

# 第八章

## 如何解釋東亞經濟成長

### ——產業政策的理論分析

#### 1. 前言

從二次大戰之後這半世紀以來，就整體而言，落後國家經濟成長的紀錄並不好，不過在其中，東亞的經濟成長可說是最為突出的。要如何解釋東亞的快速成長？這經驗能帶來何種教訓？在這成長中公共政策尤其是產業政策的角色為何？這也是近二三十年來發展經濟學術圈中非常熱門的議題，並正是主流的新古典學派與非正統的修正學派之間的爭執所在<sup>1</sup>。在這些爭議中相關的文獻已經相當豐富，特別是關於經濟發展中公共政策的角色方面，修正學派在產業政策理論方面也有了相當的發展。

因為相關文獻極為廣泛，英文的文獻檢討也相當多<sup>2</sup>，本文並無意在此進行一全面性的檢討，而是選擇性的就產業政策相關理論爭議與發展做一綜合性的檢討陳述。

第二節將先就如何解釋東亞經濟成長之爭議，以及其所牽涉的相關議題，做一介紹。第三節則將一一就相關理論發展做評述。最後則

1. 參見韋德（1990:Ch.1）與 Shapiro and Taylor (1990), World Bank (1993) 以及圍繞著世銀這本書的討論，如 Fishlow, et al., (1994)。

2. 在世銀（1993）出版之後，短期內就有近百篇著作對其提出批評或議論，參見 Fishlow et al. (1994) 中所列的文獻，或如 *World Development* (1994:22 (4)) 有專題討論。

爲結論。

## 2. 如何解釋東亞經濟成長之爭議

在 1960 年代，結構學派 (structuralists) 在發展經濟學 (development economics) 領域中居主導地位，他們認爲發展過程是一動態不連續的過程，因此不能單單依賴市場機制來引導經濟發展，必須要有國家的政策干預來帶引投資與發展。其中影響最大的爲 Gerschenkron (1962)，他強調發展越落後的國家，其市場及其他制度越不健全甚或不存在，因此若要發展就需要越強力的干預，來做爲替代市場的制度。而同時在先進國之中，著重調節總體經濟來維持充分就業的凱恩斯的經濟理論也正當道，社會民主與福利國家模式是歐美之主流，亦即強調政策干預是經濟社會政治方面的主導思潮。

不過到了 1970 年代初期，歐美的福利國模式遇到瓶頸，在經濟停滯中開始全面檢討這方面的思潮。在這些爭議中，自由放任的保守思潮逐漸取得上風，成爲流行至今的世界主流思潮。

經濟發展領域中也發生了類似的變化。拉丁美洲國家雖其基礎比其他落後國家好、起點比較高，不過戰後二十多年的經濟發展成績並不理想，而這失敗經驗引發了依賴理論 (dependency theory) 的發展，以及新古典學派對於結構學派發展經濟學的批評。

依賴理論將拉丁美洲的失敗歸罪於其對美國經濟的依賴，依賴包括貿易以及投資的高依存度，這學派學者認爲在經貿關係中，中心國家一定是剝削邊陲國家，因此經貿依存度越高則落後國就越無法發展。這理論雖曾在 1970 年代初風行一時，不過因爲其對剝削機制的解釋受到諸多質疑，同時東亞成功的以高經貿依存度的方式達到了成長，對依賴理論提出了難以回應的挑戰。雖然不少西方激進學者仍以依賴理論來作爲其對東亞批評的基礎<sup>3</sup>，不過此理論已經清楚式微。

3. 參見 Hart-Landsberg (1993) 以及 Bello and Rosenfeld (1990) 等。

如何解釋東亞經濟成長，對於新古典學派也是一重要課題，雖然他們是以此來作為批評傳統發展經濟學的依據，但是修正學派也正是依據此來對新古典學派提出挑戰，這確實是爭議之所在。下一小節將討論新古典學派所提出的解釋。

## 2.1 新古典學派的解釋

新古典學派從十九世紀末以來就取得經濟學的主導地位，經濟學的關切重點也因此從古典學派的經濟成長，轉到新古典學派的靜態資源分配，而資源運用的效率（efficiency）也從此成為經濟學價值的最高準則，自由市場則是無可置疑的最佳制度。新古典學派在解釋東亞經濟成長經驗時，當然也是追隨此模式，要來證明自由市場理論的優越性。因此最先此派學者認為東亞經驗證明自由市場的優越性，而後當諸多事實顯示，東亞各國政府干預的情形相當普遍時，他們也只是改口說在此情況下，政府干預幸運的居然沒有太壞的影響，導致成功的還是自由市場。確實，全球保守思潮風行，同時蘇聯東歐社會主義經濟相繼瓦解之餘，自由市場思潮有極強的政治力量作為其後盾。

世界銀行在 1993 年出版的「東亞奇蹟」一書，是在此爭議中新古典方面論點相當重要且有代表性的著作。此書終於清楚的承認東亞諸國政府干預確實普遍存在，雖然並不認可產業政策的有效性，不過至少做了小小的讓步，承認說這些干預居然沒有造成傷害。

既然東亞確實快速成長，但同時又存在普遍的干預，那新古典學派能如何處理這干預的作用？這有三種可能的說法，一是說東亞政府干預程度很輕，二是說干預程度比其他落後國家輕，三是如世界銀行所言，干預雖未造成傷害，但也沒正面效果。現今因東亞干預的事實已成共識，第一種說法已經無法自圓其說，已很少被提及。因此新古典學派者多半是持二或三者說法。當然二和三類似，基本上是認為符合市場的干預是有效的，選擇性或不順著市場的干預是無效的。而世銀在書中所提出的佐證，則受到了諸多的質疑與挑戰。

世銀書中強調基本面的重要性 (getting the fundamentals right)，認為這是東亞經驗的主要教訓。沒有人會懷疑基本面的重要性，但是問題是在於這是否是成長的充分條件，還是如批評者所言只是必要條件而已。至今尚無一落後國家能夠只依靠基本面而沒有任何干預，就能夠發展經濟。另一方面而言，這一二十年來在落後國以及前社會主義國家所進行的經濟改革，雖然依據的是自由市場原則，但是結果却非常不理想<sup>4</sup>。因此在東亞經驗中，產業政策的有效性是一重要的爭議，以下就一一討論相關的問題。

