

第一章 日本国有企业的形态及特征

第一节 国有企业的组织形式

国有经济是世界经济的重要组成部分，世界上几乎所有国家都不同程度地拥有自己的国有企业。从西方国家的有关著述中，我们可以找到许多类似国有企业定义的各种术语，如国有企业(State-owned Enterprise)、国营企业(State Enterprise)、公营企业(Public Enterprise)、国家主办企业(State-Sponsored)、公营事业(Public Undertaking)等。不管怎么样具体表述，它们都具有一个共同特征，即：它们都是由国家全部或部分投资兴建的商业性经济实体，其收入主要是通过出售产品或劳务来获得的。

日本是一个以民间企业为主体的现代市场经济国家。国有企业的数量较少，在整个国民经济中占的比重不大。但是，日本的国有企业大都集中于基础设施部门和重要的基础产业部门，因此国有企业对民间企业的发展起着重要的补充作用，是国民经济不可缺少的组成部分。

在日本法律上并没有“国有企业”、“国营企业”、“公营企业”等用语，在实践中也没有对国有企业作过一个公认的统一定义。由于文化传统的不同，日本把国有企业一般称为“公营企业”或“公企业”。为了符合我国的习惯称谓并保证全书体例上的

一致，本书以下均把日本的“公企业”或“公营企业”称为“国有企业”。

日本的国有企业一般是指由中央政府或地方政府全部或部分出资兴办的企业。更为广义的定义有：“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”等等。日本国民经济核算体系(新 SNA)关于国有企业(即公营企业，以下同)的定义是：“为公共所有或支配，依据公司法及其他公法、特别立法、行政规定等拥有法人资格的公共性法人企业。同时，是由在市场上出售其生产的大部分社会产品、服务的大规模非法人政府事业体演变而来的，从其活动类型，即生产技术、经营形式的特性，可以作为产业来分类的事业所。”其中，由中央政府出资的企业称为中央政府企业，由地方政府出资的企业称为地方政府企业，中央政府或地方政府部分出资的企业称为公私混合企业。

实际上，日本的国有企业具有多种多样的形态和名称，从所有权和经营权两者关系的角度来分析，日本的国有企业可以分为以下三种组织形式^②(见表 1-1)：

1. 政府企业(Departmental Undertaking)：属于中央政府官厅或地方政府部局，由官厅首长(大臣)或地方首长(知事、市长等)负责经营管理责任、从事经营的事业，又称“现业”或公营企业。

2. 公共法人(Public Corporation) 根据特别法设立 由政府或地方公共团体出资，具有法人资格的企业。其经营管理委托给

^② 《日本公有企业的民营化及其问题》第 11 页，上海财经大学出版社，1996 年。

可参见《微观规制经济学》第 229 页(植草益著，中国展望出版社，1992 年)和《日本的股份公司与中国的企业改革》第 229 页(吴家骏著，经济管理出版社，1994 年)。

企业经营者。

表 1-1

日本国有企业的分类

组织形态	所有权与经营权的主要特征
政府企业	国有国营,可以分为两种: 1. 中央政府企业:中央政府所有、中央政府直接经营 2. 地方政府企业:地方政府所有、地方政府直接经营
特殊法人	所有权与经营权分离,可以分为两种: 1. 中央政府所有,委托企业经营者经营 2. 地方政府所有,委托企业经营者经营
	公私共有,采取股份公司或有限公司的企业形态,可以分为两种: 1. 中央政府部分出资的混合企业 2. 地方政府部分出资的混合企业

3. 股份公司 (Joint Stock Company) : 采取股份公司或有限公司形态的国有企业,一般为政府或地方公共团体拥有部分资本的公私混合企业,如日本电电话股份公司、电源开发股份公司等。

