

習時代の中国国有企業改革の制度デザイン

混合所有制はどう推進されるのか

甲斐成章

要 約

本稿は、党・政府文書を中心に習時代の国有企業の混合所有制改革の方針を分析した。国有企業の混合所有制化において、民間資本のなか、国内の私的資本が最も期待されている。党・政府は、官民協力方式の採用、外資に対する安全性審査、従業員持株制度試行範囲に対する強い制約などを講じて、混合所有制化に対して非常に慎重な姿勢を示している。とりわけ、国家安全と国民経済命脈に関する重要分野、それに重大なプロジェクト担当の商業類の国有企業に対して、模索段階に止めるようと求めており、公益類の国有企業に対して、ほかの国有企業の資本参加、ならびにサービスの外部調達などの形式による民間企業の経営参加も混合所有制化の手法と認めた。集团公司レベルの混合所有制改革もまだ模索段階に限定されている。驚いたことに、「重点分野」の「大きな発展の潜在力と強い成長性をもつ」民間企業に対する国家資本の資本参加は、「激励」された。そして、否決権をもつ国家特殊管理株の制度構築もこれから模索され、資本支配なしの特定分野の企業支配さえ可能になるであろう。

キーワード：混合所有制、国有企業改革、従業員持株、戦略的分野、商業1類、商業2類、公益類、国家特殊管理株

1. はじめに

2012年の第18回党大会において、習近平が中国共産党総書記に選出され、習近平時代がスタートしたが、中国経済は「新常态」に入った。国有企業は過剰生産能力の処理に追われ、国家資本は戦略的分野よりも、不動産業など高収益の産業への投資に傾斜した。その後、稼ぎ頭だった石油・石化、冶金、石炭、郵便電信業などの戦略的分野の一部の産業では、国有企業は赤字経営転落、急激な利潤縮小、あるいは収益の頭打ちになり、経営状況の悪化が深刻になった。他方で、国家資本の戦略的再編が始まった1990年代末と比べると、大半の産業において、国有企業の財務状況が依然と優れている（『中国財政年鑑』各年版）。

このような状況の中で、習時代の国有企業改革が始まった。

2015年9月13日、中国共産党中央・国務院が「国有企業改革の深化に関する指導意見」（原文「關於深化国有企業改革的指導意見」、以下「指導意見」）を公布した¹⁾。「指導意見」は、「分類して国有企業改革を推進する」、「近代的企業制度の改善」、「国有資産管理制度の改善」、「混合所有制改革の推進」、「監督の強化と国有資産流失の防止」、「国有企業に対する党のリーダーシップの強化と改善」と「国有企業のための良好な環境の創出」の7つの部に分けて政策を示した。この「指導意見」と後に公布された多くの党・政府文書は、習時代の国有企業改革のいわゆる「1 + N」方式の制度デザインとして注目を集めた（徐2016）。

2015年12月7日、国務院国有資産監督管理委員会、財政部と国家發展改革委員会が「国有企業の機能画定と分類に関する指導意見」（原文「關於国有企業功能界定与分類的指導意見」）を發布し、企業分類を国有企業改革の前提条件と位置付けた。徐（2018）は、上記の2つの政府文書を比較し、習時代の国有企業改革の方向性、つまり、国家資本の分野別投資政策を分析した。

2015年11月、国務院が「国有資産管理制度の改革と改善に関する若干意見」（原文「關於改革和完善国有資産管理体制的若干意見」）を發布した。徐（2019a）は、国有資産管理制度の歴史的変化をまとめたうえで、習時代の国有企業改革において、国有資産管理制度がどう設計されたのかについて、詳しく調べた。

2017年5月、国務院弁公庁が「国有企業のコーポレートガバナンス構造のさらなる改善に関する指導意見」（原文「關於進一步完善国有企業法人治理結構的指導意見」）を發布した。徐（2019b）は、国有企業改革の重要な側面、近代的企業制度の導入を概観したうえで、習時代が目指す国有企業のコーポレートガバナンスについての制度デザインを考察した。

本稿は、徐（2018）、徐（2019a）、徐（2019b）と同様に、中国政府・共産党の文書もちいて、習時代の国有企業改革のもう1つの具体的な政策、「混合所有制改革の推進」についての制度デザインを分析する。

習政権誕生の翌年、2013年11月の中国共産党第18期第3次中央全体会議決議、「改革の全面深化の若干重大問題に関する決定」（原文「關於全面深化改革若干重大問題的決定」）において、すでに民間の資本参加による混合所有の促進など、国有企業関連の方針が多く盛り込まれた（徐2014）。この決議が「積極的に混合所有制経済を發展する」と呼びかけたので、当初は、習時代の中国は、「国家資本主義的」な体制を志向することをやめており、今後はより民間セクターの比重を高めた体制への移行を目指している」と期待された（丸川2015）。他方、国有企業の混合所有化において、国有株主の支配力が維持されており、国有企業が低

1) 「指導意見」の中で書かれた日付は8月24日である。つまり決定から発表まで3週間がかかった。その間、なにがあったのかは不明であるが、合意形成がかなりの困難をともなると推測される。

収益または不採算の分野と部門を民間企業に押し付けており、国有資産流失の懸念が付きまわっているなど、多くの問題も指摘されている（関2019）。

本稿の第1節では、国有企業改革の重要な側面、混合所有制改革の歴史について概観する。第2節では、習時代の国有企業の混合所有制改革の制度デザインを分析する。第3節では、国有企業改革の前提条件としながらも明示されていない企業分類について調べる。最後に本稿をまとめる。

第1節 混合所有制改革の提起

1993年の共産党第14期第3次中央全体会議の決議、「社会主義市場経済システム樹立の若干問題に関する決定」（原文「关于建立社会主義市場經濟体制若干問題的決定」）は、「社会主義市場経済」実現のための9つの目標を示した。その筆頭に位置した「国有企業経営メカニズムの転換と会社制度の確立」のなかに、こう述べた。「財産権の流動と再編にともなって、財産混合所有の経済単位が益々増え、新たな財産所有構造が形成されるだろう」。このように、中国共産党中央は、混合所有は不可避だと予言した。

1997年5月、呉敬璉氏を筆頭とする国務院発展研究センターの研究グループは、「国有経済の戦略的改組」を提案した。そのなかで、中小企業から大型企業へ、低生産性の劣位企業から高生産性の優位企業へ、一般の競争の分野から国家資本を必要とする戦略的分野への国家資本の集約とともに、民間資本などの導入による混合所有の資本構造構築を、主張した。混合所有は、国有企業の「戦略的改組」の一部として提案されたのである（国務院発展研究中心「国有経済的戦略性改組」課題組1997）。

混合所有制企業の社会主義性質をどう判断するかは、イデオロギーの課題として存在していた。1997年9月の第15回党大会政治報告において、江沢民総書記は、「公有制経済は、国有経済と集団所有制経済のみならず、混合所有制経済のなかの国有と集団所有の部分も含める」と、混合所有制企業の性質に初めて言及した。

そのうえで、「会社制度は公的所有か私的所有かは、一概には言えない。重要なのは、資本支配権がどちらの手中にあるかである。国有支配と集団所有支配であれば、公的所有が明確であり、これは公的資本の支配範囲の拡大、公有制経済の主導的役割の強化に有利である」と述べて、公的支配下の混合所有は、公有制主導に有利だとの判断を示した。

1999年の共産党第15期第4次中央全体会議が決議した「国有企業改革と発展の若干重大問題に関する決定」（原文「关于国有企業改革和發展若干重大問題的決定」）は、「国有大中型企業、とりわけ優位企業のなか、会社制の実施に適した企業は、上場、中外合弁と企業の株

式持ち合いなどの形式を制度化して、株式制企業に転換して、混合所有制経済を発展すべきである」と、混合所有制の実施を勧めた。同時に、「重要企業は国家が株式支配する」とも、念を押した。

2002年、第16回党大会では、江沢民総書記は、国有企業について、「国家単独出資経営を必要とするごく少数の企業を除いて、積極的に株式制を推進し、混合所有制経済を発展する。投資主体の多様化を実施し、重要企業は国家が株式支配する」と、混合所有の発展を呼びかけたと同時に、重要企業に対する国家資本の支配も忘れなかった。

