

香港傳真

中信泰富政治暨經濟研究部
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2008-27

2008年3月18日

俄羅斯重新加強國家對經濟的掌控

《國外社會科學》雜誌主編 張樹華
社科院俄歐亞所副研究員 李福川

20世紀90年代初期，蘇聯解體後，俄羅斯“西化自由勢力”趁機撈取了國家大權。他們一方面重新分配政治權力，另一方面開始實施“新自由主義”主張，著手推行一場“經濟私有化”運動。在俄羅斯，企業私有化不應簡單視為是經濟活動，更是一場史無前例的社會政治運動，有其政治和社會目的。此後十年間裡，新自由主義經濟政策在俄羅斯實施的結果是：政局動盪、官場腐敗叢生、經濟陷入危機，財政幾乎崩潰，社會犯罪猖獗、貧富分化嚴重，社會衝突不斷。

俄羅斯民衆對這場“私有化運動”深惡痛絕，普京總統對此也

深有感觸。在 2005 年的國情咨文中普京指出：“應當承認，蘇聯解體是 20 世紀最大的地緣政治災難。對俄羅斯人民來說這是一場真正的悲劇……寡頭集團全面控制著大眾傳媒，只為自己的小集團謀取利益。百姓的貧困則被視為平常現象。所有這些都是在嚴重的經濟急劇下降、金融動盪和社會領域癱瘓的背景下發生的。”

一

實際上，“悄悄的私有化”早在 80 年代中期戈爾巴喬夫時期就已經開始了。變相改組，借機瓜分社會財富、蘇共經濟幹部搖身一變成為“紅色資本家”。財富的誘惑，不僅使他們努力擺脫黨的紀律約束，而且順勢投身於西化、自由化和私有化的潮流，成為蘇共自己的掘墓人，並在埋葬蘇共和蘇聯的葬禮上發家致富。

蘇聯解體後不久，1992 年初，葉利欽以多次“總統令”的形式將隱蔽的私有化變為合法，並在全國範圍內大規模迅速推開。私有化徹底瓦解 70 年蘇聯社會主義的經濟基礎，也使得一小撮人通過瓜分國有資產而暴富。正如普京總統所言，“俄羅斯有一部分人瞬間暴富，變成了億萬富翁，這是通過佔有國家財富的方式實現的。”

20 世紀 90 年代中後期，新生的私人財團短時間裡形成了強大的經濟勢力，控制了金融、能源以及一些原料生產部門，通過天然氣、石油等銷售掌握了鉅額的外匯和收入，成為俄羅斯社會上的“經濟鉅頭、政治寡頭、傳媒大鱷和社會怪胎”。俄羅斯經濟深陷危機的泥潭，人民生活水平一落千丈，社會貧富懸殊嚴重，社會衝突四起，犯罪猖獗，俄羅斯國力和國際經濟競爭力大大降低。

經濟鉅頭。90年代中期以後，俄羅斯極少數人通過私有化控制了俄羅斯經濟中最肥厚的原料能源等行業，特別是石油和有色金屬等企業。90年代中期，七大寡頭宣稱已經控制了60%的俄羅斯經濟。1997年前後，在西方金融機構的壓力下，俄羅斯政府實行緊縮政策，被迫通過把大型國有企業的股權抵押給私人財團來換取貸款。通過私有化，俄羅斯社會猛然出現了多家世界排名前幾位的石油股份公司。其總裁身價幾十億美元之鉅，躋身世界富豪100名。但出於逃稅和抽逃資金方便，這些鉅型財團如尤科斯公司、秋明石油公司、西伯利亞石油公司等，總部一般設在俄羅斯境內，但主要子公司則選擇在塞浦路斯、直布羅陀海峽或英屬維爾京群島等所謂免稅特惠飛地註冊。既可以合法洗錢，又可以大幅度避稅，屬於俄羅斯政府控制之外的自由空間。

