

## 序

东亚的经济发展与其他发展中国家地区有着明显的不同。本文的目的就是将这一事实与世界共享，整理、讨论残留的问题，为开发援助战略提供在理论参考。

### 1. 东亚的经济成就

过去半个世纪，发展中国家的经济发展参差不齐，出现了赶超发达国家和难以摆脱经济停滞不前困境的两极分化现象。其中东亚多数国家属于前者。<sup>1</sup>

东亚的经济发展有以下几点相同之处。这些相同之处是其他发展中国家地区所没有的。

- 在生态环境、人口、民族和宗教、社会结构、政治体制等方面具有多样性。
- GDP 规模、人均收入（表示经济发展的程度）等方面也呈现多样性。
- 地区整体长期保持经济的高速增长。
- 伴随经济高速增长，出现高储蓄率、高投资率、（虽然受到限制但非常积极的）对外开放、积极出口、工业化、社会指标的改善等现象。

但是，东亚的发展并不是一帆风顺的。我们应该注意到其中存在例外的国家和短期的停滞。同时，经历了战争、冷战、社会不安、经济危机的东亚，从历史的角度来看也不能说是安定的地区。

东亚各国现在不仅面临着一直以来的贫困、政治对立等问题，同时面临着由于经济发展而出现的贫富悬殊、环境、城市化、社会混乱、治安恶化等新问题以及避免全球化发展带来的危机、为下一阶段发展积蓄能力等等一系列问题。

### 2. 通过贸易和投资取得的发展

以工业化为轴心的东亚经济发展途径，可以通过各国的收入、产业结构、出口结构的长期推移的数据来确认。但是，该地区又有一个非常明显的特征，就是该地区的发展不只是靠每个国家通过“有利市场运作的政策”“良好的统治”而取得的，东亚整个地区存在着的相互作用是该地区经济发展不可缺少的动因。<sup>2</sup>

---

<sup>\*</sup>本文是在“可持续发展问题全球首脑会议”（WSSD，约翰内斯堡）期间，于经济产业研究所和经济产业省共同主办的学术研讨会（2002年9月1日）上发表的英文背景论文的日文版。在执笔本文时，东京、驻华盛顿的日本专家、政策策划人员、研究人员等都给笔者提出了许多宝贵意见，在此深表谢意。有关文章内容笔者负全部责任。

<sup>1</sup> 在此笔者将东亚定义为日本、中国（包括香港）、台湾、韩国、新加坡、马来西亚、泰国、菲律宾、印度尼西亚和越南。此定义为机能性定义，覆盖已经参与本地区贸易、投资生产网络（后述）的所有经济单位。东盟之中，缅甸、柬埔寨、老挝的参与程度还非常低。

<sup>2</sup> 世界银行在分析东亚经济成功的报告《奇迹》中指出，东亚成功的主要因素有宏观经济的安定、人才的培养、出口的振兴、官民的合作等（世界银行 1993）。另外，亚洲金融危机后，世界银行指出，各个国家不在制度和政策上实施改革，该地区将不会再出现经济的腾飞（世界银行 2001）。但是，只通过对每个国家的政策评论并不能真正理解该地区的活力所在。这是由于东亚的未来仍旧依靠维持地区整体的活力。

也就是说在东亚，不同发展阶段的国家，通过参与以民间活动形式遍布整个地区的生产网络而取得了经济的高速发展。在这里存在着以贸易和投资为媒介，以发达国家的市场为对象，有明确秩序和结构的生产分工。在这种体制下，工业化的区域扩大（地理上的扩大）与深化（各国的产业结构高度化）同时有力地进行。“雁行式形态的发展”“结构转换连锁”“亚洲活力”等名词描绘的是这种供应方面的动态。<sup>3</sup>要理解这种机制的内涵，就要超越国界，分析该地区整体的生产结构、地区内贸易和投资等等。

对于东亚的发展中国家来说，经济发展就是作为一个环节参加到上述的生产分工之中，与地区内的其他国家在竞争与互补的过程中实现由低水平工业化到高水平工业化的发展。他们为了寻求发展，必须实行贸易和投资的国际一体化。（但是，日本、韩国、台湾等发达国家和地区以及东盟四国、越南等后进国家的国际一体化战略与此不同。）

