RIETI Policy Discussion Paper Series 22-P-020

中国における生産要素の市場化改革
―労働力・土地・資本・技術・データの流動化に向けて―
（改訂版）

関 志雄
経済産業研究所

RIETI
Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA
独立行政法人経済産業研究所
https://www.rieti.go.jp/jp/

RIETI Policy Discussion Paper Series 22-P-020
初版：2022 年 8 月
改訂版：2023 年 2 月

中国における生産要素の市場化改革
―労働力・土地・資本・技術・データの流動化に向けて―[1]

関志雄（経済産業研究所・コンサルティングフェロー、
野村資本市場研究所・シニアフェロー）

要　　旨

中国は、1970 年代末から始まった計画経済から市場経済への移行過程において、財・サービスの市場化と比べて、生産要素の市場化が遅れている。その結果、生産要素の利用効率が低くなっており、問題解決のために、政府は「生産要素の市場化改革」を経済体制改革の最優先課題と位置付けている。そのマスタープランとして、2020 年 4 月に、「中共中央・国務院のより完全な要素の市場化配分体制とメカニズムの構築に関する意見」を発表し、土地、労働力、資本といった従来の生産要素に加え、技術とデータといった新しい生産要素についても、市場化改革の方向性を示している。その狙いは、要素の流動化と市場による要素価格の決定を促すことを通じて、生産性の向上と産業の高度化を実現することである。目標の達成に向けて、企業などの経済主体の間だけでなく、所有制の間、都市部と農村部の間、地域の間、産業の間についても、生産要素の移動を妨げる要因も取り除かなければならない。それと同時に、要素配分の担い手である企業の市場参入と退出に対する規制緩和も求められる。生産要素の市場化改革を進めるに当たり、土地と国有企業を中心とした公有制による壁を乗り越えなければならない。

キーワード : 生産要素、市場化改革、双循環戦略、統一市場、要素移動、土地改革
JEL classification : P23

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

[1] 本稿は、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）におけるプロジェクト「グローバル・インテリジェンス・プロジェクト（国際秩序の変容と日本の中長期的競争力に関する研究）」のテーマ「変貌する中国経済の実証研究–高度化、拡張、構造改革」の成果の一部である。また、本稿の原案に対して、経済産業研究所ディスカッション・ペーパー検討会の方々から多くの有益なコメントを頂いた。ここに記して、感謝の意を表したい。

１．はじめに

中国は、計画経済から市場経済へ移行しており、この過程において、財・サービスの市場化と比べて、生産要素の市場化が遅れている。規制などにより要素価格が歪められており、また多くの生産要素の移動も制限されているため、市場メカニズムは生産要素の配分において、十分な役割を果たしていない。その結果、衰退産業における多くの企業が過剰な生産能力を抱えており、また都市化が進むにつれて農村部において大量の土地が荒廃していることに象徴されるように、生産要素の利用効率が低くなっている。

これらの問題を解決するために、中国政府は、「生産要素の市場化改革」を、経済体制改革の最優先課題と位置付けており、「市場化改革」と「双循環戦略」の重要な一環として進めている。そのマスタープランとして、2020 年 4 月に、「中共中央・国務院のより完全な要素の市場化配分体制とメカニズムの構築に関する意見」を発表し、土地、労働力、資本といった従来の生産要素に加え、技術とデータといった新しい生産要素についても、市場化改革の方向性を示している[2]。

生産要素の市場化改革の狙いは、生産要素の流動化と市場による要素価格の決定を促すことを通じて、生産性の向上と産業の高度化を実現することである。この目標に向けて、企業などの経済主体の間だけでなく、所有制の間、都市部と農村部の間、地域の間、産業の間についても、生産要素の移動を妨げる要因を取り除かなければならない[3]。それと同時に、要素配分の担い手である企業の市場参入と退出に対する規制緩和も求められる。

生産要素の市場化改革を進めるに当たり、既得権益層の抵抗とイデオロギーの壁が妨げになると予想される。特に、政府が国有企業と土地を中心とした公有制を堅持する以上、政策が対症療法にとどまらざるを得ないため、効果は限定的である。

２．生産要素の市場化改革が加速する背景と目指す方向性

中国では、近年、生産要素の市場化は経済体制改革における最優先課題となっており、生産要素の流動化と市場による要素価格の決定がその焦点となる。

１）経済体制改革の最優先課題となった生産要素の市場化

2017 年 10 月の中国共産党第 19 回全国代表大会では、生産要素の市場化改革は、財産権

---

[2] 「中共中央・国務院のより完全な要素の市場化配分体制とメカニズムの構築に関する意見」に提示された方針を踏まえて、より具体的政策を盛り込んだ「要素の市場化配分の総合改革試点総体方案」が 2022 年 1 月 6 日に発表された（2021 年 12 月 21 日作成）。その中には、改革の対象分野として資源・環境市場が加えられた上、次の三段階からなる目標も掲げられている。
①2021 年に要素の市場化配分総合改革のパイロットテストに向けた準備を開始し、2022 年上半期までに、パイロットテスト地域の配置・実施案の作成を完了する。②2023 年までに、段階的な成果を上げる。③2025 年までに、パイロットテストの任務をほぼ完了し、全国の要素市場制度を完備するために模範を示す。
各地域のパイロットテストで有効と認められる政策は、最終的に全国的に実施されることになる。

[3] 要素移動のもう一つの側面として国際間の移動があるが、紙面の制約に鑑み、その検討は別の機会に譲る。

制度改革とともに、経済体制改革の二大重要事項の一つとして位置付けられた。2019 年 10 月の中国共産党第 19 期中央委員会第四回全体会議では、市場による要素価格の決定、生産要素の自律的かつ秩序ある移動と効率的かつ公正な配分を実現するために、要素市場制度建設を推進することの重要性があらためて強調された。これらの方針を具体化した政策提案は、「中共中央・国務院のより完全な要素の市場化配分体制とメカニズムの構築に関する意見」（以下では「要素の市場化に関する意見」）として 2020 年 4 月 9 日に発表され（2020 年 3 月 30 日作成）、また、第 14 次五ヵ年計画（2021−2025 年）に盛り込まれている[4]。

当局は、生産要素の市場化改革の意義について、次のように説明している[5]。

まず、生産要素の市場化改革は、経済体制改革を深化させ、高い基準の市場体制を構築するための要件である（図表 1）。中国では、40 年あまりの改革開放を経て、財とサービスは市場化改革が進んでおり、価格の 97%以上が市場によって決定されるようになったが、それと比べ、生産要素の市場化の度合いはまだ低い。

図表 1　市場化改革における生産要素の市場化の位置付け

「中共中央・国務院の新時代の社会主義市場経済体制整備加速に関する意見」における七つの重点任務
① 公有制を主体とし、多様な所有制経済が共同発展することを堅持し、ミクロ主体の活力を増強する
② 市場経済の基礎的制度を打ち固め、市場の公平な競争を保障する
③ 更に完備された（生産）要素の市場による配分体制とメカニズムを構築し、全社会の創造力と市場の活力を一層奮い立たせる
④ 政府の管理・サービス方式を刷新し、マクロ経済ガバナンス体制を整備する
⑤ 民生保障制度を堅持・整備し、社会の公平・正義を促進する
⑥ 更にハイレベルの開放型経済新体制を建設し、開放により改革・発展を促進する
⑦ 社会主義市場経済の法制度を整備し、法治による保障を強化する

「高い基準の市場体制の構築に関する行動方案」、中共中央弁公庁・国務院弁公庁における五つの重点任務
① 市場体制の基礎制度を強化する
② 生産要素の効率的配分を推進する
③ 市場の環境の改善と質の向上を図る
④ 高い水準の市場開放を実施する
⑤ 近代的市場監督管理メカニズムを構築する

（出所）「中共中央・国務院の新時代の社会主義市場経済体制整備加速に関する意見」2020 年 5 月 18 日と「高い基準の市場体制の構築に関する行動方案」2021 年 1 月 31 日より筆者作成

[4] 2021 年 3 月に開催された全国人民代表大会において審議・承認された「中華人民共和国国民経済・社会発展第 14 次五ヵ年計画と 2035 年までの長期目標要綱」。

[5] 国家発展改革委員会のスポークスマンによる「中共中央・国務院のより完全な要素の市場化配分体制とメカニズムの構築に関する意見」に関する説明、新華社、2020 年 4 月 9 日。

