

A Political
Explanation of
Economic Growth



谁创造的 经济奇迹？

巫永平 著

生活·读书·新知 三联书店

A P o l

Explanation of
Economic Growth

谁创造的
经济奇迹？

巫永平 著

Copyright © 2017 by SDX Joint Publishing Company

All Rights Reserved.

本作品著作权由生活·读书·新知三联书店所有。

未经许可，不得翻印。

图书在版编目(CIP)数据

谁创造的经济奇迹? /巫永平著. —北京:生活·读书·新知三联书店, 2017. 3

ISBN 978-7-108-05873-7

I. ①谁… II. ①巫… III. ①经济史—研究—台湾—现代
IV. ①F129.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第324050号

责任编辑 罗 康

封面设计 储 平

责任印制 黄雪明

出版发行 生活·读书·新知 三联书店

(北京市东城区美术馆东街22号)

邮 编 100010

印 刷 常熟文化印刷有限公司

版 次 2017年3月第1版

2017年3月第1次印刷

开 本 635毫米×965毫米 1/16 印张 20

字 数 300千字

定 价 39.00元

中文版序言

本书研究从20世纪50年代至80年代中期台湾经济演变的历史。这是台湾工业化的起步和转型阶段。在此期间,台湾从农业经济转变成工业经济,并成为全球产业链中的重要一环,完成了从世界经济边缘进入世界经济中心的蜕变。

从确定题目到英文版问世,本书花了十年时间。当初我决定以台湾经济发展问题作为博士论文题目,是因为相信大陆可以从台湾成功经验中学到些什么。那也是台湾经济成就最受全球关注之时,台湾经济增长模式几乎等同于成功模式。一旦我开始进入研究,就发现由于规模的巨大差异,台湾的经验并不适用于大陆。265倍的面积规模差距和56倍的人口规模差距,决定了大陆的事情要比台湾复杂得多。但在英文版出版后,尤其是在开始研究大陆经济之后,我重新认识了台湾经验对于大陆的意义。

在大陆过去30多年经济发展过程与本书研究的20世纪50年代至80年代台湾经济发展阶段中,两岸在政治制度、经济制度、外部环境和经济规模等方面大相径庭,但在经济领域遇到的问题 and 解决问题的方式却又有惊人的相似之处。在我撰写本书过程中,这些相似之处尚未完全显现。随着大陆经济发展的继续,这些相似之处却越来越明显。这些相似的问题,有一些两岸都已经解决了,其中最重要的是加入全球分工和选择市场经济。另外一些问题,台湾已经解决了,大陆还没有解决,如公有经济与民营经济的关系。那么,这些两岸都经历过并解决了的问题,在理论上有什么意义?对于大陆没有解决的问题,台湾的解决办法对大陆有什么意义?

在两岸都已经解决的问题中,最重要的是加入全球产业分工。加入全球分工,成为全球经济链条的一环,是第二次世界大战以来落

后国家和地区经济发展的必要前提。台湾能够从一个经济边缘地区成长为全球经济链条中的重要一环,有很多原因。加入全球经济分工,成为全球分工链条中的一个成员,是其中最为关键的因素之一。加入全球分工把台湾中小企业带入国际市场,受国际市场竞争机制约束的中小企业把市场机制带回岛内市场,通过自己所在的下游传导到中游的民营大企业和上游的公有企业,进而使整个经济置于市场机制的约束之下。同样,大陆能够由一个落后的经济体变为全球第二大经济体,在某种意义上也是因为在晚于台湾 20 年后加入全球分工。大陆加入世界经济体系后,外资企业、合资企业最早把市场机制带进来,带来了市场经济的知识。从事加工出口的民营企业在与国际市场的联系中习得市场知识并接受市场机制的约束。这些企业慢慢带动国有企业接受市场机制,由此走上了市场经济道路。大陆和台湾的经济活力来自市场机制,而市场机制的形成是由于全球市场的约束和带动。

