

# 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。

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。“土工农商”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

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

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间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

道、邮电事业和专卖局进一步改造成公社，分别成立了日本国有铁道（1949年）、日本专卖公社（1949年）和日本电信电话公社（1952年）。把国有企业的会计与政府会计分离，这样做的目的是为了<sup>1</sup>提高国有企业作为企业所应有的经营意识，改善企业的经营效率。但是这次改革只改变了国有企业的<sup>2</sup>经营方式，企业的产权仍旧归国家所有。国家不仅掌握着企业的主要人事，对企业的经营方针等也有决定性的发言权。所以，从这个角度看，国有企业从特别会计到公社的改革是相当不彻底的。

对上述国有企业的第二步改革是 80 年代之后进行的。这次改革的主题是导入股份制，实行民营化。因企业的性质和大小不同，民营化的方式也多种多样。如日本航空株式会社的所有权完全转向民间，与一般私有制企业一样；而日本电信电话公社、日本专卖公社和日本铁道从公共法人变为股份制企业以后，政府仍然持有一定的股份，保持了对企业施加影响的余地。

## 2. 电信电话公社的民营化改革

1985 年日本政府将电信电话公社改组成由政府全额投资的股份制企业，迈出了民营化的第一步。此后，政府根据宏观经济的发展状况，有计划地把政府掌握的股份投入市场，逐步推进了国有资产私有化。

与其他国有企业的民营化改革相比，民营化之前的电信电话公社在收支平衡方面还是比较好的。但是与一般的民间企业相比，电信电话公社内存在着很多

问题如 33 万职工中有三分之一为冗员，生产器材的调配大多来自几家大企业构成的封闭式集团，其结果是服务价格较高。这不仅引起了广大消费者的不满，企图加入电信电话事业的企业对电信电话公社的独家经营也提出了许多批评。

在这样的背景下，政府决定导入股份制，放松新资本对电信电话行业参与的限制条件，以此改变电信电话业的垄断型市场结构，促进改革，实现企业内部的效率经营。同时，电信电话公社进行股份制的民营化改革，客观地扩大了企业内部的各种经营自主权，如在工资水平的决定、人事权、预算管理、经营内容的扩充等方面，民营化意味着经营决策的权力从政府转移到企业内部。特别是对收支平衡较好的电信电话公社来说，这次改革是较容易接受的，整个改革过程也比较顺利。

### 3. 民营化改革的效果及评价

战后日本政府推行的国营企业民营化改革，除了上述的经营权和财产权从政府转向企业内部以外，同时还伴有政府对企业管理范围和管辖内容的调整，所以，对民营化之后的企业进行评价时，很难将改革效果的源泉完全分清。如果把改革前的公共企业与政府管辖下的民间企业相比，经营形态的变化在理论上有两个方面的积极意义。

第一，可以减少外部的个人利益侵蚀企业利益的可能性。一般而言，公共企业的人事权由主管官厅掌握，需要国会的承认或首相的任命，因此，政治和中央

官厅的意识对企业的影响较大。中央通过对企业的主要人事进行控制，间接地对企业组织的内部施加影响，并且这种影响是长期的、结构性的，此外还有预算、决算以及计划方面的控制。这往往导致企业失去经营自主意识，同时还会带来政治上的个人利益侵入企业内部的情况。

民营化改革可以使企业摆脱对政治的依附，切断来自政治上的不一定合理的干预，强化企业的自律性，明确企业自身的目标。随着外部利益对企业利益侵蚀的减少和企业自身功能的强化，企业内部的经营效率可以得到明显改善。

第二，可以增加企业内部的激励机制。在民营化之前，公共企业与政府的关系是垂直的领导与被领导关系，企业自身在业务内容的扩大，增加投资等方面不仅缺乏经营意识，而且在参与市场竞争和承担市场风险方面也往往没有积极性。进行民营化改革，政府与企业的关系变成委托与代理关系之后，尽管财产的相当部分仍由政府所有，但企业对内部组织的合理化，经营战略的调整有较大的自主权，对经营成果的处理也有较大的发言权。这就把企业的经营与内部的激励机制联系起来。企业的生产经营信息可以通过企业的会计报表得到反映，在这样的情况下，政府对企业进行间接管辖往往比直接经营的效果要好。

