

中国における幹部昇進の実証分析：S市の基層幹部を事例として

羅, 歡鎮 / LUO, Huanzhen

(出版者 / Publisher)

法政大学経済学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

The Hosei University Economic Review / 経済志林

(巻 / Volume)

89

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

349

(終了ページ / End Page)

375

(発行年 / Year)

2022-03-30

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00025207>

中国における幹部昇進の実証分析： S市の基層幹部を事例として

羅 歆 鎮

中国を一党支配する中国共産党は、「党が幹部を管理する」という原則ですべての幹部を考察・任用・昇進・異動・懲罰をする。幹部管理制度は中国政治制度のもっとも重要な一環である（毛里2012, Saich2015, 房2017, 毛里2021）。幹部の昇進基準として「德才兼備」がいつも強調されるが、時期によって「徳」と「才」の比重が違い、その中身も異なる（高原2018）。2012年習近平政権が誕生してから、2014年に制定された県級以上幹部の昇進を定める「党政指導幹部選抜任用工作条例」を大幅に修正し、共産党および習への忠誠心を中心とする「徳」がより強調されるようになっている（2019年3月施行）。

一方、幹部昇進に関する実証研究は、幹部が必ずしも「条例」のとおりには選抜され、昇進されていたわけではないことを明らかにしている。数多くの先行研究は、経済学アプローチと政治学・社会学アプローチに分けることができる。経済学アプローチは、改革開放以来の高度経済成長を解釈するために、財政的に分権化された各地方間の競争を強調し、各地方幹部がGDP成長率を目指してトーナメント競争をしていると主張する。トーナメント競争の背後に、幹部たちの「政績」（幹部在任中の総合的業績、以下は「政績」と略す）に基づく昇進トーナメント競争が繰り広げられているとされる。換言すれば、経済学アプローチは「政績」を昇進基準としているのである（「政績仮説」）。一方、政治学・社会学アプローチは、現地調査

や摘発された腐敗事例を通じて、昇進にあたっては、政績よりコネのほうがより重要であると強調する。政治学・社会学の多くは昇進が「コネ」で決まると主張しているのである（「コネ仮説」）。

中国における幹部昇進の基本基準は、政績であろうか、それともコネであろうか。もし政績が基本基準であるとしたら、コネがどのような役割を果たしたのか。本稿は、河南省S市の基層幹部を事例にして、その昇進プロセスを考察し、政績が必要条件で、コネがその昇進スピードを速めるといふ新しい仮説を提起し、検討したい。

本稿の残りの部分は次のように構成する。まず第1節は、中国の幹部昇進制度及び先行研究をサーベイしたうえで、「政績が必要条件で、コネがその昇進スピードを加速する」仮説を提起する。第2節は、S市の事例を詳しく分析し、基層幹部の昇進にあたる上記仮説を、不完全でありながら検証する。

第1節 幹部昇進における政績とコネ

この節では、まず幹部の概念とそのランキングを説明してから、中国共産党の公式昇進ルールを紹介する。そして、先行研究をサーベイし、昇進における政績とコネに関する本稿の仮説を提示する。

1 幹部概念とそのランキング

幹部という言葉は日本から輸入した比較的近代的概念である。現代中国において、幹部に関する明確な定義がないが、一般的に①指導（領導）幹部、②公務員・準公務員という二つのカテゴリーに分けることができる¹⁾。①は群衆と対する概念で、党と国家の最高指導者から村の主任まで一般国民とする「群衆」を指導する立場にいる人で、指導幹部と呼ばれ

1) 楊（2018, 152-53頁）は、幹部を①国家機関幹部、②共産党幹部、③軍隊幹部、④社会団体と大衆組織の幹部、⑤専門技術幹部、⑥企業・事業単位行政幹部という六つに分けている。

る。一方、②は国家機関、大衆団体²⁾などに所属し、その給与が基本的に財政予算で賄う正規職員のことである。公務員（準公務員）としての幹部の数は、1988年末の時点で約3,000万人、2005年末時点で約4,000万人とされる³⁾。共産党の基本原則とする「党が幹部を管理する」とされる幹部は、主に①の指導幹部を指す。

指導幹部は、そのランクによって中高級幹部と基層幹部に分けられる。表1は幹部のカテゴリーとそのランクを示している。そこで、県級（処級）以上の幹部は中高級幹部とされ、郷鎮など科級およびその以下の幹部は基層幹部とされる。村民自治制度を実施している村は行政の末端ではないた

表1 中国における幹部のカテゴリーとランク（行政機関の場合）

ランク	中央政府	省政府	地区・州政府	県政府	郷鎮政府
1級	総理				
2～3級	副総理・國務委員				
3～4級	部長	省長			
4～5級	副部長	副省長			
5～7級	局長・司長	庁長・局長	市長・州長		
	巡視員	巡視員			
6～8級	副局長・副司長	副庁長・副局長	副庁長・副局長		
	助理巡視員	助理巡視員			
7～10級	処長	処長	局長	県長・旗長	
	調研員	調研員			
8～11級	副処長	副処長	副局長	副県長	
	助理調研員	助理調研員	助理調研員		
9～12級		科長	科長	局長	郷長・鎮長
	主任科員	主任科員	主任科員	主任科員	
9～13級		副科長	副科長	副局長	副郷長
	副主任科員	副主任科員	副主任科員	副主任科員	
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：省級の「省長」ポストは、自治区政府の主席や直轄市の市長を含む。「巡視員」、「調研員」は、それぞれ対応の職級を持つが、「指導」的職務ではないポストである。
出所：沈（2005）を参照しながら著者作成。

- 2) 中国では、国公立大学、国公立病院、労働組合、婦人連合会等財政によってその経費を賄う事業体を「事業単位」という。そこに所属している正規職員は準公務員として扱われている。
- 3) 中国の幹部あるいは政府官僚（官員）の数はその定義や統計機関によって654万人から7,000万人までさまざまなデータがある。ここでは、とりあえず蔡・他（2007）を引用し、4,000万人とする。

