

## 中国における国家公務員制度の展開と課題

楊 建 順

### はじめに

中国における国家公務員制度の建設は、古くて新しい課題である。

中国共産党（以下、中共という。）前総書記・趙紫陽は、第13期党大会における「中国の特色ある社会主義道路に沿って前進せよ」という報告の中で、国家公務員制度創設・幹部人事制度の改革を呼び掛けた。<sup>(1)</sup>それ以降、「四つの現代化」政策の下で、公務員制度という人事行政改革は、早急な課題として真剣にとりあげられている。しかし、それはあくまでも手探りの状況の中での「海図になき航海」<sup>(2)</sup>というべきものである。

また、中共元総書記・胡耀邦の死去を契機とした一連の民主化要求運動に対する政府鎮圧以来、国家公務員制度の建設を含む一連の改革・開放政策の行方は、各国の有識者の注目を呼んでいる。民主化要求運動に対する政府の態度をどう評価すべきかはさておき、公務員制度の建設は緊急の課題であり、遅かれ早かれその作業は再開されるものと考えられる。

本稿では、中国における公務員制度の展開を辿りながら、その制度に対する理解を図り、さらに現時点における公務員制度の課題を検討することとする。

### 一 公務員制度の展開

公務員制度に対する考察には、歴史的な視座からの分析も非常に重要な意義を有する。何故ならば、一国の行政とは、すべてその国の政治と深い係わりをもちながら発展してきたものであるからである。官吏制度ないし公務員制度は、一種の歴史的発達を遂げてきた社会的制度である<sup>(3)</sup>ので、現実の公務員制度を考察するに際して、それをより客観的、より科学的に分析するためには、その制度の歴史的な沿革を辿ってみることが不可欠であると思う。その意味で、中国

の公務員制度の展開を顧みることは、今日の中国の公務員制度の研究にとって、非常に有益かつ必要なことであろう。

中国は最も古い文明の歴史を有する国家の一つである故に、かなり古い官吏の管理制度の歴史をも持っている。しかし、今日の国家公務員制度は、革命戦争時代の幹部制度にその沿革を求めることができるため、本稿の考察も右制度以降にその対象を限定することにする。

## 1 革命戦争時代の幹部制度

### (1) 幹部システム及び幹部政策

1921年に創立された中共は、北伐戦争、土地革命戦争、抗日戦争と第三次国内革命戦争・国共内戦を経て、1949年10月に中華人民共和国を創立し、それに伴って建国直後に多くの人事立法を行って、ほぼ整然たる人事行政法制を創りあげた。中共の人事行政立法の沿革は革命戦争時代、具体的には1930年代に遡ることができる。

中共中央故主席・毛沢東は、1938年10月に「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、「才徳兼備」の人材・幹部の養成を呼び掛け、革命闘争における幹部の役割を強調した。そこで、革命戦争時代における一般の幹部基準は、(1)党路線の執行者、(2)党の規律の遵奉者、(3)大衆と密接に連繫する者、(4)独立して作業する能力ある者、(5)積極性と自己犠牲の精神に富む者、であるとされ、指導的幹部は、(1)巧みに幹部の識別ができる者、(2)巧みに幹部を使用できる者、(3)巧みに幹部を大事にすることのできる者でなければならない、とされた。中国の歴史には従来から幹部の任用問題に関する「任人唯賢」の路線と「任人唯親」の路線との相対立する二つの路線が存在していたが、中共は前者の「任人唯賢」の幹部路線を堅持しなければならぬとされた。<sup>(5)</sup>

中共は、その創立の日から、幹部問題を非常に重視して、軍事、政治、文化、党務等の領域にわたって多くの幹部を養成してきた。中共中央は、1940年1月に「幹部の学習に関する指示」を出し、同年2月に「党校の創立に関する指示」を出し、各中央局、中央分局から地・県委まで中級、初級の党校と訓練班を創り、大きなクラスの授業という方式で幹部を養成・訓練するようにした。同年3月に党中央はまた「在職幹部の教育に関する指示」を出した。1941年12月の党中央の「延安幹部学校に関する決定」は、幹部教育の方針と方法を規定した。

そして、1942年2月の党中央の「在職幹部の教育に関する決定」は、幹部教育の内容を規定した。

全国革命の勝利を前にして、党中央は1948年7月にマルクス・レーニン主義学院及びその分院を設置することを決定し、新解放区を接収・管理するために、大量の省、地、県、区レベルの幹部を研修させた。

革命戦争という特別な時期において、徳才兼備の幹部基準は厳格に執行されず、「徳」に偏って行われていた。1940年7月の「幹部審査の問題に関する中央の指示」によれば、スパイの防止と洗い出しのために、幹部に対する厳格な「審査」制度は「党を固める重要な工作」として実行されていた。つまり、職務以前にまず人民への忠誠を要求されていたのである。延安期から、幹部は指導者と大衆のパイプ役として活躍し始め、「大衆を指導し組織する能力を備えた人物」であるようになった。

## (2) 幹部制度の特色と意義

革命戦争時代における中共の幹部制度は主に次のような幹部政策上の原則に依拠していた。それは、「党管幹部」（共産党が幹部を管理するという。）の原則、幹部工作が党の各時期の主要課題に奉仕する原則、「任人唯賢」の幹部路線と徳才兼備の幹部基準、知識分子と非黨員幹部の吸収を重視する原則、幹部教育を重視する原則及び組織簡素化の原則である。<sup>(6)</sup>

