

国有企業業績「大躍進」の理由

任 雲

1990年代以降、中国政府は国有企業の改革に多大な努力を払ったにもかかわらず、国有企業のパフォーマンスはよくなかった。赤字企業数と赤字額が急増し、黒字企業の利潤額も大幅に減少した。1996、97年に国有セクター全体の利潤総額はついに赤字になり、当時、中国政府にとって大きな衝撃となった。

ところが2000年前後から、国有セクターの収益が劇的に改善され、利潤総額が98年の213億元から07年の1.74兆円に達した(附表)。とりわけ、国務院国有資産監督管理委員会(「国資委」)の直轄企業、所謂中央企業の業績は際立って好調で、07年の利潤総額が1兆元強で02年の4倍を超え、総資産も14.92兆円で2倍以上増えた。また、中央企業が念願の世界500社ランクイン企業数も08年19社となり、03年より13社増えた。このように、国有企業は業績の「大躍進」を成し遂げたといえよう。

国有企業の「大躍進」には、近年の中国の10%を超える経済成長、とくに重化学工業化と情報化の加速という大きな背景がある。しかしこれだけの利益を計上していることは、国有企業の制度転換と国の経済・産業政策上の支援抜きには到底考えられない。本稿は、国有セクターの90年代の「没落」状況から短期間に「大躍進」を実

現した様々な制度上・政策上の原因を探り、国有企業改革の成果と問題点を明らかにし、中国経済の特質と課題を考える。

1. 国有企業の体質改善と管理制度の転換

周知のように、中国政府はすでに92年に国有企業の改革目標を株式会社化、所謂「現代企業」制度の確立と明確した。そして95年に規模別での「抓大放小」政策、さらに97年産業別での「有進有退」の改革戦略を打ち出した。しかし国有企業に対する本格的改革は、98年の「三年脱困」からスタートしたといえる。

「三年脱困」改革の背景は、90年代中期以来の国有企業業績が急速的に悪化したことである。国有企業が膨大な債務、大量な余剰人員、立ち遅れた技術と設備、重い社会負担に耐えきれず、市場競争の中に民营企业や外資企業に次々に負けてしまったのである。政府は、国有企業の政策負担など歴史的な負の遺産の軽減を含め、大規模なりストラが必要不可欠だと認識し、そしてWTOの加盟も控え、短期間で国有セクターを立て直さなければならないという危機感が一層募り、「三年脱困」大改革を断行した。その改革目標とは、大中型国有企業の赤字企業を正常水準に戻し、余剰人

員を分離し、再就職させ、長期的な赤字企業を淘汰する。その上国有企業全体の経営業績を好転させる。大多数の中核企業のために初歩的な現代企業制度を打ち立て、経営メカニズムを基本的に転換させる。ひとまとまりの競争力を持った大型企業と企業集団を育成する、というものである。

「三年脱困」目標を達成するため、政府は財政、金融を大動員して、大規模なリストラを行った。資源の枯渇した国有鉱山の閉鎖や経営危機に陥った国有企業の破産、または赤字企業の規模の縮小と民営化などが行われ、国有部門が多くの不採算事業から撤退した。それに伴い、97年以降02年まで累計で約2800万人が国有企業から解雇された。他方、金融支援において、98年に、政府は四大国有銀行に2700億元の準備金を注入し、さらにその後四つの金融資産処理会社を設立して、銀行から国有企業の不良資産約14000億元を代わりに処理した。そのほか、政府は99年から国有大企業計587社の銀行債権3400億元を株式に転換し、国有大企業の負債をかなり軽減した。

こういう国有企業のリストラと負担軽減策が講じられると同時に、国有部門の整理・再編も急激に展開された。特に電力、石油、電信、航空など代表的な国有経済部門において産業再編と企業の整理合併が行われ、寡占的産業構造が形成された。また、数多い国有大企業はその後株式会社に改組・上場し、株式の分散、株主の多元化を通じて、ガバナンス制度の構築や経営透明度の向上が一定の進展

を果たした。他方、市・県レベルの地方中小国有企業は、90年代の後半から04年にかけて殆ど「改制」され、民営企業となった。

03年頃に、国有大企業の改革と再編が一段落した後、政府は国資委を設置し、従来の複数の政府部門(財政部、経済貿易委員会、企業工作委、労働部など)による国有企業の分散管理システムを変えて、中央企業の一元化管理に踏み切った。

国資委の設立によって、政府の公共管理職能と資産管理職能が分離され、管理の理念も従来の国有企業の運営を管理することから株主としての資産管理、資本運営へと変更した。また、国有企業の「分級管理」原則に従い、各省も国資局を設立し、国資局 国有資産運営会社 企業の三層システムで国有企業の管理に当たった。なお、09年3月末現在、国資委管轄の中央企業は138社(03年当初は196社)で、06年に省国資委の管轄企業数は1034社である。

