

2011 年政府活動報告のポイント

田中 修

はじめに

3月5日、全人代が開催され、温家宝総理が政府活動報告（以下「報告」）を行った。その主要なポイントは以下のとおりである。

1. 構成

第1部は第11次5ヵ年計画期間の政策回顧である。第2部では第12次5ヵ年計画期間の主要目標・任務、第3部では2011年の政策の基本方針及び2011年の主要政策を個別に列挙している。

2011 年	2010 年
1. 物価総水準の基本的安定の維持	1. マクロ・コントロールの水準を高め、経済の平穏で比較的速い発展を維持
2. 内需とりわけ個人消費需要を更に拡大	2. 経済発展方式の転換を加速し、経済構造を調整・最適化
3. 農業の基礎的地位を固め強化	3. 都市・農村の発展の統一的企画を強化し、農業・農村の発展の基礎を強化
4. 経済構造の戦略的調整の推進加速	4. 科学教育興国戦略及び人材強国戦略を全面的に実施
5. 科学教育興国戦略及び人材強国戦略を大いに実施	5. 文化建設を大いに強化
6. 社会建設の強化及び民生の保障・改善	6. 民生の保障・改善に力を入れ、社会の調和のとれた進歩を促進
7. 文化建設を大いに強化	7. 断固として改革を推進し、開放を更に拡大
8. 重点分野の改革を深く推進	8. 人民が満足するサービス型政府の建設に努力
9. 対外開放水準の更なる引上げ	9. その他
10. 廉潔政治建設・反腐敗活動の強化	・ 民族・宗教・在外華僑
11. その他	・ 国防・軍隊建設
・ 民族・宗教・在外華僑	・ 香港・マカオ・台湾
・ 国防・軍隊建設	・ 外交
・ 香港・マカオ・台湾	
・ 外交	

2. 2011年の政策の基本方針

報告は、「2011年は第12次5ヵ年計画の開始の年であり、2011年の政策をしっかりと行うことは、第12次5ヵ年計画の各種目標任務を達成するうえで、極めて重要なことである」とする。

2.1 内外情勢

「2011年、わが国が直面する情勢は依然極めて複雑である」とし、内外情勢を次のように分析する。

(1) 国際面

世界経済は引き続き緩慢に回復しているが、回復の基礎は堅固ではない。先進経済体の経済成長は力が乏しく、失業率は高止まりで引き下げるのは難しい。一部のソブリン債危機の潜在リスクは未だ解消されておらず、主要な先進経済体は緩和した金融政策を更に推進し、国際流動性は大量に増加し、国際大口商品の価格と主要通貨の為替レートの変動は激化しており、新興市場の資産バブル・インフレ圧力が増大している。保護主義は引き続き強まっており、国際市場の競争は更に激烈になっており、不安定・不確定要因は依然かなり多い。

(2) 国内面

わが国経済の運営において、いくらかの長期の問題と短期の問題が相互に交錯しており、体制的矛盾と構造的問題が重層的に一緒になり、マクロ・コントロールの難度が増している。

2.2 経済諸指標

GDP 成長率 8%前後

この点につき経済報告は主として考慮した点として、

「一方面では、就業を増加し、民生を改善し、国際金融危機の衝撃に対応した成果を定着させ拡大するには、合理的な経済成長速度を維持する必要がある。他方面では、8%前後の成長目標と昨年の実質成長速度より低くしているのは、主として各方面の注意力及び政策の重点を経済発展方式の転換加速に誘導するためであり、これにより経済成長速度を構造・質・効率と統一させ、経済発展を人口・資源・環境と協調させ、発展の中で転換を促進し、転換の中で発展を図ることを適切に成し遂げる。

しかも、外部環境の変数はかなり多く、資源・環境の制約が強まり、生産要素のコストが高まっている状況下、高い質・効率の8%を実現するには大きな努力を払う必要がある。このほか、8%前後の成長目標は全国的なものであり、予期的・指導的な目標であるから、各地方は自身の実情に即し、必要性と可能性を結びつけ、成長目標を科学的に確定すべきであり、決して高成長を盲目的に追求し成長率を競ってはならず、ましてやどんどん数値を上乗せしてはならない」

