

· 中国拉丁美洲学会 1999 年年会专稿 ·

# 拉美国有企业改革的特点和影响

黄文登

**主要观点** 拉美国家在改革国有企业前一般都制定了有关法律, 对涉及改革的一些重大原则问题作出明确规定。多数国家对改革采取了循序渐进的步骤, 并对不同企业采取了不同的改革方式。国有企业改革提高了企业的经济效益, 改善了国家的财政状况, 促进了拉美产业结构的变化和经济国际化趋势的加强。但它也导致失业率的上升、社会两极分化趋势的加剧和少数人垄断经济现象的出现。

**关键词** 拉丁美洲 国企改革

**作者** 中共中央对外联络部拉美局副局长级联络员。(北京 100860)

拉美是世界上对国有企业进行改革较早的地区。从智利军政府于 1974 年开始进行改革算起, 迄今拉美的国有企业改革已经历了 25 个年头。但多数国家在 80 年代才开始进行国有企业改革, 90 年代进入高潮, 1990~ 1998 年拉美地区出售或改变为股份制的大型国有企业约有 1 000 家。1991~ 1994 年间, 在拉美 500 家大企业中, 国有企业由 101 家减至 67 家, 本国私人企业由 265 家增至 287 家, 外国私人企业由 134 家增至 146 家。目前多数国家仍在深入地进行国有企业改革。拉美地区的国企改革具有不少特点, 有不少经验教训可供借鉴, 值得认真和深入地研究。

## 拉美国有企业改革的背景和原因

拉美国家实行国有企业改革的背景和原因很复杂, 这主要表现在以下三方面。

一 多数国有企业效益低下, 亏损严重, 已成为政府的沉重负担, 阻碍了拉美经济的发展。战后拉美各国坚持经济民族主义, 为了摆脱落后的经济状况, 采取各种措施, 大力兴办和发展国有企业。国有企业的数目日益增加, 规模不断扩大, 涉及的领域越来越广泛。到 70 年代末, 国有企业基本上垄断了多数国家的钢铁、能源、矿业、交通运输、电信等部门。这些企业在维护经济主权、发展民族经济方面发挥过历史性作用。然而, 随着经济的发展和国内外形势的变化, 国有企业的弊端暴露得越来越明显。多数国有企业采用官僚化的管理体制, 不按经济规律办事; 长期受政府的高度保护, 养成严重依赖国家、不求进取的惰性, 不能适应市场竞争的需要; 管理人员由政府任命, 不少是政府高级官员的亲友, 他们缺乏甚至毫无管理现代企业的经验, 管理极度混乱; 机构臃肿, 人浮于事, 官僚主义、贪污腐败、挥霍浪

费等现象很严重；设备陈旧，技术落后，生产成本高昂，使其产品在国际市场上缺乏竞争力。因此，多数国有企业经济效益很差，亏损严重。例如，在80年代初，墨西哥除国营石油公司赢利外，其余所有国有企业都亏损，1981年国有企业亏损额达7.89亿美元；阿根廷国有企业仅在1982年就亏损17亿美元；巴西全国钢铁公司在1985~1993年共亏损20亿美元。拉美多数国有企业不但不能向国家上缴利税，反而每年需要国家大量补贴（如巴西全国钢铁企业连年亏损，50年内只向政府上缴过5亿美元，而政府给予的补贴累计达260亿美元）。国有企业的严重亏损造成国家财政连年赤字。为了弥补巨额赤字，政府只能大量举借外债和发行货币。因此，国有企业严重亏损成为80年代拉美债务危机和高通货膨胀率的主要原因之一，严重阻碍了拉美经济的发展。正是在这种情况下，拉美多数国家从80年代开始对国有企业进行改革。

