

俄罗斯的私有化和公司治理：错在哪里？*

伯纳德·布莱克 雷尼尔·克拉克曼 安娜·塔拉索娃

肖瑾 侯瑾 译

(一)

无论在俄罗斯或其他任何地方，前中央计划经济体制下国有企业的大规模的迅速私有化并未如其创制者所愿。俄罗斯的大规模私有化于1992年至1993年开始时，大规模私有化的支持者（包括我们）希望当私有化带来的效率刺激因素占据主导地位时^①，俄罗斯经济将会迅速走出低谷并增长。但事与愿违，俄罗斯大规模私有化的“认股权证拍卖”（Voucher Auctions）一定程度上是诚实的，但却给予了经理层控制权。这使得“内部人”（经理或控制股东）有机会进行大量的“自我”交易（内部人与公司之间的交易，在该种交易中内部人靠牺牲公司的利益谋利），而政府对此却束手无策。后来的私有化“拍卖”意味着俄罗斯将大量极为重要的公司以很便宜的价格，移交给许多相互勾结的“盗窃者”，他们通过揩政府的油获得购买这些公司的资金，并把揩油伎俩继续用于他们所攫取的企业。

在宏观层面上，俄罗斯经济惨淡经营到1998年中期，然后再度跌入1991-1992年私有化之前那样的崩溃深渊。俄罗斯的中期前景平平。俄罗斯卢布贬值，政府无力偿还到期的美元和卢布贷款，大多数银行均已破产，腐败蔓延，税收糟糕，资金外逃普遍，新投资短缺。1999年和2000年，俄罗斯经济出现了一些反弹，但是在基数已经大大萎缩的基础上的反弹，并且主要因为石油价格的高涨。非耗能产业基本上没有什么变化。人们仍然在观察俄罗斯新总统

* 本刊今年第2期曾发表关于《公司治理结构：转轨经济改革的教训》的文章，对本文背景作过介绍。因译文近4万字，我们只得摘取其中的第一、六和七节，请读者和译者原谅。其最后定稿可上网查阅 http://papers.ssr.com/paper.raf?abstract_id=181348。作者 Bernard Black 为斯坦福法学院教授，Reimier Kraakman 为哈佛法学院教授，Anna Tarassova 系马里兰大学帕克学院 IRIS 研究员。——编者注

①关于这一乐观看法的最好表述来自马克西姆·博伊科（Maxim Boycko）、安德烈·施莱弗（Andrei Shleifer）和罗伯特·维什尼（Robert Vishny）：《私有化俄国》（Privatizing Russia），麻省理工学院出版社1995年版。博伊科是俄罗斯大规模私有化的主要构建者。施莱弗和维什尼是帮助设计俄罗斯大规模私有化的美国经济学家。他们及其合作者招募我们从事有关俄罗斯资本市场法律基本结构的工作（塔拉索娃1992年开始此项工作，布莱克和克拉克曼1993年开始此项工作）。我们工作的成果之一包括俄罗斯现行股份有限公司法，我们也在其他地方提到这部法律，见伯纳德·布莱克和雷尼尔·克拉克曼著：《公司法的自我强制执行模式》（A Self-Enforcing Model of Corporate Law），第109页，《哈佛法律评论》1911-1981（1996）；伯纳德·布莱克、雷尼尔·克拉克曼和安娜·塔拉索娃（Anna Tarassova）：《俄罗斯股份有限公司法指南》（A Guide to the Russian Law on Joint Stock Companies），克鲁威国际法1998（Kluwer Law International 1998）。私有化是正确的解决方式，也是俄罗斯在任何方面都存在的问题，相关论点请见安德斯·阿斯伦德（Anders Aslund）著，《俄罗斯的崩溃》（Russia's Collapse）第64-77页，载于《外交事务》（Foreign Affairs），1999年9-10期。

