



联合国  
贸易和发展会议

Distr.  
GENERAL

TD/B/CN.1/35  
TD/B/CN.1/GE.2/3  
13 February 1996  
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

矿产品部门国家参与和私有化  
特设专家组的报告

1995年10月26日至27日  
在日内瓦万国宫举行

## 导 言

1. 矿产品部门国家参与和私有化特设专家组于1995年10月26日至27日在日内瓦万国宫举行了会议。应贸发会议秘书长的邀请,12位来自不同国家<sup>1</sup>的专家参加了这次会议,另有一些发言者和讨论者<sup>2</sup>也应邀参加了这次会议,参加会议的还有一些政府代表以及政府间和非政府组织的代表<sup>3</sup>。

### 开幕发言

2. 贸发会议商品司负责人对与会者表示欢迎,并在谈到联合国目前的财政状况时,感谢专家、发言者和讨论者对特设专家组工作的慷慨支持。在谈到非燃料矿产品工业的形势时,他说,世界生产能力近几年有增加,这主要是靠私营企业,私营部门在产量中所占的份额继续增加,而国营部门则未能做到这一点。然而,许多情况表明,国家仍在参与这项工业。一些国有矿产品企业似乎不愿或无法完成私有化进程。专家组具备的多种专门知识将有助于对阻碍非燃料矿产品工业的私有化的问题进行审议。

3. 商品司资源开发科负责人说,贸发会议秘书处在分析矿产品部门对经济发展进程的贡献过程中发现,其中一个问题是矿产品生产的组织和效率问题。政府常常对国家控制的生产进行干预,这种干预往往使得效率下降。但另一方面,将这些企业私有化并非易事,原因是这些企业规模大,并负有债务和环境责任。需要采用一种专门的办法来妥为处理这些问题和矿产资源管理方面的其它一些技术问题,但在同时,也有必要考虑到矿产品所处的更大而且日益复杂的可持续发展的环境。在这方面,政府需要在国家和当地社区一级继续发挥很大的作用,以确保矿产资源为社会经济发展作出有效和持久的贡献,这对依赖资源的发展中国家和正向市场经济过渡的国家来说尤为重要。因而,特设专家组还能帮助确定政府和私营部门在组织矿产资源的开发方面各自应发挥的作用。

## 第 一 章

### 从有效管理非燃料矿产资源的角度 比较各国在国家参与和私有化方面的经验 (议程项目3)

4. 为了审议这一项目,专家组收到了贸发会议秘书处编写的下列报告:“矿产品部门的国家参与和私有化”(TD/B/CN.1/GE.2/2)。专家们作了详细的演讲,这些演讲涉及非洲、拉丁美洲、亚太地区的各个发展中国家,也涉及正向市场经济过渡的国家。秘书处就这些区域中的每个区域提供了一个关于矿产品部门最近动态的非正式说明。应邀参加会议的发言者在一般性介绍会上作了演讲。

#### 介绍性会议

5. 瑞典原材料集团的 Magnus Ericsson 先生指出,国家控制的采矿业仍要比人们普遍认为的重要。国家(东欧国家以及中国不计算在内)在世界非燃料矿产品生产总值中所占的份额由1975年的16%增至1984年的21%,达到最高点;自那时以来,这一份额又于1993年回跌到18%。这一下跌速度要比人们预料的慢,主要原因是私有化方案推迟执行以及一些国有企业的产量增加。他举例说,一些国营公司成功地适应了条件的变化,并加强了其在市场上的地位。他认为,所有制形式并不是决定绩效的最重要的因素,相反,如何实行控制才是最重要的:不论国家还是私人,作为所有者,都不应干预公司的日常管理,而应将其干预限于战略行为。他还探讨了国有采矿公司行为方面的一些最近的趋势。目前似乎有这样一种趋势:业务活动在日益国际化,不论是通过在其他国家投资,还是通过在母国与外国公司兴办合资企业。还有迹象表明,国有公司在其生产的矿产品种类方面正变得更为多样化。关于私有化对全球工业结构产生的影响,可能出现的一种情况是,发展中国家的工业集中程度会提高,原因是多数私有化了的公司已被大型的国际采矿公司所购买;而在发达国家,私有化了的公司则主要被社会事业机构投资者购买。最后,他指出,采矿业正经历着一个过渡时期,这项工业的私营部门内部的变化可能证明会比国营和私营部门相对份额的变化更为重要。

6. 德国 Kienbaum Development Services GmbH 的 Norbert Schmitz 先生指出,私有化方案往往是由危机所触发的。然而,在经济各级采取协调行动对采用整体办法处理私营化问题来说极为重要。在宏观一级,私有化应当得到社会政治改革措施和行动的支持,这些措施和行动将有助于保护和创造就业机会,促进竞争,从而提高经济效率。此类行动可以是一种长期行动,如社会保障系统的创立;也可以是一种中期行动,如制订再培训方案或提倡个人采取主动行动;还可以是短期行动,如向受影响的工人提供直接支持等。在中间一级,有必要建立并加强一个能便利私有化方案的执行的体制框架。此种框架的可能组成部分是私有化机构、工商业协会以及商会等等。在微观和企业一级,有必要采取一种能考虑到企业的所有方面的综合做法。对企业的分析应包括以下各个方面:生产、组织和信息技术、管理和人力资源、财会、推销和经营、材料管理和后勤、战略和企业规划。有必要考虑到的一个重要方面是:企业是应当整个实行私有化还是应当“拆散了”作为单独的部分出售。最后,他强调,应对国际竞争力的影响作为评价一种特定的私有化方法的主要标准。

