

## 移行経済の政策過程

——中国の企業改革と財政改革の連動に見る

中央Ⅱ地方Ⅱ企業の利益構造——

高原 明 生

- 一 はじめに
- 二 利改税の執行と請負経営責任制の形成
- 三 請負経営責任制の執行と財政請負制の形成
- 四 おわりに

### 一 はじめに

一九七〇年代末に始まった中国の経済体制改革の二大テーマは、価格の自由化と経済権限の分権化であった。そして分権化の諸方策のうちで、最も早くから始まり、かつ最も激しい政策論争が続けられたのが企業改革と財政改革であった。通常、この二つの改革は別々に検討の対象となるが、政策過程の分析という手法をとることによって、両者が実は連動していたことが看取できるようになる。本稿の最大のねらいは、この二大改革の政策過程を詳細に検討することを通して、両者の間の相互作用をもたらす、中央、地方そして企業の思惑と利害の構造を明らか

にするところにある<sup>(1)</sup>。

元々、分権化の内容をめぐることは、地方に権限を集中させる地方分権化を行うのか、企業に自主権を付与する企業分権化にするのか意見が分かれていた。結局企業分権化が改革の基本的方向とされたが、当初からそれに対する大きな抵抗が予想されていた<sup>(2)</sup>。企業改革とは、まさに企業分権化を貫徹することだが、そのためには何よりもまず政府と企業との癒着を断ち切る必要があり、それは当然ながら政府の、そして企業の既得権を侵すことになるからである。具体的な改革措置について最も激しく議論された点は、国と企業の間で企業利潤を如何に分配するかという問題であった。利潤上納請負制（事前交渉で決めた上納額を企業が請負い、超過分は留保する制度）を採るか、それとも法人税制を採用するかをめぐって論争が続き、振り子が揺れるように政策が移り変わった。

他方、財政改革においては、中央政府と地方政府との間に最も望ましい財政関係を設定することが主要課題であった。なかでも議論の焦点は、財政収入を中央と地方の間で如何に分配するかという問題であった。ここでも、総額分割（地方財政収入の総額を中央上納分と地方留保分に分割する制度）あるいは財政請負制（地方財政収入についてその一定額ないし逓増額の上納を請負い、超過分を留保する制度）を採るか、それとも分税制（税種を中央固定収入と地方固定収入、そして両者で分割する収入の三種類に分ける制度）を採用するかが一貫して中央と地方間の激論の対象となっていた。

一九九三年、当時の朱鎔基副総理が経済政策形成過程の主導権を握り、翌年に法人税制と分税制が導入されて以来、かつての政策論争は表面的には影を潜め、問題は主に制度と執行の実態との乖離として現われるようになっていく。ここで、八〇年代の政策過程に登場した様々な行為主体を抽出・確認し、それぞれの行為主体の政策に関する好み・志向、利害、政策過程における自己主張の仕方やその場所・機会などについて理解することにより、今日の改革政策の政策過程を分析する上でも大変有用な示唆を得ることができる。

以上をねらいとする実証分析の枠組みだが、政策過程を最も単純に政策形成過程と政策執行過程の二つに分け、それぞれにおける行為主体とその間の相互作用を考察の対象とする。取り上げるケースは、一九八七年の企業請負経営責任制の導入と、翌年の財政請負制の導入であるが、企業請負経営責任制の政策形成については、その前の企業改革政策であった利改税の導入と執行について説明するところから始めなければならない。

## 二 利改税の執行と請負経営責任制の形成

請負経営責任制は、利改税の執行過程で生じた問題への対応として導入された政策である。導入と言ったが、実は請負経営責任制は利改税の前に広範に実施されていた利潤上納制度である利潤請負制とそのエッセンスにおいて変わりはなく、正確には再導入と言うべきであろう。

利改税とは、利潤上納制を徴税制に改めるという意味であり、二つの段階に分けて執行された。<sup>(3)</sup> 利改税第一段階は一九八三年に始まり、大中型企業は一律五五%の「企業所得税」（法人税）を納めることになった。そして企業から政府に移転された利潤の総額が前年と同じになるように、企業は税引き後利潤の一部の上納を請負うこととされた。利改税第二段階は八四年に始まり、<sup>(4)</sup> 税引き後利潤の上納に代わって調節税が課されるようになった。

利改税の導入を強く推進したのは国務院と財政部であった。この二つの機関が批判の対象としたのは、利潤上納制、なかでも利潤上納請負制であった。その問題点は、利潤上納の請負額の決め方、そしてその請負契約の執行の恣意性にあった。多くの場合、企業は利潤が少ないと色々な言い訳をして契約通りに利潤上納しなかったのである。そしてその恣意性が生じる原因は、国有企業とそれを主管する政府部門（主管部門）の間の癒着にあった。そこで、国務院と財政部は政府Ⅱ企業間の親分Ⅱ子分的関係を断つことを目指し、その方法として税制への転換を唱えた。請負の廃止と法人税制の導入によって企業を主管部門の干渉から解放し、財政・税務部門が企業利潤に直接

コントロールを及ぼすことにより財政収入を制度化し安定化することができると主張したのである。<sup>(5)</sup>

他方、主管部門のみならず、少なくとも一部の企業は利改税の導入に懸念を示した。第一に、企業利潤に対して財政・税務部門のコントロールが及ぶことが問題であった。そしてそののみならず、第二に、利改税が現実に企業の留保利潤と従業員のボーナスを減らすことになるのではないのかと企業と主管部門は恐れたのであった。<sup>(6)</sup>

