

# 2017 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。このうち、2017年の経済政策関連部分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2016年の政策回顧、第2部では2017年の政策の総体手配、第3部では2017年の重点政策を個別に列挙している。

### 重点政策の比較

2017年	2016年
1. 改革の方法を用いて「過剰生産能力削減・住宅在庫削減・脱レバレッジ・企業のコスト引下げ・脆弱部分の補強」を深く推進	1. マクロ経済政策を安定・整備し、経済運営を合理的区間に維持
2. 重要分野とカギとなる部分の改革を深化	2. サプライサイド構造改革を強化し、持続的な成長動力を増強
3. 内需の潜在力を一層発揮	3 内需の潜在力を深く掘り下げ、発展のより大きな空間を開拓
4. イノベーションにより実体経済の転換・グレードアップをリード	4. 現代農業の発展を加速し、農民の持続的な所得増加を促進
5. 農業の安定的な発展と農民の持続的な所得増加を促進	5. 新たなハイレベルの対外開放を推進し、協力・ウインウインの実現に注力
6. 対外開放を積極・積極的に拡大	6. 環境対策を強化し、グリーン発展推進で新たなブレークスルーを獲得
7. 生態環境保護・対策を強化	7. 民生を確実に保障・改善し、社会建設を強化
8. 民生の保障・改善を重点とする社会建設を推進	8. 政府自身の建設を強化し、施政能力・サービス水準を向上
9. 政府自身の建設を全面的に強化	9. その他
10. その他	・ 民族・宗教・在外華僑
・ 民族・宗教・在外華僑	・ 国防・軍隊建設
・ 国防・軍隊の改革、軍隊の革命化・現代化	・ 香港・マカオ・台湾
・ 香港・マカオ・台湾	・ 外交
・ 外交	

2017年報告は、まず習近平総書記が強調している「サプライサイド構造改革」の5大任務が1位となり、李克強総理が強調する改革が2位につけた。また、イノベーションが大項目に昇格している。16年1位であった「マクロ経済政策」は第2部の総論に吸収された。「サプライサイド構造改革」の順位を1位に推し上げるために、このような構成操作がなされたのであろう。<sup>1</sup>

## 2. 2016年の回顧<sup>2</sup>

### (1) 引き続きマクロ・コントロール方式を刷新・強化し、経済運営を合理的区間に維持した

「昨年、マクロ・コントロールは多くの難しい選択に直面したが、我々は『バラマキ』式の強い刺激を行わないことを堅持し、むしろ改革・イノベーションによって成長を安定させ、構造を調整し、リスクを防止して、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とタイミングを見計らったコントロールを強化した」とする。

「区間コントロール」とは、経済に上限（インフレ率）と下限目標（成長率・雇用）を設定し、経済がこの範囲内であれば構造改革・構造調整に集中し、安易に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・方式を指す。これは、李克強総理が2013年以来主張しているものである。

「方向を定めたコントロール」は、短期的な景気変動を緩和するため、財政政策・金融政策を実施するに際しては、決してバラマキを行わず、たとえば小型・零細企業や「三農」（農業・農村・農民）、鉄道、水利、都市インフラ等に的を絞って財政資金・貸出資金を提供するものであり、李克強総理が2014年に提起した。彼はこれを「点滴灌漑」とも呼んでいる。

「タイミングを見計らったコントロール」は、李克強総理が2015年から使い始めた。2015年は株式市場・国際金融市場が激しく動揺した一年であり、素早い政策対応が求められたからであろう。

コントロールの成果では、次の点を列挙している。

- ① 営業税を増値税に改めるテストを全面的に推進し、企業の税負担を5700億元余り引き下げた。
- ② 地方政府の債務借換規模を拡大し、利息負担約4000億元を引き下げた。
- ③ M2の伸びは11.3%であり、13%という予期目標を下回った。

---

<sup>1</sup> 下線は筆者のコメントないし会見や他の報告による政府活動報告の補充事項である。

<sup>2</sup> 以後の文章は全人代の修正を経た、新華社北京電2017年3月16日版をテキストとしている。

## (2) 「過剰生産能力削減・住宅在庫削減・脱レバレッジ・企業のコスト引下げ・脆弱部分の補強」への取り組みに力を入れ、供給構造がある程度改善した

「鉄鋼・石炭産業を重点に生産能力を削減し、年間退出させた鉄鋼生産能力は 6500 万トンを超え、石炭生産能力は 2.9 億トンを超えて、年度目標・任務の額を上回って達成した」とする。また国家発展・改革委員会によれば、従業員の再就職は 72.6 万人を達成した。

なお、サプライサイド構造改革に重点が置かれたせいか、通常の改革の成果については定性的な記述が多く、具体的な数値は 165 の審査・許認可事項の取消、192 の審査・許認可仲介サービスと 220 の資格許可・認定事項の整理・規範化が挙げられているのみである。

## (3) 経済・社会の抱える困難・試練

次の点を列挙し、「我々は試練に立ち向かい、敢えて責任を担い、全力で政府活動をしつかり行い、歴史的使命を辱めることなく、人民の重い負託に背いてはならない」としている。なお、経済がやや好転したことが背景にあるのか、2016 年報告の「輸出の低下・投資の低迷・資本市場の不安定」に関する指摘は無くなった。

- ①経済成長の内生的動力はなお増強が必要であり、一部業種の生産能力過剰が深刻であり、一部企業の生産経営の困難がかなり多く、地域経済動向は分化しており、財政収支の矛盾がかなり大きく、経済金融リスクの隠れた弊害が軽視できない。
- ②環境汚染の状況が依然峻厳であり、とりわけ一部の地方で深刻なスモッグが頻発し、対策措置を一層強化する必要がある。
- ③住宅、教育、医療、養老、食品・薬品の安全、所得分配等の方面で、なお人民大衆が少なからず不満足なところがある。
- ④炭鉱・建築・交通等の分野で重大安全事故が発生しており、人々の心を痛めている。
- ⑤政府の活動に不足が存在し、いくらかの改革措置・政策は完全実施されておらず、企業に対する費用徴収が多い・大衆への対応がおごなり等の問題がなおかなり際立っており、行政・法執行において不規範・不公正・粗野な現象が存在し、少数の幹部が職務怠慢で責任をなすり合っており、一部の分野で腐敗問題がしばしば発生している。

