

中国の地方行政改革

財団法人自治体国際化協会
(北京事務所)

目次

はじめに

概要

第1章 行政改革の経過	1
第1節 行政改革の背景	1
1 中央集権から地方分権へ	1
(1) 改革開放政策	1
(2) 地方への権限委譲	1
2 地方保護主義の台頭	3
(1) 地方への権限委譲の効果	3
(2) 地方への権限委譲による弊害	3
第2節 これまでの行政改革	4
1 1982 - 1983年の改革	4
(1) 中央政府の改革	4
(2) 地方政府の改革	4
(3) 地方行政改革の効果	5
2 1998年の改革	5
3 1994 - 1995年の地方政府改革	7
(1) 1993年の中央政府改革	7
(2) 1994 - 1995年の地方政府改革	7
4 計画単列市の創設	9
第2章 中央・地方政府改革(1998年以降)	12
第1節 中央政府の改革	12
1 行政改革に係る未解決の課題	12
2 1998年の中央政府改革	12
第2節 地方行政改革の進展	16
1 概況	16
(1) 組織及び編制	16
(2) 削減された人員の再雇用策	16
(3) 組織の効率化と事務量の削減	16
2 省政府(江蘇省:2001年9月取材)	17
(1) 基本方針	17
(2) 機構編制	17
(3) 削減された人員の再雇用策	18
(4) その他(組織活性化策と事務事業の見直し)	18

3 直轄市（天津市：2001年7月取材）	19
（1）基本方針	19
（2）機構編制	19
（3）削減された人員の再雇用策	20
（4）その他（関係機関の改革及びその影響）	21
4 地級市（遼寧省瀋陽市：2001年6月取材）	21
（1）基本方針	21
（2）機構編制	22
（3）削減された人員の再雇用策	23
（4）その他（瀋陽市の特徴）	23
第3章 行政改革 今後の課題と展望	35
第1節 中国地方行政改革における今後の課題	35
1 依然として多い行政事務、人員	35
2 不備な法制度、不透明な権限と事務	35
3 チェック機能の未整備	36
第2節 今後の展望	37
1 急激に進展する諸制度の整備	37
2 制度の厳格運用	37
3 改革の一層の深化と関係機関の改革	38
参考資料一覧	40

はじめに

長期高度経済成長を続けている中国については、各種文献等において、その急速な発展に対する楽観論、脅威論等が盛んに報告されており、現在、隣国である我が国と中国との関係のあり方が強く問われている。従来、この中国の経済発展に関する分析については、政治面、経済面が主流で、行政面は、その杜撰さや恣意性など、非合理的なシステムや事例を引用することにより、円滑な経済発展の足かせとなっているネガティブな要素として語られることが多かった。

周知のとおり、従来の中国は計画経済に基づく社会主義体制であり、その行政システムも、計画に基づいた許認可や管理といった業務に即した、極めて硬直的なものであった。改革開放以降の中国における行政改革の経過を一口で表すと、マイクロ管理型行政から、試行錯誤しながらも市場経済の運営に合致したマクロ監督型行政に移行してきたプロセスと言える。急速に進む市場化に対応しきれない行政システムに内外から批判を浴びながらも、必要な法制度や体制を整備し、紆余曲折はあるものの着実にその機能を変質させてきた様子が見えてくる。

現在の中国は、海外の資本や技術の積極的な導入により、高い経済成長を維持しながらも、一方では、旧来の国有セクターの極度の不振などにより大量の事実上の失業者が発生している。これら国有企業や農村から大量の余剰人員を社会に吐き出しながらも、さらにあえて公的セクターにおける余剰人員も整理しようとしている現状は、改革開放後20年が過ぎた今、中国がまさに本来の意味での構造改革に直面していることを意味している。厳しい社会状況に注意を払いながら、極度の過剰人員を抱え非効率にあえぐ組織を改変し、大幅な合理化に果敢に挑んでいる中国の行政改革の現状は、むしろ賞賛に値するものであると言える。

一方、なかなか経済・社会的な閉塞状態から脱しきれない我が国においても、行政改革は必須の課題となっている。特に現在、市町村合併等を通じて、地域住民に最適な条件でよりよいサービスを提供しうる行政組織・システムの模索が続いている。情報化、国際化、高齢・少子化等の波が急速に訪れている我が国経済社会にとっては、本来、スピードある思い切った変革の実施が望まれるところであるが、現実には様々な障壁があり、思うような成果を得られていないのが現状ではなかろうかと思われる。

このような我が国地方行政が抱える今日的な課題を踏まえると、両国が取り組んでいる行政改革には質的な差異こそあれ、中国における一連の施策、特に社会的安定を保ちながら失業者の再雇用を支援するための諸施策を積極的に模索している点など、我が国地方行政関係者にも少なからず示唆を与えるのではないかと考える次第である。