二 80年代以来，拉美各国的经济指导思想和发展模式发生了变化。战后至70年代，拉美各国政府奉行联合国拉美经委会的发展主义理论，推行内向型的“进口替代”发展模式。其主要做法是：强化国家对经济的直接干预，把发展大型国有企业作为干预经济的主要手段，通过提高关税和限制进口外国工业品等措施来保护本国工业。80年代拉美发生的严重债务危机和经济危机充分暴露出这一模式的弊端。拉美各国政府新一代领导人多数曾在美国和欧洲接受教育，深受当时在西方盛行的新自由主义理论的影响，决心放弃旧模式，实行新自由主义发展模式。其主要做法是：尽量减少国家对经济的干预，发展私有经济，实行贸易自由化和经济市场化，建立自由市场经济体制。长期得到国家保护、弊端重重的国有企业显然不能适应这种体制。因此，自80年代中期起各国政府都加速了对国有企业进行以私有化为主要内容的改革。

三 国际金融机构和发达国家施加了不少的压力。80年代债务危机后，拉美国家普遍面临贸易条件恶化、还本付息负担沉重和外部资金来源减少的困境，迫切要求国际货币基金组织、世界银行以及发达国家提供贷款，重新安排债务，减轻债务负担。然而，这些机构和发达国家在提供贷款前，都提出许多前提条件，其中一个主要条件就是要求拉美国家对国有企业进行改革，将大部分国有企业改造为私有企业。许多拉美国家因别无选择而只好听从指挥。

## 拉美国有企业改革的特点

拉美国有企业改革进程具有如下几个特点。

一 立法先行，依法实施。拉美国家在对国有企业进行改革以前，政府和媒体大造舆论，让民众有充分的思想准备，同时政府与朝野各党派反复磋商，在议会中经过反复讨论后，制定有关法律，甚至修改宪法，对涉及国有企业改革的有关重大原则问题作出明确规定，然后按法律规定，成立专门机构，负责实施。例如，墨西哥先后于1983年和1985年修改了宪法的有关条款，规定对国有企业进行改革，扩大私人经营的范围。阿根廷于1990年颁布《国家改革法》，核心是对大型国有企业进行以私有化为主要内容的改造，因此又称“私有化法”。巴西在科洛尔执政时期曾制定《8031号法》，规定了改革国有企业的程序，并成立由政府部长和私人代表组成的专门委员会，负责实施国有企业改革。1995年以来，在卡多佐总统推动下，议会经过反复酝酿，于1997年通过宪法修正案，决定取消国家对经济的垄断，改组国有企业，加速经济私有化和对外开放。同年，议会还通过《电讯基本法》，决定对邮电行业进行私有化和股份制改革。玻利维亚在进行国有企业改革以前，颁布了《资本化法》和《私有化法》。

二 多数国家采取循序渐进、逐步加快的步骤。它们一般都是先改革小企业，总结经验后，改造中型企业，最后才改革大型企业。例如，智利在 70 年代下半期搞了几年私有化改革，当军人政府发现几家大财团垄断了部分经济活动后，于 80 年代初暂停实行私有化；总结经验后又重新制定规则，规定国有企业实行股份制时，股权必须分散；80 年代中期开始出售中小企业的股权，80 年代后期至 90 年代初出售大型骨干企业股权。墨西哥在 80 年代上半期加快了改革步伐，出售了 900 多家中型企业的股权；从 1989 年开始，将私有化改革扩大到金融部门和基础产业，出卖大型企业股权。阿根廷自梅内姆执政以来虽然采取了比较激进的私有化改革步骤，对各个经济领域的所有国有企业都实行私有化，但在以前该国已断断续续地进行过 10 多年的私有化，拍卖过大批中小型企业，积累了不少经验。巴西从 80 年代初开始实行国有企业改革，但进展缓慢，1980~1990 年共将 17 家亏损的小型国有企业拍卖或转变为股份制企业，总收入只有 7.23 亿美元。1990 年科洛尔政府制定了比较激进的私有化改革计划，但没有全部完成。1995 年卡多佐当政后加快了改革进程，将国企改革的范围扩大到铁路、港口、矿山、银行、电信等部门。

