

日本邮政民营化分析

中国社会科学院日本研究所 姚海天

内容提要: 在日本经济进入低增长期,科学技术没有重大突破、无法实质性地推动经济进一步提升的现有条件下,通过挖掘经济潜力促进增长,就成为日本政府长期经济政策的首选施政方向。小泉首相上台后明确提出邮政改革,就是这种施政方向的体现。日本邮政改革的根本目的,在于把原有邮政系统通过实行民营化这种所有权和经营方式的变更,达到挖掘日本经济潜力的根本目的。本文探讨了邮政民营化的背景、相关法案、阻力及不良后果。

关键词: 邮政民营化 邮政公社 特殊法人 改革

2005年4月27日,小泉首相召开临时内阁会议,最终确立了关于邮政民营化的六个相关法案,并提交国会审议。这说明小泉首相坚持不懈推动至今的日本邮政民营化进入了立法的最后阶段。而另一方面,2005年5月9日,日本邮政公社进行新招职员考试,有5755人参加考试,竞争55个职位,考试者为职位数的105倍。日本邮政公社2003年成立,当年考生与职位的倍数为317,2004年为202。此倍数不断降低说明邮政系统职员端着“铁饭碗”的形象在日本国民中不断减弱。

本文拟对邮政民营化改革的过程、目的、遇到的阻力及其可能产生的后果等进行分析和探讨。

一 邮政民营化的过程及其目的

邮政民营化是一项涉及人员多、触动多方面利益的庞大工

程,再加上邮政系统自身存在的问题,需要在实行民营化之前对原有的邮政系统进行调整,以便在民营化过程中减少对日本经济的冲击,为此后彻底民营化打下坚实的基础。“日本邮政公社”就是在这种背景下产生的。

(一)民营化的准备期:日本邮政公社

日本的邮政事业是明治维新后的1871年创办的,是典型的国营体制。1996年秋天,桥本龙太郎组建了第二届桥本内阁后,为了在2003年之前改革财政赤字结构,使政府机构减少一半,便向国民承诺进行省厅改组、行政改革。1997年9月,桥本内阁公布了行政改革会议的《中期报告》。该报告确立了邮政民营化的方向。该方案公布后,立刻受到邮政省、邮政系统工会及特定邮政局局长的强烈反对,改革出现了大幅度的后退,邮政三事业作为一体隶属于邮政事业厅,2001年省厅重组时编入了总务省。2003年4月1日,正式成立了“日本邮政公社”。

邮政公社的成立是日本邮政事业创办以来的最大改革。它作为邮政民营化的过渡形态和准备阶段,将肩负起领导27万多名职工、约2.47万个邮局的重担。从此,日本邮政系统将逐步踏上效率化经营的轨道。邮政系统(邮政公社)规模庞大,到2004年3月末为止,总资产已达到404.2万亿日元,自有资本为4.6万亿日元,自有资本比率为1.1%。其资金储备约为350万亿日元。

邮政公社虽然引进了民间企业的经营方式,但仍保留着国有形式,职员仍为国家公务员。其所提供的主要邮政服务与原邮政系统相同,有邮递业务、邮政储蓄业务和简易生命保险业务三种。概括讲,邮政公社具有如下主要特点:

其一,年度预算无需通过议会表决。在市场中与民间企业竞争,不得不注重经营效率和经营灵活性,以求得在竞争中生

存。今后邮政公社的中期经营计划和年度计划,主要是通过总务大臣进行事后业绩评价的方式实施。这有助于经营的自主性、合理化,有利于提高服务质量,从决策机制和经营灵活性上向民营企业靠拢。

其二,为向社会提供高质量和低成本服务,邮政公社最大限度引入民间企业的组织体系和经营机制,以提高其运营的效率,在邮递业导入“丰田管理方式”就是很好的例子。此外,邮政公社在会计方面首次引入了企业会计原则,邮递、储蓄和简易保险三事业分别建立各自的财务系统,并受外部监督,以实现各自的盈余。

其三,在税收上,与民营企业处于相同竞争条件。在纳税方面,将过去的免税(消费税除外)转变为必须交纳部分固定资产税、印花税等税款,额外收益还将以法人税的形式部分上缴国库;在监督机构方面,由过去的总务省直接管理向总务省监督下的自主经营方向转变。

