

# 党国統治下のガバナンス

## －中国の政治発展にかかる分析－

張 執 中

(台湾・開南大学公共事務管理学科准教授)

### 【要約】

「中国共産党第 17 回全国代表大会」から「中国共産党第 18 回全国代表大会」にかけて、胡錦濤・温家宝、周近平・李克強の二世代の指導者は、整然と順序どおりに政治報告の青写真に基づく改革を進めたが、その改革の核心は依然として、国家中心、中央集権である。このような党国統治下の「ガバナンス」は如何なる概念で、どのように現れるのか、本論では、中国政治改革における「ガバナンス」の四項目の指標を検証し、中国が「体制」、「運用」の見地から西洋の経験を模倣、或いは導入し、その目的が中国共産党政権の地位の維持及び「政権運営能力」の向上にあることを明らかにする。その上で、実践においては、透明性／保秘、参与／選抜、説明責任／問責、法治／法制の衝突が存在し、当面の中国のガバナンスモデル概念に最も適しているのは、依然として政府主導の全体主義（totalism）で、その過程に存在する改革のボトルネックは、執政の独占に対する影響を排除するための要素に過ぎず、ガバナンス目標とは衝突すると論じる。

キーワード：中国共産党第 18 回全国代表大会、ガバナンス、党国体制、全体主義、ポスト権威主義政治体制

## 一 はじめに

21 世紀の今日、中国の市場改革の成果は「中国の台頭」として世界が注目するトピックとなり、また、国内的にはイデオロギー、政治秩序と国家社会との関係調整を促した。「中国共産党第 18 回全国代表大会」（以下、「第 18 回党大会」）の開催と世代交代に伴って、中国指導者は、「中国の特色ある社会主義」がまだ「歴史的な終結」を迎えていないことを証明しようとし、学术界もまた、過去の「崩壊／転換」、「全体主義／民主主義」という限られた選択肢から、中国の政治発展における新たなルートの可能性についても考え始めた。

しかし、「中国の特色ある」路線設定の背景には、同時に急速な経済発展の下で直面する腐敗、環境保護、政府の効率、金融、農村、社会衝突等に起因する損失があり、これは成長と品質（quality）のギャップに潜む巨額のコストを示しており、即ち学者がいう「衰退」（atrophy）と「脆弱さ」（fragile）の根拠でもある<sup>1</sup>。「第 18 回党大会」を例にすると、大会開催前、中国政府は例えば「人民日報」に『黄金の 10 年』を掲載して、経済的地位、オリンピック・世界博覧会、神舟（有人宇宙船）、大国の台頭、行政改革、インフラ、思想理論等の成果を列挙した<sup>2</sup>。逆に、こうした発展成果の背後にある、或いはこれに派生する問題は、前述の成果に腐食され続ける可能性がある。よって、中国共産党中央党校が発行する『学習時報』の副編集・審

---

<sup>1</sup> 以下資料を参照：David Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation* (Washington, D.C. : Woodrow Wilson Center Press, 2008); Susan L. Shirk, *China: Fragile Superpower* (Oxford: Oxford University Press, 2007).

<sup>2</sup> 「黄金十年強國路」『人民日報』（海外版）、2012 年 6 月 5 日、版 1；「奮近十年、中國品格—十六大以來中國改革發展歷史評述之六」『人民日報』2012 年 7 月 25 日、版 1。

査者である鄧聿文は、メディアに「胡温の政治的遺産」を投稿し、胡温体制の10年で解決されなかった貧富の格差、腐敗、社会統合、公民権等、最も喫緊の10大課題が中国共産党自身を統治の合法性の危機に直面させていると指摘した<sup>3</sup>。同文は政府の考えと相いれないものであったためすぐに削除されたが、「第18回党大会」政治報告においても、類似のジレンマについて触れている<sup>4</sup>。こうした問題は確かに胡・温の政治的遺産として、後継者である習・李の主要な課題となるだろう。

中国は権威主義統治にあり、権力の過度な集中と監督不足が腐敗の主要な根源となっている。こうした現象は、地方や基層のガバナンス（中文：治理）過程においてより顕著に現れるため、社会的衝突が生じ、例えば2011年の広東省烏坎事件、2012年の四川省什邡事件、江蘇省啓東事件等では、党がその問題の中心であった<sup>5</sup>。中国で

---

<sup>3</sup> 経済構造調整、収入配分改革、不動産価格高騰抑圧と社会福祉制度、戸籍改革と人口政策、環境汚染、教育改革、社会的道徳と核心的価値、社会矛盾政府のガバナンス、中産階級と政治改革を含む。以下参照：「鄧聿文：胡温的政治遺産」財經網、2012年9月3日、<http://www.caijing.com.cn>；「胡温的政治遺産」中國評論新聞網、2012年9月4日、<http://www.chinareviewnews.com/doc/1022/1/9/4/102219409.html?coluid=23&kindid=370&docid=102219409>。

<sup>4</sup> 「不均衡、不調和、持続不可能な発展にかかる問題、科学的発展を制約する体制・メカニズム障害の多さ、城郷区地域発展の格差と収入格差の拡大、基層組織の軟弱さと怠慢、深刻な腐敗問題」等を含む。以下参照：「胡锦涛在黨的十八大上的報告」新華網、2012年11月17日、[http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c\\_113711665.htm](http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm)。

<sup>5</sup> 張倩燁「陸豊抗争模式自發民主反獨裁爭人權」『亞洲週刊』（香港）第25卷第49期（2011年12月11日）、[http://www.yzzk.com/cfm/Content\\_Archive.cfm?channel=ae&path=219387031/49ae1a.cfm](http://www.yzzk.com/cfm/Content_Archive.cfm?channel=ae&path=219387031/49ae1a.cfm)；「什邡騷亂：暴力維穩官責重 非和抗議民失分」多維新聞網、2012年7月4日、<http://china.dwnews.com/news/2012-07-04/58777028.html>；「抵制日企污染 江蘇啟東千人衝擊市政府」多維新聞網、2012年7月28日、<http://china.dwnews.com/news/2012-07-28/58792453-all.html> を参照。

は1993年から2003年の10年間、集団的講義・デモ事件の件数が劇的に増加しており、1万件から6万件に跳ね上がり、その年平均増加率は17%であった<sup>6</sup>。2005年以降、政府はデータを公表していないが、学術界では少なくとも毎年10万件以上発生していると見ており、孫立平・北京清華大学社会科学教授によると、2010年だけでも約18万件の抗議・デモ等の集団性の事件が発生し、その件数は10年前の3倍に上るといふ<sup>7</sup>。よって、リスクを回避しようとする統治者の本能と権威の合法性を拡大しようとする目論見が、中国の改革推進の動力となる。他方、日に日に強大になる民間社会は、ガバナンスの構造変化を求めるが、この点は改革開放以降の中国ではとりわけ顕著である。例えば、中国が「第17回党大会」以降に提起した「和諧社会」、「科学的発展観」、「社会管理の強化と刷新」は、経済・政治の環境変化に対応すべく、「党委員会の指導、政府の責任、社会の協同、国民の参与、法治の保障」による社会管理体制の形成を目的とした<sup>8</sup>。加えて、グローバル化が進む中で、情報量の増加、コミュニケーション技術の高度な便利化、非公有部門の影響力拡大、及び公的問題への国民参与の呼び掛けはいずれも経済発展と社会構造の変化に適応するよう、政府に伝統的な公権力の配置とその運営の改革を迫るものであることから、「統治」(government)から「ガバナ

---

<sup>6</sup> 吳忠民「中國社會公正的現狀與趨勢」『江海學刊』(南京)、2005年第2期、頁87。

<sup>7</sup> 「中國經濟飛速增長 社會動盪加劇」『華爾街日報』(中文版)、2011年9月26日、<http://cn.wsj.com/big5/20110926/bch105945.asp>。

<sup>8</sup> 胡錦濤「扎實實提高社會管理科學化水準 建設中國特色社會主義社會管理體系」人民網、2011年2月20日、<http://politics.people.com.cn/GB/1024/13959222.html>；「中國社會創新管理意見出臺 限縣團級以上幹部閱讀」中新網、2011年9月20日、<http://www.chinanews.com/gn/2011/09-20/3338846.shtml>；「胡錦濤在黨的十八大上的報告」新華網、2012年11月17日、[http://news.xinhuanet.com/18cpnc/2012-11/17/c\\_113711665.htm](http://news.xinhuanet.com/18cpnc/2012-11/17/c_113711665.htm)。

ンス（中国語：治理）」（governance）への概念の転換が、中国の新しい改革の方向となる。

国連の「グローバル・ガバナンス委員会」（Commission on Global Governance）によると、「ガバナンス」は「一国の経済・社会的資源を管理し開発すること」と定義される<sup>9</sup>。今日では、「ガバナンス」の定義は多様化しているが、基本的には共通点があり、即ち統治方法のある種の発展を意味し、過程、協調、持続的な相互作用を強調し、その公私部門間及びそれぞれの部門の内部の境界線は曖昧である<sup>10</sup>。よって、ガバナンスの本質は、政府の権威や制裁による統治メカニズムを重視せず、形成しようとする枠組や秩序は外的要因によって押し付けられるものではなく、相互に影響し合うアクター間の相互作用に頼るものである<sup>11</sup>。しかし、研究者は、ガバナンスに関する論述の多くが、「管理主義」（managerialism）的な思考であるため、その成果を求めるために「如何にガバナンスするのか？」（How to governs?）を考えるが、「ガバナンスとは何か？」（What is governance?）、「誰がガバナンスするのか？」（Who governs?）がお座成りにされていることに気づいている。言い換えれば、こうした国家集権の脱構築、政府コントロール解除運動、「消費者至上」

---

<sup>9</sup> “Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance,” <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/>.

<sup>10</sup> 例えば、R. A. W. ローズは、最小国家（the minimal state）、コーポレートガバナンス（corporate governance）、ニューパブリックマネジメント（new public management）、良き統治（good governance）、社会サイバネティック・システム（socio-cybernetic system）、自己組織型ネットワーク（self-organizing networks）に整理した。R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government,” *Political Studies*, Vol. 44, No. 4 (September 1996), pp. 652-667 を参照。

<sup>11</sup> Kjell A. Eliassen and Jan Kooiman, eds., *Managing public organizations: lessons from contemporary European experience* (London: SAGE, 1993), p. 64.

及び「成果主義」の雰囲気の中で、「ガバナンスの主権再編」や「将来誰が国家のガバナンスの方向を指導するのか」等の基本的問題の重要性があいまいになっている<sup>12</sup>。

伝統的な「統治」概念の下には、一連の正式な政府組織機構があり、政府は強制力によって公共問題を管理し、その政策決定の成敗に責任を負うということを本論は主旨としている。たとえ「ポスト強力国家」(post-strong state)の時代に入っても、国家と社会の統治は依然として高度な政治的プロセスであり、これを以て、国家は依然として社会において欠かすことのできない産物である。中国も含め、ガバナンス推進による変革の目標は、「全体主義」(totalism)国家を改め、国家機構とその機能を調整することにある。改革の核心は、国家と市場の境界を再定義し、国家を具体的な経済活動から退出させるほか、同時にコーポレートガバナンスを公共部門の改革に導入することであり、これは、党国が革命のイデオロギー形態から、理性化・現代化管理のイデオロギー形態へと発展していることを示している<sup>13</sup>。よって、「第17回党大会」から「第18回党大会」にかけて、二世代の指導者は、整然と順序どおりに政治報告の青写真に基づく改革を進めた。しかし、同時に中国政府は西側の多党制や三権分立の導入を断固拒否しており、欧米の学説でよく言われる「体制」、「運用」による対処方法については、例えば「市場指向」と「公民社会」精神を国家体制に埋め込むには、「小さい国务院」とも称される「国家発展改革委員会」、及び学者が言う「分類したコントロー

---

<sup>12</sup> 陳欽春「治理的與言語轉折：系譜決觀點之剖析」國際學術研討會發表(台北：銘傳大學、2005年3月12日)、頁1~3。

<sup>13</sup> Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (New York: St. Martin's Press, 2000), p. 13; Peter N. S. Lee, Carlos Wing-hung Lo, Yonghong Lu, eds., *Remaking China's Public Management* (London: Greenwood Publishing Group, 2001), p. 3.

