

中国の公務員管理の研究

A Study of Management of Government Employees in the CHINA

*
沈 瑛

Since the establishment of modern China, the government employees had long been called “executives.” However, the implementations of the reform of executive system after 1980s contributed to enforcements of the “Provisional Regulations for Government Employees” (1993) and the “Government Employees Law of the People’s Republic of China (2006), and the “Executive” was revised to the “Government Employee.” In this essay, personnel management and its policy are clarified concentrating on the personnel management in employment, promotion and wages for government employees, as well as classifying the processes from the ‘executive system’ to the establishment of the ‘government employees system,’ from a historical observation. In addition, problems in personnel management for government employees are studied, based on the specific measures and present status.

はじめに

現代中国は1949年10月1日の成立以来、「党幹部」、「企業幹部」、「国家機関幹部」等と同様に、公務員に対しても「幹部」という呼称を長らく用いていた。1980年8月中央政治局会議が開かれ、そこで党と国家指導制度の改革が中心に討議された。この会議において鄧小平は「古い枠組みを打ち壊し、時宜に合わない組織制度や人事制度を、勇気をもって改革すべき」という方針を打ち出した。同時に、幹部制度については「権力の過度の集中、幹部兼任の問題、党政関係の権限の不明確、指導者層終身制、法律と条例の欠如、職責の不明確等」の制度上の問題にも触れた。鄧小平の指示により、人事管理に関する基本法律を体系的に制定する必要が広く認識されることになり、その後、幹部制度改革が推進されることになった。

幹部制度は現代中国成立後、建国当時の幹部制度の経験を踏まえつつ、主として旧ソビエト連邦を中心とする東欧社会主義諸国の公務員制度を参考にして作られた。しかし、改革・開放政策以降、市場経

済化の進展、政治的再編、経済改革の進展に伴い、かつての経済体制や高度な中央集権管理制度に見合った役割を果たしてきた従来の幹部制度は、時勢に適応しなくなってきた。さらに、1992年の市場経済化政策の導入、WTOの加盟によって、中国を取り巻く環境は大きく変化しており、急速に進展するグローバリゼーションに対応しての経済体制の改革にともなった政治管理体制の改革が求められている。政府の管理機能及び効率を高めるためには、公務員の資質、仕事の効率を向上させることが中国にとっての大きな課題となっている。

幹部改革を目的にした「国家機関工作人員法」（1984年）の制定、そして1993年の「国家公務員暫行条例」の施行により、幹部は「国家公務員」に改められた。しかし、市場経済化政策の導入、WTOの加盟によって、急速に進展している市場経済化、グローバリゼーションに適応するために、「国家公務員暫行条例」が施行されたが、2005年4月27日の全国人民代表大会第11期第15回会議において、「中華人民共和国公務員法」が通達され、2006年1月1日より施行された。

論文受理日：2006年10月10日

・ SHEN, Ying：明治大学大学院政治経済学研究科

(Graduate School of Political Science and Economics, Meiji University)

1993年より実施された公務員制度は改革・開放政策以前の幹部制度を改め、そこでは競争原理を取り入れる目的があったが、具体的な評価基準や人事施策は明確に示されることはなかった。一方、中国国内では1990年代後半より、特に、2000年に入ると、国有企業の民営化や民間企業などが急速に拡大している。政府は政治、経済、社会などにおける行政の効率化や役割を果たすために、公務員の質の向上、人事制度の見直しが求められている。

本稿は、現代中国の成立と、幹部制度の導入と内容、幹部制度から公務員制度の構築に至るまでの過程を歴史的に整理する。そして、公務員の採用、昇進、賃金の人事管理を中心に、従来の幹部制度と比較して、現行の公務員の人事管理はどう変化しているのか、その新たな人事管理方針を明らかにする。またその具体策と現状を踏まえて、公務員の人事管理上の課題についての考察を行う。

1. 現代中国の成立と公務員制度

(1) 現代中国の成立と幹部制度

現代中国が幹部に対する改革を目的とした「国家機関工作人員法」を1984年に制定し、また、「国家公務員暫行条例」の施行（1993年）により、幹部は「国家公務員」に改められた。さらに、2006年1月1日より施行された「中華人民共和国公務員法」に基づいて、「国家公務員」から「公務員」へと変更された。

幹部とは一般的に「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者」と見なされるが、実際には幹部に対する様々な定義が存在する。一例として、幹部とは機関、企業、事業単位における以下のような人員を指すとされる。すなわち、①弁事員¹⁾、弁事員以上の人員（各機関内の排長〔小隊長〕以上の警護消防人員、工業企業、建設などの単位における脱産〔直接的生産労働から離れた〕工段長²⁾、郵電企業内の脱産班長以上の人員を含む）。②助理技術員³⁾以上の工程技術員。③助理技術員以上の農業技術員。④三副・三等輪⁴⁾以上の船舶技術員。⑤中級以上の衛生技術員（医者など）。⑥研究実習生以上の（研究実習生を含まない）科学技術員。⑦助理員以上の報道、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⁵⁾人員。⑩翻訳人員、等である⁶⁾。

一方、幹部は次のような人員を指すとされている。①国家機関、軍隊、人民団体における公職人員（兵士、「勤雑人員〔用務員〕」を除く）。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。さらに、幹部は国家の財政によって給与が支払われる人員であり、共産党委員会、国家機関、民主党派、大衆団体等の機関における工作人員、事業単位⁷⁾、企業における管理人員、各種専門技術人員等であるとされている⁸⁾。以上を前提にして、幹部を分類すると次の6つのタイプに分けることができる。

①国家機関幹部：立法機関（人民代表大会常務委員会等）、行政機関（中央政府・地方政府）、司法機関（裁判所・検察院）等の職員、②党務幹部：共産党、各民主党派で党務に従事する者、③軍隊幹部：人民解放軍軍人及び文官、④社会政治団体・大衆団体幹部：各級の政治協商会議⁹⁾、労働組合、共産主義青年団、婦人連合会、各種の学会、協会、連合会の専従者、⑤専門技術幹部：教育、科学、文化、衛生、財政、会計等の専門的技術従事職員、⑥業務行政幹部：国有企業、事業団体で専門的に経営管理業務に従事する職員、等である。

以上のように、その適用範囲は極めて広く、共産党や政府機関の職員のみならず、企業の管理職や技術者、教員や研究者、医師等に至る膨大な数の国家幹部を擁し、しかも幹部の人事は共産党によって一元的に管理され、いわゆる「党管幹部」の原則が作られた。

共産党と幹部管理は現代中国が成立する前の革命戦争時代に遡ることができる。1921年中国共産党が創立され、党幹部の管理を行う機構として中央執行委員会が設立され、共産党全国代表大会で採択される規定や議決を執行することになった。共産党第1回全国代表大会において、党幹部の基準や規律が決定され、1922年7月共産党第2回全国代表大会においては、党幹部の基準はより明確化され、管理が強化されるとともに、その後、党の一組織として組織部が設置され、幹部の人事管理を行うことになった。

中国共産党の指導下に置かれる革命根拠地の幹部人事制度は、革命活動の重点が都市から農村に移行し、工人・農民を吸収し政権の建設に参加させる過

程において、幹部の選抜等の管理制度は整備されはじめた。当時、革命根拠地における幹部制度はまだ樹立されていなかったが、共産党の決議や指示による規定がなされていた。例えば、毛沢東は1938年に「政治路線の確定後は幹部こそ決定的要素である」と指摘し、「德才兼備」、つまり道徳と才能の両方を具備する人材・幹部の養成を求めた。当時の幹部の採用基準は、現在の公務員制度にも引き継がれている。すなわち、幹部制度が今日においても公務員制度の基礎になっており、多くの人事方針や政策は革命戦争時代に作られ、革命根拠地の人事制度は建国後の中国に大きな影響を与えたといえる。

