

第5章

「国進民退」と習近平政権の課題

渡邊 真理子

## はじめに

2012年11月の第18回党大会が、中国の政治においてひとつの重要な転換点であったことは間違いないだろう。しかし、同時に経済も転換点を迎つつある。2005年頃から労働市場の逼迫が問題となり、2015年頃には労働人口が減少に転じ、高齢化時代に入る。こうして余剰労働力が消滅すると、投資をすれば爆発的な成長が期待できる時代は終わり、投入量の拡大ではなく、生産性の上昇が経済成長に不可欠な段階に入る。そこで、イノベーションが求められるが、このイノベーションは技術的なものに限られるわけではなく、社会全体の生産システムの効率化も視野に入れる必要がある。技術的なイノベーションに関しては、中国政府はすでに「自主创新」（自国の知的財産権に基づいたイノベーション）を進めることを強調してきている。しかし、経済成長を支えるイノベーションは、技術だけでなく、社会、経済制度のイノベーション、効率化も考慮すべきである。実際、1978年からの改革開放期の経済成長を支えたのは、投資と同時に計画経済から市場経済に向けた制度の転換が貢献してきた。

しかし、本章で検討するように、制度転換の中核をなす国有企業の改革は、2000年代の後半から停止、もしくは逆行し、「国進民退」（国有企業のシェア拡大、民営企業のシェア縮小）と呼ばれる状況となっている。「国進民退」は、経済的には、「規模の大きな国有企業が過剰投資などによる低い収益率にもかかわらず、大きな資産を占有している」というかたちで表れている。この大きな資産は、銀行融資や株式市場からの資金調達といった面での国有企業優遇によって支えられており、明らかに非効率な状況である。政治的には、公有制を社会主義市場経済の中核と考える風潮が根強く残っており、こうした考え方によって結びついた「左派」と、改革を進めようとする勢力との対立が改革開放以降ずっと続いている。政治力の強い管轄部門の傘下にある国有企業は、党の規約や法規を改正することで、市場を合法的に独占している。結果として消費者は質の低い商品やサービスにしかアクセスできない、そして、イノベーションが望めない状況が生まれている。

投資と余剰労働力による経済成長が期待できなくなった今、さらなる制度改革、国有企業改革の徹底が必要である。過去を振り返ると、鄧小平、朱鎔基と

いった国家のトップリーダーのイニシアチブがあるときに初めて、「左派」の反対を押し切り、改革が進められてきた。この政治的な構造に大きな変化がないとすると、習近平が所有制と経済の問題に対し、どのような考えをもち、どうイニシアチブをとるのが、今後の中国の道を決定することになるのだろうか。

## 第1節 「国有経済の堅持」と「民間資本への市場開放」の対立

2012年3月、薄熙来重慶市党委書記が解任されたとき、彼を支持してきた「烏有之郷」というウェブサイトが一時閉鎖された。このウェブサイトは左派的・保守的な論客が集まっていることで有名で、そこでしばしば取り上げられてきた主張が「国有経済の堅持」である。この左派の主張する「国有経済の堅持」は、どれだけ現実味があるのか、いやないだろう、というのが大方の経済研究者の見方であった。しかし、この左派的な主張が政治的に力をもったのが、胡錦濤政権（以下、胡政権）期の特徴であった。

2002年に胡錦濤が党書記に就任し、胡政権が始まった当時、第15回党大会のあと行われてきた国有企業の再構築が急速に進んだ。朱鎔基総理時代に始められた国有企業改革、従業員の再配置と国有企業の「改制」（所有制改革）はこの時期ピークとなり、国有企業の比率が低下し私有企業のプレゼンスが高まる「国退民進」が進んだのである。この時期、第15回党大会の精神は広く受け入れられており、胡政権が始まってからの当初も「国有経済は『進む（＝拡大する）』ことも『退く（＝退出する）』こともある」と位置づけられたと考えられていた（宋 2010）。しかし、胡政権から習近平政権へと移行した現在、胡政権のもつて「国進民退」が進み改革が停滞したという批判が強い。なぜ、こうした状況が生まれたのか。

表1は、朱鎔基総理の時代に国有企業の改革を決定した第15回党大会以降、「国有経済の堅持」のための政策と「民間資本への市場開放」のための政策を対比したものである。

同表からも近年の「国進民退」が読み取れる。たとえば、1999年から2004年の投資体制改革、2005年の「非公有36条」までは、民間資本の参入拡大をめざした法規であった。しかし、その後出された胡政権の施政方針報告ともいえる「国

表1 第15回党大会以降の「国有経済の堅持」vs. 「民間資本への市場開放」

国有経済の堅持		民間資本への市場開放・ 国有経済の範囲の限定
法規・政策名		法規・政策名
1999. 9. 22		「中共中央の国有企業改革および発展に関する若干の重大問題についての決定」
2001. 3. 13	「国有企業内部人事、労働、分配制度改革に関する意見」	
2002. 11. 14	第16回党大会において、党規約の改正	
2003. 4	国有資産監督管理委員会の設立	
2003. 10. 21		「中共中央の社会主義市場経済体制をより改善するための若干の問題についての決定」
2004. 3. 14		憲法改正
2004. 7. 16		「国务院の投資体制改革に関する決定」
2005. 2. 19		「国务院の个体経営など非公有制経済発展の奨励、支持、指導に関する若干の意見」（非公有36条）
2005. 4. 4	「国务院の2005年経済体制改革の深化のための意見」	
2006. 12. 5	「国有資産監督管理委員会の国有資本調整および国有企業再構築に関する指導意見」（97号文件）	
2006. 12. 18	季融栄国資委主任 七つの絶対支配産業と九つの相対支配産業を発表	
2007. 8. 30		「独占禁止法」施行
2007. 10. 1	「物権法」施行	
2009. 5. 1	「企業国有資産管理法」施行	
2010. 5. 17		「国务院の民間投資の健康的発展を奨励および誘導する若干の意見」（新非公有36条）
2010. 7. 20		「国务院弁公庁の民間投資の健康的発展を奨励および誘導する重点任務の分業に関する通知」
2012. 5. 23		「国有企業の改組に民間投資を積極導入することについての指導意見」

