

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 論國際化對國內政治的影響：以日韓為例

Internationalization and Domestic Politics: The Cases of Japan and South Korea

doi:10.30390/ISC.199804_37(4).0002

問題與研究, 37(4), 1998

Issues & Studies, 37(4), 1998

作者/Author : 蔡增家(Tzeng-Jia Tsai)

頁數/Page : 21-35

出版日期/Publication Date : 1998/04

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.199804_37\(4\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199804_37(4).0002)



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

論國際化對國內政治的影響： 以日韓為例

蔡增家

(國立政治大學政治研究所博士班研究生)

摘要

在國際金融體系日趨互賴，國際資本流動無國界的情況下，國家與國家之間的互動便顯得相當頻繁，舉凡一個國際組織的經濟制裁措施抑或一個國家的經濟改革失敗，通常會影響到其他國家的國內政治及經濟發展，這便是一種國際化的現象。面對這股國際化的風潮，有的國家仍固守以國家為主導的經濟體系，有的國家則改以市場供需為導向，但無論如何國際化對國內政經關係發展以及國際體系變化，乃扮演重要的角色，因此國際化是目前影響國內政經發展的最重要因素，也是國際政治經濟學所要探討的熱門議題，但是學者仍未對國際化下個明確定義，因此本文將嘗試以國際化為主軸，論述國際化的政經意涵，並闡述國際化的理論基礎，之後再以日本及韓國對去年亞洲金融風暴的反應，來分析國際化對國內政經體制的改變。

關鍵詞：國際化、國際貨幣基金、布列敦森林體系、新秩序經濟

* * *

國際化是目前國際政治經濟學所要探討的熱門議題。^①它所牽涉的問題包括國際

註① 有關國際化與政府之間的關係可參閱 Peter J. Katzenstein, *Between Power and Plenty : Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison: University of Wisconsin Press, 1978), pp. 3~22; Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times : Comparative Responses to International Economic Crises* (Ithaca and London : Cornell University Press, 1986), pp. 17~68; G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno, *The State and American Foreign Economic Policy* (Ithaca and London : Cornell University Press, 1988), pp. 1~32; Robert Wade, *Governing the Market : Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1990), pp. 8~33; Peter Evans, *Embedded Autonomy : States and Industrial Transformation* (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1995); Michael C. Webb, *The Political Economy of Policy Coordination : International Adjustment Since 1945* (Ithaca and London : Cornell University Press, 1995), pp. 21~50. Robert O. Keohane, and Helen V. Milner, *Internationalization and Domestic Politics* (New York : Cambridge University Press, 1996), pp. 3~24; Peter F. Cowhey, "Domestic Institutions and the Credibility of International Commitments : Japan and The United States," *International Organization*, Vol. 47, No. 2 (Spring 1993), pp. 299~326.

化對於國內政商關係、政治聯盟的改變以及政府經濟政策的轉變，最明顯的例子便是自去年（1997）年中以來亞洲金融風暴所產生的骨牌效應，從泰國、馬來西亞、印尼一直蔓延到南韓及日本，使得泰國二十年來所累積的外匯存底，在短短幾個月間從四百多億美元流失到只剩二百五十億美元，更使得南韓、印尼金融體制崩潰而必須向國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）要求援助。^②自八〇年代以來在國際化與全球化的衝擊下，亞太各國被迫放棄保護主義走向開放，但在國際金融體系的衝擊下，資本成為最大力量，資本能力強的國家成為國際經濟強權，資本貧弱的國家卻連反抗的力量也沒有，任由國際流動資本摧毀國內的政經體系。因此國際政治經濟學從六〇年代的現代化理論，七〇年代階級分析論與互賴理論，一直到八〇年代的國家發展論，在去年國際金融風暴的衝擊下，已經無法解釋現今亞太國家所產生的政治與經濟現象。

因此本文將首先以國際化（internationalization）為主軸，介紹國際化的定義與現象，並提出幾項國際化的命題與假設；第二部分則將藉敘述研究國際化的三種理論與途徑；第三部分將以國際化現象分析其對國內政治與經濟的影響，第四部分則將舉出日本與韓國對這次亞洲金融風暴的不同反應型態。

