

# 发展型国家模式及其转型

陈 尧

**内容提要** 发展型国家模式是后发展国家在二战后实现经济快速发展的一种战略模式,这种不同于西方发达国家发展道路的模式,一度被认为是后发展国家实现“赶超”目标的主要手段,但在20世纪80年代以后遭到重创。随着东亚奇迹的结束和全球民主化的转型,人们对以东亚地区为代表的后发展国家的发展道路开始总结,特别是对这些国家经济成就背后的重要制度因素即发展型国家模式进行了剖析和反思。本文对什么是发展型国家、发展型国家的主要特征以及如何超越发展型国家模式等方面进行了分析,并认为一种后发展型国家模式正逐渐形成。

**关键词** 发展型国家模式 经济政策 转型 后发展型国家模式

陈 尧,上海交通大学国家与公共事务学院讲师 200030

## 一、发展型国家模式的源起

过去一、二十年来,随着东亚奇迹的结束和民主转型的全球化,人们对东亚地区以及其他曾经获得经济巨大成功的后发展国家的发展道路开始反思,特别是对这些国家经济成就背后的制度因素进行总结和剖析。其中,研究者们近期最关注的一个话题是对“发展型国家”理论的思考。发展型国家理论是一些研究者在研究与西方发展道路不同的后发展国家的发展经历后提出的一种理论模式,这种理论模式试图解释某些实行非自由主义市场经济的后发展国家何以能够在经济上迅速崛起并进入较为发达的工业化国家行列。

20世纪后半期开始,以东亚为首的一些后发

展国家和地区在经济发展领域迅速崛起,从1960年开始的近二十年中,日本的经济年增长率超过7%,而韩国、新加坡、香港以及台湾地区的经济年增长率更是超过了8%,高速的经济增长使这些国家和地区创造了令世界瞩目的经济奇迹。这些经济发展的成就引起了许多学者对经济奇迹背后的制度性因素的探究,许多学者从政治和经济的角度,分析了经济发展背后国家的巨大作用,并形成了一种发展型国家理论。

约翰逊对日本经济发展的研究开启了东亚发展型国家的论述(Woo-cuming, 1999)。作为亚洲经济发展的先驱,日本的发展提供了一种新的政治经济关系模式,一种新的发展战略,一种新的政治制度,甚至一些学者认为,日本的经验创造了市场经济的新的模式。其后的许多个案研究,例如戈

尔德 (T. Gold, 1986) 与韦德 (R. Wade, 1994) 对台湾的研究, 阿姆斯登 (Alice H. Amsden, 1989) 与吴-库明斯 (Woo-cumings, 1991) 对韩国的研究, 以及诸多对东亚或其他地区的比较研究 (例如 F. Deyo, 1987; G. White, 1988; S. Haggard, 1990; Weiss and Hobson, 1995; Evans, 1995), 也都在前述研究的启发下来分析东亚国家和其他国家的政府在经济发展中的领航作用, 并得出了较为一致的观点。

较早研究发展型国家理论的学者约翰逊指出, 发展型国家是被认为是介于英美自由主义市场经济模式与社会主义计划经济模式之间的采取市场经济但国家介入的模式, 就是计划—理性的形态而与英美的市场—理性类型不同, 计划理性的国家比市场理性的国家更有意识地介入市场运作, 而不只是制订市场运作规则而已。市场—理性的国家关心的是经济竞争的形式和程序 (规则), 但是它自己并不关心实质的事务; 发展主义或计划—理性的国家的主要特征是它具有实质性的社会和经济的目的是。在计划—理性的国家中, 政府给予工业政策最大的优先, 重视国内工业的结构, 提升其结构以强化国家在国际上的竞争力。工业政策的存在本身引导了经济具有策略性的和目的导向的作为。相反, 市场—理性的国家通常并没有工业政策, 仅仅制订经济活动的规则 (Chalmers Johnson 1982: 19-20)。

怀特和韦德等人认为, 发展型国家是社会经济发展的推动者和组织者, 是社会转轨的主要行动者。在东亚地区“有指导的市场经济”中, 国家扮演了一种“推动国民经济利益的组织者角色, 同时在竞争性的市场经济中有效地激发了微观经济主体的活力” (Gorden White, 1988; R. Wade, 1994)。维斯和霍布森指出, 所谓发展型国家, 是指国家官僚有意识地将发展视为优先, 利用政策工具和能力, 将国内稀有资源投入重要产业部门, 以提升生产能力和竞争能力的一种国家形态 (Weiss and Hobson, 1995: 148)。卡斯特则认为, 当国家将其合法性建立在推动和维持社会经济发展, 并将发展理解为稳定的高经济增长率和国际国内生产力制度的结构改革的结合时, 就可以将这种国家称为发展型国家 (Manuel Castells, 1998: 270-271)。

