

## 中国社会保障体系の確立と国有企業の改革

王 紅領

### ■ 要約

市場化された社会保障体系の確立は、国有企業の改革を成功させる必要条件の一つであるが、十分条件ではない。現在の「下崗」を中心とする国有企業改革と制度化が不十分な社会保障体系をもってしては、国有企業が、「政府と企業の未分離」による汚職や腐敗と、「内部者（経営者と従業員）による支配」による資産の流出を克服することは不可能である。市場化された社会保障体系を確立すると同時に、現在の就業制度と企業統治を抜本的に改革し、国有企業の規模を大幅に縮小する必要がある。その具体的な方法としては、政治的な反発の大きい国有企業の売却ではなしに、国有企業に対して「資金補填を行わない」という政策を採用し、時間をかけて制度転換を図っていくことが望ましい。

### ■ キーワード

市場化された社会保障体系、国有企業改革、就業権、企業統治

訳 中兼和津次、木崎 翠、何 立新

### はじめに

中国における市場経済化改革は20年にわたり行われてきたが、国有企業の効率は高まったどころか、悪化しつつある。1978年に比較した1998年の国有工業企業では、赤字額が21倍に増えたが、利潤額は20年前の20%にも及ばなかった。同時に、数多くの国有企業における稼働率の低下や生産停止・半停止により、長い間、企業内部に潜在していた数千万の余剰人員が表舞台に浮上してきた。これが、90年代半ばから世界的な注目を集めた国有企業労働者の「下崗」問題である。「下崗」の圧力を如何に緩和するかを議論する場合、自然と社会保障制度の改革が想起される。実際に、市場化された（一企業ではなく経済社会全体が負担する）社会保障体系の確立という課題は、国有企業労働者の「下崗」が行われる前に既に盛

んに議論され、話題となり、中国の最高指導層の承認も得られていたのである。

周知のように、国有企業改革の開始時より、その就業制度である終身雇用制のデメリットが次第に露呈してきた。しかし、従来の就業制度の改革を行おうとすれば、企業を中心とした社会保障体系の改革を行うことが不可欠である。いうまでもなく、市場化された社会保障体系の確立は、国有企業がその就業制度を見直し、もって内部管理システムを改革する基本前提である。国有企業の改革が長期にわたって進展していないことを背景に、国有企業低迷の原因は市場化された社会保障体系の整備の立ち遅れにあり、国有企業が苦境から脱却する決め手は、私営企業や郷鎮企業のように余剰人員を自由に社会に放出することにある、という認識が拡がりつつある。こうした見方の正しさについては疑問の余地はないが、国有企業にお

ける制度的な欠陥を抜本的に見直すには、社会保障体系の確立のみに頼っては甚だ不十分である。より一層分析すれば分かるように、国有企業の制度的な基礎にメスを入れない限り、市場化された社会保障体系を設けても、中国全体の改革にとっては決してプラスではなく、かえって状況はもっと悪化するかもしれない。

本稿ではまず、従来の社会保障体系が国有企業における就業制度と統治構造(corporate governance)の改革に及ぼす影響を分析し、その後さらに、この二制度の欠陥に比べれば、現在の国有企業における数千万の余剰人員の存在とその巨大な社会負担による困難は、まだ表面的な問題であることを説明する。就業圧力が軽減され社会的負担が減少すれば、国有企業の状況が現在より実質的に改善されると思ひ込んでしまうと、中国の改革はもっと誤った方向へ導かれてしまうだろう。

## I 「就業権」と伝統的な社会保障体系

国有企業の従業員は全人民所有制の「主人」であり、したがって国有企業の「主人」でもある。これは中国経済においては主流の考え方である。しかし、国有企業の従業員が個人としては全人民所有制の資産をほんの一部分さえも支配することができないことは、周知の事実である。また、改革以前だけでなく以後においても、国有企業の従業員は企業の管理に当たって象徴的な役割しか演じていない。そこで、その「主人」としての地位にアイデンティティーを持たせるためには、政治的な説教だけでは不十分である。伝統的体制の下で、従業員に全人民所有制の主人であることを実感させるために肝心なことは、失業の心配のない就業権である。このため中国の伝統的計画経済体制では、都市部住民の基本的な需要を満たすため、「低賃金・高就業」という「充分就業」の政策が採用されていた。

伝統的計画経済体制での社会保障体系においては、「充分就業」政策はその核心とみることがができる。なぜならば、人々は就業することによって初めて「主人」になり、養老保険・医療保険・生育保険・住宅およびその他の福利厚生を享受する前提条件を確保できるからである。人々を受け入れた企業や組織は、彼らに上記の福利厚生を提供する義務を負わされた。もちろん、これらの福利厚生は長期間できる限り低水準に維持されてきた。しかし、人々はいったん就業大家族の一員となると、職を失う心配がない。個人の最終所有者としての身分は、公有財産権のある種の責任履行に表れるのではなく、公有制における就業権を享有するところに凝縮される。彼らは、判決を受けて刑務所に入り、つまり公有制の原則を破り、それゆえ公有制における「主人」としての権利を自ら否定しない限り<sup>1)</sup>、当該企業が閉鎖されても政府により他の企業に配置され再就職するのは当たり前のことになる<sup>2)</sup>。国有企業(非経済組織を含む)は伝統的社会保障制度を構成する機構であり、従業員に賃金・住宅・医療および退職金などの所得と福祉を提供する義務を負う。何らかの原因でこれらの支出を負担できなくなる企業が出れば、政府がその義務を引き受けた。

多くの国では社会的支出は政府の予算を通じて行われるが、中国の国有企業は従業員に非営利性の社会サービス、例えば、住宅・病院・学校・保育園・仲裁・葬儀サービスなどを提供するため、大規模な非生産的投資をせざるを得なかった。特に、都市部から離れている鉱工業企業は、従業員の生活に必要な施設とサービスのほとんどを無料あるいは生産コストより遙かに低い価格で提供している。このような事情が企業の生産経営活動にとっては重い負担になる。これが、通常いわれている「企業が社会の役割をする」ということである。

