

· 拉美经济专辑 ·

# 效率与公正: 拉美国家国有企业转制的启示

吴 国 平

20世纪80年代,拉美国家开始进行大规模的经济改革,其中国有企业转制成为这一改革的重要组成部分。除智利早在70年代中期就开始进行国有企业改革并在80年代基本完成国有企业的体制转型外,拉美绝大多数国家都是在80年代后期逐渐进入国有企业所有制改革的高潮,而后大致用将近10年的时间基本上完成了国有企业所有制形式的多样化改革。拉美国家的政府随之实现了由生产者、经营者和管理者向监管者的转变,其政治和经济体制也相应发生了重大的变革。

由于拉美国家的国有企业所有制改革主要面向私人资本,因此人们习惯将这一改革称之为国有企业私有化,尽管改革后的所有制形式包含了多种资本形式的结合。同过去在进行以工业化为导向的现代化建设过程中曾经历过的大规模国有化运动对经济、政治和社会产生巨大影响一样,20世纪末拉美国家以市场为导向的、面向私人资本的大规模国有企业所有制转型,同样也对拉美国家的经济、政治和社会产生了剧烈的冲击。在经历经济改革所产生的巨变,尤其是21世纪初拉美不少国家都遭遇到这一巨变所产生的冲击之后,人们现在更多地思考拉美国家在国有企业所有制转型和国有资本转移的过程中,是否实现了经济效率和社会公正的协调发展。

—

1982年债务危机爆发后,作为应对危机的应急措施之一,拉美国家开始出售部分国有企业。到80年代后期,作为经济发展模式转变的一部分,拉美国家对国有企业所有制形式进行大规模改革,国有企业所有制的改革成为拉美结构性改革的三个基点之一。尽管拉美各国的具体情况有所

不同,经济改革整体推进的速度也有明显的差异,但它们在国有企业转制的过程中,在目标选择和私有化重点上大致经历了两个不同的阶段。

拉美绝大多数国家国有企业改革的第一阶段是在债务危机爆发之后至80年代后期进行的,其主要目的是为了缓解债务危机的压力,通过出售部分亏损企业的国有资产,减轻政府财政的负担。因此,拉美国家普遍选择了从易到难的做法,在初始阶段以出售小型国有企业为主,这些企业主要集中在对国民经济影响相对较小的部门。

第二次世界大战结束后,拉美国家选择的经济发展战略具有明显的民族主义特点,通过在生产领域建立大量的国有企业,推动进口替代工业化战略的实施,拉动经济的迅速增长。后来,拉美国家又通过在服务等领域中建立国有企业,从而控制了涉及国计民生的基础服务业。为此,一方面,拉美国家不断加大国家资本的投入,对国有企业的投资不断增加。如1970~1981年秘鲁国有企业的投资占公共部门投资总额的比重由33.3%上升到45.2%。另一方面,拉美国家通过对国内市场的高度保护和价格垄断,使绝大多数国有企业具有低效率、高亏损的特点。当1982年拉美陷入严重债务危机之后,这部分企业就成为拉美国家财政的沉重负担。以阿根廷、巴西和秘鲁的国有企业外债占外债总额比重的变化为例,1980年这3国的这一比重分别为52.9%、45%和30.9%,而到1982年则分别增加到65.6%、50%和44%,1984年进一步上升到77%、50.8%和46.3%。在债务危机的情况下,出于应急的需要,拉美国家不得不大幅度削减财政开支,国家被迫将部分企

Luigi Manzetti, *Privatization South American Style*, Oxford University Press 1999, p. 33

业推向市场,从而拉开了拉美国有企业所有制改革的序幕。

墨西哥的国有企业转制始于德拉马德里执政时期,政府对此采取了较为谨慎的做法,主要通过关、并、售、转等措施将部分国有企业与政府脱钩,因此墨西哥政府将这一阶段称作国有企业脱钩阶段。1983年德拉马德里政府通过对宪法的修改,确定了除石油、石化、电力、核电、卫星通讯、铁路和邮政之外的与政府脱钩的国有企业范围,同时还规定媒体、交通运输和金融业的脱钩企业只对本国私人投资者开放,除此之外的国有企业则对外国投资者全面开放。1982年12月~1985年1月,与墨西哥政府脱钩的国有企业涉及的领域主要在制造业、纺织业和耐用消费品领域,政府共批准196家国有企业与其脱钩,其中143家企业直接关闭,41家企业合并或转制,直接向私人部门出售的企业为11家。截至1985年1月,墨西哥国有企业由1155家减少到932家。自1985年起,墨西哥加快了国有企业转制的速度,政府批准406家企业与其脱钩,其中有205家企业被清算,54家企业被合并或转让,直接出售的国有企业达147家。其中包括拥有1万多名职工的蒙特雷钢铁公司。在德拉马德里执政的最后1年,墨西哥政府对49家企业进行清算,14家企业被合并和转制,直接出售的企业为60家。1982~1988年,共有724家企业与政府脱钩,其中被关闭的企业为397家,合并转制的企业为109家,直接出售的企业为218家,同期内国有企业减少到449家,国有企业总量减少了62%。

巴西是拉美国有企业改革较早的国家之一,但受国内政治因素的影响,其推进速度则慢于多数拉美国家。巴西国有企业改革的第一阶段始于1981年,其持续时间长于其他拉美国家,改革的方式也有别于其他拉美国家的做法。巴西政府通过国家发展银行,将对国有企业的直接控制变为间接控制。1981~1984年巴西共出售20家国有企业,但其中大多数企业是由国家发展银行买下的,只有少数企业是在国家发展银行买下之后再由其转卖给私人。这20家被出售的企业基本上是小企业,其售出的收入仅为1.9亿美元。1985~1989年出售的国有企业为18家,其中绝大多数仍是小企业,而且仍通过国家发展银行加以出

售,但这18家企业的总体规模比先前大了些,其私有化总额达5.33亿美元。直到90年代初,巴西国有企业转制的规模开始呈现出缓慢上升的势头,1991~1993年巴西私有化企业24家,私有化金额为61.52亿美元。巴西私有化进程的缓慢推进与其遭遇的较大阻力直接有关。据1993年进行的一项民意调查显示,74%的众议员和55%的参议员认为,政府必须继续维持对石油、天然气、电讯等重要部门的垄断,在普通市民中也有近半数的人主张强化而不是削弱政府的干预。

