

# 政府在东亚 经济发展中的作用

比较制度分析

主 编  
青木昌彦  
金滢基  
奥野一藤原正宽

中国经济出版社

# 政府在东亚经济发展中的作用

## 比较制度分析

主 编 青木昌彦  
金滢基  
奥野-藤原正宽

中国经济出版社

责任编辑 肖 梦 晓 岚  
封面设计 君 珺

**政府在东亚经济发展中的作用**  
**——比较制度分析**

**主编 青木昌彦 金滢基 奥野-藤原正宽**

---

出版	中国经济出版社 (北京市百万庄北街3号 邮编:100037)	开本:850×1168毫米 1/32
经销	全国新华书店	印张 16.125
发行	中国经济出版社	千字 390
印刷	通县建新印刷厂	版次 1998年4月第1版
		印次 1998年4月第1次
ISBN 7-5017-4196-4/F·3056		定价:23.00元

---

**图书在版编目 (CIP) 数据**

政府在东亚经济发展中的作用：比较制度分析 / (美) 青木昌彦等主编；张春霖等译. —北京：中国经济出版社，1998. 2

ISBN 7-5017-4196-4

I. 政… II. ①青… ②张… III. 国家行政机关-作用-地区经济-经济发展-研究-东亚 IV. F131

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 28447 号



*With the compliments of*  
*The Office of the Publisher*

**THE WORLD BANK**  
*Washington, D.C. 20433, U.S.A.*

**本书由世界银行资助出版**

## 译 者

## 校 订

---

第一章	赵辰宁、张 櫓	张春霖
第二章	郝智明	银温泉
第三章	杜育欣	银温泉
第四章	王 信、曹 莉	银温泉
第五章	汪列平	银温泉
第六章	王 信、曹 莉	银温泉
第七章	王慧洁	银温泉
第八章	董彦彬	银温泉
第九章	纪志宏	银温泉
第十章	张云霖	张春霖
第十一章	宋协莉	银温泉
第十二章	刘小勇	银温泉
第十三章	张春霖	刘 卫

## 序 言

吴敬琏

自从 1993 年世界银行发表它的研究报告：《东亚奇迹：经济增长和公共政策》以来，政府在东亚经济发展中的作用成为一个世界性的话题。讨论有关问题的著作汗牛充栋。在许多的著作中，眼前这本由青木昌彦、金滢基、奥野—藤原正宽主编的集体著作：《政府在东亚经济发展中的作用：比较制度分析》一书，由于荟萃了许多名家的真知灼见，可以说是独树一帜的。它的出版对于正在进入经济体制改革的后转轨时期的中国说来，具有特别重要的意义。

早在 70 年代末粉碎“左”派政治统治后的“拨乱反正”时期，政府在经济发展中的作用，就是一个受到中国经济界和学术界特别关注的问题。从历

史的观点看，这种情况在当时出现绝不是偶然的。一方面由于“文化大革命”的倒行逆施把中国经济带到了崩溃的边沿，使广大干部群众对于完善命令经济体制的希望彻底幻灭，转而寻找一种能够实现民富国强的新的道路。当时人们虽然对于这一道路的细节并不十分清楚，但是它的基本方向将是扩大市场的作用，却是毫无疑问的。因此，也就需要对在命令经济下形成的政府的作用应当无所不在的观念作重新的审视。当时，东亚表现良好的经济（High-performing economies, HPAEs）所取得的成就还没有像后来那样声名显赫，但是日本在战后脱颖而出成为经济强国的事实却已经广为人知。于是，“日本经营方式”的终身雇佣制、年功序列制等“神器”，企业的“负债经营”策略，通产省对民间经济的“行政指导”，乃至大藏省对金融市场的管制等等，都成为我国经济界人士经常挂在口边的词儿。

不过，刚刚从命令经济的阁楼中探出头来瞻望世界的中国人在看待这些对他们来说是全新的事物时，不免带有计划经济的旧眼光。因此，我们往往把日本经济中政府的行政指导同命令经济中的计划管理混为一谈。而在长时期中影响最大的讨论日本经济发展的著作，也多持本书所称“国家推动发展论”，例如 C. 约翰逊的《通产省与日本奇迹》（1980）、A. H. 阿姆斯登的《亚洲的下一个巨人》、R. 韦德的《统治市场——经济理论和政府在东亚工业化中的作用》等等。这些著作倾向于认为，东亚经济成功的秘密在于：它们的强势政府对经济的普遍干预弥补了发展时期普遍存在的市场失灵缺陷，促进了产业的繁荣。离开了政府的干预，这些都将难以实现。

由于理解上的这种偏颇，在中国的实际经济生活中，学习东亚新兴工业化经济（NIEs）和发挥政府的作用往往变成保留旧的计划经济体制和行政干预手段的遁词。因此，这种认识和这种做法，受到矢志推进市场化改革的经济学家的批评。问题在于，后



者对于前者的批评，往往以新古典经济学的“亲善市场论”、甚至以古典经济学的“政府应当无为而治”的观念作为理论武器。按照“亲善市场论”，东亚经济的成就主要得益于稳定的宏观经济为储蓄、投资和高水准的人力资本积累提供了适宜的激励，政府对经济的干预或者不起任何作用，或者对资源配置造成有害的影响。而古典经济学所支持的“自由放任”（laissez faire）主张，更认为政府只应起一个“守夜人”的作用，管得愈少愈好。这样，在讨论政府在转轨期间应当起什么样的作用时，有些经济学家就走向另一极端，认为政府在转轨的过程中要做的事情可以简单地归结为一个“放”字；只要政府放手不管，市场的自发力量会自然而然地把各种事情安排好。

