

吉林大学中国国有经济研究中心项目

教育部人文社会科学重点研究基地基金资助

国企改革之鉴

——日本的经验与教训

田中景摇著

中国经济出版社

谨将本书献给恩师池元吉教授

感谢池老师对我多年的培养和关怀，
并衷心祝愿池老师福寿安康！

目摇摇录

前摇言	I
第一章摇日本国有企业概述	员
第一节摇日本国有企业的概念和分类	圆
第二节摇日本国有企业的现状	圆
注摇释	圆
第二章摇近代日本国有企业的产生和发展	缘
第一节摇日本国有企业发展的第一阶段	苑
第二节摇日本国有企业发展的第二阶段	源
注摇释	缘
第三章摇战后日本国有企业的发展及其积极作用	缘
第一节摇战后日本国有企业的发展	缘
第二节摇日本国有企业曾起到的积极作用	源
注摇释	苑
第四章摇日本国有企业改革的背景和原因	苑
第一节摇欧美掀起的国有企业改革浪潮	苑
第二节摇日本国内社会经济环境的变化	愿
第三节摇日本国有企业自身的原因	愿
注摇释	愿
第五章摇日本对邮政事业的改革	怨

第一节 日本邮政事业的历史与现状	194
第二节 日本对邮政事业进行改革的背景及原因	194
第三节 日本对邮政事业进行的改革	195
注 释	195
第六章 对日本电信电话公社的改革	196
第一节 日本电信电话公社的成立及其作用	196
第二节 对日本电信电话公社的改革	196
第三节 日本电信电话株式会社的最新动态	197
注 释	197
第七章 对日本专卖公社的改革	198
第一节 日本专卖公社的成立及其作用	198
第二节 日本专卖公社出现的问题及其原因	198
第三节 对专卖公社的改革及其评价	198
第四节 日本烟草产业株式会社的最新动态	199
注 释	199
第八章 对日本国有铁道公社的改革	199
第一节 日本国有铁道的历史及其特点	199
第二节 日本国铁改革的概况及成效	200
第三节 日本铁道各公司的现状	200
注 释	200
第九章 日本对特殊法人的改革	200
第一节 日本特殊法人的现状	200
第二节 日本对特殊法人进行改革的原因	200
第三节 日本特殊法人改革的经纬及其前景	200

注 释	四七
第十章 日本地方国有企业的现状及发展前景	四九
第一节 日本地方国有企业的概念和分类	五〇
第二节 日本地方国有企业的历史和现状	五二
第三节 日本地方国有企业的出路	五三
注 释	五三
第十一章 对我国国有企业改革的参考和借鉴	五九
第一节 日本国有企业改革的经验和教训	六〇
第二节 对我国国有企业改革的参考和借鉴	六二
注 释	六三
附录	六四
附录 一 特殊法人等改革基本法	六四
附录 二 日本各府省所辖特殊法人一览表	六六
附录 三 日本 国家特殊法人资本负债情况一览表	六七
附录 四 特殊法人官员、职员人数的变动情况	六八
附录 五 日本特殊法人各年度设立、废止情况	七〇
附录 六 关于依靠民间资金等的活用来促进公共 设施等的整備等的法律(简称 民间法)	七二
附录 七 关于实施依靠民间资金等的活用来进行 公共设施等的整備等事业的基本方针	七四
主要参考书目	七五

前摇言

日本的国有企业自 1868 年明治维新产生以来，已经走过了 140 多年跌宕起伏的风雨历程。笔者将日本的国有企业所走过的这 140 多年的岁月简明扼要地概括为四个字：“三起三落”。第一次起落发生在明治初期，大体在 1868~1890 年的这 22 年间。为了达到“富国强兵”、“殖产兴业”、“文明开化”的目的，明治政府设立了大批国有企业。由于绝大多数国有企业经营不善甚至亏损、日本政府为设立和经营国有企业致使财政不堪重负、再加上国有企业所担负的“示范”作用（即让它们充当“模范工厂”）已经基本完成等多种原因，明治政府于 1890 年 8 月颁布《工场拍卖概则》，开始将大批国有企业民营化，到 1896 年 8 月基本上将除造币、印刷、邮政、电信电话及陆海军兵工厂之外的国有企业处理完毕；第二次起落大体发生在 1896 年至战后初期的这 24 年内。为了发动对外侵略战争和加强对殖民地、半殖民地的榨取掠夺，日本政府设立了大批“国策公司”和“营团”等新型国有企业。这些国有企业，有的由于日本战败，殖民地和半殖民地从日本的殖民统治中摆脱出来而自动解体、有的被美国占领当局解散、有的被重新改组；第三次起落大体发生在战后初期至今的 60 多年的时间里。自 1947 年开始，日本又设立了大批公团、公社及事业团等多种类型的国有企业，这些国有企业为实现

