



联合国  
贸易和发展会议

Distr.  
GENERAL

TD/B/CN.1/GE.2/2  
30 August 1995  
CHINESE  
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会  
商品常设委员会  
矿产品部门国家参与和私有化特设专家组  
1995年10月26日，日内瓦  
临时议程项目3

矿业部门的国家参与和私有化

贸发会议秘书处的报告

目 录

段 次

一、导 言 .....	1 - 6
二、非燃料矿业生产的国家控制所出现的变化 .....	7 - 22
三、国家控制的公司的经营情况和关于私有化的论点 .....	23 - 38
四、供讨论的问题 .....	39 - 41

页 次

表 1：有选择的矿产品和金属产品生产的国家控制份额 .....	5
表 2：秘鲁矿业部门的私有化 .....	8

## 一、导言

1. 作为一国自然遗产一部分的矿产资源在历史上一直被视为该国的一种合法权益。确实,对矿产活动的管理以及对这种活动所产生财富的使用是记载最早国家活动的一部分。在工业时代开始以前,许多国家的矿产资源都由国家或王室拥有。在工业化开始以后,大部分发达国家的政府都保留了在采矿方面的权力或特权,而对其他工业则并非如此。<sup>1</sup>

2. 对国家在采矿方面应如何发挥一个合适作用的看法随着时间的推移而改变,而且会继续变化。目前,在大多数发达国家中,国家在采矿业中的作用与在其他工业中的作用总的来说没有区别<sup>2</sup>。但在国家如何对待这一行业方面则仍有区别,这主要是由管理得很细的传统所致,包括需要管理探明矿藏的拥有权。最近,许多国家制定了关于矿产工业的具体环境规定。

3. 在发展中国家,对国家在矿产资源方面的作用的看法在过去几十年里有了很大的变化。在60年代和70年代,发展中国家越来越多地执行了经济独立的目标,在许多情况下这一目标被作为摆脱原来的殖民国家以实现政治独立的斗争的延续。由于大多数发展中国家的国内私营工业规模小、资本少、技术差,国家不得不发挥积极的作用,远超过了一个规划者或管理者的作用。在这方面,矿业部门被视为实现增长的火车头,而矿产资源由于其在工业化进程中的战略重要性而成为国家控制的优先领域<sup>3</sup>。为此,国家对采矿业的直接参与增加了。但自80年代初以来,在发展中国家中国家参与的趋势发生了逆转。在此时期,不断恶化的财政状况迫使许多国家重新考虑国家的作用。包括矿业部门在内的国营企业实行了私有化,其目的之一是减少财政赤字。

4. 一些在向市场经济制度过渡的国家拥有举足轻重的矿业部门和种类丰富的矿产资源,其中突出的是俄罗斯联邦和哈萨克斯坦。这些国家正在进行的自由化进程通常也包括矿业部门。

5. 尽管矿业部门的国家参与和私有化所引起的一些问题在其他的经济部门也有<sup>4</sup>,有一些问题是矿业部门独有的。因此,一些国家一直很关心对自然资源行使主权的问题,尤其是关心国家是否有能力在一个私有化的环境里适宜地管理这些资源,并全部收回矿产租金。在其他的国家,国家参与一直是一种用于在没有多少采矿业以外的行业的地 方维持当地就业和收入水平的政策。有些地方可能设想实行脱离,但如何对一个采矿公司进行估价则是一件棘手的事,既包括评估如基础设施和潜在

矿藏储量等资产，也包括评估最终责任，如采矿和加工活动对自然环境的影响。国家实行的脱离可能需要一些外在因素和社会成本，如一支忠实的但人员过多的矿产队伍，以及重新培训并可能转移这支劳动队伍。鉴于许多国家的采矿业规模都很大，如果全部出售的话，其所需的资金投入对于国内甚至是国际的投资者来说，都会是难以承担的。最后，就算矿产部门全部或大部分私有化，国家在制定指导采矿业的经济和管理条件方面仍要发挥重要作用：例如，一个私营矿业部门如想取得成功，似乎就需要一部制定得很好的矿产法，同时还需有该法的细则及执行程序。

6. 本文因篇幅有限，不打算详尽无遗地分析上述的问题，也不准备详细说明国家参与和私有化的优劣利弊。本文的目的只在介绍专家组的工作，即概述过去几十年里的发展情况，并重点介绍与某些国家政府似乎有关的问题，因为这些政府可能在重新考虑国家在其矿业部门的参与程度问题。在专家组的讨论以后，将要编写一份反映其讨论情况以及任何由此产生的结论的更详尽的报告。

## 二、非燃料矿业生产的国家控制所出现的变化

7. 关于国家直接参与矿业生产的原因常常很复杂，而且不同的国家原因不一。Dobozi(1989年, 第47-48页)列举了下列关于国家拥有矿产公司的理由，特别是有关发展中国家在这方面的情况：

