HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	習時代の国有企業改革の制度デザイン　国家資本はどこへ向かうのか
著者	徐，涛；XU，Tao
引用	季刊北海学園大学経済論集，66(2)：37-56
発行日	2018-09-30

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

《論説》

習時代の国有企業改革の制度デザイン

国家資本はどこへ向かうのか

徐　　涛

はじめに

2012 年の第 18 回党大会において，習近平が中国共産党総書記に選出され，中国の最高指導者になった。翌年 11 月に中国共産党第 18 期第 3 次中央全体会議が開催され，新たに改革の方針として，「改革の全面深化の若干重大問題に関する決定」（原文「関于全面深化改革若干重大問題的決定」）を発表した。

この「決定」では，市場化改革に関して，多くの具体的な政策が提起された。その中に民間の資本参加による混合所有の促進，自然独占分野における政府と企業の分離，ネットワーク型施設と施設を利用する事業の分離，競争的業務の自由化など，国有企業関連の政策も多く盛り込まれ，2020 年までに決定的成果を獲得することも約束した（徐 2014）。

習時代の国有企業改革は今までの国有企業改革とどう違うのか，中国の国有企業はどの方向に向かっているのか，国有企業のコーポレートガバナンスがよりいっそう独特なものになるのか，国家資本の管理はどう変化するのか，民間資本との関係は大きく変わるのか，疑問が深まるばっかりである。

本稿は，主に中国政府・共産党の文書をもちいて，国家資本の進出分野をキーワードに，習近平時代までの国有企業改革の推移を俯瞰したうえで，2015 年以降の国有企業改革に関する共産党中央・政府の通達を丁寧に分析し，習時代の国有企業改革の枠組みを把握する。国有企業改革の歴史の中で，これからなにがどう変わるのか，なにが変わらないのかを浮き彫りにする。なお，本稿では，法律，その他法令，通達，ガイドライン，要綱などの政府・党文書を含めて，法規定と呼ぶ。

第 1 節では，国有企業改革の流れを顧みながら，国有企業の業種別統計資料をもちいて，今までの国有企業改革を概観する。第 2 節では，中国政府が考えている戦略的分野の範囲を説明する。第 3 節では，習時代の国有企業改革の制度デザインを説明し，第 4 節では，習時代の分野別国有企業改革に関する 2 つの重要文書を分析する。最後に本稿をまとめる。

第 1 節　国有企業改革と「社会主義市場経済」

今までの中国の国有企業改革は，大きく「放権譲利」型改革と「戦略的改組」の 2 つの段階に分けられる。後者のほうは，いわゆる国家資本に対する戦略的再編である。

「放権譲利」型改革は，国家所有の「聖域」に踏み入れず，国有企業に対する経営権委譲と利益留保の実施を通じて，国有企業の生産性と収益性の向上を図った。1970 年代末から工業生産経済責任制，利改税，企業経営請負責任制が実施されてきた。改革の当初は成果もあったが，民間企業の成長，民間企業との競争に押されて，企業業績が低迷した。

1992 年，共産党第 14 回党大会が開かれ，

江沢民総書記は政治報告の中で，2000 年までに「社会主義市場経済」を初歩的に構築し，さらに 2020 年までにほぼ完成する，と宣言した。中国の体制移行は，新たな時代に入った。

その翌年に開催された共産党第 14 期第 3 次中央全体会議の決議，「社会主義市場経済システム構築の若干問題に関する決定」（原文「関于建立社会主義市場経済体制若干問題的決定」）によれば，「社会主義市場経済」では 9 つの目標を実現しなければならない。その筆頭に挙げられたのは，「国有企業経営メカニズムの転換と近代的企業制度（原文「現代企業制度」）の確立」である。企業制度，企業内部組織，国有資産管理，私的資本との関係など多面にわたって方針が示された。このように，「社会主義市場経済」の構築において，国有企業改革が非常に重要視されている。

1990 年代後半，国有企業は危機的な状況を迎えた。1998 年，68.7％の国有企業が赤字経営に陥り（『中国財政年鑑』2000 年版），23 万社を上回った国有企業の利潤は，わずかの 214 億元に低下し，国有企業の ROE も 0.4％の極めて低い水準に低下した（表 1）。

国有企業の財務体質もかなり衰弱になってきた。倉庫，卸売・小売・飲食業，食品，紡織の資産負債率は，80％を超え，70％を上回った業種もたくさんあった。

とはいえ，鉱工業国有企業についての徐（2014）の分析によれば，1997 年の国有企業において，中央政府管理下の中央企業，大型企業，電力，石油採掘，たばこ，石油加工，石炭，鉄鋼，輸送機器などの重要産業は，国有企業の利益源になっており，財務状況が比較的に優れていた。

1997 年 5 月，呉敬璉氏を筆頭とする国務院発展研究センターの研究グループは，国有企業の「戦略的改組」を提案した（国務院発展研究中心「国有経済的戦略性改組」課題組 1997）。それは，①国家資本を中小企業から大型企業へ，低生産性の劣位企業から高生産性の優位企業へ，一般の競争的分野から国家資本を必要とする戦略的分野（「戦略性領域」）への集約，②民間資本などの導入による混合所有の資本構造の構築である。

9 月の第 15 回党大会政治報告では，江沢民総書記が，「戦略的に国有経済の分布を調整すべきである。国民経済命脈に関する重要分野（原文「関係国民経済命脈的重要行業和関鍵領域」）は，国有経済が支配的地位を占めなければならない。その他の分野では，資産の合併買収と構造調整を通じて，重点を強化して国有資産の全体の質を高める。……国有経済全体の改善に着目し，大企業を立派に管理し，小企業を活性化し，国有企業に対して戦略的改組を実施する」と，国有企業に対して，「戦略的改組」の号令をかけた。国家資本の戦略的再編が明確に国策になった。

国有企業の「戦略的改組」は，1999 年の共産党第 15 期 4 中全会において，「2010 年までに，……戦略的調整と改組を基本的に完成する」と，2010 年までの実現が目指された。

朱鎔基総理の下で，まずは 1998 年から 2000 年までの 3 年間において，国有企業のリストラが急ピッチで実施された。表 1 をみると，1998 年に比べると，2001 年末の国有企業の数が約 1/4（約 6.5 万社）も減少し，雇用人数も約 1/4（約 1800 万人）縮小した。同時に，資本が約 4 割増強され，資産負債率が低下して，財務体質が好転した。利潤が 10 倍以上に回復し，収益性もまだ低いとはいえ，大きく改善された。

1998 年では一部の業種のデータが示されていないが，1998-2001 年の間，国家資本が石油・石化，電力，郵便電信業，鉄道，道路運送，冶金に傾斜して投資されたことが確認できる（表 2）。上記の業種は，1998 年においても，資産負債率が低く，債務負担が低い

表1 産業別国有企業の変化（1）

産業	利潤（億元）				ROE（%）			
	1998	2001	2007	2016	1998	2001	2007	2016
農林漁業	n.a.	−25	40	59	n.a.	−2.4	3.1	1.3
鉱工業	n.a.	1,674	9,791	7,720	n.a.	4.6	13.1	4.9
石炭	n.a.	24	729	173	n.a.	1.4	12.6	1.5
石油・石化	n.a.	652	3,349	−42	n.a.	8.6	16.9	−0.1
冶金	n.a.	182	1,727	−377	n.a.	3.9	16.1	−3.1
建材	n.a.	−13	101	242	n.a.	−1.5	11.0	6.4
化学	n.a.	−3	286	74	n.a.	−0.2	9.8	1.2
森林	n.a.	−5	0	−5	n.a.	−4.3	1.6	−9.3
食品	n.a.	2	43	82	n.a.	0.5	9.5	6.8
たばこ	n.a.	150	678	947	n.a.	13.2	15.5	13.4
紡織	n.a.	−19	−7	13	n.a.	−2.9	−2.3	2.7
医薬	n.a.	54	82	286	n.a.	8.1	11.8	11.8
機械	n.a.	104	826	2,078	n.a.	2.7	14.9	9.9
自動車	n.a.	138	438	1,738	n.a.	10.1	17.8	16.2
電子	n.a.	42	75	468	n.a.	3.0	4.9	8.7
電力	n.a.	457	1,395	2,709	n.a.	5.6	9.4	7.6
都市公益事業	n.a.	7	8	381	n.a.	0.6	0.4	4.0
土木工事業	n.a.	22	271	1,723	n.a.	1.4	6.8	5.1
地質探査・水利管理業	n.a.	−15	14	22	n.a.	−2.7	1.7	0.4
交通運送倉庫業	n.a.	8	1,332	2,010	n.a.	0.1	6.4	2.5
鉄道	n.a.	41	186	−31	n.a.	0.8	2.3	−0.1
道路運送	n.a.	2	249	393	n.a.	0.1	6.2	1.3
水運	n.a.	−19	603	392	n.a.	−2.3	20.8	7.0
航空運輸	n.a.	2	145	428	n.a.	0.2	7.7	6.7
倉庫	n.a.	−85	12	129	n.a.	−29.8	2.7	3.9
郵便電信業	n.a.	590	1,785	1,792	n.a.	8.1	13.9	8.0
卸売・小売・飲食業	n.a.	251	2,057	3,425	n.a.	6.2	32.8	16.1
不動産業	n.a.	61	626	2,579	n.a.	3.5	10.7	5.5
情報技術サービス業	n.a.	12	76	211	n.a.	4.1	11.9	8.9
社会サービス業	n.a.	21	699	2,647	n.a.	0.2	5.5	2.1
衛生・スポーツ・福祉事業	n.a.	0	0	8	n.a.	0.4	−0.9	0.8
教育・文化・放送業	n.a.	74	110	301	n.a.	12.1	8.0	6.0
科学研究・技術サービス業	n.a.	16	165	682	n.a.	6.2	23.9	10.4
全産業	214	2,811	17,442	25,559	0.4	4.0	12.1	4.8