翌年の共産党第16期第3次中央全体会議が決議した「社会主義市場経済システムの改善の若干問題に関する決定」（原文「关于完善社会主義市場經濟体制若干問題的決定」）では、「国家資本、集団所有制資本と非公有制資本などが参加する混合所有制経済を強力に発展させ、投資主体の多様化を実現し、株式制を公有制の主要な実現形態にする」と、いっそう混合所有制の導入に意欲を示したうえで、「国家資本支配が必要な企業は、それぞれの状況を区別して、絶対支配または相対支配を実施する」と、国家資本支配政策も再度示した。

しかし、2007年の第17回党大会の胡錦濤総書記政治報告では、「混合所有制経済を発展する」の短い一文しか記されていないし、2012年の第18回党大会での胡錦濤総書記政治報告では、「混合所有制」の文字すら見つからない。2000年代半ばから、国有企業の民営化に対する批判が高まり、混合所有制の導入の機運は低迷した。

2003年、最も重要な国有資産監督管理機構、國務院国有資産監督管理委員會（以下、国資委）が設立された。2005年、国資委は全国において財産権登記を実施し、企業に対する国家の直接的・間接的出資の状況把握を強化した。

2006年6月末時点の状況（表1）をみると、国家資本の約6割は、国家資本の単独出資企業に集中している。残りの国家資本は混合所有の国有企業に投入されたが、国家資本支配企業はそのほとんどを占めている。たとえ国家資本参加企業であっても、国家資本が約3、4割を占めており、出資者構造によってはかなり大きな支配力を有する可能性もある。

企業類型別にみると、会社制企業と非会社制企業は、企業数のおよそ半々をそれぞれ占めている。国家資本出資の非会社制企業のほとんどは、従来型の国有企業、つまり、非会社制純国有企業である。国有企業の会社化は1990年代半ばから本格的に実施されてきたが、この時点では、会社制度を導入した国有企業は半分程度であった。

その後、会社化はさらに拡大した。2012年末、約15.2万社の国有企業のなか、83%に当たる12.7万社が会社制度を導入した。中央企業においても、会社化比率は2006年6月末の62%から、2012年末の89%に上昇した。しかし、同時期において、民間資本を受け入れた混合所有の中央企業の比率は、わずかに54.7%から56.7%に増えた（『中国国有資産監督管理年鑑

表1 財産権登記企業の国家資本出資形態別状況（2006年6月）

企業分類	出資形態	規模（社、億元）			国有企業に占めるシェア（%）			国家資本比率	
		企業数	資本	国家資本	企業数	資本	国家資本		
企業全体	単独出資	68,141	45,379	45,379	61.4	55.8	61.0	100.0	
	資本支配	35,489	33,012	27,949	32.0	40.6	37.6	84.7	
	資本参加	7,320	2,954	1,037	6.6	3.6	1.4	35.1	
	計	110,950	81,346	74,365	100	100	100	91.4	
(1)非会社制純国有企業	単独出資	58,434	28,249	28,249	52.7	34.7	38.0	100.0	
	計	58,434	28,249	28,249	52.7	34.7	38.0	100.0	
(2)会社制企業	①有限会社	単独出資	8,848	17,103	17,103	8.0	21.0	23.0	100.0
		資本支配	29,092	20,597	19,007	26.2	25.3	25.6	92.3
		資本参加	4,844	1,156	445	4.4	1.4	0.6	38.5
		計	42,784	38,855	36,554	38.6	47.8	49.2	94.1
	②株式会社	資本支配	2,017	9,083	6,883	1.8	11.2	9.3	75.8
		資本参加	356	318	100	0.3	0.4	0.1	31.5
		計	2,373	9,401	6,983	2.1	11.6	9.4	74.3
	③外資系企業	資本支配	2,724	2,993	1,752	2.5	3.7	2.4	58.5
		資本参加	1,725	1,445	482	1.6	1.8	0.6	33.4
		計	4,116	4,114	2,050	3.7	5.1	2.8	49.8
	会社制全体	単独出資	8,848	17,103	17,103	8.0	21.0	23.0	100.0
		資本支配	33,833	32,673	27,642	49.7	72.0	60.9	84.6
資本参加		6,925	2,918	1,027	10.2	6.4	2.3	35.2	
計		49,606	52,694	45,772	44.7	64.8	61.5	86.9	
(3)その他の企業	単独出資	859	27	27	0.8	0.0	0.0	100.0	
	資本支配	1,656	339	308	1.5	0.4	0.4	90.7	
	資本参加	395	36	10	0.4	0.0	0.0	27.8	
	計	2,910	402	345	2.6	0.5	0.5	85.8	

出所）『企業国有資産権登記数拠匯編』より作成。

注1）中央企業6社と吉林省の地方国有企業は、財産権登記されなかったため、集計から除外されている。

注2）この表では、国有単独出資企業は、国家資本支配企業に含まれていない。

注3）ここでは、国家資本とは、国家による直接出資と国有企業などを通じた間接出資を含む。

2013』)。それでも5割を超えたように見えるが、後述の2019年の国資委の説明によれば、この数値が中央企業の混合所有化の進展を誇張した。

ところで、習近平時代に入り、混合所有化は新たに脚光を浴びた。前記のように、2013年の共産党第18期3中全会決議、「改革の全面深化の若干重大問題に関する決定」は、混合所有制に対する党のスタンスを明確にした。そのなかに、次のように、混合所有制に関する踏み込んだ表現が加えられた。

「積極的に混合所有制経済を發展する。国家資本、集団所有制資本と非公有制資本などの相互持ち合い、相互融合の混合所有制経済は、基本経済制度の重要な実現形式である。国家資本の機能増幅、価値の維持・増大、競争力の向上にも、各種の所有制資本の長短の相互補完、相互促進、共同發展にも有利である。さらに多くの国有経済とその他の所有制経済が混合所有制経済に發展することを許可する。国家資本の投資プロジェクトに対する民間資本

（原文「非国有資本」）の資本参加を許可する。混合所有制経済が従業員持株を実施して、資本所有者と労働者の利益共同体を形成することを認める。」

長文のなかに、「国有経済とその他の所有制経済が混合所有制経済に発展する」という内容が新たな混合所有制の方向性を示した。つまり、今までの混合所有制というのは、たいてい国有企業に民間資本を導入することを想定した。しかし、上記の文言は、民間企業に対する国家資本の参加も念頭においた。国家資本の活動範囲がさらに広がった。

「積極的に発展する」に呼応したかのように、2014年、李克強総理も、政府活動報告において、「混合所有制経済の発展を加速する」と呼びかけた。

しかし、2015年以降の李克強総理の政府活動報告は、「順序良く国有企業の混合所有制改革を実施する」（2015年）、「……混合所有制、従業員持株などの試行の具体化を展開する」（2016年）、「混合所有制改革を深化し、電力、石油、天然ガス、鉄道、民用航空、電信、軍需などの分野において、実質的な一步を邁進する」（2017年）、「積極的かつ穏当に混合所有制改革を推進する」（2018年、2019年）のように、混合所有制改革について、慎重な姿勢に傾いてきた。さらに、2017年の第19回党大会において行われた習近平総書記政治報告も、単に「混合所有制経済を発展する」としか言及しなかった。

他方で、国有企業の混合所有制化は、確実に拡大の様相をみせた。2016年末、混合所有制の中央企業は36,317社に達しており、中央企業の68.9%を占め、2012年末より10ポイントも拡大した（『中国国有資産監督管理年鑑2017』）。また、2019年4月、国資委の彭華崗秘書長は、当時の中央企業およびその子会社のなか、混合所有制企業が7割に達した、と発表した。同時に、親会社が混合所有制ならその子会社もすべて混合所有制としてみなされた、と説明を加え、1社ずつ判断するなら、混合所有制比率は4割超になる、と補足した（宗2019）。このように、国資委発表の混合所有制改革のデータを利用した場合、その集計基準に留意する必要がある。

工商登記統計に目を転じると、2014年末の国有企業のなか、混合所有制企業はすでに46.1%に達し、国有企業の資本金の50.1%を占めた（肖2016）。習時代の国有企業改革当初、すでに多くの国有企業が混合所有制されたことは、間違いない。

第2節 習時代の混合所有制改革

それでは、習近平時代の国有企業改革では、どのような混合所有制化を目指し、それをどう実現しようとしているのか。本節では、混合所有制改革の指針になった2つの党・政府文書を確認しておこう。