- 意识形态：一些国家有生产资料公有制和国家控制的意识形态倾向。
- 经济非殖民化：许多发展中国家的政府认为建立国有矿业公司是实行经济非殖民化及行使对自然资源的永久主权的行为。
- “制高点”：有人认为，鉴于其战略地位以及所能产生的联动作用，矿业部门对发展进程意义非同小可，因此不能落在私人投资者的手中，无论这些投资者是国内的还是外国的。
- 自然资源租金：有人认为，私人垄断或偶然地拥有稀有的自然资源可以使所有者获得坐享其成的收入或租金。由国家来调拨和分配从丰富的矿藏中获取的租金一直是许多发展中国家实行自然资源部门公有制的重要动机。
- 资本密集型、脆弱的私营部门和风险：在大多数发展中国家中，只有国有或外国公司才有能力调动巨额资金来开展矿产项目。倘若不希望外国公司参与，上马大项目的责任就落在了国家的身上。国家参与的另一个原因是，私人企业家对风险回避过多，且缺乏魄力，因而在市场

上屡屡以失败告终,无法进行成熟周期很长的活动。

- 最大限度地实现政府收入和/或外汇收入:矿产项目可成为政府收入或外汇收入的重要来源。若干政府觉得,直接的国家参与为最大限度地创造这些收入提供了最好的保障。
- 社会目标:认为直接由国家拥有是推动实现更广泛的社会目标的一种途径,这些目标有地区发展、减少失业、更公平地分配收入等。

8. 国家能够以不同的方式、在不同的程度上影响矿业部门的活动,从简单的监督或管理到部分或全部控制矿业生产。这里的“控制”是一个复杂的概念,因为它不仅涉及公司所有制的结构,同时还关系到所有者能在多大程度上实际行使其权利。如果国家或地区(次地区)政府对一个采矿公司拥有多数股权,这个公司就通常被称为“国家控制”的公司。这种多数股权可相当于公司股本的51%至100%,可使国家掌握对战略决策的潜在控制力,特别是对使用收入方面的决定。另一方面,国家也可自行决定对一个采矿公司只掌握少数股份。少数股份自然不能使国家掌握全面控制,但仍可被国家用来影响公司内部的决策,并确保获得对其有重要意义的财务和其他方面的信息。最后,国家可决定放弃对国内采矿业的任何所有权,而只作为管理者和收税者来影响矿业部门的活动。

9. 表1的资料源于对矿产公司所有制结构的一次调查,在该表中,对矿业生产的“国家控制份额”的计算,总的来说,是这种“份额”与国家在有关矿产公司中的股本成比例(不管是多数股份还是少数股份)。对于表中列举的每一种主要矿产品和金属产品,该表记录了过去20年中世界矿业生产的国家控制份额变化情况,但不包括前苏联、东欧和亚洲社会主义国家的全部为国家控制的生产。前苏联等国家的各种矿产品在世界总产量中占有不同的份额,而且大小相差很远,但一般的说份额都相当大:以1993年为例,在表中所列的矿产品中,其铝土矿占世界总产量的14%,而锰矿石就高达54%。在表1中,国家控制的生产份额每年出现的变化反映了两种变化的综合效果:公司的国营性质和私营性质的相互变换;私营公司和国营公司的生产水平的变化。因此,所列份额说明的不是国家参与的绝对程度、而是相对于私营部门而言国家影响程度的变化。

10. 从广义上说,从70年代中期到80年代中期,无论是发达国家还是发展中国家其国家控制的生产份额都上升了,而且在80年代中期达到了高峰。但自此以后,国家控制的份额在这两类国家中都出现了下降。<sup>5</sup>最早的时候,第7段引用的论点(特别是关于“制高点”和自然资源租金的论点)影响了发达国家的一部分国有化活动,诸如加拿大的钾碱生产国有化,以及法国的铅、锌、镍和铝生产的国有化。但在这

表 1  
从1975年到1993年某些矿产品和金属产品的国家控制生产  
(不包括前苏联、东欧和亚洲社会主义国家的百分比)

矿产品/ 金属产品	发达 国 家				发展 中 国 家			
	1975	1984	1989	1993	1975	1984	1989	1993
铝土矿	3.5	6.9	5.4	0.0	16.9	22.3	24.4	22.6
氧化铝	8.4	14.7	13.3	6.4	4.5	6.3	9.8	6.6
铝	11.9	19.9	22.1	13.0	3.5	8.5	11.0	8.8
铜矿石	3.0	7.7	3.3	1.0	31.3	38.0	35.7	23.0
精 铜	2.8	5.5	3.3	0.0	18.9	27.2	26.2	20.0
黄 金	0.7	2.0	0.6	0.0	2.3	2.6	2.3	0.0
铁矿石	7.8	13.7	8.1	3.4	21.6	27.1	31.0	23.7
铅矿石	6.5	9.9	5.7	2.3	5.9	8.1	6.5	4.1
锰矿石	25.3	2.1	1.6	3.5	11.2	24.0	23.4	23.5
镍矿石	1.0	13.9	11.7	5.1	2.6	6.7	6.4	9.0
精 镍	1.3	10.3	12.5	4.5	0.0	2.7	2.3	1.7
磷酸盐岩	3.7	10.3	10.0	12.2	30.1	34.6	34.3	34.5
钾 碱	23.6	41.4	34.2	16.1	0.0	1.2	5.6	5.0
锡矿石	0.4	1.4	0.0	2.2	27.2	28.5	20.3	26.0
精 锡	0.3	1.0	0.0	0.0	13.5	26.7	25.8	46.0
锌矿石	6.0	8.6	7.3	5.0	8.7	10.1	9.0	8.0
精 锌	9.4	11.7	8.9	8.0	4.6	7.0	5.5	3.0

