

党内民主とその限界

－ 代表大会「常任制」改革を中心に －

諏訪一幸

1. はじめに

1949年10月の建国以降、中国では共産党による一党体制が今に至るも続いている(以下、「党」及び「共産党」はいずれも中国共産党をさす一筆者)。しかし、この事実は、過去半世紀以上にわたって中国を特徴付けてきた政治体制の内実は何ら変化がなかったことを意味しない。なぜなら、制度レベルでの変化は確実に起こっているからである。例えば、権威主義体制下にある中国では民主主義体制につながる体制変容は起こっていないが、政治領域での本質的変容(構造変動)は確認できるとする見解がある。毛沢東時代の「一元的、非制度的政策決定の構造」が、趙紫陽時代には「非公式組織・テクノクラートやブレインによる政策決定への関与」へと移行し、江沢民時代には「官僚組織、テクノクラートによる制度的決定」が見られるようになったとするものである¹。

筆者も、改革開放期においては、限定的ではあるものの政策決定手続きの制度化や政策決定過程の透明性向上が目指され、実施に移されてきたと評価している。例えば、江沢民が主導した第15回党大会以降、党大会報告(いわゆる「政治報告」)の作成プロセスと党大会代表(或いは指導部)の選出プロセスの双方が公表されるようになった。それは、国内においては「6・4天安門事件」、国際社会においては冷戦終結という大変動(鄧小平の言を借りれば「小気候と大気候」)、さらにはIT革命の波を受けて多様化する社会情勢を総括した結果、それにもかかわらず、あくまでも一党体制を維持しようという決意表明(危機意識の裏返し)なのだと筆者は考える。党の構成基盤(階層)を拡大させるための理論的根拠である「3つの代表」は、新たに入党を期待される人々によって表出される民意を集約・調整するための指導思想でもある。本稿で取り上げる党内民主という政策課題も、以上のような文脈においてとらえることができる。

「中国ではこれまで民主を一つの作風として理解しすぎる傾向があったが、具体的制度に裏打ちされたものでないと、民主の保障は難しい²。本稿は党内民主問題を主として制度改革の側面から論じようというものである。

2. 党内民主と政治制度改革

党内民主を論じるにあたっては、中国共産党の「民主」理解をまず明らかにしておく必要がある。なぜなら、その理解はまさに中国的特色を有する独自のものだからである。そこで、第一に指摘すべき特徴は、労働者階級の前衛党であるとの自己規定と、その結果導き出される三権分立の明確な否定であろう。第二に、結党直後から信奉されてきた民主集中制という組織原則である。民主集中制とは、決定までの民主的議論と決定以降の集中的執行を旨とするものであるが、党の歴史は、民主の軽視と集中の絶対視を明らかにしている。文化大革命の実質的な否定として始まった改革開放期の政策には、彼らが目指してきたはずの民主に対する復権という課題があった。

現在改革の俎上に上がっている党内民主問題に関する議論も、このような政治課題の一環として理解すべきものであるが、その出発点は、第16回全国代表大会開幕式(2002年11月8日)において江沢民が行った政治報告³に求められる。

政治報告は第10項「党建設の強化と改善」の中で党内民主に触れている。そこでは、全部で6項ある「強化と改善」のための具体策の第3「民主集中制の堅持と健全化」において、「党内民主は党の生命である」との表現で言及されている。ここには、「党内民主が実行に移されると民主集中制が堅持・健全化され、党の指導力も強化・改善される」という流れが示されている。つまり、共産党の「目的」はあくまでも党の指導力強化にあり、そのためには党内民主という「手段」を用いる必要があると認識していることが判明するのである。

それでは、党内民主実現のための具体的措置とはどのようなものなのだろうか。政治報告は「代表大会制度と党委員会制度を完全なものにすることに重点をおく」としている。このことから、第12期党規約以降一貫して各級党組織の指導機関とされている代表大会と委員会の改革がまずは目指されていることがわかる。そして、この後に、「(現在一部の)市・県で行われている党代表大会常任制の実験地域を拡大する。(それを通じて)党代表大会閉会期間中でも代表としての役目が発揮できるルートや形式を積極的に探る」、「党委員会全体会議の役割をさらに発揮させる」、「党内選挙制度を改革し、完全なものにする」などのフレーズが続くのである。つまり、代表大会制度改革については「常任制の拡大」、党委員会制度改革については「全体会議の役割強化」で、さらには選挙制度改革などによって党内民主を具現し、発展させるのが党のねらいであることが明らかになる。

