

# 中国における国有企業改革 — 急がれる民営化に向けての環境整備 —

関 志雄

## 要 約

1. これまでの中国における国有企業改革は「所有者の不在」によるコーポレート・ガバナンスの欠如など根本的な問題を解決できなかった。こうした認識に立って、政府は1990年代後半に、「国有経済の戦略的再編」という名のもとで、国有経済の範囲を公共財の提供など一部の業種に限定し、国有企業が競争的分野から撤退する方針を決め、国有企業の民営化を積極的に取り組むようになった。
2. 民営化を促進するためには、その有力なチャンネルである証券市場の仲介機能の向上を図らなければならない。現在、上場企業の株の7割が流通できない国有株になっているため、コーポレート・ガバナンスの確立が難しく、中小投資家の権利も尊重されていない。この問題を根本的に解決するためには、国有株を全て市場で流通させることが必要である。
3. 非国有経済の急成長は、国有企業改革に有利な条件を提供している。特に、民営企業は国有企業の大量の余剰人員を吸収している上、買収や合併などを通じて国有企業の民営化にも参加している。
4. 一方、まだ民営化の対象とならない国有企業を監督する体制を強化しなければならない。国有資産監督管理委員会を中心とする新体制では、国有資産管理の権限が一元化され、国有資産の所有と管理について中央政府と地方政府の権限が見直され、政府の企業への介入が制約されるようになった。しかし、国有資産監督管理委員会は自分の権限を手放したくないため、民営化には積極的ではないという批判もある。

## I. 公有制の維持を前提とする改革とその 限界

### 1. 「放権譲利」型の企業改革

1978年以降の中国における企業改革は「放権譲利」から始まった。政府は企業の経営努力によって増加した利益の一部を処分する権限を企業に付与し、それによって企業経営者と生産者の勤労意欲を刺激しようとした。具体的には、経営管理自主権の拡大と利潤留保の実行の実験的段階を経て、1980年代の

半ば頃から「政企分離」（政府行政機関と国有企業管理の職能の分離）と「両権分立」（所有権と経営権の分離）を目指した企業の生産経営請負制が実行され、企業経営メカニズムの転換が図られた。

まず、1987年から「経営請負制」がほとんどの国有企業を対象にして導入された。この制度のもとでは各企業は所轄機関から3～5年間の経営を委任され、利潤の上納や納税額などのいくつかの達成すべき指標を契約する。請負項目を達成すれば、企業は留保利潤の一部を従業員への賞与や、設備投資の拡大な

どに用いることができる。

続いて、1992年には「全民所有制工業企業経営メカニズム転換条例」が施行された。この条例は、企業改革の基本法である「全人民所有制（国営）工業企業法」（1988年施行）の基本原則に基づき、政府と企業の機能を分離させることを改めて確認し、これを強化する方針を打ち出した。この条例にしたがって、国は企業に生産投資の権限、製品と労働力価格の決定権、留保資金の支配権など14項目の経営権を与え、市場経済にふさわしい経営主体に変身させることに努めた。

「放権譲利」を軸とする初期の国有企業改革は、インセンティブメカニズムの改善と企業自主権の拡大を通じて国有企業の生産性を向上させた。しかし一方で外部から企業を監督することが難しくなり、経営者や従業員など企業のインサイダーによる国家の所有権に対する侵害行為が広く行われるようになった。フローの面では国への配当が抑えられ、ストックの面では国有財産が（非合法的に）流用されるようになった。

こうしたインサイダー・コントロールを助長しているのは「企業は赤字を計上しても国の財政あるいは金融機関などによる事後的な補填によって破産のコストを免れる」というソフトな予算制約の問題である。それにとまなうモラル・ハザードは、国有企業の資産の「私有化」（個人のものにする）と債務の「公有化」（政府に負わせる）二つの現象を同時に引き起こしてしまっている。

## 2. 「現代企業制度」の構築

国有企業が抱える問題の打開策として、1992年、中国共産党第14回全国代表大会（党大会）において中国的特色のある社会主義市場経済体制を確立する目標が掲げられた。これを受けて、1993年に行われた中国共産党第14期中央委員会第3回全体会議（第14期三中全会）では、国有企業改革の目標が現