(2) 公務員制度の整備に至るまでの過程

①第1段階（1949年～1966年）草創期

1949年10月1日に現代中国は成立した。幹部の管理は、軍人幹部を除き、中央と各級の党委員会組織が行い、それに協力するため、行政府の國務院に人事局を、國務院の各部・委員会にも人事行政機関を設置した。この中央・各級の党委員会による統一管理は、その後の国家行政機関および幹部数の増大に伴って機動性を失い、新しい情勢と経済発展にも適応できなくなってきた。1950年11月、國務院人事局および各部・委員会に分散していた人事行政機関を廃止し、統一的な機関として中央人事部を設立し、それまでの幹部管理の範囲を中央・各級の党・行政機関の下2級部門（共産党・行政機関の下2級の主要指導職幹部）に限定した。この幹部管理体制は、その後、行政機関の増減や情勢の変化に応じて若干の調整が行われたが、その後の中国における幹部管理体制の中核となっている。

この段階で、國務院は国家機関の幹部の採用・訓練・任免・奨励・考課・賃金・退職等の人事制度に関する規定を公布した。具体的に國務院は国家機関幹部の賃金制度を供給制から職務等級制へと転換し、国家機関の幹部の賃金制度を統一した。1955年「關於国家機関工作人員全部实行工資（賃金）制和改行貨幣工資制的命令」、1956年「關於国家機関工作人員的獎懲暫行規定」、「國務院任免行政人員弁法」、「国家機関工作人員退職暫行弁法」、「県級以上人民委員会任免国家機関職員工作人員条例」等の法律を制定、公布され、現代中国における幹部人事制

度という概念が導入されるとともに、制度として定着した。

②第2段階（1966年～1978年）停滞期

1966年から1976年の「文化大革命」の期間は、幹部管理活動が大きな打撃を受け、中止状態に追い込まれた時期であった。内務部政府機関人事局は廃止され、人事管理の業務が中国共産党中央組織部に託された。また、国家機関や事業単位の工作人員を含む労働者の賃上げに関する法則が制定・公布されたものの、その他の管理活動はほとんど行われなかった。党、国家機関、企業、工場等が正常な業務・生産活動に戻るようになるのは1977年以降のことである。

③第3段階（1978年～1986年）回復期

中国共産党は1978年第11期中央委員会第3回全体会議において経済建設を重視する方針を打ち出し、経済・政治体制の改革、ならびに人事行政や幹部管理体制の見直し等の抜本的な改革を実施した。文化大革命によって廃止された法律も復活し、新たな法律が次々と公布された。

1980年8月、中央政治局会議が開かれ、そこでは党と国家指導制度の改革が中心に討議された。この会議において鄧小平は時宜に合わない組織制度や人事制度を、勇気をもって改革すべきという方針を打ち出した。同時に幹部制度については「権力の過度の集中、幹部兼任の問題、党政関係の権限の不明確、指導者層終身制、法律と条例の欠如、職責の不明確等」の制度上の問題にも触れた。これを受け、幹部制度に関する改革が始まり、その後、幹部の採用、配置、考課、退職制度を中心とする規定が公布された。中央組織部が1979年に「關於实行幹部考核制度的意見」を公布し、労働人事部は1982年に「吸収録用¹⁰幹部問題的若干規定」、「關於建立老幹部退職制度的決定」等が公布され、さらに、1986年には「關於嚴格按照党的原則選拔任用幹部的通知」を公布し、施行している。

しかし、改革・開放政策以降、市場経済化の進展や政治的再編および経済改革の進展に伴い、かつての経済体制や高度な中央集権管理制度に見合った役割を果たしてきた従来の幹部制度は、時勢に適応しなくなってきた。例えば、具体的な例として、「幹部の概念の不明確さ、幹部組織の肥大化、幹部の一

元化的管理方式等」と指摘されるようになった¹¹⁾。中国においては国の機関や党の委員会が共同して指示や決定を公布することが長年行われてきたために、人事についての基準がなかった。そこで、人事管理に関する規範化の必要性が求められるようになった。

1984年中央政府の指示に基づいて、労働人事部（現・人事部）は中国社会科学院、中国人民大学、北京大学、外交学院などの大学・研究機関から約15名の専門家を集め、幹部人事管理に関する「国家機関工作人員法」を草案し、後に「国家行政機関工作人員条例」に改称して立案した。そこでは、世界各国の公務員制度を比較検討する過程があり、西欧先進諸国のうち、とくに、文化的・歴史的背景が近い日本の公務員制度を参考にするため、中国労働人事部の趙東宛部長（大臣）が日本の人事院、総務庁等を訪問し、日本に協力を要請した経緯がある。

1987年10月中国共産党第13回大会において、社会主義国家体勢を維持しつつ大胆な経済体制と政治体制の改革を深める計画を打ち出した。すなわち、「社会主義市場経済の発展過程は、同時に社会主義民主政治建設の過程でなくてはならない」との基本認識に立って、「政治体制の改革が行われなければ経済体制の改革も成功しないであろう」と強調した上で、政治体制改革の具体的な取り組みを明らかにした。そこで、政治体制や人事制度改革の目標とされる国家公務員制度の確立は中国の伝統的な、高度に集中した人事管理方式に対する重大な改革が課題になった。

同年、「国家行政機関工作人員条例」は修正を重ね、「国家公務員暫行条例」と改称された。その後、人事部が中心となって国家公務員制度の修正、改正を重ね、施行までの作業に当たった。1993年第8回全国人民代表大会（国会）において、李鵬総理から国家公務員制度を実施するとの報告がなされ、その半年後に、「国家公務員暫行条例」が国务院令第125号として公布された。

(3) 公務員制度の構築

改革・開放政策後、経済体制改革によって従来の行政管理体制が時代に適応できなくなったが、特に市場経済化の導入、WTO加盟によって中国を取り巻く政治経済的な環境は大きく変化している。政府は従来の国家機関、企業等に至るまで直接管理する

立場から、マクロ・コントロールへと転換している。例えば、鄧小平は共産党・国家の指導者制度と幹部制度の官僚主義について、「現代中国成立後、社会主義制度及び計画経済管理体制のもとで、政治・経済・文化・社会などに至るまでにおいて、高度な集権的管理体制を実行すべきであると認識していたことに密接な関係がある」と分析している。したがって、政府は従来の管理体制を改め、市場経済化体制のもとで果たす役割が求められており、市場経済化に対応するために政府、行政機構の改革を行わなければならない。それと同時に、公務員制度の構築は行政管理体制や行政機構改革の一環として行われるようになった。

1993年に「国家公務員暫行条例」が施行されて以降、中国政府は従来の幹部制度の経験を整理しつつ、中国の状況を踏まえて公務員制度に関する法律・規定を数多く公布し、公務員制度の整備に取り組んできた。さらに、市場経済化政策の導入、WTO加盟によって中国国内の情勢が大きく変化したため、「国家公務員暫行条例」では国内情勢に対応できないという観点から2006年に、ようやく「中華人民共和国公務員法」が施行されることになった。公務員制度構築の意義は以下のように整理することができる。

- ①政府は経済活動に直接に参加するのではなく、マクロ・コントロールに転換することによって競争社会における公正、公平に交易、平等に競争ができる社会を構築しなければならない。したがって、政府機関で政務を執行する職員は高資質な公務員集団が求められている。
- ②公務員制度を系統的に、健全な行政人事管理制度、かつ現代的公務員制度を構築することによって、公開、公平、公正の原則に依拠して、社会に向けて優秀な人材を採用し、人事評価制度に基づいて相応しくない職員を淘汰する。また、現代的公務員制度を通じて、従来の幹部制度における「任人唯親」（才能の如何を問わず、親戚・縁故の関係だけによって人を任用する）を改め、人材の選抜・活用・管理を実現し、公務員の能力、レベルを市場経済化の要求に適応することができる。
- ③公務員の政治責任感、法律意識を強化し、不正