三 拉美国有企业改革没有统一的模式，内容多样，方式灵活。各国根据本国情况，对不同企业采取了不同的改革方式。

(一) 国有企业私有化。这是拉美国家进行国有企业改革最主要的方式。具体做法：一是直接向国内外私人企业家拍卖国有企业（如智利在 80 年代将 90 家国有企业和 16 家国有银行直接出卖给外国投资者，共获现金 10 亿美元）；二是在资本市场招标，出卖国有企业股权（如巴西政府在 1998 年通过招标，拍卖巴西电信公司等大型国有企业的股权，共获 668 亿美元）；三是“再私有化”，即将一些中小企业的所有权无偿地归还原主人（如智利军人政府曾将阿连德政府所没收的 360 多家私人企业退还原主人；90 年代以来，尼加拉瓜政府将桑地诺民族解放阵线执政时期所没收的部分私人企业退还原主人）。

(二) 将国有企业改变为股份制企业。拉美多数国家都将国家控制的一些企业改为股份制企业，鼓励外国资本、本国私人财团、社会团体以及企业职工购买国有企业股份，形成多元投资主体，使国家独资企业变成混合股份制企业。例如，阿根廷政府在 1997 年将国家邮政总公司改变为股份制企业，规定国家占 51% 的股权，本企业职工占 14% 的股权，其余 35% 的股权向外国投资者出售；墨西哥在 90 年代初将国有纺织企业改为由工会组织和本企业职工控股的企业；智利将国有银行改为股份制企业，以优惠价格将部分股权出售给本国私人企业家、各种退休基金会或储蓄基金会。

(三) 将国有企业的产权与经营权分离，由国家控制产权，出卖或转让经营权。拉美不少国家向国内外私人公司出卖或转让港口、码头、公路和机场等基础设施的经营权。1996 年巴西圣保罗州政府将 250 千米的公路干线转让给外国公司经营，经营者向州政府交纳 18.5 亿美元后，取得 20 年经营权。阿根廷政府也以这种方式将 35 个国有飞机场的经营权出卖给外国公司。近年来，哥伦比亚将政府控制的一些煤气公司、自来水公司转让给私人公司经营。

(四) 债务与股权互换，即所谓“债务资本化”。拉美多数国有企业都有沉重的债务负担，各国政府通过“债务资本化”，减轻债务负担。例如，智利在 1985~1992 年以这种方式将 9 家大型国有企业的 17.4% 的股份出卖给日本和美国的投资者，阿根廷在 1991 年以这种方式减少了 70 亿美元外债，巴西在 1982~1988 年将国有企业的 45 亿美元外债转化为外国投资。

此外，拉美国家还对国有企业实行“关、停、并、转”，进行租赁、承包等形式的改革。

四 外国资本在拉美国有企业改革过程中起着重要作用，但各国政府采取了一些维护本国经济独立的措施。拉美国家在改革国有企业时，遇到的难题之一是本国财团和私人企业家的财力有限，要实现以私有化和股份制为主要内容的改革，只有吸引外国资本参与。因此，外资在拉美国有企业改革过程中占有重要地位。据联合国拉美经委会统计，1993~1995年拉美出售国有企业52.8%的收入来自外国资本。

但是，为了维护本国经济的独立，拉美各国政府在国有企业改革过程中大都采取了一系列防止外国资本控制本国经济命脉的措施。其一，多数国家都保留对关键经济部门的控制。例如，墨西哥和委内瑞拉仍保留对石油等战略部门的控制，智利规定国有铜矿公司和石油公司仍由政府控制，巴西政府仍控制石油、核能等部门。其二，对外资在重要部门的大型企业中的份额和作用作了限制。例如，墨西哥规定外国资本在重要的大型企业中的股份不能超过49%；智利在拍卖大型国有企业股权时，规定51%的股份由本国投资者认购，外国投资者所占份额不得超过49%；阿根廷在出卖国家航空公司股权时，规定本国投资者必须控制51%的股权；秘鲁规定拍卖国有石油公司股份时，政府保留“黄金股”，当企业作出对本国安全构成威胁的决定时，拥有否决权。

