



Title	[書評] 唐亮著 『現代中国の党政関係』
Author(s)	佐々木, 智弘
Citation	アジア経済 38.11 (1997.11): 85-89
Issue Date	1997-11
URL	http://hdl.handle.net/2344/374
Rights	

IDE-JETRO 日本貿易振興機構 (ジェトロ)
アジア経済研究所

唐 亮 著

『現代中国の党政関係』

慶應義塾大学出版会 1997年 ix+289+25
ページさ さ き のり ひろ
佐々木 智 弘

I

本書は、中国共産党による一党独裁が行われている中国における「党政関係」、すなわち中国共産党（以下、中共、もしくは党）と行政組織との関係を、制度と実態を結びつけて分析したものである。

中国の党政関係については、党が行政機関を指導、統制していることが周知の事実として指摘され、これまでブラックボックス化されてきたが、制度的な構造を分析する本格的な研究は本書が最初である。これが本書の特徴の第1点である。なお、党政関係の重要性と既存研究の問題点については序章で扱われている。第2の特徴は、使用されている資料のほとんどが必ずしも中国人であるがゆえに入手可能な「内部発行」のようなものではなく、日本人研究者でも比較的容易に入手できる、改革・開放以後公開が進んだ資料がふんだんに利用されている点である。しかしながらこうした資料の公開に伴い、この分野の研究が進んだかといえ、必ずしもそうではない。この研究が著者の置かれた特殊な環境によってのみ可能になったのではなく、著者の卓越した能力によるものであることを付け加えておきたい。第3の特徴は、党政関係を中国の政治改革に関連づけて分析している点であり、その行間から著者の、遅々として進まない改革に対する不満と今後の改革への期待が強く感じられる。

II

本書の構成は以下のとおりである。

『アジア経済』XXXVIII-11 (1997.11)

- 序章 現代中国政治における党政関係研究
- 第1章 中国の行政機関における党グループ
- 第2章 行政機関に対する党の指導と中国共産党の行政担当機構
- 第3章 行政人事に関する中国共産党の指導権
- 第4章 1956~1957年における中共の言論政策——「双百分針」から反右派闘争へ——
- 第5章 大躍進運動期における鋼生産指標の決定過程
- 第6章 中国・改革期における投資計画の決定過程
- 第7章 中国国営企業における党政関係の改革
- 第8章 政治改革と共産党の指導——党政分離の実態——

まず本書の最も傑出した部分であり、党政関係が制度的視点から分析される第1章から第3章を中心に、順を追って内容を紹介する。

著者は党政関係の特徴を「中共が行政機関を指導しているということより、むしろ党組織が実際に行政機関を指導していることとその指導方法にこそある」（64ページ）と指摘する。そうした党政の「一体化」「党の代行主義」といわれる行政機関に対する中共の指導力を保証するものが、内部装置としての「党グループ」（中国語で「党組」）と、外部装置としての「党の行政担当機構」（以下、行政担当機構）であり、行政機関に対する指導と統制を実現する重要な手段としての党による人事任免権の独占である。

第1章で取り上げられる「党グループ」は、中央と地方の各行政機関に設置されており（例えば、財政部党組、貴州省農業庁党組）、党員である当該行政機関の責任者（例えば、部長、副部長など）から構成されている。そのため、党グループは当該行政機関の最高意思決定機関となっており、そこでは集団決定が行われている（党グループの集団指導下の行政首長制）。主な役割として、党中央、各級党委員会の要求に応じ、政策原案を作成し、また党中央が任免権を持つ最重要幹部（部長・副部長クラス）を除く、行政機関の重要幹部に対する任免権を含む管理責任を負うなどの幹部管理にあたる。このこと

は、党政の「一体化」、すなわちすべての行政機関に対し党グループが業務処理に至るまで幅広く行政権力を直接行使していることを表していると著者は指摘する。しかしそのことは、現在の政治改革における党グループの抱える問題点と表裏の関係である。すなわち、党政の「一体化」は、「党政分離」、法治国家の実現、非中共党員の行政首長への登用に逆行しており、また行政首長責任制の形骸化や二重指導体制、行政機関の「相対的な自主性」の喪失といった事態をもたらして行政効率の向上を妨げている。

第2章で取り上げられる「行政担当機構」は、業務の性格に基づき行政機関を分類した「行政系統」（例えば、財貿系統、政法系統）にそれぞれ対応して中央と各地方に設立されており、行政機関の責任者よりも地位の高い指導幹部が責任者として任命されている。そして中央では、具体的な事務処理を行う「工作部門（…部）」（例えば、中央組織部）と政策の調整と決定を行う「議事機構（…小組）」（例えば、中央財經工作指導小組）に分かれる。その主な役割は、党委員会の重要な補佐機関として政策指導や部局間調整、幹部管理を行うことである。

