

【書評】

中兼和津次編

『中国経済はどう変わったか——

改革開放以後の経済制度と政策を評価する』

国際書院，2014年2月，466ページ

1

本書は、改革開放以後の中国の体制移行プロセスを導いた制度と政策の変遷およびその現状を概観した上で、そうした経済制度と経済政策に対する評価を試みたものである。考察対象となっているのは、マクロ経済とミクロ経済の諸領域に及んでおり、これに対応して、全体が二部構成となっている。前者のマクロ経済関連としては、マクロ経済政策、地域開発政策、価格制度、財政制度、土地政策、貿易政策、為替制度、農業政策が含まれており、それぞれを論じた八つの章が前半の第Ⅰ部「マクロ政策ならびに制度」としてまとめられている。後者のミクロ経済関連としては、金融制度、企業制度、人口・労働移動政策、雇用・労働政策、賃金制度が取り上げられており、五つの章が後半の第Ⅱ部「ミクロ的の制度と政策の展開」としてまとめられている。各章は当該領域の代表的な研究者1名によって執筆されている。執筆者達はNIHU 現代中国地域研究早稲田大学拠点の経済班のメンバーとのことである。紙幅の制約からであろう、環境や技術といった重要な問題が取り上げられていないのが残念ではあるが、中国経済を語るうえで必要不可欠な領域は概ね網羅されており、執筆者の人選も妥当と思われる。

近年、中国経済の制度をめぐる注目すべき研究が相次いで世に問われている。我が国においては、本書の著者の一人でもある加藤弘之が「曖昧な制度」なる独自の視点から中国型資本主義を特徴付けようとしている（加藤2013）。海外においても、必ずしも中国経済を専門に論じたものではないが、長期的な経済的繁栄を「包括的の制度」の存在と関連付け、逆に、「収奪的の制度」のもとでは高度成長は長続きしないと、中国経済の高度経済成長の持続不可能性を予想したアセモグルとロビンソンらの考察

（アセモグルとロビンソン2013）、中国の「構造的不確実性」をともなう制度とイノベーションとの関連性を考察したプレズニッツとマーフリーらの業績（Breznitz, Dan and Michael Murphree 2010）など、注目すべき研究が次々と生みだされている。

このように中国経済の制度に対する関心が高まっているなかで、現代中国経済の研究者に、今、最も求められている課題とは、改革開放以後の中国で構築されてきた制度あるいは制度構築を方向づけてきた政策について、史的変遷や特徴をもういちど詳細に洗い直し、かつ評価し直すという地道な作業なのではないだろうか。本書は、そのような研究方向の先鞭をつける貴重な基礎作業たりえていると評者は感じた。

以下、各章の内容を説明した後で、特に興味深く感じられた内容と問題点について、コメントを行うことにしたい。

2

第1章「マクロ経済政策——進まぬ経済発展方式の転換」（田中修）は、改革開放の開始から2013年までのマクロ経済政策を整理した上で、マクロ経済政策の決定プロセスを分析し評価している。マクロ経済政策の分析からは、政策決定プロセスが多元化してくると、マクロ経済政策が緩和される際には、意志決定が迅速に行われるため、その効果も迅速に顕在化する傾向がある反面、引き締められる際には、割を喰う利害関係者の反対によって意志決定が遅滞し、また地方政府の面従腹背によって政策が容易に浸透しなくなってきた。その結果、中国のマクロ経済は急激な拡張となだらかな収縮のサイクルが交互に出現するようになったといった指摘がなされている。また、体制メカニズムの問題点として、経済官庁の権限がアンバランス（財政部や人民銀行の権限が弱く、国家発展改革委員会の権限が強い）であることや、経済危機の発生により経済成長の維持が最優先され、経済発展方式の転換を目標としては掲げていても、なかなか達成されないことなどが指摘されている。

第2章「地域開発政策——新しい経済地理学の観点から」（加藤弘之）は、改革開放以降の中国の地域開発政策を整理した上で、それを世界銀行の枠組みから評価し、最後に、新たな地域