7. 法国 Banque Paribas 的 Claus Hochgrebe 先生指出,在私有化的各个阶段,即从初步规划到最终执行,都可能出现问題,这一进程需要有关政府作出长期努力。根据他的经验,最顺利的私有化是政府发起公共关系运动,向所有有关各方解释私有化目的。他指出,矿山往往位于边远地区,那里的所有基础结构都依靠采矿活动。由于矿区的雇员不仅在就业上依靠采矿公司,而且在各类社会服务上也依靠这类公司,他们往往对私有化存有疑虑,而且担心此类服务可能会因此受到影响。所以,需要认真处理由谁来负责相关服务和工商业这一问题。一个私有化方案在各阶段都牵涉大量不同的专门知识。向政府提供咨询的投资银行的一部分作用是协调这些种类的专门知识。然而,除非政府方面也同样得到很好的协调并愿同投资银行密切配合,否则成功的把握不会很大。关于私有化产生的收入,他强调,潜在的购买者不只是购买一座矿山,他还在对一个项目作出投资。可在购买价格和投资承诺方面进行平等交换,而且政府很有必要仔细研究各方面的各种办法所产生的长期影响。

8. 加拿大 Queens 大学采矿和环境学院资源研究中心的 Kathleen Anderson 女士指出,采矿作业在环境上造成了许多问題和难题,有必要联系采矿公司的私有化,对这些问题和难题加以审议。首先,鉴于用于改善环境状况的资金有限,有必要优先处理人类社会共同面临的环境问题。这也许就需要在处理危及人类健康的问题的行动和旨在处理影响生态系统的的问题的行动之间作出选择,而且,应当注意不要让私有化进程妨碍对这些问题的客观评价。第二,人们作了极大的努力来确定以往的

采矿活动造成的环境退化,并用一定的量来表示此种退化。然而,重要的不是追究“以往的罪过”,而是要确定采矿公司应为今后的行动承担的恰当责任。第三,公众参与,尤其是当地社区的参与,是今后有关私营化的决策和与此相关的环境纠正行动的一个必不可少的组成部分。最后,就私有化导致金融和人力资本的注入,从而可用来提高采矿效率而言,总的环境绩效很可能得到提高。不过,有必要获取足够的矿产品收益,以便建立并维持管理能力。最佳环境效果的取得要依靠公司良好的总的采矿做法,还要依靠训练有素、经费充足的政府管理者。

### 拉丁美洲发展中国家

9. 智利矿业部主管采矿的次官 Sergio Hernandez 先生代表智利发言。他说,1960年代和1970年代,铜部门的前途日益与国家的前途联系在一起,这是因为当时铜约占出口收入的80%;人们随之产生的想法是:国家需要控制其资源的开发,这使得国家接管了铜生产活动。政府在1980年代开始走上经济自由化道路,自那时以来,采矿部门的发展政策的中心内容就是鼓励私营部门的发展。国家的作用是为私人行动提供稳定的机构和稳定的政策框架,以便主要确立外国投资者的信心。政府最近制订了一项科学和技术方案,以便为采矿部门所需的专业人员提供培训。他强调了地质勘察对战略性规划的重要性:据估计,智利的铜资源还能至少再维持60年,因此,可在不用担心此种资源会立即枯竭的情况下对其加以开采利用。这样,铜部门可为矿产品部门本身和矿业活动以外的发展和多样化奠定基础。在政府目前执行的私有化政策中,有四个因素至关重要:第一,政府应当只有在维持对一个公司的风险投资机会成本较高的情况下,才使该公司私有化;第二,私有化了的公司应当能够在竞争性市场上开展业务活动;第三,公司应当以与其实际经济价值一致的价格出售,此种价格不应以任何任意确定的价值为依据,这样能够确保私营化计划在公众中的信誉;第四,应使职工能够购得私有化了的公司的一部分。他说,CODELCO 这家世界上最大的铜公司的所有权完全属于国家,因为该公司对国家的经济发展具有战略意义。由于CODELCO 公司目前经营效率高,而且赢利将其私有化不可能给国家带来更多的利益。另外,对新项目作出投资,而不是购买 CODELCO 公司的股份,对采矿部门有利。目前,正在将 CODELCO 公司的所有支助服务(如发电或采矿设备的生产等)以及新的采矿活动交给私营部门经营。智利采矿部门10年来一直对私人投资者开放,正是由于这一点,该部门的发展水平才很高。