革命戦争時代の幹部制度は、今日の公務員制度発展の基礎であり、当時の幹部政策、特に「党管幹部」の原則や「任人唯賢」の幹部路線と徳才兼備の幹部基準は、今日の公務員制度の原則になっている。すなわち、国家公務員に関する多くの政策や方針が革命戦争時代から創立されたものである。ここで付け加えなければならないのは、革命戦争時代の幹部制度の当時における重大な役割と現代的な限界性である。一言でいえば、人事行政・幹部の管理は、革命戦争時代という特異な状況の下で、主に政策に依拠し、結果的に成功した。しかし、建国後において、人事行政・公務員の管理は、政策による方法から法律あるいは法令の形式に切り替えられなければならないのである。以下、建国後の公務員法制度の整備について考察してみることにする。

## 2 建国後の国家公務員制度の建設

建国後の公務員制度建設は、創始期（1949年～1966年）、空白期（1966年～1976年）、復活期（1976年～1988年）及び停滞期（1988年～現在）という発展段階に分けられる。

### (1) 創始期（1949年～1966年）

#### ① 国家公務員制度の必要性

1946年7月、第三次国内革命戦争が本格的に始まった時点で、国民党は絶対的な優勢を占めていた。にもかかわらず、1949年には、国民党勢力は中国大陆から一掃され、中華人民共和国が創立された。この中共の勝利は、人民大衆の支持を獲得したことの外、「多数の才徳兼備」の幹部があったからこそのことである。

しかし、1949年の新中国の成立に伴って、幹部制度の新環境への適応という難問が中共の前に横たわっていた。国家公務員体制の整備が日程に上がってきたのである。

幹部は、軍系統を除いて、新中国成立時の72万人から1952年の275万人に増加した<sup>(7)</sup>。かくして、新中国の幹部不足は、早くも1952年にはほぼ充足されたと言われる。そして、1952年から1956年にかけては中央の増加抑制の意図に反して、組織が自己増殖を遂げたのだとされている<sup>(8)</sup>。

1954年に「思い切って幹部を抜擢する」という方針から「削減と調整」の方向への転換の兆しが現れ、1957年に大幅な幹部削減が行われた。但し、大規模な経済建設に伴って、経済建設面の人材不足は、依然として深刻な問題であった<sup>(9)</sup>。1956年1月、故国家主席・毛沢東は最高国务会議を召集し、中国の経済及び科学文化を世界先進水準とするためには、大量の幹部及び優秀な科学技術者が必要であると指摘した。しかし、当時の中国は、経済が遅れているだけでなく、文化も遅れていた。革命前から受けついで近代的工業は十分発展していなかっただけでなく、革命前に養成された科学技術幹部は非常に少なかった<sup>(10)</sup>。国家建設における幹部需要の急増と幹部制度との不均衡は、国家公務員制度の整備が焦眉の急であることを示している。

#### ② 制度的な建設

1957年9月の「行政職員の任免方法」をはじめ、同年12月の「県以上の人民

委員会の国家機関職員の任免条例」, 同年10月の「国家行政機関職員の奨励懲戒に関する暫行規定」(以下, 「奨励懲戒暫行規定」という。)等の法規によって, 国家公務員の任免制度・懲戒制度が確立された。

また, 1950年10月の「在職幹部の学習問題に関する通知」, 1956年4月の「幹部訓練工作企画の制定に関する通知」等一連の通知や指示によって, 研修制度が確立された。

1952年と1955年の2回の給与制度改革を経て, 1956年の国家公務員の給与制度の根本的な改革では, 按勞分配・同工同酬の原則(給与の公平の原則)が打ち立てられた。

1955年の「国家機関職員の退職措置に関する暫行方法」, 1958年の「一部の老幹部に各種の榮譽的職務を担当させることに関する通知」及び「労働者・職員の退職措置に関する暫行規定」等により, 職員の退職問題・新旧交替の問題がほぼ制度的に解決された。

かくして, 「もしこのような政策が長期間にわたって継続されていたならば, 専門家集団=特権的エリート層を大量に生み出し, 巨大な官僚制国家を現出していたかもしれない」と指摘される<sup>(11)</sup>ように, 統一的な法規がないにもかかわらず, 多数の法規の制定により, 国家公務員制度は次第に整備されたといえよう。

## (2) 空白期 (1966年～1976年)

だが, 上述のような期待は, 1966年からの文化大革命によって, 水泡に帰した。1968年末, 中央と地方各級の人事行政部門が次第に廃止され, 建国以来の人事行政体制はほぼ全面的に無にされ, いわゆる公務員制度の建設が中断された。

## (3) 復活期 (1976年～1988年)

### ① 復活

文化大革命の十年間という長い空白期を経たあと, 中国の国家公務員制度の建設が再び国家の議事日程に復活されたのは, 1976年「四人組」追放後のことである。党と国家の主要課題が「四つの現代化」へ転換するに伴って, 国家公務員制度の再建は, 特に1978年の党中央の第11期3中全会以来, 留意すべき事項とされ, 1987年10月の中共第13期党大会に至って明確にとりあげられること

となった。

## ② 法律化の傾向

文化大革命によって廃止された法規が復活され、国家公務員制度の体制は次第に整えられてきた。しかも、過去の法規が復活されるだけでなく、新たな一連の法規も次々と制定されている。たとえば、1982年9月に「幹部の吸収・録用に関する若干の規定」が制定され、従来の公務員任用制度が復活・強化された。1979年11月に「幹部考核制度の実行に関する意見」が出され、業務能率の昂揚が図られた。1978年6月の「老・弱・病気・障害者の幹部の配置に関する暫行方法」と1982年2月の「老幹部の退休制度の創立に関する決定」及び同年4月の「老幹部の離職休養に関する幾つかの規定」によって、公務員制度の実質上の終身制の克服が試みられた。そして、中共の一貫して重視してきた職員の養成・訓練の問題が、1982年10月の「幹部の教育工作に関する決定」等により実行に移された。しかも、中共第13期党大会における中共中央前書記・趙紫陽の呼び掛けに応じて、「国家公務員条例」の制定が予定された。国家公務員制度に関する一般的立法作業は、中共中央組織部と国家労働人事部（1988年3月、労働部と人事部に改組された。）の主催のもとで1984年から始まったのであるが、その後幾度の修正を重ねて、1988年6月に第15草稿まで出された。これらの立法現象から分かるように、ここ10年間において、中国は非常に勢いで国家公務員法制度の整備の途を辿ってきたといえよう。

