

三期目を迎えた習政権の新体制が目指すもの

2023年4月1日

エコノミスト

多摩大学客員教授

結城 隆

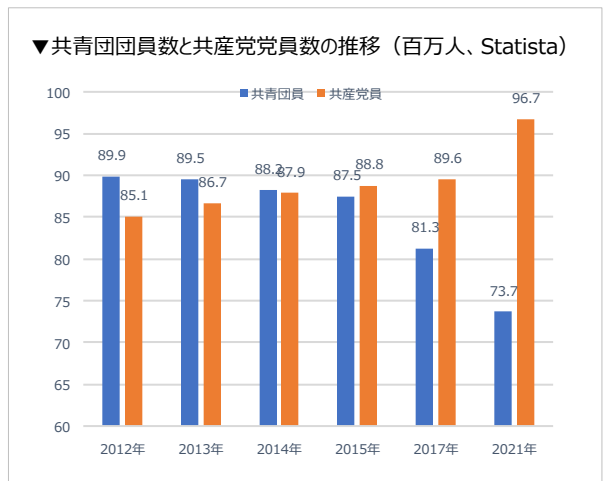
(1) 全人代政府報告

3月5日から13日にかけて、第十四期第一回全国人民代表大会が北京の人民大会堂において開催された。主な内容は、前年の政府活動の実績報告と今年目標、国家予算、国家主席をはじめとする政権トップの選任、および国務院総理・副総理・委員の選任、そして主要な法案の審議と可決である(i)。

まず、初日に行われた政府工作報告について見る。着目点は3つある。一つ目は報告者である李克強総理の出身である共青団の凋落が改めて明らかになったことだ。配布された原稿の字数17,300の中で、過去5年間の成果について述べたのが14,000字であり、第十三期の報告(15,400字中過去の成果が3,800字)と逆転した(ii)。また、実際の演説では過去の成果に当たる部分の1,300字が読み飛ばされた。李克強総理はもはや過去の人であり、ゆえにその成果についてもすべて語る

必要はなかったのだろう。党内序列第二位の李克強総理(67歳)をはじめ、同じく三位の故春華副総理(60歳)、四位の汪洋政治協商会議主席(67歳)といった共青団出身の大物は昨年10月に開催された第二十回全国党大会においていずれも無役となることが決まった。ポスト習を担うと目されていた胡春華氏はトップ25人の政治局員からトップ200人の党中央委員に格下げとなり、かつ副総理から政治協商会議副主席という名誉職的なポジションに回された。胡春華氏は共青団出身とはいえ、「機関化・行政化・貴族化・娯楽化」とする習政権の共青団批判には当たらない人物と言われる。習氏への忠誠心も篤く、とりわけ彼による農村に貧困問題への取り組みは習氏も高く評価しているという。ただ、共青団出身者が現政権から実質的に排除されたことは間違いなく、共青団の勢力も凋落している。団員数は、2012年のピーク時の8,950万人から2021年には7,370万人へと1,600万人も減少している(iii)。共青団は習総書記が率いる共産党の付属組織となり、自律性を完全に失ったと言える。

二つ目は、2023年の経済成長目標が5%前後という幅を持たせた表現になっていたことだ。この理由は4つあると思う。すなわち、①米中対立激化に伴うデカップリングの影響、および600社を超えた制裁対象企業の業績への影響、ウクライナ戦争の影響といったリスクを織り込んでいること、②コロナ新株ウ



ウイルス発生、あるいは鳥インフルエンザのヒトヒト感染といった新たなパンデミックリスク、および今年発生すると予測されているエルニーニョ現象に伴う異常気象発生の可能性を踏まえていること（ちなみに全人代出席者は、メディア関係者も含め毎日の PCR 検査を義務付けられている）、③世界経済の下振れリスクを織り込んでいること。中国の輸出額は今年の 1~2 月前年同期比 6.8% 落ち込んだ。昨年 12 月の 9.9% の落ち込みに比べれば改善されているものの、状況は楽観できない。そして④コロナ禍前まで成長をけん引してきた不動産関連投資が当面期待できないうえに、次の成長をけん引すべき消費に今一つ期待が持てないことである。三期目の習政権は民生を重視しているが、「はじめに」でも述べたように、一般庶民は GDP 成長率などあまり気にしていない(信じてもいいない?)。目に見える形で日々の生活が改善し明日に希望が持てるのであれば、成長率は何%でも構わない、という割り切りも政権にはあったのではないだろうか。また、習政権は 2035 年までに国民所得を倍増する計画を公表しているが、これを実現するために必要な GDP 成長率は年率 3.5% である。なお、新たに首相に選任された李強氏の執政初年度にあたって過度にプレッシャーをかけないという「配慮」もあったのかもしれない。

