

第 2 章

中国におけるマクロ経済政策の決定メカニズムに関する研究

唐 成

要約：

本稿では中国におけるマクロ経済政策の決定と制定のプロセスの解明を試みた。分析の結果、次のようなことが言えるだろう。まず、マクロ経済に関する最も重要な政策決定は中央経済工作会议であり、その政策決定はすでに制度化されている。その決定過程において、中共中央が中国経済の政策決定に大きな影響力を及ぼしていることも浮き彫りになった。また、マクロ経済政策の決定において、中央財經指導小組は重要な役割を果たしている。その主な政策決定者は二重の身分(党と政府)を持っているため、国務院は実際の政策決断、決定において重要な権限を持っていることも明らかである。

さらに、マクロ政策の決定過程は、(1)状況の認知、(2)草案の作成、(3)政策の決定、という3つの段階を経ている。この過程において、指導部による地方視察や有識者との座談会を通して、政策決定の透明化や集団決定制度が実現されている。また、草案作成の過程においては、地方や研究機関、大学などからの有識者も参与していることが大きな特徴と言える。

本論ではまた2008年9月の利下げを焦点に、危機対応の政策変更がどのようなプロセスで決定されているかについて分析を試みた。その結果、今回の政策変更は人民銀行が主導的な立場にあり、国務院からの指示または国家发展改革委员会は人民銀行の政策制定の過程に関与していないことが示唆された。その意味では、人民銀行は一般的に認識されているより独立性が高いと言えるだろう。

キーワード：

マクロ経済 政策決定 金融政策 人民銀行の独立性

はじめに

本論の目的は政治経済学の視点から、中国のマクロ経済政策の決定メカニズムを明らかにすることである。現代中国の政治経済学の分析には、すでにいくつかの研究成果がある。たとえば、Riskin [1987]、中兼 [1992]、Huang [1996]、三宅 [2006] などが挙げられるが、それらの先行研究はいずれも計画経済期ないし改革初期を中心とした分析で、中

国の経済体制・経済政策のあり方を解明しようとした研究であった。また直近の大西 [2005] は著者の北京駐在体験をもとに、中国の経済政策決定に関する中央部門間の権力関係中心をわかりやすく解説している。田中 [2007] は中国の経済政策に関する事実の叙述にとどまっており、政策決定に関する体系的な分析を行っているとは言えない。

そこで、先行研究との差別化を図るために、本稿は具体的に次のような内容を検討課題とする。すなわち、第 1 に、中国におけるマクロ経済の政策決定と制定、執行過程におけるマクロ経済政策をめぐる意志主体である、党中央と政府(国務院)政府と各省庁の間で、どのようなプロセスによって、政策決定がされるのか。また、金融政策を焦点に絞り、複数の意思主体の間(ここでは、国家发展改革委員会と中国人民銀行)において、政策の調整(駆け引き)があったのか。または、国家发展改革委員会が人民銀行の金融政策に影響を与えたかを明らかにすることである。第 2 に、不動産業を分析の焦点に、金融政策の決定と執行過程において、地方政府と利益集団がそれぞれどのようにして、影響力を及ぼしているのか、また結果的に中国のマクロ経済に与える影響についても検証を行う。なお、本稿は中間報告であるため、第 1 の検討課題にとどめることとする。

このように、本稿では、マクロ経済政策の決定部門および執行部門(最高決定機構と調整機構、総合政策部門、主管部門及び補助部門)を主な研究対象としているが、その研究対象の時期については 2007 年以降に限定したい。その理由は、これまでの先行研究ではあまり分析されていない時期であること、また、2008 年が中国経済にとって、思いがけないことが年初から続いた年であったことの 2 点である。年初の大雪、5 月の四川大地震、また米国の金融問題が中国経済に予想以上の打撃を与えた。そのため、わずか 1 年の間に、中国のマクロ経済政策は 3 回も大幅な調整がされている。

とは言え、マクロ経済の政策決定メカニズムを明らかにすることはかなり難しい。本稿にとっての最大の問題は先行研究がきわめて少ない点である。その理由は中国のマクロ政策決定に関する諸事項は基本的に公にされることがなかったことが挙げられる。また、政策決定に関する実務者へのヒアリングが必ずしも容易でないことも考えられる。本論にとっても、そのような制約がすべて解消されたわけではないが、本稿を通じてマクロ経済の政策決定の特徴、いわば中国の特色の一端を明らかにすることができるだろう。

本稿の構成は以下のようになっている。第 1 節のマクロ経済政策と決定部門では、マクロ経済政策とマクロ・コントロールの相違点を明らかにしたうえで、中国のマクロ経済政策の決定部門の分類を試みる。第 2 節では、マクロ経済の政策決定の最重要な場としての中央経済政策会議に焦点をあて、中国のマクロ経済政策の決定過程とは何かを明らかにする。ここでは、金融政策に焦点を当てた事例研究を取り上げる。第 3 節では、マクロ経済政策を金融政策に絞り、その政策の制定と執行過程を明らかにしたい。また、景気動向に対して、金融政策の変更(調整)がどのように行われているのか、2008 年 9 月に行われた 6 年ぶりの利下げの事例を分析する。その上で、最後に結論と今後の課題を述べる。

第 1 節 マクロ経済政策とその決定部門

1. マクロ経済政策とマクロ・コントロール

標準的なマクロ経済学では、金融政策は財政政策と並んでマクロ経済政策の両輪をなすものである。もちろん、場合によって貿易政策も含まれるだろう。しかし、中国のマクロ経済政策を語る場合には、中国語で「宏観調控」という言葉がしばしば使われている。あるいはマクロ経済政策と「宏観調控」が同時に使われる場合も多い。例えば、2008 年下半期のアメリカのサブプライムローン問題がもたらした世界経済の同時不況に対処して、中国の国務院常務会議では次のような政策転換が述べられている。「経済成長を保てることが現在のマクロ・コントロールの最重要任務である。そのために、大胆かつ慎重なマクロ経済政策を取り入れることが重要で、効果的な財政、金融および貿易などの政策を打ち出すことによって、持続的な経済成長を保っていく。」（「2008 年マクロ経済政策重大調整」新華社 2008 年 12 月 8 日）

しかし、「宏観調控」には明確な定義はなく、典型的な造語に過ぎない。劉端 [2006] によれば、この造語が最初に提起されたのは 1984 年 10 月 20 日発表された「経済体制改革に関する中共中央の決定」の、「経済をより活性化するためには、宏観調控をより重視しなければならない」であった。その後の 1985 年 8 月 13 日人民日報の社説にも当時の固定資産投資の過熱化に対して、「このような現象をもたらしたのが、一部の幹部が地方のミクロ経済を重視するあまりに、党中央と国務院による“宏観調控”の指示を軽視したからである」というように「宏観調控」言葉が使われている。さらに、1988 年の中国経済の過熱化やインフレという経済状況に対して、1988 年 9 月 26 日に「中国共産党第 13 期中央委員会第 3 回全体会議における報告」の中で、「今回経済環境を治め、経済秩序を正すためには、新旧体制転換時期の宏観調控の強化と改善を結合する必要がある」、「経済的、行政的、法律的、規律的及び思想政治工作の手段を総合的に運用することによって“宏観調控”を行う」というように、現在使われている「宏観調控」の用法が定着するようになった。