前記のように、2015年9月13日、中国共産党中央・国務院が「指導意見」を公布した。その直後の9月24日、国務院が「国有企業の混合所有制経済の発展に関する意見」（原文「關於国有企業發展混合所有制經濟的意見」、以下「混合所有意見」）を發布した。この2つの文書において示された混合所有制改革の方針を整理し、その特徴を調べよう。

なお、下記の引用箇所において、2つの文書に同様な内容があった記述には波線を引いておいた。この場合、ほとんどは文言まで同じであるが、表現が異なっても意味が同じような箇所もごく一部存在する。また、「指導意見」のみの記述は直線の下線、「混合所有意見」のみの記述は下線なしでもって示した。

(1) 改革の目的

国有企業の混合所有制改革の促進²⁾を通じて、近代的企業制度の改善を推し進め、企業のコーポレートガバナンスを健全化する。国家資本の配分と運営効率を向上させ、国有経済の分布を最適化し、国有経済の活力、支配力、影響力と危機対応能力を増強し、能動的に新常态に適応して経済発展を牽引する。国有企業の経営メカニズム転換を促進し、国家資本の機能を拡大させ、国有資産の価値維持・増大を実現し、各種所有制資本の相互補完、相互促進と共同発展を実現して、社会主義基本経済制度のミクロ的基礎を固める。

上記のように、国有企業の混合所有制改革の目的は、国有企業のコーポレートガバナンスの改善であり、国家資本の配分の最適化を通じて、その役割を向上させることである。

(2) 改革のスピード

混合所有制改革に適する企業なら改革し、穏当に推進する。株式制、上場の実施などのルールを通じて、すでに混合所有制を実施した国有企業は、近代的企業制度の改善、資本運営効率の向上に力点をおいて工夫すべきである。混合所有制改革推進の継続に適する国有企業は、市場メカニズムの役割を十分に発揮し、地域、業種、企業に適した政策の実施を堅持し、単独出資が適宜であれば単独出資し、資本支配が適宜であれば資本支配し、資本参加が適宜であれば資本参加し、抱き合わせをしないで、全面实施しないで、タイムテーブルを設けなくて、企業ごとに政策を実施し、機運が熟した企業から1社ずつ推進する。改革が規準に合致して秩序的に進むことを確保すべきである。現場の創造的実践を尊重し、複製可能、普及可能の成功例を形成する。

改革は法令を遵守し、手続を厳格化し、公開公正を守り、混合所有制企業の各種の出資者の財

2) なお、「指導意見」では「推進」、「混合所有意見」では「深化」という言葉をそれぞれもちいた。

産権權益を切実に保護する。国有資産取引の規則をいっそう健全化し、国有資産の価値を科学的に評価し、市場の価格形成メカニズムを改善し、切実に規則の公開、プロセスの公開と結果の公開を実現する。国有資産の流失を杜絶すべきである。

実状に基づいた地方の混合所有制改革の推進を激励する。各地域は、国有企業の混合所有制改革の穏当な展開を指導し、改革が法規にしたがって秩序的に推進することを確保すべきである。

国有企業が混合所有制改革を実施する前に、本意見にしたがって方案を制定し、その許可を同レベルの国有資産監督管理機構に申請する。制度の転換によって国家資本が支配できなくなる重要な国有企業は、方案の許可を同レベルの人民政府に申請する。

このように、混合所有制改革に対して、党・政府がかなり慎重な姿勢を示した。地域、産業と企業の特徴に適した穏当で秩序的な実施が求められている。改革は実施可能な企業から少しずつ実施されるとみられる。最も懸念されているのは、国有資産流失である。改革によって民間支配に転換する企業は、政府の事前許可を得ることが義務付けられた。

(3) 改革の試行

様々の分野において、混合所有制改革試行のモデル事業を実施する。電力、石油、天然ガス、鉄道、民用航空、電信、軍事工業などの分野の改革に合わせて、競争的業務の自由化を展開して、混合所有制改革試行のモデル事業を推進する。インフラと公共サービスの分野から代表的な政府投融資プロジェクトを選んで、政府と社会資本の多種の協力の試行を展開し、複製可能、普及可能な事業モデルと経験の形成を加速する。

すでに多くの国有企業が民間資本を取り入れたが、一部の重要分野においては、国家資本の独占が維持されている。これからは、とりわけ、電力、石油、天然ガス、鉄道、民用航空、電信、軍事工業などの分野においては、競争的業務の自由化を内容とする混合所有制改革の試行が行われる。インフラと公共サービス分野において、政府と社会資本の投融資プロジェクトにおける協力も混合所有制改革としてみなされている。後で詳しくみるが、慎重な姿勢が示されたこの改革は、産業分野によっては、さらに厳しい制約を受けている。

(4) 親会社と子会社の違い

子会社レベルにおける混合所有制改革の秩序的推進を誘導する。国有の集团公司の2級以下の企業に対して、研究開発イノベーション、生産サービスなどの実体企業を重点に、民間資本を導入して、技術のイノベーション、管理のイノベーション、ビジネスモデルのイノベーションを加

速し、法人の階層を合理的に限定し、管理の階層を有効に圧縮する³⁾。

集团公司レベルにおける混合所有制改革の推進を模索する。国家が明確に定めた特定の分野では、国家資本の資本支配を堅持し、合理的なガバナンス構造と市場化経営メカニズムを形成する。その他の分野では、全体上場、合併買収・再編、転換社債発行などの方式を通じて、国有株の比率を漸次に調整し、各種の投資家を積極的に導入して、株主構造が多元化し、株主行動が規準に合致し、内部コントロールが有効に機能し、運営が効率的で機敏になる経営メカニズムを形成する⁴⁾。

上記のように、企業の階層によっても、改革のスタンスが異なる。国有企業に対する民間資本の導入は、子会社においても「秩序的推進」と位置付けられているが、集团公司においては、推進の「模索」とさらに慎重な対応が求められた。とりわけ特定分野の集团公司は、国家資本の支配が固く求められている。

(5) 私的資本、集団所有制資本、外資、従業員の資本参加の違い

混合所有制改革に非公有制資本⁵⁾を参加させ、激励する。非公有制資本の投資主体は、新株出資、株式買収、ワラント債の引き受け、株式交換などの多種の方式を通じて、国有企業の制度転換・再編、あるいは国有支配上場企業の新株発行、および企業の経営管理に参加できる。同一株式同一権利を実行し、各種の株主の合法的權益を切実に保護する。

石油、天然ガス、電力、鉄道、電信、資源開発、公共事業などの分野において、民間資本を対象に、産業政策に合致し、モデルチェンジとグレードアップに有利なプロジェクトを發布する。漸次に政府と社会資本の協力モデルを押し広める。

集団所有制資本が国有企業の混合所有制改革に参加することを支持する。株式合作経済（企業管理弁法）を研究・制定する。

国有企業の混合所有制改革への外資の参加を秩序的に受け入れる。国有企業の制度転換・再編、合併合作に外資を導入して参加させ、海外の合併買収、投融資協力、オフショア金融などの方式

3) ここの下線の部分は、「指導意見」の「国有資産管理制度の改善」の部の記述である。この記述の前文は、混合所有制改革について直接に言及したのではなく、国有企業が資本市場を通じて、資産を処置することによって、もっと国家資本を必要とする分野に投入することへの支持を述べた（徐2019a）。

4) ここの下線部分は、「指導意見」の「近代的企業制度の改善」の部の記述である。

5) 「混合所有意見」では「非公有制資本」の混合所有化への参加について説明したが、「指導意見」では同じような記述があったが、混合所有化の参加者は「民間資本」になっている。その違いは、集団所有制資本の扱いである。なお、後述のように、「混合所有意見」も、集団所有企業の改革への参加を許可した。ただし、私的資本の改革参加は激励するのに対して、集団所有制資本の改革参加は支持するに止まった。

を通じて、世界の市場、技術、人材などの資源と要素を十分に利用して、混合所有制経済を進展させ、国際競争とグローバル産業分業に深く参入し、資源のグローバル配置能力を高める。外商投資産業指導目録と関連の安全審査規定にしたがって、外資安全審査活動メカニズムを改善し、リスク防止を切実に強化する。

