

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

經濟發展的社會不均問題：獨協國家不均與穩定成長之實
證分析(第2年)
研究成果報告(完整版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 96-2414-H-004-040-MY2
執行期間：97年08月01日至98年07月31日
執行單位：國立政治大學俄羅斯研究所

計畫主持人：洪美蘭

報告附件：國外研究心得報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 98年10月31日

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

經濟發展的社會不均問題 (II)：獨協國家不均與穩定成長之實證分析

The Problem of Social Inequality during Economic Development (II): Empirical Analysis of Inequality and Steady Growth in the Commonwealth of Independent States

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC96-2414-H-004-040-MY2

執行期間：九十六年八月一日至九十八年七月三十一日

計畫主持人：洪美蘭

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式： 除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：國立政治大學俄羅斯研究所

中 華 民 國 九 十 八 年 十 月 十 三 日

經濟發展的社會不均問題 (II)：獨協國家不均與穩定成長之實證分析

The Problem of Social Inequality during Economic Development (II): Empirical Analysis of Inequality and Steady Growth in the Commonwealth of Independent States

摘 要

本研究目的在於透過獨協國家個案實證的歸納分析，探討經濟發展政策、社會不均與穩定成長三者間互動的關係。即著重於解析政府經濟轉型發展政策在社會不均因素組成 (factor component) 中所扮演的角色及其決定性，以及人民對施政的評價與社會不均之反應衝擊經濟穩定成長之情況。首先，將獨協國家分為「發生革命且革命成功」、「發生革命但未成功」與「未發生革命」三組，對其經濟轉型發展進行長期觀察分析後證實：對內和對外經濟發展政策之選擇、內容和其執行成效等的確是導致各國不均差異的影響變數；政府政策使經濟社會階層化 (stratification) 是蓄積民怨引發顏色革命之淵源，不均確實為部分國家在經濟成長期間發生社會不安，甚至動盪革命影響政權穩定的緣由之一；且證明經濟成長、總體經濟表現與經濟成長利得分配的公平性和普及化程度等皆是經濟穩定發展的基礎條件，因為其將弱化不均對穩定成長之衝擊力。其次，應用國家社會治理 (national social governance) 觀點進一步研析具代表性意義的個案後亦發現，市場化和民主化程度較高的烏克蘭，政府施政失當之錯誤，在利益衝突的不同政治陣營操作下，極易被擴大或增添外力因素，達成組織動員而對經濟穩定帶來革命性的衝擊。反觀，政權較為強勢，市場化轉型和自由民主程度較低的烏茲別克與哈薩克，政府雖採取社會福利與保障措施等相關政策平衡不均失衡現象，降低人民對不均之反感與敏感度，但仍無法掩飾經濟機會不均、缺乏問題，如烏茲別克安集延事件；以及哈薩克經濟成長卻未能有效降低貧窮，凸顯經濟成長利得分配未普及化，故經濟機會不均、不公問題仍是其未來經濟穩定發展的隱憂。

關鍵詞：獨協、社會不均、穩定成長、經濟發展策略

經濟發展的社會不均問題 (II): 獨協國家不均與穩定成長之實證分析

The Problem of Social Inequality during Economic Development (II): Empirical Analysis of Inequality and Steady Growth in the Commonwealth of Independent States

目 錄

壹、前言

貳、獨協各國不均與經濟穩定發展情況

一、發生革命且革命成功：烏克蘭、格魯吉亞、吉爾吉斯

二、革命未成功者：白俄羅斯、烏茲別克、亞塞拜然

三、未發生革命：俄羅斯、摩爾多瓦、亞美尼亞、哈薩克、土庫曼、塔吉克

參、具體案例研析 — 不均成因及其與穩定成長關係

一、發生革命且革命成功：烏克蘭 — 轉型後不均形成、經濟成長不均亦攀升

二、革命未成功者：烏茲別克 — 轉型與不均、經濟成長但人均所得未成長不均攀升

三、未發生革命：哈薩克 — 轉型後不均成型、經濟成長不均改善

肆、結論

參考文獻

附件：赴國外出差或研習心得報告

經濟發展的社會不均問題 (II)：獨協國家不均與穩定成長之實證分析

The Problem of Social Inequality during Economic Development (II): Empirical Analysis of Inequality and Steady Growth in the Commonwealth of Independent States

壹、前言

後共產主義國家 (post-communist countries) 經濟轉型後，其社會資源重分配與市場化過程，促使其經濟社會從共產、計畫分配的相對均等轉變為私有、自由競爭下的不均狀態。故後共轉型經濟體正好是作為探究社會不均產生根源的最好觀察標的。因此，本專題研究計畫乃是目前一系列有關後共國家經濟轉型發展中社會不均問題研究之第二部分。在第一部份透過比較分析探討波蘭、捷克和俄羅斯社會資源分配與社會不均產生的關聯性及其影響因子後發現：轉型後經濟政策之決策、執行與其成效不但影響經濟成長，更是社會不均的重要決定因素之一；且個案國家總體經濟社會的吉尼不均指數相對較低者，則該經濟體之國民所得表現也相對較高。¹然由於第一部份取樣研究標的國家皆未在經濟發展過程中發生過劇烈社會變動或政治動盪，屬於相對穩定的發展個案，故未能從中對比瞭解有關「不均」與「穩定成長」之關連性。所以，此次研究標的選擇曾發生被喻為轉型後的「二次革命」－ 顏色革命 (color revolution) 之獨立國家國協 (Commonwealth of Independent States, CIS 簡稱獨協) 作為研究範疇，目的在於觀察獨協國家經濟社會發展情勢及分析其部分國家經濟社會動盪之實證經驗，解析經濟政策、社會不均與穩定成長三者間互動的關係。期望藉由總覽與歸納獨協各國不均與經濟穩定發展之實證經驗，以及深入分析個案取樣標的國家，提供產、官、學界更多元化的思考面向，裨益人類經濟社會均衡發展，降低摸索成本。

¹ 詳參：洪美蘭，*經濟均衡發展策略－歐洲轉型國家之案例與啟示*，台北：翰蘆，2008年。

貳、獨協各國不均與經濟穩定發展情況

雖然國際因素與外部力量介入一般認為是導致部分獨協國家經濟社會動盪不容忽視的幕後推手。²惟亦無人能否認，獨協國家群眾運動的顏色革命，³表面上看來多是選舉引發的政治危機，事實上卻是這些國家獨立後，轉型發展中長期累積下來的各種政、經社會矛盾與問題宣洩之具體表現，後者才是顏色革命發生最直接緣由，及凝聚民眾力量之所在。因此，本研究計畫首先將分別從對內和對外經濟發展政策之變化與其經濟社會效應，對所有獨協國家進行長期觀察，並依據各國不均指標、總體經濟表現數據和政府重要政策等變數，對「發生革命且革命成功」、「發生革命但未成功」與「未發生革命」三組個案進行比較分析，藉此探討經濟政策、經濟成長與社會不均三者的脈絡關係，特別著重於解析經濟政策在社會不均因素組成（factor component）中所扮演的角色及其決定性。茲將研究結果歸納整理如下：

一、發生革命且革命成功：烏克蘭、格魯吉亞、吉爾吉斯

理論上市場化與民主化轉型後，人民生活會獲得改善。⁴然烏克蘭經改初期因政府改革緩慢、貪腐、採取切斷依賴過往蘇聯生產體系之「經濟自主」政策等，不但引發經濟長期衰

² See: Timothy Garton Ash, Timothy Snyder, "The Orange Revolution", *New York Review of Books*, April 28, 2005; Anders Åslund, "Sizing up the Central Asian Economies", *Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 2, New York: The Trustees of Columbia University, Spring 2003; "Разве Это Дети? Нет, Это Не Дети!", *Независимая Газета*, Апреля 7, 2005; All Experts, Belarusian Presidential Election 2006, at http://en.allexperts.com/e/b/be/belarusian_presidential_election_2006.htm, extracted on April 1, 2007; BBC News, "EU Bans Visas for Belarus Leaders", at <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4895264.stm>, April 10, 2006, extracted on April 1, 2007; Vladimer Papava, "The Political Economy of Georgia's Rose Revolution", *Orbis* (Philadelphia, Pa.) 50 No. 4, Fall 2006.

³ 格魯吉亞（或稱喬治亞）反對黨不滿國會選舉結果於二〇〇三年十一月二日率眾要求總統下台，引發玫瑰革命；二〇〇四年十一月烏克蘭民眾抗議總統選舉舞弊爆發橘色革命；二〇〇五年三月吉爾吉斯反對派抗議議會選舉舞弊發動「鬱金香革命」（或稱黃色革命）迫使阿卡耶夫（Askar Akayev）總統出走俄羅斯；二〇〇五年五月烏茲別克人民不滿就業機會少和政府壓抑私人交易爆發號稱棉花革命或白色革命之安集延與科拉蘇夫動亂；二〇〇五年十一月亞塞拜然（或稱阿塞拜疆）反對黨——「自由聯盟」對議會選舉不滿引發紫羅蘭革命；二〇〇六年三月白俄羅斯亦發生抗議總統大選結果之示威遊行。

⁴ 例如：研究發現，民主化將使所得分配的底層階級受惠。See: Christopher J Gerry and Tomasz Mickiewicz, "Inequality, Fiscal Capacity and Political Regime Lessons from the Post-Communist Transition", *William Davidson Institute Working Paper*, No. 831, Michigan: The William Davidson Institute, July 2006.

退（參閱下表一），人民痛苦指數長期偏高，⁵社會不均增長（參閱下表二），亦使西方經援縮手。後期政府打擊貪瀆、減稅、致力中小型企業私有化⁶並調整對外政策⁷後，統計數據顯示經濟由千禧年轉趨成長，但社會不均亦隨之攀升（參閱下表一、二），出現成長與均等「交易取捨」（trade-offs）關係和顧志奈(S. Kuznets)「倒U型假設」（inverted U-hypothesis）前期階段現象。

表一：獨協國家經濟成長率

單位：%(年變動率)

年\國家	俄羅斯	白俄羅斯	烏克蘭	摩爾多瓦	格魯吉亞	亞美尼亞	亞塞拜然	烏茲別克	哈薩克	吉爾吉斯	塔吉克	土庫曼
1991	-5.0	-1.2	-10.6	-17.5	-20.6	-11.7	-0.7	-0.5	-11.0	-7.9	-7.1	-4.7
1992	-14.8	-9.6	-9.7	-29.1	-44.8	-41.8	-22.6	-11.1	-5.3	-13.9	-29.0	-5.3
1993	-8.7	-7.6	-14.2	-1.2	-25.4	-8.8	-23.1	-2.3	-9.2	-15.5	-11.0	-10.0
1994	-12.7	-11.7	-22.9	-30.9	-11.4	5.4	-19.7	-4.2	-12.6	-20.1	-18.9	-17.3
1995	-4.0	-10.4	-12.2	-1.4	2.4	6.9	-11.8	-0.9	-8.2	-5.4	-12.5	-7.2
1996	-3.6	2.8	-10.0	-5.9	10.5	5.9	0.8	1.6	0.5	7.1	-4.4	-6.7
1997	1.4	11.4	-3.0	1.6	10.6	3.3	6.0	2.5	1.7	9.9	1.7	-11.3
1998	-5.3	8.4	-1.9	-6.5	2.9	7.3	10.0	4.3	-1.9	2.1	5.3	6.7
1999	6.4	3.3	-0.2	-3.4	3.0	3.3	11.0	4.3	2.7	3.7	3.7	16.5

⁵ 詳參：洪美蘭，「後共產主義時代烏克蘭之經濟轉型」，*美歐季刊*，台北，No: 140，第 14 卷，第 4 期，2000 年。

⁶ 烏克蘭私有化在一九九二年至一九九四年間，主要以職工團體租賃或購買方式進行。一九九五年至一九九八年間改以憑證自由分配模式私有化。但從一九九九年轉為有償之招標拍賣方式進行私有化，大部分以優惠的競爭價格出售，但投資者必須承擔投資義務。然優惠競標引發私有化貪腐爭議，成為橘色革命訴求之一。

⁷ 庫其馬 (Leonid D. Kuchma) 總統因內政承受西方國家抨擊與批評而轉傾俄羅斯，二〇〇二年烏克蘭成為俄羅斯主導之「歐亞經濟共同體」的觀察員。繼任之尤申科 (Viktor Yushenko) 總統雖然強調加強與歐盟等西方國家發展政經合作，態度明顯親西方，然亦重視與俄國之關係。

2000	10.0	5.8	5.9	2.1	1.9	5.9	11.1	3.8	9.8	5.4	8.3	18.6
2001	5.1	4.7	9.2	6.1	4.7	9.6	9.9	4.1	13.5	5.3	10.2	20.4
2002	4.7	5.0	5.2	7.8	5.5	13.2	10.6	4.0	9.8	0.0	9.1	15.8
2003	7.3	7.0	9.6	6.6	11.1	13.9	11.2	4.2	9.3	7.0	10.2	17.1
2004	7.1	11.4	12.1	7.4	5.9	10.1	10.2	7.7	9.6	7.0	10.6	14.7
2005	6.4	9.4	2.7	7.5	9.6	14.0	24.3	7.0	9.7	-0.2	6.7	13.0
2006	7.4	9.9	7.3	4.8	9.4	13.2	30.5	7.3	10.7	3.1	7.0	11.4
2007	8.1	8.2	7.6	3.0	12.4	13.8	23.4	9.5	8.9	8.2	7.8	11.6
2008	7.0	9.0	6.0	6.0	2.0	10.0	17.0	8.0	3.9	6.5	5.0	12.0

說明：二零零七為初估值 (Estimate)，二零零八年為預計值 (Projection)。

資料來源：European bank for reconstruction and development (EBRD), Economic statistics & forecasts, Selected economic indicators, at <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/sei.xls>, extracted on April 20, 2009.

表二：獨協國家吉尼係數

單位：%

年\國家	俄羅斯	白俄羅斯	烏克蘭	摩爾多瓦	格魯吉亞	亞美尼亞	亞塞拜然	烏茲別克	哈薩克	吉爾吉斯	塔吉克	土庫曼
1991	26.0	-	-	-	-	29.6	-	-	-	-	-	-
1992	28.9	34.1	25.1	41.1	36.9	35.5	36.1	-	-	30.0	-	-
1993	39.8	39.9	36.4	43.7	40.0	36.6	-	33.3 ^d	32.7	44.5	-	-
1994	40.9	-	-	37.9	-	32.1	42.8	-	-	44.3	-	-
1995	38.1	37.3	-	39.0	-	38.1	45.9	-	-	39.5	-	-
1996	37.5	35.6	41.3	41.4	-	42.0 ^a	45.8	-	35.4 ^c	42.8	-	-
1997	38.1	35.4	40.6	42.14 ^a	49.8	-	46.2	-	-	43.1	-	24.9

1998	37.9	35.1	39.1	42.6	50.3 ^a	-	46.2	-	-	42.9	-	20.9
1999	39.9	33.7	42.7	44.1	-	-	-	-	-	46.6	30.45 ^b	26.5
2000	39.9	33.7	46.2	39.2	-	48.6	50.6	26.84 ^b	-	47.0	-	-
2001	39.8	34.3	45.2	39.1	45.8 ^a	-	50.1	40.95 ^b	31.3 ^b	51.2	-	-
2002	39.8	34.2	41.8	42.6	45.4 ^a	35.9 ^a	50.8	-	-	49.0	-	-
2003	40.2	34.0	40.8	37.2	-	54.3	-	-	35.9	47.8	32.64 ^b	-
2004	40.9	33.8	41.0	34.2	-	45.5 ^a	-	-	37.0	47.3	33.59 ^b	-
2005	40.6	32.6	-	37.7	40.8 ^b	43.4 ^a	-	39.7	42.0	47.5	-	-
2006	41.6	32.1	41.0	32.7	-	40.0 ^a	-	-	41.4	46.0	-	-
2007	42.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

說明：

1. “-”代表資料缺乏。
2. 除俄羅斯以個人貨幣所得 (monetary income) 衡量外，其他多以個人毛收益 (gross earnings) 計算，但 a 是以家計每人可支配所得 (disposable income of household per capita) 衡量；b 以家計預算調查之家計每人消費 (consumption of household per capita) 衡量；c 為家計每人支出 (expenditure of household per capita) 衡量；d 以家計預算調查之家計每人毛所得 (gross income) 計算。

資料來源：

1. United Nations University, World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), *World Income Inequality Database V2.0c May 2008*, at http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/, extracted on April 20, 2009.
2. Госкомстат России (Goskomstat), *Российский Статистический Ежегодник 1999 (Statistical Yearbook of Russia 1999)*, Table 7.17, p. 155, Москва: Госкомстат России (Goskomstat); Центральный банк Российской Федерации (Central Bank of Russia), *Годовой отчет Центрального банка Российской Федерации за 1999 (CBR Annual Report 1999)*, Table 6, p. 176; 2000, Table 6, p. 170; 2001, Table 7, p. 186; 2002, Table 8, p. 210;

2003, Table 9, p. 194; 2004, Table 9, p. 200; 2005, Table 9, p. 211; 2006, Table 9, p. 226; 2007, Table 9, p. 188, at <http://www.cbr.ru/publ/main.asp?Prtid=God>, extracted on May 14, 2009.

相對而言，**格魯吉亞**轉型初即積極實施激進轉型政策，自由市場改革使其經濟統計數字相對於其他獨協國家，在經濟巨幅衰退後較早呈現出亮麗的成長率（參閱表一）和通膨顯著下滑現象。然而，私有化貪腐爭議和財政危機所導致薪資與社會福利公共支出逾期債務使多數人民生活貧困。經濟統計數字與現實生活落差之矛盾現象，從社會不均增長（參閱表二）得到解釋，即經濟成長只有少數人獲益，多數人民生活仍處於相對貧窮狀態。除內部經改政策外，政府對外策略亦對經濟帶來影響效應，如轉型初期「親西疏俄」的對外政策，雖然獲得西方經援與駐軍收益，但脫離蘇聯卻導致生產供需體系紊亂，生產衰退。參與「古阿姆集團」（GUUAM）⁸，欲透過此區域性經濟聯盟發揮經濟整合效益，規避經濟劇變衝擊，惟經濟整合效益有限，故調整對俄外交政策後，於一九九三年加入獨協，並接受來自俄方之投資，但雙邊經貿關係仍因外交信任度不夠而時有衝突，二〇〇六年二月退出獨協組織。

同樣地，基本上，**吉爾吉斯**之對外政策亦由初期傾歐美轉為多方合作，以牟對自身有利的經濟發展條件與空間。對內的經濟改革政策長期而言並未有重大轉變，只因後期私有化涉及獨占型產業之民營化和政府貪腐等問題，引發經濟成長但貧困、失業增長再現、不均惡化（參閱表二）等經濟社會矛盾現象，招致民怨成為革命根源。

二、革命未成功者：白俄羅斯、烏茲別克、亞塞拜然

白俄羅斯由於轉型初始軍事與退休人員比其他獨協國家集中，而大多數這些人都反對變革，故境內經濟學家與政治學家甚至鼓吹建立「社會集體性市場」（social-collective market）⁹，所以白俄之經濟轉型始終採取完全異於其他獨協國家之策略：對內以「市場社會主義」經濟轉型為目標；對外與俄國進行經濟整合，裨益實質性經濟產值，帶來長期經濟效益。在總統集權嚴格控制與不事先進行大規模私有化資源重分配的情況下，逐步調整產業結構，不但避

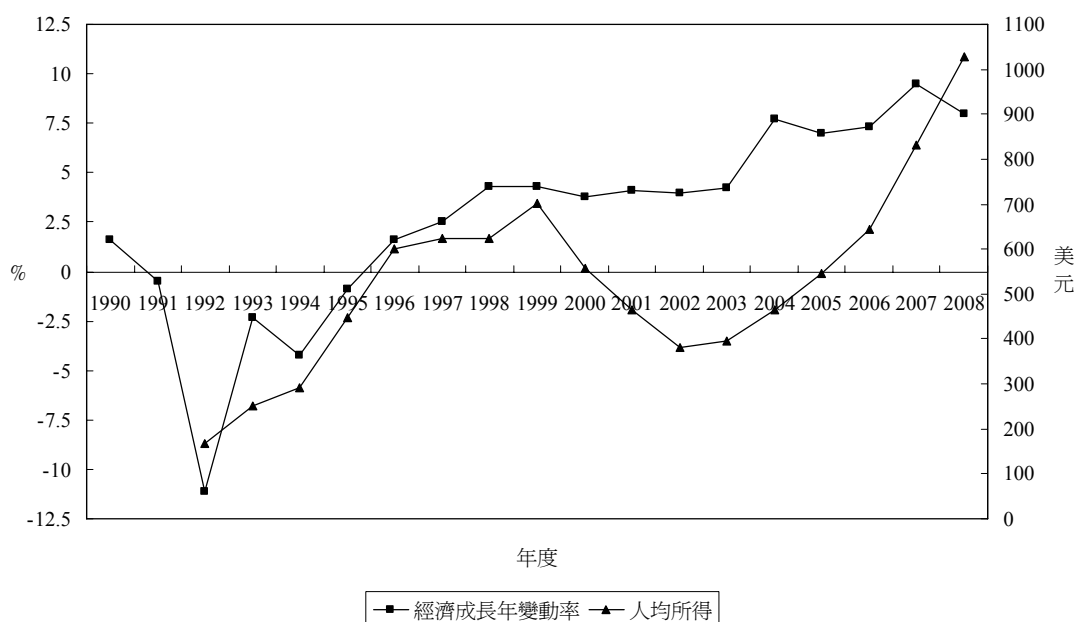
⁸ See: Websites of the GUUAM Embassies in the USA, at <http://www.guuam.org>, extracted on April 1, 2007.

