

1

澳門大學政治學教授
荷蘭鹿特丹大學亞洲史講座教授
吳德榮

亞洲經驗的回顧與反思——國家導向型發展理論的再出發





現代亞洲的發展非常引人注目。相對於其他國家，許多亞洲國家在戰後數十年間漸漸取得了高水平的經濟發展。急速增長一度成為日本和亞洲四小龍——南韓、台灣、香港和新加坡——的特徵。中國和印度的崛起也受到世界的關注。如今，亞洲已成為世界上發展得最快的地區。

這些亞洲國家的發展經驗備受矚目，不但因為它們在經濟上的卓越表現，亦由於它們所遵循的增長與發展軌跡有別於傳統的經濟學理論。它們的發展並不是按自由市場和自由貿易的原則。除了香港，這些經濟急速增長的國家都沒有完全依賴私營企業或市場機制來尋求工業化，亦拒絕跟隨市場的「無形之手」，反而是積極操控經濟活動。

對於許多在貧窮線上的發展中國家而言，亞洲為它們展示一種有效的模式。對於那些曾經聽命於世界銀行和國際貨幣基金建議，結果卻一籌莫展的發展中國家來說，亞洲可謂成了它們的學習對象。拉丁美洲便有不少例子：如墨西哥、阿根廷、哥倫比亞、玻利維亞和秘魯，它們順從「華盛頓共識」（Washington Consensus），遵行開放市場和積極改革管治。在過去的幾十年間，它們所實行的自由化、放鬆管制和私有化的程度比南韓和台灣還要高。然而，相對於東亞國家，拉丁美洲國家的增長率卻是九牛一毛。¹

正因如此，過去的30年裏，大量的研究都集中於解釋所謂的「東亞奇跡」。而「發展型國家理論」（Theory of Developmental State）所提出的解釋最為人熟悉。其邏輯大致如下：第一，一些亞洲國家被認為享有免於政治和社會壓力的高度自主性，並以國家的強勢表現作為特徵；第二，國家被視為由專業技術官僚所構成的決策機器。這些技術官僚以經濟發展作為國家的優先考慮；第三，國家積極干預經濟，從而促進快速工業化。它通過對目標產業進行補貼，為企業提供優惠貸款，設立壟斷企業從而挑選和保護市場贏家，甚至為發展新興產業而直接參與生產來達成上述目標。

「發展型國家理論」的主要論點源於Alexander Gerschenkron的研究。他認為，晚進國家需要透過集中的方式來實現工業化和經濟發展。² 換句話來說，「追趕」需透過集中機制來管理資本流通、產業調整及技術升級。一般認為，這種機制可以由特殊的國家形態來提供。³ 這種國家被稱之為「發展型國家」。⁴ 它們與許多貧窮地區的專制國家或掠奪型國家並不一樣。那些國家行使的強制性權力不是為了克服集體行動的困境，反而是為其統治者及



華盛頓共識

1989年出現的一套針對拉美和東歐國家新自由主義的政治經濟理論。但於1990年代，隨着左翼政治勢力的抬頭而失去其作用。其後拉美遂推行較自主性的經濟政策。

裙帶累積個人利益。這種國家面對着無止境的衝突，而社會資源則被用作打擊異己的工具。

「發展型國家理論」受到青睞，是因為它打開了機會窗口，使一些國家能夠擺脫自由市場秩序的支配，同時又逃脫依賴理論和世界體系理論的束縛。然而，這個理論並非毫無問題。批判它的人不但包括新古典經濟學家，也有那些針對新古典經濟學的批判者。首先，該理論傾向將國家的角色浪漫化，並籠統地將它塑造成致力追求經濟發展的全能國家形象。批判者正確地指出，將國家描述成內部一致、並能夠理性地行使代理人功能的單一行為者，這種籠統的解釋並不能捕捉到國家結構下動態且複雜的內部運作。⁵ 第二個問題在於「國家」這概念的運用。該理論把國家看作為韋伯式決策機器，其重要且顯著的特徵是有效的工具性，而非主權、地域性、公民權和權力關係等爭議性問題。第三是把理論物化的問題。發展型國家不再止於理論，而是逐漸被使用於事實歸類。它變成一種特別的國家形態，或者作為快速增長國家的一種分類。

