

中国における公共政策研究の現在と課題

白, 智立 / Bai, Zhili

(出版者 / Publisher)

法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

公共政策志林 / 公共政策志林

(巻 / Volume)

2

(開始ページ / Start Page)

149

(終了ページ / End Page)

160

(発行年 / Year)

2014-03-24

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00012099>

〈寄稿論文：国際会議——東アジアにおける公共政策の課題〉

中国における公共政策研究の現在と課題

白 智 立

要旨

本稿は中国における公共政策研究の現状と課題を論じるものである。まず、中国における公共政策研究の展開について、その発生を中心に考察する。第二に、中国における公共政策の現在について、最新の研究活動を中心に検討する。第三に、中国における公共政策研究の課題について、中国・公共政策学の樹立、政策過程研究の深化、公共政策教育などを中心に考えてみたい。

キーワード：中国、公共政策研究、行政学、政治学、近代化

はじめに：行政学と公共政策研究

本稿は日本・法政大学、韓国・延世大学および私も中国・北京大学による学术交流協定締結記念国際会議に提出する報告である。

報告者である筆者が行政学を専攻するため、広い行政学の一領域でもある公共政策研究とは日々格闘せざるをえないというのが実情である。それと同時に、社会科学の研究分野が細分化されている今日において、公共政策研究もますます専門化が志向され、本報告のテーマはいささか筆者の能力を超えているものではないかと危惧しているところである。

そもそも、中国は1949年までの国民党の民国時代においてすでに日本やアメリカから強く影響を受けた「行政学」が存在した。建国後長い時期において同学問の継続・伝承が途絶えたが、1970年代末の改革開放政策実施直後から中国において政治学とともに「行政管理学」という呼称で1980年代に正式に復活された¹。この呼称は21世紀に入ってから、さらに「公共行政学」や「公共管理学」なる名前に変遷して広げられ、行政や「公共行政」なる研究領域に政治過程、政府過程、政策過程が包含されるようになったのである²。

しかし、中国の公共政策研究の開始も1980年代か

らだという学術史的現象が興味深いことである。とくにここからは、制度論、管理論および政策論を包含する日本の行政学³との対比によって、中国の行政学の移り変わりおよびその発展段階を考えるのに、さらに我々の思索を深めていくことになるのではないかと思われる。

とくに2000年代に入ってから、中国は「科学的発展観」や「調和社会の建設」、「小康社会の全面建设」、「サービス型政府」といった従来の政策ビジョンと構造的に異なる新しい政策目標・スローガンが党・政府によって積極的に提起されるようになった。これによって、中国はいわゆる福祉国家政策への公共政策の転換を行うようになったと考えられるが、またこれに伴い、ますます政策型思考による政治・行政の運営、それから公共政策研究要素の行政学への更なる取り込みなどが展開されるようになったのである⁴。

現に中国の公共政策研究は公式的にしばしば公共行政学（行政学）の範疇に配置され、その発展も政治学・行政学の研究者の参加と努力に大いに依存してきた⁵。中国の行政学がこれからも現代行政あるいは公共行政、公共管理なるものを志向する以上、公共政策研究への寄与と取り入れ、政策型思考の増進も一層求められていくのであろう。

本稿では行政学を筆者のこれまでの研究の基盤としながらも、その中で公共政策研究と如何に対応してきたかということを基本的な問題意識として、公共政策を中心に研究している中国の研究者が思索している公共政策研究の現在と課題について報告する。と同時に、筆者が関わってきた行政学の研究と学校教育と関連しながら、こうした問題思考をさらに深めていきたい。

本稿の構成は以下ようになる。

第一に、1980年代以降、今日にいたる中国の公共政策研究の発展過程について回顧する。こうした中国の公共政策の研究史（学術史）に関しては主に中国の公共政策論の関係記述に基づいて総括する。その内容としては公共政策の研究内容についてだけでなく、公共政策研究の成長と密接に関連する学校教育などにも触れてみたい。

第二に、筆者が2012年以来具体的にかかわってきた中国の一部の研究者による「公共政策年会」の活動を中心に、中国における公共政策研究の現在について考えてみる。2013年すでに二回目の年会が開かれ、多くの議論もされ、2014年に三回目の年会を予定している。こうした実活動の記述を通して、中国の公共政策研究の「現在」を浮き彫りにすることができるのではないかと考える。

第三に、上述の内容を踏まえて、中国における公共政策研究の問題とこれからの課題を抽出し、さらに展望してみたい。

1. 中国における公共政策研究の展開

本稿の「はじめに」からも窺われるように、現代中国における公共政策研究の展開はおよそ二つのきっかけによって発生したと思われる。まずは1970年代末以降の中国が改革と開放への政策転換によるものであり、それからはこれと同時に政治学や行政学などの研究と教育の復活によるものだと言っても過言ではない。

第一の政策転換という大きな時代背景であるが、これによって中国の国家目標をはじめ、政治・行政の運営も変化し、さらにその後の経済・社会の変

動で公共政策研究の需要が高まって、公共政策研究の大きな展開を造成させたのではないかと考えられる。それから、これに伴う第二の中国の学界及び教育界の構造変動が公共政策研究と教育の隆盛をもたらし、さらに公共政策研究の大きな展開を促進させていったのではないと思われる。

以上は中国における公共政策研究の展開を検討するための前提条件となる。ここではこの二つのきっかけへの思索から出発し、中国における公共政策研究の発生から展開に至って概観してみたい。

前述もしたように、中国における公共政策研究の最初の出発は改革・開放政策実施直後の1980年代であるが、当時の中国は文化大革命など過去の中国の失政・惨禍への反省から自らの政策を成功させるためにもどうしても社会科学の発展が必要であると痛感したようである。これによって、改革・開放政策が実施される前に存在しなかった以前あった政治学や行政学の復活を促し、これは必然的に政治学や行政学にもっとも関連度の高い公共政策学研究の出現をもたらしたのである。