## 3. 2017 年の総体的手配

### (1) 2017 年の総体要求

報告は、「2017 年は 19 回党大会が開催され、党・国家事業の発展において重大な意義を備える 1 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、「習近平同志を核心とする党中央の指導の下、中国の特色ある社会主義の偉大な旗印を高く掲げ、18 回党大会・18 期 3 中全会・4 中全会・5 中全会・6 中全会精神を全面的に貫徹し、鄧小平理論・『3 つの代表』重要思想・科学的発展観を導きとして、習近平総書記の一連の重要講話精神と国政運営の新理念・新思想・新戦略を深く貫徹し、『五位一体』<sup>3</sup>の総体手配の統一的に企

<sup>3</sup> 経済建設・政治建設・分化建設・社会建設・生態文明建設を一体として行うこと。

画・推進し、『4つの全面』<sup>4</sup>という戦略手配を協調し推進しなければならない。安定の中で前進を求めるといふ政策の総基調を堅持し、新発展理念<sup>5</sup>を牢固に樹立し貫徹実施して、経済発展の新常態に適応し、これを把握・リードして、発展の質・効率向上を中心とすることを堅持し、『マクロ政策を安定させ、産業政策を正確にし、ミクロ政策を活性化させ、改革政策を実効あるものにし、社会政策で底固めをしなければならない』という政策の考え方を堅持し、サプライサイド構造改革の推進を主線とすることを堅持しなければならない。総需要を適度に拡大し、予想の誘導を強化し、イノベーションによる駆動を深化させ、安定成長・改革促進・構造調整・民生優遇・リスク防止の各政策を全面的にしっかり実施し、経済の平穏で健全な発展と社会の調和・安定を維持し、卓越した成績で19回党大会を迎え、勝利のうちに開催しなければならない」としている。

## （2）2017年の情勢認識

報告は、「内外情勢を総合的に分析すると、我々はより複雑・峻厳な局面への対応をしつかり十分に準備しておかなければならない」とし、次のように判断している。

### ①国際情勢

「世界経済の成長が低迷している態勢はなお続いており、「アンチ・グローバル化」の思潮と保護主義の傾向が台頭し、主要経済体の政策動向及びスピルオーバー効果の変数がかなり大きく、不安定・不確定要因が顕著に増加している」。

自国第一主義の台頭が世界的に顕著なためか、「アンチ・グローバル化」が盛り込まれた。「主要経済体の政策動向」とは、特に米国FRBの利上げを念頭に置いているとみられる。

### ②国内情勢

「わが国の発展は、難関克服のカギとなる段階にあり、経済運営には少なからぬ際立った矛盾・問題がある。困難を低評価してはならず、自信を動揺させてはならない。わが国の物質の基礎は厚く、人材資源は十分で、市場規模は膨大であり、産業チェーンが整い、科学技術の進歩は急速であり、インフラが比較的整備され、経済発展を支える良好な条件が備わっており、マクロ・コントロールはイノベーションの手段と政策の蓄積が少なくない」。

## （3）マクロ経済の目標

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：6.5%前後（2016年は6.5%～7%、実績6.7%）

成長目標を引き下げた理由として、報告は「経済ルールと客観的实际に符合し、予想の

<sup>4</sup> 小康社会の全面的実現、改革の全面深化、全面的な法に基づく国家統治、全面的な厳しい党内統治。

<sup>5</sup> 2015年の党5中全会で提起された、イノベーションによる発展、協調した発展、グリーンな発展、開放した発展、共に享受する発展という5大発展理念を指す。

誘導・安定化、構造調整に資するものであり、小康社会の全面的実現という要求ともリンクしたものである。安定成長の重要目的は雇用の維持・民生優遇のためである」と説明している。

国家発展・改革委員会の国民経済社会発展計画報告（以下「経済報告」）ではさらに踏み込み、主として次の4点を考慮したとする。

1) 実際に符合させる

わが国経済は既に新常态に入っており、経済成長は高速成長から中高速成長へと転換している。2016年のわが国の経済総量は74兆元であり、今年予期する6.5%前後の増量は2016年の6.7%の増量を超えており、世界主要国家と比べても高い速度である。

2) 小康社会を全面的に実現するという目標・要求に符合する

第13次5ヵ年計画の目標とリンクさせると、2016年に既に6.7%の成長を実現した基礎の上で、今後4年、年平均6.5%前後成長しさえすれば、2020年のGDPを2010年比で倍増するという目標は実現できる。

3) 雇用の目標需要を満足できる

経済発展速度を維持し、経済発展を推進する根本は、やはり人民大衆が普遍的に関心をもつ際立った問題を不断にしっかり解決しなければならない。

4) 良好な社会の予想を形成することに資する

来年直面する内外環境は依然として複雑で変化に富み、各方面を誘導して発展の質・効率向上を中心とすることをより重視・堅持し、パワーを集中して構造の最適化・グレードアップを推進し、各種の不確定要因の影響に積極的に対応し、サプライサイド構造改革を深く推進するために良好な環境を創造しなければならない。

16年の経済報告では、「更に積極的に予想を誘導し、自信を増強する」ことが理由として挙げられていたが、今回は「現実への符合」が追加され、「良好な社会予想の形成」とトーンダウンしている。15年の党5中全会において習近平総書記が「成長率の最低ラインは6.5%だが、7%実現も不可能ではない」と述べたことに引きずられ、16年の成長目標が「6.5%~7.0%」と過大に設定されたため、結果的に年前半はサプライサイド構造改革もその他の抜本改革も停滞した。今回の理由変更は、その反省の意味があろう。

**②消費者物価上昇率：3%前後（2016年は3%前後、実績は2%）**

報告は特に変更の理由を説明していないが、経済報告は主として次の3点を考慮したとする。

1) 前年の物価上昇の残存効果が0.6%と、2016年と同水準である。

2) 2016年9月以降、工業生産者出荷価格（PPI）がマイナスからプラスに転じ、工業分野のデフレ圧力はある程度緩和された。しかし、PPIが川下産業・末端消費に転嫁され、輸入商品価格の波及と国際大口取引商品価格の上昇傾向の影響により、新たなインフレ要因が形成される。

