

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ► 九七金融風暴與南韓政經體制的轉變：超越發展國家論

Beyond Developmental State: Financial Crisis and the Transition of Political Economy in South Korea

doi:10.30390/ISC.200508\_44(4).0004

問題與研究, 44(4), 2005

Issues & Studies, 44(4), 2005

作者/Author：蔡增家(Zheng-Jia Tsai)

頁數/Page：75-100

出版日期/Publication Date：2005/08

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200508\\_44\(4\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200508_44(4).0004)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 九七金融風暴與南韓政經體制的轉變： 超越發展國家論

蔡 增 家

(國立政治大學國際關係研究中心  
第二研究所副研究員)

## 摘 要

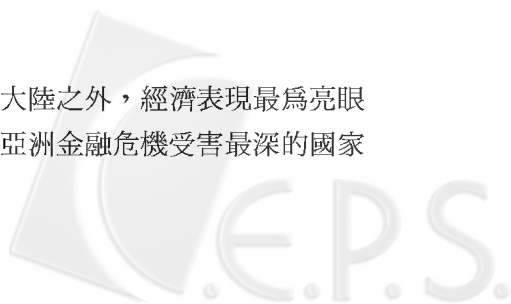
在過去的四年裡，南韓是東亞國家當中，除了中國大陸之外，經濟表現最為亮眼的國家，但是就在七年之前，南韓卻是亞洲金融危機受害最深的國家之一，南韓政府在求助無門的情況之下，向國際貨幣基金尋求經濟援助。為何南韓經濟能夠在短短七年當中，從金融危機的泥沼當中脫胎換骨，並在東亞國家中表現相當亮麗的經濟成長呢？這是本文主要的研究動機。南韓是從 1987 年開始進入政治民主化的階段，為何同樣是民選總統的金泳三在 1993 年至 1998 年執政期間卻無法達成經濟改革的目標，而金大中卻反而能夠做到？這是本文所要探討的第一個議題；而從 1993 年至今有將近十年的時間，南韓的政經體制是否有明顯的改變，而這種改變對於南韓政府、大企業與銀行之間的關係會產生何種影響呢？這是本文所要探討的第二個議題。本文嘗試從政府、大企業與銀行之間的互動關係來分析南韓政治經濟體制的轉變。

**關鍵詞：**發展國家論、亞洲金融風暴、國際貨幣基金、金大中、南韓

\* \* \*

## 壹、前 言

在過去四年，南韓大概是東亞國家當中，除了中國大陸之外，經濟表現最為亮眼的國家。但是我們不要忘了，就在八年之前，南韓卻是亞洲金融危機受害最深的國家



之一，從1997年10月至12月短短兩個月之間，漢城股市下跌了百分之六十，韓國也貶值百分之四十，同時在1997年，南韓前三十大企業有八家宣告倒閉，在這三十家企業當中，竟然有二十五家企業負債比高達三比一，瀕臨倒閉的危機，於是南韓全國人民自動發起一人一美元的運動，希望協助政府渡過外匯短缺的危機，在另一方面，南韓政府也在求助無門的情況之下，向國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）尋求經濟援助，國際貨幣基金答應提供五百七十億美元的紓困貸款，但是卻附帶嚴苛的紓困的條件，要求南韓政府無條件答應關閉經營不善的銀行、兩年內經濟成長減半，以及允許外資參與整併國內金融機構的紓困條件，當時南韓輿論稱這是繼被日本殖民統治之後，南韓經濟主權被託管的第二國恥。<sup>①</sup>本文不禁要問：為何南韓經濟能夠在短短七年當中，從金融危機的泥沼當中脫胎換骨，並在東亞國家當中表現相當亮麗的經濟成長呢？這是本文主要的研究動機。

1997年亞洲金融風暴揭開南韓經濟發展背後，政府、大企業與銀行之間綿密的政經結構，同時在國際貨幣基金的壓力下，促使金大中對南韓政經體制進行大幅度的改革，自1998年2月25日就職南韓總統以來，至2003年2月退任的五年期間，金大中一方面利用國際貨幣基金的紓困條款壓力，積極對南韓進行經濟結構的改革，另一方面則繞過傳統官僚體系成立獨立性組織，對南韓政治進行行政革新，其主要目標在對累積鉅額不良債權的銀行體系進行結構性的合併政策，此外他也要求財閥進行財務結構改革與縮小規模計畫。從南韓1999年以來的經濟數字顯示，南韓已經逐漸從金融風暴的陰影中走出，由此可見金大中的金融改革政策已經具有相當的成效，金大中的改革政策是否已經改變南韓傳統的政經模式？南韓是從1987年開始進入政治民主化的階段，為何同樣是民選總統的金泳三在1993年至1998年執政期間卻無法達成經濟改革的目標，而金大中卻能夠做到？這是本文所要探討的第一個議題。

南韓自從1988年盧泰愚上台之後便開始進行政治民主化措施，但是南韓真正進行政治及經濟改革是在1993年金泳三上台之後，而真正有大刀闊斧的具體改革措施則是在1998年金大中上台後，從1993年至今有將近十年的時間，南韓的政經體制是否有明顯的改變，而這種改變對於南韓政府、大企業與銀行之間的關係會產生何種影響呢？這是本文所要探討的第二個議題。

首先介紹本文主要的研究動機與兩項議題，其次第二部分將敘述金融風暴前後南韓的政治經濟情勢，第三部分是分析國際貨幣基金援助的紓困方案與條件，第四部分則是要探討為何同樣是民選總統，金大中的改革能夠成功而金泳三卻是失敗的呢？第五部分則是分析金大中改革後南韓政治經濟體制的轉型及政府、大企業與銀行之間關係的轉變，最後則是依據以上五節的分析作簡單的結論。

註① 「飛龍驚夢，光環淪為國恥」，中國時報，86年12月4日，版10。



## 貳、1997 年金融風暴前後南韓的政經情勢

### 一、金融風暴前的南韓政經情勢

1996 年 10 月 11 日，「經濟合作暨發展組織」(OECD) 宣佈同意南韓入會，南韓正式進入「富國俱樂部」，金泳三以五年之內進入「經濟合作暨發展組織」的政見主張已經提早達成了，但是南韓國內卻沒有歡愉的氣氛，因為南韓經濟已經開始陷入另一波的不景氣了；其實從 1996 年 1 月開始，南韓經濟便出現不好的預兆了，在當年 1 月，南韓政府宣佈本年度的總體經濟目標，主要是協助國內經濟轉型，並且輔導中小企業成立，但是在自由化的浪潮之下，大企業的規模卻是持續擴大，南韓政府的成果實在是相當有限的。<sup>②</sup>

舉例來說，在總體失業率方面，便從 1995 年的 2.0 % 一路提升到 1996 年第四季達到 2.6 %，1997 年第一季更高達 2.9 %；其次在經濟成長率方面，南韓從 1995 年的 9 % 一路下滑，到 1996 年第四季為 5.8 %，1997 年第一季更降到 5.2 %；另外在消費者物價指數方面，南韓在 1995 年為 4.5 %，經過了 1996 年的調整到 1997 年第一季降到 4.1 %；這些顯示國內經濟不景氣的指標影響到韓圓對美元匯率的貶值，韓圓對美元匯率從 1995 年 771.24 兌換一美元一路貶值，到了 1996 年第四季為 840.64 兌換一美元，1997 年第一季更是貶到 866.33 兌換一美元（請參見表一）。<sup>③</sup>

表一 金融風暴之前南韓股匯市的表現情形

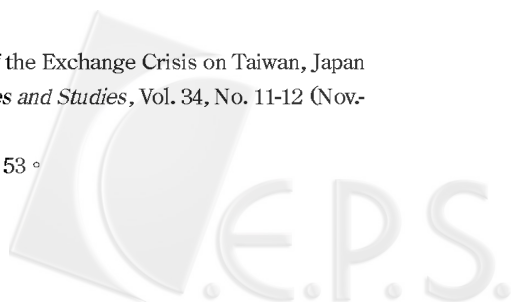
	1993	1994	1995	1996,1 季	1996,2 季	1996,3 季	1996,4 季	1997,1 季
韓圓匯率 (美金)	802.61	803.64	771.24	781.06	799.00	822.93	840.64	866.33
失業率	2.8 %	2.4 %	2.0 %	2.2 %	2.2 %	2.3 %	2.6 %	2.9 %
經濟成長率	5.8 %	8.4 %	9.0 %	7.9 %	6.8 %	6.4 %	5.8 %	5.2 %
消費者物價	4.8 %	6.3 %	4.5 %	4.5 %	5.5 %	4.7 %	4.3 %	4.1 %

資料來源：國際經濟情勢週報，第 1177 期（1999 年 12 月 6 日），頁 47~53。

經濟政策沒有成效倒是不打緊，接踵而來的企業危機則成為南韓經濟危機的引爆點。在 1996 年 1 月 19 日，南韓一家大建設公司—宇成建設，因財務危機而宣告倒閉，而南韓政府對這件事並無警覺，認為只是個別企業內部人謀不臧的問題，因為在當時

註② Cheng-Tian Kuo and Zheng-Jia Tsai, "Differential Impact of the Exchange Crisis on Taiwan, Japan and South Korea: A Politico-Institutional Explanation," *Issues and Studies*, Vol. 34, No. 11-12 (Nov-Dec. 1998), pp. 144~180.

