

经济

俄罗斯所有制结构演变及 近期私有化进展

郭晓琼

【内容提要】自20世纪90年代，俄罗斯开始实行大规模私有化，经过多年的发展，俄罗斯的所有制结构已经发生巨大的变化。俄私有化演变过程包括四个阶段，第一阶段计划经济体制的所有制格局被彻底打破，国有经济的绝对统治地位被推翻；第二阶段俄罗斯实行了“货币私有化”，国有经济降至相当低的水平；第三阶段大规模的私有化运动结束，私有化进程以“个案”形式继续进行；第四阶段私有化进程放缓，但国家加大了对经济中重要行业和部门的控制。现阶段的私有化无论从目标、性质、规模和执行情况看，均无法与20世纪90年代的大规模私有化相提并论，目前的私有化仍然是个案私有化的延续，是在已形成的混合所有制结构的基础上进行的微调，对俄罗斯的所有制结构并没有产生实质性的影响。

【关键词】俄罗斯 所有制结构 私有化 国有化

【中图分类号】F13/17.512.1 【文献标识码】A 【文章编号】2095-1094(2013)03-0051-0010

一、大规模私有化及所有制结构的演变

苏联时期实行公有制，完全排斥其他经济成分，并否定其他经济成分存在的合理性。苏联所有制结构的主要特点是公有制垄断国民经济，法律只承认全民所有制和集体所有制两种公有制形式。其中，全民所有制被视为社会主义所有制的高级形式，占据绝对的统治地位，集体所有制被视为社会主义所有制的低级形式。

苏联单一的所有制结构形成于20世纪30年代，戈尔巴乔夫执政后开始对所有制进行体制内改革。1986—1990年，苏联政府通过了一系列法律，

在公有制经济基础上放宽了对非国有经济成分的限制：允许有限制地进行一些私人劳务，赋予国有企业一些独立于中央机构之外的经营自主权，允许成立合作企业，允许国有企业职工租赁工厂，鼓励发展多种经营形式等。这就为企业管理者将国家财产据为己有打开了方便之门。在巨额的财政赤字中，除政府补贴和支持消费品价格的支出外，对国有工业企业的巨额补贴无疑是沉重的负担^①。在这样的背景下，如不迅速实施正式的私有化方案，国家财

^① 冯舜华、杨哲英、徐坡岭等：《经济转轨的国际比较》，经济科学出版社2001年版，第198页。

【作者简介】郭晓琼，博士，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员。

富很可能被几千个管理者掌握、瓜分，为此，总统叶利钦采纳了萨克斯和盖达尔设计的激进式改革方案——“休克疗法”，在放开物价，控制货币的条件下，实行私有化^①等方面的改革。

1991年12月29日，俄罗斯总统叶利钦签署了《关于加快国有企业和市政企业私有化的命令》，批准了政府制定的《1992年俄罗斯联邦国有企业和市政企业私有化纲要的基本原则》（以下简称《基本原则》）。《基本原则》从1992年1月1日起开始实施，俄罗斯由此开始了对所有制结构的根本变革。

根据俄罗斯法律，私有化分为“小私有化”和“大私有化”。“小私有化”是对国营零售业、餐饮业、服务业及小型建筑企业实行私有化，主要采取公开拍卖、租赁或出售的方式进行；“大私有化”是对国有大中型企业的私有化，分别以“证券私有化”、“货币私有化”和“个案私有化”三种方式依次进行。根据私有化的进程，本文将所有制结构的变化划分为四个阶段。

（一）“证券私有化”阶段：1992年7月至1994年6月

在“证券私有化”阶段，俄罗斯政府通过向公民发放私有化证券的方式无偿转让国有资产：先把国有大中型企业改造成开放型股份公司，再向公民无偿发放相当于35%国有资产的私有化证券，最后在资本市场上出售私有化企业的股票，公民可用私有化证券购买股票，也可将证券出售直接获得现金。该阶段俄罗斯私有化具有明显的政治目的，为了使改革进程不可逆转，改革者过分强调速度（规定每年进行私有化企业的数量）而牺牲质量，为简化私有化程序，按账面残值进行资产评估，在恶性通货膨胀的背景下，造成国有资产大量流失。

随着私有化的展开，俄罗斯经济中国有制经济占比大幅缩减，逐渐形成了国家所有制、地方市政所有制、社会及宗教组织所有制、私有制和混合所有制并存^②的混合型经济。到1994年，从就业人数来看，在国有制经济组织中就业人数所占比重从1991年的75.5%降至44.7%（见表1），国有企业职工转移至私有企业或混合所有制企业中就业，非国有制经济中就业人数占比从1991年的23.6%上

升至54.6%；从产值来看，国有制经济创造的产值占比从1991年的86%降至38%，而非国有经济创造的产值占比从1991年的14%猛增至62%；从固定资产比重来看，国有资产占比从1991年的91%降至42%，一半以上的国有资产已通过“证券私有化”转移至非国有制经济中。截至1994年6月，俄罗斯“证券私有化”结束，非国有经济无论从就业人数、产值还是从固定资产占比上均超过国有制经济，混合所有制经济大量涌现，私有制经济发展较为缓慢。

表1 1992—1994年俄罗斯所有制结构的变化（单位：%）

| | 就业人数 | | 产值 | | 固定资产 | |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1991年 | 1994年 | 1991年 | 1994年 | 1991年 | 1994年 |
| 整个经济 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 国有制 | 75.5 | 44.7 | 86 | 38 | 91 | 42 |
| 非国有制： | 23.6 | 54.6 | 14 | 62 | 9 | 58 |
| 私有制 | 13.3 | 33 | — | 25 | — | — |
| 混合所有制及其他 | 10.3 | 21.6 | — | 37 | — | — |