国有部門によって建てられた住民住宅は毎年の総建設規模の半分を占め、1985年の1億1600万

平方メートルから1995年の1億7700万平方メートルに増えた。国有企業は90年代半ばには1万8,000あまりの学校の経費を負担している。これらの学校には学生が610万人おり、企業は教育と管理に携わる人を60万人雇い、毎年教育経費として17億元支払っている。1994年には、3万4,000の国有企業において医療衛生機構は3,619カ所あり、企業による医療衛生費支出は20億元であった。

全国の国有企業の社会福利支出は以下の数字から推計できる。すなわち、国有企業の社会福利負担と企業の従業員が得る福利は理論上は一致するはずである。現在、中国国有企業の従業員の福利厚生費は二つの部分からなる。一つは現行の会計制度に基づく企業従業員福利厚生費用の総額であり、医療衛生費、死亡葬儀費、生活補助費、娯楽体育活動経費、集団福祉施設費、交通費、計画出産補助費などの項目が含まれる。もう一つは上記以外の福利厚生費用であり、主な内容は住宅福利、企業が提供する生活サービス、退職保障費と医療保障費となる。当局の推計によれば、上記2種類の支出は従業員賃金総額の50%に達している。

既存の経済学の文献では、伝統的計画経済による国有企業への統制について述べる場合、「人・物・カネ」の三つの面から言及するのが普通である。ここで「人」とは伝統的な雇用制度を指している。「物とカネ」の管理に比べ、各地方政府による「人」の統制は遙かに厳しい。正確に言えば、企業は、正社員として何人、臨時雇用者として何人を受け入れるか、正社員のうち誰を幹部、誰を労働者の身分とするか、どの地域の出身者を受け入れるかなど、すべてを政府の労働部門と人事部門の指令に従わなければならない。それと同時に中央政府は、従業員一人一人に対して細かい賃金基準を定めている。各地方政府が企業の雇用をこれほどに厳しく統制したのは、就業が都市部の社会保障体系の核心であったためである。言い換

えれば、住宅・医療などの支出が就業規模の拡大に比例して成長することを意味していた。1958年の「大躍進」において、中国政府は一時的に国有企業の雇用権への規制を緩和したが、その結果、大量の農民が国有企業に入社し、全人民所有制の「主人」になった。しかし、それによる社会保障負担は政府の受容能力を超えていた。結局、中央政府は、殺到してきた2000万の農民たちを解雇し、里帰りさせる(当時は「簡素化」といった)ように指令せざるを得なくなった。その後、政府は企業の雇用制度への規制を強化するようになった。

## II 「下崗」による失業の代替――

### 伝統的社会保障制度の下での必然的な選択

市場経済の一般的ケースからみれば、市場構造の変化、企業の主力製品のプロダクトサイクルおよびマクロ経済の景気循環などにより、企業成長のある特定の段階に余剰人員が発生することは避けられない。人員削減または操業時間の短縮を通じて企業の労働力規模を調整することは、市場経済下では通常の対応策である。例えば、イギリスのある造船会社は、経営難からの脱却のため従業員を10万人から1.2万人にまで削減して人々を驚かせた。しかし周知の理由から、中国の国有企業ではこのようなことはできない。

中国政府は、国有企業による新社員の雇用を規制するだけでなく、社員の解雇をより厳しく制限している。特に、経営事情による解雇は絶対に禁じられている。中国の20年にわたる市場経済化改革は、多くの分野で著しい進展を見せたが、企業が経営状況に基づき自由に従業員を採用・解雇できるという市場経済で最も肝心な部分では、改革のテンポが極めて遅れている。従来の社会保障制度が抜本的に見直される前に、従業員が企業の経営状況悪化によって仕事を失えば、彼らは賃金所得だけではなく、就業が前提条件である医

療・住宅・年金などの福利厚生も同時に失う。これに対する反発は、現政権の基盤を揺るがすこともあり得る。したがって、政権の安定を保つために、大量の余剰人員が国有企業内部に温存されたとも言える。もっと困ることは、国有企業が今日に至っても依然として新規就業者の主な受け皿となっていることである。ここ数年間の国有企業は新規就業者の約40～50%を吸収した。国有企業の多くは、新規社員受け入れの意思がなくても、行政の指令に従い新規社員を受け入れざるを得ない。1984年の世界銀行による142カ所の中国国有企業調査によれば、自らの必要労働力の量の10%を超える従業員を抱えている企業が60%にのぼるといふ。

1994年時点で、全国の国有工業企業(国家出資企業を含む)は11万社、従業員は4600万人である。調査資料によると、これらの企業の余剰人員比率は約3分の1であったというから実数は1500万人となる。それにもかかわらず、国有企業はその後の人員増加を食い止めることができなかった。1998年第3四半期には、国有工業企業の従業員数は6903.3万人に達している。市場競争が厳しくなるにつれ、国有企業がこれほど多くの余剰人員に雇用機会を提供することはますます難しくなる。こうした状況に直面した中国政府は、歴史的背景と既得権益を考慮して、市場経済諸国で一般に行われている失業メカニズムによる人員整理を受け入れることはせずに、行政命令を通じて余剰従業員を国有企業内部にとどめ、企業内部に「再就業サービスセンター」を設置させた。中国政府は、これが現段階の中国の特色のある社会保障制度であるとみなしている。

「下崗」は90年代後半、中国のホット 이슈の一つとなった。失業に比べて「下崗」は比較的温和で、受け入れやすい。失業は従業員にとって国有企業との労働関係の解除、それ以降の「主人」としての資格の喪失を意味するのに対し、「下崗」はある特定のポジションから一時的に離れ、企業内

