

「發展型國家」理論的回顧及其在
中國研究適用性之探討

**Questions Concerning the Applicability of
the Theory of “Developmental State” in
China Studies**

致理技術學院國貿系副教授 張弘遠

Chang, Hong-Yuan

(Associate Professor, International Trade Department, Chihlee Institute of Technology)

Questions Concerning the Applicability of the Theory of “Developmental State” in China Studies

Chang, Hong-Yuan

Associate Professor, International Trade Department, Chihlee Institute of Technology

Abstract

When the initial reform of China began, many scholars used to exercise the concept of “developmental state” to explain China’s economic success. Because many researches indicated China had been to use the concept to guide the economic policies. But, after the end of economic transitions, the government’s role already had changed. We query the applicability of this concept. There is so much changeability about the role of government since China started economic reform. These variations made China central government shift its position to dominate and local governments embed their roles in local political-economic relation. The kind of effect is weakened by the government to guide economic growth. This article indicated the concept of “developmental state” cannot reasonably explain the central government’s performance in economy growth, although it can explain the local government’s performance. The final conclusion is, we should rebuild the concept of “developmental state” to “regulatory state” if we want to use it to explain the China achievement of economy now.

Keywords: Developmental State, China Economic Growth, Regulatory State, Government’s Role

「發展型國家」理論的回顧及其在中國研究適用性之探討

張弘遠

致理技術學院國貿系副教授

摘要

自中國大陸經改以來，便有許多學者嘗試運用「發展型國家」的理論來解釋中國經濟發展的轉折，更有研究指出中國的確運用了「發展型國家」的經驗來作為其經濟發展時的政策指導。東亞發展模式中政府介入的模式，由於符合中國政治與經濟互動的現實，因此成為中國政府推動經改時的理論參照對象。不過隨著經濟轉型的完成，當前中國經濟發展仍然可以運用「發展型國家」的理論概念來進行解釋嗎？對此則引發了本文寫作的動機。本文嘗試由理論發展的背景開始，透過相關研究觀點的辨析進而說明整體理論觀點的內涵，最後為「發展型國家」理論觀點梳理出清楚的解釋。

在說明「發展型國家」理論的內涵之後，本文試圖論證其對當前中國大陸總體發展情勢解讀的能力。本文主要觀點認為，此一概念在分析地方經濟成長中的政府角色有其適用性，但是若欲詮釋中央層級的經濟發展時，則有所不足。

最後，本文從當前中國大陸經濟發展中的政府角色來看待，認為就總體角度而言，大陸中央政府明顯地扮演管制型政府與市場保護型政府的角色，因而也得出在運用「發展型政府」的理論觀點來詮釋大陸總體發展時，需要適當的重建理論方能獲得有意義的研究指導。

關鍵詞：發展型國家、中國大陸經濟發展、管制型政府、政府角色

壹、前言

一、研究動機

如何解釋20世紀末中國大陸快速的經濟成長？這對關心社會主義國家轉型的研究者而言，是一個極具挑戰性的課題。在眾多的解釋面向中，其中因為中國政府在經改初期有意識地運用或複製東亞國家發展經濟的成功經驗，因而使得日後有許多論述中國經濟奇蹟的文獻遂援引東亞研究的理論成果來解釋大陸經濟快速發展的各項制度安排。¹

在東亞研究的相關理論觀點之中，最爲人所知的便是「發展型國家」(Developmental State)此一概念，其認爲一國經濟成長的關鍵主要在政府是否稱職地扮演領導角色，而這種理論假設與過去中國經濟發展模式十分契合，因而常被用於解釋中國經濟發展。

由於幅員廣大，因此中國政府體制必然朝向層級架構與分層負責的目標進行建構。過去中共採取中央集權統治，因而導致地方政府施政缺乏積極性，爲了糾正此一現象，在後毛澤東時期，各級地方政府擁有的權力逐漸增加，改革開放之後，經濟層面的分權更趨明顯。

地方政府或基於自身利益考量，或受到資源條件之影響，因而展現出不同的經濟發展樣態，其中若干地方政府呈現出東亞經驗中「發展型國家」的特徵，運用政府資源與政策介入來扶持地方產業的快速發展，並取得良好的成果。²

-
1. 程海亮，「東亞經濟模式與中國特色社會主義：由東南亞金融危機所引發的思考」，經濟問題(太原)，1998年第11期(1998年11月)，頁17~19。馮曉琦、萬軍，「從產業政策到競爭政策：東亞地區政府干預方式的轉型及對中國的啓示」，南開經濟研究(天津)，2005年第5期(2005年10月)，頁65~71。
<http://www.iwep.org.cn/pdf/2005/ccyzcdjzcc_wanjun.pdf>
 2. 徐斯儉，「有特色的發展型國家—以長江三角洲IC產業爲例」，發表於中央研究院政治學研究所籌備處(台北：中央研究院政治學研究所籌備處，2004年3月31日)。

若干地方政府在經濟成長中的優異表現強化了外界對於中國存有「發展型國家」特徵的認識。然而隨著中國經濟與世界產業體系的整合，中國經濟體系的快速膨脹已經導致了許多經濟管理層面上的新議題（如能源問題、勞動供給問題），³而整個國家在經濟治理層面也衍生出許多新的操作手法，政府處理經濟事務態度也與過去有所不同。⁴諸多改變遂讓吾人產生一個問題：「發展型國家」此一概念仍適用於描述「當前」中國政府在總體經濟中所扮演的角色嗎？此一問題意識遂引發本文之寫作。然而在進入主要問題的討論之前，本研究將試圖把相關理論觀點加以梳理並歸納，其後再來分析「發展型國家」此一概念對於當前中國經濟發展的適用性。

二、經濟成長與國家角色

（一）國家介入的緣起

經濟成長與國家發展有著密不可分的關係，現代國家的權力基礎來自於對公共部門的掌握，因此政府具有介入經濟運作的傾向，但由於其著眼點在於統治者利益與政權穩定，故政策目標未必會配合經濟發展的真正需要。亞當斯密斯（Adam Smith）相信，正因為政治目的與經濟目標並非總是完全一致，所以國家干預的行為未必會獲得正面的結果，與其以較大的成本透過國家這隻看得見的手來推動經濟，還不如透過市場運作，讓看不見的手來解決問題。相對亞當斯密斯的觀點，另有一派學者堅持國家對於促進經濟發展所能

3. Paul Samuelson, "Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization," *Journal of Economic Perspective*, Vol. 18, No. 3 (Summer 2004), pp. 135~146.

4. 例如運用中介組織手段來解決經濟發展的各種問題，見Margaret Pearson, "The Business of Governing Business in China," *World Politics*, Vol. 57, No. 2 (January 2005), pp. 297~298；王信賢，「將社會帶回？中國大陸中介組織的發展與理論省思：以W市商會與行業協會為例」，人文及社會科學集刊，第18卷第2期（2006年6月），頁293~326；張弘遠，「從失序市場到有序市場：中介組織與市場規範—以溫州市鞋革行業協會為例」，政治學報，2006年第41期（2006年9月），頁1~27。

產生的積極作用，其中代表為德國的李斯特（F. List）。⁵

那麼，經濟成長的捷徑究竟是自由市場或是國家介入？何者才能夠減少經濟發展的時間與成本？後進國家要如何才能縮短與先進國家間的經濟差距？經過理論與現實的論證，如今對於此一命題已有共識，也就是後進國家進行發展時，可以借鏡先進國家的發展經驗，運用先進國家的技術與設備來降低所需要的成本，此即「後發優勢」，⁶不過在取得後發優勢的過程中，必須要有主導機制來協調各個環節，而國家便是此一角色的最佳人選。

後進國家工業化時，政府通常會根據先進國家成功的發展經驗，制定本身工業化的目標與執行策略，並由政府主導各種社會與經濟的改革措施，學習先進國家的相關制度，以達到加速工業發展的目的。⁷

（二）「發展型國家」典範的歷史雛形與演進

在資本主義發展的過程中，多數國家發展所需的資本並非依循自然積累的途徑，反而多由行政力量的介入以完成原始積累並進行發展，例如德國。與英美自由主義發展途徑不同，早在18世紀普魯士時期的普皇威廉一世與斐特烈大帝，便為日後德國建立一個強力的執行機制，此一機制藉助於設計完備與運作良好的公共行政體

5. 李斯特認為，倘若以自由放任的市場理論作為德國經濟成長的指導，則德國農產品市場將會受到英法等國的入侵，此外，由於英國工業革命的起步較早，自由貿易將會對德國工業革命產生壓抑的可能。在比較英國自由貿易政策與殖民政策，與美國的關稅保護和產業扶持政策之後，李斯特認為，不同的國家在經濟成長的不同階段時，應當採取不同的政策，而後發展的國家若欲發展生產力，就必須藉助國家的力量，而不能夠任由經濟自我運行，據此，李斯特要求德國政府進行政策干預經濟，並實行經濟保護主義，其認為只有執行保護主義才能夠縮短與英法等國的經濟差距，見楊公朴、夏大慰主編，*產業經濟學教程*（上海：上海財經大學出版社，1998），頁26。

6. 另見Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962), pp. 18~21.

