

# 中国における国家機構改革

東 暁 (武漢大学政治公共管理学院)  
石 田 和 之 (徳島大学総合科学部)

## 1. はじめに

1978年における改革開放政策の開始から25年以上を経た現在、中国の経済および社会は当時とは大きな変貌を遂げている。このような経済社会の変化を受けて、中国政府もまた変化を求められるとともに、実際に大きく変化してきた。それらは主に次のような側面で現れただろう。まず、高い効率性を実現するため政府組織機構が縮小された。これにより、政府は迅速な変化・対応が可能となり、市場経済の需要に適應することが可能となった。さらに、政策が法制化され、法律や規則にしたがった政策が開始されるようになった。政府の権限は縮小し、民間部門において自律的・自主的な意思決定が行われる範囲が拡大され、市民社会における自治の構造が発展してきた。政府の人事や政策決定のプロセスが公開化、民主化され、人事任命において任命権者が私的な関与をすることが少なくなってきた。これに伴い、政府活動がしだいに透明化され、密室的な行政が透明性の高い行政に変わってきた。また、国民の権利として、知る権利が認められるようになった。このような政府と国民の権利意識を受けて、ジャーナリズムが独立的な報道を行うようになり、また、世論を意識するようになったことなどが挙げられる。これらの変化はすべて中国政府の改革と密接な関係を持っているといえるだろう。

## 2. 国家機構改革の流れ

25年以上に及ぶ改革開放期間中に行われてきた中国政府改革は多岐にわた

るものであり、全面的な政府改革が行われてきたといえる。政府改革は、機構（部門）、職能（役割）、体制（政治制度または政党制度）という3つの側面で行われ、それは大きくは3段階に分けられる。第1段階として、機構の改革が行われ、これは国防、公安、科学、教育、文化、公衆衛生などの部門の改革がなされた。第2段階として、職能の転換がなされ、これには政府職能の転換、政府活動の法制化、政府の政策決定の民主化、公務員制度設立などが含まれる。第3段階として、体制転換が行われた。これには国全体の権力構造の調整が含まれる。例えば中央と地方の関係、党と政府の関係、立法・司法・行政の間関係などである。

中国の政府改革は、当初、主に行政管理機構の改革として行われた。つまり、全体として調和的かつ効率的な運営が行われ、また、公正で透明性のある政策運営が行われるべく行政のシステムが設計されることが求められたのである。ここでは、これまでに行われてきた5回の国家機構改革について振り返ることとする。全体としては、機構の統廃合や人員削減による政府の効率化が志向されてきたといえる。

#### (1) 1982年の改革

1981年に100部門にも達していた国務院の部門数が61部門へと統廃合された。また、大量の幹部職が削減され、幹部終身制も廃止された。組織および仕事の効率性を高めることがこの改革では求められた。そのために機構と人員がスリム化され、また、老幹部の処遇が行われた。

この改革は文化大革命がもたらした問題の解決を行うという意味を持っていた。文化大革命の終了と改革開放政策の開始により、文化大革命により追放されていた幹部職員の復権、名誉回復が行われた結果、国務院の部門数は100にも達することになった。また、部門によっては次長が20名という状態になり、組織の肥大化による非効率性はピークに達したといえる。そこで、組織効率を改善するために、機構数や人員の削減、老幹部の処遇を行うことにより、効率的な組織運営を志向した改革を行ったのである。

具体的には、1982年3月8日、第5期全国人民代表大会常務委員会・第22

中国における国家機構改革

会議で、国務院機構改革に関する議案が可決された。機構整理として国務院部門数の削減が行われ、また、人員も5万1千人から3万人へと削減されたのである。そのほか、各級各部のポスト数、年齢、学歴などの構造が明確に規定され、「副」が付くポストの削減を行い、能力向上を図った。