## 2.2 對外與對內導向發展的兩分法

**對內或對外導向政策。**起初，新古典學者認為東亞經濟成長是歸因於其採用對外導向政策，而對外導向意味著參與國際市場，被認為等於是追隨自由市場，因此就推論東亞經濟再次證實自由市場的優越性<sup>5</sup>。同時，拉丁美洲國家在戰後不理想的成長記錄，也被歸因是其採取的對內導向或進口替代政策，因此更被引為是上述說法之佐證。

**基本面與選擇性干預。**世界銀行書中將政策分為基本面與選擇性干預兩類。這樣的分法至少比對內與對外導向的兩分法要有意義，不過到了最後，世銀書最後的結論中，還是認為東亞經驗中最值得稱述的是外銷導向政策，因此將此當作是最重要的政策意涵，認為最可推薦給其他落後國家。不過世銀這樣的兩分法其實仍有相當問題，譬如說基本面的定義，有些項目如人力資源投資，未必如新古典學者所認為是「普遍性」的，而可能是很具選擇性的，因此具干預性內涵。

至今持第二種看法的新古典學者，還是相信外銷導向政策的優越性，並且認為其符合自由市場原則，他們雖承認東亞各國曾補貼出口，但是認為這些補貼是「親市場性的」。他們認為補貼無論如何還是比選

4. 參見安士敦, Kochanowicz and Taylor (1994)。

5. 參見 Balassa (1982) 與 Krueger (1981) 等。

擇性干預要好，尤其東亞各國對出口的補貼是一般性的補貼，故比較中性、干預性較低。

實際上，東亞各國對出口的補貼多半不是如他們所說的那樣「中性」。譬如說，台灣與南韓都一直採用第二次進口替代政策，來扶植出口產業的中上游產業<sup>6</sup>。出口導向與進口替代兩種政策，並不是互斥的，是可以同時存在的，並且在東亞正是如此，因此就不能用是否採用此等政策與否，來解釋東亞的成長經驗。再則，關於出口導向與經濟成長之間的相關性（甚至還談不到因果關係），也一直是相當有爭議的議題，有相當多的跨國量化分析來探討這兩者的關係，而正負結果差異相當大<sup>7</sup>，並無定論。

因此依據其他準則來將政策分類，是比較有意義的作法。Rodrik (1996) 就認為將許多不同的政策混合在一起，稱之為進口替代，或出口導向，其實是很誤導的作法。他提出的分類方法是區分個體與總體性政策。他利用新古典學者用來評估自由市場改革的政策清單來評估東亞各國的政策<sup>8</sup>。他發現台灣與南韓在總體方面，一向是維持保守的財政政策以及具競爭力的匯率，就這方面是與新古典政策清單相符合的。不過在個體面上，台韓則有諸多干預，在這部分的作法與保守政策背道而行。另一方面來看，拉丁美洲各國則遠比東亞要符合保守政策清單，但是顯然他們並沒有因此而有比較好的成長。

東亞的成長經驗清楚證實維持總體經濟穩定之重要性，但這是一必要條件，而不是充分條件。世銀書中所提出的基本面還包括高儲蓄

6. 這方面最著名的是安士敦 (1989) 對南韓與韋德 (1990) 對台灣的研究。瞿宛文 (2002d) 也進一步討論了台灣的情況。

7. 世銀書中相當強調這相關性，對此問題之評述可參見 Rodrik (1994, 1995)。世銀也強調生產力成長與出口之間的關係。有些小型經濟體如台灣等，確實是藉由參與國際市場競爭，而能達到生產上的經濟規模提升競爭力，但是這並不表示推動出口就是依賴自由市場，這是兩回事。

8. 這政策清單原先來自 Williamson (1994)，用來推動保守派的經濟政策，包括最低限度的個體干預。

率、豐富的人力資源、良好的總體經濟管理、及價格扭曲不多。

實際上，東亞各國的儲蓄水平，是在經濟成長開始之後才逐漸上升的，不是在成長之前<sup>9</sup>。東亞各國人力資源的投資，通常也是選擇性的在特定領域中進行，尤其是為了配合當時的產業政策目標，並不是一般性或中性的<sup>10</sup>。要如何估計價格扭曲的程度，是一件很困難的工作，同時這指標與成長之間的關係更是充滿爭議。因此世銀書中所列的基本面因素之中，東亞國家只做到了總體經濟穩定一項而已。

**總體管理與個體干預。**將進口替代與出口導向政策分解開來看，並區分總體管理與個體干預政策，這是文獻中新的發展。這發展極有助於澄清新古典學者所提出的前述論點<sup>11</sup>，即在東亞「干預雖曾發生，但是干預程度比其他國家低」。實際上，根據這新的政策分類法，我們應該說：

「東亞國家確實在總體經濟管理上做的比較比其他後進國家好，但是他們在個體層次的干預程度卻比較高。」

新古典的作法其實是將總體與個體面加起來做平均，這只會混淆真相，真正的問題仍是在於產業政策是否曾有助於帶來經濟成長。

新古典的「價格扭曲程度」的概念，不單意義模糊，並且容易起誤導作用。這概念中已經假設，所有相關資訊可以壓縮為實際價格與（無干預下的自由）市場價格之間的差距，同時這差距是可以測量的，同時對新古典學者而言，這差距無疑應是越小越好。這作法既已將一切縮減為一個指標，就無法去區分總體與個體政策之間的差異，也無

9. 台灣儲蓄占 GNP 的比例，在 1955 年為 14.6%，1965 年 20.7%，1975 年 26.7%，1985 年升為 33.6%，至 1999 年降為 26.1%。（Taiwan Statistical Data Book 歷年。）

10. 譬如說，台灣的大學生中專修工程的比例，就比一般落後國家要高出許多（Lall, 1992）。

11. 這也有助於加強韋德（1990）所提出的論點。他在這本關於台灣經濟成長的經典著作中，試著區分那些發展是符合新古典的自由市場理論，那些符合他所提出的管理市場論，雖然他論點與此處 Rodrik 論點大致相同，但是後者可以更進一步澄清韋德的說法。

