

巴西工业技术发展缘何进展缓慢？

——基于与韩国的比较研究

张倩雨

内容提要：20世纪70年代末，在取得经济高速增长的“奇迹”后，巴西的后发追赶戛然而止，与二战结束时处于大致相同发展水平、此后又同样在威权体制下经历高速增长的韩国步入不同的发展轨迹。本文着眼于军事独裁时期的巴西和朴正熙时期的韩国在工业技术领域的发展。两国在大致相同的历史时期具有诸多相似特征，为我们通过求异比较解释发展差异提供了条件。后发技术追赶是一个长时段的历史过程，这要求后发国家具有较长的时间视野，能够在较长时段规划发展战略并一以贯之地执行。这通常取决于一国内部的精英关系结构。巴西军事独裁政府内部精英高度分裂，使得历届军政府都面临以经济绩效换取政权合法性和政治支持的压力。因此，巴西政府在工业技术发展中采取了许多短视措施，不仅未能建立一个与工业生产体系相互支撑的内生的技术进步核心机制，反而陷入了依附型发展的窘境。相比之下，凝聚性的精英关系结构则使朴正熙时期的韩国有能力实施各种长期举措，促使韩国工业技术水平快速提升，成为继日本之后东亚地区又一中等技术强国。

关键词：巴西 韩国 工业技术发展 精英关系结构 时间视野

作者简介：张倩雨，法学博士，中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员。

中图分类号：F477.7 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2024) 04-0123-27

巴西是西半球最大的发展中国家和拉美地区第一大经济体。作为最早一批开展工业化的后发国家，巴西曾被发展政治经济学家寄予厚望，认为最迟到20世纪末巴西将成为下一个世界经济强国。巴西进口替代工业化战略的实施经验经由劳尔·普雷维什（Raúl Prebisch）的系统化和理论化，成为拉美历史上影响最广泛、指导时间最长的经济理论。^①然而，就在1968—1973年取得年均10%以上经济增速的“奇迹”后，巴西的后发追赶却戛然而止，与二战结束时处于大致相同发展水平、此后又同样经历威权体制下高速增长的韩国步入不同的发展轨迹。在20世纪70年代以半导体芯片为核心投入的第五次技术创新浪潮到来时，韩国凭借模仿和创新相结合的工业技术发展方针，逐步建立起自主创新体系和具有较强独立性的制造业体系。工业技术的报酬递增特性使韩国经济进入了一种自我增强的演进趋势。与之相对，巴西则停留于利用外生后发优势的产业发展政策，不仅未能形成具有自主创新能力的制造业体系，还陷入了对外国资本的依附。

同为二战后的后发国家，巴西和韩国在许多方面具有相似性。^②其一，两国在工业技术领域的后发追赶均由政府主导并相应制定了阶段性的发展计划和产业政策。巴西曾制定包括5个部门30个具体目标的全国发展目标纲要和以赶超发达国家为目标的全国发展计划，韩国则在20世纪60年代设立经济企划院，负责经济开发“五年计划”的制定和实施工作。其二，两国都曾交替采取进口替代和出口导向的工业发展战略。巴西的进口替代工业化进程始于20世纪30年代的世界经济大萧条，60年代中后期巴西逐渐转向外向型工业发展模式，并将政策重点由国内市场转向国际市场。韩国也在20世纪60年代由进口替代转向出口导向型战略。其三，两国都曾经历长时期的军人统治，并在军政府时期取得经济“奇迹”。“巴西奇迹”和“汉江奇迹”似乎都印证了威权统治所具有的发展效率。

巴西与韩国在上述方面的相似特征，为我们通过求异比较找寻20世纪六七十年代两国在工业技术领域的后发追赶取得不同成效的原因提供了基础。^③

① 吴洪英著：《巴西现代化进程透视——历史与现实》，北京：时事出版社，2001年，第72页。

② 江时学：《韩国与巴西工业化道路比较》，载《当代亚太》，2002年第4期，第7页。

③ 值得注意的是，巴西和韩国发展轨迹出现分化突出体现在1981年之后。参见岳云霞、史沛然：《跨越“中等收入陷阱”：巴西与韩国比较研究》，载《国家行政学院学报》，2017年第2期，第119页。考虑到政策影响具有滞后性，本文将研究的时间范围限定在20世纪六七十年代是符合逻辑的，这也是巴西军事独裁政府（1964—1985年）和韩国朴正熙政权（1961—1979年）的交集，有助于控制不同历史时期可能产生的影响并保证案例的可比性。

有鉴于此，本文从比较政治经济学的视角出发，尝试为“巴西工业技术发展缘何进展缓慢”这一兼具现实性和学理性的问题提供新的启发性回答。

一 拉美和东亚的发展差异原因研究：现状与反思

20世纪50年代到80年代是拉美国家快速工业化时期。通过进口替代的工业化发展战略，拉美国家取得了年均5%以上的经济增长，并于20世纪70年代迈入中等收入国家行列。与拉美相比，东亚地区人口稠密而自然资源缺乏，且各国（地区）内部市场狭小，工业基础薄弱，经济发展基础远远比不上拉美。东亚作为二战后世界上最贫困的地区之一，甚至曾有“停滞的亚洲”之称。然而，从20世纪60年代起，东亚经济开始起飞，甚至闯出了一条具有东方特色的现代化道路。在世界银行统计的13个国内生产总值（GDP）平均增长率连续25年不低于7%的经济体中，东亚占9个，而拉美仅有巴西1个国家。^①然而，巴西于1982年遭遇债务危机，经济骤然崩溃，陷入货币贬值、通货膨胀和经济停滞的困局。当前，东亚5个经济体（新加坡、韩国、中国、日本和中国香港）在工业技术创新方面居世界领先地位，越南、印度尼西亚和菲律宾的创新排名也在不断上升。相比之下，作为拉美地区最具创新力的经济体，巴西于2023年才首次跻身世界50强之列。^②

经济发展中的拉美模式和东亚模式经常被用来比较。围绕两个地区的发展差异及其根源，学者们展开了深入研究，大致可分为以下三类。

第一类研究关注发展差异的文化根源。白鲁恂认为，东亚地区的一大共同政治特点便是共享儒教文化传统^③，其核心内涵包括尊师重道、服从纪律、提倡节俭、强调责任等。^④在这种文化传统下，人们工作勤奋、负责任、懂技

^① Michael Spence, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington, D. C.: World Bank, 2008, pp. 19–21.

^② WIPO, *Global Innovation Index 2023: Innovation in the Face of Uncertainty*, Genève: WIPO, 2023, p. 58.

^③ Lucian W. Pye, “The New Asian Capitalism: A Political Portrait”, in Peter L. Berger and Hsin-Huang Michael Hsiao (eds.), *In Search of an East Asian Development Model*, New Brunswick: Transaction Books, 1988, p. 82.

^④ Christopher Engholm, *When Business East Meets Business West: The Guide to Practice and Protocol in the Pacific Rim*, New York: John Wiley & Sons, 1991, p. 25; Keun Lee, *New East Asian Economic Development: Interacting Capitalism and Socialism*, New York: M. E. Sharpe, 1993, p. 18.

术、有理想、具有集体意识。^① 例如，儒教文化就使朴正熙时期的韩国爆发出其他文化圈难以比拟的发展动力。^② 拉美地区则深受伊比利亚天主教文化的影响^③，仅着眼于过去和现在，轻视节俭、储蓄、教育和功绩。劳伦斯·哈里森指出，拉美文化的反进步、反创新和反劳动特征，是其区别于东亚以及无法实现社会公正和经济繁荣的根源所在。^④

第二类研究关注不同发展模式产生的差异化结果。如安妮·克鲁格认为，东亚经济奇迹的根源在于外向型发展战略，因为国际竞争倒逼各国提升产业国际竞争力。^⑤ 拉美国家则普遍过度依赖进口替代战略，特别是强调优先发展重工业以赶超发达国家，因而陷入了低效率的恶性循环。^⑥ 爱丽丝·阿姆斯特登和罗伯特·韦德还指出，东亚经济体的成功源于政府有意识地扭曲价格、限制市场的作用以及利用产业政策来扶持某些关键性的战略产业。^⑦ 拉美国家则在民粹主义的裹挟下过早地试图建立普惠性的福利体系，结果陷入了财政赤字激增、债务高筑的“福利赶超”陷阱。^⑧

第三类研究关注国家建构在经济发展中的基础性作用。阿图尔·科利认为，巴西和韩国工业增长率的差异应通过国家权威的不同加以解释。前者应被视为分散性多阶级国家，后者则是凝聚性资本主义国家的代表。^⑨ 武有祥则从精英间关系的视角出发，提出精英极化和精英团结有助于国家凝聚发展共

① Herman Kahn, *World Economic Development: 1979 and Beyond*, Boulder: Westview Press, 1979, pp. 121 – 123.

