

三中全会決定と国有企業

—「国有経済堅持」のスローガンに埋め込まれた改革—

学習院大学経済学部 教授 渡邊 真理子

目 次

はじめに

1. 「国進民退」を可能にした法治の不在：所有だけではない問題

- (1) 国有企業の数減っている
- (2) 党の規約と憲法における国有企業の地位
- (3) 国有経済の堅持か？民間資本への開放か？
- (4) 独占禁止法に残されていた矛盾
- (5) 国有企業優遇の結果
- (6) 所有か法治か？

2. 三中全会の「決定」における国有企業：岩盤に埋め込まれた起爆剤

- (1) 第18期中三全会の決定
- (2) 三中全会の決定のなかでの公有制企業の位置付け
- (3) 三中全会の決定における「法治の実現」

おわりに

要 約

1. 国有企業改革は、江沢民・朱鎔基政権時代に、経営に行き詰った国有セクターを再構築するために、イデオロギー的な問題を棚上げにしたままはじまった。その後、WTO加盟などを経て、中国経済が成長軌道に乗るにつれ、国有企業を中華人民共和国のレゾンデートルと考える左派的な思想が復活し、胡錦濤政権期には改革が後退した。
2. 国有企業の存在を堅持しようというイデオロギーは、現在においても強く残っている。党の規約、憲法のなかに、「公有制企業を主体とする体制が経済の基本制度である。」「非公有制企業の成長は支援される。」と明記されている。鄧小平すらこのイデオロギー上の是非については議論を避けた結果、公有制と非公有制を異質なものとする体制が継続している。
3. 胡錦濤時代、公有制企業を優遇するのか、非公有制企業を優遇するのかは、明確な方針がなく、対立していた。政治が法制度を超越する状況が生じた結果、国進民退が出現した。具体的には、独占禁止法と明らかに矛盾する部門の通達などが、そのまま有効な法規として残っていた。法治の不徹底が、国進民退をもたらした。
4. 事実上、国有企業優遇という政策が力を持ったことで、混合市場が作り出されたが、国有企業の利益率は相変わらず低い。
5. 2013年11月15日に発表された、第18期中国共産党中央委員会第3回全体会議の決定では、「公有制企業の堅持」および「法治の徹底」を示唆する条項が加えられた。国進民退の傾向が止まり、民営企業や外資系が直面する「ガラスの天井」が破られるのかどうか。今後を注目したい。

はじめに

習近平政権はどのような中国を目指しているのか。2013年末現在、メディアの管理の強化、毛沢東礼賛志向など政治的には非常に保守的、国家主義的な動きを見せている。一方で、経済政策およびそれに関する制度の執行に関しては、「競争の導入」、「法治の徹底」を見せている。この動きは、2013年秋から「政左経右」と呼ばれてきた。本稿では、この「経右」が何をさしているのか、を検討したい。そして、そこから「国有経済の堅持」というスローガンのもとで、実は競争の強化、法治の徹底、そして国有企業の目的の転換が志向されていることが見えてくる。

経済の自由化を実質的に進めるということは、社会と政治に与える影響も大きい。建前上、党のコントロールを強化していたとしても、経済の力を最大限に活かすように舵を切った場合、長期的には市場へ権限を委譲せざるを得なくなっていくだろう。例えば、経済成長に必要なイノベーションを強化しようとした場合、官僚組織の人事ルールにしばられている国有企業にできることは限られている。経済全体のイノベーションを確保していくのであれば、よりイノベティブな性質をもつ企業が市場の主役になるしかない。

ただし、三中全会の決定においては、公有経済（＝国有企業と集団所有制企業）が主導的地位を占めることが冒頭ではっきりと宣言されている。一方、本稿で検討するように、決定の中身を読むと、平等な競争、法治の徹底に関する言及がある。これを羊頭狗肉とよぶべきなのか、狗頭羊肉と呼ぶべきなのか、言い換えれば現在の政権が国有死守もしくは自由化のどちらにも転べるような玉虫色の回答を並べただけ、と考えるべきなのか。それとも、市場化を推進するための布石を打った表現、と考えるべきなのか。このあたりも、まだ見極めるのは難しい。しかし、10年前に比べると、改革を志向する文言がよりはっきり入っていることは確かである。

1. 「国進民退」を可能にした法治の不在：所有だけではない問題

(1) 国有企業数は減っている

江沢民政権のもと朱鎔基が大ナタを振るった国有企業の改革は、事前の予想に反して胡錦涛政権の時期に大きく後退した。単純に国有、民営、外資の典型的な三つのタイプのうちの比率の問題であれば、国有企業は大きく縮小している。

図表1と図表2は、企業に関する統計のなかでももっとも捕捉範囲の広いセンサスをもとに、国有企業のプレゼンスを見たものである。図表1は、企業の登録形態別の企業数の推移、図表2は、売上高に関して登録形態別の分布とその推移を示している。この統計からわかることは、①国有企業数は大きく減少している。②売上高について、規模の大きいカテゴリーで国有企業のプレゼンスが高い、ということである。

国有企業支持派の論者は、国有企業数が減少していることをもって、「国進民退（＝国有企業が市場を支配し、民間企業が退出するという意味）」と呼べるような現象は存在していない、と主張している。また、売上高の規模の大きいカテゴリーにおいて、国有企業のプレゼンスが大きいことも、それ自体は問題ではないだろう。企業の役割は、よりよい財やサービスを安価に消費者に届けることであり、規模が大きいこと自体は、問題ではないからである。

