



〔日〕大塚芳司 著

黄仲阳 编译

经济科学出版社

33

日本国有财产之 法律制度与现状

日本国有财产
之
法律、制度与现状

〔日〕大塚芳司著

黄仲阳 编译

经济科学出版社

责任编辑：龚 援
责任校对：段小青
封面设计：张卫红
版式设计：王东萍

日本国有财产之法律、制度与现状

大塚芳司著 黄仲阳编译

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
京安印刷厂印刷

*

787×1092毫米 32开 11.5印张 248000字

1991年12月第一版 1991年12月第一次印刷

ISBN 7-5058-0412-X/D·45 定价：4.60元

编译者的话

国有资产（国有财产）是全国人民共同拥有的财产，也是国家进行各种建设的物质基础。如何管好用好国有资产，对国民经济的发展有着重大的影响，同时与国民生活也有密切联系。

党的十一届三中全会以来，改革的不断深化和有计划商品经济的不断发展，对国有资产管理提出了新的要求。1988年1月，国务院决定把国有资产的产权管理职能从政府的行政管理职能和一般经济职能中分离出来，由国家国有资产管理局进行归口管理。其目的是优化国有资产管理，保障国有资产的保值和增值，巩固和发展全民所有制经济在社会主义建设中的骨干作用，推动社会生产力和社会主义商品经济的发展。

但是，由于在我国经济发展过程中还未能及时建立和健全新的国有资产管理体制，使得各种侵犯国有资产权益的思想和行为泛滥，国有资产管理混乱，资产大量流失，国家投资大量浪费，国有资产的经济效益不断下降，亏损额增加。这些问题给国家的经济发展和财政收入带来了严重影响。

为了切实加强国有资产管理，首先必须建立健全国有资产管理的基本制度，尽快制定有关法规，使国有资产管理能够做到有法可依，有章可循。

国有资产管理工作在国外已经有相当长的历史了。例如

10-B-07 1

日本在一百多年前就已开始进行国有财产的管理。一百多年来，它积累了一整套合理、实用的管理经验。为了向国内从事和关心国有资产管理的同志详细介绍日本有关国有财产的法律、制度，以及日本国有财产的管理现状，以便我们取其精髓、洋为中用，特编译出日本国内专业人员所著的《日本国有财产之法律、制度与现状》一书，以飨读者。

《日本国有财产之法律、制度与现状》于1989年11月在日本出版，是一部从法律、制度和现状等方面反映如何管理和处置日本国有财产的专业性著作。该书首先明确定义了国有财产的概念，简要介绍了日本国有财产法的性质，该法在日本法律体系中的地位，现行国有财产制度的形成过程，该法的宗旨及处理对象，国有财产的事务及事务机关；然后该书详细介绍了国有财产总辖事务，国有财产中行政财产的管理事务，国有财产中普通财产的管理及处置事务的具体形态、分类、计划过程、处理手续、采取措施、合同方式及国有财产的财务管理制度，并举有一些实例帮助读者理解现行国有财产法中采用的对实际问题的处理方法；最后该书还说明了几个与国有财产有关的问题。书后附有《日本国有财产法》和《国有财产法实施细则》。

该书作者大塚芳司先生从1979年进入日本大藏省工作后一直在大藏省理财局（理财局主管国有财产事务）工作，对日本的国有财产管理有着理论上和实践上的丰富经验。

因编译者水平有限，编译过程中难免出现不当之处，恳请读者加以批评指正。

编译者

1990年8月15日

目 录

第一章 序言.....	1
第一节 国有财产的含义.....	1
一、广义的国有财产.....	1
二、狭义的国有财产.....	1
第二节 《国有财产法》的意义.....	3
一、《国有财产法》的性质.....	3
二、《国有财产法》在法律体系中的地位.....	4
第三节 国有财产制度的沿革.....	5
一、创始时期.....	5
二、《官有财产管理规则》时期.....	5
三、旧《国有财产法》时期.....	6
四、现行《国有财产法》时期.....	7
第四节 《国有财产法》的构成.....	8
第二章 《国有财产法》的宗旨.....	9
第一节 概述.....	9
一、《国有财产法》作为基本法的位置.....	9
二、《国有财产法》与特别法的关系.....	9