たとえば、文化大革命終結直後の1980年代の初めごろ、当時中国の学界は過去の政策失敗と民主的政策決定の課題と関連しながら、政策決定の合理化や政策学樹立の必要性が強調され、これによってその後政策科学の重要性が一般に認識されるようになった。政府側もこれに呼応して、政府関係の政策研究部門が設置されるようになっただけでなく、外国の関係著書の翻訳・出版、関係論文の発表も盛んとなったのである。全国政策科学学会（1992年）の成立⁶、大学の行政学科の設立に伴う政策学科目の出現などによって、1990年代からは公共政策研究と教育の繁栄までもたらしたのである⁷。

これらについては、本稿の最後に記された参考文献を見てみたい。この参考文献は2011年の段階にネット上検索した中国の政策研究の基本著書のまとめである。ここからわかるように、1980年代から90年代にいたって中国が本格的に外国の公共政策研究の成果を導入し始め、その中に日本や中国・台湾の著書も含まれている⁸。1990年代からはこうした諸外国・地域の政策研究の導入・吸収・学習の上に、

独自の教科書や著書を出版するようになったのである。

たとえば、今でも私も北京大学政府管理学院の公共政策教育に使われる教科書・参考書の中には1990年代出版の著書などが多い。例示すれば、J. E. Anderson の『公共政策』（1990）、薬師寺泰蔵の『公共政策』（1991）、大嶽秀夫の『政策過程』（1992）、張金馬の『政策科学導論』（1992）、陳慶雲の『公共政策分析』（1996）、張国慶の『現代公共政策導論』（1997）などである⁹。

このうち、その後陳慶雲主編の『公共政策分析（第二版）』（2011、北京大学出版社）が私のものの学院の公共政策教育の教科書の一つとなっている。ここからは主に中国・中山大学の公共政策研究者である岳経綸らの研究成果を参照されるが、1990年代は中国の公共政策研究にとって、とくに最初の教科書が編集され、「第一次公共政策教科書の出版ブームまで引き起こされた」¹⁰とも言われるのである。

また、中国の公共政策研究者による研究では、中国は「公共政策領域の重要な英文著書の中国版がほぼ揃うようになった」と総括されている。ただ、一方で確かに安い名著が簡単に手に入り、一種の「我が国の公共政策学科の発展と隆盛が促進された」が、同時に公共政策関係著書の翻訳・出版作業を急いだため、翻訳の「スピードを重視するあまり、品質を軽視する傾向」¹¹も存在すると反省されているのである。

さらに、中国における公共政策研究に現れた翻訳書・教科書の編集・出版の「繁栄ぶり」と比べ、中国の公共政策に関する著作が「凋落」状態にあると中国の政策研究者が指摘している。こうした状況を変えるために、近年来、中国の研究者が、積極的に「外国の理論で外国の事例を解釈する」より、「外国の理論で中国の事例を解釈する」ように転換しようとして、中国そのものへの関心が強まっている。しかし、とくに中国の政策過程に関する中国の研究があまり見当たらない状況が依然と厳しいようである¹²。

また、同じく岳経綸らの研究成果によると、1990年代末から公共政策研究の論文発表数が増加するようになったと言われる。これには政策関係研究者や

院生の増加が関係するが、同時に研究者らの研究能力の向上や国際化、さらに前述した中国が福祉国家政策への転換に伴う政策課題の噴出と政府による政策問題への重視に影響されている¹³と考えられる。

ここで特筆すべき出来事は岳経綸らがいる中山大学政治と公共事務管理学院が2007年にいち早く公共政策の学術誌『中国公共政策評論』を発行されるようになったことである。こうした展開も従来の政治学部などが公共管理学院や政府管理学院へ名称を変えることも実はMPA（公共管理修士）教育などの公共政策教育の発展と大きく関連され、公共政策研究にとっては大きな推進力になったといえる。ここでは中国の公共政策教育の発展と関連しながら、中国の公共政策研究の展開への考察を深めていきたい。

前述もしたように、中国における公共政策研究が1980年代ごろに芽生え、1990年代に発展され、つい21世紀に入ってから正式に関係学科が誕生されるようになったのである¹⁴。岳経綸らによれば、学部における公共政策学科の出現や修士課程・博士課程における公共政策の専攻やコースの設立がその象徴だといわれる。たとえば、2002年に中国の中山大学や西北大学が最初の公共政策の学部生を募集したが、ただし現在はこれらの大学に私のもの北京大政府管理学院を加えることに限っているのである¹⁵。

まず、学部における公共政策学科であるが、私のものの学院のカリキュラムには公共政策分析概論（必修）、社会調査の理論と方法（必修）、統計学（必修）、経済学（必修）、戦略管理、公共財政と税収、現代管理技術と方法（学科必修）、ゲーム理論と政策科学（学科必修）、模擬政策決定技術（学科必修）、マクロ経済政策（学科必修）、都市計画、環境保護政策と管理、高等数学（必修）といった科目が含まれている。

さらに、私のものの学院の修士課程の公共政策専攻には、公共政策理論コース、公共政策計量化コース、公共政策の経済分析コース、中国公共政策研究コース（準備中）が含まれ、実証研究設計とデータ分析や公共政策分析特別研究（専攻必修）、公共選択理論、公共政策研究の計量分析の技術と方法（専攻必修）、財政金融研究、管理科学概論（専攻必修）、戦

略理論研究、公共政策と市場競争などの科目が設けられている。

博士課程の公共政策教育には行政管理専攻の公共政策コースや公共財政と社会政策コースが設けられている。前者にしては国内外の公共政策の基本理論と分析方法論を研究し、特にマルクスの利益分析方法論、計量分析モデルの応用が求められ、中国の公共政策の実践と関連しながら、マクロ経済政策、環境保護政策、科学技術政策などを実証分析できるよう教育目標が設定されている。行政管理学理論や中国政府管理研究、人的資源管理研究がその科目となっている。

後者に関しては、国際制度比較の枠内で、中国の社会政策支出に関する実証分析が求められ、社会政策支出の国際比較、社会政策支出の資金調達メカニズム、中国の公共予算過程などの問題を研究できるよう教育目標が設定されている。公共経済学理論や発展管理理論、中国政府と公共政策研究がその科目となっているのである。

