

中国における県級政府の機構改革

石 川 賢 作

はじめに

本稿は中国の市場経済化に伴って重要かつ緊急の課題になっている各級政府の「経済機能転換と機構改革」に関する研究の一部として、県級政府機構の複雑性と改革途上で出現している問題点のいくつかを検討するものである。

われわれは1995～96年度にわたって「中国国有企業の政府・企業関係」をテーマとする日中共同研究を行なった。この間、中央、北京市、山東省、深圳市、保定市等の政府機関を訪問し、国有大中型企業の改革を中心に各級政府の当面している政府・企業関係の改革について聞き取り調査を行う機会を得た。この際、特に印象深かったのは、政府機構の複雑さと経済改革の「非規範性」、さらには統計上の問題も加わって全体像の把握が困難だったことである。

本稿ではまず、中国の政府機構の全体的素描をおこない、ついで地方政府の問題として県級政府を中心に改革の概況をみてゆく。県に中心を置くのは、郷鎮政府を介在するとはいえ、それが実質的に9億の農村人口を擁する地域を管轄する機構であり、都市と農村の結節点をなすからであり、われわれの従来の研究が中央や省レベルの国有企業に偏っていた点を今後、市・県レベルに近づけてゆくための試みである。なお、本稿でいう政府とは行政機構を指す。

I. 中国政府機構の枠組み

1) 5段階の政府機構

中国の政治・行政機構は5段階を形成しており、日本の国、都道府県、市町村という3段階に比べて遙かに複雑である。日本も明治以来、行政機構と区域は幾多の変遷を重ねてきたし、戦後は市町村の合併という大きな変化を経験している。しかし、国土面積が日本の約26倍、人口が約10倍ということを前提としても中国のそれは複雑であるとともに膨大である。

まず5段階とは、中央人民政府（国務院）と4段階の地方政府、すなわち省級（省、自治区、直轄市）人民政府、地級市（自治州）人民政府、県級（県、自治県、県級市、市轄区）人民政府、郷級（郷、民族郷、鎮）人民政府である。

このように市には地級市と県級市とがある。地または地区とは省の出先機関であって、地級市とは省と県の中間のクラスの都市であるが、そのほとんどが県を管轄しており、全国の県の約半数は地級市の下にある。県級市は県レベルのものであり、本稿が県を対象にしながらも市について述べることは、それが県レベルの市の場合である。これら地方各級政府の機構と人員の膨張は激しい。全国の党政機関幹部の数は、改革開放の始まった1979年には279.12万人であったものが89年には543.5万人と10年間で倍増しており、1991年末には財政によって給与が支給されているもの（企業幹部、党政幹部、教師、軍隊幹部、事業単位幹部を含む）の数は3400万人であり、その他、幹部を代行する労働者（以工代幹）や招聘幹部を加えると、いわば「公的被用者」は4000万人に達した^(注1)。この膨大かつ非効率的な機構と人員が国家財政を脅かすのである。

2) 機関と事業単位

中国では社会を構成する「単位」は機関、企業、事業単位、その他仲介組織などに分類される。

機関とは、党機関（共産党の指導機関、民主党派の指導機関）、国家権力機関（全国と各級の人民代表大会ならびに県以上の常任委員会）、国家行政機関（中央と地方の国家行政機関と出先機関、各工作部門とその出先機関）、裁判機関、検察機関、各級人民政治協商会議、労働・青年・婦人など8大人民団体機関を指す^(注2)。

事業単位とよばれるものの内容は、教育、科学研究、実地調査設計、体育衛生、新聞・出版、文芸・公演、テレビ・映画、情報・コンサルティング、検査・検定、気象、文化館、社会福祉等と広範囲にわたる非営利の事業体であり、そこには全国の知識人の70%以上が結集している。87年のデータでは全人民所有制のものだけで130万単位、2100万人、中央国家機関所属の単位だけで約3000単位、210万人を数え、財政的には全額財政支出、一部補助、自弁等があるが、改革のなかで各級政府財政からの切り離し（「脱鉤」、「半脱鉤」）が求められている^(注3)。

本稿では以上のような機関のうち、政府機関を中心にその機能転換と機構改革を扱うが、政府機関に対しては党（以下、党はすべて共産党）、国有・大集体企業、事業単位との分離が求められている。

