙げた。

1. 高度経済成長による資源エネルギー不足と環境破壊が深刻であること
2. 都市と農村の発展、東部と西部の発展、経済と社会の発展がアンバランスであること
3. 農業の安定した発展と農民の持続的な収入増加の難しさが増していること
4. 就業、社会保障、所得分配、教育・医療衛生、住宅、(炭鉱や工場などの)職場環境、司法、社会治安などの分野で、人々の身近な利益にかかわる問題が山積しており、一部の低所得層の生活がますます苦しくなっていること
5. 人々のモラルが低下していること
6. 党の執政能力が低下し、新しい状況に適応しておらず、改革・発展・安定にかかわる問題が深く把握できていないこと
7. 末端の党組織が弱体化していること
8. 少数の党員の品行がよくないことによる形式主義、官僚主義、ぜい

たくな浪費，職務への消極性，腐敗が深刻であること

この8つの問題に関して、注目しなければならないのが、資源エネルギー不足や環境破壊，格差の拡大など1980年以降の経済成長優先政策による弊害が最初に挙げられた点であり，また教育や医療など公共サービスの後れが指摘されている点である。これは，2002年11月の中共第16回全国代表大会での報告にはみられなかった点であり，問題の深刻さが窺われる。

この経済成長優先政策の弊害や民政分野の制度整備の遅れは，住民生活に直接かかわる問題である。義務教育，医療，社会保障といった公共サービスを十分受けることのできない住民の不満は，当然党や政府に向けられる。そして政府が対応できなければ，不満はさらに高まり，「群衆性事件」と呼ばれる集団抗議行動となって表出される。こうした状況は政治的な不安定につながる。

こうした問題は，中央レベルの問題として議論されることが多い。しかし，住民に公共サービスを提供するのは地方政府である。そのため中国が抱える問題を解決する上で，地方政府は重要なアクターの1つである。中国政治研究の関心事の1つも中央と地方の関係である。この中央と地方の関係を表す代表的な言葉に「上（中央）に政策があれば，下（地方）に対策あり」がある。これは，日本の25倍の面積をもつ中国において，中央政府が地方政府を統制することが難しいことを表している。ここで対象となっている「地方」は，上海市や四川省といった省レベルを指している場合が多い。しかし，住民と直接向き合うのは末端レベルの政府，すなわち県レベルの政府である<sup>(1)</sup>。

ここで中国の地方行政区画について説明しておく(図1)。憲法によれば，「省レベル—県レベル—郷レベル」の3段階になっている。しかし，実際には省レベルと県レベルの間に「地区レベル」が存在する。憲法には規定されていない地区レベルにも，党委員会や政府，人民代表大会（議会に相当），人民法院（裁判所に相当）など政治機構が設置され，また財政も独立して有しており，事実上1つの行政段階を構成している。つまり現実には「省レベル—地区レベル—県レベル—郷レベル」の4段階である。

省レベルには，①23の「省」，②5つの「自治区」，③4つの「直轄市」

図1 中国の地方行政区画（例：浙江省金華市）

省レベル	浙江省
地区レベル	
〈地級市〉	金華市
県レベル	
〈市（轄）区〉	婺城区、金東区
〈県級市〉	蘭溪市 永康市 義烏市 東陽市
〈県〉	武義県 浦江県 磐安県
郷レベル	(例)
〈街道〉	稠城街道（義烏市）
〈郷〉	前呉郷（浦江県）
〈鎮〉	佛堂鎮（義烏県）

(出所) 筆者作成。

の計 32 の行政単位がある。地区レベルには、「地級市」がある。県レベルには、①地級市が直接管轄する「市（轄）区」と、②経済の中心となる都市としての「県級市」、③県級市の周りにある農村としての「県」の 3 種類の行政単位がある。

県レベルの役割は、農村に対する管理と公共サービスの提供である（暴 [2007 : 111]）。しかし公共サービスの後れが問題となっていることは、県レベルの政府が十分な役割を発揮していないということである。それはなぜだろうか。

2004 年 9 月に開かれた中共第 16 期中央委員会第 4 回全体会議で「党の執政能力建設強化に関する決議」が採択された。これは、(1) トップリーダーに問題解決能力がない、(2) 幹部の職務への自覚が足りない、(3) 党の末端組織が指導的な役割を発揮できない、(4) 一部の地方や部門で腐敗がかなり深刻である、といった現在の共産党の政権党としての問題点を挙げている。また第 17 回党大会の報告でも、共産党の執政能力の不足が問題として挙げられている<sup>(2)</sup>。たしかに地方幹部の政治運営能力の低さも 1 つの原因であろう。

しかし、他の原因として、県レベルや郷レベルの財政上の債務が拡大

し、公共サービスに対する十分な支出ができないことを挙げることができる<sup>(3)</sup>。2003年9月に発表された国家發展改革委員会と國務院發展研究センターの専門家らの報告によれば、中国全体の県レベルの債務残高は7304億元で、一県あたり3億元に上る（『瞭望新聞週刊』2005年9月26日、第39期：45）。

