

中国の国情と公務員制度の導入について

楊 建 順

はじめに

鄧小平が指摘するように、中国当面の重大な課題は社会主義制度を健全化させることであり、もし一刻も早く社会主義制度を健全化させなければ、資本主義制度でも解決できる問題を、社会主義制度で何故解決できないのか、と人々から問われるであろう⁽¹⁾。ここで言う社会主義制度を健全化させることは、当然、国家幹部人事制度の改革をも含んでいる。中国における政治改革が必要不可欠であると同様、国家幹部人事制度の改革は、政治制度改革の一環として必然的に欠けてはならないことである。

国家幹部人事制度における立法の不備や欠陥を如何にして克服すべきかという問題は、現在の中国国家幹部人事制度改革の最大な課題となっている。

中国では、新中国が成立してから、国家幹部制度建設に関する数多くの法規が制定された。その中には、法律もあれば、法令、条例あるいは規則等々さまざまある。しかし、それらは体系的に制定されたわけでもないし、それぞれしっかりと執行されたというわけでもない。現行の国家幹部人事制度には、官僚主義や家父長制等々さまざまな弊害が内在しているため、権力が法規より強いというしきたりは普遍的になっている。例えば、1982年3月31日、中共中央は私費留学について決定を発した。それによれば、高級幹部⁽²⁾の子弟およびその配偶者は、今後一律に私費出国留学してはならない(第4条)⁽³⁾。また、あらゆる国家幹部は職権と仕事上の便利を利用して、本人およびその子弟、親戚・友人のために出国留学を取り扱ってはならない。本決定公布以後、各レベルの紀律検査部門が私費出国留学者の状況と問題をしっかりと検査しなければならない。

また、今後にも経常的にこの面の法規違反事件を検査し措置しなければならない(第7条)⁽⁴⁾。しかし、1980年代初頭から高級幹部の子弟が先進諸国に留学するケースは依然として存在していた。いな、存在していたのではなく、時と共に、増長傾向を示していた、と言うべきである。上記中共中央決定公布後の1983年に至って、「アメリカに(中国の)政治局がある」と言われるほど、アメリカに送られる留学生は、高級幹部、特に中共政治局員の子弟であることが多かった⁽⁵⁾。このように、中国における国家幹部人事制度に内在するさまざまな弊害を克服するためには、現行の体制を維持したうえでの改革だけでは、すでに役立たなくなった。採用も昇進もさらに奨励も懲罰も、すべて非公開で行われるので、法規が制定されても法規がないと同様、高級幹部あるいはその子弟たちが勝手に物事を決めるという状態は少しも改善されていない。そこで、現行国家幹部人事行政制度におけるこれらの重大な欠陥を克服するため、趙紫陽総書記(当時)は、中共第13期党大会において、国家公務員制度の創設という課題を掲げたのである。

趙紫陽の報告では、国家公務員制度の創立に関する幾つかの原則が挙げられている⁽⁶⁾。すなわち、(一)国家公務員制度を創立するのは、法律や規定を制定し、国家行政権力を行使し、国家公務を執行する政府職員に対して、法律により科学的管理を行なうことである。(二)国家公務員は政務類公務員と業務類公務員に分けられる。政務類公務員とは人民代表大会の選挙を通して、あるいはその決定任命によって各レベルの政府構成員になった者を指し、業務類公務員とは政府構成員以外の政府工作人員を指す。(三)政務類公務員は各レベルの党委員会が法定の手続きに基づき人民代表大会に推薦し、憲法と組織法に基づいて管理し、任期制とする。業務類公務員は国家公務員法に基づいて管理し、常任制とする。(四)業務類公務員になるには、法定の試験を通して、公開競争しなければならない。彼らの職務責任には明確な規範があり、彼らの考核は法定の基準と手続きに基づいて行なう。彼らの昇降・賞罰は勤務実績をその主要な根拠としなければならない。彼らの訓練・給与・福祉・退休の権利は法律によって保障される。(五)国家公務員制度の創立と遂行は、まず国家公務員法(最初は条例としても差し支えない)および関連諸法規を制定し、国家公務員管理機構を組織し、国家行政学院を創設しなければならない。

つまり、建国後数十年にわたって創立された従来の国家幹部人事制度はすで

に四つの現代化建設の要請に適應できなくなったとされたため、国家幹部人事制度の抜本的改革が余儀なく行われなければならないのであった。四つの現代化建設という総目標を達成するため、政治体制改革をカナメとする一連の体制改革を徹底的に展開させなければならない。それらの体制改革の徹底的展開は、国家幹部人事制度の抜本的改革、すなわち国家公務員制度の創立によって確保されなければならないのである。

そこで、趙紫陽の報告で掲げられた幾つかの原則に基づいて、国家公務員制度の創設作業は着々と展開され、当面の急務とされた国家公務員管理機構が創設され、国家行政学院も創立された。だが、もっとも肝心の法制化・国家公務員暫行条例の制定は、1984年から着手し始めたにもかかわらず、幾度も修正作業が繰り返されてきただけで、今日に至っても依然として、国家公務員制度の実定法として結実していない。それは何故であろうか。この問題を理解するには、様々な角度から考えることができるであろうが、ここでは、主に中国の独特な国情と関連して分析することとする。

一 公務員制度建設の10年計画

1987年10月の中共第13期党大会以降、公務員制度に関する研究ブームが現れ、公務員制度に関する著書が続々と出版され、公務員制度に関する論文等がしばしば新聞や雑誌に掲載された。それと同時に、公務員制度をテーマとする講座も後は絶たなかった。1988年10月26日から29日にかけて、中共組織部と人事部の共同主催のもとで、公務員制度および人力資源開発国際研討会が開催された。アメリカ、日本、フランス、イギリス、カナダ等諸国の公務員関係の責任者や専門家に、中国の企業家、人事管理を研究する専門家、國務院の関連部・直屬機構および一部の省・市の人事局長を加えて、百人あまりの出席者は、この国際研討会において、中国の公務員制度と人力資源開発問題についての理論的な研究を試み、それに関する意見を交換したと同時に、各国における公務員制度と人力資源開発の経験を交流した。公務員制度および人力資源開発国際研討会の開催は、中国における公務員制度建設に際して、各国の公務員制度の有益な経験を学び取ろうという中共の堅い決意を語ってくれるものであった。

上記国際研討会において、人事部副部長・程連昌は、中国における公務員制度の基本的骨組みがすでに初歩的に形成されたことを説明し、中共の公務員制

度建設に関する10年構想について語った。すなわち、最初の5年において骨組みを建てて、モデル・ケースで試してみしてから普及させ、後の5年においては、全国範囲における公務員制度の全面的施行を行なう。1992年にまず中央と省・市・区の政府においてこの制度を打ち建てる⁽⁷⁾。

1988年11月29日から12月5日にかけて、全国人事工作会議が開催された。全国人事工作会議では、5年をかけて公務員制度を創立し推進する基本的目標は掲げられた。すなわち、骨組みを建てて、基礎を固め、「国家公務員法」を中心とした、比較的完備された公務員法規体系を初歩的に形成させること、政府部門において次第に国家公務員制度を施行すること、国家行政学院と若干の地方行政学院を創設し、これらの行政学院を中心とした公務員養成・訓練のネットワークを初歩的に形成させることである。