三つ目は、軍事予算が 7.2% の伸びを示していることだ。中国の軍拡は続いているとの報道が支配的だが、これを鵜呑みにしてはならないと思う。装備費だけでなく人件費や福利厚生費の伸びも考慮しておくべきである。習政権は過去 10 年間に渡って腐敗撲滅キャンペーンを続けているが、政権発足時腐敗が顕著だったのが軍である。汚職摘発だけでなく待遇改善も腐敗防止に役立つとの判断から、軍の待遇改善や様々な追加手当の付与が行われてきた。中国の軍事予算に占める人件費は 2020 年で 29.7% にのぼる。忘れてはならないのが、中国の軍事費拡大がソ連崩壊以降、西側諸国の軍備が縮小する中で実施されたことである。ドイツの場合、物的軍事力はこの 30 年間で 1/3 に縮小した。したがって、相対的に中国の軍事が急拡大して



いる印象が先行してしまう。軍事力をこの 30 年間維持してきたのは、イラクやアフガンなどで戦争を続けてきたアメリカのみだろう。2020 年について見ればアメリカの軍事費の GDP シェアは 3.5%、一方、中国は 1.7% である。中国の通常兵器は非常にお粗末だったし胡錦涛政権までは軍事よりも経済発展が優先されてきた。世界第二位の経済大国としてそれにふさわしい軍事力を持つというのは怪しむべきものではない。これが脅威になりつつあることは間違いないものの、徒にこれを煽ってはならない。ちなみに解放軍の総数は 2022 年で 230 万人だが、習政権下の 10 年間で 30 万人の削減が行われている。ちなみに解放軍の兵力のピークは 1951 年で 627 万人だった^(iv)。解放軍は未だ改革途上にある。

さらに、習政権が目指すのは「軍事大国」ではなく「技術強国」であることも強調しておきたい。冷戦終結後、30 年間に渡ってアメリカの覇権を支えた一つの柱が技術力であり、もう一本の柱が金融パワーだったと言える。技術強国は自ずと軍事強国にも通じる。ミサイルや戦闘機、海上戦闘力といった「数」を支えるのは技術力である。これなくして強国の道はない。それが如実に表れたのが 3 月に発表された国務院人事と機構改革である。

(2) 国務院人事

3月10日、習近平国家主席の三選が全人代で可決された。これに合わせて翌11日、国家副主席（韓正氏 68歳）、国務院総理（李強氏 63歳）、副総理（丁薛祥氏 60歳）、国務委員（何立峰氏 67歳、劉国中氏 60歳、張国清氏 58歳、吳正隆氏 58歳、譚貽琴女士 63歳、泰剛氏 56歳、李尚福氏 64歳、王小洪氏 65歳）が選任された。国家主席（習近平氏 69歳）、副主席（韓正氏 68歳）、そして全人代委員長（趙樂際氏 65歳）の選出はいずれも全会一致だったが、これは2003年の第十期全人代以来のことである（但し、李強総理の場合、反対3票、棄権8票だった）。ちなみに習近平氏が国家副主席に選任された2008年の第十一期では、反対票が45票投じられた(v)。またこの年国家副主席に選任された曾慶紅氏の反対票は367票に上った。当時厳しい権力闘争のあったことが感じられる。

国務院のトップ人事について、習政権はイエスマンで回りを固めたとの見方もある。右の写真は2005年、習氏が浙江省書記時代に撮影されたものだ。当時から李強氏が習氏の腹心だったことがわかる。しかし、だからといって彼がイエスマン、腰巾着と断じるのは一面的すぎると思う。三期目の執行部人事は、信頼できる「仕事人」で固めたと見るのが現実的だと思う。いかに有能かつ優秀であっても信頼できなければ要職を任せるとはできない。李克強氏は間違いなく優秀な人物だった。しかし、彼は信頼できる女房役というよりも習氏のライバルだった。これらの最高幹部は習氏の意向に唯々諾々と従うというよりも、彼の信頼を背に能力を発揮する機会と場を与えられたと見るべきと思う。14億人の人口と世界第二位の経済規模を持つ「発展途上大国」である中国を統治するにはやはり相応の能力と経験が求められるのである。

