

经济中的政府与企业

严善平●著

日本



上

海

远

东

出

版

社

城市现代化管理研究

313

丛

特约编辑 武克全
责任编辑 冯 勤
封面设计 汤智勇

·城市现代化学理论论丛·

日本经济中的政府与企业

严善平 著

出版	上海远东出版社	开本	850×1168	1/32
	(上海冠生园路393号 邮编200233)	印张	6	
发行	上海远东出版社	千字	111	
经销	全国新华书店	插页	4	
排版	上海希望电脑排印中心	版次	1997年12月第1版	
印订	上海长阳印刷厂	印次	1997年12月第1次	

ISBN 7-80613-662-2 / F·242

定价: 12.00 元

·城市现代化管理研究论丛·

第一辑

《日本城市现代化管理》编委会

顾 问	李 储 文	黄 跃 金
	王 邦 佐	林 炳 秋
总策划	武克全	
主 编	蔡建国	朱耀人
编 委	(以姓氏笔画为序)	
	王智新	朱耀人
	汪志平	何 畏
	严善平	武克全
	蔡建国	魏大名

总 序

奉献在广大读者面前的是《城市现代化管理研究论丛》的第一辑《日本城市现代化管理》，共9本，由上海社会科学学会联合会和日本中国社会科学研究会共同组织编写。

党的十一届三中全会以来，随着改革的深入和开放的扩大，社会主义现代化建设进入了一个新的时期。在国民经济持续、快速增长的同时，我国的城市建设也有了较快的发展。据统计，到1996年底我国已有城市666个。国民经济的高速增长和城市建设的加快发展，使城市管理相对滞后的矛盾逐步显现出来，并在一定程度上制约了城市现代化的进程。

上海作为我国的特大型城市，自90年代起，抓住浦东开发开放的机遇，加大了城市基础设施改造的力度，城市整体建设步入了一个高速发展期。在大规模推进城市现代化建设和改造的进程中，上海各级政府都面临着一个重大课题，即如何在进一步推进城市现代化建设的同时，更加重视城市现代化管理水平的提高和城市生态环境的改善，尽快形成与社会主义市

城市现代化管理研究论丛

经济相适应、与国际大都市惯例相接轨的规范化、法制化的城市现代化管理新格局。而要研究和解决这个重大课题,除了我们本身根据国情、市情进行积极探索外,借鉴国内外尤其是发达国家的城市现代化管理经验,将是十分有益和必要的。与中国有着相近文化传统的日本,在现代化进程中积累了较丰富的国际大都市管理经验,尤其是大中城市的管理经验,对上海和国内大中城市的管理者都具有一定的借鉴意义。这就是我们组织编写这辑丛书的初衷。

城市现代化管理是一个综合性很强的课题,几乎可以覆盖城市的各个方面和各个领域,涉及政府的各个部门。由于日本的城市管理涉及面十分广泛,因而在策划本丛书时尽管想照顾到方方面面,但在落实具体选题时,我们发现仅靠一二辑丛书是不可能全部囊括的,有的选题即使提出了,如人口与治安管理,也由于一时难觅作者而作罢。这种遗憾只能由丛书的以后各辑来加以弥补了。

参加本丛书第一辑撰稿的是一批中国留学日本的学者。他们大多在国内完成大学本科学业后,于80年代中期或90年代初赴日本继续深造,经过不懈努力,大部分已取得博士学位,并开始在日本各大学、科研院所或大企业任职。这些莘莘学子,一直在思索着怎样用所学的知识来报效祖国。因此,当上海社联和日本中国社会科学研究会筹划编写这辑丛书,并代表上海远东出版社向他们约稿时,他们欣然应允。由于城市管理的综合性和复杂性,有些与他们所学专业有一定距

离,许多作者为此抽出大量时间去查阅日本有关的法律、法规和资料,并尽心尽力地完成了书稿的撰写,实现了他们回报祖国的一个夙愿。当然,这些书稿中作为他们个人的研究成果,难免有不成熟和不全面的地方,期盼能得到专家和读者的指正。

本丛书第一辑由上海社联副主席武克全研究员、秘书长朱耀人副研究员、当时任日本中国社会科学研究会代表、新潟国际信息大学蔡建国副教授共同策划,并由武克全担任总策划,蔡建国、朱耀人任主编。具体分工为:蔡建国负责在日本的全部组稿工作;朱耀人负责设计选题、修改提纲并组织最后编审。

