

社会主義市場経済における企業と 政府の関係について

陳 建 平

いかなる経済システムにおいても、企業と政府との間には、何らかの関係が存在することは、企業が社会的存在であるという点からすれば、当然といえよう。市場経済においてもむしろ例外ではない。中国で社会主義市場経済¹⁾という考え方が提起されているのは、資本主義市場経済ではないことを強調する意図があると考えられる。一方、企業を所有制別に大まかに分類すれば、洋の東西を問わず、国有企業と非国有企業に分けることができよう。社会主義市場経済では、資本主義市場経済においてよりも、政府の企業に対する影響が強いことは、今日の中国と他の国の現状をみれば、容易に想像できるし、私的企業よりも、公的企業がより政府の影響を受けやすいことも、これまた当然至極であろう。

中国の場合、公有制企業は国有企業と集団所有制企業の両方を含む概念であるが、郷鎮企業の例を持ち出すまでもなく、一般に集団所有制企業の場合、政府からの束縛は国有企業のそれよりも少なく、したがって、市場経済にも

1) 1993年11月に開かれた中国共産党十四期三中全会で採択された「社会主義市場経済体制をうち立てる若干の問題に関する決定」によれば、社会主義市場経済体制は、政府のマクロコントロールの下で市場が資源配分に対して基本的機能を発揮するようなメカニズムを構築することを目指している。この目標の実施には、1) 公有制を主体としつつ、多様な所有形態がともに発展していくこと、2) 全国的に統一した開放的市場体系を樹立すること、3) 間接的手段を主とした政府のマクロコントロール体系をうち立てること、4) 労働に応じた分配を主とし、効率を優先し、公平に配慮した所得分配制度を形成すること、5) 社会保障制度を充実させ、経済発展と社会安定を図ること、などの点が実現されなければならないとしている。

素早く適応できたのに対して、国有企業の場合は、各種の政府機関の所有物と見なされてきた経緯から、政府との関係がなかなか整理できず、日増しに市場経済化の度合いが深まっていく経済に対応できずにいる。中国の経済改革も、郷鎮企業など、国有企業以外の企業を育てることを先行させ、国有企業改革の本格的な取り組みは後回しにしてきた。良くも悪くもそれまでに中国経済を支えてきた柱が国有企業であり、柱を直し損ねて建物そのものを傾けてしまうリスクは犯せないというのも、うなずけない話ではない。しかし、ここにきて、国有企業に代わる柱も育ってきた今、国有企業改革の本格的な展開は避けて通れなくなった観がある。今まで慎重に進められてきた国有企業改革は、企業自主権尊重、請負経営責任制の実施から、リース経営、株式制の試行、政府の機能転換と企業経営メカニズムの転換、社会保障制度の導入など、数々の試行錯誤が行われているが、未だに決定的な成果を上げるには至っていない。国有企業改革の重要な内容の一つに、これまでの社会主義計画経済時代に培われてきた政府と企業との関係の整理、すなわち、政府と企業の分離があげられているが、様々な理由でこの分離はまだ表面的な段階にとどまっており、本質的に企業が独立した法人の地位を獲得するにはまだ至っていない。本稿はこうした中国の国有企業の現状をふまえて、諸外国における公的企業と政府との関係と対比しながら、中国における政府と国有企業との関係のあり方について、若干の考察を加えてみようとするものである。

一. 諸外国における国有企業と政府の関係

1. 諸外国における国有企業の定義

国有企業については、各国では定義がまちまちである。欧州共同体委員会の定義では、「政府当局が企業に対する所有権、株式保持あるいは管理条例などを通じて、直接あるいは間接的に支配的影響力を行使できるすべての企業」ということになる。また、イギリスの1956年当時の国有化工業特別委員

会設置時の定義では、重役会が内閣大臣の任命を受け、報告や帳簿が国有化工業委員会の監査を受け、年度収入が全部あるいは大部分が国会あるいは政府の財政部門の支出によるものではないすべての企業が国有企業ということになるようである。フランスでは、国有企業は、1) 財産の所有権が国にあり、2) 独立した法人の地位を有し、3) 商工業に従事することの三つの基準を満たさなければならないものとされている。

