

## 中国における国家公務員の管理に関する研究

彭 小 武

はじめに

第一章 中国における「科学的国家公務員管理」の展開

第1節 中国の行政体制へのアプローチ

第2節 中国の行政制度の形成と変遷

第3節 中国における国家公務員管理の特質

第二章 中国における国家公務員管理方式

第1節 「編制」による国家公務員の管理

第2節 国家公務員の分類管理

第3節 給与改定による国家公務員の管理

おわりに

はじめに

ある中国の研究者は、人事管理という概念について次のように指摘している。「人事管理は社会労働過程における管理や単に人と事に対する管理ではなく、社会労働過程における人と事との相互関係に対する管理である。」<sup>(1)</sup>人と事について、日本では「人」と「職」と表わされている。そして、「職」と「人」とは一応切り離れされている。ゆえに、「求職」といえば、「人」が「職」を求めることであり、「求人」といえば、「職」が「人」を探すことである。この2つが個別のものと考えられ、「職」が「人」から独立した地位としてとり扱われるのは、現代の社会機構の特質によるものといえるであろう<sup>(2)</sup>。日本では「(1)永年継続して、(2)集団的な勤労関係を維持する、すなわち大きな機構のなかで組織化された「職」と「人」とを最善に運営していくためには、すぐれた技術が必要である。すなわち、その技術こそ、世上で言われる「人事管理」(personal management)に他ならない。」<sup>(3)</sup>とされている。国や地方公共団体のような公の機構においては、これを「人事行政」(public personal administration)とよんでいる。事実「人事行政」は「人事管理」の一種である。中国における行政も、「条例」などの制定や、人事行政機関の設置によって漸次改革されてきた。しかし、王永慶<sup>(4)</sup>は行政管理について、「行政機関は『情報独占』の優位性にあぐらをかき、行政における効率追求の姿勢が欠けていると思う。行政にも民間企業と同じように利潤追求の観念が欲しい。つまり『管理』が甘い」<sup>(5)</sup>と警告を発している。中国の人事管理において、とくに重視されていると思われる要素は、共産党の指導、人民奉仕の思想、腐敗の防止で

ある。ここでは、人事管理制度の特徴を述べた後、中国が公務員制度を実施した後の国家公務員に対する管理方式について検討していきたい。

## 第一章 中国における「科学的国家公務員管理」の展開

### 第1節 中国の行政体制へのアプローチ

国家公務員制度の構築と実施は、中国の行政体制改革<sup>(6)</sup>のなかで最も重要な部分である。実際のところ、目下の中国においては、イデオロギー、政治エリート、統制の制度と機構等々、行政体制の多くの要素が改革の最重要対象となっている。

また、現在の中国の行政体制について考察する際には、その変動の過程を捉える動的なアプローチが不可欠である。したがって、中国の行政体制を描写する際には、いつの時点での話なのかを明示することが必要となる。気をつけないと、ある時点において中国の行政体制の姿を捉えたと思っても、すぐに状況が変化してしまう。特に改革開放以降は変動の速度が速い。

現在は、1970年代末に始まった行政体制の変動期といってよいだろう。その出発点における行政体制はいかなるものだったのか。それを踏まえうえて、変動のダイナミズムと方向性について検討する必要がある。変動を促した要因、そしてそれを押しとどめる方向に働いた要因は何であったのか。いかなるイデオロギーや利益のために、どのような変革が追求され、あるいはそれに対する抵抗が生じたのか。意図された方向性と、実際のそれとは一致したのか。もし一致しなかったのであれば、それはなぜだったのか。そして、何が変化しているのか。すなわち、統治制度や統治機構をとって見た場合、どの部分からどういう順番で変化が起きているのか。たとえば、党と行政の関係が先なのか。政府機構なのか。それとも中央行政機関と地方行政機関関係か。

中国の行政体制とその変動を考察する上で、中心的な課題は中国共産党である。これまでのところ、中国共産党は、行政体制変動の政治過程における主役であり続けてきた。その意味で、やはり行政改革をめぐる共産党の政策に関する分析が重要である。

### 第2節 中国の行政制度の形成と変遷

中国の政治体制は、立法権、司法権、行政権をすべて全国人民代表大会に集中するという「議行合一」の原則のもと、三権の業務分担と提携という行政体制をとっている<sup>(7)</sup>。中国の行政制度は、革命根拠地での共産党の組織活動体制をもとに、旧ソ連の行政体制を取り入れたうえて、中国の国情にあわせて形成されたものである。それは次のようないくつかの段階を経て今日に至っている。

(1) 過渡期段階 中華人民共和国成立直後は、最高国家権力機関はまだ成立しておらず、全国人民政治協商会議が暫定的にその職務を代行した。この過渡期においては、国家行政の最高執行機関は中央人民政府委員会によって組織された政務院であった。政務院は、総理、副総理、政務委員、秘書長から構成される。政務院は、仮憲法たる「共同綱領」、法律、法令、ならびに中央人民政府委員会

の施政方針に基づいて、決議や命令の公布、議案の提出、地方各級人民政府の活動を監督・指導する権限を与えられた。地方においては、華北の五省二市が中央政府の直轄とされた以外は、全国を五つの大行政区と一つの自治区に分けて、それぞれに各地方の行政業務の指導に当たらせた。

- (2) 完成、定着段階 1954年9月、第1回全国人民代表大会が開催され、中国の最初の憲法と「全国人民代表大会組織法」「國務院組織法」「地方各級人民代表大会並びに各級人民政府組織法」「人民檢察院組織法」などの法律が成立した。ここに、中央および地方行政制度は完成と定着の段階を迎えた。

