

【历史学研究】

日本现代化过程中的两次民营化分析

姚传德

(苏州大学 社会学院, 江苏 苏州 215006)

摘要: 为了借鉴日本国有企业民营化的成功经验, 探讨国有企业民营化方面的问题, 运用比较分析方法对一百多年来日本政府主动进行的两次民营化改革进行了分析, 分析表明: 尽管这两次民营化的背景、措施、成效都有一定的差异, 但是都促进了日本的经济现代化与市场体制的完善。分析结果表明: 日本政府的很多成功做法值得中国借鉴。

关键词: 日本史; 日本; 明治维新; 国有企业; 民营化

中图分类号: K313.41 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-6248(2007)04-0086-05

Study on two privatizations of Japan in its modernization process

YAO Chuan-de

(School of Social Science, Soochow University, Suzhou 215006, Jiangsu, China)

Abstract: In order to learn the successful lessons of Japanese privatization and study the problems they met with, this paper analyzes the voluntary actions of Japanese government in their two privatizations for economic modernization during the past hundred years. The analysis shows that there exist great differences in the background, measures and result of the two privatizations, but they promote the modernization process and market system perfection of the Japanese economy. These many successful measures of Japanese government deserves our attention.

Key words: Japanese history; Japan; Meiji Reform; governmental company; privatization

0 引言

为了经济的现代化与市场体制的完善, 日本自明治维新以来先后主动进行了两次民营化改革。对于这两次民营化改革, 中国国内学术界多有探讨。关于明治时期的国有企业民营化, 马家骏、杨栋梁、江瑞平等学者做了相当详细的研究^[1-2]; 关于20世纪80年代以来的日本国有企业民营化, 陈建安、刘毅等人做了专门的探讨。但是对于两次民营化的比较研究, 目前尚未有专门的论著出版。

本文通过分析和比较这两次民营化, 希冀认清日本现代化过程中的一些规律性的现象, 为中国现阶段国有企业的改制提供借鉴。

1 日本两次民营化的原因比较

1.1 明治时期国有企业民营化的原因

日本明治时期的国有企业由接收的幕藩工业、工部省兴办的实业以及内务省时期的官营模范工业组成, 它们是日本最早的一批现代产业, 对于诱导民众投资近代工业、促进日本经济近代化起了重要的作用^[3]。在19世纪80年代, 明治政府之所以改造部分国有企业, 主要有以下5个原因。

第一, 社会上已经出现了一批从事现代工商业经营的民营企业家, 像岩崎弥太郎、川崎正藏、西村胜三、古河市兵卫等。

第二, 官办企业的示范使命已经完成。经过近

十年的经营,民营经济已壮大,不再需要官办示范,而且比官办企业更有竞争力,甚至有能力消化、吸收这些官办企业。

第三,官办企业亏损严重,难以为继。尽管明治政府采取了不少改革措施,但是仍然未能扭转这一局面。

第四,政府财政困难,无法继续维持这些国有企业经营。19世纪80年代初期,明治政府出现了财政危机,无力支持众多亏损的官办企业。

第五,社会舆论反对政府继续经办这些亏损的国有企业。19世纪80年代掀起的自由民权运动提出经济自由化,认为这些亏损严重的官办企业对社会而言,已经不能起模范作用。

为此,以伊藤博文等人为首的明治政府果断采取了出售部分官办企业的政策,让政府退出竞争性的经济领域^[73]。

1.2 19世纪80年代以来国有企业民营化的根源

二战结束后,盟国对日本经济进行了民主化改造,对钢铁行业、重化工业以及军工行业中的很多国营企业实施强制重组或者民营化(由于此次民营化是被动而不是主动,所以不属于本文的讨论范围),但是对那些具有公共产品性质以及自然垄断程度较高的行业,依然维持国营的局面,诸如铁路、电讯、烟草等。这些国家与地方经营的国有企业总计有一万多个^{[5]15},它们对于战后日本政府调控经济发展、维系社会稳定,起了不可替代的作用。