部に残留することである。政府の規定により、国有企業は「下崗」従業員のための費用、例えば基本生活費、養老保険料、失業保険料および医療保険料などを支払わなければならないので、失業者と異なり、「下崗」従業員の場合は引き続き一定の身分と待遇を保つことができる。郷鎮企業の従業員には「下崗」という処遇がない。彼らは農民であるため、企業に必要とされなくなると直ちに失業にさらされる。国家労働・社会保障部の定義によれば、労働契約制度実施前に就職した正社員およびその後就職した契約期間未了の従業員のみが、「下崗」の処遇を受ける資格がある。

国有企業従業員の「下崗」は、当初は、企業内部管理システム改革の対応策の一つであった。国が国有企業従業員の解雇を認めないため、企業は、労働規則強化策として仕事を怠ける従業員をポジションから外し、ボーナスを減らし、反省と改善が見られたら再び新しいポジションに移す措置をとったのである。しかし、90年代半ばから多くの国有企業が経営難に陥り、稼働率が低下し、生産停止あるいは半停止状態となった。それに伴って余剰人員が大量に発生した。こうした中で「下崗」は、当初の企業内部の管理手段としての機能を失うとともに、中国的特色のある失業保険制度の代替物となった。

世界銀行の調査によると、中国黒龍江省において1996年末には経営破綻・生産停止・半停止状態の国有企業は1,926社、「下崗」人員は59.6万人に達した。このほか、3,704社の企業が132万の従業員に対し23.7万円の未払い賃金問題を抱えていた。資源関連産業と軍需産業の国有企業はより深刻な苦境に直面している。林業の国有企業における余剰人員は50%に達し、未払い賃金は8.6億元、石炭産業の余剰人員は70%、未払い賃金は10億元、軍需産業の余剰人員は60%、従業員の25.4%は月収50元以下であった。政府に国有企業問題が深刻であることを最も直接的に実感させ

中国企業の下崗従業員状況(1998年9月現在)

項目	人数(万人)	割合(%)
全企業の下崗従業員	1070	
国有企業の下崗従業員	714.4	66.8
うち、工業企業の下崗従業員	465.3	65.1
女性の下崗従業員	289.0	40.5
35歳以上の下崗従業員	341.0	47.7
再就業サービスセンターへの移転人数	701.1	98.1

注：1998年3月に中国政府は下崗従業員について新しい定義を示した。すなわち、下崗従業員とは、在籍企業にポジションがなく、企業内に他の仕事がなく、企業外でもまだ仕事が見つからないが、企業との労働関係は保留している従業員のことであり、「三無」人員と略称する。これは、以前定義された下崗従業員である「二無」人員、すなわち、在籍企業にポジションがなく、企業内に他の仕事がないが、企業との労働関係を保留している従業員とは違うので、表の数字は過去との連続性がない。

出所：中国労働・社会保障部

たのは、国有企業の不振が招いた従業員の不満と反発である。彼らは「われわれは飯を食いたい」とのスローガンを掲げて市政府、省政府、さらには北京(中央政府)にまで陳情・デモを行った。これと同時に各地の治安も著しく悪化し、不穏事件が相次ぎ、社会不安が惹起されている。

1998年6月9日、中央政府と国務院による「国有企業下崗職工(従業員)に対する基本生活保障と再就業工作会議」が北京で開催された。閉会後に公布された「国有企業下崗職工に対する基本生活保障と再就業活動を確実に展開することに関する中共中央・国務院の通達」は以下のように指示した。「各レベルの党委員会、行政と関係部門は国有企業下崗職工に対する基本生活保障と再就業工作を重要な議事日程に組み込むこと。党政最高指導者責任制を実施し、それを成績評価の重要な内容とする」。中央政府は、「下崗従業員がいる国有企業はすべて再就業サービスセンターを設立しなければならない」と規定した。「再就業サービスセンター」の任務は、「当該企業の下崗従業員に基本生活費を支払い、下崗従業員の代わりに、養老・医療・失業などの社会保険料を納め、下崗従業員を職業指導と再就職訓練に参加させ、彼らの再就職を援助する」ことである。下崗従業員の基

本生活費と社会保険料に使われるセンターの資金源は、「三三制」の方式で調達される。すなわち、財政予算からが3分の1、企業の負担が3分の1、社会からの調達(失業保険基金から調達される部分を含む)が3分の1の割合である。

「下崗」で失業を代替し、かつ「再就業サービスセンター」を国有企業内部に設置することは、実質的には、事実上失業した国有企業の従業員を行政手段を通じて企業内部に引き留めることである。1978～97年の間に、国有工業生産のシェアは77.6%から26.5%まで低下してきたが、国有工業就業者のシェアはそれに対応して低下することなく、1997年に37.7%と依然として高い。1978年の国有企業の従業員福利厚生費用は賃金総額の14.3%を占めていたが、現在ではこの支出は2倍あまりに増えている<sup>3)</sup>。余剰人員を企業内に引き留めるという手法は、伝統的就業制度の発想を依然として抜け出していない。多数の余剰人員が国有企業内部に滞留することによる影響は、社会保障支出を含む賃金支出の増加にとどまらず、より深刻な問題は、これによって引き起こされる体制上の障害が国有企業の現代企業への制度的転換を妨げることにある。これはまた、今日においてもなお、国有企業の改革に実質的な進展が見られない