3) 価格改革に余地を残す。

16年の経済報告では、「デフレ予想の改善」が強調されていたが、今年は新たなインフレ要因が警戒されるに至っている。これが金融政策のあり方にも影響を与えている。

③都市新規就業者増：1100万人以上（2016年は1000万人以上、実績は1314万人）

④都市登録失業率：4.5%以内（2016年は4.5%以内、実績は4.02%）

報告は、「2017年の雇用圧力は増大しており、雇用を優先する戦略を堅持し、より積極的な雇用政策を実施しなければならない。都市新規就業者増の予期目標を昨年より100万人多くし、雇用をより重視するという方向性を際立たせた。経済のファンダメンタルズと雇用吸収能力からすれば、この目標は努力を通じて実現できる」と説明している。

経済報告は、この2つの雇用目標につき、主として次の3点を考慮したと説明している。

1) 雇用圧力がかなり大きい

2017年はなお、1500万前後の新成長労働力が市場に参入し、加えて生産能力過剰業種の従業員の転職需要がある程度増えると予想される。退職等で退出する都市の就業ポストを考慮すると、都市新規就業者増約1100万人が必要となる。

2) 雇用容量が不断に拡大している

産業構造の調整、とりわけイノベーション・起業とサービス業が発展するに伴い、雇用の弾性値が顕著に高まっており、6.5%前後の経済成長で雇用目標を実現できるし、実際の達成量はより多くを勝ち取ることもできる。

3) 都市・農村住民の所得の伸びと経済成長を基本的に同歩調とするという需要を実現する

これは、党・政府の人民を中心とした発展思想と、民生を優先し雇用を根本とする執政理念を体現したものであり、予想の安定化と発展への自信強化に資するものである。

以上の指標は、区間コントロールの上限・下限を決める指標であるが、その他の目標としては、次のものが掲げられている。

⑤輸出入：安定化・好転（2016年は安定化・好転、実績は-6.8%）、国際収支の基本的均衡

⑥個人所得の伸び：経済成長と基本的に同歩調（2016年実績は、国民平均で実質6.3%増）

2016年の伸びは成長率を割り込んだ。これは労働分配率の低下・消費の減退につながりかねない。このため、「基本的に」というやや曖昧な表現が加わるとともに、雇用目標の方が強化されているのである。

⑦GDP単位当たりエネルギー消費：3.4%以上引下げ（2016年は3.4%以上引下げ、実績は-5.0%）、主要汚染物質排出量を引き続き減少

#### （4）マクロ経済政策

財政・金融政策については、「積極的財政政策と穏健な金融政策を引き続き実施し、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・タイミングを見計らったコントロールを強化し、予見性・精確性・有効性を高め、消費・投資・地域・産業・環境保護等の

政策との協調的組合せを重視し、経済運営を合理的区間に確保しなければならない」としている。

①財政政策：より積極・有効でなければならない

2016年度の「力を加えなければならない」から語調がさらに強まった。これは、金融政策が緩和気味から景気中立型に転換したことが背景にある。

2017年度の財政赤字は2.38兆元を計上（前年度比2000億円増）し、うち中央財政赤字は1.55兆元、地方財政赤字を8300億円としている。財政赤字の対GDP比率は昨年度と同様3.0%とした。しかし、財政部が1月24日に発表した2016年度の財政赤字は、予算の2.18兆元を上回り2兆8289億円となっており、これをGDP74兆4127億円で単純に割ると、約3.8%となる。しかし、報告では16年度の財政赤字比率は3.0%となっている。

これにはカラクリがあり、財政報告を見ると、16年度の中央収入に予算安定調節基金1000億円、中央政府基金（特別会計）予算・中央管轄国有企業予算から計315億円が繰り入れられており、他方中央支出は予算の99.1%に抑えられている。また、地方収入にも前年度予算使用繰越・剰余資金が5956億円繰り入れられており、これで最終的に、予算どおり財政赤字を2.18兆元に減らしたということであろう<sup>6</sup>。

地方政府の債務対策としては、特別地方債<sup>7</sup>を8000億円計上するとともに、引き続き借換地方債を発行するとしている。

財政赤字は、主として減税と費用引下げのためであり、年間で企業の税負担を更に3500億円前後、企業に係る費用徴収を約2000億円減らすとしている。

このほか、地方に対する一般性移転支出の規模を9.5%増やし、均衡性移転支出（日本の地方交付税に類似したもの）と困窮地方の財政力補助を重点的に増やし、中央部門は一般性支出について5%を下回らない削減幅で一律削減するとしている。

なお、財政部の肖捷部長は記者会見において、2016年度末の中央・地方政府の債務残高は27.33兆元であり、対GDP比では36.7%となり、2017年度末の負債率もそれほど大きな変化は出現しないだろうとしている。また、今後引き続き財政赤字を拡大するかどうかについては、需要に基づき確定すべきだとする。

②金融政策：穏健・中立的でなければならない

2016年の「柔軟・適度」という緩和気味の運営から景気中立型へ明確に変化した。これはPPIの急上昇・不動産バブルのリスクが背景にある。2月の時点で、PPIは前年同期比7.8%上昇、新築分譲住宅価格は70大中市のうち56都市が前月比で上昇するなど、依然予断を許さない状況が続いている。また米国FRBが利上げを進めるなかで、人民元レートを安定させ、資金の対外流出を防ぐためにも、これ以上の金融緩和は困難という事情が

<sup>6</sup> 財政部が1月24日に発表した数値では、収入15兆9552億円、支出18兆7841億円、財政赤字2兆8289億円となっていた。財政報告では、収入16兆6823.16億円、支出18兆8623.16億円、財政赤字2兆1800億円となっている。

<sup>7</sup> 収益性のある建設プロジェクトに用いられる地方債。特別会計にあたる地方政府基金で管理されるため、一般会計予算には計上されていない。

ある。

2017年のM2の伸びは12%前後（2016年は13%前後、実績は11.3%）とし、社会資金調達規模残高の伸びは12%前後（2016年は13%前後、実績は12.8%）としており、いずれも16年の目標より引き締まっている。

報告は「金融政策手段を総合的に運用し、流動性の基本的安定を擁護し、市場金利水準を合理的に誘導し、伝達メカニズムを円滑にし、金融資源が更に多く実体経済に流れることを促進し、とりわけ『三農』、小型・零細企業を支援する」としている。金融政策が景気中立的に転換されたことを受け、流動性の表現は「合理的充足」から「基本的安定」に後退し、16年のサプライサイド構造改革の重要内容であった「資金調達コストの引下げ」は、「市場金利水準の合理的誘導」に後退した。

