

中国共産党の「党内民主」

——その「現状」と「過去」

江 田 憲 治

はじめに——中共第16回大会の提起	
「党内民主は党の生命である」……………	415
I 中共「党内民主」の史的概観	
——毛沢東・鄧小平以後を中心に……………	416
II 地方・基層組織での試み	
——「公推直選制」・「党代表大会常任制」・「票決制」 の推進……………	420
III 地方・基層組織の「党内民主」のパラドックス	
——「公推直選制」・「党代表大会常任制」・「票決制」 の限界……………	425
おわりに——「党内民主」の歴史的正当化の問題性…	427

はじめに——中共第16回大会の提起「党内民主は党の生命である」

近年の中国にあって、政治体制や共産党の現状について言及する文章で、しばしば目にするのが、中国共産党第16回全国大会（2002年11月）で党総書記江沢民が述べた「党内民主は党の生命である」⁽¹⁾ という言説である。

ある研究者は、この言説とこれにつづく「〔党内民主は〕人民の民主の模範となりこれを導くという重要な役割を役割を果たす」を、「これはわれわれが歴史の経験を真摯に総括して得た科学的な結論である」とし、この「科学的な命題の提起は、党内民主をして、我が国学術界のホットな研究テーマとしている」と述べている⁽²⁾。事実、第16回全国大会における「党内民主は党の生命である」江沢民発言を契機として、その後の胡錦濤政権

時期にあっても、「党内民主」をテーマとする論文や文章は、新聞や雑誌、あるいはインターネットを場として、文字通り枚挙に暇がないほどの数が発表されている⁽³⁾。しかも、こうした言説の中には、ある中国共産党中央党学校の研究者が「党内民主の樹立を突出した位置に置かねば、共産党も国家も滅びる」と述べるように⁽⁴⁾、今日の中国共産党の党内状況に対し、大きな危機感を表明するものさえある。ここにはどのような背景があるのだろうか？

I 中共「党内民主」の史的概観——毛沢東・鄧小平以後を中心に

党の「民主」的な意志決定を強調し、これを標榜することは、毛沢東時代にも行われていた。たとえば中共第7回全国大会（1945年4月）にあって、毛沢東は、「多くの同志が自己批判を行い、団結の目標から出発して、自己批判を通して団結に到達している。今回の大会は、団結の模範であり、自己批判の模範であり、同時に党内民主の模範である」と述べているのである⁽⁵⁾。しかし、1942年の整風運動が党内の反対派（少数派）を批判し、「自己批判」の強要、「毛沢東思想」への服従を通して党員の思想を統一するものであったことを想起すれば、この大会における「自己批判」「団結」と等位におかれた「党内民主」の内実が明らかになる。それは、討議における「批判」―「自己批判」の過程を通し、反対意見の保留を認めずに、党員に毛沢東ら党中央の意志決定に従わせるシステムを、「民主」の美名で呼んだものにすぎなかったのである。1943年3月には、毛沢東は中央委員会・中央政治局・中央書記処の書記を兼任し、書記処での討議につき最終決定権を持つ、との決定が行われた⁽⁶⁾。そして人民共和国の成立後も、反右派闘争や大躍進政策の強行、廬山会議などの事例を挙げるまでもなく、毛沢東の権力行使は「党内民主」とは無縁のものであったし、文化大革命終結後の華国鋒政権にあっても、それは同様であった。毛沢東の後継者としての権威を振りかざした同政権も、「自己批判」システムを通じた党中央への服従を「党内民主」と位置づけることには変わりはない⁽⁷⁾。

この状況に変化が生まれるのは、改革開放政策への転換点となった11期三中全会（1978年11月）以降を待たねばならない。ここに始まる鄧小平の指導権掌握が、中央委員会での多数派獲得から確立されたこと、鄧が経済体制改革とともに政治体制改革をも志向したことが、党内民主主義の模索と導入につながったと考えられる。これ以後、党内選挙制度の改革や党員の諸権利の規定、党中央の工作の選出組織への報告制の提起などが行われ、これらが「党内民主」の内実を構成することになる。たとえば、1980年2月の中共11期5中全会が行った次期（第12回）全国党大会の開催についての決議では、党全国大会代表

は「差額選挙の方法を取り、無記名投票の方式で選出する」ものとした⁽⁸⁾。従来の、当選定員に候補者数を一致させる事実上の信任投票の方式がここに改められ、選挙に党員の意志（の少なくとも一部）が反映されるようになった。

またこの第12回全国大会が新たに採択した「中国共産党章程」には、党員の諸権利（党の政策討議への参与、党活動への建議・提案、表決権・選挙権・被選挙権など党員の諸権利が規定されたほか、

党の決議や政策に対し異なる見解がある場合は、断固たる執行を前提に、〔反対意見の〕留保を声明し、かつ自分の意見を中央に至るまでの上級組織に見解を述べることができる

との規定が盛り込まれた（第4条）⁽⁹⁾。すなわち、反対意見の留保を認めなかった従来の「自己批判」システムが、党規約の規定によって歯止めをかけられたのである。同時に、党組織の意志決定における「少数の異なる意見に対する真摯な配慮」も規定され（第16条）た。また、各級党大会代表と委員会選出では、予備選挙（予備選挙→正式選挙）や差額選挙方式（「候補者が当選人数よりも多い方法での選挙」）を「行うことができる」（第11条）として差額選挙方式が導入された。

さらに、1987年10月の第13回全国大会における趙紫陽報告は、「党の政策決定の民主化と科学化」を提起し、「党内民主をもって人民民主を段階的に推進することは、社会主義民主政治を発展させる切実に実行すべき、また効果をあげやすい道のである」と指摘した。中国共産党の「党内民主」を「人民民主」＝中国政治の民主化の前提条件として論じる視座は、前述の江沢民報告にも見られるように、今日の中共党の「党内民主」論に継承されている。また同時に趙紫陽は、党中央での上位機関から下位機関への定期的報告制（政治局常務委→政治局、政治局→中央委員会）や中央委員会総会の開催数の増加、地方組織における議事規則・表決制の確立、党内選挙での候補者選定手続きと差額選挙法規定の明確化などの党内民主化措置を提起した⁽¹⁰⁾。

