

中国の石油産業管理体制について
変遷、改革・再編の特質を中心に

(財)日本エネルギー経済研究所 郭 四志

はじめに

中国石油産業は、中国の支柱産業として 1950 年代以来、ほかの産業に比べ、国家がより大きく介入・関与した下、顕著な発展をとげ、特に 1990 年代に入って以来、中国経済が計画経済体制から市場経済への移行に伴い、急速に発展し、巨大化している。

そもそも、計画経済体制の下で、国家が石油産業に直接的に関与・介入し、政府は、常に企業・経済組織の主体として、経営活動に参加していたが、しかしながら、中国的社会主義市場経済へ移行しつつあった中で、政府はどのように石油産業に関与・介入したか、また、政府が介入した下で、企業の行動はどのように行われたか、政府と企業の間関係はどのようなものであったか、という問題は関心を持たれている。むしろ、これらの問題・要素は、新しい条件 市場経済への移行 の下で、途上国である中国にとって、石油産業のさらなる発展の「社会的能力」の重要かつ主要なファクターであるといえる。

本稿では、中国の石油産業における政府の介入と企業の行動及び両者の関係という視点から、中国石油産業の管理・政策に焦点を当て、その歴史の変遷を概観した上で、特に石油産業が改革・再編して以来の中国石油産業の管理体制における実態と特質を考察する。

一、 石油産業管理体制の変遷

第一段階：高度集権的な計画経済下での管理体制(1950～81年)

この段階では、中国の石油産業は、建国初期における分散管理から 1950 年代に至って中央集権管理へ変わり、計画経済もとの高度集権的な管理体制を形成された。

各工業管理部門に分散した石油企業を石油工業部に属させ、集権的に管理体制へと展開している。上下流の生産、加工、研究開発などを石油工業部の指令性計画により管理されている。企業活動の制限により、企業活力と投資収益が著しく低下している。

第二段階：「改革・開放路線」による政府行政と企業の分離(1982～98年)

この段階では、「改革・開放」の背景のもとで、石油産業は石油工業部という政府による高度集権的な計画管理体制から政府・行政と企業との分離を目標にし、石油企業の総会社体制へシフトした。石油産業では、上流部門と下流部門の専門的総会社を設立することによって、探鉱・開発と加工精製分野を分断し、それぞれ独自の経営生産を行わせたのである。

1982 年、石油工業部から海洋石油管理部門を分離し、中国海洋石油総公司(CNOOC)が設立し、企業の自主経営権が与えられ、石油産業の企業化改革の試み・モデルとしてクロ

ーズアップされていた。

1983年に中国石油化工総公司(以下 Sinopec)を設立し、それまで石油工業部、化学工業部などの政府機関に管理されていた石油精製・石油化学企業を Sinopec により管理され、企業化行動を図っていた。

1988年、石油工業省が撤廃し、中国石油天然ガス総公司(以下 CNPC)に改称され、行政と経営を分離させ、企業化への移行に注力していた。

1988年、能源省が設置され、石油産業各部門への協調・管理を担当したが、1993年同部を撤廃したことにより、石油産業の管轄機能は国家発展計画委員会と CNPC に移管されている。

実際には、この時期に国務院には統一に石油産業への管理組織がなく政府の管轄機能が陸上の上下流と海洋探鉱・開発はそれぞれ CNPC、Sinopec と CNOOC により担当され、石油産業の市場構成は過去の石油部の独占から、3大総公司への寡占に変え、3大総公司是政府の性格をもってかなりの度合いで、政府の管理権限をもっていた。

第三段階：市場経済体制へ移行のもとでの寡占競争体制の形成段階(1998年以後)

1998年、上流・下流部門を各々統括していた CNPC と Sinopec2社が再編により上流・下流事業を垂直的に統合させている。

目的背景：石油企業・産業の効率化・活性化；競争体制の確立と中国版メジャーの創設を目指している。

二、「改革・開放」模索時代以後(1982~98年)の政府の石油産業における上下流分野分離の管理特徴

1、CNPCによる探鉱・開発という上流分野への管理

石油工業省から変身した CNPC は自主経営の事業体としながら、旧来の石油工業部に一部(石油産業の探鉱・開発への管理・支配)行政機能をとどめ、政府と企業の混合体という特性を持っている。

2、Sinopecによる精製分野への管理

Sinopec はそれ自身が企業経営を行いながら政策計画、産業管理等の政府の行政機能・役割を兼ね、政府と企業の両方の機能を果たす二重の性格を有している。

3．政府の「上低下高」(上流の原油価格を低く設定し、下流の製品価格を高く設定する)による石油市場への価格管理

原油の高価格と製品の低価格政策により、上流の原油開発部門よりも下流の石油化学部門に育成・サポート政策の重きを置いたことを表していた。

4、限界と矛盾

政府と企業行動のラインが曖昧により、石油産業への管理は計画経済体制の色が濃く残り、政府介入による上下流分割の管理体制と価格政策は市場の複雑かつ厳しい局面に対

応できなかった。 計画経済から市場経済移行過程のなかで生み出された「混合的な管理体制及び価格政策は計画体制もとでの人為的意図と企業の市場行動と矛盾が目立っていた。

三、石油産業再編と管理体制改革による政府の石油産業への管理特徴

1、背景と目標

上述した限界と矛盾を克服し、競争力のある本格的な中国版メジャーを育成するため、「国務院機構改革案」に基づいて行っていた。

2、行政と企業機能の徹底的な分離、行政機構の集約・簡素化による意思決定の迅速化、企業統合再編による競争力の創出に注力している。

3、改革・再編と政府の管理特徴

政府機構改革： 石油・石油化学関連機構への改革により、従来分散・独立した石油産業の行政機構・産業関連部門が国家経済貿易委員会の下に設立された国家石油・化学工業局(2003年5月より国家発展改革委員会と合併し能源局と改称)が分散していた政府機能を合併し、石油産業の管理機構のスリム・集約化を実現し、より効率的な管理体制を図った。

政府は同局により、石油産業の発展に関する戦略・指針、政策、法律の制定、企業行動の規範、技術基準の調整、公正競争原理の維持等の政策・法律面で石油産業を管理している。

国営企業再編・改革: 1998年2月、それまで陸上油田開発を中心に操業してきた中国石油天然ガス総公司(CNPC)と石油精製・石油化学を事業中心としてきた中国石油化工総公司(SINOPEC)の資産を再配分し、各々が探鉱・開発から精製・販売を担当する垂直統合型の2大グループに再編した。こうして、新しいCNPC(中国石油天然ガス集团公司)、SINOPEC(中国石油化工集团公司)が誕生した。

従来政府機能をもっていたCNPCとSINOPECは事業再編・改革により自主経営、自己採算の法人実体となった。従来の石油分野における「政府と企業一体化」の経営・生産体制が存在しなくなった。新しい石油産業構造の下は、政府は指令・行政命令などにより、経営活動に直接に関与はできなくなった。法律・政策の下で、産業活動を監督・指導するようになった。

結びにかえて 政府の管理体制の石油産業・市場への主な影響

中国における石油産業の発展・市場の構造改革は促進されている。具体的に第1に、組織再編による経営の効率化・リストラをもたらし、石油企業の国際株式市場上場による資金調達国際化・メジャー等との戦略提携による技術力・資本力を強化している。第2に従来の指令的管理体制から指導的管理体制への変化は、石油市場への規制を緩和させ、石油市場規制の段階的撤廃と市場整備(関税の段階的撤廃、石油輸入割当の拡大と自由化、卸売り・小売市場の開放・競争、国内価格合理化など)を促している。