

# 中国の農民負担問題

## －現状、根源と解決策について－

沈 金 虎

Jinhu SHEN : Problem of Farmer's Tax and collection Burdens in China – *Status quo*, Roots and Problem-solving Measures –

This paper discusses the problem of farmer's tax and collection burden, which is a hot economic and political issue in China. We first review the *status quo* of the farmer's compulsory burden and then discuss its economical and political origins and problem-solving measures. From our study, following can be found:

① The problem of farmer's compulsory burdens in China is mainly existent in various illegal compulsory collections that have been prohibited for long time by the central government but are even now occurring in many rural area. ② These illegal collections have many deep economical and political origins. The most two important origins are the financial system, which both treats rural residents with discrimination and lack in local finance equalization schemes, and the political system centralized but governed at the will. ③ To solve this problem of farmer's tax and collection burden thoroughly, Chinese government should first drive forward the restructuring of local administration system, including combination of town and village; second repeal the financial policies that treat rural residents with discrimination and establish a new financial system aimed at equalizing local government's finance revenue; third abolish the existing agricultural taxies, which over imposed rural farmers when compare with urban workers, and unify them to the standard income tax and fixed property tax.

## 1. はじめに

中国では、農民負担問題が叫ばれてから実に久しい。1985年10月に中央政府の「農民への乱れな徴金・徴費を制止することに関する通達」が公布されてから、もう15年以上も経つ。その間、中央政府は絶えずに「農村地域の税費徴収は中央政府の政策範囲内に行い、政策範囲を超える如何なる任意徴収は違法であり、断固として制止せよ」と全国農村に呼びかけてきた。時には「通達」や「決定」を出し、重要な農業会議が開かれる度にも、県・郷などの地方政府に理解と忠実な実施を要求し、時には視察団を地方に派遣し現場の実施状況の把握に努めてきた。

一つの農業問題に中央政府がこれほどの関心を示し、「通達」や「決定」を頻発したのは中国においても極めて異例なことである。にも係わらず、農民負担は一時より軽減されたものの、一進一退があり、未だに問題を根本解決する目処が立っていない<sup>1)</sup>。都市・農村間の所得格差が拡大する中、2000年に中国政府はようやく大きな決心をし、安徽省など一部の地域に農民負担問題の徹底解決を狙う農村税費制度の改革を試験的に実施したが、

それもいま全国に普及できずに、ペンディング状態に陥った。これらの現実を前にして、改めて農民負担問題の根深さ、難しさが思い知らされたが、同時に中央政府が取られてきた対策の妥当性について、疑問を抱くのに禁じえない。

この疑問を解き明かすことを目指して、本稿では次のことを研究課題とする。まず第1に、農民負担の現状、つまり、負担の構造と特徴、負担水準の推移を確認しておく。次に特に「3乱徴収」など農民への法外徴収の拡大と根絶できない原因を探るため、第2に中国の伝統的な権力構造と地方税賦制度の特徴を分析し、歴史的な視点から今日の農民負担問題の背景を明らかにし、第3に人民公社解散直後に「3乱徴収」が発生した経緯、その後膨張し続けてきたことの官僚体制、財政制度面の要因を分析する。第4に近年農民負担問題の解決を目指すために実施されている農村税费制度改革の内容を紹介し、その問題点と限界について検討する。そして、最後に以上の分析を踏まえて、根本から農民負担問題を解決するための方策を提案して本研究の結びとする。

## 2. 農民負担の構造と負担水準の推移

### (1) 農民負担の概念と負担構造

まず、「農民負担」の概念をはっきりしておこう。「農民負担」とは、国家、地方政府、その他権力機構が法律・法規或いは公的な権威・権力をもって、強制かつ無償で農民に課した金銭・物品・労務負担の総和を指す。現段階の中国において、農民負担は主に以下のような形態がある。

1) 税金負担：これは国に納めるもので、具体的には農(牧)業税、農林特産税、屠殺税などの税種がある。もちろん中国農村では、外の税種もあるが、直接農家を対象とし、かつ農家のみに課税しているのは、この3種類だけである<sup>2)</sup>。

2) 集団上納負担：これは人民公社の時代に集団組織が負担し、1984年人民公社解散後に農家個人が肩代わりした郷村範囲内の公共事業費用の負担である。人民公社解散してから1991年までの間は特に法的な根拠もなく、ただ人民公社時代のやり方を踏襲して慣習的に徴収、運用していたが、不正と混乱が多かったため、1991年に国務院が「農民の費用・労務負担管理条例」(以下、「負担条例」と略す)を制定し、農民の負担義務とともに、その資金と労務の徴収、管理、使用の原則などを規定した<sup>3)</sup>。同条例によると、以下の3つが農民負担すべき義務とされた。

①「村提留」：これは、村に上納し、村内に使用するもので、「公共積立金」、「公益基金」と「管理費」の3つの細目に分かれる。「公共積立金」は農地整備と水利建設、植樹造林、生産用固定資産購入、集団企業創設などの生産目的用、「公益基金」は貧困家庭への援助、農村合作医療、その他福祉事業用、また「管理費」は村・組幹部への手当と事務

管理費支出用とされている。

②「郷統籌」：これは、郷（鎮）政府に上納し、郷（鎮）と所属村の「民弁公助事業」に使うものである。「民弁公助事業」とは、民間が主体となって弁理し、国家が助成する公共事業のことである。「郷統籌」基金から支出する「民弁公助事業」は、主に郷（鎮）範囲内の中小学教育、計画出産、軍人家族・烈士遺族の優扶、民兵訓練、道路建設、の5つである。

以上、二つの項目で農民に課せられる負担総額は郷（鎮）単位で前年度農民純収入の5%を限度とし、それを超えてはならないこと（両者の内部比率は特に規定がない）、両基金は専用基金であり、管理・運用が任させている郷（鎮）政府、村民委員会はその用途を勝手に変更できないこと、なども合わせて規定されている。

③ 労務負担：これには「義務工」と「労働蓄積工」の2種類がある。前者は主に植林、防災、道路維持管理、学校校舎修繕に投じ、後者は主として農地基盤整備と植林に用いる。農村労働力1人当たりの労務負担は「義務工」として年間5～10日、「労働蓄積工」として同10～20日を限度とし、自然災害の救済など特別な事情がない限り、その限度を超えてはならないと定められている。

3) その他強制負担：国の法律・法規或いは中央政府の条例によれば、農民が負担義務を有するのは上記の税金と集団上納しかないが、実際には、外にも中央官庁を含めて各レベルの政府と政府部門が農民に対して様々な法外徴収を行ってきた。これらは俗に「3乱徴収」（「乱収費」、「乱集資」、「乱罰金」）と呼ばれ、中央政府はこれらを違法行為として禁止し、厳しく取り締まってきたが、なかなか消滅しないのが実状である。

以上3種の強制負担について、農民達はこう評価している。「頭税軽、二税重、三費是個無底洞」（一つ目の税金は軽く、二つ目の税は重い、三番目の費は底が計れない）と。果たしてほんただろうか。その実態をみてみよう。

## （2）税負担の推移

まず、税負担に関する統計をみると、確かにその負担率は高くない。しかも減少傾向にある（表1を参照）。特に最大の「農業税」は金額こそ1990～98年間に2.8倍増えたが、実物換算で生産量に対する徴税量の比率は1958年の10.9%から、1978年に3.9%、そして1998年には2.0%までに下げてきた<sup>4)</sup>。農業税徴収時には、同税額の15%に相当する「地方付加」も同時徴収されるが<sup>5)</sup>、両者を合わせた負担率も平行して低下している。

一方、2番目に大きい「農林特産税」の税取額も増えつつある。1983年「農林特産税」を徴収し始めた年には1.1億元しかなかったが、1989年に10.3億元、1994年に63.7億元、そして1998年現在は127.8億元に増えた。しかし、これは徴税地域の拡大と、1994年以降課税範囲が生産段階から加工・流通段階に広げたことによる部分が大きく<sup>6)</sup>、税率或いは負担率を見る限り、むしろ減少していると思われる<sup>7)</sup>。

表1 財政統計からみる農民税負担の推移

年次	農業 生産量	農業税とその付加		農業 GDP	主要農業税の歳入額				対農業GDP 負担率
		徴税額	負担率		農牧業税	農業特産税	契約税	合計	
	億kg	億kg	%	億元	億元	億元	億元	億元	%
1958	1782.9	222.8	12.50	445.5	—	—	—	32.6	7.32
1965	1683.4	130.2	7.00	651.1	—	—	—	25.8	3.96
1978	2802.3	123.1	4.39	1018.4	—	—	—	28.4	2.79
1980	3026.1	101.4	3.35	1359.4	—	—	—	27.7	2.04
1985	4068.0	111.3	2.74	2541.6	—	1.6	—	42.1	1.65
1988	4179.4	127.5	3.05	3831.0	46.9	5.0	0.7	52.5	1.37
1989	4236.0	116.1	2.74	4228.0	56.8	10.3	1.0	68.0	1.61
1990	4675.8	122.5	2.62	5017.0	59.6	12.5	1.2	73.3	1.46
1991	4721.2	114.0	2.42	5288.6	56.7	14.3	1.9	72.8	1.38
1992	4751.5	119.5	2.52	5800.0	70.1	16.2	3.6	90.0	1.55
1993	4910.6	119.4	2.43	6882.1	72.7	17.5	6.2	96.4	1.40
1994	4809.8	119.9	2.49	9457.2	119.5	63.7	11.8	195.0	2.06
1995	5096.0	124.6	2.45	11993.0	128.1	97.2	18.3	243.6	2.03
1996	5445.6	123.7	2.27	13844.2	182.1	131.0	25.2	338.3	2.44
1997	5340.7	123.3	2.31	14211.2	182.4	150.3	32.3	365.0	2.57
1998	5528.8	126.0	2.28	14599.6	178.7	127.8	59.0	365.6	2.50

資料：楼継偉編『新中国50年財政統計』経済科学出版社、2000年、p.70～75より作成。

いずれにせよ、農業関係税負担全体をみると、税金総額は1980年までは減少し、それ以降は拡大しているが、農業GDPに対する税負担率は減少している。特に1958～85年間に同負担率は7.3%から1.6%へと大幅に減少した。1985年以降、「農林特産税」の新設により、負担率の低下は減速したが、それでも1993年には1.4%まで下げてきた。同年以降、負担率は若干上昇するようにみえたが、それは前記農業特産税課税範囲の拡大によるもので、その影響を除くと、農業生産活動の税負担率は変わらないか、減っていると推測される。

### (3) 集団上納金負担の変化

次に、集団上納金負担の変化は『中国農業年鑑』に掲載されている「農村経済収益分配」統計から見る事ができる。それによると、農民の集団上納金負担は経済改革以降一貫して増え続けている。1978年にその負担総額は189億元であったが、1993年に380億元、1998年に730億元と、この20年間に約3.9倍に膨らんだ。1998年の730億元はちょうど国に支払った農業関係税の2倍で、農民がいう「二番目の税は重い」ことは確かな事実である(表2)。

けれども、負担率に関しては、農業生産の発展と農家所得の増加を背景に年々低下している。例えば、集団上納金の対農民所得の負担率は、経済改革初期には20%に達していたが、国務院が「負担条例」を公布する前の1990年にはすでに6.8%に低下した。「負担条例」

公布以降、中央政府の再三の取り締まりと管理・督促が功を奏し、1994年には政府が要求した5%水準以下となり、1998年現在では3.8%までに低下したのである。

のみならず、農村経済改革以降に限って言えば、集団上納金の負担率は、税負担率のそれよりも速く低減している。なぜなら、表1と表2から分かるように、農民の税金負担が100として、集団上納金負担の指数は1978年の665から、1990年に454、1998年には200となり、両者の差は大幅に縮小したからである。

表2 農村収益分配統計からみる  
農民集団上納金負担の推移

年次	農民所得	集団上納負担金			対農民所得 負担率	対農業GDP 負担率
		合計	村提留	郷統籌		
	億元	億元	億元	億元	%	%
1978	884	189	—	—	21.35	18.54
1980	1213	222	—	—	18.28	16.31
1985	2989	279	—	—	9.34	10.99
1990	4899	333	217	116	6.80	6.64
1991	5296	364	231	133	6.87	6.88
1992	6141	373	219	154	6.08	6.43
1993	7447	380	232	148	5.10	5.52
1994	9902	461	287	174	4.66	4.88
1995	13000	548	330	218	4.21	4.57
1996	16237	680	377	303	4.19	4.91
1997	18160	703	414	289	3.87	4.95
1998	18933	730	430	300	3.85	5.00

