

产权制度演进的政治经济逻辑： 来自俄罗斯破产法的证据^{*}

张 昕

【内容提要】 随着 20 世纪 90 年代转轨初期大规模私有化过程的结束，俄罗斯主要市场参与者对产权制度的政治偏好发生了重大变化：昨天的国有资产攫取者迅速转变成成为今天私有产权最有力的维护者，这为私有产权体系奠定了社会基础。对俄罗斯在 1992 年、1998 年和 2002 年通过的三部破产法背后的政治经济过程的分析显示：在大规模私有化终结之后即便所有的微观个体都成为私有资产的所有人、即便所有人（包括国家利益的代表）完全认同保护私有产权的抽象目标，他们对于具体的破产制度的需求仍然在多个维度上存在重要差别，相应的政治斗争恰恰是构建市场制度的常态，后苏联俄罗斯语境中的“原始积累终结论”并未终止。

【关键词】 俄罗斯 破产法 产权制度 市场制度

【作者简介】 张昕，华东师范大学国际关系与地区发展研究院师资博士后。

一 俄罗斯经济转型进程中产权制度的生成

上世纪 90 年代俄罗斯私有化方案设计者对于未来产权制度的发展有如下预期：一旦所有的经济行为人都通过私有化被塑造成为私有产权的所有人，出于自利动机，他们都会要求调整相应的政治和法律制度以保护自己的资产，这样的需求将帮助催生一整套资本主义政治和法律制度^①。但是 90 年代俄罗斯的私有化进程、私有化初期产生的产权制度和公司治理都处于相当混乱的局面：私有化企业

^{*} 感谢匿名审稿专家对本文提出的宝贵意见并进行了相应修改，文责自负。

^① Maxim Boycko, Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, *Privatizing Russia*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1995. 本书作者曾直接参与 20 世纪 90 年代初俄罗斯大规模私有化方案的设计。

中的管理层和大股东利用自己的公司内部人地位，侵害小股东和外国投资者的利益。其中 90 年代中期兴起的所谓“寡头集团”利用各种可疑手段来阻挠产权制度和公司治理制度向不利于自己的方向改变，甚至黑手党和地下犯罪集团也时常参与到公司产权争夺当中^①。在 20 世纪 90 年代到 21 世纪初的众多关于产权安全判断、投资环境 and 公司质量的国际排名中，俄罗斯都低于转型国家平均水平甚至处于末位，与其相对较高的人均收入水平极不相称^②。

90 年代末，正当学者们试图解释产权领域自发秩序并未生成的原因时，公司产权领域又出现了新一轮出人意料的变化。各种不同渠道提供的证据显示，俄罗斯整体投资环境明显改善：固定资产积累迅速上升，曾经甚嚣尘上的资本外逃也得到了抑制。最重要的是在公司领域，改善公司治理结构尤其是保护中小投资者的需求开始产生。针对俄罗斯商人的调查显示：对加强产权保护和公司法律结构透明化的需求有明显上升趋势^③。俄罗斯一些主要公司在几年前还存在侵害股东权利问题，到 90 年代末 21 世纪初却突然主动采纳了符合国际标准的公司财务和管理制度，设立了专门维护股东权益的部门，公开内部管理结构甚至股权结构，并且全面采纳国际认可的有责任心的公司治理准则^④。

两位俄罗斯富豪的经营策略的变化特别具有代表性。作为叶利钦时代形成的寡头阶层中的一员，米哈伊尔·霍多尔科夫斯基及其控制的企业（包括尤科斯石油公司）曾经在 90 年代介入多起有争议的商业纠纷，包括被指责使用各种灰色甚至暴力手段排挤中小股东以达到集中资产的目的。但在 1998 年金融危机结束后，尤科斯石油公司就宣布了一部新的公司章程，重点突出对小股东权益的保护，并且把独立董事引入董事会，还制定了更加清晰的分红政策。霍多尔科夫斯基在多个场合宣称俄罗斯公司发展的混乱阶段必须终止，尤科斯公司希望能在一

① Вадим В. Силовое предпринимательство. М.: Летний Сад, 2002 г.

② 在 2002 年世界银行主持的针对前共产主义国家的“商业环境与企业表现”大型问卷调查中，俄罗斯受访者中有 73.2% 对于“在多大程度上你认为本国的法律制度能够保护契约和产权”的问题，给出了不同程度的“不认同”的回答，这一比例远高于所有转轨经济的平均值。“商业环境和企业表现”（The Business Environment and Enterprise Performance Survey）是世界银行和欧洲复兴开发银行共同开发主持的一项针对前共产主义国家的超过四千家企业的调查，相关的数据和问卷可在世界银行官网获得。<http://data.worldbank.org/data-catalog/BEEPS>

③ 俄罗斯《专家》杂志研究中心对在俄外企主管的访谈，АЦ Эксперт, Предпринимательская этика и корпоративное управление в России: события, мнения инвесторов, 2004 г.

④ Alexander Radygin, “Corporate governance, integration and reorganisation: the contemporary trends of Russian corporate groups”, *Economic Change and Restructuring*, 2006, Vol. 39, Issue 3–4, pp. 263–264.

个公开透明的公司法律体系中运作^①。另一位同样知名的寡头弗拉基米尔·波塔宁从 90 年代末开始也经历了类似的转变。他创办了俄罗斯公司治理全国委员会并担任该组织的主席。这个表现活跃的组织通过游说和培训活动来提高俄罗斯上市公司的治理质量，推动“企业透明”运动。几个关于公司治理质量的排行榜也在宏观层面证实了上述变化的存在：俄罗斯主要企业自 90 年代末以来在内部治理的质量上有显著进步^②。

上述证据似乎在显示，在不到十年时间里，俄罗斯公司在大规模私有化时期形成的内部人正在把自己从俄式“强盗贵族”转变成一个全新的阶级。这个阶级不再像他们发家之初那样必须利用法律制度漏洞和各种寻租行为，而是开始出于自身的利益需求，积极倡导和实践更好的公司治理模式甚至更广义上的法治和民主。这也恰恰是应和了在俄罗斯语境中曾经流行一时的“原始积累终结论”，后者认为在 2000~2001 年左右，随着大规模私有化过程的全面结束，俄罗斯主要市场参与者对产权制度的政治偏好都发生了重大变化：昨天的“小偷”迅速转变成今天私有产权最忠实的维护者，所谓资本主义“原始积累”阶段的诸多混乱局面即将终结，这为一个健康的资本主义私有产权体系奠定了社会基础^③。