混合所有制企業の従業員持株の実施を模索する。従業員持株の実施を通じて、インセンティブと制約の長期有効なメカニズムを構築する。インセンティブと制約の組み合わせの原則を堅持し、試行の先行を堅持し、試行を通じて、経験を取得したうえで、穏当に秩序的に従業員持株を推進する。従業員持株は、主に新株発行、新規設立などの方式を採用する。人的資本と技術要素の寄与が比較的に高く、制度転換を完成した科学研究院・所、ハイテク企業、科学技術サービス型企業の従業員持株試行の展開を優先的に支持し、企業の経営業績と持続的発展に対して直接に、あるいは比較的大きく影響を与えている科学研究者、経営管理者、業務中堅などの持株を支持する。関連政策を改善し、審査手続を健全化し、作業プロセスを規制し、資産評価を厳格化し、株式の流通と退出メカニズムを構築・健全化し、従業員持株の公開透明を確保し、ブラックボックス作業を厳禁し、利益の移転を防止する。

このように、混合所有制改革において、国有企業に民間資本を導入して混合所有制化するが、民間資本の性質、つまり、私的資本か（「非公有制資本」）、集団所有制資本か、外資か、従業員資本かによって、方針が異なる。

そのなかで、最も期待されているのは私的資本の参加である。国有企業に対する株式投資が主な方式であろうが、新設のプロジェクトに対する政府と社会資本の協力、いわゆる官民協力（PPP = Public Private Partnership）も混合所有制改革の1つの手法として想定されている。官民協力方式の中心は、主に国家資本の独壇場になっている石油、天然ガス、電力、鉄道、電信、資源開発、公共事業などの分野なので、重要な意味をもっている。しかし、それらの分野の競争的な事業だけが対象になる可能性もある。

そのほかの資本をみると、集団所有制資本の改革参加には支持が表明された一方、外資の参加は、秩序的に受け入れるとのスタンスが示された。外資の脅威を防御するための安全審査が、これからいっそう整備されるであろう。

従業員持株は、国有企業改革の初期から試行錯誤に実施されてきたが、「内部人支配」や国有資産の流失といった懸念から、しばしば実施の縮小と中止が行われた（徐2004）。その半面、従業員・技術者のインセンティブ向上効果も期待された。既述のように、2013年の共産党第18期3中全会決議が混合所有制企業の従業員持株を解禁した。このことを踏まえて、2014年6月に、中国证券监督管理委员会が「上場企業の従業員持株制度試行の実施に関する

指導意見」(原文「關於上市公司實施員工持股計劃試點的指導意見」)を發布して、典型的な混合所有制企業、上場企業における試行を始めた。

今般の混合所有制改革においては、やはり従業員持株は試行を重ねたうえで、穏当かつ秩序的に実施することが求められた。従業員持株の実施において、従業員による国有株の買い取りではなく、従業員資本の新規投入が基本になった。この改革は、技術集約型の企業、それに研究開発、経営管理に携わる従業員において、優先的に実施される。その際、改革に参加した従業員への利益移転の防止も図られている。

(6) 産業の違い

主要業務が充分競争の業種と分野に位置する商業類国有企業は、穏当に混合所有制改革を推進する。市場化、国際化の要求にしたがって、国有経済の活力の増強、国家資本の機能の拡大、国有資産の価値維持・増大の実現を主要目標とし、経済的便益の向上とビジネスモデルのイノベーションを指向して、全体上場などの方式を十分に利用して、積極的にほかの国家資本あるいは各種の民間資本を導入して株主の多元化を実現する⁶⁾。

主要業務が重要分野に位置する商業類国有企業は、有効に混合所有制改革を模索する。主要業務が国家安全と国民経済命脈に関する重要分野に位置し、主に重大なプロジェクトを担う商業類国有企業は、国家資本の支配的地位を維持し、民間資本の資本参加を支持する。自然独占業種は、政府と企業分離、政府と資本分離、政府特別許可経営、政府の監督管理を主要内容とした改革を実施する。各業種のそれぞれの特徴に基づいて、ネットワーク型施設とそれを利用する企業分離を実施し、競争的業務を自由化し、公共資源配分の市場化を促進する。国家資本の100%出資が必要な企業は、積極的にほかの国家資本を導入して株主の多様化を実施する⁷⁾。同時に、法に基づく分類監督管理、営利モデルのルール化を強化する。

公益類国有企業は、混合所有制改革の規準に合った展開に誘導する。水道、電気、ガス、蒸気、公共交通、公共施設など公共製品とサービスを提供する業種と分野において、業務のそれぞれの特徴に基づいて、分類指導を強化し、国有単独出資の形を採用してもいいし、条件が整った企業の投資主体多元化の実現を推進する。サービスの外部調達、政府特別許可経営、委託代理などの方式を通じて、非国有企業の経営参加を奨励する⁸⁾。

習時代の国有企業改革は、まず企業を3つの分類に分け、各分類に対して、それぞれ異

6) ここの下線部分は、「指導意見」の「分類して国有企業改革を推進する」の部の記述である。

7) ここの下線部分は、「指導意見」の「分類して国有企業改革を推進する」の部の記述である。

8) ここの下線部分は、「指導意見」の「分類して国有企業改革を推進する」の部の記述である。

なった改革目標と手法が示されている（徐2018）。混合所有制改革も、この分類にしたがって、異なる方針が示されている。

第1に、主要業務が充分競争の業種と分野に位置する商業類の国有企業、いわゆる商業1類の国有企業に対しては、混合所有制改革は穏当に進めるとしつつも、積極的に新しい株主を導入する方針も示した。ただし、国家資本の株主の導入も混合所有制と定めた。

第2に、主要業務が国家安全と国民経済命脈に関する重要分野に位置し、主に重大なプロジェクトを担う商業類国有企業、いわゆる商業2類の国有企業においては、混合所有制改革はまず模索する。そのなかで、国家資本支配の維持が強調され、この前提のもとで、民間資本の導入が支持されている。また、国家資本の完全出資企業も、積極的にほかの国家資本の株主を導入しようと求めた。このような複数の国家資本の株主による出資のほか、自然独占業種における競争的業務の自由化なども、混合所有制改革にまとめられたことにも留意することが必要である。

なお、競争的業務の自由化についてみると、石油化学の川下製品経営、「増値電信業務」などの分野において、2006年に、すでに国資委は私的資本と外資を導入して混合所有制を進める政策を打ち出した（任・劉2006）。

第3に、一部の「条件が整った」公益類国有企業においては、投資主体の多元化が言及されたが、民間資本の資本参加とは明言していないし、投資主体規準に合った展開が求められた。そのうえで、民間企業に対するサービスの外部調達なども混合所有制改革に含まれているのが、大きな特徴である。

(7) 国家資本進出

国家資本が多種の方式をもって非国有企業に資本参加することを激励する。国有企業が新株投資、共同投資、合併買収・再編などの多種の方式を通じて、非国有企業との資本提携、戦略的協力、資源の整理統合を行うことを激励し、混合所有制経済を発展させる。国家資本と民間資本が共同で株式投資基金を設立して、企業の制度転換・再編に参加することを、支持する。

公共サービス、ハイテク、生態環境保護と戦略的産業などの重点分野において、市場化の方式をもちいて、市場による選択を前提に、資本をかなめとして、国家資本投資・運営会社の資本運営プラットフォームの役割を十分に発揮して、発展の潜在力が大きく、成長性が強い非国有企業に対して株式投資を実施する。

驚いたことに、国有企業の混合所有制改革のための指針において、国家資本の民間企業への資本参加が「激励」されている。言い換えれば、これらの国有企業の混合所有制の指導文

書は、民間企業に対しても混合所有制改革を求めた。公共サービス、ハイテク、生態環境保護、それに戦略産業の潜在力と成長力をもつ民間企業が標的になった。これらの企業に対する国家資本投資は、国家資本投資・運営会社によって実施される。

(8) 特殊株式と防衛策

優先株と国家特殊管理株方式を模索・改善する。国家資本が非国有企業に資本参加する際、あるいは国有企業に民間資本を導入する際、一部の国家資本の優先株転換を許可する。少数の特定分野において、国家特殊管理株制度の構築を模索して、関連法律法規と会社定款に基づいて、特定の事項についての否決権を行使し、国家資本が特定の分野における支配力を保証する⁹⁾。

国有株主が所有する国有普通株の優先株転換によって、普通株に比べて配当金を優先的に受ける、あるいは、会社が解散したときの残余財産を優先的に受け取れることによって、国家資本の安全性と収益性を確保することが可能になる。他方で、国有株主の経営参加の議決権が制限されるので、民間株主の経営参加がよりスムーズになる。

