

Susan H. Whiting,

*Power and Wealth in
Rural China: The Political
Economy of Institutional
Change.*

Cambridge: Cambridge University Press,
2001, xix+348pp.

た ほら ひみ き
田原史起

はじめに

「中国農村における権力と富」と題する本書は、実のところ農村社会について論じた本ではなく、富裕を実現した者が権力を獲得していくプロセスを描いているわけでもない。実際に扱われているのは、1980年代から96年前後にかけての、農村工業企業、地方政府、国家の3者における、収益獲得の「制度変革」(institutional change)である。また次節の内容紹介を眺めてもらえば分かる通り、本書が包括することになっているさまざまなトピック、例えば、地方政府・財政論、財政請負制の改革と分税制の導入、郷鎮企業の株式合作化、金融制度改革などの諸問題は、ひとつひとつが重要なイシューであり、しかも日々変動を被りつつある状況にある。この事実は、それぞれの分野の専門家たちをして、実態報告的、各論的な記述から一步踏み込むことを躊躇させてきたようにも思える。著者はこうした潮流に果敢に挑戦するかのように、個々のトピックの間に大きな「制度変革」という網をかけることで、そこに何らかの連関性、統一性を見出そうとするのである。以下ではまず、各章の内容について紹介し、次に本書の特色と功績を、最後に若干の疑問点を述べることにしたい。

I 本書の内容

本書の構成は以下のようになっている。

- 序章
- 第1章 制度変革とはなにか
- 第2章 農村工業における毛沢東時代の遺産
- 第3章 インセンティブの構造と地方幹部の行動様態
- 第4章 インセンティブ、制約、所有権の展開
- 第5章 徴税制度にみる「静」と「動」
- 第6章 信用貸し付けの配分と集団組織構造
- 第7章 制度変革の政治経済学

序章では、研究の目的が提示され、分析の基本となる前提、すなわち(1)個人レベル、(2)制度レベル、(3)国家の政治経済をめぐるマクロ環境レベルから理論化することによって、制度の多様性を解明すべきことが示される。

第1章では、まず国家と市場をめぐる制度変革を扱ううえで、国家主義、比較政治、国家—社会関係、合理的選択と新制度主義、制度経済学などの諸アプローチが持つ有効性と限界が明らかにされる。次に、農村の工業セクターにおける企業所有権の地域的多様性が、徴税における取引コストや交渉力などを決定付けるという、本書の基本視角が提示される。

第2章では、改革期以降の制度変革を規定した、毛沢東時代の農村工業化戦略とその具体的措置について概観する。そこで、本研究の主たる調査地のうち、同時期を通じ国家の支援に恵まれた無錫県(江蘇省)、松江県(上海市)において集団所有制企業が発展したのに対し、楽清県(浙江省)では国家の支援がほとんどなかったために、集団所有制企業の発展が見られなかったことが指摘される。

つづく第3章から第6章にかけては、それぞれ地方政府・幹部の行為、企業の所有制、徴税制度、信用貸し付けの割り当てというトピックをめぐる、本書の中心をなす議論が展開されている。まず第3章では、特に郷鎮レベル幹部の行動様態を決定付け

た制度的枠組みとして、改革開放初期の郷鎮財政制度および幹部考課制度が検討される。まず財政制度の側面では、(1)郷鎮財政の大きな部分を占める、企業を通じた歳入の確保のため郷鎮企業の発展を強力に推進するというインセンティブ、(2)上級の県政府に対して税収の中から一定額を請け負う「財政請負制」がもたらすところの、企業収益を税のチャンネルから外そうとするインセンティブ、(3)私営企業と集団企業の財政構造内の位置付けの違いから、それぞれに対して異なった対応をとるインセンティブ、などが生まれたとされる。次に幹部考課制度をめぐっては、従来の政治思想、業務態度にかわって、工業・農業パフォーマンスを含むより具体的な評価基準に移したことで、とりわけ利潤よりも総生産高が基準とされたことの影響が論じられる。すなわち、行政幹部の企業活動への介入、効率を無視した生産拡大、中央による融資政策の浸食などの行為が生じた点である。