2002年から中国が開始した MPA 教育制度が公共政策教育とその研究を促進させていく大きなきっかけとなったのである¹⁶。私どもの学院の MPA 教育には公共政策コースが含まれ、さらに公式制度上 MPA 教育を受ける学生が「公共政策分析」という科目を必修しなければならないと規定されている。コース科目や選択科目の中には政策決定技術と方法やマクロ経済政策分析、ゲーム理論と公共政策といった科目も含まれる。また「公共政策論壇」（フォーラム）も設けられ、公共政策方面の専門家を常に招いて、学生の能力向上に寄与しようとしている。

さらに近年来の新しい試みであるが、私どもの学院が国際化を推進する過程で英語による「MPP」（公共政策修士）教育などを始めるようになったのである。これには中国籍の学生のほかに、外国籍、華僑、香港、マカオ、台湾の学生を中心に募集している。必修科目は公共政策分析や公共政策経済学、中国政治と公共政策、中国経済改革と発展、研究設計と実践、中国概況、中国語からなっているが、公共政策を中心にカリキュラムが構成されているので

ある。これは諸外国の教育実践を参考にしながら、諸外国の教育機関と協力するケースもあるが、英語で行うより本格的な公共政策教育であると考えられる。

本節の最後には私どもの学院が近年来展開してきた公共政策をめぐる幹部公務員の研修事業を紹介したい。「全球公共政策高級培訓項目」（Global Public Policy Executive Training Program）といって、局長クラスの幹部公務員を対象とする公共政策の研修である。この事業の特色は私どもの学院と米・コロンビア大、英・ロンドン政治経済学院、仏・パリ政治学院が共同で実施される事業であり、その目的はグローバル化条件下の幹部の政策決定能力の向上にある。同研修のカリキュラムは下記の通りである。

政治学と公共政策、経済学と公共政策、法律と公共政策、公共政策と公共管理、統計学と公共政策、良い統治と持続的発展、中国の改革と世界経済、技術イノベーションと公共政策。

2013年にも第八回の同事業が行われ、サービス型政府の理念や環境と持続発展、経済学と公共政策、経済成長の未来と挑戦、公共政策とイノベーション、法制建設、中国の人口政策といった中国と外国の公共政策研究者による講義が行われた。またこれに伴い、「公共政策国際論壇」（フォーラム）も常開催され、中国や世界の政府指導者や公共政策専門家を招いて行うものである。

以上は中国における公共政策研究の展開について概観してきた。その中にいつも中国における政府政策の転換やそれに伴う経済・社会状況の変動が大きな背景や要因として内包され、またこれに影響される形で MPA 教育と象徴される公共政策人材の育成も最重要課題として取り上げられるようになっていく¹⁷。それが結果としては中国の公共政策研究も促進されたといえる。

2. 中国における公共政策研究の現在

本節では、筆者が直接かかわって参加してきた中国の一部の研究者によるこれまで二回にわたって開催された「公共政策年会」の活動と内容を中心に、

中国における公共政策研究の現在を考察したい。当然、これによって中国の公共政策研究の現在の全容を解明するものではなく、その一側面を紹介するものであると断りたい。

（１）2012年：第一回公共政策年会

2012年4月21日から22日まで、二日間にわたって北京・中国人民大学にて、同大学公共政策研究院と、同大学公共財政と公共政策研究所主催、知的サイトである共識ネット（共識網）¹⁸の協力を得て、「第一回公共政策年会」が開催された。第一回の年会は中国人民大学の公共政策研究機関による主催なので、非常に有意義なことであった。

公共政策年会は中国人民大学公共政策研究院執行副院長である毛寿龍を中心とする13の大学からの15名の研究者が呼びかけて開かれたものである。呼びかけ人の所属機関は表2-1のとおりとなる。同年会の最初の趣旨は少人数で中国の公共政策とその研究について毎年関係者が一堂に集まって深く議論できればということだったため、呼びかけ人も第一回と後述する第二回の公共政策年会の参加者も一定範囲と規模に抑えるようにした。

表2-1のように、大学の校名からは理科系の大学も多数あったことがわかる。たとえば、中国で著名な清華大学や北京航空航天大学などがそれである。中国ではこうした理科系の大学においても公共政策教育を専門的に実施されるようになってきている。その主な原因としてはこれらの大学はほかの総合大学と同様に、行政学や公共政策といった学科を含む公共管理学院なる名称の教育施設が設けられるようになったからである。

これもおそらくここ十年来の中国の大学改革の一端かもしれない。すなわち、それは公共政策研究と教育の社会的需要の増大とと同時に、学科増設による大学の総合化や学科の多様化、進学者数の拡大や大学合併などによる大規模化・マンモス化などに象徴される、いわゆる大学改革の結果でもあろう。

表2-1からはさらに窺えることは中国人民大学公共政策研究院や西安交通大学公共政策と管理学院からの呼びかけ人以外の者がほとんどそれぞれの大学

表2-1：第一回公共政策年会呼びかけ人リスト

氏名	所属機関
丁煌	武汉大学公共管理学院
毛寿龍	中国人民大学公共政策研究院
陳振明	厦門大学公共管理学院
薛瀾	清華大学公共管理学院
彭宗超	清華大学公共管理学院
唐賢興	復旦大学國際關係と公共事務学院
郭巍青	中山大学政治学と公共事務学院
胡象明	北京航空航天大学公共管理学院
李程偉	中国政法大学公共管理学院
呉建南	西安交通大学公共政策と管理学院
郁建興	浙江大学公共管理学院
陳剩勇	浙江工商大学公共管理学院
魏姝	南京大学政府管理学院
孔繁彬	南京大学政府管理学院
白智立	北京大学政府管理学院

出典：「首届公共政策年会 多中心，自主治理與發展：專題之一」，共識網『專題頻道』113号，
<http://www.21ccom.net/special/ggzhc2012/>

学の公共管理学院なる教育機関に所属されているということである。実際に中国人民大学公共政策研究院なる組織も実体のない研究ネットワーク組織であり、第一回公共政策年会の中心人物である同研究院の執行副院長が同大学公共管理学院の教授でもある。

