

## 第3章 中国の幹部任用制度をめぐる政治

高原 明生

### 1. はじめに

王朝が存続した時代以来、中国を理解する鍵は官僚制にあると言われる。1949年、中華人民共和国の建国を主導した中国共産党は、世界最古の官僚制の伝統の上に、社会の隅々にまで党と国家の官僚制のネットワークを張り巡らせた。今日まで、党国家幹部は社会において抜きでた権威と権力を保有する。それに加え、計画経済の時代以来、たとえば大学や国有企業といった非行政機関やそこに勤務する職員であっても、官僚制の階統に従ってランク付けされている。他国の社会と比べ、中国社会の一大特徴は、いわば超官僚制化されているところにある。

超官僚制化された社会システムの下で、どのような制度により幹部が選抜任用されるのかは極めて重要な問題である。幹部の選抜任用制度は、中国共産党のいわゆる組織路線（組織に関する重要方針）の中核を成し、その時々の方のイデオロギー及び政治路線（最重要政策の方向性）と関連する。従って、どのような幹部がどのように選抜され任用されるべきかという問題は、常に党内の争いの焦点であった。本稿では、胡錦濤、そして習近平をリーダーとした時代を対象を絞り、どのような選抜任用制度の変更が行われたのかを分析し、その政治要因を明らかにする。

### 2. 胡錦濤時代の幹部選抜任用制度の改革

胡錦濤総書記の前任者であった江沢民は、その任期の終わりに近づいた2000年3月、側近の曾慶紅を組織人事担当の中央組織部長に任命した。恐らく、その主要な狙いは2年後の第16回党大会において自分に有利な人事配置を実現することであったろう。しかし、曾慶紅の直接の上司は胡錦濤であった。胡錦濤は、官僚制の階統において一段高いランクにある政治局常務委員として組織人事を担当していたのである。しかし実際のところ、胡と曾の業務上の関係は決して悪くなかった。曾慶紅の任命の3か月後、「2001-2010年幹部人事制度の改革深化要綱」が發布された<sup>1</sup>。

この要綱のポイントは幹部の選抜任用制度の改革にあり、以下の諸点が課題として指摘された。①民主推薦、民主評議制度などの改善、②党政幹部任命に先立つ公示制度の推進、③党政領導幹部の公開選抜制度の推進、④党政領導幹部選挙制度の健全化、⑤党政領導職務の任期制の実行<sup>2</sup>、⑥党政領導幹部の試験任用制度の実行、⑦党政領導幹部の辞職制度の

実行、⑧職務不適格な幹部を異動する制度の改善、⑨婦女、少数民族、非共産党員幹部の育成と選抜に関する制度の建立と改善、⑩「党政領導幹部選抜任用工作暫行条例」の改訂。本要綱は、この「暫行条例」が1995年に制定されて後、中央組織部が行ってきた様々な実験に基づいて制定されたものであった。

2000年の改革深化要綱に基づき、新しい「党政領導幹部選抜任用工作条例」が制定されたのは2002年のことであった<sup>3</sup>。7年前の暫行条例と比べると、本条例には小さいが重要な変更点が認められる。暫行条例に記された、幹部任用の原則は以下の通りであった。①党が幹部を管理する（「党管幹部」）、②德才兼備、任人唯賢（幹部は徳と才を兼備しなければならず、人を任命する際には情実にとらわれない）、③大衆の公認、実績の重視、④公開、平等、競争、優秀者の選択、⑤民主集中制、⑥法に則って行うこと、の6点である。2002年の本条例では、ほぼこれを踏襲したが、第二原則のポイントの順番が入れ替えられた。すなわち、②人を任命する際には情実にとらわれず、幹部は徳と才を兼備しなければならない、となった。中国共産党の文書において、事柄の順序の入れ替えは重要であり、政策の重点の変更を意味する。つまり中央組織部は、1990年代までと同様、情実人事や縁故主義が跋扈していることが暫行条例の執行における主要な問題だと認めた。そこで、競争を導入することにより、公正な幹部の選抜任用制度を実現することが図られたのである。

