

“发展型国家”的三次理论辩论： 政府介入的必要性、有效性和时机

陈 玮*

【摘要】论文通过梳理“发展型国家”理论的经典文献，总结出该领域的三次理论辩论。三次辩论均围绕“政府介入的必要性与有效性”这一核心问题展开，只是侧重各有不同。第一次辩论的焦点是：对后发国家而言，政府介入是否必要？辩论发生于“有效市场”与“政府介入”两大阵营之间。第二次辩论的焦点是：“有效介入”的前提为何？辩论围绕“国家自主性”与“国家社会关系”展开。第三次辩论聚焦政府介入的时机，是否“追赶”介入、“领先”退隐，还是一直都需要“有为政府”的介入？在最近的辩论中，中国作为最重要、最典型的后进追赶案例备受关注。也因此，中国的发展关乎“发展型国家”理论能否复兴。如何促成既有理论与中国经验的对话，应该是中国学界不可回避的使命。论文的意义在于一方面从历史脉络条理出“发展型国家”的三次理论辩论，另一方面在此基础上帮助开展出结合中国经验的“发展型国家”研究。

【关键词】政府介入 发展阶段 国家能力 产业政策 发展型国家

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2019) 01 - 0055 - 17

一、“发展型国家”的理论渊源：针对国家介入问题的辩论

凡是“发展型国家”研究，均源于对“政府应否介入市场”的思考

* 陈玮，华东理工大学社会与公共管理学院，讲师。本文写作过程中受惠于诸多师友，特别感谢耿曙教授、朱天飏教授、宋磊教授，以及浙江大学人文高等研究院“发展型国家：经典文献介绍”研究坊及参会老师的讨论，本文作者从中学习极多。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：中国博士后科学基金第61批面上资助项目“政府介入与发展阶段：效果差异与形成机制”（2017M611469）、中央高校基本科研业务专项基金项目“中印制度环境与产业发展模式比较”（WE1621001）。

◆专栏：产业政策研究的回顾与前瞻

(Johnson, 1982; Amsden, 1989; Wade, 1990), 而后者正是“比较政治经济”和“发展理论/研究”两个领域中争论不休的议题。^①早在人类经历第一波工业转型中, 近代自由主义先驱亚当·斯密(Adam Smith)、德国历史学派代表弗里德里希·李斯特(Friedrich List)等, 就曾对此有过争论与批判(Smith, 1776; 李斯特, 2012)。后续学者也纷纷就不同发展阶段, 不同案例背景, 围绕“政府介入是否必要与有效”, 提出各种针锋相对的观点(Gerschenkron, 1962; Krugman, 1994; 罗德里克, 2016)。

上述针对“政府介入的必要性与有效性”的讨论, 也影响着中国的发展历程。中国早在改革开放之初, 便曾参考东亚地区的发展经验, 帮助设定自身的发展策略(吴敬琏, 2017)。近年鉴于东亚的发展策略转型、中国的经济结构调整, 又开始重新反思中国过往的发展策略, 再次就“政府介入”进行理论反思(顾昕, 2013; 江飞涛、李晓萍, 2015; 黄宗昊, 2016; 陈玮、耿曙, 2017a)。尤其在2016年下半年, 以林毅夫与张维迎的“政府VS. 市场”的论战为开端, 引发了对“政府介入”的持续讨论, 也让这一问题更加为中国社会所关注(张维迎、林毅夫, 2017; 林毅夫等, 2018)。毕竟, 作为一个发展中国家, 在制定国家经济策略的过程中, 中国实难回避“政府介入”这一问题(耿曙、陈玮, 2017)。

对“政府介入”问题的分析与论证, 需要结合各家理论经典与各国发展经验。但就目前中国学界的相关讨论, 不论就理论文献的借鉴, 还是发展经验的考察, 都相对较为薄弱。除少数研究外, 多数都根据基本原理, 泛泛而谈(聂辉华, 2016; 耿曙, 2017)。考虑到这方面的缺失, 近年已有部分学者尝试文献追溯(黄宗昊, 2016; 陈玮、耿曙, 2017a; Haggard, 2018)。但现有文献综述多为观点述评, 缺乏理论条理与深刻批判, 遑论提出创新架构, 因此不易厘清理论流派, 总结理论思路, 并与中国发展经验相对话。^②这样既不利于“发展型国家”的理论延续与创新, 帮助其超越战后东亚发展经验; 也无助于该理论的借鉴与运用, 帮助目前的中国发展。

基于上述情况, 本文拟就“发展型国家”的经典文献进行反思与条理, 厘清理论的由来、流派与消长, 希望在文献综述的基础上为其发展与议题做出刻画。本文就“发展型国家”的核心议题——政府介入的必要性与有效性——梳理出三次理论辩论。上述辩论分别针对国家介入(1) 是否必要?(2) 能否成

^① 本文中并不区分“国家介入”与“政府介入”这两个概念。

^② 其中少数例外为前引江飞涛和李晓萍(2015)、黄宗昊(2016)、陈玮和耿曙(2017a)等的研究。

“发展型国家”的三次理论辩论：政府介入的必要性、有效性和时机◆

功？（3）时机为何？进行针锋相对的学术交锋。由于每个时期核心议题、主要观点、时空背景均有不同，学者对“政府介入”的必要性与有效性的思考，均有不同的偏好与侧重。其中，第一次辩论侧重“发展落后”与“政府介入”的联系，主张“政府介入/产业保护”的学者认为，处于“追赶阶段”的国家，必须依靠政府介入才能逐步发展。第二次辩论的学者转而探索“政府有效介入”的前提条件——政治与社会基础，并认为只有具备一定的国家能力，才能提出并落实有效的产业政策（作为政府介入的主要形式），并在此过程中又产生强调“国家高度自主”与主张“国社相互依赖”两种对立的观点。第三次的辩论议题则为：国家介入的时机为何？究竟是“追赶阶段”介入“领先阶段”退隐？还是自始至终都需要“有为政府”监护？（林毅夫，2014；陈玮、耿曙，2017a）。毕竟，基于历史经验显示，政府介入效果有好有坏，也因此，对于“政府何时介入？何时隐退？”的相关讨论，才具有真正的实践意义（聂辉华，2016；陈玮、耿曙，2017a）。

