

序章 中国の公企業民営化

| | |
|----------|--|
| 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) http://www.ide.go.jp |
| シリーズタイトル | アジ研トピックリポート[緊急レポート] |
| シリーズ番号 | 47 |
| 雑誌名 | 中国の公企業民営化 経済改革の最終課題 |
| ページ | 1-12 |
| 発行年 | 2002 |
| 出版者 | 日本貿易振興会アジア経済研究所 |
| URL | http://hdl.handle.net/2344/00009388 |

序 章

中国の公企業民営化

はじめに

社会主義体制の成立は現代世界史上の壮大な実験だった。ロシア革命を起点に80年近く続いた新たな社会への試みは、1991年のソ連解体によって事実上の幕引きを迎えた。これと前後して旧ソ連・東欧諸国は社会主義と決別し、国有企業の全面的民営化と資本主義再構築の途を急ぐことになる。

一方、旧ソ連・東欧諸国に十年ほど先んじて1970年代末から市場経済への転換を開始した中国は、異なる途を選んだ。社会主義と市場メカニズムを両立させることが可能であるという考え方にに基づき、資本の公的所有という社会主義の原則を掲げたまま、漸進的に市場経済制度を導入するという方法を選択したのである。結果として中国は改革・開放の20年に年率9%という高度成長を実現し、中国式漸進的改革の「成功」は世界的な注目を集めた。

だが実際には、資本の公的所有維持という中国经济改革の基本原則 - あるいは建て前 - は、漸進的改革の「成功」によってむしろ空洞化が進んだのである。経済自由化と対外開放の下で勃興した郷鎮企業、民間企業や外資系企業との市場競争に、多数の国有企業は敗退を余儀なくされ、産業部門に占める国有部門の比重は一貫して低下してきた。市場経済への適応に比較的成功的な少数の企業の場合でも、コーポレート・ガバナンス（企業統治）制度の歪みがしばしば経営の不安定化を引き起こしている¹。

こうした背景の下で1990年代後半から中国では、国有企業・公有企業民営化の動きが本格化し始めた。財政難にあえぐ一部地方政府の自発的な措置として始まった民営化は、しだいに範囲を広げてきた。1999年から2000年にかけて党中央が民営化の動きを事実上公認するとともに、株式市場を舞台とする大型国有・公有企業の漸進的民営化も始動している。公式には「民営化」という表現は未だに使われていない。だが、政策の実態は今や、大多数の国有・公有企業を民営化して少数の重要企業にのみ国家資本を集中する方向に動いている。

第1節 本書の分析対象

中国の公企業民営化はここ数年ようやく本格化した新しい動きである。「民営化」という表現が政治的に忌避されているという事情もあり、民営化の全体的な状況を知ることのできる資料は公表されていない²。本書では主としてケース・スタディに基づいて、さまざまなタイプの企業の民営化の進展状況を描き出し、それによって現時点での中国の公企業民営化の全体像把握を可能にするよう努めた。

中国の公企業制度の最大の特徴は、国有企業の数が膨大であり、中央政府（國務院）から県政府に至るまでの各レベルの行政が、規模・業種ともさまざまな国有企業を所轄していることである。国有企業に加えて、市政府から末端の行政単位に至るまでの地方行政が設立した集団所有制企業（地方公有企業）はいわば「第二の公企業セクター」であり、企業数では国有企業をはるかに上回る。集団所有制企業の性格は所属・規模・業種などによりさまざまだが、民営化に関わる問題は国有企業と共通点が多い。このため本書では集団所有制企業の民営化にも折に触れて言及し

