
プロジェクト報告

習近平時代の政策プロセスの多角的実証分析

林 載 桓

1. プロジェクトの趣旨と実施計画

本研究が取り上げる主題は、習近平政権期中国における政治と政策の関係である。習近平が共産党総書記に就任した2012年10月以来、中国政治は以前と異なる様相を示してきた。特に習近平個人への権力集中と社会への抑圧強化は、国際的にも大きな反応を引き起こし、多くの論説や研究が生み出されてきた。しかし、先行研究の圧倒的多数は、習近平個人の思想や思惑、または共産党中央のエリート構成や政策決定機構の変化といった権力の最上層部の動向に関心を向け、習近平の発言や行動を主たる論拠として議論を展開してきた。しかし他方で、政治と政策の関係、すなわちリーダーの交代による権力関係や組織体制の変化が、異なる争点分野における政策の内容、ならびに中央と地方の各レベルにおける政策実施の状況にいかなる影響を与えたのかといった問題への学術的関心は希薄であった。そしてこうした研究状況の背景として情報や資料の不足が指摘されてきた。

そこで本研究は、こうした既存研究の空白を埋めるために、様々な分野で実施されている具体的な政策を取り上げ、習近平政権の誕生による政治の変化が政策過程の様々な局面にどのような影響を与えてきたかという問いを設定し、新しいデータソースの系統的な探索と活用を通じてそれに対する答えを出すことを試みる。本研究の考察を通して、習近平時代の中国政治を読み解くための新しい視点と材料を提供するとともに、共産党一党支配の今後について、様々な分野での政策展開に関する実証的検討に基づいた、より確かな展望を得ることが可能になると考える。さらに、現地での資料調査が困難な状況に鑑み、中国での最新の研究成果を把握するため、中国の学術雑誌データベースを必要範囲で導入し積極的に活用して行く。

従来、中国の政策過程と政策効果の分析は、因果関係の検証に必要な情報やデータの入手が難しいゆえに、実証的、理論的知見の蓄積が乏しい状況であった。こうした状況は、昨今の諸般事情により、現地における聞き取り調査の実施が事実上困難になってきたことで、さらに悪化したと言える。しかし他方で、近年、中国の対外活動の飛躍的増大や、デジタル情報の生成と拡散等により、政策の内容や実施状況に関するデータが著しく増えてきている。そこで、本研究は、中国内外において収集・利用可能なデータソースの系統的な探索と活用を通じて、中国の政策過程の研究を一步前進させようとする。

もちろん、全ての政策分野で質の高いデータが取得可能であるとは限らない。しかし、本研究会の各メンバーがそれぞれの専門分野で培ってきた深い「現場知」を活かせれば、データへのアクセスと収集に関する困難を乗り越えることができると考えている。また、収集したデータの活用に当たっては、メンバー全体で協力し合う体制を構築する一方で、計量的手法に限らず、データを用いた中国政治の分析に実績を持つ国内外の講師を招いて学習する機会を設けることで、研究成果の総合的なレベルアップを目指したい。継続年度においては、初年度を通じて収集・作成してきたデータ（ベース）をフルに活用し、政策の形成と実施のプロセスを分析していく。具体的には、(1) 各領域において政策の形成を主導したアクターを特定し、各アクターの政策選好、及びアクター間の関係の変化に注目しながら政策の内容を説明し、さらに(2) 当該政策の実施状況について政策効果の有無を中心に評価する。こうした作業を通じて、今なおブラックボックスになっている中国の政策過程を解き明かす手がかりを得るとともに、今後の内政・対外政策の展開をよりよく展望することが可能になると期待している。

2. 研究プロジェクトの実施状況

本年度は、(1) 共同研究者との学会報告を1回、(2) メンバーによる中間成果の報告会を1回開催した。11月27日に関西大学で開催されたアジア政経学会秋季大会に本プロジェクトのメンバーを中心とした分科会を企画申請し、政策アジェンダの変遷という観点から習近平政権10年を検証する論文を発表した。同分科会には、本プロジェクトのメンバーの伊藤亜聖（東京大学）が報告論文共著者として、加茂具樹（慶應大学）と任哲（ジェトロアジア経済研究所）がそれぞれ司会と討論者として参加した。成果報告会では、プロジェクト代表者の林が、“Discovering China’s Policy Trajectories in the Xi Jinping Era: A Text-as-Data Approach to Presidential Speeches, 2012-2021”をテーマとして報告し、メンバーとの意見交換を行った。