针对“介入时机”辩论的进一步考察后发现：第一，当下的辩论是向第一次辩论的回归，因为其中关键在“发展阶段”与“政府介入”的关系。第二，在最近的辩论中，中国作为最重要、最典型后进追赶案例，具有举足轻重的地位（Knight，2014；Naughton & Tsai，2015；Chu，2016；Mao et al.，2017；Haggard，2018）。诚如达龙·阿西莫格鲁（Daron Acemoglu）（2014：58）所言“中国是一个很重要的官员国家如何推行经济改革，进而脱贫致富的例子。许多需要进行深层次结构改革的发展中国家都要面临这样的挑战，因而任何研究经济发展的学者都要思考中国经济增长的未来。”在某种意义上，“发展型国家”理论能否再次复兴的关键在于其对中国案例的解释。因此，如何促成相关理论与中国经验的对话，应该是中国学界无法回避的使命。

综合上述，本文以时代背景为经，理论视角为纬，刻画出“发展型国家”的三次理论辩论，并希望在条理文献的基础上，帮助开展出结合中国经验的“发展型国家”研究。基于上述目的，本文第二节将简要回顾历来对于“政府介入”问题的思考，第三节介绍上述第一次的大辩论“政府介入是否必要”，第四节讨论第二次的大辩论“政府介入能否成功”，第五节聚焦第三次对于“政府介入时机为何”的探索与争辩。第六节则为本文的理论总结与可能启示。

二、“发展型国家”的探讨焦点：政府介入的必要性与有效性

如前文所述，“发展型国家”研究的起点，多数都缘自对“政府是否应该介

◆ 专栏：产业政策研究的回顾与前瞻

入市场”问题的思考，并进一步发展出对于介入的“必要性”与介入的“有效性”的分析。在“发展型国家”的文献中，针对“政府介入”问题的探讨，往往直接指向“产业政策”的是非功过。由于政府介入存在不同形式，因此在争论过程中时常出现歧义。如前述林张辩论，虽然围绕“产业政策”，但对于何谓“产业政策”，双方都缺乏明确界定，致使争论失焦（耿曙，2017）。例如林毅夫主张的“有为政府”，包括全方位政府介入形式，既有直接、具体的选择性扶持，也有间接、普惠的制度保障。^①又如张维迎则似乎只是反对上述全方位的政府介入。如此缺乏聚焦的辩论，无助厘清议题（聂辉华，2016；陈玮、耿曙，2017a）。有鉴于此，在展开讨论之前，本文将对所讨论的“政府介入”与“产业政策”进行界定与厘清。

一般而言，在国家发展的过程中，“政府介入经济”的手段经常有两种，一种侧重“产权层面”，例如公有引导，一种侧重“政策层面”，例如政策干预。由于在“发展型国家”研究中，我们所探讨的案例不限于社会主义体制（White，1988），因此，“政策干预”——即“产业政策”——便成为“发展型国家”最大的共同特征。而严格意义的“产业政策”只能指称“具体、直接的政策干预”（耿曙，2017）。

在此，严格意义的“产业政策”必须符合以下两项要件（耿曙，2017）。首先，产业政策属于政策干预，其目的是对市场机制有所限制或扭曲。政府通过政策手段，例如价格管制、进入许可、要素补贴、进出口管制等，积极干预市场资源配置，扶持战略产业发展，以期带动整体经济发展。由此可知，产业政策是必须“扭曲市场”（Getting Relative Prices Wrong）的（Amsden，1990），因此，所有去除管制、促进竞争，甚或“市场增进”（Market-Enhancing）的政府作为（Aoki & Dore，1996），如反托拉斯法等，均非严格意义上的产业政策。其次，产业政策还必须具体直接，必须明确瞄准特定产业（或要素市场），甚至特定企业，而且必须直接影响锁定对象。因此，政策力度通常可观，政策影响也将立即显现。反之，改善投资环境之类的政府作为，如在基础教育、基础建设、科研体制、社福体制、宏观经济政策（如货币供给、稳定汇率）等领域的举措，或者过于宏观，或者旷日费时，也非严格意义的产业政策。而后续的三次理论辩论，便围绕上述所界定的严格意义的“政府干预”或“产业政策”，针对其必要性为何？有效性又如何？所依次逐步展开。

^① 有学者将上述两种介入方式均归类为产业政策，前者为选择性产业政策，后者为功能性产业政策（江飞涛、李晓萍，2015），本文讨论的范畴仅为选择性产业政策。

三、第一次理论辩论：“发展落后”是否必须依靠“政府介入”？

“政府介入”绝非第二次世界大战后方才出现的发展策略，“发展型国家”的理论渊源可以追溯至18、19世纪。其中亚历山大·汉密尔顿（Alexander Hamilton）（Hamilton, 1791）、弗里德里希·李斯特（2012）以及20世纪的亚历山大·格申克龙（Alexander Gerschenkron）（Gerschenkron, 1962）是最早关注“政府介入”的学者，可以视为“发展型国家”的理论先驱。受时代背景影响，这一时期的学者主要观察与思考“如何在发展落后的情况下成功追赶。”例如汉密尔顿和李斯特，都基于当时美国与德国的落后状况^①，主张落后国家若寻求强国之路，那么“政府介入”则必不可少。格申克龙的分析则是基于德国与苏联等国的追赶经验所提出。由此可见，西方大国初始工业化的经验，以及因此造成的发展落差，塑造了这些学者最核心的观点：后发展国家因其“发展落后”（Late - Development），必须采行“政府介入”作为发展策略，扶持关键产业的发展。他们的对立方是以亚当·斯密为代表的早期经济自由主义学者，他们所提出的诸如“自由贸易”原则、“守夜人”国家角色等，学界都已经耳熟能详，本文就不在此详细介绍。

