

围绕政府职能与市场效率的争论

——日本道路公团民营化改革评析

赵放

(吉林大学经济学院, 吉林 长春 130012)

摘要: 日本道路公团窘困的债务局面, 迫使其走上了民营化的轨道, 围绕这一改革在日本上下引起了广泛的争论。促进派力图通过民营化改革解决债务问题, 反对派企图继续维护自身的既得权利, 慎重派则强调民营化改革不能放弃政府责任, 这些都为道路公团民营化改革的最终结局增添了不确定性。

关键词: 日本道路公团; 民营化; 高速公路

中图分类号: FD527.3 **文献标识码:** A

一、问题的提出

政府在公共基础设施的规划建设和经营管理方面应当履行什么职能, 承担什么责任, 是所有国家所必须面对的课题。从战略意义上讲, 公共基础设施是经济发展的必要前提, 为保证其规划的合理性和战略性以及均等的利用机会, 政府必须从中发挥重要的职能, 并对其效果承担责任, 但却容易导致低效率和既得权利的产生, 并且有可能带来资金的不当使用和浪费。而从效率意义上讲, 公共基础设施建设需要投入大量资金, 应该根据经济发展和市场的实际需要来进行规划, 并在其经营管理方面引入市场机制, 但又容易导致发展的非均衡性和规划的非战略性, 进而有可能导致责任主体的缺失和有失公正性。正是由于公共基础设施具有公益性和战略性的特点, 同时又必须遵从市场的效率性原则, 因而使这一问题的解决变得较为复杂, 并围绕相关利益引发出许多争论。在日本道路公团民营化改革过程中, 围绕政府职能与市场效率的争论就集中地反映了这一点。当然, 希望透过一场争论便得出一般性结论未免过于草率, 但却能促使人们关注对这一问题的讨论, 并从中发现我们自身的问题。

二、为什么要实施道路公团民营化改革

2001年4月末小泉内阁成立, 作为对政府所属特殊法人实施改革的重要一环, 由行政改革大臣石原伸晃组建的“行政改革断行评议会”草拟了日本道路四公团(日本道路公团、首都高速道路公团、阪神高速道路公团和本州四国联络桥公团)民营化方案。2001年11月政府正式宣布了实行道路公团民营化的计划, 并从2002年度开始, 取消每年拨付的用于高速公路建设的3000亿日元财政资金, 但遇到了执政党内部“道路族属议员”的强烈反对和抵抗,⁽¹⁾ 由于小泉首相在具体实施步骤上做出了重大让步, 将公团拥有债务的偿还期由原定的30年延长为50年, 才最终使双方达成了妥协。为研讨道路公团民营化的具体方案, 2002年6月还成立了由政府官员和民间人士共同组成的“道路公团民营化推进委员会”(下称委员会), 经过近半年的激烈争论, 于年末形成了有关民营化改革的最终报告。

有关道路公团民营化改革的实施和争论, 主要起因于道路公团惨淡的财务状况。日本高速公路建设是采用财政投资贷款这种特有的借款方式进行的, 并以其所收道路通行费进行偿还。⁽²⁾ 截止2002年底, 公团所拥有的道路资产总额高达47兆日元, 其中尚未偿还债务的累计额为36兆日元, 尽管每年有2.8兆日元的道路通行费收入, 但刨除所支付的利息和道路维护管理费用, 仅有7000亿日元的纯剩余, 因而难以按计划偿还债务。之所以出现如此严峻的债务膨胀局面, 主要是因为原建设省(现国土交通省)对道路建设需求进行了过大的评估, 并采取了“全公团统一核算”的制度, 利用盈利道路所得利益修建非盈利道路, 致使公团上下缺乏足够的成本意识。民营化的焦点主要集中在如何处理如此庞大的债务问题上,

即能否在不增加国民负担的前提下，用尽可能短的时间偿还债务。为此，最终报告提出了如下要点：(1)将道路四公团按地区分割为 5 个公司，成立“资产债务保有机团”（下称保有机团），实行资产和债务与公司分离；(2)公司以 10 年为目标从保有机团购买资产并承担债务，然后将后者解散，并促使公司股票早日上市；(3)公司以 50 年为上限逐步偿还公团的债务，公司成立的同时将道路通行费用降低 10%；(4)公司以盈利为前提参与新道路的建设，不允许用偿还债务的原有道路收费充当新建资金；(5)由国土交通省道路局以外的部门对公司进行监督。