本文针对上述常见论述，以公司产权制度的一个重要法律基础——破产法为例，考察大规模私有化终结后俄罗斯公司产权制度的变迁，尤其是不同组织、机构对法律制度需求的变化以及由这些不同需求所产生的社会冲突，从而论证“原始积累终结论”忽略了如下重要事实：即便所有的微观个体都成为私有资产的所有人，即便所有人都完全认同保护私有产权的抽象目标，他们对于具体的政治、法律制度的需求仍然可能存在重要差别。在私有化之后，围绕公司治理和产权制度的冲突并没有被简化成为私人之间的和平谈判和协商，各个层面的“政治性”冲突被重新塑造，甚至会以更加激烈和冲突性的方式表现出来。这样的结论对于我们理解市场制度的产生和演进也有一般性意义。

① Валерий Панюшкин, Михаил Ходорковский: узник тишины. Москва: Издательский дом, 2006г.

② ICLG, *Corporate Governance Ratings of 40 Russian Businesses since 2000*, Moscow, 2002; UBS Warburg, *Russian Equity Research: Corporate Governance Analyzer*, Moscow, 2002.

③ Peter Boone and Denis Rodionov, “Rent Seeking in Russia and the CIS”, Paper presented at the tenth anniversary meeting of the EBRD, 2001, London; David Woodruff, Нестабильность частной собственности в России: экономические и политические причины // Русские чтения, 2006, Выпуск 1: 206 – 219.

二 俄罗斯的三部破产法

破产作为将低效企业驱逐出市场的退出机制，是保证市场竞争中“适者生存”法则有效性的核心机制之一。市场主体之间支付和清算的顺畅运行以及金融市场的发展都有赖于破产制度的有效性。对于无力偿债的企业来说，破产是利益相关方重新谈判和重新界定产权的一个极端形式。即便对于当下财务状况良好的企业来说，企业产权仍然会处于经常性动态调整中，而任何介入企业产权谈判的主体都必须考虑企业未来破产的可能性。

企业如进入破产状态，某些主体的财产权利注定要受到损害，破产的过程就是不同利益相关主体围绕核算和分摊损失而展开的冲突和谈判的过程。常见利益相关方可能包括不同类型的股东、管理层、职工、纳税人、不同政府机构甚至消费者。除了决定谁应该承担破产带来的损失外（法律理论中所谓的“初级权利”问题），一个关于破产的法律和监管体系还需要回答一系列有关“次级权利”的问题，比如最初谁有权来评定一个企业的财务状况；谁有权决定是否宣布企业破产；谁有权决定无偿债能力的企业是进入重组程序还是清算程序；在清算过程中，谁有权管理和控制企业的剩余资产；在重组过程中，谁有权来批准重组方案、谁来监督这个重组方案的实施等等。这些问题涵盖的只是一个破产法律和监管体系必须界定的诸多“次级权利”中的一部分^①。因此，破产体系的改革给各利益相关方提供了一个重新评估权利平衡的机会，而各方在重写未来博弈“游戏规则”的同时，也确定了间接相关方（比如提供破产法律服务的律师和会计师等）的权利。破产法的核心两难就是有些学者界定的“永久性的紧张关系”：对那些真正需要帮助的人提供足够的帮助，但是又不能提供太多帮助以至于人人都来求助^②。

在这些有关“次级权利”的问题中，制度安排的可能选择是多样的。比如，破产程序的管辖权可以归属法官、官僚或者商业组织。因此，俄罗斯发生的破产法和破产体系的冲突涉及的也不仅仅是“谁承担损失”的问题，还包括如何建

^① 关于“初级权利”和“次级权利”的源起，参见 H. L. A. Hart, *The Concept of law*, Oxford: Clarendon Press, 1961.

^② Teresa A. Sullivan, Elizabeth Warren, and Jay Lawrence Westbrook, *As we forgive our debtors: bankruptcy and consumer credit in America*, New York: Oxford University Press, 1989, p. 143.

立符合自己偏好的破产监管的制度安排，而这两组权利和相应规则的决定，依据的是不同的政治过程。

苏联解体后，俄罗斯分别在 1992 年、1998 年和 2002 年颁布三部《破产法》，以下分别以 92 破产法、98 破产法和 02 破产法来指称。92 破产法《“关于企业破产”联邦法律 (No. 3929 - 1)》于 1992 年 11 月 19 日通过、1993 年 1 月 8 日生效。98 破产法《“关于破产”联邦法 (No. 6 - FZ)》于 1998 年 1 月 8 日通过、1998 年 3 月 1 日生效。02 破产法《“关于破产”联邦法 (No. 127 - FZ)》于 2002 年 10 月 26 日通过、2002 年 12 月 3 日生效^①。俄罗斯破产法变化的频率和程度使得它成为我们观察产权制度变迁的一个合适的案例。在发达资本主义经济体中，破产法的大规模修订非常罕见，比如英国和美国在一个世纪内不过修改一到两次^②。相形之下，尽管苏联法律体系内并没有破产法，但是 1991 年以后俄罗斯已经颁布三部破产法，而且后两部破产法都几乎彻底修订取代了旧法。目前俄罗斯相关政府部门、法律界和商界在继续激烈辩论是否需要现行破产法再次进行大幅度修订^③。因此后苏联时代俄罗斯破产法体系的建立和多次修订为我们考察产权制度的变迁提供了绝佳的素材。

表 1 从“初级权利”和“次级权利”两个维度，总结了这三部破产法的最主要差别。相对于 92 破产法，98 破产法大大降低了债权人启动破产程序的难度，同时将监管破产过程的职能赋予给政府行政部门，尤其是联邦金融重整与破产局^④。相对于 98 破产法，02 破产法提高了启动破产程序的入门要求，并把监管破产过程的一部分职能转移到新成立的行业自我监管组织。关于联邦政府在破产过程中的职能，98 破产法规定了政府作为债权人的优先地位，但是没有具体规定政府在破产过程中的投票权；02 破产法则剥夺了政府的这种优先地位，而代之以直接的投票权。

① 三部破产法的正式文本可在俄罗斯联邦政府交流与信息局主办的 Systema 网站法律数据库查到 (<http://www.systema.ru>)。

② Carruthers and Halliday, *Rescuing business: the making of corporate bankruptcy law in England and the United States*, Oxford; New York: Oxford University Press, 1998, p. 32.