業種であった。2001年では，石油・石化，電力，郵便電信業，卸売・小売・飲食業，冶金，たばこ，自動車が国有企業の稼ぎ頭になっており，その収益性（ROE）も比較的に高かった。データの制約上，鉱工業しか比較できないが，これは，鉱工業に限ってみると，徐（2014）がまとめた1997年の状況とほとんど変わっていない。

国有企業の資産が縮小した業種も現れた。建材，化学，森林，食品，紡織，機械である。建材，化学，森林と食品の株主資本も縮小した。2001年になっても，これらの業種のROEがマイナスか極めて低かった。機械産業も自動車を除けば，赤字産業であった。

このように，戦略的再編が着実に始まった。

2002年，第16回党大会において，江沢民

表 1　産業別国有企業の変化 (2)

産　　業	資産負債率（%）				企業数			
	1998	2001	2007	2016	1998	2001	2007	2016
農林漁業	68.8	66.6	64.6	61.6	12,535	10,466	6,930	6,939
鉱工業	64.6	57.6	54.2	60.1	65,891	44,608	29,506	43,325
石炭	61.5	61.4	53.8	70.1	2,086	1,608	1,592	2,257
石油・石化	58.2	28.0	27.6	34.9	384	260	528	798
冶金	60.5	54.7	53.7	73.9	2,290	1,740	1,789	2,624
建材	68.3	66.3	67.9	64.3	5,229	2,949	1,539	3,111
化学	70.6	67.5	62.9	70.1	6,152	4,081	2,477	2,980
森林	74.3	74.3	82.1	78.5	1,394	726	212	147
食品	83.9	79.8	66.8	66.6	10,334	6,389	2,271	1,967
たばこ	50.5	51.3	16.9	24.6	258	177	72	147
紡織	81.8	75.9	77.0	63.3	3,652	2,466	1,070	476
医薬	64.3	60.6	53.5	37.7	1,544	1,110	680	870
機械	70.1	66.9	68.1	58.7	15,173	10,145	6,137	7,584
自動車	n.a.	61.3	61.9	51.1	n.a.	1,120	798	1,299
電子	68.0	58.8	58.1	52.9	1,817	1,654	1,199	1,770
電力	54.9	57.7	64.9	65.5	3,061	2,571	3,331	7,586
都市公益事業	n.a.	42.7	51.4	59.4	n.a.	2,249	2,511	5,928
土木工事業	79.9	78.3	78.4	71.4	6,757	5,548	5,869	11,072
地質探査・水利管理業	n.a.	33.6	36.1	41.9	n.a.	1,811	1,112	1,794
交通運送倉庫業	52.6	63.0	56.8	63.1	10,927	25,451	15,804	17,205
鉄道	26.0	32.9	42.6	63.3	252	188	293	1,231
道路運送	56.9	53.6	65.3	62.1	3,556	2,018	1,691	4,562
水運	71.6	53.8	39.0	52.9	856	881	822	1,573
航空運輸	76.6	53.7	63.0	52.0	100	656	329	644
倉庫	100.8	95.4	91.9	86.3	4,586	20,232	10,948	7,147
郵便電信業	44.8	43.5	59.0	40.1	316	281	430	1,513
卸売・小売・飲食業	85.0	76.9	72.8	69.7	99,826	52,838	22,207	25,674
不動産業	n.a.	78.8	73.8	71.4	n.a.	6,097	6,178	17,271
情報技術サービス業	n.a.	33.4	54.9	55.6	n.a.	723	854	2,336
社会サービス業	n.a.	36.9	53.5	53.5	n.a.	11,801	14,068	28,053
衛生･スポーツ･福祉事業	n.a.	68.1	68.3	65.3	n.a.	257	288	879
教育・文化・放送業	n.a.	41.6	39.1	39.2	n.a.	4,138	3,843	6,538
科学研究･技術サービス業	n.a.	57.1	66.4	57.1	n.a.	2,760	3,235	8,736
全産業	62.6	61.3	58.3	65.5	238,152	173,504	111,937	173,996

総書記が政治報告を発表し，「社会主義市場経済システムが初歩的に構築された」と宣言し，2020 年までに「全面的に小康社会を建設する目標」の 1 つとして，「完全な社会主義市場経済システムの構築」を掲げた。そして，経済制度について，「いささかも動揺せずに公有制経済を固めて発展する。いささかも動揺せずに非公有制経済の発展を奨励・支持・誘導する」，いわゆる「2 つのいささかも動揺せず」を打ち出した。

なお，この「2 つのいささかも動揺せず」は，2007 年第 17 回党大会，2012 第 18 回党大会，2017 年第 19 回党大会の総書記政治報告に繰り返して登場してきた。2013 年の共産党第 18 期 3 中全会決議にも述べられた。

2000 年代初頭，赤字業種，低収益性の業

表１　産業別国有企業の変化（3）

産　　業	資産（億元）				株主資本（億元）			
	1998	2001	2007	2016	1998	2001	2007	2016
農林漁業	2,528	3,090	3,649	11,694	788	1,031	1,290	4,496
鉱工業	75,157	86,128	162,975	395,809	26,612	36,487	74,574	157,867
石炭	4,018	4,668	12,572	37,640	1,548	1,802	5,805	11,260
石油・石化	6,833	10,590	27,406	46,088	2,856	7,622	19,847	30,005
冶金	9,620	10,249	23,174	46,706	3,801	4,643	10,725	12,172
建材	2,899	2,472	2,867	10,559	919	834	922	3,766
化学	7,552	6,075	7,881	21,237	2,221	1,977	2,927	6,340
森林	560	433	103	239	144	111	18	51
食品	2,413	1,718	1,355	3,591	389	346	450	1,199
たばこ	1,650	2,323	5,255	9,362	817	1,131	4,365	7,062
紡織	3,364	2,760	1,326	1,330	613	664	305	488
医薬	1,475	1,680	1,497	3,882	526	662	696	2,417
機械	12,110	11,809	17,384	50,956	3,615	3,909	5,548	21,063
自動車	n.a.	3,551	6,450	22,003	n.a.	1,373	2,461	10,757
電子	2,803	3,422	3,659	11,444	896	1,408	1,535	5,392
電力	12,380	19,333	42,467	103,139	5,582	8,187	14,903	35,630
都市公益事業	n.a.	1,854	4,554	23,681	n.a.	1,063	2,215	9,610
土木工事業	6,193	7,528	18,390	117,698	1,246	1,632	3,969	33,612
地質探査･水利管理業	n.a.	872	1,305	9,245	n.a.	579	834	5,372
交通運送倉庫業	14,125	23,028	47,940	216,586	6,702	8,518	20,732	79,899
鉄道	5,302	7,457	14,084	76,002	3,924	5,003	8,081	27,912
道路運送	948	2,940	11,530	80,525	408	1,364	4,000	30,519
水運	1,214	1,718	4,760	11,873	345	794	2,903	5,590
航空運輸	1,910	2,703	5,082	13,216	446	1,252	1,879	6,338
倉庫	1,738	6,118	5,479	23,912	−15	284	446	3,268
郵便電信業	7,723	12,891	31,383	37,227	4,266	7,286	12,860	22,308
卸売･小売･飲食業	23,491	17,560	23,066	70,276	3,525	4,058	6,275	21,264
不動産業	n.a.	8,220	22,339	162,418	n.a.	1,746	5,860	46,512
情報技術サービス業	n.a.	450	1,421	5,349	n.a.	300	641	2,374
社会サービス業	n.a.	13,773	27,425	273,317	n.a.	8,690	12,753	127,059
衛生･スポーツ･福祉事業	n.a.	73	139	3,136	n.a.	23	44	1,088
教育･文化･放送業	n.a.	1,042	2,251	8,191	n.a.	609	1,370	4,977
科学研究･技術サービス業	n.a.	587	2,050	15,317	n.a.	252	688	6,576
全産業	134,780	179,245	347,068	1,549,142	50,371	69,453	144,596	533,927

種もかなり多く残っていた。国家資本の戦略的再編が続いた。2001-07 年の間，国有企業の数がさらに約 1/3（約 6.2 万社）減少し，雇用が約 3 割（約 1600 万人）減少した反面，資産，株主資本と利潤はそれぞれ約 1.9 倍，2.1 倍と 6.2 倍に大幅に拡大した。