人民元レートについては、「為替レートの市場化改革の方向を堅持し、国際通貨システムにおける人民元の安定した地位を維持する」としている。

なお、人民銀行の周小川行長は3月10日の記者会見で、外貨準備について「4兆元も必要はない。その一部はホットマネーだからだ」とし、外貨準備の減少は正常な現象であり、適度な減少は悪いことではない、との見解を示している。

#### （5）2017年の政策の留意点

報告は、2017年が党大会の年であることを踏まえ、特に以下の点をしっかり把握するよう要求している。特に経済成長の安定と社会の調和・安定が重視されている。

##### ①安定の中で前進を求めるといふ政策の総基調を貫徹し、戦略的な不動心を維持する

成長の安定・雇用の維持・リスクの防止に力を入れ、金融の安全・民生の保障・環境保護等の方面の最低ラインをしっかりと守らなければならない。

##### ②サプライサイド構造改革の推進を主線とすることを堅持する

サプライサイドの構造改善を主たる攻め口として、行政の簡素化・減税、参入緩和、イノベーションの奨励を通じて、マイクロ主体の活力を引き続き奮い立たせ、効果のない供給を減らし、有効な供給を拡大して、需要により好く適応して、これを誘導しなければならない。

##### ③総需要を適度に拡大し、有効性を高める

民生改善により消費を拡大し、脆弱部分を補強し持続力を強めることに着眼して投資を増やすことを軸に、内需拡大をより有効で持続可能なものにし、サプライサイドの改革と需要サイドの管理を相互補完させ、相乗作用を生むようにする。

##### ④イノベーションに依拠して、新旧動力エネルギーの転換と構造の最適化・グレードアップを推進する

改革開放を動力とし、人材資源を支えとすることを堅持し、イノベーションの進展を加速し、壮大な新動力エネルギーを育成し、伝統的動力エネルギーを改造・グレードアップ

し、全要素生産性を高めて<sup>8</sup>、経済の中高速成長を維持・推進し、産業をミドル・ハイエンド水準へと邁進させなければならない。

#### ⑤人民大衆が普遍的に関心をもつ際立った問題の解決に力を入れる

大衆の不満が強烈で、期待が切迫している問題について、条件が整ったものから早急に解決し、大衆のためになる事はしっかりと取り組み、一時的に解決が難しいものについては、条件を創造して段階的に解決しなければならない。

マクロ経済政策は 16 年報告では各論の第 1 であったが、17 年は総論に盛り込まれた。  
以下は各論である。

### 4. 2017 年の重点活動任務

#### 4.1 改革の方法を用いて、「過剰生産能力削減・住宅在庫削減・脱レバレッジ・企業のコスト低下・脆弱部分の補強」を深く推進する

2016 年報告では、サプライサイド構造改革の中身を、習近平総書記が主張する①過剰生産能力の解消、②企業のコストの低下、③住宅在庫の解消、④不足部分の補充（有効な供給の拡大）、⑤脱レバレッジ、の 5 大任務を敢えて採用せず、独自に①規制緩和の推進、②イノベーション、③過剰生産能力の解消とコスト引下げ、④財・サービスの供給改善、⑤国有企業改革の推進、⑥非公有制経済の活性化、としていた。

これは、習近平の唱えるサプライサイド構造改革の中身が実質構造調整であり、抜本的改革が軽視されていることに、李克強総理や改革派が反発したためと思われる。その結果習近平総書記は、李克強総理の報告を無視する態度を取り、両者の関係の悪化が憶測された。しかし、その後党中財經領導小組等の場で、改革も併せて推進していく方向が確認され、2017 年の報告では習近平総書記の 5 大任務がそっくり各論の第 1 順位に盛り込まれた。

このためか、習近平総書記は報告を終えた李克強総理に対し、昨年のような無視の態度を取らず、3 月 5 日の上海代表団の審議に参加した際には、冒頭に「政府活動報告に完全に賛成だ」と述べている（新華社北京電 2017 年 3 月 5 日）。

報告は、「成果を強固にする基礎の上に、新情況・新問題に対して政策措置を整備し、より大きな成果を得るよう努力しなければならない」とする。

##### (1) 着実・有効に生産能力を削減する

報告は具体的に次の施策を挙げている。

①2017 年は、さらに鉄鋼生産能力 5000 万トン前後を圧縮・削減し、石炭生産能力を 1.5 億トン以上退出させなければならない。同時に、火力発電の生産能力を 5000 万キロワット以上淘汰・建設停止・建設先送りにしなければならない。

16 年報告は鉄鋼・石炭産業リストラの数値目標が明記されていなかったが、今回は明記

<sup>8</sup> 全人代の修正で全要素生産性が盛り込まれた。

された。また、新たに火力発電の構造調整目標が盛り込まれている。

②環境保護・エネルギー消費・品質・安全等の関係法規・基準を厳格に執行し、市場化・法治化された手段をより多く運用して、「ゾンビ企業」を有効に処置し、企業の合併・再編、破産・清算を推進し、基準に達しない落后した生産能力を断固として淘汰し、過剰生産能力業種の新規生産能力立上げを厳しく抑制しなければならない。

16年報告は『『ゾンビ企業』を積極かつ穏当に処置』となっていたが、表現がより厳しくなっている。

③生産能力削減は従業員をうまく再就職させなければならず、中央財政は財政特別奨励補助金を遅滞なく交付し、地方・企業は関連資金・措置を実施し、従業員再就職の出口を確保し、生活を保障しなければならない。

## (2) 都市に応じて施策を実施し、在庫を削減する

報告は、「現在、三線・四線都市の不動産在庫が依然としてかなり多く、個人が自ら住む・都市に流入する人員の住宅購入需要を支援しなければならない」とする。具体的には、

①住宅の住むという属性を堅持し、地方政府の主体的責任制を実施し、不動産市場の平穏で健全な発展を促進する長期有効なメカニズムの確立・整備を加速し、市場を主として多様なレベルの需要を満足させ、政府を主として基本的保障を提供する。