註③ 國際經濟情勢週報，第 1177 期（1999 年 12 月 6 日），頁 47~53。



整個 1996 年期間南韓都在籠罩在前總統全斗煥及盧泰愚的受賄案當中，金泳三想要以全斗煥及盧泰愚的判刑來換取其五年最重要的政治改革政績；在經濟政策方面，金泳三認為在自由化政策之下，只要持續給企業活水—資金，一旦國際經濟環境轉好，國內經濟應該就能夠止跌回升，但是接下來大企業爆發的一連串財務危機就讓金泳三政府應接不暇了。

在實際政策方面，南韓政府仍然持續進行自由化政策，此時已經完成金融改革方案，將所有金融監督單位加以合併成立統一監管局，並由總理府直接控制，另外，南韓政府也廢除政府對利率政策的管制，並賦予中央銀行—韓國銀行更多金融自主權，但是這已經是緩不濟急了，因為發生在 1997 年 7 月的亞洲金融風暴已經追隨著自由化的腳步衝擊南韓的經濟了。

有鑒於 1996 年之後南韓國內經濟的持續衰退宣告金泳三自由化政策的失敗，在經濟的不景氣之下，南韓大企業便要求要降低員工的薪資，否則將要進行大規模的裁員。大企業結合由其控制的媒體及國會議員大加宣傳這種觀念，使得企業員工不得不挺身來捍衛本身的權益；另一方面，在自由化的政策下，許多國外企業進入本國市場，其夾著強勢的國際競爭力，使得本國企業的獲利率一再下滑，雖然政府一再保證將會提供必要的經濟援助，但是仍然無法填補企業的虧損，減薪及裁員已經是勢在必行的政策了，這使得國內勞資之間的對立越來越嚴重。<sup>④</sup>

南韓在過去政府主導扶植大企業的政策之下，勞工的權利是極度被忽視的，因為在以經濟成長為重的前提之下，政府總是站在大企業的一方，但是隨著政治民主化勞工權利逐漸抬頭，也讓大企業與勞工之間的勞資糾紛更加火熱化，從 1979 年朴正熙下台之後，南韓企業與勞工之間的衝突便不斷的發生，每年發生的件數約在一百件左右，參加罷工的員工則有數萬人，讓南韓經濟蒙受不少的損失；而 1988 年盧泰愚上任之後，勞資之間的鬥爭更加白熱化，舉例來說，南韓大企業與勞工之間的衝突在 1987 年到達最高峰，在當年中大大小小衝突的數目高達四千七百四十九件，參加員工人數高達一百二十六萬人，損失的工作天高達六百九十四萬天，而 1993 年金泳三上台之後，勞資衝突雖然有逐漸減少的趨勢，但是每年仍然有一百件以上發生，參與罷工的員工仍然高達十萬人以上。<sup>⑤</sup>

因此，在勞工團體積極爭取權益但卻無效的狀況下，於是便在 1997 年 1 月發動前所未有的大罷工，這次大罷工重創南韓進出口經濟，同時也讓大企業蒙受相當大的損失，於是南韓便在內外因素交錯的影響之下，在 1997 年 10 月爆發金融危機。

---

註④ Byun-Kook Kim and Hyun-Chin Lim, "Labor Against Itself: Structural Dilemmas and State Monism," in Larry Diamond and Byub-Kook Kim (eds.), *Consolidating Democracy in South Korea* (New York: Lynne Rienner Publishers, 2000), pp. 111~138.

註⑤ John Kie-Chiang Oh, *Korean Politics: The Quest for Democratization and Economic Development* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), p. 197.



## 二、金融危機的爆發與國際貨幣基金的援助

1997年7月15日，就在泰國爆發金融危機不久之時，<sup>⑥</sup>南韓第三大集團起亞集團爆發財務危機，南韓中央銀行緊急援助四千九百億韓圓，並要求債權銀行協助紓困，同時財經院也發布拯救起亞方案，以防止起亞集團中下游數千家供應商發生連鎖倒閉危機；在另一方面，爲了避免其他大企業產生倒閉效應，南韓在經濟政策上宣佈另一項利多：放寬外資合併收購本國企業的限制，意圖以外來資金的挹注來挽救本國企業財務的危機，但是在南韓大企業接連爆發財務危機連帶影響到金融機構穩定，因此在10月19日，南韓財經院宣佈將成立三十八億美元的基金協助金融機構打消壞帳，同時南韓債權銀行也向法院聲請接管起亞集團。<sup>⑦</sup>

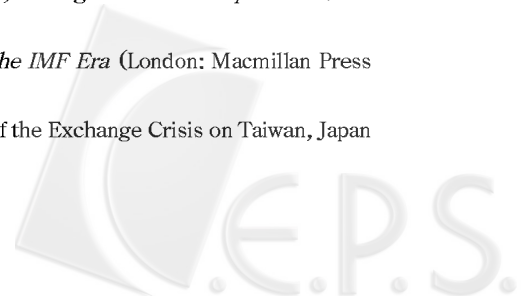
但就在此時，美國及日本銀行團對亞洲金融風暴局勢感到悲觀，決定停止對東南亞國家的放款作業，並開始不再續約借貸資金給南韓的銀行及企業，並中止對南韓銀行的短期放款。外國銀行團對南韓中止放款的舉動引發市場一片賣股效應，大量外資大量出脫持股，讓南韓股市大跌，韓圓對美元也開始急遽貶值，從844兌換一美元降到975.3兌換一美元，過幾天又跌到1008.6兌換一美元，南韓中央銀行在外匯存底不斷減少的情況下，於是宣佈撤守匯率（11月初南韓外匯存底只剩下一百六十億美元，只有7月份三百四十億美元的一半）。在南韓政府撤守匯市的效應之下，南韓股市開始大跌，一路跌到四百點以下（近十年來最低點），韓圓更是一路下滑突破1100兌換一美元，銀行不良債權也超過二十八兆韓圓，金融風暴已經開始席捲南韓。<sup>⑧</sup>

根據統計在金融風暴期間，從1997年1月至12月，南韓總共有八家大企業發生財務危機並宣告破產，分別是在1997年1月23日，韓寶集團（排名十四名）以負債四點九兆韓圓宣告破產，接著是3月19日，三美集團（排名二十六）負債一點九兆韓圓宣告破產，其次是在4月21日，排名十九的真露集團破產（負債一點九兆韓圓），緊接著是5月28日，排名三十四的大農集團破產（負債一點七兆韓圓），7月15日起亞集團破產（負債九點五兆韓圓），最後則是在12月6日，排名第十二名的漢學集

註⑥ 許多文獻對於有關亞洲金融風暴發生的原因衆說紛紛，有學者認爲是東亞國家欠缺配套措施的自由化政策，也有學者認爲是美國給予東亞國家自由化的壓力，但是投機客對東亞國家股匯市的攻擊造成幣值的狂貶才是亞洲金融風暴發生的導火線。請參閱 Stephan Haggard and Jongryn Mo, "The Political Economy of the Korean Financial Crisis," *Review of International Political Economy*, Vol. 7, No. 2 (2000), pp. 197~218; Padma Desai, *Financial Crisis, Contagion and Containment: from Asia to Argentina* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2003); Stephan Haggard, *The Political Economy of the Asian Financial Crisis* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2000); Richard Pierre, *The Asian Financial Crisis: Causes, Contagion and Consequences* (New York: Cambridge University Press, 1999).

註⑦ Donald Kirk, *Korean Crisis: Unraveling of the Miracle in the IMF Era* (London: Macmillan Press Ltd., 2000), pp. 3~16.

註⑧ Cheng-Tian Kuo and Zheng-Jia Tsai, "Differential Impact of the Exchange Crisis on Taiwan, Japan and South Korea: A Politico-Institutional Explanation" .





團，以負債六點五兆韓圓宣告破產。<sup>⑨</sup>

接下來則是南韓政府所採取的行動。1997年11月9日，在金融風暴發生初期，金泳三總統宣佈撤換副總理兼財經院長姜慶植，以及總統府首席經濟顧問金仁浩，由林昌烈及金永燮接任，同時於當天下午發表金融穩定方案，放寬匯市漲跌幅以及加速開放債券市場，並同時成立經濟諮詢委員會；同年11月21日，南韓政府在外匯不足以支付未來三個月的進口之需的情況下，承認南韓無法獨自處理金融危機問題，並向日本及美國的銀行團尋求援助，但是卻遭到拒絕，於是由新任副總理兼財經院長林昌烈宣佈，南韓將向國際貨幣基金尋求紓困援助，所需的援助金額高達五百七十億美元，國際貨幣基金在與世界銀行、亞洲開發銀行及七大工業國家協商之後答應對南韓的紓困援助，但同時也對南韓政府提出相當嚴苛的紓困條件。<sup>⑩</sup>

1997年12月3日南韓與國際貨幣基金正式簽署協定，由國際貨幣基金提供五百七十億美元的紓困援助，在嚴苛的紓困條件下12月3日也成為南韓的「國恥日」，在國際貨幣基金所提供的五百七十億美元當中，只有二百一十億美元是由國際貨幣基金提供的，其餘的分別由世界銀行提供一百億美元，亞洲開發銀行四十億美元，日本一百億美元，美國五十億美元，英國、俄國、法國及加拿大共出五十億美元，之後七大工業國再追加二十億美元一共是五百七十億美元。<sup>⑪</sup>另外義大利、比利時、荷蘭及瑞典等國也紛紛對南韓提供金額不等的援助（請見表二）。

表二 國際貨幣基金及其他國家對南韓的紓困援助

單位：美元

融資國家	金額
國際貨幣基金	210 億
世界銀行	100 億
亞洲開發銀行	40 億
日本	100 億
美國	50 億
英、法、俄、加	50 億
合計（12月3日）	550 億
七大工業國（追加）	20 億
總計（12月24日）	570 億

資料來源：韓銀情報，1998年1月號，頁20~21。

註⑨ 高龍秀，韓國的經濟システム：國際資本移動の擴大と構造改革の進展（東京：東洋經濟新報社，2000年），頁71。

註⑩ Stephan Haggard and Jongryn Mo, "The Political Economy of the Korean Financial Crisis".

