

# 巴西国有企业转制的做法与经验教训

吕 银 春

## 一 国有企业转制的尝试

自 20 世纪 30 年代瓦加斯政府执政后,为了发展本国经济,特别是发展工业,政府开始干预经济,建立和发展新兴产业。当时,巴西的大庄园主在经济中占有一定地位,但对于建立和发展基础工业来说,他们的资金和技术是望尘莫及的。因此,发展工业(民族工业)的重任很自然地落在政府肩上。

第二次世界大战结束后,世界掀起发展民族经济的浪潮,建立国有企业成为巴西发展民族经济的头等大事。1942 年,政府利用美国在东北部地区建立军事基地的计划,从美国贷款 2 000 万美元,建立了年产 200 万吨钢的钢铁厂和国有钢铁公司,同时建立了发动机公司和国营多西河谷公司。1953 年,国家垄断了石油的勘探、开采和销售,国有企业迅速发展。到 70 年代末,巴西的国有企业垄断了石油、钢铁、采矿、港口、银行、电讯和公路运输等经济部门,国有企业达近千家。

但在资本主义制度下,国有企业固有的弊端逐步暴露出来。这些弊端主要包括:强调投资,忽视效益;强调就业和工人福利,忽视利润;国有企业成为执政党扩大势力的筹码;贪污腐败时有发生。其结果导致国有企业严重亏损,联邦财政的大量补贴成为中央公共财政赤字的重要原因。此外,国有企业对经济的垄断限制了私人企业的发展,也限制了外国资本投资的积极性。

为了改变国有企业状况,减少企业亏损,提高

效益,1979 年政府颁布了相关法律,实行国有企业转制,将国有企业出售给本国私人企业或外国投资者经营。但 80 年代的债务危机、经济衰退、高通货膨胀导致国有企业第一次转制尝试失败。

80 年代末,政府仍然关注国有企业的转制问题,采取关、停、并、转和签订承包合同的方式给予承包人经营权,并明确承包人相应的权利和义务。但实现国有企业转制困难重重,发展经济仍然以国有企业为主导。

90 年代初,经济全球化和新自由主义在国际上居上风,国有企业转制形成高潮。巴西开始了国有企业大规模的全面转制。这既是为了改变国有企业的经营状况,提高企业效益,减少政府财政补贴,又是为了适应经济全球化和新自由主义改革的需要,改变替代进口的经济发展战略。

国有企业转制是一件复杂的系统工程。政府不仅考虑国家的利益,也要考虑转制后企业主的利益,还要考虑企业职工的利益。因而,国有企业转制的过程十分复杂。国有企业转制主要分为以下几个步骤。

(一)分批转制。巴西国有企业在经济部门占主导地位。政府经过全盘衡量,决定分批对亏损的国有企业进行转制,同时也对盈利的国有企业进行转制。

(二)核实资产。一旦转制企业被确定,政府聘请世界和巴西一流的资产评估机构对企业的资产、盈利和亏损状况进行评估,并且制定出售价格,然后在市场进行公开拍卖,以获取最大收益。

(三)制定未来的投资和发展计划。企业转制

后,政府依然履行以下职责:在谈判转制过程中,政府建立相关的行业管理局,管理局必须与转制后的企业签订未来投资发展计划协议,包括必须实现的目标,并附有违约行为的处罚条款。

(四)在转制谈判过程中,必须将国有企业的相当一部分股份以优惠价卖给原企业职工(作为原始股)。职工股的总比重由政府、转制后的业主和职工工会共同协商。一般来说,以职工在该企业的工作年限计算,工作年限越长,其所得股份越多。如果职工没有资金购买,政府可以从转制企业中的所得向职工提供贷款。

巴西国有企业转制后的结果表明,企业转制总体上是成功的,但也存在一些问题。笔者通过巴西电讯业和交通运输业不同的转制方式探讨巴西国有企业转制的经验和教训。

## 二 电讯业的转制

1995年,国会通过了取消国家对经济和企业垄断的宪法修正案,巴西开始大规模的国有企业转制。1998年7月29日,政府将原来分为12个系统的地区固定电话和移动电话电讯企业转为私人经营。政府从中获得189亿雷亚尔。

