

# 论李国鼎的经济发展思想

陈建波

作为台湾经济发展政策制定和贯彻者之一的李国鼎,在理治繁重政务的同时孜孜不倦于著书立说,几乎涉及经济发展的所有方面,体现了丰富而深刻的经济发展思想。李国鼎以他参与和推动台湾经济发展的思考与实践,写出了一部台湾版的发展经济学,不论对发展经济学的发展还是对其他发展中国家(地区)的经济发展,无疑都有着相当的意义和价值。本文拟从五个方面来述评李国鼎的经济发展思想。

## 一、经济发展与经济增长

经济发展的含义到底是什么?经济发展的价值何在?早期的发展经济学以及大多数发展中国家的发展实践,一般都将发展主要归结为以国民所得(GNP)或人均 GNP(或 GDP)来衡量的经济增长。20 世纪 50 年代初期的李国鼎基本上属于当时经济发展理论的主流派。他用糕饼来比喻国民所得,“国民所得愈大,国家愈见繁荣;而国家愈繁荣,国民每人所得亦随之增加”。“实际上,我们在整个经济上的努力,亦好比做一个较大的饼一样,做得大,则我们每个人所分得的一份也可以一年一年地增多了”。至于如何做成一个较大的饼,他认为“惟一的方法就是加强我们的生产力和提高我们的生产量”。在他列举出的土地资源、企业精神、资本和劳动这四种生产要素中,“资本可能是最重要的因素,这在经济开发较次或正在开发中的国家为尤甚”。

从 20 世纪 50 年代到 70 年代中期,大多数发展中国家或地区的投资占国民收入的比重越来越大,国民生产总值也有快速增长,但失业或就业不足继续存在,更多的人处于绝对贫困之中,收入分配更加不平等,早先所期望的经济增长终会通过涓流效应惠及所有人,改善各阶层人民生活的前景并没有出现。人们看到了有增长而无发展的残酷现实,开始意识到经济增长与经济发展并非一回事,后者虽必须包括前者,但不只限于前者。然而,台湾的增长却是有发展的增长,到 1970 年,台湾实际 GNP 比 50 年代末“所期望达到的饼还要大出 25%,使 60 年代每年实质经济成长率高达 93%,在当时与日本同为世界上两个经济发展最快速的地区之一。而且早期的通货膨胀与失业问题都消失了,对外贸易也开始自入超转为出超,物价极为稳定”,与前西德同为世界上少数物价最稳定的地区之一,因而台湾以自己过硬的经济基础经受住 70 年代初的国际经济危机的冲击。事实上

包括李国鼎在内的台湾经济决策者从一开始就不仅强调经济增长和 CNP 的数量,也关注它的构成和分配;不仅重视物质资本、工业发展,重视政府干预,也没有忽视过人力资本、农业发展以及市场机制的作用;不仅以经济指标去衡量经济发展,还以社会指标去衡量发展的实绩。在回顾台湾在收入分配、教育、卫生和福利三方面取得显著改善的成就之后,李国鼎总结道:“提高人民生活水准是经济发展最重要的目标,但并不是最终的目标。一种改善的生活素质——提高经济安全和社会和谐的生活、积极参加公共事务、改善环境、平均所得分配、增加医药设备和文化活动——的确是台湾发展所定的最高目的。”尽管 70 年代的台湾已被国际上誉为发展中国家和地区经济发展的楷模,但是,一方面大多数发展中国家有增长无发展的教训不容回避;另一方面国际经济环境的变化以及台湾经济发展的条件也发生了变化,所以李国鼎仍然告诫“除要继续做一个更大饼外,而且要做一个更好的饼,也就是说除要继续加速经济发展外,更要求品质的提高,包括产业结构的改善,技术水平的提高,以及区域的均衡发展,使台湾进入一个新的境界,迈进工业化国家和地区之林。”

