

「国進民退」解消のため法治を徹底できるか

— 習近平政権の国有企業改革

学習院大学経済学部教授 渡邊真理子



はじめに

筆者は2013年11月15日、その直前の13日に発表された（中国共産党）「第18期三中全会の決定」に関するコミュニケーションの内容をもとに、当協会で報告をした。このコミュニケーションは、後に決定の各章の冒頭分のみを抜き出したものであることが分かったのだが、それを読む限り「失望した」としか言えない内容のものであった。事前に漏れて来ていた、國務院発展研究中心チームが作った報告書の内容は、この10年間、停滞していた経済改革を前に進めようという意欲があちこちにみられるものだったからである。その「失望」は私個人だけのものではなく、14日に香

港などの株式市場が下落したように共感した人は少なくなかったはずだ。

こうした各方面の失望に対応しようとしたのか、翌週の火曜日19日に発表されるはずだった「三中全会決定の全文」が、この善隣協会での報告翌日の夕刻に急きょ公開された。そして、その内容は60条にわたって具体的な方向性が示された、「意欲的」なものになっていた。そこで、あらためて協会で話したことは別に決定の意味を考えることにする。

結局のところ、習近平政権はどのような中国を目指しているのか。2014年に入っても、メディアに対する管理の強化、ニューヨークタイムズ記者へのビザ発給拒否、新公民運動の活動家・許志永氏への実刑判決、毛沢東礼賛志向など、

政治的には非常に保守的、国家主義的な動きを見せるのにためらいがない。一方で、経済政策およびその制度の執行に関しては、「競争の導入」、「法治の徹底」を志向する様子を見せている。

この政治と経済の方向性の分裂志向は、2013年秋からはっきりしはじめ、「政左経右」と呼ばれている。本稿では「三中全会の決定」を材料に、まずこの「経右」が何をさしているのか、を検討したい。「決定」においては、「国有経済の堅持」というスローガンがあらためて強調されてはいるものの、そのもとで実は競争の強化、法治の徹底、そして国有企業の目的の転換が志向されている。

経済の自由化を実質的に進めるといことは、社会と政治に与える影響も大き

い。建前上、党のコントロールを強化したとしても、経済の力を最大限に活かすように舵を切った場合、長期的には市場へ権限を委譲せざるを得なくなっていくだろう。たとえば、経済成長に必要なイノベーションを強化しようとした場合、官僚組織の人事ルールにしばられている国有企業にできることは限られている。経済全体のイノベーションを確保していくのであれば、よりイノベティブな性質をもつ企業が市場の主役になるしかない。たしかに、三中全会の決定においては、公有経済（国有企業と集団所有制企業）が主導的地位を占めることが冒頭ではっきりと宣言されている。しかし、以下で検討するように、決定の中身を読むと、平等競争、法治の徹底に関する言及がくりかえされており、実質的に公有経済による経済支配を否定するような条文もある。

これは、市場化を推進するための布石を打った表現と、考えるべきなのか。それとも、現在の政権が国有死守、もしくは自由化、のどちらにも転べるような玉虫色の回答を並べただけ、と考えるべきなのか。このあたりも、まだ見極めるのは難しい。

また、報道の自由や、反政府的な活動への取り締まりは相変わらず、厳しい。

この政治的な動きと経済的な動きがなぜ分裂していて、今後どうなるかも、見極めが難しい。しかし、経済に関してはリベラルな動きを志向している点は、ポジティブに評価したい。

三中全会決定における「改革」と「法治」



国有セメント工場

なぜ国有企業の改革が必要なのか

中国の国有企業は、なぜ改革が必要なのか。その意味はすこしずつ変質してきている。1990年代末の朱鎔基の改革の際には、計画経済から市場経済への転換の中、民営企業との競争にさらされた国有企業は、過剰な福利厚生負担を抱え、赤字と負債が政府の救済能力を超えるものになっていた。

そこで計画経済の一部であった国有企業を市場経済の中の企業に転換させる、というのが、朱鎔基の改革の目的だった。失業のための制度が整えられ、株主という役割があらたに導入され、国有企業は「工場」から「企業」に転換された。国有企業は、あまりに効率が悪く、それを支える力が政府になかったために改革が行われた。

それから15年近くたった今、またあらためて国有企業の改革が必要だと言われている。今度はまったく別の原因である。現在の国有企業の問題は、「利権」と「独占」である。朱鎔基の改革のあと、中国は2001年にWTOに加盟し、その後北京オリンピックに至るまで、未曾有の高度経済成長を続けた。この経済成長は、鄧小平の南巡講話、朱鎔基の改革によってもたらされた「旺盛な参入」と