在民营化过程中所以采取资产和债务与公司分离的方式，是因为公司不拥有财产所有权可大幅度减免固定资产税，这有利于公司尽快偿还债务，但有可能损害公司的自立性。另外，由谁按照什么标准来决定道路的建设也成为实质性的课题。日本高速公路始建于 1966 年，1987 年完成 11520 公里的建设，此后，到 1999 年又规划新建项目 9342 公里，实际在建项目为 9046 公里，其中已投入使用的有 7000 公里，剩余的 2000 公里（工程费用约为 20 兆日元）实际处于冻结状态。根据最终报告，在高速公路新建项目上，采取民营公司与国家签订合同的方式进行，双方采取对等立场，公司对政府建议具有否决权。但由于保有机团在资产和债务偿还方面拥有决定权，因而人们对于公司能在多大程度上实行自主经营仍抱有疑问。再加上来自道路族属议员和地方的强烈反对和抵抗，也为道路公团民营化改革增添了不确定性。其争论的焦点不在于是否需要改革，而主要集中在如何实施改革的问题上。

三、改革促进派：高速公路建设不能浪费国民“血税”

民营化改革促进派尖锐地指出，必须立刻停止在核算上无利可图的道路建设，否则就等于浪费国民的血税。1988~1999 年在日本四国和本州之间先后有 3 座跨海联络组桥相继开通，使本州四国联络桥公团负债高达 3.8 兆日元，每年连本带利应偿还 4300 亿日元。由于通行量大大低于当初的预测，通行费年收入只有 870 亿日元，而仅利息一项每年就高达 1400 亿日元，致使公团累计债务逐年增加，为维持运营每年需要从国家和地方获得 800 亿日元的无息贷款支持。⁽³⁾

所以能出现这一状况，主要是议会中具有较大势力的道路族属议员常常以国土必须均衡发展为由提出庞大的道路建设预算案，并无视实际需要新增道路建设项目。由于道路工程建设使用的是来自邮政储蓄的贷款，并采取全公团统一核算制，无须地方支付一分钱，因而道路工程便成为政府送给地方的一份礼物。在所建全部 40 条高速公路中，仅有 5 条自力偿还了债务，剩余的 35 条高速公路中有 27 条为“累计赤字线路”。由于所建道路多为非盈利线路，如果继续扩大建设和融资，必然使邮政储蓄陷入困境。因而必须尽快在不增加财政负担的情况下对道路公团实行民营化，并停止现有道路建设方式的实行，否则，道路公团民营化就失去了意义，庞大的债务还会继续增加，并有可能重蹈国铁民营化时的覆辙。⁽⁴⁾

在道路公团民营化方案中，分割成的 5 个民营化公司是采取从“保有机团”租赁的方式对所属道路进行经营，在未偿还完债务之前，所有道路通行费收入和利益在刨除道路管理费（道路维修和保养）和一般管理费（工资和事务）之外，全部作为租金转入“保有机团”进行债务偿还。这样一来，如果民营化公司不在经营机制和方式上做出转变和努力，就可能无利可赚，要想获取利益，就只有自酬资金拓展经营范围或削减管理费用。必须指出的是，在道路公团的伞翼下面还抱有大量“家族企业”，公团自身公布的就有 82 家，另外还有公益法人 5 家，实际上要远远超过这一数目。在委员会的要求下，公团提供的资料显示，2000 年度公团所属家族企业就将 1000 亿日元以上的利益全部保留在了内部。同时，在公团退职的官员中有将近 400 多人重新就职于家族企业，企业经理中有近八成的人来自公团的管理层，并享受相当高额的工资收入。道路公团一方面苦于偿还债务，另一方面又将所得利益在家族企业间进行分配，成为“下凡”官员的酬劳，因而必须消除以维护既得权利为目的的改革羁绊，并通过民营化改革打破这种不合理的利益分配结构。