資料：『中国農業年鑑』（農業出版社）各年版より作成。

#### （4）その他強制負担の性質と特徴

一方、その他強制負担は、改革以降ではなく、以前にもすでに存在していたものである。大躍進、文化大革命の時、大衆運動による「大弁工業」、「大弁教育」などを口述に集団組織に無償資金、無償労務などを提供させた事例報告は屢々みられ、1978年6月にも共産党中央が湖南省湘郷県政府の「党の政策を真面目に実施し、不合理な農民負担を軽減するよう努力することの報告」を全国農村に伝達し、分担金徴収など農民集団からの無償資金集めをやめようとして指示した<sup>8)</sup>。1983年に関係部門の推測によると、全国農民の税金以外の負担総額は210億元、その内、40億元（19.5%）が乱収費に属したという<sup>9)</sup>。また1984年に江蘇省南通市が行った調査によると、同市税金以外の農民負担は98項目、総額1億8200万元に達した。そのうち、「不合理な負担」と認められたのは17項目、3056万元（全体の16.8%）に及んだ。また「合理であるが、過徴収」の項目は16個あり、不合理な徴収と過徴収部分を合わせると、両者の金額は負担総額の約30%を占めたという<sup>10)</sup>。

不合理といわれる負担には、どういう内容が含まれたのか。それを説明する格好な例は1984年山東省99個の郷に行った調査から見られる。その調査によると、当該地域において、税金以外の農民負担は11種96項目があった。その内、第1種の「各種分担金」には煙台市、青島市、徳州市における大学の施設、省体育館と都市モニュメント設置の分担金、県の文化センター、婦女少年活動センター、専門技術学校、放送大学、老幹部病院、県烈士霊園

の建設基金、縣市街区域の環境改造基金など、農民と全く関係のない事業の分担金が多く含まれた。また第4種の「管理費」には接待費のほか、共産党党员・青年团团員の組織活動参加への手当て、郷（鎮）党员代表大会の会議費、同人民代表大会の会議費、第11種の「その他」には公安部門用の車両・トランシーバー設備の購入費、司法人員の着費、電線、電話線ポールの更新費、新聞・雑誌の共通購読費等が含まれていた<sup>11)</sup>。これらはどうみても農民が負担すべきものではないのに、無理矢理に農民に負担させていたのである。

このような不合理な負担を農民に強要することは、決して例外的な現象ではなかった。1985年10月党中央、國務院が「農民への乱れ名徴金・徴費を制止することに関する通達」にもこの点を認め、次のように指摘した。「農民が法律に基づいて国に税金を納め、集団に集団積立金を上納するのは必要であるが、問題はこれ以外に各種の分担金を農民に強要していることである。一部の地域では分担金の項目は数十種に達し、農民1人当たりの負担額も十数元、数十元にも及んだ。そのうえ、更に様々の名目の「乱收費」、「乱罰金」、「乱集資」があるから、農民の負担能力を遙かに超えている」と<sup>12)</sup>。

だが、これらの法外徴収の負担総額に関して、違法である故に、全国的な統計はない<sup>13)</sup>。恐らく統計しても正確な数字は得られないだろう。ただ、負担水準や負担率よりも、問題の核心は、法的な根拠がないことが別にしても、徴収項目の理不尽さと役人の身勝手さにある。理不尽な負担項目が多いことは、すでに山東省の例からみえたが、ここではその任意性と雑乱状況を見てみよう。

多くの調査研究によると、それらの法外徴収は、末端の地方政府や政府部門だけでなく、中央官庁や省政府の公文章に基づいて行われたものも多く含まれていた。先の南通市の例では、98費目のうち、中央、省、市政府に規定・認可されたものはそれぞれ44項目、49項目、12項目（重複があり）、金額ベースではそれぞれ71%、17%、12%であった。また1984年寧夏自治区銅峽市のある村では税金以外の農民負担は36項98,214元であったが、中央、自治区、市県、郷レベルの政府と政府部門によるものは、それぞれ6項目20,876元（17.3%）、8項目10,174元（10.4%）、8項目36,438元（37.1%）、5項目9,234元（9.4%）で、残る9項目21,492元（21.8%）は村自身によるものであった<sup>14)</sup>。全国一般的な状況も次の報道からその概略を知ることができる。例えば、1993年7月党中央、國務院の命令により、中央官庁が率先して、自らが出した公文章の中、農民に負担を求めた内容、項目を清查・整理したが、その際、農民負担に関わった37費目は廃止、2費目は5年間執行停止、17費目は修正、14項の強制徴収、便乗徴収行為は禁止、29費目は継続執行となった<sup>15)</sup>。その後、同様な清查・整理を各レベルの地方政府にも要求したが、1994年山西省の清查・整理結果をみると、同省各レベルの政府・政府部門から出された農民負担に関わる行政通達や公文章は2,977通、負担項目は3,378個に上った。そのうち、499通の通達・公文章、897個の負担項目は廃止され、111種の違法行為は禁止されることになった<sup>16)</sup>。また四川省の例では農民負担に関わる行政通達や公文章は何と13,705件に達し、そのうち、「負担条例」に違

反と判断され、廃止、停止、修正されたのはそれぞれ2,256件、2,927件、2,831件に達したという<sup>17)</sup>。

さらに、もう二つの問題がある。一つは、法的な根拠がなく、役人の勝手に徴収するのがゆえに、その負担は地域間に非常に不公平である。一般的にこれらの法外徴収は、役人や郷村教師の給料や農村経済・社会建設資金の不足分を補うために行われたものである。それ故、郷鎮企業が発達し、地方政府に他の収入源がある地域では、上記のような資金不足は郷鎮企業の利潤から支出できるので、農民が直接負担することはあまりない。それに対して、郷鎮企業があまりなく、地方政府に他の収入源が乏しい地域では、農村経済・社会建設資金の不足分だけでなく、郷村教師、役人の給料、その他ものものの資金不足が全部農民に求めるのである。従って、「三番目の費は底が計れない」ということは、全国共通にみられるものではない。貧困な地域ほど、このような法外負担が重く、また元々農民の収入が低いから、実際の負担率、或いは心情的に感じられた負担は一層重いものになってしまうのである。二つは、「法外」、「理不尽」が故に、農民からの抵抗も自然と強くなる。農民の抵抗に対処するため、一部の地域では強権を発動し、公安人員、武装警察、保安人員並びに銃器、警棒などを使うまでにした。その結果、人身障害・死亡事件が多発し、民衆による抗議デモや抗争暴動もしばしば発生した。その実態について、文献 [18] がよく纏めているので、詳しくはそれに参照されたいが、1995年以降中央政府が「通達」や「決定」の公布を通じて、このような強権手段の使用禁止を数度も強調したから、それより問題の深刻さを伺い知ることができよう。

従って、農民負担の最大問題は3番目の「その他強制負担」、即ち、各レベルの政府、政府部門による「3乱徴収」にある。「3乱徴収」は違法であり、中央政府も再三に禁止してきたが、未だに根絶していないのは、なぜだろうか。以下、その発生原因と根絶できない社会背景などを分析してみたい。

### 3. 農民負担問題の歴史的な根源

#### (1) 二重権力構造と「紳権」の実権範囲

周知のように、中国は伝統的に中央集権的な国家であった。同時に「法治」ではなく、「人治」を重んじる国家でもあった。このため、二重の権力構造をもち、一つは官僚統治の世界で、「皇権」を中心に秩序が形成、整合性が保たれ、もう一つは郷村の世界、「皇権」の力は及ばず、「紳権」、つまり族長、郷紳、地方名流等がそれを実質的に管治していた<sup>18)</sup>。

中国において、官府は長い間、県レベルまでしか設けられなかった。その世界では理論的に中央、特に頂点にいる皇帝が絶大な権限を持ち、国中の誰もがそれに従わなければならなかったが、実際は広大な国土、千差万別の地域状況、それに「人治」という制度的な

制約により、中央政府が本当に集権できるのは、軍事、外交、立法、財政等限られた分野、地方の行政管理は地方政府がより実質的な権力を持っていた。しかも、一旦皇朝の力が弱まると、地方割拠が起こり、その時は中央の軍事・財政権も危うくなってしまふのである。かくて、法を持って国を治めていない以上、幾ら中央集権しても、中央政府が本当に手が届き管理できる範囲は限られていた。中央政府にとって、主な関心事は国土の安全、政権の安泰、歳入の安定など限られたことに集中し、地方の治理と行政については、「皇権」に対して明らかな挑戦（中央への離反、税賦上納の遅れ、大規模の民衆反乱など）がなければ、もっぱら地方政府に任せていた。

一方、「皇権」の浸透できない地方農村では、民衆を束ねること、他の公的な業務はもっぱら郷紳等の地方名流が行われていた。彼らは官府の授權がなく、従って官的な身分をもたなかった。なのに、郷村地域において管轄権を行使できたのは、そこに「天が高く、皇帝が遠い」という権力の真空地帯が生じたからである。その条件下で、誰かが日常の治安を維持し、お祭り時は音頭をとり、内部紛争があった時は調停し、外部と争いことが起きた時は族人、村人を束ねなければならなかった。これらの民衆の要望に、地方名流が答え、かつその能力が証明された時に、「皇権」とは別にもう一つの権威、「紳権」が形成し、郷村において実質的な統治権を行使できるようになったのである<sup>19)</sup>。

「紳権」は、その民間授權の特質から、自ずと「皇権」に対して相対独立性を有することになった。張静氏によれば、昔から郷村社会において、「皇権」は文化象徴的なものに過ぎなかった。「皇権」と「紳権」は、長い歴史の中、「礼儀的な往来」を体得し、相手の領域に立ち入るのをできるだけ避けようとしてきた。郷村に近い県官達でさえ、縣市以上に生活し、自分に課せられた職務（郷村から税賦を徴収）以外は、郷村のことに対してあまり関心を持たなかった。一方、地方の郷紳達も、官府から自らの地位、行いへの黙認をえるため、官府に対して尊敬を与え続けたが、実質統治権を与えようとはしなかった。彼らは常に郷村のことへの官府介入を警戒しており、そのため、自分の手に負えない状況など特別な事情がない限り、官府との接触をもできるだけ避けようとしたという<sup>20)</sup>。

ところが、このような状況は、近代に入ってから変わり始めた。商工業と都市経済の発展、科挙制度の改革並びに戦争の影響で、郷村にて功名を得ることの意義がまず薄れていった。また農業経営は利潤率が低下し、リスクが増大するが、都会では商工業の機会が増えはじめた。多くの地主、郷紳は子供を都会に送り、自分も都会に出て新しいビジネスに身を乗り出した。それに、頻繁な内外戦争も国、地方財政を疲弊させた。戦争維持、財政収入拡大のため、末端農村への徴兵、徴税の強化が重要視されるようになった。かかる情勢下に、県以下に郷官、郷政権組織を設けようとする機運が高まり、二十世紀三十年代国民党政府の時期にはとうとうそれが実施された<sup>21)</sup>。

しかし、「法治」観念の薄い国柄から、これらの「郷官制」改革は公的身分の委任と行政機構の設置に留まり、郷村治理の仕組みを変革するまでには至らなかった。従前の地方



権威は末端郷村の官吏になったが、新しい税賦徴収任務が付け加えられたことを除けば、彼らの管轄範囲、治理方法などは従来通りであった。要するに、改革の目的は地方権威の力を借りて徴兵、徴税などの国家目標を達成することによって、「紳権」の権限を制限し、「紳権」に代わって「皇権」が郷村地域を実質統治する狙いは最初から存在しなかった。

けれども、地方権威の「官授化」は、地域社会の利権構造、その上に築かれた社会秩序には多大な影響を与えた。まず、地方権威と地域社会との利益の一致は無くなり、「共通利益」をベースにした地域社会の結束力も弱体化した。従来、地方権威の公的身分の獲得は、彼の地方公務の処理能力に依存し、民衆の信頼を得るためには地元の公共事業に私財を投ずるまでしていた。しかし、いまは彼らが官府の信任を得なければならず、官府の意向をみななければならなくなった。官府との利益一致が増すにつれ、彼らの行動も価値判断も次第に官府の方に偏り始め、公共の利益、民衆に対する責任感は逆に薄れてしまった。また、官の身分をえた地方権威は地位が高くなり、権力もこれに従って拡大した。彼らの利用できる社会資源はより多くなったが、その地位、行動の合法性に対する地域社会の承認は益々要らなくなった。

責任、約束を伴わない権力増大は、私利私欲、公私混同など社会の悪習慣を一層助長した。郷村官吏の私利私欲から、民衆の利益や地域社会の共通利益を守るため、法治などを強化しなければならなかったが、そのような努力はあまり行われなかった。その結果、地方権威の自由行動範囲は益々大きくなり、往く手は官の身分を利用して私利私欲を追求することは日常化した。

## (2) 地方税賦制度の特徴とその弊害

以上の分析から、中国の地方官僚、郷村官吏の権力空間の広さについて、感触を得ることができたと思う。しかし、今日の中国農村に「3乱徴収」が屢禁不止の歴史根源を全面的に把握し、また中国農村の税費制度の源流を探するためには、もう一側面の歴史的な事実—唐宋以来の税賦制度—をみなければならない。