最後に、当レポート作成に当たり御協力いただいた中国中央政府財政部、同人事部、同機構編制委員会弁公室、中国国家行政学院をはじめ、江蘇省、天津市、遼寧省瀋陽市の各人民政府等、関係団体各位に心より感謝申し上げたい。

(財) 自治体国際化協会 北京事務所長

〈概要〉

1 行政改革の経緯

改革開放政策が始まった1978年当時、中央政府は、「10頭の羊に9人の羊飼い（＝通常一人でできる仕事を数人でやる）」という有名な格言が表すように、過度な人員余剰状態であった。このため、中国政府は、1982年に行政改革を実施し、中央政府の機構を整理統合し、勤務する職員数を25%減じた。しかしながら改革後の機構数や人員は長くは保たれず、その後1988年、1993年の2度にわたり、機構・職員数の整理が行われた。

これら一連の行政改革において、極めて効率が悪く、また、市場に対応した臨機応変な経済活動にも大きな支障を生じさせていた共産党、政府、国有企業の三位一体体制を切り離す、すなわち、企業経営を政治や行政の直接管理下から開放する試みが実施されたのであるが、思うように改革は進まなかった。

1998年に登場した朱鎔基首相は、もはや抜き差しならなくなった行政機関の実態を踏まえ、国有企業、金融機関と並び行政機関の改革を最重要課題の一つに掲げ、大胆な改革に乗り出すこととなった。

2 1998年の中央政府改革

1998年に着手された行政改革は、まず中央政府から実施された。目標は、市場経済に適応した行政管理体制の整備である。具体的には、政府内における企業の直接管理部門を廃止する一方、マクロコントロールを実施するに適した組織体制の構築及び人員配置を行うことである。この結果、多くの経済管理省庁が統廃合されることとなり、結果的に機構数は改革前の40から29に減少した。併せて、行政の徹底した効率化が進められ、33,000人の中央政府に勤務する職員数を、組織改編後3年以内に半数にすることになった。さらに、国家公務員法を厳格に運用し、定数管理を実施し、新規採用も完全に採用試験合格者に限ることとなった。

3 地方行政改革の進展

中央政府の改革を受け、2000年に省レベル、2001年には省政府所在地などの省轄市レベルの行政改革が終了した。中国においては、地方政府も国家権力の執行機関と位置づけられていることから、組織機構は中央政府のそれとほぼ連動したものになっている。職員数は機構改革後3年以内に、省レベルでは国务院と同様、約半数に、省轄市レベルでは2/3程度までの減員が求められている。また、省轄市レベル未満の地区レベル、県レベル政府の改革は2002年度実施されることとされており、職員数は、現行の7～8割程度となる模様である。

これらの改革により生じる余剰職員の処遇については、現在、大きく分けて①定年までの基本給保証付き早期退職（勤務30年超職員対象）、②キャリアアップ研修後退職（青年層対象）、③再就職先確保型退職の3つの方策が採られている。

また、組織の効率化を図るため、組織への競争原理の導入も積極的に行われている。一定ポストの一般公募や部内公募、採用、昇任時の選考試験実施等が始まって

いる。

さらに、徹底した事務事業の合理化も実施しており、各政府は、自ら合理化・廃止した許認可等の事務を公表している。江蘇省の場合、454項目に上っていた審査・許認可業務のうち、41.6%に相当する189項目の削減（見直し）を行った。このうち、許認可・認定業務は119項目が削減（見直し）されている。

4 行政改革における今後の展望

(1) 急激に進展する諸制度の整備

中国の行政システムに関する法制度面の整備の遅れについては、中国政府も認知しており、国際社会で競争していくために先進諸国と同等の水準の制度を整備していこうとしている。

公務員管理の面では、現在、採用における試験制度の導入が重点的に進められているが、今後、公務員管理分野も含め、行政組織・編制に関する一連の制度については、一層の規範化が必要である。

(2) 制度の厳格運用

法令で定められた制度を的確に運用するため、予算面からのチェック、人民代表大会によるチェック、司法によるチェック、さらには情報公開を伴う住民によるチェックのそれぞれの機能が高まることが望まれる。

なお、中国においては、共産党が人事権の行使を通じて、三権に対し指導力を発揮しているが、この人事権の行使を通じて超法規的処置が多発されると、現場に混乱を及ぼす懸念がある。また、政府高官、共産党幹部の腐敗問題の解決が、行政の現場においても必須の課題である。

(3) 改革の一層の深化と関係機関の改革

現在進行中の地方行政改革は最終段階に来ており、2002年にはほとんどの地方で基層政権である郷鎮レベルまでの行政改革を終了する。一方、中央は、1998年以来5年ぶりに再び大規模な機構改革に取り組もうとしている。その概要は、基本的には経済に関する管理業務をさらに縮小しながら、経済の高度発展に対処するため、国有、私有資産管理及び金融指導監視機能を強化するとともに、政府の政策立案能力を高めるというものである。この改革により、それらを所管する新たな組織が新設される一方、既存の相当の部局において再編が行われるものと予想される。

