

俄罗斯国有企业改革的法律分析

欧阳向英

【内容提要】 俄罗斯国有企业改革始于赫鲁晓夫时代,贯穿于勃列日涅夫、安德罗波夫和戈尔巴乔夫以及转型后的叶利钦、普京和梅德韦杰夫时期,而每一时期都出台了一系列法律法规或者对相关政策予以调整。不同的时期,俄罗斯国有企业改革有着不同的主导思想、不同的立法、不同的法律缺陷,上述问题的分析对深化国有企业改革进程中的中国可起到借鉴作用。

【关键词】 俄罗斯 国有企业改革 私有化 法律法规

【作者简介】 欧阳向英,中国社会科学院世界经济与政治研究所马克思主义世界政治经济理论研究室主任、副研究员、哲学博士。

俄联邦有关国有企业改革的法律主要由联邦法、依据联邦法制定的规范性法律文件组成。一个庞大的法律体系不是一朝一夕建成的,而是在实践中、在不同思想原则指导下,通过不断的试行和纠错,反复立法—调整—补充—修订得来的,有经验,也有深刻的教训。

一 俄罗斯国有企业改革的法律基础

转型前后的20多年里,俄罗斯出台了诸多有关国有企业改革的法律法规,大大小小、各个层面共有3 000多部。其中,俄联邦有关私有化的3部法律法规——1991年7月3日颁布的《俄罗斯苏维埃社会主义联邦共和国国有和市政企业私有化法》、1997年7月21日颁布的《俄罗斯联邦国有财产私有化和市政财产私有化原则》和2001年12月21日颁布的《俄罗斯联邦国有和市政财产私有化法》最为重要,其他如1993年12月24日颁布的《俄罗斯联邦国有和市政企业私有化国家纲要》以及俄联邦总统令、俄联邦政府决议和

俄联邦权力执行机关在其职责范围内颁布的关于管理联邦财产的法律文件也很重要。

此外,有超过 60 部联邦法律和法规就调整国有财产私有化的不同内容和程序问题作出规定。俄罗斯国家杜马和俄罗斯联邦委员会的决议、俄罗斯联邦最高仲裁法院的决议、俄罗斯联邦宪法法院的决议和规定等,对于发展和完善私有化的法律基础也具有重要意义。俄联邦总统令的法律效力源于俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国人民委员会 1991 年的相关决议。尤其当总统与议会发生意见分歧时,总统令就成为推动改革的法律依据。

总的来说,上述 3 部最为重要的私有化法律是联邦层面的基本法律,同期其他任何法律和法规均不得与其相悖。

二 不同时期的立法与缺陷

在由计划经济向市场经济转型的过程中,俄罗斯领导人重视顶层设计,注意发挥联邦法律法规在转型中的规范作用。但是,由于“休克式”转型,俄罗斯无论是在立法还是在司法方面,都没有做好充分的准备。人们的法律意识更无从谈起。一些市场经济条件下必须具有的基本法律长期阙如;司法体系中三个相互独立的法院系统,即商事法院、仲裁法院和宪法法院腐败且诉讼费用高昂;由于缺乏法治意识,已经出台的法律法规也不能得到很好的贯彻执行。为了保障国有企业改革的顺利进行,俄罗斯不得不注重有关法律法规的制定与实施,通过不断修订和完善联邦法律法规、发布总统令及部门规章,形成了较为完整的法律体系。俄罗斯国有企业改革过程中出现的很多问题具有普遍性,应该总结其经验教训。

(一)“大众私有化”时期的立法与缺陷(1992~1994 年)

1991 年 7 月 3 日,俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国最高苏维埃通过《俄罗斯苏维埃社会主义联邦共和国国有和市政企业私有化法》(以下简称《1991 年私有化法》)。《1991 年私有化法》规定,以投标方式出售企业、拍卖和出售股份(股票)变现、赎买租赁财产和企业改组成股份公司等五种方法是国有企业改制(统称为“私有化”)的基本方法。

《1991 年私有化法》规定了全权负责国有企业改革的国家机关的名录和权限,制定了国家和地方企业私有化的程序和方法,强化了对企业工人的优惠。鉴于此,俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国通过了《关于私有化实名账户和存款的决议》,规定为俄联邦每个公民开设私有化实名账户,将国家给付