后一种认识的偏颇也是显而易见的。例如，我国各类市场都或多或少地存在着混乱无序的状况。这一方面固然与“裁判员与运动员合一”、政府机构与市场交易活动有过多的利益牵连的状态有关。另一方面，政府未能在制订法规和严格依法治市上发挥自己的职能也难辞其咎。又如在一些市场化程度相当高、但资本市场发育不足的地区，由于政府在跨行业的互补性投资中未能起到协调合约和保证执行的作用，大的投资项目和大型企业很难出现。这些现象说明，政府不履行它在市场经济中应当履行的职能，也会对经济发展造成很大消极影响。

问题在于，对于上述两种各有一偏的观点，缺乏以一种较为平衡的理论为依据的全面分析，因而认识经常在两种极端之间摇摆。这种认识上的不足又使政策缺乏稳定性。

本书可贵之处，就在于它广泛运用信息经济学理论、博弈论等经济学的新成果，提出了研究政府在东亚经济发展中的作用的新的分析框架。这就是本书所说的“市场增进论”。按照青木、穆尔多克、奥野在《东亚经济发展中政府作用的新诠释：市场增进论》一文的说法，市场增进论“认为政府政策的职能在于促进或



补充民间部门的功能”。它“所强调的是这样一种机制，通过这种机制，政府政策的目标，被定位于改善民间部门解决协调问题和克服其他市场缺陷的能力。”

从这个视角深入去分析中国 19 年改革历程中各种举措正反两方面的经济，常常会因为抓住了事情的要领而使人感到豁然开朗。例如，在分析农村家庭联产承包责任制成功的原因时，如果只看到“联产如联心”，“调动了农民的积极性”，就显得过于肤浅；而当我们认识到，承包制是这样一种制度安排，它以巧妙的方式重新界定了土地权利，从而使市场得以启动，它的优势和局限性也就可以看得十分明白了。

更重要的是，运用这一理论武器能够更加正确地规定政府的行为取向。在这方面，赫尔曼、穆尔多克和斯蒂格利茨的《金融约束：一个新的分析框架》对如何进行金融深化提出的政策建议特别具有启发性。特别是对于把金融深化等同于快速自由化的想法提出了质疑，促使人们对金融深化的进程和促进这一进程实现所需要采取的政策作进一步的思考。

赫尔曼等的政策建议的基本思想，是政府通过一系列的金融政策措施，使存、贷款利率低于竞争性均衡的水平，保持低度的正实际利率。这一措施为民间的生产部门和金融部门创造了一定的租金机会 (rent opportunities)，再辅之以对不同部门贷款利率的调节，就能影响租金在生产部门和金融部门之间的分配。他们指出，这种租金能够减少信息障碍，促使民间部门增加在纯粹的竞争性市场中可能供给不足的商品和服务。

在这里，一个核心的范畴是由上述政策措施创造的“租金机会”，在本书的另一些文章中则称为“相机性租金” (contingent rents) 或者“以绩效为基础的租金” (performance-based rents)，与作为行政腐败标志的“政治租金”不同，相机性租金不是流向政府官员和受到行政权力宠惠的人们，而是流向民间的工业部门

和金融部门。更为重要的是，租金给予何人不是由掌握权力的官员自由裁量，而是以承租者的绩效作为标准。实际上可以看作以租金奖励市场竞争的获胜者。当然，相机性租金的创造也给了“政治性寻租者”以机会。因此，赫尔曼等的文章在提出实行“金融约束”的同时，要求“打击政治性寻租，保证政策执行过程中合理的透明度，制定明确的准则以确保官员承担一定的责任”。

从这个角度考察各国在转轨过程中的种种不同作法，往往可以引出饶有兴味的结论。例如，韩国作为一个后起的出口国，在短短 10 来年的时间里培养起一批具有国际竞争力的综合商社 (GTC)，国际社会看作一种有效的做法。按照韩国法律的规定，其程序是：首先以立法的形式规定成为综合商社的“要件”（必要条件）。凡经审查符合上述“要件”者，一律授予综合商社的称号并给予信贷、税收、向国外派驻人员等的优惠待遇。不过，在韩国的综合商社制度下，企业并不能一劳永逸地永久保持综合商社的称号。政府有关部门每年年初都要对已有企业过去一年中的表现是否符合“要件”的要求进行检查。连续两年不合格者，就要从综合商社名单中“脱落”（除名），同时优惠也随风而去。以上这些法律规定，可以看作力求抑制“政治性租金”和“相机性租金”促进产业发展的动力。事实也是这样，从 1975 年韩国开始综合商社试验至今已经有 3 个综合商社被除名和破产。

反过来，运用“相机性租金”和“政治性租金”之间的区别的概念来分析我国改革开放以来在“试点”工作中广泛采用的以“跑步（部）攻（公）关”，领导圈定和“一定终身”等办法，其结果如何也就不难预料了。

政府在经济发展中的作用是经济学、政治学、政治经济学等学科的一个高难问题。本书在一个很高的理论层面上对政府在东亚快速经济发展中的作用展开分析，提出了许多富有启发性的见解，十分值得正在进入改革开放新阶段的中国经济工作者和经济

学工作者根据我们自己的经验，认真加以研究汲取。在这个新阶段中，改革将以设定竞技规则，建立各种经济成份共同发展的平等竞争环境作为重中之重；政府产业政策的执行和对于国民经济的引导，也要遵循依法治国治市的原则重新加以界定。而对于如何在市场经济中和法治的基础上发挥政府的作用，对于我们是一个新的课题。只有广泛吸收市场经济各国的经验和教训，才能把这件事情办好。如果真正做到这一点，就可以把我国经济学界对转轨期间政府作用的研究和政府领导对经济工作的指导提高到一个新的水平，促进我国经济的持续、稳定、协调的发展。基于以上的考虑，我热忱地把这本书推荐给我们的中国同行。

