



中国の経済発展と地方政府のガバナンス

加藤, 弘之

(Citation)

国民経済雑誌, 202(3):51-67

(Issue Date)

2010-09

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81006958>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81006958>



中国の経済発展と地方政府のガバナンス

加 藤 弘 之

国民経済雑誌 第202巻 第3号 抜刷

平成22年9月

中国の経済発展と地方政府のガバナンス

加 藤 弘 之

改革開放期の中国では、独自のインセンティブ・メカニズムを内包した経済システムが形成され、それが高度成長を下支えしていた。そのメカニズムの特徴のひとつは、中央集権的な強い政治指導と経済至上主義的な政策運営とが結びついた、地方政府とその背後にある党組織の独自のガバナンスにある。小論では、地方政府と党組織のガバナンスに現れた中国的特徴を歴史的伝統に遡って整理した上で、経済至上主義的な政策運営がどのようなメカニズムで形成され、それがどのような優位点と問題点を包含していたかを検討する。そして、新たな発展モデルを模索する中国の試みを検討する中で、移行期に適した地方政府と党組織のガバナンスのあり方について議論する。

キーワード 中国の経済発展、地方政府のガバナンス、経済至上主義、幹部の評価・選抜システム

はじめに

改革開放後の中国は、共産党の一党独裁体制の下で高度成長を実現してきた。高度成長の最大の要因は、改革開放がもたらした市場経済化（経済システムの改革と対外開放）の進展に求めることができる。しかし、市場経済化を単なる規制緩和と捉えたり、反対に共産党による「開発独裁」が成功の要因と捉えたりすることは、いずれも中国の実態の一側面を切り取ったにすぎないと思われる。¹⁾

小論は、改革開放後の中国に独自のインセンティブ・メカニズムを内包した経済システムが形成され、それが高度成長を下支えしたとする考えに基づき、そのメカニズムの特徴を、地方政府のガバナンスと共産党の組織のあり方に焦点を当てて分析する。

小論の構成は以下のとおりである。第1節では、中国にいま存在している経済システムの特徴を整理する。第2節では、地方政府のガバナンスにおける中国的特徴を歴史的伝統に遡って説明し、その優位点と問題点を整理する。第3節では、地方政府のガバナンスに深く影響する共産党の“一把手”（総責任者）体制と、幹部の評価・選抜システムの特徴と問題点を議論する。²⁾第4節では、経済至上主義からの転換を模索する中国の試みを検討する中で、

移行期に適合した地方政府のガバナンスのあり方を議論する。

1 経済システムの3つの特徴

いま中国にある経済システムとはどのようなものだろうか。中国が1993年以来公式的見解としている「社会主義市場経済システム」の3本柱は、(1) 現代的な企業制度の確立、(2) 間接的なマクロ・コントロールの確立、(3) 全国統一した国内市場の形成である。この3点を見る限り、欧米や日本の資本主義との差異を見いだすことはむずかしい。したがって、少なくとも中国が目標モデルに掲げた「社会主義市場経済システム」は、資本主義の一形態と考えるのが妥当だろう。³⁾ いま中国にある資本主義の特徴は以下の3点にまとめることができる(加藤・久保2009)。

第一の特徴は、政府が強大な権限を保持して、直接、間接に市場に介入していることである。改革開放以来、中国が進めてきた市場経済化は、いうまでもなく政府の経済への介入をしだいに減らしてゆく過程に他ならない。計画経済システムが政府介入の最も著しい体制だとすれば、政府の直接介入を減らし、市場を通じた調整が増えたという意味では、市場経済化は政府介入の度合いを低めたといえる。しかし、だからといって政府が支配する資源が減少したことにはならない。経済規模が改革開放以前と比較して何十倍、何百倍に増えた今日、政府が支配する資源の絶対規模はむしろ増大したのである。

たとえば、中国の国内貯蓄の半分以上は4大国有銀行に集中しており、国有銀行の貸し付け業務に政府は大きな影響力を保持している。近年の不動産ブームは成長率を押し上げる大きな要因となっているが、農民から土地を取り上げて開発業者に販売する権限は政府が一手に握っており、地方政府は不動産開発による最大の利益者となっている。石油・天然ガス採掘、石油精練、電力などの分野では、国有独資企業が利益を独占している。⁴⁾ 2007年度の中国トップ500社のうち、企業数の69.8%、売上高の85.2%は国有企業(国が主要な株式を保有する「国有控股企業」を含む)であった(呉軍華2008)。さらにいえば、政策的な低金利、人民元為替レートの過小評価といった一連の金融政策は、中国のもつ労働集約的な産業の比較優位をさらに強化することに役だったという意味で、政府介入が高度成長を演出したという評価もできる。⁵⁾

第二の特徴は、地域間、企業間、個人間での激しい競争が存在することである。企業間、個人間の競争の激しさについては、さまざまなエピソードがある。改革初期のカラーテレビ生産の許認可をめぐる地域間競争、山東省青島に本拠をおく家電メーカー、海爾(Haier)の「市場主義管理」などは、その典型だろう。政府の支持を取り付けなければ、激しい生存競争に打ち勝つことができたかどうかは不明な部分があるものの、ほとんどの産業分野において、企業間、個人間で激しい競争が展開されたことは疑いない。

ここでとくに注目したいのは地域間の激しい競争である。地方政府が主導的な役割を發揮して地元経済の振興をはかる発展モデルが広範囲に観察された。それは重複建設や地域保護主義というマイナス面をはらみながらも、全体としては競争原理が機能して効率性が保持されたといえる⁶⁾。

第三の特徴は、政府の権限が強大でありながら、他方で激しい競争が繰り広げられているという一見すると矛盾する第一と第二の特徴をつなぐポイントとして、政府の市場介入が、経済の効率性を大きく損なうことなく実現できたことである。

