

# 评日本邮政事业改革

赵放

(吉林大学 中国国有经济研究中心, 吉林 长春 130012)

**摘要:** 日本邮政公社的成立, 标志着日本邮政事业改革的正式启动, 如何克服当前财务上的困境, 如何排除改革过程中可能遇到的重重阻力, 如何确立合理和高效率的经营管理体制, 是摆在日本邮政事业面前的重要课题, 同时也为我国邮政业的深化改革提供一些思考和启示。

**关键词:** 日本邮政公社; 丰田方式; 经营管理体制

**中图分类号:** F162 **文献标识码:** A

## 一、问题的提出

建立于 1871 年的日本邮政事业, 从 2003 年 4 月 1 日起正式更名为日本“邮政公社”, 揭开了它改革的序幕, 从此, 日本邮政业也将同民间企业一样, 逐步踏上效率化经营的轨道。<sup>1</sup>目前, 许多国家的邮政事业仍然在政府的直接控制下运营, 这是由其业务的性质和特点决定的。但随着技术的进步和市场的开放, 邮政事业开始面对各种各样的竞争压力, 加上自身在组织结构和经营管理方面长年沉积下来的种种弊端, 使其在运营方面面临着种种困难。因此, 如何面对新的环境构筑高效率的组织体系和经营管理体制, 是各国邮政事业所面对的共同课题。日本缘何进行邮政事业改革? 如何进行改革? 日本邮政事业现存问题是什么? 改革会遇到那些阻力? 本文将对此做出评析。尽管围绕上述问题日本有其自身的特点, 但不妨透过对这些问题的分析, 为我国邮政业的深化改革提供一些思考和启示。

## 二、引入“丰田方式”引发的冲击

日本邮政事业主要由邮递、邮政储蓄和简易保险 3 部分组成, 简称“邮政三事业”。其中, 邮递业的长期赤字经营是引发邮政事业改革的导火线。为扭转这一局面和提高整个邮政事业的效率, 决定于 2002 年底率先在邮递业务领域引入“丰田方式”的特点。<sup>2</sup>此前, 丰田公司就已经开始向外有偿派遣企业管理和诊断人员, 具体传授相关的管理方法和诊断技能, NEC、大荣, 甚至一些地方政府都引入了这一高效率的管理方式。这次试点, 是由从丰田总公司物流计划部和生产调查部选拔的精英来具体进行指导, 其目标是要将高效率的手段和方法引入非效率的国营邮政事业, 以提高其“生产”效率。为此, 组成了 20 人特别工作小组(丰田总公司派遣 7 人、政府所属的邮政事业厅派遣 2 人、地方邮政总局派遣 4 人、试点邮局有 7 人参与合作), 他们将利用 1 年半的时间, 具体实施引入丰田生产方式的试点。

工作小组分三班实行 24 小时全天候工作, 来自丰田总公司的 7 名具体指导人员, 首先以 15 分钟为计量单位, 对邮件科一天 24 小时的邮件集配进行为期一周的数据收集。在对分拣科调查中, 指导人员手握计时器, 并且让每位分拣员佩戴万步计, 对每个职员的工作能力和作业效率进行精密地测算, 同时对邮递过程进行全程跟踪。丰田公司认为, 邮递业与企业一样, 每天要在全中国各分厂间(邮局)进行大量的零部件(邮件)传递, 并且还要对其进行加工(分拣)和销售(邮递), 因而, 丰田方式同样有助于提高邮递业的效率。通过工作小组的调查, 第一周提出需要改善的项目是 920 项, 第二周是 1700 项, 除去重复和