资料来源：贸发会议，1994a，附表23和24，以及瑞典原料小组提供的1993年初步资料。注意：1993年的资料是基于每一种矿产品/金属产品的15个最大的控制份额(国营和私营部门份额)的估计。由于一些国家控制的小份额可能不在15个最大的份额之列，所列资料有可能低估了有关矿产品/金属产品的总的国家控制份额。

些国家中,一些国有化行为的动因是想要避免停产和失业,就象英国开采锡矿的情况那样。

11. 从80年代中期开始,发达国家的政府开始放弃在采矿和金属产品公司中的股份。到1993年,表中所列的几乎全部矿产品的国家控制都出现了大幅度的下降。这主要是因为执行了国家经济私有化的计划,上述的下降成为了这种计划的一部分,而计划的最终目的是减少国家的作用(例如,这种国家控制的下降影响了德国的氧化铝/铝、法国的铅和锌以及英国的贱金属和金)。在某种程度上,下降的原因还在于减少了一些亏损的国有化公司的生产或干脆关闭了这些公司,而当初这些公司实现国有化纯粹是为了维持就业。尽管如此,在1993年,在铝、精镍、钾碱和精锌的生产方面,发达国家的国家控制份额仍比发展中国家高。

12. 在发展中国家,大部分更重要的国有化都是在1975年以前实行的,包括智利、秘鲁、扎伊尔和赞比亚的铜业公司的国有化。然而,通常基于上述论点之上的重要的国有化均是在70年代末到80年代初进行的,其中包括加勒比地区的铝土矿和氧化铝生产及马来西亚的锡生产的国有化,以及赞比亚铜生产的国家所有份额的上升。尽管自1984年以来发展中国家政府控制的大部分金属产品和矿产品的世界生产份额下降了,但其下降幅度小于发达国家。到1993年,上述政府控制的铝土矿、铜、铁矿石、锰和锡的世界生产份额仍很高,达20%甚至更高。铜生产国家控制份额下降的主要原因是扎伊尔和赞比亚国家控制公司的生产水平下降;加上近年来新增的铜生产能力主要是由私营部门创造的。发展中国家的国家控制公司锡生产份额大量上升主要是因为发达国家关闭了(私营的)炼锡厂。

13. 在1993年,对矿业生产以及相应的矿产品行使一定程度控制的主要国家有:

<u>矿产品/金属产品</u>	<u>发达 国 家</u>	<u>发展中国家</u>
铝土矿、氧化铝和铝	法国、意大利、挪威、西班牙	巴林、巴西、几内亚、印度、牙买加、委内瑞拉
铜矿石和精铜	葡萄牙	智利、伊朗伊斯兰共和国、秘鲁、赞比亚
铁矿石	瑞典	巴西、印度、毛里塔尼亚、委内瑞拉
铅矿石	芬兰	秘鲁
锰矿石	法国	巴西、加蓬、加纳、印度
镍矿石和精镍	芬兰、希腊	博茨瓦纳、哥伦比亚、印度尼西亚

<u>矿产品/金属产品</u>	<u>发达 国 家</u>	<u>发展中国家</u>
磷酸盐岩	法国、以色列	摩洛哥、南非、多哥、突尼斯
钾碱	法国、以色列	巴西、约旦
锡矿石和精锡	葡萄牙	玻利维亚、印度尼西亚、马来西亚、缅甸、津巴布韦
锌矿石和精锌	芬兰、意大利	印度、秘鲁

14. 有若干个理由可说明为什么发展中国家采矿和金属产品公司的国有份额一直比发达国家高。对于发达国家来说，国有矿产企业的收入在政府总收入中比例相对较小，而对发展中国家来说，其在政府预算中的份额则非同小可。发展中国家的政府认为从私营采矿公司手中收取资源租金有很多困难，因此，它们不太愿意放弃对这一预算收入的重要来源的控制。此外，出售矿产品的收入也给与矿业生产有关的群体——包括公司管理阶层和矿工工会——提供了重要的政治筹码，这可能已被用来阻止私有化的进行。<sup>6</sup>因此，促成私有化的主要原因是不断恶化的财政状况和财政赤字。这种不断恶化的财政状况和财政赤字的原因则是贸易条件恶化和/或还债负担加重所造成的外来冲击。与此同时，私有化还常常是结构调整计划的一部分。但直至1993年，在执行矿产工业私有化计划方面取得了重大进展的国家仍为数不多。

15. 因此，尽管发达国家的政府放弃了在一些大型矿产品和金属产品公司中的股份，发展中国家却并没有多少圆满完成私有化的例子。在1975年至1993年期间，这些国家的矿产公司只有很少几家实行了私有化<sup>7</sup>，其中包括巴西的 Vale Rio Doce 公司(CVRD, 主要出产铁矿石，但在锰、铝土矿/氧化铝/铝以及黄金生产中也有股份)的国家份额的下降，以及墨西哥铜业公司国家所控的少数股的私有化。自1993年以来，又提出了一些更雄心勃勃的私有化计划，但很多都尚未执行。这些计划中有一些涉及下列大公司：巴西的 CVRD、赞比亚的赞比亚铜矿联合有限公司(ZCCM)（铜）、和印度尼西亚的 P.T. Tambang Timah(锡，部分私有化)。