台湾和大陆加入全球市场的时间前后相差 20 年。加入的原因都是形势所逼,走向开放的过程都充满争议和阻力。20 世纪 50 年代末,由于台湾岛内市场狭小,经济进一步发展没有空间,只有出口才可以开拓新市场。但转向出口就要对税制、汇率和管理体制等现行制度、规定和政策进行改革,这些都会涉及既得利益,因此阻力重重。财经官员内部分成赞成改革和维持现状两派。中国台湾地区财政、经济、外汇等从事管制的部门坚决反对解除管制。在双方相持不下的时候,蒋介石做出了支持加入国际市场的选择。当然,美国人以美援相要挟的敦促,也是导致蒋介石同意开放的另一个主要原因。中国大陆在 70 年代末选择对外开放,同样也是迫于形势而做出的一个不得已的选择。原有的做法已经把经济带进了死胡同,只有另辟蹊径,才能挽救行将崩溃的经济。我们要加入的经济体系是资本主义国家主导的体系。按照当时主流意识形态,中国不可能打开国门。但以邓小平为代表的主张变革的领导人从中国与东亚周边国家和地区以及西方资本主义国家之间存在的巨大鸿沟意识到,只有对外开放、加入国际市场,才能挽救中国经济。引进市场机制的过程充满政治风险,经历了不断的拉锯。

大陆和台湾都已解决的第二个问题是市场经济。选择市场经济把两岸带上了经济繁荣之路。与加入全球市场的原因一样,选择市场经济的原因也是要寻找出路。选择市场经济和加入全球分工是两个关联的问题。全球资本主义的基础是市场经济。二者如果说有什么区别,就在于市场经济更具有意识形态敏感性。台湾在20世纪50年代,国民党内部、政府官员和学者中的主流意见是坚持计划经济,只有少数财经官员认为台湾应该走市场经济的道路。即使是这些官员,对市场经济的认识和接受也有一个过程。更为重要的是,市场经济成为国民党的经济路线,是在经过激烈的辩论和斗争后才实现的。大陆在20世纪70年代末80年代初也是选择市场经济为把中国带出经济困境的手段。但当时的主流意识形态是继续维持计划经济,维持社会主义的正统性和纯粹性。在这种逻辑下,市场机制就是资本主义。因此,大陆围绕市场与计划的争论之激烈、持续时间之长,远胜于台湾。转向市场经济之艰巨和困难,也远大于台湾。

公有和民营之间的关系是大陆和台湾都存在但台湾已经解决而大陆还在解决之中的一个大问题。通过公有经济实现工业化和发展经济并非共产党首创。国民党在大陆就创建并经营了一大批国有企业。这段历史加上对孙中山“发达国家资本,节制私人资本”的理解,使得公有经济的想法在迁台后的国民党人中占据主导地位。在本书研究的整个阶段,国有企业控制上游的基础性、战略性行业,国有企业基本不从事出口活动,出口主力是民营企业。在台湾50年代的意识形态争论中,公有/民营是其中一个焦点。经过激烈争论后,主张依靠民营经济发展的改革派占据上风。台湾解决问题的方式值得关注。台湾的做法是保持存量、不增加增量。即在既有行业保留公有部门,没有对其进行民营化,但新发展的行业尽量开放给民营部门,只有民营部门不愿进入而政府认为有必要发展该行业时,才会让国有企业进入。如80年代半导体产业的发展。这么做的背景是经济部门官员了解公有部门效率低下。对公有部门的限制和对民营部门的放任,自然导致民营部门比重不断增大,公有部门比例不断下降,使得公有和民营在经济中的比例分别自然下降和自然上升。到了90年代,政府才对公有部门实施民营化。从改革开放至今,公有部门在

大陆经济中的比重不断下降，民营部门所占比重增加到60%以上。与台湾不同的是，大陆国有和民营部门的此消彼长是在关于国有部门和民营部门孰重孰轻的从未停息的争论中发生的。正因为如此，尽管国有部门的比重下降了，国有部门从许多竞争性行业退了出来，在另外一些对市场竞争要求极高的行业，比如与互联网有关的行业，国有企业完全无法立足，但关键的基础、上游、战略和金融等赚钱的部门仍由国有企业牢牢控制。在一段时间里，国进民退蔚然成风。国有企业低效问题还没有解决。

