

趙宏偉 著

『中国の重層集権体制と
経済発展』

東京大学出版会 1998年 iv + 266ページ

たか はら あき お
高 原 明 生

I

現代中国の政治体制についての研究は難しい。第1に、建て前としての政治体制と実態としての政治体制の間には乖離があり、広い中国の隅々で実際にどのような仕組みの下に政治が営まれているのかを把握することは相当に困難である。第2に、執政党である中国共産党は、自らの組織について厳格に秘密を守る革命政党である。従って、建て前として統治制度がどのようなになっているのかを正確に理解することすら難しい。そして第3に、中国の政治体制の変化は激しい。1950年代から文化大革命が終了するまでについて言えば、毛沢東がイニシアティヴをとって政治運営を行った時期とそうでなかった時期とでは建て前としても実態としても政治体制に違いが存在した。改革開放の時代に入り、より大きな変動が進行中であることは周知の通りである。中国の経済体制の現状とその行方を探求することも単純な作業ではないが、まして政治体制について論じるには相当の覚悟が必要なのである。

しかし研究が難しいということは、それが不足しており、いよいよ必要であることを意味する。現代中国政治研究者の数は増えているものの、研究が細分化されテーマが特化される傾向があり、今日正面から中国政治に取り組む論考は少ない。そのなかで、本書が大上段から中国の政治体制に分析の刃を振り下ろしたことは、それだけで大いに賞賛されるべき快挙である。まして、自分の国の話とはいえ、それが外国人研究者によって日本語で行われたことに対

し、その苦勞に思いを致し心からの祝福を送りたい。

II

著者によれば、本書の目的は、主として改革以降の現代中国の政治体制を明らかにして、それと経済発展の関係や、政治体制の起源と今までの発展、そして今後の行方について解き明かすことである。本書の構成は以下の通りである。

- 第1章 政治体制論と現代中国
- 第2章 現代中国の政治体制の成立
- 第3章 現代中国の政治体制と国家構造
- 第4章 現代中国の政治体制と社会構造
- 第5章 現代中国の政治体制の類型化
- 第6章 現代中国の政治体制と政策決定
- 第7章 現代中国の政治体制と政策執行
- 第8章 現代中国の政治体制の変動メカニズム

第1章においては、これまでの日本における現代中国政治研究のうち、政治体制に関わるものがレビューされ、また他国の政治体制との比較という観点に加えられて現代中国の政治体制が規定される。その際著者は、「横集権」と「縦集権」の組合わせの如何に従って集権的政治体制の類型化を行う。そして現代中国においては、中央から地方、そして基層への各級指導部の縦の関係と、それぞれのレベルにおける指導部と他の政策行為者との横の關係のいずれもが強い支配關係であるとして、このような政治体制を「重層集権体制」と呼ぶ。それに対し、ソ連型の「中央集権体制」では、地方と基層での各級指導部と他の政策行為者との支配關係は制限されており、また権威主義体制国の「上層集権体制」では、いずれの支配關係も制限されたものとなっていると著者は説明する。

第2章では、この重層集権体制の歴史的由来が検討される。著者によれば、革命根拠地に広く見られた「党による一元的指導体制」が1957年前後から再確立されたことを重要な要因として重層集権体制が築かれた。そして毛沢東時代にはカリスマ的最高指導者がおり、また地方指導部が企業経営する利益動

機が弱かったために中央統制が強かったが、鄧小平時代には最高指導者のカリスマ性の低下と市場化の下での地方指導部の利益集団化によって重層集権体制は深化し、地方指導部の自律化傾向が顕在化したという。

以上の論断は、第3章から第5章にかけての現実の政治体制の詳細な考察と他国との比較を通して検証される。さきに各級指導部と呼ばれていたものは、「党・行政・立法・司法など主要な権力機関の長からなる一元的な支配グループである党委員会、およびその常務委員会である」(103ページ)ことが明らかにされ、それが経済と社会における政策行為者の役割を一身に担っているという判断が示される。

続いて第6章では農村経済改革を事例として重層集権体制における政策決定過程が、そして第7章では経済過熱・不況サイクルを事例として政策執行過程が検証される。この作業を通して、鄧小平時代における地方各級指導部の権力の多面性と自律性と絶対性が示されたことと著者は結論している。

