

中国の国有持株会社に関する法的諸問題の検討

——政府、従属会社との関係を中心に——

はじめに

中国の国有企業は、公有制の性質を有するため、社会主義の看板であると言われる。しかし、高度に集権化された計画経済体制下の国有企業は、「政企不分」、すなわち、政府と企業が一体であり、かつその効率は極めて低かった。

そのため、一九七八年から国有企業の改革が始まり、まず、「放権讓利」⁽¹⁾を経て、その後「請負責任制」⁽²⁾が普及し、さらに一九九七年共産党第十五回大会の江沢民報告（「第十回大会の江沢民報告」と省略）では、国有企業改革において株式制度の導入も容認されるようになった。

しかしながら、資本主義の私有制を基盤として発展した株式制度と公有制の間に理論上の対立が存在することは、

白 杼 梅

言うまでもなく明らかである。実際に、中国において株式制度の導入は国有企業を私有制に変えるのではないか、中国はまだ社会主義であるのかなどといった保守派からの強い反発を招いた。中国が社会主義体制を維持しようとするならば、理論上株式制度と公有制との接点を見つけなければならなかった。

一九九七年の「第十五回大会の江沢民報告」では、「株式制は公有であるか、それとも私有であるかと大ざっぱに言うことはできない。カギは持株権が誰の手にあるかである。国と集団が株式を保有するのであれば、顕著な公有性をもち、公有資本の支配範囲の拡大及び公有制の主體的役割の増強に役に立つ」と述べられた。これは、国有企業から改組された株式会社の株式が国家によって保有されるな

ら、株式会社は公有制の性質を有するという考えであり、株式制度が資本主義の「専売特許」であるという考えが否定され、株式制度が国有企業改革に利用される上での思想認識上の障害が取り除かれた。⁴⁾

理論上株式制度と公有制との接点を見つけたにもかかわらず、実践において株式制度が公有制とうまく結びつけられるのか、という点についてはさらに問題が存在した。それは、国有資本の実際の担い手が不在であるという問題であった。⁵⁾ 国有企業から改組された株式会社における国家株は、形式的に国家、全人民に所属しているものの、実際には、国家株主の権利を守り、その権利を行使する主体は、極めて曖昧であった。⁶⁾ 国家株を管理する政府機関はいくつかの部門に分散しており、その結果、いかなる行政機関も国家株を管理でき、所有者の機能を行使でき、逆に誰もが国有資産に対する責任を負わない状態であった。すなわち、国有資本の実際の担い手が不在だったのである。さらに、法制度と監督メカニズムも不備であったため、株式会社が事実上少数経営者によって支配され、経営者による国有資産の横領がしばしば起こるようになった。これはインサイダー・コントロール⁷⁾と呼ばれる。これによって、国有資産

は、毎年少なくとも一千億元が流失していると言われて⁸⁾いる。流失した国有資産は、少数者に権力をもって窃取された疑いが強い。⁹⁾ 一九八八年に公布された「全人民所有制工業企業法」第二条により、「企業の財産は、全人民により所有する」と明確に定められている。これに対して、国有資産の流失は、国有資産の所有者である全人民に大きな損失を与えるだけではなく、平等かつ公正な社会、市場競争をも破壊することになる。従って、国家株主の権利を行使し、それに対する責任の所在を明確化し、さらに国有資産の流出を食い止めるために、実際の担い手の確立が要求されたのである。

実際の担い手は誰なのか。それが相変わらず政府機関のままであり、政府機関により国家株を管理運営するのであれば、以前の国有企業の「政企不分」とどう異なるのか。それが政府から独立した法人格を有する企業を育成するという国有企業改革の理念に背くことは明らかである。それを避けるために、つまり、「政企分離」を推進するため、国有持株会社を政府と株式会社の中間に設立するという案が、一九九三年に共産党第十四期三中全会で正式に提起された。すなわち、政府機関によって国家株の所有権を付与

される国有持株会社を設置し、それが、具体的国家株主として、国家株を有する企業に対して、株主の権利を行使し、国家株を管理運営し、国有資産を維持増加させるという案である。この案は、国有資産の実際の担い手の不在を解決するため、国家株の所有者を具体的に設けただけでなく、

政府と株式会社の間位置付けることによって、政府の干渉を防ぎ、「政企分離」の実現を図ろうとしたものである。つまり「一石二鳥」の役割が期待されたのである。そして、国有持株会社の設立によって、国有企業を株式会社へ改組した後も、中国の社会主義の看板を維持しようとしたのである。これは、社会主義市場経済体制を確立するために、私有制に基づく株式制度と社会主義の公有制との接点を模索する重要な試みであったと言える。

本稿は、国有持株会社が設立されて以来、それがどのように運営されてきたか、その運営過程において問題はなかったのか、期待された役割が果たされているのか、について主に法的観点から分析を試みるものである。まず、国有持株会社の定義、位置付け、設立方法について論じる。

