

# 東京財団政策研究所 REVIEW

No.04  
2019

柯 隆 主席研究員

China Watch 3



## 中国の政策決定 メカニズム

Policymaking mechanism of China

## 序論／政策の有効性を検証する方法とは？

決定と実行の過程解明が重要。  
暗黙知に基づく中国では困難

一国の政府が政策を決定し実行に移す過程を政治学、経済学、社会学などさまざまな観点から考察し解明することは重要である。とりわけ、政策の有効性を検証するうえで重要な意味がある。拙稿は中国の政策プロセスを解明するためのものである。

民主主義国家であれば政策決定プロセスでは議会の審議を受けることになる。よって比較的透明で見えやすくなっているが、それでも、政治、行政と財界の暗黙知に基づいた政策の“決定”と“実行”は、不明瞭で曖昧な部分が少なくない。米国の経済学者であるGeorge J. Stigler教授は、1971年に「規制の経済理論」を発表し、Capture Theory(捕獲理論)を提示した。これは、公共利益を最大化するはずの規制は利益集団によって「捕獲」されてしまう、との考え方だ。George J. Stigler教授は米国のトラック業界に関する実証研究によって、この結論を導き出した。近代経済学の命題の一つは「大きな政府」か「小さな政府」かとの論争がいまだに続いていることだ。しかし、重要なのは行政に対するガバナンス機能が確立できるかどうかである。

政治家は問題を先送りし  
景気浮揚のみに関心を持つ

近年、政治学はポピュリズムに焦点をあて、政治家が大衆に迎合して、結果的に政策トレンドは近視眼的になりがちになっている。要するに、政治家は構造問題の解決を先送りし、目先の景気浮揚を図るだけである。なぜならば、大衆に迎合した方が選挙で票を集めやすいからだ。たとえば、日本銀行は異次元の金融緩和政策に加え、マイナス金利まで導入している。その評価は、学会でも批判が少なくない。ここで問われているのは、具体的な政策の是や非よりも、日本銀行の中央銀行としての独立性が守られ

問題は「大きな政府」か「小さな政府」ではなくガバナンス機能。

ているかどうかである。

一方、中国のような社会主義国では、政策プロセスの透明性は明らかに欠如している。全国人民代表大会は民主主義国家の議会の役割を果たしておらず、「ゴム印」と揶揄されている。政策の決定と実行について十分な論議が行われず、往々にして権力者のトップダウンによって決定され、そのまま実行に移される。中国の歴代指導者は歴史に自らの名を残そうとするために、いわゆる「面子工程」(メンツプロジェクト)の建設を行うことが多い。1980年代、最高実力者だった鄧小平は世界最大規模の三峡ダムの建設を推進し、李鵬元首相はそのプロジェクトの遂行に尽力した。しかし、三峡ダムは建設当初から生態環境に悪影響を及ぼすと専門家から指摘されている。実際の建設では、下請け会社による手抜き工事が行われているとの指摘もある。今世紀のビッグプロジェクトは負の遺産となっているかもしれない。

同様に、江沢民政権(1993-2003年)は、西部大開発と南水北調プロジェクト(運河を建設して長江流域の水を水不足の黄河流域に流していくこと)に取り組んだ。西部内陸部の経済発展を政府主導で押し上げていくことを目的とする西部大開発は、経済合理性が欠如している。実際に莫大なインフラ投資を行ったものの、西部地域の経済発展には、期待したほど役立っていない。南水北調にしても三峡ダムと同様に生態環境に悪影響を及ぼす負の遺産である。

さらに、胡錦濤政権(2003-2012年)は、東北新興プロジェクトを打ち出したが、頓挫した。どんなプロジェクトを推進するかは、政治指導者個人の意思ではなく、専門性の高いテクノクラートと専門家からの提言を受け、経済性と実効性を客観的に検証してから実行に移すべきだ。とくに実行の段階においてガバナンス機能の強化が求められている。

## なぜ経済成長は鈍化したのか？

中国の政策決定メカニズムを  
7つの視点で解明する

## 1 計画経済と負の遺産

20世紀、ソビエト連邦や東欧諸国、中国などの社会主義国は、計画経済を導入した。計画経済では、政策の策定と実行を含むすべての決定権限は中央政府にある。当時、これらの国には民営企業は存在していなかったため、すべての企業は国営企業だった。国営企業が何を生産し、誰にどれぐらいの製品をいくらで売るかもすべて政府の計画と指令に基づいて行われる。極端に言えば、計画経済では、国営企業は政府が決めた政策の実行部隊だった。

なぜ計画経済は失敗に終わったのだろうか。

世界銀行のチーフエコノミストだったJoseph E. Stiglitzはかつて、「中央集権の計画経済は資源を動員し迅速に配分するうえで優位性がある」と述べた。しかし、政府は企業の生産活動と消費者の需要について、完全な経済情報を入手できない。それによる資源配分がミスマッチを起こすから計画経済が失敗したとのコンセンサスが研究者の間では得られている。要するに、情報の非対称性が計画経済に失敗をもたらしたといわれているのだ。この議論を受けて、世界最大の電子商取引企業アリババ会長のジャック・マー(馬雲)は、「これから人工知能(AI)が発達すれば、情報の非対称性を克服できるようになり、計画経済が成功するかもしれない」と主張している。