選抜手続きの構成は暫行条例とほぼ同様であったが、本条例では手続きが詳しく定められた。まず他の幹部に投票させる、あるいはその意見を聞く民主推薦から始まり、次の審査（「考察」）の段階に進める候補者を誰にするか党委員会が予備討議を行う（「醞釀」）。審査に続き、多くの場合は一級上の党委員会が討論の上で決定を下す。決定は、口頭の表決か挙手による表決、あるいは無記名投票で行う。本条例では、審査対象者を確定する上で民主推薦の結果を重要な根拠の一つにするべきことが明示された。審査においては、対象幹部の徳、能力、勤勉、実績、廉潔を全面的に審査し、仕事上の実績を重視することとされた。ここで新たに加えられた要素は廉潔であり、当時の問題意識の高まりを窺うことができる。

本条例により新しく始められた選抜任用制度は、公開選抜と内部昇格に関する競争（「競争上崗」）である。これらの新制度は、主には地方の党委員会や政府部門、あるいは党政機関の内設機構の指導者の選抜任用に適用されるものとされた。その手続きの概要は以下の通りであった。①対象の職位、応募者の資格要件、基本手続きや選抜方法の公布、②申請受付と資格審査、③統一試験（内部昇格競争の場合は民主評価が必須）、④組織部門による審査及び候補者決定、⑤党委員会（ないし党組）による討論と決定。この新制度に基づき、多くの地方や部門において公開選抜や昇格競争の実験が行われた。

実験は、3つのタイプに分類できる<sup>4</sup>。第一は試験と審査に重きを置くタイプ、第二は推薦と選挙に重きを置くタイプ、そして第三に競争に重きを置くタイプであった。第一のタイプの典型は「公推公選」と呼ばれる方式であった。江蘇省の、ある県長の選抜任用の例では、次のようなプロセスを経た<sup>5</sup>。①申請受付と資格審査。この段階で70人が審査を通じた。②2回の、一定レベル以上の幹部による民主推薦。これによって、候補はまず12名、次に6名に絞られた。③この6名が基層に行き、実地調査を行った上で8時間の時間制限内に報告書を執筆。④候補者たちは演説を行い、質疑に応答した。それを評価委員会が採点し、民意検査組が民意を測定。調査報告、演説と質疑応答、民意測定の結果をそれぞれ30%、30%、40%のウェイトで評価し、候補者を得点順に並べたリストを作成。⑤省党委員会の組織部門が審査を行い、その下のレベルの市党委員会に人選を提案。⑥市党委員会にて投票にて最終人選を決定。その後、形式上は県（市の下のレベル）の人民代表大会の選挙を経て正式に県長になる。

第二タイプの典型は「公推直選」と呼ばれる方式であり、主には村と郷鎮という基層の党組織のトップを選ぶ際に実施された<sup>6</sup>。ここでは、大衆は党员の間から人を推薦するか、党組織が提示した候補者に対して信任票を投じ、大衆の支持の低い候補者をふるい落とす役割を果たした。その後は、候補者が演説や質疑応答を行い、党员全員の直接投票により党支部ないし党委員会の書記を選出した。第三タイプでは、競争的なペーパーテストや面接が行われた後に、演説、そして党员全員による投票や評価委員会による採点を実施された<sup>7</sup>。

実際のところ、以上は典型的な例を記したに過ぎず、現場では様々な実験が行われた。しかし、基本的な考え方は共通していた。すなわち、透明性と競争性を高め、所定の手続きをなるべく厳格に守ることである。もう一つの要素は民主化であり、党委員会書記の鶴の一声で人事が決まるという、それまでの慣行の否定であった。これらの狙いが達成できたかどうかは後述する。しかしいずれにせよ、胡錦濤、そして2007年より賀国強の後を襲って中央組織部長に就任した李源潮が、和諧社会（調和のとれた社会）の建設という目標に寄与する幹部選抜任用制度を構築しようとしたことは確かである。すでに2006年には、党政領導幹部職務任期暫行規定が發布され、県レベル以上の党、政府の指導部メンバー、そして中央では党中央、全人代常務委員会、國務院、全国政治協商会議の下の部門及び機構のトップを対象として、任期は5年、そして同じ職位には2期までと定められた<sup>8</sup>。

こうした方針の一つの現れは、2007年と2012年の党大会の数か月前に実施された、次期中央指導部に関する民主推薦であった。そのあたりのタイミングで、候補委員を含む中央委員クラスの幹部を中央党校に集め、党大会の基調となる演説を総書記が行うことは江