ルシステム」<sup>14</sup>が存在するため、改革の核心は依然として国家中心、中央集権である。このような中で、党国統治下の「ガバナンス」は如何に現れるのか、本論では、中国の改革にかかる「ガバナンス」の要素を検証し、「体制」、「運用」の構造下の「政権の地位」と「改革目標」の衝突を明らかにし、将来の習李体制改革路線を観察する指標とする。

## 二 中国のガバナンスの概念と動力

「ガバナンス」(governance)の概念は、早くは1989年に「世界銀行」(World Bank)が提出した報告書「ガバナンスにある危機」(crisis in governance)に登場しており、これはもともとの「統治」(governing)の概念を、より具体性のある「ガバナンス」(governance)に置き換えたものである<sup>15</sup>。ジャン・クウィーマン(Jan Kooiman)は、ガバナンスは「統治」過程から発展した一つのモデルで、主に社会をガイド(guide)し、舵取り(steering)する手段であるとした<sup>16</sup>。ジェリー・ストーカー(Gerry Stoker)は、「ガバナンス」の理論を主に以下五つのポイントにまとめた。①政府による、また政府に制限されない社会公共セクター、アクター、②経済社会問題の解決では、公私部門の境界と責任の境が曖昧、③社会公共セクター間の権力による相互依存と資源交換、④関係者が自主的なネットワークを形成

---

<sup>14</sup> 社会組織の挑戦や差異性について、党国が主導・宣言・支持・禁止の戦略を採ることを指す。康曉光・韓恆「分類控制：當前中國大陸國家與社會關係研究」『社會學研究』(北京)、2005年第6期、頁73-89。

<sup>15</sup> Rhodes, "The New Governance," p. 652.

<sup>16</sup> Jan Kooiman, "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics, and Diversity," in Jan Kooiman ed., *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (Newbury Park, Calif.: Sage Publications, 1993), p. 58.

し、政府との協力関係を構築する、⑤善行は、政府による法令の発布や権威の運用に限られず、また、政府には新たな技術や方法によって公共問題を処理する責任がある<sup>17</sup>。これは、公共政策は政府や他のアクターによる相互の作用・活動の結果であり、問題を解決するようより多くの制度を制定し、公共サービスを提供すべく、政府は権力を分権し、社会と政治の相互作用を促進しなければならないことを意味する。

前述の観点をまとめると、「ガバナンス」は、一つの新たな統治方式及び政府が内包する意味の変化であり、国家社会の相互作用の新モデルでもある。言い換えれば、ガバナンスは政府の役割の転化であり、社会組織との相互信頼関係、及び公共の利益を追求する過程の舵取り役である<sup>18</sup>。中国の「市場経済」の発展からすれば、党国による経済・社会、或いはその他部門の横断的連携の独占を改め、現有の一方通行の依頼構造を弱めることである。共産党のイデオロギー形態の薄弱化（dilution）が経済成功の対価となり、これに取って代わるのが「中国の特色ある社会主義」が加わった制度と価値システムで、より多くの権利が社会に流入し、国家社会の関係に変化を与え、政治・市場・非政府組織の三者の相互作用が、中国に社会管理システムの調整を迫ることになる。

共産国家の改革過程においては、政権政党の変化への対応適応能力（adaptability）が、政権の衰退を招く主因と考えられる。国家体制の無能さが徐々に明らかになると、政権は制度により依存するようになる。早くは、例えばブルース・J・ディクソン（Bruce J. Dickson）

---

<sup>17</sup> Gerry Stoker, "Governance as theory: Five propositions," *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155 (March 1998), pp. 17-28.

<sup>18</sup> R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997), pp. 50-51.



が国共二党の権威主義体制時期における改革を比較し、その中で実用性 (efficient) と敏感性 (responsive) の二つの適応モデルを示した。前者は、指導者の更迭に基づき、改革派の指導者が党の目標・組織・政策における革新の三者をうまく組み合わせるかで<sup>19</sup>、例えば、ケン・ジョウィット (Ken Jowitt) が示した組織の包含性 (inclusion) や康曉光が示した「行政が政治を取り込む」は中国のエリート連盟を拡大するものである<sup>20</sup>。許慧文 (Vivienne Shue) は、中国の農村改革を例に、経済の効率化と政治の合理化を主軸とする改革は、政権をより安定した「権威型国家／官僚資本主義」スタイルの発展へと向かわせると考えた<sup>21</sup>。アンドリュー・ネイサン (Andrew Nathan) もまた、ポスト権威主義政治体制の弾力性 (resilience) は、国家組織の適応能力 (adaptability)、複雑性 (complexity)、自主性 (autonomy)、一致制 (coherence) 等の要因と関係すると考えた<sup>22</sup>。中国は、効果的

---

<sup>19</sup> Bruce J. Dickson, *Democratization in China and Taiwan: The Adaptability of Leninist Parties* (Oxford: Clarendon Press, 1997), pp. 7~32.

<sup>20</sup> Ken Jowitt, "Inclusion and Mobilization in European Leninist Regimes," *World Politics*, Vol. 28, No. 1 (October 1975), pp. 69~96; Bruce J. Dickson, "Cooptation and Corporatism in China: The Logic of Party Adaptation," *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 4 (Winter 2000/2001), pp. 517~54; 康曉光「未來3-5年中國大陸政治穩定性分析」『戰略與管理』(北京)、2002年第3期、頁1~15。

<sup>21</sup> Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics* (Stanford: Stanford University Press, 1988), p. 152; Vivienne Shue, "China: Transition Postponed?," *Problems of Communism*, Vol. 41, No. 2 (January/February 1992), pp. 157~168.

<sup>22</sup> 例えば、権力継承の制度化、エリート選出の専門性、政治システムの特殊性 (differentiation) と専門化は、国民の政治参与のチャンネル及び普遍的 (universalistic) 且つ非排他的 (particularistic) な規則の適用を拡大する。Andrew J. Nathan, "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1 (January 1996), pp. 6~17; Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), pp. 12~24; Nelson W. Polsby, "The Institutionalization of the U. S. House of Representatives," *American Political Science Review*, Vol. 62, No. 2 (March 1968), pp.

に「政治的民主化」を回避し、市場経済と権威主義政治の狭間の立脚点を模索している。

国家レベルから観察すると、中国の学者・孔繁斌は、中国は計画経済から市場経済への転換プロセスにおいて、依然として管理方法の強化によって転換プロセスで発生する種々の問題を解決しようとしており、民間社会の自主権を拡大する方法はとっておらず、そのガバナンスは、最初からそもそも一方通行ではなく、相互作用があるとみている。異なる国家の発展過程の違いを無視して、政府と市場制度を越えたガバナンス(中文:治理)や善き統治(good governance、中文:善治)を中国に運用する場合、恐らく三つの解釈ができるだろう。第一は、中国には、成熟した政府主導の市場制度があると見なされ、西側のガバナンスや善き統治の導入が進む。第二は、普遍化したある新しい民主政治制度として、ガバナンスや善き統治制度に一般的な政治マネジメントの意味合いが含まれる。第三は、ガバナンスや善き統治制度の解釈に、ある種の理想主義的な役割の意が含まれ、自主的な制度構造として、自身に必要な制度・環境を誘発するものとみなされる<sup>23</sup>。

ガバナンス概念は歓迎され、そこには統治プロセスにおけるあらゆる制度や相互作用もまとめた意味が含まれる。政治システムとその環境の連携に、より政策的関係性(policy-relevant)を持たせるもので、ガバナンス理論の登場は政府の役割の弱さを反映しているのみならず、政府に自身の役割を如何に改善するか考えさせるようになった<sup>24</sup>。中国の学者・何増科は、ガバナンス理論の影響は拡大し続

---

144-168を参照。

<sup>23</sup> 孔繁斌「治理與善治制度移植：中國選擇的邏輯」『馬克思主義與現實』(北京)、2003年第2期、頁61。

<sup>24</sup> Pierre and Peters, *Governance, Politics and the State*, p. 1.

け、多くの国際組織や各国に広く受け入れられ、運用されるため、ある種の流行語となっていることから、中国にとって、同理論は利用できる学術資源・理論枠組になると考えている<sup>25</sup>。しかし、「ガバナンス」は国家の政治的強制力に完全に取って代わられるものではなく、市場に完全に取って代わり、多くの資源を自主的かつ効果的に配置できるものでもない。慎重な言い方をすれば、効果的なガバナンスは、国家と市場の基礎の上で国家と市場を補う手段でなければならない。ガバナンス効果を確保するため、「善き統治」(good governance)理論の時運に応じて現れるのは、即ち公共利益を最大化する社会管理プロセスである<sup>26</sup>。

「善き統治」の本質的特徴は、政府と国民による公共生活の協力管理であり、国家権力を社会に回帰させ、国民の手に政治を戻す過程である。様々な主権国家のガバナンスレベルを理解するため、UNDP、OECD、世界銀行等の主要な国際組織は、それぞれ一連のガバナンスの評価指数を設定しているが、普遍に適用できる判断基準に基づいて、各国のガバナンス状況を測ろうとする点は共通している。例えば、世界銀行は1996年以降、その指標に基づいて213カ国に対し7回のアセスメントを実施した<sup>27</sup>。本論では、世界銀行、アジア開発銀行が設定した指標に基づき、公的部門の管理、責任、法システム、透明性を含むガバナンスの要素、即ち、説明責任(Accountability)、参与(Participation)、予測(Predictability)、透明性(Transparency)の四つの指標を設定する<sup>28</sup>：

---

<sup>25</sup> 何増科「治理、善治與中國政治發展」『中共福建省委黨校學報』(福州)、2002年第3期、頁16~19。

<sup>26</sup> 俞可平「公民社會的興起與政府善治」『中國改革』(北京)、2001年第6期、頁38。

<sup>27</sup> 俞可平主編『國家治理評估—中國與世界』(北京:中央編譯出版社、2009年)、頁4~6。

<sup>28</sup> Asian Development Bank (ADB), *Sound Development Management* (Manila: Asian

- ① 説明責任：政府関係者が、政策や政府の行為について、授権者に対し負う責任を指し、これには政府関係者の成果評価の判断基準構築も含まれる。
- ② 参与：国民が発展プロセスに参加し、国民の許可を得なければならないことを強調する。
- ③ 予測：社会運営プロセスにおける法律・規則と政策の公平性及び普遍性を指す。
- ④ 透明性：社会が政府の規則や政策決定の内容を知るレベルを指す。

上記四つの要素は、相互補完性と相互強化性を具えており、通常、説明責任は参与と関係があり、予測と透明性を最終的に保障するものでもある。同様に、透明性と情報公開は法規がなければならず、保秘と情報公開の権利のバランスを保ち、責任を明確にする。更に、法律が提供する予測は公的部門の責任を確認することに役立ち、予測は透明性がなければ成り立たず、情報提供がなければ平等な対応を維持することは困難となる<sup>29</sup>。

こうした官僚・市場・ネットワーク・社会グループの多元的な権力観の強調は、効果的且つ民主主義的なメカニズムを模索するもので、如何にして中国が進める政治改革の新思考となるかは、国家の高度な自主性と共産党の核心的役割を含めた党国体制の特質を考慮する必要がある。よって、指標から中国の改革における「ガバナンス」の証拠と運用の特徴を検証する。

---

Development Bank, 1999), pp. 7~12.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 12~13.