第1回全人大において、政務院は廃止され、國務院が中央人民政府、つまり、最高国家権力機関の執行機関として成立した。また、地方では省（自治区、直轄市）県、郷（鎮）ごとに人民委員会が成立し、中央政府と地元の人民代表大会の指導のもとに地方の行政業務を担当した。

- (3) 文革の混乱期 1966年、文革が勃発し、54年憲法に基づいて確立された行政制度は相当程度破壊された。中央では、國務院という名称だけは存続したものの、地方ではすべて革命委員会と改名された。この混乱は75年憲法によって正当化された。この憲法によれば、全国人民代表大会は中国共産党の指導下の最高国家権力機関と定められ、国家主席のポストが廃止されたため、全国人民代表大会は集団的な国家元首という位置づけとなった。國務院の職権は大幅に縮小され、逆に、法的根拠のない文化大革命指導小組が強大な権力を振るうことになった。

- (4) 回復期 1979年下半年より、鄧小平の復権および改革開放政策の導入に伴い、中国は文革に対する清算によって引き起こされた混乱からの復旧を始めた。行政制度面でも整理統合が行われ、新しい事態を踏まえて、1954年憲法によって設けられた中央ならびに地方の行政制度がほぼ全面的に復活された。そして、これは82年12月、第5回全国人民代表大会第5次会議で通過した新しい憲法によって確認された。

### 第3節 中国における国家公務員管理の特質

中国における幹部管理とは、いうまでもなく党が幹部を管理するというのが原則である<sup>(8)</sup>。1978年から始まった改革開放政策を経て、現在、中国の経済、社会、そして人々の意識は大きく変化している。しかし、こうした変化にもかかわらず、また、旧ソ連、東欧の社会主義体制崩壊にもかかわらず、中国では依然として共産党による一党支配体制が続いている。この体制は一体、どのような仕組みによって保証され、可能となっているのであろうか。本稿は、中国共産党による強力な幹部（国家建設を担うエリート）管理メカニズムの存在こそ、その核心であると考え<sup>(9)</sup>。政治体制改革が中国の歴史において最も鮮明に打ち出された共産党第13回全国大会（1987年）路線においてすら、従来からの幹部管理行政にメスが入れられなかったことが<sup>(10)</sup>、党における現行幹部管理制度の重要性を物語っていると見えるのではないだろうか。

中国共産党は、建国当初から幹部、特に指導幹部の任免・管理を直接コントロールしてきた（党による幹部管理原則）。中共の幹部政策は旧ソ連の影響を強く受けており、社会主義建設ではスターリン

の「幹部がすべてを決定する」（1935年4月）という原則をそのまま導入し、党による幹部管理も旧ソ連のノメンクラトゥーラ・システムにならったものである。ノメンクラトゥーラとは、「その職に就く要員（カードル）が上級の党、ソビエト、労働組合などの諸組織によって承認されるポストの目録」であり、この制度はすべての法律・規則などの上に立つ、人事についての超法規的なもので、旧ソ連の一党独裁政治において核心的な役割を果たした。旧ソ連の経験を導入した中共は、53年11月に党による幹部の分部（部門ごと）・分級（レベルごと）管理体制を作った（「幹部管理工作を強化することについての決定」）。それによれば、軍隊幹部では党中央軍事委員会の総幹部部門など、文教部門の幹部では党の宣伝部、計画経済・工業部門の幹部では党の計画・工業部門、統一戦線幹部では党の統一戦線部門、政治・司法幹部は党の組織法律工作部、党・大衆団体の幹部では党の組織部門が、それぞれ高級幹部の養成・選抜・任免を管理することになった。

続いて1955年1月には、党中央が管理する幹部ポストのリストが作られた（「中共中央が管理する職務名称表」）。このリストにある幹部の任免・異動については、全て党中央の承認が必要になり、当時党中央は、「国家機関大衆団体系統の幹部の任免は、党中央が任免を正式に決定し通達を出した後、国家機関と大衆団体が党中央の決定に基づいて、その系統自身の任免手続きを行う」と命令している（「党中央が管理する幹部の任免手続きについての通達」）。

共産党は一党独裁体制を維持する手段として人事管理を重要視し、国家公務員制度が導入されるまでは、党幹部のみならず、行政幹部の任免も党系統で行ってきた。その人事システムは分権化と集権化のサイクルを繰り返してきた。毛沢東時代には文化大革命に至るまで集権的な人事管理が行われ、党中央が省・部級と地・局庁級の下二級までの管理を行う「下管二級」体制が敷かれた。文化大革命の混乱期には下一級までの管理を行う「下管一級」体制に分権されたものの、鄧小平時代初期には文革左派の排除のために集権化が行われ、再び「下管二級」体制となった。さらに、改革開放路線が軌道に乗った1984年からは、業務の効率化のため「下管一級」体制に変更され、それが現在に至るまで続いている。「下管二級」体制下では党・政・軍・大衆団体から重要企業・事業にまでわたる1万を超えるポストが、「下管一級」体制でも4000ほどのポストが党中央によって掌握されてきた<sup>(11)</sup>。