法探討出上述的新論點。

關於總體經濟管理的重要性，修正學派學者至今也逐漸形成共識，同意維持穩定總體環境是發展的必要條件<sup>12</sup>。即使是以提出東亞成長是源於其將「價格搞錯」（getting the prices wrong）說法的安士敦（1992）也同意這樣的論點。她認為東亞將價格搞錯，是運用補貼，而不是藉由操作匯率或其他總體經濟因素。

若要依據東亞總體經濟管理較優，進而推論說這因素不只是必要條件，也是充分條件，那是行不通的，因為東亞經驗中很關鍵的一部份是政府在個體面的強力干預，無視於此因素就不能解釋東亞經驗。同時，近二十多年來，很多國家（包括拉丁美洲國家）採行了新古典式的經濟改革，但沒有進行個體面的干預，而他們的經濟成長仍遠不如東亞<sup>13</sup>。

因此若將這部分的討論做一綜合，則東亞經濟成長的教訓之一是：

保守的總體經濟管理是必要條件，而廣泛及有效的個體面干預則是關鍵。

同時要指出東亞的特殊性不是在於政府進行了干預，其實政府進行干預是常態，東亞的特殊之處在於他們干預成功了，而其他國家的干預却沒有這麼成功。因此東亞政府的干預為何成功才是必須要解釋的對象。

### 2.3 東亞政府干預為何成功？

探討東亞政府干預為何成功的原因，也已經成為一新興產業，這方面的文獻近年來有長足的發展。如安士敦一向在強調的，東亞政府之進行干預並不特殊，因政府干預是極普遍的，東亞的特殊是在於

12. 參見 Fishlow et al. (1994:77-78) 以及 *World Development* (4/1994) 中討論世銀 (1993) 之專輯。

13. 參見安士敦 (1996) 與 Rodrik (1996)。

其干預能夠成功，而其能夠成功的原因，則是因為他們設定表現準則（performance standards）來規範資本。世銀（1993）也花了相當的篇幅，來討論東亞國家執行經濟政策的制度安排，包括產官互動的方式，以及制度設計上如何用競爭來減少競租行爲等。世銀書中也承認東亞國家對經濟的干預因此較少了負面的影響。

不過這規範資本的能力如何形成？在經濟學之外的社會科學領域中，尤其是社會學與政治學中，關於國家的自主性（state autonomy）以及國家能力（state capacity）的討論，已經進行多年了<sup>14</sup>。一般認為國家必須要具備一定程度的自主性，以及相當的能力，亦即存在一個有相對自主性的經濟官僚體系，才能夠有能力規範資本進行成功的干預。同時，越來越多的討論指出，這也需要密切的產官互動關係，使得資訊能夠雙向有效的流通，如此官僚體系才可能規劃出合理可行的政策，政策資訊才能無礙的傳達到企業得以實行。Evans（1995）將此稱為鑲嵌式自主性（embedded autonomy），而 Weiss（1995）則較強調國家的指導角色而稱之為 governed interdependence。

至於各國當時的歷史性啓始條件，是如何影響到東亞經濟成長，則也是諸多學者探討的對象。這些東亞國家中，國家相對於社會的強勢位置，是與在戰後發展初期社會中地主階級已經失去地位有關。關於這問題，一些經濟學者沿襲量化操作的傳統，將各國所得分配作為指標，來評估其對後來經濟成長的影響<sup>15</sup>。不過這些研究並沒有討論這個從東亞經驗得出的教訓，可以如何應用到其他落後國家，如果其他國家沒有這樣優越的啓始條件，則這缺失會如何影響他們成長的機會，他們是否必須先要在這方面有所修正才能有較好的發展，這些問題至今並沒有很好的答案。

新古典學派學者也開始對國家在經濟發展中的角色，做所謂政治

14. 譬如 Haggard（1990）。

15. 有諸多文獻認為啓始的所得分配越平均，則其後的經濟成長越有利。Rodrik（1994）還發現所得分配這變數可以解釋各國經濟成長上大部分的差異。

經濟學的探討<sup>16</sup>。不過他們多半假設政府是由追求私利的獨立個人所組成，因此必然會推導出政府選擇性的干預必會帶來政府失靈的結論。同時他們認為市場失靈雖然是政府干預的唯一合理化理由，不過市場失靈與政府失靈，兩害相權之下，還是市場失靈危害較輕。政府對市場的干預不單會帶來扭曲，並且最終必會帶來競租（rent-seeking）<sup>17</sup>。

在新古典的政治經濟學中競租理論很風行。不過競租理論如何能運用到東亞國家呢？為何東亞各國中政府干預，顯然並沒有對經濟成長帶來窒息性的影響，並沒有帶來毀滅性的競租行為？既然新古典學者認為競租理論可普遍適用，那如何解釋東亞的例外呢？只是如世銀（1993）那樣，承認東亞政府干預或是干預程度較低，或是干預無害無益，並沒有真正面對這問題。同時，這裡還牽涉到為何各個國家的性質會有差異，為何類似性質的干預在不同國家會有不同的結果？東亞政府的選擇性干預並不特殊，特殊之處是在於它的成功。選擇性干預在一些國家中，確實會帶來惡質的競租行為，無助於成長，但是在東亞確曾有較好的效果。因此不該只是依據前者來否定這種政策，而是該來探討為何在後者可以成功。

### 3. 產業政策的理論分析

#### 3.1 新古典成長理論闕如？

產業政策的理論基礎為何？這方面文獻中有相當有趣的發展。

新古典學派的經濟理論雖然體系龐大並且發展的相當深遠複雜，但是若深究起來，它其實沒有真正的經濟發展的理論，雖說它有的是對自由市場機制的優越性的極強的信念。既然市場應該在所有場合都能發揮作用，就只需要一套放諸四海皆準的理論，而沒有必要另外有一套經濟發展的理論。成長（growth）照理比發展（development）