壹、國際化的政經意涵

國際化是指國家面對國際環境的變化所產生一連串的策略與反應。例如基歐罕（Robert O. Keohane）認為國際化的定義是指國家間資本、利益與財貨的流動及其交易成本的轉變。^③因此，我們認為國際化是國家間資金流動及金融體系的開放，這種國際化的開放與轉變可能影響國內經濟政策與政治制度，其中包括對外貿易與投資政策的自由化，國內市場的解除管制，預期和貨幣政策的轉變與政治制度的調整。許多學者對於國際化和國家之間的關係有不同研究的角度，例如 Frieden and Rogowski 偏重在國際化衝擊之下，國內社會行為者對政策偏好的轉變。Garrett and Lange 則重視研究國際化對國內政治及經濟制度轉變的影響。^④但無庸置疑的，國際化將使得國內

註② 亞洲金融風暴自一九九七年七月由泰銖劇烈貶值引爆開始，泰銖貶 51.7%、印尼盾貶值 71.8%、馬元貶 45%，韓圓貶 51.8%，初期各方認為是當事國經常帳逆差過高、外債危機及國際金融市場投機客的聯合炒作，但之後卻發現是各當事國常久以來銀行擴張信用形成呆帳，及金融資訊不透明，使得游資流向非生產事業，形成泡沫經濟及產業空洞化。各國貨幣競相貶值影響的層面相當大，首先是國內購買力降低，其次是政府會緊縮銀根，形成經濟成長衰退；最後則會使人民對貨幣失去信心而形成信用危機。請參閱 Martin Feldstein, "Refocusing the IMF," *Foreign Affairs* (March 1998), pp. 21~33.

註③ Robert O. Keohane and Helen V. Milner, *Internationalization and Domestic Politics* (New York : Cambridge University Press, 1996), p. 4.

註④ Jeffry Frieden, *Debt, Development and Democracy : Modern Political Economy and Latin America, 1965~1985* (Princeton, N. J. : Princeton University Press, 1991), chap. 1; and Geoffrey Garrett, "The Politics of Structural Change : Swedish Social Democracy and Thatcherism in Comparative Perspective," *Comparative Political Studies*, Vol. 25, No. 4 (January 1993) : 521~47.

政治與經濟體制對於國際市場的走向與震盪更添些許敏感性。

在國際政治經濟學的領域當中，研究的是國家與市場及權力與財富之間互動的關係，^⑤因此國際化在國際政治經濟學的範疇中便是要探討國際化對國際體系和國家之間及國家和社會之間的互動關係產生何種轉變。例如自十九世紀以來國際金融體系可分為四個階段，其金融管制的鬆緊程度是呈 U 字形，一次世界大戰以前由於沒有任何的金融管理機制，所以國際金融體系是呈現開放情勢，英國主張以黃金做為固定匯率（Fixed Exchange Rates）的標準，但有些國家仍以銀元為主要貨幣，因此國家之間的匯率是採雙軌貨幣（Bimetalism），政府對國內經濟發展享有絕對的自主權；在兩次大戰之間，由於一次大戰破壞固定匯率體系而改採浮動匯率（Fluctuated Exchange Rates），但是國際資金已由英國轉向美國，國際金融體系呈現不穩定的狀態，^⑥國家仍是國內金融政策主導者；一九四五年至一九七一年間美國主導布列敦森林體系（Bretton Woods System）將國際金融秩序交由國際貨幣基金（International Monetary Fund）管理，國際間採固定匯率，美國開始要求他國開放國內市場以符合自由市場經濟的原則，國內經濟政策開始受到國際金融的影響；一九七一年起美國經濟衰退無力負擔國際金融責任而改採浮動匯率體制，但在國際資金全球化與國內市場開放的影響下，國際化深深地牽動著各國政府的經貿政策。^⑦