表1 1982年国務院機構改革による部門再編

改 革 前		改 革 後	
国家農業委員会		廃止の上、業務を国家経済委員会に移行	
国家機械工業委員会			
国家エネルギー委員会			
国務院財務経済貿易集団			
建築材料工業部		国家経済委員会に統合	
国務院	標準局		
	計量局		
	特許局		
	薬品管理局		
	環境保護グループオフィス		都市と農村建設環境保護部に統合
	測絵局		
	輸入輸出品検査局	対外経済貿易部に統合	
国家基本建設委員会	総合局	国家経済委員会に統合	
	設計局		
	重工業局		
	燃料動力局		
	化学工業非重工局		
	交通局		
	国防兵器工業局		
	施工局の一部		
	国土局	国家計画委員会に統合	
	設備材料局	都市と農村建設環境保護部に統合	
建築工程機械局			
国家都市建設国総局		都市と農村建設環境保護部に統合	
国家建設工程総局			
輸入輸出管理委員会		対外経済貿易部に統合	
外国投資管理委員会			
対外経済貿易連絡部			
対外貿易部		農牧漁業部に統合	
農業部			
農業耕作部			
国家水産総局			

第一機械工業部	機械工業部に統合
農業機械部	
国家メートル工業総局	
国家機械設備成套総局	
第四機械工業部	電子工業部に統合
国家ラジオ・テレビ工業総局	
国家コンピュータ工業総局	
第二機械工業部	核工業部
第三機械工業部	航空工業部
第五機械工業部	兵器工業部
第七機械工業部	宇宙工業部
第六機械工業部	船舶工業総公司に統合
交通部船舶工業企業	
商業部	商業部に統合
全国供給販売合同総社	
食糧部	
文化部	文化部に統合
対外文化連絡委員会	
国家出版事業管理局	
国家文化財管理局	
外国語出版発行事業局	

(出所) 任曉『中国行政改革』浙江人民出版社1998年12月 183-184ページより

## (2) 1988年の改革

1988年4月9日、第7期全国人民代表大会第1回会議で、国務院機構改革案が可決され、2回目の国務院機構改革が行われた。この改革は、政府機能の転換が主な目的であった。改革の中心は、経済体制改革と密接に関係する経済管理部門におかれ、直接管理体制から間接管理体制への転換、マクロ管理機能の強化とミクロ管理機能の抑制を図った。また、改革は、上級部門から下級部門、中央政府から地方政府へというように段階的に行われた。

この結果、国務院の部と委員会が45から41へと削減され、直屬機構は22から19に、非常設機構は75から44へと削減された。また、業務機構は73から68へと削減が行われた。人員は、国務院の66の部、委員会、局のうち32部門で1万5千人以上が削減される一方、30の部門で5300人が増員され、結果、職員数の9700人の削減が行われた。その結果、3.2万人から1.67万人へと大幅

## 中国における国家機構改革

な職員数の減少が実現した。

機構改革と政府職能の転換が図られた。政企分離による政府と企業との分離、そして政府の機能としてミクロ的管理職能の抑制が行われた。総合的な管理職機能が強化され、専門部門の高度化が行われ、マクロコントロール部門が強化された。この改革では計画経済下における政府機構改革の限界が認識され、市場経済に適応できる政府機構の設計が始められた。この改革はもともと政治体制改革の一環であったが政治、政党、政府などの圧力や利害関係によって、政治体制改革は実施されなかった。とくに、中国共産党による一党独裁政治のゆえに、党が行政の仕事を代理するという状態が生じており、党と政府の職責がきちんと分離していないという問題があった。ただし政府機構改革の理念は後の改革において実施されることになった。これらの改革は将来の政治改革にとっての準備としての意味を持つことになった。また、経済改革と組織人員の削減も機構改革の主要な手段になった。

表2 1988年国務院機構改革による部門再編

改 革 前	改 革 後
外国専門家管理局	国務院に統合
外交部	外交部
国防部	国防部
国家計画委員会	一部の業務を国家経済体制改革委員会に編入
国家経済委員会	
国家経済体制改革委員会	国家医薬品管理局が独立
国家教育委員会	国家教育委員会
国家言語文字委員会	国家教育委員会に統合
国家核安全局	国家科学技術委員会に統合
中国特許局	
国防科学技術工業委員会	国防科学技術工業委員会
国家民族事務委員会	国家民族事務委員会
公安部	公安部
国家安全部	国家安全部
国家保密局	国家安全部に統合
国家土地管理局	国家土地管理局
国家新聞出版署	1つの機構に名前2つ
国家著作権局	