### 三 「十六大」以降の中国のガバナンスの変革

胡錦濤政権以降の中国の政治改革は、主に党政システム内の政策決定権の分権、反汚職・クリーンな政治、行政改革に重点を置いており、党内では、集団指導の原則、反汚職システムの構築を強調している。政府システムとは政府機構改革、問責と透明化であり、システム内の監督・参与の拡大によって、欧米スタイルの民主改革にとって代えようとしている。よって、本論では、前述の四つのガバナンス指標に基づき、中国が推進する「ガバナンス」の動機と能力を明らかにすべく、中国政府の情報公開、社会主義法治、協商と参与、反汚職と問責について検証する。

#### 1 中国政府の情報公開

2003年のSARs疫病状況の報告遅れ以降、中国政府の情報公開の問題が露呈し、さらに「WTO加盟」以降は透明性達成の原則的要求があるため、中国政府は情報公開への対応を迫られた。例えば、2008年の貴州省黔东南の大雪災害から四川大地震にかけて、中国政府は徐々に関連の情報を公開したが、地震に対する対応はより開放的であった。国内外のメディアはこれに対し、中国政府がデマへの対応をようやく学習したと評価した<sup>30</sup>。2008年5月1日、中国は正式に「中華人民共和国政府情報公開条例」（以下、「条例」）を施行し、「条例」の規定に基づき、国家秘密、商業秘密、プライバシーに関しない政府情報は、原則的に社会に公開すべきとした<sup>31</sup>。続いて、2010

---

<sup>30</sup> 李大同「反思的必要」BBC中文網、2008年6月9日、[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_7440000/newsid\\_7443600/7443647.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7440000/newsid_7443600/7443647.stm)。

<sup>31</sup> 「中華人民共和國政府信息公開條例」中央政府門戶網站、2007年4月24日、[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2007-04/24/content\\_592937.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2007-04/24/content_592937.htm)。

年4月に改定した「国家保秘法」(以下、「保秘法」)でも機密の範囲と主体を明確にし、「法律、行政法規が規定する公開事項は、法に基づき公開すべき」(第4条)と明確に規定し、「公開条例」における「透明化」と「知る権利」の精神が反映されるようにした<sup>32</sup>。公共政策における中国国民の発言権が徐々に高まるにつれ、中国政府も「予算公開」、「政務公開」、「党務公開」等の措置を含め、「試しに」関連の要求に応えようとし始めており、「公開」と「参与」を通して、発展過程で生じる社会矛盾を解決しようと試みている。

予算公開を例にすると、浪費や腐敗に対する一般国民の関心は高まり続けている。「公共財政」、「予算監督」等の公共意識の台頭もあって、近年の中国会計審査署の報告は、「騒動」となっている。例えば2007年度中央部門レベルの予算執行における問題があると指摘された資金は293.79億元に達しており、現行の予算制度に深刻な欠陥があることを明らかにした<sup>33</sup>。加えて、「条例」と「保秘法」の施行によって、予算公開と財政の透明化を形式的なものから如何に実質的なものとさせるかが、「两会」開催期間中のホットな話題となった。2009年の「两会」期間中、「予算公開」は「政府工作報告」に盛り込まれ、同時に予算報告書にも補足内容が盛り込まれた。これは39ページの報告書本文、10ページの用語解説、12の図表からなっている。審議に提出された中央レベルの予算94件は、2000年より90件も多く、大会後、中国財政部は初めてHP上に4ページの2009年中央財政予算を公開した<sup>34</sup>。中央が財政予算の公開を推進する趨勢の下、

---

<sup>32</sup> 「中華人民共和國保守國家秘密法」中央政府門戶網、2010年4月30日、[http://www.gov.cn/flfg/2010-04/30/content\\_1596420.htm](http://www.gov.cn/flfg/2010-04/30/content_1596420.htm)。

<sup>33</sup> 唐敏「再推預算透明化」『瞭望新聞週刊』(北京)2008年第38期、[http://lw.xinhuanet.com/html/content\\_3906.htm](http://lw.xinhuanet.com/html/content_3906.htm)。

<sup>34</sup> 中央財政收入預算表、中央財政支出預算表、中央本級支出預算表、中央の地方稅收

2010年の两会では、中央本級の支出予算を23類123款科目（2009年より82款増加）とより細分化し、財政部HPに公開された2010年中央財政予算データの予算表も12ページまで増加した。この他、国土資源部、財政部、科学技術部、住宅・都市建設部等の四部門の委員会も相次いで同年度の財政予算を公開した<sup>35</sup>。これは前進への小さな一歩であり、その目的は、「予算」を統治者の「財政要求報告」とするのではなく、項目や政策構造の「合理性」を強調するよう転換することにある。

## 2 社会主義法治

中国からすれば、中国が改革開放後に提起した「法に基づく統治」目標もまた、憲法を根本的な活動準則とするよう強調しており<sup>36</sup>、2001年に発布された「中華人民共和國立法法」（以下、「立法法」）を含め、憲法下の法の位階と法律が保留する原則を構築した。次に、2004年5月、全人大法制工作委员会（以下、「法工委」）の下、「法規審査備案室」を設置し、第三に、2005年末に、全人大常務委員会委員長会議は、「行政法規、地方性法規、自治条例、単行条例、経済特

---

返還と転移支払予算表を含む。

<sup>35</sup> 張執中「大陸政府預算公開與財政透明化的問題」『大陸與兩岸情勢簡報』2010年6月、[http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=84921&ctNode=5602&mp=1&xq\\_xCat=2010](http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=84921&ctNode=5602&mp=1&xq_xCat=2010); 田必耀「中國預算公開路線圖」『浙江人大』（杭州）2010年第9期、頁8-11; 「財政部25日公布今年預算數據『國家賬本』更透明」中央政府門戶網、2010年3月26日、[http://www.gov.cn/jrzg/2010-03/26/content\\_1565210.htm](http://www.gov.cn/jrzg/2010-03/26/content_1565210.htm)。

<sup>36</sup> 1981年の中国共産党「中国共産党第11期中央委員会第6回全体会議」で提起した「国家の憲法及び法律を改善し、これを如何なる人も厳格に順守しなければならない不可侵の力とする」、「八二憲法」で制定し、強調した「各政党や社会グループはみな憲法を活動の根本的準則としなければならない」、及び、中国共産党「第15回党大会」で提起した「法に基づいて国を統治し、社会主義法治国家を建設する」の目標はいずれもこうした変化の現れである。

区法規備案審査工作手続き」の修正案、及び「司法解釈備案審査工作手続き」を可決した。そして、第四に2007年1月1日に「中華人民共和国各級人民代表大会常務委員会監督法」（以下、「監督法」）を施行した。

「監督法」と「立法法」の基礎の上に、二つの新たな内容が規範の重点とされた。一つは、県レベル以上の地方の各人民代表大会常務委員会は、一つ下のレベルの人民代表大会及びその常務委員会による不適当な決議・決定、本級政府が発布した不適当な決定・命令を撤回する権限を持つとの規定である。もう一つは、「両院」の法律解釈の具体的運用（通常、司法解釈と呼ばれる）は、全国人民代表大会常務委員会備案審査に報告すべきとするもので、「両院」の司法解釈の記録手続きを法制化するものである（表1）<sup>37</sup>。その目標は、主に中央から地方に法制の等級システムを構築し、立法の権限の境界を定めることにあり、本級や下級の不適当な決定や命令を改めたり、撤廃する権利を持つ。現実の生活において、地方の越権、違法な決議・命令を解決しようとするれば、例えば審査、有料化、罰金、強制措置等の勝手な設定が、国民の合法的権利の剥奪に当たる。

立法面からすれば、前述の「法に基づく統治」の目標に基づき、様々な立法メカニズムを復活させ、党内のシニア幹部を人民代表大会常務委員会から「引退」させ、全国人民代表大会の影響力を高めなければならない。立法システムも徐々に「多段階」、「多領域」のプロセスに入っており、こうした異なる段階は、国務院・党中央・全国人民代表大会及び常務委員会の折衝を経なければならない<sup>38</sup>。例

---

<sup>37</sup> 「全國人大法律委員會負責人就監督法答記者問」新華網、2006年8月27日、[http://news.xinhuanet.com/politics/2006-08/27/content\\_5013577.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2006-08/27/content_5013577.htm)。

<sup>38</sup> 五つの異なる段階には、議事の設定、部門間の審査、最高指導者の同意、全国人民代表大会の審議・可決、法律の公布・施行が含まれる。Murray Scot Tanner, “How a Bill



表1 憲法や法律に抵触する法規審査手続き

自発的 審査	全国人民代表大会専門委員会と共同で同法工作委員会が書面の審査意見書を提出。法工委員会が書面で提案し、秘書長の同意後、関係する専門委員会に送り審査。				
受動的 審査	国務院、中央軍事委員会、最高人民法院、最高検察院、地方人民代表大会常務委員会が書面で審査要求を提出。	→	人民代表大会大常委員会は、受理・登記に関する関連部門の公聴会を開催。	→	人民代表大会常務委員秘書長の許可後、専門委員会と共同で法工作委員会が審査。
	その他国家機構や社会グループ、企業事業組織、国民が書面で審査提案を提出。	→	人民代表大会法工委員会が受理・登記し、研究。	→	必要に応じ、人民代表大会常務委員秘書長に報告し、許可後、関連する専門委員会に送り、審査。

(出典) 中国網、2005年12月20日、<http://www.china.org.cn/chinese/law/1066410.htm>。

例えば、第9期全人代第二回会議以降、立法草案は「二審」から「三審」になり、立法プロセスが強化された。加えて、専門委員会も9つの委員会に増やし、メンバーを増員して専門性を高め、ヒアリング制度を構築し、過去には、全国人民代表大会とその常務委員が中心となっていた法案審議を委員会の主導に委ね、制度化と専門性の発展に有利な根拠とした<sup>39</sup>。同様の状況は、地方の人民代表大会の発展にも反映されており、特に「立法法」の可決後、地方人民代表大会における立法と専門性は急速に向上し、党委員会と政府が、より

Becomes a Law in China: Stages and Processes in Lawmaking," *China Quarterly*, No. 141 (March 1995), p. 39 を参照。

<sup>39</sup> 蔡定劍『歴史與變革—新中國法制建設的歷程』(北京: 中國政法大學出版社、1999年)、頁165; 趙建民「中共黨國體制下立法機關的制度化」『中國大陸研究』第45卷第5期(2002年)、頁87-108。

強い発言権を持つようになったばかりか、法案制定過程において、人民代表大会は各方面の利益の相違を解決する場となった<sup>40</sup>。

### 3 協商と参与

中国は、基層の民主主義、党内の民主主義、人民代表大会制度と政治協商会議を、民主主義選挙、民主的交渉と民主的協商制度の実現の基礎としている<sup>41</sup>。中国の地方政治の参与と協商メカニズムは、例えば浙江省温嶺の「民主懇談会」の経験のように、党/政府の動員システムと社会参与メカニズムを合わせたガバナンスモデルで、政府関係者と国民及び異なる利益のグループ間の対話チャンネルを構築しようとする試みである<sup>42</sup>。現在の中国は、広く「参与型予算」を推進しており、例えば、上海市やハルビン市では上から下への推進で、うち温嶺市澤国鎮は中国で最も早く下から上への「参与型予算」を行っている。こうした方法は主に「民主懇談会」のロジックから生まれたもので、全鎮の戸数に応じ、ランダムに197名の代表を選出し、予算についての細目審議を行っている<sup>43</sup>。この他、上海市

---

<sup>40</sup> Ming Xia, *The People's Congresses and Governance in China: Toward a Network Mode of Governance* (London: Routledge, 2007), pp. 163~174; Young Nam Cho, *Local People's Congresses in China: Development and Transition* (New York: Cambridge University Press, 2008), pp. 126~141.

