

2015 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、李克強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2014年の政策回顧である。第2部では2015年の政策の総体的手配、第3部では2015年の重点政策を個別に列挙している。

重点政策の比較

2015 年	2014 年
<ol style="list-style-type: none">1. 改革開放を着実により深化させる2. 経済の安定成長と構造の最適化を協調して推進する<ul style="list-style-type: none">・消費・投資・農業・都市化・地域発展・産業構造・科学技術・イノベーション3. 民生の改善と社会建設を引き続き推進する<ul style="list-style-type: none">・雇用・社会保障・教育・医療衛生・文化・治安・環境・エネルギー4. 政府自身の建設を確実に強化する5. その他<ul style="list-style-type: none">・民族・宗教・在外華僑・国防・軍隊建設・香港・マカオ・台湾・外交	<ol style="list-style-type: none">1. 重要分野の改革を推進し、新たなブレークスルーを得る2. ハイレベルの対外開放の新局面を切り開く3. 経済を牽引する主たるエンジンとしての内需の役割を増強する4. 農業の現代化と農村の改革・発展を促進する5. 人を核心とした新しいタイプの都市化を推進する6. イノベーションによって経済構造の最適化・グレードアップを支え、牽引する7. 教育・衛生・文化等社会建設を強化する8. 民生の保障・改善を統一的に企画する9. 生態文明の美しい故郷建設に努力する10. その他<ul style="list-style-type: none">・政府自身の改革・建設の強化・民族・宗教・在外華僑・国防・軍隊建設・香港・マカオ・台湾・外交

2015年報告は2013年報告と同様、再び簡素化が図られた。

まず、改革・開放が一本化され、2014年の内需・農業・都市化・経済構造・イノベーションが一本にまとめられた。先の中央経済工作会議でも「成長の安定と経済構造調整のバランスをとる」とされていたので、両者を一体的に扱うことには意味があろう。内需拡大と都市化は元々関係が深いし、都市化は農業現代化と一体で進めなければならない。また、イノベーションを伴わなければ、経済構造調整は経済の停滞をもたらすことになる。

社会建設、民生の保障・改善、環境も一本化された。これらは、社会政策をどう分解するかということなので、本来一本でも構わないものである。

政策の優先順位としては大きな変化はないが、雇用・社会保障の順番がやや上がっている。成長が減速するなかで、雇用の保障と社会保障の整備により社会の安定の維持を図ろうとしているからであろう。

2. 2014年の回顧

(1) 区間コントロールの基礎の上に方向を定めたコントロールを実施したことを強調

経済の下振れ圧力の増大傾向に対し戦略的冷静さを保ち、「マクロ経済政策を安定させ、短期的な強い刺激措置を採用せず、むしろマクロ・コントロールの考え方と方式を引き続き刷新し、方向を定めたコントロールを実行した」とする。

区間コントロールについては、2014年報告で「安定成長・雇用維持の下限とインフレ防止の上限を明確に固守し、経済が合理的区間で運営されていさえすれば、発展方式の転換と構造調整に精力を集中してしっかり取り組み、手を緩めず、マクロ政策の基本方向を動揺させないこと」と定義されている。

この経済に上限と下限目標を設定し、経済がこの範囲内であれば発展方式の転換と構造調整に集中し、安易に短期的景気刺激策を発動しないというマクロ・コントロールの新たな考え方・方式は、就任以来李克強総理が強調していたものである。

今回の報告では、この区間コントロールの基礎の下、「方向を定めたコントロール」を実行したとする。これは財政政策・金融政策を実施するに際して、たとえば小型・零細企業や「三農」（農業・農村・農民）に的を絞って減税や預金準備率引下げを行うという方法であり、2014年に提起され多用された。

(2) 改革の成果

2014年は、党3中全会が決定した改革メニューを実施するスタートの年でもあった。報告では、次の成果を列挙している。

① 財政改革

特別移転支出項目（わが国の補助金に相当）を2013年より3分の1以上減少、一般移転支出（わが国の地方交付税に類似）のウェイトの増加、地方政府の債務管理強化。税制面では、営業税を増値税に改めるテストの拡大。