② 尹保云著：《韩国的现代化：一个儒教国家的道路》，北京：东方出版社，1995年，第19页。

③ George Foster, *Culture and Conquest: America's Spanish Heritage*, New York: Quadrangle Books, 1960, p. 3.

④ Lawrence Harrison, *Who Prosper? How Cultural Values Shape Economic and Political Success*, New York: Basic Books, 1992, p. 1.

⑤ Anne O. Krueger, *Economic Policy Reform in Developing Countries*, Oxford: Basil Blackwell, 1992.

⑥ 林毅夫、蔡昉、李周著：《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海：格致出版社，2012年，第58 – 62页。

⑦ Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford: Oxford University Press, 1989; Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press, 1990.

⑧ Nancy Birdsall and Miguel Székely, “Bootstraps, Not Bank-Aids: Poverty, Equity, and Social Policy”, in Pedro – Pablo Kuczynski and John Williamson (eds.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D. C.: Institute for International Economics, 2003, pp. 49 – 73.

⑨ Atul Kohli, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

识,精英间妥协和精英碎片化则会拖累经济发展。^①此外,外部环境也会影响一国的国家建构进程。理查德·斯塔布斯和朱天彪等学者指出,冷战期间,东亚处于东西方对抗的前沿,这使东亚各国出于保障国家安全的需求而纷纷开展现代化的国家建构和快速工业化。^②

上述研究在为我们提供启发的同时,也存在着缺憾与不足。文化解释最大的问题在于,它难以解释长期以来处于儒教文化濡染之下的东亚经济体为何没有在更早之前开启现代化并取得经济快速发展的成就,也无法解释韩国为何在李承晚执政时期和朴正熙执政时期取得了不同的发展成果。由此可见,同一文化价值取向在不同的政治环境和制度结构下可能对经济发展起不同的作用,不能脱离政治环境和制度结构谈文化的作用。^③第二类研究对发展模式的关注可能存在三点缺陷:一是在探讨哪些举措更有利于经济发展时,研究者倾向于识别与自身知识背景相契合的政策措施,并将其视为可推广的“普适性”经验;二是对具体政策措施的关注可能使研究变得复杂琐碎,难以形成更具解释力的一般性理论;三是无法回答这样一个问题,既然某种发展模式更具优越性,为何其他国家或地区没有采取这种发展模式?第三类研究从国内政治特别是精英政治出发分析各国的发展差异,在一定程度上弥补了前两类研究的不足,然而,关于精英凝聚(分裂)如何具体推动(拖累)国家发展,既有研究却显得语焉不详。事实上,发展是一个长时段过程,而既有研究往往抽掉了时间因素和具体的变动过程,因而无法将发展中的许多动态因素完整地呈现出来。

工业技术发展是一国经济发展中最重要的组成部分,在分析中也更具可操作性。因此,本文以巴西和韩国工业技术发展的差异作为被解释变量,引入“时间视野”概念,并提出时间视野是作为解释变量的精英间关系^④和作

^① Tuong Vu, *Paths to Development in Asia: South Korea, Vietnam, China, and Indonesia*, New York: Cambridge University Press, 2010, pp. 11 - 19.

^② Richard Stubbs, *Rethinking Asia's Economic Miracle: The Political Economy of War, Prosperity and Crisis*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005; Tianbiao Zhu, "Developmental States and Threat Perceptions in Northeast Asia", in *Journal of Conflict, Security and Development*, Vol. 2, No. 1, 2002, pp. 6 - 29.

^③ 江时学:《文化因素与拉美、东亚的经济发展》,载《太平洋学报》,1999年第1期,第55-56页。

^④ 比较政治经济学文献一般将精英分为政治精英和经济精英两类。本文从理性选择的研究路径出发,将政治精英视为国家的代表,以政治精英内部的冲突强度作为解释变量。这主要是因为,在巴西和韩国这两个案例中,政治精英和经济精英或是利益高度融合,或是政治精英能有效地规训和统御经济精英。因此,出于理论简化的需要,本文并不探讨经济精英内部关系及其影响。

为被解释变量的工业技术发展^①之间、被既有研究所忽视的中间机制。对时间视野的关注使本文超越“导火线”式的片段解释，呈现一个更深层次的关于发展的因果解释。

二 精英冲突、时间视野与工业技术发展

后发追赶 (latecomer catching - up) 是指经济社会发展水平较为落后的国家通过确定发展目标、制定发展战略、采取相应政策措施以缩小与领先国家发展差距的历史进程。从定义可知，后发追赶离不开强有力的国家干预，而这通常受精英关系结构的制约。^② 精英间关系，或者更具体地说精英冲突强度，可从以下两个方面加以评估。一是竞争性精英集团的数量。最理想的发展型国家通常表现为一种精英统摄全局、在国内形成凝聚性的精英关系结构；当竞争性精英集团的数量增多时，相互斗争的精英关系结构将削弱后发国家的发展动能。二是政治挑战的具体指涉对象。一般认为，居统治地位的政治精英与竞争性精英集团之间在政策内容和实施方式等方面的分歧较易得到管理和解决；若政治挑战的目标是统治精英的执政理念特别是政治体制，这种分歧通常是根本性的且难以管控。

综合考虑上述两个方面，精英冲突强度可分为低强度冲突和高强度冲突两类，前者可称为精英凝聚，后者则称为精英分裂。精英凝聚是指一种精英统摄全局或精英集团之间能就政策内容、实施方式等方面问题达成共识，通常表现出精英集团在位时间长、政权较稳定等特点。精英分裂则指多个精英集团围绕政策实施、执政理念乃至政治体制相互斗争，统治精英无力管控分歧或不得不与竞争性精英集团分权。精英集团之间的激烈冲突容易引起政权的更迭。对于后发国家而言，精英冲突强度决定了统治集团对于执政稳定性和政权延续性的看法，进而影响其在经济发展的长期需求和政治巩固的迫切需要之间的选择。具体来说，如果精英凝聚，则统治精英对于保持政权稳定

^① 经济发展是一个由众多复杂因素共同引致的复合结果，这样的复合结果很难作为一个整体由单一理论加以解释。芭芭拉·格迪斯 (Barbara Geddes) 指出，可行的办法是将其拆解为导致其产生的若干过程，并形成有关这些过程的可检验命题。参见芭芭拉·格迪斯著，陈子恪、刘骥等译：《范式与沙堡：比较政治学中的理论建构与研究设计》，重庆：重庆大学出版社，2012年，第19页。

^② 关于精英冲突与国家建构之间关系的代表性研究，参见 Richard Lachmann, *State and Power*, Cambridge: Polity Press, 2010。

和在位时间有较长预期，因而更有动力去创造和维护有利于经济长期发展的制度框架和政策环境。反之，激烈的精英冲突则使统治集团深陷不确定性和继承危机，面临随时可能下台的威胁。因此，比起发展经济，统治精英迫切地需要维持政权稳固。当精英内部分歧大到无法相互妥协时，如同单次博弈中的参与者那样，统治精英会有非常大的“背叛”动机，在位期间以损害社会整体福利为代价巩固自己的执政地位。^①

统治精英在经济发展和政治巩固之间的取舍在很大程度上体现了他们对长远利益/近期利益的态度。这种态度可用后发国家关于发展的时间视野加以概括，即长期导向和短期导向。社会心理学家吉尔特·霍夫斯泰德认为，长期导向可以解释甚至预测一国的经济增长（见图1）。^②这是因为，具有长期导向的行为主体通常愿意放弃即时满足而追求长期利益，更加注重人力和物力资本的形成。相反，短期导向的行为主体则更重视眼前的利益，要求立见成效，急功近利。^③研究显示，时间视野已被广泛视为国家财富形成的一个基本元素。^④具有长期导向的国家通常拥有充裕的耐心资本，这有助于其在基础设施融资中获得显性竞争优势，从而刺激经济高速增长、提高长期增长潜力。^⑤耐心资本的向外流动，还可通过赋予流入国更多的财政空间和更灵活的政策选择，激发其长期增长潜力。^⑥

① 一些研究对政权稳定性和持续性如何影响统治者的时间偏好做出过探讨，参见 Scott Gehlbach and Philip Keefer, “Investment without Democracy: Ruling-Party Institutionalization and Credible Commitment in Autocracies”, in *Journal of Comparative Economics*, Vol. 39, No. 2, 2011, pp. 123 - 139; Carles Boix and Milan W. Svolik, “The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power - Sharing in Dictatorships”, in *The Journal of Politics*, Vol. 75, No. 2, 2013, pp. 300 - 316; 冯博、陆铭：《执政稳定、制度约束与经济增长》，载《经济社会体制比较》，2018年第2期，第151 - 161页。

② Richard H. Franke, Geert Hofstede and Michael H. Bond, “Culture Roots of Economic Performance: A Research Note”, in *Strategic Management Journal*, Vol. 12, Special Issue, 1991, pp. 165 - 173.

③ Geert Hofstede, Gert Jan Hofstede and Michael Minkov, *Cultures and Organizations: Software of the Mind - Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival*, New York: McGraw Hill, 2010, pp. 235 - 276.

