

CIGS 馬淑萍セミナー

「新たな進展が見え始めた中国の国有企業改革」

【講演要旨】

日 時 : 2018年2月26日(月) 13:00~15:00

場 所 : キヤノングローバル戦略研究所 会議室3

馬淑萍：

■はじめに

なぜ、国有企業を改革しなければならないのか。私は長い間、これについて考えてきた。中国、チェコスロバキア、ソ連、それから日本も国有企業の改革を行っている。昨年、チェコを訪れ、国有企業の改革について視察を行ったが、私有化を推進した結果、私が思っていたよりも良い状況をもたらしたことが分かった。

国有企業の改革には、さまざまなやり方がある。どの国の方式が最も正しいと言えるものではなく、その国の実情に合わせて見なければならない。本日は、中国の国有企業改革について「国有企業の地位」「国有企業改革の概況」「国有企業改革の将来」という3つの観点でお話したい。

■国有企業の地位

中国における1978年以降の改革は、国有企業の改革と非国有企業の発展という2つの大きな動きに分けられる。国有企業改革について議論・研究する際には、改革全体を捉え、中国経済全体の発展という視点から考える必要がある。

例えば、中国の鉄鋼業の発展は、民営企業と国有企業の両者によってもたらされたと考えられる。鉄鋼業の生産量は、2003年には2億トンであったが、10年も経たないうちに8億トンとなった。なぜ、このように急増したのか。国有企業は、設備と技術の提供によって産業基盤を固める役割を果たし、民営鉄鋼企業は、国有企業に大きく頼ってきた。

国有企業である宝鋼グループは、先進的な技術を導入して国産化を実現した。また、国有のエンジニアリング企業、設計事務所等も鉄鋼業の成長を支えてきた。中国の国有企業と民営経済（企業）の2つの要素は、相互に作用し合うものである。相互に競争し、また相互に支え合っているのである。

社会科学院課題班の推計によると、2012年末時点の公有制（国有または混合所有制）経済：非公有制（民営）経済の比率は、資産で見ると50.4：49.6、国内生産総額で見ると32.4：67.6、雇用で見ると25.1：74.9となっている。

現在、中国の国有経済（国有企業と地方政府関連機関）が経済全体に占めるウェイトは30%前後。収入および純資産の面を見ると、中国国有企業の80～90%は工業、銀行、通信、建築業等に分布しており、これらの業態の利益率は比較的高い。中国の大型企業は、大型金融企業や国有資産監督管理委員会管下の企業など、依然として国有企業が中心となって

いる。

一方で、国有企業のウェイトは、改革の初期に比べると大幅に低下している。国有企業の地位は、産業によって大きく異なり、例えば工業分野では、2015年における国有企業の総生産額全体に占める比率は22%となっている。2004年以降、低下幅は縮小しており、10年間で10ポイントの低下に留まった。鉄鋼業は、1987年に国有企業が96%を占めていたが、その比率は2002年以降急速に低下し、2006年に43%、2015年には28%となっている。

中国国有企業の地位が変化した原因として、次の3つが考えられる。1つ目は「経済体制の変化」であり、最も重要な原因といえる。1978年以降、市場化に向けた経済制度改革が実施され、それが民営経済の発展を可能とし、ファウウェイをはじめ大量の民営企業が誕生した。

2つ目は「産業構造調整要因」である。1980年代から90年代にかけて、国有企業は繊維産業等の労働集約型産業から撤退した。

3つ目は「特定分野に対する産業政策要因」である。石油、化学、金融等の産業分野では、外資や民営資本に対する規制が多いものの、これらの分野でも今後段階的に市場化に向かっている。

国有企業の規模に関して、財政部の統計によれば、2015年末の全国国有企業法人数は16.7万社。うち中央国有企業は5.6万社、地方国有企業は11.1万社となっている。一方で、国家工商局の統計によると、全国の市場主体は8,700万戸、うち企業法人は2,600万戸となっている。つまり現在の国有企業数は、全企業数（個人経営事業者を除く）の0.6%に過ぎない。