16. 參見 Lal (1983), Krueger (1993), 與 Buchanan (1980) 等。

17. Evans (1992) 對新古典的政治經濟學提出了較完整的批評。

要來的容易瞭解，但是如 Lucas (1988) 與 Roemer (1994) 所承認，至今並無一套新古典理論可以解釋經濟發展基本的現象。如經濟學人雜誌所言，「主流經濟學忽略成長之研究，實為其之恥」<sup>18</sup>。這現象或許反映了經濟學學術市場本身運作就有問題（失場失靈？），如經濟成長這樣重要的問題，却乏人研究<sup>19</sup>。

內生成長理論是起源於 Roemer (1986)，而這領域的「創新」之處，是在於它強調經濟成長是經濟體系內生的結果。這當然再次提醒我們，在此之前經濟理論確實無法也不試圖解釋成長。不過無論如何，內生成長理論比起以往理論訴諸外生變數（經濟理論體系之外的變數）來解釋成長，是一長足的進步，因為利用外生變數來解釋成長，就等於是經濟理論根本放棄解釋經濟成長的努力。不過至今內生成長仍多半停留在模型中加入學習效果以及報酬遞增（increasing returns），還無法進一步來解釋一些重要的現實現象，如東亞經濟成長以及其他落後國家為何落後等。

古典學派包括亞當史密、李嘉圖及馬克斯等，都著重討論經濟成長，都各自有其內生成長理論。新古典學派則將焦點轉移到資源分配以及分配的靜態效率問題，因此對於動態成長不注意也不討論。

現行的國際貿易理論強調比較利益，雖理論體系龐大複雜，但仍是一靜態的理論<sup>20</sup>。其理論的起點是各個國家的既有因素稟賦，亦即他假設各國的因素稟賦是不變的，然後由其推導各國如何貿易，但問題是經濟發展就是要改變落後國的各種條件。就如其他新古典學派的理論一樣，成長不是內生於貿易模型中的，因此也不能被其解釋。雖然新古典學者根據貿易理論，推導出自由貿易是有利於任何一方的結論，因而提倡無條件的自由貿易，但是根據其理論，從封閉體系轉型到開放體系，却只有短暫的一次性的好處（one-time gain），並沒有

18. 參見 *The Economist* (May 25, 1996, p. 23)。

19. Lucas (1988) 就如是說。

20. 關於貿易理論的批判性文獻之整理介紹，可參考 Deraniyagula and Fine (2001)。

成長效果。靜態的貿易理論其實並無法推導出「自由貿易會帶來持續的高成長率」的結果。

與此相關者，另還有一比較不嚴謹的階梯理論（climbing-the-ladder），其認為落後國家只要持續成長，就可以逐步攀著比較利益的階梯而升級。但是其並沒有說明落後國家如何能夠成功的攀升，攀升的機制為何。下小節中要討論的包括此理論以及與此相關的雁行理論（flying-geese model）。

### 3.2 比較利益與雁行理論

#### 3.2.1 各種相關模型

**最初的雁行理論**。雖然主流新古典經濟學並不重視雁行理論，不過這理論在學術界之外尤其是在亞洲，還相當流行。最早提出這概念的是日本學者 Akamatsu (1961)，然後由 Shinohara (1962) 再次陳述。Akamatsu 實際是以日本的紡織產業在發展初期，成功的進行進口替代的經驗為基礎，而將其歸納為以下模式：若以時間為面向畫出進出口數量與產量的變化，就可以發現進口量、國內生產量、出口量，依此順序上升下降，形成一雁行模式。亦即一落後國家在引進一新產品時，先是自國外進口，然後國內開始生產，當生產量逐漸增加時，進口則逐漸減少，當生產量增至一定規模後，就可以開始出口。

**追趕式的產品循環理論**（The catching-up product cycle theory）。雖然原先的雁行理論是用來解釋進口替代現象，但是現今流行的版本則是一由其轉化的模式，主要是用來描述日本與其他亞洲國家間的關係<sup>21</sup>。一些日本的經濟學者將其稱為追趕式產品循環理論，意指其他亞洲國家追隨日本的步伐、重複同樣的產品循環<sup>22</sup>，同時，日本的

21. Bernard and Ravenhill (1995) 與 Korhonen (1994) 討論了這理論的發展情形。

22. 參見 Kojima (1973) 與 Yamazawa (1991)。

直接投資也起了關鍵性作用。這個說法在日本學界中特別流行。如 Cumings (1984) 也認為東亞的經濟成長，必須要放在一區域性的框架來探討才有意義，並且皆啓始自日本的殖民統治。然後在戰後，東亞國家以雁行模式追隨著日本依序成長。

這些文獻將我們的注意力，帶到東亞發展的國際性以及區域性的政治經濟背景，而這部分的討論雖然很重要，但是一向被主流經濟學所排除在外的。不過國際與區域的政經背景雖然重要，但是並不等同於發展的機制。這理論中是否提供了關於發展機制的解釋？這追趕式產品循環理論有三個部分：原先的 Akamatsu 模型，Vernon (1966) 的產品循環模型，以及新古典的比較利益理論。

原先的 Akamatsu 雁行理論，是以日本紡織業發展的過程為基礎，它實在是一主要適用於先進國家的模型。日本學習並追趕前一批先進國，是以發展國內市場的方式進行，在其之前的美國德國也是如此。而東亞以及其他落後國家還沒有以此模式發展成功的經驗，並不真正適用此模型。

產品循環以及新古典的比較利益理論，都是以工資水平的差異，來解釋國際間之分工模式。在 Vernon (1966) 的產品循環模型中，最初生產是在先進國中進行，因為先進國的創新水平以及對市場的瞭解優於他國。一旦產品趨於成熟，則生產活動的地點會由工資與生產成本來決定，既然工資水平會隨著發展程度而升高，因此每個國家會被驅使著沿著產品循環曲線而移動。有些新古典學者如 Balassa, et al. (1982) 將此稱為階梯理論，亦即落後國家追隨著先進國的腳步，攀升比較利益的階梯。

**工資差異說。**依據這階梯理論，只要工資水平夠低，落後國家的經濟發展會「自然的」產生。譬如說，只要當日本與台灣的工資水平的差異大到某一程度，使得某些產品的生產在台灣進行比較有利，則生產「自然的」會從日本轉移到台灣來。至於這轉移如何產生，以及誰來生產，則不是這模型的關切點。未言明的假設應是由外商直接投