通常、政府の汚職・腐敗が著しい国では経済成長は起きないとされるが、中国はこの例外である。政府の腐敗・汚職が相当程度激しいにもかかわらず高い成長率が維持された。なぜ中国は成功したのだろうか。この謎を解くカギは、政府組織内部の効率性の高さである。すでに述べたように、改革開放期の地方政府は、経済の規制者であると同時に、企業に代わる経済主体として競い合うように経済成長に邁進した。また、地方政府の構成員である各レベル政府の官僚も、きわめて経済成長志向的であった。そこには、政府官僚に競争を促進させる有効なインセンティブ・メカニズムが働いていたと考えられる。

以上のように、今日の中国に存在する資本主義には、(1) 政府が市場に介入する強大な権限をもつこと、(2) 地域間、企業間、個人間で激しい競争が繰り広げられていること、(3) 政府内部に有効なインセンティブ・メカニズムが存在するという、3つの際だった特徴が見出される。これらの特徴の核心は地方政府のガバナンスの構造にある。次節では、地方政府のガバナンスに現れた中国的特徴を検討する。

2 地方政府のガバナンスに現れた中国的特徴

2.1 中央政府と地方政府の関係

中央政府と地方政府、地方政府間の関係は、一種の委託——代理関係にある。その構造的な特徴を整理すると次のようになる(馬斌2009)。

第一に、上級政府は下級政府の主要官僚の任免権を掌握している。

第二に、下級政府は経済成長、就業の拡大、環境保護、社会秩序の安定など、上級政府が与える多様な仕事について、上級政府と委託契約を結ぶ。

第三に、上級政府は下級政府に対し一定の財源を提供し、自主財源の支出を決定する権限を付与する。地方の全国人民代表大会は政府支出に対する有効な監督権をいまだ確立していないので、地方政府には大きな自由裁量権がある。

第四に、「政績」(党・政府官僚の勤務成績)が良好な者には、より多くの昇級(ときには上級政府への昇級)のチャンスが与えられる。

上記の特徴を見てもわかるように、中国の中央——地方関係は一概に中央集権とも地方分

表1 県書記に対するアンケート

単位：%

	完全同意	基本同意	あまり同意しない	不同意	未回答
部門管理を強化することは、中央の権威の樹立、国家統一の助けとなる。	8.9	17.3	44.5	21.3	7.9
中央が縦向き管理を強化すれば、中央の意図貫徹が保証される。	15.6	20.3	39.5	16.4	8.2
縦向きと横向きとを結合し、しだいに横向き管理の範囲とその協調作用を拡大すべき。	51.1	37.5	3.9	1.5	6
垂直管理部門は二重管理に改めるべきで、横向き管理の縦向き管理に対する監督を強化すべき。	56.1	31.6	5.4	1.1	6.4
横向き管理を主として、ごく少数の部門だけを縦向き管理とすべき。	54.5	32.6	5.4	1.1	6.4
中央は地方分権化し、権限とお金のある部門は地方管理に移すべき。	38.8	36.1	16.2	2.4	6.5
部門管理の強化は地方に対する不信任であり、地方の積極性を引き出すのに不利。	37.5	36.8	16.7	2.9	6.1
目下のところ、地方政府とくに県郷政府の事務権と財務権は対応していない。	61.9	30	3.8	0.3	4.1
県郷政府は無限責任を担うが、その権力は有限である。	64.2	27.5	4	0.3	4
権限とお金のある部門は上級が吸い上げ、金を使い実施が難しい部門を地方に下放する。	62.5	30.2	2.5	0.4	4.4
県郷政府は機能不全の不完全政府である。	46.5	32	13.6	1.4	6.5
中央から郷までの行政管理は階層が多すぎるので減らすべき。	61.7	29.9	3.8	0.4	4.3

出所：肖立輝（2008）。

権ともいえない。人事権に注目すれば中央集権的であるし、財政権限の大きさを見ると地方分権的であるともいえる。それでは、党・政府官僚自身は、この構造をどう評価しているのだろうか。表1は、県党書記に対するアンケート調査に基づき、地方政府の幹部が中央政府と地方政府との関係をどう見ているかを示したものである。

表に示されているように、多くの県党書記は、現状が地方分権的であるとは考えておらず、地方には十分な権限が与えられていないと認識している。たとえば、「県郷政府は無限責任

を負うが、権力は有限である」との設問に、64%が「完全同意」、28%が「基本同意」と回答している。また、「権限と金のある部門は中央が吸い上げ、金を使い実施が難しい部門を下放する」という設問に対しても、63%が「完全同意」、30%が「基本同意」と答えている。地方幹部へのアンケートであるというバイアスを考慮するにしても、このことはとても奇妙なことに思える。というのは、高度成長をもたらした地方政府間の激しい競争は、裏返せば地方政府が大きな自由裁量権を持つことを意味するからである。それにもかかわらず、県党書記がこれほど不満を持つのはなぜだろうか。ここに、地方政府のガバナンスの中国的特徴が隠されている。

2.2 「縦向きの請負」と「横向きの競争」の高度な統一

周黎安（2008）は「縦向きの請負」と「横向きの競争」の高度な統一に、地方政府のガバナンスの特徴があると捉える。「縦向きの請負」は、(1)「行政請負」（原語は“行政発包”）、(2)「属地管理」、(3)「財政分成」から成り立つ。

第一に、「行政請負」とは、中央政府と地方政府との関係、地方政府間関係に階層的な事務管轄権の請負構造が存在することを意味する。中央政府は政策・指令を省政府に示し、その職責と事務管轄権を省政府に「発包」、すなわち請け負わせる。省政府は同様に、その職責と事務管轄権を市政府に、市政府は県政府に、県政府は最末端である郷鎮政府にと、一級下の行政組織へ事務管轄権の階層的な移転が行われる。上級政府は下級政府の請負内容について監督責任を負う。

中央政府が握る人事権は省レベルの一部に限定され、省レベルのその他の人事権と省以下レベルの人事権はそれぞれの地方政府が握っている。中央政府は大方針を決め、地方に大部分の決定権を委ねる（ただし、誤った政策に対する拒否権は中央政府が保留する）。

