慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	移行期の中国における地方政府の政策競争
Sub Title	Local government competition in China
Author	徐, 一睿(Xu, Yirui)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2012
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.105, No.3 (2012. 10) ,p.423(141)- 434(152)
JaLC DOI	10.14991/001.20121001-0141
Abstract	1980年代から90年代半ばにかけて, 中央政府は「放権譲利」（分権化）を進め, 中央政府のマクロコントロール能力の低下とともに, 財政のみならず, 産業政策の面においても, 地方政府は政策を取りまとめる中心的な役割を果たしていた。しかし, 90年代の半ば以後, 中央政府は財源の再集権化を図ると同時に, 地方政府間の政策競争も大きく変化するようになった。本稿では, 改革開放以後の移行期における中国の地方政府の競争政策の変遷を考察したものである。 From the mid-1980s to the late 1990s, the central government promoted "放権譲利" (decentralization); along with a decrease in macrocontrol ability by the central government, not only financially but also regarding industrial policy aspects, the local government played a central role in organizing policy. However, since the mid-1990s, the central government, while promoting the recentralization of the administration of financial resources, at the same time largely began to change policy competition among local governments. This study examines the changes in the Chinese local government competition policies during the transition period after the "Reform and Opening Up" economic reforms.
Notes	特集：中国産業論の帰納法的展開
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20121001-0141

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

移行期の中国における地方政府の政策競争
Local Government Competition in China

徐 一睿(Yirui Xu)

1980 年代から 90 年代半ばにかけて，中央政府は「放権譲利」（分権化）を進め，中央政府のマクロコントロール能力の低下とともに，財政のみならず，産業政策の面においても，地方政府は政策を取りまとめる中心的な役割を果たしていた。しかし，90 年代の半ば以後，中央政府は財源の再集権化を図ると同時に，地方政府間の政策競争も大きく変化するようになった。本稿では，改革開放以後の移行期における中国の地方政府の競争政策の変遷を考察したものである。

Abstract
From the mid-1980s to the late 1990s, the central government promoted “放権譲利” (decentralization); along with a decrease in macrocontrol ability by the central government, not only financially but also regarding industrial policy aspects, the local government played a central role in organizing policy. However, since the mid-1990s, the central government, while promoting the recentralization of the administration of financial resources, at the same time largely began to change policy competition among local governments. This study examines the changes in the Chinese local government competition policies during the transition period after the “Reform and Opening Up” economic reforms.

「三田学会雑誌」105 巻 3 号（2012 年 10 月）

移行期の中国における地方政府の政策競争

徐　　一　睿

要　　旨

1980 年代から 90 年代半ばにかけて，中央政府は「放権譲利」（分権化）を進め，中央政府のマクロコントロール能力の低下とともに，財政のみならず，産業政策の面においても，地方政府は政策を取りまとめる中心的な役割を果たしていた。しかし，90 年代の半ば以後，中央政府は財源の再集権化を図ると同時に，地方政府間の政策競争も大きく変化するようになった。本稿では，改革開放以後の移行期における中国の地方政府の競争政策の変遷を考察したものである。

キーワード

政府間競争，分税制改革，土地財政，銀行融資誘導，政治選抜トーナメント方式

はじめに

政府・家計・企業という 3 つの主体によって構成された混合経済体系において，政府は果たしてどのような役割を果たすべきかは開発経済学において，大変重要な研究課題となっている。

1960 年代以降，開発経済学の主流であった新古典派アプローチは，「先進工業国同様に途上国においても市場は機能する」という考えに基づくものであった。「構造異質論」「輸出ペシミズム論」及び「市場の失敗論」を徹底的に批判し，「私心のない有能な政府」に対しては「政府の失敗論」をぶつけた。しかし，現実の世界では，「東アジアの奇跡」と言われるように，日本，韓国，台湾といった「強い政府」を擁した東アジア経済が目覚しい発展を遂げていた。こうした中で，新古典派もパラダイムの転換をせざるを得なくなった。1991 年度の『世界開発報告』は政府のなすべきことを「基礎的政策」と呼び，政府の役割に一定の理解を示した。「東アジアの奇跡」では，「主に北東アジアのいくつかの国（日本，韓国，台湾）では，政府の介入は，それがなかった場合よりもより高くより公平な成長をもたらした」と，積極的な政府介入の有効性を条件付きで部分的ながら，認めるようになった。

そもそも，産業政策志向の市場経済では，その経済政策は大きく 2 つのタイプに分けられる。1 つは標準的な意味での公共財の供給である。もう 1 つは，部門間の資源配分に介入する政策――い

