

中国における国家公務員制度の導入過程とその課題

彭 小 武

はじめに

一 中国の幹部制度

1 幹部制度の歴史

2 人事管理機関の歴史

二 中国における国家公務員制度導入の決定過程

1 幹部制度改革への動き

2 「国家公務員暫行条例」の制定過程

3 中国における国家公務員管理の特徴

三 中国の国家公務員制度の特色と今後の課題

1 中国特色の国家公務員制度

2 中国の国家公務員制度の導入過程における課題

おわりに

はじめに

改革開放政策を実施して以来、中国は経済面において著しい発展を遂げてきた。年平均伸び率は9.8%で、どの国よりも速かった⁽¹⁾。そして中国政府は経済面の改革ばかりでなく、政治面の改革をも図ろうとしている。グローバル化や情報化の進展など中国を取り巻く国際環境が急速に変化するなかで、時代の要請にこたえる行政を展開していくためには、透明度の高い公正かつ効率的な行政運営の実現と共に、政府全体として戦略を持って果断に課題に対処し得る体制の強化が求められている。

こうしたなかで、1993年10月1日に施行された「国家公務員暫行条例」（以下「条例」と略する）にしたがって、中国に公務員制度が導入された。公務員制度の導入は現代的人事管理制度の導入をともなっており、それは政治改革の一環として位置づけられた。これは政府職員の腐敗防止、資質と効率の向上にとって重要な意義をもっている。「条例」は中国の初の公務員に関する法規であるが、まだ未熟な面があるといわざるを得ない。そもそも公務員には企業で働く人々とは違った問題意識や行動が要求され、厳正な自己規律が必要とされる。しかし、現実には「人民のために奉仕する」⁽²⁾精神どころか、権勢を利用して自己利益の獲得を図る傾向が強い。近年特権化、官僚主義が中国政治における

一つの焦点となってきた。したがって、現行の行政管理において、不正行為の発生を事前に防止するような仕組みをもっと工夫しなければならない。また、公務員の「親方日の丸」意識は一般企業より強く残っている。これは政府効率の低下や機構の肥大化を招く原因になっている。中国におけるこうした行政上のゆがみは、官僚主義などの「作風」⁽³⁾の問題、高齢化や無能力という人事組織構成上の問題、上層部の意識による職員の任命、「職務の実際上の終身制（死ぬまで職を持つ）」などの制度上の問題などに大別できる。このような問題に対処するために、中国政府は経済改革と同時に行政改革を行うようにしており、「条例」の施行に踏み切った。しかし公務員制度の導入過程においては様々な問題が発生したのである。

本稿の目的は、こうした公務員制度の導入過程とそこからうまれてきた問題点を検討することである。そのために、まず、中国の行政の歴史における人事に対する政策や歴史を探ることを通して、国家公務員制度導入の背景を辿る。更に、公務員制度がどのような理念や要請によって生まれたかを検討し、公務員制度形成のプロセスを解明する。最後に、国家公務員制度の導入過程における課題を検討し、中国における公務員制度のあり方や今後の発展方向を明らかにすることを目的とする。

一 中国の幹部制度

1 幹部制度の歴史

(1) 中国における幹部の定義

国家公務員制度を導入する以前は、中国では行政職員はすべて「幹部」と称された。この言葉は日本語から借用したものである。幹部とは、狭義には、国家から俸給を受け、労働人事部門や党の組織部門の審査を経て公職に奉仕する国家職員で、指導幹部と一般幹部に大別される（劉雨樵編『党政幹部大辞典』）。より具体的には、①行政、司法、立法の国家機関や企業で一定ランク以上の公職についている者（行政幹部）、②党機関・大衆団体の専従活動家のうち一定ランク以上の者（党・大衆団体幹部）、③生産、医療、文化教育分野における一定ランク以上の専門家（專業幹部）、④軍隊幹部、などに分れる⁽⁴⁾。

歴史を振り返ってみると、時代によって幹部という言葉の解釈はさまざまに異なっている。すなわち、中国の公式定義によると幹部とは、当初「政治的自覚を一定程度もち、ある種の政治的任務と責任を負うもの」（『新華字典』1951年）とされていたが、その3年後になると「一般に国家機関で仕事をするもの、及び党や政府の政策・指示を実現すべく大衆を統一し指導することのできるもの」（『新華字典』1954年）となり、さらに①国家機関・軍隊・人民団体中の公職人員（兵士・用務員を除く）、および②一定の指導工作もしくは管理工作を担当している人員を指す（『現代漢語字典』1977年）というふうに、その定義が変化していった。国家公務員制度が導入されるまで、幹部に関する最も具体的な記述は1958

年のある文献にみられるが、それによれば幹部に包括されるのは次の人員である⁽⁵⁾。

- 1) 辦事員(事務員)、辦事員以上の人員(職員)(各種機関内排長以上の警衛消防人員、工業企業・建築・自営建設などの機関内の脱産〔生産現場からはなれた〕の工段長、郵電企業の内の脱産の班長以上の人員を含む)。
- 2) 助手技術員以上の工程技術人員。
- 3) 助手技術員以上の農業技術人員。
- 4) 三副・三等輪以上の船舶技術人員。
- 5) 中級以上の衛生技術人員(医者など)。
- 6) 研究助手以上の科学技術人員。
- 7) 助手以上の新聞・出版人員(編集者など)。
- 8) 中等専門学校教員・大学助教員以上の教員。
- 9) 八級以上の文芸人員。
- 10) 翻譯人員。

一方、ある日本の中国研究者は以下のように解釈している。「国家・公共機関において指導行政面の責任を分担し得る職員(一般の公務員はほぼこれに相当する=原注)。」⁽⁶⁾「①国家機構の指導的地位にある幹部。(指導幹部=原注)②国家公務員全般(用務員を除く=原注)、党の書記や委員、軍人の兵士を除く士官班長など(一般幹部=原注)をいう。工場・商店または農村の人民公社などの管理に当たる人も『幹部』という。」⁽⁷⁾「①官庁、軍人・団体などの公職に就いている者。兵士・雑務をする者を除く各部門の指導の骨幹となる人々をいい、指導者と区別される、党や政府の指導メンバーは『高級幹部』と呼ばれる。②指導、管理を担当する者。『幹部』は徳と才を兼ね備え、政治的立場、思想と専門知識・業務の両面に優れていなければならないとされている。」⁽⁸⁾本稿で扱っている幹部のは、行政職員という幹部である。