め、村幹部は一般的に公務員とされないが、基層幹部の一部であると一般的に理解されている。

表1に関して、いくつかの補足をしなければならない。第1に、中国は共産党が指導した国家体制をとっているために、行政府とほぼ同級の党指導機関、人民代表会議、政治協商会議が存在する。それらのトップはそのランクが行政府のそれと同等である。たとえば、省には、行政府としての省政府のほか、共産党省委員会（省委）、省人民代表大会常務委員会（省人大）、省政治協商会議（省政協）が設けられている。省委書記、省人大主任、省政協主席のランクは、省長と同等である。第2に、とはいえ、ランクが同等である上記四つのポストは上下の序列がある。省委書記が一番上で、次は省長（省長は一般的に党の副書記を兼任する）、そして省人大主任（省委書記は兼任する場合もある）、最後は省政協主席となる。その意味で、省長が省委書記への転任は昇進とされ、省長が政協主席への転任は左遷とされる。第3に、行政幹部のランクは、党と政府の諸機関だけでなく、大学や国有企業、労働組合、婦人連合会などの大衆団体にも適用されている。たとえば、中国の国立大学はその知名度や重要性によって副部級と庁級に分けられている。中国人民大學は副部級大学で、その共産党書記と学長は副部級幹部であるが、北京工業大學は庁級大学で、その共産党書記と学長は庁級幹部である。幹部の昇進は原則としてその行政ランクによって逐次昇進としたために、中国人民大學の副学長は直接的に学長に昇進することができない⁴⁾。

中華人民共和國が成立してから、中国共産党はソ連の幹部管理制度ノメンクラトゥーラ・システムを習い、重要幹部およびその後任候補者リスト

4) 中国人民大學の学長が副部級であるが、その副学長は副庁級である。そのために、副学長は直接的に学長に抜擢できない。副学長を学長に昇進させるために、まずどこかの庁級大学の学長に転出し、そして人民大學に学長として戻ってくるケースが観察される。すなわち、副庁級（人民大學副学長）⇒庁級（庁級大学の学長）⇒副部級（人民大學学長）という経路で昇進されるのである。

を作成した。共産党は、そのリストに沿って幹部を選抜し、教育訓練していたのである。1980-90年代にかけて「第3候補者」(第3梯隊)の育成はまさにそのもっとも典型的な事例である⁵⁾。幹部ランクは幹部の政治的、経済的待遇に直接的に関わるので、いかにしてランクに沿って昇進するかは幹部たちの至上命題となる。

2 幹部昇進の公式基準

1953年11月に制定された「幹部管理に関する決定」は正式な幹部管理制度の最初の試みとされる。しかし、反右派運動、大躍進、文化大革命など多くの政治的闘争が起こり、幹部の昇進と左遷もそれらの政治闘争に翻弄され安定的ではなかった。改革開放以降、経済建設を中心とする改革開放政策が実施されるとともに幹部管理も徐々に正規化・制度化される。1980年代初めから幹部の「革命化、若年化、知識化、専門化」を実施し、多くの若い知識人や専門家は幹部に抜擢された。1984年7月に、従来の「下管二級」(two-level-down management)から「下管一級」(one-level-down management)⁶⁾へのシフトは幹部管理権限を緩めた。1993年の「国家公務員制度暫定条例」の制定は、中国に先進国と同様な公務員制度を正式に導入し、何度も改正をしながら現在に至っている。1994年に発出した「党の建設を強化する中共中央の重大決定」は幹部昇進制度の制度化を強調し、翌年の1995年に「党政指導幹部選抜任用工作暫定条例」を制定し、県級以上の指導幹部の選抜任用の原則、基準、評価方法、任用手順などを定めた。それは幹部選抜任用に関するもっとも重要なマイルストーンである。2002年に上記「暫定条例」を修正し、「党政指導幹部選抜任用工作条例」に格上

5) その一例として、Yan (1995)を参照されたい。

6) 「下管二級」は上級党組織が直近の下級とその直近の下級の幹部を管理すること、「下管一級」は上級党組織が直近の下級の幹部だけを管理することを意味する。たとえば、「下管二級」の場合において、共産党中央組織部は省級幹部だけでなく、庁級幹部も直接的に管理する。一方、「下管一級」は庁級幹部の管理をその直接上級の省党組織に任せる。

げした。そして、2014年の改正、2019年の再改正を経て、習近平時代の幹部選抜任用のガイドラインとなっている。以下は、2019年に改正された「党政指導幹部選抜任用工作条例」を中心に、中国における幹部昇進の公式基準を紹介する⁷⁾。

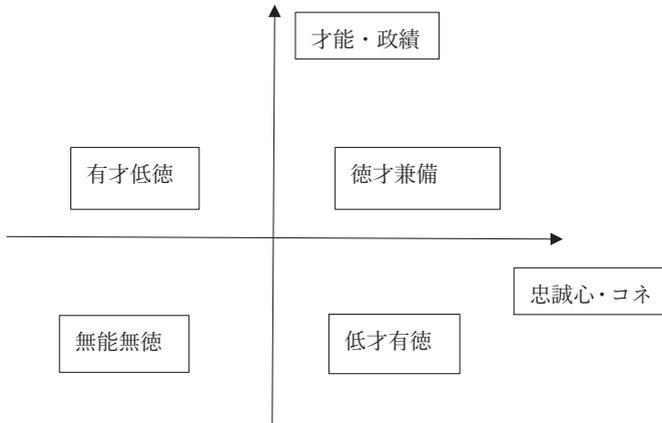
「党政指導幹部選抜任用工作条例」は9章53条によって構成される。その第1章と第2章は幹部選抜任用の原則と基準を列挙している（第1条から第10条）。詳細は省略するが、以下の諸点は特に重要であると思われる。①選抜任用の原則としては、「党が幹部を管理する」こと、「徳才を兼備し、徳を優先する」こと、「能力とポストが一致する」こと、「実績を重視する」ことが強調されている。②政治基準がもっとも重要である。ここでの政治とは、共産党の基本理論・路線・戦略および中国特色のある社会主義を堅持・発展させること、社会主義の理論、道路、制度と文化に対する信念が強固であること、習近平の党中央における総書記としての核心的地位、党中央の権威と集中的で統一的指導を「護衛」（維護）することを意味する。③調査研究をし、中央政府の方針と政策を担当地域や部署の実情と結合し、効率的に仕事に取組み、実績を達成する。④家族を含む清廉である。

上記幹部選抜任用諸基準を「徳・能・勤・績・廉」という5つの文字でまとめられることが多い。「徳」は上記の政治的忠誠心、「能」は能力、「勤」は勤務態度、「績」は政績や実績、そして「廉」は清廉のことを意味する。「条例」は5つの文字を使っていないものの、その本質は変わっていない。その中で、特に「徳」と「績」がより重要だと思われる（図1）。