其四,邮政公社在改善已有邮政服务质量的同时,还开发了新的业务形式,逐步扩大业务范围,例如扩大次日达邮递服务区域、开展固定形状的小型包裹邮递服务、与便利店等民间企业展开合作等等。

其五,在原有的邮政系统中,特定邮政局长的“世袭”广受抨击,在日本邮政公社阶段,废除特定邮政局长的“世袭”,将特定邮政局长的聘用方式改为向社会公开招聘,并且应聘资格更苛刻,应聘考试更严格。

从上述日本邮政公社的特点可以看出,与原有日本邮政系统相比,日本邮政公社并没有发生实质性的变化,只是把重点放在改善经营和提高效率上,没有涉及邮政民营化内容。

其次,日本邮政公社成立后,虽然三项主要业务均为盈利状

态,第一年度的邮递业务由2002年度的225亿日元赤字转为2003年度的263亿日元黑字^①,使得邮政改革获得很高的评价。但是,从2004年开始,由于邮政公社依仗雄厚资金拓展业务领域,产生了“压迫民营经济”和“阻碍民营化”的后果,如果听任目前邮政公社的运营态势,将会对民营企业造成巨大压力。比较引起轰动的是:由于日本邮政公社加入了原来由民间企业进行的冷藏品邮递和定时邮递两项业务的竞争,经营受到影响的大和运输公司甚至以“压制民间企业”为由对日本邮政公社提出诉讼。

再者,日本邮政储蓄余额在最近三年逐年减少,2003—2005年分别为233.2万亿日元、227.4万亿日元和214.1万亿日元(数据为当年3月末数值)。即使如此,日本邮政公社仍然过于庞大。日本全国银行协会和生命保险协会认为,日本邮政公社使得市场发生扭曲,应该进一步缩小邮政储蓄和简易保险的规模。

(二)实行邮政民营化的目的

日本邮政改革主要解决两个问题:一是改善原有日本邮政系统的运营状态,在维持原有邮政系统的基本社会功能的同时,导入民间企业的经营机制,最终实现完全的民营化,解决其自身的经营效率问题;二是改革原有邮政系统与日本经济的连通渠道,使邮政系统吸收的资金在运作上由原来的日本政府主导转变为民间主导,截断日本政府通过邮政系统获取公共资金、增发国债的渠道,防止日本财政赤字进一步膨胀,恢复“平衡财政”,

^① 日本邮政系统邮递业务在2002年度的225亿日元赤字数据是根据日本国家会计法令标准计算,而日本邮政公社的邮递事业在2003年度的263亿日元盈利数据是根据日本企业会计原则计算出的数值。在日本邮政公社成立前后,会计方式发生变化,两个数据不能单纯比较,正文中对照只是为了强调由赤字到盈利的转变。

消除经济隐患。

日本邮政民营化是日本结构性改革的一环,与日本行政改革、财政投融资制度改革^①以及特殊法人改革同步进行,从政治和经济角度重新塑造社会。日本邮政民营化在经济学上的目的有四点:

1. 实现“小政府,大市场”模式,缩小政府机构规模,民间能够做的事由民间来进行。

国营企业在效率上低于民营企业已经被经济学的实证研究所证实,成为经济学界的共识。国有企业民营化的必要性在于国有企业所持有的资源在民营化组织形态中能够被最大限度利用,并达到最高效率,实现资源的最佳配置。仅仅在人员方面,日本邮政系统共有国家公务员 27 万多人,占日本全部国家公务员的近三分之一。通过民营化,虽然不能直接削减财政支出^②,但可以大量削减国家公务员人数,大幅度缩小政府机构规模,对正在进行的行政改革也具有积极的意义。

2. 减轻国民负担。

在原来的邮政系统中,国民有两方面的负担:一是邮政系统作为国营企业所享受的补贴、免税以及其他优惠措施,相当于“隐性补助金”;二是国营企业的结构上的效率低下,相当于邮局利用者的“隐性负担”。这两部分所产生的损失难于被觉察,所

① 财政投融资改革之前,邮政系统吸收的资金必须全部由原大藏省资金运用部来运作,邮政系统是能自由运作的。这种影响资金运用效率的现象,促使日本政府在 2001 年度实施财政投融资改革。改革结果是把邮政系统资金从财政投融资中分离出来。邮政系统资金与民营金融机关一样,可以用来购买国债和财政投融资债券,业界对此也持相同看法。与财政投融资改革前没有任何实质性变化。