但是进入20世纪80年代以后,日本政府开始了国有企业民营化的变革,主要原因有:第一,国营企业普遍经营不善,亏损累累。以最大的国有企业——日本铁路公社为例,1964年第一次出现了300亿日元的亏损;20世纪70年代石油危机之后,亏损与年俱增;到1979年末,长期负债总额已达11.2万亿日元,这一数字超过同年中央财政收入的25%以上。至改制前的1987年,国有铁路的债务额累计高达37.2万亿日元,如此庞大的债务负担使日本政府的财政运转艰难^{[5]143}。第二,政府财政困难,无法继续支持亏损的国有企业。20世纪70年代石油危机以后,日本结束了经济高速增长的势头,经济增长速度放慢。当时的日本政府因为国际油价的高涨,开始调整产业结构,导致财政赤字逐年增加。1974—1981年日本中央政府的财政预算连续为赤字,1965年国家公债积累额为0.2兆日元,占国内生产总值的0.6%。1985年这一数字达到134.4兆日元,占国内生产总值的41.5%^{[5]361-363}。如此严重的

财政赤字迫使日本政府开始努力压缩财政预算^[6]。第三,经济结构的变化使国有企业失去了存在的理由。以前政府经营国有企业的一个重要原因是由于某些产业具有垄断性,但是到20世纪80年代这一情况发生了很大变化。比如,铁路业已经不再享有运输业方面的垄断性。1955—1983年,日本的货运总量中,公路运输所占比例由11.7%上升到45.8%,沿海航运所占比重由25.5%上升到47.5%,而铁路运输所占比重则由52.8%下降为6.5%;在同期的客运总量中,公路运输所占比重也由16.6%上升到56.5%,而铁路运输所占比重则由82.1%下降到39.1%。电信方面,原来电话电报的垄断性很强,但是到20世纪80年代以后,移动通信、网络通信、有线电视通讯的发展使通讯行业出现了多头竞争的局面。这样国家直接管理铁路、电话等业务已经没有政治与经济上的需要^{[7]4}。第四,民营经济总量的增长使民营企业具备了消化大型国有企业的力量。日本政府直接管理的国有企业因为以往的垄断性地位,导致其规模、资产都极其庞大,在民营企业未壮大之前,确实难以民营化。但是二战后日本的国有企业只占国民生产总值的5%左右^{[5]420},民营企业已经具备了消化国有企业的力量。第五,发达的证券市场使民营化变得简单易行。二战后股份公司是主流的经营形式,所以日本的证券市场相当发达健全,如果用出售股份的形式出卖国有企业,庞大的国有企业在短时间内就能够被社会消化。第六,国际民营化思潮的推动。二战后的一段时间内,由于凯恩斯主义的流行,国家通过经营国有企业干预经济的方式非常盛行。经过二三十年的实践,这种方式弊病百出。1979年英国撒切尔夫人上台后,强调间接的国家干预,逐步出卖国有企业,很快就治愈了“英国病”。这一举动对世界影响很大,西方国家相继将负债累累的国有企业民营化。这一潮流对日本政府与社会也产生了很大的影响^[8]。在这种背景下,日本政府逐步开始了国有企业民营化工作。

比较两次民营化的背景,共同之处大于不同之处。共同之处主要是:国有企业经营不善,难以为继,政府财政困难,无力继续提供财政支持,社会上民营资本有能力消化、接收这些国有企业,社会舆论也要求民营化等。不同之处主要有:二战后的民营化有国际上民营化思潮的影响,而明治时期的日本则是政府自主决定;二战后某些国有企业失去垄断地位主要是由于经济的现代化导致经济结构发生变化,这样国家才可能让这些企业民营化,进入市场竞

争。明治时期则不同,当时出售的企业大部分属于竞争行业;二战后现代企业制度盛行,使日本政府可以便利地将庞大的国有企业通过发行股票的方式民营化,而明治时期尚无此体制,因此国有企业民营化的难度较大。

2 两次民营化的措施比较

2.1 明治时期的国有企业处理措施

1880 年 11 月明治政府颁布《工厂处理概则》(以下简称《概则》),正式着手国有企业民营化。最初由于政府要价太高和条件苛刻,诸如营业费要一次偿清,只出卖亏损严重的企业等,所以应者寥寥。1884 年 7 月政府果断废除《概则》,代之以“相机行事”的方针,规定国营企业均按极低的价格和无息分期付款的办法出售,同时将出售范围扩大到盈利企业和矿山等,这样极大地调动了民间资本购买的积极性,整个工作于 1886 年基本完成。

