

中国における民営化ブームの成因

— 一つ理論的分析 —

任 雲

1. 問題提起

2002年11月の共産党第16回全国代表大会以来、中国では、省（直轄市）から地（市）、県まで、各地方政府は次々に地方国有企業の大規模な民営化を実施し始めた。マスコミの報道では、中央の国有資産監督管理委員会が再三地方に対して国有企業売却を慎重にすべきという注意を促したにもかかわらず、多くの省市は、大規模な国有企業の売却プランや国有企業民営化の具体的スケジュールを公表した。中には、数年内で、少数の業種を除いて国有企業をすべて民営化するような改革目標を挙げる省市も少なくない。この民営化の及ぶ範囲、民営化のスピードは、あらゆる面からみても嘗てないほどのレベルに達している。筆者も今年の8月に中部地域に位置している湖北省に入り、省庁所在地の武漢市及び地、県レベルの二つの都市に、国有企業の民営化に関する実態調査を行ったが、至る所でその改革の凄まじさに驚いた。

地方政府はなぜ国有企業の民営化を急いで推進するのか。大規模な民営化が展開されたきっかけとは何であろうか。小稿は、便益－費用分析の手法で、地方政府の急激な民営化に踏み切った今日までの過程に沿って、各段階における地方政府の民営化に対するインセンティブの変化に着目し、上記の問題に一つ暫定的解答を探ることにする。

2. 分析のフレームワーク

最も一般化するため、地方政府と国有企業という二つの集計主体を対象として考察する。言い換えれば、政府と国有企業という両サイドの中にある個々の主体の相違を分析の対象としない。また本稿も単純に政府サイドが国有企業を存続させるか、それとも民営化させるかという二者択一の問題に焦点を当てており、国有企業サイドのインセンティブを考慮しない。最近の民営化の進展からみれば、政府は個々の企業とさまざまな交渉があるが、企業は否応なしに民営化させられていることが明らかである。従ってここで政府サイドのインセンティブだけを分析することも妥当であると思われる。以下は(1)と(2)に分けて、民営化せずに国有企業を存続させる場合と、国有企業を民営化する場合の、政府の便益と費用を整理する。

(1) 国有企業を存続させるための地方政府の便益と費用：

①コントロール権収益：企業幹部（経営者）の任免権収益 R_1 、地方政府の多くの機関及び国有企業の雇用維持の収益 R_2 、さらにレントシーキングによるレント b という三つの部分を含むと考えられる。任免権は、地方政府の首脳や関連管理部門の責任者の権威・地位を強化するものであり、当然地方政府に利益をもたらす。一方、国有企業の

社会化機能と党組織の機能を維持・管理することは、地方のさまざまな党と行政管理職能部門存続の一つの理由になる。また国有企業の存在により、企業内余剰人員もそれほど社会的負担にならない。従って、国有企業の存在は、地方政府の機構の存続、公務員雇用の安定、企業内雇用の安定という三つのメリットがあろう。これらの利益はまとめてR2で表記される。レントシーキングは直接に政府部門に利益をもたらす。そこに汚職や賄賂など各種の腐敗も含まれる。

②経済収益:国有企業の政府への上納分は「利改税」制度の実施によって、税金だけになっている。そのため、国有企業の利潤が殆ど企業内に留保され、各レベルの政府は所有者の利益請求権をほぼ放棄したと言っても良い。地方政府の国有企業からの徴収できる税金は、Tsに表記される。一方国有以外の民間企業からの税収はTpとする。

③費用:地方政府は国有企業のさまざまな面を管理・コントロールするための費用C1があり、また国有企業を救済したり、各種の補填をしたりするときの費用C2もある。

(2) 国有企業を民営化させた場合の地方政府の便益と費用:

①政治的収益:民営化によって、国有企業時代のコントロール収益が大部分失われてしまう。しかし民営化を実施する場合、政府部門が政治的期待収益を望む。ただしその政治的収益にはかなりの不確実性がある。中央が民営化政策を否定する場合、政治的期待収益はマイナスである。分かり易く言えば民営化の急先鋒は政治的に失脚しかねない。しかし中央が民営化に対して黙認、さらに肯定・提唱することになると、民営化の成功によって地方政府首脳の政治的資本が上がり、昇進等の利益が見込まれる。こ

の収益をBと呼ぶ。

②経済収益:民営化後国有企業がなくなるため、地方政府の税収は民間企業から取るだけになる。この税収をTと表記する。

③費用:国有企業を民営化するため、改革にかかる取引費用や財政支出で国有企業の従業員を補償するなど、民営化にさまざまな費用がかかる。ただしこれは民営化するときの一時的支出である。ここでCと表記する。

