

中国における社会主義市場経済と 経済行政法のパラダイム転換 －法と政策の融合－ (1)

陳 暁 菊

目次

はじめに

第1章 中国の経済行政における法と政策の融合

第1節 制御された市場経済としての社会主義市場経済体制

第2節 社会主義市場経済における市場システム

1 市場システムの特徴

2 市場主体（以上本号）

3 国家（政府）と企業との関係

第3節 中国経済法制における法と政策の融合

小結

第2章 高度成長期の日本における経済行政における法と政策の融合

第3章 中国における経済行政法のパラダイム転換

おわりに

はじめに

新中国の建国後、長らく法は階級闘争、階級支配の道具であるという観念が支配し、共産党・政府の政策¹⁾を通じて、经济管理を含め、国家の管理・

1) 政策とは何かについては、政治学、行政学等の分野からの定義もあるが、さしあたり、ここでは中国の行政法学者の定義をあげておく。すなわち、「政策とは、一般的に、党及び国家が、ある時期の任務を完成するため制定した、各種の行動計画、方案」を指す。劉幸編『法治政府与行政決策、行政立法』（北京大学出版社、2006年）82頁。

運営が行われてきた²⁾。

改革・開放後、経済体制が社会主義市場経済へ移行することに伴い、行政管理分野でも、社会主義的法治国の樹立が目指され、「依法治国」、「依法行政」の原則が確立されて、法律が重視されるようになった。また、国家の立法政策の推進によって、従来の行政管理分野における政策が何らかの法令に姿を変えた。すなわち、「政策の法化」という現象が生じたのである。こうした法令の内容は、従来の政策から転化したもので、行政の適正な管理・運営を実現するためのものであった。

その一方では、西欧法、日本法等の影響を受けて、公民の権利を保護し、行政権を統制する観念も導入され、それを実現する法律群も順次、整備されている。すなわち、行政処罰法、行政許可法、行政訴訟法、行政復讐法、国家賠償法、行政強制法等の法律の制定である。これらの法律は、前述の政策実現のための行政管理法という性格を有した法律群と異なり、行政の適正な管理・運営を促進するという性格を有するとともに、行政権の監督・是正、そして、公民の権利保護、権利救済という性格ももつものとなった。

行政法の一分野として位置づけられている経済行政法は、当然、上述の二種類の性格をもつ法律群として存在している。しかし、本稿においては、とりわけ中国の経済行政法にあっては、市場経済を目指し、社会主義市場経済秩序を形成するという政策を推進するために、経済組織、経済活動及び競争秩序を制御する行政法³⁾が、そこにはあることを指摘したい。

すなわち、市場経済という経済秩序に対応して、一面では、多様な経済諸主体の平等、私的自治、契約の自由など諸要素から構成される法秩序の形成が、そこでは政策的に追求されている。いわゆる社会主義市場経済体

2) 西村幸次郎編『現代中国法講義 [第2版]』(法律文化社、2005年) 39頁参照(北川秀樹執筆)。

3) 山本隆司は、ドイツ行政法の最近の理論を参考にして、「行政法学が制御学として、ある主体が法を媒体として他の主体を制御する関係のネットワークを分析する一面をもつとすれば、行政法システムが、行為を制御する他の社会システム、例えば学問システムや市場経済システムとどのような関係を取り結ぶかを分析することが、行政法学の重要な課題となる」と、指摘している。山本隆司「行政法システムにおける市場経済システムの位置づけに関する諸論」、森島昭夫＝塩野宏編『変動する日本社会と法』(有斐閣、2011年) 25頁。また、ドイツ行政法理論における議論については、エバーハルト・シュミット - アスマン(太田匡彦＝大橋洋一訳)『行政法理論の基礎と課題—秩序づけ理念としての行政法総論』(東京大学出版会、2006年) 18～26頁参照。

制に対応して、確かに、そこには近代市民法の原理・原則がある。資本主義の発展段階にかさねてみると、これは、産業資本主義段階に登場した原理・原則である。資本主義とはいうものの、この段階の法をみるとき看過できない視角は、アダム・スミスがいうように「見えざる手」によって支配された自由主義的なこの段階の市場経済体制にあっても、この法秩序は、経済発展の過程の中で自然発生的に形成されたものではなく、それが国民経済全体の中で形成されるためには、それに適合する一定の法秩序の形成をめざす国家による政策が必要であったという点である⁴⁾。

さらに、独占資本主義段階に入ると、周知のように、市場経済体制の歪みを是正する独占禁止（競争促進）法⁵⁾、社会法、環境法等の現代法が出現することによって、資本主義国家にあっても、その政策と法を用いた経済・社会への全面的な介入が行われるようになるのである。

他方、改革・開放政策を通じた経済発展、経済体制移行を政策目標とする中国は、市場経済体制の基盤が脆弱で、しかも、近代法的な法秩序もそれを支える原理・原則も欠如するという初期条件の制約がある中で、この市場経済化という政策課題に因應するため、经济管理を責務とする政府機能の転換と強化が、行政改革の目標となっており、これが行政法にとっても、そのパラダイム転換を促す重要な課題であると言われている。しかしながら、こういう計画経済から市場経済への転換に寄与する行政法の構築という考え方は一面的である。

なぜなら、中国が目指す社会主義市場経済体制には、資本主義諸国がその発展段階に応じて形成してきた市場経済体制と比べると、異質性があることに注目しなければならないからである。すなわち、中国の社会主義市場経済体制は、党と国家の政策によって制御される市場経済体制と考えなければならない。この文脈における制御学としての行政法学、特に経済行政法は、社会主義市場経済を制御する法的主体、法的手段、法的手続及

-
- 4) 舟田正之「経済法序説(1)」立教法学第90号(2014年)21頁。レブケ＝ヴィルヘルム(喜多村弘訳)『ヒューマニズムの経済学』(勁草書房、1954年)55頁、藤本建夫『ドイツ自由主義経済学の生誕』(ミネルヴァ書房、2008年)11頁参照。
- 5) 近時の議論では、競争促進と独占禁止という二つの用語について、区別して考える見解もある。〔座談会〕「国家の役割・市場の役割」法律時報2003年75巻1号通巻926号5～7頁(土田和博発言)参照。中国の市場経済を議論する際には、この区別を重視する視点が重要である、と筆者は考える。この議論については、後に詳しく検討することとする。

び法的救済の研究を重要な課題とするのである。

また、中国では、市場経済の基礎とされる、一般的で包括的な経済的自由、私有財産権という観念がなく、あくまでも、多様な主体に対して個別的に法令が認める範囲内での経済的自由、財産権が認められているのである。したがって、経済諸主体を対等なものとして位置づけるのではなく、それぞれを国民経済において政策上与えられた役割をそれぞれ演じる具体的な経済主体としてとらえる考え方が依然として支配的である⁶⁾。また、各産業分野の重要度に応じて、主体の創出、経済活動の運営及び資源分配について、これを行政の手によって行っている。以上の点において、資本主義諸国と比べると、経済主体、経済活動、市場秩序など経済全般に関わる行政的規制が広く存在しているのである。

さらに、先に触れたように、改革・開放政策によって、中国の市場経済化の過程は、国家運営、经济管理活動の法整備の過程であった。しかし、この法整備は、政策が従来、有した法令に対する優位性を変えるものではなかったのである。「依法治国」、「依法行政」という原理・原則の確立が、「政策」の地位低下を意味するものではなく、「政策」と法は、「政策」の優位のもとで、等しく社会主義初級段階における市場経済化という基本路線に役立つべきである⁷⁾という観念が支配している。つまり、中国における市場経済化にともなう法化過程は、政策の積極的な運用と実現に奉仕する制度的な保障であった。

換言すれば、中国の市場経済化を進める政策の法化過程は、資本主義経済の諸要素を社会主義体制に接合させるものであり、もっぱら「経済建設」、「経済成長」を実現するためのものであった。こういう過程において、法と政策は、車の両輪であり、一体不可分関係にあるといわなければならない。

したがって、中国の経済活動を制御する行政法を考察する際に、この法と政策という視点は不可欠である。そこで、本稿は、法と政策の融合という視角から、中国経済行政法における、社会主義市場経済体制を実現する

6) たとえば、国有企業、私有企業、外資企業、個人企業に関する関連法律の存在がその例である。

7) 王勇飛「我国社会主義初級段階的政策和法律」、『改革和法制建設』（光明日報出版社、1989年）41頁以下。

という政策と結びついた行政法の特徴を明らかにしたうえで、そのような特徴が刻印されたなかでも、中国経済行政法に徴候的に見出せるパラダイム転換への契機を究明したい。

さらに、本稿は、中国の改革・開放後から今日までの経済関連諸法から構成された法・政策体系について、これを日本資本主義発展過程における国独資段階であった1960年代から1980年代初期までの高度成長期の法・政策体系と比較検討する。その歴史段階も、支配的生産様式も異なるとはいえ、それぞれが有する法的上部構造における機能的類似性を析出することが可能であると考えからである。この機能的類似性を手掛かりとして、当時の日本の経済行政法理論から、中国経済行政法のパラダイム転換にとって、示唆するものを探りたい。

本稿の構成は、以下の通りである。第1章では、中国の経済行政における法と政策の融合という現象を解明する。第2章では、日本の高度成長期の経済行政における法と政策の融合という現象を検討する。第3章では、中国経済行政法におけるパラダイム転換にとって契機となるものを究明する。

第1章 中国の経済行政における法と政策の融合

社会主義市場経済を目標に掲げる中国においては、公正かつ自由な競争を中心におく市場経済を取り入れながらも、中国独自の競争原理に基づく社会主義市場経済体制が形成されている。そこでは、政府は、公有制を維持しつつ、国有企業の民間企業に対する優位性を保証し、事実上、国有企業の独占（寡占）を容認する政策を一貫して展開してきた。したがって、一方で、国有企業の保護・競争力育成政策と重要業種における独占・寡占促進政策を実現する政府の政策的な介入があり、それと同時に、他方では、経済法制の整備によって、法的根拠をもつ法的介入も行われるようになっている。この結果、法に基づく経済介入と政策に基づく経済介入が混在し融合する状況が生まれており、また反対に、法と政策の乖離という現象も見られるようになった。

第1節 制御された市場経済としての社会主義市場経済体制

周知のように、中国の経済改革は、ロシアや東欧諸国のような一挙に一般的な資本主義市場経済を導入する「ビッグバン」改革とは異なり、社会主義の原理・原則を維持しながら、共産党による強力な指導により、漸進的市場化改革を進めてきた。改革開放以前の中国においては、社会主義計画経済体制があった。計画経済の下では、国家の計画が資源配分機能を発揮し、中央政府管理機関の指令計画によって、物資の生産から配分まで、あらゆる経済活動が統制されていた。

しかし、市場化を志向する中国の経済改革は、市場経済の下での、経済全体の資源配分を処理する価格メカニズム、公正かつ自由な競争的な市場環境、生産や消費に関する自己決定が認められる経済主体など、市場経済の諸要素（資本主義的諸要素）を従来の計画経済に取り入れるものであった。本稿では、計画と市場との関係によって作られた構造（法・政策）の変容を踏まえた、その背後にある理論展開を考察する。

1 社会主義市場経済への転換

(1) 経済改革路線の決定—党11期3中全会

1978年12月に開催された中共第11期3中全会のコミュニケ⁸⁾は、「全党工作の重点は、1979年から社会主義近代化建設に移行すべきである」とし、経済建設を最重要課題と位置づけた。そして、「断固として経済法則に沿って事を運び、価値法則の作用を重視しなくてはならない」とし、価値法則、市場原理の必要性を強調した。そして、「经济管理体制と経営管理方式について真剣な改革に着手する」と述べ、地方や企業への権限移譲、政府と企業との分離など国营企業改革の方向を示した。

この11期3中全会の決定を受けて、一連の体制外（つまり、従来の公有制の外部）と体制内（つまり公有制内部）の改革開放政策がとられた。このうち、体制外改革については、都市と農村において、さまざまな経済セクターの発展が提唱され、その後の集団経済と個人経済の発展に道を開いた。また、体制内改革は、国有企業の自主権を拡大し、国家独占のもと