国家公務員制度の創立と推進は、極めて緻密でありながら並大抵ではない事業であるので、非常に長い道乗りを要する。全国人事工作会議では、上記の基本的目標を達成するために、当面の具体的な任務として、次のことが掲げられた。すなわち、「国家公務員暫行条例」の修正作業を強化し、それに関連する試験任用、考核、賞罰、職務の昇降、公務紀律等五つの法規および公務員の給与制度の原則の確立が必要であり、また、職位分類、任免、養成・訓練、配置転換、回避、保険福祉、辞職・辞退、退休・退職等に関する法制の整備が必要であること、2年間をかけて、機構改革を前提として、モデル・ケースの実験作業を着実に行之、現行政府機構の工作人員から国家公務員への移転方法と経験を摸索すること、モデル・ケースの経験に基づいて、さらに2年間をかけて、まず政府の監督部門、監察部門および経済部門以外における国家公務員制度の全面的な実施を達成すること、新旧制度の転換作業において、新規採用者に対する新たな法規適用の実施とともに、在来の工作人員の新たな法規適用への移転の逐次実施が必要であること、国家行政学院と若干の地方行政学院を創設し、それを中心とする公務員養成・訓練のネット・ワークを形成することである。

1988年後半から、審計部（Ministry of Audit, 会計検査省）、国家環境保護局、建設部（建設省）等五つの部門、広東省と福建省の省レベル政府および深圳市、広州市等八つの市級政府は、モデル・ケースとして国家公務員制度を実施し始めた。1989年1月から、「全国あらゆる政府機関はすべて公務員制度に関する規定に依拠して新規採用者を受け入れたり、従来の職員を昇進させたりし

なければならない⁽⁸⁾」とされたが、準備段階における予想以上の難航のため、「機構改革とモデル・ケースをしっかりとやったことを基礎にして、まず国務院の大多数の部門および比較的良い条件を有する沿海の少数の市の政府機関において国家公務員制度を実施し、4、5年をかけて、「国務院の各部門、大多数省レベル政府および大都市の政府においてこの制度を実施する⁽⁹⁾」という比較的现实性を有する構想になったのである。そして、前記公務員制度および人力資源開発国際研討会において国家公務員制度建設の10年構想として打ち出され、全国人事工作会议において、それを実現するための具体的な任務が掲げられたのである。

二 「国家公務員暫行条例」の特色と課題

鄧小平が指摘しているように、人民民主を保障するために、法制を強化しなければならない。民主を制度化、法律化し、この制度や法律が指導者の更送、指導者の見方や注意力の変化によって変えられないようにしなければならない。立法作業の需要が非常に大きくて、人手不足しているので、法律条文は最初はラフでもよい、漸次完備させることができる。法律の修正補充は、一条でできれば一条を修正補充すればよい、「セットになった設備」をはじめてから望むことはしてはならない。あるのはないより益しであり、早くやるのはゆっくりやるのより益しである⁽¹⁰⁾。そこで、国家幹部人事制度改革に向けて、それに関する一般法の制定作業は、中共中央組織部と労働人事部の連合作業として、すでに1984年から始められたが⁽¹¹⁾、幾度の名称改正および幾度の内容修正を経て、1986年6月29日に至って、ついに「国家公務員暫行条例」（以下、「暫行条例」と略す）第15草稿として実った⁽¹²⁾。

「暫行条例」は、総則、権利義務、職位分類制度、試験採用、奨励及び懲戒、職務の昇降、職務の任免、研修、転任及び回避、給与及び福利、辞職及び解雇、退休退職、申訴及び控告、管理機構、付則、全部で16章84か条からなる。「暫行条例」は、国家行政機関の職員が優秀であり、敏腕で清廉であることおよびその職が安定であることを保証し、強力で能率の高い政府活動システムを形成させ、効果的に国家の行政事務を管理し、社会主義現代化建設事業の順調な発展を促進することを目的とする（第1条）。

「暫行条例」では、国家公務員は、中央および地方の各級の国家行政機関において、法により国家行政権力を行使し国家の公務を執行する者を指す（第2条第1項、第2項）。国家公務員は、政務類公務員と業務類公務員とに分かつ（第3条）。「暫行条例」は業務類公務員についてのみ適用される（第4条2項）。

「暫行条例」は、第15草稿以降、今日に至っても、依然として議論・修正の段階にとどまっている。つまり、国家公務員制度創設の重要な一環としての一般法制定作業は、未だ完成されていない。にもかかわらず、「暫行条例」について考察し、その特色と問題点を指摘することは、これからの公務員制度創設の課題を理解するには重要な意義を有すると考える。

1 「暫行条例」の特色

公務員の権利として、法定の事由によらず、また法定の手続きによらない限り、免職され解雇され、又は処罰されることがない（第5条第5号）、つまり身分保障の原則が確立された。また、公務員の義務として、四つの基本原則を堅持すること（第6条第1号）が定められているのは、憲法の原則を確認したものであるが、中国の公務員制度に最大な特色を付けたのである。すなわち、西側諸国における近代的公務員制度の政治的中立の原則が退けられ、国家公務員が積極的に国家の政治に参加することができるのである。

従来、国家幹部制度には、具体的かつ明確な採用・昇進基準が存在しなかったため、才徳兼備の幹部基準は原則に過ぎなかった。「暫行条例」では公開・平等・競争の原則（第10条）と「徳才兼備・任人唯賢」の原則（第32条）が掲げられている。これはすなわち国家幹部人事制度における革命を意味すると言えよう。また、職務担当および公務執行において回避の原則（第49条、第50条）が掲げられ、上記の二原則に現実性をもたらした。これが徹底的に実施さえすれば、官僚腐敗や不正の防止はもちろん、国家行政の能率向上と人民大衆の信頼獲得も期待しうるであろう。

建国後、勤務評定を意味するはずの「鑑定」制度は、常に政治運動の展開に応じて「政治審査」の色彩を持っていた。「暫行条例」は「鑑定」を「考核」に切り替え、明確な規定を設けた。近代的意味での勤務評定の実施により、勤務能率の向上は期待できる。同時に、職位分類制度（positson classification plan）についての定めは、中国における過度な権力集中体制を改善することに役立つ

であろう。

その構成と内容から分かるように、「暫行条例」の作成は、日本をはじめ、先進諸国の公務員法制定上の経験をかなり導入した。例えば、政務類公務員と業務公務員との分類はまったく日本の特別職公務員と一般職公務員との分類、と同様である。したがって、内容的には、政治的中立の原則を否定したことを除けば、非常に近代的公務員制度の色彩が強いが、中国の実情の考慮には如何であろうかは、疑問である。

2 「暫行条例」の課題

「暫行条例」は、一方において、公務員の義務として四つの基本原則を堅持することを掲げているが、他方において身分保障の原則を掲げている。公務員の政治参加と身分保障との関係調整は、当然問題となる。この問題は近代的公務員制度の政治的中立の原則と身分保障の原則と関連しているので、それに関する考察は後に譲ることとする。ここではこれが「暫行条例」の問題点の一つとして取り上げることにとどめる。

また、公務員制度における新陳代謝の問題について、「暫行条例」は退休と退職について定めた。しかし、新陳代謝の問題には、建国直後からつい最近まで、老幹部の離職休養の問題がある。1982年の国务院「老幹部の離職休養に関する幾つかの規定」によれば、建国前に革命闘争に参加し、配給賃金制 (supply-system) の待遇を受けていた者および地下闘争に従事してきた老幹部が、一定の年齢に達せば、離職休養の待遇を受ける (第1条)⁽¹³⁾。「暫行条例」は離職休養について定めを設けてない。明らかに、離職休養の「暫行条例」における位置付けの問題が残されている。

