

中国が3中全会で決めた改革の概要

“改革の綱領的文書”として注目を集めた決定の内容と今後の注目点



経済研究部 上席研究員 三尾 幸吉郎
mio@nli-research.co.jp

1——転換点となる決定をしてきた3中全会

2013年11月、中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議（第18期3中全会）¹が開催された。そして11月15日にはその決定内容を記載した「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（中共中央关于全面深化改革若干重大问题的決定）」が公表された。

これまでの3中全会を振り返ると、1978年12月に開催された第11期3中全会では、思想を解放し、頭脳を働かせ、实事求是（事実に基づいて真理を求める）の姿勢で、一致団結して前に向かって進むとの指導方針を確定するとともに、“文化大革命”から卒業して“4つの近代化”² “へ舵を切った。また、ソ連崩壊（1991年）で社会主義が深刻な危機にあった1993年11月の第14期3中全会では、当時の最高実力者鄧小平氏がソ連の失敗の原因は経済不振にあると整理して、「社会主義市場経済体制を確立する上での若干の問題に関する決定」を採択、“社会主義計画経済”を卒業して“社会主義市場経済”へ舵を切った。そして、胡錦濤氏をトップとする前指導部がリーダーシップをとった2003年10月の第16期3中全会では、「社会主義市場経済体制の若干の問題に関する中共中央の決定」を採択、中国の経済体制改革は理論と実践の面で重大な進展を遂げたものの、①経済構造が不合理、②分配関係が不合理、③農民収入の伸びが緩慢、④就業の矛盾が突出、⑤資源環境の圧力が増大、⑥経済全体の競争力が強くないなどの問題があると指摘、「科学的発展観」の元となる「5つの均衡（五个統籌）」³ という概念を打ち出し、“経済発展”に加えて“均衡”を重視する方向へと舵を切った。

¹ 2012年11月に開催された第18期全国代表大会（18大）で選出された中央委員（及びその候補）による第3回目の全体会議である。18大の直後に開かれた第1回目の全体会議（第18期1中全会）では、中央委員会総書記、中央政治局常務委員会委員、中央軍事委員会主席、中央規律検査委員会書記などの重要人事が決定された。2013年2月に開催された第2回目の全体会議（第18期2中全会）では、全国人民代表大会に推薦する国家指導者の人選や国務院の機構改革・機能転換などが審議・採択されて、国家機構の新組織・新人事が見えてきた。その後、新組織の責任者が順次決定されて新しい指導体制が固まった。そして、今回の第3回目の全体会議（第18期3中全会）は、習近平氏をトップとする新指導部がその在任期間中に何を成し遂げようとしているのかを示す重要な会議である。

² 4つの近代化は、工業、農業、国防、科学技術の4つの分野での近代化の達成を目指した改革の旗印である。

³ 5つの均衡とは①都市発展と農村発展の均衡、②社会発展と経済発展の均衡、③地域間発展の均衡、④人と自然の均衡、⑤国内発展と対外開放の均衡である。これを元とした“科学的発展観”は、その後の18大で、マルクス・レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論、重要思想「三つの代表」と並ぶ行動指針として党規約（中国共産党章程）に定められた。

それでは、今回の3中全会で決定された「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（以下「今回の決定」と称す）」には何が記載されているのだろうか。そして、今回の決定が転換点となって、中国経済は新たな方向へ大きく踏み出すのだろうか。本稿では、“改革の綱領的文書”として注目を集めた今回の決定内容を、経済に関係する部分に焦点をあてて解説するとともに、今後の注目点をご紹介することとしたい。

2——今回の決定の概要

1 | 全体構成

今回の決定文は、2012年11月の第18期全国代表大会（18大）で選出された習近平氏をトップとする中国共産党の新指導部が、今後約10年に及ぶと思われる在任期間中に、何を成し遂げようとしているのかを記した重要文書である。

経済、政治、文化、社会、エコ文明建設、党建設という幅広い領域において、重要ものばかり多岐に渡って記載された今回の決定文は、約21,600字に及び、16の章、60の項目から構成されている。「改革全面深化の重大な意義と指導思想」と題された第1章には全体を貫く基本的な考え方が記載されており、その後の15の章には各分野の改革方針がより具体的に記載されている。その内、経済に関係する章を抽出すると、右の図表に○印を付した8つの章がそれに該当すると思われる。

