

臺灣社會學刊，2006年6月
第36期，頁211-219

評 論

評 Yongping Wu (巫永平)，
*A Political Explanation of Economic
Growth: State Survival, Bureaucratic
Politics, and Private Enterprises in the
Making of Taiwan's Economy, 1950-1985*

2005, Cambridge: Harvard University Asia Center

王振寰

王振寰 政治大學中山人文社會科學研究所講座教授 (wangjh@nccu.edu.tw)。
Jenn-hwan Wang, Professor, Sun Yat-sen Graduate Institute of Social Sciences and
Humanities, National Chengchi University.

有關台灣戰後成功的經濟發展的解釋，在現今的國際學術界已經很多，它們大致可以區分為兩種觀點：一個是發展型國家的觀點，認為台灣的經濟發展與日本、南韓類似，國家機器在經濟發展的過程中扮演了重要的領導角色。另一個觀點，則是強調台灣經濟發展過程中，國家機器的角色功能其實相當有限，企業本身以及其生產網絡才是推動台灣經濟發展的推手。而巫永平的新書《經濟發展的政治解釋：政權生存、官僚政治和私營企業與台灣的經濟成長（1950-1985）》則是試圖在這兩個解釋典範之外，提出另一個「以政治為中心的觀點」來解釋台灣的發展。這個看法類似 Walter Arnold 在 1989 年發表的論文，以官僚派系政治的觀點來解釋台灣汽車業發展失敗的原因，而巫永平則是將這樣的論點延伸到台灣整體發展的歷史，企圖以截然不同於前兩種典範的觀點來解釋台灣的發展。本文將指出，這個取向強調的是經濟發展的政治過程，有其貢獻；但這個研究取向，並未能成功地反駁發展型國家所強調的國家機器政策會影響經濟發展的論點。

本書作者巫永平，現今是北京清華大學公共管理學院的副教授，此書則是由他在荷蘭萊頓大學（Universiteit Leiden）的博士論文改寫而成。此論文提出一個發展型國家理論沒有仔細處理的問題：假如台灣是發展型國家，那麼為何台灣的出口主力是產業政策未受到保護的中小企業，而受到保護的國營和私人大企業卻是以國內市場為主？作者認為，要討論台灣的經濟發展必須直接觸及和解釋台灣特殊的「國營企業佔據產業上游、私人大企業佔據產業中游，以及中小企業以外銷為主」的產業結構和以中小企業為主導的經濟發展模式。

針對此一問題，作者提出了一個不同於發展型國家理論的制度觀點，以政治權力的角度切入，認為強人政治才是重點。也就是在權力核心的最上層是政治領袖，例如蔣介石、蔣經國、陳誠等人，他們決定了

國家的大方向。第二層是國家官僚體系的最上層領導者，例如尹仲容、李國鼎、孫運璿等人，他們是官僚體制中的強人，透過了這些人的魅力和人脈，能夠協調不同部會和派系，而使得政策得以推動。但是沒有政治領袖的支持，他們是不可能成為強人，也不可能有能力推動一些重要的發展政策。第三層就是一般部會或計畫單位的行政首長，他們沒有太多的自主性和意見，其角色和功能主要依附在領導他們的財經強人。作者強調，所謂國家能力就是透過這些強人協調不同部會所創造出來的，這些人（而不是官僚體系本身）才是產業政策得以成功的重要決定因素。

此書認為，在1950年代，財經官僚內部充斥著利益衝突和內鬥（官邸派和經濟官僚），是在美國的壓力和政治強人（蔣介石）的支持下，國民黨政府的發展策略才從一切以軍事和國防安全為主要考量的基調，逐漸轉向重視經濟發展的道路上。這造就了財經官僚體系中的強人（尹仲容和李國鼎）制訂和規劃發展政策。由於政權外來的性質，因此國民黨政府透過與國內資本家的結盟來推動工業發展，並建構政治支持和維繫其統治。然而由於國民黨政府對國內市場的高度保護，使得這些大企業沒有動機從事高風險的國際市場競爭；而1960年代之後大量出現的中小企業，基本上也是政治考慮的結果。因為中小企業對國民黨政府而言，並不構成威脅，因此在政策上並不需要採取特別的保護和鼓勵措施，最後形成的發展策略就是以普遍適用的鼓勵投資原則來進行出口導向工業化。由於進入障礙低，而大型企業又沒有興趣，台灣的中小企業因此是在並未受到太多政府的照顧下，利用和動員社會資本（彈性生產、網絡、親友、老闆文化）所意外造就的。直到1970年代中期以後，由於高速的經濟發展，中小企業的成功才引起政府官員的注意，而設立了中小企業處來幫助其發展。換言之，作者認為這樣的產業結構是國家