しかし、劉端 [2006] や黄伯平 [2008] の中でも議論されているように、マクロ・コントロール（「宏観調控」）の概念に対する理解は必ずしも定着したわけではない。筆者の理解では、マクロ・コントロール（「宏観調控」）は国民経済と社会発展の中長期発展計画や短期の景気対策でも使われている。マクロ・コントロール（「宏観調控」）の手段は主に経済、法律、行政などを通じて、その目標（目的）を実現しようとするものである。マクロ・コントロール（「宏観調控」）は、マクロ経済政策にかなり近い概念であり、最も重要な内容と言っても過言ではない。なぜなら、マクロ経済政策はマクロ・コントロール（「宏観調控」）を実現するための最重要な手段であると考えられるからである。実際、これまで中国の景気動向に対して、最も使われている二つのマクロ経済政策は財政政策と金融政策である。従って、マクロ・コントロールはマクロ経済政策に比べて、より広い概念ないし政策手段

であるが、本稿の分析は短期的なマクロ経済政策であることから、以下の分析では両者を区別しないこととする。

2. マクロ経済政策の決定部門

中国の政治システムにおいて、共産党が政府を指導する立場に置かれている。唐亮（[1997] 20 ページ）は「中共中央が政策の決定権を独占しており、重大な政策問題に関しては、中共中央が最終決定を下している」と指摘している。このように、国家の重大な政策決定においては共産党が絶大な影響力を持っていると言えよう。当然ながら以下で明らかにするように、中国経済に関する重要な政策決定もまた中共中央が深く関わっている。

まず、マクロ経済政策の決定機構については、その権力関係と決定への影響力から、最高決定機構、調整機構、総合政策部門、主管部門とその補助部門に分けることができる。より具体的に次のような分類があると考えられる。すなわち、

（a）中共中央の最高決定機構として、中国共産党中央政治局とその政治局常務委員会がある。中央政治局は一般事務及び重大な政策決定権を持っているとされている。しかし、その会議は通常月 1 回のペースであるため、実際には政策決定のコアになるのは週 1 回ペースで開催される中央政治局常務委員会であると考えられる。後述するように、重要なマクロ経済の政策決定の役割を果たす中央経済工作会议の内容と日程は、最終的に中央政治局会議で正式に承認される形になる。

（b）中共中央の政策調整機構として、中央財經指導小組、中央政策研究室、中央辦公庁などが構成されている。そのうち、中央財經指導小組の職能は政治局が経済工作の議事・協調機構であると規定されている。中央財經指導小組の構成員は経済関係の主管政治局委員、国务院主要メンバーおよび総合经济管理機構の責任者により構成される。表 1 で示しているように、現在の組長は温家宝総理、副組長は李克強副総理である。また、構成員メンバーは回良玉副総理、張徳江国务委員、王岐山副総理、馬凱秘書長、張平国家発展委员会主任、謝旭人財政部長、周小川人民銀行総裁、李福融国有資産管理委員会主席、尚福林証券監督委員会主席、呉定福保険監督委員会主席の合計 13 名である。

中央財經指導小組の役割について、唐亮 [1997 : 48-51] によれば、財經指導小組は党内の行政担当機構であり、政策研究と政策決定が主な仕事内容である。また、邵宗海、蘇厚宇 [2007 : 96] は中共中央工作指導小組を研究する専門書である。その中で、財經小組は党中央が財政経済工作の方針政策と財經事務の重要な決定機構であり、政治局常務委員会および政治局に各方面の政策に関する具体的な提言と方案を提出すると指摘している。このように、経済政策に関しては財經指導小組が大きな権限を持っており、その提案や法案は常務委員会を通じて実施される。

（c）国务院は最高の国家権力機関の執行機関であり、最高の行政機関である（「中華人民共和國憲法（1982）」）。国务院において、政策決定に関しては二つ重要な会議があり、そ

表 1 中央財經指導小組構成員の党内職務と政府内の職務

肩書き	氏 名	党内職務	政府内職務
組長	温家宝	中央政治局常務委員	国務院総理
副組長	李克強	中央政治局常務委員	国務院副総理
	回良玉	中央政治局委員	国務院副総理
	張徳江	中央政治局委員	国務院副総理
	王岐山	中央政治局委員	国務院副総理
秘書長	馬凱	中央委員	国務委員・国務院秘書長
	張平	中央委員	国家発展委員会主任
	謝旭人	中央委員	財政部長
	周小川	中央委員	中国人民銀行行長
	李福融	中央委員	国有資産監督管理委員会主任
	尚福林	中央委員	証券監督管理委員会主席
	呉定福	中央候補委員	保険監督管理委員会主席
副秘書長・辦公室主任	朱之鑫	中央委員	国家発展委員会副主任

(出所) 筆者作成。

の 1 つは国務院の各部委の責任者らによって構成される国務院全体会議である。国務院全体会議は行政府の最高意志決定の場であるが、年に 1～2 回しか開けないので、通常毎週開催される常務会議が重大な事項に関する決定権限を持っていると推測される。常務会議は総理、副総理、国務委員（副総理相当）、秘書長によって構成されている。例えば、2008 年 11 月に世界を驚かした 4 兆元の景気対策の政策決定はこの常務会議で行われた。先の表 1 でも分かるように、中央財經指導小組のメンバーはいずれも国務院総理温家宝の経済関係の閣僚である。従って、常務会議は実際には政策の決定、制定と執行においても深く関与していると言えよう。

(d) 国務院の政策調整機構として、国務院研究室、国務院辦公庁などがある。国務院研究室は主に国務院の主要指導者たちのために、総合政策の研究と政策決定の諮問機構である。研究室主任は大臣格とされ、主に総合研究司、マクロ経済研究司、農村経済研究司など 6 つの研究部門を統括している。その主な仕事は「政府工作報告」の作成、党中央・国務院の重大な会議の報告文書の作成などである¹。

(e) マクロ経済政策にかかわる国務院の主管部門として、「2008 年活動要点に関する国務院通知」(2008 年 3 月 29 日に公布) から読み取れる。活動要点から国務院 57 の事務分担のうち、実際どのような事務を所管するのかがある程度わかる。そのうち、マクロ・コン

¹ 国務院研究室の HP (http://www.gov.cn/gjjg/2005-12/26/content_137261.htm)