80年代以后，日本政府推行的电信电话、国铁、专卖三大公社的民营化改革基本上是成功的，通过改革，减少了政治利益和私人利益介入企业经营，提高了企

业经营的自律性，确立了组织内部的激励机制。例如，从电信电话公社而来的 NTT 导入了一般民间企业的事业部组织，积极开拓新的领域。丰富服务内容，改善服务质量，在降低服务价格的同时，实行了多种价格体系等。特别是通过削减过剩人员，合理配置人才，基本上实现了人力资源的有效利用，同时对企业内部效率低的部门进行了全面的整顿。长年经营赤字的国铁在实行民营之后，随着营业部门的扩充和多种经营的展开，服务质量明显提高，经营一举变赤字为黑字，受到了社会各界的好评。

但不可忽略的是，在民营化过程中，由于在企业内部全面地导入了合理化经营方针，一些无利可图或经营效率不高的部门被吸收合并或撤消，与此同时出现的是部分职工不得不离开原来的工作岗位。从劳动者特别是层次较低的一般劳动者的角度说，民营化伴随着冷酷无情。

#### 四、战后政府与企业关系的演变

以上我们概要地说明了日本国营企业的形成以及实现民营化私有化的大致过程，同时涉及了民营化私有化改革所带来的经济效果。但需要指出的是，在经济高速增长时期，特别是 70 年代以后的成熟化社会中，随着社会需求的多样化和福利国家思想的普及，各级政府对民间企业、个人乃至整个国民经济依然保持着较大的影响，所不同的是影响的方式更为间接，手段

更为高明。

民营化私有化改革的过程 明治初年，为了培育现代产业，推进社会经济的现代化，日本政府包揽了几乎所有的主要产业和部门。但是，由于维系这些政府活动主要是以租税为财源的一般财政支出，所以随着国有企业的增加和政府事务的扩大，中央的财政开始出现困难。在这样的背景下，中央财政无力维持的政府活动朝着两个方向进行了转移（参照图表 1-1）。

图表 1-1 中央、地方会计的内容变化

	一般会计	特别会计
中央	行政、国防 → ↓	非企业 私有化 国有企业 → 公社化 → 民营化
地方	教育、市政 →	公益事业 (电力、煤气、水道、交通等)

第一个方向，是在中央政府内部将一般会计的内容限定在国防等必要的行政范围之内，对国债和公债等非企业部门，帝国大学和国立大学等教育部门，以及帝国铁道、制铁所、香烟专卖局、邮电部门等国有企业，分别设立资金特别会计、营造物特别会计和事业特别会计，通过建立特别会计制度，减轻中央政府的财政困难，实现国有企业的效率化经营。例如，1891年中央财政支出中一般会计与特别会计的比例关系是 76 比 24，而到 1960 年时 两者的比例为 34 比 66 差不多倒了过来。

在强化特别会计的同时，日本政府还将国有企业中经营出现赤字的或民间资本也有能力办好的大部分企业逐步地拍卖给民间，实现了资产所有权的私有化，而国有企业的经营范围则限定在铁道、钢铁、邮电等有关国计民生的几个基础产业。在第二次世界大战以后，为了进一步改善国有企业的经营效率，实行特别会计制度中的三大企业部门（帝国铁道、通信事业和香烟专卖局）于 1950 年前后分别被改造成公社制。进入 80 年代以后，在世界性的民营化改革潮流中，日本政府又对三大公社进行股份制改革，同时，还对三大公社的组织体系进行了全面的改造，使这些原来以追求社会公益为主要目的的国有企业基本实现了向以追求效率为主的经营体的转变。