したがって、「改革開放」が推進された鄧小平時代にあって、共産党の党内民主主義が毛沢東時代に比して大きな進展を見せたことは事実である。とりわけ党大会における代表の「差額選挙」はその後定着した。しかも、全国大会代表の選出（党支部→基層党委→県（市）委→市（地区）委→選挙単位党委の順で候補者が絞り込まれる）の際、中間組織は自身の選出についていったん下級組織に降ろして意見聴取を行い、その上で上級組織に報告する制度が行われるにいたっている⁽¹¹⁾。

表1 中共の「党内民主」制の進展（1980-2002年）

1980年 2月	中共11期5中全会、「党内の政治生活についての若干の準則」を決議。「差額選挙」実施による投票者の意志の反映を提起。
1982年 9月	中共第12回全国大会、「中国共产党章程」を採択。各級党大会代表と委員会選出につき、予備選挙方式と直接差額選挙方式を導入。党組織の問題決定に際しての、「少数意見」への「配慮」を規定（第16条）。
1980年 7月	中央組織部「地方各級党代表大会選挙の若干の問題についての暫行弁法」……各級党大会の代表の定員、代表選出、資格審査、大会主席団の選出・任務、党委・紀委の定員などを規定
1985年 2月	中央組織部「党地方各級代表大会の若干の具体的問題についての暫行弁法」
1987年10月	第13回全国大会、「中国共产党章程部分条文修正案」を採択。党組織の「重要問題決定」には、「表決を行わなければならない」と規定（第16条）、全国代表大会の職権に「大問題の討議と決定」を追加（第19条）。
1988年 3月	中央組織部「党の省・自治区・直轄市代表大会の差額選挙実行についての暫行弁法」
1990年 6月	「中国共产党基層組織選挙工作暫行条例」
1990年 6月	「県以上の党・国家機関党員指導幹部の民主生活会についての若干の規定」…批判と自己批判のための「民主生活会」の年2回開催を規定
1994年 1月	「中国共产党地方組織選挙工作条例」
1994年12月	「中国共产党党員權利保障条例（試行）」
1996年 4月	「中国共产党地方委員会工作条例（試行）」
1997年 1月	中紀委・組織部「県以上の党・国家機関党員指導幹部の民主生活会の質向上についての意見」
2000年 4月	中紀委・中央組織部「県以上の党・国家機関党員指導幹部の民主生活会改善についての若干の意見」……「民主生活会」の開催を年1回に変更
2002年 7月	中共中央「党政領導幹部選拔任用工作条例」…市（地）、県（市）党委・政府指導部の正職の候補者選定・推薦は党委員会の全体会議で審議し、無記名投票で投票。党委（党組）の幹部任免事項の討論・決定には3分の2以上の構成員の出席を必要とし、十分な事情説明と意見の発表を保証する。
2002年 8月	中共第16回全国大会の選挙はじまる。（党支部→基層党委→県（市）委→市（地）委をへて38の選挙単位党委が2120名の代表を選出）。基層党委・県（市）委・市（地）は、その決定につき下級の意見を聴取、その上で上級に報告。
2002年11月	中共第16回全国大会開催。江沢民報告、「党内民主は党の生命である」と指摘。

出典：「中国共产党党員權利保障条例（試行）」『人民日報』1995年7月28日、張巖「完善党的代表大会制度加强民主集中制建设党的組織制度逐步建立健全」同2001年7月16日、新華社特約評論員「努力擴大幹部選拔任用工作中的民主」同2002年7月31日、翟偉「發揚党内民主凝聚全党意志——党的十六大代表選挙產生紀実」同2002年9月9日。

しかし、この鄧小平時代にあっても、最高指導者個人の權威が決定的な役割を果たすことに代わりがなかった（天安門事件における武力弾圧と総書記趙紫陽の解任が鄧の意志によるものであったことは広く知られている⁽¹²⁾）。趙紫陽の、党中央における上位機関から下位機関への定期的報告制や中央委員会総会の開催数増加という「民主」化の提起も、結局のところ、成果を見なかった。この間、改革開放政策の推進、社会主義市場經濟論の導入をへて、中国は驚異的な經濟發展をとげたが、その足下を支えている地方党組織（とくに基層組織）では、政治と經濟両面の指導者への権限集中が進展している。換言すれば、上は中央政治局から下は県以下の基層組織に至るまで、「党内民主」による「人民民主」

の達成という課題からすれば、中共党は以下のようなさまざまな問題に直面しているのである。

第一に、地方党組織の全く非民主的な運営である。たとえば、河南省盧氏県の党委書記は公然と「県委員会とは県党委書記そのものだ」と言い放ち、党権力が個人に一元化されることを正当化した。また吉林省靖宇県の書記は、管下郷鎮の事業体の運営権をその手に独占した。また深圳市の某区の書記は、一年間に百数十名もの幹部を異動させたが、それはまったく党の会議を通さず、口頭で組織部長に命じたものであった。しかも、あたかも王朝時代の地方官僚や在地有力者の権力行使を想起させる、「一把手」（組織の責任者）に諸権限が集中されている権力実態にあって、「これらの事例は決して個別の現象ではない」のである⁽¹³⁾。

第二に、ある中国の研究者が指摘するように、党規約（党章）に「党の最高権力機関は全国代表大会とそれが生み出す中央委員会である」とありながら、現実には政治局常務委員会に権力が集中していること、党紀律検査委員会が党委委員会の下部機関と化していることである⁽¹⁴⁾。そして鄧小平—江沢民—胡錦濤ら改革開放政策以後の最高指導者たちは、それぞれ社会主義政党的「文化」として伝統的な、新たな社会主義理論（鄧小平＝「社会主義市場経済」論、江沢民＝「三つの代表」論、胡錦濤＝「調和社会論」）の提起者としてふるまい（また中共党とそのメディアによって「評価」され）、その絶対的な地位の確保を目指した。