また、インドでは、国有企業は、製造業や農業を含む財貨の生産及び有効な役務の提供などの活動に従事し、明確に政府が主要な所有者と認められる企業のことを指し、スウェーデン、フィンランド、ブラジル、メキシコなどでは、国家資本が企業資本の51%以上を占めるすべての企業を国有企業とする規定がある。

以上を総合すると、諸外国における国有企業に対する認識は、以下のよう
にまとめられる。

- 1) 国家所有分が株式シェアの過半数を占めるか、最大シェアを有する。
- 2) 企業の経営決定に対して、政府が直接的間接的影響力を行使できる。
- 3) 企業が独立した法人の場合が多い。
- 4) 企業の収益は、財やサービスを提供する対価として得る収入による。
- 5) 企業経営目的に二重性があり、営利目的以外に公共性も重視される。

2. 集権的管理と分権的管理

国有企業の管理制度については、諸外国ではおよそ、集権的管理を主とする制度と分権的管理を主とする制度に分けられる。前者を実施している国としては、フランスやインドがあげられるが、後者の代表的な国には、スウェーデンやフィンランドがある。

フランスでは、国有企業に対する管理は経営者の任命、立法、国有企業との契約などの方法を通じて行っている。フランスの独占的な大型国有企業の会長及び社長は内閣首相あるいは担当大臣の任命によるものである。政府はこうした任命を通じて、企業の重要な戦略的決定に影響力を行使する。また、

政府は立法を通じて、国家と国有企業の関係、国有資産の企業組織形態、企業内部の指導体制から、財務、税収、賃金、契約に至る各分野における国有企業の管理制度を確立し、政府の管理を法律化、制度化した。さらに、フランスでは、国家が国有企業と契約を結ぶことにより、国家と企業それぞれの責任、権限、義務を明確にした。こうした契約を通じて、国家と企業関係のいくつかの基本原則、たとえば、国有企業の収支均衡の確保、企業自らの名義において業務展開すること、政府の経済政策を遂行すること、社会的義務負担による企業支出の国家補償などの原則が確立された。

フランス政府の国有企業に対する監督は、事前監督と事後監督の2通りの方法がある。事前監督とは、政府部門から企業に監督者が派遣され、意志決定に参加する。重大な意志決定に対しては政府代表として拒否権を持っている。事後監督とは、基本的に政府による財務監査を指すものと思われる。

インドでは、首相が委員長を兼任する計画委員会が国有企業管理を行う。計画委員会指導下の工業省に「公営企業管理局」があり、そこから企業に兼職理事一名が派遣される。それ以外の経営陣は、工業省から独立の別の「公営企業推薦委員会」が決定する。企業の財務監督を担当するのが財政省で、企業が税金を納めるほか、税後利潤の一部を配当として財務省に上納する。

ただ、集権的管理を主とする制度を実施している国々では、管理制度改革の動きがあり、その方向として、分権化の傾向が見られる。

一方、スウェーデンの多くの企業は、工業省と財政省の管理下にある。工業省の中の国有企業局が全国の国有工業企業の管理を行う。国有企業局からは理事を企業に派遣するが、理事会の決定には介入しないことになっている。企業の中長期計画、年度予算、投資、人事などの決定権はあくまで企業にあり、政府部門は企業の財務や日常業務に関知せず、管理職の任免にも関与しない。政府の影響力は、主として法律、税利政策、投資政策などを通じて行使される。

フィンランドも国有企業に対して直接的な干渉は行わず、法律、条例、政策などの制定に際しても、以下の原則を貫く。すなわち、国有企業は利益を

上げること、私的企業と同じような経営条件や外部環境を国が整えてやること、国家株式の比率が、企業の固定資産投資額の10%を常に下回らないよう、国が国有企業に投資し続けること、国有企業が慣例に従いすべての株主に配当を配ること、国有企業がほかの企業と同様に、産業政策及び地域政策を含む補助を享受すべきこと、国有企業が他の企業の範と垂れるべきことなどである。赤字続きの国有企業は改組ないし解散され、政策的な欠損企業は、関連部門によって補償されなければならないとされている。国有企業に対する監督は、主に予算、税収、投資、賃金などの政策を通じて実現され、具体的な監督機能を果たしているのは、企業の監査役会である。