一般學者研究國際化對國內政治的影響可以分為經濟與政治兩個面向，在經濟層面是以國際貿易的流動與國際資本市場的擴張為指標來分析其國際化的程度；在政治層面則是以分析國際化對國家政策偏好與政府政策的影響。由以上兩個面向的分析，我們可以對國際化提出兩項命題：

一、當國際化程度越深，由於外來資金進入國內，國家經濟規模會擴大，同時對國際市場價格的起伏性也會顯現出其脆弱性，整個國內政策與制度改革都會因國際化的市場機制而變得更易受到外來經濟震盪的影響。

二、隨著國際化進入的外來資金將會破壞政府經濟政策的自主與效率，其對於非民主政府的影響將會比民主政府來的大，國際資金的移動將會比市場開放對國家造成更大的衝擊。

註⑤ David N. Balaam and Michael Veseth, *Introduction to International Political Economic* (New Jersey : Prentice-Hall Inc., 1996), pp. 5~8.

註⑥ 例如從 1920~1925 年各國之間是採浮動匯率，到了 1925~1930 年又改採固定匯率。請參閱 Barry J. Eichengreen, *Elusive Stability : Essay in the History of International Finance, 1919~1939* (New York : Cambridge University Press, 1990), pp. 1~13.

註⑦ 在布列敦森林體制中，美國靠著擁有強大資本來主導戰後金融體制的建立，在一盎司黃金兌換三十五美元的固定匯率體系下，美元與黃金成為各國外匯存底的主要準備貨幣，但美國卻也因此喪失以貨幣匯率來調整國際收支平衡的能力，因此自一九七一年美國因國內貿易逆差過大改採浮動匯率體制時，大部分國家便改採訂住主要貿易國貨幣為一籃通貨為匯率基準，Graham Bird, *International Financial Policy and Economic Development* (London : the Macmillan Press, 1987), pp. 42~46; Barry J. Eichengreen, *Globalizing Capital : a History of the International Monetary System* (Princeton, N. J. : Princeton University Press, 1996), pp. 1~44.

由以上兩項命題，我們可以對國際化影響國內政經提出三項假設：

一、國際化對於那些經濟資訊尚未透明化及市場機能尚未自由化的國家，將會造成較大影響，增加市場的不確定性。^⑧

二、在國際化的過程中，外來資金透過制度性的管道，來影響國家的經濟政策與經濟聯盟，以及政府和企業的政商關係。

三、在國際化的衝擊下，政府會透過國內或國際制度（institution）來降低市場不確定性對其之影響，以維持本身的經濟利益。

下一節便嘗試以建構理論來解釋國際化如何影響國內政治，以回答第一項假設；之後再分析國際化對國內政治產生何種影響，以回答第二項假設；最後則列出國家對於國際化的不同反應模式，以回答第三項假設。

貳、國際化的理論基礎

國際化對於國內政治影響的層面相當廣泛，在國際政治經濟學的領域中，解釋國際化對國內政治的影響有體系—國家（system--state）、體系—社會（system--society）以及制度（institution）三種研究途徑。Peter J. Katzenstein 在 *Between Power and Plenty* 這本書中就曾經以國內制度結構及政府策略來分析美國、日本、英國、法國、德國及義大利等六個主要工業國家面對共同的經濟危機時，其國內政治反應策略的異同。^⑨以下便分析體系、社會及制度三種面向對國際化和國內政治之間的關係。

一、體系—國家研究途徑

體系—國家研究途徑^⑩主要是探討國際化對政府機關及政府策略的影響。這種以研究體系和國家之間的關係仍是國家發展論的延伸。其主要仍認為國家及政府部門是政治與經濟關係中的主要行為者，在國際化的過程中扮演重要的角色，^⑪其理由是國

註⑧ 哈佛大學經濟系教授 Radelet 認為現今國際化的現象乃至去年亞洲金融風暴的產生，乃是由於美國自由市場體制要打破亞洲國家由政府主導的市場體制。請參閱 Steven Radelet and Jeffrey Sachs, "Asia's Reemergence," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 4 (December 1997), pp. 44~50

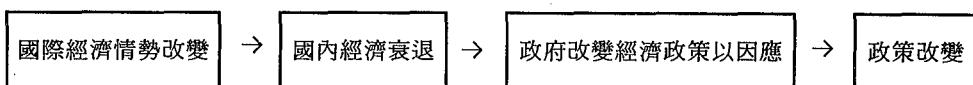
註⑨ Peter J. Katzenstein, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (University of Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1978), pp. 295~336.