結局のところ利改税は採用されたが、企業からの財政収入が規則化されることはなかった。第二段階に入ってきた、調節税の税率は企業ごとに一つ一つ定められなければならなかったからである。元来、財政部は、税率をめぐる交渉の余地のない単一税率の採用を唱えていた。しかし結局そうならなかった要因は二つあった。第一に、価格体系の改革が遅れていたことが主な原因となつて、企業の利潤率は必ずしもその活動や努力の成果を反映していなかった。第二に、もし一律の法人税率が適用されたならば、沿海地域の先進的な企業が留保できる利潤額と、内陸地域の遅れた企業のそれとの差が開き過ぎることが見込まれたのである。<sup>(7)</sup> 斯くして利改税は、国家と国有企業との間の財務関係に劇的な概念上の転換をもたらしたものの、実際上は謂わば中国の実情、なかでも国土の広さと生産性の地域格差という現実との妥協を強いられた側面があった。

当初、利改税の執行状況は良好だとされた。実際、一九八五年から八六年には、国民収入の伸び率がそれぞれ一三・五%と七・七%だったのに対し、財政収入は二四・七%および一九・四%という高率で増加した。<sup>(8)</sup>ところが、問題は財政収入ではなく、企業利潤の低下という形で現われた。企業の利潤総額は二〇ヶ月連続して下降した。<sup>(9)</sup>その理由として広く指摘されたのは、企業を活性化するためには税率が高すぎることであった。<sup>(10)</sup>もちろん、企業の経営状況の悪化は利改税のみのせいではなかった。原材料価格の高騰、八四―八五年の金融改革の失敗に伴う金融引締め政策、そして八五―八六年の賃金改革が生産性の向上につながらなかったことなどの諸要因も作用していたのである。<sup>(11)</sup>

しかし、利改税自身にも次のような重要な欠陥があった。著名な経済学者である于光遠によれば、複雑な改革措置は行政幹部や企業従業員の労働意欲を高めることができない。なぜならば、あまり複雑すぎると、幹部や従業員はその実施によって自分にどのような実益がもたらされるのかを計算できないからだという。その一方で、于光遠によれば請負制は誰にでも計算できるほど単純で、社会主義初級段階における人々の低い文化水準に適合する方法であった。<sup>(12)</sup>労働意欲を高めるために報酬制度が単純であることの重要性は、請負制のパイオニアである首都鋼鉄公社の強調するところでもあった。同社の報告によれば、もし企業が請け負った利潤上納額を超える利潤を全額留保することができず、その一定比率をも納めなければならぬとしたら従業員の士気は高まらないというのである。<sup>(13)</sup>

いくつかの地方は、利改税の執行における問題にすばやく対応した。利改税第一段階が始まってまもなく、吉林省の指導者たちは、企業が経営状況を改善して利潤上納のノルマを果たそうとする心理的な圧力を感じなくなったことに気がついた。<sup>(14)</sup>そこで、吉林省では大中型企業については請負制を実質的に継続することを決定した。一九八四年には、その年より導入された利改税第二段階に形式が合うような表面的な装いがこらされたが、請負制の実質はやはり変わらなかった。すなわち、企業はまず利改税第二段階の規定に則って税を納めたのだが、予め合意された上納請負額を越えた税は年末に企業に払い戻されたのである。<sup>(15)</sup>趙紫陽は、吉林の「多くの新しい創造」に当初はあまり賛成ではなかった。<sup>(16)</sup>しかし吉林側の主張によれば、請負制のおかげで、全国的に企業の経営状況が悪化した八六年でさえ、同省の予算内工業企業の利潤は前年比三・七%の伸びを示したのである。<sup>(17)</sup>

吉林のほかに、利改税を貫徹しようとしなかった地方には広東と北京があった。国家経済委員会主任の呂東によれば、吉林と広東は一貫して請負制の実施に固執した省であった。<sup>(18)</sup>そして北京は、一九八五年、同前半の工業生産の下降に対処するために、吉林と同様の方式による実質的な請負制を導入することを決定した。<sup>(19)</sup>

一九八五年七月、王丙乾財政部長は、「いくつかの地方は利改税第二段階の方法に厳格に従って執行をせず、い

くつかは表面では改革するがその下ではしていないし、いくつかの地方は『税を請負う』ことをしているが、こうしたやり方を正さなければならぬ」と強調した。<sup>(20)</sup>この発言から、吉林や北京などの実践が財政部の許可を得ておらず自発的に行われたことが理解される。財政部が焦慮するのも無理はなかった。もしこうした政策違反が見過ごされたならば、追隨する地方が増える可能性が高く、そうなると政策の空洞化が進むと同時にその見直しを迫る圧力が高まることとなるからである。

個々の企業について言えば、企業のやる気を引き出し、その活力を高めるために、少数の部門や地方は国家経済委員会と財政部より許可を得て、首都鉄鋼公司や第一自動車製造廠、第二自動車製造廠など二〇社以上で請負経営責任制を実施した。<sup>(21)</sup>しかし、企業とその主管部門との関係は相変わらず微妙であった。例えば、一九八五年に北京で導入された請負制度の下では、利潤上納に関する請負契約は市政府と主管部門の間で結ばれたのであり、企業は契約の当事者ではなかった。これにより、主管部門は上納指標を企業に押し付けることを通して企業に対するコントロールを強化することとなり、企業はこれに反発した。<sup>(22)</sup>企業は、従業員の労働意欲を高め、留保可能な利潤を増やす制度を望んだものの、やはり政府の過度の干渉を嫌ったのである。北京のこの制度は後に改められ、企業が主管部門と財政部門、そしてその他の関連部門と契約を交わす方式が採用された。