第二节 管理及处置的含义	12
一、管理	12
二、处置	13
第三章 《国有财产法》的对象	14
第一节 国有财产的范围	14
一、国有财产的范围	14
二、取得国有财产的原因	14
三、国有财产现存额	15
第二节 国有财产的分类	19
一、国有财产的分类	19
二、行政财产的种类	21
三、各类国有财产的现存额	25
第四章 国有财产事务及事务机关	27
第一节 国有财产事务	27
一、总辖事务	27
二、管理事务	28
三、处置事务	28
第二节 国有财产的事务机关	29
一、行政财产的管理机关	30
二、普通财产的管理处置机关	31
三、国有财产的总辖机关	34
四、管理处置机关与总辖机关间的关系	34
五、咨询机关	36
第五章 调整管理及处置的总辖事务	41
第一节 管理及处置的总辖事务	42
一、要求提交关于国有财产的资料及报告	42

二、国有财产的实地监察	43
三、对国有财产要求采取措施及指示	45
四、指定用途的财产的实地监察	47
第二节 调整管理及处置的各项措施	49
一、行政财产等使用的实情调查	49
二、调整取得官厅房舍建设用地的计划	51
三、出售特别会计所属国有土地的处理计划	56
四、合建官厅房舍的建设计划	59
第三节 调整使用国家官厅房舍等的特别措施	61
一、官厅房舍等使用现状及预测报告书	62
二、调整使用官厅房舍等的计划	62
三、特定国有财产建设计划	64

第六章 行政财产的管理事务..... 73

一、行政财产管理制度概要	73
二、行政财产管理事务概要	74
第一节 行政财产的取得	75
一、取得的形态	77
二、取得的协商制度	80
第二节 行政财产的维持、保存及运用	83
一、行政财产的维持、保存	83
二、行政财产的运用	83
第三节 行政财产的丧失	106
一、行政财产的丧失的含义	106
二、行政财产的丧失的形态	107
三、行政财产丧失后的有关手续	109
四、行政财产丧失后的赔偿责任	110
第四节 国会议决	111
一、国会议决制度	111

二、向国会提交议案的手续	112
--------------------	-----

第七章 普通财产的管理及处置事务	113
-------------------------------	------------

第一节 普通财产的取得	114
-------------------	-----

一、取得的原因	114
---------------	-----

二、收归国库	115
--------------	-----

三、实物偿债	115
--------------	-----

四、登记遗漏地	116
---------------	-----

五、出资及其它	118
---------------	-----

第二节 普通财产的维持及保存	119
----------------------	-----

一、对需处理财产采取措施	119
--------------------	-----

二、登记事务	122
--------------	-----

三、诉讼事务	127
--------------	-----

四、实情调查	130
--------------	-----

第三节 普通财产的运用	135
-------------------	-----

一、租赁	135
------------	-----

二、准租赁	151
-------------	-----

三、允许使用	152
--------------	-----

四、委托管理	154
--------------	-----

第四节 普通财产的处置	159
-------------------	-----

一、出售	159
------------	-----

二、交换	182
------------	-----

三、转让	193
------------	-----

四、信托	203
------------	-----

五、实物出资	214
--------------	-----

第五节 普通财产的管理处置与合同	219
------------------------	-----

一、合同方式	220
--------------	-----

二、编制合同书	227
---------------	-----

三、收纳合同保证金	227
-----------------	-----

第六节 普通财产（国有土地）的管理及处置的 基本方针	228
一、基本方针的变迁	229
二、当前国有土地管理及处置的具体处理方法	234
第八章 国有财产财务的管理	239
第一节 国有财产台帐	239
一、台帐的性质	239
二、台帐制度的沿革	240
三、台帐的结构	240
四、台帐的格式	241
五、台帐的记载事项	241
第二节 国有财产增减额及现存额的报告书、 总计算书	245
一、国有财产增减额及现存额报告书	248
二、国有财产增减额及现存额总计算书	248
第三节 国有财产预计额报告书及总计算书	249
一、国有财产预计额报告书	250
二、国有财产预计额总计算书	253
第四节 国有财产无偿租赁报告书与总计算书	254
一、国有财产无偿租赁报告书	254
二、国有财产无偿租赁总计算书	256
第五节 向国民作财政报告	257
一、概要	257
二、报告方式	257
第六节 向会计检查院提交计算书	257
一、概要	257
二、提交计算书	259