わゆる産業政策である。政策の主体によって，大きく中央政府と地方政府の政策に分けられる。

財政学においては，市場で供給されない性質を持つ財は公共財と呼ばれ，そういう特別な性質を有した財をいかに効率的に配分するかを研究対象としている。公共財の供給について，それぞれの政策主体が異なることによって，中央が提供すべき公共財と地方が供給すべき公共財が明確に定義されている。一方で，産業政策において，中央政府の役割と地方政府の役割は明確に分けられていない。特に，過去に本格的な産業政策を実施してきた国・地域の事例としては，産業政策の主軸は中央政府に置いており，中央集権的傾向が見られるため，地方政府の行動及び地方政府が行う産業政策については，ほぼ放置されてきた。

移行期の中国を見てみると，80 年代から 90 年代半ばにかけて，中央政府は「放権譲利」（分権化）を進め，中央政府のマクロコントロール能力の低下とともに，財政のみならず，産業政策の面においても，地方政府は政策を取りまとめる中心的な役割を果たしていた[(1)]。しかし，1994 年の分税制改革に代表されるように，改革開放初期の中央政府の分権化政策は再び集権化路線に改められるようになり，地方政府の経済政策もそれに応じて，大きく変化するようになった。

本稿では，改革開放以後の移行期について，中央政府と地方政府における財政面と産業面の役割の変化に焦点を絞り，その歴史的変遷を考察したい。

1. 1980 年代から 1990 年代初期の「市場保全型連邦制」に関する議論の整理

中国の中央政府と地方政府の関係は計画経済期，改革開放期を通じて，たびたび大きな変動を繰り返してきた。計画経済期には大躍進や文化大革命などの政治的変動のたびに，大幅な地方分権化が実施されてきた。Riskin（1987）は，計画経済期における中国の行政分権化（administrative de-centralization）と再集権化のサイクルを体系的に説明し，こうした時期において，分権化はかえって計画の全国的な整合性を破壊し，マクロ経済のバランスを失わせる結果をもたらして再集権化を余儀なくさせたとしている。改革開放期に入ってから，中国は再び地方分権化を進めるようになり，地方の財政的独立性を高めるために，財政請負制を導入した。

80 年代以降の中国の実質的「地方分権」を市場経済の育成，保全に寄与したものとして評価する見解がある。分権化はインフラの整備等，地方政府が主体的に経済の発展を促進するような政策を打ち出すことを可能にする一方，地域間の「競争的圧力が市場への政治の浸透を食い止めて」，規制や搾取への抑止効果として働いたとされる（Qian and Weingast (1995)）。Montinola et al.（1996）はこうした中国の分権化を「市場保全型連邦制」として特徴づけている。

地方財政理論は，「足による投票」等「政府間競争」による規律づけと資源配分の効率化に着目し

（1） 今井（2000）p. 134。

た「第一世代」理論と，地方「予算のハード化」，市場機能（インセンティブ）保全のためのコミットメント装置としての地方分権を強調する「第二世代」理論に分けられる。80 年代から 90 年代にかけての財政請負期における「市場保全型連邦制」たる中国の地方財政は「第二世代」理論で説明できる。

Qian and Weingast (1995) は中国の経済発展の原動力として，「郷鎮企業」とそれを所有する郷鎮レベル政府の役割に着目している。彼らによれば，地方経済が成長すれば，地方政府の財政収入が増加するため，多くの地方政府が市場の発展と補完的な公共財を供給するよう誘因づけられる。郷鎮企業の獲得した収益余剰への請求権が地方政府にあり，地方政府は行政機関というよりも企業体としての性格が強いことが成長志向をもたらしているとしている。

また，Qian and Weingast（1995）は郷鎮企業が国有企業よりもハードな予算制約を持つと指摘した。こうしたハードな予算制約をもたらしてきた理由として，Qian and Roland（1996）は地方政府間の競合が赤字企業の救済の機会コストを高めるためとしていた。地方政府間の競合が赤字企業を救済する資金を確保しようとすると，税収を増やす，インフラ支出をカットするといった他地域との競争上，当該地域にとって不利なため，予算制約をハードにしたほうが地方政府の収益増加に繋がる。

Oi（1992，1995）も，こうしたハードな予算制約のもとで，県政府や郷鎮政府があたかも企業グループの本部が傘下企業をコントロールする場合のように郷鎮企業の経営に携わっているとして，「地方コーポラティズム（Local state corporatism）」論が私有化を伴わない高度成長に貢献したと論じていた。

今井（2000）はこうした地方政府による産業政策のあり方を地方分権型産業政策と呼び，地方政府の産業政策が，低発達な市場メカニズム——特に資本市場——の機能を補完する役割を果たしてきたという見方を示し，地方政府による過剰投資や過剰なまでの生産力の拡大を問題にしつつも，こうした生産力の急拡大は，それまで存在しなかった激しい競争を作り出し，意図せざる市場化を促進する効果を持ったとした。さらに，地方分権型産業政策は，一国レベルの市場の形勢が低い水準にあった 80 年代から 90 年代初めごろまでは，経済発展に対して全体としてはプラスに貢献したと評価した。