また、全国に約130万事業体あり、約3,000万人を雇用しているともいわれる公営セクターに対する改革も待ったなしの状況である。中国政府は、これら事業単位の改革を、事務事業見直しによる不要セクションの廃止並びにそれに伴う該当人員の整理、また終身雇用制から契約制への雇用形態の変更という2つの方策により進めたいとしている。

今後大幅に増加するであろうと思われる社会全体の失業者の動向にもよるが、今後5年を目途に、中国の公的セクターは、一応、世界的に見ても遜色のない水準まで、その姿を整えていくのではないかと推察される。

第1章 行政改革の経過

第1節 行政改革の背景

1 中央集権から地方分権へ

(1) 改革開放政策

1949年の新中国成立以来、中国共産党は、一貫してソ連型の計画経済システムを採用してきた。一口に計画経済といっても、その道のりは、時として過度の政治的な影響を受け、決して平坦ではなかった。特に農村における人民公社化や大躍進期、文化大革命期におけるバランスを失った経済運営は、労働者の生産意欲の減退等を招き、中国の国情を深刻なものにした。

文化大革命期（1966～1976年）においては、北京大学の運営を巡り、学校側に造反を試みる学生側を支持した毛沢東の政治的戦略を皮切りに、全国の大学や公的機関が、労働者や学生、紅衛兵に占拠される無政府状態となり、行政、経済運営は完全に麻痺状態となった。実務派の周恩来、鄧小平等は、何とか国家の経済運営を保とうとしたが、鄧小平は毛沢東により失脚させられた。その後、さすがの毛沢東も事態を重く見て、文化大革命後期は、過激な行動こそとらなかったが、革命闘争と相容れない政策に対しては断固たる措置を執った。1976年の周恩来死去の際、天安門に追悼に集まった市民を反革命者と決めつけた第一次天安門事件で、鄧小平は2度目の失脚を経験し、経済は、またもや停滞状態となった。

毛沢東の死後、後継の華国峰は、毛沢東主義の完全承継を目指したが、毛沢東思想に対しても是々非々で臨むべきとする鄧小平が次第に権力を掌握していった。鄧小平は、停滞し貧困にあえぐ中国の実態を踏まえ、「実践こそが真実を判断する唯一の方法である。」との立場から、中国の経済社会に実践主義を導入することとなった。

中国が教条主義的な社会主義路線を脱し、国家の経済建設を最大目標とした1978年当時は、極端な資金不足に悩まされており、農業、工業、軍隊、科学の「4つの近代化」を目指す当座の資金にも事欠く状態であった。このため鄧小平を中心とする中国指導部は、国内経済建設に外国の先進的技術及び資金を導入するために、税制等で外国企業進出を優遇する輸出加工区を設定した。深セン、スワトウ、珠海（以上広東省）、アモイ（福建省）に設けられた4つの経済特別区である。

その後、中国は、この経済特別区を次第に沿海諸都市に広げながら、経済技術開発区、保税区、高技術産業開発区など、経済特別区で学んだ外国企業優遇政策を他都市・地域にも拡大し、経済の改革開放を進めていった。中国経済は、外国企業及び外国企業がもたらした資本、生産技術を消化した国内企業の発展により、長期の高度経済成長を実現することとなった。

(2) 地方への権限委譲

1978年以降の経済成長は、単に外国資本技術を導入するだけで成功したわけではなかった。国内外の企業活動を活性化するために、超えなければならない

行財政面での数々のハードルがあったのである。改革開放以前の中国での企業活動を含む諸決定は、計画経済の原則のもと、全て中央政府でなされていた。各企業はそれぞれの生産計画を提出し、所管政府部門からの承認を得ることとなるが、所管政府部門は、さらに上級の政府機関の決裁を得ることとなる。企業から県、市、省、中央へと決裁が流れ、逆に中央から省、市、県、企業へと承認手続が流れていたわけである。

改革開放政策を実施するに当たっては、進出してきた外国企業に対しても投資や商行為等に関する審査・許認可業務が発生するが、旧来のシステムでは現場である地方に経済活動に対する決定権限がないことから、迅速かつ責任ある対応ができず、経済の活性化に大きな足かせとなった。このため、経済発展のためには地方分権を推進するしかないとの認識の元、中国政府は、1980年から、権限（権限に伴う財源を含む）の地方委譲を行った。

この地方委譲を財政面から見てみることにする。従前は諸生産活動等によって得られた利益は地方から中央に100%上納され、その後、計画に応じて分配されていたが、以下の4類の方法に改めることにより、地方に権限及びそれに伴う財源を委譲した。（実施当初は北京、天津、上海の3つの直轄市は実施が留保された。）