トロール政策と関わる主管部門において、次のような分け方をしている。すなわち、

マクロ・コントロールの強化・改善：国家発展・改革委主導

穏健な財政政策を引き続き実行：財政部、国家発展・改革委、国家税務総局

引締め気味の金融政策を実行：人民銀行、銀行業監督管理委、外貨管理局等

物価総水準の速すぎる上昇の防止：国家発展・改革委主導

このように、マクロ経済政策に関して、国家発展改革委員会がその総合政策部門であり、財政部は財政政策、中国人民銀行は金融政策がそれぞれ主管する。また、それぞれマクロ経済政策の補助部門として、国家税務総局、外貨管理局、銀行業監督管理委員会などが挙げられている。

この事務分担からもわかるように、マクロ・コントロールの強化・改善に関して、国家発展改革委員会は主導的な立場で、一定の優越権を持つ中央官庁である。その権限は、投資プロジェクトの許可権を持つことがよく知られているが、財政部発行する長期建設国債計画にも及んでいる。長期国債計画はまず国家発展改革委員会が最初に配分計画を作成してから、財政部が最終的に決定されている。また、財政支出計画も一般的に国家発展改革委員会が最初に作成されるほど権限が強大である。国家発展改革委員会は国务院のなかで最大の部署であり、経済の全般と企劃を統括しているため、しばしば「小国务院」と呼ばれるほどである。しかし、国家発展改革委員会の権限が強いのであれば、金融政策にも何らかの影響を与えているのだろうか。もしそうであれば、金融政策をめぐる複数の意志主体である中国人民銀行と国家発展改革委員会との間で、どのような調整（駆け引き）によって、金融政策が制定または執行されているのだろうか。

第2節 マクロ経済の政策決定過程

1. 中央経済工作会议

中国のマクロ経済政策を決定する重要な役割を果たしているのが、中央経済工作会议であることは周知の通りである。この会議は毎年暮れに開催され、次年度の経済政策の方向性や原則を決定づけている。また次年度の3月に開催される两会（中国人民政治協商会議、全国人民代表大会）での政府工作報告の内容もこの中央経済工作会议の原則に沿っているほど、重要な政策決定の意味を持っている。しかし、趙[1998:76]によれば、党の政策決定において、一般的に党中央委員会が開かれる前に開催される「中央工作会议」がより重要な役割を担うのである。毛里[2005:94]も「毛沢東時代の分析を中心に、中国共産党は国家の政策決定で決定的な役割を果たしている。中央工作会议が中央委員会を代行して、政策形成と決定できわめて重要な役割を果たしている」と指摘している。このように、中央工作会议の重要性は中国の経済分野に限らず、中央工作会议が全般的に政策決定の役割を果たしている。

しかし、中央経済工作会議は比較的歴史が浅く、その始まりは 1993 年 12 月に、当時の経済過熱を対処するため、国務院がマクロ・コントロール政策や経済の軟着陸をめぐる政策議論の会議を主催したものであった。翌年の 1994 年から、この会議は中共中央と国務院との共催の形で、2008 年までに計 18 回が行われてきた。

中央経済工作会議の参加者は、一級行政区（省・自治区・直轄市）および計画単列市（日本の政令都市に相当）の党・政府の責任者、新疆生産建設兵団の党と政府の主要責任者、党中央の関係部門、国務院各部および関連機関の主要責任者、解放軍の各総部および武装警察部隊の主要メンバーなどによって構成されている。出席人数はおそらく 300 人を超えない規模の会議とされるが、党・政府の中央と地方、軍部、武装警察などの主要リーダーが集まって、マクロ経済政策に関する議論と決定の場となっている。これには、趙[1998: 76]が指摘したように、中国の地方の指導者が民主主義体制国の地方自治体首脳と異なり、中央レベルでの政策決定の参加者としての一面を持っていると言える。また、後述するように、会議報告文書の起草メンバーにも地方から参加者が入っていることが特徴的である。

中央経済工作会議は通常 12 月第 1 週に開催され、2009 年の経済政策の基本方針を決める 2008 年中央経済工作会議が 12 月 8-10 日に、国務院・中共中央共同で開催された。今回の開催日程の遅れは、中国経済の大幅な減速を背景に、11 月の経済指標を確認する必要があったためと思われる。その会議内容は公式の報道では、党総書記と国務院総理の報告内容の発表に限られていた。しかし、会議の報告文書を作成するメンバーの講演内容と合わせると、この会議 3 日間の主な流れは次のように推測できる。

まず、1 日目の午前中は中共中央総書記による国内外の経済情勢の分析と判断の報告を行い、次年度の経済運営に対する指導思想、全体的な要求と主要経済の目標などを打ち出すことである。その午後は、国務院総理が政府を代表して、党の要求に対して、次年度の経済の主要目標、経済の重点項目、主要政策動向、具体的な措置などに関する報告を行う。

次に、2 日目はそれぞれチームに分かれて、1 日目の 2 つの重要な報告に対する意見聴衆を行う。特に地方政府のリーダーたちが地元の経済現状から、次年度の経済対策に対する要求を申し入れたり、今後の景気対策などへの独自提言をしたりする。その際に起草小組はこれらの意見を再修正する。そして、3 日目の午前中は 2 日目の議論を踏まえて、再び国務院総理によるマクロ経済政策の総括を行い、その午前中に閉幕となる。こうして、次年度のマクロ経済政策の方向性と原則性が決定される。表 2 は 2008 年中央経済政策会議の決定事項が示されている。これによれば、2009 年の中国経済の最重要任務は経済の平穏で比較的速い発展の維持である。そのための重点項目も財政政策と金融政策、農村経済の発展など 5 項目が決定されている。

表 2 2008 年中央経済政策会議の決定事項

	主要内容
09 年の経済運営	「平穩で比較的速い発展の維持」を マクロ経済政策の最重要任務 → 内需拡大や構造転換推進による成長維持
5 つの重点項目	・ 積極的財政政策と適度に緩和した金融政策の実施 ・ 農村経済の発展 → 投資の拡大、農民の持続的な増収を図る ・ 経済構造調整の推進 → 内需拡大、産業高度化、格差是正、環境保護など ・ 「改革・開放」の推進 → 財政、金融改革、対外開放の拡大など ・ 社会の安定確保 → 雇用の確保、社会保障制度の拡充など

