

「事業単位」と公務員制：中国行政の一側面

毛 桂 榮（明治学院大学）

1. 中国公務員法と「参照管理」

2006年に実施となった中国の公務員法は、その第2条で三つの基準を挙げて、「公務員」について定義している。即ち、「公職」であること、「国家行政編制（組織定員規定）」⁽¹⁾によること、そして給与などが「国家財政」による支出であることの三つの基準である。しかし、公務員法の条文自体は概括規定で、「公務員」の具体的な範囲は、明示されていない。公務員法の審議における法案の趣旨説明で提示され、また2006年4月に共産党中央と国務院とが共同で公表した「公務員法の実施方法」及びその付属文書である「公務員範囲の規定」で、その具体的な適用対象が明示された。そこでは公務員の範囲として7つのカテゴリが提示されていた。すなわち、第1に、中国共産党の各レベルの組織機関の指導部を含むスタッフ。第2に、人代の機関のスタッフ。ただし、人代の代表などは公務員に属さない。第3に、行政機関のスタッフ。国務院以下のすべての機関の職員であり、地方自治がないので、地方行政機関のスタッフも「国家公務員」と呼ばれる。第4に、検察機関の検察官、職員を含むすべてのスタッフ。第5に、裁判機関のスタッフ。これは裁判官、裁判所の職員すべてを含むものである。第6に、中央および地方の各レベルの政治協商会議のすべてのスタッフ。第7に、民主党派の組織、より具体的に8つの民主党派の中央と地方の各組織の事務職員を含むすべてのスタッフである。さらに工商連合会の指導メンバー及びその事務局職員も公務員に数えられる⁽²⁾。

以上から、中国公務員の範囲には、非国家機構である政党や政治協商会議の組織のスタッフ⁽³⁾が含まれるが、国有企業の役職員や軍人が含まれていない。また中国の公務員は国家公務員と呼ばれているが、これは「地方公務員」に対する概念ではない。地方の公務員も国家公務員の範囲である。国有企業の役職員は国家公務員の範囲に含まれないが、同時に地方の公立企業（いわゆる集団所有制の企業）の役職員も公務員の概念に含まれていない。

他方、中国では、公務員法の準用（参照管理）を許可によって指定する制度が構築された。具体的には、一部の「人民団体」と「事業単位」は、公務員法を参照して人事管理を行う制度が構築された。「参照管理」とは、政府の公務員採用試験に参加して新規採用を行い、また昇進や給与制度も公務員の人事管理の諸制度を適用するということである（図表1を参照）。

図表1 中国公務員法の適用

分類	対象組織（常勤スタッフ）	公務員法の根拠規定	関係法規と政策
国家機構	立法機関、行政機関、司法機関（検察、裁判機関）	公務員法第2条。細則として中央組織部2006年「公務員法実施方法」附属文書「公務員の範囲規定」第11条	憲法、設置法、組織法、裁判官法など特別法も適用
国家機構ではない組織	共産党の各級組織 民主党派の組織 政治協商会議 工商聯合会		共産党規程、政治協商会議規程なども適用
公務員法を参照管理する組織	「人民団体」	（公務員法の根拠規定はない）	中央組織部2006年通知28号「工青婦など人民団体・群衆団体の公務員法参照管理の通知」
	「事業単位」	公務員法第106条。同上「公務員法実施方法」附属文書「参照組織審査方法」	中央組織部2006年通知27号「事業単位参照公務員法の管理に関する意見」、組織部2006年33号「公務員法参照の党中央、国务院の直属事業単位リストの通知」など

法的には、中国公務員法の附則第 106 条では、公共事務管理機能を有する「事業単位」の参照管理に関する規定がある。この規定をより具体化したのは、中央組織部が発した「公務員法の実施方法」の付属文書 5「公務員法参照管理審査方法」である。公務員法の細則とも言える「参照管理審査方法」の第 3 条では、法律法規により授権された公共事務管理機能を有する事業単位は、参照管理の範囲に置くと規定する一方で、「国家の行政編制を使用する人民団体と群衆団体が公務員法を参照して人事管理を行うことについては、（共産党）中央が別途、規定（文書）で明示する」とされていた。その結果、「人民団体」の参照管理に関しては、共産党の中央組織部は、2006 年に「工会・共青团・婦聯など人民団体及び群衆団体が公務員法を参照管理することの意見」（2006 年第 28 号通知）で公務員法を参照管理する人民団体のリスト（21 団体）を公表した。これについては、拙稿「人民団体と公務員制」で、すでに検討をしたので、ここでは、繰り返さない⁽⁴⁾。

他方、「事業単位」の参照管理については、中央組織部が発した「公務員法の実施方法」の付属文書「公務員法参照管理審査方法」及び中央組織部 2006 年 27 号通知「事業単位参照公務員法の管理に関する意見」で詳細に審査方法、審査基準が示された。中央レベルにおいて参照管理を申請する事業単位組織に対する審査の結果、2006 年に中央組織部はその 33 号通知で、公務員法を参照管理する党中央、国务院直属の事業単位として 17 組織がリストアップされていた。党中央直属の事業単位としては、中央党学校、中央文献編訳局、中国外文出版發行事業局、（上海）浦東幹部学院、（江西省）井冈山幹部学院、（陝西省）延安幹部学院の 6 機関、また国务院の直属事業単位としては、地震局、気象局、国务院發展研究センター、国家行政学院、銀行業監督管理委員会、証券業監督管理委員会、保険監督管理委員会などが含まれていた。さらに 2008 年 10 月には中央党史研究室、中央文献研究室が追加される通知が発せられた。2008 年までに中央レベルでは、合わせて計 19 の事業単位が公務員法を参照して人事

を管理する組織と許可された。この「参照管理」制度は、共産党中央や国務院レベルだけではなく、国務院の各部委員会が管轄する事業単位、また各地方政府が管轄する事業単位でも適用され、かなり多くの組織が「参照管理」という形で公務員法の適用を受けていると思われる。参照管理する組織のスタッフを「準公務員」と名付けたことがあるが、いわば「準公務員」組織の拡大や膨張とも言える事態である。

本稿は、この事業単位に関する公務員法の参照管理を分析するものであるが、中央レベルに限定して分析を進めていく。まず、事業単位及びその改革、そして事業単位の参照管理制度における申請許可制度（審査基準など）、そして中央レベルで参照管理とされた組織とされなかった組織とを比較しながら、参照管理となった組織の特質を分析する。最後に、参照管理する事業単位の存在が意味するのがなにかを分析して今後の展望を議論していく。

2. 事業単位の分類改革

中国の事業単位なる組織は、簡単に言えば日本の独立行政法人や特殊法人に相当する組織である。一般的に、社会公益目的のため、国家（政府）が行う、あるいはその他の組織が国有資産を利用して行う、教育、科学技術、文化、衛生（医療）活動の社会サービス組織と定義される。政府が（財政など）資源を投入して公共サービスを提供する組織である事業単位は、その設置と管理が多種多様であり、市場経済の構築において政府改革の一環として進められている。図表2は、事業単位が提供する公共サービスの分野を示したものである。

図表2 「事業単位」の分野

分類号	分類	例示
1	教育	幼稚園，小学校，大学
2	科学研究	数学研究所，哲学研究所
3	文化	図書館，博物館，芸術団体（劇団）
4	医療衛生	病院，療養院
5	スポーツ（体育）	体育運動センター，訓練基地
6	新聞出版	新聞社，出版社，業界紙出版社
7	ラジオ・テレビ	ラジオ局，テレビ，ドラマ制作センター
8	社会福祉	児童福利院（孤児院），敬老院（老人ホーム）
9	救助，災害救助	救助センター，災害救助
10	統計調査	統計調査組織
11	技術推進と実験	農業技術サービスセンター
12	公用施設管理	住宅修繕チーム，造園緑化チーム
13	物資倉庫備蓄	国家専用食料倉庫（備蓄）
14	観測	水文観測所，流域管理所，大気観測センター
15	探鉱・探査	地質探査所，鉱山探査院
16	測量・地図製作	地図製作センター，総合測定制作所
17	検査と検定	自動車検定測定センター，動植物検疫所
18	法律サービス	法律援助センター，司法救助センター
19	資源管理事務	土地整理センター，風致保護管理局，自然遺産保護管理局，林業自然保護区管理局，海洋自然保護局
20	品質技術監督事務	工程監理所，品質技術監督所
21	経済監督事務	会計監査事務センター，反マネー・ローンダリング観測分析センター，為替取引センター
22	知的財産権事務	特許審査協力センター，特許局
23	公証と認証	公証所，認証許可センター
24	情報コンサル	情報センター，集計センター，ネットセンター
25	人材交流	人材交流センター
26	就職サービス	就職サービス指導センター
27	行政機関の福利厚生	福祉厚生サービスセンター