有关“政府介入”最早的理论观点，其实是由实践所驱动。早在1791年，时任美国财政部长的亚历山大·汉密尔顿，在提交给美国国会的《关于制造业的报告》便提出，面对强大的英国工业品的竞争，美国政府有必要介入产业的发展，施行保护主义的贸易政策以及针对制造业的产业扶持政策，才有可能追赶上英国（Hamilton, 1791）。受其影响，德国经济学家弗里德里希·李斯特，在其基础上提出了“发展阶段”与“发展策略”的理论（李斯特，2012）。他特别强调，当一国的工业处于发展落后阶段时，其产品无法与先进国家竞争，若无政府提供系统的保护，则难有发展成长的机会，所以应采用“贸易保护政策”，而李斯特认为“关税”制度便是最主要的保护手段。这就是他著名的“保护幼稚产业”论点。^②不过，当工业处于成熟阶段时，李斯特认为政府在产

① 当时，英国已经完成第一次工业革命，是当时全球工业最强的国家，美国与德国都是落后的农业国家。德国甚至尚未统一（1871年德意志统一），普鲁士仍是一个小邦国，其经济、技术在欧洲都处于落后状态。面对周遭强敌环伺（英、法）的局面，德国（普鲁士）急需寻求一条强国富国之路。

② 这是主要发展战略，其他的措施还包括对特定产业的“限制制度、特惠待遇、奖励补助”（李斯特，2012：114）。李斯特认为“政府介入经济”的具体手段是一种方向性的指导，而并不干预个人具体的投资、生产、商业决策。

◆ 专栏：产业政策研究的回顾与前瞻

业贸易中的保护性介入就应该退出，否则商家会因为政策保护失去竞争环境，从而失去改进效率的激励。综合上述，李斯特的观点认为，政府介入是与国家“发展阶段”息息相关的，“落后阶段”提供了政府介入的必要性与有效性。

到了20世纪，亚历山大·格申克龙通过观察德国、苏联的发展经验，进一步确认了“发展落后”（Economic Backwardness）与“发展策略”的理论假说（Gerschenkron, 1962）。格申克龙认为，落后国家，只有通过大量应用先进技术，形成大规模工业生产，方能在工业追赶上获得成功。“发展落后”作为一种发展前提，也为后发展国家提供了形成追赶共识与技术模仿的机会，后发国家可以通过引进技术，快速提升生产力，从而避免了旷费时日 and 失败风险的技术研发阶段，形成“后发优势”的有利条件。而技术引进与工业资本积累，则必须仰赖“政府介入”方能完成。他认为，落后国家发展工业初始阶段，缺乏资金积累的时间与社会基础，因此难以通过市场自动进行资本积累，此时需要政策性银行（如德国）或国家机器（如苏联）介入进行资本积累。由此可见，与前人主要关注国际贸易领域的对外政策不同，格申克龙更侧重“政府介入”的国内政策层面。

上述三位学者代表了“发展型国家”理论在第一次辩论中的典型观点：在“发现阶段”的基础上，论证“国家介入”的必要性与有效性的。一方面，他们普遍将“发展落后”作为一种重要的初始条件，加入了经济发展理论。换言之，发展政策的选择，需要考虑其所处的发展阶段。另一方面，这些学者在理论的机制解释与经验论证方面都有所欠缺。由于早期学者的理论观点均来自对现实经验的朴素总结，目的也是政策性而非理论性，所以，虽然李斯特认为“落后”与“领先”是两种不同发展条件，应采取不同的发展战略；但是为何“落后”条件下，“政府介入”就不会发生竞争失灵的问题？而到“领先”阶段，这一问题就会凸显？这些问题都没有得到详细解释。在此同时，第一次辩论中学者对发展策略的提出也都侧重政策建议，缺乏对“政府介入”具体手段是否有效的实证分析。不论对特定产业的贸易保护还是资金补贴，其效果都没有实证经验支撑。有鉴于此，之后学界探讨的焦点，便如何在理论与方法两方面对上述缺陷进行修正与补充。

四、第二次理论辩论：“有效介入”必须仰赖何种“政社基础”？

“发展型国家”理论之所以被提出并受到重视，主要在于第二次世界大战后东亚经济体的高速发展：从20世纪50年代的日本，到接续20世纪60年代与70年代的韩国。该理论代表学者为查默斯·约翰逊（Chalmers

“发展型国家”的三次理论辩论：政府介入的必要性、有效性和时机◆

Johnson) (Johnson, 1982)、爱丽丝·阿姆斯登 (Alice Amsden) (Amsden, 1989)、罗伯特·韦德 (Robert Wade) (Wade, 1990)、彼得·埃文斯 (Peter Evans) (Evans, 1995)、琳达·维斯 (Linda Weiss) 和约翰·霍布森 (John Hobson) (2009) 等。与第一次辩论相比,这一时期的学者不仅提出了落后国家“政府介入”的系统特征——产业政策^①,并且从经验层面试图论证产业政策的有效性;以及保障产业政策成功的政治基础——国家能力。他们普遍认为,唯有具备相当的国家能力,才能确保“产业政策”的有效制定与实施。随着20世纪80—90年代“国家主义理论”的复兴 (Bringing the State back in) (Evans et al., 1985),后期学者关注的重心逐渐聚焦于“政府介入”成功的政治与社会基础层面,主要围绕“国家高度自主”与“国家社会相互依赖”形成了第二次的辩论。

其中,约翰逊作为“发展型国家”理论的奠基者,反驳了新古典经济学派关于日本经济增长的解释,他认为,日本政府所做的不仅仅只是维持宏观经济稳定、规范市场,而是“日本政府有意识地引导企业间合作” (Johnson, 1982: 8),其产业政策对战略性产业 (石化、汽车) 的成功有着举足轻重的作用。约翰逊将日本的发展模式总结为“计划导向的市场经济制度” (Johnson, 1982: 10),即发展型国家。其核心要素包括:一个有效的精英官僚团队,一个有独立性的官僚体系,顺应市场规律的国家干预政策,一个经济领航机构 (通商产业省)。约翰逊的理论中,精英官僚保障了“政府介入” (产业政策) 的成功。