国家副主席に選任された韓正氏は、江沢民派の生き残りと言われるが習政権下での影響力は殆どないと見るのが妥当だろう(vi)。一方、総理となった李強氏は、国務院の経験がゼロである。歴代の総理はいずれも副総理の経験を有するが、彼にはそれがない。かなり異例とも言える。しかも昨年4月に行われた評判の悪い上海ロックダウンの責任者でもあった。しかし、彼は、浙江

▼浙江省書記時代の習氏
(左から李強氏一人おいて習近平氏)



▼政治局員の担当職務と前職

常務委員

- 習近平：総書記、国家主席、軍委主席
- 李強：国務院総理(上海市書記)
- 趙樂際：人大委員長(中央規律委員会書記)
- 王滬寧：政協主席
- 蔡奇：党中央書記処(北京市書記)
- 丁薛祥：国務院第一副総理(中央弁公処主任)
- 李希：中規委書記(広東省書記)

政治局員

- 馬興瑞(1959)：新疆自治区区書記
- 王毅(1953)：中共外弁主任(外交部長)
- 尹力(1962)：北京市書記(福建省書記)
- 石泰鋒(1956)：統戦部長(中国社会科学院院長)
- 劉国中(1962)：国務院副総理(陝西省書記)
- 李干杰(1964)：組織部部長(山東省書記)
- 李書磊(1964)：中宣部部長(中宣部副部長)
- 李鴻忠(1956)：人大副委員長(天津市書記)
- 何衛東(1957)：軍委副主席(東部戦区司令)
- 何立峰(1955)：国務院福総理(発展改革委員会書記)
- 張又俠(1950)：中央軍委副主席
- 張国清(1964)：国務院副総理(遼寧省書記)
- 陳文清(1960)：政法委主任(国家安全部長)
- 陳吉寧(1964)：上海市書記(北京市市長)
- 陳敏尔(1960)：天津市書記(重慶市書記)
- 袁家軍(1962)：重慶市書記(浙江省書記)
- 黃坤明(1956)：広東省書記(中宣部長)

中央委員

- 劉金国(1955)：中央規律委員
- 王小洪(1957)：中弁主任(公安部長)
- 李尚福(1958)：国務委員兼国防部長(中央軍事委員会裝備發展部部長)
- 吳政隆(1964)：国務委員兼秘書長(江蘇省書記)
- 譚貽琴(1959)：国務委員(貴州省書記)
- 秦剛(1966)：国務委員兼外交部長(駐米大使)

省省長時代から上海市書記の時代にかけて、民営企業の発展を全面的に支援した人物である。テスラの上海誘致に成功したのも李強氏だった。「馬雲があと 10 人いれば中国はもっと発展する」と言ってアリババの創業者を称えたのも李強氏である。習政権は 2020 年以降、アリババをはじめとする巨大テック企業に対する規制を強化してきた。「国進民退」が習政権の政策ではないかともみられるなか、李強総理の立場は微妙になるのではないかという見方もある^(vii)。

しかし、外資や民営企業の重視は党・政府内では決して「異端の言説」ではない。問題はそれを声高に主張したのが李克強前総理だったことではないだろうか。無論、巨大化したテック企業による独自のエコシステムの構築が様々な問題を生んだという事情も見逃せない。その意味、習氏の信頼が厚い李強総理は、彼の信任を背景に、持論である民営企業育成・支援政策を進めることができるかもしれない。3月26日、アリババの創業者である馬雲氏が中国に戻ったとの報道がなされたが、これは巨大テック企業に対する規制措置緩和の兆候であると思う。

