

国有企业专题

私有化掩盖下的俄罗斯国有经济发展*

——试析国有经济的功能多重性与俄罗斯的政策选择

徐坡岭

内容提要：私有化是俄罗斯经济转型以来官方政策关于所有制改革的主线，但数据显示，俄罗斯国有经济部门在政府政策支持下一直在不断发展和壮大。特别是2000年以来，一方面，俄罗斯实施了多轮私有化，通过出售优质国有资产为政府财政回笼资金，但另一方面，在私有化主线下，政府持续通过政策支持提升国有经济在国民经济中的控制力和影响力。俄罗斯的这种政策选择源自对新自由主义的批判及对国有经济性质和功能多重性的重新定位。21世纪以来俄罗斯国有经济发展脉络根源于把国有企业视作实现国家战略和社会政策的载体，特定条件下维护国家经济安全、抵御外部制裁和其他冲击威胁的基础资源。2019年以来，俄罗斯先后经历新冠疫情和美欧制裁冲击，经济主权建设更加迫切，国有经济在加速进口替代、执行产业政策、实施国家战略、强化社会保障和维护国家安全等方面的作用更加凸显。俄罗斯发展国有经济的经验表明，在世界百年大变局背景下，激烈的国际竞争和对抗对国家的经济安全、社会安全、产业安全、国家战略实施等都带来了巨大的挑战，这提升了国有经济的价值和意义。

关键词：俄罗斯 私有化 国有经济 功能多重性 政策选择

作者简介：徐坡岭，中国社会科学院大学教授、博士生导师，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所俄罗斯经济研究室主任、研究员。

中图分类号：F276 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649(2024)01-0022-31

* 本文是国家社科基金一般项目“新发展格局背景下中俄经贸合作高质量发展路径创新研究”（编号：21BGJ083）的阶段性成果。

1992 年以来，私有化一直是俄罗斯官方政策关于经济所有制改革的主线。即使在 2000—2004 年普京总统第一任期整顿战略部门和约束寡头的治理改革中，也没有明确宣称要对已经私有化的企业重新国有化，而是以“法律管控”的名义要求依据《国有资产和市政资产私有化法》^①对国有资产私有化进行最大限度的规范。2023 年俄乌冲突背景下，俄罗斯社会有许多重新国有化的言论^②，但普京总统在东方经济论坛期间明确表示，俄罗斯“不会有企业担心的‘去私有化’”政策，企业不必担心“去私有化”的问题。^③的确，从法律上讲，到目前为止，俄罗斯还没有任何关于经济国有化的法律，甚至没有任何关于实施国有化的程序。^④但根据俄罗斯总统下属国民经济科学院经济研究所的研究，自普京总统 2000 年首次出任俄罗斯总统以来，国有经济部门在俄罗斯 GDP 中的占比已经从 2000 年的 31.2% 增长到了 2021 年的 56.23%。^⑤2022 年以来俄乌冲突背景下国有部门更是快速扩张，尽管还没有统计数据，但毫无疑问的是，国有部门的占比在继续上升。为什么在叶利钦总统实施大规模私有化之后，普京总统虽然一直以来也在阶段性地对国有资产实行私有化，但在实践中，国有经济在俄罗斯 GDP 和财政贡献中的占比却在不断上升？根据俄罗斯国有经济发展数据和多轮私有化的数据，可作如下初步的假设：（1）俄罗斯从政府能力建设、社会治理、国家主权和经济安全建设及实施引导经济发展的产业政策等需要出发，对国有经济部门的发展给予了持续的政策支持和扶持；（2）每一轮私有化名义上是国有资产的私有化，但并不是缩减国有企业影响力的私有化，而是通过出售国有资产给财政回笼资金；（3）在私有化主线下，更连续的政策是，通过财政扶持具有战略价值的单一制国有企业，利用国家参股的国有企业控制和管理更多优质资产，利用财政预算对提供社会保障等公共物品的

① Федеральный закон “о приватизации государственного и муниципального имущества” от 21.12.2001 N 178 - ФЗ. <https://www.consultant.ru/document>. [2023 - 12 - 20]

② 俄罗斯有官员、经济学家和商人在 2023 年多次提出重新国有化的问题。其中，俄罗斯调查委员会主席亚历山大·巴斯特雷金从调查 20 世纪 90 年代私有化违规的角度提出重新国有化，从航天集团转任军事装备负责人的罗戈津从军事装备供应的需要出发，要求对国家重要经济资源重新国有化，他们的言论影响很大。参见“Бастрыкин призвал национализировать основные отрасли экономики России”. <https://www.moscowtimes.io/2023/05/13>；“Россия выбирает между приватизацией и национализацией”. <https://www.ng.ru/economics/2023-05-14>. [2023 - 12 - 20]

③ Есть ли тренд на национализацию в российской экономике? <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2023/09/13>. [2023 - 12 - 20]

④ В России нет закона о национализации. <https://theins.ru/news/267378>. [2023 - 12 - 20]

⑤ Подходы к измерению государственного сектора и оценке его эффективности. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-2-27-46>. [2023 - 12 - 20]

国有经济组织进行强化建设。本文尝试验证上述假设，研究反事实现象背后的原因，以便对国有经济的功能多重性和国家政策选择有更全面、正确的认识。

一 国有经济的概念、存在逻辑及对国有经济的学术评判

要理解俄罗斯私有化主线下国有经济部门发展的逻辑，需要明确国有经济的概念、范围以及俄罗斯国有经济的功能定位。

（一）国有经济的概念及国有经济效率评判

在既有学术文献中，对于“什么是国有经济”这样的规范性问题探讨并不多，甚至很少有可以一般性应用的概念化定义。在中文文献中，国有经济往往被放在特定经济制度（如社会主义经济制度）的语境下进行定义，如于光远在《经济大辞典》中将国有经济定义为“生产资料为国家所有的经济形式。我国社会主义国有经济在性质上属于全民所有制经济”^①。樊纲把国有经济定义为“是以传统形态的国有企业为基本实体，以政府负责管理国有企业的各职能部门为上层建筑的经济成分”^②。实际上，在一般抽象意义上，把国有经济定义为“生产资料归国家所有，以国有企业为基本实体并且体现国家的利益和意志的经济形式”^③，可能更符合概念逻辑。根据马克思主义政治经济学基本原理，国有经济是生产关系的特定组织形式，即生产资料所有制形式。因此，将国有经济定义为“生产资料归国家所有的经济形式”是合理的。据此我们可以依据国家性质的不同，更宽泛地研究社会主义国有经济和资本主义国有经济。在本文的分析和国有经济范围梳理中，我们依据如下定义：国有经济或国有企业是指出资人是国家，或资产属于国家所有，由国家直接管理或通过代理契约由企业家代为经营管理的资产、经济组织和经营性市场主体。

在古典和新古典经济学逻辑中，国有企业之所以存在，与自然垄断、行政垄断或公共产品生产等市场失灵现象有关。从解决市场失灵的角度为国有经济或国有企业的存在提供解释，是现有经济学理论的最经典逻辑，也由此产生一个推论，即国有经济是不得不存在的低效率市场主体。无论是在新自

① 于光远主编：《经济大辞典》（下册），上海：上海辞书出版社，1992年，第1345页。

② 樊纲著：《渐进改革的政治经济学分析》，上海：上海远东出版社，1996年，第204页。

③ 刘解龙、唐未兵著：《国有经济论》，长沙：湖南人民出版社，1998年，第3页。

由主义的经济学逻辑中，还是在西方自由主义和保守主义的政治学逻辑中，国有经济都是低效率的代名词，国有经济都被看作不得不存在的“恶”。由于国有经济涉及行政垄断和寻租问题，因此是被认为是政治腐败的温床，经济学中的“公地悲剧”案例是这种隐喻的典型。然而，即使是自由主义理论也无法否认国有经济存在的必要性，如布坎南关于公共选择失灵的论述、阿罗关于社会福利加总的悖论等，都证明国有经济是不得不接受的“恶”；进一步的推论则是，削弱和限制国有经济存在的空间，是现代政府唯一正确的做法。这些理论在他们关于“财产权与民主”“财产权与自由”的著述中不断被宣扬，成为一种政治正确。持有这种理论的学者坚称，只有尽量把国有经济私有化，才能构建私有企业；私有财产才是“自由、民主”的基础。^①

在纯经济分析中，国有经济效率评价和非效率批判是学术研究的核心问题。国有企业或国有经济改革也往往围绕如何提高国有经济经营效率展开。但毫无疑问，如果国有经济担负了公共物品或半公共物品供给的责任，或者按照政治经济学的逻辑，国有经济还承担着维护政权安全、经济安全和主权安全的任务，那么纯经济效率分析显然无法解释国有经济发展的逻辑。

（二）国有经济存在与发展的原因：性质和功能的多重性

广受质疑的国有经济效率问题并没有影响国有经济在大多数国家的存在。即使是在 20 世纪 80 年代开启新自由主义私有化浪潮的美国，在电力、邮政、铁路、住房、金融等涉及公共政策的领域，在原子能、宇航工业等新兴产业，在涉及国家安全的军事部门以及投资规模庞大、建设周期长、利润水平低的基础设施和公共事业部门等领域，也仍然保有大量国有企业。如果把美国政府以财政资金投入为条件影响和控制的社会组织看作是包含国有经济成分的活动，比如政府对科研的投入占到社会全部科研投入的 60% 以上，并规定了基础科研领域、科研执行单位或者政府采购部门的规则和组织方式，那么其国有经济的份额更大。在世界其他主要经济体也是如此，国有经济服务于特定时期的国家整体战略，对国有经济评价以是否达到政府预期为标准。国有经济集中于公共产品服务、国家安全、投资风险较大、关键薄弱环节等私人投资意愿和能力缺乏的行业领域，是现代国有经济发展的主要特征。这意味着，在实践中，国有经济存在和发展的内在逻辑是超越弥补市场失灵这种纯