与公有民营问题相关的是产业结构，这是两岸都有的、台湾已解决而大陆尚未解决的另一个问题。在本书所研究的阶段，台湾经济的一个显著特征是公有企业占据上游、民营大企业把持中游、中小企业主导下游的产业结构，以及公有企业和受政府保护的民营大企业固守岛内市场，中小企业开辟海外市场的产业分工。本书的研究表明：这种产业结构源于国民党的政治目标，是为了实现政治目标采取的策略导致的意外后果。中小企业的出口产生的需求带动了对中游产品的需求，并因此带动了上游产品的需求，此一逆向带动机制成为台湾经济的根本动力。台湾也因此突破了海岛经济的限制，以广阔的海外市场为舞台，并因此得以在国际经济舞台上崛起。尽管没有台湾那么清晰，但大陆也存在类似的分工结构。国有企业控制上游和基础部门，民营企业分布在下游部门，国有企业从事国内生产和服务，从事出口的主要是民营企业。大陆的民营企业从事下游产品的生产，下游的发展不断为上游创造新的需求，带动上游国有企业的发展。上游的国有企业本身并不创造需求，下游产业创造的需求带动了上游产业的发展。汽车的发展带动了上游的钢铁、石油行业的发展，手机的普及带动了上游电信产业的发展。这种产业结构和分工既是计划经济历史的遗产，也是国有企业垄断的结果，还有政治原因。它在资源配置、机会公平方面不利于民营企业，降低了社会资源的使用效率。多年来这一问题一直没有得到解决。

两岸经济发展经验提供的一个重要启示，是历史变革关键时期领导力的重要性。战后台湾从农业经济转变成工业经济的转折点是20世纪50年代末。经过战后重建，当时台湾经济已恢复并超过战前

水平,岛内狭小的市场限制了经济的进一步发展,需要向外拓展空间。向外发展就必须对台湾的经济体制进行改革,放弃以控制为主的战时经济体制,转向以市场为主的自由经济体制。但当时经济部门的多数主管官员信奉的是政府管制,坚持政府管制经济和公有企业主导经济。在美援资助的经济计划机构,有一批思想更为开放的官员,相信只有市场经济才能够帮助台湾摆脱困境,把台湾带上持续繁荣之路。两派官员针锋相对。蒋介石在关键时刻选择了改革。

大陆在70年代末80年代初的变革,也是因为邓小平能够排除众议,果断把中国带上市场经济之路。今天我们遇到的许多阻碍发展的问题,恰恰是因为没有及时得到解决而累积起来的。这些问题的解决,取决于决策者的领导力。

台湾经济发展的历程,在理论上具有多重含义。首先是关于市场形成问题。不同学科对这个问题有着不同看法。经济学自身对这一问题的看法,也经历了很大的变化。在早期的亚当·斯密那里,市场形成问题重要且复杂,政府、企业与社会都参与其中。但到了新古典经济学那里,市场形成就是一个不太重要乃至是可以被忽略的问题。新古典经济学甚至暗示:市场如果不是自动形成,也可以一夜建成(如华盛顿共识所建议的)。台湾的经验表明,市场形成过程不仅重要,而且复杂。政府、企业和社会都参与到市场塑造过程中。本文的研究还表明:政府在市场形成过程中的作用既有有为之,也有意外之效果。更为重要的是,政府的经济行为并不仅仅是出于经济理性的考虑,政治理性通常决定了政府的经济行为。这一过程的复杂性常常被各种理论所忽视。新古典经济学对市场形成问题的轻视与台湾市场形成的过程相去甚远。属于政治经济学范畴、本应强调政治性的发展型国家流派,以聪明和无私为前提来假定政府经济行为的非政治解释,更显得荒腔走板。如果说台湾经验所凸显的市场形成问题的重要性和复杂性表明重新研究这一问题的必要性,大陆过去30多年的历程更进一步表明这一问题的迫切性。