以上のように，中国の地方分権が「市場保全的」であったという認識に対して，批判的議論もある。たとえば，Young（2000）は地方政府の地域経済発展・雇用確保の誘因が地域産業の保護政策や比較優位を無視した産業育成政策を助長し，結果的に産業の地域間分業が阻害されたという見解を示した。

2. 集権化過程における地方政府間競争メカニズムの転換

80 年代から 90 年代初期にかけて，財政請負制のもとで，先行研究で確認できたように，地方政府間競争は，地方政府による企業活動への直接的な関与によるものだと確認できた。しかし，中央政府から地方への「放権譲利」（分権化）が急速に進む中で，「上に政策があり，下に対策がある」という言葉が象徴しているように，中央政府の財政再配分権の低下とともに，地方政府を統制する能力は著しく低下した。

それに加え，今井（2000）で述べたように，地方レベルの産業政策は，1980 年代の経済改革の一環としての行政分権化の流れの中で形成されてきた。しかし，90 年代に入ると，行政分権化による地方政府の権限強化がむしろ市場経済化を阻害しているという認識が強まり，中央集権の必要性が強調されるようになった。

1992 年，鄧小平の「南巡講話」を機に，新しい市場化改革が始動するようになった。その中心となっているのは，国有企業改革である。1993 年 11 月に開催された中国共産党第 14 期第 3 回中央全体会議において「中国共産党の社会主義市場経済体制確立に関する若干問題の決定」（以降「決定」と称する）が発表された。「決定」において，政府はマクロ政策を通じてその役割を果たし，国有企業の経営メカニズムを転換させ，政府の行政命令と企業経営を切り離し，科学的管理に基づく現代的企業制度を確立することを次なる市場改革の目標として立てた。

こうしたマクロ的な変革が求められている中で，財政面では，1993 年 12 月 15 日に国務院は「分税制財政管理体制の実行に関する決定」を発表し，分税制改革を実施するようになった。税制上では，中央税と地方税を明確化することで，税源の上方集中が行われるようになった。それと同時に，それぞれ独立した国税局と地税局を設けることで，徴税システムの改革も行った。

さらに，金融面では 1993 年 12 月 25 日に国務院は「金融体制改革に関する決定」を発表し，独立した中央銀行による金融政策体系を構築すると同時に，政策金融と商業金融を分けるようになった。そして 1996 年，中央銀行に当たる中国人民銀行が発表した「貸出通則」の第四章において，借入人に対する定義を行い，地方政府が直接国内の中国資本金融機構から借り入れることを禁止し，これにより地方政府がかつてのように銀行に指示して融資を行わせることは次第にできなくなり，銀行の地方支店は地方行政による影響を受けにくくなった。(2)

この一連の制度改革によって，地方政府は従来の国有及び郷鎮企業から安定した財源を得られなくなっただけでなく，企業を救済する金融面の便益も図れなくなった。地方政府における外部環境は大きく変化するようになり，その政策的重点も従来の「企業経営」から大きく転換せざるを得な

(2) そもそも，1980 年代から 1990 年代初めまで，分権化した金融制度を採っていたため，国有銀行の地方支店に対する地方政府の影響力は非常に強いものであった（Yang，2006）。

くなった。

1994 年の分税制改革は，中国の財政体制と経済体制の制度化に向けた極めて重要な改革である。中央政府と地方政府の収入比は大きく逆転し，中央政府のマクロコントロール能力の向上につながった。それは逆に言えば，地方政府の自主裁量権を持つ財源の減少でもあった。

通常の財政学の観点からすると，一国の中に政策決定の権限を移譲された複数の地方政府が存在するとき，労働や資本等，地域間を移動する課税ベースに対する政策競争が発生する。そういった競争は，企業や工場の誘致をめぐる地方政府間の政策上の競争という形で表出している。

財政学者である Wallace Oates は，1972 年の著書 *Fiscal Federalism* の中で，特に資本をめぐる地方政府間の課税競争を念頭に，「各地方政府は投資や企業の誘致を図るために，それらにかかる税率を過度に引き下げる一方で，地域に固定的な労働や土地などに対する税負担を重くするであろう。そして，結果としては地方政府間での課税競争によって，地方公共サービスは非効率な水準まで低下してしまうと思われる」（p. 143）と述べている。

Oates が主張している地方政府間での課税競争の前提条件は，地方政府は独自の課税権を持つことである。しかし，1994 年の分税制改革以降，中国の財政システムのルール化に向けて大きく前進したとはいえ，地方政府の自主課税権は依然として認められていない。そのため，Oates の言うような課税競争に基づく地方政府間の競争論議は，現行の中国において成立するとは言い難い。