的资金存入账户,供其后续支配,特别是支付从国家赎买私有化财产的费用;公民没有将私有化存款账户的资金卖给其他人的权利,只有作为继承和遗产转让的使用权。

《1991年私有化法》还规定,国有企业改革的具体操作,包括涉及的企业、所属的行业、私有化的比例、评估的金额等都要在联邦财产私有化纲要中列明。俄联邦政府每年都要批准联邦财产私有化纲要,该纲要连同相应财政年度的联邦预算法草案及附件等一并提交俄联邦国家杜马审议。

从1991年12月29日俄联邦总统令第341号《关于加快国有和市政企业私有化的决议》生效之日起,“大众私有化”正式启动。1992年1月29日俄联邦总统令第66号《关于加快国有和市政企业私有化的决定》批准了一系列文件,“大众私有化”的运行机制基本形成,落实私有化措施的程序问题基本确定。

1992年6月11日,俄联邦国家杜马审议通过1992年俄联邦国有和市政企业私有化纲要,同意在企业股份制过程中给予劳动集体以明显优惠。股份制有三种方案可供选择:(1)在法定资本中,职工可以无偿获得25%的无投票权的记名股票,同时有权以票面价格30%的折扣购买10%的有投票权的普通股票;企业领导人还可以按票面价格购买5%的有投票权的普通股票;其余的股票在市场上公开出售。(2)企业职工可以按照俄联邦国有财产管理委员会规定的出售价格,购买51%的有投票权的普通股票;其余有投票权的股票予以公开出售。(3)职工小组、自然人或法人在与企业签订改组或改建企业的合同后,有权以票面价格30%的折扣购买20%的有投票权的普通股票,50%的有投票权的股票自由出售^①。1992年7月1日,俄联邦总统令第721号《改组国有企业和国有企业自愿组成联合股份公司的组织措施》出台,规定到1992年11月1日,一些大中型国有企业必须完成股份制改组,私有化从“小私有化”(仅涉及商业、饮食业和生活服务业)向“大众私有化”过渡。私有化企业的行业特性在俄联邦总统令及俄联邦政府决议中得到体现。1992年9月,俄联邦政府制定《企业和农工综合体组织私有化及改组程序》,为企业和农工综合体组织的私有化提供专门的法律依据。林业综合体(企业)私有化则依据第311号文件《关于成立林业工业联合体》,并从1993年12月21日开始实施。1993年12月24日,俄联邦总统令第2284号《俄罗斯联邦国有和市政企业私有化国家纲要》批准新一轮

^① 到1992年12月,大约75%~80%的企业选择了第二种方案,选择第一种方案的企业约占17%,选择第三种方案的企业只占2%(王开轩:《俄罗斯私有化10年:历程和现状》,《俄罗斯中亚东欧市场》2003年第3期)。

私有化计划,并对维护私有者、股东的权益做了补充。

1992~1994 年国有企业改革的法律缺陷是:大规模私有化不仅缺乏内部的财务监督机制,而且在私有化过程中没有引进独立的监督机制;对私有化财产进行价格评估时缺乏明确规则,对国有财产流失没有制定同等的惩罚原则;对政府机构负责人的责任和企业领导人在私有化中的非法行为未作出规定,以致被禁止私有化的企业或不符合俄联邦政府决议的项目被私有化,私有化资金不能及时支付或未被纳入财政预算等;私有化企业中的国有财产,包括生产基金、土地、楼房、建筑、基础设施和未完工建设项目等如何处置未作出规定;私有化企业在获得财产和股份时,没有为企业劳动集体提供应享有的广泛权益,包括与生产领域没有直接联系的各项福利(如医疗保健、科学教育、社会保障、国家管理等)被剥夺了;没有对私有化企业提出必要的要求,包括保留专业技术人员、建立研发基地、保持技术联系、解决社会问题和环境保护、保持或增加就业机会等;私有化与提高效率和增加产出没有关系,也没有创造公平的环境以吸引不同企业参与私有化进程;没有对战略行业作出严格限定,已被非法私有化的企业没有重新国有化;没有从法律上明确俄联邦政府的责任和权利,国家预算委员会制定的投资竞争章程有许多矛盾和疏漏,实际操作中缺乏竞争机制;新的司法体系和司法制度尚未建立,而旧制度不利于新的经济关系等。