## (4) 停滞期（1988年～現在）

「国家公務員暫行条例」第15草稿は、国務院の承認を経た後、中国人民全体の討論にかけられ、その意見を聞いた上、国務院の再度の承認を得て、正式に公布施行されることになるはずであった。しかし、草稿作成から一年も過ぎた現在において、それ以上の進展は見られない。むしろ、今度の学生の民主化要求運動に対する政府の態度に鑑み、その公布施行が遅延されるかも知れない。もっとも、一連の改革・開放政策の「調整・整頓」に伴って、公務員制度改革にも「停滞期」が現れたといえるが、それは決して後退ではなく、むしろ改革における必要な措置の一つと理解すべきである。確かに西側の政治体制の導入が拒否されている点からみれば、公務員制度改革に関連した西側体制に関する研究成果を否定する傾向があるといえる。しかし、公務員制度は政治制度の一

環として、他国からそのままもってくるのではなく、当該国の国情に適合させるようにしなければならない。したがって、「整理・整頓」という停滞期を経て、中国における公務員制度の改革は再び重要な国家議題として取り上げられ、着実に行われることを期待したい。

## 二 公務員の権利・義務・責任について

### 1 公務員関係

中国では、公務員関係に関する法律的な規定として、憲法第27条を挙げることができる。憲法第27条は、「すべて国家機関及び国家公務員は、必ず人民の支持に依拠して、常に人民との緊密な連繫を保ち、人民の意見と提案に耳を傾け、人民の監督を受け、人民への奉仕に努めなければならない」と、公務員と人民との関係を規定し、公務員の奉仕者としての義務を規定している。国家公務員は普通の公民の一人であり、社会主義労働者の一人である。公務員は一切の例外を持たず、労働者の法律上の一般的な権利を有し、一般的な義務を履行しなければならないとされる。もちろん、国家公務員の労働はその特殊性を有し、「法律によって国家の委託行政管理任務を執行する」ので、公務員は国家の管理者であり、人民全体に奉仕する公僕・勤務員でもある。公務員の労働は特定の法律的な効力をもたらすので、法律はまた公務員に特定の権利と義務を付与するとされる。いわゆる公務員関係の性質についての法律的立場からの研究は、中国ではほとんど「人民の勤務員」説に留ま<sup>(13)</sup>っている。革命戦争時代から強調されてきた「党管幹部」の原則のもと、「人民の勤務員」として、公務員は共産党に対する絶対的な忠誠と服従が要請される。

#### (1) 公務員関係の成立

##### ① 任用行為について

任用行為は、公務員関係の成立原因になる。中国では、任用には吸収・録用（採用）、昇任、降任、転任がある。これらすべてが公務員関係の成立原因になる訳ではない。要するに、直接に公務員関係を形成するのはいわゆる吸収・録用（採用）しかない。その他のものは後述の公務員関係の変更の原因になる。

任用行為の目的は公務員にある権利を付与することにあるのではなく、ある特別な義務を負わせることにある。要するに、公務員の権利はある特別な義務に

付随されたものである。公務員が全力を挙げてその職務に尽くすかどうかは、国家の法令が忠実に実行されるかどうかにかかるといえる。如何に公務員関係を成立させるかは、非常に重要な問題である。

## ② 任用上の原則

任用には、憲法第33条に規定されている「法の前の平等」という原則がある。公務員の任用行為に関する具体的な原則としては、まず、毛沢東が提出した「才徳兼備」・「任人唯賢」の原則が挙げられる。そして、適材適所、職に照らして任用するという原則および正当な手続きによる原則が挙げられる。<sup>(15)</sup> 中国におけるこれらの原則は、いわゆる政策的規定であり、法律上の根拠は見られなかった。そして、試験はほとんど行われず、主に任命に頼ってきた。しかし、ここで注意しなければならないのは、1982年9月の「幹部の吸収・録用に関する若干の規定」により成績主義の原則が立てられていることである（第7条第1項）。但し、公務員の吸収・録用の条件としては、四つの基本原則の堅持、党の路線・方針・政策の擁護というような政治的要素がまず挙げられている（同条6条）。

## (2) 公務員関係の変動

公務員関係の成立が国家の法律による任命に基づくのに対し、公務員関係の変動は、公務員の職、級別における人事変動であり、公務員関係の変更と消滅の二種を含む。

公務員関係の変更とは、公務員としての身分を保有しながら、その職に変更が生ずる場合であり、昇任、降任、転任、配置換え、併任、休職がその原因である。

公務員関係の消滅とは、公務員としての身分関係が消滅する場合であり、離職、失職、退職、免職及び辞職がその原因である。そして、退休が退職の事由であり、公務員関係は、公務員が退休年龄に達すると消滅する（憲法第44条）。中国では、統一的な法規定は未だ見られないが、1982年2月の「老幹部の退休制度の創立に関する決定」をはじめ、多数の決定や通知が制定され、公務員の退休制度はほぼ整備されるようになっていく<sup>(16)</sup>。しかも、従来の指導職における終身制が現行制度の重大な弊害になっているということは、多くの識者によって指摘されているところである。