在 1958 年的一篇论文中,李国鼎明确针对普遍存在的将经济发展等同于经济增长又等同于工业化的观点提出了批评。他指出经济发展与工业化是有区别的。前者指利用现代化的生产技术,充分开发使用一个社会的所有经济资源,以提高人民的福利水平。工业化不过是经济发展中的一环,也是不容忽视的一环。但一个国家或地区的经济,是否已充分发展,是否已成为现代化的经济,不能完全以狭义的工业化角度去看。一个以农业生产为主,使用现代技术去从事农业的社会,其经济发展与人民生活水平未必逊于工业国家。

## 二、经济计划与市场调节

经济计划指政府为达到一组预定的发展目标,协调长期经济决策,影响、指导在某些情况下甚至是控制一国的基本经济变量如收入、消费、就业、投资、储蓄、进口、出口等增长水平而进行的努力。它常常体现为政府对经济生活的直接干预。50-60 年代的发展经济学把经济计划作为发展工具的主要理由是发展中国家到处可见的市场结构及其运行上的不完善。但是除了台湾等少数国家和地区之外,第三世界国家和地区发展计划的结果总的来说一直令人失望。回顾战后

计划的历史显示,在发展计划的贯彻执行中,失败一直远多于成功。除了短期以外,大多数国家和地区始终未能实现计划中甚至是最保守的收入与产量目标。更令人不安的是,随着这些国家和地区继续执行计划,情况似乎不但没有改进,反而每况愈下<sup>10</sup>,于是,出现了所谓“市场热”,倡导自由市场的新古典主义成为发展经济学的主流。有些事后的诸葛亮,西方新古典主义者认为,如果一开始就以自由市场作为发展工具,发展中国家和地区的发展实绩就会大不相同,并将台湾等国家和地区的成功作为他们不可多得的证据。

李国鼎是台湾经济发展最有资格的见证者之一。他也把台湾的经济制度称为“计划性自由经济制度”<sup>11</sup>。这种制度的特征是,以市场机制为基础,但政府可根据实际情况的需要,作必要的合理的干预。“因此随着经济发展阶段的不同,‘自由’与‘计划’的相对成分会有所变异。”<sup>12</sup>

第一,“台湾过去不是,现在仍然不是完全的市场经济。事实上,没有一个国家(地区)是完全的市场经济,虽然香港也许已经是最近似的”<sup>13</sup>。“台湾的经济是混合经济”<sup>14</sup>,“混合经济既不是价格使用不明或由行政命令确定指令性经济,也不是理想化的市场经济”,而是“非市场经济和市场经济的广泛混合”<sup>15</sup>。

第二,经济发展阶段不同,经济计划与市场调节的范围和作用程度也不同。“当经济(好比一个雇员)只有有限经验与能力,……政府(好比管理者)的直接卷入。可能是取得成果的最有效的途径。当一个经济部门获得经验和自信的时候,点就转移到支持它;当经济继续前进,政府……在日常活动中将只保持最低限度的卷入,而不是监控和安排好一切目标”<sup>16</sup>。

在台湾经济发展的早期,“因有胆识、有财力的企业家与银行家不多,而工业基础又极其脆弱,国民生活水准落后”<sup>17</sup>,虽然决策者深切了解自由经济对促进经济发展的功能,但如果由民间自己发展,工业很难迅速建立,人民生活也难迅速改善。此外,初期经济发展形势单纯明朗,也使得“干预”可能造成资源误用的顾虑大为降低。故台湾当局常常主动策划与辅导,也就是自由的色彩淡,而计划的色彩浓。当然它的种种策划与辅导,并非与民争利,而仅是协助民营企业,加速其发展而已。因此当局在颁布各期经济建设计划时,除需要当局及公营事业执行的部分要通过预算编列,由当局直接经营外,重要的、新兴的计划仅由当局策划、推动,并采取保护措施,让民间投资经营,以辅导民间新兴工业的建立。在经济的快速发展下,民间企业人才辈出,而科技发展日新月异,产业经济日趋复杂,什么产业具有发展潜力,民间企业会比政府更为敏感。所以政府必须尽早抛弃那种“代决代行”的心态和做法。政府可以而且应该做的,是努力维持物价的稳定,健全税收体系,改善宏观管理,建立并严格执行经济竞争规则,并努力提供信息、管理技术等方面的外部性服务。在现实演进中,保护政策不仅造成资源分配扭曲,而且被保护之工业也因缺乏国外竞争而进步缓慢,于是必须有经济自由化的逐步