7. 史東輝，*後起國家工業化引論*（上海：上海財經大學出版社，1999），頁70。

系，有效執行相關政策規劃。⁸

由於擁有強力的行政機能，德國經濟發展便是通過政府執行保護關稅、投資政策與興建基層建設等做法，來扶持本國產業的發展，並藉由國家之力來緩和國內階級的矛盾，也因此德國的發展模式擁有以下的特點：⁹

1. 國家廣泛參與經濟活動與行使大量的社會職能，如政府對於鐵路的經營與教育的投資。
2. 政府對於社會生活進行較大的介入與干預，如俾斯麥所提出的「反社會黨人非常法」，反對工人運動，同時又向工人提供社會保障，實行福利政策，並透過自議員中甄選官員的做法來降低立法部門的力量。

在國家主導下，德國經濟發展成為其他歐洲國家發展經濟的典範，這便是所謂的萊茵(德國)模式，而受此啟發，葛紳孔(Alexander Gerschenkron)展開對蘇聯等國的觀察，最終得出了工業化中向後連鎖(backward linkage)的概念。

藉此概念，葛紳孔指出，在解決工業化的前提條件上，政府可以扮演重要角色，並認為工業後進國家若要發展和保護其大型基本工業，迎頭趕上先進國家，就必須由國家來主導產業發展。¹⁰

隨著歷史的發展，此種發展經濟的模式出現了演進，特別是1930年代的全球經濟蕭條，直接強化了國家介入經濟運作的正當性。因為市場總需求不足所造成的全球經濟蕭條，讓凱因斯

8. 不同於其他國家，普魯士藉助法律制度與行政系統的建構，將國家權力與相關行政機構相結合，並透過一定的法律規範加以指導，而不同的行政機構都擁有執行政策所需要的權力與考核標準，在這種機構中的工作人員需要接受業務訓練與考試，通過之後方能夠被授以官職，其後行政機構的相關運作都必須遵照法律規定，同時官員需要遵守來自上級的指揮、監督與懲處。見G. Poggi著，沈漢譯，近代國家的發展—社會學導論(北京：商務印書館，1997)，頁75~76。

9. 唐士其，國家與社會的關係(北京：北京大學出版社，1998)，頁47。

10. Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*.

(Keynes) 為首的經濟學家，提出了經由政府投資政策作為提升總需求的理論。凱因斯學派認為政府不應該僅停留在市場運作的管理層次，更應主動地以財政政策與金融政策介入經濟運作，從而達成充分就業的政策目標。¹¹凱因斯主義背後蘊藏著一個邏輯，即是個體在經濟活動中，因為試錯行為所造成的市場干擾，可以透過政府對經濟的預測與干預而加以消除。¹²

對此，諾斯(D. North)也有相似論述，其指出：社會的知識水準和資源稟賦決定了生產率和產出的技術上限，此即經濟技術生產的邊界，任何的產權結構中，都存在著一種結構性生產邊界，產權體系會影響經濟運行組織的形式，但由於產權體系依賴於社會的政治結構，所以某些政治體制能驅使結構性生產邊界接近於技術性生產邊界，而有些政治體制則不能。¹³假如要使經濟運行起來接近它的技術性生產邊界，則需要給予經濟代理人適當的激勵，激勵機制的建構依賴於產權結構，而國家在決定產權結構過程中便起了中心作用。¹⁴

(三) 國家介入經濟的角色類型

諾斯認為國家的存在是經濟增長的必要條件，但是他也指出國家也常是人為經濟衰退的根源，這即是「諾斯悖論」。¹⁵國家基於穩

11. 朱東平，經濟政策論（上海：立信會計出版社，1995），頁19-20。

12. 朱東平，經濟政策論，頁20。

13. Thrainn Eggertsson（思拉恩·埃格特森）著，吳經邦、李耀、朱寒松、王志宏譯，新制度經濟學（北京：商務出版社，1996），頁285。

14. Thrainn Eggertsson（思拉恩·埃格特森）著，吳經邦、李耀、朱寒松、王志宏譯，新制度經濟學，頁290-291。

15. 其主要的論證為：一個國家的經濟發展若要接近其技術性生產邊界，就必須有足夠的政治力量調整產權結構以適應經濟環境的變化，然而這種調整常被既得利益的代理人阻礙，因為其擔心自身利益受到損害，當結構轉變所帶來的社會總福利高於補償代理人預期的損失時，統治者與居民會發現對代理人進行補償是合理的，然而對於代理人而言，就算是補償是合理，他們仍會害怕放棄特權和地位後會削弱他們的談判地位，最終因為政治行動而無償地失去全部特權，所以在產權結構調整的過程中，國家是否擁有足夠的力量去要求代理人接受產權結構的轉

定政權的考量下，通常會透過維持既定生產關係中的再生產能力來保護統治階級的經濟利益，¹⁶諾斯的國家模型指出，國家既有生產性也有潛在的掠奪性，但是國家的統治者在謀求自身利益最大化時要受到生存問題、代理問題及度量成本問題的限制，因而它所採用的徵稅方法和建立起來的產權體系很可能會導致經濟遠離「技術性生產邊界」。¹⁷

統治者爲了追求租金的短期最大化所造成的影響，成爲導致經濟消極的主要原因。¹⁸不同統治集團對於經濟之目的並不相同，國家經濟角色大致可以區分爲下列三種：保護性、生產性與掠奪性，¹⁹有的國家發展市場、有的國家限制市場，而有的國家則取消了市場，那麼究竟要如何看待國家與經濟發展間的關係？對此則在下段中加以討論。

貳、國家理論的相關論述

二戰之後，受到行爲主義研究途徑的影響，國家作爲研究主體的價值似乎逐漸低落，行爲主義學派將政治視爲個人與個人之間互動關係所構成的行爲體系，因此將政治學研究的重心轉移至研究個人的行爲層次，以及個人互動所產生的體系層次，此種研究取向屬

變，這就成爲了主要的關鍵。Thrainn Eggertsson（思拉恩·埃格特森）著，吳經邦、李耀、朱寒松、王志宏譯，新制度經濟學，頁296。

16. 唐士其，國家與社會的關係，頁32。

17. Thrainn Eggertsson（思拉恩·埃格特森）著，吳經邦、李耀、朱寒松、王志宏譯，新制度經濟學，頁288~289。

18. 張曙光，「國家能力與制度變革和社會轉型」，董輔礪等著，集權與分權—中央與地方關係的構建（北京：經濟科學出版社，1997），頁54。

19. 保護性國家指的是最低限度的國家，也就是國家僅提供必要之公共財。生產性國家是所謂的公共利益國家，由於人們認爲市場並非萬能，故國家能夠透過其公共政策來干預經濟，糾正市場的失敗，導向公共利益的最大化。掠奪性國家是指國家干預經濟的目的是爲了國家機器及其決策者和官僚利益的最大化，並非消費者利益的最大化。見鄭永年，政治漸進主義（台北：中華歐亞教育基金會，2000），頁32。

於社會中心式的理論。²⁰進行研究時，焦點放在社會對政府的輸入項，與政府輸出項所產生的分配效果，政府本身並不被視作獨立的角色。然而在運用多元主義對特殊公共政策進行研究時，常會發現到政府領導者的態度較其他社會團體更為主動，或是政府代理人是最突出的行動者，但這些發現在多元主義的研究前提下，並無法獲得合理的解釋。²¹

更重要的是，多元主義較少關注制度和組織面向的自主性及其對社會的影響，認為體系似乎是自然產生政策的結果，忽略了體系內部的運作，²²由於解釋效力的不足，導致了研究典範由社會中心逐步向國家中心的方向轉移，而起點便是立足於韋伯（Max Weber）的研究成果之上。

一、國家理論簡述

韋伯的國家理論由政治統治與政治管理兩方面來考察國家的權力結構，將兩者統稱為國家統治能力（*governability*），將統治視為國家合法使用獨占性權力的行動，而國家能力就是執行此一行動的能力。²³

在韋伯的觀點中，國家行動是透過行政官員對物質力量的合法性壟斷所實現，透過對行政、軍事和財政等手段的掌握，來把持各種可用於政治目的之資源，並以其來完成各種政策規劃與執行。因此在韋伯的眼中，官僚對外在資源的掌握程度便是國家能力強弱的

20. 彭懷恩，*台灣政治發展的反思*（台北：風雲論壇出版社，2000），頁54。

21. Theda Skocpol, "Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," in Peter Evans, D. Rueschemeyer and Theda Skocpol eds., *Bring The State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), p. 4.