多くの歴史研究から分かるように、中国は唐代から「集団徴収」、「定率戸均」を特徴とする税賦制度を実施してきた<sup>22)</sup>。「集団徴収」とは、税賦計算・徴収の基本単位が個人ではなく、集団であることを指す。また「定率戸均」とは、集団の総税賦を人数、土地面積に応じて各戸に分担させる方法のことである<sup>23)</sup>。

つまり、官府組織のない郷村では、農家単位で税賦を徴収するのは、甚だしい手間がかかる。手間を省くため、例えば、唐代の時、税賦の計算・徴収単位を里にし、徴収の実務を「里正」という者に委託していた。里正は戸籍・帳簿の制作から実際徴収まで税賦徴収業務の全部を担当したが、彼らも官的な地位を持たず、官府の委託を受けた一部の郷紳であった。官府は里正に対して税賦徴収任務が達成したか否かをチェックするが、納税者の

間にどう配分したか、また納税者から過分に徴収したかについてはあまり関心を持たなかった。従って、戸籍記録、災害申告、税賦分担、納税物の入庫、納期切れ処理などにおいて、納税者間の負担配分に巡って不正行為が働きやすかった。水面下の秘密交易によって、ある人は税賦が免除され、或いは負担すべき水準より軽減されたが、他の人は逆に負担すべき水準より税賦負担が重くなった。免除・軽減されたのは、大邸郷村中の有力者で、負担が重くなるのは権力も財力も持たない一般庶民であった。かかる税賦制度の欠陥による不正行為は唐宋時代にすでに大量に発生し、明清以降は一層酷くなったといわれている<sup>24)</sup>。

さらに、もう一つ深刻な問題は、地方官吏や政府部門による制度外の苛捐雑税の徴収にあった。唐代の「青苗銭」、「資課」、「羨余」、「進奉」、宋朝の「度牒」、「免夫銭」、「月壯銭」、「板帳銭」、清朝の「厘金」、「捐納」、「攤派」などはその代表的なものである<sup>25)</sup>。これらの苛捐雑税は、第1に王朝の税賦制度に乗らないこと、第2に「支出需要」に応じて「徴収額」を決定するが、徴収名目の設定、徴収方法、資金の使い方は決まった定まりがなく、任意性が非常に強いこと、第3に徴収した資金は徴収者自身が管理・運営し、外部のものがそれを正確に把握するのは非常に困難であること、などの特徴を持つ。

かかる制度外徴収は、これまで説明してきた地方政府、郷村官吏がもつ権力範囲の広さ、自由度によったが、同時に国家の財政制度とも深い関わりを持っていた。例えば、唐代の時、中央財政と地方財政は厳格な区別はなく、地方財政が中央財政の中に含まれていた<sup>26)</sup>。また清朝も、歳入に中央税収、地方税収の分類が無く、歳出も中央歳費、地方歳費に分けていなかった<sup>27)</sup>。この財政制度下で、予算配分権は中央が掌握し、しかも予算の殆どが中央政府の支出に当てられた。地方政府の歳出は、官員俸禄、日常経費など必要最低限の項目は中央から配分されるが、他の行政費、特に公共事業費は歴史書等を見る限り、制度内の予算配分が殆どなかったと思われる。制度内の予算収入だけでは、増えつつある行政支出需要を満たすのは不可能であり、行政維持のためにも、外に収入をつくる必要があった。これが、制度外に苛捐雑税を徴収し、独自に歳入源を「開発」する最初の動機であった。その上、さらに地方官僚、郷村官吏の私欲が加えると、制度内の予算収入が益々不足となり、不足を埋めるため、さらなる苛捐雑税を徴収するようになった。おかしなことに、中国の伝統的な政治・財政制度からは地方政府、政府官僚の支出需要を規制する仕組みを見つけるのが難しいが、彼らの無法に近い、支出需要をもって収入源を任意拡大することを奨励した事例は数多く見受けられる。

かかる負の遺産は、制度、意識の両面を通じて今日の社会に影響を与え続けている。

## 4. 「3乱徴収」の発生と根絶できない原因

### (1) 郷村財政の生まれ付き欠陥と「3乱徴収」発生の経緯

中国では伝統的に地方政府に多くの行政機能を付与するが、その機能を果たすのに必要な歳入権を保証しなかったことは前述した通りである。新中国後、この伝統は受け継がれ、1958年以降人民公社の「政社一体」（行政・生産組織の一体化）制度はその典型と言える。

人民公社の財政について、初期には「財政請負」管理法が実施されていた。1961年人民公社「六十条」が公布後に、「統収統支」（統一収入・統一支出）管理法に取って代わられた。そこで、統収とは人民公社の財政収入を国家予算、具体的には県政府予算に組み入れ、統一に収入すること、また統支とはその財政支出は、県政府予算から統一に支出されることの意味である。しかし実際は、「統収統支」に関して全国共通の規則・規範はなく、中央優先、工業優先、都市優先の財政方針下に、人民公社の税金収入は100%政府に統収されたけれども、その財政支出は経常経費のみ県財政から統支され、その他非経常経費は自己調達することになっていた<sup>28)</sup>。しかも、経常経費（名目上、地方経済建設事業費、社会文化教育事業費、行政管理費とその他経常経費を含む）は、人民公社の実際需要に応じて支出されるのではなく、その逆、つまり、県財政からの支給額に合わせて、人民公社が関連事業を展開せざるを得なかったのである<sup>29)</sup>。結局、人民公社は国家財政に対して下屬の生産大隊、生産隊から農業税などを集めて全部上納するが、国家財政からは人民公社にいる国家幹部（退役幹部、公弁教師など国家公務員の待遇を享受できる者を指す。以下、同様）の人件費と、その他一部の経常経費の予算保証をえただけ、地元の経済・文化建設の為の公共事業費はもちろん、行政経費の不足分も全部自己負担しなければならなかったのである。

こうして、人民公社集団組織は、実質上末端農村の行政・公共事業費の殆どを負担するようになったが、その財源は、外ならぬ、集団内部の生産用・福祉用積立金と集団所有の工商企業の利潤上納であった<sup>30)</sup>。人民公社にとって、これらは大きな負担であった。例えば、1978年の税後所得分配は、17.6%が集団留用、82.4%が社員分配、前者対後者の比率、つまり、農民の負担率は21.4%にも達した（表2を参照）。しかし、当時農民個人から直接徴収ではなかったから、農民が負担と感ぜず、それ故、あまり問題にされなかった。何より、集団留用金は自由に増減できるから、予算としてはソフトなものであり、今日のように別途「3乱徴収」を行う必要も全くなかった。

ところが、1984年人民公社解散後、農村生産組織と行政組織が分離した。郷（鎮）政府や村民委員会が設立され、農業生産主体は集団から農家個人に変わった。が、郷村組織、農村住民は、これまで負担してきた農村行政・公共事業費の義務からは解放されなかった。1984年末公布の國務院「農村学校教育経費の調達に関する通知」はさっそく人民公社時代に集団組織が負担していた農村教育費を農家、農村企業に肩換えさせた。のみならず、

1985年に「権力、責任を地方に移譲する」という財政制度改革の流れの中、郷（鎮）政府は人民公社以上の行政と経済・社会発展の責務、その責務を果たすための自主決定権が付与されたが、それらに相応しい財政収入権は与えられなかった<sup>31)</sup>。

1985年4月に新しい郷（鎮）組織の財政確立を目指して、国務院の批准を経て財政部が「郷（鎮）財政管理試行弁法」を公布した。同「弁法」の内容をみると、郷（鎮）財政は「自収自支」を原則とする。収入範囲について、予算内収入は農牧税・郷鎮企業工商税の郷（鎮）留用部分<sup>32)</sup>、域内事業者の屠宰税、都市維持建設税、自由市場交易税、家畜交易税、車輛船舶使用税、契約税等の14項目、予算外収入は各種付加税収入、自己調達資金は郷鎮所属の事業組織収入、郷鎮企業の利潤上納、前記農民負担の「郷統籌」と土地収用費収入などである。また予算支出について、行政管理費、文教衛生事業費、その他支出と規定したが<sup>33)</sup>、郷（鎮）の財政収入がその行政責任を果たすのに必要な歳出需要を満たすかの配慮はなく、不足が生じた場合にどう対処するかについても規定はなかった。恐らく「弁法」制定者の意識には郷村集団には農民からの上納金の当てがあるから<sup>34)</sup>、歳入については細微な税収を適当に郷鎮に分けただけ、税収でもって全部の歳出を賄うという考え方は当初からなかった。税金以外の農民負担についても、1991年に初めて前記「負担条例」を制定したが、それまでの間には農民の負担義務、資金の徴収方法、運用管理に関しては細かい法的な規定は何もなかった。

こうして、何となく、慣習的に郷村組織は、人民公社がもっていた行政機能と、その機能を果たすのに必要な行政・公共事業費負担を受け継いだが、農民から集団上納金を集めるいまは、年末所得分配の際、事前に集団留用金を取っておく以前とは勝手が全く違うのである。いま、農家から集団上納金を集める際、金額は農地の請負契約書に明記され、変更・追加ができないので、集団上納金の収入は予算としてハード的なものになった。実際に、表1に示すように1978年から1985年まで全国の農業GDPは2.5倍、農民所得は3.4倍に増えたが、集団上納金は1.5倍にもなれなかった。よって、農民の負担率（対所得比）は、1978年の21.4%から、1985年に9.3%に低下したけれど、反面、郷村組織は行政と公共事業費の不足問題に直面し始めた。

従って、「3乱徴収」の発生を理解するには、まず郷村財政が誕生の時から法定歳入が基本歳出を賄いきれないという、制度的な欠陥があること、上記人民公社の解散に伴う税費徴収対象の個別化と予算制度のハード化の経緯を理解しなければならない。

## （2）官僚体制の問題

実際、「3乱徴収」は人民公社解散後に間もなく問題となり、また時間と共に深刻化してきた。その原因について、中央政府筋は末端の地方政府に帰しているが<sup>35)</sup>、実際は地方官僚体制と国家財政制度にあると考えられる。まず官僚体制の問題についてみよう。

周知のように新中国成立後、旧来の官僚システムは打破され、共産党中心の政権体制が

作られた。しかし、「人治」の伝統、「一党独裁」の政治制度、国家治理における二重権力構造は依然残り続けた。国家を企業に例えていえば、企業を運営する経営者、労働者は総入れ換えしたが、工場内の建物、機械、ワンマン経営の企業形態は相変わらず、企業管理の基本ルールにも大きく弄らなかった。当初、共産党政府は革命後に末端行政官員の政治的な階級身分をかえる（一般農民と同じ階級身分をもつ者を政権組織のリーダーに据える）ことによって、郷村官員・農民間の利益対立問題を解決できると信じていたが、実際は全く期待外れで、政権構造における国家権威・地方権威間の相対独立性、地方権威と地域共同体との利益背離等の基本図式は本質的に変わらなかった<sup>36)</sup>。地方政府も郷村幹部も依然幅広い「因地制宜」、「因事制宜」、「因人制宜」の地方管理権をもち<sup>37)</sup>、彼らの行動も昔と同様、地域住民、地域社会の共通利益より授権側の意志或いは自己利益に偏る。彼らの行動を約束・監督できるのは授権側の上級政府だけ、地域社会、地域住民に同様な機能を期待するのが難しいのである。

ただ、計画経済の時期に社会の生産、交易、分配、消費等に関わる経済関係は非常に単純化され固定化されていた。経済組織は、国有企業、集団企業、農村人民公社だけ、資源配分、交易、価格も全部国家計画のコントロール下にあった。個人の所得は決まった給料以外は何もなかった。そのため、所得分配が平均で、皆が貧乏の中、私欲を刺激する材料もあまりなかった。また経済運営が国家計画に厳格にコントロールされる中、個人の「創意工夫」の余地は殆どなかった。特に私利のための「創意工夫」は絶えざる共産主義イデオロギー教育と、利己主義を批判する大衆運動の存在で、一層困難なことであった。このため、当時地方政府、人民公社にも幹部職員が制度的に付与された優遇、特権以外に、制度を超えて私利に走るのはごく例外的にしか見られなかった。

しかし80年代後半以降、市場経済化が進むにつれ、社会経済環境は激変し、人々の意識もイデオロギー至上主義から、経済優先、金銭至上主義に変わりつつあった。まず、人民公社の解散、その後の行政改革に伴って、一部の職能部門（農業技術ステーション、獣医ステーション、農業機械ステーション等）は行政から切り離され、独立採算で公益・営利を兼ねる事業組織に変身させられた。残る他の行政部門も人件費、運営費が財政予算に組み込まれたが、一部沿海地域を除けば、一般農村地域の縣市・郷（鎮）政府は自己予算収入の不足に加え、次にみる財政請負制下に上級政府からの補助も少ないため、運営費はもちろん、給与さえ保証できない状況に陥った。結局、事業部門も行政部門も同じく経費不足を補うため、収入源を開拓し、自主財源を増やせなければならなくなった。