こうした「行政請負」が歴史的に形成された背景には、国土が広大で、地域差も大きく、中央政府が各地方の事情を詳細に把握することが難しいという中国の国情がある。このため、管理コストを最小限にした効率的な管理システムとして、「行政請負」は歴代王朝の時代から利用されてきた。

第二に、「属地管理」とは、一般大衆に対する日常事務を戸籍所在地の政府が一元的に管理することを意味する。たとえば、戸籍地を離れた農民の管理は、流入地の政府ではなく、戸籍がある流出地の政府に責任がある。このように、地域間関係は土地の境界によって明確に区分され、主たる管理者がその管理責任を負う体制が確立している。

第三に、「財政分成」とは、中央財政と地方財政との関係についての特徴を指し、まず中央政府がその必要を満たしたあと、残りを地方政府が自由に使うことができるとする配分の仕組みを意味する。これによって地方政府には財政収入を増やそうとするインセンティブが

生じる。1980年代はじめに導入された地方財政請負制は、「財政分成」の究極の方式であったが、1994年の分税制導入により請負制は廃止された。しかし、省以下の財政関係については引き続き「財政請負制」が執行されている。

「行政請負」、「属地管理」と「財政分成」は相互に補完し合って一つのシステムを形成している。属地管理は一切の事務管理を地域ごとに区分された行政の隷属関係に基づいて執行することを強制する。政府官僚の行政責任は、地域ごとに明確に区分され、「主管者が責任を負う」構造により、行政事務の下級政府への請け負いがすみやかに実行される。また、「財政分成」は属地化された「行政請負」とセットになり、「行政請負」を実施するための財政基盤を提供する。

他方、「横向きの競争」とは、同一行政レベルの地方政府の官僚が相互に激しい「昇進競争」を繰り広げ、それが地方政府間競争の源泉となっていることを意味する。「昇進競争」の優劣は上級政府が決定する。その指標としては、GDP 成長率、財政収入、失業率などの定量的な指標の他に、官僚の勤務態度や部下の管理能力など定性的な指標も含まれる⁷⁾。どのように正確に官僚の「政績」を測るかについては困難さがつきまとうものの、同一行政レベルでの激しい競争関係があったからこそ、地元経済の発展に政府官僚が尽力するメカニズムが形成されたのである⁸⁾。

ここで注意すべき点は、「横向きの競争」が「縦向きの請負」を前提としていることである。「縦向きの請負」を秩序だったものにするためには、上級政府が下級政府の人事権を完全に握っている必要がある。そうした条件があってはじめて、昇進を目指した官僚間での競争が成り立つからである。もし仮に、地方政府の首長を選挙で選ぶといった民主化が実現したと仮定すれば、競争がこれほど激烈になることはないだろうし⁹⁾、後述するように、激しい地方政府間競争が未然に防いでいた贈収賄がはびこるといった事態も考えられる。

2.3 「包」の倫理規律

周黎安が見いだした「縦向きの請負」構造は、突き詰めると中国の歴史的、文化的伝統を引き継いだものである。筆者は、別稿において、民国期の観察に基づき、中国経済の経済システムの特徴を「包」の倫理規律にあるとする柏祐賢の研究を紹介した（加藤2010）。ここではその要点を示す。

柏（1948）によれば、対自然的関係においても、対人的関係においても、中国の経済社会は不確実性に満ちている。そうした中で、「(人と物との間の、あるいは)人と人との間の取引的営みの不確実性を、第三の人をその間にに入れて請け負わせ、確定化しようとする」のが、すなわち「包」である。柏によれば、「中国社会においては、あらゆる営みが『包』的な律動を持っている。しかし『包』的に第三者たる者は、さらにそれを第四者に『包』的に

転嫁しようとするであろうから、自ら『包』的な社会秩序は重層的となり、社会を包むに至っている」(155頁)。

柏のいう「包」の倫理規律は、制度の経済学が教えるインフォーマルなルールであり、それに基づいて中国独特の経済社会秩序、あるいはインセンティブ構造が再生産されてきたと捉えることができる。それでは、「包」の倫理規律は具体的にどのような構造となって出現しているのだろうか。柏の著作において言及された事例研究から抽出された、「包」の倫理規律に基づく契約・制度の理念型を仮説的に提示することにしたい。それは、以下の3つの特徴をもつ。

第一は水平性である。組織(たとえば企業組織や行政組織)の中と外、あるいは組織内での上下の命令系統の如何に関わらず、請負契約の当事者である「出包者」(契約を提示する者)と「承包者」(契約に基づき請け負いをする者)は対等平等の関係にある。

この条件は、利得の配分方法に密接に関わっている。得られた利得は、「出包者」と「承包者」の間で「平等に」配分される。ここでいう「平等に」とは、契約を提示する側の「出包者」が、常に有利となる配分比率で配分が行われていたわけではないという意味である。むしろ反対に、まったく資本を供出していない経営者が「人股」を提供したと擬制される事例が示すように、契約を請け負った「承包者」が配分をコントロールし、「出包者」に対しては定額の利得を与え、業績が良好な場合に「紅利」(配当)を与えるというケースも数多く見られる。業績の善し悪しについて熟知しているのは「承包者」であるはずだから、結局、分配を支配しているのも「承包者」ということになる。

第二は重層性である。広東省の「包租制」の事例が示すように、「承包者」はそれが可能な場合には、自らの権限内で「出包者」となり「承包者」と契約を結ぶ。請負は連鎖して社会全体を覆う重層構造を形成する。

請け負いの連鎖を通じて形成された重層構造は、リスクを引き下げ、請け負いによる利得を確定化するメリットを持つが、他面では、「利潤の社会化」と柏が呼んだ利得の際限なき分散化をもたらすものでもある。¹⁰⁾「利潤の社会化」は所得分配の平等化を招来するという意味では望ましい側面があるが、特定個人(資本家)への富の集中による急速な経済発展を妨げるというデメリットをも内包するものである。

