

第 1 章

中国におけるマクロ経済政策の決定プロセス

唐 成



はじめに

2008年9月のリーマン・ショック以降の中国経済は、4兆元（1元＝14円とした場合56兆円）を含めた迅速な景気刺激策の実施によって、世界経済回復の牽引力になっている。しかし、このような景気刺激策はどのように決定されたのだろうか。中国経済がグローバル経済の影響を受ける度合いが強まるにしたがって、経済政策の決定プロセスへの注目もますます高まる。とくに、中国共産党（以下、中共、または党と略す場合がある）、あるいは「中央領導」と呼ばれる人々はどのように経済政策上の意思決定を行ったのだろうか。

本章の目的は、政治経済学の視点から、中国のマクロ経済政策の決定プロセスを分析することである。現代中国の政治経済学の分析には、すでいくつかの研究成果がある。たとえば、Riskin [1987]、中兼 [1992]、Huang [1996]、三宅 [2006]などが挙げられる。しかしそれらの研究はいずれも計画経済期ないし改革・開放初期を中心とした、中国の経済体制や経済政策のあり方を解明しようとする研究であった。また、国分 [2004]が国家計画委員会の栄枯盛衰の歴史を詳細に分析したほか、大西 [2005]は北京駐在体験をもとに、中央部門間の権力関係を中心に、中国の経済政策決定メカニズムをわかりやすく解説している。田中 [2007]は江沢民政権下の1996年以降の経済政策とそれに関する指導思想の変化を考察した。

張・周 [2008] は、とくに地方政府に焦点を当て、中国の経済成長を、地方財政の分権化、地方政府の官僚昇進、地方（政府）間の競争などの角度から、理論的また実証的な分析を行っている。朱 [2008] は豊富なデータを用いて、政策決定プロセスにおける官僚の階級構造の分析結果から、司局級官僚が実質上最も政策決定の資源をもっていることを明らかにしている。また、周 [2008: 23-24] はマクロ経済コントロールの主体は地方政府ではなく、中央政府であることを指摘している。

しかし、既存の研究において、経済政策の決定プロセスを制度的に明らかにした分析はほとんどなかったといえる。そこで、先行研究との差別化を図るために、本稿では中国におけるマクロ経済政策がいかなるプロセスによって決定および実施されるのかを明らかにしたい。この分析を通して、中国のマクロ経済政策の決定プロセスにおける、誰が (who)、いつ (when)、どのぐらいの期間 (period)、どのような方法で (how)、どのような場で (where)、などを明らかにしたい。また 2008 年を事例として、世界的な経済危機に対する中国の経済政策の決定プロセスを検証したい。

とはいえ、中国におけるマクロ経済政策の決定プロセスを明らかにすることはかなり難しい。本章にとっての最大の問題は先行研究が極めて少ない点である。その理由としては、中国のマクロ政策決定に関する諸事項は基本的に公にされることがなく、ブラックボックスであることが挙げられる。また、政策決定に関する実務者へのヒアリングが必ずしも容易ではないこと、ヒアリングができたとしても規律によって話せない内容もあり、多くを聞き出すことが難しいことも挙げられる。さらには、指導者の個性が政策決定プロセスに大きく影響する可能性があることなども分析を困難にしている理由として考えられる (大西 [2005: 11])。もちろん、本研究においても政策決定プロセスの研究に関するさまざまな制約が解消されたわけではない。しかし、本章を通じて、中国におけるマクロ経済政策の決定プロセスの特徴と、中国の特色の一端を明らかにすることはできるだろう。本章では、仮説的な結論として、中国におけるマクロ経済政策の決定プロセスはすでに制度化されているものの、経済危機に対応する際には「臨機応変な裁量政策」の決定が同時に存在するとの見方を示した。

本章の構成は以下のとおりである。第1節では、マクロ経済政策と「宏観調控」（日本語のマクロコントロールにあたる中国語）の相違点を明らかにしたうえで、中国におけるマクロ経済政策の決定部門の分類を試みる。第2節では、マクロ経済政策の決定の場としての中央経済工作会議に焦点を当て、すでに制度化された政策決定のプロセスを明らかにする。第3節では、2008年を事例として、世界的な金融危機に対応するための経済政策の決定プロセスを分析する。そして最後に結論と今後の課題を述べる。

第1節 マクロ経済政策とその決定部門

1. マクロ経済政策と「宏観調控」

標準的なマクロ経済学では、金融政策は財政政策と並んでマクロ経済政策の両輪をなすものである。もちろん、場合によって貿易政策も含まれるだろう。しかし、中国のマクロ経済政策を語る場合には、日本語のマクロコントロールにあたる「宏観調控」という中国語がしばしば使われている。あるいはマクロ経済政策と「宏観調控」が同時に使われる。たとえば、2008年下半期のアメリカのサブプライムローン問題がもたらした世界経済の同時不況に対処して、中国の国務院常務会議では、次のような政策転換が述べられている。「経済成長を保つことが現在の宏観調控の最重要任務である。そのために、大胆かつ慎重なマクロ経済政策を取り入れることが重要で、効果的な財政、金融および貿易などの政策を打ち出すことによって、持続的な経済成長を保っていく」⁽¹⁾。

ただ「宏観調控」には明確な定義はなく、典型的な造語に過ぎない。劉[2006]によれば、この造語が最初に登場したのは1984年10月20日に発表された「経済体制改革に関する中共中央の決定」のなかで、「経済をより活性化するためには、宏観調控をより重視しなければならない」とある。また1985年8月13日付『人民日報』の社説にも、当時の固定資産投資の過熱化に対して「このような現象をもたらしたのは、一部の幹部が地方の

ミクロ経済を重視するあまりに、党中央と国務院による“宏観調控”の指示を軽視したからである」とあるように「宏観調控」の言葉が使われている。

さらに、1988年の中国経済の過熱化やインフレという状況に対して、1988年9月26日に発表された「中国共産党第13期中央委員会第3回全体会議における報告」のなかで、「今回の過熱気味の経済状況を抑制し、経済秩序を正すためには、新旧体制転換時期の宏観調控の強化と改善を結合する必要がある」、「経済的、行政的、法律的、規律的および思想政治工作の手段を総合的に運用することによって“宏観調控”を行う」という指摘がなされ、現在の「宏観調控」の用法が定着するようになった。