3) 縦割りの機構設置

中国の政府機構が巨大化する大きな原因は、機構の縦割り設置の問題である。中国語では、縦は“条”，横は“塊”と呼ばれ，“条塊”関係と表現されて全国の行政機構とその活動が条と塊によって分割されている。県級における縦割り部門については、中央と省レベルからの垂直的部門が多い。一般的には、銀行、保険、電力、郵便電信、気象、国道地方道管理、たばこ、石油、塩、などがある。これら上下に対応することは、機構の「対口」設置と呼ばれ、総合管理部門と専門管理部門を問わず、上級政府が下級政府に対応する機構を置くことを要求する。この結果、各級政府でいわゆる「機構の林立」が生ずる。これは機構設置に関する自主権の問題であるが、後述するように、下級政府にはこれを受け入れざるを得ない理由がある。しかし、他方、県は

下部の郷鎮に対して、大量の出先機関において郷鎮政府の活動を阻害している面がある。

これに対して横割りからは、いわゆる地方主義、諸侯経済などと呼ばれる地方利益第一の政府行動が生まれ、統一的市場形成に大きな影を落としている。

II. 党・政関係の改革

1) 14回大会と14期3中全会

1992年10月の中共14回全国大会は経済体制改革の目標を社会主義市場経済体制の樹立にあると決定したが、この大会における江沢民総書記の政治報告のうち行政管理体制と機構改革に関する部分は次のようであった。

「機構の簡素化・要員の精鋭化を達成することは、政治体制改革のさし迫った任務であり、経済改革の深化、市場経済体制の確立、さらには、現代化建設の加速のための重要な条件でもある。いま、党・政府機構は肥大化して、屋上屋を重ね、多くの部門は要員がだぶつき、執務能率が低く、大衆から浮き上がっている。このため、企業経営メカニズムの転換が妨げられ、もはや改革以外、どうにもならぬところまで来ている」。なお、同報告では、この任務を「今後3年で基本的に達成」することを求めている。

さらに、この14回大会の方針を具体化した93年11月の14期3中全会の「決定」（社会主義市場経済体制を確立するうえでの若干の問題に関する中国共産党中央委員会の決定）には、こう述べられていた。「政府の経済管理部門は機能を転換し、専業経済部門は逐次削減し、総合経済部門は総合調整機能をたくみに行うべきであり、同時に、政府の社会管理機能を強化し、国民経済の正常な運営と良好な社会秩序を保証すべきである」。

92～93年以降の政府改革は基本的にはこれらの方針に沿って行われてきた。

III. 県級政府の問題

われわれは1996年3月11日に保定市において同市経済体制改革委員会の責任者から聞き取り調査を行った。同市は人口1000万を超えるいわゆる地級市（「管県市」）であるが、ここで、範占鏑氏（党委書記・主任）は政府と企業との分離についてこう語った。

「保定市の下には22の県があるが、下にゆくほど政府と企業は密着していて分離は困難である。下の政府は大きな権限をもち、企業を厳しく管理している。最大の権限は経営者の任命である。経営責任者は問題があるとまず政府に解決を求め、実際には政府が無限責任を負っている。96年には責任者・経営者の問題の解決を重点にする」。

この「下にゆくほど」という言葉は中国の経済改革や政府機能の転換が、中央や省レベルだけをみていては分らない現実を物語っている。ここでわれわれは県級政府に焦点をあてた検討を進めたいと考える。

1) 県級政府の特徴：

県制は中国の行政区画としては歴史的にも最も安定したものといわれる。それは「地域が相対的に独立し、地理的条件、自然環境、ないし方言俗語、人情風俗、生活習慣などにわたって独特の地域的特性を持っている。春秋の時期に県制がうまれて以来、秦始皇帝の郡県制の発展整備を経て、県制は中国の歴史上最も安定した行政地域であり、地域行政の基礎となった。」^(注4)

しかしこうした特徴が計画経済体制のもとにおける「条・塊」の国家機構の中に組み込まれて閉鎖的社会を作ることになり、その結果、市場経済化を目指す政府機能の転換と機構改革に独特の困難をもたらすことになったのである。

新中国の成立以後、県制は4つの時期を経てきた。

- ①1949～1954年。人民政府委員会の時期。
- ②1954～1966年。人民委員会の時期。
- ③1966～1979年。革命委員会の時期。

④1980年以後の人民政府の時期。

本稿では④の時期についてのみ取り上げる。改革・開放政策を打ち出した11期3中全会のあと、79年7月の第5期全人大第2回会議は県人民代表の直接選挙の実施と人大の常務委員会を設置して人大の常設機関とし、これを実質的な国家権力機関とすることを決定した。県政府は県人大と常務委員会の決定を執行し、それらに責任を負う。同時に県政府は「国务院の統一的指導下にある国家行政機関」である。また、法院と検察院は82年に独立した裁判権と検察権をもって行政系統から独立する。これによって県レベルには国家権力機関、行政機関、裁判機関、検察機関からなる政権体系ができ上がった。