实际上，对于民营化公司来讲，由于对高速公路资产暂时不具有所有权，同时又握有独

占使用权,不仅可以减轻固定资产税方面的负担,而且可以长期稳定地获得道路使用费收益,并用于偿还债务。另外,利用高速公路基础设施及相关网络,还可以开展多种商业经营和提供多种服务,如商店、餐饮、通讯服务等,据估算,仅广告收入一项就可占到全部收益的一成。如果在给予如此优越的条件下实施民营化仍然存在阻力的话,那只能进一步表明对道路公团实施民营化势在必行。在日本今后的高速公路建设中,除严格贯彻核算原则之外,还可能采取向公路所在地分摊费用的方式,以避免民营化公司全额负担费用,这不仅可以促使地方根据实际需要来决定是否修建道路,而且可以减轻民营化公司的负担,并使其在自身经营可能的范围内承担道路建设。

由此可以看到,对道路公团实施民营化改革,一方面是为了解决公团所面临的严重债务问题,另一方面更为重要的是想通过引入市场机制和打破旧有的既得权利结构来贯彻效率原则,以使国民税款得到充分有效的利用。

四、改革慎重派:重视效率不等于放弃政府责任和公正

针对促进派的上述观点,民营化改革慎重派提出了自己的见解,认为任何组织都具有共性,如果其行为长期缺乏透明度,不知不觉就会陷入非效率状态,组织一旦滋生内部利益优先的逻辑,就有可能逐渐偏离本来的目标。委员会指出的有关道路公团与家族企业粘连的问题如若属实,就必须予以认真对待,并彻底消除那些有可能导致低效率现象出现的既得权利。但前提是必须提供充分可信的证据,不能以无端猜测为依据。

必须引起注意的是,不能把公团改革与国家高速公路建设的相关政策加以混淆,委员会不能只关注公团民营化改革,而无视政府在其中所应发挥的重要作用。勿庸置疑,在高速公路建设过程中必须发挥政府的职能,世界上任何国家都是如此,日本也不例外。尽管道路公团在这一过程中承担着重要的职责,但它只不过是作为履行和实现政府职能的手段,作为手段的道路公团一旦陷入了非效率状态,便要求其转变机制,同时冻结道路建设,或要求其在自身所及的范围内进行建设和管理,这完全是一种本末倒置的议论和行为。基于国家战略规划所做出的任何行为,最终必须由国家来承担责任,通过政府之手来改变政府所建组织的非效率状态,实际上是等于以民营化的美名来放弃国家和政府的责任。

委员会认为,在高速公路建设中必须由地方承担部分款项,以消除中央政府拿道路向地方“送礼”现象的发生,并使地方根据实际需要决定是否建设高速公路做出判断。作为一般议论,似乎具有合理性的一面,但围绕高速公路的建设提出的所谓地方负担论是错误的。作为跨地区重要基础设施的高速公路网络建设,既不能以地方是否能够负担费用为转移,也不完全根据地方的意向和经济状况来决定,而主要应根据国家的战略意图来具体实施,政府在其中负有不可推卸的重要责任。例如,在今后新建或改建关门海峡高速道路桥时,国家不能因为两岸所属县市的财政负担能力问题而拒绝建设,并使两岸间交通继续维持目前不畅局面。⁽⁵⁾因此,委员会提出的在高速公路建设上必须引入地方费用的论调,并且得到政府的认可,实际上是国家丧失基本理念和公正的一种行为。如果政府在事关全局的高速公路建设问题上放弃自身的作用和责任,将来必然会导致战略上的重大失误。所谓政府拿道路向地方“送礼”的观点,也是不完全符合事实的偏见之说。以正在修建的第二条东名·名神高速公路为例,途经各县市为发展本地经济和支持道路建设,事先在征地和配套道路建设方面投入资金就高达 1800 亿日元,如果政府单方面以道路公团民营化改革为由冻结该道路的建设,或者继续要求地方负担部分费用,不仅会给地方经济带来损失,而且会使中央政府丧失地方的信任,并给今后的施政带来不利影响。⁽⁶⁾

在高速公路网络建设过程中,由于受财源的限制以及资金投入的阶段性,工程很难在全线同时展开,因而必然存在先后次序,率先建成路段所在地区自然可以优先获得交通上的便利和较好的经济发展条件。如果中途变更道路建设规则,要求地方在后续工程建设中负担部分费用,实际就等于使那些在建设次序上靠后,本来就处于相对不利条件的地区,又进一步附加上更为不利的条件,这既缺乏情理,也有失公正性。如果政府在自身行为上缺乏公正性,