後述する中央経済工作会議の国務院総理（行政府の長、以下、総理）の報告や全国人民代表大会（日本の国会に相当、以下、全人代）の政府活動報告の起草に参加している劉樹成によれば、最近の「宏観調控」には以下の3つの組み合わせがある（劉 [2009: 193-194]）。（1）手段の組み合わせとしての経済的、法律的、行政的な手段、（2）政策の組み合わせとしての貨幣政策、財政・税収政策、土地政策、産業政策、貿易政策、為替政策などの手段、（3）政策手段の組み合わせ、たとえば金融政策は預金準備率、金利、公開市場操作、窓口指導など。

このように、「宏観調控」はマクロ経済政策に比べて、より広い概念の政策手段である。ところが、実際にこれまで中国の景気対策としての宏観調控のうち最もよく使われている手段は財政政策と金融政策である。したがって、本章の分析対象が短期的な景気対策であることから、以下の分析では、「マクロ経済政策」で統一することにする。

2. マクロ経済政策の決定部門

中国のマクロ経済政策が決定されるプロセスを考える際には、どのような人々がかかわっているかが重要である。民主主義社会においては、政策決定のアクターは、政治家、有権者、利益集団、官僚などである。これらのアクターはそれぞれ独自の行動基準に従って、政策決定に影響を与える。たとえば、政治家の行動基準には、政権の奪取・維持だけを目的としてい

る政権志向型（office-motivated）と、政権の座よりもどのような政策が実施されるかに関心をもつ政策志向型（policy-motivated）の2つのタイプがある。また最近の理論モデルでは、市民の経済厚生を最大化するように政策を選択する政治家や、利益集団への所得移転を目的とする政治家など、さまざまなタイプがあるという（小西 [2009:3-4]）。

中国の政治システムにおいて、政策決定のアクターは中国共産党、政府（中央と地方の政治官僚）、利益集団などに分類することは可能であるが、共産党が政府を指導する立場にあることは周知の事実である。唐 [1997: 20] が「中共中央が政策の決定権を独占しており、重大な政策問題に関しては、中共中央が最終決定を下している」と指摘するように、国家の重大な政策決定においては中国共産党が絶大な影響力をもっているといえよう。当然ながら以下で明らかにするように、中国経済に関する重要な政策決定もまた中共中央が深くかかわっている⁽²⁾。

本節では、マクロ経済に関する政策決定機構について、その権力関係と政策決定への影響力から、中国共産党の最高決定機構とその政策調整機構、最高の行政機関である国務院とそのマクロ経済政策にかかわる主管部門とその補助部門などに分類し、それぞれの役割を明らかにする。

(1) 中央政治局・中央政治局常務委員会

中国共産党の最高決定機構として、中央政治局と中央政治局常務委員会があり、「中共中央」と呼ばれる。中央政治局では、全国代表大会と中央委員会が確定した路線、方針、政策にもとづき、中共中央名義の政策の討議と決定が行われる。また、中央規律検査委員会、中央軍事委員会および全人代党委員会、国務院党組（党グループ）が提出する重大な事項も審議される。このように、中央政治局は重大な政策決定権をもっている。しかし、その会議は通常月1回のペースであるため、実際に政策決定のコアになるのは週1回のペースで開催される中央政治局常務委員会会議であると考えられる⁽³⁾。

これについて、総理と全人代常務委員会常務委員長（国会議長に相当）を歴任した李鵬は2002年10月19日の日記に次のように記録している。「午

前9時、中央が会議を開き、来年（2003年—筆者注）の財政問題を討論する。国務院は国債発行額について、(1) 1300億元、(2) 1400億元、という2つの案を提起した。私は来年度新しい指導層が就任するため、まだ未確定な要素も多いので、権力移行を順調に進めるために、来年の国債発行額を1400億元とする案に同意した。他の常務委員も私の案に同意してくれた。江沢民同志は『私が経済問題に口を出すのはこれが最後である。十六大（2002年開催の党第16回全国代表大会—筆者注）以降は新しい指導層が自分で決めていく』と述べた」（李[2007: 1692]）。

このように、財政問題にかかわる重要な方針は財政部でも、国務院でもなく、中央政治局常務委員会で決められていたことが明らかである。このことから、後に明らかにするように、2008年11月5日の国務院常務会議で決定した4兆元の景気刺激策は中央政治局常務委員会会議で最終的に確定され、11月9日に正式発表されたと考えられる。

(2) 中央財經領導小組

中共中央の経済、財政に関する政策調整機構として、中央財經領導小組（「領導」は中国語で、日本語訳は「指導」である。しかし、「領導」は強制力をもった指揮を意味する）が挙げられる。中央財經領導小組の職能は、中央政治局が経済事項を審議、決定するための議事・協調であると規定されている。小組のメンバーは表1のとおりである。経済事項を主管する中央政治局常務委員会委員、中央政治局委員、中央委員であると同時に、国務院常務会議メンバーおよび主要経済部門の閣僚でもある13名により構成される。

中央財經領導小組の役割は、唐[1997: 48-51]によれば、党内の行政担当機構としての政策研究と政策決定である。また、邵・蘇[2007: 96]は財政経済工作の方針政策と財經事務の重要な決定機構である中央政治局および中央政治局常務委員会に対し、各方面の政策に関する具体的な提言と案を提出すると指摘している。このように、経済政策に関しては中央財經領導小組が大きな権限をもっており、その提案や案は中央政治局常務委員会を通じて実施される。

表1 中央財經領導小組メンバーの党内ポストと政府内ポスト

肩書き	氏名	党内ポスト	政府内ポスト
組長	温家宝	中央政治局常務委員会委員	國務院総理
副組長	李克強	中央政治局常務委員会委員	國務院副総理
	回良玉	中央政治局委員	國務院副総理
	張徳江	中央政治局委員	國務院副総理
	王岐山	中央政治局委員	國務院副総理
	秘書長	馬凱	中央委員
	張平	中央委員	国家發展改革委員会主任
	謝旭人	中央委員	財政部長
	周小川	中央委員	中国人民銀行行長
	李榮融	中央委員	國務院国有資産監督管理委員会主席
	尚福林	中央委員	中国証券監督管理委員会主席
	呉定富	中央候補委員	中国保険監督管理委員会主席
副秘書長・ 辦公室主任	朱之鑫	中央委員	国家發展改革委員会副主任

(注) 李榮融は2010年8月24日に退任し、後任は王勇になった。

(出所) 筆者作成。

(3) 國務院とマクロ経済政策にかかわる主管部門

政府部門として、國務院は「最高の国家権力機関の執行機関であり、最高の行政機関である」と憲法に規定されている。2004年以降、國務院には、政策決定に関する2つの重要な会議がある。1つは國務院の各部門の責任者らによって構成される國務院全体会議である⁽⁴⁾。ただし、行政府の最高意思決定の場である國務院全体会議は、年に1～2回しか開催されないため、むしろ通常毎週開催される國務院常務会議が重大事項に関する決定権限をもっていると推測される。國務院常務会議は総理、副総理、國務委員(副総理に相当)、國務院秘書長によって構成されている。たとえば、2008年11月に打ち出された4兆元の景気刺激策の決定はこの國務院常務会議で行われた。先の表1でも分かるように、中央財經領導小組のメンバーのほとんどは政府の主要経済部門の閣僚であるため國務院常務会議のメンバーでもある。したがって、國務院常務会議は実際に政策の決定や制定、執行に深く関与しているといえる。