と詳細な解説を加え、かつ地方政府に忠告を發している。

消費者物価上昇率 4%前後（前年は3%前後）

インフレ率 4%の目標について経済報告は、「現在、わが国の総供給と総需要は基本的にバランスがとれており、絶対多数の製品供給は充足している。特に食糧は連続7年豊作で、在庫は十分余裕があり、これは物価総水準の基本的安定に有利である。しかし、2010年下半期の消費者物価のかなり速い上昇は、2011年上半期にかなり大きな残存効果をもたらしている。

同時に、物価上昇を引き起こす要因は依然かなり大きい。国際流動性は大量に増加しており、国際大口商品価格の上昇は引き続きかなり大きな輸入インフレ圧力を形成している。国内のマナーのストック規模はかなり大きく、エネルギー・原材料・土地・労働力等の要素コストが徐々に上昇しており、資源性産品価格及び環境保護のための費用徴収改革も積極かつ穏当に推進しなければならない。これらはいずれも一定程度物価上昇圧力を増大させることになる。

消費者物価上昇率を4%前後と確定したのは、上述のインフレ要因と大衆の受容能力を考慮し、同時に価格改革に一定の余地を残しておくことを考慮したものである」と説明している。

都市部就業者新規増加数 900万人以上（前年と同様）

都市部登録失業率 4.6%以内（前年同様）

国際収支 改善（前年同様）

報告は、「全体として考慮したことは、経済発展方式の転換のために良好な環境を創造し、各方面が政策の注力点を経済構造調整の加速、発展の質・効率の向上に向け、就業の増加、民生の改善、社会の調和の促進に向けることである」とする。

2.3 マクロ経済政策の基本方針

報告は、「上述の目標を実現するには、マクロ経済政策の連続性・安定性を維持し、的確性・柔軟性・有効性を高め、経済の平穩で比較的速い発展の維持・経済構造の調整・インフレ期待の管理の関係をうまく処理し、物価総水準の安定を更に重視し、経済に大きな波動が出現することを防止しなければならない」とする。

（1）引き続き、積極的財政政策を実施する

適切な財政赤字・国債規模を維持する。2011年度は財政赤字9000億元を計上し、うち中央財政赤字を7000億元とし、引き続き地方に代わって2000億元の地方債を發行して地方予算に組み入れる。赤字の規模は前年度予算に比べ1500億元減少し、財政赤字の対GDP比率は2%前後に低下する。

財政支出構造の最適化に力を入れ、「三農」、未発達地域、民生、社会事業、構造調整、科学技術イノベーション等の一般支出を増加しなければならない。

一般支出を圧縮し、党・政府機関のオフィスビルなどビル・公会堂・ホテル・ゲストハ

ウスの建設を厳格に抑制し、海外出張、車両購入・利用、公務接待等の支出は原則として伸び率ゼロとし、行政コストを適切に引き下げる。

構造的減税を引き続き実施する。法に基づき、税の徴収管理を強化する。

地方政府の債務に対して全面的に会計検査を進め、統一的な監督管理を実施し、地方政府の起債による資金調達メカニズムを検討し確立する。

(2) 穏健な金融政策を実施する

合理的な社会資金調達の規模を維持し、M2の目標を16%とする。健全で慎重かつ周到なマクロ政策の枠組みを整備し、価格・数量の手段を総合的に運用して、金融政策の有効性を高める。

直接金融の比重を高め、株式・債券・産業ファンド等の資金調達手段の役割をよく発揮させ、多様化した投融資需要を更によく満足させる。

貸出構造を最適化し、商業銀行が重点分野・脆弱部分への貸出支援を増やすよう誘導し、「エネルギー多消費・高汚染」業種及び生産能力過剰業種への貸出を厳格に抑制する。人民元レート形成メカニズムを更に整備する。

国境を越えた資本流動を密接に監視・規制し、「ホットマネー」の流入を防止する。準備資産の投資・リスク管理を強化し、投資収益を引き上げる。

3. 政府活動報告のポイント

今回の政府活動報告のうち、2011年の政策の主要なポイントは以下のとおりである。

(1) 構成の変化

「物価総水準の基本的安定の維持」が政策の筆頭項目となった。

これまでは「経済成長の維持」が筆頭項目であったが、これにより「インフレ防止」が2011年の政策の最重要課題であることが明らかにされた。

「内需拡大・個人消費の拡大」が第2位となった。

2010年の第2位「経済発展方式の転換加速、経済構造調整」のうち、「経済発展方式の転換加速」の重要内容である消費拡大が第2位として残り、経済構造調整は第4位に後退した。

