

## 第2章 政府と企業 市場競争下での関係の変質

著者	今井 健一
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) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	アジ研トピックリポート
シリーズ番号	36
雑誌名	中国の不良債権問題
ページ	18-34
発行年	1999
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00009501">http://hdl.handle.net/2344/00009501</a>

## 第2章 政府と企業 - 市場競争下での関係の変質 -

### はじめに

国有銀行の主要な借り手である国有企業の経営状況は、1990年代初めを境に急速に悪化した。本章の目的は、不良債権形成の直接の原因である国有企業の経営悪化の問題を、政府・企業関係という角度から整理することにある。

国有企業の経営悪化にはさまざまな要因が絡み合っている。その中心にあるのは、企業経営を監督する立場の政府、特に、大多数の企業を監督する各地方政府が、国有企業にさまざまな社会的役割を課してきたという事実である。本章では、都市労働力の雇用確保と地元産業の振興という、国有企業の最も重要な二つの役割に焦点を当て、これらが国有企業の経営悪化の核心的な要因であることを示す。さらに、近年の市場競争の激化と金融改革の進展が、政府・企業関係の変化、ひいては国有企業の意義そのものの変化を促していることを指摘する。

### 第1節 国有企業問題の枠組み

#### 1 国有企業管理体制の概要

最初に政府・企業関係の制度的な枠組みを素描しておこう。中国の国有企業総数は27万社に達し、事実上あらゆる業種に分布している（非金融企業、1996年末）。鉱工業部門だけでも国有企業数は8万社を超え、規模も10万人規模の巨大企業から100人程度の中小企業までさまざまである（表1）。このため一元的な管理は不可能であり、中央政府直轄の企業は国有企業全体の5%程度を占めるにすぎない。**大多数の国有企業は省、市、県に至る地方政府の管轄下にある。**本章では、鉱工業部門の地方所轄国有企業を典型例として採り上げて話を進めることにしよう。

これらの**国有企業は一般に、所属する各レベルの政府の業種別官庁の監督を受ける。**業種別官庁は計画経済期には企業に国家計画を伝達する役割を果たしてきた。企業改革が動き始めた1980年代中期の時点でも、企業は一般に生産現場としての機能しか持たず、「企業」というより「工場」にすぎなかった。

1980年代中期以降の改革の過程で、国有企業を「企業」たらしめるべく、経営上の権限の強化が進められた。1987~88年頃に**大部分の企業で採用された請負経営責任制（請負制）**の下では、**日常経営面での権限付与が大きく進展した。**1996年に海外経済協力基金開発援助研究所が中国社会科学院経済研

研究所と共同で実施した国有企業サンプル調査（以下、OECD-CASS調査）によれば、請負制の廃止が決定される93年までの段階で、8割前後の企業が日常的な経営決定権を有するに至っている（表2）<sup>1</sup>。経営権の拡大は企業の生産効率改善の面でも一定の成果をあげたことは、国有企業の全要素生産性（total factor productivity：生産の伸びのうち労働投入・資本投入の増加の貢献分を差し引いた残差）を計測した多くの研究によって実証されている。

表1 国有鉱工業部門の概要（1995年センサス）

	企業数（社）	従業員数（万人）	平均雇用規模（人）	平均生産額（万元）	平均資産規模（万元）
鉱工業企業	7,259,822	14,367	20	111	120
国有企業	87,905	4,465	508	2,945	5,400
中央所轄企業	4,738	1,092	2,305	18,997	35,563
地方所轄企業	83,167	3,373	406	2,031	3,682
省・市レベル	33,044	2,244	679	3,556	6,924
県レベル	50,123	1,129	225	1,025	1,545
大型企業	4,685	1,854*	3,957*	33,954	63,811
中型企業	10,983	1,091*	993*	4,828	8,605
小型企業	72,237	1,317*	182*	648	1,125

注：1）\*のある数値は1994年。

2）平均資産規模は、年間売上高100万元以上の企業を含まない。

出所：第三次鉱工業センサス資料等より作成。

表2 経営自主権の獲得状況（1996年調査）

	自主権を獲得した時期				未獲得
	85年以前	86-90年	91-93年	94年以降	
生産量・品目等経営管理上の決定権	31.5	35.4	18.6	1.0	13.5
製品価格決定権	18.9	34.4	23.6	1.5	21.7
従業員募集・採用権	9.2	27.5	22.8	3.1	37.4
従業員解雇権	5.9	21.7	19.4	4.7	48.4
製品輸出権	2.3	11.4	9.8	2.1	74.3
原材料輸入権	1.5	8.7	9.7	1.8	78.1
回収期間二年以内の投資プロジェクト決定権	3.5	10.5	11.3	1.4	73.3
回収期間二年以上の投資プロジェクト決定権	3.4	9.2	10.7	0.6	76.1
資産購入権	6.5	11.5	11.8	1.9	68.3
資産処分権	3.1	8.3	10.3	2.6	75.6