中国の経済格差が議論される時、東部と西部の格差が取り上げられることが多い<sup>(4)</sup>。例えば、2007年の1人あたりGDPの最も大きい上海市（8万7037元）と最も小さい貴州省（6835元）の差は12.7倍である。しかし、都市と農村の格差も深刻で、上海市にも、貴州省にも都市と農村の経済格差が存在する。2007年の上海市の都市住民の所得は2万3623元、農村住民の所得は1万222元で、その差は2.3倍である。貴州省でも都市住民の所得は1万678元、農村住民の所得は2374元で4.5倍である。このように水平的格差だけでなく、垂直的格差も深刻である。この垂直的格差が、県レベルの経済発展の後れを表しており、債務拡大をもたらしている。そのため、県レベルの経済発展の成否が、住民生活を直接左右するといっても過言ではない。

中国では県レベルの経済を發展させるために、県レベルの管理体制が模索されてきた。1949年の中華人民共和国成立以降、中央集権的に省レベルによる県レベルの管理が行われた。1980年以降は「地級市が県レベルを管理する」（中国語で「市管県」）体制がとられた。どれも県レベルにおける都市と農村の二極化を解消し、農村を都市化することで、県レベルの経済を發展させることに重点を置くという点では一致している。しかしどれも有効な手段ではなかった。

そして現在、中央政府が取り組んでいるのが、「省レベルが県レベルを直接管理する」（中国語で「省直管県」）体制改革である。2005年6月に開かれた全国農村税・費用改革試点工作会議で温家宝総理は、農村綜合改革の実験を進めるよう指示した。具体的には次のような内容である。①郷鎮機構改革の推進、②農村の義務教育管理体制改革の強化、③県レベル・郷レベルの財政管理方式の改革、④郷レベル・村レベルの新たな債務發生を阻止するシステムの構築（『人民日報』2005年6月8日）。このうち、

③について、ア) 省以下の財政体制を整備し、県レベルと郷レベルの財政の独立性を高めること、イ) 財政移転を制度化し、財政状況の苦しい県レベルや郷レベルに対し、収支のノルマを達成すれば中央が奨励補助金を支給すること、ウ) 条件の備わった地方で、省直管県や「郷の財政を県が管理する」(中国語で「郷財郷用県管」という改革を進めること、エ) 公共財や公共サービスの支出比重を高めることが挙げられている。2006年に出された第11次5カ年計画でも、省レベル以下の財政改革の必要性は確認されている。

本章では、十分な公共サービスを享受することができない住民の不満が高まることで、政治的リスクは高まるという認識を出発点にしている。県レベル政府が公共サービスを提供できない原因の1つに、県レベルの経済発展の後れがある。中華人民共和国成立以来、中国共産党は県レベルの経済発展を促進するために、有効な県レベルの管理体制を模索してきた。そして現在たどり着いたのが、省レベルによる県レベルの直接管理、省直管県体制である。この省直管県体制が、国家統治の要件の1つである地方管理にとっての有効な政策、一党支配維持のリソースとなり得るのかという観点から本章を展開した。

第1節では、中国共産党が中華人民共和国成立以降の県レベルをどのように管理してきたか、地区行政公署と地級市による管理を整理し、その弊害を明らかにする。第2節では、現在進められている省直管県体制改革について、全体像をとらえ、第3節では浙江省、湖北省での個別の展開を分析する。そして最後に省直管県体制改革の問題点と、その有効性について考察する。

# 第1節 地区行政公署，地級市による県レベル管理とその弊害

## 1. 地区行政公署による管理

1949年の中華人民共和国成立から1970年代末までの計画経済期に、県レベルを管理したのは省レベルである。しかし、例えば雲南省の面積が日本の面積とほぼ同じであるように、省といっても面積が広いため、省レベルが一括して県レベルを管理することは不可能だった。そのため、いくつかの県レベルの行政単位を一括りにし、それぞれに省レベル政府の出先機構としての「地区行政公署」を設置し、県（当時はほとんどが農村だった一筆者注）を管理させた。そしてその機構が設置されたところや経済的な中心地を「地轄市」（都市）とした（図2）。

地区行政公署の管理下では、省の介入が多岐にわたった。県が必要とする生産手段は省の物資部門によって配分された。また地轄市が新たな工業プロジェクトに着手したり、新製品を開発したり、新技術を導入する際には、省の関連部門が介入し、主導した。地轄市と県が協力関係を構築する際には、省を介して進めなければならなかった。その結果、県の都市化と生産力のアップが阻害されてきた（臧 [2008: 4]）。このことが計画経済期の中国の経済発展の後れの原因の1つになったといえる。