8) 「中国共産党第11期中央委員会第3回総会の公報（1978年12月22日採択）」、中国研究所編『新中国年鑑』（大修館書店、1979年）215～220頁参照。

にあった対外貿易権の一部を地方政府、中央諸部門及び企業に委譲した。

上記の改革のうち、体制外改革では大きな成果を収めたが、体制内改革については、従来の計画経済体制の基本的枠組みを維持することを前提としていたため、それは、経済行政の権限を、中央、地方及び国有企業の三者間において、どう配分するかという問題にすぎなかったという、あまり評価しない見解がある⁹⁾。しかし、国有企業改革では、国有企業を管理する権限が中央政府から地方政府へと移管されるという行政的分権が行われた点は、注目すべきである。この改革は、中央政府と地方政府との間における国有企業管理関係を変えたのであった。ただ、政府と企業の関係は基本的には変わらず、さらに、国有企業のあり方も変わらなかったのである¹⁰⁾。そして、この決定及びその後出された1979年7月の国務院の決定、「国营工業企業の経営管理自主権の拡大に関する若干の規定」、「国营企業の利潤留保実行に関する規定」、そして五つの関係文書が公布され、企業に対する「権限と利益の委譲」の方針が決まり、「企業自主権の拡大」という改革が推進された。企業の自主権を拡大し、企業に損益の責任を負わせると、価格体系も合理的なものでなくてはならない。価格体系、さらに、価格決定方式それ自体の改革へと向かう道を、この方針は内包していた¹¹⁾。ただ、中央政府の権限は、地方政府へ移譲するか、それとも、企業へ移譲するか、不明確であった。したがって、このことは、地方政府が、企業へ移譲すべき権限を、企業に代わって、自ら奪う現象を生むこととなった。後に、この現象は、中央政府による経済介入が減る一方、地方政府による直接介入が増えるという現象に帰結した。これが、改革開放後、地方政府による行政独占が多発する制度的原因となったのである。

なお、改革の途上にあつて、1982年に計画経済が主か、それとも、市場調節が主かという政策論争が起こっているが、陳雲によって、「計画経済を主とすべき」という政策がとられることでこの論争の決着をみている。従って、この時期の改革は、あくまでも経済効率性の向上を求める点に重点があり、計画経済体制の一部修正に過ぎなかったのである。

9) 凌星光『中国の経済改革と将来像』（日本評論社、1996年）57頁。

10) 呉敬璉（青木昌彦監訳、日野正子訳）『現代中国の経済改革』（NTT出版株式会社、2007年）136頁。

11) 唐木園和『中国経済近代化と体制改革』（慶應義塾大学出版会、2007年）153頁参照。

(2) 商品経済の許容

1984年10月、党12期3中全会が開催され、「経済体制改革に関する中共中央の決定」¹²⁾が採択された。この決定により、計画的な商品経済という概念が初めて提起された。社会主義商品経済の必要性について、決定は、次のように述べている。「商品経済を十分に発展させてこそ、初めて経済を真に活性化させることができ、各企業の効率の向上、経営の弾力化、複雑多変な社会需要への柔軟な対応を促すことができる」。商品経済と経済の活性化とを結びつけて、社会主義経済においても商品経済の発展が不可欠であるという考え方を提示したのである。中国でも、商品経済は資本主義的なものであり、社会主義経済に相反するものとされていたが、この決定は、この伝統的なドグマを克服して市場経済的諸要素を社会主義体制と結合させるものであった。

次に、この決定は、「計画経済」は「指令的計画を主とするものではなく」、「経済的手段による」指導的計画と、「価値法則を運用した」指令的計画からなる経済メカニズムであるという考え方への転換を示している。そして、「段階的に指令的計画の範囲を適宜に縮小し、指導的計画の範囲を適宜に拡大していく」ということで、計画を維持しながら商品市場を拡大していくという改革の方向を示している。

さらに、この決定は、とくに価格改革について、「商品の価値と需給関係を反映しない不合理な価格体系を改革しないならば、企業の生産経営効果を正しく評価できないし、都市・農村間の物資の円滑の交流もできない。また技術の進歩や生産構造、消費構造の合理化も促進できない」と述べ、経済体制改革全体の成否を決めるには、価格体系改革であるという考え方を表明した。

そして、マクロ・コントロールの手段について、税制・財政・金融制度の改革を重要課題と位置づけ、経済手段による経済運営の必要性が説かれた。一般的に、マクロ経済学における、マクロ経済政策の手段とは、財政政策、金融政策、対外経済政策、所得政策であるといわれる¹³⁾。しかし、

12) 『経済体制改革に関する中共中央の決定』(外文出版社、1984年)。以下、この決定の引用文は同書による。

13) P. サムエルソン=W. ノードハウス(都留重人訳)『サムエルソン経済学(上)』

計画的商品経済を追求する中国における「マクロ・コントロール」の手段は、上述の資本主義経済におけるマクロ経済政策の手段よりも広範なものを付与した。1993年に、中国国務院発展研究センター及び中国社会科学院が出した社会主義市場経済に関する解説書は、社会主義市場経済の下、「政府のマクロ・コントロールは経済の総量的均衡と構造全体の最適化を実現し、経済の健全な発展を促進することを主要な任務」とし、その手段について、「経済政策と経済法規を主として、必要な行政管理を組み合わせる」。具体的には、「経済計画、財政政策、通貨政策、産業政策、地域政策、所得分配政策と経済法規」を列記した¹⁴⁾。資本主義経済におけるマクロ経済政策に入らない「経済計画、産業政策、地域政策」も「マクロ・コントロール」の手段の一つとなり、必要な場合には「行政管理」と呼ばれる経済への政府の直接介入も認められているのである。呉敬璉が指摘したように、政府のマクロ・コントロールについて「…中国においては、マクロ的経済管理（マクロ・コントロール）を、政府による経済活動へのミクロ的介入と混同することが非常に多い。マクロ・コントロールという名のもとにミクロ的な介入を行っており、これは、指令経済への逆戻りに等しい…」ものであった¹⁵⁾。

また、所有制度も多様なウクライドと考えられていて、「集団経済は社会主義経済の重要な構成要素で、諸分野の生産建設事業は集団の力によって大いに興すべきである」とし、また「個人経済は社会生産の発展、人民生活の便宜さ、雇用の拡大などの面で代わりうるものなき役割を果たす」ことを指摘したうえで、「集団経済と個人経済の発展のためにその障害を除去する」必要性を強調したのであった。

上述の通り、この1984年の決定により、中国の経済改革は、なおも古い計画経済という社会主義体制の枠組みの中で、商品経済という資本主義的諸要素を取り入れることとなったのである。

さらに、1987年の党13回大会における趙紫陽報告は、「国家が市場をコントロールし、市場が企業を誘導する」と述べている。国による市場コ

（岩波書店、1992年）77頁。

14) 中国国務院発展研究センター・中国社会科学院編（小島麗逸ほか訳）『中国経済—社会主義市場経済のすべてが分かる（下）』（総合法令、1994年）65頁。

15) 呉敬璉「『市場失霊』与『政府失霊』」経済観察報（2009年3月2日）。

ントロールの枠内という限界があるとはいえ、ここで、「市場が企業を誘導する」と明示することで、従来の政府の企業経営に対する直接的な計画管理が否定されたのであった¹⁶⁾。

(3) 社会主義市場経済体制の確立

鄧小平の南巡講話を受けて、1992年11月に中国共産党第14回党大会が開催された。そこで、江沢民総書記の「改革開放と現代化建設の足取りを加速化し、中国的な特色ある社会主義事業のより大きな勝利を勝ち取ろう」と題する報告¹⁷⁾が採択され、「社会主義市場経済体制の確立」が提起されることとなった。

同報告は、まず市場経済の役割を強調し、次のように述べている。「①市場が、社会主義国家のマクロ・コントロールの下で、資源配分における基礎的役割を果たし、経済活動が価値法則の要求に基づいて需給関係の変化に適応するようにする。②価格メカニズムと競争メカニズムの機能を通して、資源を比較的効率のよいところに配分し、企業に圧力とインセンティブを与え、優れたものが生存し、劣るのは淘汰されるようにする。③市場が諸経済のシグナルにかなり敏感に反応するという長所を生かし、市場による生産と需要の適時な調和を促す」。

政府の役割については、同報告は次のように述べている。「市場の持つ弱点と消極面も見ることがあり、国家の経済に対するマクロ・コントロールを強化し改善しなくてはならない。我々は全国的統一市場を大いに発展させ、市場の働きをより拡大しなければならず、同時に、経済法則の要求に基づいて、経済政策、経済法規、計画指導及び必要な行政管理手段を用いて、市場が健全な発展を遂げるよう導かなくてはならない」。

翌1993年の中国共産党第14期3中全会に採択された「社会主義市場経済体制確立の若干問題に関する党中央の決定」は、株式制企業の設立を中心とする「現代企業制度」の確立、国内統一市場の形成及び財政・金融制度の改革による間接的なマクロ・コントロール手段の確立を提起し、社会

16) 南亮進・牧野文夫編『中国経済入門 世界の工場から世界の市場へ [第2版]』(日本評論社、2005年)22頁参照。

17) 江沢民「中国共産党第14回全国代表大会における報告」(1992年10月12日)北京週報30巻43号別冊付録参照。

主義市場経済の確立という目標を提示した。この決定によって、中国では今まで避けてきた市場経済という概念が、社会主義という概念と接合することで使用されるようになり、中国经济改革の目標として、初めて市場経済システムの確立が明確に示されたのである。

2 社会主義市場経済とは何か

この1993年の中共14期3中全会において採択された「社会主義市場経済体制を確立することに関する若干の問題についての決定」によると、社会主義市場経済体制の確立は、共産党の指導性と一党支配を前提に、国家のマクロ・コントロールの下で、資源配分に対する基礎的な役割を市場に発揮させることにあるとされる。この目標を達成するため、次のことが定められており、これらは、すべて社会主義市場経済の基本的な枠組みを形成するとされている。すなわち、①公有制を主とした多様な経済諸主体が共同で発展するという方針の下、国有企業の経営メカニズムの転換をさらに進め、現代企業制度を確立する、②全国規模の統一的・開放的市場を形成する、③政府の经济管理に関する機能を転換し、間接手段を主とするマクロ・コントロールを強化する、④労働に応じた分配を主とした、効率・公平な分配制度を確立する、⑤多層的な社会保障制度を確立する、などである。そして、これに加えて、これらに相応する法体制を確立することも謳われている¹⁸⁾

上記のことから、社会主義市場経済体制の特徴、換言すれば資本主義市場経済体制との違いは次の点にあるとされる¹⁹⁾。①所有制の構造上、社会主義市場経済は公有制、すなわち全人民所有制及び集団所有制経済を主とし、個人経営経済、私営経済、外資経済などは補完的地位にあること、②

18) 「9・5」計画（1996年～2000年）では、社会主義市場経済体制確立のためには、改革と開放を進め、①現代企業制度を確立し、国有企業の改革と発展を行う、②統一・開放・競争・秩序ある市場体系を育成する。金融市場、不動産・労働・技術・情報等の分野における市場を形成する、③個人収入の分配を調整し、健全な社会保障システムを確立する、④政府機能を転換し、国家のマクロ・コントロール能力を強化する、⑤対外開放の水準を高める、ことが必要であるとされた（「第八届全国人民代表大会第四次会議關於国民經济和社会發展『九五』規劃和2010年遠景目標綱要及關於『綱要』報告的決議」1996年3月17日）。

19) 馬健行・顧海良編『中国市場經濟体制与經济社会政治結構变化』（中共中央党校出版社、1996年）7～8頁。袁木『社会主義市場經濟論綱』（中共中央党校出版社、1994年）34～38頁。

分配制度上、社会主義市場経済は効率を優先し、公平に配慮しながらも労働に応じた分配を主とし、その他の分配方式は補完的地位にあること、③国家はマクロ・コントロールを利用して人民の短期と長期の利益および部分と全体の利益とを有機的に結合させることにあるとされる。

