

## 特集：中国の社会保障

## 中国における「全民低保」の実現

朱珉

## ■ 要約

本稿は、中国の公的扶助の基軸である最低生活保障制度に焦点を当て、1993年の社会救済制度改革から、2013年までの「全民低保」時代までの20年間に考察する。1990年代後半に、国有企業改革による大量失業者の生活保障対策として、登場した都市部最低生活保障制度は、①狭い適用範囲、②低い保障水準および③恣意的な運営という3つの問題を抱えていた。2000年代に入ると、まず都市部で①に対応するため「応保尽保」が、②に対応するため「分類施保」が実施され、制度の整備が行われた。2006年の「全民低保」大討論を経て、農村部においても制度が成立され、全国の困窮者を包摂する「全民低保」が実現された。しかし、量的・質的な制度の拡充は受給者数と給付額の膨張をもたらし、いかに給付額を抑えながら、すべての困窮者の最低生活を保障するのかという新たな課題が浮上した。そのため、中央政府は③に取り組み、制度運用の規範化による地方への介入を強化し、地方政府はワークフェアの導入に乗り出した。以上のプロセスから、中国の公的扶助制度の構築における3つの特徴を指摘する。

## ■ キーワード

最低生活保障、全民低保、ワークフェア、中央政府

## I はじめに

計画経済期の中国には、社会救済しか存在しなかった。都市部では、すべての労働者は「単位」(就職先、職場)に配属され、労働者本人およびその家族の生活全般が「単位」によって保障されていた。農村部では、農民に農地を直接与えることによって、自給自足の生活ができると考えられた。したがって、このように、国民の全面就業とセットになっていた生活保障システムのなかで、社会救済が果たす役割は非常に限定的で、主に「三無人員」(労働力がない、安定した収入がない、法定扶養者がいない)や障害者など、社会の周縁群体を対象にしており、そのうえ救済水準も極めて低

かった<sup>1)</sup>。

1978年の改革開放が始まり、全面就業が徐々に崩れ、国有企業改革一色の1990年代には、大量の一時帰休者や失業者が現れ、都市部における新しい貧困問題が顕在化した。その問題に対応するため、社会救済制度が改革され、まず1999年に都市部に、その後2007年に農村部における最低生活保障制度(日本の生活扶助に相当する)が創られ、「全民低保」(すべての困窮者を包摂する最低生活保障制度)の時代に突入した。そして、2014年に公布された「社会救助暫定弁法」によって、従来の都市部と農村部とに分かれた制度が統合され、最低生活保障を中心に、医療扶助や教育扶助、住宅扶助、災害扶助などを含む制度体系が成立し、中国の公的扶助は新たな段階に進んだ。

本論文は中国の公的扶助の基軸である最低生活保障制度に焦点を当て、1993年の社会救済制度の改革から、2013年までの「全民低保」時代までの20年間を考察する。この20年間は中国の経済・社会にとっても激動の時期で、公的扶助を含む社会保障制度が大幅に充実され、「圧縮的な発展」を遂げた時期でもある。

考察にあたり、都市部最低生活保障制度が創設された1999年と「全民低保」大討論が起きた2006年をメルクマールに、3つの時期に分けて検討する。第1期は1990年代で、中国が計画経済から市場経済へと「大転換」を経験する体制移行期である。まさにこの時期に都市部最低生活保障制度が創られた。第2期は2001年から2005年までで、都市部では、最低生活保障制度が最後のセーフティネットとして機能するよう、量的にも質的にも大きく改善されたが、農村部での制度構築は停滞している時期である。第3期は2006年から2013年までで、「全民低保」大討論を経て、ついに農村部においても最低生活保障制度が成立された時期である。

以下では、それぞれの時期における政策展開を概観し、「全民低保」がどのように実現されたのか、どのような課題が生じ、どのような方法でアプローチし、またそこにはいかなる特徴があったのかを明らかにしたい。

## II 最低生活保障制度の創設

### 1. 大量失業の発生

1984年に、改革開放の中心は農村部から都市部へと移り、その中核に位置するのは国有企業である。しかし、1980年代後半から国有企業の経営状況はすでに深刻で、1990年の赤字企業数は全体の33.1%に（中国総覧編集委員会,1992,208）、政府の企業への赤字補てん額が579億元にのぼった（中国金融学会編,2004,556）。1992年の鄧小平の

「南巡講話」によって、計画経済から市場経済への移行がさらに加速され、私営企業の成長や外国資本の進出のなか、国有企業の経営環境がますます厳しくなった。赤字になった国有企業の割合は、1996年に45%に達した（中国金融学会編,1999,4）。

激しい市場競争のなかで、国有企業の非効率性が明らかになり、資源の最適化による企業数の削減、労働者本人およびその家族の生活全般を保障する非生産的機能の削減および国有企業が大量に抱え込んでいた余剰人員の削減といった3つの削減が行われた。

この3つの削減によって、「下崗」という名目でなんの生活保障もたない余剰人員が大量に排出されるようになった。さらに1997年のアジア通貨危機と1998年の朱镕基の国有企業苦境脱却宣言によって、その状況は深刻化していった。胡鞍鋼の推計によると、1998年の実際の失業者数は1,540～1,600万人で、失業率は7.9～8.3%に達しており、また1998年まで全国の一時帰休者は累計2,200万人にもものぼった（胡鞍鋼,1999,21-22）。

### 2. 2層から3層のセーフティネットへ

こうした危機的状況に対応するため、政府はまず排出された余剰人員に対して、再就職センターと失業保険という2層のセーフティネットを用意した。彼らはまず企業との雇用関係を維持しながら、再就職センターに登録し、最長3年間再就職センターから基本生活費を毎月もらうことができる。この間は「一時帰休者」であるが、3年間の期限をすぎても再就職できない場合、企業との雇用関係が切れ、「失業者」となり、失業保険から失業手当をもらう。しかし、再就職センターと失業保険はいずれもうまく機能しなかった。再就職センターは企業の経営難が原因で、基本生活費の不払いが頻発し、失業保険は受給率と受給水準が低かった<sup>2)</sup>。また、再就職センターと失業保険は上記で述べたように、それぞれ受給期間の上限を

設けている。1993年頃に発足した再就職センターに所属していた一時帰休者たちは、「1999年問題」、すなわち1999年から所得保障が一切なくなるという問題に直面している。