弗拉基米尔·普京是否能提出一个连贯的经济政策——在他任总理后任总统的第一年里尚没有过这样的政策。

俄罗斯大规模私有化的失败,从前苏联其他国家和不那么严重的捷克也可以看出,而捷克一度似乎被视为从中央计划经济到市场经济转轨的典范。这表明通过私有化促使俄罗斯经济迅速增长的努力已经失败,这反映出把大私有化作为转轨机制存在着制度性失误,而并非仅存在于俄罗斯的特殊情况中。本文参考了关于当前一些流行论点的文章,这些文章将迅速私有化视为从中央计划经济向市场经济转轨的重要因素^①。以下我们对俄罗斯大公司私有化进行案例研究,并使用捷克的案例作为对照,以探讨俄罗斯问题在多大程度上具有普遍性。此项工作合理地综合了内部人的认识和外部人的怀疑,来自俄罗斯和其他国家私有化和资本市场改革的经历^②。

我们在此不对俄罗斯可能已采纳的宏观经济措施作任何分析,而集中论述与私有化和资本市场发展有关的微观经济的措施。但这两者是相关的。俄罗斯平衡预算、控制通货膨胀和吸引投资的宏观经济举措的失败,很大程度上是由以下所讨论的微观政策的失败引起的。

我们认为,俄罗斯私有化存在三项主要失败。第一,大公司大规模的私有化有可能导致大量的内部人自我交易,除非国家有控制自我交易的良好基本制度(从中央计划向市场的初始转轨不具有这种可能性)。关键问题是缺乏对自我交易的控制,而不是私有化计划的细节。如果像俄罗斯私有化那样给予在任经理控制权,他们通常并不知道如何在市场经济环境下经营企业。有的经理会掠夺自己的公司,也有可能扼杀其他尚有生存能力的公司。如果像捷克共和国那样,外部人能通过股票市场获得公司控制权,并将驱逐好的所有者。控股对于试图榨干公司全部价值的不诚实的所有者,比愿与少数股东分享公司价值的诚实的所有者具有更大的价值。

为避免出现这种结果,必须先于或至少伴随大公司的私有化,发展合理的法律和执法的基本制度。如果私有化率先进行,则大量盗窃极有可能先于控制盗窃的基本制度而产生。同时,这一基本制度的重要部分需要以现存私有企业为基础。例如,为掌握起诉欺诈和自我交易的技巧,规制者需要某些欺诈和自我交易作为实践的对象。因此私有化一定程度上必须分阶段,以免这些欺诈者轻易逃脱规制者。在一个对公司控制深不可测的市场里,如果诚实经营比短期搜

^①最近的文章包括 Joseph E. Stiglitz:《萎缩改革?十年转轨》(Whither Reform? Ten Years of the Transition)(主要观点发表于1999年4月世界银行发展经济学年会);John Nells:《重新思考转轨经济中的私有化的时刻》(Time to Rethink Privatization in Transition Economies),发表于《金融与发展》(Finance & Development)第36期16-19页(国际货币基金组织1999年6月);David Ellerman:《对投资基金的凭证私有化:制度分析》(Voucher Privatization with Investment Funds: An Institutional Analysis)(世界银行行政研究论文,1998年第24号)。表达对迅速私有化提出质疑的早期著述包括:Peter Murrel与王一江著,《共产主义遗留问题对组织性和制度性改革的影响》(The Effect of Communist Legacies on Organizational and Institutional Reforms)载于《比较经济学》(7 Journal of Comparative Economics)第17期,第385-406页,1993年;Peter Murrel:《什么是休克疗法?它在波兰和俄罗斯起了什么样的作用?》(What is Shock Therapy? What Did it Do in Poland and Russia?)载于《后苏联事件》(Post-Soviet Affairs),第111-140页,1993年。

^②安娜·塔拉索娃是大私有化时期俄罗斯私有化部的法律顾问,后来又担任了俄罗斯安全委员会的法律顾问。她参与起草了支持俄罗斯资本市场的基本法和总统法令。伯纳德·布莱克和安娜·塔拉索娃共同制定了几部有关俄罗斯资本市场的法律和法令,包括股份公司法、安全法、有限责任公司法和投资基金法令;雷尼尔·克拉克曼参与制定了俄罗斯股份公司法的理论框架。布莱克还担任过亚美尼亚、捷克共和国、印尼、蒙古、南朝鲜、乌克兰和越南的私有化、公司治理和资本立法的顾问;克拉克曼担任过越南公司法的顾问,塔拉索娃担任过亚美尼亚、白俄罗斯、哈萨克斯坦、马其顿和乌克兰资本市场和商业立法的顾问。