すなわち、公共政策に関心を持ち、あるいは専門的に研究している中国の研究者の多くは実は公共政策と称する教育や研究機関と異なる公共管理学院や政府管理学院といったところに集中されているのではないかと見受けられるのである。もちろん、公共管理学院や政府管理学院と称される場合、その中心的学科や科目が政治学、行政学をはじめ公共政策学などが挙げられ、それぞれの関連性が極めて高い。

第一回年会のテーマは、「多中心，自主統治と發展——中国公共政策研究の過去と未来」である。テーマからもわかるように、年会の議題は政策をめぐる協働、ガバナンスの問題であるが、中国におけるこれまでの公共政策研究の回顧と展望も議題となった。こうしたテーマの設定は年会の中心人物であり、従来統治（ガバナンス）研究の第一人者でもある中国人民大学の毛寿龍の役割と働きかけに大きくよるものであったが、第二回も後述するようにこ

のような傾向が見られた¹⁹。

同年会の参加者は30名で、そのうち北京市在住者10名、北京市以外の参加者が20名という前述したような小規模の会議となった。参加者が提出された論文のテーマからみれば、同年会の議題の一つであるこれまでの中国における公共政策研究の過去と現在への総括などがほとんどなく、公共政策の理論研究や中国の公共政策の現状へのアプローチばかりであった。公共政策研究や公共政策教育については、同年会の開幕式の段階で自由発言という形で議論されたのみとなったのである。

参加者たちは、主に「公共政策の制度構造」や「公共政策の理論と政策創造」、「政策執行、政策評価と政策実践」、「社会管理と社会創新」、「社会リスク管理と実践」、「国際比較と参考」といった六つの分野に分けて報告を行い、小範囲で深い議論ができた。

これらの年会の検討課題はいずれも当時の中国の現実の公共政策実践と深い関連をもつことである。同年会会議報告書に収録された論文のテーマが表2-2のとおりである。

これらの論文テーマからは以下のような中国における公共政策研究の現在の状況を一部観察することができる。

第一に、中国の公共政策問題への研究の関心が高まっていることである。第一回公共政策年会は開始から終了まで終始中国の公共政策の課題と改善をめぐって語られた。また論文の提出状況や論文の内容からもわかるように、多くの論文は中国の政策事情と関連付けるように議論展開をしている。さらに中国の改革とも深くかわり、これはおそらく2012年秋に予定された中国のそれからの十年の政策方向を決定する中国共産党第12回全国代表大会の開催も研

表2-2：第一回公共政策年会報告者と提出論文

氏名	所属機関	論文テーマ
毛寿龍	中国人民大学公共政策研究院	部門立法問題解決の制度構造
顧麗梅	復旦大学国際関係と公共事務学院	欧米公共政策理論とパラダイム変遷
馮興元	中国社会科学院農村発展研究所	中国の発展道路と公共政策
楊宏山	中国人民大学公共財政と公共政策研究所	審議決定モデル：価値要求と運行効果
王寧	海南大学政治と公共管理学院	政策主体、主体性価値と公共政策分析
朱旭峰	南開大学周恩来政府管理学院	政策創新と地域間政策学習：中国経験
魏姝	南京大学政府管理学院	政策類型と政策執行：比較実証研究
孔繁彬等	南京大学政府管理学院	階統制統治と多属性統治：公共政策執行の中国経験
朱春奎等	復旦大学国際関係と公共事務学院	都市医療体制改革の政策ツール研究
翟校義	中国政法大学政治と公共管理学院	市民需要に基づく基本公共サービス標準化の道：中国の人的資源と社会保障システムを事例に
許益軍		サンプル民主と公共政策合法化：N市の実践を事例に
郁建興	浙江大学公共管理学院	当代中国社会建設の基本経験と未来
陳剩勇	浙江工商大学公共管理学院	社区自治の行方：中国都市基層民主の発展の再評価
陳幽泓等		財産権に基づく業主の自主統治—北京市の物件管理新政
朱德米	同済大学経済と管理学院	政策隙間、コスト源と社会安定コスト評価
李程偉等	中国政法大学危機管理研究センター	政府危機管理指標体系研究
彭宗超等	清华大学公共管理学院	住民の地下鉄恐怖リスク認知研究：北京市を事例に
龐明礼	中南財經政法大学公共管理学院	重大公共政策の社会安定リスク：ある政策過程分析の視点
白智立	北京大学政府管理学院	改革動機と推進プロセス：中日行政改革政策比較
劉偉	中国人民大学公共管理学院	国際公共政策の拡散メカニズムと経路選択
洪静		政策決定における韓国国会の役割及び中国の人代制度に対する参考
田小彪	中国人民大学公共管理学院	社会团体参加と公共政策決定の制度分析

出典：『首届公共政策年会論文集』（目次）、2012年4月・北京。

究者の問題関心に影響を与えたのではないかとと思われる。

第二に、公共政策研究の諸概念・理論の応用や活用ということである。これに関しては論文のテーマに見られた以下のような政策研究用語からもその研究関心が窺われる。たとえば、「部門立法」、「政策決定モデル」、「政策主体」、「政策学習」、「政策類型」、「政策執行」、「政策ツール」、「住民ニーズ」、「公共政策の正当性」、「コミュニティ自治」、「自主統治」、「政策リスク」、「政策過程」、「政策比較」、「政策参加」などである。

第三に、政策サイクルの展開に伴う政策の立案や形成、執行、変更、学習・移転などといった広範囲の問題関心が強いことである。この中に規範的理論研究も見られたが、同時に政策諸過程における関係理論の応用、またこれによる中国の公共政策問題への解釈、さらに政策の改善まで言及されるようになっていく。その意味で、これらの研究はすでに公共政策過程のすべての段階をほぼ包括し、研究の視野に入れようとしているのであろう。

（２）2013年：第二回公共政策年会

第二回公共政策年会は2013年4月27日—28日の二日間の日程で中国・南京大学政府管理学院にて開催された。南京大学政府管理学院は従来の1986年に再建された政治学部から2002年に公共管理学院に名称を改めて、さらに2009年に私どもの北京大学政府管理学院と同じ名称を持つようになったのである²⁰。本稿で検討してきたように、こうした名称の変遷も中国における公共政策の研究と教育の発展に大きく関連しているものである。

