

# 2021年全人代と中国の政策展望

## 2021年の成長率目標は「前年比+6%以上」に

みずほ総合研究所

調査本部アジア調査部中国室

03-3591-1378

- 2021年の全人代では第14五カ年計画や2021年の経済政策を決定。五カ年計画期の成長率目標は示さず、生産性向上による質の高い発展、科学技術力強化・内需拡大を重視する姿勢を堅持
- 2021年の成長率目標は「前年比+6%以上」に設定。財政赤字幅縮小も景気下支えのための支出・減税は継続する方針。金融緩和局面からの正常化を図りつつ急激な引き締めを回避する姿勢
- 2021年の重要活動任務として、イノベーション推進、内需拡大、所得増につながる農村振興や民生改善等を掲げる。香港の選挙制度の見直しも決定、民主派の徹底排除を示唆する内容に

### 1. はじめに

2021年3月5～11日、中国の国会にあたる第13期全国人民代表大会第4回会議（以下、全人代）が開催された。2021～2025年の中期政策大綱である第14次五カ年計画と2035年までの長期目標、主に2021年の施政方針を示す政府活動報告、財政予算案等が採択された。

今回の全人代は、中国の新型コロナウイルス（COVID-19）感染拡大抑制の成果を示す場ともなった。2020年の全人代は、感染拡大により例年より約2カ月半延期され5月下旬の開催となったが、2021年は例年通り3月上旬に開催された。2021年初には、河北省等、中国東北部を中心に感染が再拡大したものの、大規模なPCR検査や一部地域でのロックダウン、春節期間の移動（帰省・旅行）抑制といった措置が取られた結果、比較的早期の感染抑制に成功し、例年通りの全人代開催につながった。また、中国国内でのワクチン開発・生産体制ゆえ可能となった早期のワクチン接種<sup>1</sup>により、地方からの参加者も含む大規模な会議が開催できた。

2020年の中国経済は、早期の感染拡大抑制やインフラ投資、コロナ特需をうけた医療用品や通信・電子機器の輸出拡大が支えとなり、前年比+2.3%と主要国で唯一のプラス成長を実現した。しかし同時に、中国経済は、コロナ対応のため実施された積極財政・金融緩和による債務拡大といった副作用や、中小・零細企業の経営難、厳しい雇用情勢、ハイテク技術をめぐる米国との対立長期化といった課題にも直面している。こうした課題に対し、中国政府が全人代でどのような政策方針を示すのか、注目が集まっていた。

本稿では、全人代で採択された文書や会期中の記者会見等を基に、第14次五カ年計画の概要と、2021年の経済政策方針、さらに今回新たに方針が発表された香港の選挙制度改革について、解説する。

### 2. 第14次五カ年計画とその主要経済目標

全人代では、2021～2025年までの第14次五カ年計画と2035年までの中長期目標である「国民経済・社会发展第14次五カ年計画および2035年までの長期目標綱要」（以下、「綱要」）が採択された。綱要では、2035

年までの長期目標、ならびに第14次五カ年計画中の主要経済目標(図表1)とそれを実現するための重点政策方針が示された。以下、経済目標や重点政策方針の注目点について解説する。

**(1) 経済目標～実質 GDP 成長率目標は明示せず。生産性向上により質の高い発展を目指す**

2035年までの長期目標については、一人当たりGDPの中等先進国レベルへの引き上げやコア技術での重大なブレークスルーの実現等、中国共産党第19期中央委員会第5回全体会議(以下、五中全会)で採択された第14次五カ年計画の骨子案(以下、五カ年計画骨子案)の内容が改めて確認された<sup>2</sup>。

主要経済目標の中で最も注目される実質GDP成長率目標については、「合理的な範囲内を維持し、各年は情勢に応じて目標を設定する」とし、五カ年計画骨子案と同じく、定性的な目標が維持された。この点につき、国家発展改革委員会は「中国経済がすでに質の高い発展の段階に入っており、実質GDP成長率のみで評価することができない」と指摘した。また、「今後5年間の国内・外部環境は、依然として不確実性があり、各種リスクに対してより積極的、主体的、かつ落ち着いて対応し、発展の柔軟性を増強し、不確実性に対処するための余地を残しておく上でプラスである」と説明し、中国経済の景気回復ペースや、不確実性の高い外部環境の改善状況に応じて、機動的かつ柔軟性のある対応をする方針を示した。

また、政治活動報告で「発展の質・効率の向上に力を入れ、経済の持続的かつ健全な発展を維持する」とされたように、綱要では五中全会等につき、生産性向上により質の高い発展を目指す姿勢を改めて示し、主

**図表1 第14次五カ年計画の数値目標**

指標	2020年時点	2025年目標	目標種別
<b>経済発展</b>			
実質GDP成長率	2.3%	合理的な範囲内を維持。各年は情勢に応じて目標を設定	所期性
労働生産性(就業者人口1人当たりのGDP)伸び率	2.5%	実質GDP成長率を上回る	所期性
常住人口都市化率	60.6%(2019年)	65%	所期性
<b>イノベーションによる発展けん引</b>			
研究開発費支出伸び率	—	年平均+7%以上、研究開発費支出対GDP比率は第13次五カ年計画実績を上回る	所期性
1万人当たり高付加価値発明特許保有件数	6.3件	12件	所期性
デジタル経済コア産業付加価値のGDP比	7.8%	10%	所期性
<b>民生・福祉</b>			
国民1人当たり可処分所得の伸び	2.1%	実質GDP成長率と同水準	所期性
都市調査失業率	5.2%	5.5%以下	所期性
労働年齢人口の平均教育年数	10.8年	11.3年	拘束性
1千人当たりの医師数	2.9人	3.2人	所期性
基本養老保険加入率	91%	95%	所期性
1千人当たりの3歳以下の幼児託児施設	1.8カ所	4.5カ所	所期性
平均寿命	77.3歳(2019年)	+1歳	所期性
<b>資源・環境</b>			
GDP1単位当たりのエネルギー消費量	—	▲13.5%	拘束性
GDP1単位当たりのCO <sub>2</sub> 排出量	—	▲18%	拘束性
都市の空気の質が優良な日の割合	87%	87.5%	拘束性
Ⅲ類(飲用水)もしくはそれ以上に達している割合	83.4%	85%	拘束性
1次エネルギーに占める非化石エネルギーのシェア	12%	15%	拘束性
森林率	23.2%(2019年)	24.1%	拘束性
<b>安全保障</b>			
食糧総合生産能力	—	6.5億トン以上	拘束性
エネルギー総合生産能力	—	標準炭換算46億トン以上	拘束性