開発政策である「主体機能区」について検討している。筆者は、世界銀行が提示した「新しい経済地理学」の評価枠組みを援用し、「制度」

(全ての地域に普遍的に適用される政策、例えば、各種の基本公共財の供給や流動的な土地・労働市場の整備など)、「インフラ」(地域間をつなぐ輸送・情報通信面でのインフラ)、「インセンティブ」(特定地域のみにも供与される地域振興政策など)という三つの側面から中国の地域開発政策の有効性を評価した。その結果、①「制度」の面では、教育・医療など整備において中国は優れた評価に値すること、②「インフラ」の面では、全国レベルでは高速道路のような地域間を連結するインフラが、内陸部では地域内コミュニティをつなぐよりレベルの低い道路の整備がより有効であったこと、③「インセンティブ」の面では、初期の沿海地域優先発展では一定の成功を収めたが、1990年代以降の均衡発展への転換が行われた時期ではあまりうまくいっていない、といった評価がなされている。

第3章「価格制度——経済市場化の行方」(中兼和津次)では、市場競争と価格統制との関係を理論的に整理した後で、計画経済期における価格制度と価格政策の概観および改革開放期における漸進的価格改革の様相を食糧・鉄鋼製品・石炭を例にして整理し、さらに価格に関連する制度と政策の効果を多方面から検証している。筆者は、中国はハイパーインフレーションを経験した他の移行国と比較すれば、価格安定には成功したし、価格をめぐる制度や政策の変化がもたらした生産刺激効果や価格改革が他の改革を誘発する「改革効果」をもっていた点などを評価している。他方、現行の価格法には政府による価格への介入を正当化する条項が含まれており、そうした価格法と国有企業が独占的レントを享受している現状では、社会的厚生観点からみて財・サービスの価格は適正だとは言えず、中国の資本主義化は進んできたが、「価格という面から言えば、古い『計画』体質が残存しており、真の意味での市場化がまだ徹底」(107頁)されていないという総合的評価を与えている。

第4章「財政制度——改革の再検証と評価」(内藤二郎)では、財政請負制から分税制へと至る財政システムの転換プロセスや分税制実施

以後に出来上がってきた財政移転制度の概観を整理し、評価を行った上で、地方債務の問題、地方債制度の動向、行政制度改革といった地方財政に関連する諸問題を論じている。筆者の評価によれば、①財政請負制は、経済における財政とりわけ中央財政の規模の低下や地方主義を助長するといった問題を含むものであったこと、②分税制は中央財政の財政力強化に資する反面、特に省レベル以下では分税制の施行方法が不統一かつ不透明であり、また基層政府の財政状況の悪化といった問題が残ったこと、③財政移転制度は、再分配機能を有する一般性移転支出が拡大している点は評価出来るものの、(制度的特徴により豊かな東部地域への配分が厚くなる傾向があるため)格差是正に寄与しない税収返還が依然存在しており、また、特定補助金である専項補助は中央からのプロジェクトにつけられることが多く、既得権益強化につながってしまう面があり、総じて、改革開放以後の税制・財政制度改革は、「資源配分やマクロ経済の成長・安定化を重視した政策が中心であり、その面での効果は確認できるが、…再分配機能は極めて不十分」(141頁)であったとしている。

第5章「土地政策——農村の開発と地方政府」(梶谷懐)では、改革開放以後の土地政策の変遷を整理したうえで、現行の土地政策の現状と問題点および特徴を考察している。筆者は、①農地の流動化とそこから発生する利益分配を説明し、現行の土地管理法のスキームでは、農地転用から生じる多大な利益が農民には分配されず、それ故、現在進められている各種の農地流動化の動きは、ある種の政治的「強制」を帯びた性格をもつことになり、それが各地で土地収用をめぐるトラブルが頻発する基因となっていること、②中国の土地政策が一貫して、(1)制度的枠組みは中央が策定するが、実行は地方政府主導で進められること、(2)経済成長志向的であることという二つの特徴を有していたことなどを指摘している。なお筆者は、「土地備蓄モデル」の弊害を避けるために、現在、各地で試みられている新たなスキームを整理し、現在の土地政策はそうした各地のスキームが「地域間競争」を展開しているとする。