図2 計画経済期（1961年）の中国の地方行政区画（例：浙江省金華市）

省レベル	浙江省				
地区行政公署	金華地区				
県レベル	金華市				
〈地轄市〉	金華市				
〈省轄県〉	蘭溪県	建徳県	金華県	縉雲県	縉雲県
	淳安県	永康県	衢県	開化県	
	義烏県	遂昌県	武義県	東陽県	
	江山県	常山県			

(注) 〈省轄県〉は、省が管轄する県。しかし実際は地区行政公署が管轄した。

(出所) 筆者作成。

## 2. 地級市による管理

1978年12月の中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議で改革・開放が提起され、計画経済システムから市場経済システムへの転換がスタートした。これに伴い、1980年以降、都市と農村の共同発展を目指し、農村の都市化のために導入された県レベルを管理する新たな体制が、地級市が県レベルを管理する「市管県」体制である。

1982年、中共中央は「地区体制を改革し、市が県を管理する体制を実行することに関する通知」を出し、1983年に江蘇省で市管県体制がスタートした。それまで地区行政公署が置かれていた地轄市は、「地（区）級市」に格上げされ、政府や人民代表大会など政治機能を備え、地区行政公署が有してきた地轄市と県を管理する権限を与えられた。さらにいくつかの県が合併し、新たな地級市が生まれた。こうして県レベルを管理する体制が、出先機構を通じた省による管理から地級市による管理へと変更されたのである。1983年、全国に138あった地区行政公署は、2002年には22に減少した。逆に地級市は1982年に55にすぎなかったが、2001年には253に増え、1445の県レベルを管理するに至った（これは、全国の県級市の95.5%、県の70%を占める）。

市管県体制には、次のような効果が期待された。地級市が管轄する範囲内の県級市と県との間で商品流通がスムーズになり、県級市による県の農業生産や農村への支援が強化されるなど、地域の発展に有利になる。地区行政公署は省レベルと県レベルの間に位置しながらも、法律的な地位を持たなかったが、地級市には政府機構が設置され、重要な決定は人民代表大会を通じて行われるようになり、税収や財政も独立するため地方制度の安定につながる。この結果、たしかに都市化は進んだ。1978年末には17.9%だった中国の人口都市化率が2000年には36.1%まで上昇した。

しかし、市管県体制にさまざまな弊害がみられた。一般論として以下のような点が指摘されている（孫・伍 [2004: 37-40]）。第1に、行政効率の低下である。地区レベルが制度化されたことで、地方の行政レベルは「省レベル—地区レベル—県レベル—郷レベル」の4段階となった。これによ



り省が管理する行政数が減少し、省の1つ下の行政レベルに対する統制力は高まった。しかし省と県の間には行政レベルが1段階増えたため、省から県への情報伝達速度は遅くなった。ある県では省政府による経済建設プロジェクトの審査・認可（中国語で「審批」）に3週間余計に時間がかかるようになった。また政府機構の設置、その人員配置が必要なため、人件費が増加した。

第2に、地級市が独立した行政レベルとなり、独立した財政を有するようになったことから、県との利益衝突が起こるようになった。ここで注意しておかなければならないのは、地級市は県級市や県を管理するが、その財政は県級市や県の財政から独立していることである。つまり、地級市の財政は、地級市が管轄する区（中国語で「市（轄）区」）が対象であるにすぎず、財源は限られている。そのため、地級市は行政レベルで県レベルより上位にあることを利用し、県レベルの利益を侵害し、県レベルの財源を強奪することが増えた。また投資項目、外資、輸出権、税・費用収入をめぐる地級市と県レベルの争奪戦も激しくなっている<sup>(5)</sup>。第3に、都市化を急ぐ県の県級市への鞍替えが進んだが、その結果、県級市の人口は農業従事者が大多数を占め、また第1次産業の比率も高く、都市とは名ばかりで、大部分が農村のままだった。そのため、都市と農村の格差は固定化されたままになっている。さらに、地級市が、市区、郊外地区、開発区に重点を置き、県を軽視する点も指摘されている。

こうした弊害は、1994年の税制改革で分税制が導入されたことにより、さらに深刻になった。地方に対する中央のマクロ統制を強化するために、分税制は、税区分を再構成し、中央に税収を集中することで、中央の財政収入を増やした。その結果、地方の財政は大きく減少した。地方の財政悪化は末端に行けば行くほど深刻となった。これに加え、国有企業が比較的、市区に集中していたことから、国有企業によって支えられてきた地級市の財政は、1990年以降の国有企業の経営不振に伴い、状況がさらに悪化していった。そのため、地級市は県レベルからの財源の強奪をさらに強化し、自らの財政に補填した。その結果、県レベルの財政状況は大きく悪化し、現在の債務の拡大をもたらす要因の1つになっている。