10. Minero Peru 顾问 Rafael Toledo 先生说,1969年,秘鲁的矿产品部门受

国家的影响很大,当时,三个大型采矿公司有两个被国有化,矿产品部门的采矿活动,以及销售、加工乃至其他许多活动均为国家所控制。由于国有企业具有垄断地位,这些企业为了降低成本,不对先进技术作出投资,因而造成了亏损。秘鲁总的经济和社会危机加剧了此种状况。私有化始于1992年,该进程的主要目的是吸引能够执行项目者的投资,改进技术并提高采矿能力。在私有化的准备阶段,需要兼顾国家和潜在购买者的利益。有必要聘请专家,请其在私有化进程方面提供咨询意见,这类专家的报酬按合同规定支付。有一个难题是如何确定各公司所引起的债务水平,因为此种债务是由中央政府所承担的。是否具备一个稳定和透明的法律框架对投资者来说至关重要,还有必要请专业审计人员计算公司的市场价值。秘鲁的私有化进程能够取得成功,主要依靠五个因素:一是广泛的政治支持;第二,投资由经验丰富者负责管理;第三,为了确保竞争,尽可能多物色投资者;第四,开展了一场广泛的宣传运动,该运动包括私有化进程的各个方面;最后,由于制订了一个法律框架,私有化进程能够以灵活和充满活力的方式向前发展。今后,国家的参与应仅限于提供一个透明、可靠、稳定的法律框架。

11. 玻利维亚的 Jorge Lema-Patino 大使说,玻利维亚矿产品部门的结构改革始于1985年,在此之前,国有公司的亏损不断增加,锡价格在同一年度的暴跌则加剧了此种状况。结构调整的主要目的是发展一个装备最新技术、管理效率高、在国际上具有竞争力的采矿工业,并将矿产品和金属生产提高到能够充分发挥国家的采矿潜力的水平。1993年,政府选择了将国有公司资本化的做法,而没有采用简单的私有化做法。他解释说,与简单的私有化相比,资本化更易于获得一个企业的市场价值,而不是其帐面价值。资本化是一种一揽子交易。设法盘购冶炼企业的私人投资者按照所商定的数额对由其盘购的企业作出相当大的投资。作为回报,投资者得到采矿权,获得企业的经营管理权,并在新公司的董事会中占据多数。公司在实行结构调整并以此种方式实现“资本化”之后,只允许在冶金--采矿部门开展经营活动,而且此种活动只能在本国境内进行。暂时的私人垄断是允许的,因为这能创造更多有效的投资机会,从而有利于整个经济。对盈利和非盈利企业都作了结构调整,并使其资本化,原因是国有企业难以从国际资本市场获取资金。最后,国家在资本化公司中剩余的产权股份被转给国家养老基金,此种股份产生的收入给社会保障带来了更多的资金。每个玻利维亚成年人都在养老基金中享有单独的股份。

12. 巴西 Campinas 国立大学的 Luis Martins 先生说,1980年代,鉴于国家外债不断增加,国家积极参与巴西矿产品部门的战略被搁置。自1990年以来,巴西积极实行私有化,联邦政府对矿产品部门所作的重大参与,只剩下在Companhia Vale

do Rio Doce(CVRD)中所持有的51%的股份。现政府的私有化政策的目的是增加收入,从而减少外债和国内政府债务。不过,他认为,私有化政策不应仅仅旨在增加收入,而应当着眼于诸如提高私营部门和税收效率等长期目标,并着眼于减少私有化之后的政府开支。在谈到 CVRD 的私有化计划时,他解释说,一个私有化委员会将对 CVRD 的资产和负债情况作出估价,以便确定一个起码的股价,然后开始通过公开招标将其出售。有三个主要因素表明,应将 CVRD 作为一个单一的单位出售:第一,CVRD 有许多相关联的公司,其中一些公司依靠自己可能不会有竞争力;第二,鉴于私营部门目前拥有少数股权,而且股东愿意购买一些子公司的股份,股份的价格可能较低;第三,将 CVRD 分散会对小股东的权益造成不利影响。政府打算将10%至15%左右的股份分配给这一私有化公司的雇员,并尽量多吸引独立投资者,以避免寡头的形成。国家在一段有限时间内拥有少数股权是合理的,理由是在公司私有化之后其股票价格可望上升。

13. 最后,他建议为促进和维持矿产品部门的私有化采取和执行下列行动和政策:第一,政府需要兼顾维护国家的采矿利益和鼓励外国私人投资这两个目标;第二,应当以透明的方式完成私有化;第三,有必要通过和执行恰当的采矿和投资法律和贸易政策;最后,国际社会可通过提供资金和专门知识给予援助。