(図表1) 登録形態別企業

	1995年	2001年	2004年	2008年
総数(社)	8,599,167	3,034,862	3,249,342	4,959,671
1. 非会社法企業	8,238,600	2,078,404	1,660,109	2,240,732
国有企業 (ア)	2,219,000	354,230	178,751	142,937
集団所有制企業	5,338,000	703,197	342,569	192,248
株式合作制企業	1,400,000	144,248	107,021	63,957
個人企業、パートナーシップ	419,600	687,962	811,054	1,531,827
国内合弁企業	122,000	26,685	16,499	11,226
うち国有合弁、国有・集団合弁 (イ)	-	10,308	5,590	7,987
その他国内資本企業	-	25,940	54,662	118,974
外国人投資および内外合作	233,564	136,142	149,553	179,563
2. 会社法企業	360,567	956,458	1,589,233	2,718,939
有限会社	359,687	864,016	1,454,312	2,505,732
国家全額出資有限会社 (ウ)	2,210	10,217	9,725	10,648
私営有限会社	235,000	605,842	1,099,228	1,954,499
有限会社(国家独資、私営以外) (エ)	122,477	247,957	345,359	540,585
株式会社	880	92,442	134,921	213,207
私営株式会社	-	38,253	71,826	110,097
外国人投資株式会社	-	2,317	2,230	5,784
株式会社(私営、外資以外) (オ)	-	51,872	60,865	97,326
3. 狭義の国有企業=(ア)+(イ)+(ウ)	2,221,210	374,755	194,066	161,572
総数に対する比率	26%	12%	6%	3%
4. 広義の国有企業=(ア)+(イ)+(ウ)+(エ)+(オ)	2,341,477	622,712	539,425	702,157
総数に対する比率	27%	21%	17%	14%
5. 公有企業=広義の国有企業+集団所有制+合作企業	9,079,477	1,470,157	989,015	958,362
総数に対する比率	106%	48%	30%	19%
6. 私営企業	654,600	1,348,434	1,993,017	3,599,662
総数に対する比率	8%	44%	61%	73%
7. 外資系企業		138,459	151,783	185,347
総数に対する比率		5%	5%	4%

(資料) 今井・渡邊 [2006] および第二次基本単位センサス1995年、第一次全国経済センサス2004年、第二次全国経済センサス2008年

(注) 1995年の公有企業の総数は、総企業数よりも大きくなっている。いずれかの項目で二重計上があるためとおもわれるが、このまま掲載する。

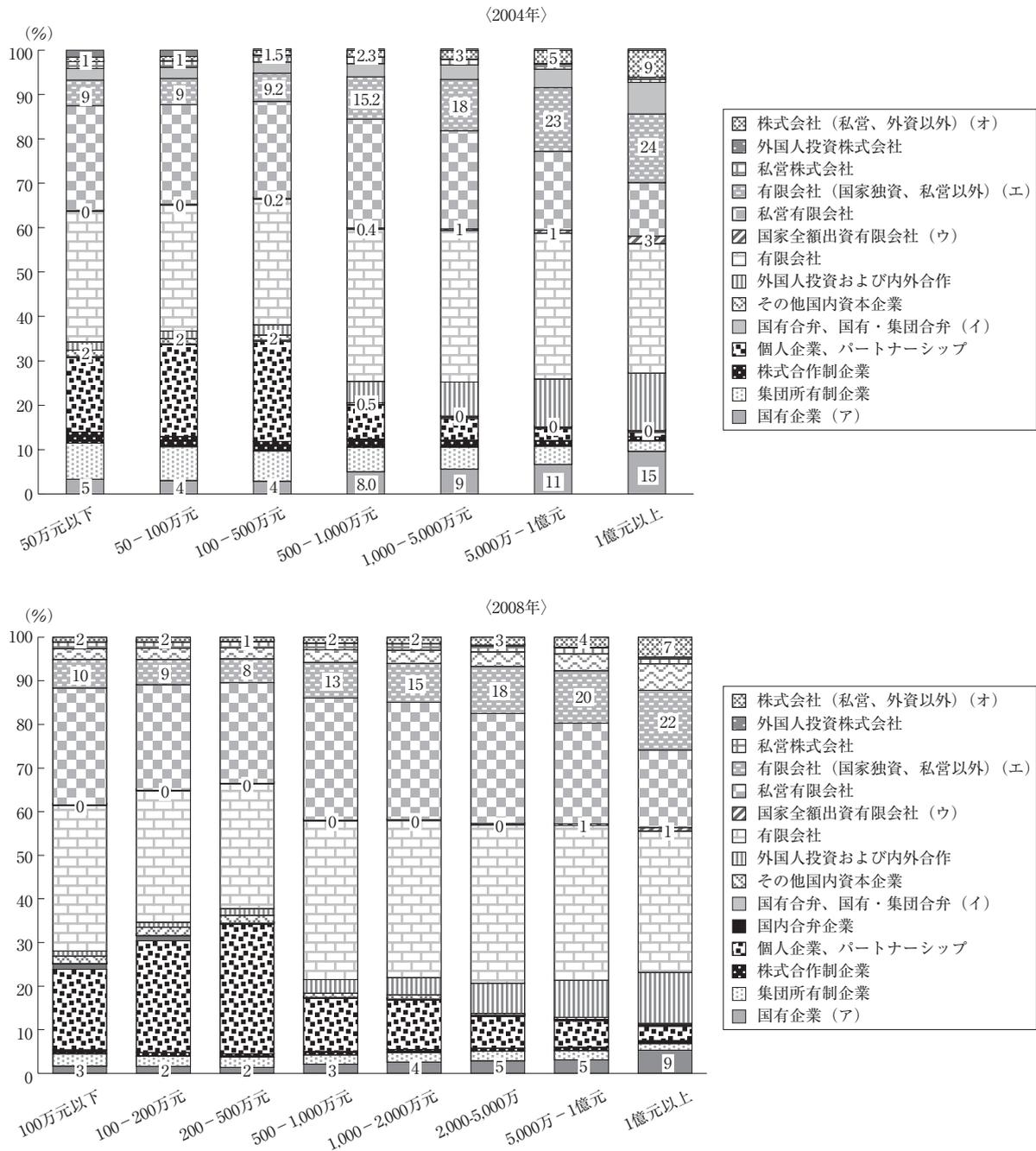
しかし、それでも「国進民退」が、中国の社会で批判の対象となったのは、国有企業の地位が企業としての実力に基づいたものではなく、政治との関係から受けた優遇の結果であり、その裏返しとして、民営企業が不公平な競争条件を強いられていること、と受け止められているからである。そして、その不公平さは、制度として組み込まれたことによってもたらされたものでもある。まず、この点を本節で整理する。

(2) 党の規約と憲法における国有企業の地位

現在の中国の制度のもとでは、国有企業はほかの形態の企業に比べて、はっきりとした優遇を受けている。

まず、中国の現在の政治体制のもとで、もっとも強い法規は、共産党の党規約である。そこにおいては、「他の所有制の存在を否定はしないが、公有制（国有企業に加え、集団所有制企業など、非民営、非外資の企業）企業が経済の主体である。」ことが明記されている（図表3）。さらに、憲法では「公有制が主体」であるのと同時に、「非公有制企業の発展は奨励される」という内容が加えられている（図