国家資本の主な投資先は，石油・石化，電力，冶金，郵便電信業，不動産業，社会サービス業，石炭になった。なお，不動産業と社会サービス業は，1998 年のデータがないため，1998-2001 年の動きが読み取れない（表２）。

2007 年の儲ける業種は，2001 年の国有企業の稼ぎ頭のほか，石炭，社会サービス業，不動産業，水運も加わった。国有企業のパフォーマンスが引き続き劇的に改善した。

表 1　産業別国有企業の変化（4）

産　　業	従業人員数(万人)		職工数（万人）		
	1998	2001	2001	2007	2016
農林漁業	487	483	424	355	246
鉱工業	3,759	2,476	2,899	1,772	1,674
石炭	427	332	349	321	271
石油・石化	223	172	183	179	188
冶金	382	290	320	223	175
建材	214	107	138	54	58
化学	359	203	236	118	105
森林	111	52	8	3	2
食品	169	82	97	33	29
たばこ	27	22	23	20	20
紡織	332	176	214	56	18
医薬	63	49	51	27	28
機械	726	425	590	272	265
自動車	n.a.	n.a.	84	71	93
電子	88	59	63	49	66
電力	212	202	200	206	211
都市公益事業	n.a.	49	49	50	82
土木工事業	434	354	357	267	271
地質探査・水利管理業	n.a.	29	50	11	16
交通運送倉庫業	543	566	619	466	495
鉄道	263	266	213	215	193
道路運送	119	76	99	62	194
水運	46	25	21	23	20
航空運輸	9	9	15	21	35
倉庫	49	134	118	50	30
郵便電信業	111	136	103	150	187
卸売・小売・飲食業	872	444	416	232	213
不動産業	n.a.	34	24	36	85
情報技術サービス業	n.a.	n.a.	n.a.	13	26
社会サービス業	n.a.	161	115	138	226
衛生・スポーツ・福祉事業	n.a.	2	2	3	13
教育・文化・放送業	n.a.	28	27	31	44
科学研究・技術サービス業	n.a.	24	60	31	78
全産業	6,616	4,818	5,140	3,522	3,620

出所）『中国財政年鑑』各年版より作成。
注 1 ）金融業企業は含まれていない。
注 2 ）2007 年会計年度から会計基準（原文「会計準則」）が試行され，少数株主持分は株主資本に計上されるようになった。おそらくこのことに起因して，2001 年の純資産（資産－負債）と株主資本の間にほとんどの業種においてプラスのギャップがある。そのため，これらの業種の 2001 年の株主資本は『中国財政年鑑』の数値ではなく，算出した純資産を代用した。また，倉庫と情報技術サービス業では，マイナスのギャップが観察される。この 2 業種の株主資本はそのまま年鑑の数値を利用し，負債を再計算した。なお，1998 年のデータでは，ギャップが存在しないが，負債に少数主持分も含まれている可能性が残っている。その場合，株主資本が過小に，資産負債率は過大になる。
注 3 ）データ制約のため，ROE は次のように計算した。ROE＝利潤／株主資本×100(％)。

表２ 各業種の寄与率（%）

産　業	株主資本				利潤	
	1998-2007	1998-2001	2001-07	2007-16	2001-07	2007-16
農林漁業	0.5	1.3	0.3	0.8	0.4	0.2
鉱工業	50.9	51.8	50.7	21.4	55.5	−25.5
石炭	4.5	1.3	5.3	1.4	4.8	−6.8
石油・石化	18.0	25.0	16.3	2.6	18.4	−41.8
冶金	7.3	4.4	8.1	0.4	10.6	−25.9
建材	0.0	−0.4	0.1	0.7	0.8	1.7
化学	0.7	−1.3	1.3	0.9	2.0	−2.6
森林	−0.1	−0.2	−0.1	0.0	0.0	−0.1
食品	0.1	−0.2	0.1	0.2	0.3	0.5
たばこ	3.8	1.6	4.3	0.7	3.6	3.3
紡織	−0.3	0.3	−0.5	0.0	0.1	0.2
医薬	0.2	0.7	0.0	0.4	0.2	2.5
機械	2.1	1.5	2.2	4.0	4.9	15.4
自動車	n.a.	n.a.	1.4	2.1	2.0	16.0
電子	0.7	2.7	0.2	1.0	0.2	4.8
電力	9.9	13.7	8.9	5.3	6.4	16.2
都市公益事業	n.a.	n.a.	1.5	1.9	0.0	4.6
土木工事業	2.9	2.0	3.1	7.6	1.7	17.9
地質探査・水利管理業	n.a.	n.a.	0.3	1.2	0.2	0.1
交通運送倉庫業	14.9	9.5	16.3	15.2	9.0	8.4
鉄道	4.4	5.7	4.1	5.1	1.0	−2.7
道路運送	3.8	5.0	3.5	6.8	1.7	1.8
水運	2.7	2.3	2.8	0.7	4.3	−2.6
航空運輸	1.5	4.2	0.8	1.1	1.0	3.5
倉庫	0.5	1.6	0.2	0.7	0.7	1.4
郵便電信業	9.1	15.8	7.4	2.4	8.2	0.1
卸売・小売・飲食業	2.9	2.8	3.0	3.8	12.3	16.9
不動産業	n.a.	n.a.	5.5	10.4	3.9	24.1
情報技術サービス業	n.a.	n.a.	0.5	0.4	0.4	1.7
社会サービス業	n.a.	n.a.	5.4	29.4	4.6	24.0
衛生・スポーツ・福祉事業	n.a.	n.a.	0.0	0.3	0.0	0.1
教育・文化・放送業	n.a.	n.a.	1.0	0.9	0.2	2.4
科学研究・技術サービス業	n.a.	n.a.	0.6	1.5	1.0	6.4
全産業	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
戦略的分野１	65.6	77.5	62.6	29.2	62.1	−36.6
戦略的分野２	n.a.	n.a.	68.0	37.6	66.1	−5.4
戦略的分野３	n.a.	n.a.	74.2	68.8	73.6	18.0

出所）『中国財政年鑑』各年版より作成。
注１）金融業企業は含まれていない。
注２）戦略的分野１：石炭，石油・石化，冶金，化学，たばこ，電子，電力，土木工事業，鉄道，水運，航空運輸，郵便電信業。
戦略的分野２：戦略的分野１の各業種，自動車，都市公益事業，地質探査・水利管理業，情報技術サービス業，衛生・スポーツ・福祉事業，教育・文化・放送業，科学研究・技術サービス業。
戦略的分野３：戦略的分野２の各業種，（自動車を除く）機械，社会サービス業。

しかし，2008 年にリーマンショックが起きた。世界最大の輸出国として，中国がこの米国発の金融危機から大きなショックを受けた。その対策として，インフラ建設を中心とする「4 兆元投資」の景気浮揚策を実施し，国有企業がこの政策の最大の担い手になった。すでに過剰になった生産能力がさらに拡大し，地方政府の金融プラットフォームにデフォルトリスクが高まって，いわゆるシャドーバンキング問題が起きた。巨額の財政出動によって一時持ち直された GDP 成長率も，2012 年に 7 %台，2015 年に 6 %台に低下し，中国経済は「新常態」に入った。

マクロ経済のひずみが拡大すると，国有企業の経営環境が悪化した。また，新たに登場した習近平政権の汚職撲滅キャンペーンによって，これまで見え隠れしていた国有企業幹部の汚職問題も国民の目にいっそう焼き付くようになった。国有企業に対する新たなメス入れが必要になった。

実際に 2007-16 年における国有企業業績の変化を調べた。国有企業の数が 5 割以上（約 6.2 万社）も増え，2001 年の 17 万社に回復した。雇用の調整も底をついた。株主資本と資産はそれぞれ 3.7 倍と 4.5 倍になり，いずれも 1998 年の 10 倍以上に拡大した。国有企業がいっそう大きくなった。しかし，利潤の伸びが以前より鈍化し，約 5 割しか増えなかった。そのため，ROE が 4.8%に大きく低下して，およそ 2001 年の水準に戻った。さらに，資産負債率が 65.5%に急上昇して，1998 年よりも悪化した。

産業別にみると，国家資本の主要な投資業種が社会サービス業，不動産業，土木工事業，道路運送，電力と鉄道に傾け，2001-07 年と比べると大きく変化した。石油・石化，冶金，郵便電信業と石炭に対する投資の優先順位が後退し，社会サービス業，不動産業と土木工事業の順位が大きく前進した（表 2）。なお，国有企業の利潤拡大をみると，社会サービス業，不動産業と土木工事業がその 2/3 に貢献した。

しかし，稼ぎ頭だった石油・石化と冶金の利潤がマイナスに陥り，石炭と水運の利潤が激減した。また，石炭，冶金と化学の資産負債率が 70%を超えて急速に悪化し，とりわけ石炭と冶金の資産負債率が 1998 年のそれよりも高くなった。これらの産業がいわゆる戦略的分野である（第 2 節）。一部の戦略的分野では，国有企業の状況が悪化した問題が，深刻である。