例えば、安徽省では、省に集中する所得税や消費税などの税収の再分配、そして災害救済や一時帰休（中国語で「下崗」）労働者の再就職などに対する社会保障事業などへの特定項目補助金（中国語で「專項資金」）が、省から地級市を経て県レベルに分配される。また財政収入の審査、配分などで、地級市が県レベルに指示するというように、地級市が県レベルの財政を管理した。しかし、地級市が県レベルの収入を強奪すること<sup>(6)</sup>、省から県レベルへの財政移転では、地級市を介するため、県レベルへの資金の到着が遅くなること、地級市が資金の一部を横取りするので、県レベルへの資金が予定よりも少なくなり、県レベルの財政状況を困難にすることなど多くの弊害がみられる（李・崔 [2007: 472]）。

地級市が県レベルの経済活動に介入する市管県体制は、県レベルの経済発展を阻害する要素を内包していた。

## 第2節 「省直管県」体制の導入

市管県体制の弊害を取り除き、県レベルの経済発展を促すための新たな施策として提起されたのが、省レベルが県レベルを直接管理する体制、「省直管県」体制だった。省直管県体制は、市管県体制における地級市と県レベルとの行政的な上下関係を解消し、双方を同等の行政レベルとし、省レベルによる直接管理を受ける体制である。

国家行政学院教授の張占斌によれば、省直管県体制改革は、いくつかの段階に分けて実施される。第1段階は省レベルが県レベルの財政を直接管理し、県レベルに経済管理権限を委譲する。しかし地級市の県レベルに対する行政指導権（上下関係）は維持する。第2段階は地級市と県レベルの上下関係を撤廃し、県レベルの機能を拡大する。第3段階は地級市が市区の管轄権を拡大し、機構をスリム化し、人員を削減する。こうして、地級市を撤廃し、県級市に鞍替えさせることで、省レベルによる県レベルの直接管理が完成する。そしてその先には郷レベルの政治機構を撤廃し、県レベルの出先機関を設置することで、郷レベルの財政を県レベルが管理する

ことを目指すという（張 [2005]）。

省直管県体制改革によって、地級市が手放す権限は大きく3つある。第1に省が直接管理する県の財政権、第2に経済社会管理権限、第3に組織人事権である。どの権限の委譲を優先するかは、省によって異なる。そのため省直管県体制改革は、多岐にわたっている。しかし、いずれにせよ、地級市を撤廃し、県級市に鞍替えさせるという最終目標は同じであり、先に挙げた市管県体制の弊害を取り除くことが期待される。また行政区画を4段階から3段階に減らすことで、行政効率を高め、行政コストを下げるができる。さらに財政的に地区レベルによる強奪も解消され、県・郷レベルの財政収入が純増するほか、省レベルが公共サービスの均等化を図るために経済発展の遅れた県レベルに対し傾斜的に財政移転を実施することを可能にする（中国社会科学院財政与貿易経済研究所編 [2005：97-98]）。

### 第3節 「省直管県」体制改革の展開

#### 1. 浙江省のケース

次に省直管県体制の具体的な実施状況をみておこう。2007年までに22の省、直轄市で実施されている<sup>(7)</sup>。ここでは最初に、成功例として他の地方のモデルとなっている浙江省のケースを取り上げる。浙江省は、1980年代に市管県体制が実施された時も、財政は計画経済期からの省直管県体制を維持している。そのため、浙江省での省直管県体制改革では、経済社会管理権限の委譲が課題となった<sup>(8)</sup>。

浙江省では1992年から2006年までに4回にわたり、「強県拓権」、すなわち「県を強化し、権限を拡大する」改革に関する政策文書が発表され、地級市が有していた経済社会管理権限の委譲が行われている。

1回目の1992年には、簞山市、余杭市など13の県レベルに、固定資産投資項目や外商投資項目の審査・許可権など4項目の经济管理権限が委譲

された。2回目の1997年には、簞山市、余杭市に、固定資産投資プロジェクトの審査・許可管理権限など地級市が有していた経済管理権限11項目が委譲された。3回目の2002年には、紹興市、温嶺市、義烏市など20の経済力の強い県レベルに、経済管理権限313項目が委譲された。

その結果、浙江省のGDP総額の8割を県レベルが占め、2005年の「全国経済強県トップ100」に、浙江省の県レベル行政区58のうち30がランクインし、省直管県体制改革の成功例とみられている。

また県レベルの経済発展により浙江省の財政収入が増えたことで、浙江省から県レベルへの財政移転が増えた。その結果、浙江省から県レベルへの特定項目財政移転（中国語で「専項転移支付」）では、「三農」（農業生産と農民所得の向上、農村の制度整備）、教育、社会保障など公共サービスへの支出が増加した。具体的には、2003年に47.72億元だった浙江省の特定項目財政移転が、2004年には59.12億元と23.84%増加した。そのうち、農業支援、教育、科学技術、社会保障などへの支出は31.15億元で、2003年に比べ49.95%増えた。