④ Oded Galor and Ömer Özak, “The Agricultural Origins of Time Preference”, in *American Economic Review*, Vol. 106, No. 10, 2016, pp. 3064 - 3065.

⑤ 林毅夫、王燕：《新结构经济学：将“耐心资本”作为一种比较优势》，载《开发性金融研究》，2017年第1期，第3 - 15页。

⑥ Stephen B. Kaplan, *Globalizing Patient Capital: The Political Economy of Chinese Finance in the Americas*, New York: Cambridge University Press, 2021, pp. 95 - 96.

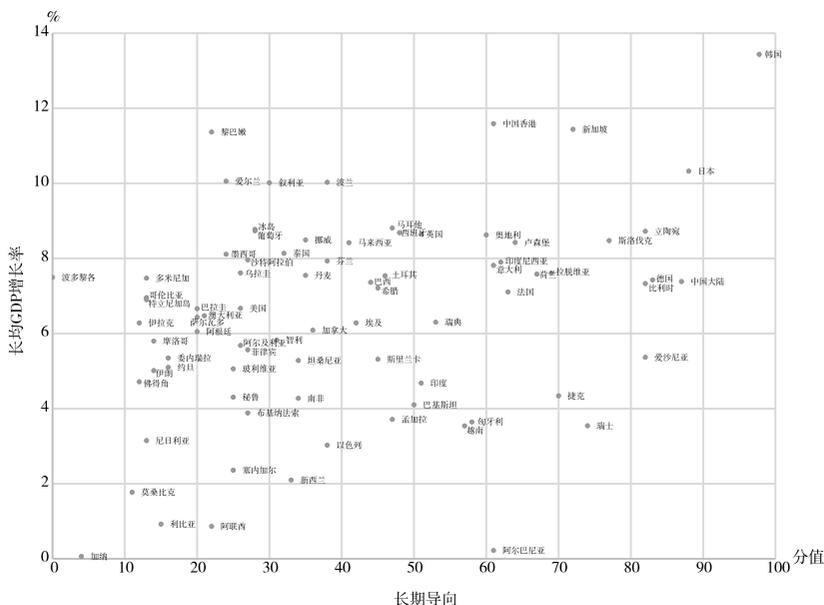


图1 长期导向与人均国内生产总值 (GDP) 年均增长率 (1970—2000 年)

资料来源：根据霍夫斯泰德文化维度理论中的各国长期导向得分和世界银行数据绘制。
<https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/>; <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?iframes=true>. [2023-12-02]

后发追赶是一个长时段的缓慢历史过程，从后发国家产生追赶意愿到最终实现跨越式发展，通常历经数十年甚至上百年。例如，美国对英国的追赶始于18世纪70年代，直到19世纪末20世纪初才成功取代英国成为世界头号工业强国，前后经历一个多世纪。以创造出“经济奇迹”闻名世界的东亚和拉美国家（地区），也大多历经40余年才逐渐缩小与先发国家的差距。由此可见，想要成功实现追赶，后发国家需要具有较长的时间视野，能够制定较长时段的发展战略并一以贯之地执行。前文已述，这通常受后发国家内部精英冲突强度的制约。更具体地说，冲突强度较小的精英凝聚有助于后发国家形成长期导向，激烈的精英冲突所导致的精英分裂则会使后发国家更具短期导向。据此，我们提出一组可检验的假说。

假说1：分裂的精英关系结构使后发国家更具短期导向，导致其工业技术发展迟缓。

假说2：凝聚的精英关系结构有助于后发国家形成关于发展的长期导向，进而促使其工业技术水平快速提升。

在具体实践中，时间视野的不同会使后发国家在工业技术发展中表现出

差异化特征。这主要体现在以下三个方面。

第一，时间视野的不同会影响后发国家的国民教育体系建设顺序。教育体系是培育人力资本最直接、最有效的途径，一般可分为三个层次，分别是培养具有强大科研实力的“高精尖”人才的高等教育、旨在提高全社会劳动适龄人口综合素质的中等教育以及按照产业发展要求向工人提供技能培训的职业教育。研究认为，一国教育投入的分配要与该国相对于技术前沿的差距相匹配——与技术前沿差距较大的国家需要在中等教育上进行最大投入，接近技术前沿的国家则应将更多资源投入高等教育。^①具有长期导向的后发国家通常倾向于按照先中等教育和职业教育、后高等教育的顺序培育本国人力资本。这虽然耗时较长，但能够首先建立一支具有较强学习能力和领悟力的高素质劳动力队伍，通过职业教育提升劳动者的技能，同时扩大高等教育的就读基数，从而循序渐进地筑牢工业技术创新能力。相比之下，短期导向的后发国家为了快速产出“高精尖”人才，以及出于争取有产者和经济精英选票支持的考虑，往往首先在高等教育上进行大规模投入，而不重视耗时较长、投入巨大的教育普及工作和从短期来看成效不明显的中等教育，在职业教育中也更强调能快速带来产出的专用性技能而非通用性技能。然而，缺少高素质劳动力队伍支撑的高等教育和职业教育就像“空中楼阁”，难以显著提升后发国家的工业技术创新能力。基于此，我们可对假说1和假说2做进一步细化。

假说1a：短期导向使后发国家在国民教育体系的建设过程中倾向于优先投资高等教育，相对忽视中等教育的普及和完善。

假说2a：长期导向使后发国家重视通过有序、有重点的方式完成教育普及工作，特别是对中等教育给予优先强调。

第二，时间视野的不同会影响后发国家的技术引进方式。作为追赶过程中可资利用的一大后发优势，通过引进、吸收先进设备和技术，后发国家可以在一个较高的起点上实现跨越式发展。后发国家可通过多种方式从外部获得技术经验。一是引进以物化技术为主的“硬”技术，如购置成套设备、购买“交钥匙”工程等。其特点是可暂时性地提高生产技术水平，从而获得短期经济效果，但对自主技术能力的提升十分有限，并且容易形成对外国技术和资金的依赖。二是引进以技术知识为主的“软”技术，如购买设计图纸、专利等。这要求后

^① Vandenbusche Jerome, Philippe Aghion and Costas Meghir, “Growth, Distance from Frontier and Composition of Human Capital”, in *Journal of Economic Growth*, Vol. 11, No. 2, 2006, pp. 97 – 127.

发国家自行捕捉已被编成手册、程序和规则的显性技术知识之外难以被形式化的隐性技术知识。这类知识多是默会性的，藏于个体经验、直觉和洞察力之中，只有通过较长时间的实践才有可能获得。三是逆向工程（reverse engineering），即专业技术人员运用各种工程设计经验、知识和创新思维，对目标产品进行解构、分析、重构和再创造。这是最能刺激后发国家技术能力提升的途径，但它对后发国家前期技术能力的积累有非常高的要求。具有长期导向的后发国家通常有意愿在较长时段内通过前两种方式逐步积累技术能力，并最终转向开展逆向工程来检验前期的积累和进一步发展技术能力。短期导向的后发国家则倾向于采取第一种技术引进方式，因为模仿创新短期内就能带来经济收益，从而为统治精英贡献绩效合法性。基于此，我们可再次对假说 1 和假说 2 进行细化。

假说 1b：短期导向使后发国家倾向于采取能在短期内提高工业技术水平的技术引进方式，引进技术时重国产化而轻内生性。

假说 2b：长期导向使后发国家注重培育不受外国资本干预的工业技术创新能力，在自主创新能力的培育过程中更有可能采取分阶段、有步骤的措施。

第三，时间视野的不同会影响后发国家资本形成的方式选择。最终消费支出、资本形成总额、货物和服务净出口共同构成拉动经济增长的三驾马车。其中，资本形成总额是决定一国国民经济生产能力和技术含量的重要因素，其前提在于后发国家如何筹集足够的用于经济发展的初始资本。对于后发国家而言，可利用的资金来源主要包括国内储蓄和国外投资及借款。基于国内储蓄推动资本形成是一个耗时较长的系统工程，不仅涉及储蓄结构和消费习惯的改变，还要通过制度改革完善资本形成机制，但有助于后发国家保持发展的自主性。^① 基于外商直接投资和国际借款推动资本形成的优点在于耗时相对较短，但这些资金能否真正被用于生产性投资不完全由后发国家决定，债权债务关系也容易使后发国家在工业技术投资中的决策自主性受到削弱。^② 由此推断，具有长期导向的后发国家在资本形成过程中更注重国内储蓄的积累，短期导向的后发国家则倾向于依靠外资和外债筹集资金。基于此，我们再次对

^① Ragnar Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford: Basil Blackwell, 1953.

