

# 第八章 市場經濟化と政府の攻防



人民大会堂（北京）

## 1 「政府の退出」

中国経済の発展の大きな秘密は、政府が経済関与を少なくすることによって可能となったという点である。本書ではそれを「政府の退出」として説明してきた。

中国では、計画経済時代に資源配分に関する意思決定を政府が行なっていた。家計（農民や都市住民）には自分がどの土地で何を耕そうか、どこで働こうか、といった意思決定ができなかった。企業も国有企業であったために、政府から決められる計画を実行するだけの「工場」に過ぎず、どれだけの人を雇用し、どのような設備を購入して、何をどれだけ生産しようかといった生産に関する意思決定はなかった。あくまで資源配分に関する意思決定権は中国政府にあったのである。

政府による意思決定は、家計と企業の経済活動に対するインセンティブを奪った。農民は人民公社でたらふく食べられるという触れ込みのもとで集団化され、そして働く意欲を失っていった。企業経営者は工場長として、政府の計画を達成することだけを考え、市場開拓や生産費用を抑えようという気持ちが起きなかった。政府の意思決定は人々のやる気を失わせていったのである。

経済成長を企業家の技術革新に求めるシュンペーターの理論から考えると、計画経済が経済成長をもたらさないのは、自明であろう。農民が農業で創意工夫を行わない、工場長（企業経営者）が技術革新のための努力を行わない、売上を拡大するために販路を開拓する、利潤を増やすために生産コストを抑制する、といった創意工夫が行われない経済は早晩行き詰まることになる。

いわゆる「大きい釜の飯を食う（大鍋飯）」現象だ。

これを打破しようとしたのが、一九七八年一二月に開催された第一期三中全会での改革開放の決定である。鄧小平は政府がもっていた意思決定権を農民や企業に戻していった。これが「政府の退出」の第一歩となった。

また農民側にも意思決定を取り戻そうという動きがあった。それが一九七八年一月の安徽省鳳陽県小崗村で始まった請負制である。計画分以上を達成した農作物は市場で売ってもよいという請負制は農民のやる気を引き出した。この請負制は一九八四年には国有企業にも広がり、生産請負制として取り入れられ、家計や企業は資源配分に関する意思決定を取り戻すのである。

結果は、農作物の増産、企業生産の改善であった。意思決定を政府から家計や企業に戻

す、この「政府の退出」が中国経済発展のきつかけとなったのである。

## 2 発展、移行、開放

「政府の退出」は中国の改革開放で最も特徴的なものである。計画経済では政府が資源配分を行っていたが、改革開放路線の採用とともに、政府が関与する部分が減り、民間による自由な取引を認めることによって、経済活動のダイナミズムが引き出されたのである。

経済発展には長期的な労働と資本の投入が必要である。とくに計画経済においては、政府が強制的に蓄積を行い、それを重工業に投資するという形で重工業化が実施された。人民公社を通じて農村で余剰を作り出し、それを国有企業に受け渡すことで国有企業の投資資金として使われた。しかしこの政府による強蓄積と重工業化がもたらした帰結は農村の疲弊と資本の無駄遣いであった。経済効率を考慮しない投資は生産を生み出さない余剰設備として放置されることになる。

国内の蓄積が行えないとすると、資本を外に求めることとなる。これが経済特区の設置

であり、沿海開放都市に外国資本の投資を認めるといふ開放政策であった。最初は外国資本と中国資本との合弁会社が原則であったが、それも徐々に緩和され海外独資一〇〇%も認められるようになった。

また国内の資本不足を補うのが余剰労働力であった。農村に過剰に抱えられていた労働力を利用して、人民公社時代の社隊企業が郷鎮企業として、食品加工、繊維紡績などの労働集約型産業に比較優位を持ち始めた。

これらの外国資本と郷鎮企業は計画外におかれており、原材料調達を自分で行い、製品も自らが販売市場を見つけて売り上げを伸ばすよう努力する。つまり外資や郷鎮企業は政府の関与が少なく、市場での競争圧力にさらされており、これによつて経営が効率化されたのである。

