

第 7 章

幹部管理と現代公務員制

—党政エリート選抜制度の変容—

白 智立

はじめに

2006年10月11日、中国共産党（以下、中共、党などと略す場合もある）第16期中央委員会第6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」⁽¹⁾（以下、「決定」）が採択された。「決定」は、中国の新しい指導部が、「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1に社会経済分野に存在する問題と矛盾、第2に体制と民主法制の未整備、第3に幹部管理の問題、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。

換言すれば、中国共産党は、公共部門の職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1つであると認識している。そのため公共部門の職員をいかに選抜するかが、現在中国が積極的に取り組むべき重要課題となっている。

中国は1980年代後半に現代公務員制の導入を試みて以来、相次いで「競争昇進」、「公開選抜」などの共産党と政府（以下、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きた。本章では、こ

これらの制度の設計と変革について検討し、中国が党政幹部管理制度の変革により、幹部管理が抱える問題にいかに対応しているかを分析する。

一般に中国では「官本位」の伝統が根強い。そして、1949年の中華人民共和国建国以来、社会主義建設の過程で、党と政治が社会価値における重要な位置にあることが過度に強調されたため、国の政治や社会秩序において、公共部門の職員である「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。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有することを表すだけでない。さらに重要なのは、一種の身分や特権の代名詞、あるいはエリートの代名詞となっている点である。

2006年1月1日、建国以降初めて「公務員法」が施行された。公務員の範囲について、公務員法は概括的に規定しているだけで、具体的に列挙していない。しかし、実際に同法の管理が及ぶ対象には、元々「幹部」と呼ばれていたすべての人々、すなわち中国共産党の機関、人民代表大会の機関、行政機関、政治協商会議の機関、裁判機関、検察機関、民主党派の機関の7機関の役職者（中国語で「領導成員」と一般人員（同「工作人員」）が含まれている。他方、単純労働者（同「工勤人員」）は、元々の「幹部」に含まれていなかったのと同様に、公務員法施行後も公務員には含まれなかった（楊・李主編 [2005:7-9]）⁽²⁾。

このことから、元々「幹部」と呼ばれていた人たちが、公務員法施行後、名称が公務員に変わっただけで、その公務員には旧来の「幹部」の身分的特徴と特権の性格が残っており、改革が逆戻りしたといえることができる。この現代公務員制から旧来の幹部管理への制度上の後退が、中国の将来の政治の発展にどのような影響をもたらすかについては、ここでは議論しない。しかし、本章が検討する中国の幹部管理、あるいは党政エリートの選抜制度の問題は、実質的には公務員の選抜管理の問題と言い換えることができる。

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、党政エリートや公務員層にも大きな変化が起きている。そして、社会の中では、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、

30万件あまり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」（金銭と権力の取り引き）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）など腐敗事件の発生、人を雇っての政敵暗殺、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。こうしたリスクがあるにもかかわらず、大学生の就職難などの影響により、公務員は依然として中国で最も人気の高い職業の1つなのである。こうした現象は、幹部管理の問題が公共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、社会的リスクを招く原因となっていること、あるいは社会リスクそのものであることを示している。

改革・開放以来、中国の社会利益構造には重大な変化が生じ、そのことが深刻な社会問題を引き起こしている。21世紀に入ってからは、この中国社会の変化の勢いは弱まるどころか、強まる一方である。社会主義市場経済化が進み、経済が急成長を続けるにつれて、国家と社会、公共部門と民間部門、政府と大衆、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、公権力も大衆の日常生活に深く入り込むようになってきた。その結果、公共部門による公権力の行使は、多様な利益をめぐるゲームの中に置かれるようになった。すなわち公権力はますます多くの利益の分配にかかわるようになり、特に公共部門とその人員が有する伝統的な地位と権威が市場経済の状況下で依然として保たれている。そして高度経済成長によって支配可能な公共資源が20年前に比べて激増したことにより、実際の公権力が大幅に強化された。その結果、公権力と経済利益の間の取り引きの機会が増えている。

この変化について、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、行政サービス（公共サービス）の激増と質の変化、公共生活における公共部門の役割増大など近代国家の特徴が、中国にも現れるようになったと理解することができる。しかし、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、公共部門とその職員は、経験、制度、意識の面で十分な準備が整わず、知らぬ間に複雑多岐な利益争いに巻き込まれている。

他方、共産党と大衆は彼らに対し、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⁽³⁾。

このような役割転換が短期間に起こったため、公共部門、とりわけ公共部門の職員は、それに順応することができなかった。そのため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、大衆の政府に対する信頼性、共産党の正当性、執政能力も厳しい試練にさらされた。2004年9月19日に開かれた中国共産党第16期中央委員会第4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中共中央の決定」では、党の執政能力、執政効果に影響を及ぼす要因として、次の点を明確にしている。「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。一部の党員幹部は、仕事に対する意欲や責任感が弱い、思想作風が正しくない、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」、「一部の党員は先頭に立ち模範を示すという役割を發揮できない」、腐敗が深刻である。これが、共産党、政府、大衆が「吏治」の問題、すなわち幹部管理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。

2002年に発足した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」政策へと調整されるようになったことを表しており、この役割転換、あるいは政治管理、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、今後も長期にわたって続くとみられる。近年、中国は「競争昇進」、「公開選抜」など旧来の党政エリート選抜方式を変えるための数多くの改革を行い、最終的に法律の形でこれを定め、党政人事制度改革の成果の制度化を実現した。この変化を、公共管理環境の変化、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とらえることができる。

中国の幹部制度に関しては、これまで数多くの研究がなされている。諏訪[2004]は、公共部門の定員と構成（中国語で「編制」）、採用管理等の面から、中国の現実の政治構造の主要な特徴と関連させながら、党政幹部

の範囲と党の幹部管理の現状について実証研究を行っており、中国の幹部の概念と管理制度を理解、把握するのに非常に役立つ。中国国内では最近、中国における現代公務員制の構築に関する研究が脚光を浴びており、海外の現代公務員制との比較分析により、合理的で、中国の特色を持つ公務員選抜任用制度をいかにして構築するかを考察する研究が行われている。例えば、呉他 [2006] は、人的資源管理の角度から、政府による公共人的資源の募集、昇進管理制度について、細かく整理している。この他、流行の人的資源開発理論と中国の幹部人事制度を合わせた研究も数多くなされている。蕭主編 [2004] は、人的資源開発の角度から、中国の党政人材の現状と問題について詳細に考察するとともに、国有企業、事業単位の人的資源開発の問題についても考察している。