代企業制度の確立にあることが改めて確認された。ここでいう現代企業制度とは、①国家による所有権と企業による経営権の明確な分離、②出資者の所有者利益と責任の明確化、企業の損益自己負担、③政府の企業の生産と経営への不介入、④「科学的な」組織管理制度、によって特徴づけられる。特に、大企業の場合、現代企業制度への変革は株式制を採用する形を取り、経営陣を監督するために、株主総会、取締役会、監査役会の設置が義務付けられた。

しかし、国有企業が株式制に転換してからも有効なコーポレート・ガバナンスが確立されておらず、インサイダー・コントロールや、「政企不分」の弊害など、多くの課題が残されたままである。

第一の問題点は、国有企業が株式制の改革を完了した後も、国が依然として国有企業に対する最大の投資主体となっていることである。このため、政府は行政目標に即した企業経営が行われるように国有資産の所有者として干渉する。しかも政府による干渉は「利益の最大化」という所有者の本来の目標とは程遠い。すなわち、国有企業が政策によって背負わされる負担は減っておらず、行政による企業機能の代替という「政企不分」も解消されるには至っていない。

第二の問題点は、有効な監督システムが欠如していることである。中国の「公司法」（日本でいう会社法）は、取締役会は経営者を任命し監督する権限、および経営業績を評価し経営者に対して賞罰を与える権限を有すると規定している。株式制に転換した国有企業においては取締役会によって経営者の任命と監督が行われているが、現状では国有株の割合が大きいため、経営は共産党と行政による影響を強く受ける。その上、取締役会長と社長を一人で兼任することも多い。結局、取締役会が企業内部の人間によってコントロールされることになるため、企業の監督管理シ

システムが正常に機能せず、取締役会の役割も弱体化してしまう。

このような問題は証券市場が不健全であることにも原因がある。健全な証券市場では、収益の悪い企業は株価が低迷して買収の対象になってしまう。企業が買収されれば経営者も更迭されるため、経営者はこのような事態を避けるべく、業績の向上に努める必要が出てくる。しかし、中国の証券市場においては、流通株の発行済株数に占める割合が小さく、市場に流通していない国有株が圧倒的なシェアを持っている。

一方で、経営を委託できる人材の市場、すなわち競争的な人的資本市場が形成されていない点も問題である。そのために、企業経営者を交代させようとしても人材を募ることができず、市場原理による経営者の任免が行えない。

## II. 本格化する民営化

### 1. 民営化による「所有者不在」の是正

このように、現代企業制度が導入されてからも、国有企業は「政企不分」と「コーポレート・ガバナンスの欠如」という問題を抱えたままである。民営化に着手しない限り、これらの矛盾を解決することは難しい。

民営化に解決策を求めるのは、まず国有企業である以上、「政企分離」はありえないためである。国有企業の責任者は政府に任命された官僚であり、市場ではなく政府に対して責任を負うため、企業活動の目標は市場競争に基づくのではなく、政府の目標に基づいている。つまり、ある企業が「政企分離」を求められていることは、そもそもこの企業の目標が政府の目標と大きく異なるために国有制のもとにある理由がないことを意味している。

しかし、国有企業に対して「政企分離」を要求する、あるいは所有者である政府に対して企業から所有権の放棄を求めることは、本

来的には権利の侵害である。したがって、「政企分離」を実現する場合は、国有企業を民営化する外には道がない。

逆に公共財の供給など、国によって支配されなければならない一部の企業については「政企分離」を行うのではなく、政府による監督の強化を通じて、政策目標を果たしてもらうしかない。それ以外の企業に関しては、民営化を通じて政府が所有と経営から撤退すれば、結果として「政企分離」が達成できる。

さらに、国有制のもとでは、有効なコーポレート・ガバナンスの確立が難しいことも問題として挙げられる。エージェンシー理論に沿って言えば、中国における国有企業のコーポレート・ガバナンスにかかわる問題は、エージェント（代理人）となる企業経営者とプリンシパル（委託者）である所有者との間の利害衝突と情報の非対称性に由来している。

企業経営者は、所有者と異なる目標を有している。利益が所有者に帰属する一方で、その利益を獲得するために努力しなければならないのは経営者である。そのため、監督システムが健全でない限り、経営者は所有者の利益より、自らの利益を追求しようとする。

これに加え、情報の非対称性の存在が経営者の監督を難しくしている。企業経営者は自らの能力や知識、直面する機会や行ってきた努力に関して十分な情報を持つ。一方で、政府もしくは株主はコストをかけずにこれらの情報にアクセスすることはできない。そのため、企業の経営者は契約が成立する前には自分の能力を誇張したり、契約後に怠けたり、自分だけが知っている情報を隠す可能性がある。