16. 唯一成功执行的国营矿业公司私有化重大计划是在秘鲁。表2列举了该私有化计划迄今的执行情况。该计划目前尚未完成，除了一些较小资产以外，目前尚有一处主要资产有待出售，即秘鲁国控的 Centromin 公司目前拥有的 Oroya 金属冶炼公司。依赖国际投标的秘鲁私有化计划实际上是一个规模还要大得多的经济改革计划的一部分。这个经济改革计划的目标是恢复投资者对该国的信心，其中一部分

内容就是着眼于改变使该国对国际矿业投资者吸引力下降的一些具体情况,包括改革矿产法规和矿产税收规定,并将过去为国家专属的大片地区开放供勘探。

表 2

秘鲁矿业部门的私有化

公 司	资产种类	售 价(1,000美元)	日 期
Buenaventura	银 矿	1,510	1991年7月19日
Minera Condestable	铜 矿	11,291	1992年5月26日
Hierro Peru	铁矿石矿	120,000	1992年11月5日
Quellaveco	铜储藏	12,756	1992年12月15日
Cerro Verde	铜矿	35,447	1993年11月10日
Jehuamarca/Canario	铜/黄金储藏	100	1994年1月25日
Las Huaquillas	黄金储藏	35	1994年1月25日
La Granja	铜储藏	1,000	1994年3月10日
Ilo	炼铜厂	66,626	1994年4月22日
Colpar/Pallacochas	黄金储藏	57	1994年7月22日
Tintaya/Corocchuhuayco	铜矿	277,005	1994年10月6日
Cajamarquilla	炼锌厂	193,000	1994年11月4日
Berenguela	铜/银储藏	40	1995年3月8日

来 源: Fernandez, J. V., Ramirez, J. C. and Ruiz, R. V. 1995.

- a 包括支付756,000美元的利息。
- b 在经审计的价格调整以后的总额。
- c 每年的初步支付。
- d 6年期的特许权。
- e 售价包括为 Minero Peru 进行的5,500万美元的债务支付和380万美元的价格调整。
- f 包括在14年内分期支付11,200万美元,以及4,000万美元的债务支付。

17. 有几个具体的原因可说明发展中国家矿产公司的私有化为何进行得慢。一是许多公司规模都很大,因此哪怕在有股票市场的地方(例如,在撒哈拉以南的非洲只有4个股票市场),也难以或者不可能把股市作为私有化的可利用途径。因此,可行的办法是国际招标或向有选择的国际公司通过谈判出售股权。无论是上述哪种情

况，有关准备工作都既费时又耗资，而且有关财务的谈判会非常复杂。尤为困难的是对矿石储量进行估价，而这些储量通常只是部分被勘探，但却往往是要进行私有化的公司的主要资产。

18. 其他的困难在于需要转移非商业性责任，如对员工的住房、保健和教育方面的服务，均需转给政府部门或新的业主；此外还可能需要裁员。原来企业的雇员不会自愿接受其享有的服务质量下降，也不会接受人员裁减。视雇员及其工会的力量大小，上述问题的解决可能成为一个重大政治问题，而且花的时间相当长。应该注意到的是，非商业责任对矿业公司来说通常比对其它行业更重要。矿区往往位于远离主要人口中心的偏僻地区，为此矿业公司为吸引劳动力，往往视向员工提供各种各样的服务为必需。尽管私营公司常常向员工提供类似于国有公司提供的服务，未来提供何种水平的服务仍会成为谈判的棘手问题。

19. 此外还有环境方面的责任，对于年头较老的矿业活动来说此问题会非常严重，而处理这方面的责任也会使私有化进程拖延，因为新业主会很不愿意承担清除以前业务活动造成的环境损害的义务。环境方面的责任是秘鲁政府在执行私有化计划过程中遇到的主要难点之一。

20. 最后，影响投资者兴趣的因素不只是待售公司的特点，还有总的投资环境，有无支持私营矿业活动的经济环境，以及鉴于开矿是周期很长的经济活动，经济环境在可预见的将来能否继续对私营矿业活动有利等。不少发展中国家业已改革了其对外国投资的总政策、矿业法规及矿产税制，但有一些尚未开始其着眼于改善针对采矿业的投资环境的改革。

21. 处于过渡期的国家其生产全为国家所有，这些国家私有化的方式往往与发展中国家的方式不同。特别是俄罗斯联邦，其所有权常常被转移到先前的管理者或雇员手中，而且往往分文不收或只收象征性的付费。迄今还没有向外国人出售现有企业的例子，已有的很少几例是外国公司收购了矿产权或设办了合资企业。矿业的外国投资者看不清未来将遇到的情况，这也部分地说明了外国资本参与的私有化为何搞不起来。这些国家尚在进行的私有化进程最终可能导致在世界总矿业生产中国家控制的份额大量减少，因为这些国家是种类很广的矿产品的重要出产国，特别是俄罗斯联邦。