資，帶來技術進行生產，亦或是本地的企業接手。

因此，如何帶動落後國家經濟成長，這其中的困難其實是發展經濟學中最重要最困難的部分，但在工資差異模型中不單沒有提及此問題，其實是假設其已不存在了。這模型其實追隨新古典的理論，假設了市場是有效率的並自動會帶來成長。新加的部分則是亞洲區域性的角度，以及依據產品循環而依序發展的說法。

工資差異說其實是很後設性 (ad hoc) 的說法。如果工資差異是主要的解釋變數，那落後國參與雁行隊伍的順序應該由工資水平來決定，下一個參與者應是工資最低者。但實際上却從不是如此。當東亞等國開始它們的成長時，它們的工資水平高於諸多落後國家，絕對不是最低者。在世界上至今仍有諸多絕對工資水平最低的國家，如撒哈拉沙漠以南的很多非洲國家，仍一直處在發展停滯的狀態。工資差異本身無法自動給它們帶來成長。

雁行理論其實並不能解釋雁行隊伍的階層差異，為何台灣南韓等排在東南亞諸國之前？為何其他眾多的落後國家更無法加入隊伍？為何工資差異的影響因國而異？在落後國家中外來投資的影響相當分歧，同時並沒有理由日本投資的影響必然會異於其他先進國的對外投資。再則有諸多證據顯示，在外來投資有比較正面效果之處，外來投資是在當地已經有發展前景之後追隨發展而去，而不是去那裡領導發展。因此這擴大的雁行模型，雖有些描述作用，但缺乏解釋能力。

外在的因素也不能解釋東亞成功的成長，因為國際市場的機會是對多數落後國開放的。東亞接近日本的地緣因素會是解釋因素之一，但這是被動的必要條件之一，而不是具有解釋能力的充分條件，成長如何由日本傳輸到東亞，這關鍵機制在此模型中闕如。

不過即使如此，日本帶領東亞以雁行隊伍順序發展經濟，已成為一普遍的印象。本文在下次小節將對此做一評述。

### 3.2.2 對擴大雁行模型之批評

**追趕上了？**雖然此擴大雁行模型也被稱為「追趕式產品循環理論」，但是由此模型並無法推導出東亞最終會「追趕上」日本的結果，它似乎只是描述了一種發展的排序。若回到 Vernon 產品循環的原來模型，在其中先進國企業的優勢在於創新，而創新能力源自其技術的領先以及對市場的瞭解。當產品漸近成熟之後，後進國就可以學習如何生產此產品。同時先進國的先進企業則繼續以創新在尖端技術上互相競爭，後進國則接手生產成熟產品，此種產品循環就不斷重複下去。不過此模式中，後進國接手後段生產的模式可以不斷重複，但並不意味最終會追趕上先進國。

不過 Vernon (1966) 的產品循環理論，原本就是要解釋戰後初期美國跨國公司的投資與生產活動之移動，並沒有任何要說明後進國如何升級之意圖。

**全球化。**至今現實情況如何？東亞國家有任何追趕上日本之跡象嗎？Bernard & Ravenhill (1995) 的答案是否定的，他們認為其他亞洲國家並無法成功複製日本之成長模式。生產全球化以及技術快速之變遷，意謂著生產流程跨國化之結構，仍是相當階層化的，技術雖有部份擴散，但是日本之主導地位並未受到真正的挑戰，台灣與南韓工業化之深度遠不及日本，同時在技術上對日本之高度依賴並無消滅趨勢，東南亞國家對於跨國公司之依賴度更高，更談不上追趕上日本之可能。作者對於其他亞洲國家為何無法追趕上日本，所提出的解釋因素為生產之全球化，技術變革快速，以及日本本身不輕易放棄生產，但顯然還有其他因素在起作用。Bernard & Ravenhill 所描繪出來的景象與現實相當貼近。在全球化之下，區分國家、產品及產業的既有邊界已越來越模糊。在亞洲區域性生產分工體系中，技術之差距與生產體系之階層化，都清楚顯示其他亞洲國家難以追趕上日本之現實。不過，雖說生產體系之全球化是一清楚之現實，但若要將其作為一解

釋因素，則是另一回事了。

若要將全球化作為解釋變數，那其動力來自何處？假設其為因果關係，就意味著國際競爭會依據比較利益而決定出一分工的模式，當全球化程度越高，則各國能分工的範圍可能就越小，甚至只擔任某些生產步驟而已，在某個意義下，全球化與雁行理論有類似之處，差別是在其所用之範疇與界線。雁行理論用比較傳統的國家、產品、產業之範疇，而全球化則將邊界模糊化，但是隱含的決定性因素是相同的，亦即比較利益與市場力量。因此，全球化理論也像雁行理論一樣，理論中缺乏一清楚的發展機制。

若要將外在因素當作主要之解釋變數，並不容易解決一致性的問題，亦即在當時必然有諸多其他的落後國家，也面對同樣的外在環境，但並沒有作出與東亞相同之反應。全球化的環境是大家所共同面對的，但東亞的反應與其他國家不同，這不同無法以全球化這樣的外在因素來解釋。以國家為單位之經濟體仍是重要的分析範疇，因為歷史傳統與政策環境以國界為界線，並且非常關鍵，在以後討論產業發展策略部份將再討論這議題。

**勞力密集出口之發展效果不一。**戰後，雖有一些勞力密集產業，在低工資的落後國家間不斷移動，包括成衣、運動鞋、雨傘與電子之裝配部份等。這些產業的共同點在於總成本中勞力成本所占的比例高、生產過程可以分割、流行式樣經常變化、產品週期短（使得生產自動化不可行）等。不過同時也必須指出，這些產業的生產價值只構成先進國進口之一小部份，並且這部份並沒有上升之趨勢，如安士敦（1992）所言，並沒有足夠的此種勞力密集產業，來使得所有的落後國家藉以成長。本文在此要論證的是，這些產業也不是東亞發展之動力。這些產業對經濟發展的影響當然是依其所產生的連鎖效果（linkage effects）而定。在各地，當地採購（local sourcing）的比例不一，並且是依當地的工業化程度而異。若當地各種條件不錯，則連鎖效果可能會較高，但若條件不佳，則此種生產在當地會成為一種與當

