

## ⇒ 論 説 ‹‹

# 中国の国有企業改革に対する政治経済学的分析

——「単位」システムからみた現代企業制度の確立——

溝 口 由 己

## はじめに

本稿の目的は、1993年から実施された「現代企業制度の確立」と呼ばれる中国の国有企業改革を「単位」システムという補助線を引くことで政治経済学的に分析・検討することである。

中国において、国有企業とは単なる経済活動の主体であるにとどまらず、「単位」システムという側面からみれば中国共産党が社会統治するための重要なツールでもあった。それは「単位」としての国有企業がそこに所属する従業員を隷属させる局面と、党が「単位」をコントロールする局面との合成により成り立つ。1980年代からの国有企業改革は、したがって単なる経済制度改革にとどまらない意味をもつ。溝口（2018）は国有企業改革により、一つめの局面つまり国有企業が従業員を隷属させるシステムが解体されていくプロセスが、賃金労働者創出の過程すなわち中国版本源的蓄積であることを指摘した。

本稿では、もう一つの局面、つまり党が「単位」をコントロールする局面が国有企業改革を通じてどのような影響を受けたのかをみていく。これは党の社会統治の重要な側面であり、中国の今日につながる政治構造を理解する上でも意義がある。

記述の順序は次の通りである。つまり、1. でこれまでの国有企業改革の推移と問題点を整理し、2. でエージェンシー理論と「単位」システム論からみた国有企業改革の課題と意味を検討する。3. では上海での国有企業改革の事例を基に、国有企業改革の構想と現実の乖離をみる。4. 国有企業改革で、「単位」システムの構成する制度の一つである「単位」間関係（ここでは特に上級政府主管部門と国有企業との間の関係）への影響を考察する。

## 1. 国有企業改革の推移

国有企業改革の中心テーマは、国家と国有企業の関係を首尾よく再調整することである。その過程は大きく3つの時期に分割できる。

第1期（1978～86）の「企業自主権拡大」の時期

第2期（1987～92）の「経営請負責任制実施」の時期

第3期（1993～）の「現代企業制度の確立」の時期

がそれである<sup>1</sup>。以下、それぞれの時期を概観しよう。

#### 第1期（1978～86）「企業自主権拡大」の時期

伝統的計画経済体制下での国有企業は、国家行政に強く統合管理されており、生産、経営に関わる権限は企業にはなく、上級主管部門である国家行政の側にあった。国有企業は法人主体としての実質をもたず、いわば単なる生産・販売単位でしかなかった。1978年12月の第11期3中全会で「改革・開放」路線が採択されると、①生産、経営に関わる権限を上級主管部門から企業へと「下放」すること（「放権」）、②利潤の一定部分の企業内部留保を認めること（「譲利」）を旨とする企業自主権拡大（「放権譲利」）が実施される。これを第1歩として、独立した組織としての実質をもたなかった企業から徐々に実質をもった企業への転換が始まる。

#### 第2期（1987～92）「経営請負責任制実施」の時期

1987年3月に趙紫陽が第6期人民大会5回会議で、「所有権と経営権を分離するという原則に基づいて、多種類の経営請負責任制をまじめに実行しなければならない」（次：1988；p.15）と発言したことから、企業改革は次の局面に入る。つまり「放権譲利」型の企業自主権拡大から「所有と経営の分離」をはっきりと目指した次の段階へと進む。

「所有と経営の分離」を内容とする経営請負責任制とは、具体的には国有企業の経営をさまざまな形式で、有能な経営者に国家が一定期間契約をとおして請け負わせるという経営制度のことである。この経営制度に対しては実施早々から多くの問題が指摘されてきた。なかでも経営者の行為に関する問題と所有者の行為に関する問題が重要である。経営者に関して、趙紫陽自身が設立した政策決定の重要なシンク・タンクである國務院の経済体制改革研究所で、弱冠30代の若さで実質上の所長を務めていた王小強研究所所長代理（当時）は、この経営請負責任制を「模擬私有制」（王：1988；p.104）として理解し、企業経営者はその企業の実質上の所有者に限りなく近づき、企業の模擬私有者としての経営者は、自らの資産と資産の増殖にしか関心をもたない限界を指摘していた<sup>2</sup>。また所有者に関しては、所有者（国家）の企業経営に対する非公式的な干渉の存在が問題視されていた<sup>3</sup>（木崎：1991）。

つまり、経営請負責任制によって所有と経営とが分離したことに伴い、所有者と経営者との利益目標の不一致が露呈し、次の現象が出現した。

- (a) 企業利益の最大化ではなく、自己収入の最大化を目指す経営者の出現
- (b) 非公式に経営干渉する所有者（国家）の出現

そしてこの問題をいかに解決するかが、国有企業改革の次の局面での課題となる。

<sup>1</sup> 細かくみれば、第1期はさらに企業自主権拡大実験の時期（1978～80）、企業利益上納請負制の実施時期（1981～82）、利益上納から徴税への切り替え失敗の時期（1983～86）に小分類が可能であり、第3期国有企業改革の核心である所有制度改革も1993年より早い90年代初頭に株式所有制の実験が行われていたことなどを指摘する必要がある。

<sup>2</sup> また山内一男もこの改革を「国に残された所有権の内容を実質上名目的にすぎないものと規定する」（山内：1988；p.175）のものであると同様に認識していた。

<sup>3</sup> 木崎翠はこの時期の国有企業経営悪化の主要な原因の1つとして行政部門の非公式な干渉をあげている（木崎：1991）。

### 第3期（1993～）「現代企業制度確立」の時期

経営請負責任制で「所有と経営の分離」を実施した結果、所有者と経営者の利益目標の不一致が発生した。この問題を解決すべく1993年の第14期3中全会で「現代企業制度の確立」が打ち出される。「現代企業制度の確立」では、「所有と経営の分離」からさらに大きく一歩踏み込んで「所有制度そのものの改革」へと突入する。

