

第1部 所有・経営一致の潮流 第2章 郷鎮企業の民 営化 競争圧力下の制度転換

著者	韓 朝華
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研トピックリポート[緊急レポート]
シリーズ番号	47
雑誌名	中国の公企業民営化 経済改革の最終課題
ページ	43-73
発行年	2002
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00009390

第2章

郷鎮企業の民営化

競争圧力下の制度転換

はじめに

郷鎮企業は中国の経済発展と制度転換の中から生まれて驚異的な成長を遂げ、市場経済の形成と高度成長に重要な役割を果たしてきた。なかでも、郷・村など末端の農村行政に属する一種の公有企業である集団所有制の郷鎮企業は、行政と企業経営の独特な結びつきの下で急速に発展し、内外の注目を集めた。

だが1990年代に入って郷鎮企業をめぐる環境は劇的に変化した。集団所有制の限界と弊害が表面化するとともに、郷鎮企業は全面的な民営化に向かいつつある。民営化は郷鎮企業の生成と発展の流れの延長線上にある。本章では集団所有制郷鎮企業の成功から失墜にいたる背景と、90年代半ば以降の民営化の方向を分析したうえで、残された課題を指摘する。

第1節 郷鎮企業の生成と発展

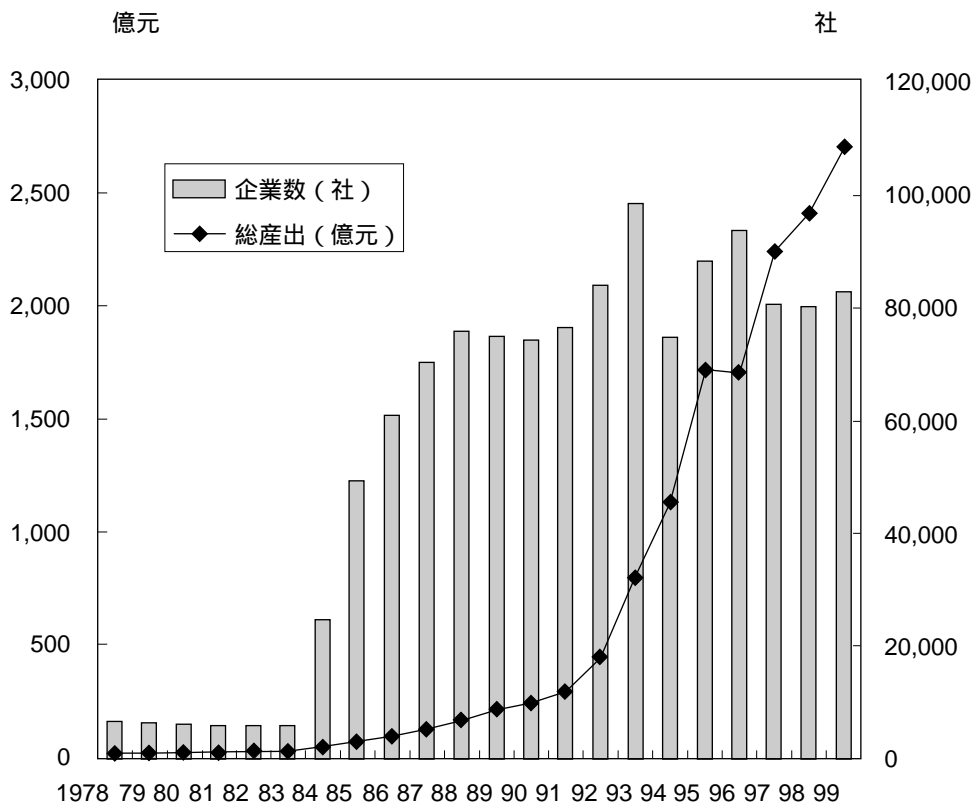
1. 発展の経緯

郷鎮企業とは、農村に所在する各種の非国有企業を指す¹⁾。郷鎮企業の淵源は、計画経済期に人民公社が非農業生産拡大の一環として設立したいわゆる「社隊企

業」に遡る。社隊企業は政策の変動に伴うさまざまな曲折を経ながら、1978年には32万社に達していた。70年代末から80年代初にかけて実施された農村経済改革を契機として、社隊企業の規模は一気に拡大し、従業員数は1983年に3,200万人余りにまで増えた。

だが1980年代前半までは、農村工業の発展を奨励すべきか否かについて、中央政府内部でも見解が分かれていた。郷鎮企業奨励という中央の政策が確立したのは、1984年になってからである。この年の3月に党中央・國務院は初めて「郷鎮企業」という名称を採用し、同時に郷鎮企業の発展を重視する姿勢を打ち出した。

図1 郷鎮企業の成長：1978～99年



出所)『中国郷鎮企業年鑑』(各年版)

¹ 「中華人民共和国郷鎮企業法」(1996年制定)では郷鎮企業を以下のように定義している。「郷、鎮(村を含む)にある農村集団経済組織及び農民が主に投資し、農業援助義務を担う各種の企業」。

これに対応して、翌1985年に始まる第七次五カ年計画では郷鎮企業設立が全面的に奨励され、一連の優遇政策が策定された。政策環境の変化を契機として1980年代半ば以降、郷鎮企業はまさに飛躍的な成長を遂げた（図1）。

郷鎮企業の勃興は中国農村に巨大な変化をもたらした。1990年代末までの20年間に、農村地域の付加価値額に占める第一次産業のシェアは70%から40%に低下し、第二次産業と第三次産業のシェアは30%から60%に上昇した。産業構造の変化に伴って、多数の農村労働者が非農業分野に移転した。現在郷鎮企業就業者は、農村総就業人口のおよそ三割を占める。農村住民の平均純所得中、郷鎮企業での就労所得はおよそ3分の1を占める。郷鎮企業の収益の一部は農村行政を通じて農村開発に振り向けられており、その規模は90年代初時点では国家財政からの農村開発支出にほぼ相当した。郷鎮企業の重要性はすでに農村経済に止まらない。1990年代末には、付加価値額ではGDPの3分の1、輸出額では中国全体の4割以上を占めるなど、今日の中国経済はすでに郷鎮企業なしにはありえないのである。

2. 成長の要因 モノ不足の下での統制緩和

郷鎮企業がこれほどの高度成長を遂げることができたのはなぜか。第一に指摘できるのは、全般的な供給不足が郷鎮企業の発展に有利に働いたという事実である。

1980年代の中国は全般的なモノ不足社会であり、巨大な潜在的需要が存在していた。だが国有企業は改革の進展が遅く、この潜在的需要に応える能力・手段・意思を十分具えていなかった。郷鎮企業からみれば、市場のニーズを満たささえすれば、比較的簡単な技術によって生産されたまあまあの品質の製品でも、多大な収益を上げることができたのである（第3節で論じるように、この条件は1990年代に大きく変化する）。

第二に、コスト面でも郷鎮企業は国有企業に対して優位に立っていた。郷鎮企業の従業員は、ほとんど地元農村の農民である。彼らは企業の経営が行き詰まったとしても、自分の家に戻って農業を営むことで生活が維持できるため、福祉・保険などの面で企業への依存度が低い。これは生活全般を企業に依存していた国有企業の従業員と対照的である。環境コスト負担の節約や、国有企業の人材資源の利用なども、郷鎮企業のコスト面の優位性に貢献した。

第三に、1980年代時点で郷鎮企業の経営の自由度は、国有企業と比べてはるか

に大きかった。経営上の意思決定権は基本的に地元の幹部と企業の経営者の手にあり、国の計画に束縛されることはほとんどなかった。上部機関の命令・指示が経営を左右した国有企業とは異なり、郷鎮企業の経営方針は専ら市場の変動に対応して決定され、それゆえに国有企業よりも、活発な製品開発や設備投資が可能だったのである。

集団所有制の郷鎮企業が効率的な経営を実現するうえで特に重要だったのは、集団所有制であれ民間であれ、郷鎮企業はいずれも厳しい市場競争にさらされていたという事実である。集団所有制の郷鎮企業は、農村の末端行政組織である郷・鎮政府や村民委員会に属している。これらの末端行政組織は、言うまでもなく経済資源を動員したり市場を統制したりする能力を具えておらず、行政的手段によって地元企業を保護するべきがない。企業だけでなく行政さえも、絶えず市場からの圧力にさらされていることになる。国有企業では過剰雇用が普遍的だったが、競争圧力にさらされている郷鎮企業の場合、そもそも長期にわたって過剰雇用を抱え込むことは不可能だった。

結局、郷鎮企業が高度成長を遂げることができたのは、改革によって計画統制が緩和し、同時に巨大な市場機会が生み出されたためであると言える。経済改革の結果、農村行政と農家は国家の経済計画の枠外でビジネスを行うチャンスを与えられた。たとえ技術や経営能力が十分でなくても、市場の間隙をうまく突くことができさえすれば、高い収益を上げて急速な成長を実現することが可能になったのである。

第2節 郷鎮企業をめぐる制度環境

1. 郷鎮企業の体制的環境

郷鎮企業は改革期中国の特有な社会環境に生み出された存在であり、そのありかたは社会環境の変動に伴って変化を遂げてきた。以下、郷鎮企業のありかたに影響を与えてきたいくつかの重要な制度的要因を掲げよう。

(1) 中央指導部の方針

すでに指摘したように、1980年代半ばの党中央の政策転換は郷鎮企業発展の契

機となった。1984年に「社隊企業」という名称を「郷鎮企業」に改めたことは、それまで正当性を有していなかった農村の個人企業を郷鎮企業のカテゴリーに取り込んだことを意味した。さらに1996年10月には、郷鎮企業に関する基本法である「中華人民共和国郷鎮企業法」が全国人民代表大会常務委員会により可決された。これらの政策、行政法規及び法律は、中国指導部の政治方針の転換を反映し、郷鎮企業の制度的仕組みを規定する規範として、郷鎮企業のありかたと発展に大きな影響を与えてきた。