しかし，地方の財のコストあるいは価格は現行の財政制度下における地方政府が得られた収入（税収と税外収入を含む）に左右される。地域内の資源配分効率と経済成長は，得られる税収に影響を及ぼし，最終的に公共財の供給状況に影響を及ぼす。より多くの収入を確保して，公共サービスの供給状況を改善していくためには，地方政府間の競争は避けることができない。

中国は政治的に極めて集権的な国であり，その政治的集権は，地方政府間競争に大きく寄与する。徐（2012）は「先富」から「共富」への移行段階における中央による地方政府に対する統制の仕方を改革開放以後の中央政府の政策嗜好とリンクしながら，類型化を試みた。1980 年代から 1993 年にかけて，地域間競争の促進を試みるという「先富論」に象徴的な「経済建設」実践が行われていたことはその時期に特に注目すべき点であった。中央政府は，省以下の地方官僚についての任命権を掌握しており，事前に策定した評価基準に則って，彼らに対する人事評価を行うことができる。このような統制の仕方に関しては，周（2007，2008）では，「政治選抜トーナメント方式」と名付けられていた。こうした「政治選抜トーナメント方式」のもとで官僚を評価するための数量化管理方式が導入され，経済成長，財政収入の増加といった「経済建設」を意識した数値目標が重要視され，地方官僚のインセンティブを高め，地方政府間競争を促進させていた。

しかし，1994 年の分税制改革以後，80 年代から 90 年代初期とは対照的に，中央と地方政府間の関係は一変して，従来の分権的関係から集権的関係への制度の再設計が行われた。特に「和諧社会論」が提起された 2003 年以後，財源の中央集権を実現した中央政府は地方に対する統制の重要な

パラメーターであった財源再分配権にメスを入れて，人事任命権とともに，二元的な統制モデルを築き上げた。政府間財政移転制度が構築されたことで，それを通じて，地域間の財政力と経済力の格差を是正する方向に動くようになったとはいえ，地方政府にインセンティブを与え，地方政府間の競争を促進する人事任命権に基づく「政治選抜トーナメント方式」は現行の統制モデルにおいて，依然として重要な役割を果たしている。(3)

巨大な経済発展圧力が中国の各レベルの地方政府の官僚を企業誘致，プロジェクト許認可，資金の調達等の地域経済発展に繋がる活動に奔走させている。1994 年の分税制改革以後，中央への再集権化が図られていたとはいえ，地方政府間競争が弱体化することはなかったが，ただ，その競争となる主体と方式は 80 年代とは大きく異なる。80 年代から 90 年代の初期にかけて，地方政府間競争はハードな予算制約のもとで，県政府や郷鎮政府があたかも企業グループの本部が傘下企業をコントロールする場合のように，郷鎮企業の経営に携わる「企業経営」が競争の中心となっていたとするならば，90 年代以後の地方政府間競争は資産（土地など）の再配分などを通じて，自地域の競争力を高めて，投資を誘導する方向に大きく転換した。(4)

3.　地方政府の土地供給による投資誘導

1994 年の分税制改革を通じて，中央政府のマクロコントロールを強化すべく，税源の集権化が進められた。しかし，それと同時に，従来中央政府が持っていた土地に対する管理権も次第に中央から地方へ移譲され，地方政府が土地に対する自主裁量権を握るようになり，地方政府にとって土地は必要不可欠な収入源となると同時に，地方政府間の競争も土地を中心に展開されるようになった。(5)

1994 年の分税制改革後，地方政府は工業投資を呼び込むための減税や免税といった徴税優遇政策を講じることが難しくなり，製造業の企業を自らの管轄地域に誘致するために，減税方式以外の新たな優遇策をとる必要に迫られた。労働条件や環境規制を緩和する以外に，廉価な工業用地の提供と質の高いインフラが投資争奪の主要な手段となった。

地方政府は投資を呼び込むために，電力，水道，土地整備などの関連インフラ投資を事前に行うと同時に，低価格の土地を協議方式で譲渡したり，投資額に応じて譲渡金を還付したりするなどの土地関連の優遇政策を講じるようになった。(6)

土地という生産要素価格を低く抑えることを可能にするためには，土地開発や土地取引を独占的

---

(3)　中央政府の地方政府に対する統制モデルの変遷については，徐（2012）を参照せよ。

(4)　曹・史（2009）は浙江省の蕭山市の国有企業改革に対するケーススタディーの中で，1994 年から 2000 年にかけて，蕭山市政府の指導者たちは急進的に国有企業改革を推進したことに相当の政治的リスクを負っていたとする。こうした急進的な行動の背後には，企業経営から地域開発への戦略転換という狙いがあり，そのもとで，経済発展の主導権を握ろうとした。