政治寡頭。私人財閥演變成政治寡頭是在葉利欽執政的中期。葉利欽時期的自由氾濫和政治黑幕為財閥參與政治提供了良好的機會。1996年葉利欽依靠幾大財閥的出資勉強第二輪勝出後，便成為財閥們手中的“人質”。財閥的代表人物別列佐夫斯基公開叫嚷“政府要和大商家共同分享權力”。面對寡頭的囂張氣焰，受制於他人的葉利欽政權不得不姑息遷就。之後，財閥代表不僅直接出任聯邦政府副總理和安全會議副秘書，而且通過關係影響葉利欽的親信，形成當時俄羅斯獨特的“總統家族政治現象”。葉利欽之後，個別寡頭仍不甘心，他們極力利用金錢收買和資助政治勢力，扶持自己的代言人。2003年杜馬選舉之前，尤科斯公司散開錢袋，贊助俄羅斯右翼力量聯盟、“亞博盧”集團等黨派參選。這些黨派的候選人中有50多人都是尤科斯公司推薦的。普京因此氣憤地說道：“現在，他們覺得上帝好像打盹了，他們可以為所欲為了。實際上，他們試圖在俄羅斯建立寡頭式的政治體

制，即在前臺表演的某些知名的政治家背後藏著一些不願意拋頭露臉的寡頭，但是卻由這些寡頭來制定全國政策。”

社會怪物。俄羅斯寡頭財富來路不正，資金缺乏效率，生活方式驕奢淫逸，行為方式搞黑白兩道，控制媒體，操縱輿論，插手政治，獻媚西方。90年代初期，俄羅斯“私有化之父”丘拜斯叫嚷，快速實行私有化追求的是政治目的，就是要掃除共產黨、社會主義復辟的經濟基礎。90年代中期，針對俄共等左翼勢力的抗議，丘拜斯宣稱，通過私有化，財產合法地成為私有之後，要想奪回來只有通過“槍炮和流血”。

“尤科斯”事件發生後，美國布什政府頻頻施壓，西方媒體攻擊普京“破壞法制、警察國家”的輿論鋪天蓋地。美國一州地方法院甚至做出司法裁定，不准查封“尤科斯”石油公司。2003年11月6日，普京在參加俄羅斯－歐盟峰會之後回答西方記者提問時表示：“俄羅斯有一小部分人僅用了5~6年的時間就獲得了幾十億美元的資產，這在西方社會簡直是不可能辦到的事。現在他們拿出幾千萬甚至幾億美元來拯救幾十億資產。我們知道他們的錢花在哪了：用在聘請律師，進行黑色炒作，收買政客……我們的任務不是懲治個別企業家，而是要在國內整頓秩序。我們的方針是始終如一，決不手軟。”

蘇聯解體之初，俄羅斯西化自由派趁機撈取了國家大權。他們在分享國家權力的同時，開始了一場史無前例的瓜分社會財富的運動。之後的十多年，俄羅斯政局動盪不穩、官場腐敗叢生、社會停滯不前、經濟陷入危機，財政幾乎崩潰。普京在2005年的國情咨文中回憶當時的情景時指出：“首先應當承認，蘇聯解體是20世紀最大的地緣政治災難。對俄羅斯人民來說這是一場真正的悲劇……寡頭集團全面控制著大眾傳媒，只為自己的小集團謀

取利益。百姓的貧困則被視為平常現象。所有這些都是在嚴重的經濟急劇下降、金融動盪和社會領域癱瘓的背景下發生的。”

俄羅斯激進自由派發起的“私有化運動”是一小撮人通過瓜分國有資產而暴富，近而形成財閥和寡頭的直接原因。正如普京所說得那樣，“俄羅斯有一部分人瞬間暴富，變成了億萬富翁，這是通過佔有國家財富的方式實現的。”20世紀90年代中後期，新生的私人財團短時間裡形成了強大的經濟勢力，控制了金融、能源以及一些原料生產部門，通過天然氣、石油等銷售掌握了鉅額的外匯和收入，成為俄羅斯社會上的“經濟鉅頭、政治寡頭、傳媒大鱷和社會怪胎”，構成當時國際經濟政治領域一獨特的“俄羅斯式景觀”。