簡單而言，「發展型國家理論」把焦點放在國家的組織特徵上，強調發展的制度基礎，從而忽略發展過程中的矛盾和隨意性。這使它對政治經濟的理解過於狹窄。因此，要挑戰這個以制度為重心的研究方向，則在於找到一個超越從技術角度來理解發展的研究途徑。這個替代方法應該把權力和政治置於政治經濟研究的中心，而又不曾摒棄有關國家在發展過程中發揮能動作用的深刻理解。本章嘗試擺脫過往過分強調制度導向的思維，提出「過程導向」作為新的研究方向，希望發掘能較全面理解國家導向型發展的命題。

重構「國家導向型發展」的概念

要建構一個新的研究方向，首先必須要重新理解國家與發展的概念。因此，筆者提出的第一起始點在於將「發展型國家」（Developmental State）的概念置換為「國家導向型發展」（State-led Development）。本章對於國家在一定的條件下透過某種治理方式，能夠發揮關鍵作用從而刺激發展的這一論斷並無異議。然而，我們不能將這些特定條件的範圍縮小至國家機構的組織特性上。事實上，中國、新加坡和日本都有各自不同的國家形態，這意味着國



新古典主義經濟學

新古典主義經濟學（Neoclassical Economics），又稱為新古典派經濟學。主張支持自由市場經濟，個人理性選擇，反對政府過度干預。

家制度結構及其發展之間並不存在單一的對應關係。因此，理解發展的最佳方式，應將其視為構築在一系列連鎖事件之上的歷史過程。

第二個關鍵便是國家角色的時效性。一個國家在一段時期內可以積極地促進經濟發展，而在另一段時期卻停止扮演此角色。換言之，「國家導向型發展」是片斷式的、具時效性的。這並不意味着國家必然地會由發展型轉變成掠奪型，但有可能出現另一種情況，即在同樣的組織結構和制度下，國家停止對經濟和市場進行積極規劃和干預。現存的發展型國家理論往往建基於一種假定，即特定的國家形態一旦被制度化成型，它會牢牢地維持自身狀況，並永續地行使其發展型代理人的角色。

換言之，國家在某些條件下會積極引導經濟發展，但當條件改變時，國家也會放棄其引導角色。由此，「國家導向型發展」充其量是片斷式的。本章的目的就是要擺脫一向以來只着眼於以制度為分析基礎的研究，而將重點重新置於過程之上，以釐清具時效性的「國家導向型發展」的各種歷史、政治、制度及政策條件。其中，四個相互交織的過程應予以突顯，因為它們在有效的國家干預與急速增長之間發揮着紐帶作用。這四個過程分別是：歷史過程、結構過程、能動過程和政策過程。從亞洲的例子看來，「國家導向型發展」的出現，有若干前置條件。其一，經濟發展被定為全國目標，完成這目標被視為國家基本職能；其二，社會上各利益群體和執政者之間組成發展聯盟；其三，政治企業家的存在，使得制度缺失得以填補，並適時地負擔起制度功能；其四，經濟政策及改革得到定期調整。這些亞洲的經驗指出，當這些分離交織的過程互相補足時，「國家導向型發展」便能發揮最大效用。

把經濟發展定為國家任務

「國家導向型發展」的首要條件是把經濟發展明確變成國家的首要任務，並以之作為一項長期的國家目標和計劃。在一些例子中，雖然促進增長沒有被當作一項國家構成職能，但它仍然與其他的國家目標相容，諸如戰爭準備、政權存續及國族建構。

事實上，許多國家在二戰之後都面臨建立現代獨立國家的迫切任務。然而，現代國家的許多顯著特徵，如領土、主權、安全、公民權等都必須被創

造和適應，並且與在地原有的不同權力、秩序及治理傳統等條件相互調解。在非洲國家及部分亞洲國家，如斯里蘭卡和阿富汗等，可以看到現代國家的形態和在地社會結構之間的不相容，從而導致新建立的國家制度不能發揮其應有的功能。