(5)　土地に対する管理権の中央から地方への移譲に関する詳細は徐（2011）を参照せよ。

に管理する必要がある。そもそも，中国の土地所有制は公有制であるため，土地はすべて国が所有することを大前提としている。こうした国家による土地資源の独占状態下で，中央政府は地方政府に土地の管理権を与えることで，実質的に，地方政府に土地の供給を独占する権利を与えたのである。中央政府は土地に対する管理権をそれぞれの地方政府に与えることで，土地を媒体として，地方政府の投資を呼び込むための政府間競争が促進されている[(7)]。それぞれの地方政府は，激しい投資誘致合戦を勝ち抜くために，製造業に対して協議という不透明な方式で整備コストよりも安い価格で工業用地を提供し，その反面，商業用地と住宅用地に関しては土地に対する独占的供給権を駆使し，量的コントロールを通じて競売という方式で収入の最大化を図る。こうした二重価格体系は土地を媒体とする地方政府間競争を可能にした。

地方政府側からしてみると，協議方式で土地整備コストよりも安い価格で土地を譲渡することで，地方政府の財政負担が増えることになるが，しかし，こうした初期投資を行うことで，製造業の投資誘致が成功しさえすれば，製造業の設備投資には需要創出効果があり，景気にプラスの効果をもたらす。また，製造業は投資してから生産を始めるまで時間を要するが，いったん生産を始めると，増値税，企業所得税，個人所得税の増収も見込まれる。そのため，中長期的に見れば，こうした製造業の投資は地方政府に長期的かつ安定した税収をもたらす。また，中国の製造業の特徴は労働集約型であることに注目する必要がある。製造業が増えることによって，より多くの雇用が創出され，労働人口の拡大は都市の拡張につながり，住宅と商業施設に対する需要や消費の拡大に寄与し，住宅用地と商業用地の価格上昇をもたらす。地方政府の投資を呼び込むための初期投資は，住宅用地と商業用地市場で得られる収益によって相殺することもできる[(8)]。

4. 地方政府の銀行融資誘導

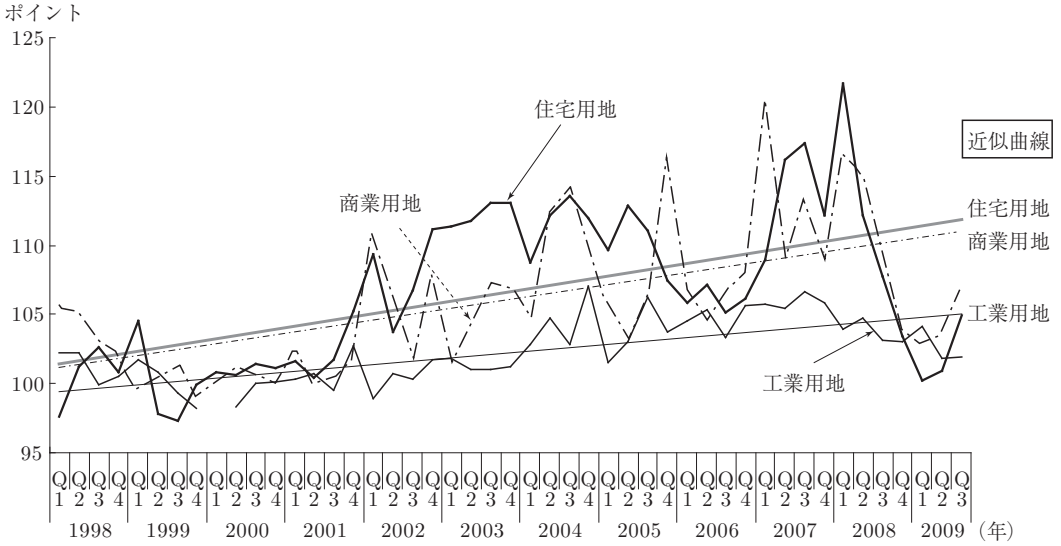
1990 年代の初期まで，中国の産業政策を見た場合，財政補助金と財政投資による国有企業に対する介入は産業政策における 1 つの重要な手段であった。しかし，1994 年以後になると，この財政による直接介入は次第に行えなくなり，さらに，政府が投資に対する認可を行わなくなったことを受

(6) 蘇州市は中国国内における FDI 誘致で最も成功していた都市の 1 つである。陶など（2009）の蘇州市に対する調査によると，21 世紀はじめ，工業用地の土地収用と建設コスト単価は 1 畝あたり 20 万元であったが，平均譲渡価格は 15 万元しかなかった。蘇州市との競争のために周辺の地域の土地価格は 5 万～10 万元にしか設定されていない。