明治政府在处理官办企业时,有这样几个特点。第一,价格低廉。明治政府对于要出售的官办企业,不仅在财产估价方面远远低于政府当初的投资,而且出售时的标价又远低于财产估价。比如长崎造船所、阿仁铜矿、小坂银矿、品川玻璃制造所,政府的实际投资大约分别为 113 万、167 万、54 万、29 万(日元),而财产估价大约为 45 万、24 万、19 万、6 万(日元)。兵库造船所的政府投资约为 81 万日元,财产估价为 32 万日元,出售价格约有 18 万日元。釜石铁矿的政府投资约为 237 万日元,财产估价约为 73 万日元,出售价格只有约 1.2 万日元。但是对于某些盈利企业,诸如纺织企业,基本上按市场价招标出售。第二,分期付款。付款期限五到五十年不等^[9]。第三,甄别对象。为避免倒买倒卖的投机现象,国营企业的售卖对象主要面向殖产兴业活动中兴起的有一定资本和经营经验的企业家、商人,象三井公司、三菱公司、古河市兵卫、大仓喜八郎等^{[10]57}。第四,处理的企业属于竞争行业。明治政府处理的企业主要是造船、化学、缫丝、纺织以及煤、金、银、铜等矿山。至于陆海军工厂、造币、铁路、邮政、电信等特殊行业以及垄断性行业仍然为官营。

2.2 20 世纪 80 年代以来日本国有企业民营化的措施

为解决国有企业改革问题,1981 年日本政府成立了临时行政调查会,该会对于国营企业经营不善的原因进行了深入调查,并提出民营化的建议^{[5]163}。从 1985 年 4 月起,国会先后通过三公社(铁路、电

信、烟草专卖)民营化方案。其具体做法为:第一,改变产权结构,以发行股票的形式将国有企业民营化。日本政府首先将 3 个最大的国有企业改制为股份公司,使其所有权与经营权分离,变成特殊法人;然后分期出卖政府持有的股票。铁路方面,1993 年 JR 东日本公司 50% 的股票——200 万股上市,销售良好,2002 年全部出售完毕。其他公司的股票出卖虽然没有东日本公司顺利,但是只是时间问题^[11]。第二,改变经营方式,引进竞争机制。为了改变国有铁路的经营形态,日本政府将国有铁路分成 6 家客运公司(北海道、东日本、东海、西日本、四国、九州)和一家货运公司,这样可以保持各公司之间的竞争。虽然电信最终没有实行分割,但是在很多方面引进了竞争机制,引进了很多新的企业参与竞争。烟草业民营化后,废除了销售方面的垄断,但为了保证国家税收和保护烟叶收购者的利益,仍然维持生产垄断以及烟叶全额收购制度等。第三,安置富余人员。国有铁路改制之后,有 7 万多人面临失业,政府为此采取各种措施,诸如对自动退职者多发 10 个月的工资,同时发动中央、地方、企业的力量安置富余人员,政府还拨专款为富余人员再就业进行各种培训等。由于措施得力,绝大部分富余人员都重新找到了工作。电信业和烟草业的富余人员没有国有铁路那样庞大,所以通过开拓新的业务,富余人员也基本上得到了安置。第四,处理庞大债务。电信业、烟草业在民营化之前没有什么债务,但是国有铁路的债务十分庞大。为了顺利实现国有铁路的民营化,促使民众踊跃购买股票,原来国有铁路的全部债务与 70% 的股票由政府成立的特殊法人——清算事业团承担,该事业团通过出售国有铁路原来拥有的土地、JR 公司的股票等抵偿债务,但是由于各方面的原因,债务问题的解决不够理想,1998 年该事业团解散之后,所余债务转归政府财政承担^{[5]421}。

比较两次民营化的措施,应该说差别很大。第一,出卖方式不同。明治时期民营化的方式是直接出卖,因为当时日本的现代产业刚刚起步,企业基本上都是规模较小的家族企业,产权与经营权合一,股份制企业当时还是新生事物,所以明治政府出卖国有企业,将所有权同经营权捆绑在一起作价出卖;而由于二战后的日本已经建立起现代企业制度,股份公司是日本产业界最普遍的经营方式,所以日本政府出卖国有企业时,先将国有企业的所有权与经营权分离,使其成为特殊法人,然后出卖企业的股票,最终实现企业的民营化。另外,二战后政府将大型