從這點看來，國家建構是一個持續的並具爭議性的過程，在此過程中各種在地的理解和制度會發生碰撞、協調，並能顛覆西方模式的支配地位。透過仿效和有選擇性的適應，混雜的秩序形式得以出現。就是在這種混雜性之下，許多亞洲國家制定了它們的國家夢。這些至高的目標包括不斷革命、階級鬥爭、領土完整、族群和諧、國族建構，以至統一、備戰、國家安全等等。而經濟增長只是其中的一項。更甚者，不少國家目標趨向於互相矛盾和競爭。而有關矛盾又反過來強化原有的衝突基礎。問題便在於經濟發展如何能夠與其他的國家優先計劃，如追求國家統一、國際認同及領土完整等相互協調。

亞洲的近代歷史說明，當經濟發展的目標被其他國家任務所取代時，國家在發展上的角色將會非常有限。舉個例子，在中國的毛澤東時代，堅持階級意識明顯的革命社會屬於一項神聖不可動搖的國家任務；生產力、技術創新以及改善物質生活均被視為資本主義惡魔而受到譴責。這是一個極端的例子，但其他沒有這麼極端的案例卻俯拾即是。例如在南韓李承晚政權時期，由於政治動蕩，政權的存續是優先選擇，長期的經濟規劃並未出現在國家議程當中。

有意思的是，即使經濟增長沒有被視為最終目的，有時候它會與其他的國家優先計劃相連接。戒嚴令下的台灣便是很好的實例。面對中共的軍事威脅，備戰成為了國民黨政權的最優先政策。但是，經濟增長與備戰二者則統一在軍事開支需以經濟累積和規劃作為支援的邏輯之下。

故此，當經濟發展被列為國家目標，或者把它界定為其他優先計劃的補充時，那些由增長政策所衍生的短期政治成本，會較容易被人民及利益集團所接受。由此，短暫的政策失效不會必然導致急劇的倒退。如80年代末，中國物價改革流產和貪污腐敗猖獗使社會動盪蔓延。1989年天安門事件的爆發威脅到共產黨政權。然而，鎮壓和短暫的挫敗過後，改革的勢頭迅速恢復。中國共產黨清楚表明，經濟發展仍然是硬道理，是堅定不移的目標。

中國發生了由階級鬥爭到經濟建設的戲劇化轉型，說明即使在同一政權下，國家目標也可能隨時間而改變。要讓有時效性的「國家導向型發展」發揮其效用，作為國家目標的經濟發展必須維持一段時期，以便國家有足夠的時間去作出相應的規劃。問題是：在何種情況下增長和發展才會變成國家任務？又在何種情況下增長和發展才會作為相對長期努力的目標？第一個問題的答案與國家建構所發生的歷史境遇密不可分。尤其是，很多國家任務是歷史產物，諸如經過殖民控制或帝國侵略的經歷，威脅國家安全的外部因素以及區域地緣政治中的地位等。而上述第二個問題則引領大眾思考「國家導向型發展」的第二個過程，即一套以發展為共識的聯盟協議的維持。

以發展為共識的聯盟協議

除了極少數例外，那些經歷長期急速經濟增長和工業化的亞洲國家都奉行一黨專政。這不單出現在獨裁體制，如朴正熙管治下的南韓和國民黨管治下的台灣，它同時也出現於有民主選舉的國家，例如自民黨執政下的日本和人民行動黨執政下的新加坡。甚至像印度和馬來西亞也不例外。由此帶出一個似是而非的論點：亞洲的「國家導向型發展」是以能夠自主地追求其目標，且免於回應短期社會訴求的強勢國家作為支撐。在不存在競爭性選舉的情況下，統治政權並不需要向它的支持者派發選舉紅利，因此能集中資源來促進累積，而非進行資源分配。

但是，掠奪型的獨裁政權並不少。馬可斯和蘇哈圖的腐敗政權是極好的例證。當鄰近國家的經濟都在起飛之時，印尼和菲律賓的遲緩發展很大程度上可歸咎於政權的腐敗。如果仔細觀察那些增長快速的國家，如日本、南韓及中國，不難發現當中也存在不少掠奪、裙帶主義和尋租的情況。

對此，Haggard和Kaufman有更深一層的考慮。他們把政策分為創議期與鞏固期，並認為雖然自主性強的國家有更多的能力去提出政策改革，但要持續推行和鞏固改革則需要比較穩定的統治聯盟，以及各社會力量的支持。⁶ 除非統治政權能為廣泛的社會階層創造出適當的經濟報酬，否則改革

