

亞洲四小龍經濟快速成長的政治條件

● 劉平鄰

傳統經濟學者分析經濟成長，慣於注重客觀因素，例如：資本、原料及勞力。近代新興國家的發展經驗相反地證明主觀條件，即政治局面，對一國的經濟成長具有決定性的重要作用。本文從三方面來分析台灣、南朝鮮和新加坡經濟快速成長的政治條件。

革命和擴張的陷阱

東亞四小龍能創造經濟成長奇蹟，他們之間有一個共同的政治條件。台灣、南朝鮮和新加坡都先後克服「革命型政治」和「擴張型政治」。

一個國家在現代化過程中，往往不能避免用革命手段來推翻傳統政府。革命容易引發，不容易收拾。因為各式各類社會分子都趁着傳統規範受革命破壞，而新規範還沒有建立起來的過渡時期，揭竿而起，以滿足他們長久以來被壓抑的慾望。民國初年的軍閥就是一個例子。國家現代化就長期地被延擱。

革命時期興風作浪的各類分子中，對一個國家經濟和社會發展最有傷害力的是一批平民出身，受過有限的現代教育的政治權術家。他們利用少許現代知識，搬弄抽象空洞的政治教條。把煽動無知的大眾情緒作為政治資本。二次大戰前後，各國革命或民族獨立運動中，混進了很多這類權術家。例如印尼的蘇加諾，埃及的納瑟，古巴的卡斯特羅和中國的毛澤東。他們的基本心理狀態和中國傳統平民出身帝皇相似，有強烈的自卑感，由此而反映到行為徵象，好大喜功，妒忌賢能，以主觀取向代替客觀分析。

這批人中，有的像蘇加諾，對經濟發展根本沒有興趣，有的像毛澤東、卡斯特羅，表面似乎很注重經濟建設，實際上，「醉翁之意不在酒」，他們的「經濟建設」目的不外為個人建立超人的形象。為此，這些革命專家排斥經濟和經營管理專家。前者以個人主觀意識作為經濟策略的內容。如此所產生的「經濟計劃」，不但好高騖遠，更是違反經濟法則，最終的結果

革命時期，平民出身而受過有限現代教育的政治權術家對國家經濟和社會發展傷害最大。

是勞民傷財，甚至人為的飢荒。因此這些權術家便對經濟失去興趣，注意力轉到他們的專長方面：權力鬥爭、搬弄教條和製造政治事件。國家和社會現代化無法在這類權術家統治下有計劃地進行。

以上描述的是「革命型政治」，和它相伴而生的是「擴張型政治」。政治權術家往往同時進行這兩類政治活動。「擴張型政治」的表現，在把一個民族文化的特殊性誇張，稱它為行之於四海皆準的超文化，藉此來擴張個人權力，轉移人民的注意目標。結果是製造民族虛榮心，拿它來取代具體的政治、經濟和文化建設。「擴張型政治」在世界史上也有被極端保守的政治集團利用，用它來抵制革命的力量。在中國，毛澤東的「大躍進」失敗後，他挑起中蘇爭執，同時把中共武裝革命的模式傳播到第三世界國家。林彪討取毛澤東歡心，把世界分為「城市」和「鄉村」，「城市」以西方工業國為代表，「鄉村」指第三世界，宣佈要用「鄉村」包圍「城市」。伊朗前革命領袖科曼尼號召所有回教徒向美國及西歐進行「聖戰」和毛、林的「世界革命」異曲同工。

「擴張型政治」的另外一種表現是「民族統一主義」(Irredentism)。它指的是一國政治領袖製造要收復所謂歷史「失土」的言論。就像現在伊拉克領袖侯賽因佔領科威特所宣傳的論說，或者戰前希特勒要求把有德國民族居住的波蘭地方收歸為德國，也是一種「擴張」的心理。總而言之，這些權術家盡一己之力來阻撓人民走「務實」的道路。

「擴張型政治」藉着誇張民族文化的獨特性，從而擴張個人權力，轉移人民的注意目標。

穩定政局，全力建設

台灣、南朝鮮和新加坡，在不同情況下，都越過「革命政治」和「擴張政治」的陷阱，集中國力發展生產。

中國國民黨在大陸時期，一直處在內憂外患的革命政治局面中，沒有機會作長期建設。戰後，蔣介石受了「擴張」心理影響，不聽中、美人士勸告：集中力量在江南，建設江南，以經濟優勢來逐漸瓦解中共在中國的號召。相反，蔣氏急於要統一大陸，以軍事代替經濟，結果軍事和經濟一起失敗。退守到台灣後，失去了「革命」和「擴張」的自然條件，國民黨只得在經濟上取得生存機會。蔣介石在改組國民黨時宣佈：「我們不怕不能收復大陸，我們只怕不能建設台灣。」接着起用務實的經濟專家、科技人士，腳踏實地地建設台灣。又利用台灣的比較優勢，在國際經濟上爭到獨有的地位，經濟因而起飛。