## 2 公務員の権利

中国では、国家利益が第一に考えられていたため、個人としての公務員の権利は副次的な位置付けしか与えられていなかった。公務員の権利が実際には存在しているにもかかわらず、人々はあまり意識的にそれを把握していなかった。しかも、公務員の権利は、基本法たる法律によって統一的に規定されているのではなく、憲法の下で、多数の法律や行政法規によって個別に規定されている。1982年憲法の制定による公民の権利が重視されると同時に、公務員の権利も重視されるようになったと言えよう。何故ならば、国家公務員の権利は、その職務に関する部分を除き、一般の公民と同様の権利を有するからである。例えば、公務員の職務執行に関する権利は、公民の労働権を定める憲法第42条にその根拠を求めることになる。

国家公務員の権利は、職務上の権利と経済的権利の二種に分かれている。<sup>(17)</sup>

### (1) 職務上の権利

公務員の職務に関する権利は、一般に行政機関組織法の中で明確に定められ、行政管理法規の制定と発布に参加する権利と行政管理法規を執行し、行政措置を講じる権利の二種に分かれている。<sup>(18)</sup> これらの職務に関する権利は職務執行権であると理解できる。国家公務員と一般労働者との相違は、その職務に関する権利にある。

① 国家公務員の職務上の権利は、国家の任務を完遂する手段の一種であり、その権利の行使は職務上の義務を履行することを目的とする。

② 国家公務員がその職務責任を履行することは、国家と人民の利益を代表する法律行為であり、その行為は法律的な効力・強制力を有する。

③ 国家公務員はその職責を果たすとき、法律に基づき、その所轄の機関や職員に対し、作為或は不作為を指導、統制、指揮する権利を有する。但し、その職務の範囲を踰越することができない。

### (2) 経済的権利

国家公務員に順調にその任務を完遂させるために、国家は法律をもって、一定の経済的な権利を与えなければならない。経済的権利としては、一般に給与を受ける権利、休暇、社会保障（退休退職金・公費医療等）及び障害補償金を

受ける権利等を内容とする。経済的権利には、職務を行うために必要な経済的権利と個人生活を営むために必要な経済的権利が含まれ、その内容は個別の法規によって明確に規定されている。

つまり国家公務員も公民であるから、公民の基本的権利を有するのは当然である。国家公務員の権利は公民の基本的権利を基礎とする。したがって、特に法律の規定がなければ、国家公務員は一般の公民の基本的権利を享有しうる。しかし、公務員の権利は、公務員がその職務責任を果たすために、国家から与えられた必要な条件と保障であり、一般公民の基本的権利と異なる特殊な性質を有する。もちろん、国家公務員がその特殊な権利を行使するのは、その職務を行使する場合に限られ、日常生活においては、それを行使することができない。

### 3 公務員の義務

公務員の義務は、その法律的な責任に結びついているから、公務員の個人としての人権を保障しつつ、国家行政の円滑な運営を図るためには、法律によりこれを明確に定めることが必要である。しかし、中国では、一般的な法律が存在していないので、国家公務員の義務も権利と同様、統一した法律規範で体系的に定められていない。但し、憲法や法律及び多くの行政管理法規の中では、それに関連するそれぞれの規定を設けている。国家公務員は、その職務上の義務を除き、一般公民と同様な義務を負っている。それは、根本的な義務と一般的な義務とに分けられている。

#### (1) 根本的な義務

国家公務員の根本的な義務は、四つの基本原則の堅持と「人民への奉仕」である。

憲法はその前文において、中共の指導の下で、プロレタリアートの指導と人民民主独裁を維持し、社会主義の道を堅持しなければならない（四つの基本原則）という公務員を含む公民全体の義務を定めている。四つの基本原則を堅持する義務の中でも、共産党の指導を堅持することが核心である。つまり、公務員は、人民に奉仕すると同時に、共産党の指導を擁護しなければならないのである。

すべて国家職員は、人民への奉仕に努めなければならない（第27条第2項）。憲法に規定されているこの「人民への奉仕」の原則は、人民の公僕に関するマルクス主義の法律的表れである。<sup>(20)</sup>

「人民への奉仕」という根本的義務に対する解釈としては、中共中央軍事委員会主席・鄧小平の次のような指摘を挙げることができる。すなわち、「社会主義社会においては、国家・集団と個人の利益は本質においては一致であるはずであるが、若し矛盾があれば、個人の利益は国家と集団の利益に服従しなければならない。国家と集団の利益のために、人民大衆の利益のために、革命の覚悟を有するすべての先進分子は、必要があるとき、自己の利益を犠牲にしなければならない<sup>(21)</sup>」のである。

## (2) 一般的な義務

国家公務員の一般的な義務は、憲法で規定されているほか、一般に各組織法規および奨励懲戒条例、工作規則、秘密保守規則等の法規の中で定められている。

1957年「奨励懲戒暫行規定」は、「国家行政機関職員は、国家のあらゆる政策・法律・法令を堅実に執行しなければならない。政府の決議・命令・規則を遵守し、国家に与えられたあらゆる任務を忠実に遂行し、公共財産を愛護し、国家秘密を保守し、勤勉素朴・謙虚慎重で、密接に人民と連繫する優良な作風を養成しなければならない」（第1条）と規定している。

そして、1982年「國務院職員規則」に定められた国家行政機関職員の一般的な義務には、①規律・法律を遵守し、高潔で公に奉仕すること、②調査研究、实事求是に励むこと、③几帳面に仕事に従事し、効率を重視すること、④勉学に努め、協調性あること、⑤警戒を高め、規律を厳守すること、がある。「奨励懲戒暫行規定」と比較すると、公共財産を愛護し、国家秘密を保守し、勤勉素朴・謙虚慎重で、密接に人民と連繫する優良な作風を養成するという条項は見られない。その代わりに1982年憲法はこれらの内容の義務を規定している（第53条）。国家公務員は公民である以上、その職務執行に関する義務を有するほか、一般の公民と全く同様にこれらの義務を有する。