また、国務委員の劉国中氏、張国清氏、吳正隆氏、李尚福氏はいずれも文革終了直後に一流大学を卒業した実務経験豊かなテクノクラートである。70年代末から80年代前半に大学に進学するというのは超エリートに限られていた。しかも、10名の国務委員のうち8名が地方政府のトップを務めた経験を持つ。諶貽琴女士は貴州省出身。国務委員唯一の女性であり、しかも少数民族白族である。彼女は中国初の女性省長としても知られる^(viii)。彼女を推薦したのは前常務委員の粟戰書である。彼は2010年から12年かけ貴州省の書記を担任したが、その折諶貽琴女士の能力を見出したという。地方政府のトップを経験した幹部は「世情」に通じているということもできるだろう。北京中央での仕事は地方政府トップのそれとはかなり異なることは間違いないが、これを補佐するスタッフは十分にいるに相違ない^(ix)。なお、一点気になるのが国務委員となった李尚福氏が国防部長を兼ねていることだ。かれは装備調達責任者として軍需産業との関係が深いとの理由でアメリカ政府の制裁対象になっている。無論訪米はできない。米中軍事ホットラインはペンタゴンと国防部との間に設置されているが、双方のトップ会談はどうなるのか。この人事は習政権のバイデン政権に対する強烈な嫌味と言えるかもしれない^(x)。

また、今回の国務院人事で注目されるのが副総理となった丁薛祥氏である。江蘇省南通市に生まれ、1982年に東北重型機械学院(現燕山大学)を卒業後、上海材料研究所でエンジニアとして勤務、89年に名門の復旦大学管理学院で理学博士号を取得し、99年に上海市科学委員会副主任に抜擢された。その後、閘北区の区長を経て市政府組織部長、市人事局長、副秘書長を経て2007年、上海市党常務委員兼秘書長として、当時の習近平上海市書記を支えた^(xi)。その後2012年には上海市法制委員会書記を経て、習政権発足とともに2013年から党中央弁公庁副主任兼総書記弁公室主任となり、2025年9月の習近平国家主席訪米にも同行した。2017年には55歳にして党中央政治局員となり、昨年の二十大党大会において党政治局常務委員(党内序列6位)となった。

このスピード出世は、一歳年下の胡春華氏を追いかける格好となった^(xii)。秘書、弁公室をおよそ10年に渡って経験した党務のエキスパートという意味では、温家宝元総理、粟戰書の系譜といえる。欧米のメディアは、丁薛祥氏と習近平の幕僚長と呼んでいる。筆者の北京在住の知人によれば、5年後、丁薛祥氏には次期総理、あるいは習氏の後継者として国家主席となる可能性が十分にあり得るとのことだ。そして意外なことに、このライバルとなりえるのが、現在冷や飯を食べている胡春華氏との見方もある。降格と閑職就任は無

論共青团の自律性を抑え込むという目的もあったが、胡春華氏については党務を「雑巾がけ」から修行させるという習氏の意向があったと言うのだ。丁薛祥氏は今年61歳、も胡春華氏も今年60歳。5年後であっても、七上八下の条件をクリアする。また後継者の育成のポイントは早くから指名するのではなく、最後までライバルと競わせることである。

(3) 国務院機構改革

上記の国務院トップ人事を受け、3月16日、国務院の機構改革が発表された^(xiii)。改革の特徴は3つあると思う。まず、課題対応型ということだ。不動産業界や地方政府の債務問題は潜在的な金融リスクを膨らませている。これを抑止するために監督・管理機能を強化し、かつそれをより効率的に行うこと。米国主導で行われている対中デカップリング、とりわけ技術面でのデカップリングに対応するため、技術面での自立自強を推進する。少子高齢化に対応するため、高齢者の年金・医療問題と人口減少抑制に取り組む。これらの課題を担う部署を新設、昇格、あるいは実務部門との連携強化により、より効果的な課題解決を目指す。次に、党と国務院との関係がより明確になった。党の企画・監督・管理機能と権限を強化し、国務院とその傘下の各部門が実務を担うという関係である。最後に、デジタル社会対応型の体制が構築された。国務院の各部門がそれぞれ管理しているデータを集約し、横串によりデータ収集、分析、管理および保護を行う体制である。習政権のもとで実施された国務院機構改革は、2018年の应急管理部の新設を嚆矢とする。各部門の既得権限という壁を乗り越え、課題に即した組織を作り変えてゆく柔軟さは刮目すべきであると思う。