海峽彼岸的大陸，好不容易結束了內戰，卻被毛澤東和他的同僚製造革命政治，擴張政治（韓戰、中蘇爭執、在第三世界爭霸王位），經濟建設一直受干擾。

再看南朝鮮，它在1961年5月成立軍事政府以前，也處於「革命」和「擴張」政治情況之下。

日本投降之初，南朝鮮一批左傾人士，受日本政府之託，建立「朝鮮人民共和國」。美國軍隊登陸南朝鮮後又宣佈「朝鮮人民共和國」為非法組織。美國支持李承晚由美返南朝鮮組織政府。一時南朝鮮群雄並起，1947年，它共有四百多個政治團體。1948年聯合國舉辦國會選舉，共產黨發動

全面性暴動來抵制選舉。李承晚當選為第一任總統後，南朝鮮部分陸軍發生兵變，以至於李承晚上任後的第一件立法案是通過「國家安全法」。

就像其他從小知識階層成長的革命型政治人士一樣，李承晚對經濟建設和成長不感興趣。他認為只有南、北兩個朝鮮統一以後，才有條件發展經濟。一方面他誇口要消滅北朝鮮，另一方面李承晚使南朝鮮經濟完全依賴美援。在政治方面，李承晚不斷地製造追查當初和日本殖民政府合作的「賣國賊」各類案件，政局動盪不停。在這樣的國情下，不可能有正常的經濟建設。

南朝鮮軍人朴正熙利用學生成功地推翻了李承晚政府的時機，發動政變，建立軍政府。他用高壓手段穩定內政。同時，朴正熙面對南、北朝鮮長期分裂的現實，集中力量在南部建立一個自成體系的經濟制度。他在南朝鮮成長的歷史上，執行了兩個有戰略性的措施。一個是成立强有力的「民主共和黨」（仿照中國國民黨的模式），由它來控制國會，使行政權高漲以便領導經濟建設；另一個措施是和日本恢復邦交，使南朝鮮經濟開闢了一個新的財源。從此不需要全部靠美援。朴正熙主政後有計劃地改革行政機關，把多數年老、曾受日本教育的文官自職位上退休下來。同時起用年輕而又受美式教育，有經營管理訓練的科技知識分子。此後南朝鮮經濟便順利開展起來了。可見南朝鮮的經濟也是在排除「革命」和「擴張」政治後才快速成長。

新加坡經濟發達也是在結束了「革命」和「擴張」時期以後。領導新加坡建設的「人民行動黨」，創立於1954年。當時，新加坡政局已經從殖民型

轉向獨立型。在英國輔導下，新加坡於1955年舉行立法會議議員選舉。政治局面打開，一方面有合法的政黨，例如「人民行動黨」、「勞工陣線」和「新社會黨」，進行公開的、合法的競選活動。另一方面，有不合法的「馬來亞共產黨」在暗中煽動工人和學生製造各類運動。在1955年的一年中新加坡發生了三百多次罷工或罷學運動。

新加坡「革命」政治的結束是在1961年7月「人民行動黨」清黨，把左派和地下的共黨人士清除出去。最初「人民行動黨」為了集中新加坡的政治力量向英國爭取早日獨立，和左派及共產黨員組成聯合陣線。後者在1955年所製造的動亂，使務實的李光耀覺醒：建國必需排除左派的「革命型政治」。「人民行動黨」清黨時社會地位已經鞏固，李氏也已當選為新加坡首相。從此政局穩定，經濟建設可以有計劃地展開。

然而李光耀也一時染上了「擴張」的心理。清黨後李氏急於加入「馬來西亞聯邦」。他認為加入聯邦可以使新加坡工業有巨大的原料供給地和產品銷售市場，又可以利用「聯邦」的軍事和政治力量來對付共產黨的威脅。於是新加坡於1963年加入「聯邦」。不久，李光耀和聯邦首領東古拉曼彼此指責對方干涉內政。東古拉曼極懷疑李光耀有爭取馬來西亞華僑的野心。新加坡終於在1965年8月退出「聯邦」。