他方で，国家資本の戦略的再編が始まった当時と比べるならば，大半の業種において，国有企業の財務状況が優れていることも，念頭に置くべきである。

第 2 節　戦略的分野

1922 年 11 月，新経済政策（NEP）を擁護する演説の中，レーニンが初めて「管制高地」（commanding heights）に言及した。新経済政策の市場化導入が批判される中，レーニンが経済のもっとも重要な部分，つまり「管制高地」を国が支配し続けることこそ，決定的な点であると反論した（ヤーギン 2001）。

このような「管制高地」制圧の考え方は，中国の戦略的分野に対する国家資本支配の発想に通じる。

国有企業を分野別に管理する発想は，会社制度導入の初期段階からあった。

1980 年代半ば，国有企業に対する会社制度の試行について，論争が起きた（厳 1984；陳 1985；武 1985；蒋・陸 1988）。1986 年 4 月，北京大学「『五四』科学討論会」において，厲以寧教授が「改革の中心課題は所有制改革」とした上で，株式会社制度による国有企業改革を主張した。その際，国有経済の主導的な地位を国民経済における国有企業の数や国有企業の総生産額ではなく，

重要産業に対する支配力で判断すべきだと，公有制に対する新しい解釈を唱えた（厲1989）。

実際に，会社制試行の中，企業の重要度に基づく差別化が図られた。1988年の「上海市会社制企業暫定弁法」（原文「上海市股份制企業暫行弁法」）には次のような規定があった。「重要な中核企業では公有株の主導的な地位を維持し，一般の企業では公有株の比率が少し低くてもよい」（第7条），「国家経済・国民生活の大局に影響を与える中核企業は，政府が資産管理部門を通じて国家株の株主代表を派遣して経営の意思決定に参加できる。一般の会社制企業では国家株が優先株の形態を採用し，経営に参加せずに固定の投資収入を得る。小型の会社制企業では国家株を転売して，その資金を引出してほかの資本支配すべき重点建設プロジェクトに投資できる」（第25条）。

ところで，憲法第6条は，「中華人民共和国の社会主義経済制度の基礎は生産資料の社会主義公有制」であり，中国の基本的経済制度は「公有制主導，多種の所有制経済の共同発展」と規定しており，「公有制主導」は，中国社会主義の根幹に関わる。

上記の「重要分野」に対する国家資本支配の考え方が，「公有制主導」の解釈に現れた。

1993年の共産党第14期3中全会決議では，「全国レベルにおいて，公有制が国民経済を主導すべきであるが，一部の地域・産業に違いがあっても構わない。公有制主導とは，主に国有と集団所有資産が社会全体の資産において優位性をもつこと，国有経済が国民経済の命脈をコントロールし，経済発展を主導することである」のように，公有制主導は，国家資本の国民経済命脈支配によって実現できる，と主張したのである。

1997年第15回党大会における江沢民総書記の政治報告では，さらに，「公有資産の優位性は，量的優位も必要であるが，質的向上をさらに重視しなければならない。国有経済の主導的役割は主にその支配力に現れる。……公有制主導を堅持し，国家が国民経済の命脈をコントロールし，国有経済の支配力と競争力が増強する前提のもとで，国有経済の比重が少し低下しても，わが国の社会主義の性質には影響しない」，といっそう踏み込んだ解釈を示した。

その後，1997年の共産党第15期4中全会決議と2002年第16回党大会の江沢民総書記政治報告では，ともに「公有制主導」における国家資本の国民経済命脈支配の役割を高く評価した。2003年の共産党第16期3中全会決議，2012年第18回党大会における胡錦濤総書記政治報告，2013年の共産党第18期3中全会決議では，国家安全と国民経済命脈に関する重要分野に対する国家資本の傾斜的投資を求めた。

これらの重要分野は，国有企業の「戦略的改組」を提案した呉敬璉の言葉を借りれば，国家資本を必要とする戦略的分野である。それでは，いったい戦略的分野とはどんな分野なのか。

1992年5月に発布された「会社制企業試行弁法」（原文「股份制企業試点弁法」）は，国有企業を次の3つに分類して，会社制度試行の政策を示した。「①国家安全と国防先端技術に関わる企業，戦略的意義をもつ稀少金属の採掘プロジェクトおよび国家専売の企業と業種では，会社制の試行を実施しない。②国家産業政策によって重点的に発展するエネルギー，交通，通信など独占性の高い業種では，会社制を試行してもよいが，公有株は資本支配を実現する規模に達しなければならない。③国家産業政策に合致し，競争性の高い業種，とりわけ資本技術集約型産業と規模の経済性が高い産業では，会社制試行を支持する」（第6条）。

第1節で述べたように，1997年9月の第15回党大会において，江沢民総書記が国有

企業の「戦略的改組」を呼び掛け，国家資本の戦略的再編を正式にスタートした。この「戦略的改組」を提案したのは，5 月に発表された呉敬璉研究グループの論文である。その論文では，「国家資本は優先順に，①軍事工業，造幣業，宇宙産業などの国家安全の関連産業，②民間資本の投資資金または投資意欲が不足する大型インフラ建設ならびに大きな外部性をもつその他の建設プロジェクト，③資金力の面において民間企業の手が届かない油田や石炭鉱など大型非再生資源の開発，④超大型集積回路など中国の長期経済発展にとって戦略的に重要なハイテクの開発に配分すべきである」，と主張した。国家資本の優先的な投資分野として，民間企業の資金力と投資意欲が不足する分野を除けば，国家安全分野と戦略的に重要なハイテク産業が想定された。

1999 年 9 月，共産党第 15 期 4 中全会決議では，国家資本の支配が必要の分野を，「国家安全に関わる業種，自然独占の業種，重要な公共財・公共サービスを提供する業種，それに支柱産業ならびにハイテク産業の重要な中核企業」と，大枠的ではあるが，初めて公式に指定した。

2006 年 12 月，国務院国有資産監督管理委員会（略称「国資委」）が「国家資本調整と国有企業再編の推進に関する指導意見」を公表した。この通達によれば，国家資本が支配すべき分野は，国家安全に関わる業種，重要なインフラ建設と鉱物資源関連業種，公共財・公共サービスを提供する業種，それに支柱産業とハイテク産業に属する重要な中核企業のことである。共産党第 15 期 4 中全会が示した内容とはほとんど変わらない。

ところで，同通達発表後の記者会見では，李栄融主任（大臣級）はこれらの分野をさらに「国家安全と国民経済命脈に関する重要分野」（原文「関係国家安全和国民経済命脈的重要行業和関鍵領域」）と「基礎・支柱産業分野」（原文「基礎性和支柱産業領域」）に分けて次のように具体的に説明した（新華社記者 2006）。

国家安全と国民経済命脈に関する重要分野とは，①軍事工業，②送電・発電，③石油・石油化学，④電気通信，⑤石炭，⑥航空運輸，⑦水運の計 7 産業のことである。この分野では，国有経済が絶対的支配力を維持し，国家資本を増やす。

軍事工業，石油・天然ガスなどの重要資源開発ならびに送電網，電気通信などのインフラ分野の国資委企業（親会社レベル）では，国家資本の単独出資または絶対支配を維持する。上記の分野の国資委企業の重要な子会社と航空運輸，水運の国資委企業では，国家資本は絶対支配を維持する。ただし，石油化学の川下製品経営，「増値電信業務」[1] などの分野の国資委企業は，国内外の私的資本を導入して混合所有化を進める。

また，基礎・支柱産業分野とは，①装備，②自動車，③電子情報，④土木工事業，⑤鉄鋼，⑥非鉄金属，⑦化学工業，⑧探査設計，⑨科学技術の計 9 産業のことである。この分野では，国家資本のシェアが適度に低下するであろうが，中核企業に対する比較的強い支配力を維持し，国有経済の影響力と牽引力を強化する。

とりわけ，①～⑥の国資委企業は産業の中核企業とリーディング・カンパニーの地位を築き，これらの企業では国家資本が絶対支配または条件つき相対支配を維持する。汎用産業技術開発や研究成果応用など重要任務を担当する科学研究・設計型の国資委企業では，国家資本支配を維持する。

李主任が説明した上記分野は，国資委管轄下の産業分野に限定されている。もちろん，重要な金融機関，鉄道，国営郵便，たばこ製品製造・卸売，（ニュース供給，新聞出版，ラジオ・テレビ放送，文芸創作・演出など）出版・文化サービスなどほかの政府機関管轄

下の産業も重要視されている。また，公共性を有するガス・水道の生産・供給，（都市内地下鉄・バス経営など）都市内旅客運送，（ダムの管理，都市ごみ処理，都市緑化管理など）水利・環境・公共施設管理，（学校，病院，社会福祉施設経営など）教育・衛生・社会事業も重要視されている。2008 年第 2 次経済センサスの個票データで試算した結果，これらの産業に対する国家資本の支配もかなり強い（徐 2014）。

ところが，国有企業は戦略的分野に集約されたであろうか。表 1 の株主資本と利潤のデータをもちいて，各業種のシェアを計算した（表 3）。なお，1998 年の幾つかの業種のデータ欠落，機械産業と社会サービス業の内訳業種のデータ欠落を考慮して，3 通りの戦略的分野の集計結果を算出した。