〈学会報告〉

(1) アジア政経学会秋季大会・自由応募分科会2「習近平政権10年を検証する」

- ・ 日時：2022年11月27日(日)
- ・ 場所：関西大学
- ・ 司会：加茂具樹（慶應義塾大学）
- ・ 分科会の構成

報告1：林載桓（青山学院大学）・伊藤亜聖（東京大学）・張紅咏（経済産業研究所）

“Discovering China's Policy Trajectories in the Xi Jinping Era：A Text-as-Data Approach to Presidential Speeches, 2012-2021”

報告2：内藤寛子（ジェトロアジア経済研究所）

「習近平政権下の司法改革：司法責任制の導入とその実態」

報告3：于海春（早稲田大学）

「習近平政権期における地方紙の腐敗報道フレームの変化：量的テキスト分析による試み」

討論：鈴木隆（愛知県立大学）、任哲（ジェトロアジア経済研究所）

〈第1回合同セミナー（研究報告）〉

- ・ 日時：2023年2月20（火）午後4時
- ・ 報告者：林載桓
- ・ 報告テーマ：“Discovering China's Policy Trajectories in the Xi Jinping Era：A Text-as-Data Approach to Presidential Speeches, 2012-2021”

3. 研究プロジェクトの成果と得られた知見

これまでの取り組みにより得られた知見は次の二つである。

・ 習近平への権力集中の背景とプロセス：習近平政権発足以後、中国政治に起きた最大の変化が習近平個人への権力集中であるという点については、学界と政策コミュニティの両方で強いコンセンサスが形成されている。しかし、習近平への権力集中がなぜどのように進行してきたかについては、さまざまな議論が存在する中で、不明な点が多く残されている。

・ 習近平への権力集中と政策過程への影響：習近平政権期の中国政治の変容に関連する重要な論点の一つは、習近平への権力集中が政策形成と実施のプロセスにどのような影響を与えたかという点である。本研究プロジェクトの考察を通じて、この点に関する

体系的な研究がかなり少なく、とりわけエヴィデンスに基づいた実証的知見が極めて乏しいことが確認された。引き続き、検証可能な仮説を提示しつつ、さまざまな形態のデータを収集していく努力を続けることが重要である。

***Discovering China's Policy Trajectories in the Xi Jinping Era:
A Text-as-Data Approach to Presidential Speeches, 2012-2022***



1

**Puzzle:
Politics and policy under Xi Jinping**

- Observers agree that the last decade under Xi's rule has seen a drastic change in China's policy process as the leader himself has been involved in almost every stage of policy process, from agenda setting through policy formulation to policy implementation and evaluation (Heilmann and Stepan 2016; Lampton 2018).
- It has been argued that General Secretary Xi has extended his personal reach into economic and social policy, domains that are previously left to the premier and the State Council, earning him the nickname "The Chairman of Everything" (Ang 2022; Shirk 2022).

2

Puzzle:

Politics and policy under Xi Jinping

- Despite Xi's extensive involvement in policy process, however, observers disagree over whether and to what extent Xi has made real progress in implementing his policy initiatives (including his so-called signature policies) and accomplishing policy goals (Pei 2022; Jaros and Tan 2019).
- The relationship between Xi's personal commitment and policy effects on the ground is at most ambiguous, raising many questions regarding *the nature and scope of Xi's involvement in the policy process*, as well as *the evolution of his own policy preferences*.

3

Our Focus:

Agenda outcomes and political attention

- ***How many and what kinds of policy agenda*** has Xi Jinping as supreme leader proposed and promoted since taking office in 2012?
- ***How much of Xi's attention*** has been devoted to each agenda and how has it developed over the period under Xi's rule?
- ***What is the relationship among agendas*** and how has it evolved over time?

