

国有企業改革の推進に関する重点分野¹

陳 小洪^{*}

要 約

1. 中国の国有企業改革は、国有経済の戦略的再編や国有資産の管理体制の改革により、大きな成果をあげてきた。しかし、依然として数多くの問題を抱えており、2011年から2015年までの第12次5ヵ年計画期間において、国の所有政策を明確にする必要がある。
2. 具体的には、国民経済において国有企業が果たすべき目標と参入する分野、資源税・配当金・独占価格といった面での国有企業に対する管理監督、国有企業と非国有企業との競争における公平性の確保に関する政策について、更に明確にする必要がある。
3. 国は国有企業による、既に民間企業が国際競争力を持つ分野からの撤退、そして戦略的新興産業への進出を促すべきである。また、国有企業に対する国の持分比率を下げ一方で、優先株・黄金株の活用も検討すべきである。利害関係を適切に処理しながら、国の出資を必要としない小企業の株式売却や、グループ企業の全体上場も促さなければならない。
4. 国有資産の管理監督体制の整備も引続き課題であり、政策の制定、執行、監督という三つの機能が別々の機関によって担われるようにすべきである。国有資産監督管理委員会（国資委）は国有企業への出資者としての立場と公共的な立場を合わせ持つべきではなく、純粋な出資者としての権限強化と、情報開示や監督強化が必要である。
5. 国有企業の管理の観点では、効率的に管理するための企業分類が必要である。そして当該分類に合わせた法律の手当や国資委の管理方針の策定が必要である。
6. 更に、国有企業は、企業制度の改革、株式保有の分散化とグループの全体上場、コーポレート・ガバナンスの確立、経営の透明性向上を図らなくてはならない。そして国有企業の持続的な発展のためには、国際競争力の強化が必要である。
7. また、独占産業の改革も進める必要がある。独占産業を体制改革の進捗に基づき分類し、目的の明確化や管理監督体制の見直し、及びコーポレート・ガバナンスの整備を行うことで、独占産業でも引き続き国有企業改革を推進していかなくてはならない。

¹ 本稿は、「国務院発展研究センター—野村財団共同研究会議：中国国有企業の再編とグローバル化」（2011年5月28日）の関連論文「国有企業改革の重点領域」を邦訳したものである。なお、翻訳にあたり原論文の主張を損なわない範囲で、一部を割愛したり抄訳としている場合がある。

^{*} 陳 小洪 国務院発展研究センター企業研究所 前所長

I. 「第12次5ヵ年計画」期間における国有企業改革の主要な施策

中国の国有企業改革はこれまでに大きな成果をあげてきた。戦略的な調整により、国民経済の行く末に関わる重要産業、及び鍵となる分野への国有経済の集中度を徐々に高めることで、国有経済と非国有経済が共に発展する構造を作り上げた。「政府と企業の分離」、「政治と国有資産の分離」が基本的にも実現し、国有資産の管理体制が概ね構築され、国有資産の出資者としての国の役割を果たす仕組みもほぼ出来上がった。市場における主力プレーヤーである国有企業の多くは、株主が分散され、ガバナンスの構造が明確になった企業に変身した。比較的強い競争力を持つ企業も増え、一部はフォーチュン・グローバル500の仲間入りを果たした。国有経済の全体的な実力も絶えず高まっており、国民経済において主導的役割を果たしている。

しかし、国有企業改革は未解決の重要な問題を依然として数多く抱えている。「第12次5ヵ年計画（2011～2015年）」期間中も、国有企業改革を継続し、以下に挙げるような重要な施策を推進しなければならない。第一に、国家の所有権に関する政策を明確にし、今まで以上に国有企業が主導的役割を十分に果たすよう、国有資本の戦略的調整を推進する。第二に、国有資本の経営管理体制を整備し、「政治と国有資産の分離」という原則に従って、政策を制定・執行・監督する機能を整理して明確にし、国有資本の基本的な分類管理体系を構築する。第三に、企業ガバナンスの改善、及び企業の国際競争力と経営水準の向上といった面で、大きな進展を実現する。第四に、独占産業の改革を加速し、独占産業における国有企業改革をさらに進める。

II. 国家の所有権に関する政策の明確化

国家の所有権に関する政策とは、①国が投資して設立した企業、もしくは国が出資する企業の目標と分野に関する基本政策、及び②国有企業と社会、国有企業とその他の企業の間を処理するための基本政策を指す。国家の所有権に関する政策は、国家による出資に関する公共政策でもある。中国以外では、国家の所有権に関する政策は、具体的な企業に関する政策を意味しており、主に国が投資・設立した国有企業についての目標と役割に関する政策を指すが、中国ではこのほかに国有資本に関する重要な政策も含まれる。

国家の所有権に関する政策の基本方針は、中国共産党第十五次全国代表大会（第十五回党大会）、第十五期中央委員会第四回全体会議（第十五期四中全会）、中国共産党第十六次全国代表大会（第十六回党大会）、第十六期中央委員会第三回全体会議（第十六期三中全会）の決定と中華人民共和国憲法において、すでに事実上明確にされている。にもかかわらず、なぜこの問題をまた議論しなければならないのだろうか。その理由は、第一にこの問題の解決が重要な政治的意義と経済的意義を持っているためである。第二の理由は、さらにこの問題は依然として多くの課題を抱えており、国有企業の健全な発展と「公有制経済を確固たるものとし発展させる一方で、非公有制経済の発展も奨励、支援、誘導する」という方針の達成を妨げているためである。中でも以下のような大きな問題が残っている。