これらの規定に鑑み、「人民への奉仕」（憲法第27条第2項）という公務員の根本的な義務に基づき、国家公務員は次のような一般的な義務、すなわち①職務執行の義務、②憲法と法令を遵守する義務、③国家利益に奉仕し、国家から

の委託任務を忠実に遂行する義務，④公共財産を愛護する義務，⑤国家の機密を守る義務，⑥大衆路線を堅持する義務，⑦その他の義務（公共秩序を遵守する義務，社会の公共道徳を尊重する義務等多くの義務），を有すると言えよう。

#### 4 公務員の責任

1952年に「国家行政機関職員の奨励懲戒に関する暫行条例」が制定され、1954年3月に「懲戒工作における注意すべき幾つかの問題」という実施細則が制定された。そして、1957年10月に「奨励懲戒暫行規定」が制定され、1958年6月に監察部は、「奨励懲戒暫行規定」について解釈通達を発した。このようにして、公務員の責任を問ういわゆる懲戒制度がほぼ確立されたのである。しかし、文化大革命期においては、それはほとんど貫徹されなかった。その後、1979年に至り、中共中央は1957年「奨励懲戒暫行規定」が依然として有効であると確認する。なお、1980年、国務院が「各級の人事部門が奨励懲戒を行う」と明確に決定してから、奨励懲戒制度は次第に復活された。

##### (1) 懲戒処分の原則

国家公務員の奨励懲戒制度は、国家公務員の社会主義的認識を不断に昂揚させ、その勤務意欲と創造性を発揮させると同時に、国家公務員の違法・瀆職行為を防止し、社会主義建設事業を順調に行うことを目的とする。したがって、中国の公務員の責任については、次の幾つかの原則が掲げられている。<sup>(22)</sup><sup>(23)</sup>

##### ① 懲戒と教育を結合させ、教育を主とする原則

国家公務員の非違行為に対しては、その責任が問われなければならない。しかし、懲戒処分では、教育と懲戒を結合させ、教育を主とする原則を貫徹しなければならない。教育と懲戒を結合させる原則は、「懲前毖後、治病救人」の方針に求められる。この方針は、もともと、毛沢東によって提出された幹部政策の一つである。すなわち、前の誤りを後の戒めとし、「病」=誤りを直して人を救う。「懲前毖後」は、過去の失敗・誤りの教訓を吸収して、再び失敗、誤りを繰り返さないようにすることを意味する。一罰百戒の意味では、懲戒も教育であると解釈されている。懲戒処分を受けた者は、その誤りさえ是正すれば、昇任、昇給等の条件に達する場合に、又は奨励を受けるような時には、処分を受けたことから不利な取扱いをされることがない。この原則は、1982年10

月の「奨励懲戒暫行規定」に関する国家労働人事部の解答において具体化されている（同解答第6条、第8条）。

### ② 具体的に対処・法律に依る懲戒の原則

国家行政機関は、非違行為を犯した公務員に懲戒処分を処するとき、厳粛・慎重の態度で、具体的状況に応じて対処し、当該公務員が犯した事実について真剣に調査・検証した上でなければ結論を出してはならない。

懲戒処分を行なうときは、法律規定に基づかなければならない。公務員に対する懲戒処分を行うとき、一定の会議の討論を経て、書面を以て行わなければならない。討論において、特別の状況がある場合を除いて、一般に被処分者に意見陳述の機会を与え、処分書に被処分者の意見を書かなくてはならない（「奨励懲戒暫行規定」第11条）。

### ③ 実事求是の原則

この原則は、毛沢東によって提出され、長期の実践において定着された中共の重要な工作原則の一つである。

公務員の懲戒処分は、公務員の権利利益にかかわる重大な問題である。非違行為を犯した公務員に対して懲戒処分を行なうとき、党の政策や国家の法令・規律及び制度により、事実に基づいて行わなければならない。<sup>(24)</sup>そして、規律処分の不当であることが発覚された場合、直ちに処分を撤回しなければならないのである（「奨励懲戒暫行規定」第10条第4項）。非違行為を犯した者に対して適当な処分を行わないこと、および非違行為を犯さなかった者に対して不当に処分を行なうことは、広汎な公務員の勤務意欲を損なうことになる。したがって、正しく懲戒制度を運営していくために、大衆監督の原則を貫徹しなければならない。大衆に公務員・特に指導的公務員を監督させ、非違行為を犯した者に対して、まず批判・教育を行ない、その反省を期待するが、もしそれでも改悛がないならば、法律に基づき検挙、抗告、弾劾、罷免、経済的弁償の請求、法律・規律上の処分等の措置を採ることができる。<sup>(25)</sup>

### (2) 懲戒処分の事後審査制度

「奨励懲戒暫行規定」第5条は、懲戒に処する事由として、国家の法律・政策及び政府の決議・命令・制度などに違反すること、職責を無視し執務に損害を与えること、民主集中制に違反すること等12項目を規定している。そして、

第6条は、懲戒の種類として、警告から資格剥奪まで8種類を列記している。また、第7条は、これらの懲戒の具体的な適用方法について定め、第10条は、懲戒処分の処分権者について定めている。

懲戒処分を受けた国家公務員は、不服がある場合に、通知を受けてから一か月以内、処分機関に対して復讐を申請することができる。なお、上級の行政機関に申し立てることができる。国家行政機関は、被処分者から不服申立があった場合に、真剣に対処すべきである。復讐或は申立が受理される期間内には、処分の執行は停止しない（「奨励懲戒暫行規定」第12条）。