综上所述，明治维新以来的 100 多年中，日本政府先是拍卖国有企业，或是把国有企业从中央财政的一般会计中独立出来，实行特别会计制度，然后再将国有企业公社化或私有化，最终实现了国有企业的股份制和民营化。这一系列重大改革是在整个社会经济不断发展的情况下展开的，它顺应了时代的潮流，基本上取得了成功。

中央政府一般会计改革的第二个方向，是行政功能从中央向地方的转移。在明治维新初期，中央政府包揽了大多数的行政业务。但是到后来，由于中央财政出现困难，中央政府把义务教育和市政建设等行政业务转交给地方政府，并通过补助金的形式引导地方政府与中央进行配合。

第二次世界大战以前，地方的财政支出只相当于国家财政支出的三成左右，二次大战期间这个比例更低，只有国家财政的 10% 左右。就是说，国家通过中央的特别会计制度一方面积极地推进资本积累，另一方面又要求地方政府对教育和生活环境（修建道路等）的改善进行投资，从而建立了中央一般会计提供行政服务（包括国防、警察等），中央特别会计提供经济服务，地方财政提供社会服务的具有互相补充性质的政府活动体系。

## 五、政府与企业关系变化的经济学解释

### 1. 市场与政府的职能变迁

通过分析日本国有企业的形成、扩大和变化的过程可以知道，政府在经济发展中的作用是不断变化的。这其中包含了一个最基本的经济学问题，即政府在经济活动中究竟应该充当什么样的角色？

其实，这个问题早在亚当·斯密的时代就有议论了。最极端的看法是，一个社会的经济活动应该交给民间企业和个人自由地进行，政府应该做的只是维持社会秩序。在经济活动中，政府什么也不做才是对经济的最大支持。这种论调的思想根源是，追求私利的资本主义企业和自私自利的个人只要能通过放任自由的市场竞争，必定可以实现资源的最佳配置。

与这种市场至上主义的论调相反，本世纪 20 年代

以后，在以前苏联为首的社会主义国家，生产资料的私有制和市场的资源配置功能完全被否定，取而代之的是政府通过指令性计划对全民所有制的国营企业进行直接的经营和管理，同时还对包括收入分配的社会经济生活的方方面面进行全面的计划调节。

但是，后发工业大国日本所采取的经济发展战略绝对不能说是纯粹意义上的放任自由式的市场至上主义，政府在经济的发展过程中有时充当主角，即使在经济高速成长期或进入成熟化社会以后，政府对企业的经营行为和国民经济的发展方向依然发挥着直接或间接的影响。

政府对经济活动进行干预的情况当然不仅仅发生在日本。实际上，进入 20 世纪以来，包括发达国家在内的许多国家都不同程度地对国民经济的发展方向乃至企业的经营行为施加影响。在这里必须指出，政府的职能发生如此的变化是有一定时代背景的，特别是以下两个方面的条件变化值得注意：第一，本世纪 30 年代初，起源于美国的世界性经济危机引起了人们对市场万能主义的怀疑，从侧面支持了政府对经济的间接干预，特别是对宏观经济的调控。第二，以社会公平为理念的社会主义国家的福利政策客观地影响了资本主义国家的社会经济政策，政府通过财政和税收政策对收入进行再分配，或直接为国民提供公共产品和服务，从而导致了政府在经济生活中的地位不断上升。

另一方面，在社会主义国家中，由于指令性计划的僵硬和企业组织的低效率等问题长期存在，国民经济

的成长相对缓慢，结构失调等现象很早就在各国不同程度地表现了出来。为了消除这些问题，近年来大多社会主义国家，或改变公有制度，全面导入私有化的市场经济体系，或部分地有秩序地在原有的经济中注入市场经济的竞争因素，以实现经济的效率运行。