（出所） 筆者作成。

（注） 国有経済の堅持と民間資本への市場開放の分類は、あくまで相対的な問題である。たとえば、独占禁止法には国有経済堅持を謳った条文もある。

務院の2005年経済体制改革の深化のための意見」では、国有資産管理体制の強化を三農問題（農業・農村・農民問題）に次ぐ重要課題として挙げた。そして、2006年12月に出された「国有資産監督管理委員会の国有資本調整および国有企業再構築に関する指導意見」（97号文件）で、国有資本を投下する範囲の定義が拡大した。「国家の安全、重要なインフラおよび重要な鉱物資源にかかわる産業、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」とされ、それまでの国有資本の投下されるべき範囲に、下線部分に加えられたのである。これにより、鉄道部の民営化案はストップし、石炭、レアアースなどについて、民営企業の閉鎖や国有化、それから輸出の国有企業への集中、独占などが始まっていく。この通達のなかで国有企業の活動範囲が拡大したことが、「国進民退」が公式に始まるきっかけとなった。

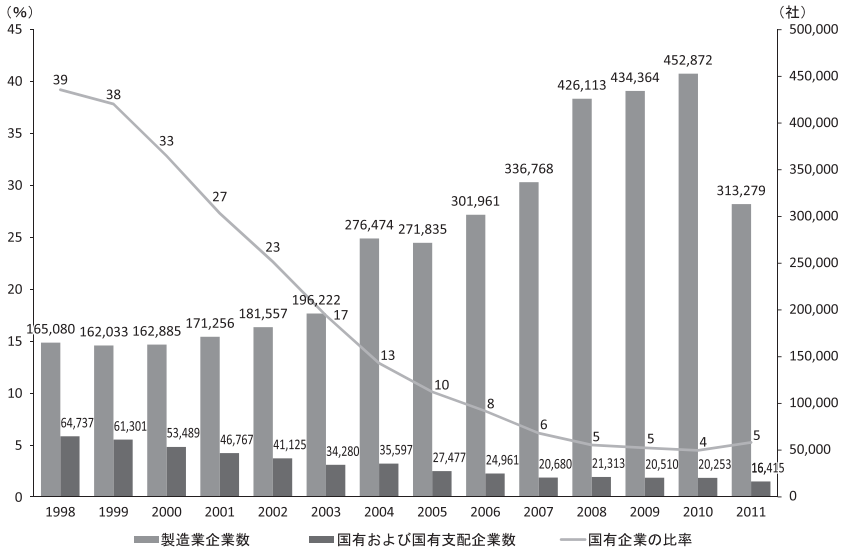
## 第2節 経済の論理——「国進民退」と「旺盛な参入」——

### 1. 国進民退は起きているのか

「国進民退」という現象ははたしてどのように起きているのか。たとえば胡（2012）が「国進民退は偽の命題である」と主張したように、この現象が存在しているかどうか自体が論争の対象になってきた。公表された統計を観察するかぎり、おおよそ次の状況が起きているという認識は一致している。まず、国全体でみた場合、国有企業の数自体は大幅に減ってきている。その結果、雇用や営業収入に占める割合も一貫して減少している。資産や営業収入、雇用といった営業規模の大きなグループでの国有企業の比率は高い。こうした傾向は、以下の図1-1～1-4で示した統計からもうかがえる。

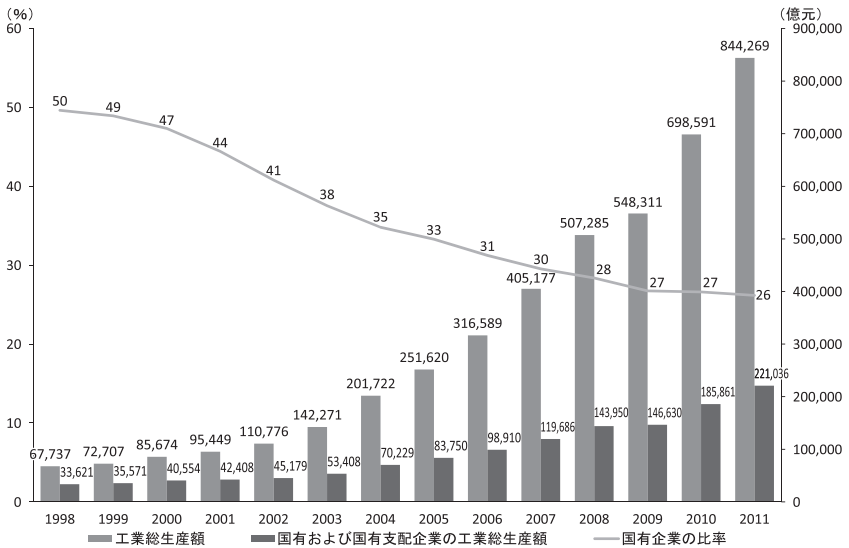
まず、企業数でみると国有企業の比率は減少している。1998年に4割前後だったものが2011年には5%を占めるに過ぎない。しかし、総生産額、利潤についてみると、全体の5割前後から3割前後に減少したにとどまっている。これは、OECD諸国の国有企業比率と比べると非常に大きな比率である。そして、国有企業の資産規模は、1998年から一貫して全体の3割程度を維持している。経済全体に対して、国有企業の利潤が減少し総資産が一定規模であることから、国