②金融制度改革

預金金利・為替レートの変動区間の拡大、民営銀行テストの開始、上海証券取引所と香港取引所の株式相互取引テストの始動、外貨準備・保険資金の運用範囲の拡大。

③価格改革

エネルギー・交通・環境保護・通信等の分野の価格改革の加速。

④科学資金の管理、学生募集・入試制度、戸籍、政府機関・事業体の年金制度等の改革を始動

⑤行政の簡素化・権限の開放

国務院各部門は、年間で 246 項目の行政審査・認可事項を取消・下方委譲し、投資プロジェクトの認可範囲を大幅に縮減。また、商事制度の改革により、新たに登記・登録した企業は 45.9%増。

(3) 経済・社会の抱える困難・試練

次の 7 点 (ゴチック部分) が列挙されている。

①投資の伸びが力を欠き、新たな消費のホットスポットが多くなく、国際市場は大きな好転がなく、安定成長の難度が増大し、一部分野でなおりスクの隠れた弊害が存在する。

都市固定資産投資は 2013 年の 19.6%増から、2014 年は 15.7%増に落ち込んだ。

経済リスクのうち、住宅市場は一線都市がやや持ち直し、シャドーバンキングの膨張には一応の歯止めがかかったものの、過剰生産能力と地方政府債務の処理はこれからである。

②工業産品価格が引き続き下落し、生産要素のコストが上昇し、小型・零細企業の資金調達難と資金調達コスト高の問題が際立ち、一部企業の生産経営が困難になっている。

2014 年の工業生産者価格は -1.9%であったが、足元の 2015 年 1 月では -4.3%にまで下落幅が拡大している。これは国際原油価格下落の影響が大きいですが、工業の不振も原因の 1 つと指摘されている。

また、小型・零細企業の資金調達難・コスト高は大きな問題となっており、このため小型・零細企業に的を絞った財政・金融政策が繰り返し発動されているのである。

③経済発展方式が比較的粗放であり、イノベーション能力が不足し、生産能力過剰問題が際立ち、農業の基礎が脆弱である。

資源・エネルギー・環境の制約が強まり、労働力のコストが上昇し、労働人口の減少が始まり、生産設備の過剰問題が続くなか、中国経済が中成長を続けるには技術革新・イノベーションしかない。これまでの資源・エネルギー・労働力大量投入型の粗放な成長は持続不可能となっている。

④医療・養老・住宅・交通・教育・所得分配・食品安全・社会治安等について、大衆はなお少なからず不満足な点がある。

⑤地方によっては環境汚染が深刻であり、重大な安全事故がしばしば発生している。

⑥政府の活動になお不足が存在し、政策措置によっては完全実施されていない。

⑦少数の政府機関の公務員は職権を乱用し、一部の腐敗問題は目に余り、官職や指導的地位にありながらやるべき事をやらない者がいる。

特に反腐敗運動が大々的に展開されて以降、地方において行政の不作為が目立っていると言われる。

3. 2015年の総体的手配

(1) 経済の新常態

報告は、各種矛盾・リスクを解消し、「中等所得の罫」を越えて現代化を実現するには、やはり発展に依拠しなければならないとする。しかし同時に、「わが国の経済発展は新常態に入っており、難関を越える重要な段階にある。体制メカニズムの弊害と構造的矛盾は『行く手を阻む虎』となっており、改革を深化し経済構造を調整しなければ、平穏で健全な発展を実現し難い」としている。

このため、発展を第一の重要任務としつつも、「改革に依拠して科学的発展を推進し、経済発展方式の転換を加速して、質・効率の高い持続可能な発展を実現しなければならない」と強調している。

(2) 2015年の情勢認識

国際経済情勢については、「世界経済は深い調整の中にあり、回復の動力が不足しており、地縁政治の影響が加重され、不確定要因が増大しており、成長推進・雇用増加・構造調整が国際社会のコンセンサスとなっている」とする。

また中国経済については、「わが国経済の下振れ圧力はなお増大しており、発展における深層レベルの矛盾が際立ち、今年直面する困難は昨年より大きい可能性がある」としつつも、「わが国の発展はなお大きく発展できる重要な戦略的チャンスの時期にあり、巨大な潜在力・強靱性と挽回の余地がある。新しいタイプの工業化・情報化・都市化・農業現代化が引き続き推進され、発展の基礎は日増しに充実しており、改革のボーナス効果が発揮されつつあり、マクロ・コントロールは豊富な経験を累積した」とし、「我々は憂患意識を強め、必勝の信念を固め、発展の主動権をしっかりと把握しなければならない」としている。