次に、今日の国有持株会社について、政府、従属会社（中国語で「被控股公司」との関係に重点を置き、国有資産

の流失の構造に注目しつつ、「政企分離」の観点から検討し、その問題点を指摘する。最後に、国有持株会社に対する監督メカニズムについても分析を試みたい。

一 国有持株会社の定義、位置付け及び設立方法

中国の国有持株会社とは、国有資産管理機構からの授権あるいは批准を得て、授権範囲で国有資産に対して出資者としての権利を行使し、株式を保有する方式によって、国有資産を運営し、その価値の維持、増加に責任を負う会社をいう。¹⁾ 図示すると、以下の通りである。

政府機関である国有資産管理機構

授権 ←

国有持株会社

← 国家株の管理運営

← 国家株を有する各株式会社

国有持株会社の特殊性は、次の三点にまとめうる。①株主は国家であり、②その設立には政府の批准及び授権が必要であり、③その運営対象は国有資本（国家株）である。

国有持株会社の位置付けについては、いくつかの見解がある。第一は、国有持株会社は政府の行政機関であるとい

うものである。なぜなら、国有持株会社は、政府の代理人として、必然的に行政の一部分としての機能を有しているからである。第二は、国有持株会社は一般の法人企業であるというものである。それは会社法を準用するからである。第三は、特殊企業法人であるとする。この見解は、大多数の学者に支持されている。国有持株会社は、その特殊性を⁽¹²⁾持ち、かつ一般企業の性質も有しているからである。

国有持株会社の設立方法と根拠については、以下の通りである。①全国的な業種総公司を持株会社に改組する。一九九三年共産党第十四期三中全会の「社会主義市場経済体制の若干問題の決定」により、既存の全国的な業種の総公司は逐次、持株会社に改組すると明確に定められた。⁽¹³⁾これにより、一九九四年には中国石油化工総公司、中国航空工業総公司などの行政的総公司が持株会社に改組された。②政府機関の専門的経済部門を持株会社に改組する。一九九五年共産党第十四期五中全会で採択された「国民経済・社会発展第九次五ヶ年計画と二〇一〇年長期目標策定に関する提案」において若干の問題について李鵬首相(当時)は説明を行った。そこで、専門的経済管理部門を政府の機能をもたない経済実体、または国によって国有資産運営権が

付与された組織、自律的業種管理組織に徐々に改組すると述べられていた。⁽¹⁴⁾これは、政府機関の専門的経済管理部門を、行政権を持たず、かつ国有資産運営権を有する国有持株会社へ転換することを示している。③大型企業と企業グループを持株会社に改組する。二〇〇〇年九月に國務院経済貿易委員会により制定された「国有大中型企業において現代的企業制度を確立し管理を強化する基本規範(試行)」(「基本規範」と省略)第五条一項は、「国有資産の規模が大きく、株式制度が規範化し、内部管理制度が健全で、経営状況が良い国有大型企業又は企業グループは、政府の授權を得て、実質的被支配会社又は非支配株を有する会社の国有資産に対する所有者の機能を行使する」と定めている。実際に、一九九二年九月に、国家国有資産管理局、国家計画委員会などが共同で公布した「試点企業グループにおける国有資産授權經營に関する実施弁法(試行)」により、大型企業グループから持株会社への改組が既に始まった。④新たな国有持株会社を設立する。これは、政府が個別に通知で直接授權する方法である。

二 国有持株会社と政府との関係

——委任代理関係下での授權經營

(一) 委任代理關係

国有持株会社は、政府機関である国有資産管理機構の下に設置されており、国有資産管理機構から国有資産に対する所有者としての権利を得ることによって、従属会社の国有資本を運営することができる。

中国においては、政府機関と国有持株会社の關係は實際には委任代理關係である。¹⁶⁾ 政府が委任者であり、国有持株会社が代理人である。それでは、實際に政府は、誰に授權しているのか。そして、その授權の内容は何なのか、これらについて以下で述べる。

(二) 政府と国有持株会社の委任代理の實際

1 取締役会への授權

国有持株会社に関しては、特別法や会社法の条文が存在しないため、代わりに、会社法の国有単独出資会社に関する規定が準用されている。その第六六条によると、国有単独出資会社には、株主總會を設置せず、国の授權投資機構または国の授權機関は、会社の取締役会に授權し、それが

株主總會の権限の一部を行使し、会社の重要事項を決定すると規定されている。すなわち、国有持株会社の最高意思決定機関は取締役会であり、取締役会に国家株に関する権限が与えられるのである。

また、会社法第六八条は、次のように定めている。取締役会の構成員は、国の授權機関により任命または解任され、取締役会には、代表取締役会長一人を置き、必要に応じて副会長を置くことができ、代表取締役会長、副会長は授權投資機構または国の授權機関により取締役会構成員の中から任命される。

これに関して、取締役会長が国の授權機関から任命されるため、取締役会長と取締役会との關係が断たれ、取締役会からの監督を受けなくなるという懸念が示されている。¹⁷⁾ というのも、政府機関が代表取締役会長を任命することは、代表取締役会長に強大な権限を授權することにつながるからである。