资料来源：根据俄罗斯联邦国家统计局1998年数据，经计算得出

（二）“货币私有化”阶段：1994年7月至1996年底

1994年7月至1996年底，俄罗斯进入“货币私有化”阶段，从无偿转让过渡到按市场价格出售国有资产。根据1994年开始生效的《俄罗斯联邦国有和地方企业私有化大纲》和《1994年7月1日以后俄罗斯联邦国有和地方企业私有化国家大纲的基本原则》，这一时期的私有化确保三个重要战略任务的完成：第一，形成控股的投资者，以期提高他们对长期投资的兴趣；第二，为推行私有化改革的企业进行结构变革提供必要的资金；第三，促进国家财政预算收入的增加。

随着无偿私有化的结束，混合所有制的扩张明显放慢，这一阶段非国有制经济扩大的主要动因不仅包括国有经济的私有化，大量新成立的私有企业也起了巨大的带动作用。从就业人数来看，国有制企业的就业人数比重从1995年的42.2%降至1997年的40%（见表2）；社会组织所有制和混合所有制经济的就业比例也出现下降，分别从1995

^① 韩爽、徐坡岭、王志远：《俄罗斯金融制度变迁二十年：起点、方案与路径》，载《俄罗斯学刊》2011年第5期。

^② 根据俄罗斯联邦国家统计局的划分，俄罗斯的所有制分为：国家所有制、地方市政所有制、社会及宗教组织所有制、私有制和混合所有制，混合所有制中又包括混合型内资、合资、外资和国家公司所有制。

年的0.7%和22.8%降至1998年的0.6%和19.5%；私有制经济就业人数比重大幅增长，从1995年的34.4%增至1997年的39.9%，也就是说，从国有制经济和国有经济成分参与的混合所有制企业中精减出的人员均被私有企业吸纳。从企业数来看，国有制企业占比从1995年的25.5%减至1997年的16.6%，混合所有制企业数量也有所减少，而私有制企业数量相应增加，其比重从1995年的62.5%提高到69.1%。从固定资产来看，1997年国有制经济固定资产已降至26%。经历了大规模的私有化运动之后，私有制经济继续扩张，在所有制结构中已占绝对优势。

表2 1995—1997年俄罗斯所有制结构的变化（单位：%）

| | 就业人数 | | 企业数 | | 固定资产 | |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1995年 | 1997年 | 1995年 | 1997年 | 1995年 | 1997年 |
| 整个经济 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 国有制 | 42.1 | 40 | 25.5 | 16.6 | 42 | 26 |
| 非国有制： | 57.9 | 60 | 74.5 | 83.4 | 58 | 74 |
| 私有制 | 34.4 | 39.9 | 62.5 | 69.1 | — | — |
| 社会及宗教组织所有制 | 0.7 | 0.6 | 2.7 | 5.2 | — | — |
| 混合所有制 | 22.8 | 19.5 | 9.3 | 9.1 | — | — |

资料来源：根据俄罗斯联邦国家统计局2003年和2010年统计数据，经计算得出

（三）“个案私有化”阶段：1997年至2004年

1997年以后，俄罗斯私有化以“个案”的形式进行。在“个案私有化”阶段，大规模私有化停止了，转为按“点状方案”有选择地对个别国有企业的股份制进行改造，私有化的重心从注重数量转为注重质量，不再搞数量指标和强制私有化；强调私有化的中心是增加投资和提高企业生产效率；对企业资产根据法定资本、资产负债表价值和市场价格综合评估，防止资产流失，并加强国家对私有化过程的监督。

大规模私有化结束后，俄罗斯所有制结构逐步趋于稳定，变动幅度相对较小。从表3中可以看出，国有制经济的就业人数、企业数及固定资产所占比重均呈下降趋势，但降幅趋缓。非国有制经济继续扩大，但内部分化的现象更趋明显，混合所有制经济比重逐渐下降，而私有制经济在所有制结构中的占比则有所增长。1997—2004年，混合所有

表3 1997—2004年俄罗斯所有制结构变化（单位：%）

| | 就业人数 | | 企业数 | | 固定资产 | |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1997年 | 2004年 | 1997年 | 2004年 | 1997年 | 2004年 |
| 整个经济 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 国有制 | 40 | 35.5 | 16.6 | 9.8 | 27 | 24 |
| 非国有制： | 60 | 64.5 | 83.4 | 90.2 | 73 | 76 |
| 私有制 | 39.9 | 51.8 | 69.1 | 78 | — | — |
| 社会及宗教组织所有制 | 0.6 | 0.7 | 5.2 | 6.1 | — | — |
| 混合所有制 | 19.5 | 12 | 9.1 | 6.1 | — | — |

资料来源：Федеральная служба государственной статистики. Российский статистический ежегодник 2005. С.150, 339, 349

制经济就业比重从19.5%降至12%，企业数比重从9.1%降至6.1%；私有制就业比重从39.9%增长至51.8%，企业数比重从69.1%增至78%。这一时期非国有制经济扩张的主要推手已不再是国有经济成分的私有化，而是更多地依靠新建立的私有制企业。

（四）私有化进程放慢，国有经济成分扩张：2004年至今

20世纪90年代兴起的大规模私有化虽然快速、有效、彻底地改变了俄罗斯的所有制结构，但私有化过程中政府官员与企业勾结侵吞国家财产，并形成了一批金融寡头，他们把持国民经济命脉，操纵国家政策走向。普京执政后，俄罗斯私有化进程明显放慢，虽然每年政府还会出台当年的私有化计划，但往往没有落实。从第二任期开始，普京逐渐调整政治经济发展模式，加强打击寡头的力度，将金融寡头手中的经济资源收归国有，政府对经济的干预、管理和规制作用也逐渐加强。国家通过限制战略性企业私有化^①、通过并购形式获得私营企业控制权、组建国家公司等手段控制了关系国民经济命脉的企业，甚至形成行业垄断。

