

## 2023年の全人代のポイントと金融行政の改革

調査第二部 王 雷軒

### 要旨

3月5日から13日にかけて開催された全国人民代表大会（全人代、国会に相当）では23年の成長率目標は「5%前後」に設定されたほか、財政金融政策の詳細も明らかになった。また、新政府の人事、共産党中央所管の新しい機構の設立を含む金融監督管理体制の見直しも決定された。

図表1 政府活動報告で示された政府の目標

	2023年	2022年	
	目標	目標	実績
実質GDP成長率	5%前後	5.5%前後	3%
都市部新規雇用者数	1,200万人前後	1,100万人以上	1,206万人
都市部調査失業率	5.5%前後	5.5%以内	月次平均は5.6%
消費者物価上昇率	3%前後	3%前後	2%
財政赤字対GDP比	3.0%	2.8%	2.8%
地方政府専項債発行枠	3.8兆元	3.65兆元	4.04兆元
M2と社会融資総額残高伸び	名目GDPと基本的に一致	名目GDPと基本的に一致	前者は11.8%、後者は9.6%

（資料）政府活動報告をもとに作成

### 3年成長率目標は「5%前後」に引き下げ

3月5日から13日にかけて第14期全国人民代表大会（全人代、国会に相当）が北京で開催された。李克強総理が総理として最後の政府活動報告（以下、報告）を行ったが、報告の文字数は1.7万字で、うち1.4万字が22年および過去5年間の活動の回顧に関する内容となった。ここでは、23年の政府の目標と重点施策について紹介する。

まず、大きく注目されていた23年の政府の目標は「5%前後」と、22年の成長率目標「5.5%前後」から引き下げられた（図表1）。市場予想では「5.5%以上」や「5.5%前後」が多かったことからやや控えめなものに設定されたと考えられる。

この控えめな成長率目標が設定された背景には、

①外部環境の不確実性が増大し、世界的物価高が進行するなか、世界経済・貿易の成長は減速しており、外部からの制約が強まっている。

②国内経済の安定成長の基盤をなお強固にする必要がある。具体的には、需要不足が依然として際立ち、民間投資と民間企業の将来予想が不安定で、中小企業・零細企業、自営業者に多くの困難があり、雇用安定の任務は困難で、一部の末端地方政府の財政難が深刻になっている。

③不動産市場の潜在的なリスクが多く存在し、一部の中小金融機関のリスクが顕在化している。

④発展において体制やメカニズムの障壁が依然として多くみられる。

- ⑤科学技術イノベーション能力が高くない。
- ⑥生態環境保護を引き続き強化する必要がある。
- ⑦防災・減災面などで都市・農村部のインフラ施設に明らかな脆弱性がある。
- ⑧一部の民生分野に少なからぬ弱い部分がある。
- ⑨形式主義・官僚主義が依然として目立ち、一部の地方政府の政策実施の硬直化、ノルマの上乗せ現象がみられ、一部の幹部は職務を怠り、職権を乱用し、現実から乖離し、大衆の意思を無視し、大衆の合法的な権利・利益を軽視するなどの問題が存在する。
- ⑩一部の分野・業種・地方の腐敗現象が時折発生している、ことが報告において挙げられた。

これらを踏まえると、23年は安定を重視した経済運営となるが、特に、23年の大卒者数は22年の1,076万人を上回る過去最多の1,158万人と見込まれるなか、都市部新規雇用者数の目標を1,200万人前後と22年より引き上げるなど、政府の雇用機会の拡大を目指す姿勢が見てとれる。

実際、23年の実質GDP成長率目標については、新首相の李強総理が全人代閉幕後の記者会見（13日）で「「5%前後」の目標設定は様々な要素を総合的に考慮した結果で、経済規模が120兆元を超えたほか、23年の新たな困難が少なくないため、この目標の実現は必ずしも容易ではなく、一層の努力が求められる」と述べた。