2 共産党委員会の役割

一九九九年九月の共産党第十五期四中全会が採択した「国有企業の改革と発展に関わるいくつかの重要問題についての決定」¹⁸⁾（「決定」と省略）は、国有持株会社について

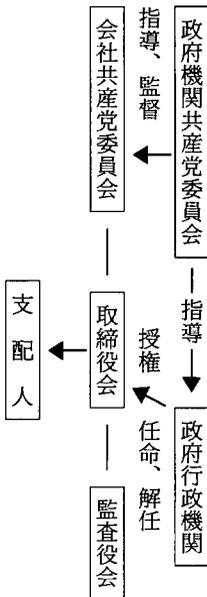
以下のように定めている。党委員会の責任者は法定手続を通じて、取締役会、監査役会に参加することができ、取締役会と監査役会には従業員代表の参加がなければならない。取締役会、監査役会、支配人及び労働組合の党員責任者は、党の規約及び関連規定に基づいて、党委員会に入ることができ、党委員会書記と取締役会長が一人で担当することができるが、取締役会長と支配人は原則として違う人物が担当する。取締役会に重要な問題を統一的に決定する役割を、監査役会に効果的に監督する役割をそれぞれ十分に発揮させる。党組織は党の規約に基づき、労働組合と従業員代表大会は関係法律、法則に基づいて職責を履行する。

ここでは、党委員会書記と取締役会長の兼任は明確に認められており、実際には取締役会長との兼任だけでなく、党委員会のメンバーが取締役、監査役、支配人になるケースが多い。党委員会と取締役会が一体化していると言える。また、「決定」において、取締役会、監査役会は、会社法に定められた機能を果たすことが強調されているだけでなく、党委員会も会社で職責を履行することが強調されている。党委員会の職責については、一九九七年一月に党中央が出した「国有企業における党の建設活動をいっそう強

化し改善するについての通知」(「通知」と省略)に基づいて、以下のように定められている。取締役会は重要問題を決定する前に、党委員会の意見を聞いて、尊重しなければならない、重要な決定の実施状況について、党委員会に報告しなければならない。当該党組織は、重要な問題についての決定が実際から離れていたり、党及び国家の方針と政策、法律、法規に合わないことを発見したときには、速やかに意見を提出しなければならない。それでも是正されない場合、党組織は政府関係部門に連絡し、上級党組織に報告する責任を負う。⁽¹⁹⁾この「通知」は、会社内における共産党委員会の特別な地位を規定するだけでなく、党委員会が取締役会の業務執行に干渉しているのではないか、また、取締役会の権限が党委員会に大幅に制限されているのではないか、という懸念がもたれる内容となっている。実際に、この「通知」は、中国の学者や経営者だけでなく、日本の学者によっても厳しく批判された。⁽²⁰⁾にもかかわらず、一九九九年九月の「決定」では、改めて国有企業の党委員会に政治的核心の役割を果たさせることは、重要な原則であり、いかなる時でも動揺してはならないと強調されている。さらには企業の党組織の政治的核心の役割は主として、会社

での党と国の方針、政策の貫徹・執行を保証、監督すること、企業の重要な問題についての政策決定に参加することなどと述べられているのである。⁽²¹⁾

これらの関係を図示すると、以下のようなものである。



このように、取締役会だけでなく、共産党委員会もまた、国有持株会社の重要な構成要素となることが分かる。党委員会の責任者が取締役会長を兼任し、党委員会のメンバーが取締役、監査役、支配人になっているからである。

(三) 委任代理関係の諸問題

以上の分析から分かるように、政府と国有持株会社における委任代理関係の実態は、政府がその国有資産に対する所有者としての権利を、党委員会の書記を兼任する取締役会長に授権することである。そして、国有持株会社社内においては、取締役会長が、政府によって任命されるため、取締役会との関係が断絶し、取締役会がその会長を監督でき

なくなっている。また、党委員会の書記が取締役会長を兼任することによって、会社と党の両方の権限を持つようになり、その権限を肥大化させていることは否定できない。

このことは、国有持株会社が、会社法（取締役会、監査役会、支配人による相互の監督メカニズムを規定）による法的支配ではなく、党委員会の書記を兼任する取締役会長による人的支配の構造を有していることを意味する。他方で、政府側は、その取締役会長を任命、解任する権限を有するため、取締役会長をコントロールできることが想定されているのだろう。

ここには以下のような問題がある。第一に、政府と会社の間には会社の経営情報についての非対称性が存在しており、かつ、政府からの監督メカニズムがまだ有効に發揮されていないため、国有持株会社内で独裁的権力をもつ取締役会長は、政府の監督を回避しながら、その付与された権限を濫用することが可能となっている。

また第二に、経営者である取締役会長の報酬面でのインセンティブが欠如しているという現実がある。彼らは、膨大な国有資産を管理、運営する権限を有するにもかかわらず、その待遇は普通の会社の経営者と殆ど変わらず、その

責任に見合った報酬を得ていない。また、国有資産運営において業績をあげる経営者と、そうでない経営者との区別も明確ではない。⁽²²⁾ その結果、彼らは、国有資産を適正に運営するインセンティブを欠き、むしろその権限を用いて、自己利益の増大をはかろうとするのである。