「事業単位」の改革は、現在、いわゆる「分類改革」が進行中である。すなわち、事業単位を「行政類」、「公益類」、「生産経営類」の三つに分類し、行政類を行政機関に統合・再編し、生産経営類を企業に再編し、そして残りの公益類をさらに分類する構想で改革が進められている（図表3を参照）。その方針は、2011年3月に、共産党指導部より公表された「指導意見」で明示されている⁽⁵⁾。

第1分類、「行政類」の事業単位は、行政改革と併せて統廃合を含め整理したうえ、必要な組織を行政機関とする方向で改革し、今後は公権力を行使する事業単位を設置しない方針が示された。

第2分類の「公益類」は、今後事業単位（法人化）として存続するが、さらに2分類に分けて改革が進められる。すなわち、公益Ⅰ類は、義務教育、基礎的な科学研究、医療衛生など基礎的公共サービスを提供する公益組織である。公益Ⅰ類の組織は、国家財政によって保障される。公益Ⅱ類は、社会に広くサービスを提供する事業単位で、一部において市場による資源配分を行うことが可能な組織であり、例としては高等教育機関、非営利医療機構である。この種の事業単位は政府による財政投入を行うが、部分的に市場による資源調達を行うことが可能な組織である。要するに、公益Ⅰ類は、財政による保証を基本にするが、公益Ⅱ類は、財政補助を基本とする公益組織の分類構想である⁽⁶⁾。

第3類、「経営類」の事業単位は市場化の方向で改革し、今後は生産経営類の事業単位を設置しない方針が示された。公益的なサービスを提供し、自主的に経営できる組織として新聞出版、テレビ、ラジオも経営類の公益組織として今後再編していくようである。

もちろん、3分類は、大まかな分類であり、図表2に見るように多様な公共サービスを提供する事業単位をこれだけで簡単に仕分けすることはできない。市場化の改革に伴う政府の機能転換、また事業単位の統廃合などを通じて改革が進められると思われる。

本稿が検討する事業単位は、大まかに言うと、行政類、公益類の事業単位組

組織である。これらの組織その一部は公務員法を参照して人事管理を行うこと（公務員法を参照管理する事業単位、略して参公事業単位）になったのである。本稿では、参照管理事業単位がどのような組織か、そしてそうした組織がどうして生まれたのかを検討するものである。

図表3 「事業単位」の分類改革

分類	分類改革構想(指導意見)	改革の可能性	公務員制との関係
行政類	今後は新設しない。 行政機関化	通常の行政機関（気象局，地震局）	公務員法の適用，公務員へ？
		法執行・監視組織（銀行業監督管理委員会など）	公務員法の適用，公務員へ？
		政策研究機構，公務員研修組織（党校，行政学院）	事業単位のまま参照管理組織？
公益類	公益Ⅰ類：義務教育，基礎的科学研究，公衆衛生及び地域医療サービスなど基本公共サービスを提供する公益組織。営利不可・不能，政府の財政保障。	例：義務教育機関，公衆衛生機関 事業単位法人（公益Ⅰ類）へ	公務員法の適用あるいは参照管理制度を再設計？
	公益Ⅱ類：高等教育，非営利医療サービスなどを提供する公益組織。部分的に市場による資源配分を行うことが可能な組織。経営努力，財政補助。	例：高等教育機関，非営利医療機構 事業単位法人（公益Ⅱ類）へ	公務員法の参照を再設計？（見なし公務員？）
経営類	今後は新設しない。 経営自立，企業化，社会化	国有企業 公立（集团所有制）企業	非公務員（政府雇用？公務職員？）
		民営非企業単位（民営事業単位）	非公務員
		民営の営利企業，企業法人	非公務員

3. 参照管理する「事業単位」の許可制度

事業単位の参照管理は、まず、2006年公務員法の実施に伴い、中央組織部が発した「公務員法の実施方法」の付属文書5「公務員法参照管理審査方法」から始まり、中央組織部「事業単位参照公務員法の管理に関する意見」（2006年8月）でその具体的規定（実施細則）が公表された。審査した結果、公務員法を参照管理する党中央、国務院直属の一部の事業単位が参照管理の事業単位として2006年に許可されたのである。

公務員法を参照管理する事業単位の審査手続きについては、「人民団体」の場合と同様である。(1) 共産党中央直属の事業単位は、当該事業単位が申請を提出し、共産党中央が中央組織部に審査を委託する。省レベルの共産党委員会直属の事業単位は、当該地方の党委員会の組織部に審査を申請し、審査後、当該地方の党委員会の承認を得て、党中央組織部に届出をする。県レベルの党組織の事業単位の申請は、省レベルの党委員会組織部が審査する。(2) 人代（全人代、地方人代）機関、政治協商会議機関、司法機関、検察機関、各民主党派機関及び工商連合会機関所属の事業単位の参照管理の申請と許可は、上記（党組織の事業単位の参照管理）の方法に準じて行う。すなわち司法機関などの事業単位の参照管理に関わる申請は、共産党（の組織部）が審査・許可するということである。(3) 国務院の直属事業単位は、国務院の委任を受けた人事部（現在は人的資源と社会保障部）に審査を申請する。国務院の各部・委員会、特別設置機構、直属機構及び各部・委員会管理の国家局（後述）の事業単位は、それぞれの事業単位が申請を提出し、その所管する部・委員会などが（参考）意見を添付して人事部（人的資源と社会保障部）に審査を申請する。(4) 省レベルの行政機関の直属事業単位は、当該レベルの政府人事部門（通常、人事庁）へ審査を申請し、その後中央政府の人事担当部門（現在は人的資源と社会保障部）に

届出をする。また、県レベルの参照管理申請は、省レベルの人事部門が審査することになっている。司法機関などの事業単位の参照管理申請を含め、その申請・審査の手続きは、「編制」管理のルールに則して行っている。地方政府と中央政府、また地方政府間の審査管理は、「分級管理」の慣例に則しているといえる。

以上は申請と審査の手続きであるが、参照管理の審査を申請する際に、申請書類としては、法律と法規により「公共事務管理機能」が授権されたとされる根拠、また事業単位の人員（スタッフ）状況を明示する必要がある。「公共事務管理機能」の授権に関わって、共産党の中央組織部は、「公務員法を参照管理する事業単位に関する意見」で参照管理の事業単位となる「条件」を二つ示した。すなわち、第一に、「公共事務管理機能」が授権されている法規的根拠があることが、公務員法 106 条に規定されるように、まず最低の条件となり、また第二に、「事業単位編制」を使用し、国家財政が給与や福祉を負担する組織だということである。その際、「公共事務管理機能」の授権の法規については、当該「意見」では詳細に列挙されている。すなわち、①全人代及び同常務委員会が制定した法律、②国務院が制定した「行政法規」及び国務院の「決定」（日本の政令などに相当する）、③省自治区、直轄市、大規模市（すなわち大都市、具体的には省や自治区の政府機関が所在する市、経済特区が存在する市、及び国務院が許可した大都市）の人代及び同常務委員会が制定した「地方法規」（日本の地方条例に相当）、④民族自治地方の人代が制定した「自治条例」と「単独条例」、⑤「行政法規」と同等の効力を有する「政策的法規ドキュメント（意見・通知など）」である。この列挙は、例えば民族自治地方の人代常務委員会が制定した法規、また一定規模以下の都市（市政府）、県レベルの地方政府が制定した「公務事務管理機能」授権のケースを排除しているが、他方、「行政法規」に相当する効力を有する「政策的法規ドキュメント」を含むことで、一定の裁量を可能にしていると言える。

また、「公共事務管理機能」に関しては、同「意見」では、「党（共産党）委員会系統（系列）」が受け持っている党（共産党）の指導機関の事務機能、及び「政府系統（系列）」⁽⁷⁾が行使する「行政管理機能」（行政機能）と定義され、さらに「公共事務管理機能」のことは、法律や法規等による「授権状況」、及び党委員会、政府または機構編制部門が制定した「3定」（組織の機能、職位、人員配置）、あるいは「その主たる機能によって確定する」とその確定の方法も補充的に示された。すなわち、同「意見」で列举された授権の「法規」は、基本的に政府（国家）によって発した法規などではあるが、党組織により「公共事務管理機能」が授権されたケースを含むと明示されたのである。