地隔離的出口租界 (Export Enclave)，這種現象也就無法繼續太久。重點是，這種產業並不會成為經濟發展的主導部門 (leading sector)，就像它們在東亞也不會擔任過這角色。低工資確實是吸引這種產業之因素，但並不保證其會帶來顯著的連鎖效果，幫助當地發展。

**之前。**當地在這種產業遷移來之前之後的發展才是關鍵，只著眼於工資水準的高低是具誤導性的。如 Stiglitz (1994) 所言，即使在先進國家中，商業活動也並非只依賴價格資訊，其他非價格機制，如合約、信譽與配給等，都同樣重要。先進資本主義經濟體系需要價格及非價格機制同時作用，才能較順利的運作。落後國家的難處正在於缺乏這些非價格機制。

落後國家的名目工資水準表面上看來相當低，但是它們的生產力水平也較低。即使生產力水平尚可，其他相關的成本也通常很高，如運輸、行政、基本建設、及各種風險等。就是因為落後國中這些其他成本高，因此須要國家來干預來設法使其降低，這正是經濟發展過程中須要國家干預之部分。亦即若要使實際有效工資水平真正夠低，就須要一個有能力有意願來進行干預以降低成本的發展導向國家。

或許新古典學派學者會認為這僅證實，國家干預只須要用來使市場運行的比較好，不過如此說法只是再次顯示他們其實是在要求一種特殊的國家，亦即在實質上是發展取向，但在形式上是保守的。

**之後。**當這些勞力密集產業移出之後會如何？從新古典貿易理論並無法得知落後國家的比較利益會如何變化。在實際上，如果這產業在移入當地後，只是成為出口租界的話，那移出後，很可能其帶來的榮景也會跟著結束，就像礦區小鎮，礦挖完了鎮也不再<sup>23</sup>。在有些地方，即使曾產生連鎖效果，但若當地沒有同時進行工業深化之努力，則勞力密集的發展終究也會難以繼。

---

23. 早年有些跨國公司曾試圖在拉丁美洲尋找進行加工之基地，但嘗試結果多半不甚成功。Morawetz (1981) 的書名就可見其端倪：「為何皇帝的新衣不在哥倫比亞作？」。

在台灣與南韓，政府在推動 1960 年代第一波的出口產業中扮演了關鍵性角色，在當時，政府為了提高出口之誘因，改革了匯率體制、提供出口貸款及補貼。同時，在勞力密集出口產業才正開始成長之際，政府就已經在籌劃進行第二次進口替代以推動工業深化。歐美日的電子公司，是在台灣的出口活動已開始興盛之後，才將裝配性生產線轉移至此，佐證了「跨國公司追隨發展而非主導發展」的說法。勞力密集出口加工業也是如此。

在台韓，因工業深化早已進行，因此當勞力密集加工業移出之後，當地已經有其他產業可取代其地位。東南亞國家近年來的發展相當依賴跨國公司之投資，而它們未來之成長能否延續，就依其政府未來所作準備之多少而定了。

簡言之，低廉的工資本身不會自動帶來發展，無數工資低廉但成長停滯的落後國家可作為佐證，勞力密集的出口產業對當地發展的影響，則依當地之歷史條件以及政府為產業升級所作的努力而定，若無後者，則這些產業的影響極為有限。

### 3.3 市場失靈——修正學派版本

新古典學派一般性反對政府干預，他們容許的唯一例子，是在市場失靈的情況，有些學者甚至認為政府干預必會帶來政府失靈，而兩害相權取其輕，還是連這個例外也不要容許了。

修正學派則認為新古典之理論架構是後設性的，解釋力甚低。安士敦（1994）曾提倡多運用歸納法（inductive approach）來研究經濟發展，而不像新古典者只著重推演法。韋德（1994）則指出新古典主流不注意歷史，不過在發展多年後理論體系完備勢力龐大，因此能夠在「如何解釋東亞經濟成長」這議題上，無視現實狀況而持續堅持自由市場的說法。歷史分析則似乎是修正學派最好的武器，因至今為止，尚沒有任何國家是不會用到國家干預而達到經濟發展的，不過修正學派的理論架構發展尚不完備。

訊息理論（The Information Paradigm）。理論架構發展的完備與否，和此理論之解釋能力之發展不一定有等比的關係，學術思想市場的運作一向不完美（市場失靈？）。不過，至今主流中也有些知名的學者，成功的對新古典理論正統提出了挑戰。Stiglitz (1994) 書中綜合論述了他近二十年在建立其訊息理論（或稱之為新價格理論）之成果。他認為新古典模型並沒有將訊息不完整所引發的問題考慮進去，包括取得訊息的成本以及風險與資本市場之不完備等，新古典最基本之福利定理，即「市場是有效率的」是奠基于訊息是完備的假設上，而無可否認，訊息不完備的情況不單存在並且極為普遍。「一旦將訊息之不完備放入分析架構中，則市場必具效率的結論就無法成立了」。

這基本福利定理是新古典理論中「市場失靈為干預唯一理由」之論述的理論基礎，既然假設市場一般都是有效率的，失靈是例外，因此政府的角色必然是很有限的，價格機制會自動將資源進行有效的配置。Stiglitz 挑戰這一切結果，他在分析中引入訊息，並且顯示市場之運作需要諸多非價格機制之協助。他的訊息理論已經成功的對正統提出挑戰，同時這挑戰至今並未得到回應，市場必然是有效率的說法其基礎已開始動搖。

**市場失靈與自然途徑。**相對應於新古典的市場失靈論述，修正學派原先也有其版本之市場失靈論，落後國家的市場制度不是不存在就是很不完善，因此市場失靈是很普遍，政府干預是有理由的。這樣的說法難免有些理不直而氣不壯的意味，其隱含著對自由市場理論之接受，接受說依據一個國家的比較利益，若在市場自由運作之下，其發展途徑是既定的，因此干預雖一般是不好的，但在此情況下，可以協助市場克服失靈情況，因此是有益的。但問題是發展途徑是先驗既定的嗎？