従って、人的支配による国有持株会社は、党委員会と取締役会が共謀して、真の所有者である国家の利益を侵害するインサイダー・コントロールを発生させてしまう構造的問題を内在していると言えよう。このような、国有資産を流出させる可能性をはらむ国有持株会社が、果たして国有資産を維持、増加させる役割を果たせるのか、疑問であると言わざるを得ない。

さらに、このような委任代理関係においては、もう一つの問題点を指摘しなければならない。政府機関にある共産党委員会は、国有持株会社にある共産党委員会の指導、監督を行っている。党と政府が不可分であり、かつ、政府が国有持株会社の取締役及び会長を任命するため、政府と国有持株会社がなお密接な関係にあると言える。これによつて、国有持株会社が政府の機能からいまだ切り離されておらず、行政的色彩を有することとなる。その結果、政府と

国有持株会社間の権限、責任、義務などが曖昧になり、「政企不分」を内在化させた、と指摘することができる。

(四) 授権内容とその問題点

以上のような委任代理関係において、政府は国有持株会社に対して実際にどのように授権を行っているのだろうか。二〇〇〇年九月に公布された「基本規範」第五条二項では、「政府は授権を得た大型企業や企業グループや国有資産運営会社等と授権運営協定を結び、国有資産運営責任制度を確立する」と定められ、その具体的内容については、これらの会社は、「授権範囲内での国有資産に対して、法に基づいて、資産の収益、重要な経営方針の決定、管理者を選任する権利を行使する」と定められている。しかし、その内容は、決して明確ではない。張冀湘等の『国有控股公司理論与实践』⁽²³⁾によると、全国人民代表大会の財經委員会は「中国国有資産法(草案)」「(草案)と省略)を起草し、その草案で国有持株会社へ付与する権限について以下のように定めた。

① 国有持株会社は、授権範囲内で国有資産に対して出資者の所有権を行使し、株式を保有する方式によつて、資産を運営し国有純資産の価値を維持し、増加させる。

② 国有持株会社は、株式の保有によって国有資産を自主的に運営するとともに、国有資産管理機構の監督を受ける。国有資産管理機構は、その出資額を限度として、国有持株会社に対する責任を負う。

③ 国有持株会社は、会社法を遵守し、従属会社及び非支配株を有する会社に対して管理を行うべきである。

④ 国有持株会社は、会社法に定められた会社の権利及び親会社としての株主権を有する以外に、以下の権利義務を有する。(A) 自主的に当該会社の投資、技術改造の計画を制定する。(B) 対外投資する場合は、当該会社の純資産の五〇%を超えてもよい。(C) 国内外市場において融資を行い、また、株式、債券を発行し、或いは純資産をもって抵当に供することによって、国内外で起債することができる。(D) 株式による利益配当に二重課税は行われず、株式の譲渡所得税は免除される。(E) 国有持株会社は、会社法に定められた義務のほかに、関連行政法規及び会社の定款に規定された特別な義務を履行しなければならぬ。(F) 国有持株会社は、社会行政管理機能、業界管理機能を行使してはならず、従属会社以外の企業に対して担保を提供してはならない。(G) 国有持株会社は、法に

基づいて得た収益につき、規定の範囲内で使用することについての決定権を有し、その収益は国庫に入れない。

その草案の問題の所在は以下のように指摘される。

第一に、政府機関に関して、政府機関が監督を口実にして持株会社の経営へ干渉し、弊害が発生した場合、政府機関に対する制限について全く触れられていない。第二に、持株会社に関しては、三つの問題点がある。①持株会社の経営者が、膨大な国有資産を運営する際に、彼らにインセンティブが与えられなければならない。②彼らがその授けられた権限を濫用して、国有資産に大きな損失を与えた場合の制裁、責任などが明確にされなければならない。③経営者の選任、解任に関する手続、方法、経営者の就任資格などについても明確にされることが望まれる。第三に、国有持株会社の得た利益配当に関して、「草案」の(G)では、国有持株会社は、法に基づいて得た収益につき、規定の範囲内で使用することについての決定権を有し、その収益は国庫に入れないと規定している。しかし、そこで規定された範囲がどのようなものであるかは、必ずしも明らかではない。その国有資産の利益配当をどの程度国家へ上納するかは、明確に規定されるべきである。なぜならば、その利

益配当がはつきりしない場合、特に政府の監督の不備によつて、経営者側が、得た利益配当を濫用したり、経営者の権限をさらに肥大化させるのではないかと考えられるからである。また他方で、利益配当の規定が不明確であれば、政府側は持株会社からいつでもいくらでも利益配当を吸い上げる可能性があり、これは、持株会社の経営に対する大きな干渉になると考えられるからである。従つて、利益配当が政府と持株会社の間でいかに分配されるべきか、さらに検討する必要がある。