最为常见的弊端是不负责任和办事拖拉。俄联邦国有资产管理委员会曾授权各地方委员会:如果在一个月內,俄联邦政府委员会在收到材料后没有作出同意或禁止私有化的决议,企业可自行实施私有化。但是,在通常情况下,俄联邦政府往往在 2~4 个月后才能收到俄联邦国有资产管理委员会的报告;而在俄联邦政府或政府相关部门及机构未签署决议的情况下,地方国有资产管理委员会就对联邦企业进行私有化,包括国防工业联合体,如斯摩棱斯克飞机制造厂、雷宾斯克发动机制造厂、雷宾斯克发动机设计局、萨马拉“起飞线”国有企业、乌法发动机生产联合制造厂、乌拉尔机械制造厂、列宁格勒科学生产联合企业“无产者工厂”、“十月旗帜”生产联合企业、“罗盘”中央科学研究所、波罗的海工厂及其他一些国防工业企业。在多数情况下,俄联邦国有资产管理委员会不能及时向俄联邦司法部登记跨部门性质的基本法律,致使私有化领域机构的非法行为合法化。例如,纳霍德卡市政财产管理委员会没有将开放式股份公司(石油港)20%的股份上缴国家。其理由就是:在它通过私有化计划时,俄联邦国有资产管理委员会 1992 年 11 月 4 日第 700-p 号令尚未在俄罗斯司法部登记,结果纳霍德卡市政财产管理委员

会的做法被仲裁法院裁定为合法。

通过这一阶段的国有企业改革,俄罗斯混合所有制经济初步形成,国有和私人资本并存。实际上,社会公众和政府对于 20 世纪 80 年代末期开始的“自发私有化”深恶痛绝,导致 1992 ~ 1994 年人为地加快了“公开私有化”的速度,而形成“有效的”私有者、提高企业经营效率、建立市场经济、吸引外资等私有化的目标并没有实现。所有权通过法律逐渐从国有转为私有,“所有制法律的形成仅仅成为合法侵吞国有资产和企业资源的一个幌子”^①。

(二)“货币私有化”阶段的立法和不足(1994 ~ 1999 年)

为补充财政预算和吸引企业投资,1994 年 7 月 22 日俄联邦总统令第 1535 号《关于 1994 年 7 月 1 日后俄罗斯联邦国有和市政企业私有化国家纲要的基本原则》正式签发,标志着国有企业改制从证券化转向货币化。1995 年出台的《俄罗斯联邦工资核算法》加强了对私有化过程的实际监察。1995 年 12 月 16 日联邦法第 208 - Ф3 号《俄罗斯联邦股份公司法》明确了国家金融监察机构在确定财产市场价值时的责任。1997 年 7 月 21 日,《俄罗斯联邦国有财产私有化和市政财产私有化原则》(通常称《1997 年私有化法》)出台,将重心由扩大私有化转向保护国有资产,对私有化的优先权、限制条件及国有资产转让程序等作出详细规定。

《1997 年私有化法》规定,成立领导私有化和股份制改造的国家机构;实行股份制改造申请和审批制度;编制股份制改造企业名录,提出选择这些企业进行改制的根据;确定股份制的形式、法定资本数额、股票的类别和面值、股票出售的数量和方式、企业职工享有的优惠等;取消过去规定的对股份制改造企业劳动集体提供的三种优惠方案;国有企业必须改组为股份 100% 属于国家所有的开放式股份公司,然后出售开放式股份公司的股票。开放式股份公司股票的出售方式主要有三种:一是授权银行,即中央银行将预算拨款、税款等“委托”给有关公司或寡头银行管理。被授权者可利用国家资金进行投资、放贷或在资本市场运作。二是进场交易,即抵押拍卖。俄罗斯政府以抵押拍卖形式处理大型企业,由寡头银行向政府贷款以弥补预算赤字,政府以国有企业控股权作抵押,三年后政府还贷即可收回控股权,否则股权归放贷者。三是国有股份托管经营。首先,如果出售构成法定资本 50% 以上的股票,则以带有投资和社会条件的商业投标的方式进行,并且购股人只有在履

^① A. D. 拉德金等:《所有制关系的转换和俄罗斯各地区的比较分析》,转型时期研究所 2001 年版,第 24 页。

行了全部责任之后才能完全享有股东的权利。其次,允许将部分股票出售给本公司的工作人员,或者转让给有权购买这种股票的有价证券持有者。最后,股票可上二级市场交易^①。股票上市交易是股份制公司吸收社会资本的有效途径,能够使每位公民都有机会进入股票市场,也是改革初期向全民发放私有化证券的目的之一。所有的自然人和法人都可以用免费发给他们的私有化证券直接购买股票;企业领导人和职工可以用私有化证券以优惠条件购买股票,也可以与其他公民一起平等地参加私有化证券购买股票的专门拍卖。如果居民对投资对象不熟,投资方向不明,可以将私有化证券存入投资基金会的股金中,由投资基金会作为其代理人购买企业的股票。投资基金会在获得企业股票红利后,再向自己的存户支付红利。