次に、生産要素の市場化改革は、経済構造の矛盾を解消し、質の高い発展を促すための根本的手段である。要素配分の歪みは連鎖的に拡散されやすいため、一連の経済の構造的問題を引き起こしてしまう。生産要素の市場化改革の加速は、供給側構造改革の深化、経済成長を制約する根深い問題を解決するための重要な突破口である。無駄な供給と「ゾンビ企業」の排除を促進する一方、生産要素の低付加価値・非効率な分野から高付加価値・高効率な分野への移動、ひいては産業の高度化を促す。

そして、生産要素の市場化改革は、各生産要素の活性化とその相乗効果を促す。これを通じて、要素配分の効率、ひいては全要素生産性と経済成長率を高めるという。

生産要素の市場化改革は、米中貿易摩擦の激化を背景に、政府が経済安全保障を高めるために進めている「国内循環を主体とし、国内と国際の二つの循環が相互に促進する」という「双循環戦略」の重要な一環である。国内循環を強化する方策を提示している「中共中央・国務院の全国統一大市場の建設加速に関する意見」（2022 年 3 月 25 日作成、2022 年 4 月 10 日発表）において、「統一された生産要素市場、資源市場を構築する」ことは、目標に向けた六つの重点任務の一つとして挙げられている（図表 2）。

図表 2　「中共中央・国務院の全国統一大市場の建設加速に関する意見」が示した六つの重点任務

① 市場の基盤となる制度・ルールの統一を強化する
② 市場インフラの高い水準での連結を推進する
③ 統一された生産要素市場、資源市場を構築する
④ 商品市場とサービス市場の高いレベルでの統一を推進する
⑤ 公平で統一された市場の監督・管理を推進する
⑥ 市場での不当な競争や政府による市場介入行為をさらに規範化する

（出所）「中共中央・国務院の全国統一大市場の建設加速に関する意見」2022 年 4 月 10 日より筆者作成

２）焦点となる生産要素の流動化と市場による価格決定

「要素の市場化に関する意見」によると、生産要素の市場化改革の狙いは、政府による規制など、生産要素の自由移動を阻害する要因を除去し、市場による要素配分の範囲を拡大し、健全な要素市場体制の構築を推進することを通じて、生産要素の自律的かつ秩序ある移動と市場による要素価格の決定、ひいては効率的で公正な要素配分を実現することである。中でも、「生産要素の自律的かつ秩序ある移動」と「市場による要素価格の決定」が重視されている。

現状では、中国における生産要素の移動は多くの制限を受けている。土地、労働力、資本といった伝統的な生産要素市場において、所有制の間、都市部と農村部の間、地域の間、産業の間の壁が、要素移動の妨げになっている。その中には、民営企業への制度上の差別や、

都市部と農村部の二重構造をもたらしている戸籍制度、地方保護主義、産業への参入規制などが含まれている。技術、データなどの新しい要素市場の場合、これらに加え、ルールの整備が遅れ、所有権が不明確であることも、要素移動を大きく制約している。生産要素の自由移動を阻害する要因を除去し、生産要素の自律的かつ秩序ある移動を実現することは、生産要素の市場化改革の最大の焦点となる。

価格は生産要素の配分を決める重要なファクターである。これまで、政府は、企業の生産コストを抑え、生産や投資を促すために、規制などを通じて、要素価格を抑えてきた。このような政策は、これまでの高成長に貢献してきた一方で、要素投入の拡大に大きく依存する「粗放型成長」をもたらした。

近年、少子高齢化を背景に労働力不足と貯蓄率の低下に伴う投資率の低下が顕著になるにつれて、「粗放型成長」の限界が露呈した。高成長を持続させるためには、「生産要素の投入量の拡大から生産性の向上へ」という成長パターンの転換が求められている。それに向けて、イノベーションの促進に加え、生産要素を生産性の低い部門から生産性のより高い部門に移していくことを通じて、産業の高度化を進めていかなければならない。歪められた要素価格を是正していくことは、成長パターンの転換を促す大きな力となる。

３．各生産要素市場が直面する課題と市場化に向けた改革の内容

生産要素の市場化配分を促進するに当たり、要素の市場化配分の範囲を拡大させ、要素市場の発展を加速させると同時に、各生産要素の属性、市場化レベル、経済社会のニーズに応じて、政策を実施しなければならない。ここでは、土地、労働力、資本、技術、そしてデータという五つの生産要素市場が直面している課題を明らかにした上、「要素の市場化に関する意見」で示されている提案を中心に、改革の方向性を紹介する。

１）土地市場

社会主義を標榜している中国では、土地はすべて公有であり、私有財産として認められていない。土地の公有制は、都市部では国有だが、農村部では集団所有という形をとっている。1980 年代以降、改革開放が進むにつれて、農村部の基本的生産方式は、それまでの「人民公社」から「家庭請負制」に変わり、農業用地の権利が「集団」（農業生産合作社など）に属する「所有権」と農家に属する「使用権」に当たる「請負経営権」に分けられるようになった（二権分離）。都市部の土地の使用権は住宅用地が 70 年間、工業用地が 50 年間、商業用地が 40 年間になっているのに対して、農業用地の請負経営権は 30 年間と短くなっていた。

また、農村部では、農業以外に利用される「建設用地」も集団所有となっている。これは、経営性建設用地、公益性公共施設用地、住宅用地の三種類から成る。経営性建設用地は、工場など、生産と経営のために使われる土地である。公益性公共施設用地は、住民が利用する各種の公共施設、例えば道路、学校などの関連用地を指す。住宅用地は、「一戸一宅」という原則に沿って、無償で農村集団経済組織から農民に提供される。

1980 年代に導入された農村土地の集団所有を前提とする家庭請負制は、当初、農民の生

産意欲を高め、農業における生産性の向上に大きく寄与した。しかし、工業化と都市化が進むにつれて、その問題点も顕在化してきた。

まず、農民が都市部への移住などにより農業戸籍を失えば、彼らの農業用地に対する権利は消滅し、極端な場合、何の補償も受けられない。その一方で、多くの農村出身の若者は都市部に出稼ぎに行っており、彼らが残した農業用地や住宅用地は処分できないまま、荒廃してしまっている。

また、都市部では、個人が購入した土地は、市場価格で転売することができ、キャピタルゲインも期待できるのに対して、農業用地の場合、転売も、非農業用地への転換も認められないため、キャピタルゲインが期待できなかった。

さらに、「公共の利益」を理由に、政府が土地を収用することが憲法や法律で認められているが、その際の補償条件は、都市部と比べて、農村部のほうがはるかに劣っていた。

そして、農業の生産性を高めるためには、所有権や請負経営権を、譲渡、賃貸などの形で第三者に利用してもらうこと（すなわち土地の流動化）を通じて土地を集約化し、大規模経営を行う必要があるが、各種の規制により、なかなか進まなかった。

一方、都市部では、産業用地、特に工業用地の譲渡は行政主導の色彩が強く、市場メカニズムは十分に生かされていない。具体的に、政府が土地の供給を独占し、川下の製造業やサービス業のコストを下げるために、土地の価格をできるだけ抑えている。また、一部の衰退産業において、企業（中でも国有企業）は生産活動が停止してからも、一等地を占有し続けている。

これらの問題の解決に向けて、「要素の市場化に関する意見」では、土地の市場化改革の重点は、土地の流動化を促すことを通じて、土地の利用効率を高めることに置かれている。

① 農村部における土地改革の推進

都市部と農村部の建設用地市場の一体化に向けて、農村土地収用制度の改革、経営性建設用地の売却から得られた利益の公平で合理的な分配制度の構築などを進める。

② 産業用地改革の深化

産業用地の市場供給制度の健全化と整備に向けて、長期賃貸、賃貸後の譲渡、柔軟な供給期間と出資など、多様な供給方法を促進し、各種の産業用地の相互切り替えができるようにし、同時に多目的で利用できる混合型産業用地の供給を増やす。

③ 建設用地改革の推進

国有企業が所有している利用率の低い土地の活用を推進する。また、農村の住宅用地制度の実験的改革を推し進め、建設用地の集約化を行い、都市部と農村部の建設用地の「増減連動政策」を改善する（増減連動政策については BOX 参照）。