註⑪ 韓銀情報，1998年1月號，頁20~21。

## 叁、國際貨幣基金援助的紓困方案與條件

### 一、國際貨幣基金紓困條件

國際貨幣基金對南韓設下的紓困條件大多是在經濟層面，我們茲可以將國際貨幣基金對南韓的紓困條件區分成經濟目標、政府、企業與銀行等四個面向，在經濟目標方面包括總體經濟指標，在政府方面包括貨幣及外匯政策、財政政策、貿易自由化及勞工市場，在企業方面包括大企業集團管理與改革，在銀行方面包括金融改革與金融市場自由化。

#### (一) 總體經濟目標

1. 經濟成長率：國際貨幣基金在紓困條件當中，首先設定南韓在未來三年的經濟成長率目標，它首先規定在 1998 年，南韓經濟成長率可以由 1997 年原先預估的 6.0% 降為 3%，但是到了 1999 年，南韓總體經濟成長率必須調高至 5.6%，假若南韓未達到的這個經濟目標，國際貨幣基金可以要求提前還款。

2. 消費物價上漲率：在經濟成長的過程當中，常會順帶提昇整體的消費物價指數，而這種消費物價指數的膨脹通常會抵銷經濟成長所帶來的成果。因此，國際貨幣基金規定在 1998 年之前，南韓國內消費物價的上漲率必須控制在 5% 以內。

3. 經常帳逆差：從 1994 年以來，經常帳赤字的逐漸擴大是南韓爆發金融危機的主要因素之一，因此，國際貨幣基金的第三個總體經濟目標便是規定南韓政府必須在 1998 年之前，將經常帳逆差控制在 GDP 的 1% 之內，以有助於南韓提昇總體的經濟成長率。<sup>⑫</sup>

#### (二) 政府層面

1. 貨幣及外匯政策：爲了掃除目前南韓金融市場的不穩定現象，以及減輕最近韓圜劇貶對國內物價的衝擊，國際貨幣基金建議南韓中央銀行應該緊縮貨幣供應，並允許短期市場利率的暫時調升；同時南韓政府也必須要維持現行浮動匯率制度，以及進一步公開外匯的相關資料，以提昇金融訊息的透明化。

2. 財政政策：國際貨幣基金建議南韓政府必須採取緊縮的財政政策，並進一步抑制政府的公共支出，同時南韓政府必須要透過增稅及削減政府支出，以維持國家預算的平衡及結餘；在另一方面，南韓政府必須要減少加值型營業稅之減（免）稅項目，並提高加值型營業稅、特別消費稅、交通稅等稅率，以增加政府財源，這些措施都是有助於南韓降低政府財政赤字。<sup>⑬</sup>

註⑫ Peter G. Chang, *IMF and the Asian Financial Crisis* (River Edge, N.J.: World Scientific, 1998).

註⑬ 白井早由里，檢證 IMF 經濟政策：東アジア危機（東京：東洋經濟新報社，1999 年）。





3. 貿易自由化：國際貨幣基金大力推動南韓進行市場自由化，建議南韓政府必須從 1998 年開始取消與貿易有關的進出口補貼及進口限制，以提供國內及國外廠商公平競爭的機會，在另一方面，南韓政府必須解除對國外特定國家的進口限制，以降低非關稅障礙及保障各國進入南韓市場的公平性。

4. 勞工市場：國際貨幣基金有鑒於在過去南韓企業與勞工之間的對立與衝突，是經濟成長與社會不安的最大障礙，因此規定南韓政府必須停止保護大企業的政策，要促進國內勞動市場彈性化，並實施失業救濟金制度，以解決國內勞資關係長期的對立關係。<sup>⑭</sup>

### (三) 企業層面

大企業管理：在過去南韓政府所推動的重化工業，造成大企業佔全國經濟結構的比例過高，同時南韓政府過度保護大企業，造成企業不良債權及呆帳過高的情況，因此，國際貨幣基金建議南韓政府必須要推動企業財務報表的透明度，以監督企業的營運狀況，同時南韓政府必須要終止對無償債能力民間企業的補助，並逐漸減少政策性貸款，以防止企業的過度借款；在另一方面，南韓政府必須要積極縮短企業的負債比率，以防止大企業的過度規模擴張，同時南韓政府必須要改革大企業集團旗下企業間的相互借款保證制度，以防止企業之間的交叉持股，國際貨幣基金認為大企業的結構調整，將是南韓經濟是否能夠復甦的重要關鍵因素之一。<sup>⑮</sup>

### (四) 銀行層面

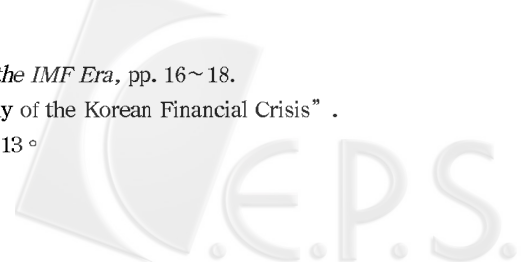
1. 金融改革：金融改革是國際貨幣基金要求南韓政府改革的主要項目之一，它規定南韓政府必須在 1997 年之前通過金融改革法案，其內容包括成立規範整個金融業的監督機構，並賦予中央銀行獨立的金融權責，另外南韓政府必須要積極保障中央銀行的獨立性，並引進物價穩定目標制來穩定日漸高漲的國內物價；在金融制度方面，南韓政府必須要設立整合的金融監督機構，來負責監督銀行業、證券業和保險業務，另外國際貨幣基金規定南韓政府必須要在 1998 年中之前，通過外國金融機構可以合法併購韓國的金融機構的法案，同時南韓政府也必須要積極調整及處理無償債能力金融機構的結構，並積極輔導其合併或轉型。

在外資進入國內金融市場方面，國際貨幣基金建議南韓政府必須督促外國企業加速併購南韓本國企業，其合併金額必須由清算銀行（BIS）所定的自有資本比例規定。在金融市場透明化方面，南韓政府必須將大型金融機構交付由國際認可的會計公司稽核其財務狀況，以將不良債權訊息更加透明化，同時南韓政府必須要推動及維持金融交易真名制的作法，以保障人民合法交易的安全；在另一方面，南韓政府必須定期公佈有關外匯存底、央行遠匯合同、銀行問題貸款等資訊，以加速金融訊息透明化。<sup>⑯</sup>

註⑭ Donald Kirk, *Korean Crisis: Unraveling of the Miracle in the IMF Era*, pp. 16~18.

註⑮ Stephan Haggard and Jongryn Mo, "The Political Economy of the Korean Financial Crisis".

註⑯ 國際經濟情勢週報，第 1216 期（1999 年 6 月 8 日），頁 12~13。



2. 金融市場：國際貨幣基金建議南韓政府必須要加速開放國內的金融市場（尤其是要提前開放外國人投資短期債券市場），以加速資本流動的自由化；在股票市場方面，南韓政府必須要進一步放寬外資的持股比例，同時必須要在 1997 年底以前，由目前的 26% 提高至 50%，到了 1998 年必須要再提高到 55%，以加速國內資本市場的自由化。<sup>①⑦</sup>

## 二、紓困條件對南韓經濟的衝擊

### （一）經濟面向

1. 總體經濟的影響：國際貨幣基金對南韓所設定的總體經濟目標，造成南韓國內在未來兩年產生八十六萬的失業人口，全國整體失業率也將會由 1997 年的 2.5% 提高至 1998 年的 3.9%；同時抑制國內物價上漲，將造成南韓出現通貨緊縮的現象，衝擊整體經濟的復甦與成長；另外，控制經常帳逆差，會讓南韓政府進一步抑制進口及投資，使得企業縮減設備及裁員，引發國內高失業率現象。換句話說，在國際貨幣基金的紓困條件之下，南韓將會暫時出現高失業率、低經濟成長率及通貨緊縮的現象。

2. 貨幣及外匯政策的衝擊：國際貨幣基金要求南韓政府緊縮貨幣供給，將會造成國內市面資金的緊俏，進一步誘發基本利率的調漲，而加速整頓經營不善以及財務不健全的企業，將會出現企業連鎖倒閉的效應；另外，南韓政府採行浮動匯率制度及擴大匯率升貶幅度的政策，將會造成國內股市與匯市的不穩，以及投資及消費量的萎縮。換句話說，在國際貨幣基金的紓困條件之下，南韓將會出現利率的調升、股匯市的不穩定、消費及投資量的萎縮以及企業倒閉的連鎖反應。<sup>①⑧</sup>

3. 財政政策的萎縮：國際貨幣基金要求南韓政府採取緊縮的財政政策，將會導致政府公共投資的萎縮，不利於總體經濟的復甦；同時南韓政府採行刪減預算及增稅的政策，將會誘導政府公共部門的合併或關閉，並加重國民稅賦的負擔，並不利於刺激國民消費；此外南韓政府減少賦稅減免，並提高部分營業稅，將會增加國民賦稅的負擔，降低人民消費的意願，不利於經濟的成長。換句話說，在國際貨幣基金的紓困條件之下，南韓有可能出現政府公共投資的萎縮以及總體經濟成長的下滑。

4. 貿易入超的擴大：國際貨幣基金要求南韓採取貿易自由化政策，並取消與貿易有關的進出口補貼及進口限制，加速外國商品蠶食國內市場，同時讓國內企業的經營更加困難；另外解除對國外特定國家的進口限制，使得南韓對一些特定國家的貿易入超進一步擴大，例如日本及中國大陸，不利於降低貿易赤字，換句話說，在國際貨幣

註①⑦ O Yul Kwon and William Shepherd, *Korea's Economic Prospects: from Financial Crisis to Prosperity* (Northampton, Mass.: Edward Elgar, 2001).