(3) 2015年の総体要求

報告は、2015年は改革全面深化のカギとなる年であり、法に基づく治国を全面的に推進するスタートの年であり、安定成長と構造調整のための重要な年であると位置づける。そのうえで、政府活動の総体要求として、「経済発展の新常態に積極的に適応し、これをリードし、安定の中で前進を求めるという政策の総基調を堅持し、経済運営を合理的区間に維持し、経済発展の質・効率の向上に力を入れ、発展方式の転換と構造調整を更に重要と位置づけ、改革の堅塁攻略にしっかり取り組み、イノベーションによる駆動を際立たせ、リスク防御を強化し、民生保障を強化し、改革・発展・安定の関係をうまく処理し、社会主

義経済建設・政治建設・文化建設・社会建設・生態文明建設を全面的に推進し、経済の平穩で健全な発展と社会の調和・安定を促進する」ことだとしている。

(4) マクロ経済の目標

報告は、中高速成長の維持とミドル・ハイエンド水準への邁進という「2つの目標」に着眼し、政策の安定・市場期待の安定と改革促進・構造調整の「2つを結びつける」ことを堅持し、大衆による起業・万人によるイノベーションと公共財・公共サービスの増加という「2つのエンジン」を作り上げ、「発展の速度を調整しても勢いを減ずることなく、量を増やし質をより最適化して、中国経済の質・効率の向上を実現しなければならない」とする。

マクロ経済の主要予期目標は以下のとおりである。

①GDP 成長率目標：7%前後（2014 年は 7.5%前後、実績 7.4%）

成長目標引き下げた理由として、報告は「需要と可能性を考慮したものであり、これは小康社会の全面的実現という目標とリンクし、経済総量の拡大と構造のグレードアップという要求に適合し、客観的な実際に符合するものである。このような速度によってかなり長期の発展を維持し、現代化実現の物質的基礎をより充実させる。安定成長も雇用を維持するためのものであり、サービス業のウエイトが上昇し、小型・零細企業が増加し、経済の容量が増大するにつれて、7%前後の速度は比較的十分な雇用を実現できる」と説明している。

経済報告ではさらに踏み込み、「この速度は経済発展の新常態に適応しており、現段階の経済成長の潜在力を反映し、市場の期待と結びついており、努力すれば実現できるものである。同時に、ここ数年の経済成長・構造変動と雇用増加の関係からすると、7%前後の経済成長は 1000 万人以上の都市新規就業増をもたらすことができる」としている。

成長率目標の引下げは昨年も議論されたが、実現できなかった。今年は第 13 次 5 ヵ年計画建議が秋の党 5 中全会で議論されることもあり、成長率の相場観を引き下げておく必要があったのであろう。

②消費者物価上昇率：3%前後（2013 年は 3.5%以内、実績は 2.0%）

報告は特に変更の理由を説明していないが、経済報告は「国際大口商品価格が低位で徘徊する可能性があり、国内重要商品の供給が充足し、一部工業分野の生産能力過剰と需要の疲弊という矛盾が相互に交錯しており、物価総水準は引き続き低下傾向にあること、同時に価格改革に余地を残しておくことを考慮した」と説明している。

中国のエコノミストの中には、むしろ経済がデフレに向かうことを心配する者もあり、経済の合理的区間の下限に物価水準も入れるべきではないかとの意見も出ている。

③都市新規雇用増：1000 万人以上（2014 年は 1000 万人以上、実績は 1322 万人）

④都市登録失業率：4.5%以内（2014 年は 4.6%以内、実績は 4.09%）

⑤輸出入：6%前後（2014 年は 7.5%前後、実績は 3.4%）

4. マクロ経済政策の基本的考え方

報告は「積極的財政政策と穏健な金融政策を引き続き実施し、事前調整・微調整を更に重視し、方向を定めたコントロールを更に重視し、ストック（遊休資金）をうまく使い、フローを活性化して、脆弱部分を重点的に支援する。ミクロの活力によってマクロの安定を支え、供給のイノベーションによって需要の拡大をもたらし、構造調整によって総量のバランスを促進し、経済運営が合理的区間にあることを確保する」としている。