の気風を是正し、廉潔で公正である政府機関の建設を強化することができる。

- ④従来の幹部管理制度において幹部は昇進することがあっても、降格することはない、あるいは成績の良し悪しを問わず、評価は同等であるという人事管理慣行を改め、公務員の規範、評価制度を厳格にし、人事評価、激励システムを導入することによって、仕事の量と質を評価し、公務員のモチベーションを高め、仕事のやり方や効率を向上させることができる。
- ⑤従来の行政機関の人事管理制度は多方面において明らかに不足しており、随意性があり、「人治」の色彩が強かった。したがって、公務員制度の構築によって、科学的管理に基づき、適材を適所に配置することで、個々人の能力が発揮できる。また、従来の「人治管理」を防止し、公務員管理の制度化、「法治化」を実現することができる。
- ⑥公務員試験を通じて社会に公開しての採用によって、伝統的人事管理の「任人唯親」の人事慣行を克服し、特に幹部の選抜、任用における指導者の意志による人事を防止することができる。

以上のように、公務員制度の構築は幹部制度、行政機関の改革の一環であるが、中国政府は市場経済化政策の導入、WTO加盟後、従来の閉鎖的管理体制とは明らかに異なっており、国際社会に適應する制度改革を積極的に行うようになっている。また政府には公務員制度を構築することによって、法律・科学的管理に基づいた公務員の管理、行政業務の効率の向上、市場経済化に適應し得る公務員の採用、昇進、退職管理などの系統的な行政人事管理制度の構築を期待されている。

2. 公務員制度の概要

(1) 公務員管理システム

公務員の範囲について、「国家公務員暫行条例」の第1章第3条では「各級国家行政機関に勤務する工作人員（用務員を除く）」を定めているが、2006年1月1日より施行された「公務員法」の第1章第2条では「法律に基づいて公職を執行し、国家行政

の編成に入った国家財政によって給与、福利が支給される工作人員」に変更したが、具体的に明確に言及していない。しかし、公務員については主に以下のような範囲に限定することができる。

①各級人民政府の構成員、各級人民政府業務部門及び出先機関の職員。②中央・地方各級共産党委員会と紀律検査委員会の専職指導者層、中央・地方各級共産党委員会業務部門と紀律検査機関の職員、及び街道・郷・鎮の共産党委員会機関の職員。③全国人民代表大会常務委員会委員長、副委員長、秘書長、専職常務委員、地方各級人民代表大会常務委員会主任、専職副主任、秘書長、郷・鎮人民代表大会専職主席、副主席、各級人民代表大会専門委員会業務機構の職員、及び各級人民代表大会常務委員会業務機構（例えば、弁公庁等）の職員。④政治協商各級委員会主席、専職副主席、秘書長、政治協商各級委員会の業務機構（例えば、弁公庁等）の職員、及び政治協商専門委員会の業務機構の職員。⑤最高人民法院、地方各級人民法院の検察官、審判補助人員及び行政管理人員。⑥最高人民検察院、地方各級人民検察院の検察官、検察補助人員及び行政管理人員。⑦民主党派機関の職員、8つの民主党派の中央・地方各級委員会主席（主要委員）、専職（駐会）副主席（副主委）、秘書長、中央・地方各級委員会職能部門及び弁事機構の職員等々である。

中国の国家機構は、中央国家機構と地方国家機構に分かれる。中央国家機構には全国人民代表大会（以下、全人代と略す）、裁判機関、検察機関、行政機関がある。全人代は日本の国会に相当し、最高の国家立法機関と最高権力機関に位置づけられており、憲法の修正、法律の制定、憲法と法律の施行に対する監督、国家主席と副主席の選出、國務院総理と各部の部長（日本の大臣に相当）人選の決定、国家経済計画、国の予算および決算の審査、承認、特別行政区の設立など国政にかかわる最も重要な職権を行使する。「中華人民共和国公務員法」をはじめとする重要な法律はいずれも全人代によって審議、許可、公布されることになっている。

全国人民代表大会常務委員会は全人代の常設機関であり、全人代の閉会中には最高の国家権力を行使し、委員長、副委員長若干名、秘書長、委員によって構成される。全国人民代表大会常務委員会は憲法

の解釈と実施の監督、行政上の法律、決定、命令の改正と撤廃、人事任命などの職権を行使する。

国務院、すなわち中央人民政府は最高の国家権力機関としての執行機関であり、最高の国家行政機関である。国務院は行政上の措置を規定し、行政上の法律を制定、決定、命令を發布する。国務院が公布する行政措置、決定、命令等は法を具体化するものである。法に従ってそれぞれ国務院の基本的な行政管理職能を履行する行政部門として、人事部、労働部がある。中国人事部は現代中国が建国されて以降、1949年11月、政務院（国務院の前身）人事局

として、中央組織部を補佐し、国家幹部を管理する部門である。その後、人事部は何度か機構改革によって再編成され、1988年3月に労働人事部は人事部と労働部に分割された。政府人事部は国家公務員制度の確立、遂行の任にあたる組織として設立され、公務員に関する人事制度の制定・管理において重要な役割を果たしている。政府人事部は中央政府の行政機関として設置され、その指導の下で、地方政府は省級の人事庁および人事局・人事処・人事科等を設置し、人事管理を行っている。

公務員管理システムの特徴は、中央国家行政機関

表1 公務員関連主要条例・規定

国家公務員暫行条例	1993年8月14日
国家公務員制度实施方案	1993年11月15日
国家公務員職位分類工作实施并法	1994年1月11日
国家公務員考核暫行規定	1994年3月8日
国家公務員録用暫行規定	1994年6月7日
关于国家公務員培訓教材建設有关事宜的通知	1994年12月15日
国家公務員職務任免暫行規定	1995年3月31日
关于国家公務員非指導職務設置实施工作若干問題的通知	1995年6月27日
国家公務員出国培訓暫行規定	1995年9月21日
国家公務員職務昇降暫行規定	1996年1月29日
国家公務員任職回避和公務回避暫行并法	1996年5月27日
国家公務員培訓暫行規定	1996年7月6日
国家公務員職位輪換(輪崗)暫行并法	1996年7月31日
国家公務員紀律懲戒有關問題的通知	1996年9月12日
新録用国家公務員任職定級暫行規定	1997年3月28日
关于实行国家公務員培訓證書管理制度的通知	1999年6月24日
关于嚴肅人事工作紀律認真处理違規進入嚴格録用考試紀律的通知	2000年8月21日
国家公務員録用面試暫行辦法、國務院工作部門面試考官資格管理暫行細則	2001年6月28日
人事部2001年~2005年国家公務員培訓綱要的通知	2001年10月22日
公務員録用体檢通用標準(試行)	2005年1月20日
中華人民共和國公務員法	2005年4月27日

出所: 中国人事部「政策法規」<http://www.mop.gov.ch/zcfg/default.asp>; 中国法制出版社編(2005)『公務員法及相關文件類編 公務員考核、培訓』; 中国法制出版社編(2005)『公務員録用』を基に作成。

表2 公務員教育訓練の目的及び実施期間の一覧表

教育コース	対象者	教育訓練の目的	教育訓練期間
初任教育訓練	新規採用者	仕事内容、責任を理解し、職務遂行にすべき態度を具備する。仕事の環境、仕事の順序を熟知し、一般的仕事のやり方を習得する。	試用期間に行われ、10日以上
任職教育訓練	指導職に昇進する公務員	指導職務に基づき政策レベル、リーダーシップの能力、専門知識能力	30日以上
専門職教育訓練	専門職に従事する公務員	①専門理論知識、公務員の基礎理論と専門知識、②専門技術、技能(例えば、公文の執筆、処理)	需要と対象に応じて長期と短期の教育期間
知識の更新教育訓練	公務員全員	行政機関は計画的に全員を対象に知識更新を目的とする教育訓練	年間7日以上

出所：筆者作成。

の国家公務員は国家人事部および国务院各部・委・弁公庁¹²⁾・直属局等の人事司(局)が担当するが、地方各級国家行政機関の国家公務員は県級以上の地方人民政府の人事部門、省級人民政府の人事庁(局)、市級政府の人事局等が担当している。なお中国においては、地方公務員と国家公務員の区分はされておらず、すべて公務員として呼称されている。

以上を整理すると、国家人事部は全国の国家公務員・幹部の人事制度、人事政策を制定し実施する立場にある。これに対して地方の人事庁(局)、人事部門(人事処・科)の役割は基本的に同じではあるが、国家人事部が制定した人事政策を地方および末端組織はそれを執行する機関にすぎない。この役割分担、機能は日本の国家公務員制度と地方公務員制度とは異なっているといえる。