(2) 幹部の歴史

1931年11月、ソビエト革命の発展を背景にして、中華ソビエト政権共和国臨時中央政府が江西省の瑞金に樹立された。この政権は、6万から7万の正規軍と数十万の非正規軍によって維持されていた。その後、政権の中心部は延安へ移った。中国共産党において幹部という概念は1930年代初頭に延安で初めて生まれ、いわば「延安期の幹部」とされた。当時幹部の定義は「脱産かつ革命に参加して一定の職責を負う人員」⁽⁹⁾とされていた。このように、中国の幹部像、幹部制度、位階制の原型は延安期に成熟したと思われる。当時、「指導幹部」という表現はあるものの、指導者が用いるものとしての、指導者と大衆のパイプ役としての幹部というのが延安期の特色といえる⁽¹⁰⁾。その後、一定の領域の支配が進んで政権工作が必要となるにつれ、行政人員、専門人材、幹部制度が必要とされるようになった。そこで、42、43年ころから延安地区を中心に辺区で辺区行政幹部制度がつくられ、幹部の管理・任免・

賞罰の法規ができあがった。行政幹部は1級から5級に分かれている。そのうち、3級以上は政府主席によって任用され、辺区政府民政庁幹部科で管理された⁽¹¹⁾。しかし、幹部の「官僚主義」⁽¹²⁾的態度はしばしば批判の対象とされた。その批判の中心は「大衆からの遊離（驕慢・強迫・命令・腐敗）であり、事務主義（実務一点張り）・形式主義（形式を重んじ、実質を問わない傾向）も槍玉に上がった」⁽¹³⁾。官僚主義を克服するために、48年8月9日の華北臨時人民代表大会の「晋冀魯豫辺区政府工作報告」はこう述べている。「われわれは上から下まで民主的建政工作（政治制度をつくること）を行う。組織を調整し、幹部を調達し、会議や、訓練によって幹部の研修を行なう。」「華北人民政府内に人民檢察機関を設立し、政府機関の公務人員の汚職腐敗、違法失職を検挙、処分する。そして、脱大衆（大衆からの遊離）を防止し、官僚主義作風に反対する。」⁽¹⁴⁾

建国当初の中国には深刻な幹部不足問題があった。その時の幹部は主として、1）敗北した国民党旧官僚や専門家の留任した幹部。2）大量の新幹部。3）元軍人から登用された幹部、の3つのタイプから成りたっていた。この時期の幹部の半分以上は初級中学の水準に達しておらず、そのため、幹部養成・訓練が精力的に進められた。大学や中等専門学校の開設と充実、幹部専門学校や訓練班の開設、旧官僚、知識人の思想改造を目的とする人民革命大学の開設、政治工作幹部を養成する各地人民大学の開設、また在職幹部の交代制訓練などが行なわれた。その結果、1950年代中頃になると、幹部制度の正規化が初歩的ながらも実現し、延安期とは異質の幹部—専門人材の養成が軌道に乗り始めたといえる。こうして中国にもようやく近代官僚制に近いものができてきた。しかし、幹部は急増し、行政機関を簡素化しなければならない局面がすぐにやってきた。行政機関の簡素化にともなう幹部の削減、1957年から58年にかけての「簡政」（行政手続きの簡素化と行政職員削減）で300万人の幹部が都市から農村に入ったという。その理由の一つに「人員が多すぎ、国家の行政費・事業管理費の支出が膨大である」⁽¹⁵⁾ことが挙げられていた。

文化大革命期には路線闘争によって多数の幹部人材が職を追われ、行政・管理機関や制度が物理的に破壊されたうえ、社会的分業の廃絶という文革イデオロギーとの関連で、これまでの脱産幹部像自体が根本的に問い直された。その結果50年代半ばに作り上げられた行政機関や幹部制度は機能なくなり、また専門人材の養成も文化大革命の10年間（1966～76）ほぼ完全に停止した。一方、経済発展も停滞していた。中国は膨大な幹部を支える国民経済の基盤をもっていなかったのである。その意味で、中国の経済的基盤に適応した行政管理機関、幹部数の適正規模が問題とされなければならなかった。

文化大革命後、幹部の特権、とくに共産党内部から高級幹部の特権に対する批判が噴出した。文化大革命時期に下放⁽¹⁶⁾された幹部は中央政府の政策によってその職を回復し、それと同時にその幹部自身の特権も復活したからである。特権の例として、幹部自身には住宅、恒久的・安定的地位、経済的便益など、幹部の子弟、親族、友人には就職、留学などさまざまな特権を享受できた。たとえば、文化大革命後公布された「老弱病残幹部の安置についての国務院の暫行方法」によると、49年9月末以前の革命工作歴をもつ地区級（日本の部長級相当）幹部、42

年以前の工作歴をもつ県級（日本の課長級相当）幹部には、退職後機関の顧問、政協、視察員、参事員のポストを与えること、彼らのうち労働力を失ったものには原給のまま休職（中国語は離休という）させることとされた。また退職後の医療は同級の現職幹部と同じ扱いを受けることになっていた。

この時期の幹部問題は以下の3つである。1）職務の終身制。2）幹部の高齢化。3）「家長制現象」、すなわち個人が組織の上に立つこと。これらの問題に対し、鄧小平は「まじめに調査・研究し、各国の経験を比較して、確実に実施可能な方策と措置を出す」⁽¹⁷⁾として、幹部制度に対する改革を行うようを要求した。

80年代半ばから、中国の経済高成長期に伴う貧富の差の拡大、経済不正や役人ブローカー（官倒）といった現象があらわれた。このような幹部の腐敗は政治への不信を高め、89年の天安門事件をひきおこすまでになった。例えば、「輸入自動車転売事件」という事件はその典型である。この事件は海南島で発生した。海南島では、行政当局の94部門のうち88部門が会社を設立して、この取引に従事した。これらの会社は、84年1月から翌年3月までの1年余のあいだに、海南島に、自動車89,000余台（入荷79,000台）の輸入契約をむすび、（ほかに、テレビ、ビデオ、バイクなども）入荷した自動車のうち1万余台が本土の各地に転売されたという事件である。転売にあたって、輸入価格より高い値段がつけられたことはいうまでもない。たとえば40万円で輸入された日本制ワゴン（12人乗り）が500万円で転売された。結局、事件の発覚をうけて海南区委員会副書記の雷宇のほか、行政責任者がそれぞれ処分を受けた⁽¹⁸⁾。

（3） 幹部制度の歴史

中国の幹部制度上の特徴は、いうまでもなく、幹部の事実上の終身制と、事実上の上からの任命制の2点である。終身制には、例えば党幹部の場合、これまで党章（党の規則）で3選、4選の禁止は規定されたことがなく、路線闘争や権力抗争による「粛清」以外で党幹部の地位を失うことはほとんどない。また全国人民代表大会の代表の場合、「代表選挙法」による3選、4選が禁じられたことはない。人大代表、幹部の大衆による監督、リーコールなどが制度化されていないために、一度代表・幹部になればそれは永久化してしまう。その結果幹部とは一定の職務ではなく「身分」を意味することになってしまうのである。