参照管理の事業単位となる第二の条件である「事業単位編制」及び政府財政負担については、給与など人件費の政府財政負担に関して財政の全額負担かどうかの明示がなく、若干曖昧な部分が残る。ただ、事業単位の分類改革に関する議論からして、行政類や公益Ⅰ類の組織がこの参照管理の事業単位と重なることが予想される。

以上のように、公務員法を参照管理する事業単位は、「公共事務管理機能」を有し、また「事業単位編制」として国家財政によって負担される組織であることが明確となった。したがって、同「意見」に指摘されるように、審査を担当する党の組織部や政府の人事部組織（具体的には、人的資源と社会保障部の国家公務員局など）は、参照管理を許可する審査に際して、編制管理を担当する中央編制委員会（地方は類似の組織）に公共事務管理機能の授権状況、組織の職務や人員編制などを照会し、また財政部（地方は類似の財政部門）に人件費負担などを意見聴取する必要がある、審査手続きは、それを踏まえて行われることになる。

以上のような手続きを経て許可される事業単位は、2006年以後漸次公表されているが、その（統計など）全体像は、未だ不明である。中央で参照管理となる事業単位に類似する地方組織は、参照管理となることが多い。例えば、中央では党校や国家行政学院が参照管理の事業単位となることに従い、地方でも

党校と行政学院が参照管理の事業単位となっている。他方、中央では参照管理になっていないが、地方の判断（審査）で参照管理の事業単位となるケースも非常に多い。地方においては、公務員制度による身分保障などを期待して参照管理の事業単位を申請することが多く、その結果、参照管理の事業単位が膨張する現象が一部見られる。これについては、また地方によって異なると指摘されている。同じ分野の組織でも地方によって参照管理の事業単位になったり、（特に経済発達した地域では）ならなかったりするケースが見られる。

事業単位の分類改革が進行中ということもあり、公務員法を参照して人事管理を行う事業単位の全体像を見ることが困難である⁽⁸⁾。参照管理の事業単位は、事業単位でありながら、公務員制度に準じた人事管理を行うことになり、「事業単位」なる組織は実質上、2種類、異なるものになったのである。

上述したように、事業単位には行政類の事業単位が含まれるが、行政類の事業単位は、すべて公務員法を参照管理すると許可されたわけではなく、参照管理をしない行政類の事業単位という形でほかの事業単位と同じく、事業単位の人事管理制度を実施することになっている。また、参照管理の事業単位は、必ずしも行政類に限定されない。以下、中央レベルの事業単位の参照管理を例に検討をしていく。

4. 参照管理する中央レベルの「直属事業単位」

参照管理となった事業単位として広く知られた組織は、中央レベルの事業単位組織である。具体的には、共産党中央と国務院直轄の事業単位である。

まず共産党中央と国務院の組織構成について、言及する必要がある。図表4と5は、共産党中央と国務院の組織構成をそれぞれ概要的にまとめている。いずれも直属の事業単位を持っていることが明らかである。ここでは、国務院を例に事業単位の位置を組織論的に説明していく。

図表 4 共産党中央の組織（概要）

共産党中央	中央委員会（書記処，政治局，政治局常務委員会），中央軍事委員会，中央紀律検査委員会
中央委員会の機構	
直属機構 （構成組織と事務組織）	中央辦公庁，組織部，宣伝部，統一戦線部など
議事調整組織・指導小組	中央財政経済領導小組，中央機構編制委員会，中央全面深化改革領導小組，中央国家安全工作領導小組など
中央直属事業単位	中央党校，人民日報社など

図表 5 国務院の組織（概要）

国務院の構成組織	国務院辦公庁，外交部，国防部，国家発展と改革委員会など，及び中国人民銀行（中央銀行），審計署（会計検査）
国務院直属特別設置機構	国務院国有資産監督管理委員会（唯一）
国務院直属機構	国家質量（品質）監督検査検疫総局，国家食品薬品監督管理総局，国家統計局，国家観光局
国務院辦事（事務）機構	国務院法制辦公室，国務院研究室，台湾事務辦公室など
国務院議事協調機構 （審議調整機構）	国務院学位委員会（具体的事務は教育部担当），全国老齡（高齢）工作委員会（辦公室は民政部に設置），国家エネルギー委員会（具体的事務は国家エネルギー局が担当）など（約 30 の委員会などの組織）
国務院の部委員会が 管理する国家局	国家信訪（陳情）局，国家公務員局，国家エネルギー局（約 16 の国家局）
国務院直属事業単位	新華通信社，気象局，銀行業監督管理委員会など

日本の内閣に相当する中国の国務院は，国務院組織法では総理，副総理，国務委員，各部の部長，各委員会の主任により組織されることなどが簡潔に規定され，その編制は「国務院行政機構設置と編制管理条例」によって規定されている。その条例によれば，国務院は，「国務院辦公庁」，「国務院組成（構成）部門（部，委員会）」，「国務院直属機構」，「辦事機構」，「国務院組成部門が管理する国家行政機構」，「国務院議事調整機構」に分けられる。国務院の辦公庁は，

日本の内閣官房に相当するが、責任者は、国務委員の身分もある秘書長（日本の内閣官房長官に相当）である。また、副秘書長も2名配置され、これは「部長級」（大臣級）のポストである。

国務院の組成（構成）組織は、日本で言えば内閣の閣僚（大臣）が長を務める組織である。その名称は、基本的に部（責任者は部長）か、委員会（責任者は主任）である。現在25の組織がある。「部級（部長級）組織（職位）」と通称されるものは、大臣級組織（職位）である⁽⁹⁾。

国務院の構成組織ではないが、国務院直属の組織が存在する。言わば日本の内閣官房や内閣府に所轄される組織として、「特別直属組織」が一つ、「直属組織」が複数設置されている。「特別直属機構」は、国有資産監督管理委員会（国資委）だけで、副総理級の国務委員の一人が主任を兼任し、いわば部級（大臣級）組織より上の組織と言える⁽¹⁰⁾。複数設置される直属組織は、独自の専門領域を担当する組織であり、部や委員会に統合できない性質の組織が多い。その中で、「総局」と称する直属組織はおおむね大臣級で、「局」の名称がある直属組織は、ほぼ「副部級」の組織である。もちろん部級（大臣級）組織は、その組織の長（職位）が大臣並みの職位であるが、大臣並みの権限やステータスがあるとは限らない。

次に、国務院よりその構成組織である部や委員会に管理が委託されている組織があり、「局」なる名称が多いが、ほぼ副大臣級の組織で、「国家局」とも言われる。例えば、政府全体の公務員人事管理を担当する組織として「国家公務員局」（日本の人事院プラス内閣人事局のような組織）があり、それは国務院管轄の組織ではあるが、人的資源と社会保障部（日本の厚生労働省に相当）に管理を委託している。「国家局」は副大臣級の組織であり、国家公務員局の局長は、人的資源と社会保障部の副部長の一人が兼任することになっている。類似する組織として、国務院辦公庁が管理する「国家信訪（陳情）局」と、発展と改革委員会が管理する「国家エネルギー局」も「国家局」である。

そして国務院には、「辨事機構」、すなわち事務組織が設置されている。事務

（辦事）機構としては、國務院法制辦公室、國務院研究室、台灣事務辦公室などがあるが、これは制度上、「行政管理機能」を持たない組織と説明されている。すなわち政策決定権限を持たない組織である。國務院法制辦公室は、日本の内閣法制局のような組織であるが、内閣法制局のような権限は全くない。また、これらの辦公室の一部は、國務院の事務機構であるが、同時に党の事務組織でもある。例えば國務院の台灣事務辦公室は、同時に共産党の中共中央台灣工作辦公室でもある。これは、一つの機構、二つの看板と通称される組織編制である⁽¹¹⁾。類似する組織としては、例えば、國務院の新聞（広報）辦公室は、中共中央對外宣傳辦公室でもある。

また、國務院には、各種政策調整を行う組織が設置されている。すなわち國務院議事協調機構（審議調整機構）である。これらの組織は大量にあり、通常、独自の事務組織を有せず、主たる担当組織がその事務局を兼ねることが多い。