尽管《1997 年私有化法》比《1991 年私有化法》完善了许多,但仍存在一些不足。根据《1997 年私有化法》,俄联邦政府每年应及时制定联邦预算法案并向俄罗斯国家杜马提供年度联邦财产私有化纲要草案,俄罗斯国家杜马对此进行修订和补充。但实际上,俄罗斯国家杜马最终没有通过 1997 年的联邦财产私有化纲要。这表明《1997 年私有化法》不可能真正发挥作用,如按照市场价格进行国家所有制项目私有化的法律基础没有得到充分保证,对外国资本及俄联邦侨民(作为投资获利者的自然人和法人)参与私有化进程未予以禁止和限制,没有确定私有化交易规则,对那些未兑现投资承诺和其他私有化条件所带来的损失没有要求补偿等。由于缺少监管和考核机制,国有企业及国有控股企业中的国有股份以类似承包制的方式由私人托管经营,成为某些私人资本成长的捷径之一。此外,违背《1991 年私有化法》、《俄联邦民法典》第 217 条和《1997 年私有化法》第四章之规定,国有财产私有化仍然是基于俄联邦总统令以往批准的联邦财产私有化纲要来实施的。

鉴于私有化已全面展开且出现这样那样的问题,《1997 ~ 2000 年结构改革和经济增长中期纲要构想》规定,从 1997 年起停止大规模股份化,转入“个案”股份制改造阶段。强调股份制改造的重心是增加投资和提高企业生产效率,不再把股份化作为预算收入的补充手段;把私有化对象扩展到不动产范围,包括股份制改造企业所在的地段;扩大黄金股的权限,加强国家对股份制改造过程的监督。

(三) 完善处置国家财产的法律(1999 ~ 2003 年)

1999 年 11 月,俄联邦政府制定《国有资产管理和私有化构想》,明确提

^① 许新:《俄罗斯国有企业股份制改造的经验教训》,《世界经济》1998 年第 7 期。

高俄罗斯企业和整个国民经济的效率是私有化的目的。为贯彻这一新构想,2001年12月21日出台了《俄罗斯联邦国有和市政财产私有化法》(以下简称《2001年私有化法》)。它为弥补和纠正前两阶段的错漏与偏颇、将国有企业改革引入规范有序的轨道作出了探索。2001年12月21日,俄联邦总统签署第1514号总统令《俄联邦总统与俄联邦政府在国有和市政财产私有化问题上的相互关系》,限制出售对保障国家安全和国家财产权具有战略意义的企业股票。此后,战略性企业与战略性股份公司清单由俄联邦总统颁布,俄联邦政府负责实施。自2002年夏季起,俄联邦政府颁布了一系列法令,包括新的私有化方法和对《2001年私有化法》所规定的程序的补充。特别是,2002年5月31日俄联邦政府第369号文件《联邦国有和市政财产私有化基准价格条例》被批准通过。2002年7月9日,俄联邦政府通过了第512号政府决议《批准联邦财产私有化条件的准备工作和审批规则》,对联邦财产私有化的构成、实现私有化的方式和最低价格以及其他必要的私有化报表作出规定。2002年8月19日,俄联邦政府通过了第617号政府决议《批准联邦财产私有化预期计划(纲要)制定规则》。2003年,根据《2001年私有化法》规定的程序和要求以及联邦财产管理的理念,俄联邦政府制定了2004年联邦私有化计划(纲要)和到2006年联邦财产私有化的基本方针。

《2001年私有化法》首次明确了私有化的基本原则:购买者地位平等,国家权力机关和地方自治机关活动公开透明,私有化只能按照有偿原则进行等。《2001年私有化法》进一步明确了国有企业产权改革的发展方向:首先,扩大私有化的范围,将私有化的对象扩展到了企业占用的地段、历史文化遗产、社会文化设施和公共生活设施领域,避免关联产权不明晰或实际已被私人占有但政府却没有得到相应收入的情况。其次,规范私有化的方式,将国有和市政财产私有化方式确定为10种,即将单一制企业改组为开放式股份公司、以拍卖方式出售国有或市政财产、以专门拍卖方式出售开放式股份公司的股票、以招标方式出售国有或市政财产、在俄境外出售开放式股份公司中的国家股、通过交易组织者在证券市场出售开放式股份公司的股票、通过公开报价出售国有或市政财产、以不声明价格的方式出售国有财产或市政财产、将国有财产或市政财产作为投资投入开放式股份公司的法定资本、根据委托管理的决议出售开放式股份公司的股票等。最后,加强对私有化的组织领导、监督和检查,规定俄联邦政府在私有化过程中起主导作用。政府在国有企业改革中的领导地位得到加强:其一,俄联邦政府有权颁布关于私有化问题的基本法令,领导联邦政府执行机构开展私有化的具体工作,制定联邦