また、国家計画の束縛がなくなるにつれ、生産、交易、分配、消費に関わる経済関係は次第に複雑化した。経済・社会活動における個人の「創意工夫」がしやすくなり、個人の所得源も次第に多様化した。例えば、一般企業は経営請負制の下、基本給与以外にボーナスが支給されるようになり、政府機関もそれに習ってボーナス、その他現物を支給するようになった。しかし、一般企業と違って、政府機関は直接生産を行わないから、ボーナス

などを支給するための財源をどこから捻出しなければならなかった。その方法は、次の3つがあった。一つ目は、市場経済への転換時期に特有の2重価格制の状況下に、政府行政部門だけに付与された計画流通物資の配分権を利用して、計画・市場価格の差額を儲ける方法、二つ目は下屬企業から利益の一部を上納金として徴収する方法、三つ目は巧みに名目をつけ、企業・民衆個人から行政費用、事業分担金を徴収する方法であった。いずれも、行政特権を利用したものであるが、末端農村に行くほど、計画流通物資の配分権、下屬の工商企業が少ないため、3つ目の手段がより多く使われている。

さらに、経済発展に伴って、地方農村に経済・社会・文化建設の発展を望む社会要請は強まり、地方の経済発展と公共事業建設における政府の役割への期待も高まった。中央政府は「一部の人々が先に豊かになれ」と同じように、「一部の地域が先に発展せよ」と奨励する一方、全体の経済・社会発展水準を高めるため、中央主管官庁を中心に、全国各地で様々な「達標」活動を展開した<sup>38)</sup>。「達標」は、県民、郷民にとって名誉のことであるが、それより、地方幹部、特に責任者達の政治業績になる。「達標」活動は、つまり、幹部達の政績志向心理を利用して行われたもので、地方からは積極的な反応があった。それだけでなく、政府はまた農業、郷鎮企業とGDPの成長率、義務教育の普及率、計画出産の達成率など様々な側面から地方幹部在任中の「業績」を評価し、その評価をもって彼らの留用、昇進、左遷を決定している。地方官員、郷村幹部の「官位」が官方授与である以上、その業績評価は彼らにとって大きな原動力或いはプレッシャになるのは容易に想像できるだろう。

地域経済・社会の発展を望む社会的な要請と中央政府から強いプレッシャによって、多くの農村地域に経済・社会発展の目標設定が高すぎることになってしまったが、そのもたらした結果の一つは、農民への分担金などの強制徴収の増加である。第2節で述べた山東省の例で、農民と全く関係のない県外の省体育館、大学建設のため、農民から分担金を徴収するのは言うに及ばず、県内の文化センター、専門技術学校、「老幹部病院」、「県烈士霊園」の建設のため、農民から基金を集めるのも「地方経済・社会発展のため」を口実にした農民への法外徴収であった<sup>39)</sup>。

もちろん、地方政府の地域経済・文化発展への関与は、上記の公共事業建設に留まらなかった。現行の財政制度では、郷鎮企業の所得税は所属郷鎮の税収となり、もし企業の所有権が郷鎮に属するならば、その企業の利益上納が郷鎮政府の「自主財源」になるので、財政収入拡大のために、地方政府は域内の産業活動にも積極的に関与してきた。特に郷村レベルにおいて、郷村政府が郷鎮企業を所有しており、郷村幹部は郷村企業に対して一般的な行政管理を行うだけでなく、その経営活動にも直接参画してきた。実際に中国農村に行けば、村有企業の経営者に村民委员会主任、或いは党支部書記が兼任するのは非常に多い。郷鎮では郷鎮所有の工業、商業総公司があり、総公司の代表取締役、社長などの重要ポストは郷鎮主要幹部が兼任するのも珍しくない。

郷村幹部の企業経営への兼任現象は、地方経済の発展、地方政府歳入の増大に促進効果があることは否定できない事実である。しかし、政・経分離の原則に反し、特に企業経営に巡って、彼らの公的な地位にあるのが故に持つ絶大な権限に比べて、問題が生じた時、彼らに取らせる責任はあまりにも小さいという権・責不一致の問題がある。そのため、盲目的な企業投資が増え、投資の失敗が地方財政を圧迫し、直接・間接的に農民負担を増大させた例は多く見られた。以下の例をみよう<sup>40)</sup>。

①「80年代、我々の村では冷凍野菜の加工企業を設立した。村には資金がないから、村民に株権を売り資金を集めた。当時は、企業が皆のもの、従って大儲けした時は利益も皆に配分すると言われた。村人も企業経営なら土地を耕すよりは儲けるだろう。それに、幹部達も購入しているから、自分が購入しなかったら、損すると思っていた。そこで、大勢の農家が株権を購入した。その時、いまと違って数百元は農家にとって大金であった。私の家も300元を工面して株権を購入した。しかし、もう十数年間は過ぎ去った。誰も企業から配当金を受けたことがない。企業の経営状況もどんどん悪くなった。村の幹部は、儲けがないからと言って、非常に安い価格でその企業を1人の幹部に売ってしまい、企業は私営のものとなった。その結果、売ったお金は、村人の出資金を返すにも足らなかった。私たちは、配当も利息も受けたことがない。当初の出資金さえ帰ってこなかった」。

②「1985年村の党書記はダンボル箱工場の設立を決定した。村は4万元を投し設備を購入した。村は、また工場の建物を建設し、更に10万元の流動資金を投入した。しかし間もなく工場が倒産し、若干の未完成品と機械設備が残された。これら売って最終決算してみると、十数万の赤字が出た。1985年にプラスチック工場も造った。村は、同じように工場の建物を建て、その他固定資産・流動資産へも投資した。2年後にまた担保を出し、15万元の融資を受けた。しかし、最終的にプラスチック工場も閉鎖に追い込まれた。工場長には責任がなく、かるかると村から去った。事件後、会計担当者は帳簿を一遍調べただけ、村ではどう対処すべきかについて一回議論したこともなく、ふらふらのうち、この件の処理はもう終わってしまった」。

このように、郷鎮企業の経営失敗が原因で、直接・間接的に農民負担を増やした例は、全国どれくらいあるかを示す統計数字はない。しかし、個別現象ではなく、普遍的にみられる現象であることは確かであり、しかも後進地域ほど、企業経営失敗の可能性が高く、農民の蒙る損失も多いのが特徴である。

かかる環境下に、一方では官僚腐敗の問題が深刻化し、他方では「官本位」の思想もこれまで以上に蔓延し、社会に浸透していった。張玉林氏の言葉を借りれば、「中国では、古くから“権力があれば、すべてがある”という諺がある。その諺に象徴されるように、役人という職業は常に他の職業より高い地位、名望、また多くの富を獲得することができるという権力意識は民衆レベルに浸透している。共産党主導の革命を経て、中華人民共和国となって、中国社会は依然としてこの官僚優位の伝統体質から脱却していない」<sup>41)</sup>。特

に、前記のように、経済改革以降、地方官僚の経済活動への進出機会が格段に増えた。彼らはこれまで以上に地域経済発展の重責を背負っているが、その分より多くの政治的な権力と経済的な利益を獲得できるチャンスに恵まれるようになったので、官の優位性は一層際だって強いものとなった。人々の官位、公職への憧れ、それに向けての努力、そして地方政府の幅広い自由裁量権と官僚集団の利己心がために、政府組織はどんどん膨張し、公職者数も日々拡大した。例えば、張玉林氏が調査した江蘇省T郷では、1983～96年間に政府機関は20から44に増え、各種幹部職員数は74から260に拡大した<sup>42)</sup>。また江蘇省全体では、1985～1997年間に郷村管理労働者数は6.9万から17.9万までに増加し、郷村総労働力数に占める割合も0.27%から0.65%に上昇した<sup>43)</sup>。不思議なことに、1980年代以降中央政府の主導で全国範囲の「精兵簡政」、つまり、行政組織簡素化改革が数回も行われたはずである。なのに、郷村組織が拡大し、行政職員数が増えつづけてきたのは、それだけ、官僚、公職が農村社会に人気があって、それになりたい人が多いからであろう。

だが、言うまでもなく、郷村行政組織の膨張と公職員数の拡大は、郷・村財政を圧迫し、職員への給与滞給と農民への追加負担をもたらす主な原因の一つになっている。

### (3) 財政制度上の矛盾

一方、中国の財政制度は、農民負担の視点から、以下の特徴がある。

① 都市を優遇し、農村を差別する財政支出構造 これは工業化実現のため、国の財政投資が重工業を代表とする都市産業ばかりに集中し、農業投資を軽視し続けてきたことから分かるが、それだけではない。国民への教育、医療、年金などの公共サービス提供に関しても、都市住民を優遇し、農村住民を差別し続けているのである。計画経済の時期から、政府は戸籍制度をもって都市・農村間の人口流動を制限し、その上、都市住民には職業・賃金を保証する一方、低価で食料を配給、無料或いは安価に住宅、医療、教育サービスを提供した。しかし、農村住民に対しては、農産物を安価に供出させたけれど、職業・賃金の保証は論外のこと、住宅、医療、教育サービスも一切提供しなかった。

この差別的な待遇と財政支出政策は、90年代に入ってから都市での市場経済化改革により、若干改善されたけれども、未だ本質的には変わっていない。二つの例を挙げてみよう。

まず、医療・年金制度である。従来、都市部では、労働者の医療費、老後生活費は国が全部保証していた。近年、都市経済改革の一環として、医療・年金制度は改革され、西側諸国に似た医療・老後保険制度に改変されつつある。新制度は、個人・企業・国家の三者負担で社会保険基金を設置して運営されているが、適用対象は依然都市住民に限っている。農村地域は、国家財政がサポートする養老保険はなく、医療保健も、例外は別として、郷村単位の農民互助性質の合作医療に留まっている。

第2に中小学校への教育投資である。これは、いま郷村財政の最大負担となっている。中小学校の教育投資は計画経済の時期から都市と農村は全然違っていた。当時、都市部で



は国家財政が全部負担していた。それに対して、農村教育は1950年代半ばから国家財力の弱さを理由に主として「民弁」事業と位置づけられ、農村教育経費も基本的に農村集団組織が負担していた。都市中小学校の教師は全部国家公務員の待遇を受ける「公弁教師」であるのに対して、郷村中小学校の教師は一部が「公弁教師」、大部分は農村集団組織が給与を負担する「民弁教師」であった。この状態は1984年頃まで何の変化もなかった。同年、人民公社が解散され、集団組織が農村教育費を負担できなくなった。新しい事態に対処するため、84年末に国務院が「農村学校弁学経費の調達に関する通達」を出した。その内容をみると、主旨は国家財政の農村教育投資政策に変化無し、人民公社が負担していた分を、教育事業費付加税（農家負担分は後に「郷統籌」に含まれた）の徴収を通じて、農村企業や農民住民に肩代わらせただけであった<sup>44)</sup>。

更に1986年に中国において「義務教育法」が初めて制定された。その時、政府は「九年制義務教育」の提供を国民に約束したが、義務教育に必要な投資については、依然責任を取らなかった。義務教育の実施経費について、政府が示した負担原則は次の通りである。

①省、市、県、郷人民政府が、義務教育段階別の在校生規模、各種経費の支出基準に基づいて、教育事業費を調達し、保証する義務を持つ。②予算内の教育投資に関して、中央・地方政府は「義務教育への財政投資を通常財政支出の増加率を上回るペースで漸次増やしていくことを保証する。…郷の財政収入は主に義務教育事業に投資すべきである」<sup>45)</sup>。③予算内の教育投資だけでは不足のため、予算外財源としての「各地方政府が政策規定に基づいて都市と農村から徴収した教育事業費付加収入は主に義務教育事業に使う」<sup>46)</sup>。④通常教育事業費以外の学校施設整備費用については、「地方財政投資と民間募金を組み合わせる方法で資金を調達する。…都市部において、…公営中小学校及び師範学校の校舎新築、増改築に必要な資金は学校の所属関係によって主管部門（省レベルでは教育庁、市・県レベルでは教育局、著者註）の基本建設投資計画に組み入れる。…農村中小学校の校舎建設用資金は主として郷・村政府が負担する。経済的に困難な郷村のみ、上級人民政府が状況をみて補助を与える」<sup>47)</sup>。

要するに、義務教育経費は中央・各レベルの地方政府が共同負担するが、中央と省・市政府はそれぞれの負担分（県、郷への教育事業費補助を含む）を、経常財政支出を上回るペースで増やしていくことを保証するのみ、不足部分は各々中小学所属の地方政府が責任をもって調達することになっているのである。

そこで、各地域の予算内の教育事業費資金は、従来の金額をベースに請負制が実施されるので、旧来の都市・農村の格差はなかなか縮小しない。また各地が域内で徴収する予算外の教育費付加税収入<sup>48)</sup>、その他一般自主歳入も税源規模の違いにより、都市・農村間、地域間に大きな格差がある。おまけに、財源が豊富な都市では中小学校の施設整備費が省・市・県財政から支出し、財源の乏しい郷村では郷村政府が自己負担することになっている。