战后初期的经济统制及此后的经济高速增长，发挥了重要作用。但是，随着日本经济由于国内外的诸多原因致使高速增长时代的宣告结束，日本的财政危机日益加深，这些国有企业的积极作用日益减退、消极作用日益显现，迫使日本政府自 20 世纪 80 年代开始对国有企业进行改革。对公社的改革于 20 世纪 80 年代中后期基本完成，但对邮政事业、特殊法人、地方国有企业的改革至今仍在进行中，并且，由于种种原因，遇到了重重阻力，致使改革进展缓慢，成效甚微。

他山之石，可以攻玉。笔者认为，从上述日本国有企业的“三起三落”中，尤其是第一次和第三次起落，完全可以找到对我国国有企业改革能够起到参考借鉴的有用之处。对与我国“一衣带水”、同属“赶超型”和“政府主导型”经济体制的东亚之国——日本的国有企业的历史、现状和前景及对其进行改革的经验教训等予以介绍和分析，从中借鉴经验、吸取教训，必然能够对更好地推进我国国有企业改革、使之少走弯路、少犯错误起到“他山之石”的作用。这也正是笔者写作本书的目的和希望所在。

在此需要指出的是，本书的出版问世，得到了教育部人文社会科学重点研究基地基金的部分资助，另外一部分出自本人作为负责人的国家社会科学项目（“21 世纪日本经济前景分析”，项目代码为 04JJD001）基金，希望本书能够成为此项目的中期成果。中国经济出版社编审张抒文女士对本书的出版给予了热情帮助，本书就是在她的建议下由《日本的国有企业改革》改为现名的，在此表示诚挚的感谢。

最后，笔者在此做几点说明：

为了节省读者的宝贵时间，笔者将本书所涉及的日本的时代均换算成了公元纪年。所用方法如下：

（员） 1868 年为明治元年。明治 n 年即 $1868 + n$ ，就得出公元纪年。例如：明治 37 年就等于 $1868 + 37$ 即 1905 年。

（圆） 1912 年为大正元年。大正 n 年即 $1912 + n$ ，就得出公元纪年。例如：大正 16 年就等于 $1912 + 16$ 即 1928 年。

（猿） 1926 年为昭和元年。昭和 n 年即 $1926 + n$ ，就得出公元纪年。例如：昭和 24 年就等于 $1926 + 24$ 即 1950 年。

（源） 1989 年为平成元年。平成 n 年即 $1989 + n$ ，就得出公元纪年。例如：平成 11 年就等于 $1989 + 11$ 即 2000 年。

笔者在本书中，尽量将日本企业的名称照搬使用。如“放送”汉语意思为广播电视，笔者将其照搬过来，如放送大学学园、日本放送协会等；“株式会社”汉语意思为股份公司，但笔者还是将其照搬过来。如日本电信电话株式会社、电源开发株式会社等；而有些日本企业的名称是用日文字母（即平假名和片假名）表示的，笔者或者将其按照意思翻译过来，或者按日文字母所对应的罗马字母表示出来。

今年年初，笔者毛遂自荐，从吉林大学中国国有经济研究中心承揽了本书的写作任务。自那时起，笔者将大部分时间和精力都投入到了本书的写作中，从资料的搜集整理直至完稿，尽管没

有达到废寝忘食、通宵达旦的程度（如果真的那样做了的话，恐怕在一、二个月前就已经受到革命导师马克思的亲切接见了），但也可以说下了很大功夫。时间对于每个人来说都是一种稀缺资源，所以才显得弥足珍贵，才有“一寸光阴一寸金”之说。顾此只能失彼。正是由于近半年来笔者致力于本书的写作，只好占用了许多本应陪伴妻子和女儿的时间，在此向她们母女表示歉意。

由于笔者水平有限，再加上时间仓促，书中难免存在缺点甚至错误之处，恳请专家学者及读者朋友指正赐教。

田中景

二〇〇四年 远月 猿日于长春

第一章

日本国有企业概述

在日本,法律上并没有“国有企业”、“国营企业”、“公营企业”等用语,也没有对国有企业给出一个公认的统一定义。人们通常将国有企业称为“公企业”,但也有少数学者有时把“公企业”就叫“国有企业”或“国营企业”。^[1]为了符合我国的习惯称谓并保证本书体例上的一致性,本书除了解释“公企业”的概念之外,均把日本的“公企业”称为“国有企业”。