(7) 曹・史（2009）で指摘されたように，中央政府が地方政府の財源を統制する中で，地方政府が工業投資を呼び込むための手段として土地を活用したことは，中央政府が工業投資をめぐる地域間競争を促進したことによって生まれた当然の結果であった。

(8) 工業・住宅・商業用地の土地取引価格の乖離については，徐（2011，p. 187）（図表 1）を参照せよ。地方政府の土地に依存した「土地財政」の弊害については，ここでは割愛するが，詳細は合わせて徐（2011）を参照せよ。

図表１　拡大する工業・住宅・商業用土地取引価格の乖離



注：中国房地産指数系統（CREIS）が公表された長期的土地価格に関するデータは35の都市に対する定期的調査に基づくものである。

出所：国家統計局，中国房地産指数系統（CREIS）より作成。

けて，政府のプロジェクト提案が金融機関や企業を誘導する重要性が顕著になってきた。

今井（2000）で指摘したように，銀行の融資決定の自主性は 1995 年の商業銀行法で法的に保証されており，地方政府がかつてのように銀行に指示して融資を行わせることは建前として認められず，実際にも次第に困難になってきている。このような状況で地方政府は，情報提供による誘導という側面を強調する傾向がある。(9)

本節では，2011 年に浙江省の紹興市における筆者の現地調査で得られた資料に基づき，新興産業育成段階における地方政府の情報提供による投資誘導の事例を見てみよう。

2010 年 10 月に，国務院が「戦略的新興産業の育成と発展を促進する決定」（国発【2010】32 号）を公表してから，戦略的新興産業の育成と発展は中央政府レベルの産業政策として確立された。

中央政府はこうした「決定」を公表することによって，産業政策の全体図を示した上で，それぞれの省政府はその「決定」に応じて，各地域の産業政策の実施規則・細則を設定した。これらの実施規則・細則は，各地域の政策上の重点産業を特定するというのが主な内容であり，「地方版の産業政策綱要」とも言える。

紹興市の場合において，中央と省の産業政策に合わせて，紹興市の経済と情報化委員会は 2011 年 2 月に「紹興市戦略的新興産業の発展企画（2011–2015 年）」の内部諮問資料を作成し，ハイテク設備製造，新材料，バイオ医薬，エコ環境保全，新エネルギー，新興情報産業という 6 つの産業を戦略

（9）　今井（2000）p. 148。

的新興産業と定義し，「2+4」（ハイテク設備製造と新材料産業を中心産業に位置付けた）という戦略的新興産業発展の方向性を打ち出した。有識者会議で内部諮問資料が議論された後に，その内容が最終的に決定され，2011～2015 年までの紹興市全体の産業発展計画として，通知（紹政発【2011 年】23 号）形式で，3 月に各県・市に配布した。(10)

その発展計画の最も大きな特徴は，文書の最後に，紹興市戦略的新興産業重点プロジェクト一覧表が添付され，図表 2 のように，すべての新興産業プロジェクトにそれぞれの主要企業と投資金額が明示されたことである。紹興市が産業重点プロジェクトを指定し，さらにそれぞれの産業における主要企業を指定したことは，そのプロジェクトへ，さらに言えば，特定の個別企業への銀行融資を誘導することに大変重要な意味を持つ。

近年，比較的に独立性が高められた銀行のマーケット情報の収集能力は高まってきたとはいえ，マーケットから完全に収集しきれない非価格的情報も多く存在している。銀行の側から見れば，融資対象が産業政策上の重点であることは，融資の安全性に関する 1 つのシグナルとして認識される。

一方で，紹興市の事例からも見て取れるように，地方政府の産業政策上で戦略的と称される重点に指定された産業は，基本的に中央政府と省政府の産業政策上でも指定された新興産業であり，中央，省，市における産業政策における連動性が見られる。中央から地方の各レベルの政府の産業政策上，それぞれ重点を指定することで，これらの新興産業の発展に必要な信頼度を高めることができる。重点産業として指定し，さらにリーディング企業として，行政及びマーケットに紹介することで，その産業及び個別企業のマーケットからの注目を集めやすくなり，資金調達面においても，よりメリットが生まれる。マーケットから見ると，こうして行政によって指定された産業及び個別企業は，政府による一種のコミットメントが得られ，投資が失敗しても，行政は何らかの救済措置を取るであろうというシグナルが得られる。

さらに，地方政府がこのように，一部の特定の地元企業を重点育成企業としてアナウンスし，他地域の企業と区別することは，地元企業に対する一種の保護政策であるとも言えよう。