## 23年の財政金融政策

23年の成長率目標を達成するため、報告では積極的な財政政策の内容も示されている。まず、23年の財政赤字規模は22年から0.51兆元拡大、その対名目GDP比は22年の2.8%から3%に拡大する。また、地方専項債発行枠（地方政府の特別債発行）は22年から0.15兆元拡大、3.88兆元に設定されている。

さらに、23年の財政予算報告によると、中央政府財政支出額として前年比6.5%の3.79兆元が示された。また、不動産市況の低迷を受けた土地使用権売却収入の急減によって地方政府の財政が悪化するなか、23年の地方政府の一般地方債発行額を22年と同額としたものの、中央から地方への移転支出額は前年比3.6%の10兆625億元へ拡大した。地方政府の厳しい財政事情を考慮したほか、地方政府の債務リスクへの警戒感を示した格好となったと考えられる。

また、「穏健な金融政策」（やや緩和的金融政策）については、マネーサプライ（M2）と社会融資総額残高の伸び率と名目GDP成長率を基本的に同じにすることなどが示された。22年末に開催された中央経済工作会议で示された内容と大きな変化はなかったが、3月17日に発表された預金準備率引き下げのように、今後も緩和的な金融政策が打ち出される可能性は高い。

## 23年の重点施策と具体的な取組み

これらに加えて、全人代で明示された政府が取り組む予定の重点施策と具体的な取組みは図表2のとおりで、いくつかについて述べてみたい。

重点施策1としての内需拡大については、多くの手段を通じて都市・農村の個人所得を増やし、消費の回復・拡大を優先的に取り組む。政府投資のほか、政策インセンティブにより民間投資の活力を高めるなどの取組みが打ち出され

ている。

重点施策 2 の産業体系の構築については、技術研究開発を進め、製造業、デジタル経済などの発展を促すための取組みが示されている。

重点施策 3 では、国有資本、国有企業改革の深化を進め、競争力を高めるほか、法に基づき民営企業の財産権と民営企業家の権益を保護し、民営経済、民営企業の発展・成長を奨励・支援するための取組みが強調されている。

重点施策 5 のリスク防止・解消について、不動産デベロッパーのリスクを有効に防止・解消し、資産・負債状況を改善し、無秩序な拡張を防止し、不動産業の安定な発展を促進するほか、地方政府の債務リスクの防止・解消への取組みが示されている。

重点施策 6 の食糧生産・農村振興については、新たに 5 千万トンの食糧生産能力向上プラン、種子業の振興プランを実施する。アグリテックと農機具によるサポートの強化への取組みが打ち出されている。

図表2 政府活動報告で示された23年の政府の重点施策と取組み

	重点施策	取組概要
1	内需拡大に力を入れる	多くの手段を通じて都市・農村の個人所得を増やし、耐久消費財の消費を安定させ、生活関連サービス消費の回復を促すなどの消費の回復・拡大を優先的に取り組む。政府投資のほか、政策インセンティブにより民間投資の活力を高める
2	現代化産業体系の構築を加速する	製造業の重要産業チェーンを軸に、優良な資源を集中し、国を挙げてカギ・コア技術の難関克服を推進する。重要エネルギー・鉱産資源の国内探索・開発と備蓄増加・生産拡大をはかる。デジタル経済、プラットフォーム経済の発展を支援する。伝統産業と中小企業のハイエンド化、スマート化、グリーン化のレベルを高める
3	「2つのいささかも揺るぐことなく」を確実に実施する	国有資本、国有企業改革の深化を進め、競争力を高める。法に基づき民営企業の財産権と民営企業家の権益を保護し、民営経済、民営企業の発展・成長を奨励・支援する
4	外資をより強力に誘致・利用する	外資企業の内国民待遇をしっかりと実施する。CPTPPなどへの加盟を積極的に推進する。外資企業へのサービス提供をしっかりと実施する
5	経済金融分野の重大リスクを有効に防止・解消する	優良な大手不動産デベロッパーのリスクを有効に防止・解消し、資産・負債状況を改善し、無秩序な拡張を防止し、不動産業の安定な発展を促進する。地方政府の債務リスクを防止・解消し、債務償還の期限構造を最適化し、利息負担を引下げ、新規の債務増に歯止めをかけ、既存債務を解消する
6	食糧生産を安定させ、農村振興を推進する	新たに5千万トンの食糧生産能力向上プラン、種子業の振興プランを実施する。アグリテックと農機具によるサポートを強化する
7	発展パターンのグリーン転換を推進する	石炭のクリーンかつ高効率な利用や関連技術の研究開発を推進し、新エネルギー供給システムの構築を加速する
8	基本民生を保障し、社会事業を発展させる	住宅の購入や買い替え需要を支援し、新市民・若年層等の住宅問題をしっかりと解決する。都市と農村の一体化を推進するなど義務教育の改善、医療資源の拡大、高齢者介護サービスの充実、出産支援政策の改善などをしっかりと行う