注：各項目についてサンプル全体に占める比重を示す。

出所：OECD-RIDAデータ（サンプル企業約800社）。

<sup>1</sup>吉林省、四川省、江蘇省、湖南省の4地点の国有企業800社を対象に、1996年に調査を実施した。調査の詳細については、『開発援助研究』vol.4 no.4 1997年を参照のこと。

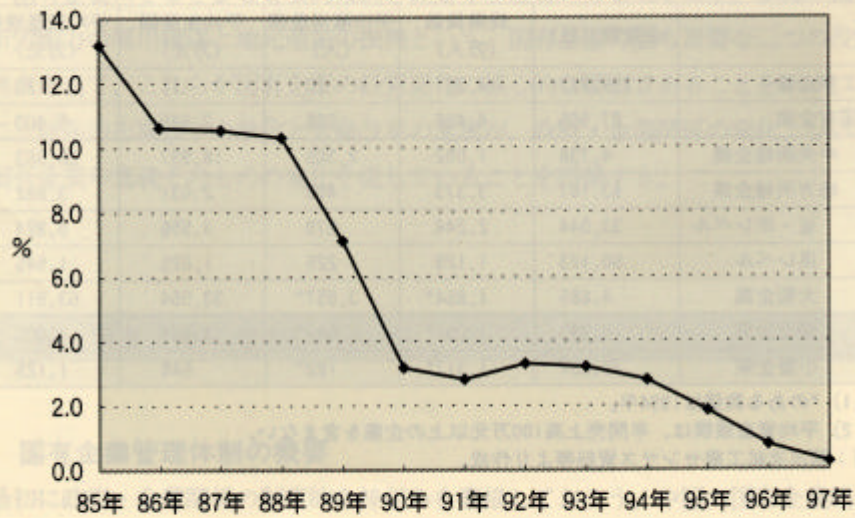
## 2 国有企業経営悪化のパターン

しかし、**改革による生産効率の改善とは裏腹に、国有企業の経営状況は1980年代以降ほぼ一貫して悪化の一途を辿った(図1)**。1990年代に入ると経営悪化の速度は明らかに加速した。表3で、赤字の規模、赤字企業の比率をみると、1980年代中期には一度大きく減少したが、その後1990年代に入り増加している。

国有企業の経営はなぜ、改革の進展にもかかわらず悪化したのだろうか。**財務パフォーマンスの悪化の直接の原因としては、二つの側面が最も重要と考えられる。過剰分配と過剰投資である。**1980年代後半以降の国有企業の賃金と設備投資の伸び率は、生産の伸びをほぼ一貫して上回ってきた。貨幣賃金に加えて福利厚生支出も大幅に拡大し、労働コストが著しく上昇した。このため労働集約的業種に属する国有企業は、同時期に成長してきた非国有企業特に、労働コストの低い郷鎮企業に対する競争力を失った。国有部門の中でもいわゆる小型企業は早期に経営が悪化している。OECS-CASS調査でも、国有企業の最大の競争相手は国内非国有企業であることが示されている(表4)。

この調査の結果の興味深い点は、**国有企業自体が非国有企業に次ぐ競争相手として挙げられている点である。**図2に示したように、数次の投資ブームのたびに、国有部門では投資規模が異常に拡大した。国有企業の新規設立も多く、企業数は1990年代半ばに至るまでほぼ一貫して増加してきた。過剰な投資の結果生産能力は著しく低下し、稼働率の低下を招いた。このように、1990年代に入ると国有企業自体の過剰投資の結果として、非国有企業の参入障壁が比較的高い重工業分野でも、国有企業の経営が悪化したのである。

図1 低下する国有企業の利潤率



注：鉱工業企業の総資本利潤率（税引き前利潤/総資産）。  
出所：「中国統計年鑑」各年版より作成。

表3 国有企業の赤字規模

全国有企業赤字額 (億元)	うち鉱工業企業赤字 (億元)	赤字企業比率 (%)	
1975	130.1	52.0	31.4
1976	164.8	72.5	37.2
1977	140.7	57.5	27.4
1978	115.3	44.3	23.9
1979	116.8	36.9	23.4
1980	140.8	31.9	22.4
1981	126.4	42.4	27.7
1982	196.9	42.7	25.1
1983	239.9	28.6	14.6
1984	199.9	22.9	10.5
1985	258.9	27.1	9.6
1986	417.1	47.1	13.4
1987	481.7	50.7	12.8
1988	520.6	71.3	10.7
1989	749.6	128.0	15.9
1990	932.6	278.8	30.3
1991	925.9	300.2	28.0
1992	756.8	300.1	22.7
1993	479.4	281.7	29.8
1994	624.5	273.8	32.6
1995	802.1	364.8	33.3
1996	1127.0	501.4	37.5
1997	1420.9	607.2	43.9