尽管在具体的内涵方面存在着分歧, 但大多数学者均同意发展型国家主要包括以下几个构成: 信奉发展主义的理念, 将经济发展作为国家最主要的目标; 安排发展的先后秩序, 如提高国

家的生产力、改善居民生活水平、缩小与发达国家之间的差距; 特定的政府组织安排, 通常是成立一个由理性的官僚所组成的经济发展的领航机构, 负责制定经济发展战略, 并由强有力的政府机构负责推行政策; 与产业协会、企业界之间建立制度化关系, 通过协商方式推行发展政策。

这样, 由于许多学者将发展型国家上升为一种具有普遍性的政治经济关系模式, 这一模式也就相应地被运用于其他具有类似特征的国家, 如 20 世纪 50-70 年代的巴西 (Kurt Weyland, 1998)、墨西哥 (Susanne Soederberg, 2001)、以色列 (David Levi-Faur, 1998)、土耳其 (Ali H. Bayar, 1996) 等。甚至有学者将 16、17 世纪的尼德兰、1850-1914 年的德国也当作发展型国家来进行分析 (Amiya Kumar Bagchi, 2000)。

尽管已有大量关于日本、台湾、新加坡、韩国、巴西等具体而微的实证材料, 但这些材料仅仅揭示了这些国家如何从一个落后的国家转变为发展型国家的历程, 并没有揭示发展型国家形成的真正动因。显然, 从许多学者将发展型国家看作社会经济发展过程中一种具有一定普遍性的制度现象中, 我们不得不需要思考: 推动发展型国家产生的动力究竟是什么。

著名学者格尔申克隆曾经对工业化的前提条件作过分析, 他认为, 一个国家的工业发展越是落后, 它的工业化一旦开始就越强烈, 就越是倾向于大工厂和大企业, 一个国家的经济越落后, 就越是强调生产性产品而非消费性产品; 一个国家的经济越是落后, 它的工业化就可能按照某种有组织的指挥前进 (Alexander Gerschenkron, 1962: 5-30)。但是, 格尔申克隆仅仅指出了—个经验事实, 仍然无法使我们充分了解发展型国家的成因。

本质上, 发展型国家的出现, 其背后主要是一种政治的而非经济的原因, 因为发展型国家模式及其战略、政策的选择, 是后发展国家在实现社会经济发展过程中的主动设计, 国家作为发展型国家模式的选择者和实施者具有决定性的功能。或许, 理查德·多纳等人的研究可以给我们提供—定的解答。按照多纳等人的观点, 发展型国家的出现, 是政治领导者在面临极其有限的政治环境的压力下寻求的—种出路。这种政治环境的压力来自三个方面: 一是社会大众生活水平的任何下降将引发失控性的群众运动, 从而对政权构成威胁; 二是由于国家安全无法得到确保而寻求国际贸易和战争物资的需要; 三是由于政府财政匮乏而导致政府预算的紧缩。他们将这些因素互动所构成

的政治环境压力称为“制度性脆弱”，一个政权如果不解决这些制度性威胁和提高政权的表现，将无法巩固自己的权力，而解决这些威胁的根本在于提高经济发展水平（Richard F. Doner, Bryan K. Ritchie and Dan Slater, 2005）。这种观点背后的逻辑认为任何一种经济制度和政策来自于政治精英的选择，而政治精英所考虑的主要是如何确保其权力的合法化，在社会中寻求支持联盟。在这一考虑下，政权将国家机器和官僚体制当作一种工具，尽可能地压缩个人利益在政治中的体现，以推动经济的全面发展为国家的首要目标，从而推动了发展型国家的形成。

不过，“制度性脆弱”的特征或许是大多数后发展国家均会面临的问题，但为何发展型国家模式只在某些国家和地区才得以成功实践。同样是追求经济发展的后发展国家，一些国家走向了社会主义道路，而另一些国家则是出现了权威主义体制和脆弱的经济并存的格局。从东亚地区和其他国家的经验来看，另外两个关键的因素同样不可或缺：一是有管理的市场，即政府在推动经济发展进程中，对自由竞争的市场进行了有效的指导，从而避免了自由竞争的市场活动的无序和缓慢的发展。有管理的市场理论认为，东亚地区经济成就的优势大部分由于三者的结合：很高水平的生产性投资，迅速地把新的技术转到实际生产中去；有较多的资金投入某些关键工业，这在政府不干预的情况下是做不到的；让许多工业暴露在国际竞争面前，暴露在外国市场而不是国内市场上（韦德，1994：22）。这种有管理的市场强调政府有能力影响资源的配置，以符合国家长远发展的需要，扭转了自由市场中的企业追求短期效益的不足，这是许多非发展型的后发展国家所无法实现的。