(図表2) 売上高の所有企業別分布



(資料) 中国経済普查年鑑2004および2008より筆者作成

表4)。つまり、非公有制企業の存在は否定こそされていないが、経済の中心はあくまで公有制企業である、というのが、今の中国の法規上の位置付けである (図表5)。

(3) 国有経済の堅持か？民間資本への開放か？

ただ、この党規約と憲法上の文言では、国有企業の優位と民営企業の支援が並列している。現実的な

(図表3) 党規約(総綱)のなかでの国有企業の地位

わが国の社会主義建設の根本的任務は、さらに生産力を解放し、発展させ、社会主義現代化を逐次実現し、またそのために生産関係と上部構造のなかにある生産力の発展に照応しない分野と部分を改革することである。公有制を主体とし、多種類の所有制の経済がともに発展をとげる基本的経済制度を堅持し、それを充実させ、労働に応じた分配を主体とし、多種多様な分配方式が共存する分配制度を堅持し、…発展ということを党の執政と国の振興における第一の重要任務とする。諸般の活動は、社会主義社会の生産力の発展に役立つのか、社会主義国の総合国力の増強に役立つのか、人民の生活水準の向上に役立つかどうか、これを全般的な出発点と検証の基準にしなければならない。

(資料) 党規約を筆者が訳出。下線部は筆者による

(図表4) 憲法のなかでの国有企業の地位

第6条	中華人民共和国の社会主義経済制度の基礎は、生産手段の社会主義公有制、すなわち全人民所有制および労働大衆による集団所有制である。社会主義公有制は、人が人を搾取する制度を廃絶し、各人がその能力を尽くし、労働に応じて分配するという原則を実行する。 国家は社会主義初級段階において、 <u>公有制を主体とし、多種類の所有制経済がともに発展するという基本的経済制度を堅持し、労働に応じた分配を主体とし、多種類の分配方式が併存する分配制度を堅持する。</u>
第7条	国有経済、すなわち社会主義の全人民所有制の経済は、 <u>国民経済のなかの主導的な力である。国家は、国有経済が地位を固め発展することを保障する。</u>
第11条	法律に規定する範囲内の個人経済および私営経済等の非公有制経済は、社会主義市場経済の重要な構成部分である。国家は、個人経済、私営経済などの非公有制経済の合法的権利および利益を保護する。国は非公有制経済の発展を奨励、支持および領導し、非公有制経済に対して法にもとづいて監督および管理を行う。

(資料) 筆者が訳出。下線部は筆者による

(図表5) 国務院の出した民間資本に開放すべき業種

	民間参入の目的	業種
非公有36条 (2005年)	独占解体	電力、電信、鉄道、旅客航空、石油。自然独占業種には、民間資本は少数株主として参入可
	公共財およびインフラ設備	上下水道、ガス、熱の供給、公共交通、ゴミ処理など公共サービスインフラへの投資、建設運営
	社会事業領域	教育、研究、衛生、文化、体育などの営利および非営利事業
	金融	監督を強化したうえで、株式制、合作制金融機関、銀行、証券、保険への参入を認める
	国防、科学技術	
	国有企業の再構築 西部大開発	
新非公有36条 (2010年)	政府の投資範囲を明確に確定する	国家安全にかかわる分野、市場の失敗が認められる分野に限る
	国有経済の調整を行う	国有資本は重点領域に限り、競争のある分野には民間資本を導入する
	医療、教育など社会事業領域	政府が全体の設計を行い、民間資本は少数株主として参入させる
	基礎産業とインフラ産業	①交通運輸(道路建設、水運、港湾、航空、空港、鉄道)、②水利建設、③電力、④石油天然ガスの開発、製品の備蓄運送、パイプラインおよびネットワーク建設。⑤通信(不正競争は監督する)、⑥鉱物資源探索、⑦公共サービス建設と改革、⑧公共住宅、⑨医療事業、⑩教育および研修、⑪社会福利、⑫文化、観光、体育、⑬金融
	流通・商業部門	
	国防工業部門	
	国有企業の改革 民営企業のイノベーション、技術革新	

(資料) 筆者作成

選択としてどちらを優遇すべきなのか、ややはっきりしないともいえる。このため、胡錦涛政権の間、「国有資本の優遇」と「民間資本の優遇」を目指す相対立する法規が出された。図表5は、国務院が出した通知のなかで、民間資本に開放すべき業種と定められたものである。ここでは、電力、電信、鉄道、旅客航空、石油に関しては独占を解体するとしている。これらは、固定投資の規模が市場の需要に比して大きいため、市場に1社のみしか参入できない、という自然独占が成立してしまう業種と考えられて

いた。このため、新たに企業が参入しても利益を上げられず退出せざるを得ないため、すでに参入している独占企業の株主を多様化する、という方針が打ち出されている。

しかし、現実には電力、電信、鉄道、石油に関しては、民間資本の資本参加は実行されなかった。その代り、例えば、鉄道では国有独占を維持したまま、高速鉄道を含む急速な投資拡大路線を突き進んだ。石油業界では、ガソリン・ディーゼルなどの精製から流通を国有2社が独占したままだった（石油業界の状況については、加藤・渡邊・大橋 [2013] 参照）。

図表6は、この国務院の通達と対立する形で出された国有資産管理委員会のアナウンスの内容である。これは、国有経済が支配すべき業種として、国務院が民間資本に開放すべきと指定した石油、電力、通信、旅客航空などを指名している。この二つの通達は、真っ向から対立するものであるが、結果として国務院の通達は無視された。

なぜ、国有資産管理委員会の国有経済を堅持する通達が優先され、国務院の民間資本への開放に関する通達は無視されたのか。関連する法規を眺めていくと、次の文書での国有企業の活動範囲の変更が影響しているように見える。図表7の左列は、1999年9月に朱鎔基がすすめた国有企業改革を承認した党の決定である。この文書で初めて、国有企業が活動する分野を制限することが宣言された。具体的には「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」とされた。この定義はそれ以降、関連する文献に登場

(図表6) 国有資産管理委員会の宣言した国有経済が支配すべき業種

	国有資本の位置付け	業 種
国有経済が絶対的な支配権をもつべき業種	7業種	①軍事工業、②石油および天然ガス等資源の開発、③電力網、④通信、⑤石炭、⑥旅客航空、⑦貨物航空
	国有資本が独占もしくは絶対的支配権をもつ	軍事工業、石油および天然ガス資源の開発、電力網、通信、石炭の中央企業は、国有資本が絶対支配を維持しなければならない
	国有資本が絶対的支配権をもつ	以上の業種の子会社および旅客航空、貨物航空などの中央企業は、国有資本が絶対的支配を維持しなければならない
国有経済が相対的な支配権を持つべき業種	非公有制資本の導入を認める。	石油産業の販売などの川下部門、通信の入金サービスなどは、非公有制資本の導入を認める
	9業種	①装置設備、②自動車、③電子、情報、④建築、⑤鋼鉄、⑥非鉄金属、⑦化学工業、⑧資源探索、⑨科学技術
	該当業種の中央企業は、業界のトップ企業であり、国有資本が絶対的支配権を持つ。	機械設備、自動車、電子IT、建築、鋼鉄、非鉄金属
	国有資本が絶対的支配権をもつ	以上の業種において、業界全体に技術を開発、設計し、移転する能力のある中央企業