⁹ Stanislau Shushkevich, "Belarus: To Democracy through Neo-Communism", *Demokratizatsiya*, 11 No. 1, Winter 2003, pp. 55-57.

免轉型期間不完善的現存市場對資源配置所造成的不合理性，亦使社會資產未被壟斷，經濟社會福利分配狀況相對較為均化（參閱表二），雖然轉型初期不均吉尼係數增長，但隨後逐年改善，直到顏色革命前幾年才又出現增長現象。因此，總體而言，由於政府在經濟上有政績，故白俄羅斯反對派顏色革命行動並沒有「市場」，顏色革命未成氣候，甚至未成型即夭折。

烏茲別克於一九九一至一九九二年間，在強調以法律保障私有財產和接受震撼療法概念下，實施激進轉型。然很快地改選擇自己的發展途徑，採取類似中國的漸進改革為主，¹⁰如嚴格的貿易和價格管制等漸進經改措施。漸進經濟轉型雖舒緩激進轉型衝擊（參閱表一），卻亦因改革遲緩與國家對經貿管控，致使人民所得與實質經濟生活未能顯著提升，即使政府調整對外策略，回歸至以加強與俄國經貿關係為主。然而，從千禧年後經濟成長但人均所得卻未增長（參閱下圖一），且不均亦呈現增長（參閱表二）情況來看，二〇〇五年五月之所以發生人民不滿就業機會少和政府壓抑私人交易而爆發號稱棉花革命或白色革命之安集延與科拉蘇夫動亂，因而可以理解。

圖一：烏茲別克經濟成長與人均所得關係



¹⁰ See: Rafis Abazov, "Central Asian Republics' Search for a Model of Development", *Central Asia in Transition*, No. 61, Japan: The Slavic Research Center, Hokkaido University, 1998, at <http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publicn/CentralAsia/rafis/rafis.html>, extracted on October 2007.

資料來源：

- 1.經濟成長年變動率：European bank for reconstruction and development (EBRD), Economic statistics & forecasts, Selected economic indicators, at <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/sei.xls>, extracted on April 20, 2009.
- 2.人均所得：International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2009, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/index.aspx>, extracted on May 13, 2009.
- 3.作者彙整自製。

亞塞拜然政府以高預算準財政活動（quasi-fiscal activities, QFAs）¹¹方式補貼人民生活，維持人民基本生活必需不虞匱乏，但卻使轉型運作易陷入官商勾結之腐敗文化。因此，儘管經濟成長有目共睹（參閱表一），特別是近年來擅用「能源外交」獲取來自各方有利的外來投資，貢獻經濟成長率高達兩位數字且失業率長期維持在溫和微幅成長的低水準，然不均吉尼係數顯著增長（參閱表二），相對貧窮人口並未明顯減少，顯然經濟統計數字與現實生活情境有所落差。但由於政府補貼，人民生活獲得基本保障，故反對黨訴求未能激起大多數民眾的共鳴。

三、未發生革命：俄羅斯、摩爾多瓦、亞美尼亞、哈薩克、土庫曼、塔吉克

俄羅斯因蘇聯時期之貽害，如「合法未批准」（legally unsanctioned）的非正式財產權和非法使用國有財產；區域專業分工和經濟結構集中於重工業與自然壟斷型的天然資源產業等，影響了轉型後社會財富分配（wealth distribution）之均衡。加以轉型初期因經濟嚴重衰退，形成一批貧窮階層；以及壓抑惡性通膨的穩定化措施與財政聯邦制（fiscal federalism）失敗，和私有化競租行為（rent-seeking）使社會資產多被既有官僚與經理人等所謂「新俄羅斯」富有階層所壟斷，引發財富不均與後續所得不均等現象，各種先天不足與後天政策失調因素導致

¹¹ See: International Monetary Fund and World Bank, *Poverty Reduction, Growth and Debt Sustainability in Low-Income CIS Countries*, International Monetary Fund and World Bank, February 4, 2002, p. 13.

總體經濟社會不均成型擴大（參閱表二）。¹²然一九九九年後俄國總體經濟開始穩定持續成長（參閱表一），失業率顯著改善下降，不均吉尼係數亦一改轉型初期驟升，轉為幾近持平狀態。顯示近年來政府致力於內部經改、調整經濟結構失衡，以及運用能源外交擴展、加強對外經貿合作關係，促進經濟成長和逐漸重視社會福利之重分配，進行社會福利改革，提高社福津貼等政策，皆確實裨益於不均的舒緩（參閱表二）。

雖然摩爾多瓦、亞美尼亞政府皆採取親西方之對外政策，致使摩爾多瓦境內德涅斯特河左岸的俄族人因意見不同而擴大內部既存歧見，影響政經發展。惟近年來兩國政府皆積極與歐盟合作。摩爾多瓦提出發展出口導向經濟，提振經濟成長之發展方向。亞美尼亞也持續以爭取西方經援和參與全球化來刺激經濟成長。加以，摩爾多瓦經濟成長期間，不均吉尼係數呈現波動下降趨勢（參閱表一、二），以及人民痛苦指數也有改善，總體經濟環境呈現良善發展。而亞美尼亞經濟成長期間，吉尼不均雖提高未見改善（參閱表一、二），但由於二〇〇三年後失業率下降，總體經濟表現亮麗，故儘管曾發生人民對經濟不滿的抗議活動，然未能達成聚眾能量，形成革命。

反觀在對外政策採取多元發展策略的哈薩克與土庫曼。前者哈薩克獨立後善用該國比較利益優勢和西方與俄國爭取中亞地緣戰略之矛盾，一方面與美國高層交往頻繁，開展政治、經濟、軍事各領域合作，謀取國家政、經國際地位與利益，另一方面仍持續強化與俄國經貿關係，並積極主導獨協國家間之區域經濟整合，擴展國家經貿空間；而後者土庫曼獨立後對外奉行積極中立和開放政策，主張與所有國家發展友好關係，然因國內人權問題被西方國家批評，近年來外交態度親俄羅斯，目的在藉由俄國協助，確保國家安全。同位於中亞，但因內戰經濟轉型起步較遲，至千禧年後才得以致力於經濟轉型發展的塔吉克，亦從加入以俄國和中國為首之組織，如參加歐亞經濟共同體與上海合作組織，獲得中國對其基礎建設的援助，及俄國於二〇〇二年取消 2500 萬美元之負債。換言之，三國皆盡量運用對外政策，為國家謀取有利的經濟發展條件與空間，裨益經濟成長。故儘管哈薩克政權強勢，始終未輪替，且執政黨持續擴權，遭反對黨質疑貪腐，但總體經濟表現優異和不均現象有所改善（參閱表一、二），政權和經濟社會趨向穩定發展。而同樣政治保守的土庫曼，採取社會主義市場經濟轉

¹² 詳參：洪美蘭，前揭書，2008 年。

型，致使其政、經社會改革相對滯後，但在政府補貼政策下，經濟社會呈現相對較均等狀態(參閱表二)。

四、小結

依據現有文獻與統計資料長期觀察分析獨協國家經濟轉型發展歷程發現：首先，六個「發生革命」的個案國家，當其經濟轉型邁入成長階段後，社會不均亦隨之顯著增長(參閱表一、二)，且顏色革命前幾年經濟社會的不均基尼係數正處於高峰期，顯示經濟成長果實與利得未普及化，經濟社會階層化(stratification)¹³狀態成為蓄積民怨的革命淵源。反觀，「未發生革命」國家，俄羅斯、摩爾多瓦、哈薩克等未發生革命者，其近年來不均現象皆有舒緩或改善等正面發展；土庫曼雖改革落後，但政府補貼政策使經濟社會呈現相對較均等狀態；即使亞美尼亞、塔吉克不均程度未有顯著改善跡象，亦因失業率下降或人民所得持續增長等總體經濟表現出良善的成長發展趨勢。故部分國家雖曾引發示威抗議，但並未演發為聚眾革命。因此，對比「發生顏色革命國家」與「未發生革命國家」之經濟成長與不均變化後，可初步印證，不均確實是導致部分獨協國家在經濟成長期間卻發生革命動盪的緣由之一。顏色革命正是結構主義(structualism)所謂經濟發展非均衡化將產生利益衝突之回波效應(backwash effect)。故社會均度乃是經濟「穩定成長」的要件之一。

其次，若進一步對照比較「革命未成功」與「革命成功」國家亦發現，前者經濟成長率相對表現較為優異(參閱表一)，以及「革命未成功」與「未發生革命」國家經濟成長、失業率、通貨膨脹等總體經濟表現相對較「革命成功」個案佳，似乎證明經濟成長、總體經濟表現是經濟穩定發展的基礎條件，因為其將弱化不均對穩定成長之衝擊力。初步追蹤觀察個案經濟轉型發展亦發現，政府採取之成長發展策略，如私有化、稅賦政策、社會移轉政策、產業政策、對外發展策略，以及政策執行效能、貪腐情況等，皆是導致各國經濟社會呈現出不

¹³ 依據社會階層化理論之功能主義(functionalism)而言，階層化現象可刺激人們工作動機，雖然馬克斯的「階級衝突論」(conflict theory)強調階級間之剝削關係和人類社會疏離後果，但「衝突」事實上亦可作為解釋社會秩序的一個變項和作為整合社會的一個機制而存在。參閱：宋鎮照，*社會學*，台北：五南，1997年，頁452-453；李英明，*社會衝突論*，台北：揚智，2002年，頁175-176。

均差異性的影響變數。¹⁴故國家政府以市場化轉型途徑力促經濟成長發展之際，是否顧及或採取相關政策來平衡不均之失衡現象，避免社會財富集中而惡化社會不均，並促使經濟成長利得分配公平化與普及化，即意謂著可從國家社會治理（national social governance）觀點進一步釐清與分析經濟政策、社會不均與穩定成長三者的脈絡關係。因此，下文將從「發生革命且革命成功」、「發生革命但未成功」與「未發生革命」各組中選擇具代表性意義的個案標的國家，對此進行深入研析。

叁、具體案例研析— 不均成因及其與穩定成長關係

由於本研究的目的之一在於以「不均」作為解釋變數，釐清獨協國家市場化經濟轉型邁入成長後，為何有些國家發生顏色革命，呈現出社會動盪不安狀態，甚至革命成功，政府下台；但有些國家卻未發生革命，瞭解不均與穩定成長的關係，故本文所謂的「穩定」成長乃是以獨協國家經濟成長期間有無發生群眾街頭運動而言。從上述「發生革命且革命成功」、「發生革命但未成功」與「未發生革命」三組國家之初步分析證實，發生革命的國家確實都存在著不均攀升現象，反觀，未發生革命國家其不均趨緩。因此，下文將從此三組國家中選擇出具代表性意義的案例，進一步深入分析。

首先，在發生革命國家中將選擇被認為民主化程度較深，¹⁵最被國際關注，也是獨協國家中最重要的國家之一——烏克蘭為案例。其民主化程度較深表示政策決策應較民主，政策被民眾所接受的程度也應較高，但為何經濟政策造成不均惡化而引發革命？衝擊經濟穩定成長與發展，是決策或執行有問題？其次，在「發生革命但未成功」中，白俄和亞塞拜然的反政府群眾運動並未激起多數民眾參與而未成功，只有烏茲別克是被政府鎮壓運動才平息者，故將以烏茲別克為例。對比「未發生革命國家」，中亞大國哈薩克與烏茲別克一樣，在經濟轉型上皆未進行私有化資源重分配，故以其作為對照組範例，以茲獲得比較分析之效。

¹⁴ 參閱：洪美蘭，「從轉型政策效應論獨協顏色革命國家之民主發展」，2007年台灣政治學會年會暨學術研討會：台灣民主的實踐-責任、制度與行為，台北：政大國際事務學院，2007年11月18日。

¹⁵ 詳參：吳玉山，「顏色革命的許諾與侷限」，台灣民主季刊，第4卷，第2期，2007年6月，頁67-112。

下文分別對個案作具體深入分析時，將著重於瞭解政府所施行的經濟轉型政策在社會不均因素組成（factor component）中所扮演的角色及其決定性，以及針對成長發展與社會不均現象，政府的財經政策、就業政策或社福政策等國家社會治理的相關措施對社會不均之轉變效應與社會反應，其對穩定成長與經濟發展之影響。

一、發生革命且革命成功：烏克蘭 — 轉型後不均形成、經濟成長不均亦攀升

1. 經濟轉型衰退與不均

一九八九年，蘇聯經濟轉向崩潰，當時為蘇聯一部份的烏克蘭和其他共和國一樣，都面臨貨品嚴重短缺、通貨膨脹與經濟衰敗。隨後，如蘇聯其他共和國，烏克蘭也遭遇停滯性通膨（stagnation）。¹⁶ 烏克蘭獨立後，首位民選總統克拉夫楚克（Leonid M. Kravchuk）的首席經濟顧問Oleksandr Yemelianov主導經濟政策制訂，提出「國家經濟政策綱要」，由國會於一九九二年三月二十四日通過後採用。該綱要讓烏克蘭脫離盧布經濟區，引進國家貨幣格里夫納（hryvnia），¹⁷ 它也包含許多政策細節，但並不建議「立刻」轉型為市場經濟。經濟部副部長Volodymyr Lanovyi於一九九二年三月提出市場改革的經濟政策。這是烏克蘭第一份要求市場經濟轉型的提議，包括各項改革處方，諸如貨幣穩定、刪減預算、稅制改革、價格自由化、對外貿易的「去管制化」、快速私有化等。一九九二年一月起，在能源價格有上限的條件下，開放物價並於當年七月一日再進一步解除物價管制。價格自由化立刻引發物價飛漲和高通貨膨脹率，故在七月物價升高引發不滿後，Lanovyi在缺乏必要的政治支持下被解職，一九九二年九月三十日福金（Vitold Fokin）政府也為經改失敗下台。繼任的庫齊瑪（Leonid D. Kuchma）總理建立了一個經濟改革小組，一九九二年十二月此小組在Pynzenyk領導下從事一連串市場改革計畫，主要任務為在一個月內遏止通貨膨脹到2~3%，既要透過預算紀律；也要透過工資與物價控制和應用累進稅制，贊成打破壟斷與支持競爭，結束國家的貿易壟斷，簡化小型企業登記程序，也對國外投資較少限制。然而計畫本質上仍是保護主義，因為對稀有財物仍作嚴

¹⁶ Anders Aslund, *How Ukraine Became a Market Economy and Democracy*, Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2009, p.23.

¹⁷ 但格里夫納於一九九六年九月二日才成功地被引入成為烏克蘭唯一合法貨幣，代替了過渡的貨幣 — KARBOVANETS。

格的進出口管制¹⁸。且當庫齊瑪想要進一步私有化時，國會開始阻撓。一九九三年夏天，政府、總統與國會間薄弱的三權平衡被打破了。¹⁹

一九九三年九月二十二日烏克蘭總統改命茲維亞吉利斯基(Efym Zvyagilsky)為總理，總統與總理企圖重建計畫經濟(command economy)體系。²⁰當初規劃的許多激進經改政策被取消，經濟改革方向及措施大幅修正。由於生產持續衰退，從一九九三年起烏克蘭政府的財政就入不敷出，經改政策改以「減少預算赤字」為優先。新內閣以「財政穩定」為職志，提出一切以「穩定」為首的因應策略，信貸性貨幣發行大為減少，導致企業間延期付款現象或彼此欠款問題嚴重，企業停產，供給減少，通膨於一九九三年達到歷史高峰(參閱下表三)。有人因此批評，保守性經改措施延緩了烏克蘭經濟改革時機。

表三：烏克蘭主要總體經濟社會指標

年度\項目	實質國內生產毛額 (年變動率)	失業率 (年平均)	通貨膨脹 (年變動率)	基尼係數	人均所得 (美元)
1990	-4.0	-	4.2	-	-
1991	-10.6	-	91.0	-	-
1992	-9.7	-	1210.0	25.1	400.697
1993	-14.2	-	4734.0	36.4	573.419
1994	-22.9	-	891.0	-	711.064
1995	-12.2	5.6	377.0	-	727.738
1996	-10.0	7.6	80.0	41.3	884.859
1997	-3.0	8.9	15.9	40.6	1003.513
1998	-1.9	11.3	10.6	39.1	845.534
1999	-0.2	11.6	22.7	42.7	642.751

¹⁸ 價格與貿易自由化於一九九四年十一月才完成，此可說是烏克蘭經濟轉型的第一個重要里程碑。See: Anders Aslund, op. cit., p.246.

¹⁹ See: Anders Aslund, op. cit., pp.43~45.

²⁰ See: ibid., p.47.

2000	5.9	11.6	28.2	46.2	642.405
2001	9.2	10.9	12.0	45.2	787.892
2002	5.2	9.6	0.8	41.8	886.452
2003	9.6	9.1	5.2	40.8	1056.719
2004	12.1	8.6	9.0	41.0	1377.545
2005	2.7	7.2	13.5	-	1842.534
2006	7.3	6.8	9.1	41.0	2324.316
2007	7.6	6.4	12.8	-	3099.896
2008	6.0	-	25.0	-	3920.100

說明：

1. “-”代表資料缺乏。
2. 通貨膨脹以當年年平均消費者物價計量。
3. 實質國內生產毛額、通貨膨脹二零零七為初估值（Estimate），二零零八年為預計值（Projection）。
4. 基尼係數依個人毛收益（gross earnings）計算。

資料來源：

1. 實質國內生產毛額和通貨膨脹：European bank for reconstruction and development (EBRD), Economic statistics & forecasts, Selected economic indicators, at <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/sei.xls>, extracted on April 20, 2009.
2. 失業率：LABORSTA, database of labour statistics, at <http://laborsta.ilo.org/>, extracted on April 20, 2009.
3. 基尼係數：United Nations University, World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), *World Income Inequality Database V2.0c May 2008*, at http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/, extracted on April 20, 2009.
4. 人均所得：International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2009,

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/index.aspx>, extracted on May 13, 2009.