政策指導では、行政担当機構は党グループ同様に政策原案作成や政策決定に参加するほか、行政機関の自らの「裁量権」の拡大に対し監督を行ったり、状況の変化に対し指示を与えるなど政策実施に対する指導的監督も行う。また、行政機関の細分化による部局間の政策調整の最終的な責任も担わされており、行政機関の責任者を機構の構成員に任命し、所属機関の意見や利益を代弁させたり、報告会や工作会議を開くなどして政策調整にあたる。さらに、幹部管理では行政系統の幹部の任免以外の管理を担当するが、局長・副局長級については、党中央が状況を把握しきれないため、事実上任免権を持っている。

行政担当機構の問題点として、(1)組織の肥大化により、予算措置が追いつかず、結果的に幹部の腐敗につながる、(2)行政機関に対する党と政府の二重指導体制が存在している、(3)「党の代行主義」として、行政機関に対する政治指導を越えた行政活動への直接関与により、行政管理に腐心するあまり、党の組織・思想工作を疎かにし、党組織独自の立場から行

政に対する監督ができない、などが挙げられる。

ところで、行政幹部は本来国家公務員であり、政府とその人事機構によって管理されるべきだが、中共は「党管幹部（党が幹部を管理する）原則」の下で、行政人事権を独占している。その骨幹をなしているのが、ソ連のノーメンクラトゥラ制度を模倣したと言われる「幹部の分級管理制度」、すなわち各級党委員会、党グループが幹部職務の階層に応じてその任免権を分担し、人事任免権の所在を明確にする仕組みである。第3章ではその運用実態が分析されている。

まず、党中央の人事任免権の配分、すなわち省部（省長・部長）級のみ（「下管一級」）か、それとも省部級とその一ランク下の地司庁局級まで（「下管二級」）かという範囲が決定される。そしてそれに基づき「中共中央管理的幹部職務名称表」が作成・修訂され、党中央が人事任免権を行使する職務名称が確定し、人事任免権が行使される。地方党委員会、行政機関党グループも同様に各自の「幹部職務名称表」を作成する。人事の最終決定は各級党委員会や党グループ間での意見調節と集団決定によって行われるが、省部級についての人事調整計画作成・候補者の選考、階層が比較的低い幹部についての人事任免、幹部制度・政策の制定・実施、といった人事任免過程、さらに実際の人事の決定過程においては、中央組織部が大きな役割を果たしている。

こうした党による人事権の独占は、行政幹部の忠誠心を確保することには寄与したが、有能な人材を積極的に登用することを妨げてしまった。当然ながら、法的に定められた決定機関である各級人民代表大会の役割については、その政治的地位の向上と運営制度の改善を認めながらも「党委の絶対的な指導力と比べると、その影響力はいまだに弱いと言わざるを得ない」（113ページ）と著者は主張する。

III

第4章から第6章では、政策決定過程の実証研究を通じて、党政関係を軸とする政治体制が分析される。第4章では、言論弾圧から言論自由へ、そして

言論自由から再び言論弾圧への2つの方針転換、いわゆる「百花斉放・百家争鳴」から「反右派闘争」に至る政治過程が分析され、反右派闘争の原因を言論自由化の政策がもたらした政治的対立としている。そのうち、以下2つの分析は特に興味深い。

第1に、自由化拡大をもたらした2つの契機に対する分析である。1つは、毛沢東の「人民内部矛盾論」の発表であり、大衆と幹部の対立を人民内部矛盾のひとつと捉え、弾圧ではなく説得の方法を提唱している点で「政治的に画期的であり、自由化政策を理論化する大胆な試み」(131ページ)と著者は評価している。2つめは、知識人・民主党派らの政治批判、幹部批判を可能にしたのは、報道規制の解除を含めた「整風運動」「鳴放運動」という党の政策であったという指摘である。このうち、自由化政策の拡大を知識人のみならず広く大衆と幹部との関係として捉えようとする著者の試み自体を評者は支持したいと思う。ただし著者自身、党による労働者と農民の摘発に際し「反右派闘争は限定された側面さえを持って」(140ページ)と評しており、農民の合作化への抵抗や学生のストが、政府の自由化政策に触発されて活発化したか否かが明確にされていないことから、その試みは十分に達成されていない。

第2に、2つの政策転換における毛沢東の影響力に関する分析である。2つの政策転換について既存研究では、自由化政策の目的が共産党批判という知識人の本音を引き出し、それを全滅させることにあったとする「陰謀説」と、自由化政策実施過程での知識人の政治批判のエスカレートに対する危機感からの「転換説」の2つが有力である。著者は後者の立場をとりつつも、転換過程の後期には毛沢東の採った戦術は結果的には「蛇を穴からおびき出す」罫(引蛇出洞)だったとする立場をとっている。他方、反右派闘争を決意した1957年5月からその後5カ月間、毛沢東は確固とした方針を持っておらず、抽象的で、あいまいであったとも指摘している。