同上述两个国家的情况有所不同的是阿根廷和智利。阿根廷的国有企业转型始于军政府时期。1976~1983年,阿根廷政府共出售120家国有企业,但都是小型企业,其资产仅占同期阿根廷国有企业总资产的5%。军政府之后直至梅内姆当政之前,阿根廷国有企业转制的目标是以缓解债务危机为主,出售的国有企业规模相对较小,初期仅对32家国有企业进行私有化。智利的国有企业私有化进程早于拉美多数国家,在1973年皮诺切特上台之后就开始了,而且是与政府推行的发展模式根本转变相联系,因此智利私有化第一阶段涉及的企业数量多,规模大。在这一阶段,皮诺切特政府先是将阿连德时期被国有化的250家企业无偿退还给原来的所有者,而后又将232家国有企业卖给私人。这样,到20世纪80年代初,智利政府控制的企业仅为43家。

随着拉美国逐渐由经济调整向结构性改革转变,其经济发展模式也逐渐发生了相应的变化。为适应这一变化,国有企业转制不再被拉美国家看作是稳定经济的权宜之计,而是作为经济结构性改革的重要组成部分。另外,拉美大型国有企业的亏损是一般中小企业私有化收入所无法弥补的。尤其是一些拉美国家为应对经济调整过程中出现的通货膨胀,把对基础产品价格的调控作为反通胀的重要措施的做法,加大了国有企业的亏

Werner Baer and Melissa H. Birch, *Privatization in Latin America: New Roles for the Public and Private Sectors*, Praeger Publishers 1994, USA, pp. 29-30, p. 7.

同, p. 169, p. 180

同, p. 103

Paul H. Booker, *Latin America's Turnaround Privatization, Foreign Investment, and Growth*, ICS Press, 1995, p. 75.

损面。据世界银行统计,1987年秘鲁石油公司、秘鲁电力公司等几家大型国有公司以低于成本价出售其产品而造成的损失占当年该国国内生产总值(GDP)的6.7%,而且这种亏损面还继续加大。1988年,秘鲁国有企业的亏损额约为27亿美元,其中仅石油企业的亏损就占一半左右。尽管阿根廷经历了国有企业转制的初始阶段,但20世纪80年代该国国有企业的外债仍急剧上升,1980~1989年年均增长8.4%。巴西电力公司的资产约为200亿美元,然而1991年上半年亏损22亿美元,约占资产总额的1/10左右。<sup>10</sup>

为了扭转这一被动局面,加快经济结构性改革的进程,20世纪90年代前后拉美国家在更大的范围内把更多的国有企业推向所有制改革的进程中,国有企业转制进入了一个新的阶段。这一阶段所涉及企业的规模和重要性都远远超过第一阶段,这些企业所在的领域也都与国民经济有着密切的联系。这一阶段具有几个非常明显的特点:一是涉及的领域主要集中在经济基础和战略部门;二是涉及的企业大多是大型或特大型企业,许多企业还是某一领域的骨干企业;三是参与国有企业转制的主体发生了变化,拉美国家国内外金融巨头及欧洲大型国有企业和跨国公司成为被出售的拉美大型国有企业的主要购买者。

智利是拉美最早进入国有企业转制第二阶段的国家。1985年之后,智利政府开始对剩余的43家国有企业进行私有化。尽管这一时期政府出售的国有企业数量并不多,但其质量和规模都要大大高于此前出售的企业,而且基本上是大中型骨干企业。1985~1989年,智利政府对29家公司进行私有化,但只有1家是一步到位,即全面实现私有化,其他28家企业都是分阶段逐步出售的。其中有13家企业在两年内被分批出售,有5家企业分3年才全部被出售,在4年内完全被私有化的企业为1家,还有1家企业是在5年内完全被出售,其余有两家企业经过6年才80%以上达到私有化,另有3家企业是50%以上实现了私有化,还有1家企业自1985年开始出售,到1989年才49%实现私有化,最后有两家企业只是1/3完成私有化。

1988年萨利纳斯执政之后,墨西哥政府无论对国有企业改革的规模还是对这一改革涉及的领

域都发生了重要变化,取消了一些限制国有企业所有制改革的政策。自90年代初起,墨西哥国有企业转制进入第二阶段,所涵盖的领域涉及饲料、化工、矿业、交通,等等。但是,为了保持政策的连续性,萨利纳斯政府在这一阶段的初期仍采取比较谨慎的做法,仍将这一阶段的国有企业转制称作脱钩(desincorporación)。1989年和1990年,墨西哥先后成立了政府企业脱钩局和银行脱钩委员会(Bank Desincorporation Committee),专门负责国有企业转制工作。从此墨西哥国有企业私有化进程大大加快,仅在1989~1992年的短短3年时间内,墨西哥政府就出售了218家国有企业,其中包括银行、电话公司、制糖厂、钢铁厂等。<sup>11</sup>金融领域的私有化成为这一阶段国有企业转制的重点之一。1990年5月2日,萨利纳斯宣布,将在其任期内对债务危机期间被国有化的墨西哥商业银行进行再私有化,并且明确提出银行私有化的目标:建立具有竞争力的金融体制,提高效率,推动金融部门的投资,反对金融领域的集中,提高银行资本化水平和管理水平,消除对外资的排斥,鼓励银行机构的分散化和区域化,以确保墨西哥银行和金融业的健康发展。1989~1991年,墨西哥18家国有银行中有10家银行实现了私有化,整个银行的私有化在1992年基本结束。<sup>12</sup>仅在1991年和1992年两年中,墨西哥政府出售的国有企业的收入就分别占GDP的3.5%和3%。<sup>13</sup>在此期间,墨西哥政府对墨西哥石油公司也进行了部分调整,减少了国家股在公司中占有的比重,并且对石油化工的基础部门进行了重新认定,将原先的14家基础石油化工部门归为二级部门,并将政府认定的二级部门的企业数量大大缩减,从而使大多数石油化工生产向私人投资开放,实际上对墨西哥石油公司体制进行了部分改革。

从90年代初起,阿根廷国有企业转制进入第二阶段,国有企业私有化的规模不断扩大,所涉及的领域包括国民经济的所有重要部门。1990年阿

同, p. 65, p. 248

10 同, p. 158

11 William Glade, *Bigger Economies, Smaller Governments, The Role of Privatization in Latin America*, Westview Press 1996, p. 168