戦略的分野 1 は，石炭，石油・石化，冶金，化学，たばこ，電子，電力，土木工事業，鉄道，水運，航空運輸，郵便電信業を含む。これはもっぱら 1998 年の不完全な業種データに対応したものである。もう少し戦略的分野を網羅したのは，戦略的分野 2 である。戦略的分野 1 の各業種のほか，自動車，都市公益事業，地質探査・水利管理業，情報技術サービス業，衛生・スポーツ・福祉事業，教育・文化・放送業，科学研究・技術サービス業が含まれる。しかし，機械には装備産業が含まれており，社会サービス業には都市内旅客運送が含まれているように，戦略的分野 2 も不完全である（国民経済業種分類 GB/T4754-94 参考）。そこで，戦略的分野 2 の各業種に（自動車を除く）機械，社会サービス業を加えた戦略的分野 3 も計算した。もちろん，機械と社会サービス業は競争的分野の業種も含むので，計算結果は，戦略的分野を実際より大きく見せるであろう。また，『中国財政年鑑』の統計表に金融業企業が含まれていないので，このことは，逆に戦略的分野の過小評価につながる。

戦略的分野 1 をみると，戦略的分野の資本シェアが上昇したのは，2000 年代初頭までのことである。また，いずれの基準をもちいてみても，リーマンショック後，戦略的分野のシェアが明らかに低下した。その反面，競争的分野のはずの不動産業に対する国家資本投資の拡大が目立つ。2007-16 年において，不動産業の国有企業が 1.1 万社も増え，社会サービス業の 1.4 万社に次ぐ規模であった。戦略的分野に対する投資が拡大したが，国家資本の戦略的分野への集約がむしろ後退した。

このような状況の中で，習時代の国有企業改革が始まった。

第 3 節　習時代の国有企業改革

国家資本の戦略的再編は，国有企業の生産性と収益性を高めたことは，間違いない。しかし，同時に，国有企業と私的企業の間の駆け引きも激しくなった。

2002 年第 16 回党大会における江沢民総書記政治報告，2003 年共産党第 16 期 3 中全会決議，2007 年第 18 回党大会における胡錦濤総書記政治報告では，ともに独占的業種に対する競争メカニズムの導入と民間資本参入の緩和を唱えた。

すでに 2001 年 12 月に国家計画委員会が「民間投資の促進と誘導に関する若干意見」（原文「関于促進和引導民間投資的若干意見」）を発布して，「国が特別に規定した分野を除いて，外資の参入が奨励・許可されている分野は，みんな民間資本の参入を奨励・許可する。……民間資本が単独出資，合作，聯営，資本参加，政府特別許可経営などの方式をもちいて，営利目的のインフラと公益事業プロジェクトの建設への参加を奨励・誘導する」と求めて，とりわけ，水道，汚水・ゴミ処理，道路，橋梁など都市インフラの建設に私的資本の導入を勧めた[2]。

2005 年 2 月，国務院が，法規定が参入禁

表 3　各業種のシェア（%）

産　　業	株主資本シェア（%）				利潤（億元）シェア		
	1998	2001	2007	2016	2001	2007	2016
農林漁業	1.6	1.5	0.9	0.8	−0.9	0.2	0.2
鉱工業	52.8	52.5	51.6	29.6	59.5	56.1	30.2
石炭	3.1	2.6	4.0	2.1	0.9	4.2	0.7
石油・石化	5.7	11.0	13.7	5.6	23.2	19.2	−0.2
冶金	7.5	6.7	7.4	2.3	6.5	9.9	−1.5
建材	1.8	1.2	0.6	0.7	−0.5	0.6	0.9
化学	4.4	2.8	2.0	1.2	−0.1	1.6	0.3
森林	0.3	0.2	0.0	0.0	−0.2	0.0	0.0
食品	0.8	0.5	0.3	0.2	0.1	0.2	0.3
たばこ	1.6	1.6	3.0	1.3	5.3	3.9	3.7
紡織	1.2	1.0	0.2	0.1	−0.7	0.0	0.1
医薬	1.0	1.0	0.5	0.5	1.9	0.5	1.1
機械	7.2	5.6	3.8	3.9	3.7	4.7	8.1
自動車	n.a.	2.0	1.7	2.0	4.9	2.5	6.8
電子	1.8	2.0	1.1	1.0	1.5	0.4	1.8
電力	11.1	11.8	10.3	6.7	16.3	8.0	10.6
都市公益事業	n.a.	1.5	1.5	1.8	0.2	0.0	1.5
土木工事業	2.5	2.4	2.7	6.3	0.8	1.6	6.7
地質探査・水利管理業	n.a.	0.8	0.6	1.0	−0.5	0.1	0.1
交通運送倉庫業	13.3	12.3	14.3	15.0	0.3	7.6	7.9
鉄道	7.8	7.2	5.6	5.2	1.5	1.1	−0.1
道路運送	0.8	2.0	2.8	5.7	0.1	1.4	1.5
水運	0.7	1.1	2.0	1.0	−0.7	3.5	1.5
航空運輸	0.9	1.8	1.3	1.2	0.1	0.8	1.7
倉庫	0.0	0.4	0.3	0.6	−3.0	0.1	0.5
郵便電信業	8.5	10.5	8.9	4.2	21.0	10.2	7.0
卸売・小売・飲食業	7.0	5.8	4.3	4.0	8.9	11.8	13.4
不動産業	n.a.	2.5	4.1	8.7	2.2	3.6	10.1
情報技術サービス業	n.a.	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.8
社会サービス業	n.a.	12.5	8.8	23.8	0.7	4.0	10.4
衛生・スポーツ・福祉事業	n.a.	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0
教育・文化・放送業	n.a.	0.9	0.9	0.9	2.6	0.6	1.2
科学研究・技術サービス業	n.a.	0.4	0.5	1.2	0.6	0.9	2.7
全産業	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
戦略的分野 1	55.5	61.5	62.1	38.1	76.2	64.4	32.3
戦略的分野 2	n.a.	67.6	67.8	45.8	84.4	69.0	45.4
戦略的分野 3	n.a.	83.7	78.8	71.5	83.9	75.3	57.1

出所）『中国財政年鑑』各年版より作成。
注 1）金融業企業は含まれていない。
注 2）戦略的分野 1：石炭，石油・石化，冶金，化学，たばこ，電子，電力，土木工事業，鉄道，水運，航空運輸，郵便電信業。
戦略的分野 2：戦略的分野 1 の各業種，自動車，都市公益事業，地質探査・水利管理業，情報技術サービス業，衛生・スポーツ・福祉事業，教育・文化・放送業，科学研究・技術サービス業。
戦略的分野 3：戦略的分野 2 の各業種，（自動車を除く）機械，社会サービス業。

止と定めた産業分野を除いて，私的資本の参入を許可し，外資の参入が許可されている産業分野も，国内私的資本に開放すると通達した（「自営業，私営企業など非公有制経済発展の奨励，支持と誘導に関する若干意見」，原文「関于鼓励支持和引導個体私営等非公有制経済発展的若干意見」）。私的資本の参入が可能な分野として，電力，電信，鉄道，航空運輸と石油などの独占的分野，水道，ガス，供熱，公共交通，汚水・ゴミ処理などの市政公共事業・インフラ分野，教育，科学技術研究，衛生，文化とスポーツなどの社会的事業，銀行，証券と保険などの金融業，それに国防科学技術工業などを指示した。上記の 2001 年の通達より私的資本の参入可能分野がいっそう拡大した。2010 年 5 月，国務院はさらに許可した民間資本の参入分野を具体化し，その実施のための法規定の作成を各政府担当部門に指示した（「民間投資の健康的発展の奨励と誘導に関する若干意見」，原文「関于鼓励和引導民間投資健康発展的若干意見」）。

しかし，現に，戦略的分野において，国有企業と民間企業の競争が抑制されており，行政的独占（administrative monopoly）が資源の平等な分配と効率的利用を妨げ，企業家精神とイノベーションを制限したと，批判が高まった（World Bank and DRC2013）。

2013 の共産党第 18 期 3 中全会決議，「改革の全面深化の若干重大問題に関する決定」は，上記の批判に対する中国共産党・政府の１つの回答であろう。「国有企業の機能を正確に定める。国家資本は公益性企業への投資を拡大して，公共サービス供給においてさらに貢献する。引き続き国家資本が支配する自然独占分野では，政府と企業の分離，政府と資産の分離，政府特別許可経営（政府が特定の企業などに経営の許可を与えること）と政府の監督管理を主要内容とした改革を実施する。異なる業種の特徴に合わせて，ネットワーク型施設と施設を利用する事業の分離を実施し，競争的業務を自由化し，公共資源配分の市場化を推進する。さらに各種形式の行政的独占を排除する。……非公有制経済に対する各種形式の非合理的規定を排除し，各種の見えない参入障壁を撤廃し，民間企業の政府特別許可経営分野参入の具体案を作成する。……統一的市場参入制度を実施する。ネガティブリストを作成したうえで，各種の市場主体が法に準じてリスト以外の分野へ平等に参入できる」，という。

