

刘迪瑞 著



日本国有铁路

改革研究

人民出版社

日本国有

铁路

改革研究



日本国有铁路 改革研究

刘迪瑞 著



人民出版社



作者简介

刘迪瑞，1964年生，1981年入江西大学（现南昌大学）学习，1988年毕业，获硕士学位。之后在江西人民出版社从事编辑工作12年。2005年7月毕业于南开大学日本研究院，获博士学位。现就教于江西财经大学。主要从事日本政治、行政及公共事业改革方面的研究。先后在《当代财经》、《日本研究论集》等刊物上发表学术论文数篇，出版译著两部。

责任编辑 于宏雷
装帧设计 徐 晖

序

日本的国有铁路(“国铁”)事业已有 100 多年的历史,但作为一个现代国有企业的日本国有铁道公社成立于 1949 年。在其他交通工具尚不发达、铁路处于陆上交通垄断地位的历史时期,“国铁”无疑为日本的经济现代化以及对外侵略都发挥了重要作用。然而在公社体制下,“国铁”的经营状况持续恶化。于是,日本政府下决心于 1987 年对“国铁”动了大手术,实行了历史性的分割、民营化改革。实践证明,“国铁”改革基本上是成功的。

《日本国有铁路改革研究》一书是刘迪瑞同志博士学位论文的修改稿,主要内容包括:“世界民营化潮流与日本国有铁路民营化”(第 1 章)、“日本国有铁路体制的形成”(第 2 章)、“日本国有铁路经营恶化的原因”(第 3 章)、“‘国铁’改革方案及其实施”(第 4 章)和“‘国铁’改革特性分析”(第 5 章)等。作者在充分占有大量文献资料的基础上,运用政治学、行政学、公共关系学、历史学(尤其是比较史学和计量史学)、组织学等多学科相结合的方法和原理,对日本的国有铁路改革作了一个全面、系统、客观的论述和探讨,提出了很多独到见解,弥补了我国学界在这方面研究上的缺失和不足。

作者首先将日本国有铁路民营化改革置于世界民营化潮流、世界铁路改革的大背景下来分析,指出“国铁”改革是世界民营化

潮流的产物,是世界铁路改革的一部分;其次,对“国铁”体制的形成、特征、经营形态及其作用作了详实、客观的论述。通过分析,指出了国铁经营恶化的主客观原因,并对“国铁”改革的具体方案有所涉及;最后,对“国铁”改革的成败得失进行了客观评述,在肯定其成功的同时,也指出改革后的“国铁”(JR)所存在的问题。同时还从“国铁”的公共性、企业性及内部组织结构的特有视角,对“国铁”改革进行了更深层次的探讨。

该书的学术价值主要体现在以下几个方面:1. 从学术的角度对日本国有铁路 115 年间的经营形态问题进行了探讨,从而揭示了国铁分割、民营化改革的必然性;2. 对于“国铁”经营状况恶化原因的探讨,以往的研究多着眼于“国铁”对汽车运输的迅速崛起以及国家产业结构变化所带来的运输结构变化的不适应等问题上。本书作者通过分析认为,“国铁”经营状况恶化的原因固然受国家的产业政策、交通运输部门结构变化的影响,但更主要的是建立在公社体制上的国有铁路制度不适应乃至阻碍了生产力的发展,从而使得“国铁”的经营走进了死胡同。此外,政、官、财三位一体相互勾结对“国铁”经营的影响,“国铁”接收“满铁”人员所产生的严重后果及不合理的公共费用负担、不动产税收负担等都导致了“国铁”经营上的恶化;3. 对以《日本国有铁路改革法案》为中心的“国铁”改革关联法案的形成及内容进行了探讨,并对它进行了系统的归纳和论述;4. 从公共性和企业性的角度对“国铁”改革前后进行了实证性对比分析,指出改革后的“国铁”(JR)公共性被弱化,而企业性得到了加强。从组织学的角度对公共性和企业性的意识变革进行了分析,揭示了从“国铁”到 JR 的内部变革的必然性。需要指出的是,从公共性、企业性和组织学

的角度对从“国铁”到 JR 所进行的内部组织结构的探讨,是作者进行的又一筚路蓝缕的尝试,具有较高的学术价值。

作者在攻读博士学位期间,刻苦努力,克服种种困难,很好地完成了这篇大难度学位论文,受到有关专家的高度评价。一致认为,全书结构合理、层次分明、表述清晰、文字畅达,表明了作者具有较高的独立研究能力和写作水平。