③ Андрей Егоров Закон о банкротстве требует уточнений – замначальника управления анализа и обобщения судебной практики Высшего Арбитражного суда РФ . <http://www.arbitr.ru/press-centr/smi/2662.html>; Госдума рассмотрит поправки в закон о несостоятельности (банкротстве). <http://www.businesspravo.ru/NewsAM/NewsAMShow.asp?ID=38339>

④ Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству，以下按其首字母缩写拉丁语表达 FSFO 来指代。

表 1 俄罗斯三部破产法的比较

产权的类别	差别领域	92 破产法	98 破产法	02 破产法
初级权利	破产程序的启动	技术上不可能 (资产负债表 清偿原则)	容易许多 (现金赔偿原则)	更加困难
	破产基本导向 (重组还是清算)	都不是	清算	重组
次级权利	破产执行经理	尚无此概念	由仲裁法庭任命, 由政府机构 (FSFO) 认证和管理	由仲裁法庭任命, 无须政府机构认证, 主要由“自我管理 组织”管理
国家作 为股东的地位	模糊	有优先地位的 债权人、无投票权	有投票权,但是和 其他债权人平等	

来源：作者根据三部破产法编制。

三 俄罗斯破产法立法的政治过程

破产法作为调整公司治理结构中产权关系的特定规则，其生成和变化背后的政治动力如何？如果私有化终结后所有私有产权主体都需要保护产权的破产规则，那么在具体的破产领域中稳定的法律规则是否自然出现？而现实中出现的破产法律又是否有助于稳定相关的产权关系呢？以下我们根据时间先后，对俄罗斯三部破产法通过前后的政治经济过程进行分析。

（一）92 破产法

由于苏联式计划经济体制的特点，尤其是国家和国有企业之间的所谓“父爱主义”关系，苏联经济不需要“破产”的概念，制定破产法更无从谈起^①。俄罗斯真正尝试引入破产法始于 1991 年。1991 年 7 月 8 日，苏联最高苏维埃对苏联第一部规范破产关系的法律《企业破产法》草案进行了第一次审阅。然而，在这个法律草案在最高苏维埃得到进一步推进前，1991 年的八一九事件和此后的

^① Steve Campbell, “Brother, Can You Spare a Ruble: The Development of Bankruptcy Legislation in the New Russia”, *Emory Bankruptcy Developments Journal*, 1994, Vol. 10, pp. 343 – 395.

苏联解体导致立法过程被搁置。1992年，当时的俄罗斯总统叶利钦启动了一系列激进的经济改革，包括向俄罗斯议会提交了他的破产法草案，后者也在1992年年中开始讨论这一草案。由于当时绝大多数苏联时期遗留下来的国有企业都处在严重的相互拖欠债务困境中（类似于中国的“三角债”），俄议会担心全面引入破产制度会把几乎所有企业都推向破产边缘。另一方面，许多俄罗斯大型企业也对政府进行游说，希望政府继续向处于财政危机中的企业提供补贴^①。所以最终这个法案没有得到通过。这部破产法草案在1992年的处境正反映了当时以叶利钦为代表的激进改革派和以俄罗斯议会为代表的、希望保持现状的保守派之间的政治对立。

面对保守议会在各个政策领域内的抵制，叶利钦频繁地以总统令方式来推进自己的改革计划。他在1992年6月4日发布了《关于支持和康复破产国有企业的措施和适用于此类企业的特殊程序》的总统令，希望利用这个总统令掌握破产立法领域的主动权，直到议会通过正式的破产法。部分地作为对叶利钦这个举动的反击，议会在1992年11月19日终于通过了新俄罗斯的第一部破产法《关于破产企业法》^②。作为经济转轨最动荡时期政治斗争的产物，92破产法毫无疑问带有鲜明的过渡时期特征，其中最突出的特点就是整个法律把尽可能减少破产作为主要目标。

92破产法判断企业破产的标准是“资产负债表清偿原则”（Balance Sheet Insolvency Test）：当企业债务超过了企业账面资产价值时，企业即被视为破产。由于当时俄罗斯正在经历高通货膨胀，其会计体制也正在进行大幅度修改，俄罗斯企业账面价值与其资产的实际价值之间差距巨大，法院、债权人或者任何其他组织实际上很难按照企业账面价值去判断其真实价值。所以在实际操作上，法院依据该破产法来宣布负债企业破产非常困难。此外，按照92破产法的规定，破产企业有限的剩余资产很有可能被首先用于偿还拖欠政府的税款，而不会留给一般债权人，所以普通债权人也不愿轻易启动破产程序。因此，92年破产法通过

① Радыгин А. Д., Гонтмахер А. Е., Кузык М. Г., Межераупс И. В., Свейн Х., Симачев Ю. В., Шмелева Н. А., Энтов Р. М. Институт банкротства: становление, проблемы, направления реформирования, Москва, ИЭПП, 2005г.

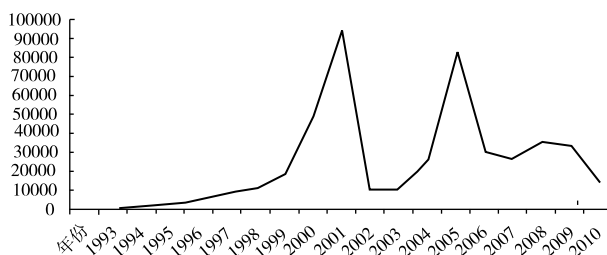
② 关于议会和总统之间围绕这个法案的政治僵局的细节以及总统令和1992年破产法之间的异同，参阅 Steve Campbell, “Brother, Can You Spare a Ruble: The Development of Bankruptcy Legislation in the New Russia”, pp. 358 – 369; pp. 373 – 394.