<sup>41</sup> 「胡錦濤在黨的十七大的報告」新華網、2007年10月24日、[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6938568.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm)。

<sup>42</sup> Joseph Fewsmith, “Taizhou Area Explores Ways to Improve Local Governance,” *China Leadership Monitor*, No. 15, <http://www.chinaleadershipmonitor.org/20053/jf.html>; 何包鋼「商議式民主與中國的方經驗」中國選舉與治理網、<http://www.chinaelections.com/readnews.asp?newsid={BC057843-275B-4707-BF8D-943D24A0BF13}>。

<sup>43</sup> 何包鋼・郎友興「協商民主在中國基層的深化」世界與中國研究所、[http://www.world-china.org/article\\_view.asp?ID=2169](http://www.world-china.org/article_view.asp?ID=2169); 丁小萍「參與式預算：基層民主的創新」人民網、2008年7月28日、<http://theory.people.com.cn/GB/49150/49152/7573281.html>。

はインターネットで市の人民代表大会常務委員会の立法ヒアリング会をライブ中継しており<sup>44</sup>、立法ヒアリングと参与型予算が地方人民代表大会改革の重要な方向となるだろう。

さらに、「第17回党大会」前後から、中央書記処と中央組織部は国家指導者人選にかかる党外関係者による評議を推進しており、同手続きは各省市指導者の任用推薦にも広がっている<sup>45</sup>。地方レベルでは、党政部門指導幹部の公開選抜（略称：「公選」）が、近年徐々に高まっており、公職の職位が高くなり、参加者も増加している。こうした伝統的組織は、抜擢と現代の公務員採用制度の融合を検討している。例えば、四川省の政府関係者はテレビ討論を行い、貴州・広東・浙江のテレビ局が委員会書記職候補者の「職争い」をライブ放送した他、中央組織部は国家統計局に委託し、毎年「組織工作満足度世論調査」を行っている。また、広東省では「大評委現職制」による地方都市レベルの副市長選挙、浙江省では副庁レベル幹部の選抜競争、湖南株州では「超女」モデルによる幹部選抜を行っている<sup>46</sup>。

---

<sup>44</sup> 「上海網路直播市人大常委會立法聽證會」多維新聞網、2008年7月30日、[http://app2.dwnews.com/view-article.php?url=/gb/MainNews/SinoNews/Mainland/ifeng\\_72\\_685259.html](http://app2.dwnews.com/view-article.php?url=/gb/MainNews/SinoNews/Mainland/ifeng_72_685259.html)。

<sup>45</sup> 「中國啟動內部程序 民主評議國家領導人選」聯合早報網、2007年11月19日、[http://realtime.zaobao.com/2007/11/071119\\_30.html](http://realtime.zaobao.com/2007/11/071119_30.html)；「中國開展官員滿意度民調」多維新聞網、2008年7月14日、[http://www.dwnews.com/gb/MainNews/SinoNews/Mainland/2008\\_7\\_13\\_14\\_11\\_8\\_262.html](http://www.dwnews.com/gb/MainNews/SinoNews/Mainland/2008_7_13_14_11_8_262.html)を参照。

<sup>46</sup> 湖南衛星テレビによる女性歌手のオーディション番組「超女」こと「超級女声」に似た形式にて、優秀な若手幹部の選抜を行った。「廣東公選百名年輕幹部面試、採用『大評委現職制』選人」新華網、2008年9月21日、[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-09/21/content\\_10088090.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-09/21/content_10088090.htm)；「省競争性選抜副廳級領導職位面試結束」人民網、2008年9月26日、<http://cpc.people.com.cn/GB/64107/8107896.html>；「湖南株州用『超女』大賽方式 海選『80後』幹部」多維新聞網、2008年11月23日、<http://www.dwnews.com>。

基層の選挙では、2002年以降、湖北、四川、江蘇、雲南省等が大規模な郷鎮の党委員職の直接選挙を実施しており、例えば、「三輪兩票制」による鎮長推薦選挙、卿長の直接選挙、郷長候補者の「有権者推薦選挙」、県長の公開オーディションを基に、郷鎮の党政指導者の直接選挙が徐々に推進されており、村民の自治における二票制と競争メカニズムは郷鎮党委会書記の直接選挙にも導入されている。例えば、湖北咸安の「兩票推選」、雲南紅河の「兩推直選」、四川成都や重慶、陝西南證の「公推直選」、江蘇省宿遷市の「公推競選」による郷鎮党委書記が挙げられる。その手順に基づくと、公推直選には公開推薦、民主評議、組織視察、党内選挙の四つのステップがあり、国民の参与、党幹部と党员選挙の融合を試みている<sup>47</sup>。公推直選のテストポイントとレベルの拡大は、基層の民主主義の発展の一つの趨勢を示している。例えば、2011年3月、江蘇無錫、南通、宿遷の三市の新任の市委書記は、初めて公推票決によって選出された省轄市の市委書記である。今回の公推票決の特徴は兩輪推薦、差額視察、差額票決（図1）で、一般の党员は参与していないが、公開で実施されるのは珍しく<sup>48</sup>、こうした措置の共通の目的は、民意の基礎を拡大し、幹部の選出・任用・監督等に民意の参考指標を持たせることにある。開放的な選挙参与をしないと的前提の下で、国民の支持度を向上させる妥当な方法であり、民主主義選挙に代わる幹部選出

---

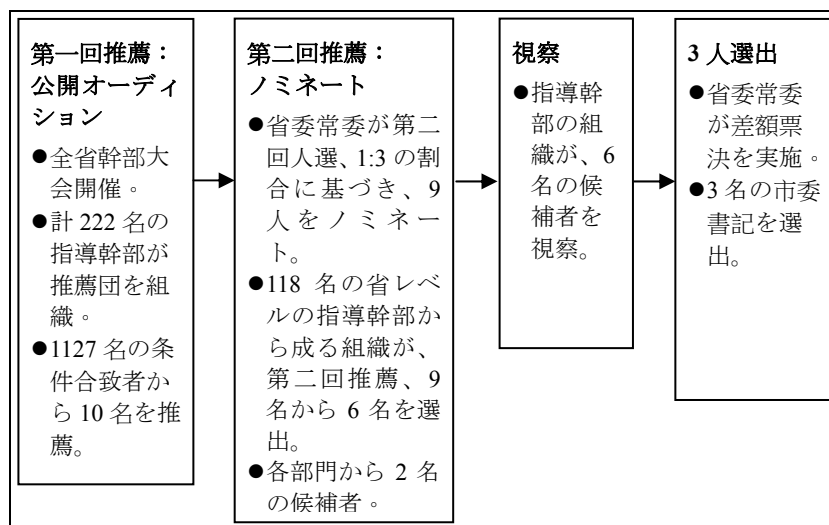
com/gb/MainNews/SinoNews/Mainland/xhw\_2008\_11\_23\_19\_30\_39\_809.html。

<sup>47</sup> 史衛民・潘小娟・郭巍青・郭正林等著『郷鎮改革：郷鎮選舉、體制創新與郷鎮治理研究』（北京：中國社會科學出版社、2008年）、頁61；陳家喜「我國郷鎮黨委公推直選的改革態勢與發展路徑」中國政府創新網、2011年5月18日、<http://www.chinainnovations.org/Item/30299.asp>。

<sup>48</sup> 「江蘇首次公推票決產生無錫南通等3地市委書記」中國網、2011年4月19日、[http://www.china.com.cn/news/txt/2011-04/19/content\\_22393781.htm](http://www.china.com.cn/news/txt/2011-04/19/content_22393781.htm)。

方法として重要な参考根拠となる。

図 1 無錫、南通、宿遷市の委書記の公推票決手続き



(出典)『新京報』2011 年 4 月 20 日、A 版 22。

#### 4 幹部の反汚職と問責

前述した 2003 年の SARs 報告における遅れは、中国政府の情報公開と説明責任問題を浮き彫りにし、その後発生した大規模な死傷事故でも、所謂「問責騒動」が起きた<sup>49</sup>。2008 年 9 月に発生した三鹿

<sup>49</sup> 例えば、2003 年 12 月、中国石油天然ガスグループ公司ジェネラルマネージャーの馬富才は、重慶市の石油噴出大事故の責任をとり辞職。翌年 2 月、張文・密雲縣委副書記／密雲縣縣長は北京市密雲県密虹公園で発生した将棋倒し事故の責任をとり辞職。同月、剛占標・吉林市市長がビル大火災事故の責任をとり辞職。2005 年 11 月、解振華・国家環境保護総局長が吉林省で起きた石油化学工場の爆発事故によるの責任をとり辞職。「聚焦問責風暴」檢察風雲網、2008 年 11 月 13 日、<http://www.chinalawedu.com/news/1000/13/2008/11/li445338321115211800215276-0.htm>を参照。

ブランド粉ミルク事件では、呉顕国・石家莊市委書記が免職となり、李長江・国家品質検査局長が引責辞任した。また、山西省の鉱山崩落事故については、孟学農・山西省長と安全管理担当だった張建民・副省長が引責辞任した。17期三中全会開催前の一カ月、孟学農を含め、中国政府は省から地方都市レベル、県処レベル、科レベルの大小20名余りの政府関係者を免職させ、うち3名が中央委員、1名が中央委員の候補者だったことから<sup>50</sup>、「問責」、「問責制度」、「引責辞任」等の用語が頻繁に各メディアに登場した。17期四中全会では、「公法」と「決定」から、「新しい情勢下の主要問題」について触れ、主に党政幹部の成績評価と責任問題に焦点を置いた<sup>51</sup>。加えて、2009年7月に公布した「党政指導幹部の問責実施にかかる暫定規定」は、自然災害、事故・災難、公共衛生、社会の安全、失職・権力乱用等を含む党政幹部の行政行為や政策決定過程に対する問責に焦点を当てており、ここから中国が「問責制度」の常態化、制度化を試みていることが分かる。

中央と国務院が2009年7月に公布した「党政指導幹部の問責実施にかかる暫定規定」は、全文四章26条から成るもので、幹部の問責

---

<sup>50</sup> もう一名は、于幼軍・原文化部黨組書記兼副部長。関連報道は、「國家質檢總局局長等辭職帶來問責制常態化的曙光」新華網、2008年9月22日、[http://news.xinhuanet.com/politics/2008-09/22/content\\_10093296.htm?](http://news.xinhuanet.com/politics/2008-09/22/content_10093296.htm?)；「襄汾潰壩事件究責 山西省長孟學農辭職」星島環球網、2008年9月14日、[http://www.stnn.cc/china/200809/t20080914\\_863963.html](http://www.stnn.cc/china/200809/t20080914_863963.html)；「于幼軍中央委員職務被撤銷」BBC中文網、2008年10月13日、[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_7660000/newsid\\_7666300/7666302.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7660000/newsid_7666300/7666302.stm)を参照。

<sup>51</sup> 「中共十七屆四中全會公報全文」中國新聞網、2009年9月18日、<http://www.chinanews.com/gn/news/2009/09-18/1874805.shtml>；「中共中央關於加強和改進新形勢下黨的建設若干重大問題的決定」新華網、2009年9月27日、[http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/27/content\\_12118429.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/27/content_12118429.htm)を参照。