^② 乔·斯塔威尔（Joe Studwell）指出，后发追赶要求国家将资金投入具有长远发展潜力、能够推动国家经济腾飞的大型工业项目中。短期来看，这些项目不具有盈利前景，所以需要政府对资金的流向进行控制，特别是避免国际资本的流入扰乱既定发展规划。参见乔·斯塔威尔著，蒋宗强译：《亚洲大趋势：中国和新兴经济体的未来》，北京：中信出版社，2014 年，第 176 页。

假说 1 和假说 2 进行细化。

假说 1c: 短期导向使后发国家在资本形成过程中更青睐大规模引进外资和举借外债的方式, 以便在较短时间内为经济增长筹集充足资金。

假说 2c: 长期导向使后发国家重视国内储蓄的积累和对资本形成过程的控制。

为检验上述假说, 本文将对巴西军事独裁政府和韩国朴正熙政府的精英关系结构进行详细考察, 分析在特定精英关系结构下两国推动工业技术发展的政策措施所呈现的时间视野特征及其成效。

三 巴西军事独裁政府工业技术发展失败的原因

1964 年政变后成立的军事独裁政府, 无疑是巴西历史上发展主义色彩最为浓厚的政权。由于排除了来自特定地区和利益集团的一贯政治压力, 军政府得以提升决策速度、改进决策质量。然而, 精英集团内部的分裂却使巴西未能形成关于发展的长期导向, 导致其工业技术发展缓慢。进入 20 世纪 80 年代, 巴西很快遭遇“失去的十年”, 经济增长和结构转型几近停滞。

(一) 精英分裂与短期导向

巴西军事集团内部一直存在强硬派和温和派之分。由于不同的职业经历, 两派军人具有截然不同的政治经济主张。温和派由二战期间巴西派出的远征军成员、参与过英美轰炸中队任务的空军军官和参与过南大西洋局部护航任务的海军军官构成, 代表人物包括军政府首任总统布朗库 (Humberto de Alencar Castelo Branco) 将军, 以及有着巴西高等军事学院之父之称的戈贝里 (Gobery do Coetoe Silva)。作为远征军而拥有与美军和英军并肩作战的经历, 使温和派军人倾向于将其所观察到的英美两国现实用于对巴西的国家想象之中。他们支持经济自由主义和政治民主体制 (但承认短时间的专制统治是必要的), 认为应在威胁消除后重新开启政治开放进程, 并主张在冷战中坚定追随美国。^① 另一些没有参加过远征军的军官则组织起来形成了与温和派相抗衡的强硬派, 代表人物包括军政府第二任总统席尔瓦 (Artur da Costa e Silva) 将军和第三任总统梅迪西 (Emílio Garrastazu Médici) 将军。他们坚持民族主义和国家干预经济, 反对美国与苏联、古巴的对抗以及对巴西经济的渗透, 认为在清除

^① Thomas E. Skidmore and Peter H. Smith, *Modern Latin America (Six Edition)*, New York: Oxford University Press, 2005, p. 173.

反政府力量的过程中牺牲宪法和公民自由是不可避免和可以接受的。^①

在发动政变推翻古拉特（João Goulart）政权的过程中，温和派和强硬派曾短暂结成过政治联盟。但1964年新政府成立后，两派的分歧立刻显现出来（见表1）。在温和派的布朗库担任总统期间，强硬派一直控制着陆军，并抓住温和派每一次的政策失误对其施压。1965—1967年，两派在哪一方接任布朗库的问题上发生冲突，最终以强硬派的席尔瓦接任总统而温和派把持陆军部长职位而短暂达成一致。席尔瓦任内，两派围绕如何应对和处置国内抗议运动而纷争频发。1969年，席尔瓦病重，强硬派为争夺总统职位发生分裂，导致军政府内部精英冲突更加激化。虽然梅迪西最终代表强硬派出任总统，但其成功是因为得到了来自温和派的支持。1971年，担任空军部长的强硬派军人对政治犯施加酷刑，引起军政府内部众多高级军官的不满，温和派趁机强迫其辞职并取得了对空军的控制。^②温和派的盖泽尔（Ernesto Geisel）执政期间开始探索政治开放，此举引起了强硬派的激烈反对，认为盖泽尔实施政治开放进程是出于扩大政治支持以孤立强硬派的需要。^③盖泽尔还通过提前解除强硬派下届总统候选人弗罗塔（Silvio de Frota）的陆军部长职务，以确保温和派候选人成功当选。此外，1979年“特赦法案”在温和派执政期间出台，被认为是强硬派取得的阶段性斗争胜利。该法案的赦免范围不仅包括政治犯，还包括对政治犯实施镇压和酷刑的强硬派军官。^④

表1 巴西军政府内部精英分裂的具体体现

任期	总统	派别	精英分裂的具体体现
1964—1967年	布朗库	温和派	强硬派把持陆军部长职位； 强硬派针对布朗库在1965年州选举中的政策失误对温和派施压，“第二号制度法”被迫出台。
1967—1969年	席尔瓦	强硬派	温和派把持陆军部长职位； 两派围绕国内抗议运动的应对和处置发生分歧，强硬派出台“第五号制度法”。

① Bruce W. Farcau, *The Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Military*, Westport: Praeger, 1996, p. 90.

② 参见董经胜著：《巴西现代化道路研究——1964—1985年军人政权时期的发展》，北京：世界图书出版公司，2009年。

③ Bruce W. Farcau, *The Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Military*, Westport: Praeger, 1996, p. 103.

④ 董经胜：《巴西军队的派系之争与军政权的兴衰（1964～1985年）》，载《拉丁美洲研究》，2010年第2期，第27—35页。

1969—1974 年	梅迪西	强硬派	1969 年席尔瓦病重, 强硬派为争夺总统职位发生分裂; 强硬派的梅迪西当选总统, 背后有温和派的支持, 这为温和派控制内阁职位提供了机会; 强硬派军人因支持对政治犯施加酷刑被迫辞去空军部长职位, 温和派趁机控制空军, 并将强硬派清洗出去。
1974—1979 年	盖泽尔	温和派	强硬派控制陆军; 温和派探索扩大政治参与及与强硬派斗争; 提前解除强硬派下届总统候选人弗罗塔的职务, 确保温和派候选人的当选。
1979—1985 年	菲格雷多	温和派	“特赦法案”的出台被认为是强硬派取得的斗争胜利, 其赦免范围不仅包括政治犯, 还包括对政治犯实施镇压和酷刑者 (多为强硬派军官)。

资料来源: 笔者整理自制。

上述分析表明, 温和派和强硬派在执政理念和政治经济路线上的根本矛盾导致巴西军事独裁政府内部精英高度分裂, 这使历届军政府都面临着以经济绩效换取政权合法性和政治支持的压力。因此, 它们不得不重视能延续其政权生命的近期利益, 在工业技术发展中采取了各种短视措施。

(二) 工业技术发展中的短视举措

在推进工业技术发展的过程中, 巴西军政府在教育领域、技能培育领域和资本形成领域的政策举措都显示出短视特性。

1. 优先发展高等教育和职业技术教育

20 世纪 60 年代末 70 年代初, 巴西正式确立人力资本导向的教育发展战略, 这从 1968 年《高等教育改革法》和 1971 年《初等及中等教育改革法》的颁布可见一斑。《高等教育改革法》强调, 要增加对高等教育的经费投入, 根据发展需要调整学科结构, 在鼓励和扶植经济学、管理学等学科发展的同时, 适当限制医学、工程学等学科发展。此外, 改革大学招生制度, 扩大招生名额, 实行学分制以加快学生培养进程、提高教育效率。《初等及中等教育改革法》则体现了优先发展职业技术教育的战略。该法规定, 要调整中小学校的办学目标, 在初等和中等教育阶段增设职业技术课程, 使所有中小学毕业生都能适应劳动力市场的需要。其中, 初等教育阶段的职业教育目的在于让学生了解自己适应工作的能力和开始工作的时间, 中等教育阶段的职业教育则要让学生了解和掌握工作所需的专业技能。^①

^① 万秀兰著:《大国教育战略研究: 巴西教育战略研究》, 杭州: 浙江教育出版社, 2014 年, 第 70—71 页。

军政府这种高等教育和职业技术教育优先发展的战略所带来的结果是，1970—1975年巴西大学就读人数翻了一番，接受过职业技术教育的中学生占比也从20世纪70年代初的17%提升至1978年的59.2%。^①应该说，这是一个可观的成绩。但要注意到，高等教育和职业教育是建立在初等和中等教育普及程度低下的基础之上。20世纪60年代末该战略出台之时，巴西仍有近四成的人口没有接受过教育，中学入学人数占适龄人口的比重也不足20%。这意味着，真正能从这场教育改革中获益的只是那些60年代以前就在接受初等和中等教育的人，他们通常来自精英阶层或至少是富裕家庭。因此，军事独裁时期发展起来的高等教育和职业教育更像是“空中楼阁”，并不能为巴西自主工业体系的建立提供充足且必要的劳动力队伍。这符合假说1a。对此，曾昭耀评论称，“在这个提高与普及、技术教育与普通基础教育的矛盾面前，新的教育发展战略实际上采取了以牺牲后者来谋求前者的办法，因而是一种最终会削弱整个教育体系的基础、从而也危及教育的提高和科学技术发展的战略。”^②

经济哲学家英格丽·罗比恩斯（Ingrid Robeyns）关于人力资本导向的教育模式的论述，可以很好地总结巴西军政府时期教育发展战略存在的问题：将教育的价值片面理解为培养服务于经济快速增长所需的技能劳动力，因而只看重教育对所期望的经济生产力的直接贡献。^③同时，第一共和国遗留的地方寡头政治的影响也限制了政府在初等教育方面的资源投入，精英阶层对于扩大民众教育和实现教育的普及化并不感兴趣。^④数据显示，巴西的高校和研究机构集中分布在有产者集聚的东南部地区，很少向其他区域扩散。^⑤结果，不论是中学教育还是大学教育，巴西各教育层次入学人数占适龄人口的比重都远低于其他拉美和东亚国家（地区）。直到20世纪80年代中期，这一情况仍未得到改善（见表2）。仅看科学家和工程师数量占总人口的比重，巴西（每百万人中256人）比中国台湾（每百万人中1426人）、新加坡（每百万人中960

^① Barro Robert and Jong - Wha Lee, "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950 - 2010", in *NBER Working Paper*, No. 15902, April 2010.