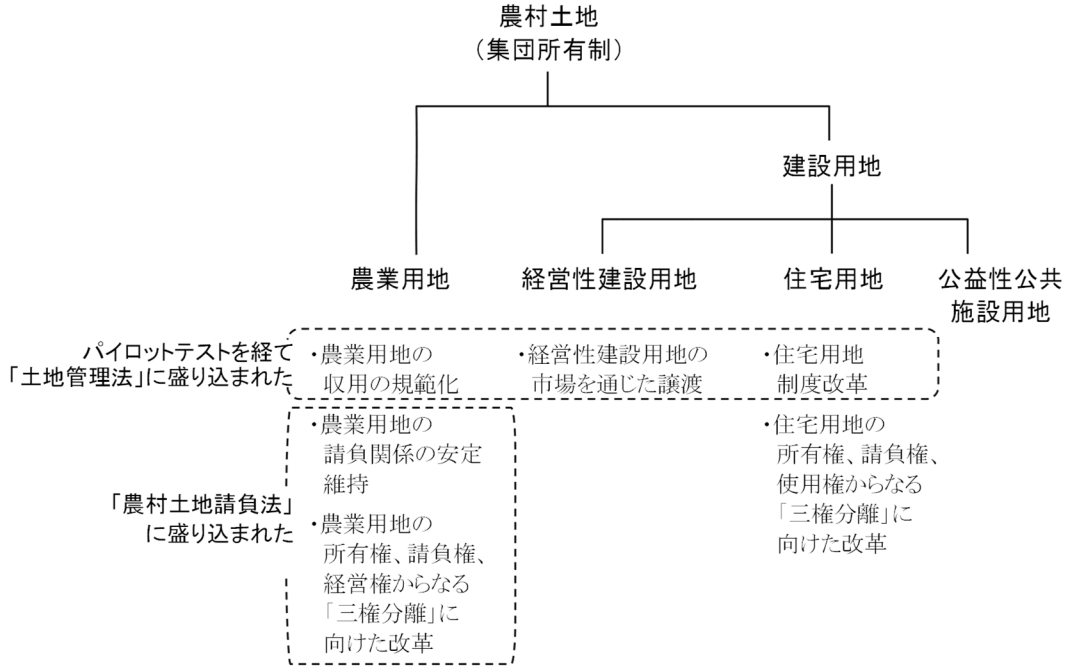
④ 地価公表制度の改善

都市部と農村部の基準地価と標準地価の設定・公表制度を改善し、市場と連動していく。

その中で、農村部における土地改革はすでに進展を見せている。政府は、集団所有という

原則を堅持しながら、①農業用地に関する権利を「所有権、請負権、経営権に分ける『三権分離』」と、②「農業用地の請負関係の安定維持」（2027 年前後に終了を迎える各地の二期目の土地請負契約をさらに 30 年延長させるなど）に加え、③「農業用地の収用の規範化」、④「経営性建設用地の市場を通じた譲渡」、⑤「住宅用地制度改革」（有償譲渡）、⑥住宅用地の「三権分離」を中心に、農村土地改革を進めている（図表 3）。これらの改革を法制化するために、従来の「農村土地請負法」が 2018 年 12 月に、「土地管理法」が 2019 年 8 月に改定され、それぞれ 2019 年 1 月 1 日と 2020 年 1 月 1 日に実施された。①と②の改革は主に新「農村土地請負法」に、また③、④、⑤の改革は主に新「土地管理法」に盛り込まれている[6]。

図表 3　農村土地改革の全体像

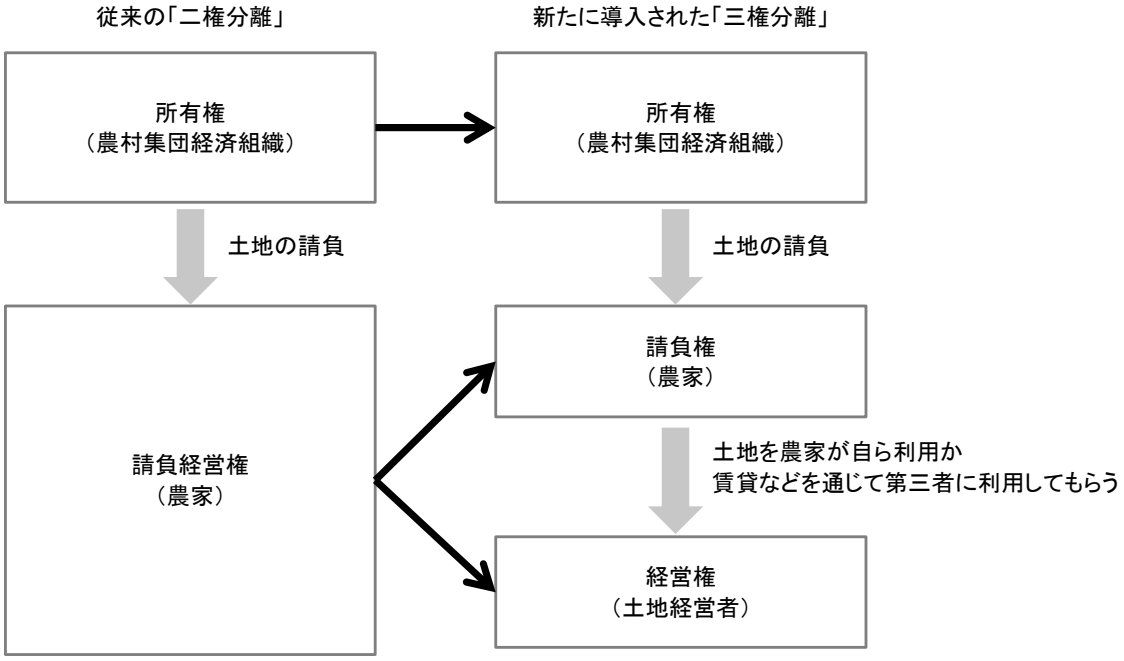


（出所）各種資料より筆者作成

進行中の農村土地改革の中で、特に農業用地の「三権分離」に寄せる期待が大きい（図表 4）。従来の請負経営権を請負権と経営権に分けることで、農家は請負権を維持しながら、賃貸などを通じて経営権を第三者に利用してもらうことが可能になった。このことは、農業用地の流動化と規模の経済性を生かした経営の効率化を促し、国内の食料の生産と自給率、ひいては食料安全保障の向上に寄与するだろう。農業用地の「三権分離」をモデルに、住宅用地の「三権分離」への模索も始まっている。

6　関志雄「市場化に向けた中国における農村土地改革―「農村土地請負法」と「土地管理法」の改定を中心に―」『中国経済新論』経済産業研究所ウェブサイト、2020 年 4 月 17 日を参照。

図表 4　農業用地の「三権分離」改革



（出所）中共中央弁公庁、国務院弁公庁、「農村土地の所有権、請負権と経営権の分離方法の完備に関する意見」（国務院公報、2016 年第 32 号）、2016 年 10 月 30 日より筆者作成

「三権分離」を生かした農業用地の流動化と集約化を図る手法として、土地流動化信託が注目されている[7]。土地流動化信託とは、農家（委託者）が土地の有効利用を図るため、土地を信託業者に信託し、信託業者が受託者として建物の建設・資金の調達・建物の賃貸などを行い、賃貸収益から経費や手数料（信託報酬）を差し引いた利益を信託配当として委託者（または他の受益者）に交付する制度である。土地流動化信託を生かすことで、耕作者がいなくなり荒廃した農地を含めて、分散している土地を集約し、企業経営を導入することで、農業の大規模化、機械化、そして市場化が可能になる。

２）労働力市場

中国では、計画経済の時代において、労働力の配分も他の生産要素と同様に、政府によって行われたが、改革開放以降、労働者の職業選択や転職が可能になった。しかし、労働力の配分において、市場メカニズムの発揮を阻害する多くの要因が依然として存在している[8]。

まず、都市部と農村部の二重戸籍制度によって、労働力が自由に移動できず、同一労働・同一賃金も実現できていない。近年、戸籍制度が一部緩和されたとはいえ、都市部と農村部の間の賃金、社会保障、社会福祉などの面において、依然として大きな格差が存在している。

また、企業の所有制の違いで賃金の格差が生じている。一般的に、国有企業の賃金は、非

---

[7] 関志雄「加速する農村部における土地の流動化―本格化する信託制度の活用―」『中国経済新論』経済産業研究所ウェブサイト、2014 年 3 月 7 日を参照。

[8] 劉昱洋「中国の五大要素市場における配分を制約する要因と改善策」『地域経済評論』2021 年第 6 期。

国有企業より高くなっている。

さらに、賃金の決定権は企業側・雇用主が握っており、弱い立場にある労働者、特に農民工たちはほとんど発言権を持っていない。そのため、労働コストの「三低」（低賃金、低保障、低福祉）現象が生じている。