后，实际进入破产程序的企业数量非常有限^①。在这部破产法的立法过程中，议会达到了通过立法掌握主动权又避免大规模破产的目的，这也部分反映了当时议会和总统之间政治力量的对比。

（二）98 破产法

1998 年年初通过的新破产法把判定破产的标准改为“现金赔偿原则”：如果企业在规定偿款期限三个月内无法用现金偿付欠款，并且欠款总额超过法定最低工资 500 倍，则债权人可以通过法院启动破产程序。该欠款总额标准在当时折合 42 000 卢布（约合 1 500 美元），是一个相当低的数字，这意味着债权人启动破产程序的门槛大大降低了^②。

图 1 俄罗斯石油天然气额外收入与 GDP 增长的相关性



数据来源：Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ.

98 破产法的另一个重大变化是对破产过程的控制。虽然仲裁法庭在破产程序中仍然占据核心地位，但是相当一部分权力转移给了一个新成立的联邦政府行政机构^③。该机构被赋予两个主要职能：一是直接负责选拔、任命、审核破产过程中接管破产企业的破产经理；二是在破产过程中代表政府作为股东和债权人的利益。该机构 1993 年正式成立，经历数次更名和职能调整后，于 1999 年正式定

^① William Tompson, “Reforming Russian Bankruptcy Law”, *International Company and Commercial Law Review*, 2003, Vol 14, pp. 154 – 162.

^② 98 破产法在俄罗斯被一致称为是一部“超级宽松”的破产法，因为它使得债权人的清算诉求非常容易实施。Любимцева А. Особенности национального банкротства // Профиль, 15 июля 2002 г.

^③ 俄罗斯仲裁法庭（Арбитражный Суд）和大多数国家的仲裁法庭的功能不同，并不承担仲裁职能，而是负责处理企业间纠纷案件的审理，接近大多数国家的商业法庭。

名为“联邦金融重整与破产局”（FSFO）^①。

相比 92 破产法，98 破产法规定了一个复杂得多的破产程序。在一位债权人提出破产请求后，首先仲裁法院的法官要指定一名“临时破产经理”，后者负责搜集有关该公司破产请求的信息，然后组织一个债权人会议。所有债权人在这个会议上决定他们是希望对目标企业实施清算还是重组。然后，结合债权人作出的决定，法官作出一个关于清算还是重组的裁决。如果清算程序启动，那么法官将指定一名“清算经理”；如果重组程序启动，法院将指定一名“外部经理”。而在 98 破产法的框架下，这些法院指定的经理都必须事先经过 FSFO 培训并获得相应的专业执照^②。

98 破产法背后的利益分化和政治动员的过程都比 92 破产法更加复杂，不再只是 6 年前“保守议会”和“激进总统”之间的冲突。98 破产法草案的一读早在 1995 年 12 月 3 日就已经在俄议会下院国家杜马通过，但是全面推动草案通过的真正动力在 1997 年夏天才突然出现：当时 450 名杜马议员中 300 人投了赞成票，属于同类法案得票率相当高的一个。正是因为这样的支持率，投票结束之初，根据 FSFO 局长格利高里·塔利（Георгий Таль）的转述，当时国家杜马资产委员会主席帕维尔·布尼奇（Павел Бунич）称赞该法律为俄罗斯“最好的法律”^③。按照联邦金融重整与破产局的解释，支持破产法的力量突然增强是因为可供自由分配的政府资产在第二轮私有化结束后已经基本耗尽^④。对 1995 ~ 1996 第二轮私有化结果不满的力量希望颁布一部更有利于债权人的破产法，使得他们可以借助新的破产机制来实现对已私有化资产的重新分配。同时，商业组织也反对把破产过程的监管权力从仲裁法庭转移到类似 FSFO 这样的行政机构，因为从 FSFO 的角度看，商业力量这么做是希望尽可能减少行政机构对破产过程的直接控制。FSFO 在该法律的立法过程中也经常抱怨，尽管国家仍然拥有 30% ~ 50% 的工业资产，但在破产过程中国家却连法定的投票权都没有^⑤。

① 该机构最初设立于 1993 年 9 月，当时定名为“联邦破产事务署”，是国有资产管理委员会下属的机构。1997 年 3 月该机构改制为联邦独立机构，更名为“联邦破产和金融重整局”。1999 年 6 月该机构再次改名为“联邦金融重整和破产局”。

② 该过程的细节参见 Ariane Lambert – Mogiliansky, Konstantin Sonin, and Ekaterina Zhuravskaya, “Are Russian Commercial Courts Biased? Evidence from a bankruptcy law transplant”, *Journal of Comparative Economics*, 2007, Vol 35, No. 2, pp. 254 – 277.

③ Таль Г. Истинное назначение закона о банкротстве. // Эксперт, 4 март 2002 г.

④ Там же.

⑤ Интернет – пресс – конференция руководителя ФСФО Георгия Таля: Цивилизованный институт банкротства – необходимое условие современной экономики. <http://www.bankrotstvo.ru/1150.htm>

俄罗斯工商企业对这部破产法的看法则截然相反。在他们看来，降低破产程序的起点其实对政府部门（比如税务机构和检察院）也有利，因为后者可以借助破产过程收回企业的欠款或者税款。商界特别反对将监管、控制所有破产经理的权力从法院转移到行政机构，因为后者比前者更少制度约束，所以一旦赋予 FSFO 近乎垄断的行政地位又对其没有有效控制，这更容易滋生腐败和官员寻租行为，会产生对商界更加不利的结果^①。因此，与 FSFO 局长塔利的观点完全不同，在商界代表眼里，98 破产法的通过并不是商界（尤其是部分寡头集团）出于再分配考虑游说议会的结果。相反，如果商业游说力量的确有效推动了最后立法的通过，那游说集团担心的恰恰是一个过于强大的官僚机构控制了破产过程。