4

The literature:

Conflicting views on policy priorities under Xi

- Existing research on agenda outcomes argues that unlike the Hu Jintao era where policy inertia under incremental change became the norm, Xi's "strongman" rule enabled the swift and unilateral adjustment of policy priorities, resulting in policy agenda changing in greater frequency and converging to a stronger focus (Chan et al. 2020; Yan et al. 2022)
- Yet other studies note that Xi has stayed the course even when his policies encountered serious difficulties or have become extremely costly, as manifested in his major foreign policy initiatives, the crackdowns in Xinjiang and Hong Kong, and the continuation of the zero-Covid policy (Pei 2022)

5

The literature:

Gaps and problems

- Despite the interest in Xi's policy priorities, few studies have systemically attempted to identify the entire spectrum (the number, substance, and underlying relationships) of policy agendas pursued throughout the Xi era.
- More importantly, little is known about the evolution of Xi's personal attention and commitment to each policy agenda, which constitutes a prerequisite for understanding variations in policy effects.
- These gaps in the literature stem in part from the paucity of relevant data and method for identifying policy priorities and measuring political attention.

6

Data

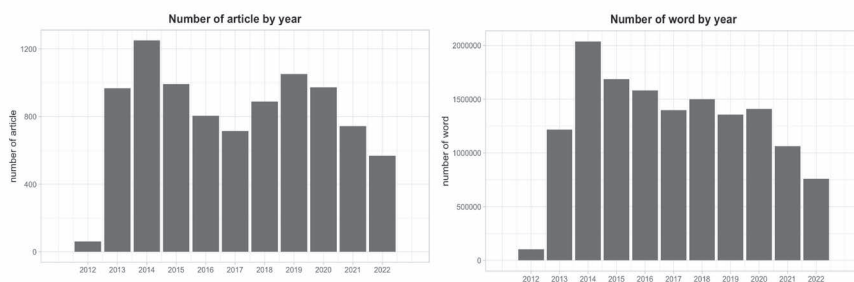
- Text data compiled from *Database of Xi Jinping's Important Speech Series* (习近平系列重要讲话数据库)
- The material mainly comes from the Chinese state media, including *People's Daily*, Xinhua News Agency, local newspapers, several state and CCP publications, such as *Qiushi*.
- The pre-cleaning dataset contains a total of 12,532 articles from November 15, 2012 to October 31, 2022.



7

Data (after cleaning)

- Total number of article: 9,016
- Total number of words: 14.11 million
- Average number of words per article: 1565 words



8

Method:
Structural Topic Modeling (STM)

- Why STM?
 - Topic modeling not only reduces manual labor but avoids unintentional coding bias (ex. Dictionary-based approach)
 - Topic modeling performs particularly well at the task of topic extraction when analyzing newspaper articles or well-prepared political statements.
 - STM enables the investigation of how document metadata, that is, observable covariates such as author or date, influence the content of the text (Roberts et al. 2019)

9

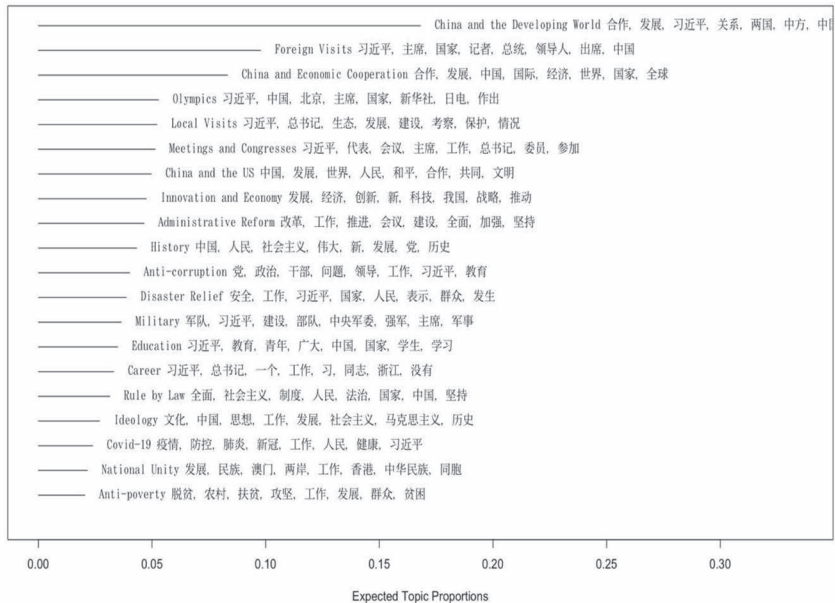
Estimation Results

Table 1. Estimation summary: 20-topics STM (without labeling)