規範を初めて比較的完全な形で取りまとめている<sup>52</sup>。中国は、問責の主体、問責事項、問責手続き、問責結果等の基本要素に関する基本的規定を定め、問責根拠は公共の安全事故に限らず、行政過失、非効率な業績、法に基づかない行政、環境保護、行政の成績不振、不十分な市場経済秩序の整備や規範、信訪工作（国民が役所に手紙を書き、来訪すること）の過失等については、いずれも問責手続きを開始できるとした。幹部の問責システムを完備するよう、問責の主体には、各レベルの党委、政府、人民代表大会、法院が含まれ、関連する責任追及について、党内批判、引責辞職、免職から法的責任の追及等まで設けられている。

前述の内容をまとめると、中国は国力増強のために、政府関係者の問責及び反汚職を強化している。つまり、効率を上げ、参与を増やして反対を減らすために、システム内の競争を強調し、合わせて、透明度を高めるために、政府立法と法執行の質を改善し、情報公開とメディアの監督を促進している。しかし問題は、たとえば様々な類似する「ガバナンス」や「善き統治」の改革措置を採ったとしても、それが政府の運用モデルの真の転換を意味しているか否かであり、よって、制度設計とその運用の観察から、党国体制下のガバナンスモデルを検討する必要がある。

#### 四 「体制」、「運用」の考え方

前述のとおり、中国は長期にわたって、西側の多党制や三権分立制度の導入を強く拒否してきた。しかし、ガバナンスと善き統治は、主流の政治体制のイデオロギーの維持に抵触しないため、その導入

---

<sup>52</sup> 中共中央辦公廳・國務院辦公廳「關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定」人民網、2009年7月3日、<http://leaders.people.com.cn/BIG5/9639620.html>を参照。

には抵抗感が少ないことから、中国は、民主主義は社会現代化段階と密接な関係があり、ガバナンスや善き統治の導入を自主的に刷新するものであるとのロジックを選択した。これは、イデオロギーの制約の下、歴史的・社会的な条件を与えた中で、正当な制度導入についてのロジックを選択させ、ガバナンスや善き統治の分析枠組が中国の政治発展のメタセオリーとなったことを説明している。ガバナンスと善き統治の解釈や論証は、現況を否定することではなく、現代社会が必要とする民主主義政治運営の枠組みを再構築することである<sup>53</sup>。効果的なガバナンスと党の支配権の間で、組織的環境の制約下における党エリートの適応能力に対する挑戦は、組織環境と一致する政策の構築を模索するもので、これは中国の伝統的な「体制」、「運用」の概念を政治発展の行動ロジックとするものである。しかし、「体制」「運用」の考えの下、現状を死守するには、執政の独占に影響を与える改革要素を排除する必要があり、前述のガバナンス改革の目標との間で衝突が生じる。

## 1 公開 vs. 保秘

透明性の面をみると、「第17回党大会」以降、中国は行政管理体制改革の深化を総目標とした。「公開条例」と「保秘法」改定実施以降は、国民と政府の関係や、情報非公開の伝統的な姿勢にも変化が生じているだろう。しかし、陝西省「華南虎」事件については、8カ月を要してようやく偽証が証明され、三鹿粉ミルク事件をめぐっては42日も公表が遅れたことから、一つや二つの法規に頼るだけでは、大きな改革は成し遂げられないことが分かり<sup>54</sup>、例えば米国議

---

<sup>53</sup> 同上、頁63。

<sup>54</sup> 「陝西省終於承認華南虎照造假」財經網 2008年6月29日、<http://www.caijing.com.cn/>



会の行政部門中国委員会(CECC)は、これは新たな発展ではなく、前述した社会の重大問題に対する政府の態度は依然として不明瞭だと指摘している<sup>55</sup>。

例を挙げると、「保秘法」では、情報が機密か否かを決定する権利は県レベル以上、保秘期限は最高30年と明確に定めており、秘密決定の責任制度等を構築し、「透明化」と「知る権利」の精神を反映しようとしている。しかし他方で、同法はとりわけ電子媒体とネット情報のコントロールを対象としており、国家機密漏えい案件の調査に関し、ネット・通信業者に対し関連部門への協力を要求している。こうしたやり方に対し、外界は中国が情報流通のコントロールを強化したがついてくるものと受け止め、コントロールに異議を唱える者は、ネットの脅威に対応するため、海外のネット業者にも安全部門に協力するよう迫ることは、「透明性」の精神に反すると訴えている。師濤事件をめぐるヤフーへの情報提供要請<sup>56</sup>、Skype顧客情報の政府監督・コントロールと情報保存、審査要求を避けるためのグーグル

---

2008-06-29/100072120.html ; 「河北承認毒奶粉事件延報 將嚴查官商勾結」新華網、2008年9月18日、[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/video/2008-09/18/content\\_10073886.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/video/2008-09/18/content_10073886.htm)。

<sup>55</sup> Congressional-Executive Commission on China, “SEPA Issues Measures on Open Environmental Information,” [http://www.cecc.gov/pages/virtual\\_Acad/index.php?showsingle=101942](http://www.cecc.gov/pages/virtual_Acad/index.php?showsingle=101942).

<sup>56</sup> 2004年、湖南「当代商報」の記者、師濤氏が、電子メールを海外の民主化運動団体に送り、中国政府の六四事件15周年の報道を禁止する資料を公開した。ヤフーが中国政府に師濤氏の個人資料を提供したことにより、師濤氏が国家機密情報を漏洩した罪により、禁固10年の刑を受けた。米議会公聴会で、ヤフーの楊致遠・社長と・キャラハン副社長が師濤氏とその母・高琴聲氏に謝罪した。以下資料参照：「無國界記者：「師濤案」雅虎公司說謊」BBC中文網、2007年7月26日、[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_6910000/newsid\\_6918100/6918198.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_6910000/newsid_6918100/6918198.stm) ; 「雅虎就師濤案向師濤親屬公開道歉」RFI中文網、2007年11月7日、[http://www.rfi.fr/actucn/articles/095/article\\_4476.asp](http://www.rfi.fr/actucn/articles/095/article_4476.asp)。

の海外移転等からも、中国政府がネットコントロールをさらに強化していることがうかがえる。

加えて、国務院は2009年、「三年以内の中央部門予算公開」の目標を定めた。しかし、現在の政府予算資金が包含する範囲はあまりにも狭く、巨額の予算外予算の出所は予算管理外にある。前述した四部門の委員会の公開予算では、「行政経費支出予算」で極めて重要な「三公」（公金接待費、公用車支出費、公務視察費）費用等の詳細な支出はいずれも明確に公開されていない。さらに、中国が現在公開している財政予算の多くは、「類」及び「款」にとどまっており、また、総支出に占める「その他支出」の割合が非常に高いため、「項」、「目」まで細分化しなければ、前述した「三公」費用や労働賃金等の委細を見ることはできない。これは、情報公開の他、公務員給与と一般労働者の賃金格差、各省「駐京弁（北京駐在事務所）」の広報費用、国有企業の国庫納入、従業員の福利等を含む利益交渉の問題が依然として残っていることを示しており、こうしたデータを隠すことが政府には都合が良いとの判断であるが、一般国民は政府の予算公開は「重い責任は避け、軽い責任だけ負う」ものであると考えている。その一方、予算は人民代表大会予算工作委员会、財政経済委員会、人民代表大会、主席団会議、財政経済委員再審査、大会での表決といったプロセスを踏まなければならないが、これまでの「两会」では、財政予算審議は、熱い中の「冷めた話題」で、熱心に討論されたことはない。その要因には、政府の予算公開のレベルの他、人民代表大会の討論審議時間、専門能力等があり、高強・全国人民代表大会常務委員会予算委员会主任でさえ、不満に感じているようで、人民代表大会の予算審査の限界を説明した。

よって、政府は中央のあらゆる部門の予算公開タイムスケジュールを初めて示したが、各部門・委員会が過去の「秘密財政」時代に

別れを告げることとなるか、多くの人が懐疑的に見ている。中国の学者は、「引き延ばし作戦」について、名分だけの実質を伴わない非効率な公開は、直面する情報公開圧力やいつ攻撃されるか分からない地方の窮地打開の暫定措置にすぎないと警告している。これは、中国の当面の予算公開が「透明性」を意味するのではなく、関連する制度や精神を欠いた中では、中国メディアが形容する「ガラスの扉」のように、たとえ政府が情報公開しても、国民は一向に欲しい情報を得られないことを意味する。

## 2 法治 vs. 法制

近年、中国では法律・法規の衝突、行政機関の権利侵害等の行政行為が益々増加しているが、これは主に長期的な「行政の優越」(executive dominance)の統治モデルに起因する。中国の行政・立法の発展は、不健全な法治環境にあるため、「立法法」が法律の原則を体现していても、行政機関は依然として明確に列挙された事項以外に大きな自由な活動空間を有しているため、部門と地方政府が権力を拡大する手段となっている。「立法法」の規定に基づくと、中国の法定手続きが制定した規範的な法規は以下の七つである:法律、行政法規、地方性法規、規則(部門の規則、地方政府の規則)、自治条例と単行法規、軍事法規と軍事規則、授權立法。前述したように、法律の違憲審査手続きがなく、当面は立法と違憲審査監督を受けない「保留分野」には、軍事法規や大量の「未形式化」の「実質法規」が含まれ、中国共産党の党章、過去の中国共産党全国党大会の公法・決定・中央の文書及び党の様々な具体的政策等はいずれも権威ある地位を持つ<sup>57</sup>。こうした規範的な文書は、「立法法」の規範内にはな

---

<sup>57</sup> 中国の国民の間では、「法律は文書に及ばず、文書は指導者の条文に及ばず、指導者

いものの、(1) 特定の国家機関が制定、(2) 反復適用、(3) 対外的に普遍的な効力を持つといった法の構成条件を具えている。ただ、全国人民代表大会が、こうした規範的な文書を実質的に審査するのか、如何に審査するのかは、依然として明文化されていない。

中国には建国以来、二つの規範があり、一つは憲法下の法律システム、もう一つは中国共産党中央が制定する政策規定で、中央の各部・委員会、国務院及び各部が制定する文書は「実質法規」である。後者は、中国共産党中央、国務院及び関係する部・委員会の指示・通知・会議録、中央指導者の談話の転達、回答公文等により構成される。「中華人民共和国法規語彙集」では、通常、中央及び国務院の連名による通知・指示・決定をその形式とする<sup>58</sup>。理論的には、党の文書は法的効力を持つべきではないが、実際には対外的に普遍的な効力を持ち続けてきた。こうした実質法規は憲法や法律との関係が不明瞭なことから、政策基準が往々にして法的根拠を超越するため、同問題の要害は、二者がどのように「弁証法的にやり取り」するかにおいてではなく、党国が法治に向かう進む中での矛盾となっていることにある。

### 3 参与 vs. 選抜

組織システムからすれば、党が幹部を管理し、上が下を管理する。

---

の条文は指導者の指示に及ばない」という考えが広まっている。蔡定劍・劉丹「從政策社會到法治社會－兼論政策對法制建設的消極影響」『中外法學』（北京）、1999年第2期、頁8。

<sup>58</sup> 1981年の「中共中央・国務院の方法の拡大、経済活性化、郷鎮就業問題の解決に関する若干の決定」、1985年の「中共中央・国務院の農村経済のさらなる活性化に関する十項目政策」、1985年の「中共中央、国務院の農民の不当な割り当て、不当な徴収の防止に関する通知」がある。國務院法制局法規編纂室編『中華人民共和國法規目録：1949年10月－1991年12月』（北京：人民出版社、1993年）、頁98、115。

よって、地方幹部の公推等の措置は、いずれも地方自主の範囲で、これは幹部選抜過程における民意選出メカニズムの利となる。しかし、差額選挙の選出方式なのか、一般国民、或いは党員が書記ポスト競争に参加するのか、統計結果を公表するのか、はたまた差額選挙結果、ポスト争いの結果、民意調査の結果と上級組織部門の意向が一致しない場合、本級の意見に基づくのか、あるいは上級の意見により決定するのか、オーディション式の幹部選抜は最後の人事任用権を放棄するのか、人材推薦の機能しか持たせないのかが、中国の幹部人選の観察から明らかになった主要な問題点である。