これらの社会主義的な特徴を有することを除くと、資本主義の市場経済と共通のものであるとされ、下記のような内容が提示されている²⁰⁾。すなわち、①個人や企業など市場主体の独立性が認められ、それらの経済主体は自主的に経済的決定を行い、独自に決定の経済的リスクを負うこと、②競争性のある市場システムが確立され、市場によって価格が形成され、それによって各種商品や生産要素の自由な移動が保障され、資源配分に対し市場が基本的な機能を果たすこと、③効果的なマクロ・コントロールメカニズムが確立され、市場運営に対し誘導・コントロールを行い、市場経済自身の弱点や欠陥を補うこと、④完備した経済法規によって、経済運営の法制化を保障しなければならないこと、⑤国際経済交流における通常の規則や慣習を遵守しなければならないこと、などである。

3 国家資本主義という仮説

(1) いわゆる国家資本主義

このように社会主義的市場経済の形成を目指す今日の中国について、その立場の違いはあるものの、これを国家資本主義として、特徴づける諸見解がある。しかし、国家資本主義 (state capitalism) は、これまで、論者の立場によって、いろいろな意味をもつ概念として用いられてきた。アメリカの政治学者であるイアン・ブレマーは、『自由主義の終焉 国家資本主義とどう戦うか』²¹⁾ という著書において、今日の中国やロシアに代表される市場原理を導入しながらも権威主義的な政治体制を維持する国々について、これを資本主義の一つとしての「国家資本主義」²²⁾ と位置付けたう

20) 中国国务院発展研究センター・中国社会科学院編 (小島麗逸ほか訳) 『中国経済 社会主義市場経済のすべてがわかる [上]』(総合法令、1994年) 11～12頁参照。

21) Ian, Bremmer, *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?* PORTFOLIO/PENGUIN, 2010. イアン・ブレマー (有賀裕子訳) 『自由主義の終焉 国家資本主義とどう戦うか』(日本経済新聞社、2011年)。

22) イアン・ブレマーの前掲書によると、国家資本主義という呼称を最初に使った論者は、ドイツ社会民主党の創始者の一人であるヴィルヘルム・リープクネヒト

えで、「政府が経済に主導的な役割を果たし、主として政治上の便益を得るために市場を活用する仕組み」²³⁾と定義している。また、自由市場資本主義と対比すると、国家資本主義には二つの特徴がみられるという。すなわち、一つは、政策当局が国家資本主義を掲げる際に、それは、壊滅した経済を再建したり、低迷する景気を活性化させたりするための一時的な手段を意味しているのではなく、戦略に根ざした長期的な政策判断に基づくものという特徴を有する。そして、もう一つは、国家資本主義は私的な個人に機会をもたらすものとして市場を見るのではなく、それを主として、国益、あるいは少なくとも支配者層の利益を増進させる手段とみなすという特徴を有する²⁴⁾。

日本の中国経済研究者である加藤弘之も、21世紀型の国家資本主義について、「資本主義の一形態であり、国家（政府・党・国有企業）が今日強力な権限を持ち、市場を巧みに利用しながらその影響力を拡大する新興経済国の経済システム」であると定義する。また、彼は、中国が1993年以来公式見解として「社会主義市場経済システム」の三本柱、すなわち、①株式制度など現代的な企業制度の確立、②財政・金融政策を利用した間接的なマクロ・コントロールの確立、③全国統一した国内市場の形成という三つの政策目標を確認したうえで、中国が掲げた「社会主義市場経済システム」は、資本主義の一形態にほかならず、この「中国の資本主義」について、次の4つの特徴をあげている。つまり、①ルールなき激しい生存競争、②国有経済のウエイトが高い混合経済体制、③競争する地方政府と官僚、④利益集団化する官僚・党支配層、である²⁵⁾。

そして、加藤は、特に「中国の資本主義を一つの統合的な経済システムとして捉える視点」の重要性を強調している。すなわち、「国有経済のウエイトの高さや政府の経済介入の強さは、社会主義モデルや東アジアの開発主義モデルと共通するし、対外開放、市場競争の激しさは、先進資本主義国の経験となんら変わるところがない」とし、「中国の経済システム」

である。See Bremmer, *supra* note 21, at 29.

23) See Bremmer, *supra* note 21, at 23. 加藤弘之「経済システムとしての国家資本主義」
「国家資本主義はどこへ向かうか」、加藤弘之ほか『21世紀の中国 経済編 国家
資本主義の光と影』（朝日新聞出版、2013年）14頁。

24) 加藤ほか・前掲注（23）書14頁。

25) 加藤ほか・前掲注（23）書18～34頁。

の「独自性」は、「時に矛盾するように見える個別の特徴を巧みに統合し、大きな矛盾なくそれを運営して高度成長を持続させている」という点にある²⁶⁾と、指摘している。

これらの中国の経済体制を国家資本主義とみる論者に対して、イタリア人の社会学者であるジョヴァンニ・アリギは、『北京のアダム・スミス—21世紀の諸系譜』²⁷⁾という著作の中で、まったく異なる視点から、中国の「社会主義市場経済」について、独自の論述を展開している。彼によると、スミスは「経済発展を一つの経路に沿った」ものではなく、「二つの異なる経路に沿って生じるものとして理論化」したと述べる。つまり、それは、ヨーロッパを代表とする、典型的な「非自然的な」あるいは対外貿易を基盤とした経路と、スミス時代の中国を代表とする典型的な「自然な」、あるいは国内貿易を基盤とした経路の二つである²⁸⁾。

そして、スミスにおけるこのヨーロッパの、「非自然的な経済発展」経路が、後にマルクスによって、資本主義的な経済発展の経路として考えられたとみるのである。そこで、この二つの道の分岐を重視するアリギは、「市場経済の発展」と「資本主義的発展」とを区別することが、有用な視点であると述べる。この視点からみると、アリギにとって、今日の中国が追求する市場経済の発展は、あくまでも、「市場を基盤とした経済発展のある種のモデル」であり、この「市場」も「統治の道具としての市場」であると位置づけられている。そして、このモデルは、「市場を存在させるための諸条件を創造したり再生産したりする強い国家を前提」にしており、また、「この国家は、統治の効果的な道具として、市場を用いながら、市場の作用を調整し、また社会的、政治的に望ましくない市場の諸々の結果を修正したり、埋め合わせたりするために、積極的に介入しようとする」

26) 加藤ほか・前掲注(23)書33頁。この資本主義としての国家資本主義という概念と関連して、中兼和津次は「開発独裁体制」という概念を用いて、以下のように述べている。つまり、「もし単純化して経済体制としての資本主義を『市場+私有制』として特徴づけるなら、中国は資本主義そのものではないが、限りなく資本主義に近い(あるいは、『中国の特色のある資本主義』、『資本主義経済体制+権威主義政治体制』を開発独裁体制と定義するなら、中国のいまの体制は、十分開発独裁と呼ぶに値する)」と述べている。中兼和津次『開発経済学と現代中国』(名古屋大学出版会、2012年)232頁。

27) ジョヴァンニ・アリギ(中山智香子監訳、上野友也ほか訳)『北京のアダム・スミス—21世紀の諸系譜』(作品社、2011年)。

28) アリギ・前掲注(27)書105頁。

と述べている²⁹⁾。

さらに、アリギは、「市場基盤の発展の資本主義的な性格」は、「資本主義的な制度や性質の存在ではなく、国家権力の資本に対する関係によって定義される」べきで、「国家がその階級的利益に従属していなければ、市場経済は非資本主義的」である³⁰⁾といわなければならないと主張する。

今日の中国の市場経済は、したがって、その特徴が、「資本主義的發展というマルクスの考え³¹⁾よりも、市場基盤の発展というスミスの考えに合致して」おり、すなわち、中国の市場経済は、「政府による競争の活発な促進であり」、それは国内・国外を問わず、私的・公的主体を問わず、「すべての資本間における競争促進」であると、特徴づけられている。これは、アリギによれば、まさにスミスが描いた、「資本家が国益に仕える形で容赦ない競争」を行っている状況が、中国の市場経済にはあるのである³²⁾。

したがって、中国の市場経済について、いわゆる「社会主義市場経済」と位置づける中国の立場だけではなく、西側の論者のなかにもアリギのように、これを資本主義の一種³³⁾としての国家資本主義としてではなく、非

29) アリギ・前掲注(27)書398頁。第1章、第2章参照。

30) アリギ・前掲注(27)書398頁、464頁参照。

31) マルクスのいう資本主義的發展では、政府はブルジョワジーの共通の関心事にうまく対処する委員会の役割を果たし、直接生産者を生産手段から切り離して、競争の圧力をブルジョワジーから労働者へと移転する傾向を促進する。アリギ・前掲注(27)書398頁、498頁。また、カール・マルクス(マルクス=エンゲルス全集刊行委員会訳)『資本論 第1巻第2分冊』(大月書店、1970年)第7篇第23章参照。

32) アリギ・前掲注(27)書398、499頁参照。

33) 中国について、資本主義の一種としての国家資本主義であるとする見解はほかにもある。たとえば、宇野派経済学者である岩田弘は、「生産手段の私有制やこれにもとづく階級関係を廃棄しても、「貨幣を廃棄しない限り、社会的再生産の資本主義的政策を廃棄することはできず」、「たとえ社会主義を理念として建前とするものでも、経済的には、資本主義の性格をもたざるをえない」と断定した。貨幣の存在を重視する視点から、中国の社会主義市場経済は資本主義の一種としてみるのが可能であろうと述べている。岩田弘『現代社会主義と世界資本主義 共同体・国家・資本主義』(批評社、2006年)56～58頁参照。また、講座派のなかにもソ連崩壊後、同様の見解をとる者が登場している。例えば、大谷禎之介は「商品生産と資本主義的生産との関連」について、マルクスに基づいて、「その核心は、商品生産は資本主義的生産の前提・基礎であると同時に、それは資本主義的生産においてのみ支配的に行われるのであり、商品生産の発展と拡大は資本主義的生産の発生と拡大をとともなわずにはいない」と述べ、「市場経済をとともなう社会主義」、あるいは「資本主義をとともなう共産主義」は「ナンセンスでしかありえない」と論じた。大谷禎之介はか編『ソ連の社会主義とは何だったのか』(大月書店、1996年)18頁(大谷執筆)。

資本主義的な市場経済³⁴⁾とみるものも登場しているのである。

(2) 国家資本主義と社会主義の関連性

①レーニンの社会主義過渡期経済論としての国家資本主義

上記のように近時西側で、中国の経済体制をみる際に主流となっている資本主義としての国家資本主義論とはまったく別の文脈から、すなわち、社会主義過渡期経済論の立場から、国家資本主義が、論じられてきたことも看過すべきではない。たとえば、周知のように、レーニンは、ネップ期の社会主義建設においては、社会主義的企業と並んで、社会主義国家の統制のもとに活動する国家資本主義的企業もまた、過渡期の経済のうちに存在すると述べている。また、レーニンによれば、この国家資本主義は、私営的資本主義とは異なり、社会主義への移行を準備し、社会主義経済を建設していくうえでの一步前進である、と考えられた³⁵⁾。すなわち、ロシア革命後の戦時共産主義の失敗を経て、再び国家資本主義を社会主義への移行の基本的環として位置づけ直し、国家資本主義を通じての社会主義への道を、過渡期の戦略的経済論として提唱した新経済政策（ネップ）の時期、レーニンは、資本主義の一つとしてではなく、社会主義としての国家資本主義を構想したのであった³⁶⁾。すなわち、この「国家資本主義」は、社会主義国家のもとで、経済社会構成体を構成する一つのウクラードとして位置付けられ、社会主義的ウクラードと共存できるし、社会主義への過渡期において「国家によって規制される経済関係を強める」³⁷⁾役割を果たすことが可能であるとされたのであった。

