



俄罗斯国有资产管理情况的启示与思考

考查端



上海市国资办陈步林主任率团在圣彼得堡市国家资产管理委员会与其副主席 Ludmila I. Pridanova 先生会谈

俄罗斯实行私有化改革的十年历程，既是反映出市场上价格自由化影响了消费者，经济紧缩影响了生产者，国有资产私有化产生新阶层的表象，同时也深刻地揭示出政府必须加强国有资产管理的一般规律，给人们留下了许多值得思考的东西。为了进一步了解俄罗斯在其私有化过程中如何实施国有资产管理改革的情况。由上海市国有资产管理办公室主任陈步林同志带队的赴俄罗斯、土耳其国有资产管理考察团一行7人，于2002年10月10日—10月22日进行了为期12天的考察活动。期间，重点围绕俄罗斯的国有资产管理的问题，考察团先后拜访了俄罗斯圣彼得堡市国家资源管理委员会主席和莫斯科市政府中小企业工作部部长，通过座谈对俄罗斯国有资产管理，以及政府对国有资产的管理政策和法律监管等方面的情况有一定的了解和认识。由于考察时间比较短，只能在一些方面有所了解，难免挂一漏万。但总的感受是，原苏联改革的实践再次证明国有资产管理不但重要，而且是不可或缺的。

一、土耳其、俄罗斯两国经济基本情况

俄罗斯和土耳其的自然资源都十分丰富，自然条件得天独厚。土耳其自80年代中期起，推行自由市场经济，大力发展私有经济，实行国营企业私有化，实现了由传统的中央经济向市场经济的转轨，私人资本有所扩大，金融实现完全自由化。但在实现高速增长的同时，土耳其经济出现高通货膨胀率、高财政赤字、高失业率以及社会分配收入严重不均等问题。2001年2月，土耳其爆发

严重经济危机，上百亿美元外资流出国内市场，经济面临崩溃的危机。后经国际货币基金组织（IMF）分批向土耳其政府提供了120亿美元的紧急贷款，并帮助其制定后三年的经济计划，土耳其金融市场在2001年底才得以初步稳定。在考察访问中还随处可见“半拉子”工程，国内通货膨胀率仍高达140%左右。金融危机的恶果仍然在该国的经济运行中比较明显地反映。



陈步林主任一行七人访问莫斯科中小企业发展部

原苏联在80年代末解体。俄罗斯从1992年开始实行激进的经济改革、几经周折。目前国内生产总值出现微弱增长，商业部门比较活跃，通货膨胀得到抑制，金融市场比较稳定。主要是普京政府在总结以往的经验教训后，采取了一系列的治理措施，比如提出搞社会主义市场经济，而不再搞自由市场经济；加强国家对经济领域的调整和监督作用，不再消极的任凭市场自发因素和影子经济对国家经济进行冲击；市场转轨和经济改革主要依靠本国力量，不再一味依赖外援和盲目崇拜西方；把恢复和发展实际生产放在优先位置，调整投资方向，不再把资金都集中拿去搞金融投机等。但尽管如此，俄罗斯的经济形势仍然十分严峻，市场机制的不发达，制度改革的滞后以及改革过程中政策缺乏连续性等方面都是制

约俄罗斯经济难以快速稳定发展的因素。

二、国企改革与资产管理概况

原苏联解体后，俄罗斯实施的改革，也被人称之为“私有化”改革，其实质是对国有资产的存量进行再分配。以国有企业的私有化为例，早在1992年，俄罗斯政府颁布了《俄罗斯联邦国有及市有企业私有化纲要基本原则》，对大部分国有企业产权实行了运动式的再分配。这种轰轰烈烈的私有化，企业招牌更换了，内部依然如故，同时国有资产大规模流失。近10年来俄罗斯已有13万家国有企业实现了私有化占俄罗斯国有企业的66%。据介绍，到现在为止，全俄罗斯由政府直接管理的企业仅有3500多个，单一产权主体的国有企业只占了其中的三分之一左右。这部分企业主要集中在军工、石油、天然气、电信、地铁、公共交通和医疗等国家命脉行业中。在总结近10年的改革后，普京政府于去年底颁布了新私有化法，从防止国有资产流失的宗旨出发，重新规范了国有资产出售程序，加强了国有资

产的管理。

产的管理。

在考察中可以给人留下一个比较深刻的印象，国有资产管理不是可有可无，而是政府管理和调控宏观经济的一种重要手段。这种制度安排的合理性和有效性，在总结俄罗斯改革教训中已被证实了。为此普京政府不仅从法律上加以重视，而且在制度安排和管理方式上强化国有资产的管理工作。