註①⑧ Stephan Haggard and Jongryn Mo, "The Political Economy of the Korean Financial Crisis"; Scott Walker, "A Tale of Two Tigers and a Giant: Comparing the Responses of Japan, Korea and Taiwan to the Asian Financial Crisis," *Asian Perspective*, Vol. 24, No. 2 (2000), pp. 27~58.

基金的紓困條件之下，南韓的貿易赤字將有可能進一步擴大，同時加速外商壟斷國內市場。

5. 解除勞工市場的管制：國際貨幣基金要求南韓政府解除對勞工市場的管制，促進國內勞動市場彈性化，並實施失業救濟金制度，將會迫使國內企業在成本提高的情況下，進行大規模裁減人力及凍結工資，同時擴大國內的總體失業率。換句話說，在國際貨幣基金的紓困條件之下，將有可能讓企業擴大裁員規模，讓整體失業率提高。<sup>①9</sup>

## (二) 制度面向

(1) 金融監督體制的健全性：國際貨幣基金要求南韓政府儘速通過金融改革的法案，將會加速金融機構結構之調整，而金融監督委員會的成立，將金融監督權從財政部及中央銀行集中到單一部會，有助於金融體系的健全；此外中央銀行獨立性的提高，將可以維持利率及匯率政策的市場導向，而不會受到政治力量的干預；而強化物價管制，將有助於維持經濟體系的穩定；另外金融監督法的通過，將可以改變過去金融機構與非金融機構分屬不同監督機構的現象，而監督銀行業、證券業和保險業的機構合而為一，將可以改變過去權責不清的現象；同時外國金融合併法的通過，將會加速外國金融機構進入韓國國內的金融市場，提高本土金融機構的國際競爭力，由南韓政府積極處理無償債能力的金融機構，迫使金融機構加速整頓財務，而改變過去由政府承接不良金融機構的現象。換句話說，在國際貨幣基金的紓困條件之下，將會讓南韓金融體系更加穩定，同時也讓政府干預的現象逐漸從金融市場當中褪去。

2. 金融體系的透明化：國際貨幣基金要求南韓政府，允許外國企業承接及合併國內企業及金融機構，促使無償債能力的企業金融機構的關閉，或是進一步進行合併或接收，有助於維持國內經濟體制的穩定性；此外由國際會計公司稽核本國金融機構，促使國內大型金融機構的經營狀態及帳目更加透明，以保障本國客戶交易的安全性，同時推動金融交易真名化，將有助於剷除過去官商勾結及貪污的惡習，並遏止不正常金融交易的發生；另外定期公佈外匯存底、央行遠匯合同、銀行問題貸款，將有助於金融交易的公平化，而不至於將金融訊息掌握在少數人手中。換句話說，在國際貨幣基金的紓困條件之下，南韓金融體系將會比過去更加透明化，而不再掌握在少數統治階級的手中。<sup>②0</sup>

3. 金融市場的脆弱性：國際貨幣基金要求南韓政府開放外國人投資短期債券市場，將會讓大量國際資本流入，影響國內資本市場的穩定性，同時也促使國家財富擴大流出海外；另外放寬外資在國內資本市場的持股比例，將會加速外國金融機構進出國內金融市場，同時促使外國企業加速併購韓國企業，這樣可以加速國內不良企業的

註<sup>①9</sup> Uk Heo and Sunwoong Kim, "Financial Crisis in South Korea: Failure of the Government-Led Development Paradigm," *Asian Survey*, Vol. 40, No. 3 (May/June 2000), pp. 493~507.

註<sup>②0</sup> Eun Mee Kim, "Crisis of the Developmental State in South Korea," *Asian Perspective*, Vol. 23, No. 2 (1999), pp. 35~55.

合併重生，也會影響國內企業的產業競爭力。換句話說，在國際貨幣基金的紓困條件之下，南韓的金融市場將不再像過去是在政府的掌控及保護之中，而是在自由市場的機制當中，假若政府監督機制及能力不足，將會使得金融市場比過去更加脆弱。

4. 大企業結構改革：國際貨幣基金要求南韓政府推動企業財務報表的透明度，將可以反映企業經營的透明度以及正確的企業經營實況來維護投資人的權益；此外終止對無償債能力民間企業的補助，並逐漸減少政策性貸款，將可以落實企業穩健經營，同時也可以減少過去企業官商勾結及倚賴政府補貼、概括承受的惡習；另外積極縮短企業的負債比例，以提高企業自有資金比例，將可以減少過去企業過度依賴銀行貸款的習性，同時可以有效降低銀行體系的不良債權；此外改革大企業集團旗下企業間的相互借款保證制度，將可以促使大企業集團關閉經營不善的關係企業，以防止其透過相關企業交叉持股的融資，來掩飾其經營不善的事實。換句話說，在國際貨幣基金的紓困條件之下，大企業將會失去政府的保護傘，同時經營狀況及借款制度將會更加透明化，有效降低過去官商勾結的惡習。<sup>②</sup>（請參見表三）

表三 國際貨幣基金會（IMF）資助韓國的紓困條件及對韓國的衝擊

IMF 主要條件內容	對南韓經濟的衝擊（好與壞）
<b>一、總體經濟指標</b>	
1. 經濟成長率：1998 年南韓經濟成長率可以由 1997 年預估的 6.0 % 降為 3 %，但是到了 1999 年則經濟成長率必須調高至 5.6 %。	1. 這將會造成南韓國內 86 萬的失業人口，整體失業率也將會由 1997 年的 2.5 % 提高至 1998 年的 3.9 %。
2. 消費物價上漲率：1998 年南韓國內消費物價的上漲率必須要控制在 5 % 以內。	2. 抑制物價上漲將會造成南韓國內通貨緊縮的現象，衝擊整體經濟的復甦與成長。
3. 經常帳逆差：南韓在 1998 年的經常帳逆差必須控制在 GDP 的 1 % 以內。	3. 控制經常帳逆差將會讓南韓政府進一步抑制進口及投資，使得企業縮減設備及裁員，引發國內高失業率現象。
<b>二、貨幣及外匯政策</b>	
1. 為掃除目前南韓金融市場的不穩定現象，以及減輕最近韓圓劇貶對物價的衝擊，南韓中央銀行應該緊縮貨幣供應，並允許短期市場利率的暫時調升。	1. 南韓政府緊縮貨幣供應，將會造成市面資金的緊俏，進一步誘發利率的調漲，而加速整頓經營不善以及財務不健全的企業，將會出現企業連鎖的倒閉。
2. 南韓政府必須維持現行浮動匯率制度，以及進一步公開外匯的相關資料。	2. 南韓政府採行浮動匯率制度及擴大匯率升貶幅度，將會造成國內股市與匯市的不穩，以及投資及消費的萎縮。

（續下頁）

註② 國際經濟情勢週報，第 1216 期（1999 年 6 月 8 日），頁 12~13。



(接上頁)

三、財政政策	
1. 南韓政府必須採取緊縮的財政政策，抑制政府的公共支出。	1. 南韓政府採取緊縮的財政政策，將會導致政府公共投資的萎縮，不利於經濟的復甦。
2. 南韓政府必須要透過增稅及削減政府支出，以維持國家預算的平衡及結餘。	2. 南韓政府採行刪減預算及增稅的政策，將會誘導政府公共部門的合併或關閉，並加重國民稅賦的負擔，不利於刺激國民消費。
3. 南韓政府必須要減少加值型營業稅之減(免)稅項目，並提高加值型營業稅、特別消費稅、交通稅等稅率，以增加政府財源。	3. 南韓政府減少賦稅減免，並提高部分營業稅，將會增加國民稅賦的負擔，降低人民消費的意願，將會不利於經濟的成長。
四、金融改革	
1. 南韓政府必須在1997年內通過金融改革法案，其內容包括成立規範整個金融業的監督機構，並賦予中央銀行獨立的金融權責。	1. 金融改革法案的通過將會加速金融機構結構之調整，而金融監督委員會的成立將金融監督權從財政部及中央銀行集中到單一部會，有助於金融體系的健全。
2. 南韓政府必須要積極保障中央銀行的獨立性，並引進物價穩定目標制來穩定國內物價。	2. 中央銀行獨立性的提高將可以維持利率及匯率政策的市場導向，而不會受到政治力量的干預，另強化物價管制，將有助於維持經濟體系的穩定。
3. 南韓政府必須設立整合的金融監督機構，來負責監督銀行業、證券業和保險業務。	3. 將可以改變過去金融機構與非金融機構分屬不同監督機構的現象，而監督銀行業、證券業和保險業的機構合而為一，將可以改變過去權責不清的現象。
4. 南韓政府必須要在1998年中之前，通過外國金融機構可以合法併購韓國的金融機構的法案。	4. 外國金融合併法的通過將會加速外國金融機構進入韓國國內的金融市場，提高本土金融機構的國際競爭力。
5. 南韓政府必須要積極調整及處理無償債能力金融機構的結構，積極輔導其合併或轉型。	5. 積極處理無償債能力的金融機構，將會迫使金融機構加速整頓財務，而改變過去由政府承接不良金融機構的現象。
6. 南韓政府必須督促外國企業加速併購南韓本國企業，其合併金額必須由清算銀行(BIS)所定的自有資本比例規定。	6. 外國企業承接及合併國內企業及金融機構，將會促使無償債能力的企業金融機構的關閉，或是進一步進行合併或接收，有助於維持國內經濟體制的穩定性。
7. 南韓政府必須將大型金融機構交付由國際認可的會計公司稽核其財務狀況以將不良債權訊息更加透明化。	7. 由國際會計公司稽核本國金融機構，將會促使國內大型金融機構的經營狀態及帳目更加透明，以保障本國客戶交易的安全性。
8. 南韓政府必須要推動及維持金融交易真名制的作法，以保障人民合法交易的安全。	8. 推動金融交易真名化將有助於剷除過去官商勾結及貪污的惡習，並遏止不正常金融交易的發生。