无法变更的项目外，最终确定 430 项改善项目。在提交的分析报告中，对存在的问题进行了措辞辛辣的评价，例如，在人员配置上忙乱与悠闲并存；不能履行职能的管理人员多如牛毛；存在毫无意义的机械化和自动化投资；出勤和邮递在时间上无保证；大量业务数据没有得到充分利用等等。并且认为，仅在人员配置上加以改进，就可能节省 10~20%的劳动力成本，而这只不过是所有问题中的冰山一角而已。此外，还有丰田方式所不能涉及的被称为“邮政家族”的企业群的存在，它主要是指那些在与邮政相关建设项目上得到特殊照顾的企业和公益法人，这些实体实际上已成为上至总务省下至地方邮政局官员们退休后的栖息之地。如邮政事业厅将全部邮递物的 70% 交由“日本邮政递送”运送，它的不按时运送，不均衡的运载量以及低水平的服务，是导致邮递业低率的重要原因之一。又如在各邮局广泛使用的机械和定货方面也存在类似的情况。因而有人指出，不在于提出多少改善项目，而在于邮政事业厅及其下属各邮局能在多大程度上接受改善，这实际上道出了在引入丰田方式过程中可能遇到的巨大障碍。

在邮递业率先引入丰田方式的主要背景是其本身所处的困境。随着信息传递技术的发展和市场竞争的加剧，再加上经济长期处于萧条状态，导致需求大幅度下降，使邮递业陷入了慢性赤字状态。据日本邮政事业厅测算，1999~2001 年度累计赤字高达 1200 亿日元，尽管 2002 年度有 80 亿日元的盈余，但随着经济的持续低迷和需求量的减少，2003 年度还可能出现数百亿日元亏损。成立邮政公社最主要的目标是实现邮政三事业的健全化和效率化经营以及各自的独自核算，而实现这一目标的最大的障碍就是邮递业务，公社成立的头 5 年，计划在邮递业削减 15000 名雇员，因而能否大幅度提高邮递业的效率，将事关日本邮政事业改革的成败。

### 三、日本邮政事业改革的行踪

20 世纪 80 年代之前，日本曾经存在所谓“三公社”，即 NTT（日本电信电话）、JT（日本烟草专卖）和 JR（日本国有铁道），但自 80 年代开始都先后实现了民营化。所谓“公社”须具备两个必要的条件：其一，年度预算无须通过议会表决。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化、合理化以及提高服务质量，使邮政公社在组织、预算和人事等方面逐步摆脱国家的直接经营、管理和控制。其二，与财政拨款脱钩，实行独立核算制度。为向社会提供高质量和低成本有服务，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。在独立核算的同时，邮政三事业分别建立各自的财务系统，引入企业会计原则，并受外部监督，以实现各自的盈余，这是邮政公社最主要的中期经营目标。除上述变化外，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缴国库；在监督机构方面，由过去的总务省直接经营向总务省监督下的自主经营方向转变；在民间参与方面，邮递业也将由过去的全部垄断转变为民间部分开放信件和明信片的邮递业务。

由于邮政公社法规定了“出资自由”的条款，因此决定从 2003 年 1 月开始，在全国 1300 家便利店设立邮政信箱，并准备与“大和运输”和“日本通运”等民间递送企业进行合作，其目的主要是为了增加收益。邮政事业是典型的劳动密集型产业，很难轻易裁员，同时由于邮政员工的国家公务员身份，也难以随意进行工资调整。特别是对于邮递业，仅靠削减经营成本很难在未来的 4 年间实现获利 500 亿日元的中期经营目标，因而除增加收入外，别无其它途径。为此，各邮局在从事过去传统业务的同时，还可能涉足大宗和批量邮件的集配业务，这可能会对民间物流企业构成一定的威胁。

从邮政公社最高管理层的构成来看，总裁和一名副总裁有民间企业派出，另一名副总裁来自官厅。理事会由 17 名成员组成，其中理事 16 人，在已内定的 14 名理事中有 6

人来自民间，剩余 2 人也倾向于从民间选派，这样就使民间和官厅人士各占一半。邮政三事业均采用事业部制，各事业部要职均由民间人士提当，充分显示出改革的决心。但同时必须指出的是，邮政公社仍然受总务省的监督，公社总裁由总务相任命，理事会成员由总裁任命，理事会仍然无法对总裁实施有效的监督，因而在经营体制方面仍然存在问题。