主要な原因の一つでもある。

中央政府が「再就業サービスセンター」を企業内に設置する決定を下したことは、伝統的就業制度を抜本的に見直す前にもう一度「漸進的」改革を試みたものとみることができる。しかし、これによって一時的に伝統的就業制度と市場経済との矛盾は隠蔽できても、結局は問題の先送りにしか過ぎない。現に稼働中の「再就業サービスセンター」の運用は穴だらけの状態である。まずは、制度化が不十分なため、一部の下岗従業員に対する基本生活が保障されていない。「三三制」はセンターの所要資金の出所を明示しているが、下岗従業員が集中する企業のほとんどは生産停止または半停止状態にあるため、社会保険基金の納付、従業員管理委託基金の支払い、従業員基本生活費の提供などについて、その意志があっても支払能力が伴わないのである<sup>4)</sup>。次いで、下岗従業員は国有企業との労働関係の解消を恐れ、センターへの配転を拒否することがごく普遍的な現象になった。例えば、黄山市の1998年の下岗従業員総数は1万5,880人であるが、センターに転出したのはわずか1,792人であった。南昌市では1998年に78の国有大中企業がセンターを設立したが、多くの従業員が下岗証明の受け取りを拒否し、センターとの委託管理協議への署名にはさらに二の足を踏んだ。また、「にせ下岗人員」の存在は、「下岗」による失業の肩代わりに限界があることを別の面から示唆している。「三三制」の通達が出された後、一部の企業は今後何年間かの経営状況を悲観して下岗人員数を水増しして3分の1分の資金を自らが拠出して、3分の2分の政府と社会からの資金を手に入れた。例えば、中国では1987年から「全員労働契約制」が大規模に施行されたが、その後契約期限が切れても契約更改をせず、職場から離れている人は多い。しかし、一部の企業は依然これらの人々を下岗従業員リストに含めたままにする。「三三制」の人数を拡大するため、既に他の企業に再就職して

元の勤務先より高い賃金をもらっている人までを下岗従業員として申告しているケースもある。

### III 伝統的社会保障体系と国有企業における「内部者による支配」

経済学者の観点からみると、企業統治 (corporate governance) とは、企業と密接な利害関係にある集団、例えば投資者、経営者、従業員など間の関係を調整・支配する一種の制度的構造である。企業統治は、支配権の配置と行使、董事会 (取締役会)・経営者および従業員に対する監督と評価、インセンティブ・メカニズムの立案と実施などの内容からなる。企業統治を良好に行うためにまず保証されるべきことは、所有者の利益最大化を経済組織の主要な目標にすることである。この目標達成のためには、例えば収益の悪化や当事者の怠慢、権利侵害などに対して必要な懲戒を行うことが非常に重要である。市場経済制下の慣行で経営者と従業員に対する最も有効な懲戒は、彼らの就業機会の喪失である。しかし、経営者と従業員に職場喪失の心配がないとなると、どのようなメカニズムによれば彼らに企業所有者の利益最大化を主要な目標とさせ得るのか。どのような手段によれば彼らによる所有者財産の侵食を防ぐことができるのか。現行の就業制度からみれば、国有企業における企業統治構造は不可避の欠陥を持っていることになる。

中国の国有経済における内部者による支配は、市場経済国のそれより遙かに深刻である。ただし、ここで指摘したいのは、市場経済国の企業における内部者による支配と違い、中国の場合は、これによる受益者がトップの経営者だけではないということである。経営者が内部者による支配の過程で重要な役割を演じているのは確かだが、従業員もまた「全人民所有制の主人」の身分であることから、国有資産の権益が内部者による支配によって移転される問題を議論する場合、その役割を見逃

してはならない。

国有企業従業員の行動の貴族化は、就業制度の硬直性がもたらした内部者による支配の具体的な表れとみることができる。多くの調査資料によれば、国有企業に余剰人員が大量に存在している一方で、労働環境の悪い職場には往々にして必要な労働力が集まらないため、代わりに農村から大量の労働力を募集せざるを得ない。この現象は特に労働集約型産業、例えば石炭、紡績、建築および都市補修サービス業において最も顕著である。これらの産業では農村からの労働者が既に従業員全体の約50%を占め、しかも年率9%のスピードで増加している。全国で最大の石炭企業である大同鉱物局を例にとれば、1996年に全局の従業員数は13万3,598人、そのうち間接部門でサービス関係の業務に従事する者が2万2,230人、その他石炭関係以外の業務についている者が2万3,699人、両者合計は4万5,929人で、全体の約34.3%を占める。つまり、この鉱物局では従業員の3分の1が石炭関係以外の仕事をしていることを意味する。また、補助業務についている人員は3万5,618人、石炭採掘に直接当たっている従業員が2万1,379人なので、補助業務の従業員は直接生産部門のその1.66倍の人数となる。全局では農村労働者が1万9,661人おり、総従業員数の14.72%を占める。農村労働者の中で鉱内での採掘に従事しているのは1万8,506人で、鉱内労働者の絶対多数を占めている。この企業の経営者の推計によれば、仮にこの企業が50%の人員削減を行っても現在の生産規模に影響は生じない。

市場経済制下では、社会保障費用は主に雇用主が支払うのが一般的である。中国においても市場化改革の進展につれ、国有企業における社会保障費用の支払い方式が市場経済の下での企業のそれに近づきつつある。市場経済国の経験から、企業に法律で強制的に納付義務を負わせる場合、雇用主はその負担を前方または後方に転嫁する

傾向があることが明らかになっている。前方への転嫁とは製品価格を引き上げ費用の増分を消費者に転嫁することであり、後方への転嫁とは賃金の削減により支出増加分を労働者に転嫁し、さらには資本を労働に代替することである。実際に雇用主がどちらの方向への転嫁を選ぶかは、労働組合の交渉力の強さと市場競争の程度により決定されることになる。