「現代企業制度の確立」の内容は1993の第14期3中全会での決定によると、

- 第1. 明確な国家の国有資産財産権と法人財産権の確立
- 第2. 明確な所有者の所有者権益と責任、企業の損益自己負担の確立
- 第3. 行政府の企業生産経営への不介入
- 第4. 科学的な組織管理制度の確立

の4点に集約される。

4点目の「科学的な組織管理制度の確立」のような次元の異なる内容が並列に併記されているのでわかりづらいが、重要なのは、経営請負責任制の導入で生じた問題、つまり(a)自己収入の最大化を自らの利益とする経営者に対しては国家所有権と法人財産権を明確化することで<sup>4</sup>、また(b)行政の非公式な経営干渉に対しては「政企分開」(政府と企業の分離)することで対応するとしていることである。

国家所有権・法人財産権の明確化と「政企分開」の2点を実現すべく選択された政策は、国有資産の三層管理体制であった。その具体的な内容は次の通りである。つまり、

- ①企業について、従来の国有企業の資産を評価して国家株とし、有限責任制の会社（株式会社或いは有限会社）に改変する。
- ②株式の形式に転換した国家資産を運用するための行政部門を一種の持株会社（「経営公司」として新しく設立する。
- ③持株会社を監督する行政組織として国有資産管理委員会を新しく設置する。
- ④従来の産業部門別に分かれていた主管部門を統廃合し、総合的で間接的な社会経済政策部門とする。

というものである。

この政策構想のなかの、まず①において国有資産は実物形態から価値形態に転換される。価値形態に転換された国有資産を前に、誰が国家を代表して所有者としての権限を行使するのかという問題、つまり国家所有権を明確化することという「現代企業制度の確立」に与えられていた課題をふまえて、統一した国家所有権の責任主体を創出することが次の問題である。②～

<sup>4</sup> どのようなシステムを通じて所有者の経営者に対する有効な監督を実現するか、がここでの問題の核心とされてきた。そして所有者と経営者のプリンシパル-エージェント関係の望ましいモデルについては、この時期さまざまな案が提唱された。例えば、呉敬琏らは各級持株の国有持株会社モデルを提唱し（呉ほか：1993）、周小川らは株式と債務の転換を通じて、つまり国有企業の銀行に対する債務を銀行の企業に対する持株支配に切り替え、中国版メーンバンク・システムを設立することを提唱し（周ほか：1994）、張維迎は国有資産を国家の企業に対する債権に切り替えて、国家を企業の債権者とすることで情報非対称の問題を解決し、監督コストの節約を図るモデルを提唱していた（張：1994）。

③はそれに応えたものである。もともと経営への非公式な干渉を問題とされていた主管部門は、国家を統一的に代表する所有者ではない。そこで構想では新しく国家所有権を集中的に代表する専従の機構を設立することが選択されている。国有資産管理委員会がそれである<sup>5</sup>。経営請負責任制において発生した問題の1つ、「(a) 自己収入の最大化を目指す経営者」に対して選択された国家所有権の明確化という解決策は、この①～③をもって実現されると期待された。しかし実際の運営にあたっては、ごく少数の国有資産管理委員会が膨大な数の企業を管理するのは現実的ではない。そのため中間組織として経営会社を設立し、国有資産管理委員会がこの経営会社に国有資産の運営を委託するという形をとっている。経営会社からみれば、出資者としての意志を董事会（取締役会）を通じ実現する権限を授権することになる。そのため実際レベルで企業経営がどのようになされるかは、この国有資産運営を授権した経営会社がどのように設立されるかに大きく左右されることになる。

次に、構想の④では、「現代企業制度の確立」のもう1つの課題を実現することが図られている。もう1つの課題とは、経営請負責任制で発生した問題「(b) 非公式に経営干渉する主管部門」に対する対策として選択された「政企分離」を実現することである。主管部門は従来、企業に対して行政的管理を直接に行う存在であったが、経営請負責任制以降、公式の管理を外れた非公式の干渉が発生し、これが問題とされていた。これに対して企業経営に直接介入できる位置からこの主管部門を外してしまおうというわけである。そもそも国有企業の株式転換に伴い国有資産が実物形態から価値形態へと転換すると、資産管理の形態も直接的な行政的管理から経営管理へとその比重を移す。そのため行政的管理を施す存在としての主管部門はその存在意義を後退させている。また資産を経営的に管理する組織としてはすでに①～③での国有資産管理委員会－持株会社（経営会社）－株式企業という三層構造の国有資産管理体制がそれに応えている。そのため経営管理の面でも主管部門の出番はない。つまり主管部門は従来の行政的管理からも、新しく意義をもつようになった経営的管理からも外れざるをえず、企業経営に直接関与することはできないはずである。代わって、企業経営のための良好な経済環境を維持する総合経済政策部門に転換することが目指されている。そしてこの構想は、市場経済システムに適合するよう国家と国有企業の関係を改変するという基本の方針にも合致している。

こうして、政策構想では、内部の所有制度を改革することで国家所有権・法人財産権を明確化し、かつ従来の「主管部門－国有企業」という紐帯を大胆に断ち切ることで「政企分離」を図り、もって経営請負責任制下で生じた2つの問題、「(a) 自己収入の最大化を図る経営者」と「(b) 企業経営に非公式に干渉する主管部門」に対処することとしているのである。こうした政府の構想に対しては様々な批判がある。その代表格であるエージェンシー理論からの政府構想

<sup>5</sup> 国家所有権を国家を代表して行使する国有資産管理委員会を、人民代表大会の内部に設置するのか、それとも國務院内に設置するのか、あるいは財政部門内に設置するのか、政府内に設置するのかについては議論があった。また同様の議論は、中国に先駆けて国有企業の所有制改革に着手した東欧諸国でもみられたが、例えばコルナイ・ヤーノシュは、国有企業がもともと全人民所有制企業と定義されてきた経緯をふまえれば、人民代表大会に属するのが妥当だとしている（コルナイ・ヤーノシュ：1992）。