② 日本邮政系统的职员身份虽然是公务员,但是与其他政府部门公务员不同,并不占用政府财政支出。

以将会给国民造成很大的负担。

由于资金运用效率低会造成经济上看不见的损失,这种损失可以称为一种“机会损失”。日本邮政储蓄和简易保险所筹集的资金主要用于资金运用效率低下的政府财政支出上,与民间利用这些巨额资金相比,存在着一定的经济损失。根据日本全国银行协会和生命保险协会的推算,日本邮政储蓄和简易保险在上世纪90年代的十年间所造成的这种看不见的损失分别为5.354万亿日元和2.5061万亿日元。这些均由日本国民承担。

3. 使资金的流向从政府转向民间。

从经济发展角度讲,使经济活跃繁荣的不是储蓄之类的存量,而是资金的流动(流量)。而资金的流动方式、流动途径有多种,有效率高低之分。

邮政民营化能够从根本上改变邮政资金流向,截断政府公共投资的资金源,使占个人金融资产四分之一的巨额邮政储蓄和简易保险资金流向民间企业,流向那些收益更好的投资项目。

泡沫经济破裂后,日本政府为了摆脱经济不景气,不断实施经济刺激政策,这成为公共投资的需求内因。邮政系统的资金来源不断地流向财政支出,通过财政投融资系统以公共投资的形式进入经济循环中,成为日本政府财政资金的供应方,结果使日本政府的财政赤字不断扩大。到2004年末为止,中央政府和地方债务(长期债务余额)已经上升到719万亿日元。其中的大部分是通过发行国债(包括财政投资债)、地方债来融资的,邮政储蓄和简易保险是这些债务的最大买家。邮政储蓄和简易保险所保有的中央政府和地方的债权余额为316万亿日元(包括借给地方政府和公共团体的),相当于中央政府和地方的长期债务总额的44%。

4. 缓解国民增税预期对经济产生的不良影响。

根据日本中央银行的资金循环会计(2004年6月期速报),日本国民的储蓄额(金融资产)为1426万亿日元,如果减去其负债382万亿日元,日本国民的纯金融资产为1044万亿日元,这意味着日本政府必将从国民储蓄的1044万亿日元中以增加税收的方式获得719万亿日元来偿还其债务。政府财政赤字只能通过税收来平衡,现在财政赤字增加意味着将来税收增加。由于对将来增税产生预期,国民将增加储蓄使消费系数下降,影响市场平衡,使市场缩小。这一切又可能进一步造成生产的减少和税收的下降,形成恶性循环。

二 邮政民营化相关法案及其核心内容

(一) 邮政民营化相关法案

小泉内阁提交国会审议的邮政民营化相关法案由六个法案构成,它们分别是《邮政民营化法案》、《日本邮政股份公司法案》、《邮政局股份公司法案》、《邮递事业股份公司法案》、《独立行政法人邮政储蓄及简易生命保险管理机构法案》、《邮政民营化法案实施过程中关于相关法律制定的法案》。

(二) 邮政民营化相关法案的核心内容

日本邮政民营化相关法案在邮政民营化基本方针^①的基础上,参考经济界、学术界以及普通国民的意见,并吸取一些欧美国家如德国、意大利、新西兰和荷兰等在推行邮政民营化方面

^① 日本内阁在2004年9月10日确定了邮政民营化基本方针。邮政民营化基本方针在以下几个方面对目前的邮政民营化相关法案进行了铺垫:(1)邮政民营化的基本视角(扩大经营自由、在相同条件下与民间企业进行竞争、各项事业独立核算、规避风险转移、稳定金融系统);(2)最终组织形态;(3)最终事业机构形式;(4)过渡期;(5)雇用方式;(6)完善推进体制;(7)提出法案

的经验和教训,在某些方面对原有的民营化基本方针、可能出现的问题做了更细致的规定。其相关法案的核心内容如下:

1. 2007年4月1日,解散日本邮政公社,设立新的股份公司,代替日本邮政公社并实现其提供邮政服务的功能。新设立的股份公司包括日本邮政股份公司、邮递事业股份公司、邮政局股份公司、邮政储蓄银行和邮政保险会社,其中,日本邮政股份公司作为其他四家公司的母公司,全额保有子公司的股份。

