

【比较借鉴】

日本国企改革的法律分析及对我国国企混改的启示

谭秋霞

(济南大学 法学院 ,山东济南 250022)

摘要: 改革开放以来, 国有企业改革, 一直是经济体制改革的重点和难点。经过多年的理论研究和实践摸索, 混合所有制经济已逐渐发育成了我国基本经济制度重要实现形式。混合所有制改革是中共十八届三中全会确定的国企改革方向之一, 国有企业混合所有制改革迎来热潮。20世纪80年代以来, 日本的国有企业进入衰退期, 日本政府对其国有企业进行全面改革。通过改革, 日本的铁路、通信、航空领域的国有企业相继从国家所有转变为混合所有的股份制公司。经过混合所有阶段之后, 部分混合所有公司中的国家股全部退出。日本国有企业在实现混合所有及混合所有企业运营中既有成功的经验, 也有不足。从法学的视角对日本国有企业改革进行研究, 能够为我国正在推进的国有企业混合所有制改革提供些许制度借鉴与参考。

关键词: 国有企业改革; 混合所有制; 现代企业制度

中图分类号: DF411.91

文献标志码: A

文章编号: 1009-8003(2016)01-0149-07

引言

中共十八届三中全会提出要发展混合所有制, 指出混合所有制是我国基本经济制度的重要实现形式。这是对我国混合所有制经济发展探索的肯定, 为国企改革指明了方向。在日本, 国有企业^①被称为“公营企业”, 既包括中央政府出资设立的企业, 也包括地方政府出资设立的企业, 地方国有企业一般被称为“地方公营企业”。日本的公营企业在二战之后得到较快发展, 二战刚刚结束时, 日本政府设立的国有企业仅有7个, 到20世纪70年代中期已增加至114个。^②20世纪70年代开始在西方发达国家掀起的“非国有化”潮流深深影响了日本。同时, 国有企业的低效暴露出诸多弊端。最终促使日本政府从20世纪80年代初开始推行国有企业改革。日本改革的途径是对国有企业进行股份公司化改造, 一部分国企实行国有和私有的混合, 另一部分国企则彻底完全转为私有。而在实行混合所有的企业中, 大部分企业最终走上了完全私有。

日本公营企业在改造为股份有限公司之后, 出现两种样态: 一是成为政府持股的股份有限公司(以日本电信电话公社和日本国有铁道这二家公社改革为代表); 二是成为不受《地方公营企业法》^③约束

收稿日期: 2015-11-16

作者简介: 谭秋霞(1977-), 女, 山东郓城人, 济南大学法学院副教授, 研究方向: 公司法、劳动法。

本文的完成得到天津财经大学法学院樊纪伟博士的大力支持, 在此表示感谢。

①在日本, 法律上并没有“国有企业”、“国营企业”的称谓, 也没有给予国有企业公认的统一定义。人们通常将国有企业称为“公企业”, 目前日本学者对公企业的概念并未取得一致的看法, 存在着各种定义。为了符合我国的称谓和阅读方便, 本文除特别指出的均把“公企业”统一使用为“国有企业”。

②参见曾飞《评〈国有企业的性质、表现与改革〉研究报告》, <http://blog.ce.cn/html/89/487489-920521.html>, 2015-3-15。

③日本的《地方公营企业法》定于1952年, 该法第2条第1款规定了地方公营企业法的适用范围为具有公共福利性质的地方公共团体经营的企业, 具体包括从事自来水事业、工业用水事业、轨道交通事业、铁道事业、天然气事业、电力事业等的企业(《地方公营企业法》第2条第1项: この法律は、地方公共団体の経営する企業のうち次に掲げる事業(これらに附帯する事業を含む。以下「地方公营企業」という)に適用する。一 水道事業(簡易水道事業を除く); 二 工業用水道事業; 三 軌道事業; 四 自動車運送事業; 五 鉄道事業; 六 電気事業; 七 ガス事業)。