むろん、情報の非対称性は計画経済特有の現象ではない。自由な市場経済でも情報の非対称性だけが存在し、ときには市場の失敗がもたらされる。ジャック・マー会長の主張は単なる茶番にすぎず論評に値しない。計画経済の致命傷は情報の非対称性ではなく、政府による資源配分が恣意的に行われていることだ。そのうえ、中央集権の計画経済の国では消費者の需要が無視されがちで需要と供給のミス

マッチの弊害が十分に検証されない。

結論をいえば、社会主義国で政策決定の過ちが連続的に行われ、それを是正する制度的メカニズムが備わっていないことが体制の失敗につながった。そのなかでは、中央政府が定めた政策目標が明らかに達成できないものであっても、国営企業などは業績を水増しして上層部に報告する現象が日常茶飯事になっていた。要するに、情報の非対称性は社会主義計画経済体制そのものが創り出している。

そもそも中央政府は人民の支持を取り付けるため、政策目標を決めるときに実力を遥かに上回る非現実的な指標を掲げがちである。1950年代後半、毛沢東国家主席は英国を追い越し、米国に追いつく目標を掲げた。その中心的な指標は鉄鋼生産量の増産だった。これは大躍進運動と呼ばれている。結果的に、全国レベルで、農民だろうが労働者だろうが、全員が鉄鋼生産に参加させられた。しかし、生産されたのは役に立たない廃材のようなものばかりだった。



柯隆 東京財団政策研究所 主席研究員

中国南京市生まれ。1988年来日。92年愛知大学法経学部卒業、94年名古屋大学大学院経済学研究科修士課程修了。長銀総合研究所を経て富士通総研経済研究所の主任研究員に。2018年より現職。静岡県立大学グローバル地域センター特任教授・富士通総研経済研究所客員研究員。主な著書に「中国「強国復権」の条件「一帯一路」の待望とリスク」(慶応義塾大学出版会・2018年)、『中国の不良債権問題—高成長と非効率のほざまで』(日本経済新聞出版社・2007年)など多数。

被害はそれだけでなかった。農業が荒廃し、1950年代末に中国で大飢饉が起きて、数千万人の餓死者が出たといわれている。

このような大惨事はまさに間違った政策決定とその過ちを是正することができなかった結末といえる。原因は、専制政治ゆえのトップダウンの政策決定メカニズムにあり、現場に近い官僚はトップダウンで決められた政策に対して異議を唱えることができないことにある。大飢饉をもたらした大躍進政策を決定した毛沢東を批判した劉少奇(元国家主席)や彭徳懐(元国防大臣)はいずれものちに粛清されてしまった。専制政治の最大の欠陥は、自浄能力の欠如である。

1976年9月、毛沢東が死去したあと、江青女史をはじめとする「四人組」が実質的なクーデターによって追放され鄧小平は復権を果たした。その後、鄧小平は専制政治の弊害、とりわけ個人崇拜の是正を目的として、集団指導体制を提案し、同時に一人の指導者が長期にわたって権力に君臨する独裁を回避するために、指導者の任期制(定年制)が導入された。共産党の指導体制を維持しながら、その弊害の一部を克服する鄧小平の提案は中国国内で高く評価されている。

## 2 冷戦終結後の制度選択

1990年代の初頭、ソビエト連邦が崩壊するとともに、東西冷戦が終結した。その背景には、東側の社会主義国の経済運営が一様に失敗したことがある。ただし、社会主義国のその後の針路は同じものではなかった。ソビエト連邦と東欧諸国は民主化の道を選んで歩んだ。東アジアでは、ベトナムが選挙制度を採り入れた。北朝鮮は依然として鎖国した独裁体制を続けている。中国は市場開放を推進しながら、経済発展を促す半面、共産党指導体制を堅持している。

冷戦の終結について、米国スタンフォード大学のFrancis Y. Fukuyama教授(政治学)は歴史の終焉と予言した。むろん、その後のロシアと東欧諸国の歩みを見ると、民主主義体制に移行したものの、ロシアのようにプーチン大統領による実質的な独裁体制が続



市場開放の推進で経済は急成長したが共産党指導体制は堅持。

いている。それに対して、中国では、鄧小平によって提案された集団指導体制は、習近平政権によって完全にひっくり返された。以降、共産党中央委員会総書記兼国家主席である習近平への個人崇拜が急ピッチで進められている。2018年3月の全人代では憲法が改正され、指導者の定年制が廃止されてしまった。

では、集団指導体制と個人崇拜の政治体制の最大の違いはどこにあるのだろうか。鄧小平によって提案された集団指導体制は、共産党の指導体制を堅持すると同時に、共産党内の民主化の実現が期待されている。問題は、共産党一党支配体制において権力が最高指導者個人に集中しすぎることにある。毛沢東が死去した直後の中国で長老指導者のほとんどは毛政治の被害者だったうえ、鄧小平自身も毛沢東と同等の権威を確立することができなかった。結果的に、集団指導体制は当時の中国政治情勢でもっとも座りがよかった。