第1類（四川、陝西、甘肅、河南、湖北、湖南、広西、安徽、山東、山西、河北、遼寧、黒龍江、吉林、浙江）

行政上の隷属関係（国有企業でいえば中央直属、地方所属の別）に従い、中央と地方の収入を区分し、国、地方がそれぞれの収入管理を請け負うこととし、その区分は5年間不変とした。そのため、地方は、地方分の収入を増やせれば、それだけ独自の収入が増えることとなった。

第2類（福建、広東）

一定額を中央に上納（広東）または一定額を中央が補助（福建）することとした。この2省は、経済特別区を有しており特に地方の財源について配慮が必要であると認められたことから、中央直属の国有企業、事業単位及び関税収入以外は全て地方収入とした。

第3類（内蒙古、新疆、チベット、寧夏、広西、雲南、貴州、青海）

これらの省は、少数民族が多く、地方の自主財源の確保にも困難を伴うことから、従前どおりの財政体制と配慮措置がとられ、向こう5年間、地方収入増加分は全て地方収入とされ、補助金も毎年10%ずつ増加することとした。

第4類（江蘇）

江蘇省では地方財源強化のため、1977年より固定比率請負方式（財源により中央分と地方分とを区分することをせず、収入総額の一定割合により中央分と地方分とに分ける方式）が試行された。1980年に決定された財政収入の固定比率は61%が上納、39%を留保である。

なお、北京、上海、天津の3直轄市は1985年から、上記第1類を採用することとなった。

この結果、経済活動は活性化され、国民所得に占める財政収入の割合は大幅

に低下し、1978年の37.2%から1988年には19%となった。一方、中央財政収入は次第に圧迫され、総財政収入に占める中央財政収入の割合は1985年の52%から1988年には47.2%まで低下している。またこの間の財政収入増加率を見てみると、中央財政収入の年増加率が0.15%であるのに対し、地方財政年増加率は17.4%となっている。

結果的に、予算外資金（各部門が正式に予算化せず、内部に留保している資金。例えば、法定外の使用料収入や手数料収入がある。）を含めると、総財政収入の2割が中央収入、8割が地方収入という結果になった。

その後1988年には、いくつかの省、直轄市も第2類、広東、福建方式に移行したこともあり、中央財政収入はいっそう伸び悩むことになった。

これは、いうまでもなく企業の隷属関係に起因している。地方政府が地方財政収入の増加につながる地方所属企業の育成に心血を注いだためである。この結果、中央直属企業が伸び悩むばかりか、資源配分の最適化が阻まれ、全体の経済効率性が次第に低下するようになった。

2 地方保護主義の台頭

(1) 地方への権限委譲の効果

このような地方への権限委譲により、地方政府の権益は急速に拡大することとなった。地方政府は、それぞれ各地方における自らが管理する企業や産業の育成・発展に血道を上げるようになった。各地方政府は、既存の地方管理の国有企業の保護育成に加え、発展性のある新業種への参入も積極的に実施した。例えば、民用航空会社の場合、中央直属の10社（国際、東方、南方、北方、西北、新疆、雲南、長城、中国）の他、山東、海南、上海、四川、アモイなど、地方政府が新たに認可した中小規模の航空会社が多出し、全中国で34社が路線と顧客を競うこととなった。また、末端レベルでも郷鎮企業が多数起業され、現地の特産品や特殊技術を活用した商品が市場に溢れることとなった。予算の傾斜配分や原材料の優先的分配といった地方政府の手厚い保護の元で、地方所管の企業活動は活況を呈し、中国経済は一挙に品不足から開放され国民生活は著しく向上したのである。

(2) 地方への権限委譲による弊害

一方、このような手厚い地場産業育成政策が度を過ぎて、省所管企業の収益を上げるために他地域の企業の製品を閉め出すなど、およそ市場の原理から乖離した行為が多発するようになった。マクロ的にみれば、原料産地に近い、大消費地に近い、最新鋭の設備を有する等の理由から、資源が最適に配分されるべき中央直属の大規模国有企業等が、こうした地方政府による企業保護政策の犠牲となった。省と省の境には「関所」が設けられ、様々な名目による手数料が徴収されることで、域際流通コストも著しく上昇することとなった。

農村では、通常の税の他に、道路整備や用水整備等の名目により様々な手数料が徴収され、個人請負制により一時的に増加した農村部の所得の伸びにもか

げりが見え始めることとなった。

地方への権限委譲により、経済の迅速な発展がもたらされた反面、このような地方保護主義の台頭による様々な弊害ももたらされたのである。

第2節 これまでの行政改革

1 1982—1983年の改革

(1) 中央政府の改革

前節のような社会経済の問題点は、政府が直接企業を管理するため、企業の利益と政府の利益を直結していることから生じたものであった。これを克服するには、政治・行政と企業活動とを分離する必要があるがあった。そのため、政府は、行政の効率化を進めながら、企業の直接管理を改めるための行政改革を実施した。権限の委譲は、改革の初期には有効であったが、改革の進展とともにその限界を呈してきたのである。