沢民の時代から行われていた。しかし2007年には、午前中に胡錦濤が演説し、午後は次期政治局に誰が入るのが望ましいか人気投票が行われ、そのパターンは2012年にも繰り返された。具体的には、400名以上の中央委員会メンバーその他の幹部に、200名以上の候補者がリストアップされた投票用紙が配られた。候補者たちは、63歳以下で、ほとんどが部長ないし軍区司令員、政治委員レベルの者であった。この投票結果は、最終的な候補者を決定する上での参考に供された<sup>9</sup>。投票に続き、組織部門による審査、そして長老たちをも含めた舞台裏での話し合いが実際には候補者を決めるわけだが、投票制度の導入は権力の継承の制度化に向けた重要な一歩だと思われた。

もう一点、胡錦濤、李源潮の下で明示的に修正されたのは、「德才兼備」の原則の下で、徳と才のどちらを優先するかという問題だった。これは文化大革命が終わってから、才を重く見る鄧小平と徳を主要な基準とみなす陳雲の間で意見が食い違った点である。89年の六四事件（天安門事件）後の一時期は、幹部の経済建設への貢献を重視する「生産力基準」が批判されたことがあった。だが、改革開放の時代においては、基本的には才の重視が組織路線の重要な部分を占めていた。ところが2008年、胡錦濤は、「德才兼備、だが徳を優先する」と明言したのであった。李源潮によれば、それは次の要因による<sup>10</sup>。①西洋の価値や概念の影響を受け、中国の特色を有する社会主義に対する信念が一部の幹部の間で弱まった。②同年にはいくつかの地方で大規模な集団騒擾事件（「群体性事件」）や生産や食品安全に関する深刻な事件が発生したが、それらの多くは人民に服務する精神や責任感を失った幹部の存在と関係していた。③権力の座に長くいることに加え、市場経済が発展したことにより、腐敗し墮落する幹部が現れた。④大衆が幹部に対して意見を有する大抵の場合、その才に対してではなく徳に対して不満がある。そこで李源潮は、幹部の徳を評価する基準の明瞭化とその全面的な評価を可能にするメカニズムの開発を唱えた。また、幹部の選抜において、投票の得票数や年齢、学歴、演説に単純に頼ってはならないと主張した。

腐敗や情実人事を回避し、和諧社会を建設するために、胡錦濤と李源潮は幹部の選抜任用の制度化を推進し、競争という要素を選抜任用過程に導入した。しかし、その努力の効果は期待に届くものではなかった。この問題は、次の総書記に就任した習近平の下で、党内浄化の一つの焦点となった。

### 3. 習近平時代の幹部選抜任用制度の改革

習近平が総書記に就任してから幹部選抜任用制度にどのような変化が起きたかと言えば、全般的な民主推薦と競争の否定である。2013年6月、全国組織工作会議において、習近平

は優れた幹部の5つの基準を提示した。すなわち、①確固とした理念を持ち、②人民に奉仕し、③政務に勤勉で実務に励み、④果敢に重責を担い、⑤清廉公正でなければならない、という5点である<sup>11</sup>。こうした基準は抽象的であり、また習近平は幹部の競争選抜を唱えていない。このことは、2012年の第18回党大会の冒頭における中央委員会報告で、胡錦濤が幹部選抜の競争制度を更に整備し完全なものにすると強調した姿勢とは対照を成した。

2013年11月、中国共産党中央委員会総会は改革を全面的に深化させる決定を行った。そのうちには、幹部人事制度の改革深化も含まれていた<sup>12</sup>。そこで強調されたのは、幹部の選抜任用において党委員会、担当指導者および党組織部門の果たす役割と責任の強化であった。またそこでは、幹部を得票や試験の得点だけで採用する現象を断固として是正し、習近平の唱えた5つの基準にかなう幹部を選抜することが強調された。この決定を踏まえ、党中央は幹部管理における党委員会の領導を強化すべく、公開試験や公開選抜を奨励しなくなり、公選は一般的に行われなくなった。つまり、幹部の選抜任用は党内で、競争のあまりない状況で行われるようになり、党組織のトップが大きな決定権を有するようになったと言われる<sup>13</sup>。

2014年1月には党政領導幹部選抜任用工作条例が改定された<sup>14</sup>。そこには依然として公開選抜と昇格競争に関する章が残されている。だが、それらが実施されるのは、一般的に当該地区や部門に適当な人材が不在である場合に限定された。また、民主推薦は必ず経なければならないプロセスだとされたものの、その結果は選抜任用の重要な参考材料だとされた。改定前の2002年の条例では、次の審査の段階に誰を通すかを定める上での一つの重要な根拠とすべきだと書かれていたのであり、やはり小さいけれども重要な変更が認められた。