五 国有企业改革与宏观经济调整同步进行。拉美各国为了保证国有企业改革的顺利进行，将稳定宏观经济置于重要的地位，在进行改革的同时对宏观经济体制进行调整与改革。例如，放开物价，减少或取消政府对物价的补贴；开放金融市场，放开利率；改革货币和汇率制度；改革贸易体制，大幅度降低关税，实行贸易自由化；修改外资法，开放资本市场；精简政府机构，大量削减公共开支，谋求财政平衡；改革劳工制度和社会保障制度，等等。政府还颁布一系列法令，采取各种措施鼓励和扶持私人企业和中小企业的发展。

## 拉美国有企业改革的影响

拉美各国国有企业改革进展不平衡，目前除少数国家（智利、墨西哥、阿根廷）已初步完成大规模的改革计划外，多数国家还在进行中。因此，现在对拉美国有企业改革的结果和影响还难以作出全面评估。但从最近几年的情况看，国有企业改革对拉美社会经济确实产生了重大影响，其积极作用是主要的，但也出现了不容忽视的问题。

拉美国有企业改革的积极作用主要表现在以下几方面。

一 多数国有企业经过改革后提高了经济效益。国有资产重组或私有化后，新的企业采取了一系列提高工作效率和经济效益的措施，如大量精简机构，裁减冗员，加强管理，节约开支，增加投资，更新设备，改进技术等。据巴西全国经济开发银行调查，巴西44家国有企业在1981~1991年经过整顿和改组后，虽然职工减少了31%，但营业总额增长了27%，职工人均销售额增长83%，资产增值2倍，投资增加3倍，这些企业由过去长期亏损转变为盈利。秘鲁利马水泥厂1994年的收入和利润分别比改革以前提高25%和35%。秘鲁国家航空公司在90年代初每年亏损1800万美元，1993年亏损3500万美元，但在实行股份制后，其亏损额逐年下降，1996年开始盈利。该公司每年客运量由1992年的50万人次增至1996年的100万人次，在秘鲁26家民航公司中居首位。委内瑞拉电话公司在1991年实行私有化后的3年内，使国内电话线路增加50%，国际线路增加1倍，公用电话增加1倍。1995年该公司投资额达24亿美元，比私有化改革前的3年投资总和增加了10倍。用户满意率从改革前的30%提高到80%。

二 国有企业改革增加了政府收入,改善了国家财政状况,促进了经济的稳定与发展。国有资产重组和私有化后,政府不再对大批亏损的企业提供财政补贴和投资,从而节约了巨额开支,增加了大量收入。据统计,1990~1998年全地区拍卖国有企业共收入近1900亿美元。同时,国有企业在改革后,必须向国家上缴税收,使国家赋税收入大量增加。国有企业私有化后,政府再也不必为企业承担债务,从而减轻了债务负担。国有企业改革促进了国家财政状况的改善,有利于控制通货膨胀,全地区通胀率由90年代初的3位数降至1998年的10%。国有企业改革后,多数企业提高了劳动生产率,推动了私人部门的发展,从而使国民经济逐步好转,全地区年均经济增长率由80年代的1%上升到1991~1996年的3%,据世界银行统计,其中0.8%是靠国有企业改革而获得的。