図1-1 国有企業のシェア：企業数



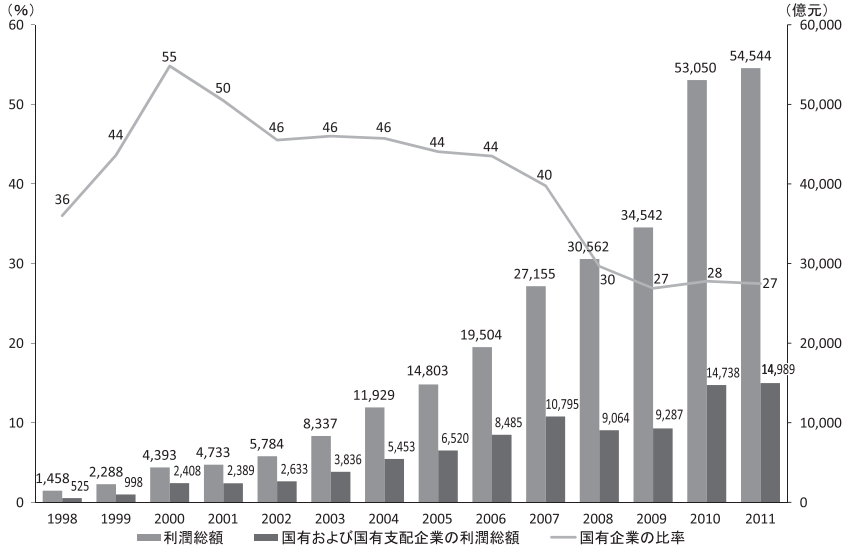
(出所) 中華人民共和国国家統計局編 (2011) より筆者作成。

図1-2 国有企業のシェア：総生産額



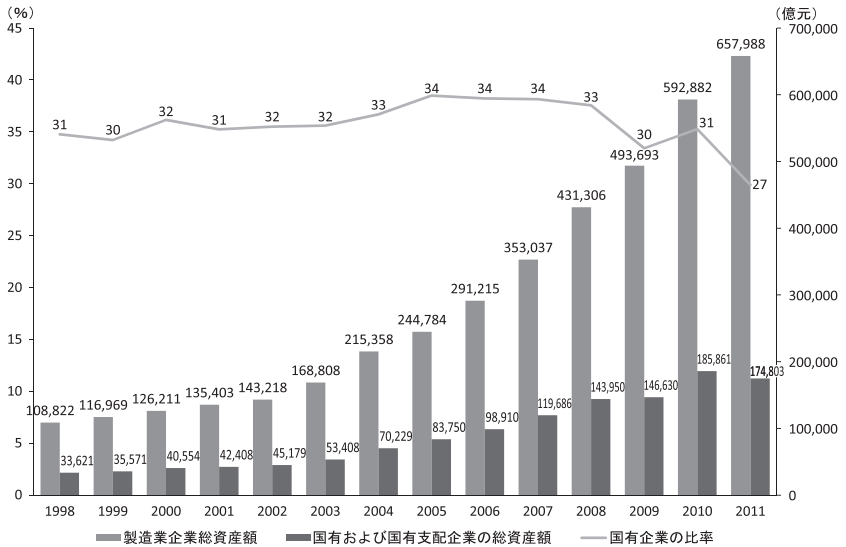
(出所) 図1-1に同じ。

図1-3 国有企業のシェア：利潤総額



(出所) 図1-1に同じ。

図1-4 国有企業のシェア：総資産額



(出所) 図1-1に同じ。

有企業の総資産利潤率は非国有企業に比べて低いことがうかがえる。

この収益率の低さに注目して、韓（2010）は、国有企業が支配している資産を民間企業が運営した場合、より高い利益を上げられた可能性を指摘し、経済全体に非効率性をもたらしているだけでなく、国有企業の存在が財政収入にも潜在的な損失をもたらしていると批判している。一方、保守的な論陣を張っている胡（2012）は、国有企業は規模を拡大することで、「フォーブス500」や「フォーブス・グローバル2000」にランクインするようなかたちで国際競争力を維持し、民間企業は地方の雇用や経済を担う主体になるという二つの異なる役割があり、「国進民退」は存在していない、と主張している。

以上のとおり統計ベースで確認できる「国進民退」は、「規模の大きな国有企業が過剰投資などによる低い収益率にもかかわらず、大きな資産を占有している」というかたちで表れている。そして、繰り返しになるが、この資産規模の大きさは、銀行融資や株式市場からの資金調達といった面での国有企業優遇によって支えられている。

## 2. 「国有経済の堅持」の論理がもたらす不平等な競争条件

「国進民退」がより深刻な問題であるのは、この低い収益性が単純に企業の競争力によるのではなく、不平等な競争条件、制度の存在に依拠したものであることだ。あからさまに国有企業を優遇し民間企業を差別する制度が、現在でもいくつか存在している。法律上の規定で明確に国有優先を謳っている場合もあるし、政策が国有経済の堅持を謳っている場合もある。

法律上の問題としてしばしば指摘されるのは、物権法の国家所有の規定および独占禁止法第7条の「国有免責規定」とも受け取れる表現である。物権法の第41条では、「国家の財産、所有権は、どのような組織や個人も侵害してはならない」と謳っている一方で、同法第42条では、「公共の利益のためには、集団の所有の組織や土地、個人の住宅その他の不動産を徴収することを認める」としている。そして、第52条には、「鉄道、道路、電力設備、電信設備、石油ガスパイプラインなどのインフラについては、法律が国有と定めた場合は、国家所有とする」と明記している。

より企業の競争条件に影響するのは、独占禁止法である。独占禁止法第7条



には、「国民経済の命脈と国家安全にかかわる産業で支配的な地位を維持している国有経済、および法律に基づき専業専売経営が認められている産業で、国家はこの事業者の適法な事業活動を保護し、商品、価格などについては監視し、消費者の利益を保護し、技術革新を促す」とある。この下線を引いた「法」という言葉がどの法律を指すのか、独占禁止法そのものなのか、それとも特定の事業の設立を定めた政府の通達などなのか曖昧であった。独占禁止法は「支配的地位の濫用」の内容を具体的に定めており、所有制にかかわらず、違法行為は明らかである。しかし、上記の「法」が業界の法規を指すのか、また、独占禁止法と業界法規のどちらを優先すべきなのかが明らかではない。

「国有経済の堅持」か「民間資本への市場開放」かの考え方の違いは、国有経済を優遇するのかもしれないかの違いである。この違いが如実に表れるのが、誰の市場への参入を認めるか、という点である。これを反映するかのよう、表1に示した2005年と2010年の「非公有36条」などに代表される民間資本への市場開放を支援する政策と、2006年「97号文件」に代表される国有経済堅持を推進する政策では、民間資本の参入できる範囲がまったく異なっている。「国有経済の堅持」を主張する側は、以上の物権法や独占禁止法の第7条に加え、各部門が立法した部門立法により、国有の範囲を定め、しばしば独占を形成している。

一方、民間資本への市場開放を謳った「非公有36条」文件は、国有企業の活動範囲を「国家安全にかかわる分野」に加え、「自然独占」もしくは「市場の失敗」が認められる分野に限る、としている。これは、1999年の国有企業改革のときに宣言した国有企業参入の範囲の定義と同じものを引き継いでいる。そして、自然独占が認められるような業態でも、少数株主というかたちであれば民間資本が参入することを認めていた。ちなみに石油、旅客航空産業については、「自然独占は認められるものの独占は解体する」ように分類されており、鉄鋼産業についてはとくに指定がないため、基本的には民間に開放する産業に分類されていた。さらに、独占禁止法の「支配的地位の濫用」の疑いの濃い、ブロードバンド接続をめぐる独占について、2011年に、発展改革委員会が独占調査を行おうとする動きも起きていた（加藤・渡邊・大橋 2013）。

