

二十一世紀評論

後共產時代的東歐改革

東歐私有化的教訓

● 阿佩爾
(Hilary Appel)

東歐的大規模私有化計劃已經走完了它的行程，私有部門成了經濟的主導力量，分析家現在可以思考後共產時代私有化最重要的成敗得失了。對於這個過程的成敗，以及是否應在另一些發展中國家積極鼓勵這種迅速而全面的私有化，分析家人言人殊。本文對東歐和俄國的私有化進行評估，是為了回答大規模私有化是否成功這個問題。我首先概括介紹一下東歐大規模私有化的方式，這裏所謂的「大規模私有化」，是指一種以直接出售和公開投標作為輔助手段的全民分配機制（即「產權憑證」[vouchers]）。然後我要討論用來評估私有化的各種標準。本文承認，私有化的實施情況令很多人感到失望，但是我認為學術界在評估私有化時，對這種以不流血方式全面完成所有制變革的做法應給予更多的尊重。

一 私有化的路徑

在評估大規模私有化方案時，應當把它同東歐的另一些私有化形式加以區分，如小範圍的私有化和財產返還，因為兩者在規模和性質上有着重要區別。大規模私有化是指以各種方式轉移大中型企業的方案，由此把大多數國有企業變成私營部門^①。「小規模私有化」是指對小商店、小飯店和小企業進行拍賣、公開出售或直接賣給僱員，從而改變它們的所有權。「財產返還」則是指把生產性財產或不動產免費返還給共產黨上台以前的所有者。

私有化革命當然不是起源於東歐，歐洲和拉丁美洲在80年代也曾普遍推行。東歐私有化的特點在於它的規模和手段。後共產時代的私有化不是少數企

東歐的大規模私有化計劃已經走完了它的行程，私有部門成為經濟的主導力量，分析家現在可以思考後共產時代私有化的成敗得失了。對於這種迅速而全面私有化過程的成敗，以及是否應在另一些發展中國家積極鼓勵，分析家人言人殊。但學術界在評估私有化時，對這種以不流血方式全面完成所有制變革的做法，應給予更多的尊重。

業或整個產業(如機場或電子行業)的轉移，而是把整個經濟轉移到私人手裏。由於私有化財產的規模，以及——如下面所介紹的——領導人急於完成此事，產業私有化的一般手段肯定是不適用的。經常可以聽到政治家說，倘若採用常見的私有化手段，縱然由撒切爾夫人(Margaret Thatcher)這樣雄心勃勃的熱心人去實行，這個過程也得拖上數百年。

因此，東歐領導人必須設計出轉移財產的新機制。最具創新意念的是用產權憑證向全民分配財產。這種經常被人稱為大眾私有化或產權憑證私有化的私有化方式起源於捷克，此後除了匈牙利之外，幾乎所有推行私有化的國家都以這樣那樣的方式加以效仿^②。令人吃驚的是，在缺少先例的情況下，各不相同的一大批國家，如亞美尼亞、保加利亞、捷克、格魯吉亞、哈薩克、吉爾吉斯、立陶宛、摩爾多瓦、波蘭、羅馬尼亞、俄國、斯洛伐克、烏克蘭和烏茲別克，都採取了用產權憑證向大眾全面分配財產的做法。

作為一種普遍模式，這種私有化憑證方案的操作過程如下：每個公民都有權以免費或支付一點行政費的方式，得到一張註明數量或貨幣量的產權憑證。然後他可以用這種產權憑證換取某個企業的股份和一份共同基金，在某種方案下(如俄國的方案)也可以把它賣掉變現。得到產權憑證的人一般投資於自己住地附近或自己工作的企業。對於用產權憑證交換股份，存在着一些正式和非正式的限制。有時一個企業只有一部分股份可以用產權憑證進行交換，有時企業經理規定只有當地居民能用產權憑證得到股份。在另一些情況下，雖然不存在任何同居住地或僱員身份有關的限制，但這個過程受到經理的操縱，局外人(如共同基金或非本地的投資者)無法用產權憑證獲得股份。產權憑證方案吸引了大量公民，有時參與者的比例超過合資格公民的九成。民眾對此趨之若鶩，通常是因為共同基金做出的那些短期內有很高回報的承諾。最初人們普遍可以得到一份財產，但是由於管理人員和共同基金上下其手，或是由於政府官員的操縱，它們很快就集中到了一部分人的手裏。

政府官員之所以選擇產權憑證方案，主要原因有三。第一，把財產賣給有購買能力的人是不公正的，因此它在政治上無法接受。務必記住，在蘇聯式共產制度下致富的人肯定是靠歪門邪道，幾乎無一例外。人們普遍認為，能夠積累足夠的資本投資於產業的公民，要麼涉足於黑道，要麼是利用了黨政特權。把國家財產賣給這個國內群體，將會動搖市場轉型的正當性。其次，把財產賣給外國人同樣有損於私有化的正當性。對外國人取得產權的擔心有許多表現形式。在波蘭和捷克，許多公民擔心國家財產會大量落入德國投資者的手中。在愛沙尼亞、拉脫維亞和立陶宛，享有名義所有權的多數人也害怕把國家財產賣給住在當地或外國的俄國人。因此，政府在把財產轉為私有時，不能採用簡單出售財產的辦法，因為不管是國內還是國外的投資者，在政治上都難以讓人接受。第三，出售財產的過程想必十分緩慢。為了把財產賣出去，需要獨立的估值師確定每一家企業的價值，還要對出價人或投資者的可靠性和合法性進行審