第三は不確定性である。「承包者」の権利はフォーマルなルールによって保証されたものではなく、「出包者」と「承包者」との人的関係の中でしか効力を発揮しない。水平性原則で示したように、「承包者」はフリーハンドで残余コントロール権を行使できる存在だが、その権限はきわめて危うい均衡の上にある。つまり、「出包者」は残余請求権(残りをすべて自分のものにする権利、資産を処分する権利)を放棄したわけではなく、それを留保(あるいは執行延期)しているだけであり、必要であればいつでも権限を行使できる。要するに、

「出包者」と「承包者」の対等平等な関係を前提としたうえで、法律や条例などのように目に見える形では制度化されていないものの、中国独自の委託—代理関係がそこに存在することを想定するのである。

以上のように、「包」の倫理規律に基づく契約・制度の理念型は、水平性、重層性、不確定性の3つの特徴をもつ。これらの特徴は、柏の著作から筆者が独自に導き出したものであり、柏の議論の要約とは異なる点に注意してほしい。

「包」の倫理規律に基づく請負関係は、行政部門に留まらず、改革開放後、さまざまな領域で復活した。農家経営請負制、国有企業の経営請負制、先に挙げた地方財政の請負制などがすぐに思いあたる。いずれにせよ、中国独自の請負構造が、「縦向きの請負」として改革開放後の地方政府のガバナンスに色濃く反映されていたことは疑いない¹¹⁾。

2.4 地方政府のガバナンスの優位点と問題点

「縦向きの請負」の優位点として、周黎安(2008)は以下の4点を指摘している。第一は、情報制約を緩和する役割である。中国が基層レベルの政府を管理監督するコストを大幅に減少させること、主管者が責任を負うことを明確にできること、「地方官僚の腐敗に反対しても、皇帝への反対が生まれ¹²⁾ない」ことが含まれる。第二は、財政制約を緩和できることである。中央政府の財政規模を少なくし、徴税規模を縮小できる。第三は、地方政府官僚が地域差に対して機動的に反応できることである。事務管轄権限の地方政府への集中と監督の困難さが地方政府官僚に大きな自由裁量権を与えている。地方の決定が否決されるリスクは小さく、集計体制下の権限の委譲(授權)は相対的に信頼性が高まる。第四は、中央政府には地方政府の協力が必要不可欠となり、中央と地方との間に「相互に独占的な関係」が形成され、地方政府は準レントを獲得できる。

他方、「縦向きの請負」の問題点としては、第一に、地方政府の予算制約をソフト化することが挙げられる。地方政府官僚は地域経済を主導する役割を担い、大量の金融資源をコントロールできる存在である一方、中央政府から請け負った指令に従うために地方政府が支払うコストが基層政府の巨額の負債となっている。第二に、官僚の腐敗の温床になる。官僚がフリーハンドで左右できる資源は大きく、贈収賄が生じる巨大な空間が存在する¹³⁾。第三に、地域保護主義がはびこる原因となる。地域保護主義とは、地元企業の振興のため、地方政府がさまざまな手段を設けて域外製品の地元市場への流入を阻害したり、域内の資源の域外流出を阻止したりする行為を意味する。1980年代に地域保護主義は最盛期をむかえ、その後は市場化の進展に伴って沈静化しつつあるが、自動車などの基幹産業では、まだ根強く残っている(李善同他2004)。

これに対して「横向きの競争」の最大の優位点は、激しい競争が経済効率を高め、政府介

入の非効率を回避する効果をもつ点である。他方、その問題点としては、第一に、経済成長が一面的に追求され、環境や民生が犠牲にされる粗放型発展に陥りやすいことがある。第二に、マクロ経済にしばしば「過熱」状態をもたらす。第三に、競争の結果、地域発展の不均衡が生じ、発展した地域とそうでない地域との間に官僚の「昇進格差」が生じる恐れがある。

さらに「横向きの競争」は、次のような制度的な欠陥も内包している。「上に政策あれば、下に対策あり」という表現は、しばしば中央政府の指令に面従腹背する地方政府の行動を皮肉ったものである。このひとつの変種として、地方政府間での共謀現象が至るところで観察されるという。周雪光（2009）によれば、省政府の検査が入るとき、市・県・鎮の関係者が検査団に随行し、市の検査が入るときには、県・鎮の官権者が随行する。そして、検査団が現地に入る前に、対応すべき点や改善点を教え、問題がないように取り繕うといった現象が、しばしば見られるという。また、なにか問題が発生したとき、その問題が大きければ大きいほど、ひとつ上級の政府も監督責任を問われることになる。昇進や昇給といったインセンティブ・メカニズムが強ければ強いほど、大事件を小事件として報告し、小事件をもみ消すといった行為に走る誘因は大きくなる。事件を隠蔽するのではなく、その要因を分析して再発を防止するという、行政の本来あるべき姿から遠いという意味で、過度なインセンティブ・メカニズムには固有の問題が含まれている。

3 共産党組織のガバナンス

3.1 “一把手”体制の確立と問題点

政治改革の柱のひとつとして党政分離が叫ばれているものの、中国共産党一党独裁体制の下で党と政府が一体化した構造は、改革開放後も少しも変化していない。したがって、地方政府のガバナンスの背後には、共産党組織のガバナンスの問題が隠されている。その特徴は、党書記にあらゆる権力を一手に集中させるという前提の下で、党・地方政府官僚の業績（「政績」）を主として経済指標で評価するという独特の評価・昇進システムにある。

共産党の幹部（「領導幹部」）は、しばしば“一把手”と呼ばれる。これは、党第一書記が管轄区域内のすべての責任を一人で負う体制を意味する表現であり、前節で見た行政請負の背後にある、もう一つの請負体制をさす。