财产私有化决议,实施其他相关法律;其二,俄联邦政府必须每年制定联邦财产私有化计划(纲要),并向国家杜马提供过去一年联邦财产私有化结果的总结报告;其三,俄联邦政府(或俄联邦主体国家政权机关和地方自治机构)有权确定国有财产出售的交易条件,而战略性企业和股份公司清单的编制及调整(包括俄联邦国有单一制企业和股份公司的构成,战略性企业的数量及将要私有化的企业名录等)须由俄联邦总统批准,在总统签署关于降低俄联邦参与一般战略性股份公司管理程度的命令后,战略性股份公司和战略性企业须纳入私有化计划,如天然气工业公司、俄罗斯统一电力系统公司、铁路运输部门垄断企业都须纳入联邦财产私有化计划。

针对《1991 年私有化法》和《1997 年私有化法》缺乏竞买条款的问题,《2001 年私有化法》对竞买条件做了补充,重点考察如下几个方面:是否能够保留已有的工作岗位数量;是否有培训或提高职工技能的计划;是否拟变更单一制企业(含某些社会文化部门、公共生活服务与运输服务部门)的经营范围;是否会恢复居民文化设施服务与公共生活设施服务等。2002 年以前,俄罗斯国有企业的私有化一般仅包含厂房、机器、设备和设施等,不包含企业占用的地块。从《2001 年私有化法》于 2002 年生效开始,俄罗斯将私有化的范围扩至企业占用的地块:在保证土地公共役权(所有者必须允许他人有限制地使用私有化的地块,如保证他人无障碍地进入和通过或乘车通过,保证他人布置地界、测量等各种标志,保证他人铺设和使用输电线路、邮电线路、管道线路、供水系统、排水系统以及进行土壤改良等)的基础上,可将资产占用地块转让给资产购买者,也允许根据不动产所有者的愿望,将不动产占用的地块租赁给不动产所有者。换句话说,私有化过程中相关财产受法律和公共役权的限制,私有者必须履行应尽的义务。私有化在土地和其他不动产适用范围的扩大,可以看成是对前期私有化成果的巩固和补充。保留单一制企业私有化项目中本不包含但其技术特性又与私有化财产密切相关的那些限制性财产,如国防工程、社会公共设施、用于征召动员的财产等。楼堂馆所、基础设施和建筑工程的私有化暂不进行,农业用地暂归国家所有。

《2001 年私有化法》不无严重的缺陷,根本的问题是国家立法机构对俄罗斯私有化进程没有直接的影响,凸显了在国家所有制支配和管理范围内建立内部监督检查体系的必要性;制定的标准也没有执行,如私有化计划中应预估拟私有化的财产价值,应对股票原始价格进行预测等;程序方面仍存在问题,没有在组织交易、私有化合同、购买者平等(特别是存在系统性腐败的

情况下)等方面提供制度保障。这一时期,不同利益集团组织院外活动更为活跃,往往通过在俄联邦境外出售国家持有的开放式股份公司的股份、在有价证券市场出售股票、将国有财产或市政财产注入开放式股份公司的法定资本、按照委托管理的决议出售股票等手段牟取暴利,以致法律在最特殊、最敏感、最易与贪污受贿结合的地方失语。

(四) 国有企业改革的相关法律调整(2004~2013年)

