

国有企业专题

巴西的国有企业研究：一种政策工具

巫云仙 张春华 孙成己

内容提要：作为新兴经济体，巴西具有国家干预经济活动的传统。历经五个历史发展阶段，巴西国有企业在国民经济发展中占据着重要地位，成为维护公共利益和国家安全的政策工具。本文通过历史实证和案例分析发现，在巴西经济发展和现代化进程中，国有企业在不同历史阶段的角色和作用各有侧重，如现代化发展初期国有企业主要是巴西政府纾困和救助工具，企业始终聚焦于公共利益和国家安全。以巴西国家开发银行和淡水河谷公司为典型代表的国有大型企业较好地体现了这些特点，它们在巴西进口替代工业化和经济发展奇迹时期及国家所有制改革等方面发挥了关键性作用。本文认为，国有企业是巴西历史发展的产物，巴西政府在国有企业的控股模式、政策性银行、政策工具运用、国有企业改革、企业治理机制，以及维护公共利益和国家安全等方面积累了丰富的经验。作为宏观经济政策工具，国有企业并非与意识形态有必然联系，它仅仅是一种经济发展模式和资源配置的方式。

关键词：巴西 国有企业 政策工具 公共利益 国家安全

作者简介：巫云仙，中国政法大学商学院教授、博士生导师；张春华，中国政法大学商学院2021级博士研究生；孙成己，中国政法大学商学院2022级博士研究生。

中图分类号：F13；F17 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2024) 01-0074-28

巴西是拉丁美洲最大的国家，也是世界领土面积第五大国家、新兴经济体中的领军者，拥有超过2亿人口，2022年国内生产总值为9.9万亿雷亚尔（折合约1.92万亿美元），在世界排名第11位^①，其最大的四个经济部门分别是制造业（28.1%）、农业及相关产业（17.2%）、金融中介业（16.5%）、运输存储和通讯业（14%）。^②巴西是金砖国家（BRICS）主要成员国，也是拉丁美洲和加勒比国家共同体（CELAC）、南方共同市场（MERCOSUR）、南美洲国家联盟（UNASUR）和二十国集团（G20）成员，与阿根廷和智利并称为“ABC国家”，在全球事务中发挥着越来越重要的作用，也是中国在拉美地区最大的贸易伙伴。

在世界经济和国别经济的历史和发展实践等问题的相关研究中，巴西基本上是世界经济“中心—外围”理论、进口替代工业化理论、依附理论、发展主义、中等收入陷阱、债务陷阱、“华盛顿共识”和国家所有制等典型国家案例。^③20世纪以来，巴西确实创造了经济发展奇迹，基本实现工业化，但整个国家又面临着不少矛盾和挑战，如社会不平等、环境破坏、政治动荡和经济衰退等严峻问题。造成这些问题的原因是多方面的，许多研究者已提出多种观点和分析框架，如资源诅咒、依附性发展和债务陷阱等。^④

① World Bank, “GDP (current US \$) – Brazil, Gross Domestic Product 2022”. https://databankfiles.worldbank.org/public/ddpext_download/GDP.pdf. [2023-06-30]

② Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), “Brazil: National Economic Profile”, Statistical Databases and Publications. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat>. [2023-06-06]

③ Peter Evans, “Multinationals, State-owned Corporations, and the Transformation of Imperialism: A Brazilian Case Study”, in *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 26, No. 1, 1977, pp. 43–64; Judit Ricz, “Strong State Influence in the Brazilian Economy: Continuity or Change?”, in Miklós Szanyi (ed.), *Seeking the Best Master: State Ownership in the Varieties of Capitalism*, Budapest: Central European University Press, 2019, pp. 325–361; Rafaela Vitorial, “Do State-owned Enterprises in Brazil: Require a Risk Premium Factor?”, in *Brazilian Business Review*, July, 2020, pp. 489–505.

④ Steven Topik, “State Interventionism in a Liberal Regime: Brazil, 1889–1930”, in *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 60, No. 4, 1980, pp. 593–616; John Markoff and Silvio R. Duncan Baretta, “Economic Crisis and Regime Change in Brazil: The 1960s and the 1980s”, in *Comparative Politics*, Vol. 22, No. 4, 1990, pp. 421–444; Rafaela Vitorial, “Do State-owned Enterprises in Brazil: Require a Risk Premium Factor?”, in *Brazilian Business Review*, July, 2020, pp. 489–505; 维纳尔·巴埃尔：《巴西的增长和发展主义的经验（1964—1974）》，载《国际经济评论》，1981年第11期，第58–65页；栗原昌子、高野惠利：《巴西国营企业民营化的动向——民营化为债务国改革经济结构的一环》，载《世界经济与政治论坛》，1989年第7期，第9–11页；玛·罗哈：《巴西：新自由主义发展路径与新依附经济》，载《国外理论动态》，2003年第3期，第15–19页；苏振兴：《巴西经济转型：成就与局限》，载《拉丁美洲研究》，2014年第5期，第3–15页。

本文认为，作为新兴经济体，巴西的国有企业构成其经济领域的重要组成部分，在工业化和经济发展过程中成为维护“公共利益和国家安全”的主要政策工具。通过不同类型的国有企业，巴西政府积极介入、干预经济活动和社会生活，发挥了“政府企业家”的作用。^① 长期以来，如何看待国有企业的性质、功能和作用，已经成为社会各界热议的世界性问题，现有研究从理论、实践和对策等方面提出不少富有启发性的观点和建议。鉴于巴西国有企业的代表性，深入分析其在经济领域作为维护公共利益和国家安全政策工具的历史演进和经验得失，具有较为重要的理论价值和实践意义。

一 研究综述和问题提出

在巴西经济发展史上，国家干预色彩比较突出，国有企业一直主导着国家资源的配置和工业化建设进程。特别是 20 世纪以来，国有企业在巴西经济发展中的作用更为突出，政府往往以“政府企业家”模式组织生产经营活动，其影响力无处不在。如 2017 年年底，巴西上市公司中仍有大部分国有企业（占巴西上市公司总数的 54%），其中各级政府持股 37%，养老基金持股 9%，其他方式持股 8%。^② 巴西联邦政府在少数公司（如巴西航空公司）拥有黄金股，这些股份所有权所保证的特权代表着政府对这些公司拥有最终控制权，联邦政府拥有少数股权绝不意味着该公司就不是一家国有企业。巴西经济部、基础设施部、矿业和能源部监管着联邦直接控制下的大多数国有企业，国有企业主要集中在金融、石油和天然气以及邮政部门，拥有绝大多数的资产。

现有关于巴西国有企业的研究主要集中于以下四个方面。

一是探讨 20 世纪三四十年代巴西政府实施的进口替代工业化战略的效果，以及国有化和其他干预政策的作用。如有学者认为，巴西政府在二战后采取了积极干预经济的政策，如建立新钢铁企业和国家开发银行，实施进口替代工业化战略，使交通运输设备、机械、机电、化工、汽车等主要进口替

^① Judit Ricz, “Strong State Influence in the Brazilian Economy: Continuity or Change?”, in Miklós Szanyi (ed.), *Seeking the Best Master: State Ownership in the Varieties of Capitalism*, Budapest: Central European University Press, 2019, pp. 325 – 361; Rafaela Vitorial, “Do State – owned Enterprises in Brazil Require a Risk Premium Factor?”, in *Brazilian Business Review*, July, 2020, pp. 489 – 505.

^② 本文所提到的有关巴西国有企业的统计数据均来源于：OECD, “OECD Review of the Corporate Governance of State – Owned Enterprises: Brazil”, 2020, pp. 18 – 23. <http://www.oecd.org/corporate/soe-review-brazil.htm>. [2023 – 06 – 30]

代行业获得明显增长。^① 也有学者分析了巴西工业化进程的七个阶段，认为二战后巴西政府推动的进口替代工业化是巴西 20 世纪 50 年代经济发展的主要动力。^② 还有学者专门分析了 1945—1964 年巴西政府实施的进口替代政策，认为政府虽然通过外汇管制、各种促进机制、信贷政策和其他激励措施积极干预经济活动，但由于复杂的国内外形势，这项政策最终陷入了农业、工业和其他不同利益集团之间的矛盾冲突之中。^③ 国内有学者比较分析了巴西进口替代政策的影响及其向出口战略转型的意义。^④ 上述分析重在宏观层面的阐述，鲜有专门论及巴西国有企业的作用。

二是在研究 20 世纪六七十年代“巴西经济奇迹”时突出政府和国有经济的作用，并对巴西重要的国有企业——巴西国家开发银行（BNDES）进行案例分析。如美国学者艾伯特·费希罗认为“巴西经济奇迹”不再是一种可以用短暂好奇心随意加以解释的现象，因为国内生产总值增长 10% 左右，工业增长率甚至更高，巴西人均收入自 1967 年以来增加了约 50%，这确实得益于政府实施的包括进口替代战略在内的各项政策，但却忽视了民众的利益诉求，导致经济和社会发展不平衡。^⑤ 也有些学者强调国家在促进和控制巴西经济发展方面的重要作用，认为国家在许多部门的扩张是巴西 20 世纪 60 年代后期出现经济发展奇迹的重要催化剂，对储蓄和投资分配发挥了主导作用。^⑥ 还有学者认为，巴西经历经济发展奇迹的时期，也是国家干预经济的顶峰时期，巴西国家开发银行是巴西经济奇迹的主要贡献者，政府通过巴西国家开发银

① Werner Baer and Issac Kerstenetzky, “Import Substitution and Industrialization in Brazil”, in *The American Economic Review*, Vol. 54, No. 3, 1964, pp. 411 - 425.