（出所）『新華網』2008 年 12 月 10 日。

2. マクロ経済政策の決定過程

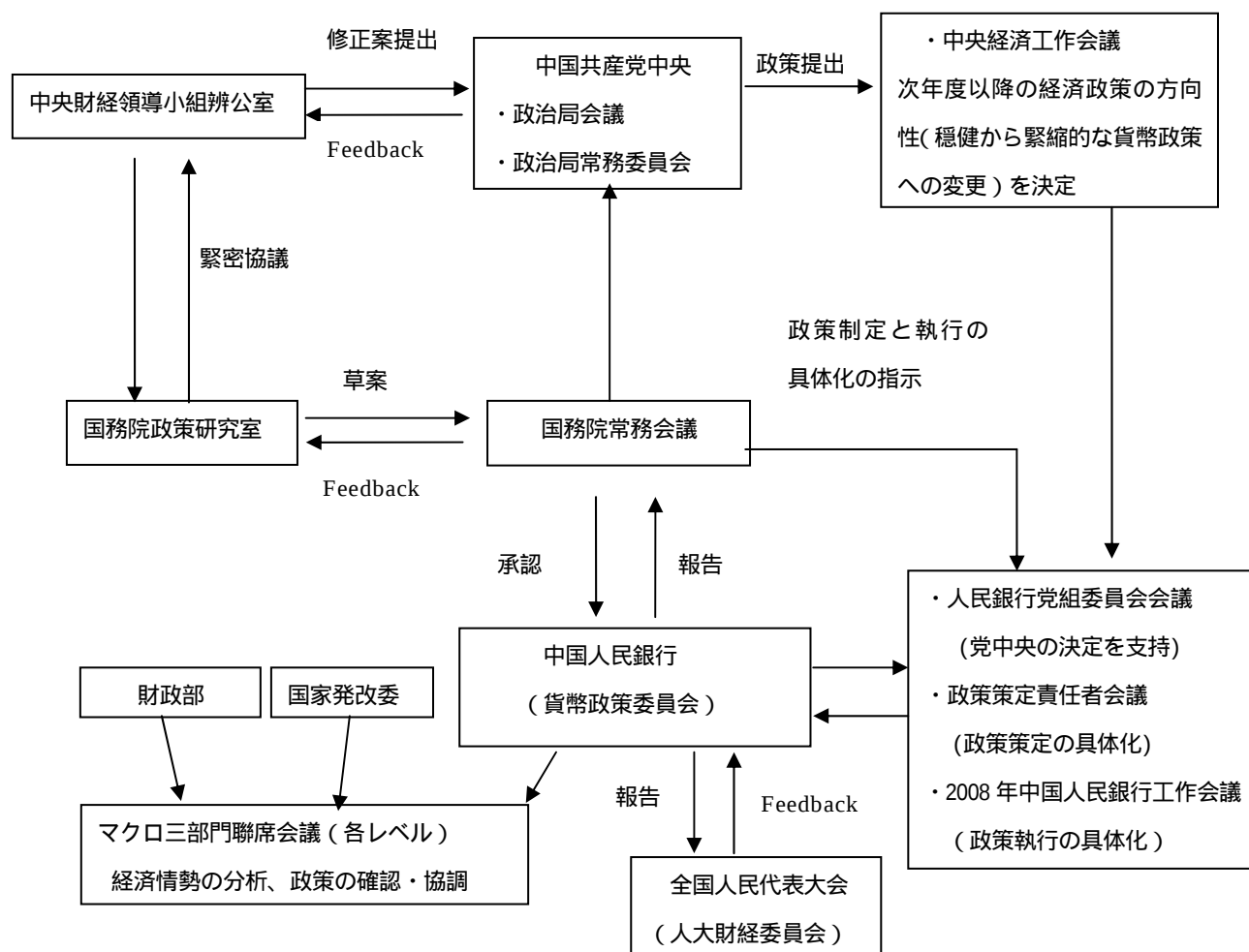
我々の関心はこのような中国経済にとって最も重要なマクロ経済政策の決定はいかなるプロセスによって行われていたのかである。いつ、どこで、誰が、どのように政策合意（駆け引き）によって、形成されたのか。残念ながら、その政策決定メカニズムは必ずしも明らかにされていないが、この会議が開催されるまでに、マクロ経済政策をめぐる複数の意志主体に関する一連の動きと、筆者によるマクロ経済政策の関係部門へのヒアリング内容などを合わせると、政策決定のプロセスは次の 3 段階があると思われる。その決定の流れは図 1 で示しているが、以下では 3 段階の具体内容を説明しておこう。

（1）状況認知

この第 1 段階では、中央政治局常務委員会による国内外経済の現状を認知し、情勢判断を行う。指導者たちが内部から挙げられた情報のほかに、外部からの意見聴取と地方視察が情勢判断、政策決定をする上での重要なルートである。意見聴取の多くは座談会の形式でとられている。2008 年の例を挙げると、世界経済の急激な悪化を背景に、沿海地域での景気悪化や労働集約型の不振を受けて、

・ 7 月 8-11 日に国務院は中南海で連続 3 回の経済情勢座談会を開き、地方政府のリーダーと経済専門家の意見と提言を聴いた（新華網 2008 年 7 月 27 日）

図1 マクロ経済政策の決定プロセス（金融政策の例）



(出所)筆者作成。

・7月15-16日には各半日の常務会議を開き、2008年の上半期（1-6月）の経済情勢と下半期（7-12月）の経済運営について議論した（新華網 2008年7月27日）。

・7月21日には胡錦涛主催の下で、中共中央が中南海で民主諸党派・全国工商連・無党派
人士から意見を聴取した（新華網 2008年7月25日）。

また、7月上旬から下旬にかけて政治局常務委員会メンバーが精力的に地方経済への視察に出かけた。これらの視察は、政治局会議での経済運営の基本方針の転換を促した主因とされる。視察には、常に政策調整機構による調査研究チームが随時同行し、帰京後に調査報告を作成する。その調査報告は後に、中央経済工作会議の報告文書起草小組に提出される。

そのほか、経済関係を所管とする各省庁の上層部の官僚や研究者たちも地方への経済視察に出かける。例えば工業を主管する副総理の国務委員馬凱は天津などを視察した。他

にも、経済関連の関係部門も国家发展改革委員会、財政部、工業信息部、中央銀行、銀行監督管理委員会、国有資産監督管理委員会などの責任者らも政治局常務委員などへの視察に同行する。

こうして、7 月 25 日の中央政治局会議において、マクロ・コントロールの最重要任務を 2007 年末の中央経済工作会議で決定された「双防（両防）」（経済の過熱防止とインフレの抑制）から新たに「一保一控」（経済の平穏で比較的速い発展の維持とインフレの抑制）へと転換することとなった。政策の重心はインフレの抑制を強調しながらも、景気減速をいかに防ぐかに方向転換した。

（２）草案作成

第 2 段階は草案作成である。9 月下旬ごろに中央経済工作会議の報告文書起草小組が招集される。中央経済工作会議において 2 つの重要な報告文書があるため、起草小組も全体会議のあと、2 つのチームに分かれて、草案作成をそれぞれ党中央と国務院の政策担当機構が担当する。そのうち、党中央総書記の報告は中央財經指導小組辦公室中心となって、関係部門の人員も集められる。例えば、党関係のチームには中央政策研究室、中央党校などの専門家や学者が集められる。また中央辦公庁が第 1 段階の地方視察のレポートを含めて、各方面の意見を集約し、それを財經小組に議題として提示する。