そして、労働力市場では、ルールの整備が遅れているため、給与と社会保険料の未払い・不払い、生産安全の軽視、不当解雇といった不正行為が深刻である。

最後に、労働力市場の需要と供給のミスマッチが生じている。中国は産業構造の転換期を迎えており、高度人材に対する需要が急増している一方で、供給面では、国民の教育レベルが高くなりつつあるにもかかわらず、雇用側のニーズに応えられる人材が少なく、増え続ける大学卒業生がむしろ就職難に直面している。

これらの問題を解決するために、「要素の市場化に関する意見」では、労働力の市場化改革の重心は、戸籍制度改革と人材の自由移動に置かれている。

① 戸籍制度改革の深化

非戸籍者の都市定住について、超大都市（人口 1,000 万人以上）や特大都市（人口 500 万人～1,000 万人）における戸籍ポイント制度を調整・改善し、超大以外の都市への定住規制を緩和する[9]。「長江デルタと珠江デルタの都市における戸籍ポイントの相互承認の実現」は、この政策のハイライトである。また、戸籍ではなく、常住人口を基準に、基本公共財・サービスの配分を行い、当該都市の戸籍住民と戸籍を持たない常住者との格差を縮小させる。

② 人材の自由移動の促進

報酬や奨励などの改革措置により、能力が最大限に発揮できる場所に人材が移動できるようにし、移動を阻害する壁を打破する。具体的措置として、技術力評価システムの改善や、海外からの人材導入の促進が含まれている。

③ 賃金決定メカニズムの改善

最低賃金基準の調整、給与の集団交渉、給与調査の制度を構築する。また、国有企業の給与決定制度の改革を推進し、事業機関の職能給制度を改善する。さらに、公務員と企業職員の給与水準の比較調査制度を確立し、給与の調整メカニズムを改善する。

特に、戸籍制度改革については、第 14 次五ヵ年計画において、個別の超大都市以外の都市における定住制限を緩和し、常住地に基づく戸籍登記制度を試行するという方針が盛り込まれている[10]。具体的に、常住人口が 300 万人以下の都市における定住制限を全面的に撤廃し、常住人口が 300 万人から 500 万人の大都市の定住条件を緩和する。常住人口が 500 万

---

[9] 戸籍ポイント制度とは、移住者を対象に、学歴、社会保険への加入状況、社会貢献、住宅の所有、投資、納税などの指標に基づいてポイントを算定し、これが一定の水準を超える者に限って、都市部の戸籍を付与する制度である。採用される指標やポイントの計算方法は、都市によって異なる。

[10] 前掲脚注 4 を参照。

人以上の超大・特大都市における戸籍ポイント制度を整備し、ポイント項目を簡素化し、社会保険納付年数および居住年数の点数が主なウエイトを占めるよう確保し、年度戸籍申請の承認枠の上限撤廃を奨励する。（現地の戸籍を持たない常住者を対象に発行される）居住証と連動して、居住年数等の条件と連動する基本的公共サービスの提供メカニズムを整備する。地方政府がより多くの基本的公共サービスと手続の利便性を提供することを奨励し、居住証保有者を対象とする都市の義務教育、住宅保障等のサービスの実質的享受レベルを高めるという。

３）資本市場

改革開放以来、計画経済からスタートした中国の資本市場は、市場化改革において大きく進展してきたが、近代的市場体制を完成するために、次の課題を克服しなければならない[11]。

① 直接金融の割合が低い

中国では、直接金融の割合が低く、イノベーション企業のリスクマネーへの需要に応えることができていない。その結果、産業転換と高度化が遅れてしまうだけでなく、企業の銀行に対する債務が累積するにつれて、システミックリスクも高まっている。

② 株式発行と市場退出制度が不十分である

現在、メインボードでの株式発行は依然として認可制で、発行規模、発行価格および上場日程は監督管理部門が決めている。しかし、成熟した市場では通常、株式発行は登録制で、手続きも速やかで便利で、価格も市場によって決められている。一方では、上場企業の市場退出制度も不十分である。

③ 求められる上場企業の質向上

株式市場では、上場企業の多くは収益性の悪い国有企業である。その一方で、成長の目覚ましい多くの民営企業は中国市場から逃れ、ニューヨークをはじめとする海外市場に上場している。「悪貨が良貨を駆逐する」ともいうべきこの現象を反映して、中国経済が高成長を遂げてきたにもかかわらず、国内の株価が長期にわたって低迷している。

④ 国際化レベルが依然として低い

中国は、証券業と証券市場の対外開放に向けて、2019 年 7 月に外資による証券会社への出資制限を緩和したのに続き、同 9 月には、適格海外機関投資家（QFII）と人民元適格海外機関投資家（RQFII）の制度における投資限度額を撤廃すると発表した。これらの規制緩和策の実施により、海外の証券会社にとって、中国におけるビジネス・チャンスが増え、海外の投資家にとっても、中国の証券市場へアクセスできるチャネルが広がった。しかし、資本移動が厳しく制限される中で、中国市場における外資による株式と債券の保有率は、国際的に見ても極めて低い。

---

[11] 徐鵬「わが国の資本市場は現代的市場体系建設の目標とどのくらい離れているか？」国家発展改革委員会ウェブサイト、2020 年 7 月 24 日などを参照。

⑤ **価格メカニズムが十分に発揮されていない**

まず、株式市場では、上場企業の多くは国有企業で、しかもそれら企業の半分以上の発行済み株式が政府または国有企業同士によって保有されているため、コーポレート・ガバナンスが弱い。また、長期投資する機関投資家が限られており、短期売買の多い個人投資家が取引の大半を占めているため、株価の変動が大きい。

また、債券市場は、銀行間市場と取引所市場に分断している。その上、投資家が長期保有を好む投資銀行や保険会社が中心となっており、これを反映して、市場取引はそれほど活発ではない。さらに、国債の発行は短期債が中心で、30 年債など、長期国債の供給が不足しているため、イールドカーブはまだ十分に整備されていない。

さらに、間接金融の担い手となる銀行部門は、融資の対象が国有企業に偏っており、民営企業や、中小企業、農民などの資金需要に十分に応えていない。また、国有銀行と国有企業の利益を守るために、資金の価格である金利は規制の対象となっている。金利が規制により低水準に抑えられている上、貸出金利と預金金利の間の大きなスプレッドが維持されている。さらに、「大きすぎて潰せない」という表現に象徴されるように、銀行が経営危機に陥ったとしても政府によって救済されるという期待が働き、このことはモラルハザードを助長している。

そして、外国為替市場では、政府は、輸出を促進するために、為替市場への介入と資本規制を同時に行うことを通じて、人民元レートを均衡レートより低い水準に抑えようとしている。

これらの問題の解決に向けて、「要素の市場化に関する意見」では、資本の市場化改革の重心が株式市場と債券市場の整備と、金融業の対外開放と資本移動の自由化に置かれている。

① **株式市場基礎制度の改善**

株式市場の発行・売買・上場廃止制度を改革・改善し、現金配当を奨励し、投資家保護制度を改善する。

② **債券市場改革**

銀行間と取引所の債券市場の相互取引、企業信用債券の情報開示基準の統一、債券デフォルト対処制度の整備を進める。

③ **金融サービスの「有効供給」の拡大**

中小企業、民営企業、三農（農業、農村、農民）もサービスの対象としてカバーする多層的資本市場と銀行体系を構築し、法に基づいた金融機関の退出メカニズムを改善する。

④ **金融業の対外開放と資本移動の自由化**

人民元の国際化と人民元資本取引の自由化を推進すると同時に、証券・ファンドの対内・対外開放、先物市場の対外開放、外国金融機関の参入規制緩和を進める。

⑤ **金利と為替レートの自由化**

預金・貸出基準金利と市場金利の一本化を着実に推進し、債券市場の価格決定効率を高める。また、市場の需給関係を反映する国債のイールドカーブを整備し、国債イールドカーブの金利ベンチマークとしての機能を向上させる。さらに、為替市場における人民元レートの柔軟性を高める。