県政府の構成メンバーは県長、副県長、局長、主任からなり、93年以後、任期は5年である。県長、副県長は県人大で選出・任免され、他のメンバーは県長が名簿を提出し県人大常務委員会で決定・任免される。

94年末には、「県級市」413を含めた県級単位数は2148に上る^(注5)。

2) 県級改革の方針と問題

(1) 李首相談話

14回大会から間もなく、李鵬首相は県レベルの政府機構改革の重要性について次のように語っていた^(注6)。ここには中央から見た公式的な問題点がほぼ網羅されている。問題別に分類して見てゆこう。各項の後の(――)に続く部分は筆者のコメントである。

- ① 県級の改革を重視する理由：14回党大会における行政管理体制と機構改革の決定に関して県級政府の改革が重視されるのは、県が都市と農村の結合部であり、県級の経済では市場調節の比重が大きく計画の影響が比較的少なく、改革が比較的容易だという事が前提にある。経済改革は農村から始まった。また、所有制からみても、国営部分は比較的少なく、集団経済が多い。こうした点から中央や大中都市より改革が容易である。この年すでに全国200の県で総合改革のテストが行われている。
- ―― 中央、省、市レベルでは所属する大中型国有企業の改革、特に政府

と企業の分離が難航しているが、県レベルでは状況が大きく異なる。ここには経済改革における県政府の任務の特殊性がある。

- ② 改革の方向・目的・内容：この改革の全体的方向は“小機関，大サービス”である。この改革の主な目的は政府機能の転換，機構の簡素化，生産力発展の促進である。現在多くの県が赤字であり，財政負担を軽減しなければならない。現在県の各種機関は平均50～60あり，行政定員は平均600～700人であるが，大きな県では1000人にも上り，事業単位の定員はもっと多い。さらに，一部の定員外の人員もいる。これでは財政負担も重く，行政効率も悪い。必置機構と各地の状況に応じたものに分けるのがよい。上下に対口機構の設置を要求しない事が重要である。上級の縦割り関与は改革テストに悪影響が大きい。人大，政協，検察院，法院の機構は党政機構の改革と同時に進行せよ。全体として法制部門を強化する。——ここでは財政問題とも関連して「小さな政府」が目指されているが，構造的には上下対口の機構設置と定員オーバー，事業単位の問題が中心になっている。
- ③ 商品経済発展への対応：十年来，郷鎮企業の発展と商品経済の展開が農村経済に歴史的変化を生んでいるが，さらなる発展には上部構造が適応していない。都市と農村部の結節点としての県は機構設置の多くが過去の製品経済の時代のものである。県級改革の重点は単なる人員の削減ではなく，機能の転換とサービスの強化がより重要である。各地の状況に応じて農・工・商・貿の境界をはらって農・工・商，貿・工・商，生産・販売・購入一体化の経営と管理を進めてもよい。工・商・貿など専門管理部門は政企分離の原則をまもって企業への不必要な行政関与を減らし，ミクロ管理機能を弱め行政監督機能を強化し，一部の機構はサービス実体や経済実体に改組してもよい。——これは従来企業や農村経済が縦割り管理の下にあり，商品・市場経済に必要な横の連携を欠いていた状況の克服を目指すものである。また，「実体」とは政府機関を改組して生まれた企業や企業集団を広く指している。

- ④ 県・郷鎮関係：県級改革では郷鎮改革との配合が重要。県の改革が進めば、郷鎮もやり易い。郷鎮級の改革では効率向上と機構簡素化のために党・政分離を過度に強調する必要はないが、政・企分離の原則は堅持しなければならない。他方、党・政・企の合一をやってはならない。改革のなかで、省・地・市は適宜権限を県に下ろし、県も適宜郷鎮に権限を下ろせ。現在、多くの郷鎮の機構は県が直接管理しているが、二重指導で郷鎮を主とするか、もとの垂直指導を維持するか、郷鎮に権限をおろすか、中央には現在統一的規定はない。各省の状況に応じて実行せよ。——ここでは党と政府の分離を「過度」には強調しないこと、県・郷鎮関係には統一的規定がないことが注目される。
- ⑤ 事業単位の改革：県の3分の2の人間は事業単位におり、その数は党政機関を越えるが、このうち文化教育関係が最大である。全体として、事業単位は徐々に経費自給または企業化管理を進める。財政との切り離し（「脱鉤」）を行う必要がある。改革はまず、県級党政機構から始めて、事業単位の改革に進める。
- ⑥ 余剰人員の解決と各種「実体」の設立による受け皿作り：これまでの改革は削減と膨張を繰り返した。それは余剰人員の問題が解決されていなかったからである。一部の政府部門を服務実体や経済実体に転換する。実体で働くものは行政職務の兼業はできない。実体は財政から切り離せ。一部の部門は服務・経済の実体に転換するが、一定期間は切り離せず、そのうえ管理権限まで与えると弊害を生みやすい。経済実体を政府の“小金庫”や機関のための福利公司にするな。切り離しは3年以内に行う。党委員会部門と法執行部門も機能転換が必要だが、実体を興し収益をあげてはならない。專業經濟管理部門が經濟実体になる過程で“1つの機構、2つの看板”をやるところがあるが原則的によくない。ここには政企不分の問題がある。各地の状況に応じて、暫時的な過渡期が生まれるが、改革の方向は実体または事業単位になることであり、行政の看板はできるだけ早く取り去ることが必要である。これは将来、公務員制