(注)「所期性」は、政府が環境整備・制度改革等を通じて達成されるよう努力する目標。「拘束性」は、政府の責任で必達すべき目標

(出所) 新華社「中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要」より、みずほ総合研究所作成

要目標として「労働生産性がGDP成長率を上回る」、「都市調査失業率5.5%以内」等が掲げられた。

## (2) イノベーションの推進～基礎研究を中心に科学技術力の向上を図る

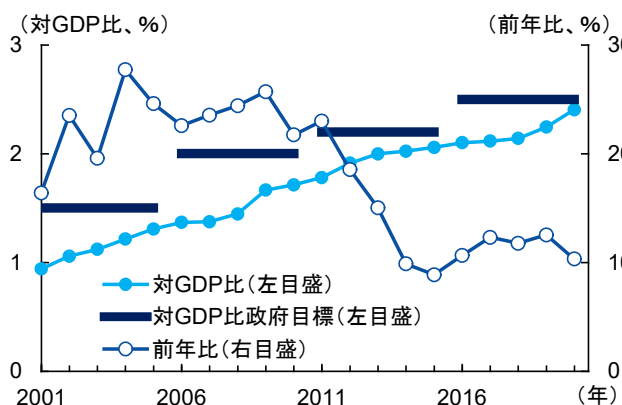
第14次五カ年計画の重点政策方針のうち、筆頭に挙げられたのは、五カ年計画骨子案と同じく、科学技術の「自立自強」を国家発展戦略の支えとする「イノベーションの推進」だ。綱要では、「研究開発支出の伸び率年平均+7%以上、研究開発支出の対GDP比が第13次五カ年計画の実績を上回る」という数値目標が示された。研究開発支出は、2016年以降、前年比2桁の伸びを示しており(図表2)、「年平均7%以上」という目標は、決して高いとはいえない。また、研究開発支出の対GDP比は2020年に2.4%となっており、この数値が今後5年間の目標となるが<sup>3</sup>、第13次五カ年計画期間中(2016～2020年)の目標を「2.5%」に設定したものの未達に終わったことを考えれば、現実的な目標といえそうだ。李克強首相が「研究開発支出の対GDP比は依然として高くはない」とあわせて言及した通り、韓国(2018年:4.5%)や日本(同3.3%)、ドイツ(同3.1%)、米国(同2.8%)と比較して低い水準にあることを踏まえれば<sup>4</sup>、イノベーションの発展においても、無秩序な拡大を抑制した上で、質・効率を重視した発展を推進し、先進国との差を着実に縮小する姿勢を示したといえる<sup>5</sup>。

イノベーションの推進において、特に重点が置かれているのが基礎研究だ。綱要では、研究開発支出に占める基礎研究の割合を「8%以上」まで引き上げる目標を示した。2020年実績が6.2%であったことを踏まえれば、比較的高めの目標設定であり、その重要度がうかがえる。基礎研究については、李克強首相が昨年、「基礎研究と初期段階のイノベーション力の弱さ」を問題視したほか<sup>6</sup>、全人代閉幕後の記者会見においても、研究開発支出における割合が先進国に比べて低いことを指摘し(図表3)、「科学技術のイノベーション力を高めるためには、基礎研究と応用基礎研究という基礎を堅固にしなければならない」と示していた<sup>7</sup>。綱要では、基礎研究に対し、「根気強く基礎研究を強化する」という方針を掲げ、「基礎研究10年行動プラン」の策定、基礎研究に対する財政投入の強化のほか、基礎研究の人材育成の強化を目指す方針等を示している。科学技術分野において米国との対立が長期化する見通しのなか、基礎研究を中心にイノベーションの向上を図り、外国の企業や資本に頼らず、科学技術力の自立を図る姿勢が鮮明になったといえよう。

## (3) 製造業の強化～「早すぎる脱工業化」への懸念から製造業の高度化を目指す

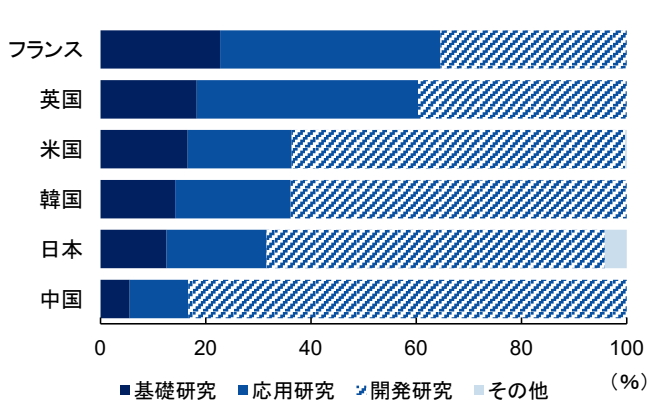
第14次五カ年計画では、「製造業」という語の使用回数が第13次五カ年計画に比べ増加する等(第13次:14回→第14次:31回)、製造業に対する関心が高まっている<sup>8</sup>。特に注目すべきは、「製造業の(GDPに占める)割合の基本的な安定性を維持する」との文言だ。製造業のGDPに占める割合は、2006年に32.5%に達した後、