^② 曾昭耀：《略论巴西近二十年来开放政策下的教育发展战略》，载《外国教育动态》，1986年第2期，第34页。

^③ Ingrid Robeyns, "Three Models of Education: Rights, Capabilities and Human Capital", in *Theory and Research in Education*, Vol. 4, No. 1, 2006, pp. 69 - 84.

^④ Bernardo Stuhlberger Wjuniski, "Education and Development Projects in Brazil (1930 - 2008): A Political Economy Perspective", in *Brazilian Journal of Political Economy*, Vol. 33, No. 1, 2013, pp. 146 - 165.

^⑤ 宋霞：《影响巴西竞争力的深层原因：国家创新体系的矛盾性和脆弱性》，载《拉丁美洲研究》，2008年第6期，第52页。

人)、韩国(每百万人中 804 人)甚至阿根廷(每百万人中 360 人)都要低得多。^① 这种极不平衡的教育体制既限制了巴西中低技能劳动力队伍建设,还导致巴西极度缺乏尖端研发人员,使其被锁定在较低层次的技术水平阶段。

表 2 部分拉美和东亚国家(地区)入学人数占适龄人口的比重 (%)

	中学教育		大学教育	
	1965 年	1985 年	1965 年	1985 年
巴西	16	35	2	11
墨西哥	17	55	4	16
印度	27	35	5	9
日本	82	96	13	30
韩国	35	94	6	32
新加坡	45	71	10	12
中国台湾	38	91	7	13
中国香港	29	69	5	13

资料来源: Sanjaya Lall, “Explaining Industrial Success in the Developing World”, in V. N. Balasubramanyam and Sanjaya Lall (eds.), *Current Issues in Development Economics*, New York: Macmillan, 1991, pp. 118 - 155.

2. 停留于利用外生性后发优势

除国民教育体系建设方面的短视举措外,由于片面追求超过国力所能及的高增长,巴西还对外部商品市场、资本市场和技术市场形成了严重依赖。为加速经济增长,军政府时期的巴西主要采取进口外国技术和设备、购买外国许可证和专利、聘请外国技术专家等手段,希望在短时间内增加国民经济的技术含量、提高工业技术水平。这从巴西中高技术行业的贸易赤字中可见一斑。巴西一直保持着技术净进口国的地位。1969—1973 年间,机器设备、电子设备、运输设备等资本品的进口额占巴西进口总额的比重从 23.3% 提升至 40.1%,化学产品、有色金属等中间产品的进口额占比也从 9.5% 增至 25.4%。^② 然而,20 世纪 70 年代末 80 年代初的货币贬值和随之而来的进口设备成本上升,以及通胀加剧导致的经济不稳定,使巴西丧失了形成内生的技术进步核心所必需的时机和投资。^③

^① Carl J. Dahlman and Claudio R. Frischtak, “National Systems Supporting Technical Advance in Industry: The Brazilian Experience”, in Richard R. Nelson (ed.), *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, New York: Oxford University Press, 1993, pp. 441 - 442.

^② 吴洪英著:《巴西现代化进程透视——历史与现实》,北京:时事出版社,2001 年,第 169 页。

^③ Carmem Aparecida Feijo and Marcos Tostes Lamônica, “The Importance of the Manufacturing Sector for Brazilian Economic Development”, in *CEPAL Review*, No. 107, 2012, pp. 107 - 125.

巴西经济学家塞尔索·富尔塔多 (Celso Furtado) 认为, 一个未完成工业化进程的发展中国家应借助技术创新所带来的创造力刺激经济增长。^① 巴西缺少这种创造力的主要原因在于其后发追赶是纯粹模仿性的。以汽车产业为例, 早在库比契克政府时期, 巴西就致力于将汽车制造业发展为国民经济的支柱产业。以此为目标, 政府出台了一系列吸引外国资本投资汽车和卡车制造的政策措施, 包括威利斯—越野、福特、大众和通用等跨国汽车公司纷纷在巴西设厂。20世纪60年代, 上述四家企业生产的汽车占到巴西汽车总产量的3/4以上, 极大满足了巴西国内汽车需求, 并使其很快跻身世界汽车制造大国行列。在此过程中, 巴西虽然节省了技术研发费用, 减少了投资风险和市场风险, 并在较短时间内提高了经济绩效, 然而, 付出的代价却是阻碍了本国工业技术的自主发展和民族品牌的建立。^② 在跨国企业的持续扩张下, 巴西国内汽车生产厂商的重要性逐渐下降。到20世纪60年代末, 大众、福特和通用汽车的产量已占巴西汽车总产量的九成以上。^③ 除汽车产业外, 巴西其他重要经济部门也出现了被外资控制的现象。数据显示, 到1971年, 跨国公司占巴西橡胶、机械、采矿和家庭用具四个部门纯利润总额的七成; 1980年, 巴西肥皂和化妆品制造业产值的80%、电子通信业产值的79%、交通运输业和人造橡胶及医药工业产值的75%均来自跨国企业。^④

上述分析表明, 巴西虽形成了后发追赶的意愿, 但却仅仅停留于利用外生性的后发优势。二战后, 在发达国家调整经济结构、向外输出资本和技术的背景下, 巴西通过大量吸收外资和引进外国技术实现了经济的快速增长。但在此期间, 政府只强调短期内的国产化率, 而不注重引进技术的内生性。这符合假说1b。因此, 巴西始终没有形成自己独树一帜的制造业体系, 依然是作为“中心”发达国家的“外围”寻求经济增长。某种程度上, 巴西仍然是发达国家生产车间的迁移和延伸。^⑤ 1971年, 巴西应用经济研究所 (IPEA)

① Celso Furtado, *Cultura E Desenvolvimento: Em Época de Crise*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p. 27.

② 陈才兴:《二战后巴西与韩国工业化发展道路比较研究》, 载南开大学世界近现代史研究中心编:《世界近现代史研究》(第五辑), 北京: 中国社会科学出版社, 2008年, 第241页。

③ [巴西] 鲍里斯·福斯托、塞尔吉奥·福斯托著, 郭存海译:《巴西史》, 上海: 中国出版集团东方出版中心, 2018年, 第217页。

④ 吴洪英著:《巴西现代化进程透视——历史与现实》, 北京: 时事出版社, 2001年, 第112-113页。

⑤ 陈才兴:《二战后巴西与韩国工业化发展道路比较研究》, 载南开大学世界近现代史研究中心编:《世界近现代史研究》(第五辑), 北京: 中国社会科学出版社, 2008年, 第248页。

曾对国内 500 家企业使用外国技术的情况开展调查,结果显示,无论从消化吸收引进的技术还是本国的技术创新来看,巴西提高技术创新能力的努力都没有取得成功,对外国技术的依赖反而有进一步加重的趋势。^① 结果,巴西停留在了低技术甚至零技术含量产业的专业分工之中,制成品生产始终难以满足国内消费需求,并在相对较低的收入水平上过早地走上了“去工业化”道路。^②

3. 走负债型发展道路

巴西军政府的短期导向还体现在资本形成方式的选择上。20 世纪 60 年代中后期,随着世界储备的增多和国际游资的充裕,加之当时国际利率较低,军政府选择了“负债发展战略”,追求“高投资、高增长”,通过大规模举借外债来推动资本形成。^③ 大量举债措施短期来看为巴西经济增长筹集到了充足的资金,显著推动了巴西电力、能源、新兴工业和基础设施的发展,但也为后来巴西爆发债务危机埋下了祸根。