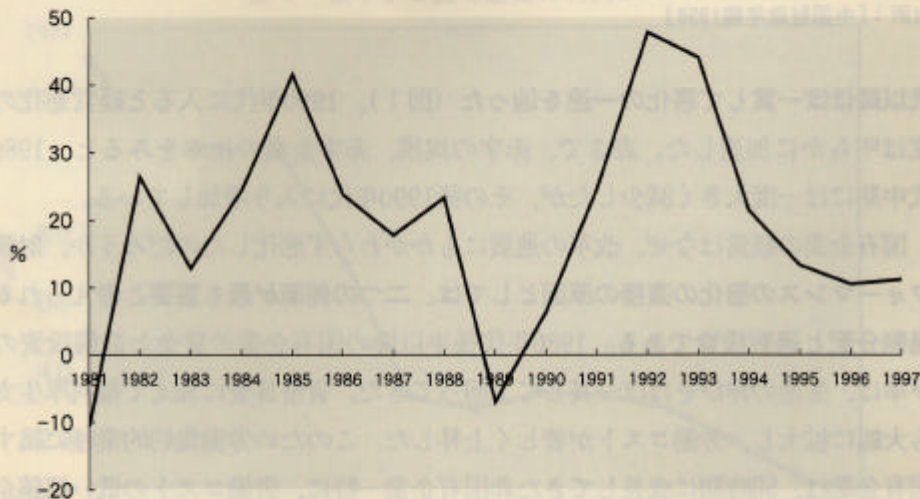
注：赤字企業比率は、赤字国有鉱工業/全国有鉱工業の比。  
出所：「中国財政年鑑1998」

表4 市場での主要な競争相手（1996年）

	非常に強い	強い	あまり強くない	ない
国内非国有企業	49.5	27.3	12.9	10.3
国有企業	29.1	41.3	21.1	8.4
合併企業	21.1	30.4	23.0	25.5
外国輸入品	18.7	19.8	20.9	40.6

注：各項目についてサンプル全体に占める比重を示す。  
出所：OECD-RIDAデータ（サンプル企業約800社）。

図2 国有部門の設備投資の伸び



注：固定資産投資の前年比名目伸び率。  
出所：「中国統計年鑑」各年版より作成。

### 3 国有企業のソフトな予算制約

過剰分配と過剰投資が起こり得た背景にあったのは、国有企業のいわゆるソフトな予算制約（soft-budget constraint）である。この点については、次章で触れるとおりである。請負制の原則では、給与の伸びは利潤や生産性の伸びの一定比率以下に抑えられることになっていた。また、企業の業績が低下した場合には給与の削減も起こりうるはずだった。しかし実際には、福利厚生や実物給付を含めた実質給与は一般に利潤や生産性の伸びを大きく上回って膨脹する一方、業績が低下しても給与が削減されることは少なかった（図3）。こう

した状況は請負制廃止後もあまり変わっていない。OECD - CASS 調査でも、1991

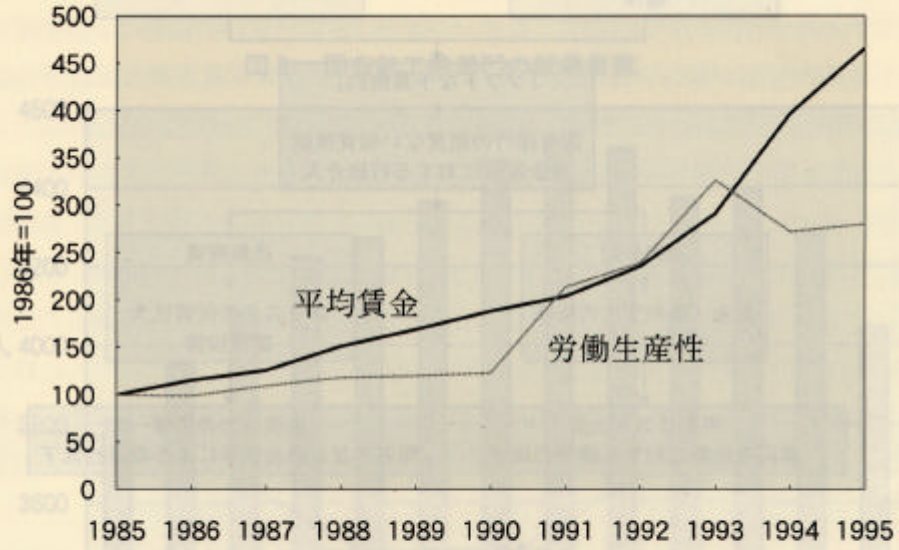
～95年の期間中平均税引前利潤は93年以降一貫して減少しているが、給与総額は10～20%の伸びを保っている。

労働コストが増大すると、企業の利潤が減少する。しかし企業の側は、不足分を国有銀行から借入れ、その場を凌いできた。1990年代初め頃までは、政府の後押しさえあれば、銀行からの借入にはほとんど問題がなかったためである。1980年代半ば以来の改革を通じて国有企業は、利潤追求の動機を持つようになったが、経営責任は依然として未確立なままだった。権利と責任が非対称的だったことが、過剰分配と過剰投資を招いたといえる。このように国有企業が国有銀行融資を通じてソフトな予算制約を享受することが認められたのは、一体なぜなのだろうか。その究極的な要因は、国有企業が二つの重要な社会的役割を果たすことを期待されていたためである<sup>2</sup>。その第一は、都市労働力の雇用確保であり、第二は、地元の産業規模拡大である。これらの関係は、図4のようにまとめることができる。以下ではこれらのそれぞれについて、制度的背景に立ち入って論じてみよう。