第一节

日本国有企业的概念和分类

一、日本国有企业的概念

目前,日本学者对公企业的概念并未取得一致的看法,存在着各种定义。

黑川和美对其做了两个定义,其一为“从企业设立的当初,人们就对其寄以两重期望,即从法律上、行政上让其承担起一定的社会责任、发挥公共作用,达到与私企业同样的或者尽可能接近的经营效率,由国家、地方公共团体等出资、中央或地方政府设立的公有的企业体。”其二为“所谓公企业,就是指基于法律权限,或者因资本的公有而赋予其供给直接且政策性的商品和服务的义务,以将可能定价的商品和服务提供给消费者、让消费者负担价格(费用),由此实现独立核算为经营原则的企业。”^[10]

山田幸男的定义为,所谓公企业,就是指以社会公共利益为目标,由国家或地方政府直接经营的企业。^[11]

在由中山伊知郎等人编写的《经济辞典》中,对公企业做了如下定义,即“公企业是私企业的对称,是由国家或地方政府所有并经营的企业。其经营尚未与国家的行政、财政和政治相分离。它基于社会经济发展的立场开展事业。”^[12]

远山嘉博认为,所谓公企业,是指由国家或地方全部或部分(对企业经营决策具有决定影响力的一定比例)所有、直接或间接

经营的企业性事业体。^[1]

植草益对公企业下了简明扼要的定义：公企业即政府或地方公共团体拥有其全部或部分资本的企业。^[2]他对公企业还下了另外一个定义，即所谓公企业，是指由政府（中央政府或地方政府）所有并受到政府规制、以一定水准的价格提供产品或服务、以独立核算为经营原则进行营业的事业体。^[3]

九州产业大学商学部教授、经济学博士山本政一在其著作《公企业要论》中，围绕公企业的概念界定，首先介绍了几位外国学者如利夫曼（~~リフマン~~）、瓦尔伯（~~ヴァーバー~~）和利格（~~リッゲ~~）对其所做的定义，然后介绍了几位日本学者所下的定义，如增地庸次郎教授认为，所谓公企业，是指由国家、地方自治团体等公共团体所有的企业；竹中龙雄教授认为，所谓公企业，是指由国家或地方自治体所有并经营的企业；国弘员人教授认为，所谓公企业，是指由国家或公共团体所有并经营的事业；山城章教授认为，将国家或公共团体所有的事业体的经营企业化，就是公企业；占部都美教授认为，所谓公企业，是指将由国家或其他公共团体所组织起来的共同社会作为企业的主体的企业。山本教授认为，尽管上述几位教授对公企业所做的定义在表现上有若干差异，其共通点在于，他们都认为，所谓公企业是指官公营事业。对此，我们也持有同样认识，即所谓公企业，是指基于国家或地方自治体所有和经营的官公营事业。但问题在于，考虑到为公企业定位时，是否应该将其与资本主义社会的资本运动法则（发展法则）结合起来？大岛国雄教授在阐述研究公企业的基本视角时指出：“不应该将公企业简单地看作公有企业，而应该将其看作由资本主义

所规定的公有企业,即公有资本主义企业,进而理解为公企业是在资本主义经济法则规定下运动的。更进一步来说,应该将公企业的所有问题从其经济的必然性上来把握。以往,人们在研究公企业时,有一种倾向,即动不动将其从表面上、主观上或者规范上来把握。我们必须排除这个倾向。”我们基本上同意马场克三教授的观点,即“由国家来对个别资本进行扶持或干涉、限制,进而对个别资本本身的矛盾进行自我扬弃就成其为公企业。”我们不应仅把公企业理解为官公营事业,而重要的是应该将其理解为在资本主义社会的发展过程中,为维持资本主义的企业,也就是资本主义公企业(公有、资本主义的官公营事业)。综上所述,我们对公企业做如下界定:所谓公企业,从现象来看,是基于国家或地方公共团体所有并经营的官公营事业,是企业社会化的发展形态,但从本质来看,是指包含国家对个别资本的矛盾予以纠正乃至克服(自我扬弃)在内的资本主义公企业。^[70]

在日本垄断分析研究会编写的《日本的公企业》(新日本出版社 1978年 10月第 1版、1979年 12月第 2次印刷)中,对狭义的公企业做了如下定义:公企业是指由国家或地方公共团体所有、出资、支配或经营、统制的企业。^[71]在上海财经大学出版社出版的《日本公有企业的民营化及其问题》(1992年第 1版)中,对广义的公企业做了如下定义:公企业是指作为政府的政策手段,政府以某种形式拥有并参与经营的企业。^[72]