第16回全国代表大会から約2年後の2004年9月19日、16期4中全会において「党の執政能力建設強化に関する中共中央の決定」(以下、「決定」)が採択された⁴。これは、前述の政治報告第10項2にある「党の執政能力建設を強化し、党の指導レベルと執政レベルを向上させる」方針の具体化を意図したものであるが、ここでも党内民主についての言及がある。すなわち、「決定」第9項「党の執政能力向上を重点に、党建設における新しい偉大な作業を全面的に推進する」の5「民主集中制を堅持、健全化し、党の団結と活力を強化する」がそれである。ここでも、党内民主→民主集中制→執政能力強化(党指導力強化)の流れが看取できる(「決定」関連部分に対する分析は後述)。

以上の考察から判明するのは以下の3点である。第1に、改めて指摘する必要もないほど基本的ではあるが、極めて本質的な問題として、中国共産党が現在進めているのはあくまでも党内に限定された民主であるということだ。第2に、この民主化方針は、党内という限定以外に、「実験地域」というもう一つの限定詞を伴っている点である。例えば、代表大会常任制導入の実験実施地域は、政治報告、「決定」ともに、一部の市県レベルに限定しているのである。筆者は2004年11月、ある中国人研究者を通じ、党内民主の代表的モデル地域とされる浙江省台州市椒江区(同区の党内民主情況は後述)での聞き取り調査実施可能性を打診したが、「実験段階なので外国人によるヒアリングは遠慮願いたい」旨、丁重に断られた経緯がある。そして第3に、中国共産党が目指す「民主」化の本質に関する問題である。これまで見てきたとおり、この民主化は共産党の執政能力強化という目的を実現するための手段、従って、「民意を集約し、調整する」のもそうした

目的あつてのものであつた。党内民主化がもたらす結果は別問題として、党側が意図するのは一党体制の強化なのである。党が民主主義体制への移行を展望しているわけでは決してないことを確認しておきたい。

このように、党内民主の歩みは極めて慎重なものである。しかし、それを実施するとの決意には確固たるものがあるように思われる。なぜなら、改革推進の裏には一党体制維持に対する強い危機感が存在しているからである。「決定」は、「執政党としての地位は生来のものではなく、一度の苦勞で永遠の安逸が保証されるものでもない」としている。また、かつて江沢民のブレインとされた李君如(中央党校副校長)は、「いくつかの国における市場経済の発展経験から分かるように、一人当たりのGDPが1,000米ドルから3,000米ドルの段階では、社会構造や経済構造が激烈に変化し、利益矛盾が絶えず増加し、社会の安定さという問題が非常に突出する。わが国も恐らく例外ではありえない」との厳しい認識を示している⁵。「党の指導力強化を目指し、確固たる決意の下で、慎重に進める」のが党内民主に見られる現時点での方向性だと言えよう。

3. 党内民主改革の核心的課題—代表大会「常任制」—の歴史と実践

政治報告にあるように、制度改革としての党内民主の政策課題は代表大会制度改革と、代表大会によって選出される委員会を対象とした制度改革である。それは、党の各級指導機関である代表大会と委員会(全国代表大会と中央委員会は「最高指導機関」。党規約第10条3項)に権力機関としてふさわしい権限と役割を付与し、それを発揮させるという考え方に基づくものである。

委員会が代表大会によって選出され、委員会は代表大会に責任を負うという党規約から判断すれば、両者はいずれも指導機関とされてはいるものの、後者が前者の上位にあるのは明白である。しかし、現在の制度改革議論をリードする論客の1人である王貴秀(中央党校教授)が指摘するとおり、現行制度では代表大会に付与された権限が委員会や同常務委員会、甚だしきに至っては法的位置づけが不明確な「工作会議」や「拡大会議」によって代行されてきている。その上で、王は、こうした不正常的事態を招いている根本的原因は代表大会が非常任制であることにありと結論付ける⁶。

本節では常任制の歴史とその実践例について考察されるが、議論を進めるのに先立ち、現在の党内民主を論じるに際して中国で使用される「常任制」概念を「“党代表大会年会制”と“党代表常任制”、そして、この2つに実体を伴わせるための周辺措置から構成される制度の総称」と定義しておく。

(1) 歴史

歴史について語るができるのは、中国共産党史上、常任制導入が試みられた経緯が過去においてあるからに他ならない。建国後初めて開催された第8回全国代表大会(8全大会)で、常任制(ただし、その実質は年会制)導入の試みがなされたのである。

1956年4月28日、毛沢東は中央政治局拡大会議の席上、全国代表大会が45年6月以降10年余りにわたって開催されていないことに言及した後、「人民代表大会の方法にならって、党常任