図表2 研究開発支出の対GDP比、前年比



(注) 政府目標は、五カ年計画における目標値  
(出所) 国家統計局、CEIC Data より、みずほ総合研究所作成

図表3 主要国の性格別研究開発費



(注) フランスは2017年、その他の国は2018年  
(出所) OECD より、みずほ総合研究所作成

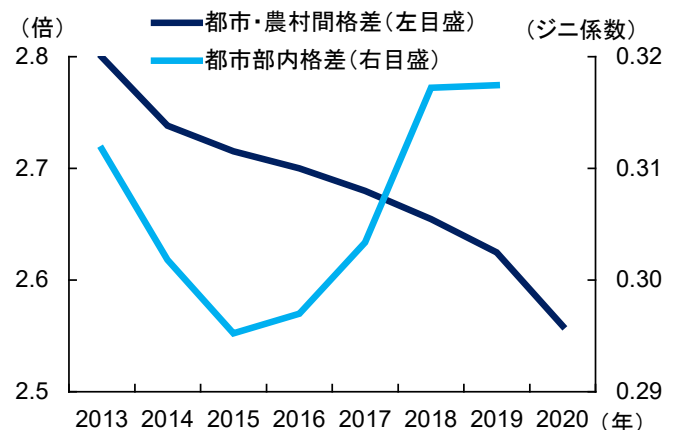
徐々に下がり、2020年は26.2%まで低下している<sup>9</sup>。この点につき、政府系シンクタンクは、「日本、韓国、ドイツ等で1人当たりGDPが3～4万米ドルの水準に到達後も20%以上を維持しているのに対し、中国は1万米ドルを突破した段階で30%を下回るのは、低下スピードが速すぎる」と問題視し、「早すぎる脱工業化が今後5年間の中国経済のリスクの1つとなる可能性がある」と指摘していた<sup>10</sup>。こうした懸念を背景に、綱要では「製造強国戦略を深く実施する」という方針を掲げ、基礎部品・基礎素材・基礎ソフトウェア等の産業基礎能力の強化や、サプライチェーンのイノベーション力・付加価値・安全性の向上といった方針が示された。注力する分野として、次世代通信技術、バイオテクノロジー、新エネルギー、新素材、ハイエンド設備、新エネルギー自動車、環境保護、航空・宇宙、海洋設備等の戦略的新興産業を挙げ、製造業の高度化、国際的競争力の向上を図ることにより、発展の基幹を担う新たな産業システムの構築を図る構えだ。

#### （４）内需主導型経済への転換～消費拡大を目指すも格差是正が課題に

綱要では、昨年7月の中国共産党中央政治局会議で示された「国内大循環を主体とし、国内・国際の2つの循環が相互に促進する新たな発展の枠組みを早急に形成する」という「双循環」の方針が改めて確認された<sup>11</sup>。より具体的には、「完全な内需システムの育成を加速させる」という方針のもと、情報・デジタル消費の発展やサービス消費の拡充、中所得者層の拡大が目指されている。ただし課題となるのが、格差の是正だ。第13次五カ年計画期間中に実施された貧困人口をゼロとする取り組み等をうけ、都市・農村間の格差は徐々に縮小

している一方、都市部内の格差は拡大している(図表4)。綱要では、格差是正に向け、税制や社会保障制度を通じた所得再分配機能の強化を図る措置等が掲げられたほか、農民工を主体とする非都市戸籍者の都市戸籍取得支援を強化する方針が示された。特に、都市戸籍者と非都市戸籍者の格差の主因となっている住宅保障や教育といった問題の解決を図る方針だが、その難易度は高い。財政負担が増加するほか、社会保障制度改革や均衡のとれた地域開発といった他の政策と歩調を合わせて進める必要があるためだ。今後、政府の施策が奏功し、都市部内の格差が是正されるのか、その動向は内需主導型経済への転換を左右するだけに注視が必要だ。

図表4 都市・農村格差と都市部内格差



(注) 1. 都市農村間格差＝都市部可処分所得÷農村部可処分所得  
 2. 都市部内格差は、5段階の所得階層に基づき試算  
 (出所) 中国国家统计局より、みずほ総合研究所作成

### 3. 2021年の経済政策方針～危機対応からの脱却を慎重に模索

続いて、全人代で示された、主要数値目標を含む経済政策方針について、「政府活動報告」等をもとに確認する。基本的には、2020年12月末の中央経済工作会議<sup>12</sup>で示された政策方針が踏襲されている。数値目標や政策に関する表現の多くは、コロナ禍前の2019年と近いものとなっており、中国経済のファンダメンタルズは堅調であるとの情勢認識のもと、危機対応からの脱却を目指す内容となっている。ただし、感染動向等の不確実性も残存していることから、政府は2020年に実施された財政拡張・金融緩和からの急転換は行わず、慎重な政策運営を図る模様だ。

## (1) 2021年の成長率目標は「前年比+6%以上」に設定

第14次5カ年計画(2021~2025年)の初年度として、「特別で重要な一年」と位置付けられる2021年の実質GDP成長率目標は、「前年比+6%以上」と設定された。全人代の開催前には、2020年と同様に成長率目標を示さない可能性も指摘されていたが、国内経済が回復基調にあること等が考慮され、安定成長のために確保すべき最低ラインを示す形となった。

「前年比+6%以上」という数値目標に対しては、保守的であるという意見も聞かれる。新型コロナウイルスの影響を受けた2020年の低成長を踏まえれば、2021年の成長率はその反動から相対的に高くなることが予想されるからだ。しかし、市場予想並み(同+8~9%)の成長率目標が設定された場合、地方政府による投資過熱が懸念されるため、コロナ禍前の2019年に示していた数値目標(同+6%~6.5%)の水準を参照し、安定的かつ質の高い成長を目指す姿勢を示したといえよう。一方、目標を「6%」に設定すると、相対的に低い目標水準が金融引き締めメッセージと受け取られる懸念がある。そのため、6%の後に「以上」と付け加え、こうした懸念を極力排除しようとしたと考えられる。また、全人代最終日に実施された記者会見で、李克強首相は「実際の成長率は(「6%以上」という目標より)高くなる可能性はある」としつつ、「来年、再来年の目標との連続性を維持することが重要であり、年ごとに成長目標が大きく変動すれば市場の予想をかき乱すのみである」と述べており、成長目標の連続性や市場予想の安定も考慮して「6%以上」という目標が設定されたとみられる。