刮更能增加公司价值,好所有者会从坏所有者手中购买企业。但实际上,在俄罗斯好所有者为数不多,或持有的资本很少。如果他们存在就不会从坏所有者手中购买任何接近公平价值的东西,因为他们无法验证这批生意到底怎样。甚至这种交易对于坏所有者而言具有更大的价值,因为这些坏所有者的优势在于自我交易、逃税,从政府获取优惠政策,拖欠员工薪金,以非官方但有效的方式强制执行合同(以替代通过法院进行的无效的强制执行),以及使用同样非官方的方式强制进行市场定价或划分市场协议或排挤竞争对手等方面。相反,一个好所有者进行长期投资将冒政府征收的风险。

第二,重组私有化企业(而不是掠夺它们)和创造新商机吸引萎缩企业工人的利润刺激,可以被敌对的经营环境所吞没。在俄罗斯,这一环境包括惩罚性的税收体制、政府腐败、有组织的犯罪、不友好的官僚机构、企业经营所需的城市土地私有化的失败,以及规避法律被视为正常甚至必要行为的商业文化等因素。

第三,大公司腐败的私有化会损坏将来的改革。在俄罗斯,自我交易在私有化前就已蔓延了,如果大企业私有化的速度更慢一些,还会继续发展。但是私有化可以使自我交易更容易进行。自我交易肮脏的私有化在恶性循环中还会加重腐败和有组织犯罪,因为新的所有者(有的已经与黑手党有联系)会将其财富用于贿赂法官和政府官员。腐败的官员和公司内部人开始联手抵抗未来的改革,而公众最终将把私有化(并且类推到其他形式的改革)等同于自我交易、腐败和有组织犯罪。

肯定地说,俄罗斯的经济问题不是私有化造成的。乌克兰便是个可悲的例子。乌克兰未对大公司进行私有化,但却和俄罗斯同样腐败,从经济上讲甚至更糟。俄罗斯和乌克兰的比较表明,如果政府太坏——腐败得不能维持明智的政策,那么私有化将不会对经济绩效产生更大的或好或坏的影响。国有企业的资产无论是否私有化都将遭到偷窃。

此处我们仅讨论大型企业的私有化,不谈西方顾问提出的“休克疗法”的其他因素。关于在向市场经济转轨的过程中,政府将小商业或小企业迅速出售或转交给在那里工作的人,并将房屋和土地出售或移交给在那里居住的人们的做法,有很多可讨论之处。这些措施没有使所有权和控制权分离,而这些措施鼓励了大企业控制者的自我交易。但我们相信,共同致力于控制自我交易是大公司私有化成功的关键^①。

这里有一个重要的困惑:俄罗斯最大的公司以大规模腐败的方式出售给了一小撮儿有关系的人,他们很快被俄罗斯媒体冠以“盗窃者”的绰号,这些人通过与政府的亲密交易或直接从政府盗窃第一笔亿万或数十亿的财富,然后用这笔财富以令人吃惊的低价从政府购进主要企业。极力促进私有化的“改革者”对出售主要企业过程中出现的腐败感到遗憾,但仍声称任何私人所有者都好于国家所有权。即使新的所有者以令人遗憾的方式获取所有权,且拥有了增加公司价值的动力。许多西方顾问买下了这个故事,认为肮脏的私有化也比不私有化要好,并且支持俄罗斯私有化沙皇阿纳托里·丘拜斯,因为他千方百计地推行私有化。