一九九七年六月卅日

## 中文版前言

青木昌彦

如英文版导言所述，本书是世界银行经济发展局委托斯坦福大学经济政策研究中心从事的一个集体研究项目的成果。但本书中的观点都是作者各自的意见，不代表世界银行。

本书批评了关于东亚经济发展中政府作用的两种对立的传统观点：一种声称东亚经济的成功要归因于强政府领导了经济发展，克服了市场机制的失灵（国家推动发展论）；另一种则断言“东亚奇迹”的出现恰恰在于政府不干预市场机制（亲善市场论）。后一种观点对中国读者而言似乎比较陌生。但在发展管理和信息咨询领域的许多顾问和经济学家对于70年代拉美经济乃至目前的次撒哈拉经济因政府过多地武断干预造成的恶劣的发展业绩深为震



惊。相比而言，在成功的东亚经济中政府则汲取了这种教训，其作用远没有那么专断。这两种传统观点看上去完全对立，但非常奇怪的却是建立在同样的假设之上。这就是两种观点都认为政府和市场是可选择的、相互替代的资源配置机制，都认为如果市场失灵，政府应当加以指导，反之则反是。

在批评这一假设的同时，本书提供了一个全新的、影响日益增强的政府观，这可称为政府的“市场增进”论或“市场补充”论。简单说来，我们认为，政府最积极的作用在于增强和发展每个人的意志行使能力和经济活动能力，并且以一种更具竞争性却有序的方式协调其分散的决策，而不是被动地加以指导或使之无序竞争。总之，政府能够为市场机制的发展提供稳固的制度框架，最充分地利用人们的动力和信息。这一观点将在导言性的第1章中详细展开。

本人认为，中国政府在过去20年的政策可以确定为基本是“市场增进”式的，并相信这是造成此期显著的发展绩效的重要原因。海外一些信息缺失的经济学家和评论家认为中国经济的发展在于中国是一个“权威主义和发展主义国家”，也有人归因于海外华侨的直接投资和商业网。但这类观点总体来说是不成立的。首先，我认为中国政府在增进市场、特别是近几年实施稳定的宏观经济政策过程中发挥了非常重要的作用。稳定的宏观经济政策是经济稳步发展的绝对必要条件。只有在这种环境中，每一经济当事人才能做出理性的经济决策，付出与动态经济效率相一致的时间与精力。但要实施稳定的宏观经济政策，政府不一定非要成为权威主义式的。

中国政府已经采取了税收体制和外汇体制等几项重要的制度改革，并且颁布了中央银行法，以确保其中立地位，不向地方政府任意地提供贷款。我感到这种政策在开始相当不受欢迎，但它无疑是确保经济稳定发展的正确政策。而且，如果中国政府能在

未来几年中坚持这种宏观政策，也会极大地促进社会稳定。回顾80年代后期的那个不幸事件，就能很清楚地看到，宏观经济稳定也是社会安定的一个重要前提条件！

其次，中国经济很明显受到海外大量投资的巨大支持。但是，如果内部没有追求发展的基本推动力，海外投资者将不会投资于中国。在这方面，我认为农村工业的发展构成了中国经济发展的重要组成部分。本书详细的研究表明（特别参见青木昌彦等人和寿西重郎的章节），经济开始起飞恰与农村工业发展同步发生是绝大多数东亚经济的一个重要的普遍特性。对这一现象的原因进行考察是发展中国家面临的一个非常重要而急迫的研究课题。在任何情况下，也包括这里涉及的情况，政府都对农村工业发展具有非常重要的作用，这种作用的方式不一定是直接卷入，而是建设有利于农村工业启动的制度和基础设施环境。如本书刘遵义、钱颖一和温加斯特所著章节表明的，中国近年来的经历很能说明这一点。

如上所述，中国政府近年来的政策可以理解为市场增进式的而非发展主义和权威主义式的或自由放任式的。不过，如果中国政府继续坚持这种政策倾向的话，看来许多重要的政策问题都要提到议事日程上来。我想在这里提及三个重要政策的领域：公司化、社会保障改革和环境控制。实际上这三个领域的政策都是密切相关的，其改革也是互补的。国有企业公司化是趋向市场增进的下一步重要行动。公司化将使企业的会计更加透明，使经理人员的挑选按照更符合经济效率要求的规定程序进行，并使经理人员因低效率和失误而受到破产约束。不过，一些人对国有企业向公司化迅速转轨犹豫不决，他们担心这与社会主义市场经济的原则不相一致。也有人担心在不良债务问题困扰大多数国有企业时，公司化是行不通的。不过，所有这些问题都可以联系到社会保障制度的改革而得到解决。

公司化和私有化并不是一码事。中国采取俄罗斯大爆炸式的国有企业私有化肯定是不可取的。其结果将可能是内部人控制，即国有企业的经理和工人得到本企业的大部分股份，并带来严重后果。外部投资者因担心资金得不到恰当利用而不会将其资金委托给内部人控制的企业。这里也有一个公平问题。尽管大型国有企业的资本扩张在过去极大地受益于农村部门剩余的转移，但如果内部人控制占据主导地位，农村人口将无法受益。而且，在出现迅速非农业化时，还存在一个如何确保老职工退休收入的问题。这一问题将因独生子女政策的最终结果而变得更加严重。

不过，如果国有企业实行公司化，其大部分股票不一定在市场上或对内部人立即出售，而可以由公共社会保障计划持有。然后，这些国有股票就由代表这些计划的基金经理在证券市场上操作。这与市场社会主义思想是逻辑一贯的，也是与世界经济的大趋势相一致的。在像美国这样的最发达市场经济中，目前上市公司的大部分股票据估计都由养老基金和共同基金拥有，这些基金的一个主要功能是向退休后的普通民众提供收入。20多年前，一位著名的企业顾问和著作家彼特·德鲁克就预言“养老基金社会主义”将在发达经济中来临。这一预言最终表明在某种程度上已成为现实。读者也不应忽略，建立通过国家持有的公司股份出资的稳健的社会保障计划至少能部分解决大型国有企业的不良债务问题。这将最终使企业摆脱提供社会保障的负担。就是说，社会保障计划改革和国有企业改革密切相连，需要通过一种逻辑一贯的、互补的方式进行。这无疑是政府将起重要作用的领域。