第三に、海外で共産党統治に対する「合法性の危機（legitimacy crisis）」の問題が提起された⁽¹⁵⁾ ことである。以来、中国の研究者の一部は、この「合法性の危機」問題を意識し、その克服と民主政治を関連づけざるを得なかった。ある研究者は、次のように論じる。——人民共和国の建国以来、政府の「合法性」の主要な資源は、党の歴史的功績と指導者の個人的魅力、そしてイデオロギーであった。しかし、近年このイデオロギーが提供する「合法性」は、しだいに弱体化している。このため、中国共産党は現段階の国情に適合するイデオロギー（鄧小平理論や「三つの代表」論）を提起して合法性を補強するとともに、政治的成果を挙げることや「民主と法制」を建設することで、新たな合法性の資源を獲得しようとしているのである⁽¹⁶⁾。また、別の研究者も、中共第16回代表大会がその執政目標を「富強で、民主的で、文明的な社会主義の現代化された国家」と表明していることから、物質文明・政治文明・精神文明の「三大建設」こそが、中国共産党の当該段階での「合法性を希求する路線」を構成している、と位置づけている⁽¹⁷⁾。

非民主的な政治現象の原因が共産党の政治制度にあり、政権の合法性維持（獲得）という課題が生まれてきている以上、中国共産党と中国政府は、「民主政治」を推進せねばな

らない。そして、中国共産党が執権政党であるという前提がある以上、趙紫陽が述べ江沢民も主張したように、党における民主主義の実現は、行政面での民主化に先行されるべきだ、ということになる。この点について、ある大都市の「区」レベルの組織幹部の報告は、以下のように述べる⁽¹⁸⁾。①中国共産党は執政党として「国家と社会の上に君臨しがちである」のだから、「党内の民主を発展させることで人民の民主を促進させることは差し迫った任務である」、②「市場経済は民主政治を育成してきたが、この民主政治は逆に市場経済を推進する」、③「社会の調和の前提は、党内の主体である広範な党員が平等な権利と義務を享有することだ」、と。

しかも、行政面での民主化、なかでも重要視されている地方行政単位の首長直接選挙のうち、大規模な実現が見られるのは、農村での村民委员会主任（村長）、都市での居民委员会・街道弁事処主任の選挙にとどまる。郷長以上（鎮長・県長など）となると法律的な問題も（憲法によれば、郷長以上の行政単位は、その人民代表大会が選出）もあってその実施は限られたものになっている。1998年12月、四川省遂寧市の市中区歩雲郷や眉山青神県南城郷で「最初の郷長直接選挙」と謳われる選挙が実施された⁽¹⁹⁾が、2003年の重慶市城口県坪坝鎮の鎮長直接選挙は中止させられ、鎮の書記が解任される事件も起こっている⁽²⁰⁾。2003年10月から2004年1月にかけて、江蘇省では南京市の白下・雨花両区の区長、徐州市沛県の県長、常州市所属の金壇市の市長が「公推公選」とよばれる選挙方式で選出されたが、これは候補者が公募され、立会演説会や「民意調査」が行われているものの、党委員会（全体会議）が候補者2名を選出し、人民代表大会がその上位得票者に対する「等额選挙」（信任投票）を行ったものである⁽²¹⁾。こうした行政面での直接選挙に代表される民主化に限界がある以上、「党内民主」はなおさら重要な位置を占める、と言えるかもしれない。では、

- ①近年、「党内民主」とはどのように実行に移されているのか？
- ②それは歴史的にどのような位置を与えられているのか？
- ③われわれは、どのような問題を提起できるのか？

Ⅱ 地方・基層組織での試み

——「公推直選制」・「党代表大会常任制」・「票決制」の推進

近年の党内民主の実践としてメディアや研究者から注目されているのが、党の地方組織における「公推直選制」と、「党代表大会常任制」、「票決制」などである。従来、党内民主主義は「作風」の問題として捉えられがちだったとされ⁽²²⁾、党中央における「民主」

化の試みが、趙紫陽の段階で挫折したとすれば、近年の試みは、これを地方（基層＝郷・鎮）組織のレベルから改めて構築し、これを制度として確立するものとして注目に値する。それは、以下の三つのアプローチによって、実現が図られているのである。

1 基層党委員会指導部の「公推直選制」

第一に、基層党委員会の指導部を、党員以外の投票権者を含む投票によって候補者を選び（「公推」）、さらに一般党員の直接選挙によって（「直選」）で指導部を選出する新たな試みである。これは、2005年10月までに13の省の217の郷・鎮で実施されており⁽²³⁾、中共第16回全国大会以後の具体的な事例は、かなり詳細に明らかにされている。

たとえば、四川省の成都市新都区木蘭鎮では、2003年の11月から12月にかけて書記の選挙が行われた。そこでは、①鎮党委書記の「公推直選」についての実施弁法が決められて立候補の要件を規定、②テレビ局を通じての選挙公報、③立候補受付と資格審査（立候補者20名、審査で適格とされた者11名）、④立候補者への現地状況報告ののち、④公開推薦大会が行われた。この大会への参加者は、非党員を含む鎮の機関幹部、鎮管下の支部書記、村民委主任、同小組長、企業代表、駐鎮単位責任者、在鎮党代表、人大代表、政協代表および民主党派・無党派の代表（計244名）であり、投票の結果、2名の鎮長候補者が選出された。

そして2003年12月、党員による直接選挙大会が開催され、639名の党員投票の結果、480票を得た候補者（当時木蘭鎮の鎮長）が当選した。ここでは、こうして当選した鎮党委員会の書記が、副書記・委員を指名することになっていた（これは「党委書記内閣制」とよばれている）⁽²⁴⁾。