国有企業数は、1997年に減少を始めた。とくに地方において再編が行われ、多くの国有企業が売却されたことから大幅に減少した。しかし、2011年には地方・中央ともに増加に転じ、2013年以降は、ほぼ横ばいに推移している（中国財政年鑑）。

雇用の状況として、国有企業の従業員数は、2014年に大きく減少し、2015年は3,100万人程度となっている（中国国有資産監督管理年鑑）。2014年の減少は、生産能力の大幅な削減に伴って人員削減が行われたためと考えられる。

国有企業のバランスシート（中国国有資産監督管理年鑑 2016）を見ると、2015年度の資産は183.84兆元、負債は113.42兆元で、資産負債率は61.7%であった。

最近 5 年間の国有資産の推移（中国財政年鑑）を見ると、純資産と国有総資産残高が大幅に伸びていることが分かる。

国有資産および利潤の変化（財政部資料）では、資産総額・純資産総額が 2007 年以降、急速に伸びている。とくに資産総額は、2015 年まで大幅な伸長を続けている。利潤総額も伸びているが、2008 年には金融危機の影響を受けて落ち込んだ。その後、2014 年に最高値となり、現在は減少傾向となっている。

中国の国有資産は大企業に集中しており、大型国有企業の資産は全体の半分を占める（国有資産監督管理委員会）。雇用に関しては、大型国有企業が雇用全体の 63%、中型が 24% の受け皿となっている。

中央国有企業と地方国有企業を比較すると、2015 年のデータとして、中央国有企業数は 4 万 2,411 社、地方国有企業数は 8 万 2,555 社、年末従業員数は、中央国有企業 1,418.6 万人、地方国有企業 1,676.0 万人であった。年末国有総資産残高構成比は、中央国有企業 39.26%、地方国有企業 60.74%となっている。このように地方国有企業は、規模のみならず資産、負債を含め、いずれも中央国有企業を上回っている。ここ数年、地方国有企業が急速に伸びていることが分かる。

国有資産の業態別分布として、基盤産業に 49.31%が集中しており、次いで流通・貿易・サービス・その他が 39.87%、一般生産加工業が 10.81%となっている。しかし負債は、流通・貿易・サービス・その他が最も多く、むしろ基盤産業のほうが少ないという不思議な現象が起こっている。

2015 年全国国有企業業態別分布（中国国有資産監督管理年鑑 2016）を見ると、社数構成比は、工業 29.42%、飲食業 15.28%、社会サービス業 14.37%等となっている。年末従業員数構成比でも工業が最も多く 53.84%を占めている。年末国有総資産残高構成比でも工業 36.52%、社会サービス業 21.97%等となっており、工業が国有経済の重要領域といえる。

国有企業は、主に東部沿海地区に集中しており、雇用、資産の両面で非常に大きな割合を占めている。次いで重慶や四川省のある西部地区には国有企業が多く、中部内陸地区には一番少ない。中部内陸地区の国有企業は、近代的な製造業といった分野が多い。上海にも多くの国有企業はあるが、金融業が非常に大きな割合を占めており、近代的な製造業も多い。

国有企業は、主に上海、北京、広東省、浙江省、天津に集中している。資産も同様の傾向にあり、上海、広東省、重慶、江蘇省に集中している。雇用は、山東省、北京、上海、広東省といった地域で多くなっている。

一方、天津、山西省、河北省、河南省といった地域は、負債率が非常に高い。その原因を分析すると、山西省については、その産業構造と関係があると思われる。同省には、石炭等のエネルギー資源関係の会社が集中しており、石炭に大きな変化があったことに加え、国有企業が小さな炭鉱を買収したために負債率が上昇している。天津では近年、国有企業の渤海鋼鉄集団が企業を次々と買収し、金融業や不動産業にも進出しているため、負債率が高くなっている。

国有企業の経営状況は、総じて良好といえる。2016年の中国国有企業の営業収入は45兆8,978億元（前年比2.6%増）、うち中央国有企業の収入は27兆6,783.6億元（同2%増）となっている。地方国有企業の収入は18兆2,194.4億元（同3.5%増）であった。

