

# 中国の市場経済化と地方における行政・企業関係

——外資系企業の視点から——

高原 明生

- 一 はじめに
- 二 行政・企業関係をめぐる改革の経緯
- 三 実態としての行政の「公司化」
- 四 行政部門の機能分割
- 五 税制改革と企業改革
- 六 おわりに

## 一 はじめに——地方政府機能の転換と外資系企業への優待措置の撤廃

### 1 市場経済化と政府機能の転換

社会主義市場経済化というスローガンに惑わされて、私たちは中国の経済体制が既に「市場経済」あるいは資本主義になったかのように思いがちである。しかし、中国の指導部は、市場経済化が一朝一夕に成らないことを先刻承知している。共産党中央委員会は、一九九五年秋に提示した第九次五ヶ年計画と二〇一〇年までの発展目標を

現するひとつのカギとして、伝統的な計画経済体制を社会主義市場経済体制へ転換させることを挙げている。近代的な企業制度作りを速め、二〇〇〇年までに社会主義市場経済体制を初歩的に確立し、二〇一〇年までにそれをかなり全面的に確立することが、市場経済化に関する現在の中国の目標なのである。<sup>1)</sup>

計画経済から市場経済への転換を進めるためには様々な課題の解決が必要とされている。何よりも、企業を市場における自立した経済主体に育てなければならぬ。そのためには、一方において、病院や学校の経営など、これまで企業が提供してきたサービスを社会化して企業の負担を軽減することが必要である。さらに、余剰労働力を解雇できるように意識の変革や社会的なセイフティー・ネットの整備を進め、また市場における競争に勝ち抜く才覚を持つ企業家を育成しなければならぬ。そして他方では、政府機能を転換し、行政の企業に対する過剰な保護とその経営管理に対する干渉を排除することが求められている。本稿では、この行政・企業関係の改革に焦点を絞って考察する。

共産党と国家がほとんど一体化した現代中国の官僚制は、計画経済体制の下で、政治、行政のみならず経済機能をも一身に担っていた。従って、計画経済から市場経済への転換を内容とする経済改革は、必然的に政府の経済的な機能の転換を内容とする行政改革を伴うものでなければならぬ。政府の経済的な役割の変革は、多くの行政部門の権力を大幅に減退させるものとならざるをえないが、そうした行政の側の対応を抜きにして市場経済化を進展させることは難しい。

中国の政府部門は、マクロ経済管理を担当する総合経済部門、産業セクターごとの管理を行なう專業経済部門、そして社会サービスの提供を担当する社会管理部門などの他の部門に分類される。ここで市場経済化に沿った改革の方向とは、第一に、総合経済部門においては指令性計画によるマクロ経済管理から財政、租税、金融政策を通じた市場調節へと転換することであり、第二に、專業経済部門は徐々に撤廃し、行政による企業経営への直接関

与を排除することであり（縮小された許認可権の行使や産業の中長期発展ビジョンの策定、情報の提供などの行政機能や産業管理機能は総合経済部門に移転する）、第三に、社会管理部門においては特に労働力の管理と密接な関係を持つ社会保障制度の整備や戸籍制度の調整を進めていくことなどである。この三つの部門における改革は相互に連動しているが、小論では專業経済部門と企業との関係を中心に改革の現状と問題点について明らかにしてゆく。但し、行政・企業関係に関わる範囲で財政・税務問題にも考察を加えることとする。

## 2 行政・企業関係の改革と新しい対外資系企業政策との関係

本稿においては、行政・企業関係の実情と問題について考察する際に、検討の主たる対象を地方政府と企業との関係とする。また、その現状を評価するにあたっては、外資系企業に対する政策の一九九四年以来の変化と比較対照する。その理由は以下の通りである。

行政・企業関係をめぐる改革を検証する上では、明らかに地方政府に注目することが重要である。現在、中国の企業は、計画経済の名残りとして、そのほとんどが中央ないし地方のいずれかのレベルの政府の專業経済部門の管轄下にある（中国の地方行政区域は、上から省級、地区級（市級）、県級、郷級の四つのレベルに分けられる）。そのうち、中央に属する企業に勤める職員・労働者数は一九九四年において一〇六六万人であり、地方に属する企業のそれを合計すると約五倍の五五一四万人であった。<sup>(2)</sup> 中央企業の規模が一般的に大きいことを考えれば、企業数の上では圧倒的に地方企業の方が多いことがわかる。その機能を転換させ、企業との癒着関係を清算すべき行政とは多くの場合が地方政府なのである。

では、行政・企業関係をめぐる改革と、外資系企業に対する政策の変化との間には如何なる関係があるのか。この点を明らかにするには、九三年一月の第一四期党中央委員会第三回総会で決定され、翌九四年から執行された全面的な経済体制改革政策について簡単に説明を加える必要がある。

一九九四年から執行された一連の改革政策は、財政・租税、金融、企業、投資、対外貿易などの広範な領域に及ぶものであったが、総体としてひとつの明確な特徴を有していたと言える。<sup>(3)</sup> すなわち、いわゆる九四年改革は、国家が市場を調節し、市場が企業を導くという規範化された市場経済体制の構築を目標として、それまでの改革政策が打ち破ることのできなかつた障害の除去に大胆に取り組んだのである。

従前の改革は、主として地方や企業、あるいは農家に対する経済的な権限の分権化を中心としていた。場合によつては、例えば経済特区や一部の「試点企業」(テスト・ケース)として選ばれた企業)に対して、一定の特権を与えることも行なわれた。もちろん、国家の市場調節能力、言い換えればマクロ・コントロール能力の強化や、経済運営の規範化が目指されてこなかったわけではない。しかし、分権化がもたらした「欲望の解放」は、爆発的な経済成長の動力となる一方で、地方や企業などの既得権益を強固なものとした。国有企業が利潤の上納を請負う制度やそれに伴う実質的な減免税、あるいは行政の指示にもとづく銀行融資など、成長と雇用を維持するための様々な措置は、実態として既得権の保全と経済運営における恣意性の強化に結びついたのである。