一方、ほぼ同じ時期（2003年12月～2004年1月）、四川省の東北部に位置する平昌県（人口97万、党員2万6000名）の9郷・鎮で行われた郷・鎮党指導部の選挙は、同じく「公推直選」ではあるものの、もう一つのモデルを示している。この県の選挙でも、候補者にはやはり資格制限があり、選挙広報（ケーブルテレビなど）→公開立候補→資格審査→候補者公推大会、と進んだ。ただし、この県では選挙対象が郷・鎮の党指導部全体（党委員会書記・副書記・委員）となっており、資格審査を通った被選挙者が党委書記で3名以上、副書記で5名以上、委員で選出規定数を3名以上超えた場合に公推大会を開催する、との規定であった。この公推大会（全党員と30%を超えない数の大衆代表で構成）が、被選挙者の演説と質疑応答ののち、無記名投票で書記候補者2名、副書記候補者4名と委員候補者（選出人数より1-2名多い数）を確定した。そして最終的に党員大会（定足数5分の4）が、書記→副書記→委員の順で「三輪制」とよばれる選出を行ったのである（書記選挙の

落選者は副書記選挙に、副書記選挙落選者は委員選挙に参加)。党員2901名、非党員726名が参加したこうした「公推直選」によって、9つの郷・鎮指導部84名が選出されている⁽²⁵⁾。

2 「党代表大会常任制」

第二の党内民主主義の党組織基層でのシステム＝「党代表大会常任制」とは、各期の党代表大会（と党代表）が、従来のように党大会開会中だけ権能を持つのではなく、その閉会中にあっても「常任」し、当該レベルの党組織の最高意志決定機関・監督機関として機能することである。これは、ほんらい1956年4月に毛沢東が政治局拡大会議で「党に常任代表を設け」「一年に一回代表大会を開けるようにする」ことの検討を求め⁽²⁶⁾、鄧小平が中共第8回全国大会で「党の民主生活をいっそう高い水準に引き上げるため」「党の全国、省・県の代表大会を常任制に改め、多少とも各級の人民代表大会に類似したものとする」ことを提案したものである⁽²⁷⁾が、翌年の反右派闘争後の政治過程にあって実施されることなく挫折した。同制度がふたたび登場するのは、趙紫陽が「党内民主」化政策を提起した翌年の1988年のことであり、中央組織部が同意した浙江・黒竜江・山西・河北・湖南の12の地方組織（県・市・区）で試行がはじまった。

しかし、この時点でも、同制度の「試行」は順調に拡大したわけではない。中共第16回全国大会で江沢民が、「党の代表大会が閉会期間中にも監督の役割を発揮する方策を積極的に探求する」と述べる⁽²⁸⁾まで、「党代表大会常任制」を継続していたのは「試行」地点の半数以下のにとどまっており（浙江省の紹興、瑞安、台州市椒江区、山西省の晋中市榆次区、和順県）、この江沢民報告ののち、いわば第2グループというべき地方組織が制度の「試行」を開始するのである。すなわち2002年12月、四川省雅安市の雨城区と荊経県では党代表大会を毎年開催し、党委員会委員の増補・罷免権などの職権を拡大、閉会中にも職権を行使できる党代表大会常任制を導入し、これは2003年3月、同省の眉山市、洪雅県、青神県、宜賓市の高県・長寧県、自貢市大安区、遂寧市大英県、雅安市雨城区など17県・市・区に拡大された。このほか、広東省・湖北省・山東省・江蘇省・陝西省・安徽省、吉林省、江西省、広西チワン族自治区の県・市・区が常任制の試行地点に選ばれ（表2参照）、さらに、88年以来の台州市椒江区の試みが全台州市（9の県・市・区と93の郷・鎮）に拡大されたように、県以下の郷・鎮の党組織にも拡大された。2007年の江蘇省では百数十の郷・鎮、上海市でも金山区の9鎮と衛生局でも実行されている⁽²⁹⁾。

もっとも早く党代表常任制が導入され、継続されてきた台州市のそれを、同市党委組織部長は、以下のように説明している。

① 代表大会任期制 党代表任期を代表大会と次の代表大会の間の期間（5年）と一致

表2 「党代表大会常任制」試行の県・市・区（2002–2004年）

四川	雅安市雨城区、荊経県、眉山市、洪雅県、青神県、宜賓市高県、同長寧県、自貢市大安区、遂寧市大英県、雅安市雨城区等
浙江	紹興、瑞安、台州市、
山西	晋中市榆次区、和順県
広東	惠州市、深圳市宝安区、陽江市陽東県
湖北	羅田県、宜都市、武漢市漢陽区
山東	乳山市、高唐県
江蘇	呉江県、射陽県、南京市各市区
陝西	鳳翔県、咸陽市秦都区
安徽	懷寧県、淮北市相山区、亳州市蒙城県、安慶市
吉林	長春市朝陽区
江西	上饒県
広西	永福県

出典：史衛民等『中国基層民主政治建設發展報告』中国社会科学出版社、2008年3月、338–340頁。

させ、各級の党代表は同級の党委員会、紀律検査委員会の活動報告を聴取、これを審議する。また、代表大会で組織される各種選挙に参加し、代表大会に意見と建議を述べ、同地区の範囲内での「重大問題」を討議し決定する。

② 代表大会年会制 代表大会は任期中少なくとも年1回会議（「年会」）を開き、同級の委員会選挙を除く党代表大会の権限を行使するとともに、上級党組織が任命した県（市・区）の党委委員・党紀委の委員を承認し、任期内の同級党委・党紀委とその成員に対する「民主測評」を行う。

③ 党委員会責任制 党常務委員会は全体委員会に対し、全体委員会は代表大会に定期的に報告を行い、「監督」を受ける。「三重一大」（重大事項の決定、重要幹部の任免、重大な項目処理・政策決定決策、重要幹部任免、重大项目安排、大きな金額の使用）については、「票決制」を実行する⁽³⁰⁾。