政府企业由于隶属于政府部门,类似于政府一般活动,但是为确保获得必要的事业收入,在经营管理方面也具有一定的自主性。公共法人是最早出现在英国的国有企业形态,以在经营管理中实行独立核算和提高经营效率为目的,给企业以比政府企业更大的经营自主性,并具有独立的法人资格。公私混合企业虽然由政府投入一部分资本,但民间也出资,并采取商法、民法规定的股份公司、有限公司的形态,因而与私营企业组织形式最为

接近。由此可见，日本国有企业的经营自主性随着组织形式向股份公司形态的演进依次增加。此外，现实中的国有企业还存在着具有上述三种组织形式的中间性质的企业形态，如由政府拥有全部资本、采取股份公司形式的日本烟草产业股份公司等，但这些中间形式大都是一中过渡性的组织形式。

从财务收支方面来看，有些国有企业在开办初期，由于技术开发费用较高等原因达不到收支平衡。还有些国有企业由于产业本身的停滞、衰退而不能达到收支平衡。这时政府出于对公正分配的重视而对它们予以补贴。此外，还有部分国有企业（如日本电信电话公司等公私混合企业）又是以实现利润目标为目的的。因此国有企业又可分为以下三种类型：

1. 公共补贴企业：需要由政府或公共团体提供补贴的企业。
2. 收支均衡企业：通过经营管理活动能够实现收支平衡的企业。
3. 收益性企业：可以确保获得相当多的利润的企业。

下面分别对政府企业和特殊法人（包括公共法人和公私混合企业）进一步加以分析。

一、政府企业

又称现业，是由中央或地方政府直接经营的企业。直接隶属于中央政府的省、厅或地方政府的部、局。

新国民经济核算体系（新 SNA）将 18 项事业作为政府现业。主要包括大藏省的造币局、印刷局（印刷事业大部分由民间

经营，政府现业只限于印制银行券、纸币、邮票等），以及农林水产省负责的国有林事业、邮政省负责的邮政事业，即所谓的“四现业”，还包括简易生命保险及邮政养老金、地震再保险、森林保险、农业共济再保险等保险、养老金事业。此外，粮食管理事业也作为政府现业看待。其中邮政事业拥有 30 万以上的雇员，是日本最大的国有企业之一。

另外，还有法律上虽然不是“国营企业”，但隶属于厚生省、从事企业性服务的国立医疗机构，国立医院、国立疗养院等遍布日本各地。日本在研究行政改革方案时，一般也将国立医院等算作国有企业（即“国营企业”）。

中央政府的现业，由主管省、厅直接经营，并且企业的大政方针均由国会制定如预算、决算、价格、资金筹措、利益分配、事业计划等，国会都有议决权；在具体执行过程中，上述方方面面的活动，还要受大藏省、经济企划厅、会计检查院以及总务厅行政监察局的检查和控制。就是说，对政府现业的管理，既有行业主管省、厅的纵向管理，又有专业管理部门的横向监督。

与此相似，地方政府的现业，也是由地方议会、地方政府的行业主管部门和有关专业管理部门进行管理和监督。

二、特殊法人

特殊法人不同于民间法人企业。民间企业一般是根据公司的基本法——商法设立的企业法人。而特殊法人则是根据商法以外的特别法设立的。例如，政府在具体实施某项公益事业计划时，其业务性质如果适宜于企业化经营，即可制定特定的法律，根据特别立法，成立独立法人，在国家对其承担的责任进行充分的特别监督的同时，其他方面赋予最大限度的自主权和灵活性，

使事业得到有效发展，这样的法人就是特殊法人。在法律上，《总务厅设置法》规定，由总务厅审查成立的法人应是“根据法律直接成立的法人或是根据特别立法，通过特别成立行为而成立的法人”^①。这就成为特殊法人在法律上的定义。例如，1948年根据《日本国有铁路法》成立了特殊法人“日本国有铁路”公社；特殊法人“电源开发股份公司”，是于1952年9月按照《电源开发促进法》成立的特殊会社；再如，1964年3月根据《日本铁道建设公团法》成立了“日本铁道建设公团”。