22. 最近刚公布了若干准备上马的私有化计划，其中有涉及大型矿产公司的，如巴西的CVRD公司。因此可以预料，减少国家对矿业生产的控制的趋势将会继续，而且在今后几年可能会加速，虽然若干国家控制的大公司也许会原封不动，如智利的CODELCO公司和摩洛哥的OCP公司。

### 三、国家控制的公司的经营情况和关于私有化的论点

23. 有关一般国营企业的文献很多,包括对这些企业的经营情况的经验性研究报告,只是这些报告中关于矿产企业的不多<sup>8</sup>。这些研究报告总的来说审查了有关国营企业和私营企业的不同之处的两个基本论点:(1) 国营企业的经理改善其企业效率的干劲不如既是所有者又是管理者的人对待自己的企业的干劲(本人/代理人的问题);(2) 由于缺乏惩治经营不善行为的有效方法,国营企业多是效率不佳(纪律惩戒的问题)。下文将要讨论上述以及其他论点,先是结合一般性国营企业的情况来审议,然后专门看矿产企业的情况。

24. 关于第一个论点可注意的是,在大型私营企业中可能存在大致同样程度的本人/代理人的问题,因为这些企业授权级别的数量可能同国营企业一样多甚至更多,而且不能理所当然地假定这些私营企业某一级别的经理有与公司股东一致的经营目标。关于纪律惩戒的问题,通常的看法是私营公司若经营不善会令利润率下降及股东撤股,导致股价下跌,从而使公司有易手的危险。这种方式在国营企业当不存在,因为国营企业不允许破产。但经验表明大多数的大公司都不会被允许破产,不管是私人的还是国营的,而且这两类大公司都没有纪律惩治手段(倒是有一些国营企业资产遭清偿的例子)。此外,以往有过的公司合并似乎并未能反映出一种不盈利公司被接管或由于合并而利润回升的系统模式。(Chang and Singh, 1993, pp. 50-55)。

25. 第三个可能说明国营公司与私营公司为何经营情况不一的理由也许是:国家往往以繁琐、官僚式和干预性的方式指导企业管理部门的活动,结果限制了管理部门自由采取行动和保有灵活性的能力。最后,如上文所述,在许多情况下建立和经营国营企业乃出自非盈利的动机,如推动就业、改善收入分配或促进某些行业或地区的发展。

26. 一些实况研究后搞的报告试图为国营企业的经营情况订出一种衡量标准。在具体企业的层次上,若干研究报告力图衡量私营企业和国营企业在盈利方面的差别,其中几份作出的结论是国营企业的利润率比私营企业低。但比较往往是件不好做的事,因为许多国营企业所在的部门可能找不到可作对比的私营部门公司。而且鉴于国营企业着意创造的积极的外在因素,也许不能把利润率作为适宜的衡量尺度。对国营企业的绩效还做过更详细的分析,集中研究其技术或成本效率,但上述缺陷在一定程度上限制了这些分析。因此,上述实况研究报告的结论是不可靠的,尤其在涉及发展中国家方面。(Chang and Singh, 1993, pp. 55-66)。

27. 为了正确地看待上述研究结果,应该注意一般国营企业和国营矿产企业之

间的某些不同之处。首先，国营矿产企业的目标在结构上也许比其他行业的国营企业更复杂，这是因为矿产企业创造的出口收入和政府收入均属巨额，而且这些企业在其国内具有重要的战略意义，这就常常意味着最大限度地创造上述两种收入可能是更优先的考虑，超过实现公司本身的利润。此外，如前所述，国营矿产企业可能要承担向其雇员及家属提供福利服务的责任（并常需为周围地区的百姓承担此责任），而且要责无旁贷地发展其所在地区的基础设施，以推动当地的经济发展。在上述方面，国营矿产企业的责任比其他国营企业有过之而无不及。上述因素均会招致国营矿产企业利润率和成本效益的下降。但另一方面，大多数的国营矿产企业均为出口型公司，其所在的市场相对较完善。因此，它们与其他的国营企业比可能面临更多的竞争，可以想象这会制约效率低下现象，并刺激成本效益。

28. 对国营矿产企业进行的系统研究为数甚少，<sup>9</sup>这方面的讨论大部分靠的是轶事奇闻性的资料。已经有人指责这些企业缺乏技术活力，其经营效率低且浪费大，而且缺乏具有远见的勘探和储存政策。这方面具有代表性的评论涉及到玻利维亚锡公司COMIBOL过去的结构：

“…它所发展的公司行为模式可在短期内使生产达到高峰，以为国家的经济发展提供资金。但这种模式置生产成本于不顾，其部分的原因在于有政治承诺的包袱，在国内没有多少别的就业机会的情况下，不得不勉力维持过分庞大的劳动力队伍。这种行为模式阻碍了对勘探新矿藏的投资，而现有的储量又在迅速枯竭；同时还妨碍了在工厂和设备老化的情况下引入效率更高的新技术……公司现有的管理部门无非是些靠从来只知按老章程办事的官僚们扶持的傀儡，而这一套上至公司在拉巴斯的总部下至其所有的分支公司都照搬无遗。这种情况确保决定公司战略决策的是矿产和冶金部，而不是有活力的企业精英或矿区管理系统”。（Jordan and Warhurst, 1992, p.20）。