最後の第8章では、中国政治体制の特徴が主に中央・地方関係にあり、中央・地方関係が政治変動をもたらす主要因だという総括が行われる。そしてポスト鄧小平時代において、カリスマ性を欠く江沢民は統治の制度化と法制化を進めているという観察が提示される。さらに今後の政治体制について、「社会主義重層集権体制」が「重層民主主義体制」へと発展し、国家レベルでの「地方合意の民主主義」と地方各レベルでの市民民主主義という「重層的民主化」が実現することが望ましいと主張されている。

III

現代中国の政治体制を重層集権体制と規定し、本書を通して一貫してその規定を検証した知的営為に対しては、掛け値の無い敬意を表したい。このように大胆に新概念を提示することは、重要な学術的貢献として高く評価されるべきである。そして評者も、第1章で示された意味で現代中国の政治体制を重層集権体制と捉えることに賛成する。

ただ、全体を通して展開された議論のなかで、何

点か評者には疑問が残ったところがある。評者の読み間違いや勘違いがあるかもしれないが、何らかの形で著者の反論あるいは説明を期待してその一部をここで開陳したい。

最大の疑問は、重層集権体制についての著者の説明に関するものである。まず、著者の言う重層集権体制が中央集権体制と実質的にどれほど違うのかが評者にはわかりにくかった。著者の第1章における説明によれば、中国型の重層集権体制とソ連型の中央集権体制に共通するのは、中央から地方を経て基層に至る各級指導部の縦の関係が支配関係だということである。そして両者の違いは、「横集権」について、中国では各級における指導部と他の政策行為者の関係が支配関係であるのに対し、ソ連ではそれが制限された支配関係に過ぎず、他の政策行為者が当該部門の上級者によって縦の支配を受けていることだとされている。ところが第5章では少し説明が異なり、両者の違いとして、中国では実質的に地方各級指導部が自律的で絶対的な権力を有していることが指摘され、「ソ連の中央省庁別の縦集権」に対して「中国の行政レベルごとの重層的横集権」という「構造的相違」が存在すると述べられている。

評者には、制度としてかつ実態として、このように画然とした「構造的相違」があるとは思えない。確かに、フルシチョフの地方分権化政策が失敗した後、ソ連が崩壊するまでの中央省庁別の縦集権は中国のそれよりも強かったかもしれない。しかしソ連でも中国と同様、中央でも地方でも党が国家機関を支配し、その職務を代行していた^(注1)。また地方においては「ファミリー・グループ」と呼ばれる、党、政府、公安・司法機関、労働組合、生産企業などの主要官僚機構の長たちの非公式な人的ネットワークが存在し、特に第2次世界大戦以前とブレジネフ以降の時代において中央に対するその自律性は高かった^(注2)。少なくとも実態としてソ連の「縦集権」が絶対的なものだったとは思えない。評者は別にソ連について詳しいわけではないが、中国研究者として、実態を重視しようとする著者の姿勢に共鳴するところが小さくない。だからこそ、著者がソ連について（そしてついでに言えば毛沢東時代の中国について

も)主に建て前の制度を基に議論を進めているのはバランスを欠いているのではないかという印象を受けた。

翻って中国では、第1に、毛沢東時代であっても実態として経済的利益に基づく地方主義は相当に強かった。だからこそ、毛は地方指導者を動員して中央での権力闘争を戦い、それに勝利して後に経済権限の分権化を行った。党中央や国務院が毛沢東時代に発した通知のなかで、部門や地方の勝手な振る舞いを戒めたものは枚挙にいとまがない。従って、鄧小平時代に市場化が進んで重層集権体制が「深化した」(50ページ)という著者の表現には納得が行くが、別の個所で「構造的な変化がもたらされた」(48ページ)と述べているのには疑問が残る。

そして第2に、改革開放後であっても、少なくとも1998年に政府=企業関係に大なたが振るわれるまでは、制度としても多くの省庁で「縦集権」が強かった。著者が重層的な「横集権」を強調するあまり、地方と並んで語られるべき「部門」あるいは「条条」(各級政府を縦に貫く部門別の命令系統)の存在を全く無視しているのはいささか強引ではないかと思われる。銀行や鉄道などの部門では今でも制度的に人事や予算の上で「条条」が支配的であるが、そのみならず、その他の多くの産業部門においても実際には「条条」が強い権力を保有していた。だからこそ、著者が指摘している通り、全人代会期中に地方代表団は政府各部門の幹部をせっせと供応して陳情に精を出したのである。また、地方でも部門によっては自らが公司化するか、下級政府部門への「条条」が強く働いて予算外資金をたっぷり集めており、省財政がそうした部門に資金を借りてやりくりをしている場合も存在している。つまり、部門を考察に含めると「地方指導部」は必ずしも一枚岩ではないこともわかる。