政府官員之所以選擇產權憑證方案，主要原因有三。第一，把財產賣給有購買能力的人是不公正的，在政治上無法接受。在蘇聯式共產制度下致富的人肯定是靠歪門邪道，把國家財產賣給這個群體，將會動搖市場轉型的正當性。其次，把財產賣給外國人同樣有損於私有化的正當性。第三，出售財產的過程想必十分緩慢。政治家希望盡快完成經濟轉型，多不想採取漸進方式。

查。在改革的初期，政治家多不想採取漸進方式，而是希望盡快完成經濟轉型，因此用出售的辦法進行私有化，是一種不可行的選擇。

於是前蘇聯集團的很多國家都採取了用產權憑證轉移大多數財產的方案。也就是說，無論在哪個國家，產權憑證都不是把大中型企業的所有權轉移給私人的唯一方式。另一個十分普遍的現象是，企業內部的工人享有一些他們能夠購買國有企業股份的有利規定。這經常是全民分配的另一種形式，股份即使不是免費的，也跟白送差不多，因為在早期的惡性通貨膨脹情況下根本不用考慮價格。此外，政府也把一些更傳統的方式作為全民分配的補充，如招標、拍賣和直接出售給外國和國內投資者。

這些更常見的辦法作為主要的私有化方式雖然在政治上說不過去，但作為全民分配方案的輔助手段卻是可行的。用大規模私有化的另一些方式去補充產權憑證方案有着若干原因。首先，產權憑證的私有化並不總是導致全部企業股份的轉移，剩餘的股份仍由國家掌握。對於那些看來沒有盈利的負債企業，公民不想用自己的產權憑證去交換它的股份。國家為了把這些企業賣出去，經常要承擔它們的壞賬。第二，國家不肯把一些盈利能力最高的企業，尤其是那些涉及自然資源的企業，納入私有化的範圍，它希望通過出售股份，為企業吸引投資。最後，有些政府為了給聯邦預算籌集資金，只好把當初打算保留在國家手裏的企業賣掉。

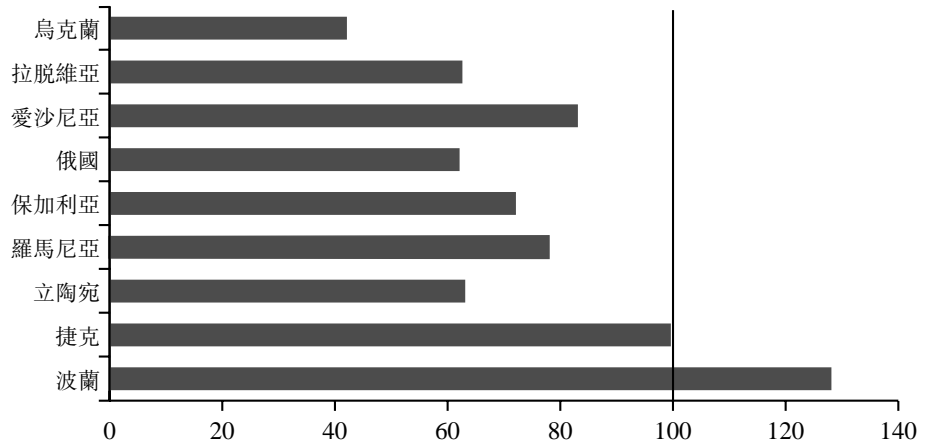
二 解釋私有化

既然有這麼多大規模私有化方案得到了全面實施，現在應當對它們做出怎樣的評價？它們是否達到了預定目標？對這些問題的回答，當然要取決於你問的人是誰。在90年代，凡是去過東歐的人，幾乎都能從媒體上看到強調私有化失敗的報導；凡是同普通參與者交談過的人，都可以聽到類似的強烈批評。他們因此會留下這樣的印象：人們已經形成了共識，私有化過程是一次慘敗，甚至當初的鼓吹者也承認它的失敗，在自己的政策建議中已經不再強調私有化了。但是，雖然這個地區對私有化存在着普遍的不滿，人們普遍認為俄國和東歐的私有化搞得一團糟，腐敗現象無處不在，但是學術界、新聞界和當地居民對於私有化有何結果，並沒有形成共識。部分原因是，人們不清楚應當如何評價私有化。

如果把私有化視為達到特定經濟目標的手段，那麼對私有化結果的負面評價就算不可避免，也是可以理解的。在實行資本主義改革的最初十年裏，全面的財產分配並未能使千百萬人免於貧困。按世界銀行的估計，在前蘇聯轉型的頭五年裏，窮人的數量增長了十四倍^③。2000年世界銀行關於後共產國家貧困狀況的報告估計，在經歷了十年的經濟轉型之後，大約有21%的人口生活在貧困之中，而1988年這一數字只有2%^④。

在90年代，人們從媒體上看到強調私有化失敗的報導，留下私有化過程是一次慘敗的印象。如果把私有化視為達到特定經濟目標的手段，那麼對私有化結果的負面評價就算不可避免，也是可以理解的。在實行資本主義改革的最初十年裏，全面的財產分配並未能使千百萬人免於貧困，後共產國家大約有21%的人口生活在貧困之中，而1988年這一數字只有2%。

圖1 2000年實質GDP (1989=100)



資料來源：EBRD Transition Report 2001 (London: EBRD, November 2001).