从上面的分析可以看出，在当今的世界中，无论是怎样的社会制度或怎样的经济体制，政府和市场的关系都是密不可分的。现实是，在市场经济国家，政府以各种经济政策间接地引导企业的行为，或通过税制和财政制度等进行收入的再分配，或通过金融政策管理调控宏观经济；而在原来的计划经济国家，政府则从经济活动的前台上退了下來，将各种经营决策权交给了企业，交给了市场。前者主要是为了在维持经济效率原则的同时，改变收入分配的不平等状况，而后的主要目的则是为了消除分配上的大锅饭，在经济活动中导入效率原则。

换句话说，政府干预和市场调节都只不过是配置经济资源的手段而已，绝对的政府干预或绝对的市场调节在现实的经济生活中是不存在的。但是，这两种手段的组合比例可以多种多样，并且因组合的比例不同，社会公平和经济效率的积效会产生明显差别。一个国家在经济发展过程中如何确定政府干预和市场调节的比例，即政府可以在什么范围内对经济进行干预，或以什么样的方式进行干预，主要取决于这个国家的经济发展水平和国民对政府的期望程度，同时还取决于政府所干预的产业或部门的基本属性。

## 2. 市场的失败与政府的失败

按照西方经济学的标准理论，在生产资料私有制的前提下，如果以下四个条件能够得到满足，则通过市场机制可以实现资源的有效配置。第一是市场原则的普遍性，即所有的商品和服务都可以通过市场进行交易；第二是生产过程中生产要素的边际收入呈递减，即在生产过程中不存在规模经济；第三是市场竞争的完全性，即对某一商品或服务存在着无数的生产者和消费者，某一个或少数几个经济主体难以左右商品和服务的价格；第四是信息的完全性，即所有的经济主体可以收集到有关的全部信息并据此进行经营决策参与市场竞争。

在上述条件得到满足的情况下，各种商品和服务的价格作为调整供给和需求的信号影响生产者和消费者的行为，引导资源的效率配置。就是说，在市场处于均衡的情况下，市场交易中的所有商品供求平衡，并且在不减少其他经济主体福利的前提下，自身的福利状况也没有改善的余地，即实现了帕累特最佳状况。

但是，在现实的社会经济生活中，由于存在以下原因，单纯地依赖市场竞争往往不能实现帕累特最佳状况。第一个原因是公共产品的问题。公共产品通常指警察、国防、公园等公共性比较强的商品和服务。它的典型特征是排除不可能性和消费的集合性，即对不支付等价的经济主体，要排除它对公共产品的消费在技术上非常困难。另一方面，在享受公共产品的消费时，所有的经济主体只能得到均等的一份。对这样一些公

共产品，企图通过市场来实现充分的供给是困难的，它要求政府充当主角。

第二个原因是外部经济或外部不经济的问题。舶来特效率在社会边际效益、社会边际费用和个体边际效益完全一致时才能实现，但是在现实的经济活动中，三者的完全一致并不多见。如引起环境污染的企业，它们的边际效益与社会的边际效益往往是不一致的，在这种情况下，如果单纯地通过市场进行交易，企业得到的效益将大于所支付的费用。

第三个原因是自然垄断的问题。例如，自来水、煤气、电力等产业中存在着明显的规模经济效果，生产过程中，生产要素的边际收入不是递减而是递增。在这样的情况下，某一生产主体渐渐地在市场竞争中形成垄断地位，进而有可能使商品的价格偏离生产的边际费用。

第四个原因是寡占的问题。即某种商品、服务的生产者或需求者在没有足够的数量时，市场的竞争机制也不能完全发挥作用，从而导致市场价格与边际费用发生偏离。

第五个原因是信息的不完全性问题。即买方和卖方在进行交易时，由于各自所掌握的信息多少不一，因此，实际上的完全竞争并不能实现。银行和储蓄者之间的关系是这类问题的典型，因为一般储蓄者不仅对银行业务的有关专业知识了解甚少，对银行内部的贷款等资金使用也是一无所知，所以对类似银行这样的企业，不加任何限制的经营是比较危险的。

西方经济学认为，由上述原因引起的非舶来特状