②不動産市場の分類したコントロールを強化し、住宅価格の上昇圧力が大きい都市は住宅用地を合理的に増やし、開発・販売・仲介等の行為を規範化し、ホットスポットとなっている都市の住宅価格の速すぎる上昇に歯止めをかけなければならない。

③2017年は、さらにバラック地区の住宅を600万戸改造し、公共賃貸住宅を引き続き発展させる。

## (3) 積極かつ穏当に脱レバレッジを進める

報告は、「わが国の非金融企業のレバレッジ率はかなり高く、これは貯蓄率が高く、貸出を主とする資金調達構造と関係している。総レバレッジ率を抑制する前提の下、企業のレバレッジ率を引き下げることが重点中の重点としなければならない」とし、資産の証券化を推進し、企業とりわけ国有企業の財務レバレッジ規制を強化するとしている。

## (4) 多くの措置によってコストを引き下げる

税負担については、中小企業に重点が置かれている。なお金融政策が景気中立的に改められたことにより、利下げを示唆する「財務コストの引下げ」は削除された。

①小型・零細企業への所得税を半減する優遇の範囲を拡大し、年間課税所得額の上限を30万元から50万元に引き上げる。

②科学技術型中小企業の研究開発費用の割増控除率を50%から75%に引き上げる。

9 全人代の修正でホットスポットの都市に関する記述が盛り込まれた。

税以外の負担軽減については、次の項目が列挙されている。

- ①政府基金を全面的に整理・規範化する。
- ②中央が企業にかけている行政事業性の費用徴収 35 項目を取消ないし徴収を停止し、費用徴収項目を半分以上減らす。
- ③政府が価格を定めている、金融・鉄道・貨物輸送等の分野の企業への営利的な費用徴収を減らす。
- ④「年金・医療・失業・労災・出産保険と住宅積立金」の保険料率を引き続き適切に引き下げる。
- ⑤改革の深化・政策の整備を通じて、企業の制度的な取引コストを引き下げ、エネルギー使用・物流等のコストを引き下げる。

#### (5) 脆弱部分を精確に補強する

報告は、「経済社会の発展と民生の改善を深刻に制約している際立った問題」を第 13 次 5 年計画の重大プロジェクトの実施と結びつけて、公共サービス・インフラ・イノベーションの進展・資源環境等の下支え能力の速やかな向上により補強していくとしている。

2017 年は特に「貧困地域と貧困人口は小康社会の全面的実現にとって最大の脆弱部分である」とし、農村貧困人口を 16 年の 1240 万人に続いて、さらに 1000 万人以上減らし、うち 340 万人を移転・転居させるとしている。17 年は社会の調和・安定が重視されており、特に貧困の減少に重点が置かれているのである。

## 4.2 重要分野とカギとなる部分の改革を深化させる

2016 年報告ではサプライサイド構造改革の一部となっていたが、今回の報告では独立し、位置づけが強化された。習近平総書記と李克強総理・改革派との妥協の結果であろう。報告は、「各分野の改革を全面的に深化させ、基礎的・カギとなる改革を早急に推進し、内生的発展動力を増強しなければならない」とする。

### (1) 政府の機能転換を引き続き推進する

報告は、「資源配分における市場の決定的役割を發揮させ、政府の役割を更に好く發揮させるには、行政の簡素化・権限の委譲、開放と管理の結合、サービスの最適化改革を深化させなければならない」とする。

このため、国務院部門の権限・責任をリストで管理する制度を全面的に実行し、商事制度改革を深化させ、事業進行中・事後の監督管理制度を整備し、全国統一の政務サービスプラットフォームを形成するとしている。

### (2) 財政・税制改革を引き続き推進する

次の改革が列挙されている。増値税改革のほか、2016 年の支出面の中央・政府の権限・

責任区分の見直しに続き、2017年は収入面の中央・地方区分の見直しが焦点となる。

- ①営業税を増値税に改めるテスト政策を全面的に推進する。
- ②増値税の税率構造を簡素化し、2017年は4段階から3段階にし、簡潔・透明でより公平な税環境を作り上げ、企業の税負担を一層軽減する。
- ③中央と地方の財政権限と支出責任の区分改革を推進し、収入区分総体方案を早急に制定し、健全な地方税体系を整備し、地方政府の起債行為を規範化する。
- ④政府の予算・決算の公開を深く推進し、遊休資金の活性化を迫り、資金の使用効率を高める。

### (3) 金融体制改革にしっかり取り組む

報告は、「金融機関が主たる業務を際立たせ重点とするよう促し、実体経済へのサービス能力を増強し、実体経済から乖離しバーチャル経済（投機）に向かうことを防ぐ」とし、次の項目を掲げている。金融面では資産バブルの防止が重視されているのである。

- ①大中型商業銀行がインクルーシブファイナンス（金融包摂）事業部を設立することを奨励し、国有大型銀行にこれを率先させ、差別化した考課・評価方法と支援政策を実行し、中小企業の資金調達難・資金調達コスト高の問題を有効に緩和する。
- ②政策性・開発性金融の役割を好く発揮させ、農村信用社「三農」向けサービス機能を強化する。
- ③様々なレベルの資本市場改革を深化させ、メインボード市場の基礎的制度を整備し、ベンチャーボード・第3ボード（店頭市場）を積極的に発展させ、地域的な株式市場を規範的に発展させる。
- ④保険資金が実体経済を支援するルートを開拓する。
- ⑤グリーン金融を大いに発展させる。

なお、世界が懸念している金融リスクの管理については、次のように述べている。

「現在、システミックリスクは総体としてコントロール可能だが、不良債権・債券のデフォルト・シャドーバンキング・インターネット金融等に累積されているリスクを高度に警戒しなければならない。金融監督管理体制改革を適切に推進し、際立ったリスクポイントを順序立てて解消・処置し、金融秩序を整頓・規範化し、金融リスクの「ファイアウオール」を堅固に築く。

わが国経済のファンダメンタルズは良好であり、商業銀行の自己資本比率・引当金カバー率は比較的高く、使用できる道具・手段は多い。システミック金融リスクを発生させない最低ラインをしっかりと守ることについて、我々は自信と気迫があり、能力と方法がある。

なお、人民銀行の周小川行長は3月10日の記者会見で、人民銀行・3監督管理委員会・外貨管理局が協調して取り組んでいる問題として、理財商品を挙げている。その理由は、理財商品は投機性が強く、監督管理当局の意思疎通が不十分で、異なる業態間をマネーが動き回るからであるとしている。