第4章では、集団企業と私営企業が、それぞれ独自の動機に支えられながらも、ともに「株式合作制」という新しい所有制の形態に収斂していった独自の文脈が明らかにされる。集団企業にとり「株式合作制」への移行は、政企の分離とともに、自社株を郷鎮幹部や企業の従業員に販売することによる資金の動員を目的としたものだった。また温州（浙江省）の私営企業家においては、自らの私的財産への完全な支配権を多少犠牲にしても、株式合作制企業という「集団」企業に準ずる地位を獲得し、国家からの「信用できる公約」(credible commitment)を得ることで、原料購入や資金調達機会の拡大をねらう者が多かったとされる。

第5章は本書の中核をなす章である。これまでの議論を受けて、所有制の違いがもたらした徴税制度の変革に対する各地の対応の差異が、比較の視点の中で浮き彫りにされる。まず私営セクターからの徴税努力については、地方政府のインセンティブに支えられて温州、上海の両調査地とともに制度的革新が進んだが、私営セクターが周縁的な地位にある上海においては、より厳格な措置が採られた。また集団セクターからの徴税については、上海、無錫にお

いて地方政府と集団企業が一体となった税の回避、脱税が普遍的に見られ、徴税制度の革新は「個人請負集団企業」など集団企業の周縁的な領域でしか進まなかったことが示される。

第6章では少し視点を変え、資金配分における企業、地方政府、国家の3者関係を解明している。地方レベルにおける信用貸し付けの割り当ては、集団企業に対してより有利に、私営企業に対しては差別的な待遇となっていた。とりわけ郷鎮政府は、集団企業の資金獲得のためにさまざまな政治的影響力行使し、企業に対する信用基準の適用を有名無実化することで、融資に値しない貧弱な企業を支え続けたこと、他方で優良な私営企業が制度金融から排除され続けたこと、などが強調される。こうした地方政府の関与は、中央政府レベルでの金融マクロ・コントロールを阻害し無意味化するものであった。

第7章は全体のまとめと展望である。ここでは中央による1994年の分税制の導入、「予算外」収入の制御を目的とした96年改革に至る経緯が明らかにされ、それに対応し現在も進行しつつある地方の変化（集団企業の私営化など）が展望される。毛沢東時代に形成され、改革の15年においても大きな意味を持ち続けた制度枠組みが、市場経済への移行という大きな潮流の中で徐々に変化を被るというストーリーの中に、これらの動きは位置付けられている。

以上が内容紹介であるが、おそらくは扱う話題の幅が広すぎたせいで、各章ごとの議論はそれぞれ納得することができても、一冊の書物として読み手に確実に届くひとつの統合されたメッセージとなると必ずしも明瞭でない、という感想を持った。

II 本書の特色と貢献

次に本書の特色と独自の貢献について述べれば、第1に、国家の「徴税能力」に焦点をあてた新しい「国家—社会関係論」としての意義が挙げられよう。国家—社会関係といえ、10年以上前に出版されて話題を呼んだ、V. Shueの*The Reach of the State* [Shue 1988] が想起される。この作品は、主として毛沢東時代の国家—社会関係を対象に、多くの既

往研究を読み込んだうえでの「モデル作り」の書物であり、本書とはそのスタイル、扱う時期ともに大きく異なっている。著者は第1章の冒頭において、かつて Shue によって提起された、“the reach of the state” という立論の仕方の限界を指摘し、「国家の能力とは、経済、社会を統制する制度に左右される」との見解を示している (p. 1)。そのうえで、税財政、とりわけ国家の「徴税能力」という、いわば操作性の高い基準をもって国家—社会関係の変動を見ることを提起していると言える。より具体的な議論は第5章において集約的に展開され、税比率 (tax ratio = 工商税額/国民総収入) を決める変数として社会の「税負担能力」(tax capacity) と (地方) 政府の「徴税努力」(tax effort) を想定し、後者については、さらに各地方における企業所有制の形態、および地方が属する省レベルの環境がこれを決定するとしている (p. 220)。

毛沢東時代においては、国家権力の社会への浸透 (penetration)、あるいは直接的な介入の大小、程度という形で問題が立て易い状況があったのに対し、1980年代以降の中国では、むしろ税制や財政制度をめぐる中央と地方との利害関係調整の問題として「国家—社会関係」が現れてきている事実がある。両作品の差異はこうした事情を反映するとともに、また他方ではこの10年間の国家—社会関係研究の実証的深まりをも映し出しているように思われる。