そして、最後に、「國務院組織法」や「國務院行政機構設置と編制管理条例」では登場しない直屬事業単位として複数存在する。2013年の改革により現在、13組織が國務院の直屬の事業単位となっている（図表6参照）。

さて、上述した「公務員法参照管理審査方法」や「事業単位参照公務員法の管理に関する意見」に則して審査した結果、公務員法を参照管理する党中央、國務院直屬の一部の事業単位のリストが2006年9月に、中央組織部33号通知として公表された。そこでは、17組織が公務員法を参照管理する事業単位とされた。全部で四つの分類に分けられている。すなわち、第1に、共産党中央の直屬事業単位である中央党校、中央編訳局、中国外文局、中国浦東幹部学院、中国井岡山幹部学院、中国延安幹部学院の6組織である。その後、2008年10月に二つの直屬事業単位として、中央文献研究室、中央党史研究室が追加され、合わせて8組織が参照管理の事業単位となった。第2に、國務院の直屬事業単位として8組織、すなわち、中国地震局及び省レベルの地震局、中国気象局及び市レベル（地区レベル）以上の気象局が垂直管理する機構、國務院發展研究

センター、国家行政学院、中国銀行業監督管理委員会及びその出先機構、中国证券業監督管理委員会及びその出先機構、中国保険業監督管理委員会及びその出先機構、国家電力監督管理委員会及びその出先機構である。地震局と気象局の場合は、市・地区レベル以上の地方政府設置の組織（直接管轄組織として）が、また銀行、証券、保険の金融監督機関の場合はその地方出先機関が参照管理の組織に含まれており、単純に中央政府レベルの組織に限定されていないことに注意が必要である。国務院には直属の事業単位は現在、13組織があるが、上記以外は、公務員法を参照管理しない組織となった。第3は、「中華全国供銷合作（協同組合）総社（本社）機関」という組織である。この組織は、特定のカテゴリ名称がなく、国務院の直属事業単位にも括られていない、ただ一つの事業単位である。ただ注意が必要なのは、「協同組合本社」全体ではなく、その本社の機関組織（事務組織、常勤役職員）が参照管理の組織になっている。第4は、国務院の構成組織（部、委員会）に委託管理する事業単位機関として、民政部に委託管理している全国老齡（高齢）工作委员会辦公室、及び国土資源部に委託管理している「中国地質調査局」が参照管理となった。委託管理する組織は、言わば上述した各部や委員会に委託管理する「国家局」に相当する組織であるが、ただし、この場合、行政機関ではなく、事業単位組織である。以上、合わせて19組織が公務員法を参照管理する事業単位と許可されたが、国家電力監督管理委員会は、2013年に国家エネルギー局に統合・再編され、現在は、18組織が中央レベルにおける公務員法を参照管理する事業単位となっている。

次に、図表6を参照しながら、参照管理となった事業単位を検証し、合わせて参照管理とならなかった事業単位についても比較・分析していく。

共産党中央の公務員参照事業単位（第1分類）は、およそ2種類に再分類できる。一つは、中央編訳局、中国外文局、中央文献研究室、中央党史研究室を含む、資料の収集・研究を担当する組織であり、もう一つは、党幹部養成・研修組織とする中央党校、中国浦東幹部学院、中国井岡山幹部学院、中国延安幹部学院である⁽¹²⁾。

図表 6 公務員法を参照管理する事業単位の分析

分類	(A) 参照管理をする事業単位		(B) 参照管理しない事業単位	
	組織名称	改革の可能性	組織名称	改革の可能性
1. 党中央の直属事業単位	中央党校 中央編訳局 中国外文局 中国浦東幹部学院 中国井岡山幹部学院 中国延安幹部学院 (追加) 中央文献研究室 中央党史研究室	?	人民日報社 求是雜誌社 (光明日報社)	人民日報社, 求是雜誌社は, 公益Ⅱ類? 企業化? (光明日報社は, 2010年に企業法人へ改組)
2. 国務院の直属事業単位	中国地震局及び省レベルの地震局 中国気象局及び市レベル(地区レベル)以上の気象局が垂直管理する機構 国務院発展研究センター 国家行政学院 中国銀行業監督管理委員会及びその出先機構 中国证券業監督管理委員会及びその出先機構 中国保険業監督管理委員会及びその出先機構, 国家電力監督管理委員会及びその出先機構(電監会は, 2013年に国家エネルギー局に再編)	(1) 通常の行政機関へ(気象局, 地震局) (2) 法執行・監視・監督組織へ(銀行業監督管理委員会など) (3) 政策立案, 研究組織(国務院発展研究センター)は? (4) 研修組織(行政学院)は?	新華通信社 中国科学院 中国社会科学院 中国工程院(工学アカデミー) 国家自然科学基金委員会 全国社会保障基金理事会	企業化へ? 公益Ⅰ、Ⅱ類? 公益Ⅱ類?
3	中華全国供銷合作(協同組合)総社(本社)機関	経営類組織へ?	(行政会社?)	公益類・経営類組織へ?(農協へ?)
4. 国務院の構成組織が代理管理する事業単位	(1) 民政部全国老齡(高齢)工作委员会辦公室 (2) 国土資源部中国地質調査局	議事調整委員会の事務組織は, 行政組織へ?あるいは業界(協会)組織へ?	(ほかの議事調整委員会の事務組織?) (部委員会の事業単位?)	(1)は公務員法適用? (2)は公益の事業単位へ?

前者は共産党のイデオロギー形成などに深く関わる組織である。共産党の学校は、各レベルに複数設置され、中央党校は、そのトップとなっており、共産党中央の政治局常務委員の一人が中央党校の校長となっている。中央党校は、その設置が1930年代に遡ることができるが、浦東幹部学院、井岡山幹部学院、延安幹部学院は、いずれも2005年に新設された高級幹部の研修学校である⁽¹³⁾。また、中央党校と（後述する）国家行政学院とが別組織であるが、地方では党校と行政学院は二つの看板（名義組織）で一つの機構という形も複数存在している⁽¹⁴⁾。これらの幹部養成研修学校は、人事考査の一環として機能する側面がある。昇進する前段階で、党校に入ることが慣例となっている。党校に入ることが昇進（準備）の証しとなる。

以上の8つの事業単位がなぜ公務員法を参照管理する事業単位になったのか、それぞれどのような「公共事務管理機能」を有するのかは、政権党の組織としても、自明ではない。また事業単位の分類改革のなかでこれらの組織はどう再編していくかについては、ここでは詳細に議論しないが、同じく共産党中央の組織として公務員法を参照管理しない事業単位が存在することを指摘しておきたい。

党中央直属の事業単位としては、図表6にみるように人民日報社、求是雜誌社、光明日報社がある。人民日報社は、共産党中央の機関紙「人民日報」のほか、（最近日本でも有名になった）「環球時報」などを発行している。出版社のほか、印刷所、投資会社を傘下に抱えている。人民日報は、（後述する）新華社通信社及び中央電視台（中央テレビ局、CCTV）と並び、中国の党と政府の最も重要な3大メディアである⁽¹⁵⁾。

同じく中央の直属事業単位としては、「求是」雑誌を発行する求是雜誌社がある。「求是」は、1988年に停刊となった共産党中央の機関誌「紅旗（赤旗）」の後継誌であり、共産党中央の理論誌（隔週刊行）である。また「実践は真理を検証する唯一の基準」の大論争を展開し改革開放路線の提起に寄与した理論

系の新聞紙「光明日報」を発行する光明日報社も共産党中央の事業単位であるが、2010年12月に企業法人化の改革が進められ、言わば「企業化管理の事業単位」になっている。共産党中央直属の人民日報社、求是日報社もこれから企業化の方向へ改革して行くであろうか。

以上は、要するに、共産党中央直属の事業単位としては、資料収集・研究を担当する組織と、研修・幹部養成を担当する組織（党校と幹部学院）を参照管理の事業単位にする一方で、新聞・雑誌を発行する組織を参照管理の組織にしなかったと言える。