優先株転換のほか、混合所有制が本格的に進んだ場合、国家資本の経営参加の弱体化が予想される。その防衛策として、特定分野において、特定の重要議案について否決権行使ができる種類株式、いわゆる黄金株に関する制度の構築もこれから模索される。ただし、国家特殊管理株制度のもとで、黄金株は国有株主のみに適用される見通しである。

(9) 混合所有制企業のコーポレートガバナンス

混合所有制企業のコーポレートガバナンス構造を健全化する。混合所有制企業は、近代的企業制度を構築・健全化し、財産権を明確化し、同一株式同一権利を実行し、各種の株主の権益を法に基づいて保護する。株主総会、取締役会、経営陣、監査役会と党組織の権限責任関係をルールに従わせる。

党組織の設立、党活動の展開を国有企業の混合所有制改革推進の必要前提条件とし、様々の類型の混合所有制企業のそれぞれの特徴に基づいて、党組織の設置方式、職責の位置付けと管理モデルを科学的に確定する¹⁰⁾。

混合所有制企業の党組織建設を強化する。党建設と企業改革の同時計画、同時展開を堅持する。企業の組織形式の変化に基づいて、党組織の同時設置あるいは調整を実施し、党組織の所属関係

9) ここの下線部分は、「指導意見」の「近代的企業制度の改善」の部の記述である。

10) ここの下線部分は、「指導意見」の「国有企業に対する党のリーダーシップの強化と改善」の部の記述である。

を上手く調整し、党組織責任者を同時に配置し、党の活動機構を健全化し、党務職員チームの配置を強化し、党組織の活動経費を確保し、党活動を効果的に展開し、党組織の政治的中核的役割と党員の先鋒模範の役割を上手く発揮する¹¹⁾。

混合所有制企業では専門経営者制度を推進する。市場化方式を通じて、法に基づいて、企業の経営管理に責任を負う専門経営者を選任し、現有の企業経営管理者と専門経営者の身分転換チャネルを開通する。専門経営者は任期制と契約化管理を実施し、市場化原則にしたがって報酬を決め、多種の方式を採用して、中長期インセンティブメカニズムを模索することを許可する。専門経営者の任期管理と業績考査を厳格化し、退出メカニズムの確立を加速する¹²⁾。

混合所有制企業において、ほかの国有企業同様、党組織がコーポレートガバナンス機構の一部分である。そもそも、党組織の設立と党活動の展開が実現しなければ、混合所有制が許可されない。ただし、「指導意見」によれば、党組織の設置と位置付けについては、混合所有制の形態に応じてある程度柔軟に対応できる、と推測される。

専門経営者制度は、混合所有制企業に限らず、国有企業全般において実施される。しかし、混合所有制企業では、選任制度と報酬制度において市場化が求められるほか、中長期インセンティブメカニズムも模索される。

第3節 戦略的分野と国有企業分類

習時代の国有企業改革において、国有企業の種類は、改革推進の「前提条件」と定められた（「国有企業の機能画定と分類に関する指導意見」）。混合所有制改革の方針も、すでにみえてきたように、産業の違いにしたがって異なる。しかし、国有企業の種類基準は必ずしも明確ではない（徐2018）。ここでは、すでに発表された国有企業の種類結果に基づいて、戦略的分野との関係を踏まえながら、習時代の国有企業改革における国有企業の種類基準を確認しておこう。

まずは、戦略的分野における国有企業の分布状況を確認しよう。2006年12月に国資委が出した通達、「国家資本調整と国有企業再編の推進に関する指導意見」（原文「關於推進国有資

11) この下線部分は、「指導意見」の「近代的企業制度の改善」の部の記述である。そこで、すべての国有企業を対象として述べている（徐2019b）。

12) この下線部分は、「指導意見」の「近代的企業制度の改善」の部の記述である。そこで、すべての国有企業を対象として述べているが、市場化選任は必須ではなく、そのため、市場化の報酬制度の採用と中長期インセンティブメカニズムの模索も必須ではなかった（徐2019b）。

本調整和国有企業重組的指導意見」は、国家安全に関わる業種、重要なインフラ建設と鉱物資源関連業種、公共財を提供する業種、それに支柱産業とハイテク産業に属する重要な中核企業を、国家資本支配分野に指定した。これは、1999年の共産党第15期4中全会の決議の指示とほとんど変わらない。

戦略的分野の産業を初めて具体的に明示したのは、同通達発表後の李栄融主任の記者会見であった。「国家安全と国民経済命脈に関する重要分野」（原文「關係国家安全和国民經濟命脈的重要行業和關鍵領域」）の7産業（①軍事工業、②送電・発電、③石油・石油化学、④電気通信、⑤石炭、⑥航空運輸、⑦水運）と「基礎・支柱産業分野」（原文「基礎性和支柱産業領域」）の9産業（①装備、②自動車、③電子情報、④土木工事業、⑤鉄鋼、⑥非鉄金属、⑦化学工業、⑧探査設計、⑨科学技術）がリストアップされた。前者の分野では、国有経済が絶対的支配力を維持し、国家資本を増やす。後者の分野では、国家資本のシェアが適度に低下するであろうが、中核企業に対する比較的強い支配力を維持し、国有経済の影響力と牽引力を強化する、と李主任が明言した（任・劉2006）。

ただし、李主任が説明した上記の産業分野は、国資委管轄下の産業に限定されている。もちろん、ほかの政府機関または地方政府管轄下の産業においても、国家資本の守備範囲に位置する産業が存在する。たとえば、重要な金融機関、鉄道、国営郵便、たばこ製品製造・卸売、出版・文化サービス、ガス・水道の生産・供給、都市内旅客運送、水利・環境・公共施設管理、教育・衛生・社会事業が重要視されている。実際に、これらの産業において、国家資本の支配力はかなり強い（徐2014）。

それでは、国家資本の分布はどう変貌したのか。図1は、2001-16年における国有企業の株主資本の産業分布を表している。なお、この間、国有企業の資本が7.7倍に急速に拡大したので、各産業の資本シェアが縮小したとしても、国家資本が縮小した図1の産業は紡織だけであった。

国家資本の戦略的再編の序盤にあたる2001年末の時点では、上記の国資委の2つの分野は合わせて国有企業の資本の約6割を占めていた。さらに鉄道、都市公益事業などの重要産業を入れると、7割を超える国有企業の資本がこれらのいわゆる戦略的分野に集中していた。このように、戦略的分野は、従来、国家資本の主戦場であった。しかし、リーマンショック後、これらの重点分野の国有企業の資本シェアが急低下し、2016年になると、半分を割った。

戦略的分野のプレゼンス低下を引き起こしたのは、「国家安全と国民経済命脈に関する重要分野」に対する傾斜的投資の弱体化である。2001年において、約4割の資本が国資委の「国家安全と国民経済命脈に関する重要分野」に位置していたが、リーマンショック以降に

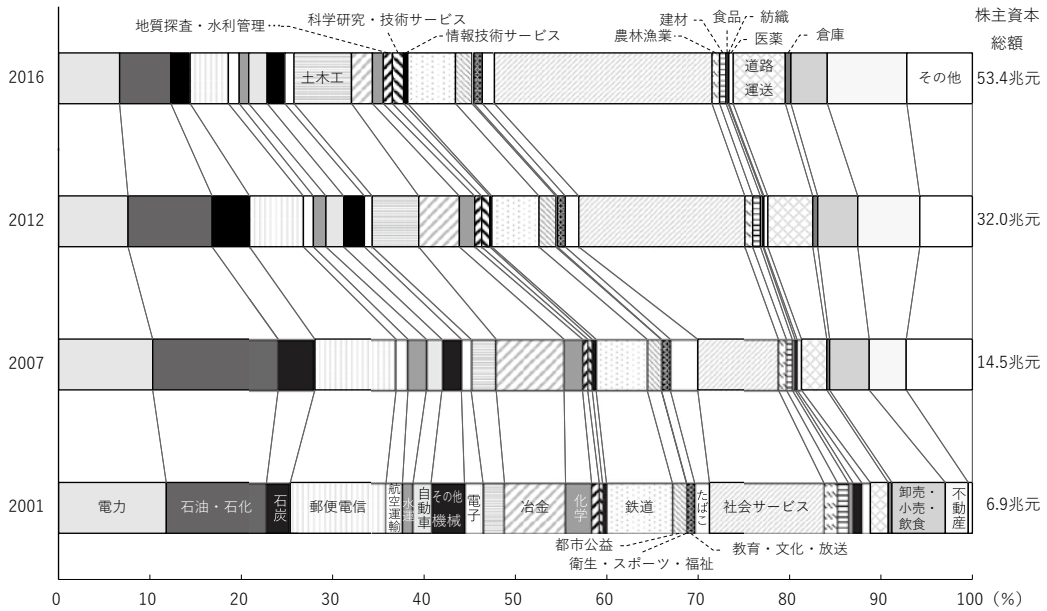


図1 国有企業株主資本の産業構成

出所)『中国財政年鑑』各年版より作成。

注) 金融業企業は含まれていない。株主資本は、純資産(資産-負債)をもって算出した。

状況が一変し、習近平・党総書記登場の2012年には、この比率は約3割に低下し、2016年にはさらに約2割に縮小した。とりわけ、大きな資本シェアを占めた電力、石油・石化と郵便電信のシェア縮小が著しい。