1965—1968 年期间,巴西外债总额从 36.4 亿美元小幅增至 37.8 亿美元。^④ 1969 年,梅迪西在强硬派内部因争夺总统职位而分裂之际就任。执政期间,军事集团的温和派与强硬派之间以及强硬派内部均存在较为激烈的精英冲突,使得梅迪西政府不得不着眼于短期经济绩效以增强执政合法性。在这种短期导向的发展模式下,巴西外债规模从 1969 年的 44 亿美元猛增至 1973 年的 125.7 亿美元,年均增长 30%。^⑤ 温和派的盖泽尔就任巴西总统后,为避免梅迪西政府时期的经济高速增长在其任内转变为经济停滞,选择动用外汇储备和从国外借款,以继续保持经济增长势头,结果使巴西在负债发展的道路上越走越远。^⑥ 盖泽尔任期内,巴西外债总额从 125.7 亿美元增至 435.1 亿美元,净外债规模则从 61.6 亿美元增至 316.2 亿美元,年均增长率

① 转引自李向阳:《巴西的技术引进与经济发展》,载《管理世界》,1990 年第 6 期,第 133 页。

② 王飞:《从“去工业化”到“再工业化”——中国与巴西的经济循环》,载《文化纵横》,2018 年第 6 期,第 65-71 页。

③ 李春辉等主编:《拉丁美洲史稿》(第三卷),北京:商务印书馆,1993 年,第 433-434 页。

④⑤ Paulo Nogueira Batista, Jr., “International Financial Flows to Brazil since the Late 1960s: An Analysis of Debt Expansion and Payments Problems”, in *World Bank Discussion Papers*, No. 7, Washington, D. C.: World Bank, March 1987, p. 4.

⑥ Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85*, New York: Oxford University Press, 1990, p. 179.

超过 38.7%。^① 这符合假说 1c。

值得注意的是，外国流动资金的时间视野本来就比较短，盖泽尔政府为吸引迫切需要的发展资金而进行的一系列政策调整更是加剧了外国流动资金的短期导向，如取消贷款的 40% 强制性存入银行的规定、最低贷款期限从 10 年降为 5 年、汇出利润所得税的税率从 25% 降为 5%。由此带来的后果是，巴西政府对外国流动资金的控制力大大减弱，很容易发生外资大规模撤离的现象。^② 到军政府中后期，所借外债已不再用于经济投资，而是偿还前期债务的本息。^③ 1979—1981 年，巴西新借入中长期贷款 380 亿美元，同期还本付息高达 390 亿美元。80 年代初，陷入债务危机的巴西经历了 20 世纪以来最严重的经济衰退，工业部门的增长趋势中断，甚至一度出现负增长，工业制造业对国民经济的推动作用大大减弱。^④

4. 小结

军政府时期教育体制改革所导致的各层次教育发展失衡的问题，极大地影响了巴西技术劳动力的可持续供给。同时，技术引进过程中重国产化、轻内生化的短视行为也使巴西停留在了旧的技术范式内，只能亦步亦趋地跟随领先国开展技术模仿。此外，通过大规模举债推动经济快速增长的发展方式使巴西在 20 世纪 80 年代深陷债务危机，导致巴西错失了工业技术发展的关键机遇期。这些短视举措带来的结果是，巴西不仅未能建立一个与工业生产体系相互支撑的内生的技术进步核心机制，反而形成了对西方发达国家的“技术—工业”依附^⑤，陷入了彼得·埃文斯所说的“依附型发展”^⑥。由此，本文提出的假说 1 得到了验证。

① Paulo Nogueira Batista, Jr., “International Financial Flows to Brazil since the Late 1960s: An Analysis of Debt Expansion and Payments Problems”, in *World Bank Discussion Papers*, No. 7, Washington, D. C.: World Bank, March 1987, p. 16.

② 董经胜著：《巴西现代化道路研究——1964—1985 年军人政权时期的发展》，北京：世界图书出版公司，第 135 页。

③ William G. Tyler, *The Brazilian Industrial Economy*, Lexington: D. C. Heath & Co., 1981, p. 15.

④ Luiz Bresser Pereira, *Development and Crisis in Brazil, 1930 - 1983*, Boulder: Westview Press, 1984, p. 162.

⑤ Theotônio Dos Santos, “The Structure of Dependence”, in *American Economic Review*, Vol. 60, No. 2, 1970, pp. 232 - 236.

⑥ Peter Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton: Princeton University Press, 1979.

四 韩国朴正熙政府工业技术发展成功的经验

不同于内部分裂的巴西军事统治集团，同样通过军事政变上台的朴正熙通过设立中央情报部监督管理军政各部、改革选举制度、调整国家机关结构，并利用乡缘、学缘和亲缘等纽带关系团结支持者，塑造了一个高度凝聚的精英联盟。精英凝聚使韩国形成了关于发展的长期导向，并在工业技术发展中采取了具有较长时间视野的举措，为构建具有国际竞争力的支柱产业打下了坚实基础。

（一）精英凝聚与长期导向

1961年5月16日，朴正熙及其以陆军士官学校第八期毕业生为核心的少壮派军官发动军事政变，推翻摇摇欲坠的第二共和国，开启了韩国长达20余年的军人专制统治。就任第三共和国总统后，朴正熙将“经济第一主义”列为单一国家目标，采取了一系列排除威胁政权稳定的社会政治势力的举措。一是设立中央情报部负责管理和监督军政各部门的情报收集活动。作为一个无处不在的“超国法机关”，中央情报部有权对“反革命”及威胁政府施政的一切力量进行搜捕和镇压，其他机关部门则须对其活动予以协助和支持。1964年，中央情报部成员达37万人，同时配有一些秘密的外围组织，如潜伏在大学校园内刺探情报、破坏学生运动的“青年思想党”（YTP）。^①二是通过制度改革和国家机关结构调整增强权力集中。为确保民主共和党在国会中的优势地位，朴正熙在第六、第七、第八届国会选举中均采取了小选区选民直接选举和全国区比例代表制的选举方式，确保可以通过共和党操纵国会，将行政权和立法权同时掌握在手中。朴正熙还有意识地限制青瓦台秘书处的职责范围和人员规模，使其成为保障权力集中于总统的辅助型幕僚机构。^②三是利用乡缘、学缘和亲缘等纽带关系构筑支持和追随自己的社会力量。以1963年的国会选举为契机，朴正熙将许多大邱系政治势力拉进统治集团。朴正熙执政时期，六成以上的军事将校、大多数政府高级官员和执政党干部，以及

^① David C. Cole and Princeton N. Lyman, *Korean Development: The Interplay of Politics and Economics*, Cambridge: Harvard University Press, 1971, p. 96.

^② Byung - Kook Kim, "The Labyrinth of Solitude: Park and the Exercise of Presidential Power", in Byung - Kook Kim and Ezra F. Vogel (eds.), *The Park Chung Hee Era: The Transformation of South Korea*, Cambridge: Harvard University Press, 2011, p. 64.

半数以上的大企业家都出身于庆北高等学校及其前身大邱高等普通学校，他们构成了韩国政治中最大的社会宗派势力——“大邱军团”。^①

20世纪70年代初，韩国内外政治经济形势出现重大变化。在国内，普通劳工和城市贫民不满工资收入和生活质量未随工业化的加速推进而明显提升，发起了争取生存权的民众斗争，并带动了学生运动及知识界、新闻界和宗教界争取民主的斗争。在此期间，在野政治势力得到了较大发展，对朴正熙的执政稳定构成了挑战。同时，随着尼克松主义的出台、1971年45万美军从亚洲撤离、中国恢复在联合国的合法席位、1972年2月尼克松访华以及同年10月中日建交等一系列国际事件，韩国面临的外部环境发生了巨大变化。在此背景下，朴正熙于1972年年底启动“维新体制”，以维护国家安全的名义反对自由、民主，将反政府的团体视为非法、不道德和侵犯政府的。^②自此，韩国进入第四共和国时期。新出台的《维新宪法》将国家权力全部集中到总统一人手中，规定总统任期为6年并且可以连任；取消原来国民直接选举总统的规定，改由总统任议长的统一主体国民议会选举。由此，“维新体制”确保了朴正熙连任总统和“独裁开发”体制的延续。^③

正如旅美韩国学者金世镇（Kim Se-jin）所言，朴正熙政府既是一个高压的专制政权，也是一个政治目标明确、善于管理、讲究实际、有求实创新精神、拥有无限权威、政绩卓著的政权。^④由于精英冲突被限制在极低水平，统治集团无须担忧政权更替的威胁而具有了长期导向。在此基础上，为追赶发达国家，韩国实施了有步骤的、递进的长期经济和技术发展战略。

（二）促进工业技术发展的长期举措

在推进工业技术发展的过程中，朴正熙政府在教育领域、技能培育领域和资本形成领域的政策举措都体现了长期导向。

1. 国民教育体系建设有序推进

20世纪60年代，教育与经济发展成为韩国教育体系的崭新命题。1968年韩国《国民教育宪章》指出，教育的目的在于培养“积极参与建设的、高

^① 曹中屏等编：《当代韩国史（1945—2000）》，天津：南开大学出版社，2005年，第255—258页。

^② Sunhyuk Kim, *The Politics of Democratization in Korea: The Role of Civil Society*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000, p. 58.