29. 最近对赞比亚的铜工业进行了一次案例研究。该国的铜工业为一家国家控制的企业所支配，即赞比亚联合铜矿有限公司(ZOCM)。在研究中使用了简单的经济计量模型来评估造成国营矿产企业绩效不佳的多种因素的相对重要性。研究发现，存在许多限制对企业进行投资的因素，如政府将铜产品收入挪走用于其他的社会需要。这些限制性因素严重地影响了公司的生产能力，有力地说明了赞比亚铜工业衰落的原因。然而，造成效率低下，利润率下降的因素——包括追求其他目标，而不是追求最低成本和最高利润——份量并不重（Chundu and Tilton, 1994）。秘鲁也有类似情况，一种观点认为：政府只会收取国营矿业公司的利润，却不太愿意允许公司有足

够的资金留成，以便再投资、更新和保养设备等，这正是导致公司经营不令人满意的重要原因。（见贸发会议，1993a，第42—46页）。

30. 另一方面，拥护国营矿产企业的人举出了公司管理良好、充满活力的例子，如瑞典的LKAB公司、芬兰的Outokumpu公司、智利的Codelco公司或巴西的CVRD公司，以说明矿产工业中的国营企业也能经营好。令有效率的国营矿业公司有较好经营业绩的最重要的因素之一也许是自主决策的程度，即企业从政府的手中拿到了做决策方面的多一点的自主权。自主权——或曰最少政府干预——不仅对日常的管理很重要，对做战略性决定更重要，如关于资本投资，其决策会决定企业长远的生存能力。实际上，从长远来看亏的会是国家，因为最终要掏钱补贴。只要国家继续挪取企业收入或进行其他损害企业长远活力的限制，如外汇留成限额等，上述情况将不可避免。有点自相矛盾的是，如果企业盈利高，自主权反倒可能更容易到手，因为这时国家会更愿意让企业保留一部分收入作内部投资。在这方面，如果有得天独厚的资源，如异常丰富的矿石，肯定会有帮助，因为这可为该国营企业创造丰厚的资源租金。然而，效益不大的企业同样甚至尤为需要高度的经营自主权，包括终止其效率已无可救药的生产的权力。但就自主权进行谈判仍总是困难的，因为这是一个与国营企业的一些目标相悖的概念。此外，光有自主权还不够，还需有一个稳定的、称职的管理部门，以利用好经营方面的灵活性。

31. 尽管最近一段时期私有化活动多不胜数，私有化计划接二连三地公布，但有若干理由可说明不应把国营矿产企业的私有化视作万应灵药。一般地说，不挣钱的国营企业不是卖不出去就是很难脱手，常迫使政府先采取行动使企业扭亏为盈，然后才对其私有化。采取这种行动通常要求有技术和财务方面的改革方案，着眼于使企业的技术现代化，并减少其债务负担。然而，一旦执行改革方案所需的条件有了着落，方案得以顺利进行，可能就会有人出来问：政府为何要舍弃一份现已创利的资产呢？对此，通常给予的答案是必须缩减财政赤字。但由于所售公司未来的利润值在眼下是打折扣的，而私营部门所出的买价可能超不过这一打折扣的价值，出售该公司无异于让政府现在提前拿到了未来的购买力。因此在评价这一出售行为时要问一问：政府以这种方式获得的资金其条件是否比更常规的借贷方式的条件更优惠。再者，为了确保其私有化建议能被积极接受，政府的错误可能会是对企业股份作价过低。遇此情况，从长远来看，搞私有化会使国营企业长期的资金短缺比在不搞私有化时还要紧张，从而可能从长远上损害维持财政地位的能力。

32. 大家公认，如果政府财政赤字过大，阻碍了经济发展，且唯一现实的解决办法是出售政府资产，包括国营矿业公司，那么，也许不得不优先考虑短期内加强政府

财政地位的需要。但假如情况并没有紧迫到如此地步，且政府主要关心的是如何找出办法强化国营矿业部门对经济发展的贡献，那么在全面私有化以外的其他办法也许值得考虑。这些替代办法包括改革国营企业；实行管理合同制；进行部分私有化；设立合资企业。

33. 类似国营矿业公司的国营企业的改革通常采取执行某个技术和财务改革方案的形式，即上文论及的方案，其宗旨是实现技术现代化，改善公司的财政状况。其中一个重要部分常是采用能使公司管理部门有足够的自主权的管理制度，能自行决定雇用、投资、销售和生产等。这些方案有可能遇到拥有既定利益的人的反对，迫使政府作出困难的决定，但最终能使公司作为政府的创利资产而保留下来。迄今几乎所有的国营矿业公司都先后施行了这种改革方案。这种方案能取得多大的成功似乎与改革所创造的自主权程度和管理能力有密切的关系。