推动,亦即随经济的不断发展,逐渐降低工业保护程度,改以租税与金融措施来激励民间投资。的确,有目共睹的经济计划促进了有目共睹的经济发展,而经济计划及政府对经济的干预又随着经济的发展而逐步减少。可见将计划真正作为手段而不是实质上当成目的,是台湾地区的经济计划区别于大多数发展中国家和地区经济计划的要点之一。

第三,“台湾的发展部分地是由政府的政策推进的,这些政策逐渐增加对市场力量的经济开放,减少政府的直接参与……。这个演变本身没有明晰、预期的政策,改革和自由化没有时间表。”<sup>18</sup>“在50年代初期,我们根本没有什么可称得上全面性战略的东西”<sup>19</sup>,但从那时起,“那些负责管理政府的人至少在名义上已致力于市场经济”<sup>20</sup>。台湾30多年的经济发展,“所循的就是比较利益或价格机制的‘序’”<sup>21</sup>。台湾和其他新兴工业国家和地区的经验有力地证明,成功的经济发展政策的可以移植的关键要素是允许自由市场发展。<sup>22</sup>“如果当代欠发达国家连自由市场都不愿意让它出现,台湾经验的适宜性就减少了。”<sup>23</sup>“总体上的自由市场方向比任何别的体制都大有可能实现普遍幸福,但自由市场本身不是目的”<sup>24</sup>,因此,严格说来,李国鼎既不是结构主义者,也非新古典主义者。如果一定要说李国鼎可以归入什么主义的话,用李国鼎自己的话说,这个主义应该是“实用主义”。

### 三、农业发展与工业发展

发展中国家要实现从传统经济形态向现代经济的转变,工业化是一个必经的过程,但问题是,工业化是否要以牺牲农业为代价,如何协调工业发展与农业发展之间的关系。20世纪50年代和60年代的发展思想,其注意力集中在工业化和资本积累上,对农业只赋予“工具价值”,即农业应提供劳动、粮食和储蓄,以支持工业的发展。发展实践也展示许多发展中国家忽视了农业部门。由于当时对初级产品的出口抱悲观态度,政府实行保护本国工业的进口替代政策在定价、税收、汇率等方面明显歧视农业。到了80年代,一些国家又片面模仿新兴工业化国家和地区的模式,追求以工业出口为导向的经济成长,结果都造成发展中国家普遍的就业、绝对贫困和收入分配问题的加剧,才使农业发展本身引起了经济学家和各国决策者的重视。人们的基本共识是,没有农业的发展,就不可能取得真正的工业发展,也不可能有真正的与经济增长不尽相同的经济发展;反过来说,成功的工业化和经济发展也意味着农业本身的发展。

据笔者有限的阅读,李国鼎至少在1965年就对工农业的关系作过明确的阐述,认为一个进步的农业,是现代化工业生产体系,从而是台湾由落后的生产形态转变为进步生产形态的先决条件。台湾的经济发展可以说是农工配合的典型例子。<sup>25</sup>台湾的政策和经验是农工平衡发展。但这种平衡发展不是指农工两部门等速、等量的发展,而是在工业化过程中,农业不致偏废,与工业同样地予以重视。而在经济发展的初期,尤其要优先发展农业,以农业培养工业,再以工业发展农业。

“为什么在工业化的初期就优先发展农业?主要的理由是在发展的初期,农业部门仍是经济的重心,且农业人口仍占总人口的半数以上。因此优先发展农业,可以提供粮食支付民生需要,并以农业剩余,供应加工业所需之原料;或以农产品及农产加工品外销赚取外汇,供工业部门进口发展所需的机械设备与原料;同时因农村经济繁荣,不仅农村成为工业产品的好市场,并以其储蓄资金,支应工业发展。”<sup>26</sup>台湾一开始便从土地改革做起,培养农业增产的良好环境;同时以大量的人力、财力投向农业,使农业生产力不断提高。