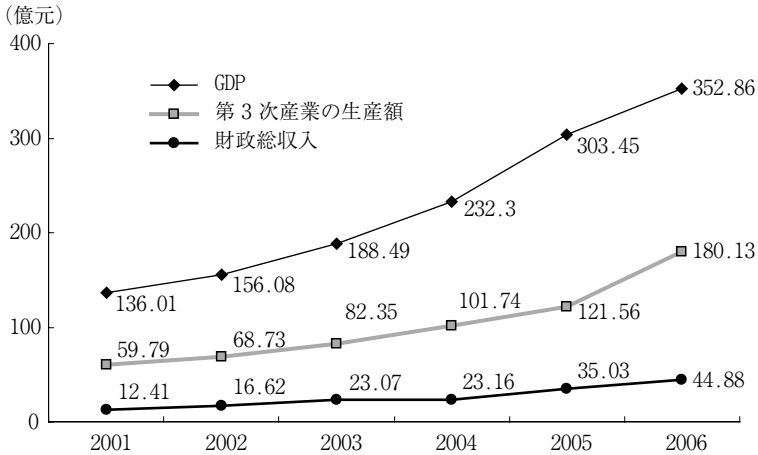
## 2. 浙江省義烏市での展開

それでは、省直管県体制改革によって、県レベルにどのような変化があったのだろうか。ここで浙江省義烏市を取り上げてみる。

浙江省の中ほどに位置する義烏市は、1980年代までは農村地帯だった。しかし、安い労働力を背景に日本の100円ショップで売られるような日用雑貨の生産、流通によって、急速に発展した（『朝日新聞』2006年5月24日）。義烏市の2006年のGDP総額は352億8644万元で、1人あたりGDPは5万262元に上る（図3）。GDP総額は全国の県レベルのうち12位で、浙江省では第1位である。20年あまりで全国有数の経済発展を達成した県レベルとして注目を浴びているが、その背景には、浙江省の省直管県体制改革がある。

義烏市の行政上の位置づけは県級市である。義烏市の1つ上の行政レベルである地級市にあるのが金華市である（図1）。義烏市と金華市を比べ

図3 浙江省義烏市の経済指標の推移



(出所) 浙江省統計局編 [2002-2007]。

てみると、金華市の市区の2005年のGDP総額は205.22億元、1人あたりGDPは2万2261元であり、義烏市の経済的優位は一目瞭然である。しかし、金華市は最近まで、義烏市の、①经济管理権限、②社会管理権限、③公共サービス機能、④都市化や国際化のための政策権限を握っていた。具体的には、義烏市の警察、検察、裁判所は金華市に従属していた。そして、商業銀行が県レベルに支店を開設してはならないという規定があり、また税関や検査検疫局、外貨管理局などの貿易にかかわる政府機関が義烏市に設置されていなかった。そのため個人や企業は、資金調達や貿易上の手続きのために、金華市の許可を必要とした(『小康』2007年1月4日)。また、義烏市の登録人口は2006年末時点で69.74万だが、市外からの出稼ぎ労働者は100万人を超え、さらに義烏市に常駐する外国人は6000人を超え、といわれている。しかし、外国人登録のためには、わざわざ金華市に行かなければならない。他方、金華市の警察部門にとって手続きは煩わしいが、そこで徴収できる費用が部門の収入になるため、その権限を手放したくない。こうしたコストは、義烏市にとって第3次産業を発展させる上で

大きな障害になっていた<sup>(9)</sup>。

浙江省が4回目として2006年11月に発表した、義烏市限定の強県拡権改革に関する政策文書である「義烏市の経済社会管理権限を拡大する改革の実験工作の展開に関する若干の意見」(以下、「若干の意見」)が定めた内容は、義烏市に地級市と同等の事務権限を与えるものだった。

1つは経済管理権限で、①金華市が許可してきた項目を、義烏市が許可することができる。②金華市がチェックをして(中国語で「審核」)、浙江省に報告して(同「報」)、浙江省が審査・許可(同「審批」)、管理してきた項目を、義烏市が直接浙江省に報告して、浙江省が審査・許可することができる。同時に義烏市は金華市に報告をして、金華市は記録にとどめる(同「備案」)。③金華市が許可、管理してきた項目を、ア)金華市が義烏市に委託して、義烏市が許可、管理の権限を行使し、具体的な実施状況を金華市に報告し、金華市は記録にとどめる、もしくはイ)金華市が義烏市に出先機関を設置し、審査・許可権を行使する、④省が許可、管理する少数の項目を、委託、出先機関の設置という方式によって、義烏市に権限を委譲する。これによって、省から472項目、金華市から131項目の経済社会管理権限が義烏市に委譲され、行政効率の向上、行政手続き(審査・許可)の削減を実現する<sup>(10)</sup>。