2004年以来，尽管从企业数来看国有制经济比重仍在降低，但从就业人数、产值等方面看，国有经济成分在所有制结构中呈上升趋势。2005—2011年，国有经济在矿产资源开采业销售额中的比重从5.5%增至17%（见表4）；在水、电、气

^① 普京于2004年8月7日签署了“关于确定国有战略企业和战略股份公司名单”的命令，514家国有战略企业和549家战略股份公司榜上有名，其中包括，俄罗斯天然气工业公司、俄罗斯石油公司、俄罗斯石油运输公司、俄罗斯铁路公司、俄罗斯统一电力系统股份公司等大公司 and 一大批军工企业，列入名单的企业和公司只有总统特批才能出售。

的生产与配送业销售额中的比重从13.7%增至22.5%；在货运销售额和货运量中的比重分别从44.9%和41.8%猛增至78.5%和93.7%，国有经济在运输业中占据垄断地位。此间，俄罗斯国有经济的固定资产投资也从2005年的14.9%增至2011年的26%。

2004年以后，俄罗斯国有或国家控股企业通过兼并、重组等方式，积极并购同类或具有产业关联性的企业，国有经济成分在股份公司中控股比例连年增长。2004—2008年，国有独资企业在股份公司总数中的比重迅速增长，短短四年时间，从4%增至54%，2008年后尽管该趋势有所放慢，但国有100%持股的企业比例仍在增长，到2011年已达63%（见表5）。2004—2011年国有持股50%—100%的企业占比从15%降至5%，国有持股低于50%的企业占比从81%降至32%。这样，到2011年，国有经济在股份公司中掌握控股和绝对控股权的企业比例已达68%，国家对经济的控制力大大增强。

俄罗斯政府通过扩大国有制经济比例控制国民经济命脉，一方面有利于国家控制战略资源，保证经济、社会政策的顺利推行，维护国家和社会稳定，国有企业在国家的支持下更容易聚集资本形成规模效应，有利于提高企业在国内外市场上的竞争力；另一方面国有经济的扩张往往会造成行业垄断，破

表4 2005—2011年俄罗斯国有经济成分在主要经济指标中占比的变化趋势（单位：%）

| | 2005年 | 2006年 | 2007年 | 2008年 | 2009年 | 2010年 | 2011上半年 |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| 矿产开采业销售额： | 5.5 | 6.0 | 13.8 | 13.5 | 11.5 | 9.8 | 17.0 |
| 燃料动力矿产开采业销售额 | — | — | 11.8 | 13.2 | 11.1 | 9.0 | 17.0 |
| 加工工业销售额 | 8.9 | 8.2 | 8.4 | 8.5 | 9.5 | 8.7 | 9.5 |
| 水、电、气的生产与配送业销售额 | 13.7 | 10.7 | 11.4 | 13.0 | 14.0 | 17.8 | 22.5 |
| 建筑业销售额 | 5.5 | 4.4 | 4.0 | 3.6 | 3.8 | 4.1 | 4.1 |
| 运输企业客运周转量 | 68.7 | 68.5 | 65.9 | 63.9 | 63.2 | 56.1 | 66.1 |
| 运输企业的货运销售额（不包括管道运输） | 44.9 | 67.2 | 72.9 | 71.1 | 76.6 | 78.4 | 78.5 |
| 运输企业的商业货运量（不包括管道运输） | 41.8 | 93.9 | 64.6 | 94.3 | 93.8 | 93.6 | 93.7 |
| 通信业服务净销售额（扣除增值税、消费税及其他必要费用） | — | — | 9.8 | 9.9 | 13.9 | 15.2 | 14.5 |
| 科研部门的国内总开支 | 68.3 | 70.4 | 72.4 | 72.6 | 74.4 | 73.4 | 73.5 |
| 有偿服务 | 18.5 | 17.2 | 16.4 | 16.3 | 16.5 | 18.9 | 18.8 |
| 固定资产投资： | 14.9 | 14.4 | 19.5 | 21.5 | 22.8 | 24.5 | 26.0 |
| 来源于拨款的固定资产投资 | 19.1 | 18.1 | 15.0 | 15.9 | 17.1 | 17.8 | 19.9 |
| 商品和劳务的净销售额（扣除增值税、消费税及其他必要费用） | 11.2 | 10.2 | 10.2 | 9.8 | 10.6 | 18.9 | 11.7 |
| 平均职工人数 | 25.6 | 26 | 24.9 | 24 | 24.6 | 24.9 | 25.2 |

资料来源：Федеральная служба государственной статистики. О развитии государственного сектора экономики Российской Федера 2006-2011г

表5 2004—2011年俄罗斯国有制经济发展状况

| 股份公司中的国有成分比例分布 | 占股份公司总企业数的比例（%） | | | | | | | |
|------------------------|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2004年 | 2005年 | 2006年 | 2007年 | 2008年 | 2009年 | 2010年 | 2011年 |
| 国有持股占企业法定资本100%的企业 | 4 | 10 | 30 | 45 | 54 | 55 | 57 | 63 |
| 国有持股占企业法定资本50%—100%的企业 | 15 | 13 | 12 | 10 | 7 | 6 | 6 | 5 |
| 国有持股低于企业法定资本50%的企业 | 81 | 77 | 58 | 45 | 39 | 39 | 37 | 32 |

资料来源：Федеральная агентство по управлению федеральным имуществом, Отчет о приватизации федерального имущества. <http://www.rosim.ru>

坏竞争机制，企业缺乏创新积极性，从长远看不利于经济的可持续发展。

此外，2004年以来，外资和合资在俄罗斯经济中的地位与日俱增。2010年，外资与合资企业在俄罗斯加工工业中创造的产值占29.5%^①，在食

① Федеральная служба государственной статистики. Российский статистический ежегодник 2011 г. С.382.