肖立輝（2009）によれば、“一把手”体制の本質は「一長制」にある。この表現は、1943年3月20日の中共中央政治局会議において提起された《中央機関の調整と簡素化に関する決定》の中で、書記は政治局の決定に従わなければならないが、「政治局の方針の下で日常的な問題についての一切の処理と決定を行う権限をもつ」という規定に遡る。党内の委員会で審議され、決定されるときには一人一票が原則であるが、最終的な決定権は責任者（第一書記）が握るのである。肖によれば、その後、1953～58年の間に、この権力構造がしだいに確

立してゆき、文化大革命期に発展の極限に至ったという。

“一把手”体制は、責任の所在を明確にし、突発的な事件の発生にも機動的な対応ができるという優位性がある。とりわけ、前節で論じたように、不確実性が高く、地方ごとの差異が大きい中国では、中央政府の指令が行き渡らないし、ときには地方の実情と合致しないことも起こりうる。そのようなときに、“一把手”体制は威力を発揮する。

この体制の最大の問題点は、“一把手”が優秀で有能であれば問題ないが、そうでないケースは悲惨なことになる点である。¹⁴⁾また、経済社会の発展が進むにつれて、政策目標も多元化し、すべてを一人が決定するのは荷が重く、誤りも起きやすい。さらに、党の“一把手”である党第一書記と行政の“一把手”である行政の首長（しばしば副書記）との間に衝突や対立が生じることもありえる。

ここで“一把手”の誤りの典型事例として、安徽省副省長・王懐忠のケースを紹介しよう（朱成君2004）。第9次5カ年計画を策定するとき、王は実際の状況を顧みずに、阜陽市の成長目標を22%に設定した。ところが実際には、「水分」（水増し）を取り除いた阜陽市の成長率はわずか4.7%であった。こうしたでたらめな目標を実現するために、気前よく労働者・農民の貴重な財産が消費され、「政績工程」が続々建設された。「大躍進」時代を彷彿とさせるような、「大」の字がやたらと使われた。王が建設を指導した「大飛行場」は毎年財政赤字を生みだし、阜陽市に20数億元の負債を残した。負債額は財政収入の5倍にのぼり、負債を完済するには10年以上の時間が必要とされる。

王懐忠のケースは極端だとしても、程度の差はあれ同様の問題が多数の地域で観察される。なぜこのような問題が生じるのだろうか。すべてを幹部の無能、あるいは失政に帰することは公平性を欠く。日本の自治体とは比べものにならないほどの自由裁量権が地方政府の幹部に与えられ、それに対する監督機能が存在しない、あるいは脆弱であることに制度的問題があるといわなければならない。

3.2 経済至上主義の出現

“一把手”体制を前提とした上で、経済発展に過度に重点を置く幹部評価・選抜システムが、経済至上主義の弊害をもたらしている。

庄国波・楊紹陞（2007）は経済至上主義に陥った幹部を厳しく批判して次のようにいう。「（彼らは）『政績』を一面的に『経済指標』と理解し、目に見えるもの、触れることができるものと（誤って——筆者）理解している。一部の幹部は、『経済建設を中心とする』ことを『GDPを中心とする』ことと理解し、『発展が硬い道理である』ことを『成長率が硬い道理』あるいは『GDP成長が硬い道理』であると理解している。こうした発展観は、おのずとコストを考慮しない『政績工程』、『形象工程』を生みだし、好ましからぬ影響を与える」。

徐紹剛（2004）もまた、幹部に対する大衆の不満が次の点に現れているという。第一は、数字の作為である。「数字が幹部を生み出し、幹部が数字を作り出す」。地道な仕事から離れ、高すぎる指標を掲げて成長を煽るといった行動への不満である。第二は、短期間での功を焦り、「政績工程」、「面子工程」、「形象工程」といった経済的利益を度外視した巨大プロジェクトを立ち上げることである。そうしたプロジェクトは、しばしば負債となって財政を圧迫する。第三は、実際の財政力を超えた「開発」の実施である。開発資金を自前で賄うため、民生や災害対策などの費用項目から、開発資金が流用されることが頻繁に起こる。第四は、政策の連続性がないことである。新しい指導者に代わるたびに新しい計画が立てられるが、しばしば竜頭蛇尾に終わり、巨大な資源の浪費を生み出す。第五は、「3年書記」と呼ばれるように、「1年目で仕事になれ、2年目に急いで仕事をし、3年目には別の地方への移動を検討する」といった頻繁な人事異動への不満である。

このように、経済至上主義の歪みが至る所に現れていることがわかるが、経済指標の高低は幹部評価にどの程度の影響を及ぼしているのだろうか。幹部評価の基本原則は、「徳、能、勤、績、廉」の5つの側面を総合して評価することとされるが、その具体的な評価システムについては、断片的な資料を見る限り、部門ごと、地域ごとに独自の評価システムが存在していると考えられる。ここでは、どのような指標がどの程度総合評価に影響を与えているかを知るひとつの目安として、王義（2007）で紹介された各指標の加重平均値を見ておこう。

表2に現れているように、「経済指標」（一人当たりGDP、労働生産性、外来投資がGDPに占める割合）、「経済調節」（GDP成長率、都市登記失業率、財政収支状況）、「国有資産管理」（国有企業の資産増加率、国有企業以外の資産がGDPに占める割合、国有企業の利潤増加率）など経済関連指標は多岐にわたり、重要な評価項目を構成していることがわかる。もっとも、GDPとその成長率指標は合計しても11.2%程度であり、社会指標や公共サービスについても一定の評価項目が設けられている。

さらにいえば、経済至上主義からの脱却を目指した中央政府の方針に基づき、近年、GDP指標はしだいにそのウエイトを下げているようである。たとえば、浙江省杭州市近郊、太湖に面した湖州市では、総合考課に占めるGDP指標のウエイトを2001年に10%から8%に、2003年にはさらに2%にまで引き下げ、2004年から新しい幹部評価基準を導入し、長年踏襲したGDP指標を廃止した（庄国波2007）。そして、これに代わって、経済成長の質と効率性、一般大衆の生活条件の改善、社会発展と環境保護、政府の職能転換と行政効率の上昇の4指標を用いることにしたという。