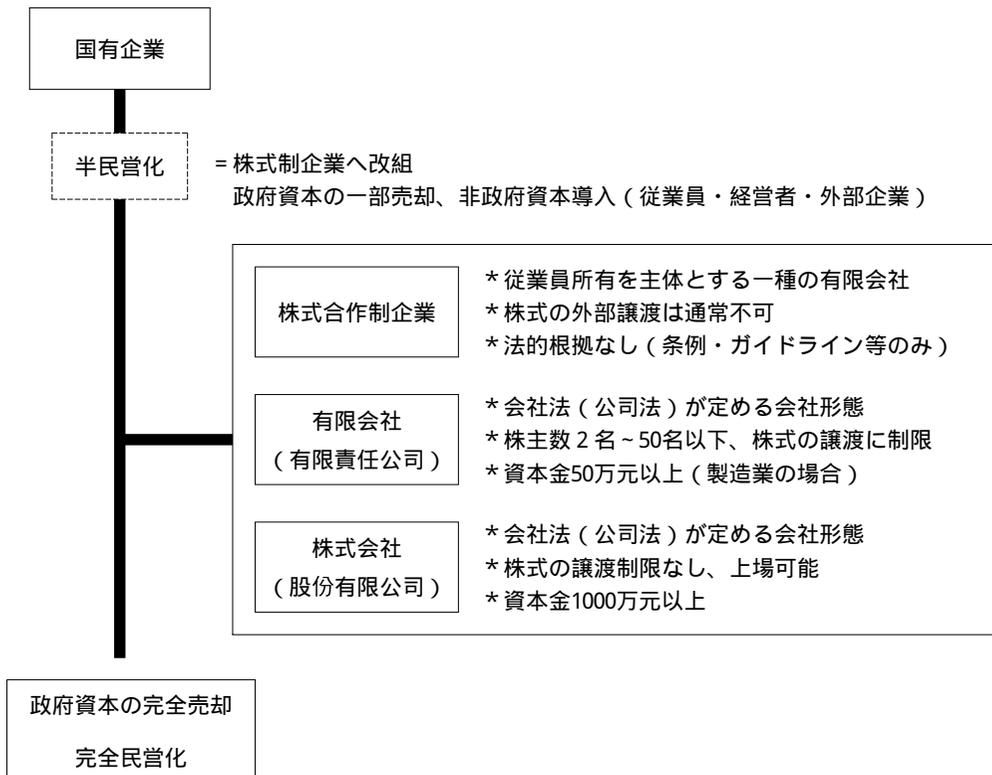
¹ 中国最大級のカラーテレビ・メーカーである長虹電子の成功と挫折は、コーポレート・ガバナンスの歪みによる経営不安定化の典型的な事例である（本書第4章参照）。

² 中国企業の民営化に関して中国国内で出版された本格的な研究書としては、次の2冊が挙げられる。中国改革与発展報告專家組『現実的選択 - 国有小企業改革実践的初歩総結』上海遠東出版社、1997年、及び劉小玄・韓朝華『中国企業的民営化 - 中小企業改制的選択』中国經濟出版社、1998年。ただし分析対象はいずれも中小企業に限られている。

ている。特に集団所有制郷鎮企業の民営化については、章を設けて分析した（第2章）

民営化は二つの段階に分けて考えることができる（図1参照）。第一段階では国有・公有企業を株式会社形態（有限会社や株式合作制を含む）に改組する。この段階では政府が資本の全部または過半を掌握しているか、あるいは少なくとも筆頭出資者となっている（半民営化）。さらに第二の段階では、政府の持分を全部または大部分売却し、民間の主体が資本支配するという意味で「真の」民営化を実現する（完全民営化）。いずれも企業形態や出資主体の法的な変更を伴うという点で、これらを「法律上の民営化」と呼ぶことにする。中小企業では直接に完全民営化を実施することが一般的だが、規模の大きい企業の場合は普通二つの段階に分けて民営化が進展する³。

図1 民営化に伴う企業形態の変化



注) 中小企業の民営化の場合は半民営化を経由せず、直接に完全民営化を実施することが多い。出所) 筆者作成。

中国では「法律上の民営化」に先だって、経済改革が開始した1980年代から、行政から企業への権限委譲が進められてきた。1990年代に入って市場経済化の動きが加速すると経営自主権の拡大はさらに進展し、一部の企業では経営者が企業経営に対してほとんど支配的な権限を行使するようになった。経営権が行政から経営者に移転するプロセスは、いわば「事実上の民営化」とみなすことができる。本書第3章の美爾雅集団公司の例が示すように、「事実上の民営化」が「法律上の民営化」を促す契機となることも少なくない。また、「法律上の民営化」を進める過程でも、経営者による事実上の経営支配は民営化のあり方を左右する重要な要因になる傾向がある。このため本書では、「法律上の民営化」の前段階としての「事実上の民営化」を視野に収め、両者を含む広い意味での民営化を分析の対象とした。

以下本章では、次章以降の各論の出発点として、民営化の展開にいたる流れと民営化の全体的な傾向を概観しよう。

第2節 改革・開放期の行政と企業

1990年代前半まで中国の国有企業は、所管の行政の強い干渉の下に置かれていた。企業改革により経営自主権の拡大が進められてはいたが、設備投資や企業再編など戦略的な意思決定は、行政の意向によって左右されることが通例だった。国有企業だけでなく、改革・開放政策の下で本格的な成長を開始した郷鎮企業の場合も、地元行政とさまざまなつながりを保っており、行政運営と企業経営が一体化していることさえまれでなかった⁴。