三 国有企业改革促进了产业结构的变化。国有企业转变为股份制企业或私有企业后,政府不能随意运用行政手段直接影响产业结构的调整,市场需求对产业结构的变化起着更加重要的导向作用。面对激烈的市场竞争,为了获得高额利润和最佳的经济效益,社会资金必然流向劳动生产率高的部门,企业将根据市场需求组织和发展生产,从而导致产业结构的变化。一些生产成本低、市场需求小、经济效益差的企业被淘汰,而一些市场需求大、经济效益高的产业得到发展。例如,90年代以来,拉美地区有大批与纺织业有关的企业,因技术落后、效益很差而被关闭,仅墨西哥在1991年就关闭了600家纺织企业。近年来,拉美地区的电信业迅速发展,成为本地区最具活力的部门之一。据美洲开发银行估计,1998~2002年,拉美各国电信业将吸收1000亿美元的投资。该地区电信业今后的年增长率将达到10%以上,其增长速度居各行业之首。1997~2000年拉美地区每100人拥有的电话将由9部增加到16部,全地区移动电话将由570万部增加到2000万部。光缆通讯、国际互联网络和卫星通讯也有迅速发展。

四 国有企业改革促进了拉美经济国际化趋势的加强。一方面,随着国有企业改革的深入和投资环境的改善,外国资本大量涌入拉美。据美洲开发银行最近报告,90年代以来,世界大型跨国公司普遍看好拉美地区。1990~1998年,跨国公司在拉美的直接投资超过2560亿美元,仅次于亚洲。1994~1998年在拉美地区开展业务的大型跨国公司增加了25%。目前拉美地区的500家大企业中有183家为跨国企业。自1994年以来,跨国公司在拉美地区的销售额增长了44%。这些跨国公司主要来自欧洲、美国和日本。另一方面,在国有企业改革过程中,本国资本与外国资本往往采用合作经营的方式,这不但有利于吸收外国的先进技术和管理经验,而且加强了拉美经济的国际化趋势。此外,通过国有企业改革,拉美国家也出现了一批资金雄厚、技术先进的大型跨国企业集团,如委内瑞拉、巴西、阿根廷的石油公司,墨西哥建筑企业集团,智利电信公司等,它们开展国际化经营,在世界各地建立子公司。据统计,拉美国家所属公司对外投资额由1996年的22亿美元增至1998年的154亿美元。

拉美的国有企业改革以发展私有经济为主要内容,不重视处理效率与公平的关系,因此出现不少问题,给拉美社会经济带来不少负面影响。

一 失业率上升,人民生活水平下降,引起群众不满。拉美国家本来就长期存在失业率过高的问题,进行国有企业改革后,新的企业为了提高经济效益,大批解雇职工,加重了失业问题。据拉美经委会报告,拉美城市公开失业率由1994年的6%上升到1996年的8%,1999年估计超过9.5%。另据美洲开发银行统计,1990~1996年,阿根廷的失业率由6.3%上升到17.3%,哥伦比亚由9%上升到12%,智利由5%上升到7%。此外,目前拉美各国半失业人

数约占全部劳动人口的 50%。同时,不少国有企业在私有化后,降低工人工资,压缩职工福利开支。据国际劳工组织 1995 年对拉美 15 个国家进行的抽样调查,有 13 个国家的工人实际工资低于 1980 年的水平。生活水平的下降,引起群众的强烈不满。因此,近几年反对政府经济政策的罢工和抗议活动在各国时有发生,如阿根廷在 1997 年 3~5 月就有 14 个省先后发生过失业工人示威和封锁公路的事件,甚至与警察发生流血冲突。1999 年,厄瓜多尔、牙买加、圭亚那、苏里南等国出现动荡甚至政府危机。

二 以私有化为主要内容的改革加剧了社会两极分化。拉美地区原来就存在收入分配极不合理、两极分化严重的问题。90 年代以来,这些问题更加严重。据统计,近年来该地区收入最高和最低的阶层各占人口的 20%,前者占有全部国民收入的 50%,后者只占有 4%,两者相差 12.5 倍(另有材料说相差 19 倍),其中巴西最严重,两者相差 33 倍。许多国家的政府都承认,私有化改革加剧了两极分化。阿根廷政府统计材料称,1980~1997 年,国内占人口 10% 的富人拥有国民收入的比重由 26.6% 上升到 37%,占人口 30% 的穷人所占国民收入的比重由 12.4% 下降到 8.2%。目前,智利占人口 20% 的富人拥有国民收入的 57%,占人口 20% 的穷人只占有国民收入的 3.9%。在国有企业改革过程中,有些企业主因为是政府官员的亲友或者通过贿赂政府官员的办法,廉价购买国有企业,从而成为暴发户。据美国一家杂志统计,拉美地区拥有超过 10 亿美元财富的巨富由 1987 年的 6 人增至 1994 年的 42 人,其中墨西哥由 2 人增至 24 人。