### (3) 公務員の刑法上の責任

公務員が、その職務に関連して犯罪を犯した場合には、刑法によって処罰される。

公務員は、憲法第54条に定める秘密を守る義務に違反した場合に（刑法第186条第1項）、或は職務上の便宜を利用して収賄等準職務犯罪を犯した場合に（同第185条第1項前段）、又は、その職責を果たさないために公共財産や国家・人民の利益に重大な損失をもたらした場合に（刑法第85条）、それぞれの罪に应じた刑罰を受けることになる。

## 三 公務員制度の課題

現代社会では、行政機能が次第に拡大され、変質してきた。その結果、公務の多様化は、現代国家の重要な特徴の一つとなっている。行政組織の安定性が不断の自己改善＝行政改革に依存する。すべての行政に要請される安定性と継続性、すべての行政に必要とされる弾力性と即応性、そしてすべての行政に期待される先見性は、何よりもまずその行政を担当する公務員によってはじめて現実のものとなる。<sup>(26)</sup>合理的な科学的人事行政制度は、公務員の高いモラルを維持し、その積極性や創造性を引き出し、政府の能率を上げ、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、それと正反対の役割を有する。いわば「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」<sup>(27)</sup>。公務員制度の根本的理念を実現するために、その制度に現れる様々な弊害を除去し、現代社会の要請に適応して、国民の積極的信頼に応えるように、不断に改革を行わなければならないのである。

中共中央軍事委員会主席・鄧小平が中国の党と国家の指導制度の弊害、特に公務員制度の面における弊害として、権力の過度集中の現象、家父長制の現象、指導職終身制の現象と色々な特権的現象を挙げているが、一番最初に挙げているのは、官僚主義の現象である。<sup>(28)</sup>

ここでいう官僚主義とは、複雑な歴史的現象であるといえよう。中国における現代の官僚主義現象は、歴史上の官僚主義と共通点を有するほか、それ自身の特徴をも有する。それは革命前の中国の官僚主義と異なるだけでなく、資本主義国家の官僚主義とも異なっている。それは社会主義制度と計画管理制度が経済、政治、文化、社会に対して中央の高度な集権的管理体制を<sup>(29)</sup>実行しなければならないという中国における従来の考え方と密接な関係を有するのである。

「農の利は二倍し、商の利は十倍し、官の利は限りなし」という諺は、旧中国の官僚腐敗をありのままに表している。現代中国においても、官僚腐敗は重大な社会問題になっている。官僚主義といえば、非能率、無責任、尊大、無知、金銭万能、情実万能等々、あらゆる悪徳の代名詞のように使われている。官僚腐敗の一掃は、今度の学生による民主化要求運動の重大な目標の一つとして掲げられたが、一般大衆も中共指導層も既に官僚腐敗・官僚主義の弊害を認識している。要するに、認識の差、すなわちどのように腐敗を除去し、何処まで官僚主義を克服してゆくかについての考えの差異があるが、官僚腐敗の一掃の必要性という点においては、中共指導層と一般民衆と学生との間には意見の一致があるはずである。官僚主義等の汨濫の弊害が認識されていることこそは、社会から生じた「行政改革の要請」である。

## 1 公務員制度改革の背景

一国の行政・公務員制度は、すべてその国の政治と密接な関連を有するので、公務員制度改革は、その国の政治改革と結び付かないかぎり成果が上がらない。中国における社会主義の根本的な前途は改革にあると考える。そして、あらゆる改革の鍵は政治制度改革にある。公務員制度改革は、まさに政治制度改革と表裏一体の関係にあるといえよう。

1978年12月の中共第11期3中全会以降、政治制度改革が現代化推進の一環として日程に上がってきた。これは「社会主義事業の発展の客観的要請であり、わが党が思想路線を是正した重大な成果の一つである<sup>(30)</sup>」と評価されている。

1980年8月の中央政治局拡大会議で政治制度改革の問題に関する討論が展開された。そこで、鄧小平が「党と国家の指導制度改革」と題する講演を行い、公務員制度改革を政治制度改革の一環としてとりあげていた。これは政治制度改革の宣言であり、それを指導する綱領たる文献である。社会主義現代化の要請に適応し、中国的社会主義特色を有する公務員制度の建設は、国家の政治制度改革の一つの目標になったのである。

1981年6月の中共第11期6中全会で採択された「建国以来党の若干の歴史問題に関する決議」では、公務員の革命化、若年化、知識化と専門化という「四化」<sup>(31)</sup>の基準が打ち出され、公務員制度の建設という目標はより具体化された。

「四化」の基準が強調されていることは、現行の公務員制度の、あるいはその改革の特色の一つとしてあげられている。他の特色としては、中共の管理・指導の原則の堅持、公務員の新旧交替と合作の重視、知識及び人材の尊重、知識分子の役割の重視、<sup>(32)</sup>があげられる。長い空白期を経た近年の改革に際して、それに期待する声次第に高まっているが、現行制度の特色としてとりあげられている点は、同時に今後の課題でもある。特に、党と国家の指導制度、公務員制度の面において、鄧小平が指摘している通り、「官僚主義、過度の権力集中、家父長制、公務員終身制といった諸傾向や、様々な特権現象がある」<sup>(33)</sup>現段階においては、如何に「四化」の基準を実現するかは大きな課題であるといえよう。

## 2 公務員制度改革の困難性

「もし我々が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が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」<sup>(34)</sup>と指摘されるように、中国における政治改革が必要不可欠であると同様、公務員制度改革は政治制度改革の一環として必然不可欠なものといえよう。

しかし、思うに行政改革を実現させるには、政治的指導力、行政各部の協力、世論の後援が相伴わなければならない。現代行政には複雑な利害関係が絡み合う既得権の擁護、改革への反対の圧力は非常に強い。また、公務員は新しい予算、人員、権限の獲得には情熱と精力を注ぐが、一旦動き出したものを見直し、<sup>(35)</sup>考え直すことには関心を示さない嫌いがある、否、それに阻止することに感心