また、従来の社会救済は適用対象が主に労働力をもたない者に限定されており、その延長線で行われていた「送温暖」（思いやりを届ける）キャンペーン<sup>3)</sup>もあくまでも臨時的な対応にすぎなかった。そこで注目されたのは地方政府レベルで実施した最低生活保障制度である。1993年6月、上海市は全国に先駆けて最低生活保障制度を実施し、その後大連、青島、煙台、アモイ、福州、広州でも最低生活保障ラインが設定された。1996年の第9次5ヵ年計画に、最低生活保障がはじめて盛り込まれ、1997年の李鵬による政府活動報告のなかでも「住民の基本生活を保障するうえでの重要な措置で、逐次改善すべき」と述べられ、中央政府の全面的な推進姿勢が明らかになった。そして、1999年3月に開催された第9期全人代第2回会議において、再就職センター、失業保険および最低生活保障という「3本の保障ライン」の確立が提起され、セーフティネットが2層から3層に強化された。この「3本の保障ライン」を推進するため、9月に、「都市部住民最低生活保障条例」（以下は「条例」と略す）が公布された。従来の「三無人員」に加え、失業基本手当の受給期間が切れても就職できず、1人当たりの収入が最低生活基準以下の住民、最低賃金、基本生活費、年金をもらっても、その世帯の1人当たりの収入が最低生活保障基準以下の住民も適用対象となったが、財源は地方政府が負担すると規定された。

### 3. 都市部制度の問題点

従来の社会救済に比べ、最低生活保障は労働能力を有する者をも適用対象とすること、受給が国民の権利であること、国家が直接責任を負うことを明確に規定し、質的な飛躍を遂げた。

しかし、都市部最低生活保障制度は、その適用対象からわかるように、明らかに国有企業から排出された余剰人員を念頭に置いて創られた制度である。尚曉援が指摘したように、この最低生活保障制度は、元国有企業の従業員に対する一種の「補償」である（尚,2007,213）。そのため、多くの農村部の困窮者は対象外であった。また、制度運営は地方財政に大きく左右される。特に貧困地域はそもそも貧困者数が多く、給付額も経済的に豊かな地域を大きく上回り、その分地方財政の負担が重くなるため、多くの地域では、保障基準の設定や保障対象の選定が条例から大きく逸脱した<sup>4)</sup>。このように、都市部最低生活保障制度は狭い適用範囲、低い給付水準および恣意的な運用という3つの大きな問題を抱えている。

一方、農村部での制度模索も1990年代に始まったが、中央政府も民政部も、国有企業改革の遂行および社会の安定維持にとって重要な都市部での制度の普及と推進に関心を向けていたため、農村最低生活保障制度は大きな推進力を失い、1990年代後期に、一部の地域での衰退を余儀なくされた。

## Ⅲ 都市部制度の整備と農村部制度の停滞 (2000~2005年)

### 1. 社会保障の機能不全

1990年代後期の「外科手術」的な改革によって、多くの余剰人員が削減され、彼らは経営不振によって生産停止あるいは半停止の国有企業の従業員とともに、都市部の新しい貧困層となった。中華全国総工会の調査（2001年）によると、生活困難な従業員のうち、国有企業の従業員が70%も占めている（黄,2002,20）。彼らは、いわば体制移行の犠牲者で、人為的に従来の羨まれる社会地位からいきなり社会の最下層に転落させられてしまった。経済的剥奪感、政治的喪失感、そして未来への不安感に掻き立てられ、政府への不満・不信が

高まり、抗議活動がしばしば発生した。責任民は彼らの基本生活保障問題を解決しない限り、社会はまさに大きな時限爆弾を抱えていることになることと警告した(黄,2002,22)。

政府もこの問題を重要視し、国有企業改革を推進するとともに、年金保険(1997年)、医療保険(1998年)、失業保険(1999年)を次々に打ち立て、最低生活保障制度と合わせて、現代的な社会保障制度体系を整えた。しかし、その防貧と救貧機能はいずれもうまく働かなかった。

まず社会保険。1999年に国家統計局が実施した13万7,000世帯を対象とする調査によると、年金保険、医療保険および失業保険の加入率はそれぞれ36.6%、13.9%、11.8%にすぎなかった。さらに、保険に加入しても、給付を得られない状況も生じていた。例えば、2000年には、年金の未払い額が72億元にもほっていた(朱,2002,18)。

つぎに、最低生活保障。上記でみたような「財源ありき」の運営は、ただちに保障基準の低さ、漏救問題として現われた。1999年の各地の最低生活保障基準は、当地の平均可処分所得の24~38%、平均消費支出の26~51%に相当する水準にすぎない。さらに、当地の平均食費と比較した結果、最低生活保障基準が食費を下回る行政地区は、31地区中23もあった(朱,2013a,112)。また、制度発足の約1年後に、社会保障制度体系を整備するための国務院の専門会議で提示された資料によると、2000年6月までに、最低生活保障基準以下の貧困者数は1,382万人であるのに対して、実際の受給者はわずか303万人にすぎなかった(楊,2001,16)。

2000年9月の調査研究会において、民生部副部長・範宝俊は資金が不足しているため、多くの経営困難な国有企業の従業員は最低生活保障から漏れていると指摘し(張,2010,101)、最後の砦である最低生活保障によって彼らを包摂することが急務となった。

## 2. 応保尽保

2001年から、再就職センターへの新規加入が停止され、失業保険との一本化が始まった。失業保険への圧力が予想され、民政部は2001年11月に「都市部住民の最低生活保障工作をさらに強化することに関する通知」(以下は「強化通知」と略す)を公布し、「応保尽保」(最低生活保障の受給条件を満たすすべての困窮者を制度によって包摂すること)というスローガンを掲げ、漏救問題の解決を強調した。その後、2002年2月の中央政治局委員会においては、各地に対して同年6月までに「応保尽保」を達成するよう指示が出された。

短期間で目標を達成するには、まず一番のボトルネックである財源問題を解決しなければならない。財政的困難な地域を支援するため、中央政府は自ら多くの資金を投入し、財政調整をするようになった。2001年の下半期に、中央政府は15億元を追加投入し、年初の8億元と合わせると、計23億元となり、年初予算の約1.9倍に膨らんだ。2002年はさらにその倍の46億元を投入した。表1をみると、北京や上海、江蘇、浙江および広東には中央財政からの移転がなく、旧工業基地の遼寧、湖北、黒竜江および経済発展が遅れている湖南、河南、四川が多額の補助金を受けていることがわかる。中央財政の投入増だけにとどまらず、「強化通知」は地方政府に対して、中央財政が増やした分を減らすのではなく、必ず毎年財政投入を増加しなければならないと指示した。これを受け、2002年6月までに、地方各級財政は計58億6,900万元(省級財政19億8,500万元、市級財政18億5,200万元、県級財政20億3,200万元)を投入し(洪,2004,106)、最終的には63億元になった。表2をみると、その後も中央財政の投入が増えつづけ、2003年からは過半数を超える傾向が定着し、2013年には72.1%に達した。これは日本に近い水準である。

表1 中央財政の移転状況 (2001、2002年)

単位：万元

	2001	2002		2001	2002
天津	3,210	6,700	湖南	17,174	31,100
河北	8,836	19,300	広西	7,706	15,200
山西	6,726	16,500	海南	1,600	3,300
内モンゴル	8,454	16,800	重慶	10,430	17,300
遼寧	34,160	37,200	四川	1,4064.4	31,800
吉林	10,540	25,100	貴州	5,800	12,300
黒竜江	14,604	32,800	雲南	7,546	148
安徽	9,254	22,500	チベット	434	900
福建	1,000	2,000	陝西	6,032	17,000
江西	8,536	20,700	甘肅	7,398	15,100
山東	2,600	5,000	青海	3,176	6,000
河南	1,1448	31,200	寧夏	1,870	4,400
湖北	18,314	36,100	新疆	6,324	13,400