二

2000年普京出任俄羅斯總統以來，為恢復俄羅斯經濟，鞏固執政基礎，增強俄羅斯經濟的國際競爭力，連續採取了一系列政治治理和經濟整頓的舉措。六年來，普京當局穩扎穩打、步步為營，削弱和打擊了寡頭和私人財團勢力，排除了右翼自由勢力的干擾，抵制了西方特別是美國的外部壓力，逐步將“私有化”過程中被竊取的社會財富重新收歸國有，同時採取措施加強了對國有企業和戰略經濟部門的控制和管理。

在俄羅斯，國企包括聯邦和聯邦主體所屬兩級企業。俄羅斯“國企”通常是指國家獨資或控股的聯邦企業。在普京總統的社會經濟政策中，政府的經濟職能在加強。這些職能主要集中在發展教育、醫療、社會服務、公共交通和國有企業。國有企業是政府經濟職能的物質基礎，也是政府調控經濟的工具。近年來，俄

羅斯政府主要採取以下幾種手段強化國企的作用，加強對經濟掌控。

（一）能源私企重新國有化

能源工業在俄經濟中的特別地位，決定了能源國企是俄政府調控經濟的龍頭。能源私企國有化是俄政府確立國企在國民經濟中核心地位的堅定步驟。

1、採取司法手段，將“有問題”的私有石油公司的核心資產收歸國有。能源特別是石油和天然氣是俄羅斯經濟的命脈。根據世界銀行的資料，2004年燃料能源綜合體保證了俄羅斯80%的出口，俄國內生產總值的四分之一由石油天然氣收入構成。葉利欽時期的私有化使得80%以上的石油資源控制在私人財團手中。近年來國際原油價格的飆昇，解決石油資源控制權的問題越來越緊迫。普京通過對傳媒大亨古辛斯基和克里姆林宮教父別列佐夫斯基的打擊，一方面達到了殺雞儆猴、敲山震虎的效果，另一方面形成了社會支持的有利氛圍。2003年10月，普京決定打擊有著濃厚西方背景的“尤科斯”石油公司，矛頭指向俄羅斯首富霍多爾科夫斯基。10月28日，俄羅斯總檢察院對霍氏提出七宗罪行，主要涉及金融詐騙、偷逃國稅、侵吞鉅額資產等，其數額累計高達十億美元之多。2004年12月俄聯邦政府依司法裁定，拍賣尤科斯屬下尤甘斯克油氣公司76.79%的股份以抵償偷逃稅款，使最終購買者國有獨資的俄羅斯石油公司每年增加石油開採能力6500萬噸。

2、採取市場手段，由國家控股企業收購私有西伯利亞石油公司。2005年9月俄聯邦政府控股的天然氣工業公司以131億美元收購西伯利亞石油公司72.6%的股份，每年增加石油開採能力3500萬噸。

以上做法使聯邦政府控制的石油開採能力由佔總開採量的 7.5% 提高到了 30%，總計約每年 1.4 億噸。國有化壯大了俄國有能源企業，使俄政府擁有了對能源工業的有效控制力。在俄羅斯，控制能源工業等於掌握調控經濟的槓桿。

（二）立法保證核心國企主導地位

通過立法讓重要領域的核心國企擁有壟斷地位，這是俄政府保障國企對國民經濟絕對影響力的典型做法。

1、採取立法手段，把資源開採審批權收歸聯邦政府。2004 年以來俄聯邦政府一直在加緊準備《礦產法》修正案，國家杜馬擬在 2005 年 12 月開始一審。修正案最重要內容，是把聯邦與聯邦主體兩級政府共有的油氣開採審批權完全收歸聯邦政府，改“兩支筆”為“一支筆”。

2、依照《自然壟斷法》（1995 年）和《天然氣供應法》（1999 年）的規定，天然氣工業公司（氣產量佔全俄 90%）壟斷天然氣管道建設、運輸和出口權。其他私有天然氣開採和出口商無權建設幹線管道，且需從天然氣工業公司獲得相應配額才能使用幹線管道。這一壟斷權利使天然氣工業公司成了決定其他企業開採量和出口量的閥門。

3、依《自然壟斷法》，國有的石油管道運輸公司和國有成品油管道運輸公司分別壟斷石油和成品油幹線管道建設和運輸權。所有石油和成品油生產企業無權建設幹線管道，且需從上述兩公司獲得相應配額才能使用幹線管道運輸。這一壟斷權利使上述兩國有公司成了調控其他公司石油和成品油產量及出口量的槓桿。