#### (4) 国有企業・国有資産改革を早急に推進する

習近平総書記は国有企業の強大化を強調する傾向があるが、ここでは李克強総理の持論である「国有企業のスリム化・健全化」が明記されている。

報告は、次の項目を挙げている。

- ① 核心競争力（コアコンピタンス）と資源配分の効率向上を目標として、チェックアンドバランスが有効なコーポレートガバナンス、柔軟で効率の高い市場化された経営メカニズムを形成しなければならない。2017年は、公司（会社）制改革を基本的に完成しなければならない。
- ② 混合所有制改革を深化させ、電力・石油・天然ガス・鉄道・民間航空・電信・軍需工業等の分野で、実質的歩みを踏み出す。電力と石油・天然ガス体制改革にしっかり取り組み、競争性業務を開放する。
- ③ 国有企業のスリム化・健全化、質・効率の向上を引き続き推進し、社会機能を早急に剥離し、歴史的遺留問題を解決する。
- ④ 国有資本投資・運営会社改革テストを推進する。国有資産監督管理を改善・強化し、資産の価値維持・増加を確保し、人民の共同財産を確実にしっかり守り発展させる。

#### (5) 非公有制経済の活力を更に好く奮い立たせる

2016年は、年央に民間投資が急速に鈍化した。李克強総理は各地方に調査チームを派遣して原因を調べさせたが、そのなかで改めて成長分野への民間資本の参入が制限されている実態が明らかになったということであろう。なお、国家発展・改革委員会は非公有制経済が80%前後の雇用、60%前後のGDP、50%以上の税収を生みだしていると公表しており、それだけ非公有制経済の役割が高まっているのである。

報告は、「非公有制経済の発展を支援する政策措置を実施する。新しいタイプの政府・ビジネスの関係の構築を加速する。非公有制企業が国有企業改革に参加することを奨励する。権利が平等で、機会が平等で、ルールが平等であることを堅持し、非公有制経済の市場参入を一層緩和する」としている。具体的には、

- ① およそ法規が未だ明確に参入を禁止していない業種・分野については、全て各種市場主体の平等な参入を認めなければならない。
- ② およそ外資に対して開放している業種・分野については、全て民間資本に開放しなければならない。
- ③ およそ市場の公平な競争に影響を与える不合理な行為については、全て断固として止めさせなければならない。

#### (6) 財産権保護制度の建設を強化する

2017年の改革の目玉である。前述のとおり、2016年は年央に民間投資が大きく落ち込み、

原因が調査された。民間投資が伸びない理由の 1 つとして、私有財産保護の不徹底が指摘されたのである。このため、2004 年後半～06 年の保守派・左派の攻勢により、いったんは後退した私有財産保護強化・民法典編纂の機運が再燃することとなった。今回の全人代では民法総則が可決されており、この作業が今後左派・保守派の抵抗を排し順調に進められるかどうか、国有企業改革の成否を決めるカギになるのではないかと思われる。

報告は、「財産権の保護は、労働の保護であり、発明・創造の保護であり、生産力の保護・発展である。財産権保護制度の整備を加速し、法に基づき各種所有制経済組織と公民の財産権を保障し、人びとの起業・イノベーション・富裕化を奨励し、企業家精神を奮い立たせ保護することにより、企業家が安心して経営・投資するようにならなければならない。企業財産権を侵害する行為に対しては、厳格に調査・処分し、誤りは必ず正さなければならない」とする。

#### (7) 社会体制改革を大いに推進する

社会の調和・安定を重視する 2017 年においては、社会制度の改革が重要となる。他方で、ドラスティックな所得再分配改革は政治抗争を激化させかねない。このため、農村貧困人口の減少をはじめ、ボトムアップが重視されることになるのである。

報告は、「所得分配制度に関連する改革を深化させる。年金保険制度改革を着実に推進し、一部国有資本を切り分けて社会保障基金を充実させる」とする。

報告はほかに改革項目として、①医療・医療保険・医薬の連動改革、②教育・文化と事業単位改革、が列挙されている。

#### (8) 生態文明体制改革を深化させる

これまで「生態文明建設」が強調されてきたが、今回は「生態文明体制改革」という表現が用いられている。環境改善には、規制強化のみならず制度改革も必要という認識が高まっているのであろう。

報告は、「主体的機能区制度と生態補償メカニズムを整備し、資源・環境のモニタリング・事前警告メカニズムを確立し、健全な国家自然資源・資産管理体制テストを展開し、国立公園体制の総体方案を打ち出すことにより、生態文明建設のために有力な制度保障を提供する」としている。

### 4.3 内需の潜在力を一層発揮させる

報告は、「供給構造と需要構造が相適応し、消費のグレードアップと有効な投資が相促進し、地域間と都市・農村の発展が相協調するよう推進し、経済成長に対する内需の持続的な牽引作用を増強する」としている。

### (1) 消費の安定的伸びを促進する

報告は、「消費需要の変化に適応し、政策措置を整備し、消費環境を改善する」とする。

#### ①サービス消費の発展を加速しなければならない

民間による教育・養老・医療サービス、医療・介護の連係や文化クリエイティブ等の新興消費、有給休暇制度の実施<sup>10</sup>、観光施設・サービス、郷村・レジャー・全域<sup>11</sup>観光、デジタルホーム（ホームネットワーク・サービス）やオンライン教育等の情報消費、Eコマースやコミュニティ・農村への宅配便普及、実体店舗販売とネットショッピングの融合発展、が挙げられている。

#### ②高品質の製品消費を増やさなければならない

企業が品目を増やし、品質を向上させ、ブランドを創造するよう誘導し、内外製品販売の「同一ライン・同一基準・同一品質」の実施範囲を拡大し、消費のグレードアップする需要を更に好く満足させる。

#### ③市場秩序を整頓・規範化しなければならない

偽物・粗悪品製造販売、虚偽広告、価格詐欺等の行為を厳格に調査・処分し、消費者権益の保護を強化することにより、大衆が心配せず気軽に消費できるようにする。

### (2) 有効な投資を積極的に拡大する

報告は、「資金を誘導し、脆弱部分の補強・構造調整・イノベーション促進・民生優遇の分野により多く振り向ける」とする。具体的には、2017年に鉄道建設投資 8000 億元、道路・水運投資 1.8 兆元、15 項目の重大水利プロジェクトの着工、軌道交通・民間航空・電信インフラ等の重大プロジェクト建設に、中央予算内投資 5076 億元を計上するとしている。