尋租

又稱為競租，是指在沒有從事生產的情況下，為壟斷利潤而從事的一種非生產尋利活動。最典型的尋租是通過賄賂官員為公司或個體取得經濟資源。



是難以持續的。由此得悉，問題並不完全在於一個國家是否具有免受各部門利益所俘虜的自主性，而更多地在於這個國家能否創造並取得穩定的社會支持，從而使它能够減少分配政治所造成的困擾，以便於從長遠的角度來規劃發展政策。

這個問題與亞洲的情況尤其密切。許多亞洲地區的社會都經歷過或仍然面臨着各種有關族群、宗教、地域以至意識形態上的分歧。有些分歧是受到殖民和地緣政治歷史所影響，也有部分是由急速的社會經濟變遷所造成。在這種情況下，國家如何能維繫和鞏固各個族群、宗教、地區、利益團體對它的支持，並在相當一段時期內協調各方，以追求實現經濟政策的目標？正如 Richard Boyd 所言，國家在衝突管理上的成敗對其發展有關鍵性的影響。⁷ 從這點看來，負責發展的機構並非中立地存在於鬥爭之外，而是無可避免地捲入鬥爭，從而影響其決策。

而要有效緩和各種對立的社會利益之間互相競爭的情況，其中一個要點在於形成發展聯盟協議。聯盟協議是不同社會力量為換取特殊收益而放棄某些政治訴求所達成的一種妥協。這種聯盟關係為結盟各方提供特殊的利益報酬，同時又限制過度的尋租及特權行為。另一方面，它有選擇地補償被支配的一方，以換取他們的政治默從。作為交換，被支配方得屈從於累積和增長要務之下，然後這些要務則被制度化為國家計劃。

用戒嚴時期的台灣作例子可以說明這一點。族群、地域以及侍從政治的分歧造就了台灣緊張的政治局面。在國民黨的專制統治之下，來自大陸的政權與島內的本土精英發展出一種穩定的聯盟關係。前者在政治上取得完全操控，其在促進經濟累積的戰略產業上的壟斷地位得到後者的默從，而後者則以地方派系的形態得到對地方性資源進行排他性控制的權力作為交換補償。

而在馬來西亞，則可看到另一種不太穩定的聯盟關係。聯盟各方之間所維持的是一種脆弱且充滿爭議的平衡，這種平衡使得巫人精英在政治上佔優，也讓巫人將他們傳統的「土地之子」的文化定為馬來西亞國家認同的核心。作為交換，他們需容忍華人富商及專業階級在追求經濟累積方面所佔的優勢。

土地之子

土地之子，馬來語中稱為 Bumiputera。而在馬來西亞，華人以「土著」稱之，指的是當地土生土長的馬來人。而不屬於「土地之子」的群體，是指具有公民權的新移民，如華人和印度人。



印度的情況則相反，新政權在建國早期並未能與資本階級組成聯盟。因此，在資本家發起組織性及協調性極高的攻擊後，隨後的國家發展計劃變得失效且無濟於事。⁸ 現存的研究發現，這種治理失敗的情況由尼赫魯執政一直持續到甘地夫人時代，在這段時期，權力零散和多階級主導的國家所採取的干預政策並不是以經濟發展為主要目的，反而更傾向於創造短期的社會福利以鞏固政治統治。⁹

通常，聯盟協議的促成發生於一些歷史轉捩點，例如戰爭、獨立、政權更替以及經濟崩潰等。在這些重要的轉折期，對立的社會力量可能為了共同存續而達成妥協。有時候，一個能夠使利益衝突各方達成戰略妥協的強勢領導人，亦可以促使聯盟關係的形成。

在缺少這種聯盟協議的情況下，國家會被視為被少數特權階級所把持的統治工具。一些極端的例子中，國家權力會成為政治動員之下各方劇烈爭奪的目標，從而導致軍人干政和弱勢國家的出現。經歷數十年內戰的斯里蘭卡便是一個典型的例子。此外，聯盟是一種動態的妥協關係，它必須持續地建立共識。當社會經濟條件改變的時候，這種聯盟關係也需要作定期的調整以應對新的情況。如果像台灣那樣不能作出適當調整，便可能意味着「國家導向型發展」走向終結。這使得90年代以來，台灣島上逐漸升溫的政治對抗變成一種內耗，與其發展目標背道而馳。