14. 在随后进行的讨论中,世界银行的John Strongman先生说,拉丁美洲的经验表明:(一)私有化和资本化可带来很大的益处,其形式为现款支付和投资承诺;(二)进行这项进程的方式很多,包括直接出售、拍卖、资本化和出售股份等;(三)秘鲁私营化的成功突出表明,政府需要采取准备性步骤,以便(a)创造一个有利的环境,为私营部门投资者制订明确的规则,尤其是在现代强有力的税法、许可证发放和环境立法以及采矿权的妥善登记方面;(b)由不属于有待私有化的公司的个人在专业咨询人员的协助下稳妥、有序地完成私有化进程,这类咨询人员可为政府如实估计被出售的企业或资产的价值,并使投资者有一个透明的进程。他说,如具备下列三个条件,将某个公司私有化或许要容易一些:(一)该公司不是国家最重要的资产;(二)国家已经有了一个运行良好的私营部门;(三)私营部门不在公司拥有少数股权。

15. 与会者接着着重讨论公司归国家所有是否与高效率的管理相一致这一问题。有人指出,公司的效率取决于管理上的决策,而不取决于所有制形式。不过,国家所有制会妨碍有效的管理,原因是政治任命的管理者缺乏兴趣,很少冒险,而且不会设法投入自己的资本。活动的精减也更为困难,而且国有公司容易产生腐败。经营道德和政府的道德标准对这一问题影响很大。有些管理层的决策不仅影响到公司

的短期效率,而且也影响到国家的长期发展。在私人投资不管怎么说都很活跃的时期是否应当实行私有化,这是有疑问的。

16. 讨论还涉及环境问题。一位讨论者说,从发展中国家购买原料的发达国家目前正设法为发展中国家的原料生产制订具体的环境标准。发展中国家的国有企业在为达到这些标准而作出投资方面往往缺乏资金。发展中国家还对这些标准是否应当同发达国家实行的标准一样严格提出疑问,这些标准的执行将是对已经采用这些标准的发达国家的原料生产的一种隐含的补贴。有人建议,可在私有化进程中放弃某些环境责任。

### 亚太地区发展中国家

17. 印度矿业部前任秘书I·G·Jhingran先生说,印度的矿产品部门曾由国家控制,这是殖民地时期之后阶段中一项深思熟虑的政策的一部分,这一时期私营部门的活动极少。中央政府对矿山和矿产的管理和开发负总的责任。根据印度宪法,地方政府是矿产的所有者,这一级政府对次要矿产行使权利,但主要矿产则由中央政府负责。直到1993年,矿产品部门政策一直是范围更广的工业政策的一部分。1993年新的矿产政策倡议的目的是鼓励增加私营部门投资,即增加本国和外国私营部门的投资。主要规定有:允许本国私人投资者拥有新的矿产品企业,甚至可以百分之百地拥有(外国投资者不能完全拥有);延长租矿和探矿执照的期限,但政府仍可酌情对采矿区域实行限制。这项政策还对国有企业一定程度的私有化作了规定。在起始阶段,这使国家能够减少投资,最多减少49%的股份,但股份购买仅限于金融机构,同时,将一小部份股份分配给了雇员。在减少投资之前,还作了劳动力结构调整,通过执行自愿退休计划来减少多余人员。所尝试的另一种私有化形式是公营和私营公司兴办合资企业。总的来说,矿产品部门一些大的国有企业绩效很好,这些企业建立了重要的基础结构,重视环境问题,并提供了大批在技术上受过训练的人员,这些人目前正被吸纳到私有化进程中。不过,如果给企业下放更大的权力,此种绩效会更高。

18. 矿产资源开发公司Pty Ltd (MRDC)的 Charles Lepani先生在谈到巴布亚新几内亚的情况时说,在殖民地时期之后阶段一开始时,政府所执行的政策的目的创造收入,办法是国家对主要由MRDC拥有的一些大的采矿和石油企业作少数资本参与(在前者中的比例是30%,在后者中则占22.5%)。为此目的,重新谈判了原先的《布干维尔铜矿协定》,但没有对环境和土地所有制问题给予充分重视。关于土地所有制问题,他指出,国家只拥有2-3%的土地,其余则由一些部落、私人以及私营部门的



其他实体所拥有。巴布亚新几内亚已开始执行一项结构调整方案，政府在采矿部门的政策正向主要起调控作用方向发展。目前的私有化方案的重点是调整MRDC的金融结构，初步计划公开销售该公司49%的证券。这将使MRDC能够利用其一部分资产对今后的采矿和石油企业作出投资，并在同时继续向其股东（包括国家）提供收益。较为长期的目标是，按照政府关于经济将归国家公民所实际拥有的政策，国家将逐步、有控制地出售股权。

19. 在随后进行的讨论中，联合王国Dundee大学石油和矿产法和政策研究中心的James Otto先生指出，该区域各国的经验各不相同：巴布亚新几内亚准备出售国家在矿产品企业中的少数股权，而印度的矿产品部门则仍主要由国家所控制。问题是国家的干预是应当属于调控性质，即通过许可证发放、税收等来实行控制，还是应属于参与性质，即通过国有企业或资本参与来实现这一点。他指出，该地区新的采矿立法旨在减少而不是取消保护主义政策，同时寻求国内外投资。政府既发挥着调控作用，也发挥着参与作用。他举例说明该地区一些国家保留着对矿产品企业作资本参与的权利。他指出，这样做的理由之一是，在各省没有税收权的联邦制度下或在必须保护当地居民权利的情况下，政府需要通过进行资本参与来实行控制。另外他指出，资本参与既有收益也有风险，因为政府有可能对向企业提起的诉讼负责。