注：新疆兵団にはそれぞれ、1,744万元と5,500万元支援した。

出所：洪（2004）、108～109頁より。

表2 都市部最低生活保障の財政支出 (1999～2013年)

単位：億元、%

	合計	中央財政支出	地方財政支出		合計	中央財政支出	地方財政支出
1999	20.0	4.0 (20.0)	16.0 (80.0)	2007	277.0	161.0 (58.1)	116.0 (41.9)
2000	27.0	8.0 (29.6)	19.0 (70.4)	2008	393.4	267.0 (67.9)	126.4 (32.1)
2001	42.0	23.0 (54.8)	19.0 (45.2)	2009	482.1	359.1 (75.1)	123.0 (24.9)
2002	105.0	46.0 (42.2)	63.0 (57.8)	2010	524.7	365.6 (69.7)	159.1 (30.3)
2003	151.0	92.0 (60.9)	59.0 (39.1)	2011	659.9	502.0 (76.1)	157.9 (23.9)
2004	173.0	105.0 (60.7)	68.0 (39.3)	2012	674.3	439.1 (65.1)	235.2 (34.9)
2005	192.0	112.0 (58.3)	80.0 (42.7)	2013	756.7	545.6 (72.1)	211.1 (27.9)
2006	224.0	136.0 (60.1)	88.0 (39.9)				

出所：1999～2007年までは王ほか（2012）、2008～2013年までは民政部事業発展報告各年版より作成。

民政部も「応保尽保」を徹底させるため、2002年3月から社会への情報公開に踏み切った。「中国社会報」および民政部ホームページ上で目標までのカウントダウンを始め、各直轄市、省、自治区の進捗状況や未給付者人数などを詳細に記した<sup>5)</sup>。

また、3月から4月にかけて、全国範囲で給付すべき人数、すでに給付した人数および財源調達状況などに関する実態調査を行った。今回の調査は最低生活保障制度成立以来、最も規模の大きいもので、調査に直接かかわった者は80万人を超えた（洪、2004,116）。地方政府も業務を確実に遂行するため、管理体制の整備や現場の人員増に追われた。その結果、2002年7月に、民政部は最低生活保障受給条件を満たす1,930万8,000人の困窮者がすべてカバーされ、「応保尽保」の達成を宣言した。

### 3. 分類施保

量的拡大は一段落したが、質的拡充がつぎの課題となった。最低生活保障は世帯を単位とするが、障害、高齢など世帯構成員の状況に応じた加算はなかった。2003年の全国民政庁局長会議において、対象別に加算給付を行う「分類施保」（対象を分類し、異なる保障基準を適用すること）が提起され、翌年に民政部は「都市部住民最低生活保障工作をさらに強化・規範化することに関する通知」を公布し、特に「三無人員」や、障害者、重病患者および高齢者といった特別困窮者を政策的に重視すべきと強調した。2006年までに、「分類施保」が全国31の一級行政区レベルで実施されるようになった。2006年の李迎生らの調査によると、一部のコミュニティ（「社区」）では、加算給付を受給した世帯が調査世帯の80%以上を占めている（李ほか、2007,118）。

現在、中国都市部で実施されている対象分類は、①「三無」人員、②70歳以上の高齢者、16歳以下の児童・小学生および16歳以上の在学学生、重度障害者および重病患者といった特別困難のある受給者、③華僑、軍人およびその家族・遺族、都市に帰還した「下放青年」といった政策的配慮対象、④労働能力を有する者、である。そして、④以外の対象に対しては、最低保障基準を10～30%上乗せて給付するか、あるいは定額加算給付を行って

いる（李ほか,2007,116）。

この時期に低所得層を対象とする多くの調査から、疾病、教育、住宅への支出が彼らの生活に重くのしかかっていることが明らかとなった（中国語では「新三座大山」という）。しかし、最低生活保障の基準設定は生存の絶対的水準しかないため、これらのニーズを考慮していない。対象のカテゴリー化による加算給付のほか、財政力のある地域では、貧困に陥った原因に対応する個別扶助が模索されるようになった。各地の実験を踏まえ、2004年9月に、民政部は2010年までに、最低生活保障と災害扶助を主とし、医療、教育、住宅、司法扶助を従とする公的扶助のシステム構想を打ち出した。この時期から各扶助に関する行政規定が多く出されるようになった（表3）。

表3 各種扶助に関する政策条例

2003年	都市部医療扶助制度を構築することに関する事項の通知
2003年	法律援助条例
2003年	都市最低所得世帯の廉租住宅管理弁法
2004年	都市・農村の特殊困難未成年者の教育扶助工作をさらに徹底する通知
2005年	都市医療扶助制度の実験工作に関する意見
2005年	都市部最低所得世帯廉租住宅の申請、審査及び退出管理弁法
2007年	都市困難住民の都市住民医療保険加入に関する工作をさらに徹底する通知
2007年	廉租住宅保障弁法
2009年	都市・農村の医療扶助制度をさらに整備することに関する意見
2009年	殯葬改革をさらに深化し、殯葬事業の科学的発展を促進することに関する指導意見

出所：筆者作成。

#### 4. 農村部における制度構築の停滞

一方、2000年代に入り、「三農」問題が叫ばれ、政策を農村部に傾斜し始めたが、農村部での制度構築は大きな進展を見せなかった。その理由として以下の3つが挙げられる。第1に、「因病致貧」（病気のため貧困に陥ること）が突出しているか

らである。1990年代の医療制度の市場化改革は医療費の高騰を、従来の農村合作医療の衰退と医療保険制度の未整備は自費負担の増加をもたらし、疾病が貧困の主要な原因となった。2003年に公表された衛生部の調査報告によると、貧困世帯のうち、「因病致貧」の割合は最も多く、33.4%を占めており、1998年に比べ11.8%も上昇した（衛生部統計信息中心編,2004,15）。2002年から重病を中心とする新農村合作医療が構想されたが、2003年のSARSによって、農村部の医療問題が一気に噴出した。そのため、2003年に医療扶助が先に導入された<sup>6)</sup>。第2に、制度実施の資金が不足しているからである。2000年から始まった税費改革によって郷鎮の財政収入が激減し、従来の「五保戸制度」の実施でさえ困難であった。中国新聞網によると、2000年末に、全国郷鎮の財政赤字は少なくとも2,000～2,200億元で、2005年末には6,000億元から1兆元とさらに深刻化した（陳・何,2007,79）。中央財政の支援がない限り、地方財政は新たな制度実施に財政的余裕がなかった。第3に、国有企業改革の「後ケア」は2000年代半ばまで続き、多くの犠牲を払った元従業員の生活難が顕在化し、彼らの生活保障が最優先課題であるからである。カロール・グラハムが指摘したように、経済改革時には、最も貧困な集団ではなく、最も損失の多い集団に補償を提供したがるという強い政治的インセンティブが働き（Carol Graham,1994, 9）、中央政府も民政部も都市部最低生活保障制度の整備で手一杯であった。