3. 競争的国有企業と独占的国有企業

国有企業の属する産業分野の性格によって、国有企業が競争的企業と独占的企業に分類できる。

競争的企業は、大量な私的企業の存在する産業部門に属し、国内外に多くの競争相手がある企業であり、だいたい加工業、建築業、商業、サービス業などに多い。一方、独占的企業は大量な基礎設備投資を必要とし、規模の収益あるいはネットワーク収益のある企業のことを言う。エネルギー、交通、郵便通信などがその例である。

これらの性格の異なる国有企業に対しては、当然管理の仕方も異なってくる。競争的企業に対しては、分権的管理が実施されることが多く、企業経営活動に対しても政府からの介入がすくなく、私的企業と平等な立場で競争している。これらの企業は相当な企業自主権を有し、政府部門の管理は、経営者の任命や資産経営状況のチェックにとどまっていることが多い。

それに比べて、独占的企業に対する政府のコントロールが相当厳しく、企業の自主権も相対的に少ない。これらの企業は、主要経営陣の政府による任命、国家財政予算や経済計画などを通じての投資、政府の価格決定ないし認可、政府による賃金総額及び賃上げ率の統制などの規制を受けている。

4. いくつかの示唆

以上見てきた諸外国における国有企業と政府との関係のなかから、中国の国有企業にも参考可能と思われる点がいくつかあげられる。

まず、国有企業を一律に管理するのではなく、業種や企業の性格に応じて、異なる管理方法を採用することである。一般の営利目的の競争的国有企業と、公共性の強い、営利目的を主としない国有企業とでは、異なった管理の仕方をするのが理にかなっている。すなわち、前者に対しては、分権的、間接的な管理を施し、後者に対しては集権的、直接的な管理を行う。

つぎに、経営の意志決定は企業の理事会・取締役会においてなされ、企業は自己責任のもとで経営を行い、その自主権を政府は尊重する。

さらに、国有企業が私的企業と競争する場合に、政府は両者が平等な立場で競争できるよう計る。国有企業であるがために、競争において不利にならないよう、政府は国有企業の外部環境を整備してやる必要がある。

二. 社会主義市場経済のもとでの国有企業と政府の関係

1. 中国における国有企業の定義

中国では、国有企業は、全人民所有制企業といい、企業の生産手段の全部が国家の所有である企業のことを指す。それに対して、同じ公的所有でありながら、集団所有制企業は一部の労働者の共同所有であるため、国有の範疇からはずれる。従来、この全人民所有制企業が国営企業とも呼ばれ、生産手段が国家所有であり、国家が直接経営する企業のことを意味していたが、経済改革により、所有権と経営権の分離が行われ、国営企業の名では、だんだん実際にそぐわなくなってきたので、現在では、国有企業と呼ぶのが一般的である。したがって、現在の国有企業には、国有国営企業と国有非国営企業の二種類が含まれていることになる。

2. 中国における国有企業と政府の関係

国有企業と政府の関係は経済体制によって規定される。従来の計画経済では、国民経済全体が一つの工場で、個々の企業はその工場の中の一つひとつの作業場で、その工場全体を経営しているのが国家というふうになぞらえることができる。政府は各級の行政部門を通じて指令を末端の企業まで通達し、企業がそれにしたがって生産を行う。このシステムの下では、国家所有の企業がいつの間にも管理部門の付属物に成り下がり、本来全人民所有の国家財産が、事実上部門または地域所有になってしまう現象がしばしば見られた。また、企業間に有機的な関係が存在せず、社会化大生産の要求に応えることが到底不可能であった。改革開放までの中国経済の停滞の一因は、社会主義計画経済体制に起因するこうした企業と政府の関係にもあるのである。