また、確かに改革開放以後、中国では中央に対する地方の自律性が強まっているように思われるが、自律性の有無はあくまでも相対的な問題であり、地方指導部の権力が絶対的だというのは表現として適当ではなかろう。党の重要な組織原則である民主集中制は、その実効性についてももちろん問題を孕みな

がらも、依然として強力に働いているというべきであろう。「組織システムの中央集権面での弱さ」があるという著者の判断、あるいはカリスマの指導者が「地方各級指導部の遠心化傾向を抑制し、政治体制の危機を抑えるための、政治体制上ほとんど唯一の構造的要素である」(101ページ)といった論断には違和感を禁じ得ない。またこうした論断は、中央から地方を経て基層に至る各級指導部の縦の関係が支配関係だという、著者自身の重層集権体制の定義と矛盾するのではないかと思われ、腑に落ちない。

次の疑問は、概念の使い方に関わる。つまり、著者が使用する概念が、中国当局が使っている概念なのか、いわゆる民主主義国で使われているものなのか、それとも著者が考案したものなのかが必ずしもはっきりしない。たとえば、中国の「国家構造」を説明する上で、著者は立法府・行政府・司法府それぞれ内部構造と3者の相互関係について紹介している。しかし、国家がこうした三権分立的な発想からは成り立っていないところにこそ中国の特徴があるはずである。もうひとつだけ例を挙げれば、党が国家を「政治指導」するために党内に「国家業務担当組織」が設けられている旨の記述があるが、前者が党規約にある「政治的領導」の翻訳だということはわかるけれども、後者が著者の考案した概念であることは明示されていない。ついでに言えば、これは著者だけの問題ではないが、中国語では命令=服従関係を含意する「領導」と、単なるガイダンスを意味する「指導」との間には重要な違いがあり、特に政治体制について論じる場合には両者を峻別すべきであろう。

ソ連や毛沢東時代については建て前の制度が、そして改革開放時代については実態の方が重視される嫌いがあることは先に触れた(しかし後者についても、たとえば『分税制度』は『制度』になった以上、中央と地方双方の權益を長期的に保障するものとなった」[225ページ]などの腑に落ちない説明もあるが)。やはりはっきりと時代ごとに、あるいは国ごとに、制度と実態を明確に分けて説明した方が読者をミス・リードしなくてよかろう。それに一言加えると、特に1992年以降の改革の展開が速いため

もあって、改革開放時代の制度であれ実態であれ、一体いつの話なのか、現状がどうなっているのかが必ずしもはっきりしない。どの時点の状況を説明しているのかを明記した方がわかりやすいかと思われる。

さらに、先行研究への言及について首をかしげる個所がいくつかあった。たとえば「社会を構成する政策行為者の分析」(107ページ)にはあまり力が注がれてこなかったと述べられているが、利益集団の研究はソ連については1970年代初めから^(注3)、中国については80年代前半から行われてきたし^(注4)、中国の政策執行過程についてもやはり特に80年代半ばから多くの論考が現われている^(注5)。せつかくの立派な本なのだから、世界に向けて発信することを意識して英語の文献はできるだけ押さえておいて欲しかった気がする。ポテンシャルに満ちた「重層集権体制」論の一層の精緻化を心から期待したい。

(注1) ロナルド・J・ヒル著 菊井禮次訳『ソ連の政治改革』世界思想社 1984年 126～138ページ。

(注2) G. Gill, *The Collapse of a Single-Party System* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pp. 4-11.

(注3) H. G. Skilling and F. Griffiths eds., *Interest Groups in Soviet Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1971).

(注4) D. S. G. Goodman ed., *Groups and Politics in the People's Republic of China* (Cardiff: University College Cardiff Press, 1984).

(注5) 最も早くは、D. M. Lampton, *The Politics of Medicine in China: The Policy Process, 1949-1977* (Boulder: Westview Press, 1977). その他に、D. M. Lampton ed., *Policy Implementation in Post-Mao China* (Berkeley: University of California Press, 1987) など。

(立教大学法学部助教授)