政治企業家和制度能動力

第三個過程是依靠政治企業家創造出制度能動力（institutional agency）。現存對「國家導向型發展」的解釋，傾向強調任人唯賢的官僚制度所發揮的重要作用，它能憑藉技術理性來制定和執行發展計劃。這個論點在Chalmers Johnson的著名研究《通產省與日本的奇跡》（*MITI and the Japanese Miracle*）中首先提出。¹⁰

毫無疑問，許多亞洲國家的官僚制度傳統存在已久。然而，把官僚制度籠統地形容為「去政治化」、「仁慈並專於管理」，是需要通過考察驗證的。撇除技術能力而言，官僚是否可以在對立派系和官僚王國的權力鬥爭中獨善其身，尤其值得懷疑。Bob Jessop提醒，在一個國家的領土之內，通常存

在着一些為了爭奪暫時性與地方性霸權的敵對諸侯。¹¹ 雖然Johnson用「具理性規劃」(Plan-rational)來描述日本的國家組織，但實際上，日本國內各部門之間存在着大量的內鬥。而在它的科層結構的更底端，各個部門設法回避國家計劃或破壞其他部門計劃，以保護自身的狹隘利益。¹²

在多數例子中，官僚的言行通常是不一致的。官僚之間的關係更多是一種權力關係，而非完全根據職級的劃分。在位者都為了爭奪更多權力和資源，在敵對關係中尋求自保，為謀劃個人升遷和增加財富而彼此競爭。在這樣的情況下，國家治理經濟的一個前置條件便是它有管理自身的能力。治理國家所涉及的工作是艱難的，它既要克服官僚本位主義思想，又要阻止掠奪型地方主義產生，此外還要與對立的黨派進行交談談判。

正因如此，政治企業家對實現有效的制度能動有重要作用。制度的能動力並非完全和必然地由組織特性而來。實際上，組織的能動力是反覆變化的。正如Lloyd Rudolf與Susanne Rudolf所指出，組織的能動力取決於政治企業家之精神。¹³ 所謂政治企業家，就是那些推動官僚系統作出妥協或改變的領袖或中間人。簡單來說，制度的能動性從根本上說是具時效性的，它取決於那些領袖所擁有的權力，以及他們在特定的歷史時刻把資源調動起來，從而將他們自己的議程標記為整個國家機器的目標。

台灣的行政院美援運用委員會便是一個很好的例子。該委員會於上世紀50年代設立，它的職責在於分配美國對台的經濟與軍事援助。在一個備受推崇的技術官僚尹仲容的強勢領導下，美援會的權力遠遠超出其官方正式的管轄權限。它打破各自為政的官僚本位包袱，迅速接管了其他政府部門的計劃和協調的功能，成為最高的計劃與行政機構。結果，許多非常重要的改革計劃，包括從進口替代到出口導向的經濟策略轉向，均出自美援會之手。

在這一點上，中國的例子更突顯出在國家治理和經濟治理的互動中，政治企業家之重要性。在改革時期，鄧小平及其支持者向各級官僚放權，以換取支持及創建改革聯盟。國家代理人由此享受空前的自由裁量權而成為改革的堅定擁護者。中央政府通過對地方官員設定績效目標，在執行國家計劃上發揮影響力。與此同時，地方政府在制訂特定政策項目時擁有實質的自主性，以完成由上級下達的工作目標。這樣，科層制下的各級官員在操控計

劃、利用行政管理的灰色地帶及扭曲組織功能等方面爭分奪秒，企圖將他們所管轄地區的增長潛力發揮到極致。這個過程變成不斷的博弈，需要在長期目標與短期利益之間、在國家目標與地方利益之間，以及在繁複的官僚程序與追求便利的企業需要之間進行不斷的談判、調整和妥協。

從中國的例子可帶出一個被人忽視的問題：「國家導向型發展」不僅是做好宏觀層面的規劃或長期的發展戰略，項目計劃的有效性更需要基層的支持與配合。通常情況下，都是因為缺少基層機構的支持導致計劃推行失敗。在缺乏有效的基層制度下，政治企業家在填補這部分空白中有很大的作用。

