

阿根廷国有企业私有化

方 旭 飞

梅内姆政府实行的众多改革措施中,国有企业私有化最为引人注目。改革前,阿根廷经济国有化程度非常高,国有企业基本上垄断了主要经济部门。由于国家过多干预经济发展和长期实行高保护政策,多数国有企业经济效益差,亏损严重,国家不得不投入巨额资金以支持国有企业的生存。20世纪80年代末,阿根廷经济状况严重恶化,国有企业私有化势在必行。梅内姆政府实行国有企业私有化主要达到以下目标:削减公共财政赤字和外债,增加国家财政收入,改善宏观经济状况;提高企业效率;转变经济体制和结构,刺激市场竞争,走市场经济的发展道路。

一 私有化进程

早在弗朗迪西政府(1958~1962)执政时期,私有化就已经提上阿根廷政府的议事日程,但一直没有付诸实施。1976~1983年军政府执政时期,经济部长马丁内斯宣布解除市场管制,实行私有化计划。由于一些大型国有企业,特别是军工企业属战略性企业,不符合私有化的条件,而且一些大型企业财政状况不佳,出售价格太低,因此,绝大多数被私有化的企业是濒临破产的小企业。1976~1981年,只有120家国有企业被私有化。由于国家指导经济的思想根深蒂固,私有化计划很难得到真正实施。实际上,在军政府时期,通过从私人手中购买企业和创建新的国有企业,阿根廷国有企业的数量不但没有减少反而比过去有所增加。阿方辛执政后,尤其在奥斯特拉尔计划颁布后,私有化计划成为国家改革计划的一部分。私有化的主要目的是出卖亏损企业,减少财政赤字。显然,这不是出于意识形态上的考虑,而是经济危机时期的应变措施,而且私有化在政府的经济计划中处于次要地位。1983年,阿根廷拥有305家国

有企业,阿方辛政府执政期间,只有5家企业被私有化,成交额不到3200万美元。当时政府试图对阿根廷航空公司和国家电信公司(ENTel)进行私有化,但遭到反对党的反对。

1989年7月,梅内姆上台后,一反庇隆主义经济政策传统,实行新自由主义经济改革。为了推动私有化进程,政府颁布了《国家改革法》和《经济紧急状态法》,这是两部进行私有化的指导性法律。

1989年8月颁布的《国家改革法》是梅内姆政府上台后向议会递交的首项改革计划,它使政府有权对所有公共机构(大学除外)实行私有化,用分离、合并、撤销和改造的方法出让全部或部分国有企业。因此,这一法律又被称作“私有化法”。该法还授权梅内姆政府削减国营企业和国家机关的工作人员。《国家改革法》旨在重建公共部门,以便“减少财政赤字和提高这些部门的效率”,“把资金用于国家所面临的严重的社会和经济危机”。《国家改革法》的出台意味着庇隆主义关于维护国家在经济发展过程中作用的传统立场有了一个根本性转变。而且,这项法律没有明确规定国家应该干预的战略性部门,这使政府在推进私有化方面有了充分的活动空间,因而消除了进行私有化的许多法律障碍。

1989年9月颁布的《经济紧急状态法》规定,政府有权把两家电视台、ENTel、阿根廷航空公司、阿根廷石油矿藏管理局(YPF)所属的公司、商船队、天然气公司、布宜诺斯艾利斯供水系统和电

1983年公共部门赤字相当于GDP的15.7%,国家对公共部门的投资占GDP的11.9%。LuigiManzetti, *Privatization South American Style*, Oxford University Press, 1999, p. 33

国家拥有全部或绝大多数所有权的企业有305家,其中117家为阿根廷所有或阿根廷同其他国家联合所有制企业,182家企业为省政府所有,另外6家企业为市政府所有。

同 p. 69

力公司等企业进行私有化。随后,政府又颁布了一系列法律和法规,把几乎所有的联邦政府所属的企业和其他对私人投资者有吸引力的公用设施纳入私有化范围,其中包括公路,电力设施,碳氢化合物的生产、提炼和销售企业,铁路货物运输部门,城市铁路和地铁,港口,粮食加工企业,地方供水系统,邮政服务,货币印制,运输船只,储蓄和保险公司,宾馆,赛马场,石油化工厂,钢铁制造厂,飞机组装及其他军事硬件设施和各种与国防有关的工业。土地和建筑物也计划出售。估计当时将被出售的国有企业和资产的市场价值达 220 亿美元(不包括办公建筑、土地、银行和保险公司)。