34) ただし、同じ宇野派経済学者でも、先進資本主義国の体制と中国の社会主義市場経済とを区別する見解をとる者がみられる。例えば、菅原陽心は、①土地の国家所有、強力的な開発政策手段、企業活動の直接介入手段等の国家ないしは共産党の介入の程度、手段、②行政や党による直接的介入を間接化しようという流れがあるものの、これも制度的に保障されているわけではなく、党中央部の方針により変更されたり、修正されたりすること、③戦略的な産業部門における国有企業の役割の重視、という点に注目し、中国の社会主義市場経済制度を先進資本主義と同様視することができないと、考えている。菅原陽心「中国社会主義市場経済の現状と方向性」、同編著『中国社会主義市場経済の現在－中国における市場経済化の進展に関する理論的実証的分析』（御茶の水書房、2011年）34頁。

35) ヴェ・イ・レーニン著、全集刊行委員会訳『問題別レーニン選集2 国家資本主義論』（大月書店、1971年）序文V。

36) 小松善雄『国家独占資本主義の基礎構造』（合同出版、1982年）68頁。

37) 小松・前掲注（36）書143頁。

②社会主義段階論と社会主義市場経済および国家資本主義との関連性

1979年の経済体制改革の開始以来、中国共産党も、かつてのレーニンの苦闘と同じように、自らの改革のための理論化をいくどとなく繰り返し試み、改革の必要性を人民に訴えつづけてきた。そして、確かに、この時期の経済改革をめぐる政策の展開からわかるように、改革を支える中国共産党の理論は、社会主義と共存し、もっぱら経済発展の視点から改革開放の必要性を正当化するものであった。

しかし、中国でも1950年代から1960年代初めによく読まれたソ連の『経済学教科書』³⁸⁾が述べていたように、中国においても、もともと、国家所有制と国家機関が組織・実施する計画経済の二つが社会主義のもっとも基本的な経済特性であるとされた。そして、とくに、国家所有制は、社会主義制度全体の基礎とみなされていたのである。この点で、中国は、改革開放政策を実施して以来、それまでと変わることなく終始一貫して、「一つの中心、二つの基本点」³⁹⁾を要とする社会主義体制をとっている。この点で、中国の国情に基づく経済発展の必要性という視点を新たに加えた社会主義経済に、市場経済と所有制の多様化等「資本主義的」な諸要素を取り入れることを従来の理論とどのように整合的に説明するかは、困難な課題となった。この時期に行われた改革開放に伴う計画・市場をめぐる論争や、私有制の合理性をめぐる論争は、まさにこの市場・所有と社会主義との矛盾を背景とするものであり、かつ、そこでは、社会主義の原則を堅持しつつ、いかに市場を用いた経済改革を進めるかが常に問われたのであった。

市場経済化に関する理論と実践の見直しを進めると同時に、中国共産党は、この時期、「社会主義初級段階論」を提起していることも、看過すべきではない。この「社会主義初級段階論」は、1987年の第13回党大会の政治報告の中で、初めて論じられ、その後、1992年の第14回党大会でも再確認され、1993年の憲法改正において、「前文」に規定されるにいたっている。

38) ソ連邦科学院経済学研究所著／経済学教科書刊行会訳『経済学教科書』〔改定増補第4版〕第3分冊（合同出版、1975年）第22章～第24章参照。

39) 「一つの中心、二つの基本点」については、「一つの中心」とは、「経済建設を中心とする」ことを意味し、「二つの基本点」とは、「四つの基本原則を堅持する」、そして、「改革開放を堅持する」を意味する。このうち、「四つの基本原則」とは、現行1982年憲法前文に規定している「社会主義の道の堅持、人民民主主義独裁の堅持、中国共産党による指導の堅持、マルクス・レーニン主義・毛沢東思想の堅持」を意味している。

この「社会主義初級段階論」は、1987年第13回党大会政治報告⁴⁰⁾において、詳細に論じられており、中国共産党自身が、中国の「国情」をふまえて、社会主義発展の現段階をどのように理解しているかを知る上で興味深いものがある。

この「社会主義初級段階論」とは、建国以来40年間に中国が達成した経済成果が社会主義の理想の実現から見るとなお低いものであり、それゆえ一層の生産力の増強のために、これまで排除してきた「資本主義的成分」を積極的に導入しなければならない、という現状認識を前提とするものであり、中国共産党がめざす道が、なおも社会主義発展のモデルであるとするならば、それは、やはり、西側の論者がいうところの資本主義の一種としての国家資本主義ではなく、アリギのいうスミスの道やレーニンがかつてとった国家資本主義の道に近いものである。中国社会主義がなお初級段階にあり、資本主義国よりも低い生産力にとどまっているというこの現状認識の背景には、中国が資本主義を経て社会主義に到達したのではなく、逆に、それを「飛び超えて」半植民地・半封建社会から一挙に社会主義にまでつき進んだためであるという認識がある。すなわち、非資本主義的發展を経て社会主義をめざすという中国特有の歴史と現状が背景にあるのである。それゆえ、多くの先進資本主義国が資本主義の下で掌中にしえた高い所得水準を自らも手にするには、社会主義を堅持しながらも資本主義を行う、という路線を必要と考えたのである。

そして、この歴史と現状の認識に基づいて第15回党大会において、中国共産党は「社会主義市場経済」という概念を提起するに至ったとみることができる。これは、「社会主義初級段階」における市場経済、という概念であった。そこでは、市場経済それ自身が目的ではなく、高度な社会主義段階を達成するために、市場経済の手法を用いて生産力を発展させるという点が強調されたのであった。

このような中国における市場経済化の展開をみると、中国においては、中国共産党によって「社会主義初級段階」という中国に特有の社会主義発展段階論が構築され、これに基づく経済発展が進められているのであり、中国共産党にとっては、これは、決して、西側の多くの論者が主張するよ

40) 趙紫陽「中国共産党第13回全国代表大会文献集」(外文出版社、1988年)。以下の引用文は同報告による。

うな資本主義をめざす国家資本主義ではないのである。

（3）中国における国家資本主義という概念の有用性

本稿は、国家資本主義という概念自体を研究の対象として扱うものではないため、上述の検討と確認にとどめる。ただ、先に述べたように、かつてレーニンが国家資本主義を資本主義から社会主義への過渡期の一段階と位置付けたように、また、アリギがスミスの非資本主義的な市場経済モデルを中国にみるように、中国の現在の社会主義市場経済体制（中国的な特色がある社会主義経済体制）について、これを社会主義をめざす国家資本主義と位置づけること、そして、この中国社会主義に特有のモデルを、資本主義的發展という点で、まったく中国とは異なるものであることに留意しつつも、日本の戦後の国家独占資本主義体制と制度比較することは、中国における法と政策、特に経済改革と経済法・行政法との関係、その特殊性と共通性を考えるというアプローチをとるとき、中国の経済法・行政法の發展をみる際の有用な問題発見の視点を提供するものと考えられる。とくに、中国の社会主義をめざす国家資本主義の特徴について、かつての国独占国家・日本と比較し、その共通性と特殊性を検討する上で重要と考える論点は、①国家が経済主体として市場において支配的な役割を果たすこと、②国家が政策と法をともに手段として駆使して、経済生活へ全面的介入を行うこと、という二点にある。

4 中国における国家資本主義の特徴

（1）全体経済の視点から経済發展を推進する戦略目標に立って、戦略業種における、国有企業の支配的地位を強化する

中国では、国家資本を経済の根幹にかかわる分野に集中させることで、経済全体に対する支配力を強め、さらには世界市場に打って出るという戦略⁴¹⁾が立てられている。

とくに、1995年前後、国有企業に関する基本政策に重大な変化が生じたことは看過すべきではない。つまり、経済改革の目標がこれまでの企業の活性化から国有経済の戦略的調整へと転換したのである。そして、1997

41) 三浦有史「中国『国家資本主義』のリスク『国進民退』の再評価を通じて」
環太平洋ビジネス情報 RIM、2012 Vol.12、No.45。

年第15回党大会は、「公有制を主体とし、多様な所有制経済が共に発展する」制度を中国における現在の社会主義段階の基本的経済制度として確立した。同時に、「3つの有利」という原則、つまり、「社会主義の社会的生産力の発展に有利であり、社会主義国家の総合的国力の増強に有利であり、人民の生活水準の向上に有利であること」が要求された。この原則に従い、国有経済の配置の戦略的調整が推進されたのである。

この基本政策のもと、国有企業の位置づけについては、国有企業改革を通じて、以下の考え方が主流となった⁴²⁾。

まず、第一に、国有企業は、国民経済の中で主導的な役割を果たすことが期待される。主導的な役割とは、国家は国有企業を設立・発展させることを通じて、国民経済の動向を掌握し、国家・社会の全体的、かつ長期的な利益を維持することに寄与することを意味するとされる。

第二は、国有企業は制御力（制御力）を通じてその主導的な役割を実現することが期待される。つまり、国有企業の主導的な役割の発揮は、すべての業種と分野にあまねくわたるのでもなく、国家政策、計画及び国有国营の形式で完全に実現するのでもない。制御力とは、国家が国有企業を設立・発展させることを通じて、国民経済活動における重要段階及び重要分野で、決定的な役割を果たすことである。国家の安全と国民経済の持続的かつ安定的な発展を保証するため、国家は、国有企業を通じて、国民経済の動向を制御しなければならない。ただ、こうした国民経済の動向にかかわる重要な業種または重要な分野においても、国有を完全に維持する必要はなく、大多数の企業が、国有資本の株式支配、株式制による民間資本の吸収の手段を採用することも可能である。この種の考え方は、1922年、レーニンがコミンテルン第四回大会での報告に提起した「瞰制高地」論⁴³⁾に由来するものである。

第三は、国有企業には市場の欠陥を補うことが重要視される。国有企業のメリットは、競争に参加することではなく、市場の失敗を補うことにある。一般的な営利性と競争性をもつ業種に関しては、国有経済が退出あるいは部分的に退出してもよい。しかし、国家の安全にかかわる業種、強い

42) 顧功耘等著『国有経済法論』（北京大学出版社、2006年）7頁。

43) レーニン「ロシア革命の五ヵ年と世界革命の展望 一九二二年十一月十三日、コミンテルン第四回大会での報告」、同前掲注（35）書237頁以下。

社会的公益をもち、非国有資本の参入が困難な大型インフラ建設プロジェクト、大規模で再生不可能な資源開発プロジェクト、および、国家の長期的な発展にとって戦略的な意味を持つハイテク業種・分野は国有企業によって担われるべきである。

第四は、国有企業は、政府のマクロ・コントロールの重要な道具として、政府の政治・経済目的に寄与することが期待される。つまり、国有企業は国家の経済介入手段として、ほかの介入手段と比べてより便利・有効である⁴⁴⁾。

この国有経済の戦略的調整に関しては、中国経済学者のなかに二つの異なった構想がある。一つは国家計画の方式を用いて調整を完成させる構想であり、すなわち、政府が計画を立案して、どの分野のどの企業を強化すべきか、どの企業を合併すべきか、どの企業を閉鎖すべきかを確定し、のちに、国家投資あるいは行政割当の方式を用いて調整を実行するというものである。もう一つの構想は、有力企業に依拠し、市場メカニズムの力に依拠して、資本市場における金融活動を通して、国有資産の最適な再編により、業種構造と企業構造の改善をリードするというものである⁴⁵⁾。

後者の構想は、そもそも前者の構想の失敗によって、新たに実施することが構想されたものである。しかし、現在、中国は、前者の構想を否定したわけではなく、両者の結合の形、つまり、国家計画、行政割当プラス市場メカニズムの手段を用いて、国有経済の戦略的調整が実施されている。したがって、中国では、市場経済化改革といっても、それは、政府の市場に対する支配力の弱化、あるいは、国有経済の衰退（いわゆる「国退民进」）を意味するわけではないのである。

(2) 法と政策が不可分の関係にあり、両者ともに政策を実現する手段である

① 中国の法整備は、そもそも、経済発展、社会の安定等に関わる政策を

44) ほかの国家介入手段と比べて、国有企業は以下のメリットがあるとされる。① 国有企業を設立するコストは低いこと、② 国有企業は独占に対処できる有効な手段であること、③ 国有企業は柔軟な政策の道具として、臨機応変に活用できること、④ 国有企業は政府がその政策目的を達成し、経済計画を実現する有効な道具であること、⑤ 国家主権、国家機密にかかわる業種において、国有企業がより信頼できること、である。徐伝謙・張万成「国有経済存在的理論依拠」吉林大学社会科学学報（2002年）第5号。