発達した資本主義経済においても、企業の所有と経営の分離によって、所有者の利益が経営者に侵害される恐れがあるが、「所有者の不在」という表現に象徴されるように、この問題は、中国の国有企業において、特に深刻である。最終的所有者である 13 億の国民

が国有企業に対する有効な監督と制約を行うことはできない。たしかに、彼らの一人一人がすべての国有企業に対して 13 億分の 1 の所有権を持っている。しかし、彼らは、数十万単位に上る国有企業を自ら監督する能力もインセンティブも持っていない。またそのような意欲を持っていたとしても株主総会に出席できるわけではない。そのため、国民は国有企業の株主の権利を、代理人としての政府機関に委託しなければならない。しかし、政府が国有資産を経営する目的は利潤最大化の他に、雇用の創出、社会の安定、機会の平等などさまざまなものがある。また、政策を策定し、実施する政府の役人は、国民や国の利益より、自らの利益を優先する。

このように国有であることが企業経営の問題点の根源にあるため、民営化を行わない限り、コーポレート・ガバナンスの確立は不可能であるといえよう。

## 2. 大型国有企業の民営化の道を開いた「国有経済の戦略的再編」

これまでも述べてきたように、1990 年代半ばまでの国有企業改革は、国有という枠組みの中で、企業に経営自主権を与えることを中心に実施されてきた。しかし、1990 年代の半ばの中小企業の民営化を認めた「抓大放小」に続き、1997 年 9 月の第 15 回党大会で、「国有経済の戦略的再編」が打ち出されたことにより、国有企業改革は大きな転機を迎えた。「国有経済の戦略的再編」は、企業の規模の大小を問わず、一部の重要産業を除いては、もはや国有にこだわらないとの立場に立っている。その目的は、国有企業を改革するよりも、国有企業を減らすことである。中国政府は「民営化」という言葉を避けているものの、これは事実上の国有企業の民営化推進である。

第 15 回党大会の方針を受け、1999 年 3 月の第 9 期全国人民代表大会（全人代）では憲

法が改正され、民営経済は、国民経済の「補完」的な役割から「重要な構成部分」に格上げされた。そして、同年 9 月の第 15 期四中全会で採択された「国有企業の改革・発展に関する若干の重大問題の決定」では、国有経済の戦略的再編の具体的内容が明確になった。それによれば、2010 年までに戦略的再編を完成させ、産業構造の調整に合わせて、国有経済も産業分野によって進出すべき部分と退出すべき部分（「有進有退」）に分ける。一部の重要分野を除いた競争産業においては、国有資本は縮小・撤退することになる。その結果、中国政府が最終的に保持する国有企業は、市場経済国家における国有企業の位置付けとほとんど変わらない。

中国政府は国有経済が主導する産業を以下の四つに限定し、それ以外の分野では、大小を問わず国有企業を民営化の対象としている。

第一は、国家の安全にかかわる産業である。これには武器の製造など国防に関する産業、貨幣の鑄造および国家の戦略的備蓄システム（食糧の備蓄、エネルギーの備蓄などを含む）などが含まれている。

第二は、自然独占および寡占産業である。これには、郵政、電気通信、電力、鉄道、航空などの産業が含まれる。電気通信などは世界貿易機関（WTO）加盟にしたいが、外国資本や国内民間資本に開放していく方針であり、国有資本以外のものを締め出すわけではない。ただし、一部の資源開発プロジェクトに関しては、投資規模が莫大であること、投資資金の回収期間が長いことから外国資本や民間資本の参入が難しいために、国有企業を残す必要があると中国政府は述べている。

第三は、重要な公共財を提供する産業である。公共財・サービス産業にも、民間資本の参入自体は許すべきであるが、すべてを民間に任せると必要な量が供給されない問題が生じるために国有資本を残す必要があるとしている。具体的には都市部における水道、ガス、