企業経営が行政の強い影響下にあったにもかかわらず、当時の中国では萌芽的な市場経済が確実に生まれつつあった。独立した意思決定の下で経営活動を営む主体

³ 二段階の民営化は国鉄 JR、電電公社 NTTなど日本の公企業の民営化でも採用されている。

⁴ 行政・企業一体型の郷鎮企業の典型例は、1980年代に郷鎮企業が最も発展した蘇州・無錫・常州など江蘇省南部地域のいわゆる「蘇南モデル」である。だが1990年代後半以降この地域でも全面的な民営化が進展している（第2章参照）。

としての「企業」が存在しなかったはずの中国で、なぜ市場メカニズムが生まれることができたのだろうか。

このパラドクスを説明する重要な要因は、1980年代以降進展した財政改革である。いわゆる財政請負制の実施によって、各レベルの地方財政の独立性は高まった。税収増の相当部分を地方財政が留保することが認められるようになり、地方政府は増収への強いインセンティブを持つようになった。これと同時期に価格・流通の自由化が段階的に進められたことで、抑圧されていた需要が一気に表面化していた。各レベルの行政はこれを増収の絶好の機会と捉え、所轄の企業に投資と生産の拡大を奨励したのである。企業改革の結果として、企業側も一定の利潤動機を具えるようになっていた。財政の資金余力が限られるなかで、地方行政は国有銀行の地方支店や農村金融機関に影響力を行使して資金供給の機能を果たさせた。

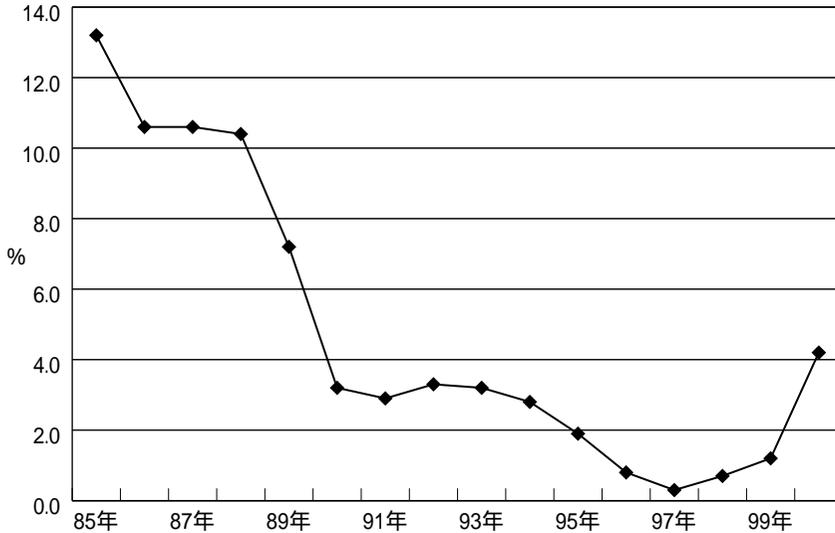
こうして1990年代初めまでには、国有企業と公有企業を主なプレーヤーとする萌芽的な市場競争が形成された。活発な投資と生産の拡大は中国経済の成長を支えた。行政主導の投資による成長という改革・開放期の中国に独特なシステムは、市場経済への転換を軌道に乗せるためのブースターの役割を果たしたのである。

第3節 民営化への契機 - 中国経済の構造転換

しかしこのシステムは、投資の自己責任の欠如という決定的な問題を抱えていた。この問題は都市行政と国有企業の場合、特に鮮明だった。行政と企業は投資を拡大する強いインセンティブを持っていたが、投資失敗の責任は往々にして不問に付され、企業は国有銀行からの融資によって救済された。このため規模の拡大と共に投資の効率は著しく低下し、投資が集中した分野では深刻な設備過剰が発生するようになった。1980年代後半と1990年代初めに発生した異常な投資膨張は、マクロ経済の不安定化を生み出す原因になった。

一方1990年代に入ると、外資系企業や民間企業が強力な競争主体として市場に参入してくるようになった。改革初期に生じた巨大な市場の空白がほぼ満たされ、全般的なモノ不足が解消すると共に、中国経済はしだいに売り手市場から買い手市場へ移行する様相を呈してきた。高まる競争圧力のなか、国有・公有部門の収益性