当然,作为初涉日本研究的青年学者,又是在较短时间内完成的这部著作,在内容、结构、论点或行文方面难免有尚待探讨和诸多不足之处,希望同行专家、学者批评指正,以利作者今后在学术研究方面的更快成长。

期待着作者今后在日本研究方面取得更好的成绩,为我国的日本研究事业作出更大的贡献。

王振锁

2006年7月于南开园

目 录

序	王振锁(1)
---------	--------

序 章	(1)
-----------	-----

一、研究对象	(1)
--------------	-----

二、国内外的研究状况	(10)
------------------	------

三、研究方法、内容构架与研究意义	(18)
------------------------	------

第一章 世界民营化潮流与日本国有铁路民营化	(23)
-----------------------------	------

第一节 民营化问题述论	(24)
-------------------	------

一、民营化的分类	(24)
----------------	------

二、日本的民营化	(33)
----------------	------

第二节 国有企业民营化的世界性潮流	(38)
-------------------------	------

一、世界国有企业的发展	(38)
-------------------	------

二、世界国有企业的困境	(42)
-------------------	------

三、世界国有企业的民营化改革	(45)
----------------------	------

四、世界国有企业民营化的主要原因	(50)
------------------------	------

第三节 日本的国有企业及其民营化	(52)
------------------------	------

一、日本的国有企业	(52)
-----------------	------

二、日本国有企业的民营化及其成果	(56)
三、日本国有企业民营化的原因	(61)
第四节 世界铁路改革与日本“国铁”民营化	(65)
一、西方发达国家铁路业的衰落	(65)
二、铁路改革——世界铁路的复兴	(67)
三、20 世纪 80 年代世界铁路改革的内容	(68)
四、日本国有铁路改革	(74)
第二章 日本国有铁路体制的形成	(78)
第一节 日本国有铁路的发展历程	(78)
一、明治时期的铁路事业与铁路国有化 (1872—1906 年)	(78)
二、从铁路国有化到公共企业体“国铁” 公社的成立(1906—1949 年)	(83)
三、从“国铁”公社到分割、民营化改革的 实现(1949—1987 年)	(91)
第二节 日本国有铁路体制的形成及其危机	(97)
一、“国铁”体制的形成	(97)
二、“国铁”体制的特征	(99)
三、公共企业体制下的“国铁”经营	(106)
四、“国铁”经营形态的论争	(109)
第三节 日本国有铁路的作用	(120)
一、“国铁”与对外侵略	(121)
二、“国铁”与日本经济的发展	(124)
三、“国铁”的消极作用	(136)

第三章 日本国有铁路经营恶化的原因…………… (139)

第一节 产业结构调整的影响…………… (140)

一、产业结构的变化与运输布局…………… (141)

二、区域产业结构与运输布局…………… (144)

第二节 交通运输部门结构变化的冲击…………… (147)

一、旅客运输结构的变化…………… (148)

二、货物运输结构的变化…………… (152)

三、大型交通运输结构变化冲击下的“国铁” 运输…………… (156)

第三节 “国铁”的先天性不足与不合理的经济负担 … (158)

一、“国铁”的先天性不足…………… (158)

二、国家交通政策的严重失衡…………… (161)

三、政、官、财三位一体操纵下的“国铁”经营 …… (173)

四、关于接收“满铁”人员及税收负担问题 …… (185)

第四节 公社制度自身的禁锢…………… (193)

一、经营目标的矛盾性与经营责任的不明确性 … (194)

二、经营范围的单一性与经营方式的垄断性 …… (203)

三、经营意识的错位性与经营规模的庞大性 …… (207)

第五节 “国铁”的劳动运动…………… (211)

一、“国铁”劳动运动的抬头…………… (211)

二、提高劳动生产率运动(“丸生”运动)…………… (215)

三、“丸生”运动后“国铁”工会的罢工斗争及其 影响…………… (217)

第四章 “国铁”改革方案及其实施…………… (221)

第一节 分割、民营化方案的出台…………… (221)