他方、中国は党内の民主主義によって国民の民主主義を促進しようとしているが、国民民主主義を象徴する人民代表大会の選挙は依然として政治参加が許されていない。1987年の農村基層民主主義の開始に伴い導入された「公開オーディション」モデルは、基層政権選挙に一石を投じた。有権者が積極的に選挙に参加し、「候補者以外を選ぶ」方法を通じて、「民薦候補者」、「自薦候補者」が誕生し、選挙競争を促進したが<sup>59</sup>、独立候補者の投入は地方の選挙矛盾を引き起こした。様々な状況下で、地方は人民大会に対する党のコントロールを保証するために、組織部門は「留保枠」や「参戦基準」を通じて、選挙区を運営している。これは各方面への配分とバランス均衡の結果で、当然ながら、立候補者が出ることを望んでいないことを代表しており、こうしたやり方は基層の国民の非難の的となっている。よって、「独立候補者」の参戦は、既存の分配枠組に対する挑戦

---

<sup>59</sup> 例えば、1998年に湖北潜江で「自薦参戦」した姚立法、2003年に深圳市福田区で「立候補者以外を選出する」方法で当選した王亮がいる。こうした選挙現象は、すでに県レベル以上の機関の人民代表大会選挙にも波及しており、例えば、北京郵電大学の許志永、北京昌平の実業家・聶海亮、湖北省枝江市の呂邦列、四川瀘州の曾建余、仁寿の農民・張徳安、重慶奉節的姚少凡等がいる。

であり、地方組織部門は、上級及び同級の党委員会による「幹部視察」と「仕事に最善をつくさない」にかかる質疑に応えなければならないことから、自ずと何とかして干渉しようとする。ゆえに、地方政府は公安部門等様々な政府リソースを使って、選挙委員会、選挙手続き、選挙区分けをコントロールし、独立候補者の参戦に圧力をかけている<sup>60</sup>。指標となる都市、省の観察からすると、非共産党としてノミネートした独立候補者は、依然として最初の一步を突破できていない。法律的には、独立候補者にも当選の可能性はあるが、地方政府の不当な選挙法規執行によって阻まれている。

2012年末の中国全国県・郷の人民大会選挙では、姚立法等が自薦参戦した前二回の選挙に比べ、公共問題に対するネットの影響力は明らかに拡大した。よって、今回の基層人民代表大会選挙では、草の根の民意が「ネットの力を借りて表に出た」ため、これは権力者が全力で防ごうとする外的パワーとなった。中国の作家・李承鵬が、微博で地方人民代表選挙への参戦を公開すると、「国民自薦参戦人民代表大会」の旋風が起き、少なくとも100名が法律に基づく独立自己推薦によって所在地の地方人民大会代表への参戦を表明した<sup>61</sup>。しかし、中央はこれに対し、相変わらず「独立候補者」には法的根拠がないと回答し、また地方政府が選挙戦に関与した。「劉萍事件」

---

<sup>60</sup> 選挙前の二日間公安部に事情聴取された姚立法、選挙区を変更され、参戦できなかった河北邯郸市の田奇庄、選挙参戦資料を没収された湖北枝江市の呂邦列等。「地方操控選挙嚴重 威脅中央實現和諧社會抱負」星島環球網、2006年12月31日、[http://www.singtaonet.com:82/china/200612/t20061231\\_433986.html](http://www.singtaonet.com:82/china/200612/t20061231_433986.html)を参照。

<sup>61</sup> 天涯社區商務運營總監・梁樹新、中國作家協會會員・夏商（夏文煜）、中國政法大學副教授・吳丹紅『中國日報』（英語版）総編集アシスタント五嶽散人（姚博）、北京新啟蒙公民參與立法研究センター責任者・熊偉、杭州市民・徐彦、梁永春、福州市民・雁南飛（林斌）など。「中國人大宣布封殺獨立候選人」多維新聞網、2011年11月8日、<http://china.dwnews.com/big5/news/2011-06-08/57787254.html>を参照。

では、選挙支援グループのメンバー・李思華が当局に6日間拘束され、また北京朝陽区の王秀珍とその支援グループのメンバーも警察に外出を制限されたほか、参戦した韓穎、呉立紅も警察に拘留された。孫文広・元山東大学教授は公開オーディションに参加したが、そのポスターや看板は撤去され、またイベントに参加した学生は学校側から警告される等、参戦の道は厳しいものであった。しかし、劉萍は「如何なる挫折も私が中国国民として持つべき権利を阻むことはできない」と述べている<sup>62</sup>。これはいずれも中国の基層の民主主義の発展の趨勢、即ち国民が地方政治に直接参加・介入し、こうした方法によって基本的利益を表明・維持していることを示している。

#### 4 説明責任 vs. 問責

「説明責任」(accountability)メカニズムは、行政効率と効果的なコントロールメカニズムを実現するもので、こうしたコントロールメカニズムは主に二つの側面で発揮される。一つは、行政による自身の行政プロセス及び行政成果に対する対内的なコントロールメカニズムで、もう一つは、立法、司法、メディア等の行政外による行政プロセス及び行政成果への監督・コントロールメカニズムで、これは政府の透明性と対応を強化するものである<sup>63</sup>。中国が「説明責任」制度を始動し始めていることから、如何に「騒動」から「制度化」へ発展するか、問責の主体と内容の特徴を観察していく必要がある。

---

<sup>62</sup> 「中國獨立參選人敢問路在何方？」美國之音中文網、2011年9月21日、<http://www.voachinese.com/content/article-20110921-china-activists-challenge-power-with-election-push-130297893/787997.html>。

<sup>63</sup> Barbara S. Romzek and Melvin J. Dubnick, "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy," *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 3 (May/June 1987), pp. 227-238.

中国の各レベルの政府は、二重の管理体制下にあり、上が下を管理し、下が上に対して責任を負う制度となっている。2003-2009年の150件の問責事件のサンプル分析から、中国が依然として、主に党政部門の発動によって党内及び行政を問責していることが明らかになった。問責方法には、政府内部の上から下へのものや、失業者に対する専門部門（例えば、風紀検査システム）の調査があり、汚職であれ、安全問題であれ、指導者の指示や調査グループの派遣といった国家権力の運用を通じ、これを事故に対する国家の初動反応とし、事件調査の画期的な発展を図ろうとしている。「全国人民代表大会」のような他部門は、往々にして政府部門での問責が終了してから介入するか、司法機関による判決後に罷免する等の対応をとる。法律的、政治的に関わらず、その問責効果からすれば、全国人民代表大会は、確認という一つの役割を果たしているに過ぎず、独立性は具えていない<sup>64</sup>。中国の学者も、中国は一つの行政問責制度によって、様々な問責の内容・効果にかかる目標を実現しようとしていると見ているが、こうした一つの問責制度や法律に頼って、様々な問責の効果を実現しようとするやり方は大きなリスクをはらんでいる。即ち、政府首長を問責の主体、或いは問責のスターターとする問責発動メカニズムは、同レベルの問責効果の実現には利があっても、法的な問責や政治的な問責効果を十分に実現することはできない<sup>65</sup>。

## 五 まとめーポスト「第18回党大会」政治的発展の道

本論ではガバナンスを中国の国力、国と社会関係の研究チャンネル

---

<sup>64</sup> 張執中・謝政新「課責或究責？—對中國大陸黨政幹部問責制的實證分析」中國研究年會發表（台北：政治大學東亞研究所、2010年12月18日）、頁12~17。

<sup>65</sup> 宋濤「行政問責模式與中國的可行性選擇」『中國行政管理』（北京）2007年第2期、頁9~13。



ルとみなし、ガバナンスの四つの指標から、中国が推進する「善き統治」の条件を検証した。総体的にみると、中国の「善き統治」を阻止する主要な圧力は、国家と社会の関係変化のプロセスと現状によるものである。中国は、建国以来、社会は常に国家に融合するものであり、強力な行政の繋がりが効果的に国家全体を組織してきた。今日まで、中国全体には成熟した多元的な管理主体が存在しないため、党国と第三部門間によるある程度の協力や、或いはこれにより生じるせめぎ合いがあっても、多元的で主体的な独立した成長を促進できるとは限らない。中国の学者の観点のように、「権威主義」(totalitarianism)であれ、「全体主義」(totalism)であれ、その遺産は「中国の特色ある社会主義」モデルに、同時に「後見者」、「管理者」、「保障者」、「幸福をもたらす者」、「指導者」といった様々な役割を兼ね具えさせるものであるため、当面の中国のガバナンスモデル概念に最も適しているのは、依然として政府主導の全体主義である<sup>66</sup>。中国が現段階で推進する「ガバナンス」は、相変わらず、一元化された枠組みの中で、非政府組織やその他のアクターに限定的に権利を与え、社会公共問題の管理においてその作用を発揮させるものである。

この観点は、中国からすれば、指導者レベルの考えは、中国共産党の独占的地位に対する異なる改革ルートの潜在的影響である。とりわけ、改革の過程が権威をより確固にするか、或いはその脆弱性を拡大するかについて、デイヴィッド・シャンボー(David Shambaugh)は、中国が「天安門事件」から今日までに発生した「ソ連及び東欧の政変の波」や「色の革命」の主因を如何にとらえてい

---

<sup>66</sup> 燕紀榮「變化中的中國政府治理」『經濟社會體制比較』(北京)2011年第6期、頁137~138。

るか理解すべきであると指摘した。中国は、前共産国家の崩壊の理由を、経済の悪化、国民の離脱、自己否定、信仰の危機、民主主義の多元化、党内分裂と党内の腐敗、西側諸国による「平和演変」の陰謀にまとめ、これが最終的に共産党に社会と改革の指導的地位に対する自信を喪失させたと考え、また、「色の革命」をめぐるのは、米国と NGO の役割を重視した<sup>67</sup>。こうした認識の下、中国では、中国共産党の執政の地位を維持し、「政権運営能力」を向上させることが、ガバナンス及び善き統治の主要な目標となっている。

よって、本論では、中国におけるガバナンスと善き統治の発展は典型的な転換ではなく、むしろイムレ・ラカトシュ (Imre Lakatos) がリサーチプログラム方法論 (methodology of research programme) で論じた補助的な仮説 (auxiliary hypotheses) で、改革開放以降提起している「社会主義法治」、「社会民主主義」が保護ベルト (protective belt) となり、その守るべき核心的価値は党国の「政権運営能力」である。中国は、改革計画の中でガバナンスにおける責任・参与・透明性を強調しており、そのツールの価値は共産党統治の維持にあるというロジックの中で、その目標は「政権運営能力」の強化、つまり国家の役割の強化にある。「体制」、「運用」のロジックの下、「ガバナンス」も「善き統治」もまだ国家唯一の公共管理模範とはなっていない。こうした背景の下、「第18回党大会」政治報告では、国家ガバナンスと社会管理における法治と制度の役割を特に強調した。法治、説明責任、透明性の三者の密接な関係について、習近平も「権

---

<sup>67</sup> Shambaugh, *China's Communist Party*, pp. 41~102; 中央編譯局中國現實問題研究中心課題組「蘇共民主化改革失敗的教訓」薛曉源・李惠斌主編『中國現實問題研究前沿報告：2006-2007』（上海：華東師範大學出版社、2007年）、頁193~210；王長江『蘇共：一個大黨衰落的啟示』（鄭州：河南人民出版社、2002年）を参照。