最后，我想谈谈政府对环境控制方面可能起到的作用。一些经济学家根据中国经济近年的发展趋势推断未来，预计中国2020年的GNP总额将超过美国。我不敢无条件地作出如此果断的推测。我坚信，如果仍然坚持稳定的宏观经济政策并成功地实施企业、银行和社会保障等微观领域的市场增进性的制度改革，中国



经济将继续保持其增长势头。但是，即使采取这些改革，一个稳定的增长轨迹也可能迟早会遇到环境的重要约束。譬如说，中国淡水资源在全球经济中的比例据估计低于7%左右，这远低于其人口比例（三分之一弱）。据我了解，中国政府和人民充分意识到这一潜在问题，计划把更多的资源用于环境控制，同时惩罚造成环境污染的企业。不过，人们在其物质利益增进的同时，容易忽略环境保护并推迟问题的解决，这在全世界都是如此。但是，问题的解决不可能无限期推后，环境问题会突然在某一天显示出其严重程度。对这一问题的突然觉醒可能会引发人们的反企业情绪，导致社会不稳定和经济不稳定。我认为，中国经济在未来5年、10年乃至更长时间稳定增长的能力将取决于控制不爆发环境问题的能力。但这绝非轻而易举做得到的。在这个领域，政府作用同样有很大的空间，尽管仅有政府干预不是最终解决办法。公众对环境控制的意识与推动和政府行动需要相互补充。

本书是来自东亚不同国家和美国学术界的学者的合作研究成果。我们不得不承认，我们尚未做到从一个统一的角度完全成功地理解整个东亚经济的活力。但我希望本书成为迈向这一方向的重要的第一步。我也认为比较制度分析事业应朝这个方向努力。不过，要做到这一点，就非常需要具有共同研究课题和分析方法的亚洲学者更密切地合作。在这方面，令人鼓舞的是中国年轻的经济学家正像中国经济本身一样迅速成长。我本人也为能在斯坦福接触到来自中国的才华横溢的学者和前途无量的学生而感到高兴。读者无疑将发现他们已经在本书中发挥了作用。由于中国学者与学生积极进入经济学前沿，经济学的前景在不远的将来将肯定不同。中国人的历史和发展经历及其超群的理论分析能力，有很多都值得学习。我希望本书有助于使那些居住在中国的学生相信，对中国经济的合乎逻辑的分析是世界经济学界愿意共同从事的一项重要研究议题。

在这篇前言的结尾，我对吴敬琏教授友好地撰写序言表示最真挚地感谢。我非常尊敬吴教授，既因为他对增强政府的“市场增进”作用做出了大量贡献，培养了很多有才华的年轻经济学家，又因为他具有宽厚而完整的人格。我们也极为感谢肖梦女士，她圆满地协调和监督了本书的整个翻译工作。她以其一贯的极端细心、精益求精、全心投入和高度责任感完成了这项工作。我为由她作中文版编辑而深感荣幸。最后，同样重要的是，我代表本书的所有作者感谢译者的辛勤劳动和卓有成效的工作。

1997年5月于斯坦福

## 英文版前言

青木昌彦 奥野-藤原正宽

本书是世界银行经济发展局和斯坦福大学经济政策研究中心共同资助的一个研究项目的成果。项目的构想始于1993年秋天,其目的是加深对政府在东亚地区发展过程中所起作用的认识。最初,我们特别拟定了以下三个目标:

1. 与将政府和市场看作是可相互替代的资源配置机制的传统观点不同,我们认为,政府是经济体系中不可或缺的一部分;有时作为其它制度要素(例如民间组织、市场和各种中介机构)的替代物,有时又作为它们的补充。

2. 在认识到东亚经济的制度环境存在多样性的同时,通过与其它地区经济的比较,探讨东亚经济所具有的一般特征。

3. 通过将经济理论、发展经济学、政治学和经济史融于一炉，试图弄清政府在东亚经济发展过程中的作用。

但是，我们充分认识到，对东亚经济发展提出一种同时满足这三个目标、内容统一的研究范式也许还很难完全成为现实。这些目标是一种指南，以利用不同学派、不同国家学者集体的力量和专业知知识，寻求东亚发展研究的新视角。

1993年12月18日和19日，项目的一些最终撰稿人和其他参与者在日本箱根聚会，对项目进行筹划，挑选各章题目，指定可能的作者。1994年9月16日和17日，各章作者加上外界评论者聚集在京都斯坦福日本中心，一起讨论初稿。此后对初稿进行了修改，一些题目完全被更换，文章的内容也经过全面修订。1995年2月10日和11日，我们为了定稿重聚在斯坦福大学，邀请外来专家提出批评意见。会后写出了第1章，目的是在尊重每位作者不同观点和研究方法的同时，尽可能使各章内容相互衔接，并归纳出共同的主题。我们希望，经过近两年时间的准备、讨论和充实而最终收进本书的这些文章，从特殊意义上讲，将推动东亚经济研究；从一般意义上讲，将为发展经济学提供有用的资料。

我们及全体作者都感到，热心参与项目最初筹划和后来两次专题讨论会的其他人士给予我们许多帮助，他们的专业知识、洞察力和富有建设性的评论使我们受益匪浅。这些人士是：Pranab Bardhan，加州大学伯克利分校；Ha-Joon Chang，剑桥大学；崔之元，麻省理工学院；Dennis De Tray，世界银行；Albert Fishlow，加州大学伯克利分校；冯国超（K. C. Fung），加州大学圣克鲁斯分校；速水佑次郎（Yujiro Hayami），青山大学；Ken-ichi Imai，斯坦福日本中心；Yoshihiko Kono，海外经济协力基金；Paul Krugman，斯坦福大学；Jisoon Lee，汉城国立大学；Ronald McKinnon，斯坦福大学；Saha Dhevan Meyanathan，世界银行；Akira Morita，千叶大学；Michio Muramatsu，京都大学；大野健一