代表(制度)を設けたらどうか。(中略)。常任代表を設けるメリットは、1年1回代表大会を開けることにある」と述べ、常任制導入への道筋をつくった⁷。これを受けて、8全大会開幕翌日にあたる56年9月16日、「党規約改正に関する報告」を行った鄧小平は、民主集中制に関する部分で党内民主推進において常任制の占める重要性を次のように指摘した。「(全国・省・県という3つのレベルで代表大会を毎年それぞれ一回開催するという)常任制には代表大会を党の最高決定機関とし、最高監督機関とする点に最大のメリットがある」、「(常任制導入によって)党内民主は大きく発展する」⁸。そして、以上の経緯の後に改正された党規約は、その第19条2項で「党の最高指導機関は全国代表大会であり、地方においては地方各級代表大会である」とするとともに、全国代表大会、省級代表大会及び県級代表大会会議を「毎年1回開催する」(第31条、第38条、第43条)としたのである⁹。実際これ以降、チベットを除く全省・市・自治区及び1,500前後の県級党組織で、代表大会常任制導入に向けた動きが見られた¹⁰。全国レベルでは、58年5月に、第8回全国代表大会第2回会議が開催されている。

常任制はこうして第一歩を踏み出したが、大躍進以降の政治的混乱の中でほどなく有名無実化する。これが復活したのは改革開放が始まって約10年経ってのことである。党中央の関連部門は80年代末以降、浙江や黒龍江など5省の12県・市・区で、党代表大会常任制(これは、50年代に比べ幾分体系的なものである)を実験的に導入した。しかし、16全大会前の時点ではこれが5ヶ所にまで減少、現在は浙江省台州市椒江区(旧椒江市)、湖北省羅田県、四川省雅安市、広東省深圳市宝安区などで試験的に行われているにすぎない¹¹。

50年代末に導入された常任制は、党規約に書き入れられたという点では党内民主の実践過程における大きな前進ではあったが、実態は年会制段階に止まり、しかも実施に移されていた期間も2年程度と極めて短かった。これに対し、現在の常任制は党規約上での復権は未だ果たしておらず、また実験段階に過ぎないものの、そこで示される具体的方向性は、50年代をしのぐものである。例えば、現時点で唯一常任制問題を扱った党内文書である「決定」には、主として以下のような方針が示されている。第1に、常務委員会の活動に対する党委全体委員会(全委会)による監督制度の構築がある。第2に、代表大会代表による提案制度の構築があげられる。これは、党大会閉会中でも代表としての役割を果たせるような制度構築を目指したもので、それに実体を伴わせるための付随的措置として、提案処理と回答システム構築の必要性にも言及されている。第3に、全委会開催に先立って一般代表の見解を求める制度や、全委会への一部代表の列席を認める制度の導入である。これらのうち、第1は委員会制度改革のための、第2、第3は党代表常任制のための措置である。

ところで、約15年の間に実験地域が半分以下にまで減少したのはなぜなのだろうか。趙紫陽主導の13大路線につながるものとして批判されたのだろうか。それとも、周辺措置を含めると改革が余りに煩雑なために敬遠された結果なのだろうか。こうした疑問に正面から回答を与える言論に筆者は未だ接していないが、13全大会に先立つこと5年、第12回全国代表大会党規約起草作業を主導していた胡喬木(当時中央書記処書記。12期1中全会で政治局委員に昇格)が常任制(年会制)導入に批判的だったという指摘は、この問題を考える上で一定の判断材料となる。胡は、同期党規約が常任制を定めた8期党規約の方針を踏襲しなかった理由を以下の3点にまとめているのである。第1に、常任制を定めたにもかかわらず全国代表大会が2回しか開催されなかった

のは、常任制の有効性に問題があるからに他ならない。第2に、党全国代表大会は、全人代と異なって、ある一定期間の路線や基本方針を定めることに目的があるので、毎年開催する必要はない。第3に、常任制導入によってもたらされる様々な問題に明確な回答を与えるのは難しく、かえって党委工作に無用な面倒をもたらす。しかし、その後、このような考え方は国内の学者などから厳しく批判されている¹²。

(2) 実践例

ここでは、代表的実験地域である浙江省台州市椒江区の事例をとりあげ、党内民主制度改革の実態を考察する。ちなみに、同区は県級行政区であるが、浙江省では既に省内全ての郷鎮級党組織で代表大会年会制が導入されているという¹³。

改革導入に至った背景及び経緯とは概ね次のようなものである。1988年下半期、中央組織部と浙江省党委員会は、椒江区(当時は椒江市)での代表大会制度改革実験実施を決定した。制度改革に向けたスタートが切られたのは同年12月の代表大会であったという。改革によって目指されたのは、党規約に従うと本来ならば「執行機構」に過ぎないはずの党委常務委員会が実際には最高権力機関となり、逆に「指導機関」であるはずの代表大会とそれによって選出された党委員会が常務委員会の付属品になってしまっているという現実を、如何にして改めるかという点にあった。