1998 年金融危机发生前，由于缺乏有效的破产监管机制，俄罗斯相当一部分企业已经拖欠了联邦、地方财政和其他私人债权人巨额欠款。因此如许多专家所预测的那样，98 破产法出台后申请破产企业的数量急速上升（见图 1），包括相当部分的所谓“蓄谋破产”、“演戏破产”或者“定制破产”^②。媒体用不同名称总结的这些破产手段有一个共性：这些手段都创造和利用了正式法律规则中的“漏洞”，用于违背立法本意的目的，主要是实现企业资产的强制再分配。

与对立法政治过程的多种解读一样，对 98 破产法效果的评价也没有达成共识。一些人（包括 FSFO 的代表）认为，启动破产程序要求过低实际上给一些希望购买别的企业的买家提供了机会，利用破产威胁来压低自己希望购买企业的价值，也变相损害了政府作为利益攸关者的利益。尤其是当政府希望行使自己作为股东的权利时，这些希望购买目标企业的商业集团通过迅速启动破产程序，实际上架空了政府对目标企业的控制地位。也有破产企业自身利用破产程序逃避偿付政府债务，比如在一些案例里，当国家要行使自己作为股东的权利来替换现有的企业经理时，后者启动破产程序实际上剥夺了前者作为所有者在人事任免上的决策权。一些国家机构（尤其是 FSFO）把“蓄谋破产”或者“演戏破产”现象的出现归咎于一些企业在拖欠大量税款后试图抽逃自己的流动资产，这种利用破产避税的手段得以奏效是因为俄罗斯国家在税收意义上作为债权人行使其权利多有

① 俄罗斯财经杂志《专家》对 98 破产法的一系列评论代表了这样的声音，Волков А., Привалов А. Воруящие по закону // Эксперт 2000, No. 7.; Волков А., Привалов А. Худший закон России // Эксперт, 2001, No. 39.; Волков А., Привалов А. Худший закон России - 2 // Эксперт, 2002, No. 9.

② Vadim Volkov, "Hostile Enterprise Takeovers: Russia's Economy in 1998 - 2002", *Review of Central and East European Law*, 2004, Vol. 29, No. 4, pp. 527 - 548.

限制。根据 FSFO 的估计，在 02 年破产法通过以前，约五分之一的破产案应当被界定为带有刑事犯罪性质的“蓄谋破产”^①。在另一些案例中，债权人强迫具备有实际偿付能力的企业进入破产程序以实现为目标企业资产的控制，这里债权人通常会借助各种国家机构来实现“强制破产”。从这种观点看来，新破产法由此为日后所谓的俄式“恶意并购”（захват）提供了法律依据，从而 98 破产法的通过开启了私有化后俄罗斯恶意并购浪潮的第一轮高峰（图 1 所示 1998 ~ 2002 年破产案件数量的高峰）。

和上述解释与判断形成鲜明对照的是，一些学者和官员则把批评的矛头指向了国家，指责后者同样利用破产作为威胁，强迫企业偿付拖欠国家的税款。一些商业组织和自由派政党（比如“亚博卢”党）对破产经理的管理也提出了强烈的批评：完全没有职业资格的人被 FSFO 任命为破产经理，该委员会的存在和运行程序本身为破产管理的腐败和寻租大开方便之门，也验证了这些商业组织在 98 破产法通过前的预期^②。

除上述特定的利益集团围绕 98 破产法的不同解释，98 破产法的通过也代表了俄罗斯内部开始出现希望维持一般市场秩序和稳定的政治力量。1998 年金融危机后，国家对国民经济控制能力逐步恢复，尤其是 2000 年以后国家开始迅速重建其对多个经济领域的控制，其中包括产权冲突和与企业资产转移有关的经济交易。俄罗斯政府内部对于 98 破产法的批评逐渐开始强调其对一般市场秩序的破坏作用。当时的经济发展和贸易部部长戈尔曼·格列夫（Герман Греф）就承认：98 破产法的通过引发了一轮通过所谓“不文明”破产机制实现资产大规模再分配的浪潮，并且在资产市场产生了巨大的混乱。他呼吁建立专门的“反危机”公司以及“文明”的破产执行机制^③。普京总统也公开警告，反对把破产作

① Интервью: Татьяна Трефилова, руководитель Федеральной службы по финансовому оздоровлению; Опытные арбитражные управляющие окажутся отстраненными от дел // Финансовые Известия, 14 октября 2003 г.

② Бутрин Д. Неуправляемый управляющий // Деньги, 16 август 2000 г; Митрофанов С. Мафия арбитражных управляющих. <http://www.arbitr.litehosting.ru/upload/idx/31/550/article/>. 描述了在多起所谓蓄谋破产案中，破产经理、FSFO 官员、希望购买目标企业的商人之间的腐败交易。“亚博卢”党关于彻底取消 FSFO 的建议参见 Симаков Д. ФСФО - банкрот: “Яблоко” хочет его ликвидировать // Ведомости, 24 январь 2003 г.

③ Минэкономразвития предлагает стимулировать создание в РФ профессиональных “антикризисных” компаний и создать правовые основы для использования процедур “культурных” банкротств <http://www.bankrotstvo.ru/g01.htm>; Каика З. Несмертельное банкротство: Предлагает новый законопроект Греф // Ведомости, 10 августа 2001 г.