また、政府は、第 14 次五ヵ年計画において、間接金融から直接金融への転換を金融改革の優先課題として位置付けている。その一環として、①株式発行登録制の全面実施と直接金融による資金調達ルート拡大、②多層的資本市場システムの改善と直接金融の包摂性の強化、③上場企業の質向上の促進と直接金融の基礎制度の強化、④債券市場における革新的な発展の促進と直接金融ツールの充実化、⑤プライベート・エクイティ・ファンドの発展の加速化、⑥長期資金の市場参入の推進と直接金融の資金源の充実化に取り組んでいる[12]。中でも、上場企業の質向上が、直接金融の健全な発展のカギとなると思われる。それに向けて、業績が冴えない国有企業を淘汰し、活力のある民営企業の新規上場を積極的に進めなければならない。その第一歩として、アリババ、テンセントなど、海外で上場しているハイテク企業の中国市場への回帰を促すべきである。

４）技術市場

科学技術を通じたイノベーションは、生産性の向上と産業の高度化を促す重要な生産要素である。他の生産要素と比較すると、技術は市場化レベルがまだ低く、技術市場は要素配分においてその役割をまだ十分に発揮できていない。更なる市場化に向けて、次の課題を克服しなければばない。

まず、知的財産権への保護はまだ不十分である。知的財産権制度は、科学技術の研究成果など、知的創造活動によって生み出されたものを、創作した人の財産として保護するための制度である。有効な知的財産権制度の実施は、技術の開発を促すだけでなく、その成果の商業化や市場での流通の前提条件にもなる。

また、業務上の技術革新成果に関する財産権が曖昧で、利益分配制度が不合理なことがあるため、大学、研究機関、企業の研究者らの研究意欲と商業化意欲を大きく損なっている。

さらに、研究開発と現実がかけ離れている。その結果、技術成果は市場の需要にマッチしていない。企業が積極的に参加せず、商品化に関する評価・検証システムも欠如しているため、新技術は埋没してしまい、商品化率は極めて低い。

そして、技術転換・技術取引市場が整備されていない上、技術市場と資本市場もうまく連携しておらず、知的財産権の評価が標準化されていない。このことは、研究開発と技術革新への資金面の支援を妨げている。

これらの問題を解決し、中国の研究開発とイノベーションのレベルを向上させ、質の高い

---

[12] 易会満（中国証券監督管理委員会主席）「直接金融比率を高めよう」『「国民経済・社会発展第 14 次五ヵ年計画と 2035 年までの長期目標に関する中国共産党中央の提案」補助読本』人民出版社、2020 年。

発展を実現するために、「要素の市場化に関する意見」では、技術の市場化改革の重点は、知的財産権の保護強化と科学技術成果転換の促進を通じて、技術供給を活性化することに置かれている。

① 知的財産権の保護強化

知的財産権を尊重・保護し、研究者に研究成果を挙げるインセンティブを与える。また、科学技術成果の使用、売却、利益獲得といった権利にかかわる改革を深化させ、研究者に業務上開発した技術の所有権や長期的使用権を与える。

② 科学技術成果転換の促進

技術とほかの生産要素を融合させ、市場メカニズムを発揮させる。具体的に、技術移転機関や技術マネージャーの育成、技術と資本の融合と国際的技術イノベーション協力などが含まれる。特に技術と資本の融合については、エンジェル投資とベンチャーキャピタルの活用と、知的財産権の証券化などを通じて、科学技術成果の資本化を促進する。

５）データ市場

「要素の市場化に関する意見」では、データが土地、労働力、資本、技術と並ぶ生産要素として扱われている。その理由として、国家発展改革委員会のスポークスマンは、次のように説明している[13]。

生産要素の形は、経済発展と共に変化し続けている。農業の時代には土地と労働力が重要な生産要素であった。工業の時代に入ると、資本が重要な生産要素となり、さらに技術や経営管理などの生産要素も生まれた。情報経済の成長に伴い、ビッグデータに代表される情報は生産要素になり、データはすでに他の生産要素とともに経済価値の創造のプロセスに組み込まれており、生産性の向上に大きく寄与している。

データの生産要素としての役割の強化は、経済成長の長期的原動力となる。世界各国は、経済のデジタル化の推進をイノベーションの重要な推進力として捉え、先端技術の研究開発、データの公開と共有、プライバシーとセキュリティ、人材育成などにおいて、将来を見据えた計画を立てている。中国としても、実体経済とデジタル経済の統合を促進し、製造業のデジタル化、ネットワーク化、インテリジェント化に向けた発展を加速させ、ビッグデータを活用して国家ガバナンスを強化し、リスクの感知・予測・予防能力の向上に努力すべきである。データの生産要素としての役割の強化は、データと他の生産要素とのシナジー効果を十分に発揮させ、データ市場の成長を促進することを通じて、ビッグデータを質の高い経済発展の新たな推進力にすることが期待されるという。

データは活用されてはじめて、その潜在的価値が発揮できる。しかし、現状では、データの移動が自由にできず、データ取得のコストも高く、「データのサイロ化」（データの分断）現象が依然として深刻である。土地や資本など従来の生産要素とは異なり、データは新しい

[13] 前掲脚注 5 を参照。

生産要素であるため、市場を通じた配分のルールに関してまだ手探りの段階にある。データの市場化配分を促すために、データの財産権、開放と共有、セキュリティなどを巡って、克服すべき課題が山積している[14]。

まず、データに関する法律や権利の保護制度は整備されていない。特にデータの財産権の確認、流通、開放、取引など各プロセスに関するルールはまだ確立されていない。

また、データのサイロ化という現象は深刻である。データの価値は相互接続と自由な共有に由来するが、利害関係が原因で、情報所有者がそれぞれの情報をできるだけ公開しないようにしている。政府が持っているデータは、部門間の縦割り行政によって分断されている。一方、企業は、利益や商業秘密の観点から、進んで商業データを公開したがらない。その結果、データ移動の規模が限られている。

さらに、データの品質も利用率も低い。大量のデータは原始データの状態とどまり、整理・加工されていないため、その潜在的価値が発揮できていない。その上、データ企業の多くは技術力の弱いスタートアップ企業で、全国レベルの大型企業はまだ現れていない。データの応用範囲も狭く、金融や治安維持など一部の分野に集中している。

そして、データ取引の規模が小さく、市場化レベルが低い。データは生産要素として、市場で幅広く取引しているうちに、その潜在的価値を実現していく。しかし、現在、データ取引は狭い範囲内にとどまっている。

最後に、データの安全性が低く、権利の侵害が多発している。データには政府の秘密、企業の商業秘密、個人のプライバシーなども含まれているので、それを取得するために、まず合法性と安全性を確保することが必要である。また、収集されたデータの保存にも、漏洩などの安全問題が発生する。そして、近年、データ会社が様々なプラットフォーム技術を通じて違法で情報を収集、取引するという問題が発生している。

「要素の市場化に関する意見」では、データの市場化改革の重心は、データの共有とセキュリティの強化に置かれている。

① 政府データの開放・共有の推進

公共部門のデータを効果的に活用できるように、データ共有責任者リストや、企業登録・交通輸送・気象などの公共データの開放と共有を促進するための制度・ルールを作成する。

② 民間所有のデータの価値向上

新しいデジタル産業、新しいビジネスモデルの形成を通じて、インターネットと各産業の深い融合を進め、農業、産業、交通、教育、安全保障、都市管理、公共資源取引などの分野におけるデータの開発・活用シーンの構築を支援する。

③ データの統合とセキュリティの強化

一体化されたデータ管理体制の確立を模索し、データの品質と標準化を向上させ、デジ

[14] 陸岷峰「データ要素の市場化を如何に推進するか？陸岷峰がデジタル時代における『石油』市場化の経路選択について解説」『零壱財経』、2020 年 5 月 27 日。＜http://m.01caijing.com/blog/335355.htm＞

タル商品のラインナップを充実させる。また、データの特徴を考慮した財産権に関する研究を積み重ねる。個人情報の保護制度、セキュリティ審査制度を確立する。さらに、データの種類別・レベル別のセキュリティ制度の改善を行い、政務データ、企業の商業秘密、個人データの保護を強化する。

データ処理活動の規範化、データ安全の保障、データ開発と利用の促進、個人・組織の合法的権益の保護、国家主権・安全保障と発展利益の維持を目的とする「中華人民共和国データセキュリティ法」が、2021 年 6 月 10 日に第 13 期全国人民代表大会常務委員会第 29 回会議で採択された。しかし、それには、データの権利確定に関する内容は含まれていない。データの財産権制度が整備されていなければ、関係者の権益を守ることができず、データ市場の健全な発展も望めない。