最も重視されたのは常任制改革である。解説資料によると、椒江区党委員会は全国でも最も早く常任制を導入した党組織で、しかも、今日に至るまで一度たりともこの実験を中断させたことのない全国唯一の党組織である。そして、約15年に及ぶ実験段階を経た後の2003年1月、常任制は正式制度として認められるに至る。

常任制の中核は代表常任制と大会年会制である。代表常任制が意図したのは、代表の任期が市党委員会と等しい点を明確にすることにより、3年間(或いは5年間)でわずか1回、しかも数日間程度しか開催されない会議に出席するためだけの代表だったという従来の形を改め、大会閉会期間中もその職責を果たすことを可能とするような制度構築を目指した点にある。常任制のもう1つの柱である年会制の導入も基本的には同じ発想、すなわち、指導機関としての役割を果たしうる制度の構築を目指すとの発想に基づくものである。なお、党規約上での「任期」の取り扱いについて言及しておく、8期は代表大会(対象は代表)とそれが選出する委員会(対象は委員)のいずれについても「任期は何年」という表現が用いられていたが、12期以降は委員会については依然として「任期」とされているのに対し、代表大会については「任期中に1度開催」という方針に変わっている。このような規定が、代表大会を上回る権威を委員会に与える根拠ともなっている。そして、全委会が開催されるのはまれであることから、例えば中央の場合、実際には「中央政治局と同常務委員会が中央委員会の職権を行使する」(党規約第22条)ことになるのである。

椒江区の事例によると、広義の常任制(狭義の常任制にその周辺措置を加えたもの)は次の5つの制度によって構成される。第1に、党代表選挙制度改革である。これは代表数の削減、小選挙区制度、候補者推薦方法の多様化、差額率の拡大などからなる。第2に、党代表大会年会制の導入である。第3に、党代表常任制がある。これに関連して、椒江区には、各代表の活動を常

時サポートするための制度として、区党委組織部副部長が主任を兼任する「黨員代表連絡弁公室」が設けられた。第4に、区委員会工作制度改革が行われた。常務委員会が廃止され、党委員会を構成する各委員がそれぞれの担当分野の責任を負うという「委員会制度」が導入された。この改革により、委員37名、うち常務委員が9名という従来の体制を12名（その後は13－15名）の委員からなる新体制に改めた。これは、下部に多くの基層組織をもつ県級レベルでは指導機関を簡素化して意思疎通をスムーズに行う必要があるとの判断に基づくものである。そして第5に、代表と黨員の連絡制度構築がある。一般黨員との交流を強化することにより、代表には彼らの声をより政策に反映することが要求された。

周辺措置の中では、委員会（全委会）に対する監督を強化するという要素がとりわけ重視された。それは、常任制導入によっていかに代表大会機能を理念的に強化したとしても、依然として日常の政策決定機関であり続ける党委員会に対する監督を効果的に行わない限り実質的成果は得られないからに他ならない。既述のとおり、椒江区では常務委員会廃止に伴い、党の指導機構は代表大会と委員会という2段階制度に改められ、重要事項は代表大会年会で決定されるようになった。そして、従来は年1回、多くとも2回しか開催されなかった全委会が党の日常工作を指導するとともに、代表大会の決議を貫徹、執行することとなった。ここに監督の必要性が生じるのである。委員個人に対する監督としては、代表大会代表によって年1回行われる信任投票制度の導入や委員の組織関係（日常的党活動の基盤）の基層組織への移行がある。次に、委員会組織に対する監督を強化するため、代表大会準備作業への代表の早期参画が計られている。これは、大会議題や主要人事は大会が始まる前の委員会準備段階で決定することが多いので、この間のプロセスに対する代表の関与を強化するとの発想に基づく措置である。全代表をいくつかのグループに分け、委員会はこれらグループの行った提案に基づいて各種決定を行うというシステムを導入したことも、委員会に対する監督強化措置としてとらえることができる。

以上が椒江区における党代表制度改革の概要であるが、椒江区同様に注目されている湖北省羅田県の改革事例についても簡単に触れておきたい。2003年2月、湖北省委によって党代表大会常任制実験地域に指定されたことを受け、同県では様々なシステムが導入されたが、選挙制度改革は現地の党幹部にとって脅威として受け止められたという。それは、党代表に選出されないと党委委員にも書記にもなれなくなったからである。同年6月に上級党委である黄冈市委の任命で着任したばかりの県党委書記は、11月の代表選挙前日、緊張で「眠れない夜」を過ごした。同人は幸いトップ当選を果たしたが、県下の某鎮では8名の党委委員中4名が落選するという憂き目に遭った。なお、同人によると、一連の改革によって、「県委書記が権力を一身に集め、常務委員会が県委の権力中心をなす」という状況は過去のものとなったという¹⁴。

