

印度对公有企业的改革

黄兆银

印度从独立以来,一直奉行计划与稳健的宏观经济管理相结合的发展方针。印度政府在银行、基础工业、公用事业、基础设施等关键部门起着积极作用,对经济的管制比战后大多数执行内向型工业化政策的发展中国家要广泛得多。

由于公有企业效率不高和管理不善等问题,印度于 80 年代开始改革公有企业,并把公有企业的改革作为印度整体改革中的一个重要部分。

公有企业改革的背景

印度有大约 1000 家公有的非金融企业,300 家属中央政府所有,邦政府所有的约 700 家。公有企业历来是政府引导资源进入关键性经济部门的十分重要的工具。公有企业管理着全部经济资本存量(不包括住房)的 55%,生产国内生产总值的近 1/4。部属企业,即由中央政府各部组织的公有企业支配着地面灌溉、城市和乡村地区的水供应、铁路、河流运输、港口、邮政服务,以及邮电通讯事业等。以公司形式组织的非部属公有企业支配着矿业、1/3 注册的制造业(特别是钢铁、石油化工、资本货物、制药、化肥)、动力的生产和分配、油和煤气的产销、航空运输、1/3 的公共汽车运输、仓储,以及银行和保险业(见表 1)。根据印度财政部年度经济调查、公有企业部的公有企业调查、第八个计划等几项政府文件,公有企业资产收益一直较低,并且随时间推移,公有企业越来越依赖于政府预算。

公有企业改革

1991 年 7 月,印度中央政府宣布了改善公有企业财务状况的战略,由三个方面组成:(1)取消公有企业的特权,例如取消过去的不准进入公有企业经营领域的规定;取消公有企业免受外部竞争的保护措施;取消公有企业获得预算和银行资源的优惠待遇等。(2)改组潜在的具有活力的公有企业,清算其他的公有企业;建立安全网络项目来缓冲这一进程中的社会损失。(3)让公有企业有更多的自治权并授权让其成为利润导向的公司。

改革主要集中在五个方面:

第一,消除许多工业部门中传统上由于公有企业占支配地位造成的垄断特权,采取贸易自由化措施,培育公有企业竞争的环境。

印度 1956 年工业改革决议中,完全由国家垄断的工业就有 17 种,即武器弹药、原子能、钢

铁、重型钢铁铸锻件、重型机械、重型电机、煤、矿物油、采矿、铁矿砂和其他重要矿物、飞机制造、空运、铁路运输、造船、电信电报和无线电设备、及输发电等。到1993年3月,把保留给公有部门经营的工业减少到6种,即国防军用品、原子能、煤、矿物油、铁路运输以及列在原子能法令(1953年)中的指定矿物,1994年还进一步向国内外私人投资者开放了煤炭部门。

私人企业可以进入绝大多数过去由公有部门垄断的工业部门,势必形成一种竞争态势,促使公有企业提高效率。仍然保留给公有企业的部门,一般是私营企业既无兴趣又无足够资本去经营的。印度的国有银行也要面对新的国内私人银行和外国银行的竞争。

外贸改革也为公有企业创造了竞争环境。1992年3—4月采取的广泛措施实际上消除了对进口资本货物和中间产品方面的所有许可证限制,关税也已大幅削减,进口加权平均关税已从1991财政年度的87%削减到1994年3月以来的33%。

表1 印度经济中的公有部门和公有企业(1990—1991年)

	公有部门的产出份额		
	公有企业*	行政各部	各部门产出占国内生产总值份额
农业	3	—	31.7
矿业	100	—	23
制造业	19	—	18.6
注册部分	31	—	11.5
未注册部分	—	—	7.1
电力、煤气和水	100	—	22
建筑	7	9	5.7
贸易、宾馆、饭店	3	—	12.4
铁路	100	—	1.4
其他运输	21	—	4.7
仓储	50	—	0.1
通讯	100	—	1.0
银行与保险	82	—	4.2
房地产和住宅	—	1	4.1
社会与个人服务	1	72	11.6
总计	15	10	100

* 部属和非部属公有企业。

资料来源: A WORLD BANK COUNTRY STUDY, "India Recent Economic Development and Prospect", 1995, P52.