5. 作者彙整自製。

一九九四年七月十日總統大選後，新任總統庫齊瑪與總理馬索爾(Vitaly Masol)在如何擺脫惡性通貨膨脹、生產持續下滑等經濟困境上呈現意見分歧，庫齊瑪總統傾向於加強與歐美國家的關係，向西方爭取外資及援助。而總理卻傾向俄羅斯，不但先前與俄羅斯協商解決塞瓦斯托堡及黑海艦隊問題，恢復俄烏「戰略伙伴」關係，更與獨立國協所有國家恢復「蘇聯經濟合作體系」中有利的互賴關係；並以增加紙幣發行量方式來解決各界欠款危機²¹，使得一九九四年初才下降的通貨膨脹率在當年秋又開始爬升。經濟情況未能改善，終致一九九五年三月再度撤換總理及內閣。²²總理馬爾丘克(Yevgeniy K. Marchuk)的上任象徵庫齊瑪時代的真正開啟。與世界銀行(The World Bank, WB)合作，研擬「漸進復原計畫」成為此時期經濟改革的最高指導原則，這也是國際組織支援烏克蘭經濟的條件之一。在西方經援下，烏克蘭經濟轉型逐漸走出長期以來持續衰退的陰霾，在千禧年首見正成長(參閱上表三)，通貨膨脹於一九九六年呈現顯著趨緩。烏克蘭成為一個市場化的經濟國家。

然而，由於經濟轉型的長期衰退，在千禧年之前，烏克蘭的人均所得(GDP per capita)只有俄國的三分之一，波蘭的七分之一。雖然烏克蘭在蘇聯時代末期，其世界銀行的財富排序還要高於波蘭，²³顯示烏克蘭國內產值與生活水準下降的幅度相當大。多數人民生活水準大幅下滑，特別是薪資拖欠，致使多數家庭陷入貧窮。只有少數善於應用市場化商機的人民和政府權貴，個人收益尚能維持或增加，導致市場化後不僅不均自然產生，經濟衰退更成為惡化不均增長的關鍵(參閱下圖二)。直到一九九七年七月新任總理普斯托沃伊堅科(Valeriy

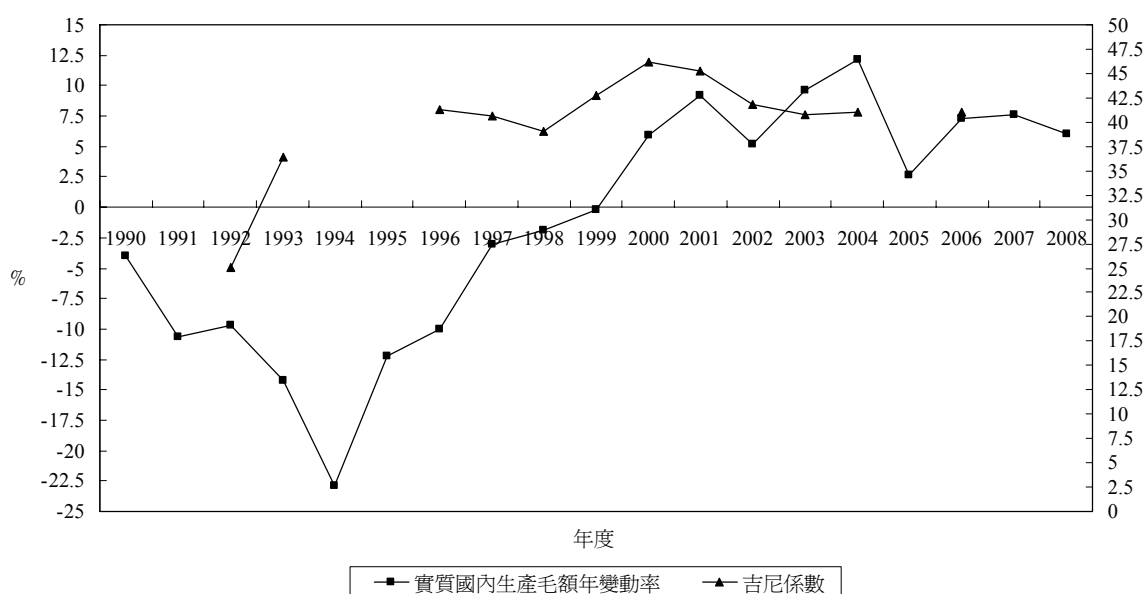
²¹ 烏克蘭於一九九三年十二月引起極嚴重的惡性通膨，國家銀行主席尤申科(Viktor Yushchenko)應國會要求加發貨幣，在尤申科瞭解到此為錯誤政策時才停止。但在一九九四年八月，國會又命令國家銀行像往年一樣發行大量信用給農業部門，而使十月的通膨率又飆高。See: Anders Aslund, op. cit., p.73.

²² 烏克蘭獨立至千禧年間，歷任總理主要經濟轉型政策內容與成效，詳參：洪美蘭，「後共產主義時代烏克蘭之經濟轉型」，*美歐季刊*，2000，頁 511。

²³ Anders Aslund, op. cit., p.125.

Putovoytenko)宣示加強解決拖欠工資及退休金問題，活絡農業與加工業機器設備生產，增加石油天然氣開採，以解決烏克蘭依賴天然氣貿易之能源危機，並以具體行動追究逃漏稅人的責任，一九九八年初，更以簡化小型企業的稅收來鼓勵地下經濟²⁴加入正式經濟體制內。目的在於：擴大稅收基礎，保證公平交易、減少高度逃漏稅現象。一九九八年政府財政問題獲得改善。受薪階級與領取退休金者等弱勢人民的收益因而獲得改善，不均降低(參閱下圖二)。即由於經濟成長使政府歲收增長降低拖欠退休金及其他方面的所得移轉；或企業拖欠工資減少，因而平衡了所得不均的發生，產生貧窮人口所得成長比富有人口更多的特殊現象，這也是不均降低的主因。²⁵但部分經濟轉型前還是「中產階級」的專業群體，如醫生、教師、科學家、工程師等，這些人在轉型後卻成了「新窮人」。

圖二：烏克蘭經濟成長與基尼係數關係



資料來源：依據上表一、二數據繪製。

²⁴ 相較於其他後共產主義國家，烏克蘭的地下經濟非常大。據Daniel Kaufmann & Aleksander Kaliberda 評估，烏克蘭地下經濟在一九八九年約佔GDP的 12%，到了一九九五年約佔GDP的 46%。地下經濟對所得衰退有補償作用。Anders Aslund, op. cit., p.48.

²⁵ See: Асад Алам, Мамта Мурти, Руслан Емцов, Эдмундо Мурругарра, Нора Дадвик, Эллен Хамильтон и Эрвин Тионгсон, *Рост, бедность и неравенство: Восточная Европа и бывший Советский Союз (Growth, Poverty, and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union)*, Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank, 2005, p. 22; p. 24.

2. 經濟成長、橘色革命與不均

由上表三統計數據和圖二顯示，一九九八年至千禧年，經濟改善並轉趨成長之際，基尼系數所示的不均亦隨之攀升，出現成長與均等「交易取捨」(trade-offs)關係和顧志奈(S. Kuznets)「倒U型假設」(inverted U-hypothesis)前期階段現象。加以從表三的人均所得來觀察，千禧年至二零零三年經濟成長期間，人均所得的增長與先前的經濟衰退期相比，並未顯著增加，此意謂經濟成長果實與利得未普及化，故雖不均因多數人民收益改善而有下降，²⁶但經濟成長利得集中的不公平現象卻顯著化，成為蓄積民怨的革命淵源。譬如：二零零四年十一月民眾抗議總統選舉舞弊所爆發的橘色革命，人民訴求之一即是，要求重新審理私有化，因為自從一九九九年十二月二十九日庫其瑪(Leonid D. Kuchma)簽署「加快烏克蘭資產私有化緊急措施」總統令後，權貴和利益團體即利用加速私有化政策，以特權方式大肆佔有經濟社會資產。最引人詬議的就是二零零三年庫其瑪女婿以低於來自英美合資鋼鐵公司之標價，購得烏克蘭最大煤鋼企業克里沃羅格鋼鐵公司(Kryvorizhstal)。²⁷然而，事實上橘色陣營也相去不遠，如提摩申科(Yulia Tymoshenko)之夫婿趁蘇聯解體取得國家能源成為億萬富豪，以及她本人與俄羅斯天然氣工業公司的未公開交易等行為，亦令人詬議。²⁸

此外，橘色革命爆發的另一個重要因素是人民對國家經濟未來發展方向的歧異。重工業林立的東半部與俄羅斯關係密切，而西半部則仰賴與歐洲各國的貿易。烏克蘭東、西地區兩大陣營對國家對外經濟發展方向與合作夥伴之看法分歧，在外力介入後擴大為國際關注之橘色革命。²⁹然事實上，從烏克蘭經濟發展的角度而言，烏克蘭經濟運轉所需之石油、天然氣等能源供應主要來自俄羅斯，而歐盟卻是當前烏克蘭最重要的貿易夥伴之一。烏克蘭經濟產值下降或經濟衰退，很大一部份是表現在出口情形與國外的直接投資(FDI)。其中，經濟復

²⁶ 一項國際性調查顯示，烏克蘭在二零零三年有19%的人口被歸類為貧窮，不過在景氣復甦後，烏克蘭的貧窮則快速消失，其情況比俄國與波蘭都要好。Keith Crane & Stephen Larrabee, *Encouraging Trade and Foreign Direct Investment in Ukraine*, Santa Monica, CA: RAND Corporation Press, 2007, p.11.

²⁷ See: Helen Fawkes, "A nasty business in Ukraine", BBC NEWS-Business, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/3809057.stm>, extracted on 1 April 2007.

²⁸ 轉型政策效應與顏色革命之關連性，請詳參：洪美蘭，「從轉型政策效應論獨協國家之顏色革命」，*東吳政治學報*，台北，第26卷第3期，2008年9月，頁149-196。

²⁹ See: Mei-lan Hung, "The EU-Russia rivalry and internal rifts underpin Ukraine's elections Controversy", *Taiwan News*, 24 January 2005, A.11.

甦，出口扮演了重要角色。烏克蘭的出口以重工業產品為多，烏克蘭經濟也得利於世界市場的原物料價格上升，例如來自中國與俄國對鋼鐵的強烈需求，以及九零年代世界經濟的快速成長，都為烏克蘭的出口增加提供動力。但近年來烏克蘭出口快速增加卻是因為發現新市場，在一九九八年歐盟已代替俄國成為烏克蘭最大的出口市場。二零零二年後，對中國的出口則已超過歐盟。³⁰在國外的直接投資方面，二零零六年底已達 212 億美元，德國是烏克蘭最大單一投資國，賽普路斯則名列第二。不過，很多俄國人是掛著賽普路斯的名義對烏克蘭投資。³¹因此，烏克蘭實無法忽略其與俄、歐之經貿關係。故現任總統尤申科雖然強調加強與歐盟等西方國家發展政經合作，態度明顯親西方，然亦重視與俄國之關係。

3. 小結

由烏克蘭個案研析知，可將橘色革命視為是結構主義（structuralism）所謂經濟發展非均衡化下，利益衝突之回波效應（backwash effect），因為橘色革命發生確實是人民不滿經濟成長利得分配不均、不公的結果，加以在強調民主化自由的背景下，經由利益衝突的不同政治陣營操作，政府施政失當極易被擴大或增添外力因素，達成組織動員為大規模群眾運動，對經濟穩定帶來衝擊。兩大陣營對未來國家經濟成長的動能有相當大的歧見，此對未來經濟穩定成長埋下不安定的變數，因為兩大陣營的利益衝突將可能再現。但若多數人民生活水準能獲得保障，社會均度提高，則政客的利益衝突欲獲得認同支持而擴散的可能性將降低，故經濟均衡成長對烏克蘭而言，乃是經濟「穩定成長」的要件之一。因此，顏色革命後，烏克蘭政府在社會改革領域採取許多方法來提升人民福利與社會低階人口的收入不均。二零零五年的國家預算明顯向社會福利傾斜，不同規模的福利基金開始啟動，而基金的法規也有所鬆綁。二零零六年政府政策也在強化人民的社會保護並減少失業率。³²政府企圖從傳統的社會福利政策途徑和增加就業機會等方面，降低人民對社會不均的反感與反彈。

³⁰ Keith Crane & Stephen Larrabee, *op. cit.*, pp.13~14.

³¹ *Ibid.*, p. 17.

³² Web-portal of Ukrainian Government, "Position paper on Ukraine - EU Action Plan implementation by Ukrainian Side",

http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/en/publish/article?showHidden=1&art_id=41011704&cat_id=40990460&ctime=1152110507812, extracted on 23 April 2009, p.18.

二、革命未成功者：烏茲別克 — 轉型與不均、經濟成長但人均所得未成長不均攀升

烏茲別克於一九九一至一九九二年間追隨多數後共轉型經濟體實施激進轉型，但很快地改選擇自己的發展途徑，採取類似中國的漸進改革為主，如嚴格的貿易和價格管制等漸進經改措施。³³基本上，第一階段經濟改革（從 1992 到 1994 年）在建立基礎制度、保障政府獨立、建立市場經濟的法源基礎、自由價值、非國有化和私有化，對抗通膨與社會救助，即進行了軟總體經濟政策和有限的市場改革；第二階段經濟改革（從 1994 到 1996 年）則優先致力於抑制生產衰退和總體經濟穩定，加深市場改革和擴大非政府部門，鞏固國家貨幣，保障經濟結構改革。³⁴然而，雖然漸進經濟轉型舒緩激進轉型衝擊（參閱表一），卻亦因改革遲緩與國家對經貿管控，致使經改成效不彰，人民所得與實質經濟生活未能顯著獲得改善，即使政府調整對外策略，回歸至以加強與俄國經貿關係為主³⁵。

歸納整理烏茲別克轉型後之重要經濟社會情況，如下：

1. 經濟轉型與不均的產生

(1) 價格、所得差異化：市場化經濟轉型後，人民生活所得差異化是必然的現象。一如其他轉型國家，烏國從商的生意人和中小企業等收入高於公務員，前者生活水準提高，而後者生活競爭壓力小但收入少，且收入決定於政府補助。³⁶此外，雖然糧食為私有可自由交易，但價格仍由國家控制，政府採取低糧價政策，與鄰國相比價格普遍偏低，有價差存在，烏國政府怕外地價格會因黑市交易而影響當地價格，³⁷已經逐漸透過提高工資方式，³⁸讓國內物價

³³ 烏國經濟轉型策略轉變的因素，詳參：Райнхард Крумм, *Центральная Азия: собственный взгляд (Central Asia: personal view)*, Узбекистан, 2006, p. 415.

³⁴ Райнхард Крумм, *op.cit.*, p. 421.

³⁵ 烏茲別克獨立後，在 1992 年 3 月和烏克蘭、俄羅斯確立正式的外交關係，但烏茲別克最大經濟伙伴是烏克蘭。烏國政府積極強化與俄的經貿關係，於 1998-2007 年烏茲別克和俄羅斯協議確定經濟和政治上的互助發展。А. Т. Азизхонов, Л. П. Ефимова, *Теория и Практика строительства демократического общества в Узбекистане (theory and practice of democracy building in the society of Uzbekistan)*, Ташкент, 2005, p. 333.

³⁶ 烏國學者普遍抱怨政府對教師、公務員等補助比哈薩克少，政府也承認並決定於 2008 年底提高工資。

³⁷ 烏茲別克、哈薩克、和吉爾吉斯於 1994 年簽訂建立經濟共同市場，1998 年 3 月增加塔吉克，故與鄰國的貨物流通相當容易。А. Т. Азизхонов, Л. П. Ефимова, *op. cit.*, p. 336.

³⁸ 從 2008 年 9 月 1 日起提高退休金、社會津貼、獎助金和最低工資，調整後的最低工資為每月 25040 烏幣(約

穩定成長，避免國際價格影響國內經濟「穩定」。但對於政府鼓勵出口的產品，如現有私人公司出口飲料，政府即透過控制工資，使國內價格高於出口價格和鄰國同類產品，以讓出口有利，換言之，以國內市場高價銷售所得補貼出口的低價競爭。現在烏茲別克積極參與對外貿易。出口以原物料為主，主要為棉化纖維、絲、卡拉庫利皮草等，亦出口部分機器和設備，大部分民生必需品和工業品來自進口。³⁹

經濟轉型後，許多機構(如：官方組織、圖書館制度)和辦事者的態度多未改善，蘇聯式官僚文化仍相當濃厚，唯一不同的是，以前不用付費，現在要付費，如：進圖書館要收費但不高，多數資料要等待館員索取登記後才能閱讀，因為尚未有防竊電子設備。故第一階段經濟改革後，經濟成長速度已不足以迎合現今社會的最低生活消費水準。⁴⁰換言之，經濟轉型後，價格差異化促使不均產生，社會關係朝向個人化，但制度規範卻尚未能配合。

(2)私有化：烏茲別克政府設定私有化方向與目標，主要為：國營企業私有化，以部門和區域為基礎進行；「放寬」國家機關的責任及法規，以實現私有化計畫；私有化主要方針為中大型企業的股份廣化等。並規劃經濟改革第二階段將著注於支持和創造有利於私有化後企業生產的條件，使參與私有化活動的人口增加，及增加有價證券的投資人數，與鞏固加深企業「私營化」過程，最重要的是吸引中大型私營企業進行投資，使烏國經濟結構多元化發展。⁴¹由政府公佈的第二階段經濟改革重點和私有化目標來看，可知其私有化顯然與激進轉型模式的國有企業所有權與經營權徹底私有化有所落差，其強調進行私營化，多人參與投資即視為是私有化方式之一。

在土地私有化方面，將集體農場分土地給農民團體經營，每個家庭也分得一小塊地，可自建房屋或從事農作，但農地需經國家同意後才可轉換；農作也不能再依賴政府，皆由民間自己負責面對收成風險，豐收賤價須自行調整，因此農民團體合作變成大農場，提升購買大型機具的能力，家庭的小農地為了獲得大規模整合經營的效益也多加入大農場。針對農業改

\$620 美元)。“О Повышении Размеров заработной платы, пенсий, стипендий и социальных пособий”, *За законность и правопорядок На посту*, No: 30(3763), 26 июля 2008 года, А. 1.

³⁹ А. Т. Азизхонов, Л. П. Ефимова, *op. cit.*, pp. 321-322.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 220.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 201-204.

革烏國總統特別提出以下論點：改進土地擁有者及私營企業家的財產保障；進行各區域土地及水資源改革；保障農業所需水資源及其設備；使從事農業人口轉作其他領域等。⁴²此皆凸顯轉型改革後，基本上農民的收益所得仍相對較低，⁴³為社會的弱勢族群。

由於過去蘇聯各加盟共和國間專業化分工緊密，蘇聯瓦解後，烏國工廠幾乎多破產難以生存，故要從倚賴他國產品中經濟獨立，並自己生產產品；各項產品產量要先確保滿足國內需求；加強鞏固礦產開發及農業發展，並克服經濟發展的不對稱性等，成為烏國經濟改革欲解決的重要課題。⁴⁴換言之，烏國現在積極在形成該國能獨立自主經營的產業。基本上，首波經濟改革亦已達成了國家優先支持國內自有產品的生產；致力於國家真正經濟獨立，減少進口肉類、糧食、鄰近國家石油產品等之成效。⁴⁵但在產權方面，多數大型企業仍為國有國營，只有少部分外資股權，⁴⁶如巴士廠有日資合作；生產棉線的合資企業，其合資來源為南韓資金等。⁴⁷政府只開放人民自由經營中小企業、小生意或餐館等，且烏茲別克的官僚索賄讓無關係者很難經營。故現行經濟社會產業的產權型態主要是以國有為主，加上部份私有的中小企業。為了維持國營企業內部市場的競爭力，政府以進口來管制，如烏國為了扶持自有國營汽車，禁止進口汽車或課以高關稅，街上看到的進口車多是公司法人所有，一般人民連國產車都覺得貴，更不用提課高關稅的進口車。

由上述可知，烏國經濟開放程度相較於其他後共轉型國家，相對保守，故一般學界將烏茲別克的政經情況與中國相比。當地學者自認為其國家的經濟監控比中國嚴謹，政治開放民

⁴² Ibid., p. 210.

⁴³ 烏國政府為保持物價穩定，採低糧價政策，此政策多少會間接影響農民收入。相較於非農人口或其他產業業者，農民所得相對較低。

⁴⁴ A. T. Азизхонов, Л. П. Ефимова, op. cit., p. 214.

⁴⁵ Ibid., p. 195.

⁴⁶ 早期外資股權至多不超過49%，但在總統要求下，烏國政府實施加強引進外資政策，現在部分企業已開放外資可100%進入。除了來自中國的資金外，政府要求外資進入合作，主要以協助烏國企業產品出口為導向，並希望能引入最新技術，所以現在積極引進美國的新技術，並開放日本投資機場建設。烏國最重要的紡織產業也希望引進日本細膩的廣薄絲布技術，開拓國際市場，朝產業化發展。

⁴⁷ 台灣因兩岸政治因素，無論貿易或投資方面，在前進中亞市場上，相較於其他亞洲國家，增加許多政治性障礙。但烏國學者建議，由於中國的紡織企業經常是在中亞購買大量的棉花，一部分投入自己的紡織生產，另一部份則以高價轉售給其他國家，因此，若台灣有需要採購棉花，應直接向中亞購買。

主也只是形式，因為雖有多黨⁴⁸選舉卻無實質的自由民主。⁴⁹然而，烏國政府認為該國轉型開放，參與全球化過程中，⁵⁰出現西方文化快速滲透問題，帶來年輕一代內在價值波動。無政府主義流傳，狂熱信仰和恐怖主義代替了民主、自由，信用市場也被資本主義所取代。⁵¹這些價值觀的變動衝擊到經濟社會的穩定發展。故烏國當局強調維持強而有力的政府，目的在維護社會政治穩定，這是建造民主社會的最重要條件，具體作法是提高人民物質生活水準，因此，政府的政策在於創造多種樣式的經濟制度；形成名副其實的烏茲別克人民生活等。⁵²但烏國政府此種因應經濟社會變遷的作法，並非是面對問題的因勢利導解決之道，反而增添經濟穩定成長發展的複雜性。

2. 現行社會不均型態

(1) 區域不均：由於烏國農業用地不足以生產糧食作物，加以該國東部沿河地經評估相當適合種植棉花，該項經濟作物所需的種植面積小且收成多，故紡織品成為烏國最重要的產業，棉花甚至被當地人稱為「白金」，產值佔全球第4位，為烏國第2大出口品。此外，烏國天然氣、黃金、白銀等貴金屬蘊藏量豐富，早在蘇聯時期當地從事黃金工業人口即高居第1位，在蘇聯中占第2位。⁵³故現在開採礦產原物料仍是外資相當有興趣投資的部門。烏國的瓦斯可出口，⁵⁴但需進口石油，所以從後蘇聯時代起，烏國即開始發展太陽、風力等替代能源，太陽能已發展30年，也建過太陽能屋，有技術但缺乏資金投資。簡言之，烏國現階段經濟發展較有成果的部分主要在於：東半部的棉花紡織和東南部因「絲路」而發展起來的觀光城市，⁵⁵如薩瑪爾罕(Samarkand)、沙赫里薩布茲(Shakhrisabz)、布哈拉(Bukhara)等，⁵⁶這些地區人民

⁴⁸ 在蘇聯時期的1986年即開始多黨制。A. T. Азизхонов, Л. П. Ефимова, op. cit., p. 133.