第二回年会の主催者は南京大学政府管理学院である。私どもの北京大学や中国人民大学、武漢大学、復旦大学、中山大学、中国政法大学、西安交通大学、南開大学、浙江工商大学、南京師範大学、南京理工大学、南京農業大学、中国社会科学院などの大学や研究機関の22名の研究者が同年会に参加した。

第二回年会のテーマは、「統治変革の挑戦と応答：中国公共政策研究の過去と未来」である。前回と同様、公共政策の研究や教育が現今の中国の経

済・社会の構造変動にいかに対応するかは主催者の大きな問題関心となった。と同時に中国の公共政策研究そのものについていかに評価するかも会議のメイン・テーマとなっている。たとえば、年会の主催側が年会開催の知らせの中で、下記のように同年会の趣旨となる中国の政策状況の変動と統治と公共政策の関係性について説明されている²¹。これは後述にも関連するが、政策過程研究への重視が強調されて、興味深いことである。

「中国の統治の現実を観察すれば、中国の経済・社会の変革、発展と国家の統治システムの間関係が日増しに緊張することが簡単に見受けられることができる。これによって、公共政策過程の見直しと改善がすでに統治の有効性を向上させていくための重要な一環となっている。どのような経済・社会政策で我々がこれからより良い社会へまい進させていくのか、どのような統治システムで公共政策の制定と執行により良い制度的拠り所を提供するようになるのか。今回の公共政策年会では（中略）統治変革と公共政策との協働関係を対象に、現下の中国の公共政策過程について深い分析と解釈を行い、さらに関係研究や教育について建設的評価と反省を行う。」

同会議において「中国公共政策過程への深い考察と解釈」、「中国公共政策研究の反省と改善」、「中国公共政策教育の規範化発展」といった三つ議題をめぐって討論された成果、意見などが「我が国の公共政策研究の進展を代表した」ものとなったとされている²²。同年会論文集に収録された論文のテーマは表2-3のとおりである。

年会終了後に主催者側である南京大学政府管理学院が取りまとめた年会総括の報告によれば、同年会には下記のような特徴を持つとされるようになった²³。

第一に、政策過程については、同年会が政策の決定段階から執行段階、さらに評価段階に注目し、強い関心を持つようになったことである。その理由としては現今中国の社会事情が高度に複雑化し、中国の統治課題としての政策の決定、執行と評価の問題点が多く議論されるようになったからだと挙げられている。第二回公共政策年会が確かに政策過程研究

表 2-3：第二回公共政策年会報告者と提出論文

氏名	所属機関	論文テーマ
白智立	北京大学政府管理学院	中国の実験・分権化改革とローカル・ガバナンス
陳剩勇	浙江工商大学公共管理学院	過剰生産、マクロ・コントロールと政府の失敗：1996年以來の中国鉄鋼産業のマクロ・コントロールを事例に
杜海峰等	西安交通大学公共政策与管理学院	複雑性科学と公共管理：学際的研究規範に基づいて
馮興元	中国社会科学院農村發展研究所	ブキャナン：その人、思想と公共政策含意
黄健榮	南京大学政府管理学院	現下中国公共政策の差別正義の批判
李程偉	中国政法大学危機管理研究センター	危機管理のリーダーシップ能力建設：政治過程の視角
劉偉	中国人民大学公共管理学院	政策拡散理論の批判と修正
毛寿龍	中国人民大学公共政策研究院	2013年機構改革の論理と未来予想
王家峰	南京師範大学公共管理学院	民主統治の応答性研究：議題作りと理論説明
魏姝	南京大学政府管理学院	中国幹部職員のモチベーション・メカニズムの發展と改革
岳経綸等	中山大学政治と公共事務管理学院	公共政策研究：繁栄と憂患
張康之等	南京大学サービス型政府研究所	代議制形成過程における政策課題創設権
周建国等	南京大学政府管理学院	政策評価における公衆参加研究：南京市政府の政策評価の実証研究に基づいて
朱偉	南京大学政府管理学院	政策制定過程における官僚、専門家、公衆の協働モデル：政策の「類型—過程」理論枠組みに基づく分析
朱旭峰等	清華大学公共管理学院	政策多元化、専門家と環境標準の制定：自動車燃料と排出基準を事例にして

出典：『第二屆公共政策年会・論文集』（目次）、中国・南京、2013年4月。

への重視が一段と高まり、特に南京市の実践に基づく政策評価への実証研究が会場を大いに盛り上げさせたことが筆者の記憶に新しい。また、政策終了の研究も見られ、非常に印象的であった。

第二に、中国における公共政策研究の現状について厳しい反省と批判が出された。第二回公共政策年会ではさらに従来の中国の公共政策研究及び公共政策教育への批判・反省の論文が提出され、大いに議論された。これについては本稿第三節においても検討してみるが、ここで年会の議論の論点を紹介すると、①公共政策研究の「空洞化・通俗化」を回避し、中国の現実の公共政策問題に関心を持つことへ回帰すべきこと、②従来の公共政策研究にしばしば見られた政策の主体と客体、決定と執行といった伝統的二元対立の思考方式を突破すべきこと、③公共政策の研究手法がさらに多元化し、「直線型・決定論」的な思考様式を突破すべきだなどが挙げられている。

第三に、これからの中国における公共政策教育の促進・發展に関して、様々な議論が展開された。その主な論点は、①公共政策教育は中国という環境に根を下ろし、中国に合う公共政策の教科書を編集す

ること、②カリキュラムの設置は「求同存異」という原則に基づいて、各大学の基本条件に応じてそれぞれ特色を持たせること、③公共政策教育は教育対象によって異なる教育目標を設定し、公共政策学科の教育計画の中にはその応用性・専門性さらに政治参加など社会の期待も十分反映されるようにすべだなどである。