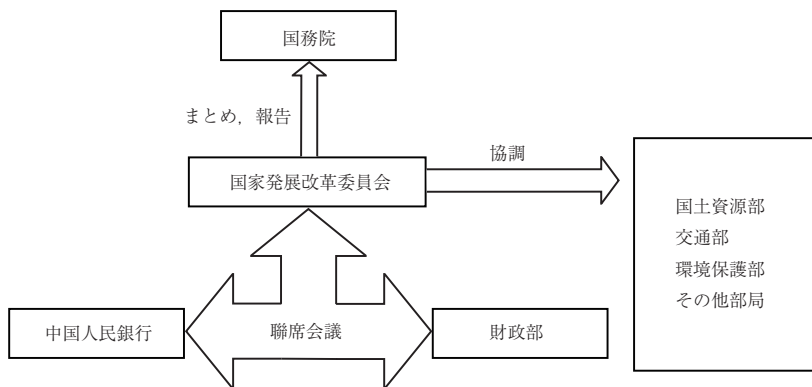
また、國務院のマクロ経済政策にかかわる主管部門として、国家發展改革委員会が総合的な協調(調整)部門であり、財政部は財政政策を、中国

人民銀行は金融政策をそれぞれ主管する。さらにそれぞれのマクロ経済政策の補助部門として、国家税務総局，国家外匯管理局，中国銀行業監督管理委員会などが挙げられる⁶⁾。

筆者の国家發展改革委員会および中国人民銀行へのヒアリングをもとに、マクロ経済政策の制定，執行をめぐる関係部門の相関関係を表したものが図1である。国家發展改革委員会，財政部および中国人民銀行の3部門は定期的，または不定期に聯席会議を開き，経済情勢の分析や政策執行状況の確認，國務院への経済状況の報告，政策提言などを行っている。そのほか，国土資源部が土地政策，交通部や住宅和城郷建設部などがマクロ経済政策の関連部門としてしばしば参加している。複数の部門にまたがる政策の制定と執行の場合は，主に国家發展改革委員会がその調整役となり，たとえば「国土資源部，国家發展改革委員会」というような連名でしばしば通知が出されている。

このように，国家發展改革委員会は多くの権限をもつ中央部門である。とくに産業政策の制定と重要なプロジェクトの審査権限を通じたマクロ経済政策の機能をもっている。またマクロ経済政策の改善と強化を主導する総合政策部門であり，日常的に党と政府の最高意思決定機構，あるいは全人代常務委員会などへの経済報告を担当することが多いことから，自らの

図1 マクロ経済政策の策定・執行をめぐる関係部門の相関関係



(出所) 筆者作成。

政策志向を政策に反映させるチャンネルを多数有している。さらに、中央経済工作会議の起草文書の作成を担当し、国家発展改革委員会副主任は中央財経領導小組の辦公室主任を兼務している。その意味では、マクロ経済政策の決定や政策変更を行う際に、国家発展改革委員会は間接的に財政政策と金融政策に影響を及ぼしているとも考えられる。

このように、中央政治局および中央政治局常務委員会は中国の重大な経済政策に関する最終的な決定権をもっている。そのなかで、経済政策に関する具体的な提言や政策を行うのが中央財経領導小組である。しかし中央財経領導小組のメンバーのほとんどは国務院常務会議のメンバーであるため、国務院常務会議も実際に政策の決定と制定、執行に深く関与しているといえる。

第2節 中央経済工作会議と経済政策の決定プロセス

本節では中央経済工作会議に注目し、前述したアクターが、実際のマクロ経済政策の決定プロセスにおいて、それぞれどのような役割を演じているかを考察する。

1. 中央経済工作会議

当年度の経済運営の実績を評価し、次年度の経済運営の基本方針を話し合い、経済政策の方向性を決定する重要な場（where）が、毎年11月末、または12月初めに開催される中央経済工作会議である。また、次年度の3月に開催される全人代での政府活動報告の内容もこの中央経済工作会議で決定された経済政策の方向性と重点項目に沿っていることから、中央経済工作会議は経済政策の重要な公式決定の場であることがわかる。

中央経済工作会議の重要性は、その参加メンバーの構成からも明らかである。一級行政区（省・自治区・直轄市）および計画単列市（日本の政令指定都市に相当）の党と政府の責任者、新疆生産建設兵団の党と政府の主

表2 1997年以降の中央経済工作会議で決定した経済政策方針一覧

開催期日	次年度経済運営の基本方針	財政政策の運営方針	金融政策の運営方針	財政支出伸び率の実績	M2伸び率の実績
1997年12月9～11日	経済の平穏で比較的速い発展の維持	適度に緊縮	適度に緊縮	16.9	14.8
1998年12月7～9日	積極的な財政政策の継続	積極	積極	22.1	14.7
1999年11月15～17日	国有企業改革を重点的に進める	積極	積極	20.5	12.3
2000年11月28～30日	マクロコントロールの改善と強化	積極	緩和	19.0	17.6
2001年11月27～29日	内需拡大	積極	緩和	16.7	16.8
2002年12月9～10日	積極的な財政政策と穏健な貨幣政策の実施	積極	穏健	11.8	19.6
2003年11月27～29日	マクロ政策の連続性の保持	積極	穏健	15.6	14.7
2004年12月3～5日	マクロコントロールの成果を固める	穏健	穏健	19.1	17.6
2005年11月29日～12月1日	マクロコントロールの改善の継続	穏健	穏健	19.1	17.0
2006年12月5～7日	経済の平穏で比較的速い発展の維持	穏健	積極	23.2	16.7
2007年12月3～5日	総量のコントロール、物価の安定、構造の調整、バランスの促進	穏健	緊縮	25.7	17.8
2008年12月8～10日	経済の平穏で比較的速い発展の維持	積極	適度に緩和	21.2	27.6
2009年12月5～7日	経済発展方式の転換	積極	適度に緩和	11.4	17.0

