

# 農村税費改革にみる

## 中国政府の政策実行能力の分析

魏 瑋

### はじめに

一九九一年、中国政府によって公布された「農民の費用負担と労務管理に関する条例」の中で、農民が負担する各種の税金と割当金（いわゆる「税費負担」、以下同じ）が前年度の一人当たりの平均収入の5%を超えてはならないと明確に定められていた。その後も、中央政府は再三にわたり、農民の利益を保護し、その負担を軽減させるように呼びかけてきた。

ところが、ここ数年、過剰な税費負担、および郷・村幹部の不適切な管理のあり方に対する中国農民の強い不満がうっ積しており、それに関するマスメディアの報道は、す

でに中国社会において高い関心を集めるに至っている。それらの報道によれば、これらの村幹部は中央政府の指導の管轄外にあるだけでなく、村民による監視の網をくぐって勝手な行動をしていたともいわれている。このような問題はなぜ存在し続けるのか。中央政府ははたして鄉村幹部のビヘイビアをコントロールし、中国農村の末端にまで農村の税費改革を推進する政治的能力があるのだろうか。

本稿では、まず中央政府の政策実行能力に関する中国内外の文献をサーベイし、次に中国の農村における税費改革の実施状況を踏まえて、中央政府が農村で推進している税費改革という政策の実行能力について仮説を提起する。さらに、陝西省での実地調査の結果を踏まえてその仮説を検証し、最後に結論およびその演繹的意義を導き出していく

ことを目的とする。

## 一 政策の選択的実行の仮説

ある集権的な政治体制の下で政治改革が成功裏に遂行されるには、中央政府が地方の幹部のビヘイビアに影響を与える政治的能力が必要とされる。ここでいう「政治的能力」とは、すなわち効率的な政治体制および指導者が民衆に承認され、自らの指令に彼らを服従させうる度合いのことである。あらゆる政治的能力をも有す効率的政治体制の顕著な特徴の一つは、中央政府がその希望する政策を確実に実行する能力を有すという点である。

それは、権力が高度に集中する政府システムにとつてことさら重要である。政府の政策実行能力は当該体制の効率性を直接的に決定づけるものであるにもかかわらず、過去長い間にわたり、人々が最も重視していたのは政策の決定過程であり、その実行ではなかった。政策の決定過程をめぐる研究のなかでは政策の実行に関する研究が欠けていたのである。一九七〇年代から八〇年代にかけてアメリカの Jeffrey Pressman と Aaron Wildavsky は、米国連邦政府が実施した The Oakland Project という雇用創出政策の実行状況を追跡調査し、その研究成果を *Implementation* という本にまとめて出版した。

この書物の出版をきっかけとして、欧米では公共政策研究の分野において政府の政策実行能力に関する研究ブームが起き、政策の実行に関する各種の研究方法論や、理論およびモデルが提起された。ここでは、政策の効率的実行に影響を与える各種の要因や相互関係が体系的に検討され、さらに、関連の政策実行過程に関するモデルが構築されたが、それによって政策科学研究は飛躍的に豊富なものとなった。

急速に社会が変貌を遂げつつある現在の中国にとつて、社会経済の発展に関わる重要な政策が予期していた政策目標およびその効果が達成されるか否かは、それらの政策が広範囲で認められ、支持され、そして確実に実行されるかどうかにかかっている。近年、中国における政策科学の研究は大きな発展を遂げ、多くの体系的な政策分析の成果が発表されてきた。しかし、全体的に見れば、政策科学は学科の一つとして、中国ではスタートしたばかりであり、現在の研究水準はまだ西側の一九七〇年代以前の水準にとどまっている。中国では、政策の決定過程および内容分析の研究を重視するあまり、政策の実行過程における複雑な要因の分析と数量面の把握に関する研究が不十分である。

現在のところ、中国における政策実行の問題を扱った数少ない研究も、主に政策の実行過程中の基本的なパターンとプロセス、および現存の問題に対する比較的簡単な分析

にとどまっており、研究方法面においては科学性に欠けているといわざるをえない<sup>(5)</sup>。それ故、外国における政策実行の問題に関する新しい研究成果を参照しながら、中国農民の負担の軽減および農村の税費改革という中央政府の政策の農村の末端における実行の状況を考察し分析することは、政策の実行問題を研究するうえで重要な意味をもつ。