「暫行条例」の最大の問題点としては、やはりその現実性である。西側諸国の経験を吸収するのもよいことであるが、重要なのは中国の国情に合わせることである。これについては、後に「公務員制度導入の必要性」と「中国の国情」において詳しく論ずることとするが、ここでは、「暫行条例」に掲げられた理想と中国の現実との間に大きなギャップがあることを指摘することにとどめる。

中国において、「暫行条例」のような統一的な一般法規だけでは、法律の完備とは言えない。まず、統一的な「暫行条例」に基づいて、給与法や職位分類法等の関連法規を制定しなければならないが、中国の現状からみれば、これらの

一連の法規制定、特にその実施は必ずしも容易なことではない。例えば、「目下、中国の2,000万人余りの幹部には、大学・短大卒者がわずか25%しか占めていない。81万人の指導幹部のうち、中学卒以下の学歴水準を有する者が70%以上占めている。経済幹部の1,000万人の中では、中学卒以下の学歴水準を有する者が70%以上占めている。とくに行政管理の科学知識を身につけた行政管理者、近代的指導科学や政策決定科学の知識を身につけた指導者は不足している」⁽¹⁴⁾と指摘される。全国における国家公務員制度の実施に備え、いわゆる職位分類制度を徹底的に行わなければならないにもかかわらず、上記の指摘から分かるように、それは明らかに外国の経験をそのまま導入すれば済むことではない。

三 公務員制度導入の必要性

国家人事行政には、国によって、国家幹部や国家公務員等様々なシステムがあるのは、改めて言うまでもないところである。しかし、何れにしても、国家人事行政が合理的であるか否かによって、その効果は全く異なってくるのである。具体的に言えば、合理的な科学的人事行政制度 (scientific personnel administration) は、構成員の高いモラルを維持し、その積極性や創意を引き出し、政府の能率を向上させ、経済発展と社会進歩を促進するのに対し、非合理的な人事行政制度は、構成員の高いモラルを維持することができず、公務員の積極性や創意を束縛し、政府の能率を低下させ、経済発展と社会の進歩を妨げる。これはすでに歴史によって証明されたことである⁽¹⁵⁾。

国家行政活動においては、予期された目的を達成するために、まず何よりも重要なのは優秀な人材を確保することである。政府の組織が如何に健全であり、財力が如何に充実であり、方法が如何に周到であっても、優秀な人材を得て政府の官職に就かせない限り、公務の有効な実施ができないのである。つまり、「人事問題は行政の核心」であり、「政府の諸問題を解決する究極の能力は制度を構成する人の素質 (nature) 如何に係っている」⁽¹⁶⁾。したがって、政治体制改革を行い、活力・効率・モラルを高めるには、幹部の人事制度改革がなくてはならない。前述のように、中国の現行国家幹部人事制度にさまざまな内在的弊害があるにもかかわらず、現行制度を維持した前提で改革を進めても改善される可能性が少ないため、中国における幹部人事制度改革の当面する重点は国家公務員制度を創立することにある⁽¹⁷⁾と強調されているのである。

1 党政分離について

政治体制改革における党政分離に伴って、公務員制度を創立することは、あらゆる幹部に対して党委員会が統括するという単一管理モデルを改め、国家行政権力を行使し、国家公務を執行する人員を「国家幹部」から分離させ、「国家公務員」と規定して、その職務の独特性に適応した管理を施すことができると同時に、公務員に対する直接な管理と干渉から共産党組織を解放させ、幹部人事活動に対する共産党の全面的マクロ的な指導を強化させることができる。

もちろん、政党政治であるから、政党の意向が行政に反映するのは当然である。しかし、原則的に言えば、政党の意向はまず行政府に反映し、かつ政策の大綱、方針について各行政部に影響をもたらされるべきものであろう。もし政党の各グループが個々に行政官と結び、かつ行政の細目にまで介入するにいたっては、政党の行政部への過大の干渉と言えよう⁽¹⁸⁾。もし革命の勝利後、長期的に「反対派」がなく、一派の人だけ発言し、異なる意見が反映されないならば、誤りを犯しがちであろう⁽¹⁹⁾。文化大革命をはじめ、中共の犯した一連の誤りはまさにこれを証明している。そこで中国では、党政癒着の状態を改革し、「以党代政」（党が政府の仕事を総攬すること）を解決することに努力しつつある。

2 国家公務員の職位分類

公務員制度における職階制（position classification plan）等、いわゆる合理的な科学的システムの導入によって、国家公務員に対する合理的な科学的分類を行い、異なった類型の公務員に対してそれぞれの特色にあった管理制度を施すことができる。公務員を政務類公務員と業務類公務員とに分類し、業務類公務員に対して身分保障を実施することは、国家行政活動の安定性と連続性を保つに有利であることは言うまでもないところである。近代的公務員制度における公開・平等・競争等の原則を導入することは、従来の幹部制度特に採用制度および昇進制度にある家父長制現象等の弊害を克服することに必要である。また、成績主義の原則（merit system）を導入してからこそ、中共が一貫として主張してきた「任人唯賢」の幹部路線に客観的妥当性をもたらすのである。

3 民主化・科学化・法制化

国家公務員制度の創立は、現行の国家幹部制度に内在するさまざまな弊害を克服するに重要な意義を有する。特に、国家人事制度の民主化、科学化と法制化には、近代的公務員制度の民主的原理および能率の原理を導入しなければならない。現代行政の多様化と複雑化にともなって、従来の国家幹部制度における政策偏重現象を是正し、科学的研究に基礎付けられた法規に依拠して、国家の人事管理（personnel management）を運営していかなければならない。

政治体制改革において、鄧小平によって提起された幹部基準は、革命化、若年化、知識化、専門化、いわゆる「四化」基準である。しかし、「四化」基準だけでは、経済体制改革と政治体制改革を中心とした諸体制改革の要請に応えることができない。つまり、幹部個人に対する上記「四化」基準を提唱するとともに、幹部体制に対して、民主化、科学化と法律化を提唱しなければならないのである。

民主化とは、幹部の推薦、選抜、任用、監督等の方面において、従来の秘密主義と指導者の主観的判断によるやり方を廃止し、一切公開して、大衆の参加によって、幹部の職務の昇降、賞罰等を決めることである。こうすれば、幹部の任免が公平に行われるだけでなく、一般大衆の参加意識の養成にも寄与するであろう。公務員制度を導入すれば、公務員行政はすべて人民大衆の監督の下に置かれ、公務の公平性が期待できるようになるであろう。

科学化というのは、公務員制度の基本的原則の一つたる合理的科学的人事行政の原則のことを意味する。すなわち、科学的な分析・研究に基づいた職位分類等を内容とする人事法規、例えば「暫行条例」を制定すると同時に、国民大衆の守法精神の養成に力を注ぎ、人事制度における知識人を尊重しないという風潮を是正し、適材適所の原則に基づいて公務員の配置を合理的にすることである。

法制化は文字通り、行政立法等の手段を用い、幹部の選抜、任用、管理、監督、罷免、離職休養・退休・退職等々に法的準則を与えることである。公務を執行する人の人事に関する権限に属する行政作用である人事行政は、国の行政の基盤となる行政であり、人事行政が一般行政のもつ目的を達成するための基本となる行政である以上、それがいかなる規範、制度、機構の下で執行される