2015 年 10 月，国務院が「市場参入ネガティブリスト制度の実施に関する意見」（原文「関于実行市場準入負面清単制度的意見」）を発布し，2016 年 3 月，国家発展改革委員会と商務部が連名で「市場参入ネガティブリスト草案（試行版）」（原文「市場準入負面清単草案（試点版）」）を発布し，天津市，上海市，福建省と広東省で試行を始めた。2017 年 11 月，国務院が遼寧省，吉林省，黒竜江省，浙江省，河南省，湖北省，湖南省，重慶市，四川省，貴州省，陝西省における第 2 陣の試行を許可した。

この制度は，2018 年に全国で正式に実施される予定である。2017 年第 19 回党大会の政治報告において，習近平総書記は「全面的に市場参入のネガティブリスト制度を実施し，統一市場と公平競争を妨害する各種の規定とやり方を整理・撤廃する」，と確約した。

この時期から新たな国有企業改革の制度デザインも示されるようになった。

2015 年 5 月，国家発展改革委員会が作成した「2015 年経済体制改革深化の重点活動に関する意見」（原文「関于 2015 年深化経済体制改革重点工作意見的通知」）を，国務院が発布した。その中で，2015 年の重要施策として，国有企業改革の深化に関するいわゆる「指導意見」の発布，およびそれをサポートする国有資産管理，混合所有制などについての詳細な規定の作成をリストアップした。これは，いわゆる「1+N」方式の制度デザイ

ンである。「1」はトップレベル・デザインを意味するが，提案された「指導意見」はその「1」にあたる。「N」はその「指導意見」を実施するための党・政府文書を意味する。

この「1+N」方式は 2014 年からすでに注目を集めた。2012 年 12 月に国資委主任王勇がトップレベル・デザインの作成を提案し，2013 年前半にすでにその初稿は完成したと報道されている（李 2014）。

2015 年 9 月 13 日，中国共産党中央・国務院が「国有企業改革の深化に関する指導意見」（原文「関于深化国有企業改革的指導意見」，以下「指導意見」）を公布した[3]。初稿完成から 2 年以上かかった。この改革に対する党・政府の慎重な姿勢がうかがえる。なお，「指導意見」では，「金融・文化などの国有企業改革は，中央に別途規定があれば，それにしたがって実施する」というように，金融，放送，新聞出版など特に敏感な分野は特別扱いになっている。

「指導意見」の「全体要求」の部では，次のことが示された。

> 主要目標：2020 年までに重要分野と重大事項において決定的成果を獲得し，大勢のイノベーション能力と国際競争力を有する国有中核企業を育て，国有経済の活力，支配力，影響力とリスクマネジメント能力を顕著に増強する。

前記のように，1992 年の中国共産党第 14 回党大会では，江沢民総書記は 2020 年までに「社会主義市場経済」をほぼ完成すると公約した。また，2013 年の中国共産党第 18 期第 3 次中央全体会議決議も，2020 年までに改革の深化についての決定的成果の獲得を約束した。このように，今回の国有企業改革の期間を 2020 年までに設定したことは，「社会主義市場経済」にとってのこの改革の重要さを示している。

「指導意見」は，上記の「全体要求」のほか，「分類して国有企業改革を推進する」，「近代的企業制度の改善」，「国有資産管理制度の改善」，「混合所有制改革の推進」，「国有資産流失防止の監督強化」，「国有企業に対する党のリーダーシップの強化と改善」と「国有企業のための良好な環境の創出」の 7 つの部に分けて政策を示した。徐（2016）はすでに「指導意見」について検討した。「指導意見」が発布されてから，それぞれの部に関する党・政府文書も多数通達され，習近平時代の国有企業改革のための政策枠組みは，ほぼ整えた[4]。

本稿は国家資本の進出分野に焦点を絞ったため，「指導意見」の「分類して国有企業改革を推進する」の部にスポットライトを当てる。この部分をサポートしてより具体的に指示したのは，2015 年 12 月 7 日，国資委，財政部と国家発展改革委員会が発布した「国有企業の機能画定と分類に関する指導意見」（原文「関于国有企業功能界定与分類的指導意見」，以下「分類意見」）である。「指導意見」と「分類意見」を吟味し，両者間の比較にも留意する。「指導意見」のほかの部の内容は，別稿に割愛する。

第 4 節　習時代の国有企業分類

既述のように，国有企業を分類して管理し，改革を進めることは，新しい手法ではない。それでは，習時代の国有企業改革では，どのように国有企業を分類して改革を進めようとしたのか。「指導意見」と「分類意見」をそれぞれ見ていこう。なお，引用箇所において，２つの文書に同様な内容があった記述は波線で示す。

（1）「指導意見」

前記のように，2015 年 9 月 13 日，国有企業改革のトップレベル・デザインとして，「指導意見」が公布された。「指導意見」は，「全体要求」の次に「分類して国有企業改革

を推進する」の部を取り上げた。次のように分野別の国有企業改革政策を示した。

国家資本の戦略的位置づけと発展目標に基づいて，それぞれの国有企業の経済社会発展の中の役割，現状と発展の必要性も考慮して，国有企業を商業類と公益類に分類する。機能の画定，種類の区分を通じて，種類別改革，種類別発展，種類別監督管理，種類別責任帰属，種類別考査を実施し，改革の適性，監督管理の有効性，考査評価の科学性を高め，国有企業と市場経済の融合の深化を推進し，国有企業の経済的便益と社会的便益の統一を促進する。出資者が分類作業を行うという原則に基づいて，出資者職責を執行する機構が，その出資企業の機能画定と分類の案を作成して，同レベル政府に報告して承認を受ける。各地域は，その実情に合わせて，国有企業の機能種類を分類し，そして機動的に調整しても構わない。

商業類国有企業は，市場化の要求にしたがって商業化運営を実施し，国有経済の活力の増強，国家資本の機能の拡大，国有資産の価値維持・増大の実現を主要目標とし，法に基づいて生産経営活動を独立・自主的に実施し，優勝劣敗と秩序ある進退を実現する。

主要業務が充分競争の業種と分野に位置する商業類国有企業は，原則としてすべてが会社制・株式制改革を実施し，積極的にその他の国家資本ないし各種の非国有資本を導入して株主の多様化を実現する。国家資本は絶対支配，相対支配も，資本参加もできる。全体上場の推進に力を入れる。経営業績指標，国有資産の価値維持・増大と市場競争力を重点的に考査する。

主要業務が国家安全と国民経済命脈に関する重要分野に位置し，主に重大なプロジェクトを担う商業類国有企業は，国家資本の支配的地位を維持し，非国有資本の資本参加を支持する。自然独占業種の商業類国有企業は，政府と企業の分離，政府と資本の分離，政府特別許可経営，政府の監督管理を主要内容とした改革を実施する。業種の異なる特徴に基づいて，ネットワーク型施設とそれを利用する企業の分離を実施し，競争的業務を自由化し，公共資源配分の市場化を促進する。国家資本の100％出資が必要の企業は，積極的にほかの国家資本を導入して株主の多様化を実施する。特殊業務と競争的業務に対して，ビジネスセグメントを有効に分離して，独立運営と独立採算を実施する。経営業績指標と国有資産の価値維持・増大状況を考査すると同時に，国家戦略への奉仕，国家安全と国民経済運営の保障，有望な戦略的産業の発展，および特殊任務の遂行状況についての考査を強化する。

公益類の国有企業は，民生の保障，社会への奉仕，公共製品とサービスの供給を主要目標とする。市場メカニズムを導入し，公共サービスの効率と能力を高める。国有単独出資の形を採用してもいいし，条件が整えば投資主体の多様化を推進してもいいし，サービスの外部調達，政府特別許可経営，委託代理などの方式を通じて非国有企業の経営参加を奨励してもいい。重点的に原価管理，製品とサービスの品質，運営効率と保障能力を考査する。それぞれの企業の特徴に基づいて，区別して経営業績指標と国有資産の価値維持・増大の状況を考査する。考査の中に社会評価を取り入れる。

（2）「分類意見」

「指導意見」発布の約3か月後，2015年12月7日，国有企業の分類に関して，より具体的な制度デザインが示された。前記の国資委，財政部と国家発展改革委員会公布の「分類意見」である。「分類意見」は，国家資本支配政策，発展戦略，監督管理方法，考査方針について，次のように指示した。

国有企業の機能画定と分類は，新し情勢の下で国有企業改革深化の重要内容であり，その企業に応じて施策して国有企業改革を推進する基本的な前提条件であり，国有企業のコーポレートガバナンス構造改善の推進，国家資本分布の最適化，国有資産監督管理の強化に対して重要な役割を果たす。

国家資本の戦略的位置づけと発展目標に立脚し，それぞれの国有企業の経済社会発展の中の役割，現状と必要性も考慮して，主要営業業務と核心業務の範囲に基づいて，国有企業を商業類と公益類に画定する。

商業類国有企業と公益類国有企業は，独立の市場主体として，その経営メカニズムは市場経済の要求に適応しなくてはならない。社会主義市場経済の条件のもとでの国有企業として，自ら国家戦略に奉仕し，主体的に社会責任を履行しなくてはならない。

出資者が分類作業を行うという原則に基づいて，出資者職責を執行する機構が，その出資企業の機能画定と分類の案を作成して，同レベル政府に報告して承認を受ける。出資者職責を執行する機構が直接に監督管理する企業は，必要に応じて，そ