表3 中国における地域間所得格差指数の推移

項 目	1978	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999
<b>A. 1人当たりGDP</b>									
中部地域／西部地域	1.13	1.18	1.17	1.12	1.25	1.26	1.28	1.26	1.24
東部地域／西部地域	1.82	1.88	1.92	1.89	2.46	2.45	2.49	2.50	2.57
BEST 5／WAST 5	2.68	2.79	2.90	2.82	3.70	3.70	3.81	3.89	4.00
上海市／貴州省	14.27	12.50	9.18	7.30	10.22	11.02	11.63	12.18	12.45
<b>B. 都市住民1人当たり可処分所得</b>									
中部地域／西部地域	1.07	1.03	0.95	0.97	1.03	1.01	1.00	0.96	0.96
東部地域／西部地域	1.16	1.21	1.18	1.27	1.42	1.42	1.42	1.38	1.39
BEST 5／WAST 5	1.28	1.36	1.60	1.69	2.06	2.04	1.99	2.03	2.06
上海市／貴州省	1.86	1.68	1.81	1.69	2.17	2.20	2.12	2.14	2.52
<b>C. 農村住民1人当たり純収入</b>									
中部地域／西部地域	1.01	1.08	1.17	1.17	1.26	1.31	1.32	1.28	1.28
東部地域／西部地域	1.17	1.29	1.47	1.62	1.95	2.06	1.98	1.94	1.95
BEST 5／WAST 5	1.46	1.61	1.75	2.14	2.73	2.69	2.70	2.62	2.64
上海市／貴州省	2.95	2.59	3.16	4.43	4.82	4.40	4.45	3.88	3.99

資料：国家統計局『中国統計年鑑』各年版より作成。

- 注：1. 東部地域は北京、天津、河北、遼寧、山東、上海、江蘇、宛江、福建、広東、中部地域は黒竜江、吉林、山西、河南、安徽、江西、湖北、湖南、広西、海南、西部地域は内モンゴル、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆、チベット、四川、貴州、雲南を含む。
2. 所得水準が最も高い5つの地域は上海、北京、天津、広東、遼寧であり、最も低い5つの地域は貴州、甘肅、陝西、広西、チベットである。

表4 中国における都市・農村間の所得格差指数の推移

項 目	1978	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>1. 1人当たり消費水準（国民経済計算統計より）</b>										
都市住民(A)	405	496	802	1686	4874	5430	5796	6201	6750	—
農村住民(B)	138	178	347	571	1434	1768	1876	1892	1918	—
A / B	2.93	2.79	2.31	2.95	3.40	3.07	3.10	3.28	3.52	—
<b>2. 1人当たり家計可処分所得（家計調査より）</b>										
都市住民(A)	343	478	739	1510	4283	4839	5160	5425	5854	6280
農村住民(B)	134	191	398	686	1578	1926	2090	2162	2210	2253
A / B	2.56	2.50	1.86	2.20	2.71	2.51	2.47	2.51	2.65	2.79
<b>3. 1人当たり貯蓄</b>										
都市住民(A)	90	148	422	1720	6672	8581	—	—	—	—
農村住民(B)	7	15	70	219	721	887	—	—	—	—
A / B	12.9	9.9	6.0	7.9	9.3	9.7	—	—	—	—
<b>4. ジニ係数</b>										
都市住民(A)	0.16	—	—	0.23	0.28	0.28	0.29	0.30	0.30	—
農村住民(B)	0.21	0.24	0.23	0.31	0.34	0.32	0.33	0.34	0.34	—

資料：国家統計局『中国統計年鑑』各年版より作成。

都市・農村間、地域間の経済発展、所得水準の格差が著しく、かつ広がりつつある中国において（表3、4を参照）、かかる義務教育費負担構造はどういう結果をもたらすかは目に見えている。農村地域に学生1人当たり教育費財源、従って教育施設、教員の資質と待遇は都市より大きく劣っており、中西部の貧困農村では机、椅子がなく、校舎が崩壊に瀕している報道はよく見受けられる。一般農村地域も郷村財政収入の60%が中小学教育事業に投入されているほど教育負担が重い、それでも教員給料の滞給は長い間続いている。これらの現実を前にしても、中央政府は依然目の半分を瞑っている。半分というのは政府が「希望プロジェクト」の名で全国民から寄付金を集めて貧困地域、貧困農民の教育を支援しようとしているからである。しかし、これらの義捐金収入は主に重点貧困地域に支給され、一般農村地域では教育費不足を補うのに農民から教育集資を集めるしかないのである。

さらに銘記すべきことは、中国において国家財政が農村、農民を差別しているのは医療・年金、基礎教育分野に限らず、他の行政管理、公共事業分野に関しても同じなのである。

② 請負制が基本の中央・地方政府間の税収配分制度 中国の中央・地方政府間の税収配分は独特である。日本など西側諸国では、普通中央政府がまず税金を徴集し、それから法律に基づいて地方政府に転移交付するが、中国は二つの意味でそれと逆である。第1に税金はまず地方政府によって徴収され、次に留用部分を残し、残余を上政府に上納する。第2に地方留用と中央上納の配分は、法律、法規に基づいて行うのではなく、その時々の方針と地方政府が中央政府との一対一の交渉によって決められてきた。例えば、1985～1987年間に全国範囲で「画定収支、分級包幹」（収支ノルマを画定し、一級一級に請け負う）の財政分配制度を実施したが、全国29の省・市・自治区のうち、14の省市は比例配分方式、13の省・自治区は定額補助、2つの省は定額上納の方式で、中央政府との間に税収の配分を行っていた。言うまでもなく、省と省の間には、同じ配分方式を使っても、実際採用の配分比率や補助定額、上納定額が異なっており、それぞれの決める根拠は、一つに基準年度の財政収支規模、二つに中央政府との実際交渉と言われている。1988年以降、地方政府の経済発展・税収増加のインセンティブを向上させる目的で、中央・地方間の財政請負方法はまた変更された。地方財政に留保する税収額の計算方式は1987年以前の3種から6種に増え、各々の省に適用する計算式中のパラメーターも、基準年1987年の実質収支水準を基に各省政府が中央との一対一の交渉で決めたという<sup>49)</sup>。

このような請負制が基本の税収配分制度は、経済発展、税収増加の成果をできるだけ地方に残して、地方政府のインセンティブを向上させることを主旨に採択されたから、総予算収入に占める地方政府の比重増大は元々避けられなかった。そのうえ、請負ノルマ等の決定における恣意性、交渉性がゆえに、地域間の不平不満を募らせた。各地はより多くの税収を地方に残すため、中央に行ってロビ活動を展開する一方、水面下に予算内資金を中

央に上納義務のない予算外に移すよう「努力」した。その結果、総予算収入に占める中央政府の比率は予想以上に急減し、1984年に40.5%だった同比率は93年に22%に低下した<sup>50)</sup>。

一方、省以下政府間、つまり、省と市、市と県、県と郷（鎮）政府との間もほぼ同様な財政請負制度を実施してきた。ところが、周知のごとく、いまの中国において末端の県（市）、郷（鎮）レベル政府は一般行政のほか、教育、医療、就業、社会救済など基本的な公共サービス提供の重責を負っている。その責務の重大さに比べて、両レベル政府の税収は一般的に不足しているのは問題の一つだが、さらにこれらの行政責務、従って行政責務を果たすのに必要な財政支出は地域間に平準化しているのに対して、財政収入を左右する商工業の発展、経済発展の速度は地域間に大きな格差がある。商工業が発達し、経済発展の速い大中都市と東部沿海農村地域では、県（市）、郷（鎮）レベルの財政収支が比較的均衡しているが、内陸農村にいくと、県（市）、郷（鎮）レベルでは制度内の税費収入は著しく不足し、人々はよくその財政を「吃飯財政」と呼んでいる。つまり、制度内の財政収入は公職人員の食費（＝基本給与）しか提供できない財政のことである。多くの政府部門職員のボーナス支給、その他行政経費につき、制度内の予算保証がないから、「3乱徴収」など制度外の付加徴収が頻繁に行われ、それでも、なお前記のような中小学校教員の給与滞給問題を解消できない状況にあるのである。

③ 予算外財政収入の膨張 中国において、中央から末端郷鎮まですべての政府組織に通常の予算内収入の外、いわゆる予算外収入と自己調達資金がある。予算内収入は大邸当該政府に属し、また法的な根拠をもって徴集し、全国統一の予算制度の管理下に支出・運営されている。それに対して、予算外収入は当該政府に属さず、従って政府予算に組み込まれない、予算制度の管理をも受けない、政府機関、公共事業団体、行政管理機能を持つ企業主管部門、及び国有企業などが国の法律・政策に基づいて自己調達、自己使用する財政資金のことである<sup>51)</sup>。具体的には、政府機関、公共事業団体（学校、病院など）の行政收費・事業収入、特定政府部門の専用基金（都市建設費付加税収、教育事業費付加税収、郷統籌など）、国有企業及びその主管行政部門の利益留保や償却基金などがそれに含まれる<sup>52)</sup>。また自己調達資金収入とは、予算内にはもちろん、予算外資金管理システムにも組み込まれない、政府機関、公共事業団体が自主努力で独自に調達・使用する資金である。具体的に、例えば、上記政府機関のサイドビジネス収益<sup>53)</sup>、特殊・緊急目的で民間から臨時募集した寄付金、臨時借入金、その他予算内・外収入として扱いにくいものの収入がそれに含まれる。全体的に政府予算に組み込まれない、政府に属さない、資金の徴収・運用に規範性が乏しい点で、自己調達資金が予算外資金と同じであるが、後者との相違点は、資金徴収の法的・政策的な根拠がもっと乏しいこと、資金収支・運用の主体がもっと複雑で分散していること（組織内部の科、室等）、管理・監督がもっと困難であること、などの点にある。従って、自己調達資金は、政府財政収入の中、機動性が最も高く、経済建設だけでなく、公共事業、社会保険、公職人員の福祉手当、公費接待など幅広く使われている。

いずれにせよ、計画経済時代に国民収入の大部分は国家財政に直接コントロールされ、そのコントロールを受けないこれら予算外資金の規模はそれほど大きくなかった。けれども、中国の経済改革は最初より、政府から企業、中央から地方への権力委譲で始まったから、改革が始まると共に国営企業、公共事業団体、政府組織の予算外、自己調達資金の規模は急速に拡大した。例えば、全国の予算内財政収入を100として、同予算外収入の比率は1978年に30.7%しかなかったが、84年に72.3%までに急上昇した。その間、予算内財政収入は45%増に対して、予算外収入全体は2.42倍増も増加した<sup>54)</sup>。

従って、予算外収入の急増は、一面において「権力下放」を特徴とする一連の経済改革の直接結果だと理解することができる。しかし、忘れていけないのは、予算内収入に比べて、予算外収入は中央政府に上納する必要がない上、使用の自由度が高く、一部が福祉厚生、ボーナスにも支給しうるため、個別政府部門では、権力を使用したサイドビジネス、一般企業、個人への罰金、收費、分担金徴収などの動機が強く、また地方政府のレベルでも企業税金を計画的に減免し、予算内税収の一部を予算外の企業利益留保に置き換えるインセンティブが働くことである<sup>55)</sup>。前者は、これまでみてきた農村地域の「3乱徴収」の状況から、また後者は、国有企業の利益留保の急増は利益率が低下し続けている状況下に実現された事実から、それぞれ確認することができる。

こうして、予算外収入の増加は、地方の経済建設、文化・社会事業の発展に補足的な資金を供給するプラス面の役割を果たしたが、中央政府のマクロ経済のコントロールを難しくしたこと、地域間の経済格差を拡大させる効力こそあれ、縮小させる効果は全くないこと（表5）、政府官僚の腐敗を助長すること、などマイナス面の影響も少なくなかった。

上記の財政制度の抱えた問題に対して、近年、中国政府は対処措置を講じ始めた。1994年に中央と地方との間に、税種によって最初から税収の帰属先、或いは中央財政・地方財

表5 中国における1人当たり財政支出の地域格差指数

項 目	1980	1985	1990	1995	1998	1999
東部地域／西部地域	0.95	0.97	1.03	1.37	1.56	1.65
中部地域／西部地域	0.78	0.74	0.73	0.76	0.84	0.91
BEST 5／WAST 5	2.07	2.25	2.33	3.32	3.73	3.41
上海市／貴州省	3.67	4.58	3.96	8.46	9.89	7.87

資料：国家統計局『中国統計年鑑』各年版より作成。

註：1. 東部、中部、西部地域の区分は表3と同じである。

2. 1人当たり財政支出が最も高い5つの地域は上海、北京、天津、広東、浙江であり、最も低い5つの地域は貴州、河南、四川、江西、甘肅である。

政間の分配比率を定める「分税制」を実施した。また93、96年2回に渡って、予算外収入の一部を予算内収入に組み入れ、一部（国有企業や経営性質をもつ公共事業部門、公共団体の経営収入部分）を予算外