しかし、突き詰めていくと、制度停滞の根底にあるのはやはり財源問題である。上海や北京といった一部経済的豊かな地域においては、2002年からすでに農村部最低生活保障が創られたが、財政的困難な地域は自力での実施は難しい。都市部の経験からわかるように、中央財政のバックアップが制度普及の鍵である。

転機兆しが2005年10月に訪れた。その月に発

表された第11次5カ年計画では、「社会主義新農村建設」という新しいスローガンが提起され、政策の重点を都市から農村に移すことが明らかにされた。2005年までの「三農」政策は税費改革が代表されるように、農民負担の軽減・除去を目標としていたが、それ以降は「新農村建設」が代表されるように、農民の所得増加、「三農」への財政的投入の拡大を目玉としている。2005年末をもって、農民から「徴収する」時代から農民に「与える」時代へと転換した（田原,2012）。

#### IV 「全民低保」の実現（2006～2013年）

##### 1. 「全民低保」大討論と農村部での制度成立

2006年に、都市部と農村部住民の所得格差は3.3倍に開き、中国の格差問題はますます顕著になった。中国社会科学院の発表によると、中国のジニ係数は2006年にすでに0.496に達していた。特に農村部には数千万規模の貧困人口が経済発展から取り残されており、教育、医療、社会保障などの公的サービスが著しく不足しているため、毎年少なくとも1,000万人が再び貧困に陥っているという（李・陳,2006,8）。このような背景のなか、著名な経済学者・呉敬璉の発言によって、農村の貧困問題が大きく注目されるようになった。

2006年6月25日に開催された「中国経済50人論壇」において、呉敬璉は「中国は農民を対象内に含む全民最低生活保障制度を実現するための条件がすべてそろっており、現在の国家の財政力をもって完全にできることである」と発言し、世間に大きな波紋を投げ、後にマスメディアを巻き込む社会的な大討論まで発展した。これが農村部制度成立の最後の一押しとなった。

呉敬璉は、中国目下の所得格差の問題は市場化の行きすぎから生じた結果的不平等ではなく、多くは腐敗などの機会不平等から由来していると指摘しながらも、結果的不平等には真剣に対処すべきと

提言し、その第一に挙げられたのは「全民低保」の実現である（呉, 2006）。最低生活保障制度の農村部での成立は2003年あたりからすでに議論されており<sup>7)</sup>、専門家のなかでは圧倒的に賛同意見が多かった<sup>8)</sup>。呉の発言後、「北京晨報」や「第一財經日報」、「広州日報」、「東方早報」など各地の有力紙が、相次いでこのテーマを取り上げ、ネット上でも多くの論評が展開されていた。従来と異なり、今回の「全民低保」に関する議論は学者内部にとどまらず、メディアを通じて農村部の貧困問題に国民の関心を集め、「全民低保」を推進するための世論を形成したところに特徴がある。

また、この大討論は、表向きは「民生」問題に関する議論であるが、実は官僚腐敗に対する批判であり、政府への政治不信の現れでもある。多くの専門家の試算によると、農村部での制度実施に必要な金額は多く見積もっても200億から300億元ほどである。これは2005年の財政収入の1%にも満たない程度で、政府の「三公」（公用車、公費接待、公務旅行）費用の半分を農村に回せば十分捻出できる金額である。これはもはや政府ができるかできないかの問題ではなく、やるかやらないかの問題であると、世論は政府に対して厳しく問い詰めた<sup>9)</sup>。

政府は迅速に反応した。2006年10月に、「社会主義和諧社会の構築に関する重大問題の決定」においては、農村部最低生活保障制度を逐次構築する、12月の中央農村工作会議では全国範囲で構築する、2007年3月の政府工作報告では、年内で全面的に構築すると実施のテンポを速め、短期間で政策の「三段跳び」を実現した。2007年6月末までに、全国31の一級行政区では初歩的に制度が創られ、それを追認する形で、7月に「全国で農村最低生活保障制度を構築することに関する通知」（以下は「通知」と略す）が公布された。都市部と農村部とに分かれた2本立ての制度ではあるが、最低生活保障基準以下の困窮者をすべて包摂する

制度の枠組みができたという意味で「全民低保」が実現されたといえよう。2013年現在、農村最低生活保障の給付額は866億9,000万元にのぼり、そのうち中央財政は70.6%を占めている。

都市部と農村部の社会保障制度の一元化（中国語で「城郷統籌」という）が進められているなか、農村部最低生活保障制度に対しても「応保尽保」と「分類施保」が要求された。前者については、2008年12月の全国民政会議で2009年に達成するように指示が出され、後者については、各地で試行している。例えば、大連市では、上乗せ給付の対象を高齢者、障害者、高校（高等専門学校を含む）以上の在學生、一人親家庭の16歳以下の未成年者あるいは16歳以上の在學生、多子家庭（三つ子以上）の16歳以下の未成年者あるいは在學生と5つに分類した。北京市は都市部との統合を考慮し、都市部と同じ分類をした。

## 2. 新たな課題への対応

以上でみてきたように、最低生活保障制度は2000年以降、都市部では「応保尽保」や「分類施保」が実施され、そして2007年に農村部の困窮住民をも包摂し、適用対象の拡大や給付内容の充実によって整備されてきた。しかし、制度の整備は、受給者数と給付額の膨張をもたらした。都市部の受給者数は、1999年の265万9,000人から2013年の2,064万2,000人に、給付額は13億8,000万元から756億7,000万元に増加した。農村部は制度の経過年数がそれほど経っていないが、受給者数と給付額はすでに都市部を上回り、2013年にはそれぞれ5,388万人と866億9,000万元にのぼった<sup>10)</sup>。

制度運営を考えるうえで、いかに給付額を抑えながら、すべての困窮者の最低生活を保障できるかという新たな課題が浮上した。制度のターゲット効果を引き上げるため、中央政府は制度運用の規範化に、地方政府はワークフェアの導入に乗り出した。

### (1) 中央政府：制度運用の規範化

1999年の「条例」や2007年の「通知」はいずれも各地で行われていた最低生活保障制度の模索を追認する形で公布された。全国レベルの制度と格上げされたが、「条例」と「通知」はあくまで最低生活保障制度の運用に関する一般原則を規定するだけで、各地はこれらの原則に沿ってそれぞれ実施細則を制定していた。運営は各地に任せているが、その主な財源は実は中央財政である。「全民低保」の実現後、中央政府は制度の全国規範化を目指し、地方政府の運営に、特に対象認定と基準設定に介入し始めた。