(Ken-ichi Ohno), 筑波大学; 大山耕助 (Kosuke Ohyama), 筑波大学; Dani Rodrik, 哥伦比亚大学; Gerard Roland, Libre de 布鲁塞尔大学; Paul Sheard, 大阪大学; Vinod Thomas, 世界银行; Ikuo Kume, 神户大学; 胡永泰 (Wing Thye Woo), 加州大学戴维斯分校; Pan Yotopoulos, 斯坦福大学 (其所属机构全部以参加会议时为准)。在项目最初筹备会和后来的专题讨论会上, 大家讨论得紧张而又热烈, Luke Gower (日本银行)、Ian Michael Woolford (大阪大学) 和 James Minifie (斯坦福大学) 都作了记录, 使项目参与者能够在会后对记录稿加以思考和修改。华盛顿大学的 Martha Walsh 在尽可能尊重来自多个国家的作者个人风格的同时, 对各章作了仔细的誊写和校订。

本项目的大部分资金由世界银行政策与人力资源开发信托基金提供, 其它资金由斯坦福大学经济政策研究中心的日本经济项目提供。我们受益于所在三个机构的工作人员在项目执行过程中付出的努力, 其中特别应提到斯坦福大学的 Deborah Carvalho、Deborah Johnston 和 Christy R. Drexel, 东京大学的塔岛弘美, 以及经济发展研究所的 Latifah Alsegaf。Andrew Schuller 从项目一开始就倾注了极大的关心和热情, 并安排将其成果交由牛津大学出版社早日出版, 我们对此表示感谢。

在项目完成前夕, 惊悉组织者之一金滢基先生逝世, 我们深感悲痛。从项目一开始直到他去世, 金先生与我们精诚合作。他在项目的学术方面发挥了重要作用, 一方面根据曾担任韩国政府负责产业政策的官员所取得的经验合著了本书的一章; 另一方面, 他在项目期间给每位作者都提出过建设性意见。自始至终, 所有来自不同国家的参与者之间形成了一种浓厚的学术气氛, 使得学术交流开诚布公、富有成效, 我们都将此归功于金先生热情的性格和对项目周到的考虑。尽管他的忽然去世给我们带来巨大损失, 但是, 他那富有献身精神而又能干的助手 Latifah Alsegaf 为了项

目的完成，承担起管理之责，她的努力工作使我们极为宽慰。

作为作者，我们愿意将本书献给金滢基先生，深切缅怀他高尚的品格和对发展经济学作出的贡献。

1995年10月15日

## 英文版导言

青木昌彦 金滢基 奥野-藤原正宽

政府在东亚经济发展过程中的作用已成为经济学中最富有争议的一个论题。直到最近，经济学家们对于在过去几十年里，政府对市场化过程的干预在东亚地区惊人的经济发展过程中是否发挥了积极作用仍未达成共识。有些经济学家坚持认为，东亚的经济发展主要受益于宏观经济稳定，稳定的宏观经济为投资、储蓄和高水准的人力资本积累提供的适宜的激励；而政府对特定产业的干预或者不起任何作用，或者更糟糕，对资源配置造成有害的或扭曲的影响。这种观点仅赞同促进市场效率和发展的政府行为，在这一意义上，世界银行出版的《1991年：世界发展报告》称之为“亲善市场论”（market-friendly view）。



争论中的另一派观点是所谓“国家推动发展论”(state-development view)。这一派的观点认为,为了弥补发展时期大量存在的与协调资源动员、投资分配和促进技术追赶相关的市场失灵缺陷,政府干预是必须的。这一观点的拥护者们认为,东亚经济中的强政府正是通过故意“将价格弄错”的方式成功地实现了这些目标(Amsden 1989),促进了产业的繁荣,离开了政府干预,这些都将难以实现(参见Johnson 1982 对日本、Amsden 1989 对韩国, Wade 1990 对台湾的论述)。相比之下,这种看法在政治学家和公众论坛中更受欢迎,但从未成为过经济学的主流派观点。

世界银行 1993 年的一份研究出版物,《东亚奇迹:经济增长和公共政策》可被视为这一争论的一个分水岭。当时,世界银行已在其贷款条件和政策对话中正式表示支持市场导向型的非干预主义的发展方式。因此,世行此项研究中作出下述承认成为一件新鲜事:“表现不俗的亚洲经济国家(HPAEs)个个都维持了宏观经济的稳定,实现了发展的三项职能:积累、资源有效配置和快速的技术追赶。它们采用了混合的政策,由市场导向型至国家主导型不一而足,因经济状况和所处时期而各不相同。”(世界银行 1994 年第 10 期;重点号为笔者加注)正如罗德里克(Rodrik 1994 年第 14 期)所说的,“这需要感谢世行的研究,人们不再继续坚持认为,是因为东亚地区的政府极少对经济进行干预才使东亚经济如此表现不俗;或者,如果不是因为政府干预过多的话东亚经济会得到更快的发展。这一贡献极有价值,因为人们对东亚问题的讨论如今就可以迈上一个更高的台阶了,有了更高层次的共同理解。”

大约在《东亚奇迹》一书出版之时,最终形成本书的研究项目就已开始酝酿。该项目的一些作者参加过世界银行的前一个项目,准备背景材料,讨论研究报告的初稿,为研讨会准备论文,等等。我们一致认为,把关于东亚经济发展的看法简单地地区分为

“亲善市场论”和“国家推动发展论”是没有意义的、不幸的。因此，世界银行的研究试图调和“亲善市场论”和谨慎的、略加修改的“国家推动发展论”，走一条中间道路，是一种有益的尝试。但与此同时，我们感到还有许多问题未解决。我们一些人认为，世界银行的分析还不够深入，或重点有所偏差。还有一些人更大胆地认为，世界银行试图调和这两种观点的做法是一种折衷，而为了对其加以综合，需要一种更全面的方法，或另寻它途。但是，在项目开始时，参与者对政府在东亚经济发展中起什么作用以及如何进行分析并没有形成一个明确的、首尾一致的共识。