企業経営状況が悪化し続けたなかで、一九八六年には企業改革の新しい方式を求めて様々な議論が行われた。<sup>(23)</sup>多くの地方で、リース制、株式制、資産経営責任制、請負制、競売制・破産制、聯營制(横向き経済連合)などの試行規定が起草された。<sup>(24)</sup>そのなかで、請負制の復活を求める声を集約し、代表した中央機関は国家経済委員会であった。<sup>(25)</sup>その主な職責は工業生産の総合的な調整と促進であり、企業の活性化はその重要な部分を占めていたのである。八六年十一月、同委員会は二回の企業改革座談会を主催した。二四―二六日にはいくつかの企業の代表を、そして二八―三〇日にはいくつかの省級地方の経済委員会の指導者を集めて請負経営責任制の得失と留意点について

議論したのである。同委員会は、これらの座談会での議論をもとに、請負経営責任制を全国に広めることを建議する報告書を執筆して国務院に提出した。<sup>(26)</sup>

この時点で趙紫陽総理はそれまでの自身の政策的な立場を改め、この報告を受け入れた。そして「請負経営責任制を実施するという決心をしなければならぬ」と明言したのである。<sup>(27)</sup> 一九八六年一二月、国務院は「企業改革を深化させ企業活力を強化することに関する若干の規定」を發布し、その中で全民所有制（国有）大中型企業が様々な形式の経営責任制を実施しなければならぬと指令した。<sup>(28)</sup> 様々な形式の経営責任制とは言ったものの、これはすなわち請負経営責任制の普及に青信号を灯したことを意味していた。

しかし、この政策変更に対し、財政部を中心として強い抵抗が起きた。一九八七年一月、国務院は全国省長会議を召集した。同会議は、「増産節約、增收節支」（生産と収入を増やし、投入と支出を節約する）運動を展開することと、大中型企業を活性化するために改革を引き続き深化させることを確認・決定したが、請負経営責任制の導入についてどのような討議と決定が行われたかは公表されなかった。<sup>(29)</sup> 続いて一月下旬に全国経済工作会议が開かれた。

当時の全国経済工作会议は、通常国家経済委員会が主導権を発揮する政策決定の土俵であったが、やはり請負経営責任制についてそこでどのような議論や決定があったのか公表されなかった。前年に趙紫陽の決断があり、また既に国務院が規定を發布していることを考えると、一月の二つの会議の後で請負経営責任制について公式発表がなかった裏にはそれをめぐる激論があったことが推測される。実際、財政部は年初の省長会議の後に座談会を開催し、請負経営責任制の導入に関する三つの原則を提示した。第一に、利改税の基礎の上に請負経営責任制を実施すること（その意味については後述する）。第二に、税率の引き下げや利潤留保率の引き上げは行わないこと。そして第三に、地方は自らの費用で改革を実施することであった。<sup>(30)</sup>

この政策過程の葛藤を切り開いたのは、三月下旬の全人代開幕時における趙紫陽の政府活動報告であった。その

中で趙は、企業改革が請負経営責任制を中心とすべきことを宣言したのである。<sup>(31)</sup> 四月に入り、全人代の会期終盤に再度全国省長会議が開催された。そこでは、「請負った基数を固守し、上納を確保し、基数の超過分は留保し、不足分は自腹で補填する」という請負原則に従って請負経営責任制を全国的に広めることが決定され、具体的な実施方法について検討された。<sup>(32)</sup> この第二次省長会議に続き、さらに執行要領について検討するために、國務院の委託を受けて国家経済委員会が企業請負経営責任制座談会を召集し、請負経営責任制は本格的な執行過程に入った。<sup>(33)</sup>

財政部を説得する論理として使われたのは、請負でなければ企業とその従業員を活性化することができず、労働生産率を高めてコストを下げることで、企業収入も増えず、したがって財政任務も達成できないという理屈であった。姚依林は、財政部門の幹部を説得しようと次のように語った。財政部門の同志はこれまでこの方面で多くの仕事をしてきたが、企業が請負経営責任制を実行することについての積極的な擁護者であり推進者であり続けねばならない、なぜならば企業の改革は正に財政収入の源泉となるからだ、<sup>(34)</sup> というのである。趙紫陽が政策的な立場を変えて請負を支持したのも財政上の考慮からであった。<sup>(35)</sup> 他方、国家経済委員会と地方が第二次省長会議で財政部の提示した三原則を受け入れたのは、請負経営責任制の導入を認めさせるための妥協の一環だったと思われる。しかし皮肉なことに、次節に見る通り、これらの原則は財政部にとって更なる政策論争上の後退へとつながった。請負経営責任制という企業改革の措置が、中央と地方の間の財政関係をめぐる政策に重大な変更をもたらすこととなったのである。

### 三 請負経営責任制の執行と財政請負制の形成

当時、中央と多くの地方との間の財政上の関係を規定する制度は総額分割と呼ばれるものであった。総額分割とは、地方財政収入の総額を中央上納分と地方留保分に分割する制度である。<sup>(36)</sup> しかし実を言えば、一九八四年に利改