また「宜都モデル」とよばれている宜都市の常任制も、実態としては台州市のものに近く、党代表（任期5年）が毎年代表大会を開き、重要問題について意志決定や審議を行い、市委員会に議案提出権を有し、議案の処理に不満がある場合は質問を提起する権利がある、とされている。また宜都市の場合も、代表たちは毎年市委委員、市紀律委委員に対し「評議」を行うことになっている。このほか、「中国基層民主政治の試験田」と称される四川省雅安市の党代表常任制は、代表大会の下に三つの常設機構——監督委員会・代表工作委員会・政策決定諮問委員会を設け、党内権力を「分解」していることに特徴がある⁽³¹⁾。

3 「委員会全体会議票決制」

「党代表大会常任制」や「公推直選制」と同じく研究者から注目されている党内民主主義の制度に「票決制」がある。これは市（地）や県（市）党委員会・政府の長（つまり党委書記や市長・県長）の人選を、上級党組織である常務委員会が名簿を出し、多くの場合委員会の全体会議の無記名投票で（党の場合は任用、行政職は推薦）決定するシステムのことであり、1998年の広東省深圳市と江蘇省新沂市での試行にはじまり、2000-2001年には深圳市と江蘇省泰州市で試行された。また瀋陽市の一部の県級（市・区）の党と行政幹部の人選も、市委員会の全体会議で「票決」された⁽³²⁾。2002年から2003年にかけて省レベルで実施された例を見ると、表3の通りである。

この「票決制」は、1987年の中共第13回大会における趙紫陽報告の、「地方組織における表決制の確立」の提起を、地方組織の権限のうちもっとも重要な人事権の委員会全体会議（少数の事例では常務委員会）での投票決着として実現したものである。従来は常務委員会が「票決」なしに選出することがほとんどであったことを考えれば、大きな変更であり、「党内民主」の実行としてその意義は小さくない。

さらに浙江省での事例をあげる論文⁽³³⁾によれば、2004年当時、浙江省の台州市椒江区・温州・義烏・蕭山・舟山など14の市・県・区がこの「票決制」を実行し、4222名が対象となった。それは、「党内民主の重大な突破」と評価されており、事実、前記論文の筆者たちが行ったアンケート調査（60数名の県（市）・区級の「指導幹部」およびこの制度の実践者・参加者・当事者に対する）によっても、93%がこの「票決制」をすばらしい（「好」）と回答し、常務委員会で決めるより委員会全体で決める方がいっそう効果を挙げられる（「効果更好」）としたものが53%であった。また、2005年までに四川省眉山市（同市は、

表3 省委員会における「票決制」の事例（2002-2003年）

年 月	省 委	事 例
2001年 6 月	海南省委	県級の党と行政幹部の選出
2002年 6 月	山東省委	市・県の党と行政幹部の被推薦人選出
2002年11月	湖北省委	4つの市・自治州の市長、州長の選出
2002年 5 月	福建省委	庁長級幹部の選出と推薦
2003年 7 月	同	同
2003年 4 月	吉林省委	市委書記3名と4名の市長
2003年 2 月	河南省委	32名の市長・庁長級指導幹部の任用・推薦
2003年 4 月	安徽省委	11の省直轄市の党委書記および市長
2003年 9 月	雲南省委	省・州・県の3級の党委常務委で幹部の任免を票決で行うと規定

出典：『中国基層民主政治建設發展報告』344-346頁。

四川で唯一「市」レベルで常任制を実施）も、この「票決制」を導入し、県の党・政トップが委員会全体（39名）の投票で選出されている。制度設計者の狙いは、官職の売買や少数の指導者による決定を防ぐことにあり、四川省社会科学院の調査は述べている⁽³⁴⁾。

Ⅲ 地方・基層組織の「党内民主」のパラドックス ——「公推直選制」・「党代表大会常任制」・「票決制」の限界

以上、近年の中国共産党における、地方組織を中心として「党内民主」実現のための諸策を、三つの「制度」について見てきた。1980年以来の中国共産党の「党内民主」の試みが、党員の平等な権利を広範囲に認めることが「党内民主」であったとすれば、こうした「公推直選」制や「党代表大会常任制」、そして「票決制」は、基層・地方組織レベルとはいえ、人民共和国にあって初めて「党内民主」を制度として確立し、地方それぞれに模索が行われていることは確かである。そして、中国共産党の「指導」が憲法で規定される中国の政治システムにあって、「党内の民主」が「人民の民主」に先行せざるをえないこと、また中国政治の民主化が漸進的に達成されるものであることを認めるなら、こうした試みは、やはり中国民主主義の進展を示すものとして評価されるべきであろう。

しかし、こうした制度のイニシアチブがどこにあるのかをあらためて考えて見たい。一部の報道や研究が示唆するように、そこには地方の側からの主体的な試みなのか。

たとえば、前述の四川省平昌県では、2001年に霊山郷で党委指導部の「公推直選」を実行していたが、これは曾慶紅ら中央の指導者の支持を得ていたとされる。四川省の成都市新都区木蘭鎮の「公推直選」も、これを推進したのはずっと上級の成都市委書記であり、彼が行動を開始したのは、中央党校での研修中のことであった⁽³⁵⁾。これらの「公推直選」の事例の背後に、党中央の意志があることは確実である。

さらに「党代表大会常任」制についても、その1988年の試行を指示したのは中央組織部であり、2002年の試行地点の大幅な拡大も、党大会における江沢民報告ののちにはじまっているから、イニシアチブが中央にあったことは言うまでもない。もちろん、「民主集中制」の組織原理からして、地方は中央の指示に従う立場にある。しかし地方組織からの「党内民主」制の試行という近年の党中央の志向には、大きな障壁が存在する。すなわち、すべての地方の党指導幹部が、こうした「党内民主」の制度化に賛同するとは限らない、ということである。たとえば、「党代表大会常任」制について、たびたび引用してきたある大都市の区委員会組織部の報告（2007年）⁽³⁶⁾が率直に述べているように、「常任」制の推進とは、彼らの権限の削減にほかならないからである。