企业分割出卖,这是明治时期所没有的。第二,政府收益不同。由于明治时期证券市场尚不发达,所以政府出卖企业时只能是整体出卖,这样买主必须拥有一笔相当雄厚的资金。但是当时这样的买主是很少的,所以为了尽快完成交易,明治政府不得不一再降低国有企业的标价,并实行分期付款,以至于有些企业几乎等于奉送,所以政府收益较少。二战后的民营化不同,政府将国有企业资产评估之后,进行股份化,将所有权与经营权分离,然后将企业上市,分期出卖,这样政府无需像明治时期那样低价出售企业,因而所得到的实际收益远较明治时期的民营化为多。第三,政府负担不同。虽然明治时期国有企业出售价格很低,但是对于这些卖出的企业,国家原则上不再有任何责任。另外,明治时期的国有企业属于衙门,预算纳入政府财政,所以尽管亏损,却不存在债务问题,所以国有企业出售后,政府没有任何负担。二战后的出卖则不同,政府承担国有企业的大部分债务和负责安置富余人员。

3 两次民营化的成效比较

3.1 明治时期国有企业民营化的成效

学术界对于明治时期的民营化政策的成效基本上是肯定的。第一,减轻了政府的财政负担。国有企业民营化后,政府不再对这些企业进行亏损补贴,而且政府或多或少获得了一些收入。明治政府成立以来,财政预算一直是赤字。但是在国有企业民营化之后的短短数年间,政府的财政得到明显改善,1886年第一次出现财政节余,尽管这不能完全归咎于民营化政策,但是民营化的重要作用无可置疑^{[10]17}。第二,促进了经济发展,刺激了产业革命的发生。国有企业民营化之前,庞大的资产一直处于低效率运营的状态。民营化之后,经济效益改善,很多企业成为带动日本工业革命的骨干企业。在第一次民营化的同时,首先在纺织领域开始了工业革命。第三,促进了财阀的成长。国有企业民营化过程中,购买国有企业的对象主要是一些同政府关系密切的商人、金融业主或者资本家,诸如三井、住友、鸿池、三菱、安田等,这些财阀通过购买国有企业很快成为企业巨头^[12]。第四,促进了商业资本以及高利贷资本向工业的转化。明治初期,由于民众对现代企业的经营比较陌生,所以很多资本仍然集中在商业以及高利贷领域,近代工业的发展缺乏资金。国有企业民营化过程中,大量的商业、高利贷资本转向工业领域,使日本经济走上了良性循环的轨道。第五,国

有企业的民营化意味着明治政府“殖产兴业”政策结束。明治初期,因为民众对现代工商业经营比较陌生,所以由政府出面兴办官营企业,此举开近代工业发展之先河。明治政府出卖国有企业意味着近代日本经济开始走上了腾飞之路,“殖产兴业”政策基本完成了它的历史使命^{[4]75}。

3.2 20世纪80年代以来国有企业民营化的成效

20世纪80年代日本国有企业民营化所取得的成效是有目共睹的,也是为国际社会积极肯定的。第一,政府的财政负担减轻。民营化之前,很多亏损的国有企业因为每年需要大量的国家补贴。以国有铁路为例,改革前的几十年,不仅没有向国家缴纳税,反而每年需要国库提供6 000亿日元的补助金;民营化之后,每年平均缴纳法人税1 000亿日元。由于机制得到改善,民营化后的电信业和烟草业向政府缴纳的税金与年俱增。第二,企业经济效益提高。民营化之前,国有铁路尽管经常提高运价,但是仍然连年亏损;民营化之后,JR各公司裁减冗员,提高劳动生产率,降低成本,实行多元化经营等,使得JR民营化后的第一年就扭亏为盈。民营化后的8年内,JR的运价并没有提高,但是实现了盈利。1992年JR的6家公司平均利润率为21.4%,比同年日本其他私营铁路公司还要高。另外,电信业、烟草业的营业额也大幅上升^{[7]5}。第三,为社会提供了更好的公共服务。民营化之前,社会对国有企业行为作风的评价是“阿爷式”的,惟我独尊,服务低劣,不考虑客户的利益;民营化之后,面临激烈的市场竞争,各公司开始狠抓服务质量,降低收费标准,使民众享受到良好的服务。

