

发展研究专题

发展型国家模式：拉美与东亚的比较*

何丹春 董青青

内容提要：二战前，墨西哥、巴西等拉美国家的发展水平普遍高于韩国等东亚经济体，但战后随着东亚经济体的崛起，同样采取发展型国家模式的拉美国家却被超越并陷入衰退。其主要原因在于拉美国家的国家自主性受到限制，难以及时地调整和转换战略。本文以巴西、墨西哥、智利和阿根廷四个国家为案例，从政治经济制度及要素禀赋的角度，深入分析拉美国家自主性受限、发展型国家模式无法灵活调整的原因。本文认为，在包容性经济制度与汲取性政治制度结合的过程中，资本、劳动力等逐渐增强的要素力量日益反对贸易自由化，与希望开放贸易的传统土地利益集团形成对抗，激化了诸多社会矛盾。国家自主性在这一过程中逐渐被削弱，致使拉美国家难以及时调整陷入困境的进口替代战略，结果或是导致政权更迭，或是在这种发展模式中越陷越深。相比之下，东亚经济体较少受到要素禀赋的限制，能够长期保持高度的自主性，因此它们能够通过有针对性的产业政策促进经济发展，集中金融资源支持半导体等战略性产业，逐步减少对进口的依赖，推动经济战略转型和出口经济发展。自改革开放以来，中国开始探索“共生型”的地方政企关系，这种嵌入性自主的探索与实践为理解和完善发展型国家模式提供了宝贵的经验。

关键词：发展型国家 国家自主性 进口替代 要素禀赋

作者简介：何丹春，上海大学博士研究生；董青青，中国社会科学院大学博士研究生。

中图分类号：D871 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2025) 02-0109-22

* 本文是国家留学基金委员会“国际区域问题研究及外语高层次人才培养项目”（编号：202006900096）的阶段性研究成果。

发展是多年来世界各国关注的焦点。第二次世界大战（简称“二战”）后，鉴于世界政治经济体系的有利位置始终由美国等西方发达国家占据，探索合适的发展道路更是成为发展中地区和国家的当务之急。东亚新兴工业化国家及地区在从传统农业过渡到现代经济的过程中，探索出适合自身发展的道路，取得了举世瞩目的成绩。其中，韩国、新加坡、中国台湾和中国香港凭借经济迅速发展被誉为“亚洲四小龙”。

令人困惑的是，二战后的巴西、墨西哥等拉美国家采取了与韩国、中国台湾等东亚经济体类似的进口替代工业化战略，推动经济转型，同时实施了以促进经济增长为目标并强调政府积极干预的发展型政策，却未能保持二战前的相对经济优势。事实上，自 1929 年经济大萧条以来，拉美地区就已经在逐步寻求转型，致力于摆脱对全球市场的依赖，增强经济独立性。^① 然而，即便如墨西哥和巴西等在二战后创造了经济奇迹的拉美国家，其主要经济指标也远落后于亚洲经济体。在国内生产总值（GDP）增长方面，墨西哥经历了 20 世纪 60 年代的快速增长后，1980—1989 年间的增长率为 -0.7%。巴西经历了 20 世纪 70 年代的高速增长后，接下来的十年里平均增长率仅为 0.5%。而在基尼系数这一衡量收入分配不平等程度的指标上，二战后巴西和墨西哥基尼系数常年超过 0.5，收入分配严重不平等。相比之下，韩国和中国台湾的经济表现显著优于墨西哥和巴西。中国台湾 GDP 增长率长期维持在 5% 以上，而韩国也保持在 4% 以上。同时，这两个亚洲经济体在收入分配方面也取得了显著进步：中国台湾的基尼系数从 1950 年的 0.56 稳步下降到 1980 年的 0.29，收入分配得到显著改善；韩国的基尼系数在 1960—1980 年间则维持在平均 0.38 左右。^② 这些数据表明，就算是作为拉美经济领头羊的墨西哥和巴西，即使它们在进口替代工业化初期表现出经济活力，但在长期的经济增长和收入分配方面与东亚经济体仍存在显著差距。

^① 与其他国家不同的是，除了经济大萧条之外，阿根廷被迫与英国签订了《罗加—朗西曼条约》，这进一步刺激了阿根廷摆脱对英国的依赖。详见韩琦主编：《世界现代化历程（拉美卷）》，南京：江苏人民出版社，2012 年，第 234—237 页；[英] 莱斯利·贝瑟尔主编，中国社会科学院拉丁美洲研究所译：《剑桥拉丁美洲史》（第八卷），北京：当代世界出版社，1998 年，第 23—25 页；董国辉：《〈罗加—朗西曼条约〉的签署及其评价》，载《史学集刊》，2013 年第 5 期，第 77—84 页。

^② 巴西基尼系数数据参见 [美] 斯蒂芬·哈格德著，陈慧荣译：《走出边缘：新兴工业化经济体成长的政治》，长春：吉林出版集团有限责任公司，2009 年，第 256 页。其他相关数据参见 Gustav Ranis, “The Comparative Development Experience of Mexico, the Philippines and China’s Taiwan from a Political Economy Perspective”, in *Growth and Change*, Vol. 28, No. 4, 2006, p. 394.

20世纪80年代常被称为拉丁美洲“失去的十年”，这一时期的经济停滞和债务危机突显了拉美国家与亚洲经济体之间日益扩大的经济差距。在这一阶段，亚洲经济体通过有效的工业化政策、出口导向型经济战略和稳定的宏观经济管理，取得了显著的经济增长和社会进步。反观拉美，经济危机导致了债务重组和重新谈判，使得拉美国家对外部资金的依赖不断加深，外债从1980年的2420亿美元增加到1990年的4310亿美元。为了清偿债务，拉美国家向发达国家净转移了超过2000亿美元的资金。1982年、1983年和1989年，拉美地区GDP增长率为负值，1981年和1988年的增长率接近于零，整个80年代地区GDP增长率从未超过4%。按人均计算，拉美地区的产出下降了8.3%。与此同时，拉美失业率激增，工资水平大幅下降，对国家社会和经济造成了深远的负面影响。^①

这一现象引起了学界对发展型国家经济绩效差异的广泛关注。既有研究普遍认为，国家自主性（state autonomy）缺失是限制拉美发展战略的关键因素，然而，对于国家自主性为何会受到限制并进而制约拉美发展型国家发展的探讨尚不充分。因此，本文在现有文献的基础上，以巴西、墨西哥、智利和阿根廷等四个采取发展型国家模式的典型国家为案例，从政治经济制度及要素禀赋角度，深入分析国家自主性如何受限从而限制拉美发展型国家发展的原因。

一 “发展型国家”和“自主性”的相关概念与理论探讨

二战后，经济学作为一门应用社会科学的发展，催生了关于经济增长和经济发展过程的深入研究。许多学者致力于对经济发展进行概念性探索，这些研究逐渐演变成对发展型国家理论的系统阐述。为了详细论述东亚和拉美地区发展型国家的发展路径和实践，下面将梳理该理论的发展历程和核心观点，这将有助于理解不同地区在实现经济发展目标时所面临的独特挑战和采取的具体策略。

亚历山大·格申克龙在1962年出版的《历史视角中的经济落后》一书中深刻探讨了经济发展进程中政治因素的核心作用，分析国家干预机制在推动

^① Peter H. Smith, “The Rise and Fall of the Developmental State in Latin America”, in Menno Vellinga (ed.), *The Changing Role of the State in Latin America*, London: Routledge, 2018, p. 66.