品工业、木材加工和木制品制造业、造纸和印刷业、焦炭和石油制品生产业、化学工业、橡胶和塑料制品制造业、其他非金属矿产品制造业、交通工具及设备制造业中，外资与合资企业创造的产值总和超过全行业的1/4。

综上，在私有化的第一阶段，俄罗斯实行了“证券私有化”，计划经济体制的所有制格局被彻底打破，国有经济的绝对统治地位被推翻；第二阶段，俄罗斯实行了“货币私有化”，国有经济降至相当低的水平；第三阶段，俄罗斯大规模的私有化运动结束，私有化进程以“个案”形式继续进行，非国有经济继续扩张，但速度明显放慢，所有制结构逐渐趋于稳定；第四阶段，俄罗斯私有化进程缓慢，国有经济扩张，国家加大了对经济中重要行业和部门的控制。

二、俄罗斯所有制结构的变化特点

俄罗斯所有制结构的变化具有以下特点：第一，所有制结构变化速度快。从1992年7月转型开始到1994年6月，俄罗斯仅用了近两年的时间就彻底推翻了国有制的统治地位，建立起私有制为主体，国有制、社会及宗教组织所有制、混合所有制等多种经济并存的混合型经济。第二，俄罗斯所有制变革的方向与西方国家相反。尽管都是以私有制为主、多种经济形式并存的混合型经济，但西方国家是从私有制经济演变而来，为了弥补“看不见的手”调节经济的缺陷，20世纪30年代后，国家逐渐加强对经济的调控能力，国有制由此兴起，从而形成多种所有制并存的混合型经济；而俄罗斯当前的所有制结构却是在苏联时期单一公有制的基础上通过私有化形成的。第三，所有制结构的变革靠强制性制度变迁推动。俄罗斯所有制结构的变化不是为了适应生产力的发展而产生的生产关系的自发性变动，而是政府采取行政命令手段强制性进行私有化。第四，所有制改革具有明显的政治意义。俄罗斯“私有化之父”丘拜斯曾明确指出，私有化既是一项要建立以私有制为特征的资本主义生产方式的基本国策，又是“使改革进程具有不可逆转性”的政治保证。第五，俄罗斯国有经济成分在经济中的地位举足轻重。在俄罗斯，有国有经济成分参与的行业范围非常广，不仅包括公共事业部门和战略性行业，还涉及一些重要的竞争性行业。俄罗斯大

型企业的董事会均有政府代表参与，在国家控股企业，政府代表一般都担任董事会主席。俄政府官员代表国家对国有股行使表决权^①。此外，在一些股份制企业中，国家还持有“金股”，以此行使对企业经营的特别管理权。

三、现阶段私有化进展

（一）《2011—2013年及2015年前联邦资产私有化计划》

2010年11月27日，俄政府总理普京签署政府令，批准了《2011—2013年及2015年前联邦资产私有化计划》^②（以下简称《计划》）。

1. 《计划》的主要任务

《计划》中明确提出私有化的主要任务包括：为股份制公司的发展吸引预算外投资；降低国有成分在竞争行业中的比例，刺激投资者的创新积极性；提高企业的管理水平；促进证券市场的发展；形成战略行业的一体化结构；增加联邦预算收入。

从文件中列明的主要任务排列顺序可以看出，私有化最主要的任务首先是降低国有成分对竞争行业的过度干预，吸引真正关心企业未来发展的战略投资者，这不但有利于企业吸纳更多私人投资，更重要的是战略投资者的加入有利于提高企业的创新积极性，优化企业管理水平，从而全面提高企业的市场竞争力。

“增加联邦预算收入”也列入私有化的任务之一，这与计划出台的时机有关。2008年全球金融危机爆发，国际油价大幅下跌，俄罗斯经济遭受沉重打击，联邦预算划拨大笔资金救市，导致2009年联邦财政预算出现十年来的首次赤字，2010年俄政府制订并出台《计划》时，国有资产私有化确实有利于增加财政收入，可以为推进“经济现代化”方案筹集更多资金。但从《计划》中的私有化收益来看，2011—2013年，私有化收入仅为1万亿卢布，与“经济现代化”所需的庞大资金相比可以说是杯水车薪。显然弥补财政赤字不是私有化的主要目的，

^① 许新主编：《重塑超级大国——俄罗斯经济改革和发展道路》，江苏人民出版社2004年版，第82—83页。

^② Распоряжение от 27 ноября 2010 г. №2102-р О плане (программе) приватизации федерального имущества и основных направлениях приватизации федерального имущества на 2011 - 2013 годы.