## 非 洲

20. 矿业和矿产品开发部常任秘书Joseph Phiri先生在谈到赞比亚的情况时说，在殖民主义时期之后阶段，实行了一项国有化政策，当时希望这样做能直接给整个社会带来更大的利益。然而，在这一时期，由于财政政策和其他政策不恰当，采矿业未能对新的采矿企业或现有的矿山带来投资。采矿业的政治化最终导致了低效率，赞比亚在全球开采业中的地位大为削弱，产量由1977年的70万吨这一最高点下降到1990年代的不到40万吨。赞比亚的铜开采业从目前经营情况来看缺乏经济活力。但即便在目前产量下降的情况下，采矿业从出口（占90%）、GDP（20%）和就业（占正式部门的15%）等方面来看，仍是赞比亚经济的主要支柱。鉴于铜对赞比亚经济的重要性，需要通过提高效率和生产率来恢复经济活力。要做到这一点，唯一的办法是增加私营部门投资，实行良好的、负责的管理，按照商业道德和思想行事。在1991年出现政府更替之后，出现了这样做的政治意愿。现政府的政策是使铜工业私有化，从而希望得到振兴该工业所需的大量资本投资。为便利采矿部门的私有化进程，政府已在采矿立法和财政制度方面采取了新措施，并包括了与通用国际做法相一致的环境考

虑。最后,他说,政府认识到有必要处理有利害关系者的问题,包括需要做好会反对私有化的人以及工会和政界人士的工作。政府打算对公众进行宣传教育,向其解释私有化将会带来的益处及其对整个社会的重要性。

21. 南非矿产品和能源政策中心的Michael Solomon先生将以前的政府对ISCOR钢铁公司实行的私有化和现政府计划对Alexcor这家国有钻石开采公司实行的私有化作了比较。种族隔离政权对ISCOR公司实行的私有化完全基于商业考虑,其结果是将所有权从国家转给白人社会机构投资者。现政府需要将Alexcor公司的私有化作为推动可持久经济发展的一种手段,对矿山工人和当地社区给予特别重视,并在同时保持经济效率和生产率。由于矿产资源和私有化的收益被视为一种国家财产,需要对外国投资的作用加以限制,此种投资的重点是技术转让。在私有化过程中,必须遵守两条基本规则:首先,不应当由于强加潜在投资者不能接受的契约安排而使矿产品企业的吸引力受到损害;其次,不应当通过高于对采矿业征收的通常税的税收来为可持久发展提供资金。私有化的指导原则有:政策框架应具有连贯性,应吸引新的投资,整个过程应有透明度,受到直接影响的社区,包括贫困者和处于不利地位者在内,应能够进行参与。最后,为使私有化过程能带来可持久的经济活动,国家应发挥特别的作用。

22. ONA矿业集团的A·Mahzi先生介绍了摩洛哥的情况。他说,国家在私营部门无法应付经济发展的挑战的领域积极发挥作用,私有化在私营部门已经成熟,足以接管的情况下进行。摩洛哥的私有化法的主要目的是支持社会和经济现代化,并取得更多的财政收入。国家和私营部门结成伙伴关系是私有化的一项指导原则。所有非能源性矿产现在均可实行私有化,唯一的例外是磷酸盐,该矿产暂时仍由国家垄断。采矿业研究和参与局是负责地质研究和促进矿产资源开发利用的国家机构,该机构已经与本国和外国私营企业合作,经营采矿企业。对可私有化的采矿企业所作的评估已经结束。兴办私营企业的条件是在至少5年时间里维持现有的就业水平,并注重研究和开发。转让所有权的方案正得到研究,如向投资者进行直接转让(这可能包括BRPM)以及通过卡萨布兰卡股票交易所出售股份。

23. 英联邦秘书处(伦敦)的Kamala Bhoelai女士分析了南部非洲三国即博茨瓦纳、津巴布韦、纳米比亚的情况。他指出,博茨瓦纳是一个经济稳定的国家,该国成功地吸引了采矿部门的外国投资,钻石开采是该部门的主要活动。钻石占外汇收入的70%,这是政府参与该部门的主要原因之一。钻石部门50%为政府所拥有,政府除了参与推销外,还参与所有重大的管理决策,现政府近期内并不打算减少国家的参与。在津巴布韦,自在1980年代取得独立以来,国家一直是采矿部门的主要参与者。

在有些情况下,例如就铜矿和锡矿而言,这样做是试图拯救一些不景气的工业。在一些金矿以及铜矿和锡矿,政府的参与在50%至55%之间。近年来,私人投资增加,并且已经采取措施,采用各种奖励办法来吸引外国投资。纳米比亚的情况与博茨瓦纳的情况相似,国家正在与DeBeers公司谈判共同拥有钻石企业事宜,目的是确保当地人在这样一个重要的部门的就业,并使当地人能够参与该部门的决策过程。