^① 这类论述非常丰富。这里对相关文献的概括性评述主要参考了查尔斯·K. 罗利编写的《财产权与民主的限度》一书（商务印书馆 2007 年版）。

经济功能的，因此，若对国有经济的评价仅限于纯经营效率或经济效率，显然无法显现国有经济在这些国家存在的全部（甚至是主要）价值。^①

国有经济作为“资产归国家所有，或出资人和受益人是国家的经济组织”，其功能定位在很大程度上是国家贯彻自身意志的工具和手段，是社会治理和国家安全的重要物质基础。依据国家性质的不同，国有经济所执行的功能也有不同性质。俄罗斯学术界往往把国有经济视同国家的“公共部门”，并在国有资产管理的制度框架下研究国有经济问题。他们对国有经济的概念及其功能定位的表述非常直接，在研究国有经济的文献中往往直接把“国有经济”与“公共部门”等同起来。如有俄罗斯学者认为，21 世纪“工业化国家的国民经济和全球经济的基本运作规则都发生了质的变化”，国有部门是“确保国家的经济稳定和公民的社会保障”的一种必要制度设置。作为公共部门，国有经济的绩效评价标准不应只考虑成本、效益和劳动生产率，还必须考虑国有经济对整个国民经济运行的影响以及对经济稳定和社会保障的影响。这是一种非常明确的关于国有经济概念（范围）、功能和作用的表述。^②特别是在 2018 年 5 月总统令提出俄联邦 2024 年前国家发展战略任务和目标之后，“五月总统令”确立的 13 个国家项目成为俄罗斯实现国家发展战略的基本手段，据此，俄罗斯学术界认为研究“如何提高国有经济和公共部门的管理质量，提高国有资产的使用效率”已经成为智库和学者的一项重要任务。国有经济存在的必要性及发展的核心问题不仅仅是国有企业的经营效率问题，而是包括国有财产私有化、单一制国有企业的治理、国家参股公司的治理以及国有财产管理和使用效率在内的一系列问题，这些问题都是原则性的。^③

中国有学者认为，“从理论上讲，国有经济作为社会主义经济先进生产关系的代表，优于传统私有制下的私有经济和外资经济”^④，但显然这里国有经

^① 王少飞、李政、牛聪：《世界主要经济体国有经济发展与启示》，载《国资报告》，2023 年第 4 期，第 33—36 页。

^② A. В. Ревкуц, С. К. Демченко, В. Г. Подопригора, В. П. Горев, Теоретические Основы Оценки Эффективности Функционирования Государственного Сектора//Экономические науки, 2019, № 12 (181), с. 55—56.

^③ С. В. Козлова, С. А. Братченко, П. С. Звягинцев, Управление государственным имуществом в современной России: эволюция концепций, инструментов, механизмов: Доклад. М.: Институт экономики РАН, 2019, с. 60.

^④ 杨新铭：《新时代国有经济的理论创新、发展原则与发展方向》，载《经济纵横》，2021 年第 8 期，第 14 页。

济的优越性是由社会主义国家性质决定的，是政治功能的体现。国有经济的功能和社会功能则在更大程度上反映其自然属性，即国有经济的“一般自然属性反映了社会化大生产发展的需要和市场经济发展的一般要求和特征，而其特殊社会属性是反映由占主导地位的生产关系决定的国家性质和占统治地位的政治需要”^①。国有经济服务于社会主义建设的基本功能，不仅体现在其内涵的生产关系属性决定了我们国家的社会主义性质，而且其提供公共物品、贯彻产业政策、维护国家安全、强化国家应急能力和提升公益领域服务水平的诸多功能，又具有服务于政府治理的普遍或一般特征。2023年11月7日，习总书记主持召开的中央全面深化改革委员会第三次会议强调，“聚焦推进国有经济布局优化和结构调整，推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域等集中，向前瞻性战略性新兴产业集中”^②。中央关于国有经济布局的指示精神是百年大变局下对国有经济功能和作用的新定位。

（三）国有经济发展和建设的目标函数：功能的条件性及优先性排序

基于以上分析可以认为，由国家控制和管理的国有经济，其满足国家作为主体的目标需要，是其存在和发展的基础。套用微观经济学关于效用函数的分析，如果国有经济具有满足国家需要的能力，则一定是由其发挥的功能决定的。据此，可以得到如下国有经济满足国家需要的效用函数：

$$U_y = f(X_1, X_2, X_3, X_4, \dots) \quad (1)$$

在式（1）中， U_y 表示国有企业给国家带来的效用； $X_1, X_2, X_3, X_4 \dots$ 分别表示其在提供财政资源（ X_1 ）、社会治理需要的公共物品供给（ X_2 ）、特定时期国家经济与主权安全（ X_3 ）、产业政策工具（ X_4 ）等方面的功能与效用。

在大多数国家都能看到国有经济发挥的上述功能。对于发达国家和发展中国家、社会主义国家和资本主义国家，上述功能的优先级排序和发挥作用的条件有很大差异。实际上，很早就有学者提出，国有经济的功能是逐渐发展和演化的，是根据当时的国内外经济环境和条件发挥作用的。比如我国改革开放初期就有学者提出，“在不平等的国际经济秩序下，不少发展中国家还

^① 李政：《新马克思经济学综合学派的国有经济理论及其时代价值——略评〈社会主义市场经济论〉的重要观点》，载《学术评论》，2021年第3期，第43页。

^② 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第三次会议强调：全面推进美丽中国建设 健全自然垄断环节监管体制机制》，2023年11月7日。https://www.gov.cn/govweb/yaowen/liebiao/202311/content_6914056.htm。[2023-12-20]

把建立国有经济作为增强民族经济的国际竞争力、与发达国家的国际性垄断资本相抗衡的一种重要手段”^①。这实际上是对新自由主义逐渐成为一种潮流、后发国家私人资本难以抗衡国际垄断资本的一种警觉。在美国奥巴马政府打造的《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)中,劳工和环保高标准条款给予国际垄断资本与协定参加国主权同等的权力,协定争端解决机制中国际垄断资本权力甚至高于主权国家,正是后发国家面临的这种危险的体现。

从国有经济由政府代为管理和持有的实践看,国有经济在特定时期、特定条件下发挥哪些基本功能,需要看当时的政府面临的主要挑战和主要矛盾。但毫无疑问,为政府能力提供财政资源是基础性的,如果经济增长迅速,财政资源重组,则国有经济的逆周期调节和贯彻国家发展战略等方面功能的优先性将会升级。在面临外部威胁(比如制裁封锁的)的情况下,国有经济维护国家主权安全、经济安全和社会稳定的功能将更加优先。也就是说,随着政府面临主要矛盾的变化,国有经济的功能排序及发挥作用的条件也会相应发生变化。

二 俄罗斯法律意义上的国有经济及其发展脉络

在俄罗斯的政策文件和法律文件中,国有经济的概念主要是在国家管理的语境下出现的。这意味着,国有经济的政治、社会功能是国有经济治理的首要目标,营利以及相应的效率管理本质上是服务于其政治和社会功能的。在实践中,俄罗斯联邦政府高度重视国有经济对于俄罗斯的特殊重要意义:一方面把国有经济部门看作政权安全、军事安全和领土主权安全的柱石,另一方面在经济发展、社会稳定方面也对国有经济部门寄予厚望。为了有效管理和利用国有经济,俄罗斯一直在调整和完善关于国有经济的法律框架。根据俄罗斯的相关法律和政策文件,国有经济包括国有资产、国有企业和国有经济组织。俄罗斯在法律上有明确的定义国有经济的标准和方法(见表1)。

从类型和组织形式的性质看,俄罗斯国有经济分为具有行政管理职能的公共行政部门和从事经营活动的国有公司两大类。具体又分为四种类型:(1)为特定目的建立的单一制国有企业(ГУП);(2)营利性和经营性的国家参股公司(КГУ);(3)开发性和发展政策类非营利性国有公司;(4)由预算支持的非

^① 金碚、胡永明:《现代国有经济的功能及其改革战略》,载《经济理论与经济管理》,1987年第4期,第11页。

营利性国有经济组织和事业单位（政府管理部门，CGY）。这四类经济组织在性质上均属于俄罗斯国家机构。其中，单一制国有企业在联邦、地区或市级都有存在，其活动主要受《国家和市政企业法》（2002年）规范和调整。单一制国有企业自身没有所有者权益，完全由俄罗斯政府在相应联邦政府级别控制。企业活动和许多类型的交易必须得到相关政府机构（例如联邦国家财产管理机构）的批准。单一制国有企业通常不需要披露财务信息，不接受外部审计，但由俄联邦会计委员会进行审计。营利性国有公司一般是开放型股份公司，如俄罗斯天然气工业公司、俄罗斯石油公司。开发类和发展政策类国有公司是一种非商业组织，通常执行国家产业、科技、地区发展政策，是非营利性国有公司，如俄罗斯国家开发集团、远东与北极发展集团、储蓄保险机构、住房公用事业改革促进基金、奥林匹克建设公司、俄罗斯纳米公司、俄罗斯技术公司、俄罗斯原子能公司、俄罗斯航天公司等。预算支持的非营利性国有经济组织主要从事教育、卫生、科学等领域的经营服务活动。

表1 俄罗斯定义国有经济的方法和标准

本质特征	内容
资源	国家或其他实体（公共物品的提供者）支配的全部物质资源和无形资源
标准（组织模式）	国有企业、国有经济组织和事业单位的集合
管理	由国家当局管理和控制的经济实体
经营活动	涉及提供公共物品和服务的企业、组织和机构
制度特征	在经济中具有战略意义的重要部门，由国家管理和运作，其目的是为了确保国家的社会职能得到执行，在性质上属于国家机构

资料来源：Макаренко Ольга Сергеевна 《Формирование корпоративной модели государственного сектора российской экономики》// Диск. – Волгоград – 2017, с. 177.