“落后国家”实现工业化进程中的不可或缺性。格申克龙认为，在“落后国家”的经济发展进程中，国家的角色日益凸显。随着工业革命浪潮的推进，生产过程愈发依赖于资本密集型技术，这一转变使得后发经济体在试图模仿并赶超发达经济体时，面临的挑战愈发复杂，发展前景充满不确定性且发展成本高昂。^①因此，在这些国家的经济发展中，国家的干预和支持显得尤为关键。阿尔伯特·赫希曼在《经济发展战略》一书中重申了格申克龙这一观点，并引入“黏合剂”（binding agent）一词来形容那些负责任的国家政府，它们通过组织和协调，实现了发展所需的各种要素、资源和能力之间的紧密协同。^②

尽管格申克龙和赫希曼的研究在某种程度上促成了发展型国家概念的论述与分类，但直到 20 世纪 80 年代这一概念才得到详细阐述和广泛应用。查默斯·约翰逊通过分析日本的经济发展历程，进一步明确了发展型国家的理论框架和实践应用。约翰逊在 1982 年出版的《通产省与日本奇迹》一书中首先提出“发展型国家”这一概念。他以通产省为例，分析日本政府部门在经济发展中的作用，并以此构建了一种干预主义的韦伯式发展型国家的经济发展模式。这种模式有赖于以下几个因素：规模不大、薪水不高而又具备高级管理才能的精英官僚队伍，拥有具备创新空间的高效政治制度，顺应市场经济规律的国家干预经济方式（例如行政指导），一个类似于通产省的导航机构。^③

政治经济学家罗伯特·韦德进一步强调了发展型国家的关键特质，即将国家置于核心经济驱动力位置。韦德认为，这些国家在本国境内确保了高比例的生产投资，特别是集中在具有高增长潜力和高收益预期的经济部门。例如，政府通过资助基础设施建设和技术研发，促进工业和高科技产业的发展。这种高强度的投资循环带来劳动力需求的快速增长，进而带动劳动力收入的提升，并进一步提升了整体消费水平。此外，随着经济生产结构的变化，发展型国家能够通过政策支持和市场开放，使企业有效参与国际竞争，实现跨越式发展。^④

^① Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Nova York: Praeger, 1962.

^② Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press, 1958, p. 10.

^③ [美] 查默斯·约翰逊著，戴汉笠译：《通产省与日本奇迹》，北京：中共中央党校出版社，1992 年，第 351 - 355 页。

^④ Robert H. Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press, 1990.

尽管“发展型国家”的概念被认为主要适用于日本、韩国等东亚经济体的发展历程，然而，随着一大批学者将这一研究思路从对“东亚奇迹”的研究拓展到对其他地区和其他历史时期经济发展的研究中，“发展型国家”这一概念不再专属于东亚经济体，也不简单等同于经济发展，而成为一种描述政府行为与制度模式的一般性概念，适用于历史上任何时期所有或多或少采用过政府主导型发展模式的国家与地区。例如，迈克尔·罗瑞奥克斯指出，法国的发展型国家模式可能不会加速法国的经济发展。^①这也体现了“发展型国家”概念与高经济绩效的分离。

随着“发展型国家”概念外延的拓展，拉美也成为相关研究所关注的重要区域。这主要是因为从二战后至20世纪80年代期间，许多拉美国家的发展模式都具备发展型国家的特征，采取了与东亚经济体相似的经济干预方式。首先，发展型国家具有较强的发展意愿，并通过多种政策工具积极推动本国工业化发展。一些拉美国家通过保护性关税和外汇管理政策限制与本国产品具有竞争关系的外国制成品进口，并采取特殊的优惠政策和进口汇率鼓励进口替代部门进口原料、燃料、中间产品等。例如，墨西哥的卡马乔政府通过提供资金、税收优惠、新企业五年免税、增加公共投资等措施激发经济活力。^②其次，发展型国家应加强对经济的干预，如通过国有化运动将市场对经济的掌控权转移给政府。国家干预对拉美工业化发展至关重要，其规模之大和持续时间之长在第三世界国家中罕见，其中政府直接出资建立国有或国营企业是国家干预的最显著表现。许多拉美国家拥有大型钢铁企业、公共设施、大部分矿产资源及矿产品加工企业，并垄断国家的石油开采、精炼及石化部门，规模较大的有阿根廷石油矿藏管理局、玻利维亚石油矿藏管理局、墨西哥石油公司、智利石油公司、巴西石油公司等。^③此外，智利还在1939年成立“生产促进委员会”（CORFO），其资金主要来源于政府对铜矿的税收收入，旨在通过对外资企业征税推动形成国内资本。正是在生产促进委员会的支持下，智利大型钢铁厂和小型水电站等项目得以迅速发展。^④最后，发展型

① [美] 禹贞恩主编，曹海军译：《发展型国家》，长春：吉林出版集团有限责任公司，2008年，第267-312页。

② 徐世澄著：《墨西哥政治经济改革及模式转换》，北京：世界知识出版社，2004年，第290-291页。

③ 姜晓黎：《东亚、拉美发展模式对发展中国家现代化进程中政府干预的启示》，载《当代经济研究》，2003年第6期，第51页。

④ 韩琦主编：《世界现代化历程（拉美卷）》，南京：江苏人民出版社，2012年，第289页。

国家注重培养技术官僚，以对经济政策进行科学的规划与指导。例如，巴西的非格雷多总统在 1980 年成立了由知识分子组成的科学和技术政策咨询小组，担任国家的政策顾问。^① 阿根廷从 20 世纪 50 年代中期开始便通过诸多新项目培养技术官僚，以支持工业技术和科学知识的发展。智利生产促进委员会的领导层也多为技术官僚。^② 尽管拉美国家在多个方面展现出与东亚发展型经济体显著的相似性，但也具有其独特之处。施奈德认为，由于拉美国家以排他性的政治组织为特征，因此可以被看作是一种特殊类型的发展型国家。不同于日本或韩国注重政绩的职业化官僚制，拉美国家的任命式官僚制导致数以万计的政府官员深受政权更迭的影响。这使得拉美国家官僚体系的权力极为不稳定，其利益无法得到有效的表达，无法真正独立地推动政策实施。尽管他们在某种程度上拥有广泛的自由裁量权，但任命的方式决定了他们缺乏独立的权力基础。^③ 爱丽斯·阿姆斯登则认为，东亚和拉美发展型国家模式的主要区别在于有无互惠原则。互惠原则广泛应用于东亚经济体，主要是通过补贴使制造业盈利——促进资源从初级产品资产向知识型资产流动，接受补贴的企业必须遵守可监控的绩效标准，这些标准具有再分配性质并以结果为导向。但这种由补贴、许可证和国家投资所组成的控制机制并不常见于拉美国家。^④

此外，一些学者专门从国家自主性的层面深化了对发展型国家的研究，从而更深入地展示了东亚和拉美发展型国家模式的区别。对国家自主性这一概念的讨论始于卡尔·马克思和以拉尔夫·密利本德、尼科斯·普兰查斯为代表的西方马克思主义学者，他们提出“国家相对自主性”的概念，即国家相对于各阶级尤其是统治阶级，具备有限度的自主性和独立性。马克思从“异化”的视角出发，指出“社会为了维护共同的利益，最初通过简单的分工建立了一些特殊的机关。但是，随着时间的推移，这些机关——为首的是国家政权——为了追求自己的特殊利益，从社会的公仆变成了社会的主人”^⑤。

① Amanda N. Malini, *Unbreakable: Developmentalism and Military Rule in Brazil*, Washington: Georgetown University, 2016, p. 78.