② Werner Baer and Annibal V. Villela, “Industrial Growth and Industrialization: Revisions in the Stages of Brazil’s Economic Development”, in *The Journal of Developing Areas*, Vol. 7, No. 2, 1973, pp. 217 - 234.

③ Mona Lyne, “Rethinking the Political Economy of Import Substitution Industrialization in Brazil: A Clientelist Model of Development Policymaking”, in *Latin American Politics and Society*, Vol. 57, No. 1, 2015, pp. 75 - 98.

④ 参见陈才兴：《比较优势、技术模仿：巴西“进口替代”工业化发展之路》，载《江汉大学学报》（社会科学版），2008 年第 3 期，第 23 - 32 页；刘礼堂、黄若慧：《拉丁美洲从 ISI 到出口战略的发展轨迹——以巴西为例》，载《江汉大学学报》（社会科学版），2018 年第 6 期，第 75 - 89 + 124 页。

⑤ Albert Fishlow, “Brazil’s Economic Miracle”, in *The World Today*, Vol. 29, No. 11, 1973, pp. 474 - 481；Peter B. Evans, “Continuities and Contradictions in the Evolution of Brazilian Dependence”, in *Latin American Perspectives*, Vol. 3, No. 2, 1976, pp. 30 - 54.

⑥ José Roberto Mendonça de Barros and Douglas H. Graham, “The Brazilian Economic Miracle Revisited: Private and Public Sector Initiative in a Market Economy”, in *Latin American Research Review*, Vol. 13, No. 2, 1978, pp. 5 - 38.

行为中间产品和资本品新兴产业提供融资，解决了长期资金不足的难题。^①国内也有学者认为国家控股的巴西国家开发银行是巴西中长期资金的主要提供者，在巴西经济和社会发展中发挥着重要作用。^②

三是关于巴西现代化的研究主要涉及政府与市场的关系、工业化发展模式、国有企业改革发展和经济转型等问题。如美国有学者认为巴西是“国家资本主义”和“威权主义”的典型案列，国家机器对社会阶级的影响比国家在工业化过程中的作用更受关注。20世纪50年代以来，在政府的大力支持下，不仅巴西国有经济部门大幅增长，私人资本也获得积累。^③有学者认为巴西具有悠久的国家资本主义历史，但在巴西经济发展的不同阶段，国家的角色和影响是有所变化的。^④国内学者董经胜等人分析了巴西政府的经济干预政策及其作用，以及20世纪90年代国家经济角色的转变等问题。^⑤韩琦等人从巴西现代化视角，探讨巴西政府主导型工业化战略的利弊，以及巴西的新旧发展主义问题。^⑥也有学者在研究巴西的“中等收入陷阱”问题时，提及国有经济和国有企业发展问题。^⑦

四是经济合作与发展组织（OECD）从国有企业的全球竞争视角，把巴西国有企业纳入经合组织国有企业体系中加以分析。如在经合组织2017年发布的一份关于国有企业规模和行业分布的调研报告中，把巴西作为其中的调研

① Victor Manuel Isidro Luna, “The Role of Development Banks in the Process of Economic Development – Two Latin American Experiences: Mexico and Brazil”, in *World Review of Political Economy*, Vol. 5, No. 2, 2014, pp. 204 – 230.

② 农发行巴西政策性金融研究课题组：《巴西开发银行研究报告》，载《农业发展与金融》，2019年第7期、第9期，第72–75页，第62–64页。

③ Jonathan Fox, “Has Brazil Moved toward State Capitalism?”, in *Latin American Perspectives*, Vol. 7, No. 1, 1980, pp. 64 – 86.

④ Judit Ricz, “Strong State Influence in the Brazilian Economy: Continuity or Change?”, in Miklós Szanyi (ed.), *Seeking the Best Master: State Ownership in the Varieties of Capitalism*, Budapest: Central European University Press, 2019, pp. 325 – 361.

⑤ 董经胜：《巴西政府的经济政策和债务危机的形成（1974–1985）》，载《安徽史学》，2005年第2期，第11–17页；郑皓瑜：《经济发展理论与国家经济角色的转变——以90年代巴西为例浅析结构主义与新结构主义》，载《拉丁美洲研究》，2006年第6期，第61–64页。

⑥ 韩琦主编：《世界现代化历程》（拉美卷），南京：江苏人民出版社，2012年，第41–96页；阿曼多·博伊托：《巴西的新自由主义、新发展主义与新法西斯主义》，载《国家现代化建设研究》，2022年第5期，第143–157页。

⑦ 齐传钧：《“跨越中等收入陷阱：中国与巴西的共同任务”研讨会综述》，载《拉丁美洲研究》，2013年第3期，第75–76页；高京平、齐佳楠：《巴西为什么落入“中等收入陷阱”》，载《人民论坛》，2017年第19期，第102–103页。

国家，发布了其国有企业的相关数据^①；经合组织发布的工作论文还专门探讨了全球市场中国有企业对公平竞争环境的影响问题，把巴西国有投资企业作为论述和比较的部分，肯定了国有企业对公共政策目标的定位作用。^②

上述这些从不同角度对巴西国有企业相关问题的研究主要从宏观层面和国家发展战略等方面进行分析，为后续研究奠定了重要的文献和资料基础。除美国 20 世纪 80 年代有一部专门研究巴西的国有企业之外（其著作出版于 1983 年，至今已经过去 40 年）^③，鲜有持续聚焦和深入研究巴西国有企业的相关文献。透过巴西工业化和现代化进程以及经济发展的表象，如何全面总结国有企业的发展特点、作用和经验启示，在学术研究方面仍有进一步挖掘的空间和重要的现实意义。在现有研究基础上，本文主要聚焦于公共利益和国家安全视角，重点梳理巴西国有企业作为宏观经济政策工具的历史发展实践，并通过典型国有企业——巴西国家开发银行和淡水河谷公司，分析其作为政策工具的机制和作用，总结巴西国有企业的经验启示，以期为我国如何深化国资国企改革、做强做优做大国有企业、完善国有企业治理等问题提供重要借鉴。

二 巴西国有企业：作为政策工具的起源和发展演进

自 19 世纪末期巴西独立以来，作为政府一项重要的宏观经济政策工具，巴西国有企业随之兴起，政府在经济活动中的角色越发凸显，并逐步形成“政府企业家模式”^④，其发展演变主要经历了以下五个阶段。

（一）历史机遇使国有企业成为纾困和救助工具：政府企业家模式逐步兴起（1822—1930 年）

1822 年 1 月，巴西结束了长达 322 年的葡萄牙殖民统治，宣布以和平方式独立，并建立巴西帝国。1889 年，德奥多罗·达·丰塞卡与弗洛里亚诺·阿劳霍·佩绍托等人通过政变途径建立巴西联邦共和国，并持续至 1930 年。

^① OECD, *The Size and Sectoral Distribution of State-owned Enterprises*, Paris: OECD Publishing, 2017, p. 14.

^② Hans Christiansen and Yunhee Kim, “State-Invested Enterprises in the Global Marketplace: Implications for a Level Playing Field”, in *OECD Corporate Governance Working Papers*, No. 14, 2014, pp. 7–8.

^{③④} Thomas J. Trebat, *Brazil's State-owned Enterprises*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983, pp. 10–69, pp. 30–39.