另一关键性因素是国家制度化水平和国家能力。发展型国家能够制订干预主义经济政策并有效实施，不得不依赖一个强有力的制度化国家。可以发现，成功地实施发展型模式的国家或地区，基本上是那些完成了国家或政权建设，政权相对统一、法治和制度化水平较高、政府能力较强的国家或地区。如果国家处于分裂、特殊利益集团能够对公共政策形成巨大压力、政权的制度化水平低弱，即使国家面临巨大的政治环境的压力，也无法形成一种发展型国家模式，更不可能有效地推动社会经济的长期发展。

正是在上述因素的共同作用下，20世纪后期在东亚及一些地区出现了能够有效推动社会经

济发展的“发展型国家”模式，这一模式提供了除了西方自由主义市场模式以外的新的发展模式。

## 二、发展型国家的主要特征

发展型国家模式在后发展国家中的出现，某种程度上是一种无可奈何的选择。按照现代化理论的观点，后工业化和后发展的国家中如果要实现合理的发展，一个强国家或有效的政权是必需的，因为现代市场的出现和经济结构需要国家来推动。新古典主义经济学强调了一个繁荣的市场如何重要，但却没有回答这一市场是如何出现的。艾利斯·阿姆斯登描述了后发展国家在开始工业化时所面临的一系列困境：那些生产力水平低下的国家要求实行低利率来推动投资，但是又要求实行高利率吸引人们储蓄；它们需要低估汇率来推动出口贸易，但又需要高估汇率来使外债支付成本最小化，同时需要进口原材料，以及自己无法生产的中间物品和资本货物；它们需要保护本国的新兴工业免受国际竞争的压力，又渴望自由贸易来满足进口的需要；它们有一个稳定的增长环境，能够使资本留在国内，引导资金投向长期效益的目标，但经济稳定的前提却是经济增长（Alice H. Amsden, 1989: 13）。

后发展国家面临的这些矛盾，使得后发展国家的社会必须创造一个市场，而且不可能容纳一种自由主义的市场，政府必须“扭曲”市场的运行，推行干预主义的市场经济或实行一种“有管理的市场”，政权不得不制订产业发展战略、实行进口替代战略或外向型发展战略、引导资金的合理流向，甚至采取严格的经济管制措施。这样，发展型国家对市场进行扶持、管理和引导，推动社会经济发展，就必须具备如下几个要素特征：

第一，发展型国家的政治社会基础：强国家能力（state capacity）。发展型国家涉入市场和社会的前提就是国家有能力规划政策并有效执行这些政策。这就要求国家具有很强的能力。强国家能力首先要求后发展型社会基本完成国家建设，政权的制度化水平较高，国家具有相当的整合水平。经验表明，许多后发展国家在经济发展方面之所以难以有所建树，最重要的原因就在于缺乏一个强有力的政权。发展型国家最重要的制度特征是国家具有较高的自主性。C·托马斯（1984：67-78）在研究权威主义政权产生时探究了这些国家中国家自主性来源问题。他认为，经历了殖民地历史的发展中国家其国家的自主性主要来源于：（1）国家权力与统治阶级权力之间的关系脱节，政治关系与



阶级关系缺少一致性以及国家领导的个人化倾向。这与发展中国家社会几乎所有的阶级、阶层发育不成熟有着密切关系；(2)政治上层建筑的过分发展和扩张；(3)由于国家和社会的分离导致了历史上官僚的形成和生长,并形成一个独立的集团；(4)资产阶级的“政治无能”；(5)国家介入生产和再生产体系,承担了重要的经济职能；(6)资产阶级传统的“三权分立”未能在这些国家的宪制规则中得到体现,致使国家权力不受限制。

国家的自主性使得国家能够制订和推动发展战略的实施,能够与社会中的主要集团形成联盟,从而推动发展战略的实现。国家的自主性需要一个高度整合的国家,即国家作为行动者的内在一致性,使得它有能力制订统一的发展战略并有效实施。国家的自主性特点使其在很大程度上超越于多元利益的干扰,通过功绩制方式录用、具有明确的职业生涯前景并且长期任职的国家官僚,在国家内部能够形成一个整合网络,从组织上确保了国家自主性的前提。国家的自主性使得国家决策能够拒斥私人利益的影响,从国家长远的角度来规划发展战略,这是因为私人公司从个别和短期角度追求利益,如果这些私人利益能够影响国家决策,将使得国家失去自主性而无法客观地从整体的、长远的角度制定政策。因此,许多发展型国家在政治体制上实行威权主义政治体制,国家超越于各种社会利益之上,严格限制政治参与,取消各种政治权利,从而避免各种社会利益对政府决策的干扰,另一方面往往采取法团主义(corporatism)的利益代理体制来管理社会组织和团体,使社会中有限的利益得到表达。在东亚和拉美的一些国家和地区,由于威权主义体制的盛行,公民社会十分软弱,工资被冻结,压低工业产品的价格从而有利于在国际市场上的竞争,也有利于维护生产秩序(F. Deyo, 1989)。因此,在东亚经济体系中,公民社会普遍较软弱,而国家则十分强大。