总之，每个特殊法人的设立和运行，都要依据特别立法，政府对特殊法人的各种约束，都应在特别法中明确地加以规定。特殊法人必须遵守特别法的各项具体规定，只有特别法中没有规定的事项，才可以用商法作为补充。

在日本，人们用“特殊法人”来称呼除政府现业之外的国有企业。总务厅行政管理局每年都会通过《特殊法人总览》对其情况加以公布。根据1995年度的资料，特殊法人共包括13个公团、17个事业团、9个公库、3个金库及特殊银行、1个营团、12个特殊公司、37个其他特殊法人，合计92家特殊法人企业（详见本书附表一）。

需要说明的是，日本人谈到国有企业，一般都笼统地把特殊法人全部包括在内。然而特殊法人并非全是企业，其中相当多的就是我们通常所说的事业单位，尤其是“其他特殊法人”项目所列出的37个单位，基本上都是事业单位。如果将其除去，则剩下从公社至特殊公司的55个特殊法人。如果按照所有制关系对这些特殊法人的企业形态进行分类，那么，公团、事业团、金库和银

^① 《日本公有企业的民营化及其问题》第13页，上海财经大学出版社，1996年。

行以及营团都是采取公共法人形态的企业，因此共有 43 个公共法人。而采取股份公司形式的国有企业（又称“特殊会社”）则有 12 家。

但是，这些国有企业的资本所有关系较为复杂。在 43 个公共法人中，由政府全部出资的公共法人（附表一中以字母 A 表示），及政府与地方公共团体或其他国有企业共同全额出资的公共法人（用 B 表示）共有 39 个，包括 15 个事业团、13 个公团、9 个公库和 2 个银行。公私混合所有的公共法人（用 C 表示）包括其余的 2 个事业团、一个金库和一个营团。在 12 家采取股份公司形式的国有企业中，有 9 家公司都是由以往的 3 个公社（日本国铁、电信公社及专卖公社）通过民营化组成的企业，它们成为特殊法人中最接近私营企业的组织。3 个公社虽然已经民营化，但由于它们都是依据特别法成立的独立法人，仍然属于特殊法人范畴，政府依然拥有相当数量的股票。其余 3 家股份化的特殊公司均是公私混合所有的企业。

特殊法人所从事的经营活动与政府贯彻宏观经济政策有关，因而分布在广泛的领域。从特殊法人拥有的雇员人数来看，截止 1995 年 1 月，12 家股份公司拥有的雇员多达 455 368 人，占 92 家法人雇员的 80%（见附表一）。目前雇员人数最多的法人是日本电信电话股份公司，有 22 万多人。日本国铁在民营化以前是最大的特殊法人，曾经拥有 40 多万雇员，但经民营化分割后总共不到 20 万人。政府对特殊法人进行过多次整顿、优化，特殊法人数目从最多时的 113 家减少到目前的 92 家，雇员人数也从 1977 年的 93 万余人减少为不到 57 万人。

① 《日本公有企业的民营化及其问题》，第 14 页，上海财经大学出版社，1996 年。

特殊法人都是根据各自的特别法成立的。特别法对企业的组织形式、监督与管理的主体、政府管制内容等均作出了具体规定。在企业形态方面除了前述的政府企业(现业)公共法人、股份公司等企业组织形式外,特别法还规定有企业是否在特定的事业领域以独家垄断的身份从事经营活动。但是,拥有法定垄断权的国有企业目前并不多,仅有作为政府现业的邮政事业和造币局,以及日本烟草产业股份公司(也仅限于在香烟制品及盐的生产与销售方面)。除以上拥有垄断权的领域外,在公益事业、金融与保险、社会服务等领域存在的国有企业,则或者与私营企业处于竞争关系,或者对政府的一般活动起着补充作用。