22. 王振寰，*誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構*（台北：巨流圖書公司，1996），頁16。

23. 國家行動的主要內容為：制定法律；保護個人安全與社會秩序；保護財產權；保護衛生、教育、社會福利與其他文化的利益；組織軍備抵禦外侮等等。時和興，*關係、限度、制度：政治發展過程中的國家與社會*（北京：北京大學出版社，1996），頁148~149。

主要指標。²⁴

史考奇波（Theda Skocpol）運用韋伯的國家理論來開展其研究，其認為在政治經濟學的分析架構中，國家是指由行政威權所協調組織成的一個整體，其中包括了有延續性的管理、法規、官僚體系，以及如警察、軍隊等強制力量。²⁵在進行研究的時候，必須將研究標的放入經濟與社會發展的歷史脈絡中，同時也需要自國家目標及國家行動的歷史演變，來分析長期互動過程的持續與轉變，如此才能夠了解國家如何建構與影響社會利益的發展。²⁶

一般而言，在運用國家中心研究途徑進行分析時，首先必須要釐清下面兩個問題：²⁷

- （一）國家政策的產生，是官僚體系運作後的產出還是社會利益團體或個人的影響結果？
- （二）國家是否擁有充足的能力，能夠運用各種政策工具，取得社會團體的配合和服從，以完成政策所設定的目標？

而上述問題則引導出對於國家中心途徑中兩個主要研究概念的討論，即是國家自主性（state autonomy）與國家能力（state capacity）。

二、國家自主性

所謂的國家自主性，最早的理論來源是受到新馬克思主義著名學者波蘭札斯（N. Poulantzas）的啟發，波蘭札斯認為資本階級內部並非鐵板一塊，同樣的階級中存有不同的利益，當利益衝突時，國家往往必須作為階級調和的中介者，也因此其行為便具有相對自主性。²⁸

24. 時和興，關係、限度、制度：政治發展過程中的國家與社會，頁149。

25. 冷則剛，「大陸經貿政策的根源：國家與社會的互動」，包宗和、吳玉山編，爭辯中的兩岸關係理論（台北：五南圖書出版公司，1999），頁215。

26. 冷則剛，「大陸經貿政策的根源：國家與社會的互動」，頁219。

27. 冷則剛，「大陸經貿政策的根源：國家與社會的互動」，頁218。

28. 彭懷恩，台灣政治發展的反思，頁58。

後繼學者修正「相對」之概念後，重新界定國家自主性的內涵，概念是將國家視為一個組織，其擁有對所轄領土與人民的控制權，其所形塑或追隨的目標並非全是社會利益團體、階級利益的反射。按照史考奇波的看法，就是國家機構和菁英會在某種環境下，違背統治階級的長期經濟利益而行動，或者為創造一種新的生產模式而行動，²⁹高永光則認為，所謂的國家自主性，是指構成國家建制的系統，能否拒絕社會中不同政治勢力的要求，而自行安排與決定其行動。³⁰

三、國家能力

何謂國家能力？主要意指：國家機關完成政策目標的可能性，主要是針對國家在面對社會團體的反對，或是面對社會經濟環境存有敵意的時候，如何能夠透過政策操作與權力影響來完成政策目標。³¹學術界對於國家能力的論述眾多，有的強調國家的專制統治能力，有的側重國家對公共政策的執行成果，有的突出體系或制度的調適能力，有的則著重行政組織的運作過程，儘管眾說紛紜，但是歸納起來仍不超脫韋伯對於國家統治能力的範疇——即政治統治能力與政治管理能力。³²如蒂利(C. Tilly)對於國家能力的看法為：國家能力包括了稅收、維持軍隊、供養公務人員、建立效忠國家的符號體系等等，只有在這些方面取得排它性的控制權，國家才算具有國家能力。³³

29. 唐士其，國家與社會的關係，頁32。

30. 高永光，論政治學中國家研究之新趨勢（台北：永然文化出版公司，1995），頁63。

31. 龐建國，國家發展理論——兼論台灣發展經驗（台北：巨流圖書公司，1993），頁233。

32. 由於政治統治與政治管理都是以維持統治秩序為目的，政治統治能力要求的是秩序所帶來的穩定，而政治管理能力則是強調秩序所產生的效率。見時和興，關係、限度、制度：政治發展過程中的國家與社會，頁160~161。

33. 時和興，關係、限度、制度：政治發展過程中的國家與社會，頁157。

其次，國家能力的內涵又是什麼？米達爾（Joel Migdal）認為國家能力包括了滲透市民社會、規範社會關係、汲取相關資源與佔用所需資源等四種，³⁴而對此，曼恩（M. Mann）進一步將之歸納為專制能力（despotic power）與基礎能力（infrastructure power）。專制能力意指，國家統治階級在缺乏市民社會同意情況下，仍能強制執行並遂行意志的制度能力，³⁵類似於韋伯概念中的政治統治能力；而基礎能力則是討論國家在執行政治決定時，滲透民間社會以協助政策執行的制度能力，³⁶類似韋伯的政治管理能力。

如何將國家能力與經濟發展的關係相聯繫？曼恩的學生魏思（L. Weiss）與霍布森（J. Hobson）指出，在不同的時期，國家能力的內涵是不同，但無論是何種能力，倘若缺乏制度性的建構，無法產生與市民社會發展出合作與制度化的互動管道，則能力的效度都將慢慢的減弱，³⁷也就是說藉由曼恩所言基礎能力的運作，可以增加對社會滲透與資源汲取的效果，同時也能夠將資源分配至適當的場所，魏思與霍布森進一步引用曼恩的分析概念來對國家能力加以詮釋。³⁸

魏思與霍布森特別重視基礎能力中的協調能力，其透過對於東亞國家經濟發展的研究指出，此一地區國家干預政策的成功，主因在於東亞國家藉由官僚系統與社會群體的適度鑲嵌，因而產生了政策的協調機制，透過政府中介協調可以產生事半功倍的效果，魏思

34. 參見黃秋龍，「後社會主義國家與社會互動關係中的中共黨校角色及功能之研究」，政治大學東亞研究所博士論文（2000年），頁147。

35. 高永光，論政治學中國家研究之新趨勢，頁83。

36. 高永光，論政治學中國家研究之新趨勢，頁83。

37. Linda Weiss and John Hobson, *States and Development: A Comparative Historical Analysis* (Cambridge: Polity Press, 1995), p. 3.

38. 他們認為在基礎能力中，可以區分三個運作的層面：一、滲透能力（Penetrative Capacity）是指，政府參與、滲入社會的能力；二、汲取能力（Extractive Capacity）是指，政府攫取社會資源的能力；三、協調能力（Coordinating Capacity）是指，政府在動員與協調社會資源以完成目標的能力。Linda Weiss and John Hobson, *States and Development: A Comparative Historical Analysis*, pp. 3~5.

等人指出，對現代國家而言，強勢國家不再是指專制能力強大的國家，能夠有效運用基礎能力而非專制能力的國家才是所謂的強國家。³⁹

那麼國家能力又是如何形成與鍛鍊？史考奇波與芬恩高德（Kenneth Finegold）由對美國農業調整局（the Agricultural Adjustment Administration）的研究中，對此提出相關的論述，該研究指出：⁴⁰

- （一）國家機構必須透過制度建立的過程，使自己的能力通過時間及環境的試煉。
- （二）國家機構各部門的官僚必須有介入或干預的主動意念，以此心態配合其他條件，經過相當時間後才能夠培養出介入干預的能力。
- （三）國家機構的各部門必須仰賴政治學習，嘗試以國家整體的觀念來思考解決問題的有效辦法。
- （四）國家機關的部門必須有其歷史的延續性，若無，則在能力培養上無法累積心得與經驗。
- （五）國家機關要發展自主性及強化能力，必須正確把握歷史時機，如戰爭或經濟大蕭條，在適當機會中，發展國家能力。

最後，如何評估國家能力的高低？基本上國家能力高者，對於設定的政策目標，政府擁有較高的能力以完成任務，而國家能力較低者，則較不易完成目標。而綜合上述所言，筆者以為，衰弱的國家能力是受到幾種不同因素影響後的結果：1.高度隔離的國家自主性；2.低度的國家滲透能力；3.資源汲取能力的弱化；4.官僚內部鬥爭。而上述條件的反轉，便是強國家能力出現的條件。

39. Linda Weiss and John Hobson, *States and Development: A Comparative Historical Analysis*, p. 5.

40. 高永光，論政治學中國家研究之新趨勢，頁93。

四、國家與社會的鑲嵌

無論是國家自主性或是國家能力都必須放在國家與社會的互動脈絡中才能夠得到體現，⁴¹也因此導出了鑲嵌（embedded）的問題。⁴²也就是說，在國家發展的過程中，當國家機關的政治考量決定國家發展政策的走向時，發展政策所造成的社會經濟情勢變化，也會反過來形塑國家機關的政治基礎。⁴³在思考國家能力時，除了國家結構的變數之外，國家能力也依賴社會團體組織的配合，社會中宰制團體態度上的配合，是國家能力進行形塑與執行政策的重要前提。而魏思由基礎能力的角度出發，提出了「統治的相互依賴」（govern independence）概念，魏思認為，統治間相互依賴基本上可以在國家與社會架構間建造出一個有機的制度介面，而透過此一制度介面的協助將可有助於國家能力的滲透與發揚。

參、東亞經濟發展中的國家角色

於上一段落中，本文簡述了以國家為研究主體的理論成果，那麼如何將其用於觀察國家作為與經濟發展的互動？對此，本文將透過對東亞「發展型國家」的討論來加以檢證。

一、東亞國家經濟發展模式

二次世界大戰後，東亞國家的發展經驗對於原先發展理論中現代化理論與依賴理論的內涵提出了挑戰。⁴⁴一般以為，東亞國家經濟轉化成功的原因在於國家的作用，無論是在社會制度的安排或者發展政策的制定，都和國家的任務與功能有著密不可分的關

41. 時和興，關係、限度、制度：政治發展過程中的國家與社會，頁147。

42. D. Stark and L. Bruszt, *Postsocialist Pathways-Transforming Politics and Property in East Central Europe* (New York and Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp. 168~169.