② Mauricio Casanova Brito, “La Centro - Izquierda, el Corporativismo Empresarial y las Contradicciones Internas del Estado Desarrollista en Chile, 1932 - 1954”, en *Izquierdas*, Vol. 48, 2019, p. 202.

③ [美] 禹贞恩主编，曹海军译：《发展型国家》，长春：吉林出版集团有限责任公司，2008 年，第 331 - 333 页。

④ Alice Amsden, *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late - Industrializing Economies*, Oxford: Oxford University Press, 1992.

⑤ 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局：《马克思恩格斯选集第三卷》，北京：人民出版社，1995 年，第 12 页。

密利本德指出国家在采取相对自主性行动的同时维护统治阶级的利益，因此国家的阶级性质与国家自主性并行不悖。^① 20世纪80年代以来，西达·斯考克波、史蒂芬·克拉斯勒以及埃里克·诺德林格等新国家主义者发出“找回国家”的呼唤，指出在解释国家行为时不应采取社会中心论的方法，应将国家视作一个具有独立利益的自主行为体，因为国家倾向于将国家自身的政策偏好上升为权威行动，而非仅追求一些符合社会偏好的目标^②，即国家不是社会中潜在经济力量或利益集团压力的反映者。^③

在国家与社会关系的框架下，一些学者进一步从“国家自主性”的角度深化了对发展型国家的研究。里斯·詹金斯比较了拉美与东亚国家的政治结构，指出拉美国家农业地主阶级、工业资产阶级、工人阶级的力量相对强大，使得国家缺乏独立性与自主性，难以将部分旨在促进国家发展和社会进步的政策方案付诸实践。^④ 彼得·埃文斯则指出具有自主性的国家也受到社会的牵扯，强调发展型国家的构建者及其行为并不像韦伯官僚制那样与社会隔绝。相反，发展型国家必须建立起能够保持国家官僚机构与各群体、各阶层以及社会运动持续联系的制度机制，以确保政策的有效实施和社会的广泛支持。因此，埃文斯主张发展型国家需要将多个社会行为体及其各种需求融入国家治理结构中，同时保持国家机构内部的自主性，并将其描述为“嵌入性自主”（embedded autonomy）。埃文斯认为，国家分为掠夺型国家、发展型国家以及居于两者之间的中间型国家。日本、韩国等发展型国家的国家—社会关系主要表现为嵌入性自主：一方面，国家拥有自主性，能够独立决策；另一方面，嵌入性意味着国家和社会能够形成一种制度化的协同关系，双方各自的能力均能够在这种关系中得到强化。而在以扎伊尔为代表的掠夺型国家中，尽管政权具有较强的自主性，以个人关系为联系纽带的极少数人控制着国家机器，并且不受任何社会组织的限制，但其掠夺性状态使得国家竭力瓦解公民社会、

① [英] 拉尔夫·密利本德著，黄子都译：《马克思主义与政治学》，北京：商务印书馆，1984年，第95页。

② [美] 西达·斯考克波编著，方力维等译：《找回国家——当前研究的战略分析》，北京：生活·读书·新知三联书店，2009年，第2-10页；[美] 埃里克·A. 诺德林格著，孙荣飞等译：《民主国家的自主性》，南京：江苏人民出版社，2010年，第1-7页。

③ Stephen D. Krasner, “A Statist Approach of American Oil Policy toward Middle East”, in *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 1, 1979, pp. 77-96.

④ Rhys Jenkins, “The Political Economy of Industrialization: A Comparison of Latin American and East Asia Newly Industrializing Countries”, in *Development and Change*, Vol. 22, Issue 2, 1991, pp. 197-231.

削弱其凝聚力，因此国家和社会之间不存在嵌入性关系。而巴西等中间型国家的情况最为复杂，由于国家与社会的嵌入性关系缺乏连贯性和凝聚力，它们时而成功，时而失败。^① 禹贞恩结合约翰逊对日本通产省的论述，提出了发展型国家“嵌入性自主”的另一个方面：为了获得“嵌入性自主”，发展型国家必须拥有能够成为赫希曼声称的“黏合剂”那样的领导机构。^②

尽管造成拉美和东亚发展型国家模式差异的原因有很多，但大部分有关拉美和东亚的比较研究都提到了国家自主性，将国家自主性视作拉美与东亚发展型国家模式中的重要变量。拉美国家的国家自主性往往不足，因而难以在经济模式陷入困境时作出合适的选择。但拉美国家的国家自主性为何受到限制则是现有讨论中还没有厘清的问题。针对既有讨论的不足之处，下文将从政治经济制度与要素禀赋的角度出发，论述拉美发展型国家的国家自主性受限的原因。

二 拉美发展型国家困境分析： 政治经济制度与要素禀赋对国家自主性的影响

第三世界国家在工业化过程中面临的困难在于，政府与社会的互动常常充满挑战。国家或政府是一个行为主体，但这个主体不一定有能力达成自己的意愿、实现自己的目标，因为社会可能改变国家或者政府的行为。^③ 因此动员和推动变革并不总能成功。这里就涉及自主性的问题。伊曼努尔·康德将个人自主性等同于自由意志。而对于任何社会实体而言，其自主性指向为它的偏好与实践之间的契合。一个完全自主的社会将是始终如一地按其意愿行动的，且在公共政策的形成过程中，其自主性由官员对资源的加权偏好所决定。^④ 然而，这只是一种理想状态，大多数国家情况较为复杂，国家或政府在制定发展目标时通常会受到社会各方面的影响和改造。

拉美国家的自主性存在先天性缺陷。正如米格代尔指出，在外围国家中，

^① Peter Evans, *Embedded Autonomy*, New Jersey: Princeton University Press, 1995, pp. 43-73.

^② [美] 禹贞恩主编，曹海军译：《发展型国家》，长春：吉林出版集团有限责任公司，2008年，第8页。

^③ [美] 乔尔·米格代尔著，郭为贵等译：《国家权力与社会势力》，南京：江苏人民出版社，2017年。

^④ [美] 埃里克·A. 诺德林格著，孙荣飞等译：《民主国家的自主性》，南京：江苏人民出版社，2010年，第7页。

社会与国家结合的影响更为明显^①，导致第三世界国家的治理行为在实践中常趋于消解，达不到应有效果。可以说，国家自主性及其在社会中的嵌入程度很大程度上决定了政府如何处理以及能否处理发展进程中出现的问题。从历史发展来看，拉美地区国家政治制度的脆弱性影响了国家自主性的发展。殖民地时期，西班牙、葡萄牙数百年的封建殖民统治在拉美地区形成了一种专制独裁、强人政治的传统。独立以来，政权长期被不受法律与宪法制约的考迪罗军阀掌握，造成拉美国家政治发展长期落后；从19世纪到20世纪，从寡头政治到大众政治，拉美国家的民主传统长期薄弱。即使是阿根廷庇隆政府、巴西军政府等典型的民粹主义政府，虽然具备实行国家干预、推行经济项目的能力，然而这种自主性更多地依赖于领袖的个人魅力，而未嵌入广泛的社会关系中，缺乏连贯性和凝聚力。因此，这些政府难以形成彼得·埃文斯所谓的“嵌入性自主”，导致其政策难以持久。