(注) 2010年のM2と財政支出の数値は日標値である。

(出所) 「人民日報」などの報道により筆者作成。

要責任者、党中央の関係部門、国務院の各部門および関連機関の主要責任者、人民解放軍の各総部および武装警察部隊の主要メンバーなどからなる。ただし、中央経済工作会議の重要性は経済分野に限らず、全般的な政策決定の役割を果たしている点にある。趙[1998: 76]は党の政策決定において、一般的に中央委員会が開かれる前に開催される「中央工作会議」がより重要な役割を担うと指摘している。

中央経済工作会議は1993年12月、当時の経済過熱に対処するため、国務院がマクロコントロールや経済の軟着陸をめぐる政策を議論する会議を主催したことから始まった。翌1994年からは中共中央と国務院との共催の形になり、2009年までに計19回行われている。

表2は1997年以降の中央経済工作会議で決定された次年度の経済運営の基本方針（総基調）および財政政策と金融政策の推移をまとめたものである。この表から、次年度のマクロ経済政策の基本的な方向性は毎年異なるものの、経済成長を維持していく連続性を読み取ることができる。

これによれば、1997年に起きたアジア金融危機を機に、中国は1998～2004年の7年間、積極財政政策を実施した。そしてその時々々の経済状況をふまえて、積極（緩和に相当）と穏健（中立スタンスに相当）を組み合わせた金融政策を実施した。2005年には財政政策と金融政策は共に穏健（双穏健）だったが、2006年に金融政策を緩和に転換させた。2007年に入り、不動産市場が過熱し、物価が大幅に上昇し、株価指数も急激に上昇したため、2008年の経済運営では「双防」、すなわち経済過熱とインフレの抑制という目標を打ち出して、引き締め金融政策を採用した。後に述べるように、2008年はアメリカ発の金融危機による世界経済の大幅な悪化を受け、マクロ経済政策の方向性は7月から修正され、9月には完全に転換したのである。また2009年に入ると中国が景気回復を達成したことを受けて、2009年の中央経済工作会議では2010年のマクロ経済政策では積極財政政策と適度に緩和する金融政策が維持されたものの、経済運営の基本方針では経済発展方式の変換に重点が置かれた。

2. 経済政策の決定プロセス

中央経済工作会議で次年度の経済政策が決定されるまでには、通常（1）情勢認知、（2）草案作成、（3）政策決定という3つの段階があり、約半年かかると考えられる。

情勢認知の段階では、次年度のマクロ経済政策の方向性や政策執行のための重点項目を確定するうえで、経済情勢の正確な判断が不可欠である。中央政治局常務委員会委員にとって中共中央および國務院の機構内部から上げられた情況分析のほかに、とくに外部の専門家、学者や経済界などからの意見聴取、そして彼ら自身による地方視察が、経済情勢の正確な判断、政策形成および政策決定を行ううえで、重要な情報収集のチャンネルと考えられる。このため、一般的に6、7月頃、中央政治局常務委員会委員や國務院主要メンバー、主要経済部門の責任者による地方視察が集中的に行われる。この視察には、経済事項を所管とする各部門の高官やシンクタンクの研究者たちも随行することが多い。

たとえば、2009年5～10月の中央政治局常務委員会委員による地方視察は、5月6カ所、6月13カ所、7月7カ所、8月6カ所、9月6カ所、10月4カ所、11月2カ所にのぼった⁶⁾。6月には、胡錦濤の1カ所（黒竜江省）をはじめ、温家宝は4カ所（陝西省、湖南省、河北省、山東省）、習近平は2カ所（甘肅省、新疆ウイグル自治区）、李克強2カ所（河北省、河南省）、賈慶林1カ所（遼寧省）、李長春1カ所（浙江省）、周永康1カ所（安徽省）となっており、9名の中央政治局常務委員会委員のうち8名が地方視察に出かけている。

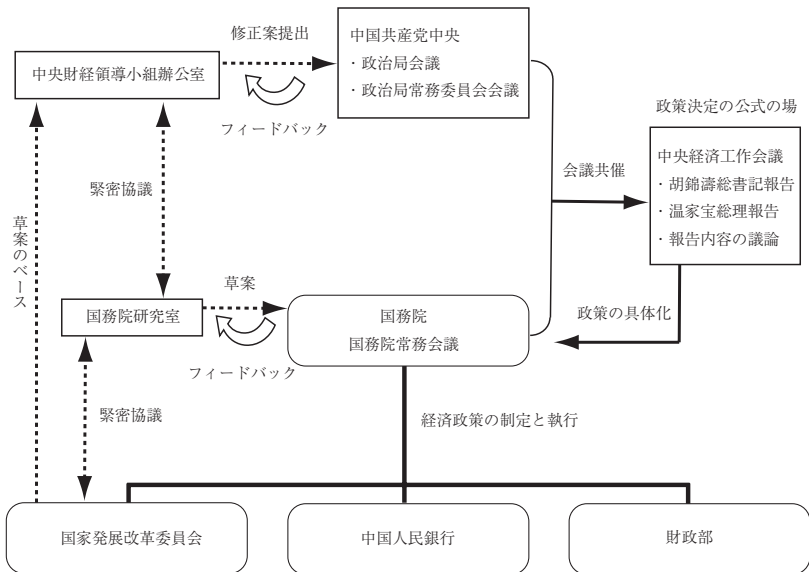
6月に集中的に中央政治局常務委員会委員の地方視察が行われるのは、7月に定例の経済情勢分析と今後の経済工作に関する中央政治局会議が開かれるためである。この会議は当年上半期の経済運営の情勢分析と同下半期の経済政策の執行に当たっての方向性を再確認する重要な役割を果たしていると考えられる。たとえば、2008年7月25日の中央政治局会議では、2007年末の中央経済工作会議で決定された「双防」（経済過熱とインフレの抑制）から「一保一控」（経済の平穏で比較的速い発展の維持とインフ

レの抑制)へと経済政策の正式転換を決定している。

草案作成は9月末か10月の国慶節を過ぎた頃、中央経済工作会議の報告文書起草小組が招集され、全体会議が開かれるところから始まる⁽⁷⁾。図2が示すように、起草小組は3つで、党と政府の政策担当機構に設置される。そのうち、党については中央財經領導小組辦公室が中心となり、総書記の報告の草案を作成する。そのために党の関係部門や中央党校の学者などが集められる。また中央辦公庁が情勢認知段階での地方視察の調査報告を含めて、各方面の意見を集約し、中央財經領導小組に議題として提示する。

政府には2つの起草小組が置かれ、総理の報告の草案を作成する。1つは國務院研究室を中心とし、國務院辦公庁、國務院發展研究センター、中国社会科学院などの政策研究機関も参加する。もう1つは国家發展改革委員会である。文字どおり中央経済工作会議は経済の専門性が高いため、総書記と総理の報告の起草は国家發展改革委員会の報告内容をベースに進められる。劉