批判を次に検討してみよう。

## 2. 国有企業改革についての諸理論

### (1) エージェンシー理論からみた国有企業改革

企業の巨大化に伴い、所有と経営の分離が一般化してくると、株主と経営者とが異なった経済的動機をもつことが認識されてきた。エージェンシー理論はその点に注目し、株主（プリンシパル＝依頼人）と経営者（エージェント＝代理人）との関係において、プリンシパルがいかにエージェントをコントロールするかという、いわゆるプリンシパル・エージェント問題をその中心課題としてきた（今井・伊丹・小池：1982；p.63～69）。そこではとりわけプリンシパルとエージェントとの間の情報の非対称性およびリスク負担の問題より生じる、モラル・ハザードや逆選択といった現象が主要分析対象となる。

中国では、国有企業改革で経営請負責任制を実施した結果、国家と企業の利益目標の不一致が発生し、そこから国家と国有企業のプリンシパル－エージェント関係についての議論が注目されるようになる。ここでは国家＝プリンシパル、企業経営者＝エージェントとして分析が行われており、代表的なものに林らの分析がある（林ほか：1997）。以下では、林ほか論文を参照してエージェンシー理論が中国国有企業の問題をいかに認識しているのかをみていこう。

林らによれば、国有企業改革をめぐる問題は以下の4つの問題に帰着させることができる（林ほか：1997；p.4）。

- (一) 現代企業制度改革の核心は何か？
- (二) 国有企業が直面している真の問題は何か？
- (三) 財産権改革或いは所有制改革は企業問題を解決できるのか？
- (四) 企業の外部競争環境と内部ガバメント構造のどちらが企業改革にとってより先決問題であるのか？

エージェンシー理論に沿って問題を整理してみる。先ずそれが問題にするものを次ぎのように表現してみよう。

(A)：所有権と経営権が分離した状況の下では、所有者と経営者の利益は食い違う。所有者は投資行為の効用最大化つまり利潤の最大化を自らの利益とするのに対し、経営者は自己収入の最大化を自らの利益とする。

これが「エージェント問題」といわれる事態である。では、エージェント問題（A）が現実化し、経営者が実際に自己利益を優先させ、所有者が経営に直接干渉することで応える行動をとってしまうのはどのような条件下であるのか。林らによれば次の二つの条件がある。

条件（イ）：情報の非対称性が上記のエージェント問題（A）を現実化させる条件となる。

所有者には経営者が自らの利益を浸食していることを示す情報が不足しており、

また監督のためのコストが非常に高いからである。

条件 (ロ) : 加えて、両者の負うリスクも非対称であり、このことがまた「所有者の利益を侵食する経営者」を現実化させる条件になる。

西側資本主義国では、どのようにこのエージェント問題 (A) の現実化を防いでいるのか。エージェンシー理論が準備する答えは、「比較的」優れた方法、つまり競争的市場の存在が2つの条件 (イ) (ロ) を解消することでエージェント問題 (A) の現実化を防いでいるというものである。

(イ) の条件に対しては、競争的市場の下では利潤率が企業経営を判断する低コストで信頼性の高い手段となるため、情報の非対称性の問題をかなりの程度軽減できる。(ロ) の条件に対しては、経営者市場の存在が経営者に (所有者にとって悪い経営の) コストとリスクを負わせることで、リスク負担の非対称性も軽減できる、というわけである。

こうしてエージェンシー理論からは、内部の所有制改革よりも外部の競争的環境の整備の方が、企業改革に際してより先決問題であるという結論が導き出されることになる。よくいわれる主管部門が所有者として企業経営に干渉しすぎるといえるのは、彼らが企業経営に対して競争的市場における利潤率のような情報をもたない以上そうせざるを得ないのであって、これは財産権の不明瞭さから生じる問題なのではなく、外部環境から生じる問題なのであるということになる。こうして上記の間 (一) ~ (四) への林らに代表されるエージェンシー理論からの回答は、(一) 現代企業制度改革の核心は所有制改革にあるが、(二) いま国有企業が直面している真の問題は競争的市場の環境が整っていないことであって、(三) 所有制改革ではこの問題を解決できない。(四) 先決なのは内部ガバメントの変革ではなく、外部の競争的環境の整備である、ということになる (林ほか: 1997)。

エージェンシー理論は、以上のように政府の政策構想を批判する。確かにエージェンシー理論のいうように、外部の競争的環境の整備によって経営者の自己収入最大化行為をある程度抑制することはできるかもしれない。しかし主管部門の非公式な経営干渉をこれによって抑制できるのかどうかには疑問が残る。エージェンシー理論の最大の問題点は、不完全情報下で諸主体がより効率的な状態を追求することを理論の前提とするが、諸主体が追求するその「効率的な状態」が狭義の経済的利益とされているため、所有者の行為は「利潤追求」的なものに限定されて理解されることになるところにある。一般株主が所有者である場合にはあるいは妥当するかもしれないが、国家が所有主体である場合にこの前提が果たして成立しているであろうかという疑問が理論的次元で生じる。

この疑問は、実証面から裏付けをとることができる。エージェンシー理論の前提では、政府の国有企業に対する介入は利潤最大化をその動機とするはずである。しかし木崎翠の研究によれば、政府の国有企業に対する介入は利潤追求的なものではなく、行政的な性格のものにとどまる (木崎: 1995)。その1つの証拠として地方財政の歳入に対する国有企業の貢献が、出荷時

に課税される間接税および第3次産業の営業額に課される営業税に偏っており、企業の利潤部分に課せられる法人所得税の額はわずかなウェートしか占めないことをあげている（図表-1）。つまり、国家は国有企業に対する残余利益への請求権を保有しているとはいえ、そもそも国有企業の利潤達成に関心を抱くインセンティブをもっていなかった、ということになるのである<sup>6</sup>。いずれにせよ、所有者（政府）のこの利潤追求的ではない、行政的性格にとどまる介入は、エージェンシー理論のインセンティブ・システムからでは明らかにされない。