(續下頁)



(接上頁)

9. 南韓政府必須定期公佈有關外匯存底、央行遠匯合同、銀行問題貸款等資訊，以加速金融訊息透明化。	9. 定期公佈外匯存底、央行遠匯合同、銀行問題貸款，將有助於金融交易的公平化，而不至於將金融訊息掌握在少數人手中。
五、貿易自由化	
1. 南韓政府必須從 1998 年開始取消與貿易有關的進出口補貼及進口限制，以提供國內及國外廠商公平競爭的機會。	1. 取消與貿易有關的進出口補貼及進口限制，將會加速外國商品蠶食國內市場，同時讓國內企業的經營更加困難。
2. 南韓政府必須解除對國外特定國家的進口限制，以保障各國進入南韓市場的公平性。	2. 解除對國外特定國家的進口限制，將會使得南韓對一些特定國家的貿易入超擴大，例如日本及中國大陸，不利於降低貿易赤字。
六、金融市場	
1. 南韓政府必須要加速開放國內的金融市場（尤其是提前開放外國人投資短期債券市場），以加速資本流動的自由化。	1. 開放外國人投資短期債券市場，將會讓大量國際資本流入，影響國內資本市場的穩定性，同時也會促使國家財富擴大流出海外。
2. 南韓政府必須要進一步放寬外資的持股比例，必須在 1997 年底之前，由目前的 26 % 提高至 50 %，到了 1998 年必須要再提高到 55 %，以加速資本市場的自由化。	2. 放寬外資在國內資本市場的持股比例，將會加速外國金融機構進出國內金融市場，同時促使外國企業加速併購韓國企業，這樣可以加速國內不良企業的合併重生，同時也會影響國內企業的產業競爭力。
七、勞工市場	
南韓政府必須要促進國內勞動市場彈性化，並實施失業救濟金制度，以解決國內勞資關係長期的對立。	促進國內勞動市場彈性化，並實施失業救濟金制度，將會迫使國內企業在成本提高的情況下進行裁減人力及凍結工資，擴大國內的總體失業率。
八、大企業集團管理	
南韓政府必須要推動企業財務報表的透明度，以監督企業的營運狀況。	推動企業財務報表的透明度，可以反映企業經營的透明度，以及正確的企業經營實況，維護投資人的權益。
2. 南韓政府必須要終止對無償債能力民間企業的補助，並逐漸減少政策性貸款，以防止企業的過度借款。	2. 終止對無償債能力民間企業的補助，並逐漸減少政策性貸款，將可以落實企業穩健經營，同時也可以減少過去企業官商勾結，及倚賴政府補貼、概括承受的惡習。
3. 南韓政府必須要積極縮短企業的負債比率，以防止企業的過度規模擴張。	3. 積極縮短企業的負債比率，以提高企業自有資金比例，將可以減少過去企業過度依賴銀行貸款的習性，同時可以有效降低銀行體系的不良債權。
4. 南韓政府必須要改革大企業集團旗下企業間的相互借款保證制度，以防止企業之間的交叉持股。	4. 改革大企業集團旗下企業間的相互借款保證制度，將可以促使大企業集團關閉經營不善的關係企業，以防止其透過相關企業交叉持股的融資來掩飾其經營不善的事實。

資料來源：國際經濟情勢週報，第 1216 期（1999 年 6 月 8 日），頁 12~13。





## 肆、比較兩金改革政策的變與不變

### 一、兩金改革環境的同與不同

(一) 國際層面的同與不同：金泳三與金大中兩個人分別從 1993 至 1998 年，以及 1998 年至 2003 年擔任南韓總統，在國際層次的相同點便是兩人都面臨自由化的浪潮，金泳三的壓力來自於加入經濟暨合作發展組織，所以他採取開放市場的政策；而金大中的壓力則來自於國際貨幣基金，所以他採取管制市場的政策，這種來自國際層次的壓力，是金泳三與金大中進行改革的主要動力。

但是若以細部來區分，兩人在五年任期中，所面臨的國際環境，不論是自由化的推力與阻力卻是大不相同的，主要的原因便在於 1998 年金大中就職時，南韓存在著國際貨幣基金紓困條款要求進行改革的壓力，而金泳三時期並沒有。在這種改革壓力之下，金大中只能依循著國際貨幣基金的紓困條件，來對南韓政經體制進行改革，而這些紓困條件當中，大多是要要求南韓政府對其經濟體制進行再管制，同時這種外來壓力，也讓金大中能夠說服國會積極進行改革；反之金泳三政府時期，則是在全球化的國際潮流之下，爲了要繼續追求南韓經濟成長，只能一再進行自由化措施。由此可見，在面對不同的國際壓力之下（一個是壓力，而一個是推力），金泳三與金大中採取截然不同的經濟措施，金泳三採取自由化措施，而金大中則是採取管制措施。

而這種面對國際環境的同與不同，讓金泳三與金大中兩個人的政策出現相當大的差異性。舉例來說，1993 年金泳三就職之初，東亞國家正面臨一股自由化的潮流，日本與台灣分別對其國內經濟體制進行改革開放；因此，金泳三便就在就職演說當中，提出所謂「全球化」的主張，希望能夠全面開放南韓國內市場，以推動南韓進入經濟合作暨發展組織爲最終目標；另外再以金大中爲例，其在 1998 年就職時，提出了「新經濟」的主張，其內容最重要的就是要改革長久以來南韓政府與大企業之間官商勾結的弊端、地域政治所產生經濟資源分配的不平均，以及政府長時期以來對銀行體系貸款的干預政策。<sup>②</sup>

(二) 國內層面的同與不同：在國內層次方面，金泳三與金大中所面臨相同的國內環境是兩個人都是受惠於南韓的大總統制，但是也卻都受害於總統的任期制度。換句話說，兩個人都是因爲南韓憲法所賦予的大總統制，而能夠隨心所欲的進行其想要的改革，但是在總統任期只能做一任五年，而不得連任的情況之下，兩個人的改革程序與動力便只有三年，而在最後兩年分別弊案纏身。其主要原因便在於南韓總統，通常在任期過半之後便因爲要爭奪下任總統寶座，而讓現任者政治權力大減，這是金大

註② John Kie-Chiang Oh, *Korean Politics: The Quest for Democratization and Economic Development*, pp. 147~150.



中與金泳三在國內層次的相同點。<sup>②</sup>

另外在異同點方面，金泳三與金大中所面對最大的不同點便是在經濟層面。1998年金大中就任初期，正值金融風暴肆虐，南韓經濟最為蕭條時期，金大中承接金泳三自由化政策的爛攤子，因此在五年總統任期之內，只能苦思如何讓南韓經濟再度復甦；相對的金泳三於1993年就任時期卻是南韓經濟實力的顛峰期，南韓在1988年舉辦奧運會之後的經濟能量全部在1990年初期表現出來，因此，金泳三在此時思考的是如何再創經濟的高峰，讓南韓贏得更高的國際地位。

在面對國內層次相同與不同的環境，讓兩個人的改革政策出現相當大的不同點，在金泳三與金大中都擁有相當大的政治權力之下，兩人都對南韓政經體制進行大幅度的改革；但是在面臨不同的國內經濟環境，也讓兩位總統出現截然不同的經濟政策。金泳三是進行自由化與開放政策，他不但開放外資進入國內市場，同時也放寬對國內金融體系的管制；而金大中卻是進行管制政策，不但要財閥進行結構重組，同時也讓銀行體系進行大規模的整併，以加強政府對國內經濟的管制能力。<sup>③</sup>

（三）制度層面的同與不同：在制度層次方面，金泳三與金大中受惠於南韓的大總統制度，總統的權力相當大，因此兩個人在就任之初便很快進入情況，改革政策也通常在一上任就很快施行，而且都是直接由總統府發令，繞過傳統官僚體系來進行全面性的改革，這讓政府的改革意志全部掌握在總統手上，也讓南韓在民主化之後，官僚體系仍然是附屬在總統之下。因此，我們發現南韓總統通常在就任之初，只要其政黨能夠在國會當中取得過半的席次，便可以達到其所要的政策的主張，這是金泳三與金大中所面對相同的制度環境。

但是若仔細以總統的權力基礎來看，金泳三與金大中兩人卻是大不相同的，金泳三之所以能夠順利當選總統，主要是依賴著與前政府（盧泰愚政權）的相互結合，因此，金泳三在改革政策上卻是背負著舊政府的體制，這讓他在全球化的主張上只能給予特定財閥經濟利益，而無法進行改革，也讓財閥搭著他自由化的浪潮將規模迅速擴大；而相對於金大中，他雖然是與金鍾泌搭配以取得國會的過半，但是金大自在過去與舊政府（前軍人政權）之間的關係卻不是相當密切，這使得金大中除了在國際貨幣基金的壓力之外，能夠對南韓財閥結構順利進行改革的最主要原因。<sup>④</sup>

## 二、兩金改革政策及結果的同與不同

（一）在政治改革的同與不同：金泳三在執政初期喊出了「新韓國論」的主張，認為南韓應該要改變過去官商勾結、利益輸送及貪污腐敗的惡習，並且要全力發展經

註② Uk Heo, "South Korea: Democratization, Financial Crisis and the Decline of Development," in S. Horowitz and Uk Heo, *The Political Economy of International Financial Crisis: Interest Group, Ideologies and Institutions* (Lanham: Rowman & Little Publishers, 2001).

註③ Young Shim, *Korean Bank Regulation and Supervision: Crisis and Reform* (Boston: Kluwer Law International, 2000), pp. 179~188.

註④ Stephan Haggard and J. Mo, "The Political Economy of the Korea Financial Crisis", pp. 192~218.