3. 民営化のインセンティブ分析

(1) 第一段階:民営化がなかった段階

1990年代の前半まで、市場経済の諸制度がまだ未整備であり、市場メカニズムもそれほど機能していなかったため、政府の国有企業に対するコントロールがまだ強く、コントロールの収益も大きかった。つまりR1、R2、bはいずれも比較的大きく、C1も小さかった。一方、国有企業の経営環境は年々厳しくなるが、問題企業に対して、政府の圧力で銀行が政策融資を提供したり、優良な国有企業が救済したりすることで、地方政府からの直接的な財政補填が少なく済んだ。ゆえにC2も小さかった。結局、

$$R1+R2+b+Ts > C1+C2$$

が成り立つ。つまり、地方政府は国有企業を存続しても一定の利益を確保でき、民営化するインセンティブがそもそもなかった。もちろん、国家所有の性質を維持して、規範的企業制度を作れば、国有企業の効率を高めることができるのではないかという当時の思いこみもあった。

(2) 第二段階:漸進的民営化への段階

1990年代の半ばから、銀行の政策融資が厳しく押さえられた一方、外資系等他の所有制

企業の急速な発展により市場競争が激しくなり、国有企業の収益が急速に悪化した。利潤の減少、さらに1994年から地方政府の国有企業から徴収できる税金が所得税位になったため、Tsが急低下した。と同時に、経営環境の複雑化や国有企業独立性の上昇により、地方政府の国有企業をコントロールする費用C1も増大した。同じ時期から、経営難の国有企業を救済するための費用を銀行にも優良企業にも肩代わりすることが難しくなったため、地方政府の国有企業に対する財政補填C2が急増した。結局、

$$R1+R2+b+Ts \leq C1+C2$$

ということになり、国有企業を存続させることが却って地方政府の負担になった。その時点から、地方政府は民営化のインセンティブを持ち始めたと考えられる。

事実上、1996年中央の国有企業の「抓大放小」の方針が明確に打ち出されることに連れて、97-98年に、各地方政府は、大部分の国有及び集団所有の零細工業・商業企業を株式合作制やリースなどの形で実質的な民営化を行った。しかし一定規模以上の国有企業は、やはり国有の性質が維持された。その理由は、党と中央政府がまた公有制の主導的地位や国有の数量を強調し、国有企業を維持する方針を取っていたので、民営化すれば、地方政府の期待政治収益Bがマイナスになる恐れが高かった。また、株式制等近代的企業制度の導入で国有企業が立ち直るという期待もあり、地方でも依然として国有企業に対する期待収益があった。さらに、民営企業は法律上、制度上及び政策上さまざまな制約や差別が依然として強いられていたので、大企業を民営化しても収益が確保できるかどうか、つまり地方政府がより高い税収Tを得られるかどうかは、やはり不明瞭であった。もう一つ、民営

資本や外資は沿海一部に集中していたので、多くの地方では、これらの資本の誘致コストも高かった。その意味では、民営化の直接的なコストCも高かった。合計して下記のような式が成り立つ。(きわめて乱暴な書き方であるが、紙幅の関係で、Σ中にある各項目の下添え記号t(年数)が省略される。以下同。)

$$\sum_{t=1}^4 (T+B) - C < \sum_{t=1}^4 (R1+R2+b+Ts+Tp) - \sum_{t=1}^4 (C1+C2)$$

つまり、民営化してから数年以内(政府の任期からみれば $t \leq 4$ が妥当。)に得られる期待利益は民営化しない時得られる期待利益より小さい。政府も、そのとき大規模な民営化をしないであろう。

1999年9月党の15回4中全会で、国有企業の進出分野と撤退分野に関する戦略的調整方針が出された。これにより、民営化の期待政治収益Bが大分改善された。それ以来地県レベルの地方政府は、工業国有企業の民営化に着手し始めた。しかし、その時期の民営化の対象は殆ど経営難の企業であり、優良企業や大・中型企業の民営化がやはりそれほど実施されなかった。特に省轄企業の民営化が殆どなかった。その理由の一つは、国有企業が民営化という形で退出するかどうか依然として中央の態度が明瞭ではなかった。もう一つは、国有資産管理に関しては、管理だけは各レベルの政府に任せるが、所有権が国家(中央政府)にあるという厳しい制約があり、各地方政府とりわけ省政府は、独自の判断で国有企業を大規模に処置する政治的リスクが大きかったのである。そのほか、1997年頃と同じ、民間企業に対する差別的政策の是正は依然なく、民営化による経済収益Tと民営化の費用Cに合わないという理由も考えられる。従って、

$$\sum_{t=1}^4 (T+B) - C < \sum_{t=1}^4 (R1+R2+b+Ts+Tp) - \sum_{t=1}^4 (C1+C2)$$

は依然成立する。但しこの時期では民営化による政府の総収益は97年頃より確実に増大し、国有を維持する総収益は確実に減っていた。国有企業の民営化はすでに臨界点に近づいていたといえよう。