こうした政策の変更をもたらした要因としては以下を指摘することができる<sup>15</sup>。第一に、習近平の新指導部は、公開の競争や選挙が幹部の選抜任用における党組織のコントロールを弱めたことに不満であった。党の組織部門は、元来幹部を推薦する権限を有していたものの、競争や選挙を通してその権限を多数の幹部や大衆と分かち合うようになった。組織部門が最適だとみなした幹部は、必ずしも選抜過程で評価されなかった。また、選挙で選出された幹部は、上級党組織の幹部よりも自分は強い民主的な正統性を得たと考えることがあり、上級の党委員会や政府と下級のそれらとの間に矛盾が生じた。

第二に、公開の競争や選挙には他の問題もあった。その一つは、複雑で長い手続きがもたらす高いコストであった。もう一つは、試験や選挙で成功した幹部が実際に就任した後、必ずしも実績を上げられなかったことであった。その原因としては、公開性の低さや試験問題の非科学性、あるいは他の地区や省から就任してきた者への非協力的な態度などを挙

げることができる。さらに、選挙があるために、当選を目指す幹部が他の幹部の歓心を買うことに時間とエネルギーを注ぎ、派閥の形成につながることも懸念された。

その他にも、胡錦濤や李源潮が追及した幹部選抜任用の制度化や審査の指標化には問題が認められた。たとえば、GDPや財政収入といった経済指標と昇進の関係に関する学術調査によれば、下級政府では強い関連が見出されたものの、省レベルの幹部については関連性が認められなかった<sup>16</sup>。また、習近平が推進した反腐敗キャンペーンを通して、党幹部の間で現実に広がっていた深刻な腐敗の状況が暴かれたが、そこには官位の売買も含まれていた。胡錦濤のリーダーシップの下で進められた改革はこうした現象を防止するねらいをもっていただけだが、様々な要因がそこに働いたにせよ、その任務の達成には完全に失敗したと言わざるを得ない。

新しく導入された政策は、習近平が自らの政治利益の実現のために幹部の選抜任用制度を利用しているという印象を与える。2016年10月の中央委員会総会で改定された党内の政治生活に関する若干の準則には、幹部の選抜任用に関する節がある<sup>17</sup>。そこでは、ただ票数や試験の点数、GDP、そして年齢のみによって人を採用する偏向を断固として是正することが記された。ここで年齢が強調されたことは、習近平の信頼する側近であり、反腐敗を強力に推進してきた王岐山を再任するための布石ではないかという解釈もある。つまり、これまでその存在が広く信じられてきた内規によれば、68歳以上の幹部は中央委員には選ばれないが、2017年の党大会時に王岐山はそれを超えている。実は、2015年7月に中央弁公庁が発布した「領導幹部の昇格および降格を推進する若干の規定(試行)」によれば、一定年齢に達した幹部は所定の手続きに基づいて退職、引退しなければならない。だが、もし確かに仕事上の必要があれば、党委員会(ないし党組)は検討の上、退職時期の先延ばしの批准を求めるために上級の党委員会に意見を提出することが出来るとされた<sup>18</sup>。中央弁公庁主任は、やはり習近平の信頼する側近、栗戦書である。

習近平が導入した、優れた幹部の5つの基準の曖昧さは、経歴で見劣りするかつての浙江省や福建省での部下たちを登用する道を開いたようにも見える。過去においても、総書記が情実に基づいた人事を盛んに行った例はある。江沢民の上海閥や胡錦濤の「団派」(共産主義青年団出身者のグループ)は、ボスが君臨した時代には大いに幅を利かせた。しかし、習近平が中央に進出したのはキャリアの後の方であり、彼の前任者たちと異なって北京の党政官僚たちの中には信頼できる部下の集団が存在しない(江沢民を支えた人脈には第一機械工業部系の繋がりもあった)。習近平が幹部選抜任用の制度化を否定し、2016年10月の第18期中央委員会第6回総会で獲得した「党中央の核心」という地位への忠誠を幹部に強く求めるのは、派閥政治上のこうした懸念があるからかもしれない。

#### 4. おわりに

胡錦濤、習近平の指導下における幹部選抜任用制度の変遷を分析した結果、大別して3つの要因がそこに働いていたことが明らかになった。第一の要因は、近代化にかかわる社会変化の推進力である。それは、効率、予測可能性、公平、廉潔を求めて、選抜任用の制度化と公開、透明性の向上を促す。しかし、制度化と公開を求めて導入された様々な条例は、いずれも執行に難があった。改革が追及されたにもかかわらず、情実人事、縁故主義、そして官位の売買が止むことはなかった。