此外,还有一类与特殊法人极为相似的企业,就是所谓的“认可法人”。认可法人一般采取民有民营的形式,不属于国有企业的范畴。但由于它们不同于一般的私营企业,其所从事的领域要受到有关事业法的规制,而且本书后面谈到国有企业的民营化时要涉及“认可法人化”的问题,所以对认可法人的情况也须作一简短说明。

认可法人原则上是由民间出资的采取私营企业形态的企业,但其设立须经主管部门的认可,政府部门还对企业决策拥有干预权。因此认可法人是非国有的、但又要受政府制约的企业。它和“私有公益企业”近似,但它不能由出资者任意设置,须经政府批准方可营业,在这一点上又与“私有公益企业”有所不同。这类企业在1985年1月共有60个。

认可法人也是按照特别法成立的,但它不能称为特殊法人。在日本,按照特别法成立的法人有两种类型:一种是由政府指定设立的法人,称为特殊法人;另一种是由民间发起成立的法人,但是须经政府批准后方能成立,所以称为认可法人。

三、公私混合企业

如前所述，特殊法人包括公共法人和股份公司两种组织形式。其中股份公司一般为政府拥有部分资本的公私混合企业。但前文介绍的是中央政府所属的公私混合企业，因此有必要对在日本被称为第三种形态(the third sector)的主要与地方政府和公共团体有关的公私混合企业作一考察。这对于我们了解日本的国有企业也是很重要的。

从所有权与经营权两者关系来看，公私混合企业指国家或地方公共团体及其所属的国有企业（“公”的一方）与民间企业（“私”的一方）依据民法或商法共同出资而设立的法人。这些法人从事城市开发、地区开发、旅游、娱乐、工商、社会福利、医疗保健、文化教育、环境保护等各种各样的事业。

除了上述我们所做出的一般定义之外，日本自治省还对其作了特别说明，认为“不管公社、协会、基金、股份公司等其称谓如何，只要是根据民法或商法设立的法人，其中地方公共团体出资 25% 以上者”就可归为公私混合企业。截止 1993 年 1 月地方公共团体单独出资占 25% 以上的财团法人数为 3 327 个，社团法人 395 个，股份公司 1 216 个，有限公司 61 个，合计 4 999 个法人。

日本的公私混合企业发端于明治时期。早在日俄战争之后，日本政府就成立了东洋拓殖株式会社和南满铁道株式会社两大国策公司。这两家公司在日本军国主义对外侵略活动中都曾起到重要作用。就企业的性质而言，它们都是当时的日本政府与民

《日本公有企业的民营化及其问题》，第 15 页，上海财经大学出版社，1996 年。

间共同出资而成立的公私混合企业。拿南满铁道株式会社来说，在 2 亿元的资本金当中，政府以实物（租借的铁路和附属地）出资部分占 1 亿日元，其余为民间出资^①。

“二战”结束以后，美国占领当局对这种半官半民的公私混合企业进行过改组。但在日美双方确立了安全保障体制后，这种公私混合企业又重新开始出现，其间成立了日本航空与日本电源开发两大公司。1955 年之后，基于国土建设的需要，公私混合经营方式被广泛采用。1975 年开始，日本政府出台了一些有关公私混合的经济政策。在地方公共团体的企业化过程中，随着政府活动范围的扩大而出现了一些新的服务领域，如停车场的建设、休假事业的开发等政府活动领域都出现了公私混合企业。与以往不同，这一时期处于主流的是管理型的公私混合企业。1989 年以后，随着日本提出重建财政的政策方针的实施，在推行通过发挥民间活力以整顿特别设施的《民活法》及《疗养休闲地法》的过程中，重要的一项就是创办公私混合企业。