43. 龐建國，國家發展理論—兼論台灣發展經驗，頁234。

44. 龐建國，「國家在東亞經濟轉化中的角色」，羅金義、王章偉編，奇蹟背後：解構東亞現代化（香港：牛津大學出版社，1997），頁26~28。

係。⁴⁵

初期研究東亞新興工業國家發展經驗的經濟學家，是由新古典經濟學派的角度入手，多認為東亞國家經濟成功的原因在於政府採用了自由的經濟政策、尊重市場機制以及出口為導向的工業化政策等作為來協助企業的發展，但是其中政府明顯主導的色彩引發了學者的反思，於是新的概念觀點逐漸形成，主張政府對於經濟的介入才是當地經濟發展成功的原因。而對於這兩種不同的觀點在此分述如下：

（一）新古典經濟學的分析面向

經濟學者認為，開發中國家在工業化的過程中，由於本身相關設備與商品的缺乏，必須自外大量進口，為此要擁有一定的外匯，然而僅依靠本身的初級產品輸出，較難獲得所需之外匯，所以為了獲得購買資本財所需要的資金，以及保持外匯，因而經常會採取下列兩種作法：⁴⁶

1. 將工業化之重點放在出口工業的建立及擴展，即以發展出口工業為主，以賺取外匯為目的，此即為出口導向的工業化政策。
2. 建立並發展進口代替工業，生產在國內能夠生產的輸入競爭品，以減少輸入，節省外匯，此即進口替代工業化政策。

進口替代與出口導向兩者的差別在於出口導向注重資源運用的專業化，也就是要選擇某些特定產業部門加以發展，但不論其是否為初級品或者是製造業產品，主要對象應配合國際市場的需要，而進口替代政策則將焦點放在資源利用的多樣化，即選擇工業部門（特別是消費工業品）以生產各種產品，以滿足本國的需要，至於採取進口替代或出口導向政策則依賴對本國資源稟賦條件的判

45. 龐建國，「國家在東亞經濟轉化中的角色」，頁35。

46. 陳正順，「進口代替工業化：結論之探討與台灣之實證研究」，馬凱主編，台灣工業發展論文集（台北：聯經出版，1994），頁34。

斷。⁴⁷

然而發展中國家的工業技藝水準較落後，產品在國際市場競爭力較低，故工業化初期若驟然採用出口導向政策則可能未見其利便蒙受其害，因此發展中國家在進行工業發展時，大多採用進口替代的政策。不過進口替代政策本身也有問題，由於國家常以政策來扭曲市場價格以保護企業，容易導致資源分配的誤用，同時保護的結果也容易抑制企業間的競爭意識，造成經濟體制無法進化，所以政府保護措施能否以尊重市場機制為前提，這便成為經濟體制進化與否的關鍵。⁴⁸

總言之，新古典經濟學認為東亞國家的發展在於發揮市場的效用，提高了資源運用的效率，因此獲得了經濟成長，而政府所有政策操作之目的，都是以恢復市場功能、化解市場失靈的為主。⁴⁹這一論點明顯地忽略了政府的作為，而探究其因，可能是經濟學者對於市場的強調以及對於政府的不信任，故於分析時，對於政府作為常存而不論，這遂給政治經濟學者與經濟社會學者進一步研究的動機。⁵⁰

（二）「發展型國家」的分析面向

不同於經濟學者的研究取向，政治經濟學與經濟社會學學者自經驗研究的角度切入，對國家的角色與功能進行分析，而在掌握了國家與經濟互動的規律後，提出了「國家中心」模式的理論觀點，例如詹森（C. Johnson）在研究日本經濟發展中通產省的角色對經濟發展的作用後，提出了「資本主義發展型國家」（capitalist

47. 陳正順，「進口代替工業化：結論之探討與台灣之實證研究」，頁35。

48. 費景漢，「台灣經濟發展政策的演變過程」，馬凱主編，台灣工業發展論文集（台北：聯經出版，1994），頁107。

49. R. Wade著，張宗漢譯，管理市場—經濟理論與東亞國家由政府主導工業化（台北：五南圖書出版公司，1994），頁289。

50. R. Wade著，張宗漢譯，管理市場—經濟理論與東亞國家由政府主導工業化，頁75。

developmental state) 的概念，而懷特 (G. White) 則在研究東亞新興工業國家的經濟發展之後，提出了「發展型國家」(developmental state) 的概念等，⁵¹其後若干學者利用「發展型國家」此一概念作為本身研究的依據，透過學術傳播與交流，「發展型國家」也成為東亞經濟發展研究中最為人熟知的概念。

「發展型國家」的內涵是指：國家以經濟發展為取向，有效地介入市場並透過政策作為來引導私營部門，以國家能力來主導特定產業的發展，此一理論可以視為是後進工業國家發展歷史的歸納結果。⁵²

東亞國家實行結果印證了「發展型國家」理論的存在，也因此「發展型國家」的理論概念通常與東亞新興工業國家的發展過程相互配套論證，在此分別以日、台、韓三國的發展模式為例證來加以說明。

1. 日本模式

日本模式基本上是東亞模式的原型，東亞其他國家的發展模式中多多少少都存有日本發展模式的影子，日本的發展模式中受歷史因素的影響甚大，自明治維新開始，日本一方面透過本身的政治體制改革建立起現代化國家，另外一方面與西方文明交流而建構出自身的世界觀，日本西化的成功結果使其迅速發展，進而成為亞洲強權。

但是日本經濟發展有一個明顯的特徵，以美國為例，美國經濟主要是以鋼鐵、汽車、石化等幾個重要產業作為領導部門相繼帶動整體經濟，但日本的經濟成長則是以跨部門生產的增加來完成。⁵³日本經濟這種成長模式的制度性原因為何？對此，青木昌彥

51. 鄭為元，「發展型『國家』或發展型國家『理論』的終結？」，頁4。

52. 鄭為元，「發展型『國家』或發展型國家『理論』的終結？」，頁4。

53. 青木昌彥，「無意的吻合」，青木昌彥、金澤基、奧野（藤原）正寬編，政府在東亞經濟發展中的作用：比較制度分析（北京：中國經濟出版社，1998），頁268。

(Masahiko Aoki) 認為，這要歸因於日本政府在二戰前和戰時所建立的制度，這些制度本是為了讓政府能夠動員和集中配置金融與勞動力資源。然而戰後，這套制度卻產生了功能性的變化，戰後日本政府透過戰前經濟制度框架的繼承，得以鑲嵌在企業內部與企業間，進而發展出政府的組織化協調機制，而這便是日本產業經濟快速發展的主要原因。⁵⁴

日本的產業體系主要是模仿蘇聯的計畫經濟體制，1939年日本關東軍與蘇聯裝甲旅沿滿州國至蒙古邊界發生武裝衝突，接戰後，關東軍損失慘重，這是日俄戰爭之後雙方最大規模的軍事衝突，而俄方所展現的軍事工業實力震驚了關東軍中的少壯派軍人，這些少壯派軍人所構成的改革集團開始嘗試模仿蘇聯的計畫經濟模式，⁵⁵其後以此集團為首發動了一系列政變使軍方獲得執政權，此後，日本便開始進行蘇聯計畫經濟體制的建構，建構了資源動員與汲取的國家經濟制度。

戰後，美國佔領軍司令部與日本政府為了恢復經濟而創立「經濟安定本部」，以此負責經濟計畫與控制，佔領軍接受了東京大學教授有澤廣己 (Arisawa Hiromi) 之建議，把資源和資金配置的重點放在生產重建、煤炭和鋼鐵業等產業上，而這便是日後日本模式中著名的「傾斜生產方式」。⁵⁶

日本戰前的生產體制在戰後成為新制度安排的核心部份，但不同之處在於戰後的日本在佔領軍的監管下，政治體制開始實行民主化與自由化，政治改革的影響擴散到經濟體制當中，一方面國家對企業的關係由過去的計畫管理轉為指導、合作，另外一方面企業體

54. 青木昌彥，「無意的吻合」，頁270。

55. 根據青木昌彥的研究，日本早在日俄衝突前便開始師法蘇聯推動工業轉型的模式，例如在1937年所建立的企劃廳，便是效法蘇聯的計畫委員會。見青木昌彥，「無意的吻合」，頁271。