4. 改革の全体像と問題点

政治報告と「決定」で示された党内民主を制度改革の側面から考察した際の最大の焦点は、代表大会と党委員会（全委会）のそれぞれをどのような権限を持つ機関に改めるかにある。その結果、前者については常任制（主として代表大会年会制と代表常任制）によって指導機関としての権限を付与し、後者については、代表大会による効果的監督とその他の措置で、全委会をして執行機関として機能させることによって、党内民主を推進させることが目指されている。このような方

針に従って、15年以上に及ぶ実践が行われてきたことを椒江区の事例で確認することができた。こうした方向性は、軍内党委工作を扱った党内規定としては建国後初めてのものとされる「中国共産党軍隊委員会工作条例(試行)」(条文未発表)においても、例えば、全委会の役割を強調するなどの形で示されている¹⁵。

本節では、個別の制度改革に対する考察をさらに深めることで改革の全体像を浮かび上がらせることと、そこに見られる問題点を明らかにすることが意図される。

まず、選挙制度改革について取り上げる。政治報告は改革の必要性に言及し、「決定」では候補者提案制度改革、差額推薦及び差額選挙実施の範囲と比率の適度な拡大、選挙で選ばれた指導的幹部を対象とした任期中の異動抑制方針、基層党組織の指導メンバー選出を対象とした直接選挙範囲の漸進的拡大といった具体策が提示されている。

選挙制度改革に伴う問題点及び今後注目すべき点として、筆者は以下の3点を指摘したい。

第1に、現場や研究者からは、「決定」に示された基層党組織「メンバーの直接」選挙方針に比して、より具体的かつ急進的とも言える「書記や副書記を対象とした差額」選挙の導入を求める声が出ていることがあげられる¹⁶。この主張(及び前述の湖北省羅田県のケース)は、書記及び副書記選出に際しての信任(等額)選挙、候補者選出に際しての事前協議や前期委員会の関与、それら候補者に対する上級党組織の審査・同意及び全委会による選挙などを特徴とする現行選挙制度とは相容れないものである¹⁷。つまり、基層での選挙制度改革は、これを突き詰めて考えると、党の現行幹部管理制度全体に影響する見直しにつながりうる。このような壮大な改革を実施に移すことは果たして可能なのだろうか。

第2に、人代との関係に影響する問題がある。現時点での改革はあくまでも党内に限定されており、従って、「決定」にある「任期中の異動抑制」の対象も、当然のことながらその職務は党内職務である。ただ、こうしたスタイルが根づくこと、人代がひとたび決定した政府関連人事案件は、それが元々は党の提案によるものであっても、現在行われているような任期期間中の「自由な首のすげ替え」は不可能になるという論理的帰結が導き出される¹⁸。これは人代の地位強化につながる可能性を秘める。そもそも、人代の地位向上は改革開放期の一貫した党方針ではあるが、党権力との比較においては、これもあくまでも相対的なものに過ぎない。近年、党書記による同級人代委員長ポストの兼任が推進されているが、これは、選挙制度改革がもたらす衝撃を和らげるための対抗措置としてもとらえられよう¹⁹。

党内民主推進を理論面から大局的に説き続けている胡偉(上海交通大学国際与公共事務学院教授)は、差額選挙制度の普及を強く主張している。胡のロジックは次のようなものである。「(議論を中央に限定すると一筆者)中央政治局と常務委員会が重要事項を決定しているのが現実である。こうした現実に基づいて党内民主化の途を考えると、それを選出する中央委員会及び中央委員会を選出する全国代表大会の選挙機能を強化すべきである。そして、その際の選挙方式は、『異なった政策傾向や様々な党内意見を有効に集約・調整するための制度化されたルートを提供し、一層有効に利益の総合化を図る』ものでなければならないことから、差額選挙である必要がある。やがて条件が満たされた時は常務委員選出選挙にもこの制度を導入すべきである」²⁰。

しかし、既得権益を失う恐れのある改革を断行する決意が党最高指導部にあるのだろうか。また、代表大会の指導的地位をより重視するとの立場にたてば、「中央指導者は中央委員会においてではなく全国代表大会で任免すべき」との主張が出てくるのも自然な流れである²¹。改革断行への意志と選出に対する自信が指導部にありさえすれば、この程度の改革に際する技術的困難性はそれほど高くないのかも知れない。既定方針実現のための直接の説得工作対象が増えると言っても、せいぜい6倍程度(中央委員及び同候補委員から代表全員へと拡大)に止まるからである。しかし、最高指導部の示した新たな政治スタイルの影響はやがて基層部にまで及び、党の権力基盤を大きく揺さぶるであろうことから、このような方針が直ちに示される可能性は極めて低いと言わざるを得ない。

