

政府機構改革の動向

田中 修

はじめに

3月18日に政府機構改革案が全人代で可決されてから1ヶ月が経過した。新京報2008年4月21日は、新設各部の権限調整状況の特集しており、その概要を紹介したい。また、新快報2008年4月22日は財政経済担当部門の幹部人事について興味深いコメントを出しており、あわせて紹介しておきたい。

1. 工業・情報化部

今回の国務院機構改革において、新たに成立した5大部委のうち4機関はすでに発足したが、工業・情報化部が最後に残っている。

3月17日、前国家安全生産監督管理総局局長の李毅中が新部長に就任した。3月24日には、国務院は王旭東、奚国華、苗圩、陳求発、婁勤儉、王新黔、楊学山の7人を副部長とした。この結果、工業・情報化部は人力資源・社会保障部に次いで副部長が多い部となった。これについて、前情報産業部の内部関係者は、「これは今回の機構改革の基礎はリストラを行わないということであり、このため上層幹部を全員処遇しなければならなくなった。各部委の大量の工作人員を妥当に配置しなければならなかったことが、発足が遅れた重要な原因の1つである」と説明している。

人員配置のほか、合併後の権限の区分・明確化も発足前に解決を要する重要問題である。工業・情報化部は主として情報産業部、国防科学工業委、国務院情報化弁公室、国家発展・改革委の一部の部局から構成されるため、今回の改革で最も骨が折れると見られている。

7人の副部長の任命は、外部に工業・情報化部の将来の権力枠組みの体系を示したようなものである。前情報産業部の内部関係者は、「王旭東は党務の管理を主管し、奚国華は電信業者を含む通信産業を分担管理し、婁勤儉はTD・3G・国家863計画といった国家の重大科学技術研究開発プロジェクトを主管する可能性がある。このほか、陳求発は副部長兼国防科学技術工業局長となり、国防科学技術を分担管理する。前東風自動車総経理から異動となった苗圩は将来自動車産業を分担管理する。国家発展・改革委出身の王新黔は同委と関係する工業及び中小企業の方面を分担管理するとみられる」と分析している。

4月2日に举行された「2008 中国移動通信産業サミットフォーラム」において、奚国華副部長は「現在、当部では権限・機構・編制を定める作業を進めている」とした。しかし、記者が情報産業部新聞処から聞いたところでは、機構設置・人員配置は第2四半期に基本的に完成するとのことである。業界は、元々の情報産業部の権限が旧態依然として削減されないのではないか、と心配している。

2. 国家エネルギー局

「張平国家発展・改革委主任は、就任後すぐに中国投資協会の陳光健会長を訪れた。これは予想外のことであり、新しい指導者が実務的でエネルギー政策を重視し、多くの意見を聞きたがっていることが分かった」と同協会エネルギー研究センターの陳望詳副理事長は語っている。

中国投資協会以外にも、張平は就任後国家発展・改革委の弁公室を訪れ、挨拶・自己紹介を行った。こういうやり方は同委の新人には非常に新鮮に映った。実のところ、張平は安徽省から中央に異動になり同委の副主任に就任したときも同じことを行い、当時少なからぬ職員はその実務的で末端を重視する態度を賞賛したのである。

陳望詳によれば、最近終了したばかりの中国投資協会年次大会の席上、新たに国家エネルギー局長に就任した張国宝が年初の雨雪災害による電力網の麻痺状況、電力・石炭の需給逼迫、2020年の電力需要予測等の問題につき皆の建議・意見を聴取している。

今回の大部制改革で中央は、「国家発展・改革委はミクロの管理事務と具体的な許認可事項を減少させ、マクロ・コントロールをしっかりと行うことに精力を集中させなければならない」と明確に提起した。今に至るまで、新設された国家エネルギー局を除き、国家発展・改革委がどのような実権を減少・手放したのかははっきりしない。このことについて、同委の内部関係者は「改革は始まったばかりで、多くの具体的作業がまだ計画段階にある」としている¹。

(1) エネルギー管理

しかし、確かなことは、新たに成立した国家エネルギー局はすでにエネルギー管理のマクロ・コントロールという新使命に邁進しているということである。全人代・全国政協終了後毎年1回開催される「中国発展ハイレベルフォーラム」において、張国宝は国家エネルギー局長として新機構の役割を明確にし、「国家エネルギー局は価格決定権限を求めることはしないが、価格問題について自らの建議・意見を提起する。現在当局は国家原子力発電中長期発展計画を計画・調整中である」と述べた。