上海社联主席李储文先生、上海市政府副秘书长黄跃金先生、上海社联副主席王邦佐先生、林炳秋先生应邀担任本丛书第一辑的顾问,表达了对该丛书的重视和对中青年学者的关怀,在此一并致以衷心的感谢。

朱耀人 蔡建国

1997年9月

前言

本书的主题是介绍和分析日本经济中政府、企业以及两者的关系,目的是为我国的企业改革和政府的职能转变提供一些可供参考的材料。

日本是一个后发工业大国。在明治维新(1868年)以后的数十年中,日本一跃成为亚洲最强的工业化国家。尽管第二次世界大战几乎荡平了其所有的物质财富,但在战后短短的二三十年中,从废墟中崛起的日本经济不但迅速恢复了战前的最高水平,而且很快地加入了先进国家的行列。与欧美发达国家几百年才完成的工业化历程相比,日本的现代化过程显然被大大压缩了。

除了第二次世界大战的个别时期以外,日本基本上实行了市场经济制度,是以私有制为基础的资本主义经济。但需要指出的是,日本的资本主义经济从一开始就不是放任自由的,从某种意义上说,它是在政府调控引导下成长壮大的、有组织的市场经济,是以追赶欧美为最终目标的理念性经济。与英国等在放任自由思想下自发成长的早期资本主义经济相比,日本经济

城市现代化管理研究论丛

有着非常明显的政府特征。完全可以说,如果没有政府的工业化目标和实现这一目标的各种经济政策,日本的经济发展和现代化的实现可能需要更长的时间。

应当指出,在考察分析日本的工业化和经济现代化过程中政府与企业的关系时,单把视点放在成熟化的现阶段是不够的,甚至把视点扩大到二战后的高速增长期也是不足的。明治政府兴办的官营企业及官营企业的民营化过程,对我们全面理解日本经济中政府与企业的关系同样是不可或缺的。

但是,什么是政府?企业有哪些类型?对这两个问题有必要事先作详细说明。因为在中国,政府的概念包括中央和地方两个层次,而地方又包括省、市、县直到乡镇。政府与企业的关系一般是指各级政府与所管辖的国有企业或集体企业为主的关系,其中有产权的界定问题、所有权和经营权分离的问题、企业行为的调控问题等。个体和私营等非国有企业与政府的关系至少在现阶段还没有普遍地受到重视。而在第二次世界大战以后的日本社会中,政府的概念一般更多地用于中央一级,都道府县和市町村在法律上的地位都属于地方自治体。中央政府与地方自治体的业务虽有相近的一面,但各自的分工非常明确,其业务内容和各自的主要任务均由法律加以限定。另一方面,日本的企业从所有制形态来看基本上可以分为民间企业和公共企业(也可以称为公益企业)两种,前者是以私有制为基础的资本主义企业,后者包括国有企业、地方自治体所有企业、民间资本参加的以生产公共产品或提供公

共服务为主要目的的企业。中央政府和地方自治体以商法等一般性法律或有特定政策意图的特别措施法为依据,对民间或公共企业进行监督指导或经营管理。对一般的民间企业来说,特别是一些大型企业,由于它们在全国各地均设有工场或分店,所以它们与当地的自治体一般不发生指导、监督关系,基本受中央官厅有关部门的直接管辖。但公共企业绝大多数是由地方自治体直接经营管理的。

基于上述理由,本书在分析日本经济中的政府、企业以及两者的关系时,难以按照中国的政府与企业的关系模式来进行。我们只能通过解剖日本的中央行政管理体制和地方自治体的基本结构以及它们的内在联系来考察政府对企业和宏观经济进行调控的机制,同时我们还对企业组织、产业组织及各种中介组织进行分析,以说明行政与企业的内在关联。为了更具体地说明行政与企业的协调、配合关系,本书还以大阪府和大阪市为例,对它们的经济行政活动关系作了概括性的介绍。

目 录

前 言	1
第一章 现代化过程中的政府与企业	1
现代产业的形成与政府的作用	
明治时期国营企业的私有化民营化改革	
战后国有企业的民营化改革	
战后政府与企业关系的演变	
政府与企业关系变化的经济学解释	
第二章 当代日本政府的组织和职能	21
官僚制度与法的支配	
中央行政的组织与职能	
地方行政的组织与职能	
中央与地方的关系	
第三章 企业的形态与民间经济组织	57
资本主义经济体制下的企业形态	
民间企业的存在形态与支配结构	