国進民退を支える不平等な競争・参入条件にはどのような論理があるのか、原因はどこにあるのかを探るため、産業別に所有と市場競争の状況を比べてみると、実に多様であることがわかる（表2）。類型化すると（1）政府部門の企業

表2 産業別の所有と競争概観

産業	所有	競争（市場）
鉄道	国有独資	独占
郵便	政企不分・非企業	独占
放送	政企不分	中央、地方に多くの放送局があり競争
タバコ	政企不分	専売（国からの許可を得て販売）
塩	政企不分	専売
石油加工	国有	国有2社の寡占
水道	国有、地方政企不分、民営	地域分割
電力	発電：国有、民営、混合 送電：国有	発電：国有5社、民営、混合所有の混合市場 送電：国家2社の地域分割
航空	国有、民営、民・外資混合	国有3社、混合1社、民営4社
通信	固定電話・携帯：国有 データ通信：国有、民営	固定電話：4社、携帯電話：2社 データ通信：6社
鉄鋼	国有、民営、混合	10,000社以上
家電	混合、民営、外資	数十社

（出所）鄭・威・呉（2010）、陳清泰（2008）、加藤・渡邊・大橋（2013）などをもとに筆者作成。

化も拒否し市場を独占している郵便、(2) 企業化はしているものの国有企業数社が寡占を形成している石油加工業、通信産業、(3) 国有独資の企業もあるものの、その他の民営企業、国有・民営の混合所有企業の参入も確認され競争の起きている、電力や航空、鉄鋼産業、などである<sup>(1)</sup>。

「物権法」の国有規定、「独占禁止法」の国有免責規定を根拠として、各部門が立法措置で国有独占を定めていれば、その業界は国有企業が独占している（例：鉄道、石油加工産業）。また、国有独資の存在も認めるものの、民間資本の参入に対し開放的な内容の業界法規が定められた場合には、旺盛な参入が起きている（例：航空産業）。結局のところ、それぞれの国有企業とその業界を管理する部門の政治力しだいで、「国進民退」がどの程度進むのかが決まってしまう体制になっている。管轄部門の政治力が強大な場合は、WTOのコミットメントのような国際的な協約や、独占禁止法という国全体にかかわる法律の「支配的地位の濫用」という条項に明確に違反している部門立法（省庁による通達）までもが廃止されずに、国有企業の独占や寡占を公的に認める根拠となっている（加藤・渡邊・大橋 2013の第4章石油加工産業の事例）。政治権力が、法治の論理すら無視する状況

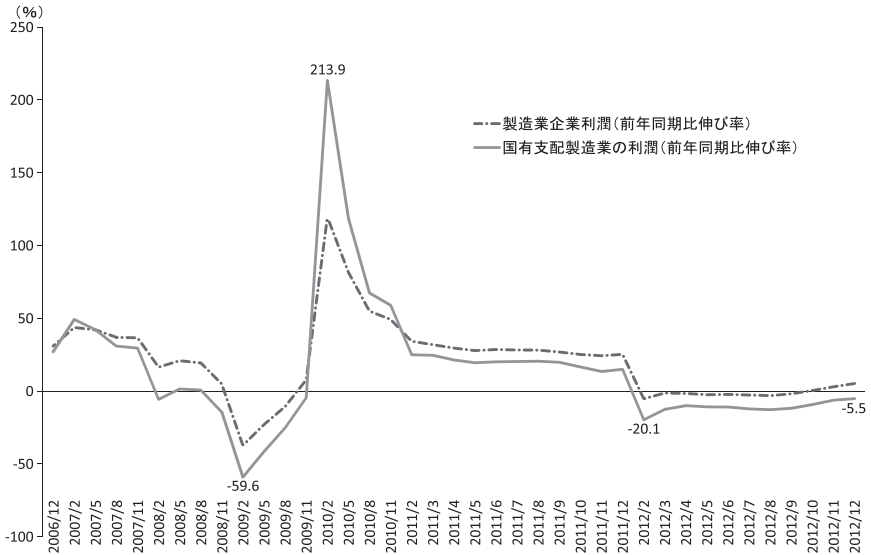
は、人権問題の分野だけでなく、経済の分野でも起きているのである。

しかしながら、このように国有企業と部門立法が結び付き、国有企業により寡占・独占しようとする試みが、常に成功するわけではない。高度成長のもとで拡大する需要が存在している業界には、コスト競争力のある参入方法、利益を生み出すビジネスモデルをもった民間企業が参入し、非効率な国有企業の淘汰を迫る状況も起きている。その典型例が、鉄鋼産業である。鉄鋼産業では、政策が民間企業をコントロールし、国有企業を保護するような試みが何度も打ち出されてきている。2005年に、江蘇鉄本、寧波建龍という民間企業が、老舗国有企業の宝山製鉄などに迫る生産規模の投資を試みた際、マクロコントロール政策の名のもと、土地利用申請の違反などの名目で、企業の経営者を逮捕したり、プロジェクトの停止を命じたりした。その後、鉄鋼業産業政策が発表され、各省の国有製鉄会社を中心に、民間企業もグループ化する政策が出され、それを補助するように、銀行からの融資で買収を行うことを鉄鋼業に例外的に認めるということも行われた。

しかし、こうして国有企業を保護しようとしても、国有企業は自力で利益を生み出せないかぎり、市場メカニズムに従って淘汰される。そうした傾向は、企業利潤の動きからもうかがえる。図2は、国有企業と非国有企業の利益の伸びをプロットしたものである。国有企業の利潤は、2008年に入ると伸び悩み、リーマンショックが起こった年後半にはマイナスに転じる。そして、2009年前半にいわゆる4兆元の景気対策が実行されたあと、突如として利益が伸び始めている。しかし、2011年後半からの景気引き締め効果が現れた2012年に入ると、利益の伸びがマイナスになっている。政府の政策の恩恵を優先的に受ける体制から爆発的に利潤の伸びがみられたものの、こうしたカンフル剤の効果が消えると、利益を生み出せない体質になっている。一方の非国有企業は、リーマンショックの影響は受けているものの、2011年の引き締めに対してはかろうじてプラスの利益を出している。非国有企業と国有企業の競争のなかで、国有企業は利益を出すビジネスモデルをつくることに失敗しており、本来ならば市場から淘汰される存在であることが示唆されている。