才能と忠誠心（徳）によって、四つの象限に分けられる。第1象限は「徳才兼備」で、忠誠心が高く、能力が高い人で、昇進にもっともふさわしいとされる。第3象限はその正反対で、徳と能力がともに低いことで、選抜・

7) 2019年改正版と2014年「条例」との異同は、次のURLは対照的に列挙している<https://www.12371.cn/2019/03/20/ARTI1553051971086691.shtml>（2021年12月20日閲覧）。また、毛（2018）は2014年条例を詳しく分析している。2019年修正は2014年条例にある幹部公開選抜を取り消した。幹部公開選抜に関しては、たとえば、陳（2012）を参照されたい。

図1 公式昇進基準



出所：著者作成。

任用の対象外となる。問題は、第2象限と第4象限の位置づけである。第2象限は、能力が高く、忠誠心が低い、第4象限はその反対で、能力が高くないが、忠誠心が高い。それら「徳」と「能」が一方的に不足した対象者をどのように扱うかによって、幹部昇進制度が違って行く。

幹部昇進にあたっては、政治的忠誠心が一番大事だと強調されるが、それをどのようにして見えるか、どのように測るかは必ずしも解決されたわけではない。会議や報告で政治的忠誠心を口頭で表明することはできるが、面従腹背もありうるために、必ずしも口頭表明の通り信用できるわけではない。結局、政治的忠誠心は、ある意味では「コネ」（関係）に言い換えることができる⁸⁾。また、才能は潜在的な能力（capability）で測ることが容易ではない。たとえ能力があってもやる気がなければ思ったほどの成果を上げることができない。その意味では、実際の幹部昇進の基準は「才

8) 小嶋・加茂（2015）は中国共産党が「巨大利権ネットワーク化」したと断定し、指導者の人脈ネットワークや人間関係が跋扈していると指摘している。

能」より「績」のほうを重視せざるをえない。以上のように、政治的忠誠心を「コネ」、「才能」を「政績」に置き換えることができる。

3 政績

多くの経済学者は、幹部昇進の基準を「政績」に置き据えている。政績とは何か。中国の辞書は、政績を「官員が任期中の業績」と定義しているが、庄（2007，2-3頁）は指導幹部が任期中に取得した、コストを控除してからの「純」業績のことで、指導幹部の政治思想水準、知識業務能力、リーダーシップ、仕事への取り組む姿勢などを総合的に反映したものであり、上級機関が下級官僚の仕事を評価する際のもっとも重要な指標であるといっている。上級機関の評価基準である以上、政績の中身は上級機関の選好を強く反映するのは自然であろう。下級官僚の政績は、その中身は時期によって、担当分野によって異なる⁹⁾。1970年代末からの改革開放、特に1992年鄧小平南巡講話発表以降、遅れたらたたかれるという中国近代歴史の教訓、共産党統治の合法性（legitimacy）を「経済成長」に依存していること、そして雇用確保などの理由から、中央政府は経済発展、特にGDP成長率をもっとも重視していた。そのために、各級地方政府の幹部はいかにしてGDPを成長させるかという「GDP主義」に走り出したのである。

地方政府のGDP主義に取り組むことに最初に気づいたのは1992年に発表されたOi（1992）の研究である。Oiはそれを「地方政府コープラティズム」と名付けた。地方政府コープラティズムの原動力は幹部たちの昇進競争にあると最初に研究したのはLi and Zhou（2005）である。Li and Zhou（2005）は、各省市自治区の党書記と行政トップの昇進確率を、その指導する地域のGDP成長率とリンクし、成長率が高ければ高いほどそのトップ

9) たとえば、国立大学学長の政績は、大学ランキングに直結する発表された論文数、外部から得た研究費補助金にあると指摘されている。そのために、国立大学の教員は論文発表を目指して激しい競争に取り組んでいる。国立大学は「論文GDP主義」に陥っているとよく指摘される。

の昇進確率が高いと回帰分析で解明した。Zhou（周，2017）はそのアイデアを生かして、後ほど『転換期の地方政府：官僚のインセンティブとガバナンス』（『転型中的地方政府：官員激励与治理』）を出版している（初版2008年）。Li and Zhouを受けて、内外では省級幹部だけでなく、地級幹部や県級幹部を対象に、その昇進とGDP成長率との関係を検討する一大研究ブームが形成した。また、GDP成長率だけでなく、財政収入、固定資産投資、インフラ整備、輸出などもリンクの対象に加えている（Maskin, Qian and Xu 2001; 周2005; 張・高2007; 王・張・徐2011; 杜・曾・呉2011; 喬2013; Yao and Zhang 2015; Yu, Zhou and Zhu 2016）。

一方、周などによる経済成長率にリンクする昇進トーナメント仮説に対して、いくつかの反論も行われている。陶・他（2010）は昇進トーナメント仮説が上級政府の選抜昇進権を侵害することを指摘したうえ、Li and Zhouのデータを再点検し、昇進の基準を曖昧にしたことを確認し、正確な昇進ランキングを再編成したうえ、回帰分析を行った。結果、Li and Zhouが主張した昇進と成長率の間に統計的に有意になる正の相関が見つけれないという。また、J. Fewsmith（2021）は中国の政治体制をLeninismであると規定したうえ、幹部の昇進競争が経済成長への影響力が不明であること（経済成長に影響を及ぼす要因が非常に多い）、幹部評価制度による幹部行動への影響が不明であることを取り上げ、Li and Zhouを批判している。

4 関係（Guanxi コネ）

中国社会が「関係社会」（Guanxi Society）だとよく言われるが、その「関係」の定義が必ずしも明確ではない¹⁰⁾。著名な社会学者の費孝通（2008）は中国伝統社会の秩序を自分を中心とする「差序構造」と解釈している。

10) 翟（2012, 2013）は「関係」や「人情」に関する中国代表的な研究であるが、必ずしも明確な定義をしているわけではない。「関係」は誰もが知っているが、誰もがよくわからない概念なのである。

「差序構造」とは、自分を中心に、自分との関係の親密さによって徐々に外へ広がる同心円構造のことである。自分に近ければ近いほどその関係が親密になり、遠ければ遠いほど無関係になる。関係が親密すればするほど、法律や規定を無視ないし違反しても融通が利く場合もある。その関係は血縁のほか、地縁、学縁（同じ学校出身）、職縁（職場の同僚）によるものがあるれば、純粋な金銭交換によるものもある（官僚職位の売買）。