そこから40年の歳月が経過した今の中国政治情勢をみると、習近平国家主席の権力のバランスをとる政治勢力も指導者も実質的に存在しない。習近平政権が誕生する前には、生まれてくる習近平政権の正当性について異議を唱える政治家、たとえば薄熙来元重慶市共産党書記などがいたが、そのほとんどはその後の反腐敗キャンペーンで追放されてしまった。習近平政権にとり、反腐敗キャンペーンは政敵を追放する絶好の口実であり、ツールとなっている。

中国国家監察委員会の発表によると、これまでの6年間、合計200万人以上の腐敗幹部が追放された

といわれている(図表1参照)。

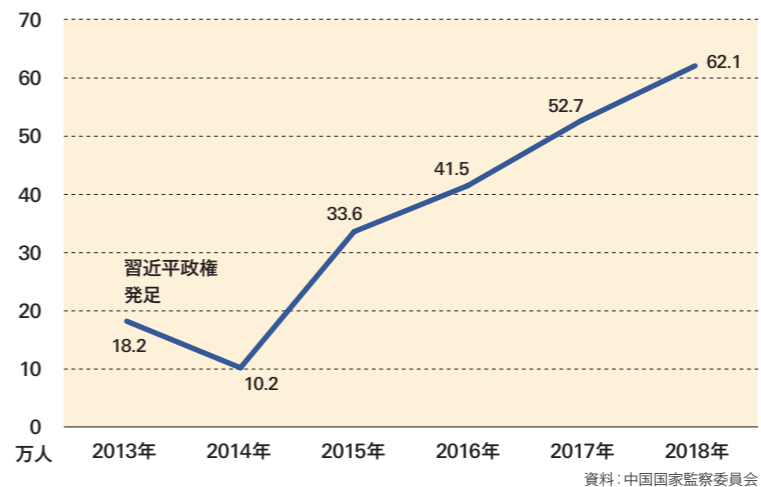
これまでの40年間の経済政策は、基本的に鄧小平がプラグマティズムの考えに基づいて、経済成長のみ目指した。それに対して、ロシアと東欧諸国は、ショック療法により国有企業を含むすべての国有財産を民営化していった。市場機構と市場環境が十分に整備されないなかで性急に民営化を進めたため、短期的に経済は大幅に減速し、混乱に陥った。

## 3 習近平指導体制の政策執行

胡錦濤政権の時代、国家主席として政策を決定しても、額面通りに実施されないことがあったといわれている。これに対し当時の官僚が「政令不出中南海」(政令が中南海の外へ出ることがない)と感嘆したといわれている。胡錦濤前国家主席は鄧小平が生前指名した最後の後継者だった。ただし、胡錦濤が国家主席に就任したあとも、その前任者の江沢民元国家主席は影響力を残し、胡錦濤政権の政策執行を牽制していた。

習近平国家主席が就任した当初、中国内外の専門家は改革の加速を期待していた。胡錦濤政権の10年間は改革が遅れた、いわゆる「失われた10年間」を喫した。習近平政権の誕生でそれに終止符が打たれ、改革が再スタートすると予測されていたのだ。胡錦濤政権が改革を続けられなかった背景には、権力を十分に掌握していなかったことがあるといわれている。したがって、習近平国家主席は就任したときか

図表1 ● 習近平政権によって追放された腐敗幹部の人数(2013-2018年)



ら権力集中を図った。その手法として、反腐敗キャンペーンを大々的に繰り広げたわけだ。

もともとガバナンス機能が欠如している専制政治において、幹部が腐敗するのは必然的な結果である。1989年6月に起きた天安門事件は、学生と市民が民主化を求めると同時に、反腐敗を求めた。天安門事件で趙紫陽総書記(当時)が失脚したのを受け、上海市書記だった江沢民氏が抜擢され、総書記と国家主席に就任した。しかし、江沢民政権で共産党幹部の腐敗が加速していったのは事実だ。江沢民国家主席(当時)は部下の幹部に「悶声発大財」(黙って金を大儲けしよう)と繰り返して訓話したといわれている。この鶴の一声で政治家と役人はいっせいに金儲けに走った。

2016年10月、共産党第18回大会中央委員会が開かれ、習近平総書記を核心とすることが決議された。前任者の江沢民元国家主席と胡錦濤前国家主席はすでに高齢となり、習近平国家主席を牽制する力はもはや持っていない。反腐敗は彼らのプレーンたちにまで及んだ。たとえば、胡錦濤前国家主席の秘書官・共産党中央委員会弁公室主任だった令計画が腐敗によって追放され、無期懲役を宣告された。習近平国家主席の権力基盤固めは予想以上に順調に進んだ。

残りの問題はいかに継続的に強化していくかにある。そのために、有効な政策を決定し、それを実行に移さなければならない。日本でも、政府の省庁間の縦割り組織は政策執行の妨げになることが多いといわれている。それだけでなく、大企業内部においても縦割りの組織づくりによって、組織間の連携が妨げられるのは周知の通りである。中国でも政府部門は縦割りとなっているため、政策決定と政策執行の効率化は実現されない。さもなければ、間違った政策が決定されてしまう。習近平政権になってから、政策実行力を強化するために、省庁間の連携を強化し、異なる省庁に跨る「領導小組」を設置し、省庁間の隔たりを是正しようとしている。「領導小組」は日本でいえば、審議会や委員会のようなものであるが、日本の審議会と委員会よりも権限が遥かに強い。