かは重要な意義を有しており、それゆえ、人事行政が執行されるための規範、機構は一国の政治社会体制の根幹にかかわるものとして、すなわち憲法規範の一環をなすものとして定められるべきである⁽²⁰⁾。

四 中国の国情

人々は何かを主張するとき、まず最初にそれが必要かどうかを問わなければならない。次にはそれが可能であるかどうかを考えなければならない。もしそれが不可能なものであるならば、いくら必要と主張しても、ユートピア的な杓を超えないものになるであろう。現行国家幹部人事制度における諸弊害を除去し、それを現代化建設の要請に適応させるため、近代的公務員制度の導入が強く要請されている。にもかかわらず、中国の独特な国情があるため、それは必ずしも可能な作業ではない。では、いったい中国の国情とはどういうものだろうか。中国における公務員制度の創立は非常に必要であるとされるにもかかわらず、中国の現状は、いわゆる「海図になき航海」「楽譜なきオーケストラ」「設計図なき建築」であると比喩されるように、まさにその「海図」や「楽譜」や「設計図」を求めているところである、と言えよう。「暫行条例」に対する度重ねる修正が続いている一般法作成過程からも窺えるように、大国であるだけに、各地域の状況には相異があるので、全国一律に改革を進めることは軽々しくできることではない。

1 人民全体の教育水準の低さ

中国は11億以上の人口を抱えるうえに、耕地が比較的少ない社会主義農業大国である。それだけではない。その中には2億以上が文盲である。つまり、中国は貧しく、土台が弱く、教育、科学、文化もみな立ち遅れているため、近代的公務員制度を一律に導入することが不可能である。もっとも、現段階の中国では、文化的教育水準が低いだけでなく、思想教育・理論教育体制も必ずしも整えられていない。そのため、政治的には、四つの基本原則を核心とする指導思想と憲法を根本的内容とする社会規範が定められている。だが、実際の生活において、学校教育と社会教育において、社会主義思想や人民に奉仕する思想が讃えられるにもかかわらず、家庭教育においては、むしろ家庭と個人の利益が多く重要視されている。公の場合において、マルクス主義の基本的原則が讃

えられるにもかかわらず、私的な場合においては、むしろ権力や利益を争い、利口に保身を図る秘訣がしばしば好まれる。理論的には、マルクス主義を堅持しなければならないとされるにもかかわらず、実際の社会生活においては、人々は、実用主義を堅持すればなにもかもうまく行くが、マルクス主義を堅持して、人民のために真実を語ろうとするとしばしば保身さえできなくなる、ということを感じている⁽²¹⁾。人民全体の教育水準が低いうえに、家庭教育、学校教育、社会教育の相互離脱は、現行体制の諸弊害を生み出し、公務員制度を導入する基盤を弱めていると言えよう。

2 封建的思想の影響の広汎性と深刻性

中国は世界においてその封建的歴史がもっとも長い国である。幾千年来、科举制度をも含む、燦然たる古代文明が形成され、中国だけでなく、世界文明にも大いに貢献してきた。しかし、あまり長期的な封建的専制統治によって形成された封建主義文化は、その後、中国を停滞状態に陥らせたと思われる。

中国はマルクスが予測したようにまず発達した資本主義段階を経てから社会主義社会に入ったのではなく、半封建半植民地社会から直接に社会主義社会に突入したのである。そのため、李洪林が述べるように、新中国の社会的舞台には、すでに終わったはずの封建主義、かつて経験したことさえもない資本主義、建設しつつある社会主義、遙か遠い将来の目標たる共産主義という四つの主義が併存するようになった⁽²²⁾。この四つの主義の中で、幹部制度だけでなく、中国社会全体の進歩を著しく阻害しているのは資本主義より封建主義のほうがより強力的であろう。

建国してから、長期にわたって、中共と政府は主にブルジョアジーおよびその知識人の反対に力を注いできたが、実際には、封建主義的思想の影響はブルジョアジー思想より遙かに強く、社会の隅々まで浸透しているのである。いわゆる国家幹部制度に内在するさまざまな弊害は、封建主義思想の影響と関係ないのがほとんどない。たとえば、最も典型的なのは官僚主義の現象、家父長制等々である。また、建国直後において、一般の国家幹部に関する離職休養・退休・退職制度は、不備でありながら、すでに築きあげられたにもかかわらず、国家幹部制度における指導的幹部の実際上の終身制現象がつい今日にいたるまで国家幹部隊列を侵食していた。鄧小平が「党と国家の指導制度の改革につい

て」と題して講話してから、ようやくこのような封建的遺制に対する清算が行われ始めたのである。これらの封建的遺制に対する中共の長期にわたる闘いを理解し、今日の中国の国家幹部制度における様々な弊害を克服するための方法を探るために、まず、いわゆる封建的思想に対してある程度の認識を持たなければならないと言えよう。

3 人民の民主・自由・平等意識の未成熟

中国文化の最大の特徴として、柏楊が「官場」を挙げている⁽²³⁾。「官場」というのは、奇妙な蜘蛛の巣のようなもので、見ることもできず、触ることもできないが、その巣の中に落ちてしまった人は、すぐそのことを感じる⁽²⁴⁾。封建社会はすべて官僚の利益を前提とし、すべてを官僚の物差しではかる⁽²⁵⁾。すなわち、官僚政治は一種の特権政治である。特権政治の下における政治権力は、人民の意思を表し、人民の利益を図るために運用されるのではなく、「国家の」あるいは「国民の」という名義の下で人民を管制し、人民を奴隷として使うために運用され、権勢者の私利私益の達成のために運用されるのである⁽²⁶⁾。より具体的に言えば、中国の封建時代においては、官吏が地主、商人と結託し、一般大衆を搾取することにむさぼるにやってきたのである。

近代史において、中国のブルジョアジーや多くの識者は、封建社会の腐敗性を痛感して、ヨーロッパのブルジョアジーの民主・平等・自由・博愛の思想を導入しようと努めてきたが、結局はすべて失敗に終わってしまった。その結果、中国の封建主義思想は、資本主義の十分なる衝撃を受けることなく、直接に社会主義社会に入ってきた。1949年の中華人民共和国創立はこれらの封建的遺制を除去し、民主・自由・平等の新たな社会主義社会を建設する可能性を提供していた。建国以来、中共政府は中国人民を率いて、封建勢力を政治制度と社会・経済制度において消滅した。だが、社会主義民主政治の建設の重要性・切迫性が長期にわたって重要視されていなかったために、国家の政治生活と社会生活には、極めて民主・自由・平等意識を欠けている。最近の一連の改革によって、封建的思想の影響はある程度除去されたが、全国の民主政治建設は未だ重要な課題の一つである。また、鄧小平が指摘しているように、ブルジョア自由化反対は少なくとも20年をかけてやらなければならない、民主は徐々に発展しなければならない⁽²⁷⁾。ここからも中国における民主政治建設の長期性を窺うことがで

きるであろう。

4 法治主義観念の未成熟

封建社会の中国では、法はすべて「君子が小人を裁く」ことであった。「君子が仁であれば、彼は人民にとって父や母のようであるかもしれない。君子が残酷であれば、狼のようになるかもしれない」。非人格的な法に具現化される道徳体系は安定不変である。しかし、中国では、法は支配者が変えることができる。支配者の善良性に依拠する法は、恣意的で不安定な基礎の上に立てられているのである⁽²⁸⁾。すなわち、封建社会では、法の支配 (Rule of law) という観念がなく、帝王から平民まで、すべて「賢人政治」という観念を有していたのである。