三 国有企业改革后,有些国家出现少数人垄断经济的现象。据报道,近年来墨西哥国内 37 位大富豪控制着 70 家大财团,资产总额占国内生产总值的 22%。其中卡尔索集团购买墨西哥国营铜矿公司后,控制着全国铜产量的 90%。垄断现象的出现,对中小企业的发展极为不利。墨西哥政府已开始注意这个问题,制定了《反垄断法》。秘鲁也于 1992 年颁布了《反垄断法》,并成立了维护公平竞争的机构,禁止任何违反竞争规则的非法行为。

(责任编辑 姜成松)

## 黄志良等 5 人荣膺古巴“何塞·马蒂” 文化协会名誉会员称号

【本刊讯】1999 年 11 月 29 日,古巴驻中国大使馆举行隆重仪式,古巴新任驻华大使阿尔贝托·罗德里格斯·阿鲁费代表古巴国务委员、古巴“何塞·马蒂”文化协会主席阿曼多·阿特,授予黄志良(外交部前大使)、庞炳庵(新华社前副社长)、徐世澄(拉美所研究员)、王玫(中联部副局级联络员)和刘承军(拉美所副研究员)等 5 人古巴“何塞·马蒂”文化协会名誉会员称号。阿鲁费大使将由阿特签署的证书颁发给上述 5 人。

何塞·马蒂(1853~1895)是 19 世纪末古

巴争取独立的民族英雄和著名诗人、文学家,以他的名字命名的古巴文化协会,把名誉会员称号授予那些在传播马蒂著作和思想及古巴文化、增进各国与古巴人民友好等方面作出贡献的各国人士。

阿鲁费大使和上述 5 人的代表黄志良在仪式上先后讲了话。首都各界人士和古巴驻华使馆主要官员出席了仪式和酒会。1999 年 11 月 30 日,《人民日报》第五版对这一活动作了报道。

(黎民)

## Summary

### FEATURES AND RESULTS OF STATE-OWNED ENTERPRISE REFORMS

There are several features of state-owned enterprise (SOE) in Latin America: 1) Laws are written to specify the more important issues relating privatization. 2) SOE reforms are a gradual process in many countries, with the small-and medium-sized firms privatized first and then the large ones. 3) Varied forms have been undertaken for different types of SOEs.

Positive results from SOE reforms are reflected in the following aspects: Economic efficiency has been improved; fiscal situations have been improved and economic stability strengthened; industrial structures have been upgraded; and internationalization of the enterprises has been pushed forward.

Side-effects of SOE reforms include rising unemployment, declining level of living standards, increased gap between the rich and the poor, and monopoly by a few large companies. (Huang Wendeng)

### PROSPECTS OF LATIN AMERICAN ECONOMIC SITUATION AND SINO-LATIN AMERICAN RELATIONS

More than ten years' economic opening and reforms in Latin America has resulted in better market systems in the region. In the medium run Latin American economic policies will continue to be dominated by neoliberalism, and all the countries in the region will keep on pursuing high growth rates. At the same time, economic integration will proceed further.

However, given the huge external debt burden and weak financial system, the region's economy will still face uncertainty. Furthermore, social issues will remain an obstacle to its economic development.

Sino-Latin American relations have been developing rapidly since the 1980s. In the 21st century China should recognize more clearly the importance of the region's great potentials. By strengthening economic ties between the two sides, China can also contain Taiwan's "dollar diplomacy" in Central America and the Caribbean. (Zhang Xincheng)