収入から除外するよう、予算外収入を再定義し、残存の予算外収入の所有権は政府にあり、政府内の部門・機関にあるではないことを改めて規定した<sup>56)</sup>。

ただ、分税制の改革は中央と地方政府間の税収配分に巡る任意性、交渉性を改め、同税収配分の規範化問題を解決し、また中央財政の歳入主導権を強化したが、都市を優遇し、農村を差別する財政支出構造を変えることを意味していない。ましてや、省レベル政府とそれ以下の地方政府との間には、従前の財政請負制度を実施し続けている地域は数多く残されている<sup>57)</sup>。

## 5. 近年における農村税费制度の改革とその限界

一方、1990年代末頃から、農民負担問題がなかなか解消しない現状を前にして、中央政府はようやくこれまでのように「通達」や「決定」を出すだけでは問題を解決できないことに気づき、1998年秋頃から別のルートから農民負担問題に対策を講じ始めた。

その一つは、同年10月に国家発展計画委員会の提案により、3年間をかけて全国農村電力網を整備する一方、地域ごとに分断し、高コストで、独占性の強い農村電力供給システムを打破して、電力会社の統合と都市・農村送電網の一体化、価格の同一化を実現しようとするものである<sup>58)</sup>。もう一つは、2000年3月に党中央・国務院が公布した「農村費改税試験を実施することに関する通達」に基づいて開始された農村「費改税」の改革である。2000年に安徽省は全域、山西、甘肅、陝西、湖南、河北、河南、黒竜江、吉林、内モンゴル9省・自治区は部分県（市）を選んで実験的に行われたが、2001年からは実施範囲が更に拡大し、江蘇、山東、広州などの沿海地域においても実施されるようになった。

### (1) 農村「費改税」の内容

農村「費改税」は、言ってみれば、税费制度の規範化を図るもので、これまで農民に課していた制度内の税金と集団上納金（これが「費」と呼ばれている）負担を税金に一本化し、他の制度外負担を一切禁止しようとするものである。安徽省の例では、主な改革内容が以下の6点に要約できる<sup>59)</sup>。

①「3乱徴収」だけでなく、教育集資など、徴収対象が農民に限定した各種の資金集め、行政收费、政府基金募集を全面禁止する。②「郷統籌」の徴収を取りやめる。これまで「郷統籌」から支出されてきた郷村の弁学経費、計画出産事業費、軍人家族・遺族への優撫手当、民兵訓練費は郷級財政に組み入れ、予算から支出する。農村道路建設資金は、郷（鎮）までの幹線道路なら、県レベル以上の政府財政から支出する。郷（鎮）内の道路なら、郷財政と関係村が自力で賄う。村負担の場合は、次に見る「1事1議」の方式で農民から集資して賄う。③「屠宰税」の徴収を取りやめる。④道路建設・校舍修繕及び造林・水利建設のための義務労務提供は、今後3年間をかけて縮小・無くしていく。⑤「郷統籌」の徴収を取りやめる代わりに、農業税と農業特産税の税率と税基計算法を調整する。

農業税に関して、税率に地域差を設け、これまで実質2～3%の税率を上限7%までに引き上げる。課税税基も、実態に合うよう、農家の「土地請負証書」に記載されている請負土地面積×畝当たり平年収量（＝1997年以前の5年平均収量）×食糧総合価格の積とし、但し、食糧総合価格は省レベル政府が制定し、平年収量は村単位に算定する。また農業特産税は継続徴収するが、農業税と農業特産税を2重徴収しないよう調整を行う。さらに農業税・農業特産税の付加税も継続徴収し、付加率の限度を従来の農業税額の15%から同20%に引き上げる。⑥「村提留」の徴収と使用方法を改革する。「村提留」の中、生産・投資目的用の「公共積立金」は、これまで前年農民純収入に比例して毎年徴収したが、それを「1事1議」、つまり、事業ごとに村民会議で討議し、決議を経て徴収を行う方式に換える。但し、「1事1議」の徴収額は村民1人当たり年間15元を限度とする。一方、「公益基金」、「管理費」部分の徴収は原則として廃止し、その部分の資金需要は農業税・農業特産税の一部と両税付加税収入の全額で当てる。

因みに、新しい税制実施後、農業税・農業特産税収入の大部分は郷（鎮）財政に帰し、「郷統籌」の代わりに、同行政区域内の弃学経費、計画出産事業費、軍人家族・遺族への優撫手当、民兵訓練費、その他諸経費に使用する。そして、農業税・農業特産税収入の残る部分と両税付加税収入の全額は、村の歳入となり、村内の幹部手当や日常経費などに供されることになる。

## （2）農村「費改税」の成果

幾つかの現地報告によると、農村「費改税」は順調に進められ、農民はこの改革を大いに歓迎しているようである。農民の歓迎は次のような改革成果と関連している。

第1に、「費改税」は、政府の思惑とおり、税費制度の部分的な規範化をもたらした。特に人民公社時代以来の概念的な混同——即ち、民間組織の財務と行政組織の財政を区別しないことが改められ、政府組織が負担すべき行政諸費、公共事業費が民間組織の財務資金（前記「郷統籌」、「村提留」がこれに属する）からではなく、政府の財政予算から支出するという本来の道筋に戻った<sup>60)</sup>。その認識の変化に合わせて、政策運営にも集団上納金などの「費」の徴収が「税」の徴収に一本化されることで、郷村財政収入の徴収も運営管理もより制度化された税収、予算管理システム下に置かれるようになった。特に集団上納金の徴収を無くしたため、その徴収過程の郷村幹部、一般政府部門の出番がなくなった。税金の徴収はもっぱら税務部門の責任で、税務部門か、その委託を受けた農産物買付機関しか農民から徴収できなくなった。よって、郷村幹部、一般政府部門が農家に行って「徴費」する機会と理由がなくなり、結果として「費改税」の改革は「3乱徴収」の軽減・撲滅に貢献し、またその貢献を通じて強制徴費に起因する農民・郷村幹部間のいざこざを減らし、両者間の対立関係を緩和させているのである<sup>61)</sup>。

第2に、「費改税」はまた農民負担の大幅な軽減をもたらしたようである。例の安徽省

では、省財政庁の試算によると、1999年に全省農業税収入は12億元、「村提留」と「郷統籌」収入は34.6億元であったが、「費改税」実施後の2000年に全省農業税収入は27億元、農業付加税収入は5億元、税金総負担は32億元となり、改革以前に比べて農民総負担は31.1%軽減された<sup>62)</sup>。また、隣の江蘇省も2001年から農村「費改税」の改革を実施し始めたが、同年3月末に筆者が現地での聞き取り調査によると、1999年に江蘇省全省の農業税関係収入は18億元（内訳：農業税とその付加13億元、農業特産税3.6億元、屠宰税1.4億元）、「村提留」と「郷統籌」収入は40.85億元、その他農民負担は21.5億元で、農民1人当たり総負担額は154元弱であった。新税制実施後、全省の農業税とその付加税は31.93億元、農業特産税は0.21億元、「1事1議」による村民集金は8.54億元と見込められ、総税费収入は40.68億元、農民1人当たり負担額は76.32元となり、改革以前に比べて、それぞれ49.4%、50.4%も減少するという。

第3に、「費改税」実施後に、農民負担は大幅に軽減されるが、郷・村財政収入の大幅な減少も当然予想される。このため、多くの地域は、支出削減を目的に、「費改税」と平行して郷・村兩級の行政合併と人員・経費削減を強力に推進し、この面においても成果を上げている。例えば、安徽省五河県では、2000年から併村・併校・併事業組織の「三併」と、郷村行政機構、同人事制度、農村教育体制の「三改革」を実施し、その結果、全県行政組織の数は438から225に、事業組織数は256から124に、村幹部数は3192人から1125人に、中小学校数は435校から240校に減少し、総職員数は36%減ったという<sup>63)</sup>。また江蘇省も郷・村兩級の行政合併を推進した結果、1998年末に1974個あった郷（鎮）数は、2001年初に1500個前後に減少し、村民委員会の数も同3万5000から3万前後に減少した<sup>64)</sup>。

### （3）問題点と限界

以上の成果をみて、中央政府筋、また一部の学者も農民負担の軽減、「3乱徴収」の根絶につき、上記のような税费制度改革に大きな期待を寄せているが<sup>65)</sup>、果たしてそうなるだろうか。答えはノーである。問題は、大きく分けて、3つの側面にある。

第1に、今回の「費改税」は、農村税费徴収制度の規範化を通じて、農民への法外徴収を断ち切り、その負担を軽減しようと制度設計されているが、論理的な整合性は必ずしも保たれている訳ではない。次にみる新農業税が近代国家として租税制度の法律主義と公平負担主義という2大の基本原則から逸脱しているのはその現れの一つであるが、いま一つの問題として「村提留」まで廃止される論理的な根拠が欠けていることである。周知のように、いま中国において農地は集団所有であり、その具体的な所有者は一般的に「村」と規定されている。土地所有者である村とその構成員との間に、土地の請負契約を結ばれており、従前の「村提留」は、経済学的に土地所有者の権利、利用者の責務を体現する一種の地代として理解されうるし、少なくとも「村提留」は農民の自治組織である「村」内部の組織と構成員との間の利益配分関係に属するものである。その徴収を止め、便宜的に農



業両税の付加徴収に置き替われた時、従来の地代性質や集団組織と構成員との間の経済関係を反映できなくなり、税、つまり国家と農民間の経済関係を体現するものになる。それが、理論的な根拠や現行の土地所有制度と農地請負政策との整合性が欠けているのである。

第2に、「費改税」は、農村税费の徴収・使用の規範化には貢献できるが、農業関係税制そのものの時代遅れ問題には全然手を付けていない。というのは、これまで見てきたように、中国現行の農業税制は、工商経済が未発達で農業が産業の中心であった旧い時代の「田賦」制度を踏襲しており、その基本精神は、国家財政或いは工業化のための必要な資金を、土地面積を基準に農民から徴収することにある。しかし中国経済は、いま工業化が進み、GDPに占める2次、3次産業の割合はすでに85%を超えている。国家財政或いは工業化のために農業部門から資金を収奪しなければならない時代はもう過ぎ去った。近代国家として、いま必要なのは国民経済の均衡発展、担税能力に応じた公平税制、そして拡大しすぎた国民間の所得格差の縮小である。国家租税制度も、近代国家に相応しく、法律主義と公平負担主義という2大の基本原則に準じて整備していく必要がある<sup>66)</sup>。

その意味で、現行の農業税制はまず農民の間に負担の不公平問題を抱えている。具体的に、「費改税」後の農業税はほぼ耕地面積に準じて徴収するので、一部大規模経営農家の負担が改革以前より重くなるし、また耕地面積と農家収入との乖離が大きい今の状況において、農業税の負担が必ずしも農家の負担能力に比例しない大きな問題を内含しているのである。

また、工業化を実現した西側諸国では旧い時代の「田賦」制度をとっくに廃止し、農業関係税は一般土地資産税と所得税に改変されている。そこには、弱小産業である農業に対して税制の優遇があっても、過徴することはあるまい。その考え方で、中国の農業税制をみると、農業税は「資産税」と見なせず<sup>67)</sup>、「所得税」としてみるしかないが、その「所得税」負担は都市住民と比べて際だって重いのである。

なぜなら、現行の個人所得税法では、都市個人営業者なら、営業総収入から直接生産コスト、その他必要経費を差し引いたものが課税所得とし、課税所得が年間5千元以下なら、税率が5%、以上なら、10~35%の累進税率が適用される。また一般勤労者なら、年間所得から9千600元を差し引いたものが課税所得となり、課税所得が年間6千元以下なら、税率が5%、以上なら、10~40%の累進税率が適用されている<sup>68)</sup>。同じ基準を農家に適用すれば、一部大規模農家は課税されるかもしれないが、殆ど農家の農業所得は課税基準に達してないから、免税されるはずである<sup>69)</sup>。しかし、現実には「費改税」後の農業税が農地経営粗収益を課税対象とし、税率も7%と高い。その対比から、いまの農業税は、所得税とみなしても、農民を差別し、彼らに特別な過負担を強いていることが分かる。

従って、「費改税」後は、以前に比べて農民負担が軽減されたかもしれないが、都市住民に比べて、農民の過負担問題は依然残る。

第3に、郷（鎮）政府に付与した行政責務に比べて、その歳入が不足の状態は何の変化

もないことである。現段階中国の財政制度には、農村住民に国民待遇を与え、都市住民と同等な公共サービスを提供しようとする考え方はまだない。いまの政府は、工業化のために農民或いは農業部門から資金を吸い上げることがをさすがに考えていないと思う。しかし、農民に対して公共サービス提供などの国家責任を取りたくない姿勢は以前と変わらず、その責任を末端の県・郷政府に押し付け、関連する諸費用も出来るだけ農村住民に負担させようとする考え方も変わっていないのである。