表 6 各行业中国有独资企业数量

| 经济部门 | 国有独资公司的数量 |
|----------|-----------|
| 非生产领域 | 1424 |
| 工业: | |
| 机器制造业 | 292 |
| 轻工业 | 59 |
| 食品工业 | 27 |
| 冶金业 | 14 |
| 化学及石油化工业 | 47 |
| 森林工业 | 94 |
| 其他工业部门 | 120 |
| 建筑业 | 252 |
| 农业 | 410 |
| 交通和通信业 | 338 |
| 其他行业 | 440 |
| 总计 | 3517 |

资料来源: Распоряжение от 27 ноября 2010 г. №2102-р О плане (программе) приватизации федерального имущества и основных направлениях приватизации федерального имущества на 2011-2013 годы

表 7 各行业中国有股份公司的数量

| 经济部门 | 国有股份公司的数量 |
|----------|-----------|
| 非生产领域 | 1162 |
| 工业: | |
| 机器制造 | 245 |
| 轻工业 | 11 |
| 食品工业 | 46 |
| 印刷业 | 158 |
| 冶金业 | 31 |
| 化学及石油化工业 | 36 |
| 森林工业 | 35 |
| 其他工业部门 | 112 |
| 建筑业 | 160 |
| 农业 | 397 |
| 交通和通信业 | 269 |
| 其他行业 | 288 |
| 总计 | 2950 |

资料来源: Распоряжение от 27 ноября 2010 г. №2102-р О плане (программе) приватизации федерального имущества и основных направлениях приватизации федерального имущества на 2011-2013 годы

表 8 2011—2013 年列入私有化计划的国有独资公司的数量

| 经济部门 | 国有独资公司的数量 |
|-----------|-----------|
| 汽运部门 | 4 |
| 农工综合体 | 31 |
| 空运部门 | 2 |
| 地质及贵金属工业 | 5 |
| 道路建设 | 5 |
| 出版和印刷业 | 2 |
| 机器制造业 | 3 |
| 医用工业 | 1 |
| 科学研究 | 13 |
| 非生产领域 | 37 |
| 建筑业 | 5 |
| 燃料动力综合体 | 2 |
| 化学和石化工业 | 1 |
| 动力工程建设综合体 | 1 |
| 其他行业 | 2 |
| 总计 | 114 |

资料来源: Распоряжение от 27 ноября 2010 г. № 2102-р О плане (программе) приватизации федерального имущества и основных направлениях приватизации федерального имущества на 2011-2013 годы

因此,《计划》将“增加预算收入”列在了主要任务的最后一项。

2.《计划》的主要内容

截至 2010 年 1 月 1 日,俄罗斯国有独资公司为 3517 家,国家参股的股份公司为 2950 家,如表 6 和表 7 所示。

根据该《计划》,2011—2013 年实行私有化的国有独资公司共 114 家(见表 8),占独资企业总数 3%;国有股份公司共 809 家(见表 9),占国有股份公司总数 27%。私有化的主要对象包括:不行使国家职能的国有独资公司;2004 年 8 月 4 日 № 1009 号总统令规定的战略性企业名录以外的国有独资公司和国有股份公司的部分股份。私有化的行业遍及机械制造、农工综合体、道路、建筑综合体等部门。在这些计划进行私有化的企业中,私有化份额较大的公司包括:磷灰石开放型股份公司、教育出版社、西伯利亚航空公司、阿尔汉格尔斯克船舶公司、乌里扬诺夫汽车制造厂、摩尔曼斯克渔港、东港和钻石世界。

《计划》还提出了俄罗斯外贸银行、联合船舶

表 9 2011—2013 年列入私有化计划的国有股份公司的数量

| 经济部门 | 国有股份公司的数量 | 经济部门 | 国有股份公司的数量 |
|----------|-----------|-----------|-----------|
| 汽运部门 | 15 | 石油天然气综合体 | 4 |
| 农工综合体 | 191 | 国防工业综合体 | 6 |
| 水运部门 | 15 | 建材工业 | 12 |
| 空运部门 | 14 | 渔业 | 6 |
| 地质及贵金属工业 | 30 | 通信业 | 9 |
| 道路建设 | 41 | 保险业 | 2 |
| 铁路运输部门 | 7 | 建筑业 | 61 |
| 出版和印刷业 | 38 | 燃料动力综合体 | 59 |
| 轻工业 | 4 | 商业 | 64 |
| 森林工业 | 6 | 煤炭工业 | 4 |
| 机器制造业 | 36 | 金融和信贷业 | 26 |
| 医用工业 | 7 | 化学和石化工业 | 11 |
| 冶金业 | 3 | 动力工程建设综合体 | 25 |
| 科学研究 | 45 | 其他行业 | 16 |
| 非生产领域 | 52 | | |
| 总计 | | 809 | |

资料来源: Распоряжение от 27 ноября 2010 г. №2102-р О плане (программе) приватизации федерального имущества и основных направлениях приватизации федерального имущества на 2011 - 2013 годы

公司、联合谷物公司、俄罗斯水电股份公司、统一电力系统联邦电网公司、俄罗斯储蓄银行、俄罗斯石油公司、俄罗斯农业租赁公司、俄罗斯农业银行和俄罗斯铁路公司这 10 家超大型国有企业的股份

出售计划(见表10)^①。根据该《计划》,到2015年,俄罗斯完成这10家超大型国有企业股份出售计划之后,除联合谷物公司完全私有化之外,其余9家企业的股份中,国有股份仍保持50%加1股或75%加1股。