(資料) 政府活動報告をもとに作成

図表3 国務院組織機構について

1	国務院領導(リーダー)	総理・副総理、国務委員、秘書長
2	国務院弁公庁	
3	国務院組成部門(26)	外交部、財政部、中国人民銀行、農業農村部など
4	国務院直属特設機構(1)	国務院国有資産監督管理委員会
5	国務院直属機構(14)	海関総署、国家統計局、国家金融監督管理総局、 中国証券監督管理委員会
6	国務院弁事機構(1)	国務院研究室
7	国務院直属事業単位(9)	新華通信社、中国社会科学院、国務院発展研究中心 など
8	国務院各部委所管の国家局(17)	国家糧食・物資備蓄局、国家データ局、国家外貨管理 局など

(資料) 中華人民共和国中央人民政府ウェブサイトをもとに作成

図表4 国務院常務会議構成メンバー

役職	氏名	英語表記	生まれ
総理(首相)	李強	Li qiang	1959年7月
副総理	丁薛祥	Ding xuexiang	1962年9月
	何立峰	He lifeng	1955年2月
	張国清	Zhang guoqing	1964年8月
	劉国中	Liu guozhong	1962年7月
国務委員	李尚福	Li shangfu	1958年2月
	王小洪	Wang xiaohong	1957年7月
	吳政隆	Wu zhenglong	1964年11月
	湛貽琴	Shen yiqin	1959年12月
	秦剛	Qin gang	1966年3月
秘書長	吳政隆	Wu zhenglong	1964年11月

(資料) 中華人民共和国中央人民政府ウェブサイトをもとに作成

## 国務院の人事

最後に、国務院(内閣)の人事と金融行政体制の見直しについて紹介しよう。まず、国務院の組織機構を図表3に示したが、国務院領導、国務院弁公室(事務局)、財政部や中国人民銀行などの26の組織(部と委員会)、直属特設機構、国家統計局などの14の直属機構、弁事機構、中国社会科学院などの9の直属事業単位、国家外貨管理局などの17の国家局によって構成されている。

そのなかの国務院領導、すなわち国務院常務会議に出席できるメンバーは図表4となっている。このうち国務院副総理に就任した何立峰(中央政治局委員)が、経済金融を担当すると思われる。また、国務院組成部門のなか、中国人民銀行の易綱総裁、財政部の劉昆部長、商務部の王文涛部長などが留任したことから、新体制が経済政策の安定性・継続性を重視する姿勢がうかがえる。

図表5 金融に関する共産党中央・国務院機構の改革案の主要内容

1	中央金融委員会の新設	国務院金融穩定発展委員会を廃止し、共産党による金融の安定と発展への指導を強化するため
2	中央金融工作委員会の新設	金融当局や金融機関の紀律強化や党による指導の強化のため
3	国家金融監督管理総局の新設	国務院直屬機構として中国銀行保險監督管理委員会を廃止し、それをもとに新たに設立し、中国人民銀行が担う金融持ち株会社などのファイナンスグループに対する監督管理業務と消費者保護関連業務、中国証券監督管理委員会が担う投資者保護業務を同総局に移管する。ただし、資本市場(証券業界)以外の金融監督管理業務を担う
4	地方の金融監督管理体制の見直し	地方政府が管轄する金融弁公室や工作局を維持しつつ、地方に中央金融行政の出先機関を設置し、地方の金融監督管理体制を中央政府の一元管理とする
5	中国人民銀行の支店等再編	支店業務の効率化をはかり、省をまたがる広地域支店と末端の県(県レベルの市)支店を廃止し、支店を31の省・直轄市・自治区と計画単列市(青島市、大連市、寧波市、廈門市、深圳市)に設置する
6	中国証券監督管理委員会の調整(格上げ)	国務院直屬事業單位から国務院直屬機構に格上げする。また、同委員会は国家發展改革委員会から企業債券の発行審査という職責を移管する