第6章「貿易政策——輸出振興策の調整」(大橋英夫)では、中国の輸出・外貨獲得において

重要な意味をもち、また後の輸出振興策の見直しを中心ともなった加工貿易・輸出増値税還付制度に焦点をあてて、政策的・制度的変遷を整理し、あわせてその評価を試みている。筆者は、加工貿易が工業化を牽引し雇用機会を創出するなど大きな役割を果たし、改革開放期の中国経済にとって欠くことの出来ない成長要因であったが、加工貿易をめぐる環境が一変した現在においては、加工貿易はその歴史的使命を既に終えたと論じている。また、輸出増値税還付制度は代表的な輸出振興策の一つであり、その効果もはっきりしているが、これによって輸出産業を発展させると、制度の縮小局面において輸出産業は大きな影響を被ることになるため、それは「一種の『劇薬』的要素を併せ持つ政策」(195-6頁)と評価している。最後に、「二つのギャップ」の解消、不均衡の是正、国民経済への貢献、高付加価値化の追求、貿易摩擦への対応といった要因から、2000年代なかば以降の、加工貿易・輸出増値税還付制度といった輸出振興策の見直しは不可避であったと論じている。

第7章「為替制度——資本規制下の人民元「国際化」は可能か」(曾根康雄)では、為替制度と資本取引制度の変遷と評価がなされている。筆者は、政策と制度の分析を通じて、①中国が国内経済・社会の安定を維持し、マクロ経済運営に対する「管理可能性」を保持することを重視しているが故に、資本取引の自由化・兌換可能性実現に慎重な姿勢をとり続けていること、②人民元自由化にとって必要不可欠な国内金融システムの整備・体力強化が不十分であり、ネックとなっていること、③対外投資の急拡大に伴って、近年、警戒感をもたれる「チャイナ・マネー」のプレゼンス増大も、中国国内のマクロ経済の安定を維持する必要があることが背景となっており、総じて、中国は為替レート的大幅な変動をもたらすような資本取引の自由化には極めて慎重である反面、貿易の人民元決済や香港の人民元オフショア市場の構築にみられるように、自国通貨の「国際化」には極めて積極であることを指摘している。最後に、中国の為替管理と資本取引に関する政策・制度を評価している。筆者によれば、資本取引自由化に対する中国の慎重姿勢は、世界経済の安定性を維持することに一定程度寄与した側面があり、世

界経済に対して責任ある態度であると肯定的に評価出来る反面、実物経済面におけるグローバル化あるいは世界経済との一体化の程度にくらべて、金融取引面でのグローバル化は立ち後れているとする。

第8章「農業政策——食糧自給戦略と『農業構造調整』の課題」(菅沼圭輔)では、現行の農業発展の基本方針と関連する制度の特徴を整理した上で、「農業の比較優位の向上に資するか」という基準から、農業政策の評価を試みている。現行の農業発展の基本方針として、①食糧安全保障のために食糧作物の安定供給を保証することが第一の目標として設定されていること、②穀物偏重から農水畜産物の生産拡大という農業構造調整がそれに次ぐ目標となっていること、③家族農家経営を補完する「新しい農業生産经营主体」の育成が提起されていることなどを確認し、具体的な政策内容が説明される。農業政策の評価として、①食糧主産地育成の面では、「省長責任制」のような市場メカニズムとは異なる行政的手法の採用や資源効率の点で問題が残る主産地の選定など、経済合理性から離反する傾向が見られること、②経営規模拡大の面では、経営規模拡大の大前提となる耕地流動の制度が未成熟の現状では、農作業の外部委託による経営効率向上の方が現実的方向性を示していること、③龍頭企業や専業合作社などの新しい经营主体の育成という面では、家族経営の限界を示し、農業の比較優位を維持・向上させる经营主体の育成方向を示した点が高く評価されること、などを指摘している。

以上が第I部「マクロ政策ならびに制度」に含まれている諸章の概要である。次に、第II部「ミクロ政策ならびに制度」に含まれる五つの章について述べる。

第9章「金融制度——独立性なき金融システムの限界」(王京濱)では、改革開放以後の金融制度の歴史的変遷を整理し、制度改革の結果として出来上がってきた金融システムの特徴と問題点を考察している。まず、中国の銀行システムにおいて重きをなしている大型商業銀行に焦点を当てて、改革開放以降の期間を五つに区分して制度改革の変遷を整理した上で、銀行業の制度改革を評価し、銀行業における大型商業銀行への資金偏在の問題は一定程度是正されたも