在共和国时期，巴西名义上实行自由民主制，但实际上却奉行寡头政治，因参与投票选举的人数有限，无法实现政党轮流执政。1822—1930年间^①，咖啡经济在巴西国民经济中的比重占据绝对优势，形成巴西经济发展史上独特的“咖啡经济周期”。咖啡经济推动铁路、公路、港口设施建设，以及加工业、化学业和冶金业等行业的发展，由此推动巴西工商企业、金融机构的发展，到1914年仅工业企业就发展到700多家。巴西政府赞同当时的国际贸易理论，主张“多出口、多进口”，通过咖啡融入世界资本主义体系，从被迫接受初级产品出口格局，到主动将初级产品出口导向作为国家战略，并坚持实施长达一个多世纪^②，对推动巴西工业化的启动和发展具有积极作用。

在此阶段，国有企业的出现主要是出于政府纾困的需要。大多数早期（19世纪下半叶）的基础设施项目是由商业企业（铁路、银行和航运公司）承担的，当时政府的主要任务就是防止这些行业的企业破产，如巴西银行专门向农业出口商提供短期贷款。在经过此后的一系列救助和收购之后，政府最终成为这些企业的所有者，如政府通过救助巴西航运公司而最终拥有该公司。到第一次世界大战之前，国有企业已成为巴西最重要的市场主体之一，以中央埃斯特拉达铁路（Estrada Central do Brasil）为代表的铁路企业、以国有巴西银行为代表的金融行业都成为巴西重要的经济部门。^③巴西大型企业的国有化主要开始于第一次世界大战后政府对大部分铁路公司的救助。由于这些具有时代性的因素，巴西政府被动地成为国有企业的所有者。

巴西政府干预经济的另一契机是1930年之前巴西政府在“咖啡政治”和社会结构中维持了咖啡业集团的寡头统治，保持了初级产品出口导向型经济产生的区域不同产业子系统之间的平衡，并在世界资本主义体系中维持了国内资本与外资的平衡，使国家政权得到巩固。如在以产糖和棉花为主的巴西东北部和盛产可可的巴伊亚地区，国内资本增加了对咖啡种植的投资，改变了外资占主导的格局，使咖啡行业迅速发展并占据主导地位。除支持咖啡部

^① 巴西自1822年独立至1930年期间，在政治上经历了第一帝国时期（1822—1831年）、摄政时期（1831—1840年）、第二帝国时期（1840—1889年）、旧共和时期（即第一共和时期，1889—1930年）。

^② 韩琦主编：《世界现代化历程》（拉美卷），南京：江苏人民出版社，2012年，第41—51页。

^③ 巴西的第一批国有金融企业是在帝国时期成立的，如1808年成立的巴西银行（Bank of Brazil, BB）和1861年成立的巴西联邦储蓄银行（Caixa Econômica Federal, Caixa）。

门外，国家还在整个农产品出口经济中充当金融和商业中介，以对抗世界资本主义。这一阶段的特点是国家推动生产关系调整，旨在确保以出口为基础的经济所必需的“生产要素”再生产，如公共工程和将生产部门与港口联系起来起来的运输网建设等。

以上史实说明，巴西政府最终拥有和经营国有企业主要是出于历史机遇。至少在 20 世纪 30 年代末之前，巴西还没有一个专门机构来推动国家工业化的发展。在此期间，巴西政府对在巴西境内从事沿海贸易的私人航运公司给予补贴。在对经营失败的私人企业进行救助、补贴、接管和协调的过程中，巴西逐步发展出国家所有制，国家因此成为企业权利剩余的所有者。

（二）进口替代工业化战略的实施赋予国有企业新功能：政府企业家模式形成（1930—1964 年）

源于 1929 年美国经济危机的世界性经济大萧条对巴西的经济支柱“咖啡经济”给予沉重打击。受大萧条的影响，咖啡价格急剧下跌，巴西咖啡出口收入大幅减少，以咖啡为代表的初级产品出口导向型经济发展战略难以为继，粉碎了巴西咖啡资产阶级的特权，加上国内乡村与城镇之间的贫富悬殊问题，引起社会各阶层的不满，政府因未能妥善应对经济危机而失去民心。1930 年 10 月，巴西军队发动军事政变，推举热图利奥·多内莱斯·瓦加斯为总统，从而结束了巴西延续数个世纪之久的大地主大商人寡头政治，确立了工业资产阶级的统治地位^①，同时也开启了国家在资本积累过程和调节资本与劳动关系中发挥关键作用的新时期。在此转变过程中，政府开始重组劳动力（通过社团主义工会），并主持剩余价值从农产品出口部门向工业部门的再分配。

瓦加斯两度担任巴西总统，前后主持政府工作达 20 年。在其任内，瓦加斯政府高举民族主义和发展主义大旗，推行内向型进口替代工业化发展战略^②，以发展主义作为宏观经济政策制定的指导思想，充分利用国际贸易“中心—外围”格局的发展机会，发挥巴西作为国际贸易“外围”地区的作用，

^① 从 1930—1964 年，巴西经历了 4 任政府，包括瓦加斯政府（1930—1945 年，1950—1954 年）、杜特拉政府（1945—1950 年）、库比契克政府（1955—1960 年）和古拉特政府（1961—1964 年）。

^② 所谓内向型进口替代工业化发展战略，是指 1930—1964 年间巴西利用农业出口的资本积累面向国内市场发展民族工业，大力生产工业消费品，替代原来由国外进口的工业消费品，并初步建立起生产资料工业，使生产结构渐趋多样化。参见韩琦主编：《世界现代化历程》（拉美卷），南京：江苏人民出版社，2012 年，第 53 页。

采取一系列致力于政治改良、经济改革、民生改善及发展民族工业的政策措施，如先后制定和颁布了《1940—1945 年兴建公共工程与加强国防建设五年计划》《1950—1954 年索尔特计划》，并组建劳工部（1930 年）、工业和商业部（1931 年）和全国经济委员会（1937 年）。特别是在某些具有战略价值和私人无法经营的部门成立大型国有企业，发展基础工业和基础设施建设，通过维护公共利益和国家安全实现国家干预，使政府可以直接指导和参与重要经济活动，国有企业便成为理想的宏观经济政策工具。

1931 年，巴西政府成立国家钢铁委员会，决定由国家经营钢铁工业；1934 年，巴西第一部《水法》通过，授予国家水道和瀑布所有权，并允许政府调节电价。巴西政府以这种方式控制税收，并将私人发电商和分销商的最大投资回报率限制在历史资本的 10% 以内。

在第二次世界大战期间，巴西政府意识到依赖进口原材料和制成品的风险，为了解决重要原材料进口短缺问题，在私人资本不足情况下，出于国家安全和顺利实施进口替代工业化战略的考虑，对大量制造企业实行国有化；同时政府还出面建立了一批大型骨干国有企业，1940 年成立国家钢铁计划行动小组，为国家兴办钢铁厂筹资。为达到筹资目的，巴西政府同时与国内私人部门和美国政府展开合作，1941 年巴西第一家综合钢铁厂——沃尔塔雷东达钢铁厂（CSN）建立，这是巴西第一家规模较大的国有企业，为钢铁工业这一关键经济部门的发展奠定雄厚基础。1942 年，巴西政府建立国家发动机厂。同时，巴西政府通过征收原有私人企业的方式，在美国进出口银行的资助下，创建了以开采铁矿石为主的淡水河谷矿业公司（CVRD）。这是一家整合了许多中小企业的铁矿石开采公司，为此，巴西政府修建了一条从巴西中部矿区到里约热内卢北部维多利亚港的铁路。此外，巴西政府还创立了巴西汽车公司（FNM，1943 年）、巴西国家制碱厂（Álcalis，1943 年）和巴西电力公司（Chesf，1945 年创建、1948 年开业）等大型国有企业。

通过国有企业的组织形式，巴西政府公开涉足多个关键行业，强势介入被认为对经济发展至关重要的部门，如采矿、钢铁、化工和电力，以改变巴西不合理的经济结构，摆脱落后状态和依附地位。政府介入这些关键领域的原因一方面在于促进巴西进口替代工业化战略的实施，另一方面，由于私人股票和债务市场处于危机之中，私人投资者不愿意在两位数通货膨胀的环境中承担创建新工业企业的相关风险，同时国内资本市场有限导致长期资本匮乏。

与国有企业的社会观一致，巴西政府也有利用国有企业直接控制价格的倾向。与此同时，20世纪30年代后，随着巴西从传统经济向现代工业经济转型，民族主义运动非常高涨，加上凯恩斯主义的盛行，巴西国家资本主义得到迅速发展。利用公共资金建立一批主宰国民经济命脉的大型骨干国有企业，为巴西政府实施进口替代战略、提高政府对经济的宏观调控能力及建立大型基础设施和基础工业发挥不可低估的作用。作为宏观经济政策工具的国有企业配合巴西政府实施经济建设计划，使巴西经济能够在二战期间获得恢复和发展，从而走向繁荣富强。

瓦加斯的继任者采取了类似的经济发展战略，重点发展交通运输和电力行业，国有企业继续得到扩张发展，并以资源产业、钢铁业及其他重工业为中心建立了多家大型国有企业。如1953年巴西政府组建巴西石油公司，垄断对石油的勘探、生产、冶炼和销售。最初，政府只是希望私人部门参与公司的融资，但由于私人部门很少参与认购国有企业资本，导致巴西财政部最终不得不自己购买大部分有投票权的股份，而养老基金则购买大部分优先股（无投票权）。如在库比契克执政时期，巴西政府制定了全国发展纲要计划，旨在优先发展基础工业、动力、运输和基础设施部门。在其任内，巴西不仅发展了原有的钢铁、建材、化工等部门，还建立了汽车、造船、炼铝、化纤、重型机械等新兴工业部门。1956—1960年，巴西实施全国交通运输发展计划，共铺设公路1.7万公里，修建铁路数千公里，使铁路总长达3.8万公里。这些部门与国家经济基础和民生息息相关，国有企业在这些行业的扩展较为顺利。

与此同时，1952年巴西建立了国家开发银行，在其信贷帮助下，巴西汽车公司（FNM）工厂得到进一步扩建，使巴西汽车公司在20世纪50年代的大部分时间里主导了国内卡车和公共汽车市场。1956年，巴西政府开始逐步剥离巴西汽车公司，出售了近一半有表决权的股份，但保留51%有表决权的股权。此后，巴西汽车公司的股份不断被意大利和德国等外资企业重组，终结了巴西政府利用国有资本拥有和经营一家汽车发动机工厂的目标。