3. 中国における公共政策研究の課題

中国における公共政策研究の課題については、これまで多くの研究者にしばしば指摘されてきた²⁴。ここではこうした従来の先行研究を踏まえて、さらに本稿において展開されてきた議論に関連しながら、下記のようないくつかの課題に触れてみたい。

（1）公共政策研究の「本土化」（現地化）の課題

私どもの政府管理学院の政治研究者である徐湘林も2004年という段階において、中国の公共政策研究の回顧を通して問題指摘を行った。

たとえば、徐は中国における公共政策研究が確か

に改革開放以来中国において活況を大いに見せたが、しかし欧米の関係理論摂取の不完全さによる消化不良現象や欧米理論の限界についての無理解などによって、中国の公共政策研究そのものが中国政策課題の研究の軽視と欠乏や、理論解釈そのものが「独創性」に欠き、「十分に中国の実際の政策問題を解釈・解決する」のに至っていない²⁵まで指摘された。その打開策としては徐は中国における公共政策研究の「本土化」という改善策を提示した。

「本土化」はすなわち公共政策研究の「中国化」や「現地化」ということであり、中国公共政策学の造成・学問作りということになるのであろう。たとえば、日本の行政学は戦後アメリカ行政学の摂取に伴い、自国の課題に取り組みながら、日本行政学の形成に成功したのではないかと思われる²⁶。それと同様に、中国の研究者もいかに中国公共政策学が実現できるかを考えるようになっているのである。

ただその前提は中国研究、つまり中国の公共政策課題への研究をさらに努力して行うことであるが、前述した公共政策年会での報告にも見られた一部の研究者によるすこぶる努力があるにも関わらず、全体としてはその不十分さが依然と存在し、多くの研究者によって指摘されて、大きな課題と限界となっている。もちろん、これは中国の社会科学全体の課題でもあるし、さらに以下のいくつかの要因によって決定されている。

第一に、行政学研究もそうであるし、前述にも触れたように、公共政策研究が中国にとって新しい学問であるがために、欧米などの公共政策研究の諸概念や理論の導入に多くの研究時間が費やされ、中国の政策問題への関心がそれほど高まっていないからである。また中国の学術界におけるいわゆる理論研究への偏重と現実・実証研究への軽視という傾向の存在も軽視できないと思われる。

第二に、中国の公共政策研究が伝統的に「党と政府がいかに社会行動を指導・規範することを主要な目的」としたため、「政府部門への奉仕」という「政策科学」が志向されるようになり、そのために党と政府にいかにして認められるかという制約・限界があるからである²⁷。当然、中国における公共政策研

究の深化も影響されるのであろう。

第三に、公共政策というと、国家利益や政府の政策決定と関連するため、現在の中国の政治構造上、また情報開示など研究が許される範囲が限定されているからである。もちろん、公共政策研究において、特に後述する政策過程研究をはじめ実証研究の場合は政府などからの政策関係情報・資料の不足がもっとも研究の質への影響が大きいといえよう。ただ、徐湘林は中国の公共政策研究の立ち遅れ状況を「政策問題の敏感性」に起因させてはならぬ、もっと「研究能力の全体的不足」ということを顧みなければ、それが一種の「責任逃避態度」である²⁸と厳しく批判した。

（２）公共政策研究における政策過程研究の深化の課題

上述した中国における公共政策研究の「本土化」の課題はさらにここでいう中国の政策過程の研究の不足に関連され、また必然的にこのような結果をもたらすようになるといえる。

まず、中国では日本ですでに学術研究上一般化されている公共政策研究を政策過程研究を志向する「政策研究」(policy studies)と、政策作りのための「政策分析ツールの応用」を志向する「政策分析」(policy analysis)が区別されないような傾向が存在するといわれているところである²⁹。

そのために、中国が大学などの公共政策教育上しばしば「公共政策分析」なる名称が使われ公共政策の教科書を編集するが、その内実はよく政策研究と政策分析を混同し、さらに両者が統合されていくケースがよく見られるのである。

これらについて指摘したのは社会政策を専攻する中国の公共政策研究者である。もちろん政策過程論の研究が存在するが、しかし前文にも触れたようないろんな要因で依然と弱いという側面が確かに存在し、とくに政策決定過程の分析がこれからさらに研究の全体的向上が求められていくのではないかと思われる。

もちろん、その前提としては中国の研究者も指摘されたような政策研究と政策分析の区別を学術研究上いかに析出・整理し、研究様態を定着させていく

ことも課題であるにちがいない。それと同時に、前文が考察してきた公共政策年会に見られた一部の優れた中国の政策過程研究がすでに存在することも看過できない。

(3) 公共政策研究、公共政策科学化と公共政策教育の発展の課題

本稿で検討されてきたように、中国の公共政策研究の発展が大学などの公共政策教育の需要と繁栄に大きくかかわっているといえる。当然、これは中国の公共政策研究にとって大きなチャンスとなり、同研究分野のこれからの更なる発展の推進力ともなるのである。もちろんこれには公共政策教育の展開による公共政策研究の推進、さらに公共政策研究の発展による公共政策教育への寄与といった課題を内包せざるを得なくなるのである。

公共政策教育の隆盛で公共政策研究が独自の分野としての専門化・細分化が引き起こされて、いわゆる「政策科学」志向といった現象も現に生じているのである。ただ、中国においてその場合以下の課題を無視できないと考えられる。

第一に、「政策科学」が志向される場合、従来のような研究傾向であるいわゆる規範的・理論的な研究様態を変える必要があるのである。当然理論研究も必要であるが、中国の研究者も指摘したような理論と現実の分断・乖離状態が継続させられれば、「政策科学」、「政策分析」の効用が失われ、さらに本稿も紹介した公共政策研究の中国化課題も克服できなくなるのである。

第二に、行政管理学から公共行政学や公共管理学への変遷現象にも現れたように、中国の公共政策環境がとくに近年来大きく変動されてきた。中国の公共政策研究も当然行政学以上に政策主体の多元化現象などが無視できなくなり、政策の科学化と同時に政策過程の実証研究をはじめ、政策を「公共」という視野に入れて、政治過程、政府過程の中に一層研究を深めていく必要がある。もちろん、最終的にはこれによって政策に意味を与えることになるのではないかとも思われるのである。