公共交通および、港、空港、水利施設、重要な防護林工事などが挙げられている。

第四は基幹産業とハイテク産業における中核企業である。石油採掘や鉄鋼、自動車、電子の先端部門などがその対象業種となる。

中国の国有企業の民営化においては、他の分野での改革と同じような漸進的アプローチが採られ、政府が保有分を段階的に減らしている。まずは、国有企業の所有者の多様化である。この過程では、もともと100%国に所有されていた企業に、①外国資本、②民間資本、③法人資本、④経営者や従業員などの出資が新たに導入されている。ここ数年は、国有経済の戦略的再編の一環として、一定の範囲内で外国資本にも国有企業の買収合併を奨励する方針が明確に打ち出されている。民間に関しても、外国資本と同様に国有企業の民営化に参加できるようになっている。また、国有資本の相互参入が認められている。

民営化に対する制約を除くべく、2003年10月に行われた第16期三中全会では「社会主義市場経済体制を改善する若干の問題に関する中共中央の決定」が採択された。この決定では、従来の国有企業の代わりに、株式制を公有制の主体的形式に置いている。ここでいう「株式制」とは、国有資本、集団資本、非公有資本などが資本参加を行う「混合所有制経済」を指す。また、国有資本であっても、つねに国有株が過半数を占める絶対的な支配である必要はなく、状況の違いに応じて国が最大株主であれば過半数を占めないことも認めている。

### Ⅲ. 求められる証券市場の改革

#### 1. 社会主義と市場経済の矛盾を象徴する証券市場

大型国有企業の民営化を促進するためには、証券市場のいっそうの発展が欠かせない。西側の市場経済では、民営化を進める際、国有

企業を株式会社に転換した上で、その株を上場させ、国有の持分を減らしていく手法が一般的である。中国においても、1990年に上海、1991年に深センで株式市場が設立されてから、10年以上の歳月が経っている。しかし、一部の上場企業による不祥事が相次ぐなかで、投資家が証券市場に対する信頼を失くしている。その結果、経済の高度成長が続いているにもかかわらず、株価が低迷している上、証券市場は期待された民営化の受け皿としての役割を十分に果たしていない。

中国の上場会社の株式は、投資主体別に分けられており、国有株、法人株と社会公衆株がある。国有株は、政府の各部門もしくは代理機関が国有資産を用いて投資した株式のことである。中国の株式制企業の大半は国有企業から転換されたため、国有株の占める割合が大きい。法人株とは、企業、もしくは法人格を持つ社会団体が法的に認められた運用資産を使って投資した非流通株式のことを指す。現在、中国の上場会社の株式構成は、国有株と法人株が全体の約7割を占めている。社会公衆株は、国内の個人や団体が自らの資産を使って投資した企業の流通株式のことである。国有株と法人株は株式市場での流通が認められておらず、中国の投資家が上海と深センの株式市場で売買できる中国企業の株式はすべて社会公衆株である。

流通株と非流通株という二重構造は、十数年前に株式制が導入された時から存在した。国有経済が中心で計画経済の色彩がまだ濃かった環境の中では、国有株は流通させることができない上に、発行株数の多数を占めるという規定を設けざるをえなかった。しかし、これは、後に国有大株主による中小の流通株主の権利への侵害やそれにとまなう株価の低迷など、証券市場の発展に多くの弊害をもたらした。

まず、中国における多くの上場企業は、高い値段で株主割当増資を行う。その結果、流

通株の資産価値は目減りしている（希薄化）が、一株当たり純資産価格を反映した非流通株の価値は逆に上昇する。したがって、非流通株主は上場後の企業の発展よりも、新株発行に熱心である。実際、増資によって得られた資金も投資という本来の目的のために使われているとは限らない。これを反映して、中国の上場企業には、上場後の業績が大幅に悪化する、あるいは赤字に転じる会社が多く、このことは証券市場の発展に悪影響を与えている。

また、大株主は、上場企業に対する絶対的なコントロール権を利用して、関連取引を通じて会計操作を行う。通常、大株主は傘下に多くの会社を持っており、その操作のもとで、自分だけの利益のために、これらの会社間で関連取引が行われる。

さらに、大株主は、この立場を悪用して会社情報を操作したり、虚偽情報を発表したりすることができる。一部の上場企業にいたっては粉飾されてから上場するなど、最初からこのような筋書きを立てている。大株主が自社の株価を上げ、少数株主の投資を呼び込んでから、ひそかに売却して暴利を獲得する違法行為も跡を絶たない。