(資料) 2006年12月18日の李融栄国有資産管理委員会主任(当時)の記者会見のプレスリリース

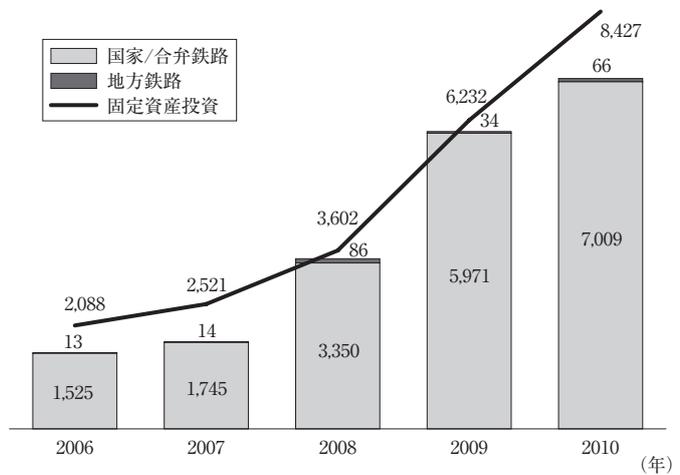
(図表7) 国有資本を戦略的に集中させる分野の定義

発布年	1999年9月	2006年12月
文件名	「中国共産党中央委員会の国有企業改革と発展に関する若干の重大な問題に関する決定」(15大決定)	「国有資産管理委員会の国有資本の調整と国有企業の再構築に関する指導的意見」(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	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

(資料) 天則経済研究所2011を参考に各文件より筆者作成

するものであったが、国务院の最初の民間資本への開放に関する通達が大されたあとの2006年の国有資産管理委員会の通達で大きく宣伝されることなく変更が加えられた。それまで、「自然独占の産業」とされていたものが、「重要なインフラおよび重要な鉱物資源にかかわる産業（図表7内の下線部）」に変更されたのである。このあらたな国有企業独占の定義の変更が、鉄道部の拡大（図表8）、石油加工産業、石炭産業での国有独占を許した、と考えられる。

（図表8）鉄道部の急速な投資拡大（億元）



（資料）鉄道部統計広報2012

（4）独占禁止法に残されていた矛盾

また本来平等な市場での競争の実現を定める独占禁止法においても、国有を優先するのか民間企業の権利を守るのかという、国有と非国有の扱いをめぐる矛盾が埋め込まれたままになっていた。

独占禁止法の第7条は、党の規約、憲法の定める「公有制を主体とする経済制度」と自由で公平な競争をどう折り合わせるか、というむづかしさが残った条文になっている。

この条文は、起草段階から非常に論争を呼んだ。「国有経済が中心的地位を占めることを堅持する」という原則は、すでに見たように共産党規約、憲法に明記されている。しかし、この中心的地位をどのように定義するのか。国有企業の数なのか、市場シェアなのか、資産の規模なのか。どのような産業が国民経済の命脈にかかわる産業なのか。そして、そもそも、こうした「命脈にかかわる産業」であれば、市場における支配的な地位を握ることが、そもそも独占禁止法の趣旨に反しないのか。

また、図表9の第7条の規定のなかで下線を引いた部分、つまり「適法な事業活動」という場合の法律とは、何を指すのか。もしこの「法律」が独占禁止法を指すのであれば、支配的地位とその濫用の定義は明記されており、所有制の如何にかかわらず、独占禁止法の対象となるはずである。それとも、各業界でさだめられた法律や通達なのか。もし後者の場合、独占禁止規定と矛盾する法律や規定であった場合は、どちらが優先するのか。通常は、通達を上回る法律である独占禁止法の規定が優先されるはずである。しかし、実態はこの法規の間の整合性がいまいちなままである。こうしたあいまいさから、「国有企業の独占」に対して、監督機関が独占調査などの独占禁止法の執行を躊躇する状況が続いていた（新世紀 [2011]）。

実際、中国における独占や寡占の多くは、行政独占もしくは国有企業によるものである。こうした市場の集中が成立すると、価格の引き上

（図表9）独占禁止法のなかの国有免責

第7条	国民経済の命脈と国家安全にかかわる産業において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專業専売經營が認められている産業において、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。こうした（独占的地位を認められた産業の）經營者は、法律に基づいた經營を行い、信用を守り、社会公衆の監督を受け、支配的な地位もしくは專業専売的地位を利用し、消費者に損害を与える行為をおこなってはならない。
-----	--

（資料）筆者が当該条文を訳出。下線部は筆者による

げ、不十分な生産量、イノベーションの不足といった要因を通じて、消費者の利益が損なわれる事態が頻発する。その根本的な原因は政府の行動にある。この意味で、本来独占禁止法による取り締まりの対象が国有企業であるという事例は多い。

しかし、実際のところ独占禁止法の運用について、国有企業と外資、民営企業に対して明らかに差があった。例えば、「市場の独占的地位の濫用」に関して、緑豆、ビーフン、ラーメンの価格上昇について、政府は独占調査を行ったが、2009年に中国国際航空が行った航空券値上げに関しては調査ができなかった。また、「企業結合審査」に関して、飲料メーカーの汇源がコカコーラによる買収を申請した際、企業結合は禁止された。しかし、2011年から規制当局は、国有企業も競争政策規制の対象とすようになってきている。インターネットブロードバンド網を2社で独占していた中国通信と中国聯通が、小売市場で競争相手となるブロードバンドサービス会社に対し、高額な差別的接続料金を設定した疑いが明らかになり、発展改革委員会が調査に乗り出した。最終的には、2社がサービスの向上につながる具体案を提示し、和解に至っている（川島 [2013]）。