税第二段階が実施された際、財政部によって分税制が導入されようとしたことがあった<sup>(37)</sup>。分税制とは、税種を中央固定収入と地方固定収入、そして中央と地方の両者で分割する収入の三種類に分ける近代的な税制度である。財政部の主たる関心は、如何にして地方の財政収入増への熱意を冷ますことなく、より多くの財政収入を中央に集中させるか、というところにあった。しかしその政策形成過程において、利改税の導入については最終的に財政部に譲歩した地方が、分税制には強く抵抗し、総額分割を続けることを要求した。その結果、党中央財經領導小組は、「今後の経済体制改革に有利なように、不必要な矛盾を減らすために……来年と再来年の二年のうちは過渡期として」総額分割を継続することを決定した<sup>(38)</sup>。そして結局、請負経営責任制が企業の間にも広まり始めた八七年にも総額分割は続けられた。

請負経営責任制は、利改税の基礎の上に、税率を引き下げず、地方がいわば自費で実施することになっていた。つまり、まず利改税がそのまま続いていると見做して地方財政収入（税金）を計算し、この計算に基づいて中央との総額分割を行ったのである。実は、このやり方は地方にとって不利なものであった。なぜならば、地方と企業の間では、請負経営責任制に基づいて企業に留保される利潤が増え、実際の地方財政収入はその分だけ低下したからである。確かに、生産と売り上げの伸びに伴って産品税や営業税などの税金が増加したこともあり、ほとんどの地方では実際の財政収入総額が増えた。一九八七年の地方財政収入は、吉林、広東、江西、山東、陝西、広西では前年比一六%以上、河北では一二%の伸びを示した<sup>(39)</sup>。それにもかかわらず、特に総額分割を行っている地方においては、財政負担を考慮して請負経営責任制の普及に踏み切れないところが多かった<sup>(40)</sup>。

いくつか具体例を挙げると、天津市経済委員会の報告によれば、地方財政収支が厳しい状況にあつてその負担に耐えられないことが制約となり、長期的な請負は選択的に、かつ企業に厳しい条件で行わざるをえなかった<sup>(41)</sup>。安徽省合肥市では、請負経営責任制を実施した工業および交通部門の二〇社の企業について計算すると、一九八七年上

半期に請負契約に基づいて上納すべき利潤の総額は一二二八万元であったが、利改税に基づく同期の納税額は一二六〇万元に達した（市財政当局は一旦この額を徴収した後、差額を年度末に企業に払い戻す）。もし同市のすべての工業企業が請負制を実施すれば、企業から上納される金額と本来の税収の差額は一〇〇〇万元になると見積もられた。費用の自己負担の原則に基づき、この差額を合肥市が負担するには荷が重過ぎたので、同市は請負経営責任制の普及を暫し停止せざるをえなかった。<sup>(42)</sup> 黒竜江省では、八八年の企業所得税（法人税）と調節税の税収を合わせると七億一三〇〇万元に達したが、そのうち一億二〇〇〇万元は請負経営責任制に基づいて企業に払い戻された。<sup>(43)</sup> 張彦寧・国家経済委員会副主任は、「いくつかの都市では、請負を行なった企業は本当は多くなかった」と趙紫陽総理に報告している。<sup>(44)</sup>

一九八七年八月、財政部は、請負経営責任制の順調な普及に資するべく、財政収入総額分割の地方留保率が五〇%より低い地方については中央が補助を提供する規定を設けた。<sup>(45)</sup> それと同時に、国家経済委員会を中心とし、国家経済体制改革委員会や財政部を含むいくつかの関連省庁は、その普及促進をねらって、請負経営責任制に関する更に明確な規定の起草に取りかかった。<sup>(46)</sup>

しかし、これらの対応措置は地方を満足させるに至らなかった。一九八八年初め、地方は財政政策の変更を要求する声を強めた。天津は、総額分割における自分の取り分を増やすことを求めた。<sup>(47)</sup> それに対し、吉林と江蘇は総額分割に代えて財政請負制を導入することを要望した。<sup>(48)</sup> 総額分割の継続と地方留保比率の引上げか、財政請負制への転換か、地方によって要求の違いが生じたのは、ある上納額を請負ったとして、それをコンスタントに達成できるという自らの経済的なポテンシヤルについての自信の有無と関係しているものと思われる。いずれにせよ、行き詰まりを打開して企業の請負経営責任制の執行を貫徹するためには、中央に上納せずに地方が留保できる財政収入を増やすほかはないというのが地方の主張であった。

地方が中央指導者に対して自分たちの要求を伝える方法には以下のようなやり方があった。第一に、中央から実地調査団が来た際、党委書記、省長、副省長、さらに庁長あるいは局長が面談して自分たちの主張を訴える。そしてその調査団が、北京に戻り中央指導者に向けて報告書を執筆・提出する。例えば、吉林省に財政請負制を導入すべきだとする実地調査報告書が書かれた。そしてそれは、一九八八年二月の全国請負経営責任制座談会において、各省やいくつかの大企業から出された請負経営責任制の実施状況に関する報告書とともに検討・議論された模様である。<sup>(49)</sup> 第二に、中央指導者との会見の機会を捉え、直接自分たちの要求を伝えるという方法も採られた。趙紫陽が上記の全国請負経営責任制座談会の一部の代表たちと会見した際、江蘇省の代表が財政請負制を実施すべきと申し出たのはその一例である。<sup>(50)</sup>

財政請負制への移行をいの一に認められた地方は上海だった模様である。一九八五年以来、上海は自分の取り分を二三・五四%とする総額分割を実施していた。<sup>(51)</sup> しかし八六年と八七年には、工農業総生産値がそれぞれ前年比五・五%と六・六%の伸びを示したにもかかわらず、地方財政収入は企業利潤の低下によってそれぞれ三%と六・二%減少した。<sup>(52)</sup> 他方、八七年に上海は四〇〇社以上の企業で請負経営責任制を試行したが、これは同市の大中型企業の五九%強に過ぎなかった。<sup>(53)</sup>