国家幹部を職域別にみれば、行政機関幹部や共産党機関幹部、大衆団体幹部、企業の経営幹部など範囲が広い⁽¹⁹⁾。本来なら、選挙で選ばれるものと（共産党、大衆団体）、一定の資格や技能で選ばれるもの（行政機関、技術幹部）に区別されるべきである。したがって、任用方法も上級機関の任命、選挙、招聘と多様になるはずである。にもかかわらずこれまでは、ほとんどの場合、上級組織の人事部門からの任命、派遣である。また上から任命するときの基準はその職務に適合する能力ではなく、むしろはゆる「論資俳輩」、つまり革命歴・職務歴（資歴）であり、その年数の長短である。

以上に分析したように、中国では「国家幹部」の概念が非常に広い。「政府の正式職員のうち、頭脳

労働を特徴として管理活動を行うのが『国家幹部』である。縦からみると、国家主席から職員までで、横からみると、国家行政機関の職員、党、共青团、大衆団体の職員、科学技術人員、教学人員、文化・衛生・体育に関する職員、軍隊の士官級以上の将官、企業管理人員などである。仕事の性質が異なるため、統一的管理モデルができない」⁽²⁰⁾と中国の学者が指摘している。そして幹部制度が十分制度化されたためには、体制全体を動かしていくための、人的な要素が重要になる。したがって、中国では現代化の要請に合わせて、新しい人事制度が追求されることとなったのである。

2 人事管理機構の歴史

まず人事管理制度の歴史を振り返ってみる。新中国成立後、幹部人事制度が次第に確立し、発展して来た。まず第1段階（1949.10～66.4）においては中央から地方までの各部門に人事管理機関が設置された。その後次第に採用、研修、任免、賞罰、勤務評定、給与、福祉、退職、軍隊幹部の安置（軍隊の幹部は軍隊から引退すると、国が彼らの就職先を保障すること）、大学・専門学校卒業生の配分などの高度集中人事管理体制が確立された。第2段階（1966.5～76）は文革期である。この時期においては、社会の不安定化によって人事管理機関が崩壊した。この時期における中心的考え方は、官僚制そのものへの懐疑であり、また社会的分業の廃絶という考え方にもとづく国家幹部自体の否定である。そのため、機構の極端な簡素化を進めたのである。結局、行政、管理機構や制度が物理的に破壊された。結局、この時期の人事管理は共産党の人事管理機関である中央組織部が担当するようになった。第3段階（1977～93.10）では、改革開放政策が実施された後、人事管理体制が復活した。78年に国務院が公布した「老若病残幹部の安置についての暫行方法」、79年中央組織部が公布した「実行幹部考核制度についての意見」、80年民政部が公布した「幹部交流工作暫行規定」、82年労働人事部が公布した「採用幹部問題の若干規定」、82年中共中央が公布した「建立幹部退職制度の規定」など、法規の公布と実行によって人事管理の正常化が促された。第4段階（1993.10～）では「条例」実行に伴って公務員制度が導入され、幹部分類管理の共同原則（1、競争原則、2、更新原則、3、激励原則、4、実績重視原則、5、民主監督原則）⁽²¹⁾のもとに、より科学的な人事管理制度が確立された。

人事管理機関の歴史（表1参照）においては、建国初期、党が幹部を管理するという原則の下に、中国共産党中央委員会と各級党委員会が中国の幹部を統一的に管理した。その後1953年、党委組織部門が幹部を統一管理すると同時に、政務院人事局以外の内務部、財經委員会、文教委員会、政法委員会はそれぞれ人事処、幹部司など人事管理部門を設置して、党委組織部門と共に幹部管理に当たった。共産党の組織部門と行政部門における人事管理部門による幹部の管理は責任不明であり、幹部になる入り口が多いことによって、幹部の数がすぐに膨張したため、幹部の管理が困難となった。それに対応して各級人民政府も人事部門を設立し、これが党委組織部門の補佐として企業と事業単位の幹部管理を分担した。一方、地方人事管理機関は88年の行政改革前は労働人事庁（局）と称していたが、88

年以後国家人事部の設立に伴い、人事庁(局)と称して省人民政府の附属機関となり、人事部の業務指導を受けるようになった。

二 中国における国家公務員導入の決定過程

1 幹部制度改革への動き

幹部の任用、昇格、考査、監督の制度、あるいは定年制など制度上の問題について、1978年（改革開放政策が始まる年）以降議論が出はじめ、80年からそれに関する改革が少しずつ行なわれるようになった。職務の終身制という弊害の多い制度については、まず、1978年6月に古参幹部の退職後の優

表1 中国の行政人事管理機構の歴史

中央人事管理機関	期 間	成立した主な背景と目的
中共中央組織部	1921～	1921年7月中共第一次代表大会にて設立された。主要な任務は、党の路線や意識によって、党の組織問題の研究と解決。省級幹部を選抜、調整。
政務院人事局	1949.10～ 1950.11	1949年10月21日に成立した政務院の中に設けられた政務院の直属機関であり、中央組織部の補佐機関として、政府機関の幹部を管理する。
中央人事部	1950.12～ 1954.9	1950年9月5日中央政府委員会第九回会議で人事管理機関の重複と分散を防ぐため設立が批准された。全国の在職中、在学中、党内、と非党内幹部を統一管理する。
国务院人事局	1954.12～ 1959.7	1954年11月全国人民代表大会第二次会議が設立を批准した。国家行政機関と地方人事部門に対して、業務指導である。
内務部政府機関人事局	1959.7～ 1969.12	第二期全国人民代表大会第四回会議で機関簡素化のため設立された。元国务院人事局の業務を引き続きながら、元監察部が管理していた懲戒に関することを管理する。
中央組織部	1970.1～ 1978.2	文化大革命の時の人事管理は内務部の撤廃に伴って、中央組織部が幹部を管理する。
民政部政府機関人事局	1978.3～ 1980.7	国务院は政府機関人事局の復帰する事を決めた。民政部が人事局を管理し、国家幹部を管理する。
国家人事局	1980.8～ 1982.5	民政部政府機関人事局と国务院軍隊引退幹部安置弁公室を合併して設立した。国家幹部を管理する。
国务院科学技術幹部局	1964.7～ 1970 1979.1～ 1982.5	1964年7月第二期全国人民代表大会常務委員会第124回会議で全国科学技術幹部を集中管理するため国务院科学技術幹部局を設立することを決めた。1970年行政機関簡素化のため撤廃されたが、1979年1月国务院が科学技術幹部局を復帰する事を決め、国家科学委員会がこの局を管理する。
労働部	1982.5～ 1988.4	1982年の行政改革時、国家人事局・国家労働総局・国家科学委員会科学技術幹部局・国家編制委員会が合併して設立された。任務は、国务院の指導の下で全国の労働人事工作进行を管理すること。
人事部	1988.4～ 現在	1988年3月第7期全国人民代表大会で国务院機関改革案に基づいて設立された。人事部は国家幹部（公務員）と機関編制（人員数を決める）を総合管理する。