競争の結果であった。

しかし、経済成長が続くと、その成長を維持するために改革を続けるよりも、成長の果実を独占しあう動きが現れてくる。党や国務院は改革の続行を訴えているのに、国有独占・寡占の産業では企業の暴走が始まっていた。

鉄道部は企業化を拒否し、高速鉄道建設への巨大投資に突っ走る。石油産業の巨大企業、中国石油天然ガス（CNPIC）、中国石油化工総公司（SINOPEC）、中国海洋石油総公司（CNOOC）といった企業は海外での油田、企業の買収を始める。それでいて、原油価格が上昇すると、国内へのディーゼルやガソリンの供給を止める、といった暴挙に出る。

また、現在問題になっているPM2.5などによる大気汚染の原因のひとつは、石油精製において独占的な力をもつ国有企業が、ディーゼルおよび潤滑油の環境基準の引き上げに抵抗してきたからだといわれる。レアアース探索企業の国有化を進め、対外的には輸出禁止を行うといった行動もとる。山西省の民営炭鉱は国有企業集団に接収され、山東省の民営鉄鋼メーカーは赤字の国有企業に買収された。「国進民退（国有企業が優位になり、民営企業が退出する）」と呼ばれた現象で

ある。

問題はこのような一連の行動は、経済的に非効率的であると同時に、こうした国有企業の独占・寡占は、権力との結びつきがあって、初めて可能になったことである。そのプロセスでは、ライバルとなる民営企業が、不当な、時には違法な方法で蹴落とされていた。

多くの場合、国有企業による寡占・独占は、国全体の法律ではなく、各部門の通達などによって事実上定められていた。時には、法律に違反する内容を定めた部門の通達がそのまま罷りとおるという状態だったのである。つまり、個別の部門や国有企業の利益のために、法律などの規定が個別にゆがめられるといった事態が起こっていたのである。

国進民退は、法治の不徹底ゆえに、一部の国有企業や政治家の利権をまもるために起きた、ともいえる。今回の三中全会の決定は、この欠陥に取り組もうという意思を見せている。

―三中全会の決定の中での公有制企業の位置づけ

三中全会の決定は、全部で16章60条からなる。各トピックのそれぞれに3つから5つの項目が含まれている。各項目で



三中全会決定を伝える掲示板

はかなり具体的な内容が明記されており、中にはこれまでの経緯から見ると、かなり踏み込んだものもある。

以下では、企業の所有制をめぐる項目について、細かく検討してみたい（表1）。企業の所有制をめぐる問題は、総論的な第1章に続き、第2章で各論の筆頭として「経済の基本制度を堅持し、改善する」という見出しで始まっている。

まず第2章の冒頭で、党規約、憲法で掲げられてきた原則が改めて確認されて

表1 第2章 経済の基本制度を堅持し改善する 条文冒頭の記述

全体の総括	公有制を主体とし、多種類の所有制の経済がともに発展をとげる基本的経済制度を堅持し、それを充実させることが、中国の特色ある社会主義制度の重要な柱であり、社会主義市場経済の重要な構成要素であり、わが国の社会経済発展の重要な基礎である。公有制経済と非公有制経済は、いずれも社会主義市場経済の重要な構成部分であり、いずれも我が国の经济社会発展の重要な基礎である。かならず、公有制経済の地位をゆるぎなく固め、発展させ、公有制を主体とする地位を堅持し、国有経済の主導的な作用を発揮させ、国有経済の活力、支配力、影響力を不断に増加させなければならない。また、非公有制経済の発展を奨励、指示、リードし、非公有制経済の活力と創造力を引き出さなければならない。
5条	財産権の保護を改善する。財産権は所有制度の核心である。帰属を曇りなくさだめ、権利と責任を明確にし、厳格に保護し、移転を滞りなく進める現代的な財産権制度を整える。公有制経済の財産権は不可侵である。これと同時に、非公有制経済の財産権も不可侵である。
6条	国有資本、集団所有資本、非公有制資本が相互持合い、相互に融合した混合所有制を積極的に発展させることが、基本経済制度を実現する重要な方式である。これにより、国有資本の効能を拡大させ、価値を保全、拡大し、競争力を引き上げ、各種資本の長所と短所を相互に補い、ともに発展していくことに貢献できる。国有資本の投資するプロジェクトに、各種非国有資本が参加し、混合所有経済をつくることを認める。また、混合所有経済においては、従業員持ち株制を認め、資本の所有者と労働者の利益との共同体を形成させる。
7条	国有企業の現代企業制度を推進する。国有企業とは、全人民に帰属する企業であり、国家の現代化を推進し、人民の共同利益を保障する重要な力である。国有企業全体は市場経済と融合し、市場化・国際化などの情勢に適応し、経営政策を規範化し、資産価値を維持・拡大し、公平な競争に参加し、効率性を引き上げ、企業の活力を強め、社会的な責任能力を負担することを一段と深化させる。
8条	非公有制経済の健康な発展を支持し、非公有制経済が成長し、イノベーションを促進し、就業を拡大し、税収を増やすといった面で重要な役割を果たすことを支援する。その際、平等な権利、機会の平等、ルールの平等を堅持し、非公有制経済に対する非合理的な規定を廃止し、目に見えない各種の障壁を撤去する。そのため、非公有制企業がライセンス経営に参加するための具体的な方法を定める。