農業が単独で第3位となった。

2010年は「都市・農村の発展の統一的企画」という形をとっていたが、見出しから都市の表現は消え、順位としても経済構造調整よりも上位に位置づけられた。これは、インフレ進行のなかで、農業生産・供給の増大、農村水利強化等が緊急の課題となったためであろう。

「社会建設の強化」が民政の保障・改善より強調されている。

その内容は、社会管理の強化・イノベーションである。

「民政の保障・改善」の小項目の順位が変更された。

2010年は、就業、社会保障、所得分配、不動産市場、医薬・衛生、人口の順であったが、

2011 年は、就業、所得分配、不動産市場、医薬・衛生、人口と、所得分配の順位が上がっている。これは、個人消費の拡大にとって、所得分配関係の調整が不可欠との認識が強まったからであろう。社会保障は所得分配の中に取り込まれた。

「改革・開放」が 2 項目に分離された。

2010 年は第 11 次 5 ヶ年計画の最終年度であり、新たな改革項目は乏しかった。これに対し、2011 年は第 12 次 5 ヶ年計画の初年度であるため、財政・税制を中心に改革項目が増えている。ただ、その代わりに改革項目に含まれていた「政治体制改革」「法治国家」の項目は消滅した。

開放の中身として、対外投資と外資利用の順番が入れ替わった。

豊富な外貨を背景に、外資利用よりもはや対外投資が重要とされているのであろう。

政府の課題が「廉潔政治・反腐敗」に集約された。

2010 年は、サービス型政府の建設という前向きの課題であったが、これは「社会管理の強化・刷新」の項に移され、2011 年は綱紀肅正に特化している。全人代直前の鉄道部長解任事件にも見られるように、4 兆元の包括的経済対策実施過程において、腐敗が一段と進行したのであろう。

(2) 経済成長率は 8%、インフレ率は 4%に

経済成長率 8%は前年どおりである。経済報告では、この根拠として、就業増加・民生改善のためには合理的な経済成長率を維持する必要があるとしつつも、政策の重点を経済発展方式の転換加速に誘導するため、2010 年実績の 10.3%より低い数値を設定したとして、特に地方政府が成長率目標を上積みして成長率の高さを競うことを戒めている。

これは、2011 年が第 12 次 5 ヶ年計画の初年度に当るため、各地方政府が一斉にプロジェクトを立ち上げ、投資過熱更にはインフレが深刻化することを懸念したものとみられる。

インフレ率については、2010 年に目標 3%が達成できなかったこと、及び今年も過剰流動性・国際大口商品価格・賃金・エネルギー・原材料・土地等インフレ促進要因が多いことを踏まえ、実現可能な数値に改めたものとみられる。

(3) 財政・金融政策

財政・金融政策は、従来の各論「マクロ・コントロール」から、マクロ経済政策の基本方針の部分に移動した。

積極的財政政策の維持

表現は「積極」がそのまま維持されたが、財政赤字は 9000 億元（中央分 7000 億元、地方分 2000 億元）と、2010 年度当初予算より中央財政の赤字額が 1500 億元削減された¹。この結果、財政赤字の対 GDP 比は 2010 年度実績見込みの 2.5%から 2%前後に低下するとされている。また、方向もインフラ整備ではなく、「三農」、未発達地域、民生・社会事業、構造調整、科学技術イノベーション等を増加することが強調されており、財政政策の重点

¹ 2010 年度は当初予算より財政赤字が 500 元削減されており、実績見込みからは 2000 億元の赤字削減となっている。

は「経済成長の維持」から「経済発展方式の転換」に移っている。

地方財政については、地方債を財政部が前年度と同様、2000億元肩代わりして発行することとした。しかし、他方で地方政府の財源不足により、2010年に地方政府融資プラットフォームが多額の融資を調達したことが問題化したため、会計検査により地方債務の実態を明らかにするとともに、地方政府による起債の仕組みを検討するとしている。