	公共企业的沿革与现状	
	民间经济组织的结构与作用	
第四章	公共企业的运营和管理	85
	公共企业经营的法律基础	
	国营“现业”的组织与运营	
	特殊法人的运营与行政监督	
	地方公营企业的运营与评价	
	地方公社的运营状况与评价	
第五章	产业政策与经济发展	112
	经济政策的目标与手段	
	日本政府的经济计划	
	日本政府的产业政策	
	日本的财政和财政投融资	
	行政指导与民间经济组织	
第六章	地方自治体的经济行政与企业	151
	大阪经济的现状和特征	
	大阪府的经济行政组织与活动	
	大阪市经济行政组织与活动	
	大阪工商会议所的组织机构与职能	
结束语		173

第一章

现代化过程中的政府与企业

一、现代产业的形成与政府的作用

1. “脱亚入欧”思想的时代背景

1868年,日本进行了以吸收西欧文明(包括政治制度、经济体制、文化等方面)为中心的“明治维新”,开始了从封建国家走向现代国家的探索。当时的世界形势是:西欧列强依仗其雄厚的经济实力和军事实力,在亚洲各地进行着激烈的殖民地争夺,文明古国的中国也难以幸免列强的侵略。一向与中国关系紧密的日本此时开始意识到自身的落后状况和可能遭到殖民统治的危险。为了摆脱面临的危机,明治政府明确提出了“脱亚入欧”的战略思想,并提出要通过“富国强兵,殖产兴业”来实现这一战略。

城市现代化管理研究论丛

但是,当时的日本还是一个农业国,已有的传统民间企业大多数是以家庭工场为中心的手工业,规模小,技术水平低。从这个角度来看,此时的民间企业还不充分具有吸收西欧现代工业技术的基础。

另一方面,在漫长的封建社会形成的政治经济制度客观上阻碍了现代工业的形成和发展。“士工农商”的身份制度严重限制了职业选择和劳动力流动的自由,旧藩的政治经济机构阻碍了统一市场的形成,缩小了人、财、物的流动范围等。为了消除这些封建制度对现代工业发展的不利影响,明治政府用了近20年的时间,制定了一整套的法律,在教育制度、租税制度和货币制度等方面,进行了大胆的改革。在对传统予以扬弃的过程中,创造了一个能适应现代工业和市场经济发展的新秩序。在此过程中,资本的积累机制、人力资本和社会资本的形成机制也基本确立。

2. “殖产兴业”的内容

在“殖产兴业”的方针指导下,明治政府充当了工业化的主角。政府主要措施有:第一,政府直接从西欧引进先进的技术设备,投资兴建工厂,实行国有国营,为民间企业提供示范;第二,直接经营矿山,对铁道、电信等社会公共事业进行大规模的投资,改善经济活动的基础条件;第三,随着民间经济实力的增强,逐步将机械设备出租或出售给民间企业。

在明治早年,直接管辖矿业、运输通讯业的政府机构是工部省(省相当于中国的部级单位),它对全国各

地的矿山、铁道、电信局、造船厂等拥有经营管理权,另外还设立了工部大学校。工部省以这些国营企业为基础,从西欧引进机械设备和先进技术,聘请外国专家,推进近代化的发展。

在现代企业的移植过程中,除了工部省,内务省、大藏省等官厅也发挥了重要作用。工业化早期的支柱产业——制丝和纺织业基本上由内务省和大藏省设立经营。在全国各地设立的这些国营示范工厂在技术引进和传播过程中发挥了重要作用,为日本的棉纺业的发展作出了重大贡献。另外,由陆军部和海军部管辖的军工厂和造船厂,不仅促进了军队的近代化,同时对日后的机械金属工业和造船业的发展也作了不可低估的贡献。

从上述分析中可以指出,日本的现代产业是以明治政府的国营企业为基础形成发展的,支撑这一发展的思想背景是“脱亚入欧”论,实现这一过程的手段是政府主导的“殖产兴业”政策。