⁴⁹ 現有主要政黨：人民民主黨、祖國進步黨、社會民主黨、國家民主黨、自由民主黨等。在2004年12月完成的國會下議院選舉，自由民主黨取得此次國會勝選。See: Райнхард Крумм, op. cit., p. 393.

⁵⁰ 烏國於1992年3月2日成為聯合國會員。

⁵¹ A. T. Азизхонов, Л. П. Ефимова, op. cit., p. 310.

⁵² See: A. T. Азизхонов, Л. П. Ефимова, op. cit., p. 167.

⁵³ A. T. Азизхонов, Л. П. Ефимова, op. cit., p. 183.

⁵⁴ 中國想從烏國進口瓦斯，故積極與烏國討論瓦斯管線問題。

⁵⁵ 烏國欲善用此優勢發展觀光，但卻面臨一項蘇聯遺害的交通問題，其歸咎於過去蘇聯時代的鐵路建築大多延邊境建築，獨立後就使相接鄰的各國須討論邊境鐵路問題。由於邊境路段的鐵路交通需共用，例如要從布哈拉

所得與生活水準較高。但西部因缺水難以開發或尚待開發，當地人民生活普遍較差，形成區域不均問題。而投資政策失當也是區域間失衡的起因之一。⁵⁷故礦產蘊藏不均以及各地區土地肥沃與水資源等先天條件之差異化，加以後天開發程度不同，使區域間農、工產值有比例懸殊傾向，因此，各區域居民呈現出所得上的貧富落差。

(2)社會階層不均：烏國學者認為，雖然烏國農民收入相對較城市其他產業部門的人民所得較低，但與中國毫無資產的農民相比，烏茲別克農民有自己的財產，不能稱為「貧民」。據此烏國學者主張，烏國有所得不均問題，但無貧民問題。針對不均與貧窮問題，政府在教育、基本生活和退休金方面皆採取社會安全保障措施，即提供免費的義務教育，雖然人民只需自付一半的書籍費，但仍讓民眾覺得負擔相當重，且高等教育也有漸漸市場化的趨勢。現在 67% 的高等學校採用定合同自付學費方式，未來可能會完全市場化。60 歲退休者可領取退休金，但除了軍警、公務人員退休金比工資高外，一般職別的退休金則比工資低，故多數退休者仍繼續就業，退休金則給付一半，所幸，因過去政府免費提供退休者公寓，其皆有自己的家，反而，現代人卻因物價上漲而只能租公寓，⁵⁸無能力購屋，特別是在 2006 年公賣價格漲一倍之後。針對物價政府雖有控制通膨，但仍有市場化的力量。故為了保障弱勢者，政府讓外地來首都學習的學生皆保證住宿，並提供生活補助金。因此，原則上人民的基本生活和受教權益受到政府保障提供。但事實上，農民、退休者在烏國確實是相對較為貧窮者，社會階層間仍存有不均現象。

此外，失業者也是現在烏國社會中的主要弱勢族群。如以 1997 年為例，官方註冊的失業率為 5.3%，但若考慮隱性失業，特別是在農村地區，失業率將高達 12-14%。最主要的失業族群是年輕人，將近 75%-76%。對此，烏茲別克政府於 1998 年通過「人民就業法」(Закон о занятости населения)，保障人民在市場經濟的就業活動。解決就業問題成為烏茲別克政府

(Bukhara)到烏爾根奇(Urgench)，就須經過土庫曼的部分車站。所以為了經濟發展與交通便利，烏國政府積極在建造本國境內各大城市間的鐵路網，現階段多以公路連結。

⁵⁶ 在 1992 年為了快速有效的發展觀光，曾建立國有的「烏茲別克觀光」(узбектуризм)公司和國外 50 個機構合作。А. Т. Азизхонов, Л. П. Ефимова, op. cit., p. 321.

⁵⁷ А. Т. Азизхонов, Л. П. Ефимова, op. cit., p. 173.

⁵⁸ 在首都塔什干 2008 年二房公寓租金約為每月 \$100 美元。

形塑社會共識和促進經濟成長的重要課題。⁵⁹其次，由於烏茲別克是一個多民族國家，境內有 130 種民族，其中烏茲別克人佔多數，約 78%。政府致力於建立民族間的共識，視其為國家社會政治穩定的最重要條件，但亦鼓勵各民族發展獨特特色，烏茲別克的小學、中學和高等教育皆可用各民族的母語授課，⁶⁰故地方人民普遍使用當地的母語溝通，部分人民甚至不諳俄語。

無論所得、區域發展或民族間的不均都將危害社會穩定。因此，烏茲別克政府提出有力的社會政策：擴大勞動市場，培訓技能，提升物質經濟水準，促進不同民族和兩性間工作機會條件平等，區域間平衡發展等。即所得重分配是政府確保維護人民利益的有效工具。提供人民社會保護才能促進經濟轉型和確保社會政治穩定。而政府的重要角色在於批准重要法律，即立法。⁶¹基本上，烏國的社會政策已經確立將致力於實現下列目標：使國民最低收入成長趕上自由經濟下的通貨膨脹；制定積極保障性的社會福利政策，尤其是對弱勢階層，如退休者、身心障礙者、養育人口較多的家庭、失業者、就學中的學生等。⁶²

3. 穩定與不均關係

儘管政府以社會保障和福利措施等社會政策平衡不均現象，然而，觀察烏國千禧年後，經濟成長但人均所得卻未增長（參閱圖一），且不均亦呈現增長（參閱表二），顯示施政成效不彰。因此，就當時的經濟社會情況而言，二零零五年五月之所以發生人民不滿就業機會少和政府壓抑私人交易而爆發號稱棉花革命或白色革命之安集延(Andijan)動亂，是可以理解。

然 2005 年在安集延發生的白色革命，烏茲別克學者認為並不能稱為「革命」，甚至 1991 年的獨立也不能稱為革命，因為那只是人民選出自己的總統後進行市場化，而非採「革命式」的過程，改革不能稱「革命」。安集延是烏國人口最稠密的地區，雖然當地有國有汽車廠等，但工廠薪資太低。

由於安集延在邊界又鄰近吉爾吉斯，且吉國與中國有優惠條款，人民可享有優稅或免稅

⁵⁹ See: A. T. Азизхонов, Л. П. Ефимова, op. cit., pp. 172-173.

⁶⁰ See: *ibid.*, p. 179.

⁶¹ See: *ibid.*, pp. 170-171.

⁶² *Ibid.*, p. 216.

從中國倒貨進來，再透過邊境轉賣入烏茲別克，故當地居民生活多靠貿易經商，但非法走私、逃漏稅倒貨的情況也常見，遭到烏國政府嚴查，於是一群由美國回來向國會爭取權力的烏茲別克政客即煽動人民起來反抗查緝，⁶³認為政府剝奪人民生存機會。但事實上，查緝私人交易活動並非針對安集延地區，烏國政府於 2005 年賦予逾 15 個國家監督機關以積極地法律行動，大範圍對企業家活動嚴加稽查，引起了批評，特別是罰龐大的財政罰金，停止企業家主體活動，終止銀行對帳操作。⁶⁴

不過，烏國當局在安集延事件上的反應（2005 年 5 月安集延強硬的鎮壓暴動，死傷眾多，其中有匪徒和居民）給西方集團和烏茲別克帶來不少負面衝擊，使得烏茲別克政府理解到，在自我保護上採取「反西方狂」態度是錯誤的方向。⁶⁵實質上，安集延事件凸顯出烏國經濟社會存在著「政府管控部門的低薪資」與「私商高所得」之不均落差，此現象才是社會關係呈現矛盾衝突之癥結，將挑戰經濟社會的穩定發展。故加速改革，讓該國經濟回歸至名符其實的「市場經濟」，即以市場為主，降低政府干預經濟，政策思維應以市場經濟法則間接影響總體經濟與促進社會均衡來代替現行直接管控經濟之保守、壓抑作為。

三、未發生革命：哈薩克 — 轉型後不均成型、經濟成長不均改善

哈薩克是所有獨協國家中，除俄羅斯外，保留俄語使用最為普及的國家，幾乎所有商店、街道標示皆為俄語與哈語共同使用，甚至從農村來的學童用俄語上課比哈語好，可見官方語言教育品質在農村須加倍留心。此外，哈國繼承原蘇聯基礎建設的部份，也甚少改變。不過，政府為了善用「絲路」地理優勢，爭取經濟發展商機，機場、火車站等公共基礎設施都整修良好。但如同其他轉型國家一樣，哈國仍經歷經濟轉型衰退及在經濟轉型期間經濟社會產生不均等問題。

1. 經濟轉型與不均產生

經濟轉型後部份人民從事商業謀利，成為富人中產階級。但這些利用經濟轉型商機的人民，生活雖比舊時代好，但仍屬中下，且哈國在 1992-1996 年產生經濟衰退，通貨膨脹使實

⁶³ 烏國學者普遍抱持此觀點，認為只是政客們與政府爭權的行動，人民被犧牲利用。

⁶⁴ Райнхард Крумм, op. cit., p. 394.

⁶⁵ Ibid., p. 396.

質所得降低，人民收入和消費無法均等，實質工資縮減三倍，甚至出現失業問題，⁶⁶政府因此要求企業提高工資⁶⁷，並資助基金成立，讓國家可以基金支付公務員退休。故失業和低收入成為哈薩克貧窮的主因，亦是哈國貧窮特徵。儘管後來經濟成長，如 2004 年經濟回復到 1990 年 64% 的水準，但低工資仍停留在過去，且轉型後社會並沒有提供足夠的保護，失業、低收入戶和低教育程度等貧窮階層形成，⁶⁸加以政府提供諸多優稅方案給予企業使現階段法令對商人有利，導致貧富差距擴大，社會不均因而成型。

換言之，哈薩克 1991 年 12 月 16 日宣布獨立後，面臨轉型困難與複雜條件。所謂複雜條件乃是蘇聯解體後，各共和國間新關係所產生的區域性問題，以及過往所欠缺的市場基礎建設。為了克服經濟危機與加深經濟社會改革，哈薩克政府於 1993-1995 間採取緊急措施計畫，重建哈薩克，如重整政府主權；形成市場；建立有效的社會保障系統等。分下列三階段來穩定市場和建立市場經濟發展基礎：⁶⁹

第一階段(1993 年)：降低通貨膨脹至能容許的範圍，並克服生產低落。以所有權私有化改變國家與私部門間關係。國家預算赤字減至國內生產毛額的 3~5%。

第二階段(1994 年)：系統改革，進行非國有化與私有化，發展市場基礎建設與競爭環境，意即完成中小企業私有化與商業化大型企業⁷⁰。

第三階段(1995 年)：運用單一及互利的政策形成市場經濟的協調機制，這些政策包括稅務、貨幣、價格、借貸、投資、貿易、組織與勞動價值。

⁶⁶ 特別是年輕人的失業問題，如 1998 年向政府登記就業服務的 16 歲~29 歲失業者成長了 34%，但當年官方失業率卻只有 3.7%，顯示隱性失業率相當高。事實上，國家統計局資料也同意 1998 年平均實質的失業率應是 13.1%。See: ООН и Правительство Республики Казахстан, *Республика Казахстан 2000-2004 (Republic of Kazakhstan 2000-2004)*, 2000, p. 7.

⁶⁷ 如千禧年政府一方面應用命令；另一方面與企業座談，道德勸說；加以施予優稅或給優惠等多重管道來促使企業同意提高工資。

⁶⁸ 參閱：ООН и Правительство Республики Казахстан, *Цель Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2005, p. 10.

⁶⁹ Н. А. Назарбаев, *Рынок и Социально-Экономическое Развитие (The Market and Socio-Economic Development)*, Москва: Экономика, 1994, pp. 369-371.

⁷⁰ 國有企業以員工人數超過 5000 人為大型企業，200~5000 人為中型企業，小型企業為 200 人以下。See: Н. А. Назарбаев, *op. cit.*, pp. 371-372.

首先，在通貨膨脹方面。哈薩克政府對抗通貨膨脹的實際措施之一，乃是調節工資上漲，確立最低工資，制定「單一的工資等級表」，劃定新的工資水準，⁷¹同時在 1994 年減少國家對商品與服務價格之調控。⁷²但進行價格自由化之際，仍對攸關重大民生的價格進行調控，維持對能源、貨運與客用鐵路、燃料、煤油、瓦斯、電力、房租、自來水管、排水系統、中央暖氣、熱水供應，以及麵包、兒童食物、進口藥劑等價格與稅率之調控，使其能逐漸與世界價格接軌，並由政府協調價格，使地區構成合理的價格。⁷³政府此舉乃在於因應哈薩克地區間生活水準差異化與區域不均問題。

由於經濟轉型對不同地區、產業產生影響，導致哈國區域不均問題嚴重，且依據貧窮程度觀察哈薩克區域不均有逐漸擴大趨勢，如區域間的貧富落差在 1999 年為 4.1 倍，但 2004 年達 26.5 倍。2004 年最富裕的阿斯塔納(Астана)、阿拉木圖(Алматы)，當地居民收入低於最低生活水準者僅佔 1.1%和 2.8%；貧窮程度中等，即當地居民收入低於最低生活水準比率在 12-15%者有兩個北方核心區，北哈薩克區和阿克莫林斯克區(Ақмолинская)、阿拉木圖斯基區(Алматыская)和五個工業區；貧窮程度最高為位於裏海旁的阿特拉烏斯基區(Атырауская)，⁷⁴當地居民收入低於最低生活水準比率高達 29.1%，雖然當地有最高的工資和該地區的平均人均生產毛額也最高。⁷⁵換言之，後者地區本身的區域內不均現象即相當高，當地有最高工資所得者，但也同時存在著 29.1%的貧窮居民，如此強烈對比現象存在於同一地區，更凸顯出社會不均的嚴重性，易激發民眾對不均現象的反彈情緒心理。

此外，城鄉所得落差的不均問題也逐漸擴大，導致城鄉貧窮程度差異化亦擴大，如 2001 年農村貧窮率是城市的兩倍，分別為 38.5%和 20%，但 2004 年已擴大為三倍，為 24.8%和 9.2%，農村貧窮程度比城市高得多。⁷⁶深究其因乃歸咎於農村主要生存工具仍停留在私有宅

⁷¹ Н. А. Назарбаев, op. cit., p. 376.

⁷² Ibid., p. 456.

⁷³ Ibid., p. 377.

⁷⁴ 同樣位於裏海旁的卮吉斯塔烏斯基區(Мангистауская)和位於南方的壤貝爾斯基區(Жамбылская)一向也是貧窮者居多的地區，如 2001 年卮吉斯塔烏斯基地區的每個農村居民收入都達不到最低生活標準。See: Правительство Республики Казахстан, *Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2002, p. 15.

⁷⁵ ООН и Правительство Республики Казахстан, *Цель Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2005, p.11.

⁷⁶ Ibid., p. 12.

院的農事，村民多是自營就業者（самозанятое население），在農村實際上很難有機會找到其他工作，特別是年輕人，收入相對比建設、貿易和服務發達的城市低。⁷⁷故城鄉所得不均實與城鄉在勞動工資、知識水平落差有關係。

為了改善上述區域不均現象，政府除了力行境內移民政策，甚至分別於 1997 年 12 月 10 由阿拉木圖遷都至阿卡莫拉(Akmola)及於 1998 年 6 月 10 又遷都至阿斯塔納，以兩次遷都⁷⁸方式促進境內移民，故境內常見由南向北、向西移動。但哈國未有人民嚴重移出的問題，反倒是由於哈國收入較高，其他中亞國家人民移入，為哈國提供便宜的勞動力。

哈國政府亦採取緊縮政策以降低通膨，但同時也對不同的社會階層造成衝擊。由於哈國進行緊縮貨幣政策，卻沒有相符合的財政金融手段調節，使學校建設投資急劇減少。轉型過程中已停辦了超過 200 所幼稚園，多數學校的教學與設備投資也被停止，孩童在校膳食也降低。⁷⁹據統計，30%教師工資降低，致使許多教師離開工作，最甚的是在保健方面，該項財政下降了 40%，⁸⁰故緊縮財政政策無法被接受，哈國政府因而強調，要達成降低預算赤字與通貨膨脹目標需依靠擴大稅基與限制支出。但在減少預算花費時，不可持續降低與惡化醫療與教育支出。如未擴大對這些項目的撥款，對社會階層的破壞性過程將更不可逆轉，⁸¹特別是教育具有縮減比較優勢和跨國競爭力之經濟功能。故在哈國免費中等教育是被聯邦憲法所保證，但哈薩克教育支出在 1999 年只占當年國內生產毛額的 3.9%，落後於同期的歐洲轉型國家，後者約為國內生產毛額的 5%，經哈國政府努力後，教育支出已經超過國內生產毛額的 5%；政府並設計「2010-哈薩克」整治計畫，以達成改善教育品質、保障就學、提高教育系統資源的動員等。⁸²2007 年底哈國政府創立了關懷兒童權利部門，所有政府部門計畫在教育

⁷⁷ Ibid., p. 13.

⁷⁸ 遷都之理由：一為首都離中國太近，離莫斯科太遠，不利國防安全；其次為北方幾乎都是俄國僑居民，移都有利於鞏固拉攏這些居民的人心，顯示政府重視他們；三為阿斯塔納與阿拉木圖間都是沙漠，不利經濟發展，遷都有利於阿斯塔納的發展，可以商業促其發展，而現在阿斯塔納確實比以前繁榮，人民平常在阿斯塔納工作，假日再飛回阿拉木圖。但部份商業和機構，如中央銀行，仍留在阿拉木圖。

⁷⁹ 現在哈薩克出生率是中亞中最低的國家。See: ООН и Правительство Республики Казахстан, *Республика Казахстан 2000-2004 (Republic of Kazakhstan 2000-2004)*, 2000, p. 8.

⁸⁰ Н. А. Назарбаев, op.cit., pp. 422-423.

⁸¹ Ibid., pp. 422-424.

⁸² See: Правительство Республики Казахстан, *Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2002, pp. 25-27.

環境、衛生、殘疾醫療等方面保證維護孩童的法律利益與權利。2007年12月核准的「哈薩克孩童」計畫，就是要對部份針對性的權益進行維護、保護孩童法律權益和執行聯合國⁸³的「兒童權益公約」。⁸⁴

由上述可知，通貨膨脹確實導致部分階層和區域遭受經濟轉型之衝擊較為嚴重，成為惡化社會不均的元素之一。換言之，經濟轉型上路後，哈國政府並未達成改善經濟，抑制通膨，對於投資與借貸也沒有良好的方案，人民生活水準惡化。⁸⁵因此，「國家緊急措施計畫」的另一項特點是關於低收入居民具體的社會保障系統。不僅加大社會保障領域措施，也轉變了實施方式，即改善國家的社會支持系統，改以針對性支持、平均主義展現對居民的協助，以及強調以最有效的花費、確實落實取代龐大的社會支出，增加社會最小單位—家庭的社會保障品質。⁸⁶也就是說，政府以改善社會保障系統來降低經改衝擊及其所引發的社會不均現象，舒緩人民不滿情緒。但同時納札爾巴耶夫(Nursultan Nazarbaev)總統⁸⁷於1994年在上議院演講時，也要求深化改革，並強調應讓社會各界認同改革，顯示經濟改革實質上已經引發社會意見的分歧與不安。

其次，從私有化方面來觀察。儘管納札爾巴耶夫總統指出，國家分配所有權時，以遵守社會公正性與公民憲法為原則形成全民的所有權，⁸⁸即實行私有制度應以最大的平等為原則，⁸⁹並指出大私有化可決定兩項任務：(一)建立明確的憑證私有化，在政府拍賣企業時，將企業責任轉移給新的所有者，而政府在法治的範圍內保留間接的監控與調和過程；(二)建立有價證券市場，當有價證券市場具備有效率與自動調節能力時，將對企業投資有所助益。⁹⁰

⁸³ 哈國於1992年3月2日加入聯合國。

⁸⁴ See: “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, Алматы: Вечерний Алматы и Friedeich Ebert Stiftung, 2 September 2008, p. 5.