的完全私有化的股份有限公司。可见,日本进行的公营企业改革,针对公营企业不同性质和类型,采取了不同改革模式。但从日本公营企业改革的目标和最终方向来看,其改革的终极目标是实现私有化。这与我国混合所有制改革将混合所有作为一种经济形态长期存在的改革目标与方向存在着本质上不同。但是,日本公营企业在改革过程中同样经历了混合所有的阶段,其改革的经验,对我国当前推进的国有企业混合所有制改革具有一定的借鉴意义。

一、日本国企改革的典型措施分析

1981年,日本政府成立了第二次临时行政调查会(以下简称“临调会”)。1981年7月到1983年3月,“临调会”向政府提交了5份报告,提出对国有铁路、电信电话公社^①等国有企业实行“私有民营”化的方案。^②日本政府以“临调会”报告为蓝本,在分别制定了电信电话公社和国有铁路的民营化法案,涉及日本电信电话公社、国有铁路民营化改革的法律——《日本电信电话股份公司法》(『日本電信電話株式会社等に関する法律』)和《日本国有铁路改革法》(『日本国有鉄道改革法』)分别在1984年和1986年获得国会通过。

根据《日本电信电话股份公司法》第1条的规定,日本电信电话公社改制为股份公司;^③《日本国有铁路改革法》第6条和第8条也明确规定了国有铁路的客运铁路事业和货运铁路事业实行股份公司制和民营化。^④以上述法律为基础,日本着手对国有铁道、电信电话公社等实施股份公司制改革,以实现所有权与经营权彻底分离。从1985年开始,日本政府对包括国有铁路、电信电话公社在内的许多国有企业都进行了股份制改革,其中日本汽车总站股份公司、东北开放股份公司、日本航空股份公司、冲绳电力股份公司等4家公司被完全民营化。^⑤1987年,日本政府又将已属混合所有的日本航空公司完全私有化。^⑥

(一) 日本国有铁路从国有到混合再到民营

1983年6月,日本政府成立了“国铁再建监理委员会”(以下称“监理会”),讨论国有铁路民营化的具体问题。经过反复审议,1985年7月,监理会提出了《关于国铁改革的意见》,主要包括:对国有铁路已陷入经营危机的基本认识;对国有铁路进行分割、民营化的具体措施(先由各公司作为政府持有全部股份的特殊公司,若干年后将公司部分股份出售给民间,使之过渡为纯民营化公司);国有铁路改造时应解决的剩余人员和长期债务的处理问题等。1986年11月,日本国会通过包括《日本国有铁路改革法》在内的《国有铁路改革关联法》,废除了《日本国有铁路法》等4部旧法规。

根据上述法律,1987年4月,日本国有铁路实施民营化,分割成JR^⑦东日本、JR东海、JR西日本、JR

①民营化之前的日本国有铁道、日本电信电话公社均为国家全资的特殊法人企业,其所有权归属国家。两家公社的总裁均通过政府提名,由国会任命,公社的高级管理人员也必须经由政府批准,才能任免。两家公社的所有权和经营权实际上统一归属于日本政府。而且,两家公社的经营方式、财务预算、人事工资制度也受到政府和国会控制。

②日本総務省行政管理局「これまでの行政改革の経緯と理念」<http://www.cao.go.jp/sasshin/kondan/meeting/2012/0704/pdf/ss1.pdf#search=%E8%A1%8C%E6%94%BF%E6%94%B9%E9%9D%A9%E3%81%AB%E9%96%A2%E3%81%99%E3%82%8B%E7%AC%AC%E6%AC%A1%E7%AD%94%E7%94%B3>,最后访问时间2015年6月5日。

③『日本電信電話株式会社等に関する法律』第1条第1項:日本電信電話株式会社は、東日本電信電話株式会社及び西日本電信電話株式会社がそれぞれ発行する株式の総数を保有し、これらの株式会社による適切かつ安定的な電気通信役務の提供の確保を図ること並びに電気通信の基盤となる電気通信技術に関する研究を行うことを目的とする株式会社とする。