地方組織にとって、党代表大会常任制を推進することは、党の代表大会の地位と役割を「昇格」させ、従来の、党代表大会が党委員会に從属し、党委員会が党委常務委員会に從属し、さらには権力が数名の指導者に集中されるという伝統的な権益構造の改変を意味している。したがって、地方組織がどこまで中央の主張を実行するか、常任制の価値目標の程度と深度がどこまでになるかは、地方党委員会の主要な責任同志の政治的な胸襟、その党性原則と認識態度にかかっている。椒江のある人が、次のような核心をついた発言をしている。「党委員会指導部の常任制推進に対する認識の程度こそが改革の深度を決定する。」しかし、当為と必然とは異なる。地方党委員会は、自らに「緊箍咒」を課すであろうか。

すなわち、問題は、「党代表大会常任制」の拡大の成否が、地方党幹部の「やる気」にかかっているにもかかわらず、その実施は地方党幹部の権限を弱めるがゆえに、彼らは制度導入に積極的たりえないことである。このパラドックスは、「公推直選制」にあっても、同様である。郷や鎮の書記が、「公推直選」制を推進すれば、彼らは、それまでの後任指名権を失い、従来掌握していた党と行政における人事権や決定権、郷・鎮がの企業の運営権などなどの政治的経済的権益に引き続き影響力を行使することができなくなる。それは、「公推直選制」や「党代表大会常任制」の推進、深化を困難なものとしているのである。

「困難」ということについて言えば、「票決制」についても同様である。前述のように、浙江省では2004年までの時点で、14の市・県・区の党委書記（および市長・県長）4222名が、党委員会全体の無記名投票で任免されたが、討議の過程で「保留」となったのはわずか88名、否決は6名にとどまる。しかも、この「保留」と否決のすべてが、この制度を1989年に開始した台州市椒江区のものであった。すなわち、14の地方党組織のうち13までは、「票決」の権限を事実上行使していないのである。前述の論文執筆者たちが行ったアンケート調査でも、「票決制」は「少数者による少数者の決定の防止する役割を果たせるか」との設問に対し、その「役割は大きくない」との回答が36%、「以前と同じ」が23%であった。アンケート回答者の一人は、「意見を求められたとき、意見を出さねば自分に能力も責任感もないことになるし、尖鋭な意見を出せば、指導者の報復を恐れてしまう。われわれは、やはり彼の手下なのだ」と述べている。「票決制」によっても、「伝統権力利益構造」は簡単に揺るがないのである。

もちろん、こうした地方組織における「党内民主」の実行について、一部の地方党幹部たちが、大きな賛意を表明していることも確かである。前述のように、「票決制」を実際に機能させている台州市椒江区が、「党代表大会常任制」の推進でも、大きな成果を挙げ

てきたことはその事例である。さらに、ある大都市の区組織部が作成した文書は、2001年に四川省雅安における郷・村での全面的な「公薦公選」選挙の事例において、「意外にも」県委候補委員や郷委員会書記が落選した事実を指摘し、以下のように述べている。

このことは、何人かの指導者の意図、あるいは、組織の意図と称されるものには合致しなかった。しかし、それは党員大衆の意図に符合していたのである。こうしたことこそが、まさしく党内民主の魅力の所在であり、動力の所在である。アンケート調査によれば、党代表が党内の重大な問題について民主的な意志決定に注ぐ関心はたいへんに高く、50.5%を占める。では民主の動力はどこから来るのか。民主の推進は、一部分の「政治エリート」の権利を弱めるかもしれないが、現実には、民主政治の発展は、十分な外部からの圧力（「政治エリート」以外の）が備わっているという条件の下ではじめて可能なのである。

前述のように、1980年代の半ば以来、中国共産党は「党内民主」によって「人民民主」の推進を図る立場をとり、2002年以降はこれを地方組織における制度化（「公推直選」制・「党代表大会常任」制・「票決」制）を通して実現を図ってきた。しかし、これらの制度導入には、「党内民主」の制度化の担い手である地方党幹部の利害衝突、というパラドックスが存在する。このパラドックスの克服に、地方幹部たち「政治エリート」（すなわち党員大衆や非党員の公民）の「圧力」の行使が必要であるとすれば、中共中央の「党内民主」→「人民民主」という構想とは逆の、「人民民主」→「党内民主」という発想の導入こそが、今日求められている。こうした民主主義発展のベクトル逆転こそ、今日の中共「党内民主」の課題である。

おわりに——「党内民主」の歴史的正当化の問題性

最後に、近年の研究・論文の一部の、「党内民主」の歴史的正当化の問題を指摘しておきたい。たとえば、ある研究書は、マルクス・エンゲルス・レーニンによって創始された「党内民主」を、毛沢東が実行して発揚し、鄧小平がこれを拡大して完全なものとした、と述べ⁽³⁷⁾、別の研究者も、「中国共産党自身は民主の旗印の下に発展して壮大となり、成熟してきた。民主がなければ中国共産党はなかった」といった総括的な記述を行っている⁽³⁸⁾。このほか、長征の成功要因（とりわけ遵義会議）に「党内民主」の存在を挙げ、西安事変の平和解決にも「党内民主」が貢献し、抗日戦争の時期に「党内民主」が進展した、といっ

た論文群も登場している⁽³⁹⁾。

しかし、これらは歴史事実の指摘というよりも、「党内民主」を中共党史での「正統性」を与えるための、意図的な歴史記述の「操作」である。前述したように、毛沢東と鄧小平が「党内民主」を口の端にのぼせたことがあったとしても、彼らは、決してそれを実行しなかった。個別の具体的歴史事実を検討してみても、遵義会議とは、毛沢東がほんらい政治局会議の構成メンバーではなかった軍人たちを会議に参加させて発言させ（拡大会議方式）、そのことによって会議の主導権を握ったことは否定できない。また、西安事変が平和解決されたのは、コミンテルン（ソ連）の意向が中国共産党に伝わったからである。さらに、前述のように抗日戦争期の整風運動は、「毛沢東思想」に全党員を従わせるために行われ、1943年3月、毛沢東は中央委員会・中央政治局・中央書記処の「主席」を兼任し、書記処の最終決定権を掌握したのである。ならば、こうした諸研究の主張は、歴史事実の一側面の過度な強調、あるいは今日の「党内民主」の正統化のための歴史学の動員と言わざるをえない。