Topic 1:
文化、中国、思想、工作、发展、社会主义、马克思主义、历史
Topic 2:
发展、民族、澳门、西藏、工作、香港、中华民族、问题
Topic 3:
习近平、中国、北京、主席、国家、新华社、日电、作出
Topic 4:
习近平、主席、国家、记者、总统、领导人、出席、中国
Topic 5:
习近平、教育、青年、广大、中国、国家、学生、学习
Topic 6:
疫情、防控、非典、新冠、工作、人民、健康、习近平
Topic 7:
习近平、总书记、一个、工作、习、同志、浙江、没有
Topic 8:
党、政治、干部、问题、领导、工作、习近平、教育
Topic 9:
习近平、总书记、生态、发展、建设、考察、保护、情况
Topic 10:
发展、经济、创新、新、科技、我国、战略、推动
Topic 11:
全面、社会主义、制度、人民、法治、国家、中国、坚持
Topic 12:
政策、工作、推进、全面、建设、全面、加强、坚持
Topic 13:
合作、发展、习近平、关系、两国、中方、中国、双方
Topic 14:
脱贫、农村、扶贫、工作、发展、群众、贫困
Topic 15:
合作、发展、中国、国际、经济、世界、国家、全球
Topic 16:
军队、习近平、建设、部队、中央军委、强军、主席、军事
Topic 17:
习近平、代表、会议、主席、工作、总书记、委员、参加
Topic 18:
中国、发展、世界、人民、和平、合作、共同、文明
Topic 19:
安全、工作、习近平、国家、人民、表示、群众、发生
Topic 20:
中国、人民、社会主义、伟大、新、发展、党、历史