註⑩ 以體系—國家途徑研究國際政治經濟，請參閱 Charles Kindleberger, *The World in Depression* (Berkeley: University of California Press, 1973); Robert O. Keohane, "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes," in Ole Holsti, R. Siverson, and A. George, eds., *Change in International System* (Boulder: Westview Press, 1980), pp. 131~162; Stephen Krasner, "State Power and the Structure of International Trade," *World Politics*, Vol. 28, No. 3 (April 1976), pp. 317~343; David A. Lake, "International Economic Structures and American Foreign Economic Policy, 1887~1934," *World Politics*, Vol. 35, No. 4 (July 1983), pp. 517~543; Duncan Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory," *International Organization*, Vol. 39, No. 4 (Autumn 1985), pp. 579~614.

註⑪ G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno, *The State and American Foreign Economic Policy* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1988). pp. 34~39.

家與行政部門最能夠感受到國際經濟壓力與國內企業及利益團體的要求，並且是獨自政策參與政策的制訂。正如圖一所示，由於國際經濟環境的轉變使得國內經濟的表現衰退，政府是國內政經的主要主導者與行為者，受到這種國際化的影響，自然要改變現行政策，將國內經濟的衝擊降至最低。例如 Chalmers Johnson 在 *MITI and the Japanese Miracle* 這本書中以日本通產省（MITI）為例，認為日本經濟國際化與市場開放通產省是扮演主導的角色，尤其在日本工業政策以及高科技技術的升級，通產省一方面與美國進行市場開放談判，一方面協調各部會及民間企業加強國內產業升級，使日本國內經濟能將面臨國際化、自由化的損失降至最低。^⑫

圖一



二、體系—社會研究途徑

體系—社會研究途徑^⑬主要是探討國際化對國內企業、社會及政治群體的影響，其主要認為企業及社會群體的遊說是造成國內經濟國際化與市場開放的主要力量，而行政部門及制度在經濟國際化的過程中並不是主要的角色，^⑭其理由是企業及利益團體（例如工商業協會、勞工團體及消費者保護協會）所組成的遊說團體對於經濟的表現最為敏感，他們的要求與意見往往能夠影響政府的決策。例如圖二所示，當國際情勢改變形成國內經濟表現衰退，私人企業便會因利潤減少而發動遊說團體，以影響政府政策來改變現狀。最著名的例子便是美國在兩次大戰間所通過貿易保護法案——Smooth-Hawley 法，便是由於面對全球經濟大衰退而飽受進口商品競爭的企業遊說國

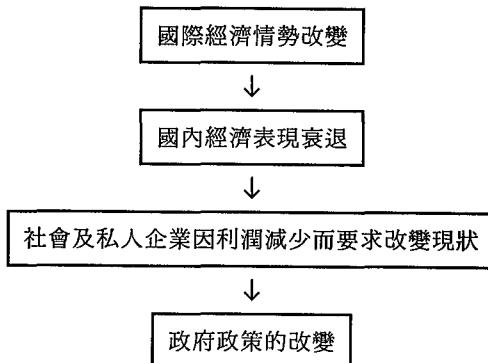
註⑫ Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle : the Growth of Industrial Policy, 1925~1975* (Stanford, CA : Stanford University Press, 1982), pp. 55~62.

註⑬ 研究體系和社會之間的關係，請參閱 E. E. Schattschneider, *Politics, Pressures and the Tariff* (New York : Prentice-Hall, 1935)；Timothy McKeown, “Firms and Tariff Regime Change : Explaining the Demand for Protection,” *World Politics*, Vol. 36, No. 2 (January 1984), pp. 215~233；Peter Gourevitch, “International Trade, Domestic Coalition, and Liberty : Comparative Responses to the Crisis of 1873~1896,” *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 8, No. 3 (Autumn 1977)；Thomas Ferguson, “From Normalcy to New Deal : Industrial Structure, Party Competition, and American Public Policy in Great Depression,” *International Organization*, Vol. 38, No. 1 (Winter 1984), pp. 41~49.