度を全面的に実行するための条件づくりでもある。——ここには実体化にともなって、政府管理部門が看板を掛け替えただけの「翻牌公司」や行政管理機能を持ったままの行政性会社が生まれる事が問題とされている。

(2) 現状と問題点

李首相の談話は政府としての表向きの政策であるがこれに盛り込まれていない問題として次のような点が指摘されている^(註7)。

- ① 機構と人員の膨張。90年代の始め、政府工作部門は李首相のいう50～60を越えて、70～80のところもあった。また、多くの県では県政府—委—局—科—股、の階層をなしていた。機構全体が膨張する原因について、海南省万寧県の調査報告では、県段階の本音を次のように述べている。1990年の同県の機構は1966年の34に対して64まで増加した。その結果、行政の質もある程度向上したが、機構数は基準を大幅に越えている。これに臨時のものを加えれば基準の2倍にもなる。「これは県政府にとっては言い難い苦しみである」。機構設置については上下の対口が求められる。これがないと業務に差し支え、資金、物資、プロジェクトを獲得できず、できる限り上部にあわせて設置する。さらに、時間を限られた仕事には臨時的機構が必要である。さもないと目標・任務の達成ができない。機構編成の定めなどは役に立たない。下は下のやり方で、機関、事業、企業の編成は互いに入れ混じり、一般に、外部の人間には分からない。「こうした状況は県政府にとっては絶えず増大する苦しみであり、また、各級政府機構が繰り返し膨張する内在的圧力だが、現行の政治と行政の体制下では、解決は容易ではなく、解決不能とさえいえる」^(註8)。また定員については、国全体の党・政・群機関の定員超過のうち、半分以上は県の段階にいる。さらに、これら機関人員の資質が低く、優秀な人材が県に入れないという問題がある。浦興祖らは、都市・農村の結合部である県の政府が伝統的文化の表れである血縁、朋輩等という社会的人間関係によって影響され、行政過程を複雑にしていると指摘してい

る^(注9)。

- ② “大グループ”の職責不明、関係不順の問題がある。県には党県委、政府、人大、政協、人民武装部などの大きなグループがあり、さらに、規律検査委員会、法院、検察院などの“副県級機構”があって、互いに掣肘している。浦興祖らはまた次のように指摘している。「県の行政過程において、いくつかの不調和がある。そのうち突出したものに政府と人大の関係がある。現実には一部の県の人大常任委員会は往々にして政府と党委員会のメンバーの退職前の“経過地点”にすぎない。政府の人事異動も実際には上級政府と同級党組織の内部で決定される。それ故、人大が行政に対して十分に有効な監督をおこなう事は難しい。」^(注10)
- ③ 県級行政と国家行政の統一的調整の欠如のため、県級経済の発展が縦割りの行政管理体制の制約を受ける。この縦の関係に加えて、県の地方主義的行動の基礎になっているのが幹部任期責任制や財政請負制であり、県の行政管理が自県の利益から発想されることになっている。このような縦・横の分割に対して、市場経済に基づく県級経済の発展は行政地域を越えた生産要素の適正な結合を必要とするが、行政等級、行政割拠、企業に対する部門所有制などの存在は外部との経済協力に対する県政府の調整作用を強く制約している。
- ④ 基層行政機能の多くが県に残っており、郷鎮の基層政権の建設に不利である。上述のように県は歴史的に長期にわたって基層政権であり、その巨大な慣性が残っており、このため郷鎮が基層政権になることが困難で、国家の政策が下部まで貫徹することが難しい。この点は後に、県・郷鎮政府の関係として取り上げる。
- ⑤ さらに、行政法規が不備で行政行動が非規範的であることが指摘される。