図表-1 地方財政収入の内訳（1993年）

産品税・付加価値税・営業税	2483.64
資源税・都市土地使用税	37.97
国有企業所得税	114.47
国有企業調節税	-1.19
集団企業所得税	95.69
印紙税	35.08
その他工商税	295.44
塩税	7.85
農業税	96.39
企業赤字補填	-309.42
国家予算調節基本収入	23.55
その他経常性収入	206.40
専項建設性収入	276.47
国有企業利潤上納	29.10
合計	3391.44

（出典）木崎翠（1995, p57）。

## （2）「単位」システム論からみた国有企業改革

中国の国有企業が、党にとっては社会統治の手段としてあるという側面に注目したものに、周小萌（周：1996）や趙宏偉（趙：1998）らの「単位」（ダンウェイ）研究がある。周と趙に共通しているのは、「単位」と「単位」の相互関係を分析対象に含め、「単位」システムとして中国社会を捉え、「単位」システムを共産党が社会を統治するための手段としてみる点である。「単位」の定義は実のところ定まっていないが<sup>7</sup>、ここでは周の定義が簡潔にして本質的であるので彼女の定義を採用する。周によれば、「単位とは生産手段の国家所有と集団所有の形を取る全ての職場組織である」（周：1996；p.110）。要するに私的所有以外のすべての職場組織は「単位」である。中国では1978年の段階で「単位」以外の従業員はわずかに15万人しかいない。これは中国全就業者数の0.04を占めるにすぎない（周：1997；p.111）。このことは、「単位」を統制することが中国のほぼ全人口を統制することに繋がることを意味する。この点に注目して、

<sup>6</sup> 国有企業の財政への貢献が、達成された利潤の多寡とは直接無関係な間接税に偏っていることについては、他に川井の研究がある（川井：1996；pp.108～127）。

<sup>7</sup> 周の定義以外にも、天児慧の「単位とは工場、商店、学校、研究所、各種行政機関などの生産活動の所属機関を意味する」（天児：1992；p.109）や、沢田ゆかりの「単位とは一義的には就業者が所属する企業や事業体、団体、機関、部隊を指す」（沢田：1992；157ページ）などの定義があるが、これらの定義では「単位」の範囲が必ずしも明確ではない。

党が「単位」を通じて中国全人口を統制する様子を周や趙は分析するのだが、そのためには2つの次元の統制が必要である。第1に「単位」が各個人を統制する次元。そして第2に党が「単位」を統制する次元である。第1の次元を支える制度的条件は、①戸籍制度、②配給制度、③档案制度、④「単位」内福祉制度の4つであるとされ<sup>8</sup>、統制の第2の次元を支える制度的条件は、党による「垂直的統合」であるとされる。国家-国有企業関係の改革を意味する国有企業改革はこの統制の第2の次元に関わってくる。それは実際には主管部門と呼ばれる上級行政「単位」とその傘下の国有企業「単位」との関係のいかんを調整するののかという次元である。前述したとおり、国有企業改革は「放権譲利」型の企業自主権拡大から始まり、1987年からの経営請負責任制を経て、1993年からは現代企業制度の確立が目指され、今にいたるといのがこれまでのおおまかな流れであった。1987年から始まる経営請負責任制の本質は、権限委譲と利益上納の増減を巡って、上級主管部門と国有企業間で展開される垂直上下関係を再調整することであった。ここでは垂直上下関係自体は否定されたわけではなく、垂直上下関係に沿った再調整が行われたのである。とはいえ経営請負責任制の導入により、この垂直上下関係は無傷のままではすまなかった。というのも経営請負責任制下では、企業は請け負った任務を完了した上で、さらに自己の利益を増大させることを目指す経済主体としての性格を強く帯びるようになっていたからである。そこでは上級行政「単位」の政治的統制の目標と企業「単位」の経済的利益という目標は往々にして衝突する。ここで党中央の統制意志を貫徹するための垂直上下関係に亀裂が生じたのである。この亀裂が生じた「党の垂直的統合」は、1993年から始まる「現代企業制度の確立」でどのような変化をみせていくのであろうか、それを次にみていこう。

### 3. 現代企業制度の構想と現実－上海での事例

前述したとおり、1993年からの「現代企業制度の確立」では、

＜国有資産管理委員会＞ - ＜持株会社（経営公司）＞ - ＜株式企業＞

という三層構造をもつ国有資産管理体制を敷き、上級行政「単位」である主管部門は統廃合して総合的経済政策を実施する部門に改変することが目指された（図表-2）。

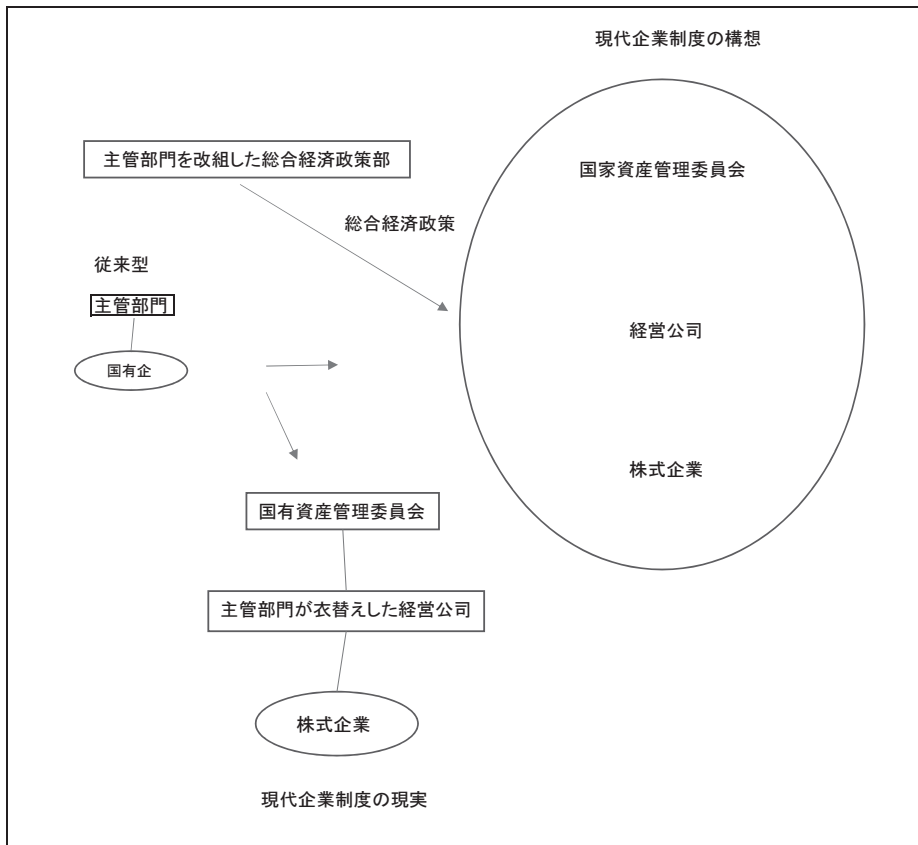
1992年に開催された党の第14回大会で計画経済から社会主義市場経済体制へ転換していくことを決定し、基本路線として採択した。この基本路線に沿えば、企業を市場経済における経済