税関総署	税関総署
国家旅行局	国家旅行局
中国民用航空局	中国民用航空局
国家建築材料工業局	国家建築材料工業局
国家海洋局	国家海洋局
国家気象局	国家気象局
国家空中交通管制局	廃止
国家資料局	国家資料局
国務院参事室	国務院参事室
国務院機関事務管理局	国務院直轄機構から普通の管理機構に変更
国務院法制局	国務院法制局事務所
	国務院外事（新設）
国務院僑務事務所	国務院僑務事務所
国務院香港マカオ事務所	国務院香港マカオ事務所
国務院特区事務所	国務院特区事務所
国務院経済調節事務所	廃止
	国務院台湾事務所（新設）
	国務院研究室

(注) 改革前の72部門から改革後の63部門へと改組された

(出所) 国連項目資料『行政体制と機構改革』および中央機構編成委員会事務局より作成

### (3) 1993年の改革

1993年3月22日、第8期全国人民代表大会・第1回会議で、国務院機構改革案に関する決定が可決され、3回目の国務院機構改革が行われた。この改革では、国務院の構成部門および直属機構数は86から59へと減少し、人員は20%の減少となった。また、1993年4月には、国務院直属機構を19から13へと削減し、事務機構を9から5へと削減することにもなった。この他、国務院台湾事務弁公室と国務院新聞弁公室が設置された。

この改革では、中国における市場経済設立にあわせて、政府機構改革の重要な目標は政府職能をいかに変えるかになった。中国政府は計画的商品経済に代えて、社会主義市場経済の建設を正式に開始することを宣言した。これ以降、政府は市場経済へと路線を変え、政府職能は全面的に変わることになる。ただ、市場経済の設立は始まったばかりであり、政府職能が迅速に対応することは不可能であった。それゆえ1993年の機構軽減の成果は芳しくない

中国における国家機構改革

ものだった。政府機構の縮小と拡大がこれまでに何度も繰り返されてきたが、これらは法律に基づくものではなく、また、管理部門の職員は大きな権限を有しており、それゆえ各行政機関は立法機関など外的な制約がなんらないう状態で意思決定が行われてきた。1996年から中央政府や地方政府など各級政府の法治が開始され、法律にしたがって国、県、町、市、村を治めることになった。国有企業は「大きいものをつかんで小さいものを放す改革」を実行して、さらに市場経済を推進し、これは1998年の改革に向けて機構改革と人員軽減に十分な職能改革の空間を提供した。

1993年の改革は、組織機構と職能転換を同時に行うことと言える。1997年時、国営企業が大規模に改革を深化し、市場経済設立を大規模推進され、政府職能転換は深化され、色々な妨害にあって、特に組織機構からの妨害が大きかった。

表3 1993年国務院機構改革による部門再編

改 革 前		改 革 後
国務院		国務院
外交部		外交部
国家計画生育委員会		国家計画生育委員会
中国人民銀行		中国人民銀行
国家外国通貨管理局		中国人民銀行に統合
審計署		審計署
国家統計局		国家統計局
財政部	国家税務局	国家税務総局に昇格
国家物価局		国家計画委員会に統合
国家技術監督局		国家経済貿易委員会に統合
国家工商行政管理局		国家工商行政管理局
国家環境保護局		国家環境保護局
国家土地管理局		国家土地管理局
国家新聞出版署		1つの機構に名前が2つ
国家著作権局		
税関総署		税関総署
国家旅行局		国家旅行局
中国民用航空局		中国民用航空局昇進
国家建築材料工業局		国家経済貿易委員会に統合
国家医薬管理局		国家経済貿易委員会に統合