---

<sup>2</sup> 国有企業の社会的役割とソフトな予算制約の関係については、今井 [1997a] 及び林他 [1997] を参照。

図3 国有企業の平均賃金と労働生産性の伸び



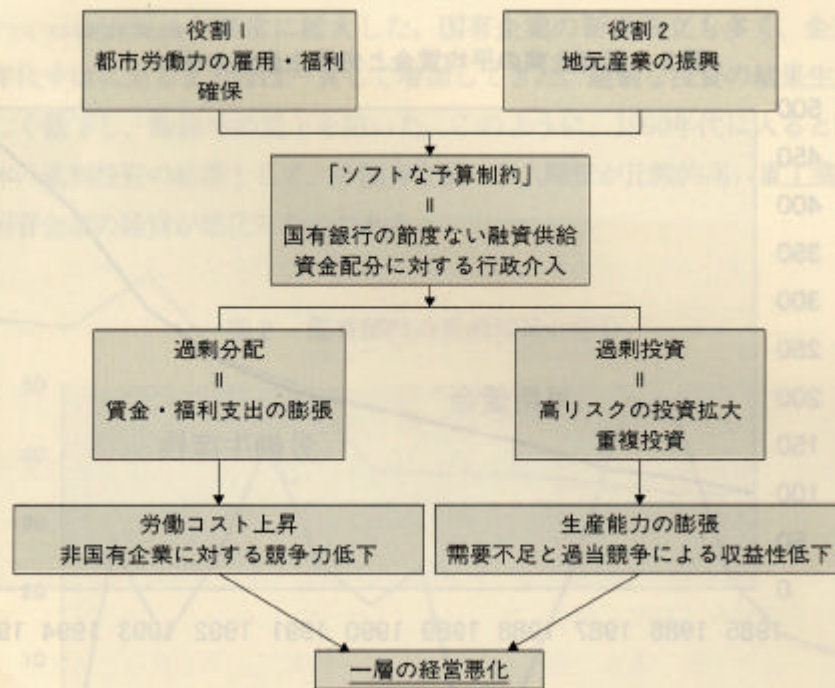
注：1) 平均賃金＝全業種；労働生産性＝鉱工業部門の総生産額ベース。

2) 1985年を100とする名目ベース。

出所：「中国統計年鑑」各年版より作成。



図4 国有企業の社会的役割と経営悪化



## 第2節 国有企業と都市労働力

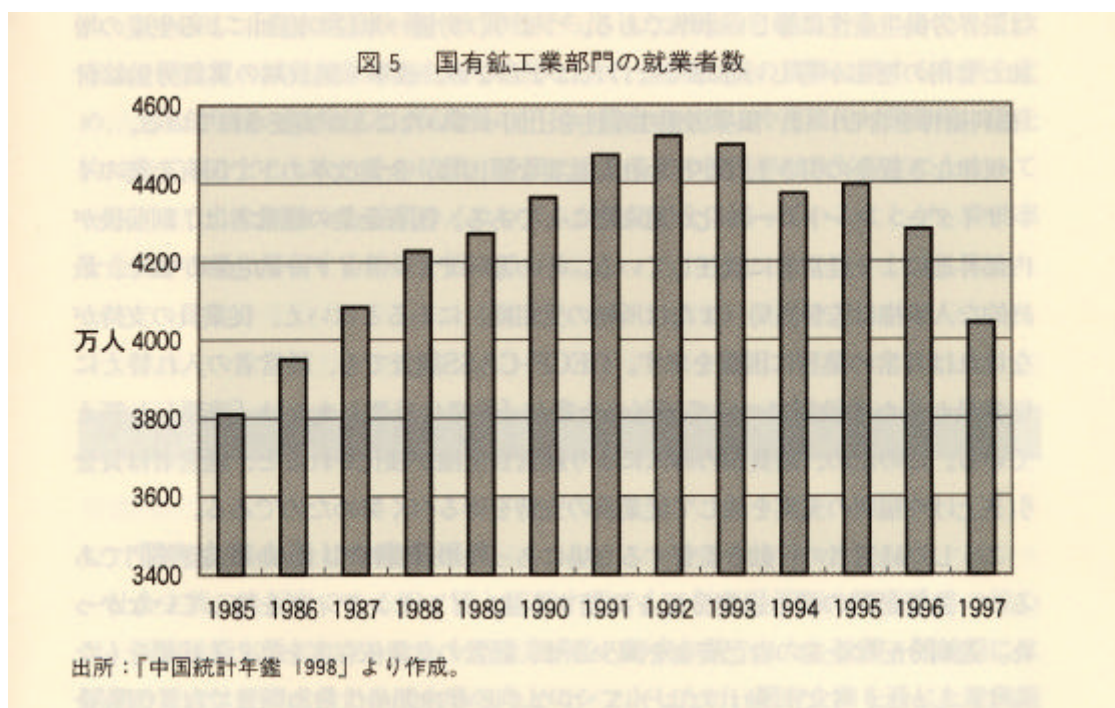
### 1 国有企業への余剰労働力の蓄積

計画経済期から国有企業は、都市労働力の雇用吸収という、政治的にきわめて重要な役割を果たしてきた。建国前後の時期、都市の高い失業率に直面した政府は、国民党期の国営企業や民族系・外資系企業を接收して成立した国有企業部門に雇用吸収の役割を果たさせることで、政治体制の安定化を図った。以後、**高い出生率の下で都市の雇用問題表面化を防ぐために、国有部門は生産上の必要と関係なく労働力の新規増を吸収し続けざるを得なかった** 1970年代末以降の改革・開放期に入っても、90年代初めまで国有企業の労働力は増加傾向を保っている（図5）。雇用吸収のバッファラーとしての国有企業の役割は基本的に変わらなかったのである。

こうした社会的役割を果たしてきた結果、国有企業は普遍的に余剰労働力を抱えることになった。余剰労働力の規模についてはさまざまな推計がある。〇

ECF - CASS 調査では余剰労働力が従業員総数に占める比率は平均 20.8% だった。調査時点（1996 年）の国有部門の従業員数は 76,000 万人（公共サービス部門を除く）であるから、この余剰労働力比率を前提として、企業が余剰人員を放出したとすると、失業率は一気に 11% に達する計算になる。放出された労働力が相当円滑に他の部門に移転しない限り、深刻な雇用問題の表面化は避けられない。

都市の雇用問題表面化に対する中国政府の警戒感はきわめて強く、1980 年代後半以降経営自主権の付与が進むなかでも、雇用の調整は容易に認めなかった。このため企業は引き続き余剰人員を企業内に抱え込まざるをえなかった。本章 4 節で論じるように、雇用調整は 1990 年代後半に入ってようやく動き始めている。



## 2 国有企業のインサイダー・コントロール化の問題点

労働力の余剰の下では本来賃金は切り下がると考えられる。しかし、実際には実質賃金は 1988～89 年頃の高インフレ期を除いてほぼ一貫して上昇したうえ、ボーナスや住宅など各種の福利給付は急速に膨脹した。市場経済の下での合理的な賃金は限界労働生産性に等しい水準である。つまり、労働一単位の追加による生産の増加と費用の増加が等しい水準でなければならない。改革・開放期の実質労働給付（福利給付を含む）は、限界労働生産性を上回っていたことが実証されている。