12 13 同, p. 31, p. 173

根廷实现私有化的国有企业 11 家,涉及的金额为 8.9 亿美元,其中资产超亿美元的企业 4 家。1991 年阿根廷私有化金额达 18.2 亿美元,最大企业的规模超过 8 亿美元。1992 年阿根廷私有化进程达到高潮,私有化企业的数量达 41 家,总金额超过 26.5 亿美元,其中资产过亿美元的企业为 6 家,最大 1 家企业的资产达 12 亿美元。在这些私有化的企业中,涉及石油和石油化工的企业有 8 家,电讯业的企业 2 家,国防工业的企业 2 家,水电系统的企业 8 家,交通运输的企业 5 家,煤气行业的企业 10 家。1993 年阿根廷国有企业私有化的数量减少到 33 家,但私有化的规模却超过 1992 年,私有化金额达 38.23 亿美元,其中最大的 1 家石油企业的资产达 30.4 亿美元。1994 年,阿根廷政府对国家邮政局进行私有化改革。1995 年梅内姆连任总统获得成功,执政党控制了阿根廷议会,于是梅内姆进一步加快了私有化的步伐。1990~1998 年,阿根廷私有化全部金额为 194.91 亿美元,其中石油部门为 57 亿美元,交通运输业为 55 亿美元,电讯业为 22 亿美元,邮政部门为 20 亿美元,水电部门为 19 亿美元。<sup>14</sup>

从 90 年代中期起,巴西国有企业的改革进入新的阶段。1995 年卡多佐政府将私有化作为其主要经济政策目标之一,并向议会提交要求修改国有企业在某些领域(石油、天然气、公共服务)中的垄断地位的法律草案。与此同时,巴西政府通过修改相应的法律规定,取消了对外资参与国有企业私有化进程的许多限制,如将原来对外资参与私有化的比重最高限制在公司股份的 40% 的规定,修改为外资可以完全购买被出售的公司。1995 年,为了更加有力地推动私有化进程,巴西政府还专门成立了部际特别协调委员会。此后,卡多佐政府通过出售电力、矿产和电话公司等国有大型企业,推动了巴西私有化进程。1996~1998 年被私有化的国有企业为 34 家,尽管同 1991~1994 年私有化企业在数量上相差不多,但在企业规模上却要大得多。1996~1998 年巴西私有化收入高达 350.5 亿美元,占 1991~1998 年巴西私有化总收入 453 亿美元的 77%。<sup>15</sup> 巴西电讯部门的私有化过程经历了较大的曲折,从 1995 年政府准备对电讯部门进行私有化起,直到 1997 年议会通过法律之后才开始对电讯部门进行私有化,并在 1997~

1998 年拍卖了 9 个移动电话许可证。整个 90 年代,在巴西私有化的国有企业中,电讯业占 58%,冶金业占 12%,矿业和电力分别占 7%,石油化工占 6%,铁路占 3%,化肥占 1%,其余部门占 6%。1991~1997 年巴西私有化收入中私人部分占 14%,外国投资者占 13%,金融机构占 15%,养老基金占 13%,国内投资者占 45%。<sup>16</sup> 2000 年 12 月巴西政府拍卖圣保罗州银行,巴西政府由此开始对州立银行进行私有化,联邦政府还制定“州级金融体系重组计划”(PROES),对经营困难的州级银行先由联邦政府代管,而后再逐步进入拍卖程序中。2004 年在马拉尼奥州银行进入拍卖程序之后,圣卡塔琳娜州银行、塞阿拉州银行和皮奥伊州银行也相继被拍卖。

秘鲁在藤森执政期间加快了国有企业改革的步伐,尤其是在 1992 年藤森通过解散议会、实行自我政变、控制议会之后,秘鲁的私有化进程大大加快。尽管秘鲁是在 1991 年起在金融和矿业中对国有企业进行私有化改革的,但当年只有 2 家企业实行了私有化,私有化总额只有 259 万美元。从 1992 年起秘鲁政府对国有企业所有制改革的力度逐渐加大,当年私有化的企业达 10 家,并且这些企业基本上都属于国民经济中的重要企业,私有化金额达 2.09 亿美元。1994~1997 年秘鲁国有企业私有化达到了高潮,有 87 家企业被出售,总金额高达 87.85 亿美元,涉及的领域有电力、矿业、电讯、石油、交通运输、金融、服务业。<sup>17</sup> 但是,在对这些部门国有企业进行私有化的具体操作过程中,藤森政府先是从小企业入手的(如对石油领域的国有企业转制就是先从出售小煤气站、小炼油厂开始的)。1991~1997 年,秘鲁政府出售了 105 家国有企业,接近全部国有企业总数的 2/3。

## —

拉美国家国有企业转制通常都是通过出售企业资产或股份的方式,且主要面向私人资本,因此人们又都习惯把拉美国有企业转制称作私有化。实际上,如果对拉美国家国有企业的转制作进一

<sup>14</sup> <sup>15</sup> <sup>16</sup> <sup>17</sup> 同, pp. 103-106 and p. 120, p. 173, pp. 220-221, p. 242

步深入分析,可以发现事实上拉美国家国有企业的转制是通过多种股份制的形式实现的,绝非是将国有企业简单地一卖了之。转制后的企业私有化的程度也不完全相同:既有全面私有化的,也有部分私有化的,还有国有资本仍占一定比重的;既有对外国资本不加任何限制,允许企业全部为外资所有,也有对外资仍有所限制的;既有将企业股份全部出售给原企业职工,也有规定必须将原有企业股份的一定比重向企业职工出售的;既有以出售国有企业资产的方式直接进行私有化的,也有以出租国有资产、租让使用权、承包国有企业等形式进行国有企业所有制改革的,实际上是将国有企业的经营权和管理权部分或全部转让出去。在购买或承租国有企业的公司中既有私人公司,也有国有控股公司。以阿根廷为例,在20世纪90年代私有化过程中,将国有企业的股份或资产全部出售给私人资本的企业并不很多。在像石油这样重要的经济战略部门中进行的国有企业转制,也是通过将开采、勘探、提炼、销售等多种环节互相剥离,将租让和出售相结合,实现局部私有化,而政府则继续保持对国家石油管理局管理层的控制。因此,在一定程度上可以说,拉美国家是在私人资本的主导下,通过多种形式实现国有企业转制。具体做法如下。