24. 在最后进行的讨论中,有人指出,任何一种国家/私人所有制的方法或组合都不可能适用于所有国家。此外,私有化的时机对使国家获得最大的收益来说极为重要。私有化的收入与其用来偿付“以往的罪过”,不如用在今后的经济发展上更好。人们认为,社区的有效和不断参与,包括确保此种参与的恰当机制,都极为重要。国家还有必要适当平衡通过所保留的产权股份产生的股利得到的收入和通过对私有化企业征税所得到的收入。最后,关于稳定矿产品出口收入制度(SYSMIN)供资办法,即《洛美协定》之下非加太国家与欧共体的一种合作形式,有人认为,此种办法的目的是在由于价格波动而使收入减少的情况下向矿产品部门提供支持,而不应用来扶持出现病态或管理不善的国有企业。

#### 关于向市场经济过渡国家的会议

25. 俄罗斯联邦国家财产委员会的Alexander Andreev先生指出,俄罗斯联邦进行的私有化的量之大是前所未有的--两年中各个经济部门共有100,000多家企业实现了私有化。主要由于这一点,在私有化方面采用了一个统一的办法,而没有采用逐案处理的办法。在私有化特别国家方案之下,政府在其中拥有控股的采矿部门企业只剩下少数几家。允许私人企业管理国有公司,条件是企业向政府提供贷款。在有些情况下,国家虽保留控股,但政府的最终目的是把所有权完全交给私人。就有效管理这些企业而言,政府机构既没有足够的时间,也没有充分的直接利益。国家以四种方式支持私有化进程,即:以象征性的价格将一部分资产转让给雇员;通过出售国有资产提供投资所需资金;同意接管社会责任(虽然这证明是一个极为复杂的问题);以极为有利的条件出售最初的一批资产,使股票持有人能够组织第二次股票发行,从而增加对企业的投资。最后,他强调,有必要在私有化过程中采用一项一贯的做法来管理投资。

26. 波兰共和国私有化部的Piotr Syrczynski先生以一家主要的国营采矿企业为例解释了私有化进程的一些特点。第一,用波兰的标准来衡量,股份出售的价格极高(每股80美元);第二,规定了一项对企业作出投资的承诺(数额为4,200万美元);

第三,列入了一个包括一项就业承诺在内的一揽子社会方案;最后,合同还涉及环境责任问题。政府认为,将该企业作为整体出售更易于得到4,200万美元的投资承认,如将该企业拆散,将其分成单独但更小的部分出售,则就难以得到这样大数额的投资承诺。私有化既涉及资产的出售,也涉及债务的出售,只要国家仍承担着一些债务,就意味着这只是一种部分私有化。然而,一些长期债务目前则由国家承担着。如何准备出售是私有化过程中极为关键的一点。目前,波兰在矿产品部门实行着多种方式的私有化,如通过国际股票市场、联营企业以及私有化票券开展出售活动。政府倾向于通过资本的公开报价来进行私有化。用私人资本创办新企业也是一种私有化。在采矿业中,兴办新企业最常用的办法是招标,计划在1995年底在黄金勘探方面采用招标制。

27. LeBoeuf, Lamb, Greene and MacRae律师事务所的John Huhs先生介绍了哈萨克斯坦在私有化方面目前采用的“逐案处理”做法的一些情况。这项做法规定可以进行外国直接投资,并包括了许多重要的矿产品企业,其中有从事贵金属、其他重要的有色金属以及一些重要的铁类合金的开采和加工的企业。这一进程的两个主要变量是:(一)股本直接出售,这一点与其他私有化制度下的做法基本相似;(二)管理协议,根据此类协议,外国投资者有权负责目标公司的管理,同时拥有分享利润的权利,并可以购买股份。自1995年初以来,第二种变量得到大力提倡,被作为通向私有化的一条“快车道”,目的是为矿产品部门注入急需的投资,因为该部门多数采矿公司在电力和原料供应方面以及在工资和税款方面欠债情况很严重。1994--1995年间,采用逐案处理的私有化办法,对大约34家矿产品企业实行了私有化,另外据了解,自1995年1月以来,达成了8项重大的管理协议。鉴于形势发展很快,他强调外国投资者有必要适当注意哈萨克的法律程序。

28. 联合国欧洲经济委员会代表指出,就勘探、开采和立法而言,煤炭工业在许多方面与非燃料矿产品工业相同,欧洲的这项工业目前面临严重困难,而且还有待实现私有化。煤炭工业的私有化可望在今后5-10年内在中欧和独联体国家进行,这一进程尤其涉及俄罗斯联邦、哈萨克斯坦、罗马尼亚、匈牙利、波兰和捷克共和国的露天煤矿开采。所有这些国家都将在2000年之前逐步取消对煤矿的补贴,这些国家目前正在筹备私有化进程。他在提请与会者注意欧洲经委会关于对矿产资源作三维分类的工作方案时说,此种分类将帮助转型国家和其他国家在市场条件下重新估计煤炭和矿产资源,并且还将有助于投资者,因为一笔数额较大的采矿投资的可行性研究往往涉及对矿产贮量的计算。