力を制度の檻に閉じ込める」、「一網打尽にする」と強調しているが<sup>68</sup>、中国の権力運用モデルや改革によって、習近平時代に「断裂」が生じるか否か、以下何点か観察すべきである。

「第17回党大会」から「第18回党大会」にかけて、二世代の指導者は、整然と順序どおりに政治報告の青写真に基づく改革を進め、当面の主要な政権課題は、民生・参与・国際社会とのキャッチアップにかかる要求からくるものであると強調した。しかし、中国は自身の考えや発展ロジックによる改革推進を常としおり、社会と政府ガバナンスという二つの方向をめぐる改革ルートは、政府の規制緩和、経済成果、世論コントロールメカニズムの改善を通じた社会の要求への対応である。政治秩序の維持はすでに指導者の共通認識であることから、国家指導と行政の効率化を通し、中国は「手におえない安定」<sup>69</sup> (Unruly Stability) に身を置きながら、党国体制の理性化を達成しようとさせている。ただ、中国が直面する公衆衛生・災害、幹部失職によって露呈したその背景にある問題は、偽りのガバナンスで、そこで求められるのは、国家の政治動員能力や迅速な危機対応策ではなく、外部による監督能力である。限られたルートに依存する部分的改革を如何にビジョンに繋げるか、部分的改革を如何にバランスよく進めるかが今後の焦点となるだろう。

さらに、習近平が後継者に就任し、新たな「八項目」<sup>70</sup>を提起して

---

<sup>68</sup> 「習近平：老虎蒼蠅一起打 權力關進制度籠」『文匯報』（香港）、2013年1月23日、<http://paper.wenweipo.com/2013/01/23/YO1301230001.htm>。

<sup>69</sup> Andrew G. Walder, “Unruly Stability: Why China’s Regime Has Staying Power,” *Current History*, Vol. 108, No. 719 (September 2009), pp. 257–263; Dali L. Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market transition and the politics of governance in China* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2004).

<sup>70</sup> 簡素化の調査・研究には、宴会をアレンジしない、中央の名義での会議開催を厳格にコントロールする、実質的な内容のないニュースは発表しない、一般の出国では

雰囲気正し、前述の「制度説」や「一網打尽」を訴えても、こうした宣言は胡錦濤以降のそれと類似するもので、中央の決議から各種文書・通知・規定等、様々な要件を欠いている。長期間にわたって、中国の改革は社会の要求に応えるだけで、「決定的なダメージ」を与えられない渦の中を徘徊している。法治面では、「立法法」は法律に対する原則を示しているが、行政機関は依然としてその明確に列挙された事項外に大きな活動空間を持っており、これが部門と政府の権力拡大の手段となっている。透明化においては、情報公開の鍵となるのは、やはり各レベルの政府の姿勢である。各部門の利益考慮の中で、その行政管理システムは長期にわたって、「保秘を原則」とする傾向にあり、行政機関の自由な裁量権と「例外」の空間を拡大してきた。説明責任においては、現在の問責法規の内容と運用モデルから、中央が風紀検査と組織システムによって、司法と立法システムの裏書計画を主導し、これが問責を党内権力運用ロジックの一部としていることが容易に見てとれる。参与面では、公選が伝統的な組織幹部の任免モデルを変化させ、国民との相互作用を強化したが、これは党内エリート選出の一環に過ぎない。また、国民の自薦参戦とは対照的に、選挙委員会及び選挙区に対する党組織の干渉が、そのハードルを上げている。これもまた現在の中国が「ガバナンス」と「良き統治」を推進する中で直面するジレンマを説明するもので、党国体制下における「政権の地位」の維持との衝突を生んでいる。

健全な公共ガバナンス構造と制度枠組は、国家と社会の効果的な

---

空港送迎しない、交通管制を減らし、道路を封鎖しない、政治局委員の報道数・文字数を減らす、個人は原則的に本や題詞を書かない、宿舎・車の手当てにかかる待遇規定の厳格な実施が含まれる。「中共中央政治局會議 習近平主持」新華網、2012年12月4日、[http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/04/c\\_113906913.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/04/c_113906913.htm)を参照。

運営の基本条件であり、ガバナンスの本質は、政府と国民が公共生活を共同管理することである。中国にとっては、党国体制下のガバナンスは、一つには「最も妥当な権利の放棄」モデルを如何に構築するか、二つには地方トップの権限と地方保護主義の問題を「一つ一つ」徹底管理できるかである。習李体制になっても、問題の核心は依然として既存の「二重指導」体制と「集団指導」の政策決定モデルへの挑戦にある。張徳江が全人代を掌握し、王岐山が中紀委を指導する「別々の管理」の中で、社会の「監督」、「参与」の間の妥当な方法を模索しているが、中国が「良き統治」をガバナンスの改革目標とする以上、統治者は最大限に社会や国民と協調して、ガバナンス活動が最大限に認知されるよう努めなければならない。社会や国民の積極的な参与や協力がなければ、せいぜい「良い政治」(good government)にとどまり、「良き統治」とはならないだろう。将来の中国のガバナンスの発展は、国民意識の目覚め、自主精神と法治観念の成熟、政府の役割の再定義が必要である。

翻訳：池畑裕介（文化大學推廣教育部日本語専任講師）

（寄稿：2013年6月4日、採用：2013年6月25日）

## 統治下の治理

— 對中國大陸政治發展的評析 —

張 執 中

(台灣·開南大學公共事務管理學系副教授)

### 【摘要】

中共從「十七大」到「十八大」，兩代領導班子按部就班地依政治報告的藍圖進行改革，但改革核心仍是國家中心與中央集權的。如此一來，黨國統治下的「治理」是何種概念？如何呈現？本文檢證「治理」的四項指標在中國大陸政治改革存在的證據，發現中共從「體」、「用」的角度模仿或移植西方經驗，其目的在維護中共的執政地位與提高「執政能力」，因此在實踐中存在透明／保密、參與／選拔、課責／問責、法治／法制的衝突，政府主導的全能主義（totalism），依然是最符合當前中國大陸治理模式的概念，當中存在改革的瓶頸，只是為排除影響執政壟斷的因子，與治理目標產生的衝突。

**關鍵字：**十八大、治理、黨國體制、全能主義、後極權威權政體

## **Governance in Ruling Politics: An Analysis of PRC's Political Development After the Hu-Wen Era**

***Chih-Chung Chang***

Associate Professor,

Department of Public Affairs and Management, Kainan University

### **[ Abstract ]**

Xi Jinping is the general secretary of the 18<sup>th</sup> Party Congress of CPC. The new leader faces conflicting expectations of how he will apply power to purge the party membership, reducing the tension in state-society relations, and completing the administrative reforms. This article discusses the concept of governance in the party-state and examines the operation by four indices of governance in Mainland China. We can find the political reform in China between two generations of CPC leadership, while trying to maintain the status of power structure and learning from the west at the same time. They borrow a Western reform idea, but emphasis of “Chinese characteristics” and “self-perfecting” in the government-sponsored governance reform has left many bugs inside the party and the state.

**Keywords:** 18<sup>th</sup> Party Congress, Governance, Party-State, Totalism,  
Post-totalitarianism Authoritarian Regimes

**〈参考文献〉**

- 「上海網路直播市人大常委会立法聽證會」多維新聞網、2008 年 7 月 30 日、[http://app2.dwnews.com/view-article.php?url=/gb/MainNews/SinoNews/Mainland/ifeng\\_72\\_685259.html](http://app2.dwnews.com/view-article.php?url=/gb/MainNews/SinoNews/Mainland/ifeng_72_685259.html)。
- 「于幼軍中央委員職務被撤銷」BBC 中文網、2008 年 10 月 13 日、[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_7660000/newsid\\_7666300/7666302.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7660000/newsid_7666300/7666302.stm)。
- 「中共十七屆四中全會公報全文」中國新聞網、2009 年 9 月 18 日、<http://www.chinanews.com/gn/news/2009/09-18/1874805.shtml>。
- 「中共中央政治局會議 習近平主持」新華網、2012 年 12 月 4 日、[http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/04/c\\_113906913.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/04/c_113906913.htm)。
- 「中共中央關於加強和改進新形勢下黨的建設若干重大問題的決定」新華網、2009 年 9 月 27 日、[http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/27/content\\_12118429.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/27/content_12118429.htm)。
- 「中國人大宣布封殺獨立候選人」多維新聞網、2011 年 11 月 8 日、<http://china.dwnews.com/big5/news/2011-06-08/57787254.html>。
- 「中國社會創新管理意見出臺 限縣團級以上幹部閱讀」中新網、2011 年 9 月 20 日、<http://www.chinanews.com/gn/2011/09-20/3338846.shtml>。
- 「中國啟動內部程序 民主評議國家領導人選」聯合早報網、2007 年 11 月 19 日、[http://realtime.zaobao.com/2007/11/071119\\_30.html](http://realtime.zaobao.com/2007/11/071119_30.html)。
- 「中國開展官員滿意度民調」多維新聞網、2008 年 7 月 14 日、[http://www.dwnews.com/gb/MainNews/SinoNews/Mainland/2008\\_7\\_13\\_14\\_11\\_8\\_262.html](http://www.dwnews.com/gb/MainNews/SinoNews/Mainland/2008_7_13_14_11_8_262.html)。
- 「中國經濟飛速增長 社會動盪加劇」『華爾街日報』(中文版)、2011 年 9 月 26 日、<http://cn.wsj.com/big5/20110926/bch105945.asp>。
- 「中國獨立參選人敢問路在何方？」美國之音中文網、2011 年 9 月 21 日、<http://www.voachinese.com/content/article-20110921-china-activists-challenge-power-with-election-pusher-130297893/787997.html>。
- 「中華人民共和國保守國家秘密法」中央政府門戶網、2010 年 4 月 30 日、[http://www.gov.cn/flfg/2010-04/30/content\\_1596420.htm](http://www.gov.cn/flfg/2010-04/30/content_1596420.htm)。
- 「中華人民共和國政府信息公開條例」中央政府門戶網站、2007 年 4 月 24 日、[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2007-04/24/content\\_592937.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2007-04/24/content_592937.htm)。
- 「什邡騷亂：暴力維穩官責重 非和抗議民失分」多維新聞網、2012 年 7 月 4 日、<http://china.dwnews.com/news/2012-07-04/58777028.html>。
- 「全國人大法律委員會負責人就監督法答記者問」新華網、2006 年 8 月 27 日、[http://news.xinhuanet.com/politics/2006-08/27/content\\_5013577.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2006-08/27/content_5013577.htm)。
- 「地方操控選舉嚴重 威脅中央實現和諧社會抱負」星島環球網、2006 年 12 月 31 日、[http://www.singtaonet.com:82/china/200612/t20061231\\_433986.html](http://www.singtaonet.com:82/china/200612/t20061231_433986.html)。
- 「江蘇首次公推票決產生無錫南通等 3 地市委書記」、中國網、2011 年 4 月 19 日、