就像中國國民黨退出大陸，南朝鮮接受南北分裂的事實，新加坡退出「聯邦」後，為了自謀生計，反而走出來一條自我發展的成功途徑。沒有脫離「聯邦」以前，新加坡經濟以每年7%的成長率發展，退出「聯邦」後，

它的成長率達到了每年14%，高了一倍。由這三個亞洲「小龍」的經歷，加上香港——在英國管制下沒有「革命」和「擴張」的機會——來歸納，經濟快速成長的一個主要的非經濟因素是克服或擺脫「革命型」或「擴張型」政治。

發展專家崛起

亞洲四小龍經濟快速成長的第二個共同點是以發展為專業的人材在政治上崛起。這批「經濟發展專家」受過現代高等教育，其中部分留學英美，深受這些工業先進國家務實和科學分析的作風薰陶。

他們不像小知識分子的革命政治人物，對抽象和情緒性的主義或政治教條沒有興趣。「經濟發展專家」們把注意力集中在解決實際的民生問題。他們也有民族主義熱誠，不過他們以建立獨立的經濟體制（脫離外援）去表現民族意識。這批專材的另外一種政治意識是深刻了解社會主義的流弊。就像台灣的工業之父——尹仲容所說，社會主義取消了市場作用，代之而起的是官僚集團和相伴的低生產效率、低生產誘因、資源浪費、貪污等現象。拒絕社會主義的經濟策略並不表示無條件接受自由市場經濟。在台灣、南朝鮮、新加坡掌握經濟策劃的專家們一致贊成政府輔導和保護私人企業；他們也主張用政策力量來防止市場的過分低落或高漲。換句話說，亞洲小龍的經濟策劃者把政府和市場看作是合作的夥伴。

「發展專家」的作用不僅僅在經濟建設，他們給社會大眾，尤其是年輕的一代，樹立一個榜樣。在這些專家群中幾乎沒有發生任何貪污的事件。

使他們操守正規，工作勤奮的原動力是一個專業人的驕傲和自尊。像一個工程師完成一項工程後的滿足感和驕傲。他們的務實、廉潔行為給社會帶來一種就事論事、腳踏實地的風尚。這種作風和毛澤東式的好高騖遠、浮誇行為成了鮮明的對照。大陸社會到今天仍舊留有毛澤東的影響。

台灣的發展專家集中在幾個經濟決策機構中，最早的是屬「台灣地區生產管理委員會」的「經濟安定委員會」內的「工業小組」。尹仲容就是先在「工業小組」取得成績後，再被提升去計劃經濟。隨着台灣經濟成長，決策機構跟着變動，例如：「美援會」、「國際經濟合作總署」，和「經發會」等。這些機構成員98%大學畢業，其中52%留學美國，9%留學西歐；按專長分類，47%為工程師出身，34%為社會科學（主要是經濟學）專家，7%為自然科學專材。

從以上的資料來分析，台灣的「發展專家」不但學識高，組成成員也多元化。他們中有工程師、自然科學家、社會科學學者。各派的意識形態交流而且互相制衡。社會科學家重理論，優點在於具有全局的觀點；工程師重實際和設計，他們把重大計劃分為各別項目，然後判斷各項的可行性，再一個項目一個項目地去實行。這些人材的合作才使台灣經濟有穩定性的成長。不像大陸，受無知的毛澤東影響，經濟數度大起大落。

南朝鮮「發展專家」的崛起，必須歸功於朴正熙的軍政府。軍政府的成員，已經是「發展專家」。他們多數是在南朝鮮獨立後，受過美式教育或訓練。和南朝鮮的其他領導人比較，南朝鮮的軍人脫離傳統文化最為徹底。軍隊由美國完全按照美式建立。美國

拒絕社會主義的經濟策略並不等於無條件接受自由主義市場經濟。亞洲三小龍經濟策劃者把政府和市場看作是合作夥伴。

軍隊在二次大戰末期已經相當企業化。這種現代企業文化也傳給了南朝鮮軍官。就以朴正熙的背景來分析：他雖然早期受日本軍事訓練，1953年朴氏被調到美國接受砲兵訓練，回國後，他主掌陸軍後勤，他和他的同僚因此有現代經營管理的經驗。他們給南朝鮮政府帶來美式企業精神。