比较两次民营化的成效,应该说都不同程度地减轻了政府财政负担,提高了企业经济效益,促进了社会经济发展,是值得肯定的,但两者也存在很大的差别。第一,明治时期的民营化成效更为显著,对社会的积极影响也更大。因为明治时期日本的近代产业还很薄弱,政府兴办国有企业承担着“示民以实利”的作用,所以企业门类众多,在国民经济当中所占的份额较大,它们民营化后迅速形成了生产能力,使商业金融资本转入现代工业领域,促使工业革命的普遍展开。二战后的国有企业尽管规模很大,但是种类较少,主要承担公共服务的功能,而且在整个国民经济份额中所占比重较小,所以它们民营化之后对整个社会经济生活的影响没有明治时期那样显著。第二,明治时期国有企业的处理导致财阀的形成,而20世纪80年代以来的处理则有利于经济的

民主化。明治时期有很多私人业主,通过大量购买国有企业以及依靠政府扶持,形成了举足轻重的财阀。20 世纪 80 年代对国有企业的处理是通过向大众公开出卖股票,改变国家独断经营的方式实现的,所以有利于经济生活的自由化。第三,明治时期国有企业的处理意味着政府大规模扶植经济发展的“殖产兴业”时代结束,而 20 世纪 80 年代国有企业的处理意味着政府放弃了凯恩斯主义的直接干预经济的政策,走向间接干预经济的道路等^{[5] 164-168}。

4 结 语

纵观日本政府一百多年来现代化过程中两次主动的民营化,措施是成功的,成效是有目共睹的,第一次民营化促进了工业革命的发生,第二次民营化完善了日本的市场经济体制。目前,中国正面临着国有企业改制问题,借鉴日本政府在民营化方面的一些成功做法,对于中国顺利进行经济改革,实现现代化是很有必要的。

参考文献:

[1] 伊文成,马家骏. 明治维新史[M] . 沈阳: 辽宁教育出版

(上接第 85 页)

[2] 宓汝成. 帝国主义与中国铁路(1847—1949)[M] . 上海: 上海人民出版社, 1980.

[3] 王晓华,李占才. 艰难延伸的民国铁路[M] . 郑州: 河南人民出版社, 1993.

[4] 邱松庆. 南京国民政府初建时期的铁路建设述评[J] . 中国社会经济史研究, 2000 21(4): 82-84.

[5] 铁道部铁道年鉴编纂委员会. 铁路年鉴[M] . 南京: 铁道部铁道年鉴编纂委员会, 1933.

[6] 管理中英庚款董事会. 铁道部拨借将来到期中英庚款充作发行粤汉铁路公债基金案[J] . 铁路史研究, 1932 2(1): 48-51.

版社, 1987.

[2] 杨栋梁,江瑞平. 近代以来日本经济体制变革研究[M] . 北京: 人民出版社, 2003.

[3] 姚传德. 东亚现代化之路[M] . 台北: 台湾传胜出版社, 2000.

[4] 姚传德. 明治政府殖产兴业政策的演变[J] . 安徽史学, 2003 51(5): 73-77.

[5] 陈建安. 日本公有企业的民营化及其问题[M] . 上海: 上海财经大学出版社, 1996.

[6] 刘 轩. 试论日本铁路民营化的原因[J] . 日本学论坛, 2000 44(1): 11-15.

[7] 刘 毅. 日本国有企业的股份公司改制[J] . 日本研究, 2002 36(4): 1-7.

[8] 刘振喜. 资本主义世界国营企业的私有化浪潮[J] . 国外社会科学动态, 1987, 13(6): 26-29.

[9] 大江志乃夫. 日本产业革命[M] . 孙文林, 译. 东京: 岩波书店, 1978.

[10] 安藤良雄. 近代日本经济史要览[M] . 刘毅安, 译. 东京: 东京大学出版会, 1979.

[11] 山口真弘. JR 本州三社的完全民营化和各社的使命[J] . 铁道运输与经济, 2001, 29(6): 49-52.

[12] 姚传德. 大久保利通的经济现代化思想[J] . 日本学刊, 1995 23(2): 137-151.

[7] 杨勇刚. 中国近代铁路史[M] . 上海: 上海书店出版社, 1997.

[8] 吴承明,许涤新. 中国资本主义发展史[M] . 北京: 人民出版社, 1993.

[9] 徐卫国. 1927—1937 年内外资本的活动与中国铁路建设的规划和实施[J] . 中国经济史研究, 2002 17(4): 41-45.

[10] 财政科学研究所, 第二历史档案馆. 民国外债档案史料[M] . 北京: 档案出版社, 1992.

[11] 杨 洪. 试论陕西近代交通建设及历史作用[J] . 长安大学学报: 社会科学版, 2005 7(4): 19-23.

(第 9 卷卷终)