3月18日、国家発展・改革委は「再生可能エネルギー発展第11次5ヵ年計画」を発表した。これは、昨年8月に公布された「再生可能エネルギー中長期発展計画」に基づくものであり、第11次5ヵ年計画期間の再生可能エネルギーの発展目標・重点にも一部調整が行われた。これは国家エネルギー局成立後、初めてのエネルギー長期計画である。

国家エネルギー局は、国家発展・改革委エネルギー局、エネルギー弁公室、国防科学工業委が主管する原子力工業系統の2司、及び国家発展・改革委内部のエネルギー産業関係司局により構成されることになっている。

¹ 国家エネルギー局の最初の仕事は、4月8日上海交通大学において、江沢民が同大の学内報に発表した「中国のエネルギー問題に関する考察」を学習することであった（東方網2008年4月9日）。この論文は国家発展・改革委エネルギー研究所党委の周大地書記らが執筆協力している。国家発展・改革委の権限温存に江が一役かった礼なのかもしれない。

現在、国家エネルギー局はまだ正式に発足しておらず、局長以外その他の職務・機構設置も具体的に公表されていない。記者の理解によれば、国家エネルギー局は月末に発足し、前国家発展・改革委エネルギー局長の趙小平が副局長に就任し、もう 1 人の副局長には国防科学工業委の孫勤副主任が就任する可能性がある。

(2) 価格問題

製品油の価格等の敏感な問題について、張国宝は「石油不足問題は、実のところ価格問題である。国際石油価格はずっと高止まりとなっており、関係方面では現実に製品油価格の引上げを考えているが、石油価格は経済運営の多くの方面に関係するので、慎重な考慮が必要である」と率直に語っている。

実際、石油不足だけでなく、電力・石炭の逼迫等のエネルギー問題が近年次々に発生し、中国経済は既にインフレ期に入っている。国家発展・改革委はこれまで許認可・価格コントロールといったミクロの行政権力を過度に重視してきたため、マクロのコントロール・戦略計画が欠如し、問題が発生するたびに場当たりの救済する消火隊員のようなものであった。中国の経済成長はエネルギーの多消費に過度に依存し、中国経済が速く成長するにつれてエネルギー問題はますます際立っている。

最新の数値では、第 1 四半期の消費者物価指数は 8% 上昇しており、インフレ・経済過熱防止の情勢は日増しに峻厳となっている。新たな試練に対し、どのようにして改革を深化させ、機能の転換を推進し、マクロ・コントロールをうまく行うかが、今回の改革が成功か失敗かを人々が評価するカギとなろう。やっかいな問題をうまく処理すると張平は言ったが、明らかにこの道は困難に満ちている。

3 . 住宅・都市農村建設部

4 月 17 日夜 6 : 40、海淀三里河路 9 号において「中華人民共和国建設部」の看板が取り外され、住宅・都市農村建設部の看板が付けられた。約 40 分の取替え作業過程は低調なもので、儀式は執り行われず、官員の出席もなかった。

今回の大部制改革案のうち、住宅・都市農村建設部の変化が最も小さい。しかし、住宅保障問題を所管するため、注目を受けている。

今年の全人代・全国政協期間、官側の解釈によれば、新設の住宅・都市農村建設部は住宅保障体系を速やかに確立することにより、都市・農村建設の統一的企画を強化する。その主要な職責は、住宅・都市農村建設政策を策定し、都市・農村の計画管理を統一的に企画し、全国の住宅建設・住宅制度改革を指導し、建築市場・建築安全・不動産市場の監督管理を行うことである。

住宅保障と不動産のコントロールは、住宅・都市農村建設部の 2 つの重要な機能である。住宅・都市建設部の機構・権限・編制案は今月初めに中央編制弁公室に上申済みという。

(1) 住宅保障

住宅問題については、低所得層の住宅保障が最も関心を集めている。4 月 16 日、齊驥副

部長は本報に対し「現在低家賃住宅建設の過程において2つの方式がある。1つは、低所得家庭に資金補助を行い、自己に適した住宅を借りさせる方法。もう1つは、政府が低家賃住宅を実物で提供する方法である」としている。

(2) 農村建設

「都市・農村」も1つの改革の突破口である。長期にわたり、中国の都市・農村の二元構造により、都市の公共施設は政府が金を出して管理していたが、農村の公共サービスは自ら金を出し管理する状態であり、農村を汚く乱雑でみすぼらしくしていたのである。