4、依《自然壟斷法》和《電力法》（2003 年），國有統一電力系統公司（發電量佔全俄 70%）壟斷全俄電力生產、傳輸和調度權。

5、依《自然壟斷法》，國有的俄鐵路公司擁有俄 100% 鐵路基礎設施。

依法擁有壟斷地位的還有核電建設和生產、郵政、供熱以及海港和空港服務。

轉型以來，俄多次經歷嚴重的政治、經濟和社會危機，結果有驚無險。實踐表明，俄通過國企實現對重要經濟領域的經營壟斷，這對保障經濟和社會穩定起著關鍵作用。

（三）政府扶助國企擴張

利用行政權力扶助國企實施資源、市場和資本擴張，是俄政府提高國企經濟調控能力的有效途徑。

1、支持天然氣工業公司主導科維克塔凝析氣田開發。該氣田為東西伯利亞最大氣田，也是中俄天然氣合作的主氣田，開採權屬於合資的 THK-BP 公司。由於沒有也無權自建出口管道，致其多年無法工業開採。俄政府則以拖延開採為由威脅撤銷開採權，迫使該公司與天然氣工業公司探討共同開採。雙方已有數次接觸性談判，預計最終將是 THK-BP 公司被迫讓出相當比例的股權給天然氣工業公司，由後者主導開採和出口。

類似情形已發生在薩哈林大陸架二號項目上。在俄政府的策應下，2005 年 7 月 7 日，天然氣工業公司得以與殼牌公司簽署協議，以待開發的極圈內油氣田項目 50% 的股份置換後者在薩哈林二號項目上 25%+1 股的股份。薩哈林大陸架開發風險期過後，天然氣工業公司輕鬆擁有該項目權益並一舉進入亞太市場。

俄政府還以直接註資方式壯大天然氣工業公司。2005 年 6 月 24 日，俄政府出資 71.5 億美元增持天然氣工業公司 10.74% 股份，獲絕對控股權（50%+1 股）。此後，2005 年 12 月 29 日，俄政府決定開放天然氣工業公司股票市場，解除對外國投資者持股比

例的限制。預計，此舉將使該公司資產市值大幅增長。

2、支持俄羅斯石油公司獲得更多油氣資源。2005年12月7日，從私有的控股集團手中購得25.9%的上喬納大型油氣田股份，並正在洽購伊爾庫茨克州政府手中的另11%的股份；2005年12月16日，俄羅斯石油公司競得緊鄰上喬納的東蘇戈丁油氣田開採權。預計，俄羅斯石油公司不久將從尤科斯手中獲得尤盧勃切諾—托霍姆大型油氣田開採權。東西伯利亞新油田開採權的變化，表明俄羅斯石油公司將主導該地區油田開發，並主導與中國的石油合作。

3、支持統一電力系統公司購入動力機器公司股份。2005年12月7日，俄政府批准了統一電力系統公司以1.014億美元購入私有的動力機器公司22.43%的股份。後者是俄最大的發電和配送設備製造企業。此交易明顯加強了統一電力系統公司的實力和壟斷地位。

4、支持國有的對外貿易銀行資本和業務擴張。2005年12月21日，俄聯邦政府決定把中央銀行持有的其他數家俄境外銀行的股份全部轉給對外貿易銀行，使後者完全持有或控股這些銀行，不僅銀行資本劇增，且迅速擴大了在倫敦、巴黎、法蘭克福、維也納和盧森堡的金融業務。對外貿易銀行將成為俄境外融資和外貿結算的核心金融機構。