29. 在随后进行的讨论中,有人指出,向市场经济转型国家的私有化进程极为

复杂,难免会出现政治和经济上的争议。俄罗斯联邦目前正在执行一项有史以来最大的大规模私有化方案,在这一过程中,约占国内生产总值的75%的企业的所有权已从国家转到私人手中;目前的压力很大,人们敦促在支持和政治意愿消失之前完成这一进程。

### 闭幕会议

30. 联合王国RTZ公司总经济师Phillip Crowson先生指出,任何供应国际市场的矿产品企业都主要是受全球力量控制的,不论是谁拥有或管理该企业。在这种情况下,必须维持有竞争力成本结构,不然就会出现经常性亏损。必须对所有矿山都进行积极和强有力的管理,以便确保在长期内以可持久方式尽量多开采矿石。迅速和灵活的决策极为重要。有必要认识到并扭转不成功的政策。这绝非易事,但在一个由国家控制的官僚框架中几乎是不可能的。奇怪的是,就有利于东道国的长期利益而言,大型国际采矿公司的开采和环境政策要胜过这些国家的国有采矿公司所执行的政策。大型国际公司在所有采矿和加工作业过程中日益采用最佳做法,不论其设在何处,这主要是因为从一开始就达到最严格的标准费用较少而且更为有效。在国际竞争力方面不断出现的压力要求采矿公司跟上经济和技术变革的步伐,并在现代化工厂和设备、扩大生产以及新的矿产资源方面重新作出投资。因此,管理层需要能够充分的控制矿山的现金流动。但国有企业通常必须将其所有现金上缴国库,还必须同过多的国家企业争夺投资资金,包括经常开支。总之,国有采矿公司往往面临着一系列任务和目标,即便是最成功的私营部门公司也会为之而用尽想象力和能力。政府能够通过法律框架和税收制度而不是通过所有权来对本国或外国的任何企业实行充分的控制。采矿企业没有必要完全为私人所拥有,但私人股票持有者则通常需要拥有至少51%的股本,以便对所有经营和商业决策实行有效控制。最重要的原则应当是:国家和公司都有必要为后世后代最大限度地实现矿产资源的经济价值。

31. 主席在最后发言中说,很难将会上提出的主张和介绍的经验归结为一个简短的发言。如果这样做,一些重要的细小内容就会丢掉,一些重要的主张也许会被完全忽视。所有的专家都没有说私有化有一个单一的办法,他们只是指出不同办法在不同情况下能达到最佳效果或最有可能取得成功。因此,在他看来,下列观点是从专家组的讨论和演讲中得出的:

- (a) 国家对矿产品部门的参与有着很长的历史,而且对一些国家来说,此种参与今后肯定会持续下去。就设想进行私有化而言,主要的问题是如

何以经济有效和社会公平的方式实现这一进程。在这方面,私有化的途径各不相同。

- (b) 专家组根据实际经验表明,所作出或考虑的决策都有令人信服但不尽相同的理由。有一种情况是,少数资本参与最为恰当,即使此种参与减少了国家的近期财政收益。另一种情况是,完全为国家所有更可取,这样可以不使购买现有国家资产所需的大量资本从私营部门转移;就此种情况而言,所作的决策是允许将有限的一部分资本用来开发新矿产和创造新的资产。第三种情况是,将现有国家资产“资本化”,以便为国家和社会更成功地获取国家资产的充分的市场价值,而不是资产的帐面价值。
- (c) 不论所有制结构如何,企业目标具有透明度极为重要,经理或所有人的称职和品德也极为重要。另外,不论采取何种私有化途径或国家是否继续参与,对矿产资源的成功的开采利用在很大程度上取决于是否拥有一个良好的立法、行政和调控框架,以及是否建立明确和行之有效的劳工、法律、环境制度。
- (d) 不应仅仅为了弥补短期的赤字或支付外债而进行私有化。私有化必须基于长期的考虑,使今世后代都能得益;这对诸如矿产资源等非再生能源来说尤为重要。
- (e) 矿产品部门的私有化是一个复杂和漫长的过程。必须联系整个经济来看待这一过程,它既包括宏观方面的考虑,也包括微观方面的考虑。这一进程需要得到国家长期积极的支持,还需要得到各学科和各经济部门的专业咨询人员的支持和协助。这一进程最好能公开进行,并得到公众的参与。但最后决策和对该进程的管理则仍应由政府负责。
- (f) 主要或完全依赖矿产品活动的当地社区在私有化进程中有利害关系,应使这些社区进行参与。应当确立一种机制或程序,以确保当地社区得益于矿产资源,此种机制应包括在资源枯竭之后对社区未来的规划。在所涉资源对国家财政贡献并不大但却是地区经济的支柱这一情况下,这一点尤为重要。
- (g) 各国对环境责任的看法必然会有所不同,这一点依国家的优先事项而定。在任何私有化进程中,都应当把重点放在对目前和今后的环境管理和标准的考虑上面。评价以往的做法所造成的环境损害会花费时间和资源,但于事无补。