これに対して、「基礎・支柱産業分野」の資本シェアの低下は、緩やかであった。この分野の資本は、2001年の2割強から、2016年の17%に小幅に縮小したに止まった。このなかで、投資先として、冶金の重要性が大きく低下したのに対して、土木工事業のシェアの急拡大が目につく。

この2つの分野から目を転じると、社会サービス、道路運送と不動産の資本シェア拡大が目立つ。なお、社会サービスは、都市内のバス・軌道交通などの輸送業と公共施設管理業を除けば、競争的分野である。2008年の経済センサス個票データベースをもちいて調べてみると、社会サービスのなか、競争的分野の国有企業の資産は6割を超えた。

道路運送と不動産も競争的分野であり、とりわけ、競争的分野のはずの不動産に対する国家資本投資の拡大が目立つ。このように、国家資本の拡大が顕著であり、戦略的分野に対する投資も拡大したが、国家資本の戦略的分野、とりわけ「国家安全と国民経済命脈に関する重要分野」への集約度合いはむしろ後退した。

ところで、上記の国家資本の産業分野は、習時代の国有企業分類、つまり商業1類、商業

2類と公益類とどう対応しているのか。

まず、商業2類のなかの「国家安全と国民経済命脈に関する重要分野」は、具体的な業種が示されていないが、国資委が指定した7産業から構成される「国家安全と国民経済命脈に関する重要分野」とは、中国語表記がまったく同じである。

ところが、国資委が指定した9産業からなる「基礎・支柱産業分野」の文言が、どの企業分類にも表れないので、その位置づけが曖昧である。そのなかの自動車、電子情報などの競争的産業の国有企業は、商業1類に入っても不思議ではない。鉄道建設などの国有企業は、「主に重大なプロジェクトを担う」商業2類に分類されるであろうが、この「基礎・支柱産業」の企業分類は未だ明示されていない。

同様に、公益類の産業も明示されていない。文字通りならば、ガス、水道、都市内旅客運送、水利・環境・公共施設管理、教育・衛生・社会事業など、国家資本にとって重要な公益事業が含まれる。

国有企業の分類作業は、2016年以降、中央企業においても、地方企業においても進んできた。しかし、中央企業の分類結果は開示されていない。幸いなことに、一部の省・直轄市・自治区の国有資産監督管理委員会は、管轄下の国有企業の分類結果を開示した。重慶、江西、福建、甘粛、新疆、広西と陝西の国有企業分類の結果を表2にまとめた。

国資委の「国家安全と国民経済命脈に関する重要分野」7産業のなか、送電・発電、石油・石化、石炭、水運だけ、表2の省・直轄市・自治区の国有企業の事業分野にあった。陝西省地方電力が公益類企業として、甘粛省電力投資は商業2類企業としてそれぞれ分類された。しかし、この2社はむしろまれな事例である。これらの産業のほかの企業は、すべて商業1類に分類された。現に「国家安全と国民経済命脈に関する重要分野」は、すでに中央企業の天下になっており、その意味において地方企業にとって競争的な産業である。国家資本におけるこの分野の位置付けは、中央企業の分類結果を確認すればわかるが、国資委は傘下企業の分類リストの公表を拒否した（国資委2019）。しかし、常識的に考えるならば、今のところ、この国家資本の牙城に対する中国政府のスタンスが変わるはずがない。

国資委の「基礎・支柱産業分野」の9産業は、科学技術を除いて、すべて表2の企業の事業分野にあった。そのうち、①石化、建築、冶金などの鉱工業用の設備、および電機、工作機械などの設備、②自動車・自動車部品、③電子通信設備、④住宅建築、市政インフラ建設を中心とした土木工事業、⑤鉄鋼、⑥非鉄金属、⑦医薬などの化学工業の企業が、商業1類に分類された。しかし、少数ながら、甘粛長城電工、甘粛省有色金属企業管理、甘粛医薬のように、商業2類に分類された企業もある。

他方で、石炭、核原料、金属鉍などの探鉍企業は、商業2類に分類された。

表2 省レベルの地方国有企業の分類

省・直轄市・自治区	商業1類	商業2類	公益類
重慶	慶鈴汽車、重慶鋼鉄、重慶化医、重慶輕紡、重慶機電、重慶市能源投資、重慶建工、中国四聯儀器儀表、重慶商社、重慶糧食、重慶交通運輸、重慶農業投資、重慶商業投資、重慶國際投資諮詢、重慶對外經貿、民生実業。	重慶市水務資産經營、重慶渝富資産經營管理、重慶銀行、重慶農村商業銀行、西南証券、重慶三峡銀行、重慶旅游投資、重慶聯合産権交易所、重慶市三峡担保、重慶進出口信用担保、重慶興農融資担保、重慶藥品交易所、重慶農畜産品交易所、重慶股份転讓中心、重慶港務物流。	重慶市城市建設投資、重慶高速公路、重慶市地産、重慶城市交通開發投資、重慶永微電子産業園区開發、重慶園林緑化建設投資、重慶保税港区開發管理、重慶市江北嘴中央商务区投資、重慶悦來投資。
江西	江西銅業、新余鋼鉄、中国江西國際經濟技術合作、省建工、省建材、省能源、江西江中製薬、江鎬控股、江西鎬業、省塩業、省招標諮詢、省民爆投資。	省投資、省国有企業資産經營、大成国有資産經營管理。	なし
福建	福建省投資開發、福建省冶金、福建省能源、福建省交通運輸、福建省汽車工業、福建省電子信息、福建省船舶工業、福建建工、福建省旅游發展、福建省機電、福建石油化工、中国（福建）對外貿易中心、福建省輕紡、福建省招標採購、福建省国有資産管理。	福建省高速公路、福建省水利投資開發、福建省港航建設發展。	なし
甘肅	金川、酒泉鋼鉄、白銀有色、甘肅省農墾、甘肅省物産、甘肅省建設投資、靖遠煤業、寮街煤電、蘭州蘭石、華龍証券、甘肅省招標諮詢、甘肅希土、蘭州長城電工、西北永新、八冶建設、二十一冶建設、甘肅省水利水電工程局、甘肅長風電子科技、甘肅甘光光学。	甘肅省国有資産投資、甘肅省公路航空旅游投資、甘肅省電力投資、甘肅省煤炭資源開發投資、甘肅省城鄉發展投資、甘肅省工業交通投資、甘肅省科技發展投資、甘肅省再担保、甘肅長城電工、甘肅省新業資産經營、甘肅省有色金属企業管理、甘肅医薬。	甘肅省民航機場。
新疆	新疆有色金属工業、新疆能源、新疆新能源、新疆中泰、新疆投資發展、新疆國際經濟合作、新疆糧油、新疆雪峰投資、新疆雪峰科技、新疆新業国有資産經營、新疆交通建設投資、新疆交通建設、新疆迎疆賓館、新疆産権交易所、新疆金融投資、北京新疆大厦、新疆出版印刷、新疆維吾爾自治区電影發行放映。	新疆機場、新疆国有資産投資經營、新疆再担保、新疆広電網絡、新疆維吾爾自治区新華書店、烏魯木齊市新華書店、新疆教育出版社、新疆新華印刷廠、新疆新華印刷二廠、新疆交通印刷廠、新疆烏魯木齊北站国家糧食儲備庫、烏蘇市滙通綿花加工廠。	なし
広西	(商業1類) 広西建工、広西物資、広西投資、江西柳州鋼鉄、広西北部湾國際港務、広西宏桂資産經營、広西新發展交通、広西柳工、広西汽車、江西国宏經濟發展、十一冶建設。	(商業2類) 広西機場管理、広西北部湾投資、広西交通投資、広西鐵路投資、広西林業、広西旅游發展、広西西江開發投資、広西農村投資。 (商業3類) 広西壮族自治区農村信用社聯合社、広西金融投資、広西北部湾銀行。	(公益1類) なし。 (公益2類) 広西出版伝媒、広西文化産業、広西広播電視信息網絡。
陝西	(競争類) 陝西延長石油、陝西煤業化工、陝西能源、陝西有色金属、陝西建工、陝西医業、陝西延安石油天然気、陝西電子信息、陝西秦川機床工具、陝西汽車、陝西法士特汽車伝動、陝西省外經貿実業、陝西省物流、陝西省國際信託、陝西榆林能源、陝西秦風気体。	(機能類) 陝西金融、陝西省物資産業、陝西省地質鉦産勘査開發、陝西核工業、陝西海外投資發展、陝西省水務、陝西省引漢濟渭、陝西省土地工程建設、陝西林業、陝西環保産業。	(公共サービス類) 西部機場、陝西燃気、陝西省地方電力、陝西糧農、陝西省高速公路建設、陝西省交通建設。
寧夏	(営利類) 寧夏農墾、寧夏建設投資、寧夏旅游投資、寧夏電力投資、寧夏西部創業実業。	(機能類) 寧夏国有資本運營、寧夏交通投資、寧夏農業投資、寧夏国有資産投資。	なし