同樣，私有化也不是為這些經濟體的生產帶來活力的靈丹妙藥。在經濟改革的最初五年裏，東歐的累計經濟產出下降了15%，前蘇聯各共和國下降了50%^⑥。如圖1所示，實行大規模私有化方案的國家，在2000年仍未恢復到1989年的生產水平，只有波蘭除外——有意思的是，它是一個在推行私有化上不那麼勁頭十足的國家。事實上，在實行私有化過程的資本主義改革十年之後，大多數前共產國家都把它們在共產制度結束時具有的能力搞得千孔百瘡。如果我們還記得，共產黨管理的經濟經常被人說成是導致蘇聯式經濟體制崩潰的主因，那麼看到這些經濟體無法恢復到1989年的生產水平，真是讓人百感交集。

此外，如表1所示，私有化時期的經濟不平等也日趨嚴重。儘管實行了全民分配的私有化方案，基尼係數在90年代卻有不同尋常的增長。換言之，通過產權憑證方案——絕大多數實行私有化的國家採用的標準方案——全面分配國有資產，並沒有像一些投資基金經理和政治領導人讓人們期待的那樣，使人口中

表1 轉型前後的基尼係數

國家	轉型前	轉型後
俄國	37.1 (1992)	45.6 (2000)
保加利亞	20.7 (1989)	31.9 (2001)
捷克共和國	20.1 (1988)	25.4 (1996)
愛沙尼亞	35.8 (1992)	37.6 (1998)
拉脫維亞	33.3 (1992)	32.4 (1998)
波蘭	26.7 (1989)	31.6 (1998)
烏克蘭	25.7 (1992)	29.0 (1999)
斯洛伐克	20.1 (1988)	25.8 (1996)

資料來源：M. Steven Fish, "Democratization and Economic Liberalization: The Washington Consensus, the Academic Consensus, A Bit of Evidence, and some Vexing Questions" (2004, mimeographed).

私有化時期的經濟不平等日趨嚴重。儘管實行了全民分配的私有化方案，基尼係數在90年代卻有不同尋常的增長。通過產權憑證方案全面分配國有資產，並沒有使人口中的很大一部分人富裕起來。如果在評價私有化依據的目標是，它是否使人們普遍擁有資產和財富，使經濟得到了恢復和振興，那麼東歐和前蘇聯幾乎沒有提供成功的事例。

的很大一部分人富裕起來^⑥。總之，如果在評價私有化依據的目標是，它是否使人們普遍擁有資產和財富，使經濟——尤其從中長期角度看——得到了恢復和振興，那麼可以說，東歐和前蘇聯幾乎沒有提供成功的事例。

居住在這個地區的人，當然有理由根據這些具體的經濟指標去判斷一場宏大的結構變革。對於學術界來說，根據經濟的整體表現(即GDP表現)或基尼係數去判斷私有化，也許是評估這個地區私有化成績的一種很不嚴格的方式，但是那些受私有化影響最大的人，把私有化跟90年代的經濟大滑坡聯繫在一起，抱怨這個過程沒有對經濟狀況發揮更積極的作用，卻是可以理解的。

全國性的民意調查表明，在社會和經濟的各個層面，對大規模私有化的後果都存在着深深的挫折感^⑦。為了更形象地說明問題，不妨看看它給捷克、斯洛伐克、波蘭和俄國帶來的後果。在捷克頗受尊重的民意研究所(IVVM)在1999年8、9月間進行的調查發現，雖然接受調查的多數捷克人(51%)「相信私有化是必要的」，但大多數人認為它在以下方面都起着負面作用：62%的捷克受訪者同意，私有化過程導致了資產的錯誤歸屬(只有13%的人不同意)；54%的人認為私有化之後公司的管理變得更糟了(只有13%的人認為有改善)；42%的人說私有化損害了捷克的出口；有72%的受訪者把勞動力市場的惡化同私有化聯繫在一起(只有8%的人持相反意見)^⑧。民意研究所此前在斯洛伐克進行的一次調查也表明，85%的斯洛伐克人都在不同程度上對私有化過程表示不滿(只有8%的人表示滿意)。在同一次調查中，只有微不足道的2%的斯洛伐克人認為，政府達到了改善斯洛伐克人生活水平這一私有化目標^⑨。