## 2. 国有株売却への模索

このように、国有株と法人株といった非流通株のシェアが高く、流通株の割合が小さいことが、証券市場の成長を妨げている。国有株を流通させ、民間に売却することは、経済改革を進める上で避けて通れないことであり、これにより四つの効果が期待される。まず、国有資産の流動性を高めることを通じて、国有経済の構造を調整すると同時に、国有資本の関連産業からの退出を促進できる。第二に、国有株、法人株、流通株を統一することにより、中国の証券市場の規律的・健全な発展を促進できる。第三に、国有大型・中型企業の所有権の多様化ひいては民営化を通じて、有

効なコーポレート・ガバナンスの構築を実現できる。最後に、国有株の売却によって得られる資金を、不足している社会保障基金などの財源として充てることができる。

これを背景に、近年、中国政府は上場企業の国有株売却を模索し始めた。まず、1999年末に財政部が許可した上で、証券監督管理委員会（証監会）が10社を選び、割当方式で実験的に株を放出しようとした。しかし、割当価格が高く設定され、流通株主の利益を十分に考慮しなかったため、実際の売却は2社にとどまった。二度目の売却は2001年6月12日から実施された。その方法は、会社がIPO（新規公開）または新株発行を行う際、調達額の10%相当の国有株を同時に時価で売却することであった。さらに、売却によって得られた資金を社会保障基金に組み入れることが義務付けられた。しかし、株式の供給の増大が予想されたため、売却後の半年間、中国の株価指数は40%も下落し、ほとんどの投資家が大きな痛手を受けた。結局、政府は2001年10月22日に国有株売却の中止を決め、二度目の売却も失敗した。

失敗が続いたことを受けて、証監会は2001年11月に国有株を売却する方案を公募した。これに対して、4000以上の案が提出されたが、主なものは次の六つである。

- ①流通株主を対象にした割当による売却
- ②株式構成の調整（非流通の国有株を一定の割引率で流通株式に転換して流通させる、または流通株を一定の倍率で分割して国有株を流通させる）
- ③第二市場の開設
- ④ファンドを設立し、ETF（上場投信）による公募
- ⑤国有株の社債または優先株への転換
- ⑥国有株の社会保障基金への譲渡

現時点では、上場会社の非流通株主が保有する株式の一定割合をあらかじめ定めた価格で流通株主に割当て、譲渡後の株式は流通株

とするという案が有力である。

割当価格としては、流通株主は一株当たり純資産に等しい額（簿価）を望んでいる。その論拠は、国有株の価値は資産評価とプレミアム発行を通じて少なくとも2回は上昇したため、たとえ一株当たり純資産で売却しても国有株主は多くの利益を手に入れることができる。そのため、一株当たり純資産あるいはそれ以下の価格で売却すべきということである。しかし、一株当たり純資産は、必ずしも企業の収益性を反映するものではなく、この基準では業績の良い会社であるほど、その価値が過小評価される可能性が大きい。

これに対して、非流通株主は流通市場で形成された市場価格基準で国有株を売却すべきであると主張している。その論拠は国有資産の流失を防ぐことに置かれている。確かに、同株同権利の原則に基づけば、国有株の売却も企業価値を基準とすべきで、そうでなければ国有株の合法的な権益が守られないとも言える。しかし、これまでの流通市場での株価は、国有株が流通しないことを前提に形成されたもので、国有株の市場を通じた売却によってこの前提が崩れることになるため、そのままでは、「企業価値」を反映しているとは言えない。市場価格基準に基づいて行われた二度の売却がいずれも株価の急落を招いたことも、この結論を支持している。そもそも、流通株にプレミアムが付いているのは、国有株と法人株は流通できないという上場時の「約束」があったからである。「公平性」を基準にしたとしても、国有株や法人株に新たに市場で流通する権利を追加するのであれば、国有株主は何らかの形で流通株主に補償すべきである。

#### IV. 国有企業改革の前提となる民営企業の急成長

##### 1. 容認から奨励へ転じた民営企業政策

計画経済の時代、私有財産は諸悪の根源であると見なされていたが、1970年代末期に鄧小平の指導のもとで、私有の富を追求する人々の要求に順応して、民（私）営企業をはじめとする非国有企業を発展させる方針に転換した。これらの政策は労働者の積極性と創造力を大いに引き出し、経済成長の原動力となった。