表10 2011—2015年俄罗斯大型国有企业股份出售计划

| 企业名称 | 私有化前国有成分占比 | 股份出售进度 |
|------------------|---------------------------|--|
| 俄罗斯外贸银行 | 85.5% | 2010年10%, 2011年10%, 2012年15.5%减1股 |
| 现代商业舰队公司 | 100% | 2011年25%, 2012—2013年25%减1股, 2014—2015年使国有股份降低到控股权以下的水平 |
| 联合谷物公司 | 100% | 2012年前100% |
| 俄罗斯水电股份公司 | 57.97% | 2011—2013年7.97%减1股 |
| 统一电力系统 联邦电网公司 | 79.11% | 2011—2013年4.11%减1股 |
| 俄罗斯储蓄银行 | 央行持股 57.58% | 2011—2013年出售央行股份 7.58%减1股 |
| 俄罗斯石油公司 | 俄罗斯石油 天然气公司 持股75.1% | 2015年前25%减1股 |
| 俄罗斯农业 租赁公司 | 99.9% | 2013—2015年,保持国有成分控股权(50%加1股) |
| 俄罗斯农业银行 | 100% | 2015年前25% |
| 俄罗斯铁路公司 | 100% | 2013年后25%减1股 |

资料来源: Планируемые продажи акций крупных компаний, занимающих лидирующее положение в отраслях, российской экономики, в 2011-2015 годах. http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/investmentpolicy/doc20101123_08

(二)《2012—2013年及2016年前联邦资产私有化计划》

2012年6月7日,在俄罗斯政府工作会议上,经济发展部部长别洛乌索夫向总理梅德韦杰夫做了关于《2011—2013年私有化计划的实施情况》的工作汇报。截至2012年9月1日,俄政府将出售约200家中小型公司的股份。此外,还将完成对7家私有化份额较大的股份公司股权交易的准备工作,俄联邦政府的投资顾问将参与相关交易工作。这7家企业的股权出售份额分别为:磷灰石公司20%的股份,SG物流100%的股份,瓦尼诺港口、摩尔曼斯克港口、西伯利亚航空公司、阿尔汉格尔斯克船舶公司、第五发电公司5家公司55%的股份。这部分私有化的预期收益将达300亿卢布。此次会议中还提出了《2012—2013年及2016年前联邦资产私有化计划》。该计划涉及200家国有独资公司,960家股份公司。按照计划,2012年,私有化收入

将达3000亿卢布,超过2011年的1210亿卢布。对于上年拖延而未实施的大型国企的私有化将继续推行,并提出到2016年,国家将完全退出国外石油公司、俄罗斯水电股份公司、统一电力系统联邦电网公司、舍列梅季耶沃国际机场、俄罗斯航空公司、俄罗斯农业银行、现代商业舰队公司、外贸银行、农业租赁公司、阿尔罗萨公司。将石油管道运输公司、统一电力系统联邦电网公司和乌拉尔车厢制造厂的国有股份降至75%加1股,将联合造船公司和联合航空制造公司国有股降至50%加1股^②。可以看出,本年度推出的私有化计划的规模和速度又有所提高。

(三)私有化的落实情况

2011年,俄罗斯实施私有化的企业有319家,私有化收益为1210亿卢布,而其中仅出售俄罗斯外贸银行10%的股份的收益就达957亿卢布。

2012年9月17日,俄罗斯储蓄银行的私有化正式启动。俄罗斯中央银行宣布出售其在俄罗斯储蓄银行的部分股权,出售的股权占储蓄银行股权的7.58%减1股,约为17.13亿普通股。储蓄银行计划以发售普通股和全球存托凭证(1份全球存托凭证兑换4份普通股)的方式实现融资。根据投资者9月17—18日递交竞买申请书的情况,俄罗斯中央银行和储蓄银行最终确定股价为每股93卢布,私有化总收入为1593亿卢布。根据计划,交易中约10%的股份将通过莫斯科银行间外汇交易所发售,俄央行可根据市场需求将在该交易所的发售比例提至15%。此外,从2012年9月19日开始,俄储蓄银行部分股权将在伦敦证券交易所发售。俄央行委派瑞士信贷、高盛、摩根大通、摩根士丹利和俄罗斯“三人对话”公司等作为股权出售交易的联席全球协调人和联席账簿管理人^③。

2012年11月29日,梅德韦杰夫在政府工作会议中提出2013年俄私有化收入将达3800亿卢布的目标,当然具体金额还要根据市场行情、是否

^① Распоряжение от 27 ноября 2010 г. №2102-р О плане (программе) приватизации федерального имущества и основных направлениях приватизации федерального имущества на 2011-2013 годы.

^② Председатель Правительства Российской Федерации Д.А.Медведев провёл заседание Правительства Российской Федерации. <http://www.government.ru/docs/19194/>

^③ 李建民:《俄罗斯新一轮私有化评析》,载《俄罗斯学刊》2013年第2期。

存在合适的战略投资者等情况而定^①。俄政府工作会议后，第一副总理舒瓦洛夫召开新闻发布会^②。在会上他谈道，根据经济发展部部长别洛乌索夫的报告，距2012年结束还有1个月，私有化收益为2230亿卢布，与计划中的3000亿卢布尚有差距。目前的市场行情不利于卖家，来自国际资本方面的竞争压力很大，但俄罗斯不会为完成计划而急于出售国有资产，而是会等待良好的市场行情，采用专业的手段对国有资产进行私有化。舒瓦洛夫还提出，暂不对“集装箱物流”公司实行私有化，主要原因是目前立陶宛等国的资本对俄罗斯铁路运输行业的兴趣浓厚，但俄政府对外资进入铁路运输部门的态度仍比较谨慎，存有戒备之心，希望将该部门的国有资产出售给本国投资者，而不是通过私有化使控股权落入外国资本手中。俄政府副总理德瓦尔科维奇指出，瓦尼诺港口私有化已经进入执行阶段，投资者之间的竞争非常激烈，预计这笔私有化交易将会为俄政府带来一笔不小的收入。

综上所述，现阶段俄罗斯私有化正在按《计划》逐步推进，但在10家超大型国企中，只有俄罗斯外贸银行和俄罗斯储蓄银行分别出售了10%和7.58%减1股的国有股份，其他公司的私有化计划均尚未落实。