以上をまとめると、政府と国有持株会社の取締役会の関係は、政府機関の共産党委員会から直接指導を受ける国有持株会社の共産党委員会のメンバーを巧妙に経営者に一致させ、また、政府が直接経営者を任命及び解任する権限をもつため、両者間の権限、責任、利益配分が曖昧なままに残され、「政企不分」が内在化されていると言えよう。さらに、国有持株会社の人的支配と経営者のインセンティブの欠如により、インサイダー・コントロールが極めて発生しやすい構造を有しており、国有資産の流出を抑制できていないと指摘せざるを得ない。

三 国有持株会社と従属会社との関係

一九九七年三月、国有資産管理局、国家経済体制改革委員会(当時)は、会社における国家株主が株主権を行使する行為を規範化し、国家株主の権益を維持するため、「株式会社における国家株主権を行使する行為を規範化する意見」(「意見」と省略)⁽²⁴⁾を制定した。この「意見」の適用対象は、国家が保有する株式、すなわち「国家株」と「国有法人株」⁽²⁷⁾の株主である。本稿では国家株について論じることとし、国家株の出資者である国有持株会社とその従属会社との関係についてこの「意見」を中心に分析することにする。

(一) 絶対的支配株、相対的支配株、非支配株の関係

「意見」第五条によると、株式会社における国家株比率は絶対的支配株、相対的支配株および非支配株という三つに分けられる。国家が絶対的支配株を有する株式会社は、国家株比率が最低限五〇%(五〇%を含まない)であり、国家が相対的支配株を有する会社は、国家株比率が最低限三〇%であり、かつ国家は筆頭株主になるべきであるとされている。この規定から分かるように、国有持株会社は、

従属会社に対して、絶対的支配株、相対的支配株、非支配株の関係を有すると言えよう。ここで検討する国有持株会社と従属会社の関係は、国有持株会社が絶対的支配株及び相対的支配株を有する株式会社との関係に限定することとする。

(二) 国有持株会社の権利、義務、責任について

国有持株会社は従属会社に対してどのように支配を行うのだろうか。権利、義務、責任について述べたい。

まず、権利について、「意見」の第六条によると、国家株主は、法に基づき、以下の権利を有する。①法に基づき、会社の株式を保有し、他の株主と同じ権利を有する。②株主代表を派遣し、株主総会に出席させ、議決権を行使する。③会社の取締役等の役員についての選任権と被選任権を有する。④規定に基づき、有償引受、無償引受、株式を譲渡、あるいは抵当に供することができる。⑤会社の定款、株主総会の作成した議事録及び財務会計報告を閲覧し、会社の生産、経営及び財務の管理を監督し、それに対して、提案、質問を行う。⑥所持した株式によって配当金、及び配当金以外の分配形式による利益を獲得する。⑦株主総会、取締役会が、法律、行政法規に違反し、国家株主の合法的な権

益を侵害する決議を下すとき、法に基づき、裁判所にその違法行為、侵害行為を差し止める訴訟を起こす。⑧会社が解散し、清算を行う際に、持分に応じて、残余財産を取得する。⑨法律、行政法規、会社定款によって付与された他の権利も有する。また、「意見」第八条により、国家株主は、任命した国家株主の代表（国有持株会社が従属会社へ派遣する人物）を株主総会に出席させ、株主権を行使させる。さらに、第一条では、国家株主の代表は、株主総会において議決権を行使する場合、株主の意思に従い、かつ株主の授權範囲内で議決権を行使し、また国家株主の意見に違背したときは、国家株主は国家株主の代表を追及しなければならぬと規定されている。

次に、第二〇条は、国家株主の株式会社に対する義務について規定している。①会社の定款を順守する。②引受株式数を現金、現物等での方法で出資し、その上で、持分に応じて、会社に有限責任を負う。③株主総会の決議を守る。④会社の経営、管理に関心を持ち、会社の発展を促進し、会社の合法的な利益を擁護する。⑤法律、行政法規、会社定款によって定められた義務を負う。

さらに、第二一条は、国家株主が以下の責任を負うべき

ものとする。①制定した国家株主権の管理に関する制度、法規を執行すべきである。②同じ種類の株式が同じ権利、同じ利益配当金である(中国語で「同股同権」、「同股同利」)原則を堅持し、国家株主の権益を維持する。③国有資産の価値の維持、増加という任務を完成する。④国有資産管理機構の監督、審査を受ける。⑤会社法および国有資産管理に関する法律、法規及び部門の規定に違反した場合、責任を負わなければならないと定めている。ここでいう責任とは、国家株主が国家に対して負うべき責任である。

(三) 「意見」における問題点

以上、「意見」に規定されている国家株主の権利、義務、責任について述べたが、まず、国家株主が「意見」によって付与されている権利は負うべき義務よりはるかに多く、権利と義務の不均衡性が容易に読み取れる。次に、国家株主が負うべき責任は、ひたすら国家に対する責任ばかりが定められており、従属会社に対して負うべき責任が殆ど定められていない。そこには、政府が、国家株主の権益、つまり国有資産の価値を維持、増加しようとする意図が強く窺える。国有持株会社であろうが従属会社であろうがそれぞれ独立の法人格として認められる一方で、国有持株会社