註⑭ David A. Lake, *Power, Protection, and Free Trade : International Sources of U.S. Commercial Strategy, 1887~1939* (Ithaca : Cornell University Press, 1988), pp. 174~178；Jonathan J. Pincus, *Pressure Groups and Politics in Antebellum Tariff* (New York : Columbia University Press, 1977).

會通過所形成的，使得一向鼓吹自由貿易經濟的美國，也不得不在國內企業及利益團體的要求下通過Smooth-Hawley 貿易保護法案。^⑯

圖二



三、制度研究途徑

制度研究途徑^⑯主要是探討制度在國際化的過程中所扮演的重要角色，其認為國際化並不是直接影響政府決策或是企業的投資意願，認為國際化仍必須要透過制度的轉換與緩衝才會影響國家的行為，^⑯也正是由於各國制度組織與型態的不同才會形成各國對於國際化的不同反應。如圖三所示，國際經濟環境的改變，透過政府的經濟制度（法規）對國內整體經濟表現產生限制，也對民間企業產生分配性的壓力，這種限制與壓力又再透過公共制度（政商關係）使政府必須對經濟情況作出反應，在考量國際壓力與企業利益後做出政策的改變。例如南韓在八〇年代進行金融自由化與改革時，南韓政府在強大要求市場開放的國際壓力下，成立經濟企畫院（Economic Planning Board, EPB）對體質不良的中小企業進行改善與裁併，並適當改變政府與財團利益輸

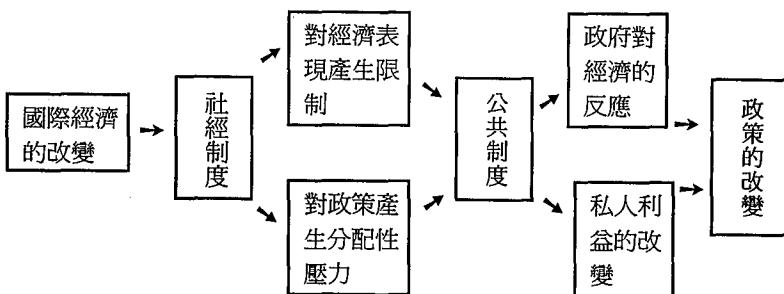
註^⑯ Jeff Frieden, "Sectoral Conflict and U. S. Foreign Economic Policy," in G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno, eds., *The State and American Foreign Economic Policy* (Ithaca and London : Cornell University Press, 1988) . pp. 59~90.

註^⑯ 以制度途徑研究國際政治經濟關係，請參閱Peter Evans, *Embedded Autonomy : States and Industrial Transformation* (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1995) ; Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Performance* (Cambridge : Cambridge University Press, 1990) ; Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power : Essays in International Relations Theory* (Boulder, Colorado : Westview Press, 1989) , pp. 1~19. Walter W. Powell and DiMaggio Paul, *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago : Chicago University Press, 1991) ; Robert O. Keohane and Helen V. Milner, *Internationalization and Domestic Politics* (Cambridge University : Cambridge University Press, 1996) , pp. 25~47.

註^⑯ Robert O. Keohane and Helen V. Milner, *Internationalization and Domestic Politics* (New York : Cambridge University Press, 1996) pp. 50~54.