このほか、民間投資を整備・促進する政策措置を整備し、PPP（政府・民間資本連携）に関連した価格・税・費用等の優遇政策を整備するとしている。これに続けて、「政府は率先して信義誠実を重んじ、決して勝手に約条を変えてはならず、担当役人が交代しても旧約を違えてはならない」とされているのは、民間資本導入について政府の違約が絶えず、これが民間投資の伸び悩みの原因の1つとなっていることを示唆するものであろう。

### (3) 地域の発展構造を最適化する

報告は、「3大戦略<sup>12</sup>と4大ブロック<sup>13</sup>の発展を統一的に企画・推進し、関連計画をしっかりと実施し、新措置を検討・制定する」とする。なおこの部分で、「海洋強国の建設加速、国家海洋権益の断固擁護」がさりげなく盛り込まれている。米トランプ政権を刺激しないための配慮かもしれない。

<sup>10</sup> 全人代の修正で有給休暇が盛り込まれた。

<sup>11</sup> 他分野・他産業と融合した包括的な観光。

<sup>12</sup> 「シルクロード経済ベルト・21世紀海のシルクロード」建設、北京市・天津市・河北省の協働発展、長江経済ベルト発展。

<sup>13</sup> 東部・中部・西部・東北の各地域。

#### (4) 新しいタイプの都市化を着実に推進する

李克強総理が推進している政策であり、次の項目が挙げられている。

- ①戸籍制度改革を深化させ、2017年は都市戸籍転換1300万人以上を実現し（2016年実績は1600万人）、居住証制度による100%カバーを加速させる。
- ②中小都市と特色のある小都市・町の発展を支援し、条件を備えた県と特大鎮が秩序立てて市へと転換することを推進し、メガロポリスの放射・牽引作用を発揮させる。
- ③多くの計画の一体化を促進し、都市計画の設計水準を高める<sup>14</sup>。
- ④建築業の改革・発展を推進し、設計水準・工事の質を高める。
- ⑤都市地上・地下の建設を統一的に企画し、都市の地質調査を強化し<sup>15</sup>、都市共同溝2000キロ以上の建設に着工し、市市街区の冠水しやすい重点区域解消の3年アクションを始動し、海綿都市（スポンジタウン）の建設を推進し、交通渋滞等の「都市病」に有効な対策を図る<sup>16</sup>。

#### 4.4 イノベーションにより実体経済の転換・グレードアップをリードする

報告は、「実体経済は従来からずっとわが国の発展の根幹であり、当面の急務は転換・グレードアップである。イノベーション駆動による発展戦略を深く実施し、実体経済の構造最適化を推進し、不断に質・効率・競争力を高めなければならない」とする。

##### (1) 科学技術イノベーション能力を高める

「基礎研究・オリジナルな研究に対する長期安定的な支援メカニズムを整備し、国家重大科学技術インフラと技術イノベーションセンターを建設し、科学技術資源開発の共有プラットフォームを作り上げる」。このほか、科学技術評価制度改革<sup>17</sup>、大学・科学研究所の自主権の確実な実施、知的財産権の創造・保護・運用システムの整備、より有効な人材導入政策の実施などが挙げられている。

##### (2) 壮大な新興産業の育成を加速する

「戦略的新興産業発展計画を全面的に実施し、新素材・新エネルギー・AI・集積回路・バイオ医薬・第5世代移動通信等の技術の研究開発・転化を加速、強大な産業集積群を作る」。このほか、年内に携帯電話の国内長距離通話料・ローミング料金を大幅に引き下げ、国際電話通話料を引き下げて、「インターネット+」の深い発展を推進するとしている。

---

14 全人代の修正で都市計画の見直しが盛り込まれた。

15 全人代の修正で地質調査が盛り込まれた。

16 全人代の修正で都市病対策が盛り込まれた。

17 全人代の修正で科学技術評価が盛り込まれた。

### (3) 伝統的産業を大いに改造・グレードアップする

『中国製造 2025』を深く実施し、ビッグデータ、クラウドコンピューティング、モノのインターネットの応用を加速し、新技術・新業態・新モデルによって、伝統的産業の生産・管理・販売モデルの変革を推進する。このほか、国家スマート製造モデル地区・製造業イノベーションセンターの建設推進等により先進製造業を大いに発展させ、中国製造業をミドル・ハイエンドへと邁進させるとしている。

### (4) 大衆による起業・万人によるイノベーションを引き続き推進する

『大衆による起業・イノベーション』は、起業・イノベーションによって雇用を牽引する有効な方式であり、新旧動力エネルギーの転換と経済構造のグレードアップを推進する重要なパワーであり、機会の公平と社会の縦方向の流動を促進する現実的なルートであり、不断に深化させなければならない。このため、大企業や科学研究所・大学のみならず、イノベーション型中小零細企業の支援を強化し、大衆による起業・イノベーションの全プロセスへのサービス体系を作り上げるとしている。なお、国家発展・改革委員会は、2016年に創立した企業が240万人の雇用を生み出し、新規就業者増への貢献率は18.7%に達したと発表している。

### (5) 質・水準を全面的に高める

これは元々サプライサイド構造改革の一部であったが、2016年報告の5大任務の1つであった「不足部分の補充」が「脆弱部分の補強」と「有効な供給の拡大」に再整理されたことに伴い、後者はこちらに移された。

報告は、「質向上アクションを広範に展開し、全面的な品質管理を強化し、品質技術の基礎を打ち固め、品質監督を強化し<sup>18</sup>、健全な優勝劣敗・品質競争のメカニズムを整備する。品質の魂は、匠の心にある。匠の精神を大いに高揚し、匠の文化を厚く育み、プロとしての誠実さや、よりよい技術・製品の追求が尊ばれるようにして、多くの『中国の匠』を育成し、世界的に評価されるより多くの『中国ブランド』を作り上げ、中国経済の発展が質の時代に入ることを推進する」としている。