中国における現代公務員制の導入の意義について、筆者は次のように考えている。中国は自身の発展と維持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・法規の制定や法律手段の利用などを通じて、現代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。もし、この意図のとおり改革が実現すれば、中国における公務員法の公布・施行は、法律の実質的意義より、政治上の象徴的意義、すなわち共産党の一党支配体制の維持を法制化したことの意義の方が大きいといえる。

以上の見解を検証するには、中国の幹部管理問題の深刻さを評価したうえで、幹部管理の問題が生じたマクロ的背景、制度上の原因、新しい制度設計が現在の構造的な幹部管理の問題にうまく対応できるか、共産党と大衆が期待する能力・倫理観を向上させるための幹部管理改革を推進できるか、さらに最終的に幹部管理改革が公共の利益を最もよく実現し、公共精神を最大限に体现し、中国の今後の発展と維持に資するという目標に達することができるか、そして中国において現代公務員制の確立が成功するかについて検討する必要がある。

本章の具体的な研究方法は、主として公務員選抜任用制度を切り口とし、公務員の新規採用試験、幹部人事における競争昇進、公開選抜という、この10数年来中国が推進してきた公務員選抜と昇進制度を考察対象として

取り上げ、現代公務員制の構築と中国の幹部管理の問題を解決する対策について、具体的に検討と分析を行う。また、近年中国が推進してきた公務員管理に関する立法を通じて、党政エリート選抜制度の変容について考察し、現代公務員制の構築が中国の今後の政治と公共行政の発展に対して有する現実的意義と問題について検討する。

第1節 現代公務員制導入前の改革の実践

中国は、1980年代後期に、現代公務員制の構築に向けた取り組みを開始した。当時の制度設計者は、政治改革の推進を念頭に置き、19世紀の西欧諸国における職能国家の出現過程で公務員制度制定の動機となった「政治・行政の分離」と効率という2つの制度的要求にならない、中国の公務員制度に「党政分離」と効率を盛り込んだ。しかし、特に公務員法の施行がきっかけとなって、公務員の範囲拡大、「党が幹部を管理する原則」の法定化など、旧来の幹部管理制度への後退が起きたため、現在、中国の現代公務員制構築の実際の動機は、効率追求に限られている⁽⁴⁾。その原因として、1989年の天安門事件以後の非常に強い党への権力集中指向が反映されている点を挙げることができる（白 [2001: 17-22]）。

西欧諸国における現代公務員制の確立は、公務員試験の推進をもってメルクマールとする。中国がこの制度を導入したとき、長年にわたる科挙試験の伝統があったためか、試験による公務員選抜を現代公務員制確立の重要な制度の象徴とし、「凡進必考」（入るには試験が必須）を推進することから公務員制度の構築を開始した。この制度構築のプロセスは、西欧諸国のそれと一致する。

1993年に「国家公務員暫行条例」が公布、施行され、西側諸国の公共部門の人事管理の経験を参考にして、正式に現代公務員制が導入された。しかしそれ以前に、改革・開放の「総設計師」と呼ばれる中国共産党の元最高指導者の鄧小平が、文化大革命終息後も存在していた、旧来の幹部管理制度では党政エリートを有効に選抜、育成することができないという弊

害、すなわち幹部管理の権限の過度の集中、管理制度の不備、合理的で有効な人材選抜の方法・制度の欠如、古い単一の人材管理方式、選抜任用に伴う深刻な不正などの問題に対処するために、幹部人事改革の構想を提起していた（徐主編 [1994：11-12]）。この構想は、主に1980年8月の「党と国家指導制度改革」と題する講話の中で提起されている。この講話は、現代公務員制の構築を促し、20年を経た後の今日でも中国共産党の党政エリート選抜制度改革において、なお重要な指導的役割を果たしているといえる。次に、鄧小平の講話の内容をみておくことにする。

当時の中国は、工業、農業、科学、国防の4つの近代化（以下、四化）の実現という国家の発展目標を掲げていた。人材不足や幹部の高齢化という状況にあって、四化の実現のために「すぐに必要な」人材を早急に発見、育成するためには、旧来の党政エリート選抜任用方法を改革する必要が生じ、革命化、若年化、知識化、専門化という幹部の四化原則が提唱された。

幹部の四化原則には、現在に至るまで党政エリート選抜に影響を及ぼしている3つの基準が含まれている。第1に、革命化に含まれる公共部門の職員の「徳行」である。ここで最も強調されていることは、「社会主義の道を堅持する」、「4つの基本原則を堅持する」⁽⁵⁾ という選抜基準、すなわち党とイデオロギーに対する忠誠であり、一般的な意味での現代公務員の倫理規範ではない。第2に、若年化に含まれる年齢基準である。現在の指導幹部の高齢化問題は、文化大革命が終息したばかりの時期ほど深刻ではないが、年齢基準は、なお党政エリート選抜の指針として重要な役割を果たしている。第3に、知識化、専門化に含まれる公共部門の職員の「才知」である。時期によって国家の改革の目標や要請も異なり、それに伴って求められる知識と専門の具体的な内容も変わる。そのため、知識と専門性という才知の基準は、今後もいっそう強調、重視されるだろう。

この鄧小平の講話が本章にとってより重要な意味を持つのは、これらの基準に合った必要な人材を発見、選抜する方法を提起するとともに、その制度化の必要性和緊急性を提起している点である。例えば、「将来、多くの職務や官職は、試験の合格によってのみ、採用または授与すべきである」、「重要なのは、幹部の選挙、募集、任免、審査、弾劾、職務交替の制度を

完備すること」としている。ここで提起されている「試験による採用」や「募集」など幹部選抜の試験制度に関する構想は、13年後の1993年に施行された国家公務員暫行条例の中に結実した⁽⁶⁾。

鄧小平の講話が発表された後の改革は、具体的に次のような過程をたどった。1982年に旧労働人事部が、幹部採用に関する初の総合的政策文書である「幹部の採用管理問題に関する若干の規定」を公布し、公共部門の職員の採用選抜に関して、初めて「試験による採用」という要求、すなわち一般に向けた「公開募集」、「自由意志による応募」、「統一募集」、「優秀な者の採用」を提起した。1987年の中共第13期全国代表大会では、現代公務員制の構築が提起され、「法定の試験」と「公開競争」により「業務類公務員」（公務員試験を受けて任用された公務員を指す中国語）を選抜し、「政務類公務員」（政治任用や選挙で選ばれた公務員を指す中国語）と区別することが強調され、西側諸国の現代公務員の管理モデルに近づいた。1988年の第7期全国人民代表大会第1回会議では、公務員について法に基づき「試験により優秀な者を選抜する」ことが提起された。1988年末には幹部の試験採用を試行し、「一般公募」、「公開応募」、「統一試験」の原則がほぼ確立し、その後、「公務員になるには必ず試験に合格しなければならない」制度をさらに確立、推進した。つまり、この年から中央と地方は幹部の試験採用制度を試行した。1989年には、国の行政機関に就職しようとする者に対して、すべて試験を実施することが打ち出された。これは、国の行政機関が職員を採用する際、試験が主要な手段、方法であることを意味し、試験による採用がほぼ確立したことを示すものである（徐[1994：76-79]）。