- (h) 一旦私有化在整个经济基础上进行而且涉及大小几千家企业，如同经济转型国家的情况那样，这一进程就必然会不同于对一个单一实体实行私有化这种情况。然而，专业咨询人员仍应当发挥支持政治决策进程和行政执行的作用。
- (i) 国家作用方面的决策，以及就所有制的程度和形式所作的选择，最终都具有政治性质。由于这一点，也由于这些决策引起的经济和社会影响，围绕任何私有化或国家参与决策，几乎总是会引起批评指责和公众辩论。在所涉矿产资源是国民经济的主要支柱或此种资源是某一地区的主要经济活动的情况下，这一点尤为如此。然而，政治目标却是明确的：这就是使国家的自然资源得到最为经济有效和对社会最为负责的开采利用。

32. 专家组通过了主席所作的上述口头结论，并授权主席将这些结论提交给商品常设委员会。

## 第二章

### 组织事项

#### A. 会议开幕

33. 矿产品部门国家参与和私有化特设专家组会议于1995年10月26日由贸发会议商品司负责人John Cuddy先生宣布开幕。

#### B. 选举主席团成员

(议程项目1)

34. 在1995年10月26日的第一次全体会议上,专家组选出下列主席团成员:

主席:

Bruce McKean先生,加拿大自然资源部负责采矿部门的国际司司长

副主席兼报告员:

Armando D.Alvarez先生,阿根廷共和国常驻代表团

#### C. 通过议程和安排工作

(议程项目2)

35. 在同一次会议上,专家组通过了TD/B/CN.1/GE.2/1号文件第一节所载的临时议程。该会议议程如下:

1. 选举主席团成员
2. 通过议程和安排工作
3. 从有效管理非燃料矿物资源的角度比较各国在国家参与和私有化方面的经验
4. 其他事项
5. 通过特设专家组向商品常设委员会提交的报告。

36. 还在第一次全体会议上,专家组商定在非公开会议上讨论议程项目3。

37. 在1995年10月27日的第二次(闭幕)全体会议上,专家组鉴于时间有限,授权报告员酌情完成最后报告。



注

<sup>1</sup> 玻利维亚、巴西、智利、印度、哈萨克斯坦、摩洛哥、巴布亚新几内亚、秘鲁、波兰、俄罗斯联邦、南非、赞比亚、专家名单见附件一。

<sup>2</sup> 发言者和讨论者名单见附件二。

<sup>3</sup> 与会者名单见TD/B/CN.1/GE.2/INF.1号文件。

Annex I

EXPERTS

Mr. Alexander P. ANDREEV, Chief, Industrial Department, State Committee on Property, Russian Federation

Mr. Sergio HERNANDEZ, Under Secretary for Mining, Ministry of Mines, Chile

Mr. J.I. HUHS, CIS Group Senior Partner, LeBoeuf, Lamb, Greene and Macrae, Kazakstan

Mr. I.G. JHINGRAN, Former Secretary, Ministry of Mines, India

H.E. Mr. Jorge LEMA PATINO, Ambassador of Bolivia, Permanent Representative, Geneva

Mr. Charles W. LEPANI, Managing Director, Mineral Resources Development Company Pty Ltd (MRDC), Papua New Guinea

Mr. A. MAHZI, Strategy Director, ONA Mines Group, Morocco

Mr. Luis MARTINS, Professor, Department of Mineral Resources Policy and Management, State University of Campinas, Brazil

Mr. J.K. PHIRI, Permanent Secretary, Ministry of Mines and Mineral Development, Zambia

Mr. Michael H. SOLOMON, Coordinator, Minerals Policy Division, Minerals and Energy Policy Centre, South Africa

Mr. Piotr SYRYCZYNSKI, Team Manager, Environmental Unit, Department of Capital Privatization, Ministry of Privatization, Poland

Mr. Rafael TOLEDO, member of the Special Committee and Consultant, Minerero Peru, Peru

Annex II

PANELLISTS

- Ms. Kathleen ANDERSON, Director, Center for Resource Studies, Mining and Environment Institute, Queens University, Canada
- Mr. Jacques ASTIER, Industrial Consultant, France
- Ms. Kamala BHOOLAI, Special Adviser, Economic and Legal Advisory Services Division, Commonwealth Secretariat, United Kingdom
- Mr. Olivier BOMSEL, Director, Center for Industrial Economics CERNA, France
- Mr. Phillip CROWSON, Chief Economist, RTZ Corporation PLC, United Kingdom
- Mr. Madani DIALLO, BHP Minerals, United Kingdom
- Mr. Magnus ERICSSON, Raw Materials Group, Sweden
- Mr. Claus HOCHGREBE, Advisory Department, PARIBAS, France
- Mr. James OTTO, Centre for Petroleum and Mineral Law and Policy, University of Dundee, United Kingdom
- Mr. Norbert SCHMITZ., Managing Director, Kienbaum Development Services GmbH, Germany
- Mr. John STRONGMAN, Industry and Mining Division, World Bank, United States of America

XX XX XX XX XX