(2) 地方行政の政策選択

中国は国土が広く、自然、歴史、経済、文化などさまざまな面で地域間格差が著しく大きい。このため、中央の政策や法律が各地で運用されるにあたっては、地方行政が地元の事情を勘案しながら、具体的な実施の仕方を決めていく。各地の郷鎮企業政策は、中央政策の基本原則を前提としつつ、さまざまな地域的事情に適応してきた。この点は郷鎮企業の発展にとってきわめて重要だった。

中央 - 省 - 地区 - 県 - 郷・鎮という4段階の行政レベルの中で、郷鎮企業の活動に最も密接に関わっているのは県レベルと郷鎮レベルの行政である。だが、郷鎮レベルの行政は末端行政機関であり、独立に政策を策定する権力をほとんど持たない。このため、郷鎮企業の発展はもっぱら県レベル行政の政策から直接の影響を受けてきた。郷鎮企業のありかたには蘇南モデル、広東モデル、温州モデルなどの異なる地域的パターンがみられる。これらはそれぞれの各地域の特質とそれに対応した地元政府の政策に深く関わっている。以下に3つの県の事例を紹介しよう。

蘇南地域（江蘇省南部地域）は上海市に隣接する中国でもっとも豊かな地域である。この地域では人民公社時代から社隊工業が発達し、地元行政の経済基盤が蓄積されていた。改革期に蘇南地域の各県政府は郷鎮企業の育成に当たり、郷・村の集団所有制企業を重点とする支援措置を実施してきた。

蘇南モデルの中心地とされる無錫県では、1980年代半ばの時点で集団所有制郷鎮企業が民間企業との厳しい競争に直面した。これに対し県政府は集団所有制企業を支援すると同時に、民間企業の発展を規制する政策を打ち出した。郷・村の幹部や重要な技術者が民間企業に就職することを禁じたり、集団所有制企業と競争する可能性のある個人企業やパートナーシップ企業は郷政府の許可がない限り登記を認めないなどの措置がとられた。蘇南地域で集団所有製の郷鎮企業が圧倒的な地位を占めた背景には、こうした政策面での差別待遇があったのである。

対照的な例は広東省の南海県である。同県は豊かな地域であるが、集団所有制企業は郷鎮企業の主流ではなく、むしろパートナーシップ企業や個人企業が有力である。これには、社会的風土や郷・村の経済基盤などの面で無錫県と異なるという点に加え、県政府の郷鎮企業政策も大きく関係している。

南海県では1980年代に人民公社が解体した後、パートナーシップ企業や個人企業が多数設立される一方、従来人民公社の下部組織である生産隊（村に相当）に属していた集団所有制企業が、経営請負制や資産売却などによってパートナーシップ企業や個人企業に改組される例が増加した。無錫県の場合と同様、民間企業の増加は集団所有制の郷鎮企業に多大な影響を与えた。技術者・販売員・管理職などの多数の人材が集団所有制企業を離れ、自ら起業したり給与の高い民間企業に移っていったのである。南海県の一部の郷・村の有力者は人材流出を防ぐため、無錫県の場合と同様の民間企業規制策を導入しようとした。だが県政府はこれを支持せず、むしろ民間企業の発展を放任あるいは支援する態度を示した。これは、広東省が香港と近く海外華僑との繋がりが多く、海外からの影響が強かったことと関連していると考えられる。結果として南海県では、民間企業が早くから重要な企業部門として成長した。

以上の二つの県と比較して、安徽省の界首県は貧しい地域であった。工業の発展が遅く、1970年代の末には就職問題が深刻化した。事態を打開するため県政府は1980年に、郷鎮企業（当時の社隊企業）に関する業種、所有形態、地域、投資などの面での規制を大幅に緩和する条例を制定した。この政策は明らかに当時の中央政府の規定を超越していたが、自由化の結果として界首県ではさまざまな所有形態の企業が並行して発展を遂げ、地元の産業振興に貢献したのである。

（3）農村末端行政の役割

県行政のレベルだけでなく、末端行政である郷・鎮レベルの独自の政策も郷鎮企業の発展に寄与した。郷・村レベルの行政機関は地元の風土や伝統、人間関係を踏まえ、地元独自のインフォーマルなルールによって、中央の政策では許されにくい経済活動を事実上認めてしまうという政策をとることが少なくなかった²。

郷鎮企業が土地・資金の調達にあたって、地元のインフォーマルな制度を生かす

² こうしたインフォーマルなルールは「地方のルール」（原語：地方規則）と呼ばれる（胡必亮、鄭紅亮『中国的郷鎮企業与鄉村發展』山西經濟出版社、1996年、第3章）。

例は多くみられた。例えば郷鎮企業の資金調達難を解決するために地元政府が保証を提供したり、地元の人脈を利用して住民から資金を調達するなどの方法は広く行われてきた。また、土地は一般に無償あるいはわずかな代金で郷鎮企業に提供された。

郷鎮企業が発達を開始した1980年当時中国の農村地域では、企業が独立の利益と責任を持つべき主体であるとは認識されておらず、企業は郷・村の一部であるから郷・村が所有する土地や資金を使うのは当然である、という考え方が支配的だった。郷鎮企業の所有関係を企業と郷・村行政の間で確定する必要があるとは考えられていなかったのである。こうしたインフォーマルな企業形態は郷鎮企業のセットアップ・コストを抑えると同時に、企業の集団所有的性格を強める結果ももたらした。それは郷・村など末端行政機関が郷鎮企業の経営へ直接関与する根拠にもなった。

(4) 民間企業への政策的差別

中国では改革開始後も公有制を重視する意識が根強く残っており、その影響のため民間企業は政策面でさまざまな差別を受けた。差別される立場から抜け出すために民間企業は、政府機関や公企業などに形式的に所属し、名義上集団所有制企業や国有企業を装うという手段をとることが非常に多かった。こうした企業は「赤い帽子を被った企業」と呼ばれる。

地元政府にとってみれば、民間企業を発展させれば地元の経済成長や財政収入の増加、雇用の拡大、社会資本の充実など大きな利益がある。民間企業に「赤い帽子」を被らせることで、民間企業を支持しているという政治的な批判を回避しながらこうしたメリットを実現できる。同時に、「赤い帽子」を提供する政府部門や公企業は、「赤帽子を被った」民間企業から管理費や利潤上納などの名目で収入を得ることができる。このため各地方の行政機関は、民間企業を「赤い帽子を被った企業」として登録させることを積極的に行った。要するに「赤い帽子を被った企業」の存在は、公有制重視というイデオロギーに由来する制約の下で、地元経済の振興を望む地方政府と民間企業経営者の利害の一致による協調の産物だったといえる。

(5) 変化の契機 - 行政・経営間のパワーバランス

経営者は企業の発展・成長の重要な担い手である。経営者のあり方は、企業の所有制度あるいは財産権の配分に重要な影響を与える。中国の農村部では経営能力を有する人材は稀少であり、有能な人材は行政幹部に比較的多く集まっていた。この

ため郷鎮企業の初代経営者は、行政幹部から転じたものが多かった。

1980年代の中国では生産要素の市場配分が未発達だった。土地は自由に販売できず、融資ルートもほとんど政府に支配され、重要な生産財も計画機関と国有の物流システムによって配分されていた。企業経営にとって重要な市場情報、政策情報も政府機関に集中していた。郷鎮企業は政府の計画枠の外にあるため、経営者がいくら有能でも、直接に生産要素と情報を十分に入手することはきわめて困難だった。信用制度の未発達のため、融資や契約の締結にあたっては政府の保証が重要な役割を果たす。このため郷鎮企業の経営者は企業を経営していく上で、地元の行政に頼ることは不可避だった。集団所有制企業だけでなく民間企業でさえ、同様の状況にあったのである。

こうした事情から、初期の郷鎮企業の発展には各レベルの農村行政機関の影響力が強かった。集団所有制郷鎮企業と地元政府との関係は、国有企業と政府主管機関との関係に一見きわめて似ていた。しかし、国内経済の市場化と郷鎮企業の成長につれて、行政機関と郷鎮企業との関係は変わってきた。

経営に成功した企業は、地方行政範囲を越えて全国市場、海外市場に向かうようになった。企業の経営内容は複雑化し、郷・鎮や村レベルの行政機関の力では企業の発展を支援することが難しくなってきた。同時に、目覚しい成功を遂げた経営者は、企業経営の主導権を握った。経営者はしだいに、経営への地元政府の関与と利益分配の要求を拒否する姿勢を示すようになった。

このプロセスは企業の発展を通じて事実上企業制度の変更を進めるプロセスとみなすことができる。行政機関の経営への関与はしだいに排除され、企業の意思決定権は経営者の手元に集中する。さらに、企業や地元の状況に応じて、企業の所有権がさまざまな形で経営陣や従業員、個人出資者に移転していったのである。

経営者の側は当初から企業の所有権を求める意識があったわけではない。所有権に対する欲求は、経済体制改革の進展と社会意識の変化に伴って発生したとみるべきである。1980年代の時点では、企業を個人が所有できるという考え方は一般的でなく、企業所有者という立場はむしろ避けられる傾向にあった。だが1990年代に入ってから事情が変わった。1998年に私有財産保護の規定が憲法に加えられたことは、中国社会の意識の変化を反映している。こうした社会的変化も郷鎮企業の制度変革を促進した。