（四）俄政府内部关于私有化的意见分歧

针对私有化问题，俄罗斯高层和政府内部一直存有争议。梅德韦杰夫力主坚决进行私有化，并要求扩大私有化规模。2010年6月18日，时任总统梅德韦杰夫签署了《关于对战略性企业和战略性股份公司的名录进行修改的命令》，将战略性企业的数量减至41家。他还曾明确表示，在一些大型企业中国有股的比重不仅要减至50%，而且应当降至控股水平以下，甚至为零^③。俄罗斯经济发展部也主张加快推行私有化，俄罗斯经济发展部前部长纳比乌琳娜多次指出，私人资本的引入更有利于发挥市场对资源配置的基础性效应，有利于培育竞争机制，还有利于提高公司治理的效率。

普京对待私有化问题的态度较为谨慎，他曾多次表示，俄政府内部对于推行私有化计划早有共识，俄罗斯不打算搞“国家资本主义”^④。2012年6月22日，普京重掌大权后，在圣彼得堡国际经济论坛上再次提出，俄罗斯政府不会放弃私有化计划。但他也不主张过快推进私有化进程，要求政府根据

国际市场行情调整私有化步骤，选择有利的时机和条件出售国有资产。这样不但能获得更多的经济收入，也可以避免“贱卖”国有资产引发的民众批评。俄政府前副总理谢钦^⑤的观点与经济发展部存在很大分歧。他强调，能源等关乎国家利益的战略行业应掌握在国家手中，这有利于国家集中调动经济资源，提高俄罗斯在大型项目中的国际竞争力，确保经济稳步增长。因此他建议以高价格进行大型国有企业的私有化，提出不能以低于首次公开募股(IPO)的价格出售俄罗斯石油公司、储蓄银行和外贸银行的股份。俄罗斯央行行长谢尔盖·伊格纳季耶夫也提出，俄罗斯储蓄银行7.58%减1股的国有股份出售之后，两三年内没有必要再减持储蓄银行中的国有股份。

（五）私有化过程中的主要困难

1. 尚未出台私有化行业战略

俄罗斯政府需要从国有资产管理的角度，站在行业和部门整体发展的高度对本国私有化的对象、具体操作过程及管理机制等问题进行规划。但到目前为止俄政府除了私有化的总体计划，尚未出台任何私有化方面的行业发展战略，而现阶段出台交通基础设施、能源、国防工业等重要行业的私有化行业战略十分重要^⑥。

2. 出售资产与出售企业之间存在重大差别

在俄罗斯私有化过程中，出售资产和出售企业之间存在重大差别。出售国有资产的主要目的就是单纯地得到资金，国有资产只要出售给出价合适的买家即可，并不关心买家购入资产后的经营情况。而出售企业则要在出售之前进行大量的准备工作，寻找真正关心企业未来发展的战略合作者和战略投资者，确保企业（企业的股份）出售之后，买家会对企业继续投资，并致力于公司治理、管理体制改革等方面的工作。以往俄罗斯大多数的私有化项目

① Заседание Правительства. <http://www.government.ru/docs/21659/>

② Брифинг заседания Правительства Российской Федерации. <http://www.government.ru/docs/21664/>

③ Россия за три года получит от приватизации первого пакета госактивов 30 миллиардов долларов, <http://www.rg.ru/2011/06/27/kudrin2-anons.html>

④ Владимир Путин поддержал президентскую программу приватизации в России. Российская газета, 21 июня 2011 г.

⑤ 谢钦，目前任俄罗斯石油公司总裁。

⑥ Тезисы выступления Министра А.Р. Белоусова на круглом столе “Приватизация: цели государства, ожидания инвесторов”, г. Москва, 10 октября 2012 г. http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20121011_03

仍是以出售资产为主,如何寻找适合企业未来发展的战略合作者和战略投资者是俄罗斯私有化进程中面临的一项巨大的挑战。

3. 企业的管理者对私有化形成阻力

俄罗斯企业的所有者和管理者在利益方面存在分歧,管理者害怕因企业所有权的变化而丧失或部分丧失对企业的管理控制权,因此成为私有化过程中的阻力。在现代商业舰队公司和俄罗斯铁路公司的私有化过程中均遭到了来自管理者方面的阻挠,由于俄政府没有解决此类冲突的经验,目前仍在同管理者进行谈判和协商。

4. 私有化之后的跟踪管理

尽管私有化的对象是不行使国家职能、也不在战略性行业名录中的企业,但像俄罗斯铁路公司、俄罗斯石油公司、俄罗斯储蓄银行等超大型企业,对行业的发展乃至国民经济的整体发展具有重要的战略意义。俄罗斯政府必须对这类企业股份出售后的经营状况进行跟踪,并逐步形成相应的监管机制。

(六) 几点思考

1. 私有化并不意味着降低国家对经济的控制力

首先,俄罗斯私有化的对象大多为竞争行业中的国有独资公司或股份公司,不包括战略性行业中的国企,因此,国家对战略性行业的掌控不会因私有化产生丝毫动摇。其次,从10家超大型企业的私有化计划看,完成私有化之后,国家在这些特大型企业中的持股比例维持在50%加1股或75%加1股,也就是说,国家仍掌握绝对控股权。此外,国家在一些重要的企业中还持有“金股”,对企业的重大决策拥有一票否决权。再次,就算私有化计划全部落实,价值1万亿卢布的私有化收入还不到2010年国有企业固定资产投资的1/19。因此,俄罗斯私有化计划的实施不足以影响国家对经济的调控能力。