<sup>8</sup> 周と趙はこの4つを「単位」の個人を統制する制度的条件として指摘するまでは共通しているが、周が市場経済との絡みで①、②、③を市場の不在を意味するものとしてカテゴライズするのに対し、趙は政治的制度として③を、行政的制度として①を、経済的制度として②と④を、という具合にカテゴライズする。この両者の違いは4つの制度間の内的連関についての理解の違いに帰着すると思われる。



主体に育て上げ、かつ指令性計画により直接企業の経営管理を行っていた主管部門は総合経済部門とし、マクロ的にかつ間接的に経済環境を管理する部門とすることが目指される。従来一本化されていた経済管理システムと行政管理システムを分離するというこの方向は、現代企業制度での国有資産管理体制の三層構造と主管部門の総合経済部門への転換という見取り図のなかに生かされている。

図表－２：現代企業制度の構想と現実



(出典) 筆者が作成。

ところで、党の社会統制達成の手段としてある「単位」システムは、この現代企業制度の確立によりいかなる変容を迫られるのか。「単位」システムは経営請負責任制の段階で、すでにそれを構成する諸制度が空洞化し、最後の砦である「党による垂直的統合」にも亀裂が走っていた。現代企業制度の見取り図から予想されるのは、現代企業制度の導入は最後の砦である「党による垂直的統合」をも破壊してしまう可能性があるということである。というのも「党による垂直的統合」は主管部門－国有企業の関係のなかに担保されていたからである。現実にはどうなったのか。

1997年7月に筆者は上海で国有企業改革の現状についてヒアリング調査を行った<sup>9</sup>。その結果を報告しよう。

◆電気控股（集団）公司；

電気控股（集団）公司是1954年に機電工業管理局（主管部門）として成立。その業務は企業に対する行政管理であり、企業経営の機能はもたなかった。95年に控股公司（持株会社）となり、96年には電気集团公司と統合し、名称は電気控股（集団）公司となった。電気集团公司はもともと85年に機電工業管理局から独立していったものであるが、元の鞘に戻ったかたちになる。

主管部門であった機電工業管理局の時代には、企業との関係で審査批准が主要な仕事であったが、現在は企業に対し董事会（取締役会）を通じて予算管理を行っている。電気控股（集団）公司では、傘下企業からの投資収益は100%上納されている。

まず確認しよう。現代企業制度の見取り図では、経済管理システムと行政管理システムを分離し、経済管理システムの方は国有資産管理体制の三層構造として新しく設置し、行政管理システムの方は業種別の主管部門を統廃合して、総合的な経済政策部門にするという構想が立てられていた。しかしこの事例では、持株会社の電気控股（集団）公司是単に主管部門の機電工業管理局が看板替えたものにすぎない。電気控股（集団）公司的建物は機電工業管理局の建物をそのまま使っており、文字通り「看板を取り替えただけ」なのである。では、主管部門－企業の関係の内容は変化したのか。次の事例をみよう。

◆上海紡織控股（集団）公司；

上海は現代企業制度の確立を全国に先駆けて実施している地域であるが、その上海で最も早く現代企業制度の確立を実施したのが上海紡織控股（集団）公司である。上海紡織控股（集団）公司是、元の紡織工業局が1994年初に紡織控股（集団）公司に転換し、国有資産管理委員会から純資産64億元、総資産350億元の国有資産を授権し、資産管理経営機構となった。当時、傘下には500社の国有企業があった。97年7月現在、国有資産の再編成によって紡織控股（集団）公司が出資する有限責任会社、株式責任会社は20社となり、うち上場企業は9社ある。紡織控股（集団）公司的董事会（取締役会）は、紡織工業局（主管部門）元局長、党委員会、工会組織、総会計師など10名からなり、人民政府が任命する。傘下企業からは1人も参加していない。傘下企業との経営関係は董事会、監事会、株主大会を通じて行われ、それぞれの内容は次の通りである。

<sup>9</sup> このヒアリング調査は日本長期信用銀行総合研究所国際部研究員（当時）の山西直子氏が行ったものである。調査地に上海を選んだのは、上海が国有資産管理体制改革の先進地域だからである。調査日時と対象は、7月10日に、上海市経済委員会管理処、電気控股（集団）公司、上海社会科学院部門経済研究所の王貽志氏（副所長）。7月11日に、上海市国有資産管理弁公室、上海紡織控股（集団）公司、上海市経済体制改革委員会。7月14日に、上海轻工控股（集団）公司。7月15日に、復旦大学経済学院の張衛明教授（副院長）。7月16日に、上海市計画委員会研究所社会経済室の余惕君氏（主任）であり、ヒアリング時間は各1時間半から2時間であった。