在进口替代工业化期间，由于包容性经济制度与汲取性政治制度的结合，拉美国家的自主性进一步受到限制。纳纳克·卡克瓦尼和埃德温·佩尔尼亚曾将“包容性增长”定义为有利于贫困群体的增长，“包容性增长”使他们能够共享经济与社会发展的积极影响，分享发展成果。这种有利于贫困群体的增长使他们能够积极参与经济活动并显著受益于其中。^② 斯蒂芬·克拉森进一步指出，“包容性增长”的概念显然更加广泛，它旨在使增长惠及社会各阶层，包括贫困者、贫困边缘群体、中等收入群体，甚至包括富裕阶层。^③ 此后，“包容性增长”的定义不断扩展，不仅涵盖了贫困阶层，还包括所有与各种机构或制度持续互动的公民。这些机构与制度逐渐成为可持续增长和发展的支柱。

德隆·阿西莫格鲁和詹姆斯·罗宾逊合著的《国家为什么会失败》一书进一步区分了政治与经济两个层面的包容性与汲取性。包容性的经济制度助力经济活动、生产力成长和社会繁荣。包容性经济制度运用市场的潜力，鼓励科技创新和人才投资，促发大量个人的才能与技术能力；而汲取性经济制

^① Juan Pablo Henao Guzmán, “El Estado en la Sociedad, Explicación de Cómo la Disposición de las Burocracias Determina los Órdenes en Países Periféricos”, en *Panorama*, Vol. 9, No. 17, 2015, pp. 104 - 122.

^② Nanak Kakwani and Edwin Pernía, “What Is Pro-poor Growth?”, in *Studies of Asian and Pacific Economic Issues*, Vol. 1, No. 18, 2000, pp. 1 - 16.

^③ Stephan Klasen, “Measuring and Monitoring Inclusive Growth: Multiple Definitions, Open Questions, and Some Constructive Proposals”, in *Asian Development Bank*, No. 12, 2010.

度的设计是为了从社会的一部分人榨取收入和财富，以使另一部分人获利，所以被称为汲取或榨取。在政治层面，作者则提出了“集中化”和“多元化”两个概念，“集中化”指足够集权、强大的政府，“多元化”即在社会中广泛分配权力，权力使用受到节制。若这两个条件都具备，则可称之为包容性政治制度，缺一则称为汲取性政治制度。^①

进口替代工业化作为发展主义政策的重要战略组成部分，体现了经济层面的包容性。进口替代工业化战略最初源于拉美国家为减少世界经济动荡的不利影响、增强自主性而进行的探索。20 世纪 30 年代的世界经济大萧条使拉美国家的初级产品出口导向增长模式陷入危机，于是部分具有初步工业基础的拉美国家开始探索进口替代工业化模式。二战期间及整个 20 世纪 40 年代，由于来自欧美的制成品进口锐减、以农矿产品为主的战略物资出口繁荣、黄金与外汇储备持续增加、没有受到战争的直接破坏等诸多有利条件的推动，拉美国家进口替代的初期尝试获得成功，并且在二战后在该地区普及开来，为拉美国家带来了持续 30 年的经济增长期。^②

与此同时，拉美国家的汲取性政治制度却将权力集中在少数人手中，具有排斥性。在包容性的进口替代工业化战略指导下，大部分拉美国家的制造业资本家和城市工人阶级的规模和政治重要性都有所增加，这两个群体都被纳入了政治联盟。在新的权力关系之下，政治精英热衷于增加新的进口替代工业项目，并以此巩固联盟。^③ 这种多阶级的“民粹主义”联盟具有对抗性，代表着一组利益联盟（工业资本家和劳工阶层）对抗另一组利益集团（如地产主），这不仅挑战了传统地产主的利益，也将广大农民排除在联盟外^④，导致了排斥和压制，激化了诸多社会矛盾。

首先，资源集中于工业发展导致农业发展缓慢。拉美国家的工业总产值

① [美] 德隆·阿西莫格鲁著，李增刚译：《国家为什么会失败》，长沙：湖南科学技术出版社，2015 年。

② 苏振兴主编：《拉美国家社会转型期的困惑》，北京：中国社会科学出版社，2010 年，第 157 页。

③ [美] 斯蒂芬·哈格德著，陈慧荣译：《走出边缘：新兴工业化经济体成长的政治》，长春：吉林出版集团有限责任公司，2009 年，第 198 页。

④ 与大部分将农民排除在民粹主义联盟之外的拉美国家所不同的是，墨西哥政府在工业化进程中除了拉拢城市民众之外，也寻求农民的支持。在卡德纳斯担任总统时，墨西哥实行土地改革，土地分配达到了相当大的规模，1935—1940 年间，平均每年分配土地 293.5 万公顷，平均每年有 129000 名受益人，人均分得的土地面积为 22.5 公顷。此外，集体农场受到重视，在这一时期成立了 700 ~ 800 个生产合作社。详见 Horacio Cifardini, “Lázaro Cárdenas. La Revolución Mexicana”, en *Historia de América en el Siglo XX*, Vol. 15, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1984, p. 116.

增长伴随着农业份额的下降。一些拉美国家为了发展工业部门，采取限制农产品价格上升、规定农产品价格的最高限度等方式。其次，农业内部发展不均衡问题也很突出。一些拉美国家采取偏向大型商业化企业的政策，加剧了农村地区的不平等。^①最后，从社会的整体发展来看，分配不均和贫富差距的矛盾也日益尖锐。在汲取性政治制度的影响下，这种贫富差距的矛盾更加严重，进口替代工业化产生的经济增长更多地流向特定利益集团。在注重增长却忽视分配的汲取性原则下，政府将大量资源投入进口替代政策所需要的产业。尽管经济得以发展，社会财富却集中在少数人手中，而低层次劳动者的工资被压缩了。^{②③}可见，在包容性经济制度与汲取性政治制度的结合下，财富累积越来越多，但政治权力却被限制在一个小集团的范围内，使得既得利益集团逐渐拥有牵制政府政策的能力。

为了解决社会矛盾，拉美政府通常采用支持就业、直接任命等方式确定政府官员，以此缩小阶层收入差距，缓解社会冲突，确保他们对体制和政权的支持。^④在墨西哥和巴西，官僚机构的权力职位通常通过政治任命的方式产生。衡量任命制官僚系统的一个大致标准是，由个人直接任命的第3—4级官僚数量达到1000个。而在巴西和墨西哥，大约有50000个职位是通过直接任命录用的。^⑤正如詹姆斯·马洛伊在研究20世纪70年代末的巴西时所指出，发展型国家模式中择优晋升的精英公务员概念持续被庇护主义下的任命式公务员概念削弱。^⑥庇护主义式的任命方式甚至取代了择优录取的选拔方式，这不仅削弱了政府的功能、效率和独立自主性，也进一步强化了政治制度

① 在墨西哥，政府偏向于大型的、商业化的企业政策，这加剧了农村的不平等。在巴西，政府政策导向偏向于大地主和资本密集型技术，在基础设施、灌溉和新技术的分配上存在严重的地区不平等，补贴偏向于土地所有者或大型农场主，而不是无地工人或小型农场主。详见[美]斯蒂芬·哈格德著，陈慧荣译：《走出边缘：新兴工业化经济体成长的政治》，长春：吉林出版集团有限责任公司，2009年，第235—236页。

② 刘琛：《巴西现代化进程中的军人干政》，载《知识经济》，2008年第1期，第89页。

③ 根据对1953—1959年间的一项估算，缓慢的经济增长使工人阶层收入在国民收入中的占比从30%下降到26%，中产阶层收入占比从26%下降到25%，而地产主、金融家和高级管理行政人员收入占比则从44%上升到49%。详见韩琦主编：《世界现代化历程（拉美卷）》，南京：江苏人民出版社，2012年，第289页。

④ Peter H. Smith, "The Rise and Fall of the Developmental State in Latin America", in Menno Vellinga (ed.), *The Changing Role of the State in Latin America*, London: Routledge, 2018, p. 63.