2. 邮政民营化将于2017年3月31日前最终完成。政府尽早减少其所拥有的日本邮政股份公司的股份,一般情况下,只拥有其已发行股份总数的三分之一或以上。日本邮政股份公司在2007—2017年的十年过渡期中,必须完全卖掉其所保有的邮政储蓄银行、邮政保险会社的所有股份。

3. 为推进邮政民营化,监督民营化进程,政府将设置邮政民营化推进本部(本部长由首相担任)和邮政民营化委员会,委员会设委员五人,由有经验和学识的人士担任,委员会委员由首相任命,任期为三年。

4. 在法案实施过程中,邮政储蓄银行被赋予银行所应有的资格。向储户贷款等业务必须得到首相和总务相的同意。首相和总务相不得同意引起邮政储蓄银行消失的并购,或者邮政储蓄银行与其他金融机关的合并。

5. 在法案实施过程中,邮政保险会社被赋予生命保险业所没有的资格,首相和总务相不得同意引起邮政保险会社消失的并购,或者邮政保险会社与其他保险会社的合并。

6. 在十年的过渡期中,如果日本邮政股份公司的董事和监察董事未能把邮政储蓄银行和邮政保险会社的全部股份卖掉,将被处以100万日元以下的罚款。

7. 对于有关“内容证明”业务和特别邮递,为保持公信力,

对邮递事业股份公司和邮政局股份公司的管理监督者将给予“邮政认证士”身份。

8. 在附加条款中规定,为邮政民营化改革所实施的信息管理系统开发中,有可能出现大幅度延后,为避免在民营化过程中出现严重混乱,在此情况下法律实施日定为2007年10月1日。

9. 《日本邮政股份公司法案》规定,为维持全日本范围内的邮政储蓄服务和简易保险服务,在邮政民营化后的日本邮政股份公司设置资金规模在1万亿日元以上的“社会—地域贡献基金”。

10. 在《邮递事业股份公司法案》中规定,邮递事业股份公司可以提供邮递服务和印花纸的销售为主要业务,每隔三年需要制订一次“社会贡献业务计划”,该计划的资金由“社会—地域贡献基金”支付。

11. 在《邮政局股份公司法案》中规定,为方便国民享受邮政服务,在日本全国各地设置邮局。在多方听取地方有识之士意见的基础上,制订“地域贡献业务计划”,该计划的资金由“社会—地域贡献基金”支付。

三 推行邮政民营化的阻力和可能导致的不良后果

(一) 邮政民营化的风险

规模巨大的日本邮政民营化,必然引起日本经济的波动,如果不采取恰当措施,有可能导致如下几个不良结果:

1. 低收入者和边远地区的邮政服务有可能会被牺牲。

日本邮政改革的理论根据是市场原理,在达成效率化的同时,也会造成人口和资源的集中,边远地区的邮政服务由于人口稀少有可能被忽视和牺牲。这样会造成地域间差距加剧。这些由于市场原理所造成的社会问题称为“市场的失败”。

民间企业由于追求效率性,革除非效率部分是非常正常的。

在市场原理下,假如民间企业在边远地区提供邮政服务,为避免赤字、实现盈利,只有两个方法:一是提高邮政服务价格(与城市相比),这无疑会加重当地居民负担;二是撤销边远地区邮政服务设施,只保留盈利的城市邮政设施,这种做法将会导致边远地区居民不能享受邮政服务。

而对于金融企业来说,无论是对大额客户还是小额客户提供金融服务时,在费用上相差无几,这样在追求效率的竞争中,小额客户(往往是低收入者)往往会被忽视甚至排除。

2. 国债无法完全消化,使财政赤字进一步扩大。

日本经济界和政府均认为邮政公社规模过于巨大,是不可忽视的问题。日本实行邮政民营化后,巨额国债如果单纯通过市场原理来进行市中消化,一旦购买过程出现问题,则会造成国债价格下跌,同时使政府的信用下降,导致金融危机的风险增加。