具体的には、次の3点をしっかり把握しなければならない。

(1) マクロ経済政策を安定化・整備する

①積極的財政政策：力を加え、効率を高めなければならない

2015年の財政赤字は1兆6200億円を計上（前年度比2700億円増）し、うち中央財政赤字は1兆1200億円（同1700億円増）、地方財政赤字を5000億円（同1000億円増）としている。財政赤字の対GDP比率は昨年度2.1%から2.3%に拡大した。

財政赤字が拡大したこともあり、「債務管理と安定成長の関係をうまく処理し、地方政府の起債による資金調達メカニズムを刷新・整備する」とする。

また、条件の符合した建設中のプロジェクトのつなぎ資金を保障し、リスクの隠れた弊害を防止・解消するとともに、構造的減税と普遍的な費用引下げにより、企業とりわけ小型・零細企業の負担を軽減するとしている。

②穏健な金融政策：緩和と引締めを適度にしなければならない

金融政策は「マクロ・プルーデンス管理を強化・改善し、公開市場操作・金利・預金準備率・再貸付等の金融政策手段を柔軟に運用し、マネー・貸出と社会資金調達規模の平穏な伸びを維持する」とする。

2015年のM2の予期伸び率は12%前後（2013年目標は13%前後、実績は12.2%）と前年の目標を引き下げた。ただし、「実際の執行中、経済発展の需要に応じて、やや高めてもよい」と柔軟にしている。

(2) 安定成長と構造調整のバランスを維持する

報告は「わが国の発展は、成長速度のギアチェンジの時期・構造調整の陣痛期・過去の刺激策の消化期が3つ重なるという矛盾に直面しており、資源・環境の制約が増大し、労働力等の要素コストが上昇し、高投入・高消費・数量拡張に偏重した発展方式は既に継続し難く、安定成長の中で経済構造を最適化しなければならない」とする。

すなわち、①速度をしっかりと安定させ、雇用と個人所得の持続的な増加を確保することにより構造調整と発展方式の転換に有利な条件を作り上げるとともに、②構造を調整し、安定成長の基礎を打ち固めなければならない、とする。

このための具体的な戦略としては、研究開発への投入、全要素生産性の向上、質・標準・ブランドの強化、サービス業・戦略的新興産業のウエイトと水準の引上げ促進、経済発展の空間構造の最適化、新しい成長スポット・成長の極の育成等が挙げられている。

(3) 経済社会の発展の新たな動力を育成・創生する

報告は「現在、経済成長の伝統的な動力が弱体化しており、構造的改革を強化し、イノベーション駆動による発展戦略の実施を加速し、伝統的エンジンを改造し、新しいエンジンを作り上げなければならない」とする。

具体的には、①一方で、公共財・公共サービスの供給を増やし、教育・衛生等への政府の投入を増やし、社会（民間）の参加を奨励し、供給効率を高める。②他方で、大衆による起業・万人によるイノベーションを推進する。報告は「これは雇用拡大・個人所得増加にも資し、社会の縦方向への流動と公平・正義の促進にも資する」としている。

5. 改革を着実により深化させる

今年は党3中全会決定の改革内容の実施2年目となるが、報告は次の項目を挙げている。

(1) 行政の簡素化・権限の開放

行政審査・認可事項を更に取消・下方委譲し、非行政許可・審査・認可（行政許可法の枠外の行政審査・認可）を全部廃止し、規範的な行政・認可制度を確立する。市場参入のネガティブリストを制定する。

(2) 投融資体制改革

政府の投資プロジェクト認可の範囲を大幅に縮減し、認可権限を下方委譲する。社会（民間）資本を重点プロジェクトに誘導する。政府と社会（民間）資本の協力モデルを積極的に普及する。

(3) 価格改革

政府が価格決定する種類・項目を大幅に縮減し、競争条件を備えた商品・サービス価格は原則すべて開放しなければならない。大部分の薬品の政府による価格決定を廃止する。送電価格・農業用水価格・資源性産品の価格の改革を進める。

