

2012 年 7 月 24 日

日本学術会議

「アジアの大都市制度と経済成長に関する検討委員会」

現代中国における“二重行政”問題と経済成長

慶應義塾大学 法学部

磯部 靖

1. 問題の所在

(1) 現代中国における“二重行政”問題

(2) “地方分権”の実態

(3) “地方分権”と経済成長の関係

(4) 概念の定義

① “領導”と指導

② “条条”→中央政府各部門・上級政府主管部門

③ “塊塊”→地方政府（指導部）・下級政府（指導部）

④指導部→党政の首脳部

⑤ “条塊関係”→二元関係・二元領導体制（関係）→現代中国における“二重行政”

(5) その他

・中央・地方関係の基本構造（三宅報告）、財政問題（内藤報告）

2. 現代中国における“二重行政”問題

(1) 毛沢東による問題提起

(2) 現代中国における“二重行政”＝二元領導体制

①中央集権体制

②二元領導体制の実態

(3) “条条”の諸類型

①垂直管理の“条条”

上級政府の部門が、人員を直接任命し、財・物資・業務も管理する。

・全国的範囲で垂直管理を実施している部門

中国人民銀行、鉄道部、税関総署、国家税務総局、民航総局、国家煙草専売局、国家外貨管理局、国家郵政局、中国保険監督管理委員会、中国证券監督管理委員会、国家電力監督管理委員会、中国銀行業務監督管理委員会、新華通信社

・垂直管理の派出機関

審計特派員弁事処、財務監察選員弁事処、国家土地督察局、国家海洋局地方分局、国家統計局各省・自治区・直轄市調査総隊、国家炭鉱安全監察局、出入境検査檢疫機構、商務部駐地方特派員弁事処

- ・全省内での垂直管理部門

地方税務局、国土資源管理部門、省食品薬品监督管理局、省工商行政管理局、省品質技術監督局など

② 二元領導の“条条”

- ・条主体の二元領導部門

地方審計部門、地方監察機關、安全部門、(国土資源管理部門)、地方氣象部門、地方地震局など

- ・塊主体の二元領導部門

地方統計局、(地方税務局)、地方環境保護局など

- ・地方政府单独管理の“条条”

塩務管理局、鄉鎮企業局など

(4) 二元領導体制の基本類型

- ・上級主管部門と下級地方政府の關係
- ・垂直管理の“条条”と“塊塊”の關係

省級政府と中央政府各部門・派出機關が法律の執行時に紛争が発生した場合、どのように仲裁し処理すべきか、具体的な規定は存在しない。

- ・“条条”間の上下關係
- ・上級政府と下級部門の關係
- ・同級“条条”間の關係

(5) 二元領導体制の問題

①統治の優先と管理の限界

② 中央集權体制と地方保護主義の混在

③管理權の分散、行政効率の低下、政府機構の肥大化、“執行難”

3. “地方分權”の実態

(1) 地方分權と中央集權をめぐる論争

①分權の推進

②マクロコントロールや行政指導の機能不全への懸念

(2) 二元領導体制の温存と權力の分散化：“中央”の多元性と中央政府各部門の影響力

① “国家權力の部門化”

② 部門の集合体としての中央政府

③ 國務院全体會議

④ 中央委員會全体會議

⑤ 法令の起草

⑥ “部門利益の国家化”

⑦ 部門の影響力の差異

(3) 政策執行上の問題

- ① “権威の分散化”
- ② 責任の所在の不明確
- ③ 決定と執行の分離
- ④ 行政効率の問題

下級部門が自らの利益を守るために、上級部門を後ろ盾として、同級政府に圧力をかけることもある。そのため、市長が局長に対して年始参りをする現象も起こる。

4. “地方分権”と経済成長

(1) 改革・開放と経済成長

- ① 地方分権、対外開放、市場経済化
- ② 二元領導體制の“効用”
- ③ 権力の分散、管理の限界と抜け道

(2) 二元領導體制を温存したままの“地方分権”

- ① 二元領導體制の温存
- ② 地方の責任と裁量権の拡大
- ③ “権限下放”と“権限回収”

(3) “地方分権”と経済成長

- ① 至上命題としての経済成長
- ② “地方分権”と二元領導體制の温存
- ③ 地方の“自力更生”

(4) 管理の限界

- ① インフレ・バブル経済、環境問題、土地収用問題、汚職問題など
- ② 二元領導體制と地方の多元性
 - ・ 市の四分類：直轄市（4）、副省級市（15）、地級市（283）、県級市（374）
 - ・ 4層：中央—直轄市—区—街道弁事処—；中央—直轄市—県（県級市・自治県）—郷（民族郷・鎮）；中央—省（自治区）—行政公署（派出機関）—県（県級市・行政委員会）—郷（民族郷・鎮・街道弁事処・区公所）
 - ・ 5層：中央—省（自治区）—地級市（自治州・盟）—県（県級市・行政委員会・特区・林区）—郷（民族郷・鎮・街道弁事処・区公所・蘇木）
 - ・ 新疆生産建設兵団

