

景気減速局面で民間活用に踏み込む中国

～国進民退に変化の兆し～

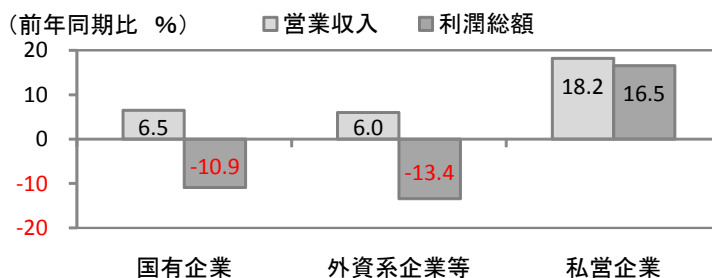
＜要旨＞

国有企業が隆盛となり民間企業の成長機会が圧迫される「国進民退」という状況は、中国経済の安定成長に影を差している。中国政府が現在の景気減速局面であえて民間活用に踏み込んだのは、従来型の財政・金融政策、特にリーマンショック後のように投資主導で景気浮揚を急げば非効率な投資が過剰な生産能力を生じさせること、国有企業等に偏重した資源配分が一層の「国進民退」を招くことにより、中国経済の生産性低下のリスクを高めるからにほかならない。しかし政府と経済の主な担い手(国有企業)が一体性を強めた経済体制で高成長を遂げた中国が、その体制を転換することは容易でない。

1. 国進民退とは

中国では国有企業が隆盛となり民間企業の成長機会が圧迫される「国進民退」という状況が、しばしば指摘されている。特にリーマンショック後の投資主導の景気回復局面では財政出動や金融緩和の後押しを非効率経営の国有企業が受けてしまい、国有企業の行き過ぎた存在感は中国経済の生産性向上の阻害要因として国内外で問題視されている¹。例えば足元の企業業績をみても国有企業と私営企業(民間企業の一部)との収益性の格差が顕著である。国家統計局が公表した2012年上半期の工業分野の一定規模以上の企業の利潤総額は前年同期比2.2%減となり、この内、国有企業の同10.9%減に対して私営企業は同16.5%の増益だった(図表1)²。業種別では製鉄(同56%減益)や化学原料・化学品(同22%減益)など国有企業が業界大手かつ供給過剰の素材産業が企業業績全体の足を引っ張ったといえる。

図表1 工業分野の主要企業の種類別業績(2012年上半期1～6月)



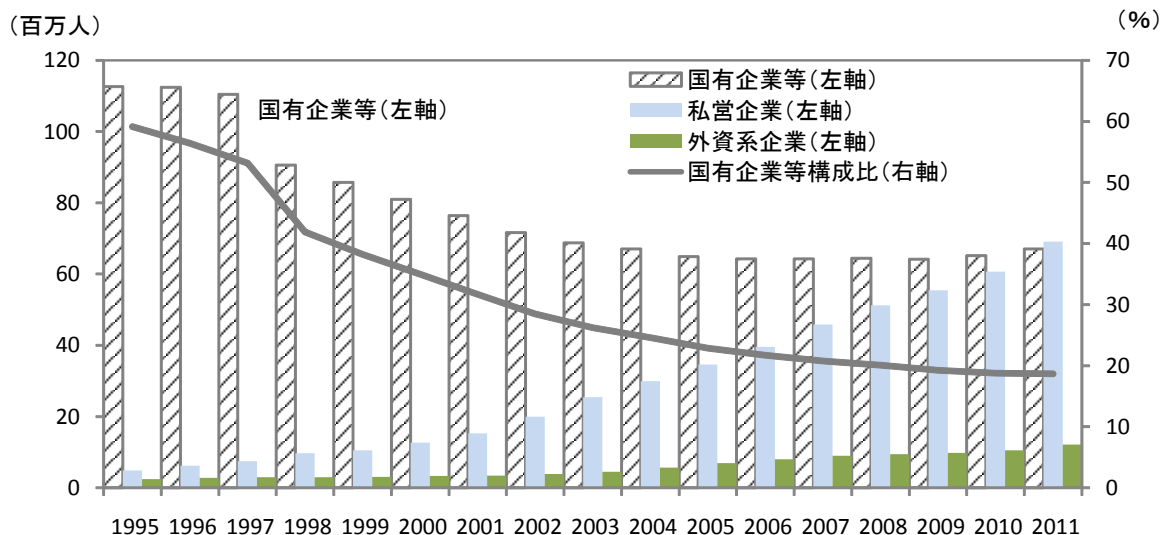
(注) 外資系企業等は外資系企業と香港・マカオ・台湾企業を含む。工業分野の一定規模以上企業は2011年から営業収入が年500万元から2,000万元に引き上げられた。