阿根廷私有化从 1989 年第四季度开始,贯穿 20 世纪 90 年代经济改革的整个过程。1989~2000 年,私有化进程大体分为以下三个阶段。

起步阶段,1989 年至 1991 年 4 月。为了满足经济体制转变和改善公共部门财政状况的需要,政府首先从政治上具有敏感性的大型国有企业开始进行私有化,以此向工商界表明坚决反对庇隆主义意识形态、增强实行自由市场经济政策的决心,这也说明了政府对国有企业实行私有化的紧迫性,希望尽快增加政府财政收入,稳定经济形势。政府对私有化给予了较高的期望,因此在私有化过程中实行许多优惠政策,确保买主能获得高额利润,尽可能吸引更多的投资者参与私有化进程。但是,由于 1990 年 8 月和 1991 年 2 月发生恶性通货膨胀,除 EN TdL 等少数几家企业私有化的进展较顺利外,私有化进程的速度是缓慢的。这一时期被全部或部分私有化的国有企业有 EN TdL、电视频道、阿根廷国家航空公司、石化企业、部分公路和长达 5 000 多米的铁路网等 11 家企业。

第二阶段,1991 年 4 月至 1994 年。兑换计划实施后,阿根廷迅速实现宏观经济稳定,这大大推动了私有化进程的发展。最大限度获得私有化收入,保证财政平衡,是这一时期私有化的主要目的。在这一阶段,阿根廷私有化进入第一个高潮,私有化范围进一步扩大,速度明显加快。1991~1994 年,共有 110 多家国有企业被私有化。它们主要涉及能源、天然气、自来水以及污水处理系统、钢铁、石油及其他公用设施部门。1991 年出售的国有企业有电讯、旅游、石化和石油等部门的

10 家企业。1992 年出售了天然气和电力服务业(包括生产、输送和销售)、供水和污水处理系统、部分铁路线、布宜诺斯艾利斯地铁等 41 家国有企业,涉及石油、石化、国防、水电、交通和天然气等多个部门。1993 年出售了电力、石油、国防、石化、交通和钢铁等部门的 33 家企业。其中包括 YPF 45.3% 的股份在国际证券市场公开出售,获得近 30 亿美元的收入。1994 年,私有化主要集中在水电、交通、保险、天然气、采矿和房地产等部门,共有 26 家企业被出卖或转让。值得注意的是,到 1994 年私有化进程扩展到社会保障领域。社会保障部门的改革采取了智利模式。

这一阶段私有化的特点是速度加快,范围扩大,私有化的政治目的退居其次,政府比较重视提高企业的生产率和经济效率。为了促进竞争,政府完善了对天然气和电力等部门进行私有化的规章制度,还采取一些措施提高企业的经济效率,包括在证券市场发行股票,认真组织投标等。由于宏观经济实现了稳定,梅内姆政府的信誉逐渐恢复,特别是布隆迪计划签署后,国家债务有所减少,政府预算实现平衡。

第三阶段,1995~2000 年,深化阶段。1994 年年底,墨西哥爆发的金融危机沉重打击了阿根廷经济,银行发生大量挤兑,资金外流非常严重。1995 年仅有 5 家国有企业被私有化。到 1995 年梅内姆政府第一任期结束时,大规模的私有化实际上已经基本完成。但是,1996 年以后,经济恢复了活力,私有化再次掀起高潮。出于财政方面的考虑,政府决定尽快出售前一阶段已私有化企业的剩余股份和现存的国有企业,用私有化所得收入弥补金融危机后出现的财政赤字。这一时期,私有化主要集中在地方公共银行、发电和配电、供水和污水处理系统以及地方各省所属的国有企业和出售企业中政府所占的剩余股份。1996 年实现私有化的 5 家企业集中在水电和天然气部门。1997 年在股票市场拍卖了梅特罗加斯公司和 YPF 剩余的少数股份,并转让了邮电部门的 1 家企业。1998 年 7 月,阿根廷国家机场被转让,获得 51.3 亿美元的现金收入。1999 年,国家最大的国有企业

YPF98.02%的股份以150亿美元的价格被卖给西班牙雷浦索尔石油公司,这标志着阿根廷经济私有化进程已基本完成。到梅内姆政府第二任期结束时,只有少数国有企业还没有被私有化,包括核电站、银行及由军队控制的部分企业。这部分企业的私有化任务主要由省政府来完成。1999年以后,受俄罗斯金融危机和巴西货币贬值的影响,阿根廷经济衰退,私有化进程基本停止。