为“不文明”的资产再分配的工具^①。对格列夫和普京而言，98 破产法对具体企业效益的影响并不是主要的关注点，他们更关心的是这部法律所引发的各种令人质疑的破产手段如何扰乱了市场的稳定和基本秩序。颇具讽刺意味的是，由于各方几乎都对 98 破产法的效果给出了负面评价，在通过之初被不少人称赞为俄罗斯“最好”的法律在不到 2 年时间里又很快成为万夫所指的对象，政治立场迥异的派别都指责其为俄罗斯“最差”的法律^②。

(三) 02 破产法

由于 98 破产法受到来自各方的诸多批评，2001 年底俄罗斯经济发展和贸易部起草了新的破产法草案并递交国家杜马。国家杜马于 2002 年 3 月 6 日一读通过该法。此后，在准备该法案的二读过程中，国家杜马讨论了多达 3 500 多项修正条目。在经过三个半月的审议后，该法案二读、三读先后于 6 月 20 日和 7 月 1 日通过。7 月 10 日俄罗斯议会上院联邦委员会也通过了草案。但 8 月 6 日俄总统普京却出人意料地动用否决权否决了该草案。在接纳普京提出的几乎所有修改意见后，9 月 27 日和 10 月 16 日俄议会上下两院先后通过修订后的草案，普京最后于 10 月 22 日签署草案，将第三部破产法正式批准成为俄罗斯联邦法律。

和 98 破产法相比，02 破产法的通过意味着俄罗斯破产体系的全面转化，其中最主要的变化如下：首先，将启动破产程序的债务要求提高到 10 万卢布（按照 2002 年市场汇率相当于约 3 200 美元）。其次，破产的着重点从清算转移到重组。第三，对破产经理的管理部分地从联邦行政机构转移到依法新建的、行业自律性质的自我管理组织。

此前的研究大多把俄罗斯大型工商企业对 02 破产法的支持解释为私有化终结、企业资产集中后的一个自然结果：俄罗斯大型工商企业的管理层在实现了对企业的控制之后，其地位已经从外部人或者不稳定的内部人转换成为稳定的内部人，所以他们对法律保护的需求也相应有所改变，从原先倾向更有利于债权人（外部人）的破产法转变成倾向更有利于债务人（内部人）的破产法。这些工商企业利益的代表、俄罗斯最大的商会“俄罗斯工商业者联盟”（Российский союз промышленников и предпринимателей，以其首字母拉丁缩写 RSPP 指称）对破

① В. Путин предостерег от использования механизма банкротства для передела собственности на селе. <http://www.akm.ru/rus/news/2003/july/28/ns1069147.htm>

② Таль Г. Истинное назначение закона о банкротстве; Волков А., Привалов А. Худший закон России; Волков А., Привалов А. Худший закон России – 2.

产法态度的变化被认为象征着私有化早期的混乱阶段结束，一些学者因此提出了俄罗斯转型“原始积累终结”的命题^①。

但是对俄罗斯工商业者联盟的态度的如此解读是片面的。首先，俄罗斯工商业者联盟的主要成员并不都符合“原始积累终结论”中描述的特征。该联盟的若干主要成员在 02 破产法通过之前和之后都积极介入多种蓄意破产来实现自己的资产扩张。比如，俄罗斯工商业者联盟的三位核心成员奥·杰里帕斯卡（Олег Дерипаска）、米·弗里德曼（Михаил Фридман）和弗·波塔宁在 02 破产法酝酿的时期都已经完成了资产集中^②，但是他们在 02 年破产法实施之后都积极利用各种破产手段来实现进一步控制其他企业资产的目的。这几个人和他们控制企业所涉及的相关公司丑闻在媒体中都有详细报道，他们的经济地位和相应的商业策略并不符合上述“原始积累终结论”^③。

更为重要的是，“原始积累终结论”对俄罗斯工商业者联盟在破产法修订过程中的态度有重大误读。在该联盟公开发布的对修订 02 破产法最初草案的意见声明中，他们清楚地解释了三条反对意见^④。首先，草案没有对遏制“不合理的破产”提供足够的法律渠道，尤其是对那些债务人有偿债可能、而债权人没有努力去收取债务的情况，该法对此类企业免于进入强制破产提供的帮助不够。其次，俄罗斯工商业者联盟认为草案对控制破产经理的官僚仍然给予了过多的权力，该联盟希望建立一个更加地方化的破产监管体系，其中监管的权力应该由法院和行业自我监管组织掌握。如果说第一条意见可以被解读为“内部人”或者债务人希望遏制“外部人”入侵的意图，那么第二条意见体现的则是对破产市场整体规则和市场秩序关心，因为企业内部人和外部人都可以利用目前不完善的破产经理制度。换一种角度，如果说武德拉夫（Woodruff）的分析把握住了俄

① Woodruff, “The end of primitive capitalist accumulation? The new bankruptcy law and the political assertiveness of Russian big business”; Boone and Rodionov, Rent Seeking in Russia and the CIS.

② 值得指出的是，当时俄罗斯工商业者联盟中法律工作小组的牵头人正是工商集团阿尔法（Альфа）集团的领导人米哈伊尔·弗里德曼。作为工商业者联盟的主要代表之一，他在该联盟参与 02 破产法修订过程中代表商界利益起了重要作用。Любимцева А. Особенности национального банкротства // Профиль, 15 июля 2002 г.

③ Sabrina Tavernise, “Using Bankruptcy As a Takeover Tool”, *The New York Times*, October 7th, 2000. Sabrina Tavernise, “Handful of Corporate Raiders Transform Russia’s Economy”, *The New York Times*, August 3rd, 2002; Волков В. Передел собственности методом подкупа: захваты предприятий – как это делается в России, 2006 г.

④ РСПП, РСПП предлагает вернуть в первое чтение законопроект несостоятельности (банкротстве), 2002.

罗斯工商业者联盟在“初级权利”问题上的态度，他却忽略了后者在“次级权利”上的坚定立场：该联盟主张一个更加分权化的、“更加透明的”（按照联盟自己的说法）、权力集中在法院和商业自我管理组织的破产管理体系。

最后通过的 02 破产法确实赋予了商业自我管理组织对破产经理的管理权。在 02 破产法生效后不久，俄罗斯工商业者联盟董事会的部分主要成员：阿·丘拜斯（Анатолий Чубайс）、米·弗里德曼、卡·本德基泽（Каха Бендукидзе）、弗·波塔宁、亚·马穆特（Александр Мамут）、阿·莫尔达索夫（Алексей Мордашов）、阿·沃尔斯基（Аркадий Вольский）和 FSFO 的前任局长格利高里·塔利决定设立自己的管理破产经理的自我管理组织：跨地区职业仲裁经理自律组织（Межрегиональная саморегулируемая организация профессиональных арбитражных управляющих）^①。鉴于这些参与者的商业和政治地位，这个筹划中的自我管理组织被认为将成为该领域最有影响力的自我管理组织^②。