俄罗斯的国有经济经历了转型初期的大规模私有化、21世纪初的“非国有化”退潮、2009—2012年理想主义的再私有化和2013年以来务实的“非国有化”。^①即使

^① 在严格意义上，私有化是通过现金购买、股权拍卖或所有权无偿转移的方式把国有资产和国有控股的股份企业转变为私人所有的资产或私人控股的企业。但实践中，俄罗斯国有资产和企业完成私有化后，出现了很多混合所有权的企业产权组织形式。因此，俄罗斯一些学者认为，私有化并不能准确说明转型初期的市场主体重塑和产权改造过程。从俄罗斯30多年来的转型实践看，用“私有化”这一概念来概括俄罗斯私有经济和国有经济及两者之间边界的变化并不严谨。因此，俄罗斯学者在关于所有制改造的学术研究中经常交替使用诸如私有化、非国有化、去国有化、再私有化等概念，这体现了学者们对特定现象或趋势的理解与判断。比较有共识的看法是，私有化是非国有化或去国有化的一种，后两者经常用于混合所有制的讨论中。同时，私有化的意识形态色彩更浓厚，与国有化相对应。

在大规模私有化的阶段，俄罗斯的国有经济部门仍然保留了相当可观的规模。

（一）俄罗斯转型初期以市场主体创造为目标的私有化及其结果

俄罗斯纯粹的私有化阶段只存在于转型初期。当时，转型方案设计者希望尽快把之前由国家或集体所有和掌控（包括掌控在苏共或俄共手中）的企业、经营组织及相应资产转移到私人手中，为市场经济塑造微观主体，并摧毁俄共重新掌权的经济基础。

当时由俄罗斯政府主导的私有化，依据企业规模的大小，有小私有化和大私有化之分。政府采取了先易后难的策略，首先对职工人数在 200 人以下、固定资产账面净值在 100 万卢布以下的小型企业进行私有化，把这些主要分布在商业、服务业、小型工业、运输业和建筑业等领域的小企业通过商业投标、拍卖、赎买租赁财产、股份制和直接出售等方式转归个人所有。到 1993 年年底，实行小私有化的企业约 6 万家，占商业和服务业企业的 70%，轻工、食品业企业的 54% ~ 56%，建筑业企业的 43%，运输部门企业的 45%。^①

大私有化是针对职工人数在 1000 人以上、至 1992 年 1 月 1 日企业固定资产账面净值在 5000 万卢布以上的大中型企业实施的私有化。实施过程和方案是，先对这些企业实行股份化，即先将其改造成开放型的股份公司，然后通过出售股份来实现私有化。这一过程又依次可区分为“证券私有化”（1992 年 7 月—1994 年 6 月）、“现金私有化”（1994 年 7 月—1996 年 12 月）和“个案私有化”（1997 年开始）三个阶段。其中，证券私有化阶段通过向居民无偿发放私有化证券（ваучер）来改造国有企业，目的是单纯地对产权进行私有化转移。现金私有化阶段增加了为企业增加投资、改善经营和为政府扩大财政来源的目的。个案私有化阶段则吸取了现金私有化阶段买方市场资金有限、政府债券与私有化股份争夺资金、寡头争夺导致国有资产流失、国有股份优质和非优质价值评估难题等方面的教训，不再进行行业和领域性的大规模私有化，而是对单个目标企业的国有股份进行评估，并以专门拍卖的方式公开出售国有股份。个案私有化的主要目的是为企业注入资金，改善企业经营。1997 年俄罗斯成功举办几场数额巨大的国有企业股份竞卖活动：秋明石油公司拍卖 10% 的股票，成交价为 8.1 亿美元；克拉斯诺亚尔斯克铝厂（俄最大的铝厂）拍卖 47% 的股票，以 2 亿美元成交；占俄镍产量 90% 的诺里尔斯克镍业公司拍卖 38% 的股份，以 2.36 亿美元成交，买方是波塔宁集团

^① Еженедельник “Экономика и Жизнь”, 1997, №. 10.

下属的俄联合进出口银行；俄通信投资公司拍卖 25% 的股份，以 18.5 亿美元成交。^①

经过 10 年时间的发展和调整，俄罗斯私有化转型基本结束，小企业的 90% 以上转变成私营企业，2000 年小企业的产值在 GDP 中占 11% ~ 12%（发达国家为 50%）。^② 在经过证券私有化和现金私有化两个阶段后，到 1996 年，大私有化把 2.7 万家国有企业改制为股份公司，其中国家控股（包括控股和持黄金股）的公司为 4849 个，占 18%；国家参股的公司为 1.02 万个，占 37.6%；完全私有化的公司（国家没有股份）为 1.2 万个，占 44.4%。^③ 大企业的 55.6% 仍属于国有经济成分。^④ 1998 年 8 月危机后，俄罗斯政府继续实行私有化方针，1999 年 9 月 9 日政府通过了关于管理国家财产和私有化的构想，提出将 1.3 万个国有独资公司（官办企业）进一步改造成股份公司或国有控股混合所有制公司，国有独资公司数量最终不能超过 1500 家。^⑤

可以看出，20 世纪 90 年代俄罗斯私有化转型的结果是形成了以国有控股或非国有股份公司为主要公司治理结构，同时大力发展小私有企业的多种所有制及企业结构。其中，国有经济成分仍有着较大的规模，并在国民经济活动中占有较大比重。造成这一结果的深层次原因当然不是叶利钦时期的私有化方案设计者打算保留这些国有经济成分，而是因为大规模私有化不但没有实现经济增长，反而导致经济陷入长时间的衰退。同时，贱卖国有资产不但找不到合适的买方交易对手，而且无法为政府提供合意的财政收入。更大的问题是，20 世纪 90 年代末，大私有化催生的金融工业寡头已经成为政府治理能力的巨大威胁。

（二）普京出任总统后（2000—2008 年）为提高国家和政府能力而逆转非国有化进程

2000 年普京总统第一任期开始后，实际上改变了叶利钦当政时期将国有

① 关雪凌主编：《艰难的历程——俄罗斯经济转轨八年》，北京：中国人民大学出版社，2000 年，第 179 页。

② Орлов, Малый бизнес в России: развитие или стагнация? Экономические проблемы, №. 10, 2001.

③ 许新主编：《叶利钦时代的俄罗斯》（经济卷），北京：人民出版社，2001 年，第 131 - 133 页。

④ 俄罗斯国有经济分为单一制国有企业 and 公司化企业。公司化企业为国家控股或参股的开放型股份公司。对国有控股公司的控股额为总股份的 50% 加 1 股，参股额为 25% 加 1 股。1996 年大公司的 55.6% 为国有经济，该统计数据即是基于这一标准而得出。参见许新主编：《叶利钦时代的俄罗斯》（经济卷），北京：人民出版社，2001 年，第 133 页。

⑤ 冯舜华：《俄罗斯的股份制和公司治理》，载《世界经济》，2001 年 11 期，第 5 页。

企业全盘私有化的做法。首先是把私有化限制在非战略性的国有中小型企业范围内，对这些国有企业的私有化开始进行个案规划，分期分批地进行，每年公布一批经政府批准的拟实行私有私营的国有企业名单。在关系国家安全的能源资源、国防、航空航天等战略领域，则通过国有或国家控股企业兼并重组等方式，积极并购同类或具有产业关联性的企业，壮大国有经济的控制和影响力，从而出现了非战略领域非国有化停顿和战略领域非国有化逆转的趋势。

国有或国家控股企业通过兼并重组等方式并购同类或具有产业关联性的企业，这种提高国有经济控制力的“重新国有化”政策是在 2002 年之后推行的。2005—2007 年间，国有的俄罗斯石油公司和俄罗斯天然气工业公司分别收购了私有的尤科斯石油公司和西伯利亚石油公司，涉及资产合计约 400 亿美元。除了油气和电力企业的重组外，在非能源领域国有经济成分也有重组的大动作，比如普京总统 2006 年 2 月签署总统令，正式组建包括飞机研制、生产经营、市场开发等业务的超大型飞机设计生产制造企业——联合飞机制造集团公司。2007 年 6 月普京总统签署命令，决定组建联合船舶制造集团公司；重组了俄罗斯国防出口公司，重组后的公司控制了 20 多家企业，生产的产品覆盖军需品和军民两用产品。2007 年 1 月，俄国家杜马通过专门法律，对核能企业股份和资产的管理与支配问题做出专门规定，这一法律不仅明确了国家对民用核能资产管理的优先权，还提出将组建国家核能工业公司。根据法律规定，核能领域所有的国有企业都被并入这一公司。2005 年秋，俄罗斯联邦政府宣布以四大企业（萨图伦科技生产联合体、乌法发动机公司、彼尔姆发动机公司和“礼炮”航空发动机公司）为基础，组建航空发动机企业集团。2006 年 6 月，俄罗斯铁路公司决定收购交通运输机械控股公司的股份。国有经济在矿产开采业也有一定的扩张，2007 年俄罗斯在短时期内通过专门的立法组建了 6 家国有矿产公司。^① 2008 年金融危机后，俄罗斯联邦政府用财政资金直接向国家公司和国有银行注资，扩大了国有企业资产；通过国有公司以债转股为条件，收购了陷入困境中的重要私企的债务。

除了通过兼并和注资扩大国有经济的规模，政府还派高官直接参与国有企业管理，形成了国有企业领导人与政府高官之间的“旋转门”，增强了政府

^① Государственные корпорации как элемент имущественной политики государства. <https://studref.com/691963/ekonomika>. [2023 - 12 - 22]