地方行政の側では、成功した企業に対する権力と権利を手放すことを本来は望ん

でない。だが企業の存続と発展は地元の繁栄に関わる。そして企業の存続・発展は、経営者・経営陣の能力とやる気に依存するところが大きい。このため地方行政としても優れた経営者の意志を尊重せざるをえず、制度の変更を受け入れたのである。言うまでもなく、経営に失敗した企業や目立った成長を遂げられなかった企業の経営者は政府との交渉力を十分に持たず、こうした制度変更を進めることができない。

郷鎮企業の企業制度は、単なる政治方針やイデオロギーによって生じたのではない。それは中国社会の政治・経済・文化・歴史・資源賦存など、さまざまな制度・環境要因の影響を受けてきた。それらの制度・環境要因の変化が、企業制度の変革の契機となったのである。

2. 郷鎮企業の財産権制度

企業に関わる権利と責任をめぐる公式・非公式の取り決めは、一般に企業の「財産権制度」と総称される。中国の郷鎮企業は、各地の経済的・社会的条件に立脚する存在であり、財産権のあり方もそうした条件によって多様な形をとる。

(1) 集団所有制企業の財産権制度

集団所有制郷鎮企業の財産権制度の特徴は、企業の所有権が郷・鎮・村など一定の行政地域に限られるという点である。郷政府の設立した企業は郷住民全体のもの、村の設立した企業は村民全体のものとみなされるのである。企業の収益は地域住民しか享受できないし、企業のリスクや債務も地域住民が負担するべきとみなされる。集団所有制郷鎮企業の財産権は、国有企業と比較すれば、所在地域にのみ帰属するという点で明確に確定されているといえる。

だが行政地域の内部では、企業に関わる権利と責任をめぐる取り決めはあいまいなままである。住民から見れば、郷鎮企業の収益を享受する権利や郷鎮企業の経営リスクの責任が具体的に誰に帰属するのか、はっきりしていない。そもそも企業で働いている住民は、それ以外の住民より、企業の生み出すメリットを享受する可能性が高い。集団所有制企業は名目的には住民全体のものとみなされていても、企業の生み出すメリットが地域住民全体に均霑するわけではない。

また、地域の行政幹部は一般の住民よりも企業に対する権利を行使する機会に恵まれている。郷・鎮政府や村の幹部は、企業の経営、人事、利益配分、雇用、投資などに関して、一般の住民よりはるかに大きな影響力を持つ。一般の住民は、名目

上は企業の所有者とみなされていても、実際には企業に対する影響力をほとんど持たない。結局郷鎮企業は、本当な意味で地元住民のものとは考えがたい存在だったのである。

(2) インセンティブの構造

集団所有制郷鎮企業のインセンティブ構造は国有企業と比較して、二つの点で優れていた。

第一点は、予算制約が厳格であるという点である。郷鎮企業を所轄する末端の農村行政組織は、中央や省・市レベルの行政機関と異なって、傘下の郷鎮企業を保護・支援する手段を持たない。郷鎮企業は経営が行き詰まればただちに破綻する可能性が高い。競争にうまく適応できない企業は早期に消滅する一方、競争に勝った企業は大きく成長して目覚ましいパフォーマンスを実現できた。郷鎮企業の制度や経営方針は市場競争から耐えず試練を受け、市場に適応して不断の調整を迫られる。無能な経営者は一時に経営権を持ったとしても、国有企業の場合のようにその地位に居座ることは不可能である。経営が傾けば経営者は交代を余儀なくされる。

第二点は、経営者としての地位が経営者個人の利益に密接に結びついているという点である。国有企業の場合、経営者の収入・福利待遇や社会的地位は行政組織の中での階層に対応しており、優れた業績を上げた経営者は企業を離れ、高い階層のポストに昇進していく慣例がある。このため国有企業の経営者はいくら有能であっても、その企業を長期に渡って経営していくという考えを持ちにくい。これは企業の長期的な発展にとって明らかに不利である。

だが郷鎮企業は、共産党・政府の組織体制から離れた存在である。郷鎮企業の経営者は農民であり、政府や共産党の組織体制に沿って昇進していくことは期待できない。郷鎮企業の経営者にとっての主要なインセンティブは、企業経営に対するコントロールを強化し、収入を増やすことである。このため経営者は、経営者としての地位を保つべく努力することになる。

郷・鎮や村からみれば、優秀な企業経営者が経営へのコントロールを認めるよう要求した場合、これを拒むことは難しい。農村行政機関は、地元の経済振興、社会的安定、雇用の拡大、教育水準の向上、福祉施設の整備などいくつかの目標を課されている。だがこれら目標を実現するためには、地元企業から得られる財政収入に依存するほかない。このため地元企業の発展と利益拡大は最優先事項であり、行政としても激しい市場競争に適応する能力を具えた経営者の要求は重視せざるをえな

いのである。

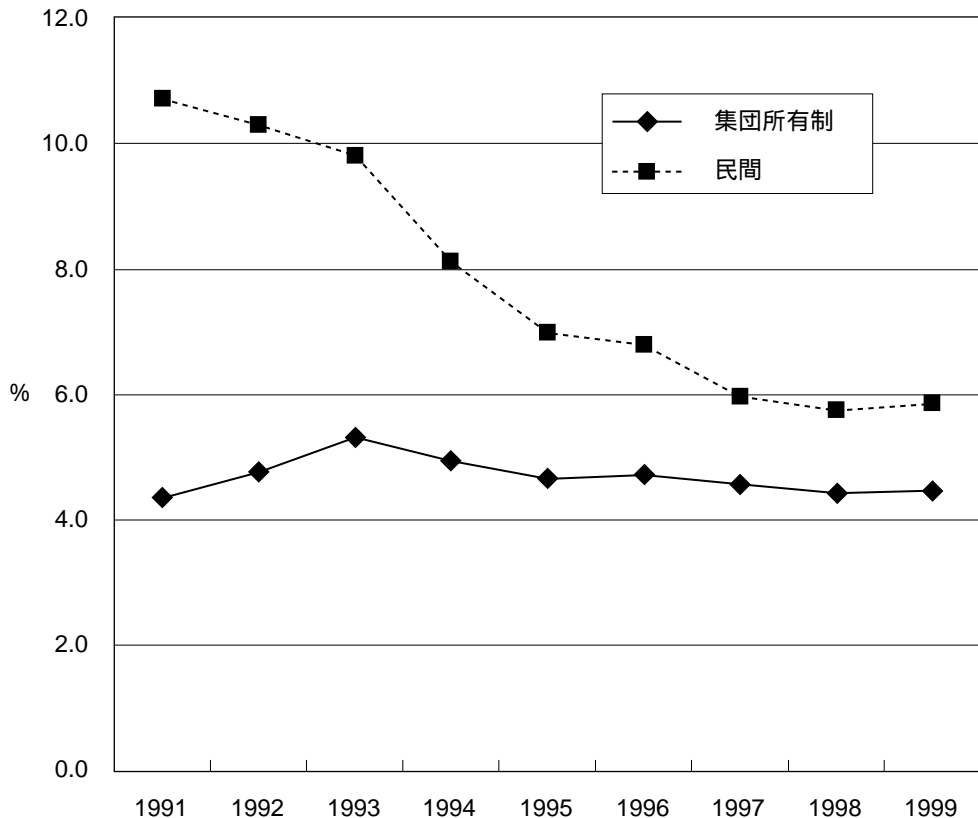
このような環境の下で優秀な郷鎮企業経営者は、長期的な視野を持って企業の成長を実現することで、経営権の拡大、ひいては個人の収入の増加と社会地位の向上などの目標を達成できる。こうした環境は経営者にとって有効な経営インセンティブとなった。

(3) 民間郷鎮企業の財産権制度

民間の郷鎮企業の場合でも、必ずしも最初から明確な財産権制度を実現できたわけではない。多数の「赤い帽子を被った企業」の存在は、この点を裏付けている。

「赤い帽子」という形で政府部門の保護を受ける企業は、ある種の「代価」を支払わなければならない。その「代価」とは、企業経営に介入し利益配分に与る権利

図2 集団所有制郷鎮企業と民間郷鎮企業の売上高収益率



注)「民間」は統計上の「私有」と「個人」の総計。

出所)『中国郷鎮企業年鑑』(各年版)より作成。

に他ならない。「赤い帽子」のような取り決めは、民間企業の財産権を不明確にし、政府部門が民間企業の経営に干渉したり、企業の権益を侵害する機会を与えるという弊害を伴ったのである。

とはいえ、「赤い帽子」を被った民間企業と集団所有の郷鎮企業では、財産権のあり方にはやはり違いがみられる。行政機関が「赤い帽子を被った企業」の存在を許したり奨励したりするのは、民間企業の発展を促進して地元の経済を振興することが主な目的だった。このため行政機関が企業の日常経営に深く介入することは比較的少なかった。このため民間企業の内部では、経営をめぐる権利と責任について民間企業独自の取り決めを実現することが可能だった。結局「赤い帽子」という制度は、民間企業に不利な環境が残っていた市場化初期の段階で民間の郷鎮企業発展を可能にするという重要な役割を果たしたといえるだろう。

集団所有制郷鎮企業と比較した場合民間の郷鎮企業は、規模と技術の面では一般に劣っていたが、効率面ではむしろ逆だった。1990年代には郷鎮企業の利益率は全般に低下する傾向を示したが、民間企業の利益率は集団所有制企業を大幅に上回っていたのである（図2）