总体来说，在20世纪30年代至50年代，巴西大规模建立国有企业、政府直接干预经济活动并建立国家所有制，与政府当时实施的进口替代工业化战略相关，同时也是发展主义的重要体现。这种由国家主导的工业化通过完全由政府控制的国有企业来实现，被称为“政府企业家模式”。国有企业的功能不再是之前的临时救助和补贴工具，而是服务于国家工业化发

展战略，是国家直接投资于私人资本不感兴趣或缺乏资金能力的部门的有效政策载体；国有企业所在的行业被认为是对经济发展或国家安全具有战略意义的部门，政府侧重于发展基础设施和为工业化提供基本投入；国有企业并未主导整个经济，而是在被认为对工业化和经济发展至关重要的部门（如采矿、冶金和钢铁、公用事业和石油）发挥关键作用。然而，即使在那些部门，国家所有权也只达到70%左右，在其他经济部门，私人资本仍居主导地位。^①

（三）巴西经济发展的黄金时代与国有企业的扩张：政府企业家模式的进一步发展（1964—1985年）

到20世纪60年代初，自30年代以来实施的内向型进口替代发展战略虽然对巴西的工业化建设发挥了重要作用，但也显现出严重的缺陷，如市场不足、市场活力被压制、资源配置扭曲等，导致恶性通胀居高不下、国际收支失衡、区域发展不平衡加剧、经济增速减缓、工人失业等棘手的问题，加剧了社会冲突和政局动荡。巴西政治生态中的左右两派政治势力都无法拿出更好的解决方案，右翼势力只好求助于军人干政。1964年3月31日，巴西军人发动了一场军事政变，推翻较为激进的第二共和政府，建立军人政权^②，开始长达20多年的军事独裁统治。

在军人政权独裁统治期间，巴西政府继续高举发展主义大旗，提出“高投资、高增长”“出口即出路”的口号，推行外向型进口替代工业化发展战略，有意识地推进耐用消费品、中间产品的进口替代，以解决贫困和落后状况。在经济政策上继续对基础工业和战略部门实行国有化，同时政府举债发展基础工业（能源、通信）、开展基础设施（交通运输业）建设，加强政府干预。在此期间，为了配合政府的新发展战略，巴西开始新一轮国有企业创建热潮，国有企业的数量急剧增加，新设国有企业达到174家。大致从1967年开始，政府拥有并管理着众多行业的国有企业。在70年代，特别是盖泽尔执政时期，国有企业数量激增。由于盖泽尔是进口替代工业化发展战略的坚定支持者，政府大力开展石油化工、水力发电、铝矿等大型项目建设，设立

^① Judit Ricz, “Strong State Influence in the Brazilian Economy: Continuity or Change?”, in Miklós Szanyi (ed.), *Seeking the Best Master: State Ownership in the Varieties of Capitalism*, Budapest: Central European University Press, 2019, p. 329.

^② 从1964年至1985年，巴西先后有5任军人政府，包括布朗库（1964—1967年）、席尔瓦（1967—1969年）、梅迪西（1969—1974年）、盖泽尔（1974—1979年）和菲格雷多（1979—1985年）。

飞机制造公司、原子能发电厂等国有企业，国有企业数量增加 248 家，且在高峰期的 80 年代达到 560 家。至 1987 年 9 月，联邦政府所属企业为 391 家^①，在国民经济中占据绝对优势的地位。1975 年，公共部门占巴西资本总额的 17%（相当于国内生产总值的 4.3%），其中 25% 的投资来源于国有企业，这样的比重一直持续到 90 年代末。^②特别是在六七十年代巴西“经济奇迹”时期，国有企业扩张不仅与意识形态相联系，而且与经济高速增长（年均超过 10%）密切相关。

巴西国有企业主要集中在基础设施和基础工业部门，如交通、通信、公用事业等领域，国家所有制主要与巴西政府引导的工业化进程有关。大规模的公共投资最初是在能源生产、采矿、石油开采等行业，后来也在基础设施（如铁路和公用事业）和电信领域进行。巴西认为，基础设施和基础工业是国民经济的战略部门，影响经济发展的全局，主要由国家投资举办，不仅是国家有效控制和调节经济发展的重要手段，而且可以为其他资本的发展创造良好环境和条件，有利于经济的全面稳定发展。到 1985 年，国有经济占巴西全部国内生产总值的 54%，在整个经济发展中具有举足轻重的地位。同时，除国有企业之外，巴西政府还建立了通过国家开发银行的补贴信贷支持国内私营企业的政策机制，这是除国家所有制之外可以有效促进和协调对风险或战略经济部门投资的制度形式。

这一时期国有企业的的作用更为明确，满足政府的多重（主要是经济、社会和政治）施政目标，如保证政府足够大的资源覆盖面、直接影响价格、获取预期利润等；同时，与政府的进口替代发展战略协调一致，尽可能避免被外国资本控制“战略资产”，这一政治愿望可能是政府干预的关键动机。国有企业在数量上的激增既不是一个有计划的现象，也不是一个纯粹的意识形态答案，而是巴西长期以来增长不协调、不平衡过程相互作用的结果，如发展主义（钢铁和高速公路）、对国家安全的担忧（采矿和石油）、监管失灵（通信、电力和铁路）、大型国有企业（占据“空白”地带）业务活动的垂直化和多样化，以及破产公司（酒店、糖厂、出版公司）的国有化重组和改革等

^① 刘士余、李培育：《巴西的经济改革与政策调整及启示》，载《管理世界》，1995 年第 3 期，第 90-93 页。

^② Judit Ricz, “Strong State Influence in the Brazilian Economy: Continuity or Change?”, in Miklós Szanyi (ed.), *Seeking the Best Master: State Ownership in the Varieties of Capitalism*, Budapest: Central European University Press, 2019, p. 330.

因素导致的结果。而这种状况又伴随着对国有企业行为的不良监督和控制，管理部门更倾向于拥有更多工作岗位的大企业，而非专注于提高效率或营利能力。与此同时，政府还推动国有企业为社会服务，实现社会目标，以确保更低的价格和更低的失业率。然而，20 世纪 70 年代不利的外部环境加剧了国有企业财务状况的恶化速度，最终导致国有资本形成总额的急剧下降，国有企业经营陷入困境。

总的来看，在 20 世纪 30 年代至 80 年代，巴西政府对经济的影响力是广泛存在的，国家拥有（或持有少数股权）大量国有企业，尤其是在石油、天然气、钢铁、石化、采矿和国防等战略部门，国有企业拥有绝对的垄断权。在不同部门国家股份所占比重不同，如在交通运输、通信、电力、供水、煤气等公用部门企业，国家股份一般占一半左右，且不允许外资入股；在采矿、冶金、石油、飞机制造等部门，国家资本占一半以上。国有企业中的国家股份一般都是多元化的，不仅有各级财政部门的直接投资，也有其他部门、国有银行或其他国有企业参股。巴西政府拥有一批国有大型企业集团，实行跨行业、跨地区甚至是跨国经营。如成立于 1953 年的巴西石油公司是巴西最大的企业，2022 年在世界 500 强企业中位列第 128 位，不仅垄断了国内石油的勘探、开采和提炼，还在拉美、中东、非洲以及北欧等 20 多个国家和地区参与石油的勘探和开采，此外还从事化工、橡胶、塑料、化肥等生产，拥有一支 40 多艘船只的商船队，从事国际贸易和远洋运输。

（四）私有化改革与国有企业地位被削弱：政府企业家模式的调整（1985—2002 年）

由于 20 世纪 70 年代发生的石油危机、80 年代发生的债务危机，以及货币贬值和全球利率上升，使用外债作为经常支出的巴西国有企业财务支出急剧增加而营利能力并未同频提升，维持国有企业追求的多样化社会和政治目标在财政上变得越来越困难，最终导致发展主义模式和国有企业作为政府企业家模式失败。

20 世纪 80 年代后，巴西政府不得不采取自由主义、市场化和放松管制政策，对国有企业进行私有化改革（见表 1）。

表 1 20 世纪 80 年代以来巴西国有企业的私有化

时期	执政者	私有化特征
20 世纪 80 年代	菲格雷多 (João Figueiredo) 萨尔内 (José Sarney)	在小范围开始私有化, 重组了国家开发银行
1990—1995 年	科洛尔 (Collor de Mello) 弗朗哥 (Itamar Franco)	主要对制造业和战略性行业的国有企业进行私有化
1995—2002 年	卡多佐 (Fernando Henrique Cardoso)	主要对服务行业和基础设施行业的国有企业进行私有化
2003—2010 年 2011—2016 年	卢拉 (Luiz Inácio Lula da Silva) 罗塞夫 (Dilma Rouseff)	再次国有化
2016—2022 年	特梅尔 (Michel Temer) 博索纳罗 (Jair Bolsonaro)	主要对基础设施, 包括交通、能源、采矿和卫生领域的国有企业进行私有化