对国有经济的控制力。国有企业高层管理人员的这种配置是为了确保国有企业高层履行经营国有资产的责任，保障国有企业忠实执行国家的经济政策。比较典型的人事安排包括：时任联邦政府第一副总理梅德韦杰夫兼任俄罗斯天然气工业公司董事长，总统办公厅副主任谢钦兼任俄罗斯石油公司董事长，联邦工业和能源部长赫里斯坚科任俄罗斯石油管道运输公司董事长，总统办公厅副主任苏尔科夫任成品油管道运输公司董事长，联邦政府副总理茹可夫任俄罗斯铁路公司董事长，总统办公厅前主任沃洛申任统一电力系统公司董事长、赫里斯坚科兼任其副董事长等。

上述一系列政策的推行使得俄罗斯经济中的国有成分规模不断扩大。据估算，2003年前国有经济成分占GDP的34%，随后逐年增加，到2008年前后已达到50%左右。在全俄10家最大的公司中，有6家是国有或国家控股公司，10大国有公司的销售额超过GDP的20%。最突出的是俄罗斯天然气工业公司，联邦预算收入的8%来自于该公司。有资料表明，国有油气公司在2008年前后已控制了石油开采量的33%和天然气开采量的80%。在金融类企业中，国有银行占银行体系总资产的40%，其中联邦储蓄银行吸收居民储蓄占总储蓄的54%。

表2 俄罗斯国有经济成分的扩大（2004—2008年） (%)

股份公司中的国有成分	占股份公司的比重（期初）				
	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
国有股占法定资本100%的企业	4	10	30	45	54
国有股占法定资本50%~100% - 1股的企业	15	13	12	10	7
国有股低于法定资本50%的企业	81	77	58	45	39

资料来源：Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, Отчет о приватизации федерального имущества в 2007 году. <http://www.rosim.ru/pressa/events/200802192206-7148.htm>. [2023-12-22]

这一时期俄罗斯政府对私有化改革的调整，在实质上改变了过去以新自由主义经济政策管理经济的做法。国有企业在政府的扶持下，借助行政资源获取了无可比拟的竞争优势，并由此形成具有俄罗斯特色的行业垄断。显然这与市场经济强调的竞争效率相去甚远。俄罗斯政府之所以对国有经济私有化政策做出上述调整，不断壮大国有经济而不是遵从竞争效率原则继续全面私有化，其目的如下。

第一，通过控制基础产业及大型企业，提高政府能力，增强国家调控经

济、汲取财政资源和管理社会的能力。国有经济成分的壮大便于国家落实具有重大政治和社会意义的规划，从而有利于保持国家和社会稳定。

第二，国家直接控制国民经济命脉，有利于政权的独立和避免政府被寡头或资本“俘获”的被动局面。通过限制战略性企业私有化并推动国有企业并购实现对私营企业的控制，政府获得了规划和干预经济发展的主动权。俄罗斯政府通过组建国有企业集团，控制了具有国民经济命脉意义的行业和企业，还有利于为社会稳定发展和经济增长提供合意的公共物品。比如，国家通过国有管道公司完全控制了油气资源的出口，原油出口管道由俄罗斯石油运输公司控制，成品油出口管道由国家成品油运输公司控制，天然气管道运输由国家天然气工业公司控制。军火出口由俄罗斯国防出口公司独家垄断。这意味着油气、电力、供水及国防等公共物品的生产供应全部掌握在国家手里。普京总统在多种场合宣称，经济发展的成果要由公民享有，俄罗斯要向北欧国家学习，建设能保障公民生活的社会主义市场经济。这就需要健全和强大的社会保障体系，进而要求国家具有掌控经济和财富的能力。

第三，壮大国有企业还与国有垄断资本的超级竞争能力对保障俄罗斯国家主权和安全的功能有关。21世纪初，世界各国吸取1997年亚洲金融危机的教训，组建大型企业应对国际竞争和外部冲击，俄罗斯政府顺应这一潮流，以国有大型企业为基础建立资本密集型企业集团，吸引大型企业向国内重大项目投资，也有利于这些企业增强进行跨国投资、与国际私人资本合作的能力。

（三）梅德韦杰夫时期（2008—2012年）的竞争效率想象与国有经济的再私有化

2008年金融危机和之后高油价背景下经济增长动能逐渐减弱，给俄罗斯政府带来巨大压力。这一时期在政治上恰好是梅德韦杰夫出任总统、普京改任政府总理的“梅普组合”时期。对于如何振兴俄罗斯经济，梅德韦杰夫更强调竞争和创新，这不同于普京强调的政府管理和积极干预。梅德韦杰夫推动制定了《俄联邦2020年前创新发展战略》，并于2011年12月以总统令的形式发布。^①梅德韦杰夫强调，要通过经济私有化（非国有化）、减少国有企业在特定行业中的垄断来增强俄罗斯经济的竞争力。

梅德韦杰夫总统在2009年的国情咨文里强调，国有经济在俄罗斯经济中占有40%以上的份额，而国有企业是缺乏效率的，这是“没有未来”的，

^① 具体文本见俄罗斯政府网。<http://government.ru/docs/9282/>. [2023-12-22]

“要么改革，要么消失”。之后，俄政府迅速扩大了2010年私有化计划的规模，把继续持有的“战略资产”名单大大缩短。据此，俄罗斯财政部制订了在2011—2013年间出售10家公司国有股权并以其收入弥补同期联邦预算赤字的计划。计划出售的国有股权包括石油管道运输公司的27.1%、俄罗斯石油公司的24.16%、对外贸易银行的24.5%、联邦储蓄银行的9.3%、俄罗斯铁路公司的25%减1股、联邦电网公司的28.11%、俄罗斯水电公司的9.38%、房产抵押贷款公司的49%、俄罗斯农业银行的49%以及现代商船公司的25%减1股。^① 2011年6月17日，梅德韦杰夫签署了一份关于缩减俄罗斯战略企业数量的总统令。他表示：“要将战略企业名单缩减到原来的20%。股份制的战略企业从208家减少到41家，联邦单一制国有企业从230家减少到159家。”^② 另外，对于大量政府高官在大型国企担任高管的现象，2011年4月2日梅德韦杰夫发布政令，要求3名副总理和5名部长辞掉在17家国企的职务，其中包括副总理谢钦担任的俄罗斯石油公司董事会主席。在经过一系列修订和调整之后，俄罗斯联邦政府大幅度扩展了2011—2013年私有化计划的范围。^③

表3 俄罗斯单一制国有企业和国有公司股份私有化数据（2000—2011年）

（单位：家）

年份	被私有化的联邦单一制国有企业数量 ^a	被售股份公司数量
2000	2	320
2001	5	125 ^b
2002	102	112 ^b
2003	571 ^c	630
2004	525	596 ^d
2005	741	521
2006		356 ^e
2007	377	377

① Минфин предлагает продать доли в 10 госкомпаниях и банках и привлечь в бюджет 883, 5 млрд руб. в 2011 – 2013 гг – источник. <https://www.interfax.ru/business/146678>. [2023 – 12 – 22]

② Д. Медведев исключил ряд компаний из перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ. <http://www.finmarket.ru/news/1532135?ysclid=lqv4pbo2rc569667372>. [2023 – 12 – 22]

③ Об итогах приватизационной программы 2011 – 2013 гг. <https://www.iep.ru/ru/ob-itogakh-privatizatsionnoi-programmy-2011-2013-gg.html>. [2023 – 12 – 22]

2008	213	209 ^b
2009	316 + 256 ^f	52 ^b
2010	62	134 ^b
2011	143	359 ^b

注：a. 初步预定在一定时期内私有化的全部单一制国有企业；b. 包括前一年交付出售的股份；c. 减去其资产组合变成了俄罗斯铁路公司法定资本的联邦单一制国有企业；d. 包括 31 只在 2004 年出售的公司的股份，但其结果被写进了 2005 年；e. 据联邦资产管理局 2007 年的报告估计；f. 国防部决定应该转为股份公司的单一制国有企业数加上联邦国有资产管理署决定应该转为股份公司的单一制国有企业数。

资料来源：作者整理绘制。

实质上，这一时期“再私有化”的深层次原因，一方面与梅德韦杰夫强调的创新与竞争有关；另一方面也是通过出售国有资产为政府筹措财政资金，提高政府应对经济危机的能力。这可以从私有化的节奏上看出来。经过 2010 年的准备，2011 年私有化加速，筹集的财政资金也大幅增长（见表 4）。从数量上看，2011 年总共有 359 家股份公司的部分股份被出让（2010 年是 134 家），另外，有 143 家联邦单一制国有企业被列入私有化计划名单。^①

表 4 俄罗斯联邦国有资产私有化带来的联邦预算收入

（单位：亿卢布，%）

年份	来自国有资产私有化 （或出售）的总收入	来自一次性私有化的收入*		来自国有资产有偿使用的 可重复收入**	
	总额	总额	占比	总额	占比
2000	504.123	271.678	53.9	232.445	46.1
2001	395.498	103.079	26.1	292.419	73.9
2002	468.113	104.489	22.3	363.624	77.7
2003	1353.382	940.776	69.5	412.611	30.5
2004	1207.980	705.481	58.4	502.499	41.6
2005	973.574	412.542	42.4	561.032	57.6
2006	938.998	247.264	26.3	691.734	73.7
2007	1057.613	254.294	24.0	803.319	76.0
2008	886.617	123.950	14.0	762.667	86.0
2009	363.937	45.441	12.5	318.496	87.5

^① A. Radygin and G. Malginov, *Russian Economy: Trends and Prospects 04'* 2012, Gaidar Institute for Economic Policy. <https://www.iep.ru/en/publications/publication/4619.html>. [2023 - 12 - 22]

2010	884.064	186.776	21.1	697.288	78.9
2011	2409.642	1366.602	56.7	1043.040	43.3

注：* 包括出售股份、土地地块、联邦所有的其他各种资产的收入；** 包括股息（红利）和其他投资活动的收入、国有土地和其他资产的租金、税后利润或其他由单一制国有企业转来的托管费（2001年开始）、越俄石油公司的收益。

资料来源：“Report on the Execution of the Federal Budget as of 1 January 2012”. <http://www.roskazna.ru>. [2023 - 12 - 22]