随着经济快速地发展,一个必然趋势是农业在整个经济中的相对地位逐渐降低,但这并不意味着农业的不重要,相反农业仍然是国民经济的重要基础,又是社会安定的主要力量,而在农村人口比重逐步降低的过程中,改善这相当一部分人的福利,提高他们的所得始终是经济发展的题中应有之义,因此仍要继续不断地发展农业。就农民的所得而言,李国鼎认为,由于农业本身具有许多弱点,主要是农业资源报酬偏低,无法有效克服,加之政策上的疏漏,虽然在经济的发展过程中,农业的所得也会有改善,但这种改善赶不上非农民所得的速度,即使不能奢望农民与非农民所得的完全相同,也应竭力缩小两者间的差距,这就要提高农业的生产力,包括提高农业的土地生产力和劳动生产力。<sup>27</sup>当经济发展到一定阶段由于各种因素使农业劳动日益稀缺的时候,提高农业的劳动生产力尤为重要。而促进农业生产力提高的农业政策的关键,是要使政策目标和政策手段与主要目的是为自身收益的小农或为谋求利润的小型企业或现代经济代理人的农民的利益相容。

在农业工业平衡发展中的另一方面,“工业部门发展的结果,也作为农业部门所生产之粮食、原料最可靠的国内市场,同时也回馈提供农业发展所需的肥料、农药、农业机械等,促进农业现代化。此外,工业发展更创造了就业机会,吸收大量农村过剩劳力,协助解决失业问题。”<sup>28</sup>在这样的良性互动与循环中,农业永远也不会衰落。

#### 四、进口替代与出口促进

进口替代与出口导向,既是发展中国家的工业化战略,又是它们的贸易策略观点。两种策略分别在20世纪50-60年代和70年代以后为许多国家所采用。进口替代在两个时期的命运明显不同,经历了从几乎一致的拥护到越来越多的批评甚至全盘否定,而出口促进则基本上是从一出现就受到推崇的战略,推崇的理由中就有包括台湾在内的例证。

李国鼎一直坚持进口替代在台湾及其他东亚国家经济发展中所起的长期的积极作用。他认为,进口替代策略是一船发展中国家和地区,包括亚洲地区同类国家发展工业最常用的重要策略。<sup>29</sup>这样做的主要理由是:(1)发展中国家普遍缺乏外汇,发展进口替代产业可以节省外汇;(2)国内已有现成市场,加之政府的保护,容易建立进口替代工业;(3)进口替代产业不仅增加国内物资供给,稳定物价,还可以创造就业机会。除了少数国家基于民族意识或国防安全理由在未具

备发展条件的情况下,就提前发展重工业(如建立资本密集式的大钢厂、汽车厂、大造船厂)而引起资源的不适当分配和利用之外,大多数亚洲国家都以渐近的方式从消费品的替代逐步发展为耐用消费品,再进而扩展至重化工如机械设备、基本工业原料、中间原料等产业的生产与替代。<sup>30</sup>以这种方式推动进口替代产业的建立与扩大,恰好与亚洲国家的财力不足、技术缺乏、劳动力充裕等发展条件相符合,不仅易于实施,且有助于解决和发展阶段发生的问题。因此,它们首先发展资金需求不大、技术不高、建设期短、资金回收快,又属于劳动密集型的非耐用消费品工业,如纺织、塑胶制品、纸制品、简单电器用品等;同时有许多国家在此期间利用本国的农产品,经过简单的加工,拓展出口,赚取外汇。待消费品工业发展奠定基础后,发展中国家边干边学,获得了有关生产、管理技术,同时也累积起相当的资金,且国民所得的提高,产生了相当的市场购买潜力,进而积极发展技术含量较高,加工层次较多的耐用消费品,如冰箱、洗衣机、电视机、摩托车、汽车等。等到消费品与耐用消费品工业对工业基本原料、零部件的需求,接近可以建立最小经济规模的资本、技术密集的工业如石化、电子、机械、钢铁、造船等重化工业时,进口替代策略的重点便转向这种“逆向发展”的重化工业。进入80年代的台湾、韩国、新加坡等,都处在资本、技术密集的重化工业的进口替代阶段。其他国家和地区则处于较低的进口替代阶段。<sup>31</sup>