资料来源：作者整理绘制。

1985—1990 年, 巴西政治舞台上先后执政的菲格雷多和萨尔内总统^①结束了军人政府的独裁统治, 在小范围内对国有企业实施私有化改革, 但进展缓慢。1980—1990 年共有 17 家亏损的小型国有企业拍卖或转变为股份制企业, 并重组了国家开发银行。1990 年, 科洛尔政府制定了比较激进的私有化改革方案, 主要涉及钢铁、肥料、化工等战略性行业的国有企业。到 1994 年 7 月, 政府已拍卖 26 家国有企业, 收入 80 亿美元。1994 年 9 月政府开始大规模私有化, 外资参与较多, 包括巴西飞机制造公司、里约电力公司等特大型国有企业被拍卖, 其中仅里约电力公司的资产就达 25 亿美元。^②然而, 科洛尔政府的私有化计划并没有全部完成。

1995—2002 年, 卡多佐政府加快了国有企业的私有化改革进程, 主要对服务行业和基础设施行业的国有企业进行私有化, 并将改革范围扩大到铁路、港口、矿山、银行和电信等部门, 国有企业改革进入新阶段。1995 年, 卡多佐政府将私有化作为其主要经济政策目标之一, 积极推动国有企业的私有化改革。为此, 政府专门成立了部门间特别协调委员会, 先后出售了电力、矿产和电话领域的国有大型企业。1996—1998 年间, 被私有化的国有企业有 34 家。在整个 20 世纪 90 年代, 巴西私有化的国有企业涉及电讯业、冶金业、

^① 1990—1992 年费尔南多·科洛尔总统执政, 1992—1994 年伊塔马尔·弗朗哥总统执政, 他们推行的政策与萨尔内相似。

^② 刘士余、李培育:《巴西的经济改革与政策调整及启示》, 载《管理世界》, 1995 年第 3 期, 第 90—93 页。

矿业和电力、石油化工、铁路、化肥等行业，私有化的目的是为了提高经营效率、减少国家公共债务、吸引外资等。2000年12月，巴西政府拍卖圣保罗州银行，由此开始对州立银行的私有化。2004年，在马拉尼奥州银行进入拍卖程序后，国家持有的圣卡塔琳娜州银行、塞阿拉州银行和皮奥伊州银行也相继被拍卖，大量外国资本进入巴西购买国有企业股份。

(五) 再次国有化与新国企的重新定位：政府企业家模式的继续发展（2003—2023年）

巴西左翼政治家路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦（2003—2010年执政，2022年再次当选巴西总统）^①执政时期叫停了前任政府实施的激进私有化改革政策，并再次实施国有化，以确保国有企业在战略领域的稳定发展。在卢拉8年的执政期间，巴西成立了5家国有企业。同时，为了提高经营效率，巴西政府对私有化改革后的国有企业开始公司化和公开上市转型。2009年，大约5%的联邦政府国有企业上市。作为左翼执政者，卢拉表现出对社会问题的强烈承诺，如经常强调“巴西家庭补助金计划”并扩大社会边界；提出与“增长和加速计划”（PAC，即政府基础设施投资计划）和产业复兴政策有关的微观经济政策要与健全的宏观经济政策同步，使国家和国有企业成为巴西新经济政策模式的核心组成部分；重新定义国有企业的功能和作用，既要体现国家发展的政治目标，也要兼顾经济和社会目标，认为企业盈利并不是唯一目的，维护公共利益和国家安全应是国有企业的重要目标。

在罗塞夫总统执政期间（2010—2016年），巴西政府加快组建新国企步伐，这与巴西劳工党自2003年执政以来的政策是一脉相承的。在此过程中，巴西还有效地开创了一种新模式，即国家宣布放弃在许多国有企业中的控股地位，但仍保留作为一个重要的少数股权股东，通过少数控股和持“黄金股”的形式保证国家控股国有企业。这一模式主要通过巴西国家开发银行的投资银行部门来操作，由此巴西的国家所有制从之前多数投资者控股转变为少数投资者控股。其他形式的国家干预控制模式得到探索，如巴西国有石油公司仍由国家作为控股股东，但同时接受遵循一定规则的私人投资者作为少数股东，从而形成混合所有制企业；对于国有投资企业，国家仍是企业的大股东，政府保持对企业的控制和干预。

^① 卢拉总统的继任者迪尔玛·罗塞夫（2011—2016年）、米歇尔·特梅尔（2016—2018年）、雅伊尔·博索纳罗（2019—2022年）对待国有经济和国有企业的政策基本上没有太大改变，2023年卢拉再次当选巴西总统，其政策延续性更强。

2016年后，巴西的国有化与私有化还在交替进行。从表面上看，政府控股的国有企业只占巴西上市公司市值的30%，但如果加上巴西国家开发银行控股和其他形式的控股部分，政府控股的公司市值就会接近70%，直接控制的国有企业在巴西只代表国家影响力的一部分。即使在大规模私有化浪潮之后，国家对经济的控制仍然非常强大，国家对经济的影响远远超出巴西国家石油公司或国家开发银行等国有大型企业的所有权范畴，间接或隐蔽的国家干预形式很难量化。特别是2023年1月1日，卢拉重新就任巴西总统后，叫停了前任政府的国家私有化计划，将巴西邮政（ECT）、巴西国家通讯社（EBC）、巴西社保信息技术公司（Dataprev）、巴西联邦数据处理服务中心（Serpro）、巴西担保基金管理局（ABGF）以及巴西国家石油公司（Petrobras）等8家国有企业从私有化名单中剔除。可以预见的是，在未来几年，巴西国有企业的影响力覆盖面和控制力仍然较强。

三 国有企业代表性案例：巴西国家开发银行和淡水河谷公司

作为维护公共利益和国家安全的政策工具，巴西国有企业在不同历史时期发挥了关键性作用。本文通过对巴西国家开发银行和淡水河谷公司这两个典型国有企业案例的剖析，管窥其中的作用机制、特点和影响。

（一）巴西国家开发银行

巴西国家开发银行是世界上最大的开发性银行之一，也是巴西联邦政府在所属经济部门进行长期投融资的主要工具。该银行成立于1952年^①，是当时巴西经济发展政策的制定者和执行者，其最初侧重于投资基础设施，主要是为了确保巴西政府于1951年推出的“全国经济振兴计划”的实施，后来逐步针对私营部门和工业进行投资。在不同历史时期，巴西国家开发银行对国家发展战略和政府相关政策的支持重点有所不同（见图1）。

^① 1952年6月20日，巴西政府颁布1628号法令，宣布组建巴西经济发展银行（BNDE），总部位于里约热内卢市，该银行的性质是注册为公司的政府机构，具有独立经营权，最初受财政部领导。参见农发行巴西政策性金融研究课题组：《巴西开发银行研究报告》，载《农业发展与金融》，2019年第7期，第72-75页。

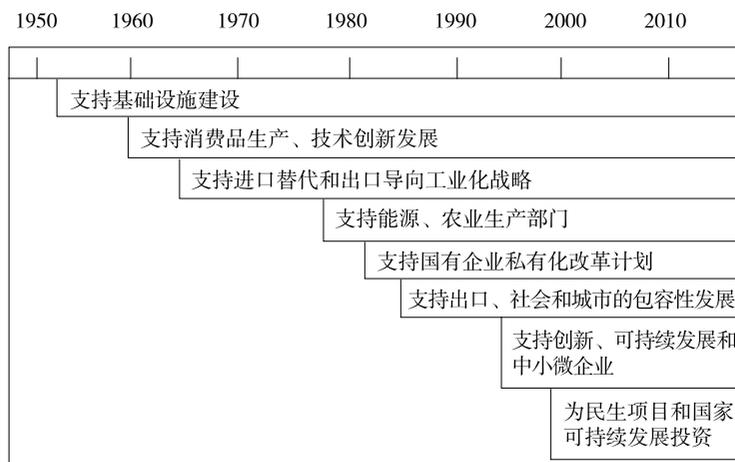


图 1 巴西国家开发银行对政府经济发展战略的支持（1952—2020 年）

资料来源：笔者绘制。

正如图 1 显示，在 20 世纪 50 年代，巴西国家开发银行主要是为政府的基础设施建设提供资金支持；60 年代，该行主要支持国内的耐用消费品生产和技术创新计划，同时也为综合性农业企业和中小企业提供融资额度，并开始与巴西各地的金融机构合作开展业务。如 1966 年，在将 1964 年成立的工业机械和设备购置融资基金并入的基础上成立了工业融资特别机构（FINAME）。1971 年，巴西国家开发银行改组成为一家由政府 100% 控股的国有企业，增加了筹资和投资的灵活性。70 年代，该银行在执行巴西政府 1971 年启动的第一项国家发展计划方面发挥了重要作用。该计划的优先事项是扩大资本货物部门和开展巴西工业建设。1974 年，巴西国家开发银行创建了三家子公司^①，以便在资本市场开展业务，扩大巴西企业的融资选择。1982 年，三家子公司合并为一家投资子公司“巴西国家开发银行投资部”（BNDESPAR），为能源和农业生产企业提供资金支持。在 20 世纪 80 年代初期，巴西政府经济发展的特点是把社会问题纳入国家发展政策之中。这一变化也反映在巴西国家开发银行的名称上：1982 年，该银行改名为“巴西国家经济和社会开发银行”（简称“巴西国家开发银行”）；在整个 80 年代，该银行鼓励出口，并于 1983 年制定了出口融资计划（PROEX）；在 90 年代，巴西国家开发银行开始拓展