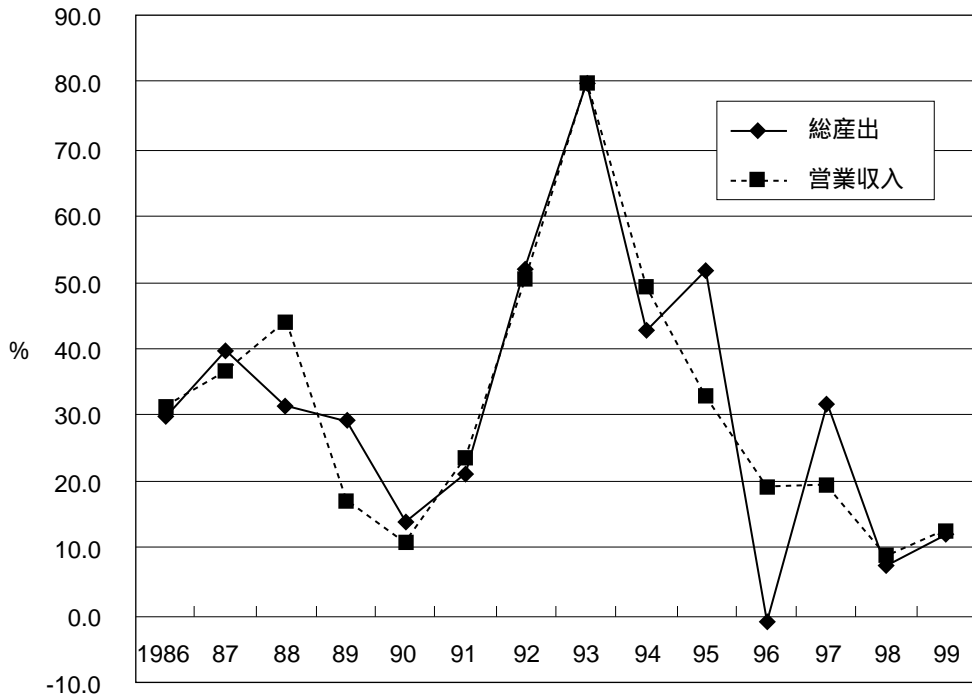
第3節 民営化の契機

1. 集団所有制企業への挑戦

集団所有製の郷鎮企業の発展は、郷・村など行政機関が地元の資源を動員することによって実現した。だが経済体制と国内市場の構造変化が急速に進展するとともに、郷鎮企業の経営と発展パターンは大きな影響を受けた。1990年代に入ると郷鎮企業は、経営体制や財産権のあり方の本格的な変革を迫られるようになった。農業部郷鎮企業局の報告によれば、1998年時点で全国の郷・村レベルの集団所有制郷鎮企業のうち、52万社（33.5%）が財産権の変更に及び制度改革を実施した³。その後改革を実施する企業はさらに増加していると考えられる。

³ 農業部郷鎮企業局「郷鎮企業改革概況」（『中国郷鎮企業年鑑（1999年）』、中国農業出版社、1999年、p.293）

図3 郷鎮企業の名目成長率：1986～99年



出所)『中国郷鎮企業年鑑』(各年版)より作成。

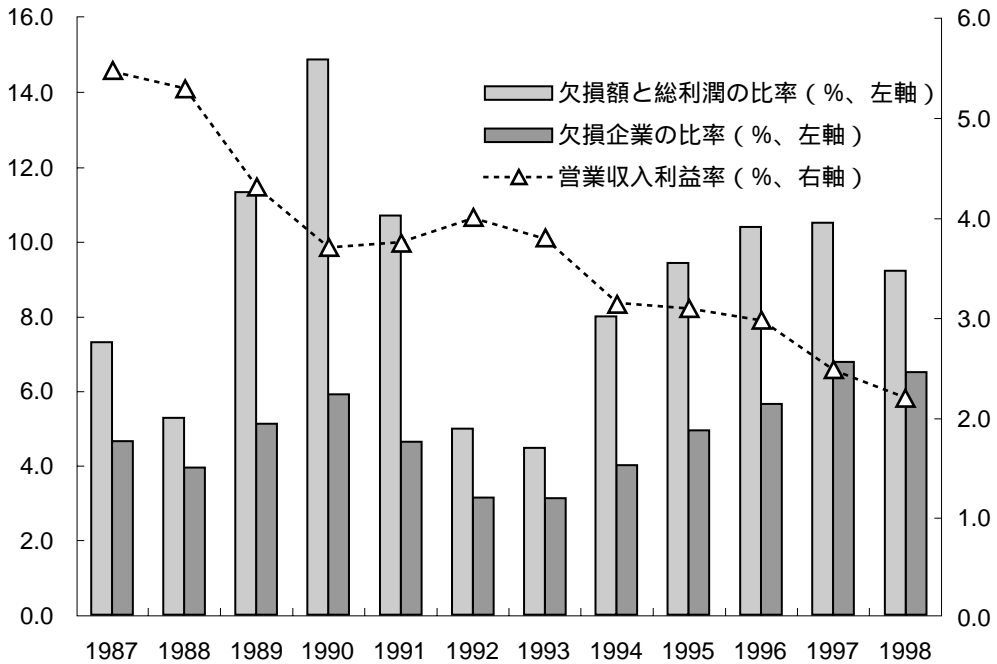
1990年代以降集団所有制企業の財産権改革が盛んになった最大の要因は、郷鎮企業の成長鈍化にある。郷鎮企業は1980年代に目覚ましい高成長を遂げたが、90年代に入ると成長力を明らかに失ってきた。総産出と売上高の伸びでみた郷鎮企業の成長率は、1993年にピークに達したのち急速に低下してきている(図3)、これにはいくつかの原因が考えられる。

(1) 国内市場の競争激化

1980年代以降の分権化と共に、中央政府から地方政府へ、地方政府から企業への権限の移転が進んだ。これによって各地域の産業間・国有企業間の競争が激化した。

さらに、改革・開放の進展と共に民間企業が目覚しく成長した。中国の民間企業は労働集約産業の中小企業が主体である。こうした企業は市場ニーズの変化に柔軟に対応するため、日用品や簡単な技術で造れる工業製品、従来型のサービス業などの分野で、公有企業の有力な競争相手となった。同時に、対外開放政策の下で強力

図4 郷鎮企業のパフォーマンス（1987～1998年）



出所)『中国郷鎮企業年鑑』(各年版)。

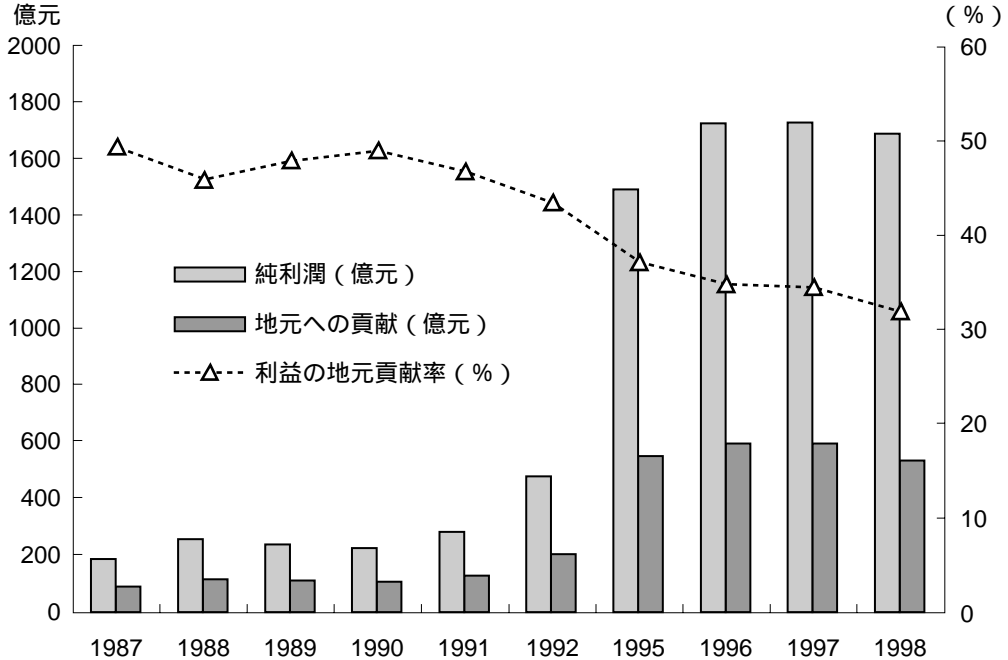
な競争相手が新たに国内市場に出現した。外資企業である。外資企業の進出は投資と供給能力を増やすだけでなく、先端技術や管理、人材、情報を中国に導入し、新たなニーズと技術を開発し、それまで中国企業ができなかったビジネスを実現してきた。外資企業は国内市場の競争化と産業構造の高度化に、重要な推進力として機能してきたのである。

国内市場の競争激化によって、郷鎮企業は経営の効率化を迫られてきた。1980年代後半以降、集団所有制郷鎮企業の利潤率(売上高収益率)は低下傾向を示している(図4)。1987年から1998年までに利潤率は5.46%から2.20%まで低下した。赤字企業のシェアは4.67%から6.56%に、赤字額と利益額との比率は7.30%から1998年の9.25%に漸増している。これは郷鎮企業の経営環境の厳しさを物語っている⁴。

(2) 行政・企業関係の歪み

すでに指摘したように、郷鎮企業は農村行政機関と密接な関係を有する。地方行政機関と郷鎮企業の所有者という二重の立場を有している郷・鎮や村の行政は、企

図5 郷鎮企業利益の地元貢献率（1987～1998年）



出所)『中国郷鎮企業年鑑』(各年版)に基づき算出。

業の利潤最大化のみを目標とするわけではなく、地元社会の発展や安定などの経済外的な目標も考慮しなければならない。このため郷鎮企業は、国への納税以外にも、純利益の相当部分を割いて地元の公共支出を負担することを強いられた。そのうえ、郷鎮企業に対する地方行政の課税や費用徴収は多くの場合、明確な法律や行政規定に基づいていない。1990年代末に全国15地域を対象に行われたサンプル調査によれば、郷鎮企業に対する地方行政の課税・費用徴収のうち5割近くは法的根拠を欠いていた。