しかしながら、国有企業の堅持を主張する声はなかなかなくなる。それには、次節でみるように政治の論理、イデオロギーの論理が依然として社会に強く残っているためと考えられる。

図2 自力で収益を出せない国有企業（国有企業の利潤増減率）



(出所) 国家統計局編『中国経済景気月報』各期より筆者作成。

(注) このグラフでは、データの頻度が不均一になっている。2006年から2010年までは四半期ベース、2011年と2012年については月次となっている。

### 第3節 政治の論理——「社会主義市場経済」の決定とその後——

最初にふれたとおり、「国進民退」の動きが明らかになってくる背景には、「国有経済の堅持」を導く政策が共産党によって打ち出されたことがある。表3は、1987年から2012年までの党大会もしくは党中央委員会などで行われた決定のうち、国有と民営の役割と位置づけにかかわる箇所を抜き出したものである。

ここからも、公有制企業（国有企業および集団所有制企業など政府が設立した、もしくは株主である企業）と民営企業の位置づけが微妙に変質していき、「公（国）有経済の堅持」のトーンがしだいに強くなったことがわかる。1987年第13回党大会で、個人経済および民営経済の存在を認める決議を行ってから、2002年第16回党大会で「ごく少数の国家独資企業以外は、積極的に株式化、混合所有制化を進める」ことを決定するまで、党は多様な所有制度の構築を進めてきた。しかし、2003年の国有資産監督管理委員会の設立を機に、公有制への言及が増

表3 党大会の決定および改革文件における国有と民営の問題

	党大会の目標と党中央の決定文書名	
	法規・政策名	国有、民営の問題にかかわる論点
1987年 第13回党大会	党大会報告「中国の特色ある社会主義の道に沿って前進しよう」	
1988年 全国人民代表大会	憲法改正	「第11条 国は私営経済が法律の規定する範囲内で存在し発展することを許す」
1992年 第14回党大会	「社会主義市場経済体制の構築を改革の目標とする」	
1993年 第14期3中全会	「中共中央の社会主義市場経済体制の設立に関する若干の問題に関する決定」	社会主義体制にも市場経済を導入することができる。
1997年 第15回党大会	「国有経済の配置を調整し、所有制構造を改善する」	国有企業の改革を決定。改制などを決定。
1999年 第15期4中全会	「中共中央の国有企業改革および発展に関する若干の重大問題についての決定」	国有経済の戦略的調整を行い、国有企業の範囲を国家の安全と自然独占の範囲にとどめる。
2002年 第16回党大会		ごく少数の国家独資企業以外は、積極的に株式化、混合所有制化を進める。
2003年 全国人民代表大会		国有資産監督管理委員会の設立。
2003年 第16期3中全会	「中共中央の社会主義市場経済体制をより改善するための若干の問題に関する決定」	<u>公有制企業の地位を守り、国有経済における主導的な地位を確保する。多様な所有制を推進すると同時に、公有制企業の経済活力を強化する。</u>
2007年 第17回党大会		<u>公有制企業を中心とし、多種類の所有制度が共同発展する制度を基礎とする。公有制企業の地位はわずかとも揺るぎなく発展させ、揺るぎなく民営企業の支援も行う。</u>
2008年 第17期3中全会	「農村改革発展推進の若干の重要問題に関する決定」	企業改革に関しては、明確な決定はなし。
2012年 第18回党大会		公有経済の地位を揺るぎなく固めて発展させ、非公有制企業の支持も揺るぎなく行う。

(出所) 各会議の文件などをもとに筆者作成。

える。まず、2003年第16期3中全会決定に「公有制経済を強化し発展させる」という文言が入り、2007年の党大会では、「公有制企業を中心とした所有制度を構築する」「公有制の廃止はまったく認められない」という強い表現になった。そして、この表現は、2012年第18回党大会の胡錦濤報告にも受け継がれている。胡政権のあいだ、「公有制経済の堅持」が強調される一方であったのである。そして、実は「公有制経済の堅持」をめぐる論争は、胡政権期に始まったものではなく、共産党の一部に根深く残ってきたものである。この政治もしくはイデオロギーの論争がどのようなものなのかを理解するため、胡政権期に先立つ鄧小平期、江沢民・朱鎔基期の論争を整理する。

### 1. 鄧小平期（1984～1992年）

中国では、現在も国有企業は民営企業よりも優れていると考える風潮が厳然と残っている。そして、こうした意識が、国有経済堅持の主張を支える社会的な土壌にある。呉（2007）は、国有制崇拜には、ソ連の、とくにスターリンのもとでソ連アカデミー経済研究所によって編纂された『政治経済学教科書』の影響がある、と指摘している。マルクスとエンゲルスが想定した社会主義社会は「自由人の連合体」であり、「社会の名義で生産手段を占有すると、国家は自ら消えてしまう」と考えられていた。この国家と社会の関係が逆転し、国家による所有が社会主義の経済的基礎であると主張したのが、前出の『政治経済学教科書』であるという（呉 2007,165）。

1978年に改革開放が始まると、「国有制の経済基礎の上に市場メカニズムを導入し、市場経済を確立できるか？」が、改革の中心課題となった。これは、上述したような伝統的イデオロギーの信奉者にとっては許しがたいテーマであり、猛反対に遭うことは必至であった。このため、鄧小平をはじめとする改革の指導者は、「論争しない」戦術をとる。当時、文化大革命を経て中国では多くの失業が生まれていた。こうした労働力への就業機会の提供は喫緊の課題となっていた。そのため、個人経済の開放、農民の請負制の開始、郷鎮企業の発展、海外からの外国投資企業の導入が進められる。そして、「論争せずに、大胆に試し、大胆に突き進む」という鄧小平の保護を受けて、非公有制経済（個人経済、私営経済と当時は呼ばれた）の発展が承認されたのである。



1987年に開かれた第13回党大会で、「国家が市場をコントロールし、市場が企業をリードする」というスローガンが提起され、翌1988年には憲法が改正され、「国は私営経済が法律の規定する範囲内で存在し発展することを許す。私営経済は、社会主義公有経済の補完である。国は私営経済の合法的権利と利益を保護し、私営経済に対し誘導、監督、管理を行う」と定められた。イデオロギーの問題を回避するために、国有経済を減らすことなく、全体のパイを拡大させて私営企業に余地を与える、という「増分改革」の方向性が示されたのである。