共産党の第13回全国代表大会（1992.10）の報告によると、党が幹部を管理する原則には四つの要点がある。①党が管理の方針、政策を制定し、幹部に対する管理を強化すること。②重要幹部の推薦と管理をすること。③幹部人事制度の改革を指導すること。④幹部人事のマクロ管理と検査・監督を担当すること。この四つの要点によって、党委と組織部門（党の幹部を管理する部門）における幹部人事管理に関する職責と権限が明確にされた。この原則に基づき、党委と組織は以下の二つの面を管理することが重点的に追求された。すなわち、①下級政府のリーダー幹部と同級政府部門のリーダー幹部の直接推薦と協同管理。②政府人事業務の指導、検査、監督において協調することである。

しかし、国家公務員制度が導入されると、党の国家公務員管理における権限は明確化されるようになった。その限りにおいて、国家公務員制度は旧幹部管理体制を変えたといえる。その変化には以下

の四つの点が挙げられる。第一に、幹部管理体制の変化である。以前は、長期的に各級党委組織部門が「部門分級管理原則」の下に幹部を統一管理していた。しかし国家公務員制度では、政府機関が「分類管理原則」に基づき、政府の幹部を管理することとなった。第二に、幹部管理の範囲の変化である。以前は、党委と組織部門の幹部管理の範囲は膨大なものであった。しかし、国家公務員制度を施行した後では、党委と組織部門は党委部門と大衆団体部門における中層以上の幹部および同級政府と下級政府部門のリーダー幹部のみを管理することとなった。他の行政幹部に対しては、職位の高低に関わらず、原則として管理しない方針である。第三に、幹部管理の内容の変化である。以前は、幹部の考査、任免、昇進、転職及び総合管理は党委と組織部門の責任によって行われていた。国家公務員制度が実施されてからは、国家行政機関がその管理権限に基づき、国家公務員の採用、勤務評定、賞罰、昇進、研修、などを担当し、各級政府人事部門が管轄区内の国家公務員の総合管理と監督工作を担当している。第四に、管理の順序の変更である。以前は、幹部の選抜任用順序が推薦→組織部門の考査→党委集団の討論という過程を経て決定されていたが、国家公務員制度を施行した後は、国家公務員の職位昇進順序はその部門のリーダーと公務員の評議に基づき、候補の対象が決められている。つまり担当予定の職における資格が人事部門によって審査されるのである。また年ごとの勤務評定に基づき昇進降格が行われ、最終的に、幹部は任免機関のリーダー集団の討論によって決定される。

また、国家公務員制度の実施に伴って、党の幹部に対する管理方法が変更された。すなわち、県級以上の政府人事部門が管轄区域の国家公務員の総合管理を担当するようになったのである。各級党委と組織部門は、「国家公務員暫行条例」の規定に基づき、政府人事部門の幹部管理をサポートし、党は幹部を管理する原則の下に、国家公務員の人事管理を行う。

一方、高級公務員への任用について、党の方針は、「非党員の排除」を唯一、最大の特徴としている。具体的には、非党員は組織の最高職務には就けないことであり、機密性の高い組織からは排除されることである。中央が批准した中央組織部と中央統戦部の共同文書は、「國務院各部委のうち、党外関係者を置くことが適当でない少数の部門を除き、資格条件を有し、適当な人物がいる部門は、彼らを副部長、副司長・副局長職に就かせるよう考慮すべき」であるとしている。ここでいう少数の部門に該当するのは、「国防、外交及び公安部門など」であるとしている<sup>12)</sup>。また、中央書記処は1983年1月、「省、市、自治区はそれぞれの状況に応じ、非党員1名を副省長、副市長あるいは副主席に就ける」とする中央統戦部の意見書に同意している<sup>13)</sup>。第9期全国人民代表大会中（1998年から2003年）、一部の中央政府機関と全ての省級政府は党外関係者を指導部入りさせたが、彼らがいずれも副職（副部長級）ポストに止まった。また対象となった中央機関に国防部、外交部及び公安部が含まれていなかった<sup>14)</sup>。そして、中央政府機関職員の80%以上が共産党員であるとされるように<sup>15)</sup>、国家公務員に占める党員比率の高さが指摘できる。党の意志の貫徹は、党組織を通じた通常の党活動によって十分可能なのである。

## 第二章 中国における国家公務員管理方式

### 第1節 「編制」による管理

中国では、非公有制企業を除いたほとんどの組織が「編制」とよばれる特異な機構編制制度に組み入れられ、事実上、公的機関として扱われている。従って、その定員数や組織編制は政府（あるいは共産党）によって決定され、職員給与や事務経費を含む活動経費は国家、地方財政から支出される。そして、編制は、組織の性質、組織の機能、国家との経済関係という三方面の基準に従い、「国家機関編制」（或は「国家行政編制」）、「国家事業編制」、「国家企業編制」、「軍事編制」、「社团編制」及び「行政付属編制」という6つの類型に分類される<sup>(16)</sup>。