56. 青木昌彥，「無意的吻合」，頁272。

制中出現了產業公會等工人團體，使得企業管理人與工人間的關係由過去的上下關係逐漸轉移至夥伴關係，同時，自美國所引入的工業管理精神讓管理權力由企業中樞下放至車間現場，這使得日本產業界內部的權力關係出現了橫向的、分權的組織演化。⁵⁷

當國家與企業的互動關係轉變，企業組織生態轉型之後，日本經濟發展的模式便由過去的計畫領導轉為組織協調，⁵⁸而這種協調機制的發展與日本社會重視默契的傳統有關，其政府在政策制定的過程時，必先與企業團體進行多次正式與非正式的諮商，⁵⁹將廠商意見先行吸收，並給予企業相關的準備時間，這讓政府相關政策的執行往往能夠獲得業界的認同與支持。

當產業管理機制出現了這樣重大的轉變時，政府部門必須要具備下列的條件：⁶⁰

- (1) 優秀的官僚：制度上精簡且具有管理長才的機關和官員。
- (2) 國家自主性：政府機關擁有主動與有效執行的權威。
- (3) 干預市場：國家在進行經濟干預時，基本上仍以尊重市場法則為前提。
- (4) 經濟計畫的機關：有專職經濟計畫的機構負責計畫制定。

在詹森（C. Johnson）的研究中，上述四種條件在日本發展的過程中都具備，而透過國家對企業聯盟的支持與防止惡性競爭、國家對企業經營進行指導與官民合作等方式的運用，日本經濟獲得迅速的發展。⁶¹

而除了政府與民間合作的因素之外，劉仁傑則指出，日本經濟發展的另一因素在於政策執行的成功，其認為「非長期性的保護政

57. 青木昌彥，「無意的吻合」，頁271~277。

58. 青木昌彥，「無意的吻合」，頁277。

59. R. Wade著，張宗漢譯，管理市場—經濟理論與東亞國家由政府主導工業化，頁316。

60. 鄭為元，「發展型『國家』或發展型國家『理論』的終結？」，頁10。

61. 鄭為元，「發展型『國家』或發展型國家『理論』的終結？」，頁10。

策」是日本產業政策的第一個特徵，原因除了主政者政策的靈活取向外，國內外自由化的壓力則是更重要的原因，在自由化的壓力下，本身品質和相關條件又不及歐美先進國時，爲了避免淘汰，而強化了日本企業的競爭意識；⁶²日本產業政策的第二個特徵是「設定下的激烈競爭」，在行政指導之保護政策下，形成了動態性寡占的結構，此種結構與企業成長，企業間競爭的關聯性，不是以「完全競爭」爲架構，⁶³對外保護是爲了培養產業的國際競爭力，因此對內要促進彼此的競爭。⁶⁴

換言之，劉仁傑認爲戰後日本企業成長的重要因素，主要是日本重要企業的行動模式往往是由政府產業政策所誘導，再伴隨企業強烈投資意願和追求成長的野心，結果便是取得了產業的快速發展。

日本模式的發展與運作固然與其獨特的政治、經濟與社會條件有關，是在特定時空背景下的一組制度產物，但隨著日本經濟快速發展而使得此一制度聲名遠播，其後遂爲台灣、韓國等新興工業國家模仿與學習，爲東亞經濟發展帶來了十分深遠的影響。

2. 台灣模式

如何理解台灣經濟發展中的政府角色？這必須從二戰後的政治發展來加以理解，隨著國民政府撤退來台之後，有鑑於大陸失敗的經驗，因而開始針對黨、政、軍系統進行整頓，試圖重建政治權力體制的運作環境，同時在經濟建設上，爲了運用美國提供之經援，遂引入技術官僚進入行政體系，並在推動經濟的決策上建立統一計畫的組織。

在實際運作上，國家透過「抽農補工」的方式進行工業化所需

62. 劉仁傑，日本的產業策略（台北：聯經出版，1998），頁70。

63. 劉仁傑，日本的產業策略，頁67~68。

64. 劉仁傑，日本的產業策略，頁70。

的原始資本積累，⁶⁵在獲得經濟起飛所需的資本之後，台灣並未如拉丁美洲國家一般進行二次進口替代策略，反而改採出口導向政策。透過出口政策與世界經濟體系相互連結，進而發展出具有比較利益的產業結構。歸納台灣的發展經驗，日本殖民制度的遺產、美國的經濟援助與政府官員的政策操作等都是成功背後的因素，但主因還是在於政府介入的影響，正如阿姆斯特丹（Alice Amsden）的觀察，其認為：台灣的發展經驗說明了政府干預和加速經濟發展間的正面關係。⁶⁶

而韋德（R. Wade）的研究也獲得了類似的結論，其以統御市場理論（governed market theory）此概念來解釋台灣在內的東亞新興工業國家的發展，此一理論認為國家扮演市場統御者的角色，由國家選擇具有影響產業發展的策略性工業作為扶持重點，給予政策及經營上的協助。簡言之，國家藉由產業政策的操作，建立技術移轉機制與發展關鍵性產業，推動企業進入世界市場，帶動了台灣經濟的持續成長。⁶⁷

3. 韓國模式

韓國發展初期是採取以輕工業為主的進口替代策略，同時在1951年到1960年之間，美國經援約24億美元以供韓國發展，然而當時主政的李承晚政府並未能夠建立起良好的經濟秩序與培養出有效率的執政能力，1961年，朴正熙發動軍事政變取得政權之後，確立了發展性專制的體制，才將政府的施政方向轉移至經濟發展的道路上。⁶⁸

65. Alice Amsden, "The State and Taiwan's Economic Development," in Peter Evans, D. Rueschemeyer and Theda Skocpol eds., *Bring The State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp. 84~89.

66. Alice Amsden, "The State and Taiwan's Economic Development," p. 99.

67. 相關論述參見瞿宛文、安士敦（Alice Amsden）著，朱道凱譯，*超越後進發展：台灣的產業升級策略*（台北：聯經出版，2003）。

68. Pyung Joo Kim, "Financial Institutions," in Kee-Jay Cho and Yoon Hyung Kim eds.,

爲了要建構有效率的政府機構以支援經濟發展，朴正熙對政府人事進行大規模的改組，規定漢城與15萬人口以上的城市市長、各道的長官都需要經過「重建國家最高委員會」的批准後由內閣指派，各機構的官員則由各道新任長官任命，此一改組有一項特色，即是中央各部部長、各道與城市之領導都是由軍人出任，而大批軍人進入行政體系後，將軍事機器的務實、效率與服從等精神帶入，同時由於朴正熙也強調專家政治的重要，優秀文官也有發揮的空間。由於韓國民眾教育程度較高，因此一般行政官員的知識水準也有一定的程度，韓國行政體系開始出現專業化與效率化的趨勢，⁶⁹此外，爲了推動經濟發展，朴正熙政府對行政科層進行職能化建構，其中最重要的機構便是於1961年成立的經濟企劃院，韓國各項經濟政策都必須透過此一單位的審議後才能執行。

基本上朴正熙所建構的國家機器是一個以經濟發展爲主要目標的專業管理組織，透過這樣的努力，韓國擁有了支應經濟發展所需的現代化國家機器。朴正熙稱自己規劃的經濟發展道路爲「指導下的資本主義」，在這個以私營企業爲主體配合經濟計畫運作的機制中，政府透過各種長、短期的經濟政策，直接或間接的規範了各個企業的生產與銷售，透過強勢的政府干預與市場作用結合，⁷⁰同時國家透過「錯誤」的定價策略以扶植大型企業，政府干預市場價格並對企業進行補貼，而企業則以生產效率績效的提升來作爲回應。⁷¹

總而言之，朴正熙政府透過達成經濟發展計畫目標的方式來建構經濟環境，同時鼓勵私營大企業以追求利潤爲方向，以達成快速

Korea's Political Economy: An Institutional Perspective (Boulder, Co.: Westview Press, 1994), pp. 278~279.