図5は郷鎮企業の地元の公共支出への資金貢献を示す(図5)。1987年から1998年にかけて、全国の集団所有制郷鎮企業の純利益は9倍に増加した。一方、

⁴ 数値を見るかぎり、郷鎮企業の赤字企業比率(企業総数に対する赤字企業数の比率)は、国有企業と比べれば高い。だが国有企業は政府からほとんど無限の資金援助を受けられ、長期にわたって赤字のまま存続することができる。他方郷鎮企業の場合そのようなことはほとんどありえず、著しい赤字に陥れば倒産・閉鎖はまず避けられない。このため郷鎮企業の赤字企業比率は国有企業ほど高くなりえないのである。

地元公共支出への貢献額の増加率は5.8倍だった。純利益地元貢献率（地元の公共支出への貢献/企業純利益）は1987年の49.2%から1998年の31.9%に低下してきている。だが通常の租税負担以外に純利益の3割以上を地元の財政に貢献しており、郷鎮企業の負担は決して軽いとはいえない。また、図5のデータは公式統計に記録された支出のみ含んでおり、法的根拠のない納税や費用徴収を十分反映していないため、実際の負担はこれより重いと考えられる。こうした過大な負担は、競争力向上のための投資を妨げるという深刻な弊害を伴った。

こうした問題が発生した原因は、行政と企業の間関係の歪みに求められる。行政と企業の間には権利と義務に関するはっきりした取り決めが存在しなかった。その結果行政側が権力を執行するにあたっては、自由裁量の余地が非常に大きかった。こうした行政権力の構造こそ、郷鎮企業の過剰な負担の根本的原因だったといえる。これを是正するためには、行政と企業の間関係の再編成が必要となったのである。

（3）地元の環境変化

1990年に入ると中国の国内市場は、売り手市場から買い手市場に転換してきた。多くの郷鎮企業は経営環境の変化にうまく適応できず、経営資金の不足、債務累積、販売不振などの困難に見舞われ、経営危機に落ち込んだ。このような状況の中で、新たなルートを通じて資金を調達して企業経営を刷新することが、農村行政と経営者の課題となった。

郷・鎮や村レベルの行政が動員できる資金は、地元住民の手持ち資金に限られている。郷鎮企業は発展当初から地元住民に資金面で依存することがあった、1990年代に資金不足問題が深刻化すると、農村行政は地元住民からのインフォーマルな資金調達への依存度を高めた。

行政側の動きに対して、企業への出資を要請された従業員や地元住民は、自分たちの投資とそれに伴う權益を守るため、企業の財産権について一定の権利を要求するようになった。彼らは単純な融資として企業に資金を提供したり、企業の経営を一方的に支援したりすることが望ましくないと考え、経営に参与する権利と利益を請求する権利を求めたのである。

結局、郷鎮企業は1980年代に目覚ましい高度成長を遂げたにもかかわらず、90年代に入ってから、成長鈍化、利益減少、債務増加、赤字経営などの深刻な問題に直面した。郷鎮企業の創立者と所有者である地方行政は、企業に十分な支援や保護を

与える能力を持たなかった。他方地方住民の財産権に対する意識が変化すると共に、明確な企業財産権を求める動きが出てきた。こうした変化は郷鎮企業の制度改革を促す契機となった。

2. 制度改革の試み

(1) 政府による試行

郷鎮企業の制度問題は1990年代に入ってようやく意識されたわけではない。1980年代後半の時点で、郷鎮企業の制度改革はすでに政策課題の一つとして浮上していた。87年に国務院は全国21カ所に「農村改革実験区」を設置した。改革実験は農村発展に関連する重要な問題を対象としており、郷鎮企業の制度改革もその一つだった。

実験区の中でもっとも注目されたのは、安徽省阜陽県、浙江省温州地域、山東省の周村地域の三地域である。これらの実験区には、地元の事情を勘案しながら郷鎮企業の制度改革の方向を模索するという目標が課された。

当時温州地域では民間企業の発展が目覚しく、商業活性化に成功した沿海地域の代表例として注目されていた。このため温州の実験は、民間企業の発展に必要な法律や制度を整備することに重点を置いた。周村は都市近郊の郷鎮企業開発に成功した地域の代表として採り上げられ、郷鎮企業の経営管理制度の整備に重点が置かれた。阜陽県は代表的な伝統農業地域であり、中西部の郷鎮企業開発の途を模索することに重点が置かれた。三実験区は共に、以下に述べる株式合作制を中心的な目標に掲げて郷鎮企業の制度改革を進めたのである。

(2) 株式合作制の導入

株式合作制は株式会社と協同組合の制度的特徴を折衷した企業形態である。本来株式合作制は、1980年代前半に一部の地方で少数の農民の協同から生まれた農村の民間企業が、融資と組織拡大のために採用したことで出発した。自発的な性格を持つ民間の組織として生まれた株式合作制が、社会主義的な集団所有の方向に移行する必然性はまったくない。だが政策当局はこの組織形態の制度的イメージを中国の政治体制と社会意識に合致させるため、「合作制」という社会主義イデオロギー色が濃厚な名称を創り出した⁵。1990年代以降各レベルの政策部門は、株式合作制の導入を中心的方針として郷鎮企業の財産権改革を進めてきた。

株式合作制の普及は政治・政策両面から強く支持されたが、実際の進展はそれほ

表 1 1990年代の株式制・株式合作制郷鎮企業の発展

年	企 業 数		従 業 員		付 加 価 値	
	社 数 (万社)	シェア (%)	人 数 (万人)	シェア (%)	金 額 (億元)	シェア (%)
1993	13.28	0.54	487.84	3.95	534.6	6.68
1994	20.41	0.82	799.80	6.66	1,164.1	10.65
1995	18.24	0.83	791.01	6.15	1,307.9	8.96
1996	14.35	0.61	726.16	5.38	1,451.8	8.22
1997	19.36	2.13	854.25	9.33	1,834.6	11.75
1998	18.98	0.95	903.61	7.21	2,063.4	9.30
1999	19.31	0.93	905.76	7.12	2,289.1	9.20

出所)『中国郷鎮企業年鑑』(各年版)

ど芳しくなかった(表1)。1993~1998年の期間を通じて、株式会社制企業と株式合作制企業が合わせて全国郷鎮企業全体に占めるシェアは企業数でわずか1%前後ほど、従業員数で1割以下、付加価値で1割前後でしかなかった。株式会社制企業を除けば株式合作制の占める比重はさらに小さい。

郷鎮企業がもっとも発達し、改革も進展しているとされる5省のデータを表2に掲げた。株式合作制の普及には若干のあるが、基本的な分布は全国と同様であり、いずれの省でも株式合作制企業のシェアが大きいとはいえない。さらに、郷鎮企業全体と集団所有制企業、民間企業の三分区で見ると、集団所有制企業では株式合作制企業のシェアが最も高い。集団所有制が根強い江蘇省では株式合作制のシェアが大きい一方、市場経済化が最も進んでいるとされる広東省では、株式合作制のシェアが最も低い。これは、集団所有制企業が株式合作制を志向する傾向が強いことを物語っている。規模が大きく個人への売却が困難な大企業が、株式合作制に改

⁵ 中国の経済体制改革は、政治体制と社会意識の制約を受けながら、経済制度の改革を進めようとする漸進的な体制移行過程である。いかなる政策や制度も、「社会主義的な性格である」と位置付けられなければ社会的に受け入れられることは困難である。各政策部門が新しい政策や制度を導入する場合、必ずその政策・制度に社会主義的な要素や公的な要素があるかのような説明を付け加える(表面的なものであってもかまわない)。株式合作制はこうした工夫の一つの例である。

表2 6省の郷鎮企業に占める株式合作制企業のシェア(1998年、%)

企業数シェア	/ 郷鎮企業全体	/ 集団所有制	/ 民間
江 蘇	2.60	26.77	0.21
浙 江	2.38	14.10	0.25
山 東	0.86	9.23	0.36
安 徽	1.61	14.31	0.48
広 東	0.15	0.80	0.06
従業員数シェア	/ 郷鎮企業全体	/ 集団所有制	/ 民間
江 蘇	13.49	23.11	0.80
浙 江	12.29	15.35	1.26
山 東	6.82	13.36	1.39
安 徽	8.86	18.89	1.70
広 東	1.51	2.25	0.44
付加価値額シェア	/ 郷鎮企業全体	/ 集団所有制	/ 民間
江 蘇	15.21	20.99	1.30
浙 江	13.11	17.21	1.23
山 東	10.14	14.60	1.81
安 徽	11.70	22.39	2.18
広 東	2.20	3.11	0.56

出所)『中国郷鎮企業年鑑』(各年版)。

組される傾向があるようである。

株式合作制は郷鎮企業の制度転換過程の過渡的な形態である。市場経済化の進展に伴って株式合作制の限界が表面化し、さらなる変革への動きが表面化してきた。

第4節 本格化する民営化

市場競争に適応し成長を継続するため、郷鎮企業はさまざまな制度改革と経営刷新を試みてきた。だが政治体制、社会意識、金融制度などさまざまな制約のため、財産権制度に関わる徹底的な制度転換にまでは踏み込めずにいた。1990年代半ば以降国内市場の変化と金融事情の悪化に伴って、郷鎮企業の制度的欠陥が一層深刻になった。