经过私有化,阿根廷国有企业状况发生了根本性变化。1989年,国家掌握着电信、石油、煤炭、航空、发电和供电、水电、天然气、银行和保险、钢铁、军工、石油化工、铁路、地铁、公路、海运、港口、电视台和广播电台等主要大型企业。到1999年,大部分公用设施和企业被转移到私人部门手中,国家掌握的企业只剩下国家银行、造币局、核电站、与巴拉圭合资的亚西雷塔水电站和电视七频道等少数重要企业。

据统计,1990~1998年,阿根廷私有化的收入将近300亿美元,其中,现金收入195亿美元,债券的市场实际价值为80亿美元(票面价值为170亿美元)。

表1 1990~1998年阿根廷私有化收入表

年份	现金(百万美元)	部门	现金(百万美元)
1990	890.5	石油	5 623.9
1991	1 892.4	交通	5 506.6
1992	2 653.7	通信	2 284.8
1993	3 822.5	邮电	2 046.0
1994	832.3	水电	1 919.1
1995	954.4	天然气	991.9
1996	272.4	石化	517.5
1997	3 042.9	国防	229.2
1998	5 130.0	房地产	202.5
		金融	86.3
		娱乐	61.5
		农工联合企业	18.1
		旅游	3.7
总计	19 491.1	总计	19 491.1

资料来源:阿根廷经济部,1995年和1998年;阿根廷驻美国使馆经贸部;同, p. 121.

二 国有企业私有化的方法

阿根廷对国有企业实行私有化的方法主要有

• 22 •

以下几种。

(一) 直接出售企业资产或股份。

这是阿根廷私有化过程中最常用的方法。从私有化初期到1994年,由于国内缺乏一个成熟发达的资本市场,政府基本上不能在证券市场发售国有企业的股份,所以直接出售是最可行的办法。但是,《国家改革法》规定,国有企业资产或股份的出售必须经过公开竞标的程序。

直接出售分两种,即资产直接出售和股份直接出售。(1)资产直接出售。它指的是企业的公共资产向私人部门的转移。这种方法适用于非公用事业部门或公用事业部门中非核心的企业资产,如国有轮船运输公司所属的轮船的出售就采取了这种办法。(2)股份直接出售。通过竞标出售企业股份,转移国有企业的经营权、控制权及所有权。尤其常用于大型国有企业股份的出售。在投标人资格的认定上,要经过严格筛选,具备一定的资金和技术条件才有资格参与竞标。原则上规定国内外投资者享有同等待遇。投标人必须具备以下3个条件:具有一定技术专长和管理公司能力的大型知名企业,少数阿根廷本国企业,资金雄厚的外国银行为购买企业作担保。在通常情况下,报价最高的投标人才能在竞标中获胜。在只有一个投标人的情况下,政府和投标人进行直接谈判。

在国有企业改革时与其他国家采用“债转股”的方法不同,阿根廷政府把投标人认购的政府和企业的债务数额作为能否最后购买的综合考虑因素。在竞价时投标人的竞价必须包括两个部分:政府规定的最低现金数额和政府债务本息(以债券名义价值表示)。在一般情况下,被私有化的国有企业债务由政府承担。在竞标过程中,政府要求投标人出示认购企业债务的数额,通过这种方式把企业的债务转给私人,达到减少政府财政开支的目的。所以,在招标竞价时,负债国有企业的出卖要综合考虑现金、承担政府债务和所认购的企业债务这三个方面。

(二) 通过证券市场出售股份。

1990年,布宜诺斯艾利斯证券交易所的市场资本总额只有44亿美元,平均每天的交易量为330万美元。到1993年5月,上述两组数字分别为182亿和159亿美元。Meredith M. Brown & Giles Ridley, *Privatisation, Current Issues*, International Bar Association, 1994, p. 73

兑换计划实施后,阿根廷金融市场逐步稳定,通过股票市场出售公司股份也成为私有化过程中常用的方法。这种方法局限于少数大型公共企业,如1991年12月至1992年3月,政府把阿根廷电话公司剩余的30%股份在证券市场出售;1993年,政府在国际证券市场公开出售YPF45.3%的股份。