1982年に中央政府は、経済管理部門を大幅に再編又は削減し、一部の部門を政府部門から「経済実体組織」（生産、流通、販売など実質的に企業活動を行う組織）に変更させる改革を行った。

この結果、国务院の所属機構は、100から60に4割削減され、国务院内部部門も52から43に、17%削減された。人員も51,000人から39,000人に約25%削減されることとなった。

(2) 地方政府改革

1982年にほぼ終了した中央政府の計画を受けて、1983年からは、省級を中心とした地方政府の改革が始まった。指導者層のレベルアップと組織の簡素化、青年層の登用、事務の効率化を目的とし、具体的には、次の4つの施策が採られた。

ア 指導者層の適正化

文化大革命等、過去の一連の政治闘争等により、多くの幹部が肅正されており、改革開放路線への転換以降、これら老幹部に対する名誉回復が次々に行われ、職場復帰を果たした。しかしながら、その結果、各地方政府では、指導者層の多数化、高齢化が進み、職場における士気の低下が顕著になった。当時の省級地方政府である29の省・市・自治区のうち、副省長が10名を超えた政府が19に及ぶ有様であった。

この状況を打開するため、各地方政府は、指導者層の若年化、知識化（高学歴化）、専門化を積極的にすすめることとした。

イ 機構の簡素化

①国有企業を直接管理する経済管理部門の大幅な簡素化と縮小を行う、②経済のマクロコントロールを行う経済総合調整部門、市場経済化に伴う諸経済活動を円滑に進めるための統計監督部門、立法・法施行部門の強化と整備を行う、という指針の下に組織の簡素化が行われた。

また、機構数については、少なければ少ないほどよく、必ずしも中央政府

と一致する必要はないとされた。各地方政府は直接管下の委員会、庁、局を管理することとし、中間指導機構を廃止する。各委員会、庁、局の正副の長のポスト数は2～4名とする。また、標準的な組織数は、政府内の業務部門は35～40、委員会に属する業務部門は7～9とされた。

ウ 編制（定員）の縮小

編制（定員）についても、各地方政府における人口、面積、行政区画単位、政治・経済・文化の程度に応じて、大、中、小の3段階が設けられた。

標準的な定員は、3,000人～5,000人とされ、直轄市の場合、管轄下の市街化区域人口の4%前後とされた。

エ 幹部研修の充実

指導者層の知識化、専門化のための研修を充実した。しかしながら、この研修の充実は、幹部職員を定員、非定員に区別することなく全ての幹部職員を対象に実施したことから、その後の機構、編制の簡素化に大きな悪影響をもたらしてしまった。

(3) 地方行政改革の効果

以上のような施策を実施した結果、古参幹部の退職、幹部職員の資質の向上や指導体制充実の面で大きな成果を上げた。例えば、全地方政府における正副省長以上は、698人から463人に削減され（削減率34%）、平均年齢は62歳から55歳に下がり、大卒者が20%から43%に増えた。また、副局長級（我が国道府県の部次長に相当）以上の幹部職員も、16,658人から10,603人に削減（削減率36%）され、平均年齢は58歳から50歳に下がり、大卒学歴者は14%から44%に増加した。

一方、課題も多く残る結果となった。まず、定員を決めて現員を決めなかったことから、組織の安定には一定の効果があったが、組織は肥大化することとなった。

次に、省級地方政府の業務部門数を標準で35～40としたことから、多くの地方政府では、従来の業務部門を、見かけ上は整理したが、実際は、整理統合後の業務部門の下部機関や外郭機関などの位置づけで、そのまま温存する地方政府が多く、実質的な簡素化合理化にはほど遠いものがあった。むしろ、こうした下部機関や外郭機関となった業務機関が実質的な業務執行を行うものの、制度上の権限は整理統合後の業務部門に移っていることから、以前にも増して権限と責任の所在が曖昧になり、現場は混乱を来すこととなった。

2 1988年の改革

これら一連の改革が完全な効果を得られなかった最大の原因は、経済管理体制の根本的な改革が行われないうちに行政改革を断行した点にあるとされた。改革開放政策の実施により外国企業を含む非国有企業は増加の一途をたどり、旧来の企業管理の手法では、各企業活動に対する指導、審査、上申、許認可といった行政ニーズは増加の一途をたどっていた。これら一連の企業管理手法自体をまず改

革しなければ、単に経済管理分野を整理縮小することはもともと無理な話なのである。

このことは、他の部門の整理統合においても同様のことが言えた。改革を行う際になすべき、政府体制、機構、機能を科学的に分析し、最適な機構、編制等を検討するという視点に欠けていたと言える。