(出所：三中全会決定の一部を筆者が訳出)

いる。「公有制を主体とし、多種類の所有制の経済がともに発展をとげる基本的経済制度を堅持し、それを充実させるこ

とが、中国の特色ある社会主義制度の重要な柱であり、社会主義市場経済の重要な構成要素であり、わが国の社会経済発展の重要な基礎である」。

つまり、公有制企業と非公有制企業は、同時に存在することは認め、同質なものではない。そして、両者の間には、政治的な序列があり、前者が上である、ということを確認したものである(表

1の章全体の総括参照)。

総括とそれに続く具体的な論点をみると、今回の改革がたんに公有制を維持することを目的としているのではないという「意思」が垣間見えてくる。

まず、第5条は、財産権の保全を強化することを謳っている。財産権は所有制度の根幹であり、「公有制経済の財産権を侵犯してはならない、そして非公有制経済の財産権も同様に侵犯してはならない」と記している。財産権の保護などに関する法規である物権法においては、公有制経済の財産権の不可侵が強く謳われていた。そして現実には、非公有制経済の財産権が制限されることもしばしば起きていた。

それが凄惨な事件に発展した例として、元重慶市書記の薄熙来が行った「打黒(暗組織の撲滅)」における民営企業家の人権侵害ともいえる事件がある。「打黒」という名目のもとで、重慶では多くの民営企業家が非合法組織と通じていた疑いで逮捕された。のちに獄死した民営企業家・李俊のケースでは、個人財産を差し押さえ、「暗組織撲滅基金」として2億元が企業の口座から引き出されていたことが明らかにしている。警察は捜査のために資産などの差し押さえをすること

はできるが、その財産を運用したり処分したりする権利はない。

これは明らかに個人資産の財産権の侵犯であった。この重慶の「打黒」活動の対象になったのは、すべて民営企業家で、調査の対象となったのは3348人、非合法組織と認定された組織は63組織という数字もある。そして、民営企業家を対象とした判決のほとんどで「個人財産をすべて没収する」という判決が出された。こうして、「非公有制企業の企業家の財産が、国有企業や地方財政の懐に入った」(董之偉、2012年)とされている。

こうした行為は、中国の憲法その他の法規に照らしてみても違法行為であり、非公有制経済の財産権は、公有制と同等に保護されるということが強調された意味は大きい。

第6条においては、ひとつの企業の株主として国有資本、民営資本、さらには従業員持ち株など多様な資本が存在し、企業をステークホルダーの利益共同体とするという意味での混合所有制を推進する、としている。国有経済を堅持と言いつつ、国有企業への権限と利益の集中を排除することを宣言しているともいえる。

つづく第7条では、国有企業の活動範

囲を再定義している。国有企業の活動する範囲は、1999年の党規約で初めて制限が加えられた。しかし、その後2006年の国有資産管理委員会の決定によって膨張し(表2)、それによって鉄道、石油、石炭、レアアースなどの分野での「国進民退」が起こっていた。この国有企業の活動範囲を、三中全会の決定第7条は、あらためて定義している。

ここでは「異なる国有企業の機能を正しく切り分ける」と宣言し、次のように国有企業の機能を整理している。「(第一に…筆者注) 国有資本は公益性のある企業に投資し、公共サービスの分野で貢献することを加速する。(第二に) 自然独占が発生する分野については、国有資本による投資を続けるが、その場合も政府と企業の分離、政府と資本の分離、ライセンス経営を実施し、政府は監督のみを行うように改革を行う。産業の特徴に合わせて、施設ネットワークの所有と運営の分離を行い、競争の導入が可能な分野は開放し、公共資源の配置を市場に任せろ。そして、行政独占をさらに解体する」中国の国有企業の活動する範囲については、何度も定義し直されてきたが、国有企業が何を目的に活動すべきか、については、これまできちんとした定義が

