

社会条件・政策環境の激変と幹部管理の課題（特集 中国・胡錦濤政権の課題）

著者	白 智立
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	157
ページ	24-27
発行年	2008-10
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00004907

中国・胡錦濤政権の課題

社会条件・政策環境の激変と幹部管理の課題

白 智立

●幹部の能力不足と倫理観の欠如

二〇〇六年一月一日、中国共産党第一六期中央委員会第六回全体会議で、綱領的文書である「社会主義調和社会の構築をめぐる若干の重大問題に関する中共中央の決定」（以下「決定」という）が採択された。

「決定」は、胡錦濤政権が、「新世紀、新段階」に中国が直面する新たな危機と挑戦に対して提起した全体的、全局的な対応方策である。ここで注目すべきことは、「決定」において、中国共産党が現在の中国の矛盾と不安定要因を、第一に社会経済分野に存在する問題と矛盾、第二に体制と民主法制の未整備、第三に中国の幹部管理の問題、すなわち指導幹部の「資質、能力、態度と新たな情勢、新たな任務の要求」とが合致せず、腐敗問題が深刻であることだと認識している点である。

言い換えれば、中国共産党は、党の機関を含む公的部門の人員の能力不足と倫理観の欠如を「社会の調和に影響を及ぼす矛盾と問題」の一つであると認識している。またこれらが、すでに顕在化している中国社

会が抱えているさまざまな問題や国内制度の未整備を一層深刻化させているという結論にたどりついたのである。そのために公的部門の人員をいかに有効に選抜し、管理するかが、現在中国が最も積極的に取り組むべき重要課題となっている。

国民意識と社会利益の多元化など社会の多元化と「社会問題の噴出」に象徴される社会条件・政策環境の激変は、ここ三〇年来の改革開放の結果である（参考文献①、⑤）。またこの激変は中国固有の政治・行政制度に大きなインパクトを与え、その変更を迫った。しかし、社会主義の基本要素としての中国共産党による絶対的支配だけがいまだに取り残されている。そして、中国は社会条件・政策環境の激変に対応するための政策手段として、今後も党による絶対的支配を堅持するものと見られる。

中国は、党による絶対的支配を堅持するための具体的な制度装置としての従来からの党による幹部管理制度に、優秀な人材の選抜制度や近代的公務員制度の構築などの改革を施した新たな幹部管理制度を、今日の社会条件・政策環境の激変への有効な対

応手段として重要視している。

本稿では、中国の幹部管理制度・公務員制度の現状を検討し、中国において幹部管理の問題がいかに認識されているのかについて分析した上で、その課題を提起したい。

●公務員法の施行と近代的公務員制

中国は、幹部管理制度の改革として、すでに一九八〇年代後半に近代的公務員制の導入を試み、さらに幹部の「競争昇進」や「公開選抜」などを導入する共産党と政府（党政）のエリート選抜制度の改革を試行し、徐々に制度化と法制化を進めている。これらの制度の設計と変革は、幹部管理が抱える問題、とりわけ中国の社会条件の変化に対応しようとするものであると考えられる。

一般に中国では「官本位」の伝統が根強く、一九四九年の中華人民共和国建国以来、社会主義建設の過程で、社会価値における党と政治の重要な位置を過度に強調したため、国の政治や社会秩序において、公的部門の人員である「官」や「幹部」が指導する、統治するという特徴が顕著に現れた。



中国・胡錦濤政権の課題

長い間彼らは「幹部」と呼ばれたが、この言葉は一定の公権力を持つことを表すだけではない。さらに重要なのは、一種の身分すなわち特権、エリートの名詞となっている点である。