第2に、上記「徴税能力」の分析にあたり、特に郷鎮レベルの役割に着眼したことが本書の大きな特色として挙げられる。これまでのところ、フィールド・ワークを通じたコミュニティ研究は、村落レベルの状況については比較的多くの情報を蓄積し、村幹部の行動パターンについても理論化を進めるうえでの手がかりを提供してきている^(注1)。また文献、統計データが豊富な県レベル以上、特に省レベル地方の研究は、中央—地方関係の枠組みの下にさまざまなトピックを扱った研究が蓄積されているものと思われる。これに対して、郷鎮レベル政権組織・財政の性格を実態面から位置付ける試みは、主としてデータの制限からか、その数自体が圧倒的に少なかったように思われる^(注2)。こうした郷鎮レベルから

のアプローチを可能にしたのは、著者自身が1991～92年にかけて重点的に、96年、99年に補足的に行ったインタビュー調査であり、インフォーマントの数は県レベルと郷鎮レベルの企業経営担当者、政策担当者を中心として250名にも及ぶ^(注3)。

第3に、本書の最もユニークな貢献のひとつは、前節の内容紹介からも容易に見て取れるように、国家の徴税能力とその変化を捉えるにあたり、地域比較による分析手法を開発した点にある。その結果、「地域」というものがひとつの変数となって、国家の資源動員能力の強弱を決定付けたことを明らかにしている。ここで「地域」を位置付ける際の著者のオリジナルな着眼点は、地域経済における企業の所有制パターンの差異という一点にある。本書でフィールドとなった3県の郷鎮のうち、(1)無錫県 (江蘇省) は言うまでもなく「蘇南モデル」の典型として、集団企業が地域経済のほとんどすべてを占めている。こうした地域では、集団企業からの収益獲得をめぐる取引コストは小さいが、財政請負制という状況下では郷鎮政府が企業と「共謀」して税回避を図るため、結果的に徴税能力は低くなる。これとは対照的な(2)樂清県 (浙江省温州市) では私営企業が大部分を占め、地方政府の徴税における取引コストは高く、だがそれゆえ幹部の徴税努力が強く現れることから、逆に徴税能力は高くなる。(3)松江県 (上海市) は集団企業が大部分であるが、私営企業も一定割合を占め、また上海という省レベルの条件が徴税に厳しい環境を作り出すため、無錫と比較すれば高い徴税能力を示すとされる。こうして地域の所有制パターンと徴税能力の相関関係を示したことが本書の最大の「発見」であったと言える。

III 疑問点

上記のような内容理解を土台として、以下では大きく2点に絞って疑問を提示しておきたい。

第1点目は、ここで提示される「郷鎮政府」のイメージの偏りについてである。例えば、幹部を突き動かすインセンティブとその行動様式を論じた第3章は、ほぼすべての議論が上海の事例によって展開

されている。その結果、集団の利益のためにコスト分を膨らませ脱税に手を染める「企業体」としての郷鎮政府というイメージが、本書では「代表的」な郷鎮組織の行動様式として印象的に描かれることになった。こうした立論上の前提は結論の導出にも現れている。すなわち「分税制」が導入されたことの影響に関して、「……これら（上海や無錫など一引用者）の企業を含む集団の組織的構造は、国庫への歳入の動員を妨げ、93年末の国家による新改革案を導くことになる財政危機の一因となった」（p.293）と述べる。つまり本文の行論においては、「地方徴税の制度配置」は、いつのまにか「集団企業がメインである地域の徴税の制度配置」に置き換えられてしまっているのである。これは言い換えれば、第5章において徴税能力の高さが立証された楽清（温州）などの状況（p.224）は、本書の大きな理論展開のうえでほとんど活かされていないことを意味する。

地方政権と企業が未分離で、企業がコミュニティへのサービス機能をも備えた「企業体としての地方政府」[Walder 1995] というイメージは、改革期中国の地方政府を特徴付ける重要な一側面として、また何よりも中国的特色に満ちていることから、これまで研究者の関心を引き付けやすい存在であった^(注4)。他方、本書が採用する、制度変革の「地域間比較」アプローチはこうした従来のイメージから一步進んで、新しい議論に道を開く可能性を持っていたはずである。にもかかわらず、全体の立論においては、集団企業が中心である無錫、上海などのイメージが根柢なしに大きな「代表性」を与えられている。私営企業中心の地域では、地方政府との関係において「中国的特色」が希薄であることから、著者はこうした側面を前面に押し出すことをやや躊躇したのだろうか。