まず、2008年7月に民政部は「全国基層低保規範化建設暫行評定基準」を公布し、地方の末端行政組織の業務に対する規範化評価の全体像を明示した。対象は一級レベルの行政区以下の県・市・区（二級レベル）、街道・郷鎮（三級レベル）および社区・村委員会（四級レベル）である。評定項目は行政区レベルによって異なり、一番多いのは二級行政区で、基礎保障、組織管理、業務の規範および監督管理といった4つの面から計55項目にわたっている。翌年の1月に、民政部は統一基準に基づき優秀と評定した行政区および個人のリストを全国に通達し、評定基準を空文化させない姿勢を表明した。

つぎに、2010年8月に、民政部は「都市低保対象認定仕事をさらに強化することに関する通知」を公布し、対象認定を戸籍、資産、収入といった3つの要件から統一した（表4）。対象認定はすべての困窮者を制度に包摂できるかどうかにかかわる重要な作業であるが、経済発展と都市化の進展によって、1999年の「条例」が現在の状況にそぐわなくなってきている。認定要件の統一は現状に合わせて「条例」に対する修正であり、これまで地方政府の恣意的運営に対する規制である。そのなか、最低生活保障の受給者にある程度の資産所持を認める資産要件は注目に値する。北京と上海



は、自動車の所有を認めていないが、現金、貯金および有価証券などの貨幣資産と居住用の不動産を認めている。一人当たりの貨幣財産については、上海の規定では、3人以上世帯の場合、3万元まで、2人以下の世帯の場合、3.3万元までと、北京の規定では、最低生活保障基準の一年分までとなっている。貨幣資産を認める理由として、上海民政部は「受給世帯は生存と発展の権利を有するべきで、各種リスクに対応し、社会参加と自己発展の余地を与えるべき」と解釈している（上海市民政局,2012）。

そして、最低生活保障基準の制定である。最低生活保障基準の低さは制度成立の当初から多くの研究者によって指摘されており、今やすでに周知の事実となっている。医療、教育、住宅扶助が徐々に整備されているなか、最低生活保障基準を安易に引き上げると、「福祉依存」の助長と批判され、財政支出の膨張も避けられない。一方、現在の生活水準に合わせて適正な基準算出が、最低生活保障の実効性を担保するうえで重要である。また、地域の経済格差を考えると、統一された金額にするのが難しいが、統一された水準にするのは可能

である（姚,2012,132）。2011年5月に「城郷居民最低生活保障基準の制定と調整をさらに規範化することに関する指導意見」が公布され、3つの方法による基準設定が規定された。表5をみると、基本生活費支出方式はマーケット・バスケット方式と、消費支出比例方式は水準均衡方式とみることができる。実は「条例」や「通知」は基準設定を規定する際、現地一般住民の生活支出を参考基準にしていたが、実際ほとんどの地域では生存ギリギリの絶対的水準にしか設定しなかった。今回新たに付け加えられた消費支出比例方式は比率の設定によって、相対的貧困観に基づく水準上の可能性を秘めている。例えば、大連市では、まだ比率が低いものの、2009年から現地住民一人当たりの消費支出の30～35%の間で設定するようになった。

## (2) 地方政府：ワークフェアの導入

1999年の時点では、国有企業改革を促進するため、余剰人員の生活をいかに保障するかがポイントで、労働能力をもつ者に対する受給に際しての就労要件は、社区での公益活動に従事すべきという規定にとどまり、労働インセンティブに関して、

表4 都市部最低生活保障の対象認定要件

認定要件		内容
戸籍		1999年の「条例」は都市戸籍を有する者に限定しているが、戸籍区分を無くした地域においては、原則的に一定の居住期間を有し、請負の土地をもたず、農村集団経済の所得分配に参加しないことを申請の条件とする。戸籍が同じ地域でない場合、まず同じ地域に移入すべきである。できない場合、世帯主が戸籍所在地に申請し、ほかの世帯構成員がそれぞれ所得証明を提出する。原則的に、戸籍がほかの地域にある場合、戸籍所在地で申請すべきであるが、特別な事情に限り、世帯主に付随して申請を認める。
資産		世帯財産は共同生活を営む世帯構成員が有する有価証券、貯金、不動産、自動車等を指す。各地は世帯財産を対象認定の重要根拠とすべきである。多額の貯金や、有価証券および多くの不動産、自動車、経営資産などを有する世帯に対して、各地は資産の種類によって異なる基準を設けるべきである。
収入	世帯所得	世帯収入は共同生活を営む世帯構成員が規定期間内のすべての可処分所得を指し、所得税や社会保障費用を差し引いた賃金所得、経営純所得、資産所得および移転所得などを含む。一人当たりの月收入が、最低生活保障基準を下回るかどうかは、給付を受けられるかどうかの基本条件である。
	控除	優撫※対象が国家の規定によって給付される撫恤金、補助金は世帯所得として計上しない。その他の収入控除、たとえば一人っ子への補助金、孤児・障害児童の基本生活費などについては、各地方政府が明確に規定すべきである。

注：優撫とは現役軍人、退役軍人およびその家族・遺族に対する優遇策である。

出所：「都市低保対象認定仕事をさらに強化することに関する通知」より。

表5 最低生活保障基準の設定法

基本生活費支出方式	現地住民の基本生活支出によって設定する。基本生活支出は必要の食品支出と食品以外の生活必需品支出からなる。必要の食品支出は、市場調査による標準食品リストを確定したうえ、中国栄養学会推薦のカロリー摂取量に基づき、食品の摂取量と市場価格によって算出する。生活必需品は同じく調査によって基本生活に必要な被服、光熱、交通、日用品などのリストを作成し金額を試算する。 また、各地は前年度住民の一人当たりの平均消費支出、可処分所得、低所得層の基本生活費用および経済発展レベル、財政状況によって適宜調整する。
エンゲル方式	現地住民の必要食品の消費支出と前年度最低所得世帯のエンゲル係数によって設定する。そのうち、必要食品の消費支出は基本生活費支出法と同じ方法で算出する。 また、各地は前年度住民の一人当たりの平均消費支出、可処分所得、低所得層の基本生活費用および経済発展レベル、財政状況によって適宜調整する。
消費支出比例方式	すでに基本生活費支出法あるいはエンゲル係数法によって基準を設定している地域においては、基準を前年度住民の一人当たりの平均消費支出と比較し、その比率を得ることができる。今後一定期間内に基準を再計算するときに、直接前年度住民の一人当たりの平均消費支出をその比率でかけて算出することができる。