据巴西经济和社会发展银行2000年的统计,为了占领市场和提高竞争力,转制后的企业在固定电话行业投资了106亿雷亚尔。巴西电讯管理局规定,从2002年1月到2003年12月,凡是达到转制时与管理局制定的目标的企业,可以扩大经营区域。扩大投资,占领更多的市场份额是这些企业投资的主要目的。

由于扩大投资,巴西电讯业得到空前迅速的发展。据统计,1994~2000年,电讯业年均增长率为15%,从1995年的3%提高到1999年的22%,而1999年国内生产总值(GDP)只增长了0.8%。仅10年时间,电讯业在GDP中所占的比重翻了一番,由1991年占1.2%上升为2000年的2.4%。

在电讯企业与管理局签订的目标和计划协议中最重要的是质量和数量指标。据统计,在35项质量指标中,只有3项未达标,但在数量指标方面,远远超过原定的目标。服务普及化的目标迫使企业将服务扩大到所有民众,包括缺乏经济效益

的落后地区的民众。落后地区的亏损通过大城市的业务加以弥补,其中最为突出的是固定电话业务。据统计,1994年至2001年7月,全国固定电话数量增长了229%,由1330万部发展到4377万部。电话密度由1994年每100人拥有8.6部电话提高到2001年6月的25.5部。据管理局统计,2001年,贫困地区45%的最贫困居民拥有固定电话,而1998年中旬,这一比重仅为8%。

移动电话也在改制后得到迅速发展。1994年全国共有80万部移动电话。到2001年年底,已达到2920万部。移动电话迅速发展的原因是采取了顾客自己控制电话开支的办法,即多打多付费,少打少付费,满足了低收入群体对移动电话的需求。移动电话的数量由1994年每100人拥有0.5部发展到2000年的14.1部。

为了防止不正当竞争和新的垄断,从1999年起,政府电讯管理局允许其他公司参与电讯业的固定电话业务,它们被称之为“镜子企业”,如巴西电讯公司的镜子企业等。它们与转制后的企业有所不同,政府的规定具有更多的灵活性。例如,它们不需要与管理局签订目标和计划协议,可以自由选择投资区域。

大城市的固定电话和移动电话业务较多,盈利丰厚,竞争十分激烈。但在边缘地区,电话用户较少,即使政府以最低价格转让企业,也无人问津。因而,巴西的电话业务仍然分布不均衡,相当部分地区没有电讯业务。

巴西电讯业的转制的具体内容、程序和做法如下。首先,由联邦政府授权的巴西经济和社会发展银行负责对国有电讯企业的转制进行排序,优先对主要大城市的电讯企业进行转制。其次,邀请国际和国内著名的评估公司对转制企业进行资产和债务评估,评估结果报经济和社会发展银行复核。再次,对转制企业拍卖的价格进行研究,同时确定企业股份的分配比重,以及职工入股的优惠幅度和办法。另外,对有意竞标企业的资产状况、购买能力等进行调查。与竞标企业签订未来投资和发展协定,即目标计划。目标计划严格规定企业转制后所要实现的目标,同时附有违反协议的处罚措施。

竞拍成功后,转制企业必须在规定时间内缴纳费用。为了解决竞拍企业的资金问题,政府允许

企业以政府债券、外国在巴西的投资作为支付手段。如果资金仍然有缺口,可以向经济和社会发展银行申请贷款。

经济发达地区的电讯公司通常拍卖价格高,且竞争激烈,许多外国电讯公司参与竞争,特别是西班牙、意大利等国的电讯公司。但落后地区的电讯公司转制困难,无人问津。

### 三 交通运输企业的转制

交通运输业主要包括公路、铁路和航空。同汽车工业一样,政府一直没有参与或垄断航空工业和航空运输业以及水上运输业,因而,不存在转制问题。

(一)公路管理转制。公路管理转制主要是指联邦和州政府所属的公路基础设施,而不是汽车或汽车运输公司,转制方式是转让经营权,而不是将公路出售给私人资本。1994年以前,巴西的公路全部由联邦和州政府管理。之后,政府逐步开始转让管理权。政府将公路分为段,确定转让期限和价格,通过竞标的方式完成转制。获胜企业必须根据协议按期向政府交纳管理费。