1. 株式合作制の問題点

1990年代半ばまで、株式合作制の導入を中心とする郷鎮企業の財産権改革は、資金調達の問題への対応という性格が強く、経営責任と利益請求権の明確化は改革の重点ではなかった。まして改革が企業経営に対する経営者の責任と権利の明確まで踏み込むことはほとんどなかった。

株式合作制を導入する場合でも郷鎮株や企業株など集団所有の資本が残され、しかも最大の出資比率を占めることが多かった。集団所有の資本は名目上郷や村の住民全体に属することになっていたが、実質的には株式合作制導入以前と同様、行政幹部の手に握られていた。公有資産の私有化という批判を避けるため、集団所有の資本は通常最大の出資比率を占めた。このため株式合作制への改組後も、行政幹部が経営に関与する権力は温存されたのである。

このように、それまで集団所有制企業を改組して成立した株式合作制企業では、企業の最終所有権は事実上ほとんど移転していないに等しかった。このため経営者と従業員は、従来と変わらず短期的な利益にのみ関心を向ける傾向が強かった。配当性向が100%~200%を上回ることさえあったとされる。また、利益を上げていない企業や赤字に陥っている企業の場合、従業員や地元の企業・住民に出資を仰ぐことが難しいため、そもそも株式合作制に転換することさえ困難であった。

株式合作制のもう一つの問題点は、株式会社の性格と協同組合的性格の混在から生じた混乱である。株式会社制度は、投資者、債権者、経営者及び会社の従業員など企業利害関係者の間に、経営責任と利益請求権の配分に関する取り決めである。株式会社には、意思決定に当たって、出資者の出資分によって、議決権を配分し、多く出資した株主が多くの表決権を有するという仕組みが必要である。

一方協同組合制度はパートナーシップ的な組織形態であり、原則としてすべての組合員が同じ議決権を持つ。利益の分配は、組織に対する組合員の労働や業績など資本以外の貢献に応じて行われる。これは株式会社制度の原則とは著しく異なっており、実質上両立しにくい二つの制度の原則を一つの企業に混在させたところに無理があった。

政策当局は、経営上の意思決定は協同組合的原则に基づき従業員の平等な議決によって行い、利益は株式会社の原則に基づき出資に応じて分配する、という二本立てのガバナンスを想定しながら、株式合作制を奨励した。しかしこうした発想は、実務レベルのトラブルを招く原因になった。

政策に起因する混乱は、企業の実務レベルでの適応によって是正された。株式合作制を導入した企業は実際の運営に当たって、株式会社に徹底的に転換するか、真の意味で協同組合同的な組織に転換するかという選択を迫られた。少数の企業は協同組合を志向した。だが大部分の企業は、出資分によって議決権を配分する株式会社の企業統治形態に徹底的に転換する方向でさらなる改革を進めたのである。原因は、市場競争への適応と経営者のインセンティブからの要請にあった。

企業が厳しい市場競争に適応していけるか否かは、企業家の能力と責任感によって左右されるところが大きい。協同組合同的組織は組合員の平等が前提であり、経営者の企業家能力と責任感よりも、従業員全体が平等に意思決定に参加することを重視する。これは厳しい競争に直面する企業にとっては不利な結果を招きやすい。事実、協同組合同的組織を志向した企業は、やがて経営危機に見舞われて淘汰されたケースが多かった。一方、株式会社制度への徹底的な転換を図った企業では、経営上の意思決定権の経営者への集中が進んだ。これによって企業内部の摩擦は減少し、経営者のインセンティブは改善した。徹底した改革を実施した企業の中には経営的に成功を収める企業も数多く現れるようになり、地方行政も株式合作制に代わって株式会社制を重視するようになった。

こうして1990年代半ばから、郷鎮企業の「第二次改革」が重要な政策課題として浮上してきたのである。

(2) 第二次改革の始動

1990年代半ば以降の郷鎮企業の改革は、地方行政から個人や民間企業に財産権を移転することが中心課題となった。この時期の改革は従来と異なって、経営状態が良好な一部の企業だけでなく、多数の郷鎮企業が改革に巻き込まれた。

改革の具体的な方法は、大企業と中小企業で異なっている。相対的に規模が大きい企業の場合、できるだけ株式会社に改組する方針が地域を問わず一般的である。改組に際して郷・村など地方行政は企業から極力手を引き、集団所有株や企業株など性格のあいまいな株式を廃止するようにした。同時に企業の株式をなるべく有力な投資家や経営者に集中させていく必要があることも、共通の認識となっている。多くの地域では過去に株式合作制に改組した企業に対しても、改めて株式会社への改組を実施している。一方中小企業の場合は、個人の事業家へのリースや売却、清算などを実施する方向が主流である。

郷鎮企業民営化の歩みは、郷鎮企業部門全体の所有構造変化に反映されている

表3 郷鎮企業の所有形態別構成（1990～1998年）

年	企業数（％）		従業員数（％）		付加価値（％）		総産出（％）	
	集団所有	民間	集団所有	民間	集団所有	民間	集団所有	民間
1990	7.8	92.2	49.6	50.4	65.2	34.8	65.3	34.7
1991	7.5	92.5	49.6	50.4	66.5	33.6	66.4	33.6
1992	7.3	92.7	48.7	51.3	66.7	33.3	66.7	33.3
1993	6.9	93.2	46.7	53.3	64.3	35.7	64.3	35.7
1994	6.6	93.4	49.1	50.9	67.6	32.4	67.6	32.4
1995	7.4	92.7	47.1	52.9	64.1	35.9	56.1	43.9
1996	6.6	93.4	44.1	55.9	58.1	41.9	53.6	46.4
1997	14.2	85.8	58.2	41.8	64.4	35.7	63.3	36.7
1998	5.3	94.7	38.5	61.5	44.9	55.1	44.8	55.2
1998	4.5	95.5	34.4	65.6	39.8	60.2	39.5	60.5

出所）『中国郷鎮企業年鑑』（各年版）

（表3）1990年代には民間企業のシェアが上昇する一方、集団所有制企業のシェアは徐々に下がってきている。企業数と従業員数ではすでに1990年の時点で民間企業が集団所有制企業を上回っていた。総産出と付加価値額からみても、民間企業のシェアはしだいに低下し、1998年には集団所有制企業を上回った。

株式制の郷鎮企業（株式会社制企業あるいは株式合作制企業）の資本構造にも変化が生じている（表4）。1993年から98年にかけて、株式制郷鎮企業の資本に占める国家株と集団所有株のシェアは大幅に低下した。一方、外資株と法人株は対照的にシェアを大きく伸ばしている。個人株のシェアは43.9%から35.3%に低下したが、出資の絶対額は大幅に増加しており、シェアの低下は外資株・法人株のシェア上昇によって生じたものである。

投資資金の調達先にも同様の変化が読み取れる（表5）。1987年から1998年にかけて、集団所有制郷鎮企業の設備投資資金は、公的資金依存からの脱却が進んできた。この12年間に公的資金のシェアは大幅に縮小する一方、民間資金のシェアは著しく拡大している。

企業金融は、企業の財産権取り決めに決定的な影響を与える要因である。企業金融の変化は、行政から民間への企業経営権の漸進的な移転を反映したものと考えられる。

表4 株式制郷鎮企業の資本構造（1993～1998年）

年	国家株		集団所有株		外資株		法人株		個人株	
	総額 (億元)	シェア (%)	総額 (億元)	シェア (%)	総額 (億元)	シェア (%)	総額 (億元)	シェア (%)	総額 (億元)	シェア (%)
1993	18.41	3.2	306.89	52.9		0.0		0.0	254.59	43.9
1994	27.71	2.6	516.16	48.9	49.78	4.7	184.01	17.4	278.85	26.4
1995	35.06	2.8	537.99	43.0	82.99	6.6	250.64	20.1	343.21	27.5
1996	37.40	3.0	541.12	43.5	108.32	8.7	240.49	19.3	317.44	25.5
1997	41.98	2.3	676.50	37.0	132.27	7.2	387.80	21.2	588.91	32.2
1998	48.02	2.3	718.57	33.7	122.44	5.8	488.46	22.9	752.78	35.3

出所)『中国郷鎮企業年鑑』(各年版)

表5 集団所有制郷鎮企業の設備投資資金調達先（1987～1998年）

年	公的機関に依存する資金源			民間資金				
	金融機関 借入(%)	主管部門 供与(%)	国家補助 (%)	自己資金 (%)	国内の外部 資金(%)	外資 (%)	地元住民か ら調達(%)	他 (%)
1987	48.4	7.1	3.6	21.8	5.6	1.2	4.7	7.7
1988	42.8	7.5	3.7	22.6	7.3	2.2	4.8	9.1
1989	37.4	7.9	3.9	23.4	9.0	3.1	4.8	10.5
1990	38.7	7.5	3.5	15.5	12.2	10.9	3.2	8.7
1991	40.5	5.6	2.8	29.6	5.7	4.3	3.4	8.2
1992	38.9	4.2	1.8	27.6	7.9	5.9	5.5	8.3
1993	19.4	5.6	0.8	35.9	10.6	6.4	8.3	13.1
1994	28.2	2.9	0.9	31.6	8.4	9.0	9.5	9.6
1995	25.5	2.1	0.7	35.0	9.6	10.4	7.3	9.4
1996	24.6	1.8	0.6	36.4	10.8	10.3	6.6	8.9
1997	22.6	1.5	0.7	36.7	12.1	11.4	6.0	9.0
1998	19.3	1.3	1.0	41.4	12.8	10.9	5.2	8.3