69. 羅榮渠主編，東亞現代化：新模式與新經驗（北京：北京大學出版社，1997），頁171~172。

70. 羅榮渠主編，東亞現代化：新模式與新經驗，頁180。

71. 鄭爲元，「發展型『國家』或發展型國家『理論』的終結？」，頁11~12。

經濟成長的目標，而所採用的政策如下：⁷²

- (1) 控制金融，政府對銀行實行國有化，並派任管理幹部，控制了銀行的經營，同時對於企業的海外貸款則給予國家保證。
- (2) 限制新行業的數目，建立以少數大企業為主的寡頭市場。
- (3) 壟斷企業和商品的定價。
- (4) 嚴格管制資金外流。
- (5) 對中產階級徵稅，對下層階級不提供社會福利，以節省國家開支。

韋德認為南韓政府基本上透過修訂投資結構、進行土地改革、銀行國有化來取得經濟結構的管理權，同時政府調節國內市場與國際競爭時的壓力、限制與管理外國公司在韓國的活動、推動出口策略並在選定的產業中進行領導，⁷³透過上述種種政府強力干預的方式，韓國取得了經濟發展上的成功。

二、新古典經濟學解釋與「發展型國家」對東亞經濟發展的解釋

在分別陳述經濟學者與政治經濟學、經濟社會學者對於東亞國家發展經驗的看法之後，如何看待兩個不同典範下的研究取向？

1950年代拉丁美洲國家透過經濟發展理論的指導，進行「進口替代」政策，然而結果卻是失敗。⁷⁴ 1960年初期，當拉丁美洲國家完成了初期消費品的替代計畫，此時應當轉入資本財的替代程序，但由於面臨資金與外匯的雙重短缺，政府為了提供資金而採取寬鬆的貨幣政策，結果引發了通貨膨脹，而為了取得外匯，當地政府以優惠的條件引入外資，各種政策保護的對象逐漸由本土企業移轉至

72. 鄭為元，「發展型『國家』或發展型國家『理論』的終結？」，頁12。

73. R. Wade著，張宗漢譯，管理市場—經濟理論與東亞國家由政府主導工業化，頁298。

74. 蘇耀昌、趙永佳，「綜論當前關於東亞發展的幾種觀點」，羅金義、王章偉編著，奇蹟背後：解構東亞現代化（香港：牛津大學出版社，1997），頁1~2。

外資所設的企業，通貨膨脹加上外資企業的利潤掠奪，造成社會民眾的不滿而引發了政府統治的危機。⁷⁵

1980年代的經濟學者藉由對拉美模式的批判，提出了修正性的觀點，新的觀點認為：⁷⁶

首先，短期有效的資源配置是長期快速成長的關鍵，而適當的價格是長期發展的必要條件，拉美模式失敗的原因便是其整體工業由少數企業壟斷，因而生產力過剩，生產要素使用效率低落，產品成本無法降低、品質無法提升。

其次，政府在經濟發展上的角色除了提供必要的公共財之外，不應對市場多做干涉，而拉美政府在進行產業保護時，常發生尋租行為導致資源分配上的無效率。

再者，新的觀點仍然相信新古典經濟學對於經濟發展所提供的分析，認為只要在尊重市場的前提下，市場機制的內生效應會自然地帶動經濟發展，拉美模式的失敗正是因為其未能尊重正統經濟學的判斷。

那麼正統經濟學如何去解釋東亞新興工業國家的經濟發展？根據巴拉薩（B. Balassa）的看法，東亞國家發展成功的主要原因如下：⁷⁷

- （一）激勵性制度的穩定：東亞國家長期以來一直通過政策來鼓勵出口，例如：匯率政策與關稅保護政策，也因此出口商在預期獲利的情況下願意持續地經營。
- （二）有限的政府干預：東亞國家通常僅採取基本必要的政策來管理市場，而政府政策通常也不會造成市場失衡的情況。
- （三）有效的勞動力市場與資本市場：東亞政府對於勞動力市場通

75. 龐建國，國家發展理論—兼論台灣發展經驗，頁237。

76. 蘇耀昌、趙永佳，「綜論當前關於東亞發展的幾種觀點」，頁2。

77. 蘇耀昌、趙永佳，「綜論當前關於東亞發展的幾種觀點」，頁4-5。

常沒有管制，而且工會等組織的力量又受到政府的控管，因此勞動力市場的運作成本低廉，而資本市場的流動上，由於政府獎勵儲蓄與限制資本外逃，因此利率政策較接近真實利率的水準，使得資本運作上，不需要如拉美模式一般，完全依賴外資。

(四) 對私有資本的依賴：東亞模式當中私營企業表現較國營企業來的重要，東亞模式的特點是政府以扶植民間企業作為產業發展的重心，也因此私營企業運作上會出現競爭的現象，而拉美模式則是運用國營企業來達到經濟發展之目的，既是國營企業則便容易受到政府的保護，而失去競爭的意識。

根據新古典經濟學的看法，東亞模式成功的原因在於國家重視私有企業和自由市場，同時受到政府在經濟中積極而有限的干預所產生的，當國家進行干預時，焦點應放在消除市場障礙，以促進交易運作。⁷⁸

相對於新古典經濟學的觀點，懷特與韋德兩人則認為，事實上，東亞地區政府對市場的干預較拉丁美洲政府有過之而無不及，⁷⁹兩人認為國家「引導市場」(guided market)才是當地經濟成功的主要關鍵，東亞政府的角色除了保障市場運作之外，更積極介入市場分配，換言之，東亞經濟成功並非是因為市場訊息引導私人企業經營行為的結果，而是政府官員基於本身的理解與國家目標並介入市場運作後的產出。⁸⁰

東亞國家中的政府依循「理性規劃體制」擁有明確的發展偏好與方向，同時正確地選擇適當的工業政策以完成目標，此種發展模

78. 龐建國，「國家在東亞經濟轉化中的角色」，頁38。

79. Gordon White ed., *Developmental States in East Asia* (New York: St. Martin's Press, 1988), pp. 9~10.

80. 吳德榮，「國家，市場，還是經濟管制？從四本東亞研究論著談起」，香港社會科學學報（香港），1993年第1期（1993年春季號），頁180~181。

式是不同於歐美國家將目標放在維持市場秩序所採用的「理性市場體制」。⁸¹在東亞國家的發展中，由於能夠維持國家的自主性以保持安定，並藉由權力集中的政府體制與私人部門相互影響來維持優越地位以進行開發，因此取得了明顯的經濟成就。⁸²

三、「發展型國家」理論的內涵

要討論「發展型國家」理論之前，首先有些問題必須進行澄清，依照阿姆斯特丹的解釋，東亞國家工業化的歷程屬於「後進」國家，後發展者在追趕上常處於不利的地位，因此當後發展國家的企業面臨國際競爭上的下風時，政府本能地會採取各種補償的做法，以協助本身的企業進行競爭。⁸³正因為政府在施政上有此偏好，故自然會在政府組織設計與政策執行工具的準備上，採取相配套的考量。⁸⁴

那麼是什麼因素促使國家能夠制定有效的經濟政策？本文以為韋德的答案或許能夠提供啓示，也就是東亞國家所採取的干預政策通常是屬於一種領導市場而非追隨市場的政策，整個市場受到政府所管制，表現出「統御市場」的特徵。⁸⁵

然而在領導市場的發展模式當中，又何以政府能夠有效統治市場？對此的討論必須與國家自主性與國家能力的概念相互聯繫，前文指出，國家自主性是指政府組織在制定與執行政策時，具有超越社會其他團體利益影響的能力，而國家能力是指政府在推行其所制

81. 吳德榮，「國家，市場，還是經濟管制？從四本東亞研究論著談起」，頁181。

82. R. Wade著，張宗漢譯，管理市場—經濟理論與東亞國家由政府主導工業化，頁27。

83. 蘇耀昌、趙永佳，「綜論當前關於東亞發展的幾種觀點」，頁12~13。

84. 王振寰，「全球化與後進國家：兼論東亞的發展路徑與轉型」，台灣社會學刊，2003年第31期（2003年12月），頁1~45。

85. 追隨市場的政策是指，企業依據市場所反應的價格訊息來進行經營，而政府則是在企業的反應過程中伸出援手，由市場機制來驅動經濟發展，但是領導市場政策則是由政府官僚體系先行決定發展項目後，再運用政策手段，以勸服企業加入或本身設立企業發展，來建立新的產業成長。見吳德榮，「國家，市場，還是經濟管制？從四本東亞研究論著談起」，頁182。

定政策時所表現出達成目標的能力，特別是在這些政策面臨到社會其他團體的抗拒時。⁸⁶而反省由詹森到韋德等人對於東亞模式的論述，可以發現上述學者大多是透過「國家自主性」的理論來關照經驗現實，因此其研究成果皆會共同推崇此一地區政府官僚部門的素質與能力，論證當中也自然導出，優異的官僚部門使得政府擁有高度的政策干預能力此一結論。然而，吾人以爲，就此一地區的經驗現實而言，官僚品質與施政能力或許高於拉美地區，但是，官僚部門的執行能力未必能夠順利完成所有政策設定的目標，如日本數位電視產業的發展、韓國航空產業的發展與台灣汽車工業發展便是一例。

筆者則以爲，對於國家政策執行能力的觀察，不但要掌握官僚政策執行的專制能力，同時也應該留心勸服社會「配合」政策時所需要的基礎結構能力，正如伊凡思（Peter Evans）所言：「國家的涉入是既存的事實，所以與其討論國家介入多少（how much），不如討論國家以何種方式（what kind）介入。」⁸⁷

換言之，國家能力必須透過與社會的鑲嵌過程來運作，沒有同社會的聯繫是無法達成目標，國家一方面要遠離社會維持自主性，另一方面則是要鑲嵌於社會之中以提升政策執行效能，而國家與企業間的領導與跟隨應該便是東亞模式的真正內涵。

四、「發展型國家」理論的反省與啓發

由上述的理論回顧當中，我們可以看出「發展型國家」基本上是依循了韋伯對於國家與經濟發展的論述架構，就韋伯對官僚體制的觀點來看，一個國家能擁有專業、充分訓練且嚴格規範的官僚體制，通常在經濟發展上的表現能夠優於其他國家，而在「發展型國家」模

86. Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," pp. 9~10.