1980年に「中央財經領導小組」が設置された。役割は財政、金融およびエネルギーなどにかかわる制

度改革と経済政策ならびにエネルギー政策のトレンドなどを提案することである。加えて、1994年以降、毎年秋に「共産党中央経済工作会議」が開かれている。この経済工作会議は中国共産党中央委員会と国務院による共催で役割は短期的な経済情勢について討議し経済政策のトレンドを決定することである。現在、習近平国家主席は「中央財經領導小組」の組長を兼務している。

そのほかに、習近平政権になってから、習近平国家主席自らを組長とする新たな「小組」が3つほど新設された(図表2参照)。具体的に、①「中央深化改革領導小組」、②「中央網絡安全と情報化領導小組」、③「中央軍事委員会深化国防と軍隊改革領導小組」である。これらの「小組」を設立した狙いは次の通りだ。①の「中央深化改革領導小組」は人事権の掌握、②の「中央網絡安全と情報化領導小組」はマスコミとインターネットの管理強化、③の「中央軍事委員会深化国防と軍隊改革領導小組」は人民解放軍に対する指導権の掌握である。この4つの小組の組長に就任したことから、習近平国家主席は共産党指導体制の核心的存在になったのである。

構造問題を解決しなければ国の安定は維持できない。

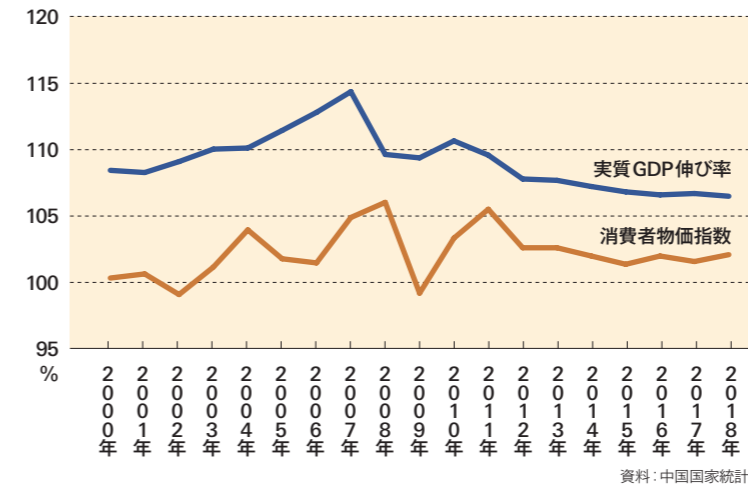
返し強調していた。要するに、「経済さえ発展すれば人民は共産党を支持してくれる」というのが鄧小平の論理だった。逆に経済が発展しなくなった場合、人民は共産党を支持しなくなる。一刻も早く豊かになろうとする中国人の特性からこの描写は間違っていないが、近代経済学の教えでは、自由な市場経済においてプライスメカニズムというアダム・スミスが定義した「見えざる手」による資源配分こそもっとも効率的といわれている。専制政治において政府が資源配分を行うと、経済効率は自ずと低下していくと思われている。

これまでの40年間、中国の経済政策の基本的なトレンドは、一貫して経済成長の促進に軸足を置かれている。長い間、8%の経済成長が目標に設定されていた。最低でも8%成長を実現しないとイケないというのは中国のポリシーメイカーの間のコンセンサスとなっている(図表3参照)。

過去40年間、中国の実質GDP伸び率は年平均9%を超え、世界でも奇跡的な経済成長といわれている。逆にいえば、9%以上の成長を維持できたからこそ、中国社会は安定していたともいえる。では、なぜ中国共産党は8%以上の経済成長を実現しないとイケないのだろうか。それに関するもっともオーソドックスな解釈として、中国では毎年約1000万人の雇用機会を創出する必要があり、その目標を達成するには、最低でも8%成長が必要であるといわれていた。習近平政権になってから、経済成長率は著しく減速する局面に差し掛かっている。それを受けて、習近平政権は中国経済は従来の高成長から「中高成長」という「新常态」(ニューノーマル)になったと指摘されている。このような方針転換の背景には、少なくとも、2つの理由がある。一つは、世界で2番目の規模になった中国経済にとり、8%成長を維持することはできなくなった。もう一つは生産年齢人口が減少に転じているため、雇用の圧力がかつてほど強くなった。

しかし、7%前後の成長を目標として、ポリシーメイカーたちは政策を策定し実行に移すが、図表3に示す通り、中国経済の減速は7%前後に止まらず、さらに6%近辺に下げている。実は、中国経済の課題は短期的な経済成長率を押し上げるよりも、国有

図表3 ● 実質GDP伸び率と消費者物価指数(前年=100)



資料: 中国国家统计局

企業改革や過剰設備の削減といった構造問題を解決しなければならないことだ。李克強首相は人民銀行(中央銀行)や財政部などに景気刺激策の実施を指示できるが、それだけでは、中国の景気は上向くことがない。構造問題の解決について、李克強首相にはその権限がない。それはまさに中央財經領導小組の組長である習近平国家主席の権限である。