第二, 修订立法, 促进慢性亏损的工业企业的改组或清算。

1991年12月修订的立法使政府能够清算慢性亏损的公有企业。经营不善的企业被置于产业和金融改组委员会的管辖下。产业和金融改组委员会是印度对慢性亏损企业进行改组和清算的代理机构, 直到1991年12月, 对它的授权还仅仅是处理私人公司, 而从1991年12月起, 已有140家中央和州企业提交给产业和金融改组委员会。但这方面的工作没有取得令人满意的进展, 主要原因是产业和金融改组委员会偏向于反对停业, 工作过程也很缓慢。对3家公有企业发出了停业通知, 但至今这些企业中没有一家被清算。两家在高级法院提出了异议, 一家等待内阁批准。产业和金融改组委员会只能命令停业, 然后在州政府领导下停业, 裁员和出售土地后由高等法院

执行。由于公有企业对所在州具有政治和社会意义,州政府不授权清理,有关党派可能在高等法院向产业和金融改组委员会提出异议。产业和金融改组委员会作为准法律实体,不能出席法庭为有关案件进行辩论。研究经营不善的企业改组问题的一个委员会于1993年7月提出了一些很有价值的建议来消除程序障碍和调整这方面的进程以提高效率。这些建议包括在孟买、加尔各答、马德拉斯、德里和班加罗尔建立5个能迅速处理有关事宜的停业法庭,以加速经营不善的企业的关闭过程。

第三,创立国家再安置基金用于有关职工的重新安置、培训和转行,解决企业改组和清算中造成的问题,缓和社会矛盾。

1992年2月创立的全国再安置基金为企业改组而裁减的工人提供了就业机会。印度已经开始了一些重大的改组公有企业的试验,有些涉及到数千工人的裁减。国家再安置基金有两个方面:一是国家再安置补助基金,资助国有企业工人的自愿退休项目,为受到关闭和改组的公有和私人公司影响的工人提供补偿;二是创造就业基金,为受到裁减的工人提供再培训和咨询。实施情况与预期相差甚远。国家再安置基金已运行3年多,但还没有充分发挥作用。实行自愿退休项目的结果也不像预期的那样好。在40家国有企业里,只有9万职工实行了这一计划,远远低于国家再安置基金业务计划设定的263000人的目标。

第四,减少对公有企业的预算支持。

印度政府更多地同国有企业订立谅解备忘录。公有企业管理者已被明确授权集中精力于财务结果而不要指望政府帮助,对公有企业的预算支持已经减少了很多,而优惠获得银行资源的渠道实际已经消除。对亏损严重的公营企业,银行不再提供贷款,而给予处罚或令其关闭。对公有企业的贷款从1990—1991年度占国内生产总值的0.7%减少到1992—1993年度的0.4%,但1993—1994年又跳回到0.6%。此外,1994—1995年预算中,对一些经营不善的公有企业的贷款有一定程度的增加。

第五,国有企业改革战略里不包括大规模地变卖投资,只有相对不大的一部分股份为增加财政来源而出售给公共和共同基金。

从1991—1994年,32家企业持有的大约500亿卢比(16亿美元)的证券被变卖(占各家企业总股份的0.6%到30%不等)。其中1991—1992财政年度,出售了3家盈利国有企业股份的5~20%,1992—1993年度又出售了一批,这两个年度共实现出让投资达495亿卢比。政府的目标是变卖1000亿卢比的证券,已经完成了一半。对选择的盈利性的国有企业,允许其变卖股份的上限是49%,很明显,这是要使其控制权掌握在公共部门手中。