(三) 特许权转让和租赁。

在阿根廷法律中“租让”(concession)有3种含义:(1)一种契约,政府赋予另一方(往往是私人)使用某些或某种国有资产的权力,在契约到期后这种使用权必须归还给政府;(2)一种契约,即通过该契约政府赋予另一方(往往是私人)经营某一公用事业的权力,使用属于政府的资产或由政府赋予的权利;(3)根据相关法律,政府赋予私人投资者采矿或石油开采权。阿根廷私有化计划中“租让”同时具有后两种含义。在公路、铁路、邮政、运输等公用设施部门和石油、煤矿、天然气等自然资源的勘探和开采上,政府经常采用租让的方法实现对这些部门的私有化。同样,受让人也是通过公开竞标的方式产生的。按照转让(租让)合同,政府把公用企业经营权或自然资源的开采权转让给私人。受让人使用这些权利有一定的期限,而且要缴付租金,并且承担经营管理和投资等义务。

(四) 职工股权参与计划

梅内姆政府私有化采取了所谓的3P(Participatory Property Program)计划,即在私有化过程中,国家保留一定比重的资产在企业员工中进行分配,以换取工会对国有企业私有化的支持。

(五) 大众股。

在私有化过程中,政府在出售国有企业主要股份后,往往保留少数股份,除职工股和合作伙伴的优惠股外,另一部分为大众持股。政府把这部分股份在证券交易所向大众公开出售。

在私有化具体实施的每个阶段,由于宏观经济环境的变化,政府采取的方法是不同的,同一个部门或企业私有化的不同阶段使用的方法也有所不同。如YPF的私有化,先后采用了直接出卖资产、转让油田开采权和在国际证券市场公开出售公司股份等方法。

在支付方式上,也有些变化。在私有化初期,在拍卖国有企业时,投标人在以现金方式预付固

定的最低价格后,在报价中必须出示购买政府债券的数额。投资者购买的政府债券以名义价值计算。由于私人投资者内部不同的利益,他们往往因为购买债券的数额而产生矛盾。兑换计划实施了固定汇率制度,阿根廷币值上升。因此,1992年7月,政府对购买国有企业的支付方式进行改革,规定在竞标过程中投标人不能用名义价值而必须用债券的实际市场价值出价。中标的投资者用美元开立一个委托契约存款账户,委托中央银行在一年之内用账户上的美元存款购买其在投标时出示的要购买的政府债务的数额,不管债券的价格多少,最后都以中央银行购买政府债务所用的美元数额计算。通过这种方式达到支付的目的,可以保证国有企业的出售价格在一定程度上不缩水,又减少了投资者的内部矛盾。

《经济紧急状态法》规定,国家建立一个两院委员会,从宏观上管理和监督阿根廷私有化的整个过程。但是,该委员会没有实权,对私有化不能施加实质性影响,形同虚设。对具体部门或具有重大影响的大型国有企业的私有化,一般由总统发布行政命令,然后经国会批准或授权。国会颁布对该部门或企业进行私有化的法令后,授权政府成立管理委员会,对私有化的整个过程进行管理或监督,避免滋生腐败。在一般情况下,国有企业私有化的程序主要包括以下几个步骤:(1)国会批准并颁布法令,下令开始私有化;(2)建立管理委员会,设置管理框架;(3)进行企业重组,包括实行劳工重组、劳工自愿退休制度、削减债务等措施;(4)准备招标文件和转让合同(规定政府和私人投资者的责任和义务);(5)投标人的资格审查;(6)竞标及公司和资产的转移;(7)分配小股权,组织和实施职工股票所有权计划,等等。

三 私有化的特征和影响

阿根廷国有企业私有化的特征主要表现在以下几个方面。

(一)速度快,范围广。阿根廷是世界上实行私有化规模最大的发展中国家,对公共部门的私有化既迅速又彻底。阿根廷私有化进程贯穿了整个

20世纪90年代,但事实上,在1990~1995年短短5年内,私有化就已经基本完成,速度之快在拉美几乎绝无仅有。此外,私有化的范围之广也是世界上罕见的。在私有化过程中,拉美大多数国家都保持一定数量的战略性支柱产业由国家掌握,如墨西哥的石油和智利的铜矿。但是,1989年阿根廷国会颁布的《国家改革法》和《经济紧急状态法》都没有限制私有化和外资参与的范围,相反为了显示改革决心、改善财政状况等目的,政府采取了鼓励私有化的政策。在智利和墨西哥被划分为战略性部门的企业,在阿根廷成了私有化或出租的首选目标,结果是几乎所有的国有资产及自然资源都被私有化,如电信、民航、石油、化工、铁路、公路、天然气、电力、供水、钢铁、煤炭、军工以及金融、电视、路管、港口、仓库、赛马场,等等。