国有企業の役割・地位については、依然として見解の相違が見られる。また、国有企業の独占となっている業種が多く、参入している範囲が広すぎる問題がある一方で、リスクの高い戦略的新興産業への国有企業の参入が少ないという問題もある。さらに国有企業と非国有企業の関係を

どうするかという問題に関しても見解の相違が見られる。

上記の問題については、国家の所有権に関する政策が明確さに欠けることが大きな原因の一つとして挙げられる。

国家の所有権に関する政策は、国有資本に係る国の重要な公共政策であり、国の立法機関によって明確にされるべき、もしくは立法機関が基本方針を決定し、その基本方針に基づいて国務院が具体化するべきである。「第12次5ヵ年計画」期間に、国は国家の所有権に関する政策を明確にしなければならない。明確にすべき内容は以下のとおりである。

1. 国有企業の目標と分野の明確化

国家の所有権に関する政策では、まず国民経済の大局に立って国有企業または国家による出資の基本的な機能と目標を、次に国による個別の出資に対する具体的な国家政策の目標をそれぞれ明確にしなければならない。基本的な機能と目標を明確にすることは、具体的な目標を明確にするための前提である。また、具体的な目標を明確にすることで基本的な機能と目標の実施と実行可能性を初めて確保できる。

国有経済の基本的なあり方は、国有企業と国家による出資である。憲法では国民経済における国有経済の主導的役割がすでに明確にされている。国家の所有権に関する政策では、まず国有経済の主導的役割とは何かを明らかにしなければならない。第十五期四中全会では、「国有経済は、国民経済の行く末に関わる重要産業、及び鍵となる分野において支配的な地位を占め、社会経済の全体的な発展を支え、誘導・牽引し、国のマクロ調整目標の実現に向け、重要な役割を果たす」ことが明確に指摘された。これによって、国有経済の主導的役割とは国民経済全体の発展を推進することであり、国有経済は重要産業と鍵となる分野において支配的な地位を占めなければならないことがはっきりと示された。しかし、このような産業・分野は限定的であり、刻々と変化する可能性もある。また国有経済には、民間資本が参入できない、または参入する力がない、あるいは参入したがらない重要な分野に参入する役割がある。このような分野に国有経済が投資・経営を行うことで「支援の役割」、「誘導の役割」を果たし、国民経済と社会の発展を推進することになる。国有経済が国民経済の中で影響力を発揮するという事は、国有経済自身が発展するという事であり、また、国民経済の発展を推進するという事でもある。これには、株式会社制度によるレバレッジ効果を十分に発揮し、限りある国有資本を利用することで、社会的投資の効果をさらに高め、国民経済の発展を推進することも含まれる。

国有企業と国家の出資は、本質的には国が経済を発展させるための手段・方法である。市場が資源配分において基礎的役割を果たすという社会主義市場経済体制の理論に基づくと、国家による出資の主な分野は、市場の失敗が発生した分野ということになる。市場の失敗が発生した分野とは、市場が効率的に資源を配分できない分野を指す。市場の失敗と言っても、これらの分野の価値が低いというわけではなく、むしろ非常に重要かつ中心的な分野であることが多い。中国での市場の失敗には、以下の3種類がある。第一類は、自然独占、公共財、外部性の存在などの経済的な原因及び、安全・公平など社会的な原因による市場の失敗で、市場先進国でも存在するケースである。第二類は、発展途上国の「後発性の不利益」による市場の失敗である。例としては、資本、技術、市場の障壁が高い一部の戦略的新興産業を挙げることができる。これらは企業自身の力だけでは発展させることが難しい分野である。第三類は、市場経済への移行国において市場が不完全なために起こる市場の失敗である。このような市場の失敗が起こるのは、財産制

度・規制及び公共政策が整備されていない、または社会的資源の配分が適切でない分野である。経済の発展と調和の取れた社会を保証するためには、これらの分野では比較的長期間にわたって国有資本がその役割を果たすべきと思われる。

中国政府はすでに、国有企業がその役割を果たす分野に関する基本方針を決定している。第十五期四中全会の決定によれば、国有経済が役割を果たす産業と分野は「国家の安全に関わる産業、自然独占の産業、重要な公共財とサービスを提供する産業、及び基幹産業とハイテク産業の中の重要基幹企業」となっている。これらの分野は、市場の失敗の種類別に大きく以下の3種類に分けられる。一つ目は、国家の安全に関わる産業、自然独占の産業、重要な公共財とサービスを提供する産業で、上述の第一類と第三類の市場の失敗が当てはまる。中国の状況から見ると、これらの分野では国有企業が長期にわたって主導的な地位を占めると見られる。企業の形態は、国が出資する上場企業、公営企業、またはその他の企業（一般企業）となる。二つ目は戦略的新興産業で、主に上述の第二類の市場の失敗が当てはまる。国有企業と国有資本は産業の発展段階、企業の国際競争力、国家の戦略などの要素に基づきこの分野に参入し、産業の発展を推進していく。企業の形態は一般企業のほか、一部の産業では、当面は政策に関連した国有企業の形を取り、国有資本が適切な時に参入し、また撤退することも可能である。三つ目は、鉄鋼、エネルギー、設備など市場競争のある重要な基礎産業分野である。これらの産業では、一部の分野で上述の第二類、第三類のような市場の失敗が存在する。企業の基本形態は、上場、非上場を含む株式会社である。国有企業と国有資本は、国の財政状況、産業の発展、産業政策に基づき、企業が成熟した後、投資の割合を徐々に絶対的かつ相対的に減らし、最終的に撤退することができるほか、株式保有の分散により企業の独立的な競争・発展を支援することも可能である。