第2節 公務員法と試験採用制度

1. 公務員の管理権、改革の連続性と公務員法

公務員法の立法過程は、1984年に「国家工作人員法」の起草に着手し

たことに始まった。その後1989年の天安門事件、1992年の鄧小平の「南巡講話」を経て、中共第14回全国代表大会の政治報告で国家公務員制度の導入が提起された後、1993年に国家公務員暫行条例が施行された。その後、中国は急速な経済発展と大きな社会変化を遂げ、公務員管理の法制化を求める声が大きくなったが、国家公務員暫行条例が10数年の間暫定的に機能した。そして2005年になってようやく公務員法が公布された。中国は公務員法制定のために20年あまりにわたって困難に満ちた努力を続けたといえる。

中国共産党は、国の政治における主導的な地位を維持するため、長期にわたり主に党が幹部の管理権を直接掌握することにより、党政エリートを管理し、軍隊の指揮権を直接掌握することにより、政権党としての地位を確保し、宣伝権を直接掌握することにより、社会思想を統制し、国家と社会に対する絶対的な指導を実現した。中国共産党にとって、この3つの統治方法の微調整、あるいは修正は、政権と統治の安定に影響を及ぼす可能性がある。このため、前述のように、中国共産党は社会主義民主、政治改革、公共行政の法制化改革などの推進を提起しているが、公務員法の立法過程からは、国の統治指導権にかかわる幹部人事制度改革に対し、慎重すぎるように思われる⁽⁷⁾。それだけでなく、1989年以降の公共行政分野の改革は、公務員法も含めて党の指導強化を強く指向している。

公務員法の制定には、明確な目的と現実への対応が存在する。前述の内容と関連するが、最終的に法律の条文に党の機関などを公務員の範疇とすること、党の組織部門を公務員管理の総合部門とすることが盛り込まれた。党による政府行政権の侵害の疑いがあるかどうかについてはさらに踏み込んだ議論が必要だが、この公務員管理の法制化には、党の幹部管理権をいっそう強化するという政治的な意味合いがあることは疑いない。公務員法の条文に「党が幹部を管理する原則」(4条)が盛り込まれたのは、中国の立法史上初めてのことである。これは中国の幹部管理に深刻な問題が存在するためだとも解釈できるが、さらに公務員法第1章総則の同法制定の目的に関する関連規定から有益な理由を導くことができる。

公務員法1条は、公務員管理を規範化し、公務員に対する監督を強化し、

高い資質の公務員を育成し、勤勉かつ清廉な行政を促進し、業務効率を高めるために公務員法を制定したことを明確に規定している。こうした立法目的は、本章冒頭で示した幹部管理の問題や党の執政能力に関する議論と呼応している。また、総則に盛り込まれた公務員管理に関する基本原則は、前節の内容と関連しており、宋徳福元人事部長の言葉を借りれば、中国における現代公務員制の実施は、「実際のところ、鄧小平が提起した幹部人事制度改革への要求を絶えず実現する過程である」（徐 [1994 : 3]）とも言い換えられる。公務員法に規定された公務員管理と公務員のイデオロギーに対する忠誠の強調（4条）、公務員管理における「才知と徳行を兼備する」原則（7条）、公務員管理の「公開、平等、競争、優秀な者の選択」の原則（5条）は、いずれも1980年代以来の幹部人事制度改革と強い連続性を持つといえる。これらの原則は、後述する「競争昇進」、「公開選抜」の制度にも具現化されている。中国は競争メカニズムを導入、強化することにより、幹部管理の問題に具体的に対応し、党が国を治める執政能力を高めようとしているのかもしれない。

2. 「入口」での公開選抜—公務員試験採用制度—

公務員試験は、現在の中国で最も競争効果が表れている事象であるかもしれない。中国では大学生の就職状況が良くないため、公務員試験の申込者数は年々急増し、ここ数年、受験倍率が50倍近くになっている⁽⁸⁾。中国の法律では中国国籍を有し、年齢が18才以上の者が公務員試験を受験できると規定している（公務員法11条）が、その他の受験資格要件については、具体的に規定されていない。

公務員法の関連法規がまだ制定されていないため、現在でも1994年6月に人事部が公布し、施行された「国家公務員採用暫行規定」が暫定的に適用されている。同規定は、次の7項目を受験資格要件としている。(1) 中華人民共和国の国籍を有し、公民の政治的権利を有すること、(2) 中国共産党の指導を擁護し、社会主義を熱愛すること、(3) 法令・規律を遵守し、品行方正で、人民に奉仕する精神を持っていること、(4) 省レベル以

上の政府部門を受験する場合、大学専科(短大)卒以上の学歴を有すること。市(地)以下の政府部門を受験する場合の学歴は、省レベルの採用主管機関が決定する、(5)省レベル以上の政府工作部門を受験する場合、基層⁽⁹⁾での勤務経験⁽¹⁰⁾が2年以上あること。国に特別の規定がある場合は、この限りでない、(6)身体が健康で、年齢が35歳以下であること、(7)採用主管機関が認めるその他の条件を有すること。

この規定は、公務員法に比べ、公務員の政治性、すなわち党と現行の政治体制への忠誠をより細分化し、強調している。また、公務員試験の受験者に対して、学歴と能力に関する要求、すなわち資格任用制の原則を挙げ、しかも、学歴の最低ラインを設定した上で、実務能力を強調している。当然、公務員の道徳や倫理に対する要求も含まれている。これらの資格要件から、中国共産党や政府が公共部門の職員をどのように選抜しようとしているかがわかる。ここで注目すべき点は、公務員採用選抜の集権的傾向、すなわち中央と省レベルの採用主管機関への集権化である。現行の公務員法では、具体的に中央組織部、人事部、省レベルの党組織部、人事庁に公務員採用管理権を集中させる方式(公務員法22条)をとることによって、中央と地方の公務員全体の質の向上を図っている⁽¹¹⁾。