然而，梅德韦杰夫政府再私有化计划的两个目标是相互矛盾的：政府希望把优质资产留下，把垃圾股份卖掉，以便甩掉包袱，然而，垃圾资产难以被市场接受，并不容易出售，也就换不来财政收入。这导致2010年的私有化计划只完成了10%，因为投资者不愿接手那些知名度低的公司，而且担心债务危机。这也是长期以来俄罗斯期望的非国有化计划的完成情况一直不能令人满意的原因。

（四）普京新时期（2012—2018年）务实的非国有化政策与国有资产使用效率的提高

2000—2012年俄罗斯对私有化（非国有化）政策调整的内在逻辑如下。在普京第一任总统期间是俄罗斯转型性经济危机之后的政府能力建设诉求，政府希望通过做大国有经济来提升行政能力。梅德韦杰夫时期再次加大私有化的力度，则是因为俄政府发现高油价已无法推动增长，能源依赖和输入性经济增长^①的潜力正在耗尽；同时，经济趋于垄断化，对非国有经济的生存空间造成了挤占和破坏，不利于竞争、创新和经济的长期增长。

然而，俄罗斯物质生产部门的低劳动生产率及其在GDP中的占比下降，以及俄罗斯依赖油气部门净收入来维持消费型经济的发展模式，是由资源禀赋和俄罗斯加入国际分工的方式决定的，通过简单缩小国有经济的规模并不能解决这一经济发展模式的深层次问题。^②相反，俄罗斯政府在国家能力建设、社会治理和公共物品供给等方面，甚至在抵御外部干预和制裁、确保国家安全和经济主权独立方面都有赖于国有经济的规模和发展。因此，在普京2012年再次出任总统后，特别是2014年克里米亚危机使俄罗斯被西方制裁

^① 俄罗斯前财政部长库德林曾经对2000—2014年间俄罗斯经济的输入型增长性质及其隐患、缺乏竞争和劳动生产率提升缓慢等结构性问题进行过深刻剖析。参见А. Кудрин, Е. Гурвин: Новая модель роста для российской экономии//Вопросы экономики, №. 12, 2014, с. 11 - 12.

^② 更系统的论述参见徐坡岭：《俄罗斯经济转型与增长的教训：政治经济学批判》，载《俄罗斯东欧中亚研究》，2018年第5期，第9-12页。

后，国有经济的发展和私有化已经不再是单纯的目标确定的经济效率和政府能力建设，而是根据国家当时或未来面临的最主要挑战来确定私有化政策和国有经济管理目标，从而开始了相机抉择的非国有化改革时期。这一时期，联邦政府或联邦主体对企业绝对控股权的重视逐渐让位于国家管理的国有资产的使用效率和增值保值问题。为了提高国有资产和国有经济的管理和使用效率，俄罗斯政府 2013 年之后的国有经济发展政策和非国有化改造贯穿着“合并重组”“降低政府在国有公司中的控股比例并引入社会资本”和“私有化国有股份为财政筹措资金”三个政策主线。

首先，通过合并重组，降低国有经济和国有资产的管理难度，提高管理效率。根据联邦政府私有化计划数据和联邦资产管理局（登记册和年度报告）的数据，国有经济组织总数从 2010 年 1 月 1 日的 2950 家减少到 2019 年 1 月 1 日的 1130 家，减少了 62%。根据联邦统计局的数据，国有经济组织总数从 2016 年 1 月 1 日的 1557 家减少到 2019 年 7 月 1 日的 1059 家，减少了 32%。这期间国有经济实体数量的减少主要是合并重组的结果，只有少数情况是私有化造成的。^①

其次，降低政府在国有公司中的控股比例，并引入社会资本投资国有企业，以便扩大投资来源，同时引入外部股东以提高企业经营管理效率。数据显示，从 2010 年 1 月 1 日到 2019 年 1 月 1 日，联邦政府全资股份公司从 1755 减至 368 家，在全部国有企业中的占比从 59.6% 下降为 32.55%；联邦政府占有 50% ~ 100% 股份的股份公司从 167 家减至 30 家，占比从 4.7% 下降为 2.65%；联邦政府参股 25% ~ 50% 的股份公司从 357 家减至 95 家，占比从 12.1% 下降为 8.4%。相比之下，同期联邦政府参股低于 25% 的股份公司从 717 家减至 637 家，占比从 23.6% 上升到 56.4%，其数量基本保持稳定，但成为政府参股和控股国有企业的主要方式。也就是说，这一时期非国有化和国有经济发展的基本变化趋势是俄罗斯国有经济组织总数大幅减少，其中主要是联邦政府参与程度高（拥有 50% ~ 100% 的股权）的股份公司数量大幅度减少，在全部国有经济组织中的占比下降；参股低于 25% 的股份公司数量变化不大，其在联邦政府参股的总经济组织中的占比随之大幅上升。根据俄罗斯联邦统计局 2019 年 7 月 1 日发布的最新数据，俄罗斯联邦政府是 1059 家

^① “Russian Economy in 2019: Trends and Outlooks”, Issue 41, 2020, p. 406. <https://www.iep.ru/en/publications/publication>. [2023 - 12 - 23]

股份公司的股东，拥有 712 家联邦国有企业、48 家联邦国库企业（FTE）和 14942 家联邦国家机构（FSI）的财产。与头一年相比，联邦国有企业的数量减少了 156 个（18%），联邦国家机构的数量减少了 578 个（3.7%）。同时，国家参股的股份公司的数量几乎保持不变（仅减少了 1 家），而国家拥有“黄金股”的股份公司减少了 4 个单位（5.2%）。联邦国库企业的数量减少了 2 个单位（4%），并在 2019 年下半年保持稳定（见表 5-1、表 5-2）。

表 5-1 俄联邦参股或拥有管理权的股份公司和有限责任公司数量及国家参与程度变动（2010—2019 年）

（根据联邦资产管理局和联邦政府私有化计划数据）（单位：家，%）

时间和数据来源	单位总数	联邦政府在公司注册资本中的持股比例							
		100%		50% ~ 100%		25% ~ 50%		25% 以下	
		单位数	占比	单位数	占比	单位数	占比	单位数	占比
2010 年 1 月 1 日 ^a	2950/2949	1757/1688	59.6	138/167	4.7	358/377	12.1	697/717	23.6
2011 年 1 月 1 日，RIR	2957	1840	62.2	136	4.6	336	11.4	645	21.8
2011 年 12 月 31 日，RIR	2822	1619	57.4	112	4	272	9.6	819	29
2013 年 1 月 1 日 ^b	2337/2356	1256/ 1257	53.7/ 53.3	100/ 106	4.3/ 4.5	227/ 228	9.7/ 9.7	754/ 765	32.3/ 32.5
2014 年 1 月 1 日，RIR	2113	1000	47.3	95	4.5	224	10.6	794	37.6
2015 年 1 月 1 日，RIR	1928	861	44.7	90	4.7	203	10.5	774	40.1
2016 年 1 月 1 日，FPP	1704 ^c	765	44.9	93	5.4	172	10.1	674	39.6
2019 年 1 月 1 日，FPP	1130 ^d	368	32.55	30	2.65	95	8.4	637	56.4

注：RIR 指联邦资产管理局的登记册和年度报告，FPP 指联邦政府私有化计划；a. 分母是 2010—2013 年私有化计划中公布的股份公司数量，分子是截至 2012 年 2 月 17 日进入《联邦财产登记册》的股份公司和有限责任公司的总数；b. 分母是 2014—2016 年私有化计划中规定的股份公司数量，分子是 2013 年年度报告中发布的股份公司和有限责任公司总数；c. 2017—2019 年私有化计划中公布的股份公司数量（基于全俄经济活动分类机制）是指联邦政府拥有股份的股份公司；d. 经济组织的数量；

资料来源：“Russian Economy in 2019: Trends and Outlooks”，Issue 41, 2020, p. 403. <https://www.iep.ru/en/publications/publication>. [2023 - 12 - 23]

表 5-2 俄联邦参股或拥有管理权的股份公司数量及国家参与程度变动（2016—2019 年）

（根据联邦统计局公共财产管理效率评估系统数据）（单位：家，%）

时间	单位总数	50% ~ 100%		25% ~ 50%		25% 以上	
		单位数	占比	单位数	占比	单位数	占比
2016 年 1 月 1 日	1557	816 ^e	42.4 ^e	174	11.2	567 ^f	36.4 ^f
2016 年 7 月 1 日	1571	711 ^e	45.3 ^e	189	12.0	671 ^f	42.7 ^f

2017 年 1 月 1 日	1356	575 ^e	42.4 ^e	128	9.4	653 ^f	48.2 ^f
2017 年 7 月 1 日	1247	514 ^e	41.2 ^e	108	8.7	625 ^f	50.1 ^f
2018 年 1 月 1 日	1189	488 ^e	41.0 ^e	102	8.6	599 ^f	50.4 ^f
2018 年 7 月 1 日	1060	448 ^e	42.3 ^e	87	8.2	525 ^f	49.5 ^f
2019 年 1 月 1 日	1084	442 ^e	40.8 ^e	85	7.8	557 ^f	51.4 ^f
2019 年 7 月 1 日	1059	429 ^e	40.5 ^e	85	8.0	545 ^f	51.5 ^f

注：e. 联邦政府股份超过 50% 的股份公司总数（不单独计入 100% 联邦股份的股份公司）及其相对份额；f. 根据联邦政府股份在其注册资本中的份额，估计联邦持股或拥有管理权的股份公司的总数及其相对份额。

数据来源：“Russian Economy in 2019: Trends and Outlooks”, Issue 41, 2020, p. 403. <https://www.iep.ru/en/publications/publication>. [2023-12-23]