2005年、新農村建設を推進するため、建設部は都市・農村計画司から村鎮建設処を分離し、村鎮建設弁公室を独立して設置した。新しい案では、農村建設方面の機能・機構は強化されると聞いている。

齊驥副部長は「村鎮弁公室は村落の環境をもっと改善し、農村住宅の安全を強化し、農村の建設用地を合理的に集約する面で、建議を提起し指導を行うことになる。同時に、発展にとって良好な経験を総括し、さらに普及させる」と述べている。

部長に就任した姜偉新は、かつて国家計画委員会傘下の華聯不動産開発会社の副総経理をしていたことがあり、建築・不動産開発を理解している。この黒竜江人は新中国と同年齢である。公開された略歴によると、彼は1968年12月に農村で仕事に参加し、1974年2月北京大学を卒業した。かつて国家発展・改革委の副主任として、投資を主管していた。

3月23日、中国発展ハイレベルフォーラムにおいて、姜偉新は最も関心の高い住宅問題について、「中低所得家庭の住宅支払能力が相対的に不足している問題は比較的際立っており、住宅価格の上昇は速すぎ、住宅供給構造は不合理であり、住宅建設の資源消費が多い。現在、我々はすでに比較的明確な住宅政策の方向をもっている。低所得家庭は主として低家賃住宅とエコノミータイプの住宅により解決する。中所得家庭は価格を制限した分譲マンション及びエコノミータイプの住宅により解決する。高所得家庭は主として市場により解決する」と語った。

このほか、同部の指導グループとしては、前建設部の数名の官員以外に、國務院情報化工作弁公室の前副主任陳大衛を副部長に異動させている。この異動は、建設事業・建設企業の情報化を推進するためのものである。

4. 環境保護部

3月31日、環境保護部が発足した4日後、周生賢部長は黒竜江省の松花江を視察した。おりしも2005年、松花江の重大環境汚染事件が発生したとき、周生賢は命を受け国家環境保護総局の局長に就任した。就任後、彼は松花江に赴き第一線で指揮をとり、重大環境汚染事件の防御に決定的勝利をおさめたのである。

中国石油ハルピン石油化学子会社とハルピン市松花公路大橋の水質を視察後、4月1日、環境保護部はハルピンにおいて全国環境保護関係部連絡会議を開催し、松花江流域の水質汚染の処理を検討した。

この会議において、周生賢は松花江の生態を休養させる各種政策措置を断固として実施し、水質の状況を指導幹部の政治業績考課の重要指標とし、厳格な問責制と一票否決制を施行するよう要求した。

現在、環境保護部の機構・権限・編制案は急ピッチで策定されている。ある同部関係者は「案は中央編制弁公室に上申しなければならないが、6月前には完成するだろう」としており、発足後1ヶ月の間、各司局は依然これまでの権限に基づき仕事を進めている。

(1) 環境モニター

環境保護部の権限はどこが変化するのか？環境保護部環境計画院の王金南副院長は、まず強化される権限は環境モニターの方面だとする。環境保護部の発足式の当日、周生賢とその他指導部は会議を開催したが、その内容は環境モニターの強化であった。

上述の同部関係者は、「策定中の機構・権限・編制案のうち、環境モニター局を単独設置することはすでに基本的に確定している。現在環境保護部内部の司局の権限が交錯しており、モニター方面は汚染制御司、科学技術司、環境モニターセンターが関係しているため調整が必要である。もう1つの構想は環境モニターの社会化である。例えば、社会機関にモニターさせ数値を提供させれば、一定程度モニター数値の不正確・虚偽を免れることができる。もしある機関のモニター数値が不正確であれば、政府はそこからモニター数値を購入しないので、その機関は自動的に淘汰されることになる」と述べている。

(2) 法執行

環境モニターと同等に重要なものは環境保護の法執行である。3月26日、全国環境保護報執行工作会で、周生賢は「温家宝総理は環境保護部門に対し、『法執行は鋼鉄のように硬くなければならない、豆腐のように軟弱であってはならない』と戒めた。権限責任が明確で、行為が規範化され、監督に力があり、運用効率の高い、完備された環境法執行・監督システムを早急に確立しなければならない。権威の規範化された環境法執行監督機関を建設し、国家の監察能力を高め、地方にも環境法執行監督機関を整備する。今年環境保護部の法執行は、いくつかの重量級で影響が全国に及ぶ大事案について行う。外資企業を含む重量級大企業に対し、一切差別せず厳格に法執行の監督を行う」と述べている。