一是拉美国在对国民经济重要部门中的骨干企业进行私有化时,一般都先对企业进行分拆,然后分别、分阶段进行企业所有制的转型。1990年,阿根廷政府在对国有电话公司进行转制之前,先在公司内部进行重组,将全国电话公司分成南北两家区域公司,然后再将各自60%的普通股向投资者出售,另外10%的普通股则向内部职工出售,其余30%则通过股票市场公开出售。最后共有7家机构分别购买了两家公司60%的普通股,共支付了3.8亿美元的资金和50亿美元的债券。<sup>18</sup>1992年阿根廷对电力部门进行私有化,政府也是先将原来的布宜诺斯艾利斯电力服务公司一分为三,然后分别将3家公司51%的股份进行拍卖。阿根廷政府在对石油公司进行私有化之前,按照议会通过的相关法律,先将公司股份分成3部分,联邦政府、省政府和企业职工分别占其中的51%、39%和10%,然后联邦政府在保持20%的股份后将其持有的其余股份出售。<sup>19</sup>墨西哥政府

将国家石油公司分成勘探、提炼、煤气和石油化工基础产品,然后政府减少基础石油化工产品的品种,最后将减下来的19种产品的生产对私人投资者开放。巴西政府在对电力公司进行私有化时,也是采取了分别对待的做法。先是对销售部门进行私有化,从1995年起至1998年将绝大部分电力销售公司私有化,1997年起再将发电公司私有化。秘鲁政府在对电力公司进行私有化之前,也采取了相同的做法,先将首都利马电力公司拆分成3家新的公司:南区 and 北区电力销售公司,以及供电公司。1994年,秘鲁政府先出售2家电力销售公司,西班牙、智利和秘鲁各1家公司共同出资1.76亿美元对北区电力销售公司进行控股,智利和加拿大的各1家公司共同出资2.12亿美元对南区电力销售公司进行控股。1995年10月政府将利马供电公司售给智利和美国的能源开发公司。

二是政府将需要私有化的国有企业的资产,部分或全部进行公开竞拍,以确保国有资产的最大经济利益。这样做的最大好处是,确保了最终成交的国有企业的价格高于政府开出的实际底价。墨西哥政府在对国有企业进行公开拍卖之前,先由政府任命1家金融机构作为政府的销售代理,然后由其同财政部共同确定具体的出售计划,提出招标、销售底价、竞拍时间等方案,最后由代理银行在报刊上公开招标,并在金融层面上对拍卖企业的最低保留价进行技术分析,最终由代理银行接收并确认报价,同时向财政部上报中标者。政府在批准企业出售之后,再由代理银行负责签订出售合同,并在90~120日之内对销售合同进行审计。为了确保竞拍的公正,墨西哥政府规定在对私有化企业进行招标时,至少要有两个投标者才能开标。如果投标价格低于底价,或者只有一个投标者,则应当重新进行招标。此外,墨西哥政府还规定了某些特殊的例外企业,如对墨西哥电话公司、制糖厂等企业的招标,实行两个独立的评价体系,一个由财政部组织进行,另一个则由私人银行负责。1991年之后墨西哥政府在进行新一轮私有化时,对绝大部分国有企业进行了公开拍卖。秘鲁大陆银行的私有化是通过公开拍卖进行的,共有5家财团进行竞拍,最后由西班牙的Bilbao

<sup>18 19</sup> 同, p. 53, p. 82

V izcaya 银行以 2 557 亿美元的价格拍得,这一价格比底价高出了近 12 倍。秘鲁公开拍卖的私有化企业的收入占私有化货币总收入的 87.9%。<sup>20</sup>

三是以租让的形式将重要部门的国有企业的经营权进行拍卖,企业的所有权仍在国家手中,实际上是由私人资本或公司对国有公司进行承包。这类国有企业一般主要集中在电讯、交通运输、矿业、石油化工、航空等重要领域,但依据各国的不同情况而有所侧重。在通常情况下,政府都是将承租权公开进行拍卖,最终由出价最高的公司竞得承租权。与此同时,政府对承租公司在承租期内的技术和资金的投入、雇工人数、利润分成等方面都有具体的规定。以阿根廷为例,在 1992~1994 年私有化高潮时期,共有 29 家国有企业是以租让的形式进行所有制转制的,涉及石油化工、农工企业、交通、矿业、旅游休闲等领域。其中无限期租让的企业有 9 家,租让期为 30 年的企业 7 家,余下企业的租让期分别为 10~22 年。1998 年阿根廷政府以 51.3 亿美元的价格将首都布宜诺斯艾利斯的国有机场无限期租让出去。<sup>21</sup>

四是在国内外股票市场上公开挂牌出售国有企业的股票。墨西哥政府采取分阶段、多形式对国有电话公司进行私有化。1990 年,墨西哥政府将墨西哥电话公司中 20.4% 的 AA 股股票出售之后,1991 年 6 月政府又将电话公司 L 股(全部 L 股为 22.7 亿美元,占公司总资本的 16.5%)中的 17.45 亿美元的股票在海外股票市场上向全球公开出售。这样,墨西哥政府最终出售了占电话公司总资本 60% 左右的 AA、A、L 股股票,同时政府仍持有公司资本 9.5% 的 L 股。<sup>22</sup>但从总体上看,在国有企业转制过程中,拉美国家之间在股票市场上公开出售企业股票的比重存在着很大的差异。例如,秘鲁政府在 90 年代中期通过利马股市和国际市场公开出售的国有企业的股份仅占同期私有化收入的 8.6%。<sup>23</sup>而阿根廷电话公司在私有化过程中,有将近 30% 的股份是在布宜诺斯艾利斯的股票市场上出售的。

五是在购买国有企业资产的支付方式上,拉美国家政府也作了明确的规定,一般都允许采取现金、购买所购企业的债券、申请贷款等多种形式进行,并对此规定了相应的比重。如西班牙电话公司在购买阿根廷南方电话公司时,只支付了 1.14