中国では、社会保障の社会化改革の実施後には、国有企業の社会保障費用への支出は賃金総額の46%前後に達する。この支出は決して小さな数字ではない。しかし、市場経済国の企業とは異なり、中国の国有企業がこの費用を後方に転嫁する可能性は非常に小さい。その原因は、労働組合からの干渉などではなく、内部者による支配の結果である。前方への転嫁は皆が歓迎するが、買手市場が形成されてゆく中で、製品価格引き上げによる支出転嫁はそう容易ではなくなるであろう。実際には、社会保障費支出の圧力に直面した場合、内部者による支配の下にある国有企業は、可能であるならば個人の納付義務すら国有資産の所有者に転嫁しようとする傾向がある。実際には、国有資産の財産権が曖昧であるため、そのような可能性はいくらでもある。例えば、賃金による利潤侵食、税金滞納、銀行融資の不返済などがそれである。

党の組織部門を含む政府の主管部門は、国有企業の経営者に関する絶対的な任免権を有する。これらの部門は、実質上、董事会の役割を演じて所有者の権利を行使している。しかし実際には、国有企業の経営者は、これら政府部門とのゲームの過程においては往々にして有利な立場に立っている。このような現象が生じる要因を説明する際、学術界では通常、国有資産財産権の曖昧性と情報の非対称性の二つに注目する。所有権の曖昧性により、政府官吏は本当の所有者のように国有資産の収益最大化を追求し得ない。したがって、役員職務怠慢、さらには経営者との共謀は、企

業の経営者の交渉力を高めることになる。また、情報の非対称性も経営者の交渉条件を有利にする。しかし、国有企業のトップが政府関係部門との交渉の中で優位を保てるのにはさらに深い原因がある。それは、終身就業を前提とした国有企業従業員の「主人」としての地位である。

国有企業の経営者は、従業員が企業の「主人」であるという交渉材料によって、経営が難航したときには例えば税金の減免のような政府の特別措置を堂々と要請する。市場の原則に基づけばもはや存続理由さえなくなってしまう国有企業でも、「主人」の生存維持のために経営者は政府を通じて銀行に圧力をかけ、「安定団結」融資を受けることができる。当然ながら、国有企業の従業員もただ経営者の駒となっているわけではなく、彼らも内部者による支配がもたらす収益にあずかるため、絶えず経営者に圧力をかける。理屈は簡単であり、現行の就業制度が「主人」の就業機会の選択範囲を制限しているため、国有企業の従業員はおのずと企業内での所得の向上と福利向上の機会を求め、賃金水準の速すぎる上昇により、中国が最も大きな比較優位を持つ人的資源は、完全就業に甚だ遠いところでその低価格という優位を失ってしまった。また、企業の経営目標が内部者の所得最大化によって左右されれば、企業の行動はますます市場化改革の目標から離れてゆくだろう。ここ20年来の経験からすれば、現在の歪んだ「主人」問題を解決しない限り、どんな具体案を取り入れても国有企業の改革は結局古いフレームワークの中での部分的手直しにしかならない。このような旧体制の見直しの時間があとどれくらい残されているというのであろうか。

#### IV 社会保障制度の整備と国有企業の改革

1980年代後半から中国政府は、国有企業について「年金基金社会共済」の試みを始めた。この

ことは、国家指導層が伝統的社会保障制度に対する改革を試み始めたことを示すものといえる。しかし、率直なところ、この改革の進展は極めて遅かった。90年代後半に入ってからようやく、多くの国有企業従業員の下岗による社会不安の高まりが、改革のテンポを速めることになった。現在、国有企業のすべては政府の規定通りに年金および失業保険料納付の適用対象となっている。一部の企業は医療社会保険にも加入している。しかし言うまでもなく、市場原理に基づく社会保障制度の実現にはまだ遠い。そこでここでは、従来学界と政府指導層が見逃してきた問題を提示してみたい。すなわち、市場化された社会保障制度が確立し、国有企業が余剰人員を随時解雇可能になっても、経営業績が依然として改善せずむしろ悪化するような場合、一般納税者がなお巨額な負担をこの国有企業の余剰人員維持のために強いられる理由はどこにあるのかという問題である。もちろん、この仮定には二つの疑問があるだろう。まずは、市場化された社会保障制度が確立されれば国有企業の外部環境が大きく改善され、国有企業の目下の財務上の苦境からの脱出に資するはずであるほか、企業統治の変革にも重要な意味を持つと思われることである。二つには、社会保障制度が確立された後、たとえ国有企業が苦境から脱出できなくても、こうした保障制度の存在そのものが社会不安を軽減するはずなのだから意義があると認められるというものである。

第一の疑問については、国有企業改革を成功させる上で、市場化された社会保障制度の整備の重要性はいまさら言うまでもないが、それはあくまでも前提条件の一つでしかない。後述の分析から分かるように、今の国有企業改革プログラムのままでは、国有企業が苦境から抜け出せる見通しは定かではなく、むしろ国有企業全体が危機に陥る可能性が早晚出てくるかもしれない。もし余剰人員が削減されても国有企業の経営効率の改善が伴わな



いなら、人々は、余剰人員を国有企業内に引き留め、国有企業に彼らの生計費を負担させることは社会的厚生を高めることになるかと判断するだろう。また第二の疑問について肝心なことは、市場化された社会保障制度が確立された後に国有企業全体に危機が訪れた場合、この保障制度が大量の失業者の救済に十分な力を持っているかどうかということである。もし、答えが「ノー」であるなら、このような保障制度は社会不安を有効に抑制できないことになる。

中国の市場化改革は、「漸進的」であることで世界に有名である。そのメリットは一目瞭然で、「安定がすべてに優先」することである。しかし、この「漸進的」改革の弊害は往々にして無視されてきた。すなわち、マクロ的に言えば、改革目標モデル設定の段階で、社会全体の安定を保つため「タブー」として触れさせない分野を設けることがある。一方、ミクロの側面から言えば、このような「タブー」に触れないように具体的に特定の分野の改革を行う場合、その必要性や実行の程度については、この改革の「タブー」への衝撃の程度によって判断される。換言すれば、ある改革案が「タブー」を脅かす恐れがあるとなれば、この改革が市場化の進展に如何に重要であっても、その施行は間違いなく無期限に「漸進」されることになる。