他の主要目標は、図表5の通りである。雇用に関する目標は、都市部新規就業者数が「1,100万人以上」、都市部調査失業率が「5.5%前後」と、2019年の目標と同水準に設定され、コロナ禍前の雇用環境を取り戻そうとしている模様だ。李首相の記者会見においても、雇用を最優先の政策課題と位置付けており、国民の関心が高い雇用の安定に腐心する様子がみとれる。また、2020年には新型コロナウイルスの影響により掲げられなかった、GDP1単位当たりのエネルギー消費量の削減目標が復活し、▲3.0%前後とされた。同目標は、2019年の政府活動報告で掲げた38の目標のうち唯一達成できなかったものである。今回、2019年と同じ数値目標を掲げ、省エネへの取り組みが質や効率を求める経済成長において不可欠であるという認識を示した。

図表5 2021年の主な数値目標

項目	2021年		2020年		2019年
	数値目標	昨年目標対比	数値目標	実績	数値目標
実質GDP成長率	+6.0%以上	(19年並)	示さず	+2.3%	+6.0~6.5%
消費者物価指数(CPI)	+3.0%前後	(↓)	+3.5%前後	+2.5%	+3.0%前後
都市部新規就業者数	11百万人以上	(↑)	900万人以上	1,186万人	1,100万人以上
都市部調査失業率	5.5%前後	(↓)	6%前後	5.2%	5.5%前後
財政赤字(対GDP比)	3.2%前後	(↓)	3.6%超 (3.76兆元超)	3.7% (3.76兆元)	2.8% (2.76兆元)
地方政府専項債	3.65兆元	(↓)	3.75兆元	3.75兆元	2.15兆元
インフラ向け中央予算	6,100億元	(↑)	6,000億元	6,000億元	5,776億元
農村貧困人口	—	—	ゼロとする	ゼロ達成	1,100万人以上
エネルギー消費量 (GDP1単位あたり)	▲3.0%前後	(19年並)	示さず	▲0.1%	▲3.0%前後
食糧総生産能力(量)	6.5億トン以上	—	示さず	6.7億トン	示さず
マネーサプライ(M2)	名目GDPと 一致させる	(↓)	昨年よりも伸びを はっきりと高める	10.1% (19年:+8.7%)	名目GDP成長率に 合った伸びとし、昨 年の伸びを維持
社会融資総額残高				13.3% (19年:+10.7%)	

(出所) 新華社、中国国家统计局より、みずほ総合研究所作成

## （２）財政政策は危機対応からの脱却を模索も、積極姿勢を堅持

財政政策については、「積極的財政政策は、質・効率を高め、より持続可能なものにする」とした。危機対応から脱却しつつ、一定の財政出動を許容し、景気下支えのための支出・減税を継続する方針だ。この姿勢は、財政赤字(対GDP比)の目標設定に表れている。2021年の財政赤字はGDP比3.2%と、新型コロナウイルス対応で大幅に拡大した2020年実績(3.7%)と比較すれば縮小するものの、2019年実績(2.8%)対比では+0.4%Ptと、やや高い水準に設定された(図表6)。

財政政策をつぶさにみていくと、インフラ投資や小規模零細企業への支援を引き続き重視する姿勢が読み取れる。インフラ投資については、地方政府専項債(インフラ投資に用いられ、インフラ等の経営収入を償還原資とする地方債)の発行額を、2020年(3.75兆元)と同程度の3.65兆元とした。地方政府における債務抑制のため、さらなる規模拡大は避けられたものの、2019年以前の実績と比較して高水準となった<sup>13</sup>。第14次5カ年計画の軸である内需拡大のために、消費に加え投資拡大も必要不可欠、との政府方針が反映されている。ただし、質や効率を重視する観点から、建設中プロジェクトへの優先的な支援や、資金使途の「合理的な」拡大が求められた。過去の過剰投資の反省を踏まえ、採算性を考慮せず投資の規模を追求すべきではないとの考えが改めて示された格好だ。

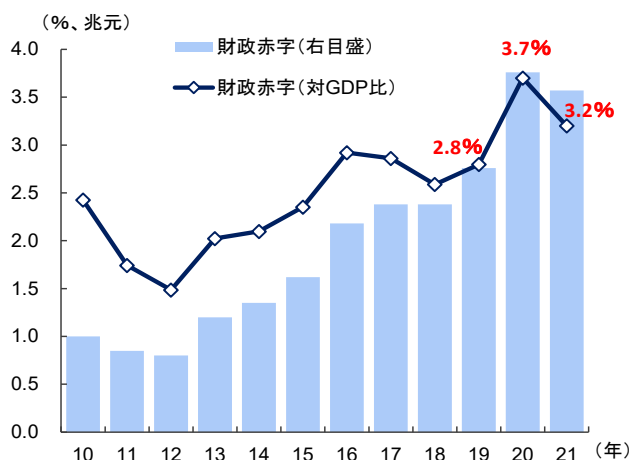
小規模零細企業に対しては、時限措置であった減税政策の一部について、期限の延長や優遇対象の拡大を図る。具体的には、小規模納税者に対する増値税の基礎控除額の引き上げや、小規模零細企業と自営業者の企業所得税に対する優遇策拡大が示された。コロナ禍による経済的な打撃の大きい層に対して、的を絞った政策支援を継続・強化する方針だ。

その他、財政資金の効率性を高めるため、中央政府から地方政府への移転支出規模も拡大される。財政面で余裕のある中央から地方への財源の移転はこれまでも行われてきたが、2021年における中央から地方政府への一般的移転支出は前年比+7.8%と、2020年(同+7.5%<sup>14</sup>)からやや加速する見込みだ。