(資料) 国家統計局

¹ 世界銀行と国務院発展研究センターの共同報告「2030年の中国経済」2012年2月27日。その骨子では中国経済の持続的成長のため市場経済化に向けた構造改革と政府の役割を狭めて民間部門の活力を引き出すべきとして次の6点が提言された。①市場経済を基礎とした構造改革、②技術革新、③環境事業の取組強化(Go Green)、④全国民層向け社会保障、⑤財政制度強化、⑥世界との相互利益を追求

そもそも中国の企業構造の長期的趨勢としては国有企業が整理淘汰されて私営企業をはじめ民間企業が雇用や生産の面で役割を向上してきた。例えば都市部の就業者に占める国有企業等の割合は長期低下傾向にあり(図表2)、国有企業等の役割が後退して「国が進み、民が進む」とみられてきた。但し、国有企業等の就業者数は2000年代半ばに横ばいとなり、リーマンショック以降は増加に転じ、2011年は67.0百万人と前年に比べて約1.8百万人増えた。これは過去30余年の改革開放、特に90年代の社会主義市場経済の路線確定を受けた市場経済化の趨勢に加えて、ここ数年における時代の揺り戻し「国進民退:国が進み、民が退く」の一端を表している。

図表2 都市部における主な企業種類別の就業者数



(注) 国有企業等には国有企業のほか、国有単位の国家機関、事業機関、社会団体を含む。
(資料) 中国統計年鑑より三井住友信託銀行調査部作成。

2. 国進民退の背景にある国有経済の統治体制

国有企業の存在感が高まる背景は、近年の景気対策だけでなく、これまでの国有企業の改革を経て国有経済の統治体制が強まった結果ではないか、という見方ができる。

国有企業の改革を大まかに振り返れば、80年代後半から経営自主権の拡大とインセンティブ付与が拡がり、財政拠出の補助金等は減り³、従業員住宅の提供をはじめ政策的任務は一部軽減された。一方で非効率経営の温床となりやすい公的所有の抜本見直しは慎重に進められた。特に国家・国民経済上の重要な国有企業の改革については、党や政府の支配力維持に役立つ制度作りと政策の試行錯誤があり、主として3つの分岐点を経て現在に至っている。

第1の分岐点は、90年代半ばの「抓大放小」(大をつかまえ小を放す)である。次頁図表3の通り市場経済化に伴う法制等の制度作りと並行して国有企業の改革は進み、大手の国有企業の再編では国家の実質支配を保ちながら株式上場をはじめ資金調達等を優先する一方、中小の国有企

² 集計対象企業の営業収入は前年同期比11.3%増の42.6兆元、利潤総額が同2.2%減の2.3兆元。

³ 国有企業の主な資金調達が財政拠出から銀行融資に転換すること(財政資金の金融化)は、本来ならばソフトな予算制約がハード化するはずであったが、銀行融資が財政不足を肩代わる金融風土を残した。

業の多くは民営化が推し進められた⁴。

第2の分岐点は、国家・国民経済上の重要な業種を峻別する方針の明確化である(99年)。国有経済の進出と退出の線引き「有進有退」が示され、安全保障、電力や交通、通信等のインフラ、公共サービス、資源・エネルギー、鉄鋼、自動車等が重要な業種として確認された。