在发展型理论的早期,国家自主性被认为国家可以向社会强加意志,可以有效压制社会组织和个人,如约翰逊(Johnson, 1982)指出“国家的软权威主义特征”是国家自主性的来源。但是,学者们发现,国家并不是以专制权力来实现对经济社会的领导,国家与社会组织之间并非对立、冲突的关系,而是一种呈现出相对合作关系的国家“嵌入式自主性”(Peter Evans, 1995)或国家与社会之间的“有管理的互相依赖”(Linda Weiss, 1998)。在这种关系下,国家并不是将权力运用于

镇压的领域,而是运用权力的自主性于社会经济改革之中,与社会组织(特别是私人企业)互相沟通、协商、谈判,共谋一致和合作。合作是发展型国家在社会经济领域的核心机制。表面上,国家的自主性与国家“嵌入”某些特殊利益之间存在着悖论,国家受制于这些利益集团,但是,东亚等国家的经历并没有表现为软政权化。相反,国家与经济组织之间在经济政策制订、实施方面互相沟通、达成一致,进一步提升了国家机器的有效性。“嵌入式自主性”使得国家官僚从战略的角度选择所干预的经济领域、经济结构和技术,有效推动了产业增长和经济转型。

第二,发展型国家有效的经济政策。发展型国家之所以被称为“发展型”,主要原因是这些国家制订了科学、合理的经济发展政策,并有效推动这些政策的实施,以提高国家的生产力。相对而言,经济增长后的分配就显得并不那么重要,只要社会不平等不至于影响到政权稳定,而且据认为经济增长的“滴漏效应”能够缓解社会不平等。有学者指出,为了推动经济的快速增长,政府甚至“使得商品价格得以扭曲”,以扶持战略性的产业(Alice H. Amsden, 1989)。这种断言并不确切,实际上,发展型国家理论认为,具有较高自主性的国家在政策上是与市场原则相一致而非反市场原则的,也就是国家的政策引导私人资本到市场去竞争(Johnson, 1982),或者是一种如韦德所讲的有管理的市场原则,即强调国家通过各种优惠措施,引导资源流向,来强化整体经济在国际市场的竞争能力。一般地,私人部门比政府更有愿望和能力来吸收和过滤信息,有着更为强烈的动机追求私人利益,但是私人部门在追求利益时注重的是短期的、物质的利益,如果缺乏政府介入,只靠私人利益扩张将会导致市场失灵。同时,政府如果介入市场太深,直接进行干预和管制,又会产生国家失灵,因此国家需要以政策引导私人扩张利益和解决市场失灵问题。发展型国家理论一致认为,国家通过税收和财政政策,引导稀有资源投入战略性新兴产业,并规范私人资本的行为,国家的产业发展政策是选择性的,并且是通过奖优惩劣的做法来管理经济发展的方向。后发展国家普遍缺乏经济启动的原始资金,因而发展型国家通常通过改革金融体制,扶持国有银行或分配信用,对战略性新兴产业提供有利的贷款,并鼓励私人资本从事规模扩张和出口,最终推动经济的长期发展。

发展型国家理论将东亚的成功归结于国家透过出口导向工业化政策引导私人资本进入国际市

场从事竞争,通过创造有利的市场环境推动企业发展。韦德将东亚地区国家的经济政策总结为:使用国家政策以促进国内的工业投资,并把这种投资更多地导入其增长对该国经济的未来增长至关重要的行业中去;使用保护手段以有助于创造一系列具有国际竞争力的工业;如果更广泛的战略要求严重依赖贸易,就把促进出口放在优先地位;欢迎多国公司,但把它们导向出口;在政府密切控制下推广以银行为基础的金融系统,逐步进行贸易和金融自由化,并与某种顺序的步骤一致(韦德,1994:375-397)。例如,朴正熙时期的韩国实行的干预政策主要包括四个方面:支持私人拥有产业、国家控制金融部门、由国家制定经济计划、维持一个低工资水平的经济运行。

许多学者也将发展型国家的成功部分归功于这些地区的国家更好地创造或利用了经济发展的支持性条件,如东亚地区的国家抓住了战后实际经济复兴的有利时机,更多地利用了国际援助和国际支持来发展本国产业,积极输入国外的技术。东亚地区的国家对教育和文化的重视,为经济发展提供了具有专业技术的劳动力,这也是韩国、新加坡、台湾等比巴西、墨西哥、印度更有竞争力的地方(Stephan Haggard, 1990)。