南朝鮮的「發展專家」集結在朴氏1964年成立的「經濟策劃部」。該部由副總理主掌，集中財經大權於一身。由「策劃部」協調和核準所有重要經濟措施。在這種高度集中的領導下，南朝鮮開展了一系列以出口貿易為導向的項目，例如：幣制貶值、匯率單一化、控制通貨膨脹。朴氏的新政很快見效。1964年南朝鮮出口貿易比去年上升50%。經濟策劃見效使南朝鮮政府和全國自信心大增，也幫助政府把全國（少數的極端派大學生除外）的注意力自政治鬥爭轉移到經濟建設上去。

至於新加坡，前面已經提及，李光耀和左派黨員決裂，為的就是要建立一個以建設為宗旨的政府。新加坡三巨頭：李光耀、杜進才、吳慶瑞，都是留學英國，深受英國法治、民主和重社會福利國策的影響，要把新加坡建成亞洲的英國。這三位領袖，以身作則、勤奮和清廉。在他們領導下，新加坡政府在世界享有效率最高，貪污最少政府的美名。新加坡的「發展專家」集結在1962年成立的「經濟發展局」。該局最先由吳慶瑞博士主掌，招募了一批年輕有為的經濟學者、工程師和現代經營管理人材。「經濟發展局」，統籌設計五年計劃事項，其職務包括吸收外資、協助建廠、科技研究、人員訓練等。新加坡經濟快速成長，「經濟發展局」貢獻最大。

政治和經濟策略

有了現代知識的「發展專家」和一個安定的政局，還需要有適當的、合理的政策，經濟才能起飛。亞洲四小龍在政策方面也有不少共同點，而最基本的原則是政府力量和市場機制相互配合。按照美國加州大學詹森教授的分析，台灣、南朝鮮和新加坡的經濟發展策略有下列共同處：

（1）政府利用財政和金融政策來動員私人企業。台灣和南朝鮮政府利用優惠貸款方式來鼓勵私人企業家創設一些政府認為有戰略性重要的企業。政府也利用稅率的高低或退免來獎勵私人投資工業生產。換句話說，政府用經濟法則使市場領域或擴大，或縮小；但絕不取代市場的自律。

（2）獨立和中立的經濟計劃。經濟策劃包括長期性目標及各環節和部門的配合。它極需要一個獨立和超越狹窄利益的標準。一般新興國家常犯的毛病在政治派系干涉經濟策劃，以滿足一些利益集團。亞洲四小龍除了香港以外都有一個強大穩定的執政黨，經濟策劃受執政黨的保護，不被「草根」出身的政治人士干擾（今日台灣和南朝鮮已經逐漸失去這類的保護）。

（3）一個持平的勞工政策。台灣、南朝鮮和新加坡都對勞工運動作了一些限制。中外左傾人士常常抓住這點攻擊這三個政府。事實上，這三條小龍都是靠廉價勞力取得所謂比較優勢，使他們的產品在世界市場上有競爭力。如果勞工運動不停，工資上漲，這三小龍也不可能有甚麼比較優勢了。另一方面，因為經濟快速成長，勞工收入年年增高，而政府也注

重或公或私的社會福利措施；雖然沒有勞工運動卻仍獲得了運動的利益。同時，在台灣、南朝鮮、新加坡的工人有充分自由選擇工作，這當然也是他們增加收入，取得良好工作環境的方法之一。如果這些政府真像左派人士宣傳那樣一味剝削工人，那麼工人生產情緒一定不會高，也不會有經濟奇蹟產生。

(4) 確立有效能的中央政府。二次大戰後成立的一些新興國家，和拉丁美洲諸國的政府常常和一些特殊利益團體相結合（拉丁美洲的軍政府和傳統封建地主及企業集團）來操縱經濟，獲得暴利。台灣、南朝鮮、新加坡政府都建立在前殖民地，社會最初沒有強大的利益團體，政府是唯一的大組織，它可以自由地決定以全轄區為對象的策略，不受特殊利益干涉。

(5) 利用外資但不受外資操縱。台灣、南朝鮮和新加坡利用外資來補國內資本形成不足，或利用它來引進最新技術，或藉它來開拓國際市場。這些政府沒有把經濟大局交給了外國企業家。外資在台灣和南朝鮮沒有舉足輕重的地位。例如：在台灣，外資佔國內資本形成的1.5%左右（1978年數字），在南朝鮮是0.7%（1978年數字）。外資在新加坡佔有率較高，也不過6.5%（1976年）。台灣和南朝鮮對外資企業有嚴格的限制。台灣只允許外資投在電子業、金屬工業及服務業。論者不能用拉丁美洲的情形來一概而論所有利用外資的國家。如上面所說，拉丁美洲政府仍具有封建色彩，他們利用外資來增加自身利益，沒有全國的觀念。