因此，本项目的目的并不是要建立一个不成熟的、新的东亚奇迹分析范式。而是从一开始，项目就确定要超越《东亚奇迹》，取得一些进展。尽管项目设计有系统的框架，但各章作者对导致东亚经济成功的基本原因的看法却不尽相同，他们各自的观点在本书中都有所反映。虽然这些观点在内容和细微之处都有不同，但我们希望基本一致的论题和方法论能贯穿全书。

需要重申的是，亲善市场论认为政府应将其经济行为仅限于促进市场协调，而国家推动发展论则认为，在经济发展阶段市场协调经常失灵，政府可以作为市场协调的重要替代（其实是唯一的替代）。尽管它们看起来是关于政府作用的两种截然相反的观点，但在概念上却有两个共同之处。首先，它们都认为市场和政府控制是解决资源配置问题仅有的两种机制。其次，它们都把“完全”市场协调的理想产物——瓦尔拉市场均衡当作普遍的范式。唯一的区别是，亲善市场论认为这一范式不应受政府行为的干扰；国家推动发展论则认为，为了达到这一范式，政府干预必不可少。而我们强调第三种观点。

市场失灵可能比亲善市场论认为的更为广泛，但这并不能无条件地成为国家主导型协调替代市场协调的理由。经济中的协调失灵可能比市场失灵更普遍，即价格信号不能有效地配置资源。为

了解决协调问题，除市场以外，不同的民间制度，包括企业组织、贸易联合会、金融中介、劳工和农民组织以及商业协会等等发展起来。东亚地区政府的基本职能更多在于促进这些制度的发展并与其相互作用，而较少直接干预资源配置。

然而，政府并非可以校正市场和组织失灵的中立、全能的机构，它也受到信息处理能力的制约。并且，政府本身是一个当事人（或者更确切地说，是当事人的集合），在特定的历史发展条件下，通过与民间部门相互作用，形成特殊的利益和激励机制。简言之，政府并非外生于经济体制、负责校正民间协调失灵的中立的裁决者，它与经济体制中其它当事人有着相同的激励和信息约束。因此，不能想当然地认为政府一定能有效地提高民间协调的效率。

本书的一些论文试图揭示在什么条件下（如果有的话），政府可以发挥协调作用。其它论文试图探讨在何种条件下，政府能够促进民间制度的发展，通过这些制度，组织内和组织间的民间协调能够解决市场失灵问题。还有一些论文则要追索政府行为的动因并解释政府和民间部门相互作用的结果。在某种经济发展、历史、内部和外部条件下，政府可能会成功地推动经济发展；而在其它条件下，同样的政府行为可能会失败。

由此看来，“比较制度分析”是一种有用的方法论。相对于以市场—政府二分法为基础的传统理论，我们认为重要的是要认真看待制度（包括但不仅限于市场）的作用并象分析市场那样严格地分析制度的相互作用。即使在东亚经济中，制度演变的方式以及政府在其中的作用也不相同，所以，比较的、历史的研究必须成为政府作用分析不可或缺的一部分。

下面，我们简要介绍书中各章的内容。

第1章是由青木昌彦（Masahiko Aoki）、凯文·穆尔多克（Kevin Murdock）和奥野-藤原正宽（Masahiro Okuno-Fujiwara）



撰写的，本章对导言述及的观点作了更详细的论述，一方面讨论了贯穿全书的论题，另一方面也描述了书中不同的观点。

紧接着作为导论的第1章是本书的第一编：“市场失灵和政府能动主义 (government activism)”。在其相关的四章中，刘遵义 (Lawrence J. Lau) 写的第2章“政府在经济发展中的作用：对中国大陆、香港和台湾经验的观察”列出了一套完整的政策工具，政府藉此动员资源投入，更有效地配置资源（以达到生产可能性边界），并使生产可能性边界外移。有关每种政策工具的问题均通过大中华经济圈的丰富事实加以描述。

第3章是岡崎哲二 (Tetsuji Okazaki) 的“战后日本经济恢复时期的政企关系：对产业合理化过程中协调失灵的协调”。文章用新近获得的历史资料描述了日本战后经济恢复时期，政府支持的协商委员会在解决某些特殊的投资协调问题中所做的工作。本章在历史分析的基础上，指出在什么样的历史和制度条件下，协商委员会可作为一种手段解决界定清楚的协调问题。

第4章是金滢基 (Hyung-Ki Kim) 和马骏撰写的“政府在获得技术能力方面的作用：对东亚石化工业的案例分析”。文章是对日本、韩国和台湾石化工业的一个比较案例研究。由于石化工业具有规模经济、协调上游和下游活动的必要性以及大量投资需求等特征，可能需要政府在发展阶段进行强有力的干预。在这些国家和地区，政府参与决定上游产业的进入者，同时鼓励外国技术的“开包”引进，从一开始就鼓励本国工程师参与项目设计，直至掌握成熟的工程设计能力。他们将这一管理方式与政府也进行强有力的干预，但结果大不一样的中国、巴西和印度的管理方式相对照，从中总结出在政府干预条件下，限制非生产性寻租行为的一些经验。

第5章是松山公纪 (Kiminori Matsuyama) 的“经济发展：协调问题”，文章从根本上对国家能动主义作为解决协调失灵的手段

的价值提出质疑。它认为，协调失灵之所以产生，是因为没人能知道他（她）试图要解决的问题的确切情况。由于信息缺乏，协调失灵的逻辑并不能证明集权的政策能动主义是正确的。集中化的协调可能会干扰民间为找到更好的协调方式而进行的试验，这是一种最严重的危险。