邮政公社把重点放在改善经营和提高效率上，而没有谈及日本邮政事业民营化问题，主要是因为政府清楚地认识到，如果不实现邮政三事业的经常性盈余，政府持有的股票就难以高价出售，也就不能中获取较高收益。但从上述邮政公社的改革行踪可以看出，日本邮政事业并没有发生实质性的变化，一旦经营不能发生根本性转变，邮政事业改革半途而废，不仅会再度掀起邮政事业民营化的浪潮，而且政府所期的未来通过高价出售其股票获利的想法也必将落空，由此可以认为，邮政公社的成立很有可能成为邮政事业民营化的前奏曲。

#### 四、从财务收支看日本邮政事业改革

如前所述，日本所以要进行邮政事业改革，一方面是由于经济和技术环境的变化导致需求大幅度减少，另一方面也与其旧的经营管理体制有着直接的关联，并由此导致邮政事业特别是邮递业经营上的低效率，使其长期处于慢性赤字状态。邮政公社在会计方面首次引入了企业会计原则，因而必须按民间企业的模式建立自己的“盈亏表”和资产负债表，从中我们可以了解一些有关日本邮政事业改革的背景和其今后所面临的主要课题。

**表 1 邮政公社业务经营盈亏试算表\***

单位：亿日元

经常收益 291023		经常费用 277553		经常利益 13470	
邮递业务	21807	业务费	246426	特别利益	8
邮政储蓄	76613	人事费	26862	特别损失**	-5045
简易生命保险	192603	折旧、税及其它	4265	红利准备金	-1714
				本期利益	6719

资料来源：根据日本总务省相关年度统计资料做成。

\*该表是根据 2001 年 3 月 31 年度统计数据，按邮政公社盈亏表格式试算而成。

\*\*特别损失主要是指简易生命价格变动准备金支出。

**表 2 邮政公社资产负债试算表\***

单位：亿日元

资产部分 4268613		负债资本部分 4368613	
现金及存款	132144	负债部分	
购入债券	3460	邮政储蓄	2250565
信托	211945	保险合同准备金	1245065
有价证券	1474144	风险准备金	11263

委托保管资金	2106920	借款	539146
贷款	278612	其它负债	199281
动产和不动产	43088	退休金	30736
其它资产	18330	负责合计	4264811
		资本部分	
		自有资本	3802
资产合计	4268631	资本合计	3802

资料来源：同表 1。

\*该表是根据 2002 年 4 月 1 日统计数据，按邮政公社资产负债表格式试算而成。

从邮政公社盈亏表的试算结果可以看出（参见表 1），过高的人事费用是邮政公社首先遇到的一个难题。由于以往将邮政三事业捆绑在一起经营的方式将被各自的独立核算所取代，因而各项事业必须尽快通过提高效率来确立起盈利体制，而每年近 27000 亿日元的人事费用是实现这一目标的巨大障碍。特别是处于慢性赤字状态的邮递事业，其经常费用的七成被人事费用所占用，裁减人员和改革工资制度成为必须要解决的问题。从邮政三事业的经营现状来看，邮递业处于慢性赤字状态，保险业仅能维持平衡，2000 年度所获得的 6719 亿日元的收益主要是依靠邮政储蓄。邮政储蓄所获利益主要来源于以往购入的利息率较高的国债、地方债及其它债券，随着偿还期的陆续到来，资本运营收益率将逐渐下降，现有收益水平将难以维持长久。因而，如何改善邮递业的收支状况，便成为邮政公社所面对的首要课题。此外，在纳税项目上，除现有的消费税之外，今后还将会附加印花税和固定资产税，其收益中的一部分也将以法人税的形式上缴国库，这些都会对邮政事业增加收益带来不利影响。