国家海洋局	国家科学技術委員会に統合
国家気象局	中国気象局
国家地震局	国家科学技術委員会に統合
国務院法制局	国務院直轄に
国務院宗教事務局	国務院宗教事務局
国家ファイル資料局	中央政府直轄に
国務院参事室	国務院参事室
国務院機関事務管理局	国務院直轄機構から普通の管理機構に変更
国務院外事事務所	国務院外事事務所
国務院僑務事務所	国務院僑務事務所
国務院香港マカオ事務所	国務院香港マカオ事務所
国務院特区事務所	国務院特区事務所
国務院研究室	国務院研究室
国務院台湾事務所	中央直轄機構に
国務院新聞事務所	中央直轄機構に

(注) 改革前の70部門から改革後の59部門へと改組された

(出所) 国連項目資料『行政体制と機構改革』および中央機構編成委員会事務局より作成

#### (4) 1998年の改革

1998年3月10日、第9期全国人民代表大会・第1回会議で、国務院機構改革案に関する決定が可決され、4回目の国務院機構改革が行われた。この改革では、国務院は15の部・委員会を廃止し、新たに4つの部・委員会を設立し、3つの部・委員会の名称を変更した。この結果、国務院の構成部門は40から29へと減少した。

この改革では、縮小と膨張という悪循環から脱出した、市場経済創設という要求に着手することは肝心である。多くの計画経済と関連ある経済的部門は縮減された。改革の背景には大きい財政的圧力があつたが、中央財政は節約でなく、20%の支出増加で対応した。

また、一部の市場監督管理機構が強化され、機構レベルが高められた。たとえば、重点大学の管理と支援を強化するために、一部の重点大学学長と書記は副省長レベルへと格上げされた。これらの部門職能の強化は必要かもしれない。ただ必ずしも機構と役人の行政階層を高めることをすべきでないと思われる。しかしながら、いずれにせよ、改革の成果が拡大したのである。



## 中国における国家機構改革

1998年の政府改革の特徴としては、機構改革により政府職能の変革の基礎を確立したことが挙げられる。たとえば、組織の統廃合や人員削減により効率性を実現し、同時に、政府職能を大きく転換した。また、国有企業の改革が推進された。国有企業の規模が縮小され、政治と企業活動が分離された。

人事管理の分野においては、行政許可審査と財政部門に、最も腐敗が生じやすい傾向がある。行政審査部門においては許認可権限と引き換えに贈賄が生じ、財政部門では国家経費を私的な流用が行われる。このような状況を受けて、政府組織の改革は、人事制度改革、行政許可審査制度改革、および財政予算制度改革を中心に行われた。人事制度改革では、2002年夏、『党と政府幹部の選抜任用に関する条例』が公布された。行政許可審査制度改革では、行政許可審査項目数のコントロール、行政サービスセンターの設立、審査窓口のワンストップサービスの開始が行われた。財政予算制度改革では、各部門の予算権が取り消され、予算権が財政部門に集中され、財政予算管理の集中化および透明化が図られた。

表4 1998年国務院機構改革による部門再編

改 革 前	改 革 後
外交部	外交部
国防部	国防部
国家計画委員会	国家発展計画委員会
国家経済貿易委員会	国家経済貿易委員会
国内貿易部	国家経済貿易委員会に統合
電力工業部	国家経済貿易委員会に統合
石炭工業部	国家経済貿易委員会に統合
機械工業部	国家経済貿易委員会に統合
ち金工業部	国家経済貿易委員会に統合
化学工業部	国家経済貿易委員会に統合
電子工業部	国家経済貿易委員会および情報産業部に統合
国家教育委員会	教育部
科学技術委員会	科学技術部
国防科学技術工業委員会	国防科学技術工業委員会
国家民族事務委員会	国家民族事務委員会
公安部	公安部
国家安全部	国家安全部
監察部	監察部

民政部	民政部
司法部	司法部
財政部	財政部
人事部	人事部
労働部	労働部
地質鉱産部	国土資源部
建設部	建設部
鉄道部	鉄道部
交通部	交通部
郵電部	情報産業部
水利部	水利部
農業部	農業部
林業部	廃止
対外経済貿易合作部	対外貿易経済協力部
文化部	文化部
ラジオ・映画・テレビ部	廃止
衛生部	衛生部
国家体育委員会	廃止
国家計画生育委員会	国家計画生育委員会
人民銀行	人民銀行
会計検査院	会計検査院