以上の3つの分野において、国有企業と国有資本は、経済発展を推進する上で主導的な役割を果たしている。同時に、国有企業と国有資本は国民が財産を蓄積するための手段であり、重要な地位を占めるとともに大きな役割も担っている。中国が比較的発展し同時に制度が比較的整備された社会主義市場経済国家となるためには、まだ長い時間がかかる。この道のりの中で、国有経済は重要な役割を果たし、また多くの国有企業が、国が株式を保有しない混合所有制企業や上場企業に転換していこう。そして、国有資本は新たな条件の中でも、引き続きその役割を果たしていくと見られる。

「第12次5ヵ年計画」期間における、国家の所有権に関する政策を明確にすることをめぐる重要な施策は以下のとおりに整理できる。まずは、分野ごとに国の基本政策を明確にすることである。次に、すべての国有企業に対し、具体的な国家の所有権に関する政策に対する目標及び基本的な企業行動規範を明確にすることである。

2. 国有企業と社会の関係の調整

重要な資源を実質的に支配する国有企業は、主要企業の多くが上場していることからわかるとおり、すでに独立した利益主体であるため、国有企業と社会の関係を調整することは非常に重要である。国有企業が自分自身の利益を有していることは、国有企業を通じた経済発展を一定程度効率的に推進できる要因の一つともなっている。しかし、企業の目標と、国と社会の目標が一致するとは限らないため、同時に以下のような問題も発生している。まず一部の国有企業は重要な社会的役割を持っているにもかかわらず、これらの企業が自社の利益を追求することで、求められる社会的目標の実現に対して望ましくない影響をもたらす可能性があることである。また、

一部の国有企業はこれまでの経緯もあって利害関係が歪んでいる。

基本的には「第12次5ヵ年計画」期間中、以下に挙げるような大きな一步を踏み出す必要がある。

第一に、国家の資源を占有する国有企業は資源税を適切に納税すべきである。この原則は国有企業だけに適用されるわけではない。しかし、国有企業は比較的多くの自然資源を占有しており、資源開発や資源の加工といった産業でのシェアが比較的高い。そのため、国有企業に重点を置いて国の資源税の徴税体系を整備することは、国が持続可能な発展戦略を実現させるために解決しなければならない重要な政策課題となっている。

第二に、配当金上納制度を整備することである。2007年から中央企業による配当金の支払いが始まったが、利益に対する配当金の割合は低かった。中央企業の配当性向は、資源型企業が10%、一般競争企業は5%など、いくつかに分類されている。2008年には中央企業の利益は6,653億元に達したものの、配当金の支払い額は548億元で、利益に対する配当金の比率は8%強と低い水準にとどまった。国有企業が配当金を適切に支払うことは、国家による投資の基本的条件であると同時に、国有企業と国家・社会との関係ともかかわっている。「第12次5ヵ年計画」期間中、配当性向を高めるべく、国有企業に対して明確な方向を有した配当金政策を打ち出し、この政策に従って国有企業を管理する制度を整備しなければならない。

第三に、独占価格に対する監督・管理を強化するべきである。中国においては、独占産業の中にある独占企業は基本的に国有企業である。これらの企業は、経営に関するデータが不透明な上、価格の決定方式をどのように監督・管理するかについて問題がある。しかも、これらの企業は、株主の収益向上を理由に、商品やサービスの価格を引き上げる傾向にある。このため株主と産業による監督・管理を行うだけでなく、一般市民による監督を強化していくべきである。そのほか、合理的な管理会計制度を定めること、独占企業に対して業務ごとに経営状況を公表するよう求めること、コストに基づく価格決定から業績に基づく価格決定に転換させること、独占価格に対する監督・管理を強化すること、企業のコスト削減を奨励することも必要となる。

3. 国有企業とその他の株式会社の公平性の明確化

これまでの経緯もあって国有企業と政府の関係はかなり近く、程度は異なるものの国有企業に対しては、政府からの支援または保証が存在している。このようなメカニズムは、国有企業によるモラルハザードを発生させる温床となっており、国有企業の発展メカニズムの最適化や、国有企業と非国有企業の公平な競争を実現するためには望ましくない。

国家の所有権に関する政策では、国による株式保有または資本参加が必要である分野、それらが必要となる条件を詳らかにして、条件に該当しない場合は国有・非国有企業の待遇を平等にするという立場を明確に取らなければならない。これまで国の企業に対する支援政策は、国が出資すること、即ち国が株式を保有するかどうかを重視してきた。しかし、今後は国による出資を判断する際には、これまでよりも公共政策の観点からの必要性に基づいた判断を行い、国有経済が主体となった上で、さまざまな経済主体が共に発展することを目指すべきである。そして、金融機関は全ての企業に対して公平な対応をとるべきである。さらには既存の法規を整理し、各企業が共に発展するために望ましい法的環境を作り上げ、国有の独占企業や特殊な目的を持つ国有企業に対して、国が明確な政策を打ち出して独占の拡大を制限または禁止し、公平な形で各企業の発展を支持する必要がある。

Ⅲ. 国有企業の戦略的調整のさらなる推進

1. 国有企業が参入する分野の調整

国有経済の当面の問題の一つ目は、国有企業が参入している産業分野・構造の調整がまだ終わっていないという点である。二つ目は、国有企業が参入する新たな産業分野の調整という問題が発生しているという点である。即ち、発展の難しい戦略的新興産業（特に、技術集約型及び資本集約型のリスクの高い戦略的産業）に対して国有企業による投資が不足している一方で、利益水準の高さや良好な各種指標に釣られて必要がない産業に国有企業が参入することである。