第九章 交付金和补助金制度	261
第一节 市町村交付金制度	261
一、市町村交付金的性质	261
二、需支付市町村交付金的国有固定资产	262
三、计算交付金金额	264
四、交付金的支付手续	265
第二节 市町村补助金制度	267
一、市町村补助金的性质	268
二、需支付市町村补助金的国有提供设施等	268
三、计算补助金金额	268
四、补助金的支付手续	269
第十章 进入及确定地界	271
第一节 进入他人土地	271
一、进入权的内容	271
二、进入的手续	272
三、损失的补偿	273
第二节 确定地界	274
一、通过协商确定地界	274
二、单方面确定地界	276
第十一章 关于国有财产的几个问题	281
第一节 关于政府持有股票的出售	281
一、政府持有股票的概念	281
二、政府持有股票的出售方法	283
三、政府持有股票的出售收入	290
四、政府持有股票的出售实例（以NTT股票的出售 为例）	292

第二节 关于沉船等的处理	301
一、沉没船舶等的处理	302
二、实例	304
第三节 关于国家行政机关的搬迁	305
一、问题的提出及决定经过	305
二、与国有财产的管理及处置的关系	308
附录一 日本国有财产法	310
附录二 国有财产法实施细则	330

第一章 序 言

第一节 国有财产的含义

一、广义的国有财产

世界上有各种各样的财产。除现金、存款外，能直观的有形财产有土地、建筑物、船舶、飞机、机械、器具、零部件等具体物件的集合；非直观的无形财产有出资权、股票、债权、公司债等出资、债权的集合、特许权、著作权、商标权等无实体财产权的集合和地上权、地役权、矿业权等物权或视作物权的权利的集合。

国家作为财产权的主体（经济业务的当事者）具有为实现行政目标而展开经济业务的作用。在观念上，它拥有全部有形或无形的有经济价值的财产；但实际上，这种“拥有”并不是预定的。国家所能拥有的财产可以概括地称之为广义的国有财产，这一范畴除了包括构成国有财产法对象的财产外，还包括《会计法》、《物品管理法》和《债权管理法》所涉及的现金、动产和金钱债权等。现行的法律中提到广义的国有财产时使用“国家的财产”或“国有的财产”这一表述方法。

二、狭义的国有财产

（一）与广义国有财产相对应，作为国有财产法管理对

象的财产称为狭义的国有财产。《国有财产法》第二条及第四十三条使用例举法限定了适用于《国有财产法》的国有财产的范围：

1. 不动产；
2. 船舶、飞机、旧军用机械等动产的一部分；
3. 地上权、地役权、矿业权等的用益物权；
4. 特许权、实用新型图案权、著作权等无形财产权；
5. 有价证券的一部分及因出资产生的权利；
6. 因不动产的信托所产生的受益权。

(二) 看一下国有财产范围变化过程可知道，旧《国有财产法》的前身——《公有财产管理规则》中国有财产的范围只限于不动产、船舶及其附属物，而且该规则一开始只把不动产作为国有财产。只是在后来看到船舶的形状及其财产价值与建筑物等不动产相似，其管理过程也与不动产的类似，这才把它们也列入国有财产之中。其后，旧《国有财产法》在不动产、船舶等基础上，又把浮标、浮栈桥、浮船坞及它们的附属物、事务所中的机械及重要器具、地上权等物权、股票及因出资而产生的权利等列入了国有财产的范围；而现行《国有财产法》还把公司债券等有价证券、特许权等无形财产权及飞机列进了国有财产的范围。

上述《国有财产法》的范围不是根据明确的标准规定的。有人说它是按财产经济价值大小逐项选择的，但《物品管理法》管理的动产中也有昂贵的机械装置，考虑到这一点，我们可看出并不是经济价值大的财产就一定能列入国有财产的范围。总之，国有财产的范围是以不动产为中心，根据财产的性质确定的，难以用贯穿始终的法律概念来统一说明。