一方、人民銀行は国務院の景気刺激要求に呼応して金融緩和策を実施しているが、中国では人民銀行が利下げを実施する代わりに、多くの場合、預金準備率を操作することが多く、それに、公開市場操作を実施する。問題は国有銀行の改革が遅れ、中小民営企業の資金需要に応える中小金融機関が十分に育っていないため、中小民営企業の資金難が解決されていないことだ。

そして、長い間、中国経済が頼ってきたインフラ整備の公共投資と国有企業の設備投資は国家財政、とりわけ地方財政に過剰債務をもたらした新規投資を行う余裕がなくなっているため、景気の牽引力としての力が弱まっている。

### 5 中国における産業政策に関する論争

いろいろな意味で、戦後の日本経済の発展は中国をはじめとする東アジア諸国にとって良い手本になっている。日本の種々の経済政策のなかで、比較的ユニークなのは産業政策を効率よく実施したことではなかろうか。欧米の先進国では、新古典派経済学の考えにおいて産業の発展は基本的に企業と産業

界自身が考えることである。政府が産業界に対して直接指示を出すという考え方はない。

日本はもともと産業界の連携の強い国であり、また、政府との連携も強い。政府による企業への直接的な補助金はそれほど多くないが、行政サービスと政府の買い付けは産業発展をリードする指南役として予想以上に重要な役割を果たしてきた。中小企業に対する金融支援はその典型だ。

2017年、北京大学で産業政策の必要性和有効性に関する激論が展開された。この激論の参加者は、張維迎教授(経済学)と林毅夫教授(同)だった。張教授は英国オックスフォード大学で経済学博士号を取得したりベラルな経済学者(指導教官はJames A. Mirrlees教授)である。林教授は台湾出身で1980年代、徴兵され大陸に近い金門島に配属されたとき、海に飛び込み、福建省に泳ぎ着き、大陸に亡命した。中国大陸で優遇される林教授は北京大学に進学した。卒業後、シカゴ大学に国費で留学し、同大学で博士号(経済学)を取得した。のちにJoseph E. Stiglitzの後任として世界銀行のチーフエコノミストに就任している。当時の世界銀行の総裁は米国きっての親中派Robert B. Zoellick氏だった。

産業政策に関する両氏の論争で林教授は戦後日本の鉄鋼政策と自動車政策の成功例をあげ、中国も同様な産業政策を実施すべきと力説した。それに対して、張教授は政府主導の産業政策は、資源配分のミスマッチをもたらすものと指摘する。産業の発展は企業および産業に任せるべきと主張する。2人の経済学者の主張はそれぞれ一理あるようだが、産業政策の必要性和有効性を議論する前に、まず、産業政策を実施する前提を明らかにする必要がある。残念ながら、それに関する議論は十分に行われていない。

これまで40年間の「改革・開放」政策を振り返れば、中国では合計13回もの5カ年計画(正式には「国民経済計画」)を発表し実施してきた。これらの5カ年計画の中核的な部分はまさに産業政策である。問題は5カ年計画の実施においてその主役は企業ではなく、政府である。結局のところ、毎年のように計画が発表され実施されるが、その目標を達成できたかどうかについてほとんど検証されることがない。

こうしたなかで新たに考案されたのは、「中国製

### 4 中国の経済政策の決定

中国では、民主主義の選挙制度が導入されていないため、共産党はその統治体制の正当性を立証できないという欠陥がある。この欠陥を回避するために、最高実力者だった鄧小平は「発展こそこのうえない道理だ」(発展才是硬道理)と経済発展の重要性を繰り

図表2 ● 習近平国家主席が「組長」を兼務する「領導小組」

名称	設立時期	役割
中央財經領導小組	1980年	財政、金融、エネルギーなど経済全般の制度改革と政策決定を司る
中央深化改革領導小組	2013年	共産党組織と行政改革ならびに人事を決定する
中央網絡安全と情報化領導小組	2014年	インターネットの管理体制と情報化政策を決定する
中央軍事委員会深化国防と軍隊改革領導小組	2014年	国防戦略と人民解放軍組織改革を司る

注: 中央財經領導小組は前政権からの継承以外、残りの2つはいずれも習近平政権になってから新しく設立されたもの

資料: 中国共産党中央委員会

造2025」の産業育成戦略である。「中国製造2025」は情報通信機器などハイテク製造業の育成が主な狙いとなっている。

これまでの30余年の外資導入政策により、中国企業は外国企業の下請けとなり、中国は輸出製造企業が集約する世界の工場にまで成長した。しかし、ハーバードビジネスレビューにも度々取り上げられる有名な事例だが、米国カリフォルニアで開発・デザインされているアップル社のアイフォーンは中国で組み立てられているが、仮に1台が1000ドルするアイフォーンでも中国が得る売り上げはわずか7ドルといわれている。世界2位の経済規模を誇る中国経済は、いつまでも世界の工場のステータスに安住するわけにはいけない。当然のことだが、中国は低付加価値の生産加工からハイテク産業へと産業構造の高度化を図ろうとする。その戦略はまさに「中国製造2025」である。残念ながら、習近平国家主席の肝いりのこの世紀の大戦略は、米国トランプ大統領によって阻まれている。