公務員の知識化と専門化をより具現化するために、学歴要件を新規採用した公務員の職務への任用、等級の決定に連動させている。1997年3月28日に人事部が公布し、施行された「新規採用国家公務員任職定級暫行規定」は、採用時に募集する職務を明確にせず、かつ試用期間が満了し、審査に合格した者を、学歴・資格条件に基づき「主任科員」以下の非管理職(中国語で「非指導的職務」)に任用し、等級を決定すると定めている⁽¹²⁾。具体的には以下のとおりである。(1)高等学校および中等専門学校の卒業者は、「辦事員」に任命し、等級は15級とする、(2)大学専科の卒業者は、「科員」に任命し、14級、(3)大学学部の卒業生、第二学士の学位を取得した大学学部卒業生、院生コースの卒業生、修士の学位を取得していない大学院生は、「科員」に任命し、13級、(4)修士の学位を取得した大学院生は「副主任科員」に任命し、12級、(5)博士の学位を取得した大学院生は、「主任科員」に任命し、11級。

国家公務員暫行条例と同様、公務員法でも、一般行政職類（中国語で「総合管理類」）の非管理職は、巡視員、副巡視員、調研員、副調研員、主任科員、副主任科員、科員、辦事員の8種に分けられている。実質的には「入口」の段階で人材の選抜と区別が行われ、高学歴と低学歴の新規採用者の間には最初から大きな差がある。将来の公務員給与制度改革を考慮したためか、国家公務員暫行条例と異なり、公務員法は、公務員の職務と等級との対応関係を規定しておらず、委任立法の形で国务院に規定の権限を与えている（公務員法19条）⁽¹³⁾。

いずれにしても、新規採用の公務員の学歴が高いほど、職務等級が高くなるという傾向は、今後も続くと思われる。このような高学歴優先の公務員採用管理制度は、求職者の職業選択行為に大きな影響を及ぼし、多くの高学歴の卒業者が公務員試験を受験するようになり、その結果、公務員の学歴水準と教育水準を全体的に高めている。

こうした高学歴と一定の実務能力を有する公務員試験の受験者の中から、どのようにして公共部門が最も必要とする人材を発見し、選抜すればいいだろうか。中国は現代公務員制を実施している他の国と同様に、「公開試験」による採用制度をとっている。長い科举制度の伝統がある中国において、試験による公務員の採用は目新しいことではない。しかも公務員法を施行する前に、鄧小平の積極的な提唱によりすでに広く実施されていたため、この選抜方法は人口が多く多民族国家の中国で容易に国民に受け入れられた。

公務員法は採用試験に関して、次のような詳細な規定を設けている。(1) 公開試験、厳格な考査、平等な競争、優秀な者の採用(21条)、(2) 試験募集公告を發布し、公開、周知すること(26条)、(3) 採用試験の基本的なプロセスは、資格審査、筆記試験、面接試験からなり、これにより受験者の資格条件、基本的能力、専門性を考査する(27、28条)、(4) 試験合格者に対する出願資格の再審査、考査、身体検査の実施(29条)、(5) 採用予定人員の名簿の公示、(6) 公示期間満了後、募集採用機関（雇用機関）が採用予定人員の名簿を中央、あるいは省レベルなどの公務員主管部門に報告し、記録にとどめるか、審査・承認を受ける。なお、公務員の採用に

表1 公務員の採用に関する法律や政策文書

施行年月日	法律・政策文書名
1993年 10月 1日	中国共産党機関が「国家公務員暫行条例」を参照・施行することに関する党中央組織部の実施意見 ^(注) 国家公務員暫行条例
1994年 6月 7日	国家公務員採用暫行規定
1995年 4月 19日	国家公務員採用の一般科目試験の統一化に関する人事部辦公庁の通知
6月 28日	中央国家行政機関における公務員採用試験の業務経費問題に関する人事部の通知
1996年 3月 28日	国家公務員採用試験の監督巡視員の招聘に関する人事部の通知
1997年 1月 23日	国家公務員採用試験における筆記試験の出題の管理強化に関する人事部辦公庁の通知
3月 28日	新規採用国家公務員任職定級暫行規定
1998年 2月 19日	国家公務員採用試験における一般科目および専門科目の出題バンクの建設に関する人事部辦公庁の通知
2000年 6月 21日	人事紀律の厳肅、不正採用の厳罰および採用試験規律の厳格化に関する通知
2001年 6月 28日	「国家公務員採用面接試験暫行規則」と「国务院工作部門面接試験官資格管理暫行細則」の送達に関する人事部の通知
2005年 1月 20日	「公務員採用における身体検査の通用標準（試行）」の送達に関する人事部、衛生部の通知
2006年 1月 1日	公務員法

(注) この実施意見の制定日が、1993年8月24日であることを注意しなければならない。つまり、国家公務員暫行条例の解釈権が党にあることを表している。

(出所) 筆者作成。

関する法律や政策文書は、表1にまとめた。

中国の公共部門の組織人事管理の実務者は、公務員制度が「入口」、「管理」、「出口」の3つの段階、すなわち、試験採用制度、採用後の管理制度、退職制度から成ると理解している（徐 [1994 : 7-8]）。上に挙げた数多くの規定と中国の指導者の試験採用制度に対する位置づけから、中国は「入口」である公務員の選抜採用管理の重要性とその制度の構築を極めて重視しており、種々の厳格な制度の設計と構築によって、「新たな情勢、新たな任務」の要求を満たす、相応の資質と能力を持つ人材を選抜、発見しようとしていることがわかる。

ここで強調しておきたいことは、中国において客観的に定めた規則や制度、および資格任用制度が公共部門の職員の選抜任用に導入されてきたが、それらが一般的な意味における現代公務員制の基本的な内容を含んでいる

ということである。ここに公務員制度の構築を通じて中国の苦労と努力をみてとることができる。しかし、同時に試験採用制度の選抜技術の有効性について、本稿では検討しないが、制度施行過程で生じる選抜の不正性、不公平性など旧来から存在する幹部管理の問題は、制度の確立によっても最終的に解決されていないように思われる⁽¹⁴⁾。したがって、現代公務員制の真の確立は、より長期にわたる中国の政治、社会の大きな変革を待たなければならない。

第3節 現代公務員制導入後の改革の模索—競争昇進、公開選抜—

1. 旧来の選抜メカニズムの機能不全、幹部管理の問題と新しい選抜制度の設計

前節では、主として中国の公共部門の「入口」段階である公務員試験採用の基本制度について考察した。その主な対象は、公務員統一公開試験に参加する非管理職の新規採用の公務員であった。

本節では、公務員の「管理」段階の改革、すなわち指導幹部の昇進任用制度への競争昇進と公開選抜のメカニズム導入について考察することにする。この2つはまったく新しい試みであり、そこには大きなコストとリスクの問題が存在した。