政治学では、一党支配をする権威主義体制においては、「非正規関係」や「非制度政治行為」あるいは「庇護関係」（clientelism）は官僚の昇進において力を発揮すると主張する。中国におけるコネによる昇進はその例外ではない。コネの秘密性によって、コネによる昇進の実態は必ずしも確認されているわけではないが、その疑いを多くの政治学者・社会学者が主張している。Opper and Brehmの2007年のワーキングペーパーNetworks versus Performance: Political Leadership in China（Department of Economics, Lund University）は1985-2005年の省委書記と省長のデータを用いて、省トップの昇進が中央政府と省政府間の信頼関係によるネットワークが必要で、政績より人間関係が決定的な役割を果たしていたと主張している。また、樊（2008）は河南省黄市を事例に、地方幹部の活動や昇進が上司との日々の付き合いが特に重要であると指摘している。Pei（2016）は、数多くの集団汚職事件（窩案, Wo'an）を分析し、官僚職位の売買から中国の政治体制を「crony capitalism」だと主張している。

コネによる幹部昇進に関して、もっとも詳しく実証分析したのは、北京大学社会学博士の馮（2010）である。馮は北京大学博士課程に在学しながら、河南省中県（偽名）政府の弁公室に勤務し、中県の幹部昇進の実態をつぶさに観察し、昇進に影響を与える諸要因を分析し、博士論文としてまとめた。馮によると、中県における幹部昇進にあたっては、まず学歴や年齢など暗黙の資格条件が設けられている。それらの条件をクリアすれば、政績よりはコネのほうがより重要である。事実、中県の科級以上の幹部ポストはほぼ県政府に通じている六大家族によって支配されているという。

Opper and Brehmや馮の研究は中国幹部昇進の実態をヴィヴィド的に描いているが、どこまで一般化できるかは大きな課題として残っている。もしコネ仮説が主張したように、幹部を政績ではなくコネで昇進するならば、改革開放以来の中国高度成長、そして背後にある各地方の激しい投資誘致競争をどのように説明すればよいか。コネ仮説と中国経済成長実績とのギャップがあまりにも大きすぎるのである。

5 仮説

一党支配をする中国共産党は、膨大な国土と国民を統治するために、前記のように省一県一郷のように幹部を分級管理する。下級政府は事実上、上級政府に対して責任を負う代理人である。両者は、プリンシパル=エージェント関係になっているといえよう¹¹⁾。普通選挙を実施していない中国では、国民は直接的に中央政府のプリンシパルになっていない。中央政府は最初のプリンシパルである¹²⁾。中央政府は省政府のプリンシパル（省政府は中央政府に対するエージェント）、省政府は県政府のプリンシパル（県政府はエージェント）、県政府は郷鎮政府のプリンシパル（郷鎮はエージェント）というような中央一省一県一郷鎮のプリンシパル=エージェントの連鎖を形成している。

その連鎖における最初のプリンシパルの中央政府は、もっとも大事な政策目標をエージェントに示し、それを実現できるように指示する。中央政府の政策目標はまた連鎖に沿って下級政府に段階的に分解され、それぞれの下級政府の政策目標となる。上級政府はその政策目標の達成状況を検査や人事考課を通じて確認し、優れた下級幹部を昇進する（政績仮説）。一方、エージェント理論が示しているように¹³⁾、プリンシパルとエージェン

11) 中央と地方関係、あるいは上級政府と下級政府との関係に関する研究が多くなされているが、「融合一委任型」（磯部2008）、M型構造主義（銭・許2008）など地方政府の権限を強調する仮説もある。

12) Zheng（2010）は中国共産党を「organizational emperor」と呼んでいる。

トとの間に情報不対称が存在し、エージェントは自分の利益を最大化するために必ずしもプリンシパルの期待通りに行動するわけではない。「上に政策があれば、下に対策もある」のである。幹部昇進に限って言えば、プリンシパルの監督の不備で、エージェントになる省以下の各級政府は、幹部昇進をする際に、政績だけでなく、コネで昇進することがありうる（コネ仮説）。コネによる昇進はエージェントのモラルハザードの一種である。

エージェントによる上記モラルハザードを防ぐために、中央政府をはじめとする各級のプリンシパルは政策目標に中心任務と「一票否決」という制度を導入し、人事考課のコストを下げ、幹部任用の効率性を高めようとする¹⁴⁾。

まず、中心任務を確定する。政府としては、経済成長から社会治安、環境保護、政治学習など様々な政策目標（multitask）を有している。それらの目標は互いに促進する場合があれば、互いに矛盾する場合がある。プリンシパルはその中から中心任務を明確にし、それを確信的に達成させるように指示する。鄧小平時代においては、GDP成長率を事実上の中心任務としたが、習近平時代に入ると環境保護や社会建設がその重要性を増している。

次に、一票否決制度を導入する。エージェントとしての各級地方政府による暴走を防ぐために、プリンシパルはレッドラインと禁止事項を設ける。それは中国で「一票否決」という。一票否決とは、GDP成長などの中心任務をいくら上手に完成しても、プリンシパルの禁止事項を犯すと、そのほかのすべての業績が否定されることを意味する。その一票否決の対象は、時期によって違うが、一人っ子政策を中心とする計画出産の遵守¹⁵⁾、住民による陳情・座り込み・暴動などの「群体事件」が特に有名であるが、最

13) エージェント理論に関しては、たとえば、伊藤・小林・宮原（2019、第Ⅱ部）を参照されたい。

14) 習近平政権誕生以来、上級政府特に中央政府による下級政府に対する「巡視」が制度化・日常化になっている。

近は新型コロナ発生の抑制も一票否決の対象になる向きがある。つまり、下級政府は一票否決の対象となる事項の業績が振るわなければ、ほかの仕事がいくら良くても評価されないのである。

一票否決の事項を確実に乗り越えながら中心任務の達成に昇進出世を目指す競争を、羅（2012）は「トラック競争」と呼んでいる。その「トラック競争」のもので、昇進に関する次のような仮説を立てることができると思われる。①政績が昇進のもっとも重要な判断基準と必要条件となる。プリンシパルの上級政府は、GDP成長、環境保護などを主要任務にする場合は、下級政府はその目標達成に努力し、より良い成果で昇進を目指さなければならない。②政績が似たような場合は、コネがあれば昇進速度が速くなる。すなわち、政績は昇進の必要条件となるが、コネは政績優秀者の昇進を加速させるのである。