封建社会における中国の官僚は、欧米のビューロークラット (官僚) とは全く異質であり、その忠誠の対象が決して国家でもなければ国家の指導者でもなく、官職を与えてくれた人だけである、と指摘される⁽²⁹⁾。まさに「国家が衰えて官僚が強くなり、国家は貧しくして、官僚は富み栄える」⁽³⁰⁾。しかし、なぜこのような官僚制度が成り立ったのであろうか。王亜南が指摘しているように、中国の官僚体制は、農民の無知、孤立、宗法 (家父長) 的社会組織に束縛されたことおよび政治に関心しないことをその存在の前提条件としたのである⁽³¹⁾。したがって、今日における農民大衆の教育水準が低いことは、すなわち官僚政治の温存の土壌であると言えよう。また、長期にわたって経済の未発達 of 制約を受け、一般の農民大衆は、少しでも生活が豊かになれるならば、民主や法治を失っても一向構わないというような習性を有する。特に「賢人政治」観念のもとで、法律をもって自分の権利を守ろうとは決してしない。

中国の農民は極めて強い忍耐性を有する。しかし、彼らの苦勞に耐えられる忍耐精神は生来のものではなく、宗法 (家父長) 的社会組織、倫理教義および度重ねて再生産された同形態の統治方式によって教育・訓練され、鍛え上げられたものである⁽³²⁾。

封建社会における中国大衆のこの種の状態は、新中国の創立によって一斉に克服されたわけではない。確かに、新中国成立後、大規模な土地改革によって、封建的制度の基礎が壊された。また、反革命鎮圧運動等一連の運動を経て、封建的政治勢力もほとんど消滅された。しかし、人々の思想を束縛する封建的思

想は、依然として根強く存続している。例えば、アラン・ペールフィットが文革中の見聞として、「中国の大衆はどんな思いがけない命令でも受け入れる習慣がすっかり身につけてしまったので、どんな方向転換も彼らを驚かさないように見える」⁽³³⁾と、指摘している。この点に限って、文革期の大衆はまさに封建時代の大衆と同様であると言えよう。近年の改革・開放政策の下で、思想がより解放され、法治主義の観念が形成されつつあるが、公務員制度の完全実施に必要な社会的条件がすでに成熟したと言えるほどではない。

五 中国における公務員制度の許容度

公務員制度の基本原則によって、当該国の公務員制度は特色付けられるのである。中国において創立しようとされる国家公務員制度は、上記中国の独特の国情により基本原則が確立されることになる。

近代において、行政の一層の分業化・専門化に伴って、国家行政の担当者はその各自担当する行政分野の専門家でなければならなくなった。そこで、国家行政の合理的かつ能率的な運営を図るために、国家行政の担当者たる公務員に関する制度＝近代的公務員制度が確立され、次第に普及されるようになった。

中国では、民主主義革命期に確立された優良な伝統があるが、今日に至ると、忘却されてしまったか、すでに時代遅れになったものが多い。特に、近代的政治運営に必要とされる「法の支配」(Rule of Law) および「法律による行政」

(Gesetzmässigkeit der Verwaltung) という原理(依法行政の原理)は未だ理想としてしか掲げられていない。日本等の自由主義諸国家は「法治国家」から「行政国家」へ転換しつつあるのに対して、中国はむしろ「行政国家」から「法治国家」へ転換するために努力しつつある⁽³⁴⁾。したがって、中国における公務員制度の創設に際して、さまざまな困難にぶつかることは必至である。いうまでもなく、中国における近代的公務員制度の導入はその技術的建設だけを意味するのではなく、むしろその原則に対する許容度がより重要である。したがって、中国における近代的公務員制度建設の可能性を論ずるには、まず近代的公務員制度の諸原則⁽³⁵⁾をめぐって検討してみることは、有益なことであると考える。

1 公務員制度の理念と一党支配体制

(1) 公務員制度の生成背景

もともと、近代的公務員制度は、二大政党制あるいは複数政党制を背景として生成してきたものである。アメリカにおける獵官制 (spoils system) は、二大政党制の発展と共に展開されたものである。「官職は勝者に帰す (To the victors belong the spoils)」が示しているように、獵官制の下で、「官職 (office) なる概念が、社会に対する義務という理想的な意味をもつものでもなければ、また進んで自ら怠るようなことがなければ、一生安じてその生涯にいられる如き住心地のよい居場所としての実際的な意味をもつものでもなくなり、ただ過去・現在・未来の政党への奉仕によって報酬として受けるという邪道に陥ったものとして考えられるに至ったのである」⁽³⁶⁾。かかる獵官制の発達は、必然的に多くの弊害をもたらした。例えば、官吏の紀律を腐敗させ、廉直さを低下させること、官吏の任免が不当であり、党派が責め合い、大統領が上院とは圧れきし、政治の不安定性をもたらすこと、行政能率を減退すると、獵官者に應對するために経費を浪費し、時間を浪費することである。かくして、アメリカ人は、腐敗と非能率を産むけれども人民と政党が公務員を直接支配し易いという獵官制度よりも、むしろ人民と政党の支配力は著しく減退するけれども能率的にして公正な職業的官吏制度を選ぶに至ったのである。而うして、この職業的官吏制度の確立に対して指導原理を提供したのが、かの資本主義経営に於ける能率追求の学たる「科学的管理法」(Scientific management) であり、またその生んだ経営学乃至は人事管理学であったのである⁽³⁷⁾。

情実任免 (patronage) や獵官制に反対し、各党派が政権をめぐる激しく競い合うという状況において、政府政策の連続性および政局の安定性が保障されるため、近代的公務員制度が創立されたのである。複数政党制の下で、さまざまな利益関係によって、人々は異なる政党を支持することができる。人民全体の利益のために、国家公務員に対して、政治的中立が要求され、国家行政の中立・公平な運営がある程度期待されている。つまり、先進資本主義諸国では、国民主権という原理は、公務員制度において支配階級と被支配階級とを包含した「国民全体の奉仕者」という形で現れたのである。これはまた公務員制度における政治的中立の原則の根本的根拠である。

(2) 一党支配体制

中国では、他の社会主義諸国と同様、「すべての権力は、人民に属する」(1982年憲法第2条第1項)と定められ、人民主権の原理が掲げられているが、それは「労働者階級の指導する労農同盟を基礎とした人民民主主義独裁の社会主義国家」(1982年憲法第1条第1項)における、共産党の指導を前提とした、人民主権の原理である⁽³⁸⁾。1982年憲法では、中国人民全体に対する「党の指導」の堅持は確認されている。すなわち、中国における新民主主義革命の勝利と社会主義事業の成果は、いずれも、中共に指導された中国の諸民族人民が、マルクス・レーニン主義と毛沢東思想の導きの下に、真理を堅持し、誤りを是正し、多くの困難と障害に打ち勝って獲得したものである。したがって、中国の諸民族人民は、引き続き中共の指導の下に、マルクス・レーニン主義と毛沢東思想に導かれて、人民民主主義独裁を堅持し、社会主義の道を堅持し、社会主義の諸制度を絶えず改善し、社会主義の民主主義を発展させ、社会主義法制を健全化し、四つの現代化を実現し、中国を高度の文明と高度の民主を備えた社会主義国に築き上げていくであろうと(序言)。1982年9月6日、中共第12期党大会で採択された中共規約では、マルクス・レーニン主義と毛沢東思想を指導的原理とする中共は(総綱第2号)、中国労働者階級の先鋒隊であり、中国各民族人民の利益の忠実な代表であり、中国社会主義事業の指導的な核心である(総綱第1号)と、中共の一党支配体制が確認され、合理化された。いかなる国家机关、政党、利益団体あるいは個人にも、「党の指導」を受け入れることが、その存立の前提条件であるので、国家公務員になる第一の要件は中共を擁護することである(「暫行条例」第6条第1号)。