值得注意的是，对 02 破产法背后政治过程的研究都忽略了围绕“次级权利”的争论和政治冲突，尤其是忽略了参与立法过程的政府机关的意见，这些意见对最后通过的法律文本有重要影响。在直接参与立法过程的联邦政府机关中，最明显的意见分歧出现在 FSFO 和经济发展与贸易部之间。经济发展与贸易部总体上倾向于一个更分散的、参与性更强的监管体制，而反对将监管权力完全集中在一个类似 FSFO 这样的行政机构手里。经济发展与贸易部认为有必要消除原破产体系中破产经理面对的过多的行政障碍，引入行业自我管理，并且有必要保证破产仲裁经理本身承担相应的责任。联邦政府机构中持类似立场的还有税收与海关部^③。上述立场遭到了 FSFO 的强烈反对，后者认为当下破产体系的问题并不是国家、尤其是本机构的过度干预，而恰恰是政府对破产仲裁经理没有实施有效的监管，而且在 98 破产法中，政府作为债权人和所有者的利益仍然没有得到很好的保护。他们希望维持并进一步加强国家的介入，包括赋予国家在破产过程中更多的投票权。此外，他们也怀疑由商界自行组织的自我管理组织是否有能力实行

① 卡·本德基泽当时是俄罗斯联合重型机器厂的董事长和首席执行官，2004 年“玫瑰革命”后回到格鲁吉亚从政，曾先后担任经济部长、改革协调部长等职务。亚·马穆特曾经是叶利钦的顾问和好友，在俄罗斯多个产业有投资。阿·莫尔达索夫是俄罗斯北方钢铁公司的首席执行官。阿·沃尔斯基是 RSPP 的创立者，2005 年前为主席。

② Иванова С. Орудие РСПП//Ведомости, 4 июль 2003 г.; Denis Maternovsky, “Ex – Bankruptcy Chief Gunned Down”, *The Moscow Times*, April 30, 2004.

③ Каика З. Несмертельное банкротство: предлагает новый законопроект Грефа.

有效的自我监管^①。在更具体的政府内部关于破产政策的决策过程上，两边的意见也同样对立。经济发展与贸易部和税收与海关部希望建立一个集体决策机制，使所有相关联邦政府部门都能参与内阁层面的会议，争取以协商方式取得共识。而 FSFO 则认为有关破产的所有决策都应交由总理决定（当时的总理是米哈伊尔·卡西亚诺夫）^②。

过去的研究还忽略了一个重要细节，即普京总统的意见。普京对议会第一次通过的 02 破产法草案行使了否决权，之后他提出的诸多修改意见中最主要的有三条^③。一是不允许多个竞争性债权人以及他们的附属机构同时参与破产企业的拍卖过程。二是在战略性企业破产过程中，对破产经理的提名和任命需要提出额外的要求。三是建议在破产过程中对具体代表国家利益的联邦政府机关，清晰界定其职权和义务。综合来看，尽管普京所否决的 2002 年 7 月 10 日的草案相对于 98 破产法而言已经加强了国家在破产过程中的地位，但普京对立法修订的基本导向是进一步加强国家的作用。所以，与“原始积累终结论”的解释不同，02 破产法并不是俄罗斯大型工商集团在资产集中结束后，出于维护自己作为新的“内部人”的利益进行政治游说的结果。恰恰相反，俄罗斯工商业者联盟提出的立法建议只有部分被 02 破产法吸收，而国家在破产过程中作为资产所有者和监管者的地位（也就是在“次级权利”领域）在 02 破产法的最后版本中都得到了进一步加强。

四 理论反思与结论

上述关于俄罗斯三部破产法背后政治经济过程的分析显示：所有利益相关主体在修法的过程中都在要求“产权保护”。与此前理论研究中的假定有所不同的是，现实当中没有哪一方不需要产权保护或者希望弱化产权保护。但是，各方对产权制度的具体要求经常相互矛盾，甚至会因此出现持续的冲突。尤其是当我们

① Татьяна Трефилова, Спасть бизнес в ущерб интересам кредиторов неверно: интервью агентству АК&М. <http://www.akm.ru/rus/temp/010628.htm>; Трефилова Т. Интервью Татьяна Трефилова, руководитель Федеральной службы по финансовому оздоровлению: опытные арбитражные управляющие окажутся отстраненными от дел // Финансовые Известия, 14 октябрь 2003 г.

② Болдырев Ф. В очередь к Михаилу Касьянову: банкротить должников бюджета будет премьер – министр // Компания, 21 апрель 2003 г.

③ Складорова И. Президент настаивает на максимальном усилении роли государства в процедуре банкротства // Обзор деятельности арбитражных судов в СМИ: ВАС, 2002 г.

理解了“产权”本身的多维性（比如“初级权利”和“次级权利”之间的差别）之后，对现实中各方对产权制度需求的分析必须在各个具体的维度上展开。

结合塔利和武德拉夫提供的信息，我们可以看到至少一部分所有权人（或者商业集团）在破产法的立法修订过程中迅速改变了政治立场^①。在 1997 ~ 1998 年间，当这些个体或者集团处于企业的外部人地位时，他们希望看到一部更加有利于债权人的破产法，从而帮助他们行使自己作为外部人（比如债权人）的权利。而当这同一批所有权人在 2000 ~ 2001 年间成为主要的债务人（或者内部人）之后，他们积极要求通过一部更加有利于债务人的破产法，以便保护他们作为内部人的权利。因此，这些主体对产权制度的具体需求是有条件的，并不是“原始积累终结论”中所暗示的对于抽象意义上“产权保护”的一般要求。