公私混合企业之所以能得到较快发展，是因为这种组织形式具有各种优势。在资金利用方面，筹资方式较为灵活，多采用发行债券或借款的方式，并且利用民间资金坚持有偿使用的原则（支付利息），因此比较注重资金使用效率；在企业经营活动方面，公私混合企业力求机构的精简，实行独立核算、自负盈亏；在企业组织体制方面，这种企业强调自主经营，与民间企业的运行方式最为接近。也正因为如此，日本的公私混合企业将会在城市开发、公共设施建设、地方福利事业以及地方铁路、疗养地建设等方面发挥更大的作用。

^① 《日本公有企业的民营化及其问题》，第 149 页，上海财经大学出版社，1996 年。

第二节 国有企业的双重性

日本是一个典型的现代市场经济国家。其经济活动主体除了居民外，主要包括私营企业和政府部门两大类。政府部门的活动又可分为政府一般活动（靠财政收入从事各种活动的政府机关）和国有企业（在日本称为“公企业”，以下皆同）活动领域。国有企业由国家和地方公共团体出资（全部或部分），并受其管理和监督，因而它具有与政府一般活动相似的性质。同时，由于国有企业需要向社会提供产品和服务来保证一定的营业收入，具有一定的经营自主性，有努力提高企业内部效率的义务，从而它又具有与私营企业相似的性质。如果把前者称为“公共性”，将后者称为“企业性”的话，那么国有企业就具有上述双重性质。由于这种双重性是正确理解国有企业存在的基础，而公共性和企业性两者之间存在的内在矛盾和对立又是理解国有企业改革的关键，因此有必要对其作进一步的分析。

一、国有企业设立的目的和公共性

和所有其他的现代资本主义国家一样，日本的国民经济运行以市场机制为基础。在市场机制的作用下，企业以追求利润最大化为动机而提高生产经营效率，以企业的增长和稳定为目标去应付变化莫测的外部环境，在积累内部经营资源的过程中使资源得到更有效的配置和利用。如果市场机制是完美无缺的话，那么国家就没有必要对经济生活进行干预。但由于市场无法有

① 《微观规制经济学》，植草益，第 228 页，中国发展出版社，1992 年。

效地调节公共产品的生产和供给，不能有效解决外部性、信息不完全等问题，往往会发生“市场失灵”。因此在市场无法发挥作用的领域，就必须由国家出面进行干预。国家干预经济活动的一个重要方面就是由政府出资组建一批国有企业。从此意义上说，国有企业设立的目的主要就是为了弥补市场失灵。此外，象基础设施这样的投资规模庞大的领域，民间很难筹集到巨额的资金，象高新技术产业之类的领域，伴随着较大的研究开发风险，私人企业不愿介入，等等。因此，国家设立国有企业的目的也是通过运用政府资金向国民提供必不可少的物品和服务。在现实经济生活中，国有企业的设立目的多种多样，但主要包括以上两类。

与国有企业的设立目的相联系，国有企业的公共性表现在以下几个方面：

1. 所有的公共性：国有企业由中央或地方政府及公共团体出资，政府或地方公共团体理所当然地拥有对国有企业的全部或部分所有权。

2. 主体的公共性：国有企业的资金主要来源于中央或地方的财政资金，而国民是政府资金的最终承担者，因而国民是国有企业的终极所有者，表现出主体的公共性，即国有企业归全民或公共团体所有。

3. 目的的公共性：如前所述，国有企业的设立目的是国家利用政府资金向国民提供必不可少的物品和服务，用于提高国民的生活质量和福利水平，其利益不是为少数企业和个人享有。

4. 用途的公共性：这也与国有企业的设立目的有关。许多国有企业向社会提供公共产品，如港口、道路、桥梁、邮政、电等基础产业领域，一般私营企业不愿介入。这些基础设施领域是为全体国民服务的，表现为用途的公共性。

5. 规制的公共性：对于国有企业，政府都要通过立法等手段进行规制，这种规制要以国民参加为前提。因为在日本，按照三权分立的原则，要由议会对政府机关的一部分现业及其所属的公共法人和公私混合企业进行监督，而议会本身是国民的代表，国民的意见反馈到国会或地方议会，然后由它们进行监督。