今までの中国では、資本主義のものであるとか、社会主義のものであるとかを基準として物事の取捨を決めるケースが非常に多かった。公務員制度についても、長い間にわたってそれを資本主義のものであると決め付けられ、それを導入することはもちろん、それに学ぶことさえ厳しく禁止されていた。しかし、社会主義現代化の実現には、商品経済の新たな秩序の要請に適応し、政治体制改革の展開を確保するためのいきいきとした、活性のある、能率の高い政府活動システムを創設しなければならなかった。だが、共産党一党支配体制の下での中国では、近代的公務員制度が創立されうるであろうか、またそれは果た

して機能しうるのでしょうか。

2 諸原則の導入の可能性について

近代民主政治の下において、公務に従事する機会は広く一般の国民に対して平等に公開されていなければならない⁽³⁹⁾。最近の中国において、最も盛んに主張されたのはすなわちこれらの平等特に機会の平等であろう。

中国憲法では、公民は、法律の前に一律に平等であり(第33条第2項)、法律の定めるところにより、各種の方途および形式を通じて、国家の事務を管理し、経済および文化事業を管理し、社会の事務を管理する(第2条第3項)、と定められている。すなわち、公務に従事することに際して、憲法上の差別待遇は禁止され、まさに「任人唯賢」の幹部基準に基づいて平等に幹部選抜・採用が行われたはずである。「暫行条例」では、この憲法上の原則をより具体化させ、国家行政機関が国家公務員を採用する場合には、公開・平等・競争の原則を貫徹し、試験又は選考を経て、成績が優秀である者を選んでその者を採用する(第10条)、と定められている。公務員の任免をもっぱら政治的情実によって決定する獵官制の腐敗を防ぎ、現代の複雑な行政需要に対応し、能率的で中立公正な行政を行うため、専門的知識を持つ有能な公務員を確保し、これを政治的勢力関係から分離するために、公務員の任用の基礎を、競争試験等によって実証された資格や成績におく制度が必要になった。これは現代における主要先進諸国の公務員制度に採り入れられている成績制あるいは成績主義の原則(merit system)である。

一見、「任人唯賢」の原則は成績主義の原則とそれほど異なることがないように見えるが、実際には両者には根本的な相異を有する。すなわち、前者は指導者の主観的判断によるものであるのに対して、後者は公開競争試験の成績という客観的判断基準を予定している。従来 of 国家幹部制度に存在してある各種の非民主的、あるいは封建的な採用方式を改革し、民主的な成績主義の原則の導入は大いに唱えられている。「暫行条例」もこれを定めている(第10条)。成績主義の原則の導入によって、「任人唯賢」の本来の主旨がようやく実現されるであろう。

先進諸国において実施されている公務員制度には、政治的中立の原則が最も共通の原則である。近代的公務員にとって何よりも必要なことは政治的中立性

(neutrality) あるいら不偏不党 (impartiality) であると言えよう。だが、公務員の政治的中立の原則について、中共は明確に拒否している。イギリスにおける政務官と事務官との分離過程から分かるように、その目的は政局の安定性、連続性および政府活動の能率向上を保障することにある。中国は共産党の一方支配体制の下にあり、政局が一貫として安定であるはずである。そこで、業務類公務員でも、政治的に共産党と一致することを保ち、積極的に政治活動に参加することが提唱されている。

行政の運営を政党政治の弊害から守り、その公正を確保するためには、事務職員の身分を保障し、職員が不当な政治的圧力から罷免され、懲戒されるような不安を一切無くしてしまうことが必要である。すなわち、大体不都合な事由がない限り (good behavior) 在職するという原則が要請される。これは行政府の行なう行政が一方一派に偏してはならないということである。あきらかに、一方支配体制のもとでは、こういう原則は成り立たないはずである。しかし、制定中の「暫行条例」では、身分保障の原則が定められている (第5条第5号)。ここで言う身分保障の原則は、すでにその原則の本来の意味と異なっていることが言うまでもない。つまり、四つの基本原則の堅持を前提としているから、共産党を擁護しないなら、直ちに「免職され解雇される」であろう。外国の経験を吸収するのがよいことであるが、問題はその現実的実行可能性があるかどうかである。

高度に複雑な行政に対応するため高度に技術化された近代的公務員制度を確立し維持するためには、人事行政についての専門的行政機関の設置が必要である。そして、この種の行政機関は、人事行政の公正を期し、政治的圧力から自由な立場に立って、職員の利益の保護を図る必要上、任命権者に対して独立性を持つことが必要である。

中国では、公務員制度の実施に備え、国家公務員の管理機構として、1988年7月に人事部が創立された。人事部には多大な権限が与えられたが、共産党の指導を堅持するという原則は変わってないから、所属の国務院の管轄はもちろん、中共中央の指導も拒否されたのではない。

総じて言えば、近代的公務員制度における政治的中立の原則も、身分保障の原則も、さらに人事行政機関の独立の原則も、何れも一方支配体制になじまない。中国におけるこれらの原則の導入を試みるならば、一方支配体制の下で修

正を加えなければならない。もっとも、実際には、現行憲法を修正しない限り、国家公務員の政治的中立の原理を導入することはまず無理である。

最後には、近代的公務員制度は、民主的な制度であると同時に、科学的、能率的な制度でなければならない。いわゆる科学的人事行政の原則である。

科学的・能率的人事行政の具体的な保障としては、一般に職位分類制度、合理的な給与制度、研修制度、職員の福祉、利益の保護制度等が挙げられる。これらの制度は、最近の国家幹部人事制度の改革において、次第に整備されつつある。もっとも、「暫行条例」では、職位分類制度の実施が規定され、申告および控告等の救済制度も設けられている。目下の経済発展等の客観的な制約があるが、いわゆる「科学的」についての具体的な定義内容を考慮しないなら、科学的人事行政の原則は、公務に従事する機会の公開・平等の原則、成績主義の原則とともに、原則として一党支配体制下の諸原理と衝突しないであろう。実際にも、現行国家幹部人事制度の諸弊害を克服することを目的とする、中国における近年の試みでは、すでにこれらの原則が掲げられ、実施に移されつつある。中国でいう「専門家指導の原則」⁽⁴⁰⁾はすなわち科学的人事行政の原則の現れであると言えよう。

むすび

現代行政の目的は国民の権利実現にある。そこで、「違法または不当な行政活動を、未然または既然に統制し、国民の権利実現を図る手法としては、立法的、行政的及び司法的統制の三つの手法を挙げることができる」⁽⁴¹⁾のである。法的統制の長い空白期を経てきた中国にとって、一番重要なのは、立法的統制と司法的保障であると思われる。すなわち公権力の行使に対する法の統制を理由づける法原理として、法律留保の原則と法律優先の原則を内容とする「法律による行政の原理」(Gesetzmässigkeit der Verwaltung) 又は「法の支配」(Rule of Law) の原理を樹立しなければならない。これらの原理は、中国流でいえば、いわゆる「守法精神」である。すなわち、ただ法律を制定するのではなく、全国的に「守法精神」を養成するように努力しなければならないのである。「行政権発動の根拠を法律で定め、行政を法律に適合して行わしめることによって、行政の適法性を保障し、もって、国民の人権保障を実現するための手法」が必要である⁽⁴²⁾。