そもそも郷鎮を理解するにあたっては、「企業体」、「利益共同体」とは異なるもうひとつの対極的イメージ、すなわち県政府の「派出機構」としての郷鎮イメージを併せて考えねばならないだろう。というのは、郷鎮という単位は歴代の行政区画の変動が激しく、社会的な統一体としてはできあがっていないという一般的状況があるためである^(注5)。その

ため、行政的単位としての郷鎮は、地域社会の利害共同体であるよりは、県政府の派出機構的な性格を濃厚に持っている。少なくとも企業的共同体としての郷鎮は、全国的に見ればむしろ局部的な現象であると言わざるを得ない。郷鎮政権をめぐって、従来から「条条」（縦割り）と「塊々」（地域割り）の2つの異なる役割が問題とされてきた^(注6)のも、利益共同体（塊々）的契機を孕んでいると同時に、上級の派出機構（条条）でもあるという郷鎮の複合的な性格が単純な結論付けを阻んできたために違いない。

こうして「塊々」に傾いた地方政府像が描かれていることのもうひとつの原因は、私営中心の温州も含め、本書がつまるところ経済発達地域のデータのみを使用して幹部のインセンティブ構造や制度変革を論じている点にも帰せられる。著者の描こうとする地方幹部の「インセンティブ」は、そもそも企業からの豊かな財源が備わっていることが前提となつたうえで、それをいかにして徴収し、確保するか、という範囲内での議論であることに注意すべきである。他方で、内陸部の多くの郷鎮にとって問題なのは、企業から税をどう取るか、取らないかの問題ではなく、税やその他の予算外収入を獲得することのできる企業がそもそも存在しておらず、財源が貧困であるという問題である。こうした地域では幹部の手当だけで郷鎮財政支出の大部分を占めてしまうケースもある[馬・劉・邱 2000, 122]。周知のように、財源不足を賄うため農民から直接に各種費用を取り立てることによる「農民負担問題」の方がここではより深刻である。内陸貧困地域の郷鎮政府が、どのような「インセンティブ」によって突き動かされ、どのような徴税機構の制度配置が取られうるのか、本書の議論はほとんど手がかりを与えてはくれない。

この一般化の困難さは、「制度変革」という大きな問題について、本書がある地域の「企業の所有制」パターンというものを単独の変数として用いていることにも起因する。この点にはまさに著者の手法上のオリジナリティが込められていたのだが、所有制ファクターに拘泥しすぎたことにより、私有であれ集団所有であれ、企業からの税収が一定の規模

に達していない地域は、「制度変革」論の対象外となってしまったのである。

さて、2点目は疑問というよりも、ある種の「物足りなさ」にかかわる。それは、地方幹部や企業経営者ら、制度内で動いている個々人の行為の含意するところが、本書の議論からはいまひとつリアルには立ち上がってこないように感じられたことである。

例えば、集団企業の脱税をめぐる次のような非常に面白い記述があった。集団企業経営者らは「脱税は個人利益のためではなく、集団のためにやるのならかまわない」とする普遍的な考え方を持っていたというのである。また郷鎮の幹部らもこれと「共謀」し、さまざまな「対策」を講ずることからも分かるように、ある程度まで同様の認識を共有していたことが示されている (pp.198-208)。いわば「集团的利己主義」とも呼べるこうした地方幹部の行為は、中国における徴税の問題を考える際に、大変に興味深い問題点を提示しているように思われる。しかし、著者はこの点について、それ以上の深追いをするでもなく、あくまで一定のシステムの中で合理的選択を行う存在として、またシステムの歯車として「個人」(individual)を位置付ける (pp.16-18) という姿勢をつらぬくのである。だが評者の見るところ、「幹部考課制度」における業績主義がもたらすインセンティブは、一定の任期内で成績を上げるという幹部個人の昇進に向けた動機付けを説明することができても、それが郷鎮コミュニティ＝「集団」のためになされなければならないことの理由は説明できない。また「財政請負制度」も、できるだけ多くの収益を地元に残そうとする行為の背景説明にはなるが、脱税を正当化する「集团的利己主義」の心理的基盤を説明することはできない。

おそらく上記の点を説明しようとするれば、より多様な角度から考えてみる必要があるのだろう。例えば「集团的利己主義」というエートスの初源的形態としては、費孝通が「差序格局」論において、「公」と「私」の相対性について述べた議論 [費 1999b, 332] がすぐさま想起される。すなわち集団企業経営者の言う「個人利益」の水準に止まる脱税は「私的」な行為であり、受け入れがたいというこ