(3) 県級の党・政府関係

県級の改革においても、「党・政関係は敏感な政治問題」である。謝慶奎らは、経済特区である海南省における県級改革報告のなかで、県政府に

についてこう記している。「法律の規定によれば、県長は県級政府の最高機関である。各級政府は首長責任制を実行し、県長は政府の事務のすべての決定権を持つことになっている。しかし、実際には、首長責任制は集団責任制と往々結合されており、県長弁公会議や分管県長弁公会議などの形式をとっている。県長弁公会議は県長が召集し、副県長と政府弁公室主任が参加する会議である。分管県長弁公会議は副県長が召集し、彼が分掌する部門の責任者が参加する。ここで強調しておかねばならないことは、県長も県長弁公会議も分管県長弁公会議も、すべて政府事務の最高最後の決定者ではないという点である。最高最後の決定者は共産党県委員会常任委員会である。県委書記が副書記との打ち合わせで初歩的な意見交換をしたあと、県委常任委が県内のすべての重大な政治、経済、社会、文化の事務を決定する。当然、県委書記と常任委のなかには、県長、一部の副県長、及び個々の政策の弁公室、委、局の責任者がいる。県長は一般に県委副書記であり、政策決定者の一人でもある。」^(注11)

同報告によれば、県委は一般に書記4名、うち2名が党の専従、2名が政府の職務を兼任する。また、同省万寧県については、県委書記が県長を兼任しているが、これは政府の権威を高め、工作を強化することになり、有為な人物の兼任によって県の事業が大いに推進され、他方、党と政府の機能・組織上の分業は堅持されているという。

(4) 定員と余剰人員の問題

各級の機構改革において、定員と余剰人員の問題は深刻であるが、県級の定員問題をみてゆこう。

県級のいわゆる党・政・群の定員について中央の査定は111万名で、県平均583名であったが、1990年末の実在人員は140万名で、県平均736人であった。このほか、法院、検察院、公安局、司法局など、いわゆる単列管理（中央管理）の法政部門の人員を加えると、定員は171万人、県平均900名だが、実在人員は194万人で県平均1019名になる。その内容は、党県委員会24万人、12.34%。人民代表大会4.45万名、2.34%。政府137万名、

70.41%。法院12.18万名，6.26%。検察院8.30万名，4.27%。政治協商會議3.05万名，1.57%。民主党派と人民団体5.46万名，2.81%であったという^(注12)。

これらの統計数字の内容については問題があるが，今はおおよその人員構成を示すものとしてみておこう。

本稿における政府機構の改革の問題は，党・政・群の人員の約70%に関わるものなのである。ここで機構改革に伴う複雑な問題は，「国家幹部」という身分を持つ者の取り扱いである。国家幹部とは次のようなものである。「過去の幹部人事管理体制は党政機関人員であろうと企業事業単位 of 管理要員，専門技術要員，さらには各種社会団体の工作人員であろうと，すべて“国家幹部”と称され，政府の役人は幹部であり，企業の管理者は幹部であり，教師，医師，弁護士などもすべて幹部である。幹部の概念はこのように広く，ただ精神労働者の別称にすぎない。」しかし，幹部は強固な「身分」であり，これに関わる人事は極めて困難になる。たとえば，企業の中でも「幹部と労働者の間には一種独特の身分の区別があり，幹部の身分を得れば幹部であり，さもないと労働者である。業務上の必要からやむを得ず一部の労働者を“転幹”（幹部に身分を変える），あるいは“以工代幹”する事がしばしば起こるが，これが幹部の膨張を生み出す。労働者はいったん幹部になれば，一生幹部であり，上がることはあっても下がることはなく，幹部集団の構成は適正化ができないのである」^(注13)。

さらに幹部にはそれぞれ行政級があり，この級は党・政・群機関から企業や事業単位へ移動するときにも同級が保証されてきた。この点を示す例として，吉林省大安市の機構改革における「余剰人員対策」をあげる。「市」である同市を県の改革の例とするのは，ここがいわゆる県級市だからである。

同市では人員削減にあたって以下の4項の優遇政策をとった。①移動する全幹部に“三不変政策”をとる。これは幹部の身分，行政職級，賃金級別の3つを不変とするものである。②企業に移る幹部にはもとの幹部の身

分と行政職級を留保し、もとの基本賃金、職務賃金、勤続手当に基づき、企業賃金と比べて高い方に決める。③機関を離れて仕事を始めたり、企業を経営する幹部には状況によって異なる政策をとる。出向で郷鎮企業の経営に当たる幹部にはもとの幹部の身分と職称を残し、同時に企業のすべての待遇を受ける。個人経営や私営企業に従事する者には2年間、給与の50%を支給する。④早期退職の幹部には、一定期間、在職時と同じ待遇をし、この間、第二職業（副業）につく事を認め、さらに直系親族の1名を全人民所有制企業の契約工とするよう配慮する。実職の正副級幹部には、政治待遇を1級あげる。これらの優遇政策によって、人心は安定し、社会的動揺もなく、成果をあげたという^(注14)。

