

如何讓更多後進國家成功發展經濟
——《富國的糖衣：揭穿自由貿易的真相》中譯版序言
(張夏準著，胡瑋珊譯，博雅出版社 2010)

瞿宛文

這是一本很有趣很好讀的書，經濟學者包括筆者在內，多半沒能力寫出這麼通俗易懂的書。不過，這本書更重要的價值當然還是在於它的內容及所傳達的訊息。作者針對當今世界流行的經濟發展的政策處方，一一展開針鋒相對的批判，並提出相反的主張。既然它所批判的新自由主義經濟理念，在近二三十年來，早已隨著全球化自由化的風潮而深入人心，對其提出通俗易懂的批判，也是極為需要的工作，而這本書確實把這工作做得很好。

在國際經濟學界中，南韓出身的張夏準已是現今經濟發展領域中的重要學者之一。他在劍橋的博士論文是對產業政策理論很完整的整理，出版後即廣受注目並讓他在劍橋順利得到教職。其後他持續發揮無窮的精力，從各方面推展對主流發展經濟學的批判。除了就當前重要理論議題進行論辯之外，更是聚焦於經濟發展相關的政策議題，參與各回合的重要論戰，企圖影響經濟政策以幫助後進國家的發展。再則，他積極進行推廣工作，譬如持續在劍橋舉辦非主流發展經濟學的年輕學者的夏令營等，並且勇於面對社會，廣泛參與媒體活動(讀者可在 youtube 上找到他的身影)。他也已經出版了數量驚人的理論性及通俗性的著作，可稱的上著作等身。

他這本書是處理一個重要的議題，即後進國家如何發展經濟，討論主軸聚焦於當今主流的經濟思潮與政策處方，對其提出批判，並藉此推出另類方案。

最近二三十年來，新自由主義經濟思潮成爲世界主流，其認爲市場越自由越好，政府干預則越少越好，這思潮配合著「全球化」的現象，好似成爲必然的趨勢。正如凱恩斯所強調，理論會有極大的影響力，當眾人都相信「市場越自由越好」，認爲這樣做才是「正確」的時候，這對政策具有極大的推力，會高度影響經濟走向。

不過，不需要研究思想史，也會知道經濟思潮也會有流行，流行會有變化。只是在流行的當時，眾人會認爲主流思潮是唯一正確的理論。要瞭解思潮的變化，更必須瞭解這變化的來由，是什麼樣的政治經濟力量，影響了思潮的變化。

在二次大戰結束後，殖民地逐步取得政治上的獨立，獨立之後就面臨後進國家如何發展經濟的問題。在戰後初期二十多年間，冷戰局勢形成，美國成爲市場經濟中的超強。美國當時國力極爲雄厚，爲了冷戰考量，就極力幫助西歐及日本恢復經濟，作爲其盟友。同時，美國也對後進國家(尤其是具戰略價值的東亞)開放市場，並且給予後進國家採取保護政策的空間。

和這時期相配合的經濟理論，則是凱恩斯學派及結構學派。凱恩斯認爲自由市場自我矯正的機制常會失靈，因而導致 1930 年代的經濟大恐慌，同時國際資本主義體系也困陷其中無法自拔。而當時居主流地位的經濟思潮，正是那認爲市

場機制永遠能夠自我矯正的自由放任理論，因而不能承認問題更無法解決問題。凱恩斯因此發展出一套解釋市場為何無法自我矯正的理論，並提出可藉由政府政策調節總體需求，來維持總體經濟穩定的政策處方。凱恩斯學派在戰後初期成爲學界主流，配合著當時歐美國家的社會民主制度，大資本與大工會的社會契約，造成資本主義發展的戰後黃金二十年。

凱恩斯學派適用於成熟的先進資本主義經濟。而對於後進國家如何發展經濟這部分，與其相配合的則是結構學派理論。這學派強調後進國家結構上的問題，即後進國家多缺乏完備的市場及配套制度，私人投資風險高，因而必須依賴政府干預，來將投資風險社會化，才能推動投資，因而推動發展。而政府干預則包括推動國內投資的產業政策，及保護國內產業的貿易及外資政策。因此，在這段時期，因爲美國給予自主政策空間，且得到當時經濟理論的支持，後進國家如台灣得以保護國內市場，對外資給予各種限制，並且運用產業政策扶植國內產業。

不過到了 1970 年代，情況發生變化。美國越戰的失敗在政治上經濟上造成了巨大影響，之前二十多年的黃金模式開始出問題，通貨膨脹加上成長停滯，使得凱恩斯處方的效力逐步降低。因此 1970 年代成爲左右派大爭論的時代，不過最終以右派全面勝利收場。這勝利同時表現在政治及主流經濟論述上，保守政治及新自由主義經濟理論從此又居領導地位。1979 年英國柴契爾首相與 1980 年美國雷根總統的上台，開啓了在全球全面推動自由化的時代。國內政策方向包括減弱社會福利體制、私有化公營事業、壓抑工會、解除或放鬆管制，其中包括解除對金融事業（從經濟大恐慌之後開始施行）的管制。