^③ 李宝奇著：《韩国修宪历史及其政治制度变迁研究》，北京：中国政法大学出版社，2013年，第203页。

^④ Se-jin Kim, *The Politics of Military Revolution in Korea*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1971, p. 136.

度奉献的”国民精神，重点在于使教育适应社会发展的需要。^① 回顾朴正熙时期的教育发展政策可以看到，政府并不追求在短时间内构筑一个发展所有教育阶段的国民教育体系，而是通过有序的、有重点的方式完成教育普及工作。教育的普及顺序与韩国经济社会的发展状况相挂钩。这符合假说 2a。20 世纪 50 年代末初等教育的普及为朴正熙在 60 年代初发展劳动密集型产业提供了合适的劳动力，但小学毕业生人数激增也加重了中等教育的负担。为此，韩国于 1969 年起推行初中升学免试制和学区学群制，起到了促进中等教育平等化和普及化的效果，并为 70 年代韩国发展资本技术密集型产业储备了充足劳动力。在中等教育建设取得成就后，朴正熙政府又制定了一系列高等教育发展规划，以培养适应高技术产业发展的多样化人才，尤其是培养大量理工科人才。例如，通过实施大学入学配额制，韩国成功使主修理科的学生数量超过文科。^②

同一时期，韩国职业教育也在并行发展。根据 1963 年颁布的《产业教育振兴法》，韩国文教部设置“实业教育审议会”，并成立以培养高技能产业工人和熟练劳动力为主要目标的实业高等专门学校。20 世纪 70 年代初，为解决各类职业学校存在的实践教育不足、学生毕业后工作适应性差等问题，朴正熙政府制定了“产学合作”政策，在文教部内设立产学合作科，管理和协调产学合作活动，同时成立“产学合作基金会”，筹集 30 亿韩元用于支付奖学金和支援研究经费。在推进产学合作的同时，政府还加强了职业培训制度的建设。通过《职业培训法》（1967 年）、《职工培训特别措施法》（1974 年）和《职工培训基本法》（1974 年）等法律文件，韩国职业培训得以系统化和制度化。^③ 朴正熙政府还于 1975 年出台了《国家技术资格法》，将职业培训与技术资格制度挂钩。这既解决了企业之间技能培训质量良莠不齐的问题，也通过对获得技术资格者实施各项优惠政策增进了劳动者再学习的积极性。

综合来看，各层次教育的有序发展为韩国的工业技术追赶提供了人力资本方面的坚实支撑，特别是对中等教育的重视使韩国劳工群体的技术吸收能

^① Noel F. McGinn, Donald R. Snodgrass, et al., *Education and Development in Korea*, Cambridge: Harvard University Press, 1980, pp. 34 - 35.

^② [韩] 司空一、高永善主编，刘平、郁步利译：《跨越中等收入陷阱：韩国经济 60 年腾飞之路》，南京：江苏人民出版社，2021 年，第 260 页。

^③ 袁本涛著：《从属与自立：韩国教育发展研究》，太原：山西教育出版社，2006 年，第 126 - 127 页。

力远超其他后发国家。1950年时，韩国仅5%的人口完成了中等及以上教育。到1980年时，这一比重提升至35.2%，仅次于美国和日本。^①另一项有关韩国人力资源发展的调查显示，韩国初中和高中入学率在20世纪70年代出现大幅增长。到80年代初，初中入学人数占相应年龄组的百分比已经超过94%，高中入学人数占比则接近70%（见表3）。^②在此过程中，政府发挥了不可替代的作用。20世纪50年代末至80年代初，教育占政府预算总额的比重从2.5%提升至22%，反映了朴正熙政府对国民教育的重视。^③

表3 韩国人力资源发展指标

	1953年	1960年	1970年	1980年
入学人数占相应年龄组的百分比（%）				
小学（6—11岁）	59.6	86.2	102.8	101.0
初中（12—14岁）	21.1	33.3	53.3	94.6
高中（15—17岁）	12.4	19.9	29.3	68.5
大学/研究生院	3.1	6.4	9.3	14.9
职业培训中心的毕业生（每千人）	—	—	31.6	104.5
高校毕业生（每万人）	—	10	11	27
1945年以来科学与工程专业毕业生人数（累计）	4157	16436	65687	174832

资料来源：Linsu Kim, “National System of Industrial Innovation: Dynamics of Capability Building in Korea”, in Richard R. Nelson (ed.), *National Innovation System: A Comparative Analysis*, New York: Oxford University Press, 1993, Table 11.1.

2. 注重后发优势向竞争优势的转换

除有序推进国民教育体系建设以培育人力资本外，朴正熙政府在引进外资发展技术能力时也采取分阶段、有步骤的长期策略。建国初期的韩国在科学技术方面几乎一片空白。伴随经济发展的头两个五年计划的实施，韩国的科技发展事业也随之起步。20世纪60年代，韩国主要通过引进国外成熟技术积累自身技术能力。1962—1969年间，韩国共引进技术1605项，支付的技术

① Barro Robert and Jong - Wha Lee, “A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950 - 2010”, in *NBER Working Paper*, No. 15902, April 2010.

② [韩] 司空一、高永善主编，刘平、郁步利译：《跨越中等收入陷阱：韩国经济60年腾飞之路》，南京：江苏人民出版社，2021年，第264-265页。

③ [美] 迈克尔·波特著，李明轩、邱如美译：《国家竞争优势》，北京：华夏出版社，2002年，第454-455页。

引进费用合计 3505.8 万美元。^① 从技术引进的对象看, 20 世纪 60 年代前半期引进的主要是一些劳动密集型、对技术能力要求不高的加工和组装技术。随着劳动力受教育程度的提高和技术能力的初步积累, 技术引进的目标逐渐转向零部件和中间产品的制造技术。在此期间, 为形成规模效应, 朴正熙政府在外国专家的指导下投资兴建了一批大型工厂, 如与日本合作建成的综合制铁厂、在蔚山建设的国营石油脑分解工厂等。^②

进入 20 世纪 70 年代, 鉴于建立自主工业基础的目标已基本完成, 以及考虑到以轻工业为主体的产业结构对于国民经济发展的局限性, 韩国决定将经济发展的重点调整为扶植重化工业。1973 年, 朴正熙在新年贺词中表达了发展重化工业的决心, 提出到 1980 年要实现钢材年产量达 1000 万吨、船舶年产量达 500 万载重吨、精炼油年产量达 94 万桶以及汽车年产量 50 万辆等发展目标。^③ 从技术引进的方式看, 这一时期韩国严格禁止引进一揽子成套设备的做法, 鼓励企业通过采购“交钥匙”工程和对进口的成套生产设备开展逆向工程的方式吸收先进技术。^④ 与其他后发国家主要依靠外商直接投资和购买国外许可的方式获取技术相比, 韩国对外商直接投资和企业购买国外许可施加了严格限制。朴正熙政府时期, 韩国的外商直接投资额仅相当于巴西的 7%、新加坡的 23%, 不足中国台湾和香港地区的一半。^⑤

由于在引进先进技术的同时注重培育国内企业消化、吸收和改进引进技术的能力, 韩国逐渐摆脱对外国技术的依赖。从技术引进的效果来看, 韩国的技术能力与其引进的技术之间形成了有效匹配。这符合假说 2b。研究显示, 在韩国引进的全部技术项目中, 达到预期充分利用程度的占 73%, 没有得到充分利用的占 27%。在未得到充分利用的技术项目中, 引进初期项目中断的占 3%, 使用一段时间后项目中断的占 5%。项目中断的理由包括利用引进技术生产的产品市场流通性不足 (52%)、技术本身已经落后 (11%)、技术实

① 赵同成著:《韩国产业技术创新研究》, 长春:吉林人民出版社, 2004 年, 第 46 页。

② [韩] 赵利济著, 张慧智译:《韩国现代化奇迹的过程》, 长春:吉林人民出版社, 2006 年, 第 97 - 110 页。

③ Jung-en Woo, *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, New York: Columbia University Press, 1991, pp. 128 - 129.

④ Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford: Oxford University Press, 1989, pp. 20 - 21.

⑤ Linsu Kim and Youngbae Kim, "Innovation in a Newly Industrialization Country: A Multiple Discrimination Analysis", in *Management Science*, Vol. 31, No. 3, 1985, pp. 312 - 322.