继日本之后,中国台湾地区与韩国的相继起飞,启发了后续学者对20世纪后工业化国家(地区)成功模式的探索。例如阿姆斯登 (Amsden, 1989) 将后发展国家的成功模式概括为以技术引进与消化为特征的“学习模式”,强调了政府的监督作用对韩国政府介入成功的重要性。为了克服产业政策的失效,需要政府对受惠企业实施有效的奖惩措施。上述监督机制回应了第一次辩论中没有涉及的对政策落实的分析,这也是成功追赶的后发展国家与失败国家的典型区别之一。而韦德 (Wade, 1990) 基于台湾地区的成功经验,也得出类似的观点。他强调具有凝聚力的官僚系统,权威性的合作主义体制 (Authoritarian and Corporatist)

① 有别于传统的凯恩斯主义 (Keynesianism) 政策,如普遍的财政货币政策、维持宏观经济稳定政策、保持充分就业政策等,第二次理论辩论中的“国家介入”以选择性地扶持特定产业、优化产业结构的产业政策形式出现。这些产业政策在概念上可分“宏观产业结构政策”与“微观产业合理化政策”,但落实到具体政策手段,则可分为“保护性政策” (保护性关税、进口配额等) 与“扶持性政策” (选择性金融投资、财政补贴、技术特许、限制竞争、行政指导等)。约翰逊的书中还提到了企业层面的合理化政策,但是后续文献对这一方面的研究却没有持续跟进,多数文献关注宏观结构的产业政策。感谢“发展型国家:经典文献介绍”研究坊中宋磊老师对此的提点。

◆ 专栏：产业政策研究的回顾与前瞻

(Wade, 1990: 228) 对国家(地区)长期发展的政策制定及执行监督的积极作用。

进一步分析可以看到,无论之前的约翰逊、阿姆斯登或韦德,所研究的案例都属于“政府高度自主”(Autonomous State)、“专制能力强大”(Strong Despotic Power)者。这类著作都极度凸出“国家自主”与“国家能力”,分析时也过于偏向“国家中心式的分析”(State-Centric Analysis),甚至还若有似无暗示“发展成效”与“权威体制”之间的因果联结。相较于之前如约翰逊、阿姆斯登、韦德等理论家,站在不同立场的彼得·埃文斯、琳达·维斯和约翰·霍布森等则更侧重“国家社会关系”的重要性。虽然双方都同意“国家能力”的强弱将决定政策能否顺利执行;但是后者更强调“国家社会关系”的良莠对政策制定的影响。

例如“发展型国家”理论的集大成者埃文斯便提出“嵌入性自主”(Embedded Autonomy)来界定“发展型国家”的核心特征,从而解释“政府介入”与“产业政策”为何有效(Evans, 1995)。“嵌入性自主”分为两个维度,分别描述国家能力的两个层面:其一是国家作为行为主体的自主性,其二是国家对社会嵌入程度;前者指的是国家内部结构关系,后者描述的是国家与社会团体(主要是企业和资本集团)的关系。藉此,埃文斯发展出了后发展国家“国家能力”强弱与“工业化”是否成功的精致假说。他根据上述两个维度将国家分成了四个类别,其中,既拥有高自主性又兼顾高嵌入性特征的才是“发展型国家”——拥有高度凝聚的官僚体制,从而避免了官僚个人被利益集团俘获的危险,又能和企业形成一个紧密的制度性联系,从而维持信息的畅通与获得政策支持。埃文斯接续利用韩国(高自主性与高嵌入性)、巴西(高自主性但是低嵌入性)、印度(低自主性与高嵌入性)和扎伊尔(无自主性也无嵌入性)4个案例作为不同类型的国家能力的代表,对国家能力与工业化转型进行了论证。在埃文斯的理论中,“政府介入”的具体形式已经并不重要,因为具备“嵌入性自主”的国家,自然能够根据本国产业阶段选择合适的产业政策。

在埃文斯强调国家-社会相互嵌入与交流时,维斯与霍布森也从国家与工业集团之间紧密有效的“协调能力”这一维度对国家能力做了更细致地分析。维斯和霍布森认为,现代国家的能力是一种建制性权力(Infrastructural Power),集渗透、汲取与协调多方功能,特别是协调能力,是现代国家能力差异的重要层面。因此,他们认为,国家与社会组织(特别是工业组织)能否形成强有力的战略性与制度化的合作关系,即“治理式互赖”(Governed Interdependence)(维斯、霍布森,2009)与经济改革能否成功紧密相关。维斯与霍布森发现,欧洲早期工业化的成功,二战后东亚的崛起,正是得益于有力的公私合作制度增强了国家协调经济的能力。上述制度也是东亚“政府介入”比其他国家/地区更

“发展型国家”的三次理论辩论：政府介入的必要性、有效性和时机◆

为有效的原因之一。而英美资本主义国家在 21 世纪的衰落，则源于后期其国家与工业组织之间协调能力变弱。因此，公私/政企关系深刻影响着现代国家经济的兴衰。

进一步看，埃文斯、维斯、霍布森等对于之前“发展型国家”研究中偏“国家中心式的分析”的批判在于：第一，前者忽略政府之外的社会组织（包括企业等）与连接国家－社会的组织机制，因此难以解释政府如何影响社会。毕竟，接受政府指导的社会才是经济增长的行动方。第二，基于类似原因，“国家中心式的分析”也无法解释政府为何选择适合的产业政策。毕竟，合理、有效的政策规划，必须基于对产业特性与需求的掌握。也因此，埃文斯、维斯、霍布森等才提出“国家－社会”互赖合作的理论框架相抗衡，并隐约否定前述学者有关权威体制与发展成效的保守观点。当然，更进一步看，双方更深刻的分歧来自对国家－社会关系的理解。前述“国家中心式的分析”比较接受国家－社会“零和抗衡”式的国家能力与国家社会关系，类似于迈克尔·曼（Michael Mann）所说的国家“专制性权力”（Despotic Power），而其批判者则倾向接受迈克尔·曼所称的国家“建制性权力”（Mann, 1988）。从这个角度来说，黄宗昊（2016）将上述两类学者称为发展型国家“理论 1.0 版”与“理论 2.0 版”，的确有其独到的理解与见地。