ただし中共党史に「党内民主」の根拠を考察を毛沢東事以前にすること自体は、実証的に可能であり、今日的にも意味がないことではない。すなわち、先に検討した毛沢東時代をさかのぼって見れば、中国共産党はその成立当初、約10年間にわたって「党内民主主義」を実行していた。新文化運動の息吹を吸って成長した初期共産党の指導者たちは、当然のことに、「論争」を通じて党の意志を決定した。その経緯にあって党の会議は、意志決定の場（儀式の場ではなく）として機能し、党の機関誌（紙）や党内情報誌は、中央に反対する意見の公表の場としても、機能していたのである⁽⁴⁰⁾。

たとえば、陳独秀が自らの所論を逐条的に批判する彭述之の論文の機関誌掲載を認めたこと（1923年）、瞿秋白が陳独秀指導部（とりわけ陳の右腕となっていた彭述之）を徹底的に批判するパンフレットを第5回大会で公然と配布できたこと（1927年）、除名直前の陳独秀が党中央の政策を批判した書簡が、党の機関紙『紅旗』に掲載されたこと（1929年）、毛沢東に先んじて都市ではなく農村での活動を重視すべきだとした何孟雄の見解が、やはり『紅旗』に掲載されたこと（1930年）などはほんの一例である。コミンテルンの権威を背景に党内権力を掌握した王明の時代（1931-35年）、軍人・軍隊の支持を得て党の主導権を握り、「毛沢東思想」の名の下に絶対的な権威を確立した毛沢東の権力伸張期（1935-43年）以前にあって、中国共産党は「論争」の党であり、当時の指導者、陳独秀・瞿秋白、そして蔡和森は、後年の毛沢東や鄧小平と異なり、ラジカルなまでに「党内民主」を模索し、その提起を行い、実行していたのである⁽⁴¹⁾。

しかし、こうした点から中国共産党の過去と、現在の「党内民主」という課題をリンク

させる試みはほとんどないように思われる。それは、人民共和国時代にあつては、公然化された政治論争はほとんどなく、論争といえば一方的な批判に終始してきたからでもある⁽⁴²⁾。共産党の方針を正面きって論争したほとんど唯一の例である1980年代末から90年代初頭の「姓社姓資」論争も、鄧小平の「南巡講話」の論争否定の一言によって断ち切られている。

だが、「論争」の制限はやはり「党内民主」の障碍であり、「言論の自由」の制限は「人民民主」の障碍である。現在の中国共産党がこの「党内民主」を「人民民主」を目標として推進しようとするのであれば、そして逆に、前述のように「人民の自由」とは「党内民主」の推進要因であるとすれば、かつて活潑な党内論争を基盤に「党内民主」が実行されていた歴史事実を目を向けることは、中国共産党にとって、あるいは現状の変革への回路を示すものであり、今日的な課題とすることができる。

註

- (1) 江沢民「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。
- (2) 陳華興「序」、任水才『鄧小平党内民主思想研究』中国社会科学出版社、2007年6月。
- (3) 第16回党大会を目前にした2002年9月以降、2008年までの『人民日報』に掲載された「党内民主」を主題に掲げる論文・記事を挙げるだけでも、以下のようになる。——本報評論員「充分發揚党内民主的成功实践」(2002年9月9日)、翟偉「發揚党内民主凝聚全党意志——党的十六大代表選舉產生紀実」(2002年9月9日)、広東省鄧小平理論研究中心「積極發展党内民主」(2002年12月31日)、董宏君「党内民主是党的生命——學習貫徹十六大精神加強和改進党的建設系列述評之二」(2003年2月17日)、張山「党内民主是党的生命(學習通信)」(2003年5月13日)、河北省鄧小平理論研究中心「發展党内民主 推進社会主义政治文明建設」(2003年10月14日)、董宏君「党内民主:用制度和程序来保障(加強党的建設 提高執政能力)」(2004年10月15日)、「發展党内民主保障黨員權利的重大举措(社論)」(2004年10月25日)、吳官正「保障黨員權利 發展党内民主」(2004年10月26日)、「推進党内民主(本期關注)」(2005年11月22日)、劉昕「進一步發展党内民主——學習貫徹党章系列系列談」(2006年3月27日)、張宿堂等「堅持標準条件 發揚党内民主——各地党組織和黨員積極開展党的十七大代表候選人初歩人選推薦提名工作」(2007年4月23日)、姜華「以党内民主促進党内和諧(幹部說幹事)」(2007年4月25日)、張宿堂等「充分發揚党内民主的成功实践——党的十七大代表誕生記」(2007年8月6日)、李源潮「推進党内民主建設 增強党的團結統一(學習十七大精神 貫徹十七大精神)」2007年11月1日、張陽昇(中組部党建研究所副所長)「党内民主建設的新規畫」2007年11月6日、趙強「發揚党内民主 增強新活力(幹部說幹事)」2008年2月29日。

なお、中国共産党の「党内民主」についての日本における研究論文(および日本で発表された台湾研究者の研究論文)に、花澤典子「中国共産党における党内民主の模索」『神田外語大学』第18号、2006年3月、および張執中『『十七大』の政治報告と党規約による中国共