针对这种风险,日本财务省认为,虽然在 2001 年就实行了财政投融资制度改革,邮政储蓄、简易保险与财政投融资机构没有了直接的联系,邮政资金的流向也随之改变。但是,现实情况是邮政资金仍然是国债的大买主。在民营化之后的一段时期内,从资金运用的稳定性角度考虑,很大一部分的邮政资金仍然会用来购买国债。虽然通过邮政民营化,使资金流向由政府转向民间是民营化目的之一,但如果转变过于剧烈,将对日本国债的认购产生影响。日本财务省认为有必要对邮政资金的运用方式进行进一步研究,目前还没有结论。

3. 民间企业受到压制。

日本邮政的资金储备约 350 万亿日元,是日本国民金融资产总额的四分之一。如此巨大的资金采用民间方式来运营,从日本经济整体角度讲,会增加经济活力,提高经济效率。但是同时也必然对现有的民间资金产生压制作用,抢占或侵蚀民间企

业的现有市场,日本目前的邮政公社的经营行为已经出现了压制民间企业的趋势,尤其是金融业和物流业,反对这种压制的声音最为强烈。

4. 大量国债进入市场有可能造成原有民间资金循环的扭曲。

从本质来讲,银行是民间部门具有信用创造功能的金融中介机构。失去邮政资本这个大买主的国债,将不得不由市场来消化。随着大量国债流入市场,于是民间的资金循环出现扭曲,资金不再流向民间部门而是流向国债也就是政府,民间资金的流向发生异变,由银行起主导作用的民间信用创造机能将受到削弱。

5. 引发就业问题。

日本邮政系统原有人员 27 万多人,而且身份是国家公务员。民营化后,为了提高效率,必然会对人员进行削减。由于邮政改革发生人员流动会对日本的就业形势产生或多或少的影响,就业问题也是日本政府在邮政民营化进程中重点应对的问题之一。

(二) 围绕邮政民营化相关法案的交锋

邮政民营化涉及多方利益,经济上产生的后果还有一些不明确、需要探讨之处。但是,小泉首相却力排众议,一直大力推动邮政民营化,他甚至将是否与其站在一个立场上支持和推动邮政民营化,作为内阁改组时选择内阁成员的主要标准之一。

围绕国会审议邮政民营化相关法案,小泉内阁进行着不懈的努力,尤其是主管邮政改革的大臣竹中平藏不断地和自民党内的各派议员进行广泛接触,以争取大多数。

目前争论较多的是是否继续对相关法案进行进一步修正的问题。小泉首相始终认为,提交的法案是自民、公明两党充分协商的结果,没有必要再加以修改。而自民党的武部勤干事长和

安倍晋三代理干事长则认为,如果有必要,可以对相关法案进行修改。至于自民党内部的邮政民营化反对派(主要是“邮政族”议员)则认为,现在的日本邮政公社已经很好了,没有必要进行进一步的改革。

对于2005年6月的国会审议能否通过,目前局势还不明朗。无论自民党内部还是各党派间,还需要时间来调整。已经有很多人认为,为审议邮政民营化相关法案,极有可能将此次国会会期延长。对此,普通国民却没抱有过高热情,日本全国电话舆论调查结果显示,关于邮政民营化相关法案的国会审议,22.7%被调查者回答“应在本届国会上通过”,而回答不应拘泥于本次国会通过而应彻底进行讨论的占53.9%,大大高于前者。

尽管如此,小泉首相对国会审议通过邮政民营化相关法案仍充满信心,而对于万一无法通过的情况并未提出具体应对方法,但是有关人士认为,以小泉内阁对邮政民营化的重视,在相关法案未通过的情况下,小泉首相极有可能解散众议院。

邮政民营化对于日本经济是非常深刻、根本结构上的调整,影响深远。即使邮政民营化相关法案如期通过国会审议,进入实施阶段后能否达到预期目的,还有待实践检验。

日本原有的邮政系统,对战后日本经济的产业化进程提供过巨额的资金支持,发挥过巨大作用。但是,近年来越来越不适应信息技术的发展、日本经济结构以及财政金融结构的变化。邮政民营化是日本政府挖掘经济潜力、促进经济发展的主要政策选择之一。

邮政民营化无疑会带来日本经济的效率化,但是要充分达到效果,还必须与行政改革、特殊法人改革、社会保障制度改革等其他改革相联动,彼此保持整合性的同时进行。

(责任编辑:张义素)