国有企業も計画外である外資や郷鎮企業から競争圧力を受けるようになる。一九八四年から本格的に実施されるようになった国有企業の生産請負制は国有企業の経営者（当時は工場長）と労働者の積極性を引き出した。計画分を政府から請け負った以上の生産は計画外、つまり市場で販売することができると経営者は自分の判断で生産に関する意思決定が可能となり、政府からの関与は減少していったのである。

しかし一九八〇年代の改革開放は試行錯誤的段階にあった。「市場経済」という言葉は用いられず、「商品経済」という言葉で代用されていた。つまり政府が商品をコントロールするという意思がまだ強く見られたのである。

政府関与を減少させ、市場に任せるという重要なメッセージを発したのが、一九九二年の第一四回党大会である。この大会で、中国が目指す経済改革の目標は「社会主義市場経済である」ことがうたわれた。これにより、中国は政府の関与を減少させ、本格的な市場経済化を目指して改革が進められることとなった。一九九三年からの江沢民体制のもとでは、国有企業改革、とくに公有制から破産も含めて民営化が実施された。地方政府の関与も強かった郷鎮企業においても集団所有制から同じく株式化や民営化が行われていった。この九〇年代の所有制改革により、一部産業における国有企業を除いて、大部分の産業で民営企業が競争を繰り広げるといふ市場経済ができあがっていった。

対外開放の面でも政府の退出は大きく進んだ。一九九二年以降、外国人の立ち入り禁止区域はほぼなくなり、中国全土で外国資本の投資が可能となった。外国貿易を管理していた貿易権という許認可も多くの企業に与えられ外国貿易が自由に行えるようになった。貿易決済にもなう外国為替取引においても市場圧力によって徐々に人民元が切り上げられ

るようになった。

金融システムでは中国人民銀行を中央銀行として国有商業銀行をコントロールする体制ができた。分税制により中央財政の基盤が強力になり、全国レベルでの金融財政政策の実施が可能となったのである。

このように八〇年代、九〇年代を通じて中国は政府が退出することによって経済発展が可能となったのである。

一九九〇年代の政府退出の最も顕著な事例は「戦略的国有企業改組」（「抓大放小」大を掴み、小を放つ）である。政府が大部分の国有企業経営から退出し、中小の国有企業は民間に払い下げた。國務院国有資産監督管理委員会によれば、中央政府が直接管理する国有企業は二〇一二年一月現在で一一七社にまで減少した。

しかし、一方で、これらの国有企業の実在感は二〇〇〇年以降増している。二〇〇五年中国交通銀行や工商銀行など国有商業銀行は海外株式市場に上場し資金調達を行なった。

二〇〇五年には中国海洋石油が米石油会社のユノカルを買収するという疑惑が発生した。

また、二〇一一年には国有食品大手の中糧集団（北京市）は民間企業の雄とされた蒙牛乳業（内モンゴル自治区）の筆頭株主になった。このような国有企業の活躍は、あつても述

べるように「国進民退」（国有企業が進出し、民間企業が退出する）現象として注目されるようになってきているのである。

### 3 市場経済化と政府の攻防

一九七八年以降から始まった中国の経済発展は八〇年代を通じて、経済特区や沿海大都市の対外開放、価格の自由化、国有企業の生産請負制、計画外であった郷鎮企業の登場など、改革開放の試行錯誤段階であった。改革開放の目指す方向が、一九九二年の第一四回党大会で「社会主義市場経済」であることが確認されると、江沢民・朱鎔基政権のもとで急速な経済の自由化が進んだ。政府の退出によって確かに経済発展が成し遂げられたが、それによって多くの課題も浮き彫りになってきた。それがいわゆるバランス（協調）問題である。

二〇〇二年より発足した胡錦濤・温家宝政権は科学的発展観、五つのバランスというスローガンのもと、中国経済は成長を続けながら課題を解決しなければならぬという新しい段階に入ったのである。

市場経済は市場の失敗（外部性、市場支配力、公共財など）、また発展の過程では所得分配の不平等をもたらす。とくに所得格差（農民と都市住民、地域間格差）と環境問題は中国の持続的成長に大きな影響を及ぼす。所得格差は社会不安のもとであるとともに、共産党政権への不満の土壌ともなりかねない。環境問題はガンの村（工場廃水で汚染された土壌で取れた野菜を食べることによって一部農村ではガンなどの疾病が頻繁に発生するようになった）に代表されるように、さらなる弱者（とくに農民）への生活圧力にもなりうる。