45) 吳敬璉・前掲注（10）書174～175頁。

実現するため推進されたものであり、法は、これらの政策実現の道具にほかならない。

周知のように、中国においては、1978年12月、党11期3中全会の決議によって、経済建設、つまり経済発展を中心として、「四つの現代化」の実現を目指すという政策方針が確立した。

これにともなって、「民主と法制」について、これを経済発展政策推進の槓桿、つまり道具として位置付けたのである。そして、当時、まず、「法制」の回復と強化が、党中央の政治改革政策の一課題として提起された。この「法制」は単に「法制度」を意味するだけではなく、法の制定、執行、遵守という法の実現過程を含んだ広い概念である。しかも、この場合の「法制」は、法を手段や道具として位置付け、法によって国家を治めることを意味する⁴⁶⁾、とされた。

この「法制」は、そもそもソ連で用いられていた「適法性(Законность)」すなわち法律の整備、法典化およびその厳格な順守⁴⁷⁾を意味する用語に由来するものである。ただ、中国で、1956年の中国共産党第8大会において提起された法典化・適法性を重視するという方針は、1958年以降、適法性を意味する「法制」の語について、これを、「守法」(法の順守)に置き換えられており、しかも法の順守を要請する対象が、国家機関およびその勤務員を含むものから、次第に、人民大衆の義務としての「守法」が要求されるようになり、秩序維持的な発想へと傾斜したのであった⁴⁸⁾。

しかし、ようやく改革・開放後の11期3中全会において、法制、つまり適法性を強化するカギは、人民を教育して法を順守させることであるとすうえで、同時に、「実際には中国の状況からいえば、憲法、法律およびその他の法規範性文書が効果的に順守されるには、まず、はじめに、政権党、権力機関、専門の法執行機関およびそれらの指導者やその勤務員があまねく、自覚的に法を順守するという問題を解決することが必要⁴⁹⁾であると強調されたのであった。

46) 江利紅『現代中国の統治機構と法治主義』(中央経済社、2012年)41頁。

47) 稲子恒夫「社会主義法はなんであったか」、社会主義法研究会編『社会主義法の変容と分岐 社会主義法研究年報 No.11』(法律文化社、1992年)11頁。

48) 小口彦太ほか著『中国法入門』(三省堂、1991年)177～178頁。通山昭治「現代中国法の位相」、社会主義法研究会・前掲注(47)書49頁。

49) 趙震江編『中国法制四十年(一九四九—一九八九)』(北京大学出版社、1990年)47～52頁、67～69頁、74～78頁。

さらに、1997年の中国共産党15回大会において、「依法治国（法によって国を治める）」が執政の基本政策に高められ、経済体制改革の深化と社会主義の近代化のためには、「政治体制改革を継続して、社会主義法制を健全化し、法によって国を治め、社会主義法治国家を建設する」ことが必要であると初めて宣言されたのである。この新たに登場した「依法治国」という、中国にとっては画期的な基本政策も、あくまで法を手段として国家を治めることを意味しており、「法律道具論」の新たな変種に他ならないという限界をもつものである点は、確認されなければならない。中国では、法は、依然として、政策が法化したものであり、かつ、「党の路線、方針、政策を貫徹」する道具としての性格を有するものである。

ただ、21世紀に入り、2007年になると、中国共産党第17回大会において、この「依法治国」について、さらに、「社会主義の法治理念を確立し、国の諸活動の法治化をはかり、公民の合法的な権益を確保する」ことが求められるようになる。この大会を画期として、初めて、中国でも、法は、国の統治の道具という意義だけではなく、公民の権益保護の機能をもつという新たな意義についても重視する考え方が取り入れられるようになったのである。

そして、さらに、2014年10月に行われた中国共産党第18期4中全会では、「依法治国を全面的に推進することに関する若干の重大問題決定」が可決された。ここでは、従来の「法治」国家の建設という方針に代えて、「社会主義法治国家」の建設という方針が確立された。この「社会主義」を加えた用語の採用は、「社会の公平・正義の促進、人民の福祉の増進」という社会主義の理念を改めて法治国家を確立するという政策目標に加えるという新政策の表れであろう。

②経済法は、政策法としての性格が特に強いものである

経済法は、中国では、一般的に、「国民経済の発展を調和させるため、国家が制定した国民経済管理関係及び市場運営関係に関する法律規範の総称である」⁵⁰⁾と定義されている。また、近年、経済法の分類に着眼し、経済法を「市場規制関係及びマクロ・コントロール関係を調整する法律規範の総称」、あるいは、「市場規制行為及びマクロ・コントロール行為を調整

50) 劉隆亨『経済法概論（第5版）』（北京大学出版社、2004年）28頁。

する法律規範の総称⁵¹⁾と定義づける見解が多くなっている。

このように位置づけられた中国経済法は、1970年代末からの経済改革の実施に伴って発展した。まず、「市場調節を補助とする計画経済」路線、「計画ある商品経済」路線から、1992年の社会主義市場経済体制の確立をめざす路線までが、経済法の発展の第1段階⁵²⁾と考えられている。そして、1992年に正式に社会主義市場経済体制の移行政策の確立を宣言して以降、特に1993年憲法改正により、「国家は社会主義市場経済を実行する」（憲法第15条第1項）、「国家は経済立法を強化し、マクロ・コントロールを健全化する」（憲法第15条第2項）方針が憲法上明文化されて、経済法関連立法の整備が一層加速化した。この1992年以後今日までが、中国では、経済法発展の第2段階と考えられている。

また、これまで述べてきた中国における経済法と経済政策の一体化、不可分の関係は、以下の点において、特に顕著となっている。

ア、経済政策は経済立法の基礎である。この間の経済成長によって常に変動する経済実態に対して、経済の安定性を重視する政策を進めるための法令が設けられており、臨機応変に対応しなければならない経済政策を市場への法的な関与によって実現する手法が好まれる。ただ、安定化をめざす経済政策が法に転化することによって、政策の安定性、信頼性および正当性を獲得できると考えられている。この経済政策の法化が、中国において、経済法が発展する要因となっているのである。イ、経済政策は経済法の執行にも影響を及ぼす。たとえば、独禁法の執行が、時の経済政策に影響されていることは周知の事実である。ウ、経済政策の変化は経済法改正の要因である。エ、経済政策は経済法の不備に対して重要な補足的な役割を果たす。市場経済移行期における中国においては、市場経済法制が徐々に整備され、経済生活を規律し始めると、経済政策もより広範囲に、効果的に機能し始める⁵³⁾。

したがって、改革・開放以前、経済生活を統制・管理する手段は、もっ

51) 王先林等著『経済法学專題研究』（法律出版社、2013年）20頁。

52) この段階において、経済と法律の関係について、1986年3月、国務院は「第7次5年計画についての報告」の中で「経済体制改革の注入と国民経済の発展につれて、経済関係と経済活動の準則を法律で固めなければならない、法律を経済関係と経済活動を調整する主要な手段にさせる」と指摘した。

53) 王先林・前掲注（51）書、30～31頁。

ばら政策であったが、改革・開放後は、政策を法に転換することによって、法と政策が構成する介入システムが構築されつつある。したがって。前にも指摘したように、中国で経済法の整備が進むことは、決して経済政策による介入の減少あるいは退化を意味するものではないのである⁵⁴⁾。

(3) 経済介入主体の多様化による構造上の矛盾

① 経済介入に関する考え方

1988年の党13期3中全会の報告によって、マクロ・コントロールという中国特有の概念が提起された⁵⁵⁾。そして、1993年の憲法改正により、国家の経済機能として、「経済立法を強化し、マクロ・コントロールを健全化する」⁵⁶⁾ことにあることを明確化したといわれている。これによって、中国では、本来経済用語であるマクロ・コントロールが法律用語として、そして、実定法上の用語として定着した。

こうして、中国の経済法においては、マクロ・コントロールの法と市場規制の法は、経済法の主要な研究対象とされるようになったのである。

このマクロ・コントロールの定義については、以下の見解がみられる。たとえば、「マクロ・コントロール」とは、「社会総需要及び社会総供給の間の平衡を実現し、国民経済の持続的、安定的、かつ協調的な増長を保証するため、政府が経済的、法律的及び行政的な手段を駆使して、社会経済運行を調整・制御すること」⁵⁷⁾であるという定義がみられる。また、別の者は、「マクロ・コントロール」を、「マクロ経済変数の基本的な平衡及び経済構造の改良化を実現し、国民経済の持続的、健康的かつ調和的な発展を実現するため、制御主体が社会公共的利益の視点から行う、国民経済の相対的な調整と制御」⁵⁸⁾であると定義している。

いずれの見解をとるにせよ、直接介入する市場規制と対比して、マクロ・コントロールには、以下の特徴があることが、共通して指摘されている。

54) 近藤昭三「現代中国行政法源試論」札幌法学4巻1・2合併号（1993年）。王勇飛・前掲注（7）論文41頁以下。

55) 報告は、「今回の経済環境の整備および経済秩序の整頓は、新旧の体制転換のタイミングのマクロ・コントロールの強化・改善と結合しなければならない」と述べていた。

56) 憲法15条2項。

57) 潘静成・劉文華編『経済法』（中国人民大学出版社、1999年）292頁。

58) 王全興『経済法基礎理論專題研究』（中国檢察出版社、2002年）620頁。

すなわち、①マクロ・コントロールの目的は、一定の経済目標を実現すること、②マクロ・コントロールは、市場主体の行為を直接的に制限または制御することではないこと、③マクロ・コントロールは主に財政・貨幣手段を利用すること、④マクロ・コントロールは、主にマクロ経済政策によって実施すること⁵⁹⁾、である。

2013年の中国共産党第18期3中全会の決定は、このマクロ・コントロールについて、以下のように述べている。つまり、「マクロ・コントロールの主要な任務は、経済総量の均衡を保持し、重要な経済構造の協調及び生産力分布の合理化を促進し、経済周期の変動の影響を軽減し、区域的・系統的リスクを防止し、市場予測を安定化し、経済の持続的かつ健全な発展を実現することにある。国家発展戦略・計画によって方向付けられた、財政政策および貨幣政策を主要手段とするマクロ・コントロール体系を健全化し、マクロ・コントロール目標の設定および政策手段運用のメカニズム化を推進し、財政政策、貨幣政策および産業・価格などの政策手段との調整・協力を強化し、状況に見合う意思決定のレベルを高め、マクロ・コントロールの予期性、適宜性、協同性を増強する。国際的なマクロ経済政策協調メカニズムを形成して、国際経済管理メカニズムの健全化を推進する」と、述べたのであった。

現在、中国でこのマクロ・コントロールについて、論争となっている点は、マクロ・コントロールの実施主体の問題である。先進資本主義国においては、国家介入、あるいは政府介入を議論するとき、ほぼ中央政府をその主体として、議論が行われていることは常識である。

これに対して、中国においては、中央政府だけではなく、地方政府がマクロ・コントロールの主体となるかという問題が議論の焦点となっている。

一つの見解は、マクロ・コントロールの主体は、中央政府及びその部門(省庁)であるとする。具体的にいうと、國務院、国家発展・改革委員会、財政部及び中国人民銀行を中心として、銀行業監督管理委員会及び国家税務総局を補助とし、必要がある場合、その他の関連部門を共同参加させるマクロ・コントロール機構体系が構築されているという見解である。また、マクロ・コントロールの決定権は、中央政府に集中しなければならず、地

59) 王全興・前掲注(58)書139～140頁。

方政府は、マクロ・コントロールの決定権を持たず、ただ省級政府は、中央政府が定めたマクロ・コントロールを執行することができると考えられている⁶⁰⁾。

これに対して、もう一つの見解は、中央政府以外に、地方政府にも、その管轄地域内の全体的な国民経済にかかわる事務を管理、制御する権限を付与すべきであるとする考え方である。