## 6 政策決定におけるシンクタンクの役割

政策の立案においてもっとも重要な作業は、当該分野のデータを正しく収集し正しく解析することにある。中国には、純粋な民間シンクタンクはほとんど存在していなかった。「改革・開放」政策以降、小規模な民間のシンクタンクが設立されているが、影響力は予想通り小さい。原因の一つは、民間のシンクタンクによるデータ収集が原則として禁止されていることだ。もう一つは、研究内容によってその研

図表4 ● 中国国定認定のシンクタンク(計25社)とその所属

分類	所属	社数	具体例
第1分類	政府機関、主に中央政府	10社	社会科学院、国務院発展研究センター、発展改革委員会マクロ経済研究院、国家行政学院など
第2分類	大学および国営研究機関	12社	北京大学国家発展研究院、清華大学国情研究院、復旦大学中国研究院など
第3分類	国有企業	1社	中国石油経済技術研究院
第4分類	独立系	2社	深セン総合開発研究院、中国国際経済交流センター

資料：中国国務院

究成果を公表できない場合がある。結果的に、民間シンクタンクの多くは企業に情報サービスを提供するコンサルティングになっている。

ちなみに、中国でもっとも活躍している民間シンクタンクは、北京天則経済研究所である。この研究所は中国人経済学者・茅于軾などが発起人となって、1993年に設立されたものだ。国家の基本方針に反して、国有企業の民営化などに関する研究を行ったとして、免許が取り消され、ウェブサイトも閉鎖させられた。

現在、リベラルな研究者のほとんどは大学に散在して、インターネットで発言を試みている。ただし、中国のインターネットは前掲の図表2にある「中央网络安全と情報化領導小組」の管理の下で、リベラルな研究者の多くは、SNSのアカウントが取り消され、情報発信ができなくなっている。

一方、現在の中国で重要な役割を果たしているのは、政府系シンクタンクである。図表4に示したのは、中国共産党中央委員会ならびに国務院が認定した国家レベルのシンクタンクの分類である。

シンクタンクにとり、国家認定を受ければ、政府機関から委託研究を受注することができるメリットがある。その直属の政府機関から委託研究を受ける場合、経済メリットも大きい、同時に名誉ともなる。直属政府機関以外の政府機関から委託研究を受ければ、その経済メリットはさらに大きい。とくに、中国のシンクタンクの場合、委託研究費の2～3割を管理費として研究所に納めれば、残りのすべての研究費は研究チームが自由に使うことができる。わかりやすくいえば、中国のシンクタンクにとり、直属の政府機関から委託される研究はいわば本業である。それ以外の政府機関および企業や団体からの受託研究は副業となる。この点は日本のシンクタンクが行う受託研究と大きく異なる点である。

一方、政府機関にとり、国家認定シンクタンクに有償で委託研究を外注するメリットが大きい。たとえば、ある地方政府は地下鉄建設プロジェクトのフェージビリティスタディを国家認定のシンクタンクに委託した場合、許認可を得やすいことがある。また、政府機関の責任者(たとえば、大臣など)は共産党中央委員会や国務院に経済活動報告を提出する必要

がある。専門のシンクタンクに研究プロジェクトとして外注して、その報告書をもとに共産党中央委員会や国務院に報告するやり方はもっとも無難である。

こうしてみれば、中国の政府系シンクタンクの研究と米国のシンクタンクの研究を比べた場合、質的に異なることがわかる。米国のシンクタンクは民主党系と共和党系など理念が異なる場合があるが、基本的に独立した研究によって得られた成果をもとに政策提言を行う。民主主義国におけるリベラルな研究の主な消費者は国民である。この点において決定的に異なる。

## 7 国家の役割と市場の役割

近代経済学の基本的な命題は需要と供給が均衡する状態をいかに維持していくかにある。そのために、金融政策と財政政策からなる最適なポリシーミックスが考案される。このなかで、もっとも重要な論点は国家の役割と市場の役割のバランスをどのように取るかにある。

前述のように、自由な市場経済においてプライスマカニズムは効率よく資源配分を行ううえで重要な役割を果たすものであるが、市場において需要と供給に関する情報の非対称性が存在するため、市場の失敗が同様に起きうる。それを補完するのは国家(政府)の役割である。ケインズ経済学はとくに政府のこうした補完的な役割を重要視するものである。

問題は、中国が自由な市場経済ではないことである。中国共産党は現在、経済システムを「中国の特色ある社会主義市場経済」と定義している。そもそもマルクスとレーニンが定義した社会主義は公有制と平等の所得分配を前提にしている。資本家は労働者を搾取する罪びとであり、打倒されなければならない。それに対して、市場経済の基本は自由で資本家と労働者が協力する存在になっている。しかも、労働者も起業ができ、資本家になりうる。逆に、資本家は経営に失敗すれば、労働者になることも多い。マルクスとレーニンの階級論は明らかに静学的なものであり、現実から大きく乖離している。