(5) 国有企業優遇の結果

こうした国有独占を認める政治力が働き、国有企業が優先的に保護される体制となった結果はどのようなものだったのであろうか。

まず、産業によって、国有企業の独占度の高い産業、低い産業の差が大きくなっている。図表10は、産業ごとの所有と競争の概観をまとめたものである。これをみると、鉄道、石油加工、電力、通信などは、一部もしくは全体が国有独占となっている。一方、前出の国有資本が集中する分野とされた産業のうち、航空のように、民営、外資の参入が起こった分野もある。全体に、一律の方針が徹底されたのではなく、産業によって国有独占か民間参入かの判断が、それぞれの監督官庁によって分かれたといえる（航空業界の状況については、加藤・渡邊・大橋 [2013] 参照）。

経済学的には、企業の所有者が誰であるかそのものは本質的には問題ではない。企業の提供する財やサービスが消費者の望むもので、安価に提供されていれば、誰が提供したものかは関係ない。そして、

(図表10) 産業別の所有と競争

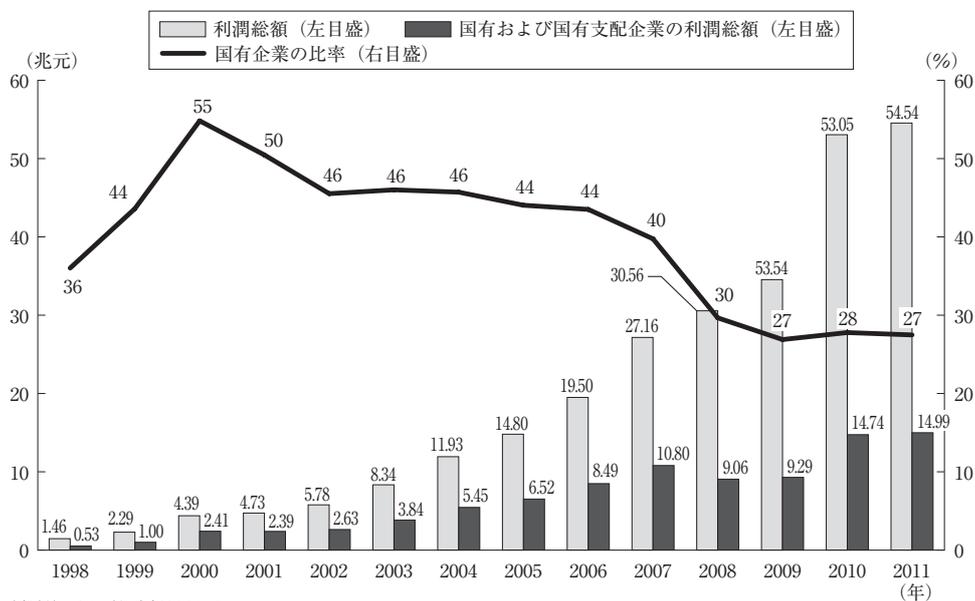
産業	所有	競争(市場)
鉄道	国有独占	独占
郵便	政企不分・非企業	独占
放送	政企不分	中央、地方に多くの放送局があり競争
タバコ	政企不分	専売(国からの許可を得て販売)
塩	政企不分	専売
石油加工	国有	国有2社の寡占
水道	国有、地方政企不分、民営	地域分割
電力	発電：国有、民営、混合 送電：国有	発電：国有5社、民営、混合所有の混合市場 送電：国家2社の地域分割
航空	国有、民営、民・外資混合	国有3社、混合1社、民営4社
通信	固定電話・携帯：国有 データ通信：国有、民営	固定電話：4社、携帯電話：2社、データ通信：6社、
鉄鋼	国有、民営、混合	1万社以上
家電	混合、民営、外資	数10社

(資料) 鄭・戚・呉 [2010]、陳清泰編 [2008]、渡邊 [2013a] をもとに筆者作成

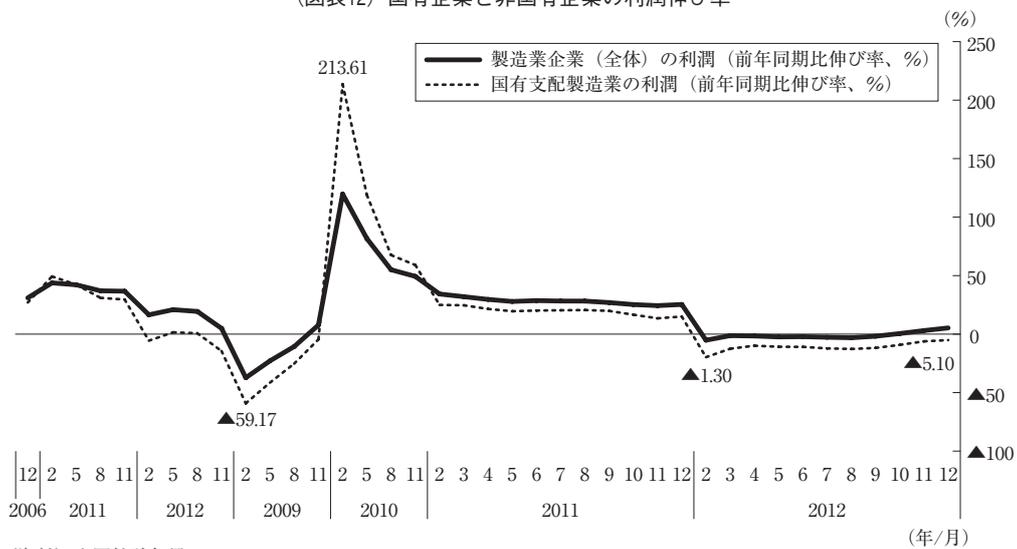
企業として利益を上げていられれば、問題ない。しかし、実のところ、国有企業は売上高の大きなカテゴリーに集中しているにもかかわらず、企業セクター全体が生み出す利益に占める割合は低下している(図表11)。

図表12は、国有企業と非国有企業セクターの利潤の伸びを見たものである。国有支配企業の利潤の伸びは、リーマンショック後の2008年にマイナスに転じた後、政府の財政政策を中心とする景気刺激策の恩恵を優先的に受け、2010年には200%を超える伸びを見せた。しかし、この景気刺激策の効果が切れた2012年には再び、マイナスの伸びに転じている。一方、非国有企業はリーマンショックの際にはマイ

(図表11) 企業セクター全体と国有企業の利潤総額の推移



(図表12) 国有企業と非国有企業の利潤伸び率



ナスの伸びになったものの、その後はかろうじて、プラスの伸びを維持している。国有セクターは、通達などにより独占を享受している業種も多く、また景気刺激策での恩恵を受けているにもかかわらず、利益を継続的に生み出す力が弱いということを示している。