上述的「發展途徑是既定的」的說法，亦即認為各國經濟發展有一自然途徑（natural path）之說法，是新古典學派不明言但認為理所當然的說法，因此任何干預都會是一種扭曲，必然會導致發展偏離開

自然途徑。譬如在世銀（1993）中，為了要顯示東亞產業政策之無效性，書中試圖證明東亞國家的產業結構，並沒有因為干預而偏離其應有的自然途徑<sup>24</sup>。

**管理市場理論** (Governing the Market Theory)。韋德（1990）提出「管理市場」的說法，此詞相當醒目，清楚顯示東亞政府在引導經濟發展上扮演了關鍵角色。不過當韋德試圖進一步澄清這概念時，他的說明反倒有些平淡。他將政策分為領導(lead)或追隨市場(follow the market) 兩種。（韋德（1990:28-29）），前者指的是政府在市場尚未行動前之所為，後者則是在其後，發展導向國家當然在多數時候是領導市場的，在此意義下，發展導向國家似乎只是使發展過程加快速度，或是確定應該發展的確實會發展，而這種作為與「管理市場」似有相當距離。

對韋德而言，重要區分在於政府干預在市場之前或之後，而不是在於政策行為是否會改變（自然的？）發展途徑，這其中其實隱含著對「自然發展途徑」論述之接受與認同。若不放棄這新古典式的「市場」概念，那韋德的「管理市場」理論就無法承載它的醒目的名稱<sup>25</sup>。

在書中，韋德（1990）一方面強調干預之關鍵性，不過也呈現了台灣政府一些干預是符合市場 (conform to the market) 的案例。如 Lall (1994) 所言，既然政府干預行為是要彌補市場失靈，因此必然會符合市場 (market-friendly or market-conforming)。不過，根據安士敦（1992），落後國家無法成長的原因，不是因為市場失靈，而是因為市場在運作上，亦即它們的生產力太過落後，因此無法在無保護之情況下與先進國家競爭。因此，她認為干預就需要改變價格與誘因，要將「價格改成錯的」 (Get the prices wrong)。或許這些聽起來

24. 對於此一「證明」之批評，可參見韋德（1994）以及 *World Development* (1994:22(4))。

25. 在韋德（1994）中，他引用了些新近的理論發展（如產業策略理論等），來將他管理市場理論作重新解釋。

像是以不同的說法來敍述同樣的意思，但實際上它們牽涉不同的理論，對市場角色有不同的看法。如果仍然依循新古典的觀念，認為有一個由自由市場所先驗決定的自然發展途徑，那政府干預必須由市場失靈來合理化政府干預，並且語含歉意，如韋德與 Lall。另一方面，安士敦則刻意的想要去除這束縛性的概念。

市場總是在運作的，無論完美與否，而許多落後國家的停滯不前也是結果之一。當後進國成功的啓動了成長機制之後，市場之重要性會逐漸增加，到底，這些可都是資本主義式的發展，而非社會主義，最困難的是在啓動動態成長的第一步。其後階段中各項工業深化努力中，政府角色仍為關鍵。干預多是牽涉動態變化，而非市場靜態運作。

如前所述，Stiglitz (1994) 已經證明在理論上無法支持市場萬能的說法，市場在動態上的角色更是缺乏基礎。依據新古典理論最基礎的 Arrow-Dedreu 模型，若要假設市場在長期也會具有效率，則需作些相當強烈的假設，包括假設對任何一種未來情況都有一套期貨市場來協助沖銷風險，並且對無限的未來皆有完美的訊息等，這些假設顯然與現實脫離甚遠，因此相信自由市場能夠在長期也帶來效率是毫無根據的。這些採用市場失靈論的修正學派學者，有點像它們新古典的對手，對自由市場給予太多的信任。此後一些理論發展如產業策略理論等，則讓修正學派得以逃脫自由市場的束縛。

### 3.4 產業發展策略理論 (Theory of Industrial Strategy)

在今日，自由市場的迷思仍居主導地位，雖然沒有正式的新古典成長理論支持，雖然訊息理論提出了難以回應的挑戰，但是，自由市場之正統地位並未動搖。因此上述那依據市場有一先驗既定的自然發展途徑之說法，繼續在主導發展經濟學，限制了這領域的發展。若要能脫除這桎梏，必須要有另類的論述發展出來，而新的論述就必須要能證明所謂市場帶來的結果不一定是最適的結果，並且干預與策略選擇可能會帶來更好的結果。

Stiglitz 等所發展的訊息理論，已經給政府干預預留了空間，一些日本經濟學者則在繼續發展產業政策的經濟理論，給予修正學派更完備之理論依據。

**多元均衡** (multiple equilibria)。Itoh, et al. (1991) 正是作如此之貢獻。作者們認為一個國家的產業結構是會隨著時間、政策、歷史、文化與制度性因素而改變。因為經濟規模與訊息等因素，產業的設立都牽涉到相當之成本，而這顯著之設立成本之存在會導致多元均衡之結果。均衡結果不是先驗決定的，是會依參與者之策略選擇而異。最後產生之均衡會受到以下因素之影響，包括參與者所分享之共同訊息，以及外來者提供的協調。這裡就有了分析產業政策效用的架構。

在戰後，日本之經濟官僚體系，雖然未運用任何正式之經濟模型，却早已決定產業政策的目標是要提升產業結構，同時產業政策應依據兩個準則，即需求面的所得彈性及供給面的生產力水平<sup>26</sup>。

因此「選擇產業與貿易結構」是一重要的政策議題。為了要準備產業升級，國家必須儘早開始作準備，開始投資於相關之基本設施及硬體及人力資源。這些投資都是有特定方向的，而不是一般性的或功能性的，亦即所須的政策是選擇性，而非功能性或一般性的，因此絕對必須違反自由市場論者的原則。

Chang (1994:ch.3) 將這些相關論點作了很好的綜合論述<sup>27</sup>。他指出當互依性 (interdependence) 與資產特殊性 (asset specificity) 很重要時，產業政策所能發揮效用較高，同時產業政策也適合用來提升技術創新，因為它可以在不消除利潤誘因之情況下，藉由投資風險之社會化，而提升創新速度與水平，不過最困難的部份，還是在於如何使產業政策能夠成功的執行。