## （３）緩和スタンスから中立を視野に入れた金融政策

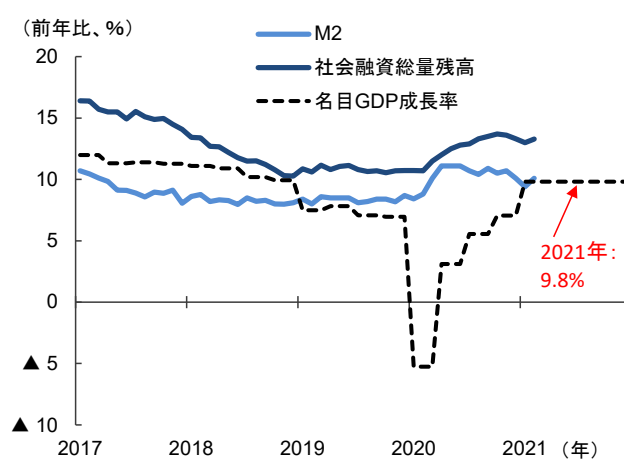
金融政策については、2020年末の中央経済政策工作会議で示されたように、「穏健な金融政策は、柔軟かつ的確に、合理的かつ適度にする必要がある」とした。2020年の政府活動報告との比較では、「的確」や「合

図表 6 財政赤字



(注) 2021年は予算ベース  
(出所) 中国財政部、CEIC data より、みずほ総合研究所作成

図表 7 マネーサプライ (M2)・社会融資総量残高



(注) 2021年の名目GDP成長率は、財政予算案から推計した値  
(出所) 中国人民銀行、CEIC data より、みずほ総合研究所作成

理的」といった表現が加わっており、足元で段階的に進められている(金融緩和局面から)中立的なスタンスへの移行が続くと予想される。その方向感、資金供給にかかる目標にも表れている。マネーサプライ(M2)と社会融資総額(企業や個人による資金調達総額)残高の伸び率について、「名目GDP成長率とほぼ一致させる」としており、2020年の「昨年よりも伸びをはっきり高める」から、コロナ禍前の2019年に近い表現へ回帰した。財政予算案で示された財政赤字額と財政赤字対GDP比をもとに、政府が想定しているとみられる2021年の名目GDP成長率を試算すると、前年比約+10%となり、この水準が資金供給にかかる目標の目安になると考えられる。約10%という水準は、2019年のマネーサプライや社会融資総額残高の伸びに近く(図表7)、先に述べた「2019年への回帰」と整合的である。

金融機関による融資の重点分野としては、科学技術イノベーション、グリーン関連、小規模零細企業等が示された。小規模零細企業については、元利払い猶予政策の延長や、大型商業銀行による小規模零細企業向け貸出の伸び率を前年比+30%以上とするといった政策を通じ、資金繰りを支援する方針だ。科学技術イノベーションへの金融支援は、新たに追加された項目である。後述の通り、研究開発に対する税制優遇も拡大される方針で、財政・金融両面を通じてイノベーションを支援する姿勢がうかがえる。

新型コロナウイルスへの対応を通じて歴史的に高水準にある債務(2020年末時点でGDP対比270.1%<sup>15</sup>)については、「基本的な安定を保つ」という表現をとり、景気下押しにつながるような急激な債務削減(デレバレッジ)は避ける公算だ。中国政府は、2016年以降、過剰債務削減への取り組みとして、デレバレッジを推し進めてきた。その後、景気減速が顕在化したことから徐々に方向転換を図り、2019年の政府活動報告では「マクロレバレッジ率の基本的な安定」という表現に落ち着いたという経緯がある。2021年の債務に関する中国政府のスタンスはコロナ禍前の2019年に近く、急激な債務削減の回避と中長期的な債務拡大による金融リスクの防止という両者のバランスを強く意識しているといえる。もっとも、2020年の政府活動報告ではデレバレッジに触れられず、危機対応優先のためデレバレッジが一時棚上げとなったことを考慮すれば、昨年より債務負担を意識した政策運営が行われる見込みだ。

金融リスクに波及する懸念のある不動産バブルについては、従前の方針である「住宅は住むためのものであり、投機対象ではない」という見解を改めて示した。銀行の不動産貸出、個人住宅ローンの人民元貸出残高に占める比率に上限を設ける等の規制(2021年1月～)が既に実施されているが、不動産市況の過熱感は残存しており、必要に応じて追加的な対策が講じられる可能性もある。

#### (4) 2021年の重要活動任務

2021年の重要活動任務としては、図表8の通り、8つの分野での取り組み推進が掲げられた。基本的には、2020年末の中央経済工作会議で2021年の重要政策として示された内容を踏襲しているが、今回の全人代で新たに加わった内容や改めて強調された点に焦点を当て、以下解説する。

まず、第14次五カ年計画でも最重要政策に位置付けられている科学技術のイノベーションに関しては、もともと中央経済工作会議等で財政支援を拡大する方針が示されていたが、今回の全人代で、「中央政府の基礎研究支出を前年比+10.6%増とする」、「企業の研究開発投資に対する税制優遇を拡充する<sup>16</sup>」といった具体策が新たに明らかとなった。また「科学技術イノベーション2030重大プロジェクト」(2016年発表の「十三五(第13次五カ年計画期)国家科学技術イノベーション計画」で示された、長期的なスパンで実施する重大科学技術プロジェクト)を踏み込んで計画・実施するとし、同プロジェクトに盛り込まれた、人工知能(AI)、量子通信・計算、脳科学、航空宇宙、深海技術等の分野でのイノベーション加速が改めて確認された。さらに、『十

年一剣を磨く』精神で基幹核心分野において大きなブレイクスルーを実現させる」という表現も加わった。米  
 国との対立長期化を想定し、中長期的スパンで中国独自の技術開発を進めようとする意志、そのスタートを切  
 る2021年の取り組みに力を入れようとする意向がうかがえる。