(4) 財政改革

予算制度の規範化・透明化を図る。国有資本経営予算の一般公共预算への組入れ比率を高める。中期財政計画による管理を推進する。財政のストック（遊休）資金を活性化する有効な方法を制定する。

移転支出制度を改革し、中央・地方政府の権限と支出責任を整備し、中央と地方の収入区分を合理的に調整する。

(5) 税制改革

営業税の増値税への転換の全面完成に努力する。消費税政策を調整・整備し、資源税の従価課税の範囲を拡大する。税徴収管理法の改正案を提出する。輸出に関する税還付制度を整備し、増加部分については中央財政が全額負担する。

(6) 金融改革

数に制限を設けず、条件の備わった民間資本が、法に基づき中小タイプの銀行等の金融

機関を発起・設立することを推進する。農村信用社改革を深化させる。公共財供給における開発性金融・政策性金融の役割を発揮させる。預金保険制度を推進する。金利の市場化（自由化）改革を推進し、中央銀行による金利コントロールの健全な枠組みを整備する。

人民元レートの合理的均衡水準を維持し、人民元レートの双方向の変動の弾力性を強化する。人民元の資本項目の兌換化を着実に推進し、人民元の国際使用を拡大する。個人投資家の国外投資テストを展開する。

（７）国有資本改革

異なる国有企業の機能を正確に画定し、分類して改革を推進する。国有資本投資会社・運営会社のテストを加速し、市場化された運用プラットフォームを作り上げ、国有資本の運用効率を高める。国有企業の混合所有制改革を秩序立てて実施し、投資プロジェクトに非国有資本を呼び込み参加させることを奨励・規範化する。電力・石油・天然ガス等の制度改革を加速する。従業員の合法権益を保障し、企業経営者の奨励メカニズムを改革・健全化する。国有資産の流出を防止し、国有企業の経営効率を確実に引き上げる。

企業家の才能発揮を重視し、民営経済の発展を促進する政策措置を全面的に実施し、各種企業法人の財産権を法に基づき保護する。

（８）農業改革

土地の権利確定・登記・証明書発行を実施し、農地収用、集団的経営の建設用地譲渡、住宅用地制度、集団財産権制度等の改革テストを慎重周到に展開する。その際に、耕地を減らしてはならず、質を下げず、農民の利益を保障しなければならない。

（９）戸籍制度改革

戸籍移転政策を実施し、都市で就業・居住していながら戸籍が転換されていない外来者については、居住証により相応の基本公共サービスを提供し、居住証発行手数料を廃止する。財政移転支出を市民化をリンクさせた制度を確立し、出稼ぎ農民市民化のコストを合理的に分担する。

（１０）その他

科学技術、教育、文化、医薬・衛生、年金保険、行政事業体、住宅公共積立金等の分野の改革を引き続き推進する。

6. 経済の安定成長と構造の最適化の協調推進

報告は「経済の合理的区間での運営を全力で維持するのみならず、経済の転換・グレードアップを積極的に推進し、長期に成長を安定させなければならない」とする。重要な点は以下のとおりである。

（１）消費成長スポットの育成加速

大衆の消費を奨励し、「公費接待・公費海外出張、公用車の購入維持」を抑制する。養老・家事・ヘルスケア、情報、観光・レジャー、グリーン、住宅、教育・文化・スポーツ消費を促進する。「通信網・有線テレビ網・インターネット」融合を推進し、物流・宅配業を発

展させる。

(2) 公共財の有効投資増加

重点的に建設するのは、①バラック地区・危険家屋改造、都市埋設管網等の民生プロジェクト、②中西部の鉄道・道路、内航等の重大交通プロジェクト、③水利・高基準農地等の農業プロジェクト、④情報・電力・石油・天然ガス等の重大施設網プロジェクト、④クリーンエネルギー、石油・天然ガス・鉱産資源保障プロジェクト、⑤伝統産業・技術改造等プロジェクト、⑥省エネ・環境保護・生態建設プロジェクトである。バラック地区改造・鉄道・水利等の投資は重点を中西部地域に傾斜させる。

民間投資の活力を更に大いに奮い立たせ、社会（民間）資本を更に多くの分野に引きいれ投資させなければならない。

(3) 農業の現代化推進

食糧の安全と主要農産品の供給を保障する。耕地の警戒ライン（1億2千万ha以上）を固守する。大規模経営者等の新しいタイプの経営主体・専業農民を育成し、多様な形式での適度な規模経営を推進する。