(出所) 前田 (2001) 図表 1, 14ページより

#### (5) 2003年の改革

2003年3月6日, 第10期全国人民代表大会第1回会議において, 「国務院による国務院機構改革案の審査申請に関する法案」が可決され, 5回目の国務院機構改革が行われることになった。この改革により, 国務院は28部門で構成されることになった。

この国務院機構改革の根拠は, 2002年11月15日に中国共産党が第16回大会で提案した「深化行政管理体制改革」と2003年10月11から14日における第16回大会第23回中央全体会で議決された『行政管理体制と機構改革を深化させるに関する意見』である。2003年春の新一届政府(胡温)の改革では, 機構数量と人員規模にはあまり触れられておらず, 機構調整として機関内部の整理を行った。市場経済需要に適應するための政府体制の基礎を設立した。

この改革の焦点は, 機構や人員の削減ではなく, 主に内部メカニズムを調

中国における国家機構改革

整する。2003年8月4日に全国人民代表大会常務委員会で公表され、2004年7月1日に発効した『行政許可法』は、行政許可審査改革が法制化段階にいたったことのシンボルである、法律的に行政許可審査の権力の設定と許可審査活動が一層規範化された。

表5 2003年国務院機構改革による部門再編

改 革 前	改 革 後
外交部	外交部
国防部	国防部
国家発展計画委員会	国家発展・改革委員会
教育部	教育部
科学技術部	科学技術部
国防科学技術工業委員会	国防科学技術工業委員会
国家民族事務委員会	国家民族事務委員会
公安部	公安部
国家安全部	国家安全部
監察部	監察部
民政部	民政部
司法部	司法部
財政部	財政部
人事部	人事部
労働・社会保障部	労働・社会保障部
国土資源部	国土資源部
建設部	建設部
鉄道部	鉄道部
交通部	交通部
情報産業部	情報産業部
水利部	水利部
農業部	農業部
商務部	商務部
文化部	文化部
衛生部	衛生部
国家計画生育委員会	国家人口・計画生育委員会
中国人民銀行	中国人民銀行
審計署	審計署
国家経済貿易委員会	廃止
対外貿易経済合作部	廃止

(出所)『人民日報』(日本版)2003年5月23日

### 3. 中国政府改革の分析

(1) 改革開放以来5回行われた政府の機構改革の特徴は以下のようにまとめることができる。

- ① 政府機構と人員の軽減には、縮小—膨張という悪循環があったといえるが、改革としては一定の成果を挙げているといえる。たとえば、機構数や人員数が増加することがあったとしても、長期的には縮小傾向を見出すことができるのである。
- ② 国および地方の政府機構の職能が大きく変化した。政府は物資配分権、物価統制権、企業経営権を手放していった。国営企業は徐々に縮小し、基本的に株式会社化された。この結果、民営企業の成長が起こり、国家経済発展の原動力になった。市場経済システムの枠組みを形成したことになるといえるのである。
- ③ 政府活動が法律に基づいて行われるようになった。
- ④ 政府の権限が縮小し、規制緩和が行われた。政府による公共サービスの提供において民間参入が重視され、国民や公共サービスの消費者が政府活動を評価するようになった。
- ⑤ 政府改革の中心は機構、職能、職員数であった。基本的な制度設立が重視され、市場経済に適応する意識が強化され、行政許可審査制度改革、財政予算制度および財務制度改革、指導者幹部選抜任命制度改革、政府業務情報制度改革などにより、マクロ的な機構・人員改革が進行した。政府管理において質と量が重視され始めた。
- ⑥ 先進諸国における政府改革の成功例を参考にして、改革が行われた。諸外国における規制緩和、行政政策決定、執行と監督、3つの権力の相対独立と協調、政府公共サービス領域に競争のメカニズムの導入など、が参考にされた。

