

# 14

## 人民公社の解体と農村の再編成

——基底社会の民主化への道——

こ ばやし こう じ  
小 林 弘 二

はじめに【略】

出典 『アジア経済』第31巻第9号，1990年9月；  
第31巻第10号，1990年10月

- I 人民公社解体の経緯【一部略】
  - II 農村再編の概況【略】
  - III 郷村の統治構造と問題点【略】
  - IV もうひとつの農村再編成【略】
  - V 基層政治体制改革の課題と展望【略】
- おわりに【略】

はじめに【略】

### I 人民公社解体の経緯

#### 1. 農村再編の政策展開【略】

## 2. 人民公社解体の理由と農村再編構想

人民公社がなぜ解体されなければならないのか、解体が中国社会主義の将来にとってどういう意味をもつのか、こういった問題について公開の誌紙で真正面から論議が行なわれたことはついぞなかった。むろん党指導部にとって人民公社の解体が重要な問題でなかったからではない。むしろ反対で、ことがあまりにも重大であるだけに、大きな論議がひき起こされることを党指導部としては避けたかったのであろう。

そもそも今回の農村再編にあたって、「人民公社解体」に相当することばが使われたことはなかった。あくまでもそれは「政社分離」(中国語では「政社分開」)、すなわち末端の政権機構と経済組織(当初は農業生産合作社)が合体した「政社合一」の体制は弊害が多いのでこれを分離しなければならない、という主張がなされたにとどまる。政社を分離するのであって、集団経済を解体するのではない、と党指導部は一貫して主張してきた。なお政社分離と合わせて「党政分離」、すなわち党委員会が政府機構にとってかわっている現状についてもこれを改めて党と政を分離する必要があるとされていたが、この点については突っ込んだ議論はほとんど行なわれていない。今日なおそれはタブーの領域に属する。

それでは政社合一の体制にどのような弊害があるというのか。まずその点について、公式見解とみられる説明<sup>(23)</sup>を要約してみよう。ほぼ次の3点になる。

- (1) 政社合一体制の下では集団経済組織(とりわけ生産隊)に自主権がなく、経済運営が上からの行政命令によってなされ、でたらめ指揮(瞎指揮)が横行するし、また公共のためと称する労働力の無償調達がはなはだしくなる。
- (2) 農民の過重な負担を招きやすい。農村では幹部手当や民辦学校の教師手当などさまざまな負担が農民に課されるが、政社合一体制の下では天

引きが容易なため、農民に過重な負担が強えられることになる。農民が戸別経営を要求した理由の1つもそこにあったという(戸別経営実施後も政府による天引き問題がなくなったわけではない)。

(3) 経済運営が行政区画の制約を受けるので、商品経済の発展に不利である。

以上の3点は、いずれも政社合一の体制が経済面に及ぼす弊害である。それに加えて、政治面の弊害も指摘されている。人民公社の指導部が経済工作に多大の精力を割かなければならないので政治面の指導が十分にできないとか、少数の者への権力の過度の集中を招くことになって権力の濫用、大衆への抑圧が生じやすい、などの指摘が行なわれている。具体性に欠けるけれども、政治面でもこのような弊害を生じるという。

政社合一の体制はこのように多大の弊害をともなうため、政社は分離されなければならないと党指導部は説明している。それでは政社分離をどのように行ない、分離後の再編をどうすすめようというのか。党指導部の農村再編構想について次にみておこう。

人民公社の解体を正式に決定する契機となったのは憲法の関連規定である。憲法の規定も政社分離という考えに基づいている。分離後の末端の政権機構として、人民公社にかえて郷政権(郷人民政府と郷人民代表大会)をおくことにしている。これは形の上では人民公社化以前に復帰するということである。一方、政権機構から切り離された集団経済組織(郷鎮企業等の統括組織)は、「農村人民公社」、「農業生産合作社」等の名で呼ばれている。憲法第8条にはこう記されている。「農村人民公社、農業生産合作社、その他生産、供銷(販売・購買)、信用、消費など各種形態の合作社経済は、勤労大衆による社会主義的集団所有制経済である」<sup>(24)</sup>。