第一に、国務院は「第12次5ヵ年計画」期間に、国有企業が参入する分野とその参入方式の調整をさらに進めていくべきである。その中で国及び関連部門は、国有資本の撤退に関する政策と方式を明確にしなければならない。国有資本が撤退する分野は国にとって要となる産業分野ではなく、民間企業がすでに国際競争力を持ち、市場がその役割を十分に果たしている分野である。ここで言う撤退とは国が増資を行わないことに加え、国有株の売却も意味する。また、撤退は「一挙」に行うのではなく、規範的かつ秩序ある形でなされなければならない。そのためにも国有株売却に関する適切な政策を制定する必要がある。この点に関してはさらなる研究の余地があるため、資本市場発展の方策と組み合わせた政策をとることが可能であるし、また、そうすべきである。

第二に、「第12次5ヵ年計画」期間には、戦略的新興産業を発展させるための国有資本の参入に関する政策を構築しなければならない。戦略的新興産業を発展させることは、中国がイノベーションの進んだ国家となり、産業構造を高度化させるために重要な措置である。後発性の不利益が存在することもあって、一部の戦略的新興産業では発展に必要な2種類の投資が不足している。一つ目は、産業の初期段階で必要になる資本金である。国有資本は国有のシード・キャピタルとなることを通じて民間資本の参入を促すことができる。二つ目は、産業の成長段階における投資である。このような状況を抱えている産業分野として、原子力発電、大型航空機、半導体、ITハイエンドデバイス、新素材などを挙げることができる。このような分野の数は少ないが、それぞれが戦略的意義を持っており、国有資本を多く投入するべきである。国は政策金融の手段と国有資本に関する予算を活用し、国家戦略と政策に基づいて国有企業が専門的で秩序ある投資を行うよう支援することができる。

なお、国有資本は戦略的調整を通じて、優位性に欠ける競争分野の大部分からすでに撤退した。しかし近年、一部の大型国有企業による本業以外の業種への進出や、独占的地位を利用した、市場原理が働いている業種への進出が見られた。このような現象は法律や政令を通じて禁止または制限しなければならない。このような禁止・制限は公共政策の整備、国有企業の行動規範の確立、コーポレート・ガバナンスの整備などと同時並行で進められなければならない。また、国有企業の本業以外への進出の制限はリスク防止のためだけではなく、公共政策の目標とも関係があることを明確にする必要がある。

2. 国有企業の株式保有構造の調整

現在、国有企業の多くはすでに株式保有の分散化を実現している。しかし、国の持株比率は依然として高く、株式の種類も単一である。国が適度に持株比率を下げ、株式保有の構造を調整す

ることは、企業構造の転換や国際化戦略を進める上で有利になるだけでなく、一般市民による投資機会や、政府の財政収入の増加にもつながる。

国は、国家の安全に関わる少数の産業を除いて、多くの国有企業では国有株の割合を一定程度まで減らすことができることを明確にすべきである。国有株の比率が絶対的または相対的に小さくなることは重要な意義と影響力を持ち、コーポレート・ガバナンスの変化、国民が保有する資産の構造調整、資本市場の発展、国家の財政収入など、多くの点で改善をもたらすだろう。そのため、これに対応すべく、広い範囲にわたって配慮がなされ、そして計画が立てられる必要がある。「第12次5ヵ年計画」期間では、国有株の調整・減少といった目標や、特定の企業に関する具体的な計画及び措置（優良国有企業の株が特定個人に支配されることを防ぐ措置など）を明確にし、公表すべきである。他に先駆けて一部の企業でこれらの措置を実施することもできる。

また、優先株、黄金株などを利用して国の直接的な持株比率を下げながら、必要な影響力と収益を保つ方法の研究も行われるべきである。政府にとって優先株は収益を保証しつつリスクを下げられるメリットがある一方、企業にとっては政府による企業への干渉を少なくすることができるメリットがある。国が黄金株を保有する場合、少数の株で重要な意思決定の権限を得ることができ、企業の改革と構造の転換を推進できる。

また、柔軟な持株戦略を策定することも必要である。関連部門は国が認可した株式政策（通常、国有株の最低ラインを明確にするもの）に基づき定期的に持株戦略を評価し、タイミングを見計らって持株比率を調整しなければならない。国有企業は戦略的新興産業の発展初期には積極的な参入を、産業が成熟した後は、持続的な株の保有だけでなく、状況に応じた調整・撤退も行えるようにすべきである。

3. 国有企業再編のさらなる推進

中国の国有企業は数が多いだけでなく、何層にも重なった組織構造をしており、行っている業務も幅広い。企業の競争力を高め、経営レベルの差を小さくするためには、国有企業の再編が必要である。国有企業の再編は国有企業内部の再編、国有企業間の再編、国有企業と非国有企業の再編を含む。国有企業の再編は国有資産の保有体制、コーポレート・ガバナンス、競争政策など多くの事柄と関連している。

国有企業の再編を進めるに当たって国は、国有企業再編の指導原則をより一層明確にしなければならない。また、単純に規模を拡大するのではなく、国有企業の競争力向上を後押ししなければならない。さらに、独占状態になることを防ぎ、市場での競争を促進しなければならない。可能な限り、市場を開放し、市場化を推し進める形での再編を行うものの、国家が出資者の立場から「社長」や「顧問」として国有企業の合併や再編に直接関わることは認められるべきである。単純な「競争による優れた企業の選択」という考え方は、一部の国有企業による盲目的な拡張を促す。合理的な目標を持つ再編であっても、再編に関連する利害関係は適切な形で処理しなければならない。