第三,理性的经济官僚体制。发展型国家能够制订并实施合理、有效的竞争战略和产业政策,关键在于这些国家和地区具有一个理性的经济官僚体制。发展型国家不仅政治制度的权威化程度较高,而且中央经济机构具有很强的能力,特别是几乎所有的发展型国家均建立了规划经济战略和产业政策的中央部门,例如日本的通产省、韩国的经济企划院、台湾的经济计划和发展理事会、产业发展局以及农业计划和发展理事会等。这些经济规划和参谋部门在经济决策方面拥有重要的权力,有些直接隶属于总统或国家最高领导人的管辖。经济官僚机构的有效,取决于这一官僚体制内部的高度整合。官僚体制的整合能够形成某些规范,使得政府官员远离个人利益的考虑,将抽象和特定的规范作为自己的行动要求。但是,一个具有国家能力的官僚体制却不一定是发展导向的,它也可能是掠夺式的国家,也可能将国家资源纳入少数人手中(Peter Evans, 1992)。官僚体制内部的整合本身不足以产生国家机构的整合(这一点我们可以从历史上的官僚体制中可以看到),而发展型国家的官僚机构却产生了官僚理性。切伯在研究发展型国家的官僚理性形成的原因时认为,国家的发展型特点不仅

体现为一个循规蹈矩的官僚机构,更重要的是需要一个能够解决各个政府部门之间为争夺权力、资源而成立的协调机构。这一协调机构有能力将资源集中于国家的发展目标,能够有效地协调政府各个机构贯彻和实施经济政策。这就是为什么许多发展型国家的经济规划部门获得国家领导人的有力支持,或者其权力通常要高于其他部门的原因。切伯在比较了印度和韩国之后指出,印度具有官僚理性却缺乏战略理性,而韩国在官僚理性和国家整合之间形成了一致,从而导致了两国发展的差距(Vivek Chibber 2002: 951-989)。

官僚理性的另一方面来自于这些机构能够吸引优秀人才从事规划,引导不同政府机构促进经济发展。发展型国家经济规划机构中集中了国家最优秀的、最有竞争力的人才,通常是接受过现代经济理论和其他理论训练的精英分子,这样组成的经济官僚体制具有内在共识,从事着以国家发展为优先考虑的政策规划。正是这种高度理性的官僚体制确保了国家发展目标的有效贯彻和实施。

第四,国家与私人资本之间的合作主义关系。在发展型国家中,政权的自主性相当重要,因为自主性有助于政策的一贯性和高效率,从实践中也证明了这一特点的关键性。但是,一些学者指出,发展型国家的高度自主性并不意味着与社会组织隔绝,如果这样做的话,政府就可能失去有关生产和销售方面的信息反馈,也可能去除了就影响经济进程和社会经济优先项目顺序的主要因素达成共识的潜在的强大基础。即使在中央集权程度很高的国家,计划的发展路线也要受许多各自独立的机构的决策的影响,从某个单方面出发进行全面控制的任何企图都会使政府的信息能力和权力负荷过重。如果在决策前提上没有大致一致的观点,国家的经济政策的决定就不可能实现全面成功所需的那种程度的一致性(韦德,1994:403-404)。因此,发展型国家的自主性,包含了在政策制订和执行方面,通过特殊的制度安排,即政府与私人部门之间的合作来达成基本共识,这也就是伊文斯所强调的国家“嵌入式自主性”的实质。国家官僚通过协商机制如各种政经联合会,将具有主导性的官僚组织与私人资本以及其他社会团体之间通过正式或非正式的制度化方式连结起来,通过的制度化政策网络,动员私人资本投向战略性产业领域和配合执行产业政策,从而实现正和、共赢的结果。

在许多发展型国家中,政府与私人之间的合

作主义关系往往发展成为一种法团主义结构。在这一结构中,国家特许若干个主要的经济利益集团的存在,赋予它们已近乎独占性的政治代表权,以此获得它们对政治领导人的支持,以及对整个政治体系的拥护。国家首先把利益表达过程结构化,产生一种由官方允许的、非竞争性的、功能性的利益集团所组成的制度化体系,在某些情况下,国家甚至资助、扶持一些功能性团体的成立。其次,国家往往控制这些团体的领导层,控制利益要求的综合、表达乃至团体内部的管理,使社会主要的利益团体成为政权的附属(Philippe C. Schmitter, 1979: 13)。如韩国的政府与私人企业之间的关系、台湾的产业发展局与行业协会之间的关系、巴西的军政权与工人的关系。通过这一结构,发展型国家牢牢控制并引导私人产业的投资方向,有效压低工资收入,推动外向型经济的发展,同时使得这些战略性政策得以有效配合和实施。