図2 国有企業（鋳工業）の総資本利潤率



注 1) 総資本利潤率 = 税引き前利潤 / 総資産。

2) 2000年の収益好転は石油価格上昇・債務株式転換など外部要因に起因するとみられる。

出所) 『中国統計年鑑』(各年版)。

は著しく低下した(図2)。

問題は中小の国有企業で最も早く表面化した。県や区に属する国有企業は国有企業のなかでも企業数では最も多い。これらの企業の大多数は一般に従業員100~200人程度の中小企業であり、技術・人材・設備などの面で独自の競争力を有する場合は少ない。加えてコストや経営体制の機動性・柔軟性の面では郷鎮企業に太刀打ちできないため、1990年代初めの時点で中小国有企業の経営はすでに著しく悪化していた。県・区あるいはそれ以下の都市の末端行政に所属する公有企業も、基本的に同様の状況にあった。国有・公有企業の経営悪化は、企業税収に依存する地方財政を直撃した(第1章参照)。

切迫した状況に追い込まれた一部の県・区レベルの行政は、企業の売却という最終手段に踏みきるようになった。こうして1990年代前半に、一部の地域で中小国有・集団所有制企業の売却が始まった。この動きは事実上中国の公企業民営化の幕開けとなった(表1)。

表 1 民営化をめぐる動き

| | |
|-------------|---|
| 1989年 2月 | 国家経済体制改革委等、「国有小型企業の財産権売却に関する暫定法令」公布 |
| 1992年1 - 2月 | 鄧小平の南巡講話 - 全面的な市場経済化を肯定 |
| | 四川省宜賓県等の地域で中小国有企業売却開始 |
| 10月 | 党第14回代表大会開催 社会主義市場経済路線を確定 中小企業の売却を容認 |
| 1993年11月 | 党第14期中央委第3回全体会議開催 中小国有・公有企業の民営化を含む改革の実行を事実上容認 |
| 1995年 | 四川省で「三年以内に国有中小企業改革完成」の目標を打ち出す 党第14期中央委第4回全体会議開催 「抓大放小」(大企業に重点を置き、中小企業を自由化する)政策の公式路線化 |
| 1996年 | 第1四半期に全国国有工業企業の純赤字発生(建国以来初) |
| 9月 | 党第15回代表大会開催 「国有経済の戦略的調整」路線を打ち出す 中小企業民営化路線を事実上再確認 全国的に中小企業民営化の動き拡大 |
| 1998年 7月 | 国家経済貿易委、「国有小企業の売却風潮抑制問題についての通達」 |
| 1999年 3月 | 第9期全国人民代表大会開催 憲法改正、非国有経済を「社会主義市場経済の重要な構成部分」と規定 |
| 9月 | 党第15期中央委員会第4回全体会議開催 「国有経済の戦略的調整」路線を再確認 中小企業民営化の本格化・対象範囲拡大 |
| 2000年 | 北京・上海等主要都市が国有企業の大幅な整理方針を打ち出す |
| 2001年 3月 | 四川省・吉林省等が国有企業整理計画を公表 |
| 6月 | 国務院「国有株の売却により社会保障資金を調達することに関する暫定管理規定」を公布。株式公開企業の国有株の段階的売却へ |
| 10月 | 株価急落により同規定を停止 |

(出所) 各種資料により筆者作成。

第4節 民営化路線の確立へ

中央政府の側でも、中小国有企業の危機的状况に気づいていなかったわけではない。1990年代前半の時点で中央政府は、国有企業の数量と分布範囲を大幅に削減し、支援対象を絞り込む必要があることを明らかに認識していた。

1993年9月に開催された第14期三中全会で党中央は、事実上計画経済と決別し、全面的な市場経済化を目指す「社会主義市場経済」路線を打ち出した。全会の党決定では、国有企業改革の一環として中小国有企業を株式合作制に改組したり、法人・個人に売却するなど民営化的な手法を含むさまざまな方法によって改革する

ことを容認した。現在の民営化路線に至る企業改革の基本方向は、この決定によって定まったといってよい。さらに1995年に打ち出された「大をつかみ小を放つ（抓大放小=大企業に重点を置き、中小企業を自由化する）」政策では、「自由化・活性化」（放開放活）という表現で中小企業の全面的な改革を奨励した。