次に、イノベーション同様、第14次五カ年計画の核である内需拡大の方針に関し、消費の安定・拡大につ  
 いては、①様々な方法による所得増、②流通システムの整備、③自動車・家電等の高額消費拡大<sup>17</sup>、④サー  
 ビス消費（ヘルスケア、文化、観光、スポーツ等）の発展、⑤製品・サービスの革新、⑥オンライン・オフライン  
 消費の融合、⑦プラットフォーム企業のサービス手数料引き下げ、等の政策が示された。中央経済工作会議  
 より具体的な政策が示されたものの、消費拡大を今後の成長のけん引役と位置付けるにはやや新味に欠け  
 る内容だ。投資については、交通・エネルギー・水利等の重大インフラに加え、古い住宅地の改築といった都  
 市化のための投資や、情報ネットワーク等の新型インフラ建設を進めるとし、中央経済工作会議で示された内  
 容が改めて確認された。

内需主導型経済への転換に際し、上述の①に挙げられている「所得増加」の達成が最も重要な要素となろ  
 う。どのように所得増加を達成するのかという点に関し、「消費拡大」の項目（図表8の項目4(1)）では詳細な言  
 及はなかったが、雇用優先、農村振興や民生改善といった項目が別途掲げられており（図表8の項目1(4)、5、  
 8）、家計にかかわる構造問題の解決を通じた所得増加、ひいては消費拡大を目指していると推察される。

まず、昨年引き続き雇用優先政策を継続する方針が示された。人員削減を抑制した企業に対する財政・  
 金融支援、失業保険・労災保険の保険料率引き下げ、職業訓練の拡充を引き続き実施するほか、フレキシブル  
 ワーカー（臨時雇用者、季節労働者等）に対する社会保険補助金給付の継続や社会保険加入時の戸籍  
 制限廃止促進も盛り込まれた。全人代最終日に開催された李克強首相の記者会見の内容を踏まえると、フレ  
 キシブルワーカーは、配達員等の形でネットショッピングや各種配送サービス等、新たな産業を支えており、す  
 でに2億人を超える規模となっている。中国政府は、コロナ禍でさらに重要な役割を担うこととなったフレキシブル  
 ワーカーへの支援を拡大し、雇用改善・所得増につなげたい考えだ。

図表 8 2021 年の重要活動任務

<b>1. マクロ政策の連続性・安定性・持続可能性を保ち、合理的な範囲内で経済が動くよう促す</b>	
(1) 積極的財政政策	(2) 減税政策の改善・徹底
(3) 穏健な金融政策	(4) 雇用優先政策の持続的強化
<b>2. 重点分野の改革を踏み込んで推進し、市場主体の活力を引き出す</b>	
(1) 政府機能の転換推進	(2) 改革による企業の生産コスト削減
(3) 多様な所有制経済の共同発展の促進	(4) 財政・租税・金融体制改革の深化
<b>3. イノベーションにより実体経済の質の高い発展を推進し、新たな原動力を育成する</b>	
(1) 科学技術イノベーション能力の向上	(2) 市場化メカニズムに基づく企業のイノベーション奨励
(3) 産業チェーン、サプライチェーンの最適化・安定	
<b>4. 内需拡大という戦略的基点を堅持し、国内市場の潜在力を十分に掘り起こす</b>	
(1) 消費の安定・拡大	(2) 有効な投資の拡大
<b>5. 農村振興戦略を全面的に実施し、農業の安定した発展の農民の収入増を促進する</b>	
(1) 貧困撲滅の成果の定着・拡大と農村振興との効果的連携の遂行	
(2) 食糧・重要農産物の安定的供給能力の向上	(3) 農村改革・農村建設の着実な推進
<b>6. 高水準の対外開放を実施し、対外貿易・外資の安定の中での質的向上を促進する</b>	
(1) 輸出入の安定的発展の推進	(2) 外資の積極的かつ効果的な利用
(3) 質の高い「一帯一路」共同建設	(4) 二国間・多国間・地域間の経済協力の深化
<b>7. 環境汚染対策と生態系の整備を強化し、環境の質を持続的に改善する</b>	
(1) 生態環境ガバナンスの持続的強化	(2) 炭素排出ピークアウトと炭素中立に係る諸活動の遂行
<b>8. 民生福祉を着実に増進し、社会建設のレベルを不断に向上させる</b>	
(1) より公平でより質の高い教育の発展	(2) 衛生・ヘルスケアシステムの整備の推進
(3) 大衆の住宅需要の保障	(4) 基本的民生の保障強化
(5) 人民大衆の精神文化面のニーズを満たす	(6) 社会統治の強化・革新

（出所）新華社「政府工作报告」（2021年3月12日）より、みずほ総合研究所作成



民生改善は、重点活動任務のうち最も項目数が多く、第14次五カ年計画で示された民生重視の姿勢が2021年の政策方針にも反映されている。所得改善につながりうる具体的な政策としては、①都市部への出稼ぎ労働者の子女の就学問題の解決等、教育の公平の促進、②医療体制の整備、医療費負担減、③住宅価格の安定、住宅賃貸関連の租税・料金負担軽減、住宅難解消、④定年退職者への年金や扶助対象者への生活補助金の基準引き上げ、失業保険の保障範囲拡大、が掲げられた。

農村振興に関しては、貧困から脱却した農村地域に対し5年間の移行期間を設け、就業促進や技能訓練等の支援を実施することが明らかとなった。中国では、年収2,300元(2010年基準、現在の基準で4,000元相当<sup>18</sup>)以下の人口を「貧困人口」、一人当たり年収が2,300元以下の県を「貧困県」と定義している。政府発表によると、2020年3月時点で貧困人口は551万人、貧困県は52県だったが、2020年末にはすべての貧困人口・貧困県が貧困から脱却した。貧困脱却目標達成後も、再貧困化防止のための支援を行い、都市と農村の格差縮小、農村地域の所得向上を目指すものとみられる。

