

巴西政府对国有企业的监督与控制



○林汉川

一、巴西政府对国有企业的管理模式

巴西政府对国有企业的管理主要是通过行业主管部门、综合职能部门和国有企业控制署来具体实施的。行业主管部门有工业部、交通部、运输部、矿产能源部；综合部门有财政部、中央银行和计划部，其中计划部下设控股公司和国有企业控制署。

(一)行业主管部门对国有企业的管理

设置国有企业的主管部门并把它作为代表政府管理国有企业的主要职能机构是巴西国有经济迅速发展的结果。在本世纪四五十年代，巴西并没有建立起独立的管理国有企业的组织体系，而只是由政府的一些综合职能部门代表政府管理国有企业。随着国有经济规模的扩大，政府对国有企业的管理变得越来越复杂，许多国有企业深受政治干预之苦，经营实绩也越来越差。为了改善对国有企业的管理和控制，巴西政府在 1967 年通过了行政改革法规，根据这一法规，国有企业根据其经营活动的性质被划入不同的部门，由主管部门对所属的国有企业实行监督和管理，并提供指导和支持。

巴西国有企业的主管部门主要有以下一些职能：

1. 制定有关国有企业的方针和政策，指导国有企业的改革和发展；
2. 维持和发展国有企业高质量的董事会；
3. 协调政府各部门的决策，并保证国有企业不受政府其它部门的过多干预；
4. 监督和审查国有企业的经营实绩，并通过对国有企业主要负责人的制裁，如对经理的降级、调动等，保证国有企业的经营行为符合国家的利益；
5. 控制外部国有资源向国有企业的流动，这些资源包括业务津贴、追加资本、来自国家发展银行的低息贷款、借用外资的许可证等；
6. 通过对预算(包括薪金、设备购买和进口)的控制，对国有企业的内部资源进行监督和管理。

(二)政府综合职能部门对国有企业的管理

除政府行业主管部门外，财政部、计划部、中央银行等政府职能部门和机构也代表政府管理国有企业。如财政部负责国有企业在财政方面的政策制定和收支平衡等方面的工作；计划部负责制定各种经济发展计划，并监督和组织国有企业进行贯彻和落实；中央银行负责制定有关国有企业的信贷政策；国家货币委员会指导中央银行和巴西银行控制和管理国有企业的信贷活动、证券交易和外汇交易；国家价格委员会负责制定在一些重要的经济部门的国有企业的商品价格。

(三)国有企业控制署对国有企业的管理

1979 年，巴西政府在计划部建立了国有企业控制署，作为专门负责管理国有企业的机构。国有企业控制署的主要职能是：1. 掌管调拨国有企业资金的权力，审批和监督 382 家国有企业和自治机构的预算，然后汇总成该署的年度预算并报上级批准；2. 审批国有企业与国内外金融机构的信贷业务；3. 提出增加国有企业与国内外金融机构的信贷业务；4. 提出增加国有企业股本的建议，提出关于建立和接管新机构以及出卖或撤消旧机构的建议，提出关于国有企业利润和股息分配的建议；5. 对国有企业的主要收支项目、外债、进口和能源消耗规定上下限；6. 收集和审核有关国有企业经营实绩的报告。

世界银行的一些专家认为：“巴西国有企业控制署是一个较为成功的负有监督性责任的主管机构”。虽然它的一些业务职责(如对某些开支项目规定上下限)有可能导致过多干预国有企业业务运行的潜在危险性，但是，它还是能够在没有卷入日常业务的条件下改善了国有企业的责任制。通过坚持对主要经济指标的监督，并在政府的全力支持下，它甚至能够使大型公司(如 GVRD 和 Petrobras)的微观重点与宏观经济目标保持一致”。(《1983 年世界发展报告》第 76 页 中国财