それに対して、国務院総理の報告文書は国務院研究室のメンバーが中心となって、国務院発展研究センター、社会科学院、国家发展改革委員会広観経済研究院などの政策研究機関も草案作成に参加される。しかし、この起草小組は実は政府工作報告の起草小組のメンバーの大半は同じである。また、連続 5 年間起草に参加している中国社会科学院経済研究所長劉樹成教授によれば、大体毎年 9 月下旬に国務院研究室を中心に、関連省庁や地方から、「政府工作報告」の起草小組が結成される。10 月から 12 月の始めまでの間に行われるが、まずは中央経済工作会議において、温家宝総理のスピーチ内容の作成から始まる（解読『政府工作報告』宣講家網站報告 2008 年 6 月 2 日）。そして、中央経済工作会議が終了後の約 1 カ月の間に、政府工作報告の草案が作成される。また、政府工作報告の内容は基本的に中央経済工作会議に決められた報告性に沿って作成されることが多い。また、この間に、胡錦濤や温家宝が何度も起草小組の報告聴取、重要講話も行う。

（３）政策の決定

この段階では、まず、中央財經指導小組の審議後、修正された草案を国務院常務会議で審議される。また、国務院総理による民主党派、協会団体、企業経営者などとの座談会も開き、意見を聴衆する。例えば、2008 年 11 月 20 日および 25 日に、温家宝主催で、専門家と経済界の座談会が開催され、李克強、回良玉、張徳江、王岐山、馬凱なども参加した。その内容は現在の国際経済、金融情勢、現在の財政貨幣政策、三農問題、不動産、金融市場、産業構造の調整、企業の合併、民生の保障と改善、および産業と企業の発展の現状と問題などに関するものである。座談会の最後に、温家宝は総括の中で、国内外の経済情勢

の変化に対して、積極財政政策の実施と適宜な緩和の金融政策の転換を政策決定、具体的な措置を打ち出すことが経済発展に重要な役割を発揮すると強調した（新華社、2008 年 11 月 26 日）。

こうして、最終草案は政治局常務委員会常によって審議され、政治局会議に最終草案として提出される。政治局会議において、その内容を原則採択し、中央経済工作会議の開催日程を決定する。そして、中央経済工作会議で修正を行い、最後には全員一致採択される。

このような政策決定プロセスから、次のようなことが言えよう。まず、マクロ経済政策の草案作成に中央財經指導小組および国務院研究室が実質的に中心的な役割を果たしている。この 2 つの政策調整機構を中心に、地方から、また研究機関や大学の研究者も参与していることが政策決定の 1 つの大きな特徴と言える。また、この政策決定のプロセスからも分かるように、中国の重大な経済決定は制度化されていることも指摘できよう。2 つの報告に対して、それぞれ党中央と国務院のメンバーが作成され、それと同時に、党（財經指導小組、中央辦公庁など）と政府（国務院、各部）間で事前に意見交換などが行われ、協調機能が形成されている。さらに、中央経済工作会議の草案作成過程において、地方への調査、経済関係部局の専門家、学者、また政府首脳による民主党派、協会団体、企業家などの意見を交換する場も設けられている。こうした場を通して、マクロ経済政策に関して決定の透明化と決定の民主化が図れたのである。

さらに、すでに表 1 で示したように、中央財經指導小組のメンバーはほとんど政府部門の経済担当の主要メンバーでもある。国務院（政府）は政策の執行機構であるが、その主な政策決定者は二重の身分（党と政府）を持っており、彼らが政策の決断、決定に重要な役割を果たしていると言える。このため、国務院は実質的に経済政策を決定する上で多大な権限を持っていると考えられる。この点において、2008 年 11 月決定された 4 兆元の投資計画はまさにそれを示している。この 4 兆元投資の計画は、国家発展改革委員会の主導の下で、関係部門との協議の下で作成された。その批准は 11 月の国務院常務会議で決定され、12 月に開催された中央経済工作会議の会議において、追認的な形で承認された。

従って、中共中央と国務院との権力関係は、政策決定と執行という単純なものではない。国務院の主要な指導者たちは同時に党指導部の重要な構成員でもあるため、政策決定に参加することができ、両者は政策決定と執行において、常に一体となっていると言える。中央経済工作会議は実質党と政府が主催する経済政策を決定する重要な会議であることから、毛里 [2005 : 194] が指摘しているように、中央工作会議は政策決定における党と政府、国家の一体化、「党の国家化」状況、いわゆる「党 = 国家体制」のシンボルでもあるわけである。

第3節 マクロ経済政策の制定と執行

1. 貨幣政策の制定と執行

中央経済工作会议において、次年度のマクロ経済政策が採択されたあと、中央省庁の関係部門が具体的な政策の制定と執行の段階に入る。一般的に中央経済工作会议の後に、すぐ経済関係の工作会议が開催される。例えば、2008 年 12 月 10 日の中央経済工作会议終了後に、12 月 12 日に全国发展改革工作会议、2009 年 1 月 5-6 日に中国人民銀行工作会议と全国财政工作会议がそれぞれ開催された。会議の中身は中央経済工作会议の政策内容と精神を学ぶと同時に、より具体的なマクロ経済政策の実施内容が表明されるというものである。

ここでは、実際に中央経済工作会议後の中国人民銀行の動向を考察し、金融政策の制定と執行のプロセスを見てみよう。ただ、本稿執筆時点では、2008 年の中央経済工作会议が終了後間もないことから、中央経済工作会议後の金融政策の動向について 2007 年の中央経済工作会议以降を中心に、その政策執行過程を追ってみる。

2007 年中央経済工作会议の背景には、経済の過熱化が懸念されていた。2007 年第 1～第 3 半期の GDP 増加率は 11.5%で、CPI 上昇 4.1%、M2 増加率 18.5%、固定資産投資増加伸びは 25.7%であった。このため、2003 年以来連続の 2 桁経済成長を過熱気味から過熱化、投資過熱化を防止に加え、物価高騰を防ぐことがこの会議において、2008 年のマクロ経済政策を「双防（両防）」（経済の過熱防止とインフレ抑制）とし、民生重視の運営方針が決定された。従って、2008 年のマクロ経済政策の方向性は穏健的財政政策と引き締めの金融政策の実施である。

では、中央経済工作会议で決定された引き締めの金融政策施行はどのように制定と執行されるのか。以下では時間を追って、明らかにしたい。まず、中央経済工作会议では、国务院総理が穏健的財政政策と引き締め政策を実施していくことの報告を行う。中央経済工作会议が閉幕の 12 月 5 日午後に、人民銀行が党委会を開催、中央経済工作会议の精神を学習することを通達するとともに、引き締めの金融政策を具体的に実施していくことが報告された。

そして、人民銀行は金融政策会議を開き、貨幣政策司を中心に、引き締めの金融政策を具体的な検討を行い、引き締めの政策決定がされる。中央経済工作会议後の金融政策は表 3 にまとめている。これによれば、12 月 11 日に中国人民銀行は 12 月 25 日から準備率を 1%切り上げるという。12 月 21 日に人民元預金と貸付金利を引き上げ、2008 年 1 月 25 日に人民元預金準備率をさらに 0.5%引き上げた。これにより、2007 年に預金準備率は 11 回にわたって 5.5%の引き上げ、2008 年上半年に計 6 回、3.0%の引き上げを行い、全体で 17.5%も引き上げすることになった。このような預金準備率の引き上げの頻度と引き上げ幅の大きさからおそらく世界的にも前例のないほどである（張曉慧・紀志宏・崔永