第2節 S市基層幹部昇進の実証分析¹⁶⁾

本節は、河南省S市の29名の科級以上幹部の昇進プロセスを考察することで、上記政績が昇進の必要条件と基本基準で、コネがその昇進を加速するという仮説を実証的に分析する。

1 S市の概況

S市は、河南省東南部にある人口約100万人、15の鎮と6つの街道弁事処によって構成される県級市である¹⁷⁾。行政的に、市の指導者（市共産党書記、市長、市人民代表大会主任、市政协協商委員会主席）は処級で、その

15) 2013年から二人っ子政策、2021年から三人っ子政策によって、計画出産の「一票」は廃止されていると思われる。

16) S市基層幹部昇進の実証分析資料としては、私が指導した東京経済大学修士課程を修了した高子馨さんの修士論文（高2018）に多く依存している。

17) 県級市とは、行政的に「県」のレベルではあるが、一定の条件下で「市」という名前を付ける県のことである。

副職は副処級（副市長）である。その管轄下の鎮（街道）の書記・鎮長や市政府の各部署の局長が科級、その副職は副科級（副鎮長）である。その他の一般幹部は科員（主任科員、副主任科員、科員、弁事員）である。幹部昇進は、すなわち、科員⇒副科級⇒科級⇒副処級⇒処級への昇進と意味する。実際には、鎮と街道はその人口、経済規模、財政収入、産業などによってランクが違う。すなわち、同じ科級であっても、小規模の鎮長から大規模の鎮長への移動は横すべりではなく、上のランクへの昇進と考えられる。市政府が直轄する部局の事情も同じである。物価局や老幹部局などと比べて、財政局、教育局のほうがそのランクが上とされる。

2 S市の政績

1990年代半ばに、中国は各級政府およびその幹部の政績に対する正式な評価制度を導入した（陳・馬・包2011）。地方政府に対する政績評価はおもに点数制となっている。筆者（羅2012）は浙江省C市の政績評価制度を分析したことがあるが、表2、表3と表4は2012年度、2014年度と2016年度におけるS市政府が各郷鎮に提示した政績評価表である。

市政府は、中央や上級政府の指示およびS市の現状を鑑み、各年度の評価項目を設定し、それぞれの重要度に応じて点数をつける。評価項目は経済、社会、党務と一票否決などによって構成する。企業誘致、GDPなど一所懸命努力しても達成できない指標があれば、机上作業で何とか達成できる指標もある。中国では、前者をハード指標、後者をソフト指標と呼んでいる。ソフト指標より各級幹部はハード指標の達成に精を出すのである。

項目や指標が同じであっても、各郷鎮の現状を考えて、各項目の具体的な数字目標（たとえば、企業誘致や公共財政収入）に一定の配慮をする。政績評価は、次のような手順で実施する。①報告。各郷鎮政府は、S市党委員会と市政府の指示に従い、自身の現状を鑑み、各指標における数値目標を立て、その目標を達成するスケジュールを市政府に報告する。②審査。市委市政府は、上級から下された任務と合わせ、前年度の完成状況を鑑み、

表2 2012年S市政績評価表

類別	番号	評価指標	評価点数
経済類目標 (600点満点)	1	企業誘致	300
	2	公共財政収入およびその成長率	180
	3	農業総生産	10
	4	食料生産量	10
	5	農民一人あたり純収入	10
	6	新規一定規模以上の養殖場建設	10
	7	工業総生産	10
	8	一定規模以上工業企業増加値	10
	9	一定規模以上工業企業営業収入	10
	10	一定規模以上工業企業のエネルギー消費	10
	11	固定資産投資額	20
	12	日用品小売販売額	20
社会類目標 (280点満点)	1	農村コミュニティ建設	60
	2	小城镇建設	60
	3	应急管理	20
	4	市民生活環境の向上	60
	5	植林	20
	6	農地水利施設	30
	7	市民サービスセンター建設	10
	8	省エネルギー	10
	9	給料配分	10
党務目標 (120点満点)	1	基層組織建設	20
	2	市民マナー意識の上昇	20
	3	反腐敗	20
	4	統一戦線工作	20
	5	治安改善	20
	6	党委弁公室業務	20
付加項目	1	赤い記録	10-60
一票否決	1	1. 計画出産目標未達成	
		2. 社会治安目標未達成	
		3. 自然災害を除いた重大生産事故	
		4. 市民による規定外陳情（例えば県民が直接省庁への陳情や上京陳情など越級陳情、5人を超えた集団陳情、法律や倫理に反する陳情内容）	
		5. 重大環境汚染事件	
		6. 土葬遺留問題	
		7. 政策規定を違反し、農民負担の加重化	
		8. 業務ミスにより、地方イメージを損なった	

出所：S市内部資料による著者作成。以下は特に説明がなければすべてS市の内部資料によるものである。

表3 2014年S市政績評価表

類別	番号	評価指標	評価点数
経済類目標 (640点満点)	1	企業誘致	500
	2	公共財政収入およびその成長率	90
	3	一定規模以上サービス企業増加数とその成長率	10
	4	一定規模以上工業企業の増加数とその成長率	10
	5	新規参入一定規模以上工業・サービス業従業員数	10
	6	産業集積区	20
社会類目標 (160点満点)	1	貧困対策	20
	2	所得上昇（一人あたり可処分所得，新規就業人数，社会保障カバー率）	20
	3	都市化建設	20
	4	食料生産	20
	5	科学教育	20
	6	市民生活環境の上昇	20
	7	都市管理水準上昇	20
	8	治安の改善	20
党務目標 (70点満点)	1	反腐敗	20
	2	党の基層組織建設	15
	3	組織の文明意識上昇	15
	4	統一戦線工作	10
	5	募兵	10
第三者評価 (100点満点)	1	処級上司からの評価	40
	2	同じ職場からの評価	30
	3	一般大衆の満足度	30
臨時任務	1	市委市政府が下した臨時任務	30
付加項目	1	赤い記録	10-100
一票否決	1	1. 食品薬品安全，環境保護，社会安定，計画生育などにおいて，重大事件の発生により，中央または省級政府の指導を受けた	
		2. 汚職の発生	
		3. 政府財務およびプロジェクト資金管理における重大問題	
		4. 省級以上メディアで報道された不祥事	
		5. 業務ミスで中央政府または省級政府より指導を受けた	
		6. 自然災害を除いた重大事故により，中央または省級政府の指導を受けた。	
		7. 偽りの統計データを提出した	