从上述相关文献的对照中可以看到，从“国家能力”角度探讨“政府介入”的第二次辩论，除了上述“压倒性互动/专制性权力”VS.“互赖性互动/建制性权力”的批判与争论外，经过双方争论之后，“政府介入”的具体形式已经变得不再重要，发展阶段当然更不再强调。相对的，政策制定与执行的政治社会基础，成为解释“政府介入”能否成功的关键因素，特别是国家－社会的互动，或者公－私协作的政企关系，被认为将影响国家对信息的获取、资源的调配以及权力的渗透，从而对国家战略政策的成功制定与执行起到了举足轻重的作用（Aoki & Dore, 1996; Evans, 1997）。

五、浮现中的第三次理论辩论：重新发现 “发展阶段”与“国家介入”的关系

从上述梳理分析可知，经历前两次争辩，“发展型国家”研究似乎已臻成熟。但是 20 世纪 90 年代东亚经济体的衰落，再次引发学界对“政府介入必要性与有效性”的争论（朱天飏，2005；顾昕，2013；陈玮、耿曙，2017a）。在政治经济学界，主流的解释是延续上述第二次辩论的理论视角，认为“国家能力”的衰微，是导致传统“发展型国家”衰落的原因（陈玮、耿曙，2017a）。

◆ 专栏：产业政策研究的回顾与前瞻

与此同时，“发展阶段”假说作为与流行观点的对立解释，逐渐进入人们的视野。本质上，上述两种解释都必须围绕下面两个关键问题展开。（1）政府介入经济，如何制定出正确的产业政策（耿曙，2017）？（2）如何保证产业政策的有效执行（克鲁格，2012）？

在寻找“政府介入”失效的原因时，流行观点从国家能力的衰弱解释了“政府介入”在典型发展型国家的失败，而国家能力的衰弱来自以下两个方面（陈玮、耿曙，2017a）。首先，经济全球化以及贸易自由化的席卷，迫使国家在经济领域介入的全面撤退，全球化带来的贸易与资本的流动，大大增加了本国经济的复杂性，政府难以通过以往的单一渠道控制、介入经济（Noble & Ravenhill, 2000; Wade, 1998a）。其次，经济发展导致社会力量壮大，削弱了国家对社会的控制力，因此导致政策制定被利益集团裹挟、政策执行也遭遇阻碍（Wade, 1998b; Pempel, 1999; Haggard, 2000）。

不过，上述流行观点并未得到一致的实证支持，反而引发了对上述论点的进一步质疑。全球化导致国家能力增强的案例并不鲜见，为了应对全球化带来的风险，国家会对其自身进行调整以便适应更复杂的经济环境（Weiss, 2000; Rodrick, 1998）。而经济发展带来社会力量增长的同时，也可能增强国家力量（Putnam, 1993）。一方面，国家能够汲取经济发展的成果，另一方面，国家与社会的关系，也并非只有一种零和的此消彼长的关系。正如在建制性权力的含义中，国家与社会，本就是共生互利的两种力量。因此，流行的“国家能力”视角未必能够很好地解释传统发展型国家“政府介入”的失效（陈玮、耿曙，2017a）。

实际上，纵观人类经济发展的历史，“政府介入”在成效上的前后差异并非仅仅出现在第二次世界大战后的东亚地区，国家能力对此的解释也力有不逮。西方大国在早期的工业化历程中，不乏积极采用“政府介入”者，只不过在一定的发展阶段后，上述国家接续转变了发展方式。正如张夏准（2009）所言，他们经常是“先用了梯子，再踢掉梯子”（Kicking away the Ladder）。由此可见，早在全球化之前，“政府介入”的发展策略，就不断经历着前期辉煌有效，成为各国争相采用的策略，后期又因成效不彰而被抛弃的命运。自20世纪末开始，中国经济的崛起（Oi, 1995; Knight, 2014），马来西亚、印度尼西亚、乌干达、博兹瓦纳等国家的不俗表现（Kim, 1999; Vu, 2007; Hayashi, 2010; Taylor, 2005），又让政府介入在后发展国家中呈现方兴未艾之势。

基于上述分析，部分学者呼吁回归第一次辩论的理论思路，追随李斯特的视角，从时空条件思考“政府介入”失效的原因，由此提出了“发展阶段”假说，认为正是发展阶段的转变，改变了介入的前提条件，导致传统发展型国家

“发展型国家”的三次理论辩论：政府介入的必要性、有效性和时机◆

“政府介入”（产业政策）的失效。众多学者认为，在一国经济的起飞阶段，后发展国家有模仿对象，因此“政府介入”行之有效；而到了发展成熟时期，因为没有模仿对象，政府无法制定清晰的“追赶”方案，“政府介入”也随之失效（Vestall, 1993；顾昕，2014；朱天飏，2006；陈玮、耿曙，2015）。^①

其中如陈玮和耿曙（2017b）最近的研究，系统考察了“政府介入”在不同的发展阶段生效（失效）的机制，他们从“产业甄别”“监督落实”和“资源集中”三个方面，比较了“政府介入”在不同发展阶段的优劣。具体而言，在“模仿”为主的发展阶段，政府可以借鉴先进国家的经验，进而有效甄别产业发展的趋势、制定明确的发展指标，保证“政府介入”政策的落实，所以只需要通过资源集中，创造规模效应与竞争优势便可。反之，一旦进入“创新”为主的发展阶段，政府没有范例可以参考，无法再掌握信息甄别上的优势，不仅难以选择潜力产业，也无法制定明确发展目标与考核标准，发展政策窒碍难行，加上原本为了创造竞争优势的规模效应，却又在高风险的创新活动中加剧了风险的积聚。换言之，近期基于东亚转型的研究，似乎展现出“回归发展阶段”的趋势，学者开始重新考虑“发展阶段”与“政府介入”直接的关系，并利用新制度经济学的理论，帮助厘清两者间的关系。