これに対し、九四年改革においては、財政・租税制度および金融制度の大胆な改革を通して中央のマクロ・コントロール能力を強化することが図られた。さらに注目されたのは、企業改革の目標として、企業の法人財産権の明確化を主要内容とする近代的な企業制度の構築が打ち出されたことであった。条件を備えた国有大中型企業のうち、投資主体が複数のもものは有限責任公司ないし株式有限公司に改組できるとされたのである。国有株の割合については個別に考慮し、公有制が主体ではあるものの地方や産業によっては相違がありうるとされ、所有権を外国人を含む民間に移転することへの道が開かれた。

しかし、外資系企業にとつてより直接的に関係する問題は、所有制の如何にかかわらず、今後は各企業が平等な条件の下に社会主義市場経済の中で健全な競走を行なうべきだとする改革の方針であった。この方針が提起された

原因のひとつは、世界貿易機関（WTO）に加盟するための準備の必要である。

競走条件を平等化するという方針は、外資系企業と中国企業の双方に影響を及ぼすものである。すなわち、外資系企業に対しては、これまで公式に認められていた優待措置を徐々に取り消してゆく政策が次第に明確化した。また中国企業に関しては、税率を統一し、これまで非公式に行なわれていた優待措置を徐々に取り消してゆくとともに、政府の機能の転換を通して行政と企業の癒着を断ち切ることが一層強く求められることとなったのである。

このように、外資系企業は、投資環境の変化を中国の経済・行政改革の文脈の中で総合的に捉えるべきである。今後、外資系企業は、中国企業と同じ条件の下で平等な競走を行なう体制への移行が徐々に進められることを覚悟する必要がある。

ただし、この謂わば「競走条件平等化原則」に従うならば、外資系企業を取り巻く外部環境の変化を中国企業を取り巻く環境の変化と比較することが可能となる。言い換えれば、中国の企業をめぐる改革の進展状況が、外資系企業をめぐる改革の方向性を理解する上での参考となり、かつ優遇税制撤廃を含む改革措置を評価する基準となる。平等化原則は、現在のところ中国企業の立場から外資系企業に対して提起されることが多いが、中国企業の改革状況によっては、これからは外資系企業の立場から中国側に対して提起されることもありえよう。市場経済化の下での行政・企業関係の変動について、外資系企業の視点をもって検討・評価する所以がここに存するのである。

## 二 行政・企業関係をめぐる改革の経緯

いわゆる九四年改革の進展状況について検討する前に、まず行政・企業関係に焦点を置いてこれまでの中国の企業改革の経緯を振り返ることとしよう。その目的は、行政・企業関係の再編をめぐり、これまでどのような政治経済的要因が働いてきたのかを明らかにすることにある。

## 1 地方分権か企業分権か

著名な官庁エコノミストである房維中によれば、そもそも七〇年代末に改革開放が開始された際、如何なる経済管理体制を構築すべきかについて三つの案が存在した。<sup>(4)</sup>第一に、五〇年代の第一次五ヶ年計画時のような「古典的な中央計画経済」に戻るべしと主張する者がまだいた。しかし、房維中によれば、それでは中央・地方・企業間の諸矛盾を解決できないことはそれまでの経験で証明済みであった。第二の主張は、地方が経済的に独立し、「地方計画経済」を実施するべきだとする分散管理説であった。しかし、これでは企業自主権の不足は解消されず、行政手段で経済を管理する弊害は除去されない上、地方間の経済協力や交流を阻んでしまうため、これは前進ではなく後退だと一部では懸念されていた。第三の意見は、行政管理システムと经济管理システムを分離し、企業に多くの自主権を与え、地方は長期計画の立案、公共事業の実施や企業間の調整・協調を担当すべきだとした。房維中によれば、これが最良の途だが多くの抵抗が予想された。

以上の中央集権化、地方分権化、そして企業分権化という三種類の構想が、現在にいたるまで経済改革をめぐる政策論争の基本的なパターンを構成してきた。結局公式に採用されたのは第三の企業分権化の途であるが、房維中の懸念は現実となり、地方権力の強さはむしろ改革を第二の方向に引き寄せてきた。

## 2 地方による企業管理の継続

全般的に市場が未発達であったこともあり、企業に対する自主権の付与が即座に企業の行政に対する自立度を高めることは困難であった。例えば、まず企業に認められた重要な権限は利潤の一部留保であったが、企業の利潤留保に対する地方の干渉は強かった。特に八一年後半より普及した「利潤請負制」の恣意的な運営は、中央の目に余るところとなった。「利潤請負制」とは、個々の企業が主管の專業経済部門（主管部門とも言われる）や財政部門との事前交渉で決められた利潤額の上納を請負い、それを超過した部分の全額ないし一定割合を留保できるとした制

度である。なかでも企業の現実の状況を把握している主管部門は、この請負契約の締結と執行を通して企業利潤の分配に対する強い統制力を確保した。様々な理由で企業が利潤を上げることができなかつた場合、本来ならば資産を取り崩して請負った利潤上納を達成しなければならなかつたのだが、主管部門は企業を保護し生産を振興する立場からおしなべて契約不履行を不問に付したのである。<sup>(5)</sup>

これに対し、中央では、行政と企業の分離を図る改革論者と企業利潤への中間干渉排除を悲願とする財政・税務部門が協調し、利潤上納制から法人税制への改正（「利改税」）を八三年から八四年にかけて強引に導入した。主管部門や一部の企業は、自分たちが統制・留保できる利潤が減ることを恐れて強く反発したが、中央は企業に対し、この措置が如何に行政、なかんずく主管部門からの干渉を断ち切って自主権を確立することに役立つかをアピールした。これに呼応する形で、いくつかの地方の企業長・総経理の団体が自主権の強化を地方政府に要求するケースが報道された。<sup>(6)</sup>

ところが、八五年から八六年にかけて企業利潤総額が二〇ヶ月連続して下降すると、その原因として新しく導入された法人税制が矢面に立たされることとなった。税率の高さ、そして請負制に比ベインセンティブ効果に劣ることが主な批判の対象となり、いくつかの省では國務院や財政部の意志に反して法人税の請負を始めた。さらに現状打開を求める声が各地で高まると、工業生産の促進と企業の活性化を任務とする国家経済委員会は、企業や地方の経済委員会の意見を集約して請負制の全国的な再導入を國務院に建議した。そして国家経済委員会と、それに強く抵抗する財政部との一陣の論争と妥協の後に、八七年春に請負制の実施要領が決定された。<sup>(7)</sup>