中国の行政組織は五段階の管理システムに分かれている。すなわち、中央政府、省（自治区・直轄市）、地・市、県および郷・鎮である。中央政府の農村税費改革の政策が上から下へ伝えられ、最後に郷鎮政府によって具体的に実行されるのである。

一九九〇年代に入ると、中国農民の税費負担がだんだん重くなってきた。中央の関連省庁は幾度となく農民の税費軽減に関する「文件」（通達）を出してきたが、顕著な効果はほとんど見られていない。そればかりか、農民の税費負担はさらに重くなっている。その主な原因は郷村の「幹部」（責任者）の「乱収費」（恣意的な費用徴収）にあるとの見方が一般的である。中央政府は農民の負担軽減を再三にわたり要求してきたにもかかわらず、郷鎮幹部の恣意的な費用徴収が依然として多発している。

表面上は、一部の学者が指摘したように、その理由は中央政府が地方幹部のビヘイビアをコントロールする政治的能力が比較的弱いからだといわれている<sup>(6)</sup>。しかし、事態は

そう簡単ではない。実際、中国における五段階の行政管理システムの中に、四つのプリンシパル⇨エージェント（依頼⇨代理）の関係が存在している。つまり、中央政府は最初のプリンシパル（依頼人）として省政府をその政策実行のエージェント（代理人）に依頼する。同様に、省政府は市政府、市政府は県政府、県政府は郷鎮政府にその政策実行の代理人としての役割を付託する。中央政府の政策はこのようなプリンシパル⇨エージェントの連携網を通じて段階的に伝達され、最終的に郷鎮政府によって実行されるのである。プリンシパルであると同時に、エージェントでもある省政府、市政府および県政府は、それぞれの下級政府に対して政策を実行するよう要求するが、これらの政策は最終的に末端組織の郷鎮政府によって、実行に移されるのである<sup>(7)</sup>。

このように、郷鎮政府は上級政府から下達された各種政策を実行するわけだが、現行のいわゆる「財権上移」（財権の上級政府へのシフト）、「事権下移」（実行権の下級政府へのシフト）という財政システムの下では、郷鎮政府が政策を実行する上で支配可能な資源は不足している。特に、農業を主業とする中国西部の貧困地域の郷鎮では、その問題は顕著に現れている。したがって、すべての政策を同時に実行できない場合は、政策を選択して履行するといふ「政策の選択的実行」が見受けられる。

末端組織である郷鎮政府がどのような政策を選択するかは、その政治的動機によって決められる。また、郷鎮政府の政治的動機を決するのはその政治目標である。仮に、末端組織である郷鎮政府の政治目標が政治上のキャリアアップであるとしたら、現行のいわゆる「下管一級」（一ランク下の幹部を監督する）と「幹部交流」（幹部の交流）という幹部管理制度が、末端組織である郷鎮政府の政治的動機に非常に重要な影響を与えると考えられる。

「下管一級」という制度の下では、上級政府が下級幹部を任免する権利を有している。例えば、県政府は郷鎮の党書記あるいは郷鎮の長を直接に任免し、市政府あるいは省政府の承認を必要としない。それは、幹部の任命と抜擢が、上級政府から出された政策の実行能力にもとづいて行われることを意味している。

一方、「幹部交流」という制度は、幹部の役職によって、三、六年ごとに主要な責任者の勤務先をほかの地域に変更するものである。「幹部交流」は地域主義のすう勢を弱めることを目的とし、責任者の同一勤務地での任期を短くすることで、当該地でその人脈形成に十分な時間を与えるのを防ぐことが可能だとされる。この制度は責任者が誰に対して責任をもつのかという点に大きな影響を及ぼしている。

例えば、仮にある郷鎮の党書記あるいは郷鎮の首長が県

政府から要求された任務を期限内に達成できなかった場合、彼は同じクラスの他の郷鎮に左遷させられる可能性がある。逆に、県政府から要求された任務をうまく達成した場合には、県政府に栄転できるかもしれない。このような制度の下では、責任者はいつも直接の上級政府ばかり見て、それに対してしか責任をもたないという可能性が大きい。