表3 2007～2008年の主な金融政策

2007. 1.1	預金準備率引き上げ	0.50% (9.0→9.5%)
2. 25	預金準備率引き上げ	0.50% (9.5→10.0%)
3. 18	1年もの預金金利引き上げ	0.27% (2.52→2.79%)
	1年もの貸出金利引き上げ	0.27% (6.12→6.39%)
4. 15	預金準備率引き上げ	0.50% (10.0→10.5%)
5. 15	窓口指導会議	過剰な貸出を防ぐ
5. 15	預金準備率引き上げ	0.50% (10.5→11.0%)
6. 15	預金準備率引き上げ	0.50% (11.0→11.5%)
5. 19	1年もの預金金利引き上げ	0.27% (2.79→3.06%)
	1年もの貸出金利引き上げ	0.18% (6.39→6.57%)
7. 21	1年もの預金金利引き上げ	0.27% (3.06→3.33%)
	1年もの貸出金利引き上げ	0.27% (6.57→6.84%)
7.30	預金準備率引き上げ	0.50% (11.5→12.0%)
8. 22	1年もの預金金利引き上げ	0.27% (3.33→3.60%)
	1年もの貸出金利引き上げ	0.18% (6.84→7.02%)
9. 15	1年もの預金金利引き上げ	0.27% (3.60→3.87%)
	1年もの貸出金利引き上げ	0.27% (7.02→7.29%)
9. 25	預金準備率引き上げ	0.50% (12.0→12.5%)
10. 13	預金準備率引き上げ	0.50% (12.5→13.0%)
11. 26	預金準備率引き上げ	0.50% (13.0→13.5%)
12. 21	1年もの預金金利引き上げ	0.27% (3.87→4.14%)
	1年もの貸出金利引き上げ	0.18% (7.29→7.47%)
12. 25	預金準備率引き上げ	1.00% (13.5→14.5%)
2008. 1. 16	預金準備率引き上げ	0.50% (15.0→15.5%)
3. 25	預金準備率引き上げ	0.50% (14.5→15.5%)
4. 25	預金準備率引き上げ	0.50% (15.5→16.0%)
5. 20	預金準備率引き上げ	0.50% (16.0→16.5%)
6. 7	預金準備率引き上げ	1.00% (16.5→17.5%)
9. 16	1年もの貸出金利引き下げ	0.18% (7.47→7.20%)
10. 9	1年もの預金金利引き下げ	0.27% (4.14→3.87%)
	1年もの貸出金利引き下げ	0.18% (7.20→6.93%)
10. 15	預金準備率引き下げ	0.50% (17.5→17.0%)
10. 22	1年もの預金金利引き下げ	0.27% (3.87→3.60%)
	1年もの貸出金利引き下げ	0.27% (6.93→6.66%)
10. 30	1年もの預金金利引き下げ	0.27% (3.87→3.60%)
	1年もの貸出金利引き下げ	0.27% (6.93→6.66%)
11. 27	1年もの預金金利引き下げ	1.08% (3.60→2.52%)
	1年もの貸出金利引き下げ	1.08% (6.66→5.58%)
	住宅ローン金利及び対金融機関再貸出金利の引き下げ	
12. 22	預金準備率引き下げ	0.50% (17.0→16.5%)
12. 23	1年もの預金金利引き下げ	0.27% (2.52→2.25%)
	1年もの貸出金利引き下げ	0.27% (5.58→5.31%)
	住宅ローン金利及び対金融機関再貸出金利の引き下げ	

(出所) 中国人民銀行『中国人民銀行統計季報』(2007～2008 版)より筆者作成。

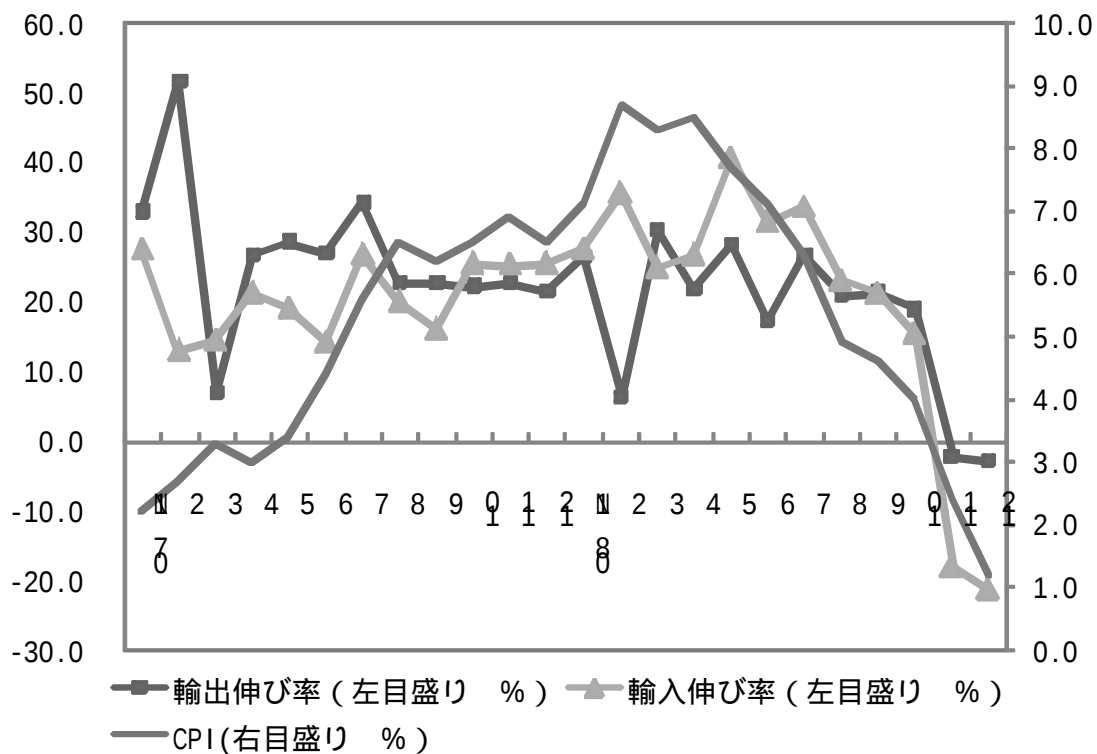
[2008])。このように、人民銀行は中央経済工作会议で決定された引き締めの金融政策の実施という原則の下で、具体的な金利政策の実施がされていくのである。しかしその政策執行のタイミングは果たして当時の景気動向に対応しているかどうかは、当然検討する必要がある。