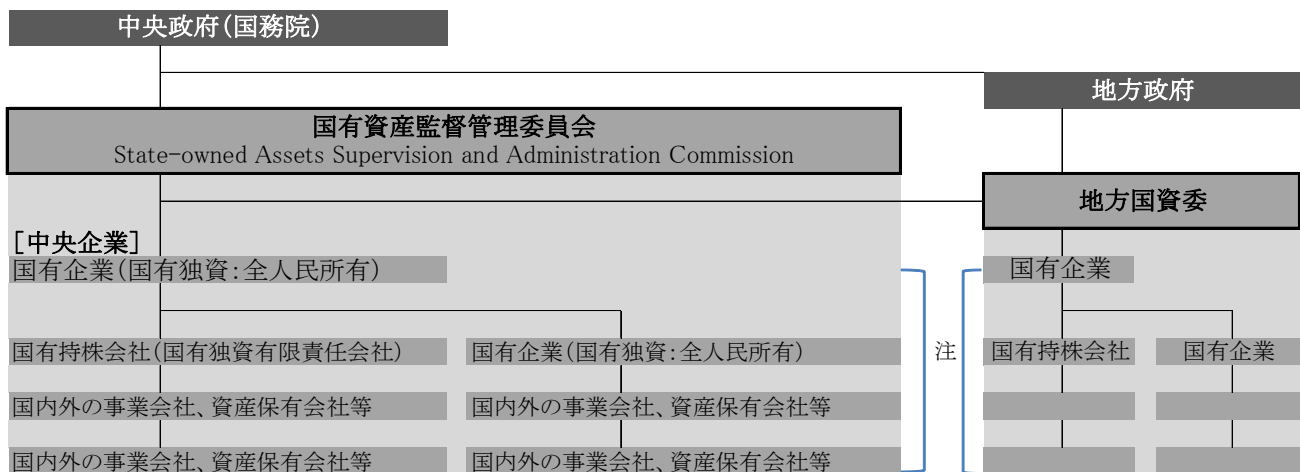
図表3 市場経済化に伴う法制等の整備作りと国有企業改革の節目

1978年	改革・開放の始動
1992年	鄧小平の南巡講話、「社会主義市場経済」の路線確定 会社法(94年)や商業銀行法(95年)等の法制や市場に適した制度作りが本格化 抓大放小(大手国有企業の実質支配の継続と中小国有企業の民営化) 有進有退(国有経済の進出と退出を再整理して民営化を拡大)
2001年	WTO加盟 国有資産監督管理委員会の設置(03年) 会社法の改正施行(06年) 物権法(07年)、企業破産法(07年)、独占禁止法(08年)等の法制拡充が加速

(資料)各種資料に基づき三井住友信託銀行調査部作成。

第3の分岐点は、国有企業の一元的な監督管理を担う国有資産監督管理委員会(国資委)が2003年に設置され、国有経済の統治体制が定まったことである。国資委の主な責務は、中央政府の授権に基づき会社法等の法律や行政法規に照らして出資人の職責を履行すること、国有資産価値の維持増加を監督すること、国有経済の構造や配置の戦略的な調整すること等が含まれる。中央政府の国資委直轄の国有企業が「中央企業」と位置付けられ、それ以外の国有企業は地方の国資委の管轄とされた。国資委の下、国有企業は持株会社、国内外の事業会社、資産保有会社を含めた多様な所有構造をもつ企業集団が形成されることになった(図表4)。

図表4 国有企業と国有資産管理部門の関係概念－所有構造－



(注)企業集団毎に様々な所有構造のパターンを持つ。

(資料)「An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China」U.S.-China Economic and Security Review Commissionのほか各種資料より三井住友信託銀行調査部作成。

⁴ 1992年の南巡講話と社会主義市場経済の路線確定を受けた国有企業の改革では、会社法施行を契機に国有企業や集団所有企業「いわゆる非会社法の企業」の多くが、国有独資有限責任会社や株式会社という「会社法適用の会社」に転換された。

特に中央企業は経済体制の中核として国内市場で独占や寡占となり、海外にも進出している⁵。その強みは政府と連携した戦略的意思決定の速さと、生産、販売、人材、資金調達—株式上場や銀行取引—、研究開発まで各種資源や権益に対する事実上の優先配分にあるといえる。

以上のように、「国進民退」の背景の一つには国有経済の統治体制の確立がある。しかしながら、この体制が強固になり過ぎれば、非効率経営の国有企業が温存されて資源の浪費が抑えきれない懸念が生じ、国有と民間の役割調整として民間活用に踏み込む必要性は高まることになる。