波蘭人對私有化的否定態度不像捷克或斯洛伐克那樣嚴重，但否定者仍多於肯定者，而且否定者的比例還在上升。據波蘭民意研究中心(CBOS)報導，在2000年8月接受調查的波蘭人中，有35%的人認為私有化對經濟有害，只有21%的人認為它有正面作用^⑩。這些數字在2001年9月大體沒有發生變化，但是在另一些具體的私有化問題上，人們的回答變得十分否定，例如有53%的人回答說，私有化主要養肥了一幫「騙子和拆白黨」；75%的受調查者認為，人民是私有化的「最大受害者」^⑪。

俄國民眾對私有化結果的不滿也反映在民意調查的數據中。2000年的一項調查(由民意基金會進行)顯示，58%的俄國人對私有化的結果不滿，而且同意應當對俄國的私有化結果進行修正，只有21%的人表示不同意^⑫。更令人吃驚的是，民調數據中經常反映出人們普遍希望廢除私有化帶來的結果。全俄民意研究中心(VTsIOM)在1998年進行的一項調查表明，有70%的人「贊成把1992年以來實現了私有化的重要公司重新國有化」，而反對把私有財產國有化的人只佔15%^⑬。區域政治研究所(ARPI)在2000年進行的一項民意調查發現，63%的受訪者贊成把一些私人公司國有化的觀點(只15%的人反對)^⑭。西方學者的調查研究也顯示了擁護私有化的人數處於一個很低的水平。例如，在德巴特萊本(Joan Debardeleben)等人從1995年12月至1996年1月在俄國進行調查得到的數據中，只有9%的受訪者明確支持私有化的觀點，20%的人表示有條件的支持，而認為私有化是一種錯誤觀點的人達到了45%^⑮。

全國性的民意調查表明，在社會和經濟的各個層面，對大規模私有化的後果都存在着深深的挫折感。1999年調查中，62%的捷克受訪者同意，私有化過程導致了資產的錯誤歸屬；54%的人認為私有化後公司管理變得更糟。在2000年接受調查的波蘭人中，有35%的人認為私有化對經濟有害。2000年的調查顯示，58%的俄國人對私有化的結果不滿。

三 對私有化的學術評價

西方學術界對後共產時代私有化的評價更為複雜。研究市場轉型的學者，對私有化的宏觀和微觀結果往往給予嚴厲的批評。比如一些研究發現，從產品組合、營銷策略等方面衡量，私有化之後的企業並不比國有企業更願意進行結構調整。還有一些研究得出結論說，企業業績在私有化以後沒有表現出實質性的改進^⑥。此外，很多更全面地討論經濟轉型和私有化的著作認為，私有化的失敗和這一過程中的腐敗現象是不可避免的^⑦。最近的一項研究表明，捷克的企業經過私有化以後的所有制結構，同公司業績的改進無關^⑧。

對這些可憐的結果有各種解釋。例如，德巴特萊本從討論俄國私有化以後企業改組不佳的文獻中歸納出了三種解釋：內部人管理；偽市場環境或腐敗；管理技能低下^⑨。前世界銀行首席經濟學家斯蒂格利茨 (Joseph Stiglitz) 認為，產權憑證這種私有化方案的設計有着嚴重缺陷，即企圖依靠「售後維修」去改進產權憑證私有化最初導致的無效分配^⑩。他的意思是，事先就應當更加留意國有財產分配之後新所有人的狀況和隨之產生的公司治理結構的效率。經濟學家卡茨 (Barbarah Katz) 和歐文 (Joel Owen) 也強調基本的設計缺陷，認為大規模的產權憑證私有化根本沒有條件導致有益的經濟成果^⑪。韋斯 (Andrew Weiss) 和尼基京 (Georgiy Nikitin) 也懷疑產權憑證的私有化方式，能否避免資產縮水和猖獗的盜竊現象^⑫。在對私有化之後的企業業績和公司治理的批評性評價以及一些較為積極的評價中，也存在着一些不同的觀點，我們下面就會談到^⑬。

有一些負面評價不太重視大規模私有化方案的設計問題，而是強調人們忽視了在私有產權制度中培育基本的市場特徵。換言之，不應當因為宏觀經濟後果或有限的產業改制而指責私有化本身，而應當把問題歸咎於缺少開放的競爭性環境、國內創業缺乏活力、企業缺少競爭性市場的壓力以及企業不願意向國內的經濟體投資^⑭。還有一些學者指出了金融機構的薄弱和投資水平太低^⑮。這些研究認為，由於宏觀經濟和結構上的弱點，私有化不可能達到它的目標；改變所有制固然不可或缺，但它並不是激勵有效利用財產的充足條件^⑯。

少數研究者也強調國家的軟弱無力和經濟中缺少競爭，但在評價一個國家或整個地區的私有化成果時卻持十分肯定的態度。這種研究思路不提快速而全面的私有化選擇——可以把它視為所謂華盛頓共識的一部分。持這種立場的人認為，根本不存在從根本上不適宜私有化的東西，或較為溫和地說，不存在另一種更正確的選擇。這種觀點是令人生疑的，假如它同那些參與私有化過程或為其出謀劃策的活動家聯繫在一起，就更是如此。這種懷疑態度是基於一項假設：有人不願意為設計不佳的過程承擔責任。由此產生的問題是：指責缺少競爭或沒有適當關注市場制度，是不是西方顧問和投資者用來推卸責任——當地的大多數人認為他們所鼓吹的私有化方案把事情搞得一團糟——的一種手段？

