

俄罗斯私有化的新进展

郭晓琼

【内容提要】 本文跟踪梳理了《2011~2013 年联邦资产私有化计划及私有化的主要方向》出台后的俄罗斯私有化进程,分析了近期私有化的落实情况、面临的困难以及俄政府内部对私有化的意见分歧等问题,并进一步对近期私有化的特点、规模、性质进行了深入探讨。

【关键词】 俄罗斯 私有化 所有制结构

【作者简介】 郭晓琼,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员、博士。

1991 年 12 月 29 日,俄罗斯首任总统叶利钦签署了《关于加快国有企业和市政企业私有化的命令》,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》。该原则从 1992 年 1 月 1 日起开始实施,俄罗斯由此开始了所有制结构的根本性变革。到 1997 年,大规模私有化运动基本结束,私有化转为以“个案”形式继续进行,但这一进程并没有停止,国有企业数量一直在削减。根据 1997 年《关于俄罗斯国有资产和地方资产私有化法令》,政府每年均制定第二年的私有化计划,只是计划的任务大多没有落实。2010 年 11 月 27 日,时任总理普京签署政府令,批准了《2011~2013 年联邦资产私有化计划及私有化的主要方向》^①(以下简称《计划》)。本文跟踪梳理了此后俄罗斯的私有化进程,分析了近期私有化的落实情况、面临的困难以及俄政府内部对私有化的意见分歧等,并进一步对近期私有化的特点、规模、性质进行了深入探讨。

^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.

— 《2011 ~ 2013 年联邦资产 私有化计划及私有化的主要方向》

(一)《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重,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《计划》中列明的主要任务的排列顺序可以看出,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是私有化的主要任务之一,这与《计划》出台的时机有关。2008年,国际金融危机爆发,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年联邦预算出现十年来的首次预算赤字,2010年俄政府制定并出台《计划》时,国有资产的私有化确实有利于增加预算收入,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,因此,《计划》将增加预算收入列在主要任务的最后一项。

(二)《计划》的主要内容

截至2010年1月1日,俄罗斯国有独资公司数量为3517家,国家参股的股份公司数量为2950家。表1和表2中列出了国有独资公司和国有股份公司在各行业中的数量。

根据该计划,2011~2013年实行私有化的国有独资公司共114家(具体行业分布见表3),占独资企业总数的3%;国有股份公司共809家(具体行业分布见表4),占国有股份公司总数的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器制造、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、

表 1 俄罗斯各行业中国有独资企业数量 (单位:家)

经济部门	国有独资公司的数量
非生产领域	1 424
工业:	
机器制造	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	3 517

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 2 俄罗斯各行业中国有股份公司的数量 (单位:家)

经济部门	国有股份公司的数量
非生产领域	1 162
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	2 950

资料来源:同表 1。

表3 2011~2013年俄罗斯列入私有化计划的国有独资公司的数量 (单位:家)

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:同表1。

表4 2011~2013年俄罗斯列入私有化计划的国有股份公司的数量 (单位:家)

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:同表1。

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、摩尔曼斯克港口、东港和钻石世界。

《计划》还提出了俄罗斯外贸银行、联合船舶公司、联合粮食公司、俄罗斯水电公司、统一能源系统联邦电网公司、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 5)^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,除联合粮食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 5 2011 ~ 2015 年俄罗斯大型国有企业股份出售计划

企业名称	私有化前国有成分所占比重	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
联合船舶公司	100%	2011 年 25% ,2012 ~ 2013 年 25% 减 1 股,2014 ~ 2015 年使国有股份降至控股权以下的水平
联合粮食公司	100%	2012 年前 100%
俄罗斯水电公司	57.97%	2011 ~ 2013 年 7.97% 减 1 股
统一能源系统联邦电网公司	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/minrec/activity/sections/investmentpolicy/doc20101123_08

^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.