その後、八七年秋の第十三回党大会では、「国家が市場を調節し、市場が企業を導く」経済体制が目標として掲げられ、八八年春の全国人民代表大会では数年来の懸案となっていた「企業法」が遂に採択された。そこでは企業の所有権と経営権が分けられ、企業はその経営管理する財産を占有し、法に従って処分する権利を持つことが明確

に示された。具体的には、製品構成や販売、価格、賃金、雇用、「攤派」の拒否（寄付や物資、労力などの無料提供の割当ての拒否）などについての企業の権利が十三条にわたって認められた。さらに九二年七月には「企業法」の内容の実現を求める「企業経営メカニズム転換条例」が公布された。<sup>(8)</sup> 企業の自立を促す以上の政策を先頭に立って推進したのは、主管部門の中間干渉を排除して財政・金融部門による市場調節に有効性を持たせようとする改革論者であった。その代表的な人物としては、趙紫陽総理（当時）や朱鎔基副総理が挙げられる。

しかし、「企業法」や「企業経営メカニズム転換条例」の発布にもかかわらず企業自主権の実現ははかばかしく進まなかった。そのことが、九四年改革において近代的な企業制度の確立が目指された背景を成したのである。九三年秋の全国人民代表大会財經委員会の報告によれば、自主権の拡大がうまくいっている企業は調査対象の三分の一に過ぎなかった。<sup>(9)</sup> 大勢として、今日に至るまで、政府が国有企業のトップの任免権や大きな投資の決定権、利益の分配権などをコントロールしているのが実情である。<sup>(10)</sup>

### 3 行政・企業の癒着の原因

なぜ企業は政府の附属物としての地位から脱却できないのだろうか。一方では、企業、なかでも自立経営能力のない弱体企業の行政に対する依存がその原因となっている。優良企業が経営に対する干渉を嫌うのは当然だが、比較的経営資源に恵まれた国有企業の間でも赤字企業は増えている。そしていずれの企業も、経営上の困難に直面した際に権力を発動して問題を解決してくれる行政との紐帯は断ち切り難い。例えば、九一年末の座談会において、黒龍江省の多くの省直属企業の企業長は、原材料や資金の調達、製品の販売などの上での困難の解決に助力してくれる「婆婆」（姑）の存在を希望し、主管部門が引き続き自分たちを具体的に管理することを要求している。<sup>(11)</sup>

中央の政策決定者の間では、大別して二つの立場があった。一方で、政府の主要な经济管理機能を財政金融政策を通じてマクロ经济管理に転換しようとする論者がいた。彼らは、企業を市場における自立した経済主体に育てる



ために競走に晒し、その淘汰も辞すべきではないとする意見に傾きがちであった。このいわばフィナンシャリストの立場は、部門で言えば財政部や金融機関によって代表された。他方で、生産の拡大と雇用の確保を重視する論者は、多くの企業の経営能力の低さに鑑みて主管部門による企業管理への介入に合理性を認めがちであった。このいわばプロダクシヨニストの立場は、部門の間では工業生産全般を統轄する経済委員会によって代表された（国家経済委員会は八八年に一旦解体されたが最終的には国家経済貿易委員会として復活した）。労働者の生活の安定と経済成長を重視する社会主義発展途上国において、プロダクシヨニストのバーゲニング・パワーは一貫して強かった。

他方、現場の行政の側では、その時々々の中央の政策の如何にかかわらず、一般に企業に対する支配の手を既得権として放そうとしない。「機構も多く、人も多ければ、何かやることを探し、そこで権力を握って放さない。その下では活性化できず、企業はやる気をなくしてしまった<sup>(12)</sup>」。そう鄧小平が端的に指摘したように、政府の機構と人員の過剰が行政による企業支配を継続させるひとつの要因である。そしてもうひとつの要因としては、企業に対する権力の行使によって行政が現実利益を得ている実情がある。これは広い意味で行政による市場経済化への対応の一環として捉えることができる。では具体的にどのような手段をもって行政は市場経済における権力と利益を確保しているのか、次節では実態に即して検討することとする。

### 三 実態としての行政の「公司化」

冒頭で確認したように、中央の意図する市場経済化は政府の経済的な機能の転換なしには実現できない。中央の政策は、行政と企業の分離を基本としてきた。しかし地方の側では、中央の意図に反し、行政と企業の分離をしないまま市場経済化に独自の形で対応してきた場合が多いように思われる<sup>(13)</sup>。その形式の初歩的な分類を試みれば、第一に特に郷鎮レベルで政府自体が謂わば会社化（「公司化」）した場合、第二に地方政府、そしてそのなかでも企

業の主管部門が予算外資金の徴収を通して資金力のある経済主体としての地位を確保している場合、そして第三に企業の主管部門が形式的に公司化した場合に分けられる。

## 1 郷鎮政府の公司化

各級の政府は、依然として企業活動に対する強い統制力を有している。例えば大連市の薄熙来市長は、「基本的に自分は経済開発に責任を持つ大きな取締役会の会長だ」と自任している。<sup>(14)</sup> 政府が企業を統制する手段としては、企業の経営管理者の選択、入手しにくい原材料やエネルギーの分配、資金と信用の分配、投資の認可、税の減免などがある。<sup>(15)</sup>

改革開放政策の開始以来、財政自主権を増大させた各級の地方政府はそれぞれ企業家的 (entrepreneurial) な性格を強めることとなった。その中でも、郷政府あるいは鎮政府の場合、集団所有制の下にある郷鎮企業の合法的な所有者として、まさに大会社の本社中枢としての機能を果たしていることが少なくない。<sup>(16)</sup> この点については先行研究も多<sup>(17)</sup>く、小論においては詳しく取り上げない。

## 2 主管部門の権力と財力

どのレベルの地方でも、政府指導者は所轄企業の問題解決に奔走している。しかし、問題の少ない優良企業をも含めて、経常的に企業に影響力を及ぼしているのは政府の中の主管部門である。主管部門の企業に対する影響力は、各級の政府を縦に貫く部門別の系統 (「条条」) に沿って流れる指示、物資および資金を通して行使される。