とになるが、「集団の利益」のための脱税は地方社会の中で「公的」な価値を形成し、道義的にも正当化されうると考えられる。またこうしたメンタリテの背景を見るうえでは、無錫や上海が位置する江南地方の村落社会の特質——村落同士は経済的に孤立しているが、それぞれが鎮の中心地と直接に結び付く [費 1999a, 81-82] ——における歴史社会的な規定要因を加味して考える必要はないだろうか。先の第1の疑問にもかかわるが、同地域では例えば「郷鎮」という単位が社会的に意味あるひとつの単位となり「我々意識」を醸成しやすいという、中国の他の地域では希薄である条件が存在していたことが、上に見たような行為のバックボーンになっていたとは考えられないか。著者は面接調査の手法を用いて、質的なデータを大量に蓄積したはずである。それだけに、本書が地方政府の行為の背後にあるエートスないしはローカルな文脈といったものを、本書の主題である「制度変革」の範疇から除外してしまっている点が余計に惜まれるのである。

上記2点は、本書の議論への積極的な反論を構成するものではもちろんなく、本書を通じてどのような討論が可能なのか、評者なりの考えを述べたまでである。この労作の出版に刺激を受け、これまで注目されることが少なかった中国の郷鎮政権・財政と郷鎮社会に関する研究が、今後、我が国においても深まりを見せることを期待したい。

(注1) 代表的な業績として Huang (1998) が挙げられる。また食糧調達における生産隊レベルに焦点をあててより理論化を進めた、すでに古典的とも言える業績として Oi (1989) がある。また、改革以降の「企業としての村落」における幹部の行動を歴史的叙述により位置付けたものとして Ruf (1998) がある。

(注2) この分野の研究は、中国国内においても馬・劉・邱 (2000) などによってようやく先鞭を付けられた段階と言えよう。

(注3) 巻末付録「インフォーマント」一覧 (pp. 300-313) を参照。

(注4) 日本でも、例えば高原 (1998, 40) が、「市場経済化にともなって行政部門の全体あるいは一部が

公司化（会社化）し、多くの企業を従えた営利活動によって実利を得るようになって」おり、その一形態として「郷鎮企業を經營する郷鎮政府があたかも営利企業として機能するようになった」点に言及している。

（注5）これは日本の町村自治体が「昭和の大合併」以来、半世紀近く固定されたことによって、自治体の「住民」としての意識を培ってきたのとは対照的である。小林（1997, 624）は、中国農村での「郷自治」の可能性について論じる中で、それを妨げる大きな要因として「郷区画の激変」の問題を挙げている。

（注6）この問題については曹・張・陳（1995, 589-604）で詳細な検討がなされている。

文献リスト

<日本語文献>

- 小林弘二 1997. 『20世紀の農民革命と共産主義運動』
勁草書房。
高原明生 1998. 「中国」森田朗編『アジアの地方制度』東京大学出版会。

<中国語文献>

- 曹錦清・張楽天・陳中亜 1995. 『当代浙北郷村の社会文化変遷』上海 上海遠東出版社。
費孝通 1999a. 「江村經濟——長江流域農村生活的実地調査——」『費孝通文集 第2巻』北京 群言出版社。
—— 1999b. 「郷土中国」『費孝通文集 第5巻』北京 群言出版社。
馬戎・劉世定・邱沢奇主編 2000. 『中国郷鎮組織変遷研究』北京 華夏出版社。

<英語文献>

- Huang, shu-min 1998. *The Spiral Road: Change in a Chinese Village through the Eyes of a Communist Party Leader*. Second Edition. Boulder: Westview Press.
Oi, Jean C. 1989. *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*. Berkeley: University of California Press.
Ruf, Gregory A. 1998. *Cadres and Kin: Making a Socialist Village in West China, 1921-1991*. Stanford, California: Stanford University Press.
Shue, Vivienne 1988. *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*. Stanford, California: Stanford University Press.
Walder, Andrew G. 1995. "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy." *American Journal of Sociology* 101-2 (September): 263-301.

【付記】本稿は、平成14年度東京大学大学院総合文化研究科地域文化研究専攻のゼミナール「アジア太平洋文化交流論II」において行われた本書の輪読およびその場での討論を参考として、最終的に評者の手によりまとめたものである。この場を借りて、ゼミ参加者の伊藤美帆、松村史穂、竹内健二、山口真美、大沢肇、加島潤、岩谷將の諸氏に謝意を表したい。

（東京大学大学院総合文化研究科助教授）