应当指出,新的所有者有两种赚钱的方式——增加公司价值,或偷走公司现有资产。第一种方式很困难,也许超过了他们的能力,并且结果是不确定的。第二种方式则很容易,他们都是这方面的专家,这样做肯定能获得巨额利润,这些巨额利润可以转移到海外,逃脱未来的俄罗斯政府的控制。决大多数盗窃者都选择了第二种简单的方式。例如,尤科斯(YUKOS),一个主

要的俄罗斯石油控股公司,1995年被梅纳特帕(Menatep)银行(由盗窃者米哈伊尔·霍多尔科夫斯基控制)兼并,作为腐败的“贷款换股权”私有化的一部分。1996年尤科斯集团公布的财务报表显示每桶石油的销售价格是8.60美元,低于应收销售收入4美元^①。霍多尔科夫斯基掠走了美元收入的30%,同时还压榨员工薪金,拖欠税款,损害尤科斯的少数股东的股份价值,以及控股的生产性子公司,并且不再投资尤科斯的石油领域。

诚实经营尤科斯,能否赚到霍多尔科夫斯基先生以掠夺收入的方式所赚收入的小部分,颇值得怀疑,更不用说离岸收入和免税优惠。他做出了秘密地把财产最大化的合理选择。即使诚实经营尤科斯是更好的长期策略,霍多尔科夫斯基先生可能更喜欢超越未来不确定性的现有利润。除此之外,掠夺是他熟悉和擅长的,而石油生产则是一项艰巨的可能失败的工作。

上例说明了一个普遍的问题:仅有私有化是不够的。还关系到谁是所有者,他们面对何种自我交易和经营风气的约束。引进外国所有者,他们更有可能诚实经营私有化企业(尽管也必须对他们进行监督,正如捷克人所发现的那样),如有盈利机会有可能再投资,但是这在政治上是行不通的。政府的次优方案是,首先选择盈利能力强、其经营者信誉良好的企业,进行私有化,一俟这些公司私有化之后,便对其进行认真监督,同时,建立控制自我交易的法律和市场制度^②。

即使没有立即进行私有化,只要有一种承诺,即赢利企业才允许私有化,经理们受管理这种企业的激励也能进行结构调整。如果企业仍是国有的,则政府控制盗窃的能力将是强大的。如果出售企业拥有更完善的法律环境,更加公平地拍卖,并且可能比近期政治上可接受的情况拥有更多的涉外因素参与其中,则企业售价可能高得多。具有讽刺意义的是,俄罗斯在90年代初期有过一个“阶段私有化”的正确方案,即所谓“企业租赁”方案。但私有化者扼杀了企业租赁,因为他们认为这不够快。

迅速私有化的支持者也许会回答说控制自我交易的基础制度能在何时构建成功,是不确定的。这的确是一种风险。但正确的回答应该是阶段私有化,同时努力发展这一基础制度,而非千方百计地对大公司进行私有化,指望其结果无论怎样都是可以接受的。

几个前苏联的近邻国家为新的投资营造了较为友好的大气候,并取得了相应的经济成功——包括爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、波兰、斯洛文尼亚以及捷克共和国(该国的成功并非因为其主要公司的迅速私有化,而是除此之外的各方面都获得了成功)。波兰则与俄罗斯形成强烈对比。波兰主要企业或银行的私有化步伐很慢。它取得了经济上的成功,因为它对小企业实行了迅速的私有化,营造了新企业能够生存的良好环境,建立了能够有力推动大企业私有化的强大的资本市场规制^③。

^①这是假定尤科斯将产量的约25%,以18美元/桶的世界价格出口;剩余产量用于在国内以10.50美元/桶的价格出售。尤科斯的销售收入数据来自伦敦的国家经济研究学会(National Economic Research Association)的格雷厄姆·休斯顿(Graham Houston)向我们提供的尤科斯财务报表的翻译件。Jeanne Whalen所著的《股东权益,第二轮》(Shareholder Rights, Round 2),发表于《莫斯科时报》(Moscow Times)1998年2月17日,也报告了这一数据。

^②什么样的制度最能控制自我交易,已超出了本文的范围。可参见Bernard S. Black, The Legal and Institutional Preconditions for Strong Securities Markets, 48 UCLA L. REV. (forthcoming 2000), available in Social Science Research Network at <http://paper.ssm.com/paper.taf?abstract_id=182169>.