34. 有几个发展中国家已使用了管理合同，尤其是在外国拥有的公司国有化以后，如赞比亚。这一类管理合同通常被视为临时性措施，目的是帮助从私人所有过渡到公家所有，最后由国家管理。偶尔也有要求国际矿业公司管理国有公司业务的情况。在管理合同方面可谓有各种各样的经验。假如前业主被请求留下来担任经理，那向国家管理过渡的时间常常比预料的要长。而且不管出于什么理由缔结一项管理合同，几乎总是会不可避免地引出前面谈到的本人/代理人的问题。为了确保受雇的管理人员对实现利润给予足够的重视，有必要使用与利润有关的奖励方法。同时，政府可坚持要求同样考虑其非经济性目标。为此，老板和经理们之间有可能会发生冲突，这也许是大型国际性矿业公司为何不愿意与国有矿业公司签订管理合同的原因之一。

35. 有几个国家使用的办法是建立私营矿业公司与政府合作的合资企业，包括作出分担生产的安排，这方面的例子有牙买加和几内亚的铝土矿开采和氧化铝生产。这些合资企业通常使用管理合同，规定由私营方负责管理该合资企业。尽管这也会造成一些问题，与纯粹性管理合同的问题相似，但这些问题解决起来通常较容易，因为私营方的伙伴更关心如何保证生产能盈利。但问题的解决办法可能会导致牺牲政府的非经济目标。

36. 从目前有限的经验中可能得出的一个暂时的结论是：不管所有权形式和管理方式如何，都有必要清楚地界定和划分经济和非经济目标。因此，可以与公司商谈执行政府的非商业性目标，如推动地区经济发展或更好地使用外汇，或者使公司承认这些目标，一如执行关于自然环境和工人的健康和安全的法定目标那样。根据这些政府目标，公司的管理部门应该在矿藏的有效开采期结束前最大限度地实现利

润。通过这种方式，可使上文第7段中谈到的矿业公司的许多国家所有权目标得以实现，而实现的手段不是所有权本身，而是立法或与外国投资者谈判签订的协议。因此，通过这种方式，对公司目标产生的误解可能会少一些。从另一方面看，也不应该认为这等于说私有化——尤其是迫于财政困难而采取的私有化——必定就是改善某现有国营矿产公司的财务状况的更可取途径。全面私有化以外的方法（特别是技术和经济改革及建立合资企业）更有可能维持政府资产的收益，而且还可对其进行专门设计，以满足政府的非经济目标。

37. 对可替代全面私有化的方法进行研究可使政府有机会审查其在矿业部门方面的优先问题，同时这还有助于制定适用于无论何种所有制的一切公司的政策，而且这些政策还应解决一个重要的矿业部门所产生的实质性问题，包括开采权的管理、矿产税的征收以及环境保护等问题。哪怕全面私有化确是更好的方法，或许也需要通过补充性措施来保证私有化进行的效率及其对国家积极、持续的长远利益。为此，也许需要制定执行新的财务和投资法，同时制定新的矿山开采法及更详细的有关规定，而且修订财政政策。这对于处于过渡期的国家似是格外重要，因为这些国家的法律和法规框架都是新近制定的，可能仍在演变之中。

38. 私有化若以准备周全且相当全面的方式进行，应能保证国家在放弃其在矿业生产的股权的情况下，仍不失去其国家自然遗产最终监护人的地位，而且继续履行其确保国家矿产资源有效地促进经济发展的职责<sup>10</sup>。

#### 四、供讨论的问题

39. 由于迄今做过的比较性分析工作还不多，以上提出的意见和结论仍是相当初步的。矿业部门国家参与和私有化特设专家组会议审议并比较不同国家的经验，从而可望在目前有限的知识上增加宝贵的东西。专家组可能要提出一些目前还预料不到的问题（若能也同时提出解决办法则最好），因此，本最后部分的目的并不是要列出一份最终或重点问题单，而只是要提出一个讨论问题的框架。

40. 下列的讨论框架似能涵盖大部分会出现的问题：

（一）国家参与和私有化的理由。讨论的范围可包括政府欲实现的各种目标（维护主权、充分创造长期及短期的政府收入、提高生产率、促进国家和地区经济发展、推动就业，等等），而且还可结合国家的控制程度来讨论这些问题（全面控制/过半数参与；部分控制/不及半数的参与；不直接参与/只事管理）。

- (二) 所需的条件、政策和手段。这包括国控企业高效率生产所需的条件,以及在准备实行脱离时各种准备和推行私有化计划所需的行动,包括政府可选择的各种方案,特别是在财务方面。
- (三) 公共部门和私营部门的作用。这可包括政府和私营企业在私有化方面的不同责任,包括可能需要把责任变为固定制度的情况,以及地区机构和国际机构可能发挥的作用。

41. 上述框架应有助于讨论的合理安排,以在每一方面都得出一些结论。而这也同时帮助政府和有关私营部门的管理人员设想未来可能发生的问题,确定和更好地利用具体的政策和手段,包括专门涉及矿业部门的政策和手段。

### 注

<sup>1</sup> 为符合法律要求,大部分拥有重要矿业部门的国家都援用“王属”原则,即将地下权利和地面权利分离,而国家至少名义上拥有地下权利。爱尔兰、英国和美国实行的是不分离权利的制度或“普通法”制,这种制度规定由地面土地所有者拥有地下权利(但在爱尔兰和英国不包括黄金和白银的地下权利)。早年采用这种制度的发展中国家后来都放弃了这种制度,转而来用王属原则。但应该注意,在不少国家,一些非金属矿藏的所有权属于该土地的所有者,特别有如石头、细沙和砂砾等基本建筑材料。