⁸⁵ Н. А. Назарбаев, “К Обновленному Казахстану-Через Углубление Реформ, Общенациональное Согласие”, Выступление Президента Н. А. Назарбаева на заседании Верховного Совета 9 июня 1994 г., в Н. А. Назарбаев, *op. cit.*, pp. 390-391.

⁸⁶ Н. А. Назарбаев, *op. cit.*, pp. 379-380.

⁸⁷ 納札巴耶夫於1999年1月10日將總統任期改為七年，2005年12月4日其又再獲任七年總統。但2007年5月哈薩克國會通過憲法修正案，將總統任期改為5年，並取消總統連任限制。

⁸⁸ Н. А. Назарбаев, *op. cit.*, pp. 371-372.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 412.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 432.

然而，事實上，當二分之一的企業已準備好在 1993 年轉變為股份公司，將原屬於國家所有之企業轉換部分或全部的股份給予工會；部分股份給予與公民及非政府法人購買時，政府卻於 1993 年 3 月 5 日通過「關於國家控股公司」法令，理由是為加速形成新的市場結構和在私有化過程中保障國家利益。所謂國家控股公司乃是政府於公司持股 51%或以上。政府持股乃類似監察者的角色，保持政府對股份公司與企業的利益，並進行企業改造，委任企業領導者，尋找本國與外國投資者。⁹¹如近年來政府逐漸把瓦斯、石油、交通等收歸國家掌握，即主要策略性產業或重要部門仍置於國家控制下，尤其像石油、天然氣、鋼鐵與礦產等部門，但年輕一代的經理人為政府所用，他們經營不錯，出口資源賺取外匯。加以因高油價與哈薩克的石油增產，石油的穩定收入使哈薩克千禧年後之經濟成長率多維持相當高的成長(參閱表一)。雖然政府也有釋出部分股份給予民間購買或外資投資，如 1994 年 9 月進行外國投資者購買小私有化企業的股份，⁹²政府也允許外商買土地，但連當地人要取得股權都很困難，所以外商欲參與多需專業法律人士協助。

因此，哈國的私有化並未讓多數人民參與，重要的社會資源與有“錢”景的企業仍由政府官員與精英份子所壟斷掌控，一般民眾只能從事小私營商業活動或繼續保留為受雇工人階層，或甚至淪為失業者，故經濟轉型後的哈國因並未從事資源重分配，舊蘇聯時代的社會不均與不公平現象仍留存。

最後，就市場競爭的公平性而言，除了自然獨占型的石化能源產業外，儘管哈國政府也計畫發展非石化資源的其他產業部門，但因政府未提供優惠或有效的減稅誘因，未能真正吸引中小企業從事生產，發展其他產業。雖然在全球化經濟架構下，對哈國而言，如鞋、衣服等此類產業因自產無利潤，理論上當然應可由進口供應，但如麥當勞或微軟(Microsoft)⁹³等大型跨國企業曾有意投資哈國，後來卻因政府未能提供有利的條件而放棄進駐。不過，哈薩克經濟管理暨戰略研究學院 Albina Kozhakhmetova 教授認為：由於金融、貿易較發達，加上哈國西部地區如著名的阿特拉烏斯基石油加工廠等出產石油和瓦斯，可出口賺外匯，與中亞和其他獨協國家相比，哈國經濟水準算高，故基本上哈國經濟並未依賴石油，人民是以中小貿易

⁹¹ Ibid., pp. 372-373.

⁹² Ibid., p. 469.

⁹³ 微軟原有意進入哈國市場，甚至已經努力地把軟體轉為哈薩克文。

營生為主，如與土耳其、中國進行交易商品。外貿活動對哈國的經濟貢獻相當重要。

換言之，在獨協國家中，哈薩克雖是市場經濟發展較完善的地區之一，市場體系的機構較完整且功能也強，但事實上所有參與者面臨的機制或機會並不公平，如獨立時開放銀行競爭，銀行曾多達 200 多家，但目前存在著的多是，只為自己人所操作運用，實際上未真正有銀行功能的小銀行，這些銀行因政治後台而未關閉，顯示市場未公平競爭，也無法發揮市場競爭的淘汰機制。官商脈絡關係影響市場的公平競爭。哈薩克政府也體認到在政府治理方面面臨現有結構的限制，政府組織結構因缺乏法律和技術基礎而效率不彰，故 1997 年 3 月將行政和政府委員會縮減，簡化組織，⁹⁴以降低官僚腐敗，提升效率。然而，另一項政府行政效率差，執法未嚴格的理由卻是因經濟不好，政客為了討好選民，不願得罪人民，以求「穩定」為優先，如私用車作計程車賺外快的違法漏稅行為，政府完全漠視未取締，許多改革方案也多未能確實執行。

2. 現行社會不均情況與型態

由上述可知，現階段哈國的社會不均問題主要根源於：市場經濟轉型導致部分人民受到經濟衰退、通貨膨脹衝擊而陷入生活低於最低水準的「絕對貧窮」(absolute poverty) 狀態，但部分官員和精英份子因掌控社會資源而受影響較小。然而，對於貧窮問題哈薩克政府並未注意，也極少使用「貧窮」這個專詞，基本上使用「保障稀少者」(малообеспеченные)來指稱收入低於最低生活水準者。⁹⁵因為，哈薩克政府將其認定為社會保障層面問題。此思維可追溯於過去共產主義下社會是「集體」、「均等」、「國家承擔社會保障責任」等概念。故在市場化經濟轉型後，哈國政府主要以社會福利支出和社會保障政策作為解決現行社會不均最重要的基本政策與短期目標。此短期策略的採取亦可歸因於下列三個理由：石油收益增加、2005 年總統大選的競選承諾、執行迄 2015 年增加社會福利支出的承諾。但此政策思維卻將忽略儘早預防市場化後的「相對貧窮」問題。不過，從政府 2002 年末所規劃欲將借款分配於經濟社會發展上的比率來看，政府公債的 49% 將投入經濟轉型所需、行政治理其次占 39%、降低貧

⁹⁴ ООН и Правительство Республики Казахстан, *Республика Казахстан 2000-2004 (Republic of Kazakhstan 2000-2004)*, 2000, p.7.

⁹⁵ See: “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, p. 3.

窮 9%、生態 3%，⁹⁶可見哈國政府的長期發展策略仍繫於市場經濟改革的成效與寄託於經濟成長提升人民所得，降低貧窮人口。

儘管哈薩克政府於千禧年制定了「關於國家針對性社會救助」法，明確定義平均收入低於貧窮線就擁有受救助的權利，貧窮線數額就是最低生活費的 40%。然而，依世界銀行建議，考量區域氣候條件，中亞地區在燃料、冬衣、飲食等額外的費用，該地區依國際購買力平價計算能被接受的貧窮界線應為一天 2.15 美元，而非國際上慣用的一天一美元。換言之，國際上慣以消費面來衡量貧窮線，但哈國的貧窮主要由收入來界定，且最低生活標準也沒有與國際根據消費能力定義出一日一或二美元相等的引文。⁹⁷哈國「絕對貧窮」的定義標準可衡量出經濟社會的「所得不均」(income inequality) 狀態，但卻無法呈現社會上實質的「消費不均」(consumption inequality) 問題，且貧窮線標準與國際標準有所落差，有低估貧窮問題之風險。

再者，哈國「每個地區」、「每一季」會計算自己最低生活標準，⁹⁸此凸顯出哈國物價變動和區域不均等特殊經濟社會現象。為了落實政府保障人民最低生活之承諾及因應區域不均的現實問題，哈國透過 2002 年的「關於政府地方救助」來建立起政府對地方救助的結構。⁹⁹由聯邦政府協助落後地區，平衡區域不均。

最後，如同 Friedeich Ebert 基金會哈薩克辦公室主任所指出，「現今哈薩克經濟成長，但因能源價格也同時巨幅上漲，引發飲食、居住、服務價格等一連串重要民生物價不斷上漲。因此貧窮和無家可歸者問題不但未從現實中消失，反而更加劇地出現在哈國的各地區」。換言之，哈國經濟成長無助於降低貧窮，特別是無法縮減農村貧窮程度。歸咎其因在於，如聯合國 2001 年發展計劃報告所指出，貧窮大部分與權力、資源和機會分配不平等有關。¹⁰⁰也就是說哈國社會不均的關鍵在於「經濟不均」而非單純的「所得不均」問題。故世界銀行認為，改善貧困和降低不均政策一定與政治改革有關，必須建立機制，即在形成負責和靈敏政府的

⁹⁶ Правительство Республики Казахстан, *Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2002, p. 8.

⁹⁷ Ibid., p. 13.

⁹⁸ See: “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, p. 5.

⁹⁹ Правительство Республики Казахстан, *Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2002, p. 16.

¹⁰⁰ “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, p. 2.

同時，須具備有足夠的制衡與監督機制。¹⁰¹

3. 貧窮解決之道與改善成效

東歐和獨協國家的貧窮特徵在於：大部分窮人是一貧如洗的「市」民，「非傳統」型的貧窮者。他們有勞動能力、受過教育和職業訓練，在不久前還能擁有足夠收入和退休金，但激進、快速的社會轉變使其無法適應新情況，淪為貧窮者。¹⁰²故因應貧窮，哈國政府提供社會保障系統與社會援助系統所構成的社會政策保證人民生活不低於最低生活水準，在許可的預算下，確立最低工資與最低退休金¹⁰³。故社會政策從 1995 年開始時就是政府的施政軸心。¹⁰⁴1994 年 10 月政府改變就業法，加強失業保障。¹⁰⁵並於 1994 年 12 月進行新的最低消費預算研究，利用最低消費預算定義政府的社會支持，且在 1996 年制定社會救助機制，成立不同的社會援助。¹⁰⁶1999 年更藉由「關於維持最低生活水準」的聯邦法來確立貧窮救助標準。¹⁰⁷

除社會救助保障外，更重要的是採取就業計畫來降低失業，如已經開始創造「社會型」的工作機會，即由地方政府支付 95~98% 的工資鼓勵雇主提供就業機會；同時採取如提供職業教育等之其他積極就業政策。¹⁰⁸但從 2005 年迄今，觀察工資有貼近生活最低所需的趨勢。¹⁰⁹根據哈薩克聯邦共和國「關於共和國預算」法，2008 年最低工資將與哈國平均最低生活所需標準一致：金額制訂在 10515 堅戈(tenge)，¹¹⁰約為 85 美元上下，此顯示工資不得低於此數據，

¹⁰¹ The World Bank, *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*, Washington D.C.: The World Bank Institute, 2000, p. 334.

¹⁰² See: *ibid.*, p. 1.

¹⁰³ 三層式的退休金保障系統：第一層由政府保證的最小退休金；第二層依據義務性提供的退休金；第三層由非政府的退休金基金提供。Н. А. Назарбаев, *op. cit.*, p. 427.

¹⁰⁴ Н. А. Назарбаев, *op. cit.*, pp. 479-480.

¹⁰⁵ Н. А. Назарбаев, *op. cit.*, pp. 483-484.

¹⁰⁶ Н. А. Назарбаев, *op. cit.*, p. 483.

¹⁰⁷ Правительство Республики Казахстан, *Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2002, p. 16.

¹⁰⁸ See: “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, p. 3.

¹⁰⁹ 哈國最低勞工薪資在 2003 年只達到維持最低生活標準的 97.5%，到 2004 年才超越最低生活標準。ООН и Правительство Республики Казахстан, *Цель Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2005, p. 10.

¹¹⁰ 1993 年 11 月 15 日哈國發行自己的貨幣堅戈(tenge)。

最低工資變成定義貧窮界線的另一個參數，成為維持生活所需最低限度的依據。¹¹¹不過，因應經濟變化，2008年7月1日已提高包括基本退休支出、國家社會殘疾救助等各項基本社會支出，其中，最低生活標準也從10 515 堅戈增加到12 025 堅戈。¹¹²

儘管政府部門已經做了許多努力，然而依據聯合國認可的分析指出，2008年有18.2%哈薩克人收入低於最低生活所需，2005年這個指標約只有11%，而在阿斯塔納和阿拉木圖貧窮率維持在5-6%，故聯合國發展計畫的國際執行會議建議哈薩克應降低鄉村居民的貧窮程度。¹¹³而根據統計顯示哈薩克貧窮降低始於1998年之後，且經濟成長也是從那時候開始，哈國「2003-2005年的減貧計畫」也似乎有所成效。¹¹⁴但哈國對貧窮者、流離失所者、老人、單身者的權利與利益保護和立法尚處於剛開始階段。除了公部門外，大眾媒體也有其必要的角色，如形成社會思想；此外也應提高企業的社會責任。¹¹⁵如在德國，依據2006年Deutsche Welle World資料顯示，德國聯邦西部有32%支持德國企業應有社會責任(Corporate Social Responsibility)，而東部地區只有18%。但無論如何，掌握一技之長才是社會勞動者的最後安頓，因此德國社會問題專家指出克服失業五個重要觀點：1)經濟的成長；2)建立和保證就業；3)教育、終身教育和進修；4)就業的許可；5)保證足夠的幼兒園。¹¹⁶

現階段哈國政府設定「哈薩克-2030」遠程目標，將實行小額居民貸款，成立全國基金，以支持低收入公民。此目標計劃在2000-2002年通過，甚至列入2002年哈薩克「關於政府社會地方救助」聯邦法中來落實。哈國政府打算以促進就業作為主要打擊貧窮的解決方法，並於2015年將收入一天少於一美元的居民減半。¹¹⁷換言之，哈國政府已經改採用透過貸款給貧窮者或促其就業等回歸市場機制的途徑來解決貧窮和社會不均問題。¹¹⁸

¹¹¹ See: “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, p. 3.

¹¹² Бюллетень Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, “О повышении размеров базовых социальных выплат с 1 июля 2008 года”, *Вопросы труда и социального обеспечения*, No: 8, 2008, pp. 8-9.

¹¹³ Ibid., p. 2.

¹¹⁴ Правительство Республики Казахстан, *Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2002, p. 14.

¹¹⁵ See: “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, p. 7.

¹¹⁶ See: Ibid., p. 8.

¹¹⁷ ООН и Правительство Республики Казахстан, *Цель Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2005, p. 10.

¹¹⁸ 現今經濟社會的不均改善途徑請詳參：洪美蘭，前揭書，2008年，頁71。

總之，經濟轉型期間哈薩克政府協同國家銀行持續以緊縮政策對抗通膨時，乃採取逐步階段，降低企業稅務負擔，並實行不會引發通膨的政府開支，以體現市場改革；在面對固定支出和改善企業生產時，以不進一步降低人民最低生活水準作為社會政策的優先目標；此外，重要的任務是提高就業，給予臨時工作，提供居民社會保障，發展社會保險系統、改革工資系統、提供國家保證的最小生活水準，以及解除工資上限。¹¹⁹為了促進經濟成長，提升人民生活水準，降低貧窮，除了解除企業非專業義務，如：教育、醫療、文化與休閒設施，執行政府改革計畫等，政府亦協同金融機構負責監控虧損企業，制定破產法來進行企業生產改革與健全金融環境。¹²⁰現階段經濟成長的重要任務不只在石油、天然氣等部門工業方面，而是要建立經濟多樣化，以持續降低所得不均。¹²¹也就是說哈國政府企圖提升經濟以茲解決貧窮問題，但卻可能忽略經濟成長所帶來的「相對貧窮」與社會階層化等不均問題。

肆、結論

經濟成長與利得分配均衡的「均富問題」是古今中外所有國家政府所重視與追求的目標，後共產主義轉型國家歷經封建時期的市場經濟、工業革命後的資本主義經濟、共產時期的計畫經濟後，再次以市場經濟為基礎進行市場導向經濟轉型，綜觀其經濟制度發展的變動與脈絡，目的無非皆在於探索經濟社會均衡發展的最佳模式。因此，此波經濟轉型發展各國政府當然亦是以促進經濟社會均富發展的最佳狀態為最終職志。然而，在中東歐和獨協等後共國家順利渡過激進經濟轉型必經的初期轉型衰退，經濟逐漸步上復甦成長之際，卻紛紛出現不均現象日益嚴重的問題，促使各國政府亟待面對與提出有效的對策。

不過，依據新政治經濟學認為，現代經濟社會最重要的四個決策體系：價格與市場體系；民主政治；官僚體系；協商體系（bargain system）。¹²²對後共產轉型國家而言，由於民主政治

¹¹⁹ Н. А. Назарбаев, op. cit., pp. 426-428.

¹²⁰ Ibid., pp. 464-465.

¹²¹ ООН и Правительство Республики Казахстан, *Цель Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2005, p. 13.

¹²² 洪鎌德，*當代政治經濟學*，台北：揚智，1999年，頁233-234。

與價格市場體系皆尚在育成中，民主機制和市場力量尚難於與官僚體系和協商體系形成制衡，故經濟發展政策之決策，政府部門基本上居於決策優勢，有相當的主導權。加以先前的專題研究，在比較分析探討波蘭、捷克和俄羅斯社會資源分配與社會不均產生的關聯性及其影響因子後亦發現：轉型後經濟政策之決策、執行與其成效不但影響經濟成長，更是社會不均的重要決定因素之一。故本次研究計畫選擇曾發生被喻為轉型後的「二次革命」——顏色革命之獨協國家作為研究範疇，目的在於著重從政府經濟轉型決策與政策執行效應來解析經濟政策、社會不均與穩定成長三者間互動的關係。

在總覽和比較獨協各國經濟轉型發展和不成型變化之實證經驗後證實：對內和對外經濟發展政策之選擇、內容和其執行成效等的確是導致各國不均差異的影響變數；政府政策使經濟社會階層化（stratification）是蓄積民怨引發顏色革命之淵源，不均確實為部分國家在經濟成長期間發生社會不安，甚至動盪革命影響政權穩定的緣由之一；且證明經濟成長、總體經濟表現與經濟成長利得分配的公平性和普及化程度等皆是經濟穩定發展的基礎條件，因為其將弱化不均對穩定成長之衝擊力。故獨協國家政府以市場化轉型途徑力促經濟成長發展之際，是否顧及或採取相關政策來平衡不均失衡現象，避免社會財富集中而惡化社會不均，並促使經濟成長利得分配公平化與普及化，成為釐清與分析經濟政策、社會不均與穩定成長三者脈絡關係之焦點。

因此，進一步從「發生革命且革命成功」、「發生革命但未成功」與「未發生革命」各組中選擇具代表性意義的個案標的國家，應用國家社會治理（national social governance）觀點進行個案深入研析後，除了再次印證上述結果外，亦發現：由於私有財產權、穩定性及貿易開放被證明對所得分配系統影響性較大。¹²³且私有化會先產生財富不均，爾後引發所得不均，加速惡化市場化後經濟社會的不均現象，但並非私有化引發的不均必然會對經濟穩定發展帶來衝擊，其決定因素在於私有化方式是否符合公平。故自由民主程度較高及在市場化經濟轉型方面對私有化層面著墨較多的烏克蘭，當政府決策與施政失當，如私有化出現弊端，導致社會不均、不公，及國家經濟發展對外開放出現傾俄或歐盟爭議時，在利益衝突的不同政治

¹²³ David Dollar & Aart Kraay, "Growth is Good for the Poor", in Anthony Shorrocks and Rolph Van Der Hoeven ed., *Growth, Inequality, and Poverty: Prospect for Pro-Poor Economic Development*, New York: Oxford University Press, 2004, pp.56-57.