濟以與世界接軌，但是最後他的政治改革並未成功；而金泳三在政治改革當中，最引人注目的是全斗煥與盧泰愚的世紀大審，但最後這兩位前任總統卻在金泳三下臺前夕被政府特赦，反而金泳三自己的兒子及親信卻捲入政治弊案當中。在另一方面，金大在執政期間受到國際貨幣基金的壓力，極力要改變南韓的政治體制，因此他著重在政府監督體制的設立以及政府機構的重整，在初期金大中的政治改革是相當成功的，他不顧利益團體的壓力，極力對財閥進行結構改革，但是當 2001 年國際貨幣基金的壓力逝去之後，官商勾結的弊案便接踵而來，最後連金大中的兩位兒子都因此而被法院判刑。<sup>②⑥</sup>

由此可見，金泳三與金大中兩位總統的政治改革，剛開始都是轟轟烈烈但是卻都無疾而終，主要原因便在於南韓傳統的地域政治。由於地域政治的分隔，讓民主化之後南韓政治人物，通常都必須要依賴與他人的結合，才能在選舉當中過半，例如出身慶尙北道金泳三與同屬慶尙北道盧泰愚在 1990 年的結合，出身全羅道金大中與出身忠清道金鍾泌在 1997 年的結合便是最好的例證，<sup>②⑦</sup>但是這些政治結盟，卻通常會在政治改革及利益分贓意見上產生分歧，最後造成聯盟的瓦解，讓反對人士與保守勢力之間相互結合來阻擋總統的改革，例如在 1996 年金泳三執政末期，慶尙道議員與舊軍人勢力的相互結合來阻擋金泳三的財閥改革。<sup>②⑧</sup>

(二) 在財閥結構改革的同與不同：根據金泳三在 1993 年就職演說的內容，其原本的經濟改革說帖是要對大企業進行瘦身改革，以縮短財閥與中小企業不平衡的發展，但是在財閥與慶尙道議員的反對之下，卻轉變成全面開放的自由化政策；金泳三的自由化及放鬆管制政策，最後卻反而讓財閥規模持續擴大，而欠缺政府的有效管制。在另一方面，金大中的財閥改革便顯得相當的成功，成功地讓五大財閥的負責人坐下來，談彼此之間規模縮減及經營項目相互合併；金大中最重要的是借助國際的壓力，他威脅財閥：國際貨幣基金建議有倒閉及重整兩項版本，假若財閥不配合規模縮減政策，將會勒令其關閉，這招使得南韓財閥規模縮減進行的相當順利。<sup>②⑨</sup>

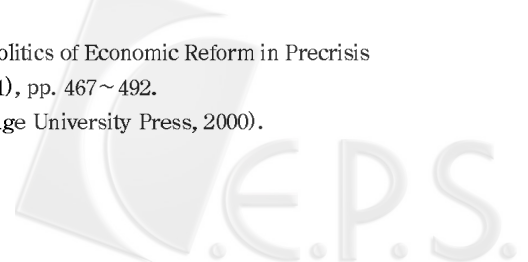
另外，金大中的財閥結構改革之所以能夠成功，而金泳三財閥瘦身改革之所以失敗，最重要的原因除了國際貨幣基金外來壓力之外，還有一項因素便是金大中並沒有遭到來自國會議員及反對黨的杯葛。在當時南韓接受國際貨幣基金提供五百七十億美元的紓困援助，同時也接受所有的經濟改革條件，這讓南韓人民覺得是一項國恥，同時國際貨幣基金也威脅南韓若達不到經濟標準，將會要其提前還款，這使得南韓國會

註②⑥ John Kie-Chiang Oh, *Korean Politics: The Quest for Democratization and Economic Development*, pp. 209~213.

註②⑦ 1997 年時金大中的新政治國民議會有 79 席，而金鍾泌的自由民主聯合有 50 席，兩者加起來共有 129 席，而 2000 年國會選舉後金大中的新千年民主黨（前身為新政治國民議會）則獲得 115 席，自由民主聯合則只有 25 席。

註②⑧ Jongryn Mo, "Political Culture and Legislative Gridlock: Politics of Economic Reform in Precrisis Korea," *Comparative Political Studies*, Vol. 34, No. 5 (2001), pp. 467~492.

註②⑨ Samuel S. Kim, *Korea's Globalization* (New York: Cambridge University Press, 2000).



議員能夠暫時拋開地域政治及政黨的偏見，全力支持金大中的財閥改革，這是金大中財閥改革能夠成功的最主要原因。

（三）在金融改革的同與不同：在金泳三全球化政策的架構之下，要全面開放外國資本進入，以及放鬆對國內金融制度的管制，其主要目標乃是要讓南韓早日加入經濟合作暨發展組織，而其主要自由化內容包括銀行業務自由化、外匯自由化以及利率自由化，因此在金泳三的自由化政策之下，讓大企業獲得資金的管道增加，而讓大企業有更多資金來進行無效率的海外投資與擴充，這項政策造成南韓銀行不良債權及負債比例逐漸升高，最後引發全面性的金融風暴；在另一方面，金大中雖然在國際貨幣基金的壓力下，進行金融自由化政策，但是金大中卻是一方面進行銀行合併重整及不良債權的清理，卻也同時進行金融監督體制的設置，金融監督委員會的建立，有效的監督銀行、證券及保險業務之間的相互涉入，以便對金融機構建立一套防火牆，在這種情況之下，自然能夠有效避免金融危機的再度發生。<sup>⑩</sup>

為何金泳三與金大中的金融改革政策上，會出現自由化與再管制兩種截然不同的政策差異性呢？本文認為當時南韓的經濟情況固然是最好的指標，但是金泳三與金大中不同的政治背景則是最佳的說明，金泳三之所以能夠順利當選南韓總統，與盧泰愚民主正義黨的結合是一項因素，財閥及銀行體系的全力支持也是另外一項重要的因素；而金泳三在當選之後，在其背後這兩大力量的牽制之下，當然會選擇自由化政策，而不會選擇積極的管制政策，因為自由化政策對銀行及財閥都是有利的。在另一方面，金大中當選總統之後其施政則沒有這層顧慮了，原因在於其當選總統最重要的原因，是來自金鍾泌民主自由連合的支持，而民主自由連合與財閥之間的關係並不是特別密切，在缺乏財閥勢力的牽制因素之下，金大中自然能夠依照著國際貨幣基金的條件全面進行金融改革。<sup>⑪</sup>

以圖一為例，我們從內外環境來比較金泳三與金大中改革政策的異同，在政策影響方面又可以區分為正面因素與負面因素，首先在金泳三部份，他之所以實施自由化政策，在國內層次方面，是受到其黨內及國會慶尙一大邱聯盟的壓力，其次則是五年總統任期的影響，在慶尙一大邱聯盟的壓力是正面因素，因為慶尙一大邱的政治聯盟使得金泳三的自由化政策，是朝向放鬆對政經體制的管制，但卻限制外國資本的進入；另外總統任期的牽制則是負面因素，因為在總統五年任期不得連任的限制之下，金泳三不必對其施政的成敗擔負起責任，讓他全面開放國內市場。在國際層次方面，主要是受到加入經濟合作暨發展組織的影響，其次則是國際自由化的浪潮，讓南韓早日加入經濟合作暨發展組織是正面因素，因為加入該組織的自由化標準除了放寬資本流動之外，還有對國內金融機構的管制標準；而國際自由化浪潮則是負面因素，因為在這波浪潮之下，通常政府會忽視對資本及金融機構進行再管制。就是在這國際、國內層

註⑩ Xiaoke Zhang, *The Changing Politics of Finance in Korea and Thailand: from Deregulation to Debacle* (New York: Routledge, 2003).

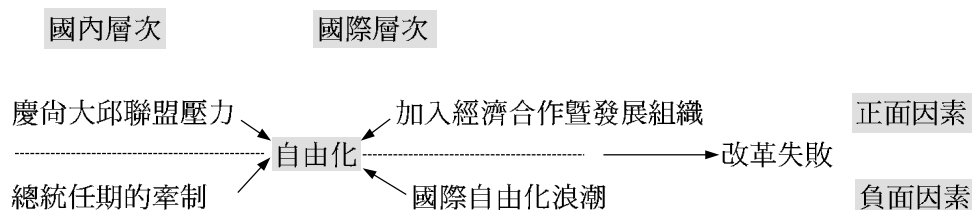
註⑪ T. J. Pempel, *The Politics of Asian Economic Crisis* (Ithaca: Cornell University, 1999).