規律なき賃金の引き上げが行われた重要な原因は、企業改革の下で国有企業のインサイダー・コントロール化が進んだことである。国有企業の経営者は7割前後が内部昇進により経営者に就任している。その意味でインサイダー的色彩が強く、最終的な人事権は監督当局（または所轄の党組織）にあるとはいえ、従業員の支持がなければ日常の業務に困難を来す。OECD-CASS調査でも、経営者の入れ替えに従業員が果たす役割について55%の企業が「非常に重要」または「重要」と答えている。このため、請負制の導入により経営自主権が強化されると、経営者は賃金引き上げや福利の充実を通じて従業員の支持を得るべく努めたのである。

こうした経営者の行動を監督する立場にあったのは所轄のいわゆる主管部門であるが、**主管部門の側も過剰分配を抑制する強いインセンティブを持っていなかった**。過剰分配は企業の自己資金を減少させ、経営の負債依存度を高める結果をもたらす。しかし、すでに触れたように、少なくとも1990年代初め頃までは、国有企業に対する国有銀行融資はeasy money（安易に使える金）という性格が強かった。資金繰りが困難になった場合には、企業や主管部門は「社会的安定」への影響を地元政府に訴え、地元政府を通じて国有銀行の地方支店に圧力をかけることで、新規融資の追加や既存融資の元利払い減免に持ち込むことが比較的容易だったのである。

### 3 「退出」に対する制約

市場経済では経営が悪化した企業は、最終的には倒産という形での淘汰が行われる。中国では1988年にすでに破産法が試験的に制定され、国有企業に対しても適用を開始した。しかし近年になっても破産件数は数百件に留まっている。90年代半ばの調査によれば国有企業の一割程度は事実上経営が破綻しているとされており、鉱工業部門に限っても破産の「候補」が8,000社程度は存在することになる。結局のところ、破産は企業淘汰のメカニズムとしての機能をきわめて限られた程度しか果たしていない。

**破産の実行が困難であるのは、国有企業が都市労働力の雇用確保と福利の提供という社会的役割を果たしてきたためである**。政府は破産を含む構造調整促進のため、1994年に「資本構造改善」政策を打ち出した。破産を促進するにあたって政府は、同政策の試行対象都市を適用範囲として、破産企業の清算に関する条例を定め、土地使用権の処分収入は従業員の不払い賃金の支払いや再雇用対策費用に優先的に充てることとした。その結果、清算による債務の償還率は数%程度に止まっている。こうした制約から破産のメカニズムが機能不全に陥っていることが、非効率な企業が市場に滞留する結果を招いている。