日本国民经济核算体系(新 1987)关于公企业的定义为:归公共所有或支配,根据公司法及其它公法、特别立法、行政规定等设立的拥有法人资格的公共性法人企业。

以上是笔者对部分日本学者关于公企业所做定义的介绍,笔者本人也曾试图对公企业做一界定,但最终还是放弃了这个念头,因为笔者很赞成汪丁丁博士的观点:成功的转述比不成功的创造更有价值。有时只是将不同作者的成果放在同一篇文章里就会产生“剩余价值”。^[10]

二、日本国有企业的分类

日本的国有企业形式多种多样,内容特别繁杂。大体有以下两种分类方法。

根据出资主体划分

根据出资主体的不同,可将其分为中央政府的国有企业和地方政府的国有企业两种类型。中央政府的国有企业可根据企业设立的程序,分为根据特别立法设立的特殊法人和由政府有关部门认可设立的认可法人。地方政府的国有企业可分为政府直接参与经营的国有企业和政府不直接参与经营的地方国有企业。在中央政府所属的国有企业中,特殊法人占有极其重要的地位。下面介绍一下特殊法人的概念及分类。

目前,日本学者对于特殊法人并没有给出一个统一的定义,存在着各种各样的解释。

山内一夫对其所做的定义最为宽泛,即“与根据一般的法律(民法、商法等)设立的一般法人相反,根据特别的法律设立的法人就是特殊法人。”

川村俊雄的定义为,为了举办公共的、国家的或垄断的事业,根据特定的特别法、由法律直接设立或者由政府任命的设立委员

等特别的设立行为而设立的、全国在一个种类中仅有一个的法人。这就是狭义上的特殊法人。

作为特殊法人的概念经常被引用的是日本总务厅对其所下的定义：根据法律直接设立的法人或根据特别的法律通过特别的设立行为应该设立的法人。而这个定义通常被认为是指狭义的特殊法人。换句话说，狭义的特殊法人是指，当政府认为有必要兴办某项事业，该事业的业务性质适合企业化经营，若由政府承办将受到各种制度上的制约而无法有效经营时，根据专门的法律而设立的独立法人。它们由各府省（相当于我国的各部委）设立并监督、由内阁官房（“官房”相当于我国的办公厅）负责人事任免、由总务省负责新设改废及目的变更等的审查、由财务省（~~国~~1949年1月1日前为大藏省）负责预算审批。为了促使其有效经营，国家在对其进行特别监督的同时，承认其拥有充分的经营自主权。根据其经营性质和方法的不同，特殊法人又可分为公社、公团、事业团、公库、金库、特殊银行、营团、特殊公司等类型。

公社指日本国有铁道公社、日本专卖公社和日本电信电话公社，总称“三公社”。它们在特殊法人中公共性最强，因为以前国家将用特别会计经营的国有铁道事业、烟草等的专卖事业以及公共电气通信事业作为独立核算性很强的企业体来垄断运营，它们就成了特殊法人。1985年1月1日，日本专卖公社及日本电信电话公社分别被改组为日本烟草产业株式会社及日本电信电话株式会社，1987年1月1日，日本国有铁道也被分割为7家株式会社。“三公社”全部转化为股份公司，实现了民营化。在中央政府所属的特殊法人中，属于“公社”这一类的已经不存在了。

公团一般是为实施社会需求性很强的公共事业而设立的事业规模大、涉及范围广的特殊法人。其中,既有中央政府全额出资的,也有中央政府和地方政府联合出资的。在经营上实行独立核算,但事业计划、收支预算等须得到主管大臣的批准。

事业团的内容复杂多样,性质与公团相近。但其设立的主要目的是为执行国家的经济政策和社会政策提供必要的资金援助,因而其企业性质较弱,设立当初也没指望其实行独立核算,规模比公团小。

公库均为由政府全额出资从事金融事业的法人,其主要作用是根据政策导向按优惠利率向特定对象提供融资,是商业银行的补充。其预算和决算根据《关于公库预算及决算的法律》做成,并受国会的制约。

金库作为特殊法人目前仅有 1 家,即商工组合中央金库。它是从事互助金融业务的法人。由中小企业等互助会、商工互助会、出口互助会和进口互助会等互助金融的参加者与政府共同出资组建而成,发挥系统金融机构的作用。

特殊银行有两家,即国际协力银行和日本政策投资银行。它们与公库并无多大区别,均为政府全额出资、按政策性利率向特定对象提供融资的政府性金融机构,其目的在于起到一种对普通商业银行的补充作用。其预算和决算与公库同样,受到国会控制。但是,在其业务运营上,尽可能尊重其企业性,希望通过自主经营来达到其目的。

营团是日本在第二次世界大战时为推行统制经济而设立的特殊法人,战后大都被解散,目前仅剩 1 家,即帝都高速度交通营团。