共産党と政府は公務員管理改革を積極的に推進した。試行段階を経た後、最終的に中共中央が公布した「党政指導幹部選抜任用工作条例」（2002年7月9日施行）と公務員法の中に正式な制度として盛り込まれた。この改革は中国が市場経済体制と法治・民主国家を構築する過程で推進されたが、その要因は次の2点に集約される（蕭 [2005: 200-201]）。

第1に、旧来の指導幹部の選抜メカニズム、採用制度がうまく機能しなくなったことである。旧来の指導幹部の内部昇進制度が中国の市場経済の発展に対応できず、中国の発展とニーズに合った人材の選抜が困難になり、

公共部門の指導幹部を有効に選抜できず、公共部門の近代化、科学化、高効率化を阻害すると同時に、中国の社会・経済の急速な発展と急激な変化に対応できなくなった。

第2に、前項の結果、人事管理における不正・腐敗が深刻になり、本章の冒頭で述べた幹部管理の問題が起こったことである。新しい市場経済の下で、社会に巨大な変化や混乱が生じるとともに、公共組織で公権力を有する指導幹部の官職が、巨大な潜在的経済利益とつながるようになった。そのため、公権力や官職の獲得をめぐる、官位の売買や情実任用、人事任用に絡む不正・腐敗など、前近代的な官僚制へと逆行する醜悪な現象が数多く起きている⁽¹⁵⁾。

以上の問題は、公務員の混乱と道德倫理の低下を招いただけでない。中国の公共部門の指導幹部が忠誠を尽くすべき目標と対象が変わり、政策目的が実現できず、公共政策と公共利益が有効に実現されないという構造的な問題を引き起こし、同時に現政権の合法性と政治統治の実効性を大きく脅かしている。それが公共部門の指導幹部の選抜制度改革推進を促す現実的な要因となっている。

公務員法施行前の2002年に中国共産党は、「党政指導幹部選抜任用工作条例」（以下、「条例」）を公布し、「第9章 公開選抜と競争昇進」を特に設けた⁽¹⁶⁾。この「条例」は、公開選抜を、広く一般から党政指導幹部を選抜する方法、競争昇進を、「当該単位または当該系統内部」で党政指導幹部を選抜する方法と規定している。しかし「条例」は、公開選抜と競争昇進を、党政指導幹部を選抜、任用する「1つの方法」（49条）だとしている。そのため、全面的に推進される見込みはない。具体的なプロセスは、主に51条に規定されており、選抜予定のポスト、資格、手続き、方法の公告、資格審査、民主的評価（競争昇進に限る）、統一試験、組織による考査、人選案の検討・提出、党委員会による討論・決定などである。

しかし、「条例」には、公開選抜と競争昇進に参加するための基本的な資格要件も数多く規定されている。6条の政治資質、忠誠など6項目の要件のほか、7条に次の7項目の資格要件が挙げられている。(1) 県（処）級の管理職（中国語で「領導的職務」）に昇任させる場合、勤務年数が5

年以上かつ基層での勤務経験が2年以上あること、(2) 県(処)級以上の管理職に昇任させる場合、一般に1級下の2つ以上のポストに就いた経験があること、(3) 県(処)級以上の管理職に昇任させる場合、副職から正職に昇任させるときは、副職のポストにおける勤務年数が2年以上あること。下級の正職から上級の副職に昇任させるときは、下級の正職のポストにおける勤務年数が3年以上あること、(4) 一般に大学専科以上の学歴を有すること。このうち、地(庁)、司(局)級以上の指導幹部は、一般に大学本科以上の学歴を有すること、(5) 党校、行政学院または組織(人事)部門が認めたその他の研修機関で5年以内に合計3カ月以上研修を受けていること。特別の事情により昇任前に研修の要求に達していない場合は、昇任後1年以内に研修を終了すること、(6) 身体が健康であること、(7) 党の管理職に昇任させる場合、中国共産党章程に規定する党歴の要件を満たしていること。

「条例」は、このほか特に優秀な若手幹部の場合や、業務上特に必要な場合は、破格の昇進ができることを規定している。破格の昇進の手続きについては、別途規定がある。「条例」も「破格の昇進」という例外を特に設けているが、等級の序列に従う「1級ごとの昇進」の原則を強調しており、また具体的な現職の在職年数など経歴、経験、実務能力に関する資格条件を規定している。その目的は、指導幹部の選抜任用をさらに制度化し、制度の不備から生じる選抜秩序の混乱や随意性などの弊害を防ぐことにある。1級ごとの昇進は、一般的な意味における資格任用制の原則、すなわち経歴(年功)、能力に基づく選抜・昇進を具現化したものであり、幹部制度改革と現代公務員制の設計者が、党政指導幹部の選抜任用の旧来のモデルを改革するために、長い間探し求めた制度内容である(趙[1995: 18, 60])。条例は、公開競争という選抜メカニズムを導入したが、同時に制度の形で1級ごとの昇進の秩序化と固定化を進めた。これにより中国の真の政治権力の実体である党政指導幹部の管理が、現代公務員制の管理の構成要素に組み入れられた。このような官僚制度の特徴が、今後の中国の政治と社会の発展にどのような影響を及ぼすのかは、極めて注目値する。

また、前節で考察した試験選抜採用制度と同様に、「条例」が学歴資格

表2 指導幹部の選抜任用に関する制度

施行年月日	法律・政策文書名
1994年10月29日	党中央組織部 幹部の選抜任用工作における不正の徹底的防止・是正について
1995年2月9日	党政指導幹部選抜任用工作暫行条例
1999年3月3日	指導幹部の公開選抜工作の推進に関する党中央組織部の通知
2001年5月1日	党中央紀律委員会・党中央組織部 幹部の選抜任用工作における不正と規律違反行為の徹底的防止と厳罰について
2002年7月9日	党政指導幹部選抜任用工作条例
2003年4月3日	「党政指導幹部選抜任用工作条例」の送達 of 若干問題に関する党中央組織部辦公庁の回答意見（一）
6月19日	党政指導幹部の選抜任用工作に関する監督方法（試行）
2004年4月8日	指導幹部公開選抜工作暫行規定
4月8日	党政機関競争昇進工作暫行規定

（出所） 筆者作成。

要件を限定したことにより、公務員における指導幹部の知識水準と学歴水準を高めており、これも幹部の能力に対する要求を表している。総じて、この人事政策の目的は、任用基準を明確にすることを前提に、競争の導入により組織目的に合う人材を発見、選抜することであり、同時に公共部門の指導幹部の自己啓発などの行為を導く作用もある。