第5章では、大躍進運動期における鋼生産指標の決定過程において、毛沢東が経済指導権を獲得し、経済加速化政策を指導し、破綻していった過程を分析する。

従来経済計画は、中央主管部門による部門計画と地方政府による地方計画を、国家計画委員会や国家経済委員会など中央計画部門と中央経済工作指導小組など党の経済指導機構が調整し、党中央が決定してきた。しかし、1955年末から毛沢東や地方政府指導者、中央主管部門責任者など「加速派」と、周恩来や陳雲など国务院主導の「実務派」とが経済発展の速度をめぐり対立したため、毛沢東は自ら経済指導権を獲得し、大躍進政策を実施し、経済の加速化を図った。これによって、地方政府は生産指標の上方修正を、中央計画部門は調整機能の喪失を余儀なくされ、中国経済全体が大きな打撃を受けた。

こうした大躍進政策の失敗について著者は、鋼の「高指標」の決定においては毛沢東が積極的に主張したものの、地方と関係部門が決定過程に参加し、党中央が最終的に政策を決定していることから、既存研究で指摘されてきた指導者個人の責任よりも、「国家は社会を支配し、党組織は国家機関を支配し、毛沢東個人が党組織を支配する」といった政治権力構造」(179ページ)が原因であるとしている。

第6章では、改革・開放以後の5カ年計画と大中型プロジェクトをめぐる、主要アクターである地方政府・中央主管部門と中央計画部門との間での決定過程を分析し、これらの決定過程が政治問題化していることを明らかにしている。

5カ年計画決定過程では、中央政府に対し資金増大を要求する地方政府・中央主管部門と、それらに対し生産目標の下方修正と投資規模の縮小を迫る中央計画部門(主に国家計画委員会)との意見調整がメインになる。改革・開放以後の経済権限の分散化により、地方政府・中央主管部門の独自性が強まる中で、意見調整は難しくなっている。その中で、国家計画委員会は党中央の権威に頼って各方面の意見統一を図っており、党の指導、とりわけ「中央財經工作指導小組」の役割が重要となってきたと著者は指摘する。

大中型プロジェクトについても、企業と地方の投資自主権の大幅拡大に伴い、地方政府は誘致に積極的であるのに対し、国家計画委員会はマクロ経済運営の立場から厳しい審査を行い、批准する権限を有

しており、両者間の駆け引きは激しくなっている。そのため地方政府は、中央からの資金獲得のために陳情活動を積極的にを行う一方で、建設資金の自己調達のため、中央の審査・批准を無視して、独自の投資行動をとる。

分析を通じて著者は、計画決定が毛沢東時代のように政治家の独断で行われるケースは減少してきており、幅広い人材が参加し、情報公開が進む中で、党中央は経済当局の意見を尊重するようになり、経済政策の決定過程が制度化されてきていると評価している。そして他方利益の多元化により、中央と地方、中央主管部門と中央計画部門の駆け引きが激しくなっており、中央政府の役割が独断決定から利害の調整役・バランス役へと変化してきていると著者は指摘している。

第7章と第8章では、鄧小平時代の政治改革がその中心テーマである「党政分離」の視点から分析される。第7章では、国営企業改革を経済体制改革としてではなく、企業の「党政分離」を推進し、党の指導体制の改善を図る政治改革として捉え、工場長と企業党委員会、企業と行政担当機構・主管機関の党グループの関係について分析される。

第8章は、本書の総括的な意味合いを持ち、まず最初に第1章から第3章までの総括がなされる。「党政分離」の実態について、党の行政機関に対する「指導の範囲」「指導の手段」「指導の方法」の3つの視点が提示される。そして、最後に遅々として進まない政治改革に対し、(1)市場経済を実現することにより、「政企分離」(政府と企業の分離)を図り、法制化、制度化を通じて、政治的民主化の環境を整備すること、(2)党の指導を政治指導に限定し、法律による行政管理を実現する「党政分離」を目指すこと、が提起されている。