図2 次年度マクロ経済政策の決定プロセス



(出所) 筆者作成。

樹成によれば、中央政治局常務委員会会議での議論も、総書記と総理の報告も、基本的に国家発展改革委員会の報告にもとづくものである。この3つの起草小組はお互いに緊密に協調しながら、草案の作成を進めていく。また、中央政治局常務委員会委員兼総理の温家宝は1992年に中央書記処書記になってから、一貫して中央経済工作会議の報告の起草にかかわっているという。したがって、草案作成段階において、温家宝の考えがかなり反映されていると思われる。しかしながら、図2で示すように、総書記報告および総理報告の草案はそれぞれ中央政治局常務委員会会議および国务院常務会議において議論され、何度も修正されていることは容易に想像できる。

その様子は李鵬によって記録されている。李鵬は2000年11月9日の日記に「午前、中央は財経領導小組が提出した経済工作会議（2000年の中央経済工作会議のこと―筆者注）の政策文書を討論するための会議を開いた。会議では、1500億元の国債を発行することに同意した」と記している（李[2007:1600]）。ここから中央財経領導小組が作成した中央経済工作会議の報告草案が中央政治局常務委員会会議で議論されていることがわかる。

また、2000年11月28日に中央経済工作会議が開催される直前の中央政治局会議における政策決定の様子も李鵬によって明らかにされている。李鵬は2000年11月24日の日記に「午前、中央は来年度（2001年―筆者注）の経済工作の方向と社会保障システム問題に関する会議を開いた。主に地方の中央政治局委員の発言であるが、常務委員もときどき発言を入れる。このなかで、草案の6ページ目のインフレをめぐる、6名の委員から異なる意見の発言があり、最後に江沢民氏が結論を述べた」と記している（李[2007:1601]）。このように、中央経済工作会議が開催される前の中央政治局会議において、次年度マクロ経済政策をめぐる、活発な議論が行われた様子がうかがえる。

中央経済工作会議に関する公式の報道は、総書記と総理の報告内容の発表に限られている。しかし、劉樹成の講演内容⁸⁾と李[2007]から、この3日間の会議の主な流れは次のように推測される。

1日目の全体会議では、午前中に総書記が国内外の経済情勢の分析と判断の報告を行い、次年度の経済運営に対する指導思想、全体的な要求と主

要経済の目標などを打ち出す。午後は総理が政府を代表し、党の要求に対して、次年度の経済の主要目標、経済の重点項目、主要政策動向、具体的な措置などに関する報告を行う。

2日目は華東、華北などの地域に分かれて、1日目の2つの重要な報告に対する討論を行う。とくに地方政府のリーダーたちが地元の経済状況にもとづき、次年度の経済対策に対する要求を申し入れたり、今後の景気対策などへの独自提言を行う。そして起草小組がこれらの意見を集約する。

3日目の全体会議では、午前中に2日目の議論を踏まえて、地方代表数名が発言し、総理が総括を行い、午前で閉幕となる。

このように、「総書記報告→総理報告→参加者メンバーによる報告の議論→地方代表発言→総理総括」という会議進行のプロセスをみると、党が政府に対して、経済政策において指導的な立場にあるといえる。また、この会議では、次年度の経済政策をめぐって、かなり真剣な議論が行われていることもうかがえる。

以上の考察から、中央経済工作会議で決定される次年度の経済政策の決定プロセスはすでに制度化されていることが明らかになった。この経済政策の決定プロセスは3つの段階に分かれている。まず中央政治局常務委員会委員による地方視察に始まる情勢認識の段階。次に国家発展改革委員会の報告をベースに、中央財經領導小組と國務院研究室が総書記報告と総理報告の草案を作成する段階。最後は國務院常務会議、中央政治局常務委員会会議による最終草案の審議を経て、中央政治局会議で、経済政策の内容が確定される段階。

それでは、2008年の経済政策も、一般的に制度化された決定プロセスをたどったのだろうか。次節で検証してみる。

第3節 危機対応政策の決定プロセス

2008年、経済政策の方向性は前例になく1年のうちに3回修正または変更された。アメリカのサブプライムローン問題を発端とする世界経済の

悪化が中国経済に深刻な打撃をもたらしたためである。本節では、このような景気の急激な変動の下で、中国政府がどのような危機対応の政策を打ち出したのかということを含め、その危機対応の政策決定プロセスを明らかにしたい⁽⁹⁾。

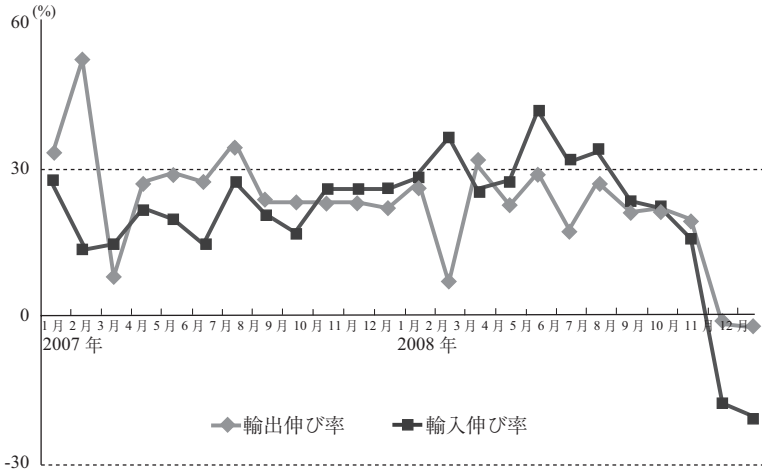
1. 金融政策

2007年12月の中央経済工作会議で決定された2008年の経済運営の最重要目標は「双防」(経済過熱とインフレの抑制)であった。このため、その後、穏健なスタンスの財政政策と引き締め金融政策が実施された⁽¹⁰⁾。しかし、2008年6月13日に開催された省・自治区・直轄市・中央部門の主要責任者が参加する経済情勢分析会議では、インフレ抑制が依然マクロ政策の目標とされていたものの、「引き締め金融政策」という表現は消滅した。田中[2009]は、この時点でこれまでの金融政策の方向性を維持していくことが困難であったと指摘している。