亿美元资金,有将近 27 亿美元是以购买债券的形式支付的。<sup>24</sup>1993 年阿根廷国有企业私有化过程中,有将近 2/3 是以购买国内和国外债券的形式支付的。对购买这些国有企业的投资者来讲,由于同时期阿根廷外债在国际二级市场上的折价高达 80%,采用这种支付方式实际上减轻了投资者的支出成本,同时对阿根廷政府而言,通过这样的方式大大减轻了政府的债务压力,因此阿根廷的许多大型国有企业(如电话公司、航空公司、电力公司等)都是以这样的方式进行私有化的。在科洛尔执政时期,巴西在 1991 年 10 月~1992 年 10 月间出售的国有企业的资产为 40 亿美元,其中 3/4 是用国内公共债券或其他证券支付的。这期间,购买巴西私有化企业的外债折扣达 25%。<sup>25</sup>墨西哥政府在银行再私有化过程中,于 1991 年发行了 15.1 亿美元的联邦政府银行私有化债券,期限为 10 年。投资者购买某一家银行的股份,也可以将此债券作为支付手段之一。一旦政府接受了这一支付形式,也就同时中止了政府将来还付该债券的义务。

六是为确保被私有化的原国有企业职工的利益,拉美国家在出售企业时大都硬性规定了向企业职工出售的比重,通常为 5%~10% 不等,但也有个别小型运输类企业完全向原企业职工出售。在大多数私有化后的墨西哥公司中,工人参股的比重为 5%~20%。为此,墨西哥政府采取了相应的措施予以鼓励,如在对墨西哥电话公司进行私有化时,政府向公司职工提供了 3.25 亿美元的贷款用于购买公司股份,结果公司职工购买了 1.87 亿美元的“A”股,占公司股份总额的 4.4%。<sup>26</sup>巴西政府规定,在一般情况下私有化的企业必须将其 10% 的份额出售给本企业的职工。实际上,在 90 年代巴西私有化的企业中,个别企业向本公司职工出售的份额达 20%。阿根廷政府在国有企业私有化过程中还推出了一项名为“3P”的职工参股计划(Programa de Propiedad Participada),要求私有化的公司至少将 10% 的股份卖给其职工。对电讯企业,政府规定公司资产或股份的 10% 应

20 21 同, pp. 282-283, pp. 103-106

22 同, p. 62

23 24 同, p. 284, p. 109

25 26 同, pp. 105-106, p. 360

向原有的职工出售。在国有航空公司私有化时,阿根廷政府规定公司 5% 的股份应向职工出售。此外,政府还在公司中保留了 5% 的股份。秘鲁政府则是将一些小型的交通运输公司直接向原公司的职工出售,如在 1991~ 1997 年,秘鲁有 3 家城市交通运输公司私有化,但都是由本公司职工直接买下,参与的职工达到 1 780 人。<sup>27</sup> 仅在 1994~ 1995 年间,秘鲁政府就将私有化的国有公司的 17% 的股份出售给了 18 400 名小投资者。

在国有企业转制时关注职工利益方面,智利的做法最具特色。智利政府按照不同的企业转制采取了三种不同的做法。

第一种是大众持股(Popular Capitalism),主要是指智利政府颁布 18401 号《规范机构被干预行为法》,通过智利生产开发公司,鼓励个人广泛参与包括国有银行和养老基金在内的私有化进程。政府以提供优惠贷款的形式,鼓励普通民众购买银行和基金的股份,并且在资金方面提供特殊优惠的条件。按照 18401 号法规定,对于购买圣地亚哥银行和智利银行,以及 Provida 和 Santa Maria 基金的个人投资者,其所购份额少于 2 000 个基金单位,或低于 280 美元,只需支付所购份额 5% 的现金,其余部分可以申请 15 年的免息贷款(并有 1 年的宽限期)。到 1987 年,共有 5.5 万人购买了上述银行和基金的股份。<sup>28</sup> 同一法令还规定,如果在还贷期间借贷者按期还款,他们还可以享受免交最后 30% 贷款的优惠;对于购买超过 2 000 个基金单位或不超过 2% 股份的大投资者和机构投资者,其贷款期限为 10 年(1 年的宽限期),但不享受按期偿付免交最后 30% 余款的优惠。此外,如果投资者购买的份额超过股份的 20%,则可以从所得税起征基数中扣除,以后所获红利可以免缴所得税。如果购买上述银行和基金的个人投资者是原来的养老金制度或 AFP 的交费者或退休者,他们则只要购买 500 个基金单位或 70 美元,便可享受上述优惠条件。

第二种是职工持股(Worker Capitalism),指政府通过 18372 号法令,为保障在被私有化的国有企业中工作的职工获得一定比重的股份的权利而采取的措施。但同第一种做法不同的是,职工投资者用现金购买股票的比重上升至所购份额的 20%。为确保职工能够购买企业股份并长期持股

的经济利益,智利政府还以法律的形式规定,如果这些职工在离开公司之前一直持有所在公司的股票,那么他们最终卖出这些股票时的价格不得低于最初买入时的价值,这就使国有企业职工在企业转制时的投资风险大大降低。此外,智利生产开发公司还被允许用股票支付职工的部分养老金。向职工出售的股票价格是按照与职工交割之前数月的股市平均收市价来确定的,在一般情况下都是以低于股市的价格向职工出售的。为了鼓励职工购买公司股份,智利电话公司还向其职工提前支付部分养老金,用于购买公司的股票,结果有 84% 的公司职工购买了本公司 6.4% 的股份。<sup>29</sup>

第三种是大众间接持股(Indirect Popular Capitalism),指通过 18398 号法令,采取放宽某些限制,允许 AFP 通过国家的股票市场进行投资,或对确认为低风险的私人企业的资源进行投资。这样,AFP 基金的持有者就以间接的方式进入股票市场。

智利政府的这些做法刺激了股市的迅速扩张。据统计,1985~ 1988 年智利股市的股东数从 2 660 万增至 16 973 万,其中职工持股者则由 417.6 万增至 2 816 万。1987 年,智利银行的大众直接持股者为 25 197 人,圣地亚哥银行的这一持股群体为 15 837 人。<sup>30</sup> 按照 1988 年对智利 18 家私有化的大型企业的统计,私有化资金中平均 14% 来自养老基金,其中智利电话公司的这一比重高达 55%;来自股票市场的资金所占比重平均为 52%,有的公司甚至高达 80%;职工资金的比重为 24%,其中有两家公司达到了 100%;通过拍卖得到的资金占 10%,其中有 5 家公司是 100% 被拍卖的。<sup>31</sup>