そこで、本当に請負経営責任制を実施している企業数の限られていることが地方財政収入減少の一因であるという理解と判断に基づき、一九八八年初あるいは八七年末に、上海を財政請負制に移行させることが決定された。<sup>(54)</sup> この決定は、党中央財經領導小組において行われたものと推察される。八七年一月に趙紫陽は正式に党総書記に就任し（八七年一月からそれまでは総書記代行）、実質的に國務院総理を辞任するが、その後も党中央財經領導小組の組長の地位を保っていた。そして財政請負制の実施とともに、八八年六月末までに上海の工業・交通部門の九八・三%の大中型企業が請負経営責任制を実施するようになった。<sup>(55)</sup>

一九八八年三月の全人代における政府活動報告のなかで、李鵬新総理は今後の五年の間の改革目標としていくつかの形式の財政請負制の実施を打ち出した。<sup>(56)</sup>しかし財政請負制の導入をめぐつては、その時期や位置づけをめぐつて意見の不一致があった。国務院が二月末に批准した、八八年の経済体制改革に関する国家経済体制改革委員会の提案には、財政請負制の実施は含まれていなかった。<sup>(57)</sup>また、李鵬の全人代での政府活動報告でも、税種税率を調整し、条件を整備して分税制への移行を図るとも述べられていた。<sup>(58)</sup>

しかし一九八八年の時点では、財政請負制の導入を急ぐべきだとする議論が結局優勢を占めた。企業の活性化が経済改革の中心的な課題であり、財政収入増にも不可欠であるという認識から、請負経営責任制の一層の普及が必要であり、そのためには中央に対する地方の財政収入の取り分を増やすことが必要だという主張が政策決定の主流となったのである。同年七月一二日の国務院第一二回常務会議において、三七の省級地方で実施される様々な形式の財政請負制が決定された。<sup>(59)</sup>そこではさらに、上納額の逓増率など各種の財政請負制の具体的な内容が検討された。

興味深いことに、七月一二日から一六日まで全国企業請負経営責任制座談会が開催された。その開催状況の詳細については明らかにされていないが、二月の同座談会の例から類推すると、出席した地方の経済委員会幹部たちの議論は財政請負制の内容にまで及んだのではないかと思われる。会期中の一四日に趙紫陽は一部の代表と座談し、企業の請負制の発展について重要意見を述べたが、その内容は明らかにされていない。<sup>(60)</sup>他方、七月一五日から二四日までは全国財政工作会议が開かれた。<sup>(61)</sup>一〇日の長きにわたって開かれた同会議では、一九八八年に入ってから企業請負経営責任制の普及が財政収入に好影響を及ぼしたことが認められた。<sup>(62)</sup>そしてそれと同時に、財政請負制の細部についての詰め、折衝と調整が中央と地方の財政部門の間で行われたものと思われる。同会議が終了して四日後の七月二八日、国務院は「地方が財政請負を実施する方法に関する決定」を行ったのであった。<sup>(63)</sup>

#### 四 おわりに

企業請負経営責任制と財政請負制の政策過程についての以上の分析により、中国の市場経済化の過程における企業改革と財政改革の連動が明らかに見て取れる。なぜ両者が連動するのかと言えば、企業利益が当時の国家歳入の主要な源泉であり、なおかつ企業は行政的に所属するところの各級政府・部門に実質的に所有されていたからである。そしてマクロ・コントロールを司る中央官庁は、地方と地方の「所有」する企業の利益に反する政策の執行を強制することが出来なかった。なぜならば、第一にそれらの中央官庁は企業レベルの実態に関する情報を持っておらず、第二に財政庁長や税務局長など地方のマクロ・コントロール機関の指導幹部の任免権は中央ではなく地方に握られていたのであり、<sup>(64)</sup>そして第三に法や規定に対する尊重が一般的に欠けていたからである。二つの請負制は、地方と国家経済委員会の強い要求の下に、そして請負経営責任制の場合には自発的な執行の後に、企業利潤や地方財政収入に対する中央のコントロールを強化しようとする改革論者の反対と抵抗にもかかわらず、形成・決定されたのであった。

以上の分析から、中央には二種類の改革論者が存在したことが明らかである。第一に、官僚組織としては国家経済委員会に代表される、いわば生産重視型改革論者がいた。生産重視型改革論者は、生産の拡大と経済成長を第一義とする立場から二つの請負制の採用を働きかけた。この改革論者は、企業改革や関連する経済体制改革を急いで進めるには諸条件が未成熟だと考えがちであり、企業の保護者であり管理・監督者である主管行政部門の果たすべき役割が依然として大きいと認識していた。従って、生産重視型改革論者は一般的に計画経済を支える行政機構の解体や政府と企業の完全な分離にさほど熱心ではなかった。

第二に、官僚組織としては國務院と財政部によって代表される、いわば財政金融重視型改革論者がいた。財政金

融重視型改革論者は、マクロ経済の均衡を維持して安定的な発展を実現することを第一義としていた。そのために中間的な行政による干渉を排除して企業に自主権を賦与し、国家が財政・金融政策を通して市場を調節し、市場を導き手として企業が自主的に行動する体制を早く実現することを目指していた。従って、理論的には、財政金融重視論者こそ市場経済の樹立を目論む真の改革論者だと言えよう。また、趙紫陽が二つの請負制を支持したことから、生産重視論に鞍替えしたのだと見るのは適当ではなからう。趙の念頭にあったのは何よりも改革を進める上で必要な財政事情の改善であり、あくまでも両請負制は利改税と分税制への過渡的な措置だと認識されていたのである。<sup>(65)</sup>