機器在政治考慮下所創造出來的，國家機器有意地介入和培養大企業與中游產品市場，但對外銷市場則採取放任態度，而間接創造出大量的中小企業。

此書一方面反駁發展型國家理論的觀點，認為其忽略了政治權力這個因素，也認為其無法解釋：假如國家機器真的那麼有能力，為何其所扶植的大型私人企業並不是台灣最具國際競爭力的部門，反而是未受重視的中小企業較具國際競爭力；另一方面，此書也反駁市場或社會中心的觀點，〔例如Hamilton（1997）認為中小企業是靠社會網絡發展的，與國家機器無多大關係〕，而認為中小企業的成功並非全靠它們自己，政策改變為外銷導向以及一些普遍的市場鼓勵原則，雖然沒有直接扶植這些企業，但也間接對中小企業的崛起扮演著重要的角色。

此書的對話觀點，就是直接針對發展型國家或國家機器領導的理論。其重點和章節安排，集中在討論國民黨政府內部的權力結構與鬥爭、決策體系、與企業的關係，以及以中小企業為主的產業結構如何出現的議題。為了支持其理論觀點，作者非常詳盡而仔細地在各章節把梳國民黨的權力結構，在歷史過程中形成的派系和內部鬥爭，以及分析台灣的工業政策形成的權力關係背景等。從此角度，作者成功地證明了自己的觀點，也在既有的對立理論中，開拓出一片不同的視野。而其重點就是要證明國民黨政府並不是一個發展型國家，並且建立一個以政治權力為分析核心的「政治誘發產業成功發展」的觀點（頁331）。

但這個以政治權力為核心的觀點，我認為並未能全面駁斥發展型國家的論點，因為：第一，發展型國家理論的分析單位是以國家機器作為一個整體，而此書則著重政治權力的內部結構及其與經濟決策互動的過程；第二，發展型國家理論討論的是經濟決策所產生的經濟後果，而此書則討論經濟決策所導致的產業結構。因此，這兩種觀點是互補而非對

立的駁斥關係。

對於第一點，作者透過了權力結構的分析，認為台灣並非一個發展型國家，基於以下發現：一、國民黨來台之後，最重要的考慮並非發展，而是軍事和國家安全；二、台灣是強人領導，而非財經官僚領導，即使後來財經官僚扮演的領導角色愈來愈重要，也必須有政治強人的支持；三、財經官僚內部充斥著權力鬥爭，政策的形成「並非由於一致性而是由於妥協」的結果（頁9），這是由於財經官僚的強人具有協調能力，一旦這些強人失勢，經濟官僚機構也就失去能力。

但作者所建構的發展型國家模型，基本上是一個非常簡化的模型，認為一個發展型國家除了（1）具有發展取向外，也必須是（2）由財經官僚主導，（3）財經官僚間需要內部一致性，而且（4）產業策略應能成功地造就產業的發展。然而除了第一個必要條件外，其他所謂發展型國家的特質，均非細緻的發展型國家研究所要強調的。這是因為幾乎所有對台灣是否為發展型國家的主要研究〔例如，Gold（1986）、Wade（1990）、Amsden（1985）、Weiss及Hobson（1995）〕，都注意到了這些國家在1950和1960年代所面對的軍事和國家安全風險，也並不預設經濟官僚內部必然是一致的，更不認為這些國家的經濟官僚具有全能的理性，能夠預知其政策一定能夠造就預期的結果。他們所要指出的是，這些國家如何在軍事威脅之下利用政策動員社會和資金，進而在不同階段，基於比較利益因素，而採取不同的發展策略來帶動經濟發展。在這過程中，也許有權力鬥爭，也許有官僚內部的不一致，但重要的是決策具有前瞻性（有限理性），即使私人資本不願投入，國家機器也會基於經濟發展的需要而進行投資，並將資源誘導到要發展的方向。從這個角度來觀察，權力結構的分析是在強調政策形成中不確定和不穩定的過程，也補充了發展型國家理論所未從事的國家內部分析，但其分析也並