再以中國為例。在缺少創投基金的情況下，一些地方政府為高科技高風險投資項目提供資金上及基礎設施上的支援，如一些政府建立企業孵化器。另外，許多當舖實際上成了為中小企提供服務的商業銀行；他們接受信用證、公司股份、廠房機器等等作為抵押品。在國有銀行不情願為小企業提供信貸業務的情況下，他們正正填補了制度的空白。然而，這些例子並非只出現於中國。在印尼和印度也發現政治企業家發揮創建精神去填補制度缺失的情況。在這些國家，一些大型開發商和企業集團發揮着公共發展及管制的功能，如城鎮規劃、基礎建設，甚至負起提供醫療和教育的責任。¹⁴

值得一提的是，政治企業家並不一定是來自公職人員。事實上，制度缺失的現象使公共領域和私人領域的界線變得模糊。在一定的條件下，模糊的界線為發展能動力提供了空間。當私人行為者在某些國家制度不存在的情況下接管公共職能時、或者當國家行為者在市場制度不存在或未得到充分開發的情況下承擔需要填補的經濟職能時，這種能動力便得以產生。到目前為止，有關制度缺失的問題都是從國家能力、市場失靈或者管治不善的角度去進行分析，故此關注焦點一直圍繞着市場失靈或國家失敗的「後果」。這忽略了制度缺失有時是由非傳統的行為者或機構所填補的。這些非傳統行為者在協商和建立新規定新資源的過程中，導致了另類的管治形式出現。

制度缺失有兩種情況：一是制度完全不存在，一是現行制度存在缺陷。本章對缺失採取功能定義。當佔主導地位的制度基礎不能夠履行其特定的規管或協調職能的時候，就構成缺失。換言之，當現行制度不能履行其聲稱會履行的職能時，就構成缺失，但是，不應將「缺失」的功能定義等同於對

「缺失填補」的功能性理解。雖然缺失的存在創造了讓新制度去填補缺失的機會，但這種機會並不總是能轉化為功能需求。換言之，制度缺失暴露出功能性缺陷，但這本身不足以確保缺陷得到補救。

制度缺失可以由很多行為者來填補，他們按照缺失的性質、手中擁有的資源以及宏觀社會政治條件而採取不同的策略。缺失填補者可粗略地分成三大類：策略行為者、社會團體和大眾。

策略行為者是具影響力的行為者，他們能修改制度規定，建立新的做法，履行職能角色。他們可能是公共實體如國家、組織機構如政府部門或商業協會，甚至是具有影響力的個體如政治領袖、政府官員或商業大亨。策略行為者亦可能是充當市場協調角色的公職人員，也可以是承擔公共責任的私營部門人員。

第二類的社會團體包括非政府組織、利益集團、宗教組織、專業協會、民間自發的維權組織，甚至社會運動。這一類的行為者目前受到的關注也是最多的，如環保團體的活動，慈善機構的社會服務，非政府組織在政府無作為時發起的一些旨在預防或補救社會負面效應的運動。與策略行為者不同的是，社會團體可能不具備充足的資金、行政權力、市場影響力這些優勢。因此，它們常用的策略就是和其他組織合作，藉此實現共享資源，為其行動爭取更廣泛的社會和民意支持。

到目前為止，最令人意外的缺失填補者是普羅大眾。與策略行為者和社會團體相比，普羅大眾只是普通人，無權無勢又無錢，可提供的資源少之又少，也不會同心同德為了一個共同的目標而努力。現有的理論慣於假設普羅大眾的惰性，在沒有激勵的情況下，很難動員大眾發起集體行動，即使這樣做符合共同利益。然而，實證研究顯示事實並非如此。例如，普通人民，特別是網民，已開始將互聯網作為一種防止政府違法瀆職的公共監督機制。「人肉搜索」也已成爲遏制官員貪污瀆職的有效工具。從這個意義上來說，普通人通過自發的共同匿名行動，也可能有部分填補缺失的作用。

吊詭的是，由非國家行為者來填補缺失固然能解決一些問題，但也會帶來新問題。在很多發展中國家，並不缺少願意行使公共權力的行為者。這些個人和機構行為者將填補缺失視為進入公共領域的重要政治機會，結果衍生