改革開放以来、民営経済に対する政府のスタンスは容認から奨励に変化する過程をたどってきた。1988年に改正された憲法では、「国は私営経済が法律の定めた範囲内で存在、発展することを認める。私営経済は社会主義公有制経済の補完的存在である。国は私営経済の合法的権利と利益を保護し、私営経済に対し指導、監督、管理を実行する」と規定している。1997年の中国共産党第15回全国代表大会の報告では、「非公有制経済は中国の社会主義市場経済の重要な構成部分である。個人経営、私営企業などの非公有制経済を引き続き奨励、指導し、それを健全に発展させなければならない」、「公有制を主体とし、多種所有制の経済がともに発展することは、中国の社会主義初級段階における基本的経済制度である」とさらに明確に述べている。1999年3月における憲法改正においては、これがそのまま条文として盛り込まれたのに加え、非公有制経済の位置付けも経済の補完的部分から重要構成部分に「昇格」した。

さらに、第16回党大会の報告は「生産力を解放し、発展させるという要請に基づいて、公有制を主体とし、多種所有制の経済がともに発展する基本的経済制度を堅持し、それを充実させる」、「各種所有制の経済は市場競争の中でそれぞれの強みを活かし、互いに促

進しあい、ともに発展することは完全にできる」、「いささかも揺らぐことなく公有制経済を強固にし、発展させなければならず」、「いささかも揺らぐことなく非公有制経済の発展を奨励、支持、指導しなければならない」と強調している。

これを受けて、2004年の憲法改正では、非公有制経済に対する差別の撤廃、特に民営企業（家）の社会的地位の向上が図られた。従来の憲法では、非公有制経済は政府によって誘導、監督と管理を行わなければならない対象であったが、この改正では国が非公有制経済の発展を奨励し、サポートし、誘導し、法によって監督、管理を行うことに改めた。さらに、民営企業家、個人経営者を新たに「社会主義事業の建設者」として認め、これまでの彼らに対する社会の偏見を根本から改めている。非公有制経済は融資、租税、輸出入などの面ではいずれも一定の制限を受けてきただけに、この改正は、非公有制経済の発展に大きく寄与することが期待される。また、この憲法改正で公民の合法的財産の保護が強化された。具体的には、「公民の合法的な私有財産は侵害されることはない」、「国が法律の規定によって公民の私的所有権と相続権を保護する」、「国は公共利益の必要から、法律の規定に照らして公民の私有財産に対し徴収または徴用を実行するとともに、補償を与えることができる」といった文言が盛り込まれた。

2005年1月に、温家宝総理が主宰する国務院常務会議において、「非公有制経済の発展を奨励・支援・指導することに関する国務院の若干の意見」がまとめられた。その中で、「非公有制経済に対する平等な競争環境、法治制度、政策環境、市場環境の提供や、非公有制経済の発展を奨励、支援、指導する政策措置を実施する」ことの必要性が指摘された。ここでいう非公有経済とは主に急成長してきた民営経済を指すことは言うまでもない。こ

れまで民営企業は色々な面において差別されてきただけに、この「意見」は彼らにも「内国民待遇」を与えるという政府の方針を明確化させた意味が大きい。

政府の民営企業に対するこのような政策転換を反映して、中国の企業セクターは1970年代末以来の経済改革対外開放政策を経て大きく変貌している。改革前はほぼ国営企業一色であったものが、今や公私合弁、外資合弁、全額民間あるいは全額外資などと多彩である。こうした新興企業群の多くは従来の国営企業に比べ、好業績を上げている。国営企業が改革開放後も依然として計画経済の枠組に束縛されているのに対し、新興の非国営企業は市場原理に基づいて行動していることによるところが大きい。計画経済の時代には工業生産の大半を国営企業が占めていたが、民営企業をはじめとする非国営企業の躍進に、国営企業の民営化の進展も加わり、この比率は30%を割るに至っている。

## 2. 民営化における民営企業の役割

民営企業の成長は次のような形で、民営化を含めた国営企業改革に有利な環境を与えている。

まず、民営企業の発展が国営企業の余剰人員の受け皿を提供していることである。民営経済は、計画経済の時代においてはまったく存在しなかったが、改革開放に転換した後、特に1992年の鄧小平の南巡講話以降、急成長を遂げている。1992年時点では都市部における民営企業の従業員数は838万人しかなかったが、2003年には4,922万人に上昇している（図表1）。そのうち私営企業（従業員8人以上）の従業員が2545万人、個人経営（従業員8人未満）の従業員は2377万人になっている。一方、農村部においても、従業員数は1992年の1862万人から、2003年には4014万人（うち私営企業は1754万人、個人経営は2260万人）に上昇している。一