をそそぐのが常である。特に具体的な改革事項については、個別的な利害関係の絡み合いの中で、現実の合意を得るのが容易でない。

前述の通り、官僚腐敗・官僚主義に反対するという点において、中共指導層と一般大衆・学生とは一致するが、それぞれの個別的な利害関係の絡み合いがあるため、既得権を断じて手放したくない者は、総論的改革の支持者から各論的改革の反対者へと変わってゆく。今度の学生による民主化要求運動にもそれが反映されているといえよう。

中国における公務員制度改革は、「海図になき航海」「楽譜なきオーケストラ」「設計図なき建築」と比喩されるように、非常に困難な現状に直面している。しかも、領土が広く人口が多い大国であるだけに、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。特に最近における中国の一連の出来事から分析すれば、統一した国家公務員制度の建設が焦眉の急であるにも拘らず、中央から基層レベルまでの各種様々な利益をきちんと調整・考慮しなければ、改革は成功しないであろう。

つまり、公務員制度改革は、広汎な影響を有する社会的行為であり、人々の物質的な利益に及ぶだけでなく、その社会的地位や伝統的な観念にも及び、就職政策、戸籍管理等の諸制度と密接な関係を有する行為である。したがって、政治過程の重要な一環である公務員制度改革は、決してその改革案の適否のみに依存するものではなく、必ず当該国の政治改革と共に行わなければならない<sup>(36)</sup>。

### 3 公務員制度改革の課題

中国における国家公務員制度改革には、各種様々な課題が横たわっているが、ここでは、主に次の三つの問題に限定して検討を加えたい。

#### (1) 管理権限の過度集中の問題

中国では、あらゆる機関、団体及び個人は、中共の指導を受けなければならない。公務員制度においては、革命戦争時代に確立されてきた「党管幹部」の原則の貫徹は、公務員の雇用と管理における権限と責任の不明確さ、下級機関の積極性と創造性が発揮されないこと、官僚主義現象が生じていることというような現状を導き出した。

最近の中国では、権力の過度集中は、社会主義制度と党の民主集中制の実行を妨げ、社会主義建設の発展を妨げ、集団の知恵の発揮を妨げることになり、個人の独断を促成し、集団指導を破壊し、新たな条件の下で官僚主義を生み出す重要な原因の一つと考えられるようになってきている。長期的に「反対派」がなく、一派の人だけが発言し、異なる意見が反映されないならば、国家は誤りを犯すことになる。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」の問題（党が政府の仕事を総攬すること）を解決するように努力しつつある。

しかし、すべての国家公務員は党の幹部である。党が幹部を管理するという原則が公務員管理制度の根本的な原則であることは変わらない。民主的、能率的、科学的な人事行政を行なうために、人事行政機関の権限の強化は必要となるにもかかわらず、中国では、人事行政機関も党の指導から離れることができないのである。

これについて、鄧小平が次のように論じている。つまり、党と国家の指導制度を改革するのは、党の指導を弱め、党の規律を弛緩させるのではなく、党の指導を堅持・強化し、党の規律を堅持・強化するためである。人民の団結、社会の安定、民主の発展、国家の統一は、すべて党の指導に頼っている。四つの基本原則の堅持の核心は、党の指導を堅持することである。問題であるのは、党が指導に長ずるべきであり、不断に指導を改善することである。<sup>(38)</sup>

言うまでもなく、中国における公務員の中立性が否定され、公務員制度における党の指導は堅持されなければならない。長年の実践に基づいて築き上げてきた「党管幹部」の原則は、これからも引き続き堅持されるであろう。但し、党の指導における誤りを是正し、人民大衆の利益を確保するために、如何に党の公務員制に対する指導を改善し、人民の信頼を獲得していくかはこれからの重要な課題である。

## (2) 法制度の不備の問題

中国では、新体制が成立してから、公務員に関する法規が多く制定されている。その中には、法律もあれば、法令、条例、規則及びその他の色々な規律等がある。しかし、それらは体系的に制定されたものではない。すでに述べた通り、中国においては、公務員に関する統一的な法律が存在していない。しかも、

統一的な法律を制定する必要性については、議論があり、その制定については、改革の束縛になるのではないかという懸念さえ存在していた。鄧小平の指摘によると、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、指導者の更迭、指導者の見方や注意力の変化によってこの制度や法律が変えられないようにしなければならない。<sup>(40)</sup>もちろん、中国では依然としてこのようなシステムが立てられていない。1987年10月の第13期党大会における中共中央前総書記・趙紫陽の報告では、公務員制度の改革の目標が掲げられ、「公務員条例」が近いうちに発布されることが宣言されている。そして、それは1988年6月に「国家公務員暫行条例」第15草稿として実った。そこで、統一的な法律の制定が議事に上ってきた。

もちろん、統一的な公務員法だけでは、法律が完備されたとはいえない。特に、行政の拡大化という現象に対応するためにも、統一的な公務員法に基づいて、公務員の選挙、試験、任用、給与、昇任、退休退職、奨励懲戒等に関する実施細則や個別法規を制定しなければならない。法制建設の面においては、重要な課題が残されているといえよう。

### (3) 公務員の構成上の問題

第11期3中全会以降、公務員の構成と社会主義現代化建設との矛盾が、日増しに顕著になってきた。中共中央元総書記・胡耀邦は中共第12期党大会での報告の中で、公務員の「四化」基準、特に若年化を強調し、「新旧合作と交替」の方針を打ち出した。この方針に基づいて、指導職務での終身制の廃止、青年公務員の登用、知識分子の重視、不適職者の整理、退休退職公務員の生活保障、専門研修の強化等の対策が講じられてきた。