国務院の直属事業単位（図表6第2分類）として参照管理の組織に許可されたのは、8組織（現在は、電監会を除き7組織）である。大まかに言えば、4種類の組織に分けられる。第①に、地震局と気象局のように、元は行政機関であった組織で、一定の「公共事務管理機能」を担当している事業単位である。地震局は、1975年に国務院の直属機構から事業単位に、気象局は、1994年に直属機構から事業単位に再編された。参照管理と許可されたのは、中央及び（直轄管理の）地方の地震局と気象局である。その両局の傘下にある複数の事業単位（地震局直属の地質研究所、地震予測研究所、気象局直属の国家気象衛星センターなど）は含まれない。気象局と地震局は、単に気象、自然の変化などを観察する組織ではなく、それに伴う行政的対応を管掌する組織である。元は国務院の直属機構（副部級の「局」機構）で、現在は「副部級」の事業単位となっている。

第②は、金融監督委員会と総称される、中国銀行業管理委員会（銀監会）、中国证券监督管理委员会（証監会）、中国保険监督管理委员会（保監会）である。証監会は1992年に、保監会は1998年にそれぞれ設置され、一番新しい銀監会は2003年に中央銀行の一部が分離独立して再編された組織であり、いずれも「部級」の事業単位である。電監会は、2003年に設置されたが、2013年に国家エネルギー局に統合され、廃止となった。これらは、いずれも市場経済化の行政的対応として設置された組織である。準立法・準司法的な規制組織である

が、行政組織ではなく、国務院直属の事業単位として設置されており⁽¹⁶⁾、行政組織への再編が議論されている。

第③は、国務院発展研究センターという、政策研究・立案の組織である。センターは、国務院の経済政策の立案に深く関わる組織であり、責任者は、共産党の中央財政経済指導小グループ辦公室の責任者を兼ねることが多い⁽¹⁷⁾。現在、中央財政経済指導小グループ辦公室の主任である劉鶴氏は、（小國務院と呼ばれる）国家發展と改革委員会の副主任でもあり、その前職は、財政経済指導小グループ辦公室副主任、国務院発展研究センター党グループ書記であった。国務院発展研究センターは、かつての日本の経済企画庁のような組織権能を有すると言えるかもしれない。

第④に、幹部養成・研修組織とする国家行政学院である。これは国家公務員制度の構築との関わりで公務員の養成・研修機関として1994年設置された組織である。通常、国務委員でもある国務院の秘書長（内閣官房長官に相当）が校長を兼任することになっている。

以上は、国務院の直属事業単位で公務員法を参照管理する組織として許可されているが、同じく国務院の直属事業単位として、参照管理としなかった組織が複数存在している。それは、新華通信社（新華社）、中国科学院（科学アカデミー）、中国社会科学院（アカデミー）、中国工程院（工学アカデミー）、国家自然科学基金委員会、全国社会保障基金理事会である。簡単に分類すると、通信社組織、教育研究組織、および社会保障制度関連組織である。

新華社は、国務院直属の「部級」組織として中国共産党及び政府の公式見解を独占的に報道する通信社である⁽¹⁸⁾。中国科学院（1949年設置）、中国社会科学院（1977年成立）、中国工程院（1994年に中国科学院より分離・独立して設置）は教育研究機関である。国家自然科学基金委員会は、1986年に設立された学術研究の助成などを行う組織で、日本で言えば、日本学術振興会（独立行政法人）のような組織である。全国社会保障基金理事会は、2000年に設立され、中国

の社会保障（年金）基金に関する国家的組織であり、日本で言えば、年金積立金管理運用独立行政法人及び各種の共済年金基金を合わせたような組織である。いずれも、参照管理となっていない事業単位である。

国務院の直属事業単位としては、副部級である気象局、地震局を除き、それ以外は、全部「部級」組織である。すなわち、これらの組織のトップは、大臣級の職位である。これらの国務院直属の事業単位として公務員法を参照管理としかどうかの判断根拠は、どこにあるか。国務院の事業単位として国家財政によって支えられている組織であり、気象局、地震局、三つの金融監督委員会のほか、政策立案に関わる組織（国務院発展研究センター）、公務員研修（国家行政学院）の組織は、いずれも公共事務の管理機能を有する組織として、公務員法を参照して人事を管理する組織としたのであろう。

他方、新華社は通信社で、世論を管理するメディアとしては重要な（イデオロギー領域）管理機構を有する組織であろうが、人民日報と同じように、参照管理をしない組織となっている。また、中国科学院、中国社会科学院、中国工程院、国家自然科学基金委員会は、教育、研究、あるいは研究助成、研究者養成の組織で、いずれも行政権を行使しない組織であろう。そして、全国社会保障基金理事会是、年金基金を管理運用する組織であり、公務事務を管理する機能を持たないと判断したのであろう。

党中央と国務院の事業単位は、あと2種類の組織が参照管理となっている。まず単独の類別（図表6第3分類）とする組織が一つある。中華全国供銷合作（協同組合）総社（本社）機関である。公務員法を参照管理する組織となったのは、その本社の事務部局組織である。合作社、すなわち「協同組合」は、社会主義化の過程、特に農村における農業集団化の過程で設置してきた組織であり、農村では農産物の生産、買い上げ、流通、販売などを管理する組織であった⁽¹⁹⁾。かつて、3度にわたり商業部に統合した歴史があり、社会主義計画経済の一角を担っていた。市場経済の構築に伴い、1995年に商業部より分離・独立し、

国務院の授権により「農業生産資材の供給，農産物の経営を組織・調整・管理」する「部級」の事業単位組織として再編された。2015年の共産党中央と国務院の「供銷合作社総合改革を深化する決定」では，市場経済に見合った合作社のあり方を構築する方針が示されている。現在，農業生産における調整管理の機能，農産物の買い上げ，流通，販売などにおける独占的位置が依然として維持されている。計画経済から市場経済への転換における過渡的現象とも言えるが，会社法人でありながら，行政的機能を持っている「行政的公司」（中国語では「行政性公司」と称される）の一例である⁽²⁰⁾。

第4分類は，国務院の構成組織（部・委員会）が代理管理する事業単位機関として二つの組織が公務員法を参照管理する事業単位となっている（図表6）。民政部の全国老齡（高齢）工作委員会の辯公室については，まず1980年に高齢化問題を議論する組織としてスタートし，やがて国務院が認可した事業単位となった「老齡（高齢）協会」が1995年に再編・設置され，民政部の管轄組織となった。他方，国務院の議事調整組織として1999年に「全国老齡工作委員会」が成立し，その事務組織となる「辨公室」は民政部に設置された。すなわち，この国務院の議事調整組織は，民政部に独自の事務組織を持っていたということである。ただ，この事務組織は，實質上は事業単位である「老齡協会」が担当していた。言わば，国務院の議事調整組織である高齢工作委員会の事務は，事業単位である老齡協会が担当するということである。これは，やがて正式に中央編制管理委員会の許可で「全国高齢工作委員会」と「中国老齡協会」は，「合署辦公」とされ，事務組織を共有することになった⁽²¹⁾。換言すれば，老齡（高齢）工作委員会の事務組織である辯公室は，制度上，国務院の議事調整機構の事務部局（行政機構）であるが，同時に事業単位組織でもある。このような特殊性から，この事務組織である「辨公室」は参照管理の事業単位となり，そのスタッフは公務員法を参照管理することになったのである。これに類似する組織がほかに存在するかどうかは不明である。また，後述する政府と事

業単位との分離の方針に則して改革していくなら、はたして二つの組織の機能分割・分化が選択されるであろうか。

他方、国土資源部中国地質調査局は、国務院の構成組織である国土資源部の直属事業単位である。地質調査局は、「局」の名称を有する組織であるが、これは前述した国家エネルギー局、国家公務員局、あるいは日本でも有名になった国土資源部管轄の国家海洋局のような組織（国家局）ではない。地質調査局は、国土資源部の直属の事業単位として1999年に再編された組織で、国土の地質調査、鉱山資源調査を担当する副部級の事業単位であるが、いかなる理由で国務院の構成組織（国土資源部）に委託管理の事業単位の組織となったのか、また公務員法を参照管理する組織になったのかは不明である。各部や委員会の直属事業単位が公務員法を参照管理して人事管理を行うことが可能であるが、そのように国務院の委託管理する事業単位として参照管理と承認されることは、かなり例外である。

以上を総括すると、共産党と国務院の直属事業単位が、公務員法を参照管理するかについては、およそ次のように整理できる。

第1に、幹部養成・研修組織（党校、幹部学院、行政学院）は、参照管理の事業単位となるが、教育研究組織（中国社会科学院など）は、参照管理しない事業単位である。

第2に、共産党のイデオロギー構築、政策形成に関わる資料収集組織（中央文献研究室など）、国務院の政策形成に関わる組織（国務院発展研究センター）は、参照管理の事業単位となるが、世論形成に大きな意味をもつ通信社、新聞社（新華社、人民日報など）は、参照管理しない事業単位である。