社会主義と市場経済は水と油の関係にあり、相いれない存在である。そのうえで、「中国の特色ある」



という修飾語の意味は「共産党指導の下で」という言葉に置き換えることができる。この体制は共産党指導が前提となっているということである。

中国の現行の経済システムは、共産党指導下の社会主義市場経済であるということである。それでもわかりにくいかもしれない。もう少し深く追求すれば、生産や販売といった経済活動について、原則的に自由に行っているが、所得分配については共産党指導の下で行われる。要するに、資本家だろうが、労働者だろうが、個人の財産所有権が国益に抵触した場合、それが保障されないことがある。

中国の制度設計について、民営企業に金融サービスを提供する民営銀行が設立されていないだけでなく、政府の買い付けプロジェクトでも民営企業はほとんど門前払いされてしまう。民営企業が受けるこのような差別的な扱いについて、前述の北京大学の張維迎教授は「所有制差別」と定義している。日本の商工会議所に相当する中華全国工商連合会が発行する「中国民営企業発展報告2018」によると、民営企業が設立されてから倒産するまでの平均寿命は3年未満といわれている。ちなみに、米国では民営企業の平均寿命は40年以上である。

問題は社会主義体制が失敗したのは国有企業の非効率性に原因があり、民営企業が創った付加価値を国有企業に補助金として与えるのは公平性を欠いていることだ。このやり方は明らかに持続不可能である。結論をいえば、国家の役割か市場の役割かを議論する前に、中国は本物の市場経済に移行しなければならぬということである。

民営企業より国営企業を優先する現政策は持続不可能。

## 結論／V字回復するには何が必要か？

# 制度改革こそ中国復活の鍵を握る 米中貿易摩擦を外圧に利用せよ

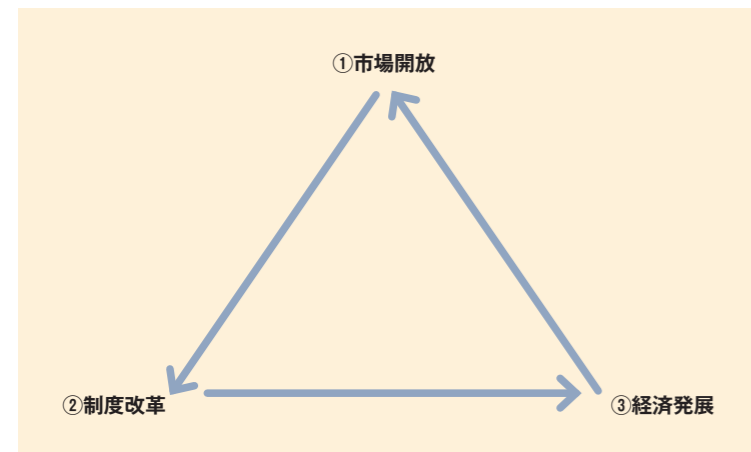
### 市場開放、制度改革と 経済発展の関係性

前掲の図表3に示したように、中国経済は急減速している。中国の公式統計では2019年第1四半期の成長率は6.4%、第2四半期は6.2%と景気減速が下げ止まっていない。一般的に新興国経済は何らかの原因により、成長が一時的に減速しても、その後リバウンドして、いわゆるV字回復を果たすことが多い。1997年に起きたアジア通貨危機のとき、東アジアの多くの国の経済は一時的に大きく減速したが、すぐさま回復した。

では、減速している中国経済は今後、回復する可能性があるのだろうか。

中国経済のファンダメンタルズを考察すれば、世界2位の経済規模、世界の工場としてのステータス、世界の市場としての潜在性、ほぼ完璧に整備されているインフラ基盤、新興国のなかでも突出する教育水準の高さなどから中国経済はこのまま停滞していくとは予想しにくい。中国の経済成長を妨げているのは、制度改革の遅れである。いかなる制度改革も経済学的にみれば、短期的にゼロサムゲームかマイ

図表5 ● 市場開放、制度改革と経済発展の関係性



資料：筆者作成

ナスサムゲームとなる。それがプラスサムゲームに転じるのは改革から一定の時間が経ってからである。それゆえ、制度改革によって不利益を被る既得権益集団は必ず抵抗してくる。これこそ改革を行っていくうえでの高いハードルとなる。

そのなかで改革を推進するには、強い原動力が必要である。物理学的に見て、原動力は往々にして圧力から来る。国内において改革を推進していくインセンティブが強くなければ、改革は進まない。比較的やりやすいのは市場を段階的に開放して、そのなかで外圧を利用して、改革を推進していく方法だ。

振り返れば、中国で、改革が進んだ時期は、市場が開放された時期とたいがい重なる。2001年に中国は世界貿易機関(WTO)加盟を果たした。その前から市場開放を進めた。実は中国の市場経済の基本的な構図はまさに1990年代の後半にWTO加盟に向けた市場開放と同時に進められた市場経済改革によって完成したものだった。その改革のボーナスとして、2001年以降の高成長につながった。

このような論点整理を踏まえば、目下の経済成長の減速は改革の遅れに原因があって、強いていえば、市場開放の遅れが原因であるといえる。米中貿易戦争をポジティブに捉えるなら大胆な市場開放を進めることができれば、改革は再び深化していききっかけとなる。そうなれば、中国経済は再び成長軌道に乗る可能性が十分にありうる。残念ながら、今の中国社会と中国経済の実状を考察すれば、統制経済に逆戻りしているようにみえる。