方、国有企業における従業員の数ピークであった1995年の1億1261万人から2003年には6876万人まで減っている。このように民営企業の成長は、リストラの対象となった国有企業従業員や農村の余剰労働力を吸収してきた。実際、民営経済は、2003年だけで都市部では654万人、農村部では129万人の計783万人の雇用を新たに創出した。多くの国有企業や郷鎮企業が株式制改革を通じて民間資本を導入していることを考えれば、民営経済の貢献度はこれをさらに上回っているはずである。

また、高成長を遂げた民営企業部門は、次のような方法を通じて国有企業の改革に直接参加している。第1は、株式制に転換する国有企業の一部の株を取得する方法である。この方法は、民営企業が一部の資本参加にとどめる方式と、経営を主導できる割合まで株式を保有する方式の2つに分かれる。第2は、民営企業による国有企業の買収を進める方法である。この場合、旧来の国有企業は民営企業として存続する。第3は、国有企業の所有権を一部購入することによって企業合併を実現する方法である。これにより、旧来の国有企業は消滅する。第4は、長年の赤字経営で

再建の見通しが立たない国有企業に対しては、法律に則って破産させる方法を取り、民営企業はその資産を購入し、より有効に活かすことができる。

さらに、民営企業の台頭により市場競争が激しくなり、国有企業の独占的地位が脅かされ収益性が低下してきた。より厳しい経営環境に置かれているにもかかわらず、飛躍を遂げた民営企業が停滞する国有企業と好対照をなしているというデモンストレーション効果は、国民に改革の必要性を認識させ、保守勢力を抑える大きな力となっている。そして、民営経済の発展は経済発展に大きく寄与し、それによってもたらされた収入が、国有企業改革で損害を被る利益団体への補償を行う資金源を提供することで、改革への抵抗を和らげる役割を果たしている。

## V. 国有資産管理体制の強化

### 1. 国有資産監督管理委員会による改革

民営化の受け皿としての証券市場の整備とともに、存続する国有企業の管理体制も強化しなければならない。中国の国有資産管理体制は計画経済時代に作られたため、「政企不

図表1 民営企業\*における従業者数の推移

(単位:万人)

			1992年	1995年	2002年	2003年	2003年の 変化分
民営	都市	個人	740	1560	2269	2377	108
		私営	98	485	1999	2545	546
		計	838	2045	4268	4922	654
	農村	個人	1728	3054	2474	2260	-214
		私営	134	471	1411	1754	343
		計	1862	3525	3885	4014	129
計	個人	2468	4614	4743	4637	-106	
	私営	232	956	3410	4299	889	
	計	2700	5570	8153	8936	783	
参考	農村	郷鎮	10625	12862	13288	13573	285
	都市	国有	10889	11261	7163	6876	-287

\*中国の民営企業は私営企業と個人経営からなる。民間資本の企業の中で、従業員数が8人以上なら私営企業、7人までなら個人経営と分類される。

(出所) 『中国統計年鑑』2004年より作成

分」など、計画経済に見られる特徴をもっている。改革開放以降、国有資産管理体制の改革が数回行われたが、市場経済に対応できる体制になっておらず、今後、さらなる改革が必要である。このような時代の要請に応じて、第16回党大会（2002年11月）の報告では、新しい国有資産管理体制の構築に関する内容が盛り込まれた。これを具体化する形で、国有資産監督管理委員会が2003年4月に誕生し、中国の国有資産体制改革は新たな段階に入った。同委員会は、20以上ある国务院各部・委員会に加わった新機関で、7兆元近い国有資産の監督・管理を行う。同委員会は法律にしたがって国有資産の出資者としての職責を担うが、企業の生産経営活動へは直接関与せず、企業が現代企業制度確立を加速するための支援を行うことになっている。政府からの権限を受け、国有資産に対する監督、管理を行う機構が発足したことで、国有資産に対して明確な責任、権力を持つ管理者、責任者が生まれ、これまで批判されてきた国有資産の所有者の不在という状況の改善が期待されている。

これまでの資産管理体制の欠陥を補うために、国有資産監督管理委員会を中心とする新体制では、次の三つの大きな改革が行われている。

まず、国有資産管理の権限が一元化されるようになった。これまでの国有資産管理においては、分権制が採られ、多くの政府機関が国有資産管理の権限を有していた。例えば、国有資産の資産権は財政部、投資権は国家計画委員会、日常の運営は経済貿易委員会、人事権は大企業工作委員会にあり、そのうえ、各企業の主管部門が業務を管理する。この結果、責任のなすり合いや権限の奪い合いになり、国有資産の効率的な管理が実現できなかった。国有資産監督管理委員会は、これらの部と委員会による国有企業管理の機能を合併して、「権利、義務、責任を統一し、資産管