最后，国有经济管理的重点转向国有资产的使用和营收增值管理，同时继续实施国有资产私有化，以便为财政预算筹集更多资金，这一举措取得了显著成效。与之前几年相比，2019 年联邦预算收入中由使用公共财产所产生的收入明显增长；同时，由私有化和出售财产所产生的收入则有所下降。从国有资产的使用和私有化给联邦预算带来收益的比重来看，私有化收益所占的比重很小（见表 6）。

表 6 俄联邦预算来自国有资产使用和私有化的收入及占比（2000—2019 年）

（单位：亿卢布，%）

年份	国有资产私有化和 使用所得总收入	国有资产私有化产生的收入		国有资产使用产生的收入	
		总量	占比	总量	占比
2000	504.123	271.678	53.9	232.445	46.1
2001	395.489	103.079	26.1	292.419	73.9
2002	468.113	104.489	22.3	363.624	77.7
2003	1353.387	940.776	69.5	412.611	30.5
2004	1207.980	705.481	58.4	502.499	41.6
2005	973.574	412.542	42.4	561.032	57.6
2006	938.998	247.264	26.3	691.734	73.7
2007	1057.613	254.294	24.0	803.319	76.0
2008	886.617	123.950	14.0	762.667	86.0
2009	363.937	45.441	12.5	318.498	87.5
2010	884.064	186.776	21.1	697.288	78.9
2011	2409.641	1366.601	56.7	1043.040	43.3

2012	3099.432/4692.432 *	809.787/ 2402.787 *	26.1/51.2 *	2289.645	73.9/48.8 *
2013	2091.149	552.886	26.4	1538.263	73.6
2014	28323.260	411.554	14.6	2411.706	85.4
2015	3039.752	186.041	6.1	2853.711	93.9
2016	13631.939/6707.989 **	4164.705	30.6/62.1 **	9467.234/ 2543.284	69.4/37.9 **
2017	2970.749	219.067	7.4	2751.682	92.6
2018	3616.491	282.513	7.8	3333.978	92.2
2019	4860.680	201.228	4.1	4659.453	95.9

注：* 包括俄中央银行因出售联邦储蓄银行股份而获得的收益（1593 亿卢布），这可能高估了出售这些资产的收益总额，因为预算并未获得这些收益的全额。实际收益总额要减去特定资产的资产负债表价值，再扣除这些资产的交易费用，因此，未被出售的资产份额反而被低估了；** 减去俄罗斯石油公司出售股份产生的收入（6923.95 亿卢布）（减去中期股息）。

资料来源：“Russian Economy in 2019: Trends and Outlooks”, Issue 41, 2020, pp. 432–433. <https://www.iep.ru/en/publications/publication>. [2023-12-23]

三 俄罗斯对国有经济的现实定位与布局：为实现国家战略服务

2018 年普京再次出任总统之后，签发了“五月总统令”，布局 12 个重点领域共 13 个国家项目来解决被制裁背景下的发展问题。2019 年米舒斯京出任政府总理，从改组国家开发集团和国家发展机构入手，强化政府对经济发展的调控和指导。俄罗斯从根本上改变了转型以来国内经济干预方面的自由放任的态度。在这一背景下，国有经济的地位和作用有了新的明确定位，就是为实现国家发展战略服务。

为国家发展战略服务是 2019 年以来俄罗斯对国有经济的清晰定位，具体包括：依托国有经济（国有企业）突破进口替代战略实施的障碍，依托单一制国有企业实施产业政策和落实国家战略部署，依托国有经济组织提高社会保障网络的质量，以国有经济在产业链上的垄断地位抵御制裁冲击，以国有商业银行和金融系统降低制裁的影响。

（一）依托国有经济突破进口替代障碍，加速实施“经济主权”建设

俄罗斯对经济安全和经济主权受到威胁的感知，始于 2012—2014 年间与乌克兰关系恶化后军事工业供应链受到的损害。在苏联计划经济时期，火箭发动机和船用燃气轮机的生产由乌克兰负责，这是计划经济的产物。苏联解

体后，这一分工关系被继承下来并延续到 2012 年。2014 年克里米亚危机爆发后，俄乌关系的恶化使得这一分工关系成为俄罗斯军工和国防安全的漏洞；同时，克里米亚危机引发的美欧制裁也对俄罗斯的食品安全和国防安全产生威胁。在这一背景下，2014 年进口替代战略的出发点是自主生产和替代原来由乌克兰供应的军工中间产品和从东欧采购的食品，自主研发之前从西方引进的军事技术。军工领域严格的进口限制和卢布大幅度贬值造成的进口成本上升使得企业被迫转向采购俄罗斯生产的同类产品。这推动了粮食和食品生产的快速国产化，也帮助国防工业实现了自主生产。但在缺乏国产化责任主体和有效的财政金融政策支持的情况下，俄罗斯企业并没有明确的激励去生产进口替代产品。^① 在这种情况下，进口替代支持政策预期的国内生产能力提升和国产商品供给增加的政策目标是难以实现的，因为这需要基于国内既有的生产能力。在工业原材料、中间产品和机械设备等生产领域并没有基础生产能力，没有国家采购订单或财政金融支持，建造新的生产能力对企业而言是不经济的。^②

涉及国家和社会安全的进口替代问题以及诸如人口增长、教育和医疗、技术进步需求等其他社会发展问题促使俄罗斯政府重新审视过去的宏观目标引导、微观自由放任的管理模式。2018 年普京“五月总统令”确定在工业与贸易、数字经济、科学、交通、教育以及医疗保健等 12 个领域实施国家项目，并开始为落实国家项目对政府经济管理职能和体制进行改革。2020 年 7 月，俄罗斯完成修宪之后，普京总统签署关于《2030 年前国家发展目标》的“七月总统令”以代替 2018 年的“五月总统令”，作为俄罗斯经济发展的长期发展规划，并开始实施明确的产业政策和投资规划来落实国家项目。这些政策和投资规划包括：（1）加快基础设施建设，在交通领域规划了 7 个超大型项目，并通过政府采购、发行行业债券和优化公私合营（特许协议）来为项目融资；（2）推动数字化转型，加大对电子信息产业的支持，并通过经济数字化提高政府干预经济的能力和效率，以国有经济组织为主体和先导把数字经济拓展到关键社会经济部门；（3）酝酿新的进口替代政策，以国有经

^① Проблемы импортозависимости российской промышленности и импортозамещения в 2014 – 2018 гг. <https://magazine.neftegaz.ru/articles/rynok>. [2023 – 12 – 25]

^② 在 2016 年一项关于企业为什么不采购国产货的调查中，62% ~ 66% 的被调查企业反映，在俄罗斯国产商品中根本没有与进口品类似的机器设备和工业原材料及中间产品。参见徐坡岭：《进口替代在俄罗斯取得的进展与问题》，载《欧亚经济》，2018 年第 1 期，第 15 – 18 页。

济组织为主体，扶持国内制造业发展；（4）制定一揽子法案，在政府和国有企业采购中引入强制性国产化配额机制。

依托国有经济组织和国家采购强制配额机制，俄罗斯克服了新生产能力建设的投资障碍，加快了进口替代进程。在 2019 年年底举行的进口替代获奖者名单中，大部分是承担国家重点工程的国有企业，如军工领域为米-28 直升机生产导弹的基洛夫马雅克工厂，为图-90、图-72 坦克配套的卡姆斯克—乌拉尔铸造厂，机械制造领域的地铁机车车厢有限公司和威力阿尔机床公司等。^①

2022 年俄乌冲突爆发后，俄罗斯为应对西方大规模制裁而开启了基于产业政策并依托国有经济组织的“国家无限采购订单”模式，来加速工业和信息产业领域的软件、硬件进口替代进程，并取得了显著效果。^② 截至 2022 年年底，进口替代在许多领域取得显著进展。其中，进展最大的领域是建筑材料工业、运输机械制造和黑色冶金，国产化率分别达到 96%、92% 和 90%。基础和起点低的行业进口替代进展仍然缓慢，如机床工业、制药业和儿童用品工业的国产化率分别仅为 24%、35% 和 31%。^③

（二）依托开发性国有企业（国家发展机构）执行国家产业政策和战略部署

开发性国有企业（国家发展机构）是俄罗斯依法设立的国有非营利经济组织，主要履行社会管理或其他对社会有用的职能。根据文件规定：（1）只有联邦中央政府才有权创建开发性国有公司；（2）开发性国有公司履行社会发展政策职能，负责国民经济的某些优先事项，但开发性国有公司不是国家权力机关，其功能定位指向国家经济管理等“准政府组织”的职能。这些公司包括国有单一制国家投资公司、国有单一制国家空中交通管理公司等。作为经济发展的现代机构，它们有助于确保国家经济体系的可持续发展、消除市场失灵并为克服危机现象创造必要条件。表 7 列举了俄联邦国家战略发展

^① В Москве назвали победителей V премии в области импортозамещения “Приоритет – 2019”. <https://tass.ru/novosti-partnerov/7228019?ysclid=lr1p47k59658791260>. [2023 – 12 – 25]

^② Импортозамещение 2023: успехи и неудачи. <https://www.cnews.ru/reviews/importhozameshchenie-2023/articles>. [2023 – 12 – 25]

^③ Аналитический доклад НИУ ВШЭ: «ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ: ВЧЕРА И ЗАВТРА», ISBN 978 – 5 – 7598 – 2835 – 8 (e – book), Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2023. <https://www.hse.ru/news/expertise/814559899.html?ysclid=lr1mh2mwh5699685741>. [2023 – 12 – 25]