未否定國家機器的產業政策的形成、轉變和影響。

第二，作者認為發展型國家應該類似南韓或日本，不遺餘力地扶植大財閥，並要求其必須有一定的經營績效或外銷比例，以此作為補貼或支持的基礎，而營造出高速的經濟發展。但是台灣的國民黨政府卻是扶植和保護不具國際競爭能力的私人大企業，以維繫政治聯盟關係，對縱橫國際的中小企業卻沒有積極的支持措施。因此，中小企業的成功不能歸功於發展型國家，而是無意且偶然的結果。雖然這樣的論點看起來言之成理，但是這並不能否認發展型國家理論以及作者自己也同意的論點：由於國民黨政府在不同階段採取不同的發展政策，誘導資金往不同產業發展，造就了不同階段有不同產業的發展。例如，台灣從1950和1960年代發展紡織、成衣、製鞋，到1970年代石化業的向後整合發展，以及1980年代的資訊產業發展等（王振寰 1995；瞿宛文 1995；陳東升 2003）。假如沒有國民黨政府在1960年代的產業政策轉變，我們很難想像會有大量的中小企業，以及後來的高科技產業。而這些決策，並不只是權力鬥爭的結果，而且也是財經官僚經過研究和辯論（未必是權力鬥爭）之後，採取的（有限）理性決策。作者在書中指出，由於私人大企業受到保護，坐享巨大的國內壟斷租金，因此沒有動機從事外銷，才使得中小企業有機會在國際上競爭。這個說法只說對了一半，因為中小企業在發展過程中，雖然未能得到銀行和政府在資金上的幫助，但是獎勵投資條例、各項租稅減免和出口退稅，都對中小企業的興起有極大的助力。也就是在這樣的政策環境下，大量的中小企業主具有動機去有效動員社會資本，成功地進入世界市場，也進入國家機器所規劃和推動的產業部門。對於中小企業的興起，假如沒有政府的政策和獎勵，是否會形成如此龐大的企業部門，仍是值得懷疑的。作者在反駁 Gary Hamilton 的觀點時，其實也是同意國家機器對產業結構的影響角色。

評 Yongping Wu (巫永平), *A Political Explanation of Economic Growth* 217

總之，巫永平的著作提供了一個不同於現有對台灣發展解釋的「政治權力」觀點，在這點上作者無疑是成功的，他讓讀者能透過其詳細的歷史描述，看到國民黨權力核心之間的關係，以及其與產業政策之間的關連，對讀者瞭解台灣經濟發展的政治過程，有重要的貢獻。但是本書在駁斥發展型國家理論的論點上，我認為其分析則應該是補充了發展型國家分析的另一面；比較中肯的看法是，他提供了一個對發展型國家較為細緻的決策過程之權力分析，但未能替代發展型國家理論。

作者簡介

王振寰，政治大學中山人文社會科學研究所講座教授。研究興趣包括全球化與東亞發展、科技創新與學習、政治社會學等。

參考書目

- 王振寰，1995，〈國家機器與台灣石化業的發展〉。《台灣社會研究季刊》18: 1-38。
- 陳東升，2003，〈積體網路：台灣高科技產業的社會學分析〉。台北：群學。
- 瞿宛文，1995，〈進口替代與出口導向成長：台灣石化業之研究〉。《台灣社會研究季刊》18: 39-69。
- Amsden, Alice H., 1985, "The State and Taiwan's Economic Development." Pp. 78-106 in *Bringing the State Back In*, edited by Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arnold, Walter, 1989, "Bureaucratic Politics, State Capacity, and Taiwan's Automobile Industrial Policy." *Modern China* 15: 178-214.
- Gold, Thomas B., 1986, *State and Society in the Taiwan Miracle*. New York: M. E. Sharpe.
- Hamilton, Gary G., 1997, "Organization and Market Process in Taiwan's Capitalist Economy." Pp. 237-293 in *The Economic Organization of East Asian Capitalism*, edited by Marco Orru, Nicole Woolsey Biggart and Gary G. Hamilton. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Wade, Robert, 1990, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weiss, Linda and John Hobson, 1995, *States and Economic Development: A*

評 Yongping Wu (巫永平), *A Political Explanation of Economic Growth* 219

Comparative Historical Analysis. Cambridge: Polity Press.