しかし、こうした動きをイデオロギー的に受け入れられない「左派」勢力は存在し、1989年に天安門事件が起こると、「右に行こうとすると、左の風が起きた」状況になった。1989年6月9日に、鄧小平は「計画経済と市場経済の接合は維持する」と宣言したが、すべての社会活動が停止し、1990年のGDPの成長率が3.8%にまで落ちると、こうしたすべての悪弊は市場経済化を取り入れたためだ、という声が強くなった。1990年2月22日付けの『人民日報』は、「ブルジョワ自由化への反対について」という論説を載せた。さらに、1990年12月17日に、『人民日報』は改めて、「社会主義は資本主義に替わらなければならない」という文章を載せた。「市場経済とは、公有制を廃止し、共産党の領導を否定し、社会主義制度を否定し、代わりに資本主義を行おうとするものだ」と厳しく批判したのである。

これに対し、鄧小平は李鵬（当時、総理）、江沢民（同、党総書記）、楊尚昆（同、国家主席）を呼んで、「社会主義にも市場経済があり、資本主義にも計画コントロールはある。市場経済を導入するからといって、資本主義の道を行くといっただけではない。計画も市場もどちらも重要である」と話したという。そして、1991年1月と3月に、上海市党委員会機関紙の『解放日報』に、「皇甫平」名による「改革開放の牽引役となろう」「開放を拡大しようという意識を強めよう」「改革開放は、徳と才を兼ね備えた幹部を大量に必要としている」という文章が掲載され、改革推進を主張した。そして、1991年8月、ソ連のゴルバチョフ大統領が守旧派に軟禁されて試みられたクーデターが失敗すると、中国でも「左派」の主張をすることが難しいと考えられるようになっていった。

こうしたなか、江沢民は20名余りの改革開放に関する研究を進めてきた経済学者を集め、10月から12月にかけて座談会を開き、「なぜ西側資本主義が死滅していないか」「特色のある中国の社会主義経済をいかに構築するか」を議論させ

た。この議論を通じて「社会主義市場経済」のコンセプトが固まっていったという。そして、1992年1月、鄧小平は家族旅行と称して深圳に赴き、そこで論戦に終止符を打つ宣言をした。「(政策を導入する) 判断基準は、社会主義社会の生産力の発展に利するののか、社会主義国家の国力の増強に利するののか、そして人民の生活水準の向上に利するののか」この3点を基準とする。そして、「計画と市場のどちらが多いかは本質的問題ではない」と指摘した。これが南方講話(同年1~2月に鄧が南方の諸都市を視察した際に行った、改革開放加速を呼び掛ける談話)の重要なポイントである。さらに、1992年6月9日、江沢民は「中国は右を警戒しなければならないが、左傾化を防止することがより重要である」という鄧小平の言葉を紹介した(中国改革 2012)。現在では保守派の権化のようなイメージのある江沢民であるが、保守的なイデオロギーとのぎりぎりの妥協点を探り「社会主義市場経済」という概念を生み出した点には、江の貢献があったことは間違いない。

## 2. 江沢民・朱鎔基期(1992~2003年)

### (1) 「社会主義市場経済体制」の確立

鄧小平の南方講話を経て、「市場経済」はようやく「敏感な言葉」ではなくなる。そして、1992年11月に党の総書記、軍事委員会主席に選出された江沢民は「社会主義市場経済体制」の建設を改革の目標と定め、1993年11月に「中共中央の社会主義市場経済体制の設立に関する若干の問題に関する決定」が発表された(表3)。

この決定では、「公有制は国民経済の主体的地位を占めるべきであるが、地方、産業によってある程度違いがあってよい。公有制の主体的地位は、国有と集団所有の資産が社会総資産において優位を占めることによって示され、国有経済は、国民経済の命脈およびその経済発展に対する主導的影響などの面をコントロールする」と定められた。しかし、「自称『社会主義を堅持する人々』」呉(2007)は、民営経済が国有経済の存立基盤を脅かす状況に反感をもち、1996年から1997年にかけて、4本の「万言書」(偽名による怪文書のかたちでの上申書)が出され、所有制をめぐる論争が再び持ち上がる。

これらの「万言書」の主張は、呉(2007)の要約によると、おおよそ次のとお



りであった。まず、「国有経済は、統一完備された体系を保持する必要がある」  
「国有経済は集団経済を補完しなければいけない」「公有経済は必ず、非公有経済を補完的地位におかなくてはならない」。そして、「政権と所有権を一身に集めた社会主義国家が、政権の力で国有企業を守ることができないのであれば、一種のゴルバチョフ式の誤った路線と漸進的戦術を実行しているのと同じだ」と非難した（呉 2007, 171）。

これに対して、改革派は次のように反論した。まず、「国有経済を高級な所有形態とする、という考え方は、ソ連の『政治経済学教科書』の古い理論の蒸し返しに過ぎず、改革開放の推進の障害となっている」「国家が社会主義的性質を備えているかどうかは、国有経済の占める割合によって決定されるのではなく、共産党が正しい政策をとり、富の分配の両極分化を有効に防止さえすれば、われわれ国家の社会主義的性質は保証されるのである」「公有制は、基金や基金会、合作組織や、社区所有制など多様な形態がある」「中国の実情からいって、有限の国有資本で国民経済すべてを支えることはできず、国有経済は、一般的な競争部門から国家が掌握しなければならない戦略的部門へと集中する」（呉等 1998）。

この論争の帰趨を決めたのは、国有企業の窮状である。1997年の国务院発展研究センターの推計によると、国有経済の業種や企業の分布が基本的に変化させず、国有企業に市場競争力をつけようとすれば、国家は2兆～2兆5000億元を投入する必要があるとされた。内訳は、6000億元が不良債務の処理、1兆8000億元は設備・技術更新のための再投資、そして残りが従業員の年金債務の保証に必要であるというもので、当時の財政には負担できない額であった（呉 2007, 174）。

1997年9月の第15回党大会で、「公有制を主体とし、多様な所有経済がともに発展する」ことを国の基本的経済制度として確定し、この論争に結論を出した。これが文書となったのが、1999年9月に発表された「中共中央委員会の国有企業改革および発展に関する若干の重大問題についての決定」である。この文書は、公有制企業の多様なかたちを定めることを決め、国有企業の有限責任化、株主の確定による会社化、いわゆる「改制」の根拠となった。また同時に、「国有企業の活動する範囲を国有企業の範囲を国家の安全と自然独占の範囲にとどめる」ことを謳っている。