このような市場経済化が引き起こした負の側面に対して政府は市場に対して退出ではなく再度関与を始めた。社会安定を口実に市場経済化に対する流れに対し政府が反撃を始めたのである。

環境問題は、第一一次五カ年計画より資源節約や排水排気について拘束性の目標を設定することによって政府の主導による環境問題への解決が強くアピールされた。農民と都市住民の格差についても共産党中央文件が三農問題の解決を重視しており、政府主導による解決姿勢が強調されている。地域格差においても西部大開発、東北振興、中部崛起といった政府主導による格差解決が目指された。

政府主導による経済関与を決定づけたのは二〇〇八年の金融危機をきっかけに行われた四兆元の財政支出であった。多くの公共事業は国有企業を通じて実施され、「国進民退」現象が現れた。地方では財政支出を肩代わりすることが求められ、農民の土地を売買することでインフラ拡大などの財源捻出が行われた（梶谷二〇一）。ノートン（Naughton 2011）はこのような胡錦濤政権における政府の進出を「新しい国家行動主義（New State Activism）」と呼んだ。

しかし、胡錦濤政権下における政府の再進出によって問題が解決したとはいえない（三浦二〇一〇）。むしろ格差や環境についての課題解決という難問は政権交代したばかりの習近平に引き継がれることとなっている。

今後、政府が退出を渋る分野、あるいは守りつづける分野は人の管理であろう。「以人為本（人を基本とする）」を掲げる胡錦濤前政権は皮肉にも戸籍制度の改革や計画生育（二人っ子政策）においては、政府関与の姿勢を大きく崩していない。

また二〇一〇年にノーベル平和賞を受賞した劉曉波は依然拘束されたままである。中国共産党政府にとって政権の安定と人の管理は最も譲れないものである。

胡錦濤政権の左傾化に常に警鐘を鳴らしていたのが第一章でも紹介した呉敬璉である。

## 第8章 市場経済化と政府の攻防

表 10 改革の流れと政府の対応

	1980年代の改革	1990年代の改革	2000年代の改革
キーパーソン	趙紫陽	朱鎔基	胡錦濤
意志決定	慎重で合意形成的	トップダウン的	慎重な合意形成
改革の力点	市場原理を徐々に導入	市場を支える制度の強化	市場の失敗に対する政府介入
中心となる分野	農業・工業	金融・規制緩和	内需、地域、環境、社会保障など
市場経済のルール	個別ルールの適用（請負制、双軌制度）	ルールの統一化	政府によるルール介入
競争促進政策	市場参入による競争	国有企業改革（民営化）	一部産業での国有企業独占
権限・利益の分配	分権化（放権譲利）	再集権化	集権化
基本的性格	「敗者なき改革」	「敗者のいる改革」	「勝者は政府官僚」

（出所）Naughton（2007）、p.91、Table 4.1、梶谷（2012）を参考に作成。

佐々木智弘のブログは二〇一一年一月に人民日報に掲載された呉敬璉の政府批判の一部を紹介している。呉敬璉は政府の関与について強く警鐘を鳴らしている。

「現在一部の企業が困難に直面したとき、まず思いつくことは政府に支持の力の入れ具合を拡大するよう希望することである。長期的、全局的角度から見ると、これは問題解決の方法ではない。政府は十分な情報を把握することはできないこと、または執行する官員による利益の誤った誘導によって、政府の政策は個別企業や個別産業に有利に傾き、国民経済の全体的な利益を侵してきた。政府は

『守』らなければならない産業を確定し、『特殊政策』を実施し、いつも業界を大騒ぎさせた。」

政府が退出することによって、民間の自由な経済競争が可能となつて経済成長が可能になった。

しかし一方で課題に対する政府の関与が増大している。皮肉にもその課題は中国の政府が退出していない分野で発生している。課題は政府関与の結果であるといえるかもしれない。