第二编引入“市场增进论”（the market-enhancing view）的概念。它不同于建立在市场—政府二分法基础上的传统分析，探讨政府在促进民间部门协调中的作用。这一观点认为，很大一部分经济活动并非由市场或在政府官僚机构内进行协调，而是由分散的民间组织，例如企业和中介来协调。政府促进这些民间制度的完善，其活动的作用是本编关注的焦点。第6章是托马斯·赫尔曼（Thomas Hellmann）、凯文·穆尔多克和约瑟夫·斯蒂格利茨（Joseph Stiglitz）撰写的“金融约束：一个新的分析框架”，文章引入金融约束这一新概念，其涵义是在银行和生产部门创造租金机会的一整套金融政策。他们指出，租金可能减少银行的道德风险行为，使之有更强的动力监督贷款和进行存款动员。结果，金融约束导致比采取自由放任政策或实行金融压抑更有效率的信贷配置和金融深化。

第7章是赵润济（Yoon Je Cho）的“韩国的政府干预、租金分配与经济发展”，文章从历史角度分析金融约束的运作。它将韩国战后的发展历程划分为三个阶段：50年代高估汇率和限制进口创造了大量租金；60年代以金融约束的效果无与伦比而著称；以及70年代政府利用金融压抑（就压抑程度较高这一意义上说）促进重化工业的发展。赵探讨了在每个阶段租金创造和分配的机制，衡量租金的相对规模，评估租金对经济增长、产业结构、银行和企业的道德风险行为以及不同主体承担的风险的影响。

第8章是青木昌彦的“无意的吻合：日本的组织演进和政府的制度设计”。本章集中讨论微观的、组织内部的协调，认为在企

业内部信息共享基础上自发形成的交叉工作协调秩序是战后日本总要素生产率提高的一个重要原因。政府最初为集中控制战时生产而设计的制度架构并不象预想的那样起作用，而是在战后改革的民主化转型中逐步演进为分散化民间协调的支持性框架。

第9章是钱颖一和巴里·R·温加斯特(Barry R. Weingast)的“制度、政府干预和经济发展：中国国有企业和乡村企业的比较”。文章提出一个问题：为什么后一种企业比前一种更有效率。后一种企业由最低层级的政府(镇或乡政府)控制，而前一种由较高层级的政府(中央或省一级政府)控制。制度环境影响各级政府控制的动因。特别是，钱颖一和温加斯特强调指出，地方政府(镇或乡政府)不能用廉价贷款使困难企业摆脱困境或通过贸易壁垒来保护它们。这反过来影响管理者和个人的积极性，因为对经营失败的惩罚是可信的。因此，中国特殊形式的分权——“有中国特色的维护市场的经济联邦制”(market-preserving federalism, Chinese style)使得最低层级的政府有较高的积极性。

最后四章构成本书的第三编，探讨“发展的政治经济学和政府与民间的相互作用”。传统上从宏观角度讨论协调问题集中于投资，而把储蓄放在第二位。与此相反，寺西重郎(Juro Teranishi)撰写的第10章“经济发展中的部门间资源转移、冲突和宏观稳定：一项比较分析”强调储蓄的一面，认为工业化融资模式的区别会严重影响经济发展绩效。文章尤其关注东亚、拉丁美洲和非洲次撒哈拉的国家政策式和市场式的农业储蓄动员。这三个地区通过直接的、间接的税收将农业部门的资源转移出去的程度并无大的差异，但东亚和其它两个地区有一个很大的区别，即资源转移的副作用在政治上得到补偿的方式不同。在拉丁美洲和非洲次撒哈拉，政府提供可分的收益(租金)以赢得特殊利益集团(大地主或部落)的支持；相反，东亚资源转移的副作用的减少是因为基础设施的投资增加，从而提高了拥有少量土地的农民



的生产力。本章探讨这一区别对宏观稳定、农村部门的转型以及由市场导致的储蓄等方面的影响。

为什么会出现这样的差异?梅瑞狄斯·禹-卡明斯(Meredith Woo-Cumings)写了第11章“东亚经济增长的政治经济学:关于国家、市场和意识形态的透视”,讨论初始条件和国际环境的差异对拉丁美洲和东亚(韩国和台湾)发展战略的影响。她认为,韩国和台湾“国家”官僚主义形态中仍留有日本殖民主义遗产的特殊烙印,并说明这一遗产与商业和农业利益的关系。这是一个重要的、然而长期被经济学家忽视的课题。她也讨论了这两个经济不同的地缘政治地位是如何影响其发展战略以及在冷战时期从美国获取“租金”的能力的。

如前所述,东北亚国家高度官僚主义的形态和增长导向的战略之所以成为可能,是因为其人口的相对同根性。如果这一条件不具备,又将如何?第12章是乔莫·K. S. (Jomo K. S.)和伊穆恩德·特仁斯·戈梅兹(Edmund Terence Gomez)撰写的“多种族国家马来西亚的租金与发展”。文章讨论在资源丰富、种族众多的马来西亚,两种租金是如何进行权衡的:一种租金的设立是为了后殖民时期的工业化发展;另一种则为了再分配,主要在种族间进行再分配。他们描述了两种租金如何相互作用,影响力交替变化,以及在随后阶段如何影响发展的效率。在承认租金再分配政策促进马来人和布米普特拉斯人(Bumiputeras)的人力资本积累、缓解其政治上的紧张关系的同时,他们也指出,再分配租金导致各种形式的非生产性寻租行为。

第13章是奥野-藤原正宽的“政府——工商界关系的一种比较制度分析”,文章建立了一个关于广泛的政府活动的抽象模型,这些活动涉及政府立法、行政和诉讼三个部门。文章分析政府内部组织之间以及政府与工商界之间的相互作用。对政府与工商界关系的分析利用对策论(bargaining-theoretic)的框架,集中讨论