一是俄罗斯对国有资产实行分级管理体制。即国家资产由中央政府管理，地方资产由地方政府管理，国家资产也可以按资产所处地域委托地方进行监管。在中央政府和地方政府内部都设立了国家资源管理委员会。该委员会是政府管理国有资产的职能机构，其主要职责不但拥有对占有国有资产的企业和单位实施使用状况检查



和监督功能，而且还拥有处置国有资产的决策权，即可以根据国有资产运营状况来决定是否可以转让，以及转让的底价确定等权限。据俄罗斯圣彼得堡市领导介绍，圣彼得堡市有 480 名政府人员直接从事管理国有资产。该市的副市长任委员会主席，而且还明确该委员会对单一产权的国有企业行使经营者任免权，企业经营者既可以由委员会直接指派，也可以是委员会确定标准，然后由行业部门依据标准条件指派符合条件的人才担当，“管资”和“管人”有了很大的统一。因此，就俄罗斯政府来说，主管国有资产的机构在政府中还是拥有较高地位的。

二是国有企业产权改革逐步规范。俄罗斯在把国有企业改成国家控股或参股的股份公司、合资企业、合作社、职工集体企业、私有企业和个体企业等过程中，是针对不同企业采取不同方式。据介绍，非国有化开始时，全国有 15 万个国有企业，1992 年至 1994 年间，每年都有几万个企业一拥而上，实行资产量化到个人，造成国有资产流失严重。1995 年起，实行非国有化的企业数目几乎每年减半，到 1998 年，全年共有 2000 个企业实行非国有化，而且全部通过招标竞卖等方式，逐一实施。比如，对没有利润的大国企，则是对其进行股份制改造后再将股份分散卖给私人，对一些小企业则一般是整体转让给私人或企业主要经营者。同时对一些不适合转让的，也引用了资产托管的方式把这些企业托付给其他国有、股份制或私人企业来管理经营，对国有企业的出让程序，先期大部分是采用股份折价收购方式转让（即俗称“休克疗法”），后期则是由国家资源管理委员会根据每年度计划安排，将一部分国有资产委托拍卖公司进行拍卖，或者将国有企业设定转让条件后拿到专业协会（中介机构）委托他们进行招标转让。虽然，俄罗斯的国有企业产权转让日趋规范，但主要是针对国内民众进行转让，没有向境外推广，外资几乎没有参与。

三是建立了国资经营预算体系。俄罗斯政府实施国有资产经营预算是很有效的，首先是表现在他们现在每年卖国有企业时，不再是简单的为

卖而卖，而是在每年初按行业发展和国家发展需要，然后再制订一个全年的经营计划，逐步分批实施。其次是对国有企业实行利润统一收缴制度，即俄政府规定，单一产权主体的国有企业利润的 20% 上交政府；国有投资参股的企业，则根据国家占有的股份或比例，按照公司的分配额进行全额收取。对 20% 收取标准各地方政府也可以根据实际情况略作调整。据俄方介绍，前几年国家从国有经济中获得的收入主要以出售国有资产为主，也就是我们常说的盘活存量收入。比如，1997 年出售国有资产的收入高达 30 亿美元。此后，重点逐渐转为经营国有资产获得收益。1997 年国家的红利仅 2.5 亿卢布，1998 年有 15 亿卢布，1999 年上半年已达 23 亿卢布，由于俄罗斯政府的资产经营预算的基础比较好，所以为俄罗斯政府出售由国家控股的一部分大型企业的股份奠定了基础。据了解，与以往私有化不同的是，国家在对这些企业出让时，俄罗斯国有资产部对企业财务状况进行调查，制定私有化协议，并对出售企业的理由和时间进行论证，而且这些被卖的企业均不是国家明令禁止拍卖的“超级企业”。为防止失去涉及国家经济命脉的超大型国有企业的控股权，俄罗斯政府在 2001 年财政预算案第 100 条中对可进行私有化改革的企业进行了限制。