地方政府の管理系統 (「塊塊」) に勝るとも劣らない「条条」による企業管理の強さは、改革が始まる前から顕著であった。例えば、七〇年代末の河北省のある県における状況についてシュー (V. Shue) は次のように伝えている。<sup>(18)</sup> 県級の四四企業のうち、①工業局に属する国営企業は九、②第二軽工業局に属する集団所有企業が一八、③水利局や衛生局など様々な局に属する企業が六、④県の経営する集団所有企業 (「県弁集体」) が一一であった。こ

のうち、いずれも工商税および法人税は県の財政局に納められたが、①②③の企業の税引き後利潤についてはそのほとんどを「条条」が管理した。<sup>(19)</sup>この資金は主に県級企業への再投資に使われたが、その使用にあたっては「塊塊」に属する県の計画委員会との協議も行なわれたものの、「条条」のガイドラインや指示が重視されたのである。これに対し、県の経営する集団所有企業の税引き後利潤については、県が自由に使える、県の予算外資金となった。一九七九年の同県の予算支出、主要な「条条」の管理する予算外資金、そして県予算外資金の割合は、それぞれ合計の六一・一%、二〇・三%、そして一八・五%であった。<sup>(20)</sup>

主管部門は、上納利潤の他にも、様々な名目の下に「攤派」を行ない企業から膨大な額に達する予算外資金を集めている。<sup>(21)</sup>現在では、ますます多くの部門が財政的機能を果たしており、例えば江蘇省のある部門は費用徴収によつて大量の資金を集め、財政よりもずっと富裕であり、財政は部門に資金を借りてやりくりをしている有り様だといふ。<sup>(22)</sup>福建省においては、外資系企業に対する費用徴収項目が一五一項目批准されているのに対して、地区や市において勝手に徴収されている費用は約五〇〇項目存在し、その総額は年間六億元に達している。<sup>(23)</sup>予算外資金は、インフラ建設や文教事業など経済社会開発に使われるほか、資金不足に陥った企業への貸し付け、そして行政部門の経費や福利厚生支出にも充当される。<sup>(24)</sup>上述したように行政が企業統制の手段を豊富に保持している中で、企業は「攤派」に応じないわけにはゆかず、「攤派」拒否権は企業の権限の中で最も確立が難しいもののひとつとなっている。

「条条」と「塊塊」のどちらのコントロールが強いかは企業によつて一様ではない。しかし、いずれにせよ、政府部門が予算の外に支配する企業利潤の多さは、すなわち行政・企業関係の癒着を一面で現わしていると言えよう。

## 3 「翻牌公司」

いわゆる「翻牌公司」の出現は、本来企業に与えられた経営自主権が行政によって吸い上げられる事情を明白に示している。「翻牌公司」とは、主管部門の全体ないしその一部が行政権力を維持したまま看板を換え、その配下の企業の経営を支配する独占的な集团公司を指す。鄧小平は、既に一九八六年において、行政部門が「公司」という形式を用いて下級に下放した権力をまた引き上げている<sup>(25)</sup>ことを批判している。引き上げた権力には人事権、投資権、販売権、貿易権、分配決定権などが含まれる。特に一部の企業の強い不満を招いたのは、所轄企業のうちで経営状況の悪い企業の面倒を見させるために、行政からの自立を願う優良企業をも引き込んでその法人格を取り消すことであった。場合によっては企業の銀行口座をも取り消し、いわば集团公司の一生産工場にしてしまうことも行なわれた<sup>(26)</sup>。

同様に、株式会社会社に転換した企業においては、行政部門が出資者として合法的に企業経営に参画しており、多くの場合企業は独立した法人財産の支配権を確保していない。また、企業が株式化した後も主管部門に任命された企業責任者が依然としてその任にあることが多いほか、政府から派遣された董事が経営に無理解であったり、いくつかの部門から来た董事たちの意見が対立するなどの問題が起きて<sup>(27)</sup>いる。

以上で検討した郷鎮企業の経営への参加、予算外資金の徴収、「翻牌公司」化、株式会社の出資者としての経営参加と配当受領、これらのいずれをとっても、行政部門が自らの権益を守りつつ巧みに市場経済化に対応している事情がうかがえる。こうした対応が、マクロ的にプラスに働いた側面もなかったわけではない。郷鎮企業が中国の経済成長の牽引車となってきたことは周知の事実である。さらに、地方政府やその中の主管部門が、維持・拡大した権力と財力を用いて所轄企業を支え、その間の所得の再分配を行なってきたことが社会の安定に一役買ってきたことも認めるべきであろう。

しかし、企業の実質的な部門所有あるいは地方所有が続く限り、部門や地方を越えた効率的な資源分配が妨げられる恐れは十分にある。さらに、企業経営に対する過度の干渉と官僚主義的な障害が排除されることはない。また、「親方五星紅旗」を頼りにした、いわゆる企業のソフトな予算制約が解消されなければ問題の根本的な解決にはならない。朱鎔基副総理の言を借りれば、「どうすれば公有制の企業でありながら効率を高めることができるのか、この問題は社会主義国家において解決されたわけではない」のである<sup>(28)</sup>。

上述したように、九四年改革で提起された近代的な企業制度は私有化に道を開くものであったが、現在の政治状況の下で所有制改革を正面から提起することは難しい。そこで、一方で警戒を引き起こしながらも、今や問題解決の方途として推進されつつあるのが、行政機能の分化を通じた行政・企業の分離にほかならない。

#### 四 行政部門の機能分割

##### 1 主管部門の国有資産運営機構への改組

以上の検討から明らかのように、行政と企業の分離が妨げられている理由として、行政の側も企業の側も現在の癒着から現実的な利益を得ている事情がある。そこで、両者の分離を実現するためには、政府部門の既得権に一定の配慮をしながら行政機能の転換を行ない、かつ多くの経営状況の悪い企業に過度の衝撃を与えないように配慮しながら新たな企業制度を構築する必要がある。

現在の政策は、徐々に主管部門を解体して行政と資本の分離（「政資分開」）を行なうことであり、それはまずいくつかの都市で試行されることとなった<sup>(29)</sup>。すなわち、主管部門の保有していた行政管理機能は総合経済部門に、産業管理機能は業種別協会（業界団体）に委譲する。そして国有資産管理機能については、それを国有資産管理・監督機能と国有資産経営機能に分離し、前者は財政部門系統の国有資産管理局に（あるいは関連諸部門の参画する国