このように人事における重要問題は給与とともに幹部という身分、行政級という政治的地位である。

(5) 県級財政問題

政府機構の膨張と定員超過は財政膨張の重要な原因である。96年時点で全国2000余の県（市）の約3分の2は赤字県であり、上級の補助金にささえられている^(注15)。大多数の県財政については「吃飯財政」という表現がされ、飯を食わせるのが精一杯、あるいはそれも困難で、「多くの県では工作人員の基本給与の支払いも困難で、ましてや新しいプロジェクトを起こすなどということはやりくりがつかない」状況にある^(注16)。

1994年から「分税制」が施行されたが、これはもともと国家財政収入が中央と地方でほぼ4対6であったのを、逆の比率にして中央のマクロコントロール能力を強化しようとしたものであった。その結果、県級財政は大きな影響を受けている。四川省涪陵市の調査によると、次のような問題がある^(注17)。

- ① 従来の県税の重要部分が中央に吸い上げられた。93年には85.5%を占めた工商税が94年には70.44%に下がり、増値税の75%と消費税の100%は中央に吸い上げられた。地方企業所得税が地方に残されたので、今後経済効率の向上が必要になる。

- ② 農業関係の4税は従来あまり重視されない細かな財源であったが、94年には若干増加。今後農業の発展を重視しなければならない。
- ③ 個人所得税と営業税が地方に残された。94年には比率がやや増加した。しかし、「国民の納税意識が薄く、決算制度が遅れ、所得申告制度ができていないため、税収の流失が重大である」。工商税は主に第三次産業からのものだが、従来第三次産業は遅れており、これまた同産業の今後の発展に期待される。

同市では94年には財政収入のうち、工商税が主体で70.44%、農業関係諸税が20.65%であった。

分税制の下で、各県が新しい経済政策を打ち出すとしても、そのような県の財政的努力に水をさすのが、省との財政関係である。省の下級政府との財政関係について「中央は今日まで規範的な指導意見を持たず、全国の省の対下級政府財政体制は不統一である」^(注18)。

ここにも改革の非規範性をみることができる。分税制に先行した財政請負制のもとでは、中央と省の1対1の交渉、個別的優遇政策が行われたが、分税制のもとでも中央には規範的指導意見がないというのである。

1995年から「財政法」が施行され、その第3条によって、赤字予算は禁止されたが、長年にわたる地方政府の赤字体質は、予算外の収入を求め、予算外資金や小金庫等によって、いっそう不透明な地方財政を生み出す可能性があるだろう。

豊かな地方は、国家税収にとっての大口だが、請負制のもとでも財政収入が多いほど上納が増え、県の財源開発が妨げられた。このため請負任務の達成後はたとえ余力があっても次年度に繰り入れるか、または当年の徴税を停止して超過達成を避ける県が多かった。これを「富を企業に蔵す（隠す、または蓄える）」という。著名な経済誌『改革』の中でも「国力の増強とはなにであるか？ 国力をただ中央財政の力とのみ考える事はできない。富を企業に蔵し、地方に蔵してどこが悪いのか？」^(注19) という主張が展開される状況にある。

Ⅳ．県級政府機構改革の事例

県級政府改革の事例として、吉林省と山東省の例を検討する。

1) 吉林省大安市。同市は大安県から市に改編されたいわゆる県級市であり、県級改革の例にあげる。ここは中央によるテスト単位であり、改革前の党・政・群の機構は74、定員は1124名であったが、477名が超過していた。これを機構数41に削減、人員は過剰分の477名の削減を行った。非常設機構は3つのみを残して、109を廃止、これによって毎年財政負担を100万余元軽減することになった。

このための具体的措置は次のようであった。

(1) 機構設置の適正化。①司法局、精神文明弁公室など15の重複部門を廃止した。②業務内容が同じかまたは近い部門を合併、監察局と規律検査委員会、物価と工商、都市建設と土地・環境保全など、21部門を9部門に削減した。③必要なものは残した。統計、監査、交通、衛生、教育、政策研究など。④強化する部門として、工商物価、財政税務、技術監督、規律検査監察、公安、検察、司法法制などは定員、幹部配置などで重点的に強化した。⑤郷鎮への出先機関は人事、財政、施設の管理権を郷鎮へ移譲した。