幹部選抜任用制度の変更を促した第二の要因は、党の領導と清廉性を維持し強化しなければならぬという保守的な政治要因である。この要因が前面に出た際には、幹部の選抜任用に対する党組織のコントロールが強化された。ここに働くのは、党のイデオロギーであり、「党が幹部を管理する」という原則を維持することに組織的利益を見出す組織部門の意向である。更には、規律を強化する必要性の増大という事情もここに加わる。中国共産党が市場化の現実に対してイデオロギーを修正するにつれ、党内規律は弛緩した。そこで胡錦濤政権は、一方で才よりも徳を重視する必要性を感じ、他方で幹部の選抜任用の制度化と公開化を積極的に推進したのであった。

第三に、幹部選抜任用制度の改革は、指導部内の権力闘争と分かれ難い面がある。習近平は制度化と公開化の流れを逆転させ、党のコントロールの重みを増した。恐らくは、自らの権力基盤固めに寄与する幹部選抜任用制度の変更をこれからも進めていくのではないかと思われる。その結果、2027年まで党のトップとして君臨することが可能となる事態が出現する可能性は否定できない。

#### —注—

- <sup>1</sup> 「深化幹部人事制度改革綱要」、中央弁公庁法規室、中央紀委法規室、中央組織部弁公庁編『中国共産党党内法規選編：1996-2000』法律出版社、2001年、261-271頁。
- <sup>2</sup> 政府のみならず、党の領導職務にも任期制を導入するという点に留意せよ。
- <sup>3</sup> 「党政領導幹部選抜任用工作条例」、法律出版社法規中心編『中国共産党党内法規新編』、法律出版社、2005年、38-53頁。
- <sup>4</sup> 王炳權、李海洋「中国政治精英吸納模式的歴史演進与轉換邏輯」、『學術研究』2016年12号、2016年12月31日。
- <sup>5</sup> 章永樂「中国的賢能政治及其民主正当性」、『成均中国觀察季刊』2014年第3期（総第7期）、36-41頁。
- <sup>6</sup> 同上。中国共産党の用語では、省から県までが地方と呼ばれ、郷鎮およびその下の村は基層と呼ばれる。
- <sup>7</sup> 王、李、前掲論文（注4参照）。
- <sup>8</sup> [http://news.xinhuanet.com/lianzheng/2006-08/06/content\\_4927344.htm](http://news.xinhuanet.com/lianzheng/2006-08/06/content_4927344.htm)。
- <sup>9</sup> 『人民日報』2007年10月24日。

- 10 李源潮「堅持德才兼備以德為先的用人標準」、『求是』電子版、2008年6月16日  
([http://big5.qstheory.cn/gate/big5/www.qstheory.cn/zxdk/2008/200820/200906/t20090609\\_1519.htm](http://big5.qstheory.cn/gate/big5/www.qstheory.cn/zxdk/2008/200820/200906/t20090609_1519.htm))。
- 11 習近平「党と人民が必要とする優れた幹部の養成・選抜に力を入れよう」、『習近平 国政運営を語る』外文出版社、2014年、464頁。
- 12 本書編写組『中国共産党党内法規選編（2015年修訂版）』中国方正出版社、2015年、89頁。
- 13 王、李、前掲論文（注4参照）。
- 14 本書編写組『中国共産党党内法規選編（2015年修訂版）』中国方正出版社、2015年、136-156頁。
- 15 章、前掲論文（注5参照）、王、李、前掲論文（注4参照）。
- 16 Landry, Pierre, Xiaobo Lü and Haiyan Duan, “Does Performance Matter? Evaluating Political Selection along the Chinese Administrative Ladder”, paper presented at the APSA 2014 Annual Meetings, introduced in Yang Yao, “An Anatomy of the Chinese Selectoracy”, China Center for Economic Research Working Paper Series No.E20160002, February, 2016, p.17.
- 17 「關於新形勢下的党内政治生活的若干準則」、新華社電子版、2016年11月2日  
([http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/02/c\\_1119838382.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/02/c_1119838382.htm))。
- 18 「中共中央办公厅印发了《推进领导干部能上能下若干规定（试行）》」、中央政府門戶網站、2015年7月28日 ([http://www.gov.cn/zhengce/2015-07/28/content\\_2904339.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2015-07/28/content_2904339.htm))。