(6) 所有か法治か？

国有企業の存在は中国経済にどのような意味を持つのか。この問題について、従来は所有そのものが注目されてきた。国有企業は、その組織が官僚的なのでX非効率性（経済理論では説明できない非効率性）などがあること、政府が株主として意思決定をするとき非経済的な目的も負わされてしまうことなどが、しばしば指摘されてきた問題点である。実際、中国においては、競争的な市場では国有企業はより効率的な民営企業に淘汰されそうになる、という歴史が繰り返されてきている。

そして、追い詰められた国有企業は、企業の管轄部門に対し通達や政策のかたちでの保護を求める。国有企業と政府部門の関係が密接な産業では、国有企業の独占や寡占が合法になり、国有企業の政治力が小さい産業では完全競争的な様相を示す。それが、今の中国の産業組織である。

しかし、現在の中国の経済法は、公平な市場競争を担保するための体系として整備されつつある。国有企業と密接な関係にある政府部門はその体系に穴をあけて、特定の国有企業の利益を保護しようとする。法治の原則が貫徹されていれば、上位法と矛盾する通達は無効になるはずである。それができていない法治の弱さが、「国進民退」という改革に逆行した流れが起こる原因となっている。

この「公有制企業の優遇」と「非公有制企業の発展」のどちらを優先させるのか、そして法治の徹底、憲政の実現が目標となるのか。三中全会の決定がこの点にどう対応するのか。これらが、国有企業の問題を占ううえで重要なポイントであった。

2. 三中全会の「決定」における国有企業：岩盤に埋め込まれた起爆剤

(1) 第18期三中全会の決定

2013年11月9日から12日にかけて、中国共産党第18期中央委員会第三回全体会議（三中全会）が開催された。ここで決議される党の決定は、習近平政権の今後10年の施政方針ともいえる。この党の決定の全文は60条からなり、幅広い分野での改革を詳細に述べたものとなった。11月13日に主な分野の冒頭部分のみをまとめて報告したコミュニケには、改革を示唆する表現がほとんどなかったため、海外のチャイナウォッチャーと投資家は失望し、翌日の株価は下落した。そのためか、急きょ15日に決定60条が発表される、という経緯となった。

この第18期三中全会の決定は、全部で16部60条からなる。各トピック、それぞれに3から5つの項目が含まれている。各項目にはかなり具体的な内容が明記されており、なかにはこれまでの経緯からもかなり踏み込んだものもある。以下では、企業の所有制をめぐる項目、法治の徹底に関する項目について、細かく検討してみたい。

(2) 三中全会の決定のなかでの公有制企業の位置付け

企業の所有制をめぐる問題は、総論的な第1章に続き、各論の筆頭として「経済の基本制度を堅持し、

改善する」という見出で始まっている。

まずこの第2章の冒頭で、党規約、憲法で掲げられてきた原則が改めて確認されている。つまり、「公有制を主体とし、多種類の所有制の経済がともに発展をとげる基本的経済制度を堅持し、それを充実させることが、中国の特色ある社会主義制度の重要な柱であり、社会主義市場経済の重要な構成要素でありわが国の社会経済発展の重要な基礎である。」という表現を繰り返している。つまり、公有制企業と非公有制企業の間には、政治的な序列があり、前者が上である、ということの再確認である。

しかし、これに続く具体的な論点をみると、また異なる原則が垣間見えてくる（図表14）。

まず、第5条は、財産権の保全を強化することを謳っている。財産権は所有制度の根幹であり、「公有制経済の財産権を侵犯してはならない、そして非公有制経済の財産権も同様に侵犯してはならない。」と記している。財産権の保護などに関する法規である物権法においては、公有制経済の財産権の不可侵が強く謳われていた。また現実には、非公有制経済の財産権が制限されることもしばしば起きていた。

例えば、景気過熱をふせぐマクロコントロール政策の名目で、積極的な投資を計画していた民間企業家が逮捕された事件がある。江蘇省の鉄本事件と呼ばれるものである。これで、企業の社長（鉄本）は脱税の疑いで逮捕されると4年半にわたり、裁判も結審しないまま留置場に留め置かれた。その間に、地方政府は企業の破産処理を進めようとし、多くの買収案が検討された。社長の逮捕により、企業は経営が行き詰まり、多くの借入れを受けていたため、債権者主導での破たん処理が行われるのは仕方がない。しかし、企業の所有者である企業家の刑が確定する前に、政府が主導しその資産の処理を決めてしまうのは、厳密には個人財産を侵害していた可能性がある。

また、より凄惨な事件としては、元重慶市書記の薄熙来が行った「打黒（非合法組織の撲滅）」における民間企業家の人権侵害ともいえる事件がある。「打黒」という名目のもとで、重慶では多くの民間企業家が非合法組織と通じていた疑いで逮捕された。民間企業家・李俊のケースでは、個人財産を差し押さえられ、「非合法組織撲滅基金」として2億元を企業の口座から引き出されていたことが明らかになっている。警察は捜査のために資産などの差し押さえをすることはできるが、その財産を運用したり処分したりする権利はない。これは明らかに個人資産の財産権の侵犯にあたる。この重慶の「打黒」活動の対象になったのは、すべて民間企業家で、調査の対象となったのは3,348人、非合法組織と認定された組織は63にのぼるという数字もある。そして、民間企業家を対象とした判決のほぼすべてで「個人財産をすべて没収する」という判決が出された。こうして、「非公有制企業の企業家の財産が、国有企業や地方財政の懐に入った」（董之偉 [2012]）という。一連の行為は、中国の憲法その他に照らしてみても違法であり、「決定」で非公有制経済の財産権が公有制と同等に保護されると強調された意味は大きい。

第6条においては、一つの企業の株主として国有資本、民間資本、さらには従業員持ち株など多様な資本が存在し、企業をステークホルダーの利益共同体とするという意味での混合所有制度を推進する、としている。中国の企業では伝統的に突出した支配株主が存在する集中支配構造が広く見られるが（図表13）、2010年ごろを境に、突出した株主が存在しない分散支配型の企業が増えてきている。そして、その場合、有力な株主として、国有、集団所有、外資や個人など多様な株主が存在している。この条文は、こうした分散支配型の多様な株主による所有という方向を推進するものである。