(a) 董事会。董事長を控股公司から派遣する。董事長は通常企業にいて重要な経営決定を行う。控股公司是董事長を資産価値保全増殖の指標のみで考査する。企業の経営者は董事会が任命・考査する。経営者の役割は董事長が下した経営決定に従い経営の日常業務を行うことである。

(b) 監事会。控股公司内部に監事部があり、傘下企業の財務を監督している。その監事部から企業へ監事会を派遣する。

(c) 株主大会。株主は少ないので株主大会は設けておらず、董事会がその役割を兼ねている。

ここで確認できるのは、経営請負責任制に至るまで企業経営者の経営権限を強くし、企業の自主権を拡大する方向で国有企業改革を行ってきたのが、この上海紡織控股（集団）公司の例では、その国有企業改革の方向が逆転し、主管部門が衣替えしただけの控股公司が権限を再回収しているということである。経営請負責任制で主管部門－国有企業の垂直上下関係に亀裂が生じたが、ここでの改革では、垂直上下関係に沿った利益と権限の再調整というこれまでの国有企業改革の枠は変わらず、ただその枠内での方向が逆転しているのである。

#### ◆上海轻工控股（集団）公司：

上海轻工控股（集団）公司是、1995年12月に輕工業一局と二局があわさって上海轻工控股（集団）公司に改制された。改制後も工業局時代にもっていた行政機能は変わっていない。企業の経営者の任命、審査批准、指導などはそのまま行っている。また上海轻工控股（集団）公司的董事会には輕工業一局と二局的局長がそのまま入っており、傘下企業の代表も、經濟委員會の代表もない。傘下企業 → 輕工業局 → 經濟委員會と幹部が昇進していく人事制度は変化しておらず、縦の人的関係は依然緊密である。董事長はじめ、幹部は上海市党委員會組織部の任命であり、縦の人的関係は党組織の系列に沿ったものである。

ここで確認できるのは、控股（集団）公司是企業經營権を企業から再回収したのみならず、従来からの行政権を手放していないということである。また看板は変わったものの、そのなかで党の系列に沿った垂直な人事昇進に変化はない。

#### ◆上海市国有資産管理弁公室：

上海市は国有資産管理委員會を上海市国有資産管理弁公室と呼んでいる。国有資産管理弁公室の主任は上海市党委員會書記が兼任し、副主任には市長がなっている。国有資産管理弁公室は、控股公司与契約して国有資産の經營を委託する。1年に1度、会を開いて控股公司的資産經營状況を契約に照らして考査する。ただし考査は厳しいものではない。控股公司的董事長人事は上海市党委員會組織部の管轄であり、国有資産管理弁公室ではない。党組織部は董事長の政治性を重視するが、国有資産管理弁公室は国有資産の価値保全増殖という観点で董事長を考査する。

上海市国有資産管理弁公室の建物は、控股公司的建物の立派さに比していかにもささやかなものであり、またそこで働く人員も少数であった。控股公司に国有資産管理の經營を委託する機関として、控股公司を考査する立場にあるが、資産經營状態が悪かった場合のペナルティーを控股公司に課すことはない。また、控股公司が資産運営の結果得た利益は、将来的には国有

資産管理弁公室への上納を考えるとこのことであつたが、この時点では上納されていない。

確認できるのは、国有資産管理体制の三層構造のなかで控股公司の傘下企業に対する権限は強大になつたのであるが、国有資産管理委員会（弁公室）の控股公司に対する監督権限は強いものではなく、むしろ控股公司に対して人事権など強い権限を有するのは党組織部といった別の組織系列を経由した場合であるということである。

前述したとおり、「単位」システムは市場経済の浸透を受けてそれを構成する諸制度が空洞化し、経営請負責任制では最後の砦である「党の垂直的統合」に亀裂が入つた。現代企業制度の確立ではその最後の砦も破壊されてしまうことが予想された。しかし上海で現実に展開された現代企業制度の確立はその予想とは様相を大きく異にする。党の社会統制手段としてある「単位」システムの最後の砦（主管部門－国有企業の垂直的關係）は破壊されたのではなく、むしろ強化されている。

「単位」システム論が教えるところでは、中国社会で国有企業は党が社会を統制するための手段として存在している面がある。それはとりわけ主管部門－国有企業の關係のなかに担保されている。しかし国有企業改革の経営請負責任制の段階で、その垂直的關係にはヒビが入つた。上海でのヒアリング調査からみえることは、現代企業制度の確立では、改革の方向を逆転させ、ヒビの生じた垂直的關係を強化しているようにみえるということである。

前節では、エージェンシー理論は主管部門の行政的性格にとどまる企業経営への介入を利潤追求的な介入と前提している点で不備があることを指摘した。その点で、「単位」システム論は主管部門の企業経営への介入を行政的性格のものとして扱うことができるという利点をもつ。しかし「単位」システム論からの見方によると、現在行われている企業改革では、政策構想と政策実行とが大きく乖離し、実行場面では、行政の関与が増大しているという意味で、企業改革の反動が生じているという結論になる。これは解釈すればよいのであろうか。それを次にみていこう。

#### 4. 垂直關係と国有企業改革

コルナイ・ヤーノシュ（1992）が提示した垂直關係－水平關係という概念をここで補助線として利用しよう。

コルナイはハンガリーを念頭に国有企業の改革に関し、「私としては、国有企業の自主権限のもっと完全で首尾一貫した実現を支持する」（コルナイ：1992：p.53）と述べている。同時に彼は「国有企業の経営者に無制限の権力を与えないようにしようではないか！」（コルナイ：1992：p.51）とも述べている。この国有企業の自主権拡大に関する彼の主張は互いに対立するかにみえる。というのもこの双方の主張は完全に垂直上下關係に沿った権限再調整の類型の二つの極だからである。つまり一方での垂直上下關係における「上」への権限吸収と、もう一方での「下」への権限下放である。