### 第3節 国有企業と産業政策

#### 1 国有企業を通じた産業振興

社会主義の先行者である旧ソ連と同様中国でも、計画経済期の開発戦略の核心は、国家投資を通じたフルセット型産業構造の形成に置かれた。**改革・開放期には開発の重点は経済成長と生活水準の向上にシフトしたが、国有企業を通じた産業振興という発想は根本的に変わることがなかった**

改革・開放期の重要な変化として、**地方分権化によって地方政府が産業投資の主体として台頭したことが指摘できる**。財政改革によって、地方政府は税収増の相当部分を手元に留保できるようになった。また、党・政府の地方幹部の人事査定材料として経済実績が重視されるようになった。これらの改革の結果、地方政府は地元の経済成長と産業振興に強いインセンティブを持った。表1でみたように、国有企業の大多数は地方政府の管轄下にある。地方政府は国有企業の新規設立や既存企業の投資拡大などの形で、国有企業を通じた地元産業の振興に務めた。**地方政府による産業振興は、改革・開放期の高度成長の原動力の一つとなる反面、過剰投資による膨大な非効率の原因ともなったのである。**

#### 2 政府による投資管理体制<sup>3</sup>

表2に示したように、1990年代半ば時点で経営自主権の拡大には大きな進展がみられたが、いくつか重要な側面で自主権の付与が遅れていた。その一つが、投資に関する決定権である。96年の調査時点では、投資に関わる決定は7割前後の企業が自主権を獲得できていない。経営自主権に関する他の調査でも、同様の結果が示されている。90年代初に国有・集団所有制企業115社を対象に行われた調査では、**3分の2の企業が投資自主権の拡大を認めながら、投資の意思決定は企業の自主権と政府等の介入の双方の総合による産物であるという見方をとっている**(林他編[1993], 305-12ページ)。国家計画委員会が94年に各地方の計画委員会と企業を対象に実施したアンケートでも、計画委員会と企業の双方の過半が、企業の投資規模は政府(党・行政の長を含む)によって決定されると回答している。

投資決定に関する経営自主権の付与が遅れた最大の要因は、投資の審査・認可体制の存在である。国有企業が銀行融資を利用して設備投資を行う場合、一般に主管部門と地元政府の投資管理部門(計画委員会や経済委員会)の審査・

<sup>3</sup>本節の議論は今井[1997b]に依拠している。

認可を要する。金額が一定の上限を超えると、さらに中央政府の関係部門の審査・認可が必要となる。投資の審査・認可のプロセスは地方や業種毎に異なっている。ここでは河南省A Y市に所在するY綿紡織廠の技術改造投資の事例により説明しよう（1996年3月の聞き取り調査による）。

Y綿紡織廠（以下Y廠）は従業員7,400名という国有大型企業であり、A Y市の紡織工業總公司（旧紡織工業局）に所属する。最初に企業が直接の監督官庁である總公司に投資意向書を提出し、さらに經濟委（經貿委に相当）で事前調査（F / S）を行う。A Y市の場合投資額3,000万元を超える場合、さらに省紡織工業庁 省經濟委 中央の紡織總會（旧紡織工業部；現在は國家紡織工業局に改組） 國家經貿委という一連の審査・認可のプロセスを経なければならない。中央の紡織總會の段階で中國工商銀行（国有4行の中で技術改造向け融資の主要な出し手である）の本部との協議が行われる。工商銀行本部が融資に同意した場合、必要な融資枠を河南省支店、A Y市支店に配分する。

經濟委でのF / Sの前期段階は企業自身が参与し、後期段階ではさらに国有銀行（A Y市支店）が加わる。恐らくこの段階で、分行レベルで融資の基本的な同意を取り付けたうえで、省政府での審査に進むと考えられる。Y廠関係者によれば、省政府以降での審査では市政府の果たす役割が大きい。また、中央への申請は省紡織工業庁と企業自身が共同して行う（双方の人員が北京に向く）。

一連の手続きは煩瑣であり、市への申請から最終的に中央の認可を得られるまで一年ほどかかる。技術改造向け融資は通常期限3年であるが、綿紡織業は収益性が低く、利払い後は採算ラインぎりぎりとなる。しかし国有銀行融資以外の資金調達では資金コストはさらに高くなるため、Y廠の場合は煩瑣な手続きを経ても国有銀行融資に頼らざるを得ない。

### 3 投資拡大のメカニズム

中国の投資の審査・認可制度は、計画体制期に投資管理の欠如が非効率な投資の膨脹によるマクロ經濟の不安定化を招いたことの反省から出発した。特に**地方政府による審査・認可は、投資の規模管理という中央政府の意向を受けて、収益性と産業政策の観点から投資のスクリーニングを行うという性格を持っていた。**制度の本来の意味からいえば、地方政府は中央政府の政策意図を代弁してその執行を担うはずだった。