在“初级权利”和“次级权利”维度上，不同主体之间的制度需求同样贯穿整个立法过程。俄罗斯工商业者联盟在 98 破产法和 02 破产法修法过程中最稳定的需求之一，是希望建立一个以企业间行业自律为核心的破产监管体系，而不由政府官僚掌握主要的监管权力（尤其是对破产经理的管理权），这样的需求和 FSFO 这样的政府机构的需求正好相反。FSFO 和以经济发展与贸易部为代表的联邦政府部门有关破产法的主要冲突在于究竟应该建立一个怎样的破产监管体系（“次级权利”的问题），而不是在破产过程中具体由谁来承担破产成本这样的“初级权利”问题。那种认为个体的资产保有状态和个体的政治需求之间存在线性关系的观点，不能涵盖多个维度上的分歧乃至冲突的可能性。尤其是现存经验中破产体系的多样性，我们事先几乎不能确定任何一方建议的破产体系对于保护一般意义的产权安全更加有利。

就国家的地位而言，国家在产权体系中也可以扮演不同角色，比如国家可以作为提供产权保护的主体，也可以成为潜在的破坏私有产权、从而成为需要防范的对象。在破产法立法过程中，俄罗斯工商业者联盟对国家的态度最具有说服力。在他们对 02 破产法草案的意见声明中，明显表达出对两个潜在威胁对象的担忧：一是更加具有攻击性的其他商业组织，二是国家（至少是某些特定的国家机构），并希望最终形成的破产法能够帮助他们对这两种主体的潜在威胁都能有所抵御。作为政策建议，他们所提议的以行业自律组织为核心的破产机制本质上

^① Таль Г. Истинное назначение закона о банкротстве; Woodruff, “The End of Primitive Capitalist Accumulation? The New Bankruptcy Law and The Political Assertiveness of Russian Big Business.”

是一种公共保护机制，与某些政府机构所倡导的以官僚为核心的保护机制不仅不同甚至是相互冲突的。

最后，此前关于俄罗斯产权制度的研究，不管是研究产权的起源还是产权的缺失，都把私有化之后产权制度的变迁视为不同社会主体之间的政治游戏，因为私有化“去政治化”已经使得国家从产权争夺过程中退出^①。然而，关于俄罗斯破产法的研究显示：在私有化之后的俄罗斯，国家并没有退出企业产权的政治过程。尤其是在界定“次级权利”方面，政府不同机构之间的冲突至少和社会主体之间的冲突一样重要。在这方面，我们还看到国家复杂的多重角色和可能起到的多重功能：对于一个企业而言，国家可以同时是债权人、征税者、股东、监管者或者仲裁者，行使这些不同角色的政府机构和个人对最后破产规则的形成可能有完全不同的认识。特别值得指出的是，无论是经济发展与贸易部还是普京个人对“文明市场”和“文明破产”之类概念的强调又都体现了对于一般市场稳定、市场秩序的重视，希望至少赋予市场交易基本的“合法性”特征，而不同国家机构对新破产制度的争论和冲突相当程度上也是围绕实现市场秩序的不同制度安排展开的。格列夫和普京所表达的对市场秩序的需求是新政治经济学中对于国家偏好的狭隘认识所不能容纳的，后者界定的任何国家或者非国家主体的偏好不包含对“市场稳定”或者“合法性”之类抽象“公共品”的需求。

俄罗斯三部破产法背后曲折的政治经济过程显示，所谓“原始积累终结论”忽略了私有化结束后关于公司产权新的斗争冲突：即便所有资产私人所有者和国家机构都希望保护私有产权，但具体的产权保护法律和政治制度的选择仍然可能会有重大的分歧和冲突——比如是选择以法院、行政监管机构还是行业自律组织来选拔和管理破产仲裁经理，而且这样的冲突有可能会以非常极端的方式展现，比如对持有不同意见者实行肉体上的消灭，私有产权本身并不消除这样的冲突。2004年4月28日，FSFO前任局长戈·塔利在莫斯科市区遭枪击身亡。塔利在1998~2001年间作为直接负责企业破产的主要官员参与了许多大型企业的破产案，也是98破产法背后的重要推动者。在2001年离开政府之后，他又与俄罗斯工商业者联盟中的几位富豪联手建立了自己的调解破产冲突的行业自我管理组织，同时又担任俄罗斯工商业者联盟下属的“公司道德联合委员会”的仲裁人，

^① 对这样常见叙述的总结和进一步批评可参见张昕：《国家资本主义、私有化与精英斗争：近期俄罗斯“国家-资本”关系的两重逻辑》，载《俄罗斯研究》2012年第6期。

因此他的死因也一直被认为和他参与的破产工作有关。他被暗杀的地点正是自己参与建立的“跨地区职业仲裁经理自我监管组织”的办公室门外，这个地点很有可能也不是巧合^①。这一切都是俄罗斯转轨过程中企业产权交易所付出的昂贵的“交易费用”。

类似的，我们对俄罗斯破产法的分析也表明，对改革过程的认识不能局限在对经济主体简单的“二分法”上。“原始积累终结论”就隐含了这样的二分法：任何主体要么是支持改革的、要么是反对改革的，而成功的改革过程就是支持私有产权的自由派在政治上战胜反对私有产权的保守派（强硬派、寻租集团）的过程。恰恰相反，改革过程中上述两种身份的边界是相当模糊且具有高度流动性的。俄罗斯工商业者联盟在 1998 ~ 2002 年间对破产法态度的明显变化，并不能表明他们从市场化改革的反对者瞬间又转变成了支持者。在这个意义上，提摩西·福莱（Timothy Frye）对俄罗斯 90 年代末金融市场的研究导向和笔者的研究指向不谋而合：福莱要将自己的研究集中在“一种不同的斗争：政府内部不同团队之间的斗争，这些团队都对市场经济忠心耿耿，但是对于哪种市场最适合俄罗斯却有分歧”^②。我们对俄罗斯破产法背后政治过程的描述也吻合这样的斗争特征，而且这种斗争也涉及不同社会主体对市场或者资本主义体系具体制度安排在不同维度上的多重冲突，这也应该是今后对包括俄罗斯在内的转轨经济如何建立市场经济制度的研究重点之一。

（责任编辑 李中海）

^① Denis Maternovsky, “Ex – Bankruptcy Chief Gunned Down”, *The Moscow Times*, April 30, 2004.

^② Timothy Frye, *Brokers and Bureaucrats: building market institutions in Russia*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000, p. 216.