彼の議論は最終的に、垂直上下関係とその本質とする国有経済部門は市場社会主義（市場経済+国有制として定義される）の改革をしたところで、救出不能だという結論にいたる。彼は次のように述べている（コルナイ：1992：p.48）。

市場社会主義の基本思想は、はかなく泡のように消えた、(中略) 国有単位があたかも私的  
所有の単位であるかのように振る舞い、市場志向の主体であるかのように自発的に行動する  
と期待するのは、無駄なことだ。この無益な希望を永久に捨て去るべき時だ。決して二度と  
復活することがないように、だ。国有企業は官僚主義的なヒエラルキーの有機的な一部にす  
ぎないのだから、国家的所有が不断に官僚制を再生産するという事実には、驚く理由は何もな  
い。

彼がここで提出している対立関係は垂直関係に基づく対立関係（国有企業のより多い自主権  
拡大か、より少ない自主権拡大か）ではなく、行政の垂直的關係と市場の水平的關係との間の  
対立関係である。そして彼はハンガリーの希望を狭い二項対立の土俵の外に、つまり垂直関係  
ではなく、水平関係を旨とする私有経済空間の拡大に求めることになる。「私有経済部門は、全  
面的に、且つ真に自由化されなければならない」（コルナイ：1992：p.32）と。そもそも彼の国  
有経済への提案は極めて消極的なもので、つまりそれは国有経済の救済をそもそも目指しては  
いない。それが目指すのはせいぜい私有経済空間の成長を国有経済が邪魔することがないよう  
にすることである（コルナイ：1992：p.56）。こうして彼の国有企業改革への相対立するかにみ  
える主張への疑問が解ける。

しかし「アダム・スミスに立ち戻らなければならない」（コルナイ：1992：p.165）とまで言  
うこの男が、実は私有経済のナイーブな同調者である訳ではない。「私は二度離婚した。一度目  
はマルクス経済学と、二度目は西側経済学と」と彼は語っていた。とはいえ彼の見解の全体像  
を解釈する試みは別の機会に譲ることにして、ここでの議論に役立つポイントだけをおさえて  
おく。彼の議論から我々がここで学ぶことが出来るのは垂直関係と水平関係という議論の枠組  
みであり、また前者から後者への移行を問題にする彼の問題意識である。その点に関しては中  
国も問題を彼と共有しているはずだからである。

一般には垂直関係を新たに水平関係に再編すれば問題は解決するように見える。しかし問題  
はそうした改革は既成の制度諸関係の制約を受けざるを得ず、つまり既成の枠組みが許容する  
範囲での改革しか往々にしてできないということである。

「現代企業制度」が93年11月の中共第14期中央委員会第3回総会の決議において提起され、国  
有企業改革は新たな段階に入ったとされた。そこでは、かつての垂直関係を象徴する政企未分  
離をただすことが重要な課題の一つとして認識されていたはずだ。こうして国有資産管理局、  
国有資産経営公司、株式企業という三層構造からなる改革案が実行に移された。国有資産管理  
局が国有資産の所有者を代表するというシステムである。しかし現実には既成の垂直関係にお

けるかつての各工業部門が国有資産の所有者代表として振る舞うケースがほとんどであることを上海の事例で確認した。同様の事例は他にも報告されている。丸川知雄の実証研究に依れば(丸川:2000),「深圳機床株式会社」のケースでは本来市政府の国有資産管理局の下に国有資産経営会社が設置され,同会社が深圳機床を含む市内のすべての株式会社の国有資産を管理・監督することになっていた。ところが深圳機床の側は国有資産経営公司を出資者である国家を代表する存在とは考えていない。深圳機床の取締役会の構成を見ても国有資産経営公司からの取締役員派遣はなく,むしろ主管部門である市機械工業管理局から来た取締役が会長の席に着いている。主管部門が国有資産の代表者となる正当性はないにもかかわらず,である。

各工業部門から国有資産管理機能を取り上げることが困難であるため,上海市や深圳市ではむしろ各工業部門を国有資産経営公司に転換する改革が実行された。上海市ではすでに紡織工業局に「市紡織工業国有資産経営公司」が併設され,「儀表工業国有資産経営公司」が設立された。深圳市では市国有資産経営公司が1社ですべての株式会社を管理しているが,今後は市政府の工業部門を国有資産経営公司に転換していく方針という(丸川:2000:p.105)。こうした一連の改革の動きのなかに「既成制度の制約を受けざるを得ない」ということの意味を見て取ることができるだろう。

「単位」システムを形成する五つの制度要素のうち,戸口制度,配給制度,档案制度,「単位」内福祉制度はすでに空洞化した。残る一つの制度要素つまり集権的・垂直的「単位」間関係に関しては改革の難易度が高い。このことを企業改革(国有企業単位改革)に注目しながら見てきた。国有企業改革の最終局面は現代企業制度の確立である。その基本は現代的企業制度の設立であり,ここでいう現代的企業とは具体的には有限責任会社と有限株式会社を指す。これら二つはともに株式会社と大体において次の点で同じ性格を持つ。つまり所有権と経営権を分離し,株主総会,監査会,企業経営者等からなるコーポレート・ガバナンスを作ることである。しかしすでにみたように企業改革の構想と現実とは乖離している。その一つの重要な原因は政府の職能が転換していないことにある。党の社会統治の新しいツールができていないなかで,集権的・垂直的「単位」間関係は,党にとって唯一現存する社会統治のツールであり,したがってこの点を否定することができない。このことが構想から乖離した国有企業改革の現実をうみだしたのだと考えることができる。

## おわりに

1993年から始まる国有企業の所有制度改革は,その前段階での「所有と経営の分離」で生じていた2つの問題(a)自己収入最大化を目指す経営者,(b)それに対して非公式に経営干渉する主管部門,を解決することを課題としていた。解決策として選択されたのは,国家所有権・法人財産権の明確化と「政企分離」であり,これは市場経済に合致するよう国家と国有企業の関係を改変するという1992年の第14回党大会以来の基本方針とも整合性をもっていた。市場経