第3に、準立法機能などを有する市場監視組織（金融管理監督委員会）や、気象などの変化に行政的対応を担当する組織（気象庁、地震局）は、参照管理の事業単位となる。

第4に、行政的機能を有する法人組織、すなわち行政的会社（中華全国供銷

合作総社機関）、また行政的機能を兼担する協会組織（高齢協会の事務機関）は、参照管理の事業単位となる。

地質調査局は、どの程度の行政機能を有するかなど不明な部分があるが、「公共事務管理機能」を有する事業単位が参照管理の組織となること^が、およそ確認できる。参照管理となった組織は、多くの場合、行政類の事業単位であるが、公益類の組織（高齢協会など）もあり、さらに、経営類の組織（協同組合）も含まれている。参照管理の対象組織は、行政類、公益類、経営類のすべての分類に渡っているといえる。

5. 事業単位の分類改革と「参照管理」制度の行方

事業単位組織が参照管理組織となった場合、公務員法などに規定されるような形で公務員の定員管理・人事管理を行うことになり、まず着手するのは公務員の登録であり、給与と手当の状況、社会保障、退職後の待遇（各種特権を含む）はもちろん、職務等級の管理、昇進、辞職などもすべて公務員制度に合わせて行うことになる。現在、国家公務員の採用試験が毎年行われるが、参照管理の組織は、公務員採用試験の一環として試験によって新任者を採用することになっている。募集において「参照管理の事業単位」（及び参照管理の人民団体）として明示されている。採用後は、行政機関の公務員と同じように、職位への任職、昇進などでキャリアを形成していく。言い換えれば、公務員法を参照管理する事業単位は、普通の事業単位とは異なる人事管理（すなわち公務員の人事管理制度）を行うということである。一例をあげると、「事業単位工作人員処分暫定規定」なる法規（2012年、人的資源と社会保障部と及び監察部の合同通知）があり、これは事業単位の「工作人員（スタッフ）」に関する（解雇を含む）人事処分を規制するものであるが、当該規定の第2条では公務員法を参照管理すると許可された事業単位の「工作人員」は、「行政機関公務員処分条例」によっ

て処理すると明示され、また法律、法規により公共事務管理機能を授けられた事業単位であっても、「(公務員法)参照管理をしない事業単位の工作人員」には、「事業単位工作人員処分暫定規定」を適用すると定められている。公共事務管理機能を授けられたかではなく、公務員法の参照管理を許可されたかによって、行政機関公務員の処分規定、あるいは事業単位の処分規定を適用することが決定されるのである。要するに、参照管理の事業単位（通常「参公単位」と略する）は、（処分を含む）人事制度において事業単位ではなくなり、公務員組織と同様になっている。

ただし、参照管理の事業単位においては、公務員と同じような人事管理を行うが、そのスタッフは、「公務員」と称することができない。これらの組織スタッフは、公務員法を参照管理する人員として「参公人員」と呼ばれている。私は、「準公務員」と名付けていた。「公務員」と呼ばれない理由は、どこにあるか、簡単に言えば、これらの組織は、事業単位組織であり、組織の編成管理では、「事業単位編制」で、行政機関などの「国家行政編制」とは区別されている。換言すれば、公務員法を参照管理する事業単位は、人事制度では行政機関と同じく公務員制度を適用するが、組織としては、事業単位の組織である。行政組織と事業単位組織の中間にある組織とも言える。

事業単位として考える場合、参照管理の事業単位は、人事管理においては公務員法を準用することになり、公務員と同様の人事制度が適用され、身分的に「公務員」ではないが、「準公務員」としてキャリアの安定性、また公務員と同様な社会保障、福利厚生の特遇を享受する。また一定の「公共事務の管理機能」を有すると認定され、そのステータスは、当然一般の事業単位とは区別され、相当の「公的権威」を有し、実際その行政管理機能を行って、行政監督を行い、過料を科すなど行政処罰の権限を行って、または同業の競争を制限したりすることがあり、いわゆる「行政的独占」を現出させている。参照管理となった事業単位は、普通の事業単位よりも、採用試験においては競争率が高い

と一般的に理解されている。その結果、事業単位の多くは、参照管理の事業単位（参公事業単位）となるように希望したことも理解できる。国务院の部委員会が設置・管理する事業単位、また地方の事業単位が参照管理となることを希望し、結果として参照管理の事業単位組織が拡大する現象が見られたとされている。事業単位の分類改革においては、これも問題の一つと議論されている。

次に、公共事務の管理機能を授権される事業単位、または公務員法を参照管理する事業単位のような組織が何故出現したのかを検討し、またその改革の行方を考えてみたい。

一般論的に考えると、第1に、計画経済時代において企業が行政機関の付属物とされるが、事業機関も行政機関などの手足となって一定の行政権限を行使していた。行政機関（商業部）と統合した歴史もある合作社（協同組合）のように、事業単位組織は、計画経済の時代に大きな行政権限を行使していた。このような歴史があるからこそ、金融管理監督委員会が行政機能を行使する事業単位として設置できたのであろう。市場経済化の改革においてその政府と企業との分離、政府と事業単位の（機能的）分離が追求されている。事業単位の多くは依然、行政機能すなわち「公共事務管理機能」を有している。その機能分割・分離が依然、課題である。事業単位の分類改革において、行政類の事業単位を行政機関へ改革していく方針が示されている。

第2に、中国の市場経済への改革は、世界的に民営化、規制緩和など「小さい政府」を進める新自由主義的改革にマッチし、その「波長」に合っていた一面があったことを指摘したい⁽²²⁾。公立病院の民営化はもちろん、事業単位との関係で言うならば、行政機関の一部の機能を外部へ委託する改革が企画と実施を分離する発想で進められるが、行政機関の「手足」である事業単位の法人化、あるいは企業化を伴う事業単位の再編、そして国有企業などに権限委譲をする方が政府機能の転換を進め、効率を追求する手段として考えられた。委譲の対象とする市場が未熟であるので、結局、行政機能を持ったままの国有企業、

行政的会社、業界団体あるいは法人企業が登場したのである。

第3に、改革開放政策が実施してから、中国は7回ほどの大きな政府改革を行ってきた。とくに市場経済構築への改革において、政府の機能転換に伴う組織の削減・再編、特に計画経済に関わる組織の機能縮小・組織削減・廃止などが進められてきた⁽²³⁾。その過程で、一部の組織は、事業単位の組織（気象局）、あるいは業界団体（協会組織）、さらには国有企業など法人組織に再編する場合、行政機能を授権されたままで行われていた。一部は、いわゆる「行政性公司」（行政的な会社・法人という意味）、すなわち行政機能を持ったまま、（協同組合本社のように）会社（企業法人）として設置された。中国では計画経済から市場経済への改革の過程において、いわゆる「行政性公司」（行政的会社）という法人組織が複数設置されている。そこではいわゆる「行政的独占」という現象が発生し問題にされている。その現象の形成においては、行政機関、その周辺の国有企業、そして事業単位の複雑なネットワークの存在が無視できない⁽²⁴⁾。とくに経済領域の「行政的会社」（「集団」という名前が多い）は、政府の管理権限（機能）を行使するケースが非常に多い。例えば、許認可権限、生産や消費の割り当てを行うこと、また予算の配分などを行う事例までである。

第4に、市場経済を志向する改革においては、市場経済体制に見合うように政府機能の転換は進められてきた。とくに、市場を調整するメカニズム、市場の監視監督を行う組織の構築が必要となり、政府規模の削減においては、行政機関ではなく、事業単位として設置する便法がとられた。金融管理監督委員会の設置がその典型的な事例であり、類似する検査、検定、資格付与などの政府系企業組織、事業単位が多く設置され、市場監視監督の組織として機能している。図表2にある、資源管理事務、経済監督事務、知的財産権事務など分野の事業単位は、とくに顕著である。