公務員制度について、まず何よりも大事なものは、国家公務員法を制定し、それに関連するあらゆる分野の法規を整理し完備させることである。これは国家公務員に対する科学的な管理の前提条件である。日本では、公務員関係の性質について、最近色々な新しい学説が唱えられているが、伝統的な特別権力関係説は依然として主導的な地位を占めている。これに対して、中国では、特別権力関係説を唱える説は見当たらないが、公務員行政の権力的性格を否定することはできない。したがって、公務員行政における法治主義の原理はなおさら重要である。立法的な統制のほか、行政的な統制も必要であるし、司法的な統制も欠けてはならない。しかし、現代行政の巨大化や分業化によって、「法治国家」から「行政国家」へ転換しつつある欧米や日本では、これらは「殆ど実効ある統制の実を果たしていないと断ずることができ」るので、中国においては、特に自国の状況に基づいて分析して、ふさわしい道を摸索し出さなければならない。公務員制度に高い社会的地位を占めさせるために、公務員の高尚なる社会的品位（Social Prettidge）と厳粛なる職業的綱紀（Professional Morale）がなければならない⁽⁴³⁾。法律や紀律が無ければならないのは当然であるが、しかし、それだけを強調すれば良いと考えれば、それは大間違いである。「高尚なる社会的品位」というのは、法律や紀律だけでは保障できないからである。人事管理体制の改革の出発点と帰結は、社会学的角度からみれば、人格の全面的発展を促進し、労働者の勤労意欲と進取の精神を高め、人の創造性、能動性と才能を充分に発揮させることである。人の能力の発揮を軽視し、生産力の発展を重視しないならば、公務員制度の改革は成功にならないであろう⁽⁴⁴⁾。この意味では、鄧小平が唱導する、経済建設を中心とし、改革・開放の政策を堅持する、いわゆる中国の特色を有する社会主義現代化建設における数々の重大な発展は、中国の特色を有する公務員制度の創立に確固たる基礎を築きあげるであろう。

中国では、今まで、公務員行政において、ほとんど政策に頼ってきたので、速やかに全面的に立法を整備するのが焼眉の急だといっても過言ではない。しかし、決して政策による調整を完全に放棄してもよいのではない。「なぜなら、『こと人間に関するかぎり、科学的諸原理はほとんど紙屑に過ぎない』からである」⁽⁴⁵⁾。例えば、日本の公務員が、「職場に強い忠誠心を持っているし、自己の職場について深く考え、職場の仕事についての意義を理解している」⁽⁴⁶⁾のは、決して法律や紀律だけによるものではない。むしろ、終身雇用制や公務員

に対する福祉厚生政策、とりわけ日本的人事管理の中核たる合理性・能率性と納得性・合意の「二重の基本原理」⁽⁴⁷⁾などによるとと思われる。こういう「二重の基本原理」の下において、日本人の間でもっとも評価される性質は他人と調和して働き、自分が意見を異にしている、大勢の意志に同意する能力である。だから、能力はしばしば年齢や経験よりも重要とは考えられていない。そして、労働者は、それに応じて報酬が支払われる。公務員制度においては、人事の配置転換こそが頻繁に行われているようであるが、やはり身分保障の原則により、事実上の終身雇用制が実施されている。この終身雇用制度はたいいてい日本人、特に世界大戦を体験した人々にはたいへん人気があるように思われる。この制度が日本の戦後経済の大成功の重要な原因の一つであることは確かである。日本の経験から分かるように、近代的公務員制度の諸原理を導入すると同時に、それを中国の国情に適応させたり、あるいはそれをもって中国の国情を改めたりすることは、当面における最も重要な課題であると言えよう。

歴史において、最も長期にわたって中国を統治してきた政治制度は中央集権の封建的官僚政治である⁽⁴⁸⁾。このような官僚政治は、今日にいたっても、依然として国家幹部制度を侵食している。現行国家幹部制度に内在する様々な諸弊害は、すべてこれらの封建的思想の影響とかかわりがある。家父長制も官僚主義等の現象も、すべて封建的思想、特に「官場」の風習である。これらの弊害を除去するには、近代的公務員制度を導入するだけでは足りない。これらの弊害を生む封建的思想の影響を除去しなければならない。人民大衆の無知、孤立、宗法（家父長）的社会組織に束縛されたことおよび政治に関心しないことが官僚政治の前提条件であるとすれば、国民全体の文化水準を向上させるのは最も重要な課題であると言えよう。確かに、建国直後に、国民教育が大々的に行なわれていたが、今日にいたっても、中国は依然として二億以上の文盲を抱えている。国民全体の教育水準が低いので、民主政治の遂行が困難になり、官僚政治の温存が可能になる。したがって、封建的思想を除去するため、官僚政治を防止するため、国民全体の文化水準を向上させることは、公務員制度の創立を含む一連の改革の今後の重要な課題の一つになるであろう。

「暫行条例」には未だにさまざまな問題点を有するが、公布・実施の過程において、次第に完備されるようになるであろう。すなわち、今日の中国の国情は、公務員制度の導入に必ずしもふさわしくない要素を有するが、「暫行条例」

を中心とした中国の特色を有する国家公務員制度の体系は、中国の特色を有する社会主義現代化建設の過程において、国民全体の教育水準が向上し、守法精神が養成されるにつれ、高度な社会主義民主政治体系とともに、次第に形成されるであろう。

注

- (1) 鄧小平「党和国家領導制度的改革」、『鄧小平文選』283頁（人民出版社，1983年7月）。
- (2) いわゆる「高級幹部」は不確定概念であるが、ここでは、すなわち中央と国家機関の副部長，省・市・自治区の党委員会副書記，副省（市）長，副主席，軍隊の副軍級以上およびそれに相当する職務を担当する黨員幹部，外務・機密職員を指す。
- (3) 労働人事部政策研究室『人事工作文件選編（V）』145頁（労働人事出版社，1984年8月）。
- (4) 労働人事部政策研究室，前掲書，146頁。
- (5) 凌星光『中国の戦略的方向づけと現実の問題点』27頁（日本経済調査協議会，1988年9月）。
- (6) 趙紫陽「沿着有中国特色的社会主義道路前進——在中国共产党第十三次全国代表大会上的報告」、『人民日報（海外版）』，1987年11月4日。
- (7) 『人民日報（海外版）』，1988年11月12日。
- (8) 『瞭望』8頁（1988年7月16日）。また，伍岳中「中華人民共和国における人事管理制度」、『季刊人事行政』第44号65頁（学陽書房，1989年6月）では，「今年（1989——引用者）から国家公務員制度を実行し始める」と指摘している。
- (9) 『光明日報』，1988年8月16日，第一面。
- (10) 鄧小平「解放思想，实事求是，團結一致向前看」、『鄧小平文選』136～137頁（人民出版社）。
- (11) 皮純協・張煥光『現代公務員制度研究』前言2頁（中国廣播電視出版社，1988年4月）参照。
- (12) 楊建順『中国『国家公務員暫行条例』（第15草稿）』，『一橋研究』第14巻第4号197～218頁（1990年1月）を参照されたい。
- (13) 労働人事部政策研究室，前掲書，445頁。
- (14) 董成美（楊建順訳）「中国における行政機構の改革」，『一橋研究』第15巻第1号195頁（1990年4月）。
- (15) 趙履寬他『人事管理学概要』8頁（労働人事出版社，1986年9月）。戦後の日本経済の発展および中国経済の発展の実情はそれを実証していると言える。
- (16) H. Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, 1932,

vol. II, P. 1163.