3. 民間企業の成長分野は拡がるか～相次ぐ民間活用策

ところで、中国の民間企業は台頭してきたが、その成長分野には限界もみえている。上述のように国有経済の統治体制が確立される傍ら、民間企業は国有企業に比べて政策支援や金融を含む資源配分で恵まれない一方、対外開放を梃に成長してきた。第1に、外資系企業の進出が中国企業、殊に民間企業の育成の一助となった。先進国向け輸出用の生産技術や品質管理等の一部は移転され、2000年代以降は中国内需を狙う外資の増加を受けて販売サービスを含む経営ノウハウの吸収機会は広がった。第2に、WTO加盟が民間企業の成長を加速させた(前掲図表3)。加盟以降、民間企業に対する貿易取引の規制緩和や、海外市場のアクセス改善も相俟って輸出が促進された。この追い風を受け、国有企業を出自とせず創業した一部企業が頭角を現し⁶、中国市場で培った競争力を活かしてインド、東南アジア、南米等の新興国向け輸出を伸ばし、先進国市場にも参入を果たしている。これらの民間企業は、国有企業の存在感が相対的に小さい業界、主に「バリューチェーンの中間から川下、乃至は新興産業」において成長を実現してきた。見方を変えれば国有企業との全面的競争は難しく(事実上の参入規制等)、経営効率の高い民間企業であっても、その事業多角化や拡張は一定の制約を受けてきた、といえる。

そこで中国政府は2011年後半以降の景気減速局面であえて民間活用を打ち出している。従来のような財政・金融政策で景気浮揚を急げば国有企業に偏重した資源配分が加速して一層の「国進民退」が経済の生産性低下を招くリスクが高まることを、中国政府は自覚しているからにはほかならない。温家宝首相は2012年2月、独占業種の改革が経済体制の改革における優先課題であると述べ、民間資本を金融、エネルギー、交通、社会事業の分野に参入させるべき、という考え方を表明した。そして国有企業を監督する国資委は同年5月、国有企業の再編に民間資本の投資の支持方針を明らかにした⁷。その中では政府方針に合致する等を原則的条件として民間資本が国有企業再編や戦略性新興産業への共同投資、海外事業の共同投資に参画していく方向性を示した。さらに中国銀行業監督管理委員会 CBRC や中国証券業監督管理委員会 CSRC、交通運輸部、鉄道部、衛生部等の政府部門も相次いで民間活用策を表明している。

今後、民間活用策の実施細則における具体的内容や金融を含めた資源配分の見直し、一時的な措置なのか、未長く定着を目指すものなのか、注目される段階となってくる。

⁵ 中央企業は再編を経て国資委設立当初の196社(03年)から117社(2012年8月20日)に絞られた。代表的な業種は資源・エネルギー、通信、電力、鉄鋼、自動車、造船、鉄道車両製造、建設、運輸等。

⁶ 例えば通信機器や太陽光発電設備、建機等の民間メーカーは、中国市場を基盤として日本、欧米、新興国にも生産販売体制を拡充中。中国大手の小売業(家電量販等)も民間企業が多数を占めている。

⁷ 国有資産監督管理委員会「国有企業の再編に民間資本の投資を支持する方針」2012年5月23日

4. 国進民退の変化の兆しは本物か

一連の民間活用の拡大機運をもって「国進民退」の変化の兆しとする見方はあるが、今のところその踏み込みは十分ではないようだ。政府と経済の主な担い手(国有企業)が一体性を強める経済体制を敷いて高成長を享受した中国が、そのモデルを転換することは容易でないからである。当面、中国の景気減速が一層早まる場合には、規模の大きい国有企業の投資に頼らざるを得ず、成長性を求めるあまり効率性を犠牲にするトレードオフに直面することになる。

長期的な視点から中国経済が量的拡大から質的向上へと重点を移していくためには、非効率な国有企業を温存する経済体制の改革は避けられず、国有と民間の役割調整の試行を経て、それに続く本格的な実施が加速していく可能性は残されている。

国進民退の変化が本物になるには、国有と民間がバランスよく成長する、いわば「国進民進: 国有と民間が共に進む」という状況の実現に向けた長期的な政策の柱が必要であろう。具体的には戦略性新興産業の育成を通じた産業政策が柱の一つになるのではないか。戦略性新興産業とは中国政府が2010年から先20年間で技術革新力と産業発展段階を世界最高水準に高める目標を掲げた7つの重点産業である(①省エネ・環境保護、②次世代情報技術、③バイオ、④ハイエンド設備製造、⑤新エネルギー、⑥新材料、⑦新エネルギー自動車)⁸。その担い手として中央企業をはじめ国有企業に政策支援と資源配分を集中するのか、民間企業の積極的参画を促進するのかは、国進民退の状況が変わる際の重要なステップになると考えられる。

(海外調査チーム 柳瀬 豊 : Yanase_Yutaka@smtb.jp)

※本資料は作成時点で入手可能なデータに基づき経済・金融情報を提供するものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。

⁸ [調査月報 2010年12月号「中国の対外直接投資の現状と方向性」](#)

国務院「戦略性新興産業の育成・発展加速に関する国務院決定」2010年10月18日