一、第二次“临调”的成立	(224)
二、第二次“临调”第四部会及其活动	(228)
三、国铁再建监理委员会及其活动	(238)
四、《关于“国铁”改革的意见》	(246)
第二节 “国铁”改革对策与法律准备	(250)
一、政府的有关方针、政策	(251)
二、“国铁”改革关联法案的出台	(261)
三、“国铁”改革关联法案的内容	(264)
第三节 “国铁”改革的有关举措	(269)
一、调整“国铁”的产权与债务关系	(269)
二、分解经营组织和安置剩余人员	(275)
三、企业经营形态的转变与新事业的开拓	(281)
第四节 JR 体制的诞生	(285)
一、从“国铁”到 JR	(285)
二、JR 体制特征	(291)
第五章 “国铁”改革特性分析	(296)
第一节 公共性、企业性与“国铁”改革	(296)
一、“国铁”的公共性——民营化改革的 争论点	(296)
二、从公共性上来看的“国铁”改革	(298)
三、从企业性上来看的“国铁”改革	(308)
第二节 “国铁”内部组织改革	(317)
一、组织构造	(318)
二、组织文化	(324)
三、管理手法	(335)

终 章 未完的“国铁”改革	(343)
一、分割、民营化带来的变化	(343)
二、改革中存在的问题	(363)
三、改革的经验教训	(375)
参考文献	(385)
后 记	(403)

序 章

一、研究对象

本书以 1987 年实现的日本国有铁路公社(简称“国铁”)的改革为研究对象。内容涉及到“国铁”改革的内外背景,“国铁”体制的形成及其原因,“国铁”经营恶化的内在必然性和外在联系性,“国铁”改革的具体内容和实施步骤,“国铁”的作用与地位,“国铁”改革的成败得失等各个方面。

在日本,“国铁”是 1949 年 6 月依据《日本国有铁路法》,由政府独资建立的公共企业。当然,日本国有铁路的历史可以追溯到 20 世纪初甚至更早(日本的铁路事业肇始于 1872 年),但“国铁”作为一个在日本具有代表性的现代国有企业,其运行与管理体制基本上是在战后形成的。

1948 年 7 月,美国占领军司令麦克阿瑟向日本政府发出指示,要求日本把国有铁路由过去的行政事业体制改为国营企业体制。此后,日本政府参照欧美国家的有关立法,开始设计新体制。同年 11 月,内阁会议制定了《日本国有铁路法令》,内容包括总则、监理委员会、干部和职员、会计、监督、惩处、其他 7 项及其附录。1949 年 6 月 1 日依法成立了日本国有铁路公社。我们这里要研究的,就是这个“日本国有铁路公社”。

所谓“公社”，是日本关于公共企业体的习惯说法。这类企业的一般特征是：依照政府的特殊法律设立，以民间企业的经营方式运营，干部任免、事业计划和预算等重大事项在国会和政府有关机构的监督下进行。企业的性质决定了它的运营目标。按照《日本国有铁路法》第一条的解释，设立公共企业体的目的，一方面是在国会和政府的控制、监督下确保铁路事业的“公共性”^①；另一方面，是要在财务、会计、人事管理等事业经营方面脱离一般行政机构体制，引进民间企业的效率性经营，使其在事业经营方面具有“企业性”^②。因此，公共性和企业性这一矛盾体成为“国铁”运营的双重目标。

为确保“国铁”的公共性，作为最高机构的监理委员会，由5名委员和总裁组成。委员是得到国会同意后由内阁任命的，总裁对监理委员会负责，监理委员会对运输大臣负责。运输大臣可以对“国铁”行使监督职能，包括铁路新线的开发、停止或废除营业线等。在业务和会计等方面，“国铁”要接受运输省、会计检察院

① “国铁”作为日本的国有企业，按照大岛国夫教授的说法，其“公共性”（Public Concept）包括5个方面的内容：（1）所有的公共性（政府所有）；（2）主体的公共性（所有的终极主体是国民）；（3）目的的公共性（目的是为国民生活结构质的提高和国民经济生活福利的改善服务）；（4）用途的公共性（主要为提供公共设施服务）；（5）规制的公共性（以国民参加为前提的公方规制）。见[日]植草益著：《微观规制经济学》中译本，中国发展出版社1992年版，第233页。

② 所谓“企业性”（Enterprise Concept），就是它和政府的一般活动又有所不同，它是作为一个经济组织而不是政治组织而存在，因而它和私人企业有某些相同或相似之处。具体来说体现在以下两个方面：第一，财务的生存性，“国铁”作为一个相对独立的经济实体，它有义务尽可能实现独立核算，使其收益极大化；第二，成本—价格关系，“国铁”是通过出售服务来实现收入的，因此，企业的活动必须考虑成本—价格因素，即“国铁”提供服务是以能补偿其成本为前提条件的。参见伍柏麟、席春迎著：《西方国有经济研究》，高等教育出版社1997年版，第12—13页。