出所：「城郷居民最低生活保障基準の制定と調整をさらに規範化することに関する指導意見」より。

表6 都市部受給者の構成（2007～2013年）

単位：万人、%

	現役 就業者	不安定 就業者	登録 失業者	未登録 失業者	在学 生	高齢 者	その他
2007	79.0 (3.4)	432.2 (18.4)	510.2 (21.8)	410.9 (17.5)	369.1 (15.7)	333.5 (14.2)	210.7 (9.0)
2008	82.2 (3.5)	381.7 (16.3)	564.3 (24.3)	402.2 (17.2)	358.1 (15.3)	316.7 (13.6)	229.6 (9.8)
2009	93.9 (4.1)	343.8 (15.1)	627.2 (27.6)	364.3 (16.0)	321.6 (14.2)	298.4 (13.1)	223.0 (9.8)
2010	68.2 (3.0)	432.4 (18.7)	492.8 (21.3)	419.9 (18.2)	357.3 (15.5)	338.6 (14.7)	210.2 (8.7)
2011	62.0 (2.7)	423.7 (18.6)	473.9 (20.8)	421.5 (18.5)	341.2 (15.0)	342.2 (15.0)	212.4 (9.3)
2012	48.8 (2.3)	459.3 (21.4)	399.2 (18.6)	417.1 (19.5)	314.0 (14.7)	336.4 (15.7)	167.7 (7.8)
2013	45.3 (2.2)	459.8 (22.3)	363.5 (17.6)	412.3 (20.0)	300.0 (14.6)	330.0 (16.0)	150.5 (7.3)

注：2011年から2013年は12月末に公表された数値である。

出所：「民政事業発展統計報告」2007～2010各年版、民政部ウェブサイトより作成。

政府はそれほど重要視していなかった。しかし、2007年から2013年までの都市部受給者の構成を示す表6をみると、現役就業者、不安定就業者、登録失業者および未登録失業者といった労働能力をもつ者は常に6割を超え、2013年現在62.1%を占めている<sup>11)</sup>。また、2008年の6都市での調査によると、半分近くの受給者は2000年から受給し始めており、少なくとも4割の受給者は8年間ずっと給

付を受けている（黄,2009,11）。このような事実を受け、そもそも中国には「労働に応じた分配」という労働倫理が強いので、「惰民養成」や「福祉依存」など、メディアによる批判的な報道が多々みられるようになった。

2003年から始まった「分類施保」は、今度は労働能力をもつ者に対する受給抑制政策として機能するようになった。遼寧省は、2006年に労働能力

をもち、就業条件を満たしながらも就業していない受給者に対して、給付基準の引き下げを実施し始めた（劉ほか、2013, 24）。それだけでなく、労働インセンティブを向上させるため、各地方政府はそれぞれにワークフェアを試行している。

ほとんどの地方では、稼働年齢層でかつ労働能力をもつ受給者に対しては、給付への条件付けを強化している。北京では、求職登録をしていない、就業斡旋を3回断った、職業指導や職業訓練を受けない、公益労働に2回以上参加しなかった、毎月の公益労働時間が規定より下回ったなど場合、給付を停止したうえ、3か月以内は再申請できないと規定している。上海では、まず「就業サービスを受ける承諾書」にサインしなければならない。この承諾書によってはじめて申請資格が得られる。また、北京と同じく、就業斡旋を2回拒否した場合、および公益労働や職業訓練に不参加の場合、支給停止となる。中小都市ではさらに「先求職後保障」を前面に出している。鎮江市では、失業登録した後、「仕事を選ばず、職業紹介を受ける」という承諾書に同意することが受給の条件となっている。

就労支援に関しては、各地で実施されているものの、充実した内容とはいえない。職業指導は1回しか提供されない。職業訓練は毎年少なくとも1回、そして求職登録後、2～3か月以内に3回の就業斡旋を提供することにとどまっている（黄, 2009, 17-18）。当然の結果として、これらの就労支援はそれほど成果が上がっていない。例えば、李迎生らの調査では、調査対象の75%は職業訓練を受けたが、有効だと思う人はわずか34%である（李ほか, 2007, 120）<sup>12)</sup>。

そもそも地方政府は就労支援より、受給者に経済的インセンティブを与え、就労に向かわせるほうに関心が向いている。具体的には以下の3つに大別することができる。①漸退措置。就労所得があっても、給付をすぐに打ち切るのではなく、一

定期間の猶予を与える。例えば、北京市は就労によって、一人当たりの所得が最低生活保障基準を上回る世帯に対して、2か月の猶予期間を設定し、1カ月目には給付金を全額、2カ月目には給付金を半額支給する。同じ対象世帯に対して、広東省では給付が1年間延長される（劉ほか2013, 25）。②就労手当。就労している受給対象に、現金を支給する。例えば、重慶市は2006年に6か月以上の受給者に対して導入した。就業所得が最低賃金の2倍以下であれば、所得増による給付減額の60～70%を、最長3年間支給する。③勤労控除。就労所得から一定額を差し引いてから所得として計上する。例えば、上海市は2002年から就労所得が最低賃金以上の受給者に対して導入し、2014年4月から控除額を前年の月660元から月755元に引き上げた<sup>13)</sup>。

埋橋は、ワークフェアを、①「福祉から就労へ」タイプ(welfare to work)、②「就労とともに福祉」タイプ(welfare with work)、および③「はじめに就労ありき」タイプ(work first in development context)の3つに分けたうえ、さらに①を、ハードなワークフェアとソフトなワークフェアとに細分化した（埋橋, 2011, 26-27）。この分類に従えば、中国各地での試みは、就労への強制や懲罰的性格が強く、ハードなワークフェアに位置づけられよう（朱, 2013b, 53）。

## V まとめ

1993年から社会救済制度の改革が始まり、国有企業改革による大量の失業者に対応するため、1999年に都市部でまず最低生活保障制度が成立された。都市部の制度整備は2005年まで続き、その間農村部の制度構築は停滞していた。所得格差が深刻化したなか、2006年の「全民低保」大討論は農村部の制度成立を後押しし、2007年に農村部で制度が成立した。適用対象の拡大と給付内容の拡