次に、監督問題について補充考察する。

党委書記など各級主要指導者個人に対する監督強化に主眼が置かれた党内規定として、2004年2月17日に「中国共産党党内監督条例(試行)」が公表された。しかし、それによって果たして成果が上がるかははなはだ疑問と言わざるを得ない。なぜなら、第6条3項は「党委員会が同級常務委員らを監督する」としているが、同級党組織による幹部監督にはそもそも限界があるからである²²。条例を離れ、紀律検査体制一般についてみても同様のことが言える。つまり、各級紀律検査委員会が「同級党委員会と上級紀律検査委員会の二重指導を受ける」(12期以降の規定。党規約第43条。中央紀律検査委員会については「中央委員会の指導」)うえ、「常務委員に関連する問題は、同級党委員会に報告した後、上級紀律検査委員会に報告し批准を求める」(14期以降の規定。同第44条)からである。もともと、巡視組派遣制度(条例第27条「中央及び省級党委は巡視制度を設け、関連規定に基づき、下級党組織の指導グループ及びそのメンバーを監督する」)の運用次第では、各級党政機関トップらへの監督効果が生れる可能性はある。条例に基づいて中央紀律検査委員会と中央組織部が派遣している巡視組の主だったターゲットは、書記と省長という2人のトップである。このような巡視組は2004年11月当時、全国5省で活動を展開していた²³。その意味で、巡視組派遣とあわせ、中央党組織と中央国家機関内の派駐機構に対する「中央紀律検査委員会と監察部による統一管理と直接指導」が同年から全面实施されていることが、どの程度の効果を挙げるかに注意を払い続ける必要がある²⁴。

第2に、「監督者・被監督者関係における論理矛盾」という問題がある。例えば、全国代表大会(監督者)は中央委員会(被監督者)報告を聴取し審議するが、その報告は自らが選んだ中央委員会による報告ではなく、前期代表大会が選出した委員会の報告である。ある見解に基づく、常任制導入はこうした論理矛盾解決という観点からも意味のあることと認識されている²⁵。なお、この問題を制度面からより厳格にとらえるならば、前期代表大会が同中央委員会の報告を聴取し採択した後、新期代表大会を開催するというプロセスの構築が必要となる。

「決定」で言及された新たな課題として、「指導部メンバーの建設」問題がある。「決定」第5項5では「党政機構を規範化し、党委常務委員会の構成を改善し、党政指導メンバーの兼任を適度に拡大し、指導的地位にあるポストを削減し、分担重複問題をしっかり解決し、職務が同じ或いは近い党政工作部門を合併する」との方針が示されている。さらに、第9項3では「地方党委副書記ポストの削減と常務委員による担当者責任制度実施」がうたわれている。これは、党委常務委員による政府主要ポスト兼任の徹底化を進めることで、機構簡素化と党の指導力強化という2つの

目的を同時達成しようという、一石二鳥的発想に基づくものであろう²⁶。しかし、このような兼任の勧めは、その成果は限定的ではあるものの、改革開放期の政治制度改革に通底する「党政分離」の方針に反するのではなかろうか。

以上が個別改革に対する分析であるが、一党体制を前提として得られる、より健全な党内民主制度改革の着地点とは、代表大会制度の再構築、つまりその内部組織間の権力関係の調整・再構築であるというのが筆者の結論である。党の歴史をひもとけば、8期党規約(第21条)では「各級代表大会が同級の最高指導機関である」旨規定される一方で、「代表大会閉会期間中は、代表大会の選出した委員会が最高指導機関である」とされていた。それが1969年の9期以降、「各級(最高)指導機関は代表大会と委員会である」と両者が併記されたことで、結局は委員会が代表大会より高い地位を占め、最終的には書記に権力が集中するという「極めて不合理かつ不正常」な状況が生まれたのである²⁷。

では、現在の代表大会制度を最大限尊重した結果描かれる役割分担の青写真とは、一体どのようなものなのだろうか。筆者が考えるに、それは「党代表大会と党委全体会議が権力機構、常務委員会は執行機構、紀律検査委員会は監督機構」といったようなものだろう²⁸。その際、紀律検査委員会については、「党委員会も党紀律検査委員会も、いずれも党代表大会で選出されるのだから、後者は前者に対してではなく、代表大会に対して責任を負い」、「上級紀律検査委員会が下級紀律検査委員会を指導」できるシステムを構築する必要がある²⁹。