二〇〇六年一月一日、中華人民共和国史上初めて公務員法が施行された。公務員法は公務員の範囲を概括的に規定しているだけで、具体的に列挙していない。長い間中国では、共産党の機関、人民代表大会の機関、行政機関、政治協商会議の機関、司法機関、検察機関、民主党派の機関の七機関の単純労働者（中国語で「工勤人員」）を除く、役職者（同「領導成員」）と一般人員（同「工作人員」）が「幹部」と呼ばれていた。その後、一九九三年一〇月一日に施行された「国家公務員暫行条例」（以下「暫行条例」という）では、同条例が行政機関における役職者と一般人員のみ適用されると規定され、公務員の範囲は大きく狭められていた。しかし公務員法施行後、実際には、七機関の役職者と一般人員も公務員に想定された。そのため、公務員法により、公務員の範囲は拡大したことになる。

中国ではこの暫行条例の施行をきっかけに、いわゆる近代的公務員制度が導入されるようになった（参考文献②）。近代的公務員制は現在多くの国に導入され、中国もその例外ではない。中国は一九八〇年代後期に、近代化政策という新しい国策を推進するために、行政機関の幹部を近代的公務

員制度で管理することによって、従来の幹部制度を改革しようとした。また当時の制度設計者たちは、政治改革の推進をその念頭に置き、一九世紀後半の西欧諸国における職能国家の出現過程で生まれた近代的公務員制と同様の、「党政分離」と行政効率の追求という二つの原則を新たな幹部管理制度に盛り込んだのである。

しかしその後、特に公務員法の施行を機に、公務員の範囲が拡大し、「党が幹部を管理する」原則が法定化されるなど、旧来の幹部管理制度への後退が起きたため、現在、中国の近代的公務員制構築の実際の動機は、行政効率の追求に限られている。この点は、当時の張柏林国家人事部長による公務員法の立法原則と立法指導思想の説明からもうかがわれる（参考文献③）。また、これは、一九八九年の「天安門事件」後の党の権力集中指向が影響していることを意味している（参考文献⑤）。

公務員法の施行に伴い、暫行条例が廃止され、公務員の範囲が大幅に広がった。先述の七機関の人員が中国の実質的な公務員の範囲であり、このうち単純労働者は従来どおり公務員には含まれず（参考文献⑥）、公務員には旧来の「幹部」の身分的特徴と特権的性格が残された。こうした旧来の幹部管理への制度上の後退が、中国の政治発展にどのような影響をもたらすかは注目すべき点である。まさに、ここでいう中国の幹部管理、あるいは党政エリートの管理体制

の問題は、現在では実質的に公務員管理の問題と言い換えることができる。

● 社会利益構造の変化

中国が市場経済に転換する過程で、経済体制と社会構造が急激に変化し、同時に党政エリートや公務員にも大きな変化が起きている。他方、社会の中には、彼らに対する不信感と非難が高まっている。例えば、インターネットで、幹部の統制・管理を意味する「吏治」という言葉を検索すると、三〇万件余りもの検索結果が表示され、人々の関心の高さがうかがわれる。また、公務員の「錢権交易」（金銭と権力の取引）や「尋租」（レント・シーキング）権力を利用して超過利潤を追求すること）など腐敗に関する事件の発生、人を雇ったの政敵暗殺、売位売官など公務員の昇進管理に関する問題が増加している。それにもかかわらず、大学生の間では民間部門への就職難などの影響により、公務員は依然として最も人気の高い職業の一つである。こうした現象は、幹部管理の問題が公的部門内部の問題であるだけでなく、共産党が憂慮するように、社会問題の一つであることを示している。

改革開放により、中国の社会利益構造に重大な変化が生じ、深刻な社会問題が引き起こされている点は強調されなければならない。現在、この社会利益構造の変化の勢いは、弱まるどころか、強まる一方である。