の出資企業の機能画定と分類を行う。経済社会の発展と国家戦略のニーズに基づいて，異なる発展段階における企業の担当任務と役割も考慮にいれて，相対的安定が保たれるもとで，適時に国有企業の機能の位置付けと類別に対して機動的に調整する。

各地域は，その実情に合わせて，国有企業の機能種類を合理的に画定し，種類別の改革，発展と監督管理を実施する。

関係部門が国有企業の業績考査，幹部の人員管理，賃金収入分配制度改革などの具体案を研究制定する際，国有企業の機能画定と分類に基づいて，適合したと差別化した政策措置を提示すべきである。

(2-1) 商業類国有企業

商業類国有企業は，国有経済の活力の増強，国家資本の機能の拡大，国有資産の価値維持・増大の実現を主要目標とし，市場化の要求にしたがって商業化運営を実施し，法に基づいて生産経営活動を独立・自主的に実施し，優勝劣敗と秩序ある進退を実現する。

市場による資源配分の要求にしたがって，会社制・株式制改革を強化し，近代的企業制度の改善を加速して，活気と活力に満ちた市場主体になるべきである。

資源配分を最適化し，合併買収・統合と研究開発の投入を強化し，科学技術と管理のイノベーションのペースを加速し，モデルチェンジとグレードアップを持続的に推進して，多くのイノベーション能力と国際競争力をもつ国有中核企業を育てる。

国有資産監督管理の強化は，主に資本管理に基づくことを堅持する。その重点は，国家資本分布に対する管理の遂行，国家資本リターンの向上，国家資本運営のルール化，国家資本安全の確保である。監督制度とメカニズムを構築・健全化し，法規にしたがって情報公開を実施し，責任追及を厳格化し，改革発展の中で国有資産流失を防止する。

企業機能の位置付け，発展目標と責任使命に基づいて，業種の特徴と企業経営の性質にも配慮して，それぞれの企業に求められる異なる経済的便益と社会的便益の指標を明確化し，差別化の考査基準を制定する。年度考査と任期考査が結合した，結果考査とプロセス考査が統一した，考査結果と賞罰措置がリンクした考査制度を構築する。

(2-1-1) 主要業務が充分競争の業種と分野に位置する商業類国有企業（以下，商業 1 類）

主要業務が充分競争の業種と分野に位置する商業類国有企業は，原則としてすべてが会社制・株式制改革を実施し，積極的にその他の資本を導入して株主の多様化を実現する。国家資本は絶対支配，相対支配あるいは資本参加ができる。制度改革そして上場を強化し，全体上場の推進に力を入れる。

競争優位をもつ産業の発展を支持・奨励し，国家資本の投資分野を最適化し，国有財産権の流動を推進し，低効率資産，ゼロ効率資産と不良資産を迅速に処置し，市場競争力を高める。

重点的に集団公司レベルの監督管理を強化する。重大な意思決定，人事，給与報酬分配など，法に基づく取締役会権利の行使を実行に移し，保護する。経営陣の経営自主権を保障し，専門経営者制度を積極的に推進する。

経営業績指標，国有資産の価値維持・増大と市場競争力を重点的に考査する。

(2-1-2) 主要業務が国家安全と国民経済命脈に関する重要分野に位置し，主に重大なプロジェクトを担う商業類国有企業（以下，商業 2 類）

国家安全と国民経済運営の保障を目標とする。有望な戦略的産業を重点的に発展し，経済的便益，社会的便益と安全性便益の有機的統一を実現する。

主要業務が国家安全と国民経済命脈に関する重要分野に位置し，主に重大なプロジェクトを担う商業類国有企業は，国家資本の支配的地位を維持し，非国有資本の資本参加を支持する。自然独占業種の商業類国有企業は，「政府と企業の分離，政府と資本の分離，政府特別許可経営，政府の監督管理」を原則として積極的に改革を推進する。業種の異なる特徴に基づいて，ネットワーク型施設とそれを利用する企業の分離を実施し，競争的業務を自由化し，公共資源配分の市場化を促進する。国家資本の 100% 出資が必要の企業は，積極的にほかの国家資本を導入して株主の多様化を実施する。

合理的に主要業務を決め，それぞれの業種の異なる特徴に基づいて国家資本の投入を拡大する。国家のマクロコントロールへの奉仕，国家安全と国民経済運営の保障，特殊任務の遂行などにおいて，より大きな役割を果たす。

重点的に国家資本分布に対するの監督管理を強化し，主要業務をより突出させるように，そして

国家の重大戦略とマクロコントロール政策に奉仕するように誘導する。

合理的に経営業績と国有資産の価値維持・増大の指標の考査ウェイトを決め，国家戦略への奉仕，国家安全と国民経済運営の保障，有望な戦略的産業の発展，および特殊任務の遂行状況についての考査を強化する。

(2-2) 公益類国有企業

公益類の国有企業は，民生の保障，社会への奉仕，公共製品とサービスの供給を主要目標とする。市場メカニズムを導入し，公共サービスの効率と能力を高める。必要とされた製品あるいはサービスの価格は政府がコントロールしてもいい。積極的に市場メカニズムを導入し，不断に公共サービスの効率と能力を高める。

国有単独出資の形を採用してもいいし，条件が整えば投資主体の多様化を推進してもいいし，サービスの外部調達，政府特別許可経営，委託代理などの方式を通じて非国有企業の経営参加を奨励してもいい。

担当の任務と社会発展のニーズに基づいて，国家資本の投入を拡大し，公共サービスの質と効率を高める。主要業務の範囲を厳格に限定し，主要業務の管理を強化する。重点的には公共製品とサービスの供給の面においてさらに大きな貢献を実現する。

供給する公共製品，公共サービスの質と効率を重要な監督管理の内容とする。情報公開を強化し，社会の監督を受け入れる。

重点的に原価管理，製品品質，サービス水準，運営効率と保障能力を考査する。それぞれの企業の特徴に基づいて，区別して経営業績と国有資産の価値維持・増大の状況を考査する。考査の中に社会評価を取り入れる。

上記の商業２類の中の「国家安全と国民経済命脈に関する重要分野」は，2006 年，国資委が「国家資本調整と国有企業再編の推進」のために指定した７産業から構成される「国家安全と国民経済命脈に関する重要分野」とは，中国語表記が同じである。「国民経済の命脈」は 1993 年と 1997 年に行われた「公有制主導」の解釈にも登場しており，国家による支配が求められている。

しかし，商業２類の具体的な業種が示されていないので，所属産業は国資委の７産業と同じかどうかは不明である。

もう１つ明確になっていないのは，2006 年，国資委が指定した９産業からなる基礎・支柱産業の位置づけである。その９産業には，自動車製造など競争が激しい産業もあれば，鉄道建設など高い寡占性を有し，重要な国家プロジェクトを担う産業もある。充分競争の業種と分野の企業は，商業１類に分類され，重大なプロジェクトを担う企業は，商業２類に分類されるであろう。この基礎・支柱産業の企業分類は不明である。

また，今回の企業分類において，公益類の中身も不明である。第２節で説明したように，国資委管轄外の産業にも戦略的に重要とされる分野がある。その中にガス・水道の生産・供給，都市内旅客運送，水利・環境・公共施設管理，教育・衛生・社会事業などの公益事業も多数含まれる。これらの産業は公益類に当たるであろう。

このように，今回の企業分類では，具体的な産業までは示されていない。2006 年の国資委分類と同じ言葉が使われたが，とりわけ商業類の中身については流動的になっていると思われる。

企業を分類したうえで，「指導意見」と「分類意見」は次のように，各種類の企業の経営目標と国家資本の位置づけを示した。

商業１類の国有企業は，競争的分野に置かれている。経営業績指標，国有資産の価値維持・増大と市場競争力が考査の重点と定められている。会社制度を実施し，株主の多様化を図る。なお，この株主の多様化について，「指導意見」は「その他の国家資本ないし各種の非国有資本」による多様化を示したが，「分類意見」ではこの記述が消された。

また，競争的分野とはいえ，国家資本の撤退は想定外のようである。国家資本は絶対支配も，相対支配も，資本参加も許される。

ところで，「分類意見」は，さらに商業１

類について，国家資本の投資分野の最適化と流動化を通じて，市場競争力を高める方針も示した。

このように，商業 1 類の国有企業は，市場経済のもとでの一般的な企業運営に限りなく近づくであろう。ただし，今のところ，国家資本がこの分野からすべて撤退するとは想定されていない。それは，前記のように，従来から国家資本の支配が求められてきた基礎・支柱産業の一部の企業がもしかして商業 1 類に分類されていることに起因したものなのか，それとも不動産業などの競争分野が国家資本の重要な利益源だからなのか，あるいはその双方が原因になったかは，前記のように，基礎・支柱産業の分類先が不明のため，読み取れない。

商業 2 類の国有企業は，国家安全と国民経済命脈に関する重要分野，それに特殊な任務を担う商業類の国有企業である。なかには自然独占産業の企業もあり，場合によっては，国家資本 100％出資が望ましいと思われる分野もある。これらの企業の一部のそう重要と思われない業務は，これから民間企業が分担することも想定されるが，商業 2 類国有企業に対する国家資本支配を維持する政府の意思が非常に堅い。国家資本の支配力維持といった点では，2006 年の国資委の方針と比べると，国家安全と国民経済命脈に関する重要分野に対する姿勢が一貫している。