その他の注目点として、①プラットフォーム企業に対する規制強化、②対外開放、③環境の3点がある。

まず①に関して、図表1の項目2に当たる「重要分野の改革推進」の中に、中央経済工作会議で示されていた「独占禁止・資本の無秩序な拡張防止を強化する」方針、また「金融イノベーションが慎重な監督管理の下で行われるようにする」方針が改めて組み込まれた。いずれもプラットフォーム企業のビジネスに関わるもので、2020年末からみられる独占禁止法違反を理由としたアリババ等に対する規制強化の動き<sup>19</sup>と整合的だ。

②の対外開放については、中央経済工作会議で言及されていた、「環太平洋パートナーシップに関する包括的および先進的な協定(CPTPP)」への加入検討が改めて強調された上、東アジア地域包括的経済連携(RCEP)の早期発効・実施、中国・EU投資協定の調印推進、日中韓FTAの交渉プロセス加速等、様々な経済協力枠組を深化させる方針が示された。一方、米国との関係については、2020年の政府活動報告には含まれていた「第1段階貿易協定」への言及がなくなった一方、「相互の尊重を基礎とし、米中間の平等で互恵的な経済・貿易関係の深化を推進する」という文言が加わった。米バイデン政権が誕生し、対中政策全般を見直している中、中国側としては引き続き米国との経済関係を重視する姿勢を示したといえよう。

③の環境に関しては、中央経済工作会議と同様、2030年までの炭素排出量のピークアウトが盛り込まれたのに加え、大気・河川・海洋・土壌汚染の対策強化や生態系保護を進める方針が示された。

#### 4. 香港選挙制度の見直しも決定

上述の経済政策方針に加え、今回の全人代では、「香港特別行政区の選挙制度整備に関する全人代の決定」が採択され、香港の行政長官選挙と立法会(議会)選挙の制度が見直されることとなった。

今回の選挙制度見直しの背景には、「香港の現行の選挙制度の抜け穴や欠陥によって、2019年の『逃亡犯条例改正案』をめぐるデモ等、反中国勢力による政治的混乱が発生した」との中国当局の認識がある<sup>20</sup>。特に、2020年9月に予定されていた立法会選挙を控え、民主派が候補者を選出するために自主的に行った予備選挙(2020年7月11～11日実施)が問題視されている。予備選挙を主導する民主派が、「立法会で民主派が過半数を獲得し、予算案を否決すれば、行政長官を辞任に追い込むことができる」と主張したためである。この動きに対し、中国当局は、民主派が香港の管轄権を奪おうとしているとの危機感を強めた模様だ<sup>21</sup>。2021年9月に立法会選挙(2020年9月予定だったが感染拡大の影響で延期)、2022年3月には行政長官選挙を控えていることもあり、このタイミングで「愛国者による香港統治」のための選挙制度改革を行うとした。

見直しの内容は図表9に示した通りだ。大きく分けて、①親中派枠を拡大する形で、行政長官を選出する選挙委員会の委員数拡大、②立法会(議会)に選挙委員会からの間接選挙枠を設置、③選挙委員会による立法會議員候補者の指名、④選挙候補者の資格審査委員会の新設、の4つの変化がある。選挙委員会の役割が拡大することで、行政長官選挙、立法会選挙ともに中国の影響力が高まる模様だ。また、④に関しては、候補者の資格が「香港国家安全維持法」に準拠していることも求められており、民主派を立候補段階から一人たりとも容認せず徹底排除を目指した内容といえる。

今後は、全人代常務委員会が、選挙委員会委員数や立法會議席の内訳といった詳細を決定した上で、行政長官選挙・立法会選挙の手続きを定めた香港基本法の付属文書を改正し、それに基づき香港政府が現地の関連法を整備する。香港の林鄭月娥(キャリー・ラム)行政長官は、手続きのスピードを速める姿勢を示しており、2021年5月までに制度が整備されるとの報道もある<sup>22</sup>。

上述の選挙制度の見直し方針自体は、概ね観測報道通りの内容で、現時点で香港においてデモや市場の混乱は見られていない。今後は、人権・民主主義を重視する米国バイデン政権と中国との対立が焦点となる。現に、米バイデン政権下で初となる米中外交トップ会談(米国時間3月18日～19日)では、香港情勢を含む人権・民主主義をめぐる懸念を表明した米国と、米国の姿勢を内政干渉として批判する中国との激しい対立が改めて浮き彫りとなった。今後定められる選挙改革の詳細や実際の選挙での運用次第ではあるが、米中対立激化や民主主義の後退を懸念し、中長期的なスパンで拠点移転を検討する企業や移民を考える個人も一定程度存在することには引き続き留意が必要だ。

図表9 香港選挙制度の見直し方針

	行政長官選挙	立法会(議会)選挙
現行制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1,200名の選挙委員会が行政長官を選出</li> <li>● 選挙委員会の内訳: 以下4分野から300名ずつ               <ul style="list-style-type: none"> <li>①商工業・金融界②専門職③労働・社会奉仕・宗教等</li> <li>④立法會議員・区域組織代表・香港地区全人代表、香港地区政治協商會議委員</li> </ul> </li> <li>● 選挙委員150名以上の推薦で行政長官に立候補可</li> <li>● 選挙委員の過半数の支持で当選</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 全70議席</li> <li>● 議席の内訳:               <ul style="list-style-type: none"> <li>①職能別団体枠(35議席)</li> <li>②直接選挙枠(35議席)</li> </ul> </li> </ul>
見直し方針	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 選挙委員会の委員数を1,500名に拡大</li> <li>● 選挙委員会の内訳: 以下5分野(内訳未発表、各300名との報道)               <ul style="list-style-type: none"> <li>①商工業・金融界②専門職③草の根・労働・宗教等</li> <li>④立法會議員・区域組織代表</li> <li>⑤香港地区全人代表、香港地区政治協商會議委員、全国的な団体の香港代表</li> </ul> </li> <li>● 選挙委員188名以上かつ各5分野15名以上の推薦で、立候補可</li> <li>● 選挙委員の過半数の支持で当選</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 全90議席</li> <li>● 議席の内訳: (内訳未発表、③が多数になるとの報道あり)               <ul style="list-style-type: none"> <li>①職能別団体枠</li> <li>②直接選挙枠</li> <li>③選挙委員会による間接選挙枠</li> </ul> </li> <li>● 選挙委員会による立法會議員候補者の指名</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 行政長官・立法會議員・選挙委員会の各候補者の資格を審査する審査委員会を設立。候補者の資格が「香港国家安全維持法」に準拠していることも要求</li> </ul>	