出所) 「重慶市人民政府の市所属国有重点企業の機能画定と分類に関する通知」、「江西省国資委の省出資監督管理企業の機能画定と分類に関する通知」、「(福建) 「国資委出資企業分類監督管理の実施弁法」、「甘肅省省所属企業の機能画定と分類の方案」、「(新疆) 「自治区国資委監督管理企業の機能画定と分類の方案」、「(広西) 「自治区国資委監督管理企業分類方案」、「陝西省国資委の省属企業の分類管理に関する意見」、「(寧夏) 「自治区国資委の区属国有企業に対する機能画定と分類の実施」より作成。

注) 広西、陝西と寧夏は中央政府が提示したのと異なる分類名をもちいたが、同様なカテゴリーに入れた。

商業2類のなかに、「主要業務が国家安全と国民経済命脈に関する重要分野に位置」する国有企業のほか、「主に重大なプロジェクトを担う」国有企業も含まれる。そのため、インフラ建設に従事する企業の分類が流動的である。前記のように、商業1類に入る企業もあるが、重要な道路、鉄道、橋梁、空港、港湾、都市交通などの交通インフラ建設・運営、土地整備、開発区、保税區、大規模国際会議場、観光スポットの建設・運営、引水プロジェクトに携わる国有企業は、主に商業2類か公益類に分類されている。しかし、新疆交通建設投資、新疆交通建設、広西北部湾国際港務と寧夏西部創業実業は商業1類に分類された。

国資委の分野分類になかったとはいえ、戦略的分野の国有企業として商業2類に入った企業もある。銀行、証券会社、保証会社、取引所など重要な金融機関である。重要な産業と目視されたかのように、広西は、金融機関のために「商業3類」をわざわざ別途設置した。しかし、例外として、華龍証券と新疆産権交易所は商業1類に分類された。

ほかに、貧困対策のための住宅開発企業、農業に対する財政支援などの政策プロジェクトの実施企業も商業2類に入っている。耕地管理、森林管理、環境保全、水源管理、食糧備蓄、綿花買付に携わる国有企業も、商業2類に分類された。

商業2類のもう1つ特徴的な企業類型は、地方の国有資産経営管理を担い、国家資本のプラットフォームになっている国有企業である。これらの企業は、ほとんど商業2類に分類されたが、商業1類に分類された福建省国有資産管理、新疆投資発展、新疆新業国有資産経営のような例外もあった。

公益類について、公共性を有する電力・ガス・水道事業が想定されるが、表2の地域では、リストアップされた企業は、陝西燃気と陝西省地方電力の2社だけであった。そのほか、緑化事業、高速道路、空港、公共交通機関などの運営企業も公益類にあるが、この分野の企業は、商業2類に分類されたケースも多い。

中国にとって、政治的に敏感な産業もあった。テレビ、ラジオなどの放送、番組制作、文芸創作・演出、印刷出版、書店といった出版・文化サービスの国有企業は、広西では、「精神的製品の提供、思想情報の伝播、文化伝承使命の負担を主要な目標」として、「公共製品とサービスの提供を主要な目標」とした「公益1類」と区別して、特別に設定した「公益2類」に指定された。しかし、新疆では、「政府の戦略的任務、重大な民生プロジェクト・任務を担い、政府の戦略的意図の実現と特定任務の遂行を目標とした監督管理企業」の商業2類に分類された（新疆国資委2017年11月発布「自治区国資委監督管理企業の機能画定と分類の方案」¹³⁾。いずれにしても、特殊分野の国有企業として扱われているのは、間違いない。

13) ただし、新疆では多くの出版印刷企業が商業2類に分類されたなか、新疆出版印刷は商業1類に分類されている。新疆出版印刷のホームページが見つからないので、経営の実態が把握できない。

おわりに

改革当初、すでに4割ほどの国有企業が混合所有化された。それにもかかわらず、「指導意見」の「全体要求」の部において、2020年までに「主要目標」の1つとして、「混合所有制経済の発展は積極的な進展を獲得する」と定めた。習時代の混合所有化は、いったいなにをどう目指そうとしたのか。

本稿は、混合所有制改革が提起された経緯、それに2015年9月に相次いで発布された「指導意見」と「混合所有意見」を中心に混合所有制改革の方針を分析した。

国有企業の混合所有化において、民間資本のなか、国内の私的資本が最も期待されている。しかし、石油、天然ガス、電力、鉄道、電信、資源開発、公共事業などの国家資本の「管制高地」においては、新設のプロジェクトに対する官民協力方式すら混合所有化の改革手法として想定されている。また、外資の導入については、秩序的な受け入れと安全性審査の強化が求められた。改革に対する慎重な姿勢がうかがえる。

混合所有制企業における従業員持株の導入も模索段階にある。「混合所有意見」発布の約1年後の2016年8月、国資委も「国有支配混合所有制企業の従業員持株試行の展開に関する意見」（原文「关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见」）を発布して、非上場企業を含めた試行を始めた。この文書によれば、試行は充分競争の業種と分野の商業類国有企業、しかも9割以上の企業収入と利益が企業グループ外に依存する企業に限定される。それに、2級以上の中央企業（集团公司と直下の子企業）と1級以上の省レベルの企業は試行対象から除外された。このように、国家資本の根幹にあたる国有企業では、従業員持株は試行さえ行われない。

また、この文書は、従業員持株の第1陣の試行を次のように計画した。試行範囲は、国資委所属の中央企業の子会社10社、ならびに各省レベル政府の地方国有企業各5～10社に限定されている。各社の従業員持株は発行済み株式の30%以下、各従業員の持株は同1%以下に制限されている。このように、従業員持株の試行は相当小規模に止まっていた。

同文書は、試行の結果を2018年末にまとめ、その状況を踏まえて試行を適時に拡大すると計画した。2018年9月に国家発展改革委員会がその公式サイトに「混合所有制改革試行の深化の若干政策に関する意見」（原文「关于深化混合所有制改革试点若干政策的意见」）を公表した。そのなかで、国有資産評価、労働関係、土地処置などの混合所有制改革に関連する政策の模索を指示したと同時に、従業員持株試行の地方国有企業の数、上記の企業数に制限されないと明言した。しかし、この文書は、国家発展改革委員会、財政部、人力資源社会保

障部、国土資源部、国資委、税務総局、証券監督管理委員会、国防科技工業局が連名で、2017年11月に作成したものである。作成完了から公表まで10カ月もかかったように、従業員持株の試行拡大に対して、政府はかなり慎重である。