2016年の国有企業利潤総額は2兆3,157.8億元（前年比1.7%増）、うち中央国有企業の利潤総額は1兆5,259.1億元（同4.7%減）、地方国有企業の利潤総額は7,898.7億元（同16.9%増）となった。また、国有企業の要納税額は3兆8,076.1億元（同0.7%減）、うち中央国有企業は2兆9,153億元（同2.5%減）、地方国有企業は8,923.1億元（同6.0%増）であった。

■国有企業改革の概況

新たな国有企業改革については、中国国内のみならず、日本をはじめ海外の関心を集める場所である。この改革は、3つの段階に分けることができる。第1段階は、1978～1992年の計画経済体制内の改革である。その核心は企業自主権の拡大であり、株式制（厲）、請負制（曹）、リース制等が出現した。

第2段階は、1992～2003年の市場化改革である。朱鎔基時代にその基礎が確立され、現代企業制度の構築、大を掴み小を放つ戦略、国有資産監督管理委員会の設置が行われた。

第3段階は、2013年から現在に至る改革の深化である。なぜ、改革が必要なのか。その理由として、まず、中国経済は持続可能な発展が必要であり、改革によって国有企業の効率を向上させるべきである。また、政府の介入が多すぎる。政府と国有企業の関係および国有資本管理体制の改善が求められている。そして、国有企業自身が改革を望んでいる。国有企業の証券化率を70%に引き上げ、改革によって発展を促進するべきである。

そして18期三中全会が行われ、国有企業改革の方向性として、次の3点が示された。

第一に、混合所有制。第二に、市場化のアピール。第三は、資本による監督管理を主とする監督管理方式の導入、経済的性質によって企業を分類する改革（公益類、商業類）の推進等、いくつかの重点政策の明確化である。

今回の改革が従来と異なる点は、とくに改革推進組織としてトップ層組織が設立され、強化されていることである。中央に深化改革領導小組が置かれ、その下に領導小組の弁公室がある。このグループは、国有企業改革のみならず他の一連の改革を指導するグループであり、国有企業改革に関しては、さらに財政部（国有資産管理体制改革）、発展改革委員会（混合所有制改革）、国有資産監督管理委員会（国有企業改革）という3つの部門が具体的に管轄をしている。

中国は、長年にわたって改革を行い、良い経験、良いやり方を蓄積してきた。しかし、まだ明確に規範化されていない部分も出てきており、国有企業改革においても、腐敗や国有資産の流出といった問題があった。そこで、ルール化・規範化の必要性が高まったわけである。また、改革が新たな段階に入ったことで、トップレベルの制度設計が行われた。

トップレベル設計政策として、2015年、党中央と国務院は『国有企業改革を深化させることに関する指導意見』を公布し、改革を推進するための具体的な政策と措置を提示した。関連部門は22の付属文書を提示し、「1+N」政策システムを形成、トップレベル設計の大きな枠組みを作った。中央国有企業と地方国有企業は、各地方、各業態、各企業の実際状況を結合し、数多くの実施方案や実施細則を制定した。

2017年10月までに「1+N」文書を実行に移すため、中央政府の関連部門は102の関連文書、地方政府は926の関連文書を公表した。中央国有企業と地方国有企業はそれぞれの改革のために、数多くの実施方案と実施細則を制定した。

私の所属する中国国務院発展研究中心企業研究所は、中央からの指示によって国有企業改革に対するレビューを行った。その政策執行状況に対する評価を踏まえ、提言のひとつとして、トップレベル設計と実践の結合を堅持すべきことを強調している。

18期三中全会が決定した改革の任務として、次の5つが掲げられている。①国有資産管理体制を改善する、②混合所有制を積極的に発展させる、③国有企業が現代企業制度を完成させるよう促す、④国有資本の分布を国家戦略目標に貢献するように調整する、⑤利益の上納比率を引上げ、国有資産の一部を社会保障基金に繰り入れる、といった内容である。