行政部门的行为，并指出三种不同的关系模式：规则型、关系型和独裁型。它们之间的一个重要区别是事前的政策规则与事后修订规则的谈判的相对重要性，以及政府三个部门和行政部门内部分权的程度。这决定政府的谈判力量。本章用不同的标准评价这三种关系模式的优缺点，并将其结果用于比较：关系型的日本体制和规则型的美国体制的发展绩效。

正如以上对每章的简要介绍中表明的，每位作者的题目和所用的方法范围广泛，各有不同。然而，我们试图在第1章将各章的内容串接起来，并尽可能将它们与《东亚奇迹》所用的方法相对照。我们希望，这将有助于我们对发展经济学作出理所应当的贡献。

# 目 录

- 1 序 言 吴敬琏
- 7 中文版前言 青木昌彦
- 13 英文版前言 青木昌彦 真野-藤原正宽
- 17 英文版导言 青木昌彦 金潜基 真野-藤原正宽
- 1 第一章 东亚经济发展中政府作用的新诠释：市场增进论  
青木昌彦 凯文·穆尔多克 真野-藤原正宽
- 第一编 市场失灵和政府能动主义**
- 45 第二章 政府在经济发展中的作用：对中国大陆、香港和台湾经验的观察  
刘遵义
- 81 第三章 战后日本经济恢复时期的政企关系：对产业合理化过程中协调失灵的协调  
周峙哲二
- 112 第四章 政府在获得技术能力方面的作用：对东亚石化工业的案例分析  
金潜基 马 骏
- 149 第五章 经济发展：协调问题  
松山公纪

## 第二编 市场增进论

- 183 第六章 金融约束：一个新的分析框架  
托马斯·赫尔曼 凯文·穆尔多克 约瑟夫·斯蒂格利茨
- 237 第七章 韩国的政府干预、租金分配与经济发展  
赵国济
- 266 第八章 无意的吻合：日本的组织演进和政府的制度设计  
青木昌彦
- 287 第九章 制度、政府干预和经济发展：对中国国有企业和  
乡村企业的比较  
钱颖一 巴里·R. 温加斯特

## 第三编 发展的政治经济学和政府与民间的相互作用

- 319 第十章 经济发展中的部门间资源转移、冲突和宏观稳定：  
一项比较分析  
青西重郎
- 374 第十一章 东亚经济增长的政治经济学：关于国家、市场  
和意识形态的透视  
梅瑞秋斯·高-卡明斯
- 397 第十二章 多种族国家马来西亚的租金与发展  
乔莫·K.S 伊穆恩德·特仁斯·戈梅兹
- 436 第十三章 对政府与工商界关系的一种比较制度分析  
奥野-藤原正宽

# CONTENTS

Preface of Chinese *Jinglian Wu*

Preface of Chinese *Masahiko Aoki*

Preface of English

Introduction

*Masahiko Aoki, Hyung—Ki Kim and Masahiro Okuno—  
Fujiwara*

1 BEYOND *THE EAST ASIAN MIRACLE*; INTRODUCING THE MARKET—ENHANCING VIEW

*Masahiko Aoki, Kevin Murdock, and Masahiro Okuno—  
Fujiwara*

## **PART I MARKET FAILURES AND GOVERNMENT ACTIVISM**

2 THE ROLE OF GOVERNMENT IN ECONOMIC DEVELOPMENT; SOME OBSERVATIONS FROM THE EXPERIENCE OF CHINA, HONG KONG, AND TAIWAN

*Lawrence J. Lau*

- 3 THE GOVERNMENT—FIRM RELATIONSHIP IN POST-WAR JAPANESE ECONOMIC RECOVERY; RESOLVING THE COORDINATION FAILURE BY COORDINATION IN INDUSTRIAL RATIONALIZATION

*Tetsuji Okazaki*

- 4 THE ROLE OF GOVERNMENT IN ACQUIRING TECHNOLOGICAL CAPABILITY; THE CASE OF THE PETROCHEMICAL INDUSTRY IN EAST ASIA

*Hyung-Ki Kim and Jun Ma*

- 5 ECONOMIC DEVELOPMENT AS COORDINATION PROBLEMS

*Kiminori Matsuyama*

## **PART I THE MARKET-ENHANCING VIEW**

- 6 FINANCIAL RESTRAINT; TOWARD A NEW PARADIGM

*Thomas Hellmann, Kevin Murdock, and Joseph Stiglitz*

- 7 GOVERNMENT INTERVENTION, RENT DISTRIBUTION, AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN KOREA

*Yoon Je Cho*

- 8 UNINTENDED FIT: ORGANIZATIONAL EVOLUTION AND GOVERNMENT DESIGN OF INSTITUTIONS IN JAPAN

*Masahiko Aoki*

- 9 INSTITUTIONS, STATE ACTIVISM, AND ECONOMIC DEVELOPMENT: A COMPARISON OF STATE-OWNED AND TOWNSHIP-VILLAGE ENTERPRISES IN CHINA

*Yingyi Qian and Barry R. Weingast*

**PART III THE POLITICAL ECONOMY OF  
DEVELOPMENT AND GOVERNMENT—  
PRIVATE INTERACTIONS**

- 10 SECTORAL RESOURCE TRANSFER, CONFLICT, AND MACROSTABILITY IN ECONOMIC DEVELOPMENT: A COMPARATIVE ANALYSIS

*Juro Teranishi*

- 11 THE POLITICAL ECONOMY OF GROWTH IN EAST ASIA: A PERSPECTIVE ON THE STATE, MARKET, AND IDEOLOGY

*Meredith Woo-Cumings*

12 RENTS AND DEVELOPMENT IN MULTIETHNIC  
MALAYSIA

*Jomo K. S. and Edmund Terence Gomez*

13 TOWARD A COMPARATIVE INSTITUTIONAL ANAL-  
YSIS OF THE GOVERNMENT-BUSINESS RELATION-  
SHIP

*Masahiro Okuno-Fujiwara*