経済政策の方向性の大きな転換点となったのは、2008年7月25日の中央政治局会議である。この会議で、マクロ経済政策の目標が「一保一控」(経済の平穏で比較的速い発展の維持とインフレの抑制)へと転換された(『人民日報海外版』2008年7月26日)⁽¹¹⁾。これを受けて、財政部と国家税務総局は「国务院の許可により、8月1日から一部の紡績品、衣料の輸出還付税率は11%から13%に引き上げる」と発表した⁽¹²⁾。また、中国人民銀行は8月4日、中小企業への貸出増のため、2008年度の与信規模の拡大に同意し、そのうち全国性商業銀行と地方性商業銀行の与信規模をそれぞれ5%と10%に引き上げた(『人民日報』2008年8月6日)。この一連の動きは、金融政策がこれまでの引き締めから緩和に転じる前兆であったといえる⁽¹³⁾。

しかし世界経済の急激な悪化を背景に、輸出不振が次第に深刻な問題となってきた。図3に示すように、2008年8月の輸出伸び率は前月の26.7%から21.1%に、輸入の伸び率も前月の33.7%から23.0%に大幅に減速した。また同時期の工業付加価値額の伸び率も前月の14.7%から12.8%

図3 輸出と輸入の伸び率（対前年同期比）



(出所) 筆者作成。

に低下した。それを反映する形で、GDP 伸び率は1-3 月期 10.6%から4-6 月期 10.1%に、さらに7-9 月期は9%へと下降していた。

8月の経済指標の発表を受けて、9月15日の午後、中国人民銀行は同月16日から金融機関の1年もの貸出基準金利を0.27ポイント引き下げた⁽¹⁴⁾。その後、中国人民銀行による金融緩和政策が次々と打ち出されるようになった。この9月16日の利下げによる金融緩和政策の実施によって、経済政策は「全面保増長」、すなわち経済成長率の維持に全面転換することになった。その後、11月に発表される景気刺激策の準備段階に入った。

2. 景気刺激策

次に、この景気刺激策の政策決定プロセスをみることにする。

(1) 国務院常務会議

10月17日の会議では、現在の経済情勢を分析し、10-12月期の経済対策を具体化した。経済運営の目標は平穏で比較的速い経済成長を引き続き

維持していくことであった。そのため、農業の強化、農村への優遇政策、民生問題の解決の強化、投資の強化など10項目の景気刺激項目を打ち出すことを決めた。この会議の内容から推測すると、11月5日に決定された4兆元規模の拡張的景気刺激策は、おそらくこの段階において提起されたと思われる。

11月5日の会議では、内需拡大による経済成長を促進する10大景気刺激項目と2010年までに実施される4兆元の景気刺激策が打ち出された(『人民日報海外版』2008年11月10日)。この4兆元の景気刺激策の決定プロセスは、この国务院常务会议の報道と筆者による国家发展改革委員会関係者へのヒアリングによると、以下のものであったと考えられる。10月17日の国务院常务会议において、景気刺激項目が決定された後、国家发展改革委員会に計画の具体化が指示され、国家发展改革委員会が各地方からの投資計画の要望と各中央省庁の要望を取りまとめ、11月5日の国务院常务会议で決定された。

11月19日の会議では、内需を拡大し、全国において家電を農村に普及させる、また中小企業に対する各地方レベルの財政支援を増加し、軽工業、紡績工業を健全に発展させるための6つの政策措置が決定された。

12月3日の会議では、金融による経済発展促進に向けた政策、措置が検討され、確定された。とくに住宅、自動車、農村関連のローン市場を積極的に拡大する方針が検討された。

(2) 地方視察

温家宝が11月14～15日に広東省の中小企業を、また同月21～23日に浙江省の民営企業を視察し、上海市では大型企業を視察して、座談会に出席した。李克強は同月20～22日に福建省の農家を、回良玉は同月21日に山東省の農村を、張徳江は同月21～24日に湖北省の工業企業と江蘇省の中小企業をそれぞれ視察した。これらの地方視察を通して、中小企業対策、農村における内需拡大政策などの政策実施の意義を直接国民に訴えた。

(3) 省・自治区・直轄市・中央部門主要責任者会議

11月10日に李克強主催で開催され、温家宝は「最近、中共中央と國務院は積極財政政策と適度に緩和する金融政策を実施し、強力な景気対策を実施していくことを決めた。各地区と各部門は中央が打ち出した内需拡大・経済成長促進の経済政策を徹底的に貫徹するように」と発言した（『人民日報海外版』2008年11月11日）。これは景気刺激策を速やかに実施するよう指示したものとみられる。

他方、11月5日の國務院常務會議で決定された景気刺激策を受けて、各中央省庁は一斉に景気対策に動き出した。国家發展改革委員會は同月10日に緊急會議を開催し、中央政府投資の増加分1000億元の投資項目を決定した（『人民日報』2008年11月11日）⁽¹⁵⁾。同日、財政部は地方（庁）局長會議を開き、中央政府の投資の増加、税制改革の推進、財政規模の拡大など5項目の施策を決定した（『人民日報』2008年11月11日）。また、輸出税還付率引き上げの実施も決めた（『人民日報』2008年11月18日）。中国人民銀行は同月10日に行長辦公會議を開催し、流動性の十分な確保、銀行貸出増による経済成長の支援強化、窓口指導と政策誘導の強化など、適度に緩和した金融政策の中身を検討した（『人民日報』2008年11月11日）。

(4) 学者や経済界との座談会

11月20日および25日に、温家宝主催で開催され、李克強、回良玉、張徳江、王岐山、馬凱なども参加した。その内容は現在の国際経済、金融情勢、現在の財政貨幣政策、三農問題、不動産、金融市場、産業構造の調整、企業の合併、民生の保障と改善、および産業と企業の発展の現状と問題などに関するものである。座談会の最後に、温家宝は、国内外の経済情勢の変化に対して、積極財政政策の実施と適度に緩和した金融政策への転換を決定し、具体的な措置を打ち出すことが経済発展に重要な役割を發揮すると強調した（『人民日報』2008年11月26日）。

(5) 中央政治局會議

11月28日午後に開かれ、内需拡大に立脚し経済の平穩で比較的速い成

表3 2008年中央経済工作会議の決定事項

主要内容	
2009年の 経済運営	「平穏で比較的速い発展の維持」がマクロ経済政策の最重要任務 →内需拡大や構造転換推進による成長維持
5つの重点項目	<ul style="list-style-type: none"> ・積極的財政政策と適度に緩和した金融政策の実施 ・農村経済の発展 →投資の拡大, 農民の持続的な増収を図る ・経済構造調整の推進 →内需拡大, 産業高度化, 格差是正, 環境保護など ・「改革・開放」の推進 →財政, 金融改革, 対外開放の拡大など ・社会の安定確保 →雇用の確保, 社会保障制度の拡充など