ここで言うマクロの「タブー」とは主に伝統的政治体制のことを指す。中国の市場化改革は20年来続けられてきたが、その間に政治体制の改革の進展はほとんど見られないことは誰の目にも明らかである。政治体制改革の立ち遅れに比べて、国有企業の改革は「賑やか」であったが、その結果は人々を失望させた。むしろ、21世紀が間近になった今、国有企業の救済が全国で最大の課題となってしまった。現在までのところ、世界の中で中国は、市場経済を標榜し、なおかつ最大規模の国有企業群をも保有し続けていこうとしている唯一の国である。そして、これこそが現行の政治体制を維持

するための基本的な保障であるとみなしている。経験から分かるように、国有企業の今日の行き詰まりには、こうした政治体制改革の遅れと密接な関係があるのである。

「労働者階級は国有企業の主人」「国有企業は社会主義制度の基礎」というスローガンは、中国政府が今日まで堅持してきた基本的国策であった。これらは唯一の目標、すなわち「安定をすべてに優先」させるためである。現行政治体制の維持と、非国有経済の拡大による政治権力の分散の脅威を避けるためには、国有企業は確かに経済活動の中核を占めるべきなのである。「労働者階級は国有企業の主人」であるというのは、あくまでも全人民所有制財産権の維持により現行政治体制を存続させるためのやむを得ない選択にほかならない。

経済活動にしても、政治活動にしても、社会活動に参加する主体が抽象化されると、事実上の支配者の力は決定的となる。経験から明らかのように、抽象化されればされるほど、その結果は抽象化された目標からますますかけ離れる。例えば、本来、全人民所有制理論の定義によれば、このような所有権方式が特定の政治団体や個人の私腹を肥やす道具になるはずはないが、現実には必ずそのような悪い面が現れてしまう。全人民所有制の所有者とは抽象化された存在であるため、その役割を果たすことができない。そこでこの難題解決のため、国家所有制が全人民所有制の唯一の具体的な形式となった。国家は各級の政府により構成され、各級の政府は一人一人の官吏により支配される。その結果、政府の官吏たちは、必然的に国家所有制の代表もしくは全人民所有制の代表となり、所有者としての権限を行使することになる。まさに全人民所有制という錦の御旗のおかげで、「内部者による支配」による国有資産の流出と官吏の腐敗が日常の現象となったのである。言い換えれば、国有資産の流出と官吏の腐敗が、既得権益や旧政治体制を維持するために支払わなければならぬ対価

となったのである。もちろん、これらの対価に比べて、国有企業従業員の反発の方が、現行政治体制にとってはより直接的な脅威となっている。彼らは、国有資産の蚕食と官吏の腐敗を目の当たりにしており、怨嗟の聲が満ちている。彼らは、既に一触即発状態にある。こんなとき、もし「主人」の身分を唯一証明できる「就業権」まで剥奪されれば、その結果は想像に難くない。これこそは、今日まで伝統的就业制度が存続してきた最大の理由でもある。

「政府と企業の未分離」の弊害は早くから社会に広く知られていたにもかかわらず、国有企業の経営者と政府の官僚の選任メカニズムにおける「政府と企業の未分離」には、いまだに少しの改善も見られない。株式会社の会長と社長は党の組織部門によって審査・任命されなければならないとされている現状は、国有企業が現代企業制度改革を行う上での最大の皮肉となっている。「政府と企業の未分離」「全人民が共同で生産財を保有し、社会全体を一つの大工場とする」という考え方は、政治と経済、政府と企業が高度に混じり合った極致とみなすことができる。共産主義の古典の著者の理論的枠組みではこのような「高度な混合、高度な集権」という考え方は美しい理想主義的な色彩を伴っていたというなら、現実の「政府と企業の未分離」はそのような高尚なものではない。もしも政府と企業の一致の背後で、複雑に絡まった既得権が悪い作用を及ぼしているのだとするなら、国有企業と政府の間を分離すると言い続けていながらいつまでも切ることができずにいることをどのように説明するというのか。国有企業のトップとしての業績は通常、彼らが政府官吏となるための政治的資産となる。現実には、企業のトップが政府官吏に抜擢され、大臣クラスに昇格した例も少なくない。他方、政府官吏から企業の社長に転身する例にも事欠かない(まず政府に入り、係長・課長ないし部長になり、それから企業の社長に天下りするというプロセスは、既に一部の人々の「下海

(ビジネスへの転身)」の3ステップとなっていた)。一部の地域では、企業経営者の選任における腐敗は恐ろしくひどいものであった<sup>5)</sup>。こうした腐敗ルートを通じて企業トップになった木食い虫が、就任後に経営者の地位で何をするかはいまさら述べるまでのこともない。労働者階級こそが主人であり、企業の財産は全人民に所属する。これには誰も異議はあるまい。肝心な問題は、「所有より支配こそがすべて」であることである。ある社長の賃金は一般社員の2~3倍しかないかもしれないが、彼は「ビジネスランチ」一食に一般社員1年分の賃金を費やすこともできる。また、職権による消費や手当をよりたくさん享受することができる。例えば、より広くより良い住宅(彼らの住宅からの受益は一般社員の生涯所得をもってしても足元にも及ばないかもしれない)への入居や専用車、公費での娯楽、国内外への旅行等の恩恵などがそれである。

個人、団体あるいは企業に比べ、国家の力の大きさは明白である。しかし、国家の力を過大評価すると、己を知らない個人のようにとんでもないことになる。中国における経済体制の移行過程における国有資産流出の様子をみると、国家は監獄を厳しく管理することはできるが、自分の財産を有効に管理することはできなかったことが分かる。国有資産の流失は、「内部者による支配」の必然的な結果にはかならない。國務院研究室のある研究報告書は、「1982~92年の10年間に全国で5000億元の国有資産の流失があった」と述べている。このような流失の規模に関する正確な統計は今までのところないが、一部の推測によれば国有資産の流失は一日当たり1~3億元、すなわち毎年300~1000億元になるという<sup>6)</sup>。