第三に、公共政策研究や公共政策教育において、

「政策科学」指向という場合には研究方法としての計量分析方法の応用が追及されてきた。これは当然従来の研究手法の主流だった定性的分析に加え、定量分析など多様な研究方法の出現が公共政策研究の更なる繁栄ぶりを造成させていくのに十分効果があると認めるべきである。ただし、中国にも一部存在する公共政策研究の計量分析への完全純化現象は公共政策研究そのもの、さらに公共政策教育にとっても好ましくないことではないかと思われるのである。

おわりにかえて：三校交流と比較研究

今回日本・法政大学において行われた日中韓三か国の三つの大学による公共政策研究の現在と課題をテーマとする国際学術会議は、参加者である筆者にとっては以下の理由で非常に新鮮かつ刺激的なできごととなった。

第一に、これは東アジアの三か国による学術研究会議のため、他国の公共政策の研究事情を学習・比較できるからである。

第二に、会議のテーマでもある各国の公共政策の研究現状という会議の議題設定は、こうした議題への理解の深化によって、今後更なる相互理解と相互交流の土台を作らせるようになったからである。

三か国の大学が交流協定の締結を行い、これからの課題はまさにいかに交流するかということに尽きると思う。継続的交流を実現するためには学術交流が最も効果的な手段であるに違いない。このような意味で、今回のテーマ設定は成功したと十分考えられるのである。

さらに今回の会議はいわゆる三か国のそれぞれの状況報告に終わるのではなく、一種の比較研究も行っているのではないかといえるのである。また、今回の会議では我々が三か国の学術交流を通して、これから一層東アジアにおける公共政策研究の比較可能性も掴められるようになったのではないかと思われる。現に筆者が法政大のプロジェクトなどに参加して³⁰、その可能性や重要性を十分認識するようになった。

三校交流の更なる発展による比較可能性の増幅、

あるいは比較研究の更なる推進による三校交流の活発化に期待し、またこうした行動を通して、三カ国の公共政策研究のプラットフォームの造成にもなればという期待をもって³¹、本稿を終わりにしたい。

最後に法政大学・延世大学の関係者一同に深く感謝したい。

参考文献

- 赫伯特・西蒙（1969）『管理决策新科学』中国社会科学出版社
- R. M. 克朗（1985）『系统分析和政策科学』商务印书馆
- 林水波，张世贤（1986）『公共政策』台湾五南图书出版公司
- 张世贤（1986）『公共政策析论』台湾五南图书出版公司
- 加布里埃尔・阿尔蒙德等（1987）『比较政治学：体系、过程和政策』上海译文出版社
- 查尔斯・E. 林德布洛姆（1988）『政策制定过程』华夏出版社
- 斯图亚特・S・那格尔（1990）『政策研究百科全书』科学技术文献出版社
- 詹姆斯・E. 安德森（1990）『公共决策』华夏出版社
- 史蒂文・凯尔曼（1990）『制定公共政策』商务印书馆
- 罗尔斯（1991）『正义论』上海译文出版社
- 药师寺泰藏（1991）『公共政策』经济日报出版社
- 张金马（1992）『政策科学导论』中国人民大学出版社
- 查尔斯・沃尔夫（1994）『市场或政府—权衡两种不完善的选择：兰德公司的一项研究』中国发展出版社
- 伍启元（1994）『公共政策』台湾商务印书馆
- 查尔斯・E. 林德布洛姆（1994）『政府与市场：世界的政治—经济制度』上海三联书店，上海人民出版社
- 刘守恒等（1994）『政策研究：整合与评估』吉林人民出版社
- 朱志宏（1995）『公共政策』台北三民书局
- 丹尼尔・W. 布罗姆利（1996）『经济利益与经济制度—公共政策的理论基础』上海三联书店，上海人民出版社
- 张国庆（1997）『现代公共政策导论』北京大学出版社
- 胡伟（1998）『政府过程』浙江人民出版社
- 丘昌泰（1999）『公共政策：当代政策科学理论研究』台湾巨流图书公司
- 李允杰，丘昌泰（1999）『政策执行与评估』台北：台中大学
- 胡宁生（2000）『现代公共政策研究』中国社会科学出版社
- 周树志（2000）『公共政策学』西北大学出版社
- 卡尔・帕顿，大卫・萨维奇（2001）『政策分析和规划的初步方法』华夏出版社
- 威廉・N・邓恩（2002）『公共政策分析导论』中国人民大学出版社
- 朱光磊（2002）『当代中国的政府过程』天津人民出版社
- 刘斌，王春福等（2002）『政策科学研究』人民出版社
- 陈振明（2002）『公共政策分析』中国人民大学出版社

- 曼瑟尔・奥尔森（2002）『集体行动的逻辑』上海三联书店，上海人民出版社
- 戴维・韦默，艾丹・维宁（2003）『政策分析：理论与实践』上海译文出版社
- 弗兰克・费尔希（2003）『公共政策评估』中国人民大学出版社
- 宁骚（2003）『公共政策学』高等教育出版社
- 陈谭（2003）『公共政策学』湖南师范大学
- 张金马（2004）『公共政策分析：概念・过程・方法』人民出版社
- 保罗・萨巴蒂尔（2004）『政策过程理论』上海三联书店，上海人民出版社
- 米切尔・黑尧（2004）『现代国家的政策过程』中国青年出版社
- 约翰・金登（2004）『议程，备选方案与公共政策』中国人民大学出版社
- 詹姆斯・莱斯特，小约瑟夫・斯图尔特（2004）『公共政策导论（英文版）』中国人民大学出版社
- 托马斯・戴伊（2004）『理解公共政策』中国人民大学出版社
- 谢明（2004）『政策分析概论』中国人民大学出版社
- 戴维・杜鲁门（2005）『政治过程：政治利益与公共舆论』天津人民出版社
- 吴锡泓，金荣桦（2005）『政策科学的主要理论』复旦大学出版社
- 金太军（2005）『公共政策执行梗阻与消解』广东人民出版社