報告された各郷鎮政府の各項目の数字目標およびスケジュールを審査する。③許可と契約。市政府に内設された評価チームの審査を受けて許可を下す。許可された各項目の数値目標は当該年度の郷鎮政府およびその幹部の努力目標となり，市政府と契約を交わす。④評価。年度末になると，各郷鎮政府はその目標達成状況をまとめ，市政府の評価チームに提出し，評

表4 2016年S市政績評価表

類別	番号	評価指標	評価点数
経済類目標 (640点満点)	1	企業誘致項目数	200
	2	業務優秀と特別評価	60
	1	統計指標	70
	2	公共財政収入	100
	3	農地水利インフラおよび植林	30
	4	法律意識の上昇	30
	5	精準貧困対策	60
	6	社会保障の普及	30
	7	居住環境および市民文明意識の改善	30
党務目標 (120点満点)	8	文化教育事業	30
	9	市委市政府が下した臨時任務	50
	1	反腐敗	20
	2	党の基礎組織建設	20
	3	組織の文明意識上昇	20
	4	党委弁公室業務	20
	5	統一戦線工作	20
第三者評価 (100点満点)	6	党が武装を管理する	20
	7	「三亮三評三向上」	30
	1	処級以上の上司による評価	20
付加項目	2	職場同僚による評価	20
	3	科級幹部による評価	別途
	1	赤い記録	10-200
一票否決	1	1. 業務ミスで中央政府または省級政府より指導を受けた	
		2. 省級以上のメディアで報道された不祥事	
		3. 市民が規定外陳情（例えば県民が直接省庁への陳情や上京陳情など越級陳情、5人を越えた集団陳情、法律や倫理に反する陳情）	
		4. 自然災害を除いた重大事故で、中央または省級政府の指導を受けた	
		5. 食品薬品安全、環境保護、社会安定における重大事件の発生で、中央または省級政府の指導を受けた	
		6. 行政特権を利用して便宜を計った	
		7. 指導部における汚職発生	
		8. 政府財務およびプロジェクト資金管理における重大問題	

注：「三亮三評三向上」は、共産党員のバッジをつけ、共産党の自覚と学習を促すこと、共産党の諸原則を身につけ、共産党同志の相互評価で問題点を見直すこと、素質を鍛え、能力を高めることを意味する。

価を受ける。市政府の政績評価チームは、関連部門が提出した年間データを参考し、評価を行う。また、評価結果に基づき、賞罰を提案する。⑤公示。政績評価チームはそれぞれの郷鎮の評価結果を開示し、被評価対象としての郷鎮から意見を求める。評価の結果に納得できない場合、再評価も

行う。⑥賞罰。市共産党常務委員会は評価結果および評価チームが提案した賞罰を参考し、最終賞罰案を決定する。評価結果から、一等賞（2名）、二等賞（2名）、三等賞（3名）を選び表彰するが、報奨金の支給や幹部の表彰を行う。一方、目標を達成できなかった郷鎮に対して、幹部の優秀評価を停止したり、昇進を遅らせるなど懲罰をしたりする。もし、一票否決項目にあたる事案が発生したら、該当年度の評価から直接的に外されてしまう。

2012年から2016年にかけては、ちょうど胡錦濤政権から習近平政権への移行期である。そのために、各年度の政績評価項目が大きく変わっていた。2012年の点数合計は1000点であったが、経済関係の項目は合計600点で、60%を占めていた。「企業誘致」、「財政収入」、「農業生産」「工業生産」などに大きな比重を与えた。特に「企業誘致」が重要視され、経済点数の半分を占めた。一方、社会目標や党務目標にそれほど大きな比重を与えていなかった。それは、経済建設、特に企業誘致が中心任務であることがはっきり表れている。事実、現地のインタビューで、「企業誘致で幹部昇進」を決めるとささやかれていた。2014年は引き続き経済中心で、企業誘致が500点までに引き上げた。

一方、2016年になると、経済活動は依然として中心任務でありながら、企業誘致の点数が200点までに引き下げられた。従来社会目標として設けられた諸項目は経済項目に合併された（貧困削減、社会保障の普及、住居環境の改善、文化教育事業）。それは、習近平時代における経済より貧困削減、環境保護、生活の質の向上へのシフトを反映したと思われる。

一方、興味深い項目が設けられた。それはいわゆる赤い記録のことであり、その点数は2012年の60点から2016年の200点に引き上げられていた（企業誘致の点数と同じ）。赤い記録とは、河南省および中央レベルのテレビ、新聞紙によって表彰されることである。中央および省級のマスメディアから当該郷鎮の経済や社会事業を報道し、ほめてもらったら多くの点数をつけるという措置である。それを受けて、各郷鎮の書記や鎮長は企業誘致よ

りマスメディアの記者により熱心に働きかけるようになっていた。

3 政績、コネと昇進：29人の事例¹⁸⁾

これからS市の基層幹部昇進に詳しい人物A氏が提供した29人のキャリアおよびそれぞれの政績、コネを分析し、第1節で提起した幹部昇進に関する仮説を検討する。表5は29人幹部の概況である。

分析対象の29人の幹部は、一人を除いてすべて現役の副処級、科級および副科級幹部である。その中、男性が26人で絶対多数を占めている。彼らの多くは中等専門学校を卒業したが、仕事をしながら高い学歴を取得して

表5 幹部の概況

	属性	人数
性別	男	26
	女	3
最初学歴	中等専門学校	16
	大専	6
	大学	7
現在学歴	大学	13
	修士	16
党派	共産党	26
	無党派	2
	共産党除名	1
郷鎮経験	あり	26
	なし	3
年齢(歳)	40-44	14
	15-49	8
	50-54	6
	55以上	1
現職	副市長、副主席等	5
	局長	11
	郷鎮長、書記	10
	その他	3

18) 昇進分析に使う29人のデータは以下のように収集した。まず、S市の幹部昇進に詳しい市幹部(A)に頼んで、科級幹部に昇進してからの幹部リストを作ってもらった。つぎに、政績評価を含む各幹部に対して、その詳細なキャリア、政績の優劣、コネの有無を紹介してもらった。特に政績やコネについては、何度も確認し、できるだけ客観的にするようにした。ランダムに選んだものではないので、バイアスが否定できないことに留意されたい。