(2) これまでに行われてきた5回の国家機構改革の特徴として、25年以上に及ぶ政府改革には、3つの意味があるといえる。組織・職能・政治である。

## 中国における国家機構改革

この3つの論理は、政府機構改革において一貫して存在するテーマといえる。これらは、政府改革の動力と抗力を構成し、ともに政府改革を推進する突破口である。

政府機構改革の基本原則は、政府効率の向上である。この目的を実現するための要素は数多くあると考えられる。しかしながら、とくに重要なものとして3つの効率性があげられる。組織効率、職能効率、政治効率である。効率性の向上を図ることを意図する政府改革は、少なくともこの3つの側面について考慮することが必要である。

組織効率は、主に組織構造の合理性として体現される。職能効率は主に政府の職能の有限性として体現される。政治効率は主にマクロ的政治枠組みの合理性として体現される。国の体制、政策と指導者の政治合法性および専ら政治アプローチを含む。理想的な政府は組織効率、職能効率と政治効率をすべて最良な状態であることが求められる。どれかひとつが欠けたとしたら、効率的な政府は構築されなくなるのである。

中国政府の問題は、組織効率、職能効率と政治効率という3つの面について、すべて望ましい状態とはいえないことにある。政府自身もこのような状況を認識しており、したがって、1980年代初め以来、新政府は毎回、政府機構の改革に着手している。これまでに5回の政府機構改革が行われたが、今後も改革は継続されると考えられる。3つの側面から見ると、政府機構改革の目標としてはすべて実現されていないといえ、組織、職能、政治という3つの面での効率性の最大化は未だ不十分であるといえる。

中国政府改革の基本的方向性としては、大きな転換が行われ、中国における現在の社会経済発展の要求や事情に合うべきものとなることが必要である。これは中国の経済発展、社会構造、制度環境、文明傾向、国際地位などに多面的な影響を与える。中国共産党の16回大会以来、とくに16回3次中央委員会全体委員会議と4次会議以来、改革の目標は一層明確になり、改革のアプローチも一層明確になった。改革は「内生性」をさらに持ち、あるいは中国民族の文化特性に合うものでなければならない。中国政府は中国の更なる発展事情に適応して、成熟した段階へと進むことになるであろう。

政府組織機構改革を見れば、以前の政府組織機構の軽減を重視することから、組織内部管理を強化し、組織効率を高め、サービスプログラムなどの面を改善することへと転換された。16回3中全体会議と四中全体会議の趣旨、および2004年の以来発表した幹部管理に関する6つの文書は、中国政府改革が組織機構内部の効率性向上を強化することを反映した。

幹部人事制度改革を見れば、以前の公務員数軽減を重視することから、公務員の資質および能力を高めることに転換した。中国社会経済の発展にともなう、公務員の資質に対して要求はますます高まっている。公務員の公共精神、幹部の公共政策制定能力は国家の盛衰と民族の興亡の決定要因となる。公務員の能力を重視することは、中国が執政能力を高めるための根本的な原則であるといえる。

政府業務における基本原則では、以前の効率性と公平性との対立という考え方から、公平性と効率性の両方を重視することに転換した。市場は効率を管理し、政府は公平を管理する。これは市場経済という条件の下で、政府と市場の有効的な分業の基本原則である。政府機能が低下した根本的原因としては社会における貧富の差が大きいためであろう。政府の腐敗は国家と民族の凝集力が下ることを必然的に引き起こし、政府の公信力が下ることになる。社会における不公平の拡大は社会的団結の瓦解と社会的誠信の喪失をもたらすことになる。

政府の政策の評価で見れば、従来の単純なGDP重視から社会全面的発展を重視することに方向転換した。社会主義社会の基本価値目標は共同富裕であり、共同富裕の目標を実現したいとすれば、公共政策選択と公共予算の指導に社会的に公平な原則を適用しなければならない。改革の大目標は安定的、調和的、そして継続的に発展可能な社会を築くことである。この目標を達成するには、経済的社会の調和は中国政府改革の基本価値原則である。

政治的側面を見ると、政府改革の方向は計画体制下の行政命令から、市場経済条件下の社会主義民主的政治（人民民主）に転換した。理性権力の強調（主観的権力、あるいは人治）から合法的権力（法律に従い国を治める、あ