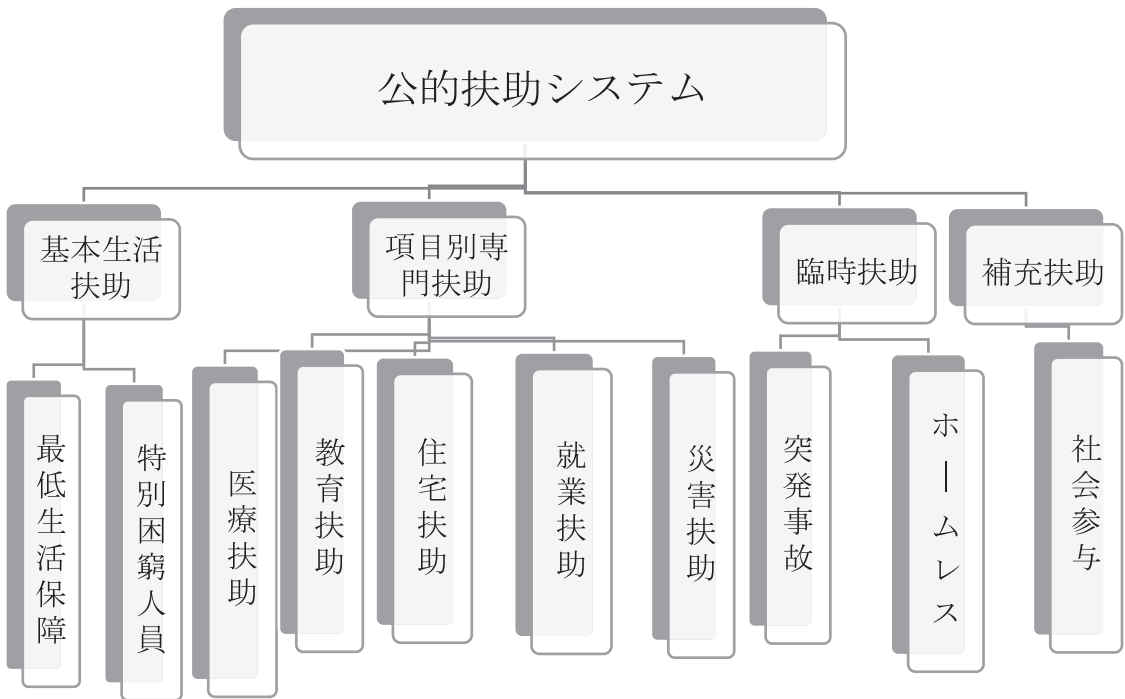
充が給付額の膨張をもたらし、中央政府は制度の規範化、地方政府はワークフェアに乗り出し対応しようとした。

この20年間は保障水準が低いという大きな質的な問題を残しながらも、国民の権利として受給を認め、すべての困窮者を最低生活保障制度によって包摂したことが大きな成果といえよう。そして、20年間のプロセスを振り返って、以下の3点にまとめる。

第1に、「全民低保」は中央政府の強いリーダーシップによって実現されたことである。都市部においても、農村部においても、最低生活保障制度は地方政府の自主的な取り組みから始まったが、中央政府がその取り組みを認め、重点国策と決めてから、各重要会議で、各政府要人の講話のなかで再三強調し、財政的にもバックアップし、トッ

プダウン方式で一気に全国に普及させた。2000年代後半になると、制度の規範化による地方への介入が強化された。

第2に、最低生活保障制度は、国家統治の一手段として、社会・経済の安定装置機能を見事に発揮していることである。政府は多くの政策選択肢のなかから、往々にしてある時期の最も主要な政治的、経済的および社会的目標に合わせてベストな政策手段を選ぶ。またある政策を実施・制定する時に、この政策が同時にベクトルの異なる、多くの目標を満たすよう期待する（関,2012,10）。1990年代の最低生活保障制度は、排出された余剰人員の最低生活保障という本来の福祉的目標だけでなく、共産党の政権維持という政治的目標、国有企業改革の推進という経済的目標、都市部の社会安定という社会的目標を同時に達成している。



出所：筆者作成。

図1 中国の公的扶助システム

2000年代後半になると、全国民の最低生活保障という福祉的目標、政権維持という政治的目標、経済発展のリバランスという経済的目標および農村部の社会安定という社会的目標を達成している。各時期の政治的、経済的、社会的および福祉的目標を同時に満たしている最低生活保障制度は、政府にとってのベストな選択であろう。

第3に、制度の構築過程において、中国の特有性と世界との共通性が同時にみられることである。中国特有の二元社会構造は改革開放後も存続しているため、最低生活保障制度も「全民低保」とはいえ、一本化にならず、1999年にまず都市部で、それから2007年に農村部でという「先都市後農村」の2段階構えで創られた。それと同時に、今日欧米諸国と同じ課題、つまり、①「最後の拠り所」というセーフティネットの維持、②「貧困の罨」、「福祉依存の罨」を回避し、労働インセンティブを高めることによる財政的負荷の軽減の同時達成に直面している。中国は、①に対応するため、「応保尽保」による適用対象の包摂、「分類施保」によるニーズに対する確実な保障、②に対応するため、労働能力をもつ者に対する給付基準の引き下げ、ハードなワークフェアが行われ、いわば選別主義の拡充と選別主義の限定化が並行して推進されている。

セーフティネットの維持と財政軽減という2つの要請を引き継ぎながら、2014年から中国の公的扶助制度は新たな時代に入った。待望の「社会救助暫定弁法」の公布により、中国の公的扶助制度は都市部と農村部が統合された制度として、また最低生活保障制度と各種扶助が統合された体系的・包括的な制度として生まれ変わった(図1)。

今後、新しいアプローチが予想される。セーフティネットの維持に関しては、2014年9月に、突発的、緊迫的、臨時的な生活困難に陥る困窮者を対象とする臨時扶助制度の全面構築が始まった。これからの重点は制度の「死角地帯」を無くし、

すべてのリスクに対応できる「無縫」(隙間のない)制度づくりに変わっていくであろう。また、財政軽減に関しては、従来のワークフェアとともに、受給者が自力で貧困から脱却できるよう、ソーシャルワーカーによる個人支援(中国語では「助人自助」という)が強化されるのであろう。中国の公的扶助の動向を注視しながら、中央政府と地方政府、末端行政組織の役割分担、社会保険制度との連携、少子高齢化への対応など、今回検討しきれなかった 이슈と合わせて追究していきたいと思う。

#### 注

- 1) 中国国家統計局によると、1992年に社会救済を受けた都市部の困窮者数は19万2,000人で、都市部人口の0.06%にすぎない。また、一人当たりの年間受給額はわずか38円で、当時都市部1人当たりの月所得の25%にしか相当しない(唐,2003,59)。
- 2) 中華全国総工会の調査によると、2001年6月までに、98万1,000人が基本生活費を、133万7,000人が満額の基本生活費をもらっていない(黄,2002,19)。また、『中国統計年鑑2004』によると、失業保険の受給者数は1998年の158万人から1999年の271万人に、登録失業者に占める割合は27.7%から47.2%に増えたが、受給者は全体の半分以下である。受給額は逆に1998年の1,289元から1999年の1,174元に減少し、対平均賃金比も17.2%から14.1%へとさらに低水準になった。
- 3) このキャンペーンは主に毎年元旦や春節に、各級の工会幹部や党幹部が困窮世帯を訪問し、一定の現物あるいは現金を与えるやりかたである。実際の貧困削減の効果は低いが、政府が貧困層のことを気にかけているという意味表示効果が大きい(洪,2004,68)。
- 4) 例えば、基準設定に関しては、条例に沿って科学的に算定されたものではなく、財政予算内に収まるように設定される。対象選定に関しては、金のネックレスを持っている世帯や、テレビ・冷蔵庫を所有している世帯、さらに肉をよく食べる世帯までを除外するという(楊,2001,16)。
- 5) 公開した一部の情報を、以下の新華網で確認することができる。  
「我国實現城市貧民應保盡保」[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-7/19/content\\_489605.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-7/19/content_489605.htm)
- 6) そもそも医療扶助は2002年の新型農村合作医療制度の実施を支援するために導入された側面があり、澤田(2013)は医療扶助が皆保険体制の整備のた