台湾经验的第二个理论意义是关于经济发展的条件,即在什么情况下经济可以增长。台湾的经济成就在很大程度上是中小企业创造的。中小企业的成功,在很大程度上依赖于使其得以生存和发展

的市场环境，这个市场环境包括上中下游和内外销的市场分工，以及能够使中小企业运营的协作网络。前者与政治和政策有关，而后者则立足于独立自主的社会。它表明在市场的形成和运行过程中，社会是一个不可或缺的组成部分，即社会是市场经济的一部分。尽管波兰尼和经济社会学对这个问题有了很多阐述，但来自台湾的经验仍然拓展了我们对市场经济的认识和理解，为纠正新古典经济学对于市场经济的狭窄化的解释提供了有益的证据。

另外，台湾的发展历程也丰富了寻租理论。台湾经济发展过程中寻租普遍存在。按照已有理论，普遍存在的寻租势必阻碍经济发展。台湾的公有企业和民营大企业都享受由政府提供的各种形式的租金，处于租金传导链条下端的中小企业，本应是租金成本的最终承受者，为前者的租金付出代价。但正如本书结论提到的：台湾加入全球分工，成为全球分工链条中的一环，延长了租金链条，把租金成本传给了海外市场，租金成本由此得到稀释和分摊，中小企业才因此得到发展。也就是说，加入全球分工在很大程度上化解了保护产生的低效率，克服了租金产生的损害。在内部，中小企业存在的生产网络是化解租金成本的非常重要的机制。大陆与台湾尽管在产业结构上相似，但租金的传导机制却有很大不同。大陆的国有企业享受政府提供的各类租金，但谁来承担高昂的租金成本？加入国际分工把租金成本传导出去了吗？由于外销产品的低廉价格，似乎加入国际分工并没有起到稀释租金成本的作用。大陆的租金成本主要是在国内分摊的。承担租金成本的有消费者、下游民营企业 and 工人。消费者通过高价购买国有企业提供的产品和服务（例如汽油和手机服务）承受了租金成本，民营企业使用国有企业提供的高价上游产品（能源、原材料）承担了租金成本，劳动者通过低工资承担了租金成本。我们面临的产业转型困难和贫富差距都与这种租金成本的分摊机制有关。此外，勤勉、节俭和忍耐等社会和文化特征是早期台湾和过去 30 多年大陆租金分摊的共同机制。

台湾经济发展的经验对于市场经济、比较政治经济学具有重要意义，而大陆过去 30 多年发展历程在理论上更具挑战性。如何在丰富和发展现有理论上形成我们自己对于经济发展基本问题的解

释,不仅具有迫切性,也是学者义不容辞的历史责任。

俞静(第一至第四章)、吕海清(第五章)、董春晓(第六章)、方易(第七章)、李超(第八章)、吴亮(第九章)承担了本书的翻译,为中文版的最终定稿奠定了坚实的基础,在此一并感谢。

英文版序言

台湾中小企业令人惊叹的出口成就是本书讨论的主题之一。导致中小企业成功的一个主要原因是它们的全球产业联系。同样,本书也是国际学术网络的产物。本书的研究和修改先后在三个大陆的四个地方进行,这也反映了我们这个时代学术界日益增强的全球联系。作为本书基础的博士论文完成于荷兰莱顿大学,田野研究在台湾进行,主要修改在波士顿完成,最终定稿在北京。在此过程中,我受惠于许多个人和机构的帮助。没有这些帮助,本书不可能以现在这个面貌和读者见面。

首先,我要感谢我在莱顿大学的导师托尼·赛奇和理查德·博伊德。他们二人这么多年在学术上给予我的指导是我一生的财富。十年前莱顿大学还没有台湾研究,托尼鼓励我把研究转向台湾。在托尼到北京出任福特基金会的职位后,理查德担负起对我的论文的指导工作。在这个过程中,他们按照严格的学术标准对我进行训练,使我在未来的学术生涯中受用无穷。