理と人事管理、活動管理を結びつける国有資産管理体制」を実現し、国有資産の「多部門による管理」を「一部門による管理」に改めることを目的にして設立されている。新しい体制は資産管理と人事管理、活動管理を結びつけ、権利、義務、責任にバランスを保たせるため、国有資産の価値維持・増加を期待できる。一方、国有資産の大量流失を含めて、今後国有資産管理に問題が出た場合には、最後に責任を負う機構を探し出すことが可能となり、それによって合理的な誘因と制約メカニズムを構築するのに役立つ。

また、国有資産の所有と管理について、中央政府と地方政府の権限が見直されるようになった。これまで地方政府は、国有企業の管理権しか持たず、地方政府は所有者の享受すべき利益を受けていないため、国有企業の経営を改善するインセンティブに欠けていた。したがって改革までに実施された上場企業の国有株放出に、地方政府はあまり積極的ではなかった。これは、上場企業のほとんどは地方政府の所管であるにもかかわらず、国有株放出による収益は全部中央財政に入り、地方政府と関係ないためである。新しい体制のもとでは国が所有し、中央政府と地方政府がそれぞれ国を代表して出資者の職責を履行し、所有者の権益を享有し、権利、義務、責任を統一する。これによって、中央と地方の双方の積極性を十分に発揮し、企業の所有権の明確化を促し、多角的な投資主体と規範に合う法人管理構造を形成することができる。そのために、中央政府と省、市（地区）という二つのレベルの地方政府は国有資産管理機構を設立する。国民経済の命脈と国家安全にかかわる大手国有企業、インフラ施設、重要な天然資源などに対しては、中央政府が引き続き、国を代表して出資者の職責を履行することになるが、その他の国有資産は地方政府に委ねられるようになった。

さらに、政府の企業への介入が制約される

ようになった。かつて国有資産管理体制では、国有資産の運営に対する行政介入が強過ぎるため、国有資産の効率が低かった。この問題については、すでに多くの改革を行ってきた。例えば、以前、国有資産を使用する企業を国営企業と称し、国の所有と国による経営を共に強調していたため行政介入が強過ぎたが、その後、国有資産を使用する企業を国有企業に改め、国の所有のみを強調し、国による経営を強調せず、政府の行政介入を弱めた。さらに、第16回党大会の報告では、国有企業改革を強調せず、国有資産の管理だけを強調し、国有資産管理体制を推し進めた。政府は国有資産の出資者に過ぎず企業の管理者ではないことを強調し、資産がすべて国有である企業に対しても政府は出資者として存在するだけで過度に介入することはできない。企業は完全たる独立法人であり、出資者は企業が独立法人の地位を有することを認めることが前提である。国営企業から国有企業へ、さらには国有資産に変化したことは、大きな進歩である。それぞれの段階は企業に対する行政介入の減少を意味する。

## 2. 残された課題

しかし、国有資産監督管理委員会の成立はあくまでも改革の一步に過ぎず、これから、少なくとも、次の三つの課題に取り組まなければならない。まず、民営化などを通じて、国有経済の戦略的再編をさらに進めることである。国はどのような業種と企業を引き続きコントロールし、どのような業種と企業を削減するつもりなのか、といった問題について新たな戦略的調整が求められている。また、倒産や他の企業との合併を含め、経営難の国有企業の効率的な再編と転換のメカニズムを構築することである。さらに、国によるコントロールを継続する国有企業のコーポレート・ガバナンスをいかに確立し、改善させるかを明確にする必要がある。

国有資産監督管理委員会の登場により、これまで国有企業が直面した所有者不在という問題は是正されるが、逆に企業への過剰な干渉は避けなければならない。民営企業の株主であれば、自らの利益がかかっているだけに、企業の経営に関心を持つが、国有資産監督管理委員会の運営を任せられている役人たちは、企業の経営者と同様、本当の所有者である国民の利益よりも自らの利益を追求する可能性がある。実際、彼らが権限を手放したくないばかりに、民営化に消極的になっているという批判もあがっている。このように、「誰が監督者を監督するのか」という問題は依然として残っている。