⑤ [美]禹贞恩主编，曹海军译：《发展型国家》，长春：吉林出版集团有限责任公司，2008年，第331页。

⑥ James M. Malloy, *The Politics of Social Security in Brazil*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979, p. 78.

的汲取性，进而恶化了发展型国家模式的发展问题。此外，一些农场主时常联合农业部等国家机构向政府施压，要求开放贸易。为了解决汲取性政治制度下利益分配不均的矛盾和发展型国家模式导致的外汇短缺，一些拉美政府曾对农产品出口实行补贴。尽管农场主的这些尝试并不总是成功的，但往往会削弱政府独立实行相关政策和计划、调整战略的努力。

德隆·阿西莫格鲁和詹姆斯·罗宾逊指出，包容性经济制度不会支持汲取性政治制度，也不会得到汲取性政治制度的支持；包容性经济制度为握有权力的少数人牟利，其结果是要么转变成汲取性经济制度，要么使其创造的经济动能动摇汲取性政治制度，打开包容性政治制度的大门。^①而拉美显然是前者。虽然拉美国家不断扩大了国家机器的规模和形式，但其有效行动能力在许多重要政策领域不断下降，使得经济发展收益集中于特定利益团体，从而进一步强化了政治制度中的汲取性，形成恶性循环。这个过程逐渐削弱了拉美国家的自主性，损害了政府推行结构性改革和制定长远经济政策的能力。而利益集团的力量在包容性经济政策与汲取性政治制度的结合中逐渐壮大，他们往往借助联盟关系等方式逐渐形成对政府的牵制。这个过程的原理可以通过要素禀赋模型进行分析。

萨缪尔森定理和罗戈斯基的要素禀赋模型体现了政府的战略调整受到社会力量限制的过程。萨缪尔森定理认为，自由贸易对拥有经济上占优势地位的个人和群体有利，但不利于占劣势地位的个人和群体，因此前者更支持自由贸易。^②罗戈斯基以此为基础，进一步划分了土地、劳动力和资本三种要素，认为在土地—劳动力比率较高（即土地多、劳动力少）、经济发展相对落后的国家中，保护主义将有利于资本和劳动力，而贸易自由化将不利于资本和劳动力，所以，在这类经济中，资本家和劳工群体更倾向于保守主义政策。^③

① [美] 德隆·阿西莫格鲁著，李增刚译：《国家为什么会失败》，长沙：湖南科学技术出版社，2015 年。

② Alan V. Deardorff, Robert Mitchell Stern, and Sundari R. Baru, *The Stolper – Samuelson Theorem: A Golden Jubilee*, Ann Arbor: the University of Michigan Press, 1994, p. 11.

③ Ronaldo Rogowski, “Political Cleavages and Changing Exposure to Trade”, in *The American Political Science Review*, Vol. 81, No. 4, 1987, pp. 1121 – 1137.

		土地—劳动力比率	
		高	低
发达经济	资本、土地丰富； 劳动力稀缺	资本、劳动力丰富； 土地稀缺	
落后经济	土地丰富； 资本、劳动力稀缺	劳动力丰富； 资本、土地稀缺	

图1 要素禀赋模型

资料来源：笔者绘制。

根据萨缪尔森定理与罗戈斯基的要素禀赋模型，大部分拉美国家的资本和劳动力要素相对稀缺，两者均会受到贸易开放的损害。在实行进口替代工业化的内向发展模式时，处于劣势的资本和劳动力能够从这种保护主义政策中获得发展，推动形成工业资本家和劳工联合的民粹主义联盟，而这种力量会随着包容性经济政策的实行逐渐加强。同时，拉美国家的自然资源与土地资源相对丰富，这些资源的持有者更能从贸易开放中获益，因此他们反对进口替代工业化战略及保护主义政策。

鉴于数量相对稀少的资本更倾向于内向型发展模式，资本在内向型的进口替代工业化和发展型国家模式中会获得极大发展，资本家集团倾向于团结起来支持保护主义，从而限制了政府调整发展战略的能力。因此，当以进口替代工业化特征的发展型国家陷入发展困境时，商业资本力量会借助其进入国家机器的渠道和特权，采取多种手段维护自身既得利益，以阻碍政府实行出口导向的战略决策。例如，1964年后，尽管巴西盖泽尔政府曾试图减少诸多商业利益集团新成立的机构的自主权，却遭到了该利益集团的强烈抵抗。^① 1967—1973年间，大量不合理的信贷和激励措施进一步表明巴西政府接受了该利益集团的要求。墨西哥的国家自主性也受限于资本家集团。这体现在墨西哥政府在20世纪60年代意识到经济发展和矛盾后，意图调整发展模式却屡遭失败。路易斯·埃切维里亚当选总统后便致力于推动商品出口，但由于受到私人资本的阻挠，其政策反而在国内引发了政治冲突。^② 另外，2000英里的墨美边界线使得把本国货币兑换成美元的可能性在墨西哥比在其他发展中国家要大^③，这种资本外流的风险也阻碍了墨西哥政府推行出口导向政策。

① 朱天飏著：《比较政治经济学》，北京：北京大学出版社，2006年，第66页。

② Leopoldo Solis, *Economic Policy Reform in Mexico: A Case Study for Developing Countries*, New York: Pergamon, 1981, pp. 7-76.

③ Sylvia Maxfield, *Governing Capital*, New York: Cornell University Press, 2019, p. 71.

阿根廷在 20 世纪 70 年代进行了新自由主义试验，是拉美最早尝试这一经济模式的国家之一。然而，由于庇隆派和反庇隆派之间的博弈，国家自主性受到限制，阿根廷难以持续地推行战略转型。要素禀赋模型揭示了这种博弈的内在逻辑：支持庇隆及其内向发展战略的主要是劳工和新兴的民族资本家，他们从内向发展战略和保护主义中获益；反对庇隆的则是传统的出口利益集团（主要是地产主和跨国资本家），他们强调政治稳定和发挥本国比较优势，往往与军方结盟。两股力量的互动深刻地影响了阿根廷的政治经济发展，该国贸易政策的开放与否常常随着这两股力量的博弈结果而变化。以阿根廷国家电信公司（ENTel）为例，这家公司是 1946 年底隆政府上台后通过逐步对电信业实行国有化及并购的方式成立的，它长期控制着阿根廷 90% 以上的电信及相关业务。1987 年，阿方辛政府决定开放电信市场，引入私人管理，并通过招标对国家电信公司实行部分私有化。然而，由于工会等群体的强烈阻挠和反对，阿根廷国家电信公司的私有化改革最终失败。