(出所)『人民日報』2008年12月10日より筆者作成。

表4 各官庁の政策重点項目一覧

官庁別	キーワード	政策の重点
国家発展改革 委員会	内需拡大	4兆元投資の質向上
財政部	減税	5000億元減税, 7000億元インフラ建設の中央財政支出
人民銀行	予見性	M2 17%増, 中小企業融資担保機構の設立
人力資源和社会 保障部	就業確保	「95146」目標の達成(就業増900万人, 再就職者500万人で, うち生活貧困者就業者100万人, 都市登録失業率4.6%)
住房和城郷建設部	低所得住宅住民	260万戸低所得都市住民の住宅問題の解決
衛生部	新医療制度改革	5項目医療重点方案の実施
工業和信息化部	成長維持, 構造調整	九大産業振興政策の実施
商務部	輸出の安定化に 百計をめぐらす	都市と農村消費市場の拡大
交通運輸部	大建設大発展	今後2年間年間1兆元投資規模, 新農村30万キロ道路建設
鉄道部	ボトルネック	6000億元投資の実施
教育部	教育改革	今後12年間の教育改革プログラムの実施, 農村の義務教育・中等教育の発展
農業部	安定的農業経済 の発展	「強農惠農」政策の強化など八大重点工作の展開

(出所)唐[2009]。

長を維持するのが2009年の経済活動の主要任務であることを確認した。そのため、柔軟かつ慎重なマクロ経済政策を堅持し、積極的財政政策と適度に緩和した金融政策を引き続き実施していくことの必要性を強調した（『人民日報』2008年11月29日）。

（6）中央経済工作会議

12月8～10日に開かれ、2009年度のマクロ経済政策の方向性（総基調）および具体的な政策目標が正式に決定された。表3は、2008年12月に行われた中央経済工作会議の決定事項をまとめたものである。2009年の中国経済の最重要任務は「経済の平穏で比較的速い発展の維持」である。そのための重点項目として、積極的財政政策と適度に緩和した金融政策などのマクロ経済政策や、農村経済の発展など5点が決定されている。

この中央経済工作会議において、次年度のマクロ経済政策が採択された後、すぐに個別の経済関連の工作会議が開催され、各中央省庁による具体的な政策の制定と執行の段階に入った⁽¹⁶⁾。表4は中央経済工作会議後の2009年1月頃に主要官庁が打ち出した2009年度の重要項目もしくは、景気刺激政策の概要をまとめたものである。これによると、各中央省庁がさまざまな景気刺激策を競い合っている。その内容はインフラ投資の拡大、輸出の安定化政策や民生問題の解決などの項目が含まれている。なかでも、インフラ投資額は巨額である。たとえば、交通部は今後2年間で2兆元規模の投資を主に高速道路や農村道路の整備、主要幹線に当てる計画を打ち出した。鉄道部も6000億元に達する投資計画を発表した。このように、中央経済工作会議を受けて、各中央省庁は常に中共中央と国務院が決定したマクロ経済政策の方向性を共有し、具体的な政策の実施を進めていくのである。

おわりに

本章では、中国におけるマクロ経済政策の決定プロセスを分析した。そ

の結果、次のようなことがいえるだろう。

まず、マクロ経済政策に関する最も重要な決定の場は毎年12月上旬に行われている中央経済工作会議であり、経済成長を維持していくための政策の連続性がみられる。この経済政策の決定プロセスは情勢認知、草案作成、政策決定という3つの段階を経ており、重要な経済政策の決定プロセスはすでに制度化されているといえよう。中央政治局常務委員会にとって、地方視察や有識者などとの座談会は、次年度の政策形成および政策決定の重要なチャンネルとなっていると考えられる。そして、中央財經領導小組などによって報告の草案が作成され、國務院常務會議、中央政治局常務委員会會議、中央政治局會議を経て、経済政策が最終決定される。このように、党の最高意思決定主体である中央政治局と中央政治局常務委員会が中国経済の政策決定に大きな影響力を及ぼしていることも浮き彫りになった。

中央経済工作会議は党と政府が主催する経済政策を決定する重要な会議であるが、実際には中央政治局會議で決定された経済政策の方向性を変えることなく、その内容の一部を修正、あるいは追認する機能しかもたないとも考えられる。しかし、中央経済工作会議は次年度の経済政策を決定する公式の場であり、中央経済工作会議を受けてその後の各中央省庁による経済政策の具体化が進められていくことから、中央経済工作会議が重要な意義をもつことには変わりない。この重要性はまさに毛里[2005: 194]が指摘しているように、中央工作會議は政策決定における党と政府、国家の一体化、「党の国家化」状況、つまり「党=国家体制」のシンボルである。

また、中央財經領導小組は中共中央におけるマクロ経済政策の決定において、実質的に重要な役割を果たしている。しかしその主要メンバーは國務院常務會議メンバーでもある。したがって、政策決定者は常に二重の身分（党と政府）をもっているため、國務院常務會議が実際の政策決定、政策制定において重要な権限をもっていることも第3節の分析を通じて明らかにした。このように、中共中央と國務院との権力関係は、政策決定と政策制定のプロセスにおいて、常に一体となっているといえる。

2008年、アメリカのサブプライムローン問題が顕在化するなか、中国は経済政策の方向性を前例になく1年のうちに3回修正、変更した。とく

に同年9月のいわゆるリーマン・ショックの影響を受けて、経済運営の目標を「全面保増長」に転換したことによって、経済政策の重点をGDP伸び率の維持に置いた。その際、国務院が主導的に財政金融政策をはじめとする一連の内需拡大政策を打ち出す一方、国務院常務会議メンバーによる地方視察、地方政府責任者や専門家、学者などとの座談会を通じて、危機脱出のための景気対策を実施していく重要性を訴え続けた。結果的に、2009年のGDP伸び率は8.7%とV字回復を実現し、経済成長率の維持という経済運営の目標が達成できたといえよう。

第2節で分析したように、中国のマクロ経済の政策決定は制度化されている。次年度のマクロ経済政策の決定プロセスは、およそ半年をかけ、情勢認識から政策決定までの多くの過程を経るのが通常である。しかし、第3節で考察した2008年11月の4兆元の景気刺激策の決定プロセスはわずか1カ月ほどであり、景気刺激策を主導したのは国務院常務会議であった。この決定プロセスは、制度化されたものに比べて、中央政治局会議の開催による最終決定ではなく、国務院常務会議が決定し、最終的に中央政治局常務委員会会議で追認したと推測される。つまり、中国は2008年9月に起きたリーマン・ショックの影響による危機的な経済情勢の把握を通じて、それに対応する緊急的な裁量型の経済政策を実行したのである。いい換えれば、4兆元の景気刺激策の決定は簡略化された決定プロセスである。このように、中国のマクロ経済政策決定は制度化された決定プロセスが一般的であるが、簡略化された政策決定プロセスの存在も明らかになった。またこのような簡略化された危機対応型の政策決定プロセスの柔軟さ、臨機応変な裁量政策の実行がまさに中国的な特色といえよう。