及行政管理厅的检查。根据《日本国有铁路法》的规定：“国铁”的预算，如有关营业收支，设备投资、出资，债务偿还及资金筹措计划等要经国会讨论通过。

为兼顾企业性，“国铁”的会计制度发生了很大变化，以前采取的是以现金为基础的官方会计方式，现在改为应收应支的企业会计原则。

对于公共性和企业性的关系，大岛国雄认为：“在公共性和企业性上，应该将‘作为目的的公共性’和‘作为手段的企业性’相互联系起来加以认识。”^①因此，“国铁”公共性与企业性的关系并不是对立的矛盾关系，而是目的和手段的关系。而交通评论家角本良平则进一步论述道：当为达到目的而破坏达到目的的手段时，目的的实现就变得不可能^②。因此，为达到目的，必须尽量确保为达到目的的健全经营的手段。换言之，为实现公共性，就必须发挥作为其前提条件的企业性。

然而，在公共性的名义下，由于政治、行政的不断介入，“国铁”效率性的发挥受到了限制，在提供公共服务的名义下，要获取利润几乎就不可能，从而使得“国铁”与民营企业的经营效果（利润）进一步拉大，“国铁”经营业绩的恶化非常明显。因此，为了充分发挥企业的自主性和效率性，在“国铁”内部进行改革就显得十分必要。

应该说，“国铁”体制确立之初，使“国铁”在经营体制上完成

① 大岛国雄著：《公企业的经营学》（修订本），白桃书房 1987 年版，第 99 页。对这一问题，加藤宽也曾论述过，见加藤宽著：《日本的公社与公团》，日本经济新闻社 1970 年版，第 164 页。

② 角本良平著：《铁路政策的检验——JR 的未来探索》，白桃书房 1989 年版，第 294 页。

了行政与经营的分离,在政府的统制和监督下实现了铁路的高效运行,基本上适应了当时日本市场经济发展的要求,对战后日本经济的复兴和发展起了十分重要的作用,是世界上最好的铁路运营系统之一。

但随着经济的发展,国家政策的变化^①,特别是产业结构和运输结构的变化,“国铁”的组织、经营形式越来越不适应变化了的条件。以1964年度出现经营上的赤字为转折点,“国铁”开始走下坡路。它越来越竞争不过民营部门,在运输市场中所占的份额不断下降(详情见下)。随之而来的是亏损的日益增加。

战后货物运输结构变化表 单位:10亿吨千米(%)

年度	合计	铁路	汽车	内航海运	航空
1950	64.7(100)	33.8(52.2)	5.4(8.3)	25.5(39.4)	—(—)
1960	138.9(100)	54.5(39.2)	20.8(14.9)	63.6(45.8)	0.006(0.0)
1970	350.6(100)	63.4(18.1)	135.9(38.8)	151.2(43.1)	0.074(0.0)
1980	439.1(100)	37.7(8.6)	178.9(40.7)	222.2(50.6)	0.290(0.1)
1990	546.7(100)	27.2(5.0)	274.2(50.0)	244.5(44.9)	0.799(0.1)
1992	557.1(100)	26.7(4.8)	281.6(50.5)	248.0(44.5)	0.804(0.1)

资料来源:运输省《运输经济统计要览》1992年版,《从数字上看铁道'94》。

① 日本各个时期的运输政策都是为其经济发展战略服务的,是实现其经济发展战略的重要支柱。从明治维新到20世纪70年代能源危机的发生,日本先后走过了从“军事立国”、“加工贸易立国”到“技术立国”之路。由于明治维新后的历届政府推行“军事立国”路线,因此战前日本运输的发展是从属于“军事立国”路线的;战后,垄断资本及其政府的决策者推行“加工贸易立国”的经济发展战略,其结果是赋予海运以战略地位;进入70年代后,在新技术革命和能源、资源的制约下,日本政府又提出了“技术立国”的经济发展战略。这就决定了日本必须对原有产业结构进行调整,改变生产布局,向内陆及临空地带延伸,这也就意味着在运输方面将由沿海型交通体系转向全国均衡的高速化、信息化、国际化综合交通体系。