2. マクロ経済政策の変更—貨幣政策の変更を事例に

しかし、米国の金融問題が中国経済に予想以上の打撃を与えた。図 2 が示しているように、8 月の輸出伸び率は 7 月の 26.7% から 21.1% へととなり、輸入の伸び率も 7 月の 33.7% から 8 月の 23.0% へと大幅に減速した。また同時期の工業付加価値の伸び率も 14.7% から 8 月の 12.8% へと低下した。それを反映した形で、GDP 成長率は 1-3 月期 10.6% から 4-6 月期 10.1% に、7-9 月期は 9% へと四半期ごとの成長減速も確実にになった。

こうした急激な経済情勢の変化に対して、金融政策の変更認知、政策変更がされた。9 月 15 日午後、人民銀行は 16 日から金融機関の 1 年物貸出基準金利を 0.27 ポイント引き下げ、9 月 25 日から工商銀行・農業銀行・中国銀行・建設銀行・交通銀行・郵政貯蓄銀行を除くその他の金融機関の預金準備率を 1 ポイント引き下げ、四川大地震の被害が重大な地域の金融機関については預金準備率を 2 ポイント引き下げる旨を発表した。

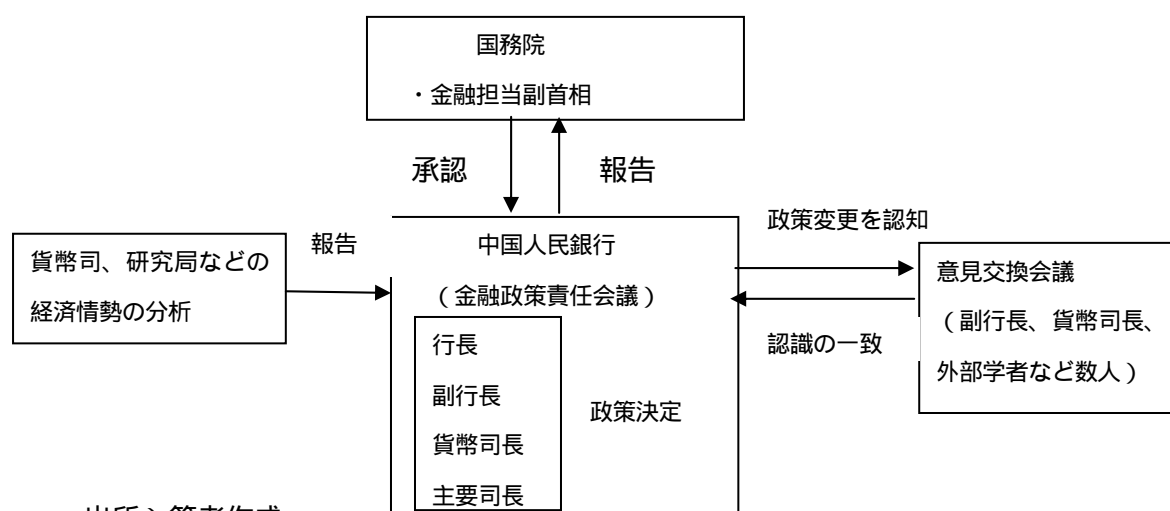
図 2 輸出、輸入と消費者物価指数の変化率(%)



(出所) 国家統計局統計資料。

6 年ぶりの利下げ発表以降、表 3 が示しているように、人民銀行による金融緩和政策が次々と打ち出された。では、金融政策はどのようなプロセスによって変更されたのか。政策変更の過程を 9 月 15 日の利下げ過程の一部を分析してみよう（図 3）。

図 3 人民銀行の金利政策の変更プロセス（2008 年 9 月 16 日金利切り下げの例）



当然ながら、人民銀行の金融政策の決定プロセスは一般的に知られることはない。誰が、どこで、どのように議論を行い、政策が形成、決定されるかを知ることは難しい。しかし、9 月 15 日の政策変更について、前金融政策委員会の民間委員を務めていた李楊による新聞対談の内容から、その一端を覗くことができる（中央テレビ「経済半小时」2008 年 9 月 18 日）。以下、その対談内容をもとに、利下げの決定過程を描き出す。

（１）政策変更の認知：

アメリカのサブプライムローン問題の顕著化や中国経済の減速も確実になったこと（8 月のマクロ指標の発表など）を受けて、国内外の経済情勢の変化に対して、6 年ぶりの金利政策の変更が必要と認知した。

（２）意見の集約：人民銀行は金融政策決定の責任者（副行長ら、貨幣司長）や部外者（うち元金融政策委員会のメンバー）を極秘に集め、利下げすべきかどうかをという議題をめぐって、約 3 時間の議論を行い、結果的に参加者全員の認識の一致を確認した（9 月 13 日）。

（３）利下げの決定：人民銀行の金融政策責任会議（主要メンバーは行長、副行長、貨幣司長とされる）において、金利引き下げを決定した。

（４）国务院への報告・利下げの発表：人民銀行は国务院に対して、利下げの政策変更を報告し、承認を受ける。9 月 15 日午後に貸出金利の引き下げを発表、翌日に執行された。

このように、今回の金融政策が 6 年ぶりに変更され、わずか 3 日間の出来事であった。

これをもって人民銀行がこれまでの引締め気味の金融政策を緩和方向への進むことになった。今回の政策変更は誰が主導であったかと言えば、李楊氏のインタビュー内容から人民銀行であることが推測できる。また、もし国務院または第三者（例えば国家发展改革委員会）からの要請であれば、わざわざ部外者の李楊氏を招いて、3 時間もかけて利下げすべきかどうかの意見懇談会を行う必要はなかろう。

また、今回の政策変更に関与していないのは明らかである。それについて、筆者による国家发展改革委員会へのインタビュー内容も金融政策に関して、国家发展改革委員会は金融政策の決定過程に関与していないことを示唆していた。国家发展改革委員会関係者も認めたように、「我々はマクロ経済政策に関して、主導的な立場ではなく、あくまでも平等な立場で、三者の協議を経て、最終的には国務院が方針を決定する」という。これまでマクロ・コントロール政策において絶大な影響力とされていた国家发展改革委員会は金融政策に関する政策決定の過程においてはその影響力（圧力）がないと確信するに至った。また、金融政策の変更や調整が必要と判断される場合でも、国家发展改革委員会は決して外部が認識しているような主導的な立場になっていないと言えるだろう（例えば、田中 [2007 : 467]）。

他方、中国人民銀行でのヒアリングからは、金融政策は基本的に人民銀行の専権事項であり、国家发展改革委員会への事前相談や意見を求めることはないという。また、人民銀行が政策変更を必要とされる場合は国務院に報告し、それを了承してもらうこととしている。つまり、人民銀行の金融政策の決定権は国務院が握っているとも言える。そういう意味では、人民銀行は明確に国務院に従属している。中国人民銀行の中央銀行としての独立性が低いことはしばしば強調されている。