しかし実際には、地方政府は中央政府の下部機関として中央の政策の執行を担う他に、地方政府自身の意向を持つ。前述のように、地方政府は制度的に地方の産業発展に努めるインセンティブを有している。このため、投資規模の抑制という中央政府の意向には関わりなく、地元の産業投資を極力拡大しようと

する傾向がある。投資の元手が多くの場合 easy money と化していた国家銀行の融資だったことは、地方政府の投資拡張欲を一層刺激した。プロジェクトの重要性が中央政府に認められれば、資金繰りに困難が生じた場合でも、国有銀行の融資拡大を引き出すことが期待できた。国有銀行の融資拡大のつけは、最終的には人民銀行による通貨供給の拡大という形でまかなわれる。このため地方政府は、投資の審査・認可を行う際に投資を抑制する強いインセンティブを持たず、リスクが高くても成長促進や産業振興の効果が期待できるようなプロジェクトであれば、むしろ積極的に中央政府の説得に努めた。

#### 4 政府の失敗

改革・開放後の市場経済化の過程でも投資決定に政府が関与してきたことには、ある程度の正当性があったと考えられる。国有企業は1980年代によく独立した経営主体としての発展を開始したにすぎず、市場情報の収集能力は未発達だった。また、政策の変動が特定の産業の発展に大きく影響することもある。全国的な行政ネットワークを有する主管部門は、市場情報や政策情報の面で企業を補完する役割を果たすことができた。投資はいわば、企業と政府の共同行為という色彩を帯びていた。

しかし、政府の関与を伴う投資決定には本質的な問題があった。すでに述べたように、地方政府は経済規模の拡大への強い意欲を持つ。**地方政府の官僚の同一ポストの任期は一般に数年程度であり、官僚はその期間中に「目に見える」成果を上げようとする。**しかし投資が失敗した場合のつけを負うのは**多くの場合銀行部門であり、最終的には通貨供給の増加という形で処理される。**企業と地方政府の側ではこうした「ソフトな予算制約」が期待できる条件の下で、多額の借り入れによって生産規模の拡大に努めるインセンティブを持ったのである。

1990年代初め頃までは、高負債の投資による生産規模の拡大は、結果として需要超過の市場に比較的問題なく吸収された。しかしこの時期中国の市場は、十年の高度成長を経て全般的な不足経済から脱しつつあった。92年の鄧小平の南巡講話以降の高成長路線の下で通貨供給が緩められると、企業と地方政府は従来の拡張期とまったく同様の行動をとり、高負債による大規模な投資を展開した。93年中の引き締め開始により成長が減速に転ずると、生産能力の過剰の問題が一気に表面化する。95年時点を対象に実施された第三次鋁工業センサスによれば、調査対象品目の工業製品の半数前後は稼働率が6割以下となっている。

## 第4節 市場競争下の政府・企業関係

### 1 競争の激化と政府・企業関係の変化

以上のように、地方政府と国有企業の特異な関係は、過剰分配と過剰投資という非効率を招いた。1990年代初めまでの量的拡大の時期には、こうした非効率性は度重なるマクロ経済の不安定化という形で表面化した。しかし、高度成長の結果として覆い隠されてきた。しかし93年以降、成長が鈍化し市場の競争が激化してくると、政府・企業関係も転換を迫られるようになる。投資・雇用などの分野でも経営自主権の付与が急速に進展し、企業経営の政府からの独立性は強まった。93～95年に進展した金融改革は企業と銀行それぞれの予算制約に変化をもたらし、政府・企業関係の転換を促す重要な契機となった。

### 2 雇用の流動化

第2節でみたように、都市労働力の雇用確保は国有企業の伝統的な機能だった。しかし、1990年代後半には企業の直面する競争関係が厳しさをまし、成長の減速によって収益が一層悪化すると、こうした伝統的機能も転換を迫られるようになった。

特に1997年から98年にかけて国有企業の業績が著しく悪化すると共に、政府は国有企業政策の力点を、実現に時間を要する企業制度改革から、業績改善に直結する構造調整にシフトさせ、余剰人員の整理を構造調整の最重点とみなすようになった。国家経貿委が1998年6月に公布した「1998年の国有企業改革・発展政策についての意見」では、「国有大中型赤字企業が三年内に困難を脱するためには、余剰人員の合理化が要である。…余剰従業員のレイオフと配属替えは、国有企業を振興する根本的措置の一つである」と指摘するなど、政府は雇用リストラ促進の立場を明確にした。この方針に沿って、重点企業がレイオフによる人員整理を行う場合、補助金の支給や債務の軽減などの支援策が実施されている。企業側でも収益改善のため、一層積極的に人員合理化を進める姿勢がみられる。

人員削減に伴う社会的動揺を最小化するため政府は、1997年から「再就業プロジェクト」を始動させている。これは、国有企業がリストラによる人員削減を行う場合、企業内に設ける「再就業サービス・センター」に対象者をいったん所属させ、月200元程度の基本生活費を支給しつつ職業紹介や職業訓練を行うものである。センターに所属して三年以内に就業できなかった場合、正式に解雇され失業保険金の給付対象となる。