#### 4 中国モデル再論

本来、市場経済における政府の役割とは、公共財を提供する、外部経済に対応する、市場制度（とくに私有財産権）を法律で保証する、景気の安定を図る、所得の再分配を行う、という分野に限られるべきものである。中国では、大部分において市場経済化が進み、民間では自由競争と市場取引が普及しており、政府が関与する部分が大きく減少してきた。この結果、中国の経済発展が可能となった。

中国モデルの特徴は、一党独裁体制という専制的な政府のもとで、民間においては徹底的な自由化を進めるといふものである。日本以上に外資を取り入れ、開放的な経済になった。政治的には専制であり、経済的には自由経済である。

二〇〇二年胡錦濤政権発足以前の中国では、フリードマンが主張する新自由主義が広がった時代という見方もある（クライン二〇一一）。ちなみに彼女によれば、フリードマンを中心とする市場経済至上主義というのは、①公共部門の縮小、②企業活動の自由化、③社会保障支出の縮小の三つを柱とする。このような政府の退出は九〇年代の江沢民政権で強く実施されている。すなわち一党独裁体制下における徹底的な経済自由化である。

この中国モデルは歴史的にも宋朝から成立しているという見方もある。與那覇（二〇一一）は、政治理念と専制的指導者が結びつく政治体制のもとで、自由な市場経済が発展することを「中国化」と表現している。アメリカが推し進めるグローバル化も誰もが受け入れられる政治理念を共有し、政治的リーダーシップをもって、経済を自由化するという動きである。これは目新しいものではなく、歴史研究では、宋朝時代の中国にすでに実現していたものであるという。

また他の歴史研究においても、中国の専制＋自由経済というモデルは封建制の復活とみ

るものもある。中国共産党の国家主席を皇帝と見立てて、社会システムとしては封建的であるとする見方である。例えば、北村（二〇〇五）は中国の現在の状況を「官」が政治を独占し、徴税を通じて「民」の経済活動と共存していた、伝統的な王朝支配の政治と経済の関係が復活したのだと理解すれば驚くにあたらない」（北村二〇〇五、一二一―一二三）と述べている。

以上のような歴史研究をも踏まえると、中国の一党独裁体制化で公有制を柱として外資導入、自由化を図るという中国モデルは、すでに昔から存在しているものであり、珍しいものではないということになる。

ただし、考えなければならぬのは、中国政府の経済に対するかわりである。「中国の伝統に従えば、官僚とは政治権力を元手に利殖を図る存在であり、「民」も「官」に賄賂を贈り、経済活動への便宜供与を勝ち取るのである」（北村二〇〇五、一二三）。

中国政府は一党独裁というその独占的立場を利用し、発生した利潤を維持・追求する（いわゆるレントシーキング）存在にもなっている。官僚と一部民間（中国の場合は国有企業）が結託して、独占的な利潤を配分するというのは、腐敗であり汚職である。中国では政府と民間の癒着による腐敗が、官民格差を広げているという指摘がある。

一方でこの腐敗は世界的なものだとする見方もある。新自由主義の広がり、逆に国家と一部企業の癒着を生んでいるとし、各国で見られる普遍的な現象であるとクライン（二〇一一）はいう。そしてクライン（二〇一一）はこれを「政治権力を持つ政府と巨大企業の癒着によるコーポラティズム」と呼んでいる。

このように考えると中国モデルは中国史という時間軸においても、グローバル化という空間軸においてもそんなに特殊な存在ではないということになる。中国の経済発展の秘密を、中国モデルとして中国の特殊性をやし立てるのではなく、九〇年代におこなわれた自由経済化、すなわち「政府の退出」が中国の経済発展をもたらしたのであり、それはある意味「普通の」出来事であった。そして中国が抱える環境、社会保障、格差などのさまざまな課題は「政府の退出」によって生まれてきたものである。成長と課題は、政府の退出によって生み出されてきたアンビバレントな中国経済の表情の一部であるともいえる。

中国経済の今後の発展を占うには、政府がどのように経済から退出しようとしているのか、また関与しようとしているのか、を見る必要がある。結局、中国経済の理解のポイントは、政府がどのように退出しようとしているのか、なのである。