これに対し、前出の王貴秀は、「党代表大会常任制度を真の常任制とするためには人代常務委員会制度に似た『常設委員会』を代表大会に設ける必要がある」と、新制度導入の必要制を訴える³⁰。王によると、常設委員会は代表大会によって選出されなければならない、その格は党委員会より高くなければならない。そして、常設委員会には代表大会閉会期間中を対象とした最高決定権と最高監督権を付与する必要がある。こうした体制の下で、現在党委員会が独占している決定権、執行権及び監督権をそれぞれ適切に分割しなければならない。中央を例にとると、政策決定権については代表大会開会中は全国代表大会が、閉会中は常設委員会がそれぞれ行使する。中央委員会は代表大会及びその常設委員会の執行機関としての役割を果たす。中央委員会が選出した常務委員会は中央委員会閉会中、代表大会及びその常設委員会の決議や決定を執行する。そして、それぞれの職能に従い、中央委員会は「中央執行委員会」に、常務委員会は「中央執行委員会常務委員会」に改称する。代表大会で選出されたという意味で中央委員会と同格である中央紀律検査委員会は監督機関として、代表大会と常設委員会に対してのみ責任を負う。

このように、常任制導入で代表大会の権限を強化し、さらには前述の関連措置で全委会の権限も強化する(そのためには開催回数の適度の増加が必要)と、常務委員会制度廃止(或いは権限曖昧化、執行機関化)の流れができる。しかし、「決定」第9項5からも明らかなように、党中央は、自らの強力な権限を手放すことにつながるためか、常務委員会の廃止には否定的である。なお、この問題に関し、「全国の地方党组织においては党委書記が絶大な権限を有していることが少なくない。従って、そのようなケースにおいては、全委会のみならず常務委員会の権限を強化することで、書記個人のそれを牽制する必要性がある」との主張は³¹、比較的实施しやすいという意味

で、傾聴に値するものである。

5. おわりに

党内民主が党の意図するところに従って順調に推進された結果が、党内政治手続きのさらなる規範化程度に止まるものだったとしても(勿論、これが党の意図するところである)、それはそれで、政治における透明性や予測可能性の向上といった観点から、歓迎すべきことである。

しかし、本稿で確認してきたとおり、中国共産党の進める党内民主制度改革には、それが共産党の指導力強化を目的としていること、実験段階にあること、そして、あくまでも党内に限定されていることに、その特徴を見出すことができる。党内外の民主化を求める「下から」の声が大きくなるとなるような事態も現時点では想定できない。一方で、江沢民が3年近い時間をかけて党規約入りにこぎつけた「3つの代表」方針に基づき、私営企業主をはじめとする「社会主義建設者」の入党で、党内が多分化し、派閥が誕生する可能性や、やがてはそれが多党制につながっていく可能性についても、長期的視野をもって考察していく必要もあろう。しかし、党の民主主義的政党化を短期的に展望することは総じて非現実的である。

党内民主制度改革に関しては、政策決定の効率化やその過程の透明性向上に期待しつつも、当面は共産党による一党体制が継続するとの前提で、「民主」という言葉に惑わされることなく、冷徹な目をもって向かい合うというのが、我々のとるべき基本姿勢なのである。

参考文献

日本語

加茂具樹『現代中国政治と人民代表大会 人代の機能改革と「領導・被領導」関係の変化』(慶応義塾大学出版会、2006年)

国分良成『現代中国の政治と官僚制』(慶応義塾大学出版会、2004年)

小島朋之『崛起する中国—日本はどう中国と向き合うのか?』(芦書房、2005年)

三宅康之『中国・改革開放の政治経済学』(ミネルヴァ書房、2006年)

毛里和子『新版 現代中国政治』(名古屋大学出版会、2004年)

英語

Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform* (New York: W·W·Norton&Company, 2004)

Jude Howell, eds., *Governance in China* (Oxford: Rowman&Littlefield Publishers,inc, 2004)

中国語

楊宏山『当代中国政治関係』(経済日報出版社、2002年)