87. Peter Evans, *Embedded Autonomy-States and Industrial Transformation* (N.J.: Princeton University Press, 1995), p. 10.

式當中，優秀官僚提供了協調企業發展、建立資訊渠道與降低經營風險等等的功能，因此伊凡思認為，能夠符合韋伯官僚概念的國家，基本上經濟發展都較為快速，而東亞國家的案例便是最好的證明。⁸⁸

此外，龐建國更進一步指出，擁有「市場取向」的官僚體系是東亞經濟成功的主因，在經濟轉型的過程中，政府機構能夠因循經濟發展而適當地選擇介入與退出的時機，這種國家自主性提供了當地官員決策與執行的空間，進而得以掌握時機並提出選擇對策。⁸⁹最後，由於東亞國家能夠在自主性與國家能力形成之後，再與全球產業分工進行接軌，避免重蹈拉美國家受制於國際資本的覆轍，也進而透過對跨國公司的節制與說服，得以促使本身經濟由依賴發展的結構轉為自主發展的階段。⁹⁰

肆、「發展型國家」理論概念在中國大陸研究中的適用性

一、「發展型國家」概念在中國研究的運用

自中國大陸經改以來，便有許多學者嘗試運用「發展型國家」的理論來解釋中國經濟發展的轉折，更有研究指出中國的確運用了「發展型國家」的經驗來作為其經濟發展時的政策指導。⁹¹由於過去社會主義國家的經濟制度完全是依賴官僚體系的計畫與協調，官僚體系運作決定了整體經濟發展的結果，也因此，在對大陸經濟進行觀察時，自然會將焦點放在政府運作能力上。⁹²

88. Peter Evans and James Rauch, "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of The Effects of Weberian State Structures on Economic Growth," *American Sociological Review*, Vol. 64, No.5 (October 1999), p. 750.

89. 龐建國，「國家在東亞經濟轉化中的角色」，頁46-47。

90. 龐建國，「國家在東亞經濟轉化中的角色」，頁51。

91. Mary Elizabeth Gallagher, *Contagious Capitalism* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2005).

92. Victor Nee and Sijin Su, "Institutional Foundations of Robust Economic Performance: Public-Sector Industrial Growth in China," in Jeffrey Henderson ed., *Industrial Transformation in Eastern Europe in the Light of the East Asian Experience* (London: MacMillan Press Ltd, 1998), p. 167.

東亞發展模式中政府介入的模式，一方面符合大陸過去經濟制度的運作方式，另外一方面也符合社會主義國家黨政合一的內在邏輯，所以東亞「發展型國家」既是研究的對照概念，也是中國經改的仿效對象。

吳國光、鄭永年等人便曾援引東亞國家的發展模式來分析中國的改革，進而導出大陸「發展型地方主義」(development localism)的概念，⁹³吳國光等人以東亞模式中「發展型政府」的概念來類比大陸改革的經過，認為在市場化的過程中，由於產權改革的關係，因此地方政府運用了許多政策和非政策的手段來引導和干預地方經濟，而在市場化的結構下，這種政府干預產生了積極的作用，因而產生了經濟成長的結果。⁹⁴

戴慕珍 (Jean Oi)、魏昂德 (Andrew Walder) 等人更進一步地認為，中國大陸財政改革導致了地方政府擁有權力，藉由共同集資來創建集體企業而獲利，對此，地方政府由於擁有強烈的動機因而增進了經濟的成長。⁹⁵

然而面對政府中心的解釋觀點，在理論的對立面，倪志偉 (Victor Nee) 則試圖自市場的角度進行理論建構。而在倪氏的觀點，蘊含在大陸此種地方組合主義式統合結構中的政經邏輯，與東亞國家的發展模式是十分相似，只不過大陸的情況是較常發生在地方政府的層級。⁹⁶

但對於經改後續的制度發展，倪志偉的研究卻點出了不同的觀

93. 所謂「發展型地方主義」基本含意有二：一、強調發展的取向，尤其是地方政府以經濟發展作為基本取向；二、強調地方的特點，認為地方利益是引導發展的主要機制。吳國光、鄭永年，論中央—地方關係（香港：牛津出版社，1995），頁26。

94. 吳國光、鄭永年，論中央—地方關係，頁28。

95. Victor Nee and Sijin Su, "Institutional Foundations of Robust Economic Performance: Public-Sector Industrial Growth in China," pp. 167~168.

96. Victor Nee and Sijin Su, "Institutional Foundations of Robust Economic Performance: Public-Sector Industrial Growth in China," p. 170.

察點，中國改革改變了官員與企業原先的誘因結構，由於市場行動者的出現與經濟體制的快速變遷，市場發展導致企業降低了對政府的依賴，造成地方政府經濟管理體制由原先的計畫指令移轉到組合主義式的統合結構。

地方政府藉由與企業契約的重新協議過程而獲得了許多的利益，由於企業與政府的契約依賴政府保證，因此必需存在某種可依賴的管道來確保契約兩造的利益，而藉由長期存在於政治行動者與經濟行動者之間的網絡關係，一方面可以確定了契約的內容，另外一方面也促使地方政府從寬解釋中央政策以符合企業利益，為此地方政府與企業之間存在著一種新的制度安排，由地方組合主義式的協議、制度與網絡組合所建構的圖像，便是倪志偉心中大陸經濟快速發展的原因。⁹⁷

然而值得注意之處在於，無論是政府中心或市場中心，不同學者在運用「發展型國家」的理論概念是，都是鎖定在地方層次。換言之，相關研究者的研究假設顯示出，基本上其是將地方政經層面的差異性作為前提，唯有存在著「地方差異性」，才有可能讓地方政府發展出不同的經濟成長模式。

二、轉型過渡時期的理論典範

然而隨著經濟轉型的完成，「發展型國家」的理論典範是否仍然能夠對中國經濟中的政府角色提供適當的解釋？特別是在政府與企業互動時的領導與跟隨，仍然與過去的模式相同嗎？對此，已有許多學者提出質疑。

首先，「發展型國家」典範中所描述的官僚體系的運作模式，與中國大陸近年來的政府部門所呈現的執政圖像（機構人數膨脹、

97. Victor Nee and Sijin Su, "Institutional Foundations of Robust Economic Performance: Public-Sector Industrial Growth in China," pp. 184-185.

官倒腐敗問題嚴重)似有顯著出入,⁹⁸故以官僚能力的表現是不足以說明何以中國經濟仍能夠維持成長?

其次,「發展型國家」十分強調國家與企業社會的緊密鑲嵌,然而這種鑲嵌關係似乎隨著中國經濟發展的進程而帶來了不同的影響。⁹⁹倘若站在中央的角度,今天的中國政府在領導產業發展時,似乎未見緊密的產官鑲嵌,大多數的產業政策是直接來自於政府內部的研擬與官員的判斷;而若是立足於地方層級,則產官間的緊密鑲嵌所引發的腐化問題,已經產生了許多有礙市場競爭的案例。

再者,「發展型國家」的概念往往是站在中央政府的角度來觀察政府部門在經濟發展中所扮演的角色,並未觸及中央政府與地方政府的互動或博弈,然而這個情況在中國大陸的發展過程中,這卻是無法迴避的問題。那我們要如何去看待在相同的中央政策作為之下,不同地方所出現的不同結果?又為何,有的地方政府表現出發展型政府的特徵,但是有些地方政府卻出現了掠奪或剝削企業利益的情況?

最後,「發展型國家」概念原型(如日、台、韓)等國近年來都出現了經濟發展減緩或停滯的現象,其中政府的政策失敗與官僚效率降低等都被認為是現象背後的主要原因,許多論著業已指出,「發展型國家」或許只是東亞國家經濟發展中的過渡階段,推動經濟成長的動力已由政府而讓位給其他因素(如市場或企業)。倘若制度原型出現了上述的變化,那麼以其作為對照的研究架構勢必也

98. 陳淳斌,「中國官僚機構過度膨脹的制度解釋:非正式侍從依賴的觀點」,考證季刊,2004年第37期(2004年1月),頁133~134。

99. 產業界與政府間之互動的討論,參見王信賢,「將社會帶回?中國大陸中介組織的發展與理論省思:以W市商會與行業協會為例」,頁293~326。而透過非政府組織的研究,學者也發現政府對於社會組織的掌握能力出現了衰退的現象,見Ma Qiusha, "The Governance of NGOs in China Since 1978: How Much Autonomy," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 31, No. 3 (September 2002), pp. 305~328.