当然，上述观点与传统“发展型国家”论述基本背道而驰，夹处于“政府介入”与“市场协调”论述之间。前者典型如林毅夫（2014）所主张的“有为政府”观点：认为政府可以通过改变“比较利益”，引导结构逐步转型，从而发展出“新结构经济学”。后者则为传统自由主义或新古典主义经济学者，例如张维迎的各种观点（张维迎、林毅夫，2017；林毅夫等，2018）。但是，不论“政府介入”与“市场协调”都与“发展阶段”无关，因此一成不变地认定“政府介入”或是总是有为或是必然失灵，不仅无法面对政府介入“效果有好有坏，结果有成有败”的经验教训，也无法针对“介入时机”有所提示与建议。但后者却是类似成功追赶的发展型国家如东亚诸经济体与中国所亟需的，将有助指导其如何规划“经济转型”。也正是在后面这层意义上，上述的第三次理论辩论与中国发展经验息息相关。

换言之，上述的第三轮辩论虽然还方兴未艾，但是“重回发展阶段”的思路，将为理解“政府介入的必要性与有效性”问题提供不同的视角，也对中国

^① 保罗·克鲁格曼（Paul Krugman）（Krugman, 1994）从经济学视角认为发展型国家的衰落是必然的。“政府介入”的本质是投入驱动，而非效率驱动，因此随着要素收益递减规律，增长放缓可以预期。但是这一要素回报的视角相对静态，既无法解释东亚发展型国家在增长阶段中的生产率的大幅提升，也无法解释当“政府介入”转而投向创新时的失败。

◆ 专栏：产业政策研究的回顾与前瞻

发展策略选择将会十分重要。如我们所知，中国的成功离不开“政府介入”的成功，这不仅使全球再次看到政府这只“看得见的手”的力量，也引发了“发展型国家”理论的再度复兴（Haggard，2018）。随着经济的快速发展，中国的国家能力也与日俱增，但是走到转型的十字路口，既往模式时常显现出力有不逮的情况。因此，从“发展阶段”视角厘清“政府介入”在中国不同成败经验，不仅对解释中国成功有重要意义，更对转型时期的策略选择有指导作用。

中国在早期追赶阶段的发展模式，走的正是阿姆斯登（Amsden，1989）所提出的“学习模式”。在追赶阶段，中国的产业政策、强激励的官僚体制以及紧密的地方政企关系^①，全方位地塑造了“政府介入”的成功。而到了转型时期，上述保障“政府介入”的有效条件正在逐渐丧失。那么，“政府介入”在中国发展的不同阶段是如何发挥作用的？

首先，中国政府为了追赶经济，出台了一系列有针对性的产业政策（吴敬琏，2017；Mao et al.，2017），从金融政策倾斜、税收优惠、技术引进、土地出让到基建提供甚至招工保障（张汉，2014；陈玮、耿曙，2015），不一而足。其次，在政策的制定与落实过程中，一个能够调动官僚积极性的官僚体制以及政企之间紧密的合作关系，保障了“政府介入”的有效发挥。那么，中国的官僚体制具备何种特征，使其能够高效运作？

该研究领域的文献中，最有名的是晋升锦标赛理论。该理论描述了一个以GDP考核为最重要指标的官僚选拔体制及其对中国经济的巨大推动（Li & Zhou，2005；周黎安，2007）。在此基础上，有研究发现中国的官僚体制实质为“强激励体制”，这种体制除了具备职务晋升的特征，还包括加重奖惩考核、阻隔外部流动等一系列特征强化了官僚内部的凝聚力与政策执行效率（耿曙、陆媛静，2018）。在上述体制下，同级官僚之间形成了以GDP为单一目标的高度竞争模式，一方面促使官员调动全部资源发展经济，另一方面遏制了政府的“掠夺之手”，在一定程度上限制了寻租腐败的发生（周雪光，2005；耿曙、陈玮，2015；周黎安，2018）。

在政企关系层面，既有文献主要集中于总结中国地方政府与地方企业的关系。耿曙（Keng，2010）与张汉（2014）从政府是否直接介入盈利性生产活动的维度，将政府与企业的关系，归结为“地方企业家型政府”和“地方发展型政府”。“地方企业家型政府”（Entrepreneurial State）（Blecher，1991；Oi，1992；Walder，1995），是指政府直接介入企业的生产决策，主要对象是地方国有企业尤其是集体企业。“地方发展型政府”（Local Developmental State）（Oi，

^① 官僚体制和政企关系即前文国家能力所包含的两个维度。

“发展型国家”的三次理论辩论：政府介入的必要性、有效性和时机◆

1995)，则是指政府不直接介入盈利性生产，但是通过提供辅助性的政策支持，如提供税收优惠、基础设施建设等，扶持当地民营企业发展，形成一种政企联盟共生关系（张汉，2014）。上述政企关系，使得“政府介入”一方面能够了解企业信息，另一方面方便推行政策。

然而，当经济进入转型期，需要实现创新驱动发展时，前述三项运行良好、保证“政府介入”有效的特征均遭遇到了挑战。首先，随着技术追赶到一定阶段，学习的榜样变得越来越少，产业政策的选择面临更高的风险（顾昕，2014；朱天飏，2006）。其次，因为创新指标难以清晰界定，这一方面导致寻租空间增加，政策扶持难以落实到有需要的企业上（巫永平、吴德荣，2010；陈玮、耿曙，2015）；另一方面，模糊的创新指标也不符合“强激励体制”对单一考核指标的要求，难以纳入官僚体制的考核体系中，导致官员考核的指标仍以经济增长为核心（郁建兴、高翔，2012）。再次，政企之间监督缺失，企业骗取政策红利屡见不鲜，导致政企之间的共生体系瓦解（陈玮、耿曙，2015）。由此可见，基于中国的发展经验显示，随着发展阶段的转变，“政府介入”在中国取得成功所赖以维持的官僚体制以及政企关系，由于中国经济地位不断提升，所具备的有利特征正在逐步消失。

六、展望未来的“发展型国家”研究：结论与启示

综合上述，“政府介入的必要性与有效性”问题，向来是“发展型国家”研究所争论的核心，本文以此为脉络对“发展型国家”研究的经典文献进行梳理与分析，总结出三次理论辩论。这三次理论辩论因不同的时代背景侧重有所不同：第一次辩论侧重“政府介入”与“发展落后”的关系；第二次辩论侧重“国家能力”对于“产业政策”的影响；第三次辩论则重回“发展阶段”对“政府介入”成效的制约。由此可见，“发展型国家”研究围绕“政府介入的必要性与有效性”问题的思考，主要从“发展阶段”与“国家能力”两个层面入手，并且在第二次辩论后国家能力渐渐成为讨论的主流。