出不少政治代理人和行政代理人。公共權力因此變得零散、重疊，甚至模稜兩可，結果要由各種不同的機構和政治掮客來行使。這樣，一個缺失的填補也導致了另一個缺失的出現。

政策調整

「國家導向型發展」的第四個過程是政策調整。國家通過產業政策和規管安排，從而在經濟上起領導作用。產業政策通常涉及利用保護、補貼，以及生產要素等特別分配方式，把經濟資源輸送到經過挑選的經濟部門和企業。規管安排則涉及利用交易規則和產權結構來影響投資決策和生產安排。在許多正經歷急速增長的亞洲國家中，可以看到一系列用以促進工業化和經濟轉型升級的產業政策和規管安排。這很容易令人得出這樣的結論：經濟上的成功是政策和規管得當的結果。實際上，發展型國家理論就是從這樣的假定基礎上出發，然後沿着因果鏈往上推論，從而找到那些「正確」政策的制度基礎。

但是，政策和規管的重要性是需要通過考察驗證的。首先，不少關於亞洲新興市場的比較研究揭示出，不同國家間政策與規管的差異性很大。這突顯出Dani Rodrik的重要見解：在政策安排、制度改革與經濟目標之間存在多元的對應關係。不同的政策及規管組合有着不同的成本和效益，它取決於當時政治與行政上的主要限制和機會。因此，Rodrik認為條條大路通羅馬，現實中存在着無限的可行政策，創新性的捷徑和大膽的實踐都有可能成功。¹⁵

其二，在創造性改革實踐充滿可能的情況下，卻可以看到在同一國家中，失敗與成功的政策同時並存。所以，在回應Chalmers Johnson的《通產省與日本的奇跡》時，David Friedman在其著作《被誤解的奇跡》（*The Misunderstood Miracle*）中紀錄了不少日本政策失敗的例子。¹⁶ 他發現在日本的機床工業中，由國家所主導的產業轉型從未發生，政策偏離原有的目標，就算經濟調整有時符合政策目標，也不一定是國家干預的結果。

這便引出一個問題：當改革項目遭遇失敗的時候，國家是如何作出調整的？尤其，因為多數的產業政策都涉及對經濟部門採取選擇性保護，或者對目標企業給予優惠的資源分配，這些政策的執行無可避免地引起市場競爭者的尋租行為。這裏的關注點不在於尋租對經濟所造成的負面影響。正如一些研究者指出，並非所有經濟租都會造成政策失效和阻礙增長；而實際上，有一些租是有助於增長與發展的。¹⁷ 而本章所要關注的是，尋租如何使改革偏離原先的目標，又是如何使得由國家導向的政策失效，或造成非預期的政策結果？

一個更為複雜的問題是產業政策的二元性。一方面，產業政策是一個經濟工具，用於影響投資決策和市場交易；另一方面，它可以是政治工具，為支持者提供特殊優勢和利益。在本章先前討論過發展聯盟協議的維護方面，它還可以發揮輸送選擇性補償的重要功能。從這點看來，如果一項產業政策表面上在實現國家經濟目標時明顯失效，但可能實際上，它在完成政治目標方面是非常成功的。

在不斷協調政治需要和經濟目標的情況下，有效執行產業政策取決於政策制定者是否有能力作出彈性的調整，從而能保持平衡。Ronald Dore用「有彈性的僵化」(Flexible Rigidities)來描述日本的制度；¹⁸ 鄧小平則稱之為「摸着石頭過河」。這些借喻生動地說明了調整過程中迂迴曲折的情況。為了盡量減少改革中的政治成本，國家在推行新的改革措施時需要避免損害既得利益者。在建立聯盟的過程中，每一項改革措施都是互相妥協的結果。由於妥協出來的政策缺乏透徹性，這些改革措施於不久後，便會成為下一步改革過程中的絆腳石。所以，上一輪改革所產生的問題及弊端便很快成為下一輪改革要針對治理的目標。假若經濟增長並非國家的最高目標，決策者不會感到有迫切需要定期調整。如果發展聯盟不存在，則不會有足夠的政治支持來對改革項目進行修改和再修改。如果沒有政治企業家的精神，政策制定者則不能夠調動他們的制度資源，從而創建新的政策捷徑。最後，如果那些由於尋租行為致使政策規管偏離或被顛覆時沒有得到持續的調整，那麼國家則沒有能力協調經濟交換及加速工業化。