与其他老师和同事的讨论对我的研究启发甚大,他们是 Leo Dow、Barend ter Haar、Ricky Kersten、吴德荣、Axel Schneider 和 Edward Vermeer。Wilt Idema、柯雷(Magiel va Crevel)和包乐史(J. L. Bluse)在我博士项目最后一段时间提供了宝贵支持。施舟人(Kristofer Schipper)教授对台湾的了解一直让我深受启发。

在台湾调研期间我得以向一批台湾来自政治学、历史学、社会学、经济学等领域的优秀学者学习,他们的见识大大帮助我加深了对所研究问题的理解。我要特别感谢黄俊杰和萧新煌老师,他们对我的帮助远远超出学术范围。其他学者包括张茂桂、瞿宛文、朱云汉、谢国兴、赖幸媛、吴荣义、林满红、萧全政、许三坤、刘素芬、杨雅慧等。

一批亲历台湾经济崛起的财经官员接受了我的访谈，他们作为局内人提供的信息极其有用，能帮助我更好地理解台湾经济转型过程中的经济决策。赵既昌、李国鼎、陆润康、孙震、王昭明、韦永宁、叶万安等接受了我的访谈，其中几位是多次访谈。多位接受我访谈的工商界人士为我提供了台湾经济发展的工商界视角。由于各种原因，我在这里就不一一列举他们的名字了。

作为首位在台湾大学注册的大陆博士研究生，我申请赴台通行证的过程并不顺利。当时台大文学院的林耀福院长和他的助理林小姐在赴台证申请过程中极有耐心地提供了各种协助。历史系主任古伟赢教授给予我各种帮助和鼓励。古教授的继任者也是我的忘年交朋友李东华教授在我在台湾调研的整个过程中对我的关心和帮助一直是我难以忘却的记忆。“中央研究院近代史所”的庄树华和吴金燕为我查阅李国鼎档案和其他档案提供了很多帮助。

美国方面，我尤其感谢史密斯学院的 Steve Goldstein 和哈佛大学的柯伟林(Bill Kirby)。他们对我在费正清研究中心所做的讲座提出了很好的建议。这是我第一次向外界介绍本书的主要发现。

同样，我要感谢多家机构。莱顿大学的非西方研究中心(Research School CNWS)和汉学院为我的研究提供了优越的研究条件和环境。台湾大学和台大历史所接受我为访问学生，这一身份为我在台调研期间进入图书馆和档案馆提供了很大便利。本书的主要修改工作是在哈佛大学肯尼迪政府学院商政中心完成的。我所在的清华大学公共管理学院免了我在清华第一学期的课，使我可以集中精力完成最后的修改。清华大学台湾研究所也为我的修改提供了时间保证。

我要感谢麻省理工学院的 Edward Steinfeld 和莱顿大学的吴德荣为书稿提出的诸多建设性建议。这些建议有助于本书观点的深化和完善。当然，我本人为本书存在的所有问题负责。

众多同事和朋友在本书研究、撰写和修改过程中的不同阶段提供的帮助既宝贵也令人感动。他们包括：Illona Beumer、Fansisca Bijkerk、Elizabeth Bulette、Sarah Cao、H. E. Chan、Julian Chang、Edward Cunningham、Jacob Eyferth、Peter Ho、Anne Sietske Keijser、

郭文华、Stefan Landsberger、马耀明、Daniel Russell、Masayuki Sato、Nicole Shouten、Wilma Trommelen、Willem Vogelsang、吴荣子、殷存毅、袁冰凌。

Nancy Hearst 对本书的贡献远超出文字编辑的工作，她指出的不少事实性错误挽救了书稿。熊妮娟帮助检查了注释和参考文献。

本书的研究受荷兰高级热带研究基金会(WOTRO)资助。蒋经国基金会慷慨资助了本研究最后一年的工作。宗卓章基金会和太平洋文化基金会为本研究提供了研究资助，联合报基金会和罗许基金会为田野调查提供了资助。