^③一份案例研究把波兰的成功部分地归之于强大的资本市场规制,参见Simon Johnson & Andrei Shleifer, Coase v. the Coasians (working paper 1999), available in Social Science Research Network at http://paper.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=193776.

本文的结构如下：第二部分阐述了俄罗斯私有化的简短历史以及相伴私有化而不时出现的令人吃惊的腐败。第三部分论述了在哪些因素下私有化企业的控制者会在多大程度上从事自我交易，还讨论了俄罗斯私有化进程的结构缺陷及私有化经常引起的不愉快后果。第四部分提出了在阶段私有化和更严厉控制自我交易的情况下可能发生的问题。第五部分通过评估捷克的大私有化，分析了俄罗斯的经验在多大程度上根源于不受控制的自我交易的大企业私有化，以及这一经验在什么程度上反映了俄罗斯特有的问题。第六部分提出了有关未来私有化和俄罗斯未来的建议。第七部分是结论。

我们希望弄清一个似乎有道理的改革计划错在何处，何种改革更为有效，以及现在能做些什么。我们不同意大私有化批评者的意见，他们支持不合情理的选择，如亚洲式的产业政策（俄罗斯不可能实行这种政策），他们似乎更愿意指责^①。

（二）

大私有化在很大程度上是被信念所驱动的。正如俄罗斯私有化的主要顾问，安德烈·施莱弗和罗伯特·维什尼在1998年的一篇文章中所说：我们认为，经营决断的问题通常小于政治决断的问题。私有化起作用的原因在于它控制了政治决断^②。

对于俄罗斯而言，我们一度同意了这种观点^③。推动捷克共和国、俄罗斯及许多其它国家进行全面私有化的大多数西方顾问也赞同这种观点。然而，他们和我们都错了。同许多宗教信仰一样，认为私有制必定优于国有制的信念是建立在未经核实的前提之上——国家有决心和基础制度（或机构）去控制管理中的决断问题（这些问题表现为猖獗的自我交易）。如果国家能够履行这一基本职责，则这种观点是站得住脚的。如果国家不能控制这种白领犯罪，那么经营决断问题与政治决断问题两者孰重孰轻就很难确定。通过我们的经历，我们认识到西方式的资本主义比我们原先以为的要脆弱得多。如果通过大私有化在制度真空国家的贫瘠土壤上广种薄收，那么资本主义将不会产生——绝不会很快产生，也许完全不会产生。控制各种盗窃、尤其经理和控股者自我交易的制度，是一种基本的肥料。

能使私有化企业植根其中的肥沃土壤是由法律、制度（相关机构）以及文化等成分构成的，本文无意对这些复杂的成分作全面的讨论。那可不是一个轻松的任务。我们迄今仍未解决的一个问题是基础制度的力量必须达到何种程度才足以使大企业的私有化起到促进——而不是阻碍——经济发展的作用。另外一个问题是许多必需的制度（或相关机构）只有随着市场的发展才能成长起来。证券委员会和刑事检察官要善于打击欺诈就必须有欺诈行为供它去实践。会计人员、投资银行家以及其它信誉中介公司也可以从他们的错误和他们没有发现的欺诈中学到教训。我们了解的情况使人气馁。必需的任务不可能很快完成。控制腐败是基本的，但还不够。具有讽刺意义的是，国有企业经营最差的国家最不可能具备使大企业通过迅速私有化而获利的制度^④。

^①关于产业政策的建议，见 Alice H. Amsden, Jacek Kochanowicz 和 Lance Taylor：《市场遭遇挑战：重建东欧经济》（The Market Meets Its Match: Restructuring the Economies of Eastern Europe）哈佛大学出版社1994年版。关于指责，很多人都回避讨论何种制度会更有效，见 Janine R. Wedel：《冲突与暗中勾结：1989-1998年西方帮助东欧的奇怪例子》（Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe），圣·马丁出版社1998年版。

^② Shleifer 和 Vishny (1998), supra note 50, p. 150.