上記二つの制度が結びついた結果、上級政府がその直接の下級幹部を厳しくコントロールする状況が形成され、下級政府が政策を選択的に実行するという事態を招いてしまうことになった。政策の選択の実行という概念は郷鎮幹部あるいは県幹部のビヘイビアを分析するうえでキー・コンセプトになつていく。これを用いて、中央政府が如何にして農村でみずからが望む政策を推進できるかということを知ることができよう。

下級幹部はみずからの昇進につながるような政策を優先的に選択、実行し、みずからの昇進に明らかにつながらない政策の実行を重視しないだろう。このように、上級政府の政策を実行する優先順位を決める際に、郷鎮政府は直接の上級政府が要望した政策を優先的に考えるだろう。また、上級政府の政策がそのさらに上の政府、ないし中央政府の政策と一致しない場合であっても、その優先順位は変わらないだろう。

さらに、上級政府は、郷鎮政府が中央政府の政策に違反した政策を実施していることを発見したとしても（例えば、郷鎮政府が税費を徴収する際に、中央政府の農民負担軽減の政策に抵触した場合）、地方の経済的利益を守るために、上級政府に真実とは異なる情報を伝える傾向がある。例えば、農村の末端組織に位置する政府機関としては、その政策を実行能力に欠けていると報告したり、あるいはその他の客観的理由を引用したりして、農民負担軽減政策の実施状況について虚偽の報告を行うことがある。

郷鎮政府の政策展開の優先順位は、上級政府との間に結ばれた「目標責任書」という文書の中に現れてくる。「目標責任書」の具体的な内容は、郷鎮政府の主要な責任者が上級政府に評価される任務と指標、および昇進の機会が得られる各種政策などが盛り込まれている。それらの任務と指標はさらに「ハードな指標」と「ソフトな指標」に分かれている。例えば、農村での計画出産や税費徴収などの指標は「ハードな指標」と見なされ、上級政府がそれをもとに、下級政府の主要責任者の業績を評価する典型的な指標になっている。それらの指標を実行に移す場合は、下級政府の主要責任者に裁量の余地はほとんどない。一方、農民の負担軽減や村民選挙などの指標は「ソフトな指標」と見なされ、「ハードな指標」ほど重要視されない。また、

「ソフトな指標」を実現するにあたっては、下級政府の主要責任者に裁量の余地がある。

郷鎮幹部による恣意的な税費徴収は再三にわたり禁止されたにもかかわらず、事態は依然として変わっておらず、農民の負担はますます重くなる一方である。その主要な原因は、地方政府がみずからの利益を優先させ、郷鎮政府に対する強い影響力を行使して、農村の税費改革という中央政府の政策を優先順位の高い位置に置かなかつたことにある。一部の地方政府が郷鎮政府の責任者との間に交わした「目標責任書」では、税費の徴収を主な評価の指標になっていたことさえある。それは郷鎮幹部による恣意的な税費徴収に直接的に拍車をかけることになる。

中国における現行の集権的な行政管理体制の下では、中央政府は農村の税費改革を徹底させる能力を十分もっていると考えられる。「下管一級」と「幹部交流」という幹部に対する管理制度を利用して、地方政府のビヘイビアに対するコントロールを強化し、農村における税費改革の実施状況を地方政府の責任者に対する評価の主要な指標にすることができる。それを通じて、地方政府の税費改革の進展状況と、郷鎮政府との間に結ばれた「目標責任書」の主要な評価の内容をおり合わせる。その結果として、農村における税費改革の確実な履行が制度面から保証される。

一九九〇年代に税費改革の政策が徹底されなかつた原因

は、各級政府間のプリンシパル＝エージェントの連携網における情報伝達の不確実性、郷鎮幹部による恣意的な税費徴収と農民の税費負担の増加という問題の重大さに対する中央政府の認識不足、そして、中央政府のそれら問題に対する政策面での優先度の低さに起因している。中央政府がその問題の重大さを認識し、政策の優先順位を高めた暁には、農村の税費改革の推進が強化されるだろう。

それゆえ、本稿では、政策の選択的実行という仮説にもとづき、中央政府は農村幹部のビヘイビアを確実にコントロールする政治的能力をもっており、さらに、優先度の高い政策を選択的に実行することができると考えている。