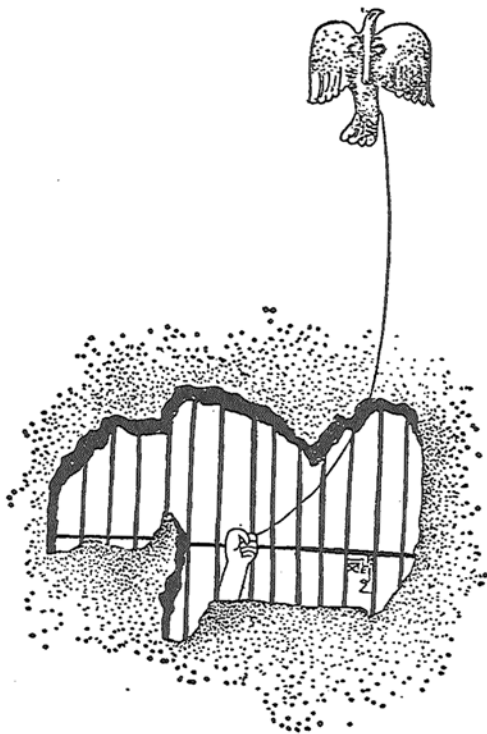
結 論

總結地說來，亞洲四小龍共同經驗指出：經濟快速成長必須先有利利的政治條件。

台灣、南朝鮮和新加坡的政、經成長三步驟為：建立有效能的中央政府，起用務實的發展專家和採用適合國情的政策。

從世界史的觀點來分析亞洲四小龍的發展，西方工業先進國——英、美、西歐——走過的歷程仍舊是一個可行的模式。這些先進國家也是最早建立有效的中央政府，時間是十六到十九世紀，一般歷史教科書上稱這個時期為民族國家崛起時代，總共花了近四個世紀！十九世紀中葉以後，這些西方國家才各自建設了經濟發展的基本設施，包括現代科層組織。然後他們才進入大眾參政和社會福利普及

亞洲三小龍政、經成長三步驟：建立有效能的中央政府，起用務實的發展專家和採用適合國情的政策



的環境，前前後後又花了約一個半世紀。

台灣、南朝鮮和新加坡也是沿着上述的程序，所不同於英美的是，亞洲三個在四十年完成西方花了五個半世紀建立的局面！當然，台灣、南朝鮮、新加坡由於各自有特殊的政治和社會條件，他們的發展歷程也不同。

台灣的過程比較接近西方，它是按步就班地開展的。首先建立有效能的政府，再推動經濟發展，提高人民生活水平，最後進入大眾參政的階段。台灣之所以能如此發展，主要在台灣社會受二次大戰破壞不太深。50年代台灣仍處於農業社會，傳統倫理和家族力量仍強勁。加上了國民黨的有效控制政局，方有按步就班的發展。

南朝鮮脫離西方歷程較遠，時局不允許南朝鮮按步就班地發展。朝鮮戰爭對南部的破壞極為徹底。它的社會缺少自律的力量，民情高漲。南朝鮮被迫幾乎在同一時期要顧及有效政府的建立、經濟發展、福利普及和大眾參政。因此，南朝鮮的局面波動極大。

新加坡因為有英國一手輔導，得以同時建設大眾參政和有效的政府，然後再在這個有利的政治基礎上發展經濟，普及福利。

亞洲四小龍的經驗明顯地證實政治和經濟互相作用。經濟發展需要有利的政治局面。經濟發展到了相當程度，社會成員的結構起了變化，中產階級崛起，產生了新的政治文化，政治制度和國策必須跟着演進。這種共進的過程往往不能一帆風順。南朝鮮的局面最早表現動盪，台灣現在也已到了這個階段，新加坡在不久的將來，也會遭受同類的挑戰。

奧國名經濟家熊彼得說過一句名言，他說經濟發展就是連續不斷地進行「創造性的破壞」。在過去四十年，亞洲四小龍政府和人民已經充分證明他們在經濟上能做到「創造性的破壞」。他們今後的任務是再度表現在政治上他們也能進行「創造性的破壞」。

劉平鄰 1937年生於江蘇，台灣東海大學外文系畢業後留學美國，分別獲華盛頓大學傳播學碩士和麻省理工學院政治學博士，現任加州大學聖巴巴拉校部政治系教授。劉教授目前主要着手研究中共政治與社會。