方向的典型开发性大型国有公司。

表 7 俄罗斯联邦国有公司执行国家政策的情况表

	国有公司名称	国家政策方向	战略发展前景
1	存款保险机构	社会经济政策（确保人口存款保险制度）	负责存款保险制度的重组和创新；发展保障养老金储蓄的功能，重组和改革金融机构
2	俄罗斯国家开发集团	金融、投资、对外经济政策	参与执行投资项目；支持俄罗斯产品的出口；支持实施中小企业发展计划
3	俄罗斯技术公司	工业发展和现代化的国家政策	商业价值的增长，公司资本的增加；确保控股公司的投资吸引力；维护和加强俄罗斯在世界武器和军事装备市场上的地位
4	俄罗斯国家原子能控股公司	国家发展核电产业综合体的政策	在国际市场上的份额增加；为俄罗斯和国际市场创造新产品；提高资本使用效率；确保环境和能源安全
5	住房和公用事业改革援助基金	俄罗斯住房和公用事业部门现代化的国家政策	清算紧急住房库存；确保对公寓楼进行大修；公共基础设施系统的现代化
6	俄罗斯国有航天控股公司	太空活动领域的国家政策	为空间综合体创造关键技术、要素和目标设备；确保国外制造产品的进口替代；火箭和航天工业的现代化和技术更新

资料来源：作者整理。

这些开发性国有公司发展的战略重点指向创新和技术发展、区域与地区开发、战略性产业投资等，它们的共同特征是参与的活动与国家发展的整体总体目标有关。

2019 年米舒斯京出任总理后，为应对诸如新冠疫情、美欧制裁和进口替代等方面的挑战，同时解决发展机构与商业公司在某些业务上的交叉重叠和竞争，俄联邦政府对国家发展机构进行了大规模重组，把之前多年中陆续成立的 40 家发展机构改组整合为 12 家：保留能源、科技、空间探索、道路设施、城市垃圾处理、住房建设、存款保险系统、国内旅游等 8 个领域的专业发展机构；增设“远东—北极”“高加索”两家区域发展机构；设立面向农业的金融和租赁发展机构即俄罗斯农业银行和俄罗斯农业租赁公司。其余发展机构的业务被整合进上述 12 家机构中，并把它们置于国家开发集团的统一管理和融资支持系统中。

俄联邦政府以国家开发集团的项目融资平台为资金拨付和配置枢纽，为“五月总统令”的 13 个国家项目融资，确保国家发展战略的实施。具体到经济领域，国家开发集团的主要目标是刺激俄罗斯经济的发展和多样化，提高

国内企业的竞争力，吸引投资，并使单一型城镇向现代化方向发展。截至2021年6月，该集团的贷款组合总额为8833亿卢布，总资本达71.9亿卢布；其主要投资项目中，基础设施建设项目占54.5%，提高资源使用效率项目占21.8%。

以俄罗斯技术公司为例。在《俄联邦至2025年发展战略》中，诸如俄罗斯技术公司这样的发展机构负有特殊使命，需要承担天使投资人或启动者的职能来开发现有市场和进入新市场。为此，俄罗斯技术公司在2016—2025年间的计划投资总额将达到约4.3万亿卢布，主要投资于航空业、电子产品和武器。俄罗斯技术公司通过资本化的控股子公司来落实开发性投资，其下属子公司独立执行专门的投资公司职能，按照市场原则进行运营并从事项目管理。表8列出了俄罗斯技术公司在2016—2025年间的计划投资额。

表8 俄罗斯技术公司2016—2025年间的计划投资额

(单位:%, 亿卢布)

	资本性支出/收益增加	发展性投资	固定资产维护投资	收益增加总额
航空工业	128	10480	5110	12130
电力	156	15040	4900	12760
军工	81	1710	1180	3580
汽车行业	76	2080	1170	4260
通用工程	72	7000	360	1460
全部国有企业	120	30860	13430	36820

资料来源: Составлено автором по: Годовой отчет ГК «Ростехнологии» за 2015 год. <http://rostec.ru/content/files/documents>. [2023 - 12 - 25]

2022年俄乌冲突后俄罗斯面临美欧更加严厉的制裁，在技术引进和关键设备、原材料和中间品进口方面基本被阻断了来自西方的渠道。在这种情况下，俄罗斯国家发展机构成为维护国家经济安全，实现产业、技术、粮食和食品等领域安全自主，确保经济主权独立的关键部门。

(三) 依托单一制国有企业为社会提供公共物品服务

在俄罗斯国有经济结构中，单一制国有企业在俄罗斯经济组织中的占比很小，只有大约0.3%，但在供水、供电、燃气、热水、废水及垃圾处理、邮政通信及交通运输服务等公共物品的供给方面发挥着基础和决定性作用。根据《俄罗斯联邦民法典》的规定，单一制国有企业的资产所有权和控制权归国家或市政组织单独所有，它们是为解决某些社会问题而设立，为特定地区（全国或州、共和国以及地方）或人群提供基本公共物品服务，以市政价格向

民众出售商品或服务，在必需品领域组织商品或以政府采购干预价格。单一制国有企业提供服务的业务领域通常是生产对社会不可或缺但无利可图的产品。这些组织的活动旨在解决某些在商业基础上（或在市场条件下）无法实现的任务。俄罗斯最主要的一些单一制国有企业一直担负着基础公共物品供给者的责任（见表 9）。

表 9 俄罗斯主要的单一制国有企业

企业名称	主要活动领域
俄罗斯邮政	邮政通信
莫斯科地铁	交通服务业
俄联邦国家航空组织公司	空中交通服务
莫斯科城市交通	交通服务业
军事建设 14 局	建筑业
圣彼得堡地铁	交通服务业
圣彼得堡供水	供水
国家电视与广播公司	电视广播
圣彼得堡热电公司	供热
针对特殊对象的主要军事建设部门	建筑业
俄罗斯航天测控	航空航天
俄罗斯电信投资	信息技术
俄罗斯通信安全	信息安全
莫斯科电影	电影艺术
机械工程中央科学研究所	空间探索

资料来源：作者整理绘制。

（四）依托国有经济组织构筑社会保障和社会福利网络

在俄罗斯的法律定位中，除了营利性国有公司和执行国家产业政策与战略部署的开发机构外，还有一个功能强大且规模庞大的公共行政部门也属于国有经济组织。它们既包括负责社会秩序管理的政府机构如移民局，也包括不完全使用预算资金（部分预算资金来自国家和地方政府财政）的非营利性组织（医院、学校、文化组织等）。根据有关“非营利性组织”的联邦法律规定，预算机构是由俄罗斯联邦、俄罗斯联邦主体或自治市建立的非营利性组织，其职能和建立目的是提供相应服务，以确保俄罗斯联邦法律规定的国家权力机关（国家机构）或地方权力机关在科学、教育、医疗卫生、社会保

障、就业、体育训练与运动和其他社会领域行使国家权力。俄罗斯立法规定，科技和创新活动的基金依法组织和设立，并由联邦预算拨款。除此之外，相应领域还设立大量的自治性非营利机构，开展相应工作，部分资金来自政府预算拨款，部分资金通过有偿服务获取。

尽管进入 21 世纪以来俄联邦政府的私有化（非国有化）政策一直有变动和调整，营利性国有经济组织（国有企业）的数量存在较大幅度变化，但这些年执行社会管理和服务职能的非营利性国有经济组织的数量和规模一直比较稳定。根据 2013—2020 年间联邦财产管理局的统计数据，这类国有经济组织的数量在 2013 年 1 月 1 日为 56247 个，2020 年 7 月 1 日为 54474 个。^① 这些非营利性国有经济组织实际上承担了构筑社会安全和保障网络、保障居民基本福利和发展资源的作用，一直是国家预算支出的主要方向。

俄联邦政府 2023 年预算规划的财政支出总规模为 29.06 万亿卢布，其中，用于社会安全和社会保障、社会发展的支持共 15.8 万亿卢布，占预算支出的 54.37%。这些支出包括：最低生活保障、贫困和多子女家庭支持、退休养老保障等支出 7.34 万亿，国家安全与司法活动等支出 4.42 万亿，卫生保健支出 1.47 万亿、教育支出 1.36 万亿、环境保护支出 0.34 万亿、住房保障支出 0.6 万亿、文化娱乐支出 0.2 万亿、体育训练支出 0.07 万亿。在 2023—2025 年中期预算中，61.82 万亿卢布的总预算主要用于公民社会保障（9.64 万亿）、金融市场调控（6.76 万亿）、交通运输系统建设（3.78 万亿）、卫生健康（3.65 万亿）、科学技术发展（3.6 万亿）、社会秩序和国家管理（2.83 万亿）、住房保障（1.15 万亿）和青年事业（1.13 万亿）。^②

在俄乌冲突和准战时状态下，2024 年俄罗斯国防支出大幅增加，从 2023 年的 6.4 万亿卢布增长到 10.7 万亿卢布，占预算支出的比重从 17% 提升到 29%，占 GDP 的比重将超过 6%。同时，在一定程度上压缩了社会政策支出的资金，社会政策支出下降到 7.71 万亿卢布，占总支出的比重为 21.1%，是 12 年来的最低占比（2015—2021 年间社会政策支出在预算支出中的占比为年

^① Россия в цифрах 2020 г. https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/GOyirKPV/Rus_2020.pdf. [2023 - 12 - 25]

^② Каким в бюджете описано экономическое будущее России - в 12 графиках. <https://www.kommersant.ru/doc/5592815?ysclid=lr5lfiiqf654697903>. [2023 - 12 - 25]