次正負面四項因素的相互拉鋸下，很明顯的負面因素壓過正面因素，讓金泳三實施全面性開放的自由化政策，引發 1997 年南韓的金融風暴。

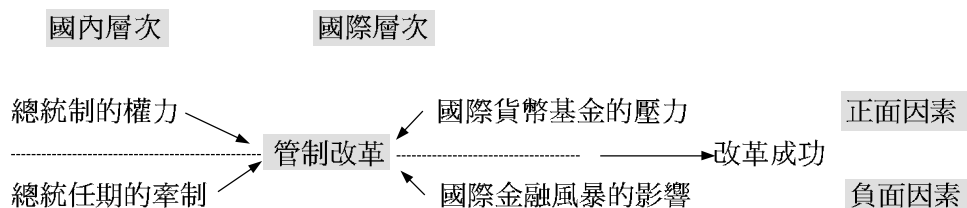
第二個部分是金大中的管制改革政策，在國內層次其政策主要受到總統制的權力以及總統任期的限制，其中總統的權力是正面因素，而總統的任期制是負面因素；在總統權力部分，金大中在與金鍾泌形成政治聯盟，並在國會取得多數地位之後讓總統權力達到最巔峰，這有利於金大中對銀行及財閥實施管制的政策，但是在總統五年一任不得連任的限制之下，使得金大中的改革政策到了第三年，便因為政治聯盟瓦解而中斷了。在國際層次方面，有國際貨幣基金的壓力以及亞洲金融風暴的影響，其中國際貨幣基金是正面因素，而國際金融風暴的影響是負面因素，因為國際貨幣基金的紓困條款讓金大中可以照表操課，逐步對南韓政經體制進行管制改革；而國際金融風暴的影響讓南韓大企業對外投資萎縮，因而興起一片要求政府暫緩對大財閥結構縮減及改革的政策。但是在這四項政策的牽引之下，很明顯正面因素的壓力是大於負面因素，讓金大中的管制改革政策能夠成功。

圖一 從內外環境比較兩金改革政策的不同

### 金泳三



### 金大中



資料來源：作者自行整理。

## 伍、金大中改革後南韓政治經濟體制的轉型

從 1970 年代以來，所謂「日本模式」一藉著國家機器和財團聯手調動資源，追求投入驅動、加工出口的經濟成長模式，便成為東亞後進國家最佳經濟發展的選擇，但是自從 1990 年之後，日本經濟成長卻陷入停滯，以及 1997 年東亞金融風暴爆發之



後，「脫日本模式化」便成為東亞國家經濟改革的方向。而東亞國家想要擺脫日本發展模式，最重要的原因便是在過去封閉的經濟體當中，政府可以進行無限制的市場干預，而不必擔心外來資本所產生的干擾，另外財閥可以關起門來無限制的擴充規模，而不必擔心資金短缺，最後銀行也可以無限制的進行放款，而不必擔心資源會被錯置。但是這些結構優勢在自由化、市場開放之後全部都被打亂了，封閉經濟體制之下所產生政府、大企業與銀行之間的官商勾結，卻反而變成經濟發展的阻力了，這讓在過去遵循著日本模式的國家，反而要進行結構改革，才能夠順應自由化的市場機制。<sup>②</sup>

南韓在 1997 年之後所進行的政治經濟改革，其主要壓力不可諱言是來自於國際貨幣基金的紓困條件，但是南韓最終的政經改革的目標，乃是要致力擺脫日本經濟發展模式，讓南韓經濟能夠脫胎換骨，以邁向另外一個經濟成長的高峰。而本文認為南韓政經體制在 1998 年之後的轉型主要有以下四個面向：

### 一、從政府干預到政府管制

在過去南韓政府之所以可以積極干預市場，最主要便在於總統無限大的權力，但是在民主化之後，南韓國會的角色卻是越來越重要，一旦總統所屬的政黨無法在國會當中取得過半數，總統的權力便容易受到相當限制。而南韓政府干預市場的模式，可以區分成金融干預及企業干預：在金融干預方面，則是控制銀行並掌控銀行的貸款方向；企業干預方面，則是製造一個封閉的經濟體，並限制市場的競爭機制，讓大企業能夠壟斷特定的產業。但是這種干預模式，在自由化及改革之後已經無法施行了，1998 年政經改革之後，南韓政府便從一位干預者轉變成管制者的角色。

以下便是要實例來解釋南韓政府的金融干預與企業干預：在金融干預方面，過去在朴正熙時代，南韓政府以國有化的方式來掌控銀行體系，之後雖然將銀行部分私有化，但是南韓政府仍然時常可以介入銀行體系的放款業務，南韓政府的主要的目的是希望銀行體系能夠遵照政府的旨意，將資金貸給政府所推動的特定性產業上；但是在自由化之後，南韓政府設立了儲蓄保險公司以及資產管理公司，政府逐漸將金融監督權力交由官僚體系負責，使得政府介入金融體系的力量逐漸降低。<sup>③</sup>

在企業干預方面，過去南韓政府以壟斷性及特許產業來籠絡大企業，並希望大企業能夠給予巨額的政治獻金來穩固政權；但是在自由化之後，企業的經營權逐漸從家族經營型態轉變成專業經理人型態，使得政府干預的手逐漸從企業當中拿開。而南韓政府干預角色的減少，主要是總統權力在政黨輪替之後漸漸縮小，使得總統的權力基礎是建立在國會席次的多寡，在國會角色逐漸強大的情形之下，讓南韓政府從干預者便成管制者的角色。<sup>④</sup>

註② 「南韓論述中的思想問題」，中國時報，2002年7月15日，版2。

註③ Scott Walker, "A Tale of Two Tigers and A Giant: Comparing the Responses of Japan, Korea and Taiwan to the Asian Financial Crisis," pp. 39~46.

註④ 蔡增家，「金大中金融改革與南韓政經體制的轉變」，問題與研究，第40卷第6期（2001年11、12月），頁39~63。



## 二、金融體系的超政治化

在過去南韓官治金融體系當中，銀行體系背負提供特定企業融資的重大責任，這也使得在 1997 年金融危機時期，在企業取得資金容易的情況之下盲目及無效率的進行投資，讓銀行體系背負巨額的不良債權。1998 年金大中就任之後，首先便是要降低總體銀行體系的壞帳，具體措施便是要銀行不能以資產來抵帳，以讓存活無望的金融機構退出市場機制；在另一方面，則是對大銀行實施改組整併，並適時注入政府公共資金來建立健全及高效率的金融體制，使得體質好的銀行能夠在自由市場的競爭體制下存活。

金大中政府在銀行重組過程當中，先後關閉與合併無法生存的金融機構六百三十一家，同時南韓政府也注入公共資金一百五十七兆韓圓，以幫助有望復甦的金融機構走出困境，這使得南韓金融機構的總體不良債權，從 1999 年的六十一兆韓圓減少到 2002 年 6 月的十四兆兩千億韓圓，這相當於當年南韓全國總體負債的 2.4 %。<sup>⑤</sup>

另外，南韓政府還大力推動金融機構的重建，並以自由市場為導向的經營方式，逐步減少政府對金融企業的干預，以讓銀行能夠依據企業的經營情況來評估進行放款，確保其收益與經營業務的健全化；同時南韓政府也極力促進銀行、證券及保險公司之間的兼併與結合，並允許證券公司朝投資銀行的方向來轉換。最後南韓政府也加強對金融機構的管制能力，並在 1999 年成立金融監督委員會來管理銀行機制，以確保股票交易能夠反映上市公司的真實價值，及振興及擴大政府公共資金的投資。<sup>⑥</sup>

## 三、家族財閥的轉變

在過去由於長期軍人政府的威權統治，使得南韓大企業能夠在政府的包庇之下迅速擴張規模，這些大企業負責人為了避免外部股東佔有太多股權，便實施家族式的經營方式，由創辦人擔任企業集團的總裁，兄弟、兒子及親族分別擔任子公司的總經理，在這種家族的經營模式之下，讓南韓大企業的財務狀況顯得相當不透明化，大企業旗下子公司交叉持股的情形更是相當嚴重。

金大中於 1998 年上台之後，便開始對大企業的經營結構進行改革，他首先成立「公平交易委員會」來執行他的改革政策，金大中的首要目標便是以三星、LG、SK 及現代等四大集團為主軸，因為這四大家族企業對南韓經濟負有舉足輕重的地位，同時這些家族長期以來得到政府的羽翼與扶植，在銀行貸款方面也得到政府特殊性的通融，因此這四大集團的規模能夠在短期間迅速擴張，而不必擔心資金短缺的問題。在資金源源不絕的注入之下，使得四大集團的經營項目從製造、化工，逐漸擴充到流通及金融等各大行業。根據南韓開發研究院的統計，南韓前三十大企業在 1997 年底，

註⑤ 「韓國：亞洲經濟改革的模範生」，*經濟日報*，2003 年 1 月 9 日，版 6。

註⑥ Arvid Lukauskas and Susan Minushkin, "Explaining Styles of Financial Market Opening in Chile, Mexico, South Korea and Turkey," *International Studies Quarterly*, Vol. 44 (2000), pp. 712~714.

掌控南韓 70 % 的市場，其中汽車佔 93.1 %，電子半導體佔 89.1 %，電腦及周邊設備佔 83.5 %，原油及石化佔 77.7 %。<sup>⑦</sup>

在金大中政府極力的改革之下，南韓財閥的事業版圖出現相當大的轉變。舉例來說，1999 年 LG 的子公司將股份 70 %，低價賣給集團當中具本茂會長及其親屬，使公司蒙受八百二十三億韓圓的損失，之後 SK 的副會長崔泰源也利用特權進行內部交易。針對此事件，金大中總統便擬定了「出資總額限制」，以避免家族式企業的經營弊端，在這項法規中規定在同一集團的子公司之間的相互持股，不得超過本公司資產淨值得百分之二十五，超過的部分母公司將不得對子公司經營權擁有表決權；同時南韓政府也積極推動企業財務透明化政策，讓大企業能夠步向正常經營，以及專業經理人模式，以追求高效率及利潤。<sup>⑧</sup>

#### 四、財閥結構改革的成功

在過去重化工業時期，由於政府積極干預市場機制，使得南韓大企業忽視經濟效益，而盲目去追求規模擴張及快速發展，並不惜以高成本在海外進行高額投資，這是 1997 年南韓金融危機發生的最主要原因。因此金大中在 1998 年就任之後，首先針對經營不良的大企業進行改革，在全南韓三十家大企業當中，有十六家先後被迫出售及合併，並通過健全的管理措施，來逐步恢復企業的國際競爭力；另外對於體質還不錯的企業，則是注入政府公共資金，以降低其負債比例，促成其健全經營，同時南韓政府嚴格限制過去大企業之間相互出資、相互擔保的交叉持股現象。<sup>⑨</sup>

在另一方面，南韓政府也制定了「促進企業重整計劃條例」，將監督責任賦予企業最主要的資金來源—銀行，使銀行能夠擔負起推動企業重組的職能，並從 2001 年起，由貸款銀行定期對負債的企業進行經營評估，並根據評估的結果來給予適當的放款額度，這讓政府過去政府動輒干預銀行的放款政策徹底消失。最後南韓政府還以降低利率、放寬企業貸款條件，以及發行基金債券等措施來鼓勵企業進行投資，並降低他們的經營成本，以提高其在國際上的競爭力。<sup>⑩</sup>由以上這些管制措施，我們發現其不但完成企業結構的重組，更讓大企業不再像過去一樣無所不包，而是挑定特定性的產業積極去發展，讓南韓大企業擺脫過去數大就是美的發展模式，更讓南韓大企業朝向精緻型的發展模式。

根據以上對南韓政經轉型的四項轉變，我們以圖二來分析南韓經濟改革的再生與展望。在 1997 年 10 月南韓爆發金融危機之後，南韓政府在向美國與日本尋求援助未果的情況之下，轉而向國際貨幣基金要求經濟援助，國際貨幣基金同意給予南韓五百七十億的紓困貸款，但是也附帶金大中政府必須實施四項的紓困改革條件，於是金大

註⑦ 「韓國向家族企業開刀」，人民日報，2003 年 3 月 7 日，版 9。

註⑧ Stephan Haggard, *The Political Economy of Asian Financial Crisis*.