他們很可能不想推卸責任。也就是說，否認責任不是問題所在。沒有甚麼需要逃避的恥辱，只有供人享用的信譽。給俄國人出謀劃策的大牌顧問，如阿斯隆德 (Anders Aslund)、施萊費爾 (Andrei Shleifer) 和布拉西 (Joseph Blasi) 等人

很多更全面地討論經濟轉型和私有化的著作認為，私有化的失敗和這一過程中的腐敗現象是不可避免的，應當把問題歸咎於缺少開放的競爭性環境、國內創業缺乏活力、企業缺少競爭性市場的壓力以及企業不願意向國內的經濟體投資。少數研究者也強調國家的軟弱無力和經濟中缺少競爭。這種態度是基於一項假設：有人不願意為設計不佳的過程承擔責任。

認為，私有化較之另一些轉型方案是成功的²⁷。這種正面評價的背後有各種理由。他們可以讚揚說，私有化是一項行政壯舉，它達到了非政治化的目標；或與沒有私有化的企業相比，私有化改善了私營企業的業績。此外，世界銀行的一些研究報告也得出結論說，私有化確實導致了一些企業的改制和業績提高，例如波爾 (Gerhard Pohl) 等人²⁸以及弗里德曼 (Roman Frydman) 等人²⁹對東歐企業的研究，或厄爾 (John Earle) 等人³⁰對俄國的研究³¹。國際貨幣基金前任總裁菲舍爾 (Stanley Fischer) 也認為，私有化是俄國結構改革的少數成功範例之一³²。他這種言論與其在世界銀行的同行斯蒂格利茨的評論形成了鮮明對比，後者公開而明確地譴責主張私有化和另一些新自由主義政策的華盛頓共識。

四 意識形態的考慮

既然世界銀行和國際貨幣基金的評價有着不同尋常的分歧，學術研究人員的發現莫衷一是，以及東歐人民強烈的反私有化情緒，在把那些政策處方用於另一些地區時，是否有了顯著的改變？在回答這個問題時首先要指出，當初給大規模私有化提供支持的新自由主義理論，並沒有失去它的強勢地位，事實上它仍然左右着西方學術界和投資界。因此，不管是在今天的回顧性分析中，還是在世界銀行和國際貨幣基金組織未來的政策建議中，都不太可能看到與90年代初的自由主義經濟意識形態——實行迅速而全面的私有化——的斷然決裂，因為這意味着要脫離主流的經濟學範式。

這並不是說，學術界和國際政策團體在90年代沒有得出一些有關新政策的教訓，或過去十年的政策試驗沒有使西方的經濟理論發生任何變化。其實，作為美國經濟學和國際金融機構中一種霸氣十足的理論建構，新自由主義在90年代後期也出現過分崩離析的跡象，因為它針對1997—1998年的亞洲金融危機提供的建議乏善可陳。就此而言，東亞的經驗動搖了自由主義經濟理論的一條基本原則——推動着資本流動的市場優於國家對資本市場的干預。這是因為自由化的資本使許多國家易於蒙受投資者恐慌的傷害，從而加劇這個地區的經濟衰退。但是，儘管發生了亞洲的金融崩潰，自由主義的經濟意識形態大體上仍然左右着學術界和投資者——即使他們對此有可能心照不宣。因此，儘管有東亞在90年代經歷的麻煩，以及後共產地區的私有化和另外一系列改革受到普遍批評，但是，把公共財產大量轉移給私人所遵行的經濟邏輯，並沒有從根本受到真正重要的挑戰。雖然有人早就看到了前蘇聯集團一些特定的私有化案例中令人失望的後果，但他們頂多承認自己過於相信財產轉移，因而對另一些方面的自由化改革有所疏忽³³。

世界銀行和國際貨幣基金組織仍然堅信迅速減少國有部門至關重要。它們從來沒有嚴肅認真地建議逆轉私有化過程³⁴。此外，在(以否定態度)回顧私有化的文獻中，絕大多數作者也許主張不同的改革進程，包括強調轉移現有的企業或是注重讓私人創立新企業，然而他們堅持認為，擴大私人所有的生產部門仍

當初給大規模私有化提供支持的新自由主義理論，仍然左右着西方學術界和投資界。儘管有東亞在90年代經歷的麻煩，以及後共產地區的私有化和另外一系列改革受到普遍批評，但是，把公共財產大量轉移給私人所遵行的經濟邏輯，並沒有從根本受到真正重要的挑戰。世界銀行和國際貨幣基金組織仍然堅信迅速減少國有部門至關重要。它們從來沒有嚴肅認真地建議逆轉私有化過程。

是改革日程中的重中之重^⑤。在為轉型國家的產權自由化辯護時，這些文獻大體上一致認為，推動私有化的熱情使決策者和顧問都沒有認識到加強另一些市場制度的重要性，而只有在這些制度所形成的環境中，才有可能實現產業改制，讓它們重新煥發生機^⑥。