これらの点だけからいえば、GDP至上主義の存在は疑わしく思える。しかし、経済発展以外にも重要な仕事があることを認める論者でさえ、その重要性を否定する者は少ない（朱成君2004）。その主たる理由は次の2つである。

表 2 地方政府の政績評価指標の加重値

1 級指標	2 級指標	3 級指標	各指標の加重値 (%)
影響指標	経済指標	一人当たり GDP	6.6
		労働生産性	3.3
		外来投資が GDP に占める %	1.7
	社会指標	平均余命	2.7
		エンゲル係数	5.4
		平均教育年数	2.7
	人口と環境	生態環境	2.6
		非農業人口の割合	5.3
		人口の自然増加率	2.6
職能指標	経済調整	GDP 成長率	4.6
		都市登記失業率	1.5
		財政収支状況	4.4
	市場管理	法規の完成度	0.7
		法規の執行状況	1.2
		企業の満足度	0.9
	社会管理	貧困人口が総人口に占める %	1.4
		刑事案件発生率	1.2
		生産および交通事故死亡率	1.0
		インフラ建設	1.8
	公共サービス	公共サービス情報の整備	4.4
		公民の満足度	5.9
国有資産管理	国有企業資産増加率	1.9	
	国有企業以外の資産が GDP に占める %	1.6	
	国有企業の利潤増加率	1.7	
潜在力指標	人的資本	行政人員における大卒以上の学歴者の %	5.2
		指導グループの構築	5.1
		人的資本の開発戦略	5.1
	政治の清廉さ	腐敗事案にかかわる人数と行政人員に占める %	0.5
		行政機関・組織の仕事のあり方	0.8
		公民評価の状況	1.7
	行政効率	行政経費が財政支出に占める %	7.1
		行政人員が総人口に占める %	5.0
		情報管理水準	2.5

出所) 王義 (2007) 65頁。

第一の理由は、経済が発展し、財政が豊かにならなければ、上級政府との請負契約を完成することがむずかしいからである。つまり、計画生育にせよ、教育・医療の充実にせよ、環境保護にせよ、それらの目標を実現するにはお金がかかる。上級政府から追加的な財政支援が望めない環境では、経済発展による自主財政の強化が大前提なのであり、見かけ上は評価

のウエイトは大きくなくても、そのウエイト以上の重要性をもつ。

第二の理由は、評価の手法にかかわる。幹部評価の指標には、経済指標の他に、人材の運用、社会治安の確保など多方面にわたる非経済指標が含まれる。これらの指標を定性的指標と定量的指標に区分すれば、経済指標はほとんどが定量的であるのに対して、非経済指標には定性的指標が多く含まれる。定性的指標は横並び評価になりがちなため、明確な差異が出る経済指標が結果として相対的に重視されるということになる。

3.3 新しい評価システムの模索

“一把手”体制とその下での経済至上主義の弊害を避けるため、中国は新しい幹部の評価・選抜システムを模索している。

各地方における数年間にわたる試行段階をへて、中共中央は、2002年、《党領導幹部選抜任用工作条例》を公布した。この条例の第9条には、「公開選抜と競争昇進」の項目が設けられている。公開選抜とは、広く一般から幹部を選抜する方法であり、競争昇進とは、「当該部または当該系統内部」で幹部を選抜する方法とされる¹⁵⁾。

2006年7月、中共中央は《科学的發展觀の要求を體現した地方党政領導グループと領導幹部の総合考核評価試行弁法》を公布した（以下、《試行弁法》と略）。この《試行弁法》では、評価基準のいっそうの明確化、民主的な推薦の役割の發揮、評価指標の改善、大衆参加による評価など、新たな試みがなされている（庄国波2007）。

また、庄国波（2006）は、次の2つの指標に注目して新しい評価システムの特徴を整理している。第一類は、幹部が完成すべき指標とその成長指標がどの程度達成できたかである。評価の対象は、その幹部が任期中に完成した「政績」の数量、質、そのために支払ったコスト、実際にしたこととすべきであったことを比較し、「政績」を評価する。その際に注意すべき点は、①「水分」（水増し）がないかどうか、②「他人の畑に種を植えて自分の畑を荒らしていないか」（他人の領域にでしゃばらず、自分の領域できちんと仕事をしているかどうか）、③長期的な發展、人民の根本利益に合致しているかどうかである。

第二類は、すべきでないこと、小さければ小さいほど望ましいことを評価する指標である。たとえば、政治腐敗、決定の誤り、社会治安事件、生産安全にかかわる事件の發生などがこれに含まれる。これらの指標がない、あるいは小さいことも「政績」である。

上記の整理に現れているように、幹部が担う仕事を経済指標に偏ることなく総合的に評価しようとする志向、アンケート調査などを利用した広範な大衆参加による民主的な評価基準を付け加えたこと、プラス評価だけではなく、（少ないことを評価するという意味での）マイナス評価も評価基準に取り入れたことなど、経済至上主義からの脱却を明確に志向しているといえる。

4 移行期の地方政府のガバナンス

前節までの議論を通じて、地方政府のガバナンスに見られる中国独自のインセンティブ・メカニズムが、改革開放後の高度成長を下支えする制度的要因となったこと、そうした地方政府のガバナンスの背後に、“一把手”体制の下で経済指標を重視する党幹部の評価・選抜システムが存在したことを明らかにしてきた。ここに来て、経済成長を一面的に重視する従来の評価・選抜システムを改革する動きが始まっているが、そうした改革は果たして成功するだろうか。新たな課題に対応した新しいインセンティブ・メカニズムを中国は構築できるだろうか。