「再就業プロジェクト」は2003年までの時限付き政策であり、その後はリストラされた労働者は直接失業者となる。つまり2003年以降は、労働力の配置は完全に市場化することになる。

### 3 国有資本の戦略的調整

1997年の第15回党大会では、「国有経済の戦略的調整」という新しい概念が打ち出された。これは93年の第14期三中全会「決定」の混合所有化路線を引き継いだものであるが、**一部業種からの国有資本の「退出」という形でより積極的な調整を進めようとするものである**。具体的には、国家資本は自然独占業種（水道・電力・鉄道など）、安全保障に関わる業種（郵便・通信・国防など）、ハイテクなどリスクが高く非国有資本は参与しにくい重要業種、自動車など基幹的な製造業に集中し、一般の製造業からは段階的に退出する、とされている。規模の上では14期三中全会で打ち出された「抓大放小」（＝大企業を重視して中小企業を自由化する）を進める。「**戦略的調整**」という**間接的な表現を採ってはいるものの、事実上の民営化を視野に置いていると言ってもよい**。この決定が契機となって、民営化につながる動きが目立ち始めている。

従来民営化の動きは、もっぱら県レベル以下の中小の国有企業や集団所有企業で進展していた。1998年上半期に国家統計局が、96年末時点に国有企業として登記していた鋳工業企業6万社（国有鋳工業企業総数の67%）を対象に調査を実施したところ、売却または売却中が16.5%、株式合作制（一種の従業員所有企業）への転換が16.1%を占めた。

大型・中型企業の民営化については、中央政府は依然として慎重な姿勢をとっている。しかし地方レベルではすでに、民営化政策を中型企業に対しても適用することを認める動きが出始めている。また、中央政府でも国家経貿委が1998年末に、鋳工業企業の規模区分基準を全面的に改定して大型・中型企業数を大幅に削減することを決定するなど、民営化の範囲拡大に向けて動き始めている（ただしこの改定案は99年全人大で批判を浴びて上げとなった）。

さらに注目すべきことは、上場企業が民営企業に対する国有株の譲渡を通じて民営化を実現するケースが増加しはじめていることである。こうした事例は1997年以降20例以上発生している。この動きは、国有株を管理する地方政府の考え方の変化を示すものとして興味深い。地方政府としては、非効率な国有企業を抱え込んでいるより、活力ある民営企業に売却して企業の活性化が実現すれば税収増を実現できるし、売却収入によってインフラなど成長のための基盤整備に資金を振り向けることができる。



おわりに

本章で指摘したように、国有企業を監督する立場の地方政府は企業に対して、都市労働力の雇用確保と地元産業の振興という社会的役割を課してきた。国有企業のこうした社会的役割は、国有銀行の融資を通じた「ソフトな予算制約」と不可分な関係にあった。その結果、過剰分配と過剰投資を通じて企業経営の悪化がもたらされた。

1990年代半ば以降の経営環境の激変のなかで、政府と企業の間には明らかに変化が生じ始めている。企業は独立した市場経済の主体として生存することを迫られると共に、社会的な負担という荷を卸し始めている。このような変化を端的に物語るのが、93年から95年の金融改革の進展によって資金制約が強まったことと前後して、97年頃から雇用調整が本格化し始めたという事実である。政府は従来企業に対して、収益の最大化と社会的役割の履行という二つの異なる目標を同時に満たすことを要求してきた。しかし企業の直面する経営環境がそれを許さなくなってくると共に、企業が収益の最大化に最重点を置くことを容認せざるをえなくなってきたのである。また、金融改革の進展と共に、銀行の与信管理は厳しくなり、政府を通じても安易に銀行融資を引き出すことが困難になりつつある（第3章参照）。

こうした政府・企業関係の変化は、金融システムの効率化の観点からみて明らかにプラスの変化である。しかし、現在の変化には一定の限界があることに注意する必要がある。資本の国家所有の下では、企業経営に対する政府の介入を完全に排除することはできない。国有企業の混合所有化が進展しても、政府は当面単独で最大の出資者であり続けるだろうから、経営者の人事権は引き続き政府が掌握することになる。経営の行政からの完全な独立と効率化を実現するためには、資本の国家所有のあり方そのものを見直すと共に、中国企業の新たなコーポレート・ガバナンスの方向を模索していくことが喫緊の課題である。

（今井健一）

#### 参考文献

（日本語）

今井健一 [1997 a] 「国有企業改革の評価と展望」（アジア経済研究所『国別通商政策研究事業報告書 中国』アジア経済研究所 1997年3月）

今井健一 [1997 b] 「資金配分への行政介入」（『開発援助研究』vol. 4 no. 4）

（中国語）

林森木他編 [1993] 『中国固定資産投資透析』中国発展出版社

林毅夫・蔡・李周 [ 1997 ] 『充分信息与国有企業改革』北京 上海三聯書店・上海人民出版社。（邦訳：関志雄・李粹蓉訳『中国の国有企業改革』日本評論社、1998 年）