### 三、从发展型国家到后发展型国家 转型与超越

东亚和其他地区的发展型国家模式在经历了一段时间的稳定运行后,其中许多国家和地区获得了经济的快速发展,甚至创造了自由民主国家所望尘莫及的经济奇迹。经济上的成就反过来神化了发展型国家模式,使得许多其他后发展国家将发展型国家模式作为一种示范,仿照发展型国家建立政治经济关系机制,以推动本国的社会经济发展。

然而,20世纪70年代后,发展型国家的命运遇到了寒流,许多发展型国家开的增长速度开始放慢,甚至出现了停滞和衰退。日本从20世纪80年代开始就一直陷入经济停滞状态,韩国、新加坡、台湾等在1997年的金融危机中遭受重创,而在其他国家如巴西、墨西哥等,经济持续增长的时间更为短暂,随后陷入了长期的经济衰退之中。从国际经济形势来看,20世纪80年代后,全球化浪潮开始席卷世界的每一个角落,新自由主义思维在美国等少数国家的推动下迫使发展型国家不得不开放国内市场,加上发展型国家经济普遍陷入了危机,只要能早日摆脱危机,这些国家对各种“处方”都持比较开放的态度,新自由主义乘虚而入。新自由主义者反对国家对经济生活的干预,认为政府不仅不能促进经济的稳定和增长,反而会限制市场经济的自我完善和自我调节。他们还把劳动生产率增长速度的降低、资本积累的减少、经济危机的加剧、失业的增加、通货

膨胀等,统统归咎于国家干预经济的政策,要求国家放松对资本和金融市场的管制、加大私有化的力度、限制和削减福利开支、减免税收等(诺姆·乔姆斯基,2000:3)。新自由主义的理论在发展型国家面临困境的时候进入这些国家,成为影响这些国家经济社会发展的重要思潮,尤其是拉丁美洲地区的国家。20世纪80年代以后上台的发展型国家的新一代领导人多数在西方接受教育,较容易接受新自由主义的市场经济理论,这也导致新自由主义在发展型国家大行其道。

更为重要的是,除了少数以外,奉行权威主义体制的发展型国家在政治上开始了民主化转型,纷纷建立自由选举、多党竞争的民主体制。这一全球性的潮流从根本上动摇了发展型国家的根基。发展型国家在取得经济高速增长的同时也在社会政治领域产生了潜移默化的效应,经济发展推动了城市化运动、减少了文盲率,培育出一个强大的中产阶级,经济增长所造就的经济和市场体系越来越难以受到国家的控制,独立的权力中心大量产生和成长并建立了对私人对资本、技术和通讯的控制,这些因素对国家的民主化产生了积极的作用(亨廷顿,1998:序)。一旦民主化启动,社会团体的力量迅速崛起,国家的自主性和控制能力就开始逐渐瓦解和消退,政策的贯彻能力受到威胁而无法正常实施。正如卡斯特(Castells 1992: 66)曾指出,东亚发展主义国家机器的成功最后却导致它自己的消亡和梦想的破灭,由它们所扶育形成的社会已经成为工业化的现代社会。面临来自国内或国际社会的巨大压力,大多数属于权威主义体制的发展型国家或地区如韩国、台湾、巴西、阿根廷、智利、墨西哥等,在民主的第三次浪潮面前纷纷解体或转型。

发展型国家所遭遇的经济、政治危机意味着发展型国家这一模式遇到了危机,许多人开始怀疑发展型国家模式的适用性,开始反思发展型国家模式的作用。而那些推行发展型国家模式的社会,在遭遇前所未有的经济困境后,也在一定程度上开始调整发展模式。

发展型国家在取得一定时期的高速经济增长后,社会经济结构和社会形态随之发生了变化。发展型国家的经济在20世纪末期年代已经实现了实质性的转型,新兴工业、科技产业成为主要的产业,一些中小企业逐渐成长为大型企业和跨国公司,在国际经济中具有很高的竞争力。在韩国,出现了若干大的财阀,控制着国内许多企业,随着这些财阀在经济上的崛起,它们逐渐进入政治领域,



在政府决策中发挥着越来越重要的作用,原来的政府指导企业的模式被动摇,原来的政商之间的关系失去了平衡,政府不再是主导性的力量。由于国内政局的变化,官僚机构失去了对经济的协调能力,原来作为经济领航机构的经济企划院到1993年时实际上名存实亡。经济模式不再是国家推动的工业化和出口导向,大企业的国际化和资本市场的自由化成为国家发展的新特点。即使是象韩国那严重依赖国家控制金融来实现工业化的国家,也不得不出现了金融的自由化和私有化(Linda Weiss, 2000)。在经济自由化和开放的压力下,韩国政府日益丧失了对经济和金融领域的控制权,最终导致了1997年金融危机中政府的无能为力。