４．部門や地域を超えた要素移動の推進

改革開放以来、市場化を目指している中国では、計画経済の負の遺産として、所有制の間、都市部と農村部の間、地域の間、産業の間における生産要素の移動には多くの制限が残っている。要素移動のメリットを最大限に発揮させるために、これらの制限を緩和し、各生産要素が部門や地域を超えて自由に移動できる統一した国内市場の構築を急がなければならない。それと同時に、生産要素が投資など、企業のビジネス活動の一環として移動する場合が多いことに鑑み、企業が市場参入または退出する際に直面する障害を取り除くことも求められる。

１）所有制間の要素移動

中国経済は、国有企業と非国有企業（民営企業と外資系企業）からなる二重構造となっている。生産要素は、所有制を超えて移動することが制約されているため、その効率的配分が実現されていない。それを改める突破口として、政府は「混合所有制改革」を進めている。

2015 年 9 月 13 日に発表された「国有企業改革を深化するための指導意見」には、混合所有制改革に関する政府の方針として、「非国有資本による国有企業改革への参加、国有資本の非国有企業への出資を奨励し、混合所有制企業における従業員の持株制度の導入を模索する」ことが盛り込まれている。その中で、国有企業が「商業類」と「公益類」に分類され、そのうち、「商業類」をさらに「競争性企業」（商業一類）と「特定目的企業」（商業二類）に分類した上で、それぞれ異なる改革方針が示されている。

① 消費財などの市場競争が十分に進んでいる分野を主業務とする「商業一類」の場合、（主業務を含む）グループ全体の上場などを通じて、その他の国有資本や非国有資本を導入し、株式所有構造の多様化を実現する。国有資本による支配にはこだわらない。
② 通信、交通運輸、水力発電、石油・天然ガス、電力網、原子力発電、軍需産業など、主業務が国家の安全や国民経済にとって重要である「商業二類」の場合、国有資本による

支配を維持した上で、非国有資本による出資を支援する。

③ 「公益類」（水・電力・ガス、公共交通、公共施設など）の国有企業の場合、サービス購入、コンセッション方式、委託代理方式などを通じて、非国有企業による経営参加を奨励する。国有資本による単独出資を原則としながらも、条件を満たせば、投資主体の多様化を進めること（非国有資本による出資）も認める、というものである。

非国有資本による国有企業改革への参加という形での混合所有制改革の進め方は、大きく分けて、次の三つのタイプがある。

① 国有資本の希薄化：非国有の戦略的投資家の導入を通じて、当該企業の株主構成に占める国有持株会社の割合を減らす。

② 関連業務の本体からの分離：本体から一部の関連業務を営む部門を別会社として切り離して、それに非国有資本を導入する。

③ 新しい分野への共同進出：非国有資本と共同出資して会社を設立し、新しい分野に進出する。

一般的に、「国有資本の希薄化」は国有企業の主業務が対象となるため、他の二つのタイプと比べて、改革の規模と期待される効果が大きい。

混合所有制改革は、生産要素の活性化などを通じて、次のメリットが得られると期待されている。まず、対象となる国有企業の業績が向上することである。非国有資本の導入は、コーポレート・ガバナンスの改善を通じて，企業の生産性上昇と収益改善に役立つ。次に、国有企業による産業独占や非国有資本・企業の参入規制が打破されることである。そして、国有企業が非国有資本を利用することを通じて、投資するための資金を調達できることである。これにより、国有企業の債務への依存度が抑えられる。

しかし、これらの効果を上げるためには，次の問題を解決しなければならない[15]。まず、多くの場合、国有資本が大株主の地位を維持しているため、有効なコーポレート・ガバナンス体制は確立できていない。第二に、民営企業が参入したい分野は、国有企業によって独占され、開放が遅れている一方で、参入が許可されるようになった分野の多くは、収益性が低く、民営企業にとって魅力に欠けている。第三に、国有資産監督管理部門は、非国有資本が国有資本にとって依然として脅威であり、経済の不安定要因であると警戒していることから、国有株の非国有資本への譲渡には消極的である。第四に、有効な監督メカニズムが十分に整備されておらず、国有株の非国有資本への譲渡に関する法律は整備されておらず規範化された手順も確立されていないため、混合所有制改革の過程において、国有資産流失の状況がしばしば発生している。第五に、多くの国有企業は混合所有制改革を通じて、不採算部

[15] 劉興国「困難に正面から取り組み、コンセンサスを強化し、混合所有制改革を推進する」『上海証券報』、2016 年 8 月 20 日。

門を民営企業に押し付けようとしている。最後に、非国有資本が混合所有制企業から退出するメカニズムは整備されていない。

２）都市部と農村部間の要素移動

中国では、農村戸籍者への差別や制限に象徴されるように、都市部と農村部を分断する二重構造は歴然と存在している。このことは、生産要素の都市部と農村部の間の移動を妨げている。労働力の移動に関する規制緩和が進むにつれて、多くの農民は、より高い収入を求め、都市部に出稼ぎに行っているが、都市部と農村部の間における資金の移動はまだ少ない。政府は、農村振興戦略の一環として、生産要素の両部門間の「双方向移動」を促す方針を打ち出している[16]。

生産要素の双方向移動は、都市部と農村部の一体化につながる。都市部と農村部の間で生産要素が双方向に流れるようになれば、農村部の労働力や天然資源などが都市部に流れ、都市建設を支える一方で、都市部の資本や人材、情報、技術などが農村部に流れ、農村部の発展に新たな原動力を注入する。このことは、農村部と都市部の間の所得格差の是正にもつながる。

双方向の自由移動の実現に向けて、政府は、第 3 節で述べた各生産要素の市場化配分を促進すると同時に、「工商資本の農村部への進出」を奨励している。

2013 年の中央一号文書では、「都市部の工商資本が農村部で企業経営に適する農畜産業を発展させ、農業に近代的な生産要素とビジネスモデルの導入を奨励・指導する」と明記され、工商資本の農村部への進出に政策面の根拠を提供した[17]。

工商資本による農村部への進出は主に 2 種類がある。一つは、農業およびその関連分野への投資で、土地経営権の譲渡により土地を集約し、適切な規模で農業の生産・経営を行うことである。もう一つは、観光業、不動産業の開発など、農業以外の分野へ投資することである。

工商資本の進出は、農村部に資金、技術、人材、情報、高度な管理ノウハウを提供できるだけではなく、農村部における生産要素を活性化し、農業の生産方式にも大きな変化をもたらすことになる。

まず、工商資本による農村部への進出は、土地の集約化を通じて、大規模な農業、ひいては農業の生産性の向上に寄与する。

また、工商資本による農村部への進出は、農業だけでなく、その関連産業も対象となる。それにより、農業を中心に、第一、二、三次産業をつなげる産業チェーンが強化される。

さらに、工商資本による農村部への進出は、農村振興のための人材の強化に資する。工業化と都市化の急速な発展に伴い、農民の「農業離れ」、農業の「副業化」、農村部の「空洞化」現象が顕著になっている。工商資本による農村部への投資は、農民に新たな雇用機会を創出

---

[16] 「中共中央・国務院の都市と農村を融合させる健全な発展体制・メカニズムと政策体系の構築に関する意見」（2019 年 4 月 15 日作成、同 5 月 5 日発表）。

[17] 「中共中央・国務院の現代農業の発展を加速させと、農村発展の活力をさらに増強することに関する若干の意見」（2012 年 12 月 31 日作成、2013 年 1 月 31 日発表）。

すると同時に、技術者や経営者といった人材の農村部への流入と回帰も加速させるだろう。

期待される工商資本による農村部への進出の効果を実現するために、次の課題を解決しなければならない。

まず、土地の用途が厳しく制限されている。工商資本のニーズが農業用地から建設用地に拡大しているが、その入手が困難である。

また、土地取引市場は整備されておらず、土地の譲渡価格の設定に政府が介入している。一部の地域では、農業用地の地代や譲渡金が高いため、農業に投資する際の採算性が悪い。

さらに、農村部における財産権制度改革と財産権取引市場の構築が遅れている。現在、農業・農村財産権の証明書作成、抵当権設定登録、評価、譲渡等の仕組みはまだ十分に確立されていない。農村企業が資金調達をする際に抵当が求められるが、条件を満たしている抵当物は少ない。