## 二 実態調査にもとづいた実証的分析

政策の選択的実行という仮説にもとづき、本稿では、中央政府は農村幹部のビヘイビアをコントロールし、優先順位の高い政策を選択的に実行し、農民の負担を軽減する政治的能力をもっているとの主張に立つ。この命題を検証するために、筆者は陝西省で農民の税費負担と農村の税費改革の実施情況に対してサンプル調査を行った。

一九八〇年代末に農民の過剰負担問題が表面化したため、一九九一年に、中央政府は「農民の費用負担と労務管理に関する条例」を公布した。ここでは、農民による各種

の税費負担が前年度の平均収入の五%を超えてはならないと規定された。その後も、数回にわたり中央政府は「文件」(公文書)による通達を出し、農民の負担軽減を求めてきた。ところが、著しい効果は見られなかった。二〇〇〇年から、特に二〇〇二年以後、中央政府は農民の過剰負担問題の重大さと緊迫性を認識し、農民の過剰負担問題を根本的に解決することをめざして、全国規模で農村の税費改革を全面的に推進した。

筆者は、農民の税費負担が農民の家庭収入に占める比率を中心に、二〇〇〇年と二〇〇四年に陝西省における農民の納税および収入の状況を調査した。この調査を通じて、次の三つの問題を分析した。

まず、郷村幹部による農民の家庭収入の見積もりおよび税費が家庭収入に占める比率の減少などを考察することによって、郷村幹部による農民に対する負担軽減政策の実行状況を解説した。一九九一年の「農民の費用負担と労務管理に関する条例」の中には、農民の税費負担が前年度の平均収入の五%を超えてはならないと定められている。ところが、村幹部は農民の家庭収入あるいは一人当たりの平均収入を高く見積もる方法で、中央政府の規定を迂回し、農民が実際に納めた税費の比率は五%より遥かに高くなっていた。村幹部が継続的に農民の家庭収入を高く見積もるということは、税費改革に関する政府の約束と相矛盾するも

のであった。もし税費改革が効果的というのなら、郷村の幹部は農民の年間平均収入を正確に見積もってしかるべきであろう。

次に、税率および家庭ごとの税費負担がその年間収入に占めるパーセンテージを考察し比較した。それは、農民と村幹部（会計係）による、農民の税費負担と収入の状況に對するそれぞれの見積もりを直接比較して得ることができ<sup>185</sup>る。二〇〇〇年と二〇〇二年に、中央政府と陝西省政府の責任者は、農民負担の軽減を公式に約束した。ただ、それは政府の責任者によるが農民負担の軽減に関する初めての公的な声明ではなかった。したがって、上級政府が下級政府に十分な圧力を加え、末端政府が税費改革を徹底的に実行するかどうかを識別する唯一の方法とは、すなわち税費負担の比率を直接算出することである。仮にその比率が明確に低くなってきたなら、税費改革は全面的に実行されていると考えられる。

最後に、各級の政府が税費改革の進展に与えた影響も考察した。仮に、同じ県において、各郷で農民の負担を軽減する度合いが異なっていたとしたら、郷政府が当該政策をどの程度まで実行すればよいかという裁量に関して権限をもっていることを示している。仮に、県ごとに農民の税費負担を軽減する度合いが異なっていたとしたら、県政府は当該政策の実行に対して裁量の権限をもっていることを示

していると見えよう。ただ、もし県と県の間で農民負担が軽減された度合いに大した差がなければ、その政策を推進する原動力は必ず省政府あるいは中央政府にあると推測できる。

一九九〇年代から二〇〇〇年以後にかけて、陝西省は何度も農民負担を軽減すると表明してきた。全国の他の地域と同様に、九〇年代初期には陝西省の農民が直面する主な問題は、「村提留」（村の留保資金）と「郷統籌」（郷政府の公益金）が重すぎることであった。税と費の区別は次のとおり。税は農民が国家に納付した公式の税金であり、費は農民が地方政府に納付した非公式の割当金である。

村の会計係に對するアンケート調査の結果によって明らかになったことだが、納付された税費の項目が沢山あった。二〇〇〇年だけで、陝西省の農民が負担していた税費は計八種類で、その中には、税金は二種類、割当金と留保資金などは六種類あった。二種類の税金は主に農業税と農林特産税を指している。費には「道路費」、「民兵訓練費」、「優撫費」（徴兵された家族に對する扶助料）、「計画生育（出産）費」、「教育費」と「電費」（電気代）などが含まれている（表1参照）。