いる。2018年現在29人の中に、大学院修士号を持っている人は16人で半数以上を占めている。年齢が40-55歳であるが、40-49歳がもっとも多く約半数の14人である。3人を除くと、すべて郷鎮の書記や鎮長を経験していた。それは共産党幹部の地方トップの経験を重視することの表れだといえよう¹⁹⁾。

それでは、この29人の幹部はどのようにして異動（昇進・横すべり・左遷）してきたか。表6は政績の優劣と異動との組み合わせ表である。

表6が示しているように、全部84回の異動の中、昇進したケースが70回で、全体の約83%を占めている。また、70回の昇進の中に、政績が優秀と評価されたケースは55回で、全体の約79%を占めている。政績が良好とされたケースを付け加えると、昇進者はほぼ100%政績の優良者となっている。政績が優良であること（特に優秀）は昇進の基本基準となっているのである（政績が昇進の必要条件）。コネ仮説が主張したようにコネだけで昇進したケースがほぼ観察されない。一方、政績が優秀であっても、横すべりや左遷されたことも少数でありながら観察される。

それでは、コネが昇進に対してどのような役割を果たしたのであろうか。コネの秘密性と敏感性で、各幹部のコネを調べるのは非常に難しい。外部からコネがないと見えても隠れコネを持っているかもしれない。たとえば、

表6 政績と異動

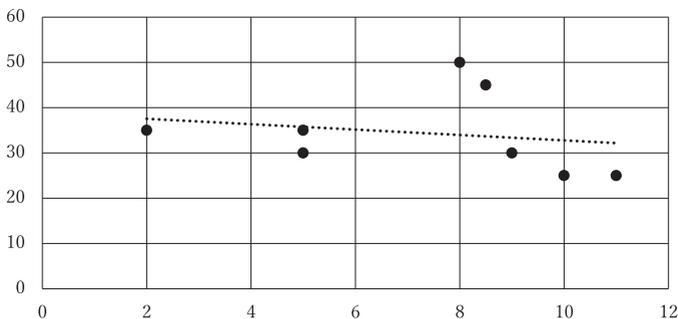
	昇進	横すべり	左遷	合計
優秀	55	2	2	59
良好	14	3	1	18
普通	1	2	2	5
よくない	0	0	2	2
合計	70	7	7	84

19) 中国のトップ指導者も同様に地方のトップを経験していた。たとえば、総書記の習近平は福建省、浙江省、上海市の書記を経験し、総理の李克強は遼寧省、河南省の書記を、全人代常務委員会委員長の栗戦書は、黒竜江省書記、貴州省書記を、政治協商会議主席の汪洋は広東省書記を務めたことがある。

サンプルの13番はその義理の父親が河南省規律検査委員会の常務委員だという噂があるが、確認できていない。そこで、コネを次のように三つにまとめる。①コネサークル(関係圏)。コネサークルに入っていると思われるのは5人、入っていないのは19人、不明は5人。コネサークルに入っている人は、市党書記の元秘書や地元の有力な政治家家族出身者である。②昇進する際に上司の関係が緊密で昇進にあたっては、その上司が大きな力を発揮したと思われるケースである。③昇進する際に同僚との関係である。幹部が昇進される場合、上級組織はまず昇進候補者の同僚に対してその人物に対する評価を聞く。同僚との関係が悪ければ、昇進の確率が低下する。上記三つのコネの中でコネサークルに入っているかどうかは特に重要であると思われる。

コネの影響力を分析するために、「すべての時期において政績評価が優秀であること」、「鎮の副書記から鎮(街道)書記までの昇進を遂げた」という条件下、29名の幹部から8名のサンプルを抽出し、コネによる昇進スピードを測ってみる(図2)。

図2 成績優秀者の昇進スピードとコネ



- (注) 1) コネとは昇進にあたって上司や同僚との関係の親密さによる役割のことである。
 2) 横軸は、副書記から書記への昇進にかかった年数で、縦軸は情報提供者のA氏が考えてくれたコネの強さ(%)である。

出所：著者作成。

図2からわかるように、同じ政績優秀者であっても、コネが弱ければその昇進に必要とされる年数が長くなる。しかし、その相関関数が低い(-0.1635)だけでなく、統計的にも有意ではない。その意味ではコネが大きな役割を果たしたとはいいがたい。

一方、個別の事例からコネの威力が感じられる。それは9番の方である。9番は地元の政治家家族出身で、S市だけでなく、より高い行政府にも人脈があるとされていた。彼は、44歳の若さですでにZ市（地級市）開発区主任の要職に務めている。彼は、ある規模が大きい鎮の副書記からキャリアをはじめ、鎮長、街道弁事処主任、X県の宣伝部長を経て副県長、そしてZ市（地級市）開発区主任に、15年の間に8つのポストを経験した。最初は3年間ほどをかけて鎮長に昇進したが、それから一年ごとに昇進したのである。政績がすべて優秀と評価されるが、コネがなければここまで早く昇進できなかつたらうとS市における一般的な評価である。

むすび

本稿は、中国における幹部昇進に関する「政績仮説」と「コネ仮説」を批判的に考察し、「政績が必要条件、コネがそれを加速する」という仮説を提起した。河南省S市の29名の基層幹部の昇進プロセスを通じて、昇進における政績とコネの役割を具体的に考察した。まず、29名の幹部の合計84回の異動においては、政績が優良であることが昇進の基本的必要条件であることがはっきり示されている。次に、政績が同じく優秀である場合、コネがあればその昇進速度が速くなる²⁰⁾。コネによる昇進がないわけではないが、中国幹部昇進の一般原理になっていないと考えられる。

本稿は河南省の一県級市の29名の基層幹部のデータしか使っていない。

20) その結論を、筆者は中国の幹部や学者に確認したところ、多くはその通りで実感にあっていると評価してくれた。

しかも、それぞれの幹部が持っているコネに対する評価は非常に主観的である。どこまで上記結論が一般化できるかはこれからの大きな課題だと言わざるを得ない。共産党の指導をより強固にしようとする習近平政権は、そして米中摩擦が続いている大国化した中国はどこに向かうかは、その幹部昇進制度の効率性に直接的にかかわっている²¹⁾。

21) 姚と席（2018）は中国の成功物語として共産党による「政績基準」に基づく選抜昇進システムを、西側先進国で実行している選挙より優れていると高く評価している。

参考文献

[日本語文献]