社会主義市場経済が進み、経済が急成長を続けるにつれて、国と社会、公的部門と民間部門、政府と国民、公権力と個人の関係も再構築され、両者の関係がより緊密になり、公権力も人々の日常生活に深く入り込むようになってきた。その結果、公権力はますます利益分配に関わるようになり、特に公的部門とその人員の伝統的な地位と権威が市場経済の状況下で依然として存続している。そして経済成長によって支配可能な公共資源が計画経済期に比べて激増したことにより、実際の公権力は大幅に強化された。その結果、公権力と経済利益の間の取引の機会が増えている。

この利益構造の変化を、近代化政策の推進に伴い、政府主導による多様な利益の調整、公共サービスの激増と質の変化、公共生活における公的部門の役割増大など近代国家の特徴が中国にも現れ始めたとして理解することができる。ここで問題となるのは、利益構造の変化に対する認識の違いである。先述の「決定」によれば、共産党と政府は「各方面の利益を総合的に考慮するという任務は困難で重い」と認識している。しかし、公的部門とその人員は、経験・制度・意識の面で十分な準備が整わないうちに、複雑多岐な利益争いに巻き込まれている。他方、共産党と民衆は彼らに対し、より積極的、合理的、公正、公平、効率的な判断によって実際の利益分配を行うよう求めている。胡錦濤政権が「調和社会」の構築や

「科学的発展観」を掲げ、さらに公共政策の制定・実施は人民大衆に近いものでなければならぬと提起したことは、公的部門とその人員が積極的に民意に応えることを求められていることを反映している。

●幹部管理制度改革の意図

このような役割転換が短期間に起こったため、公的部門、とりわけ公的部門の人員は順応することができず、その結果、腐敗や幹部管理の問題が増えるとともに、深刻な社会的不安定を連鎖的に引き起こし、民衆の政府に対する信頼、共産党の正当性、そして共産党の執政能力も厳しい試練にさらされている。二〇〇四年九月一九日に中国共産党第一六期中央委員会第四回全体会議で採択された「党の執政能力建設の強化に関する党中央の決定」では、党の執政能力、執政効果に影響を及ぼす要因として、「指導幹部や指導グループの思想理論水準が高くない、法に基づく執政能力が高くない、複雑な問題の解決能力が高くない、資質と能力が、『三つの代表』重要思想の実施徹底、小康社会の全面的建設という要求に合っていない。一部の黨員幹部は、仕事に対する意欲や責任感が弱い、考え方が正しくない、仕事ぶりが堅実でない、大衆から離れているなどの問題が際立っている」、「一部の黨員は先頭に立ち模範を示すという役割を發揮できていない」、腐敗が深刻であるといった点を指摘している。これが、

共産党、政府、民衆が「吏治」の問題、すなわち幹部管理の問題に強い関心を寄せている最も主要で直接的な原因である。

胡錦濤政権が提起する調和社会の構築は、中国の公共政策が近代国家における「福祉国家」政策へと調整され始めたことを表している。この国家の役割転換、あるいは中国における政治管理、公共管理のマクロ環境の変化は後戻りできない現実となり、今後とも長期にわたって続くと思われる。

近年、中国は旧来の党政エリート選抜方式を変えるため、「競争昇進」や「公開選抜」など数多くの改革を行い、法制化した（参考文献④）。この制度整備は、政策環境の変化、および幹部管理の問題に対する積極的な対応措置であると考えられることができる。すなわち、中国は自国の発展と安定に対する強い危機感から、公務員法施行に示されるように、法律・法規の制定や幹部選抜制度の改革などを通じて、近代的公務員制を構築することにより、党政幹部の有効な管理を実現し、最終的に社会の有効な管理を進めようとしている。この改革の意図が、後述するように、中国における公務員法の公布・施行が持つ政治上の象徴的意義すなわち共産党による一党支配体制の維持を法制化したことは、法律の実質的意義より大きいといえる。

そのため、中国の幹部管理の新しい制度設計が現状の構造的な問題にうまく対応できるか、今後の中国の幹部管理制度改革―



中国・胡錦濤政権の課題

共産党と大衆が期待する能力・倫理の向上——を推進できるか、さらに幹部管理制度改革が最終的に中国の今後の発展と安定に資するという目標に達することができているかを検討することは、今後の中国の制度変革と構造転換を見るための重要な指標となるだろう。