(図表13) 上場企業の株主構成

分散/集中 所有者	分散支配 (社)	集中支配									
		国有 (社)	集团所有 (社)	公有 (国有+集团 所有) (%)	自然人 (社)	自然人 (%)	外国人 (社)	非営利 団体 (社)	被雇用者 (社)	識別 できず (社)	合計 (社)
1999年	0	772	31	86	70	8	9	8	7	33	930
2000年	0	887	33	84	110	10	10	7	8	37	1,092
2001年	0	930	33	84	120	11	8	6	8	35	1,140
2002年	1	932	28	80	187	16	10	5	7	35	1,205
2003年	8	924	28	75	272	21	8	7	8	11	1,266
2004年	0	937	23	71	353	26	8	20	12	2	1,355
2005年	0	935	16	70	374	28	7	5	13	1	1,351
2006年	0	928	17	66	456	32	8	5	15	5	1,434
2007年	19	936	28	62	534	34	12	4	13	2	1,548
2008年	18	965	22	62	559	35	28	1	8	1	1,602
2009年	29	975	21	57	686	39	30	1	8	1	1,751
2010年	42	1,009	22	49	987	47	39	1	7	1	2,108
2011年	44	1,010	19	44	1,213	52	46	1	7	1	2,341
2012年	60	998	17	41	1,312	53	57	3	4	19	2,470

(資料) Sinofin Database

(図表14) 第2章 経済の基本制度を堅持し改善する条文冒頭の記述

5条	財産権の保護を改善する。財産権は所有制度の核心である。帰属を曇りなくさだめ、権利と責任を明確にし、厳格に保護し、移転を滞りなく進める現代的な財産権制度を整える。公有制経済の財産権は不可侵である。これと同時に、非公有制経済の財産権も不可侵である。
6条	国有資本、集团所有資本、非公有制資本が相互持合い、相互に融合した混合所有制を積極的に発展させることが、基本経済制度を実現する重要な方式である。これにより、国有資本の効能を拡大させ、価値を保全、拡大し、競争力を引き上げ、各種資本の長所と短所を相互に補い、ともに発展していくことに貢献できる。国有資本の投資するプロジェクトに、各種非国有資本が参加し、混合所有経済をつくることを認める。また、混合所有経済においては、従業員持ち株制を認め、資本の所有者と労働者の利益との共同体を形成させる。
7条	国有企業の現代企業制度を推進する。国有企業とは、全人民に帰属する企業であり、国家の現代化を推進し、人民の共同利益を保障する重要な力である。国有企業全体は市場経済と融合し、市場化・国際化などの情勢に適応し、経営政策を規範化し、資産価値を維持・拡大し、公平な競争に参加し、効率性を引き上げ、企業の活力を強め、社会的な責任能力を負担することを一段と深化させる。
8条	非公有制経済の健康な発展を支持し、非公有制経済が成長し、イノベーションを促進し、就業を拡大し、税収を増やすといった面で重要な役割を果たすことを支援する。その際、平等な権利、機会の平等、ルールの平等を堅持し、非公有制経済に対する非合理的な規定を廃止し、目に見えない各種の障壁を撤去する。そのため、非公有制企業がライセンス経営に参加するための具体的な方法を定める。

(資料) 三中全会決定の一部を筆者が訳出

さらに、国有資本は投資家としての機能を強め、国家の命脈にかかわる産業などへの投資を行うとしている。また、国有資本の一部を社会保障基金の補填に用い、国有資本収益のうち一定比率を公共財政に上納し、その比率は2020年に30%にまで引き上げるとしている。こうして上納された資金は社会保障と民生の改善に用いる、としている。

全体として、第6条は公有制企業と非公有制企業は平等な地位にあること、さらに国有企業の集中支配という体制を否定しているといえる。国有経済を堅持と言いながら、国有企業への権限と利益の集中を排除することを宣言しているともいえる。

つづく第7条では、冒頭の規定は、図表14にあるように、国有企業の経営方針に関して抽象的なことしか述べていない。しかし、これに続く規定は、「国有企業の役割とはなにかを定義する。」として、国有企業の活動範囲を再定義する形となっている。これは、1999年の党規約、2006年の国有資産管理委員

会の決定によって変化したものを、あらためて再定義する内容である。具体的には、次の通りである。

「第一に、国有資本は公益性のある企業に投資し、公共サービスの分野で貢献することを加速する。第二に、自然独占が発生する分野については、国有資本による投資を続けるが、その場合も政府と企業との分離、政府と資本の分離、ライセンス経営を実施し、政府は監督のみを行うように改革を行う。産業の特徴に合わせて、ネットワークの開放が可能な部分は分離し、競争的な業務を開放し、公共資源の配置を市場に任せる。そして、行政独占をさらに解体する。」となっている。以下、やや詳しくみてみよう。

第一に国有企業が活動する範囲は、公益性のある事業、公共サービスに従事するとしている。多くの国で、国有企業は政府の資本を受けて運営される代わりに、その活動の目的は利益追求ではなく、公共の利益に資するものでなければならない、とされている。日本やフランスでは国有企業、独立行政法人などは、財務や人事について、国会の監督を受けることになっている。また、東京電力の独占が認められてきたのは、電力の安定供給という意味での公共の利益を確保することの責任を負っていることへの補償であった。しかし、中国の国有企業の活動の目的については、これまできちんとした定義はされず、公共の利益に貢献するという表現が出てきたのは、今回がほぼ初めてである。「国有企業を、私的利益の追求の存在から、公共の利益を追求する存在に転換せよ。」という提言は、非公有シンクタンクである天則経済研究所が2011年に出した報告書の主なメッセージの一つであった（天則経済研究所 [2011]）。民間のシンクタンクとして過激かつ自由な提言をしてきた天則経済研究所の提案が、党の決定のなかに取り入れられているのは、今回の決定が広い分野からの提言を吸収していることの表れであろう。

国有企業が活動するべき第二の分野は、自然独占が発生する産業である。鉄道や、電気通信、石油の流通網などのネットワーク型の産業は、設備投資の大きさ、利用者数の多さがビジネスの存続を左右するため、2社以上の企業が参入すると、企業は構造的に赤字に苦しむことが起こりうる。こうした自然独占が発生する産業においては、国有資本の参入を認める。しかし、開放できる分野は開放して、競争を導入する、としている。

以上の2点は、図表6の国有企業の活動する分野をあらたに再定義したものである。2006年の国有資産管理委員会の決定が、重要なインフラと鉱物資源に関する事業は国有企業が独占する、とした定義から大きく方向転換し、自然独占の企業に限るとした1999年の要素を復活させたのと同時に、公益性のある事業に中心的に投資をする、という新しい定義をくわえたものになっている。