“赶超战略”的退出并不意味着后发展型国家完全放弃国家在经济生活中的作用,而是寻求国家在经济生活中新的功能。只不过,这些国家不再简单地使用发展型国家的模式来缩小与发达国家之间的差距,而是寻求如何保持、领先于其他国家的战略,这一任务更为艰难和不确定。后发展型国家不仅需要对原来的产业进行调整,对成熟的产业进行长期的规划,支持新兴的产业。因此,原来的经济领航机构并没有从经济发展中退出,在调整了方向后在经济生活中保留下来并继续发挥作用,如日本的通产省、台湾的经济计划和发展理事会等。在1990年以后,日本的通产省将环境产业作为重要的新兴产业,推动与环境产业相关的一系列技术和产业的发展。1997年,通产省启动了一项新的发展计划,旨在推动新的高技术产业如电信、生物等产业的商业化发展(Linda Weiss, 1998:198-201)。

从发展型国家在20世纪80年代后的一些发展特点来看,其许多基本特征已经改变。从政府与企业的关系来看,发展型国家由政府指导企业发展的模式已经消失,当初企业需要依靠政府提供信息以降低交易成本,需要政府来提供原始资金,需要政府来保护企业在市场中的竞争地位,现在都已不再需要,许多发展型国家新生的财阀具有相当的规模和组织基础,已经充分适应市场的竞争,它们所需要的是自主性的发展,甚至在某些时候反过来要求政府调整经济政策,以适应经济自由化的趋势。后发展型国家的政商关系已经根本上不同于发展型国家时期政府控制市场的等级化模式,而是变成国家保护市场和减少管制的关系(Yeon-ho Lee, 1997; Yun Tae Kim, 2005)。例如,韩国的政府与企业的关系出现

了四个方面的变化:政府越来越多地放弃对企业的干预,如投资、经营许可等;尽管政府还在使用政策手段,但财阀们主要从国内国际市场上直接获得资本来源,不再依赖政府;国内许多企业私有化程度的不断加大;贸易全球化使得财阀们在全球范围内调动资本和货物,日益逃避政府的控制(Yun Tae, 1999)。

发展型国家模式的出现是为了赶超早期现代化国家,通过这一模式的成功运行,许多发展型国家确实实现了赶超的目标。但是,一旦这一目标实现,可以预期的是,为了实现这一目标而建构的一系列发展规划、国家官僚体制也就随之解体。发展型国家在缩小与发达国家之间的技术差距和发展差距之后,发展的道路和方向不再是明确、坚定的,政府的有效引导或官僚机构的协调开始变得日益困难,因此,尽管大多数后发展型国家仍然坚持政府在经济生活中的调控作用,试图改善政府的干预方式。但是,作为一种经济发展推动力的发展型国家模式到了20世纪80年代以后逐渐退出历史舞台(Scott Callon, 1995; K. M. Kim, 1997)。但是,作为一种曾经获得过巨大成功的发展战略,发展型国家模式给我们留下了不仅是物质方面的历史遗产,而且近年来更是引起了学术界的广泛讨论和反思。

许多学者对发展型国家模式的普适性提出怀疑:这一模式到底是历史的产物或是可以不分时空地运用于其他地区。多位学者指出,发展型国家基本上是国内战争和冷战时期地缘政治的产物。由于内战的原因以及国家生存的压力,发展型国家将国家生存和安全视为最重要的政府目的。但是,由于传统社会的落后和经济发展水平的低下,在经济资源有限的情况下,如何维系国家生存与谋求发展,成为维系政权合法性的基础。因此经济的自主性和维持稳定、有序的社会秩序,成为国家最重要的考虑。在获得基本的政治稳定后,追求经济发展,实现对西方发达国家的“赶超战略”成为政权长期合法性的来源,并在国家的发展政策中得以充分体现。一旦这一任务完成,发展型国家模式也就必然退出历史舞台(Woo-Cummings, 1987 and 1999; Castells, 1992; Onis, 1991; Weiss and Hobson, 1995)。但是,一些学者也认为,现在说发展型国家模式已经过时尚为时过早,因为我们所看到这些国家并没有解体或崩溃,而是在不断进行调适和转型,国家坚持“发展主义”取向和政府经济发展进行调控等核心特征并没有变化,只不过在全球化的时代其经济发展遇到了一定的困