(二) 外资广泛参与私有化,不仅制造业、商业、服务业,甚至连石油、电信、银行、能源和国防等战略部门都对外资开放。通过国有企业私有化,大量外资进入阿根廷。在全国100家较大企业中,绝大多数已经被外国公司合资控制。大量流入的外资推动了股市和整个金融市场的发展,为经济的增长带来新的活力,成为20世纪90年代阿根廷经济保持较高增长速度的主要因素。

(三) 公用事业部门在私有化中占重要地位。公用事业企业是阿根廷私有化的重点。从1989年对阿根廷国家电讯公司的私有化开始,水、电、天然气、交通运输和邮电等所有的公用事业企业都实现了私有化。

(四) 私有化有极强的实用主义特征。主要表现在私有化进程和宏观经济环境的紧密结合。在私有化的第一阶段,由于恶性通货膨胀危机,政府对私有化寄予的期望是最大限度地增加政府财政收入,改善财政状况,稳定经济形势,具有较强的政治目的。因而政府采取了许多优惠措施以尽快实现 ENTEL、阿根廷航空公司等亏损数额较大的国有企业的私有化,尽可能多地获取私有化收益,减轻国家财政负担,改善财政状况,稳定政府的政治地位。由于已经实现了宏观经济稳定,第二阶段私有化的政治目的退居其次,政府开始注重经济效率。1995年后,由于墨西哥危机给阿根廷经济留下了后遗症,阿根廷私有化更多地出于财政方面的考虑,用私有化收入弥补财政不足。

阿根廷是西半球国家中国有企业私有化范围最广、速度最快的国家之一。对阿根廷而言,这场改革是一柄“双刃剑”。

一方面,积极的作用显而易见。私有化使阿根廷经济发展模式成功地实现了从国家干预向自由市场经济的转变,走上了新的发展道路。企业精简机构,裁减冗员,节约开支,增加投资,更新设备,改进技术,加强管理,改进服务,效率大大提高。300亿美元的私有化收入,使政府财政状况大为改观。此外,私有化还吸引了大量外国投资。

另一方面,私有化基本上是政府稳定经济的工具,具有急迫性和短效性的特点,这期间出现的一系列问题,对经济发展产生了不容忽视的负面影响。为了能卖掉国有企业,尤其是那些亏损严重、需要大量新投资的企业,政府被迫采取措施确保私人投资者购买这些国有企业后能有利可图,为此,国家不得不出让许多利益。在一些公共部门,形成了新的垄断。由于管理机制软弱无力,私有化过程普遍缺乏透明度,滋生了许多腐败行为。许多管理机构的工作人员与私人企业主暗中勾结,使国家蒙受巨大损失。据统计,由管理制度软弱和不明确所导致的损失相当于私有化总收入的32%。阿根廷政府通过私有化收入消除财政赤字,而没有深入改革财政体制,经济仍然处于比较脆弱的境地。一旦外部条件发生不利变化,国民经济就会陷入衰退。国有企业私有化还加剧了失业和贫困,使社会财富高度集中,两极分化严重,社会问题恶化。国有企业转移到私人企业手中后,企业主为了追求利润的最大化,精简机构,大量裁减冗员,致使许多工人失业。在YPF的重组过程中,有3.5万~5万工人被解雇。据世界银行统计,1989年阿根廷公共企业雇员将近35万,1995年下降到6.7万。私有化导致社会财富更为集中。1995年,在布宜诺斯艾利斯股票交易所上市的70家公司中,有3家公司的股票营业总额占交易所总营业额的40%。财富的日益集中导致贫富分化加剧。1990~1998年,阿根廷基尼系数由0.44上升到0.46。收入最高的20%人口的收入份额从1990

同 p. 134

Edited by Melissa H. Birch and Jerry Hear, *The Impact of Privatization in the Americas*, North-South Center Press, p. 95

年的 50% 上升到 1998 年的 52% , 而收入最低的 20% 人口的收入从 4.8% 下降到 4.2%。 失业人口增多, 贫富分化加剧, 阿根廷社会问题逐渐恶化。

(责任编辑 张颖)

Werner Baer, Pedro Pablo Kuczynski & Andres Gallo, *the achievements and failures of argentina's neoliberal economic policies*, Oxford Development Studies, Vol 30 No 1, 2002, pp. 68-69.