1938—1952 年间，“人民阵线”（Frente Popular）多党派联盟执政时期，智利同样实行了发展型国家战略。虽然其发展战略是通过独具特色的左、中、右翼联合执政的多党体制实施的，但没有产生与拉美总体发展模式相异的经济和社会变革。^① 资本和劳动力代表社会中新的群体和阶层的利益，像在其他拉美国家一样也被组织起来。但由于智利的政治环境较为多元，存在多个有影响力的政治派别，智利民粹主义联盟未能像庇隆主义、瓦加斯主义那样对国家政策产生深远的长期影响。自 20 世纪 50 年代以来，智利同样面临着发展型国家模式下经济发展乏力的问题。从 1958 年到 1973 年的 15 年中，左、中、右三派力量轮流执政，资本、劳动力、庄园主势力此消彼长。智利的发展模式依次经历了从经济自由主义（1958—1964 年）、改良主义（1964—1970 年）到激进国家主义（1970—1973 年）的变化。^② 在这段时期，智利国家自主性受到各派政治势力的约束，从而导致了轮流执政、发展型战略中断的后果。直到 1973 年，皮诺切特将军发动政变，压制了从进口替代工业化战略中既得利益者的反抗并开启了经济转型，才使智利免于过久地陷入发展型国家战略失效的泥沼，成为拉美新自由主义改革的样板。

^① [英] 莱斯利·贝瑟尔主编，中国社会科学院拉丁美洲研究所译：《剑桥拉丁美洲史》（第八卷），北京：当代世界出版社，1998 年，第 306 页。

^② 韩琦主编：《世界现代化历程（拉美卷）》，南京：江苏人民出版社，2012 年，第 270 页。

在实行进口替代工业化期间，政府与其他利益群体间形成的妥协关系是一把双刃剑。一方面，政府让渡的这部分自主性有效地控制了群众，从而使自身获得统治的合法性，民粹主义联盟的建立防止了与官方联盟平行的民间组织的出现。另一方面，国家自主性又受到其限制，导致国家难以适时调整发展战略。正如弗朗西斯科·韦弗特对经典民粹主义的评价，民粹主义联盟中的人民不仅是统治阶级行使权利和巩固统治地位的重要支撑，同时也是对其统治地位的潜在威胁。^①

相比于劳动力，资本更是成为牵制拉美国家适时转换发展战略的关键力量。随着进口替代工业化的全面展开，拉美国家对资金的需求量日益增加，而国家出口收入因初级产品出口收入减少经常处于不稳定状态，因此很多拉美国家政府采取了较为宽松的外资政策，利用外资推动工业化建设。高保护政策使本国和外国的私营部门都获得了好处，并在此基础上形成由国家、跨国公司和国内资产阶级组成的“三方联盟”。与民粹主义联盟类似，政府政策既受益于“三方联盟”的支持，但其独立性也受到“三方联盟”的限制。上文提到的拉美国家案例佐证了这种限制。除了国内资本外，拉美国家通过借债维系进口替代工业化的决策还受到了国际资本的影响，包括石油美元的大量流动、帝国主义的剩余资本流动以及金融资本的跨国流动等。

总之，政府与要素禀赋之间建立的民粹主义联盟或“三方联盟”限制了拉美国家政府的自主性，影响了政策的方向，使政策朝着合乎利益集团之利益的方向发展。包容性经济政策与汲取性政治制度结合下产生的利益分配不均、利益冲突问题没有得到妥善解决，反而进一步恶化。当经济成果的分配出现矛盾、经济发展陷入停滞，而政府受限于自主性缺失无法及时调整经济战略时，其结果要么是政权更迭，要么在这种发展模式越陷越深。

三 发展型国家模式在东亚地区的发展

能否长期保持国家自主性是决定发展型国家模式成败的重要因素。相比于拉美经济体，东亚经济体在形成稳定持久的较强自主性方面具有更优条件。从政治、经济的互动关系来看，东亚经济体不仅实行包容性的经济制度，还

^① Francisco Weffort, “El Populismo en la Política Brasileña”, en María Moira Mackinnon and Mario Alberto Petrone (eds.), *Populismo y Neopopulismo en América Latina*, Buenos Aires: Eudeba, 1998, p. 136.

实行了韦伯式包容性政治制度。包容性政治制度意味着权力在社会中广泛分配，且权力的独断专行受到节制，因此包容性经济政策与包容性政治政策的结合推动了经济成果分配的公平性，减少了社会矛盾的产生。东亚韦伯式官僚体制体现了这些特征，通过择优录取和升迁，为政府培养了一批专业的、尽职尽责的人才。韦伯式包容性政治制度对权力集中度进行限制，从而使东亚较难形成能够垄断权力并左右政府决策的强大集团，有效地维护了国家自主性。韩国和日本的财阀集团在本国政治体制中也受到多种机制制衡，包括立法机构、司法机构和媒体监督等。这些机制在一定程度上限制了财阀对政府决策的过度影响，确保了政府政策制订的独立性，在经济发展中优先考虑国家利益。

从要素禀赋模型来看，大部分东亚国家缺乏资本和土地，但劳动力丰富，因此劳工与资本难以像拉美那样形成阻碍政府推行贸易自由化的“民粹主义联盟”或“三方联盟”。这使得保护主义的影响在东亚国家较弱，政府因而能够更自主地制定和实施经济政策。此外，买办资产阶级的缺席和地主阶级的消失进一步增强了国家自主性。^① 战争、冷战期间持续的安全威胁以及缺乏原材料出口等诸多因素进一步推动了东亚国家政治精英巩固权力，促进了强有力的政府的形成。^② 即便日本、韩国的财阀为追求自身利益会对政府政策施加影响，但在很多情况下，财阀的利益与国家的长远发展目标是一致的。政府和财阀在经济增长、技术创新和国际竞争力提升等方面有共同利益，促使双方保持合作而不是对抗。

因此，在东亚的发展型国家模式中，政府在经济发展中的主导地位具有较高的稳固性，从而使政府在经济发展中起到关键作用。首先，不同于拉美国家，东亚国家政府有能力实行严格的金融管制与银行系统控制。其次，东亚经济体在外部资源利用方面，能够有效地利用外资外债。如韩国能够通过政府借债、调配等方式利用外债，把金融资源牢牢掌握在政府手中。^③ 更关键的是，政府若具备较强的自主性，便能通过有针对性的产业政策实现经济

^① Stephan Haggard, "The Politics of Industrialization in the Republic of Korea and China's Taiwan", in Helen Hughe, *Achieving Industrialization in East Asia*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988, pp. 260 - 286.

^② Richard F. Doner, Bryan K. Ritchie, and Dan Slater, "Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective", in *International Organization*, Vol. 59, No. 2, 2005, pp. 339 - 340.