(4) 都市化

「3つの一億人問題」（約1億人の農業からの移転人口を都市戸籍に移し、約1億人が居住する都市バラック地区の「都市の中の村」を改造し、約1億人の中西部の農民を近場の都市で就業させる）の解決を重点とする。

都市バラック地区と都市・農村の危険家屋の改造を強化する。今年は社会保障的安住プロジェクトを新たに740万戸手配し、うちバラック地区改造を110万戸とする。個人の住宅住み替え需要を支援し、不動産市場の平穏で健全な発展を促進する。

メガロポリス計画を制定し、各都市のインフラ・基本公共サービスの均等化を秩序立てて推進する。市設置基準を整備し、特大鎮の権限拡張・機能強化テストを実行する。超大都市（常住人口1千万人以上）の人口規模を抑制し、地区級都市（省級と県級の間）・県都・中心鎮の産業・人口受容能力を高め、農民の近場での都市化に便宜を図る。

「シルクロード経済ベルト・21世紀海のシルクロード」建設と地域の開発・開放を結びつけ、ユーラシア・ランドブリッジ（江蘇省連雲港～ロッテルダム大鉄道）、内陸部・沿海部の通関拠点を強化する。北京・天津・河北地方の協同発展では、交通一体化、生態環境保護、産業の高度化・移転でブレークスルーを図る。長江経済ベルト建設では、長江の機能を強化し、長江沿いの埠頭等を整備し、産業を東部から西部へ段階的に移転する。中西部の重点開発区建設を強化し、汎珠江デルタ等の地域協力を深化させる。

(5) 産業構造のミドル・ハイエンド化

過剰生産能力を解消し、企業のM&Aを支援し、市場競争の中で優勝劣敗を促す。

ハイエンド装置、情報ネットワーク、集積回路、新エネルギー、新素材、バイオ医薬、航空エンジン、ガスタービン等の重大プロジェクトを実施する。モバイルインターネット、クラウドコンピューティング、ビッグデータ、モノのインターネット等と現代製造業を無

結びつけ、電子商取引・産業インターネット・インターネット金融の健全な発展を促す。

サービス産業の改革開放を深化させ、観光・ヘルスケア・養老・意匠デザイン等の生活・生産関連サービス業を発展させ、流通制度の改革を深化させる。

7. その他

(1) ハイレベルの対外開放

サービス業・一般製造業の開放を拡大し、外資制限リストの項目を半減する。

企業が海外とインフラ建設・生産能力協力を推進し、鉄道・電力・通信・建設機械及び自動車・飛行機・電子等のプラント輸出を進め、冶金・建材等の産業の対外投資を促進する。

「シルクロード経済ベルト・21世紀海のシルクロード」の建設協力を推進する。上海・広東・天津・福建自由貿易試験区の建設を積極的に推進する。

FTA 戦略の実施を加速し、中韓、中・オーストラリア、中日韓 FTA 交渉を早急に締結させる。中・アセアン FTA のアップグレード交渉と東アジア地域包括的経済連携 (RCEP) 交渉の完了に努力し、アジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) を建設する。昨年言及されなかった日中韓 FTA が盛り込まれた。

(2) 雇用

749 万人の大学新卒者の就職、構造調整・過剰生産能力解消で発生した失業者の再就職に取り組む。

(3) 社会保障

都市従業員基礎年金の全国統一企画化を推進する。

(4) 環境・エネルギー対策

大気汚染対策・水質汚染対策行動計画を実施する。GDP 単位当たり二酸化炭素排出量を 3.1%以上、化学的酸素要求量 (COD) とアンモニア性窒素排出量をともに 2%前後、二酸化硫黄排出量を 3%前後、窒素酸化物排出量を 5%前後引き下げる。GDP 単位当たりエネルギー消費を 3.1%以上引き下げる。

(5) 政府自身の建設

公共資金・公共資源・国有資産について、厳しい行政監察・会計検査を進める。

(6) 国防予算

財政報告によれば、中央財政の国防支出は 8868.98 億元 (前年度比 10.1%増) となっている。

(3月9日記)