难,而这些困难远非根本性的,也就无法断言发展型国家模式已经失败(Joseph Wong, 2004)。从历史的经验来看,大多数后发展国家成功的经济发展都是依赖于一个具有高度国家能力且具有发展导向的国家政权,尽管全球化和新自由主义给发展型国家制造了一个富有挑战性的环境,而且强国家能力本身也并不保证经济有效地发展,特别是当发展型国家实现了经济高速发展的成就后,强国家能力有可能成为经济发展的障碍。但是,不管如何,可以看到的是,后发展型国家的政府在全球经济体系中仍然决定着本国经济的地位。因此,一些学者并不认为发展型国家模式已经失效,相反,他们试图复兴发展型国家模式,并指出在非洲等一些国家的民主化进程中,建立发展型国家模式是推动民主巩固的有效手段(Kehinde Olayode, 2005; Thandika Mkandawire, 2005)。

近年来,随着许多后发展国家在实行新自由主义经济政策过程中遇到了诸多问题,市场自由化和国家减少对经济和对金融部门的控制,并没有导向一个更加自由、公平的市场,相反却导致了市场、特别是全球金融市场的垄断化,结果出现了许多后发展国家被迫屈从于发达国家的经济利益,成为后者资本扩张的牺牲品。在这种情况下,人们开始反思新自由主义的科学性和合理性,同时对发展型国家模式重新进行分析和挖掘,试图寻求一个合理的解决方案。但是,可以肯定的是,原来的以东亚地区为典型的发展型国家模式已经发生了转型,一种超越发展型国家模式的后发展型国家模式正日益浮出水面。

### 参考文献

[1] 〔美〕罗伯特·韦德:《驾驭市场:经济理论和东亚工业化中政府的作用》,北京:企业管理出版社 1994 年版。  
 [2] 〔美〕诺姆·乔姆斯基:《新自由主义和全球秩序》,南京:江苏人民出版社 2000 年版。  
 [3] 〔美〕亨廷顿:《第三波——20 世纪后期的民主化浪潮》,上海三联书店 1998 年版。  
 [4] Alexander Gerschenkron, 1962, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge: M. A.: Harvard University Press.  
 [5] Alice H. Amsden, 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford: Oxford University Press.  
 [6] Ali H. Bayar, 1996, *The Developmental State and Economic Policy in Turkey*, *Third World Quarterly*, December, Vol. 17, Issue 4.  
 [7] Amiya Kumar Bagchi, 2000, *The Past and Future of the*

*Developmental State*, *Journal of World - System Research*, Vol. 2.  
 [8] Chalmers Johnson, 1982, *MITI and the Japanese Miracles: The Growth of Industrial Policy, 1925 - 1975*, Stanford, CA: Stanford University Press.  
 [9] Clive Thomas, 1984, *The Rise of Authoritarian State in Peripheral Societies*, New York: Monthly Review Press.  
 [10] David Levi - Faur, *The Developmental State: Israel, South Korea and Taiwan Compared*, *Studies in Comparative International Development*, 1998, Spring, Vol. 33, Issue 1.  
 [11] F. Deyo, ed., 1987, *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, NY: Cornell University Press.  
 [12] Gordon White, ed., 1988, *Developmental States In East Asia*, NY: St. Martin.  
 [13] Joseph Wong, 2004, *The Adaptive Developmental State in East Asia*, *Journal of East Asia Studies*, No. 4.  
 [14] Kehinde Olayode, 2005, *Reinventing the African State: Issues and Challenges for Building a Developmental State*, Paper for the 11th General Assembly of the Council for the Development of Social Science Research in Africa. [www.codesria.org/Links/conferences/general\\_assembly11/papers](http://www.codesria.org/Links/conferences/general_assembly11/papers)  
 [15] K. M. Kim, 1997, *Big Business, Strong State*, Albany, N. Y.: State University of New York.  
 [16] Kurt Weyland, 1998, *From Leviathan to Gulliver? The Decline of Developmental State in Brazil*, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 1998, Vol. 11, No. 1.  
 [17] Linda Weiss, 1998, *The Myth of Powerless state*, Cambridge: Polity press.  
 [18] ——2000, *Developmental States in Transition*, *The Pacific Review*, Vol. 13, No. 1.  
 [19] Linda Weiss and J. Hobson, 1995, *States and economic development*, Cambridge: Polity.  
 [20] Manuel Castells, 1992, *Four Asian Tigers with a Dragon Head: a Comparative Analysis of the State, Economy, and Society in the Asian Pacific Rim*, R. Appelbaum and J. Henderson, eds., *States and Development in the Asian Pacific Rim*, Newbury Park, Ca: Sage.  
 [21] ——1998, *End of millennium*. Oxford: Blackwell.  
 Meredith Woo - Cummings, 1991, *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, NY: Columbia University Press.  
 [22] ——1999, *Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development*, Meredith Woo - Cumings, ed., *The Developmental State*, Ithaca: Cornell University Press.  
 [23] Peter Evans, 1992, *The State as Problem and Solution: Predation, Embedded, Autonomy, and Structural Change*, Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, eds., *The Politics of Economic Adjustment*, N. J.: Princeton University Press.

责任编辑:天 则