^③ 朱天飏著：《比较政治经济学》，北京：北京大学出版社，2006年，第227页，第216页。

目标，强制私营部门和社会群体接受其决策，并能够长期持续地执行这些政策。这些政策常常通过具有高度独立性的领导机构来规划实现，如韩国设置了负责经济计划和产业政策实施的经济企划院，日本经济的高速发展离不开类似通产省的领导机构。然而，拉美国家经济领导机构未能发挥上述作用。巴西军政府时期成立的多个经济技术小组也处于“半独立”状态，无法与韩国和日本的核心经济官僚机构相提并论。

政府的自主性能保证政策实施的稳定性和连续性，使发展型国家能够在中长期内坚持理性的行为。发展先进的半导体产业被视为实现经济转型的重要途径。这一转型从基础制造业转向先进制造业，减少了对进口的依赖，并提供了利润丰富的出口机会。在此背景下，韩国、日本和中国台湾地区集中金融资源支持战略性新兴产业的发展，如芯片和集成电路等高新技术产业。这些产业的发展不仅提升了东亚国家和地区的技术能力，还极大地推动了经济战略的转型和出口经济的发展，扩大了在国际市场的影响力。

以韩国为例，正是“重化工业促进计划”（HCI）下形成的政企协作体制促进了芯片等产业的科研研发，进而造就发展型国家模式的成功。1973年，韩国政府颁布重化工业促进政策，旨在建设超融合基础设施，如船舶、机械、钢铁和石化等工业，并为半导体行业制定了一项新的政策计划。HCI政策的总体目标是鼓励大型企业，特别是财阀成为重工业和化学工业新发展的“忠实合作伙伴”。国家希望将其作为实现这些行业快速增长目标的引擎^①，通过提供优惠贷款、减税，特别是出台信贷工具等激励措施，鼓励大型企业进入HCI行业。^② 1975年，政府贸易和工业部门颁布了半导体六年计划作为HCI政策的补充，计划通过对6种关键电子元件实行进口替代，逐步实现电子配件及半导体生产的本土化。^③ 这项政策为韩国半导体产业未来的自主发展奠定了坚实基础，此后电子行业由于其出口潜力等优势成为政府政策扶植的重要战略产业之一。

① Stephan Haggard and Chung-in Moon, “Industrial Change and State Power: The Politics of Stabilization and Structural Adjustment in Korea”, Annual Meeting of American Political Science Association, 1986. 转引自 Sran Kim, “The Korean System of Innovation and the Semiconductor Industry: A Governance Perspective”, in *Industrial and Corporate Change*, Vol. 7, No. 2, 1998, p. 13.

② John Ikenberry, “The Irony of State Strength: Comparative Responses to the Oil Shocks in the 1970s”, in *International Organization*, Vol. 40, 1986, pp. 105–137.

③ Hyun-Dae Cho, “The Historical Steps of the Korean Semiconductor Industry, I–IV”, in *Semiconductor Industry*, Vol. 2, No. 3, 1992.

国家将大量资本引导到 HCI 行业，使投资于钢铁和石化等行业的大公司财阀获得了政策性贷款，也促进了出口经济的发展。因为这些政策性贷款附带的重要条件是，获得贷款的公司必须出口其产品并证明其出口业绩。这种出口绩效条件对接受补贴的企业发挥了激励作用，促使它们提高生产效率，以便能够在出口市场上销售产品。^① 尽管这项投资政策的主要目的是扩大 HCI 工业基础，但韩国政府基于互惠原则而提出的附带条件对企业的业绩产生了积极影响。最重要的是，这促进了资本的集中并增强了财阀的经济实力，为它们进入芯片生产提供经济基础。20 世纪 80 年代初，在 HCI 政策的扶持下，韩国十大财阀企业的产量占该国工业生产的 20%。由于资源集中在少数几个财阀手中，它们得以克服最初的财务问题，迅速进入资本密集型的芯片生产领域。^②

20 世纪 80 年代，韩国半导体产业从简单的组装生产发展成重要的芯片生产中心。在这段时期，韩国政府推动了 4 兆存储器、16 兆储存器和 64 兆存储器等合作开发项目。这些计划由韩国科技部牵头，国有科研院所、半导体制造商、高校等多方共同参与。为了加快 4 兆存储器的发展，韩国政府建立了竞争性的激励制度，通过这种制度，成功的公司获得了更多的补贴信贷，而未能达到既定研究目标的公司将会被削减资金。这个项目对于促进韩国半导体产业发展起到重要作用，比如该项目帮助三星公司缩短了 4 兆存储器的开发时间，而时间因素在存储器市场竞争中至关重要。正是得益于该合作项目，三星公司在 4 兆存储器开发的时间上距市场领导者仅相差六个月。^③

因国家长远利益而团结起来的大公司财阀与激烈竞争机制的结合，似乎在一定程度上阻碍了财阀公司追求自身的短期利益。但韩国企业之所以仍继续参与，很大程度上与政企关系有关。这些公司不想退出目前的合作项目，避免激起国家当局的不满，否则可能导致它们在国家未来推广的项目中被排除在外，而其竞争对手则将会被优先考虑。因此，在这样一种特定的政企合作机制的安排下，韩国政府能够发挥关键作用，阻止个别公司退出目前的合作项目，并将竞争性企业团结在一起。

日本政府也将半导体确定为战略性新兴产业，通过战略规划和公私合作推动

^① Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford: Oxford University Press, 1992.

^{②③} Sran Kim, "The Korean System of Innovation and the Semiconductor Industry: A Governance Perspective", in *Industrial and Corporate Change*, Vol. 7, No. 2, 1998, pp. 275 - 309.

产业转型。日本政府于1964年更新《电子促进法》，标志着政策重点从消费电子和一般电子产品转向计算机和半导体。随着1971年和1978年后续法律的颁布，日本政府通过电子工业理事会协调政策，形成政府、产业和学术界的紧密合作。到20世纪80年代中期，日本企业在半导体制造方面取得了显著成功，并跻身关键工业产品的技术前沿。许多学者认为，政府的干预增强了日本国际贸易工业部（MITI）在应对外国竞争威胁时代表工业集体利益采取行动的能力，同时促进了日本国内企业的技术学习和研发活动^①，从而对日本半导体产业的成功起到了重要作用。^②

中国台湾地区当局也积极推动半导体等新兴行业的发展。自20世纪70年代起，台湾地区当局设立了长期目标，明确到2000年跻身全球半导体产业领导者之列，通过工业技术研究院（ITRI）等机构大力支持高科技产业的发展。^③此外，台湾地区当局在台积电发展过程中发挥了重要的支持和推动作用，从政策、资金、基础设施、人才、研发到市场拓展等多个方面为台积电提供了全方位的支持，使其能够迅速成长为全球领先的半导体制造企业。

在同样处于东亚的中国大陆地区，政府在经济发展中亦起到相似的作用。尽管学界对于中国是否属于发展型国家仍有争议，但显而易见的是，改革开放以来中国政府发挥了发展型国家模式中的政府角色。改革开放时期，中国经济同样发生了政府主导的外向型转变，外资和外贸为中国经济注入活力。此外，与其他东亚经济体类似，中国政府不仅通过市场激励促进经济发展，还通过加强金融体制管控等行政指导方式进行干预。中国政府无论在政治上还是在经济上都设置了很强的激励机制和绩效考核，充分发挥发展型国家模式中官僚体系的有效性。

与其他发展型国家不同的是，中国形成了紧密的地方协商关系。一些地方政府通过提供税收优惠、完善基础设施建设等一系列辅助性措施，积极拓

^① Lutaoning, “State-led Catching-up Strategies and Inherited Conflicts in Developing the ICT Industry: Behind the US – East Asia Semiconductor Disputes”, in *Global Economic Review*, Vol. 37, No. 2, 2008, p. 271.

^② Leonard H. Lynn, “Technology Competition Policies and the Semiconductor Industries of Japan and the United States: A Fifty-Year Retrospective”, in *IEEE Transactions on Engineering Management*, Vol. 47, No. 2, 2000, p. 200.

^③ Christine Vuu, “China Taiwan’s Semiconductor Strategy: A Developmental State (Area) Model for Economic Growth”, in *CISLA Senior Integrative Projects*, Vol. 72, 2024.