建国以来の編制管理の歴史を振り返ってみると、それを4階段に分けてみることができる。

- (1) 1949年から54年は形成初期といえるだろう。この時期に、臨時憲法たる「共同綱領」のもと、組織に関する法律が制定された。この法律も管理対象別に四区分に分けられる。すなわち、第一は、人民政府組織に関する法律である。例えば「中央政府組織法」、「政務院及所属各機関組織通則」、「大行政区人民政府委員会通則」、「県人民政府組織通則」、「郷人民政府組織通則」などである。第二は、各部門組織に関する法律である。例えば「政務院人民観察委員会試行組織条例」、「税関総署試行組織条例」、「省市労働局暫行組織条例」、「各級人民政府民族事務委員会試行組織通則」などである。第三は、編制管理の規範性に関する通達である。例えば「关于統一全国各級人民政府党派群众团体員額暫行編制草案」などである。最後の第四は、社会团体管理に関する法規である。例えば「社会团体登記暫行弁法」、「『社会团体登記暫行弁法』試行細則」などである。
- (2) 1954年から65年は発展期である。54年、新「憲法」が公布され、この「憲法」のもとに、中国の組織機構と編制管理に関する法律がつぎつぎと公布された。その基本的な法律は「国务院組織法」、「地方各級人民政府組織法」である。そして、部門組織法と地方組織法の系列法として、「国务院關於地方各級国家行政機関、兵役委員会の組織和任務的規定」、「地方各級人民委員会計画委員会組織通則」、「城市街道弁事処組織条例」、「城市居民委員会組織条例」、「公安派出所組織条例」、及び「各級民族自治地方行政組織法」などが公布された。組織機構と編制管理に関する法規では、「国务院關於各省人民委員会設置工作部門和弁公機構的決定」、「国务院關於設置市鎮建制的決定」、「国务院關於老弱病殘職工暫列編外的通知」、「国务院批轉労働部、内務部、全国総工会關於安置和处理暫列編外的老弱病殘職工的意見」、「中共中央、国务院批轉労働部、内務部、財政部、全国総工会關於老弱病殘職工暫列編外以及安置处理工作報告」、「国务院關於精簡職工安置弁法的暫行規定」などがある。一方、60年代に入ると、機構設置と編制管理に関する総合的法規の草案、草稿が続出した。例えば、「国务院編制委員会關於地方各級国家機関編制方案（草案）」、「国务院編制委員会弁公室關於『地方各級国家機関編制方案』中規定的機構和編制範圍的説明（稿）」、「国务院關於編制管理的暫行弁法（草稿）」、「国家編委關於国家機関和事業單位編制暫行管理弁法（稿）」、「国家編委会關於画分国家機関、事業、企業編制限界的意見（草稿）」などである。

- (3) 1965年から76年は停滞期といえる。この時期は文化大革命による動乱期であり、編制に関する立法工作はすべて停滞していた。
- (4) 1976年から現在までは進化期と捉えられる。動乱期中断された立法工作が再開され、「憲法」も二度修正され、人民代表大会、国務院、地方の三つの組織法が制定された。95年、「全国人民代表大会和地方各級人民代表大会組織法」が修正されたほか、大量の編制管理に関する法規が制定された。これらの法律の特徴は、共産党、民主党派<sup>17)</sup>、そして一部の社会团体までもが公的機関として扱われるようになったことである。

本稿で検討対象とする国家公務員は国家機関編制<sup>18)</sup>に属すが、本編制で網羅される対象は、次の通り、極めて広範囲に及び、しかも多様である。すなわち、「中国共産党の各級黨員工作部門、顧問委員会、紀律検査委員会及びそれに付属する行政機構、各種非常設機構、各級政府が管轄地以外の地域に設けた事務機構。各級検察院、法院及びその派出機構。各級政協（政治協商会議及びその事務局）、各民主党派及び工商連の事務機構。工会、共青团、婦女連など全国的規模をもつ主要社会团体（人民団体）の工作機構」<sup>19)</sup>などである。

また、民主党派関係の規定についても以下のような経緯がある。1983年1月、中央書記処と国務院は、「民主党派責任者と機関幹部は国家幹部として当然の政治・経済的待遇を享受できること。各民主党派の機関経費は中央及び地方財政予算に組み込まれるべきこと。」などを求めた中央統戦部意見書の通達に同意する旨表明している<sup>20)</sup>。また、87年6月に中央統戦部、労働人事部及び財政部が共同で出した通知は、民主党派機関職員の新増員に関する必要経費は地方財政で解決するとしている<sup>21)</sup>。さらに、88年11月の国家機構編制委員会通知によると、「国務院各部門及び全人大、全国政協、最高人民法院、最高人民検察院、民主党派などの工作機構は、行政編制として扱われ、経費も行政経費から支出する」とされている<sup>22)</sup>。中国で出版された関連辞典にも、「民主党派中央機構は中央国家機関であり、その必要経費は行政経費から支出される」との記述もある<sup>23)</sup>。このように、中国には、憲法が規定する国家機関に止まらず、共産党や政治協商会議までが国家財政によってまかなわれるという政治構造が存在している<sup>24)</sup>ことになる。

## 第2節 国家公務員の分類管理

### (1) 国家公務員の範囲と分類

中国では1993年10月1日を期して「国家公務員暫行条例」（以下、「暫行条例」）が国務院によって施行に移され<sup>25)</sup>、94年には、「暫行条例」に基づく初の国家公務員採用試験が行われた<sup>26)</sup>。「暫行条例」の第3条は、国家公務員の範囲について、「各級の国家行政機関に勤務する単純労働に従事する者以外の職員」と規定している。その後公布された「国家公務員制度实施方案」では、国家公務員の範囲が詳しく説明されている。そこでは、(1)各級の国家行政機関に勤務する単純労働に従事する者以外の職員。ほかに、(2)国家行政機能を行使し、行政管理活動を行う部門のなかの単純労働に従事す