基于上述分析基础，结合过往各国的发展历程，本文认为“国家能力”对“政府介入”成败的解释力有不逮，呼吁重新审视“发展阶段”对“政府介入”的影响。结合中国过往40年的发展经验，本文建议通过中国案例的探讨，系统考察“发展阶段”的影响。通过纳入“发展阶段”所赋予的不同目标与发展条件后，我们或许能够看到，对于发展落后的案例，其产业政策、官僚体制与政企关系是如何有力地贡献于经济的快速追赶；但对于逐步领先的案例，其在转型过程中，若坚持既有的发展策略，将会遭遇到哪些困难。

◆ 专栏：产业政策研究的回顾与前瞻

随着东亚地区的衰落，学界对“发展型国家”研究的热情也日渐趋冷，甚至产生了“发展型国家已死”或“产业政策已死”的论调（Haggard，2018），这对那些积极寻求发展之道的后发展国家是巨大的打击。追随“发展型国家”的策略是否无效了呢？“发展阶段”视角的提出，正是对这种消极观点的有力反驳。本文认为，“发展型国家”的核心策略——“政府介入”，在后进国家的追赶时期是能够发挥积极效用的，其不足是由于经济发展进入了更高的阶段造成的。因此，对于众多尚处于起步、又面临全球化竞争的后进国家，“发展型国家”研究所提供的策略有其必要与可取之处。事实上，这也正是当下许多后进国家的选择，如越南、马来西亚、乌干达、博兹瓦纳等一波正在兴起的后进国家，其发展策略的选择与东亚和中国早年的策略有着高度的相似之处。因此，正如斯蒂芬·哈格德（Stephan Haggard）（Haggard，2018）所认为的那样，并非“发展型国家已死”，而是“发展型国家方兴未艾”。

参考文献

- 安妮·克鲁格(2012). 评论《新结构经济学：反思发展问题的一个理论框架》. 载林毅夫著《新结构经济学：反思经济发展与政策的理论框架》. 苏剑译. 北京：北京大学出版社.
- 陈玮、耿曙(2015). 政府介入能否有效推动技术创新？基于两个案例的分析. 上海交通大学学报(哲学社会科学版)，3：76-84.
- 陈玮、耿曙(2017a). 发展型国家的兴与衰：国家能力、产业政策与发展阶段. 经济社会体制比较，2：1-13.
- 陈玮、耿曙(2017b). 政府介入与发展阶段：发展策略的新制度分析. 政治学研究，6：103-114.
- 达龙·阿西莫格鲁(2014). 制度视角下的中国未来经济增长. 张翊整理，李一南审校. 比较，74(5)：58-66.
- 丹尼·罗德里克(2016). 一种经济学，多种药方：全球化、制度建设和经济增长. 张军括、侯永志等译. 北京：中信出版社.
- 弗里德里希·李斯特(2012). 政治经济学的国民体系. 陈万煦译. 北京：商务印书馆.
- 耿曙(2017). 产业政策讨论的方法与方向：林毅夫张维迎辩论之反思. 澎湃新闻：https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1601486 1. 2018年12月5日访问.
- 耿曙、陈玮(2015). 政企关系、双向寻租与中国的外资奇迹. 社会学研究，5：141-163.
- 耿曙、陈玮(2017). “发展型国家”模式与中国发展经验. 华东师范大学学报(哲学社会科学版)，1：16-20.
- 耿曙、陆媛静(2018). 地方领导是怎么调动起来的？中国政府人事的“强激励制”. 工作论文.
- 顾昕(2013). 政府主导型发展模式的兴衰：比较研究视野. 河北学刊，6：119-124.
- 江飞涛、李晓萍(2015). 当前中国产业政策转型的基本逻辑. 南京大学学报(哲学·人文科

“发展型国家”的三次理论辩论：政府介入的必要性、有效性和时机◆

- 学·社会科学), 3: 17-24.
- 黄宗昊(2016). 中国模式与发展型国家理论. 当代世界与社会主义, 4: 166-174.
- 琳达·维斯、约翰·M. 霍布森(2009). 国家与经济发展: 一个比较及历史性的分析. 黄兆辉、廖志强译, 黄玲校. 长春: 吉林出版集团有限公司.
- 林毅夫(2014). 新结构经济学: 反思经济发展与政策的理论框架. 苏剑译. 北京: 北京大学出版社.
- 林毅夫、张军、王勇、寇宗来编(2018). 产业政策: 总结、反思与展望. 北京: 北京大学出版社.
- 聂辉华(2016). 林毅夫张维迎之争, 真问题是什么. 新京报, 2016年9月19日.
- 吴敬琏(2017). 产业政策面临的问题: 不是存废, 而是转型. 兰州大学学报(社会学版), 6: 1-9.
- 巫永平、吴德荣编(2010). 寻租与中国产业发展. 北京: 商务印书馆.
- 郁建兴、高翔(2012). 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础. 中国社会科学, 5: 95-112.
- 张汉(2014). “地方发展型政府”抑或“地方企业家型政府”? 公共行政评论, 3: 157-176.
- 张维迎、林毅夫(2017). 政府的边界: 张维迎、林毅夫聚焦中国经济改革核心问题. 北京: 民主与建设出版社.
- 张夏准(2009). 富国陷阱: 发达国家为何踢开梯子?. 肖炼等译. 北京: 社会科学文献出版社.
- 周黎安(2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 7: 36-50.
- 周黎安(2018). “官场+市场”与中国增长故事. 社会, 2: 1-45.
- 周雪光(2005). 逆向软预算约束: 一个政府行为的组织分析. 中国社会科学, 2: 132-143.
- 朱天飏(2005). 发展型国家的衰落. 经济社会体制比较, 5: 34-39.
- 朱天飏(2006). 比较政治经济学. 北京: 北京大学出版社.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Aoki, M. & Dore, R. Eds. (1996). *The Japanese Firm: The Sources of Competitive Strength*. Oxford: Oxford University Press.
- Blecher, M. (1991). Developmental State, Entrepreneurial State: The Political Economy of Socialist Reform in Xijiu Municipality and Guanghan County. In White, G. Ed. *The Chinese State in the Era of Economic Reform: The Road to Crisis*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Chu, Y. W. Ed. (2016). *The Asian Developmental State: Developmental State: Re-Examinations and New Departures*. New York: Palgrave Macmillan.
- Evans, P. B. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. B. Ed. (1997). *State - Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development*. Berkeley, CA: UC Berkeley, International and Area Studies Publications.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (1985). *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