『中国公務員大辞典』 173～174頁から作成

遇措置を実施した。続いて80年2月、中国共産党第11期中央委員会5回全体会議の新党規約草案は「党の指導幹部は、選挙、任命、派遣のいずれを問わず、その職務終身ではない。配転、降格、罷免があり、仕事能力を失ったときは退職する」とし（第31条）、また共産党中央委員会、地方各級党委の任期を3期以内とし（第33条）、退職者用に中央と省レベルに顧問委員会を設けるなど、終身制をなくすための一つの方向性を打ち出している。80年8月、鄧小平は「党と国家リーダー制度の改革」というスピーチのなかで、健全な幹部制度を求めた。しかし、このときの幹部制度は、まだ定年を定めず、また老幹部用に顧問委員会を設けるなど、きわめて曖昧で、過渡的なものにとどまった。幹部の考課について、79年11月中央組織部は「幹部考課制度実施についての意見」という通達を出した。この通達は幹部考課制度導入のメリットを指摘し、官僚主義防止に対する期待を表明した。さらに、労働人事部は82年、中国初の幹部採用に関する総合文書「幹部採用問題に関する若干の規定」を公布した。これは企業、事業、行政機関の幹部を社会から採用する方法を規定したものである。しかし、幹部制度の改革はなかなか進まなかったため、国家幹部制度のもとの採用制度を改革することはできなかった。公開採用制度は今後の課題として残された。

1982年、鄧小平は幹部問題について次のように指摘した。「膨大な行政機関を改革するのが革命であり、人員削減は百万ではなく、何百万単位である。中央級においては3分の1の削減が必要」である。
 (22) これを受けて、中央政府は人事制度に関する法規を作っていた。86年中央政府は「厳格に党の原則にもとづいて幹部を選任せよ」との通達を公布した。「通達」はリーダー幹部選任における「德才兼備、任人為賢(賢明な人のみを任命する)」の原則を強調した。人事部は、87年の共産党13期全国代表大会で決められた公務員制度を導入する方針⁽²³⁾に従って、89年4月に国务院の6つの部門（国家統計局、建築材料工業局、審計署（監察院）、税務総局、環境保護局、税関総署）にて実験的に公務員制度を施行した。

表2 実験的部門の試験による公務員採用結果（単位は、「採用率」についてはパーセント、ほかには実数である。）

機関	統計局	審計局	建築材料局	環境保護局	税務総局	税関総署	ハルビン市	シンセイ市
申込者	795		685	1400	265		2628	4000
採用者	75	49	81	30			187	106
採用率	9.4		11.8	2.1	11.1		7.1	2.7

<http://www.sohu.com>より作成 空欄はデータがないため

これに対して地方では、1990年6月にハルビンが、次いで同年10月にシンセイが公務員制度を導入する「実験的都市」と決められた。その理由はハルビンが85年から88年にかけて、3回の大きな行政

機関の調整を行ったからである。ハルビンは、88年には行政改革の「実験的都市」として「三定」⁽²⁴⁾を実行した都市でもある。シンセイは84年から4回の行政改革を行った。

その改革の要点は政府職能をいかに市場経済に合わせるかということだった⁽²⁵⁾。地方における「実験」は地方政府各部門の職能を決め、課長級以下の職員は試験による採用制度の導入などが実験的に行われた。しかし、「実験的」に行われたため、中央政府から統一の標準がない、場合によっては政府機関の名と政府職員の身分のみが換えたが、中身はそのまま残された。

2 「国家公務員暫行条例」の制定過程⁽²⁶⁾

中国の公務員制度の導入は法律の整備から始まった。1984年当時、中国は公務員制度という概念をまだ明確にしていなかった。しかし、経済改革にともなう人事改革の必要性は明確に意識されていた。鄧小平の幹部制度改革思想と共産党中央の指示によって、中央組織部と労働人事部は専門家を集め、「国家工作人員法」を作り始めた。85年、共産党中央はその草案の報告を聞いた後、国家工作人員の範囲は多すぎ、「国家工作人員法」を作る条件は未熟であると判断し、その後タイトルは「国家行政機関工作人員条例」に変わった。(中華人民共和國憲法第58条「国家の立法権」によると、全国人民代表大会および全国人民代表大会常務委員会は、国家の立法権を行使する。さらに、第89条「國務院の職権」の第1項はこう規定している。憲法および法律に基づき、行政上の措置を定め、行政法規を制定し、規定および命令を發布すること。)そして、中央政府は86年まで各方面の意見を聞いたうえで草案を10回以上繰り返し直した。86年後半、鄧小平の提案に従って、中央政府は政治体制改革検討組を設立し、組の下に幹部人事制度改革専門組を設け、専門組は「国家行政機関工作人員条例」の第10稿にもとづいて「国家行政機関工作人員管理体系」を構想した。しかし、「工作人員」という概念は大きすぎることに気づき、国家公務員という概念の方が「使国家行政権利、実行国家公務」(国家の行政権を行使する、国家の公務を実行する)をよりの確に表現できると判断された。こうして、1986年末に中央政治体制改革検討組は「国家行政機関工作人員条例」のタイトルを「国家公務員暫行条例」に変更した。

1987年の共産党第12期中央委員会第7回全体会議のとき、公務員制度は政治体制改革の重要な一環であるとして、討論に付された。これを受けて、87年10月に開かれた共産党第13回大会の報告は中国に公務員制度を導入することをはっきりと打ち出していた。大会は公務員制度を導入した後、業務類公務員(一般職員)の採用に試験を科さなければならないことを強調した。そして、これを幹部人事改革の重点と位置付けた。88年4月、第7期全人大1次会議の政府業務報告は公務員制度導入の重要性を強調し、人事部がこの仕事を担当することになった。

この「条例」案は20回見直された。中央政府は各部門、各地域および各方面の意見を求めた。そのなかで、全国から意見を求めることも4回行われた。共産党中央、國務院はよりよい公務員制度を模索して何回も専門家会議を開いた。1987年末、中央政府は幹部の構成を調整する事を決め、法律、銀行、

保険、工商、税務部門に幹部を補充することになった。そのため、88年はじめ、中央組織部と労働人事事は「法律、銀行、保険、工商、税務部門幹部の統一採用試験についての通達」を発表した。その後、初めて全国で大規模な公開試験による幹部採用が行われた。