註⑨ 「韓國經濟大翻身」，人民日報，2002 年 6 月 4 日，版 14。

註⑩ Xiaoke Zhang, *The Changing Politics of Finance in Korea and Thailand: from Deregulation to Debacle* (New York: Routledge, 2003).



於中國大陸的國家。

從南韓戰後兩次經濟的高度成長期，我們可以發現南韓政府是善於學習同時也是具有彈性，第一波經濟的高度成長是仿製日本的政經發展模式，而當這套發展模式面臨自由化的衝擊而無法繼續發揮作用之後，南韓政府卻能夠快速進行調整並徹底進行去日本化，以重塑國內政經體制來因應全球化環境的變局。這讓南韓成為東亞國家當中第一位去日本化成功的國家，相對於日本與台灣則正在為自由化、改革開放與國內制度轉變來進行調整，這不但是南韓政經體制富有彈性的表徵，同時也是在南韓大總統制之下才能夠達成的目標。

在政治方面，南韓從 1987 年實施政治民主化以來也歷經了兩次政黨輪替，第一次是在 1993 年至 1998 年的金泳三時期，第二次政黨輪替則是在 1998 年金大中就任之後。在第一個時期當中南韓學習民主政治體制的運作，總統與國會在大總統制之下出現大大小小的摩擦，同時更加深南韓地域政治的分裂；到了第二個時期則在二次政黨輪替之下逐步深化與鞏固民主政治，在世代交替的潮流之下，南韓政治逐漸走出地域政治分裂的陰影，讓南韓順利成為東亞威權國家當中第一個達到民主鞏固階段的國家。<sup>④</sup>

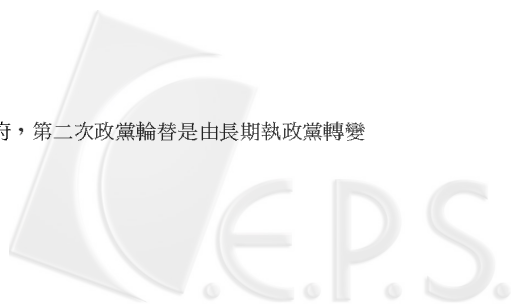
南韓在歷經 90 年代民主改革與金融風暴的衝擊之下，逐漸擺脫強人政治與日本經濟模式，並成功進行產業轉型，這兩種因素讓南韓脫胎換骨順利成為已開發國家，並使得南韓在國際市場當中原本是與我國同屬產業代工國家轉變成產業研發國家。南韓在國際市場上一直是我國最大的競爭國家，南韓政經體制順利轉型成功使其一躍成為我國產品的上游供應國家，如何學習南韓政府進行產業轉型及政經體制的改革將是我國政府所要認真學習的一項課題。

\* \* \*

（收件：94年1月5日，接受：94年2月17日）

---

註④ 本文所指的第一次政黨輪替是指由軍人威權政體轉變為文人政府，第二次政黨輪替是由長期執政政黨轉變為長期在野執政。



# Beyond Developmental State: Financial Crisis and the Transition of Political Economy in South Korea

*Zheng-jia Tsai*

Associate Research Fellow, Second Division  
Institute of International Relations  
National Chengchi University

## Abstract

In the past four years, South Korea's economic performance has been the most impressive among the Asian countries outside Mainland China. However only eight years ago, South Korea underwent financial crisis and pleaded IMF for aid. The goal of this article is to explore why Kim Dae Jung's reform policy succeeded and why Kim Young Sam's failed? We argue that since Kim Dae Jung became the president of South Korea in February 1998, two policy agenda were proposed. On the one hand, he drew aid from International Monetary Fund to reform the country's economic structure. On the other hand, he went beyond traditional bureaucracy and established an independent organization to carry out political reform. We conclude that the primary reasons of Kim Dae June's success are as follow. First, he did not go through traditional bureaucratic channels. Second, he established a new monitoring system. As a result, Kim's reforms fundamentally reshaped South Korea's political and economic institutions established by Park Chung Hee. We believe Kim's reforms are of great importance in South Korea's impressive economic growth.

**Keywords:** Developmental State; Asian Financial Crisis; IMF; Kim Dae Jung; South Korea



## 參考文獻

- 「飛龍驚夢，光環淪為國恥」，《中國時報》，1997年12月4日，版10。
- 「南韓論述中的思想問題」，《中國時報》，2002年7月15日，版2。
- 「韓國：亞洲經濟改革的模範生」，《經濟日報》，2003年1月9日，版6。
- 「韓國經濟大翻身」，《人民日報》，2002年6月4日，版14。
- 「韓國向家族企業開刀」，《人民日報》，2003年3月7日，版9。
- 「韓銀情報」，1998年1月號，20-21。
- 《國際經濟情勢週報》，第1177期，1999年12月6日，47-53。
- 《國際經濟情勢週報》，第1216期，1999年6月8日，12-13。
- 蔡增家（2001），「金大中金融改革與南韓政經體制的轉變」，《問題與研究》，40：6，39-63。
- 白井早由里（1999），《檢證IMF經濟政策：東アシア危機》，東京：東洋經濟新報社。
- 高龍秀（2000），《韓國の經濟システム：國際資本移動の擴大と構造改革の進展》，東京：東洋經濟新報社。
- 姜英之（2001），《韓國經濟挫折と再挑戰：漢江の奇蹟は二度起こるか》，東京：社會評論社。
- Chang, Peter G. (1998), *IMF and the Asian Financial Crisis*, River Edge, N. J.: World Scientific.
- Desai, Padma (2003), *Financial Crisis, Contagion and Containment: from Asia to Argentina*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan and Jongryn Mo (2000), "The Political Economy of the Korean Financial Crisis," *Review of International Political Economy*, 7: 2, 197-218.
- (2000), *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Heo, Uk and Sunwoong Kim (2000), "Financial Crisis in South Korea: Failure of the Government-Led Development Paradigm," *Asian Survey*, 40: 3 (May/June), 493-507.
- (2001), "South Korea: Democratization, Financial Crisis and the Decline of Development," in S. Horowitz and Uk Heo, *The Political Economy of International Financial Crisis: Interest Group, Ideologies and Institutions*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 6-8.
- Kim, Byun-Kook and Hyun-Chin Lim (2000), "Labor Against Itself: Structural Dilemmas and State Monism," in Larry Diamond and Byub-Kook Kim, eds., *Consolidating Democracy in South Korea*, New York: Lynne Rienner Publishers, 111-138.



- Kim, Eun Mee (1999), "Crisis of the Developmental State in South Korea," *Asian Perspective*, 23: 2, 35-55.
- Kim, Samuel S. (2000), *Korea's Globalization*, New York: Cambridge University Press.
- Kirk, Kirk (2000), *Korean Crisis: Unraveling of the Miracle in the IMF Era*, London: Macmillan Press Ltd.
- Kuo, Cheng-Tian and Zheng-Jia Tsai (1998), "Differential Impact of the Exchange Crisis on Taiwan, Japan and South Korea: A Politico-Institutional Explanation," *Issues and Studies*, 34, 11-12 (Nov.-Dec.), 144-80.
- Kwon, O Yul and William Shepherd (2001), *Korea's Economic Prospects: from Financial Crisis to Prosperity*, Northampton, Mass.: Edward Elgar.
- Lukauskas, Arvid and Susan Minushkin (2000), "Explaining Styles of Financial Market Opening in Chile, Mexico, South Korea and Turkey," *International Studies Quarterly*, 44, 712-714.
- Mo, Jongryn (2001), "Political Culture and Legislative Gridlock: Politics of Economic Reform in Precrisis Korea," *Comparative Political Studies*, 34: 5, 467-492.
- Oh, John Kie-Chiang (1999), *Korean Politics: The Quest for Democratization and Economic Development*, Ithaca: Cornell University Press.
- Pempel, T. J. (1999), *The Politics of Asian Economic Crisis*, Ithaca: Cornell University.
- Pierre, Richard, *The Asian Financial crisis: Causes, Contagion and Consequences*, New York : Cambridge University Press.
- Shim, Shim (2000), *Korean Bank Regulation and Supervision: Crisis and Reform*, Boston: Kluwer Law International.
- Walker, Scott (2000), "A Tale of Two Tigers and a Giant: Comparing the Responses of Japan, Korea and Taiwan to the Asian Financial Crisis," *Asian Perspective*, 24: 2, 27-58.
- Zhang, Xiaoke (2003), *The Changing Politics of Finance in Korea and Thailand : from Deregulation to Debacle*, New York: Routledge.