社会主義市場経済への移行に伴い、中央政府の経済介入は、従来の行政的・命令的な手段から間接的調整手段へ変化しつつある。つまり、計画経済に特有の行政的・命令的な介入手段から、財政政策、金融政策及び貨幣政策に代表されるマクロ・コントロールの政策とその実現のための手段へと転換しているのである。

そして、中央政府の経済管理権限の委譲も行われており、地方政府が従来の経済管理権限に加えて、新しく中央政府から委譲された権限を活用して、経済活動の管理者として、経済管理を実施する一方、自ら経済活動の主体として、積極的に新しいビジネスチャンスを発見して、新規企業を設けて、経営したり、出資者として、既存の、あるいは新規の企業に対して、監督権を行使したりするようになってきている。

また、中央政府の各経済管理部門も、地方政府と同様、中央所属企業に対する従来の経済管理権限を行使し、かつ、新しい経済状況に応じて自らも組織改革に取り組み、従来からの所轄業種の中央政府による独占を確保しつつ、他の業種にも新規企業の設立を行い、自らの経済管理権限を拡大している。

したがって地方政府と中央政府の経済管理部門は、今日では、それぞれ多種多様な経済活動へ介入しており、このことが、中国の経済成長に有利な影響を与えたことは、間違いないところであった。しかし同時に、行政独占の代表例である地域独占と業種独占という弊害が生じていることもすでに述べたように、広く認識されるようになった。

さらに、新しい経済情勢の下で、中央政府および地方政府が、従来どおり行政主体として、すべての企業に対して経済行政管理権限を行使すると同時に、国有企業の所有者として、これまで以上に積極的に国有企業に対

60) 楊三正「宏観調控権配置原則論」現代法学（2006年）第6号。

して監督・管理権限を行使しているのである。

したがって、経済改革によって中国が計画経済体制から市場経済体制へと移行したことは、決して、中央においても、また、地方においても、その手段に変化はあるものの、政府による経済介入の減少をもたらすものではなかったのである。

第2節 社会主義市場経済における市場システム

1 市場システムの特徴

1992年に開催された党の第14回大会の政治報告において、社会主義市場経済体制を確立するために、「統一かつ開放的で、競争的かつ秩序ある市場システムの育成と発展を急ぐこと」が課題の一つとして挙げられた。

そして、この市場システムについては、「市場システムは統一性と開放性を持たなければならない」とされ、これは、「市場システムの本質的要求であり、市場体系の特性」である。また、「市場体系の統一性とは各種市場が国内の地域間で一つの全体をなし、行政の分割や封鎖状態が存在すべきではない」と述べられている⁶¹⁾。「部門や地域が市場を分割すること⁶²⁾は、「市場規模を縮小し、資源の自由な流動を制限し、したがって大いに市場の効率を低下させてしまう」と指摘し、「社会主義の市場体系は全国を一つの砦盤の目のようにすべきであり、統一性であるべきで分割してはならない」ことを強調した⁶³⁾。

この第14回党大会の政治報告では、特に、統一性、開放性、秩序ある競争性を持つ市場システムを打ち立てる過程で生ずる障害として、以下のものが上げられた⁶⁴⁾。①各種市場間では発達が不均衡であり、各種市場の発達は進展せず、遅れていること、②部門や地方の市場に対する分割や封鎖はかなり深刻であること⁶⁵⁾、③市場経済に適応した価格形成メカニズム

61) 中国国務院発展研究センターほか・前掲注(20)書118～119頁。

62) これは、いわゆる行政独占である。

63) 中国国務院発展研究センターほか・前掲注(20)書118～119頁。

64) 中国国務院発展研究センターほか・前掲注(20)書120頁。

65) 具体的には、「広汎に存在するマイクロ経済活動に対する行政干渉は都市と農村との格差、地域の封鎖、行政間部門分割をもたらす市場構造を作り出す。利潤や税金の多い生産物は奪い合い、行政手段を使って経営を独占することも惜しまない。原材料が逼迫している時は、市場の調節機能を停止し、政府の権力を利用して、

はまだ確立されていないこと、④各種の企業（特に金融企業）は、政府と企業を分離し、自主経営、損益自己負担を実現しておらず、依然として程度の差はあれ政府機関の行政干渉を受けていること、⑤市場に関する法規の整備が遅れていること⁶⁶⁾、である。なお、この報告においては、「競争は市場活動の効率を引き上げるカギである」といわれているが、この時期中国で求められた「競争」とは、とくに、「有効な競争」を意味した⁶⁷⁾。

この決定を受けて、翌1993年には反不正競争法が可決された。同法は、その第1条において、建国後初めて法律のレベルにおいて、「社会主義市場経済の健全な発展を保障し、公平な競争を奨励・保護し、不正な競争行為を制止し、経営者及び消費者の合法的な権利・利益を保護する」ことを立法目的として掲げた。

そして、2007年に制定された中国独占禁止法では、「国家は社会主義市場経済に適應する競争ルールを制定・実施し、マクロ・コントロールを改善し、統一的、開放的、競争的で秩序ある市場システムを健全化する」（同法第4条）という目標を法律で掲げることとなった。立法者の解釈によれば、この規定は、中国における競争ルールに関する基本原則を明らかにしたものとされている⁶⁸⁾。すなわち、中国の競争政策は中国の国情すなわち社会主義市場経済に適合しなければならないという基本原則である。具体的には中国の反独占制度は、中国の国情である社会主義市場経済に適應し、国家のマクロ・コントロールのもとで、反独占政策と国家の産業政策・経済政策の運用との関係を全体的に調整し、公平かつ秩序ある市場競争を保護・促進しなければならないとされた。この競争ルールに関する中国特有

優先的に当地の需要を満足させる」という問題点を指摘したうえで、「体制的な障害を克服し、部門や地域の分割と封鎖を打破することが全国統一市場を發展させる先決条件である」と述べられた。

66) 具体的には、「関係の法律が適宜に制定できないため、地方的な行政法規で代替せざるを得ない。こうした条例は往々にして統一されておらず、ひどい場合は相互に抵触し、市場の統一と規範に対する管理に影響を与える」と述べたうえで、「市場法規の整備を強化し、規範化、制度化、法制化の必要に従って、正常な市場秩序を打ち立てることは社会主義市場システムを育成し、完成する重要な側面である」と強調した。

67) すなわち、「有効な競争」とは、「競争の活力を保持しながらも規模の経済を充分に利用する競争形態」である。中国國務院發展研究中心ほか・前掲注（20）書48頁。

68) 吳高盛主編『学習培訓用書 中華人民共和國反壟斷法釈義』（中国法制出版社、2007年）12頁。

の基本原則を理解するためには、次の二つの関係をうまく処理しなければならない。第一は、市場経済のもとでは、原理的に、社会資源の最適配置に不可欠なメカニズムは競争である。しかし、この市場経済は公平かつ自由な競争を維持するメカニズムを有しない。そこで、国際標準に適合する反独占法を制定し、国内外の企業に公平かつ公開的で秩序ある競争環境を提供することが、中国の経済発展に有利であるし、中国経済のさらなるグローバル化に有利であると考えられた。しかし、第二に、中国はいまだ発展途上国であり、この段階の市場経済には発展段階的な弱点が存在する。社会主義市場経済は自由放任の市場経済ではなく、国家、社会の全体的な利益にもとづいて、法に従い、適切なコントロールを行う市場経済である。国家が制定・実施する競争政策とルールは、産業政策及びその他の政策の実現、新興産業の振興、経済の持続的、迅速的で健全な成長、そして、国家経済の安全の維持に役立つものでなければならない⁶⁹⁾、とされたのである。

この結果、例えば、中国独占禁止法の第7条には、「国有経済は、国民経済の命脈と国家の安全にかかわる産業、さらに法律に基づき独占経営をしている産業においては、国家が保護を与える一方で、商品、価格などについてこれを監視し、消費者の利益を保護し、技術革新を促す」という規定が盛り込まれている。この規定を理由に、国有企業など、一部の産業は独占禁止法の適用を受けないものとされており、中国では、このような「国有企業への適用除外」があることを看過してはならないのである。

しかし、裁判実務上は、この「国有企業への適用除外」を認めない新しい動きも出ている⁷⁰⁾。

2 市場主体

改革・開放前の中国は、計画経済を実施し、社会主義的所有制を経済と社会の核心的制度としていた。そして、中国は長期間、公有制にもとづいて、企業を設立し、またこれによって企業を分類してきた。建国当初、最初に設立した企業は、主に全人民所有制の企業（国有企業）と集団所有制

69) 呉高盛・前掲注(68)書12～13頁。

70) 加藤弘之ほか『21世紀の中国 経済編 国家資本主義の光と影』(朝日新聞出版、2013年)87頁。

の企業（合作制企業）であったが、改革・開放を実施してからは、個人経営企業と私営企業⁷¹⁾（独資企業、組合企業と自然人の有限責任会社を含む）が発展し、また、外貨の導入が重視されるようになり、外商投資企業（中外合資経営企業、中外合作経営企業と外資企業を含む）も現れた。

改革・開放政策によって、従来の公有制をとる企業の国民経済における主体的地位を維持しつつ、経済発展のため、非公有制企業を国民経済の枠組みに取り入れるようになった。前節で考察したように、中国の社会主義経済体制は、公有制を基本としているため、経済活動に関する政策は公有制企業（主に国有企業）に対して保護的である一方で、私有制企業に対しては制限的な姿勢をとることとなった。所有制の違いを軸に据えて、それぞれの所有制ごとに異なる権利・義務に関する規制が、中国の法体系の中の随所に見られたのである⁷²⁾。1992年社会主義市場経済体制の目標が掲げられて以来、所有制によって区分された法体系についてはこれを存続させたまま、所有制区分を徐々になくそうとする一定の法整備⁷³⁾も行われたが、他方では、新たに所有制区分を重視する立法⁷⁴⁾も見られたのである。

以下では、国有企業と非国有企業に関する法・政策の変容を概観する。なお、非国有企業に関しては、中国国内には民営企業と外資企業があるが、制度が異なるため、この2つは分けて説明する。

（1）公有制主体としての国有企業

従来の計画経済体制のもとでは、国有企業は、商工業における計画経済の唯一無二の担い手であり、指令的行政メカニズムに組み込まれた執行組織にすぎなかった。市場経済体制の下では、市場の供給主体は国有企業だけの仕組みから個人、私営、集団、外資など多様な経済主体から構成されるものとなった。国有企業改革の頓挫、新しい経済主体の国民経済における比重の増加、WTOの加盟によるグローバル化の進展など経済環境の変化によって、国有企業の国民経済における位置づけは、今日、議論の焦点

71) 中国においては、国内の私企業は、個人経営企業と私営企業とに分かれている。

72) たとえば、民法通則は、財産の所有形態に応じて、国有財産権、集団財産権、個人財産権および社会团体財産権に分け、それぞれについて規定する。

73) 1993年に制定された会社法（公司法）、1999年に制定された契約法（合同法）がその例である。

74) 2007年に制定された物権法は、民法通則と同様の財産権の分類を採用している。2008年に制定された企業国有資産法もその例である。

となっている。以下では1992年の社会主義市場経済体制の確立前と確立後に分けて、国有企業の位置づけを説明する。

① 1992年以前の国有企業

国有企業の改革は中国の改革・開放政策の中心的な課題である。この改革は、権限拡大段階（1978—1983）⁷⁵⁾、利潤と税の改革段階（1983—1986）⁷⁶⁾、「両権」（所有権と経営権）改革段階（1987—1991）⁷⁷⁾を経て、1992年に社会主義市場経済体制確立を目指す改革の段階へといたった。

この一連の改革から、国有企業には、以下のような特徴がみられる⁷⁸⁾。

①国民経済のなかでの国有企業の中心的役割は変化せず、②国家と企業との関係では、管理権限を、権限それ自体として、国家から企業へ移していく過程であり、企業の自主権拡大から、請負を通じての所有権と経営権の分離へと進む。そして、③私営企業や個人企業など、非公有制企業は次第に成長したが、国有経済とは対等に位置づけられず、市場化の進展にもかかわらず、国有制企業に比べて様々な差別的取り扱いがなされるというものであった。