各種新聞雑誌

- 1 毛里和子「中国の構造変動と体制変容をめぐって」『現代中国の構造変動1 大国中国への視座』(東京大学出版会、2000年)6-8頁。
- 2 胡偉「新世紀中国民主政治發展与政治学的使命」『中国政治』2004年第4期8頁。
- 3 「全面建設小康社会、開創中国特色社会主义事業新局面」『人民日報』2002年11月18日。
- 4 『人民日報』2004年9月27日。
- 5 李君如「以提高執政能力為重点全面推進党的建設」『中国党政幹部論壇』2004年第10期13頁。
- 6 「發展党内民主的方向和路径」『中国共產党』2003年第8期61頁。
- 7 「在中共中央政治局擴大會議上的總結講話」『毛沢東文集』第七卷(人民出版社、1999年)54頁。
- 8 『鄧小平文選』第一卷(人民出版社、1989年)233頁。
- 9 中共中央党校党章研究課題組編著『中国共產党章程編介(從一大到十六大)』(党建讀物出版社、2004年)205-210頁。
- 10 胡堅「党的代表大会常任制的实践与探索」『中国共產党』2003年第4期42頁。
- 11 徐騰 陳兆德「激活党内民主的制度与实践—对实行党代会常任制的思考」『中国共產党』2004年第1期106-107頁。「党代会常任制的發展歷程」(新浪網、<http://news.sina.cn/c/2004-04-28/04562418686s.shtml>、2004年5月12日にアクセス)。史衛民「積跬步以致千里—2000-2005年中国民主政治建設回顧」『中国政治』2006年第1期72頁。
- 12 徐少兵「党的代表大会常任制:争論及其評析」『中国共產党』2004年第2期65-66頁。
- 13 胡堅等「浙江省椒江市党内制度改革的嘗試」『求是』1989年第6期34-36頁。胡堅前掲論文43-44頁。伍醒等「党代会常任制:椒江的做法与思考」『中国共產党』2004年第6期97-105頁。
- 14 「县委書記与普通党员同台競選党代表」(新浪網、<http://news.sina.cn/c/2004-04-28/04562418689s.shtml>、2004年5月22日にアクセス)。「湖北省羅田改革県領導体制取消县委常委」(新浪網、<http://news.sina.cn/c/2004-04-28/04532418663s.shtml>、2004年5月21日にアクセス)。吳理財「羅田政改:從党内民主啓動的県政改革」『学習時報』2006年1月23日。
- 15 「中央軍委頒發中国共產党軍隊委員會工作条例」(新浪網、<http://news.sina.cn/c/2004-05-09/11242487050s.shtml>、2004年5月20日にアクセス)。
- 16 「認真學習貫徹党的十六届四中全会《決定》」『中国党政幹部論壇』2004年第10期57-58頁。
- 17 「中国共產党地方組織選舉工作条例」中央弁公庁法規室、中央紀律委員會法規室、中央組織部弁公庁編『中国共產党党内法規選編(1978-1996)』(法律出版社、1996年)255-262頁。
- 18 実際、党はその後、任期内の恣意的異動に一定の歯止めをかける内容を含む党内規定を定めた。「党政領導幹部職務任期暫行規定」『人民日報』2006年8月7日。
- 19 湖北省咸寧市咸安区では現在、党、政府、人代、政協という4組織間でのポスト兼任を進める「四大家族一家化」改革が行われているが、このようなやり方に対しては批判の声も出ている。「湖北咸安鄉鎮改革」(世界与中国研究所、<http://www.world-china.org/04/0403052001.htm>、2004年6月2日にアクセス)。
- 20 胡偉「党内民主与政治發展:開發中国民主化的体制内資源」『復旦学報(社会科学版)』1999年第1期4-7頁。
- 21 徐少兵前掲論文66頁。
- 22 党内民主改革の実験地域である四川省雅安市下のある区は2004年1月、党代会大会内に設けられた監督委員會(そのトップは区人代党組副書記)が区委委員(区委書記を含む)や区委紀律檢查委員を監督するとシステムの導入した(「党内民主新措:分權制衡」、搜狐、<http://news.sohu.com/2004/01/16/65/news218606516.shtml>、2004年5月30日にアクセス)。区人代党組副書記をトップとする組織が区委委員や区委紀律檢查委員を監督できるのかが最大の課題である。
- 23 「中紀委中組部巡視組重点監督省部一把手」(新浪網、<http://news.sina.cn/c/2004-07-13/03463064952s.shtml>、2004年8月1日にアクセス)。「加強对權力運行的制約和監督」『学習時報』2004年11月8日。
- 24 「中央紀委監察部今年全面实行对派駐機構統一管理」『人民日報』2004年5月28日。
- 25 淮建利「党代会常任制与党内監督機制的構建」『中国共產党』2003年第12期50頁。
- 26 前掲『中国党政幹部論壇』44頁。
- 27 王貴秀「改革和完善党的代表大会制度十議」『中国共產党』2004年第4期30-31頁。
- 28 「党代会常任制試点有待新突破」(新浪網、<http://news.sina.cn/c/2004-04-28/04562418687s.shtml>、2004年6月12日にアクセス)。
- 29 淮建利前掲論文51頁。
- 30 前掲論文「發展党内民主的方向和路径」62頁、同「改革和完善党的代表大会制度十議」32-34頁。
- 31 楊宏山・中国人民大学公共管理学院講師(当時)の筆者に対する発言。