陣營操作下，極易被擴大或增添外力因素，達成組織動員而對經濟穩定帶來革命性的衝擊。反觀，政權較為強勢，自由民主程度較低及市場化經濟轉型方面私有化進程較為保守緩慢的烏茲別克和哈薩克，因兩國社會不均與貧窮問題，多起因於經濟轉型衰退所導致的低工資或就業機會缺乏。所以，政府重視和採取如社會福利與保障措施等相關政策來平衡不均失衡現象，降低人民對不均之反感與敏感度，藉此維持政治的支持與社會穩定。但仍無法掩飾經濟機會不均、缺乏問題，如烏茲別克安集延事件，即是經濟機會被剝奪而引發對經濟穩定發展之衝擊。至於哈薩克，雖其因市場機制較為健全，市場化較深，貿易相對較為發達順暢，加上天然資源稟賦的出口，總體經濟成長顯著地優於市場改革保守的烏茲別克，使其經濟機會相對較多。加以在政府保障人民最低生活水準，舒緩人民對不均的反彈壓力下，未曾發生群眾動亂。然而，由於制度的改變，如保障最低工資的改變僅會影響低收入員工的薪資，並不會影響高收入員工的所得。¹²⁴故哈薩克雖然經濟成長卻未能有效降低貧窮與日益嚴重的「相對貧窮」現象，凸顯經濟成長利得分配未普及化，以及其不均非「所得不均」而是「經濟不均」，因此，經濟機會不均、不公問題仍是其未來經濟穩定發展的隱憂。針對經濟機會不均，獨協各國政府也已經開始從改善投資，增加就業機會；提升教育機會平等；降低官僚貪腐、政治改革、結構現代化等方面著手，創造更公平的經濟社會。但由於缺乏法律和技術基礎使得政策效率低，故對於解決經濟不均與降低「相對貧窮」上的效果仍有待觀察，而此亦將影響與決定其未來的經濟穩定發展。

換言之，若以獨協國家經濟成長期間有無發生群眾街頭運動之顏色革命視為「穩定」成長的觀察指標，從「發生革命且革命成功」、「發生革命但未成功」與「未發生革命」三組國家之證實研究解析經濟政策、不均與穩定成長之關係發現：由於發生革命的國家確實都存在著不均攀升現象，反觀，未發生革命國家其不均趨緩，故「不均」與「穩定」間存在著關聯性。然而，從具體個案分析得知，雖然獨協國家在改革過程的初始條件頗多類似，但由於資源稟賦不同與先天條件的部份差異，後天政、經施政與採取不同的改革策略，造成各國經濟發展有所落差。而「顏色革命」在各國間有不同的結果，實質上正是各國不同政、經改革與

¹²⁴ See: Aaron Steelman and John A. Weinberg, "What driving wage inequality", Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly, vol. 91/3 Summer 2005, at <http://www.rich.frb.org/>, extracted on December 26, 2006.

施政效應的綜合反饋 (repercussion)。不均藉由顏色革命表現出其對經濟社會之負面效應，衝擊穩定成長發展。然獨協國家的顏色革命衝擊是否會引起後續之決策與政策改變，以及產生各種市場與經濟社會力量的交互影響之回饋 (feedback) 作用，裨益於重整出另一種新的均衡 — 即追求公平的效率化資源配置，以茲促使其經濟社會穩定成長，則有待觀察。

參考文獻

一、中文書目

吳玉山，*俄羅斯轉型 1992~1999*，台北：五南，2000 年。

宋鎮照，*社會學*，台北：五南，1997 年。

李英明，*社會衝突論*，台北：揚智，2002 年。

李靜杰主編，*十年巨變：中亞和外高加索卷*，北京，2004。

李靜杰主編，*十年巨變：俄羅斯卷*，北京：中共黨史出版社，2004 年。

洪美蘭，*經濟均衡發展策略 — 歐洲轉型國家之案例與啟示*，台北：翰蘆，2008 年。（國科會專題研究計畫 NSC 95-2414-H-004-065 補助）

洪鎌德，*當代政治經濟學*，台北：揚智，1999 年。

郭武平，*烏克蘭、白俄羅斯、摩爾多瓦政經發展之研究*，行政院國家科學委員會專題研究計畫，2007 年。

趙乃斌、姜士林主編，*東歐中亞國家私有化問題*，北京：當代世界出版社，1995 年。

二、中文期刊論文

吳玉山，「顏色革命的許諾與侷限」，*台灣民主季刊*，第 4 卷，第 2 期，2007 年 6 月。

洪美蘭，「後共產主義時代烏克蘭之經濟轉型」，*美歐季刊*，台北，No: 140，第 14 卷，第 4 期，2000 年。

洪美蘭，「從轉型政策效應論獨協顏色革命國家之民主發展」，2007 年台灣政治學會年會暨學術研討會：台灣民主的實踐-責任、制度與行為，台北：政大國際事務學院，2007 年 11 月 18 日。（國科會專題研究計畫 NSC96-2414-H-004-040-MY2 補助）

洪美蘭，「從轉型政策效應論獨協國家之顏色革命」，*東吳政治學報*，台北，第 26 卷第 3 期，2008 年 9 月。

龍舒甲，「論裡海能源與外高加索地區安全之關係」，*問題與研究*，第 42 卷，第 2 期，2003 年。

蘇武，「透視俄美在外高加索地區能源與外交的角逐」，*歷史月刊*，2000年1月。

三、外文書目

Aslund, Anders eds., *Russian Economic Reform at Risk*, New York: St. Martin's Press, 1995.

Aslund, Anders, *How Ukraine Became a Market Economy and Democracy*, Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2009.

Crane, Keith & F. Stephen Larrabee, *Encouraging Trade and Foreign Direct Investment in Ukraine*, Santa Monica, CA: RAND Corporation Press, 2007.

International Monetary Fund and World Bank, *Poverty Reduction, Growth and Debt Sustainability in Low-Income CIS Countries*, International Monetary Fund and World Bank, February 4, 2002.

North, Douglass Cecil, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press, 1991.

North, Douglass Cecil, *Structure and change in economic history*, New York: Norton, 1981.

The World Bank, *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*, Washington D.C.: The World Bank Institute, 2000.

Азизхонов, А. Т., Л. П. Ефимова, *Теория и Практика строительства демократического общества в Узбекистане (theory and practice of democracy building in the society of Uzbekistan)*, Ташкент, 2005.

Асад Алам, Мамта Мурти, Руслан Емцов, Эдмундо Мурругарра, Нора Дадвик, Эллен Хамильтон и Эрвин Тионгсон, *Рост, бедность и неравенство: Восточная Европа и бывший Советский Союз (Growth, Poverty, and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union)*, Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development and The World Bank, 2005.

Лузянин, С. Г., *Восточная Политика Владимира Путина (Eastern Politic Vladimir Putin)*, Moscow: АСТ, 2007.

Назарбаев, Н. А., *Рынок И Социально-Экономическое Развитие (The Market and Socio-Economic Development)*, Москва: Экономика, 1994.

ООН и Правительство Республики Казахстан, *Республика Казахстан 2000-2004 (Republic of Kazakhstan 2000-2004)*, 2000.

ООН и Правительство Республики Казахстан, *Цель Развития на пороге Тысячелетия в*

Казахстане, 2005.

Правительство Республики Казахстан, *Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2002.

Райнхард Крумм, *Центральная Азия: собственный взгляд (Central Asia: personal view)*, Узбекистан, 2006.

四、外文期刊論文

Abazov, Rafis, “Central Asian Republics’ Search for a Model of Development”, *Central Asia in Transition*, No. 61, Japan: The Slavic Research Center, Hokkaido University, 1998, at <http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publicn/CentralAsia/rafis/rafis.html>, extracted on October 2007.

Alexeev, Michael, “The Effect of Privatization on Wealth Distribution in Russia”, *Economics of Transition*, Vol. 7(2), 1999, The European Bank for Reconstruction and Development

Åslund, Anders, “Sizing up the Central Asian Economies”, *Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 2, New York: The Trustees of Columbia University, Spring 2003.

Buckley, Neil and Ostrovsky, Arkady, “Russia Poised to Cut off Belarus and Georgia Gas”, *Financial Times*, England, December 14, 2006.

Dollar, David & Aart Kraay, “Growth is Good for the Poor”, in Anthony Shorrocks and Rolph Van Der Hoeven ed., *Growth, Inequality, and Poverty: Prospect for Pro-Poor Economic Development*, New York: Oxford University Press, 2004.

Garton Ash, Timothy and Snyder, Timothy, “The Orange Revolution”, *New York Review of Books*, April 28, 2005.

Gerry, Christopher J and Mickiewicz, Tomasz, “Inequality, Fiscal Capacity and Political Regime Lessons from the Post-Communist Transition”, *William Davidson Institute Working Paper*, No. 831, Michigan: The William Davidson Institute, July 2006.

Havrylyshyn, Oleh and Odling-Smee, John, “Political Economy of Stalled Reforms”, *Finance & Development*, Vol. 37, No. 3, Washington D.C.: International Monetary Fund, September 2000.

Hung, Mei-lan, “The EU-Russia Rivalry and Internal Rifts Underpin Ukraine’s Elections Controversy”, *Taiwan News*, A.11, January 24, 2005.

Interview with Roza Otunbayeva, “Kyrgyzstan’s Tulip Revolution”, *Demokratizatsiya*, 13 No. 4, Fall 2005.

McFaul, Michael, “Transition from Postcommunism”, *Journal of Democracy*, 16(3), 2005.

Ögütçü, Mehmet and Kinach, Jaroslav, “Ukraine: A Miracle in Waiting?”, *Observer*, No. 234, October 2002.

Papava, Vladimer, “The Political Economy of Georgia’s Rose Revolution”, *Orbis* (Philadelphia, Pa.) 50 No. 4, Fall 2006.

Shushkevich, Stanislau, “Belarus: To Democracy through Neo-Communism”, *Demokratizatsiya*, 11 No.1, Winter 2003.

Бюллетень Минитерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, “О повышении размеров базовых социальных выплат с 1 июля 2008 года”, *Вопросы труда и социального обеспечения*, No: 8, 2008.

“Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, Алматы: Вечерний Алматы и Friedeich Ebert Stiftung, 2 September 2008.

“О Повышении Размеров заработной платы, пенсий, стипендий и социальных пособий”, *За законность и правопорядок На посту*, No: 30(3763), 26 ияля 2008 года, А. 1.

“Разве Это Дети? Нет, Это Не Дети!”, *Независимая Газета*, Апреля 7, 2005.

五、網路資訊

駐英台北代表處國際網路資訊資料庫，東歐中亞 26 國－白俄羅斯－民營化與重建，網址：
<http://www.tro-taiwan.roc.org.uk/de/ecoun-f.htm>，2006 年 4 月 22 日登入。

駐英台北代表處國際網路資訊資料庫，東歐中亞 26 國－喬治亞－民營化與重建，網址：
<http://www.tro-taiwan.roc.org.uk/de/ecoun-f.htm>，2006 年 4 月 22 日登入。

Abazov, Rafis, “Central Asian Republics’ Search for a Model of Development”, *Central Asia in Transition*, No.61, Japan: The Slavic Research Center, Hokkaido University, 1998, at <http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publicitn/CentralAsia/rafis/rafis.html>, extracted on October 2007

All Experts, Belarusian presidential election 2006, at http://en.allexperts.com/e/b/be/belarusian_presidential_election_2006.htm, extracted on April 1, 2007.

BBC News, “EU Bans Visas for Belarus Leaders”, at <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4895264.stm>, April 10, 2006, extracted on April 1, 2007.

Chubais, Anatoliiy, “Missia Rossii v XXI Veke” (Russia’s Mission in the 21st Century), *Nezavisimaya Gazeta*, at <http://www.ng.ru.>, October 1, 2003.

European bank for reconstruction and development (EBRD), Economic statistics & forecasts, Selected economic indicators, at <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/stats/sei.xls>, extracted on March 20, 2008.

Fawkes, Helen, “A nasty business in Ukraine”, BBC NEWS-Business, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/3809057.stm>, extracted on 1 April 2007.

United Nations University, World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), *World Income Inequality Database*, V. 2.0b, May 2007, at

http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database, extracted on April 17, 2008

Websites of the GUUAM Embassies in the USA, at <http://www.guam.org>, extracted on April 1, 2007.

Web-portal of Ukrainian Government, “Position paper on Ukraine - EU Action Plan implementation by Ukrainian Side”, http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/en/publish/article?showHidden=1&art_id=41011704&cat_id=40990460&ctime=1152110507812, extracted on 23 April 2009.

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫 成果報告
 期中進度報告

報告類別：赴國外出差或研習心得報告

計畫名稱：

經濟發展的社會不均問題(II)：獨協國家不均與穩定成長之實證分析

The Problem of Social Inequality during Economic Development (II): Empirical Analysis of Inequality and Steady Growth in the Commonwealth of Independent States

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC96-2414-H-004-040-MY2

執行期間：九十六年八月一日至九十八年七月三十一日

計畫主持人：洪美蘭

執行單位：國立政治大學俄羅斯研究所

中 華 民 國 九 十 八 年 二 月 十 三 日

經濟發展的社會不均問題 (II)：

獨協國家不均與穩定成長之實證分析

The Problem of Social Inequality during Economic Development (II): Empirical Analysis of Inequality and Steady Growth in the Commonwealth of Independent States

赴國外出差或研習心得報告

為了獲得對本研究案有用的第一手資料和掌握研究標的國家實際發展現況，於2008年8月13日至9月9日赴獨協國家中的烏茲別克和哈薩克進行實地訪查與田野調查，並拜會烏茲別克研究院東方研究中心（Uzbekistan Academy of Sciences, al-Beruni Institute of Oriental Studies）、塔什干國立東方學院(Tashkent State Institute of Oriental Studies)、阿拉木圖台灣貿易中心(Taiwan Trade Center, Almaty)、哈薩克經濟管理暨戰略研究學院(Kazakhstan Institute of Management, Economics and Strategic Research, KIMEP)等學術機關單位。透過參訪當地專家學者之際，與這些單位首長和學者進行對談交流，討論瞭解當地經濟轉型發展之變遷與最新的經濟社會動態。此次出訪，成果豐碩，除了取得本研究所須之最新客觀務實資訊與重要文獻外，亦從觀察訪問中獲得許多啟發，茲將相關觀感與意見分述如下：

一、烏茲別克

(一)經濟轉型與不均的產生

1.價格、所得差異化：市場化經濟轉型後，人民生活所得差異化是必然的現象。一如其他轉型國家，烏國從商的生意人和中小企業等收入高於公務員，前者生活水準提高，而後者生活競爭壓力小但收入少，且收入決定於政府補助。¹此外，雖然糧食為私有可自由交易，但價格仍由國家控制，與鄰國相比價格普遍偏低，有價差存在，烏國政府怕外地價格會因黑市交易而影響當地價格，故已經逐漸透過提高工資方式，讓國內物價穩定成長，避免國際價格影響國內經濟「穩定」。但對於政府鼓勵出口的產品，如現有私人公司出口飲料，政府即透過控制工資，使國內價格高於出口價格和鄰國同類產品，以讓出口有利，換言之，以國內市場高價銷售所得補貼出口的低價競爭。

經濟轉型，但事實上，許多機構(如：官方組織、圖書館制度)和辦事者的態度多未改善，蘇聯式的官僚文化仍相當濃厚，唯一不同的是，以前不用付費，現在要付費，如：進圖書館要收費但不高，多數資料要等待館員索取登記後才能閱讀，因為尚未有防竊電子設備。故經

¹ 烏國學者普遍抱怨政府對教師、公務員等補助比哈薩克少，政府也承認並決定於2008年底提高工資。

濟改革後，價格差異化促使不均產生，社會關係朝向個人化，但制度規範卻尚未能配合。

2.私有化：集體農場分土地給農民團體經營，每個家庭也分得一小塊地，可自建房屋或從事農作，但農地需經國家同意後才可轉換；農作也不能再依賴政府，皆由民間自己負責面對收成風險，豐收賤價須自行調整，因此農民團體合作變成大農場，提升購買大型機具的能力，家庭的小農地為了獲得大規模整合經營的效益也多加入大農場。

由於過去蘇聯各加盟共和國間專業化分工緊密，蘇聯瓦解後，烏國工廠幾乎多破產難以生存，故現在積極形成自己國家能獨立自主經營的產業。基本上多數大型企業仍為國有國營，只有少部分外資股權，²如巴士廠有日資合作。政府只開放人民自由經營中小企業、小生意或餐館等，且烏茲別克的官僚索賄讓無關係者很難經營。故現行經濟社會產業的產權型態主要是以國有為主，加上部份私有的中小企業。為了維持國營企業內部市場的競爭力，政府以進口來管制，如烏國為了扶持自有國營汽車，禁止進口汽車或課以高關稅，街上看到的進口車多是公司法人所有，一般人民連國產車都覺得貴，更不用提課高關稅的進口車。

一般學界將烏茲別克的政經情況與中國相比，當地學者自認為其國家經濟監控比中國嚴謹，經濟未開放較保守，政治開放民主也只是形式，因為雖有多黨選舉卻無實質的自由民主。

(二) 現行社會不均型態

1.區域不均：東部沿河地皆可種植烏國最合適的作物棉花，該作物所需的種植面積小但收成多，故紡織品是烏國最重要的產業，棉花甚至被當地人稱為「白金」。天然氣、黃金、白銀等貴金屬蘊藏量豐富，故開採礦產原物料成為外資相當有興趣投資的部門。瓦斯可出口，³但需進口石油，故從後蘇聯時代起烏國即開始發展太陽、風力等替代能源，太陽能已發展30年，也建過太陽能屋，有技術但缺乏資金投資。烏國現階段經濟發展較有成果的部分主要在於：東半部的棉花紡織和東南部因「絲路」而發展起來的觀光城市，薩瑪爾罕(Samarkand)、沙赫里薩布茲(Shakhrisabz)、布哈拉(Bukhara)等，這些地區人民所得與生活水準較高。但西部因缺水難以開發或尚待開發，當地人民生活普遍較差，形成區域不均問題。

2.社會階層不均：烏國學者認為，雖然烏國農民收入相對較城市其他產業部門的人民所得較低，但與中國毫無資產的農民相比，烏茲別克農民有自己的財產，不能稱為「貧民」。據此烏國學者主張，烏國有所得不均問題，但無貧民問題。針對不均與貧窮問題，政府在教育、基本生活和退休金方面皆採取社會安全保障措施，即提供免費的義務教育，雖然人民只需自付一半的書籍費，但仍讓民眾覺得負擔相當重，且高等教育也有漸漸市場化的趨勢。現在67%的高等學校是採用定合同自付學費的方式，未來可能會完全市場化。60歲退休者可領取退休金，但除了軍警、公務人員退休金比工資高外，一般職別的退休金則比工資低，故多數退休

² 早期外資股權至多不超過49%，但在總統要求下，烏國政府實施加強引進外資政策，現在部分企業已開放外資可100%進入。除了來自中國的資金外，政府要求外資進入合作，主要以協助烏國企業產品出口為導向，並希望能引入最新技術，所以現在積極引進美國的新技術，並開放日本投資機場建設。烏國最重要的紡織產業也希望引進日本細膩的廣薄絲布技術，開拓國際市場，朝產業化發展。

³ 中國想從烏國進口瓦斯，故積極與烏國討論瓦斯管線問題。

者仍繼續就業，退休金則給付 50%，所幸，因過去政府免費提供退休者公寓，其皆有自己的家，反而，現代人卻因物價上漲而只能租公寓，⁴無能力購屋，特別是在 2006 年公賣價格漲一倍之後。針對物價政府雖有控制通膨，但仍有市場化的力量。故為了保障弱勢者，政府讓外地來首都學習的學生皆保證住宿，並提供生活補助金。因此，原則上人民的基本生活和受教權益受到政府保障提供。但事實上，農民、退休者在烏國確實是相對較為貧窮者，社會階層間仍存有不均現象。

(三) 穩定與不均關係

2005 年在安集延(Andijan)發生的白色革命，烏茲別克學者認為並不能稱為「革命」，甚至 1991 年的獨立也不能稱為革命，因為那只是人民選出自己的總統後進行市場化，而非採「革命式」的過程，改革不能稱「革命」。安集延是烏國人口最稠密的地區，雖然當地有國有汽車廠等，但工廠薪資太低。

由於安集延在邊界又鄰近吉爾吉斯，且吉國與中國有優惠條款，人民可享有優稅或免稅從中國倒貨進來，再透過邊境轉賣入烏茲別克，故當地居民生活多靠貿易經商，但非法走私、逃漏稅倒貨的情況也常見，遭到烏國政府嚴查，於是一群由美國回來向國會爭取權力的烏茲別克政客即煽動人民起來反抗查緝，⁵認為政府剝奪人民生存機會。