もちろん、経済領域だけではなく、中国社会の変化（例えば高齢化）に対応する公共サービス組織の構築（高齢協会など）が進められ、あるいは市場社会

に見合う公共サービス，とくに社会保障制度の構築が行政的課題として提起され，労働と社会保障部（1998年），あるいは人的資源と社会保障部（2008年）が設置されたことが象徴的である。その結果，事業単位の組織も複数増設された（社会保障基金理事会など）。一部の事業単位には，様々な形で行政権限が委託されている。

事業単位は，計画経済の遺産とも言える部分があり，また政府組織の再編・削減，規制緩和，外部委託など行政改革により新設・増設され，さらに公共サービス提供組織の再編・再構築などによって組織の膨張を経験してきた。行政の周辺における「公私境界領域」組織の膨張とも言える（普遍的）現象ではあるが，中国の場合，行政的な権限を持った組織は多数存在している（図表2を参照）。公私境界領域の拡大における「中国的特色」であり，転換期中国の一面を示すものである。

事業単位の分類改革は現在進行中で，2020年までにその改革を完了する方針が示されている。すべての事業単位は，行政類，公益類（Ⅰ類，Ⅱ類），そして経営類に分類して改革していくことになっている。多様な公共サービスを提供する事業単位の業務・権限を分類して改革していくことはたやすいことではない。そしてその中の一部には，公務員法を参照して人事管理を行う参照管理の組織がある。分類改革のなかで，これらの参照管理の組織は，どう改革してゆくであろうか。

行政類の事業単位は，今後行政機関化の方針が示されている。すべての行政類の事業単位が参照管理の組織になったわけではない。そこで，第1に参照管理を行う行政類の事業単位と，第2に参照管理を行っていない事業単位との相違が生じてくる。理論的には，参照管理を行っている行政類の事業単位が行政機関に改編する優先度が高いと言える。例えば準立法機能などを有する市場監視監督の組織（金融管理監督委員会）および気象局，地震局がそれである。これらの組織をどう行政組織に改編するか現在，議論されている。

参照管理を行っている事業単位かどうかの相違（優先順位）があるが、いずれにしても、行政類の事業単位を行政機関に改編する場合、第1に、組織はそのまま行政組織に再編し、例えば、地震局などは、国务院の直属機構、あるいは部や委員会が管理する国家局に改編する方法があり、金融管理監督委員会は、準立法・準司法的機関の制度設計を含め、国务院の（国資委のような）直属特別機構に改編することができる。また、第2に、既存の行政組織と統合する方法がある。例えば、電監会は、2013年に国家エネルギー局に統合したように、（行政機関と行政類の事業単位など）複数の組織を機能的に再編する方法がある。第3に、既存の組織を廃止、あるいはその機能の一部のみを行政機関に再編あるいは統合する方法などもある。

参照管理を行っている行政類の事業単位が行政機関に再編する場合、人事制度においては公務員法を参照して行っているので、人事管理制度の移行は割に簡単であるが、「事業編制」から「行政編制」（公務員定義の一基準）へ変更する必要がある。また、参照管理もしていない行政類の事業単位を行政機関に再編する場合、人事制度を公務員法に合わせる必要があると同時に、「事業編制」を「行政編制」に変更する改編が必要となる。いずれも、行政組織の膨張、行政スタッフの増加が生じる改革であり、非常に困難な改革である⁽²⁵⁾。

公益類の事業単位は、基本的に公益組織として再編されていくことになるが、その中の一部は、「公共事務の管理機能」を有する参照管理の事業単位で、その行政的な権限、機能（例えば高齢協会の事務組織）を廃止・分離するなどの改革が必要であろう。その場合、行政的業務を担当するスタッフは、行政機関に移動するか、そのまま公益類事業単位のスタッフとして居残るかの選択があり得るが、公務員の身分を求めることが出されるであろう。

経営類の事業単位は、今後法人化、企業化の方向へ改革・再編されていくが、一部、行政的な機能を有するので、その参照管理となる権限・事務を分離する必要がある。中華全国供銷合作総社のような「行政的会社」は、今後は、「政

府と企業との分離」,「政府と事業単位との分離」, また「企業と事業単位との分離」,「所有(管轄)と経営との分離(自主経営)」の方針に則して改革して行くであろう。

要するに、公務員法を参照して人事管理を行う事業単位は、行政類、公益類、経営類のいずれにおいても存在し、その改革は、それぞれの状況に今後進めていくであろう。これらの事業単位組織、とくに参照管理の事業単位は行政組織となり、あるいは行政組織に統合された場合、そのスタッフは身分的に、「参照管理事業単位の人員(参公人員、すなわち準公務員)」から「公務員」へ変更することになるが、それ自体は、行政組織の膨張、公務員数の増加をもたらすことになり、困難な改革となっている⁽²⁶⁾。

他方、これらの改革が完了した場合、参照管理の制度はどうなるかという問題が最後に残される。図表3にみるように、事業単位は、行政機関となった場合、そのスタッフに公務員制度が適用されるのに対して、法人化、企業化の方向で改革する場合、公務員制度が適用されないことになる。その意味では、公務員法の参照管理制度が終焉を迎えることになる。

ただ、公益類の事業単位が公務員制度との関係をどう構想するかが検討に値する問題である。一部では今後、公益類の事業単位に参照管理の制度を引き続き適用する提案がある⁽²⁷⁾。言い換えれば、今後も公務員法の参照管理制度を維持する構想である。ここには制度設計・選択の問題が生じてくる。公務員法の参照管理制度が適用される組織は、「公共事務の管理機能」、あるいは行政的な機能を有するものである。分類改革の進行で、公益類の事業単位は公共事務の管理機能に関する授権がなくなった場合、参照管理制度が適用しなくなるが、授権が継続し、または新たな授権が行われる公益類の事業単位には、公務員法を参照して人事管理を行う制度が継続する可能性があるであろう。その場合、図表3に見るように、義務教育機関など公益1類のみに公務員法を適用する、または高等教育機関など公益2類までの組織に参照管理の制度を設計すること

もあり得る。さらに通信社、新聞社、あるいは行政学院のような公務員研修機関にも新しい参照管理の制度を設計することもあり得る⁽²⁸⁾。

いずれにしろ、事業単位分類改革の進行に伴って、公務員法を参照して人事管理を行う制度は、やがて再考されるであろう。

(2016年3月初稿、同6月成稿。毛桂榮, MAO, Guirong)

参照：

(1) 資料 (中国)

中央機構編制委員会：<http://www.scopsr.gov.cn>

国家公務員局：<http://www.scs.gov.cn>

事業単位登記管理局：<http://www.gjsy.gov.cn>

(2) 本稿関連の拙稿 (整理)