[図表]

第18期3中全会で決定された
「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」の章建て

各章の表題	経済への影響度
① 改革全面深化の重大な意義と指導思想	●
② 基本的経済制度を堅持し充実させる	○
③ 近代的市場体系の整備を加速する	○
④ 政府の機能転換を加速する	○
⑤ 財税制改革を深める	○
⑥ 都市・農村の一体化した発展の体制・仕組みを整える	○
⑦ 開放型経済の新しい体制を築く	○
⑧ 社会主義民主政治の制度づくりを強化する	×
⑨ 法治中国の建設を進める	×
⑩ 権力運用の制約・監督体系を強化する	×
⑪ 文化体制・仕組みの刷新を進める	×
⑫ 社会事業の改革、革新を進める	○
⑬ 社会統治体制を刷新する	×
⑭ エコ文明の制度づくりを急ぐ	○
⑮ 国防と軍隊の改革を深める	×
⑯ 改革全面深化に対する党の指導を強化・改善する	×

(注) ●=全体の考え方を示す章、○=経済に関係が深い章、×=経済への関係が少ない章

2 | 改革全面深化の重大な意義と指導思想(第1章)

全体を貫く基本的な考え方を示した第1章は、「改革全面深化の重大な意義と指導思想」と題して、4つの項目に分かれている。第一項では、第11期3中全会（1978年12月）以降35年に及ぶ改革開放の成果を振り返ってその成果を高く評価するとともに、「改革開放に終わりはない」として、中華民族の偉大な復興という中国の夢を実現するには、改革を全面的に深化させることが重要としている。第二項では、改革を全面的に深化させるためには、指導思想の下に一致団結する必要があること、改革全面深化の全般的目標は中国の特色ある社会主義制度を充実・発展させて国の統治体系と統治能力の近代化を進めるところにあることなどが記述されている。第三項では、改革を全面的に深化させるためには、発展が依然として全ての問題を解決するカギであること、改革を全面的に深化させる上での重点は経済体制改革にあり、核心の問題は政府と市場の関係にあり、市場が資源配分の中で決定的役割を果たすようにし、政府の過剰介入と政府の監督不行き届きの両面から問題解決を図ることが肝要であることなどが記述されている。第四項では、改革を全面的に深化させるためには、これまでの改

革開放の実践が重要な経験を提供しており、实事求是や摸着石頭過河（物事を注意深く確実に進める意）などを挙げて、中国の特色ある社会主義制度の完成・発展を推進するとしている。そして最後に、「2020年までに重要分野とカギとなる部門の改革で決定的成果を収め、この決定で提起された改革の任務を完遂して、体系が整い、科学的に規範化され、運用が有効な制度体系を作り上げ、各方面の制度がより一層成熟し、より一層定型化されるようにする」と第1章を結んでいる。

3 | 基本的経済制度を堅持し充実させる(第2章)

第2章は「基本的経済制度を堅持し充実させる」と題して、公有制経済と非公有制経済の関係について記述されており、4つの項目に分かれている。第一項では、「財産権保護制度をより完全にする」として、公有制経済の財産権が不可侵であると同様に非公有制経済の財産権も不可侵であり、両者ともに法律の下で保護され監督を受けるとしている。第二項では、「混合所有制経済を積極的に発展させる」として、国有資本と非国有資本が相互に資本参加する混合所有制経済の発展を支持している。また、国有資本は安全保障や国民経済の命脈に係わる分野により重点を置くべきであるとともに、その収益の財政上納比率を2020年までに30%へ引き上げて社会保障の充実などに充てるとしている。第三項では、「国有企業における近代的企業制度の整備を推進する」として、市場化という新たな情勢に合わせて、効果的牽制の働く企業統治構造の整備や、国有企業の機能を整理し電力網などの整備部門とその運営部門とを分離する“網運分離”を実施して競争的業務は自由化するなど国有企業改革の方向性を示している。第四項では、「非公有制経済の健全な発展を支持する」として、非公有制経済に対する様々な形の不合理な規制を廃止し、様々な目に見えない障壁を取り除くなどとしている。