- め的手段であると指摘している。
- 7) 例えば社会学者の景天魁 (2004) は都市部と農村部の社会保障統合の必要性を訴え、その突破口は最低生活保障の統合であると主張した。また経済学者の蔡昉・都陽 (2004) は農村における貧困の質的变化から最低生活保障制度が農村の貧困率改善に最も有効であると主張したうえ、財政的にも可能であると試算データを示した。
  - 8) 「全民低保」の実施について、学界の争点は実施すべきかどうかではなく、いつ実施するかという実施時期の問題である。調べた限り、「全民低保」の実施自体に反対を表明したのは、当時中国社会科学院ラテンアメリカ研究所所長の鄭秉文だけであった。彼は中国のような大国には、財政力と社会保障制度の持続可能性を考えると、普遍型モデルより残余型のほうが望ましいと主張し、「全民低保」のような無拠出型の社会保障制度は所得再分配の重要手段である一方、モラルハザードの問題と「福祉詐欺」が満ちている「一つの釜の飯」(「大鍋飯」) であると批判し、「全民低保」の導入について否定的であった (鄭, 2007)。
  - 9) 当時の議論については、「全民低保条件是否成熟? 專家熱議社保制度改革」([http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-10/07/content\\_5173187.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-10/07/content_5173187.htm)) を参照されたい。
  - 10) 都市部と農村部では最低生活保障基準が異なる。2013年、都市部最低生活保障の基準は一人当たり月373元であるのに対して、農村部のそれは202元である。
  - 11) 農村部受給者に関しては、女性、高齢者、未成年者および障害者といった分類しかない。2013年の構成割合は、それぞれ34.3%、38.6%、11.4%および8.5%である。都市部に比べ、高齢者の割合が高い。都市部における年金保険制度の整備はその一因であらう。
  - 12) 2014年9月8日に、筆者は上海市A区A街道住民委員会民政事務担当者B氏に対してヒヤリング調査を実施し、同じ状況を聞かされた。B氏は、職業訓練にはパソコン、生け花、ネット映像制作、パン作りなどがあるが、参加者が少ないうえ、コネで仕事を見つけた者がほとんどであると話した。
  - 13) ちなみに、上海市の最低賃金は、2014年現在、月1,820元である。

#### 参考文献

埋橋孝文,2011,『福祉政策の国際動向と日本の選択:ポスト『三つの世界』論』法律文化社。  
 衛生部統計信息中心編,2004,『中国衛生服務調査研究—第三次国家衛生服務調査分析報告』中国協和医科

大学出版社。  
 王海燕・修宏方・唐鈞,2012,『中国城郷最低生活保障制度:回顧与評析』林閩鋼・劉喜堂主編『当代中国社会救助制度:完善与創新』人民出版社:108-118。  
 景天魁,2004『城郷統籌的社会保障:思路与对策』『思想戰線』第1期:27-31。  
 胡鞍鋼,1999,『跨入新世紀的最大挑戰:中国進入高失業階段』『中国人口科学』第4期:13-25。  
 黄晨熹,2009,『城市低保対象動態管理研究:基于『救助生涯』的視角』『人口与發展』第6期:10-22。  
 洪大用,2004,『轉型時期中国社会救助』遼寧教育出版社。  
 黄任民,2002,『当前困難職工群体的特徵及突出問題』『中国党政幹部論壇』第4期:19-22。  
 吳敬璉,2006『我国已具備全民低保的条件』『科学決策月刊』8月:19-20。  
 蔡昉・都陽,2004,『建立農村『低保』制度的条件已經成熟』『改革縱橫』9月:17-18。  
 澤田ゆかり,2013『社会保障制度の新たな課題—国民皆保険体制に内在する格差への対応』大西康雄編『中国 習近平政權の課題と展望—調和の次に来るもの』アジア経済研究所, ([http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Kidou/pdf/2013\\_china\\_07.pdf](http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Kidou/pdf/2013_china_07.pdf), 2014年4月30日アクセス)。  
 上海民政局, 2012,『『上海市城郷居民最低生活保障申請家庭經濟狀況認定標準(試行)』政策解讀』(<http://www.shmzj.gov.cn/gb/shmzj/node8/node890/u1ai33301.html>,2014年10月5日アクセス)。  
 朱慶芳,2002,『城鎮貧困群体的特点及原因』『中国党政幹部論壇』第4期:17-19。  
 朱珉,2013a,『中国都市部における最低生活保障制度の形成』『経済学論纂』第53巻第3・4合併号:103-116。  
 朱珉,2013b,『中国の最低生活保障制度のゆくえ—ウェルフェアとワークフェアの狭間で』社会政策学会編『社会政策』第5巻第2号:46-55。  
 尚曉援,2007,『中国社会保護体制改革研究』中国労働社会保障出版社。  
 関信平,2012,『論我国社会救助未来發展中的制度定位和制度協調』林閩鋼・劉喜堂主編『当代中国社会救助制度:完善与創新』人民出版社:9-17。  
 田原史起,2012,『胡錦濤政權の回顧と中国18大会の注目点—農村政策の領域に関して』(<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=1035>,2014年10月1日アクセス)。  
 中国総覧編集委員会,1992,『中国総覧1992』霞山会。  
 中国金融学会編,1999,『中国金融年鑑』中国金融年鑑編輯部出版。  
 中国金融学会編,2004,『中国金融年鑑』中国金融年鑑編輯部出版。  
 張浩淼,2010,『轉型期中国最低生活保障制度發展研究』

上海交通大学出版社。

- 陳静・何興貴,2007,「透過鄉鎮財政压力析我国鄉鎮財政管理体系創新」『改革与戰略』第8期:79-81。
- 鄭秉文,2006,「引入『全民低保』要慎之又慎」([http://www.cn Pension.net/index\\_lm/2006-07-26/16052.html](http://www.cn Pension.net/index_lm/2006-07-26/16052.html),2014年10月2日アクセス)。
- 唐鈞,2003,「城市居民最低生活保障報告」蔡昉主編『中国人口与労働問題報告No.4』社会科学文献出版社 i52-90。
- 楊宜勇,2001,「中国的城市貧困問題被嚴重低估」『計画与市场』第12期:15-16。
- 姚建平, 2012,「城市居民最低生活保障標準的統一問題探討」林閩鋼・劉喜堂主編『当代中国社会救助制度:完善与創新』人民出版社:130-144。
- 李迎生・韓央迪・肖一帆・張寧,2007,「超越統合救助模型:城市低保制度改革中的分類救助問題研究」『学海』第2期:114-122。
- 李培林・陳光金,2006,「中国進入全面建設和諧社会新階段」汝信・陸学芸・李培林主編『2007:中国社会形勢分析与予測』社会科学文献出版社:1-16。
- Carol Graham,1994,Safety Nets,Politics,and the Poor: transitions to market economies,The Brookings Institution,Washington,D.C.

(Min Zhu 千葉商科大学専任講師)