<sup>2</sup> 一些发达国家的政府在矿业部门中拥有某特定的股权,并认为对这种股权值得给予政治上的特别关注。在这方面最近的例子发生在70年代,当时若干工业化国家制定并执行了保障矿物原料供应的计划。尽管现在对保障供应的关心程度不如从前高,但仍有几个国家继续执行旨在推进上述目标的计划和政策。欧洲几国的政府以各种方式支持本国的公司在别国探矿,这些国家包括法国、德国、意大利、西班牙和英国。德国和日本政府为在别国矿产工业中投资的本国公司提供直接或间接的财政支持(经济合作与发展组织,1994年,第21页)。但矿产品“战略性”或其他非商业性储存的重要性已经下降,目前仍保留矿产品储存的只有日本和美国政府,瑞典和英国业已撤消其储存(经济发展与发展组织,1994年,第21-22页; 贸发会议,1986年;1988年,附件)。

<sup>3</sup> 在政治上表达这一观点的有1962年通过的关于自然资源永久主权的联合国大会第1803(XVII)号决议,以及1974年通过的关于《各国经济权利和义务宪章》的联

联合国大会第3281(XXIX)号决议。

<sup>4</sup> 见贸发会议,1994 a.

<sup>5</sup> 关于对这一时期变化的详细回顾,见贸发会议,1994 b, 第39-45页和表25、26。

<sup>6</sup> 有一个大型的国营矿产企业就可能导致以收入和社会服务形式出现的租金面向顾客的重新分配。但如果该国不搞政治和经济改革,仍不可能改进这种企业的效率,不管是用私有化或其他的手段(见贸发会议,1994 c)。

<sup>7</sup> 发展中国家所有部门执行的私有化计划其结果可谓纷繁多样,且通常执行得比计划的慢。例如,在对14个撒哈拉以南非洲国家进行的抽样调查中,发现实际进行的出售只有29起,而原定目标是售出308个单位(Berg and Shirley,1987)。

<sup>8</sup> 如要认真审查关于这个问题的文献,可见Chang and Singh, 1993年。

<sup>9</sup> 见Radetzki,1985年。该文件列举了为下列目标所作的为数不多的几项工作之一:有系统地评估至少一部分常被认为属于国营矿产企业的特点的有效性,特别是其所谓的对市场变化反应较慢的倾向。

<sup>10</sup> 这对高度依赖矿产品但容易受“荷兰病”式经济混乱影响的国家尤为重要。  
(见贸发会议,1993 b)。

## 参考书目

Berg, E. and Shirley, M.M., 1987: Divestiture in developing countries, World Bank Discussion Paper No. 11, Washington, D.C.

Chang, H-J, and Singh, A., 1993: Public enterprises in developing countries and economic efficiency: a critical examination of analytical, empirical and policy issues, UNCTAD Review, No. 4, pp. 45-82, Geneva.

Chundu, A. and Tilton, J. E., 1994 : State enterprise and the decline of the Zambian copper industry, Resources Policy, Volume 20 Number 4.

Dobozi, I., 1989: State mining enterprises in developing countries: a review of recent literature, in United Nations Department of Technical Cooperation for Development: The role of state enterprises in the solid minerals industry in developing countries. Proceedings of the Interregional Seminar held in Budapest 5-10 October 1987 (TCD/SEM./88/5). Stockholm, 1989.

Fernandez, J.V., Ramirez, J.C. and Ruiz, R.V. 1995: Peruvian mining: the choice of the 21st century, Mining Magazine, London, August 1995.

Jordan, R. and Warhurst, A., 1992: The Bolivian mining crisis, Resources Policy, March 1992.

Organisation for Economic Co-operation and Development, 1994: Mining and non-ferrous metals policies of OECD countries, Paris, 1994.

贸发会议, 1986年: 商品委员会关于处理初级产品剩余存货、战略储备或其他由政府拥有的非商业存货的第4(V)号决定的执行情况(TD/B/C.1/287), 日内瓦, 1986年。

贸发会议, 1988年: 世界商品局势的最新发展(TD/B/C.1/299), 日内瓦, 1988年。

贸发会议, 1993 a: 秘鲁的矿业部门(UNCTAD/COM/28), 日内瓦, 1993年。

贸发会议, 1993 b: 矿产资源和可持续发展(TD/B/CN.1/16), 日内瓦, 1993年。

贸发会议, 1994 a: 比较私有化经验特设工作组提交贸易和发展理事会的最后报告(TD/B/40(2)/21), 日内瓦, 1994年。

贸发会议, 1994 b: 80年代世界矿产工业的结构性变化(UNCTAD/COM/25), 日内瓦, 1994年。

贸发会议, 1994 c: 矿产国的未来: 是采取新战略还是实行国家的改革?由Olivier Bomsel为贸发会议编写的顾问报告, (UNCTAD/COM/29), 日内瓦, 1994年。