他方、地方の利益は、留保可能な財政収入を増やし、地域開発と経済成長を実現して域内の労働人口のために雇用を確保することであった。また地方は、所轄企業の利潤に対する強いコントロールを維持しようとした。こうした利益と関心に基づき、地方は困難に陥った所轄企業を中央のコントロールから守ろうとしたし、所轄企業がその生産、利潤、そして従業員への金銭その他の給付を増やすことを助けようとした。多くの企業、特に収益の上がない企業にとって、主管部門の保護とサポートによる恩恵は、その経営への干渉と自主権侵害による迷惑よりも大きかったのである。

請負経営責任制と財政請負制の導入については、中央における生産重視型改革論者と地方、そして企業の利益は一致していた。そこで、二つの請負制の政策形成過程において、生産重視型改革論者は省長会議を利用したり、座談会を開いてそこに地方や企業を動員し、自らが求める政策の採用を促進した。いくつかの地方における自発的な請負経営責任制の実施とその成功は、政策変更へのさらなる圧力となった。そしていち早く財政請負制を上海に導入するという決定は、他の地方をして同様の政策導入を求めさせた。こうした生産重視型改革論者の攻勢に対し、財政金融重視型改革論者は守勢に回っていた。その大きな原因は、財政金融重視型改革論者が企業に自主権

と活力を与えるために導入した利改税が約束された実益をもたらさず、企業の失望と信頼喪失を招いたことであつた。

斯くして、中央の生産重視型改革論者と地方、そして企業の利害が一致して二つの請負制は強い生命力を保つた。一九八八年の価格改革の失敗と八九年の六四事件による趙紫陽の失脚を経て、李鵬や姚依林ら計画経済論者が政策決定の主導権を握った時期をはさみ、二つの請負制は九三年まで続けられた。後に明らかになったように、企業改革と財政改革をめぐる政策論争においてこの「請負制連合」を退けるには、中央における強力な財政金融重視型改革論者のリーダーシップの出現とそれが発揮されうる政治環境の到来、そして市場化の進展という経済環境の変化が必要だったのである。

- (1) 本稿の原型は 'Fiscal Reform and Enterprise Reform in China : Overlapping Webs of Interests' と題して *Asian Economic Journal*, Vol. 7, No. 2, July 1993, pp. 147-162 に掲載された小論である。今回、翻訳した上、その後の研究に基づいて大幅に加筆修正した。なお、本稿において企業とは国有企業、地方とは省級地方を指すこととする。
- (2) 房維中「現行经济管理体制の一些設想」、『人民日報』一九七九年九月二二日三面。
- (3) 利改税の形成過程について、詳しくは Takahara (1992), Chapter 8 を見よ。
- (4) 國務院は多義的な言葉であり、中央政府全体を指すこともあれば、日本で言う「内閣」あるいは「内閣官房」を指す場合もある。ここでは「内閣官房」を意味している。
- (5) 例えば、金・袁 (一九八三) を見よ。
- (6) 「財政部関于全国利改税工作会议報告」、『國務院公報』一九八三、一一号 (四〇六号)、四六八―四七四ページ、全国利改税第二段階工作会议における田紀雲副総理の発言、『人民日報』一九八四年六月二三日。
- (7) 評論員論文、『経済日報』一九八四年七月一三日。
- (8) 国家統計局 (一九九三)、三五、二一五および二一九ページより算出。
- (9) 張 (一九九〇)、三二二ページ。
- (10) 『経済日報』一九八九年四月二五日、広州、瀋陽、北京、上海における筆者のインタビュー、一九九一年五一六月。法人税率五五%に加え、