在论文写作过程中，小女语白以她的耐心和理解为论文的完成做出了不可替代的贡献。我唯一的遗憾是论文写作的枯燥过程使得她以后不想步入学术界。

本书献给我的母亲黄秀荣和纪念我的父亲巫茂星。

目 录

第一章	政府与市场:台湾经验的再解释	1
	发展型国家理论对台湾经验的描述	3
	本书的观点和假设	9
	制度、官僚政治、领导力与经济政策	12
	政权性质、政治战略、公共政策和产业结构	15
	产业融资与产业结构	28
第二章	国民党政权在台湾的重建	31
	政权重建	31
	国际环境:独特的地缘政治关系	35
	建立公共部门	36
	国民党政权的任务与目标	41
	经济官僚机构:组织、人员和意识形态	45
	“信任”在国民党官僚政治中的重要性	64
	结论	71
第三章	私营部门的出现	72
	日本殖民统治下的工业化	72
	四大公营公司的民营化:本地资本的出现	78
	从大陆流入的私人资本	82
	结论	88
第四章	公营与民营大企业的关系(1950—1960)	90
	国民党实现经济任务和目标的战略	90

政府可利用的工具和资源	92
政府和大企业密切关系的形成	99
结论	111
第五章 转向出口:鼓励还是不鼓励?	113
结束战时经济和转向出口	113
台湾中华开发公司的建立	132
唐荣铁工厂:一个产业政策成功的例子	138
结论	152
第六章 出口导向工业化(1961—1975):中小企业的成功	154
美援的逐步缩减及其影响	154
国民党的生存战略	157
变化中的经济官僚机构:制度性分权	162
银行与民营部门关系	169
三重产业结构的发展	187
结论	195
第七章 产业升级(1976—1985):一个新承诺?	196
国民党的主要挑战和应对	196
经济官僚机构	204
转型中的政府与民营企业关系	213
推动信息产业发展	221
公有企业与产业结构	229
结论	235
第八章 政府、市场与中小企业的出口奇迹	237
中小企业的作用	238
台湾政府的中小企业政策	239
政府的政治策略、公共政策、市场环境和中小企业	249
社会产品、国际联系与中小企业的成功	253

结论	267
第九章 结论	268
台湾的工业化:政府与市场关系	276
台湾案例和比较政治经济学	278
参考文献	281

第一章

政府与市场：台湾经验的再解释

中国台湾地区与日本、韩国一道被国际社会视为东亚出口型经济的成功范例。但中国台湾地区与日本、韩国存在明显差异。日本和韩国的出口主体是大企业，而一直到 20 世纪 90 年代，支撑起中国台湾地区出口一片天空的却是中小企业^①，大企业主要为岛内市场提供产品和服务。中小企业不仅扮演主要出口者的角色，并且通过后向联系把上游的公有企业和中游的民营大企业带动起来，成为整个经济的引擎。通过这种联系，这些固守岛内市场的、原本低效的大企业只好服从于全球市场规律。因此，解释大企业与中小企业这种独特的产业分工应该是讨论中国台湾地区经济发展的起点。

台湾的发展存在两个悖论。第一个悖论是国民党政权为推动出口所做的巨大努力和事实上容忍甚至鼓励大企业固守岛内市场之间的矛盾。国民党把出口看成解决台湾经济问题，尤其是实现收支平衡和减少对美援的依赖的钥匙。20 世纪 50 年代末和 60 年代初，国民党推行了一系列措施鼓励企业出口。国民党最初把出口的希望寄托在大企业身上，但同时大企业继续推行保护性政策以增加岛内市场供应。这些保护性政策产生了鼓励大企业不出口的效果，从而损害了政府实现出口目标的努力。如果政府是一个理性行为者，那对这种非理性行为又该如何解释？另一个悖论是尽管政府没有设计出一套专门针对中小企业的产业政策，中小企业还是成功出口了。国民党的中小企业政策是在中小企业已经在国际市场成功出口之后才有的。中小企业才是真正响应国民党的出口号召并帮助其实现出

^① 本书所说的中小企业只是制造企业。