国有企业改革是在建立市场经济的过程中展开的,因此完善配套法律、奠定法治基础不可或缺。从2003年起,俄罗斯相继完成了《俄罗斯联邦税法典》、《俄罗斯联邦国家土地法典》、《俄罗斯联邦海关法典》等基础性法律的修订,通过了《俄罗斯联邦股份公司法》、《俄罗斯联邦银行和银行活动法》、《俄罗斯联邦经济特区法》、《俄罗斯联邦地下资源法》和《俄罗斯联邦农用土地流转法》、《俄罗斯联邦商品交易所和交易所贸易法》、《俄罗斯联邦自然垄断法》、《俄罗斯联邦森林法典》等多部与规范市场经济秩序有关的法律。从2005年年底开始,由俄罗斯联邦经济发展部与工业和贸易部牵头组织对《俄罗斯联邦股份公司法》进行彻底的修订。一是加强旨在预防和调解公司冲突、制止恶意侵占公司的立法;二是完善公司治理结构,合理分配公司机构职权和义务;三是完善法人组织体系;四是加强公司改组和整合贸易立法。2007年对《俄罗斯联邦股份公司法》又进行了修订,更加注重保护私有财产,强调公司自我管理,逐步加强对公司管理的规范。可以说,两次修订《俄罗斯联邦股份公司法》,出台《俄罗斯联邦公司行为法》,为以股东主权为导向的公司治理制度在俄罗斯的确立奠定了坚实的基础。

普京时期的国有企业改革立法呈现两大特点:一是强调程序公正,国家加强对私有化的管理和监督,如在企业股份进行拍卖前,俄联邦资产管理局要对企业财务状况进行调查,提出私有化建议,对出售企业的理由和时间进行论证,限制暗箱操作和贱卖;二是保护重点战略性企业,对具有重要战略意义的企业(特别是大型企业)私有化加以限制,以维护国家对经济命脉的控制权。经俄罗斯议会上下两院分别于2008年4月2日和16日批准,普京2008年5月5日签署了《俄罗斯联邦关于外资进入具有国防和国家安全战略意义之商业组织的程序法》。该法共包括17项基本条款,涉及法律的目的、对所适用的调节领域和基本概念的界定、限制外资进入的42个战略性行业名录、涉及的交易类型、提交和由授权机构审查交易的程序规定、对战略性行业检查的程序、违犯法律规

定应承担的法律后果等^①。对外资进入国防和国家安全领域具有战略意义的商业组织进行了严格限制,尤其限制其控制权,即使按照股份收购或其他交易已经实施投票权控制,也要依法予以审查直至撤销。当天,普京还要求对《俄罗斯联邦地下资源法》、《俄罗斯联邦侦查法》、《俄罗斯联邦大陆架法》、《俄罗斯联邦股份公司法》、《俄罗斯联邦有限责任公司法》、《俄罗斯联邦外国投资法》、《俄罗斯联邦通信法》、《俄罗斯联邦保护竞争法》等 8 部联邦法进行修改,以巩固国有企业在保障国防和国家安全战略部门中的地位。

2008 年国际金融危机爆发后,俄罗斯加快了经济转型和现代化进程。俄联邦政府先后出台了《2009 年俄联邦政府反危机措施纲要》和《2010 年俄罗斯联邦政府反危机措施纲要》,投入 2 330 亿卢布以落实重要经济领域的反危机措施、支持地方信贷政策和向大型企业提供担保的政策,推动重要经济领域大型骨干企业的债务重组,挖掘并利用退休金和保险体系的潜力来活跃投资市场,加快转变经济结构。2009 年年底,《2020 年前俄联邦创新发展战略》提前启动,从 8 个方面加快经济现代化的转型:继续执行经济多样化政策,建立新的现代化生产能力;建立和完善支持创新发展的制度,促进企业走创新型发展道路;发展关键性的高技术产业和基础产业;完善金融市场,推出新的金融工具,积聚“长线资本”;促进金融体系现代化,提高金融服务的可靠性及金融中介服务效率,提高俄罗斯金融市场的吸引力,为俄罗斯建立国际金融中心创造条件;加强人力资本的培育;完善国有资产管理体制,提高预算资金使用效率;进一步完善宏观经济政策^②。2010 年 6 月 18 日,时任俄联邦总统梅德韦杰夫签署修改战略性企业和战略性股份公司名录的命令,将战略性企业的数量从 208 家减至 41 家^③。并出台了庞大的经济创新计划:2010~2012 年将耗资 8 000 亿卢布,在节能、核技术、航天通信、生物医疗和战略信息技术 5

① 42 个战略行业主要分布在:专门技术生产、武器和军事技术生产、航空制作、太空活动、核能使用领域的活动、出版和印刷行业、联邦性矿产资源使用、水生物资源捕捞、电视广播和无线电广播等。同时,受到限制的还包括在自然垄断条件下进行的活动。被认定为战略行业的矿产资源包括:储量超过 7 000 万吨的陆上油田、储量超过 500 亿立方米的天然气田、储量超过 50 吨的金矿、储量超过 50 万吨的铜矿;苏霍伊罗克金矿、乌达干斯科铜矿、萨哈林-3 号、巴伦支海矿区和北方的罗曼·特列普斯石油矿及安纳托利亚·吉托巴石油矿被视为战略项目,外资的进入受到限制。