(2) 経済関係部門の重点改革。全体的な体制転換と再編成を行って、経済関係部門を全部、政府の序列から切り離した。①農業関係7部門を7つの服務センターにし、元の単純な行政管理機能を管理、経営、服務の3機能に転換し、管理機能を分離して服務型の経済実体に移した。②商業関係部門の改革では商業局と物価局を廃止し、その機能を財務弁公室と計画委員会に分け、所属企業を市場で活動させ、いわゆる無主管部門経営を実行した。③工業関係部門の改革では、工業、二輕（第二輕工業の略、日用品生産部門）、食品の3主管局を廃止、46企業を含む6工業総公司を設立した^(注20)。

2) 山東省昌邑県の機構改革

県下に22の郷鎮があり、人口は67.2万人。84年からテスト県になった。県経済管理部門の改革はほぼ3つの段階を経過している。

第一段階：行政性公司設立段階。8局を行政性企業に改組。これらはもとの行政的機能を持ったものではあるが、職員たちの機構改革への心理的受け入れ準備ができた。

第二段階：集团公司設立段階。89年には経済管理部門の機能転換促進のために、上記の8行政性公司与6部門を14の企業性集团公司に改組し、財政給付をなくした。これによって、財政と企業の負担は軽くなったが、集团公司と企業との利益関係が未整理であったために、公司自体は経営を重視してサービスを軽視し、メンバー企業と競争することになった。

第三段階：総公司の設立段階。90年には14の企業集団を全部、法人の地位をもち所属企業に全責任を負う企業総公司に再編した。同時に、経済委員会、商業委員会を設立、計画委員会、農業委員会、対外経済委員会を充実し、財政、税務、物価、涉外、労働、統計、環境、技術監督、監査など9つの経済検査監督部門を強化した。ここで総公司与メンバー企業の関係が整序された。政府は総公司に対して“2つの決定、2つのリンク”と“全員請負”を実行した。前者は基礎利潤と上納利税を決定し、賃金総額を完成目標利潤と上納税額にリンクして変動させるものである。総公司与メンバー企業の関係は、総公司在政府に対して請負をおこない、さらに企業に下請けさせ、総公司与企業の間にリスクの共同負担、利益の結合による緊密型・半緊密型の企業集団を形成することである。

この総公司の成立によって、政府の企業に対する管理は従来の直接管理からマクロ的調整、監督検査、総公司を通じた発展方向の指導など、間接管理にかわり、特に企業とともに農村へのサービスが強化された^(注21)。

V. 県・郷鎮関係

1) 郷鎮の機構

郷も歴史は古く、秦始皇帝による郡県郷の制度以後、多くの変遷を重ねてきた。新中国成立後には行政村としての郷に人民代表会議、人民政府が置かれた。54年の憲法と地方組織法で郷鎮は最基層の政権とされた。しかし、人民公社の時期には「政社合一」の体制に組み込まれた。現在の郷鎮は82年憲法と地方組織法で再規定され、郷と鎮に人民代表大会と人民政府が置かれて、郷長、鎮長責任制がしかれている。95年の郷鎮政府数は約47100、うち郷政府は約29800、鎮政府は約17300である。さらに政府の補助的組織として、約740200の村民委員会が置かれている^(注22)。この郷鎮に大量の県出先機関が置かれている。「不完全な統計」ではあるが、各地の県級の業務部門が郷鎮においての出先機関は一般に20前後、多いところでは30以上にも達するという^(注23)。その内容は、公安、税務、工商、電力、土地管理、郵便、食糧管理、協同組合、農業経済、農業機械、農業技術、林業、牧畜獣医、教育、文化、放送、衛生、交通管理などにわたる。これらは郷鎮の政治、経済、社会のほぼ全域にわたるが、この活動の人事、財政、施設の支配権のほとんどが県の主管部門に握られ、郷鎮政府は手が出せない状況にある。

「郷鎮への出先機関はどのような理由で設置されるにしても、郷鎮政府の同意は不必要であり、その管理も受けないが、多くの人員の給与・福利は郷鎮政府の負担である」。「驚くべき事に、ある地区では農民に課せられた不合理な費用・労働の割り当ては100項目を越える」というように、県の機構が直接に農民を管理し、「出先機関の人間が権限を利用して悪事をはたらく」わけである^(注24)。