以上が本書の紹介である。

IV

本書を読んで評者は、中国の党政関係のみならず、中国政治そのものについて大変多くのことを学び取ることができた。そこで、中国の党政関係、また党

政関係研究について、いくつかコメントしてみたい。

第1に、党グループや行政担当機構の設置理由についてである。著者は「軍事的勝利を通して政権を獲得した中共にとって、選挙よりむしろ各種資源の掌握が政権維持と強化のカギになっている。社会主義制度の下では、政治と経済の重要な資源は国家に集中し、各行政機関によって管理されている。そのために、行政機関を党組織の厳しい統制下に置くことが、中共の権力維持と強化にとって不可欠な手段となる」(29ページ)と中共政権の特殊性を明快に説明している。しかしながら、党グループについては、前述のようにそのメンバーが行政機関の責任者のほぼ全員で構成されていることから、行政機関のみで党グループが担っている役割を果たすことは可能ではないだろうか。著者はその点について「中共が極めて高度な指導性を求めた」、すなわち「中共の行政機関に対する指導は、政治的統制と政策の実行はいうまでもなく、業務処理までに及ぶ」(29ページ)からだて党グループ設置の理由を説明するが、十分とは言えないように思われる。

評者は本書を通じて、行政機関に対する党の指導性を保証しているのは、行政機関のトップの構成員のほとんどすべてが党員である点にあると感じられてならない。さらに、行政機関の部長、副部長のほとんどが党中央委員であることも、行政機関に対する党の指導性の発揮、党中央の指導方針の徹底には欠かせない要因ではないか。その意味で、党グループ制度は人事管理、すなわち行政機関の指導幹部に党員を送り込むことを保証するシステムと言えるだろう。政治改革との関連でこの点に言及すれば、著者は1978年の第13回党大会での党グループ制度廃止の決定について、党政分離の一環として評価している。しかしこれについては、行政機関の指導層に党員が十分配置されており、党の指導性が十分確保できているがゆえに行いえた措置であり、組織の簡素化の域を出ていないようにも思われる。

このように見てくると、党グループの設置には別の理由もあるのではないかと、また党政の一体化、党の代行主義といった直接指導のシステムを維持するという機能的な役割だけでなく、中共による一党独

裁を誇示するための象徴的な役割も果たしているのではないかとすら思えるのである。例えば1989年の天安門事件以後の党グループ制度の復活をそうした側面から捉えることもできるだろう。第13回党大会から天安門事件にかけての党政分離をめぐる動きについては、今後さらなる実証研究が必要であろう。

逆に、建国以後、行政業務が量的に著しく拡大したことに、行政機関の細分化によって対応してきたため、「現代社会が複雑化するにつれ、多くの行政問題の解決には総合対策あるいは関連する行政機関の協調行動が必要となって」（39～40ページ）きたという行政担当機構の設置理由の方が説得力がある。またそのことは中共の在り方そのものが変化してきていることをも表している。例えば第6章で明らかにされたように、地方や部門の利害関係の多元化により、その調整役・バランスとしての役割を党が担っており、複数の行政機関にまたがって設置されている行政担当機関の役割は、改革・開放以後ますます重要性を増している。

第2に、第1章から第3章までの制度的構造分析に対して、第4章以降の実証研究は、党政関係をベースにした政策決定過程分析の限界を示している点を指摘しておきたい。毛沢東の「三大失政」と言われる反右派闘争と大躍進運動、そして文化大革命のような政治の方向性を180度転換させる政策決定については、第1章から第3章で明らかにされたような党政関係の枠組みに基づく分析では限界があるだろう。

例えば第4章によれば、当初自由化政策は党内のコンセンサスが形成されていなかったが、毛沢東が

強引に進め、「自由化政策も、反右派闘争も、毛沢東の場合当たりの発想によるところが大き」（138ページ）く、毛沢東が終始政治の主導権を行使していた。このように毛沢東の指導力が突出してくると、党政関係は制度として破壊されてしまう。しかしこのことは、必ずしも毛沢東時代だけに限定されない。鄧小平時代においても、1989年の天安門事件をめぐる諸決定は非制度的なものだったと言える。また人事管理制度さえも、例えば中共北京市委員会書記の陳希同が解任されるといった1995年の突発的な人事に際しては、やはり通常とは異なる過程で決定されたと見るべきだろう。ただし評者は、後半部分の実証研究の結果をもってして、前半部分の制度的構造分析の成果に対する反証とするような安易な指摘をしているわけではない。制度的構造分析は、いまだ情報量の少ない中国を研究する上での大きな枠組みを与えてくれるものであり、高く評価したい。

最後に、政策決定過程研究への新たな視点を提起している点について指摘しておきたい。本書前半の制度的構造分析で得られる政策決定の枠組みは、ルーティーンの政策決定過程を理解する上で非常に有益な情報を与えてくれる。例えば、第6章で取り上げられた投資計画の決定過程は、5年に一度（5カ年計画の場合）、もしくは1年に一度のルーティーン作業である。これまでの中国の政策決定過程に関する研究のほとんどが特殊事例を取り上げてきたのは、比較的情報が得られやすかったからである。その意味でも、この研究が大きな刺激となって、新たな視点を持った中国研究が今後展開されることが期待される。

（アジア経済研究所動向分析部）