国有企业改革的效果

迄今为止,印度国有企业改革的效果并不显著。在1992—1993年,印度钢铁有限公司管理局取得创纪录的营业额、利润和产量,这是定价自由化与生产率改进措施综合作用的结果。印度石油化学有限公司正在进行调整,通过削价增强竞争力,增加了能力的利用并且改变了产品组合。然而,从整体上说,效率改进并不大。从国内生产总值看,直到1992—1993年,盈利的公有企业的利润没有增加,原亏损的公有企业的亏损也没有减少,在有些部门内,不同的制造业部门公有企业的净利润率仍然较低,而且大大低于它们的竞争者。国有企业已经不能通过增加市场借款来补偿预算减少和弥补丧失优惠造成的损失,它们的投资能力也受到侵蚀。最近的预算案中降低

关税的措施也迫使有些公有企业面临更激烈的进口产品的竞争。例如在 1993—1994 年度预算中,煤的关税已从 85% 减少到 35%,这将影响印度煤炭公司的利润增长(印度主要的煤炭生产者,有 80 万雇员)。钢铁产品的关税也大幅削减。这些关税减少将迫使公有企业提高效率。要促进效率的提高,就必须帮助公有企业增强竞争手段。直到现在,虽然公有企业的管理者已被授权把公有企业作为盈利的商业性公司来管理,但却无权采取必要的改组措施,如大规模裁减人员、公司改组、关闭或出售企业的某些部分,以及和私人投资者合资等。这些必须要耗费时日在内阁或议会得到批准,而且常常是无结果的过程。即使是成功的公有企业,如印度斯坦机床厂,由于改组的延误,在经济方面的投资减少,再加上 1992—1993 年度资本货物关税的大幅削减,使该公司历史上第一次出现亏损。印度斯坦机床厂对新的政策环境的适应不如私有企业。

印度公有企业的效率没有多大改进(见表 2)。现在,约有 40% 的中央政府所有的公有企业慢性亏损,1993—1994 年度的亏损比前一年增加了约 30%,亏损额达 530 亿卢比,等于国内生产总值的 0.7%。这些亏损给预算和财务部门造成沉重负担,它们挤占在社会部门和基础结构方面的私人投资和公共开支。另外,它们向其他公司提供的低质量高成本的投入,削弱了印度的国际竞争地位。

表 2 中央政府拥有的非附属公有企业的盈亏状况(1990—1994)(单位:10 亿卢布)

	1990—1991	1991—1992	1992—1993	1993—1994
经营企业数	236	237	239	240
盈利企业数	123	133	131	120
亏损企业数	111	102	106	117
盈利公有企业的利润	54	61	74	97
(GDP 的百分比)	1.0	1.0	1.1	1.2
亏损公有企业的亏损	31	37	41	53
(GDP 的百分比)	0.6	0.6	0.6	0.7
备忘项目				
石油部门公有企业的利润	23	18	23	39
(GDP 的百分比)	0.4	0.3	0.3	0.5

资料来源: A WORLD BANK COUNTRY STUDY, "Economic Developments in India", 1995, P20.

为进一步改革印度公有企业,有关方面提出在公有企业领域里,把公有企业出售股票的上限规定为 49%,不打算保留的公有企业可出售股份的上限为 74%,目标是把管理转移到私营部门以增强效率。对于国家来说,不仅是要获得效益,也因为要一次性地减少债务支付。立即大规模地出卖投资不是适当选择。政府当前应该向公有企业提供资金来源,关闭无活力的经营单位,大规模裁员,促进私人投资者参与公有企业改革。

注释

A WORLD BANK COUNTRY STUDY, "India, Recent Economic Developments and Prospects", 1995, P52—53, P54.

A WORLD BANK COUNTRY STUDY, "Economic Developments in India, Achievements and Challenges", 1995, P35, P36.

(责任编辑: 曾德国)