### 三

20 世纪 90 年代,在经历了大规模的私有化运动之后,拉美国家国有企业体制的大规模改革基本结束。从以缓解债务危机、减轻政府财政压力为目标的一般性国有企业的转制,到为建立大市

<sup>27</sup> 同, p. 263

<sup>28</sup> 同, p. 178

<sup>29 30 31</sup> 同, p. 360, pp. 144-145, p. 153

场、小政府为目标的国有企业私有化改革,对拉美经济、政治和社会都产生了巨大的影响。这一影响对不同社会阶层的冲击是有很大差异的,因此拉美社会对国有企业私有化的态度也随各自切身利益的变化而变化。从联合国拉美经委会进行的一项关于人们对私有化态度的调查来看,在被调查的拉美国家中人们对私有化表示满意的比重大幅度下跌。1998~2002年,阿根廷对私有化表示满意的比重从占调查者的50%下降到10%,同期巴西的这项指标由55%下降到35%,墨西哥从60%下降到25%,智利和玻利维亚从60%下降到40%。<sup>32</sup>这种局面的出现,不能不引起人们的深刻反思。

如果单纯从经济层面看,不能否认拉美国有企业的私有化过程对原有企业的资本投入、技术改造、提高竞争力、增加利润等是有益的。以阿根廷较早进行私有化的南北两家电话通讯公司为例,自90年代初私有化之后到1998年,这两家公司的投资所产生的经济效益已接近20亿美元。<sup>33</sup>阿根廷电讯部门在私有化之后的生产效率有了明显的提高,电话线路所占比重由私有化前的11%提高到76%,从申请到安装电话的时间从过去的6年缩短到1个月,每百人电话拥有量从6部增加到19部,每位员工服务的线路从60条提高到186条。<sup>34</sup>

再从阿根廷的石油企业所有制改革前后的变化来看,同样表明石油公司的效率明显提高。从1990年起,阿根廷政府逐步转让对二次油田的开采权,使国家石油公司在石油开采中的比重由1989年的89%下降到1991年的43%,并对国家石油管理局下属的部分企业进行租让或出售,使国家石油公司的经济效益迅速发生了逆转,由1990年的5.76亿美元的亏损转变为1992年4亿美元的盈利。尽管阿根廷政府出售了3家大型炼油厂,但国家石油公司仍保持了52%的市场份额。私有化改变了国有企业长期亏损的局面,据统计阿根廷石油和电力部门私有化之后,这两个行业的企业亏损分别减少了13亿美元和5亿美元。同时向政府缴纳的税却增加了,1994年私有化之后的阿根廷电讯公司向联邦政府和省政府缴纳税赋3.04亿美元和1.2亿美元。<sup>35</sup>

从有关统计资料对巴西CSN、USMNAS

CST和ACSITA等4家大型冶金企业私有化前后的对比中也可以看出,私有化之后这些企业无论是在经济效益还是在生产效率方面都有明显的变化。私有化之后,这4家企业在职工人数减少的情况下,生产效益都有明显的提高,其中3家企业由亏损转为盈利,USMNAS的盈利由私有化前的0.6亿美元提高到2.46亿美元。

国有企业亏损减少,利润增加,以及政府私有化收入的大量流入,明显改善了拉美国家政府的财政状况,在短期内对拉美国家宏观经济的改善产生了积极意义。1993~1995年阿根廷大规模的私有化使政府财政收入迅速增加,阿根廷政府财政出现了盈余,缓解了债务危机,1993~1995年阿根廷政府财政盈余为107亿美元,加上私有化收入达到了168亿美元。<sup>36</sup>私有化对改善拉美国家的财政状况起了积极作用。1988年墨西哥的财政赤字占GDP的12.8%,从1989年起逐步下降,到1992年墨西哥政府财政出现了盈余。<sup>37</sup>

但是,同样不能否认,拉美国家国有企业的转制在社会公正方面所产生的某些消极影响也是显而易见的。尤其是随着私有化进程的深入,以及私有化企业强调市场化管理、注重经济效益,从而忽视了企业应承担的社会责任,因而在某些领域、某些方面对社会公正产生负面效应。尽管拉美国家在国有企业转制过程中出台的某些政策,在一定程度上注意了国有企业私有化进程对社会公正可能会产生的负面影响,但在企业私有化后完全按照经济规律和市场需要运行之后,逐渐改变了政府政策中注意社会公正的初衷。

国有企业私有化的负面影响主要表现在以下方面。

第一,对就业和收入的影响。在国有企业占主导地位时,拉美国家的政府主要从社会稳定出发制定其就业政策,从而使国有企业成为提供就业的主要来源。即便在拉美经济发生严重危机的时期,拉美国家依靠庞大的政府部门使失业率保持在一个相对较低的水平。但是,在国有企业私有化之后,企业完全按照市场竞争的需要决定其对劳

32 <http://arnews.yahoo.com/040628/4/qzwh.htm>

33 34 35 36 同, p. 111, p. 132, pp. 115-122, p. 122

37 同, p. 292



动力的需求,结果新的企业主不仅减少了原有的雇工数量,而且削减了对新增就业的需求,结果在一定程度上造成拉美失业率的增加,从而给社会稳定带来一定的压力。在拉美国有企业私有化高潮的90年代以来,除墨西哥的失业率保持在3%左右的低水平外,其他国家的失业率都出现不同程度的增长。1994~2003年间巴西的失业率从5.1%增加到12.4%,阿根廷从11.5%增加到15.6%,哥伦比亚从8.9%增加到16.9%,乌拉圭从9.2%增加到16.8%,委内瑞拉从8.7%增加到18.2%,智利从7.8%增加到8.5%,整个拉美地区的失业率从7.7%增加到10.7%。<sup>38</sup>