1989年1月、中央組織部、国家人事部は「国家行政機関工作人員補充について、試験考課を実行するむねの通達」を発表した。通達は県以上の行政機関に職員を補充するときの具体的なプロセスを規定した（公示→資格審査→試験→面接→健康検査→考課→採用）。89年から国务院の6つの部門で国家公務員制度の実験的導入が開始された（審計署、税関総署、国家統計局、国家税務局、国家環境保護局、国家建材局）。これは給与制度と人員の職級とを対応させ、職級分類、人員の採用、勤務評定、職位昇進、研修などの制度を実験的に施行するものであった。90年以後、ハルビンとシンセイにおいては、地方における公務員制度が実験的に実施された。92年の全国人事庁局長会議にさいして、人事部は、93年に中央を始め、各省、自治区および直轄市（計画単列都市⁽²⁷⁾、大都市を含む）の政府機関に公務員制度を施行し、95年までに全国公務員制度を施行することを提案した。さらに、92年10月、共産党の第14期全国代表大会のとき、江沢民総書記は公務員制度を速やかに施行するよう指示した。同年12月31日と93年1月14日に中央政治局常任委員会と政治局全体会議で人事部による報告が行なわれ、「国家公務員条例（草案）」の内容と実施構想が原則として認められた。93年4月の第8期全国人民代表大会第1次会議の時、李鵬総理は「まず行政改革が行なわれた部門と地区に公務員制度を実施する」と表明した。

1993年4月24日に国务院の第二次常務会議で「条例」が正式に通過した。こうして同年8月14日に「国家公務員条例」が公布され、10月1日から施行された。全部で88条からなる「条例」は、総原則と①指導思想から公務員の具体的義務、権利まで、②公務員の職位分類から試験採用、昇進、昇格と研修まで、③職務の昇進から辞職、辞退、定年までなど、国家幹部制度より豊富な内容を有している。これは中国における人事制度発展の重大時期を画するものであった。

3 中国における国家公務員管理の特徴

共産党の第14期全国代表大会（1992.10）の報告によると、党が幹部を管理する原則には4つの柱がある。①党が幹部に対する管理を強化すること。党が幹部管理の方針、政策を制定すること。②高級幹部の推薦と管理をすること。③幹部人事制度改革を指導すること。④幹部人事工作のマクロ管理と検査・監督を担当すること。この4つの柱によって、共産党委員会と組織部門（党の幹部を管理する部門）における幹部人事管理業務中の職責と権限が明確にされた。そして、この原則にもとづき、共産党委員会と組織が次の2つ面を管理することが重点的に追求された。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。

国家公務員制度においても、国家公務員管理における党の職責が明確にされた。それは、国家公務員制度が旧幹部管理体制を変えたことを意味する。そのポイントは以下の4点である。第一に、幹部管理体制が変わった。以前は、長期的に各級党委員会組織部門が「部門分級管理原則」のもとに幹部を統一的に管理していた。しかし国家公務員制度では、政府機関が「分類管理原則」にもとづいて、政府部門の幹部を管理する。第二に、幹部管理の範囲が変わった。以前は、党委員会と組織部門において、幹部管理の範囲が膨大であった。しかし公務員制度を実施したあとは、党委員会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幹部および同級政府と下級政府部門のリーダー幹部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。以前の党委部門によるすべての幹部を管理することから、管理の範囲が縮小した。第三に、幹部管理の内容が変わった。以前は、幹部の考査、任免、昇進、転職及び総合管理は党委員会と組織部門の責任によって行われていた。公務員制度が実施されてからは、国家行政機関が管理権限にもとづいて、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进行を担当している。第四に、管理の順序が変わった。以前は、幹部の選抜任用順序が、(民主的推薦→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、公務員制度が実行されたあとは、公務員の職位昇進順序はリーダーと職員たちの評価にもとづき、候補職員が決められている。つまり就任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もと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討論によって決定される。

このような公務員制度の実施にともなって、党の幹部に対する管理方法が改善された。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。各級党委と組織部門は、「条例」の規定にもとづき、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という原則のもとに、幹部の人事管理が行なわれるのである。

三 中国の国家公務員制度の特色と今後の課題

1 中国特色的国家公務員制度

「国家公務員暫行条例」は中国の国情にもとづいて制定された公務員制度である。先進国と違って、社会主義のもとでの公務員制度である。ここでは、中国の公務員制度と日本の公務員制度を比較して、中国の公務員制度の特色を分析したい。ところで中国における公務員の基準法は「条例」であるが、日本の公務員の基準法には「国家公務員法」と「地方公務員法」の2つがある。中日両国では、法の概念と名称が異なるのである。例えば権利と義務について、中国は「権利」「義務」「紀律」を用いるのに対し、日本では「分限」「保障」「服務」を用いている⁽²⁸⁾。こうした点から違いを分析してゆき

たい。

(1) 公務員制度制定の背景と目的

日本公務員制度制定の背景について、原野翹は次のように指摘した。「わが国の現行公務員制度は、少なくとも戦後民主主義の基本精神の具体化として誕生したものである。したがって、それは現行憲法の基本精神の具体化である。」⁽²⁹⁾ これに対し、中国では一党政権（共産党）の政治体制のもとに作られた国家公務員制度である。すなわち、社会主義の自己発展を目的とする。共産党統治下における公務員制度なのである。

(2) 公務員の政治的立場

日本の公務員は「政治的に中立」であるのに対して、中国の公務員は四項基本原則⁽³⁰⁾と共産党を支持しなければならない。「条例」の第2条はこう定めている。「国家公務員制度においては、経済建設を中心として、4つの基本原則と改革、開放の基本路線を貫徹し、国民に奉仕するという理念および徳・才兼備の任用を堅持し、公開、平等、競争の原則を貫徹する。」4つの基本原則は鄧小平が1977年に提起し、その主な内容は1982年憲法、党の規約と党の基本路線にも盛り込まれた。

(3) 公務員の権利と義務

1) 中国の国家公務員の権利については次のように規定されている。「法定の事由によらず、また法定の手続によらない限り、免職され、降任され、解職され、または懲戒処分されることはない」（「条例」の第7条）。これに対して、日本では「職員は、法律又は人事院規則に定める事由による場合でなければ、その意に反して、降任され、休職され、又は免職されることはない」（「国家公務員法」第75条1項）と定められている。中国でいう「免職」とは、任免機関が仕事上の必要に応じて、法定の手続にもとづき、公務員の担当する職務をやめさせることをいうが、日本でいう「免職」と違って、それは懲戒処分にあらず、一般に、公務員における「免職」というのは、公務員が現在の職務から離れることである。したがって、公務員としての身分を失うことはなく、現職を「免職」されても他の職務に任命されることがありうる。「降任」の原文は「辞退」である。「辞退」とは、公務員が現職に適任しないなどの理由でその職をやめさせることをいう。日本でいう「分限免職」にあたる。「条例」第77条に規定するように、公務員が「辞退」されると、その公務員としての身分を同時に失い、公務員関係から排除されることになる。ただ、これは懲戒処分にあたらないから、ここでは「懲戒免職」と区別するために「解職」と訳した。

2) 公務員の義務について、日本では「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」（「憲法」第15条2項）。「すべての職員は、国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力をあげてこれを専念しなければならない。」（「国家公務員法」第96条1項）とされている。これに対して、中国では「国民に奉仕する」（「条例」第2条）とされる。