なお、指導幹部選抜任用制度の具体的な内容は、表2の規則や政策文書に定められている。前節で考察した採用試験選抜制度と同様、指導幹部選抜任用制度の強化は、党政エリート選抜の水準と有効性を高めることを意図している。

2. 競争昇進—内部競争選抜方式—

次に2つの新しいメカニズムである競争昇進と公開選抜を具体的にみていく。

競争昇進については、公務員法にもあまり記述されておらず、45条に「機関内に設置された機構の庁・局級正職以下の管理職に空席が出現した場合、当該機関または当該系統内において、競争昇進の方法により任用候補者を選出することができる」と規定されているだけである。しかし、競争昇進という競争選抜方式を指導幹部選抜の正式な制度の1つとして盛り込んだ

ことは、中国が集権、人治の色彩が強い旧来の指導幹部選抜任用制度を改正しようとする決意の表れである。また、機関全体から、あるいは系統内に範囲を拡大して任用候補者を選出することができるため、この内部競争選抜方式は一定の開放性があり、「準開放的」な任用管理方式だといえる。しかも、一部の公共部門では、競争昇進による指導幹部選抜制度が強く推進されている。例えば、人事部では司・処級指導幹部の95%以上が競争昇進により就任している⁽¹⁷⁾。

競争昇進の運用方法について詳細に規定したのが、2004年4月8日に施行された「党政機関競争昇進工作暫行規定」である。1条には、競争昇進の選抜方式実施の目的が、幹部工作の「合理化（中国語で「科学化」）、民主化、制度化、優秀な人材の頭角の促進」の実現にあるとしている。これは、中国が合理的な管理方法、民主的な参加方式、明文化された制度プロセスの構築により、組織目的に合った管理職に就く人材を選抜しようとしていることを示すものである。このような選抜方式の目的と方向性は、具体的に競争性、開放性、公開性、民主性として具体的に表現され、以下のようにこの暫行規定に盛り込まれている。

第1に、競争昇進方式の適用対象は広範囲に及び、選任制以外の指導幹部をほぼ網羅する。具体的に適用対象は、選抜任用予定の中央、国家機関内に設置された機構の司・局級、処級の指導幹部、県レベル以上の地方の党委員会、人民代表大会常務委員会、政府、政治協商会議、紀律検査委員会、人民法院、人民検察院の機関や、工作部門内に設置された機構の指導幹部である。

第2に、競争昇進方式の開放度である。一般に当該機関内部で実施するが、付属機関や事業単位の条件に合う者を参加させることもできる。

第3に、競争昇進方式の競争性であり、公開、公平、公正、試験と考査の結合という原則である。

第4に、競争昇進方式の制度化である。実施計画の公示、資格審査、筆記試験と面接試験、民主的評価と組織による考査、党委員会の決定というプロセスをとる。

先述の「合理化」は、制度設計においては、主として計画性など人事管

理の合理化に具現化されている。競争昇進については、実施計画を定めなければならない(8条)、面接試験官グループの研修(12条)、筆記試験、面接試験および点数化、具体的な試験の職務に求められる能力と基本的な資質、専門家が面接試験グループに参加すること(13, 14, 15, 16条)、民主的評価の点数化(17条)などがそれにあたる。

「民主化」は、制度設計において、主として幹部以外のすべての職員の参加と民主的な監督に具現化されている。これは、実施計画については、幹部と職員の意見を求めなければならない(8条)、公示制度、面接試験官グループは、一般に当該単位の指導者、幹部(人事)部門、関係単位の指導者および専門家で構成され、一般に7人以上とし、そのうち外部の人員が一定の割合を占めなければならない、面接試験では、当該単位の職員の傍聴を認めるものとする(16条)、民主的評価は機関の全職員で行い、民主的評価の結果は本人に通知する、民主的評価の得点が低すぎる者は考查対象に入らないか、筆記試験と面接試験の資格を取り消す(17, 18, 21条)⁽¹⁸⁾、考查は工作実績と大衆の公認度を重視する(23条)、党委員会が集団で討論し、任用予定者を決定する(24条)、任用前に公示する(25条)、事前に任用予定者を内定してはならない(27条)などである。

「制度化」は、制度設計において、主として制度の構築と厳格な規範に具現化されている。これは、競争昇進の実施計画、実施過程で任意に変更してはならない(27条)などである⁽¹⁹⁾。

3. 公開選抜—外部開放選抜方式—

競争昇進と公開選抜という2つの党政指導エリートの選抜方式は、原則・理念とプロセスの点である程度類似している。しかし、2004年4月8日に「党政機関競争昇進工作暫行規定」と同時に施行された「指導幹部公開選抜工作暫行規定」(以下、「暫行規定」)は、これらの2つの選抜方式に違いがあることを示している。特に公開選抜に関する規定は、競争昇進に比べて10カ条も多く、より詳細で厳格な規定となっている。このことから、中国が公開選抜モデルの導入に慎重なことがわかる。しかし、張柏林元人

事部長が2005年に提示したデータによると、「現在、全国で600万人あまりの公務員がおり、競争昇進、公開選抜制度は広く普及し、公務員昇進の重要な方式となっており、毎年これらの方式により選抜された人数は、同じ年に管理に昇進した人数全体の60%を占める」（張 [2005]）。

「暫行規定」は、公開選抜について、「党政指導幹部の公開選抜は、党委員会（党组）およびその組織（人事）部門が、一般からの公開応募、試験と考査の結合という方法をとって、党政指導幹部を選抜することである」（2条）と定義しており、主な選抜対象は、「地方党委員会、人民代表大会常務委員会、政府、政治協商会議、紀律検査委員会の工作部門あるいは工作機構の執行部メンバー（中国語で「領導成員」）またはその採用予定者や、公開選抜に適した執行部メンバーおよびその採用予定者」（4条）である。また計画的に公開選抜を行い、徐々に制度化、経常化するよう求めている（5条）。そして党政指導幹部の公開選抜任用の前提条件として、（1）指導グループの構成を改善するために、指導幹部を集中して選抜する必要があるとき、（2）指導ポストの空席が多く、指導幹部を集中して選抜する必要があるとき、（3）指導ポストに空席が生じ、当該単位に適切な候補者がいないとき、（4）専門性が高いポストおよび早急に空席を補充する必要がある専門ポストの指導幹部を選抜するとき、（5）その他公開選抜を行う必要があるときの5つのケースを規定している。

したがって、公開選抜は、一般に向けて行うもので開放度が高い。また適用対象が競争昇進に比べて少ないが、多くの場合、集中選抜が必要なときに選抜するため、一定の規模と柔軟性を持つ。さらに、「差し迫って必要な」あるいは専門性の高い指導的人材を選抜するときに行われ、当該単位ではなく、党委員会組織部門が統一して実施するため、より公開性、権威性が高い。