- 磯部靖 (2008) 『現代中国の中央・地方関係：広東省における地方分権と省指導者』慶應義塾大学出版会。
- 伊藤秀史・小林創・宮原康之 (2019) 『組織の経済学』有斐閣。
- 小嶋華津子・加茂具樹 (2015) 「中国共産党と中国政治」高橋伸夫編著『現代中国政治研究ハンドブック』(慶應義塾大学出版会) 所収。
- 沈瑛 (2004) 「中国における公務員制度と人事改革に関する一考察：昇進制度、賃金制度を中心に」『政治学研究論集』(21)。
- 高子馨 (2019) 「中国における高度経済成長と地方官僚の昇進競争」東京経済大学大学院2018年度修士論文。
- 高原明生 (2018) 「中国の幹部選抜任用制度をめぐる政治」加茂具樹・林載恒(編著)『現代中国の政治制度：時間の政治と共産党支配』慶應義塾大学出版会。
- 毛桂栄 (2018) 「中国共産党が幹部を管理する原則の制度化：『党政指導幹部選抜任用工作条例』を中心に」『明治学院大学法学研究』2018年第1期。
- 毛桂栄 (2019) 「中国における党国体制の再編と公務員制度の改革：公務員法改正(2019年)を中心に」『明治学院大学法学研究』2019年第8期。
- 毛里和子 (2015) 『現代中国政治：グローバル・パワーの肖像』(第3版) 名古屋大学出版会。
- 毛里和子 (2021) 『現代中国 内政と外交』名古屋大学出版会。
- 楊鳳春(三瀧正道・他訳) (2018) 『図解 現代中国の軌跡 中国政治』科学出版社東京(原著は人民出版社2013年)。
- 羅歆鎮 (2012) 「中国の地方政府の行動ロジックと『トラック競争』『環境と公害』第41巻第4号。

[中国語文献]

- 蔡磊・左祖晶・周翔・陳明磊 (2007) 「關於政府官員規模問題的研究報告」『編制管理研究』2007年第3期。
- 陳漢宣・馬駿・包国憲 (2011) 『中国政府績効評估30年』中央編訳出版社。
- 陳家喜 (2012) 「幹部公選」景躍進・張小勁・余遜達主編『理解中国政治：關鍵詞的方法』中国社会科学出版社。
- 杜興強・曾泉・吳潔雯 (2012) 「官員歷練，經濟增長与政治擢昇：基於1978-2008年中国省級官員的經驗証拋」『金融研究』2012年第2期。
- 樊紅敏 (2008) 『畧域政治：權力实践与日常秩序』中国社会科学出版社。

- 房寧等著（2017）『中国政治制度』中国社会科学出版社。
- 馮軍旗（2010）『中県幹部』北京大学博士論文。
- 費孝通（2008）『郷土中国』人民出版社（初版は1948年）。
- 陶然・蘇福兵・陸曦・朱昱銘（2010）「經濟增長能带来晋昇嗎？对晋昇錦標賽理論的邏輯挑戰与省級実証重估」『管理世界』2010年第12号。
- 錢穎一・許成鋼（2008）「中国的經濟改革為什麼与衆不同？」張軍・周黎安編『為增長爾競争：中国增長的政治經濟学』（格致出版社・上海人民出版社）所収。
- 喬坤元（2013）「我国官員政治錦標賽機制：理論与証拠」『經濟科学』2013年第1期。
- 王賢彬・張莉・徐現祥（2011）「轄区經濟增長績效与省長省委書記晋昇」『經濟社会体制比較』2011年第1期。
- 姚洋・席天揚主編（2018）『中国新叙事：中国特色政治・經濟体制的運行機制分析』格致出版社・上海人民出版社。
- 翟学偉（2012）『關係与中国社会』中国社会科学出版社。
- 翟学偉（2013）『人情，面子与權力的再生産』（第2版）北京大学出版社。
- 張軍・高遠（2007）「改革以来中国的官員任期，異地交流与經濟增長：来自省級經驗的証拠」『經濟研究』2007年第11期。
- 庄国波（2007）『領導幹部政績評价的理論与实践』中国經濟出版社。
- 周黎安（2004）「晋昇博弈中政府官員的激励与合作：兼論我国地方保護主義和重複建設長期存在的原因」『經濟研究』2004年第6期。
- 周黎安（2017）『轉型中的地方政府：官員激励与治理』（第2版）格致出版社・上海三聯書店・上海人民出版社（2008年第1版）。

Fewsmith, J. (2021) *Rethinking Chinese Politics*, Cambridge University Press.

Li, Hongbin and Li'an Zhou (2005) "Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China", *Journal of Public Economics*, Vol. 80, pp. 1743-1762.

Maskin, E., Y. Qian and C. Xu (2000) "Incentives, Scale Economies, and Organization Forms", *Review of Economic Studies*, 67, pp. 359-378.

Oi, J. (1992) "Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism In China", *World Politics*, 45, pp. 99-126.

Pei, M. (2016) *China's Crony Capitalism*, Harvard University Press.

Saich, T. (2015) *Governance and Politics of China* (4th edition), Palgrave.

Yan, H. (1995) "Organizational Hierarchy and the Cadre Management System", in

- Hamrin.C and Zhao.S.(edit.) *Decision-making in Deng's China: Perspectives from Insiders*(Routledge).
- Yao,Y.and M.Zhang(2015)“Subnational Leaders and Economic Growth: Evidence from Chinese Cities”, *Journal of Economic Growth*, 20, pp. 405-436.
- Yu,J.,L.Zhou,and G.Zhu(2016) “Strategic Interaction in Political Competition: Evidence from Spatial Effects across Chinese Cities”, *Regional Science and Urban Economics*, 57, pp. 23-37.
- Zheng,Y.(2010) *The Communist Party as Organizational Emperor: Culture, Reproduction and Transformation*, Routledge.

Cadre Promotion in China:
A Case Study of Grassroots Cadres of S City

Huanzhen LUO

《Abstract》

Through a critical survey of the “political performance hypothesis” and “connection (Guanxi) hypothesis” in the promotion of cadres in China, this paper puts forward a new hypothesis that political performance is the necessary condition for promotion and that connection accelerates the promotion process. However, the content of political performance varies from time to time. I use detailed career data of 29 grassroots cadres of S city, Henan Province, to verify the above hypothesis. Although there are exceptions, all but one of the promoted cadres had excellent political performances. On the other hand, it can also be confirmed that cadres with special connections will be promoted faster.