出所)『中国郷鎮企業年鑑』(各年版)

(3) ケース・スタディ - 蘇南地域の民営化⁶

蘇南地域の郷鎮企業は1980年代には全国で最も高い成長率を実現し、農村改革と農村工業化の看板と見なされた。第2節で指摘したように、蘇南地域の郷鎮企

⁶ 本節の事実関係は『財経』2001年5月号掲載記事に基づく。

業は集団所有制を主体とすることで知られている。郷・鎮や村の行政は郷鎮企業の所有者として、企業の発展と経営をコントロールしてきた。同時に、集団所有制企業を支援するため、さまざまな措置を設けて民間企業の発展を制限してきた。

だが1990年代に入ると、蘇南地域の集団所有制郷鎮企業は新たな市場競争にうまく適応できないことがだいに明らかになってきた。それはつきつめていえば、行政と企業の一体化と財産権取り決めのあいまいさという二つの問題に起因していた。1993年以降蘇南地域の郷鎮企業の成長は著しく減速し、利益率も大幅に低下するとともに、経営不振や累積債務などの問題も表面化した⁷。

債務累積のため資金繰り困難に直面した多くの企業は、従業員や地元の住民からの借りに走った。だが経営体制を変えないかぎり、いくら資金導入をしても失地回復は困難である。地元住民や従業員からかき集めた資金を使っても状況が好転せず、予定通りに返済できなくなって地元社会に大きな摩擦が生じるという事件も起きた。苦境に立たされた蘇南各地の政府や企業は、自発的にその苦境から抜け出す歩みを踏み出した。

改革は蘇南地域の中でも集団所有制経済の基盤が最も弱いところに始まった。宜興はそうした地域の一つである。蘇南地域でも蘇州や無錫など豊かな地方と比べて、宜興では郷鎮企業の発展の本格化が遅れ、企業規模も小さく、経済基盤も弱かった。宜興の農村行政は企業を保護したり、経営に関与するのに十分な力を持っていなかったため、かえって1990年代の早い時期に集団所有制郷鎮企業の制度的欠陥を認識するようになった。

1992年7月に宜興市政府は、集団所有制郷鎮企業が株式合作制に改組して個人の出資を企業に導入することを認めた。翌1993年には、株式合作制への改組の際、集団株、法人株、個人株以外に「バーチャル・ストック」を設置することを認めた。ここで言うバーチャル・ストックとは、改組前の福利基金、ボーナス基金などの集団所有資産の一部（純資産の20%以内）を、業績や勤続年数、職位などに従って各従業員に配分し、一種の従業員持株とみなすという考え方である⁸。実際

⁷ 江蘇省社会科学院の研究チームが蘇州市の6の郷・鎮の集団所有制企業111社を対象に行った調査によると、1995年時点で調査対象企業の平均負債比率は70.4%だった。負債比率が70%を超える企業は全体の58.5%、100%を超える企業が18.9%を占めていた。

⁸ 原語は「影子股」(影の株式)。

には配当を受ける権利にすぎず、株式としての実体はなく譲渡・相続もできないため、バーチャル・ストックと称している。

宜興市の改革に対して当初上級行政は支持を与えず、むしろ批判する姿勢をとった。このため市では、改革についての情報が公になることを避けながら実施を進めた。だが1996年から97年にかけて蘇南地域では郷鎮企業が深刻な不況と経営不振に直面し、民営化の動きがしだいに広まってきた。これを契機として宜興の郷鎮企業の改革もさらに進展をみせた。1996年末までに宜興市では、集団所有制郷鎮企業5,000余社のうち3,000余社が改組を完了した。うち株式合作制に改組した企業は1,900余社、売却により民営化された企業は1,100社余りに達したとされる。だがこの時点では公有企業の財産権制度改革に関して、共産党中央はまだ明確な方針を示していなかった。このため、各地の行政は「行えども語らず」（改革を実施しても外部には公表しない）という方針で改革を継続した。この状態は1997年の共産党第15回代表大会まで続いた。

1997年の第15回党大会は、「国有経済の戦略的調整」と公有企業の「財産権の多様化」を認める方針を打ち出した（序章参照）これによって蘇南地域の民営化をめぐる政治的環境は一変した。

第15回党大会開催直後の同年10月、共産党江蘇省委員会は蘇州市で「全省郷鎮企業工作会議」を開催し、郷鎮企業の財産権制度改革に関する具体的な方針を検討した（蘇州会議）これに基づいて11月には「郷鎮企業改革のさらなる推進に関する中共江蘇省委・省人民政府の意見」という政策文書が党・政府機関に伝達された。この文書は集団所有制企業の大胆な改革を認めた上で出資主体の多元化と民間経済の発展を奨励する方針を打ち出した。

蘇州会議は蘇南地域を含む江蘇省の郷鎮企業改革を決定的に進めることになった。それまで公式の政治的容認なしに実務レベルで進められてきた郷鎮企業の財産権制度改革は、これ以後表だって推進されるようになり、蘇南農村経済の各分野からの集団所有制経済の退出が始まった。改革の実施を躊躇していた地方では、蘇州会議以降ようやく改革の第一歩を踏み出し、進展が遅かった地方では会議後スピードが加速した。宜興市も1997年秋に記者会見を開き、郷鎮企業改革の進展を対外的に公開した。

かくして蘇南地域の郷鎮企業民営化は急速に進展した。2000年末時点で蘇南地域の郷鎮企業の97%が改革を実施したと報道されている。省統計局によれば、

2000年6月末までに江蘇省の民間企業は企業数15.2万社、従業員191万人、登録資本794億元に達し、1995年末時点のそれぞれ2.67倍、2.81倍、5.45倍に増加した。また、省郷鎮企業管理局によれば、2000年11月までの時点で郷鎮工業付加価値の増加分の95%は民間企業によって生み出されている。蘇南地域の郷鎮企業の民営化は、2000年までにほぼ完成したとみてよいだろう。

蘇南地域の民営化の経緯から明らかであるのは、郷鎮企業の財産権制度改革は、企業や地方行政の責任者たちが、上からの指示や政策ではなく市場競争の圧力に適應するために、自発的に実行してきたという事実である。中央や省レベルの政策当局が改革に果たした役割は、現場で起きていることを追認することしかなかった。民営化はいわば「ボトムアップの改革」だったのである。

蘇南地域は地方政府主導型工業化の代表地域であるといわれてきた。蘇南地域は上海、蘇州、南京など大都市を包含し、技術・人材・情報・労働力が中国でもっとも豊富に蓄積されている地域である。また蘇南地域は、中国でもっとも人口稠密な地域でもあった。早期から過剰労働力を抱えて農業以外の就業機会を拡大する必要に迫られた蘇南地域の農村行政は、人民公社時代から商工業の発展に乗りだした。改革・開放政策が開始した80年代の時点で蘇南地域は、商工業に関する経験と人材を蓄積した行政、豊富な労働力と大都市の産業集積などの優位性を生かし、郷鎮企業という組織形態で目覚ましい農村工業化を進めてきた。蘇南の郷鎮企業発展が行政主導型になった背景にはこうした歴史的条件があったのである。

郷鎮企業の民営化は、地方行政が企業ビジネスから撤退するプロセスである。これは、蘇南地域の行政が改革・開放によって生み出された経済・社会変化に適應し、行政主導型の開発戦略から民間主導型の開発戦略に轉換していくプロセスであるとも言える。

(4) 経営者支配への轉換⁹

1998年6月、浙江省紹興県の郷鎮企業財産権制度改革試行企業に指定された浙江光宇グループと浙江宝業建工グループのトップ経営者である馮光成と龐宝根は、それぞれ206万元と295.99万元の「要素株」を取得した。「要素株」とは、企業経営に対する経営者や経営幹部などの貢献を一種の「出資」とみなし、それに対応して供与される株式を指す。この2社は郷鎮企業の経営者に「要素株」を供与した

⁹ 本節の事実関係は『改革月報』1998年11号掲載記事に基づく。

表6 紹興県の郷鎮企業2社の経営者への株式配分

	要素株	個人現金 出資株	割当株	既存持株	経営者 持株合計	純資産 シェア
浙江光宇 評価純資産：2,056万元 経営者：馮光成	206万元 (30.7%)	232.7万元 (34.7%)	232.7万元 (34.7%)	なし	671.4万元 (100%)	32.7%
浙江宝業建工 評価純資産：2,959万元 経営者：龐宝根	296万元 (40.9%)	200万元 (27.6%)	185万元 (25.6%)	42.5万元 (5.9%)	723.5万元 (100%)	24.5%

出所)『改革月報』1998年11号掲載記事による。

初めてのケースであるとされる。

それまで紹興県ではすでに8割の郷鎮企業が財産権制度の改革を実施していたが、中途半端な改革だったため効果は十分上がらなかった。さらに改革を進めるため、紹興県の党・行政では、企業経営には資金・設備・土地・材料・部品・エネルギーなど物的な生産要素だけでなく、管理・技術・情報・企業家の能力などの人的な要素も重要であるという考えに基づき、経営陣を対象とする「要素株」の設置を決定した。

光宇グループと宝業建工グループは浙江省の優秀な郷鎮企業であり、トップ経営者である馮光成と龐宝根は、それぞれの企業の発展に多大な功績を上げた。両社の純資産はそれぞれ2,056万元、2,959万元と評価され、うち20%を経営陣向けの「要素株」に設定した。さらにその半分、つまり純資産の10%をトップ経営者に供与し、他の10%をその他の経営陣メンバーに供与するという形をとった。これによって光宇グループの馮光成は671.4万元の個人株を持ち、出資比率は32.7%となり、宝業建工グループの龐宝根は723.49万元の個人株を持ち、出資比率は24.5%となった(表6)。