② 徐坡岭:《决定俄罗斯 2012 年后经济前景的两个关键因素:社会政治改革与经济现代化模式》,《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2012 年第 1 期。

③ 德米特里·梅德韦杰夫在圣彼得堡国际经济论坛全体会议上的讲话, <http://www.kremlin.ru/news/8093>

大支柱产业实施 38 个现代化创新项目,全面启动俄罗斯经济现代化进程^①。

在反危机和经济现代化中,继续深化国有企业改革,完善国家控股公司和单一制企业的公司治理计划,将国民经济建立在知识、创新和高技术基础上,惩治腐败、减少政府对经济的干预,是新时期俄罗斯国有企业改革的落脚点。经过近 20 年的改革与调整,俄罗斯国有企业较之转型前整体规模下降,绝对数量大幅减少,但个体规模和质量得到了提升。

三 国有企业改革的法律启示

(一) 国有企业改革立法首先要回答为什么人服务的问题

在任何一个国家,提高人民群众的物质文化生活水平应成为一切改革的出发点和归宿。改革也不能伤害普通百姓的根本利益,否则难以得到社会大众的支持,即使强行推广也难以继。

叶利钦时期实行“休克疗法”,“从政府的角度而言,它总体上不幸地忽视了老人、穷人、儿童、病人、失业者以及士兵的惨况;与此同时,它的注意力又密切地集中在大企业中位高权重的董事长以及其他有政治背景的人所提出的补贴、优惠和内幕交易的要求上”^②,一小部分人的财富得到了急剧聚敛,而大部分人生活水平大幅下降,最后不得不宣布放弃“休克疗法”。普京就任总统后,连续推出《俄罗斯强制养老保险法》、《俄罗斯联邦劳动退休金法》、《俄罗斯联邦国家退休保障法》和《俄罗斯联邦税法及关于税收和保险缴纳金规定的增补与修订》等,并从 2002 年 1 月 1 日开始实施“三支柱”型养老保险制度^③。人民生活的普遍改善使国有企业改革具有了合法性支撑。

^① 关雪凌、刘可佳:《俄罗斯经济现代化:背景、布局与困境》,《俄罗斯中亚东欧研究》2011 年第 1 期。

^② [美]约瑟夫·布拉西等,乔宇译:《克里姆林宫的经济私有化》,上海远东出版社 1999 年版,第 188 页。

^③ 养老金由基本养老金、养老保险金和养老储蓄金三部分构成。基本养老金由企业和国家共同承担,企业每月将职工工资总额的 14% 上缴,政府用这笔钱和部分财政拨款给退休人员发放基本养老金。养老保险金由企业负担,缴纳比例依据职工的年龄和性别确定(45 岁以上女职工和 50 岁以上男职工缴纳额为工资的 14%,以下递减),这笔钱存入职工在国家养老基金设立的个人账户,职工退休后按个人账户上的总额除以领取养老金的年限(政府规定领取养老保险金的年限为 14 年)逐月领取。养老储蓄金由职工和企业共同缴纳,但企业缴纳比例逐年下降,而职工缴纳比例逐年增加,这笔钱也存入国家养老基金个人账户以退休后享用。

国有企业改革要赢得人民群众的支持,同时要坚决消除改革过程中出现的腐败现象。根据 2003 年 7 月颁布的行政改革总统令,俄联邦政府组建了政府改革委员会。其职责是:制定和审查政府干预企业经济活动的联邦法律,消除国家行政机关职权的重叠,建立经济自我调节和协调机制,加强国有资产监管职能,明确国家行政机关向法人和自然人提供服务的职能划分,完善联邦行政机关权力与各联邦主体行政机关权力的划分规则等。2005 年,俄罗斯已裁减 30% 的国家机关工作人员,并将一些部委的职权下放给非政府组织和非营利性商业组织,以改善政府与企业、国家与社会的关系。俄罗斯还大力推行节俭政府,拉近官员与人民的距离,削减政府高级官员的各种福利待遇。通过坚决整顿吏治,消除官僚主义和腐败,建立廉洁务实、勇于改革、追求效率的政府。