要加以修正，倘若要完整地評價後進國家經濟發展過程中的政府角色，就必須在原先的「發展型國家」理論之外，另外收納新的理論觀點。¹⁰⁰

總而言之，無論是從理論本身的解釋層面或是大陸當局在經濟管理上的種種表現來看，「發展型國家」的理念已經無法統攝解釋大陸發展的總體表現，大陸地方政府的表現雖符合「發展型國家」的特徵，但是中央政府卻明顯的是扮演「管制型政府」(regulatory government)¹⁰¹與「市場保護型政府」的角色，¹⁰²特別是近年來，由於中國經濟與世界接軌程度日趨密切，面對外資大量流入與本國產品輸出所引發的貿易糾紛，北京方面的管制特徵與保護色彩日益明顯，而這已背離了「發展型國家」之「引導市場」或「統御市場」的內涵。更甚者，從近年來中國官方多次運用宏觀調控的方式來管理其經濟成長速度，反證出其對於私營經濟部門或市場運作在管理層面上的問題，而我們亦能以此來凸顯出目前其國家對於總體經濟掌握的方式在事實上是與「發展型國家」存有明顯的歧異。

當若干地方政府具有「發展型國家」的特色，但中央政府卻呈現「管制型國家」與「市場保護型國家」時，我們要如何從總體的角度來建構對於中國經濟發展中政府角色的理解？當中央政府屢屢採用行政介入與資金約束的方式來管制市場時，外界又該如何歸納與理解當前中國政府對於經濟運行的治理方式？對此，本文以為，若是嘗試針對宏觀的角度來理解中國的總體發展，發展型政府的概念恐怕已無法再提供具有意義的理論指引，重建適宜的理論分析架構將會是當前中國研究的重要課題。

100. 徐斯儉，「有特色的發展型國家－以長江三角洲IC產業為例」。

101. 管制型政府的基本特徵便是民間各種作為皆需經過政府審批，因而讓政府能夠有效掌握社會動態，而此正是目前大陸多數地方政府所呈現之政務管理狀態。

102. 市場保護型政府是以防衛本國市場利益為主要目標，而近年來中國大陸政府在匯率議題與能源、通訊產業上的表現，便呈現出明顯的市場保護特色。

參考書目

一、中文

- G. Poggi著，沈漢譯，近代國家的發展—社會學導論（北京：商務印書館，1997）。
- R. Wade著，張宗漢譯，管理市場—經濟理論與東亞國家由政府主導工業化（台北：五南圖書出版公司，1994）。
- Thrainn Eggertsson（思拉恩·埃格特森）著，吳經邦、李耀、朱寒松、王志宏譯，新制度經濟學（北京：商務出版社，1996）。
- 王信賢，「將社會帶回？中國大陸中介組織的發展與理論省思：以W市商會與行業協會為例」，人文及社會科學集刊，第18卷第2期（2006年6月），頁293~326。
- 王振寰，誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構（台北：巨流圖書公司，1996）。
- ，「全球化與後進國家：兼論東亞的發展路徑與轉型」，台灣社會學刊，2003年第31期（2003年12月），頁1~45。
- 史東輝，後起國家工業化引論（上海：上海財經大學出版社，1999）。
- 朱東平，經濟政策論（上海：立信會計出版社，1995）。
- 冷則剛，「大陸經貿政策的根源：國家與社會的互動」，包宗和、吳玉山編，爭辯中的兩岸關係理論（台北：五南圖書出版公司，1999），頁213~263。
- 青木昌彥，「無意的吻合」，青木昌彥、金滢基、奧野（藤原）正寬編，政府在東亞經濟發展中的作用：比較制度分析（北京：中國經濟出版社，1998），頁267~287。
- 吳德榮，「國家，市場，還是經濟管制？從四本東亞研究論著談起」，香港社會科學學報（香港），1993年第1期（1993年春季號），頁176~200。
- 吳國光、鄭永年，論中央—地方關係（香港：牛津出版社，1995）。
- 唐士其，國家與社會的關係（北京：北京大學出版社，1998）。
- 徐斯儉，「有特色的發展型國家—以長江三角洲IC產業為例」，發表於中央研究院政治學研究所籌備處（台北：中央研究院政治學研究所籌備處，2004年3月31日）。
- 時和興，關係、限度、制度：政治發展過程中的國家與社會（北京：北京

- 大學出版社，1996)。
- 高永光，論政治學中國家研究之新趨勢(台北：永然文化出版公司，1995)。
- 張弘遠，「從失序市場到有序市場：中介組織與市場規範—以溫州市鞋革行業協會為例」，政治學報，2006年第41期(2006年9月)，頁1~27。
- 張曙光，「國家能力與制度變革和社會轉型」，董輔初等著，集權與分權—中央與地方關係的構建(北京：經濟科學出版社，1997)，頁52~71。
- 陳正順，「進口代替工業化：結論之探討與台灣之實證研究」，馬凱主編，台灣工業發展論文集(台北：聯經出版，1994)，頁33~101。
- 陳淳斌，「中國官僚機構過度膨脹的制度解釋：非正式侍從依賴的觀點」，考證季刊，2004年第37期(2004年1月)，頁131~150。
- 黃秋龍，「後社會主義國家與社會互動關係中的中共黨校角色及功能之研究」，政治大學東亞研究所博士論文(2000年)。
- 費景漢，「台灣經濟發展政策的演變過程」，馬凱主編，台灣工業發展論文集(台北：聯經出版，1994)，頁103~127。
- 程海亮，「東亞經濟模式與中國特色社會主義：由東南亞金融危機所引發的思考」，經濟問題(太原)，1998年第11期(1998年11月)，頁17~20。
- 馮曉琦、萬軍，「從產業政策到競爭政策：東亞地區政府干預方式的轉型及對中國的啓示」，南開經濟研究(天津)，2005年第5期(2005年10月)，頁65~71。 <http://www.iwep.org.cn/pdf/2005/ccyzcdjzcc_wanjun.pdf>
- 彭懷恩，台灣政治發展的反思(台北：風雲論壇出版社，2000)。
- 楊公朴、夏大慰主編，產業經濟學教程(上海：上海財經大學出版社，1998)。
- 鄭為元，「發展型『國家』或發展型國家『理論』的終結」，台灣社會研究季刊，1999年第34期(1999年6月)，頁1~68。
- 鄭永年，政治漸進主義(台北：中華歐亞教育基金會，2000)。
- 劉仁傑，日本的產業策略(台北：聯經出版，1998)。
- 瞿宛文、安士敦(Alice Amsden)著，朱道凱譯，超越後進發展：台灣的產業升級策略(台北：聯經出版，2003)。
- 龐建國，國家發展理論—兼論台灣發展經驗(台北：巨流圖書公司，1993)。
- ，「國家在東亞經濟轉化中的角色」，羅金義、王章偉編，奇蹟背後：解構東亞現代化(香港：牛津大學出版社，1997)，頁25~55。

羅榮渠主編，*東亞現代化：新模式與新經驗*（北京：北京大學出版社，1997）。

蘇耀昌、趙永佳，「綜論當前關於東亞發展的幾種觀點」，羅金義、王章偉編著，*奇蹟背後：解構東亞現代化*（香港：牛津大學出版社，1997），頁1~24。

一、英文

Amsden, Alice, "The State and Taiwan's Economic Development," in Peter Evans, D. Rueschemeyer and Theda Skocpol eds., *Bring The State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp. 78~106.

Evans, Peter, *Embedded Autonomy-States and Industrial Transformation* (N.J.: Princeton University Press, 1995).

----- and James Rauch, "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth," *American Sociological Review*, Vol. 64, No.5 (October 1999), pp. 748~765.

Gallagher, Mary Elizabeth, *Contagious Capitalism* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2005).

Gerschenkron, Alexander, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962).

Kim, Pyung Joo, "Financial Institutions," in Kee-Jay Cho and Yoon Hyung Kim eds., *Korea's Political Economy: An Institutional Perspective* (Boulder, Co.: Westview Press, 1994), pp. 273~320.

Nee, Victor and Sijin Su, "Institutional Foundations of Robust Economic Performance: Public-Sector Industrial Growth in China," in Jeffrey Henderson ed., *Industrial Transformation in Eastern Europe in the Light of the East Asian Experience* (London: MacMillan Press Ltd, 1998), pp. 167~187.

Pearson, Margaret, "The Business of Governing Business in China: Institutions and Norms of the Emerging Regulatory State," *World Politics*, Vol. 57, No. 2 (January 2005), pp. 296~322.

Qiusha, Ma, "The Governance of NGOs in China Since 1978: How Much Autonomy," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 31, No. 3 (September 2002), pp. 305~328.

- Samuelson, Paul, "Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization," *Journal of Economic Perspective*, Vol. 18, No. 3 (Summer 2004), pp. 135~146.
- Skocpol, Theda, "Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," in Peter Evans, D. Rueschemeyer and Theda Skocpol eds., *Bring the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp. 3~43.
- Stark, D. and L. Bruszt, *Postsocialist Pathways-Transforming Politics and Property in East Central Europe* (New York and Cambridge: Cambridge University Press, 1998).
- Weiss, Linda and John Hobson, *States and Development: A Comparative Historical Analysis* (Cambridge: Polity Press, 1995).
- White, Gordon ed., *Developmental States in East Asia* (New York: St. Martin's Press, 1988).

聯絡作者：

地址：台北縣板橋市文化路一段313號

E-mail：g4260503@hotmail.com

收稿日期：2007/2/16

審查通過：2007/5/20

責任編輯：黃淑媛