「国家公務員暫行条例」が施行された以降、公務員制度に関する法律や基準が数多く公布された。国务院や人事部など過去にこれほど多くの公務員制度や幹部制度に関する法律を短期間に公布したことはなく、公務員制度に関連する法制度は整備されつつある。本稿では公務員関連主要条例・規定について整理する(表1参照)。

(2) 公務員養成システム

公務員の教育訓練活動を規範化し、公務員の養成を強化するため、人事部は「国家公務員培訓暫定規定」(1996年)、「2001年～2005年国家公務員培訓綱要」(2001年)を公布し、その中で国家公務員の教育訓練の原則、方法、分類、内容、管理、養成機構などについて具体的に規定している。これらは公務員の養成、教育訓練活動を円滑に行うための具体策として実施している。

公務員養成は以下のような特徴がある。まず公務員全員参加の在職教育があり、それは教育訓練を通じて、職務能力を向上させる教育であり、また、公務員の等級、分類に応じて行う養成コースがある。新規採用者について、試用期間中に初任教育を行うコースである。指導職に昇進する者を対象に就任前あるいは就任後一年以内に行う任職教育養成コースである。専門職に従事する者に向けての専門職務養成コースがあり、さらに、継続教育の要求に応じて専門技術教育養成コースがある(表2参照)。公務員養成は登記管理を実施し、養成期間において公務員の主管部門が確定する。

公務員養成機関は3つに分類される。第1は高級

公務員を対象にする国家行政学院及び「高級公務員
 培訓センター」である。第2は中級公務員を養成する
 地方行政学院がある。第3は高等教育機関等である。

国家行政学院は國務院に直属する事業機構であり、中央政府により直接的に管理され、業務上においては国家教育委員会と人事部の指導を受ける。職責は高級及び一部の中級公務員の養成を担当する一方で、国際交流や地方行政学院の研修を担当する指導者育成等の活動を実施する。また教育上のニーズを提起し、国家公務員の各レベルの教育計画と要綱を制定・修正するとともに、高中級公務員向けのケース・スタディなどの教材の作成、地方行政学院に対する業務上の指導を行う。国家行政学院は國務院の「新型的・現代化・高水準・社会化」の教育方針に基づいて、學歷教育¹³⁾を行わず、現職の高中級公務員に対してリーダーシップ能力の向上及び管理業務に重点を置く方針である。教育の期間は数ヶ月の短期、半年、一年の講座が設けられる。教師は専任講師と兼職講師両者で構成されるが、兼職講師が主力である。

「高級公務員培訓センター」は、国家人事部に直属する教育訓練研究諮問機構であり、国家公務員の養成を実施する重要な部門といえる。主要職責と役割は国家人事部の教育訓練計画に基づいて、中央と地方政府の人事管理に従事する中高級公務員、事業単位の人事管理に従事する中高級公務員と、各省・直轄市・自治区及び國務院各部門に所属する人事あるいは行政管理学院の中堅人員等の養成をする。また、公務員教育訓練の研究活動と諮問を行い、国際交流活動を展開することとなっている。

地方行政学院は省・市・自治区及び専区(市)が設立する養成機関であり、地方政府に所属する中級以下の公務員の養成を担当する。その他に、管理幹部院校、高等教育機関は人事部及び省・自治区・直轄市の人事部門の認可を受け、教育訓練の許可が得られたら、公務員に対する総合教育及び専門教育を行うことができる。教育訓練の内容は、政治理論、政策と法律、行政管理及び専門教育などである。

公務員の學歷レベルは、中央政府、省、地方政府などには大学教育を受けた者が集中する一方で、県、郷(鎮)には高卒者以下の者が多いという學歷上の地域間格差の問題がみられる。具体的に、2003

年末の時点、公務員全体の状況を見ると、大学以上の教育を受けた者は全体の25%、中等専門学校(高卒)以下の教育を受けた者は26.3%となっており、高等教育を受けた者が少なく、低學歷の者が多数を占めている。さらに、地域別に見ると、中央の国家机关、省、市(地)級機関の大学以上の學歷を有する公務員はそれぞれ、33.1%、34.1%、33.86%であるのに対して、県、郷機関公務員はそれぞれ20.3%、13.2%に過ぎない。また、中央政府、省・市(地)級機関の中等専門学校及び高卒以下の學歷の公務員はそれぞれ16.5%、19.9%、18.2%となっているが、県、郷級の機関の公務員はそれぞれ28.9%、43%である。そのうち、郷(鎮)機関の公務員の低學歷が深刻であり、公務員全体的な能力開発ニーズは高いといえる。

(3) 公務員任用システム

現代中国成立後の計画経済体制及び高度な集中的行政管理体制のもとでは、高等教育機関の卒業生は国家によって職場に配置され、後に行政幹部になる。また、軍人が退役して幹部になるという雇用慣行があった。幹部の選抜については、高度な集中的管理体制によって、人事権が指導職の1人に握られ、また幹部に関する明確な基準、評価制度などが整備されていない時代において、指導職の個人意志により決定することが多かった。こうした人事慣行を改め、優秀な人材を選抜するため、1982年に労働部(現労働社会保障部)は「吸収採用幹部問題に関する規定」を公布し、国家机关、企業・事業単位は幹部を採用する際に、公開募集、試験を通じて優秀な人を選抜し採用すると提唱している。1989年初期、中央組織部と人事部共同で「国家行政機関職員の補充における試験を実施する弁法に関する通知」を公布し、県及び県以上の国家行政機関の職員を採用するにあたって、公平、平等、競争の原則を貫いて試験と考課を通じて、優秀な者を選抜し採用すると規定している。同年、37の部と委員会(日本の省、庁)、27の省・自治区・直轄市は幹部の試験による任用を行った。

主任科員以下の非指導職務の公務員は試験により採用するようになっているが、指導職務の公務員は選任制、委任制である。選任制は政府機関構成員の

任用方式であり、例えば、全国人民代表大会は国家主席の推薦に基づいて、國務院総理の候補者を決定し、また國務院総理の推薦に基づいて、國務院副総理、國務委員、各部の部長、各委員会主任などの候補者を決定する。委任制は任免機関（公務員の任免を主管し、かつ法定の任免権を持つ機関）によって直接任命された人員が職務につく方式である。具体的な方法は、主管の指導職務の人が候補者を推薦して、人事部門が候補者を観察し、任用機関が正式に決定することになっており、中国公務員の大部分は委任制によって任用されている。

また、公務員の「聘任制」の導入について、2002年に中国共産党中央委員会は「党政領導幹部選抜任用工作条例」を公布し、共産党、行政機関の一部専門性の強い指導職務は聘任制を実施するとした。その後、指導職務の「聘任制」は「公務員法」によって明確に規定されることになった。「聘任制」は、国家機関が契約方式を通じて公務員を任用する制度である。主として専門性あるいは補助的職位を対象とするが、国家機密に関連する職位は除く。聘任制の形式は「公開招聘」と「直接選聘」の2種類があり、「公開招聘」とは社会に向けて公開に招聘を実施し、公務員として招聘されたら、その期間は公務員の資格、待遇を受けることができるが、招聘期間が終了し、再び招聘されなければ公務員の身分はなくなる。「直接選聘」とは、機関内部では招聘形式を通じて公務員の持ち場、担当する職務を規定する制度である。その他に、行政指導職務の「考任制」があり、それは指導職務の公務員を対象にして試験を行い、それにより選抜し任用する方式である。

以上の通り、公務員の任用における選任制、委任制が実施されているが、「聘任制」、「考任制」は制度の補完の形で導入されたが、未だ一部に限られている状況である。「聘任制」と「考任制」は専門職務、指導職務公務員の任用システムであり、広く社会から優秀な人材を公募し、採用試験を目指す方向にある制度といえる。

3. 公務員の人事制度

(1) 公務員の採用管理

中国における公務員の採用試験制度に関しては

1300年余り前の科挙制度に遡ることができる。同制度は中国社会が2000年の長い封建支配の時代によって形成した独自の文化体系であり、科挙制度は中国では重要な意味を持つ制度であった。