④『日本国有鉄道改革法』第6条第2項:国は、旅客鉄道株式会社として、次の各号に掲げる株式会社を設立し、それぞれ、主として当該各号に定める地方において日本国有鉄道が経営している旅客鉄道事業を当該旅客会社に引き継がせるものとする。一 北海道旅客鉄道株式会社 北海道;二 東日本旅客鉄道株式会社 東北及び関東;三 東海旅客鉄道株式会社 東海;四 西日本旅客鉄道株式会社 北陸、近畿及び中国;五 四国旅客鉄道株式会社 四国;六 九州旅客鉄道株式会社 九州。『日本国有鉄道改革法』第8条第2項:国は、前項の規定により貨物鉄道事業を経営する株式会社として、日本貨物鉄道株式会社(以下「貨物会社」という。)を設立し、日本国有鉄道が経営している貨物鉄道事業を貨物会社に引き継がせるものとする。

⑤参见植炒益,《日本公企业的民营化及其启示》,载《中国工业经济研究》1994年第6期。

⑥根据日本1958年制定,1981年修改的《日航法》规定,日本政府所持日本航空公司的股份应在三分之一左右。1987年日本政府决定在证券交易所全部出售所持日本航空公司的股票前,日本政府实际持有日本航空公司34%的股份。

⑦JR是日本铁路公司的英文缩写(Japan Railways,缩写为JR)。

北海道、JR 四国、JR 九州等 6 家客运铁路公司和全国唯一的日本货运铁路股份公司。每家客运公司原则上拥有铁路网络以及在铁路上从事客运业务的权利，货运公司则通过向 6 家客运公司租借铁路的方式从事货运业务。^①

1993 年日本国有铁路进行了第二阶段的改革，即实行私有化。1993 年 10 月，日本政府出售了所持 JR 东日本公司的 250 万股股票，之后在 1999 年和 2002 年两次出售该公司股票，最终使 JR 东日本公司完全私有化。另外，日本政府还在 1996 年和 2004 年出售 JR 西日本公司的股票，1997 年和 2006 年出售 JR 东海公司股票，将本州岛的三家客运公司全部实现了私有化。但另外三家铁路公司（JR 北海道、JR 九州和 JR 四国）由于客流少等原因无法自负盈亏，仍由政府完全持股，没有上市。为了对铁路运输业的公益性进行监督，日本通过立法规定 7 家 JR 客货运公司的总经理、监察委员须得到交通大臣认可，且公司的经营业务活动也需交通大臣许可。^②

经过 1987 年的国有铁路改革，7 家 JR 公司的效益均有大幅度的提高。客运、货运稳步增长，经营业绩扭亏为赢，减轻了政府的财政负担，^③服务质量大幅提高。

（二）日本电信电话公社从国有到混合

日本政府对电信电话公司进行民营化改革的目的是通过民营化，引入竞争机制，提高工作效率和经营效益。“临调会”的提案是把企业按事业部门以及地区进行分割，并使之转化为股份公司。

1984 年 12 月，日本政府通过《电信电话股份公司法》、《电信通讯事业法》和《相关法律整備法》等 3 个法案，次年 4 月 1 日起正式对电话电讯业务实行私有化改革，直接改制为日本电信电话股份公司，并没有像国有铁路公社那样进行分割。成立之初的日本电信电话股份公司 100% 的股份由日本大藏省持有。

日本电信电话股份公司经过 1985 年民营化改革后，在一定程度上实现了电信自由化和规制缓和，一些新型企业能够进入电信领域。但日本电信电话股份公司的组织垄断问题却一直没有取得实质性进展，电信领域未能形成合理组织结构下的电信竞争格局。^④为实现日本电信电话股份公司的民营化以及增加国家收入，日本政府先后多次在证券市场上出售日本电信电话股份公司股票。截至 2014 年 9 月 30 日，日本政府持有日本电信电话股份公司 35.65% 的股份，外国法人投资者持有 27.92% 的股份。^⑤同时，为了确保电信业务的公共安全利益，《日本电信电话股份公司法》规定，日本政府必须持有日本电信电话股份公司三分之一以上的股份，而外国投资者持有公司股份不得超过三分之一。