平均すると大体一五%ほどの調節税率が各企業ごとに設定された上、合計で税引き後利潤の二五%に達するエネルギー交通基金と予算調節基金の支払いが課せられていた。

- (11) これらの改革の失敗については、Takahara (1992) Chapter 10を見よ。
- (12) 全国請負制理論・実践研究討論会での発言、周・禾(一九八八)、二四五ページ。
- (13) 首都鋼鉄公司(一九八八)、二四一ページ。
- (14) 吉林省計画経済委員会・体制改革委員会(一九八八)、三九六および四〇四―四〇五ページ。
- (15) 同右、三九七ページ。
- (16) 江西省を視察した際の趙紫陽の講話(一九八七年一月二日)、周・禾(一九八八)、一四一ページ、中央党校第八期体制改革研究班を接見した際の趙紫陽の講話(一九八七年二月一日)、同右、一四七ページ。
- (17) 同右、四〇〇ページ。
- (18) 全国企業請負経営責任制座談会における講話(一九八八年二月一日)、周・禾(一九八八)、一八三ページ。広東省の中では、韶関市と茂名市が請負経営責任制の実施をリードした(『南方日報』一九八九年一月一九日一面)。
- (19) 北京市経済委員会(一九九〇)、三三二ページ。
- (20) 全国税務工作会议における講話(一九八五年七月二八日)、財政部弁公庁《新时期財政工作》編輯組(一九八六)、五三五ページ。
- (21) 鄭(一九九〇)、二六二ページ。
- (22) 北京市経済委員会(一九九〇)、三三二ページ。
- (23) 周(一九八九)、一〇四―一〇五ページ。
- (24) 吉林省社会科学院法学所編『新編企業経営方式改革方案選萃』、吉林省資料(准印証第七三二五号)(日付、出版社の記載なし)。聯營制(横向き経済連合)とは、異なる主管部門の下にある企業が地方や部門の枠を跨いで提携することである。
- (25) その後、国家経済委員会は一九八八年に一旦廃止されるが、いくつかの段階を経て徐々に再組織され、九三年には国家経済貿易委員会として完全復活した。
- (26) 国家経済体制改革委員会企業体制司・國務院企業管理指導委員会弁公室(一九九〇)、六四一ページ、元国家経済委員会企業局(一九八八)、二二三ページ。
- (27) 元国家経済委員会企業局(一九八八)、二二三ページ。
- (28) 同規定は、周・禾(一九八八)、五八一―六三三ページに採録されている。
- (29) 一九八七年七月の全国財政工作会议における姚依林の講話、周・禾(一九八八)、一七二―一七九ページ、馬・陳(一九九一)、五四八ページ。趙紫陽は、省長会議の総括講話の中で、リース制や請負制が効果をもたらすことを述べ、今年は所有権と経営権を分離する原則の下、経営者に権限と責任と利益を与えることとするが、その方式は様々でよいと語った(吳国光(一九九七)、二五一ページ)。

- (30) 財政部財税体制改革司（一九八八）、三九ページ。
- (31) 国家経済体制改革委員会企業体制司・國務院企業管理指導委員會弁公室（一九九〇）、二五—六ページ。
- (32) 全国企業請負責任制座談会における呂東經濟委員會主任の發言（一九八八年二月一日）、周・禾（一九八八）、一八三—ページ。
- (33) 元国家經濟委員會企業局（一九八八）、二三四—ページ。
- (34) 全国財政工作會議での發言（一九八七年七月一六日）、周・禾（一九八八）、一七五—ページ。
- (35) 楊繼繩（一九九八）、三五九—ページ。次節をも参照せよ（特に注（62））。
- (36) Wong (1992), pp. 212-213. 当時の地方財政収入とは、①主に地方所屬企業の上納利潤と法人税収入からなる地方固定収入と、②中央直屬企業と地方所屬企業の双方から徴収した「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で、一九八五年以降は產品税、營業税、増値税（付加価値税）などがあった）からなる共有収入を合算したもので、中央直屬企業の法人税などの中央財政固定収入は含まれない。また、石油や電力など特定産業の中央直屬企業の流転税は、一〇〇%あるいは特定の割合で中央の財政収入とされた。
- (37) 田一農・財政部副部長の全国財政工作會議における講話（一九八四年）、財政部弁公庁《新時期的財政工作》編輯組（一九八六）、三六五—三六八—ページ。国家財政の強化と近代化のために分税制を導入することは、実に清朝末期からの課題であった（高原（一九九六）、一八—ページ）。
- (38) 同右、三六七—ページ。党中央財經領導小組は、党中央委員會に直屬する謂わゆる議事性機構の一つで、重要な經濟政策に関する討議と決定を行なう。
- (39) 周・禾（一九八八）、二二六—ページ。
- (40) 元国家經濟委員會企業局（一九八八）、二三—四—ページ。総額分割を行っていなかった地方とは、たとえば財政基盤が脆弱であり中央から毎年財政補助を受けていたところであり、そのような地方では比較的請負經營責任制の普及が順調であった（周・禾（一九八八）、四一—ページ）。
- (41) 天津市經濟委員會（一九八八）、五三—三—ページ。書面報告の日付は一九八八年二月である。
- (42) 周・禾（一九八八）、四五—六—ページ。この資料の記述から、安徽省と合肥市の間でも総額分割が行なわれていたものと推察される。
- (43) 黑龍江省統計局（一九九〇）、五一—六—ページ。
- (44) 周・禾（一九八八）、一五—二—ページ。口頭の報告が行われたのは一九八八年一月二二日である。
- (45) 「国营大中型工業企業が請負經營責任制を推し進める上で関連する財務問題に関する暫行規定」、元国家經濟委員會企業局（一九八八）、二三四—ページ。
- (46) 一九八七年八月に起草が始まった「全民所有制工業企業請負經營責任制暫行条例」は、結局八八年二月に國務院によって發布された（同右、二三—四—ページ、周・禾（一九八八）、三一—〇—ページ）。
- (47) 天津市經濟委員會（一九八八）、五三—三—ページ。