从邮政公社的资产负债表的试算结果来看（参见表 2），对于拥有 426 兆 8613 亿日元的总资产来讲，3802 亿日元自有资本未免显得过于单薄。造成这一情况出现的原因之一是由于公社引入了企业会计原则，因而必须按市场时价对自有资本进行重新估价，由于公社握有大量的动产、不动产和有价证券，因而资产价格的变动随时会对其自有资本状况产生影响。如有价证券中虽然大多为信誉度较高的国债和地方债，但由于规模巨大，即使发生小幅变动，也会带来巨大影响。又如作为简易保险资本运营主体的简易保险事业团，在以往有价证券交易中损失的累计额多达 16613 日元，其中一部分必将由风险准备金来弥补，这部分资金也将不复存在，另外，资产负债表上的委托保管资金部分也较引人注目，到目前为止，邮政储蓄的绝大部分资金是以委托保管的形式投资于财政投融资，但从 2001 年开始，邮政储蓄资金实行完全自主运营，到 2008 年委托保管全部返还后，将有近 200 兆日元的资金必须寻找运营途径，届时邮政公社可能需要通过面向个人销售债和投资信托的方式来吸纳资金，而不能仅仅只采取直接存款这种收益率较低的方式。甚至有可能参与到个人住宅贷款和中小企业贷款的融资业务中去，因为目前资产负债表中的贷款一项还不到 28 兆日元，远远低于投资于有价证券的资金数量。但住宅贷款和中小企业贷款有可能威胁到政府所属的住宅金融公库和中小企业公库的利益，因而实行起来也并非易事。企业会计制度的引入，还使企业负债部分出现了超过 3 兆亿日元的退休金，拥有近几年来 30 万职工的日本邮政事业，其退休金一项也是一个沉重的负担。

由此可以看出，日本邮政事业的资产规模虽然巨大，但较低的自有资本比率，使其财务基础显得过于脆弱，但在这种情况下，邮政三事业如不努力实现经营的效率化，不尽快

从慢性赤字经营体制中摆脱出来，最终只能加重国民负担，并迫使其走上民营化的轨道。因此，通过改革实现经营的效率化，是日本邮政事业必然的选择。

## 五、日本邮政事业改革的障碍

如前所述，日本邮政事业改革并非一帆风顺，邮政公社要想实现既定的目标，还要逾越各种各样的障碍，其中，邮政工会组织的分立和作为改革神圣领域的“特定邮局”的广泛存在，就是摆在其面前的两大难题。

目前，在日本邮政事业内部存在两大工会组织，即拥有 158000 名会员的“全递信劳动组合”和拥有 90800 名会员的“全邮政劳动组合”长期以来，全递信多次企图吞并和收编全邮政，但遭遇了顽强的抵抗，加上两者在对待劳资问题上的态度不同，使得它们在行动上或者表现为不一致，或者表现为完全对立，致使彼此之间的积怨颇深。如在引入丰田方式试点的过程中，其调查的对象只包括全邮政所属会员，而不包括采取抵制态度的全递信会员。邮政公社要推行邮政事业改革，实现经营的合理化和效率化，必须得到全体员工的协同配合，并采取一致的行动。而目前这种工会分立的局面，必将在一定程度上拖改革的后腿，从而增加了改革的不确定性。

在日本邮政事业中从事具体业务的部门可分为三种类型：既“普通邮局”、“简易邮局和”特定邮局<sup>3</sup>占邮局总数近日成的特定邮局，不仅业务规模小，而且只从事“窗口业务”，因此又称作“无集配邮局”。由于特定邮局的特殊性，邮局局长的选出表面上采取所谓“志愿公募”的形式，但实际上往往是由提供营业场所的人来担任，局长成为了“世袭”的公务员，而且每年还可以获得相当可观的场所使用费。在其它邮局数量逐渐少的情况下，特定邮局还在不断的增加（参见表 3）。究其原因，主要是和日本的政党治存在了密切的关联，握有近 100 万张选票的特殊邮局，成为日本相关政党难以割舍的抗票“机器”，因而也成为了邮政事业改革的“神圣领域”，引入丰田方式也好，裁员也好，也就自然把特定邮局排除在外了，并且成为阻止日本邮政事业民营化的最强大的“压力团体”。邮政事业改革的目的是从整体上实现经营的合理化的效率化，如果将占邮局总数近日成的特定邮局排除在改革进程之外，其改革本身能否真正取得成果就不能不令人怀疑。

表 3 日本邮局数量变化 (年度)