この条文自体は、「農村人民公社」や「農業生産合作社」の性格について規定するのみで、それととの人民公社とどういう関係にあるのか、人民公社のどの部分がどのように継承されるのか、全然ふれていない。その点に関して彭真は、憲法改正案の説明を行なった際に、次のように述べている。「人民

公社を保留して集団経済組織とする」,「政社分離は一部の職権を切り離すというだけで,公社,大隊,生産隊の企業およびその他すべての財産の所有権には変わりはない。この点を広大な農民大衆と社隊幹部にはっきりと説明し,不必要な思想的混乱と経済上,生産上の損失を招かないようにしなければならない」<sup>(25)</sup>。

彭真の説明によれば,政社は分離されるものの,人民公社は集団経済組織として保留され,分離後も大きな変化がないかのようなのである(この時点では集団農業の解体自体がなお不透明であった)。おそらく公社の解体にともなう混乱を避けたかったのであろう。またそれに加えて,彼自身も集団経済の保持に熱心だったのかもしれない。

しかしながらその後の農村再編は,彭真の説明どおりには進展しなかった。集団経済組織としての人民公社や,公社,大隊,生産隊による「三級所有制」が保持されたところはまれであった。それどころか集団経済組織が解体してしまったところが少なくなかった。それは,1つには,党指導部の農村再編構想そのものが当初から明快さを欠いており,指導方針も一定していなかったからである。

彭真の憲法改正についての説明が公表されたとき,それと同時に関係方面の政社分離に関する意見の集約といった形の調査報告類が公表されている<sup>(26)</sup>。そしてそれらの資料が,関係者のあいだに意見の相違があることや,各地の取組みにも違いがあることを,認めている。資料の1つにはこう記されている。「政社分離の是非,分離後どういう形をとればよいのか,人々の意見は必ずしも一致しておらず,試験点でのやり方も同じでない」<sup>(27)</sup>。

政社分離には当然ながら反対意見もあった。反対論者は,過去の農村政策にみられる弊害は極左政策によるものであって,政社合一一体制そのものに原因があるとはいえない,と主張していた。反対論者には人民公社の幹部が多かったとされている。なかでも社隊企業の規模が大きく,経済的にも豊かな地区の指導者たちが,現状維持に熱心であったという。分離によって集団経済が打撃を受けることや,幹部の既得権益が失われることを,惧れたのかも

しれない。ちなみに、県級以上の党委員会の指導者たちの圧倒的多数は政社分離を主張していたとされている<sup>(28)</sup>。

政社分離後の再編をめぐる関係者のあいだで意見が分かれていて、方針が容易に定まらなかったのは、主として次の点に関してであった。

### (1) 郷の規模

人民公社をそのまま郷に切り替えたのでは郷の規模が大きすぎて、管理に不便だとする意見が当初は強かった。農業集団化以前の郷に比べて人民公社の規模が何倍にも膨張していたからである。政社分離に関する先述の調査報告の1つは<sup>(29)</sup>、郷の規模については次の2案のいずれでも可だとしている。すなわち、(i)生産大隊規模にするか、(ii)生産大隊をいくつか合わせた規模にする。後者の場合、人民公社の規模が小さく、集中度が高い(広域に分散しているのではない)ときは、公社規模の郷をつくってもよい。以上のことから判るように、当初は1社1郷は例外的だと考えられていたのである。ところが1983年の国务院の「政社分離通知」は、1社1郷が原則であるとした。郷村制への移行を容易にするためであろう。またそれに加えて、人民公社の行政区画を大きく変えることに積極的な意味はないと判断したのかもしれない。