の、その所有を通じて五大商業銀行の企業統治に政府の意向が強く反映され、政府と銀行との癒着関係には大きな変化がみられないこと、政府の金融への過度の介入が、金融におけるリスク・テイク主体を曖昧にしており、そうした問題が昨今の「影の銀行」に典型的に現れていることなどを指摘する。次に、筆者は、改革開放以降を三つの期間に区分して株式市場をめぐる制度変遷を整理した上で、中国の株式市場制度をハードの面で質的に向上させることはあったが、株式市場に参加する投資者行動のようなソフト面は変化させることが出来ていないという評価を下している。銀行業改革であれ、株式市場改革であれ、ハード面の充実化は進んだものの、ソフト面の未成熟が残っており、中国の金融システムは、政府による金融へのコントロールを残す「独立性なき金融システム」と言わざるを得ないと結論する。

第10章「企業制度——国有、民営混合体制の形成とその問題」(渡邊真理子)では、改革開放期の国有企業改革をめぐる党の決定の変遷を整理し、国有企業改革の結果として生み出された現状の特徴を、「混合所有体制」と「混合市場体制」という2点に整理した上で、その評価を試みている。筆者は、①党による決定には、国有企業を崇拜・尊重する傾向がみられ、1990年代後半に国有企業改革が進展したのも、国有企業が生み出す赤字に財政が耐えられないという財政支出能力上の理由に過ぎなかったこと、②国有企業による寡占・独占は、それが公平な競争の結果というよりも、国有企業と政治権力との結合を利用した競争抑制の結果であり、その弊害は大きいこと、混合市場体制の中では、③国有企業が政府から保護されている結果、通常の市場競争による淘汰メカニズムが機能せず、生産能力の過剰をもたらされている可能性があること、④国有企業は豊富な資金力にものをいわせてイノベーションを自前で作るよりも買収する傾向もつようになり、民間企業は国有企業との競争上不利な立場に立たされていることからニッチ戦略に走るようになり、結局、経済全体のイノベーションが進まなくなることなどを指摘し、「混合所有体制」と「混合市場体制」の研究を更に進めることを提唱している。

第11章「人口・労働移動政策——農民工の市

民化は進むか」(嚴善平)では、農村から都市への人口移動および移動した農民工とその同伴者の市民化に関連する諸政策・制度(戸籍・就業・賃金・社会保障・教育など)の変遷を整理して、そうした変遷が生まれた背景と現状を分析している。筆者は、①戸籍管理条例は依然として残ってはいるものの、労働力の相対的希少化を背景として、改革開放当初の移動禁止・制限から胡・温体制での農民工の市民化へと至る転換が観察されること、②最低賃金制度によって賃金上昇率は高いものの、都市正規従業員との比較では、相対的低賃金が改善しておらず、法律整備は進んでも実際の年金や各種保険への加入率は依然低いこと、③農民工の居住条件は全体として貧弱だが、近年では改善される傾向がみられること、④農民工子弟の学校教育は、移動先地域の公立学校を中心に義務教育を提供する制度が整備されてきており、これが農民工の移動・定住と市民化を後押ししていると評価している。

第12章「雇用・労働政策——発展途上国中国の市場化過程と労働」(木崎翠)では、改革開放以後の中国都市部における雇用・労働政策の歴史の変遷を概観し、雇用問題の現状を整理している。筆者は、①国有企業部門の人員整理にみられるような1990年代の自由主義的な政策基調は、2000年代に入ると変化し、政府はより規範的な労使関係を指向し、労働力保護的な姿勢が強調されるようになったこと、②労働雇用政策が強化された結果、中国政府が求める労働保護の水準が国際的にみても相当高いものとなっていること、③従業員代表総会などを通じた企業の「民主管理」に関与する制度は、会社法の改正などによって確実に強化されていること、しかし④政府による高い労働保護への要求は、国有部門や民間大企業で実施されるにとどまっており、国有部門と非国有部門の間には、賃金水準や社会保障の加入率などで大きな格差があり、さらにそうした正規労働者よりも待遇面で劣悪な地位におかれた非正規労働者が大量に存在すること、などを指摘している。