●待たれる伝統的手法の打破

ここまで中国における社会条件の激変から幹部管理の問題とそれへの対応の一部の改革の動きをみてきた。

それはまず幹部管理の法制度の樹立と幹部の能力・効率の向上などによる社会条件の変化に伴い生じた諸課題へ対処していることである。それは近代的公務員制の樹立という中国における幹部管理制度の再構築のための努力であるが、最終的には法治国家の建設や国内制度の改革の推進によって共産党の指導の正当性を高めたいという根本的課題への対応でもある。

また、公務員法が従来の幹部制度に後退していることから明らかなように、中国が大きな課題に直面するとき、常に幹部の能力・効率の向上や党への権力の集中が最善策と考えられており、この傾向は今後も続くだろう。これは党の支配構造の安定性の維持と正当性の新たな獲得がいつも中国の最大の課題だと認識されているからだけではない。現実には共産党に代わる中国の社会秩序維持の担保装置がほぼ存在しないと

いう要因に加え、伝統的な政治統治の方法への過度な依存意識やその実効性への過信が依然として根強く存在しているからである。しかし、現在の激変する社会状況の下では、伝統的な政治統治の方法の限界はすでに顕在化しつつある。

今後中国は、幹部管理や政治統治の新たな制度設計など政治改革の具体的な方向性の追求という根本的な課題に直面せざるを得なくなる。

ただしこの場合、二つの問題がある。第一に、国家目標として「中国の特色ある社会主義の建設」を掲げていることである。これは伝統的計画経済体制への回帰でもなく、西側諸国の制度そのものでもない、中国独自の「第三の道」だと位置づけられている。しかし、それはスローガンにすぎず、内容が提示されていない。それは、改革の到達点に対する理論的準備や制度枠組みの設計を長い間怠ってきた結果であり、現在も深刻な思考停止状態にある。国家目標を設定できなければ、中国の政治統治の根幹に関わる幹部管理を含むいかなる政治改革の実験も失敗に終わる可能性が大きい。

第二に、ここまで中国における利益の多元化など政策環境の激変を指摘してきたが、それは社会や民衆のレベルだけでなく、公務員やすべての公的機関の幹部層にも存在していることである。本稿では、中国には公的部門とその人員が管理可能な公共资源の増大や福祉国家政策への転換に伴うその

権力の増大の問題についても提起した。しかし、同時に社会の領域が拡大し、利益集団や民間部門や個人などに対し、国家が従来のように統制ができなくなっている。今後の改革過程においては、常に異なる利益主体の衝突が予想され、政策対象の意思を無視する改革の方法はもはや通用しなくなる。そのため、今後は改革の手法、改革推進のメカニズムの再構築が求められる。

(はく ちりつ / 北京大学政府管理學院副教授)

《参考文献》

- ① 蕭功秦『中国の大転型—従発展政治学看中国変革』新星出版社、二〇〇八年。
- ② 徐頌陶主編『新編国家公務員制度教程』中国人事出版社、一九九四年。
- ③ 張柏林「關於『中華人民共和國公務員法(草案)』的說明」二〇〇四年一月二五日 (<http://www.npc.cn/zgrdw/commen/zw.jsp?label=WZSLK&id=341710>)。
- ④ 張柏林「我國現有公務員超六〇〇万六〇% 通過公開選拔晉昇」二〇〇五年七月二三日 (http://www.xhby.net/xhby/content/2005-07/13/content_860962.htm)。
- ⑤ 白智立「中国における政治變動の条件と展望」(『国際問題』二〇〇一年三月、日本国際問題研究所)。
- ⑥ 楊景宇・李飛主編『中華人民共和國公務員法釈義』法律出版社、二〇〇五年。