东亚作为一个地区，为后进国家展示了政治、经济和社会赶超发达国家的模式，并提供了实现这种模式的环境。东亚各国夹在发达国家和追赶其后而来的国家之中，不断受到来自市场方面的压力，一步一步完成各个阶段的发展。促使他们行动起来的是希望赶超发达国家的国民的热情和邻国“卓越的演示”效果，而不是国际机关的制约和世界通用的政策规则。这种以有机地构成相互依存关系的团体实现经济腾飞的发展中国家地区，只有东亚。

对于日本来说，东亚是最重要的发展中国家地区。而对东亚来说，日本又是其主要贸易对象和投资国家。同时，日本的跨国企业又是该地区生产网络最大的构成者。另外，东亚的活力一直依靠与欧美的贸易投资关系以及香港、台湾和华侨等华人资本的支撑。

日本是东亚地区最大的援助国。其经济合作最大的特征是向以民间企业为核心的经济连锁提供援助和补充。日本提供援助的项目多是以使东亚的发展中国家在国际分工体制中获得符合自身发展阶段地位，并由此增加收入和解决实际社会问题为目的的。尤其是解决基础设施的完善、人才培养、技术支援、政策和制度制定中理论上的支援等发展中国家直接面临的问题，通过促进贸易和直接投资，增强亚洲的活力。这些项目多是适应发展中国家以及日本的民间需求而形成的。这样，在带来东亚各国经济发展和社会安定的同时，日本自身也获得了更大的利益。

### 3. 各国政府的作用

东亚发展中国家为积极响应世界市场和地区经济提出的以上各项开发挑战，自身必须进行重大改革。经济发展的主力当然是民间企业。然而对于大多数市场经济不成熟，人才和技术落后，生产力低下的发展中国家来说，单纯开放民间部门并不能充分激发发展的活力。要启动由于收入、储蓄、生产、技术的欠缺而导致恶性循环的经济，作为从外部理顺经济命脉和规定经济方向的代理人，政府的作用是十分重要的。

世界银行对于发展中国家政府的看法已经从战后初期的过分期待经过 20 世纪 80 年代的“小政府”、20 世纪 90 年代的“制度构造论”，变为当前的取得良好平衡。但是在此也不应该忘记，在东亚，政府的规章与主动性是根据本国的发展阶段和地区的要求而形成的。政府如果不能制定切实可行的政策，那么该国就根本无法参加到生产分工之中来，从而导致经济停滞不前。目前，东亚的现实就是经济封锁必然导致落伍，经济发展中出现的矛盾如果放任不

---

<sup>3</sup> 三者语感和强调点上有细微的差别。关于由于中国的兴起，“雁行式形态”是否崩溃这一点还存在争论，但这并不是本文的主题。为了避免由于语言表达而出现的问题，我们在此使用“亚洲活力”这一新鲜而灵活的词语表达东亚的动态式生产网络。

管，则必然导致社会崩溃。自由放任或者与之截然相反的计划经济的非生产性，不仅作为理论，近邻国家的现实为此做出了良好的实证。

另外，“良好的统治”的内容，在东亚需要重新定义。宏观经济的安定、机构改革的深入，行政的高效性和透明性、社会参与等通常的定义，并不一定与通过贸易和投资的经济发展的条件一致。宏观经济的安定虽然是必不可少的，至于其他条件，在东亚大多数发展中国家并没有完全得到满足，也实现了经济的高速发展。国际一体化下的经济发展启动之时，极有可能要求与以往不同的，受到限定的“良好的统治”等战略条件。

东亚发展中国家政府最基本的任务是确保以经济发展为前提条件的政治体制以及社会的统一和安定。为此，许多国家选择了“权威主义开发体制”（渡边，1995）。<sup>4</sup>这种体制与单纯的独裁政治完全不同。它的特征是肯定集团性追求物质极大丰富的经济国家主义，通过工业化和振兴出口提高对外竞争能力，采用由能力强而且精通经济的领导人以及支撑他的智囊团进行由上而下的决策方式。这种体制多是在国内外的安全保障的胁迫之下，通过政治革命和军事政变而建立起来的，而且根据欧美的基准，其统治形式也并不一定是民主的。对于这种体制的评价多种多样，其中有一点是很明显的。就是这种体制的采用满足了东亚各国在经济发展启动阶段的外在的过渡性要求。因此，在它完成了历史使命之后，经济发展成功本身就夺去了权威主义开发体制的正统性，使之融合，并转入更具“民主性的”体制之中。这种情况已经在韩国、台湾等先行发展起来的国家的发展过程中得到证实。