る者以外の職員、など区分が設けられている。なお、これらの職員には、国家行政機関のなかで党の職務を担当する者も含むとされている。

「暫行条例」第9条および第10条は、「指導的職務」と「非指導的職務」の職務に分け、それぞれの区分において、職務ランクに応じた基準を設け、次のように国家公務員の職務を分類している。まず、指導的職務では、総理（1級）、副総理及び國務委員（2－3級）、部長と省長及びそれに該当するポスト（3－4級）、副部長と副省長及びそれに該当するポスト（4－5級）、司長と庁長及びそれに該当するポスト（5－7級）、副司長と副庁長及びそれに該当するポスト（6－8級）、処長と県長及びそれに該当するポスト（7－10級）、副処長と副県長及びそれに該当するポスト（8－11級）、科長と郷長及びそれに該当するポスト（9－12級）、そして、副科長と副郷長及びそれに該当するポスト（9－13級）を定めている。次に、非指導的職務では、巡視員（5－7級）、巡視員補佐（6－8級）、調査研究員（7－10級）、調査研究員補佐（8－11級）、主任科員（9－12級）、副主任科員（9－13級）、科員（9－14級）、そして、事務員（10－15級）と細かく設定されている。

「暫行条例」公布1ヶ月後の1993年9月13日、中国共産党中央は、「中国共産党機関が『公務員暫行条例』を参照施行することに関する中央組織部の実施意見」を下部機関に通達している<sup>27)</sup>。これによると、共産党の場合の指導的職務として、総書記及び政治局常務委員（1級）、政治局委員、同候補委員、中央書記処書記及び中央紀律検査委員会書記（2－3級）部長、省委書記及び中央紀律検査委員会副書記（3－4級）、副部長、省委副書記及びそれに該当するポスト（4－5級）、局長、省委部長、地委書記及びそれに該当するポスト（5－7級）、副局長、省委副部長、地委副書記及びそれに該当するポスト（6－8級）、処長、地委部長、県委書記及びそれに該当するポスト（7－10級）、副処長、地委副部長及びそれに該当するポスト（8－11級）、科長、県委部長、郷委書記及びそれに該当するポスト（9－12級）、そして、副科長、県委副部長、郷委副書記及びそれに該当するポスト（9－13級）があげられている。これに対し、非指導的職務は、巡視員（5－7級）、巡視員補佐（6－8級）、調査研究員（7－10級）、調査研究員補佐（8－11級）、主任科員（9－12級）、副主任科員（9－13級）、科員（9－14級）及び事務員（10－15級）を定めている。このように、職務の名称は一部異なるものの、ランク付けとその数は、先に見た国家公務員のそれと完全に重なっている。また、全国人民代表大会常務委員会機関及び全国政治協商機関においても、共産党のケースと同じようにランク付け基準を設けている<sup>28)</sup>。

## (2) 国家公務員範囲の再確定の必要性

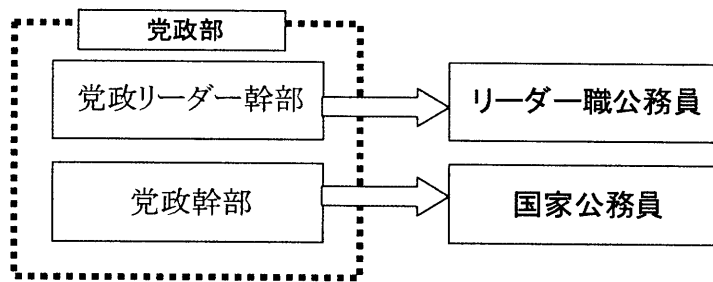
そもそも、中国では国家公務員制度が導入される前に、国家幹部制度が存在していた。この中国の幹部制度について、共産党第13回全国大会（1987）の報告では、次のように指摘されている。「『国家幹部』という概念があいまいであり、科学的に分類出来ているとはいえない。また、管理権限が集中しすぎであり、管理方式も単一的で、かつ、古いものである。」<sup>29)</sup>この問題に対して党の13回全国大会は、国家幹部制度の改革の重点として国家公務員制度を提起し、国家公務員の範囲を「政府



のなかで国家の行政権を駆使し、国家の公務を実行する職員」とすべきであると提案した<sup>69)</sup>。ここで提案された国家公務員の定義の範囲は狭く、党の職員、人民代表機関職員、司法機関職員などはこの提案に含まれていなかった。

また、国家公務員制度は実行されても、管理方法については、一定の改善はみられるものの、科学的な分類ができたとはいえないという批判もなされた。これに対して、党の13回全国大会では、公務員の分類について、「国家公務員は政務類と業務類に分けて、政務類国家公務員が「憲法」と「組織法」による任期制管理とし、業務類国家公務員が「公務員法」による常任制管理とすべきである。」<sup>69)</sup>旨の提案が行われた。この精神に則り、「暫行条例」草案作成時点では、国家公務員が政務類と業務類に分けられた。しかし、1989年の「天安門事件」後、この提案は却下された。結局、現行の「暫行条例」による公務員は、職位分類はあるものの、管轄分類は規定されていないのである。それが国家公務員に対して有効な管理ができない原因ともなっている。