まず、党の側から見る。党と国務院が発出した「党および国家機構改革方案」の概要は次のようなものだ。まず、党中央に、新たに①中央金融委員会、②中央金融工作委員会、③中央科学技術委員会、④中央社会工作部、⑤中央香港マカオ工作弁公室、⑥全人代常務委員会代表工作委員会が新たに設立される。①と②は、様々な金融問題を党の指導のもとに解決することをミッションとしている。①は②の上部機関であり、②は①の活動を支援する役割を持つ。③は国家の科学技術戦略を統括する。④は少子高齢化問題、就業問題、民営企業部門の新興、そして貧困問題に取り組む。⑤は一国二制度に基づく香港とマカオの管理を担う。従来は国務院の香港・マカオ弁公室がこの事



まず、党中央に、新たに①中央金融委員会、②中央金融工作委員会、③中央科学技術委員会、④中央社会工作部、⑤中央香港マカオ工作弁公室、⑥全人代常務委員会代表工作委員会が新たに設立される。①と②は、様々な金融問題を党の指導のもとに解決することをミッションとしている。①は②の上部機関であり、②は①の活動を支援する役割を持つ。③は国家の科学技術戦略を統括する。④は少子高齢化問題、就業問題、民営企業部門の新興、そして貧困問題に取り組む。⑤は一国二制度に基づく香港とマカオの管理を担う。従来は国務院の香港・マカオ弁公室がこの事

業を担任していたが、この組織はそのままとし、党の関与を更に強化するのが目的と見られる。⑥は「ゴム印会議」と揶揄される全人代の質の向上を狙ったもので、全人代代表の選任の在り方、代表の見識の向上を図ることを目的としている。

党組織の改革をもとに、国务院の組織も改革された。最大の改革は科学技術部の解体である。科学技術部が管理運営していた様々な技術を応用・活用分野別に主管官庁に移行される。農業科学に関わる部門は農村・農業部に統合され、技術戦略部門は国家発展改革委員会、環境技術は生態環境部、医療・医薬品・バイオテクノロジー関連部門は国家衛生健康委員会、ハイテク工業団地設立の企画や技術導入に関わる事業は工業情報部、にそれぞれ吸収される。科学技術部は存続するが基礎研究に特化する。いかに高い研究開発能力を持っていたとしても実用化されなければ意味はない。科学技術部の改組は現場のニーズに即した技術開発の加速と実用化であると思う。

もう一つ大きな改革は金融部門である。銀行保険監督管理委員会と国务院金融安定化委員会が廃止され、より広範な権限を持つ国务院直属の国家金融監督管理総局が新設される。これと併せ、人民銀行の地方支店も整理統廃合される。人民銀行の支店は各省一行となる。ただし、深圳、大連、寧波、青島、厦門および北京と上海は市レベルの支店を維持する。支店、事務所を集約することにより調整・連絡業務を簡略化し、金融政策とその管理をより効率的かつ機動的に行うのが目的と思われる。左記と併せて証券監督管理委員会も国务院直属の機関となる。とくに、企業の株式公開、や債券発行に対する管理監督が強化される。この機構改革に伴い人民銀行、国家金融監督管理総局および証券監督管理委員会の職員は国家公務員となり同等の処遇を受けることになる。

国内の金融リスク発生を抑え込み、金融システムに対する信頼を高めるのが目的であると思う。おりしも、アメリカではシリコンバレー銀行が破綻し、それを引き金に複数の中堅銀行が預金引き出しラッシュに見舞われ破綻に陥った。また、名門といわれたクレディスイスも預金流出をきっかけに経営が悪化し、UBS に吸収された。アメリカの急激な利上げにより債券価格が下落したため収益が悪化し、それが預金の流出につながったというのが大方の見方だが、シリコンバレー銀行は多くの中国系企業を顧客に抱えていた。クレディスイスのプライベートバンキング部門には少なくないロシア財閥の資金がおかれていた。米中対立の激化やウクライナ戦争による対ロ金融・経済制裁措置が世界のお金の流れを変えていることは間違いない。今回、習政権が行った金融監督管理機構の改革は、こうした事象を踏まえたものであるという側面もあるだろう。