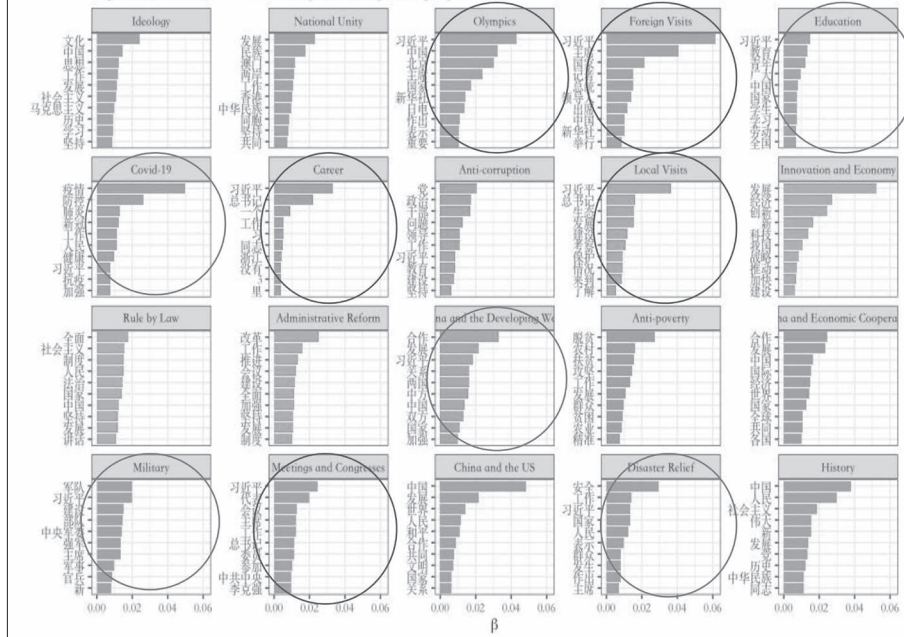
10

Table 2. Estimation summary: 20-topics STM with labels



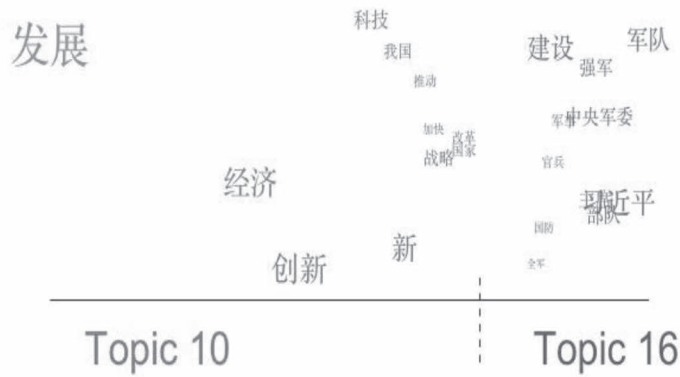
11

Figure 1. Core words for each topic and expected proportions



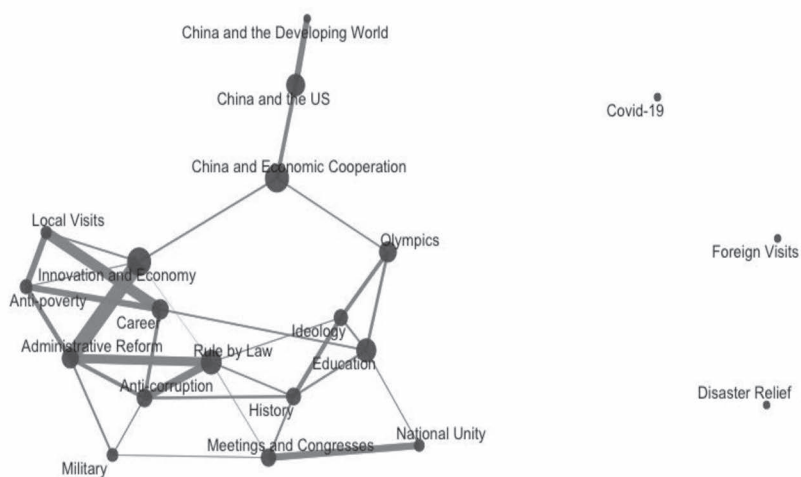
12

Figure 2. Graphical display of topical contrast between Topic 10 (Innovation and Economy) and Topic 16 (Military)



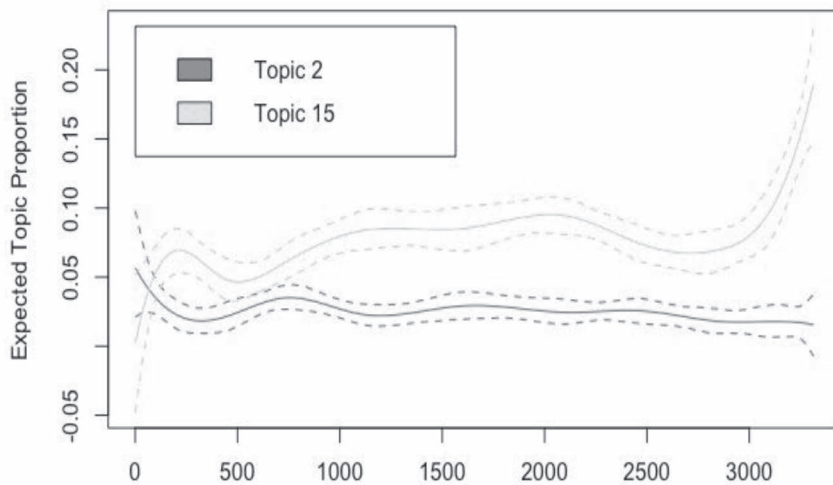
13

Figure 3. The network of correlated topics for a 20-topic Structural Topic Model. Node size is proportional to centrality and edge width is proportional to the strength of the correlation between topics.