農業税は年間一人当たりの食糧生産高に對して一定の比率で徴収されるものであり、農林特産税は果物、野菜、タバコのような農産物に對して課される税金である。調査の

表1 被調査家庭の年平均税費負担明細表\*  
(2000年)  
単位：元

費目	金額
割当金(提留)の費目	
道路費	80
民兵訓練費	32
優撫費**	12
計画生育(出産)費	40
教育費	100
電気代	300
税金(統籌)の費目	
農業税	160
農林特産税	600
ボランティア労働(日/年)	20
合計	1,324
会計係が見積もった 農民の平均年取	3,600
農民負担が一戸当たりの 年取に占める比率(%)	37

注：\* サンプル村のナンバー：612、県6郷1の2村。

\*\* 優撫費：徴兵された家族に対する扶助料。

表2 農民一戸当たりの平均年取に対する  
見積金額の比較(2000年・2004年)\*

	2000年	2004年
農民の見積もり	5,494 (133)**	6,579 (136)
村幹部の見積もり		
村長	6,909 (13)	4,934 (16)
村の党書記	8,068 (13)	4,085 (12)
村の会計係り	4,086 (14)	4,448 (15)
郷の党書記	—	4,666 (6)

注：\* 2000年には郷の主要幹部に対して非公式の訪問調査を実施したが、2004年にはアンケートだけの調査を行った。

\*\* ( )内は調査データの数を示す。

対象になった三つの県では、農林特産税は主に農民の現金収入につながる二種類の農産物(果物と野菜)に課されたものである。二〇〇〇年の農業税と農林特産税の徴収は、郷鎮幹部の昇進を左右するハードな指標になっていた。調査データが示すところによると、農林特産税は農民が負担した税費総額に占める割合が四五%にも達し、最大の費目であった(表1)。

農民の負担を計るもうひとつ指標は、見積もりの対象になった農民の家庭収入に占める税費の割合である。二〇〇〇年のデータによれば、陝西省の農民が負担した税費は、

村の会計係の見積もりでは、農民収入のそれぞれ二一%と一六%を占めていたことがわかった。幹部と農民がそれぞれ見積もりした平均家庭収入の間には大きな格差が存在している(表2)。

二〇〇〇年の調査によると、農民が見積もった自分たちの平均家庭収入は五四九四元であり、それによれば農民が負担した各種税費の比率が平均家庭収入の二三%に達する。ところが、村の会計係の見積もりでは、農民の税費負担の比率は一六%にすぎなかった。また、同じ村の中でも、村の幹部同士で見積もり金額が異なっていた。同じ村



において、村長は農民の平均家庭収入を六九〇九元と見積もったのに対して、村の党書記は八〇六八元と見積もっていた。

村の幹部が農民の年間収入を高く見積もること自体、農民の負担軽減の政策に違反した具体例である。村の幹部がこのような行動をとった背景としては、私利私欲を考えた結果の可能性もあるし、郷鎮政府からの圧力を受けた可能性もある。村の幹部の間で農民の収入に対する見積もり金額が異なっていたのは、それぞれ違った方面から圧力を受けた公算が大きい。村の党書記が高く見積もった要因としては、彼が郷鎮政府から任命されたために、郷鎮政府の意思をより強く代弁する必要があったからである。一方、村長、村の会計係は村民選挙によって選ばれたので、郷鎮政府の意思を反映すると同時に、村民からの圧力も受けているのである。

二〇〇二年の税费改革が成功したかどうかを検証するために、筆者は村の幹部が見積もった農民の家庭平均年収入の変化についても考察した(表2)。村の幹部が見積もった二〇〇〇年と二〇〇四年の家庭平均年収を比較すると、次のような興味深い点に気付かされる。二〇〇〇年と二〇〇四年に会計係が見積もった平均年収はほぼ同額で、農民みずから見積もった金額よりも低い。さらに、最も顕著な点は、二〇〇四年のサンプルのなかですべての村の幹部