（三）日本航空公司从混合所有到完全民营

日本航空公司设立于 1951 年，最初为民营企业。1953 年，日本通过《日本航空公司法》将日本航空公司定性为特殊法人，对其进行了国有化，形成混合所有的企业。^⑥日本政府一方面给予日本航空公司以特殊的优惠政策，另一方面又加强了对日本航空公司的干预，如政府掌握了公司重大人事任命权。这使得日本航空公司虽然名义上为混合所有的特殊法人，实质上成为受政府左右的公营企业。^⑦

日本政府对日本航空公司的过度控制和干预的弊端逐渐显现，如公司内部劳资关系矛盾纠纷频繁、公司管理漏洞突出、安全事故不断、公司职员义务意识差等。在这种背景下，日本政府决定给予公司更多经营自主权。1981 年日本修改《日本航空公司法》，规定国家持有日本航空公司的股份应在三分之一左右。之后，受到国有企业民营化浪潮的影响，日本政府决定对日本航空公司进行民营化改革。在政府主导下，日本国会通过了日本航空公司民营化法案，废除了《日本航空公司法》。1987 年，日本政府在证

①参见王忠宏、陈亮辉《日本国有铁路改革及启示》，载《中国产业经济动态》2013 年第 7 期。

②参见〔日〕日本垄断分析研究会编《日本的公企业》，新日本出版社，1973 年版，第 49-50 页。

③在国铁民营化之前，不但几乎没有向国家交纳税金，反而每年从国库得到约 6000 亿日元的补助。民营化后的 6 年中平均每年交纳给国库的法人税远远超过 1000 亿日元。

④参见刘轩《战后日本民营化政策过程的制度分析》，载《日本学刊》2007 年第 4 期。

⑤日本电信电话公司主页：<http://www.ntt.co.jp/ir/shares/digest.html#anc03>，2015-3-15。

⑥1953 年日本政府在《日本航空公司法》中规定国家持有日本航空公司的股份应在三分之一左右。到 1955 年这一持股比例增加到了 69.8%。

⑦参见樊纪伟《从日本国企改革中借鉴混改经验》，载《企业观察报》2015 年 4 月 14 日。

券市场上公开出售了其所持有的日本航空公司的全部股份。日本航空公司由政府持有三分之一左右的混合所有企业转变为完全私有的公司。

完全私有化后的日本航空公司在经历了多年经营之后,2010年1月向东京地方法院申请破产保护,由政府主导进行破产重组。日本航空公司的破产重组,除受到企业经营方略、政府失误的航空政策、国内外市场的激励竞争等因素影响之外,^①另一个重要原因是日本政府对日本航空公司人事和经营管的过多,且公司内部官僚主义严重,企业经营没有真正民营化、市场化。

二、日本国有企业改革的经验

(一) 推行渐进有序式改革

鉴于改革的复杂性和多重相关性,日本在对国有铁路和电信电话公社等国企进行改革时都采取了渐进展开,系统推进的方式。在对国有公司进行股份制改革,改组为股份公司后再出售国有股份。第一步,在股份制改造阶段,即国有企业改革初期,通过股份公司改革将所有权与经营权进行分离,并引入竞争机制,以提高公司经营效益,改变公司财务日益恶化的趋势。第二步,在条件成熟之际,将股份化的国有企业的股票放置证券市场出售,实现国家所有到私有或者混合所有的转化。而对涉及公共利益、国计民生的企业,日本通过立法明确规定政府对公司的监管权或者国家持股的最低比例。如赋予交通大臣对各铁路公司的监督权,《日本电信电话股份公司法》要求政府至少须持有日本电信电话股份公司三分之一以上的股份。

(二) 公司制改革后通过证券市场出售国有股份

日本进行的国企改革,最终目标并不非将国有企业改制为股份公司,而是混合所有化甚至私有化。在国有企业公司制改造完成后,日本政府将国有企业的股份在证券市场上进行出售,来实现国有股份公司混合所有化甚至私有化。在已经成为混合所有的企业中,如对营利的三家铁路公司(JR东日本公司、JR东海公司、JR西日本公司),日本政府最终通过证券市场出售所持全部股份完成了私有;日本航空公司也通过证券市场从混合所有转为完全私有。