要实现社会的安定和政策的一贯性，作为前提，东亚的发展中国家政府应该注意发挥以下三项重要作用。

第一、发展中国家政府必须建立市场经济体系。尤其是最贫困的国家和正在向市场经济转型的国家。由于市场极为不成熟，在生产力、组织、人才等所有方面还没有达到放任自流就能健康成长的阶段（石川，1990）。每个国家要不断摸索与其发展阶段相适应的政府和市场的组合，当然最终决定不是由民间而是由政府来做。另外，建立市场经济只有法律的完善、政策的放宽、对外开放等规则和框架还不够，对贸易、投资、技术和产业结构等形成竞争力的具体内容也必须充分关心和积极推动。

第二、发展中国家政府要肩负起积极从事国际一体化运动和风险管理责任。如前所述，在东亚，国内的经济发展和对外的国际一体化是表里一致的，应该同时进行。首先推进国际一体化，这意味着将亚洲活力引入国内。对发展中国家来说，做出此项决断的时机、顺序、内容是否恰当是极为重要的。吸引外资刺激本国产业，同时又要避免经济危机和社会混乱。进行国际一体化综合设计，不能靠普遍理论解决问题，要求在对外开放和保护主义上保持一种微妙的平衡。

第三、发展中国家政府不可怠慢经济发展带来的负面影响。在经济发展过程中，存在着旧有的贫困和收入差距悬殊等问题，同时由于经济发展，又会出现新的社会问题。其中最严重的是个人之间、民族之间、地区之间差距的加大。其次还有环境破坏、城市化（人口大量涌入城市、交通堵塞、住房问题等）、社会问题（犯罪、贪污、毒品、色情等）。对于经济发展的机会和成果能够依照社会标准进行公正的判断，就会带来社会安定，同时也会支撑经济发展政策。政府必须努力确立这种良性循环。

在东亚，保持经济高速增长的国家，在上述问题上并不是没有出现过失误，只能说他们没有放任阻碍长期发展的失败。

---

<sup>4</sup> 一直贯彻自由经济的香港和未能实现开发主义的菲律宾马科斯政权是例外。

在东亚，政府介入取得成功的原因可以归结为宏观经济安定、人口资源丰富、官民的生产协调性、出口的振兴、收入的合理再分配等等。这些都是各个国家为解决上述问题而采取的具体措施。重要的是要将东亚的历史、地理背景以及推进发展的基本课题作为一个整体加以理解。对每一项政策进行个别分析，并欲将其移植到条件完全不同的他国是没有什么意义的。

#### 4. 地区合作的作用

为保持亚洲活力，在以国家为单位进行政策上努力的同时，通过地区范围的经济合作加以补充也是必不可少的。民间的贸易、投资和生产完全依靠市场并不一定能顺利进行，随时会出现障碍和危机。通过地区合作排除各种困难，实行产业的侧面支援，提出减少不切实际的构想等等，不仅在过去为东亚的发展做出了贡献，将来会变得更加重要。从广义上来讲，这可以看作是提供了国际公共财产。

迄今为止，在东亚实施的经济合作形式有人才培养、基础设施的完善、中小企业和辅助产业的扶植、支撑产业化的各种制度的制定、对经济发展负面效应的处理、有关政策方面的理论性支援等等。以上这些与亚洲的最大援助国——日本的经济援助的重点领域有许多重复之处。另外，如从亚太经济合作组织（APEC）可以看到的那样，东亚的地区合作是一种开放的地区主义，并不对地区外国家进行区别对待；是依靠各国的主动性和相互制约而不是一味地强制。东亚的地区合作一直以这种缓和的一体化为基础。

因此，过去的东亚经济一体化是以民为主、官为从的市场基础形成的。这是与欧盟（EU）、北美自由贸易区（NAFTA）、南方共同市场（MERCOSUR）等制度先行的地区一体化完全不同的。从某种意义上讲，其他地区希望通过一体化而实现的民间联合，在东亚已经实现了。但是，最近一段时间以来，出现了一种以制度为基础的一体化补充和加速以市场为基础的一体化的趋势。日本政府也在几年前开始从无差别的多国间自由贸易协定向这种制度性的地区主义进行政策上的转向（MITI2001，Urata2002）。

目前，东亚地区最为核心的框架是由东盟（ASEAN）+3<sup>5</sup>组成的。以此为基础展开阿拉伯自由贸易区（AFTA）、东盟地区论坛、清迈协议、亚欧首脑会议（ASEM）等地区合作。除此之外，日本与新加坡缔结了两国间自由贸易协定（FTA），日本和东盟（ASEAN）、中国和东盟（ASEAN）等地区水平的自由贸易协定（FTA）提案和谈判正在进行之中，一部分地区已经结束谈判，缔结了协议。