「大をつかみ小を放つ」政策が打ち出された1995年の時点で、中小国有企業の民営化は事実上容認されたはずだった。事実、1990年代初から中小企業の民営化に着手していた四川省などの地域は、「大をつかみ小を放つ」政策を契機に民営化を一層推進する方針を決めている。国有企業数が1997年から98年にかけて大幅に減少しているという事実からみても、実態としてはこの時期を境に多くの地域が中小企業民営化に踏み切っていた可能性がある（第1章参照）だが党内保守派とそれを取り巻く言論界の抵抗は根強く、「大をつかみ小を放つ」政策は激烈な論争を引き起こした。保守系の論者は「大をつかみ小を放つ」政策の推進する中小国有企業の売却が「政治体制の存立基盤を揺るがす」として鋭く糾弾した⁵。

このような状況の中で民営化の動きが本格化する転機となったのは、1997年9月に開催された党第15回代表大会の江沢民総書記報告である。同報告では公有制を混合所有の中の国有資本・公有資本を含むと広く定義した上で、国家資本を国民経済の骨幹に関わる分野に集中させることで経済全体に対する支配力を強めるという「国有経済の戦略的調整」方針を打ち出した。これは事実上「大をつかみ小を放つ」政策の正当性を再確認し、一般業種で全面的な民営化を進めることを党中央として容認することを意味した。

第15回代表大会後も江沢民報告の解釈をめぐる改革・保守両派の論争は続いた。だが現実はずでに動き始めていた。地方政府は江沢民報告を民営化への青信号とみなし、雪崩を打って中小国有・公有企業の売却を開始した。あまりに急速に中小企業売却の動きが広がったため国家経済貿易委員会は、1998年7月に地方行政による企業売却ブームに歯止めをかける通達を発している⁶。しかしこのエピソードは大勢に影響を与えなかった。党の歴史上初めて国有企業問題のみを議題として開催された1999年9月の党中央第15期四中全会では、「戦略的調整」方針を再確

⁵ この間の論争については張問敏他編『中国経済大論戦（第二輯）』经济管理出版社、1997年、第4章に詳しく紹介されている。

⁶ 国家経済貿易委員会「国有小企業売却の風潮抑制問題についての通達」（1998年7月）。

認する主旨の決定を行った⁷。一般業種に属する国有・公有企業の民営化を進めるという路線は、これによって事実上党中央の方針として確立したのである。こうして民営化への政治的制約はおおむね解消された⁸。

第5節 民営化の本格展開

政治的な制約要因が取り払われたことで、民営化の対象範囲は1999年末以降大きく拡大している。第15期四中全会以後、従来民営化の主要舞台だった県レベルだけでなく主要都市でも、企業規模にかかわらず一般業種では原則として「国有資本の退出」を進めるという方針表明が相次いでいる。売却の比較的容易な中小企業は、沿海地域を中心に民営化が相当進展している模様である（第1章参照）。

民営化の波は大企業にも及び始めた。地方行政が所轄する比較的規模の大きい国有企業を経営者・経営陣などに売却する動きが一部で表面化している。この数年中央政府は大型国有企業の株式上場を進めてきた。だがほとんどの場合政府または母体の国有企業が筆頭株主であるため、株式市場の企業統治効果はきわめて限られている。四中全会決定で国有株比率引き下げの方針が打ち出されたことを受け、2001年には国有株払い下げのための試験的措置が実施に移された（第5章参照）。

余剰人員の処遇、企業売却の受け皿など技術的な問題だけを考慮に入れたとしても、大企業の民営化を一朝一夕に完了することは不可能である。しかし現在の中国の民営化路線は、国有大企業の漸進的な民営化へ向かって着実に進みつつある。

⁷ 党第15回代表大会報告と比較して同決定は、国有経済を維持すべき分野を一層具体的に限定していること、「中小企業」という表現を使うことで小型企業だけでなく中型企業にも同様の自由化方針を適用する意図を含意していることなど、さらに踏み込んだ内容になっている（第5章参照）。

⁸ ただし大企業の完全民営化については、まだコンセンサスが確立しているとはいえない。

第6節 民営化をめぐる環境変化

第14期三中全会決定によって敷かれた企業改革の基本路線が、イデオロギー的な反発や政治的揺り戻しに対する警戒感を排して全面的な民営化志向にまで発展するためには、ほぼ5年の時間を要した。この間に生じた環境変化は、民営化路線の定着を後押しする役割を果たした。