るいは法治)の強調への転換、万能の政府からサービス型(責任型)政府への転換が行われた。中国政治体制と行政体制改革は明らかに速くなった。政府権力を規制する法律改革がなされ、公共権力への審査計量と監査が強化され、政府の問責制、幹部選考と任用の民主メカニズムが導入されることなどは、中国社会主義政治体制と行政体制改革の進捗の現れであると言えるのである。

#### 4. 中国政府改革の基本的傾向

16回3中全体会議は中国改革開放史上のマイルストーンともいえるものである。11回3中全体会議は改革開放路線を開始し、14回3中全体会議では市場経済体制における基本的目標が確立された。16回3中全体会議では、過去の経験に基づき、市場経済体制に非常に明瞭な発展構想を提供した。同時に、政府体制改革に非常に明瞭な構想を提供した。現在は、中国の改革開放路線は成熟段階に入っていると言える。

(1) しかしながら、真に政府改革が成功するには以下の点を考慮することが必要であろうと考えられる。

- ① 政府機構設置と人員に関する改革は、縮小と膨張の連鎖であり、増減が繰り返されている。改革の成果が長期間維持されていないといえる。
- ② 政府職能転換は緩慢であり、依然として「ドアに入るのが難しく、顔色はよくなく、問題を解決しにくい」などのいろいろの不合理的な事象が存在する。
- ③ 法律にしたがい行政を行うことは行政の基礎であるにも関わらず、依然として不法行為が頻繁に行われる。
- ④ 中央集権が非常に強く、地方自治はほとんど実現されていない。公共サービス提供における中央政府と地方政府の権限の範囲を明確にし、それらを法制化することが必要である。中央政府と地方政府の合理的な分権体制の設立は中国政府改革の喫緊の課題といえる。

- ⑤ 公共型財政体制を確立することは、政府が公共サービス職能を履行する基礎である。中国の制度は社会主義制度であり、基本的経済制度にあった上、市場経済発展の社会厚生政策を行うことは、政府が社会に提供すべき、必要性のある最も重要な公共製品である。とくに中国は経済の方向性を変えるときである。社会構造の方向性を定め直すことが必要であり、収入格差、都市と農村の二元構造など経済社会の問題が表面化している。所得格差の是正は、経済発展、社会安定の重大な課題である。公共財政は公共製品の供給を保障するという制度的基礎を与えるだけでなく、有効に公共サービスを提供し、社会矛盾を解き、社会危険を減らすことによって、国家長治と安定の制度的基礎となりうるのである。

(2) 中国の政府体制改革の方向性は組織、効率と政治という3つの論理にしたがうことになるだろう。これらは組織改革、職能改革、政治体制改革へと結実することになる。

- ① 長期的には、中国政府は「軽減、統一、効能の原則」にしたがって機構改革を行うことが求められる。計画経済部門を軽減し、中央政府レベルの機構を縮減し、機構と編制の法定化を実現すべきである。政府職能の改革はもっとも重要であり、実質性のある政治体制改革が必要である。
- ② 短期的な政府改革の重点は職能変革と職能配置である。投資性経済発展型政府から公共サービス性経済促進型政府への変化が求められている。政府の主な役割は直接的な投資により経済を支えることではなく、公共サービスの提供、公共管理の改善、公共財政政策の制定を通して、市場経済にサービスを提供することへと変化することになる。さらに財政制度を改革し、人民代表代会が財政予算面での権力を高めて、公共財政制度を設けるべきである。管理方式を改良し、政府業務電子化を推進し、行政効率を高め、行政コストを下げるのが求められる。行為を規範化し、回転を調和し、公正と透明、清潔で効率性の高い行政管理体制をつくる必要がある。法律にしたがい中央と地方の職能と権限を規範し、中央直轄部門と地方政府の関係を改革しなければならない。さらに人事制度を改革し、「公務員