03年以来、国資委は中央企業の業績考課制度と経営者経営目標考課・報酬連動制度を導入したほか、一部の経営陣ポストを公開募集した。また19社の企業集団本社の取締役会の設置及び外部取締役員の導入を主導するなど、より積極的に出資者の役割を果たしている。と同時に、中央企業の株式会社への改組を指導・推進した。07年末に中央及び傘下の上場企業数は国内で228社、香港で68社となった。そのほか、国資委は「企業国有資産法」をはじめ、国有企業改革と資産管理・運営のルール作り

取り込んでいる。

こうして、「三年脱困」改革後、国有企業の社会的・政策の負担が大幅に軽減され、と同時に株式化改革と上場を通じて、国有企業の経営メカニズムは以前より効率的になった。さらに行政体制改革と国資委の設立により、所有権・経営権の各自の権利と役割が発揮できるような条件が一応揃い、国有企業のコーポレート・ガバナンスにも一定の改善が見られた。これらの企業経営条件の改善や制度転換などにより、国有企業の生産力が解放され、企業の営利的動機がかなり強化されるようになり、好業績を作り上げるための基本的な前提条件ができたといえよう。

2. 政府の国有企業優遇策

国有企業の好業績をもたらしたもう一つ重要な原因は、とりもなおさず政府の一貫した制度的・政策的援助である。

周知のように、中国政府が国有大企業を社会主義性質の維持だけでなく、経済開発と産業政策を実現するためにも必要不可欠な装置として、常に国有企業を優遇してきた。「三年脱困」改革後、国有経済の「有進有退」戦略に従い、中央企業がエネルギー資源産業、自然的独占や特許産業、そして重化学基幹産業など、専ら収益性のよい産業に集中されるようになった。08年の統計では、中央企業が石油、電力、国防、通信、運輸、鋳業、冶金、機械産業に82.8%の資産を集中して、全ての原油ガス、電信と送電サービス、そして発電の55%、空運の

82%、水運の89%、高付加価値鉄鋼の60%、水力発電設備の70%、火力発電設備の75%、自動車の48%を生産・供給している。また、上記の各産業の企業利潤は中央企業全体の80%を占めている。

中央政府は、これらの中央企業に対して、以下のような政策的、経済的支援を行っている。

政策上の支援

中央企業の主な利潤源は、エネルギー資源産業、自然的独占や特許産業である。07年には石油、電力、電信数社の利潤だけでも中央企業全体の利潤総額の61.3%を占めている。石油・ガス・石炭などの自然資源採掘産業では、資源税が極めて低い。例えば石油の1トンあたりの従量税が15-30元前後で、国際的通用されている10-50%の従価税より金額的にかなり低い。これだけでも石油会社に高額な利潤をもたらすのである。次に、石油採掘、電網、電信事業に関して民営及び外資の参入が禁止されており、これらの領域において中央企業は独占的地位を利用して十分に超過利益を獲得できる。勿論、中央企業がその独占的地位を利用し、すでに参入した民営企業を駆逐するケースも多発している。

石油産業のケースを取り上げてみると、98年に採掘・精練・販売を垂直統合した中央二大石油企業が発足後、政府は99年に38号通達で精練油の卸売り業務をすべて両社に与え、規模を満たさない精練所の生産を禁止した。両石油会社が国家利益保護を建前にして、川上の民営石油採掘会

社を追い出し、垂直統合の地位を利用して川下の民営ガソリン販売企業を妨害したため、かつて製品油販売の9割強を占めていた民営企業のシェアが急落し、08年の初めに4割以下となった。民営石油卸売り会社数も663社から200社まで減少し、民営ガソリンスタンド45064社中、1/3が閉鎖され、さらに1万社以上が赤字状態になった。納税額も1000億元以上から200億元まで激減した。民営石油連盟は数回にわたって国務院に陳情したが、問題解決の兆しは見えてこない。アルミ精錬や発電産業においても、中央企業の参入規制や免許制など競争妨害問題が報道されている。

国有経済の有利な地位は、産業政策によってさらに強固になっている。例えば最新の鉄鋼産業に関する産業政策細目において、宝山、鞍山及び武漢三大中央鉄鋼企業を中心にM&Aを展開し、集中度を高める具体策が盛り込まれている。本年3月に宝山は寧波鉄鋼を買収し、56%の民営株を全額退出させた。他方、地方政府を盾に建設された多くの民営鉄鋼企業は、マクロ引き締め政策が実行される時、様々な口実で圧縮・廃止の対象となってしまう。