可見，雖然人們普遍認為私有化沒有帶來預期的直接好處，但是幾乎沒有人否認，從長遠看私有制是能夠給衰弱的經濟帶來活力的基本要素。因此，國際金融機構和西方主流經濟學界提出的主導性政策建議，仍是減少公共部門在經濟中的比重。然而不同尋常的是，由國際投資機構進行的一些研究，已經不再主張把大規模私有化放在優先地位，它們建議政府創造有利於中小企業生存的條件，即創造新的私有財產，而不是轉移現有的財產。可見，主導性的邏輯是——與主流經濟學的範式相一致——增加私營部門在經濟中的比重是不可缺少的，其他方面的市場轉型和制度培育也同樣重要^⑦。中國政府通過鼓勵創立新的私營公司以增加私營部門比重的做法，現在被普遍視為發展私營部門的一條更恰當的途徑。

由國際投資機構進行的一些研究，已經不再主張把大規模私有化放在優先地位，它們建議政府創造有利於中小企業生存的條件，即創造新的私有財產，而不是轉移現有的財產。可見，中國政府通過鼓勵創立新的私營公司以增加私營部門比重的做法，現在被普遍視為發展私營部門的一條更恰當的途徑。

五 體制變革與私有化的成敗

難道沒有任何理由把後共產時代的私有化稱為一次成功的變革嗎？在結束本文之前，我主張有理由這樣認為，而且不應當低估這一理由。如果認為大規模私有化方案的成功取決於它的實現程度，那麼私有化的成功幾乎是不容置疑的。如表2所示，截止到90年代末，私有部門在GDP中的比重有了大幅增長。

表2 私有部門在GDP中所佔比重

國家	1992	2000
保加利亞	25%	70%
克羅地亞	25%	60%
捷克	30%	80%
愛沙尼亞	25%	75%
立陶宛	25%	65%
拉脫維亞	20%	70%
波蘭	45%	70%
羅馬尼亞	25%	60%
俄國	25%	70%
斯洛伐克	30%	80%
斯洛文尼亞	30%	65%
烏克蘭	10%	60%

資料來源：EBRD: *Transition Report 2001* (London: EBRD, November 2001).

可見，在推行私有化的國家中，政府都把大量國有資產成功地轉為私有部門，就此而言私有化是成功的。從體制變革的角度而言，私有化也是成功的。在整個東歐地區都有證據表明，指令經濟的產權制度確實已經轉型為資本主義的產權制度。私有財產成了所有制的主要形式，私有財產制度已經在這些後共產時代的國家安營扎寨。

此外，人們也許會想到，是否可以在付出更少痛苦的情況下改變體制。換言之，人們難免會懷疑，短期的代價是否確實不可避免，是否確實如鼓吹者所言，除了目前這種快速的私有化以外，我們別無選擇。回顧當年，私有化的鼓吹者曾事先斷定，如果不迅速果斷地轉向市場的話，這些經濟體將跌入萬丈深淵。現在看來，這些說法是過於悲觀和教條了。人們當然會懷疑，真有必要如此急迫地推行私有化嗎？很難想像，顧問們警告不可採用的混合體制，也會造成比俄國和烏克蘭等國出現的貧困現象更加嚴重的結果。

總之，私有化的結果並非一清二楚。這個地區的宏觀經濟狀況沒有為經濟轉型獲得成功提供依據。大多數民意調查表

明，私有化受到輿論的譴責，學術界對私有化的實質成果也沒有形成明確的共識。不過有一點是清楚的，私有化方案完成了一個重要的核心目標：經濟體制的轉型。但是，並非把建立持久的私有產權制度當作達到另一些目標的手段，而是把它本身作為目的，這樣做是合理嗎？

假如這種體制變革從中長期看確實沒有帶來正面的經濟效果，那就不應當把它視為一項成就。但是，如果私有化在頭十年裏只是緩慢地產生這種效果，而之後能夠帶來更有效的資源利用和更高的福利水平，那麼它作為一次體制變革就是成功的。換言之，如果接受這樣一些基本假設，即私有財產從中長期看是一種更有效率的所有制，私有財產對於民主的發展必不可少，私有化是東歐許多國家成為歐盟成員國的必要條件，那麼對整個經濟實行的所有制變革就是一項重要的成就。人們還必須考慮到，所有制的根本變革有可能遇到更加激烈的反抗，對國家財產的爭奪有可能導致大量流血。然而東歐的財產轉移卻是以迅速而和平的方式進行的。即使個別的私有化拍賣結果其後被推翻，新的體制也將繼續存在下去。

桑迪 譯

難道沒有任何理由把後共產時代的私有化稱為一次成功的變革嗎？如果大規模私有化方案的成功取決於它的實現程度，那麼私有化的成功幾乎是不容置疑的。東歐的宏觀經濟狀況雖然沒有為經濟轉型獲得成功提供依據，但私有化方案完成了重要的核心目標：經濟體制的轉型。所有制的根本變革有可能遇到更加激烈的反抗，可能導致大量流血，然而東歐的財產轉移卻是以迅速而和平的方式進行的。