本章では中国の政策決定プロセスを明らかにすることに重点を置いたが、国際的な比較分析も不可欠なものである。またマクロ経済政策の決定と執行のプロセスにおいて、地方政府や利益集団が大きな影響力を及ぼしているとされるが、どのようなプロセスを経て影響力が行使されるのか、そして結果的に中国のマクロ経済のパフォーマンスにどんな影響を与えているかについても検証していくことが課題として残されている。

〔注〕

- (1) 「2008年宏観経済政策重大調整」『国際金融報』2008年12月9日。
- (2) ここでの「中共中央」は、中国共産党の中央政治局、および中央政治局常務委員会を意味する。
- (3) 中央政治局および中央政治局常務委員会の役割については、楊[2007]が詳しくサーベイおよび分析を行っている。
- (4) 2003年までは國務院總理辦公會議が実質的に日常の政策決定に大きな権限をもっていた。しかし、2004年にこの會議は廃止され、國務院常務會議が強化されるようになった。
- (5) これは2008年3月29日公布した「國務院2008年活動要点」（人民網 <http://politics.people.com.cn/GB/1024/7071771.html>, 2009年12月6日アクセス）から、國務院57の事務分担のうち、実際各部門がどのような事務を所管するのかがある程度読み取れる。
- (6) 2009年5～10月の『人民日報海外版』の記事から集計した。
- (7) 5年連続で起草作業に参加している中国社会科学院経済研究所長の劉樹成教授による（解説『政府工作報告』宣講家網站報告 2008年6月2日）。
- (8) 劉樹成による2009年3月6日の中国政法大学における「金融危機下中国特色的再崛起」と題する講演。
- (9) 本節の一部内容は田中[2009]を参考にした。
- (10) 2008年6月上旬の時点では、中国人民銀行、国家發展改革委員會、国家統計局などは中国経済が安定的に推移していると判断していた（『人民日報』2008年6月14日）。
- (11) それまでに中央政治局常務委員会委員による沿海地域への視察、温家宝主催の3回の國務院經濟情勢座談会、國務院常務會議、胡錦濤主催の民主諸党派意見聴取会などが行われていた。
- (12) 国家稅務總局 <http://www.chinatax.gov.cn/n480462/n480483/n480565/8045805.html>。
- (13) この時期、原材料の価格などのコスト増に加えて、輸出低迷により、沿海地域の企業が相次いで倒産していた。8月3日の中小企業經濟論壇における国家發展改革委員會中小企業司の官員の発言によれば、2008年の上半期に、浙江、江蘇、広東3省の全国規模以上中小企業のうち約6万7000社が倒産に追い込まれた（『広州日報』2008年8月4日）。
- (14) この金利引き下げの決定プロセスは、金融政策委員會の民間委員を務めていた李楊によるテレビ対談（中央テレビ「經濟半小时」2008年9月18日）にもとづく。李によれば、2008年9月13日、電話で中国人民銀行から緊急會議への参

加要請があった。同日、中国人民銀行の副行長や貨幣司長など数人が極秘に集められ、利下げすべきかどうか約3時間の議論が行われ、利下げすることで参加者全員が一致した。そして2日後の15日に利下げが発表された。この政策変更は中国人民銀行が主導的に決定し、最終的に国務院の許可を得たと考えられる。

- (15) 予算法では、この1000億元の投資決定には全人代常務委員会の審議が必要とされるが、実際このプロセスが省かれている。
- (16) たとえば、2008年12月12日に全国發展改革工作会議、2009年1月5～6日に中国人民銀行工作会議と全国財政工作会議がそれぞれ開催された。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 大西靖 [2005] 『中国における経済政策決定メカニズム』 金融財政事情研究会。
- 国分良成 [2004] 『現代中国の政治と官僚制』 慶應義塾大学出版会。
- 小西秀樹 [2009] 『公共選択の経済分析』 東京大学出版会。
- 田中修 [2007] 『検証 現代中国の経済政策決定』 日本経済新聞社。
- [2009] 「2008年における中国のマクロ経済政策の転換—引き締めから緩和への政治過程—」 (『フィナンシャル・レビュー』 財務省財務総合政策研究所第6号 5-30 ページ)。
- 趙宏偉 [1998] 『中国の重層集権体制と経済発展』 東京大学出版会。
- 唐成 [2009] 「中国経済の底力」 (『投資経済』 第3号 10-14 ページ)。
- 唐亮 [1997] 『現代中国の党政関係』 慶應義塾大学出版会。
- 中兼和津次 [1992] 『中国経済論—農工関係の政治経済学』 東京大学出版会。
- 三宅康之 [2006] 『中国・改革開放の政治経済学』 ミネルヴァ書房。
- 毛里和子 [2005] 『現代中国政治』 名古屋大学出版会。

<英語文献>

- Riskin, Carl [1987] *China's Political Economy: The Quest for Development since 1949*, Oxford: Oxford University Press.
- Huang, Yasheng [1996] *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations during the Reform Era*, Cambridge: Cambridge University Press.

<中国語文献>

- 邵宗海・蘇厚宇 [2007] 『具有中国特色的中共決策機制—中共中央工作領導小組』 韋

伯文化國際出版有限公司。

李鵬 [2007] 『市場与調控—李鵬經濟日記 上·中·下』 新華出版社·中国電力出版社。

劉端 [2006] 「宏觀調控的定位, 依拠, 主客体關係及法理基礎」(『經濟理論与經濟管理』第 5 期 17-23 ページ)。

劉樹成 [2009] 『中国經濟增長与波動 60 年—繁榮与穩定Ⅲ—』 社会科学文献出版社。

楊開煌 [2007] 「中共四代領導集体決策運策之分析」(徐斯儉·吳玉山主編『党国蛻變—中共政權的精英与政策』 五南圖書出版 51-91 ページ)。

張軍·周黎安 [2008] 『為增長而競爭—中国增長的政治經濟学』 格致出版社·上海出版社。

周紹朋 [2008] 「政府調節職能与加強宏觀經濟政策」(韓康主編『中国宏觀經濟政策三十年』 經濟科学出版社 19-29 ページ)。

朱旭峰 [2008] 「司長策国論：中国政策過程的科層結構与政策專家参与」(『公共管理評論』 第 7 卷 42-62 ページ)。