通过证券市场出售改制后公司的股份,可使股票价格按照市场规律最大程度地反映公司当前价值和未来发展趋势。而广大社会公众通过证券市场购买改制后的公司股票,能够从国有公司改制中分享到红利。同时,通过公开市场出售公司股份,还能够有效避免国有资产在转让中的暗箱操作、防止国有财产流失。

(三) 以法律为改革推进依据

为保障国企改革顺利进行,改革之初,日本政府针对各类企业的不同情况颁布了相应的法律,对国有企业改革的基本事项进行了具体规定,使改革每一步都有法可依。

例如,对国有铁路的改革,1986年11月日本国会通过《国铁改革关联法》,对国有铁路的分割和民营化做出具体规定;2001年6月日本政府又颁布《关于部分修订旅客铁路股份有限公司及日本货运铁路股份有限公司法的法律》,规定国有铁路民营化后政府对新成立公司的监管范围,以契约的形式确立了铁路公司与国家的关系。铁路公司在市场经济体制中,既有公益的职能,又有盈利的要求。以契约的形式确立公司与国家的关系,铁路的公益性行为和商业化行为得到法律的确认。当铁路公司应履行公益行为而利益受损时,就可以以约定得到国家的补偿,铁路公司的商业化行为适用市场规则,使铁路公司与市场经济体制有机结合起来。

对电信电话公社民营化的改革同样先制定了法律。1984年12月,日本政府通过《日本电信电话股份公司法》、《电信通讯事业法》和《相关法律整備法》等3个法案,确定了电话电讯业务私有化改革的时间表及基本措施。通过《关于日本电信电话股份公司等的法律》,规定政府最低持股份额、政府监管职能及外国投资者最高持股份额等,为实行混合所有的日本电信电话股份公司的经营、管理提供了法律依据和保障。

^①参见马永光《日本航空公司破产保护对中国国企改革的启示》,载《大连海事大学学报(社会科学版)》2013年第3期。

(四) 混合所有在涉及公共利益国有企业中的运用

对涉及公共利益的国有企业,日本也采取了不同的改革方式,一种方式是完全私有,另一种方式是采取了混合所有。为了平衡这些公司的公共利益性与公司营利性之间的矛盾,对于完全私有的涉及公共利益的国有企业,日本政府通过立法完善对其的监督。对于某些特殊领域的企业,如公共通信领域,为保障国家利益,日本通过立法规定了国家在这类企业中的最低持股比例。

对国有铁路的改革,日本政府针对各铁路公司经营情况采取了不同做法,对能自负盈亏的三家铁路公司(JR东日本公司、JR东海公司、JR西日本公司)实行完全民营化方式;而对另外三家长期无法自负盈亏的铁路公司则继续由国家持股。虽然日本政府放弃了对其中三家铁路公司股权的持有,但政府通过立法,对铁路公司的人事、经营规划、重要财产转让、公司章程变更等仍拥有一定的监督权。

对日本电信电话公司,日本政府采取了混合所有的方式,一方面允许社会公众甚至是外国投资者持有电信电话公司的股份,另一方面又通过法律明确规定国家持有公司股份不得低于三分之一,以确保政府在公司中拥有相对的持股优势。通过法律对国有股比例的强制性规定,政府能够确保在涉及公共服务和信息安全的领域,对公司进行直接干预。而在此类公司中引入私人投资者甚至外国投资者,能够确保公司按照市场规律进行运作,提高经营效率。

三、对我国混合所有制改革的借鉴

日本对国企改革的原因一般被认为是国有企业严重亏损、生产效率低下等。^①这与我国国企改革的背景相似。改革开放至今,我国国有企业在经历30余年改革后仍然存在诸多问题,如国企产权制度不完善、国资监管制度不完备、部分国有企业效率低效益差等。^②2013年11月,中共十八届三中全会报告提出要“进一步深化国有企业改革”、“发展混合所有制经济”。2015年《政府工作报告》进一步明确要“有序发展混合所有制经济”。借鉴国内外国企改革的经验教训,混合所有制改革作为今后我国国企改革的重要措施,应当在依法改革的道路上有序进行。