四是加强相应的法制建设。俄罗斯国家杜马（议会下院）于 2001 年 11 月 30 日通过了新私有化法，这部法律从防止俄罗斯国有资产流失宗旨出发，重新规范了国有资产出售的程序。新私有化法规定，有关部门经过论证后提出的不应私有化的重要企业名单，须由总统批准后才能生效；对关系到国计民生的大型自然垄断企业进行私有化的决定须经国家杜马批准。新私有化法还针对不同状况的企业规定了多种出售方式，大型企业在经过股份制发行后进行拍卖，或到国际证券市场上市；其他企业也都要通过拍卖和竞标等方式公开出售；一些效益不好的企业可采取“荷兰式”拍卖法出售，即从高价位向低价位竞卖，但最低价位不能低于起拍价的一半；对难以出售的小

企业则可采取无底价拍卖方式实现国有产权的转让。

三、俄罗斯国有资产管理的启示

综观俄罗斯近十年的改革历程,其改革的经验教训是深刻的,仅仅几天的考察访问,我们不足以对我国国有企业改革作出准确的价值判断,但俄罗斯国有资产经营管理的现状和一些有效做法可以给我们留下一些有益的启示:

1、加强国有资产管理工作。国家凭借自有的资产以调控经济、稳定社会、服务政治是其问世以来已成定论的规律,古今中外,概莫能外。据了解,目前我国就拥有数量众多,规模大小各异的国有企业,经营性资产近 11 万亿元人民币,涉及的领域也是方方面面。因此,为了使这些国有资产管理能高效,就非常有必要在政府管理部门中单独设立相应管理机构,代表政府专门对国有资产运行和使用进行检查、监督和处置。在国有资产分级所有的框架内,逐步让这一机构能履行“管资、管事和管人”相统一。同时,要根据经济发展的要求,本着有进有退,有所为有所不为的原则,分期分批使一些国有企业通过资产重组和体制改革等多种方式,稳步演变为具有多元投资主体,能接受一般经济法规调整的混合型企业,从而使这些企业能从整齐划一的全民所有制中解放出来,适应市场竞争的需要。

2、加快国有资产管理的立法工作。俄罗斯改革的教训告诉我们,法制化建设是保证改革顺利进行,社会保持稳定的基础。普京政府及时总结改革的实践经验,通过俄罗斯国家杜马制定的新私有化法,从一个侧面反映出加强国有资产管理的法制建设十分重要。我国已提出依法治国是我们国家的治国基本方略,因此国有资产管理的立法工作必须加快步伐。事实上俄罗斯实施国企改革具体方法中的一些弊端,在我国的企业改革中也有类似的现象。俄罗斯“亡羊补牢”的做法,是值得我们深思的。只有尽快出台有关国有资产管理的法规,才能从法律上确保我国在国有企业改革中最大限度地避免和防止国有资产流失的情况大规模地出现。

3、建立国有资产经营预算体系。借鉴俄罗斯的经验,明确我国在国有资产分级所有的框架内,首先由各级政府按照行业发展和市场经济发展规律,以现实情况于年初排列出当年度可供出售的国有企业,然后有计划地拿到公开市场上进行转让,同时明确转让收入统一由国资管理部门收取。其次,是对占有国有资产的企业,也要改变过去无偿占用的做法,而是按照一般股东的权利一样收取红利。即对单一产权的国有企业的利润中一部分进行收缴,对国有参股的企业按投资比例收取红利。从而集中财力来投资和支持发展关系国民经济命脉的重要行业和关键领域,形成由人才、设备、资金等生产要素构成的行业优势,培养一批少而精、大而强的国有控股企业,使我国在具有战略意义的行业和领域内的企业具有竞争力。

4、大力培育中介机构,确保国有资产规范有序实现转让。我国的国有资产总量庞大,分布十分广泛,涉及各行各业。面对国有资产的市场化配置方式,社会中介机构的发展明显滞后。因此,在大力发展和鼓励国有资产市场化配置的同时,要着重解决如何大力培养专业人员和扶持中介机构的问题。特别是在我国现阶段各地都已相继设立一些资产经营公司和产权类专业市场,而规范这些市场运作和中介机构行为的法规政策建设比较滞后。因此,研究出台一些政策法规,使之规范有序发展,上海在这方面已取得了一些有益经验,但在与国外市场信息接轨和转让方式运用上还有待于进一步完善。

十几天的考察访问活动已经结束,但我们耳闻目睹的土耳其金融危机所造成的危害仍在延续;俄罗斯国有资产管理在经历“私有化”运动后,不仅得到了调整,而且得到了进一步的加强等等情况,给考察团的每个同志都留下一定的印象。而这种印象的感受是深刻的,事实的教训是深刻的,从中使我们从他国的改革实践中体会到中国特色社会主义的真谛,以及我们每个同志肩负的责任。