^③ 布莱克和克拉克曼是如此，而塔拉斯娃从没有同意过。

^④ Black (2000), supra note 6, 讨论了建立强大安全市场的制度。

1. 成功进行大型企业私有化的步骤

那么,弱制度国家在尚未私有化的公司或已私有化的公司方面应做些什么呢?对于尚未私有化的公司来说,我们在第四部分提出,包括惩治腐败、建立控制自我交易的制度、阶段私有化和在可行的地方实行所有权集中而非分散的私有化计划,提供了如何运作的设想。

对于已私有化和尚未私有化的企业来说,俄罗斯需要严厉地自上而下地控制腐败、有组织的犯罪和自我交易;实行合理的税收体制;减少明显引起腐败的行政决断;精简臃肿的官僚机构;强化限制自我交易的现存法律;堵塞这些法律的主要漏洞;改善由主要公司提供的财务报告(要做到这点,除非税收体制允许公司诚实地报告结果)。相关的“上层”可以是中央政府或地方政府。这些措施中的每一项本身并不足道,但是每一项都是有益的,每一项进步都会促进其他项进步。

没有任何明智的人能够反对这些变革,许多俄罗斯人都理解它们的重要性。但是没有一项措施列入了俄罗斯政府的首要议程。而它们必须列入,否则,俄罗斯将步了尼日利亚的后尘——这是另一个石油富国,其政府腐败透顶,人民穷极潦倒,而少数幸运儿却将几亿财富搜括进他们的海外账户。我们希望俄罗斯新总统弗拉基米尔·普京能向腐败发动猛烈进攻,但是还没有确凿的证据表明他将这么做^①。

2. 有选择地进行再国有化和再私有化

对于坏所有者的已私有化的企业来说,事情就不好办了。但是这里我们有一个非常规的建议。无论最初私有化怎样腐败,西方顾问也不愿提出再国有化方案作为补救。与此相反,我们认为选择性的再国有化加上迅速的再私有化可能是有价值的做法。只有当政府下决心、花力气迅速和诚实地进行再私有化时,起诉公司窃贼和使被偷窃的公司重新国有化,才是有意义的。

再国有化和再私有化的做法适用于那些需要补救的犯罪的特定公司。这里有两个例子:假设米哈伊尔·霍科尔多夫斯基把尤科斯公司及其子公司的所有价值转移到隐蔽的海外公司。再国有化和再私有化只会损害霍科尔多夫斯基以及同伙的利益,并产生一个较好的所有者,他们将支付工人的工资和税款,投资尤科斯的石油业,抬高重要的政府岁入。再私有化拍卖将使类似规模的西方公司的价值提高20%,可以增加350亿美元,超过了政府目前的岁入。类似地,对Z公司进行再国有化将损害它当前的狡猾的所有者,也将给埃德纳铜矿以及整个蒙古国带来好处,同时也会使俄罗斯获取它本应在第一次私有化中得到的收入。

政府应该把“窃取政府财产的盗贼”投入监狱(除非他们一开始就逃到国外),没收和再次出售他们非法取得的财产。只要政府仅没收窃贼的财产,我们就不必过分担心诚实的所有者因害怕政府会同样对待他们而不进行投资。

事实上,提出反对再国有化建议的多边机构内部也存在不一致的意见。国际货币基金组织和世界银行鼓励世界各国政府接管破产的金融机构(破产通常是由内部人的坏帐引起的)。他们忽略了接管金融机构与接管非金融机构之间的相似之处——这些公司的财产都被内部人所掠夺。

我们强调:实行再国有化加上迅速再私有化的前提是,政府能够同时做好再私有化和控制

^①见 David Hoffman, Putin's Actions Seem to Belie on Tycoons, WaSH. Post, May 7, 2000, at A21; Nick Wadham, Putin Reappoints Chief-of-Staff, Assoc. Press, May 27, 2000.