３）地域間の要素移動

中国では、改革開放以来の地方分権化に伴う地域間の競争は、経済発展の原動力になっている反面、地方保護主義という副作用をもたらしている。地方保護主義の動きは各地方政府が自らの利益を極大化しようとして取った政策によるものだが、生産要素の地域間の移動を妨げるなど、多くの弊害をもたらしている。それを打破することは、生産要素を含む全国の統一市場を実現する前提条件となる。

地方保護主義とは、地方政府が行政権力を利用して、他地域の企業に差別を行い、地場企業を保護することである。具体的に、次のような形で表れている。

まず、地方政府は、市場競争において、地場企業にとって有利な政策を取る。例えば、新エネルギー車分野では、消費喚起のための購入補助金の対象を地場企業の製品に限定するという現象が見られる。また、地方政府は、他地域の財やサービスが地元市場に参入する際に、高い技術的基準を設けたり、検査や認証を要求したりする。さらに、検問所などを設置して、他地域の財やサービスが地元市場へ流入することを妨害するケースさえある。そして、一部の産業において、地場（中でも国有企業）の独占体制が出来上がっており、他地域企業による市場参入が排除されている。

また、公共工事や物品調達の入札時に、地場企業に有利な条件や基準を設定したり、地元の主要産業と競合する他地域企業に高い参入条件を設定したりする。例えば、公共交通部門の調達も地場企業が生産する自動車しか購入しなかったりする。

さらに、地場企業（中でも地方国有企業）は、財産権取引において、行政介入を受けることが多い。具体的には、地方政府は、地元の GDP や税収を増やすために、業績のよい地場企業に対し、地元のみに投資するように指導し、他地域への進出を制限する。その一方で、他地域企業による地場企業の買収を阻止しようとする。

そして、地方政府は、地元の検察院や裁判所を地元の経済利益を守るための道具として使いがちである。具体的に、違法行為については、地場企業よりも他地域の企業への取締りや判決が厳しい。他地域企業が地場企業を訴える場合、地元の司法部門が積極的に対応せず、

地場企業を庇う判決を出したりする。地方政府の干渉により、司法の公平性が著しく損なわれている。

地方保護主義は、短期的に、地場企業にはより多くの利益、地方政府にはより多くの財政収入をもたらすが、その一方で、長期的に、生産要素の自由な移動、ひいては資源の最適な配分を阻害する。それと同時に、他地域で同類の財やサービスを生産する企業の利益だけでなく、地元の消費者の利益も損なう。長期的に見れば、地方保護主義は、地場企業の市場競争力を低下させ、地元経済の活力を奪ってしまう恐れがある。

地方保護主義を抑えるために、国の法令と矛盾する地方保護と産業独占にかかわる地方の法律や規定を整理し、廃止すべきである。また、地方政府に干渉されない独立した司法制度と行政法執行管理制度を構築・整備しなければならない。さらに、経済成長指標を中心に地方政府幹部の「実績」を評価するやり方を改めなければならない。そして、地方政府は、M&A などを通じた地場企業の他地域への進出と、他地域企業による地場企業の買収を奨励・歓迎すべきである。地域を跨ぐ企業の合併は、資本、労働力、科学技術及び無形資産の移動と拡散を通じて、生産要素配分の効率向上や市場拡大をもたらす。

前述した「中共中央・国務院の全国統一大市場の建設加速に関する意見」では、地方保護主義を打破することは、六つの重点任務の一つである「市場での不当な競争や政府による市場介入行為のさらなる規範化」の最優先課題として位置付けられている。

４）産業間の要素移動

各産業への参入を容易にし、産業間の要素移動を促すために、中国政府は市場参入ネガティブリスト制度を実施してきたが、取り除かれるべき多くの見えない障壁がまだ残っている。その一方で、衰退産業の退場が円滑に行われるために、倒産をはじめとする市場退出制度の改善が求められる。

市場参入ネガティブリスト制度は、国際的に通用するルールであり、資源配分における市場の決定的な役割を発揮させる基本である上、公正な競争環境を作り、各種の企業の成長にもつながる。各業種への参入を妨げる障壁を取り除くべく、中国政府は、一部の地域における実験的実施を経て、市場参入ネガティブリスト制度を、2018 年以降、全面的に実施している。しかし、それ以降も、市場参入を妨げる見えない壁が多く存在している。

市場参入ネガティブリスト制度とは、中国国内における投資経営の参入を禁止または制限する業種、分野及び業務等をリスト方式で列挙し、これに基づいて各級政府が企業の参入に対して相応の管理措置を講じる一連の仕組みをいう。全国版をベースに、地方政府は、国務院の許可を得た上、個別項目に修正を加えることができる。

市場参入ネガティブリストには、参入禁止項目及び参入許可項目が列挙されている。企業は、参入禁止項目に列挙された業種等に参入することはできない。また、参入許可項目については、関連する資格や技術標準等が規定されており、企業は、行政機関の許可決定を経て、参入することができる。市場参入ネガティブリストに含まれていない項目に関しては、企業は法に従い、平等に参入することができる。

市場参入ネガティブリストは、内資と外資に共通して適用されている。同リストに記載されていない業種、分野、業務等については、内資と外資が法に基づき平等に参入することができるとされている。ただし、外資企業については、別途、「外商投資参入特別管理措置（外資ネガティブリスト）」及び「自由貿易試験区外商投資参入特別管理措置」（自貿区ネガティブリスト）が実施されている。

市場参入ネガティブリスト制度の実施により、中国における参入制度の透明性が大幅に向上したが、多くの参入障壁が残っている。すでに触れた所有制による差別、地方保護主義、都市部と農村部の二重構造にかかわるものに加え、次のような目に見えない課題を克服しなければならない。

まず、参入基準と審査のプロセスが不透明である。一部の分野ではルールに則って行政審査さえ通れば参入可能とされている分野であっても、実際には、多くの不合理な条件が追加されている。一部の業界では営業許可の取得は、審査制から登録制に変更されたにもかかわらず、実質的には、従来通りの審査プロセスを通さなければならない。

また、政府調達や入札などに関する制限が多い。一部の業種において、企業が規模、資産、従業員数、経験などによってランク付けられ、創業間もない中小零細企業はランクが低いため、実際には、政府調達や入札に参加できない。政府調達や入札において、非国有企業と比べて、国有企業が優先される傾向が強い。

今後、市場参入ネガティブリスト制度の改善を中心に、市場参入の障壁を一層減らさなければならない。まず、ネガティブリストに掲載される項目をさらに削減し、保留すべきものについても、参入条件を緩和し、行政審査フローを最適化しなければならない。また、審査から登録に変更する項目については、確実に審査をやめなければならない。さらに、ネガティブリストと一致しない法律法規、部門規則及び行政審査批准文書を適時に改訂・調整しなければならない。

自由な市場参入に加え、淘汰されるべき企業がタイムリーに市場から退出することも、生産要素の利用効率の改善につながる。優勝劣敗は公平な競争の結果であり、要素配分の最適化の前提条件でもある。優勝劣敗というメカニズムが働かなければ、優れている企業が成長できない一方で、劣っている企業も適時に退出できず、効率が悪いのに長期にわたって生産要素を占有し続けてしまう。一部の地域では、雇用、金融、地方経済の安定を口実に、融資や補助金を与え続けていることを通じて、「ゾンビ企業」の延命を図っている。これらの企業の大半は国有企業で、もはや市場のニーズに合わなくなった産業に集中している。産業再編を促すために、経営状態の悪い企業が退出するルートを用意する必要がある。

このような認識を踏まえて、「市場主体の退出制度の改革を加速させる方案」（発展改革委員会など、2019 年 6 月 22 日作成、同 7 月 16 日発表）は、倒産に関する法整備を行い、経営難に陥っていても事業価値や再生の見込みのある企業については、債権者、債務者、利害関係者の間の協議を通じて再建することを支援する一方で、事業価値を失い、再生の見込みのない「ゾンビ企業」については、速やかに倒産手続をし、市場から退出することを促すという方針を示している。