第二节 《国有财产法》的意义

广义的国有财产的基本法是《财政法》。以《财政法》为中心，设置了管理现金的《会计法》、管理一般动产的《物品管理法》和管理一般债权的《债权管理法》。《国有财产法》作为该法律体系中的一环，主要对以狭义的国有财产即不动产为中心的财产的处理做了规定。虽然可以把管理广义的国有财产的各项法规合称为《国有财产法》，但通常所说的《国有财产法》是指为管理狭义的国有财产而制定的法律。

一、《国有财产法》的性质

(一)《国有财产法》具有公法的性质

《国有财产法》属公法范畴。《国有财产法》的直接目的是向国家的各个机关指明处理国有财产的行政范围。从这个意义上讲，它被列入公法，属于其中的行政法范围。但应注意的是，不能因《国有财产法》属行政法范围就认为它不能管理属于立法机关——国会、司法机关——裁判所*的财产；属于立法机关和司法机关的财产管理实际上也具有行政作用的性质，所以《国有财产法》也把这些财产纳入其管理范围。

(二)《国有财产法》具有《会计法》的性质

在课堂上，把国家及地方公共团体为其独立存在而取得的必需财力和管理这些财力的功能称为财政，并把财政的作用分成为取得财产而向国民发布强制命令的财政权力作用（如征税）和管理财力的财政管理作用，后者即是会计。按

• 译者注：裁判所相当于中国的法院。

照这种分类,《国有财产法》是属会计范畴的法规,实质上也是《会计法》的一种。据此观点,可以说国有财产管理在本质上与私人财产管理毫无差异,《国有财产法》只是鉴于“财产属国有”这一特点在特别的范围内予以必要规定。《租税法》等有关财政权力作用的法律与私法无关,它们有自己特殊的法律原理,而起财政管理作用的《国有财产法》在没有特别规定时也适用私法的规定。

(三)《国有财产法》具有政令的性质

《国有财产法》的主要目的是向国家机关提供受理国有财产时的行政规范,它用命令的形式规定国家机关管理及处置国有财产时的事务手续,这一点表明《国有财产法》具有政令的性质。虽然《国有财产法》中有一般性的对权利义务的规定,也有宣布与该规定相抵触的行为无效的条款,但这些都不是《国有财产法》的直接目的。

二、《国有财产法》在法律体系中的地位

《国有财产法》是有关国有财产的基本法,在其之下还有各种特别法。一般的特别法有:

1. 有关一般事项的……《国有财产特别措施法》;
2. 有关特定地区的……《北海道国有未开发地处置法》等;
3. 有关特定财产的……《关于调整使用国家官厅房舍*等的特别措施法》、《国有林野法》等。

除此之外,《国家公务员宿舍法》、《机场建设法》、《公路法》、《河川法》、《港口法》、《渔港法》等也可以说是《国有财产法》的特别法。另外,《土地规划整治法》、《城市再开发法》、《土地改良法》、《文化财产保

*译者注:官厅房舍指政府及其他国家机关的办公楼。

护法》等许多法规虽然不是《国有财产法》的特别法，但其中都有关于国有财产管理的特别规定。

第三节 国有财产制度的沿革

日本是在明治以后才有明确的国有财产的概念。明治以后的国有财产制度按其法律的完备程度可分为四个发展阶段：

一、创始时期（1867～1888年）

这一时期还没有设置关于国有财产的基本法规，而只有一些独立存在的法律。1867年11月天皇宣布开始重新亲政，并采取一系列措施希望把国土收回为国家所有。但土地私有的思想作为社会观念已经在国民中扎下了根，因此，只得以法律的形式承认土地私有，并按一定标准使土地私有制度化，且允许土地买卖；与此同时，以是否要征税为标准将官有土地（即国有土地）和民有土地加以区分。明治政府按这一标准对全国的土地、林野（指森林和原野）进行实地调查，查明了国有土地的范围。这时，作为不动产的国有财产的概念开始形成为法律概念。至于作为动产的国有财产的概念在1875年制定了《关于出纳的条例》和1880年制定了《帝国会计法》（该法是1888年制定的《会计法》的前身）时开始形成。这样，国有财产的概念被分成动产和不动产，且作为法律概念开始发展起来。

二、《官有财产管理规则》时期（1889～1921年）

随着明治宪法的制定，要求尽快确立会计制度，因此1888年在现金会计方面施行了《会计法》，在物品会计方面施行了《物品会计规则》，1889年实施宪法时又施行了有关