- (48) 「吉林省にて総合的な地方請負制を試行することを建議する」(一九八八年一月一日付)、周・禾(一九八八)、四〇九―四一六ページ、江蘇省の趙紫陽に対する要求(一九八八年二月二日)、同右、一六五ページ。
- (49) 「吉林省にて総合的な地方請負制を試行することを建議する」(一九八八年一月一日付)、同右、四〇九―四一六ページ。
- (50) 同右、一六五ページ。
- (51) 「上海経済体制改革十年」編輯部(一九八九)、一一四ページ。
- (52) 同右。
- (53) 同右、一一一ページ、国家统计局(一九八八)、三二九ページ。
- (54) 国家経済委員会から請負経営責任制の実施状況について報告を受けた際の趙紫陽の発言(一九八八年一月二日)、周・禾(一九八八)、一五二―一五三ページ。
- (55) 「上海経済体制改革十年」編輯部(一九八九)、一一一ページ。
- (56) 中共中央文献研究室(一九九二)、一五八―一五九ページ。
- (57) 「一九八八年の経済体制改革の深化に関する国家経済体制改革委員会の総合的提案」、中共中央文献研究室(一九九二)、七五―九二ページ。
- (58) 中共中央文献研究室(一九九二)、一五八―一五九ページ。
- (59) 『人民日报』一九八八年七月二三日一面、『財政』一九八八年第一〇号(二七九号)、一ページ。財政請負制はいわば新制度の総称であり、その様々な形式として、天津などで継続された総額分割や、民族自治区などへの定額補助も含まれていた。
- (60) 国家経済体制改革委員会(一九八八)、八六七ページ。国家経済委員会は一九八八年四月に撤廃されていたため、その企業改革担当部局を吸収していた国家経済体制改革委員会がこの座談会を主催した。
- (61) 同右。
- (62) 人民出版社編輯部(一九九八)、二六五ページ。
- (63) 馬・陳(一九九二)、五六四ページ。
- (64) その後、一九八九年三月、人民銀行(中央銀行)や税関、そして税務部門が独立して職権を行使することを保証するために、省級地方の人民銀行の分行(支店)の正副行長と一四の税関の正副関長は國務院が直接管理し、省級地方の税務局の正副局長は人事部が管理することとなった(中共中央組織部幹部調配局(一九九五)、五二―五三ページ)。
- (65) 趙紫陽の次の発言を参照せよ。「財政が困難であれば、価格改革も進められないが、それではどうやって社会主義市場体系を樹立・育成することができるか。したがって、企業が請負経営制を実施することは、社会主義市場体系の形成に有利であり、新しい計画的な商品経済体制の基本枠組みを樹立するのに有利であり、新旧二種類の体制の併存状況の終息を早めるのに有利だと私は考える」(江西省を視察した際の趙紫陽の講話(一九八七年一月二二日)、周・禾(一九八八)、一四二―一四三ページ)。

〔参考文献〕

于光遠「我对承包制的幾点看法」、周・禾(一九八八)、二四五—二四六ページ。

吉林省計画經濟委員會・吉林省体制改革委員會「吉林省实行目標承包經營責任制」、周・禾(一九八八)、三九六—四〇八ページ。

金仁雄・袁振宇「利改税簡論」中国財政經濟出版社、一九八三年。

吳国光「趙紫陽與政治改革」太平洋世紀研究所、一九九七年。

元國家經濟委員會企業局「以搞活企業為中心 不斷深化企業改革」、國家經濟体制改革委員會(一九八八)、二二九—二三九ページ。

黑竜江省統計局編「黑竜江經濟統計年鑑一九八八」中国統計出版社、一九九〇年。

國家經濟体制改革委員會編「中國經濟体制改革十年」經濟管理出版社・改革出版社、一九八八年。

國家經濟体制改革委員會企業體制司・國務院企業管理指導委員會辦公室編「中國企業改革十年」改革出版社、一九九〇年。

國家統計局編「中國統計年鑑一九八八」中国統計出版社、一九八八年。

財政部財稅體制改革司編「財稅改革十年」中国財政經濟出版社、一九八九年。

財政部辦公廳《新時期的財政工作》編輯組編「新時期的財政工作」中国財政經濟出版社、一九八六年。

首都鋼鐵公司「承包制——首鋼改革之路」、國家經濟体制改革委員會(一九八八)、二四〇—二四七ページ。

「上海經濟体制改革十年」編輯部編「上海經濟体制改革十年」上海人民出版社、一九八九年。

周叔蓮「中國的經濟改革和企業改革」經濟管理出版社、一九八九年。

周叔蓮・禾村 主編「企業承包經營責任制工作手冊」中国財政經濟出版社、一九八八年。

人民出版社編輯部編「中共十一屆三中全會以來大事記」人民出版社、一九八八年。

高原明生「改革・開放以後の中國の歴史的地位——中央・地方關係から見た社會主義開發指向型國家の變容——」、日本國際政治學會編「國際政治」第一一二号(一九九六年五月)、一六一—三二二ページ。

中共中央組織部幹部調配局編「幹部管理工作文件選編」黨建讀物出版社、一九九五年。

中共中央文獻研究室編「十三大以來重要文獻選編 上」人民出版社、一九九一年。

張用剛「關於深化企業改革各種思路的綜述」、國家經濟体制改革委員會企業體制司・國務院企業管理指導委員會辦公室(一九九〇)、三一六—三二三ページ。

鄭光亮「深化企業改革 增強企業活力」、國家經濟体制改革委員會企業體制司・國務院企業管理指導委員會辦公室(一九九〇)、二六〇—二六七ページ。

天津市經濟委員會「天津市工業企業實行承包經營責任制的情況」、周・禾(一九八八)、五二八—五三五ページ。

馬齊彬・陳文斌ほか「中國共產黨執政四十年(增訂本)」中共黨史出版社、一九九一年。

北京市經濟委員會「擴大企業自主權、搞活企業」、國家經濟体制改革委員會企業體制司・國務院企業管理指導委員會辦公室(一九九〇)、三二九—三三二二ページ。

楊繼繩『鄧小平時代 上・下卷』中央編訳出版社、一九九八年。

Takahara Akio, *The Politics of Wage Policy in Post-Revolutionary China*, London and Basingstoke, Macmillan Press, 1992.  
Wong Christine, "Fiscal Reform and Local Industrialization", *Modern China*, Vol. 18, No. 2, pp. 197-227, April, 1992.