経済的支援

94年税制改革以来、国有企業は稼いだ利潤を政府に上納する必要がなくなったため、その分を内部留保として使うことができた。07年に国資委はようやく財政部と共同で「国有資本経営予算」制度を実施し、06年の利潤に準じて中央企業から配当を徴収し始めた。しかし規定した配当率は、1)

石油・石化、電信、石炭、電力、タバコ業種(独占的産業)は10%、2) その他の参入自由な競争分野は5%、3) 研究機関や国防産業などの特殊業種は3年間免除となっている。08年二大石油上場会社の広報で公表された一般株主への配当率は3、4割であるものの、国家への配当率は10%で明らかに極めて低い。

その配当金を中央企業の調整・改組などのために使うと国資委は明言している。実際に、07、08年度国資委の徴収した配当約500億元の中の約半分(226.7億元)は3月初旬まで経営難に陥った7つの会社に資本金として注入された。また、08年度の予算支出総額547.8億元の中に、中央企業の資本注入270億元(49%)、2008年自然災害による中央企業被害援助金196.3億元(36%)、中央企業の産業構造調整や再編などの予算支出は81.5億元(15%)であった。このように、配当金が政府・国民に還元されることは期待できないのである。さらに、石油会社は高い利潤を得ていたにも関わらず、過去の二年間に200億元と660億元の政策補償金を得た。そのほか、中央企業を含む国有大企業は、依然として国有金融機関から有利な条件で融資を受けている。こうして、中央企業のソフトな予算制約の問題は解決されたと到底言えない。

これだけの経済援助により、中央企業の盲目的拡張がかなり助長されているとの研究結果が最近多数に出ている。また、金融危機中に中央企業による海外金融商品への投資失敗の例も多く、国資委は禁令を出したばかり

である。さらに、国有独占企業の高賃金と隠れた贅沢な福利厚生も常に批判の対象とされている。

3. 国有経済の大躍進から見る中国経済の課題

このようにして、国有経済、特に中央企業業績「大躍進」の実現は、国有企業の体質改善や制度転換の要因と、国家の政策的・経済的援助という外部要因によるものだと考えられる。本来、国有企業が改革を通して負の遺産がほぼ清算され、その体質がかなり改善し、民間企業などとの競争にハンディキャップが解消されたので、国有企業に対する保護や支援をやめ、市場経済に国有企業を競争させるべきであるが、中国では、政府の対国有企業の保護はむしろ実質的に強化されてしまった。これでまさに鬼に金棒の如く、中央企業が業績の大躍進を実現できない理由は一つもないと思われる。

筆者は、改革と制度転換による国有企業の体質改善に対して評価するものの、国家による政策的経済的支援が百害あり一利なしだと思う。なぜなら、国有企業に対する過保護は、資源の合理的配置と社会的公平を損なっているからである。例えば、行政的独占地位にある国有企業は川下の民間企業に不利益をもたらし、広く消費者余剰を減少させる。一方国有大企業の高賃金や高福祉も、所得分配の公正さを侵害している。さらに、国有企業の保護で、一部の国有支配産業において民間企業はさまざまな規制で制約され、「国進民退」の現象が生じている。

これでは中国経済の活力と民間資本の効率的資源配置が損なわれ、中国経済の長期的発展にとって弊害が大きい。

もう一つの弊害は、中央企業が too big to fail だけではなく、too big to hold になりかねないことである。政府が強くなる大企業に「捕獲」され、意思決定が歪められる恐れが一層高くなっていると思われる。実際に、近年策定された多くの産業政策や規制は、露骨に国有大企業の利益を優先している。14年間の歳月を経てようやく最近に通過された『独占禁止法』も、各利益集団の駆け引きで、「行政的独占」条文が大幅に直され、「国民経済の命脈と国家安全に関わる国有経済が絶対的支配地位を保つ産業において、合法的経営活動が保護される」という文言が盛り込まれてしまった。

これらの問題を考えると、国有特に中央企業が保護と支援で実現した業績の大躍進はむしろ問題であると思われる。この「奇跡的」業績に満足して、国有企業の更なる改革を停滞させたら、なおさら憂慮すべき問題である。

改革開放三十年を経て、中国の市場経済体制が初歩的に形成され、国有・民間・外資系の三分天下の局面もすでに確立されている。如何に公平・公正な市場競争メカニズムを構築するのは、これからの中国の市場経済の行方を左右する重要な課題となっている。国有企業を優遇する産業政策や行政的独占をやめて、競争政策をいち早く整備・実施することは賢明な政策選択になるであろう。