	1997	1998	1999	2000	2001
特定邮局	18764	18832	18878	18916	18934
简易邮局	4605	4589	4579	4550	5314
普通邮局	1320	1311	1307	1308	1308
合计	24689	24732	24764	24774	24773

资料来源：根据日本总务省统计资料各年期做成。

对于有着 132 年历史的日本邮政事业来说，在改革过程中遇到障碍是正常的，长期积淀的灰垢也并非能在短期消除，邮政家庭企业、分立的工会组织和特定邮局等的存在，只不过是诸多改革障碍中的有形部分，除此之外在大量无形的障碍需要跨越。之所以要在日本邮电事业引入丰田方式，一方面是为了寻找改革的突破口，另一方面也是想通过这一过程把握其现状和所存在的问题。要想获得改革的成功，就必须下决心消除其障碍，并使各项改革措施真正得以实施，否则，改革就只能成为一种说教，最终将一事无成。

## 六、问题的归结

日本邮政事业改革是社会和技术发展的必然趋势，也是其继续生存和发展的必由之路。但在实施具体改革的过程中，不可避免地会遇到重重障碍，这是既有经营管理体制方面的问题，也涉及政府缓和限制和放权的问题，同时，还有错综复杂的既得权利关系网广泛存在。问题的关键不在于采取什么样的改革方式，而主要应看能在多大程度上消除障碍，并使改革措施得以切实实施，以便取得明显的改革成果。

改革开放后，我国邮政事业获得了长足的进展，并取得了相应的改革成果，但同时仍然遗留着大量弊端亟待解决，如人员庞杂、效率低下、不重视消费者权益、服务领域和服务质量难以满足现实需要等等，这些都会对邮政事业的继续发展产生不利的影响，并削弱其应具有的社会功能，进而加重消费者负担。因此，如何推进我国邮政事业的进一步改革，也必然成为目前所面对的新课题，这种改革不应仅仅停留在如何从宏观角度适应市场经济体制的需要上，而应紧紧围绕邮政事业的微观经营管理体制，在经营合理化和效率化方面进行深入细致地改革。尽管这一过程同样会遇到各种各样阻力和障碍，但也只有通过改革才能明确问题的所在，并消除其障碍：才能确立起具有高度适应性的经营管理体制，以不断提高其服务的效率和质量；才能构筑起坚实的经济和社会基础，以保证其健康的有序地发展。

## Comment on the reform of the Japanese post commune

ZHAO Fang

(Center for China Public Sector Economy Research, Jilin University, Changchun130012, China)

**Abstract:** The establishment of the Japanese post commune indicated the beginning of the reform of the Japanese post service. But problems such as how to overcome financial difficulties, how to eliminate multiple resistances that may be met during the reform, how to establish reasonable and efficient management system are difficult to solve. The discussion of these problems may provide some implications and suggestions for deepening the reform of China's post service.

**Key words:** Japanese post commune ; Toyota mode ; management system

收稿日期: 2003-07-10;

作者简介: 赵放 (1961-), 男, 吉林长春人, 吉林大学中国国有经济研究中心教授, 博士生导师。

---

<sup>1</sup>邮政公社: 日本邮政事业原属总务省直接经营和管理, 从 2001 年度开始至 2003 年度移交给新设立的“邮政事业厅”, 2002 年日本国会通过了“邮政关联法”, 2003 年 4 月 1 日起日本邮政公社正式开始运营, 并在邮递业务方面制定了允许民间企业参与的许可制度。

<sup>2</sup>丰田方式: 由丰田公司创立的一种企业生产流程管理体制。它是指在生产流程之间或上下承包企业之间, 通过自上而下提供“看板”的方式, 以保证在指定的时间提供指定数量的零部件, 以取消生产过程中的零部件库存。因而又称“看板方式”或“时点库存管理方式”。

---

<sup>3</sup> “普通邮局”是指由邮政事业直接经营的业务部门；“简易邮局”是委托地方自治组织或农来合作组织经营的业务部门；而“特定邮局”是由地方个人提供土地和营业场所的业务部门。