註釋

① 對於用來評估經濟中的私有部門規模的數據，有很多文獻對此表示懷疑。例如有些研究者批評這些數據有所誇大，因為被它們計算在內的私有企業，其實國家繼續通過少數所有權、間接所有權或嚴格的管制而享有控制權。本文採用的標準是，大規模私有化是否導致體制性的變革，而不是去評價有關東歐各經濟體中的私有部門規模的官方數字。參見Jerry Hough, *The Logic of Economic Reform in Russia* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2001)。

② 匈牙利是一個例外，該國從來沒有實行過產權憑證的方案。匈牙利人能夠避免採用全民分配的辦法，既是因為它實行經濟改革要早於另一些共產國家，也是因為民眾更願意把資產賣給外國人。

③ *Financial Times*, 10 November 1999, p. 1. 聯合國兒童基金會估計，在後共產時代的地區，貧困兒童已經上升到1,800萬(參見UNICEF, "A Decade of Transition", 2001)。世界銀行和聯合國兒童基金會都把每天的基本生活開支低於2.15美元作為貧困線。

④⑤ *Associated Press*, 19 September 2000.

⑥ 例如，葉利欽(Boris Yeltsin)總統曾做出承諾說，私有化並不是導致幾百萬個所有者，而是會導致幾百萬個新所有者。這使許多俄國人覺得被他愚弄了。葉利欽這篇周年紀念講話的摘要，見*Komsomolskaia Pravda*, 22 August 1992, p. 2。

⑦ 有關東歐和俄國人對包括產權改革在內的市場轉型各個方面的態度，民意比較數據見*Central and Eastern Eurobarometer*, nos. 1-6 (Brussels: European Commission, 1990-1996)；另見William L. Miller, Stephen White and Paul Heywood, *Values and Political Change in Post-communist Europe* (New York: St. Martin's Press, 1998)，尤其是頁105、110、112、114、117。

⑧ *ČTK*, 4 October 1999。民意研究所的另一些有關私有化的調查，見*ČTK*, 4 May 1998。另一家民意調查機構STEM報告說，有80%的捷克人對私有化表示不滿(18%贊成)，見*ČTK*, 7 October 1998。另見STEM後來一次有着類似負面結果的調查，*ČTK*, 27 July 1999。

⑨ *ČTK*, 23 October 1997.

⑩ *PAP*, 11 December, 2000。自1998年5月波蘭民意研究中心的調查以後，支持的數字下降了19個百分點，在前一次調查中，有40%的人認為私有化有益於波蘭經濟(*PAP*, 27 July 1998)。如果考察一下若干年的調查，可以看到對私有化的正面評價在1997年達到了最高峰(見波蘭民意研究中心的報告)。在評價波蘭對私有化的民意走勢時應當記住，波蘭推行私有化的時間要晚於其他國家。因此1996年底以前收集的數據，都是建立在對私有化的前景而不是它的實際結果上。另見*PAP*, 4 June 1997; *PAP*, 23 November 1995; *PAP*, 11 December 2000。

⑪ *PAP*, 5 October 2001.

⑫⑬ *Interfax Russian News Agency*, 7 July 2000; 3 October 1998.

⑭ *The Russian Business Monitor Wire Service*, 31 March 2000。俄國一家獨立民意研究中心ROMIR的調查也報導了類似的發現：在接受調查的2,000名俄國人中，50%的人贊成廢除私有化，50.3%的人贊成「應當沒收富人那些來路不正的財富」，只有17%的人反對沒收。見*ITAR-TASS News Agency*, 3 March 2000.

⑮ Joan Debardeleben, "Attitudes Towards Privatization in Russia", *Europe-Asia Studies* 51, no. 3 (May 1999)，他們調查了俄國十九個地區的2,080人。

⑯ Wendy Carlin, John Van Reenen and Toby Wolfe, "Enterprise Restructuring in Early Transition: The Case Study Evidence from Central and Eastern Europe," *Economics of Transition* 3, no. 4 (1995); Susan Linz and Gary Krueger, "Russia's Managers in Transition: Pilferers or Paladins?" *Post-Soviet Geography and Economics* 37, no. 7 (1996); Pekka Suttela, "Insider Privatisation in Russia: Speculations on Systemic Change", *Europe-Asia Studies* 46, no. 3 (1994).

⑰ Bernard Black, Reinier Kraakman and Anna Tarassova, "Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong", Stanford Law School John Olin Program in Law and Economics, Working Paper no. 178 (September 1999); Marshall Goldman, *The Privatization of Russia: Russian Reform Goes Awry* (New York: Routledge, 2003); Ira Lieberman and Robi Veimetra, "The Rush for State Shares in the 'Klondyke' of Wild East Capitalism: Loans-for-Shares Transactions in Russia", *The George Washington Journal of International Law and Economics* 29, no. 3 (1996).

⑱ Evzen Kocenda, "Performance of Czech Voucher Privatized Firms", *Prague Economic Papers*, 2/2003.

⑲ Debardeleben, "Attitudes Towards Privatization in Russia".

⑳㉑ Joseph Stiglitz, "Whither Reform? Ten Years of the Transition" (paper presented at the World Bank Annual Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., 28-30 April 1999).