（四）加強對戰略國企的監管

1、俄政府高級官員到大國企兼職，既是政府履行經營國有資產的責任，也是保障國企忠實執行政府經濟政策的有效組織措施。其中有代表性的是：

聯邦政府第一副總理梅德韋傑夫兼任天然氣工業公司董事長。

總統辦公廳副主任謝琴兼任俄羅斯石油公司董事長。

聯邦工業和能源部長赫里斯堅科任石油管道運輸公司董事長。

總統辦公廳副主任蘇爾科夫任成品油管道運輸公司董事長。

聯邦政府副總理茹可夫任俄鐵路公司董事長。

總統辦公廳主任顧問沃洛申（總統辦公廳前主任）任統一電力系統公司董事長，聯邦工業和能源部長赫里斯堅科任副董事長。

2、在加強對重要國企組織人事控制的同時，普京也強調對國企的上交利潤和稅收的監管。早在 1999 年還任俄政府總理之時，普京就召集專門會議對大型國企藏匿利潤提出嚴厲批評。普京舉例說明，1999 年俄羅斯四千家國企中只有 517 家上繳利潤。而像“俄羅斯統一電力”公司、“天然氣工業公司”、“盧克石油”公司等擁有 40 億甚至上百億美元的特大型國企上繳的利潤也只有 70~400 萬美元，幾乎是微不足道。與此同時，普京向俄羅斯政府下令，要求進一步加強對國有資產包括辦公房屋等事業性財產的登記和審核。

3、利用稅收手段，把石油超額利潤繳入聯邦財政。在從政治上、思想上以及法律上確立了對寡頭的優勢以後，普京政府對資源支配和調節手段更加多樣，運用的更加從容和自如。積極利用稅收手段對內銷石油徵收礦產開採稅，對出口石油徵收關稅。例如，2005 年 4 月烏拉爾牌石油均價每桶 46.86 美元，當月開採稅每桶 8.13 美元，出口關稅每桶 19.67 美元，¹ 兩稅賦水平相當，且均隨國際油價浮動。其中石油出口稅率核定標準是把高於每桶 25 美元以上部分的 90% 作為出口稅額。從 2004 年 1 月至 2005 年 11 月，主要以石油出口稅建立的聯邦穩定基金已達一萬億盧布，

¹ 對出口石油免徵 18% 的增值稅。

約 350 億美元。穩定基金主要用於應對石油價格下跌對俄經濟造成的風險以及提前償還外債，客觀上也是俄實行社會領域改革的“保險基金”。

（五）限制和規範中小企業的私有化

政府通過對中小國企私有化，既甩掉了經濟包袱，又為發展和壯大國企提供了資金。俄中小國企私有化的特點是：

1、私有化對象只能是非戰略性企業。在俄羅斯，戰略企業是指其產品和服務對國防、國家安全和保障公民精神、健康和合法權益有著戰略意義的企業。這些企業可以是單一制聯邦企業，也可以是聯邦政府持股的股份企業。絕大多數情況下，政府在戰略性股份企業中持股比例大於 25%，即政府對企業經營活動至少擁有否決權。在普京 2004 年 8 月 4 日批准的戰略企業名單中，共有企業 1063 家。俄私有化對象只能是名單以外的企業。

2、私有化行為規範化。為規範私有化，俄聯邦政府制定並公佈年度私有化企業名單及政府擬出售股份總數和比例。如，俄聯邦政府每年在 8 月份公佈下年度私有化企業名單，主要為經營效果較差的單一制國企和政府持股低於 25% 的股份企業。2005 年私有化收入 427 億盧布，約 15 億美元；2006 年預計私有化收入 310 億盧布，約 11 億美元。

在 2004~2005 兩年時間裡，普京政府積極利用國際能源市場有利條件，一方面通過將重要能源企業重新收歸國有，另一方面加強對國企的監管，使得聯邦政府的財政收入大大增加。多年來從未有過的鉅額的預算盈餘，也促使普京總統下決心放棄 2004 年準備實施的“社會福利貨幣化”的政策。將財政盈餘和能源出口獲得的鉅額外匯收入集中起來，償還自由主義激進改革造成的欠賬，加強基礎設施建設，實施一系列“國家重點工程”：即醫療

工程、教育工程、住房工程和農業工程。普京指出，實現“現代化醫療、高質量教育、買得起的住房和高效益農業”，目的是“改善人們的生活”。可以看出，俄羅斯已經拋棄了西方謀士和國內政客宣揚的“新自由主義”經濟政策，通過實施一系列帶有“國家主義”色彩的政策措施，有力地促進了俄羅斯經濟的快速增長，維護了社會穩定，也保持了普京政權較高的民衆支持率。