如果企业因某种原因中途放弃管理权,企业将受到一定处罚。政府再将这段公路的管理权重新拍卖。到2000年,856千米联邦公路的管理权已经转让。在转让后的头5年,企业已投资12亿雷亚尔用于公路的建设、维修保养和拓宽。另外4835千米联邦公路的转制正在计划中。

据巴西《价值报》报道,转制后的公路状况普遍好于未改制的公路。据调查,政府管理的公路较差和很差的占60%,在改制后的9100千米公路中,72%的公路状况较好。政府希望私人企业参与公路的建设投资,但后者只对6万千米中有利可图的4000千米公路感兴趣。政府对未改制的公路处于两难境地,缺乏资金,私人企业不愿投资。

1998年联邦政府颁布法律,打破以往洲际公路必须由联邦政府管理的规定,逐步转由州、市政府管理,任何公司不能垄断公路的管理。

(二)铁路转制。巴西的铁路运输并不发达,1999年全国铁路里程仅28056千米,年货运量2.7亿吨,运送乘客3.8亿。由于缺乏投资,机车车辆短缺,从1991年起,铁路运输几乎处于停顿

状态。因而,铁路转制成为政府摆脱困境的一种尝试。铁路管理转制通过竞拍的方式,政府将铁路分为若干段,分别评估价格。但由于铁路年久失修,且效益低,需要大量投资,因而,除发达地区铁路的转制顺利外,其他地区的铁路仍由联邦政府管理。1998年,政府将圣保罗地段的铁路拍卖,价格为2.06亿美元。

(三)港口转制。巴西的港口属联邦政府所有。政府主要采取租赁设备和运行业务的方式进行转制。据统计,目前,98%的港口业务已租赁给私人企业,港口的管理权转交州和市政府或私人企业。如位于圣保罗的桑托斯港的管理权已移交圣保罗Docas公司,港口业务的75%已转制,租赁价格为2.51亿美元。1999年12月,萨尔瓦多港也租赁给私人企业管理,价格为2100万美元。

### 四 转制的特点和效果

巴西国有企业转制并非十全十美,但仍取得了相当显著的成果。2003年执政的卢拉政府并没有停止国有企业的改制进程。2003年11月,政府开始对州属国有银行进行改制,国有企业转制还将继续下去。

综上所述,巴西国有企业转制主要有3种形式:出售(生产性企业),出让管理权限(公路),租赁设备和服务(港口)。

3种转制方式有其共同点。(1)需要相关权威的评估公司评估。(2)签订相关的承包和租赁协议,违约者将受到处罚。(3)转制时充分考虑国家、转制后的新业主和原单位职工的利益。(4)国有企业转制后普遍收到良好效果,生产力、竞争力和产量都有较大幅度提高,出口能力增强。(5)转制后的企业在国际市场融资数量增加。巴西《商业报》报道,据全球投资咨询公司Global Invest 2003年11月24日公布的数据,2003年1~11月,巴西私人银行和企业在国际金融市场融资135亿美元,到2003年年底可达150亿美元,比2002年的13.3亿增长了10倍,创私人企业融资的新纪录。(6)联邦政府对转制后的企业并非撒手不管,而是建立相应的管理机构。所有涉及转制的行业和部门,联邦政府均建立了相关的管理机构(如电讯管理局、公路管理局、港口管理局等),负责监督和指

导改制后的企业,防止新的垄断和不履行与政府签订的协议的行为。

但国有企业改制后也存在一些问题。(1)失业率上升。企业改制后,为了在市场上竞争,最大限度地提高生产力,降低成本,企业辞退职工造成失业率上升。(2)在短期内需要一个改革和重组的过

程,企业的生产和出口受到一定影响。(3)企业改制后需要注入资金,企业被迫借贷,而巴西的信贷利率较高,企业被迫转向国际私人资本。因而,企业的外债不断增加,不利于企业未来长远的发展。

(责任编辑 张颖)