4 | 近代的市場体系の整備を加速する(第3章)

第3章は「近代的市場体系の整備を加速する」と題して、市場が資源配分で決定的役割を果たす上で、その基礎となる市場体系のあり方について述べており、5つの項目に分かれている。第一項では、「公平性、開放性、透明性のある市場ルールを作る」として、ネガティブリストを策定した上でそのリスト以外の分野には法に基づいて平等に参入できるようにするなどビジネス環境を整備するとともに、市場の監督管理体系も改革し、独占・不正競争・地方保護主義に反対するとしている。また、市場原理に基づく退出の仕組みとして企業破産制度にも言及している。第二項では、「主に市場が価格を決定する仕組みを整える」として、水、石油、天然ガス、電力、交通、通信など価格改革を進める分野を具体的に挙げるとともに、政府が価格を決定する範囲を主に重要な公共事業、公益的サービス、電力網などに限定するとしている。第三項では、「都市・農村統一の建設用地市場を作る」として、計画や用途規制に反しない限り、農村の集団所有による業務用建設用地の譲渡、賃貸、現物出資を認め、国有地と同一権利・同一価格の制度にすることなどを挙げている。第四項では、「金融市場システムを整える」として、民間資本による金融機関設立や株式発行の登録制への移行などを進めるとともに、金利の市場化を加速し資本取引における人民元の交換性の実現を急ぐとしている。また、金融監督管理の改革を進めるとともに、預金保険制度の構築や金融機関が退出する仕組みの改善にも言及している。第五項では、「科学技術体制改革を深める」として、産学研共同のイノベーションの仕組み作りや、知的財産権の利用・保護を通じた技術革新のインセンティブ・メカニズム構築などの方向を示した。

5 | 政府の機能転換を加速する(第4章)

第4章は「政府の機能転換を加速する」と題して、政府の役割について述べており、3つの項目に分かれている。第一項では、「マクロコントロール体系を整える」として、財政政策と金融政策を主な手段とするマクロコントロール体系を整え、マクロコントロール目標の制定と政策手段利用のメカニズムを進めるとしている。また、発展成果の考課・評価体系についても言及し、単に経済成長の速さだけで政府の業績を評定する偏向を正すとしている。第二項では、「政府の機能を全面的に正しく果たす」として、市場メカニズムで上手く調節できる経済活動については審査・認可を廃止するなど政府機能を簡素化する一方で、政府は発展戦略、計画、政策、規格などの制定や市場活動の監督管理の機能を強化、中央政府はマクロコントロールの職責と能力を強化し、地方政府は公共サービス、市場監督管理、社会管理、環境保護などの職責を強化することなどを挙げている。第三項では、「政府の組織機構を最適化する」として、権限と責任の一体性確保、機構・指導者・職員の数の抑制などを挙げている。

6 | 財税制改革を深める(第5章)

第5章は「財税制改革を深める」と題して、財政改革・税制改革の方向性を示しており、3つの項目に分かれている。第一項では、「予算管理制度を改善する」として、年度を越えて予算を均衡させる仕組みを作り、発生主義に基づく政府総合財務報告制度を作り、中央と地方政府の規範化された合理的な債務管理とリスク警戒の仕組みを作ることを挙げている。第二項では、「租税制度を整備する」として、消費税の課税範囲に環境汚染品を組み入れることや、総合課税と分離課税を合わせた個人所得税制の確立、不動産税の立法化、資源税の改革、環境保護費の租税化などを挙げている。第三項では、「職権と支出責任が対応した制度を作る」として、特に複数地域に跨がる大型プロジェクトや公共サービスの職権と支出権限の対応の適正化について記述している。

7 | 都市・農村の一体化した発展の体制・仕組みを整える(第6章)