このため、中央政府がまず率先し、1988年に大きな改革を実施した。先の改革の問題点を踏まえ、まず、政府の機能を定め、それを実行するための機構を定め、当該機構に必要な人員を確定した。

この結果、国务院の業務部門は45から41に減少（削減率9%）することとなった。編制については、1982年の改革では、定員は決めたが現員を決めなかったことから、1988年の改革前には再び52,000人に増加した人員を、39,000人に削減している。

このあと、引き続き地方政府の改革を実施する予定であったが、翌89年に第二次天安門事件が勃発し、国内治安の安定を第一とする政策の遂行を余儀なくされたことから、行政改革はむしろ後退することとなった。なお、天安門事件後の特別の配慮として、大卒者と退役軍人の政府機関での優先的な採用を行っている。

このようなことから、中央、地方を併せた公務員数は1988年の改革後すぐ増加に転じ、1990年には定員超過人員が1年間で10万人増え、総公務員数は50万人に達している。この主な原因は、中央行政部門の下級機関への干渉である。中央政府の各部門は、自身の必要性から、地方の実情を顧みることなしに、文書、会議の議事録、幹部の話、提案等の方法により、地方の機構設置、機構の等級、人員編制の配置に干渉し、対応する機構を設置するように求めた。このような干渉により、地方政府の組織、人員は容易に肥大化した。上級業務機関が、資金と物資の分配権を握っているからである。また、地方が独自に機構・編制を行ったとしても評価検査において、機構・編制基準が上級業務部門の意図にあわず、何らかの処分を受ける可能性もあった。その他、地方政府が一部の者のために仕事を設け、勝手に機構の設置、機構の昇格、人員の編制増加を決定することもあった。これら、1980年代から1990年代初頭にかけての地方行政機構の問題点を整理すると次のようになる。

(1) 改革開放政策と行政システムの乖離

改革開放政策により、企業活動が活発化、市場経済化した。管理する行政側が旧態依然とした直接管理の手法から離脱できない。企業が自ら設備投資を行う場合、現状であれば、政府の他部門から承認を得る必要がある。その数は膨大なものになる。当然、そういった規模拡大や投資の拡大を行う企業数は急激に増える。それに対応する行政部門も、業務内容の見直しを行わないかぎり人員を増やさなければ対応できない。

(2) 機構の細分化、重複化

1983年の機構改革により、表向きの機構数は減少したが隠れた機構数は大幅

に増加した。それらがそれぞれ独自の政策や対策を打ち出すことから現場はさらに混乱した。

(3) 部門内部機構の多数化

各部門は、ポストや業務保証のために各部門内に多くの部署を設けた。これらは必ずしも業務遂行の効率化のために設けられたものではなかった。

(4) 深刻な過剰人員

定員を決め、現員を決めなかったため、各部門において深刻な過剰人員の問題が発生した。その他、多くの出向職員や臨時職員も存在した。

(5) 基準なき機構設置

地方政府が機構を設置する際の基準がないことから、工作部門以外の直属行政機構やその位置づけ、すなわち正庁級か副庁級かといった問題、あるいは機構の昇格に当たって恣意的な対応が繰り返されてきた。また名称や権限も様々であった。

(6) 過剰な非常設機構

この他にも、多くの非常設機構が存在したことも見逃せない。省によっては、非常設機構数が常設機構数の2倍に達する地方政府もあった。

3 1994-1995年の改革

(1) 1993年の中央政府改革

前述の状況を踏まえ、1993年に中央政府は三回目の改革を行った。その目的は、政治と企業活動の分離（政企分離）である。企業活動の最大の障壁となっていた政府部門による企業の直接管理をやめさせ、また、そのことで多数のマンパワーを要していた行政機関の簡素化に取り組んだ。

また、中央は、我が国の国家公務員法に当たる「国家公務員暫定条例」を定め、この中で、国家公務員（中国の国家公務員とは、政府（地方を含む。）に勤務する事務系ホワイトカラーのみをさす。したがって、政府や公営企業等の公的機関に勤務する専門職、技術職、技能労務職の職員は公務員とは見なされない。）に係る試験採用、人事考査、服務、退職等の規程を定めた。

この結果、7,400人の人員が削減され、中央政府の公務員数は、29,600人となった。

(2) 1994-1995年の地方政府改革

1994年から始まった地方行政改革では、各地の経済発展レベル、人口、面積などの状況に応じて、中央機構編制委員会が、省級党政機構の設置数を決定した。一般的な省級地方政府の機構数を55（直轄市は75前後）とし、経済発展の程度により、55から加減された。なおこれらの機構数には、人民代表大会、