② 1992年以後の国有企業

1997年に提起された、「社会主義初級段階」と「社会主義市場経済」を一層具体化する構想は、以下のものであった。すなわち、公開かつ公正な競争条件のもとで、多様な経済主体の優勝劣敗の競争メカニズムの構築を目指すとともに、その中で、国有企業の「主体的位置」と「主導的」役割を保持しようとしている。すなわち、国有企業の主体性と主導性を保持しつつ、中国経済の国際競争力強化を目指す産業構造や技術構造を構築する

75) この段階においては、国有企業は、権限を拡大し、利益の譲渡をうけ、自主権を拡大した。国有企業は、拡大再生産、賃金、ボーナスの分配権等の自主権を与えられ、同時に、一定の経済責任制が採られ、企業の経営管理強化が目指された。

76) この段階において、「利改税」（利潤上納制から納税制への変更）によって、国家と企業の関係が調整された。国有企業は、国家の規定する税種と税率で税金を上納し、納税後の利潤を完全に企業自身が支配することを通じて、国家と国有企業の関係は税収を通じた形式に変えられた。

77) この段階においては、経営請負責任制が実行され、政府と企業の職責、国有企業の所有権と経営権が分離された。具体的には、所有権と経営権分離の原則のもとに、経営請負契約の形式で、政府と企業の責任・権利・利益関係が確定され、企業は自主経営、損益自己責任の主体となり、それによって、企業の経営メカニズムが転換した。

78) 座間紘一編著『中国国有企業の改革と再編』（学文社、2006年）6頁。

ことを基軸にして、①現物資産所有を基本とした従来型国有企業から、所有と経営とが分離した法人としての株式会社（＝現代企業制度）への転換、②国有企業から、国有独資会社や国有資本も参加する様々な混合所有制会社、民営企業への転換、③国有経済の産業構造や所有構造の調整という3つの課題を統合して進めるものであった⁷⁹⁾。

（2）民営企業

前述のように、中国の企業をその所有制により分類すると、大きく公有企業及び非公有企業に二分され、公有企業は国家が所有する国有企業と集団所有企業から構成される⁸⁰⁾。また、非公有企業は国内民族資本による「私有企業」、香港・マカオ・台湾資本による「香港・マカオ・台湾企業」、外国資本による「外商企業」によって構成される。さらに「私有企業」のうち、狭義の意味としては、国内個人が所有するものは「民営企業」と称され、従業員規模によって個人企業（7人以下）と私営企業（8人以上）に区分されるが、そのほとんどは中小企業である。広義の意味としては、「民営企業」には、政府優遇措置を受けるなどの理由から名目上合弁の形をとる外資企業や、集団所有制企業の形をとる私営企業が含まれる（郷鎮企業の一部はその例である⁸¹⁾）。以下では狭義の意味における民営企業について述べる。

改革開放前、1956年の社会主義改造を経て、民営経済が中国の経済システムから排除された。しかし、改革開放政策実施後、余剰労働力の雇用問題、「不足経済」⁸²⁾の解消問題などの解決措置として、国有企業が及ばない分野で、民営企業が徐々に認容されるようになった。また、民営企業は、その顕著な発展と国有企業の改革の挫折によって、国有中小企業の民営化に際しての売却先として、あるいは放出される余剰人員の受け皿としての重要性が増している。そのため、政府としても民営企業の育成環境の整備

79) 呉敬璉・前掲注(10)173～179頁参照。

80) 中国では「企業」は「経済」と表記されることが多いが、ここでは市場主体を表す「経済」を、同義の「企業」に置き換えている。

81) 黒岩達也＝藤田法子『開かれた中国巨大市場』（蒼蒼社、2002年）224頁。

82) ハンガリー－経済学者コルナイ・ヤーノシュがつくった概念である。社会主義計画経済の下では、「不足」と「行列」が経済生活の基本的な特徴である。コルナイ・ヤーノシュ（盛田常夫編訳）『「不足」の政治経済学』（岩波書店、1984年）3～10頁参照。

に取り組むようになった。以下では民営企業の中国経済における位置づけの変遷、民営企業の経済における役割の変化に対応する法・政策の変容過程をみていく。まず、この変容過程を三つの段階に分けて考察する。

①個人企業の認容と奨励（1978 - 1986年）

1978年の中共第11期3中全会のコミュニケにより、「階級闘争を要とする」基本方針が放棄され、「社会主義近代化建設」という経済建設の基本方針が最重要課題として確立した。そして、国民経済の重大なアンバランスを解決するために、農業の発展を加速させて、農村で改革を實行し、生産量に連動した責任制を推進しなければならないと決定された。この決定を實行するため、「農業の発展を加速することに関する若干の問題についての党中央の決定（草案）」と「農村人民公社工作条例（試行草案）」が策定された。これらの決定等によって、農業振興策の措置として、農村地域の個人営業⁸³⁾が認容されたのである。

一方、都市では、1979年2月に国務院が各部に送った国家工商行政管理総局の報告が初めて個人企業を、以下のように定めた⁸⁴⁾。各級の工商行政管理局は「当地の市場需要に基づいて、関係業務の主管部門の同意を得て、一部の正式戸籍を持つ余剰労働力が、修理・サービス・手工業の個人労働に従事することを許可できるが、労働者を雇用することは許さない」。また、1980年8月中国共産党中央の「全国配布の労働就業会議文書に関する通知」は、「就職紹介、就職の自発的組織、自主的求職活動を結びつける労働部門の方針」を確認し、「都市部の個人企業の発展の奨励と育成」を求めた。

さらに、国務院は1981年7月、「都市部の非農業個人企業に関する若干の政策規定」を公布した。当規定は、個人企業の生産の発展、経済の活性化、需要の充足、雇用の拡大等が果たす役割を強調し、その発展を図る具体的政策と規定をおいた。また、参入業種、雇用者数、燃料・原料の購入方法、販売価格などについて、具体的な規定をおいた。とくに、この規定の中で「1人または2人の手伝いを頼むことができる。または、技術性が

83) 「農村人民公社工作条例（試行草案）」では、(人民公社)「社員の自留地、家庭副業及び市場取引が社会主義経済に必要な補足要素」と規定している。

84) 呉敬璉・前掲注(10)書167頁。

やや高いあるいは特別な技術を持つ者を2人または3人、さらに、多くても5人を越えない徒弟を置くことができる」という内容が盛り込まれた。この規定は、国務院による、個人企業に関する初めての行政法規であり、個人企業を認める政策・方針を全面的に述べるものである。そこでは、個人企業に対する政府規制の仕組みも構築された。これによって、雇用労働者8人以上か否かが、個人企業と私営企業を区分する基準として確立されたのである^{85) 86)}。

②私営企業の容認（1987 - 1991年）

先に述べたように、個人企業は従業員が7人までとされ、8人以上雇用すると、私営企業という搾取が存在する私営企業となる。この点で、搾取は資本主義の特徴であり、社会主義と両立できないという考え方が、長年強固に存在したため、搾取は、長い間憲法上禁止されていた。したがって、中国では私営企業の復活は、個人企業の復活より更なる時間と議論を要したのであった。

1987年1月22日に開かれた中共中央政治局会議において、中共中央「農村改革をさらに推進することに関する決定」（第5号文書）が公布された。この文書において、私的所有経営の容認が、中国共産党として始めて政策として文書化された。同決定は、「社会主義初級段階において、商品経済が発展するなかでは、長期間にわたり、個人企業と少量の私営企業の存在が不可避である」と指摘した。これと同時に、「私有企業をも認め、管理を強化し、よいところを生かし、弊害を抑制し、段階的に指導していく方針を採るべきである（存在容認、管理強化、興利抑弊、漸次誘導）」と述べている。しかも、この私有企業に関する方針は基本的に都市にも適用されることになった。

1987年第13党大会は、混合経済メカニズムの確立を改革の目標としたうえで、私営企業は、「賃労働関係を持つ経済要素」であるが、「生産の促進、市場の活発化、雇用の増大に有利であり……公的経済の必要かつ有益

85) 吳敬璉・前掲注(10)書167頁。

86) 中華人民共和國私営企業暫定條例(1988年6月25日公布)第2条は、「本條例にいう私営企業とは、企業資産が私人の所有に属し、雇用労働者が8人以上の営利的な経営組織を指す」と規定している。

な補足である」と述べるに至る⁸⁷⁾。個人企業と私営企業の発展を奨励する方針が明確に提起されたのであった。

これをうけて、1988年4月、第7期全人代第1回会議は憲法改正案を採択し、その第11条は「国は私営企業が法律の規定する範囲内で存在し発展することを認める。私営経済は社会主義公有制経済の補完である。国家は私営企業の合法的な権利・利益を保護し、私営企業に対し誘導、監督および管理を行う」と規定した。この憲法改正によって、雇用8人以上の私営企業が合法化された。そして、同年6月に、「私営企業暫定条例」と「私営企業所得税暫定条例」が制定され、同時に「私営企業投資者個人調節税に関する規定」が公布され、私営企業の発展は本格化したのであった。

③ 1992年以後の民営企業の発展

1992年、社会主義市場経済の改革目標が明確に提起された。これをうけて、1993年1月に、政府は個人・私営企業に対する支持・奨励策を打ち出した。

私有経済は改革・開放政策が採用されて以降発展してきたものの、なお長期的かつ安定的な成長を目指す環境にはなかった。これは、社会主義市場経済における様々な制度上の制約や差別的な待遇が存在してきたほか、私的所有権が確立していないため、没収される不安から財産を海外に移してしまうなど、収益を成長のための投資に回す動機が働きにくかったことなどによる。民営企業の発展をはかるため、ようやく1997年の第15回党大会において、公有制を主体とし、多様な所有制経済がともに発展することは中国の基本的経済制度であり、民営経済は中国の社会主義的市場経済の重要な構成部分であると確認された。とくに、「国家が国民経済の命脈を握っている限り、国有経済の比重が下がっても社会主義経済の性質には影響しない」との考え方が示されたのである。社会主義市場経済における私有経済の位置づけは、「補充」から「重要な構成部分」へと格上げされた。その背景には国有企業の根本的改革が容易ではないため、外資企業に対抗するための技術革新の担い手や雇用の受け皿としての役割も私有企業に頼らざるをえないという事情があった。1998年の第15回党大会以降、国有

87) 趙紫陽代理総書記による党第13回大会政治報告「中国の特色のある社会主義の道にそって前進しよう」(1987年)を参照。

経済の配置を調整し、所有制構造を改善する方針が実施されるにともない、民営経済の国民経済に占める割合はさらに増加した。

1999年に憲法第3次改正案が可決され、第6条には公有制を主体としながらも「多様な所有制経済がともに発展する基本経済制度」と「多種多様な分配方式が並存する分配制度」の堅持が追加された。また、この改正は第11条を追加し、「個人経済と私営経済などの非公有制経済は社会主義市場経済の重要な構成部分である」とし、「個人経済と私営経済の合法的権利・利益を保護する」とした。

また、2001年の中国の世界貿易機関（WTO）加盟は、中国に全面的な内国民待遇の実行を一層迫ることになった。この結果、各級政府が民営企業に対する様々な差別的な規定を徐々に取り除くことになった。たとえば、国家計画委員会が2001年12月に発表した「民間投資の促進と導入に関する若干の意見」と「第10次五カ年計画期間にサービス業の発展を加速することに関する若干の政策措置意見」では、以下のように述べている。外国企業の進出を奨励し許可した分野については、民間投資の進出を奨励し許可し、そして、優遇政策を実施した投資分野については、その優遇政策は民間投資に対しても同様に適用される⁸⁸⁾。

そして、2003年に開催された中共第16期3中全会は「非公有制企業の発展を制限する法律法規と政策を徹底的に整理して訂正し、体制的障害を取り除く、市場への参入規制を緩和し、非公有資本が、法律法規の禁じていないインフラ、公共事業及びその他の業種や分野に進出することを許可する。非公有制企業は、投融资、税制、土地利用、対外貿易などの面で、その他の企業と同等の待遇を受ける」と述べた⁸⁹⁾。