(4) 公務員の範囲

国によって公務員の範囲は異なり、日本の場合は、①国によって選任され、②国の公務につき、③

国から給与を受けるもの、が国家公務員と称される⁽³¹⁾。これに対し、中国では「各級国家行政機関の工勤（非常勤）以外の工作人員（職員）」が国家公務員と称される。具体的な範囲は、国務院から郷、鎮までの各級人民政府及びその工作部門（関連団体）の工勤以外の機関職員、各級国家行政機関内部の党委員会、労働組合、共青团（共產主義青年団体）、婦人連合会などの組織における専任の人、国家行政機関のなかで、法に従って国家権力を行使し、事業編制（特殊行政法人の身分を持つ人）⁽³²⁾に属する職員である。国家特許局機関の職員を例にとってみると、彼らは国家機関に所属し、国家行政機関を代行して行政機能を行使する事業単位（特殊行政法人）⁽³²⁾の職員である。また、例えば全国税関通信網指揮センターのような機関もある。これは、国家統計局に所属している都市、郷調査隊などの部門の職員である。また、事業単位のなかで行政部門を代替して行政職能を行使する部門の人も公務員である。例えば税務、財政、物価、公安などの部門の人である。これに対して中国の公務員に含まれてないのは共産党委員会、人民代表大会、裁判所、検察院の職員、そして、学校、病院、新聞社、科学院など部門の職員である。

（５） 公務員の種類

中国のすべて公務員は国家公務員と称されるが、日本の公務員は国家公務員と地方公務員に分けて称される。また、日本はキャリア組とノンキャリア組公務員があり、採用試験によって、キャリア組に入るか、ノンキャリア組に入るかが決まる。中国では、高級幹部と一般幹部の区別があるが、一般幹部（非リーダー職）は採用試験によって採用される。これに対し、高級幹部（リーダー職）は共産党委員会が任命する。また、各級人民政府のリーダーは同級の人民代表大会あるいは人大常務委員会から選挙される。

（６） 職位の分類

日本では公務員を一般職と特別職とに分ける（「国家公務員法」第一章第2条）。しかし、中国は一党制でありながら一般職と特別職の概念はない。国家公務員を指導的職（リーダー職）と非指導職（非リーダー職）とに分けているのである（「条例」第9条）。

中国では職位の分類は科学的人事管理の一環であり、その職位分類とその内容は①国家行政機関「三定」（行政機構職能、職員数、機構数を決めること）を実行する。②国家行政機関は「三定」にもとづく職位の設置、分析、評価を行う。③職位の職務性質、難易の程度、責任の大小、就職の必要条件によって分類と職階を決める。④「職位説明書」⁽³³⁾を制定する。「説明書」は各職位の職責任務、就職条件を明確にして、採用、研修、昇進の基準として機能するのである。「条例」によれば、中国の公務員の職位はリーダー職と非リーダー職に分れており、2つの序列と15の階級がある。具体的にいえば、リーダー職の序列のなかに、国務院総理（一級）国務院副総理、国務委員（2級3級）、部「大臣」・省「知事」の正職（3級4級）、部「大臣」・省「知事」の副職（4級5級）、司・局・庁正職「部長級」（5級6級）、司・局・庁副職（6級－8級）、課・県正職（7級－10級）、課・県副職（8級－11級）、科・郷・鎮正職（9級－12級）、科・郷・鎮副職（9級－13級）、科員（9級－14級）、事務員（10級－15級）がある。

(以上の科員・事務員は非リーダー職である) また、非リーダー職には巡視員(司・局・庁正級同級)、巡視員補佐(司・局・庁副職同級)、調研員(課・県正職同級)、調研員補佐(課・県副職同級)、主任科員(科・郷・鎮正職同級)、副主任科員(科・郷・鎮副職同級)などがある。このように、非リーダー職とリーダー職の区分をもうけることによって、各級政府のリーダー数を抑えることが保障されると同時に、多数の非リーダー職公務員の正常な昇進や階級が解決出来るわけである。

(7) 国家公務員の任用方式

公務員の任免は公務員管理の重要な一環であり、合理的に人材を活用するうえでのポイントとなる。日本の「国家公務員法」第三章(官職の基準)第3節(試験及び任免)のなかにある任用に関する規定は、成績制度にもとづく任用制度の基本を定めたものである。すなわち、すべての職員の任用は、その者の受験成績、勤務成績またはその他の能力の実証にもとづいて行わなければならない(「国家公務員法」第33条第1項)。これに対し、中国の国家公務員の任用標準としては、「公開試験及び厳格な考核(考課)により、徳・才兼備の基準で優秀なものを選抜採用しなければならない(「条例」第13条)とされている。

2 国家公務員制度導入過程における課題

国家公務員制度は旧幹部制度改革の延長上に導入された。そのため旧幹部制度にあった問題が一部残ることになった。例えば官僚主義という問題である。官僚主義の主な特徴は、民衆からの遊離、権力濫用、個人の好悪と想像をもって客観的事実に代替するといったことである。一方、一部公務員は政策に対する認識が低く、集団意識が薄い。中央政府高度集権制から地方政府分権制へ転換する折、地方政府に有効的管理システムが欠けていたため、地方と中央の利益が矛盾する場合において、一部公務員は地方利益に走ってしまう。いわば、「上有政策、下有対策」(上層部は政策を作った後、部下はそれを執行せず、逆に対策を作ること)である。すなわち一部公務員は部局の利益のために全体の利益を犠牲する。自己の経済利益のために、公共利益を犠牲にする。そして、一部の公務員は基本的な法律知識をもたないか、あるいは「知法犯法」(法を知りながら、法を犯す)といった違法現象があるとを絶たない。

公務員の瀆職現象も多い。特に、一部の要職にある公務員は職とそれにとまなう権限を私物化して、特権、売権、権力と金銭交易、私欲を満足させるため、法律の公正を無視し、法律を犯すことがある。中国が改革開放政策を実施して以来、検挙された瀆職事件はほとんど権力を利用して金銭をもらうことである。一部の公務員が「人民に奉仕する」ことを忘れ、享楽を追求したり、公金で多額の接待をしたり、愛人を作ることなどが挙げられる。近年、瀆職で摘発された幹部は、普通幹部から中央レベルまでに広がってきた。2000年9月に全国人民代表大会常務委員会副委員長(日本の衆議院副議長相当)の成克傑は収賄の罪で処刑された。これは改革開放後、処刑された最高級幹部である。