(3) 水質汚染

環境保護部のもう1つのあり得る変化は、汚染制御方式の調整である。王金南は、「水環境は、現在中国の環境で最も重要な問題である。水の問題は、江河・地表水・地下水を含み複雑であり、『水環境保護司』『水汚染制御司』といった専門の司を設立すべきである」とする。

現在、水・空気・固体廃棄物等の環境要因は汚染制御司が管理している。王金南は、「環境保護部の機構権限は、水環境・大気環境等の環境の質で切り分け、それぞれ単独の管理機関を設置すべきである。新たな環境保護部の権限には、重大な環境保護計画・政策・基準の組織・実施がある。この実施には、人力資源と実施を監督する機関が必要である」と表明している。

環境保護部の高官によれば、水汚染制御司が設置される可能性は高く、このほか気候変動に対応する司局が1つ設置される可能性もある。

しかし、このような機関を設置すると、必然的に環境保護が多頭管理となり、他の部委との権限が交錯するという問題に直面することになる。例えば、水環境は水利部・建設部・農業部等と関係する。この点につき、王金南は「実際のところ、誰が責任を負うかは重要ではない。重要なのは責任の主体を明確にすることだ」とする。

5．人力資源・社会保障部

3月24日、尹蔚民部長は人力資源・社会保障部の主要権限について、「1つは就業促進、労働関係の安定維持、社会保障体系の整備を核心とした社会管理と公共サービス機能、第2は、機関・事業単位の公職者を核心とする公共人事管理機能である」とした。ここには労働契約法実施後の余波と公務員管理制度改革の推進強化が、既に当部の政策の重要な構成要素となっていることが容易に見て取れる。

機構・権限・編制案は現在確定中であるが、活動には影響を受けていない。当部の関係者は、「現在前人事部と前労働・社会保障部の機関はいずれも正常に運営されており、文書名はすでに統一されている。職員の感情は比較的安定しており、みな正常に仕事を行っている」とする。

労働契約法が実施されてすでに4ヶ月近くなるが、「企業の人件費がこの新法によって増加する」といったたぐいの論争は未だ終息していない。全国政協でも委員から「無期限契約の締結規定は取り消すべきだ」との提案があった。関係者の話では、現在争議があるため、労働契約法を細目化した実施条例は未だ出ていない。当部の関係者は「現在労働契約法実施条例は広範な意見を基礎に成文化し、国务院常务会议に提出され審議を受けている。この中には、期限の定めのない労働契約や労務派遣も含まれている」と話している。

6．交通運輸部

交通運輸部は、大部制改革で最も早く発足した部委である。3月23日夜には看板の架け替えが行われた。

3月24日、李盛霖部長は第1回党组会議を開催し、指導の分担を明確にした。高層人事では、前民航総局の李家祥代理局長が副部長（正部長級）となり、同様に民航総局の高宏峰副局長も副部長となった。前交通部の副部長であった翁孟勇、馮正霖、徐祖遠が副部長に就任し、郵政総局の馬軍勝局長は党组の構成員となった。

新人事の評価すべき点は、3つの部分を単純に併合したものではなく、交差させていることである。これは高宏峰副部長の管轄分野から見て取れる。彼の担当はもはや民間航空ではなく、交通運輸部の政策法規、科学技術教育、内部審査、ニュース宣伝、業界の精神文明建設等の仕事である。

年初に、前交通部・民航総局・国家郵政局はそれぞれ工作会議を開催し、2008年の活動

任務を手配した。これについて李盛霖は、「活動の連続性からして、これらの活動任務は新設の交通運輸部の 2008 年活動任務である」とした。これは、各部門の今年の活動が元の計画に基づき展開されるということである。

高層人事の調整後、業務の相互理解が徐々に展開している。4月3日正午、李盛霖は国家郵政局を視察し、座談した。4月14日、彼は民航局の空中交通管理局を視察し、座談した。4月15日、交通運輸部は全国交通ニュース宣伝工作会議を開催し、新任の副部長である高宏峰が講話を行った。

再編後の大交通部の指揮協調のメリットも徐々に体現されている。4月7日、交通運輸部は「オリンピックの交通保障及び安全保障活動を更にしっかり行うことに関する通知」を公布したが、通知は公道・水路にとどまらず、公道・水運・民間航空・郵政各系統がオリンピックの準備をしっかり行うことを要求しているのである。

7. 衛生部

4月7日、第30回世界衛生デーにおいて、57歳の邵明立は衛生部副部長兼国家食品・薬品监督管理局長として、北京で開催された「2008 中国健康教育・健康促進大会」に出席した。10年前、彼は衛生部薬政管理局長から新設の国家薬品监督管理局に副局長として異動したのである。今回の改革について、邵明立は「医薬が合併した『大衛生部』制改革は、薬品の生産・流通・使用の各段階の安全保障に資するものであり、医薬衛生改革に資するものである」と評価する。