前述のように、現代中国成立後、幹部は国家による「統一分配」制度に基づいて配置されていたが、改革・開放政策後、試験による幹部の採用が再開され、1993年の「国家公務員暫行条例」では、公務員の採用試験の実施を規定している。また、2006年に施行された「中華人民共和国公務員法」では、公務員の採用管理は「試験の公開、厳格な考察、平等な競争、择优録用（優秀なものを採用する）」の原則に基づいて、採用試験は「主任科員以下の非指導職務の公務員及びその他それに相当する職務レベルの非指導職務公務員」を対象にしており、また「国家公務員録用暫行規定」によれば少数民族、退役軍人に考慮を与えると規定している。公務員の採用にあたっては、①主任科員、副主任科員、科員、弁事員の非指導職務に限定する。②指導職務の公務員及び非指導職務の巡視員、副巡視員、調研員、副調研員を除く。③大衆組織、企業・事業単位及び国家権力機関、審判機関、検察機関の職員を除く等々が定められている（表3参照）。

採用試験は主任科員以下の非指導職務の公務員を対象にする公開競争性試験であるが、特殊な職位の公務員を採用する非公開競争性試験もある。非公開競争性試験は①公開募集すべきでない特殊な職位を募集する場合（例えば、国家安全部門の公務員）、②一般試験では測定目的を達成できない場合、③専門の特殊性から競争できない場合、④採用主管機関の事情による場合、の4種類があげられる。

募集条件は「中国国籍を有し、公民の政治権利を享有する。共産党の指導を擁護し社会主義を熱愛する。紀律を遵守し法律を守り、人民服務の精神を有する」などといった基本条件があるが、「省級以上の政府機関に応募する者は短大以上の学歴と2年以上の末端組織の勤続経験を有すること」としている。また「健康で、年齢35歳以下」などの要件がある。2003年の時点における公務員の総人数は6,369,500人で、そのうち、中央各部門（中央機関の地方の出身機構、垂直管理部門を含む）475,000人、省レベル535,500人、地・市レベル1,446,000人、県レベル

表3 公務員の構成

国家行政機関	中央政府	省級*2 政府	地区・州級*3 政府	県級*4 政府	郷級政府・鎮級*5 政府
級別	指導職務	指導職務	指導職務	指導職務	指導職務
	非指導職務	非指導職務	非指導職務	非指導職務	非指導職務
1 級	国务院総理				
2~3 級	国务院副総理・国务委員				
3~4 級	部長*1、委員会主任	省長・自治区政府主席・直轄市市長			
4~5 級	副部長、委員会副主任	副省長・自治区政府副主席・直轄市副市長等			
5~7 級	局長・司長 巡視員	庁長・局長等 巡視員	市長・州長		
6~8 級	副局長・副司長 副巡視員	副庁長・副局長等 副巡視員	副市長・副州長		
7~10 級	処長 调研员	処長 调研员	局長 调研员	県長・旗長	
8~11 級	副処長 副调研员	副処長 副调研员	副局長 副调研员	副県長	
9~12 級	主任科員	科長 主任科員	科長 主任科員	局長 主任科員	郷長・鎮長
9~13 級	副主任科員	副科長 副主任科員	副科長 副主任科員	副局長 副主任科員	副郷長
9~14 級	科員	科員	科員	科員	科員
10~15 級	弁事員	弁事員	弁事員	弁事員	弁事員

(注)*1:日本の大臣に相当。

*2:省、直轄市、民族自治区。

*3:省轄市、民族自治区、地区(複数の市と県とをまとめた行政区)。

*4:県、県級市。

*5:県、自治区の下に位する行政区。

出所:「中華人民共和國公務員法」; 康士勇・林玳玳(2002)『工資理論与管理實務』中国経済出版社, pp408-409を基に作成。

2,852,000人、郷レベル1,061,000人であった。

公務員試験の方法は中央公務員試験、地方の公務員試験の2種類がある。中央公務員試験は中央政府、国家行政機関及びその出先機構、垂直管理系統

の所属機構の採用である。例えば、公安機関の公務員試験、司法機関の公務員試験等があるが、各機関が独自に採用試験を行うのではなく、人事部が統一的に採用試験を行うことになっている。中央公務員

試験は公共科目、専門科目の筆記試験と面接試験がある。さらに、公共科目は2類に分けられており、1類は中央、国家機関と中央国家行政機関出先機構及び中央垂直管理系統所属機構における政策、法律法規、規制等の研究、起草業務と、政策、法律法規、規制の実施を指導する監督検査の業務及び機関内部の総合的管理業務の職位である。2類は中央、国家機関と中央国家機関出先機構と中央垂直管理系統所属機構における専門技術の仕事、機関内の業務に専門技術を提供する職位に分けられている。1類職位は「行政職業能力試験」(一)と「申論」(論述)であり、2類職位は「行政職業能力試験」(二)である。専門科目の筆記試験と面接試験は募集する機関が通知する。地方の公務員試験は地方の各級共産党、行政機関が公務員を募集する地方の試験である。各地方自らが試験を実施し、一般的に筆記試験と面接試験がある。

採用試験の内容は3つに分けられる。第1は知識(基礎)試験で、基礎知識、専門知識を含む。第2は知力試験であり、能力試験とも呼ばれており、記憶能力、分析・観察能力、総合帰納能力、表現能力である。第3は技能試験で、問題の処理能力、知識と能力の活用能力等である。試験は筆記試験、面接及び実際操作等によって行われる。また試験の他に、応募者の「道徳品質」、職務能力などの評価を行い、試験の成績と考課とを総合評価する。採用された者は一年の試用期間が設けられ、試用期間での評価結果が良ければ、正式に採用される。

(2) 公務員の昇進管理

前述のように、改革・開放政策導入以前、幹部は高等教育機関などの卒業生、退役軍人などから国家計画によって国家機関、企業、事業単位に統一配分された。例えば、企業内の選抜と企業の幹部採用はいずれも主管部門あるいは政府人事部門の許可が必要であった。このような人事管理制度は幹部制度改革、公務員制度の構築への取り組みが推進されるようになった1980年代まで維持されていた。

公務員制度は公務員の官職分類を「指導職務」と「非指導職務」とに分類する。この2区分は採用時における採用資格に基づく区分ではなく、職務性質に基づく区分である。公務員のうち、指導職務は管

理的職務を指し、行政機関において「長」がつく職務を指しており、また非指導職務は指揮命令関係がない専門職を指している。

公務員は職位、特徴、管理に応じて、専門技術類、行政執行類、総合管理類の3類に分けられている。専門技術類とは専門技術の仕事に従事、かつその職責を履行し、公共管理に専門技術などを提供する職位である。例えば、公安部門の法医学の専門家、外交部(外務省)の翻訳家などである。行政(法律)執行類とは政府部門で直接に行政監督・管理を履行し、行政処罰、行政強制、行政査察などの現場で法律を執行する職責を負う職位である。総合管理類とは専門技術類、行政(法律)執行類及びその他職位以外の職位である。総合管理類の非指導職務は巡視員、副巡視員、調研員、副調研員、主任科員、副主任科員、科員、弁事員である。

職務昇進については、職務が必要とする思想、政治的資質、職務能力、教養レベル(文化程度)、任職経歴などの条件がある。職務昇進は昇進体系に基づいて昇進するが、特別に優秀な者あるいは特殊な需要に応じて、規定に基づいて抜擢することあるいは上位1級飛び越しでの昇進ができる。昇進する際に、個人の要件と資格が求められている。例えば、思想、政治的資質は、先進諸国の公務員の中立原則と異なり、中国の公務員制度は共産党の幹部路線と方針を貫いて、「党管幹部」の原則を堅持するとなっており、公務員の昇進要件は共産党の指導を擁護することが条件となっているといえる。属人的要件については学歴と経歴であり、学歴は教養レベル、文化(知識)水準、経歴は勤続年数とキャリアである。