中国の学術界には、国有企業の暗澹たる将来を予測した人もいる。全体的にみれば、財産権の欠陥と「主人」問題の制約の下で、国有企業はあと20年は絶対にもたないだろう。外面的には、非国有経済化の進展につれて、国有企業をめぐる外

部環境はますます厳しくなる一方である。内部的にも、国有資産への「主人」たちによる蚕食は克服不能の難題である<sup>7)</sup>。これに対し、もしも政府が納税者の財産を用いて国有企業に資金補填を続けることをやめるなら、国有企業の大多数が徐々に消え去っていくのは時間の問題である。しかし仮に、政府がイデオロギー上の配慮から際限もなくこうした意味のない補填<sup>8)</sup>を続けていけば、今度は財政破綻が政府までを潰す日が来るだろう。その結果は、いくら整備された社会保障体系があっても、もはや役に立たないことになる。

現在、国有企業が納付する失業保険料は賃金総額の3%であり、うち企業負担2%、個人負担1%である。1998年における都市従業員は1億7492万人、都市登録失業者は541万人、下崗無職者は1070万人で、実質失業率は8.9%である。1997年の全国都市従業員賃金総額は7720億元で、その3%の比率で失業保険料を徴収すれば216.6億元となる。同年の全国都市従業員の平均賃金は6,470元であるので、平均賃金の50%の失業保険金を支払うとすれば、拠出金は669.6万人分の支払いにしかない。すなわち、維持できる失業率は4%に満たないのである。さらにここには、経営難で全く失業保険料を支払えない企業がたくさんあることを考慮に入れていない。したがって、中国が実際に徴収する失業保険料で負担できる失業率は2%に満たないのである。これも、国有企業の従業員を下崗はさせても失業はさせられない理由の一つである。関係部門の推計によれば、政府が完全に市場化された方法に基づき失業保険金を支給するとしたら、失業率10%の場合、企業が納付しなければならぬ保険料率は賃金総額の3%ではなく、少なくとも14%以上にしなければならないという。明らかに、これほど高い拠出率はその実現の可能性が疑われる。したがって、国有企業を中核とする経済政策を堅持し続けて、もしもいったん国有企業が大規模な経営難に陥ったならば、それに

伴う失業の荒波に対応する能力を中国政府は全く持たないとわれわれは判断するに足る十分な理由がある。こうした場合、政権の安定を維持するため、政府は必ず国有企業に引き続き現在のような社会保障の役割を果たすことを強要するであろう。こうして、国有企業の制度基盤に対する抜本的な変革が行われないう限り、「下崗」は彼らにとって永遠に難題であり続けるだろうと断言することができる。

世界銀行の推測によると、90年代半ばの中国の年金基金は300億元で、GDPの0.6%にしかならない。1978年の全国の年金受給者は300万人だったが、1998年には2533.4万人に達している。現在、中国企業の年金基金拠出率は約24%である。この率は多くの途上国よりも高いだけではなく、アメリカ、日本、ドイツなどの先進国と比べてもまだ相当高い(アメリカは12.4%、日本は16.5%、ドイツは18.6%である)。現在の年金基金拠出水準からみても、年金共済基金の徴収の難しさは既に明らかである。1998年、全国各地の共済基金の納付率は77%止まりであった。同年、17の省、自治区、直轄市では基金が赤字となった。1998年末現在、各地の基金残高では5.6カ月分しか支給できない状況にあった。人口の高齢化の急速な進行につれ、年金支給圧力は増大しつつある。世銀は、精密なモデル計算を通じて、2030年に年金収支をバランスさせようとするなら拠出率を46%まで引き上げる必要があると推計している。この推計の正確さはここでは議論しないが、今後数十年間、ますます増大する年金支給圧力に直面せざるを得ないということだけは断言できる。

## V 結論

市場化された社会保障体系の確立は、国有企業の改革を成功させる必要条件の一つである。しかし一度この体系が確立されさえすれば国有企業の経営効率が実質的に改善されると考えるなら、

それは中国の改革をさらなる過ちの方向に導くだろう。現在の改革路線を続ければ、国有企業は「政府と企業の未分離」による汚職や腐敗を克服することも、「内部者による支配」による資産の流出を克服することも全く不可能であり、これらの弊害が最終的には国有企業全体の危機を招くことになり得ることが、さまざまな事象から明らかである。いったんこのような危機を目前にすれば、もはや如何なる社会保障制度を備えていても収拾はつけられないだろう。

市場化された社会保障体系を確立すると同時に、現在の国有企業の規模を大幅に縮小する必要がある。全体的な危機が到来する前に現存する国有資本をできる限り効率的な資産所有方式に切り替えることは、危機回避の唯一のルートである。その切り替えには、さまざまな方法がある。もちろん、最も直接的な方法は国有資産の売却である。すなわち、大規模な私有化によって財産権の移転を完成させる。ただし、これは強力な政治的反発を招くことになる。一方、国有企業に対して「資金補填を行わない」という政策を採用すれば、財産権移転が成功する可能性はずっと大きくなるかもしれない。ここで指摘しておきたいのは、「資金補填を行わない」とは、国有企業の改革に社会がコストを支払わずに済むことを意味しているわけではないことである。事実、非国有部門が提供する「余剰所得」が十分にあれば、この所得で旧体制下の「従業員」のすべてを養うことができる。その上で、時間の経過とともに旧体制の改造を実現することができる(樊綱、1999)。ここで肝心なのは「人を養う」ことであって、「制度を養う」ことではない。すなわち、国有企業改革のために社会的コストを支払う際には、企業に補助を与えて企業に生産を続けさせることにより人を養うのではなく、直接「下崗従業員」に補助を与えるようにすべきである。