二、明治时期国营企业的 私有化民营化改革

1. 国营企业与现代产业的培育

明治政府通过设立国营企业促进现代工业发展,其指导思想与后来社会主义国家实行的计划经济体制下的国营企业有着根本的不同,它不过是民间资本还不够

城市现代化管理研究论丛

强大但又迫切需要培育现代产业时的一种应急措施。实际上,明治政府在设立国营企业时,并不是对所有行业都实行了国有制,而且也没有忘记对民间产业的扶持和培育,它还不失时机地将国有企业有计划地拍卖给民间,实行民营化私有化。如部分机械工业和化学工业、传统工业、水产、银行、贸易、保险等行业,一开始就是以民间资本为基础发展起来的,而矿山、纺织业和制丝业、造船业等则是先国有后私有民营的。但是,制铁、铁道、兵器工业等战略产业和邮电通讯部门,在相当长的期间内都是由国家所有并实行直接经营的。

明治政府设立的国有企业在日本的工业化初期究竟发挥了多大作用?一般地认为,早期的国营企业在现代工业基础的形成,移植和吸收西欧的先进技术方面有着不可低估的功绩;但是数量经济史的研究却表明,工业总产值中国营企业所占的比重并不如想象的那么大,经济现代化过程中政府的作用更主要的是表现在增加社会事业的资本投资,改善经济活动的基础条件,指导和扶持民间企业的成立、发展等方面,对工业化、经济现代化来说,国有企业只不过是起爆剂和催化剂。

国营企业所发挥的这种间接作用从国营企业的设立宗旨里也可以得到确认。设立国营企业的原因是:由于民间的资本力量和经营能力较弱,一些本应由民间创立的企业因此暂时作为国营企业设置。换句话说,民间有能力办的企业应该让民间去办,民间暂时还没有能力办好的先实行国营,时机成熟时再转让民间。

明治政府基本上就是在这种思路下推行国营企业民营化私有化改革的。

2. 国营企业民营化私有化的三个阶段

如前所述,在明治初年,政府直接设立国营工厂,引进先进技术,进口机械设备,大大地加快了现代产业的移植过程。但是,进入明治10年代(1878—1888年)以后,由于国营企业固有的效率低下问题开始显性化,部分企业出现了赤字,加上设立国营企业基本宗旨的影响,政府逐步从企业经营中撤退出来,把经营权和所有权移交给民间企业。这一过程可以分成三个阶段:

民营化私有化的第一阶段是以经营出现赤字的国营企业为对象的。明治政府企图把这些企业中适合民间经营的部分拍卖给民间,以减轻财政上的压力。但在当时,民间的经济实力有限,对购买这种赤字企业的愿望也不强烈,结果是部分企业被迫低价拍卖。第一阶段被拍卖的大多数是不涉及国计民生的,并且民间也有能力经营的企业。

随着民间资本的壮大,在民营化私有化的第二阶段,政府把有些规模较大,战略地位较重要的部门也列入了改革的对象,甚至把军事意义较大的造船业也列了进去。与第一阶段不同的是,政府选择购买的对象企业时,对企业的经营能力等进行慎重的审查,以保证国有企业转让后能更好地发展。

到明治末年,明治政府把经济效益较好的煤矿等国营企业逐步向民间拍卖,在选择对象时更多地考虑

城市现代化管理研究论丛

到了对方提供的价格等条件,基本上贯彻了经济合理主义的原则。

经过三个阶段的民营化私有化改革,19世纪80年代末的日本经济中,除了铁道、邮电、通讯、军工等有限的几个产业仍然由政府经营外,矿山、纺织、制丝、水泥、造船等产业基本上由民间企业充当经营主体。就是说,政府在工业化、现代化过程中发挥的直接作用至此已基本结束,在此后的经济成长过程中,政府的主要任务是为民间企业创造制度环境,提供诸如道路、通讯等基础设施,改善企业活动的外部条件。

三、战后国有企业的民营化改革

1. 战后国有企业的组织改革

第二次世界大战结束后,日本经济全面崩溃,战前积累的物质资本基本被毁,生活条件大大低于战前水平;政治上又受制于以美军为首的盟军司令部。在这种状况下,从恢复经济角度看,政府重新扮演经济活动的主角应该说是必要的,但对不具有完整主权的当时的日本政府来说,实行企业的国有化不仅得不到民间的赞同,盟军司令部也是不会允许的。所以,战后的日本政府对经济复兴和民营企业的发展只能采取间接措施。

二次大战以后,日本分两步对已有的政府企事业单位进行了经营方式和所有制改革。第一步是战后不久,政府将已列入特别会计的三大政府企业,即帝国铁