振り返ってみれば、改革開放はそれ以前の「階級闘争」を要とする指導理念から脱し、経済建設を主とする指導理念への180度の転換を共産党に強いるものであった。共産党はこの課題に適切に対応し、高度成長を持続させることで支配の正当性を維持してきたといえる。しかし、改革開放後30年をへて、これまでの経済至上主義から、所得分配の公平性や環境保護といった多方面での大衆の要求に応えなければ、支配の正当性を維持することがむずかしい状況に共産党は直面している（上原2009）。2002年に誕生した胡锦涛政権の提起した「科学的発展観」や「和諧社会」の構築といったスローガンは、こうした変化にいち早く共産党が対応しようとしたものだと見ることができる。

問題は、そうした政策目標の転換に適合的な地方政府のガバナンス、政府内部のインセンティブ・メカニズムの確立、それに呼応した幹部の評価・選抜システムを、共産党政府が構築できるかどうかにある。

ひとつの方向性は、党内外での民主の拡大である。《試行弁法》に示されたように、地方の人民代表大会や政協委員の機能強化、大衆参加による民主的手法に基づく幹部の評価などを通じて、幹部に対する外部モニタリング機能を強化し、幹部が大衆の利益にそった政策運営を行うことを監視する体制を作りあげることである。

しかしながら、当面、以下の理由から経済至上主義というかつてのモデルを捨て去ることは容易ではないと考えられる。

その理由のひとつは、地方政府の予算制約にかかわる。経済指標よりも非経済的指標により高いウエイトが置かれたとしても、そうした事業を実施するために必要な財源を中央政府が提供できない状況では、地方政府は独自財源の獲得に走らざるを得ない（馬斌2009）。したがって、名目上は評価のウエイトが下がっても、地方政府の官僚は経済指標に注意を払わざるを得ない。

第二の理由は、地方政府の官僚に対する監視体制が、上記の改革を実施してもなお脆弱であることである。地方政府の首長や幹部職員の任免権が上級政府にある限り、たとえ大衆参

加による監視機能が強化されたとしても、その実質的効果には限界がある。

以上のことから明らかなように、中長期的には先進資本主義国にあるような民主主義体制への移行を展望するとしても、その移行段階にはやはり従来のガバナンスの手法をうまく利用しながら、移行を進める必要があると思われる。その試みのひとつとして、無錫市の以下の経験は注目に値する。

2008年、無錫市は太湖の汚染に対処するために、全国に先駆けて「河長制」を導入した。「河長制」とは、無錫市の主要な行政幹部を64河川の「河長」に任命し、その水質改善に責任をもたせるという方式である。要するに、この手法は、従来の「行政請負」を経済成長から環境保護の領域に拡大する試みである。河川の水質保護には当然のことながら人的・物的資源の手当てが必要であり、責任の所在を明確にするだけでは、この試みの成功はおぼつかないかもしれない。しかし、何らかの工夫（たとえば、節約や流用による資金の手当て、ボランティア活動の利用など）により、この責任を果たすことができる「河長」が皆無とはいえないだろう。このように、民主主義体制までに一定の移行期間が必要だと考えるならば、その期間に適合的なガバナンスの仕組みを作り出すことが、最重要課題であり、それが共産党の支配の正当性を担保する最大の根拠ともなると考えられる。「河長制」の試みは、そうした移行期の地方政府のガバナンスのあり方にひとつの示唆を与えるものだといえる。

注

- 1) 表面的には、改革開放後の中国を開発独裁の一種と理解することも不可能ではない。しかし、中国には開発独裁のモデルである韓国や台湾、日本と異なる点も少なくない。たとえば、改革開放の出発点では曲がりなりにも社会主義体制が存在していたこと、社会主義を標榜する共産党が引き続き一党独裁体制を堅持していること、地方政府の財政権限が大きいことなど、他の東アジアの国とは大きく異なる。
- 2) 幹部には、共産党の機関、人民代表大会の機関、行政機関、政治協商会議の機関、裁判機関、検察機関、民主党派の機関の役職者（「領導幹部」）と一般の事務職員が含まれる（白智立2009）。ここでいう「幹部」とは、前者のみをさす。
- 3) 現存する中国の経済システムを、政府の介入、共産党の一党独裁を根拠にして「国家資本主義」と規定する議論もある。しかし、この規定は、どの領域において、どの程度政府が介入すれば「国家資本主義」に当たるのか、さらに、どのような変化が起きれば「国家資本主義」が普通の資本主義に移行するかについて明確な基準がない。
- 4) 主要国有企業経営者の所得は、中国工商銀行頭取（25.9万ドル）、中国移动 CEO（332.9万ドル）、中国人寿董事長（28.7万ドル）と高額であり、一般従業員との格差はきわめて大きい（呉軍華2008）。
- 5) 秦暉（2008）は、「鉄腕政府」による「取引費用」削減が改革開放後の高度成長を可能にしたとする。たとえば、国有企業改革において、政府による余剰人員の整理が実施されたあと、経営者への経営権の移転が行われた。経営者と労働者の摩擦という「取引費用」が政府権力の介入に