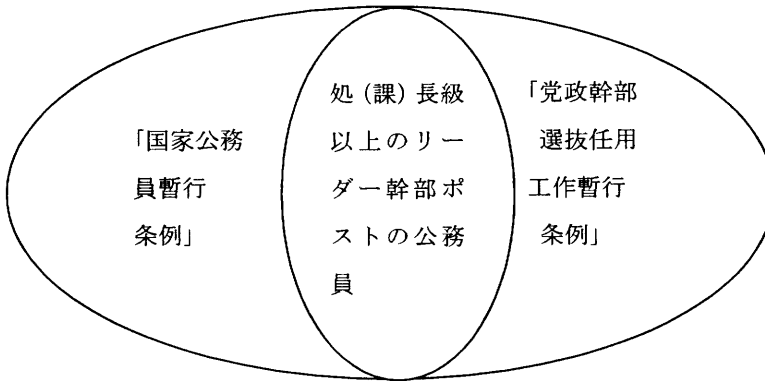
もともと、公務員制度の導入は、広い範囲におよぶ「国家幹部」体制を区分するのが目的だったが、新しい公務員の定義は範囲が狭いため、一部の職員については身分が表現しにくくなった。そこで、例えば、党政部において「党政幹部」とは国家公務員を意味し、「党政リーダー幹部」は国家公務員のなかでのリーダー職を現すとするなど、身分を明確にする名称を用いる場合も出てきた(図1参照)。このように、公務員に対する管理には混乱が生じたのである。



〈図1〉 幹部と公務員の関係図

国家公務員の身分でありながらリーダー職を担う公務員は、「暫行条例」にもとづいて管理され、その管理権限は人事部門にある。一方、党政リーダー幹部には、「党政リーダー幹部選任用工作暫行条例」によって管理される(図2参照)。このように、管理権限は一応規定されるようになったのであるが、実施面においてはあいまいな点も残る。それが、人材の育成や選任において、不正が生じやすい原因ともなっている。例えば、「暫行条例」によると、副県(市)長の選任には、「組織法」の規定に則り、人民代表の選挙によることとなっているが、一部地方では、党委員会の意図にもとづいて公開選抜を行うこともある。また、非選任国家公務員は「暫行条例」により昇進するという制度になっているが、

一部の部門や地方では競争による昇進制度を採用しているところもある。勿論、競争による昇進が悪いとはいえないが、選任体制を随意に変えることは、国家公務員制度が科学的に機能していないことを示している。国家公務員の範囲を拡大し、合理的な分類のもとで科学的な運用をしなければならない。



〈図2〉 「二つの「暫行条例」が管轄する範囲の関係図

中国共産党第13回代表大会後、国家公務員を政務類と業務類にわけるといふことについて、相当に議論された。「暫行条例」が起草されるときに、主導的だった意見は、国家公務員を政務類と業務類にわけるといふものであった。人事部門の専門家が主編したテキストも、中国における政務類と業務類公務員の区別を定義していた。すなわち、「職責と権限の違いからくる採用方式の違い、任職期間の違いからくる管理制度と方法の違い」<sup>62)</sup>などに言及している。しかし、「天安門事件」後、このような欧米の文官制度の考え方は中国の国情に相応しくないと、一部学者が指摘した<sup>63)</sup>ことなどもあり、結局、公務員を政務類と業務類に分類する案は「暫行条例」にもりこまれなかった。だが、「暫行条例」が実施された後にも、一部学者が国家公務員を政務類と業務類に分けるべきだと主張している。その主な理由は、「①政務類と業務類に分類することは単に管理体制の問題であり、政治体制にとっては本質的な意味がないこと。②「憲法」に反しないこと。③党が幹部を管理するという原則に適合的であり、業務類公務員の日常管理の強化ができること」などである<sup>64)</sup>。

### 第3節 給与改定による国家公務員の管理

1993年10月に、国家公務員制度が導入されると同時に、国家公務員の職級別給与制が導入された。そして、国家公務員の給与制度は、労働に応じて配分する原則で一貫することになった。国家公務員の給与は職務給、級別給、基礎給と工龄（年功）給によって構成される。そのなかで、職務給と級別給が給与構成の中心となっている。職務給の基準として、職務ごとに給与級が設定され、最低3級から最高8級まで設けられている。級別給では、国家公務員が15等級に設定され、等級ごとに1つの給

与が定められている。「暫行条例」では、国家公務員の定期昇給制度が明確に規定された。給与の引き上げには三つのタイプがある。第一は、国家公務員の定期的昇給制度である。その年度の審査で優秀及び適任と判定された者には規定により昇給が認められ、ボーナスも支給される（第65条）。第二に、国家公務員の給与水準は、概ね国有企業における相当する職の平均給与と均衡を保てるものとされる（第66条）。第三に、国家は国民経済の発展と生活費用指数の変動を加味し、計画的に国家公務員の給与水準を引き上げる。その結果、国家公務員の実際の給与水準は絶えず引き上げられる（第67条）。

1990年代以降、中国の経済が高度成長するにつれて、国民の所得格差が大きくなってきた。こうしたなかで、国家公務員の給与水準は高度経済成長による成果を十分反映していないと中国政府が判断し、「暫行条例」の規定によって、2002年7月1日から引き上げられることになった。これは三年間で四回目の賃上げである。01年4月と7月に中国の国家公務員給与が2度賃上げされた時、短期間で頻繁な賃上げを行う目的について、00年1月7日、人民大会堂で開催された経済情勢会議において、当時の朱鎔基首相はこう述べた。「中央政府は今年から全国の国家公務員に対し、三年連続賃上げすることを決めた。三年後の国家公務員の給与は今の倍になる。その目的は、経済を刺激するためである。」今回の賃上げは社会各界の幅広い関心を引き起し、一担は収まっていた論争<sup>35</sup>が再びエスカレートした。賛成する人は、公務員の給与を引き上げれば、内需促進、腐敗減少、廉潔を呼びかける、人材確保ができると考えている。例えば、中国国家行政学院公共管理教研部部長呉江は「給与を引き上げることは正しい政策であり、国家公務員制度を安定させるためのものだ。過去、大勢の国家公務員が退職して各方面に流出した。中国の国家公務員と外国の国家公務員を比較すると、中国の国家公務員の給与は低い。例えば、香港の国家公務員の平均給与は中国の十倍であり、特区首長董建華の給与は朱鎔基首相の100倍である。」<sup>36</sup>