需要指出的是，国有企业的公共性正是国有企业缺乏效率的根源，从而引发了对国有企业进行改革的问题。由于政府或地方公共团体对国有企业拥有全部或部分所有权，自然会直接干预企业的经营管理。例如，国有企业的干部人事安排需经国会或地方议会批准，其预算、决算必须经国会通过。在企业发展规划方面，政府也严格限制国有企业的发展领域，这些方面都使得国有企业很难采取灵活多样的提高经营效率的措施。

二、国有企业的企业性和市场竞争

国有企业作为生产经营单位，要向社会提供物品和服务以保证取得一定的营业收入，因而国有企业自然具有追求收入增长和提高效率的动机，这就是国有企业的企业性。只不过这种动机在以往僵化的国有企业体制下，由于各种条件的制约没有充分表现出来。国有企业的企业性主要表现在两个方面：一是企业的经营自主性。企业要进行生产，必须面向市场，灵活调节产品的生产结构，这就需要赋予国有企业一定的经营自主权。二是国有企业要承担起提高效率的义务。国有企业要更好地为国民提供各种必不可少的物品和服务，就必须不断提高内部效率。

然而，日本是一个以私营经济成份为主的国家，私营企业也向国民提供各种必需的物品和服务，自然，国有企业会面临私营企业的竞争。因此考察一下它们之间的竞争状况，对理解目前日

本国有企业的改革同样是有帮助的。

一般而言，过去的日本国有企业很少面临市场竞争的压力，而且企业的生产经营成果不能起到对经营责任者的刺激诱导作用。国有企业在市场中一般处于垄断地位，即使在假设国有企业面临市场竞争的情况下，也不象私营企业那样，经营成果对经营责任者有足够的刺激作用。由于日本国有企业在法律上大多处于垄断地位，潜在的竞争者被排除在外，在这样的情况下，即使经营者缺乏效率，国有企业在市场中的地位依然稳定。同时，在国有企业中，无论是经营管理者还是一般的从业人员，企业经营成果并不直接与他们的报酬挂钩，即使存在竞争，也不能形成提高企业经营效率的积极动因。对国有企业而言，很多对私营企业有效的制度在国有企业经营者的权限内还不能自由地加以利用。因此即使有获取高收益的机会，国有企业一般也不能自由地支配超额利润。也就是说，大部分国有企业缺乏利润导向，其拥有的各种资源很难转移到其他领域。

在这种情况下，过去由于国有企业通常没有市场竞争的压力和缺乏分配上的激励机制，其经营效率要低于私营企业。更进一步说，由于对国有企业经营的各种政治制约，使其缺乏自主性和灵活性，企业经营习惯在很大程度上类似于官僚机构，从而不可避免地带来国有企业的效率不高。

然而，我们并不能由此就轻易地对国有企业下没有竞争压力的结论。例如，一旦在法律上确立了国有企业在市场中的垄断地位不动摇，就不可能在国有企业中引入竞争机制吗？难道不管在什么场合下都能维持国有企业的垄断地位吗？未必如此。一般来说，由于技术上的原因，即使在地域垄断被视为理所当然的公益事业领域中存在的国有企业，引入一定程度的替代性竞争

也是可能的，而且这种竞争正在发生作用。象日本国铁分解后的公司与地方铁路之间就存在竞争。很多国有企业单纯由于技术上、经济上的原因未必形成垄断地位，但政治上的原因使其处于垄断地位的情况则是存在的。如果认为所有的国有企业不可避免地处于垄断地位，就必然会在从事自己的经营业务中排除竞争，其理由是不存在的。而且不管存在什么样的前提，实际上各种替代性竞争已经在现实中展开。因此，在国有企业中引入竞争机制，或者说，在国有企业活动的领域通过允许私营企业进入来促进竞争，以提高国有企业效率，不但是必要的，也是合理的。日本国有企业的改革情况正是这样。