「①国有資産管理体制を改善する」では、国有資産監督管理機構の改革として、企業（人、事業、資産）の管理から資本の管理（株主としてコーポレートガバナンスに参画）への転換を推進している。また、国有資本投資運営公司を改組設立し、国有資本市場化の専門プラットフォームとして、出資企業に対し株主責任を行使する。具体的には、中糧、神華、宝武といった11の企業を対象に、投資運営公司の実験プロジェクトを行っている。また重要な措置として、国有資産監督管理委員会と政府の双方から権限を受託した。これにより、国有資産監督管理委員会は3つの資本管理機能を強化し、43の監督管理項目を簡素化して

役割を限定した。

「②混合所有制経済を積極的に発展させる」では、国有企業は上場や所有株式の放出によって民営資本や外資を導入する。2015 年末までに、中央国有企業の資産の 61.3%、営業収入の 62.8%、利潤の 76.1%が上場企業に移動している。発展改革委員会は、電信等の独占性の強い業態での実験を重点的に推進し、現在、19+31 社が実験対象となっている。

例えば中国聯合通信有限公司（チャイナユニコム）グループは、設立当社はユニコムという郵政部が管轄する通信会社であった。ユニコムは、大きく 6 回の経営統合・分社化を進める中で、通信、電信といった業種の統廃合も繰り返し、最近では BAT（百度、アリババ、テンセント）や京東集団（ネット通販会社）等を受け入れ、相対的支配に転換した。中国東方航空グループは 55%の持ち株を放出した。一部地方国有企業では、より大きな改革が進められている。また、山東省は 2 級国有企業を選択し、広範囲の実験を実施している。国有資産監督管理委員会は方案（株式会社化計画）を認可することはせず「一企業一政策」によって混合所有制改革を実施している。江蘇省と上海では、上場企業を中心に新企業・新プロジェクトの重点として、混合所有制投資基金を通じた混合所有制企業改革を実施している。さらに、国有上場企業の従業員持ち株も増加を続けており、さらに非上場（国有混合所有制）企業における従業員持ち株制度を構築中である。

「④国有資本の分布を国家戦略目標に貢献するように調整する」では、国有資本を国家の安全、国民経済上の最も重要な産業・分野により多く投資し、公共サービス、将来性のある戦略的重要産業、環境保護、科学技術の進歩、国家安全保障等に重点的に提供する。本改革により、117 社あった中央国有企業は 98 社に減少している。2017 年 9 月時点において、軍需工業、電力・配電、石油石化、交通運輸、電信、石炭等の企業に占める国有資本の比率は 80.1%となり、地方ではより速い進展を見せている。

「⑤利益の上納比率を引き上げ、国有資産の一部を社会保障基金に繰り入れる」では、2020 年に上納比率 30%を目指している。業種や省・市により、0、10、15、20、25%の 5 段階の上納比率を課している。

全体の進展を見ると、国有企業改革の指導意見や実施方案は基本的には完成し、推進している。実験的対応が必要な改革プランについてはトライアルが進められている。最大の課題は、所有権の改革である。

■国有企業改革の将来

改革の展望として、党中央及び中央政府は、混合所有制改革を重点任務と位置づけ、その改革を徹底していく。とくに中央国有企業グループの所有権制度改革を加速する方針で、

その進め方はかなり明確になっている。一つの進め方としては、国有資産監督管理委員会と社会保障基金が親会社の株式を保有し、子会社は事業ごとにある程度まとめて上場させ、効果的なリストラを推進する。国有銀行の株主構造の改革を進め、国の保有分を削減することもあり得る。

投資運営公司改革は、当面の改革の重点であり、成果が上がるものと見込まれている。各レベルの政府は、投資運営公司を通じて資本分布の調整を進めることを強く望んでいる。国有企業サイドも、それによって政府（政治）と企業の分離が行われることを望んでいる。

また、国有市場化改革を加速する。国有資産監督管理委員会の権限移譲を進め、監督管理の方式を改革する。事後の監督管理を増やし、事前認可を減少させる。奨励メカニズムの強化も求められる。さらに、国有企業戦略のバランスを調整すべきである。鉄鋼、石炭、電力等産業の改革を急ぎ、戦略的リストラを進める必要がある。