政治協商會議、裁判所、検察院、民主党派、人民団体機構の工作機関、省政府の地方駐在機関、上級政府の直接管理機関は含まれない。

定員は、人口が多く経済が発展している地域の場合 6,500~7,500 人、標準は 5,000~6,000 人、人口が少なく経済も未発達の場合 3,000~4,000 人と定めた。定員の範囲には、共産党委員会、共産主義青年団、人民代表大会、政治協商會議、労働組合、婦女連合会等を含み、OBや職員に対する福利厚生に従事する人員を含まない。

これら一連の改革の特徴としては、以下の諸点があげられる。

ア 政府機能の転換

マクロ管理機能を強め、ミクロ管理機能を弱めた。具体的な許認可事務を大幅に減らし、区域の生産・交通・流通分野・社会の発展に係る重大な問題に関する総合調整機能を強化した。また、市場経済の健全な発展を導くため、国有資産管理を強化し、法律・経済及び必要な行政手段を総合的に運用することとした。さらに、政府と企業の分離を堅持し、企業の経営自主権を確実に実行に移し、企業の経営メカニズムの転換を促した。

イ 專業經濟管理部門の大幅な簡素化

「專業經濟部門」（政府機関ではあるが、実態は生産、流通、販売等の企業活動を行っている団体・組織）を「經濟実体」（生産業務を行う団体、企業）または「サービス実体」（サービス業務を行う団体・組織）に転換することを明確化した。行政機能は政府関係部門が受け持ち、看板を変えただけの会社や行政的性格を持つ会社の再現を防止した。業務が特殊ですぐに經濟実体に転換するのが難しい機関については経過期間を設けるが、大幅な人員削減を義務づけた。企業の生産・供給・販売、人事・財産・物資を直接管理せず、純粹に行政事務のみを取扱う行政機関のみを残した。

ウ 機構と人員の大幅な削減

省級政府の平均的な機構数 77 を 53 に削減。このため中央政府は各地方政府に対し、公文書により平均で約 13 削減するよう指示した。この指示は上級機関と下級機関との連携をスムーズにし、地方の実情にマッチしたものであった。

また、非常設機構も大幅に削減され、ほとんどの省級政府で半減以上の成果を上げた。さらに、非常設機構の事務局を廃止し、具体的な業務は常設部門が行うこととした。

人員についても、10 の省級政府は共産党及び政府機関の定員を 124 万 2,200 人と定め、74 万 1,800 人を削減した（削減率 37.4%）。このうち省級政府の定員は 5 万 2,400 人であり、1 万 7,600 人を削減した（削減率 25.1%）結果、中央政府が文書で正式に削減を求めた 20%減を完全にクリアした。

エ 国家公務員制度の整備

中央が「国家公務員暫定条例」を定めたことにより、省級地方でも同例を踏まえ公務員制度実施案を定め、必要な研修等を行った。必ずしも良好に実施されていると言える状況にないが、近代的な公務員制度を運用する先駆け

となった。

4 計画単列市の創設

計画単列市は、1980年代に諸改革の一環として現れた地方制度である。

1983年、中央政府は、中国西南部の経済の要衝である重慶市において、経済体制総合改革を実施するために、計画単列を試行した。計画単列とは、国家戦略上重要な都市の国民経済と社会発展計画を、国家計画の中で単独に編制することである。つまり、これらの都市の国民経済と社会発展計画を所在省の計画から切り離し、国家計画委員会と国務院のその他の関係部門が、単列市を省レベルの計画単位と見なし、単列市の計画を全国計画に直接組み入れてバランスをとるものである。

いくつかの都市に計画単列を実施する目的は、都市と農村の分割、中央行政部門を中心とする管理系統と地域を中心とする管理系統の分割という管理体制を打ち破り、中心都市を拠り所とした経済区域を設立し、生産と流通における中心都市の機能をよりよく発揮させることである。計画単列市に係る当初の構想では、省を単位とした主に行政手段による管理方式を、都市を中心とした経済法則による方針へと転換し、独自の特色を持った、開放型の、ヨコの関係が発達した「ネットワーク」経済を徐々に作ることであった。

計画単列市は、1983年に重慶、武漢、瀋陽、大連、広州、西安、ハルビンの7都市が指定され、第2期は、沿海発展戦略を実施するために、青島、寧波、アモイ、深センに対して、第3期は、各方面のバランスをとるために1989年に南京、成都、長春が計画単列市となった。

計画単列市の特徴は、次の3点に集約される。

- (1) 計画単列市は、省級計画単位となることから、計画単列市の経済計画に関する全ての指標を、省政府を通さずに直接国家計画委員会と国務院のその他の部門に報告することとなる。また、中央政府は、固定資産投資、財政融資、物資、給与、輸出入貿易、外貨、文化教育などの計画指標を直接これらの都市におろすことになる。
- (2) 省轄市の行政隸属関係を変えないという条件で、14の計画単列市に省レベルの経済管理権限を与える。国の実施する経済関係会議等に、計画単列市も省級政府と同様に参加できるようになり、中央政府も経済計画に係る諸事項について、直接計画単列市を指導する。
- (3) 計画単列市における経済体制の総合的な見直しを行い、中央と省に所属する国有企業を市の管理に移管する。