このため、郷鎮政府は法律上は基層政権と規定されているが、その機能の主たる部分を失っている。

県の出先機関の増加の結果、郷鎮においても、機構と人員が膨張する。ここにも「対口」機構の問題がある。県以上から対口設置の要求が出されるの

である。下部に出先を持つ事は県級政府の部門相互の対抗、横並び意識からも要求される。

このように弱体な郷鎮政府では、政府と企業、政府と事業、政府と社会の分離の方針に反して、全く違った新しい融合を生み出すことになる。その一つの現れが農工商総公司という形の党と政府と企業を一体化したものである。これは郷鎮工業が発達した地域でかなり多く生まれたものだが、一般的には郷鎮の党書記が公司董事长を、郷鎮長が総経理を兼任し、郷鎮政府の各部門は行政管理機能と直接に生産経営を組織する機能を持つ。中には、党委員会と政府を解消して、党・政・企合一の管理体制をとったところもあるという^(注25)。この発想は正に、政社合一の人民公社と党政合一の革命委員会を経てきた基層幹部の思想状況を反映したものといえよう。

2) 郷鎮の改革

一方、県レベルの改革は郷鎮にも及んでいるが、上述のような状況のもとで、郷鎮の改革は県の主導で行われている。四川省某県の例では、①郷鎮に置かれている農業技術、農業機械、水利、牧畜、郷鎮企業、蚕糸、財政、放送、文化、衛生、公安、計画出産など、19の出先機関の人事、財政、施設のすべての管理権を郷鎮におろし、元の主管部門は業務指導をするだけにし、法律、金融、などの機構と人員は県と郷鎮の共同管理にした。②同時に、機構と人事の削減のために、县城所在地の鎮を除いて、全県40の郷鎮の機構は党委員会弁公室と政府弁公室の2つのみにし、様々な方法で人員を配置転換した。ここにも末端まで党の機構が政府とならんで強固に置かれていることが分かる^(注26)。先の李鵬発言にもあったように、党政分離は強調される事はない。「郷鎮レベルでは党と政府ははっきり分ける事はできず、過度に強調するのはよくない。党委員会は指導の中心であり、全局を総攬する」^(注27)という認識が基本である。

あとがき

以上、主に14回党大会以後の県級機関の状況をみてきたが、資料としたものは改革モデル県（市）の典型報告や先進県の調査報告である。全国約2000の県（市）の状況からすれば、突出した例にすぎないともいえる。特に、改革が運動として全国的な競争状態に置かれた場合、その報告の内容には誇張や水増しなどの危険が伴う。しかしこれらのなかからも現在、各県級政府が当面している問題、あるいは改革の方向は見えてくると思われる。筆者の関心は国家を構成する行政機関の「転体」にある。そしてこの形態は各地方の政治的、歴史的状況を反映して極めて多様である。しかし、中央から郷鎮に至る各級の政府の転体には、「非規範性」を越えた何かがあるのではないか。たとえば、中央専門管理部門の行業性協会（業界団体）への再編の流れと県レベルでの公司化の流れの対比などが必要と思われる。

注

- (1) 辛向陽、『新政府論』（中国工人出版社、1994年）、80ページ。
- (2) 徐頌陶・徐理明、『中国現代人事管理』（中国人事出版社、1996年）4ページ。
- (3) 岳雲竜、「事業単位機構編制管理研究」（『地方機構改革思考』改革出版社、1992年）227ページ。
- (4) 浦興祖・竺乾威主編、『当代中国行政』（復旦大学出版社、1992年）296ページ。
- (5) 『中国統計年鑑』1996年版。
- (6) 「李鵬総理就県級機構改革答本刊記者問」（『瞭望』1992年11月23日）
- (7) 前掲、『地方機構改革思考』120～122ページ。
- (8) 謝慶奎他、『県政府管理』（中国広播電視出版社、1994年）102ページ。
- (9) 前掲、『当代中国行政』、300～301ページ。
- (10) 同上、300ページ。
- (11) 前掲、『県級政府管理』、104ページ。
- (12) 葉維鈞・潘小娟、『中国県級政府機構改革』（社会科学文献出版社、1996年）87～88ページ。

- (13) 前掲、『中国現代人事管理』，89，270ページ。
- (14) 前掲『中国県級政府機構改革』，243～244ページ。
- (15) 鄒立文，「分税制下的県級財源建設」（『經營管理』，1996年6号）32ページ。
- (16) 県級領導方法研究課題組，「県級領導決策的新特点与新方法」（『新華文摘』，1996年3号）13ページ。
- (17) 注15に同じ。
- (18) 同上。
- (19) 吳明瑜，『改革』1994年第1期，（『中国經濟大論戰』經濟管理出版社，1995年所収）
- (20) 前掲，『中国県級政府機構改革』，240～243ページ。
- (21) 同上，188～194ページ。
- (22) 『中国統計年鑑』1996年版。
- (23) 前掲，『中国県級政府機構改革』，97ページ。
- (24) 同上，99ページ。
- (25) 同上，104ページ。
- (26) 同上，153～154ページ。
- (27) 同上，111ページ。