### (2) 郷村関係

向陽人民公社では村に郷政府の出先機関を設けて(郷政府機構に組み込む)、村長に行政事務を担当させるという方式がとられていた<sup>(30)</sup>。しかし新憲法草案は、村レベルには「大衆の自治組織」である村民委員会をおくものとした。村レベルは、行政機構の一環として組み込むのではなく、大衆の自治に委ねるといことなのであるが、実際にそれが何を意味するかということについては後述する。ちなみに、人民公社体制下の生産大隊と生産隊は、ともに基層政権組織ということになっており、「自治組織」ではなかった。憲法改正案の審議が始まってから発せられた「1982年1号文件」も、生産大隊は基層政権組織であるとしている<sup>(31)</sup>。

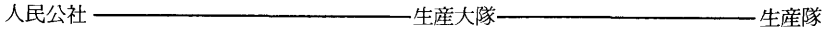
### (3) 集団経済への対応

政社分離後集団経済組織として人民公社を保留すべきかどうかという点に

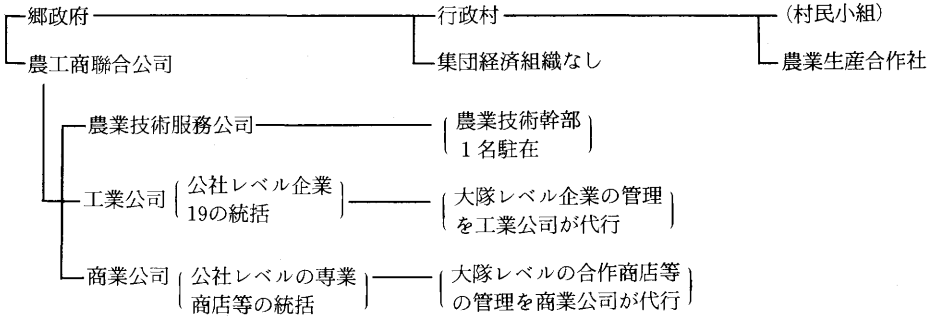
については、当初から指導者のあいだで意見が分かれており、方針も一定していなかった。第1に、政社分離に最初に踏みきった向陽人民公社では、彭真の説明とは違った方式がとられていた。公社レベルでは各種の経済組織を統括するために農工商聯合公司を設けて、その下に工業公司(公社工業を統括する)、商業公司、農業技術服務公司が所属するという形をとっている(このレベルでは人民公社保留と大差ない)。そして大隊レベルには集団経済組織をおかず、生産隊レベルに集団経済組織として農業生産合作社(農業生産以外の事業も営む)がおかれる。生産隊が基本経済単位だからというのであろう。大隊経営の企業等は大隊傘下の農業生産合作社の連合経営となり、公社の各会社が管理を代行することになっている。この方式を広漢方式と呼んで、人民公社保留の方式と区別しており、各地の実情に応じてどちらの方式をとってもよいとしていたようである<sup>(32)</sup>(第1図参照)。第2に、彭真説明から半年余を経て新憲法が正式に採択された時点では、人民公社は必ずしも保留する必要はない、ということになった。公式文書でその点を明記したのは「1983年1号文件」である。それにはこう記されている。すなわち基本経済単位である生産大隊または生産隊の「管理機構は、やはり国家の計画指導に従ってある種の生産項目の按配を行ない、売り渡し任務の達成を保証し、集団の土地等の基本生産手段やその他の公共財産の管理を行なわなければならない、社員に各種のサービスを提供したり土地をりっぱに経営するためには、この種の地区単位(地区性)の集団経済組織は必要である。その名称、規模、および管理機構の設置については、大衆が民主的に決定する。もとの公社と基本経済単位でない大隊は、解体するか経済連合組織として保留するか、具体的な情況に基づいて、大衆と相談して決めるべきである」。この文書によれば、人民公社体制下で基本経済単位であった集団(生産隊か生産大隊)の経済組織は残す必要があるが、人民公社レベルでは集団経済組織を必ずしも保留する必要はないという。彭真の公式説明からのこれは明らかな方針転換である。ただし憲法自体は、「農村人民公社」について、それが郷に基礎をおく集団経済組織だと規定することを避けて、各種の合作経済組織の1つであるかのように規定し