国の出資を必要としない比較的小さな国有企業に対しては、国有資本の売却による国有企業の構造調整と再編を認めるべきである。この際に重要なことは、公平な競争・十分な透明性・合理的な収益という原則に従うことである。急速に制度を変更し、「一挙」に売却することは絶対に避けなければならない。

国有企業のグループ全体での上場（全体上場）を促進し、国務院及び各地方の国有資産監督管

理委員会（国資委）などの国有資本管理機構が上場企業の株を直接保有することを認めることも必要になる。これは、分割上場により国有企業が「半身不随」状態に陥る問題や、取引に際しての弊害を解決するためだけでなく、企業が効果的な経営メカニズムを構築し、経営メカニズムを転換する際にも役立つ。

IV. 国有資産の管理体制の整備

「第12次5ヵ年規画」期間中には、国有資産の管理体制をさらに調整する必要がある。「政治と国有資産の分離」という原則に基づき、国家の所有権を制定・執行・監督する機能を整理・明確にした上で、国資委の位置づけと管理方法を調整しなければならない。

1. 政策の制定、執行、監督という3大機能の調整

国家の所有権の機能には、政策の制定、執行、監督という三つの機能が含まれる。この三つの機能は互いに協調することもあれば、同時に制約し合うこともあるため、それぞれ別々の機関によって行使されることが望ましい。

国有資産を対象とする国家の所有権に関する政策は一般的な商業資本に対する政策ではなく、重要な公共政策である。政策の執行に際しては「政治と国有資産の分離」が不可欠であるため、国家の所有権に関する政策を制定する機能は公共政策部門が担うべきである。国家の所有権に関する政策は国の立法機関が制定することができるだけでなく、立法機関が基本方針を確定した上で国務院が決定を行ってから国家の所有権に関する政策の制定部門が政策議案を提起することもできる。国家の所有権に関する政策の制定部門は国務院の関連部門でも国務院の各関連部門からなる委員会でも良いが、国有資本の出資機関であってはならない。国は所有権に関する政策を制定・公布し、国有資本管理機構の業務を指導することになる。これを透明性の向上と、政府・一般市民による監督・管理の強化に向けた手段としていく必要がある。

国家の所有権に関する政策を執行する機関は、国有資本管理機構あるいは国を代表する出資機関である。これらは専門的な国家出資機関として、国家の所有権に関する政策の目標に従って国有資本を運営し、政府による社会的な目標の実現と国有資本の価値増大を目指していくことになる。

国家の所有権に関する政策の執行とその効果に対する監督はさまざまな部門が担当することになる。国有資本の経営機関は株主という立場から、国有企業と国家が出資する企業に対して株主の権限と責任に基づく監督を行い、国の公共政策関連部門も国有企業に対して監督を実施するなど、その目標・役割と法的根拠はさまざまである。公共政策部門と全国人民代表大会は、国家が出資する機関による国有資本の経営状況と国有資本の予算実施に関する状況について監督を行っているが、国有企業の経営状況及び政府部門の国有資本管理機構と国有企業に対する監督についての情報は随時公開され、一般市民からの監督を受けなければならない。

2. 国資委の役割の位置づけと管理方法の明確化

国資委は現在、出資者としての立場だけでなく、国有企業に対しては、政府の一部門としての公共的な立場も持っている。このような状況が発生した背景には現在に至るまでの経緯があるも

の、性質が異なる二つの立場を合わせ持つべきではない。

外国の例を見ると、この問題を解決するためには以下に挙げる二種類の方法がある。第一は、国資委を複数の部門のメンバーから構成される国有資産管理のための政策部門へ転換させる方法で、ごく少数の特殊な国有企業を除き、国有企業の資本を、互いに独立した個別の機関または企業が出資者として所有するものである。もう1つは、国資委を純粋な出資機関とする方法である。新国有資産法及び現在の役割の位置付けから見ると、中国は後者の方法を選んだことがわかる。しかし、国有資本の公共政策に関する役割が不明確という問題は解決されていない。

純粋な出資機関の場合、株式を保有する株主の立場から関連の公共政策を実施・管理する機能しか持たず、国有企業と国有資本の公共政策（所有権に関する政策など）を制定する機能は持たない。株式を保有する企業に対する分類管理・評価の基本方策の策定に際しては、所有権に関する政策の管理部門と話し合いをする、または承認を得なければならない。つまり、株主の権限に沿った活動に従事するということである。国を代表する出資機関として、その持株企業との間の業務上の提携や人的交流に際しては、国家の所有権に関する方針に基づき、国と一般社会からの監督・管理を受ける必要がある。

現在の国資委は純粋な出資機関であり、持株機関である。しかし一般の企業などとは異なり、特殊な公共団体である。

そのため、国資委の出資者代表としての性質を明確にした後は、同委員会が担当する国有資産（または国有資本）の株式の管理に対しては十分な権限を与えるべきである。例えば董事（取締役）の任命、株式と資産の処理、戦略的意思決定の認可などにおいては、関連部門から必ず認可を受けなければならない「一事一報」制度を実施しないとといった形で権限を与える必要がある。ただし、事後報告、審査、情報公開、監督の強化は実施しなければならない。

V. 国有企業の分類に関する立法と国有株の分類管理の実施

1. 国有企業の分類とそれに基づく管理の必要性

国有企業の主要目標、財務状況、コーポレート・ガバナンスにはそれぞれ大きな違いがある。そのため効率的な管理を行うための分類、そしてそれに基づく管理の問題が存在する。国資委は一部の特殊企業に対して特殊な管理を実施することを明らかにしているが、体系立った分類や管理の制度はまだ構築されていない。国有企業管理に関する既存の方法は、業績や資産価値の保全・増大に重点を置いている。そのため、公共サービスを提供する企業に対して、公共サービス及び行動の規範化に向けた明確な要求が十分になされておらず、公共サービスと資本からの収益という二つの目標の関係にいたっては何の説明もされていない。