2つめは社会管理と公共サービス機能で、本来県に設置できない機構(商業銀行、税関、検験検疫局、外貨管理局など)の設置を中央が認めた。

しかし、金華市の抵抗は依然として強い。金華市は、口実を探しては権限委譲の実施を引き延ばす、一部しか義烏市に委譲しない、義烏市に設置した出先機関で期限どおりに審査・許可しないなどの嫌がらせをしており、この改革は結果的に行政効率の向上につながっていない。「備案」という行為は、法律的な効力を持っており、「記録に留めない」となると登記手続きや銀行からの借入れができないことになり、事実上の審査・許可に相当してしまう。そのため、4回目の強県拡権改革も、地級市から県レベルへの完全な権限委譲とはいえない(傳[2007:12-13])。

義烏市が獲得したのは経済社会管理権限だけではない。政府機構の設置数や人員数の総数の設定権限や、確定した人員の配置権限を獲得している。

また義烏市党委員会（以下、「党委」）書記と市長の人事は、金華市党委組織部ではなく、浙江省党委組織部が決定できるようになった。しかし、先述の「若干の意見」は、組織人事権について触れておらず、義烏市政府の各部門の幹部の人事任命は、依然として金華市の関係主管部門に決定権があり、組織人事権の委譲は限定的である。そのため、「若干の意見」に沿って、税関や検査検疫局、外貨管理局が義烏市に設置されたとしても、人事によって、権限行使の主体が大きく変わってくるのが懸念される。

### 3. 湖北省、安徽省のケース

浙江省のケースは、県レベルの経済発展をもたらしたという点で、省直管県体制改革の成功例といえる。この「浙江経験」によって、省直管県体制改革は全国に広がることになる（表1）。しかし、浙江省のケースが、他の地域で必ずしもうまく機能したわけではなかった。次に湖北省のケースをみておこう。

2003年6月に大冶市、漢川市、宜都など20の県に239項目の経済管理権限が委譲された。2004年、さらに項目の審査・許可権や手続きなどの経済管理権限が委譲された。

2004年5月には52の県レベルに対し、①予算管理では、2003年を基数として、地級市から県レベルへの補助金を、省が支払う。地級市は県レベルの財源を新たに強奪しない、②各種移転支付（移転支出）と特定項目補助金を、省が地級市と県レベルに直接分配する、③地級市と県レベルの財政終始決算を、省が行う、④地級市と県レベルは、中央と省に対し財政収入を報告し、省が各県の保留比率を確定し、資金管理では省が県に直接支払う、⑤債務返済の財政にかかわる5つの分野を省の直接管理とした<sup>(11)</sup>。

しかし、実際に委譲された権限は87項目にすぎず、委譲されていない権限が99項目、委譲されても実際に運用されていない権限が27項目ある。（『小康』2007年1月4日）。

安徽省でも2004年に省直管県体制改革がスタートした。財政資金の配分速度が速まり、金額も規定どおり配分されるようになり、給料の支払い

表1 「省直管県」体制改革の実施状況

省・自治区	実施時期	主な改革の内容
湖北省	2003年6月	大冶、漢川、農場都、京山、恩施など20の県・県級市に、地級市が有する経済社会管理権限の大部分を付与。(拡権)
	2004年1月	省全体で省管県財政管理体制を実施し、予算管理、移転支払、特定資金補助、財政決算、資金分配、債務償還を省が直接管理する。(財政)
山東省	2003年	経済が発展し、潜在力も高い30の県に、省が有する经济管理権限を付与。(拡権)
黒龍江省	2003年	10の県に対し、218項目の经济管理権限を付与。(拡権)
河南省		鞏義、項城、永城、固始、鄧州の5つの県・県級市に、地級市が有する経済社会管理権限を付与。(拡権) 新密市など30の県・県級市に、地級市が有する经济管理と税収の権限を付与。(拡権)
江西省		21の国家級貧困扶助工作重点県を、省直管県財政体制改革実験地点に決定。財政収支の範囲は不変だが、各種補助、資金調達などで省が直接管理。(財政)
福建省		省発の政策文書や情報などを直接県に伝達する規定を發表。
安徽省	2004年	省直管県財政体制を実施。収入審査、移転支払、財政決算などで省が直接管理。(財政)
広西チワン族自治区		県に、地級市が有する经济管理権限を付与。(権限)
遼寧省		全国経済強県ベスト100に入る県・県級市に、地級市が有する经济管理権限を付与。財政分配で県の留保。(権限)

(注) 「拡権」は经济管理権限の拡大、「財政」は財政権限の委譲を指す。

(出所) 臧 [2008]。

が保障され、県の職員の積極性を高め、また予算管理が強化された。また財政収入が増加し、省との関係が密接化した。さらに県間の財政サービスの均等化が図られるなどの効果がみられた。しかし、県の財源を強奪する権力を失ったことで地級市の財政状況が悪化した。その分、省は財源が変わらないまま、監督管理範囲だけが拡大し、事務負担が増えた。また、県の財政権限が省に委譲されたことにより、県の財政収入は増えたものの、それをどこに使うかという事務権限が規定されていないことや、地方税の体系や財政移転制度の整備などセットとなる改革が遅れているなどの問題