第1図 農村再編の当初構想

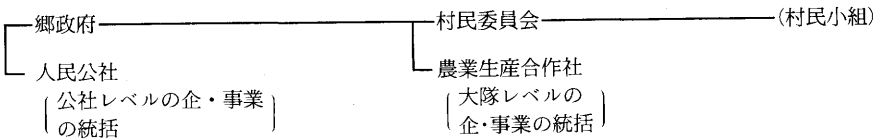
〈原組織〉



〈広漢方式〉



〈彭真説明〉



(出所) 広漢方式については、劉政・陳武元「農村管理体制的初歩嘗試」(『經濟管理』1981年第4期)、彭真説明については、彭真「關於中華人民共和國憲法修改草案的說明」(『人民日報』1982年4月29日)を参照。

- (注) (1) 村民小組にかっこを付したのは当初構想に登場していないからである。  
 (2) 広漢方式では大隊レベルの企業は生産隊レベルの合作社の連合経営(聯辦)の形をとる。  
 (3) 憲法の規定は、農業生産合作社が大隊レベルの集団経済組織なのか、生産隊レベルのそれであるのか、明記していないし、公式説明でもその点は明らかでない。本図では仮に大隊レベルの組織としておいた。そのほうが自然だからである。  
 (4) 集団経済組織についての当初構想のちに修正されたが、主要な修正点は次の2点である。(i)郷レベルの集団経済組織はおかなくてよい、(ii)村レベルでは政・社分離をしなくてもよい。

ていた。彭真説明とは違う解釈の余地を残していたことになる。

集団経済への対応ではこのように当初方針からの転換が行なわれ、それ以降は郷レベルの集団経済組織は保持しなくてもよいことになった。この転換

がなぜ行なわれたのか、転換の理由についてみておく必要がある。

前にもふれたように、政社合一体制の弊害の1つとして、経済運営が行政区画の制約を受けるため商品経済の発展に不利だという点があげられている。政社分離の狙いの1つは、したがって、行政区画の枠を越えた経済の発展を促すことにあった。「長期的にみると、農村経済の組織と活動範囲は、基層政権の管轄範囲を必ず越えることになるう」<sup>(33)</sup>と、関係者はみていたのである。「1983年1号文件」も、行政区画にとらわれることなく多種多様な集団経済組織を発展させなければならない、と強調している。人民公社の保留がこうした発展の妨げになるというのが、方針転換の1つの理由であったと思われる。

方針転換のもう1つの、しかもより決定的な理由を示唆してくれるのは、1984年の党中央1号文件、「1984年の農村工作についての中共中央の通知」(以下、「1984年1号文件」と記す)<sup>(34)</sup>である。郷レベルの経済組織についてはこう述べている。「もとの公社ですでに経済的実体を形成しているものは、その経済組織としての役割を十分に発揮させるべきである。公社の経済力が弱いものは、具体的な情況と大衆の希望に基づいて、さまざまな経済連合組織や協調サービス(サービ)組織を設立してよい。条件のない地方は設置しなくてもよい」と。若干の補足説明をするならば、郷レベルの集団経済(主として郷鎮企業)が大きなウェイトをもっている先進地区では、合作経済組織を設置する意味があるものの、集団経済の基盤の弱い地区(これが郷の大半を占める)や郷鎮企業をまったく有していないような地区で集団経済組織を設置するのは、郷政府機構の外に「第2政府」を設けるようなもので、無益だといえる。基盤の弱い地区では必要に応じて調整機関的なものをおく程度でよく、条件のないところでは設置する必要もないとしている<sup>(35)</sup>。

そもそも家族経営制への移行後(集団農業解体後)も地区単位の集団経済組織が必要だとされたのは、主として次の2つの理由による。第1に、社隊(郷鎮)企業を維持、管理するためであり、第2に、農民と各種の請負契約(耕地割振りや農産物の売り渡し等に関して)を結び、その実行を保障するためであ