(一) 股份公司制改革的必然选择

我国国企改革多年的实践已表明建立现代企业制度,特别是股份有限公司的重要作用和必要性。1993年中共十四届三中全会决定提出,国企改革的方向是建立“适应市场经济和社会化大生产要求的、产权清晰、权责明确、政企分开和管理科学”的现代企业制度。1993年《公司法》颁布之后,建立现代企业制度即是要求国有企业建立按照公司法运营、管理的现代公司。

日本对国有企业的改革,第一步是“国有民营”,即将国有企业进行股份化改革,使国有企业按照公司模式进行经营活动。无论是铁路、水、燃气、电力等企业,还是电信电话企业,日本政府均采取了公司制的经营模式,使公司化后的企业拥有自主的经营决策权。

我国国有企业经过多年改革,国企的经营效率得到了改善。但仍有部分国有企业没有彻底完成公司制改造,特别是一些由国资委监管的中央企业,真正实现股权多元化的并不多。再加上国资委的资产管理与行政管理之间职能界限模糊,使得国资委对国有企业管得过多、管得过细,导致新的“政企不分”问题出现。

要解决上述国企问题,必须建立适应市场形势、具备完善经营决策机制、有效制衡的公司法人治理结构。股份公司制度恰能发挥这些优势。建立股份公司制度不仅仅是其他国家国企改革的成功经验,也是我国国企进行混合所有制改革的必然选择。大力发展混合所有制,充分发挥国企和民企的活力与合力,提升我国经济实力,是我国经济发展的必然趋势。

(二) 混合所有制改革发展必须以法律为保障

日本在国企改革之前,均制定、出台相应法律,为企业改革措施的落实提供法律依据和保障。这些立法包括涉及国有铁路改革的《日本国有铁路改革法》、《国有铁路改革关联法》;涉及电信电话公社的

^①参见刘轩《战后日本民营化政策过程的制度分析》,载《日本学刊》2007年第4期。

^②参见赵昌文《当前国资和国企的改革问题》,载《中国科学报》2014年11月6日。

《日本电信电话股份公司法》、《电信通讯事业法》等法律,通过相应立法,确保了国企改革在法律的规范下有序推进。有序发展混合所有制经济是实现我国国企改革的重要途径。发展混合所有制经济必须严格地在法律的框架内进行,“脱离法治的‘国进民退’和‘民进国退’都是错误的”。^①20世纪90年代我国进行的国企改革中出现了大量国有资产流失的情况,即是缺乏相应法律制度保障带来的后果。

日本国企改革的过程与我国国企改革的教训,充分说明国有企业进行混合所有制改革时,必须有完善的立法保障。通过制定完备的法律法规,确保混合所有制改革每一步措施都于法有据、受法律保障。要制定、完善国企改革的法律,必须要对当前正在实施的涉及国资国企的法律法规进行全面梳理,梳理出哪些法律法规可以继续适用,哪些法律法规需要废除,哪些法律法规需要进一步修订,哪些法律法规必须补缺,并在此基础上构建完善的、适应当前国企混合所有制改革发展实际需要的法律规范。^②

(三) 现有国有公司通过证券市场实现混合所有

日本政府对国企改革,多采取混合所有,如对国有铁路、电信电话及日本航空公司的改革等。国有铁路改革完成后,能够自负盈亏的三家铁路公司中的国家股通过证券市场完全退出,政府通过制定的《关于旅客铁路股份公司及日本货物铁路股份公司法律》对铁路公司进行监管。日本电信电话股份公司制完成之后,日本电信电话股份公司实现了在证券市场的上市。日本政府通过证券市场先后多次出售其所持有的日本电信电话股份公司的股票,出现了混合所有格局。通过证券市场出售股票,能够通过市场机制最大限度地真实反映公司股权价值,同时,也能有效防止国有资产流失。