確かに、中国の国家公務員の給与は、他の国と比べれば比較的低い。これは中国が今だに発展途上国であるためである。しかし、政府の公式的な発表でも財政赤字はすでに大きな額に達している。しかも、ほかに隠れた赤字がたくさんあることは一般にはまだ知られていない。例えば、国有企業の不良資産、不良債務、銀行の不良債権などがある。国家公務員の給与を一回引き上げれば、これに1000億元が必要になるといわれている。従って、賃上げの社会への影響は大きいのである。

一方、WTO加盟後、中国政府が直面している最大の問題は人材であり、国家公務員の収入を増やすことによって人材を引きとめておくことが重要な課題となっている。これも公務員の給与を引き上げる主な理由の一つである。ある報道によると、13年間中国の代表として中国の世界貿易機関(WTO)への加盟交渉に参加した対外経貿部のある処長(課長相当)は、外資企業から月給1000ドルで引き抜かれた。その処長の月収は200ドルであった。こういった人は政府の文書を起草する仕事をしており、政府の政策立案過程を知っている。これらの人が給与が低いために外資企業に鞍替えして政府と競争するなら、そこから生じる損失がいかに大きいかは推して知るべしである。

経済が急速に発展している今日中国の国家公務員の給与がその経済発展に相応しくなければ、上述

のような問題が生じる。一方、現在のように何度も国家公務員全体の給与を上げるのは、真の問題解決の方法とはいえない。長期的視点に立って考えるなら、国家公務員の給与を業績と結びつけることが肝要である。こうしたジレンマを解決する鍵は合理的、科学的な給与システムを構築することである。科学的なシステムを構築してこそはじめて給与を通じてインセンティブ・メカニズムを体験させ、勤勉を奨励し、怠惰をなくすることができる。成績主義の原則を実行し、仕事を立派に行う人員の給与をあげるようにする仕組が、国家公務員給与制度の改革によって最終的に完成されなければならないのである。

## おわりに

中国の行政システムに関する法制度面の整備の遅れについては中国政府もこれを認識しており、国際社会で競争していくために、先進諸国と同等の水準の制度を整備していこうとしている。公務員管理の面では、現在、採用における試験制度の導入が重点的に進められているが、今後、郷、鎮等の末端の基層政権や税務部門や鉄道部門などの中央-地方垂直型の行政機関にまで試験採用が浸透するようなシステム作りが急務である。また、昇進に関しても、恣意的な人事にならぬようその昇任基準を策定していく必要がある。

組織、編制については、既に導入されている制度を見る限り、その内容に大きな問題は見当たらない。問題は、大規模プロジェクトの実施命令等、新規の機構、編制に関する通知、通達が無原則に出されてしまうことにある。従って、公務員管理分野も含め、これら行政機構、編制に関する一連の制度の制定、改廃は、全て法律を以ってしか行えないようにする必要があるだろう。

中国にも会計検査制度や公務員論理検査制度などがあり、公務員や共産党幹部に対する腐敗取締りの成果が新聞紙上に掲載されることも多い。しかしながら、まだ行政監視システムが成熟しているとは言えず、明らかな違反や違法はともかく、微妙な案件に関する基準がなく、チェック機能自体が裁量の範囲を出ていないなどといった多くの問題点が存在しているのである。中国では、いよいよ2006年1月1日に公務員法が施行される運びとなった。公務員法が施行された後の中国における国家公務員管理の変化など、これから注目し研究していきたいと考えている。

## [注]

- (1) 陸国泰『人事管理学』中国人民大学出版社、1998年、3頁。
- (2) 浅井清『新版国家公務員法精義』学陽書房、昭和45年、35頁。
- (3) 同前掲浅井清『新版国家公務員法精義』38頁。
- (4) 王永慶 (Wang Yongqing) 1917.1. 18— 台湾の実業家、台湾最大の企業集団である台湾プラスチック・グループを一代で築いた企業家として、国際的にも知られる立志伝中の人物。「プラスチック王」と呼ばれ、また、台湾の松下幸之助と称されるまでになった。