このように，1992 年の鄧小平による南巡講話以後に行われた財政と金融における一連の改革以後，地方政府による地方銀行に対する行政的介入が難しくなったことを受けて，地方政府は特定の産業あるいはプロジェクト，さらにそれらにかかわる特定の企業を認定し，さらにマーケット及び行政への認知度を高める努力を行うことで，そのアナウンスメント効果によって，投資リスクの低減を図り，投資を促進する目標を実現させることは，地方政府における産業政策上非常に重要な役割を果たす。

（10） 正式に配布される産業発展企画は紹興市人民政府のホームページで確認できる。
（http://www.sx.gov.cn/content/20090803000585/20110415000292_1.html）

図表２　紹興市戦略的新興産業重点プロジェクト一覧表

産業分類		プロジェクト主体	投資金額（万元）	所在地
ハイテク設備製造プロジェクト ・合計 12 項目 ・投資総額： 139 億 6,500 万元	1	浙江省万豊汽車製造有限公司	550,000	新昌県
	2	浙江緑野汽車股分有限公司	135,000	上虞市
	3	浙江趙龍汽車配件有限公司	100,000	紹興県
	4	浙江瑞遠機床有限公司	100,000	諸暨市
	5	浙江全興機械制造有限公司	100,000	諸暨市
	6	臥龍電気集団股分有限公司	100,000	上虞市
	7	林邦控股集団有限公司	100,000	上虞市
	8	双双集団有限公司	50,500	諸暨市
	9	浙江福地環保科技有限公司	50,000	袍江経済技術開発区
	10	浙江通威機械有限公司	50,000	袍江経済技術開発区
	11	浙江佳邦数控機床有限公司	40,000	紹興県
	12	浙江盾安人工環境設備股分有限公司	21,000	諸暨市
新材料プロジェクト ・合計 10 項目 ・投資総額： 83 億 3,791 万元	13	浙江古繊道新材料有限公司	200,000	袍江経済技術開発区
	14	露笑集団	109,800	諸暨市
	15	紹興三錦石化有限公司	108,000	袍江経済技術開発区
	16	浙江恒業成有機硅有限公司	100,000	袍江経済技術開発区
	17	東偉集団	100,000	諸暨市
	18	浙江艾尼氨綸有限公司	70,000	諸暨市
	19	浙江楓叶集団有限公司	51,500	諸暨市
	20	天潔集団	50,000	諸暨市
	21	諸暨市華海合力科技有限公司	30,000	諸暨市
	22	浙江藍天環保氟材料有限公司	14,491	上虞市
バイオ医薬プロジェクト ・合計 4 項目 ・投資総額： 36 億 2,000 万元	23	浙江医薬有限公司	180,000	濱海新城
	24	浙江京新薬業股分有限公司	105,000	新昌県
	25	国邦医薬化工集団有限公司	60,000	新昌県
	26	浙江新諾華薬業有限公司	17,000	上虞市
エコプロジェクト ・合計 6 項目 ・投資総額： 40 億 9,257 万元	27	睿能機電有限公司	200,000	諸暨市
	28	浙江陽光集団股分有限公司	112,600	上虞市
	29	浙江陽光集団股分有限公司	51,000	上虞市
	30	浙江国祥空調設備有限公司	20,000	上虞市
	31	浙江徳創環保科技有限公司	14,657	袍江経済技術開発区
	32	浙江菲達環保科技股分有限公司	11,000	諸暨市
新エネルギープロジェクト ・合計 13 項目 ・投資総額： 138 億 7,943 万元	33	新時代控股（集団）	230,000	上虞市
	34	浙江弘晨光伏能源有限公司	210,000	諸暨市
	35	浙江向日葵光能科技股分有限公司	200,000	袍江経済技術開発区
	36	浙江明昊伏科技有限公司	150,000	濱海新城
	37	和合科技集団有限公司（浙江和合光伏玻璃技術有限公司）	130,000	紹興県
	38	紹興其其熱電有限公司（紹興其其光能科技有限公司）	120,000	紹興県
	39	浙江華夏電源有限公司	100,000	紹興県
	40	紹興上方太陽能科技有限公司	55,000	濱海新城
	41	浙江優創光能科技公司	53,130	紹興県
	42	紹興光普能源有限公司	50,000	上虞市
	43	浙江恒通機械有限公司	50,000	新昌県
	44	浙江名庄能源有限公司	20,000	袍江経済技術開発区
	45	浙江精工科技股分有限公司	19,813	紹興県
新興情報プロジェクト ・合計 5 項目 ・投資総額： 60 億 3,400 万元	46	中鋼集団有限公司	500,000	袍江経済技術開発区
	47	紹興飛泰光電技術有限公司	38,000	袍江経済技術開発区
	48	浙江瑞遠航天広電科技有限公司	34,000	紹興経済技術開発区
	49	浙江天楽集団有限公司	19,400	嵊州市
	50	紹興益析光電科技有限公司	12,000	紹興県
合計投資総額			4,992,891	