中国で公務員制度が導入された際、筆者は以下の4点が導入過程における課題として整理してみる。第一に、認識に偏りがあること。つまり、国民の公務員制度実施に対する認識がはっきりしておらず、「名前が変わっただけ」という程度の認識なのである。その原因として、1つには計画経済制度のもとでの国家幹部制度の概念がまだ頭の中に残っていることが挙げられる。以前の「国家幹部身分」の名称が、全て国家公務員に変わったために、国家幹部＝国家公務員という認識がある。2つ目は、長年国家幹部の人事管理制度の弊病と腐敗を見てきたので、公務員制度に対する信頼もないことである。その一方で、国家機関の職員には公務員制度に対する期待が高い。そこで彼らの関心を最も引くのは給与である。つまり給与の上昇が難しければ、公務員制度の施行は難しくなる。彼らの考えることは「高薪養廉」（高い給与による腐敗の防止）と職員の不正行為に対する罰である。職員の不正行為に対する罰がなければ、公務員制度の目的を達成するのは不可能だからである。

第二に、行政機関のリーダーたちには公務員制度にたいする抵抗感がある。公務員制度と国家幹部人事制度の根本的違いは、公務員の昇進が公開試験、勤務評定、競争、優秀な才能によって決められるのに対して、国家幹部の人事制度においては「人治」によって昇進が決まることである。公務員制度と国家幹部の人事制度の主な違いは以下の2点である。1つは公開試験により採用することは行政機関のリーダーたちの権力を損なうこと意味する。以前、職員の採用は主なリーダーたちによって決められていたが、彼らは人事権が最大の権力であると認識していた。公開試験の実施により、彼らは権威を失うことになるので、公開試験の実施による採用をサボタージュしようとした。もう1つは公務員の昇進が公開され、民主的評価にもとづいて決められることになるのだが、この際にリーダー達の意見と民主的評価が異なる場合がある。これに対して、国家幹部制度の時は、国家幹部の昇進をリーダー達のみで決めていたのである。

第三に、外部の社会環境の整備が出来ていないことがあげられる。公務員制度改革は行政改革の主要事業の1つである。公務員改革がスムーズに行われるためには、関連する改革を行うことが必要になるのである。例えば、戸籍制度が人材の選抜を制限しているが挙げられる。中国の国民管理においては、1951年から「都市戸籍管理暫行条例」による登録制度が導入された。この制度の最大の特徴は、住民の管理と、都市と農村の人口移動、特に農村から都市への流入を厳しく制限することにあった。そのため、公務員の採用試験を行う場合、農村戸籍を持っている人は申込みない場合がでてくる。

第四に、公務員制度を施行するときには、以下の問題を解決しないと、支障がでる。まず、公務員の職級による給与問題である。公務員制度は公務員の職級を定めて、職級によって俸給をもらう。職級制度はいかに執行するに対して、公務員たちの関心が高いである。なぜなら、これは公務員の安定、効率、清廉に関わるからである。しかし、中国はまだ発展途上国であり、予算から公務員に高給与を提供する事は困難であるし、いきなり高給与を与えるとすれば、内陸経済発展が遅れているところの低収入人と比べると、貧富の差がますます激しくなる。

次に、公務員の非リーダー職設置問題である。専門部門においては、その専門知識を有し、職務経

験を持つものに対するリーダー職数が少ないため、そういった人達は専門技術職の職位に就くことができない。職級による俸給をもらう結果、ほかの部門に比べて給与の差が大きくなり、彼らの仕事に対する積極性が低くなる。この問題に対する解決策として、行政機関の中に一定の非リーダー職を設置することが挙げられる。

最後に、公務員の職位を科学的に分類する問題である。職位の分類制度は、公務員制度の施行の基礎であり、多くの行政機関の職能をいかに実情にあったものにし、職級の公正化・合理化を図るかということが課題となっている。

おわりに

中国においては、かつて計画経済のもとで行政幹部と政府に行政権力が高度に集中していた。改革開放後、中国政府は市場経済体制を導入した。そして、行政改革に伴って政府職能が転換され、1993年10月1日の「国家公務員暫行条例」施行にともない、市場経済体制に相応しい人事管理制度（公務員制度）が導入された。つまり、以前の幹部制度とは異なる新しい公務員制度の実施によって、より科学的な人事管理制度が導入されたと言える。

中国の公務員は、日本と異なり、国も地方も国家公務員暫行条例により管理されている。国家公務員はホワイトカラーの職員のみを指し、日本よりも範囲が狭い。国家公務員制度の導入は、中国の幹部人事制度改革の要点であり、中国の行政改革の重要な一環でもある。公務員制度の導入による効果としては、主に次の3点が挙げられる。

第一に、民主化の度合いが向上し、競争システムが広く導入されたこと。制度の特徴としては、何よりも採用、昇進に際して成績主義が導入されたことである。公開試験で成績優秀者が選ばれ、政府機関への就職が社会に向けて大きく開かれたことにより、伝統的な幹部の採用方法は改善された。

第二に、親戚が同一の部署に勤務することによって業務上の利害関係が生じることのないように、回避制度が導入されたことがあげられる。他方、辞職、解雇制度の確立により、幹部には「就職はできるが、退職させられない」という長期にわたってみられた弊害が改められた、その結果、全国の公務員の解雇者は1996年には2680人、97年は2898人、98年には2937人、99年には2881人となった。また、2000年までの過去4年間で、1万1624人が公務員を辞職している⁽³⁴⁾。

第三に、共産党が行政職員の管理を強化したこと。80年代後半からの政治体制改革では、党政不分（党と政治が離れないこと）を改め、党と国家の分業を主要内容にしており、その流れを受けた第13期党大会（1987年10月）では重要な決定を行った。すなわち、党グループ（党組）の段階的廃止、党内における行政担当機構（対口部）の廃止である。趙紫陽総書記の報告では、党の国家に対する指導は次の二つに限定された。「政治指導、つまり政治原則、政治方向、重大な政策決定への指導と、国家、政権機関に重要幹部を推薦する」ことである。これによって40年間続いた党＝国家癒着のシステムが

大きく変わるのではないか、と思われた。ところが、89年の天安門事件によってこうした改革はすべて水泡に帰してしまった⁽³⁵⁾。以後、党の指導的役割は強化されつつある。93年に公務員制度を導入した後も、党の指導的役割はますます強化されたのである。

本稿では公務員制度の導入過程や制度の特色を分析して、実際に施行された公務員制度の課題について検討した。しかし、分析にさいしては、以下のような制約があったため、いくつかの問題も残された。

第一に、情報が十分公開されていないために生じる資料収集の難しさである。国家公務員制度の施行は、中央各部門と地方によって施行時期や施行過程が異なる。筆者はある省の人事庁ヘインタビューに行ったが、中国の政治システム内での公務員に対する問題は敏感に扱われているので、公務員に関する政策や人員数のデータについて十分な情報が得られなかった。このような制約を受けることから、公務員制度の実態を示すデータを十分に活用することができない。第二に、日本では中国の国家幹部制度などに関する研究論文が発表されているが、中国の国家公務員制度に関する包括的な研究をしたものは未だに発表されていない。そのため、本稿では日本における先行研究の成果を十分に利用することができなかった。第三に、これから、国家公務員制度の分析にも多くの問題が残されている。例えば、共産党による国家公務員制度への影響の分析などである。