第13章「賃金制度——体制移行と部門間賃金格差」(馬欣欣)では、改革開放以後の賃金政策の変遷と賃金決定のメカニズムと部門間の賃金格差の決定要因を分析している。筆者は政策変

遷のプロセスを整理して、①1980年代には、政府は国有企業の賃金総額をコントロールしながら、賃金制度改革を実施し、国有企業は企業内賃金決定に自主権をもつことになり、1990年代になると、②国有企業の企業統治が改革され、労働や賃金に関連する法整備が進んでくると、国有企業の賃金決定の自由度はさらに高まったこと、③政府は市場メカニズムによる賃金決定を提唱したが、国有企業においては、賃金総額や労働者の基本給の決定において、政府によるコントロールが依然残ったことを見いだしている。加えて、最低賃金制度や賃金の集団協議制度など最近の新たな賃金政策の内容を詳細に説明している。最後に、ミクロ計量分析を行い、①1990年代以降、国有部門や独占産業では市場均衡賃金水準よりも高い賃金設定がなされた結果、部門間賃金格差が拡大したが、②市場化の進展にともなって賃金決定における市場メカニズムの役割が強まり、それが一定程度賃金格差を是正する効果をもっていることなどを明らかにしている。

3

次に本書の評価に移りたい。本書の目的は「中国のさまざまな経済制度・政策に対する抜本の見直しの一つのきっかけを与えること」（前書き、11頁）であるという。評者は、本書はこの所期の目的をよくはたしていると思った。

本書の主たる貢献は大きく分けて二つあると思われる。

第一は、当然のことながら、研究上の貢献である。いくつかの章において、研究上、大変興味深い指摘や提唱がなされていて、参考になった。いくつかの例を挙げてみよう。

地域開発政策を論じた2章では、まだ学会であまり注目されていない主体機能区を取り上げている。筆者は、主体機能区は地域開発と内陸部における都市化を結びつける構想に注目すべきものがあるとしながら、開発が制限・禁止された地域への所得移転や地方政府間の協調体制の構築に問題を残すと論じている。評者もこの見解に同意するが、更に言えば、8章で論じられている食糧主産地との関連で、都市化と工業化を進める「重点開発区域」と全国に1872県もある食糧主産県（262頁）が重複する場合、両立

が可能なのかといった様々な疑問を感じた。また、中国の経済発展においては「地方政府間競争」が重要な役割を果たしていることがこれまでしばしば強調されてきたが（例えば、加藤前掲書、第5章）、主体機能区による国土開発は、従来型の「地方政府間競争」のルールを変えてしまい、それ故、今後の経済発展に影響を与える可能性があるのではなからうか。このように考えると、本章が主体機能区の問題を取り上げたことは慧眼であると思われるし、今後、いっそう注意を払う必要があるのではないかと評者には感じられた。

5章の土地政策に関する叙述は非常によく整理されており、今後、中国の土地政策に関する日本語文献として、最初に参照されるべきものに仕上がっていると思われる。同時に、本章は、一つ大変興味深い指摘を行っている。筆者は、「土地備蓄モデル」以後の新たな土地開発モデルによる「地域間制度競争」を論じている。評者が興味をもつのは、ここでの「競争」が単なる比喩に過ぎないのか、あるいは何らかの「競争」としての実体をもつものなのか、ということである。もし後者であるならば、この「競争」における勝者と敗者を定めるルールや基準は何であるか、それらは誰がどのように策定するのかといった、「競争」の内実が明らかにされれば、従来型地方政府間競争論とは異なる新たな議論へとつながるかもしれないと評者には感じられた。

このほかにも為替制度を論じた7章は、中国が国内経済・社会の安定を維持し、マクロ経済運営に対する「管理可能性」（「可控性」）を保持することを重視しているが故に、資本取引の自由化・兌換可能性実現に慎重な姿勢をとり続けていると指摘している。しかし、この「管理可能性」は、実は為替制度のみにとどまらず、他の多くの領域、例えば、国有企業改革や金融システム改革に関しても等しく当てはまる、改革開放期の中国共産党の経済への関与の仕方の特徴を象徴的に著しているキーワードなのではないだろうか。このほかに、「混合所有制」と「混合市場体制」の経済学的分析の重要性を指摘した10章の問題提起も重要であると思う。本章において十分な論証が展開されていないが、本分野における筆者の更なる貢献が期待される