2. 私有化的规模尚不足以改变所有制结构

随着《2011—2013年及2015年前联邦资产私有化计划》的高调出台,俄罗斯及中国国内学界有学者提出“第二波私有化浪潮”、“新一轮私有化”等提法,认为近期俄罗斯私有化是20世纪90年代私有化结束之后的“第二波”或“新一轮”。而实际上,20世纪90年代大规模的私有化之后,俄罗斯的私有化转为以“个案”方式进行,私有化的进程从未停止,政府每年都会出台下一年的私有化计

划,从企业数看,国有企业的数量也在持续降低。2004年以来,俄罗斯国有经济成分大幅度扩张,可以说,到目前为止,俄罗斯的“私有化”和“国有化”一直在同时进行。在一些战略性行业中,国有经济成分仍在扩张,但在竞争性行业中,正在推行着私有化。现阶段的私有化无论从目标、性质、规模和执行情况看,均无法与20世纪90年代的大规模私有化相提并论,目前的私有化仍然是个案私有化的延续,是在已形成的混合所有制结构的基础上进行的微调,对俄罗斯的所有制结构并没有产生实质性的影响。此外,私有化是政府调节经济的常规手段,也不能将其看成俄罗斯转变经济政策的标志。因此,可以说“第二轮私有化浪潮”、“新一轮私有化”等提法过分夸大了现阶段私有化的规模。

3. 私有化的推进遵循市场原则,不急于求成

虽然俄罗斯政府制订了私有化的计划,也提出了每年完成私有化收益的指标,但从实际落实的情况看,俄政府在私有化的推进过程中并不急于求成,不做“赔本买卖”,而是等待有利的市场行情。因为在有利于卖方的市场行情下,采用公开竞价获得企业股份的投资者因买入股份的价格较高,很难在短期内获利,因此他们购买国有资产的目的并不是看重眼前利益,而是真正关心企业长远发展,致力于提高企业经营效率。国有资产只有出售给这样的买家,才能保证企业获得继续发展的投资,最终达到私有化计划中提高企业创新积极性和管理水平的目的。同时,俄经济发展部还邀请一些大型的投资公司和银行担任企业的专业投资顾问,私有化的最终价格一般由这些投资顾问根据市场行情确定,而一些具有特殊意义的企业(或股份)的出售价格则由政府决定,或是采用投资顾问确定的最低价格。

4. 私有化更注重以公正、公开的方式进行

为了避免国有资产落入“内部人”手中,价格被明显低估,以及避免有权者动用国家资金购买国有资产使其“私有化”而造成国有资产流失,俄罗斯政府更注重私有化的公开性和公正性,加强了对私有化流程的监督和管理。作为国有资产出售的卖方,俄经济发展部(或央行)会将企业出售、聘用或解聘投资顾问、出售价格等相关信息在公开出版物和政府网站上公布。信息的公开披露有利于规避私有化过程中的腐败和寻租行为,从而增强投资者的信心。

5. 对外资参与重要行业的私有化仍存戒备之心

2012年6月22日,在圣彼得堡国际经济论坛上,普京总统表示欢迎外国大型投资者参与俄罗斯私有化进程,宣布全面实施改革,改善俄罗斯的投资环境。俄罗斯第一副总理舒瓦洛夫也承诺,

将保证外国投资者与俄罗斯投资者拥有平等的条件。但从“集装箱物流”公司的私有化案例中可以看出,俄政府对外资进入重要行业的态度仍较为戒备。

(责任编辑 李淑华)

Russia's Ownership Structure Changes and Progress of Recent Privatization

GUO Xiaoqiong

Abstract: Since the 1990s of the 20th century, Russia has started to carry out a large scale of privatization. Russia's ownership structure has changed tremendously through many-year development. The process of its privatization variation includes four period: in the first period, the ownership structure of the planned economic system was thoroughly broken up and the absolute control position of state-owned economy was overthrew; in the second period, Russia carried out a "monetary privatization" and the state-owned economy declined to a very low level; in the third period, a large scale of privatization was over and the process of privatization continued in terms of individual cases; in the fourth period, the process of privatization became slow, but the state strengthened its control over the important lines of business and sectors. The present privatization cannot compare favorably with the large-scale privatization of the 90s of the 20th century either in goal, nature, scale or in implementation and the present privatization is still a continuance of individual case privatization and a fine tuning on the basis of the formed structure of mixed ownership, which does not bring about a practical influence on Russia's ownership structure.

Key words: Russia; ownership structure; privatization; nationalization

Изменения в структуре собственности в России, тенденции и перспективы развития в ближайшее время

Го Сяоцун

【Аннотация】 В 90-е годы XX-го столетия в России начинается крупномасштабная приватизация, в ходе многолетнего развития структура собственности в России претерпела большие изменения. Приватизация в России прошла четыре этапа. На первом этапе структура собственности плановой экономики была полностью разрушена, упразднено абсолютное господство государственной экономики; второй этап – денежная приватизация, на этом этапе государственная экономика снижается до весьма низкого уровня; на третьем этапе завершается кампания по масштабной приватизации, начинается “индивидуальная приватизация”; на четвертом этапе отмечается замедление приватизационного процесса, однако государство усиливает контроль над стратегическими отраслями и секторами экономики. Приватизация на современном этапе развития не сравнится с той, что прошла в начале 90-х годов как по своим целям, так и по характеру, масштабам и результатам деятельности. На современном этапе по-прежнему осуществляется “индивидуальная приватизация”, ее регулирование проходит на основе смешанных форм собственности и она не оказывает существенного влияния на структуру собственности в России.

【Ключевые слова】 Россия; структура собственности; приватизация; национализация