内部人自我交易的任务^①。我们不谈没有私有化的再国有化是否有意义。这取决于不能诚实拍卖大公司的俄罗斯政府能否比企业的现任所有者经营得更好。这是一个两害相权取其轻的选择。很难判断哪一个所有者更糟糕。况且,再私有化拍卖只有比初次私有化更诚实时才可能有意义今天的俄罗斯还不具备这些信任的基础。

再国有化是有成本的。这能够导致坏所有者加速掠夺其控制的公司。如果将再国有化扩大到明显偷窃的案件之外,这将促使那些部分关心公司长远利益的经理层转而加入盗窃者的行列。但是如果把再国有化限定在明显盗窃的案件范围内(俄罗斯并不缺少这种类型的公司),同时对欺诈人员提起刑事诉讼,那么再国有化还可以向经理层传递这样一个信息,告诉他们可接受的行为和掠夺的长期风险之间的界限。最后,处理盗窃行为时决不能对所有其他欺诈人员熟视无睹,以免引发其他人在轮到处理他们之前加速盗窃。

3. 强化产品的市场规则

竞争政策和贸易政策是私有化行动的重要附属物。市场的竞争性越强,改善经营效率的压力就越大,可被掠夺的租金就越小,而掠夺的可持续时间也就越短^②。对俄罗斯竞争政策和贸易政策的评价超出了本文的范围,但是俄罗斯还有很长的路要走。欧洲复兴开发银行在它的1998年《转轨时期报告》中对俄罗斯的竞争政策打了2+的分(5分制)^③。而俄罗斯的贸易政策则走错了方向,朝着提高关税、紧缩石油出口的方面发展。国家对分配的垄断在俄罗斯仍然大量存在,这是非常有害的,因为阻碍了各行业之间的竞争。

正如监管大公司控制者自我交易的制度必须在私有化完成之前建立,或至少与私有化同时实施,以免私人公司所有者击败以后再实施这些监管的努力,竞争和贸易政策也必须如此之早的实施,以免私人公司所有者击败为减少其垄断租金所做的努力。

4. 外部世界如何帮助俄罗斯?

我们目前还不清楚外部世界可以如何帮助俄罗斯。几十年来国外对腐败政府的援助证明,注入大量的资金并不能促进其经济发展。相反,由于滋长了社会的腐败因素和加重还款的负担(由于大多数援助采取了贷款的形式),投入资金还可能是有害的^④。法律改革作为改善背景条件的一种方法是值得努力的。这些背景条件在其它更重要因素到位时就会变得格外重要。国际货币基金组织的援助本意是为俄罗斯的税收体制改革赢得时间,以便它可以得到足够的财政收入平衡其预算;可是,援助只是通过取代那些本应收取的税收而延续了现有制度的生存。税收体制改革的诺言并没有得到遵守。很明显,大多数收益被盗窃者和政府官员占为自有,使俄罗斯必须在还款负担和政府违约之间做了选择(俄罗斯在大多数情况下通常选择后者)。

许诺援助应以坚持承诺而不是仅仅做出承诺为条件。外部世界可以许诺只有在俄罗斯履行其诺言之后才提供援助,这样可能会给予俄罗斯更大的帮助。只有在政府首先采纳简单的、可执行的税收规则、将腐败的官员送入监狱并侦破几起政客和商人谋杀案之后,才可能得到信

^①有一种观点建议,俄罗斯政府把税收债权转化为额外的公司股份,随后将其卖给投资者。在我们看来,在政府内部没有进行改革并且政府的执法能力没有得到强化的情况下,我们是否有理由期望新发行股份的拍卖能够诚实地进行或者能够找到比原先所有者更佳的投资人?对于这一问题高伯格和德塞没有给予足够的重视。

^②关于竞争政策与私有化后果之间的关联性,参见 John Nellis,《竞争和私有化:所有权本应无关紧要——但事实上事关重大》A Revista do Instituto de Estudos Das Relacoes de Concorrenca e de Consumo 211(1997); Pankaj Tandon,《私有化企业的效率:证据和暗示》(波士顿大学1994年工作报告)。