送關係，但仍積極保護大財團的既得利益，只以非銀行金融制度（non-bank financial institutions）提供較高的存款利率，以緩和民間要求改革的聲浪。¹⁰但南韓銀行仍在政府要求全力發展重工業及刺激出口的政策下，以無限制的擴張信用來借款給予大企業，形成南韓金融體制的空洞化。

圖三



資料來源：依據 Robert O. Keohane and Helen V. Milner, *Internationalization and Domestics Politics*, p. 15 修訂。

參、國際化對國內政治的影響

從以上三種對國際化的研究途徑，吾人認為制度的研究途徑比較符合國際現實，但國際化如何對制度產生改變，而制度又如何影響國內的政治與經濟呢？筆者認為國際化對國內政治的影響有以下四種因素：一、國際化會促使政府更積極使用金融政策，但會降低政府控制總體經濟的效率。二、國際化會引發國內政策主導權的轉移，並影響政府政策與政黨聯盟。三、國際化會提高私人利益及利益團體的呼聲，同時加速政商關係的結合。四、國際化會促進經濟發展同時也會引發政治與經濟的危機，加速政治的民主化。以下筆者便嘗試以這四個層面去分析國際化與國內的政經關係。

一、國際化會促使政府更積極使用金融政策，但會降低政府控制總體經濟的效率

依據國際金融理論的觀點，經濟國際化會加速國家間財貨、勞務及資本的流動，由於經常帳（current account）與資本帳（capital account）的快速流動，使得國家難以維持國際收支的平衡，因此在現今管理浮動匯率體制下，中央銀行在國家收支逆差的時候，勢必下場干預匯率的浮動以維持國家金融體制的穩定。¹¹但在國際化的金融體

註⑩ Mitchell Bernard, "Globalisation, the State and Financial Reform in East Asian NICs : The case of Korea and Taiwan," in Geoffery R. D. Underhill, *The World Order in International Finance* (New York : St. Martin's Press, 1997), pp. 226~234.

註⑪ 根據杜里芬（Triffen）的看法，國際融資不足會阻礙世界經濟的發展但流動力過多又會造成通貨膨脹，這就叫「流動性的困境」（Liquidity Dilemma），因此中央銀行必須存有足夠的國際準備數量，以因應貿易擴張與資本移動所需。請參閱 Christin P. Ries and Richard J. Sweeney, *Capital Controls in Emerging Economies* (Boulder, Colorado : Westview Press), pp. 40~42.

制之下，一個經濟大國其匯率的變動必定牽動其他國家的匯率穩定與收支平衡。因此，政府金融政策的運作並不是只考慮本國貨幣匯率的穩定，有時必須要犧牲經濟發展，以求國際金融體制的穩定與運作。

以一九四五年布列敦森林的金元匯兌體系為例，在二次大戰後，美國為了維持國際金融體制的穩定，以大量美元援助西歐重建，並同意以一盎司黃金兌換三十五美元，而且美元與黃金同時可以做為他國的國際準備金，這在美國出口實力強盛時，尚可維持平衡，但在日本與西歐各國經濟復甦，大量工業產品輸入美國市場，造成美國大量流失美元及鉅額的貿易逆差，但美國為了維持布列敦金元兌換體制，而無法讓美元貶值來調整國內貿易逆差，更使得國內黃金大量流失，使美國從世界最大債權國轉為最大債務國。^②

二、國際化會引發國內政策主導權的轉移，並影響政府政策與政黨聯盟

以國家發展論的觀點，在尚未國際化的國家中，政府是國家發展的主要動力，官僚體系可以掌握主導所有的經濟政策的原則與方向，一方面擴大出口以刺激國內經濟的快速成長，另一方面又以非關稅的貿易障礙來保護國內產業，這便是所謂「東亞經濟發展模式」，^③但在國際化之後，由於國內經濟極易受到國際因素的影響，例如市場開放必定會使國內產業受到國外產品的競爭，造成國內失業率升高及產品佔有率降低，這些因素都會減低政府的控制能力，再加上政黨為了執政必定會與民意結合，鼓吹貿易保護與津貼補助，長久下來，將會使得技術官僚失去舞台，經濟政策的主導權由官僚體制轉向政黨體制，同時也會影響政黨間的聯盟關係。^④

以日本在一九六〇至七三年的經濟高度發展為例，日本於一九六〇年與美國簽訂新安保條約，正式結束國內建立安保條約與反安保條約路線之爭後，開始致力於經濟的發展，在當時首相池田勇人提出所謂「十年所得加倍增論」後，^⑤日本由專業官僚體制——通產省主導六〇年代經濟發展，他提出以出口為導向的擴大貿易政策，並致力於鋼鐵、航運、電器等高科技發展及快速增加國民所得的經濟政策，使得日本經濟從一九六〇到七三年間超越英、法、德成為世界第二大經濟國。但在七三年之後，美國放棄金元兌換匯率，再加上日本與美國貿易逆差逐漸加大，因此美國便要求日本開

註① Michael C. Webb, *The Political Economy of Policy Coordination : International Adjustment Since 1945* (Ithaca and London : Cornell University Press, 1995), pp. 161~167.