国有企業の分類とそれに基づく管理は、国有資産の多方面にわたる機能を存分に発揮するよう促す。異なる目標を持つ企業に対して、それぞれに相応しい発展目標や評価基準を設定することは、①国家の所有権に関する政策と企業及び産業の状況に基づいた国有資産の多方面にわたる機能の発揮、②国資委の管理効率の向上と国有資本戦略のさらなる調整、③国による管理・コントロールの透明性、効率、合法性の改善と政府と企業の法的リスク、国際紛争の減少といった事柄にとって望ましいことである。

国有企業の分類とそれに基づく管理はこのほか、①公平で効率的な市場競争メカニズム構築の

促進と国有企業と非国有企業の協力メカニズムの構築、②国際的な所有権に関する政策に基づいて、目標として追求すべき企業の財務・非財務指標をそれぞれ明確にし、利益の追求だけを目的とするのではなく公共政策という目的を十分考慮するよう国有企業に促し、国有・非国有企業の公平な競争と協力にとっても望ましい。

2. 公法・民法に基づく国有企業のカテゴリ立法

市場経済国家では国有企業をカテゴリして立法を行う。企業ごとに法律を制定する場合もある。カテゴリして立法を行うためには、まず企業をカテゴリしなければならない。カテゴリを行った場合、第一カテゴリーは、公法または特別法が適用され、商法の一般原則に照らし管理がなされる国有企業となる。これには公共事業や自然独占の性質を持つ公共企業などが該当する。公共事業を行う国有企業、商工業について法人格を持つ自然独占的な公営企業または特殊国有企業、地方公益事業などが含まれる。これらの国有企業には財務に関する責任もあるが、さらに重要なことは、政策に関連する責任または公共に対する責任があることである。第二カテゴリーは、民法と公司法（会社法）が適用される国有株式会社、例えば企業間での競争が行われている業種の国有企業などである。この分野の国有企業は「公司法」（会社法）に基づいて上場することも可能である。フランスでは、「商法典」が競争に直面する企業に、「公共商業機関法」が商工業及び行政に関して法人格を持つすべての自然独占的な公営企業または特殊目標を持つ国営企業に、「政府投資企業法」が投資の意味合いを持つ国有企業に、「公共利益集団法」が郵政事業など公共利益を実現する国家企業に関して定める。法律上の位置付けを明確にしているフランスのこの経験は手本にする価値がある。

国の法律資源には限りがあるため、「第12次5ヵ年計画」期間では、数年のうちに体系立った国有企業のカテゴリやカテゴリに基づく立法を実施することは難しいかもしれない。しかし、産業に関する公法の修正により特殊な公共機能を持つ企業のカテゴリ問題を解決することは可能である。

3. 国資委による出資機関の立場からの国有株のカテゴリとそれに基づく管理の実施

国資委は企業のカテゴリ別に異なる権限と責任を持っている。競争が行われている業種において、国資委は公司法及び民法、商法に基づき株主としての権限と責任を行使する。特殊な目標を持つ国有企業に対しては、公司法と民法、商法で規定される株主の権限と責任のほか、一部の公共政策を実行する役割を持っている。

国有株のカテゴリとそれに基づく管理に関する基本方針の策定は、国家の所有権に関する政策の制定部門と公共政策の管理部門からの認可または許可が必要となる。国資委は株主として、企業に対し国家の所有権に関する政策を実施するよう要求することになる。

国資委は企業のカテゴリ別の戦略、報酬、審査、重要な事項の管理、情報開示などに対して異なる基準を適用することができる。国有企業のカテゴリとそれに基づく管理の核心は、企業のカテゴリ別にそれぞれの目標と管理体系を確立することである。国資委による企業管理の具体的な内容や方式はそれぞれの企業によって変える必要がある。競争に直面する企業の上層部の役員報酬の設定であれば、利益指標を考慮しても良いが、特殊な目標を持つ一部の国有企業では利益だけを指標とするのではなく、社会的目標の実現度合いを考慮して役員報酬の基準を定める必要がある。特殊な企業の情報開示の内容と秘密保持の程度も、競争に直面する企業とは異なってくる。

管理目標やその内容はさまざまであるが、国資委は効率を高めるため、別の企業に対しても同じ、または似たような方式を適用して管理を行うべきである。これはフランスが株主代表を通じ

て国家という株主の意志を体現した例を参考とし、企業と契約を結んで企業の目標と任務を明確にする方法をとることができる。競争に直面する企業に対しても、特別な社会的目標を持つ企業に対しても、政府による管理のモデルや流れは基本的に同じである。異なる点は、社会的目標のある企業には政府・企業間の契約の中に公共サービスの内容と要求に関する文言が追加されること、公共政策部門からの専門的な監督を受けること、赤字となった公共サービスの費用分担の案が明確にされることである。

VI. コーポレート・ガバナンスの改善による企業の管理水準の向上

1. 国有企業のコーポレート・ガバナンスのさらなる改善

「第 11 次 5 ヶ年計画」期間には、大型国有企業の株式制度改革は加速した。企業のグループ全体での上場は増加、国が株式を 100%保有する企業における董事会（取締役会）設立の試みも問題なく実施された。また、国有企業について、近代的企業制度とコーポレート・ガバナンスの基本的な枠組みも確立された。しかし、依然として以下のような問題が存在している。まず国資委が直接管理する大型企業の制度改革が遅いことである。また、企業ガバナンスの整備がまだ行き渡っておらず、企業内部で権限と義務が明確にされていない。さらに、リスク管理が行き届いておらず、一部の中央企業では M&A や金融デリバティブ取引による損失が深刻になっている。