が見積もった金額に大差がなく、しかも農民みずからの見積もりより少なかったことにある。

二〇〇〇年のデータでは、村の党書記が見積もった金額は農民の見積もり額の一・五倍ほどあったが、二〇〇四年のデータでは、村の党書記が見積もった金額は、村会計係が見積もったものより三六三元も低かった。村の幹部と村の党書記による見積もりの結果に見られた近似性は、郷鎮政府が農村税费改革政策の実行を徹底させたことの表れといえよう。村の党書記は郷鎮政府の党の委員会に任命されたため、上級政府の政策的意図に従わなければならないのである。

サンプルとして挙げた三つの県の調査データに示されたように、税费改革を通じて多くの複雑な税费の費目が減らされ、農民の税费負担も大幅に軽減された。例えば、大多数の村では、農業特産税が削減され、一部の地方では、非公式の税金の費目として完全に削除されている。二〇〇〇年の村の会計係の見積もりによれば、一戸当たりの農業特産税は二〇〇元から九八〇元までと幅があり、平均で六〇七元であった。ところが、二〇〇四年になれば、農業特産税は完全に廃止された。それに対して、一戸当たりの農業税が二〇〇〇年の平均八〇元(一人当たり二〇元)から、二〇〇四年の二五六元(一人当たり六四元)に増加しても

表3 農民一戸当たりの平均年収に占める税費比率の変化 (2000-2004年)

単位：元 (%)

		県3		県5		県6	
		T31	T32	T51	T52*	T61	T62**
村民の 見積もった 負担額	2000年	794(10)	702(12)	1,234(20)	1,800(31)	1,340(43)	1,054(21)
	2004年	369( 4)	503( 7)	740( 8)	486( 7)	411( 7)	436(13)
会計係の 見積もった 負担額	2000年	561(16)	592(17)	835(14)	825(10)	802(27)	825(20)
	2004年	493( 7)	403(10)	660( 9)	512( 5)	341(12)	290( 6)

注：( )内は負担額が家庭収入に占める比率を示す。

\* 2000年1つの村のデータが欠けている。

\*\* 2000年と2004年それぞれ1つの村のデータが欠けている。

## むすび

そのような変化の原因は税費の費目が簡素化され、農民の各種税費負担が削減されたことにある。農業税こそ増加したが、二〇〇〇年と二〇〇四年の税費負担の総額が農民の平均家庭年収に占める割合は大幅に低下しており(表3参照)、サンプルとした六つの郷鎮および三つの県における調査データに示されたように、農民の負担は大幅に軽減された。そのような現状を鑑みれば、中国農村の税費改革がトップダウン方式で強力に遂行されたことがわかる。

筆者は、中央政府が農村において農民の負担を軽減し、税費改革を遂行する政治能力を十分もっていると考えている。また、本稿の分析結果はEdin [2003]の観点を支持するものである。つまり、中央政府は優先順位の高い政策を選択的に実行し、政策の優先順位も必要に応じて変えることができるという仮説を裏付けたこととなる。

一九九〇年代を通じて農民の負担が軽減されなかった、あるいは軽減の幅が非常に小さかった原因は、各級政府の間に横たわるプリンシパル・エージェントの長きな連携網にあった。情報伝達の過程では不確実性を排除しきれず、郷鎮幹部による恣意的な税費徴収と農民の税費負担の増加という問題の重大さに対する中央政府の認識が不十分

であった。また当時、中央政府としてもこの点に関する政策的な優先順位は低かった。

そのような状況の下で、中央政府は地方政府による農民の負担の軽減、および農村における税費改革の遂行に対してモニタリングが不十分であった。地方政府はみずからの利益のために、郷鎮政府に対して財政的合理性を欠いたまま、上級政府との間に結ばれた「目標責任書」に記載された任務を完成させるべく、郷鎮や村の幹部による恣意的な税費徴収を黙認、もしくは放任していたのである。

その後、中央政府は農村における恣意的な税費徴収の問題がますます重大化し、緊迫性が増したことを認識し、農民の税費負担の軽減と農村における税費改革の推進を、地方政府の関係者を評価する重要な指標と位置づけるようになった。それと同様に、地方政府もそれを郷村幹部を評価する重要指標にした。その結果、農民の負担は著しく軽減され、農村の税費改革も徹底されることとなった。

中央政府は優先順位の高い政策を選択的に実行することができる。しかし、果たして優先順位の高いすべての政策を直ちに実行する能力があるのだろうか。現在、中央政府は「トップダウン」型の行政管理システムを通じて、優先順位の高い政策を選択的に実行している。政策の実行が困難な場合は、中央政府は主に「運動方式」（ムーブメント方式）によって政策を推進し、その影響をすばやく辺鄙な