㉒ Barbarah Katz and Joel Owen, "The Investment Choices of Voucher Holders and their Impact on Privatized Firm Performance", New York University Stern School of Business Working Paper EC-96-08, 1996.

㉓ Andrew Weiss and Georgiy Nikitin, "Effects of Ownership by Investment Funds on the Performance of Czech Firms", in *Designing Financial Systems in Transition Economies: Strategies for Reform in Central and Eastern Europe*, ed. Anna Meyendorff and Anjan V. Thakor (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2002).

㉔ Saul Estrin, Alan Gelb and Inderjit Singh, "Shocks and Adjustment by Firms in Transition: A Comparative Study", *Journal of Comparative Economics* 21, no. 2 (October 1995); Gary Krueger, "Transition Strategies of Former State-Owned Firms in Russia", *Comparative Economic Studies* 37, no. 4 (Winter 1995).

㉕ Rumen Dobrinsky, "Enterprise Restructuring and Adjustment in the Transition to Market Economy", *Economics of Transition* 4, no. 2 (1996); Gerhard Schusselbauer, "Privatization and Restructuring in Economies in Transition: Theory and Evidence Revisited", *Europe-Asia Studies* 51, no. 1 (January 1999); John Nellis, "Time to Rethink Privatization in Transition Economies?" *International*

Finance Corporation Discussion Paper 38 (Washington, D.C.: The World Bank, 1999).

⑳ John Bonin and Istvan Szekely, eds., *The Development and Reform of Financial Systems in Central and Eastern Europe* (Aldershot: Edward Elgar, 1994).

㉑ Philippe Aghion, Olivier Blanchard and Wendy Carlin, "The Economics of Enterprise Restructuring in Central and Eastern Europe," CEPR Discussion Paper, no. 1058 (London: Centre for Economic Policy Research, 1994); Clifford G. Gaddy and Barry W. Ickes, "Beyond a Bailout: Time to Face Reality about Russia's 'Virtual Economy'" (The Brookings Institution, June 1998)(www.brookings.edu/views/articles/gaddy/199806.htm); Oleh Havrylyshyn and Donal McGettigan, "Privatization in Transition Countries", *Post-Soviet Affairs* 16, no. 3 (2000).

㉒ 阿斯隆德 (Anders Aslund) 在1999年10月5日出席海外服務研究所 (Foreign Service Institute, 位於弗吉尼亞州阿靈頓市) 的會議時, 對俄國私有化的實際過程的一種正面解釋給予肯定。另見他撰寫的著作 *How Russia Became a Market Economy* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995); *Russia's Economic Transformation in the 1990s* (London: Pinter, 1997); *Building Capitalism: The Transformation of the Former Soviet Bloc* (New York: Cambridge University Press, 2002)。另參見 Andrei Shleifer and Daniel Treisman, *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2000) · 尤其是 chaps. 1-2 ; Maxim Boycko, Andrei Shleifer and Robert Vishny, *Privatizing Russia* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996) ; Joseph Blasi et al., *Kremlin Capitalism: The Privatization of the Russian Economy* (Ithaca, N.Y.: ILR Press, 1997)。

㉓ Gerhard Pohl, Robert Anderson, Stijn Claessens, and Simeon Djankov, "Privatization and Restructuring in Central and Eastern Europe—Evidence and Policy Options", World Bank Technical Paper, no. 368 (Washington, D.C.: The World Bank, 1997).

㉔ Roman Frydman, Edmund Phelps, Marek Hessel, Andrej Rapaczynski, "Private Ownership and Corporate Performance — Some Lessons from Transition Economies", World Bank Policy Research Working Paper, no. 1830 (Washington, D.C.: The World Bank, 1997).

㉕ John Earle, Saul Estrin and Larisa Leshchenko, "Ownership Structures, Patterns of Control, and Enterprise Behavior in Russia", in *Enterprise Restructuring and Economic Policy in Russia*, ed. Simon Commander et al. (Washington, D.C.: The World Bank, 1996).

㉖ 對私有化文獻的全面介紹, 見 Oleh Havrylyshyn and Donal McGettigan, "Privatization in Transition Countries", *Post-Soviet Affairs* 16, no. 3 (2000)。

㉗ Harry Broadman, "Ownership and Control of Russian Industry" (paper presented at the OECD Conference on "Corporate Governance in Russia", Moscow, 31 May to 2 June 1999); Nellis, "Time to Rethink Privatization in Transition Economies?"。

㉘ 雖然不時有人主張推翻與個別企業有關的私有化決定, 但就作者所知, 沒有任何研究者呼籲把大規模或全面的重新國有化或放棄私有化作為改革方案的內容。

㉙ Broadman, "Ownership and Control of Russian Industry", 2.

㉚㉛ Nellis, "Time to Rethink Privatization in Transition Economies?"。

阿佩爾 (Hilary Appel) 美國 Claremont McKenna College 政治學助理教授, 主要研究俄羅斯及東歐國家的經濟和政治改革, 著有 *A New Capitalist Order: Privatization and Ideology in Russia and Eastern Europe* (2004)。