点も浮き彫りになっている（李・崔 [2007：475-477]）。

#### 4. 改革に対する抵抗

省直管県体制改革は、ほぼ全国で展開されている。しかし必ずしもすべての省レベルでスムーズに改革が進んでいるわけではなく、少なくない抵抗がみられる。

浙江省での改革の成功は、それ自体の成果である一方、もともと民間企業が発展した地域であるという初期条件が存在したことによるところも大きい。そのため、改革は民間企業をいっそう発展させる結果となった。

重慶市も成功例といえる。重慶市は1997年に四川省から分離し直轄市となったが、その時、地区レベルを置かず、重慶市が直接、市区を含めた県レベルを管理するという特殊な初期条件を有していた。その結果、公務員1人を支える人口が全国平均で35人であるのに対し、重慶市は52人と行政コストを抑えることに成功し、32億円の財政支出の削減に貢献している（『瞭望新聞週刊』2004年6月7日第23期：33）。このように初期条件があるところでの改革は、県レベルの経済発展にプラスに働くため、積極的に進められている。

他方、浙江省義烏市や湖北省の事例でも指摘したように、地級市の抵抗が強く、地級市の権限が県レベルに完全に委譲されていない現状もある。地級市は、政府の活動の面でも、また職員の待遇面でも、県レベルよりも格上の待遇を受けてきた。しかし、県級に格下げになるのは、既得権益を奪われ損になるため、強い抵抗を示している<sup>(12)</sup>。

また湖北省や安徽省では、すでにみたとおり、財政権限に関する改革を中心に実施されているが、少なくない問題を抱えている。湖北省の県レベルである十堰市の財政局の担当者は、県レベルへの经济管理権限の委譲が進んでいない原因として、湖北省の県レベルの経済が発展していないことが関係していると指摘する。本来、省直管県改革は県レベルの経済発展を促すことが目的であるため、この担当者の分析には論理の混乱がみられる。他方この担当者は、省が県レベルの状況を正確に把握できているかど

うか疑わしいため、現行の市管県体制で十分だとまで指摘しており（『小康』2007年1月4日）、省直管県改革に消極的な態度をみてとることができる。県レベルとはいえ、必ずしも省直管県体制改革を歓迎しているわけではない。

## おわりに

県レベルの経済発展の度合いは、そこに住む人々に対する公共サービスの質と量に大きく影響するものである。義務教育にせよ、医療にせよ、十分な公共サービスを受容できないことは、それ自体が問題であると同時に、人々からさまざまなチャンスを奪うことに等しい。そうしたことへの不満は、直接当地の共産党や政府に向けられ、政治的な不安定につながることは容易に想像がつく。

そのために、中央は県レベルの経済発展のための施策の1つとして、地級市が県レベルを管理するという市管県体制から省レベルが県レベルを直接管理するという省直管県体制に転換することを打ち出した。『人民日報』や新華社など官製報道は、転換の成果を伝えているが、成果が出ないことから転換に抵抗する地方も少なくない。現段階で成果がみられるのは、もともと経済的に発展しているところで、結果的に発展をさらに進めるというケースが多い。成果が出ないのは、転換が遅いからか、それとも転換したからなのかという省直管県体制の有効性についての検討も今後必要であろう。

他方、省直管県体制は、省レベルが県レベルを直接管理するという点で、計画経済期の地区行政公署による管理への回帰にすぎないともとれる。もちろんさまざまな権限を県レベルに委譲するという点で、計画経済期の政策とは異なる。しかし、建国以来の地方管理、とりわけ県レベルの管理の本質は一貫して、どこが管理するのか、その権限の奪い合いにすぎないという矮小化させた見方もできる。そして、これまでの諸政策は、いずれも県レベルの経済発展を促したわけではない。そこからは、地方管理という国家統治の要件の1つを達成するために、共産党が一方支配維持のリソー

スとして、上位が下位を管理するという地方管理体制を一貫して提起してきたといえる。つまり、計画経済期と市場経済期でその本質は変わっていない。

県レベルの経済を発展させ、政治的安定を図ることが地方管理の目的の1つであるならば、上位が下位を管理するという体制ではなく、大胆な地方自治の導入といった地方管理の真の転換が必要だろう。しかしそのことが一党支配の維持にとって有効な措置、源泉となるかどうかは未知数である。共産党は地方管理について、新たな一党支配維持のリソースを見い出しているわけではない。