這些思潮的變化對於後進國家也發生了重大影響。一方面歐美主流思潮仍然持續在引領著後進國家，至今仍是如此，因此新自由主義也隨著成爲後進國家的主導思潮。再則，此次歐美先進國家開始對後進國家經濟政策進行高度干預。很多後進國不慎在 1970 年代借貸了過多石油美元貸款，在 1980 年代陷入外匯及外債危機，需要世界銀行及國際貨幣基金的援助。到了 1980 年代，西歐及日本經濟不單早已恢復，甚至被認爲威脅到美國的領先位置，還記得那是「日本第一」還是話題的時代。此外東亞四小龍也已藉由出口到美國歐洲，而快速提升了所得水準，開始被認爲是造成美國國內失業問題的禍首之一。因此，美國到了 1980 年代，不再是冷戰初期那個對後進國開放市場的超強霸權，而開始反過來要求後進國家對先進國開放市場。

1980 年代因此以華盛頓共識的盛行著稱。世界銀行與國際貨幣基金，對所有需要援助的後進國家，要求其採取符合新自由主義的政策，主要包括自由化（對外開放市場取消貿易保護、對內取消管制）、私有化公營事業、緊縮財政（取消對中下層的各種補貼）等。在貿易與投資方面，一方面美國加強運用其單邊強勢力量，採用 301 等條款做爲政策工具，要求出口國家加速對其開放市場，尤其是要對美國的華爾街資本開放。另一方面，協同西歐開始加強原先既有的關貿總協，最終使其正式成立爲世界貿易組織。雖說這世貿組織的宗旨，是要使得世界各國能在公平的貿易競爭平台上競爭，雖說對後進國家容許某些不同待遇，但

仍然剝奪了後進國家諸多保護產業的政策空間。

不過，新自由主義的政策處方，是否能夠使得後進國家成功的發展經濟呢？就實際成果來看，答案恐是否定的。東亞國家的戰後發展成績最優，但其成功卻是依賴各種具高度干預性的產業政策，出口導向政策背後則是對其中間原料產業的保護與扶植，並配合著內銷貼補外銷的體制。拉丁美洲從 1980 年代開始，高度依從新自由主義政策，但其成長率不單遠不如東亞，甚至不如自己早期進口替代時期的成績。

到了二十一世紀，中國的崛起以及這兩年的金融危機，更是帶來了對主流經濟理論的重大挑戰。中國崛起過程有國家高度的干預，並不是依靠自由放任，而他又在金融危機時，擔任起世界經濟火車頭的角色。而推動自由放任的美國，確實放任了他的金融產業危害全球經濟。這些最新發展當然削減了新自由主義的權威。

以上的敘述介紹了張夏準寫這本書的背景。他主要是針對當今關於經濟發展的各种迷思，一一提出批評。

首先他指出全球化尤其是新自由主義全球化，並非「必然」。要認識到其「非必然」，才能重新檢討經濟政策，進而改變自身的命運。在第二章中，他則回到歷史，指出先進國，尤其美國及英國，都曾在崛起階段採取貿易保護政策。而這樣的作法，實在是源於發展的鐵律，即後進國既然落後於先進者，其在發展產業之初，其產業必然是幼稚產業，需要在保護下才能走過學習階段，生產力提升後才能到國際市場競爭。先進國現在要求後進國不能進行保護，說是保護會帶來怠惰，這實在是一種先行者「踢開梯子」的不良作為。張夏準先前的一本書就是以「踢開梯子」為名，討論先進國早先的運用保護政策的發展歷史。在第三章，作者提出了一個很有趣的比喻，來呈現幼稚工業的邏輯。即他是否應該讓他六歲兒子找工作賺錢（盡早面對競爭不受呵護了），還是繼續求學（受保護下學習）。這也是這本書的長處，作者不斷以各種生動的比喻，來指陳新自由主義說法的謬誤。

作者基本認為要求先進國與後進國「公平競爭」，就是一種不公平的要求，因為兩者的條件如此的不對等，生產力上的差距如此顯著。因此較為合理且「公平」的國際貿易制度，應該是不對等的，意即公平競爭的遊戲規則應主要適用於先進國之間，而不是先進與後進國之間，應該讓後進國家施行產業政策保護幼稚產業的空間。