農村にまで波及させている。ところが、このような政策の推進方法は、ゴムバンドのように跳ね返りがちで、「ゴムバンド効果」が表れやすい。問題は中央政府が果たして長期にわたり、そのような「トップダウン」方式の圧力を維持し、農村における税費改革を継続的に推進していくことができるのかという点である。その問題については、今後さらなる分析と検証が必要である。

#### 〔付記〕 サンプル調査に関する説明

われわれは実態調査において、多段階ランダムサンプリング（無作為抽出法）の方法を用いて陝西省にある六県三四村をサンプルとして選択した。この六県は陝西省各地域の発展水準にもとづいてランダムに抽出されたものである。さらに、各県ではランダムに二つの郷鎮を抽出し、同様に各郷鎮では三つの村を抽出した。それぞれの村では村の会計係が提供してくれた「戸籍登録表」から九つの家庭を選び、訪問調査を行った。

「戸籍登録表」に世帯主の名前が記載されているが、多くの場合は調査時に世帯主が不在の場合が多かった。その主な原因は、世帯主が数週間から数か月にかけて出稼ぎに出ているためである。世帯主が不在の場合は、彼らの配偶者が被調査者になる。したがって、回収率はほぼ一〇〇％で、そのうち二五％が女性であった（この比率は二〇〇〇年の調査と二〇〇四年の調査ではほぼ同じである）。

以上の九つの家庭のほか、村長、村の党書記および村の会計係にもインタビューした。それとは別に、三つの郷鎮の八つの村で、ケーススタディも行った。そこで、農民、村幹部、郷鎮幹部および県の幹部を対象にディープ・インタビューを行った。

二〇〇四年六月の調査は、二〇〇〇年のサンプルであった六つの県から、三つの県を選び、それぞれの県から二〇〇〇年と同じ郷鎮と村を抽出した。同じ村ではあったが、訪問調査した家庭は違っていた。その目的は、同じ村において統計上類似したサンプルから新しい情報を収集するためであった。調査時に使用したアンケートは二〇〇〇年の調査と同じものであったが、一〇個の新しい質問を追加した。それぞれの訪問調査の平均時間は五五分であった。二〇〇四年の調査では、各郷鎮の責任者を正式訪問し、インタビューを行った。農民と村幹部に対しては、前回と同じ方法をとった。

## 注

〈1〉 Jackman [1993: 156].

〈2〉 Almond and Powell [1966]; Katzenstein ed. [1978];

Migdal [1988]; John James Kennedy and Shi Yaojiang (史耀疆)

[2004] 「中国西北地域村民選挙和農村税费改革実施状況」

米国 Association for Asian Studies (AAS) 年次大会

(University of Washington, Seattle, Sep. 30–Oct. 2, 2004) の

発表論文より引用。

〈3〉 陳振明「西方政策実行研究運動的興起」『江蘇社会科  
学』二〇〇一年第六号、六〇頁。

〈4〉 金太軍「重視对公共政策实行的研究」『江蘇社会科  
学』二〇〇一年第六号、五八頁。

〈5〉 楊小雲「当前中国政策实行的障碍及其克服」『地方政  
府管理』二〇〇〇年第二号、八—九頁、鄭志龍・李玲玲

「転型期我国公共政策实行的中的問題分析」『河南社会科学』  
二〇〇二年第一号、二二—二六頁、胡棟梁「影響公共政

策有效实行的因素——分析与对策」『蘭州学刊』二〇〇三  
年第六号、一四—一四二頁、張國慶「有效实行——新時

期中国政府公共政策的理性選択」『北京行政学院学报』二  
〇〇四年第三号、一—四頁。

〈9〉 Bernstein and Li [2000: 742–763]; 呂曉波「中国改革中農  
民負担的政治問題」『農民研究』第二五卷一九九七年第一

号、一三四頁。

〈7〉 實際、郷鎮政府が中央の政策を実行する際に、村民委

員会と村幹部を通じて行っている。すなわち、この二者の

間にもプリンシパル⇨エージェントの関係も存在して

いる。しかし、村民委員会は政府の行政管理システムの中

に入っていないため、本稿ではそれを政府のプリンシパル

⇨エージェントのチェーンに入れていない。ところが、

そのような関係が実際に存在しているので、本稿で提起し

たプリンシパル⇨エージェントの関係に影響されてい

る。

〈8〉 O'Brien and Li [1999: 172]; Edin [2003: 35–52].