より軽減されたのである。

- 6) 青木(1995)は郷鎮企業の効率性に注目し、張五常(2009)は県間競争に注目した。また、Oi(1992)は「地方政府コーポラティズム」(Local state corporatism)を提起し、Qian and Weingust(1997)は「市場保全型連邦制、中国型」(Market preserving federalism, Chinese style)という定式化を試みた。
- 7) もちろん、企業が利潤極大化を追求するのとは違って、政府の仕事内容は多目的であり、単純な指標では測ることができないと考えるのが普通である。しかし、改革開放期の中国では経済発展が最優先されたため、GDP成長率に代表される経済指標の占めるウエイトが相対的に高かったと考えられる。この点については第3節で再度検討する。
- 8) 競争が公正であるためには、地方政府の置かれた状況に大きな差がないこと、同一地方政府間での共謀がないことが前提とされる。これらの条件が、中国の県レベル以下の政府ではほぼ満たされていたとされる(周黎安2007)。
- 9) 地元経済の発展は地元住民にアピールする重要な指標のひとつだが、それよりも分配の公正や環境保護の方に住民意識が向いているかもしれない。その場合、経済発展を一面的に追求することはなくなるだろう。
- 10) もし第1回の請負関係において、「出包者」と「承包者」とが利益を折半し、第2回、第3回と続いていけば、折半すべき利益はすぐに限りなくゼロに近づく。水平性原則において分配を支配しているのは「承包者」だと指摘したが、「出包者」は利益のごく一部しか確保せず、その大部分を「承包者」に引き渡すような構造があってはじめて、「利潤の社会化」が実現できると考えられる。
- 11) こうした構造は、中国の歴史的、文化的伝統なしには考えられない。請負契約それ自体は、決して中国独自のものではなく、多くの発展途上国にも普遍的に観察される。また、改革開放後だけではなく、民国期にも、あるいは毛沢東時代にも存在した。重要な点は、請負契約を現代に復活させ、それを地方政府のガバナンスに適用するべくさまざまな工夫を付与した点が中国の独自性なのである(張五常2009)。
- 12) なにか問題が生じれば、その原因は直接、一般大衆に対応している地方官僚にあり、中央政府(皇帝)は常に正しいとする構図を意味する。実際には、地方官僚は上からの指令と一般大衆の突き上げの中間におかれ、問題が生じた責任をすべて負うことは無理な話である。
- 13) 「縦向きの請負」のこうした欠陥は「横向きの競争」によって中和されている(張五常2009)。賄賂を要求する県長のいる県とそうでない県では、他の事情が同じなら外資は腐敗がない県を選ぶだろう。また、灰色収入の多寡が官僚のインセンティブの一部になるという側面もある。
- 14) “一把手”体制の最大の悲劇は、毛沢東による大躍進と文革の発動であったかもしれない。胡鞍鋼(2007)は、毛沢東の誤りについて次のように論じている。「彼(毛沢東)の執政時間が長くなるにつれ、執政方法に大きな変化が生じた。(毛沢東の立場は、)党の集団指導体制の一構成員から『大家長』に、班の班長から『一把手』になり、民主的な作風は『独断専行』に変わり、集団指導による決定が最高指示に変化した」(729頁)。
- 15) ただし、白智立(2009)によると、公開選抜と競争昇進は幹部を選抜、任用する一つの方法であるとして、全面的に推進されているかどうかは不明としている。また、選抜に応じる資格を得るためには、政治資質、学歴、管理職の経験など、数多くの規定を満たしておく必要がある。

16) 大衆評価の対象としては、大衆の物質生活改善状況、法に依拠した行政、政務の公開状況、基層住民機関のサービス水準と効率改善状況、政治建設状況、大衆による文化・体育活動状況、公民道德教育の状況、社会治安の総合治理状況、大衆の「信訪」事件処理の状況など多方面にわたっている（庄国波2007:177頁）。

参 考 文 献

- 胡鞍鋼（2007）『中国政治経済史論（一九四九—一九七六）』清華大学出版社。
- 李善同他（2004）「中国国内地方保護的調査報告」馬洪・王夢奎編『中国發展研究』2004年版，中国發展出版社。
- 馬斌（2009）『政府間關係：權力配置与地方治理』浙江大学出版社。
- 秦暉（2008）「“中国奇跡”の形成与未来—改革三十年之我見」『南方週末』2008年2月21日。
- 王義（2007）『困境与变革：政府績效評估發展論綱』湖南人民出版社。
- 肖立輝（2008）「県委書記眼中的中央与地方關係」『经济社会体制比較』2008年第4期。
- 肖立輝（2009）「關於党内“一把手体制”的思考」『湖湘論壇』2009年第6期。
- 徐紹剛（2004）「建立健全政府績效評估体系構想」『政治学研究』2004年第3期。
- 叶貴仁（2008）「鄉鎮行政年歷：一個經濟發達鎮的個案考察」『公共管理研究（第6卷）』。
- 張五常（2009）『中国的經濟制度』中信出版社。
- 周黎安（2007）「中国地方官員的晋昇錦標賽模式研究」『經濟研究』2007年第7期。
- 周黎安（2008）『轉型中的地方政府：官員獎勵与政府治理』上海人民出版社。
- 周雪光（2009）「基層政府間“共謀現象”觀察」『決策』2009年第5期。
- 朱成君（2004）「政績≠GDP指標」『新東方』2004年第1-2期。
- 庄国波（2006）「領導幹部政績考核評估的比較理論」『求实』2006年第11期。
- 庄国波（2007）『領導幹部政績評估的理論与实践』中国经济出版社。
- 庄国波・楊紹旻（2007）「对領導幹部政績評估問題的幾点思考」『構建和諧社会与深化行政管理体制改革研討会・中国行政管理学会2007年年会論文集』。
- Oi, Jean C. (1992) “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”, *World Politics*, No.45.
- 青木昌彦（1995）『經濟システムの進化と多元性』東洋經濟新報社。
- 上原一慶（2009）『民衆から見た社会主義』青木書店。
- 加藤弘之・久保亨（2009）『進化する中国の資本主義』岩波書店。
- 加藤弘之（2010）「移行期中国の經濟制度と『包』の倫理規律：柏祐賢の再発見」中兼和津次編『歴史的視点から見た現代中国經濟』ミネルヴァ書房。
- 柏祐賢（1948）『經濟秩序個性論Ⅰ，Ⅱ，Ⅲ』人文書林（『柏祐賢著作集』第3卷～第4卷，京都産業大学出版会，1985年復刻）。
- 白智立（2009）「幹部管理と現代公務員制」佐々木智弘編『現代中国の政治的安定』アジア經濟研究所。
- Qian, Yingyi and Weingast, Barry, R. (1997) 「制度，政府行動主義と經濟發展」青木昌彦ほか『東アジアの經濟發展と政府の役割』日本經濟新聞社
- 呉軍華（2008）『中国 静かなる革命』日本經濟新聞社。