**學習理論** (The Learning Paradiam)。安士敦 (1989, 1992,

26. 通產省白皮書 (1964:238)，引自 Itoh, et al. (1991:32)。

27. Shapiro and Taylor (1990) 也作了相關問題之文獻檢討，較著重落後國家的情況。

1994) 並不用正式模型，而是依據著她對東亞長期研究所累積之了解，建構出她著名的解釋後進工業化的學習理論。她早期寫過不少關於台灣經濟發展之研究，不過在建構學習理論時，她主要依據她（1989）關於南韓之研究。她採用一修正後的 Gerschenkron 模型，著重以政府干預來推動工業化之政策模式。她提出與市場失靈相反之說法，認為政府就是要將價格弄錯，後進國才能工業化，她同時也針對主流之推演法而提倡多用歸納法來研究經濟發展。

先進國與後進國之間的技術差距在不斷擴大。依據 Hikino and 安士敦（1994），先進國與落後國之平均人均 GDP 的比例在 1860 年為 1.6，1913 年 3.4，1950 年 5.2 而 1970 年升為 7.2。這差距之擴大，意味著後進者已不能一躍而追趕上（leapfrog）先進國，而必須要經由學習來逐步縮短距離。

安士敦認為在此情況下，後進國工業化的必要條件為，用系統性的高度協調的政府干預來推動產業投資，並採用有清楚獎懲準則的補貼方案。後進學習者必須先著眼於成熟的或中等技術水平的產業，其技術須容易取得並市場需求仍在成長。他們必須吸收外來技術使其適應當地情況並不斷進行改良。因缺乏自己獨有之技術，因此常須進行多角化經營，因此後進工業化有三個特性：政府強力干預，著重生產，集團企業結構。不過，安士敦對於後進國最終發展方向並無定論，當後進國成功的縮短其與先進國間之距離時，當其較接近世界技術尖端之後，原先之學習模式則會越來越不適用。但後進者終究能夠追趕上先進國嗎？這顯然需要更進一步的研究。

總言之，產業政策的理論分析正在建構之中，關於東亞各國產業政策實際執行情況之研究還相當缺乏。有不少個體層面的探討，幫助我們了解實際之學習過程及成長經驗<sup>28</sup>。不過，修正學派之批評者認為東亞國家產業政策的有效性仍待證明，我們確實仍需要更多的關於實

28. 參見 Lall (1994) 等。

際執行面的研究，來進一步充實這方面之知識。

#### 4. 結論

在目前關於如何解釋東亞經濟成長之爭議中，至少很少人能懷疑政府干預之普遍存在。新古典學派學者則仍設法爭論說，這些干預或者是無正面及負面效果，或者是扭曲程度較低，因此未損及東亞之成長。不過文獻中新發展出來的，將政策依個體——總體來做劃分，對澄清問題很有幫助。這劃分法凸顯了原先以向外——向內導向來做區分方法的誤導性。實際上，東亞國家在轉為外銷導向之後，仍繼續施行進口替代政策。它們在總體經濟管理上，確實比其他落後國家要勝一籌，不過它們在個體層面的干預程度，則也顯然超過一般。我們仍需要更多的個體研究，來呈現個體層面干預的實行情況與效果，但不需要再依據價格扭曲度或者是對外依存度等模糊的概念來進行意義含混的研究。

就理論層次而言，新古典學派著重靜態分析，忽視動態探討，因此至今也沒有正式的成長理論。貿易方面的比較利益理論，也是一個靜態理論，並沒有探討一個國家的比較利益能如何改變的問題，但是經濟發展主要是一動態的問題，也是如何改變比較利益的問題。或許他們忽視成長的原因之一，是此學派對於自由市場極高的信心，尤其是在近二十多年來新保守思潮當道之後。

現今流行的雁行理論的版本，也稱為追趕型產品循環理論，這理論是以比較利益貿易理論為基礎，但假設落後國家會自動提升自身的比較利益，而沒有討論這轉變的機制為何。其隱含假設的機制其實是工資差異說，但這說法很難自圓其說，因為世界上諸多工資最低的落後國家，多半長期處於停滯狀態，更談不上趕上東亞國家。同時，就現實情況而言，東亞國家雖然縮短了與先進國的差距，但對日本的技術依賴仍深，並沒有追趕上日本的跡象。東南亞國家則在技術上距離更遠。

有些被世界銀行（1993）稱為修正學派的學者，也運用市場失靈的理論來合理化政府干預。若以如此方式來界定問題，則議題就成了市場失靈程度高低、市場失靈與政府失靈兩害孰重的問題。這些修正學派的市場失靈理論，隱含著他們仍然認可新古典學派對市場的信念，同意市場會先驗的決定一經濟體自然發展途徑，而政府干預就只成了只是協助市場恢復正常道路。韋德（1990）的管理市場理論即屬於此範疇。

這個自然發展途徑的概念，不單桎梏性強，其實也沒有理論基礎支持。一些新的理論性發展，如 Stiglitz（1994）的訊息理論，就已經證明市場在短期不是最有效率的，長期就更難說了。一旦在 Arrow-Debreu 模型中引入訊息不完備的假設，則市場必最具效率的基本福利定理，就無法成立了，而長期結果則更有問題。如此之下，堅持自然發展途徑之存在更顯得毫無根據。

產業發展策略理論則延續上述的發展，進而證明在一些條件下，市場通常會有多元均衡，同時產業策略選擇會影響最後的均衡結果。因此，歷史與政府政策可以產生影響。有意識的及協調性的干預有可能帶來較佳的發展結果。

安士敦（1989）的學習理論與上述的產業發展策略說是相一致的。不過她比較依賴歸納法來推導出其理論。她認為因為技術差距的不斷擴大，Gerschenkron 的後進國大躍進式的追趕，在 20 世紀後期已經不可能產生，因此後進學習者必須更加依賴系統性的國家干預，來促進工業化。

在未來我們仍需要更多的個體層面的研究，來進一步深化關於東亞經濟成長的爭議。不過本文所討論的關於產業政策理論方面的新發展，應能在我們進行進一步研究時，幫助我們將問題作更好的界定。