最後の第8条は、非公有制企業が直面する「ガラスの天井」、つまり参入障壁の撤去をすると宣言している。

(3) 三中全会の決定における「法治の実現」

また、もう一つ本稿が注目するテーマである法治の実現に関しては、三中全会の決定はどのように述べているのであろうか。重慶で起きた事件にみられるように、権力が時に法をないがしろにするのが、中国社会そして経済の問題である。法治の徹底が国有企業改革を実現させるための必要条件ということもできる。権力の恣意的な実力行使をどのくらい抑制し、法による支配をめざすのか。簡単にここで見ておきたい。

30条では、憲法、法律を最高の規範として運用し、こうした上位法にその他の下位法は規定される体制がつくられることを示唆している（図表15）。国有企業改革に関しては、例えば独占禁止法と部門の通達で相反する規定があった場合、独占禁止法が優先する体制を実現することが目標となる。例えば、石油部門のように「部門の通達」に独占禁止法の支配的地位の濫用を認めるような規定があった場合、その部門の通達の有効性が認められなくなることを意味している。

（図表15）第9章 中国の法治建設を推進する

30条	憲法と法律の権威を維持する。憲法は、党と国家の発展を保障し、長期的な安定をもたらす根本的な法規であり、最高の権威を持つものである。憲法による監督メカニズムとプロセス手続きを健全化し、憲法の内容をより高い水準で実施するように努める。社会全体が憲法に忠実に、遵守し、保護し、運用する制度を確立する。法の前には人は平等であり、どのような組織も人も憲法を超越するような特権はもたず、すべての憲法と法律に違反する行為はすべて追及されねばならない。
31条	行政の法執行体制を深化する。法の執行主体の整合性を確保する。相対的に法の執行権を集中し、総合的な法執行体制を確立し、権利と責任が交錯し多くの主体が法執行を担う問題を解決し、権利と責任を統一し、行政による法執行体制の効率性と権威を高める。行政の法執行階層を減らし、食品・医薬、生産の安全、環境保護、労働保障、海域海島などの重点領域の基層部分の法執行体制を強化する。都市管理体制の権限の整理も行い、法執行とサービスの水準を引き上げる。
32条	法にもとづき独立した公正な裁判権と検察権を確保する。司法管理体制を改革し、省以下の裁判所、検察の人事、財産を統一的に管理し、行政区画と分離した司法制度をつくり、国家で統一された法律の実施を保障する。
33条	司法権力の運用体制を健全化する。司法職の配置、司法職権限内の職務の分担とその調整、互いに監督しあうメカニズムを導入することで、司法活動に対する法律と社会の監督をより強化、規範化する。
34条	人権保障制度を改善する。国家は人権を尊重し、保障する。財産の差し押さえ、拘留、凍結などの法律手続きを規範化する。冤罪の防止、修正、責任追及メカニズムを健全化し、自白の強制、体罰・虐待、違法性のある証拠の法的効力の排除規則などを厳格に運用する。死刑の対象となる犯罪を減らす。

（資料）筆者が訳出

この法治体制を確立するための対応として、31条は法執行階層の簡素化、32条は司法・検察権の行政からの独立、34条は司法権力内での権限の合理化を謳っている。最後に、人権の尊重と保障を進めることを宣言し、この条項のなかで、労働改造所の廃止が宣言され、すでに実行に移されている。

このように法治の体制を構築するには、法体系の改善とともに、官僚機構のインセンティブの調整が必要になる。三中全会決定のほかの節で、さまざまな官僚のインセンティブの再調整にかかわる提案がなされている。幹部の腐敗に関する執行責任を党委員会が持ち、紀律委員会が監督する体制を強化すること、一方、幹部の業績メカニズムとして経済成長ではなく、環境保全をひとつの指標とすること、それを実施するために、各地方で環境バランスシートの作成を行うこと、などである。

おわりに

本稿では、2013年の中国共産党中央委員会第三回全体会議（三中全会）の決定が、中国の経済、政治社会においてどのような改革を目指すものとなっているかを検討してきた。とくに、国有企業に象徴される権力の濫用が経済にもたらした弊害に注目し、まず胡錦濤時代に起こった国進民退体制をもたらした制度上の欠陥を整理したうえで、それを可能にした党の決定、通達などが、今回修正が試みられているのか、そうであればどのようなかたちのものを想定しているのかという視点から分析した。

中国の国有企業改革は、計画経済の行き詰まりという現実の前に、国有企業を市場メカニズムに任せ

て淘汰させるしかない、という判断で始まった。企業の経営権を政府から分離するプロセスの途中で、政権は江沢民・朱鎔基体制から、胡錦濤・温家宝体制に移行する。当初親民政治を謳った胡体制のもとで政策はよりリベラルな方向に進むかと思われたが、実際には国進民退と呼ばれる一部国有企業の膨張が始まった。その背景を仔細にみていくと、特定の国有企業が政治権力と結びつく際には、通達などの下位法は憲法をはじめとする法律などの上位法に従うという法治の原則に反し、特定の部門の法規によって独占や権力の濫用を認めるということが起きていた。

習近平体制の三中全会の決定については、公有制企業と非公有制企業の間の権利の平等、そして法治の徹底がうたわれている。改革派の知識人の提言も反映される内容になっており、中国の経済体制をよりリベラルなものに転換させることを想定したものである、と評価できる。しかし、これらの決定を本当に実行する意思があるのか、そして実行するだけの統治能力があるのか、それは未知数である。

(2014. 1. 24)

参考文献

<日本語>

- ・加藤弘之・渡邊真理子・大橋英夫 [2013]. 『21世紀の中国 経済編—国家—資本主義の光と影』朝日新聞出版
- ・川島富士雄 [2013]. 「中国における競争政策の動向」『公正取引』No.749-2013.3

<中国語>

- ・新世紀 [2011]. 「反壟断：国企無豁免」2011年第45期
- ・陳清泰主編・吳敬璠、蔣黔貴編 [2013]. 『重塑企業制度—30年企業制度變遷—』中国北京・中国發展出版社
- ・鄭海航、戚津東、吳冬梅編 [2010]. 『国有資産管理体制与国有控股公司研究』中国 北京：經濟管理出版社
- ・童之伟 [2012]. 『重庆打黑型社会管理方式研究报告』
http://blog.caijing.com.cn/expert_article-151627-38129.shtml
- ・天則經濟研究所 [2011]. 『国有企業的性質、表現与改革』
<http://www.unirule.org.cn/xiazai/2011/20110412.pdf>