(資料)『党・国家機構改革方案』をもとに作成

### 金融行政体制の見直し

3月16日に発表された『党・国家機構改革方案』では、共産党の①「中央金融委員会」、②「中央金融工作委員会」、③「中央科技委員会」(中央科学技術委員会)、④「中央社会工作部」、⑤「中央港澳工作弁公室」(中央香港・澳門工作弁公室)が新設される。

なお、これは、23年2月26～28日に開催された第20期共産党中央委員会第二回全体会議(二中全会)で承認された。また、『党・国家機構改革方案』の一部である『国務院機構改革方案』は全人代で審議・決定された。

中国の金融行政を理解するには、党の意思決定の機関を理解することが重要であるため、まずは党の機構改革を紹介しておこう。①は、共産党中央が議決権をもつ協調機構として、金融の安定化と発展を図るための制度設計、各省庁間の調整や実施の督促、また金融分野の重大政策や問題点等の研究・審議を担う。①の事務局として「中央金融委員会弁公室」を設置する。①の新設によって17年に国務院に設置された「国務院金融穩定発展委員会」とその事務局である「国務院金融穩定発展委員会弁公室」を廃止するが、これまで担ってきた職責を①の事務局に移管する。

②は、金融システムにおける共産党の政治建設、思想建設、紀律建設などについての指導を行う。①の事務局と同じ事務所で仕事を行う。これまで党中央および国家機構工作委員会が担う金融システムの党建設活動という職責を②に移管する。

国務院機構改革方案は13項目で構成されているが、う

ち 6 項目が金融関連である。金融行政体制の見直しについては、中国人民銀行がこれまで担ってきた金融持ち株会社などのファイナンスグループに対する監督管理業務と消費者保護関連業務を、新設される国家金融監督管理総局に移管するほか、省をまたがる広域支店と末端の県（県レベルの市）支店を廃止する。これらにより、機能低下などの懸念はあるものの、引き続き国務院の組成部門となっており、業務の効率化とリスク対応強化をはかるための見直しと考えられる。

また、銀行業界と保険業界の規制当局である中国銀行保険監督管理委員会を廃止し、それをもとに新たに国家金融監督管理総局は設立する。これは国務院直属機構として、資本市場（証券業界）以外の金融監督管理業務を担うが、前述の消費者保護関連業務に加えて、中国証券監督管理委員会が担う投資者保護業務も移管する。中小金融機関の脆弱性、企業債務問題などのリスクが高まり、金融監督管理体制の強化が必要になったことがその背景にあろう。

そして、証券業界の規制当局である中国証券監督管理委員会は、これまでの国務院直属事業単位から国務院直属機構に格上げするほか、国家発展改革委員会から企業債券の発行審査という職責を移管する。

最後に、一部の地域で村鎮銀行や農村商業銀行などの中小銀行が破綻したのは現行の地方金融行政の機能が不十分だったとの反省から、地方の金融行政体制の見直しも決定された。具体的には、地方政府が所管する金融弁公室や工作局を維持しつつも、地方に中央金融行政の出先機関を設置し、地方の金融監督管理体制を中央政府の一元管理とすることとした。

これらの金融行政体制の見直しは、中国国内の金融環境の変化や高まるリスクへ対処するため、政府に対する共産党の指導を一層強化することで、より安定的、効率的な金融行政体制の構築を目指すことを目的にしたものと思われる。