る<sup>(36)</sup>。ところが社隊企業が存在しないか、存在してもはなはだ弱体な場合は（いわゆる経済実体を有しない場合）、諸種の社隊企業を統括する組織などは不要だということになる。一部の先進地区以外では、第1の理由は意味を失う。第2の任務を担うものとして想定されているのは、集団農業の基本経済単位であった生産隊（ときには生産大隊）か、これに代わる集団経済組織である。このレベルでは引き続き集団経済組織が必要だとされている。だがこのレベルの集団経済への対応にも、当初構想の修正がみられる。(1)集団経済組織を必要とする理由として、上記の2つの理由に代わる第3の理由、すなわち農業生産を支えるために農家に各種のサービスを提供する必要があるということが強調されている。たとえば「1984年1号文件」は次のように述べている。「地区単位の集団経済組織は活動の重点を農民に対してサービスをはかることに移すべきである。まず土地管理と請負契約の管理を適切に行なう。次に水利施設と農業機械をきちんと管理し、農産物の保護・防疫をすすめ、科学・技術を普及し、農地・水利の基本建設およびその他生産の前後（前方・後方連関）におけるサービスを大々的に行なわなければならない」と。(2)従来生産隊や生産大隊が担ってきた農民へのサービス提供を行なうために、村民委員会や村民小組から独立した集団経済組織をあえて設置する必要はない、としたことである。要するに村以下のレベルでは政社(企)分離は不要だということである。1983年10月に発せられた「政社分離通知」は、村レベルでは、いったん分離された集団経済組織を村民委員会とふたたび合体させてもよいと述べている。要するに合作経済組織を無理に分離、独立させても、農民へのサービス機能がかえって低下するだけだ、ということなのであろう。

さて、人民公社の解体にともなう農村の再編構想は、再編が本格化する前に早くも後退をよぎなくされた。地区単位の集団経済組織の現状については後述するが、集団経済を保持するという当初構想は大きくゆらぐことになった。だが留意しなければならないのは、人民公社解体の理由といい、あるいは農村再編構想といっても、それについて公式見解が表明されたり、あれこれの論議が行なわれたのは、最高指導者による政治的決定が行なわれたあと

のことだということである。人民公社の解体について最高指導者がなぜ政治的決断を下したのか、その問題をめぐってトップ・リーダーたちのあいだでどのような対立があったのか、真相は明らかにされていない。

鄧小平は人民公社体制に将来はないとかねてから考えていたものと思われる。農村経済の長期にわたる停滞、集団農業がともすれば解体しそうになる現実、ところがこうした事実があるにもかかわらず人民公社理念を掲げているかぎりより高度な社会主義を目指して所有制と経済計算の単位を引き上げようとする（生産隊→大隊→人民公社）指導者が必ず出現する。しかしそれでは集団経済の矛盾を拡大するだけである。加えて人民公社体制の核心は党委員会の「一元的」（一元化）指導にあるが、そうした体制の下での行政命令的方法によって経済の発展をはかることは不可能だ。鄧小平はそう確信していたに違いない<sup>(37)</sup>（ちなみに、鄧小平は、1985年にタンザニア連合共和国大統領と会見した際に、毛沢東の「欠点」として、社会生産力の軽視、発展方法の誤りを指摘しているが、その具体例として「たとえば人民公社化をすすめるなど、社会経済の発展法則にもとづいて事をはこぼうとしなかったのです」<sup>(38)</sup>と述べている）。

しかしながら一方、人民公社の解体が集団経済の解体を招き、ひいては中国社会主義そのものを崩壊させかねないと惧れた指導者は少なくあるまい。たとえ政社を分離するだけで集団経済は保留するという説明がなされたところで、人民公社の解体によって中国社会主義の前途が混沌としてくることは避け難い。人民公社の解体をめぐる真の争点は、中国社会主義の将来展望に関する問題であったと思われる。