国家公務員の具備する資格要件について、科員、副科長、正科級職務に昇進するには、高校・中等専門学校卒業以上の学歴が必要である。処級・副処級職務、副司・司級職務に昇進するには、短大卒以上、副部級職務に昇進するには、大学卒業以上の学歴要件となる。

勤続年数とキャリアに関してみると、科級・処級職務に昇進するためには、副科級・副処級職務の2年以上の経験が必要である。科員・副科・副処・副司(庁)、司(庁)職務に昇進するには、弁事員、科員、科、処、副司(庁)級職務の3年以上の経験が必要である。副部級に昇進するには、司(庁)級職

務の4年以上の経験が必要である。地方（市）以上政府機関処（長）級以上の指導職務に昇進するには、3年以上の末端組織での経験が必要である。以上は公務員が昇進するために各級に応じて必要とされる学歴と職務経験である。そのうち、あるレベルの指導職務に昇進するためには、当該職務より以下の、2つ以上の職位の勤続経験がなければならない。その他、健康状況、回避規定等の条件がある。

昇進にあたっては、人事考課の結果が最も重要視され、人事考課は平時考課と定期考課があり、平時考課は公務員の日常の仕事及び功績と過失についての考察と記録を行う。定期考課は、非指導職務について、年度考課を実施するが、指導職務では主管機関が行う。考課の結果は優秀、職務に相応しい、基本的に職務に相応しい、職務に相応しくないという4つ段階に分けられる。また、人事考課は「徳、能、勤、廉」について評価するが、公務員の実績を重視している。

また、中国共産党中央委員会「党政領導幹部選抜任用工作条例」では、政府、党の幹部は「公開選抜、競争上崗」（競争により幹部の採用）を打ち出し、社会に向けて幹部を選抜し、競争システムを導入することを提唱している。「公開選抜、競争上崗」に適用する主要な職務は、地方党委員会・政府関連部門の指導職とその他の候補者、共産党・行政機関内設置機構の指導職と指導職候補者、及びその他等である。こうした取り組みは従来の幹部制度上の特徴であった一度職務昇進すれば、降格されない終身制度を排除し、公務員の昇進管理に競争システムを導入し、業績、能力のある人材に政府の業務に参加する機会を与え、競争による優秀な者を選抜するという考えであり、行政人事管理における大きな改革といえる。

(3) 公務員の賃金制度

現代中国成立後の1956年、1985年、1993年に全国規模の賃金制度改革が行われ、1956年の賃金制度改革は、国家機関、企業、事業を含む全ての幹部、労働者の賃金基準を規定し、その後約30年間本制度は維持された。1956年の賃金制度改革によって、共産党組織の幹部、人民団体における幹部、企業、事業単位における国家幹部、管理幹部は行政

級別によりランクづけられ、非幹部である「勤雑人員（用務員）」をも含む国家機関職員の30等級から賃金体系が作られた。この職務等級制度において国家機関工作人員の賃金の最高額は同最低額の28倍である。その後、国务院の指示により、高級幹部と労働者との賃金格差を縮小するために、数回にわたり国家高級幹部の賃金水準は引き下げられた。

国家幹部の職務等級制度は、数度の賃金調整によって、国家機関、事業単位の幹部の賃金水準を改善したが、経済発展および社会の変化により、賃金制度における「平等主義」、職務分類の幅が広く、職務と賃金との乖離等の不合理な要素はますます時代に適応しなくなった¹⁴⁾。

1985年国务院は「国家機関、事業単位工作人員工資制度改革方案」を公布し、職務賃金を中心に構造賃金制の確立と実施を決定した。また、1989年に国家機関、事業単位の賃金調整を実施し、1993年国务院は「機関工作人員工資制度改革方案」、「機関工作人員工資制度改革実施弁法」、「機関事業単位艱苦邊遠地区津貼実施弁法」を公布、実施した。これらによって現行の国家公務員賃金制度の基本内容、および実施方法が定められている。

公務員の賃金管理は労働に応じて分配する原則と、職務・級別の間における合理的な格差の保持、仕事の職責、職務能力、実績、経歴、学歴等の要素に基づいて体系化されている。賃金制度は職級賃金制であり、賃金体系は職務給、級別給、基礎給、年功給、地区手当、困難・辺遠地域手当等の特別手当、住居、医療等の手当等から構成される。そのうち、職務給、級別給は賃金体系の基本となる部分であり、基礎給は公務員の基本生活を保障する部分である。

1993年の賃金改革が行われて以降、1997年7月、1999年7月、2001年1月、同年10月、2003年7月、さらに、2006年の計7回にわたって、公務員賃金の調整が行われた。1985年の賃金改革後、最も高い賃金と最も低い賃金の差は10.2倍（年功給と奨励給を除く）であったが、数回の調整を通じて、2003年の賃金調整により賃金の差は6.6倍になった（年功給を除く）。具体的には、7回の賃金調整によって、基礎給は90元から110元に、110元から180元に、さらに180元から230元の3回で140元が加給されて

いる。級別給は、10級～1級の55元～470元から、85元～720元に上がり、さらに115元～1,166元に昇給している。なお、職務給は50元～480元から、100元～850元に上がり、さらに130元～1,150元に昇給している。

さらに、人事考課の結果によって、定期昇級が行われ、それに基づいた昇給がある。一般的に、公務員は人事考課5年連続で職務に相応しいとされた者、あるいは3年連続で優秀と評価された者が職務に相応する級別内における昇級・昇給の対象になる。級別給では、職務昇進をしなくても、等級が上昇すれば、賃金が上がる。例えば、全国機関幹部は92%以上が科長クラス以下であるとされており¹⁹⁾、昇進できない科長クラスでも等級が上がれば、賃金が上がる仕組みである。

賃金水準については、国民経済発展との協調、社会に適應するように公務員の賃金水準は調整されている。具体的には、国が賃金調査制度を実施し、定期的に公務員と企業の相当人員の賃金水準との比較調査を行い調査結果に基づいて賃金水準調整を行っている。

賃金査定は、職責、実績（貢献）、経歴、学歴、地区条件などの面から行われる。職責は公務員の職務の高低、責任の度合い、仕事の難易度等を評価する。すなわち、これらは本人の職務遂行能力を反映し、労働に応じる部分である。実績は年度人事考課の結果を反映し、それに基づいて昇給を決定する部分となる。経歴は勤続年数、仕事の経験等を評価する部分であり、学歴は学歴の高低に基づいて評価する部分である。すなわち、職責と実績は本人の職務遂行能力や成績を評価する成果給である一方、経歴と学歴は属人的要素である。

4. 人事制度上の課題

(1) 雇用管理上の課題

採用試験の実施、幹部任用システムの導入などといった人事施策は公務員の雇用管理における大きな改革であるが、一方、幹部や人材の選抜に対する伝統的な思想が依然として影響力を持っており、公務員制度が目的通りに実施され制度が定着するか否かが課題となっている。

採用管理に関しては、戸籍問題の解決や採用試験の見直し、面接官の育成を早急に取り組みなければならない課題である。戸籍問題は公務員の採用のみならず、民間企業の採用にも大きな障害となっており、公務員、労働者の応募においても戸籍の本地域に限定せざるを得ない状況である。中国の農村部の都市化が急速にすすんでいるが、農村労働力は8億人が存在している。全国民に平等に競争機会を与え、公務員制度を目的通りに実施するためには、戸籍問題の改革に早急に取り組みなければならない。

採用試験の問題については、知識偏重の試験、科学性の欠如などが指摘されている。例えば、問題の内容は理論（知識）に偏っており、実務能力を軽視することにより、記憶力を考察することになり、試験成績が高いのに実務能力が低いという現象がみられる。したがって、採用試験が実施されても、適切に労働力を採用することにつながらないケースが多々あると言われている。また、面接試験による評価水準が低いと言われており、面接官の質の問題、質問の内容、面接方法が問題視されている。