用性不足(10%)。^①由此可见,韩国很少因技术能力不足而无法充分利用引进的技术,其技术引进的效果十分显著。

在调整技术引进方式的同时,为使新兴的重化工业部门建立在先进科学技术基础之上,朴正熙政府还在国内采取了一系列科技振兴政策,以监督和诱导企业的技术创新活动,培育不受跨国公司控制的自主技术能力。为提高国家整体的技术适应能力和创新能力,1972年出台的《技术开发促进法》对储备技术开发准备金、设立企业附属研究所、保护国产新技术产品生产者等事项做出明确规定。根据该法,韩国技术振兴株式会社、韩国产业银行开始向产业技术的改进与创新活动投资。1973年,韩国科技处效仿日本建设筑波科学城的做法,确定了建设大德研究园区的计划,目的在于将科研力量集中起来形成规模效应,建立各种产业技术研究机构的合作体系。为发展科学教育、培养专业人才,政府还于1973年设立韩国高级科学研究院(KAIS)。^②在第三和第四个五年计划的推动下,到20世纪80年代初,韩国已基本形成完整的重化工业体系,经济结构由劳动密集型向资金和技术密集型转变,技术能力也从较低水平提升到了中高水平。

3. 对资金的来源和流向保持控制

在资本形成的方式选择上,对经济自立这一长期目标的关注使朴正熙政府比起吸引外债更重视国内储蓄的提高。为解决第一个五年计划在启动初期遇到的投资短缺问题,朴正熙政府一方面针对引进和利用外资出台了一系列政策举措,特别是对外资进入比例和准许进入的领域作出规定,另一方面实行存款利率高于贷款利率的政策,旨在将社会闲散资金吸收到银行系统并投资到政府指定的用途上。事实上,第一和第二个五年计划的顺利实施以外资的大量流入和国内储蓄的增加为基础,且国内储蓄日益在其中起主导作用。1962—1971年,国内储蓄占国民生产总值的比重从2.2%提升至14.6%,在总投资中的占比也从17.1%提高到56.1%。^③国内储蓄率的提高不仅奠定了韩国经济自立的基础,还使韩国投资率长期保持在高水平成为可能,推动了经济高速发展。

在解决投资短缺问题后,为确保资金流向政府优先和重点发展的工业部

^① 赵月华、李志英著:《模式I——美国、日本、韩国经济发展模式》,济南:山东人民出版社,2006年,第360页。

^② 朴昌根著:《韩国产业政策》,上海:上海人民出版社,1998年,第512—514页。

^③ 曹中屏等编:《当代韩国史(1945—2000)》,天津:南开大学出版社,2005年,第251—252页。

门,朴正熙要求每家承担经济赶超任务的财阀都与一家银行保持特定的银企关系,该企业即银行主办。^① 主办银行制度并非朴正熙独创,而是学自日本,其本质是银行与企业共同维持的长期契约关系。在该制度下,银行不只是为企业提供贷款的金融机构,还与作为其主办的企业结成紧密的、固定的综合性交易关系。^② 银行在前期为企业的高风险创新项目提供不高于市场价格的利率,在企业创新取得成功后再凭借与企业建立的长期契约关系获取高于市场利率的利息收入,从而使利率的确定与融资项目的内在风险脱钩。^③ 通过主办银行制度,朴正熙成功使银行的信贷决策与资本的短期逐利动机解绑。

对国内储蓄的重视和对银企关系的重塑,体现了朴正熙政府所具有的长期导向。这符合假说 2c。对资金的来源和流向保持控制,使朴正熙拥有了对财阀进行奖优罚差的规训手段:绩效良好的财阀可以获得进入其他工业领域的许可,使经营业务更加多元化;对那些进入具有战略意义但风险极高的新兴产业的财阀,政府授予它们其他利润较高产业的准入许可以示奖励,相当于为它们提供培育幼稚产业的风险兜底;管理不善的财阀会被政府控制的商业银行冻结存款,即将破产的财阀不仅得不到政府援手,还可能被其他经营较好的财阀替代。^④ 由此,财阀以一种“压缩式”的成长模式迅速完成了一个企业集团从巩固、扩张到成熟的演变过程,在韩国工业技术发展中扮演了发动机的角色。^⑤

4. 小结

在技术能力尚处于较低水平的 20 世纪 60 年代初期,韩国建立的许多化工、水泥和造纸工厂都来自美国和日本企业的“交钥匙”工程。国民教育体系的有序完善帮助韩国积累起了一批具有较强技术吸收能力的劳动力大军。在技术引进方式相应调整的过程中,这支劳动力大军在不寻求国外技术专家

^① Jung-en Woo, *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, New York: Columbia University Press, 1991, p. 150.

^② Takeo Hoshi, “Evolution of the Main Bank System in Japan”, in Mitsuaki Okabe (ed.), *The Structure of the Japanese Economy: Changes on the Domestic and International Fronts*, New York: St. Martin's Press, 1995, p. 287.

^③ 刘莉云、潘家栋、韩沈超:《企业创新的金融驱动:基于日本主银行制度的案例分析》,载《时代金融》,2018年第6期,第34页。

^④ Linsu Kim, “National System of Industrial Innovation: Dynamics of Capability Building in Korea”, in Richard R. Nelson (ed.), *National Innovation System: A Comparative Analysis*, New York: Oxford University Press, 1993, p. 363.

^⑤ 刘洪钟著:《韩国赶超经济中的财阀制度研究》,北京:光明日报出版社,2009年,第131-132页。

的帮助下，通过逆向工程掌握了许多“物化”于成套设备中的先进技术。同时，朴正熙政府还严格控制资金来源和流向，通过增加国内储蓄和重塑银企关系，在保持经济自立的同时推动了工业技术水平的显著提升。这与巴西短视举措所取得的效果是截然不同的。由此，本文提出的假说2得到了验证。

五 结论

作为长时段的历史过程，后发追赶国若想取得实际成效，便要以较长的时间视野为必要条件，而这通常受一国内部精英关系结构的影响。对20世纪六七十年代巴西和韩国的比较研究充分展现了精英凝聚所形成的长期导向在工业技术发展中所具有的关键性作用。在军事独裁政府初期，巴西曾因军事集团内部温和派和强硬派结成政治联盟而短暂表现出类似于朴正熙时期韩国的发展特征。但很快，两派之间的根本矛盾便显现出来，导致巴西未能形成长期导向，不得不在工业技术发展中采取各种能在短时间内产生明显效果的短视措施。结果是，巴西不仅未能建立一个与工业生产体系相互支撑的内生的技术进步核心，反而陷入依附型发展的窘境。相比之下，凝聚性的精英关系结构则使朴正熙时期的韩国有能力实施各种长期举措，促使韩国工业技术水平快速提升，成为继日本之后东亚地区又一中等技术强国。图2总结了巴西和韩国工业技术发展取得不同成效的因果机制。

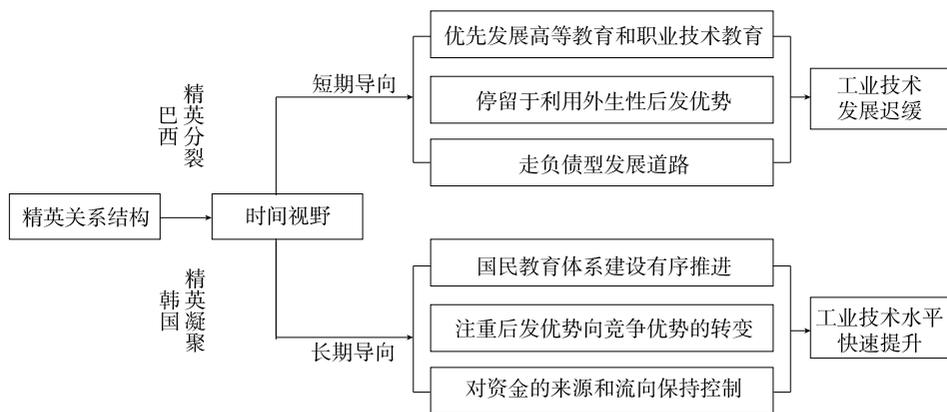


图2 巴西和韩国的精英关系、时间视野与工业技术发展比较

资料来源：笔者自制。

中国是具有长期导向的发展中国家的典型代表。从《论语》“人无远虑，必有近忧”的治国告诫，到党的二十大对“统筹当前和长远”的强调，长期导向在中国有着持久传承。改革开放后，中国一方面以宪法形式确定普及初等义务教育的目标，并在1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》中提出要“有步骤地实行九年制义务教育”，另一方面制定国家高技术研究发展计划（“863计划”）、国家重点基础研究发展计划（“973计划”）和《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》等长远规划，从而在较长时段内逐步增强了基础研究能力和自主创新能力。这构成本项研究的又一佐证。不仅如此，随着21世纪“走出去”战略的实施以及“一带一路”倡议的正式提出，中国还将这种关于发展的长期导向通过对外直接投资的方式带到了其他发展中国家。由于与以七国集团（G7）为代表的传统西方投资者在时间视野上的显著差异，中国资本的流入对处于较低发展阶段的发展中国家形成长期导向的意义尤为重大。^①这意味着，我们可在后续研究中进一步探讨，受制于国内精英分裂的后发国家如何通过融入全球化和挑选投资伙伴国在一定程度上形成自主性发展，进而推动工业技术水平提升，实现长期经济发展。

（责任编辑 王 帅）

^① 参见陈兆源著：《投资国家能力：外国直接投资结构与发展中世界的国家建设》，上海：上海人民出版社，2023年，第99-102页。