有資産管理委員会に)委ね、後者は主管部門そのものを改組して設立した国有資産運営機構に授権する。また条件を備えた大企業や集団会社に国有資産の経営権を授権する方法も認められた。国有資産運営機構は一〇〇%国有の国有独資公司でなければならず、「国有企業財産監督管理条例」の規定による監督を受けるものの、行政から独立した法人として独自に資産運営を行なうことができるとされた。

以下においては、実験都市における実際の改革の内容はどのようなものか、いくつかのケースを紹介し、続いてそれらの総合的な評価を行なうこととする。

## 2 主管部門改組のケース・スタディ

### a 深圳市のケース<sup>(30)</sup>

深圳市は最も早く改革に取り組んだ市のひとつである。一九八七年七月には、全国で初めての国有資産管理・運営機構である深圳市投資管理公司が設立された。それ以降、発展を続けてきた深圳の国有資産管理・運営体制は「三級授権経営制」と呼ばれる。すなわち、まず第一に市政府が市の国有資産管理委員会に対し、全市の国有資産に対するマクロ的な管理と監督をする権限を授権する。第二に、国有資産管理委員会は、いくつかの市級国有資産経営公司に国有資産の経営管理権を授権する。現存する資産経営公司は、市投資管理公司、市建設集団、そして市物資総公司の三つである。そして第三に、資産経営公司は国有企業に対し、自主的に経営活動を行なう権限を授権する。企業は、資産価値を保持・増殖する計画を実現し、税引き後利潤の一定比率を資産経営公司に上納する。

### b 青島のケース<sup>(31)</sup>

青島市は、九二年に実験的に第一軽工業局を廃止し、二年間のテストの後、九四年末から九五年初めにかけて、さらに工業、交通、財貿および基本建設系統に属する一三の主管部門(局)を廃止した。局の多くは、行政機能と産業管理機能を有する産業管理弁公室(計八つ)と、国有資産を運営する資産経営公司あるいは集団公司(計一

二）に分割された。

産業管理弁公室のうち、化学工業、機械、電子、建材、塩業、紡織、そして医薬の七つは事業単位として新設され、軽工業のそれは経済委員会の一部門として設けられた。例えば化学工業産業管理弁公室は一〇人のスタッフを擁する事業単位として、中央の化学工業部の指導の下、化学工業資産経営公司、ゴム集団公司、そして化学工業に従事する外資系企業を指導、監督する。今後、産業管理弁公室の行政機能は徐々に市の総合経済部門ないし業界団体などに委譲される予定である。

資産経営公司は、行政から独立した法人として、市政府から授權されて一定範囲の国有資産の運営にあたる。すなわち、資産経営公司は国有持ち株会社であり、今後は国有企業の全面的な株式化が進められることになっている。その他、条件のある部門では集団公司在組織され、やはり国有資産の経営権を得た。昨年末から今年の初めにかけて、ゴム、中泰化繊（もとの紡織公司）、青島ビールが集団化した。また、タバコ、海尔（冷蔵庫で有名な電機メーカーで、元は第二軽工業局の一部）、鉄鋼はその前に集団化している。

資産経営公司と集団公司の上のレベルには国有資産全体の監督管理機能を有する市国有資産管理局があり、下のレベルには法人財産権を有する国有企業があつて、全体として深圳と同様に三層構造になっている。

c 上海のケース<sup>(32)</sup>

上海でも、条件が整った工業局から持ち株会社化する方針が採られている。まず九五年五月には機電、紡織、儀表電訊の三つの工業局が持ち株会社化され、市国有資産管理委員会から国有資産の経営権を授權された。従来の局党委員会は持ち株会社の党委員会になった。また八月には冶金工業局が廃止され、上海冶金持ち株集団公司在設立された。

上海では青島の場合と異なり、工業局が持っていた産業管理機能は経済委員会に新設された三つの弁公室（機械

電子、軽工紡織、冶金化工)に移され、行政機能は経済委員会の各職能処室に移管された。また、商業系統では、六月に工業製品の流通を管轄する第一商業局が廃止され、上海一百、上海華聯、上海友誼の三集団が組織された。それらはやはり国有資産の経営権を授権され、一切の経営活動について自主権を有する。集団の傘下の企業に対しては、国家株の株主としての権利を行使する。

d 包頭市(内蒙古)のプラン<sup>(33)</sup>

市の建材局、物資局、軽紡局および第二軽工業局、機械局、冶金局、石炭管理局、黄金局をそれぞれ国有資産経営会社に改組する。行政局の看板は、暫時経営会社に掛けてもよいし、市経済委員会に掛けてもよい。

国有資産経営会社の経費の来源は、企業から徴収する管理費と、国有資産の運用収益とする。管理費の徴収率と収益の留保率については、それぞれの産業の事情に応じ、国有資産管理局と経営会社との間で協議して決める。経営会社の理事会の構成などについては、国有独資会社に関する公司法の規定を適用する。

経営会社が経営を委託する企業の廠長(經理)は、経営会社の董事会が推薦し、同会社の党委員会が考課、批准した後、董事会が任免する。

企業主管局が経営会社に改組された後、次の優待政策を享受できる。①国有資産の収益は、三〜五年の間全額留保し、経営会社の発展にあてる。②改組前の人員編制については、市財政がその経費を三年間負担する。③改組前に定年退職した人員の経費は、市財政が負担する。④会社が経営を委託された企業の過去の債務は、国家の関連規定により解決し、経営会社の債務負担を減少せしめる。

3 主管部門改組の評価

いくつかの都市における実験は始まって日が浅く、その執行状況についての評価を行なうには時期尚早ではあるが、以上に概観した実験の内容から、とりあえずつぎの数点が指摘できよう。



第一に、行政主管部門の経済実体への変身は、様々な意味で中国の实情に即した現実的な便法だと思われる。政治的、そして経済的な理由から、主管部門が強力な権限をもって企業を直接管理していた計画経済体制を一朝一夕に解体することはできない。主管部門を持ち株会社化することによって、一方で官僚の既得権を取り崩すことなく、他方で自立できない赤字企業にも配慮の行き届く制度が実現できたのである。理想的なコースとは言い難いが、この措置によって市場経済化の達成に向けた重要な一歩が踏み出されたと評価してもよいであろう。