#### 〔注〕

- (1) 中国の地方行政区画には、県レベルの下にさらに郷レベルがある（図1を参照）。しかし、郷レベルは、財政的に県レベルの支出代行の役割しかないため、実質的な末端行政は県レベルが担っており、郷レベルの撤廃論すらある（暴 [2007: 105-110]）。
- (2) 第17回党大会の分析は、佐々木 [2008a] を参照。
- (3) 筆者は、中国の西南地区におけるこうした債務問題について論じたことがある（佐々木 [2008b]）。
- (4) 西部地域の経済発展については、岡本編 [2008]、大西編 [2001] を参照。
- (5) 浙江省でも、①地級市と県レベルで経済利益を奪い合い、地級市は財政・税金の分配、基本建設投資、新規項目の許認可で県や県級市よりも市区を優先する、②地級市が県レベルを全面的に管理したいため、県レベルの自主権が制限される、③地級市政府が工作の重点を農村よりも都市に置いているといった弊害がみられる（『小康』2007年1月4日）。
- (6) 例えば、広西チワン族自治区の地級市である防城港市とそれが管理する県レベルの東興市との間では、東興市が2003年の財政収入（市の責任で徴収した税収）1.9億元のうち、180万元を防城港市に上納した。また東興市に対する国家民族事務委員会からの特定項目財政移転80万元のうち30万元を防城港市が吸い上げるなど中央や省レベルからの各種特定項目財政移転3000万元のうち900万元を防城港市が強奪している。また東興市はベトナムからの旅行者から1人あたり145元の旅行サービス費を徴収してきたが、防城港市が行政命令によって徴収権を略奪した（『瞭望新聞週刊』2004年6月7日、第23期: 32-33）。こうした事例が安徽省でもみられる。
- (7) 新疆ウイグル、チベット、内モンゴル、寧夏回族、広西チワン族の各民族自治区では、省レベルが県レベルを直接管理することは、自治区内の民族自治に抵触するため、実施されない。
- (8) 浙江省にとっても、県レベルの経済発展を阻害する地級市の存在は目障りだった。県レベルに対する管理権限を有する地級市は、しばしば省全体にとっての抵抗勢力となっていた。しかし、市管県改革は中央の決定なので仕方なく実施した。そのため、

- 省直管県体制改革によって県レベルに対する管理権限が省に戻ってきたことを、浙江省は喜んでいる（浙江省政府関係者へのヒアリング〈2007年8月〉）。
- (9) 義烏市政府関係者へのヒアリング（2007年8月）。
- (10) 例えば、中国人民銀行杭州中心支店や国家外貨管理局浙江省分局は、「若干の意見」公布の翌日から検討作業に入り、初期段階で金華市にあった外貨管理権限のうち20数項目を義烏市に委譲した（新華社2007年1月10日）。
- (11) 「湖北省人民政府関于事項省管県（市）財政体制改革的通知」（2004年4月21日）（湖北省經濟委員会ホームページ <http://www.hbsme.gov.cn/InfoPublish/InfoView.aspx?articleId=304> 2007年12月5日アクセス）
- (12) 山東省煙台市の党機関でのヒアリング（2005年3月）。

### 〔参考文献リスト〕

#### < 日本語文献 >

- 大西康雄編 [2001] 『中国の西部大開発 内陸発展戦略の行方』日本貿易振興会アジア經濟研究所。
- 岡本信広編 [2008] 『中国西南地方の開発』日本貿易振興機構アジア經濟研究所。
- 佐々木智弘 [2008a] 「前途多難な胡錦濤の政權運営—誤算の人事と「科学的發展觀」の限界」（大西康雄編『中国 調和社会の模索 第二期胡錦濤政權の課題』日本貿易振興機構アジア經濟研究所, 15-35 ページ）。
- [2008b] 「農村の過重債務の現状とその解決—財政制度と行政制度のセット改革」（岡本編 [2008], 99-119 ページ）。

#### < 中国語文献 >

- 暴景升 [2007] 『当代中国県政改革研究』天津, 天津人民出版社。
- 李光龍・崔金秋 [2007] 「省直管県財政体制分析—以安徽省的改革為例」（林双林・劉怡主編『中国公共財政改革: 挑戰与对策』北京, 中国財政經濟出版社, 472-479 ページ）。
- 孫学玉・伍開昌 [2004] 「構建省直接管理県市的公共行政体制—一項関于市管県体制改革的実証研究」（『政治学研究』第1期, 35-43 ページ）。
- 臧志軍 [2008] 『中国的“省管県”体制改革—以浙江為主要分析对象』日本貿易振興機構アジア經濟研究所, JRP シリーズ No.30)。
- 張占斌 [2005] 「政府層級改革的醞釀: 強県拔権与省直管県」（『學習時報』第296期）（<http://www.studytimes.com.cn/chinese/zhuanti/xxsb/930636.htm> 2006年1月6日アクセス）。
- 中国社会科学院財政与貿易經濟研究所編 [2005] 『走向“共贏”的中国多級財政: 中国財政政策報告書 2005/2006』北京, 中国財政經濟出版社。
- 傅瑞蓉 [2007] 「義烏強県拔権遭遇“天花板”」（『中国改革』第9期, 12-14 ページ）。

#### < 中国語年鑑類 >

- 浙江省統計局編 [2002-2007] 『浙江省統計年鑑』2002年～2007年各年版, 北京, 中国統計出版社。