- (5) 郭泰『大華僑伝—台湾の松下幸之助・王永慶』綜合法令出版株式会社、1996年、20頁。
- (6) 中国では、行政改革が頻繁に行われてきた。改革開放後においては、1982年、1988年、1993年、1998年に行政改革が行われた。
- (7) 樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集』三省堂、1993年、292頁。
- (8) 幹部については、拙稿「中国における国家公務員制度の導入過程とその課題」、岡山大学大学院文化科学研究科紀要第17号、140から144頁参照。
- (9) John P. Burns, *The Chinese Communist Party's Nomenclatura System*, M. E. Sharpe, Inc, 1989, p. ix.
- (10) 毛里和子『現代中国政治』名古屋大学出版社、1993年、175頁。
- (11) 唐亮「現代中国の党政関係」慶応義塾大学出版社、1997年、第三章。
- (12) 中共中央組織部幹部調配局編『幹部管理工作文件選編』党建読物出版社、1995年、321、324頁。
- (13) 労働人事部政策研究室『人事工作文件選編』(6)、労働人事出版社、1984年、9頁。
- (14) 中央統戦部編『合作共事工作手冊』華文出版社、2001年、321から323頁。
- (15) 「按『三個代表』要求把機関党組織建設好」『人民日報』2002年8月11日、「『新』字從何而來」『人民日報』2003年6月30日。
- (16) 張志堅主編『当代中国的人事管理（下）』当代中国出版社、1994年、413から414頁。
- (17) 中国共産党の指導を受け入れた非共産党系諸党派の総称である。歴史的には、共産党の1948年5月1日の呼びかけに応じて新中国建設準備のための人民政治協商会議を準備し参加した党派や政治団体を指している。現在8つの党派から構成される。すなわち、中国国民党革命委員会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促進会、中国農工民主党、中国致公党、九三学社および台湾民主自治同盟である。これらの諸党派は現在も人民政治協商会議のメンバーである。天児慧など編『岩波 現代中国事典』岩波書店、1999年、1194頁。
- (18) 一般的に、国家行政機関の組織機構、人員定員、職務名称、仕事量、給与基準、経費限度などの総称である。朱慶芳等主編「中国公務員管理実務」中国人事出版社、1995年、1184頁。
- (19) 張志堅主編『当代中国的人事管理（下）』当代中国出版社、1994年、264、295、412から414頁。
- (20) 労働人事部政策研究室編『人事工作文件選編』(6)、1986年、540から543頁。
- (21) 人事部政策法規司編『人事工作文件選編』(10)、河北人民出版社、1989年、603頁。
- (22) 人事部政策法規司編『人事工作文件選編』(10)、学苑出版社、1989年、638頁。
- (23) 同前掲『中国公務員大辞典』169から170頁。
- (24) 2005年4月27日、第10回全国人民代表大会常務委員会第15次会议で公務員法が通過し、その後、第35号主席令によって公布された。これは2006年1月1日から施行されることになっている。中国が新たに制定する公務員法のなかで、行政機関職員だけではなく、共産党機関の職員も公務員の範囲にふくめる方針であることが明らかになった。一党独裁の中国では、もともと党・政府職員はともに「役人」とみなされているが、法律で同じ公務員と規定されることによって、党・政府の一体化が一段と強まる見通しとなった。現行の国家公務員暫行条例は、公務員の範囲を「国家行政機関職員」（第3条）に限定していることに対して、公務員法は、共産党および同党の指導を受け

- る民主諸党派（計8団体）の職員も公務員の範囲にふくめると定めている。民主諸党派と同様、共産党の指導下にある各種大衆団体などの職員も、「管理上は公務員と同じ」として、同法に基づいて処遇される。一方、同法は公務員が「政府の名誉を傷つける言論を振りまいたり、反政府デモ・集会に参加する」（第53条の1）ことなどを禁止する規定を盛り込んでおり、独裁体制の支柱である官僚機構全体への政治的統制の強化をも意図している。
- 25) 拙稿「中国における国家公務員制度の導入過程とその課題」岡山大学大学院文化科学研究科紀要第17号、139から157頁。
- 26) 拙稿「中国における国家公務員の採用制度とその課題」岡山大学大学院文化科学研究科紀要第18号、131から145頁。
- 27) 人事部政策法規司編『人事工作文件選編』(16)、中国人事出版社、1994年、22から27頁。
- 28) 人事部政策法規司編『人事工作文件選編』(19)、中国人事出版社、1997年、196から203頁。
- 29) 「沿着有中国特色的社会主义道路前进—中国共产党第十三次全国代表大会上的報告」、『中国共产党第十三次全国代表大会文件編』人民出版社、1987年、42頁。
- 30) 同前掲『中国共产党第十三次全国代表大会文件編』42頁。
- 31) 同前掲『中国共产党第十三次全国代表大会文件編』42頁。
- 32) 王雷保『公務員職位分類教程』機械工業出版社、1989年、50から51頁。
- 33) 趙立波『政府行政改革』山東人民出版社、1998年、192頁。
- 34) 田培炎『公務員制度的建設与实践』中国社会科学出版社、1993年、223から224頁。
- 35) 2001年9月15日に『南方週末』は「高給養廉の必要性と可能性」という論説を発表し、高給による腐敗を防止する理由をこう述べた。「現在、政府に養ってもらっているのは国家公務員だけであり、政府は国家公務員の使用者である。国家公務員の俸給を増加するのはモデルとしての効果があり、このような効果を通じて社会全体の給与レベルの向上が促される。国家公務員は賃上げの直接の受益者であるほか、その他の階層の人も間接的に利益を受けることができる。収入が一定のレベルに達しさえすれば、新たな消費ブームがすぐにも現れ、必ず経済に対し大きな促進作用を果たすだろう。」しかし、同年12月15日の『文汇报』はこれに対し、次のような論説を発表し、これに反対する理由をこう述べた。「現在、就業が不十分で農村の収入レベルが低い状況の下で、国家公務員の給与をあまり増加すべきでなく、むしろ節約した金を農村の義務教育に用いるべきである。このようにすれば、農民負担の問題を解決するだけでなく、消費の需要を促すこともできる。過去5年間に、農民の低い収入レベルは4%も向上しなかったのに、都市部住民の収入レベルの向上幅は8%に達し、農民の収入問題は経済の成長をひどく制約しており、また社会の安定化に悪い影響を与える。そして、給与の引き上げは行政改革にとってマイナスである。行政改革は国家公務員の人数を減らすためのものであり、もし今賃上げすれば、国家公務員はますます辞めなくなるのである。」
- 36) 『東方時報』2002年6月6日。