公務員の昇進管理は、前述のように、中国共産党中央委員会が「党政領導幹部選抜任用工作条例」を公布し、条例では政府、党の幹部について「公開選抜、競争上崗」の方針を打ち出している。同方針は一部の職務に限定しているが、今後その範囲を広げ、制度化に向けて取り組んでいく必要がある。また、昇進ルートである職務昇進は厳しく、職務昇進ができる公務員が少ない状況にあり、職務昇進ルートの他に、専門技術職を対象にした専門職ルートの設定、それに基づいた評価により、賃金や処遇を行わなければならないであろう。なぜなら、昇進できない、あるいは必ずしも昇進したいとは思っていない専門技術職務の公務員は公正、公平に評価され、それに則した処遇を行うことが彼らの勤労意欲、モチベーションの向上につながるからである。さらに、採用試験は主任科員以下の非指導職務の公務員を対象にしているが、仮に非指導職務の公務員として採用され、何年間勤務しても昇進できないとすれば、人員の質や人員確保、仕事に対する不満などの問題につながる恐れがある。したがって、公務員個々人のモチベーションを向上させるためには、昇進制度をさらに工夫する必要がある。

従来の国家による「統一分配」された高等教育機関の卒業生や退役軍人が幹部になる人事慣行を改め、試験により公務員を採用することは、広く社会から優秀な人材を取り入れることになり、公務員の質の向上や公務員制度に競争システムを導入することが目的であると思われる。こうした新たな人事管理の方針は時代に適応し、従来の終身雇用である「固定工」制度や幹部の終身制を改めるのにも効果的である。しかし、競争システムを導入することだけで、公平、平等に公務員個人々人を評価しなければ、真の競争は実現できないであろう。昇進管理は、学歴、実績についての評価基準、職務に見合った能力の測定が必要であり、選抜の条件、評価基準、評価制度の実効性などについての見直し、科学的・系統的な幹部選抜プログラムの導入が求められているといえる。

(2) 能力開発上の課題

公務員の水準を考えるにあたっては、中央政府、省、地方政府などには大学教育を受けた高学歴者が集中する一方で、県、郷(鎮)には高卒者以下の者が多いという地域間格差の問題があるが、それが公務員の質のバラつきを生じる要因となっており、特に地方公務員は、能力開発の機会も少なく、たとえ自己啓発意欲があっても、それに対する支援策が整備されていない状況がみられる。したがって、公務員の能力開発に関しては中央・各地方政府の支援策が求められており、中央・地方政府は行政学院・管理幹部学院、各大学と連携して公務員の能力開発機会をつくるのが重要な施策になると思われる。中央・地方政府の支援策、資金の確保、教師の確保、教育の内容・方法の見直し等に早急に取り組まなければならない課題といえる。

公務員制度は各機関が独自に教育訓練を実施し、政府から毎年一定の資金が割り当てられ、公務員がそれに参加する権利があるとしている。各機関で行われている教育訓練は短期的なコースが多く、必ずしも公務員の計画的・系統的な教育プログラムは実施されていないといえる。市場経済化等の社会変化の過渡期においては、政府の指導、支援策は必要であり、中央・地方政府が各地の行政学院・管理幹部学院と一体となって、公務員の養成、能力開発に取

り組まなければならないであろう。公務員の教育、能力開発を計画的・系統的に実施するために、中央政府は国家財政予算の中に(教育)能力開発の項目として組み入れ、積極的な役割を果たすことが期待される。

また、政府人事部は地方行政学院などにおいて、研修を担当する指導者を育成する一方、全国の行政学院・管理幹部学院、大学は一体となって教育内容・方法、教師の確保について、情報を共有し、計画的・系統的にネットワークを作っていくことも必要であろう。

教育内容・方法は、従来の教授法や内容だけではなく、公務員の具備する能力を重視し、それに基づく教授法、内容等を取り入れる。例えば、公務員教育では、知識偏重の傾向があり、公務員の職務遂行能力が軽視される傾向がある。知識は必要ではあるが、公務員が行政機関の業務を遂行するために必要とする職務遂行能力について分析し、それに基づいて能力開発の教育内容、教授法を用いて、効果的な教育カリキュラムの導入に取り組まなければならないといえる。

公務員に対する人事管理をみると、能力開発・教育訓練が人事考課、昇進・昇級の管理活動と関連性がなく、能力活動の結果が有効に活用するための仕組みが整備されていない。能力開発活動に人事考課のデータが活用され、昇進・昇給等と連動させることが、個人々のモチベーションに影響を与え、また公務員には能力開発活動に積極的に参加する意識を育てることになる。さらに将来的には、キャリア・デベロップメント・プログラム(CDP)を導入し、従来の主管部門が教育訓練計画を制定し、個人々がそれに従う方式を改めて、公務員と所属機関・部門との話し合い、個人々の特性、キャリアに基づく能力開発、計画を制定することによって、能力開発の実効性を高め、モチベーション、モラルを向上させる効果が期待できると思われる。

(3) 賃金制度上の課題

賃金制度は従来の平等主義管理に基づく分配制度を根本的に見直し、公務員個人々の職務遂行能力、実績を評価し、経済的激励によって公務員のモチベーション、モラルを向上させる仕組みになったと

いう点は大きな改革である。前述のように、賃金制度の改革が行われて以降、賃金の改革、調整を通じて賃金額を向上している。しかし、経済的な動機づけ要因だけでは労働者のモチベーションを向上させるには限界があり、必ずしもモチベーションの向上や仕事の効率につなげることはできない。

公務員の賃金制度は1985年の構造賃金制度を土台にして、職務給、級別給、基礎給、年功給等から構成されている。同制度では、同一職務におけるいくつかの賃金基準を制定していたのに対して、職級賃金制は新たに級別給が制定され、昇進をしなくても、級別が上位に格づけされれば、賃金が上がる仕組みとなっている。また人事考課の結果が良ければ昇給することになり、人事考課が賃金に反映するようになったといえる。しかし、同時にいくつかの矛盾も指摘しなければならない。

人事考課によって評価する職務遂行能力、実績は考課者教育、人事考課結果のフィードバック制度の徹底が重要な課題となると同時に考課要素の見直しをしなければならない。例えば、競争システムや実績重視という人事管理の方針が掲げられてはいるが、属人的要素である勤続年数と学歴は公務員個々人の職務遂行能力、実績を公平、平等に評価する妨げになっており、制度が目的通りに効果をあげることでない要因となっている。それは優秀な労働者の働く意欲の妨げになる恐れがあり、学歴を取ればあるいは勤続年数が増えれば、そのうち賃金が上がるからと誤解し、仕事に対する努力、能力開発に対する意欲が減退することになると思われる。したがって、競争システムの徹底、職務遂行能力、実績給に基づく賃金管理を行うのなら、賃金制度及び人事考課との連動に取り組みなければならないであろう。

また、公務員の賃金水準は企業のそれに相当する職員の賃金水準とを比較調査し、それに基づいて賃金水準を調整するとしている。中国では企業の規模により、賃金が異なり、中小企業と大型企業とのバラつきが目立っており、公務員の賃金においても中央と地方の所得格差が大きく、地域間の所得格差が一層広がる恐れがある。例えば、賃金制度には地域手当とその他の手当が制定されているが、一部の地域の行政機関は何等かの名目で、むやみに手当を支給することがみられる。2006年の賃金制度改革は

公務員間の賃金格差是正に重点を置いているが、公務員間、公務員と労働者との賃金格差を是正し、その賃金改革の効果が期待される。

1985年に公務員の賃金制度改革が実施されてから2006年まで、9回にわたる賃金改革、調整を通じて、公務員の賃金水準は上昇した。公務員、幹部の不正や腐敗の事件が続発する原因には賃金の低さがあると言われているが、しかし、経済的問題だけに起因すると取るのは妥当ではあるまい。特に、中国全体の賃金水準は決して高い水準にあるとは言えないが、公務員は国民に対して奉仕するという意識を維持していなければならないであろう。

おわりに

本稿は、現代中国の成立、そして改革・開放政策以降、幹部制度の改革から公務員制度の構築に至るまでの過程とその歴史を背景に、公務員制度構築の意義とその目的、今後の課題を明らかにした。従来、公務員制度における明確な基準や制度はなく、国家による「統一分配」制度、終身制といった慣行のもとで、平等主義管理、官僚主義などの人事管理が特徴であった。1993年に「国家公務員暫行条例」が施行されることによって、従来の幹部制度の人事慣行が改められ、公務員の採用、昇進、賃金、退職などといった人事管理制度が系統的に整備されたことにより、公務員人事制度が構築された。さらに、2006年に「中華人民共和国公務員法」が施行されたことにより制度が精緻になったといえる。