(二) 国有企业改革需要建立起一套比较健全的法律体系,并使法律得到有效的执行

如前所述,转型伊始,俄政府先后出台了《俄罗斯联邦财产法》、《俄罗斯联邦企业和企业活动法》、《俄罗斯联邦国有和市政企业私有化法》、《俄罗斯国有和市政企业私有化纲要的基本原则》、《在俄联邦实行私有化证券制度的总统令》、《私有化证券条例》等法律法规,用以指导和规范国有企业改革,同时修订了转轨前的某些法律,使其更适应变化了的社会经济外部环境。但是,急剧的变革带来混乱,法律严重落后于社会现实。俄联邦政府不得不注重有关法律完善和实施,发布了 3 000 多项有关国有企业改革的法律、总统令及部门规章,形成了相当完整的法律体系。根据国资管理与财政部门分开的原则,设立三级资产管理机构,分别对联邦、各州和市属资产进行监管,按照企业重要性和规模大小拟定严禁私有化和加快私有化的国有企业名单,使改革严格按照私有化规划执行。即便普京执政以来对少数战略性和联邦级资源性企业实行“再国有化”,也遵循市场经济法则,或者通过法律程序废除私有化合同,或者通过破产程序将私有化企业财产重新返还国家,或者国家按照市场价格向私人购买前期已经私有化的财产。总之,在法律框架内进行规范的私有化和重新国有化,强调程序正义,是俄罗斯国有企业改革逐渐从混乱走向有序的关键。

(三) 防止国有资产流失

在无偿私有化阶段,由于俄罗斯实行鼓励企业内部人用私有化证券购买企业股票的政策,企业外部人要通过拍卖购买股票,个别企业股票价格比卖给内部人的价格高出几十倍,这看上去增加了私有化收入,却形成了“内部人控制”、渎职现象严重的不良局面。在有偿私有化阶段,行政权力与金融资本

紧密结合,国有资产竞卖中出现了“银行家大战”、上层人物卷入、交易严重舞弊、大规模腐败,致使整个社会溃烂。此后,俄罗斯严格了资产评估和股份定价制度,私有化在俄联邦国有资产管理委员会的直接参与和监督下进行,保证出售信息的公开、充分,购买者实行公开竞争,目的是使国家从出售股份中获得最大收益;同时,严格禁止政府官员以任何形式介入股票竞卖,在一定程度上消除了官商结合、中饱私囊的现象。

(四) 保护战略性国有企业

在私有化初期,俄政府采取无为而治的态度,对恶劣的市场环境和寡头垄断听之任之,不仅大量中小企业因“既无计划又无市场”而破产,就连战略性大中型企业也受到私有化的冲击。其实,产权改革不仅不否定政府对经济的主导和调控作用,反而要政府在更大程度上起到协调宏观经济、制定指导性政策、建设良好的市场环境、监督和约束非法者的作用。从20世纪90年代中期开始,俄联邦政府加强了经济管理的职能,对私有化企业的重组和治理结构提出具体要求,限制外资进入战略性国有企业,并组建新的国有集团公司。外国投资者如欲对受到限制的战略行业进行投资,则必须向俄联邦政府为此成立的专门委员会提出申请。该专门委员会由俄联邦政府总理直接领导,并在6个月内对申请作出批复。专门委员会还可以要求投资者作出承诺,如涉及国家秘密时必须由符合条件的俄罗斯公民担任公司经理或董事会成员等。俄罗斯联邦安全局对涉及战略领域的决议享有否决权。

(五) 不断完善国有资产管理体制,协调与市场的关系

俄罗斯对国有资产实行“分级所有、分级管理”,对单一制企业通过与企业领导人签订任期合同书实行监管,对国有股份公司通过派驻国家股权代表实行监管,或实行委托管理。由于委派制具有一定缺陷,往往起不到监管企业运营的作用,反而造成官商勾结。从1996年年底开始,俄罗斯逐渐实行委托管理制度。委托管理是国家将国有股转交给受托管理人,后者不享有所有权但行使所有人职能,为前者的利益服务并收取相应报酬。国有股委托管理实行公开招标,并对竞标者的资格进行审核,以保障国有股的经营效益和国家利益。受托方按委托方的合同实现委托管理目标,这些目标涉及企业生产、技术、经营、财务和社会责任等方面。总的来说,改善国有资产管理体制,关键在于处理好政府与市场的关系。剥离政策性和社会性负担,是政企分开、责权利明晰的关键之一。政府在国有企业改革中发挥主导作用,指的是规则的制定和调整、监督、管理、限制等职能性作用,而配置资源和组织生产等基础性作用应交给市场和社会。

(责任编辑:高德平)