従来、企業を所管する行政にとって国有企業・公有企業は、税収拡大や雇用維持、産業振興などの政策目的を実現するための手段と位置づけられていた。そのためにこそ行政は年々新たな国有企業・公有企業を設立し、また企業の投資拡大を督励してきたのである⁹。だが1990年代に入って市場競争が激化し、企業経営が全体として悪化すると、政策手段としての国有・公有企業の機能は明らかに低下してきた¹⁰。一方、市場への適応に成功した少数の企業では、企業経営の実権はしだいに行政を離れて経営者の手に移り始めた（「事実上の民営化」）

他方、1980年代にはまだ萌芽期にあった民間企業や外資系企業は、1990年代には沿海地域を中心に急速な発展を遂げた。財・サービスの量・質両面の改善を通じて、人々は市場競争の成果を実感し、市場システムの効率性への信認が生まれつつあった。同時に、市場経済化が進んだ地域では、非効率的な国有・公有企業に資源をつぎ込むより民間企業・外資系企業の発展環境を整えるほうが政策目的を達成する上で効率的であるという見方が、政府の側にも根付き始めた¹¹。

こうした環境変化を背景に、WTO加盟をひかえ経済の一層の効率化が急務とみなされたことと、中央財政の危機を回避するために国有資本の売却が不可避であると認識されるようになったことが、党中央が1997年以降民営化の事実上の推進に踏み切る直接の契機となった。2001年に具体化した上場企業国有株の放出政策は、年金基金支援のための財政支出の増大と直接に関連している（第5章参照）

⁹ 国有企業の企業数は1990年代半ばまで増え続けていた（第1章図1参照）。

¹⁰ 1996年第1四半期に国有企業部門（鉱工業）が歴史上初めて部門全体として赤字に陥ったことは、政策当局に大きな衝撃を与えた。

¹¹ 沿海地域の地方政府の新しい考え方は、「不求所有、只求所在」（企業を所有することではなく企業を誘致することを重視しよう）という標語に象徴されている。

第7節 民営化の方向 / 本書の構成

中国の企業制度改革は他の分野の経済改革と同様、試行錯誤的に進められてきた。民営化もその試行錯誤の中から生まれてきた。大多数の国有・公有企業の民営化が既定路線となった現在でも、中央政府は民営化の方法・範囲・スケジュールについて明確な方針を示していない。だが実態として、民営化を含む企業制度改革は、企業の規模や政治的重要性に対応したいくつかの方向に収斂しつつある。

所有と経営の一致 当初中小企業の民営化は、株式合作制などの形態による従業員所有への転換が主流だった。だが従業員による均等な株式所有の下では、意思決定の効率性が低下する。この弊害が認識されるに及び、経営幹部への資本集中が奨励されるようになった。中小企業だけでなく比較的規模の大きい中堅企業でも、経営幹部主体の買収例は増加している。外部の企業による買収とあわせて、中小企業・中堅企業では所有と経営の一致が進みつつある。本書第1章・第2章では、1990年代後半に急速に進展した中小国有企業・都市公有企業や集団所有制郷鎮企業の民営化の実態を、経営者・経営幹部への資本集中に焦点を当てて分析している。第3章ではケース・スタディに基づき、経営者支配から「真の」民営化に向けての新興国有大企業の歩みを分析している。

株式市場を通じた企業統治 規模が大きい企業の場合は一括民営化は困難である。このため完全民営化に至るまでの過渡期として、政府と民間が共に出資者として企業統治に参与する混合所有の段階を経ることになる。第4章では混合所有の大型公企業をめぐる企業統治のダイナミクス、第5章では株式市場を舞台とする民営化の動きを分析している。

重点企業に対する党・行政の支配 株式市場を通じた漸進的な民営化が進展しても、産業政策あるいは国家戦略上重要なごく少数の企業に関しては、民営化の例外として引き続き党・行政が掌握することになる。第6章では、いわゆる重点企業に対する党・行政の管理体制の改革の動きを分析している。

民営化そのものは、言うまでもなく過渡的な現象にすぎない。本当の意味で重要なのは、さほど遠くない将来に収束するはずの民営化そのものではない。むしろ、民営化を通じて中国の企業制度がどのように変わっていくのか、それが中国の経済制度、ひいては政治制度や社会制度にどのような影響を与えていくかという問題こそ、われわれが本来関心を持つ問題である。終章ではこれらの問題について若干の展望を示した。

(今井健一)