因此，安集延事件凸顯出烏國經濟社會存在著「政府管控部門的低薪資」與「私商高所得」之不均落差，此現象已經呈現出矛盾衝突之社會關係，挑戰著經濟社會的穩定發展。

二、哈薩克

哈薩克是所有獨協國家中保留俄語使用最為普及的國家，幾乎所有商店、街道標示皆為俄語與哈語共同使用，甚至從農村來的學童用俄語上課比哈語好，可見官方語言教育在農村仍須加強。此外，哈國繼承原蘇聯基礎建設的部份，也甚少改變。不過，政府為了善用「絲路」地理優勢，爭取經濟發展商機，機場、火車站等公共基礎設施都整修良好。但如同其他轉型國家，哈國亦仍經歷經濟轉型衰退及在經濟轉型期間經濟社會產生不均等問題。

(一) 經濟轉型與不均產生

經濟轉型後部份人民從事商業謀利，成為富人中產階級。但這些利用經濟轉型商機的人民，生活雖比舊時代好，但仍屬中下，且哈國在 1992-1996 年產生經濟衰退，通貨膨脹使實質所得降低，人民收入和消費無法均等，實質工資縮減三倍，甚至出現失業問題⁶，政府因此

⁴ 在首都塔什干 2008 年二房公寓租金約為每月 \$100 美元。

⁵ 烏國學者普遍抱持此觀點，認為只是政客們與政府爭權的行動，人民被犧牲利用。

⁶ 特別是年輕人的失業問題，如 1998 年向政府登記就業服務的 16 歲~29 歲失業者成長了 34%，但當年官方失業率卻只有 3.7%，顯示隱性失業率相當高。事實上，國家統計局資料也同意 1998 年平均實質的失業率應是 13.1%。See: ООН и Правительство Республики Казахстан, *Республика Казахстан 2000-2004 (Republic of*

要求企業提高工資⁷，並資助基金成立，讓國家可以基金支付公務員退休。失業和低收入成為哈薩克貧窮的主因，亦是哈國貧窮特徵。儘管後來經濟成長，如 2004 年經濟回復到 1990 年 64% 的水準，但低工資仍停留在過去，且轉型後社會並沒有提供足夠的保護，失業、低收入戶和低教育程度等貧窮階層形成，⁸加以政府提供諸多優稅方案給予企業使現階段法令對商人有利，導致貧富差距擴大，社會不均因而成型。

其次，從私有化來看。雖然政府也有釋出部分股份給予民間購買或外資投資，如 1994 年 9 月進行外國投資者購買小私有化企業的股份，⁹政府也允許外商買土地，但連當地人要取得股權都很困難，所以外商欲參與多需專業法律人士協助。

因此，哈國的私有化並未讓多數人民參與，重要的社會資源與有「錢」景的企業仍多由政府官員與精英份子所壟斷掌控，一般民眾只能從事小私營商業活動或繼續保留為受雇工人階層，或甚至淪為失業者，故經濟轉型後的哈國因並未從事資源重分配，舊蘇聯時代的社會不均與不公平現象仍留存。

最後，就市場競爭的公平性而言，在獨協國家中，哈薩克雖是市場經濟發展較完善的地區之一，但事實上所有參與者面臨的機制或機會並不公平，如獨立時開放銀行競爭，銀行曾多達 200 多家，但目前存在著的多是，只為自己人所操作運用，實際上未真正有銀行功能的小銀行，這些銀行因政治後台而未關閉，顯示市場未公平競爭，也無法發揮市場競爭的淘汰機制。官商脈絡關係影響市場的公平競爭。然而，另一項政府行政效率差，執法未嚴格的理由卻是因經濟不好，政客為了討好選民，不願得罪人民，以求「穩定」為優先，如私用車作計程車賺外快的違法漏稅行為，政府完全漠視未取締，許多改革方案也多未能確實執行。

(二)不均類型

哈國現階段社會不均問題主要根源於：市場經濟轉型導致部分人民受到經濟衰退、通貨膨脹衝擊而陷入生活低於最低水準的「絕對貧窮」(absolute poverty) 狀態，但部分官員和精英份子因掌控社會資源而受影響較小。然而，對於貧窮問題哈薩克政府並未注意，也極少使用「貧窮」這個專詞，基本上使用「保障稀少者」(малообеспеченные)來指稱收入低於最低生活水準者。¹⁰故在市場化經濟轉型後，哈國政府主要以社會福利支出和社會保障政策作為解決現行社會不均最重要的基本政策與短期目標。長期發展策略仍繫於市場經濟改革的成效與寄託於經濟成長提升人民所得，降低貧窮人口。

儘管哈薩克政府於千禧年制定了「關於國家針對性社會救助」法，明確定義平均收入低於貧窮線就擁有受救助的權利，貧窮線數額就是最低生活費的 40%。然而，由於經濟轉型對

Kazakhstan 2000-2004), 2000, p. 7.

⁷ 如千禧年政府一方面應用命令；另一方面與企業座談，道德勸說；加以施予優稅或給優惠等多重管道來促使企業同意提高工資。

⁸ 參閱：ООН и Правительство Республики Казахстан, *Цель Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2005, p. 10.

⁹ Н. А. Назарбаев, *Рынок И Социально-Экономическое Развитие (The Market and Socio-Economic Development)*, Москва: Экономика, 1994, p. 469.

¹⁰ See: “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, Алматы: Вечерний Алматы и Friedeich Ebert Stiftung, 2 September 2008, p. 3.

不同地區產業、不同生產部門之影響，導致哈國區域不均問題嚴重。「每個地區」、「每一季」會計算自己最低生活標準，¹¹此凸顯出哈國物價變動和區域不均等特殊經濟社會現象。依據貧窮程度觀察哈薩克區域不均有逐漸擴大趨勢，如區域間的貧富落差在1999年為4.1倍，但2004年達26.5倍。貧窮程度最高為位於裏海旁的阿特拉烏斯基區(Атырауская)，¹²當地居民收入低於最低生活水準比率高達29.1%，雖然當地有最高的工資和該地區的平均人均生產毛額也最高。¹³換言之，後者地區本身的區域內不均現象即相當高，當地有最高工資所得者，但也同時存在著29.1%的貧窮居民，如此強烈對比現象存在於同一地區，更凸顯出社會不均的嚴重性，易激發民眾對不均現象的反彈情緒心理。此外，城鄉所得落差的不均問題也逐漸擴大。城鄉所得不均實與城鄉在勞動工資、知識水平落差有關係。因應哈薩克地區間生活水準之差異化與區域不均問題，政府協調價格，使地區構成合理的價格。¹⁴

為了改善區域不均現象，政府力行境內移民政策，甚至分別於1997年12月10日由阿拉木圖遷都至阿卡莫拉(Akmola)及於1998年6月10日又遷都至阿斯塔納，以兩次遷都¹⁵方式促進境內移民，故境內常見由南向北、向西移動。但哈國未有人民嚴重移出的問題，反倒是由於哈國收入較高，其他中亞國家人民移入，提供哈國便宜的勞動力。

最後，觀察現今哈薩克經濟成長，但因能源價格也同時巨幅上漲，引發民生物價不斷上漲。因此貧窮和無家可歸者問題不但未從現實中消失，反而加劇。換言之，哈國經濟成長無助於降低貧窮，特別是無法縮減農村貧窮程度。歸咎其因在於，如聯合國2001年發展計劃報告所指出，貧窮大部分與權力、資源和機會分配不平等有關。¹⁶也就是說哈國社會不均的關鍵在於「經濟不均」而非單純的「所得不均」問題。

(三) 不均與穩定

哈國政府採取緊縮政策以降低通膨，但同時也對不同的社會階層造成衝擊。由於哈國進行緊縮貨幣政策，卻沒有相符合的財政金融手段調節，使學校建設投資急劇減少。轉型過程中已停辦了超過200所幼兒園，多數學校的教學與設備投資也被停止，孩童在校膳食也降低。¹⁷據統計，30%教師工資降低，致使許多教師離開工作，最甚的是在保健方面，該項財政下降

¹¹ See: *ibid.*, p. 5.

¹² 同樣位於裏海旁的邛吉斯塔烏斯基區(Мангистауская)和位於南方的壤貝爾斯基區(Жамбылская)一向也是貧窮者居多的地區，如2001年邛吉斯塔烏斯基地區的每個農村居民收入都達不到最低生活標準。See: Правительство Республики Казахстан, *Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2002, p. 15.

¹³ ООН и Правительство Республики Казахстан, *Цель Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2005, p. 11.

¹⁴ Н. А. Назарбаев, *op. cit.*, p. 377.

¹⁵ 遷都之理由：一為首都離中國太近，離莫斯科太遠，不利國防安全；其次為北方幾乎都是俄國僑居民，移都有利於鞏固拉攏這些居民的人心，顯示政府重視他們；三為阿斯塔納與阿拉木圖間都是沙漠，不利經濟發展，遷都有利於阿斯塔納的發展，可以商業促其發展，而現在阿斯塔納確實比以前繁榮，人民平常在阿斯塔納工作，假日再飛回阿拉木圖。但部份商業和機構，如中央銀行，仍留在阿拉木圖。

¹⁶ “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, p. 2.

¹⁷ 現在哈薩克出生率是中亞中最低的國家。See: ООН и Правительство Республики Казахстан, *Республика Казахстан 2000-2004 (Republic of Kazakhstan 2000-2004)*, 2000, p. 8.

了 40%。¹⁸ 由此可知，通貨膨脹問題導致部分階層和區域遭受衝擊較為嚴重，成為惡化社會不均的元素之一。換言之，經濟轉型哈國政府並未達成改善經濟，抑制通膨與促進經濟成長，對於投資與借貸也沒有良好的方案，人民生活水準惡化。¹⁹ 因此，「國家緊急措施計畫」的另一項特點是關於低收入居民具體的社會保障系統。政府以改善社會保障系統來降低經改衝擊及其所引發的社會不均現象，舒緩人民不滿情緒。但同時納札爾巴耶夫(Nursultan Nazarbaev)總統²⁰於 1994 年在上議院演講時，也要求深化改革，並強調應讓社會各界認同改革，顯示經濟改革實質上已經引發社會意見的分歧與不安。

參訪期間適逢勞動與社會相關部門之政府官員、非政府組織、人權保障代表、國際慈善基金會人員和來自各大媒體的專家與國內外學者齊聚阿拉木圖舉行大型的圓桌會議，討論哈國現階段最重要的社會議題——貧窮問題及其解決與改善之道。²¹ 與會學者指出，東歐和獨協國家的貧窮特徵在於：他們大部分是一貧如洗的「市」民，「非傳統」型的貧窮者。他們有勞動能力、受過教育和職業訓練，在不久前還能擁有足夠收入和退休金，但激進、快速的社會轉變使其無法適應新情況，淪為貧窮者。

因應貧窮，哈國政府提供社會保障系統與社會援助系統所構成的社會政策保證人民生活不低於最低生活水準，故社會政策從 1995 年開始時就是政府的施政軸心。²² 除社會救助保障外，更重要的是採取就業計畫來降低失業，如已經開始創造「社會型」的工作機會，即由地方政府支付 95~98% 的工資鼓勵雇主提供就業機會；同時採取如提供職業教育等之其他積極就業政策。²³ 但從 2005 年迄今，觀察工資有貼近生活最低所需的趨勢。²⁴ 最低工資變成定義貧窮界線的另一個參數，成為維持生活所需最低限度的依據。²⁵

根據統計顯示哈薩克貧窮降低始於 1998 年之後，且經濟成長也是從那時候開始，哈國「2003-2005 年的減貧計畫」也似乎有所成效。²⁶ 但與會者認為，哈國對貧窮者、流離失所者、老人、單身者的權利與利益保護和立法尚處於剛開始階段。除了公部門外，大眾媒體也有其必要的角色，如形成社會思想；此外也應提高企業的社會責任。²⁷ 但無論如何，掌握一技之長才是社會勞動者的最後安頓。²⁸ 因此，現階段哈國政府設定「哈薩克-2030」遠程目標，將實行小額居民貸款，成立全國基金，以支持低收入公民。換言之，哈國政府已經改採用透過貸

¹⁸ Н. А. Назарбаев, op. cit., pp. 422-423.

¹⁹ Н. А. Назарбаев, “К Обновленному Казахстану-Через Углубление Реформ, Общенациональное Согласие”, Выступление Президента Н. А. Назарбаева на заседании Верховного Совета 9 июня 1994 г., в Н. А. Назарбаев, op. cit., pp. 390-391.

²⁰ 納札爾巴耶夫於 1999 年 1 月 10 日將總統任期改為七年，2005 年 12 月 4 日其又再獲任七年總統。但 2007 年 5 月哈薩克國會通過憲法修正案，將總統任期改為 5 年，並取消總統連任限制。

²¹ See: “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, p. 1.

²² Н. А. Назарбаев, op. cit., pp. 479-480.

²³ See: “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, p. 3.

²⁴ 哈國最低勞工薪資在 2003 年只達到維持最低生活標準的 97.5%，到 2004 年才超越最低生活標準。ООН и Правительство Республики Казахстан, *Цель Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2005, p. 10.

²⁵ See: “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, p. 3.

²⁶ Правительство Республики Казахстан, *Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2002, p. 14.

²⁷ See: “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, p. 7.

²⁸ See: Ibid., p. 8.

款給貧窮者或促其就業等回歸市場機制的途徑來解決貧窮和社會不均問題。²⁹

總之，就現階段觀察，基本上哈國乃是著重於以促進經濟成長，提升人民生活水準，作為降低貧窮與不均的主要策略。但觀察現今的經濟成長，並未能顯著地降低貧窮與不均，因為此施政方向可能無法解決「經濟不均」，以及忽略經濟成長所帶來的「相對貧窮」與社會階層化等不均問題。故即使政府強調採取社會保障政策，保證人民最低生活水準，以降低人民對「經濟機會不均」的不滿，但事實上部分人民對政府現行市場經濟改革政策導致「經濟不均」現象仍無法認同，如政府對抗通膨的緊縮政策影響到教育、醫療等的預算支出，弱勢階層受害；重要社會資源多由政府官員與精英份子所壟斷掌控；官商脈絡關係影響市場公平競爭等，故經濟不均問題將成為哈國經濟穩定發展的隱憂。

三、總結

觀察烏茲別克和哈薩克發現，位居中亞的獨協國家，由於內陸的地緣屬性與蘇聯時期的共同經驗，就經濟發展之先天條件而言，傳統上皆表現出相對較為封閉的鎖國特質，以及政、經轉型過程中面臨相似的初始條件，如皆面臨經濟發展落後與貧窮等經濟社會問題。故獨立後政經轉型目標皆先著重於經濟復甦、經濟成長後才考量經濟發展。³⁰其中，消滅貧窮與降低不均為現階段的施政重點。

基本上，兩國社會不均與貧窮問題，多是起因於經濟轉型衰退所導致的低工資或就業機會缺乏。在對付社會不均與貧窮問題上，政府皆注重社會保險與社福援助政策的功能，藉此尋求維持政治的支持與社會穩定，但仍將主要解決之道寄託於經濟成長發展。然經濟成長雖然帶來貧窮率的降低，但經濟成長和薪資增加只能改善當前的「絕對貧窮」與「所得不均」現象。因此，針對經濟機會不均，兩國政府也開始從改善投資，增加就業機會；提升教育機會平等；降低官僚貪腐、政治改革、結構現代化等方面著手，創造更公平的經濟社會。但由於缺乏法律和技術基礎使得政策效率低，故對於解決經濟不均與降低「相對貧窮」上的效果仍有待觀察，而此亦將影響與決定其未來的經濟穩定發展。

最後，雖然中亞國家在改革過程的初始條件頗多類似，但由於資源稟賦不同與先天條件的部份差異，以及後天政、經施政與採取不同的改革策略，造成同為中亞獨協國家的兩國，其經濟發展亦有所差異。哈國由於市場機制較為健全，市場化較深，貿易相對較為發達順暢，加上天然資源稟賦的出口，總體經濟成長顯著優於市場改革保守的烏茲別克。因此，後者面臨不均衝擊經濟穩定的壓力也相對較高，故爆發「白色革命」。

²⁹ 現今經濟社會的不均改善途徑，請詳參：洪美蘭，經濟均衡發展策略 — 歐洲轉型國家之案例與啟示，台北：翰蘆出版社，2008年，頁71。

³⁰ 經濟成長與經濟發展之差異，請詳參：洪美蘭，前揭書，頁15-40。

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫 成果報告
 期中進度報告

報告類別：赴國外出差或研習心得報告

計畫名稱：

經濟發展的社會不均問題(II)：獨協國家不均與穩定成長之實證分析

The Problem of Social Inequality during Economic Development (II): Empirical Analysis of Inequality and Steady Growth in the Commonwealth of Independent States

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC96-2414-H-004-040-MY2

執行期間：九十六年八月一日至九十八年七月三十一日

計畫主持人：洪美蘭

執行單位：國立政治大學俄羅斯研究所

中華民國九十八年二月十三日

經濟發展的社會不均問題 (II)：

獨協國家不均與穩定成長之實證分析

The Problem of Social Inequality during Economic Development (II): Empirical Analysis of Inequality and Steady Growth in the Commonwealth of Independent States

赴國外出差或研習心得報告

為了獲得對本研究案有用的第一手資料和掌握研究標的國家實際發展現況，於2008年8月13日至9月9日赴獨協國家中的烏茲別克和哈薩克進行實地訪查與田野調查，並拜會烏茲別克研究院東方研究中心（Uzbekistan Academy of Sciences, al-Beruni Institute of Oriental Studies）、塔什干國立東方學院(Tashkent State Institute of Oriental Studies)、阿拉木圖台灣貿易中心(Taiwan Trade Center, Almaty)、哈薩克經濟管理暨戰略研究學院(Kazakhstan Institute of Management, Economics and Strategic Research, KIMEP)等學術機關單位。透過參訪當地專家學者之際，與這些單位首長和學者進行對談交流，討論瞭解當地經濟轉型發展之變遷與最新的經濟社會動態。此次出訪，成果豐碩，除了取得本研究所須之最新客觀務實資訊與重要文獻外，亦從觀察訪問中獲得許多啟發，茲將相關觀感與意見分述如下：

一、烏茲別克

(一)經濟轉型與不均的產生

1.價格、所得差異化：市場化經濟轉型後，人民生活所得差異化是必然的現象。一如其他轉型國家，烏國從商的生意人和中小企業等收入高於公務員，前者生活水準提高，而後者生活競爭壓力小但收入少，且收入決定於政府補助。¹此外，雖然糧食為私有可自由交易，但價格仍由國家控制，與鄰國相比價格普遍偏低，有價差存在，烏國政府怕外地價格會因黑市交易而影響當地價格，故已經逐漸透過提高工資方式，讓國內物價穩定成長，避免國際價格影響國內經濟「穩定」。但對於政府鼓勵出口的產品，如現有私人公司出口飲料，政府即透過控制工資，使國內價格高於出口價格和鄰國同類產品，以讓出口有利，換言之，以國內市場高價銷售所得補貼出口的低價競爭。

經濟轉型，但事實上，許多機構(如：官方組織、圖書館制度)和辦事者的態度多未改善，蘇聯式的官僚文化仍相當濃厚，唯一不同的是，以前不用付費，現在要付費，如：進圖書館要收費但不高，多數資料要等待館員索取登記後才能閱讀，因為尚未有防竊電子設備。故經

¹ 烏國學者普遍抱怨政府對教師、公務員等補助比哈薩克少，政府也承認並決定於2008年底提高工資。

濟改革後，價格差異化促使不均產生，社會關係朝向個人化，但制度規範卻尚未能配合。

2.私有化：集體農場分土地給農民團體經營，每個家庭也分得一小塊地，可自建房屋或從事農作，但農地需經國家同意後才可轉換；農作也不能再依賴政府，皆由民間自己負責面對收成風險，豐收賤價須自行調整，因此農民團體合作變成大農場，提升購買大型機具的能力，家庭的小農地為了獲得大規模整合經營的效益也多加入大農場。

由於過去蘇聯各加盟共和國間專業化分工緊密，蘇聯瓦解後，烏國工廠幾乎多破產難以生存，故現在積極形成自己國家能獨立自主經營的產業。基本上多數大型企業仍為國有國營，只有少部分外資股權，²如巴士廠有日資合作。政府只開放人民自由經營中小企業、小生意或餐館等，且烏茲別克的官僚索賄讓無關係者很難經營。故現行經濟社會產業的產權型態主要是以國有為主，加上部份私有的中小企業。為了維持國營企業內部市場的競爭力，政府以進口來管制，如烏國為了扶持自有國營汽車，禁止進口汽車或課以高關稅，街上看到的進口車多是公司法人所有，一般人民連國產車都覺得貴，更不用提課高關稅的進口車。