現代中国は成立してから57年が経過した。建国当時の計画経済体制下で形成された「平等主義管理」を基盤とした人事管理は、改革・開放政策のもとで「競争主義管理」という新たな人事方針へと大きく変化しており、市場経済化体制のもとでその方針は一層強化されている。しかし、競争主義管理に基づいた人事管理を行うならば、競争主義の基準やその内容をさらに明確にしなければならないであろう。例えば、採用管理における学歴重視の評価制度では、公務員が具備すべき職務遂行能力、資質を正しく評価することはできない。したがって、採用後に実施される人事考課が重要になるが、そのためには考課の目的、要素、運用など人事考課制度全体の見

直ちに早急に取り組まなければならない課題がある。

また、新たな制度を導入すると同時に、組織風土の改革も行わなければならないといえる。例えば、「組織考察」や任命によって昇進するケースは多いが、幹部候補者が昇進する職務に適しているか否か、職務遂行能力や管理能力の要素などが明確に示されていない状況である。それは昇進時において派閥や血縁等のいわゆる「人間関係」が少なからず影響を与えており、結果として昇進における平等性と真の競争の実現を阻害している。

今後、市場経済化、グローバル化の一層の進展によって、政府は公務員制度の普及や定着、情報の開示、透明度の向上などに向けて努力しなければならない。また、公務員の能力開発に関しては、民間専門団体にまかせるのではなく、政府・地方政府が積極的に取り組むべきである。

本稿ではかつての計画経済体制や高度な中央集権管理制度に見合った役割を果たしてきた従来の幹部制度が、改革・開放政策以降、市場経済の進展や政治的再編および経済改革の進展に伴い、時勢に適応しなくなってきた過程を整理し、そこで行われた幹部制度改革、公務員制度の構築と人事制度の現状と課題について考察した。ここでの課題は、競争主義を基盤にした人事管理制度はどのように行われているのか、その目的、採用、昇進、賃金管理に焦点をあてての議論である。今後は統廃する公務員の不正を防ぐため、人事管理制度と公務員の倫理教育の必要性を対象に研究することにした。

参考文献

- ・ 儲考山・何平立・米可泓（1993）『中国政治制度史』上海三聯書店。
- ・ 程連昌・徐頌陶（1994）『国家公務員制度全書』吉林文史出版社。
- ・ 傅礼白（2004）『国家公務員制度概論』山東大学出版社。
- ・ 全志敏（1988）『社会主義国家幹部管理体制改革』光明日報出版社。
- ・ 康士勇・林玳玳（2002）『工資理論与管理實務』中国経済出版社。
- ・ 菅野雄（1995）「中国国家公務員制度についての若干考察」『行政社会論集』第7巻。
- ・ 李如海（2001）『中国公務員管理概論』中共中央党校出版社。
- ・ 李和中（2006）『21世紀国家公務員制度』武漢大学出版社。
- ・ 林代昭（1988）『中国近現代人事制度』労働人事出版社。
- ・ 松本紀昭（1994）「中華人民共和国における公務員制度の改革について」『自治研究』第70巻・第8号。
- ・ 錢再見・陳輝・許開軾・李雪卿（2002）『公務員制度創新与実施』広東人民出版社。
- ・ 曾憲義・小山彦太（2002）『中国の政治』早稲田大学出版社。
- ・ 孫柏瑛・祁光華（2001）『公共部門人力資源管理』中国人民大学出版社。
- ・ 沈瑛（2005）「中国における公務員制度と人事制度改革に関する一考察」『政治学研究論集』第21号。
- ・ 周実（1993）「中国の幹部公務員人事管理制度の改革について」『法政論集』第146。
- ・ 唐亮（1997）『現代中国の党政関係』慶応義塾大学出版社。
- ・ 汪玉凱・盧銀周（2006）『国家公務員基本制度培訓讀本』中共中央党校出版社。
- ・ 渡辺剛（1999）「レーニン主義的政治体制下の現代公務員制度の政治的意味—中国の国家公務員制度と党管幹部原則との相克—」『東アジア地域研究』第6号。
- ・ 蕭鳴政（2004）『中国政府人力資源開発概論』北京大学出版社。
- ・ 熊達雲（1994）「中国の新国家公務員制度について」『季刊行政管理研究』NO.65。
- ・ 楊友吾・王振川（1988）『中国公務員百科辞典』国際文化出版公司。
- ・ 楊建順（1992）「中国の国情と公務員制度の導入について」『一橋研究』第17巻・第2号。
- ・ 横山宏（1990）「中国における国家公務員制度の発足」『社会科学討究』第36巻・第2号。
- ・ 袁倫渠（1990）『中国労働経済史』北京経済学院出版社。
- ・ 張国慶（1990）『行政管理中的組織、人事与決策』北京大学出版社。
- ・ 中国人事科学研究院（2005）『中国人材報告（2005年）』人民出版社。



- 1) 行政機関職員の職制の1つで、一般的かつ具体的な業務を遂行する能力を要する。
- 2) 工場の職場をさらに生産過程によって細分した職場のことを工段と称し、その職場を管理する者が工段長と呼ばれる。
- 3) 各種企業、事業体、機関に勤務する技術者。1979年に「工程技術幹部技術職名（職称）暫定規定」が制定されて以来、各産業の工程にかかわる技師の職名制度は比較的整えられてきた。その職名は「高級エンジニア」「エンジニア」「助理エンジニア」「技術員」の4級からなり、職名の評定を受けていない技師は、「技術人員」とよばれる。
- 4) 海洋や水産事業における職務序列は船長、輪機長、大副、二副、三副等から構成されている。
- 5) 文学と芸術のことを意味している。
- 6) 毛里和子（1982）「中国政治における「幹部」の問題」衛藤藩吉『現代中国政治の構造』日本国際問題研究所、pp.165-166。
- 7) 中国における事業単位の殆どは国家の出資により創設されており、国家行政機関の監督及び管理下に置かれている。中国行政編成において、事業単位のコストおよび人員の賃金は国家財政予算の事業費から支出されている。
- 8) 李明伍（2001）『現代中国の支配と官僚制』有信堂高文社、p.79。
- 9) 革命勢力を結集した統一戦線組織として、中華人民共和国成立直前の1949年9月に設立された。政治協商会議の共同綱領は、全人代が成立

する前はその権限を行使すると規定しており、1954年の第1期全人代第1回会議までは国家機関であったが、全人代の成立によりその役割を終えた。1954年の憲法は、「中国共産党を指導者とする民主的諸階級、民主的諸党派、人民諸団体の広範な人民民主主義統一戦線」（序文）と規定して、中国共産党の指導の地位を明確にした。その後、政治協商会議は中国共産党による一党独裁体制を補完するための統一戦線組織として活動することになる。

- 10) 吸収は労働者や退役軍人から積極的な人々の幹部への配置を意味している。録用は社会の一定範囲内において公募を通じて幹部を採用することである。
- 11) 徐頌陶・張林揚（1992）『中国人事管理工作実用手冊』中国財政経済出版社、pp.70-71。
- 12) 委員会は國務院に所属する機構として、各行政事項を分担する行政管理部門である。そのほか、首相を直接補佐するする弁公室、事務局にあたる弁公庁、および統計局などの直属機関がある。
- 13) 中国の高等教育学歴とは専科、本科（修業年限は4～5年で、卒業生が学士の学位を取得できる課程）及び大学院（修士課程、博士課程）の教育という3つのレベルがある。高等教育機関は普通高等教育機関、成人高等教育機関、軍事高等教育機関と民営高等教育機関等から構成される。
- 14) 徐頌陶・張林揚（1992）前掲書 p.121。
- 15) 徐頌陶（2002）『新編国家公務員制度教程』中国人事出版社、p.261。