の支配的影響力が従属会社にとって不利益となる潜在的危険性を否定できない⁽²⁸⁾。具体的には、次の二点を指摘できる。

第一に、「意見」第二〇条四項は「会社の経営、管理に関心を持ち、会社の発展を促進し、会社の合法的な利益を守る」と定めているが、国有持株会社が、いかに会社の経営、管理を行い、会社の発展を促し、会社の合法的な利益を守るのかについては、明確に定められていない。その結果、「政企分離」が実現されず、従属会社の不利益の源泉を形成している。国有持株会社は、上述したように、政府機関の専門的経済部門、業種総公司から改組され、それとともに、従来の行政的な機能が分離されなければならない。しかしながら、政府の行政的機能が遅いため、改組された国有持株会社においては行政管理と社会経済管理の機能が全く切り離されていない。国家株主の代表が株主総会に出席し、持分に応じて議決権を行使するとしても、依然として一定の行政権力を有したまま、従来通りの行政管理方法を用いて企業を管理している。彼らは、国家の株主としての地位が他の株主とは異なるという理由で、勝手に株主総会を通じて会社の経営に干渉し、取締役の任命などを行っているという指摘がなされる⁽²⁹⁾。従来の行政機関の行

政官が国有持株会社の経営者にならただけで、その行政官の認識や、経営方式の面で、行政的、かつ官僚的な意識は強く残っている。³⁰⁾つまり、国有持株会社は、実質的に従来の政府機関と殆ど変わっていないのである。従って、国有持株会社は「行政翻牌」(行政のやきなおし³¹⁾)になっており、国有企業改革が求めてきた「政企分離」の理念に反して、新たな「政企不分」が形成される恐れがあると指摘せざるを得ない。このような国有持株会社が、行政権のみならず、株主として有する権利も濫用するなら、従属会社に更なる不利益を与え、従属会社の経営自主権を侵害するのではないかと懸念される。

第二に、国有持株会社の不正な行為により、従属会社及び従属会社の他の株主、債権者などに損害が生じた場合の、国有持株会社への責任追及、とくに取締役会、及び代表取締役会長の責任について全く明記されていない。また、会社の中で重要な役割を果たしている共産党委員会への責任追及も必要とされる。

この「意見」は、国有資産の流失を防止しようとする暫定的な措置として評価できる。しかし、長期的に見ると、国有持株会社が国有資産を維持するという名目で従属会社

の経営自主権を侵害すること、すなわち「行政翻牌」にならないための措置が必要である。国有持株会社の権限を有効に制限するため、国有持株会社と従属会社との間の権限と義務について法律で具体的に明確にすべきであり、さらに、その取締役会、代表取締役会長、共産党委員会などの責任についても規定しなければならぬと考えられる。

四 国有持株会社への監督メカニズム

膨大な国有資本を管理運営している国有持株会社に対して、外部と内部の監督メカニズムが、要求されている。とりわけ、インサイダー・コントロールによる国有資産の流失を防止するために、強力な監督メカニズムの確立が急務である。以下、現在の外部と内部の監督メカニズムを検討し、その問題点を指摘する。

外部の監督とは、国有持株会社の上位にある国有資産管理機構からの監督と、二〇〇〇年三月に公布された「国有企業監査役会暫定条例」による監査役会の派遣制度の実施である。これにより、大型国有企業(国有持株会社を含む)に監査役会を派遣するようになった。監査役会は、少なくとも三人からなっており、直接國務院に責任を負い、

国家の代表者として、国有資産の価値の維持、増加の状況について監督を行う。監査役会と大型国有企業との関係は、監督と被監督の関係にあり、監査役会は、企業の経営方策、経営活動に介入、干渉しないこととなっている。また、その監査役会の職責、監査回数、監査方式、監査役会の主席の就任資格、職責、及び責任などが条例によって定められた。これによって、国有持株会社への外部監査のシステムが形成されたと言える。

外部の監査のみならず、内部の監査も重視されなければならない。上述したように、国有持株会社には、株主総会を設置しないため、取締役会が、株主総会の権限の一部を行使し、会社の重要事項を決定する。「実際には会社の取締役会は株主総会の役割を果たし、授權範囲内の国有資産に対して絶対的権限をもつ」という指摘がなされた。⁽³²⁾これに対する社内の監査役会については、会社法第六七条により、次のように定められている。監査役会は、国務院あるいは国務院の授權機構、機関が派遣した人員から構成される。それとともに会社の従業員の代表も参加する。監査役会の構成員は三人を超えてはならない。監査役会は、本法第五四条一項・二項に定められた権限、及び国務院が規定した