均 28%)。^① 但国防支出中包括志愿兵和合同兵的薪金支出、伤残军人补贴以及阵亡抚恤金，这实质上部分承担了和平时期的部分社会保障支出，是支出结构的调整。

(五) 以国有经济在关键行业的垄断地位抵御制裁冲击并加快恢复经济

在俄罗斯经济基础和关键部门中，营利性国有经济组织（主要是政府参与的股份制公司）发挥着特殊作用，这些国有企业形成了自成体系的运行系统，在能源、国防工业、交通运输、石油和天然气工业、银行业等产业中处于寡头垄断地位。这些大型国有经济组织可以按垄断类型分为四类：（1）铁路和管道运输企业、通信企业，著名的有俄罗斯铁路公司、俄罗斯石油运输公司、俄罗斯电信投资公司、联邦单一制国有企业俄罗斯邮政；（2）能源企业，如俄罗斯天然气工业公司、俄罗斯石油公司；（3）国防工业，如俄罗斯国有航天控股公司、俄罗斯国家原子能控股公司、俄罗斯奥波罗姆机械制造股份公司；（4）金融企业和组织，如俄罗斯国家开发集团、存款保险机构、俄罗斯农业银行、天然气工业银行、联邦储蓄银行等。这些由国家控制和管理的企业承担着现代经济条件下社会经济稳定和发展的主要责任。特别是大多数国有公司都是基础设施领域的垄断性大型公司，在市场上处于主导地位。俄罗斯国内评级机构《Эксперт РА》对俄罗斯经济关键部门中的大型国有企业进行的评级表明，大型国有公司的行业主导地位在 1998—2018 年期间在油气行业、机械工程和银行部门中所占的份额均有所增加（见表 10）。^②

表 10 前 100 名国有企业的行业分布及收入占比（1998—2018 年）

（单位：家，%）

行业	前 100 名国有企业在各行业的数量					前 100 名国有企业收入在行业中的占比				
	1998	2005	2009	2014	2018	1998	2005	2009	2014	2018
银行业		2	5	4	4		76	80	86	93
住房和公用事业										
机械工业	4	4	5	7	5	15	30	72	77	76
石油、天然气工业	7	5	4	6	7	55	48	55	61	61

^① Долю социальных расходов в бюджете России урежут до минимума за 12 лет. <https://lenta.ru/news/2023/09/26/rashodi/?ysclid=lr5lpx4jra24628378>. [2023 - 12 - 25]

^② 参见 РИА Рейтинг 官网。 https://riarating.ru/corporate_sector/20210204/630194247.html. [2023 - 12 - 27]

批发业			1					14		
工业和基础设施建设					1					21
贵金属和钻石行业		1	1	1	1		100	100	100	61
零售业					1					25
保险业		1					63			
电信与通信		2	2	2	2		41	44	26	26
交通业		3	4	3	3		96	97	96	100
煤炭工业	8	-	-	-		61	-	-	-	
化学和石化工业	4	1	1	1		41	34	11	14	
有色金属业	2	-	-	-		27	-	-	-	
黑色金属业	3	-	-	-		22	-	-	-	
电力	3	3	7	3	3	99	97	76	86	91
能源销售活动	-	-	-	1	1	-	-	-	72	59
总和	31	23	31	28	28					

资料来源：Госсектор в российской экономике: региональная структура// Аналитический центр при правительстве российской федерации, с. 25. <https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/competition/competition.06.2020.pdf>. [2023-12-27]

表 10 的评级结果表明，在 10 个最重要的国民经济支柱行业中，到 2018 年，国家、政府参与的国有公司在油气行业（7 家）、机械工程（5 家）和银行业（4 家）中的垄断地位均有显著上升。在机械工程领域，国有企业收入占同期行业总收入的份额从 1998 年的 15% 增加到 2018 年的 76%，是所有行业中国有份额增长最快的行业。2018 年俄罗斯卡车与发动机机械制造公司卡玛斯进入前 100 名，其中俄罗斯技术公司拥有 47% 的股份，因此机械制造行业最大的国有公司数量增加到 5 家。同期，石油和天然气行业前 100 家大公司全部收入中国有企业所占的比重从 55% 增加到 61%。银行业的国有公司从 1998 年的 2 家增加到 2018 年的 4 家，其中，联邦储蓄银行和对外贸易银行两家就占该领域大型公司收入的 80%。但在化学和石化行业中，国有公司的份额已明显减少，而在批发零售业、有色和黑色冶金业领域，实际上已没有代表性的国有公司。

这些具有行业龙头性质和居于垄断地位的国有控股公司通过执行国家战略政策对经济产生影响。特别是这些国有公司或国有控股公司的领导人往往是政府副总理或部长级官员兼任，他们通过国有股份引导资金为国家发展战

略服务，并在国家经济受到外部冲击或制裁威胁时直接服务于国家的经济安全。

在 2022 年美欧对俄实施的海啸式制裁冲击下，俄罗斯经济尽管在 2022 年 3—6 月期间出现短暂的混乱，但此后迅速实现产业链供应链从国际断链状态恢复为国内主导状态，确保了环比稳定和增长。制裁之初原本预期俄罗斯 2022 年全年经济增速会大幅下跌，但最终只下跌 2.1%^①，国有企业在国民经济支柱产业中的龙头作用和垄断地位是实现这一成果的重要原因。

四 结论与启示

（一）本文的几个简要结论

第一，转型以来在俄罗斯私有化政策主线下，国有经济并没有退出俄罗斯经济，而且在 2000 年之后出现了不断发展壮大的趋势。分析表明，俄罗斯在 20 世纪 90 年代开始的经济转型尽管在初始阶段实施的是比较激进的私有化政策，但由于各种原因，第一阶段的私有化改造并没有达成最初的目标，结果是留存了大量的国有经济成分。特别是，担负公共物品提供和社会保障职能的非营利性国有经济组织体系并没有发生根本变化，只是由于政府能力虚弱、财政资源匮乏，无法为社会提供合意的社会秩序和社会安全保障。2000 年普京总统第一任期开始整顿经济和恢复政府能力，恢复国家对战略部门和资源的控制，其途径和载体正是国有企业。尽管这个时期的所有制改造仍然冠以“私有化方案”，但在实际执行中却是以强化国有经济的控制力、影响力进而提高政府财政收入和管理能力为目标。这在事实上推动了国有经济的发展，并提高了国有经济在国民经济总产出和社会总资本中的占比。这一过程尽管在 2008—2012 年间有所反复，但根本趋势没有发生变化。国有经济在 GDP 中的比重从 2000 年的 31.2% 持续上升至 2021 年的 56.2%。2022 年受美欧制裁影响，非国有经济受到沉重打击，国有经济比重进一步提升。因此，在私有化政策主线掩盖下，俄罗斯国有经济实际上是在不断发展。

第二，俄罗斯国有经济的不断壮大发展是由国有经济的功能多重性和国家发展战略的重新定位决定的。理论分析表明，市场原教旨主义关于国有经

^① В ООН признали рост экономики России. <https://iz.ru/1630463/2024-01-05/v-oon-priznali-rost-ekonomiki-rossii>. [2023-12-27]

济运营效率的批判是建立在对国有经济职能和功能的错误定位基础上的。在国家作为利益单元、国家间存在竞争的情况下，国有经济承担的不仅仅是旨在解决市场失灵的垄断性公共物品供给功能，还承担着构筑社会保障网络、提供基本公共物品、贯彻产业政策、维护国家经济主权和经济安全、实现国家发展战略的功能。这些功能定位与资本主义或社会主义制度无关，仅仅与国家间竞争和政权稳定、社会建设有关。俄罗斯在 2000 年之后逐渐抛弃了新自由主义的转型逻辑，转向实用主义经济实践。无论普京总统提出的强国战略还是建设社会主义市场经济的理论主张，都离不开国家能力和社会稳定建设，这又有赖于国有经济提供的财政、公共物品和政策工具支持。这是俄罗斯最近 20 年私有化方案既重视国有资产私有化的财政收入效应，同时又重视国有资产管理增值和国有经济控制力影响力建设的根本原因。

第三，俄罗斯在当前对国有经济的现实功能定位是基于国家面临的主要挑战。2018 年以来，俄罗斯先后提出了《2024 年前俄联邦国家发展目标》和《2030 年前俄联邦国家发展目标》，并依托国家项目来实现。2020 年以来，在面临新冠疫情、俄乌冲突和美欧海啸式制裁等情况下，俄罗斯社会政治稳定、经济主权和国家安全等面临重大挑战。为此，俄罗斯对国有经济的多重功能进行优先性排序，立足于国有经济的经济安全保障功能、公共物品供给和社会安全保障功能、应对制裁及稳定和恢复经济功能、执行国家产业政策和战略部署功能，来管理和使用国有资产，强化和发展国有经济组织，这是根据当前主要矛盾做出的现实选择。

（二）俄罗斯关于国有经济组织的分类和功能定位值得借鉴

俄罗斯国有经济的发展给我们带来了两点重要启示。

第一，在百年大变局和国家间竞争转向安全竞争的时代背景下，国有经济是国家经济安全的重要支柱。俄罗斯的经验表明，国有经济是现代国家经济中不可或缺的一部分，对国家安全、在国际竞争中维护国家利益和引导经济发展方面起着基础性作用。国有经济的这种重要性是被新自由主义浪潮中国际垄断资本的霸权激发的。在 20 世纪 90 年代以来的经济全球化浪潮中，尽管市场原则扩展到全球市场，但国际经济竞争中发达国家的国际垄断资本仍然是国家利益的坚定维护者；自由竞争、公平原则只在一定范围内发挥作用，国家间竞争仍然是国际垄断资本的竞争。国际垄断资本对后发国家经济主权的侵犯逐渐引起一些国家的警觉，并迫使它们做出反应和反制。俄罗斯在 30 年经济转型中逐渐认识到国家间经济竞争的残酷性，其最终恢复和确立

国有经济的控制地位，并赋予国有经济组织执行国家宏观经济政策的职能，是基于深刻教训的结果，也是给予中国的重要启示。

第二，俄罗斯对国有经济组织按照其基本功能和作用划分和设定了三类界限明确的国有经济组织：定位于产业引导、重大基础性项目投资和重要公共物品生产的单一制国有企业和发展机构；定位于社会保障、公共医疗和教育服务等人力资本生产的政府预算支持的非营利性国有经济组织；定位于战略部门、战略产业和战略技术生产经营的股份制国有企业。对这三类国有经济组织可以针对性地建立相配套的管理机制，为国家干预经济和发展社会主义市场经济提供基本的组织保障。这种相对清晰的定位与相应的管理机制相配合，可以提高国有经济的效能。

(责任编辑 黄念)