此外,国有企业私有化在一定程度上还造成职工收入水平的下降,从而使拉美收入分配状况有所恶化。据联合国拉美经委会的统计数据,从90年代中期以来,阿根廷、巴西、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉等国职工平均实际收入都出现了较大幅度的下降。如果以1995年的收入水平为100%进行比较,2003年委内瑞拉职工的实际收入下降了22个百分点,乌拉圭下降了20个百分点,阿根廷和巴西分别下降了15个和12个百分点。在失业增加和实际收入水平下降的情况下,这些国家的收入分配状况出现了恶化的趋势,地区之间、企业之间、不同行业之间的收入差距都有所拉大。与上述国家的情况有所不同的是,同期内拉美其他一些国家的职工实际平均收入水平有所增加,但由于这些国家中的多数国家是通过减少就业的方式以提高收入水平的,因此失业者和就业者之间的收入差距也有所扩大。90年代这些国家的失业率出现了上升的趋势,从整体上看它们的收入分配状况实际上也有所恶化。

第二,拉美国家公共服务业的私有化在一定程度上使政府的社会政策变得更加软弱。拉美国家以前依靠其所控制的公共服务业,提供相对廉价的水、电、煤气等基础产品,从而使一部分低收入阶层的基本生活得到保障。但是,随着拉美多数国家将公共服务业推入私有化的进程中,这些基础产品的价格也随行就市,完全按照市场的需求变化来确定其产品的价格,结果使这些国家的政府难以运用基础服务业的价格对经济进行调控,没有对低收入阶层进行必要的扶持,相反由于基础产品价格的上涨加重了低收入阶层的生活负

担,带来了新的社会问题。以阿根廷水、电、煤气等部门为例,这些部门私有化之后,使政府在2001年面对经济危机时难以运用价格杠杆抑制通胀。这些行业中的私人企业反而又给政府施加了巨大的涨价压力,使政府在这一压力和低收入阶层的实际承受力之间处于两难抉择的尴尬境地。结果,面对2001年的社会危机,政府显得束手无策。

第三,国有企业私有化加大了私人资本(特别是外国资本)在某些领域,尤其在高新技术领域和战略资源领域中的垄断。以阿根廷为例,1995年该国较大的10家集团公司占阿根廷较大的200家公司总收入的56%。<sup>39</sup>90年代末,巴西冶金行业形成了3个集团,它们垄断了巴西的钢铁生产。智利政府为了避免一家企业控制私有化的公司,曾经规定禁止一家企业控制任何一家银行的5%的资产,禁止将私有化的企业单独卖给一家企业。在这样的背景下,智利的投资公司联合若干大型企业组成集团,这些集团联手购买私有化企业,于是形成新的垄断实体。据统计,智利经过第一阶段的私有化之后,到1979年全国较大的10家集团控制了250家公司中的135家,它们还控制了智利证券交易所中上市公司交易额的70%。<sup>40</sup>另外,由于跨国公司在技术、资本和管理等方面的优势,拉美的私有化进程实际上有利于跨国公司在拉美国家的扩张,进一步巩固了跨国公司在一些行业中的垄断地位。从联合国拉美经委会对2000~2002年的统计资料看,跨国公司在拉美较大的500家企业的销售额中占39%,在拉美较大的100家制造业企业的销售额中占55%,在较大的200家企业的出口额中占42%,在较大的100家服务业企业的销售额中占38%,在拉美较大的100家银行的资产中占37%。

从最近10多年拉美国有企业转制的情况来看,无论是它所取得的成效,还是所存在的问题,拉美国家的实践都给人们留下了深刻的经验教训。概括起来主要有下述几方面。

一是拉美国家在国有企业所有制改革过程中,都比较注意法律的作用。通常都是先在政府的

<sup>38</sup> CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe* 2003

<sup>39</sup> 同, p. 137.

<sup>40</sup> 同, p. 136.

领导下建立专门机构,通过修改或制定相应的法律来指导国有企业所有制改革,从而使国有企业的转制有法可依,有章可循,尽可能使国有企业改革进程更加规范。例如,在大规模私有化之前的1988年,秘鲁议会就通过了出售国有企业的24948号法律。秘鲁政府在对电力部门进行私有化之前,通过了电力租赁法,建立了投资者对供电、输电、售电等过程中确定价格的制度,从而有利于私有化之后规范企业的行为。墨西哥在进行私有化之前,于1983年开始着手对宪法的相关条款进行修改。先后修改了宪法第28款,将银行从战略行业的名单中删除,以便对银行进行私有化;修改了宪法第27款,允许对集体所有制土地进行私有化。此外,墨西哥政府还修改了投资法,扩大外资准入的范围,并在1986年对联邦准政府企业法进行了修改。1990年7月18日,墨西哥议会批准了萨利纳斯提出的再私有化计划,通过了贷款机构法和金融机构法。1989年墨西哥政府决定加快国有企业转制进程之后,制定了一个具体的操作程序,明确规定如果原企业是通过法律形式成立的,那么该企业的所有制改革必须先由政府或国会批准,才能进行私有化。通过一系列的法律程序,墨西哥政府逐渐扩大了国有企业私有化的范围,允许私人资本投资基础设施,重新划分了石油工业基础部门和二级部门的范围,允许对二级部门的产品生产进行私有化。1990年墨西哥通过了金融法,规定个人不能持有一家银行5%以上的股份,即便得到财政部批准,其所持有的股份也不能超过10%,外国资本持有的股票可占银行股份的30%。<sup>41</sup>

1990年3月,科洛尔上台不久,在3月15日就通过了155号法令,为巴西国有企业转制建立法律框架。同年4月12日,巴西议会通过8031号法令,以法律形式确定了私有化规划。同年8月,科洛尔政府通过法令,规定巴西经济和社会发展银行负责管理巴西私有化基金。巴西曾经通过法律赋予国有企业在石油、天然气、公共服务等领域中拥有垄断地位。因而在卡多佐政府开始大规模私有化之前,首先对巴西的这一法律规定进行修改。卡多佐政府是议会通过8987号法令之后才为巴西电力、港口、铁路的私有化铺平道路的,并在1996年、1997年和1998年先后对电力、电讯、石