^① 巴西国家开发银行系统由三家公司组成，即巴西国家开发银行及其子公司巴西国家开发银行投资部（在资本市场运营），以及工业融资特别机构（致力于促进机械和设备的生产和营销）。

新的业务领域。作为 1991 年开始的国家私有化计划的行政、财政和技术支持机构，该银行在巴西大型国有企业私有化过程中发挥了重要作用：大力支持创新和可持续发展的国家计划，为中小微企业提供贷款，设立了横跨社会和环境领域的国家发展与区域社会发展司（1996 年）并支持对环境风险分类的项目，推出小额信贷业务并在 1997 年设立社会基金。与此同时，该银行于 1994 年建立长期利率机制（TJLP），取代之之前融资中使用的参考利率（TR），以降低长期融资成本，鼓励企业投资。

21 世纪以来，巴西国家开发银行将社会经济发展纳入其使命范围，加大了对大型基础设施、物流项目的支持力度，持续为民生项目和国家可持续发展投资。2002 年推出“巴西国家开发银行卡”^①，作为其扩大向小生产者和企业家提供信贷政策的一部分。2006 年启动主要为创新型企业提供财务和管理支持的新项目。在 2007 年金融危机期间，该银行发挥反周期性作用，协助制定旨在恢复经济增长的解决方案。2008 年，亚马孙基金成立，旨在支持促进预防、监测和打击森林砍伐的倡议，以及保护和可持续利用亚马孙的倡议。2011 年起，巴西国家开发银行开始加强对风能的投资开发。2013 年和 2014 年，巴西重要的高、中容量交通系统基础设施建设也得到巴西国家开发银行的支持，其中包括城市交通规划、世界杯和奥运会规划场馆等工程项目的建设。2002—2015 年期间，巴西国家开发银行提高了对亟须建设的基础设施及物流项目的支持力度，贷款水平呈指数级上涨，并由此成为一家金融巨头。^②2016 年，巴西制定了联邦政府投资伙伴计划（PPI），巴西国家开发银行开启特许流程、领导其他形式的项目资产私有化计划。2020 年新冠疫情期间，巴西国家开发银行突出其反周期行动的能力，在扩大信贷、特别是对中小微企业的信贷，以及维持就业和收入方面做出重要贡献，在改善巴西人民生活水平方面发挥政策性工具的作用。

在 70 多年时间里，通过投融资、承销证券、提供担保等方式，巴西国家开发银行始终致力于支持国家经济发展和社会进步，支持各种规模的企业和企业家的经营活动。其侧重点在于建设项目所产生的社会、环境和经济等方面的积极效应，始终考虑是否能为巴西创造就业和收入，推动社会包容性发

^① 该银行卡类似普通商业银行的信用卡，是一种便捷的信贷申请方式，通过银行卡就可以获得贷款。

^② 罗杰里奥·司徒达特、拉姆·拉莫斯：《开发性银行的未来：以巴西国家开发银行为例》，载《开发性金融研究》，2017 年第 6 期，第 59—70 页。

展，鼓励企业创新，促进区域平衡发展及社会与环境的协调发展，以最有效的方式支持巴西的经济发展和进步，以其独特的经营和融资方式发挥维护公共利益和国家安全的经济政策工具作用。

目前，巴西国家开发银行是一家由巴西联邦政府 100% 控股的上市公司，仍然是政府实施经济政策的主要工具，在各经济部门进行长期融资和投资。作为一家为国家发展战略服务的政策性银行，巴西国家开发银行主要关注基础设施建设、社会发展、环境、中小微企业融资、生产结构安排、工业化建设和紧急救助这七个方面的活动和业务。该银行建立了较为规范的治理机制，由规范管理的规则和标准构成，旨在处理内部机构如董事会、执行局、财政理事会和其他委员会之间的关系，对外治理机构则包括国会、巴西审计总署（CGU）、巴西中央银行（BCB）、巴西联邦审计法院（TCU）和巴西证券委员会（CVM）等。^①

（二）淡水河谷公司

淡水河谷公司（CVRD）是在源于 19 世纪中叶的铁路建设和伊塔比拉铁矿公司（1911 年）基础上于 1942 年正式成立的一家国有企业。当时的巴西总统瓦加斯认为矿产资源属于国家战略性物资，强调将矿产储备国有化的必要性，通过与美国政府签订的一项协议，并利用伊塔比拉铁矿公司的设施、铁路网络和美国进出口银行的贷款，创建了淡水河谷公司。随着淡水河谷公司的成立，巴西不仅获得了一条主要铁路和港口设施所有权，还获得了相当大份额的矿产财富。至 20 世纪 40 年代末，淡水河谷公司已占到巴西铁矿石出口的 80%，其扩张的一个关键因素是它不依赖财政部为其扩张提供资金。相反，该公司利用出口利润作为现金流的来源为其投资提供资金。1956 年 10 月 25 日，淡水河谷公司的第一批股份（共 716 股）在里约热内卢证券交易所拍卖，使公司成为上市企业。到 60 年代，淡水河谷公司已经成为巴西最赚钱的国有企业，也是世界铁矿石市场的领导者，成为世界上最大的 6 家铁矿石出口商之一，其盈利能力使其不必向巴西财政部或巴西国家开发银行寻求支持。70 年代，在埃利泽·巴蒂斯塔（Eliezer Batista）等人的领导下，淡水河谷公司利用留存收益收购其他行业的公司，既实现了投资组合的多元化，制定了企业的多样化战略，同时也创建了合资企业。通过子公司和少数控股子公司，淡水河谷公司大举进

^① BENDS, *Annual Report 2021*, Communication Department of the President's Office of the BNDES, June 2022, pp. 11 - 30.

军铝土矿、氧化铝和铝、锰、磷酸盐、化肥、纸浆、纸张和钛等领域，其流通网络包括铁路、海运航线和港口，其中最重要的投资项目是开发了位于亚马孙州的卡拉加斯（Carajás）铁矿。1973年，巴西淡水河谷公司首次向中国出售铁矿石，这使巴西成为世界上第一个向中国出口铁矿石的国家。在20世纪八九十年代，淡水河谷公司向巴西政府支付股息最高的国有企业，也是在同期对资本形成总额贡献更大的国有企业。特别是在90年代，淡水河谷公司是巴西的主要出口商，是世界铁矿石市场的领导者。虽然淡水河谷公司的核心业务是矿石的生产、加工和运输，但它远不止是一家采矿公司。在90年代上半期，它设法加强在传统领域的竞争力，同时继续对矿产资源进行地质勘查，扩大对采矿的新投资。然而，该公司最终还是在1997年被私有化，成为一家政府少数控股的国有企业。

21世纪以来淡水河谷公司处于改革和转型发展之中，虽取得重要成就，如设立淡水河谷基金，但也面临巨大的来自环境、社会责任和文化等方面的挑战。目前，该企业正通过与全球约12万名直接或第三方员工的合作，实施低碳和环境友好型发展战略。

淡水河谷公司80年来的发展历程表明，采矿对世界发展至关重要，但该公司认为只有为所有人创造繁荣并照顾好地球，才能改善人类的生活，因此，企业要始终尊重“生命优先”的基本原则，力争成为世界上最安全、最可靠的矿业公司之一。淡水河谷公司的历史与巴西的经济发展和国家进步及工业化进程是同步的，其目标是通过与政府合作开展工业化和国家经济发展战略而实现的。一家矿业公司的作用不仅仅在于采矿，而是无论在社会、经济、可持续发展还是技术领域都与国家经济政策相联系。

根据淡水河谷公司2023年7月披露的财务数据，其第二季度的经营业绩为税前利润41亿美元，同比下降14亿美元；第二季度运营自有现金流为8亿美元，主要反映了目前铁矿石粉和镍的价格下降的现实。由于仍有大坝管理和矿石合作开采等大项目启动，淡水河谷公司仍是巴西在安全和可持续发展方面领先的国际化国有企业。为了配合低碳绿色发展战略和国家战略资源的可持续供给，淡水河谷公司在铁、铜、镍的开采中采用新技术和解决方案，特别注意按照全球通用标准进行尾矿的管理和利用，释放出能源转型金属的价值。^①

^① VALE, *Vale's Performance in 2Q23*, July 28th, 2023, pp. 4 - 16. [https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d. \[2023 - 06 - 30\]](https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d. [2023 - 06 - 30])