ところである。

第二に、本書は、現代中国経済の教育にも幅広く活用出来ると感じられた。重要な法律については、条文レベルまで遡って吟味されており、概略の把握と重要問題についての詳細な説明がバランスよくなされていると感じられた（例えば、5章や12章など）。また一部の章においては、史の変遷がとてもわかりやすい表形式にまとめられており、教育にも有益だと感じられる。例えば、マクロ経済政策をとりあげた1章では、全期間を数年単位に細かく区分して、各期における外的環境や景気動向、およびそれを踏まえた政策課題の変化に応じて、財政政策や金融政策が積極基調ないし引き締め基調へと変化を繰り返す様子が叙述され、一つの政策年表にまとめられている（37-43頁の表1-2）。この年表は、各年の政治・経済動向とマクロ経済政策の動向を月単位で整理されており、有益である。同種の整理表としては、例えば、7章の表7-1（216頁：為替制度改革）、8章の表8-1と表8-4（244頁と252頁：農業政策）、10章の表10-1と表10-2（309頁と313-4頁：企業の所有制）、11章の表11-1（348-9頁、戸籍制度改革）、13章の表13-1（421頁：賃金政策・制度）などが挙げられる。本書は、研究者のみならず、中国経済を学ぶ学生や実務家にも資するところ大であろう。

もちろん本書には更に深める余地が残されていると思う。

第一に、「制度」をより広い視野から考察することである。本書で取り上げられている「制度」は、党の政策文書や政府通達や法律などによる裏付けのある、いわば「上から」制定されたフォーマルなそれにやや偏っている印象がある。制度変化のプロセスは、法制定などの形で党や政府がリードしたという側面ばかりではなく、むしろそれに先立つ形で、農民や企業家達が自発的・自発的に行動を起こし、政府がそのダイナミズムを後追いで認定して新しい政策や制度が形作られていった側面が、とくに改革開放の初期には強かったように思われる。そうした「下からの」自発的制度形成のプロセスにもっと注意を払ってもよかったと思える。

第二に、制度や政策を作る主体である「政府」について、それをブラックボックスから出してやる試みが必要なのではないかということであ

る。中国の改革プロセスでは、中央政府が大まかな方向や守られなければならない原則はしめられるが、具体的な制度は地方政府による様々な試行・実践の結果つまりイノベーションとして現れ、それらが時間をかけて選抜淘汰されることで比較的安定した制度的解が発見されていくという特徴をもっているように感じられる。5章で論じられている「地域間制度競争」というのはまさにこうしたことだが、このような見方は、地方政府を市場における企業ないし企業家的な振る舞いをする存在として暗黙のうちに仮定している。本当のところ、そのような見方が正しいかには検討の余地が残されており、それ故、必要ならば政治学者との連携を通じて、実証を積み重ねる作業が、中国経済の研究にとってますます必要となってきたように感じられるのだが、どうだろうか。

ともあれ、本書は改革開放以後の中国の経済制度と経済政策をもう一度振り返り、見直す出発点を与える仕事として、高く評価出来る内容をもっている。中国経済に関心をもつ研究者・学生・実務家に本書が幅広く活用されることを望みたい。

参考文献

【日本語文献】

- 加藤弘之（2013）『「曖昧な制度」としての中国型資本主義』NTT出版。
- F.A.ハイエク（2007）『ハイエク全集Ⅰ－8 法と立法と自由[Ⅰ] ルールと秩序』春秋社。
- F.A.ハイエク（2009）「発見手続きとしての競争」（『ハイエク全集Ⅱ－6 経済学論集』春秋社所収）
- D.アセモグル、J.A.ロビンソン（2013）『国家はなぜ衰退するのか 権力・繁栄・貧困の起源』上・下、早川書房）

【英語文献】

- Breznitz, Dan and Michael Murphree (2010) *Run of the Red Queen: Government, Innovation, Globalization and Economic Growth in China*. Yale University Press.

日置史郎（ひおき しろろう・東北大学）