５．残された課題

生産要素の市場化改革は、上述のように政府の経済政策の優先課題として位置付けられるようになったが、完成までには多くの困難が待ち構えている。

中国は、計画経済から市場経済へと移行する過程において、国際通貨基金（IMF）をはじめとする国際機関が推し進めた「ビッグバン・アプローチ」または「ショック療法」と呼ばれる「急進的改革」を採用せず、抵抗が少なく、やりやすい順で進める、「漸進的改革」を取ってきた。この戦略が功を奏して、1990 年代に前者を採用したロシアや東欧諸国が経済危機に見舞われたのとは対照的に、中国は、社会の安定を維持しつつ、長期にわたって高成長を遂げるなど、良好な経済パフォーマンスを実現した。この時期における「漸進的改革」は、ほぼ国民全員に利益をもたらしたという意味において、「パレート最適」の基準を満たした。しかし、ここに来て、利益の再分配が必要となるゆえにやりにくい改革ばかりが残るという形で、その限界が表れてきた。既得権益層の反対とイデオロギーの壁は、今後の生産要素の市場化改革を制約し続けるだろう。

具体的に、「要素の市場化に関する意見」は、改革の方向性を示しただけで、目標が明確ではなく、達成する時期も明記していないため、俗に「上に政策あれば、下に対策あり」と言われるように、改革が実行の段階において骨抜きにされてしまう恐れがある。実際、これまで政府が発表した改革案の中で、期待するほどの効果を上げるに至っていないケースがよくある。その典型例として、2013 年 11 月に開催された中国共産党第 18 期中央委員会第三回全体会議において、習近平政権の経済改革の綱領として発表された「改革の全面的な深化における若干の重大な問題に関する中共中央の決定」では、「市場に資源配分における決定的役割を担わせる」ことが明記されたが、振り返ってみると、それ以降の市場化改革は総じて停滞していたと言わざるを得ない[18]。今回の生産要素の市場化改革も、同じ轍を踏むことが懸念される。

また、仮に「要素の市場化に関する意見」で示されている政策が提案通りに実現されたとしても、多くの分野において、生産要素の移動を妨げる計画経済の負の遺産は完全に除去されずに残ってしまう可能性がある。例えば、戸籍制度が一部緩和されても、農村出身者にとって、北京や上海といった超大都市への移住は依然として困難である。また、農村部の土地（使用権）は、都市部の土地（同）と同じように、自由に市場で売買することができない。

---

[18] 中国共産党第 18 期中央委員会第三回全体会議で示された改革案が、その後、思うとおりに進んでいない理由として、①言論統制の元で自由な政策討論ができていない、②改革案は政府の関連部門が自らの利益を優先して制定することが多く、公衆の利益と国家利益の最大化を実現することができていない、③地方政府の実際の政策運営においては、信頼性を傷つけるような事件が頻発している、④改革の重点がはっきりしておらず、力が分散されている、⑤トップダウン型改革とボトムアップ型改革の間の連携がうまくとれていない、⑥反腐敗はキャンペーン的施策にとどまり、制度建設に至っていない、⑦過剰生産能力の削減など、構造改革を進める際に、不利益を被る既得権益集団の抵抗に遭っている、⑧人事考課が改革の成績と連動しておらず、インセンティブ・メカニズムが欠けていることが挙げられる（魏加寧・王瑩瑩等『改革方法論与推進方式研究』中国発展出版社、2015 年、邦訳：関志雄監訳『中国の経済改革：歴史と外国に学ぶ方法論』日本経済出版社、2020 年を参照）。

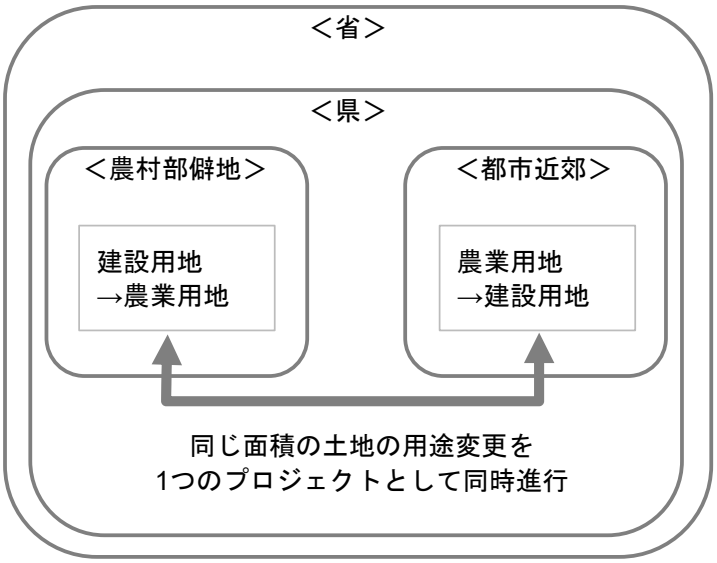
さらに、市場参入に関して、市場参入ネガティブリスト制度が厳格に実施されたとしても、多くの産業において、非国有企業が依然として排除されたままである。これらの二重構造が残される以上、市場における生産要素の最適な配分の実現は難しい。

最後に、従来のイデオロギーは、市場化改革の妨げとなっている。市場における公平な競争は、資源の最適な配分の前提条件である。しかし、政府が社会主義の根幹として土地と国有企業を中心とする公有制を堅持し続ける限り、その実現が難しく、中国における生産要素の市場化改革、ひいては計画経済から市場経済への移行も完成しないだろう。

BOX　都市部と農村部の建設用地の増減連動政策

中国では、耕地面積を一定の水準以上に維持するために、農業用地の建設用地への転換を厳しく制限している。全国レベルだけでなく、各省や県などのレベルでも、守らなければならない農業用地の面積の下限（建設用地の上限）が決められている。例えば、ある県は、農業用地の面積（建設用地の面積）がすでに下限（上限）に達している場合、建設用地と農業用地の面積を一定の水準に保つべく、県政府が住宅や工場の建設用に県内の都市の近郊の農業用地を収用しようとする際に、対象となる農業用地を買い上げ、それを建設用地に転換すると同時に、県の別の場所（都市部から離れた農村部の僻地）で逆に同じ面積の建設用地（農民の住宅地など）を農業用地に転換し、両者を合わせて一つの共同プロジェクトとして進めなければならない。両地における農民への補償（新しい住宅の提供を含む）や関連工事の進行など、プロジェクトの全過程において、県政府が主導的役割を果たす。プロジェクトから得られる利益は、県政府の財政収入となる。これは建設用地の増減連動政策の原型である（図）。

図　建設用地の増減連動の仕組み



（出所）各種資料より筆者作成

近年、建設用地の増減連動政策は二つの方向に進化している。

一つ目は、農業用地を建設用地に転換する側と建設用地を農地に転換する側が同じ県に属さなければならないという制限が緩和されたことである。政府が指定する支援の対象となる一部の貧困地域に限って、農村部の建設用地を農業用地に転換することによって発生する建設用地の「余剰枠」は、同じ省の他の地域、場合によっては他の省にも有償で譲渡できるようになった。「余剰枠」の取引は売買双方の地方政府によって主導される。取引価格は、取引双方が別々の省に属する場合、中央政府が決めるルールによって計算されるが、同じ省に属する場合、入札など、市場の需給を反映する方法で決めることが一般的である。「増

減連動政策の原型」と同じように、「余剰枠」の取引から得られる（農民への補償や工事の費用などを引いた）利益は、「余剰枠」の売り手である地方政府の財政収入となる。

二つ目は、対象地域の制限が維持されながら、市場原理が導入されたことである。その代表的事例として、重慶市で実施されている「地票制度」が挙げられる。地票制度では、建設用地を農業用地に転換する場合、その面積に応じて、権利者に上述の「余剰枠」に当たる「地票」が与えられ、これは一種の有価証券として、市場（重慶の場合、農村土地取引所）で取引できるようになった。一方、企業など、都市周辺の農業用地を取得し、それを建設用地に転換しようとする側は、対象となる土地の面積に応じて「地票」を用意しなければならないが、これは市場から購入することができる。取引価格は、市場における需給関係によって決められる。取引から得られる利益の大半は農民に帰属する。この枠組みにおいて、「地票」の売り手は、最初からその買い手を特定する必要がなく、双方は共同してプロジェクトを進める必要もない。

「地票取引」は、CO2 排出権取引と類似している。いずれも、ある権利の枠が割り当てられる制度の下で、余剰枠を持っている（または創出する）経済主体（地票取引の場合、建設用地を農業用地に転換する側、CO2 排出権取引の場合、排出量を減らす側）が、枠が不足している主体（地票取引の場合、農業用地を建設用地に転換する側、CO2 排出権取引の場合、排出量を増やす側）に市場を通じて権利を有償で譲渡できるという仕組みとなっている。