注

- 1) 伝統的計画経済の下では、公職除名は懲役判決が下されたよりもっと厳しい処罰となる場合がある。懲役判決は場合によって公職が留保される。公職留保ということは社会保障体系による福利厚生を享有できないことを意味している。他方、公職除名された者は、勤続年数の如何に関わらず、賃金・退職金・医療および住宅などにおける「主人」としての処遇から無縁になってしまう。
- 2) 90年代の初め頃、瀋陽市防爆器機工場の倒産が中国企業の倒産の幕開けであった。この工場には従業員が240人いたが、そのうち50あまりの人が企業の倒産前に各種のコネを利用して他の企業や部門に転職し、残りの180あまりがすべて瀋陽市政府によって他の企業に配置された。そのうち4人が新しい職場のボーナスが低いとため市政府の配置を拒否した。結局、政府は彼らに多数の選択機会を提供しなければならなかった。最も多かった者は5回目になって、やっとやむを得ずに新しい配置を受け入れた。
- 3) 政府の規定によれば、国有企業が賃金総額に基づき拠出する費用には、養老保険22%、医療保険11%、住宅積立金7%、失業保険3%、従業員福利3%、労働組合会費2%、教育附加2%、労災保険1%、生育保険1%などがある。しかしこの中には「企業が社会を運営する」ための各種費用は含まれていない。このように国有企業における賃金以外の人件費支出割合は西側世界の福祉国家のそれを既に上回っている。
- 4) 1998年、瀋陽市が「再就業サービスセンター」の設立に必要とした資金は4.5億元であったが、「三三制」の原則での調達のうち、財政による部分はほぼ調達できたものの、企業拠出分の1.2億元は3分の1も集まらず、社会調達分も6000万元の不足であった。
- 5) 信じ難いことであるが、一部の地域では、お金で社長ポストを買うことが既に公然の秘密であることが調査により判明した。ある企業の経営者になろうと思えば10万元を出せば必ずかなう、とある従業員から聞かされた。これはやはり信じ難い話である。その10万元を誰に渡すというのだろうか。これについてわれわれが最後に得た回答は「本気でやるつもりなら、そのお金がどこにいくかを暗示してくれる人が自然に現れてくる」との答えであった。
- 6) 1993年10月5日付 光明日報 参照。また、1995年9月29日 深圳商報の記事によると、1995年4月に四川達県裁判所は同県特殊製鋼廠と鍛造廠の破綻を宣告し、同時に達県国有資産管理局長を組長とする破綻清算組がそれぞれ設立された。にもかかわらず、この期間中に、同県農業銀行職員である王某は、国有資産管理局長の力を借りて5万元という低価格で上記2社を違法に買収した。検察機関がこの案件を取

り調べた際、王某は既に工場の機械設備を重慶と成都に売却、100万円あまりの利益を得ていた。

- 7) 一部の経済学者は、国有資産の流失は必ずしも悪いことではないとみなしている。彼らは、これは中国が計画経済から市場経済へ転換する際の比較的有効で低コストの手法かもしれないと考えている。国有資産を国有制内部にとどめても効率的に利用されないなら、他の所有制の下に移せば資源配分のパレート改善になる。また彼らは、「流失」は資産所有者の富を減らす、社会全体の富の総額を減らすことはないとも主張する。現存の国有資本が平和的な形で本当に他の財産権主体、例えば郷鎮企業、私営企業あるいは合併企業に移転され、生産的資本となるなら、資源配分の視点からみると効率的かもしれない。しかし、移行経済諸国の経験によれば、その際の自発的な私有化は不法性を伴うので「資金洗浄」が不可欠となり、この過程においてこそ、大量の国有資産が賄賂と非生産的浪費に使われることになる。また、国有資産の流失と自発的な私有化、およびそれによる腐敗がもたらした最大の社会問題は、公衆の不満と反発である。このような不満や反発は、安定的で良好に機能している市場経済を破壊するに足る大きさである。
- 8) 国有企業に対する政府の補填は多種多様である。そのうち最も伝統的なやり方は、国家財政から直接、赤字国有企業に対し資金補填することである。しかし、現在この手法の政府収支に占める割合は小さくなりつつある。実際には、90年代以降、国有企業の政府による補填は「銀行不良債権」の形で行われた。非国有部門と個人は銀行に預金し、銀行を通して国有企業

に融資し、国有企業が使用する。返済不能の部分は不良債権になり、結局、銀行が貸し倒れを処分し預金を事実上減少させるか、財政により税収の一部分を拠出し不良債権を清算するか、あるいはインフレによる人々の預金・通貨の減価を通じて国有企業への補填を完了する。ここで、もし銀行が融資に当たって国有企業と非国有企業とを同様に扱うことができるなら、このような手法を国有企業への補填とみなすことはできない。しかし現実には、銀行の融資は国有企業に傾斜し、非国有部門はローンを得にくい。しかしその一方で、非国有部門は国民総生産の70%近くを創出しているのである。このような場合、金融部門は事実上、国有部門への補填のための再分配機能を果たしているのである。

#### 参考文献

- Li, David. 1998. "Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy." *American Economic Review* 88 (2): 393-7.
- 樊綱, 2000『論体制軌軌の動態過程：非国有部門の成長と国有部門の改革』,《經濟研究》第1期。
- 思拉恩・埃格特森, 1996:《新制度经济学》, 商务印书馆。
- 尼古拉斯・R. 拉迪, 1999:《中国未完成的经济改革》, 中国发展出版社。
- (Wang Hongling  
中国社会科学院經濟研究所マイクロ經濟室副主任  
(なかがね・かつじ 東京大学教授)  
(きざき・みどり 横浜国立大学助教授)  
(He Lixin 一橋大学大学院博士課程院生)