そのため、実際に「費改税」後は農民負担が軽減されたけれども、その分、郷村組織の財政収入が減少することになる。郷村組織の収入減少を埋め合わせるため、中央政府は、2001年から中央財政から地方政府への交付金を200億元増額させることを決定し、また各地省（市）政府に対しても地域内の実状に基づいて中央政府と同様に、県、郷財政への移転交付を実施するよう求めているけれども<sup>70)</sup>、郷村財政収入の減少額に比べて全然足りないのが現状である。例えば、前記江蘇省では、「費改税」実施後、郷村財政収入の見込み額は39.7億元減少するが、中央政府と省政府からの移転交付金は10.5億元（内訳、中央政府から6.1億元、省政府から4.3億元）しかなく、後者が前者の1/4に過ぎなかった。残る3/4、29.2億元は郷村政府の収入純減になるが、36%の収入純減は元々窮屈の状態にある郷（鎮）財政にとって、たとえ行政合併、人員削減が進んでも簡単に消化できないのである。

さらに、郷（鎮）政府にはすでに多額の債務を抱えている。次の報道をみよう。

「中国郷（鎮）政府に一体どのぐらいの債務を抱えているのか。1999年に国務院の同意を得て国務院弁公庁が通知を出し、各省・市・自治区政府に1998年末まで郷・村政府の各種債務・債権を徹底的に調べることを要求した。いま、その調査結果を知ることができないが、…信頼できる情報筋から、3省の数字が分かる。湖南省の郷鎮負債総額は85.4億元、浙江省の郷鎮政府負債は36.4億元（これには郷鎮政府所属の企業・事業組織と農業集団組織の負債を含めない）、安徽省の郷鎮負債総額は59.2億元である。専門家の話によると、2000年以降の債務増加を除いて、湖南、浙江、安徽3省の状況から推測すると、1999年末まで省当たり郷（鎮）政府の負債は60億元になる。これより推測した中国全体の郷鎮政府の負債総額は、元農業部高官の郭書田氏が『新聞週刊』誌に話した数字とほぼ一致している。中国に5万近くの郷（鎮）があり、平均して1郷（鎮）当たりの負債が400万元余り、合計負債は2200億元になる。しかも、これは1999年年末までの数字である」<sup>71)</sup>。

この報道の信憑性について、確かめる方法がないが、それより、中国郷（鎮）政府が普遍的に債務を抱えていることの一端を伺い知ることができると思う。

多額の負債に財政収入減少の追い打ちをかけると、債務が何時償還できるかが問題であるが、職員給与滞給の深刻化か、郷村政府の機能低下などが避けられないものになる。実際、新聞報道によると、今年の夏、朱容基首相が安徽省で「費改税」の実施状況と農村義務教育の現状を視察したが、農村「費改税」実施後も農村中小学校教師の給与滞給問題が依然残し、教師給与を支給するため、生徒に対して超過取費が行われているとの現状をみ

た。その現状を前にして、朱首相も農村税制改革の実施が困難な状況にあることを認め、税制改変がある意味で一つの社会変革であり、安徽省において全面的な成功を収めなければ、全国に普及させていくのができないと述べた<sup>72)</sup>。

要するに、郷（鎮）財政の歳入不足問題が解決しない限り、農民負担問題はいずれまた再発になるだろう。農村「費改税」が全国範囲に推進できるかを疑問視するとともに、現在実施している地域が農民負担を加重せずにどこまで持続できるかも心配である。

## 6. むすび

以上のように、現段階の農村「費改税」は、かつて「決定」、「通達」による禁止命令に比べて大きな進歩である。「費改税」によって、農村税費制度の規範化問題が大きく改善され、また農民負担の確実な軽減をもたらした。

しかし、「費改税」全体は論理的な根拠、整合性が欠けており、農業税の時代遅れ問題などが依然残されている。7%の農業税率は、都市住民の税負担に比べて、明らかな過負担であり、税の公平負担の原則からは、現行の農業税制度は、戸籍制度と同様、一種の農民差別政策と言える。何より、「費改税」実施後も、郷（鎮）政府に付与した行政責務に比べて、その歳入が著しく不足する状態が何の変化もないのである。「費改税」実施後、農民負担は軽減されたが、その分郷村財政収入の減少になる。郷村財政収入減は、一部が郷村組織の合併、公職人員の削減で消化し、一部が中央財政・省財政から交付金で埋め合わせられるが、全然足りないのが現状である。郷村財政にはすでに多額の負債を抱えている。その上、財政収入減少の追い打ちをかけると、債務累積化の問題の外、職員給与滞給の深刻化か、郷村政府そのものの機能低下など、新たな問題が生じている。このままでは、「費改税」が全国範囲に推進するのが難しく、いま実施中の地域も農民負担を加重せずには持続できないと筆者が見ている。

1985年以来、中央政府が再三に禁止「決定」、「通達」を出したにも係わらず、「3乱徴収」がなかなか止まない経緯、また本稿これまでの「3乱徴収」発生为社会背景とメカニズムの分析によれば、農民を差別する国家全体の税収・財政制度を根本から見直さない限り、農民負担問題の根本解決はあり得ないと思う。

本文の中にも指摘したが、国家財政或いは工業化のために農業部門から資金を収奪しなければならぬ時代はもう過ぎ去った。近代国家として、国民に公共サービスを提供する際、職業・住居によって差別してはいけないし、税制も国民経済の均衡発展、担税能力に応じた公平税制、そして拡大しすぎた国民間の所得格差の縮小、など時代の要請に合わせなければならない。

この視点から、若干の政策提案を行い、本稿の結びとする。すなわち、農民負担問題を

解決するためには、事前準備の第1歩として、まず縣市以下の行政改革を早急に進めていくべきである。これは、農村税費制度の改革とセットに行う必要はなく、それに先行しなければならないのである。また、合併を中心とする農村地域の行政改革は、村、郷レベルに留まるべからず、県（市）レベルまで対象を拡大する必要がある。これらの行政組織の合併拡大は、単に人員削減、経費節約のためではない。一行政組織として、財政基盤を強化するためには、規模が必要であるし、また近年道路状況の改善、交通・通信手段の発達により、行政組織の規模拡大の客観条件が整いつつあるのである。

その上、次には農民に国民待遇を与え、つまり、義務教育など基本的な公共サービスを都市住民・農村住民間に平等に供給するよう、国家全体の財政制度を見直す一方、県（市）、郷（鎮）政府の「権責関係」、財政収支構造を再構築すべきである。具体的には、国家責任（義務教育、計画出産、軍人家族・烈士遺族の優扶など）の地方転嫁を改める一方、県（市）、郷（鎮）政府も政府職能に専念し、生産経営活動から完全撤退すべきである。そのうえ、両レベル政府の行政責務に相応しく、その税収基盤を強化する一方、地方政府間の財政力の不均衡を是正し、国民への基本的な公共サービス提供を平準化することを目的とする全国範囲の転移交付制度を樹立することである<sup>73)</sup>。特に義務教育は紛れもなく国家が負うべき責任で、一日も早く、県、郷政府を義務教育費の負担義務から解放し、県、郷政府に代わって、中央政府が基本的な負担義務を負うよう、制度化しなければならない<sup>74)</sup>。

一方、現行の農村税収制度も、農民に同等な公民権を与えることと、「公平」、「公正」を原則に改革する必要がある。具体的にまず時代遅れで農民を差別する農業税、農業特産税とその付加を廃止すべきである。その代わりに、農業経営所得には全国民共通の「所得税」を、また農村土地には集団所有者を対象に「土地資産税」を課徴すべきである。但し、「土地資産税」は農用地だけでなく、建設用地、宅地も対象にすべきであり、また農村だけでなく、全国の土地税制を全体的に見直す中、整合性をもって設計しなければならない。そして最後に、自治組織である「村」に関しても、その職能を大幅に単純化すべきである。特に貧困家庭の救済、農村合作医療、養老院の設置運営などの共済事業は、村単位で行うのは範囲が狭すぎ、共済の機能を十分に果たせないで、それらの共済事業は、基本的に郷（鎮）以上の政府が責任をもって行うべきである。その上、自治組織内の租費徴収とその運用は民主選挙、民主管理制度の完備を前提に、自治組織に任せるべきである。政府は村内の租費徴収と資金運用方法を具体的に決めるのではなく、租費徴収方法を民主的に決定し、資金運用を民主的に監督できる手順、ルール、そして犯則した場合の罰則を法律で定めれば、十分であろう。

注

- 1) 新華社2001年3月22日の報道によると、農業部が100県の農村監察調査した結果、2000年に農民が上納した各種の行政収費、分担金、集資の総額は前年比21%も増加した。ちなみ、同年全国農民の1人当たり純収入は1.9%増に留まっていた。
- 2) その外に、農地転用税や増値税、営業税などの税種もある。しかし、農家が主要な課税対象ではなく、また農家に限定していないから、農民負担問題を論じる際、普通これらを勘定しないのである。
- 3) 『中国農業年鑑』（農業出版社）1992年版、559～561頁を参照。
- 4) なぜなら、1958年制定の「農業税条例」によると、農業税は、耕種農業、林業、水産業と皮・羽・毛といった畜業副産物の生産収入を課税対象としているが、実際の徴税額は、課税年の実収入ではなく、課税対象の土地面積、地力、その他自然・経済条件を勘案して算定された「平年収穫量」に固定税率をかけて計算しているからである。税率に関して、58年の「農業税条例」では全国平均15.5%、最高限度25%とし、各地域の適用税率はその地域の負担能力を鑑み、上級政府が決めるとしたが、現在の実効運用税率は全国平均で8.8%と推定されている（文献[7]、714頁）。また「平年収穫量」も「農業税条例」制定時には算定後五年間固定と定められたが、実際の運用は農民の税負担を軽減する配慮から、1960年代半ば以降大きな調整は一度も行わなかった。
- 5) 15%の地方付加税は、一般的に省付加と郷付加の二つの部分からなり、ともに農村道路、橋梁整備と中小学校の修繕等の地方公益事業に使う（文献[11]、195頁による）。例えば、河北省では、省付加が5%、郷付加が10%と定められた（文献[7]、717頁による）。
- 6) 「農林特産税」は、1983年以前殆どの地域で農業税の一部として徴収された。しかし、農村改革が進むにつれ、穀物以外の農業生産が大きく発展し、穀物・非穀物間に税負担の不均等問題が次第に顕著化した。その不均等を緩和するため、1983年3月に國務院が「農林特産収入の農業税徴収に関する若干の規定」（前掲『中国農業年鑑』1984年版、516頁を参照）を制定し、初めて農林特産収入に対する単独徴税を全国各地に要求した。しかし、その後の実施状況を見ると、地域間にばらつきが大きく、多くの税源は徴収されずに流失してしまった。そこで、1989年3月に國務院が再度「農林特産農業税の徴収業務を進めることに関する通知」（前掲『中国農業年鑑』1990年版、482～483頁を参照）を出し、農林特産税の全面徴収を要求する一方、徴税の範囲を広げること、全国範囲で税率を統一することにした。と同時に、地方政府の徴税インセンティブを高めるため、農林特産税による税収増加は全部地方政府に残すことにした。そして1994年の分税制改革に合わせて、これまで物品税や工商統一税の課税対象であった流通・加工過程での農、牧、林、水産物収入も農林特産税の課税対象とし、新たに「農林特産収入の農業税徴収に関する規定」（前掲『中国農業年鑑』1995年版、519～521頁を参照）を制定した。なお、農林特産税は、農業税とは幾つかの点で異なっている。第1に実収入に基づいて徴税すること、第2に地域差別税率ではなく、全国統一税率を使用すること、第3に中央財政に税収入を上納するノルマがなく、中央への農業税上納ノルマが達成されることを前提に、全部地方政府の財政収入になることである。
- 7) 1983年の規定では、農林特産税の税率が5～10%、最大15%、この範囲内で各地域の省政府が品目ごとに営利状況をみて適用税率を決めることになっていた。1989年からは主要特産物の税率は全国統一され、水産養殖業収入に10%、果物類収入に10%、原木収入に8%、その他特産物収入に最低5%、最高30%の税率を適用すると規定された。そして1994年以降、畜産物につ