済に合致する関係とは、簡単にいえば行政上の規制や干渉を取り払うこと（国家の所有権に経営者が背理しない前提の上で）により達成されると考えられるからである。しかし政策を実行する段階で、構想と実行に大きな乖離が生じていることが上海の事例から観察された。行政の干渉は取り払われるどころか、むしろ強化される方向に進んでいるからである。この反動ともみえる事態は、「単位」システム論からみれば、党の社会統治のための現実的基盤が集権的・垂直的「単位」間関係にのみ依拠している現状から、統治権力にとって必要なものとして理解される。

その後、国有企業改革は国有企業の戦略的改組（1995年）の局面に入る。そこでは確かに貴重な国有資本を重要な産業や重要な大企業に集中させるという戦略の下、「国退民进」（国有部門は後ろに退き、民間部門は前に進む）が唱えられ、国家の産業戦略にとって重要とみなされなかった紡績業などの産業における国有企業や中小の国有企業に対しては大胆な整理整頓が実施されたが、残った国有企業に対する政府（旧上級主管部門）の関係は実質的に以前からの体質が温存された。こうして90年代はスローガンとして語っている改革の構想と改革の現実が異なる事態となった。

2000年以降になると、国有企業改革の声は下火になる。一つには、国有企業改革を進める動因であった経済危機が去ったからである。90年代に訪れた二度の経済危機（90年代前半と後半に各一度）は去り、2000年から再び高度経済成長をおう歌する時代に入る。そのため国有企業改革は影を潜め、90年代の「国退民进」の反対の「国進民退」（国有部門は前に進み、民間部門は後ろに退く）が進んだのではないかという点が議論されてきた<sup>10</sup>。その後も90年代には明確だった国有企業の改革の方向性（繰り返すが、現実の方向性は逆だった）が、2000年以降には曖昧さを増す。例えば、2013年の三中全会では「ゆるぎなく公有制経済を強固にして発展させ、ゆるぎなく非公有制経済の発展を奨励、支援、誘導する」という玉虫色の方針が採択された。この曖昧模糊とした方針を受けて、2014年以降の国有企業改革も方向性を失っているかにみえる。国有企業の維持と非国有企業の発展を同時に謳う曖昧な目標を受けて、負担となる傘下の国有企業を整理したい地方政府と、現状の国有企業を温存したい中央政府のどちらにもお墨付きを与える結果になっている。

以上、本稿は、国有企業の改革を「単位」システムという視点で読み解いた。つまり「単位」システムの観点から国有企業は党の社会統治の手段という側面をもつがゆえに、国有企業改革といえども、党の社会統治に抵触する制度改革（特に政府と国有企業の間の集権的・垂直的關係）は実行されなかったことを上海での事例研究などを通じて確認した。

<sup>10</sup> 多くの論者がいる。例えば加藤弘之（2013）を参照。

## 参考文献

(日本語文献)

- 青木昌彦・伊丹敬之 (1985)『企業の経済学』, 岩波書店。
- 青木昌彦 (1995 a)『経済システムの進化と多元性』, 東洋経済新報社。
- 青木昌彦 (1989)『日本企業の組織と情報』, 東洋経済新報社。
- 青木昌彦・奥野正寛 (1996)『経済システムの比較制度分析』, 東京大学出版会。
- 天児慧 (1992)『中国: 変容する社会主義大国』, 東京大学出版会。
- 伊藤秀史編 (1996)『日本の企業システム』, 東京大学出版会。
- 今井賢一・伊丹敬之・小池和男 (1982)『内部組織の経済学』, 東洋経済新報社。
- 上原一慶 (1987)『中国の経済改革と開放政策』, 青木書店。
- 上原一慶 (1999)「改革開放の20年: 計画から市場へ 現状と課題」現代中国学会『現代中国』
- 加藤弘之 (2013)『「曖昧な制度」としての中国型資本主義』, NTT出版。
- 川井伸一 (1996)『中国企業改革の研究』, 中央経済社。
- 木崎翠 (1991)「国营企業」『世界』第7号。
- 木崎翠 (1995)『現代中国の国有企業 - 内部構造からの試論』, アジア政経学会。
- コルナイ・ヤーノシュ (1992)『資本主義への大転換 - 市場経済へのハンガリーの道』佐藤経明訳, 日本経済新聞社。
- 沢田ゆかり (1992)「広東省の市場経済化と政治社会システムの変容」丸山伸郎編,『華南経済圏』アジア経済研究所。
- 周小萌 (1996)「自由な社会の必要条件としての市場経済 - 中国における公的職場組織『単位』」鬼塚雄丞・丸山真人・森政稔編,『ライブラリ 関連社会学 3 自由な社会の条件』新世社。
- 丸川知雄 (2000)「中国/WTO加盟を迎え撃つ中国の企業」『アジア研ワールド・トレンド』No.60。
- 丸山伸郎 (1998)「中国のWTO加盟問題」青木健・馬田啓一編『WTOとアジアの経済発展』, 東洋経済。
- 溝口由己 (2018)「中国の本源的蓄積過程 - 「単位」システム再考 -」『新潟大学経済論集』第104号。
- 趙宏偉 (1998)『中国の重層集権体制と経済発展』, 東京大学出版会。
- 山内一男 (1988)『現代中国の経済改革』, 学陽書房。

(中国語文献)

- 坎守啓 (1988)『承包責任制』, 中国経済出版社。
- 林毅夫・蔡坊・李周 (1997)「現代企業制度的内函與国有企業改革方向」『経済研究』第3期。
- 青木昌彦・錢穎一主編 (1995 b)『転軌経済中的公司治理結構 - 内部人控制和銀行的作用』, 中国経済出版社。
- 吳敬琏等 (1993)『大中型企業改革 - 建立現代企業制度』, 天津人民出版社。
- 張維迎 (1995)「從現代企業理論看中国国有企業的改革」『経済学消息報』11月17日。
- 周小川等 (1994)『企業改革 - 模式選択與配套設計』, 中国経済出版社。