经出版社出版)此外,由于该署掌握了大量有关国有企业的信息材料,了解国有企业的营运过程,所以,它可以对国有企业实行灵活的控制;特别是该署将在法律上拥有的控制权扩展到国有企业生产经营活动的许多领域,如进口、薪金、追加资本、借用外资和分红等,因此,它在很大程度上强化了对国有企业的管理。

二、政府管理国有企业的主要手段

(一)政府通过掌握大多数国有企业有决定意义的投票权的股份来实现对国有企业的控股,并通过政府各个部实行控股管理。巴西政府对国有企业的控股一般采用控股公司的形式。控股公司的控股结构一般有三个层次:第一个层次是直接控股,由总公司直接控制下属分公司的股份;第二个层次是间接控股,由分公司再占有其他企业的股份;第三个层次是参股,由分公司或分公司控股的企业向其他企业参股。巴西政府通过对国有企业的控股,一方面控制了国有企业的股东大会,进而控制了国有企业的管理委员会、财务监督委员会和执行董事会;另一方面引导和控制了私有企业的经济活动,带动了私有经济的发展,有利于贯彻国家的产业政策。

(二)巴西政府运用税收、价格等手段对国有企业进行调控和管理。在税收方面,巴西国有企业和私人企业在税收设计和征收办法上是一样的,这便于国家运用税收政策对企业发展以至整个经济发展进行有效的

调控和管理。在价格方面,巴西政府对国有企业的价格实行严格的控制,最基本的能源、原材料价格是稳定的。比如,钢材的基准价和优质浮动价幅度都由国家制订,超过浮动价者,除没收其非法收入外,还要进行法律制裁。此外,巴西政府对国有企业引进外国先进技术都规定了具体国产化的时间,以促进企业在消化吸收先进技术的基础上,尽快生产出进口替代产品。

(三)巴西政府本着“先立法、后办事”的原则,使政府对整个国有企业的管理制度化。巴西政府管理国有企业的重要依据是公司法。巴西公司法对国有企业的创立、资本、股权、组织领导机构、财务准则、合并、控股、收益分配以及破产、解散等,都作了详细的、明确的规定。正是这些规定,确定了企业组织领导机构在法律上的地位,确保了国有公司作为独立的法人所应享有的财产权力和管理、支配权力,减少了政府机构和政府官员对公司的直接干预。

(四)巴西政府通过建立和健全审计监督检查系统,定期对国有企业进行审计,促进国有企业经营行为的合理化和规范化。在巴西,国有企业内外,自上而下一套完整的监督检查系统,政府各部都有自己的审计机构,企业内部设有财务监督委员会,联邦议会也下设有审计法院。这些监督检查机构对国有企业的预算收支情况和财务帐目进行审查,这在一定程度上保障了企业行为的合理性。



要防止已建的财源 基地因征税机构 调整而受挫

编辑同志:

分税制财政体制改革施行后,目前各地地方税务机构组建还未完成。有的地方财政部门与将要设置的

地方税务部门之间,已开始为谋自己的发展而打算,不知不觉将原有的发展中的财源攫下,任其“抛荒”。

当前的工资制度改革和国家公务员制度的全面推行,使各级财政的“人头”经费陡然增大,直面支出“窟窿”,着实无法潇洒“掌勺”。有些地方为了补住这非补不可的“西墙”,便打起了拆“东墙”的主意,想从支农支出、农业特产基地财源等发展建设资金上切一刀。特别是目前正值职能转换、机构改革之际,更加剧了这种短期行为。一些地方的促产工作节奏有所减慢,甚而踏步不前,地方财源建设有可能“青黄不接”。这种苗头或现象应引起各地足够的重视。

自然,财税部门谁都不会说不拓展财源,但开源工作一忌临渴掘井,二忌自扫门前雪。为此,作者建议地方财政部门要继续挑起促产增收这幅担子,发挥既有优势,充分协调人力、物力、财力,一如继往地把财源基地建设好。

四川省邻水县财政局 刘书遥