結論

總括來說，本章想指出「國家導向型發展」遠非一個簡單直接的過程。以過程導向分析來代替制度分析更能突顯發展過程的複雜性。這亦說明了為甚麼許多國家經歷數十年的實踐試驗後，仍難以擺脫貧困積弱。

那麼，亞洲國家的經驗實踐是否能夠複製到其他國家？如果複製是指模仿它們的社會結構、國家組織以及政策組合的話，答案是極不可能的。因為以上提及的方面都受到每個國家各自的特殊歷史背景，以及全球政治經濟秩序所影響。然而，深刻理解亞洲經驗或許能夠給予那些渴望發展的國家重要的指引。這需要把「發展」作為一個歷史的動態過程來看待，當中強調國家目標、聯盟建立、政治能動力以及政策改革四者間的複雜互動，並由此對發展的本質作出新的理解。

許多人預言，21世紀是亞洲的世紀。假若真的如此，與其把21世紀看成是亞洲某些國家將自身締造為新的世界霸權，並替代原有全球秩序的一個世紀，倒不如使其成為利用亞洲經驗帶領貧窮和落後的國家擺脫長久困境，為人民創造美好生活的一個時代。

注釋

本章原為作者在鹿特丹大學就任亞洲史講座教授時的就職演詞，原文題目是“Governing Rapid Growth in Asia: State-led Development in Historical Perspective”，現作修訂、補充。在此感謝毛嘉慶先生的翻譯。

1. Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth* (Princeton: Princeton University Press, 2007), 20.
2. Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge Mass: Harvard University Press, 1962).
3. Atul Kohli, *State-directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).
4. Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press, 1995).
5. Chung-in Moon & R. Prasad, “Beyond the Developmental State: Networks, Politics, and Institutions”, *Governance* 7, no. 4 (1994): 360–386.
6. Stephan Haggard & Robert R. Kaufman, “Institutions and Economic Adjustment”, in *The Politics of Economic Adjustment*, ed. Stephan Haggard & Robert R. Kaufman (Princeton: Princeton University Press, 1992), 3–37.
7. Richard Boyd, “Introduction: the Long-chain Explanation of Economic Development”, in *Political Conflict and Development in East Asia and Latin America*, ed. Richard Boyd, Benno Galjart & Tak-Wing Ngo (London: Routledge, 2006), 14.
8. Vivek Chibber, *Locked in Place: State-building and Late Industrialization in India* (Princeton: Princeton University Press, 2003).
9. Kohli, *State-directed Development*, Chapter 7.
10. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy 1925–1975* (Stanford: Stanford University Press, 1982).
11. Bob Jessop, *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place* (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1990), 9.
12. Richard Boyd, “The Making of State-bureaucracy Relations in Japan”, in *State Making in Asia*, ed. Richard Boyd & Tak-Wing Ngo (London: Routledge, 2006), 53–90; Cf. Bernard S. Silberman, “The Structure of Bureaucratic Rationality and Economic Development in Japan”, in *The Japanese Civil Service and Economic Development, Catalysts of Change*, ed. Hyung-Ki Kim, Michio Muramatsu, T. J. Pempel & Kozo Yamamura (Oxford: Clarendon Press, 1995), 135–173.

13. Lloyd I. Rudolf & Susanne Hoeber Rudolf, "Authority and Power in Bureaucratic and Patrimonial Administration: a Revisionist Interpretation of Weber on Bureaucracy", *World Politics* 31, no. 2 (January 1979): 206.
14. Marleen Dieleman, "New Town Development in Indonesia: Renegotiating, Shaping and Replacing Institutions"; Raymond Fisman & Tarun Khanna, "Facilitating Development: the Role of Business Groups", *World Development* 32, no. 4 (2004): 609–628.
15. Rodrik, *One Economics, Many Recipes*, 29.
16. David Friedman, *The Misunderstood Miracle: Industrial Development and Political Change in Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1988).
17. Mushtaq H. Khan, "Rent, Efficiency and Growth", in *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, ed. Mushtaq H. Khan & Jomo K. S. (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), 21–69.
18. Ronald Dore, *Flexible Rigidities: Industrial Policy and Structural Adjustment in the Japanese Economy, 1970–1980* (Stanford: Stanford University Press, 1988).

甲部——強國夢圓？