他の権限を行使する。監査役は取締役会会議に出席する。

取締役、支配人及び財務責任者は監査役を兼任してはならない。つまり、取締役会の巨大な権限に対して、監査役会が監督、監視の役割を果たすことになっている。しかし、監査役会は、その役割を果たしているのだろうか。実際には、監査役は、取締役会長、取締役、支配人との間に上下関係があるために、大胆に監査を行うことができない。また、監査役の権限については、会社法第一二六条により、会社財務の検査権、取締役、支配人の違法行為に対する監督権、取締役、支配人の会社の利益を害した行為に対する是正請求権、臨時株主総会の開催の提案権(国有持株会社には不適用)を定めている。しかし、どのようにそれを実行するかを具体的に規定していないため、監査役会の権限は形骸化する可能性がある。さらに、従業員が監査役として、その監督権を執行できるかどうかは疑わしい。というのも、監査役となる従業員は会社との雇用関係が存在するので、監督権を行使するとき、その利益が侵害される場合があり、しかも法律上は何ら保障がないため、その監督権は、現実的意味を有していないとの指摘があるからである。⁽³³⁾従って、取締役会、監査役会、支配人が相互に監督

しあうことによるコーポレート・ガバナンスをいかに構築するのかが課題であると言えよう。⁽³⁴⁾

結びにかえて

本稿では、国有企業改革における重要な役割を担っている国有持株会社について、政府、従属会社との関係を中心に、その問題点を考察し、さらに国有持株会社への社内外からの監督メカニズムについても検討した。

国有持株会社は、国有資産の所有者である政府機関から国家株を運営する実質的の出資者として設けられた。これによって、政府が直接に企業を管理する「政企不分」から「政企分離」への移行という国有企業改革の重要な課題に乗り出したこと、また、国有持株会社が国家株の実際の担い手となることで、国有資産の流失を防止しようとしたことなどは一定程度評価に値する。

しかしながら、その一方で、国有持株会社の運営実態を見ると、政府と国有持株会社との関係においては、代表取締役会長、及び取締役の任命、共産党委員会の責任者がその取締役会長を兼任する点、共産党委員会の会社内での特殊な役割などを通じて、依然として政府及び党が国有持株

会社をコントロールしようとする意図が窺える。そこで、国有持株会社が構造的に、いまだ政府と分離できていないのではないかという危惧が生じる。これが、政府と国有持株会社との間の権限、負うべき責任、義務などの不明瞭さをより助長し、さらに言えば、代表取締役会長などの選任手続、就任資格、彼らに与えられるインセンティブに関する曖昧さの要因になったとも考えられる。また、政府と企業が分離できていないため、国有持株会社は、「行政翻牌」になりやすい構造を有していると判断せざるを得ない。従って、国家株主の権利だけでなく、行政権も行使する国有持株会社は、従属会社の経営活動に介入し、干渉する恐れがあると指摘しうる。

また、国有持株会社が、会社法に基づく法的支配ではなく、共産党委員会の書記を兼任する代表取締役会長への委任による人的支配であることは明らかである。取締役会長は、社内で絶対的権限をもっており、その権限が濫用される危険性が高い。その弊害は、国有持株会社におけるインサイダー・コントロールの発生及び国有資産の流失という形で表面化してきたと考えられる。

「行政翻牌」にならないよう、また、社内の人的支配に

ならないよう、第一に、国有持株会社は、政府と従属会社との間での権限、責任、義務などを明確化すべきである。

第二に、政府を持株会社の最大の出資者としつつも、国有持株会社の出資者を多元化することが求められるべきである。なぜなら、出資者が多元化すれば、会社のコーポレート・ガバナンスの確立に有利となり、政府からの干渉を最小限に防ぐことができると考えられるからである。第三に、国有持株会社の取締役会長など役員の実任の追及システムも法定化されなければならない。第四に、社内でのコーポレート・ガバナンスが構築され、また社外における国務院が派遣する監査会の監督メカニズムが有効に機能しなければならぬ。

国有持株会社は、授權によって、政府との間に委任代理関係が築かれることにより、公有制と株式制度の矛盾を解決しようとする接点としての役割が期待されたはずであった。現在では、それは直面している問題を解決する方法として暫定的な意義があるにすぎない。国有持株会社におけるさまざまな問題点から明らかなのは、国有企業改革の不徹底性である。なぜなら、既得権益を維持しようとする政府は、国有持株会社への授權によって、国有持株会社にも

「行政的色彩」を帯びさせたからである。これは、「政企分離」を目指す国有持株会社の設立の目的に根本的に反しており、むしろ「政企合一」を強化しているからである。さらに言えば、この種の「政企合一」は、国有持株会社の権限を肥大化させ、また会社におけるコーポレート・ガバナンスも不十分なため、インサイダー・コントロールが発生し、その結果、国有資産流失を防止することができなくなっていると言えるのである。

本稿は、社会主義の看板を掲げつつ、市場経済化を促進しようとしている中国政府の、その矛盾に対する具体的な取り組みである国有持株会社に焦点を当てた。国有持株会社は、国有企業改革においてその重要性を増しており、社会主義市場経済の将来を占うカギとなっている。現在のところ国有持株会社が多くの問題を抱えていることは、本稿で指摘した通りである。改革の理念と既得権益が交錯する国有持株会社の実態及び将来をさらに分析していくことは、中国の将来を見定めることにつながると言っても過言ではないだろう。