### 強国を目指す中国が 米国の制裁関税に屈しない理由

中国経済は明らかに減速しているのに、中国政府は国際社会での影響力を強化しようとしている。習

近平政権にとって、不運なのは米国との貿易戦争が日増しに激化していることである。中国は外国による制裁に屈する国ではない。むしろ、米国の制裁関税は中国経済にダメージを与えるが、耐えられないほどの痛みではない。トランプ政権は、短ければ2020年の冬に退陣する可能性がある。中国にとって最悪なシナリオでも、2024年の冬には必ず退陣する。中国政府にとって最悪な場合でも、あと5年余りを耐えれば、痛みが解消されると期待されている。

日本人の考え方からすれば、5年余りはもとより、あと1年間でも我慢することができない。だからこそかつての日米貿易摩擦のとき、日本は折れて米国に妥協したのだった。

痛みを耐える意味は、誰かを犠牲にするということである。日米貿易摩擦のとき、日本は自動車産業を犠牲にしたくなかった。米中貿易戦争は中国にとり輸出製造業の一部が痛みを被るほか、ファーウェイなどのハイテク企業が制裁されている。輸出製造企業について、中国政府は減税措置などを講じて保護するとしている。ファーウェイなどのハイテク企業を中国政府は何としても保護しなければならない。だからこそ徹底抗戦の姿勢を示している。

それに対して、貿易戦争が長期化していった場合、トランプ大統領は次期大統領選で農家の票とウォール街の票を失う可能性がある。トランプ大統領にとりこれからの大統領選はどこまで有権者を説得できるかにかかっている。3年前の大統領選でトランプは、米国を再び偉大な国家にすると叫んで、ヒラリー・クリントン候補に勝利した。今度の大統領選

市場がポリシーメイカーから受け取るメッセージが著しく不足。



でトランプ大統領は中国を仮想の敵に仕立てるかどうかである。

### 経済成長の維持には政策決定の プロセスとメカニズムの改善が必要

最後に、今後の国際情勢を占ううえで重要なポイントは、中国が今後のグローバル戦略としてもっばら国際影響力を強化しようとするかどうかだ。中国の政策決定のプロセスを点検した結果、ポリシーメイカーたちが市場と対話するアナウンスメントが欠如している。すなわち、市場がポリシーメイカーから受け取るメッセージは、著しく不足している。一方、ポリシーメイカーたちは市場から情報を汲み取るよりも、指導者に迎合することを優先しがちである。だからこそ政策面の過ちを繰り返す羽目になる。中国経済が1人当たりGDP1000ドル未満の時代はともかく、今は9000ドルを超えている。経済成長を持続していくならば、中国政府は政策決定のプロセスとメカニズムを改善する必要がある。

### 政策的インプリケーション

- 中国は法治国家ではないが、人治国家でもない。共産党の党治国家である
- 中国の政策の目標は一貫して経済成長の促進にあるが、制度改革が遅れている
- 制度改革の遅れは逆に経済成長の妨げになっている
- 中国政府の政策決定には、シンクタンクは重要な役割を果たしている
- 中国には民間のシンクタンクは皆無に近い。ほとんどは政府系シンクタンクである
- 政府系シンクタンクは政府に対して「策略」を提言する役割を果たしている
- 中国政府の政策執行はアナウンスメント効果がなく、行政から国有企業へと伝達される
- 市場経済の制度が構築されなければ、有効な政策執行は難しい

# 東京財団政策研究所フォーラム



中国の政治、社会と経済はめまぐるしく変化しています。その真実を的確に捉えるために、「China Watch」の刊行とともに「東京財団政策研究所フォーラム」を開催し、皆様への情報提供を随時実施していきます。

弊研究所の研究者による研究発表に加え、外部の有識者や専門家をお招きし講演ならびに対談など様々な形式でのフォーラムを予定しています。

## China Watch バックナンバー

東京財団政策研究所ウェブサイトにて「China Watch」のバックナンバーをダウンロード・閲覧ができます。

### China Watch ① 米中覇権争いの政治経済学

[https://www.tkfd.or.jp/files/product/TR.No.2\\_web.pdf](https://www.tkfd.or.jp/files/product/TR.No.2_web.pdf)

### China Watch ② チャイナリスクの制度分析

[https://www.tkfd.or.jp/files/product/TR.No.3\\_web.pdf](https://www.tkfd.or.jp/files/product/TR.No.3_web.pdf)

## 東京財団政策研究所 Review No.4, 2019

2019年9月発行

### 【発行元】

公益財団法人東京財団政策研究所

〒106-6234

東京都港区六本木3-2-1

六本木グランドタワー34階

TEL: 03-5797-8403

<https://www.tkfd.or.jp>

[info@tkfd.or.jp](mailto:info@tkfd.or.jp)

撮影: 加々美義人

表紙写真提供: Getty Images

掲載写真の一部は、

Shutterstock.comのライセンス許諾により使用しています



東京財団政策研究所

THE TOKYO FOUNDATION FOR POLICY RESEARCH