## (2) 国有企業の経営悪化と国有企業の再構築の開始

1992年の鄧小平の「南方講話」以降、民営企業の存在が認められ活発な経済活動への参入が始まると、硬直的なメカニズムと人員を抱えた国有企業は、市場での競争において非公有制企業（個人企業、民営企業および外資系企業）に勝つことができず、経営が悪化し始める。こうした現実のもと、1993年ごろから地方では、地域の試験的運用として、中小の国有企業の「現代企業制度への転換」が行われた。そして、1994年には「資本構造の最適化」政策が18都市で試験的な適用を開始すると同時に、政策による破産も実施された。1996年までには、110都市以上での中小型企業の「増資、技術改造、分流、破産」が進められ、経営状況の改善がめざされた。1994年から1996年のあいだで、増資は200億元、技術改造は800億元、切り離された部門は1万カ所、企業から解雇された人員は258万人、買収された企業は853社、破産した企業は621社に達した（肖 2008）。

しかし、それでも国有企業の経営悪化は止められず、1996年には43%の国有企業が、1998年にはすべての国有企業が赤字に陥る事態となり、国有企業問題の本丸である大型企業に切り込む必要が出てきた。当時の朱鎔基総理は「おおよそ3年で、国有大型企業を現代企業に転換させ、利益を出させ、困難な状況を脱する」ことを目標に掲げた。国有大型企業を現代企業に転換するにあたっては、公有制企業の多様な形態を認めることが必要となったのである。呉敬璉は、この1996年から1997年の論争の末、民営経済は市場経済の重要な構成部分であり、多様な所有制経済はともに発展すべきであるという思想が遍く受け入れられた（呉 2007, 164）、と述べているが、そうともいえないであろう。

当時の社会で国有企業の改革が受け入れられたのは、上述したように国有企業の赤字が膨大でほかに対処法がなかったからという理由に尽きる。経済的に逼迫していたからこそ、保守的なイデオロギーは反対しなかっただけであった。この国有企業がもっとも厳しい困難に直面しているときも、国有企業ゆえに包括的な政策が動員され、国有企業の経営改善が進められた。国有企業を保護しようという思想は今でも根強い。2012年胡温体制の末期に国有経済崇拜の論調がもう一度復活することになる。

## 3. 胡錦濤・温家宝期（2002～2012年）

2002年に胡錦濤が党総書記に就任し、温家宝総理との「胡温体制」が始まる。胡温体制の成立当初は、実はもっとも国有企業改革が進められた時期であった。同年の第16回党大会では「国有資産管理体制を構築すること」「ごく少数の国家独資企業以外は、積極的に株式化、混合所有制度化を進めること」が確認された。このように多様な所有制度を発展させるという目的のなかで、国有企業を効率的に監督する機関が必要であるという認識から、2003年3月、国有資産監督管理委員会の設立が決まった。

また、同年の第16期3中全会で、「中共中央の社会主義市場経済体制をより改善するための若干の問題についての決定」が決議された。この決定では、各論の筆頭に、第15回党大会の決定と同じく「公有制を主体とし、非公有制の発展も促進する」ことが挙げられた。

この決定における公有制企業と民営企業の扱いはおおよそ次のとおりである。まず、「多様な公有制企業を推進する」。非公有制企業については「積極的な発展を導き出すように全力をささげる」。そしてこうした企業の発展を支えるため、「現代的な財産権制度を確立する」としている。公有制企業については、「国有企業の経済活力を向上させる」と同時に、「国有企業が進むことも退くことも可能な流動的な体制をつくる」とし、一方的に公有制企業の地位を保護、拡大しよう、という思想は明示されていない。つづく「国有資産管理体制をより改善し、国有企業改革を深化させる」のなかで、「国有資産管理監督体制の確立」「企業統治システムの改善」「独占体制の打破」が掲げられている。とくに、3番目の独占体制の打破の箇所は、国有企業が独占する産業に競争を導入することを明確に謳っている。そして具体的に、通信、電力、旅客航空については企業改革と企業再構築、鉄道、郵便、都市などについて、政府と企業、政府と資本の分離、政府と事業の分離を行い、自然独占業務についてはモニタリングを強めると指摘している。このように、公有制、非公有制という多様な所有形態を認めながら、相互に競争を通じて優勝劣敗が進むことも認められた。また、国有経済が活動する範囲も戦略的に調整し、「国家の安全と国民経済の命脈にかかわる産業と領域に集中して投資する。その他の業界の国有企業は、資産の再構築、市場での公平な競争による優勝劣敗に任せる」とされ、これは第15回党大会の

宣言と同じである。

しかし、2006年に入り国有資産監督管理委員会が定めた「国有資本調整および国有企業再構築に関する指導意見」（97号文件）では国有資本の定義が微妙に変化する（表4）。国有資本を集中させる分野に、従来の国家の安全にかかわる産業、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（中国共産党第15期4中全会決定）に加え、重要なインフラおよび重要な鉱物資源にかかわる産業が加わっている。この定義は、2009年に制定される「企業国有資産管理法」にも引き継がれる。

「97号文件」は、それまで「戦略的調整」との名のもとで国有経済の活動範囲を限定する動きが反転するきっかけとなった。第15回党大会決定から第16回党大会決定まで受け継がれてきた国有企業の範囲については、「国家の安全」と「成長の重点となる産業」のほかは、「自然独占の産業」に限定されてきた。現実の経済では、技術革新により技術への投資金額が小さくなることで、自然独占が消滅する場合が往々にして起きる。馬・袁・張（2008）や戚（2010）など、政策研究を行っている研究者もこの潜在的な可能性を指摘しており、それに応じて、競争の導入を検討すべきであるという点を指摘している。

しかし、「97号文件」では、国有資産管理監督委員会という一部局が、党および國務院の決定も覆すかたちで、国有企業の範囲を拡大している。実際に、「国進民退」の批判が強い産業は、この拡大された範囲に多く出現している。「重要なインフラ」を提供する産業として国有独占が認められているのは鉄道部であ

表4 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国有企業改革および発展に関する若干の重大問題についての決定」（中国共産党第15期4中全会決定）	「国有資産監督管理委員会の国有資本調整および国有企業再構築に関する指導意見」（国発弁2006、97号文件）
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）北京天則経済研究所課題組（2011）を参考に各文件より筆者作成。