一般學界將烏茲別克的政經情況與中國相比，當地學者自認為其國家經濟監控比中國嚴謹，經濟未開放較保守，政治開放民主也只是形式，因為雖有多黨選舉卻無實質的自由民主。

(二) 現行社會不均型態

1.區域不均：東部沿河地皆可種植烏國最合適的作物棉花，該作物所需的種植面積小但收成多，故紡織品是烏國最重要的產業，棉花甚至被當地人稱為「白金」。天然氣、黃金、白銀等貴金屬蘊藏量豐富，故開採礦產原物料成為外資相當有興趣投資的部門。瓦斯可出口，³但需進口石油，故從後蘇聯時代起烏國即開始發展太陽、風力等替代能源，太陽能已發展30年，也建過太陽能屋，有技術但缺乏資金投資。烏國現階段經濟發展較有成果的部分主要在於：東半部的棉花紡織和東南部因「絲路」而發展起來的觀光城市，薩瑪爾罕(Samarkand)、沙赫里薩布茲(Shakhrisabz)、布哈拉(Bukhara)等，這些地區人民所得與生活水準較高。但西部因缺水難以開發或尚待開發，當地人民生活普遍較差，形成區域不均問題。

2.社會階層不均：烏國學者認為，雖然烏國農民收入相對較城市其他產業部門的人民所得較低，但與中國毫無資產的農民相比，烏茲別克農民有自己的財產，不能稱為「貧民」。據此烏國學者主張，烏國有所得不均問題，但無貧民問題。針對不均與貧窮問題，政府在教育、基本生活和退休金方面皆採取社會安全保障措施，即提供免費的義務教育，雖然人民只需自付一半的書籍費，但仍讓民眾覺得負擔相當重，且高等教育也有漸漸市場化的趨勢。現在67%的高等學校是採用定合同自付學費的方式，未來可能會完全市場化。60歲退休者可領取退休金，但除了軍警、公務人員退休金比工資高外，一般職別的退休金則比工資低，故多數退休

² 早期外資股權至多不超過49%，但在總統要求下，烏國政府實施加強引進外資政策，現在部分企業已開放外資可100%進入。除了來自中國的資金外，政府要求外資進入合作，主要以協助烏國企業產品出口為導向，並希望能引入最新技術，所以現在積極引進美國的新技術，並開放日本投資機場建設。烏國最重要的紡織產業也希望引進日本細膩的廣薄絲布技術，開拓國際市場，朝產業化發展。

³ 中國想從烏國進口瓦斯，故積極與烏國討論瓦斯管線問題。

者仍繼續就業，退休金則給付 50%，所幸，因過去政府免費提供退休者公寓，其皆有自己的家，反而，現代人卻因物價上漲而只能租公寓，⁴無能力購屋，特別是在 2006 年公賣價格漲一倍之後。針對物價政府雖有控制通膨，但仍有市場化的力量。故為了保障弱勢者，政府讓外地來首都學習的學生皆保證住宿，並提供生活補助金。因此，原則上人民的基本生活和受教權益受到政府保障提供。但事實上，農民、退休者在烏國確實是相對較為貧窮者，社會階層間仍存有不均現象。

(三) 穩定與不均關係

2005 年在安集延(Andijan)發生的白色革命，烏茲別克學者認為並不能稱為「革命」，甚至 1991 年的獨立也不能稱為革命，因為那只是人民選出自己的總統後進行市場化，而非採「革命式」的過程，改革不能稱「革命」。安集延是烏國人口最稠密的地區，雖然當地有國有汽車廠等，但工廠薪資太低。

由於安集延在邊界又鄰近吉爾吉斯，且吉國與中國有優惠條款，人民可享有優稅或免稅從中國倒貨進來，再透過邊境轉賣入烏茲別克，故當地居民生活多靠貿易經商，但非法走私、逃漏稅倒貨的情況也常見，遭到烏國政府嚴查，於是一群由美國回來向國會爭取權力的烏茲別克政客即煽動人民起來反抗查緝，⁵認為政府剝奪人民生存機會。

因此，安集延事件凸顯出烏國經濟社會存在著「政府管控部門的低薪資」與「私商高所得」之不均落差，此現象已經呈現出矛盾衝突之社會關係，挑戰著經濟社會的穩定發展。

二、哈薩克

哈薩克是所有獨協國家中保留俄語使用最為普及的國家，幾乎所有商店、街道標示皆為俄語與哈語共同使用，甚至從農村來的學童用俄語上課比哈語好，可見官方語言教育在農村仍須加強。此外，哈國繼承原蘇聯基礎建設的部份，也甚少改變。不過，政府為了善用「絲路」地理優勢，爭取經濟發展商機，機場、火車站等公共基礎設施都整修良好。但如同其他轉型國家，哈國亦仍經歷經濟轉型衰退及在經濟轉型期間經濟社會產生不均等問題。

(一) 經濟轉型與不均產生

經濟轉型後部份人民從事商業謀利，成為富人中產階級。但這些利用經濟轉型商機的人民，生活雖比舊時代好，但仍屬中下，且哈國在 1992-1996 年產生經濟衰退，通貨膨脹使實質所得降低，人民收入和消費無法均等，實質工資縮減三倍，甚至出現失業問題⁶，政府因此

⁴ 在首都塔什干 2008 年二房公寓租金約為每月 \$100 美元。

⁵ 烏國學者普遍抱持此觀點，認為只是政客們與政府爭權的行動，人民被犧牲利用。

⁶ 特別是年輕人的失業問題，如 1998 年向政府登記就業服務的 16 歲~29 歲失業者成長了 34%，但當年官方失業率卻只有 3.7%，顯示隱性失業率相當高。事實上，國家統計局資料也同意 1998 年平均實質的失業率應是 13.1%。See: ООН и Правительство Республики Казахстан, *Республика Казахстан 2000-2004 (Republic of*

要求企業提高工資⁷，並資助基金成立，讓國家可以基金支付公務員退休。失業和低收入成為哈薩克貧窮的主因，亦是哈國貧窮特徵。儘管後來經濟成長，如 2004 年經濟回復到 1990 年 64% 的水準，但低工資仍停留在過去，且轉型後社會並沒有提供足夠的保護，失業、低收入戶和低教育程度等貧窮階層形成，⁸加以政府提供諸多優稅方案給予企業使現階段法令對商人有利，導致貧富差距擴大，社會不均因而成型。

其次，從私有化來看。雖然政府也有釋出部分股份給予民間購買或外資投資，如 1994 年 9 月進行外國投資者購買小私有化企業的股份，⁹政府也允許外商買土地，但連當地人要取得股權都很困難，所以外商欲參與多需專業法律人士協助。

因此，哈國的私有化並未讓多數人民參與，重要的社會資源與有“錢”景的企業仍多由政府官員與精英份子所壟斷掌控，一般民眾只能從事小私營商業活動或繼續保留為受雇工人階層，或甚至淪為失業者，故經濟轉型後的哈國因並未從事資源重分配，舊蘇聯時代的社會不均與不公平現象仍留存。

最後，就市場競爭的公平性而言，在獨協國家中，哈薩克雖是市場經濟發展較完善的地區之一，但事實上所有參與者面臨的機制或機會並不公平，如獨立時開放銀行競爭，銀行曾多達 200 多家，但目前存在著的多是，只為自己人所操作運用，實際上未真正有銀行功能的小銀行，這些銀行因政治後台而未關閉，顯示市場未公平競爭，也無法發揮市場競爭的淘汰機制。官商脈絡關係影響市場的公平競爭。然而，另一項政府行政效率差，執法未嚴格的理由卻是因經濟不好，政客為了討好選民，不願得罪人民，以求「穩定」為優先，如私用車作計程車賺外快的違法漏稅行為，政府完全漠視未取締，許多改革方案也多未能確實執行。

(二)不均類型

哈國現階段社會不均問題主要根源於：市場經濟轉型導致部分人民受到經濟衰退、通貨膨脹衝擊而陷入生活低於最低水準的「絕對貧窮」(absolute poverty) 狀態，但部分官員和精英份子因掌控社會資源而受影響較小。然而，對於貧窮問題哈薩克政府並未注意，也極少使用「貧窮」這個專詞，基本上使用「保障稀少者」(малообеспеченные)來指稱收入低於最低生活水準者。¹⁰故在市場化經濟轉型後，哈國政府主要以社會福利支出和社會保障政策作為解決現行社會不均最重要的基本政策與短期目標。長期發展策略仍繫於市場經濟改革的成效與寄託於經濟成長提升人民所得，降低貧窮人口。

儘管哈薩克政府於千禧年制定了「關於國家針對性社會救助」法，明確定義平均收入低於貧窮線就擁有受救助的權利，貧窮線數額就是最低生活費的 40%。然而，由於經濟轉型對

Kazakhstan 2000-2004), 2000, p. 7.

⁷ 如千禧年政府一方面應用命令；另一方面與企業座談，道德勸說；加以施予優稅或給優惠等多重管道來促使企業同意提高工資。

⁸ 參閱：ООН и Правительство Республики Казахстан, *Цель Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2005, p. 10.

⁹ Н. А. Назарбаев, *Рынок И Социально-Экономическое Развитие (The Market and Socio-Economic Development)*, Москва: Экономика, 1994, p. 469.

¹⁰ See: “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, Алматы: Вечерний Алматы и Friedeich Ebert Stiftung, 2 September 2008, p. 3.

不同地區產業、不同生產部門之影響，導致哈國區域不均問題嚴重。「每個地區」、「每一季」會計算自己最低生活標準，¹¹此凸顯出哈國物價變動和區域不均等特殊經濟社會現象。依據貧窮程度觀察哈薩克區域不均有逐漸擴大趨勢，如區域間的貧富落差在1999年為4.1倍，但2004年達26.5倍。貧窮程度最高為位於裏海旁的阿特拉烏斯基區(Атырауская)，¹²當地居民收入低於最低生活水準比率高達29.1%，雖然當地有最高的工資和該地區的平均人均生產毛額也最高。¹³換言之，後者地區本身的區域內不均現象即相當高，當地有最高工資所得者，但也同時存在著29.1%的貧窮居民，如此強烈對比現象存在於同一地區，更凸顯出社會不均的嚴重性，易激發民眾對不均現象的反彈情緒心理。此外，城鄉所得落差的不均問題也逐漸擴大。城鄉所得不均實與城鄉在勞動工資、知識水平落差有關係。因應哈薩克地區間生活水準之差異化與區域不均問題，政府協調價格，使地區構成合理的價格。¹⁴

為了改善區域不均現象，政府力行境內移民政策，甚至分別於1997年12月10日由阿拉木圖遷都至阿卡莫拉(Akmola)及於1998年6月10日又遷都至阿斯塔納，以兩次遷都¹⁵方式促進境內移民，故境內常見由南向北、向西移動。但哈國未有人民嚴重移出的問題，反倒是由於哈國收入較高，其他中亞國家人民移入，提供哈國便宜的勞動力。

最後，觀察現今哈薩克經濟成長，但因能源價格也同時巨幅上漲，引發民生物價不斷上漲。因此貧窮和無家可歸者問題不但未從現實中消失，反而加劇。換言之，哈國經濟成長無助於降低貧窮，特別是無法縮減農村貧窮程度。歸咎其因在於，如聯合國2001年發展計劃報告所指出，貧窮大部分與權力、資源和機會分配不平等有關。¹⁶也就是說哈國社會不均的關鍵在於「經濟不均」而非單純的「所得不均」問題。

(三) 不均與穩定

哈國政府採取緊縮政策以降低通膨，但同時也對不同的社會階層造成衝擊。由於哈國進行緊縮貨幣政策，卻沒有相符合的財政金融手段調節，使學校建設投資急劇減少。轉型過程中已停辦了超過200所幼兒園，多數學校的教學與設備投資也被停止，孩童在校膳食也降低。¹⁷據統計，30%教師工資降低，致使許多教師離開工作，最甚的是在保健方面，該項財政下降

¹¹ See: *ibid.*, p. 5.

¹² 同樣位於裏海旁的邛吉斯塔烏斯基區(Мангистауская)和位於南方的壤貝爾斯基區(Жамбылская)一向也是貧窮者居多的地區，如2001年邛吉斯塔烏斯基地區的每個農村居民收入都達不到最低生活標準。See: Правительство Республики Казахстан, *Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2002, p. 15.

¹³ ООН и Правительство Республики Казахстан, *Цель Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2005, p. 11.

¹⁴ Н. А. Назарбаев, *op. cit.*, p. 377.

¹⁵ 遷都之理由：一為首都離中國太近，離莫斯科太遠，不利國防安全；其次為北方幾乎都是俄國僑居民，移都有利於鞏固拉攏這些居民的人心，顯示政府重視他們；三為阿斯塔納與阿拉木圖間都是沙漠，不利經濟發展，遷都有利於阿斯塔納的發展，可以商業促其發展，而現在阿斯塔納確實比以前繁榮，人民平常在阿斯塔納工作，假日再飛回阿拉木圖。但部份商業和機構，如中央銀行，仍留在阿拉木圖。

¹⁶ “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, p. 2.

¹⁷ 現在哈薩克出生率是中亞中最低的國家。See: ООН и Правительство Республики Казахстан, *Республика Казахстан 2000-2004 (Republic of Kazakhstan 2000-2004)*, 2000, p. 8.

了 40%。¹⁸ 由此可知，通貨膨脹問題導致部分階層和區域遭受衝擊較為嚴重，成為惡化社會不均的元素之一。換言之，經濟轉型哈國政府並未達成改善經濟，抑制通膨與促進經濟成長，對於投資與借貸也沒有良好的方案，人民生活水準惡化。¹⁹ 因此，「國家緊急措施計畫」的另一項特點是關於低收入居民具體的社會保障系統。政府以改善社會保障系統來降低經改衝擊及其所引發的社會不均現象，舒緩人民不滿情緒。但同時納札爾巴耶夫(Nursultan Nazarbaev)總統²⁰於 1994 年在上議院演講時，也要求深化改革，並強調應讓社會各界認同改革，顯示經濟改革實質上已經引發社會意見的分歧與不安。

參訪期間適逢勞動與社會相關部門之政府官員、非政府組織、人權保障代表、國際慈善基金會人員和來自各大媒體的專家與國內外學者齊聚阿拉木圖舉行大型的圓桌會議，討論哈國現階段最重要的社會議題——貧窮問題及其解決與改善之道。²¹ 與會學者指出，東歐和獨協國家的貧窮特徵在於：他們大部分是一貧如洗的「市」民，「非傳統」型的貧窮者。他們有勞動能力、受過教育和職業訓練，在不久前還能擁有足夠收入和退休金，但激進、快速的社會轉變使其無法適應新情況，淪為貧窮者。

因應貧窮，哈國政府提供社會保障系統與社會援助系統所構成的社會政策保證人民生活不低於最低生活水準，故社會政策從 1995 年開始時就是政府的施政軸心。²² 除社會救助保障外，更重要的是採取就業計畫來降低失業，如已經開始創造「社會型」的工作機會，即由地方政府支付 95~98% 的工資鼓勵雇主提供就業機會；同時採取如提供職業教育等之其他積極就業政策。²³ 但從 2005 年迄今，觀察工資有貼近生活最低所需的趨勢。²⁴ 最低工資變成定義貧窮界線的另一個參數，成為維持生活所需最低限度的依據。²⁵

根據統計顯示哈薩克貧窮降低始於 1998 年之後，且經濟成長也是從那時候開始，哈國「2003-2005 年的減貧計畫」也似乎有所成效。²⁶ 但與會者認為，哈國對貧窮者、流離失所者、老人、單身者的權利與利益保護和立法尚處於剛開始階段。除了公部門外，大眾媒體也有其必要的角色，如形成社會思想；此外也應提高企業的社會責任。²⁷ 但無論如何，掌握一技之長才是社會勞動者的最後安頓。²⁸ 因此，現階段哈國政府設定「哈薩克-2030」遠程目標，將實行小額居民貸款，成立全國基金，以支持低收入公民。換言之，哈國政府已經改採用透過貸

¹⁸ Н. А. Назарбаев, op. cit., pp. 422-423.

¹⁹ Н. А. Назарбаев, “К Обновленному Казахстану-Через Углубление Реформ, Общенациональное Согласие”, Выступление Президента Н. А. Назарбаева на заседании Верховного Совета 9 июня 1994 г., в Н. А. Назарбаев, op. cit., pp. 390-391.

²⁰ 納札爾巴耶夫於 1999 年 1 月 10 日將總統任期改為七年，2005 年 12 月 4 日其又再獲任七年總統。但 2007 年 5 月哈薩克國會通過憲法修正案，將總統任期改為 5 年，並取消總統連任限制。

²¹ See: “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, p. 1.

²² Н. А. Назарбаев, op. cit., pp. 479-480.

²³ See: “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, p. 3.

²⁴ 哈國最低勞工薪資在 2003 年只達到維持最低生活標準的 97.5%，到 2004 年才超越最低生活標準。ООН и Правительство Республики Казахстан, *Цель Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2005, p. 10.

²⁵ See: “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, p. 3.

²⁶ Правительство Республики Казахстан, *Развития на пороге Тысячелетия в Казахстане*, 2002, p. 14.

²⁷ See: “Люди в беде” (People in poverty), *Вечерний Алматы- Спецвыпуск*, p. 7.

²⁸ See: *Ibid.*, p. 8.

款給貧窮者或促其就業等回歸市場機制的途徑來解決貧窮和社會不均問題。²⁹

總之，就現階段觀察，基本上哈國乃是著重於以促進經濟成長，提升人民生活水準，作為降低貧窮與不均的主要策略。但觀察現今的經濟成長，並未能顯著地降低貧窮與不均，因為此施政方向可能無法解決「經濟不均」，以及忽略經濟成長所帶來的「相對貧窮」與社會階層化等不均問題。故即使政府強調採取社會保障政策，保證人民最低生活水準，以降低人民對「經濟機會不均」的不滿，但事實上部分人民對政府現行市場經濟改革政策導致「經濟不均」現象仍無法認同，如政府對抗通膨的緊縮政策影響到教育、醫療等的預算支出，弱勢階層受害；重要社會資源多由政府官員與精英份子所壟斷掌控；官商脈絡關係影響市場公平競爭等，故經濟不均問題將成為哈國經濟穩定發展的隱憂。

三、總結

觀察烏茲別克和哈薩克發現，位居中亞的獨協國家，由於內陸的地緣屬性與蘇聯時期的共同經驗，就經濟發展之先天條件而言，傳統上皆表現出相對較為封閉的鎖國特質，以及政、經轉型過程中面臨相似的初始條件，如皆面臨經濟發展落後與貧窮等經濟社會問題。故獨立後政經轉型目標皆先著重於經濟復甦、經濟成長後才考量經濟發展。³⁰其中，消滅貧窮與降低不均為現階段的施政重點。

基本上，兩國社會不均與貧窮問題，多是起因於經濟轉型衰退所導致的低工資或就業機會缺乏。在對付社會不均與貧窮問題上，政府皆注重社會保險與社福援助政策的功能，藉此尋求維持政治的支持與社會穩定，但仍將主要解決之道寄託於經濟成長發展。然經濟成長雖然帶來貧窮率的降低，但經濟成長和薪資增加只能改善當前的「絕對貧窮」與「所得不均」現象。因此，針對經濟機會不均，兩國政府也開始從改善投資，增加就業機會；提升教育機會平等；降低官僚貪腐、政治改革、結構現代化等方面著手，創造更公平的經濟社會。但由於缺乏法律和技術基礎使得政策效率低，故對於解決經濟不均與降低「相對貧窮」上的效果仍有待觀察，而此亦將影響與決定其未來的經濟穩定發展。

最後，雖然中亞國家在改革過程的初始條件頗多類似，但由於資源稟賦不同與先天條件的部份差異，以及後天政、經施政與採取不同的改革策略，造成同為中亞獨協國家的兩國，其經濟發展亦有所差異。哈國由於市場機制較為健全，市場化較深，貿易相對較為發達順暢，加上天然資源稟賦的出口，總體經濟成長顯著優於市場改革保守的烏茲別克。因此，後者面臨不均衝擊經濟穩定的壓力也相對較高，故爆發「白色革命」。

²⁹ 現今經濟社會的不均改善途徑，請詳參：洪美蘭，經濟均衡發展策略 — 歐洲轉型國家之案例與啟示，台北：翰蘆出版社，2008年，頁71。

³⁰ 經濟成長與經濟發展之差異，請詳參：洪美蘭，前揭書，頁15-40。