5. 結語

(1) 必要悪としての二元領導體制

(2) 二元関係矛盾の解決案（16）

- ① 分省論
- ② 民国末期の改革議論、大行政区、経済協作区、連邦制
- ③ 政治体制改革の必要性

参考資料

1. 中国共産党中央委員会

中央弁公庁
中央組織部
中央宣伝部
中央統一戦線工作部
中央対外連絡部
中央政法委員会
中央政策研究室
中央台湾工作弁公室
中央対外宣伝弁公室
中央外事工作弁公室
中央機構編制委員会弁公室
中央社会治安綜合治理委員会
中央精神文明建設指導委員会
中央党校
人民日報社
『求是』雜誌社
中央文献研究室
中央党史研究室
中央編訳局
中央直属機關工作委員会
中央国家機關工作委員会
中央档案馆
中央保密委員会弁公室
中央密碼工作指導小組弁公室
中央警衛局

2. 中華人民共和国国務院

国務院弁公庁—国家信訪局

(1) 国務院構成機関 (27)

外交部
国防部

国家發展改革委員会—国家食糧局
国家經濟貿易委員会—国家煙草專売局
教育部
科学技術部
工業・情報化部—国家国防科学技術工業局
国家民族事務委員会
公安部
国家安全部
監察部
民政部
司法部
財政部
人材資源・社会保障部—国家外国人専門家局・国家公務員局
国土資源部—国家海洋局・国家測量局
環境保護部
住宅・都市農村建設部
交通運輸部—中国民間航空局・国家郵政局
鐵道部
水利部
農業部
商務部
文化部—国家文物局
衛生部—国家食品藥品監督管理局・国家中医藥局
人口・計画出産委員会
中国人民銀行—国家外国為替管理局
會計檢查署

（2）国务院特設直属機關

国务院国有資產監督管理委員会

（3）国务院直属機關（16）

中国税関総署
国家税務総局
国家工商行政管理総局
国家品質監督検査検疫総局
国家ラジオ映画テレビ総局

国家報道出版総署—国家版權局
国家体育総局
国家安全生产监督管理局—国家炭鉱安全監察局
国家統計局
国家林業局
国家知的財産権局
国家観光局
国家宗教事務局
国務院参事室
国務院機関事務管理局
国家腐敗予防局

（４）国務院直属事業単位（１４）

新華通訊社
中国科学院
中国社会科学院
中国工程院
国家発展研究センター
国家行政学院
中国地震局
中国気象局
中国銀行業管理委員会
中国証券監督管理委員会
中国保険監督管理委員会
国家電力監督管理委員会
全国社会保障基金理事会
国家自然科学基金委員会

（５）国務院事務機関（６）

国務院僑務弁公室
国務院香港マカオ事務弁公室
国務院法制弁公室
国務院研究室
国務院台湾事務弁公室
国務院報道弁公室

3. 広東省

・地級市（2 1）— 県級市（2 3）・県（4 1）・自治県（3）・市轄区（5 4）— 郷（4）・民族郷（7）・鎮（1 1 3 7）・街道弁事処（4 3 6）

（1）中国共産党広東省委員会

弁公庁
組織部
宣伝部
統一戦線工作部
政法委員会
教育工作委員会
政策研究室
直属機関工作委員会
老幹部局
台湾工作弁公室
農村工作領導小組弁公室
省委党校
党史研究室
巡視組

（2）広東省人民政府

広東省人民政府弁公庁

①省政府構成部門（2 6）

広東省發展改革委員会
広東省経済・情報化委員会—国防科学技術工業弁公室
広東省教育庁
広東省科学技術庁
広東省民族宗教事務委員会
広東省公安庁
広東省国家安全庁
広東省監察庁
広東省民政庁
広東省司法庁
広東省財政庁
広東省人事庁

広東省人力資源社会保障庁
広東省国土資源庁
広東省環境保護庁
広東省住宅城郷建設庁
広東省交通運輸庁
広東省水利庁
広東省農業庁
広東省林業庁
広東省対外貿易経済協力庁—広東省人民政府港湾弁公室
広東省文化庁
広東省衛生庁
広東省人口計画出産委員会
広東省審計庁
広東省人民政府外事弁公室

②省政府直属特設機関

広東省人民政府国有資産監督管理委員会

③省政府直属機関（16）

広東省地方税務局
広東省ラジオ映画テレビ局
広東省体育局
広東省統計局
広東省物価局
広東省工商行政管理局
広東省報道出版局—版權局
広東省海洋漁業局
広東省品質技術管理局
広東省安全生産監督管理局
広東省知的財産権局
広東省旅游局
広東省人民政府法制弁公室
広東省人民政府僑務弁公室
広東省人民政府香港マカオ事務弁公室
広東省人民政府金融工作弁公室