即使道理千万，也难具有说服力，失去公正的政府，最终必将失去国民的信赖。因此，在目前围绕道路公团民营化改革和高速公路建设问题的争论中，政府失去的不仅仅是战略和理念，同时也失去了公正和信赖，这样的改革必然不会得出国民满意的结果。

由上述议论可以看出，日本道路公团民营化改革所面对的不仅仅是债务和效率问题，同时还涉及到国家战略和政府责任问题，以及理念、公正和信赖问题，如果不能在这些问题的相互关系上找到适当的结合点，民营化改革的意义就会受到怀疑，改革本身就难以取得实质性的成果。

五、问题的归结

在日本道路公团民营化改革过程中，围绕市场与政府、效率与战略以及权利与公正等问题产生了激烈的矛盾和冲突。由于高速公路等基础设施建设带有全局性和战略性的特点，决定了必须由政府来主持，但必须保证资金的充分有效利用。从日本道路公团经营的实际情况可以看到，由于在组织结构及内部机制方面存在着非合理性，以致出现了资金的低效率使用和严重的债务负担，并导致既得权利的产生。但必须指出的是，在改革中引入市场机制只能解决目前几个较为突出的问题，同时又会引发出现许多新的问题，也正因为如此，才会在民营化改革问题上引起激烈的争论。由于在改革的终极目标上缺乏战略思考，因而为这一改革的最终结局增添了不确定性，究竟能在多大程度上取得成果，还有待进一步观察和考证。

我国高速公路建设虽处于刚刚起步阶段，但发展异常迅速。伴随着我国经济的高速发展，同时考虑到国土面积的广阔性，高速公路建设将成为一项投资巨大的系统工程。如何在提高组织效率和资金使用效率的基础上保证工程的合理性和战略性，是目前必须思考的紧迫课题。我们可以透过日本道路公团民营化改革所引起的争论，查摆我们现存的问题，预测将来可能出现的问题，并制定出相应的对策，以保证我国高速公路建设事业的健康有序发展。

The controversy about the government's function and the market effectiveness ——Comments on the privatization of the Japan Road Co

ZHAO Fang

(Center for China Public Sector Economy Research in Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: The huge debt situation facing by the Japan Road Co has forced it to go to the privately run orbit, and it has evoked much controversy over this reform in Japan. The affirmatives try to use the privatization reform to solve debt problem, the opposites attempt to maintain their own right and the prudents emphasize that this reform can not give up government responsibility, all of these have added uncertainty to the last result of privately run reform of the public road group.

Key words: Japanese public road group; privatization; highway

收稿日期:2004-10-20;

作者简介: 赵放(1961-),男(汉族),吉林长春人,吉林大学经济学院教授、博士生导师。

-
- (1) 族属议员是指代表特定领域利益的议员和官僚，根据领域的不同分为“道路族”、“邮政族”、“农林族”、“文教族”和“国防族”等，其主要意图是维护官僚和族属议员的既得权利。
- (2) 财政投资贷款是指对政府金融机构等特殊法人提供资金融通的制度，主要是政府利用邮政储蓄和养老金等作为原资，进行带有投资性质的融资，从2001年度开始停止实行这一制度，改为经由市场筹集资金。
- (3) 本州四国联络桥分别指“濑户中央组桥”（1988年开通）、“神户淡路鸣门组桥”（98年开通）和“西濑户组桥”（99年开通）。参见《知识·情报》2003年版，第822页。
- (4) 1987年日本国铁实施民营化时，为清偿债务成立了“国铁清算事业团”，但由于累计债务规模庞大，再加上泡沫经济的影响，截止1998年事业团解散时，国铁累计债务反由当初的25.5兆日元增加为27.8兆日元，最终还是由政府投入了23.5兆日元的税款才得以最终了结。
- (5) 关门海峡高速公路桥位于日本本州和九州之间，两岸分别为山口县和福冈县，目前时常处于交通拥阻状态。
- (6) 由于原有东名·名神高速公路的老化和拥阻，以及为预防地震灾害，决定修建第二东名·名神（东京—名古屋—神户）高速公路，总建设资金预算约为5.5兆日元，但实际费用可能在10兆日元以上，因而围绕工程核算和建设方式展开了激烈的争议，“冻结说”和“地方负担说”纷纷出笼，大大影响了后续工程的建设。