^③欧洲复兴开发银行,1998年《转轨时期报告》1999(2000)第24页,再见 Broadman (2000) supra not 52。

^④参见,世界银行,《援助的评价:做什么,不做什么,为什么》(1998年《天津大学评论》); Jonathan 和 Daniel Kaufman,《被遗忘的政策改革原则:投资项目的效率》载于 J. J. 经济学季刊》第149页(1999年版)。

任,得以使用援助基金促进经济的发展或者用于辅助失败者向市场经济的过渡。在过渡时期,有用的措施并不多见,而转变的高潮则要花费数十年。这里提出几个温和的想法。

大力支持法律改革是值得做的。好的成文法律只是一个背景条件,只有当诚实的政府出现时,才会显示出重要性。帮助俄罗斯发展执法能力是有益的。例如,法官和检察官需要处理复杂公司案件的培训,安全委员会需要它所能获得的一切执法资源。如果检察官被公司经理收买了或被政治家拉走了,那么培训是没有意义的,但是并非每一位公司骗子的影响都能与窃国者相比。资助聪明的俄罗斯青年去西方国家学习法律、商业和会计。许多人可能会留在西方国家(受益的是他们的新祖国而不是俄罗斯),但有一些人会回到俄罗斯。如果俄罗斯的发展机会得到改善,更多的人会在10年或20年后回国,那时他们也将具有很高的技能了。在外国培训的专业人员的返国促进了许多地方的发展,包括中国、台湾、印度和爱尔兰等。这一情况同样适用于俄罗斯。比如,资助俄罗斯的法律专业学生去学习西方法律,发展新的私立法学院和商学院。

旨在打开俄罗斯市场竞争的国外压力是有益的,因为强大的产品市场竞争能有效控制自我交易。但是,开放进口和外资市场必须与顾问们为俄罗斯出口开放自己市场的意愿结合起来,而他们常常缺乏这种意愿。

(三)

20世纪主要经济教训就是运作良好的市场主导经济体制与运作差的政府主导型经济之间存在天渊之别。该经验表明,好政府可以对经济起推动作用,而摆脱坏政府的阴影则是相当困难的。

10年来的主要教训在于,大私有化也没有超出这一普遍规律。软弱的政府不能建立控制自我交易和支持复杂市场经济所必需的制度。但是如果没有基础制度,大公司快速私有化将无助于经济发展。初始条件,尤其制度质量,比我们在90年代初时所设想的,要重要得多,而私有化的重要性则比我们当初设想得要小。

在科斯理论的虚拟世界里,无论私有制还是其方式,都无关紧要。坏所有者会很快地把企业卖给好所有者,后者将建立长期价值。而在现实世界中,坏所有者一有机会便掠夺企业,贿赂政府。这是哈耶克对科斯的胜利——是哈耶克对内心发展起来的传统的尊重,胜过了影响大私有化方案的抽象的科斯定理^①。

从更为普遍的角度来看,大私有化是休克疗法的组成部分,其提倡者试图快速、坚决地摧毁现存结构的国家控制在政治领域,爱德蒙·柏克早在两个世纪以前就这样教导我们,破坏性的革命通常会导致不良的后果。从那时起,这个教训一再被人们重温(不仅仅是共产党人的俄罗斯)^②在新制度得以建立之前就破坏现有制度的经济革命也同样是要失败的,因为有人会毫无顾虑地利用这种制度的真空。

(译者单位:中国对外经贸大学法学院)

(中央编译局当代所罗燕明 校订)

^①见 Kornai (2000), supra note 2 (他论述科斯和熊彼得的根据与休克疗法者的科斯主义形成了对比)。关于海耶克的观点,见 Friedrich A. Hayek, 1 Law, Legislation and Liberty: Rules and Order (1973)。关于他所谓的科斯理论的科斯观点,见 Ronald H. Coase, The Firm, the Market, and the Law chs. 5-6 (1988)。

^②参见 Edmund Burke, 《1790年法国大革命的反思》,自由艺术出版社,1955年出版。