法」を起草し公表するもに、反腐敗に着眼し、人材興国に着眼し、さらに党と政府幹部および一般的公務員の制度変革を推進する。

- ③ 組織効率改革の範囲を拡大し、政府職能転換と職能が違う層と相違部門の合理的配置を順調に実現するために、政治効率を高めるべきである。政治体制改革は、中国政治文明の発展の肝心である。ただ当面の傾向を見ると、もし、特別の変化がなかったら、今期政府と次期政府は、政治文明の発展問題を検討するにとどまり、政治体制改革を実質的には実施しないことになると考えられる。政治体制改革は今後の2期の政府の仕事になると思われる。

これまでの5期の政府の政府体制改革と比べると、それが臨む挑戦は多くの面で共同であり、今後の政府は、必ず政治改革の挑戦に出会うことが予想できる。いかに政府改革は政治改革によい条件をつくるか、政府改革を政治改革に適応させ、政治改革の要求に適応し政府改革するか、新たな政府が臨む新しい、きわめて困難な挑戦である。

当然、来る10年以内に、政府体制改革の原動力は基本的に市場経済の一層の完備と発展から与えられる。政府体制改革の目標は、自分自身の組織効率的目標と政治効率的目標を除くと、とくに重要なものは、いかに政府職能転換を実現し、公共サービス型政府を設立するかにある。これにより、市場経済の完備と発展にいつそうよいサービスすることが可能となる。

## 5. おわりに

中国の体制転換と社会型転換にとって正念場が訪れたといえよう。その中心は政府改革である。政府の統治と管理の中で現れた問題を解決することは、中国政府改革にとって不可欠である。現在の中国には、希望と危機が共存しているといえる。まずは、25年間に及ぶ改革開放を検証し、中国における社会経済発展の市場経済化への方向性を確立することが必要である。この25年間で中国経済は発展の基礎を固めたということができ、将来に向けての更なる飛躍のための大きな潜在力が蓄積されたともいえる。例えば、都市化

の進行は資源の有効な配分と効率の高まりの過程である。また、それにとともなう社会的要求の拡大は、豊かな消費生活をもたらし、住宅や自動車などの購入意欲を刺激している。現代情報通信技術の発展は新しい消費スポットを形成し、中国経済発展の質と水準を上昇させている。WTOへの加入などの経済の国際化は、中国経済を世界の資源と市場へと結び付ける機能を果たしている。このような経済環境は、中国経済の更なる高成長の基盤としての役割を果たしている。しかしながら、中国の経済発展には大きな危機も潜んでいる。例えば、エネルギー危機、台海（台湾海峡）危機、農村危機などがある。最も深刻なものは政府統治と管理危機であろう。経済的目標を優先することから社会的目標を優先することへの転換、投資型財政体制から公共型財政体制への転換、閉鎖型行政体制から公開型・透明型行政体制への転換、行政制御型体制から法律行政型体制への転換、縦割り型集権行政体制から統一的で調和のとれた分権行政体制への転換は、政府改革の現況と趨勢である。

#### 参考文献

1. ヘンティトン：「変化する社会中の政治順序」王冠華等訳，三聯書店1889年
2. 張国慶：「行政管理学概論」北京大学出版社2000年
3. 呂恒立：「政府能力の有効性についての分析」青海社会科学2002年4月
4. 黄慶傑：「政府能力と有効性の検討」宁夏社会科学2003年1月
5. 徐 朴：「服务型政府と政府能力昇進づくり」成都行政学报2003年8月
6. 中国経済時報2003年4月18日
7. 北京日報2004年6月28日
8. 瞭望新聞週刊2004年6月14日第24期
9. 遲福林：「現段階の政府改革」中国経済時報2003年4月18日
10. 盧淳傑：「20世紀米国における政府改革の歷程と啓示」学术研究2004年第5期
11. 尹 竹：「2004年中国改革におけるアンケート調査：次に改革すべき24個の問題」経済参考報2004年12月29日
12. 任 曉：「中国行政改革」浙江人民出版社1998年12月
13. 劉志峰：「第七次革命」経済日報出版社1998年4月
14. 吳 江：「我が国政府機構改革における歴史経験」中国行政管理2005年第3期

中国における国家機構改革

15. 人民日報日本語版「国务院機構の改革 組織再編案の主な内容」2003年5月23日