另一方面,通过进口替代建立起来的产业,主要是那些劳动较为密集的产业,能够利用其低工资的国际比较利益,向高工资的先进国家的市场扩张。<sup>32</sup>也就是说,通过进口替代成长起来的产业应即时迅速地参与国际竞争。而对于经济规模较小、自然资源贫乏的濒海国家,一开始就宜实施出口导向策略,拓展外销,等于国内市场的扩大,可以促进投资、生产与就业,并以出口所得外汇进口农工原料及机械设备,就会加速经济的发展。<sup>33</sup>

那么,为什么许多发展中国家的进口替代策略不成功,经济学家后来也大都对进口替代策略持否定态度呢?在李国鼎看来,根子出在政府具有的货币扩展倾向上。<sup>34</sup>当政府想逃避和搁置重大的责任时,它就会用自己垄断的开动印钞机的权力来制造膨胀,以获取一种隐蔽形式的税收。在有通货膨胀的情况下,政府在作出货币贬值决定时经常犹豫不决。如果使货币贬值,政府必定会因加剧国内通货膨胀而被诅咒,因为进口商品价格将立即上涨。如果不使货币贬值,意味着本币进一步定值过高,它使进口的吸收力更大。为避免政治上不受欢迎的暂时好处,只有推迟贬值。<sup>35</sup>这当然会打击出口,即便是有比较优势的产品。而人为地创造廉价外汇兑换的做法产生的另外两个问题,一是外汇定量配给,进口许可和进口的定量限制及复式汇率,二是人为价格引起的黑市和走私。<sup>36</sup>

无疑应该注意通货膨胀的根本原因,直接控制通胀,让汇率浮动,进口替代策略就不会有那样坏的名声。“台湾独特

的政策经验是,政府在进口替代初期(50年代)就几乎一门心思集中注意力把通货膨胀控制住<sup>47</sup>。由于几项金融与财政政策的改革与外援的帮助,50年代后期,即台湾同时采取出口导向策略之前,通胀得到了控制,在60年代初到70年代初,整个外向型经济增长早期台湾的低通胀高增长形势,好于任何时候的任何国家和地区。<sup>48</sup>

进口替代策略之所以要从已建立的产业和企业身上转移,有一个重要的原因,是一开始必须由政府保护逐渐养成害怕竞争的畏惧心理,就要影响效率。克服这一弊病的根本方法是经济自由化与贸易自由化,是从部分自由化走向全面自由化。按照李国鼎的观点,一般的出口导向策略并不是人们通常认为的那样,较之一般的进口替代更符合市场取向或自由化方向。比如本币在进口替代阶段容易定值过高,但在出口导向时期却可能会定值过低。台湾70年代就出现过这种过低定值导致出口盈余的情况。定值过低和出口盈余意味着:内部储蓄没有被用于内部的资本投资,而被用于资本输出或用于没有多少增长意义的外汇储蓄积累。出口盈余导致自身货币扩展,后者又成为通胀的主因。<sup>49</sup>李国鼎对出口导向策略的见解有点接近于克莱因(W. R. Klein),克莱因也认为出口导向策略下资源配置的“扭曲”和“非效率”可能与进口替代下的一样大。<sup>40</sup>这在对出口导向持续了许多年的普遍颂扬气氛中,实属不可多得的逆耳忠言。

## 五、物质资本与人力资本

李国鼎承认,物质资本是经济发展的关键要素之一,缺乏资本是落后地区从事工业化面临的困难之一。尤其当经济发展首先是要做一个更大的饼的时候,资本可能是最重要的要素。“没有足够的资金,一切发展计划都是空的。”<sup>41</sup>台湾早期经济发展所需要的资本,主要是美国援助这一外来资金,后来逐步通过采取节约消费、提高储蓄比例的办法,使自有资金成为资本的主要部分。