(3) 第三段階：民営化の全面的展開の段階

2002年に入ると、国有企業の内部改革は限界に達している。多くの地方政府にとっては、国有企業の様々な問題による心理的、財政的重荷はもはや耐えられない状態に来ている。つまり、

$$R1+R2+b+Ts \ll C1+C2$$

になっている。一方、民営企業家の党大会と全人代会議など最高の政治舞台への進出と、「いささかも揺るぐことなく非公有制経済の発展を奨励・サポートし、良い発展に導かなければならない。・・・公有制と非公有制を対立させてはならない。各自の優位があり、互いに促進しあい、ともに発展することはまったく可能である」という党の16回大会の政治報告が示したように、民営企業に対する中央の政策が大幅に転換された。また党大会報告は、国有資産管理の方式を改め、中央政府と地方政府がそれぞれ国を代表して出資者としての職責を果たし、所有者としての權益を享有することを明記した。そのうえ、近い将来に憲法の改正や「物権法」の制定で私有財産を保護する法律も整備される見通しである。これらのことにより、民営化の政治的期待収益Bが大幅に増加したと同時に民営化のコストが軽減された。それに加えて、沿海地方の浙江省等の民営企業の勃興により大きな経済成果を上げたモデル効果も、各省市に大きな

期待収益Tを与えた。そして地方政府は今民営化しないと国有企業に投入する費用(C1+C2)が年々高くなる一方で、将来の民営化のコストがさらに高まるということをはっきりわかって、現時点で民営化をすれば、一回だけの民営化費用Cがもっとも小さいと判断した。総じて、国有を維持して内部で改革するより民営化したほうが期待利益は遙かに大きい。つまり、

$$\sum_{t=1}^4 (T+B) - C > \sum_{t=1}^4 (R1+R2+b+Ts+Tp) - \sum_{t=1}^4 (C1+C2)$$

が確信されるので、地方政府は大規模の民営化に踏み込んだのである。

全国の民営化が展開されている状況では、国有資産の取引市場は明らかに買手市場になっている。いかに先だって国有資産の買い手を見つけ、早く売却するかがポイントになる。また、近いうちに、破産法が改正され、国有資産管理制度も整備される見通しである。さらに報道によれば、間もなく中央は国有資産の一部分を保険基金に譲渡するという政策を取るそうである。今は旧破産法の隙間を利用し、急いで国有企業を破産させ銀行からの債務を逃れることができる。また国有資産管理制度が整備される前に地方政府が思う通りに国有資産を自由に処置でき、より安い価格で早く買い手を見つけ、民営化の実行コストCを低く抑えられる。これらのことも、地方政府が一斉に民営化に走り出した理由であると言えよう。

4. おわりに

小稿は、極簡単な理論分析のフレームワークを作り、国有企業の改革がどのようにして民営化に辿り着いたかを、地方政府のインセンティブの変化に着目して考察した。とくに現在の民営化ブームの形成理由についてそれ

なりの解釈を与えた。

紙幅に限りがあり、この民営化ブームの問題点について分析する余裕はなく、別紙に譲りたい。指摘しておきたいのは、民営化の際に債権逃れによる銀行の回収不能債権の増加は、危機四伏の金融システムに更に不安定な要素をもたらしている。また国有企業の従業員の処置や補償にも多くの問題があり、所得格差の拡大や社会の対立と不安定等の問題を深刻化させる。とくに国有資産流失の問題はいうまでもなく広範囲に存在する。

地方政府は、国有資産の流失に関して一つのジレンマを抱えている。国有資産を高値を付けて売却すれば、より多くの資金を得て、場合によって企業内の従業員の処置費用以外に、他企業の民営化資金の一部も捻出できるかもしれない。しかし売る一方で、国有資産に高値を付けるのが大変難しく、大体の場合に国有資産はその何分の一の価格で売らざるを得ない。しかしながら、究極するところ国有資産が流失しても地方政府はそれほど惜しくはない。なぜなら、所詮国有資産が地方首脳や官僚の個人の財産ではないからである。地方政府は、国有資産を民営や外資企業に早く放出すれば、これらの資産がより効率的に利用

され、良い業績をもたらし、早い時期に税収増加の形で地方政府に利益を還元できると大いに期待している。また、一部の官僚にとっては、不透明な操作や不正売却を行い、故意に国有資産を激安価格で処置することは、個人の私利やレント追求の最後の好機でもある。このように、地方政府はむしろ国有資産の流失を促すインセンティブを持つと言えよう。私も調査の時、国有資産監督管理局のある官僚の言葉に深い印象を受けた。彼は「国有資産の大出血がなければ、民営企業の大発展もあり得ない」と言い切ったのである。言ってみれば、国有資産は結局国家の所有であるが故に流失してしまう。これは国有企業と国有資産の宿命ではないであろうか。

注：小稿作成のきっかけは、文部科学省科学研究費基盤研究 (B) (2)「中国の国有企業改革に関する調査研究」(研究代表者：座間紘一、課題番号 13572020)による現地調査である。紙幅の制限で、ここで調査の内容には全く触れていない。なお、小稿の参考・引用文献も省略された。調査報告や参考文献にご関心のある方は、ren@obirin.ac.jp までご連絡下さい。