しかし、第二に、理想と現実との一種の妥協によって生まれたこの政策が、やはりいくつかの問題や課題を孕んでいることを指摘しなければならぬ。一つは、持ち株会社とそれらの傘下にある企業、特に親会社を必要としない優良企業との関係である。過渡的な措置だとは言え、以前の主管部門の党委員会書記や局長が新しい会社の董事長や総経理に就任している例は多い。持ち株会社が、これまでの「翻牌公司」と異なる効果を発揮できるか否か疑問が残る。例えば包頭市のプランでは、相変わらず公司による管理費の徴収や廠長・經理の任命が行なわれることになっている。公司の傘下にある企業は、様々な権限を吸い上げられることなく、経営の自主性を十分に発揮できるのであるか。

つぎに、行政機能を持つ弁公室と持ち株会社の関係はどのようなものになるのか。持ち株会社は、収益支配権などの経営自主権を確保できるのであるか。それに関連して、これまでの「条条」による企業管理体制はどうなるのか。青島ではこれまで「条条」の管理が強かったと思われる部門の弁公室が経済委員会の外におかれ、包頭では行政管理機能が（少なくとも行政機構の看板が）いくつかの持ち株会社に残されている。資金あるいは物資の上下の流れや企業経営への関与の度合いなどを含め、弁公室や持ち株会社と「条条」の上級部門との関係がこれからどうなるのかは現時点において明らかではない。

さらに、持ち株会社を中核とする企業の集団化は確かに規模の経済の享受などのプラスももたらしうるが、新た

な問題をも発生させる。例えば、海外の財閥と異なり、持ち株会社は少なくとも当初において多数の同業会社の株を所有することとなるので、独占の弊害が生じうる。当局もこの問題には気づいており、多くの産業に投資を分散させる方針を持っている。しかしそれでも、集団内部の同業の企業の間健全な競走が成り立つのかという疑問は残る。

最後に、今後の展開を左右するひとつの要因として、主管部門の持ち株会社化という政策に対する政治的な反対の声があることを指摘しておこう。意見の分岐があることは隠されて<sup>(35)</sup>いない。批判を提出するひとつの立場は、この措置によって果たして行政・企業間の癒着が解消されるのか、個々の企業の経営自主権が侵害されることはないのかという改革論者の観点に立つものである。

他方、それよりも強い懸念は公有制を守ろうとする守旧的な立場から提示されている模様である。例えば、李鵬総理のブレーンであった袁木・前國務院研究室主任は、間接的な言い回しだが、新しい国有資産管理体制の試みをつぎのように批判している。すなわち、国家所有権は分割すべきでなく、資産の管理・監督と経営の分離などといった所有権の二重化をすることはできず、ましてや国家所有権を企業所有権に変えてしまうことはできない。もしそうなれば、様々な形で国有資産が流失し、遂には実質的に私有化が進むという深刻な結果をもたらすことになる<sup>(36)</sup>というのである。

一九九五年一二月の経済工作会議における激論を経て、國務院も冶金工業部と電力工業部を持ち株会社化のテスト・ケースとすることを確定した<sup>(37)</sup>。しかし、議論は依然として継続されている。全国的にどのような行政・企業関係が構築されてゆくのか、改革の行方はまだはつきりしていない<sup>(38)</sup>。

そのなかでひとつ明らかなのは、包頭市の経営公司に対する財務上の特権の付与に見られるように、改革が実施されても行政による企業の保護が完全になくなるわけではないということである。それによって、企業間の平等

な競走条件の構築が妨げられることは言うまでもない。この事情は、次節において企業改革に伴う行政の優待措置が税制改革の効果を打ち消している実態を検討する中で一層明らかとなろう。

## 五 税制改革と企業改革

### 1 九四年税制改革のねらい

税制改革は九四年改革の中で最も重要な領域のひとつである。その主な目標は、第一に国税と地方税を分離するいわゆる分税制を導入して中央のマクロ・コントロール能力を強化することであり、第二に税制の簡素化と規範化を行なうこと<sup>(39)</sup>によって公正な税負担を実現し、平等な競走を促進することであった。

企業の立場からすれば、次の点が重要であった。第一に、法人税については、所有制によってまちまちであった税率が三三％に統一された。さらに、多くの場合に実質的な減免税措置となっていた納税の請負制も廃止されることになった。第二に、流転税（財やサービスの取引および付加価値にかかる間接税）については、税収の最も大きな税目として付加価値税が拡充された。中央の財政部門からの度重なる禁止通知にもかかわらず多くの地方で行なわれていた流転税の請負は、制度上不可能になった。そして第三に、これまで認められていた「税前還貸」（銀行貸付金の返済をコストに繰り入れること）が停止された。総じて言えば、先進工業国並みの税制への移行が図られたのである。

多くの企業にとって、この税制改革が負担の増加をもたらしたことは否めない。改革が、インフレ対策としての金融引き締めと同時並行的に進められたこともあって、債務累積と資金繰りに苦しむ企業が続出したのである。

企業の困難を見越して、当初よりいくつかの過渡的な措置が採られた。例えば、古くからある国有企業に対しては、二七％か一八％の法人税率を二年間適用することが認められた。また、満期が来ていない納税請負について

も、やはり二年を限度として継続してもよいこととなった。しかし、請負制がもたらす企業間の不平等に対しては強い批判が出ており、古い制度からの脱却は行なわざるをえない情勢にある。<sup>(40)</sup>

## 2 企業改革に伴う財務・税務上の優待措置

では、公正な税負担と平等な競走条件は実現される方向にあると言つてよいのであろうか。実態を観察すると、当初予定された徴税の規範化は必ずしも実現されていない。例えば広東省東莞市においては、借金の返済に苦しむ企業を助けるために、その借金をもとに技術改造が行なわれた場合は付加価値税の一部を還付することが行なわれている。<sup>(41)</sup> また、一八の資本構成合理化試点都市では、国有企業から上納された法人税の一五%を企業に還付して増資に当てることや、大きな債務を抱えた企業を吸収した優良企業に金利の減免措置を与えることが認められるようになった。<sup>(42)</sup>