宽政企沟通渠道。^① 在中国，“共生性”的政企关系为国家与社会的互动提供了联系的纽带。可见，虽然中国的官僚系统类似于韦伯式的官僚机构，但政府并未与社会隔绝。相反，它们嵌入具体的社会纽带，这些纽带将国家与社会联系起来，并为目标和政策的谈判提供了制度化的渠道。^② 这种“共生性”的政企关系类似于彼得·埃文斯所论述的“嵌入性自主”。然而，这种“嵌入性自主”主要局限于精英阶层和大公司，其广度仍需进一步扩展。

随着全球化的深入，经济结构与经济活动主体变得复杂多样，社会的力量不断增强而国家的力量削弱。特别是 20 世纪 90 年代以来，韩国、新加坡等国家陷入经济危机后能够再次及时调整发展型战略模式，将部分权力下放给社会和市场。而拉美国家的发展型国家道路也随着债务危机的爆发而宣告结束，国家的作用让位于市场。国家作用的削弱更凸显了发展型国家中的一些核心问题，特别是如何发挥政府在经济中的作用以规避市场失灵风险，如何建设强有力的政府、增强国家自主性等问题。

对于政府权力“强”与“弱”这样的传统二分法，常常会有一些误解。比如就掠夺型国家而言，它具有迈克尔·曼恩所说的“专制权力”，可以采取任何行动而无须与公民社会团体进行制度化的谈判。掠夺型国家还具有曼恩所说的“基础设施力量”，即渗透社会并实施其决策的能力。它至少已经证明自己能够提取和占用资源。然而，掠夺型国家几乎没有能力改变它所领导的经济和社会结构。就“强国家”而言，政府除了处理好国家—社会关系，还需要领导经济与社会发展的能力。中国幅员辽阔，不同区域之间资源禀赋迥异、经济发展程度参差不齐，领导中国特色社会主义经济发展的任务离不开“顶层设计”的总体布局。因此，中国在发展型国家道路的已有经验基础之上建设的强政府，不仅要拥有更广阔的“嵌入性自主”以处理好国家—社会关系，也要使政府在竞争日益激烈的全球化浪潮中拥有建设经济与社会的领导力。

四 结语

拉美国家推行发展主义的初衷是希望实现经济独立与发展，建立自己的

^① 胡姝婷、罗川勇：《“中国奇迹”之谜：发展型国家“政府介入”因素》，载《生产力研究》，2021 年第 4 期，第 18 页。

^② Peter Evans, *Embedded Autonomy*, Princeton: Princeton University Press, 1995, pp. 12–45.

工业体系，减少对欧美“中心”国家的依赖，摆脱被固定于国际分工体系“边缘”的枷锁。在拉美的发展型国家模式中，包容性的经济发展战略奠定了最初的经济成果，使得政府能够有效地集中资源发展经济，通过宏观经济政策引导国有企业与私营企业，从而创造了“巴西奇迹”“墨西哥奇迹”等经济奇迹，在短期内积累了大量社会财富。正是由于拉美实行了与东亚国家别无二致的经济政策，拉美国家常常被归属为发展型国家。但这一模式在拉美应用过程中产生了诸多问题，最终没能为拉美国家带来可持续的发展与繁荣。其中关键的原因在于，拉美国家发展的自主性受到限制，阻碍了发展战略的及时调整。可以说，正是由于国家自主性方面的差异，使拉美和东亚后期的发展轨迹差异日趋显著。

本文通过政治与经济互动的角度以及要素禀赋模型，对国家自主性这一决定发展型国家模式成败的重要因素进行探讨。从政治与经济互动的角度来看，拉美的包容性经济制度与汲取性政治制度结合，使得利益分配失衡，引起诸多矛盾，削弱了国家自主性。具体而言，随着包容性经济制度与汲取性政治制度的结合，“民粹主义”联盟逐步形成且具有对抗性，它代表着一组倾向于保守的利益联盟（工业资本家和劳工阶层）对抗另一组倾向于经济开放的利益集团（地产主）。这个“民粹主义”联盟不仅将广大农民排除在外，而且造成了工农业发展不平衡等问题。为了解决社会矛盾，拉美政府通常采取支持就业、补贴等方式，以缩小阶层收入差距，缓解社会冲突，并确保他们对体制和政权的支持。然而，拉美国家的上述努力使得经济发展成果集中于特定利益团体，从而进一步强化政治制度中的汲取性，形成恶性循环。

要素禀赋模型解释了在经济中占据不同地位的利益群体对自由贸易和计划经济的偏好，展示了上述国家在进口替代工业化弊端日益严重、发展型国家模式陷入困境时，既得利益集团的掣肘限制了政府调整战略的能力。在实行进口替代工业化的内向发展模式时，处于劣势的资本和劳动力能够从带有保护主义特征的发展型国家战略中获得发展的力量，从而推动形成工业资本家和劳工联合的民粹主义联盟，而这种力量会随着包容性经济政策的实行逐渐加强，从而限制政府实施不利于他们的战略调整。随着利益分配矛盾激化，政府受制于自主性缺失，无力适时调整已陷入困境的发展战略，结果不是导致政权更迭就是最终在这种发展模式越陷越深。

相比于拉美经济体，东亚经济体在形成稳定持久的较强自主性方面具有更优条件。从政治、经济的互动关系来看，东亚经济体的经济政治制度更具

包容性，使得权力在社会中广泛分配，且权力的独断行使受到节制，有效防止了能左右政府决策、垄断权力群体的形成。从要素禀赋模型来看，大部分东亚国家或地区缺乏资本和土地，但劳动力丰富。因此，劳工与资本难以像拉美那样形成阻碍政府推行贸易自由化的民粹主义联盟与“三方联盟”。这种保护主义的影响在东亚较弱，政府因而能够更自主地制定和实施发展政策。

东亚新兴经济体之所以在 20 世纪 60 年代面临工业化资金缺乏等问题时能够及时调整进口替代工业化战略，关键在于所受社会力量限制较少，长期具有较强的国家自主性，从而能够帮助东亚经济体克服限制力量，实施出口导向战略，引入市场的资源配置优势，建立更有活力的国家—社会关系。正是由于东亚国家政府或地区当局具有较强的自主性，因而能通过有针对性的产业政策发展经济，集中金融资源支持战略性新兴产业的发展，如芯片和集成电路等能够推动经济转型的高新技术产业，从而进一步减少了对进口的依赖，并推动经济战略的转型和出口经济的发展。

从动态的视角来看，发展型国家模式的发展历程对应着国家作用逐渐削弱的过程。在全球化的浪潮与国家缺位危机中，“强政府”的建设问题再次呈现在我们面前。从拉美国家的案例中可以看到，政府通过汲取性的政治制度集中了国家权力，似乎也能被称为“强政府”，但伴随着社会力量的动态增强与国家嵌入性自主不足的问题，看似强大的政府实际上无力处理好发展过程中的各种矛盾，不能及时调整发展模式，为其“强政府”的标签打上了问号。

中国的经济发展模式受到东亚奇迹与发展型国家模式建设的影响，中国的经济实践也反过来丰富了发展型国家理论。中国在政府角色探索上已有一定的基础，特别是“共生性”的政企关系成为发展型国家模式探索中国家—社会关系的重要部分。随着全球化的深入，拓展国家与社会之间的“嵌入型”关系与全球化浪潮中的政府职能建设对于幅员辽阔、人口众多、地方经济发展水平不一的中国来说具有重要意义。

（责任编辑 徐 睿）