以下几项课题是将来进行地区合作的重要任务（其中多数于以往的课题有重复之处）。

- 确保以繁荣为前提的地区和平与安全保障
- 缩小先行国家与后进国家之间收入水平和发展阶段的差距
- 推进全球化，消除因此带来的负面影响（经济危机、收入差距悬殊等）
- 以可持续发展为条件，培养人才，制定政策，提高管理能力

东亚的地区主义还可能成为向世界传播东亚理想的渠道。东亚是极为多样化的，在一些问题上与欧美和国际机构持不同意见，但在地区内部却可以形成近乎一致的意见。例如，东亚多数国家对无限制的自由经济主义、亚洲金融危机时国际货币基金组织（IMF）的反应、只将消除贫困看作发展的世界银行的政策等等持有异议。将这种意义变成政策性提案，由东亚

---

<sup>5</sup> 东盟加盟国有新加坡、马来西亚、泰国、菲律宾、印度尼西亚、文莱、越南、柬埔寨、老挝、缅甸。再加上日本、中国、韩国，就称为东盟+3。

向全世界传播。作为动员国际机关出动的渠道，已经制度化的东亚应该可以派上用场。

经历了二十世纪九十年代高速发展的全球化，如今，亚洲活力需要在个别政策上进行调整。日本，还有韩国、台湾等在高速实现工业化的数十年之前还可以使用限期进口保护磨练本国企业的所谓“幼稚产业保护政策”。但是，对于后进国家来说，从要求尽早对外开放本国国内企业的实力不如日本、韩国和台湾等这两点来看，“优质产业保护政策”已经不可能实施。但是，100%的放任自流和对外开放，对他们赶超先进国家又存在着不安定因素。因此，对于国家水平、地区水平的应该采取怎样的产业支援形式才能符合全球化时代的要求这一问题有必要进行深入的探讨。这也是东亚可以先世界他国进行研究的领域。

## 5. 经济发展与消除贫困

1999 年以来，世界银行将消除贫困作为发展的最终目的，要求贫困国提交《减贫战略文件》( PRSP )。2000 年 9 月召开的联合国千年首脑会议上一致通过了《千年发展目标》( MDGs )，规定了到 2015 年为止的一系列社会目标。现在，消除贫困成为世界开发援助的核心课题。

东亚的发展中国家并没有将消除贫困当作国家发展的唯一目标。那里已经建立起了既能促进经济发展又在关注社会前进的保持良好平衡关系的政策体系。与其只集中精力解决当前的贫困问题，不如从长远考虑，采取长期战略，促进社会发展。(当然不能否定在此过程中的出现环境、人口密集、收入差距悬殊等问题，以及如何解决上述问题陷于被动。)没有经济发展的地方(包括消除贫困)就不可能从根本上解决社会问题，东亚各国对此理解颇深。

联合国( UN )提倡的千年发展目标( MDGs )和世界银行提出的《减贫战略文件》( PRSP )，与东亚的经济发展战略有许多难以融合的部分。在东亚，率先完成《减贫战略文件》( PRSP )的越南已经发生了此类事件<sup>6</sup>。在亚洲活力这一特殊环境之中，不能从外界将性质不同的政策框架强加于已经拥有明确的发展目标并为实现自己的目标而不断努力的东亚发展中国家，而要在补充现存政策框架的基础之上进行发展援助。

更确切地说，在制定 PRSP 时，要站在各贫困国家的立场，考虑该国是否适用。其判断基准有援助和削减债务的依存度、有无现存的国家发展计划，成熟程度如何(是否已经成为国家预算和公共投资计划的有效指针)、贫困的原因等等。PRSP 要根据以上国家情况的不同进行灵活、切实的调整。

## 6. 为其他地区提供启示

关心东亚的人多数会对东亚的经验能否适用在包括非洲撒哈拉以南地区在内的其他地区表示浓厚的兴趣。对于这一问题不能简单地以“是”或者“不是”加以回答。由于各地区、各国的状况有所不同，将东亚的政策原封不动地移植到另外一个国家当然不会一帆风顺。我们认为东亚经济发展和日本发展援助的经验在以下几个方面可以为其他地区提供启示。