油和天然气部门进行私有化。

阿根廷梅内姆政府在大规模进行私有化改革之前,也是先由议会通过相应的法律文件对私有化的目标、手段等作出规定,尤其是在对石油、天然气等重要大型企业进行私有化之前,都先由议会通过相应的专门法律文件,对这些公司的私有化程序进行规范。但与其他拉美国家有所不同的是,在梅内姆执政时期,阿根廷议会还通过了专门的决议,规定政府可以通过实行“紧急和必要的法令”而无须经议会批准便可采取私有化措施。这一规定为梅内姆政府的大规模、激进的私有化进程创造了条件,但同时也造成了一些违规操作的案例。仅在1990~1994年,梅内姆就先后300次利用“紧急和必要的法令”,绕开议会采取私有化行动。1997年和1998年对阿根廷邮局和阿根廷航空公司进行私有化时,梅内姆政府也是通过“紧急和必要的法令”未经议会讨论批准而采取行动的。此外,当议会通过的私有化法令不利于梅内姆政府的私有化进程时,梅内姆就通过使用总统否决权,全部或部分否决议会的决定。在这样的背景下,法律对梅内姆政府的私有化政策失去了约束力,使阿根廷私有化进程中政府腐败案例时有发生,间接或直接地为以后爆发的经济和社会危机埋下了隐患。

二是在进行国有企业转制过程中,如何确保国有资产的保值或增值是一个非常重要的、不容忽视的问题。从拉美国家的实践来看,多数国家在这个过程中都比较注意这个问题,并采取相应的措施尽可能避免国有资产的流失,有的甚至在法律上作出了相应的规定。因此,政府在出售国有企业时大都以高于政府开出的底价售出。但是,由于在支付形式上,多数国家的政府都同意购买者可以通过在二级市场上购买相应的企业债券来进行,而从当时的实际情况来看,拉美企业债券在二级市场上的价格非常低(如1989年阿根廷的债券仅为13美分<sup>42</sup>),因而仍在不同程度上存在着国有企业资产的流失。例如,1989~1998年,阿根廷政府的私有化收入的账面值为310亿美元,但其中相当一部分是按照二级市场债券价格支付的,

<sup>41</sup> 同, p. 306

<sup>42</sup> 同, p. 109, p. 120

因此实际私有化的资金收入仅为 195 亿美元, 债券名义价值为 170 亿美元, 但其实际市场价值只有 80 亿美元。<sup>43</sup>

智利在军政府时期基本上完成了国有企业的转制, 政府共出售了约 600 家国有企业, 但同样存在着国有资产保值的问题。统计资料显示, 智利 12 家较大公司出售的价值只相当于其实际价值的 50% ~ 64%。有的资料估计, 智利私有化造成的国有资产流失约相当于 GDP 的 4% 左右。其主要原因是, 私有化过程中智利本国货币的贬值和私人投资者以二级市场的价格购买企业债券作为主要支付形式, 结果造成国有企业出售的价格大大低于其实际价值。当时, 智利债券在二级市场的价格非常低, 用债券支付购买国有企业的支出就相当于政府提供了 30% ~ 40% 的财政补贴。<sup>44</sup>

三是政府必须在私有化过程中和私有化之后对私有化企业进行有效的监管。这个监管过程包含两层意义。其一是政府对私有化过程的监管, 具体表现在政府对私有化企业在用人、技术改造、资本投入等方面都有明确的规定。例如巴西全国通讯委员会对私有化后的电讯公司规定, 要从 2005 年起削减固定电话、国内和国际长途电话话费的价格, 扩大固定电话线路, 等等。其二是政府在私有化之后加强对企业的监督管理。私有化之后, 巴西专门成立了行业管理委员会, 由它们对企业进行监督管理。

同时, 拉美国家在企业转制过程中还根据不同的领域和不同的企业, 采取不同的形式分别对待。对于个别重要部门中的骨干企业, 拉美国家实际上采取的是租让形式, 租期按照企业所在部门重要性而定。个别对国民经济有重要影响的企业, 国有资本还直接参与私有化过程, 并在企业私有化之后仍保持一定比重的国有股份, 以便在私有化后的企业中政府有一定的发言权。例如, 墨西哥政府在私有化后的电话公司中占有 9.5% 的股份。阿根廷政府在阿根廷航空公司和旅游服务公司实行私有化之后, 还持有 5% 的股份。<sup>45</sup> 委内瑞拉佩雷斯政府在对国有航空公司实行私有化之后, 政府仍持有 20% 的股份。

四是在私有化过程中如何确保企业一般职工的利益非常重要, 它不仅关系到私有化的成效, 而且也对私有化之后的社会稳定有着非常重要的影

响。拉美各国在这方面的做法有很大的差异, 因而效果也不同。从上面的分析中可以看出, 凡是在国有企业转制过程中, 政府尽可能注意保护原企业职工的利益, 其私有化进程对社会造成的影响就要小得多, 而无论其私有化的规模有多大, 或私有化进程有多快。在这方面, 智利的经验最能说明问题。反之, 私有化进程就不可避免地给经济、政治和社会带来大的震荡, 尽管它所产生的后果在时间上有可能滞后。在这方面, 秘鲁和阿根廷的教训是非常深刻的。在藤森政府进行私有化期间, 秘鲁职工参与私有化的比重仅占同期全部私有化收入的 1.3%。<sup>46</sup> 梅内姆时期的阿根廷政府, 在快速推进国有企业私有化的过程中同样忽视了对企业职工利益的保护。其结果是, 上述两个国家在政权更迭之后不久, 都出现了严重的经济、政治和社会危机。

私有化之后如何解决就业问题对政府也是一个严峻的考验。就多数拉美国家来讲, 政府在私有化进程中始终都面临着这一挑战。这里存在着政府如何安置私有化过程中失去工作的职工的问题。如在墨西哥国有企业转制的第一阶段(1983~1989)就有 20 万人失业, 阿根廷仅石油公司的职工从 1991 年 12 月的 5.1 万人减少到 1993 年的 1.06 万人。同时, 还存在着政府如何增加新的就业机会, 以遏制不断高企的失业率的问题。

(责任编辑 蔡同昌)

#### 参考书目:

1. Walter T. Molano, *The Logic of Privatization: the Case of Telecommunications in the Southern Cone of Latin America*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1997.

2. Marsha Pripstein Posusney and Linda J. Cook, *Privatization and Labor: Responses and Consequences in Global Perspective*, Edward Elgar Publishing Limited Glandsanda House, 2002.

3. OECD, *Privatization in Asia, Europe and Latin America*, 1996.

4. Mariana Llanos, *Privatization and Democracy in Argentina: an Analysis of President - Congress Relations*, PALGRAVE, 2002.

44 同, p. 107.

45 同, p. 72.

46 同, p. 284.