すでに公布された機構改革案を、昨年末陳竺衛生部長が国务院を代表して全人代に対して行った医療衛生改革報告と比べると、元々は両部門の協調による制定が必要であった国家基本薬物制度は、今後衛生部が統一的に責任を負い組織制定することになる。

医薬以外にも、もう1つの重点は食品である。食品の安全は民生に関わるものであるため、田畑から食卓に至るまで関係部門が最も多く、責任・権限を最も明らかにしにくい監督管理分野である。

5年前、国家薬品监督管理局は名称を国家食品薬品监督管理局に改め、食品安全の総合監督の職責を統一的に企画することになった。しかし、この統一企画部門は上から下まで食品安全監督管理のスタッフがおらず、食品安全基準は衛生部が制定し、農産物の生産段階、食品生産加工段階、消費流通段階は、それぞれ農業・質検・工商・衛生といくつもの部門が分割統治していた。

大衛生部の成立後、衛生部が食品安全の総合協調、食品安全重大事故の責任の組織的調査処分を担当することになり、食品安全の管理監督のスタッフと所要の調整を進めることになった。スポークスマンの顔江瑛は、「現在、国家食品薬品监督管理局と衛生部は機構・権限・編制案を検討しており、関係部門の許可が下りた後、社会に公表する」としている。

しかし、地方における衛生管理監督と薬品管理監督の2つのスタッフの権限を調整することは、現実の難題に直面している。4月18日、北京市の方来英薬監局長が同市衛生局長

を兼務することになった。これは、「大衛生部」制改革を地方に波及させる恰好の前兆となった。しかし内部関係者によれば、機構・権限・編制案は討議中であり、短期間に省レベル以下の行政権限の部門を越えた調整は難しいとしている。

8．財政・経済担当部門の幹部人事

新快報が引用した「羊城晩報」の報道によれば、人事は着実に進んでいる。

(1) 国家発展・改革委

王新黔副主任が工業・情報化部副部長、畢井泉副主任が国務院副秘書長に異動した。筆頭副主任の張国宝は国家エネルギー局長となった。国務院東北振興弁公室の劉鉄男副主任は国家発展・改革委副主任となった。

(2) 商務部

3人の新副部長が任命された。うち、陳健と傅自応は部長助理からの昇任であり、蔣耀平は前情報産業部副部長からの異動である。

部長助理も、呉儀副総理の前秘書仇鴻、商務部弁公庁の魯建華主任、市場運行司の房愛卿司長の3人が新たに任命された。

すでに退職年齢に達していた2人の副部長、魏建国と廖曉淇、及び黄海部長助理は全国政協に転出した。

(3) 知識化・若返り・専門化傾向

国有資産監督管理委の副主任王勇は国務院副秘書長に異動し、中央組織部幹部5局の金陽局長が副主任に就任した。中央組織部の幹部5局は企業幹部の考課を担当するところである。

財政部では1960年以降の生まれである丁学東部長助理が副部長に昇任し、財政部で最も若い指導者となった。中央銀行との調整は司局長クラスに集中することとなった。

政情のアナリストは、今回の財政・経済部門の異動は明らかに知識化・若返り・専門化等の特徴があると指摘する。即ち、いずれも高学歴であり、担当分野で長く仕事をした経験があり、年齢は50歳前後であり、更には1960年以降生まれの若い高官もいるのである。学歴面では、新任の国家発展・改革委劉鉄男副主任、財政部丁学東副部長、商務部傅自応副部長はいずれも博士の学位を有している。

このほか、これらの官員は大部分が特定部門系統で20-30年の仕事の経験をもつプロである²。例えば、劉鉄男は国家発展・改革委（国家計画委）の一般職員から高級幹部まで累進した。金陽は、かつて大型国有企業である鞍山鋼鉄会社の幹部であり、その後中央組織部で再び国有企業幹部の任用・選抜に従事し、今回国有資産監督管理委に異動してもなお国有企業幹部を主管している。丁学東は、財政部傘下の財政科学研究所が養成した研究生であり、財政部で3つの司長を経験しており、部内各分野に精通している。（4月24日記）

² これは、党中央政治局の新任メンバーに地方指導者の経験者が多く、中央の経済政策に精通している者が少ないことを補う意味があるものと考えられる。