随着经济的发展和技术的进步,人力资本的地位日益重要。事实上,“不论是石器时代、农业时代,只要有‘人’存在,‘人’就必定扮演着中心的角色。”<sup>42</sup>“以我们所拥有的有限资源而言,创造经济奇迹的,无非是人力资源而已,过去我们迈向开发中国家(地区)的水准如此;现在,我们迈向已开发国家(地区)的水准势必更将如此。”<sup>43</sup>

“然而,尽管我们仰赖的是同样的人力资源,这份人力资源却必须有所变化了”<sup>44</sup>,变化的依据在于人类社会正进入知识积累、知识进步决定经济发展、社会进步的所谓“知权社会”<sup>45</sup>。人力资源必须与这一特色密切结合。“以经济结构而言,过去我们曾经把重点放在劳动密集的产业上,因此我们丰沛的人力资源,光是以‘量’的优势,就创造了灿烂的成果。而今后,趋势已经明显地指出:我们必须把眼光放在技术与知识密集的产业上。换句话说,我们要提升人力资源‘质’的特色,以知识加工来创造附加值。”<sup>46</sup>改进人力资源“质”的特色,要靠对人力资本的投资来获得,而人力资本投资又来自教育和职业培训。

特别值得一提的是李国鼎长期以来对企业精神的呼吁。人力资源包括技术人才和管理人才。管理人才主要是指具有企业精神的企业家或经理人员,所谓企业精神,包括五种个性:(1)有高度的道德水准;(2)能够创造;(3)能够主动;(4)有勇气;(5)忠于事业。<sup>47</sup>早在50年代中后期,李国鼎就把缺乏企业精神与资金视为落后地区实现工业化两个最大的困难。从60年代起,他一直不遗余力地阐发和倡导企业精神。“企业家实在是一国经济发展的主要动力。不但在发展的初期,需要这种人才,披荆斩棘,开辟道路,即使在经济先进的国家,也需要他们才能维持不断地进步。”<sup>48</sup>“一个国家,尽管有众多优良的生产资源,如果没有众多而优秀的企业家把它组合起来从事生产,那么,资源仍还是资源,对于人类实际生活的需要,并没有多少帮助,即或有之,也很难发挥最高的效用。”<sup>49</sup>在加速经济发展的过程中,人们所普遍感觉到的是资金不足,是技术不够,这两个困难,是否可以克服呢?当然可以。因为资金与技术都可以“进口”;而惟一不能进口的是企业家。而企业家的产生和发展,除了政府为其提供良好的投资环境,还需在社会自身的历史文化中发掘有利的伦理或绝对价值,还要诉诸制度的创新。<sup>50</sup>随着经济结构的调整和经营环境的变化,政府的角色逐步以经济主导与产业扶植转向制定规则,充当裁判,这时产业的前途和企业的未来,将主要由企业界本身来决定,企业家的作用更加不言而喻。

## 注释:

25 27 李国鼎:《台湾经济高速发展的经验》,54、54、54、54、66、67、53、65、304、328页,南京,东南大学出版社,1993。

21 41 李国鼎:《台湾的工业化》,200、81、194页,南京,东南大学出版社,1995。

10 阿尔伯特·沃特森:《发展计划:实践的教训》,293页,美国,霍普金斯大学出版社,1965。

11 12 17 李国鼎:《台湾的经济计划及其实施》,400页,南京,东南大学出版社,1995。

13 14 15 16 18 19 20 22 23 24 34 35 36 37 38 39 李国鼎:《台湾经济发展背后的政策演变》,57、102、57、103、102、16、102、102、102、105、75~81、81、80~81、71、72、82页,南京,东南大学出版社,1993。

26 28 29 30 31 32 33 李国鼎:《世界经济的考察与研究》,100~103页,南京,东南大学出版社,1996。

40 W·R·克莱因:《东亚发展模型能普遍应用吗?》,见《世界银行报告——世界发展》,1982年2月。

42 43 44 45 46 李国鼎:《台湾的高新技术与现代化》,253~254页,南京,东南大学出版社,1997。

47 48 49 50 李国鼎:《台湾的企业经营与管理》,410、338、349、338~339页,南京,东南大学出版社,1996。

(作者单位:东南大学经管学院 南京 210096)

(责任编辑:文建东)