④部門管理機関（6）

広東省糧食局

広東省監獄管理局

広東省労働教養工作管理局

広東省外国人専門家局

広東省食品薬品监督管理局

広東省中医薬局

⑤その他の機関

広東省人民防空弁公室—広東省民防弁公室

広東省人民政府打撃密輸総合治理弁公室

広東省人民政府報道弁公室

広東省人民政府台湾事務弁公室

広東省国家保秘局

広東省信訪局

広東省暗証番号管理局

広東省人民政府参事室—広東省人民政府文史研究館

広東省人民政府駐北京弁事処

広東省人民政府駐上海弁事処

⑥省政府直属事業単位（12）

広東省科学院

広東省社会科学院

広東省農業科学院

広東省人民政府發展研究センター

広東省档案局

広東省人民政府地方志弁公室

広東省機械設備プラント局

広東省工業技術研究院—広州有色金属研究院

広東省代建項目管理局

広東省地質局

広東省核工業地質局

広東省供銷合作聯社

⑦部門管理の副庁級以上の事業単位

広東省情報センター

広東省教育試験院—広東省招生委員会弁公室・広東省自学試験委員会弁公室
広東省測試分析研究院—中国広州分析測試センター
広東省生産力促進センター—広東省ハイテク研究發展センター
広東科学センター
広東省民族宗教研究院
広東省社会保険基金管理局
広東省建築設計研究院
広東省公路管理局
広東省航路局
広東省水文局
広東省北江流域管理局—広東省水利庁水利水政監察局北江分局
広東省人民医院
広東省疾病予防控制センター—広東省衛生検査センター
広東人民放送局
広東電視台
広東南方電視台
広東省ラジオ・テレビ技術センター
広東南方放送映像メディア集団
広東省スポーツ技術学院
広東製品品質監督検査研究院—広東省試験認証研究院
広東省有色金属地質局

4. 広州市

(1) 中国共産党広州市委員会

組織部
宣伝部
統一戦線工作部
政策研究室
政法委員会
機構編制委員会弁公室
農業工作弁公室
直属機関工作委員会
信訪局
保密委員会
老幹部局
台湾工作弁公室

(2) 広州市人民政府

広州市人民政府弁公庁

広州市発展改革委員会—広州市糧食局

広州市経済貿易委員会—広州市食塩専売局・広州市酒類専売局

広州市教育局

広州市科学技術・情報化局

広州市民族宗教事務局

広州市公安局

広州市司法局

広州市財務局

広州市監察局

広州市人力資源・社会保障局

広州市国土資源・房屋管理局

広州市環境保護局

広州市城郷建設委員会

広州市交通管理委員会—広州市公路管理局

広州市水務局

広州市農業局—広州市海洋漁業局・広州市牧畜獣医局

広州市対外貿易経済協力局

広州市文化ラジオ・テレビ報道出版局—広州市版權局

広州市衛生局

広州市人口・計画生育局

広州市審計局

広州市人民政府外事弁公室—広州市人民政府香港マカオ事務弁公室

広州市人民政府国有資産監督管理委員会

広州市規劃局

広州市都市管理委員会

広州市体育局

広州市統計局

広州市物価局

広州市工商行政管理局

広州市林業・園林局

広州市品質技術監督局

広州市食品薬品監督管理局

広州市安全生産監督管理局

広州市知識財産権局
広州市旅游局
広州市人民政府法制弁公室
広州市人民政府研究室
広州市外事弁公室
広州市人民政府僑務弁公室
広州市人民政府金融工作弁公室
広州市人民防空弁公室
広州市打撃密輸弁公室
広州市人民政府駐北京弁事処
広州市人民政府参事室—広州市文史研究館
広州仲裁委員会
広州市中心区交通項目領導小組弁公室
広州開發区管理委員会
中新広州知識城市管理委員会
広州ハイテク開發区天河科学技術パーク管理委員会
広州南沙開發区管理委員会
増城經濟技術開發区管理委員会
広州市重点公共建設項目管理弁公室
広州市協作弁公室
広州市地方志弁公室
広州市档案局
広州市住宅制度改革領導小組弁公室
広州市住宅建設弁公室
広州市土地徵用弁公室
広州市土地開發センター
広州市“三旧”改造工作弁公室
広州市都市管理総合執行局
広州市道路拡張プロジェクト弁公室
広州港務局
広州市政務管理弁公室

(3) 広州市行政区画

①市区

越秀区—街道弁事処 (22)

海珠区—街道弁事処 (18)

荔湾区—街道弁事処 (22)

天河区—街道弁事処 (21)

白雲区—街道弁事処 (14)・鎮 (4)

黄埔区—街道弁事処 (9)

花都区—街道弁事処 (1)・鎮 (7)

番禺区—街道弁事処 (10)・鎮 (9)

南沙区—街道弁事処 (2)・鎮 (3)

〇崗区—街道弁事処 (5)・鎮 (1)

②県級市

従化市—街道弁事処 (3)・鎮 (5)

増城市—街道弁事処 (3)・鎮 (6)

5. 分税制導入 (1994年)

財政収入

346.56億元 (1993年)

298.70億元 (1994年)

財政支出

331.27億元 (1993年)

416.83億元 (1994年)

6. 予算外資金 (2009年)

中央5.5%

地方94.5%