四 巴西国有企业演进发展的经验启示

20 世纪以来，巴西建立了以国有企业为主体的国有经济体系，特别是第二次世界大战后，大型国有企业逐渐成为巴西国家投资的重要来源、政府维护公共利益和国家安全的主要政策工具，在巴西经济发展中扮演着重要角色。截至 2015 年年底，巴西国有企业共有 149 家，其中政府绝对控股的上市公司有 7 家，雇佣人数约为 22.23 万人；政府少数控股的上市公司 15 家，雇佣人数约为 5.46 万人；绝对控股的非上市公司 127 家，雇佣人数约为 37.52 万人；巴西联邦政府控制的大型国有企业 130 多家。这些国有企业主要分布在第一产业、制造业、金融业、电信业、电力和燃气、交通运输业和其他公用事业等业务领域。^① 目前，在全球 2000 家市值超过 1000 亿美元的上市国有企业中，巴西占有 7 家，其中，有 1 家银行、2 家电力公司、1 家制造企业、2 家采矿企业和 1 家石油公司。在 100 多年的历史发展过程中，巴西国有企业在改革和发展方面积累了不少可供借鉴的经验启示。

（一）国有企业应根据实际情况采取多样化控股模式

与许多其他国家一样，巴西早期的经济发展和工业化是通过政府企业家模式主导的。这种模式的产生是由于民营资本缺乏能够承担巨大风险的资本，需要政府出面协调各种基础设施投资。尽管国有企业对巴西经济发展奇迹发挥了关键作用，但巴西政府显然也注意到要避免国有企业的无限扩张和膨胀，而采取直接与间接控股，多数控股与少数控股（包括黄金股）以及混合控股等多种经营形式，只在外部性严重、私营部门兴趣较低的领域使用国有企业这一政策工具，以便给经济多元化和竞争性的私营部门留下发展空间，避免国有企业受到削弱。

尽管私有化是解决困扰国有企业发展问题的诸多方法之一，但许多没有私有化的国有企业都采用新的治理实践来解决委托代理和限制政府干预问题，以吸引私人投资者充当小股东或债券持有人。巴西国有企业的发展既提供了作为多数投资者控股的发展经验，同时也提供作为少数投资者控股模式的经验。在激励国有企业上市的同时，政府还鼓励发展私人资本市场、有组织的

^① OECD, *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris, 2017. <https://doi.org/10.1787/9789264280663-en>. [2023-06-30]

交易所和保护少数投资者的制度规则。

（二）巴西国家开发银行的经验值得借鉴

巴西国家开发银行过去和现在都是巴西金融体系中一个重要角色，在国家充当少数股东的情况下，在特定条件下控股股权会起到重要作用。国家应以机会明显受限的私营企业为目标，为那些表现出潜力但又缺乏投资和增长资源的企业提供发展条件。

一般而言，随着新的资本化工具的出现，地方证券交易所的发展和新的投资者被吸引到市场，政府应从企业中逐步退出，但巴西国家开发银行所做的却恰恰相反，它不仅大规模扩展其贷款业务，还创造了从政府直接转移资金的新方式，超越了传统的、通过分配强制性储蓄（来自企业税）来支持其贷款活动的经营模式。直到20世纪80年代末，巴西政府除了依赖多数国有企业外，还通过巴西国家开发银行为私营企业提供融资支持。如在1952年成立时，巴西国家开发银行主要是解决企业的长期信贷稀缺问题，为必要的基础设施项目融资，尤其是能源和交通建设项目。在1952—1964年间，巴西国家开发银行84%的贷款业务都流向巴西重要的国有企业，但到70年代末，其所有贷款的87%流向私营部门。除了放贷，巴西国家开发银行还开始进行多样化股权投资。

即使在国有企业实施私有化改革后，作为一家上市公司，巴西国家开发银行仍然是巴西经济体系的核心角色。1995—2009年，该机构在上市公司中的持股（包括直接和间接持股）逐年增加。到目前为止，巴西国家开发银行在巴西经济中仍占据非常重要的地位，国家干预经济领域的现象非但没有消失，其作用反而更加聚焦。以维护公共利益和国家安全为目的，巴西国家开发银行可以为政府实施越来越务实和精准的经济政策服务，其在七大领域的业务活动正是急国家发展之所需。

（三）国有企业是维护公共利益和国家安全的有效政策工具

只要有国家的存在，代表公共利益和国家安全的国有企业就不会消失。在国有企业的私有化改革过程中，巴西政府注意到一些重要的战略性行业的企业是不能被私有化的，包括能源、电力、通信、交通运输、金融、矿产资源和公用事业等领域的国有企业。借助于国有企业的市场主体形式，巴西发展了最初并非由私营部门单独投资的大型部门，如钢铁制造、飞机制造、电话、石油、天然气、石化、采矿和综合电网等。大多数的应用创新工作基本上也是由国家机构和大型国有企业，如巴西国家石油公司和巴西航空工业公司来执行。

20 世纪 90 年代，巴西对国有企业进行一系列私有化改革，但所有私有化过程最终都集中于巴西国家开发银行的控制之下：从提议国有企业私有化，到构建新的国有企业和出售国有企业等，再到最后部长会议决定的由巴西国家开发银行提出的私有化方案和时间表。由于巴西国家开发银行的使命担当，它会根据公共利益和国家安全来审视和判断改革方案，推动私有化改革进程。

根据《巴西宪法》规定，政府直接干预经济和市场活动具有两个非常正当的理由，即公共利益和国家安全。因此，创立国有企业就是为了维护集体利益和国家安全；国有企业被认为是政府通过公共政策提供公共产品和服务，实现社会福利最大化的工具。但公共利益和国家安全是可以根据意识形态的观点或政治背景做出不同解释的。如果上述两条理由被认为不再存在，那么国有企业就可能进入私有化通道。这既适用于小型国企，也适用于大型国企，并与创建国有企业的理由有内在联系。但无论是改革还是发展，国有企业都要依照国家法令考虑公共利益和国家安全问题。巴西宪法规定，设立一家政府直接控制的国有企业必须得到国会的批准。因此，这类国有企业要进行私有化改革还需要获得国会审批。

为保证公共利益和国家安全，政府多个公共部门和其他行动者会参与国有企业的私有化进程。如投资伙伴计划理事会（CPPI）就是一个部长委员会，负责审批巴西联邦政府直接控制的国有企业的战略退出和私有化，其成员包括总统、经济部长、基础设施部长、矿业和能源部长、环境部长、区域发展部长和政府秘书处部长，以及巴西国家开发银行和巴西银行的首席执行官等，监督机构包括巴西联邦审计法院和审计总署，以及服务提供商和第三方。巴西国家开发银行参与整个过程，同时聘请审计公司、律师事务所、财务顾问、工程公司和投资银行来完成大部分的改革工作。

（四）国有企业的经营管理改革和市场化可以更好地维护公共利益

私有化改革只是企业管理改革的一部分，没有进行私有化的国有企业也要在内部治理和合理化方面进行改革。如巴西国家石油公司、巴西电力公司、巴西银行和联邦储蓄银行等都是巴西联邦政府所有的国有企业，特别是国有银行，其业务一般都是瞄准如农业和住房信贷等私营银行没有涵盖的领域，因此，更要做好企业经营管理改革，对标更高的管理标准。

国有企业市场化主要面向股市，如果国有企业要上市的话，就必须遵循巴西股市的三个层级，即新三板市场、一级市场和二级市场的公司治理标准实践。在联邦一级的国有企业中，只有巴西银行在新三板市场上市、巴西电力公

司被列为一级公司，同时，州级的国有企业须比联邦级的国有企业执行更高的治理标准。尽管巴西大多数国有企业没有公开交易，但最大的国有企业都在巴西股市上市。2009年，上市国有企业分别占联邦和州政府直接控制总资产的58%和68%。巴西国有企业在公开交易之前必须向有关管理部门提交其财务审计报告，必须至少在原则上遵守《2001年巴西股份公司法》中规定的对小股东给予法律保护的原则。

为打破国际大型跨国石油公司对巴西石油工业的垄断，瓦加斯总统于1953年创建巴西国家石油公司，并由国家持股51%，其主要业务为石油勘探、开发、冶炼和运输。此后，政府采取了一系列强化石油公司权力和作用的措施，如在20世纪70年代把石油政策从立足于进口转变为自主勘探和开发利用，使巴西国家石油公司的业务规模不断扩大，最后垄断了巴西石油和天然气生产。然而，巴西国家石油公司在巴西的土地上勘探石油并不十分成功，至少数量不足以供应国内市场需求。这就是为什么在20世纪70年代之前，巴西国家石油公司主要作为一家贸易公司运营，主要进口原油和精炼产品，与私营部门合作发展巴西的石化产业，最终才将所有私营合作伙伴并入其中。到90年代初，巴西国家石油公司成为美洲最大的公司之一，并在石油勘探方面有着独特的竞争力。

作为20世纪90年代私有化和自由化政策的一部分，卡多佐总统设计了石油工业部分私有化计划。1997年，他制定《石油法》，结束了巴西国家石油公司对石油的垄断经营，并向外国投资者开放巴西的石油和天然气市场，还允许外国人持有巴西国家石油公司的股票。最终在2000年8月，巴西国家石油公司通过美国存托凭证（ADR）计划在纽约证券交易所上市。通过在纽约（2000年）和欧洲（2002年）股市上市，巴西国家石油公司改善了其企业治理水平，信息更加透明，并遵守公允会计准则（GAAP）按季度发布经审计的财务报告。2001年后，巴西国家石油公司依照美国颁布的《萨班斯—奥克斯利法案》（Sarbanes - Oxley Act）的要求，进一步将关联方交易和高管薪酬公之于众。通过在发达国家的各个证券交易所上市，巴西国家石油公司已置身于国际顶级证券评级机构，接受世界各地大型共同基金和养老基金的审查和监控。