また江蘇省における国有企業改革の試点企業においては次のような優待措置が採られている。

① 上納した法人税の一五%を還付し、企業改造に当てる。  
 ② 付加価値税の地方留保分(二五%)のうち、省と市はそれぞれ一・五%を国有資産経営予算項目に充当し、試点企業の流動資金と国家資本金に当てる。

③ 株式制を採用した企業の国家株への配当を、有償低利で企業に留保させる。

④ 銀行は、試点企業の技術改造に対する融資を必ず行なう。

⑤ 銀行は、試点企業の流動資金の増加に優先的に対処する。

⑥ 負債比率が八〇%を越えた試点企業は、貸付金返済に一年の猶予期間を得ることができ、同時に利息支払いを一年間停止するか、財政部門に肩代りしてもらう。

経済貿易委員会の陳清泰副主任によると、企業改革の進め方として、九六年までは試点企業における実験に重点

を置き、これを突破口として九七年から二〇〇〇年までに法の整備と普及を図っていく方針だとい<sup>(43)</sup>う。結構な方針ではあるが、問題は試点企業における実験の内容である。上述の限られた調査から判断すると、過去の改革措置が導入された場合と同様に、試点企業に指定されることは特別待遇を享受する資格の獲得を意味している。つまり、公平な税負担と平等な競走条件の実現を目標とした税制改革であったが、企業改革の名の下に広められている財政、租税および金融上の優待措置によって、それが形骸化する兆候が早くも看取できるのである。

## 六 おわりに——改革の外資系企業への影響

政府の機能転換は外資系企業にとっても他人事ではない。行政・企業関係の整頓は、企業間の平等な競走を実現するために不可欠である。それと同時に、外資系企業のうちで中国企業と直接競走しないものにとっても、中国の行政や企業のあり方が変わればビジネスの進め方を変える必要が生じる。広い中国で地域によって総合的な投資環境が異なるのは前からのことではあるが、行政・企業関係の改革と規範化が進んだ地域と遅れた地域においては大きく異なったビジネス様式が求められることとなり、一部の外資系企業は対応に苦慮することとなる。

政府の機能転換が全般に遅れている原因のひとつは、中央においても地方においても、具体的な国有資産管理の方法についての、そしてさらには企業の財産権の改革措置についてのコンセンサスが未だに存在していないことだと思われる。この問題には既得権とイデオロギーが関係しており、その解決が容易ではないことは理解できるが、一日も早く国策を決し、それを全国で速やかに実行に移すことが望まれる。

次に、税制について言えば、外資系企業は当然ながら優遇税制の撤廃問題に高い関心を抱いている。第一に、九五年秋に広まった、機械設備および原材料輸入に対する免税措置撤廃の噂は事実となった。九六年四月一日より関税が引き下げられるのと同時に、新たに設立が批准された外資系企業が輸入した設備と原材料には関税がかけられ

ることが九五年末に発表された<sup>(44)</sup>。九六年四月一日以前に設立が批准された外資系企業については、投資総額三〇〇〇万元以上のプロジェクトであれば九七年末まで、それ以下のプロジェクトの場合は九六年末まで現在の減免措置が継続される<sup>(45)</sup>。第二に、外資系企業の法人税に対する減免措置は、九八年末をもって打ち切られる方針が明らかになっている。

改革を進め、世界貿易機関に加盟するための措置であれば、外資系企業としても優遇税制の撤廃は致し方ない。但し問題は、平等な競走条件の構築が改革の目標だとされる一方で、試点公司や試点企業への優待措置に見られるような不平等化が改革の名の下に実態として進められていることである。無論、外資系企業に対して実質的な特別措置が採られる場合もありえよう。しかし畢竟するに、すべての当事者にとって長期的な利益の所在はひとつであり、それは行政と経済の規範化にほかならない。外資と内資とを問わず、企業にとって結局何が望ましいかと言え、それは真の平等化に加え、各種の「攤派」や費用徴収および突然の政策変更をなくしてビジネス環境の規範化と安定化を実現するような行政・企業改革なのである。

- (1) 「中共中央関于制定国民经济社会发展“九五”计划和二〇一〇年远景目标的建议」、「人民日报」一九九五年一〇月五日。
- (2) 国家统计局編『中国統計年鑑一九九五』、中国統計出版社、一九九五年、三七六頁。
- (3) 「中共中央関于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定」、「人民日报」一九九三年一月一七日。
- (4) 房維中「現行经济管理体制改革的一些设想」、「人民日报」一九七九年九月二日。
- (5) Takahara, A., *The Politics of Wage Policy in Post-Revolutionary China*, London and Basingstoke, The Macmillan Press, 1992, Chapter 7.
- (6) *Ibid.*, Chapter 8. 但し、「利改税」の際も主管部門の介入が完全に排除されたわけではない。一律五五%の法人税に加え、「調節税」の名の下に納められた法人税引後利潤の額は、財政部の原案では全国一律であったが、結局個々の企業ごとに関係諸部門との協議の末に決定されることとなった。
- (7) この政策過程については、A. Takahara, 'Enterprise Reform and Fiscal Reform in China: Overlapping Webs of Interests', *Asian Economic Journal*, Vol.7, No.2, July 1993 を註す。