なお、上記以外に、国家発展改革委員会の傘下に国家データ（データ）局が新設される。ビッグデータの管理や利用方法、デジタル化社会の推進業務を担う。これに伴い、网络安全和信息化委員会はデジタル化とその管理から企画部門の役割を担うことになる。この機関はテック企業に対する規制に辣腕をふるってきたが、今後は、ビッグデータの活用へと大きく舵が切られるのではないだろうか。これは民生にも生かされてくると思う。高齢化対策としては、全国老齡工作委员会が民生部に吸収される。これによって高齢者対策に関わる権限強化と実務能力が拡充される。また、従来国家衛生管理委員会が管轄していた高齢者関連事業部門も左記と併せて民生部に移管される。また、民生部は少子化対策も担う。

なお、国务院の機構改革は、1978年の改革開放以来持続的に行われてきた。部の数は1981年には100余りあったが、統廃合を繰り返し2008年には27部となった。習政権が発足してからもこの傾向は続き、

現在では 21 部になっている^(xiv)。また、今回の国务院機構改革により、職員数も約 5%減ることになるという^(xv)。国务院の大リストラが行われたのは 1988 年で、これにより職員数は 3.2 万人から 1.7 万人に減員されたというが、今回の減員は 25 年振りの規模と言われる。焼け太りは許さないというわけだ。

終わりに

パンデミックは文化を変える。戦争も文化を変える。これが今同時に起こっている。変化の兆しは様々な面から見てとれる。とくに、中国の台頭とロシアによるウクライナ侵略は冷戦終了後 30 年間近く続いたアメリカの覇権を大きく揺るがせている。ロシアに対する核戦争並みの経済制裁措置、とりわけ一部ロシア銀行の国際決済システムからの排除は国際金融界におけるドル本位制を揺るがしている。今や世界の富裕層のお金の行き先は、シンガポールと香港であると言われる^(xvi)。資本逃避先である租税回避国に対する欧米の監視が厳しくなっていることもその一因だろう。

世界貿易の覇者は目下中国である。中国の弱みは、技術力において依然欧米の後塵を拝していることと、国際貿易で圧倒的なシェアを持っているにも関わらず、それに見合った規模で人民元の国際化が進んでいないことだ。習近平政権がめざす「自立自強」はその意味、技術と金融に向けられていると思う。

一方、かつて毛沢東は「東風が西風を圧倒する」と言ったが、中国は産業革命以来欧米が主導してきた技術と金融に対し本腰を入れた挑戦を始めたのではないだろうか。これに待ったをかけるのか、それとも共栄の道を探るのか、世界の潮目が変わる中、国も企業も過去のしがらみから抜け出した、新たな対応を真剣に考えなければならない時期に至っていると思う。

ⁱ 第十四届全国人民代表大会第一次会议日程 2023-03-04 每日经济新闻

ⁱⁱ 李克強総理さようなら—全人大政府報告を聴いて | T. Tsugami | note

ⁱⁱⁱ Reshaping of China's Communist Youth League gives insight into party resilience | South China Morning Post (scmp.com)

^{iv} 中国人民解放军编制：军、师、旅、团、营、连、排、班各有多少人 (qq.com)

^v 专栏 | 夜话中南海：人大代表不投反对和弃权票是自愿还是不敢？ 2023.03.10 RFA

^{vi} Xi Jinping confirmed for unprecedented third term as China's president March 10, 2023, FT

^{vii} From wooing Tesla to Xi's right-hand man: Li Qiang's road to China's premiership March 11, 2023, FT

^{viii} 譚貽琴當選國務委員 為中共黨和國家唯一女性領導人 2023-03-12 聯合報

^{ix} China's new State Council: What analysts might have missed, March 7, 2023, Cheng Li, Mallie Prytherch, The Brookings Institution

^x China elevates general under US sanctions to defence minister Appointment complicates military dialogue efforts with relations between Washington and Beijing at new low March 12, 2023, FT

^{xi} 丁薛祥_百度百科 (baidu.com)

^{xii} 丁薛祥 - 维基百科，自由的百科全书 (wikipedia.org)

^{xiii} 中共中央、国务院印发《党和国家机构改革方案》2023-03-16 新华社

^{xiv} 两会中出台的国务院机构改革方案里，这些要点值得关注 2023-03-16 来源：吴晓波频道

^{xv} 25 年来规模最大，中央国家机关精减编制 5%，背后有何深意？2023-03-13 来源：潮评社

^{xvi} Singapore and Hong Kong vie to be the Caymans of Asia The two cities have set up new fund structures to lure wealth away from traditional offshore financial centres March 20, 2023, FT