特に「暫行規定」9条は、「公開選抜は調査研究と分析予測をもとに、選抜ポストのレベル、人材分布状況、国の関連政策に基づいて、応募者の範囲を合理的に決めなければならない」と規定している。ここから分かるように、公開選抜はマクロの人材計画の実施手段の1つであり、人材、特に指導幹部に就く人材の需給のバランスを取ることを前提として、旧来ま

たは現在の選抜方式が機能を果たせないとき、すなわち内部の人材市場では確保できないとき、公開選抜により、すぐに必要な人材を補充している。

党政指導幹部に就く人材の公開選抜の応募者には、国有企業と事業部門の人員（10条）、海外からの帰国者、非公有制経済組織、および社会組織の人員（12条）も含まれる。「すぐに必要な」そして優秀で若い指導幹部に就く人材を選抜するために、「暫行規定」では、後者の応募条件と資格が緩和されており、公開選抜する部門が「関連政策に基づいて決める」（12条）ことができるとしている。その他の各種社会組織や集団の優秀な人材は、公開選抜の開放競争方式により選抜されて公共部門に入り、党政指導幹部となる。ここにも、中国が旧来の指導幹部選抜方式を改革し、公開選抜方式を導入した動機と政策的意図をみてとることができる⁽²⁰⁾。

例えば、重慶市では2000年に全国に向けて、「公開、平等、競争、優秀な者の選抜」の原則に基づき、「組織による推薦、個人の自薦、試験、考査」の方式により、19名の副庁局級指導幹部を公開選抜した。その内訳は、市発展計画委員会副主任、市教育委員会副主任、市科学技術委員会副主任、市対外経済貿易委員会副主任、市建設委員会副主任、市政府外事辦公室副主任、市政府僑務辦公室副主任、市藥品监督管理局副局長、市林業局副局長、市観光局副局長、市企画局副局長、市ラジオ・テレビ局副局長、市情報産業局副局長、市体育局副局長、市統計局副局長、市環境保護局副局長、市政府ハイテク開発区管理委員会副主任、重慶経済技術開発区管理委員会副主任、市第三人民医院院長である。

選抜に関して、重慶市は、「受験者の年齢は45才以下であり、大学学部卒以上の学歴を有すること」、「応募者数が10人以下のポストについては、公開選抜を行わない」と規定している。広報に力を入れたため、570人も応募者があり、このうち修士号や博士号の取得者など高学歴者が半数近くを占めた。しかも、重慶市以外の地域からの応募者が304人にも上り、海外留学経験者19人は全員博士号を取得している。重慶市は、このような人々に対しては、資格要件を緩和した（蕭主編 [2005: 174-179]）。

おわりに

以上、主に、「入口」段階にあたる試験による公務員の採用と、「管理」段階にあたる競争昇進と公開選抜という2つの面から、中国の党政エリート選抜制度の変容について考察し、制度の分析を行った。そして、中国の現行制度の変革に隠された制度あるいは政策の動機と意図を明らかにし、最初に提起した仮説と「なぜか」という問いに答えた。最後に、党政エリート選抜制度の変容の意義と問題を提示しておきたい。

まず、党政エリート選抜制度の変容は、依然として中国共産党の厳格な統制と操作の下に置かれているが、それでも大胆な幹部管理改革だといえる。なぜならば、これは中国の今後の発展というマクロの視点からも、また人事制度改革というミクロの視点からも、歴史的、現実的な意義があるからである。中華人民共和国史上初の試みであり、諸外国の公共部門の人事管理制度改革ともマッチしている。

次に、中国では1980年代の政治改革のうち「党政分離」(党と政府の分離)に関する改革の初志は完全に放棄されたが、これまで考察してきた党政エリート選抜制度の変容からみると、中国ですでに新たな「政治運動」が始まっているといえる。それは、「三つの代表」重要思想の提起という政策転換と連動する、より多くの広範な社会組織や階層から、党政エリートや指導者人材を「科学的に」、「民主的に」、「制度的に」選抜する運動であり、しかも今まさに中国の社会に広く受け入れられ、一定の支持を得ている。

最後に、この党政エリート選抜制度の変容は、中国の幹部管理が抱える問題への対応の産物とも理解できる。しかし、その有効性と、とりわけ今後の中国がより大きな問題に対応できるかどうかの可能性については今のところ判断は難しい。ただ、中国は努力している、あるいはすでに制度に変化が起きているとしかいえない。なぜなら、一般に公共部門の人事制度は単独で存在することはなく、その成功の可否は、多くの場合、その国の政治構造、社会経済の発展、教育制度、人事管理の伝統によって決まるからである。したがって、これらの制度改革の実施状況について、さらに一歩踏み込んだ実証と追跡が必要であろう。

〔注〕

- (1) 政策文書、法規の名称については、特別なことがない限り、初出のみ「カッコ」をつけることとした。また法律の国号「中華人民共和国」は省略した。
- (2) 公務員法施行に先立ち、1993年10月1日に「国家公務員暫行条例」が施行されている。この条例の3条は、各級行政機関における単純労働者を除くすべてに、この条例が適用されると定めた。これにより、公務員の範囲がいったん狭められたのである。しかし、公務員法の施行に伴い、この条例も廃止され、結果的に公務員の範囲が大幅に広がった。
- (3) 胡錦濤政権が「調和社会」の構築、「科学的発展観」、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のは、積極的に民意に応えることを公共部門とその職員に対し求めるためである。
- (4) この点について、当時の張柏林人事部長は、公務員法の立法原則と立法指導思想の説明の中で、具体的に述べている。詳細については、張〔2004〕を参照のこと。
- (5) すなわち、①社会主義の道、②プロレタリアート独裁、③共産党の指導、④マルクス・レーニン主義、毛沢東思想を堅持することである。
- (6) この条例は、これまでの幹部組織人事管理の経験を総括し、西側諸国の現代公務員制度を参考にして定められた。国家公務員の義務と権利、職階制、採用、考課、報奨、規律、昇任および降任、職務の任免、研修、人事交流、回避、給与・保険・福利、辞職および免職、退職、不服申し立て・告訴、管理および監督など各行政人事管理制度を規定し、中国の現代公務員制の基本的な枠組みを構築しており、その後の公務員法にほぼ継承されている。張〔2004：298〕を参照のこと。
- (7) ここで考察するのは法律面での制度構造改革である。幹部人事制度改革は、他の改革の方式と同様に、まず試行後に総括し、最後に推進するという過程をたどる。公務員法は、「競争昇進」、「公開選抜」など、近年の改革の試行成果が数多く盛り込まれている。
- (8) 北京大学公共政策研究所の調査によると、2006年の大卒者の就職率は50%であり、公務員試験は多くの大卒予定者が第1に選択する就職手段となっている。
- (9) 「基層」は、県以下の行政レベルを指す中国語である。本章では、「基層」をそのまま使うことにする。
- (10) 「基層での勤務経験」は、受験者の実務能力を測る1つの指標となっている。しかし、大学生の就職状況の変化によって、この指標も運用時に変わる。いずれにしても、実務能力は、学歴要件とともに、公務員の資格要件となっている。例えば、基層での勤務経験がない新規採用職員は、まず基層で1～2年働くことが規定されている（国家公務員採用暫行規定31条）。また公務員法は、新規採用職員の試用期間を1年と定めており、制度設計からみて、中国の採用選抜基準は比較的厳格である。
- (11) それにもかかわらず、中国の公共部門の人事管理の実際の運用には、全体的に多くの混乱と問題が生じており、人事管理権、ここでは主に人事行政規則の決定権の集中により、これらの問題の解決が図られている。また、公務員法はこの点を踏襲し、監督と管理をいっそう強調している（例えば、第7章職務の昇降）。このほか、中国の人事行政の専門家によれば、試験採用の効用は、優秀で「才徳兼備」の人材を選抜できるだけでなく、採用をめぐる不正の風潮を食い止め、機関の廉潔な行政の確立を促