このような方策を実施した結果、次のような効果がもたらされた。

- (1) 行政体系における都市の地位の向上
直轄市と同じく、直接中央政府の各部門と対話できるようになり、都市の行政単位としての地位が高まった。当初経済領域に限られていたが、次第にその他の領域についても計画単列がとられるようになった。

(2) 経済管理権限の拡大

計画単列市は、エネルギー、原材料、交通業に関して、5,000 万元以下の許認可権を得た。また、外資導入及び海外貿易に関しても、沿海部計画単列市は 3,000 万米ドル、内陸市でも 1,000 万米ドル以下の許認可権を持つこととなった。

(3) 都市建設及び市政管理権限の増大

計画単列市は、社会経済発展計画の具体的な内容である都市・農村建設、建築用地、計画設計、建築施工などの面で、省政府と同等の権限を持つに至り、文化教育事業についても、省級の許可権を有し、港湾・道路等のインフラ整備についても統一計画と管理の権限を有することとなった。

(4) 財政の留保比率の上昇

財政請負と収入分配において、留保比率が高まった。従前は、都市財政に留保される資金は少なかった。例えば南京市の場合、100 元の収入のうち、留保金は 0.8 元で、都市インフラの維持管理にも事欠くという有様だったが、計画単列後、状況は劇的に改善した。

一方以下のような問題点も出てきた。

(1) 新たな組織の出現

都市の行政機能は強化されたが、省政府と並列になったことから、権限の強化に伴い、地方保護主義の傾向が色濃く出てきた。中央、省、単列市の事務区分が明確に分けられていないという状況の下で、省は、単列市内で投資を行わないなど、省と計画単列市との連携が薄れた。

(2) 省と単列市における財政面での対立

省は、その収入の大部分を省内の主要都市である単列市の税収に依存している。単列市としては、なるべく省に税収を上納したくないので財政部と直接決算をしようとする。省はこれを認めさせまいとあらゆる措置をとった。

(3) 計画単列の不完全性

業務によって、省管理と単列市管理が混在し、例えば卸と小売り、管理と営業の所管が省と単列市に混在したため、業務に深刻な影響が生じた。

(4) 複数機構（1都市2政策）による管理の進行

特に省都となる 8 都市については、当該地方の中心都市であり、当該都市の政策が他の地方都市に大きな影響を及ぼすことから、省は、権限の委譲と集中を図ったため、一部の事務が停滞した。同じ都市の中で、2つの同レベルの権限を有する経済管理部門があることから、機能が交錯し、管理が混乱した。

(5) 政府内の人事制度の混乱

規定上は計画単列市の党政機関の主要幹部は中央が管理し、その他の省轄市の主要幹部は中央に報告する。中央による単列市党政機関の主要幹部の管理手続きは、まず省党委員会が指名し、考査を行い、中央に報告し、審査・承認を受けてから、省党委員会が公文書を出して任命する。これらの幹部の

等級は、元の副省長級幹部が、計画単列市の幹部の職務に就く場合、副省長級とする。新任の場合、一般に局長級として取り扱うこととされた。ところが、計画単列市が省級の経済管理権限を与えられて以来、機構と等級についても省級に倣うようになり、全ての職員の待遇が1級昇格した。また、給与待遇についても副省級単列市の場合は省級に、それ以外の単列市も副省級にそれぞれ勝手に改善するところが現れた。

このため、①計画単列市の幹部職員が省及び他都市への移動を望まなくなった。②計画単列市内の退職者・現職者間の格差が拡大した。③基本的に任務の差がないその他の省轄市が、計画単列市に倣い職員の待遇改善を競うようになった。

これらの混乱の主な原因は、行政隸属関係を維持したままで経済管理権限を委譲するという計画単列制度そのものに起因している。また、省レベルの経済管理権限といっても、どこまでがその範囲なのか具体的に定められていない。現実には行政権限と経済管理権限の境は微妙である。さらに計画単列市の地位が曖昧なことから省と計画単列市の間には様々な軋轢が生じている。そのたびに中央が調停するが、その労力とコストも多大なものとなった。

このような理由から 1989 年以降、新たに計画単列市は設置されていない。

計画単列市のねらいは、都市を中心とした円滑な企業活動の推進発展ということであったが、結果的には、政府と企業との分離が進まない状態での実施となったことから、思うような効果が上げられなかったのが実情であった。このため、1993 年に採択された「党政機構改革案」においては、(重慶は 1997 年に直轄市に昇格)、深セン、大連、青島、寧波、アモイを除きその他の省都では、計画単列を行わないこととされた。