- (17) 趙紫陽, 前掲書。
- (18) 渡辺保男「高級官僚の機能」, 『中央公論』1963年2月号294頁。
- (19) 陳雲「要使用資方人員」, 『陳雲文選』327頁(人民出版社, 1984年7月)。
- (20) 人事行政研究会・地方公務員行政研究会『現代行政全集4・公務員』17~18頁(ぎょうせい, 1985年1月) 参照。
- (21) 陸震「当今中国社会運行中的兩大機制性病患析」, 社会科学編輯部『社会科学』1988年第12期19~20頁。
- (22) 李洪林『四種主義在中国』「代序」2頁(生活・読書・新知三聯書店, 1988年12月)。
- (23) 柏楊(張良澤・宗像隆幸訳)『醜い中国人』89頁(光文社, 1988年5月)。
- (24) 柏楊(張良澤・宗像隆幸訳), 前掲書, 115頁。
- (25) 柏楊(張良澤・宗像隆幸訳), 前掲書, 89~90頁。
- (26) 王亜南『中国官僚政治研究——中国官僚政治之經濟的歴史的的分析』190頁(中国社会科出版社, 1981年6月)。
- (27) 鄧小平「旗幟鮮明地反对資産階級自由化」, 中共中央書記処研究室・中共中央文献研究室編『堅持四項基本原則反对資産階級自由化——十一届三中全会以来有関重要文献摘編』371頁(人民出版社, 1987年2月)。
- (28) B・I・シュウォルツ(平野健一郎訳)『中国の近代化と知識人——嚴復と西洋』151頁(東京大学出版会, 1978年4月)を参照。
- (29) 柏楊(張良澤・宗像隆幸訳), 前掲書, 115頁。
- (30) 李伯元『官場現形記』(晚清小説大系)3頁(広雅出版有限公司, 1984年3月)。
- (31) 王亜南, 前掲書, 39頁。
- (32) 王亜南, 前掲書, 129頁。
- (33) アラン・ペールフィット(杉辺利英訳)『中国が目ざめるとき世界は震撼する』上巻278頁, 281頁, 282頁(白水社, 1974年11月)。
- (34) 行政国家(Verwaltungsstaat, administrative state)とは, 多義的な概念であるが, 日本では, 司法国家(Justizstaat, juridical state)に対する概念として, 行政権を司法権の干渉から解放するために, 行政上の争いの裁判を司法裁判所ではなく, 行政部内の裁判機関(行政裁判所)に裁判される等, 行政権の地位を保障する制度を認める国家を意味するのが一般的である。しかし, ここでいう行政国家は, 「現代国家の装置のなかで, 行政の諸活動が, 立法・司法の活動との相対関係において, とくに強化・拡大され」, 法律的な羈束が薄くなってきた現象を意味する。辻清明『行政学概論』上巻3頁(東京大学出版会, 1984年10月)を参照。
- (35) 一般には, 先進諸国において実施されている, いわゆる近代的公務員

制度の基本的原則として、次のようなものが挙げられている。すなわち、公務に従事する機会の公開・平等の原則、成績主義の原則、政治的中立の原則、身分保障の原則、人事行政機関の独立の原則および科学的・能率的人事行政の原則である。田中館照橘『公務員法——質問と解説で学ぶ』25～27頁（有斐閣、1986年11月）を参照されたい。だが、皮純協・牟信勇『論人事行政法制化』7頁（中国人民大学、1985年10月）では、近代的公務員制度の原則としては、民主の原則、平等の原則、公平の原則、効率の原則と専門家指導の原則が挙げられている。つまり、一般に理解される近代的公務員制度の原則と比較すれば、政治的中立の原則と身分保障の原則が見落とされているのである。「暫行条例」では、身分保障の原則が掲げられているものの、政治的中立の原則に代わって積極的政治参加の原則が掲げられている。

- (36) J. Bryce, *American Commonwealth*, vol. II 1889. P. 183.
- (37) 足立忠夫『職階制法案に対する批判』、『法律タイムズ』（THE LAW TIMES）1950年1月号46頁。
- (38) 国家論において、かつて単純抑圧機能論から抑圧機能・管理機能論に発展してきた。長期にわたって生産力発展の任務を副次的な位置におき、社会主義的改造が基本的に達成されたあとも、依然として「階級闘争をカナメとした」ため、もともと社会主義の本質的属性をもたないか、ある特定の歴史的条件にしか適しないような、生産力の発展と生産の商品化、社会化、現代化に役立つ多くのものが、「資本主義の復活」として攻撃されてきた（趙紫陽、前掲書）。国家の管理機能論についての認識に基づいて、経済体制改革・政治体制改革とともに、従来の国家幹部体制に代わった、国家公務員制度の導入が提唱されたのである。もし、こういう認識上の転換がなければ、公務員制度建設の可能性を論じること自身も不可能であろう。
- (39) 日本では、一般にこれを「公務の公開・平等の原則」と称している。例えば、田中館照橘『セミナー公務員法Ⅰ・法律関係編』162頁（ぎょうせい、1981年7月）。そこで論じられているのは、すなわち「公務に従事する機会の公開、平等の原則」のことである。単に「公務の公開・平等の原則」と称すれば、それは別の意味、つまり、国民の知る権利の意味で、公務を国民に公開することを内容とし、公務の秘密主義に対する概念だと誤解されがちである。したがって、ここでは、その内容・本質に鑑み、上記の用語を使うこととする。
- (40) いわゆる「専門家指導」の原則とは、玄人指導の原則ともいい、指導的職務を担当する公務員がその所管の業務についての玄人あるいは専門家でなければならないことを意味する。このようなことは、資本主義諸国では何とも思わない位常識的であるが、中国においては、長年にわたって「素人が玄人を指導する」というスローガンの示している通り、素

人と玄人との関係は全く転倒されていたのである。つまり、専門家指導の原則の確立はつい最近の諸改革の産物である。

- (41) 南博方「国民の権利実現と行政活動原理の変遷」、『ジュリスト』第859号43頁（1986年5月）。
- (42) 南博方，前掲書，43頁。
- (43) 蠟山政道「官吏制度と人事行政」、『警察研究』第3巻43頁（1932年）。
- (44) 趙履寛・王子平『人事管理和社会学』13頁（中国展望出版社，1986年）。
- (45) 今村都南雄「行政管理の概念」、『季刊行政管理研究』第39号4頁（1987年10月）。
- (46) ラマスワミ・ヨガナサン「日本の公務員制度に対する印象」、『人事院月報』第37巻第2号26頁（1984年2月）。
- (47) 高田一夫「『日本的』人事管理は欧米とどこが違うのか——一つの調査仮説」、『一橋論義』第106巻第2号24頁（日本評論社，1991年8月）。
- (48) 王亜南，前掲書，再版序言1頁。