なされてこなかった。国有資本の活動すべき分野として、「公共の利益に貢献する」という表現が出てきたのは、今回がほぼ初めてである。「国有企業を、私的利益を追求する存在から、公共の利益を追求する存在に転換せよ」という提言は、非公有シンクタンクである天則経済研究所が2011年に出した報告書の主なメッセージの一つであった。民間のシンクタンクとして、ときには過激なくらい自由な提言をしてきた天則経済研究所の提案が、党の決定の中に取り入れられている。国有企業が活動するべき第二の分野は、自然独占が発生する産業である。鉄道や、電気通信、石油の流通網などのネットワーク型の産業は、設備投資の大きさ、利用者数の多さがビジネスの存続を左右するため、2社以上の企業が参入すると、企業は構造的に赤字に苦しみ、ということが起こりうる。こうした自然独占が発生する産業においては、国有資本が支配的な株式比率を持って経営することを継続して認めるとしている。

しかし、6条の内容と合わせて考えると、その場合も国有資本の独占に限るのではなく、民間資本との混合所有制といった形も認めることを示唆している。そして、ひとつの産業の中でも、それほど大

きな市場の規模を必要とせず、技術的に可能な業務については、複数の企業の参入を許し、競争を促進する、としている。この7条の上の規定によつて、国有資本を集中させる分野の定義が2006年の国有資産管理委員会の決定のものから、1999年の党の決定の内容に回帰したといえる。1999年の党の決定では、初めて国有資本の活動範囲を限定されることになったが、そのときの対象は、「国家の安全にかかわる産業、自

表2 国有資本を戦略的に集中させる分野の定義

発布年	1999年9月	2006年12月
文件名	「中国共産党中央委員会の国有企業改革と発展に関する若干の重大な問題に関する決定」(15大決定)	「国有資産管理委員会の国有資本の調整と国有企業の再構築に関する指導的意見」(国発弁[2006]97号文件)
中国有資本を集中させる分野	国家の安全に係わる産業、もしくは自然独占の産業において、公共財、公共サービスを提供し、支柱となる産業、ハイテク産業の中心となる企業	国家の安全、重要なインフラおよび重要な鉱物資源に係わる産業、公共財、公共サービスを提供する産業、支柱となる産業、ハイテク産業の中心となる企業

(出所：天則経済研究所2011を参考に各文件より筆者作成)

然独占の産業、公共財・サービスを提供する産業に加え、支柱産業、ハイテク産業」となっていた。これが、2006年の国有資産管理委員会の指導的意見においては、「自然独占の産業」の部分に「重要なインフラと鉱物資源に関する事業」と入れ替わっていた。

今回の2013年の三中全会の決定では、「重要なインフラと鉱物資源にかかわる産業」と定義を変えることで広げられた国有資本の活動分野を、「自然独占の発生している産業」とした1999年の決定と同じものに戻った。と同時に、公益性のある事業に中心的に投資をする、という新しい定義をくわえたものになっている。

最後の第8条は、非公有制企業が直面するいわゆる「ガラスの天井」を撤去すると宣言している。非公有制企業は、さまざまな差別に直面してきた。先に紹介した薄事件の顛末にみるように、非公有制経済の財産は不可侵とはいえず、また不合理な規定や隠れた参入障壁が設けられたり、時には明示的に参入を認められないことも多い。こうした隠れた差別ゆえに、非公有制経済には一定規模以上に成長できない「ガラスの天井」が存在してきた。こうした差別的な環境を改善す

ることを第8条は宣言している。

おわりに

以上のように習近平体制の三中全会の決定では、公有制企業と非公有制企業の間の権利の平等、そして法治の徹底がうたわれている。そこには改革派の知識人の提言も反映されており、中国の経済体制をよりリベラルなものに転換させることを想定したものと評価できる。

これは、習政権の持つ危機感を表したものともしえるだろう。しかし、これらの決定を本当に実行する意思があるのか、そして実行するだけの統治能力があるのか、それは現在のところ未知数である。(2013年11月15日・アジア研究懇話会での講演内容を改稿)

講師略歴(わたなべ まりこ)

東京都生まれ

1991年 東京大学経済学部卒業

アジア経済研究所入所

博士(経済学)

2013年 学習院大学経済学部教授
著書 『21世紀の中国 経済編 国家資本主義の光と影』(共著)ほか