- (8) この条例では、実現されるべき企業自主権は一四条に整理された。
- (9) 『人民日報』一九九三年一〇月三〇日。
- (10) 雷咸成「従政府改革入手実現政企分開」、『中国改革』、一九九五年一二期、二五頁。
- (11) 「省級機構改革問題的調査報告」、中央機構編制委員会弁公室本書編写組編『中国行政改革大趨勢』経済科学出版社、一九九三年、三一〇頁。「婆婆」(姑)とは、企業から見た主管部門の一般的な呼称である。
- (12) 鄧小平『鄧小平文選 第三卷』、人民出版社、一九九三年、一六〇頁。
- (13) ここで言う中央とは、正確には党中央と國務院の総合経済部門であつて、中央の專業経済部門が地方と類似した立場にあることは前節における考察から明らかであろう。しかし、問題の大部分は中央と地方の間にある。
- (14) M. Forney, 'Bo Knows Business', *Far Eastern Economic Review*, 18 January 1996, p. 45.
- (15) J. Oi, 'Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China', *World Politics*, 45 (October 1992), pp. 118-122. Oiは主に県級以下の政府を想定しているが、同様の事情はさらに上級の政府にもあてはまる。
- (16) *Ibid.*: 嚴善平『現代中国農村の社会と経済』、現代中国研究叢書XXIX、アジア政経学会、一九九二、特に九〇—一〇二頁。
- (17) 注(15)および(16)で挙げた論文のほか、加藤弘之「中国の市場経済化と地方政府の役割—「地域コミュニティ」型政府の形成と変容—」、『中国における市場経済化と地方国家机关の機能転換に関する調査研究』、財団法人産業研究所・橋本リサーチコーポレーション、一九九六年を参照せよ。
- (18) V. Shue, 'Beyond the Budget: Finance Organization and Reform in a Chinese County', *Modern China*, Vol.10 No. 2, April 1984, pp. 147-186.
- (19) 例えば、①工業局に属する国营企業の中で一九七二年以後に設立された企業は税引き後利潤の六〇%を、それ以前に設立された企業はその三五%を県工業局に上納した。②第二輕工業局の一八の企業は、約四〇%の法人税を県に支払った後、残りの利潤の一〇%を自身で留保し、七二%を県第二輕工業局に、そして一八%を地区第二輕工業局に上納していた(地区では、吸い上げた利潤の二〇%を更に省第二輕工業局に上納した)。③様々な局に属する企業も、税引き後利潤をそれぞれの部門系統に上納した。これらの資金は、県財政に属さない予算外資金である。
- (20) 近年においては、県級国有企業と県の経営する集団所有企業の赤字が増えており、その補填によつて逆に県財政が圧迫される地方が多い。活性化と自立化をねらつて企業の株式化を行なつても労働局や主管部門の干渉は減らず、却つて法人税のほかに配当を納めなければならなくなつたなど、改革の難しさが報告されている(例えば『中国改革』一九九五年第一〇期、五〇頁)。現在国家の政策となつている国有中小企業の売却は、一九九二年頃より山東や四川などで県級経済の困難を解決する手段として始められた模様である(林凌「我国体制改革攻堅階段の大難題」、『中国工業経済研究』一九九四年第二二期、一九頁)。
- (21) 余新勝「論預算外资金管理」、陳錫桃・陳兆民ほか『市場经济与財政改革』海天出版社、一九九三年、一六六頁。もちろん、攤派などを通して企業から資金を集める部門・団体はその企業の主管部門だけではない。

- (22) 王華新・湖北省財政庁副庁長および李双成・江蘇省財政庁副庁長の発言、『財政』一九九五年第八期、一一頁。
- (23) 『人民日報』一九九六年一月二七日。
- (24) 同上。Or前掲論文。Huang Yasheng, 'Web of Interests and Patterns of Behaviour of Chinese Local Economic Bureaucracies and Enterprises During Reforms', *China Quarterly*, 123 (September 1990), pp. 450-453.
- (25) 鄧小平『鄧小平文選 第三卷』人民出版社、一九九三年、一六〇頁。
- (26) 張文寿 主編『中国行政管理体制改革——研究与思考』、当代中国出版社、一九九四年、六一頁、『經濟日報』一九九三年二月二二日など。
- (27) 上原一慶『第二章 中国国有企業改革の現状——行政・企業關係を中心に——』丸山伸郎編著『アジア社会主義諸国の体制転換と經濟協力の課題——国有企業民営化のゆくえ——』、アジア經濟研究所、一九九五年、三一頁。拙稿『第七章 中国企業改革の経緯と展望——ロシアの企業私有化に学ぶこと——』、『中国に対する我が国の援助のあり方』、国際金融情報センター、一九九四年、一二八頁。
- (28) 『大公報』一九九六年一月二六日。
- (29) 蔣黔貴『構造権責明確的国有資産管理、監督和運営体系』、『人民日報』一九九五年八月四日。蔣黔貴『我国企業制度改革の難点及措施』、『中国工業經濟研究』、一九九四年第一〇期、二二—二二頁。蔣黔貴は國家經濟貿易委員會企業司の司長である。
- (30) 蘇東斌『国有企業產權改革的深圳模式：三級授權經營制』、『經濟研究』一九九五年第八期、九—一二頁。
- (31) 一九九五年九月における聴き取り調査。「青島市企業改制新做法」、『中国改革』一九九五年第一〇期、一三頁。
- (32) 遊川和郎『現代企業制度の導入と国有企業改革の方向性』、『中国經濟』一九九五年一月号、二〇—三九頁。
- (33) 『中国改革』一九九五年第一期、五九頁。
- (34) 『人民日報』一九九五年二月二七日。
- (35) 例えば、賀陽『授權經營』需要注意的幾個問題』、『人民日報』一九九五年六月一三日、沈鴻生『对改善行業管理的幾点認識』、『中国工業經濟』一九九五年第九期、一〇頁。
- (36) 袁木『北欧三国紀行——関于国有企業改革問題』、『当代思潮』一九九五年第五期、一一頁。
- (37) 一九九五年二月における聴き取り調査。『人民日報』一九九六年二月五日。電力工業部の改革プランについては、『人民日報』一九九五年二月二七日。
- (38) 所有制改革を含めた、国有資産の管理・運営体制改革をめぐる論争については、拙稿『国有資産の管理・運営をめぐる論争——その主体、論点と意義』、藤本昭編著『中国：二一世紀への軟着陸』、日本貿易振興会、近刊、を参照されたい。
- (39) 九四年の税制改革について、詳しくは拙稿『第三章 中国の財政・租税制度改革の政治經濟——九四年改革の背景と現状——』、『中国：社会主義市場經濟の構図』、日本貿易振興会、一九九五年一月、を参照されたい。
- (40) 『首鋼告別承包制』、『工人日報』一九九五年二月二五日。
- (41) 一九九五年二月における聴き取り調査。



- (42) 遊川、前掲論文、および陳沈張「江蘇国企改革試点進展順利」、『經濟導報』、一九九五年一〇月三〇日号。次段の江蘇省における改革の内容も後者の資料に拠る。
- (43) 遊川、前掲論文。
- (44) 『人民日報』一九九五年二月二十九日。
- (45) 但し、國務院の批准を受ければ期限を延長することが可能である。