事实证明，企业经营管理改革使巴西国家石油公司和巴西政府获得了国际信誉，巴西石油业在21世纪的头几年迎来繁荣发展，跨国公司与巴西国家石油公司合作开展大型勘探项目，世界各地的大型共同基金购买了巴西国家

石油公司的股票。通过向私人投资者发行股票并做出透明度承诺，政治家可以提高干预的政治成本，并避免实施损害国有企业利益的政策措施。在巴西国家石油公司的治理改革中，最重要的项目是董事会的变化：开始囊括独立成员，执行新的法律保护，维护少数股东的权利。同样重要的是，巴西国家石油公司将其相关资本私有化，保留了大部分有投票权的资本和对公司重大决策具有否决权的黄金股，从而保证国有经济仍然掌握在政府手中，使国家能源安全得到保障。

（五）建立较为完善的国有企业治理机制

巴西国有企业大多数是以有限责任公司、股份公司或法人公司的形式经营。大多数国有企业是股份公司，除金融企业联邦储备银行是一家法人企业。

国有企业建立了公司内部治理机制，企业的产供销、自有资金支配、内部机构设置、干部任免、工资制度、职工招收和辞退以及产品价格的确立等活动基本上与私人企业一样，其经营管理活动完全由企业自主决定。国有企业董事会应具有必要的权威、能力和客观性，以履行战略指导和监督管理的职能。如《国有企业法》限制了利用国有企业董事会获取政治支持的可能性，要求国有企业政策目标成本透明，规定独立董事的比重不得低于 25%，并要求成立董事会审计委员会。再如，成立于 2016 年的国有企业协调和治理秘书处是巴西经济部私有化、撤资和市场特别秘书处的一部分，其目标就是改善巴西联邦政府国有企业的治理水平，促进公共投资的透明度和效率。

巴西政府主要通过法律法规、政府规制和企业内部治理规则，建立间接治理、联合或单独管理及直接治理这三种国有企业的外部治理机制（见表 2）。总的来看，巴西对国有企业的治理是多头并举的，国有企业受适用于所有企业的一般法律和监管框架的约束，包括公司法、民法典、证券法和证券交易所规则，及其自身章程的规定，行政规制涉及多个政府部门，或单独管理或联合管理。在理论上，由法律和政府规制编织的治理机制体系可以把国有企业装进政府规制的“笼子”里，但实际效果如何，需要从实情出发来判断。以国有企业为代表的国有经济是由私法规定的、具有法人资格的实体，由国家直接或间接控制。同时，法律规定国有企业具有行政、预算和财务上的自主权。

表 2 巴西国有企业外部治理机制

法律法规和政府规制	治理对象	治理模式
《宪法》《民法》《公司法》等	所有上市和非上市国有企业	间接治理
《新竞争法》、《国有企业法》及巴西竞争管理局	私有和国有企业	间接治理
《证券法》、巴西证券交易委员会	上市企业	间接治理
国家货币委员会	国家金融体系	直接管理
巴西联邦政府经济部、财务部特别秘书处、经济部私有化、撤资和市场特别秘书处	49 家国有企业	联合或单独管理
公司治理和联邦政府参与管理部际委员会	国有公司	直接管理
国家能源政策委员会	国有企业（巴西电力公司）	间接治理
巴西总统社会通信特别秘书处	巴西国家电视台	直接监督
巴西政府区域发展部	3 家国有企业	间接治理
巴西国防部	4 家国有企业	间接治理
巴西国家畜牧和食品供应部	4 家国有企业	间接治理
巴西基础设施部	11 家国有企业	间接治理
巴西联邦审计法院	所有国有企业	间接治理
巴西总审计署	所有国有企业	间接治理
巴西计划部	所有国有企业	间接治理
企业内部治理制度	单个企业	直接管理

资料来源：作者整理绘制。

（六）国有企业要充分考虑利益相关者的诉求

一方面，从公共利益和国家安全出发，政府要做一个知情的、积极的的所有者，以确保国有企业治理透明、负责，具有高度的专业性和有效性。与国有企业的基本原理一致，国有企业的法律和监管框架也应确保国有企业在从事经济活动时的公平竞争环境，并应当明确区分国家所有权职能和可能影响国有企业条件的其他国家职能，特别是在市场监管方面。

另一方面，利益相关者和其他利益方，包括债权人和竞争对手，在认为其权利受到侵犯时，应能够通过公正的法律或仲裁程序获得有效补救。在国有企业将经济活动与公共政策目标结合起来的情况下，其成本和收入结构必须保持较高的透明度和披露标准，与公共政策目标有关的成本应由国家预算提供资金并公开。应充分认识到国有企业对利益相关者的责任，要求国有企业报告与利益相关者的关系，明确国家对国有企业负责任经营行为的期望。

国有企业也应遵守高透明度标准，遵循与上市公司相同的高质量会计、披露和审计标准。

（七）国有企业不应有责任豁免和被特殊对待

作为指导原则，国有企业从事经济活动不应免除一般法律、税法和法规的适用。法律法规不应对国有企业和市场竞争对手进行不当地区别对待；国有企业的法律形式应允许债权人提出债权并启动破产程序；国有企业的经济活动在获得债务和股权融资方面应面对相同的市场条件。当国有企业参与公共采购时，无论是作为投标方还是采购方，其所涉及的程序都应具有竞争性、非歧视性，并以适当的透明度标准加以保障。在国有企业上市或以其他方式将非国有投资者纳入其所有的情况下，国家和企业应承认所有股东的权利，以确保股东得到公平对待和平等地获取公司信息。

五 结论

作为一项宏观经济政策工具，自 20 世纪以来巴西国有企业经历了五个历史发展阶段，并在每个阶段表现出不同的政策工具效应，巴西国家开发银行和淡水河谷公司的案例从企业微观的角度反映了这些不同政策工具的特点和影响。通过历史实证和案例分析，本文得出以下研究结论。

巴西国有企业是国家历史发展和经济发展战略的产物。作为一种维护公共利益和国家安全的政策工具，国有企业的兴起和发展既有偶然的客观因素，也有政治家的主观愿望，并由国情所决定。作为经济政策工具，国有企业为巴西探索进口替代工业化模式、经济发展奇迹、国家所有制和私有化改革等提供重要助力，也为如何经营和发展国有企业、如何治理国有经济等相关理论提供丰富的实践经验。在巴西经济发展过程中，国有企业的存在、发展和改革与意识形态没有必然联系。因此，在研究时应以历史唯物主义的立场看待这一问题，不宜对其贴上标签，要对其历史作用和成败得失进行客观分析。

作为国有企业的典型案例，巴西国家开发银行已经探索出一条较为有效的经营和发展之路。该银行不仅由巴西政府 100% 控股，而且是一家在国际资本市场上市的国家政策性银行，其多元化的投融资模式不仅能够把经济效应与社会效应较好地结合，而且能很好地贯彻政府的政策意图，维护公共利益和国家安全。这种经营模式值得借鉴。

巴西政府为国有企业建立了较为有效的外部治理和内部治理机制，但也

存在一些发展中的问题。特别是外部治理机制，从法律规定到政府规制，都形成了行之有效的治理模式，试图从制度上把国有企业装进理性的“笼子”里，防止其腐败或出现经营风险。然而，事实证明，理论与实践总是有差距的。巴西经济发展现状和国情使国有企业在经营过程中出现了一些难以克服的问题，如资源和权力集中于少数人手里，腐败现象较为严重，社会发展不平衡，经济发展和繁荣的红利并没有惠及大多数人等，造成了繁荣与贫困共存、民主与集权共生等相悖的社会现象，导致巴西出现“资源诅咒”和“中等收入陷阱”等发展困境。

在巴西的发展实践中，国有企业与社会制度和意识形态没有直接联系，更多体现了政府政策意图：控制、干预经济，实现特定社会目标和经济发展的有力工具和手段，在动员资金、积累资本和集中资源发展“卡脖子”产业方面发挥积极作用。但这并不是巴西所特有的现象。巴西国有企业只是全球范围内国有企业发展的“冰山一角”，与私营企业一样，除作为政策工具之外，它还具有市场化和竞争性的一面，是参与市场经济的重要主体。这为我们在中国式现代化建设过程中如何做大做强做强国有企业，如何理解和处理经济集权与分权、经济治理与规制、国家与市场的关系等理论和现实问题提供重要的国家案例和经验启示。纵观全球主要经济体，大多数国家都在经营国有企业，国有企业与私营企业的关系正如计划与市场一样，只是经济发展的一种手段、资源配置的一种方式和政府实施宏观经济政策的一种工具。

（责任编辑 王 帅）