毛桂榮『『政府の、政府による、政府のため』の行政研究—中国の行政管理学について』、明治学院大学『法学研究』68号、1999年9月。

毛桂榮「日本独立行政法人制度述評」(中国語)、中山大学行政管理研究中心編集『公共管理研究』第7巻、2010年1月、上海人民出版社。

毛桂榮「公共サービス提供の制度構築：中国事業単位の改革」、明治学院大学『法学研究』90号、2011年1月(『比較のなかの日中行政』第4章に所収)。

毛桂榮「政治体制論から見た中国政治」、明治学院大学法学部政治学科編『初めての政治学』風行社、2011年初版、2015年改訂版。

毛桂榮「日本公共服務法人及其改革：対中国的啓示」(中国語)、明治学院大学『法学研究』91号、2011年8月。

毛桂榮「戸籍制度と公共サービスの制度構築」、明治学院大学法学研究所年報28号、2012年8月。

毛桂榮『比較のなかの日中行政』風行社、2012年。

毛桂榮・白智立「中国の公務員制度」、武藤博己ほか編著『東アジアの公務員制度』(法政大学出版局、2013年3月)第2章所収。

毛桂榮「公務員概念的比較分析」(中国語)、中国人民大学『公共管理与政策評論』(季刊誌)3(2)、2014年6月。

毛桂榮「人民団体と公務員制：中国政治の一側面」、明治学院大学『法学研究』97号、2014年8月。

毛桂榮「『公務員』の用語と概念をめぐる：日本と中国」, 明治学院大学『法学研究』98号, 2015年1月。

毛桂榮「人民代表大会制度」, 熊達雲ほか編著『現代中国政治概論』明石書店, 2015年3月, 第2章所収。

毛桂榮「中国の行政システム」, 熊達雲ほか編著『現代中国政治概論』第3章所収。

毛桂榮「政治協商会議と民主党派」, 熊達雲ほか編著『現代中国政治概論』第4章所収。

毛桂榮「中国政治協商会議の位相」, 明治学院大学『法学研究』100号, 2016年1月。

毛桂榮「『領導』と『執政』：中国共産党の『指導』を巡って」明治学院大学『法学研究』101号, 2016年11月。

注

- (1) 本稿は検討する「事業単位」は、「行政編制」ではなく「事業編制」であり、公務員制の対象組織ではない。毛桂榮「公共サービス提供の制度構築：中国事業単位の改革」, 明治学院大学『法学研究』90号, 2011年1月を参照。
- (2) 中国の国家公務員法の制定過程, また公務員制度の詳細については, 毛桂榮『比較のなかの日中行政』(風行社, 2012年)所収第5章「中国における公務員制度の構築」, 毛桂榮, 白智立「中国の公務員制度」武藤博己ほか編著『東アジアの公務員制度』(法政大学出版局, 2013年)第2章所収などを参照。
- (3) 民主党派及び政治協商会議については, 毛桂榮「政治協商会議と民主党派」熊達雲ほか編著『現代中国政治概論』(明石書店, 2015年)第4章所収, 毛桂榮「政治協商会議の位相」明治学院大学『法学研究』100号, 2016年所収を参照。
- (4) 毛桂榮「人民団体と公務員制：中国政治の一側面」, 明治学院大学『法学研究』97号, 2014年8月。
- (5) この中共中央と国务院の「事業単位の分類改革に関する指導意見」の資料は, 下記のページを参照。http://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2121699.htm (2016年3月19日アクセス)
- (6) 公益類は, 3分類に再分化する構想があったが, 現在, 「指導意見」では2種類と明示されている。新聞出版, テレビ, ラジオなどは, 企業化の方向で改革することになったようである。
- (7) この「系統 xitong」という言葉は, 中国の政治行政ではよく使用する概念であり, およそ領域, 範囲, 分野という意味合いである。「政府系統」は, 狭義の政府機関だけではなく, その関連した組織までを含むことになり, 「公共事務管理能力」を有する事業単位もその「政府系統」になる。中国政治の専門書で「系統」について言及・分析したものとしては, Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution Through Reform*, W. W. Norton & Company, 1995, chapter 7, pp.

194ff を参照。

- (8) 参照管理となった事業単位の総数は不明であるが、スタッフは90万人と説明する記事、論文がある。事業単位は126万の単位組織があるとされ、3千万から4千万の人員を抱えており、全体の約2~3%が参照管理のスタッフとなる計算である。ちなみに国家公務員局が公表する中国の（公務員法の定義する）公務員の数は700万人強で、定員外（編制外）の職員を入れると、実態は約1千万人とされる。これは、国有企業、地方の集団所有制（公立）企業、軍人を含まない数字である。狭義の公務員の総数に、事業単位（3千万人から4千万人）や国有・公立企業の役職員（計算困難、2千万人を超えると推測、丸川知雄『現代中国経済』（有斐閣、2013年）第3、第6章を参照）、また軍人（230万人から200万人に削減）を含めると、広義の公務員（公的雇用者）は7千万人を超えると推測される。John P. Burns, et al., ed., *Civil Service Systems in Asia*, Edward Elgar, 2001, chapter 3; Yuen Yuen Ang, "Counting Cadres: A Comparative View of the Size of China's Public Employment", *The China Quarterly*, 2012, No. 211 を参照。
- (9) 中国公務員制度における職務等級（職級）は、正式的には国家級正職、国家級副職、省部級正職、省部級副職、庁・局級正職などとなっている。これは職位（ポスト）の等級ではあるが、実質上、公務員の「身分」等級でもある。「職級」の詳細は、前掲毛・白「中国の公務員制度」を参照。
- (10) 国有資産監督管理委員会については、例えば丸川知雄『現代中国経済』第6章、特に217頁を参照。
- (11) 二つの「看板」とは言っても、外に対して、常に（正門に）二つの「看板」が掲げられるとは限らない。共産党系列の組織は「看板」を掲げないことが多い。稲垣清『中南海：知られざる中国の中枢』（岩波新書、2015年）を参照。
- (12) Charlotte P. Lee, *Training the Party: Party Adaptation and Elite Training in Reform-era China*, Cambridge University Press, 2015.
- (13) *Training the Party*, pp. 109ff.
- (14) *Training the Party*, pp. 107-108.
- (15) 人民日報を含む中国メディアの動向については、唐亮『変貌する中国政治：漸進改革と民主化』（東京大学出版会、2001年）第3章、遠藤誉『ネット大国中国一言論をめぐる攻防』（岩波新書、2011年）などを参照。人民日報の社説とCCTVの夜7時のニュースが中国政治動向を観察する上で重要である。7時のニュース（新聞聯播）は、私の記憶では40年間、変わっておらず、中国政治における「不変」（変わらない）の一面を示すものである。
- (16) これらの組織の役割に関して法的視点から検討した研究として、周劍龍「中国における銀行業に対する行政的監督管理の法構造と課題」『獨協法学』第91号、

2013年8月を参照。

- (17) 毛桂榮「中国の行政システム」, Barry Naughton, “Supply-Side Structural Reform: Policy-Makers Look For a Way Out”, *China Leadership Monitor*, no. 49, Hoover Institution. 2016.
- (18) 外国通信社が中国国内でニュースなどを配信する場合、新華社の許可を得る必要がある。詳細は、「外国通信社在中国境内發布新聞信息管理辦法」(2006年制定)に規定されている。その意味で、新華社は許可権限を有し、「公共事務管理機能」が授権されている。しかし、新華社は公務員法を参照管理する事業単位ではない。
- (19) 青柳齊『中国農村合作社の改革：供銷社の展開過程』(日本経済評論社, 2002年), 河原昌一郎『中国農村合作社制度の分析』(農山漁村文化協会, 2009年)を参照。
- (20) 本間正道ほか『現代中国法入門・第5版』(有斐閣, 2009年), 175-176頁, 田中信心『はじめての中国法』(有斐閣, 2013年), 138頁では「行政性公司」に言及している。
- (21) 「合署辦公」は、(編制が異なる)二つの組織が事務組織を共有することであり、スタッフは、状況に応じて異なる身分を有する。もっとも有名なのは、共産党中央の紀律検査委員会が國務院の構成組織である監察部と組織を共有する「合署辦公」である。監察部の部長は、中央紀律検査委員会の副書記を兼任している(委員会書記は政治局常務委員)。
- (22) 中国の政府改革における新自由主義的側面に関しては、デヴィッド・ハーヴェ(David Harvey), 森田成也ほか訳『新自由主義：その歴史的展開と現在』(作品社, 2007年)第5章「中国の特色のある新自由主義」, また John Micklethwait and Adrian Wooldridge, *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*, Penguin Books, 2015を参照。
- (23) 国家計画委員会を中心に中国官僚制の変貌を検討したのは、国分良成『現代中国の政治と官僚制』(慶應義塾大学出版会, 2004年)。
- (24) 法的視点から「行政的独占」を議論した研究としては、陳曉菊「中国における行政独占の法規制(1, 2)」名古屋大学『法政論集』263号, 264号, 2015年を参照。
- (25) 行政類事業単位の改革に関する実証分析は、とりあえず易麗麗「我国行政類事業單位改革探索」, 中国行政管理学会機関誌『中国行政管理』2012年第9期所収を参照。
- (26) 参照管理組織の人員総数が90万人とする統計の信憑性はともかく、現在の行政機構の総数や公務員の総数(行政編制管理)が上限と設定されており、単純な組織の移行や身分の転換は不可能であり、行政組織の統廃合、大部制(巨大省)構想の中で進められるであろう。
- (27) 劉大剛, 鄧婷婷「参照公務員法管理事業單位將何去何從」(北京行政学院『北京行

政学院学報』2013年第2期所収)では、事業単位の分類改革後、公益類の事業単位に公務員法参照管理の制度を提案している。この論文の情報提供をしてくれた北京大学の白智立教授に感謝する。

- (28) 新しい参照管理の制度設計では日本の公務員型の独立行政法人制度、また「見なし公務員」制度も参考になる。毛桂榮「日本独立行政法人制度述評」(中国語)、公共管理研究第7卷(中山大学行政管理研究中心編集)、2010年1月、上海人民出版社、また毛桂榮「日本公共服務法人及其改革:对中国的啓示」(中国語)、明治学院大学『法学研究』91号、2011年8月を参照。