(出所) 新華社「全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定」(2021年3月11日)より、みずほ総合研究所作成

<sup>1</sup> 全人代表かつ中国医薬(シノファーム)幹部である于清明氏が、メディア取材に対し、全人代表と政治協商委員の計5,000人に、シノファームの新型コロナウイルスワクチンを接種したと発言した(「5000 多代表委員接种新冠疫苗”有示范效应」、『中国新闻网』、2021年3月5日)。

<sup>2</sup> 五カ年計画骨子案については、玉井芳野・佐藤直昭「中国五カ年計画と長期目標の概要～2035年までの持続的成長に向けイノベーション強化」、『みずほインサイト』(2020年11月13日)参照。

- <sup>3</sup> 国務院新聞弁公室「深入贯彻新发展理念 确保“十四五”开好局起好步发布会」(2021年3月8日)
- <sup>4</sup> 韓国、日本、ドイツ、米国の研究開発支出の対GDP比はOECDに基づく。
- <sup>5</sup> 工業情報化部は記者会見において、「新興産業の発展は盲目的な重複建設があってはならず、「一斉開始」は防がなければならない」と発言している。工業情報化部「工业和信息化部部长肖亚庆在“部长通道”回应制造业、中小企业、工业互联网、数字经济等相关热点问题」(2021年3月8日)
- <sup>6</sup> 中国政府网「李克强主持召开国家科技领导小组会议」(2020年12月7日)
- <sup>7</sup> 「李克强总理出席记者会并回答中外记者提问」『新华网』(2021年3月11日)
- <sup>8</sup> 製造業に対し、サービス業は経済目標の「GDPに占めるサービス業の割合」が削除され、言及回数もほぼ横ばい(25回→27回)。
- <sup>9</sup> 注3に同じ
- <sup>10</sup> 中国社会科学院「国新办举行解读十九届五中全会精神吹风会 黄群慧等专家解析重点问题」(2020年11月18日)
- <sup>11</sup> 「双循環」については、玉井芳野「緩やかな回復を続ける中国経済～焦点は内需拡大・イノベーション能力向上へ」、『みずほインサイト』(2020年10月1日)参照。
- <sup>12</sup> 中央経済工作会議の解説については、玉井芳野・佐藤直昭「2021年の中国の経済政策の方針～慎重に出口戦略を模索しつつ、構造問題対応に着手」、『みずほインサイト』(2020年12月25日)参照。
- <sup>13</sup> 過去(2017～2019年)の地方政府専項債の発行額は、それぞれ0.80兆元、1.35兆元、2.15兆元(中国財政部)。
- <sup>14</sup> 新華社より。予算案時点での比較。
- <sup>15</sup> 中国国家金融・発展実験室が示すマクロレバレッジ率。非金融企業部門、政府部門、家計部門の債務残高合計の対GDP比を示す。
- <sup>16</sup> 企業研究開発費の加算控除において、製造業企業の加算控除比率を現行の75%から100%に引き上げるという内容。課税所得税を計算する際に、研究開発費用を無形資産として当期に損益計上しない場合、研究開発費と同額(これまでは75%)を損金算入できる。
- <sup>17</sup> 2021年初に、商務部等12部門が合同で関連政策を発表した。農村部向け自動車普及キャンペーンの再開、低排出ガス車やグリーン・スマート家電への買い替えに対する補助金支給等が含まれる。詳細は、劉家敏「高額消費・重点分野での消費の振興と農村部個人消費の潜在力放出の促進に関わる若干の措置に関する通知」『みずほ中国政策ブリーフィング』(2021年2月17日)参照。
- <sup>18</sup> 国務院新聞弁公室「脱贫标准“一二三”不受疫情影响而改变 今年将开展脱贫攻坚普查」(2020年3月12日)
- <sup>19</sup> 2020年11月10日、国家市場監督管理総局が「プラットフォーム企業の独占行為に対する新たな指針」の草案を公表し、パブリックコメントを募集。2021年2月7日、国務院独占禁止委員会が正式に「プラットフォーム経済における独占禁止のガイドライン」を発表。競合するプラットフォーム運営者との間で二者択一を要求する行為や、市場シェア拡大のための不当な値下げ等を具体的独占行為とした。プラットフォーム企業が提供する金融サービスに関しても、ネット小口融資規制の強化、当局の指示に基づいたネット大手金融会社の銀行預金仲介サービスの停止等、取り締まりが強化されている。
- <sup>20</sup> 「关于《全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定(草案)》的说明」『新华网』(2021年3月5日)
- <sup>21</sup> 実際、2021年1月6日には、「香港国家安全維持法」に基づく政権転覆罪で、予備選挙に関わった民主派53人を一斉逮捕したと香港警察が発表。
- <sup>22</sup> “Lam vows to fast-track laws for polls revamp,” *South China Morning Post*, March 17, 2021.

[共同執筆者]

アジア調査部中国室主任エコノミスト	玉井芳野	yoshino.tamai@mizuho-ri.co.jp
アジア調査部中国室主任研究員	佐藤直昭	naoaki.sato@mizuho-ri.co.jp
アジア調査部中国室主任研究員	伊藤秀樹	hideki.ito@mizuho-ri.co.jp

●本レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。