商業 2 類の国有企業に対して，商業 1 類のように経営業績と国有資産の価値維持・増大を求めるほか，国家戦略への奉仕，国家安全と国民経済運営の保障，有望な戦略的産業の発展，および特殊任務の遂行状況の考査の強化が図られる。

「分類意見」は，さらに国家安全と国民経済運営を，商業 2 類の国有企業の唯一の経営目標に指定し，有望な戦略的産業の重点的発展，経済的便益，社会的便益と安全性便益の有機的統一の実現を目指した。国家のマクロコントロール，国家安全と国民経済運営，特殊任務といった国家戦略・政策への奉仕を明確に求めた。

「分類意見」は，商業 2 類に対する国家資本の投資拡大政策も示した。

公益類の国有企業において，公共性が大きな特徴である。「指導意見」と「分類意見」は，民生の保障，社会への奉仕，公共製品とサービスの供給を公益類企業の経営目標に定めた。国有単独出資，多様の主体による投資，非国有企業の経営参加といった経営形態も想定し，市場メカニズムの導入も提案した。商業 2 類と比べて，公益類への民間資本の参入は相対的に実現可能性が高い。

公益類国有企業の場合，経営業績と国有資産の価値維持・増大に対する考査は，企業ごとに基準が設けられ，重要度が低い。業績考査の重点は，原価管理，製品品質，サービス水準，運営効率と保障能力である。

「分類意見」は，さらに公益類国有企業の必要とされる製品とサービスの価格に対する政府のコントロール，情報の公開と社会の監督を求めた。また，商業 2 類同様，公益類に対する国家資本投下の拡大も明言した。

おわりに

このように，「指導意見」と「分類意見」からは，国家資本の戦略的分野，とりわけ国家安全と国民経済命脈に関する重要分野と重大なプロジェクトに対する支配のスタンスが転換されたようには見えない。また，競争的分野について考えてみると，当初，呉敬璉研究グループの「国有経済の戦略的改組」提案の真意は，「一般の競争的分野から国家資本を必要とする戦略的分野へ集約」することであった。しかし，「分類意見」では，競争的な商業 1 類について，「積極的にその他の資本を導入して株主の多様化を実現する」と言いながら，「国家資本は絶対支配，相対支配

あるいは資本参加する」と必ずしも撤退しないことも明言した。商業1類の中身が不明のため言い切れないが，国家資本が十分に戦略的分野に集約されないどころか，民業圧迫がさら拡大するおそれが出てきた。

「指導意見」と「分類意見」は，国有企業に対して，国家戦略・政策と社会への奉仕を強調した。とりわけ，商業2類の経営目標は，もっぱら国家安全と国民経済運営とされた。商業2類と公益類の国有企業では，経営収益と国有資産の価値増大の重要度が大きく低下した。言い換えれば，これらの分野では，たとえ収益性が低くなったとしても，それを理由に国家資本が撤退することはなかろう。国家資本の出口が塞がれたのである。また，収益性を無視してもよい国家資本のこれらの陣地に，資本の収益性を重要視する民間資本が進出する余地もかなり限られるであろう。

これらの分野における国家資本の低収益化が現実問題になった場合，国家資本は新たな収益源を確保しなければならない。これだから商業1類から国家資本の撤退が積極的にならないというロジックも，成り立つであろう。実際に，2007年以降，国家資本の戦略的分野におけるシェアが低下し，競争的分野，とりわけ不動産業のシェアが上昇した。しかし，国有企業改革の歴史が証明したように，競争的分野において，真に平等な競争環境のもとでは，国有企業が収益性を上げることは容易なことではない。金融，土地など生産要素市場の自由化が進むにつれて，国有企業と私的企業のせめぎ合いがいっそう激化するであろう。

今回の国有企業改革は2020年まで「決定的成果」の獲得を目指しているので，時間の余裕がない。本来，改革の勢いが欠かせない。

しかし，今までの国家資本政策と比べると，「指導意見」と「分類意見」は基本的にその延長線上に位置している。

産業分野別に国家資本の資本支配度合いを決めることは，1980年代にすでに提案された。1990年代後半から始まった国有企業の「戦略的改組」，2003年の国資委設立によって，国家資本が戦略的分野に集約・強化されてきた。2000年代後半，国家資本はすでに競争的分野から大規模に撤退し，戦略的分野は国家資本の最後の砦になった。

ところが，リーマンショック後の中国経済が「新常態」を迎え，国有企業の経営業績も一変した。過剰生産能力の処理に追われ，国家資本は戦略的分野よりも，不動産業など高収益の産業への投資に傾斜した。その中で，習時代の国有企業改革が始まった。

競争的分野の国有企業も撤退しないこと，商業2類と公益類に対して，収益性ではなく，国家戦略・政策と社会への奉仕の機能を強化することは，このような大きな中国経済の変化の中で読み取るべきであろう。

それでは，「決定的成果」はなにを目指しているのか。「分類意見」は，企業分類が国有企業改革の前提条件とみている。つまり，国有企業改革の際，分類ごとに異なる政策が実施される。これからは，政府は戦略的分野に対する国家資本の制圧を維持しながら，国家資本の運営を円滑化・効率化し，国有企業のガバナンスを改善し，民間資本の力も借りて，国有企業をより「企業らしい企業」に転換させると思われる。そのための各分野の具体的な国有企業改革政策も「1+N」方式の中国政府・共産党文書として通達されたが，その分析は今後の課題とする。

（付記）

本研究はJSPS科研費JP16K03644の助成を受けたものです。研究資金のご援助に感謝の意を申し上げます。

〈参 考 文 献〉

日本語文献

徐涛（2014）『中国の資本主義をどうみるのか：国有・私有・外資企業の実証分析』日本経済評論社。

徐涛（2016）「中国の国有企業が再々編されるのか」『立命館経済学』第 64 巻第 6 号。

ヤーギン，D.（2001）（山岡洋一訳）『市場対国家—世界を作り変える歴史的攻防』日経新聞社。

中国語文献

白天亮（2016）「改革増活力　国企増効益」『人民日報』12 月 11 日。

本報両会報道組（2015）「国資改革頂層設計　“1+34”方案臨盆」『上海証券報』 3 月 3 日。

陳昭（1985）「社会主義股份制度的探討」『経済研究』第 4 号。

国務院発展研究中心「国有経済的戦略性改組」課題組（1997）「実現国有経済的戦略性改組」『管理世界』第 5 期。

蒋一葦・陸佳貴主編（1988）『股份制的理論与実践』中国人民大学出版社。

李錦（2014）「国企改革頂層設計　規劃至少需考慮八個方面」『経済参考報』11 月 20 日（新華網転載 http://www.sc.xinhuanet.com/content/2014-11/20/c_1113329120.htm）2015 年 9 月 16 日確認。

厲以寧（1989）『中国経済改革的思路』中国展望出版社。

王雪青（2017）「未来五年央企改革看什麼」『上海証券報』 9 月 29 日。

武勝利（1985）「企業都可以発行股票嗎？—与盛慕杰同志商榷」『経済研究』第 8 号。

新華社記者（2006）「国資委：国有経済応保持対七個行業的絶対控制力」(オンライン)http://www.gov.cn/ztzl/2006-12/18/content_472256.htm（2011 年 3 月 2 日確認)。

厳斯茂（1984）「社会主義股份公司初探」『経済研究』第 12 号。

英語文献

World Bank and the Development Research Center of the State Council, P. R. China (2013) *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. World Bank.

統計資料

『中国財政年鑑』（各年版）中華人民共和国財政部主管，中国財政雑誌社。

〈注〉

[1]「増値電信業務」とは公共ネットワーク基礎施設を利用して提供する電信と情報サービスのことである（2000 年国務院発布「中華人民共和国電信条例」)。2 種類に分類される。第 1 類は（銀行業務など）オンラインデータ処理と取引処理，（テレビ電話会議など）国内多拠点間通信サービス，国内インターネット仮想プライベートネットワーク（IP-VPN)，インターネットデータセンターの業務，第 2 類は（音声メール，X.400 電子メールなど）保存・転送類，コールセンター，インターネット接続サービス，（コンテンツ，娯楽・ゲーム，ビジネス情報，GPS 情報など）情報サービスの業務である（2003 年情報産業部発布「電信業務分類目録」)。

[2] 通達の「民間投資」についての注記によれば，実際に私的資本をさしている。

[3]「指導意見」の中で書かれた日付は 8 月 24 日である。つまり決定から発表まで 3 週間がかかった。その間，なにがあったのかは不明であるが，合意形成がかなりの困難をともなったと推測される。

[4]「指導意見」発布後，関連の党・政府文書も次々と発布されてきた。その数は 34 とも，22 ともいわれていたが（本報両会報道組 2015，王 2017)，その数は定まらないこそ，「1+N」方式と言われるであろう。なお，人民日報の国資委取材によれば，2016 年末，「1+N」はすでに出そろったそうである（白 2016)。