注

- 1 韓兆柱，「中国行政学的產生和發展」明治学院大学『法律科学研究所年報』第27号，2011年度，225頁。
- 2 たとえば，張國慶（北京大学政府管理学院）主編の最新版行政学教科書である『公共行政学（第三版）』（2007，北京大学出版社）には，量的に決して多くないが，政策研究の内容が取り入れられている。さらにこれから出版する予定の第四版には従来の「行政決策」のほかに「公共政策」という新たな一章を設けるようになるとされている。
- 3 たとえば，西尾勝（『行政学（新版）』2004，有斐閣），外山公美（主編，『行政学』2011，弘文堂）が書かれた日本の行政学教科書において，これについて一種のコンセンサスが形成されているように見受けられる。真淵勝著の『行政学』（2009，有斐閣，）も政策過程について詳しく記述されている。
- 4 拙稿「政策転型条件下的公共行政变革」『中国人事報』，2010年2月8日及び「『中国夢』語境下的行政变革」『行政管理改革』6月号，2013。
- 5 岳経綸・朱亜鵬，「公共政策研究：繁荣景象下的憂患」『第二届公共政策年會論文集』2013，104頁。
- 6 半官半民の機関である中国行政管理学会の下に置かれ，1999年に第二回の全国大会が開かれた。張親培・李琦，「中国公共政策研究の現状と課題」明治学院大学『法

- 律科学研究所年報』第27号, 2011年度, 198頁。
- 7 中国の研究者によれば, 初期の政策関係の研究は主に「伝統的な科学的社会主義の理論と方法に影響され, 20世紀90年代以降はその学科体系は大量に西側（主にアメリカ）の学科体系を参考にした」とされる。徐湘林,『尋求漸進政治改革的理性—理論, 路径與政策過程』2009, 中国物資出版社, 216-217頁。
- 8 台湾における公共政策の研究と教育が1970年代中ごろすでに始まり, 多くの関係著書が出版されるようになった。台湾の関係著書の中国への流入と人的交流が中国本土の公共政策研究を大いに促進させたと中国の公共政策研究者が評価している。張親培・李琦, 2011年度, 197頁。
- 9 この中に, 陳慶雲と張國慶が私どもの学院の専任教員で, 張金馬が兼任教員である。日本の学者の研究著書が1990年初めごろいち早く翻訳され, 中国の政策研究への影響が大きいと言わねばならない。
- 10 岳経綸・朱亜鵬, 2013, 106頁。
- 11 同上, 105頁。
- 12 同上, 107-108頁。
- 13 同上, 110頁。2012年11月の中国共産党第18回大会報告に定められた方針により, 従来の政策が継続されていく部分が大きく, そのためにこのような傾向はさらに続くと考えられる。胡錦濤,『堅定不移沿着中国特色社会主义道路前進 為全面建設小康社会而奮闘—在中国共産党第十八次全国代表大会上的報告 (2012年11月8日)』2012, 人民出版社。
- 14 岳経綸・朱亜鵬, 2013, 104頁。
- 15 しかし, 新しい制度では, 2013年からは学部における公共政策学科の設置が認められなくなっている。
- 16 MPA教育において, 公共政策コースの設置や「公共政策分析」がその必修科目になったため, これによって公共政策の「第二回の教科書出版ブームが出現された」と言われているのである。岳経綸・朱亜鵬, 2013, 106頁。
- 17 張親培・李琦, 2011年度, 198-199頁。
- 18 同サイトにおいて, 第一回公共政策年会の様子が報道され, 関係論文もネット上掲載されるようになった。共識網: <http://www.21ccom.net/>
- 19 第二回公共政策年会のテーマは「統治変革の挑戦と応答: 中国公共政策研究の過去と未来」となり, 第一回と同様, 統治(ガバナンス)が年会のメイン・テーマとなった。ガバナンスのこと, 中国語で一般に「治理」と翻訳されているが, 毛寿龍は「治道」という独自の翻訳用語を使っている。たとえば,『西方政府的治道変革』(1998, 中国人民大学出版社)なる氏の代表的な著書がある。
- 20 南京大学政府管理学院は, 政治学と行政学, 国際政治, 行政管理, 労働と社会保障といった四つの学科からなっている。同学院サイト: http://public.nju.edu.cn/App_pages/Content/Xueyuan.aspx?code=xyjj
- 21 第二回公共政策年会準備委員会・南京大学政府管理学院,「第二屆公共政策年會會議通知」2013年4月19日, 南京大学政府管理学院サイト: http://public.nju.edu.cn/App_pages/Content/Detail.aspx?bm=xsyj&id=342
- 22 南京大学政府管理学院,「治道變革的挑戰與回應: 中国公共政策的過去與未來—第二屆公共政策年會會議綜述」2013年5月11日, 中国學術會議在線: <http://www.meeting.edu.cn/meeting/review/detailfp.action?id=1881>
- 23 同上。
- 24 たとえば, 比較的早い段階において,『北京行政学院学報』2000年第1号に陳振明の「21世紀中国政策科学的研究方向」と胡象明の「政策科学的中国化與理論創新」といった関係論文が掲載された。
- 25 徐湘林,「政策科学的理論困境及其本土化出路」『公共管理学報』第1号, 2004年。ここでは同論文が収録されている徐湘林著『尋求漸進政治改革的理性—理論, 路径與政策過程』(中国物資出版社, 2009年), 219-220頁を参照。
- 26 拙著,『日本行政改革比較研究』2012, 国家行政学院出版社, 4-5頁。
- 27 徐湘林, 2009, 217-219頁。
- 28 同上, 221頁。
- 29 岳経綸・朱亜鵬, 2013, 106-107頁。
- 30 その成果は武藤博己・申龍徹編著『東アジアの公務員制度』(2013, 法政大学出版会)に結実されるようになった。
- 31 第二回公共政策年会においても, 中国の公共政策研究が一定の規模まで達したが, しかしそれを推進するための公共政策研究のプラットフォームが欠如していると指摘されていた。呉楠,「第二屆公共政策年會召開」2013年5月3日, 中国社会科学在線: <http://news.hexun.com/2013-05-03/153763140.html>