穏健な金融政策の実施

「穏健」という表現を使っているが、M2の目標が17%から16%に引き下げられるなど、実質的には引き締め色が強くなっている。

人民元レートについては、従来の「人民元レートの合理的な均衡水準での基本的な安定維持」という表現がなくなっている。これは、輸入インフレの危険が増しているなかで、ある程度のレートの切上げを容認したものと見えよう。また、利上げも同時進行しているため、レート・金利の鞘を狙ったホットマネーの流入を防止するとしている。

(4) インフレ対策

市場の流動性管理、主要農産品や生活必需品等の生産の増大、農産品の流通システムの整備、物価の監督管理強化、低所得層への補助、の5本を柱としている。

(5) 消費・投資

消費は都市低所得者と農民への補助金増加によりテコ入れを図るとともに、新たに文化・観光・高齢者向けの消費拡大を目指している。

投資は、民間投資の参入拡大を促進するとともに、プロジェクトについては建設中・継続中の重点プロジェクトを優先させ、地方政府が第12次5ヵ年計画にかこつけて盲目的投資・重複建設を開始することを警戒している。

(6) 農業は水利重視

食糧安全保障を最重視し、農産品供給の確保による食品価格の安定が目指されているが、2011年は中央第1号文件で農村水利建設が打ち出されたこともあり、水利のウエイトが高まっている。これは、最近中国が雪害・寒波、旱魃、洪水・土石流と相次いで自然災害に襲われ、その度に農産物価格が上昇するという形で、災害に脆弱な農業の姿が明らかになってきており、この克服なしには物価の安定がままならない、という認識がある。

(7) 構造調整

第12次5ヵ年計画の方針に基づき、産業政策としては、戦略的新興産業（次世代情報技術産業、省エネ・環境保護、新エネルギー、バイオ、ハイエンド装置製造、新素材、新エネルギー自動車）とサービス業の発展が重視されている。

2010年は中小企業の発展の記述があったが、2011年は科学技術型中小企業のみ言及されている。

新たに、現代エネルギー産業、総合運輸システム、都市化の推進の記述が盛り込まれた。現在中国では4兆元対策が発動されて以降、高速道路・高速鉄道・地方空港・港湾がそれぞれバラバラに建設が促進されているように見え、採算性の観点から総合的なチェッ

クが必要である。また、都市化政策の中で、出稼ぎ農民の転籍・都市労働者との待遇の同等化が強調されている。

地域発展戦略においては、西部大開発を優先することが明記された。

(8) 民生の保障・改善

2010 年は、大学等卒業生・出稼ぎ農民・就業困難者・退役軍人の就職問題が列挙されていたが、2011 年は大学等卒業生が特記され第一とされている。それだけ、大学卒業生の就職状況が深刻化しているのであろう。これは社会の安定にも関わる問題である。

所得分配では、最低賃金・年金等の引上げが明示された。また、個人所得税の改革（給与所得控除の引上げ、税率構造の見直し）にも言及している。社会保障では、新型農村年金保険テストの範囲が全国の 23% の県から 40% に拡大された。不動産市場対策では、地方政府の面従腹背を防ぐため、地方政府に対する考課・問責制度が強化されている。

(9) 社会管理の強化・刷新

前年の党 5 中全会以降強調されており、年初の中央党校における幹部研修のテーマにもなった。具体的には、社会管理への大衆動員、コミュニティの活用、大衆の不満の早期解決、突発事件への応急体制整備、安全生産、食品安全の責任を地方政府に課している。これに対応し国防の項目では、武装警察の強化も言及されている。

(10) 改革・開放

改革では、税財政改革の順位が上がり、一部の生産性サービス分野において増値税改革テストを行うことが明記されている。

貿易分野では、米国を念頭に、主要な黒字の元となっている国からの輸入を増やし、貿易不均衡の状況を徐々に改善し、貿易摩擦を処理するとしている。

投資では、海外進出の方が重視されている。外資利用はハイテク、省エネ・管渠保護、現代サービス業及び中西部に向かわせるとしており、2010 年にあった「新エネルギー」の例示がなくなっている。

(3 月 29 日記)