- 産党『党内民主』改革の分析』『問題と研究』37巻1号、2008年1・2・3月、がある。
- (4) 張栄臣「略論党内民主」『中共中央党校学报』2004年1期。
 - (5) 『毛沢東著作選読』下冊、人民出版社、1986年、596頁。
 - (6) 竹内実『毛沢東』岩波新書、1989年、70-71頁。
 - (7) 華国鋒政権下、中共第11回全国大会が採択した「中国共産党党章」（1977年8月18日）の第19条は、「党の基層組織は、戦闘堡壘の役割を發揮せねばならない」とし、「その基本任務」の一つに、「党内民主を發揚し、批判と自己批判を展開し、法律違反や規則破り、汚職と浪費、官僚主義およびすべての間違った傾向とたたかう」ことを挙げている。
 - (8) 中国共産党第十一届中央委員会第五次全体会議「關於召開党的第十二次全国代表大会的決議」（1980年2月20日）、『十一届三中全会以来歴次党代会、中央全会報告 公報 決議 決定』（上）、方正出版社、2008年10月、77-78頁。
 - (9) 「中国共産党章程」第4条、同上書、180頁。
 - (10) 趙紫陽「沿着有中国特色的社会主义道路前進」、同上書、309頁。
 - (11) 翟偉「發揚党内民主凝聚全党意志——党的十六大代表選舉產生紀實」『人民日報』2002年9月9日。
 - (12) 李銳「不当奴隸、更不当奴才——紀念耀邦逝世20周年」（『蘋果日報』（電子版）2009年4月15日）によれば、鄧小平は「その実、半分は毛沢東〔半個毛沢東〕であり、……1989年の「六四」の風波の際には、軍隊を出動させ学生運動を弾圧した。毛沢東でさえ出来なかったことを、鄧小平はやったのである」。また、李銳は、鄧小平が「『權威主義』に賛成し、彼は「中国は結局のところ『一人の發言でものごとが決まる〔一個人說了算〕』と考えていた」、「胡耀邦は〔党総書記〕在任時、〔政治局〕常務委員會を開くことができなかった」と述べている。なお、天安門事件当時、李は中共中央顧問委員會のメンバーであった。
 - (13) 陳鳳樓「論幹部工作中擴大民主的空間」『西南師範大学学报』2003年4期。
 - (14) 游国立・周清「党内民主制度創新的難点及对策」『青海社会科学』2004年1期。
 - (15) Min Xinpei, “China’s Governance Crisis”, *Foreign Affairs*, Sep. 2002.
 - (16) 吳文勤・楊長鑫「中国共産党的執政資源變遷及其制度整合」『唯實』2004年1期。
 - (17) 陳雪蓮「民主与信任」、王長江主編『党内民主制度創新——一個基層党委班子“公推直選”的案例研究』中央編訳出版社、2007年、63頁。
 - (18) 「党代表大会常任制的推廣条件及配套制度研究」2007年12月。
 - (19) 史衛民等『中国基層民主政治建設發展報告』中国社会科学出版社、2008年3月、335頁。
 - (20) 「重慶坪坝鎮直選事件事件跟踪調查」『鳳凰週刊』139期、2004年2月25日、<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=85635>。
 - (21) 前掲『中国基層民主政治建設發展報告』300-322頁。
 - (22) 前掲張栄臣「略論党内民主」。
 - (23) 袁建偉「“公推直選”：基層党内民主建設實踐的新探索」『中州学刊』2006年4期。
 - (24) 王勇兵「鄉鎮党委書記公推直選的其他案例及其比較」、前掲『党内民主制度創』218-225頁。
 - (25) 中共平昌县委「關於在鄉鎮換屆中開展公推直選党委領導班子試点的實施意見」、劉謙祥（四川省平昌县委書記）「四川省平昌縣公推直選鄉鎮領導班子陳述報告」、前掲『党内民主制度創』303-313頁。
 - (26) 毛沢東「在中共中央政治局擴大會議上的總結報告」『毛沢東文集』第7卷、人民出版社、1999年、54頁。

- (27) 『鄧小平文選』第1巻、人民出版社、1994年、233頁。
- (28) 『人民日報』2002年11月18日。
- (29) 前掲「党代表大会常任制の推广条件及配套制度研究」2007年12月、前掲『中国基層民主政治建設發展報告』338-339頁。
- (30) 蕭培生「試行党的代表大会常任制積極推進党内民主制度建設」『学習時報』2007年11月12日。
- (31) 前掲「党代表大会常任制の推广条件及配套制度研究」。
- (32) 前掲『中国基層民主政治建設發展報告』344-345頁。
- (33) 任強「当前票决制存在的問題及其制度調試」『浙江学刊』2004年2期。
- (34) 四川省社会科学院課題組「党代会“常任制”試点調研的試行——以四川省為例」『西南民族大学学报』2005年1期。
- (35) 前掲『党内民主制度創新』218頁。
- (36) 前掲「党代表大会常任制の推广条件及配套制度研究」。
- (37) 任水才『鄧小平党内民主思想研究』中国社会科学出版社、2007年6月、7-16頁。
- (38) 盧文華『中国共産党民主執政研究』人民出版社、2007年、24頁
- (39) 韓国志「遵義會議与党内民主」『内蒙古民族大学学报』27卷3期、2001年8月、曲洪波「長征勝利与中国共産党党内民主的發揚」『瀋陽航空工業学院学报』23卷6期、2006年12月、劉艷華「党内民主与“西安事变”的和平解決」『棗庄師範專科学学校学报』21卷6期、2004年12月、陳堅「抗戰時期中共党内民主建設基本歷程及其特点」『上海党史与党建』2005年10月号。
- (40) 江田憲治「中国共産党の党内民主主義——1920年代の党内論争を中心に」『史林』77卷6号、1994年11月、同「中国共産党史における都市と農村」森時彦編『中国近代の都市と農村』京都大学人文科学研究所、2001年3月。
- (41) 江田憲治「瞿秋白と国民革命」狭間直樹篇『中国国民革命の研究』1992年3月、同「中共党内抗爭と民主主義——蔡和森の主張とその失脚の意味」森時彦編『二十世紀の中国の社会システム』京都大学人文科学研究所附属現代中国研究センター、2009年6月。
- (42) 竹内実編『中国近現代論争年表』下、同朋舎出版、1992年。