◆ 专栏：产业政策研究的回顾与前瞻

- Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essay*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Haggard, S. (2000). *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*. Washington: Institute for Economics.
- Haggard, S. (2018). *Developmental States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hamilton, A. (1791). *The Report on the Subject of Manufacture*.
- Hayashi, S. (2010). The Developmental State in the Era of Globalization: Beyond the Northeast Asian Model of Political Economy. *The Pacific Review*, 23(1): 45–69.
- Johnson, C. (1982). *MITI and The Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*. CA: Stanford University Press.
- Keng, S. (2010). Developing into a Developmental State: Explaining the Changing Government–Business Relationships behind the Kunshan Miracle. In Leng, T. K. & Chu Y. H. Eds. *Dynamics of Local Governance in China during the Reform Era*. UK: Lexington Books.
- Kim, Y. T. (1999). Neoliberalism and the Decline of the Developmental State. *Journal of Contemporary Asia*, 29(4): 441–461.
- Knight, J. B. (2014). China as a Developmental State. *The World Economy*, 37(10): 1335–1347.
- Krugman, P. (1994). The Myth of Asia's Miracle. *Foreign Affairs*, 7(6): 62–78.
- Li, H. – B. & Zhou, L. – A. (2005). Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*, 89(9–10): 1743–1762.
- Mann, M. (1988). *States, War and Capitalism*. Oxford: Basil Blackwell.
- Mao, J., Tang, S. P. & Zhi, Q. (2017). *China As a “Developmental State” Miracle: Industrial Policy, Technological Change, and Productivity Growth*. Available at (Jan. 30, 2019): <https://ssrn.com/abstract=2938908>.
- Naughton, B. & Tsai, K. Eds. (2015). *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle*. Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- Noble, G. W. & Ranvenhill, J. (2000). The Good, the Bad and the Ugly? Korea, Taiwan and the Asian Financial Crisis. In Noble, G. W. & Ranvenhill, J. Eds. *The Asian Financial Crisis and the Architecture of Global Finance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oi, J. C. (1992). Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China. *World Politics*, 45(1): 99–126.
- Oi, J. C. (1995). The Role of the Local State in China's Transitional Economy. *China Quarterly*, 144: 1132–1149.
- Pempel, T. J. Ed. (1999). *The Politics of the Asian Economic Crisis*. New York: Cornell University Press.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

“发展型国家”的三次理论辩论：政府介入的必要性、有效性和时机◆

- Rodrick , D. (1998) . Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? . *Journal of Political Economy* , 106: 997 – 1032.
- Smith , A. (1776) . *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: W. Strahan and T. Cadell.
- Taylor , I. (2005) . The Developmental State in Africa: The Case of Botswana. In Mbabazi , P. & Taylor I. Eds. *The Potentiality of “Developmental States in Africa”: Botswana and Uganda Compared*. Dakar: Council for the Development of Social Science Research in Africa.
- Vestal , J. E. (1993) . *Planning for Change: Industrial Policy and Japanese Economic Development. 1945 – 1990* . Oxford: Clarendon.
- Vu , T. (2007) . State Formation and the Origins of Developmental States in South Korea and Indonesia. *Studies in Comparative International Development* , 41(4) : 27 – 56.
- Wade , R. (1990) . *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Wade , R. (1998a) . The Asian Crisis and the Global Economy: Causes , Consequences , and Cure. *Current History* , 97(622) : 361 – 373.
- Wade , R. (1998b) . From “Miracle” to “Cronyism”: Explaining the Great Asian Slump. *Cambridge Journal of Economics* , 22(6) : 693 – 706.
- Walder , A. G. (1995) . Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy. *The American Journal of Sociology* , 101(2) : 263 – 301.
- Weiss , L. (2000) . Developmental State in Transition: Adapting , Dismantling , Innovating , Not “Normalising”. *Pacific Review* , 13(1) : 21 – 55.
- White , G. (1988) . *Developmental States in East Asia*. London: Macmillan.

effectiveness of industrial policy. China should employ a new strategy for industrial growth.

Key Words Government Intervention; Industrial Policy; Development Stage; Innovative Policy; PV Industry

● SYMPOSIUM: The Past and Future of Industrial Policy Research

Introduction: How to Go Beyond the Conventional Imaginary of Industrial Policy

..... Shu Keng

Three Great Debates over the Necessity and Efficacy of State Intervention: A Review of the Developmental State Literature

..... Wei Chen

Abstract In this review article , the author classified the research on the developmental states based on three great theoretical debates over the issue of the necessity and efficacy of state intervention. In the first debate , scholars disagreed about whether state intervention , especially for the latecomers , was necessary. The relative effectiveness of the market vis-à-vis the state in facilitating economic growth was the main focus. The second debate explored the premises of successful state intervention , such as state capacity , state autonomy , and how the state interacted with society. In the third debate , the timing of state intervention became the issue. Should the state intervene only in the early catching-up stage or throughout the leading stage? China became the central case in the third debate. Therefore , scholars should bring together the theoretical literature and the Chinese experience to further develop the theory of developmental states. To that end , it is appropriate to review the three great theoretical debates in the literature of developmental states.

Key Words State Intervention; Development Stages; State Capacity; Industrial Policy; Developmental State

Bring the Firm back in: Understanding the Micro – Foundation of Industrial Policy

..... Nianshun Guo

Abstract Industrial policy research has yet to deal with a logical dilemma within the government – versus – market framework “ things don’t work , with or without government ”. With little to say about the firm and its economic activities , the government – versus – market framework can’t explain the phenomenon of technological