出所：現地調査で得られた資料及び紹興市が公表した「通知」（http://www.sx.gov.cn/content/20090803000585/20110415000292_1.html）に基づき，筆者作成。

終わりに

本稿では，改革開放以後の移行期における地方政府の競争政策の変遷を考察した。本稿で確認できたように，中国の地方政府間の政策競争は，1994 年を境に，その形態は大きく変化してきた。地方財政理論に従って言えば，80 年代から 90 年代初期の地方政府間競争が地方の「予算のハード化」，市場機能（インセンティブ）保全のためのコミットメント装置という「第二世代」の理論によって説明できるとするならば，1994 年の財政・金融改革以後，地方政府の市場への直接参加が制限されるようになって以来，地方政府は資産（土地など）の再配分などを通じて，自地域の投資環境といった競争力を上げて，投資を誘導するという競争方式は，逆に「第一世代」の理論である「足による投票」により近いと認識することができる。地方政府は，より多くの投資を集め，他地域との競争に勝ち抜くために，財政政策と産業政策をうまく融合させていかなければならない。

しかし，最近は，「土地財政」の持続可能性が疑問視されるようになり[11]，さらに，土地の徴収は，政府と地域住民の対立を激化させている現状を考慮すると，従来，地方に移譲されていた土地に対する管理権は少しずつ上位政府への再集中が行われるようになったと言える。こうした外部環境が再び大きく変化しようとする時期において，地方政府間の政策競争は大きな転換期を迎えていると認識することができる。張（2009）で指摘したように，土地に依存した地方政府間競争システムが衰退したからといって，地方政府間の競争がなくなることはなく，土地の代わりにその他の競争が再び現れるに違いない。中国の地方政府間における競争システムはさらにどのように変化していくかは，引き続き，考察と検証が必要である。

（経済学部助教）

参　考　文　献

〈英語文献〉

1, Montinola, G., Yingyi Qian and B. R. Weigast (1996), “Federalism: Chinese Style: The Political Basis for Economic Development,” *World Politics* 48 (1), 50–81.

2, Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.

3, Oi, Jean C. (1992), “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China,” *World Politics* 45 (October).

4, Oi, Jean C. (1995), “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy,” *The China Quarterly*, 144.

（11） 蒋・邢（2011）で指摘したように，土地資源への過度な依存は，実体経済の発展に不利な影響を与えるばかりでなく，土地を担保とした投融資がもたらすリスクも大きい。また，新規開発・販売できる土地資源が消滅したら，こうした土地に依存する発展モデルも成り立たなくなると危惧されている。

5, Qian, Y. and G. Roland (1996), "The Soft Budget Constraint in China," *Japan and the World Economy* 8, 207–223.
6, Riskin, C. (1987), *China's Political Economy: The Quest for Development since 1949*, Oxford University Press.
7, Yang, D. (2006), "Economic Transformation and its Political Discontents in China: Unequal Growth, and the Dilemmas of Political Development," *Annual Review of Political Science* 9, 143–164.
8, Young, A. (2000), "The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in The People's Republic of China," *Quarterly Journal of Economics*, 115 (4), 1091–1135.

〈中国語文献〉
1, 張五常（2009）『中国的経済制度』中信出版社
2, 蔣震・邢軍（2011）「地方政府"土地財政"是如何産生的」『宏観経済研究』2011 年第 1 期
3, 曹正漢・史晋川（2009）「中国地方政府行為模式："抓住経済発展的主動権"」『社会学研究』2009 年第 4 期
4, 陶然など（2009）「地区競争格局演変下的中国転軌：財政激励和発展模式反思」『経済研究』2009 年第 7 期
5, 周黎安（2007）「中国地方官員的晋昇錦標賽模式研究」『経済研究』2007 年第 7 期
6, 周黎安（2008）『転型中的地方政府：官員激励与治理』格致出版社

〈日本語文献〉
1, 今井健一（2000）「中国の地方分権型産業政策——市場補完の意義と限界」丸川知雄編『移行期中国の産業政策』日本貿易振興会アジア経済研究所
2, 徐一睿（2011）「中国地方政府の「都市経営」から見る土地と財政」『日本地方財政学会研究叢書』18 号，pp. 174–195
3, 徐一睿（2012）「「先富」から「共富」への移行段階における地方統制と財政移転」『地方財政』2012 年 5 月号，pp. 250–267
4, Qian, Y. and B. R. Weingast (1995),「政府行動主義と経済発展：中国国有企業と郷鎮企業の比較」青木昌彦他編『東アジアの経済発展と政府の役割』日本経済新聞社