第6章は「都市・農村の一体化した発展の体制・仕組みを整える」と題して、都市と農村の関係について記述しており、4つの項目に分かれている。第一項では、「新しいタイプの農業経営体系の構築を急ぐ」として、家族経営の基礎的地位を堅持しつつも、家族経営、集団経営、組合経営、企業経営などがともに発展する農業経営パターンへの革新を進めるとともに、請負経営権などを抵当・担保にする権能を農民に与え、その出資や流通を認めることにより、農業の大規模経営の発展を奨励することなどを挙げている。第二項では、「農民により多くの財産権を付与する」として、農家宅地の用益権や農民の住宅の財産権などを例に挙げている。第三項では、「都市・農村の要素の平等な交換と公共資源の均衡のとれた配分を進める」として、都市と農村のインフラ建設と地域社会建設を統一的に考え、都市と農村の基本公共サービスの均等化を進めるとしている。第四項では、「健全な都市化(町を含む)のための体制・仕組みを整備する」として、都市建設管理を刷新して地方政府が起債など複数の方法で資金調達することを認めること、条件にかなう離農者(農業から都市に移った人口)には都市・町の住民と認めて住宅・社会保障体系にも組み込むことなどが記述されている。

8 | 開放型経済の新しい体制を築く(第7章)

第7章は「開放型経済の新しい体制を築く」と題して、改革と対外開放の関係について述べており、3つの項目に分かれている。第一項では、「投資の参入を緩和する」として、金融、教育、文化、医療などのサービス業分野で秩序ある開放を進め、保育・養老、建築・設計、会計・監査、商業・流通、電子商取引などのサービス業分野で外資参入制限を撤廃し、一般製造業も一段と自由化するとしている。また、改革の全面深化と開放拡大のための新たな方途を探るものとして上海自由貿易試験区の設立にも言及している。第二項では、「自由貿易圏建設を進める」として、全世界を対象とした高い基準の貿易圏ネットワークを形成するとしている。第三項では、「内陸国境沿いの開放を拡大する」として、東中西を貫き南北をつなぐ対外経済回廊の構想を示すとともに、国境沿いの開放の歩みを速め、国境沿いの重点通関港、国境都市、経済協力区が人の往来、加工・物流、観光などの面で特別な方法・政策をとることを認めるとしている。

9 | 社会事業の改革、革新を進める(第12章)

第12章は「社会事業の改革、革新を進める」と題して、社会事業の改革について述べており、5つの項目に分かれている。第一項では、「教育分野の総合改革を進める」として、教育の公平を強力に促し、経済的に苦しい家庭の児童・生徒を援助するシステムを整えること、情報化手段を利用して地域間、都市・農村間、学校間の格差の縮小を目指すこと、一回の試験で人生が決まる弊害を解決するため入学試験制度の改革を進めることなどを挙げている。第二項では、「就業・起業促進の体制と仕組みを整える」として、大卒者を重点にした若者、農村から移った労働者、都市・町の困窮者、退役軍人の雇用を促進すること、産業の高度化に合わせて大卒者に適した多くの就業ポストを開発することなどを挙げている。特に大卒者の就業・起業には多くの紙面が割かれており、大卒者の自主起業を奨励する政策や大学新卒者の雇用促進計画の実施などを記載している。第三項では、「合理的で秩序ある所得分配制度を作り上げる」として、一次分配における労働報酬の割合を高めるよう努力すること、租税、社会保障、移転支出を主な手段とする再分配調節の仕組みをより完全にすること、個人の所得と財産の情報システムを作り、隠れた所得や違法な所得を取り締まることなどを挙げている。第四項では、「一層公平で持続可能な社会保障制度を作る」として、社会的プールと個人口座を合わせた基本年金制度を堅持しつつも個人口座制度をより完全にし、多く納めれば多く受け取れるというインセンティブ・メカニズムを整えること、都市・農村住民の基本年金保険制度、基本医療保険制度を統合すること、都市・農村の最低生活保障制度の統一的な発展を図ること、社会保障の財政投入制度を整え社会保障基金の投資運用の多様化や監督管理の強化を進めること、高齢化に対応して高齢者向けサービス産業の発展を加速することなどを挙げている。また、漸進的な定年引上げ政策の研究・策定⁴にも言及している。第五項では、「医薬品・医療衛生体制の改革を深める」として、医療保障、医療サービス、公衆衛生、薬品供給、監督管理体制の総合的改革を統一的に進めるとの方針を示すとともに、計画出産⁵にも言及して、片方が一人っ子である夫婦が二人の子供を産める政策をスタートさせるとし