こうした制約を克服して、公務員の管理における共産党の影響や中国の社会主義のもとに公務員の管理特性を次の研究課題として、努力してゆきたい。

[注]

- (1) 2001年の国民総生産は9兆5933億3千万元で、改革開放前の78年の3624億千万元より9兆2309億2千万元増加した。例えば、三菱総合研究所編『中国情報ハンドブック・2002年版』 蒼蒼社、275頁。
- (2) 「国家公務員暫行条例」第一章第2条。
- (3) (仕事や思想上の) やり方、方法、仕事ぶり、習わし、生活態度・流儀。小学館編『中日・日中辞典(統合版)』 1997年。
- (4) 天児 慧ほか編『岩波現代中国事典』 岩波書店、1999年、165頁。
- (5) 統計工作手冊編輯委員会編『労働統計工作手冊』 統計出版社、1958年、99から102頁。
- (6) 鐘ヶ江信光『中国語辞典』 大学書林、1960年、247頁。
- (7) 愛知大学中日大辞典編纂処編『中日大辞典増訂第二版』 大修館書店、1995年、609頁。
- (8) 大東文化大学中国語大辞典編纂室編『中国語大辞典』 角川書店、1993年、1015頁。
- (9) 呉 愛明ほか編『中国公務員大辞典』 中国経済出版社、1993年、38頁。

- (10) 衛藤瀋吉編『現代中国政治の構造』 財団法人日本国際問題研究所、平成元年、175頁。
- (11) 「晋察冀辺区行政幹部任免考核獎懲暫行方法」 『現行法令彙輯』 1945年、102から112頁。
- (12) 現実とかけ離れ、大衆から遊離し、大衆の利益を念頭におかず、命令や指示を出すだけで調査をしない仕事をさす。同前掲『中日・日中辞典（統合版）』。
- (13) 『解放日報』社論「反対官僚主義」 1942年12月18日。
- (14) 中央資料館編『共和国雛形—華北人民政府』 西苑出版社、2000年、110頁から120頁。
- (15) 『人民日報』社論「農村へ行こう！労働戦線へ行こう！」 1957年10月6日。
- (16) 上級の幹部、事務職員などを下級の機関や農村、工場などに派遣して一定の期間現場の労働に参加させ、思想を改造すること。
- (17) 『鄧小平文選』第2巻 人民出版社、1989年、336頁。
- (18) 竹内 実『現代中国の展開』 日本放送出版協会、1987年、178頁。
- (19) 同前掲『中国公務員大辞典』 46頁。
- (20) 陸 国泰『人事管理学』 中国人民出版社、1998年、31頁。
- (21) 同前掲陸 国泰『人事管理学』 34から40頁。
- (22) 大会はこう指摘した「現在の幹部人事改革の重点は国家公務員制度を導入すること。すなわち、法律と規則を制定し、国家権力を行使し、国家公務を実行する人を法に基づき科学的に管理する。」。『中国共産党第13期全国代表大会文献編』 42頁。
- (23) 任 傲霜編『鄧小平口才』 海南出版社、1996年、89から90頁。
- (24) 三定（定政府職能・定機関・定編制）とは、行政改革と国家公務員制度を導入する時の政策の1つである。いままでは行政改革を行った後、削減された人員は再び増加してしまった。その根本的原因是政府職能がはっきり決められてないためである、市場経済を導入にともなって、政府職能を決め、政府職能を決めた後、行政機関（部門）と編制（各部門の職員数を限定する）を決めていく必要である。
- (25) 中国では、経済の市場化が急成長している。『中国企業報』（1998年1月22日）によると、1997年中国経済の市場化率が90%に達している。
- (26) 政策決定に関する理論としては、合理的選択の理論、インクリメンタリズムの理論、多元的相互調節の理論、充足モデルと混合走査法モデルなどが挙げられる。村松岐夫・西尾 勝編『講座行政学・政策と管理』 有斐閣、1994年、45から49頁参照。中国の公務員制度の決定過程については、インクリメンタリズムの理論が妥当だと思う。中国の学者たちはこの理論を漸増主義・漸変主義と訳している。インクリメンタリズム（incrementalism）の理論については谷 聖美「インクリメンタリズム」白鳥 令編『政策決定の理論』 東海大学出版社、1990年、37から64頁参照。
- (27) 国家計画の中に独立して編制される権限をもつ大都市。これが設定されたのは国家計画の策定と実行を効率化するためである。1983年以降、「計画単列都市」に昇格したのは、重慶、武漢、

瀋陽、大連、広州、西安、ハルビン、青島、寧波、アモイ、シンセイ、南京、成都、長春、の14都市であった。1993年には、大連、青島、寧波、アモイ、シンセイ、重慶の6都市になった。同前掲天児 慧ほか編『岩波現代中国事典』 232頁。

(28) 「国家公務員暫行条例」第二章義務と権利・第七章紀律。「国家公務員法」第三章官職の基準の第6節分限、懲戒及び保障と第7節服務参照。

(29) 原野 翹「現行公務員制度の基本原理」片岡 昇・室井 力編『行政改革と公務員の権利』法律文化社、1985年、21頁。

(30) 1979年3月の中央理論工作会議で、鄧小平が社会主義政治体制の基本原則として提起した。

①社会主義の道、②人民民主（プロレタリア）独裁、③共産党の指導、④マルクス・レーニン主義と毛沢東思想。

(31) 浅井 清『新版国家公務員法精義』学陽書房、昭和45年、42頁。

(32) 編制には「機構設置」と「人員編制」が含まれる。その種類として、国家機関編制、国家事業編制、国家企業編制、国家軍事編制がある。事業単位とは、直接国の生産条件を創造と改善し、社会福祉の増進、人民文化、教育、衛生など生産価値が貨幣で表現できない生産、経費が国家歳出から支出全民所有制単位のこと。同前掲『中国公務員大辞典』 145頁。

(33) 日本の場合は「職級明細書」(Class Specification) と称する。「職級明細書」は「職級の特質を表す職務と責任を記述した文書」である（「職階法」3条5号）。中国の「職位説明書」は、職位ごとに仕事内容、職責、仕事標準及び関連事項を記述した文書である。「職位説明書」は、職位の仕事性質、難易程度、責任大小及び任職資格条件などに対する総合説明を行う。その主内容は、①職位名称、②職位番号、③仕事項目、④仕事概述、⑤知識や能力に対する要求、⑥転任と昇進の方向、⑦仕事標準である。朱 慶芳ほか編『中国公務員管理実務』中国人事出版社、1995年、389から390頁。

(34) 『人民日報日本語版』 2000年7月31日。

(35) 毛利和子『現代中国政治』（財）名古屋大学出版会、1994年、156から159頁。