- す社会効果にある（徐 [1994 : 81-82]）。
- (12) 等級については、先述の国家公務員暫行条例の10条で次のように規定されている。
 - (1) 国務院総理：1級、(2) 国務院副総理、国務委員：2～3級、(3) 部長級の正職、省長級の正職：3～4級、(4) 部長級の副職、省長級の副職：4～5級、(5) 司長級の正職、庁長級の正職、巡視員：5～7級、(6) 司長級の副職、庁長級の副職、副巡視員：6～8級、(7) 処長級の正職、県長級の正職、調査研究員：7～10級、(8) 処長級の副職、県長級の副職、調査研究員補佐：8～11級、(9) 科長級の正職、郷長級の正職、主任科員：9～12級、(10) 科長級の副職、郷長級の副職、副主任科員：9～13級、(11) 科員：9～14級、(12) 事務員：10～15級である。党関係機関の職員の職務と等級の対応関係については、「中国共産党機関が『国家公務員暫行条例』を参照・施行することに関する党中央組織部の実施意見」(1993年10月1日施行)の「二職務の設置と職員の等級分類」に規定されている。
 - (13) 公務員法が職務と等級が対応するという基本原則のみを規定し、具体的な対応関係を規定していないのは、改革の余地を残すためであり、将来的には基層の公務員に傾斜した指導思想を具現化するため、等級数を増やすとみられる（楊・李主編 [2005 : 64]）。
 - (14) 筆者が行った聞き取り調査によると、中央と地方の公共部門は、程度の差はあれ、「縁故による職の設置」、「縁故による採用」などが行われている。そして、基層の公共部門において試験採用制度の実施は徹底しておらず、試験、特に面接における「不正の風潮」などの現象が深刻である。
 - (15) 最も典型的な例は、黒竜江省綏化市党委員会の元書記である馬徳による官位売買事件である。この官位売買・贈収賄事件にかかわった公務員は260名に上り、新中国成立以来最大の売官事件といわれている（『三聯生活周刊』2005年4月11日 第13期：16-34）。
 - (16) この条例は、1995年2月9日に施行された「党政指導幹部選抜任用工作暫行条例」が改正され、制定・公布されたものである。この暫行条例も、指導幹部の選抜は「公開、平等、競争、優秀な者の選抜」の原則を堅持すべきだとしているが、「競争」については具体的に制度化されていなかった。
 - (17) 人事部では、「近年、競争昇進を計17回実施し、副司級の行政指導幹部と88名の部機関の処級指導幹部を任用した」、「部機関と事業単位の副司級の行政指導職務および部機関の処級の指導的職務に空席が出現した場合は、すべて競争昇進により任用している」（『中国人事報』2007年8月20日）。
 - (18) 筆者が行った聞き取り調査によると、公共部門の指導幹部の競争昇進の際、民主的評価の重要性が高まっており、指導幹部の選抜任用に大きな影響を及ぼしている。
 - (19) 後述の「指導幹部公開選抜工作暫行規定」も、「公開選抜計画に規定する内容と手続きに厳格に従って実施し、実施過程で任意に変更してはならない」（36条）と規定している。
 - (20) 筆者が行った聞き取り調査によると、公開選抜は社会に大きな影響を及ぼしており、公共部門がエリートを集め、優秀な人材を選抜し、指導幹部選抜の公開性と開放性を高めることによって大きな意義を持つ。しかし、広報・運用などのコストが高い、ポストとマッチしていない（就任後、研修が必要）、公開選抜するポストの多くが「実権がない」など、経済性や任用に関する問題もある。また、このように体制内に社会

のエリートを集める選抜方式が、中国の将来の政治と社会の発展に対しどのような影響を及ぼすかについては、さらに考察を進める必要がある。

[参考文献リスト]

< 日本語文献 >

- 諏訪一幸 [2004]「中国共産党の幹部管理政策—「党政幹部」と非共産党組織」(『アジア研究』Vol.50 No.2 4月, 107-125 ページ)。
白智立 [2001]「中国における政治変動の条件と展望」(『国際問題』第 492 号 3月, 17-30 ページ)。

< 中国語文献 >

- 吳瓊恩他 [2006]『公共人力資源管理』北京, 北京大学出版社。
蕭鳴政主編 [2004]『中国政府人力資源開發概論』北京, 北京大学出版社。
—— [2005]『人力資源開發与管理—在公共組織中的応用』北京, 北京大学出版社。
徐頌陶主編 [1994]『新編国家公務員制度教程』北京, 中国人事出版社。
楊景宇・李飛主編 [2005]『中華人民共和國公務員法積義』北京, 法律出版社。
張柏林 [2004]「關於『中華人民共和國公務員法(草案)』的說明」(2004年11月25日),
(<http://www.npc.cn/zgrdw/common/zw.jsp?label=WXZLK&id=341710> 2007年1月15日アクセス)。
—— [2005]「我国現有公務員超600万 60%通過公開選拔普昇」(2005年7月13日)
(新華報業網 http://www.xhby.net/xhby/content/2005-07/13/content_860962.htm 2007年10月20日アクセス)。
趙東宛 [1995]『論人事制度改革』北京, 中国人事出版社。