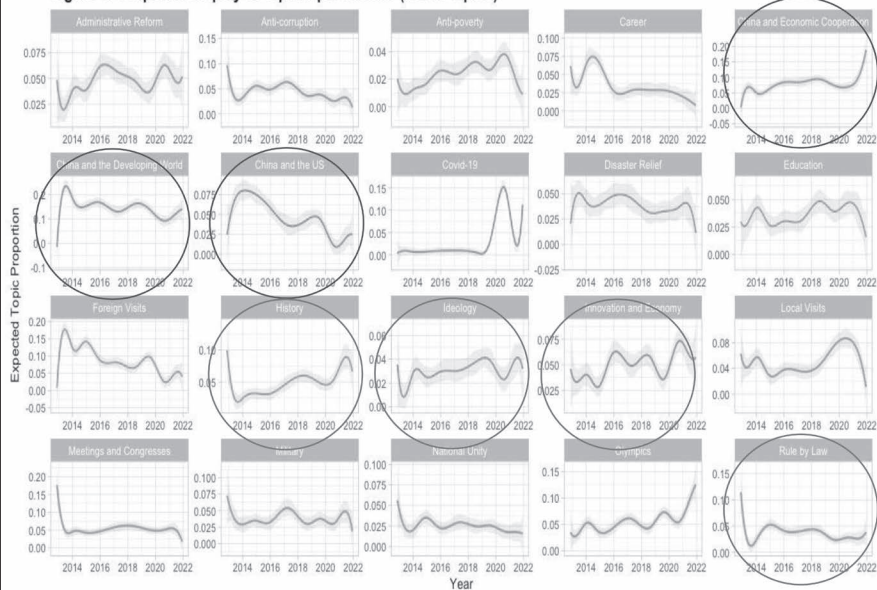
14

Figure 4. Graphical display of topical prevalence over time



15

Figure 5. Graphical display of topical prevalence (for all topics)



16

Main findings (1)

- Estimation results show that:
 - **20 mutually distinct policy agendas** are identified throughout the decade.
 - The core foreign policy agendas that have received the most attention from the leader are **China and the Developing World and China and Economic Cooperation** (accounting consistently about 25% of the attention amount), while presidential attention to China-US relations has significantly decreased after Xi's first years in office.
 - The most important domestic policy agendas in terms of topical prevalence include **Economy and Innovation, Administrative reform, and Anti-corruption Campaign**, although the prevalence of the anti-corruption campaign has decreased over time.

17

Main findings (2)

- Estimation results show that:
 - **Attention to Ideology and History has grown over time**, especially since Xi's second term, whereas the emphasis on national unity has decreased and stagnated during most of the period.
 - The arrival of Covid-19 has taken away much attention from many of the key agendas but not all of them; **Economic Cooperation and Innovation and Economy are among the few agendas whose topical prevalence increased** after the Covid-19.
 - The policy areas in which Xi's personal involvement is most striking are **Military and Education**.

18

Works in progress

- Additional data collection
 - Text data on policy agenda including the Hu period (regular Politburo meetings statement, Politburo collective study sessions)
- Improvement of topic extraction and validation
 - Application of KeyATM (Key Word Aided Topic Modeling)
 - More explicit, transparent validation of estimation results (i.e. the number of K)

19

Selected Bibliography

Ang, Yuen Yuen, 2022, "How Resilient is the CCP?" *Journal of Democracy*, 33-3, pp. 77-91.

Chan, Kwan Nok, et al, 2021, "Elite Bargains and Policy Priorities in Authoritarian Regimes: Agenda Setting in China under Xi Jinping and Hu Jintao" *Governance*, 34, pp. 837-854.

Grimmer, Justin, et al, 2021, "Machine Learning for Social Science: An Agnostic Approach," *Annual Review of Political Science*, 24, pp. 395-419.

Heilmann, Sebastian and Matthias Stepan, eds., *China's Core Executive: Politics, Structures, and Processes Under Xi Jinping*, MERICS Paper on China.

Jaros, Kyle. A and Yeling Tan, 2020, "Provincial Power in a Centralizing China: The Politics and Domestic and International 'Development Space'" *The China Journal*, 83, pp. 79-104.

Lampton, David, 2015, "Xi Jinping and the National Security Commission" *Journal of Contemporary China*, 24-95, pp. 759-777.

Roberts, Margaret E., et al, 2019, "STM: An R Package for Structural Topic Models" *Journal of Statistical Software*, 91-2, pp. 1-40.

Shirk, Susan, 2022, *Overreach: How China Derailed Its Peaceful Rise*, Oxford University Press.

Yan, Yang, et al, 2022, "Political Attention in a Single-Leading Party State: A Comparative Study of the Policy Agenda in China, 2003-2019" *Journal of Comparative Policy Analysis*, 24-2, pp. 138-158.

20