いては免税、他の農林特産物の生産収入に対して、基本は8%、例外は7~12%と、税率が引き下げられた。

- 8) 文献 [20]、400頁による。
- 9) 同上、405頁による。
- 10) 同上、401頁による。
- 11) 同上、396頁による。
- 12) 前掲『中国農業年鑑』1986年版、349~350頁による。
- 13) 農業部が断片的に推計値を出した。それによると、1990年は136億元、1992年は94.6億元、1993年は61.5億元となっていた。前掲『中国農業年鑑』1991年版511頁、1994年版133頁による。
- 14) 文献 [20]、401頁による。
- 15) 前掲『中国農業年鑑』1994年版、553~556頁による。
- 16) 同上、132頁による。
- 17) 同上、136頁による。
- 18) 詳しくは、文献 [16]、18~20頁を参照。
- 19) 詳しくは、文献 [16]、20~22頁を参照されたい。
- 20) 同上。
- 21) 文献 [16]、26~30頁による。
- 22) 同上、133頁による。
- 23) 詳しくは、文献 [16]、134頁を参照。
- 24) 詳しくは、文献 [19]、204~212頁、261~262頁、256~265頁、408~411頁を参照。
- 25) 詳しくは、文献 [19]、218~223頁、271~275頁と446~454頁を参照。
- 26) 唐朝では、地方が徴収した賦税収入は、3つの部分に分けられた。一つは上供、即ち中央政府に上供する部分、二つは送使、これは「道」の節度使に納める部分、三つ目は留州、すなわち州内に留用する部分であった。詳しくは、文献 [19]、237頁を参照。
- 27) 文献 [19]、470頁による。
- 28) 詳しくは、文献 [22]、22~26頁を参照。
- 29) 文献 [22]、37頁と41頁を参照。
- 30) 当時、集団留用金には農業拡大再生産用部分も含まれたが、その代わりに農業生産を組織・管理し、或いは生産にサービス（水利・機械・購買など）を提供するために発生した諸費用は共同生産費に計上し、また幹部社員や民弁教師の人件費も年末の労働分配から支出されるので、集団留用金からは支出する必要がなかった。
- 31) 実際、1985年以降しばらくの間、県を通じて郷（鎮）に交付された国家予算が年々減少し、その分、郷（鎮）財政の負担が重くなったと言われている。詳しくは、文献 [22] 25~26頁を参照。
- 32) 1985年以降、中国は「画定收支、分級包幹」（收支ノルマを画定し、一級一級に請け負う）という財政分配制度を実施した（4.3節を参照）。かかる財政分配制度下で、上級政府が郷（鎮）政府に対して税収の上納ノルマを課し、上納ノルマを完納した後、残る税収は郷（鎮）財政の留用になる。
- 33) 例えば、文献 [22]、30頁と文献 [12]、607頁による。
- 34) 「負担条例」公布の前、つまり、生産責任制が実施される当初から、土地経営を請け負った農民が、集団組織に対して何らかの上納義務を負わせられた。
- 35) 例えば、次の解釈は政府筋の代表的な解釈と言える。①地域経済・社会発展の目標設定が高

- すぎたこと。目標の達成に、一般財政が負担しきれないから、農民に負担を求めるようになった。②部門利益を強調しすぎ、全体利益への配慮が欠如したこと。③政績だけを重んじ、現実から目を逸らしていること。これは上級政府が地方の経済・社会発展の目標達成状況を幹部の昇進とリンクしたことと関連している。④政府組織が膨張し、財政から給与を支払う職員の数が増えすぎたこと。⑤集団組織の経済力が弱すぎること。集団に経済力がないから、農民に社会サービスを提供できないし、何かをする時、お金は全部農民から徴収するしか方法がない。⑥法制度の整備が不完全で、法の執行も厳格でないこと。特に違法行為に対して、罰則規定がはっきりせず、執行も寛容的である（文献 [2]、128～129頁による）。
- 36) 3年自然災害の時、安徽省が他省の都市住民を救済するため、自省農民の消費食料まで省外に持ち出し、数十万の農民を餓死させたことがその典型的な例である。また、大躍進の時の「浮夸風」、そのすぐ後の「人民公社化運動」も中央政府の関心を迎合したものであり、決して農民のため、農民の意志を尊重したものではなかった。
- 37) 「因地制宜」、「因事制宜」、「因人制宜」とは場所、事情、人に応じて適切に対応・処置することである。また張静氏によれば、新中国以降、地方政府の職務、権限は一層拡大したが、国家が彼らの権限執行状況を監督する手立ての欠如状況は変わらなかった。地方権威は、依然上への情報伝達、下への資源配分を独占しており、国家は統計報表或いは専門チームを地方に派遣するしか、地方から情報を得ることができない。国が政策を下し、財政融資を投入する時、末端農村の情報を得たい時、或いは専門チームを農村に派遣したい時、全部彼らの協力を得なければならない。地方政府は、昔と同様、「因地制宜」、「因事制宜」、「因人制宜」的に地域内の行政業務を管轄する権限があり、また国家や地域社会の監視・監督から逃す技がある。彼らは国家のためという大儀名分下で、選択的に国家の意志・政策を執行することができ、また官の地位を利用して、官僚集団、ないし個人の利益を図るのも簡単にできる。文献 [16]、45頁を参照。
- 38) 「達標」活動とは、中央官庁部門が教育、文化、衛生などの所管事業に関して、一定レベルの標準ラインを設定し、各地の達成状況を評価・公表することによって、そのラインの達成、超過を競い合わせる活動のことである。
- 39) 幹部個人の「政績」のために、大々的に土木工事をを行い、その結果、地方財政を圧迫し、農民負担を加重させた事例は、中国国内で数多く報道されている。直近の例は「贫困県河南省・氏県元県委書記杜保干大干印象工程実録」（2001年8月10日付け『工人日報』）を参照。なお、地域経済・文化を発展させるプレッシャは都市にもある。けれども、都市ではそのプレッシャが故に、市民から分担金を強制徴収する話はあまり聞かない。農村地域だけ、かかる「法外徴収」が日常的に行われたのは、都市に比べて予算内外の財政収入が格段に少ないこと、法治意識が薄く、官の権力に対抗する民衆の力があまりにも弱いこと、の二つにある。
- 40) 文献 [16]、52～53頁による。
- 41) 文献 [18]、87頁による。
- 42) 同上、83～84頁による。
- 43) 江蘇省統計局『江蘇省統計年鑑』（統計出版社）1999年版、144頁による。
- 44) 詳しくは、前掲『中国農業年鑑』1985年版、472頁を参照。
- 45) 「中華人民共和国教育法」（1995年3月に全人代会通過）第54条による。文献 [10]、6～7頁。
- 46) 「中華人民共和国義務教育法」（1986年4月に全人代会通過）第12条による。文献 [10]、92頁。
- 47) 「福建省実施中華人民共和国義務教育法の弁法」（1988年6月28日に福建省人民代表大会通過）第31条による。文献 [10]、960頁。
- 48) 教育費付加税は、1986年4月28日に公布した国務院の「教育費付加税徴収に関する暫定規定」

- に基づいて、産品税、増値税、営業税の納税者に対して徴収し始めた。当初、付加税率は2%に設定されていたが、1994年から分税制の改革に合わせて、付加対象は増値税、営業税、消費税に改変され、付加税率も3%に引き上げられた。
- 49) 経済改革以降、中央・地方政府間の税収配分の変化に関し、詳しくは文献 [1]、105～114頁を参照。
- 50) 文献 [9]、80頁による。
- 51) 国有企業や経営性質をもつ公共事業部門、公共団体の経営利益は、1993年の制度改正により、予算外収入から除外された。
- 52) 詳しくは、文献 [17]、1～2頁を参照。
- 53) 例えば、本体組織とは別に設立した営利企業の経営収益や、中小学校の入学寄付金、国立大学の定員外学生の授業料等々である。
- 54) 文献 [9]、208頁による。
- 55) 企業の利益留保は地方政府が直接支配できないが、後者と共同して地域経済の発展のために使用するか、予算外收費或いは利益上納の形で企業留保の一部を政府部門に徴集することができる。
- 56) 詳しくは、文献 [4]、58～59頁を参照。
- 57) 例えば、文献 [1]、161～202頁を参照。
- 58) これは1998年アジア経済危機の最中に行われた内需拡大事業でもある。農村送電網への公共投資は内需拡大に繋がり、また送電網の整備と農村電気料金の引下げは、長期的に農村経済発展を促進し、短期的に農民負担を軽減する、まさに「一石三鳥」の効果をもつものである。
- 59) 文献 [13] と文献 [14] による。
- 60) ちなみに、政経分離との関係から言えば、政経分離の原則は1984年人民公社解散してから、ずっと強調されてきたが、財政資金面でその原則を体現したのは今回が初めてである。
- 61) 詳しくは、文献 [13] を参照。
- 62) 文献 [14] による。
- 63) 文献 [14] による。
- 64) 現地聞き取り調査による。
- 65) 例えば、2000年9月13日に開かれた「全国農民負担軽減工作テレビ・電話会議」での温家宝副首相の談話や、文献 [8]、[13] である。
- 66) 金子 宏によれば、租税の法律主義の内容は次の4つを含む。①課税要件法定主義：課税要件（納税義務の成立要件）のすべてと租税の賦課・徴収の手続きは法律または法律の委任を受けた政令によって規定されなければならないこと、②課税要件明確主義：法律また法律の委任を受けた政令において、課税要件と租税の賦課・徴収の手続きに関する規定は一義で明確でなければならないこと、租税行政部門の自由裁量は原則として許さないこと、③合法性原則：課税要件が充足されている限り、租税行政部門には租税の減免、徴収しない自由はなく、法律で定められた通りの税額を徴収しなければならないこと、④手続き保証主義：租税の賦課・徴収は公権力の行使であるから、それは適正な手続きで行わなければならないこと、またそれに対する争訴は公正な手続きで解決しなければならないこと、の4つである。文献 [5]、76～84頁による。
- 67) なぜなら、中国において農地は集団所有であり、農地資産を所有しない農家に直接土地資産税を課するのは論理的にできないからである。なお、90年代以降、都市民間企業が国に対して「土地使用税」を支払うようになったが、それは性質上、地代、即ち国有地使用への代償に属し、農民が国有地を使用していないから、国に「土地使用税」を納める義務もないと考えられる。



- 68) 詳しくは「個人所得税法」を参照。例えば、文献 [11]、406～411頁。
- 69) 例えば、1999年に農家所得が最も高い広東省でも労働力1人当たり家族経営総収入が5,020元、純収入が3,610元ぐらいしかなかった。
- 70) 2000年12月14日付けの中国新聞網 (<http://www.chinanews.com.cn>) の報道による。
- 71) 『新聞週刊』2001.6.19による。ちなみに、文献 [21] によると、前記安徽省10の郷（鎮）の負債額は、1郷（鎮）当たり300万元であった。
- 72) 前掲中国新聞網、2001年7月22日付けの報道による。
- 73) 参考として、日本では、1940年からこのような主旨の地方財政調整交付金制度を導入した。文献 [5]、57～60頁を参照。
- 74) ちなみに、農村地域で義務教育を受けた若者が成人した後、都会に出でいくのがどんどん多くなる今日、義務教育費を農村住民に負担させ続けるのは、受益者負担の原則にも反している。

#### 【参考文献】

- [1] Bahl, Roy W.著、許善達等訳『中国の財政政策—税制と中央・地方間の財政関係』中国税務出版社、2000年。
- [2] 蔡海康編『法に基づく農民負担減輕工作の指南—郷村幹部と農民手冊』中国農業出版社、2000年。
- [3] 江観誌「農村税費改革：悖理透視とその矯正」、『中国農村経済』2001年2月期、17—22頁。
- [4] 賈康、白景明著『財政と発展』浙江人民出版社、2000年。
- [5] 金子 宏著『租税法』（第8版）弘文堂、2001年。
- [6] 劉書明「城郷税制の統一と分配政策の調整：新しい農民負担減輕論」、『経済研究』2001年2月期、43—49頁。
- [7] 劉佐著『中国税制50年 1949年～1999年』中国税務出版社、2000年。
- [8] 劉文莉、王玲紅「費改税：農民負担減輕の重要なルート」、『農業經濟問題』2000年9月期、28—29頁。
- [9] 樓繼偉編『新中国50年財政統計』經濟科学出版社、2000年。
- [10] 孫琬鐘編『教育法手冊』中国統計出版社、1996年。
- [11] 周有道編『新編納税指南』上海三聯書店、1994。
- [12] 王瑞璞編『經濟改革總覽』解放軍出版社、1995年。
- [13] 王昭耀「農村税費改革は農民負担減輕の根本対策」、『求是』2001年第2期。
- [14] 吳宏祥「農村税費改革の利弊分析と政策提案」、『農業經濟問題』2000年10月期、22—25頁。
- [15] 項懷誠編『中国財政体制改革』中国財政經濟出版社、1994年。
- [16] 張靜著『基層政權—郷村制度の諸問題』浙江人民出版社、2000年。
- [17] 辛海嘯、章建忠編『収費と予算外資金管理知識の問答』中国統計出版社、1998年。
- [18] 張玉林著『転換期の中国国家和農民』農林統計出版社、2001年、124—159頁。
- [19] 中国財政史編集チーム『中国財政史』中国財政經濟出版社、1987年。
- [20] 中国農民負担史編集委員会編著『中国農民負担史』中国財政經濟出版社、1994年。
- [21] 祝保平「農村税費改革試点の進展、難点及び思索」、『中国農村経済』2001年2月期、12—16頁。
- [22] 朱綱、張元紅、張軍など著『聚焦中国農村財政』山西經濟出版社、2000年。