「第 12 次 5 ヶ年計画」期間に実施すべき主要な施策は以下のとおりである。

1) 大部分の企業で企業制度の改革（公司制改革）を遂行する

「第 12 次 5 ヶ年計画」期間中、集团公司及びその子会社を含むすべての大型国有企業は企業制度の改革を完了しなければならない。公司制改革とは、法律の変革だけではなく、「公司法」に基づいて国資委と企業の間を調整し、理事会を設立し、コーポレート・ガバナンスのメカニズムを全面的に転換することも含む。

2) 国有企業の株式保有構造の分散化とグループ全体での上場を推進する

国有企業の株式保有の分散化を進めることにより、国有資本がレバレッジ効果を発揮でき、国民経済における国有企業の影響力を強化できる。また、これはコーポレート・ガバナンスの改善にも役立つ。このほか、国有企業のグループ全体での上場を推進し、国資委が上場企業の株式を直接保有することを認める。

3) コーポレート・ガバナンスの関連メカニズムを整備する

国資委は内情をよく知る所有者としての役割を積極的に果たし、「公司法」に基づき株主としての権利を行使し、国家の所有権に関する政策を積極的に実施しなければならない。一方で株式保有の分散化を実施する企業に対しては、国は大株主として少数株主の権利を尊重しなければならない。株式会社となった企業は、政府からの直接的な干渉を減らし、内部者による支配を阻止するため、独立した取締役会を設立しなければならない。また、国家株主代表制度を構築し、国家の所有権に関する政策も実施されなければならない。

4) 国有企業の透明性を高める

その第一は企業内部に対する透明性を高めることである。これは政治的な監督者としての共産党組織の役割や、職工代表大会による民主的な監督・管理機能を発揮させることで実現を図ることになる。第二は企業外部に対する透明性を高めることである。国有企業は上場しているか否かに関わらず、その透明性は上場企業の水準に達しているべきであり、具体的な情報開示の水準は上場企業が打ち出す開示基準と同じであるべきである。企業の透明性を高めることで、企業内部の力と社会全体による監督という力を十分に生かすことができる。これは、国有企業と一般市民との間の良好なコミュニケーションメカニズムを確立し、社会から尊重されるためにも役立つ。

2. 企業の管理水準と革新能力の向上による国際競争力の強化

国有企業は持続可能な発展のための国際競争力がなければならない。これは国有企業が国民経済の全体的な発展を推進する上での前提となる。

企業の競争力を高めるには広い範囲にわたる措置が必要となる。例えば、市場における一定程度の競争、合理的な産業政策、市場に対する監督・管理政策の実施など良好な外部条件を作り出す必要があるほか、コーポレート・ガバナンスの改善、技術革新の強化、経営手法の革新など、企業自身が近代的な企業制度の基礎を築き、努力を積み重ねる必要がある。

「第12次5ヵ年計画」期間中、国有企業の競争力と管理、革新レベルを高める上での重要な施策は以下のとおりである。

第一は全ての主要国有企業が当面の間企業革新を行うための体系を構築することである。国有企業は革新を行うための豊富な資源を有しているが、革新を推進する力が不足しており、その地位や資源と釣り合わない成果に終わっている。市場競争の強化、監査の改善、企業構造の改善及び戦略的新興産業において競争力が低い国有企業に対し適度に投資を増加するなどの措置によって国有企業の革新を加速し、企業革新のための体系を構築すべきである。

第二は主要国有企業がグローバル経営の面で大きな進展を遂げることである。各企業がクロスボーダー投資や経営戦略、組織基盤の強化に関するシステムを構築する必要がある。また、各種の対外投資、経営や提携に関するモデルを模索する必要もある。市場にある機会を捉えて積極的に海外の戦略的資源に投資することも望ましい。その上で「第12次5ヵ年計画」期間には、より多くの国有企業または国有株を保有する混合所有制企業がフォーチュン・グローバル500入りし、グローバル経営能力と質の向上において大きな進展を遂げることが目標となる。

第三は企業の管理レベルを引き続き高めることである。国有企業の戦略の管理の強化と、全面的なリスク管理の強化を推進する必要がある。国有企業の組織構造、管理の流れを調整・改善し、国有企業を近代的・合理的な組織体系を持つ大企業にすべきである。また、企業内部の労務制度、評価・報酬体系の構築や整備を大きく進展させ、賞罰が存在し、昇格・降格が可能な、合法かつ秩序立った人事管理体系を構築しなければならない。さらに情報化を加速し、学習を通じて発展する組織を構築するなどの方策も必要である。

国有企業は財務諸表を重視するだけでなく、商業面での責任、環境に対する責任、社会的責任を調和させるという原則に従い、持続可能な発展目標をより明確にし、持続可能な発展体系を構築し、環境保護、省エネといった面で大きく進展させなければならない。

VII. 独占産業の改革の加速

「第12次5ヵ年規画」期間は、「第11次5ヵ年規画」期間の改革を基礎として、独占産業の改革を引き続き推し進めなければならない。独占産業の体制改革と企業改革は相互補完的な関係にある。企業改革は産業体制改革のミクロ的な基盤であり、産業体制の改革は企業改革のために必要な環境を作り出す。独占産業の改革において、体制改革と企業改革を同時並行で推進しなければならない。