混合所有制改革のシーケンスが定められた。「指導意見」では、「穏当に混合所有制改革を推進する」ことも示されたが、「混合所有意見」では、競争分野の商業類国有企業でさえ、穏当な実施が求められた。すでに多くの国有企業が混合所有化になったいま、政府が特に神経をとがらせているのは、国家安全と国民経済命脈に関する重要分野、それに重大なプロジェクト担当の商業類、つまり、商業2類の国有企業の混合所有化である。現に、この分野の国有企業に対して、混合所有化は「有効に模索する」だけでよいと指示した。また、公益類国有企業の場合、「規準に合った展開に誘導する」とルールの順守を求め、混合所有の相手にほかの国有企業も含め、民間企業に対するサービスの外部調達なども混合所有制改革として提示した¹⁴⁾。

ところで、国資委の「基礎・支柱産業分野」の9産業は、どの分類に入るかは明示されていない。公表された地方国有企業の分類結果をもちいて調べた結果、若干の例外も存在するが、この分野のほとんどの産業は、商業1類になる一方、探鉱は商業2類に入ることが明らかになった。

ただし、土木工事業について、住宅建築、市政インフラなどは商業1類に入るが、高速道路などの重要な交通インフラ、開発区などの重要なプロジェクトの建設・運営は、商業2類か公益類に入るのが、一般的である。

そのほか、世論統制の道具とされている出版・文化サービスも、商業2類か公益類に分類されている。他方で、金融、耕地管理、森林管理、環境保全、水源管理、食糧備蓄など、重要な政策に関わる事業は商業2類に分類されていることが、明らかになった。

企業階層で見ると、集团公司レベルの混合所有制改革もまだ模索段階に位置付けられており、改革の展開が可能なのは子会社だけであり、こちらも改革の秩序が重要視されている。

改革は実際に模索段階を経て、モデル事業の試行から経験を積んで、商業1類から商業2類、公益類へ、子会社から集团公司へと波及して拡大するかどうかは、見極める必要がある。

混合所有制企業は、国家資本優位か、それとも民間資本優位か。「混合所有意見」を読む

14) 2017年末の中央企業における混合所有制企業の比率をみると、商業1類、商業2類と公益類の企業は、それぞれ73.6%、62.6%と31.1%であり、やはり商業1類よりは商業2類、商業2類よりは公益類の国有企業の混合所有化が遅れている（饒2018）。ただし、この集計も国有企業を1社ずつ累計したのではなく、混合所有化した国有企業の子会社もすべて混合所有制企業として計上されていると考えられる。

限り、商業1類を除いて、国家資本が資本支配を放棄する気配はない。むしろ、否決権をもつ国家特殊管理株の制度構築が模索され、これからは資本支配なしの特定分野支配さえ可能になる。

もう1つ憂慮すべき点は、民間企業への国家資本の資本参加に対する「激励」である。「重点分野」の「大きな発展の潜在力と強い成長性をもつ」民間企業が対象になる。2020年10月の国資委発表によれば、中央企業はすでに6千社を超える私有企業に資本参加し、多くの各分野のリーディングカンパニーも含まれている（趙2020）。これからこれらの私有企業に対して国家資本は資本支配を図るかどうかは不明であるが、国家資本と民間資本の攻防はいっそう激化するであろう。

混合所有制改革はまだ試行段階に止まっている。国家発展改革委員会は、2017年から2020年現在まですでに4回にわたって、210社のモデル企業リストを定めた。第1陣から第3陣までの50のモデル企業は、電力、石油、天然ガス、鉄道、民用航空、電信、軍事工業といった7つの重要分野の企業に限られたが、第4陣の160社のなかには、インターネット、ソフトウェア、情報技術サービス、新エネルギーなどの戦略的新興産業の企業も含まれている（韓2019）。なお、「切実に規則の公開、プロセスの公開と結果の公開を実現する」（「混合所有意見」と言いながらも、モデル企業リストさえ公表されていない。ごく一部の企業を除いて、改革の試行は内々に実施されている向きがあった。国家発展改革委員会のほか、国务院国資委も地方の国資委もモデル企業の選定に動いた。しかし、これらのモデル企業のリストも発表されていない。

ところで、国有上場企業は、典型的な混合所有制の国有企業である。2015年末、上場した中央企業ならびにその子会社は、中央企業全体の株主資本の6割を占めたように、上場国有企業は国有企業の重要な形態になった（『中国国有資産監督管理年鑑2016』¹⁵⁾。今後、不透明な混合所有制改革の状況を確実に把握するには、情報開示が行われている上場企業の実証研究が期待される。

〈付記〉

本研究は、JSPS 科研費 JP16K03644の助成を受けたものです。研究資金のご援助に感謝の意を申し上げます。また、関西大学経済学会2020年度夏季研究大会において、竹下公視教授から大変有益なコメントをいただきました。心より感謝申し上げます。

15) なお、国有企業に占める上場国有企業のウェイトについてみると、上場国有企業は、2004年末すでに国家資本の17%を占めており（『中国国有資産監督管理年鑑2005』）、2010年末国有企業全体の株主資本の32%を占めた（『中国国有資産監督管理年鑑2011』）。

参考文献

日本語文献

- 関志雄（2019）「中国における未完の所有制改革—課題となる民営化と公平な競争環境の実現—」『フィナンシャル・レビュー』第3号。
- 徐涛（2004）「中国国有企業における株式会社制度導入の歴史—社会主義理念の変容と経営者支配の形成—」『立命館経済学』第53巻第3・4号。
- 徐涛（2014）『中国の資本主義をどうみるのか：国有・私有・外資企業の実証分析』日本経済評論社。
- 徐涛（2016）「中国の国有企業が再々編されるのか」『立命館経済学』第64巻第6号。
- 徐涛（2018）「習時代の国有企業改革の制度デザイン：国家資本はどこへ向かうのか」『北海学園大学経済論集』第66巻第2号。
- 徐涛（2019a）「習時代の国有企業改革の制度デザイン：国家資本はどう運営されるのか」『北海学園大学経済論集』第67巻第1号。
- 徐涛（2019b）「習時代の国有企業改革の制度デザイン：コーポレートガバナンスはどう変わるのか」『北海学園大学経済論集』第67巻第2号。
- 丸川知雄（2015）「国家資本主義から混合所有制経済へ向かう中国」『比較経済研究』第52巻第1号。

中国語文献

- 國務院發展研究中心「国有經濟的戰略性改組」課題組（1997）「實現国有經濟的戰略性改組（国有企業改革的一種思路）」『工業企業管理』第12期。
- 国資委（2019）「中央企業分類改革有關問題」『國務院国有資產監督管理委員會』（オンライン、<http://www.sasac.gov.cn/n2588040/n2590387/n9854212/c10949792/content.html>、2020年11月6日閲覧）。
- 韓基韜（2019）「国企混改由“点”向“面”步伐加快160家企業上榜第四批混改試点名單」『國際在線』（オンライン、<http://www.sasac.gov.cn/n4470048/n13461446/n15390485/n15390495/c15665330/content.html>、2020年10月26日閲覧）。
- 饒恒（2018）「新時代，混合所有制改革向何處去？」『国資報告』第2号。
- 任芳・劉兵（2006）「国資委：国有經濟應保持对七個行業的絕對控制力」『中国政府網』（オンライン、http://www.gov.cn/ztlz/2006-12/18/content_472256.htm、2011年3月2日確認）。
- 肖慶文（2016）「混合所有制企業數量、類型和行業分布」『中国經濟時報』2月1日。
- 趙芸涵（2020）「實施国企改革三年行動 推動国有企業改革發展有關情況政策例行吹風會（文字實錄）」『國務院国有資產監督管理委員會』（オンライン、<http://www.sasac.gov.cn/n4470048/n13461446/n15390485/n15390495/c15665330/content.html>、2020年10月26日閲覧）。
- 宗超（2019）「国資委：第四批混改名單已經初步確定 將超過100戶」『新浪財經』（オンライン、<https://finance.sina.com.cn/china/gncj/2019-04-16/doc-ihvhiqax3074353.shtml>、2020年10月26日閲覧）。

統計資料

- 『中国財政年鑑』（各年版）中華人民共和國財政部主管、中国財政雜誌社。
- 『企業国有資產產權登記數摺滙編』国資委產權管理局、内部資料、2007年。
- 『中国国有資產監督管理年鑑』（各年版）『中国国有資產監督管理年鑑』編委會、中国经济出版社。