翌年2004年には憲法第4次改正案が可決されて、憲法第11条は、「法律規定範囲内にある個人企業、私営企業等非公有制企業は、社会主義市場経済の重要な構成部分である」（第1項）ことを再び確認し、「国家が個人企業、私営企業等非公有制企業の合法的な権利・利益を保護する。国家が非公有制企業の発展を奨励・支持・誘導すると同時に、法に基づいて非公有制企業を監督・管理する」（第2項）と規定した。この2004年憲法改正

88) 吳敬璉・前掲注(10)書191頁。

89) 「社会主義体制の整備の若干の問題に関する中共中央の決定」（2003年10月14日中共第16期3中全会採択）。

案は、非公有制経済の国民経済における合法的な位置づけをより明確化するものであった。

(3) 外資企業 (= 外商投資企業)

①外資企業の形態

中国では、外国からの直接投資によって設立された企業を特に「外商投資企業」と呼んでいる⁹⁰⁾。外国からの直接投資は、主に中外合資経営企業⁹¹⁾、中外合作経営企業⁹²⁾、狭義の外資企業（通称「独資企業」⁹³⁾、外商投資株式会社⁹⁴⁾の4つの形態からなる⁹⁵⁾。これらの中で、中外合資経営企業と中外合作経営企業という二つの類型が通常「合弁企業」⁹⁶⁾と呼ばれる。

②外資企業導入の背景

1978年11期3中全会の路線転換により、「改革・開放」政策が実施された。この会議を起点として中国は、国内の経済体制改革と対外開放の時代に入った。対外開放が目指したのは、西側先進国の技術を導入することにより、国有企業の生産性を向上させて国内経済を活性化することであった。これと同時に資本主義的企業経営のノウハウを学んで、国有企業改革

90) この「外商投資企業」は、一般的に「外資企業」(広義)と呼ばれる。以下では「外資企業法」に基づいて設立される企業については狭義の「外資企業」(通称「独資企業」と呼ぶ。特に断らない限り、「外資企業」は、この広義の意味で使う。

91) 合資経営企業は、「中外合資経営企業法」(1979年制定、1990年、2001年2回改正)を根拠とし、外資は25%以上の出資比率で資本投入され、共同で経営管理と出資比率に応じたリスク負担と利益配分を行う。

92) 合作企業は、「中外合作経営企業法」(1988年制定、2000年改正)を根拠とし、中国側が土地、労働力、設備を提供し、外国企業が資本と技術を提供するものであり、利益配分と損益・リスク負担を出資比率にかかわらず契約によって規定しなければならない。法人型と非法人型がある。外国の先進技術を導入して技術革新を実現すると同時に、外国の優れた方式により経営管理を改善しようとするのが狙いである。

93) 外資企業は、「外資企業法」(1986年制定、2000年改正)を根拠とし、50%以上を輸出するか、先進技術を導入することが条件である。

94) 外商投資株式会社は、「会社法」(1993年制定、1999年、2005年2回改正)を根拠とし、新設もしくはすでに設立された有限責任会社から組織変更されたものである。

95) 西村幸次郎『現代中国法講義』〔第3版〕(法律文化社、2008)143頁参照。

96) 「合弁企業」(joint venture)と呼ばれる企業の形態について明確な定義はない。しかし、一般には複数の投資者が共同で出資し、一定の目的のために一定期間、企業活動を行うために設立する組織を指している。中国における合弁企業には、合資経営企業と合作経営企業という二つの類型があるが、比較的規模の大きな合弁事業では前者が、小さな場合には後者が採用されることが一般的である。

の参考にすることにも重点が置かれた⁹⁷⁾。

中国の対外開放戦略は、国内経済体制改革と同様に、漸進的かつ段階的に進められた。1970年代末期、対外開放政策は、基本国策及び経済発展戦略の重要な構成部分として確立され、地域開放を主軸として実施された。即ち、中国の対外開放は、沿海地区を戦略的重点とし、段階的にレベルを分けて、徐々に推し進めるものであった。また、国際貿易を推進するため、輸出志向の貿易推進策を実施した。1979年「中外合資経営企業法」を制定し、外国資金の導入、技術移転、輸出促進を、外国企業との合弁によって達成しようとした。中国における外資企業の発展は、この開放政策の段階的な推進によってもたらされたものであった。

③ 1980年代における対外開放基地の構築

1980年5月、広東省と福建省には対外貿易と外資導入の自主権が与えられた。1980年8月には、広東省深圳、珠海、汕頭、福建省廈門の4地域に経済特別区が設けられ⁹⁸⁾、さまざまな優遇措置が与えられた⁹⁹⁾。そして、1984年5月に沿海14都市¹⁰⁰⁾が対外開放都市に指定され、翌年には珠江デルタ、長江デルタ、閩南三角地区の41市・県が沿海経済開放区に指定された。1986年には、外資企業法が制定され、これによって製品の輸出義務はあるものの、外国企業の単独出資には地域的な制限がなくなった。

1988年より沿海経済開放区経済発展戦略（資本と原料の調達、及び製品市場を海外に求め、海外からの委託加工によって外貨を稼ぐことなど）が目指された。これにともない、遼東半島、山東半島、渤海経済圏などの地域も沿海経済開放区に入り、省に昇格した海南島も経済特別区に指定された。

ただ、外国直接投資により設立された外資企業に対しては、優遇策が提

97) 小口彦太・田中信行『現代中国法』〔第2版〕(成文堂、2012年)406頁参照。

98) これと同時に、海外投資家の信用を得るため、経済特区の法制化がはかられ、1980年8月26日に、全国人民代表大会は広東省の経済特区条例を批准した。

99) 経済特区は、「市場調節を主とする地域性外向型経済形態」である。国は特区の各タイプの企業の自社用貨物に対し輸入関税及び商工統一税を免除した。海外から輸入した商品に対しては、輸入関税と商工統一税の50%減税を実施した。特区で生産された商品の区内での販売にも、商工統一税を50%減税した。

100) 14都市は、大連、秦皇島、天津、煙台、青島、連運港、南通、上海、寧波、温州、福州、広州、湛江、北海（防城港を含む）をさす。この14の沿海港湾都市が開放され、外資企業に経済特区と類似したいくつかの特恵待遇を与えられた。

供されると同時に、様々な制限も設けられている。たとえば、合弁企業の場合、その技術と設備は中国に必要とされる先進技術及び設備でなければならない（合資経営企業法5条）。独資企業は、中国の国民経済の発展に有利で、かつ先進技術と設備を採用するか、製品すべて若しくは大部分を輸出するものでなければならない（外資企業法3条）。合作企業については、製品を輸出するか、または、技術が先進的な生産型合作企業を奨励する（合作経営企業法4条）という規制が置かれている。また、一定の条件を備えるものについては、参入制限¹⁰¹⁾を設けたり、税収その他の面で優遇措置¹⁰²⁾をとる場合もあった。

④ 1990年代における拡大地区の対外開放

1990年には上海浦東開発区が決定され、輸出税減免などの政策が実施された。さらに、1992年に重慶、武漢など長江流域の6都市の対外開放、14の国境都市の対外開放のほか、経済技術区の設置などが実施され、長江流域の対外開放、輸出自主権も認可された¹⁰³⁾。1999年には西部大開発の計画が本格的にスタートし、対外開放は沿海地域から内陸にも及ぶこととなり、内陸の国際貿易も活発化する。

海外からの直接投資には、受け入れ側の中国にとって、三つの経済利益があった。①国内資本が不足している貧しい経済分野では、外資は即戦力

101) 中国は国内産業保護の観点から、外資企業に対して、設立を禁止若しくは制限することを予定した条項を設けており、具体的内容については國務院が規定するとした（外資企業法3条）。國務院が制定した外資企業法実施細則4条では外商投資産業指導目録で推奨、制限及び禁止する業種を定めている。

102) 投資優遇項目に対する優遇措置に関しては、以下のようなものがある。外商投資の推奨に関する規定では、製品を輸出する企業と先進技術企業に対して以下のような優遇措置を採っている。①労務費用の減額＝国家が中国人職員に対して行っている各種の補助に関する費用の免除、②土地使用費の減額、③水道、電気、輸送、通信設備の優先的な提供と国有企業並みの料金体系の適用、④税収の優遇。華僑、台湾、香港・マカオ同胞に対する投資の優遇措置に関しては、以下のようなものがある。1983年の國務院の「台湾同胞が経済特区に対して行う投資に関する特別優待方法」で10年以上活動する経営に対して企業所得税の4年間免除、5年間減額を定めた。この後、1988年に國務院の「台湾同胞の投資を奨励することに関する規定」、1994年3月5日に台湾同胞投資保護法を發布し、台湾同胞の投資の推奨と保護に対する特別の規定を置いている。

103) 1992年以降、ハイテク経済特区、自由貿易区、輸出加工区、経済技術開発区と呼ばれた様々な工業団地が、あらゆる行政レベルで中国全土に急激に広がった。経済特区は数が限られ、沿海地区に集中しているのに対し、工業団地は中国全土に広がっている。

の穴埋めになる。②海外からの直接投資には先進技術と経営ノウハウもついてくるため、中国に最新技術とビジネス管理手法を広める助けとなる。③海外直接投資は海外市場へのアクセスをもたらし、輸出を容易にした¹⁰⁴⁾。

中国沿海地区の全方位対外開放政策は、経済の速やかな発展を直接促したばかりでなく、全国の改革開放、経済建設、地域経済に対し、重要な影響と巨大な推進作用を生み出した。

⑤ WTO 加盟後の外資系企業の発展

2001年のWTO加盟に向けて、外資への優遇・奨励政策を徐々に廃止するなど、貿易自由化が実施された。これによって、現在、外資企業は国内企業と同じ競争条件で競争する市場主体として認められつつある。

2013年11月に開催された中共第18期3中全会において、「改革の全面的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」が審議・採択された。同決定は、外資系企業の経済改革における位置づけ及び今後の発展方針に関する内容を新たに盛り込んでいる。「経済改革の深化」にあたっては、「資源配置において市場に決定的な役割を果たさせる」ことを主眼に、「基本的な経済制度を堅持・整備し、近代的市場システムやマクロ・コントロールメカニズム、開放型経済システムの整備を加速し、経済発展方式の転換を加速し、革新型国家の建設を加速し、より効率的で、より公平で、より持続可能な経済発展を推進する」必要性が強調されている。そのなかで、「近代的市場システム」の整備を加速化するため、「公平で開放的で、かつ透明な市場ルール」を構築し、統一的な市場参入制度を実施し、マイナスリスト（負面清單）¹⁰⁵⁾を制定したうえで、各種の市場主体が法に基づいて、「マイナスリスト」以外の分野に平等に参入することが認められる

104) ロナルド・コース＝ワン・ニン（栗原百代訳）『中国共産党と資本主義』（日経BP社、2013年）291頁。

105) 市場参入マイナスリスト制度とは、国務院が中国国内における、投資・経営することが禁止ないし制限される業種、分野、業務などをリストアップし、それらに対し、各級地方政府が法に従い、適当な管理措置を取る制度である。つまり、投資分野のブラックリストという意味である。この「市場参入マイナスリスト」に属さない、業種、分野、業務などは、如何なる市場主体でも法に基づき平等に参入できる。「国務院関於実行市場准入負面清單制度的意見」（国発〔2015〕55号）参照。

ことになった。とくに外商投資に対しては、参入前国民待遇・マイナスリスト（負面清單）管理モデルを実施することが課題として提起されている。

また、「経済のグローバル化」という新たな情勢に適応するためには、国内・国外への開放の相互促進を推進し、海外からの導入と海外への進出をさらによく結合して、国内外の生産要素の秩序ある自由な流動と資源の効率的な配置、市場の高度な融合を促進し、国際的な経済協力・競争に参加しこれを統率するための新たな優位性の育成を加速し、開放によって改革を促す」必要性が訴えられており、「開放型経済新体制」という新しい目標が提起されている。そこでは、「投資条件を緩和し、自由貿易区の建設を加速し、内陸部や辺境地区の開放を拡大しなければならない」とされたのであった。