しかし、近年来の中共の努力にもかかわらず、性別、民族別、党员・非党员の比率、年齢別、専門人材の割合からみた公務員構成上の問題が存在している。特に年齢別構成、専門人材の割合の問題は、四つの現代化という時代の要請に合わない、公務員個々人の作風や能力の問題を越えた重要な課題である。

## 註

- (1) 中国では、国家公務員法が未だなく、法的な概念としての用語は未だ統一されていない。趙紫陽の報告以前、憲法、法律、法令で使用されてきた用語には、「公務人員」もあれば、「国家機関工作人員」「国家行政機関工作人員」もあり、そして「行政人員」「幹部」「国家工作人員」もある。「幹部」はその中で一番活用されていた概念であるが、その範囲が非常に複雑で不確定である。趙紫陽の報告以降、「公務員」という概念は統一した概念として徐々に定着しつつある。本稿では、革命戦争時代の制度を検討するときに限り「幹部」を使うことにし、他の場合には「公務員」を使うことにした。
- (2) 羅榮興他「改革陣痛中の覚悟」、『人民日報（海外版）』、1987年10月8日。
- (3) 鵜飼信成・辻清明・長浜政寿『公務員制度』、勁草書房、1956年1月、1頁。
- (4) 蠟山正道「官吏制度と人事行政」、『警察研究』、第3巻、1932年、39頁。
- (5) 毛沢東『毛沢東著作選読（甲種本）』、人民出版社、1965年5月、104～106頁。「任人唯賢」というのは前述の幹部基準に基づいて幹部を選ぶことを意味する。これに対して、「任人唯親」というのは、そういう幹部基準を考慮せず、閥閥関係等人脈関係によって幹部の取捨を決めることを意味する。
- (6) 安徽省人事局教材編審委員会『人事行政管理基礎』、1985年、36～37頁。
- (7) 安子文「中華人民共和国三年来的幹部工作」、『中華人民共和国三年来偉大的成就』、人民出版社、1952年、55頁。
- (8) 小林弘二『中国革命と都市の解放』、有斐閣、1974年12月、294頁。
- (9) 同前。
- (10) 張健著『我国社会主義建設中の幹部問題』、人民出版社、1956年4月、8頁。
- (11) 小林弘二、前掲書、318頁。
- (12) 「國務院發言人談政治經濟形勢」、『人民日報（海外版）』、1989年3月15日。
- (13) 新中国の人事制度は、歴史上のあらゆる搾取制度の国家の官吏制度とは全く異なる斬新な人事制度である。それは、我国の広汎な労働人民の根本的利益を代表し、人民主権を表れ、人民に奉仕する制度であるとされている。曹志『中華人民共和国人事行政制度概要』、北京大学出版社、1985年9月、4頁。
- (14) 中国では、採用のことは「吸収」または「録用」という。吸収とは、国家機関又は企業・事業体に勤めている労働者を公務員の職に就かせることであり、録用とは、一般労働者、農民、社会上の無職者や待業青年を公務員の職に就かせることである。
- (15) 1986年1月28日、中共中央の「嚴格に党の原則に基づいて幹部を選抜任用することに関する通知」。
- (16) 中国では、定年のことを「退休」という。一定の年齢に達したことを以て、職員が自動的に退職することを基本とする制度である。鄧小平は1980年に国家公務員に関する終身制度の改革を呼び掛けた。1982年党規約第37条は退休について規定している。1982年憲法第44条は、公務員の退休制の実施を規定している。言うまでもなく、退休制の整備は、これからの中国の公務員制度改革の重要課題の一つである。
- (17) 応松年・朱維究『行政法学総論』、工人出版社、1985年12月、205～206頁。

- (18) 前掲書, 205頁。
- (19) 前掲書, 202頁。法学教材編集部『行政法概要』, 法律出版社, 1983年6月, 88頁。
- (20) 応松年・朱維究, 前掲書, 204頁。
- (21) 鄧小平『鄧小平文選』, 人民出版社, 1983年7月, 297頁。
- (22) 法学教材編集部, 前掲書, 92頁。
- (23) 安徽省人事局教材編審委員会, 前掲書, 150~152頁。
- (24) 前掲書, 151頁。
- (25) 鄧小平, 前掲書, 292頁。
- (26) 人事行政研究会・地方公務員行政研究会『公務員』(現代行政全集④), ぎょうせい, 1985年1月, 17頁。
- (27) 趙紫陽「中国の特色ある社会主義道路に沿って前進せよ」, (中共第13期党大会における報告)『人民日報(海外版)』, 1987年11月4日。
- (28) 鄧小平, 前掲書, 287頁。
- (29) 前掲書, 287~298頁。
- (30) 李永春『11届3中全会以来政治体制改革大事記』, 春秋出版社, 1987年3月, 1頁。
- (31) 革命化というのは, マルクス主義, 社会主義の道及び党の指導を堅持し, 党中央と政治的に一致し, 党の優良な伝統と作風を昂揚し, 崇高な共産主義道徳的品性と思想情操を有することを意味する。知識化というのは, 比較的に高い教育素養を有し, 広汎な科学知識を有することである。専門化というのは, 職務に関する知識及び行政管理科学に対する理解を有することである。若年化というのは, 公務員がその職務において一定の年齢制限を受けなければならないということである。
- (32) 曹志, 前掲書, 5~6頁。
- (33) 鄧小平, 前掲書, 287頁。
- (34) 前掲書, 283頁。
- (35) 行政管理研究センター『行政管理』, 1982年3月, 129頁。
- (36) 蠟山政道, 前掲書, 14頁。
- (37) 鄧小平, 前掲書, 281頁。
- (38) 陳雲『陳雲文選』, 人民出版社, 1984年7月, 327頁。
- (39) 鄧小平, 前掲書, 300~301頁。
- (40) 前掲書, 136頁。