多くの地方では郷鎮企業の株式合作制への改組を開始した際、企業の公有的性格を変えることを避けるため、各従業員の出資比率をできるだけ平均化したり、個人株の合計出資比率に上限を設けたりするなどの規制措置を取った。こうした改革によって企業の所有は名目上変更されたものの、経営者は経営に対する実質的な支配力を持つことができず、企業は事実上以前と同じように行政のコントロール下に置かれた。企業をめぐる財産権の基本的な構造は変わらなかったのである。

だが光宇と宝業建工の2社の改革はそれまでの有名無実な改革と異なり、トッ

ブ経営者の出資比率を、経営をコントロールできる水準にまで引き上げることが重視された。浙江光宇グループの場合、トップ経営者である馮光成の出資比率は32.7%となった。経営者持株のうち経営への貢献に応じて供与される要素株と、現金出資に対応して無償で割当てられた株を合わせれば、経営者は239万元もの株式（経営者持ち株の65%）を、現金を出資することなく取得した。浙江宝業建工グループの場合も同様に、トップの龐宝根は481万元もの株式を（経営者持ち株の66%）事実上無償で取得している。さらに、蘇南地域のバーチャル・ストックと異なり、「要素株」は他人に譲渡したり親族が相続したりすることができる。公有企業の私有化をまだ正式に認めていない中国では、これはきわめて大胆な決定だった。

紹興県の方針では、赤字企業や純資産300万元未満の企業の場合、「要素株」の形で企業所有権を経営者に移転することは認められていない。紹興県の「要素株」という措置は、企業財産権制度の改革であると同時に、企業資産の大幅な増大に貢献した優秀な経営者に対する報酬という性格を持つ措置であるといえる。県側の目的は、経営者の能力と経営業績を考慮した上で優秀な経営者の出資比率を引き上げることによって、十分大きい経営責任を任せていくということにあったと考えられる。

光宇と宝業建工の2社のケースでは、トップのほか経営幹部と従業員の一部も、個人の出資によって自社株を取得した。光宇の場合は経営幹部5名と従業員122名が、平均4.85万元の出資で計616万元の株式を取得した。うち5名の経営幹部は279.6万元を入手している。宝業建工の場合は、経営幹部7名と従業員156名が計2,040万元の株式を獲得した（経営幹部7名は計380万元）。株式を取得した従業員は、2社とも全体の1割以下だった。

行政側が2社を対象とする積極的な資産譲渡を認めた理由は、両社の経営見通しに関わっている。2社はいずれも、改革実施前の数年間に大規模な設備投資を行っており、負債比率が高まっていた。経営者のインセンティブ不全のために経営に問題が生じれば、企業の所有者である郷政府が大きな債務重荷を負わなければならないようになってしまう可能性が高い。この点を考慮した郷政府は、改革によって経営責任とリスクの大部分を経営者に移したのである。

これと同時に、企業の経営者と一部従業員の現金出資により、以前行政が企業に投入した資金を部分的に回収した。企業の敷地は譲渡しなかったため、行政は土地

利用費や資金占用費、管理費などの名目で企業から収入を得ることができる。こうした収入は企業の利益上納と異なり、経営状態に関係なく固定的に確保できる。これによって財政収入と企業の経営リスクのリンクを、最小限にすることができる。これは行政にとって望ましい結果である¹⁰。

浙江省は蘇南地域と異なり、上海に近い東北部の豊かな地域を除いて、ほとんどの地域で商工業の発展が遅れていた。このため浙江省の郷鎮企業の発展には、集団所有制企業ではなく民間企業が重要な役割を果たしてきた。それゆえに省の各レベルの行政は、民間企業を積極的に支持する方針をとってきた。1990年代半ば時点ですでに、民間企業は浙江省の商工業に重要な地位を占めていた。このため浙江省の行政は集団所有制企業の改革に当たっても、江蘇省の場合よりも大胆に企業所有権の個人への移転を進めることができた。この二つの事例にみられるように、郷鎮企業民営化のスタイルは地域によって大きく異なっている。

だが紹興県の改革には、集団所有制を守ろうとする意図が明らかに残っていた。県のガイドラインでは、企業の株式配分に規制を設けている。例えば、純資産の評価額が300万元を越えた企業は、集団所有株の比率が純資産の50%を越えていなければならない、経営陣に譲渡される「要素株」の比率は純資産の20%を上回ってはならず、トップ経営者に譲渡される「要素株」の比率が純資産の10%を上回ってはならない、などの規定が置かれている。

このことは、いかに大胆に改革を進める場合でも、地方行政のフォーマルな政策は共産党中央の基本方針を超えることはできないという事実を物語っている。改革に関与する地方の行政は、経営者に有効なインセンティブを与えることを重視し、中央の政策に配慮しつつ制度変革を進めている。こうした制度変革は既存の制度から少しずつ離れていくようなやり方で進めざるをえない。この点からみて、中国の改革の漸進性は明らかである。

¹⁰ 県の郷鎮企業を所轄する農業弁公室の陳楚卿主任は次のように述べている。「表面的には要素株は無償で個人に譲渡されたが、実質上それには大きな責任が伴っている。……彼ら〔経営者〕が今求めているのは事業の成功と個人的価値の増大だ。だから、彼らが譲渡された要素株をただちに食いつぶしてしまうなどということはありえない。そんなことを心配する必要もない。企業が中国に存在しているかぎり、彼らに譲渡された財産は依然としてこの国のものであり、この社会のものであるのだ。」

ここで紹介した二つケースは、郷鎮企業民営化の基本的な方向を示している。これら二つのケースとは異なる方法をとった地方も少なくないが、基本的な方向は異ならない。経営者や従業員が株式を購入するには個人資産（ことに現金）が不足しているケースが大多数を占めるという事実は、特に注目に値する。このため、地方行政が銀行融資や延払い負債などの方法で経営者や従業員に信用を提供することで、初めて株式の譲渡が可能になる場合が少なくない。経営者や従業員が借入で株式を購入し、株式の配当で債務を一部分づつ返済していくという方法は普遍的に行われている。個人が株式の代金を現金で一括払いするケースはむしろ少ない。地方行政側も、株式の代金を大幅に割引して一括払いを奨励している。これも中国の民営化の特徴の一つといえるのではないだろうか。

おわりに

郷鎮企業はその誕生以来、経営責任と利益請求権が曖昧な状態を維持しながら発展してきた。だが政府システムの末端にある郷・鎮や村の行政は、地元企業に支援や保護を提供する余力が小さかった。ほとんどの郷鎮企業は誕生と共にただちに厳しい競争に直面してきたため、財産権が曖昧であったにもかかわらず、改革初期の売手市場の下では、国有企業と比較して一定な優位性を具えていた。

だが国内市場が売手市場から買手市場に転換した1990年代には、郷鎮企業の制度的欠陥が表面化した。厳しい市場競争のなかで企業が継続的に成長していくためには、財産権制度の変革が不可欠になってきた。それは他でもなく、企業の財産権を行政から民間・個人に移転することである。

私有財産制度の中心的機能は、企業的意思決定に関わる当事者の責任が保証されること（accountability）である。企業の財産権が確定されれば、経営の失敗とそれによる損失を他人や社会に押し付けることは不可能になり、その企業の投資家と経営者は失策の影響を自ら蒙ることを余儀なくされる。一方、適切な経営により利益を挙げた企業は、その利益を他者から侵害されることなく、自ら享受することができる。これこそ市場経済制度の根底であり、市場競争のダイナミズムであると言える。

中国の社会構造に基づいて考えた場合、集団所有制の郷鎮企業のような公有企業の民営化の主眼は、すべての公有企業を活性化して競争力ある企業とすることではない。むしろ、企業的意思決定を政府の直接の介入・支配から切り離し、独立させることこそ重要である。このため中国では、行政権力に制限を加えて私有財産権を守る法システムの整備こそ、民営化の成功のための重要な要件となっている。

私有財産権を守る法システムの役割には、私企業や個人間の契約の保護と、政府の行政権の制限という二つの側面が考えられる。これらのうち行政権への制限はより重要であろう。行政活動が法律に沿う必要がないかぎり、私企業や個人間の契約を保護することも困難だからである。

ところが中国では、行政権への制限は契約の遵守よりも難しいと考えざるをえない。なぜなら中国では、古代から現代に至るまで、政府が法律によって制限された経験がほとんどない。さらに計画経済期には生産財の私有制度も廃止され、政府は経済資源と経済活動を独占的にコントロールしていた。民間の社会と個人に対し、政府の行政権は無制限な権力として存在していたのである。それゆえに現在の中国社会には、行政活動が法律に従うべき、行政機関の行為が法律によってチェックされ、制限されるべきという意識がきわめて薄い。

行政機関が法律を無視して公務を行う事例はしばしばみられる。1990年代後半にすでに民間に売却された企業や株式会社に改組した企業が、法的に認められている所有者の意志に関わりなく、政府や官僚の指示だけで再び公有企業に戻ってしまったケースも稀ではない。行政権力が法的な制限を加えられなければ、行政機関が企業の財産権を勝手に変更することを抑えられず、正しい意味での民営化を進めることは困難になるだろう。

1980年代以降の改革・開放政策は、基本的に政治制度のあり方に触れずに進んできた。だが経済の市場化と自由化は、次第に既存の政治的枠組みの限界に近づいている。公有企業の民営化は、中国の政治制度と法システムの転換を求めているのだ。政治体制の改革、すなわち中国社会の法治化と民主化の成否は、経済の改革と発展の展開を左右する鍵となるだろう。

(韓朝華)