二 《2012 ~ 2013 年及 2016 年前联邦资产私有化计划》

2012 年 6 月 7 日,俄罗斯经济发展部部长别洛乌索夫在政府工作会议上向总理梅德韦杰夫作了关于 2011 ~ 2013 年私有化计划的实施情况的工作报告。报告中说,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,交易将有联邦政府指定的投资顾问参与。这 7 家企业的股权出售份额分别为:磷灰石开放型股份公司 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和“TGK - 5”公司 55% 的股份。这部分私有化的预期收益将达到 300 亿卢布。此次会议还提出了《2012 ~ 2013 年及 2016 年前联邦资产私有化计划》。该计划涉及 200 家国有独资公司和 960 家国有股份公司。按照计划,2012 年,私有化收入将达到 3 000 亿卢布,超过 2011 年的 1 210 亿卢布。将继续推行 2011 年未实施的大型国有企业的私有化工作,并提出到 2016 年国家将完全退出国外石油公司、俄罗斯水电公司、统一能源系统联邦电网公司、舍列梅季诺沃国际机场、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、农业租赁公司和阿尔罗萨钻石公司。将石油管道运输公司、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,将联合船舶公司和联合航空制造公司的国有股份降至 50% 加 1 股^①。可以看出,2012 年度推出的私有化计划的规模有所扩大,速度有所提高。

三 私有化的落实情况

2011 年,实施私有化的企业有 319 家,包括出售俄罗斯外贸银行 10% 的股份。2011 年,俄罗斯的私有化收益为 1 210 亿卢布,其中出售俄罗斯外贸银行股份所得就达到 957 亿卢布。

2012 年 5 月 21 日,普京签署总统令,将俄罗斯石油公司列入战略企业名单,包括任命董事会成员在内的一系列公司重大问题的决定权将需要同总统办公厅协商,这就意味着将俄罗斯石油公司置于私有化计划之外。

^① Председатель Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев провёл заседание Правительства Российской Федерации, <http://www.government.ru/docs/19194/>

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%,约为 17.13 亿普通股。俄罗斯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 1 593 亿卢布。根据计划,出售交易中约 10% 的股份将通过莫斯科银行间外汇交易所发售,俄罗斯中央银行可根据市场需求将在该交易所的发售比例提高至 15%。此外,从 9 月 19 日开始,俄罗斯储蓄银行部分股权将在伦敦证券交易所发售。俄罗斯中央银行委派瑞士信贷、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。

2012 年 11 月 29 日,俄罗斯总理梅德韦杰夫在政府工作会议中提出 2013 年的私有化收入将达到 3 800 亿卢布的目标,当然,具体金额还要根据市场行情以及是否存在合适的战略投资者等情况而定^①。政府工作会议后,俄第一副总理舒瓦洛夫召开新闻发布会^②。在会上他谈到,根据经济发展部部长别洛索夫的报告,距 2012 年结束还有 1 个月,私有化收益为 2 230 亿卢布,与计划中的 3 000 亿卢布尚有一些差距。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本国铁路运输部门的态度仍比较谨慎,存有戒备之心,他们希望该部门的国有资产出售给俄罗斯投资者,而不是通过私有化使控股权落入外国资本手中。俄副总理德瓦尔科维奇还谈到,瓦尼诺港口的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为俄政府带来一笔不小的收入。

综上所述,现阶段私有化正在按《计划》逐步推进,但在 10 家超大型国有企业中,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% 的国有股份,其他公司的私有化计划均尚未落实。

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

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

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《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,国有股份在一些大型企业中的比重不仅要减少到50%,而且应当降低到控股水平以下,甚至为零^①。俄罗斯经济发展部也主张加快推行私有化,前经济发展部部长纳比乌琳娜多次提出,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,提高公司治理的效率。