- [http://www.china.com.cn/news/txt/2011-04/19/content\\_22393781.htm](http://www.china.com.cn/news/txt/2011-04/19/content_22393781.htm)。  
「江蘇首次公推票決產生無錫南通等 3 地市委書記」中國網、2011 年 4 月 19 日、  
[http://www.china.com.cn/news/txt/2011-04/19/content\\_22393781.htm](http://www.china.com.cn/news/txt/2011-04/19/content_22393781.htm)。  
「抵制日企污染 江蘇啟東千人衝擊市政府」多維新聞網、2012 年 7 月 28 日、  
<http://china.dwnews.com/news/2012-07-28/58792453-all.html>。  
「河北承認毒奶粉事件延報 將嚴查官商勾結」新華網、2008 年 9 月 18 日、  
[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/video/2008-09/18/content\\_10073886.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/video/2008-09/18/content_10073886.htm)。  
「省競爭性選拔副廳級領導職位面試結束」人民網、2008 年 9 月 26 日、<http://cpc.people.com.cn/GB/64107/8107896.html>。  
「胡溫的政治遺產」中國評論新聞網、2012 年 9 月 4 日、<http://www.chinareviewnews.com/doc/1022/1/9/4/102219409.html?coluid=23&kindid=370&docid=102219409>。  
「胡錦濤在黨的十七大上的報告」新華網、2007 年 10 月 24 日、[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6938568.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm)。  
「胡錦濤在黨的十八大上的報告」新華網、2012 年 11 月 17 日、[http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c\\_113711665.htm](http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm)。  
「財政部 25 日公布今年預算數據『國家賬本』更透明」中央政府門戶網、2010 年 3 月 26 日、[http://www.gov.cn/jrzq/2010-03/26/content\\_1565210.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2010-03/26/content_1565210.htm)。  
「陝西省終於承認華南虎照造假」財經網、2008 年 6 月 29 日、<http://www.caijing.com.cn/2008-06-29/100072120.html>。  
「國家質檢總局局長等辭職帶來問責制常態化的曙光」新華網、2008 年 9 月 22 日、  
[http://news.xinhuanet.com/politics/2008-09/22/content\\_10093296.htm?](http://news.xinhuanet.com/politics/2008-09/22/content_10093296.htm?)  
「習近平：老虎蒼蠅一起打 權力關進制度籠」『文匯報』（香港）、2013 年 1 月 23 日、  
<http://paper.wenweipo.com/2013/01/23/YO1301230001.htm>。  
「湖南株洲用『超女』大賽方式 海選『80 後』幹部」多維新聞網、2008 年 11 月 23 日、  
[http://www.dwnews.com/gb/MainNews/SinoNews/Mainland/xhw\\_2008\\_11\\_23\\_19\\_30\\_39\\_809.html](http://www.dwnews.com/gb/MainNews/SinoNews/Mainland/xhw_2008_11_23_19_30_39_809.html)。  
「黃金十年強國路」『人民日報』（海外版）、2012 年 6 月 5 日、版 1。  
「聚焦問責風暴」檢察風雲網、2008 年 11 月 13 日、<http://www.chinalawedu.com/news/1000/13/2008/11/li445338321115211800215276-0.htm>。  
「廣東公選百名年輕幹部面試、採用『大評委現職制』選人」新華網、2008 年 9 月 21 日、  
[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-09/21/content\\_10088090.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-09/21/content_10088090.htm)。  
「鄧聿文：胡溫的政治遺產」財經網、2012 年 9 月 3 日、<http://www.caijing.com.cn>。  
「奮近十年、中國品格—十六大以來中國改革發展歷史評述之六」『人民日報』2012 年 7 月 25 日、版 1。  
「襄汾潰壩事件究責 山西省長孟學農辭職」星島環球網、2008 年 9 月 14 日、  
[http://www.stnn.cc/china/200809/t20080914\\_863963.html](http://www.stnn.cc/china/200809/t20080914_863963.html)。

- 丁小萍「參與式預算：基層民主的創新」人民網、2008 年 7 月 28 日、<http://theory.people.com.cn/GB/49150/49152/7573281.html>。
- 中央編譯局中國現實問題研究中心課題組「蘇共民主化改革失敗的教訓」薛曉源·李惠斌主編『中國現實問題研究前沿報告：2006-2007』（上海：華東師範大學出版社、2007 年）。
- 中共中央辦公廳·國務院辦公廳「關於實行黨政領導幹部問責的暫行規定」人民網、2009 年 7 月 3 日、<http://leaders.people.com.cn/BIG5/9639620.html>。
- 孔繁斌「治理與善治制度移植：中國選擇的邏輯」『馬克思主義與現實』（北京）、2003 年第 2 期、頁 61。
- 王長江『蘇共：一個大黨衰落的啟示』（鄭州：河南人民出版社、2002 年）。
- 史衛民·潘小娟·郭巍青·郭正林等著『鄉鎮改革：鄉鎮選舉、體制創新與鄉鎮治理研究』（北京：中國社會科學出版社、2008 年）。
- 田必耀「中國預算公開路線圖」『浙江人大』（杭州）2010 年第 9 期、頁 8~11。
- 何包鋼「商議式民主與中國的地方經驗」中國選舉與治理網、<http://www.chinaelections.com/readnews.asp?newsid={BC057843-275B-4707-BF8D-943D24A0BF13}>。
- 何包鋼·郎友興「協商民主在中國基層的深化」世界與中國研究所、[http://www.world-china.org/article\\_view.asp?ID=2169](http://www.world-china.org/article_view.asp?ID=2169)。
- 何增科「治理、善治與中國政治發展」『中共福建省委黨校學報』（福州）、2002 年第 3 期、頁 16~19。
- 吳忠民「中國社會公正的現狀與趨勢」『江海學刊』（南京）、2005 年第 2 期、頁 87。
- 宋濤「行政問責模式與中國的可行性選擇」『中國行政管理』（北京）2007 年第 2 期、頁 9~13。
- 李大同「反思的必要」BBC 中文網、2008 年 6 月 9 日、[http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_7440000/newsid\\_7443600/7443647.stm](http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7440000/newsid_7443600/7443647.stm)。
- 俞可平「公民社會的興起與政府善治」『中國改革』（北京）、2001 年第 6 期、頁 38。
- 俞可平主編『國家治理評估—中國與世界』（北京：中央編譯出版社、2009 年）。
- 胡錦濤「扎扎實實提高社會管理科學化水準 建設中國特色社會主義社會管理體系」人民網、2011 年 2 月 20 日、<http://politics.people.com.cn/GB/1024/13959222.html>。
- 唐敏「再推預算透明化」『瞭望新聞週刊』（北京）2008 年第 38 期、[http://lw.xinhuanet.com/htm/content\\_3906.htm](http://lw.xinhuanet.com/htm/content_3906.htm)。
- 國務院法制局法規編纂室編『中華人民共和國法規目錄：1949 年 10 月—1991 年 12 月』（北京：人民出版社、1993 年）。
- 康曉光「未來 3-5 年中國大陸政治穩定性分析」『戰略與管理』（北京）、2002 年第 3 期、頁 1~15。
- 康曉光·韓恆「分類控制：當前中國大陸國家與社會關係研究」『社會學研究』（北京）、2005 年第 6 期、頁 73~89。
- 張倩燁「陸豐抗爭模式自發民主反獨裁爭人權」『亞洲週刊』（香港）第 25 卷第 49 期（2011

- 年 12 月 11 日)、[http://www.yzzk.com/cfm/Content\\_Archive.cfm?channel=ae&path=219387031/49ae1a.cfm](http://www.yzzk.com/cfm/Content_Archive.cfm?channel=ae&path=219387031/49ae1a.cfm)。
- 張執中「大陸政府預算公開與財政透明化的問題」『大陸與兩岸情勢簡報』2010 年 6 月、  
[http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=84921&ctNode=5602&mp=1&xq\\_xCat=2010](http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=84921&ctNode=5602&mp=1&xq_xCat=2010)。
- 張執中・謝政新「課責或究責？－對中國大陸黨政幹部問責制的實證分析」中國研究年會  
發表（台北：政治大學東亞研究所、2010 年 12 月 18 日）、頁 12~17。
- 陳家喜「我國鄉鎮黨委公推直選的改革態勢與發展路徑」中國政府創新網、2011 年 5 月 18  
日、<http://www.chinainnovations.org/Item/30299.asp>。
- 陳欽春「治理的與言語轉折：系譜決觀點之剖析」國際學術研討會發表（台北：銘傳大學、  
2005 年 3 月 12 日）、頁 1~3。
- 趙建民「中共黨國體制下立法機關的制度化」『中國大陸研究』第 45 卷第 5 期（2002 年）、頁  
87~108。
- 蔡定劍『歷史與變革－新中國法制建設的歷程』（北京：中國政法大學出版社、1999 年）。
- 蔡定劍・劉丹「從政策社會到法治社會－兼論政策對法制建設的消極影響」『中外法學』（北  
京）、1999 年第 2 期、頁 8。
- 燕紀榮「變化中的中國政府治理」『經濟社會體制比較』（北京）2011 年第 6 期 頁 137~138  
“Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance,”  
<http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/>.
- Asian Development Bank (ADB), *Sound Development Management* (Manila: Asian  
Development Bank, 1999).
- Cho, Young Nam, *Local People's Congresses in China: Development and Transition* (New  
York: Cambridge University Press, 2008).
- Congressional-Executive Commission on China, “SEPA Issues Measures on Open  
Environmental Information,” [http://www.cecc.gov/pages/virtual\\_Acad/index.phpd?  
showsingle=101942](http://www.cecc.gov/pages/virtual_Acad/index.phpd?showsingle=101942).
- Dickson, Bruce J., “Cooptation and Corporatism in China: The Logic of Party Adaptation,”  
*Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 4 (Winter 2000/2001), pp. 517~54.
- Dickson, Bruce J., *Democratization in China and Taiwan: The Adaptability of Leninist Parties*  
(Oxford: Clarendon Press, 1997).
- Eliassen, Kjell A., and Kooiman, Jan, eds., *Managing public organizations: lessons from  
contemporary European experience* (London: SAGE, 1993).
- Fewsmith, Joseph, “Taizhou Area Explores Ways to Improve Local Governance,” *China  
Leadership Monitor*, No. 15, <http://www.chinaleadershipmonitor.org/20053/jf.html>.
- Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University  
Press, 1968)
- Jowitt, Ken, “Inclusion and Mobilization in European Leninist Regimes,” *World Politics*, Vol. 28,  
No. 1 (October 1975), pp. 69~96.

- Kooiman, Jan, "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics, and Diversity," in Jan Kooiman ed., *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (Newbury Park, Calif.: Sage Publications, 1993).
- Lee, Peter N. S., Lo, Carlos Wing-hung, Lu, Yonghong, eds., *Remaking China's Public Management* (London: Greenwood Publishing Group, 2001).
- Nathan, Andrew J., "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1 (January 1996), pp. 6~17.
- Pierre, Jon, and Peters, B. Guy, *Governance, Politics and the State* (New York: St. Martin's Press, 2000).
- Polsby, Nelson W., "The Institutionalization of the U. S. House of Representatives," *American Political Science Review*, Vol. 62, No. 2 (March 1968), pp. 144~168.
- Rhodes, R. A. W., "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies*, Vol. 44, No. 4 (September 1996), pp. 652~667.
- Rhodes, R. A. W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997).
- Romzek, Barbara S., and Dubnick, Melvin J., "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy," *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 3 (May/June 1987), pp. 227~238.
- Shambaugh, David, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2008).
- Shirk, Susan L., *China: Fragile Superpower* (Oxford: Oxford University Press, 2007).
- Shue, Vivienne, "China: Transition Postponed?," *Problems of Communism*, Vol. 41, No. 2 (January/February 1992), pp. 157~168.
- Shue, Vivienne, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics* (Stanford: Stanford University Press, 1988).
- Stoker, Gerry, "Governance as theory: Five propositions," *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155 (March 1998), pp. 17~28.
- Tanner, Murray Scot, "How a Bill Becomes a Law in China: Stages and Processes in Lawmaking," *China Quarterly*, No. 141 (March 1995), p. 39.
- Walder, Andrew G., "Unruly Stability: Why China's Regime Has Staying Power," *Current History*, Vol. 108, No. 719 (September 2009), pp. 257~263.
- Xia, Ming, *The People's Congresses and Governance in China: Toward a Network Mode of Governance* (London: Routledge, 2007).
- Yang, Dali L., *Remaking the Chinese Leviathan: Market transition and the politics of governance in China* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2004).