1. 独占産業の体制改革の分類と推進

中国の独占産業は、体制改革の進度に基づいて、以下の3種類に大きく分類される。

① 第一類：改革が全面的に始動しているものの、さらなる改善が必要である産業

この種類の産業には、電気通信、民間航空、郵政、石油、一部の市による公共事業などが含まれる。

基本的特徴：政治と企業の分離を実現し、最初に競争の導入を行って、産業の監督・管理に向けた大きな枠組みを構築した。

「第12次5ヵ年規画」期間の改革の要点：市場への参入を緩和し、より多くの企業が市場競争に参入することを許可し、市場の競争度をより高める。官民パートナーシップ（PPP）を積極的に模索し、産業の発展に向けて民間資本を誘致し、産業に対する監督・管理機構を整備する。一部の産業では独立性の高い監督・管理機構を設立し、政治と監督の分離を実現する。監督・管理に関する法令を整備し、産業に対する監督・管理のプロセスをより明確にし、一般市民による監督・管理への参加についての有効性を高める。

② 第二類：改革が部分的に始まっているものの、全面的な改革への転換が必要な産業

典型的な例としては電力業界が挙げられる。電力改革では発電所と電力配送会社の分離を実現し、独立した監督・管理機構も設立した。しかし、送電・配電などにおける独占状態の改革がまだ行き届いておらず、市場による価格決定メカニズムもないため、市場メカニズムの役割がまだ十分に発揮されていない。

「第12次5ヵ年規画」期間の改革の要点：送電と配電の分離を実施し、独立した送電・配電価格を設定する。地域電力市場の建設を推進し、発電側と消費者側の価格規制を緩和、市場による価格決定メカニズムを構築する。

③ 第三類：改革がまだ始まっておらず、できるだけ改革を推進しなければならない産業

この産業には鉄道、食糧、一部の公共事業などが含まれる。

「第12次5ヵ年規画」期間の改革の要点：産業の発展と中国が直面する客観的な環境条件に基づき、産業改革法案を全面的に打ち出し、機会を見て全面的な改革を開始する。

2. 独占産業における国有企業改革の推進

1) 企業の目標の明確化

独占産業において短期間で効果的な監督・管理を確立することが難しい点を考慮すると、国有企業が社会的責任を担い、それを重視することが求められる。独占産業における国有企業の目標には社会的目標と経済的目標が含まれ、どちらもおろそかにしてはならない。社会的目標とは社会が必要としているサービスを企業が自発的に提供することを指し、商業的価値のあるサービスだけでなく、緊急サービス、ユニバーサルサービスなど商業的価値のないサービスも含まれる。経済的目標とは企業が技術の進歩や管理手法の革新を通じてコストを下げ、利用者を増やし、国有資産の価値保全・増大を実現することを指す。国有企業の目標は立法、監督・管理契約または定款などによって明確にすることができる。一方、国有資産の管理部門は企業目標に基づく総合的な管理方式を制定し、国有資産の価値保全・増大を追い求める経済的目標だけを重視する状態から、経済的目標と社会的目標をともに重視する方向へと転換させなければならない。

2) 企業制度の改革の促進

独占産業における国有企業の中には、一部の子会社に対して企業制度改革を執行させているものの、親会社と他の子会社では企業体制が以前そのままという企業が残っている。企業制度改革の実現によって、近代的企業制度の基盤を確立することになる。「第12次5ヵ年計画」期間中には一部の例外を除いて、独占産業における国有企業の企業制度改革を終了させるべきである。

3) 監督・管理の改革を通じた企業株式保有の分散化の緩やかな推進

この点に関しては、国内外において、独立的かつ公正で透明な監督・管理体制を確立することで初めて、人々の利益の保障や社会からの投資を集めることが可能であることがこれまでの経験によって証明されている。その際に必要となる監督・管理についての条件は、独立性の高い監督・管理機関、公正かつ合理的な監督・管理法規、公開された透明性の高い監督・管理プロセスなどである。必要な監督・管理の基礎が確立された後、独占産業における国有企業の株式保有の分散化改革を緩やかに推進し、加えて、基礎インフラに対する社会からの投資を誘導していくことになる。株式保有分散化改革は、国が少ない資本を利用して社会資源の配分を誘導し、それを通じて国有資本による影響力を強く発揮させることで、より豊富な製品とサービスを提供することができる。このほか、株式保有分散化改革の実施と企業のグループ全体での上場を組み合わせることによって、資本市場を通じて企業の管理体制を改善し、企業の経営管理水準を向上し、企業経営の透明性を高めることもできる。全体上場は企業の発展と産業の監督・管理にとって重要な意義を持つ。

4) 企業の特徴に基づいたコーポレート・ガバナンスの制度の整備

独占産業における国有企業はコーポレート・ガバナンスの面で特殊な政策を制定することができる。例えば、外部取締役が取締役会の多数を占めるよう要求する、消費者代表取締役を設置し、内部者による支配を防止するなどが挙げられる。このほか、国の関連部門は国家株主代表を派遣し、国家の所有権に関する政策を確実に実施させることもできる。さらに、企業情報

の公開度・透明性を高め、国資委やその他の投資家に詳細な財務諸表を提供するほか、管理会計制度に基づき企業運営の関連情報を産業監督管理部門と一般市民に公開し、産業監督管理部門の監督・管理と一般市民による監督が必要な環境を作り出していくこともできる。

著者紹介

陳 小洪 (Chen Xiaohong)

国務院発展研究センター企業研究所 前所長

1984年華中理工大学教授助手。1985年より国務院発展研究センター技術経済研究部、企業経済研究部、企業研究所にて研究に従事。1991年5月～1992年5月東京大学経済学部客員研究員。帰国後は国務院発展研究センター企業経済研究部副部長、企業研究所副所長などを経て、2000年12月より2011年4月まで企業研究所所長。