## 5. その他

### (1) 農業

報告は、「農業のサプライサイド構造改革を深く推進し、農業を強化し、農民に恩恵を与える政策を整備し、農民の就業・所得増加のルートを開拓し、国家の食糧安全を保障し、農業の現代化と新しいタイプの都市化を相互促進し、農業・農村発展の新たな動力エネルギーの育成を加速する」とする。具体的項目としては、①農業の構造調整の推進、②現代的な農業建設の強化、③農村改革の深化、④農村公共インフラ建設の強化、が挙げられて

<sup>18</sup> 全人代の修正で品質技術・品質監督が盛り込まれた。

いる。

農村改革では「農村集団財産権制度改革を着実に推進し、農村土地制度改革テストを深化させ、農民により多くの財産的権利を与える」としている。また、構造調整等により帰郷した出稼ぎ農民や大学卒業生・退役軍人・科学技術人員による起業・イノベーションも奨励されている。

## (2) 対外開放

報告は、「国際環境の新たな変化と国内発展の新たな要求に対し、対外開放の戦略手配を一層整備し、開放型経済新体制の構築を加速し、より深くハイレベルの対外開放を推進しなければならない」とする。具体的項目としては、①「シルクロード経済ベルト・21世紀海のシルクロード」建設の着実な推進、②貿易の持続的な安定化・好転の促進、③外資の投資環境の最適化、④国際貿易・投資の自由化・簡便化推進、を挙げている。

国際貿易・投資では、最近の保護貿易主義の台頭を意識してか、「経済のグローバル化は世界各国の根本利益に合致する。中国は断固としてグローバル経済協力を推進し、マルチ貿易体制の主要ルートとしての地位を擁護し、マルチ貿易協議に積極的に参加する」とし、関係国と共に、中国・アセアン自由貿易地域 (ACFTA) のグレードアップ、東アジア地域包括的経済連携 (RCEP) 協議の早期終結、アジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) 建設の推進、を進めるとしている。ただ、「中国は責任を負う国家であり、承諾したことは真剣に履行するが、当然の権益は断固として守る」とクギを刺してもいる。

## (3) 環境保護・環境対策

報告は、「生態環境とりわけ空気の質の改善加速は、人民大衆の切迫した願望であり、持続可能な発展の内在的要求である。科学的な施策、表面と根本的原因への同時対策、剛腕な対策を進め、人民大衆に合格答案を出せるよう努力しなければならない」とする。大気汚染を中心とした環境対策も社会の調和・安定には欠かせない。

具体的な項目としては、①青空防衛戦を断固としてしっかり戦いぬくとし、細目では、1) 石炭燃焼による汚染問題を早急に解決する、2) 汚染源対策を全面的に推進する、3) 自動車排気ガス対策を強化する、4) 大気の高汚染に有効に対応する、5) 環境面の法執行と監査・問責を厳格化する、としている。このほか、②水質・土壌汚染対策を強化する、③生態の保護・建設を推進する、としている。

## (4) 民生の保障・改善

報告は、「民生は政策の要であり、常に心に留め、しっかりと担わなければならない。内外情勢が峻厳・複雑な状況下で、民生の保障・改善を優先し、すべき事・できる事をしっかりと全力でやり、基本的な民生の最低ライン維持に断固として責任を持たなければならない」とする。具体的項目としては、①就業・起業を促進する、②公平で質の優れた教育

をしっかりと行う、③健康中国の建設を推進する、④民生のしっかりとしたセーフティネットを編み上げる、⑤文化事業・文化産業を発展させる、⑥社会統治の刷新を推進する、⑦人命・安全を至上のものとする、が挙げられている。

雇用では、795万人という過去最大の大学新卒者・退役軍人の雇用、「健康中国」では大病保険、食品・薬品の安全、が指摘されている。これらの問題は社会の調和・安定の維持に密接に関わっている。

#### (5) 政府自身の建設

報告は、「党の指導を堅持し、『4つの意識（政治意識・大局意識・核心意識・一致意識）を牢固に樹立し、習近平同志を核心とする党中央の権威を断固として擁護し、思想上・政治上・行動上自覚的に党中央との高度な一致を維持し、政府機能の転換・行政機能の向上を加速し、更に好く人民にサービスしなければならない』とする。「4つの意識」のうち、習近平総書記を核心とする意識と、党中央（すなわち習近平総書記）への一致意識が特に重視されていることが分かる。具体項目としては、①法に基づき全面的に職務を履行することを堅持する、②精錬潔白という本来の姿を常に維持する、③勤勉に職責を尽くし、創造的に事務を遂行する、が挙げられている。

職責を尽くすことでは、「単純に会議のために会議を行い、文書のための文書を作成し、机上の空論にふけり、口だけで何もしないことは許されない」「監査・問責を強化し、無能・怠慢・消極的な執政行為を厳格に粛清する」と、反腐敗に対する幹部の形式主義・消極・無作為による抵抗を徹底的に追及する姿勢を示している。それだけ、そういう現象が蔓延しているということでもあろう。

#### (6) 国防

従来の「軍隊に対する党の絶対指導を堅持」に加え、新たに「軍事委員会主席責任制を擁護・貫徹する」という文章が盛り込まれた。軍事面でも、習近平軍事委員会主席が「核心」であることを強調したのであろう。

今回財政報告は中央財政の国防支出を公表しなかったが、後に全人代報道官から7%前後の伸びであったことが明らかにされ、約1兆443億元との報道もある<sup>19</sup>。

#### (7) 香港・台湾

最近の反中央・大陸気運を意識し、『香港独立』には出口はない』『台湾独立』分裂活動を断固として反対し歯止めをかけ、いかなる人物・形式・名義によっても台湾を祖国から分裂させることを絶対に認めない」としている。

<sup>19</sup> 読売新聞 2017年3月6日。財政部に問い合わせた結果だとする。

(8) 外交

ここでも最近の保護貿易主義ムードの高まりを踏まえ、「マルチ体制の權威性・有効性を断固として擁護し、各種形式の保護主義に反対し、グローバルガバナンスのプロセスに深く参加し、経済のグローバル化がより包摂的・互惠的・公正・合理的な方向へと発展するよう誘導する」とする。

(8) 結びのことば

2016年の党6中全会を踏まえ、「我々は習近平同志を核心とする党中央周囲により緊密に団結し」という表現が用いられ、従来の「総書記」が「核心」に改められた。

(3月28日記)