ここでは問題の所在を示唆するにとどめざるをえないが、人民公社の解体を決定的にした新憲法が採択されたころ、党規約の改正（1982年の第12回党大会で採択）をめぐって中国社会主義の現状をどう規定するかという問題が大きな党内論争を呼び起こしていた。保守派と目される当時の党中央宣伝部長の鄧力群は、中国社会が「共産主義の初級段階」にあると強調していた<sup>(39)</sup>。5年後の1987年に開かれた第13回党大会で「社会主義の初級段階」規定が採択されたことからみて、おそらく第12回党大会当時から「共産主義の初級段

階」か「社会主義の初級段階」かという問題が党内論議を呼んでいたであろう。鄧力群からみれば、現状を社会主義の初級段階と規定するようでは、共産主義の実現という目標が無限の彼方に追いやられることになる。「この一時期、われわれは『共産主義漠然論』に批判を加えてきた」と、彼はこの当時述べている<sup>(40)</sup>。鄧力群などの保守派の指導者たちは、人民公社の解体にも強い抵抗を示したのではなかろうか。むろん党内論議が公開の紙誌にとりあげられることはないので、これはあくまでも推測にすぎないけれども。

## II 農村再編の概況【略】

### III 郷村の統治構造と問題点【略】

### IV もうひとつの農村再編成【略】

### V 基層政治体制改革の課題と展望【略】

おわりに【略】

【注】

- (23) 以下の資料を参照。全国人代常委会法制委員会調査組「關於人民公社政社合一問題的調查報告」（『復印報刊資料・農業經濟』1982年第9期。以下、「政社合一調查報告」と記す）／劉月俊「政社分開的重大意義」（『政治与法律』第1輯，1982年6月）／張春生・宋大涵「政社分開是農村經濟發展和政權建設的要求」（『人民日報』1982年7月30日）。
- (24) 『人民日報』1982年12月5日。
- (25) 彭真「説明」。これがこの時点の公式見解であった。同趣旨の発言としてはほかに「陳宗烈就政社分開問題答本報記者問」（『復印報刊資料・農業經濟』1982年第9期）。
- (26) 「政社合一調查報告」のほか、『農村工作通訊』特約記者「關於政社分開の各種意見」（『復印報刊資料・農業經濟』1982年第4期。以下、「政社分開各種意見」と記す）。
- (27) 「政社分開各種意見」。
- (28) 「政社合一調查報告」。
- (29) 同上。
- (30) 劉政・陳武元「農村管理体制的初步嘗試」（『經濟管理』1981年第4期）。
- (31) 杜西川他『村民委員会法律知識手冊』北京農村読物出版社，1987年（以下、

- 『手冊』と記す) 33ページで指摘。
- (32) 劉政・陳武元, 前掲論文。
  - (33) 「政社合一調査報告」/張春生・宋大涵, 前掲論文。
  - (34) 「中共中央關於一九八四年農村工作的通知」(1984年1月1日) (『十二大以来』上所収)。
  - (35) 詹武他「從“政社合一”走向新型的合作經濟」(『人民日報』1984年11月12日)。
  - (36) 『鄉村体制改革』90ページ。
  - (37) 鄧小平の以下の発言を参照。農業生産の20年間にわたる長期低迷については「改革のテンポを速めるべきである」(1987年6月12日), 党の一元的指導批判は「党と国家の指導制度の改革について」(1980年8月18日)。鄧小平『現代中国の基本問題について』北京, 外文出版社, 1987年所収。
  - (38) 「政治面では民主を發展させ, 經濟面では改革を實行する」(1985年4月15日) (同上書所収)。
  - (39) 鄧力群「すでに共產主義の初級段階」(『北京週報』1983年第6号)。党の公式文献も「共產主義の初級段階」に言及している。「中共中央關於加強農村思想政治工作的通知」(『十二大以来』上所収)。
  - (40) 同上。

(小林弘二/執筆時: アジア經濟研究所地域研究部研究主幹, 現: 同左)