しかし、本稿でも分かるように、人民銀行の独立性は一般に考えられているほど低いものではない。中央銀行の独立性について、政治的と経済的の両面からの独立性が考えられる。伊藤ほか [2002 : 193] によれば、政治的独立性は、総裁や役員会のメンバーは政府によって任命されるのか、金融政策の決定に対して政府の承認が必要か、政府代表が政策委員会に参加しているか、役員の任期の長さ、物価安定という目的が明示的ないし際立った形で中央銀行法に示されているか、などが挙げられる。

他方、経済的独立性とは、以下のような制約を受けずに金融政策の手段を用いることができることである。すなわち、中央銀行が政府の財政赤字をファイナンスしなければならない度合い、財務省あるいは他の政府機関による金利規制の度合い、公定歩合や預金準備率の変更に係る政府の承認の必要性などである。

これらの政治的・経済的基準によれば、中国は少なくとも政治的な独立性のない中央銀行のように見える。ちなみに、日本銀行については伊藤がそのような指摘をしている。人民銀行行長は国務院に帰属する閣僚に過ぎないし、重要な金融政策の変更は国務院の承認が必要とされている。また、1997 年 7 月から金融政策委員会が作られたが、現在の法律で

は、金融政策委員会は中央銀行が金融政策を制定する際の諮問議事機構である。そのメンバーはたった 1 人だけが民間の学者であり、他のメンバーはすべて閣僚級または副閣僚級クラスの高級官僚である。

ただし、経済的基準から見た人民銀行の独立性はむしろかなり高くなったと言える。と はほぼ当てはまらないし、重要な金融政策に関しては国务院の承認が必要であるが、預金準備率の変更には承認が必要ではない。これは人民銀行にとって、制約された独立性の上で重要な金融手段である。近年の人民銀行が頻繁に預金準備率を用いているのは、まさに人民銀行の独立志向が強いことを示しているとも考えられる。現金融政策委員会で唯一民間委員を務める樊綱は深圳市での講演の中で、金利政策は最も有効な手段であるが、利上げは常にたくさんの障害にぶつかる。たとえば国有大企業、証券会社と関係省庁等々であり、利益関係者は共同で利上げに反対していると指摘している(『中華工商時報』2006 年 11 月 21 日)。

中国人民銀行法第 3 条の規定によれば、中国の貨幣政策の最終目標は通貨価値の安定化を保つことによって経済成長を促進することである。これは多くの中央銀行の共通の政策目標である。人民銀行としては物価上昇率の安定を重視し、インフレに対する警戒心が極めて強く、物価上昇率が高ければ、引き締め政策を強く全面に押し出すスタンスを採りたがり、経済全体の状況は二の次とする。それに対して、国务院はもっぱら失業率の上昇を懸念し、地方政府は地元の高成長だけを目指す。7 月 25 日にすでに中央政治局で決定された「経済の平穏で比較的速い発展の維持とインフレの抑制」への政策転換をしてから、9 月 15 日の利下げまでの間に、なぜ人民銀行は一度も政策変更をしなかったのか。政策過程における認知のプロセスまたは決定のプロセスに問題はなかったのかをより具体的な検討が必要である。しかし、これは「意外にも」人民銀行が独立性を有していることを意味している。

おわりに 主な結論と今後の課題

本稿では中国におけるマクロ経済政策の決定メカニズムの中間成果報告として、マクロ経済政策の決定と制定のプロセスの解明を試みた。分析の結果から、次のようなことが言えるだろう。まず、マクロ経済に関する最も重要な政策決定は中央経済工作会议が行っており、その政策決定はすでに制度化されている。また、決定過程において、党の最高意志決定主体である中央政治局とその常務委員会が中国経済の政策決定に大きな影響力を及ぼしていることも浮き彫りになった。さらに、マクロ経済政策の決定において、中央財經指導小組は重要な役割を果たしている。その主な政策決定者は二重の身分(党と政府)を持っているため、国务院は実際の政策決断、決定において重要な権限を持っていることも明らかである。このように、中共中央と国务院との権力関係は、経済決定と執行において、

常に一体となっていると言える。

また、マクロ政策の決定過程は、(1)状況の認知、(2)草案の作成、(3)政策の決定という3つの段階を経ている。この過程において、指導部による地方視察や有識者との座談会を通して、マクロ経済政策は決定の透明化、決定の民主化が実現されている。また、草案作成の過程においては、地方や研究機関、大学などからの有識者も参与していることが大きな特徴と言える。

本論ではまた、危機対応の政策変更のプロセスの一端を覗くことができた。2008 年 9 月に行われた 6 年ぶりの利下げを焦点に、政策変更がどのようなプロセスで決定されているかについて分析を試みた。その結果、今回の政策変更は人民銀行が主導的な立場にあり、国务院からの指示または国家发展改革委员会は人民銀行の政策制定の過程に関与していないことが示唆された。その意味では、人民銀行は一般的に認識されているより独立性が高いと言える。

しかし、本稿では金融政策当局者による状況の認知 - 政策決定 - に関して分析を行ったが、金融政策の実施効果については分析していない。このような分析は、金融政策の運営やその政策に関する制度的枠組みの設計に関して重要な意味を持っていると考えられる。従って、最終報告では、金融政策を含めたマクロ経済政策の実施効果を分析することが課題である。また、不動産業を分析の焦点に、金融政策の決定と執行過程において、地方政府と利益集団がそれぞれどのようにして、影響力を及ぼしているのか、また結果的に中国のマクロ経済に与える影響についても検証していくことが課題として残っている。

《参考文献》

- 伊藤 隆敏・マイケル ハッチソン・トーマス カーギル [2002] 『金融政策の政治経済学』
（上・下）東洋経済新報社。
- 三宅康之 [2006] 『中国・改革開放の政治経済学』ミネルヴァ書房。
- 中兼和津次 [1992] 『中国経済論—農工関係の政治経済学』東京大学出版会。
- 毛里和子 [2005] 『現代中国政治』名古屋大学出版会。
- 大西靖 [2005] 『中国における経済政策決定メカニズム』金融財政事情研究会。
- 唐亮 [1997] 『現代中国の党政関係』慶應義塾大学出版会。
- 田中修 [2007] 『検証 現代中国の経済政策決定』日本経済新聞出版社。
- 趙宏偉 [1998] 『中国の重層集権体制と経済発展』東京大学出版会。
- 邵宗海・、蘇厚宇 [2007] 『具有中国特色的中共決策機制—中共中央工作領導小組』韋伯
文化國際出版有限公司。
- 張曉慧・紀志宏・崔永 [2008] 「中国的準備金、準備金税和貨幣控制：1984 - 2007」『經
濟研究』第 7 期、65-77 ページ。
- 黃伯平 [2008] 「宏观調控的理論反思」『新華文摘』第 15 期。
- 劉端 [2006] 「広観調控的定位、依拠、主客体關係及法理基礎」『經濟理論与經濟管理』第
5 期。
- Carl Riskin [1987] *China's political economy, the quest for development since 1949*,
Oxford University Press.
- Yasheng Huang [1996] *Inflation and Investment Controls in China: The Political
Economy of Central-Local Relations During the Reform Era*, Cambridge
University Press.