(一) 「放権讓利」とは、政府が、企業に利益の一部を留

- 保する権限を付与し、限られた経営自主権を企業に与えることである。これを通じて、企業経営者、従業員の勤労意欲を引き起こし、生産効率を高めることが目標とされた。
- (2) 「請負責任制」とは、政府の所有と企業の経営権を適切に分離するという考えのもとで、企業が国家への利潤上納額及び技術改造の達成を請負い、賃金総額と実現した利潤、税額をリンクさせることである。
- (3) 『北京週報』一九九七年十月七日、No.四〇、一九頁。
- (4) 西村幸次郎「第十五回党大会と中国の政治展望」『二世紀中国—成功と危機の狭間で』日中経済協会、一九九八年四月、一一頁。
- (5) 謝次昌『国有資産法』法律出版社、一九九七年、五二頁。
- (6) 高原明生「国有資産の管理・運営をめぐる論争の現状」藤本昭『中国二十一世紀への軟着陸』日本貿易振興会、一九九七年、七二頁。
- (7) スタンフォード大学の青木昌彦が東欧社会主義諸国の企業問題に関して使った概念である。その後、中国の研究者は、この発言に共感を覚えて、中国の国有企業問題についても用いるようになった(林毅夫、蔡昉、李周『中国の国有企業改革』日本評論社、一九九九年、八頁)。
- (8) 陳劍『流失的中国—国有資産流失現象透視』中国城市出版社、一九九八年、一頁。
- (9) 陳琴峰「从法学角度看國資公司的委託代理關係」李梁、徐鼎亞、錢國靖「歴史性課題国有企業改革探析」復旦大学出版社、一九九九年、五四頁。
- (10) 陳琴峰、前掲論文、五四頁。
- (11) 虞建新「中国の企業制度改革に関する一考察」『法政論集』一九九七年六月、No.一六九、二四七頁。
- (12) 例えば、華國慶「国有控股公司組建若干法律問題探討」<http://www.chinalawinfo.com> 二〇〇一年一月八日。
- (13) 『北京週報』一九九三年十一月二三日、No.四七、五頁。
- (14) 『北京週報』一九九五年十一月七日、No.四五、十五頁。
- (15) 支配できる最低限30%に達していない株である。
- (16) 虞建平「国有企業現状之法律分析及对策建議」『浙江社会科学』、一九九七年六月、七一—七四頁。
- (17) 吳照雲、虞福財、陸建偉「国有控股公司的難点、問題、与对策」史忠良、吳家駿「国有企業戰略性改組研究」經濟管理出版社、一九九八年、一〇一—一〇三頁。
- (18) 『北京週報』一九九九年十月十九日、No.四二、二三

頁。

(19) 田中信行「中国的コーポレート・ガバナンスの展開」『中国研究月報』二〇〇〇年一月、No.六三三、十三頁の訳文参照。

(20) 田中信行、前掲論文、二二―二三頁。

(21) 『北京週報』一九九九年十月十九日、No.四二、三〇頁。

(22) 楊俊一「委託代理關係条件下激励方式的創新」李梁等、前掲書、六〇頁。

(23) 張冀湘、汪異明、王保喜「国有控股公司理論与实践」經濟科学出版社、二〇〇〇年、一四〇頁。

(24) 国家国有资产管理局企業司「国有股股東手冊」東北財經大學出版社、一九九八年、一四八―一五二頁。

(25) 広義における国家株である。

(26) 狭義における国家株のことで、本稿で論及している国家株を指す。すなわち、国家を代表して投資できる機関及び組織が株式会社に出資して形成し、または法定手続に基づいて取得した株式会社である。周劍龍「現代中国における所有と企業」山内進編『混沌のなかの所有』国際書院、二〇〇〇年、二〇三頁。

(27) 国有法人株とは、法人格をもつ国有企業、事業組織及びその他の組織が法に基づいて占有使用する法人財産、

をもって他の独立する株式会社に出資して形成した法定の手続に基づいて取得した株式をいう(周劍龍、前掲論文、二〇四頁)。

(28) 川浜昇「持株会社の機関」『持株会社の法的諸問題―資本市場法制研究会報告』資本市場研究会、一九九五年、六七頁。周劍龍、前掲論文、二〇六―二〇七頁。

(29) 劉燦「現代公司制的產權關係和治理結構研究」『社会科学院学報』一九九六年一月、一五八頁。

(30) 吳照雲等、前掲論文、九七頁。

(31) 吳照雲等、前掲論文、九三、九七、一〇九頁。

(32) 余勝祥「中国の国有企業改革における国有資産管理について」『アジア政経学会』『アジア研究』、第四六巻第一号、二〇〇〇年二月、七一頁。

(33) 雷涵「我国公司法人機關權力制衡機制的公司法完善」『法律科学』(西北政法学院学報)一九九七年六月、四五一―四六頁。

(34) 上原一慶「所有制構造改革と国有企業改革のゆくえ」愛知大学現代中国学会『中国二一』一九九八年六月、八〇頁。

〔二〇〇一年一月三十一日受稿
二〇〇一年三月二十八日レフェリーの審査
をへて掲載決定〕

(一橋大学大学院博士課程)