以千年发展目标和减贫战略文件为中心的消除贫困战略，作为一般理论，承认经济发展和消除贫困的密切关系。然而在实际工作过程中，贫困者受益政策的预算化、援助方式的议

---

<sup>6</sup> 详细解说请参考政策研究大学院大学发展论坛的信息模块化“Diversifying PRSP: The Vietnamese Model for Growth-Oriented Poverty Reduction”。在制定 PRSP 过程中，越南政府将该文件当作次于现存国家发展计划的文件加以处理，这与一部分援助国将此文件作为政策和资源使用的中心文件来处理的要求发生冲突。最后该文件在地位不明之中完成。世界银行赞扬了越南强烈的自主意识，评价该 PRSP 为最佳作品。

论等虽然非常活跃，但是具体适用于各发展中国家的、可持续发展战略的制定和实施还远远不够。我们认为，应该改变这种言行不一的状况，强化发展战略的支援。

要通过贸易和投资实现经济发展，必须满足与通常的国家治理（宏观经济的安定、机构改革、行政改革、参与等）不尽相同的条件。另外，作为援助国对哪个国家进行援助的选择基准在实施贫困者受益政策还是发展政策上有所不同（治理与选择的多样性）。经济发展以政治安定和社会统一为前提，要求有精通经济、具有强烈责任感的领导者，有优秀的智囊团，有能够从上到下切实贯彻经济政策的行政机构，有希望国家富强的国民的支持等等。

东亚和非洲撒哈拉以南国家在社会安定、人才和知识的积蓄、地区有无活力等方面条件相差悬殊，所以不能直接将东亚的经验直接移植到该地区。但是在产业研究和制定政策的手法等方面可以提供经验。<sup>7</sup> 日本的经济援助以总体、长期和实物性为特征，努力做到在尊重对象国家个性的同时，对该国的产业、贸易、人才、技术等实际问题从总体上进行长期的援助，使用多种援助手段，不论形势好坏不断进行交流。这种做法不仅可以弥补以短期合同、短期成效、相同框架为主的国际机构的不足，而且也是现行战略所缺少的重要要素。不拘泥于东亚，帮助受援国找到最符合该国的发展战略并加以实施才是日本式经济援助的精髓所在。这也适用于对非洲撒哈拉以南国家的援助。我们认为短期的部分参与效果微弱。

但是，迄今为止，日本对于非东亚国家较少进行理论性援助。因此在开始对其他地区进行长期的经济支援时需要一个积累知识和经验的准备阶段。另外，在日本国内也要在对其他地区负起责任这一点上达成共识。对于日本来说这也是一个学习的过程。首先，日本应该根据上述选择基准选择少数几个最具有发展潜力的发展中国家，集中力量进行经济援助。在筛选过程中，发展中国家政府强烈的自主意识必不可少。在受援国中常设开发研究队伍，负责与发展中国家进行对话、协助国际机关、其他援助国和 NGO 的工作，并向东京提出政策上的建议。只有形成了这种体制，才算开始了真正的日本式经济援助。

在其他地区目前尚未出现亚洲发展中国家的这种相互作用，因此发展策略不能以地区生产分工为前提。我们相信，即使地区环境不同，一个国家也可以使贸易和投资活跃起来。例如，可以就某国的农产品加工和轻工业制品从市场、流通、组织、人才、技术、金融等方面进行综合考察，进行援助。由于具体的切入点各国会有所不同，所以一般不会在此议论哪个切入点更为有效。同时，这种努力不能仅仅依靠日本的双边式援助，而应该提到与国际机关和其他援助国齐心协力开展多边式援助活动的高度。

## 参考文献

石川滋（1990）“市场经济的不发达与经济自由化的极限”第7章，《开发经济学的基本问题》岩波书店。

经济产业省（2001）《通商白皮书 2001》

渡边利夫（1995）《新世界亚洲的构想》筑摩新书

Urata, Shujiro (2002) "A Shift from Market-led to Institution-led Regional Economic

---

<sup>7</sup> 日本国际援助事业团在 1995 年至 2001 年对越南进行了大规模的综合政策支援。对宏观经济的安定、财政金融、农业和农村经济、产业贸易政策、国有企业改革、中小企业的振兴、亚洲金融危机对策等问题进行了分析，提供了方案。相同的支援在蒙古、老挝和缅甸也在进行。

Integration in East Asia, ” a paper presented at the Conference on Asia Economic Integration by the Research Institute of Economy, Trade and Industry(RIETI), Tokyo, April

World Bank(1993), The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy.

World Bank(2000), East Asia: Recovery and Beyond.