⁴ 現在の中国の退職年齢は男性が満60歳、女性幹部が満55歳、女性一般労働者が満50歳。

⁵ 計画出産については中華人民共和国憲法、中華人民共和国人口計画出産法及び各省（自治区、直轄市を含む）の人口と計画出産に関する条例で定められている。

ている。

10 | エコ文明の制度づくりを急ぐ(第14章)

第14章は「エコ文明の制度づくりを急ぐ」と題して、生態環境を保護・修復する上で必要な制度体系整備の方向性について述べており、4つの項目に分かれている。第一項では天然資源資産の財産権制度を作るとともに用途規制制度を整えること、第二項では資源・環境受容能力の監視・早期警戒の仕組みを作り、受容超過区域に対しては制限的措置を講じるなど生態保護のレッドラインを画定すること、第三項では資源の利用で費用を払う、環境を汚染した者はそれを補償する原則を堅持する資源の有償使用制度と生態補償制度を実施すること、第四項では生態環境に被害をもたらした責任者には刑事責任を追及するなど生態環境の保護管理体制を改革することなどを記述している。

3—経済全体に与える影響と今後の注目点

今回の3中全会で決定された改革は、“これまで成功してきた経済成長モデル”を卒業して“新たな経済成長モデル”を築くことに主眼があると思われる。と言うのは、1978年の第11期3中全会で本格的な改革開放に乗り出した中国は、外国資本の導入を積極化して工業生産を伸ばし、輸出で外貨を稼ぎ、その外貨で世界でも有数のインフラを整備して、世界に分散していた工場を集めて「世界の工場」と呼ばれるまでに発展、年平均で約10%の経済成長を遂げてきた。ところが、ここ数年は経済発展に伴う賃金上昇や労働力となる生産年齢(15~59歳)人口の減少で「安価で豊富な労働力」は曲がり角に差し掛かるとともに、経済発展が遅れた後発新興国が安価な労働力を武器に工場誘致を積極化したことで、中国に集中していた工場が後発新興国へ流出し始めるなど“これまで成功してきた経済成長モデル”に限界が見えてきたからである。

経済全体に与える影響を見る上で重要な視点は、これまで経済成長への貢献が小さかった①国有企業に比べて発展が遅れている“民間企業の活力”を十分に引き出せるか、②製造業や貿易に比べて自由化が遅れている“金融自由化”を進めて経済成長の新たな牽引役にできるか、③投資に比べて低迷してきた“消費”を増やせるか⁶の3つの視点である。今回の決定文を概観すると、国有企業が中心の中国経済を民間企業が中心の市場経済へ切り替えるような大胆な改革ではないものの、民間企業の活力を引き出す工夫がいくつか打ち出されていること、金融自由化が進みそうであること、都市と農村の所得格差是正も加速しそうなことから、“新たな経済成長モデル”を築く上での突破口となりうる改革が含まれているといえる。

今後、この改革の方針は8千万人超の党员全員に周知徹底されてその実現に向けて動き出す。そして、これから検討が本格化する第13次5ヵ年計画⁷に反映されていくとともに、より具体的に踏み込んだ内容になるだろう。第13次5ヵ年計画が終わる翌年(2021年)は中国共産党の創立百周年でもある。その記念式典で習近平氏はどのような改革全面深化が実現できたと言うのだろうか、今後は習近平氏をトップとする新指導部の実行力が試される段階になるといえそうだ。

⁶ 中国では、GDPに占める個人消費の割合が2012年に約36%と国際的にも突出して低い状況にある。

⁷ 第12次5ヵ年計画(2011-2015年)は2009年2月に検討が本格化し第17期5中全会(2010年10月)で承認された。この経緯を踏まえると、第13次5ヵ年計画(2016-2020年)は、2014年2月頃に本格化して2015年に開催見込みの第18期5中全会で承認されると見られる。