第四章則討論外資的角色。流行的看法是外資會帶來進步。但作者引用各種歷史證據，顯示只有在地主國依據自身需要來規範外資的情況下，引進外資才會發揮正面作用，南韓與台灣當然是重要例證。第五章則檢討一般認為只有私營企業才會有效率的迷思。實際上，後進國家因為缺乏完善市場制度，越落後則對投資的干預越難以避免，國營事業確實曾在很多國家（包括現在先進國）發展歷史上發揮重要且正面的功能。同時管理國營事業的困難處，與管理大型私營企業有共通之處，並非其獨有。這當然並不表示國營事業不會出錯，而是不應認為民營化必然會比較好。

第六章則探討棘手的智慧財產權保護的問題。流行的說法當然是要保護智財權。只是若從歷史來看，先進國在其發展過程中，不擇手段去取得領先者的技術，可是極為普遍的現象。譬如 18 世紀時，美法德各國想盡辦法偷取英國紡織技術，而英國則忙著頒佈禁止技術工人外移及機械出口的禁令。再則，即使就經濟理論而言，專利保護本就是折衷作法，既有的發明的傳播成本近乎零，而傳播可能帶來的好處遠大於零，限制傳播會犧牲傳播可能帶來的福利，只是為了提供發明者的報酬與發明誘因。作者關心後進國的經濟發展，從這角度看，如果一定要後進國完全遵守智財權，則是要求後進國來資助先進國的知識生產，這實在是說不通的道理啊。因此，他呼籲國際社會應允許開發中國家，採行比較弱的智財權保護制度。

作者在第七章檢討華盛頓共識中的「緊縮財政」要求。近來，或許配合著越來越強勢的金融產業的要求穩定的需求，壓低通貨膨脹率幾乎成為神聖的目標，因而普遍要求政府達到預算平衡，這就高度壓縮了政府的政策空間。惡性通膨當然不可取，但在其與近零通膨之間還有很大的空間，這空間應可容許財政與產業政策發揮較多功能。更何況，先進國在要求後進國採緊縮財政之餘，自身也常作不到。

這也牽涉到民主的問題。低通膨的規律性要求，壓縮了政策空間。作者認為要求央行獨立於政治、採規律性作法（非選擇性作法），不也是否定「民主」的作用？亦即流行的新自由主義迷思，多強調應遵循經濟規律，政府不應隨便干預，那民主為何？在第八章中，作者正面討論貪污腐敗不民主的問題。近年來，新保守派提出的新說法是後進國家不發展，是因為他們貪污腐敗不民主，並用這理由來為新自由主義處方成績不佳作辯解。世界銀行也開始以貪污理由來終止一些計畫。作者在此章開頭就列了一個對比，莫布托的剛果和蘇哈托的印尼，政權都維持三十餘年，且都有嚴重的貪污，但是在其間前者的人均所得降低三倍，後者提高三倍。貪污對經濟的影響，要看貪污行為的型態與管道，結果可以有很大差異。同時回到歷史，譬如美國也曾有過貪污嚴重的階段。再則，新自由主義要求後進國家為避免貪污而加強依賴市場，常意味著公私部門更多的互動與貪污的機會。

民主與經濟發展的關係更是個複雜的問題。新自由主義者認為自由市場可促成民主，但作者認為他們的主張其實是「民主只有在不抵觸自由市場時才可被接受」。作者在書中指出民主一人一票與市場一元一票的基本矛盾，而這矛盾也可以說明為何先進國在發展過程中，選舉權以男性有財產者優先，再以很緩慢的速度擴散到其他人。

經濟發展不起來是否可歸因於文化問題？有些民族就是比較懶？作者在第九章討論敏感的文化因素論，這在文化衝突論盛行的今日也成為流行。不過，作者發揮他從歷史中找材料的長處，找到很多有趣的案例。譬如外國訪客在二十世紀初，認為日本人懶散容易滿足，英國訪客在 19 世紀覺得德國人不老實、懶散且很情緒，這些當然和今日世人對日德文化的印象不符。其實，若認真察看歷史，

就會理解所謂文化是會改變的，會在不同的制度下發揮不同的效能。把文化本質化就可能得到危險不合理的答案。

作者把書名訂為「壞撒瑪利亞人」，還是想到理念的力量，認為很多人會贊成新自由主義的說法與政策處方，是在認識上被誤導，誤以為這流行的思潮是真理。當眾人發現在理論上、在歷史與現實世界中，新自由主義並不合理，或許會改變想法，轉而贊成作者所提出的看法。因此作者才有努力寫書闡明道理的動力。筆者也希望此書作者的努力會得到他預期的作用，讓後進國多些自主發展的空間，讓更多的後進國家能夠像東亞一樣成功的發展經濟，這世界才有可能變得較為平等。對於已經脫離貧窮但尚未躋身先進國的台灣，重新溫習我們如何走過來，在這個升級轉型時刻，也是很重要的思想整理工作。