以上を簡単にまとめると、以下のことが導かれる。

- 1) 計画経済体制のもとでは、政府による国有企業の直接経営は必然的なものであった。
- 2) 当然企業は自らの独立した資産を所有せず、自主経営、自己責任の商品生産者にはなり得なかった。
- 3) 企業責任者は単なる行政命令の執行者であり、企業のすべての経営活動は現場から離れた政府管理部門によって決定される。
- 4) 製品の分配、価格の決定が政府が決める、損益も政府の責任であった。企業間にほとんど競争が存在せず、企業内部の分配も国家の規定に従うだけで、企業の経営状況と労働者の収入との間に間接的な関係が存在しなかった。

計画経済期の企業と政府の関係を端的に表していることが「五定」、「五保」²⁾である。80年代に入っても、農村での改革の進展に比べ、国有企業の改革は遅々として進まず、ようやく、90年代に入り、経済改革が他の分野では大きな成果を上げ、特に国有企業と肩を並べるまでに成長した郷鎮企業をはじめ、非国有企業が大きく成長した。国有企業を取り巻く環境がいつそう厳しくなる一方、国有企業改革の機も熟したとする見方も増え、もはや、こ

れ以上国有企業の改革を先延ばしにすることができなくなった。

改革開放以後、国有企業に対しては、企業自主権の拡大を始め、請負経営責任制の実施、リース経営、企業集団化、株式制の実験、民営化など様々な改革を試み、その活性化をはかる手段を探ってきた。企業と政府の関係においても、所有と経営の分離、政府と企業の分離、政府の機能転換と企業経営メカニズムの転換がこれまで提起されてきた。今日では、国有企業改革の先端にいてるのは、業種や地域を越えた企業の連合体としての企業集団である。ひとつの企業集団の中に、様々な業種や異なった地域に所在する企業が統括され、それらが業種や地域をまたがって活動している。つまり、かつての縦割りの主管部門の束縛からも、あるいは横割りの地方当局の束縛からも、解き放たれて活動できるようになったのである。しかし、その一方、こうした企業集団から取り残された多くの企業は依然として苦況にあえいでいる。国有企業全体が活性化するには、よりいっそう思い切った改革が必要である。

3. 今後の展望

近年の模索のなかから、企業財産権関係の明確化、企業の株式会社化など、現代企業制度の導入が検討され、行政による束縛の緩和というこれまで改革思想に、企業と政府の関係の明確化、制度化を図る新しい機軸が打ち出されたことに触れずにおくわけにはいくまい。社会主義市場経済、すなわち、社会主義の国家が市場をマクロ的にコントロールする経済システムの確立が中

2) 1961年の「国営工業企業管理条例」(通称「工業70条」)によると、「五定」とは、国家が企業に対して1) 製品計画と生産規模を定めること、2) 人員と機構を定めること、3) 企業の主要原材料、燃料、動力、工具の消耗額及び供給源を定めること、4) 企業の固定資産及び流動資金を定めること、5) 企業の外部協力関係を定めることである。いっぽう、「五保」とは、企業が国家に対して、1) 製品の品種、品質、数量の保証、2) 賃金総額規定を超えない保証、3) コスト指標の達成とコスト引き下げ努力の保証、4) 上納利潤の保証、5) 主要設備の使用期限の保証である。文革期に「工業70条」は廃止されたが、1978年に公表された通称「工業30条」で、その内容の多くが再び盛り込まれることとなった。

国の経済改革の目標として打ち出されているが、その実現に必要な、国家のマクロコントロールに対して敏感に反応するミクロ的基礎、すなわち企業の創出が期待されているのである。企業の財産権関係を明確にした後、企業を独立した法人にし、国家の企業に対する所有関係を国家株の保持により保障し、国家株の代表者は企業の理事会ないし取締役会の役員の一員として国家の利益が損なわれないよう監視する。こうした構想は先に見た諸外国における政府と企業の関係のそれに非常に相似しており、今後の国有企業改革の方向を示している点において、注目に値するようと思われる。 〈完〉