但是，在国有企业经营过程中引入竞争机制，必须特别留意竞争条件的问题。如果在没有作好充分准备的情况下就引入竞争机制，反而会影响国有企业的经营，达不到改善经营和激励企业提高效率的作用。在这样的情况下，国有企业过去的垄断地位不但不能改变其保守的经营习惯，反而会成为必须解决的过大的政治负担。只有将国有企业置入与私营企业同等的竞争条件下，才可能在市场竞争中提高国有企业的经营效率和改善服务。从市场竞争发展趋势来看，竞争并不限于单纯依靠价格竞争获取规模收益，质量竞争和产品差别化策略往往是更有效的竞争。象日本陆上货物运输市场不仅仅存在降低成本的竞争，竞争主要表现在用户对服务的迅速性、准确性要求越来越高。

总之，市场竞争是国有企业提高效率的内在要求。在国有企业中引入竞争机制，目的是诱导企业通过自主经营提高运行效率。这不但从企业经营者的角度看是这样，而且从社会效率和公正的原则来看，也是必要的。

三、国有企业的公共性和企业性的关系

国有企业作为政府的一种政策工具，本来目的是追求政府公共目标和实现企业内部效率的统一。但是国有企业的公共性和企业性之间存在着内在矛盾。根据政府对公共性和企业性给予的重视程度的不同，国有企业的存在形式会发生改变。政府在贯彻政策目标的过程中，就需要在公共性和企业性之间进行权衡。在不同的历史发展阶段，国有化、民营化的交替出现就是国有企业的公共性和企业性之间内在对立的反映。

一般而言，政府偏重国有企业的公共性，就会削弱其企业性；相反，强调企业性，就会削弱其公共性。具体地说，根据企业的组织形式不同，国有企业的公共性（主要表现为所有的公共性和规制的公共性）与企业性（表现为经营自主性和追求企业的内部效率）的强弱程度是不同的。按照政府现业→公共法人→股份公司的次序，所有的公共性（公有比重）由强变弱。同时，规制的公共性（规制的内容与方法）也由强变弱。按照同一顺序，企业的经营自主性则越来越强，并强求企业实现独立核算和提高内部效率。它们之间的关系如表 1-2 所示。

表 1-2 国有企业的公共性与企业性

组织形式	政府现业	公共法人	股份公司
公共性	强	所有的公共性 规制的公共性	弱
企业性	弱	经营自主性 企业效率性	强

表 1-2 清楚地表明，国有企业的公共性和企业性是相对立

的。随着企业的公有程度和规制程度的加强，企业的经营自主性越来越弱，从而企业追求内部效率的动机就会遭到削弱。这是因为，加强政府的规制就会削弱企业的经营自主性，进而降低企业提高效率的积极性。因此，为了改变国有企业低效率状况而进行的改革，要实现预期目标，就必须强化企业的独立自主经营，减少政府干预，这已成为政府必不可少的政策。

第三节 国有企业的产业分布

现代国有企业是在第一次产业革命之后首先在发达的资本主义国家发展起来的。战后，它得到迅速发展，成为世界经济的重要组成部分。与其他西方国家相比，日本国有企业相对较少，而且并非全部企业均从事产业活动，相当数量的国有企业在产业活动范围之外。但日本的国有企业大多分布在国民经济重要的基础领域，对国民经济起着重要的调节作用。在日本，国有企业在国民经济发展中执行着与私营企业不同的职能，并且在其不同的历史发展阶段，国有企业的设立和发展都有其特殊的背景和原因。从日本国有企业的实践来看，国有企业主要分布在以下产业领域：

一、基础设施领域的国有企业

在日本，一部分国有企业从事基础设施的建设和经营。如交通运输、邮电通信、供电、供水、供热、供气等多由国有企业来经营。基础设施是整个国民经济需要优先发展的产业部门，是国民经济发展的重要基础；另一方面，基础设施领域需要巨额投资，