- 〈9〉 O'Brien and Li [1999: 172].
- 〈10〉 Goodman, David S. [1994: 1-20]; Yan, Huai [1995] "Organization Hierarchy and Cadre Management System," in Carol Lee Hamrin and Zhao Suisheng ed., *Decision-Making in Deng's China: Perspectives from Insiders*. Kennedy and Shi Yaojiang (史耀疆) [2004] より引用。
- 〈11〉 Edin [2003].
- 〈12〉 O'Brien and Li [1999: 172]; 林毅夫・陶然・劉明興・和章奇 [二〇〇二] 「中国城郷家庭稅收：測量和計量結果」 北京大学中国经济研究中心 working paper。
- 〈13〉 林毅夫等 [二〇〇二]。
- 〈14〉 二〇〇四年、特に二〇〇五年以降、陝西省では全国の多くの省と同様に、農業特産稅が廢止されたばかりではなく、農業稅も全面的に免除されることとなった。農民の稅費負担が大幅に輕減されたのである。ただ、本稿ではその点を反映できなかったため、今後の研究課題にしたい。
- 〈15〉 Kennedy and Shi [2004] より。

## References

- Almond, Gabriel A., and G. Bingham Powell, Jr. [1966] *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston: Little, Brown.
- Bai, Gang [1988] "Examining the Construction of China's Villager Self-government Rule of Law," *China Social Sciences*, No. 3.
- Bai, Gang [2001] *Elections and Governance*, Beijing: China Social Sciences Publishing House.
- Bernstein, Thomas and Lü Xiaobo (吕晓波) [2000] "Taxation without Representation: Peasants, the Central and the Local States in Reform China," *The China Quarterly*, No. 163.
- Edin, Maria [2003] "State Capacity and Local Agents Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective," *The China Quarterly*, No. 173.
- Fan Yu [2003] Whether or not the township government should be entitled to villager election outcomes (January 23rd). China Elections accessed at World Wide Web <<http://www.chinaelections.org/>> (accessed August 27, 2004).
- Goodman, David S. [1994] "The Politics of Regionalism: Economic Development, Conflict and Negotiation," in Davis S. Goodman and Gerald Segal ed., *China Deconstructs: Politics, Trade and Regionalism*, New York: Routledge.
- He, Xuefeng [2001] An investigation and analysis on the procedures of village committee elections: a report on the data verification of the village committee election in forty counties in Hunan Province. Rural China Villager Self-Government Information, Statistical Analysis, World Wide Web at <<http://www.chinarural.org/tjfx.htm>> (accessed June 28, 2001).
- He, Xuefeng [2000] "A Certain Number of Problems that Need Clarification in the Current Studies on Villager Self-Government," *China Rural Survey*, No. 2.

- Jackman, Robert W. [1993] *Power without Force: The Political Capacity of Nation-States* (Analytical Perspectives on Politics), Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Jakobson, Linda [2004] "Local Governance: Village and Township Elections," in Jude Howell ed., *Governance in China*, Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield Publishers.
- Katzenstein, Peter J. ed. [1978] *Between Power and Plenty*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Kennedy, John [2002] "The Face of 'Grassroots Democracy': The Substantive Difference between Real and Cosmetic Elections in Rural China," *Asian Survey*, 42: 3.
- Lü Xiaobo [1997] "The Politics of Peasant Burden in Reform China," *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 25, No. 1.
- Manion, Melanie [1985] "The Cadre Management System, Post-Mao: The Appointment, Promotion, Transfer and Removal of Party and State Leaders," *China Quarterly*, No. 102.
- Migdal, Joel S. [1988] *Strong Societies and Weak States*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- O'Brien, Kevin and Li Lianjiang (李連江) [1999] "Selective Policy Implementation in Rural China," *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 2.
- Yan, Huai [1995] "Organization Hierarchy and Cadre Management System," in Carol Lee Hamrin and Zhao Suisheng ed., *Decision-Making in Deng's China: Perspectives from Insiders*.

(部記 李連江)