俄罗斯石油公司总裁谢钦^②的观点则与经济发展部存在很大分歧。他强调,对于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。俄罗斯中央银行行长谢尔盖·伊格纳季耶夫也提出,俄罗斯储蓄银行7.58%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。普京对待私有化问题的态度也较为谨慎,他曾多次表示政府将继续推进私有化计划,俄罗斯不打算搞“国家资本主义”^③。2012年6月22日,重任总统的普京在“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。而对于能源行业私有化的问题,普京的态度与谢钦更为接近。

五 私有化过程中的主要困难

(一) 尚未出台私有化行业战略

对于私有化的对象和私有化的具体操作,以及从目前的由国有资产管理署

^① Россия за три года получит от приватизации первого пакета госактивов 30 миллиардов долларов, <http://www.rg.ru/2011/06/27/kudrin2-anons.html>

^② 俄罗斯上届政府主管能源的第一副总理,目前任俄罗斯石油公司总裁。

^③ Владимир Путин поддержал президентскую программу приватизации в России// Российская газета, 21 июня 2011 г.

的行政管理过渡到形成国有资产的管理机制等问题,都需要从国有资产管理的高度,站在行业 and 部门整体发展的高度进行规划。但到目前为止,除了私有化的总体计划外,俄政府尚未出台任何私有化方面的行业发展战略,而对于交通基础设施、能源和国防工业等重要行业来说,私有化行业战略显得尤为重要^①。

(二) 出售资产与出售企业之间存在重大差别

在私有化过程中,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,以确保企业(企业的股份)出售之后,买家会对企业继续投资,并致力于公司治理和管理体制改革等方面的工作。以往大多数的私有化项目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。

(三) 企业的管理者对私有化形成阻力

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使其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。在现代商船公司和俄罗斯铁路公司的私有化过程中均遭到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。

(四) 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、俄罗斯石油公司和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

(一) 私有化并不意味着降低国家对经济的控制力

首先,私有化的对象大多为竞争行业中的国有独资公司和国有股份公

^① 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

司,不包括战略性行业中的国有企业,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,国家在这些超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。最后,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,私有化计划的实施不足以影响国家对经济的调控能力。

(二) 私有化的规模尚不足以改变所有制结构

随着《2011~2013年及2016年前联邦资产私有化计划》的高调出台,俄罗斯及中国学界有学者提出“第二波私有化浪潮”和“新一轮私有化”等提法,认为近期的私有化是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,从企业数量上看,国有企业的数量也在持续减少。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,“第二轮私有化浪潮”和“新一轮私有化”等提法过分夸大了现阶段私有化的规模。

(三) 私有化还是国有化

2004年以来,俄罗斯国有经济成分大幅度扩张,可以说,从那时起到目前为止,俄罗斯的私有化和国有化一直在同时进行。在一些竞争性行业中,正在推行着私有化,但在战略性行业中,国有经济成分仍在扩张。例如,谢钦担任俄罗斯石油公司总裁之后,一直致力于整合国内石油资产,将俄罗斯石油公司、石油管道运输公司等公司合并,2012年还兼并了英国秋明石油公司50%的股份,俄罗斯石油公司将成为一个集境内外、上下游、管道、电力于一体的全球最大的能源巨头,其业务规模和政治影响力甚至超过俄天然气工业股份公司。

(四) 私有化的推进遵循市场原则,不急于求成

虽然俄罗斯政府制定了私有化计划,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,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,并最终达到私有化计划中提到的提高企业创新积极性和管理水平的目的。同时,俄罗斯经济发展部还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,或是由投资顾问确定最低价格。

(五) 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”而造成的国有资产流失,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,经济发展部(或中央银行)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。

(六) 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,宣布将全面实施改革,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待遇。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。

主要参考文献:

1. 李建民:《俄罗斯私有化影响及未来发展“路线图”》,《中国党政干部论坛》2012 年第 5 期。
2. Владимир Путин поддержал президентскую программу приватизации в России// Российская газета, 21 июня 2011 г.
3. <http://www.economy.gov.ru>
4. <http://www.government.ru>
5. <http://text.document.kremlin.ru>

(责任编辑:农雪梅)