我国在20世纪90年代“国退民进”的国企改革中,由于缺乏国有资产价格形成的有效、公正机制,造成了大量国有资产流失,引发了“国退民进”的社会大争论。进入21世纪之后,我国很多国企通过改制实现了公司上市。这些上市的国有企业之中,很多企业在上市之前的企业改制阶段即引入战略投资者,虽然战略投资者的引入有利于规范公司经营约束机制,但在国有公司股份定价机制尚不完善之时,在国有公司上市改制前出售股份,一方面无法保证价格充分体现公司真实价值,给国有资产带来流失的风险;另一方面也使社会公众无法分享国有公司上市的红利。对于具备上市条件的国有企业,应当通过证券市场出售国有公司股份的方式,实现混合所有。

(四) 消除对混合所有制企业的行政干预

鼓励民资入股国有企业或者建立混合所有制企业,并不是我国混合所有制改革的最终目标。通过混合所有制形式分散公司股权,解决国企经营不受行政干预、“一股独霸”的问题,真正建立协调运转、有效制衡的治理机制。^③要实现这一目标,必须彻底消除对混合所有制企业的行政干预,防止国家股东滥用表决权。日本航空公司从混合所有转为完全私有后,政府对企业干预及企业内部行政化并没有改善,其民营化并不彻底,这也是导致日本航空公司最终走上破产重组的原因之一。

要消除对混合所有制企业的行政干预,防止国家股东权滥用,在竞争性的混合企业中,可建立完善的类别股制度,将国家股作为表决权列后、分红权在前的类别股。这种情况下国家股东权利的保障,可以通过《公司法》规定的公司人格否认制度、股东监督权和股东代表诉讼等制度加以实现。

而对涉及公共利益的混合所有制企业,为保障其经营目标不偏离公共利益的方向,可以运用双层股权结构,赋予国有股一定范围超级表决权。^④同时,为防止在双层股权结构中的国有股滥用表决权,有必要完善相应的配套机制,具体包括:建立市场化导向的企业高管人员选任机制;强化信息披露制度,保障非国有股东对混合所有制企业经营状况的知情权;完善股东权益救济及董事、高级管理人员的责任追究机制,提升中小股东在公司经营管理中的话语权,对滥用控制权问题进行有效规制和事后补救等。

结语

在国企改革的直接动因上,即优化资源配置、提高企业效率上,我国与日本又存在相近背景。从日

^①参见刘俊海《发展混合所有制经济应“只认股不认人”》载《证券日报》2014年6月14日。

^②参见孟书强《依法治企,国企改革方能少走弯路》,载《中国企业报》2014年10月28日。

^③参见顾功耘《论国资国企深化改革的政策目标与法治走向》,载《政治与法律》2014年第11期。

^④参见冯果、杨梦《国企二次改革与双层股权结构的运用》,载《法律科学》2014年第6期。

本国企改革经历混合所有的经验和教训中,我们既能够看到,明确的立法对国企改革有序推进的重要作用,和通过证券市场实现混合的有效路径等有益经验,也能够发现消除对混合所有制企业过度行政干预的重要意义。然而,日本国有企业改革与我国的国有企业改革在性质和改革方向上存在着根本不同。日本国有企业改革的方向和目标是最终实现私有化,这与我国混合所有制最终发展方向截然不同,我国混合所有制经济是作为一种经济形态长期存在下去。因此,我们必须制定符合我国混合所有制改革目标要求的具体制度规范,让改革在法律的框架下有序进行。

Subject: The Legal Analysis about Experience of the Reform of State – owned Enterprises in Japan and State – owned Enterprises Mix of Enlightenment to Our Country

Author & unit: TAN Qiuxia (Law school , University of Jinan , Jinan Shandong 250022 , China)

Abstract: The Japanese government reformed its state – owned companies by the way of privatization and demutualization in the 1980? s. Through the reform , Japan’s state – owned enterprises in the field of railway , communication and aviation successively changed from state – owned holding to mix – owned holding. After the phases of mix – owned holding , All of the state – owned shares in the mix – owned companies were sold by Japanese government. The reform of state – owned enterprises has the successful experience and the lesson in Japan. Studying the experiences of Japan is conducive to the orderly? process of the mixed – ownership reform in China.

Key words: reform of state – owned enterprises; mixed – ownership; modern corporation system

[责任编辑: 吴 岩]