（注）下線部は新たに加えられた項目。

り、「重要な鉱物資源」を扱う産業として、石油加工産業、石炭、鉄鋼そして最近のレアアース産業がある。こうした産業で国有企業が独占的に振る舞う制度的な根拠のひとつが、この「97号文件」であると推測できる。そして、これ以外にも、一部局の政策文書が法律や党の定めを覆す状況が、「国進民退」と呼ばれる現象の背後に存在している。

以上でみた党の決定、政策の歴史を振り返ると、次のような傾向がある。第1に国有企業を崇拝、尊重する傾向は根強く残っている。国有企業の効率が悪く、民営企業の旺盛な発達を目にしても、国有企業の存在を完全に否定することはなかった。「社会主義市場経済体制」という言葉と、国有企業の比率の大きさは、独立した関係にあることは認められた。たとえ国有企業の数が減っても、経済全体に影響する力が大きければよい。第2に、国家が法律などを通じて、企業に影響を与えられればよい、という見方も提出されている。しかし、大胆な国有企業の戦略的調整を決めた第15回党大会決定とそれに関連する政策にしても、国有企業の競争力を維持するための財政負担が大きすぎるゆえに認められた、という側面がある。国家の財力が回復すれば、やはり国有企業を維持、拡大したい、とする論調は根強く残っている。胡政権期の第16回党大会および第17回党大会での決定では、社会主義市場経済体制をより完全にすることを謳ったが、ここに至っても国有企業の完全民営化は示されなかったのである。そして、1990年代の改革と2001年からのWTO加盟という大きな政策の影響で、2000年代に中国の経済規模は4倍にまで拡大する。こうした経済規模の拡大で潤沢になった財政資金をもって、国有企業の規模拡大、投資の拡大による競争力の回復を図ろうという動きも出てきた。2010年代になってからの左派による国有企業賛美の動きには、こうした論争の経緯が力を与えていた可能性がある。

### おわりに——習近平体制のスタンスと展望——

経済的な側面からみた場合、「国進民退」と呼ばれる現象は、非効率性の源泉になっている。国有企業に対して民営企業が不利な立場にあるという不平等さだけでなく、非効率な国有企業がさまざまな資源を占有している結果、中国経済全体に非効率性をもたらしている。さらには、中国企業のイノベーション

能力の育成も阻んでいる可能性がある。中国経済が完全雇用の時代、さらには高齢化の時代を迎えようとする今、こうした非効率性を排除することが、経済成長を維持するために不可欠である。こうした見方は、経済学者のあいだでは広く共有されている。しかしながら、胡政権のあいだ、それが政策に反映されることはなかった。すでにみたように、2012年11月に開かれた党大会での胡錦濤報告では、「公有経済の地位を揺るぎなく固めて発展させ、非公有制企業の支持も揺るぎなく行う」ことが再確認されたのである。

党総書記に就任した習近平は、「国進民退」の推進を可能にした権力の濫用に歯止めをかけようという方向性を打ち出している。たとえば、「どのような組織や個人も、憲法を遵守しなければいけない」と述べ、「以法治国」を自身の政治方針として掲げた。また、深圳を訪問して、「改革を進める」と宣言した。2013年1月には、反腐敗の文脈で、「すべての権力を制度の籠のなかに閉じ込めなければならない」と改めて述べている。そして、2013年3月の政治協商会議および全国人民代表大会において、鉄道部を廃止し、交通運輸部の一部局とし、鉄道事業を担う部門を国有持ち株会社に移行することが発表された。「発展」の名のもとに政府と企業の分離すら拒否してきた独立王国はようやく、政府から分離されることになる。

石油工業部や鉄道部に象徴される権力と国有企業が結託した利益団体を解体するのは、一筋縄ではいかないであろう。しかし、2011年から2012年にかけて、国有企業も独占禁止法の運用の対象にしようとする官庁の動きはあり、利益団体の網の目が国の隅々まで張り巡らされているともいえない状況である。また、WTO加盟の際のコミットメントの実施状況を海外から問われた場合には、政府は対応を迫られることになる。国の内外からの「法治の徹底」を求める声が、「国進民退」を消滅させる可能性はまだあるといえよう。

#### 【注】

- (1) 鉄道については、2013年3月に鉄道部分は企業（中国鉄路総公司）となった。

#### [参考文献]

<日本語文献>

加藤弘之・渡邊真理子・大橋英夫 2013. 『21世紀の中国 経済篇——国家資本主義の光と



影——』朝日新聞出版。

吳敬璉 2007. 青木昌彦監訳, 日野正子訳『現代中国の經濟改革』NTT 出版。

<中国語文献>

北京天則經濟研究所課題組 2011. 「国有企業の性質, 表現与改革」(未発表報告)。

陳清泰主編 吳敬璉・蔣黔貴編 2008. 『重塑企業制度——30年企業制度變遷——』北京: 中国發展出版社。

韓朝華 2010. 「国有工業の産業批准, 効率与進退」『探索与争鳴』2010年第4期。

胡鞍綱 2012. 「“国進民退”現象の証偽」『国家行政学院学報』2012年第1期。

馬駿・袁東明・張永偉 2008. 「壟断産業の国有企業改革」陳清泰主編, 吳敬璉・蔣黔貴編 2008. 『重塑企業制度——30年企業制度變遷——』北京: 中国發展出版社。

戚聿東 2010. 「壟断行業領域の国有資產管理體制模式」鄭海航・戚津東・吳冬梅編『国有資產管理體制与国有控股公司研究』北京: 經濟管理出版社。

宋克勤 2010. 「国有資產の含義, 效能, 定位和管理」鄭海航・戚津東・吳冬梅編『国有資產管理體制与国有控股公司研究』北京: 經濟管理出版社。

吳敬璉・張軍拓・劉世錦・陳小洪・王元・葛延風等 1998. 『国有經濟的戰略性改組』北京: 中国發展出版社。

肖慶文 2008. 「国有企業財務——資產資本化和結構重組——」陳清泰主編, 吳敬璉・蔣黔貴編『重塑企業制度——30年企業制度變遷——』北京: 中国發展出版社。

張文魁 2008. 「国有資產管理體制回顧」陳清泰主編 吳敬璉・蔣黔貴編『重塑企業制度——30年企業制度變遷——』北京: 中国發展出版社。

鄭海航・戚津東・吳冬梅編 2010. 『国有資產管理體制与国有控股公司研究』北京: 經濟管理出版社。

中国改革 2012. 「改革是怎样重啓的——社会主义市場經濟體制由来——」2012年12月3日。

中華人民共和國国家統計局編 2011. 「中国統計年鑑2011」北京: 中国統計出版社。