註② Stephan Haggard, Chung H. Lee, and Sylvia Maxfield, *The Politics of Finance in Developing Countries* (Ithaca and London : Cornell University Press, 1995), pp. 9~12.

註③ 技術官僚在政策方面失去影響力的原因，主要是他們不再具有預算分配的能力以及充裕的財源供應，以致無法滿足壓力團體的要求，使得政黨介入的機會增加。請參閱 Dennis J. Encarnation and Mark Mason, "Neither MITI nor America : the Political Economy of Capital Liberalization in Japan," *International Organization*, Vol. 44, No. 1 (Winter 1990), pp. 34~38.

註④ 許介麟，戰後日本的政治過程（台北：黎明文化，民國八十年），頁四三。

放市場，並將日圓升值以縮小兩國之間的貿易逆差。由於開放市場與日圓升值勢將衝擊日本國內產業的發展（特別是長年受政府保護的農民），日本衆議院在財閥與農業團體的壓力下，便要求修法以降低市場開放的衝擊，同時政黨與議員在選區壓力下，便以擬訂方案及修訂法律來逐漸掌握經濟政策的權力，^②更促使自民黨內派系因經濟利益與政策不同而宣告分裂。

三、國際化會提高私人利益及利益團體的呼聲，同時加速政商關係的結合

根據 Stephen Haggard 對開發中國家政治經濟發展的研究，他認為政府政策的干預與介入是開發中國家經濟發展的主要原因，在一些國家當中，國際化不僅是來自國際的壓力，也有來自國內利益團體的壓力。^③ 國際化以後，國際環境對國內經濟影響增大，政府必須適時介入經濟市場，以維持國內經濟穩定，但國家為維持國際收支平衡，自然要向財團募集資金，這樣會使財團利益與政府利益互相結合，而使得政商關係更加密切。^④ 我們可將其影響分為兩個面向：在國外方面，在國際化的機制下，商人會從事許多海外投資，這些跨國公司及外銷產業通常是隨著政府的政治勢力延伸到國外，在這種情況下，商人會配合政府政策從海外投資達成收支平衡。反之在國內方面，國際化對中小企業及內銷產業產生極大衝擊，利益團體會結合政黨對政府施加壓力，以降低國際化對本土產業的衝擊。因此跨國公司、外銷產業及中小企業、內銷產業對國際化有不同的反應，但是一般來說，他們的影響力卻是越來越大。

以南韓政商關係發展為例，南韓自一九六一年軍人掌政以來開始以政府主導金融政策與經濟計畫的發展，朴正熙政府採取財政安定政策，希望在短期內力求經濟發展，因而奠定南韓大企業為主導的經濟體制。^⑤ 一九七三年石油危機以後，南韓政府以金融補貼與國外借貸發展石化工業與重工業，更擴大財團發展實力，壓縮中小企業的生存空間，至一九八七年南韓前十名財團竟佔全國生產毛額的百分之六十三（請參閱表一）。一九八一年一月，南韓全斗煥政府在美國壓力下宣布逐步開放國內資本市場，

註② 例如自民黨政務調查會便是日本政策形成的重要機關。因為自民黨長年處於執政的地位，使得日本政府政策由行政部門擬訂之後，必須要自民黨政務調查會通過後，才能交由國會審議。請參閱 Peter F. Cowhey, “Domestic Institutions and the Credibility of International Commitments: Japan and United States,” *International Organization*, Vol. 47, No. 2 (Spring 1993), pp. 315~318；許介麟，戰後日本的政治過程，頁一七七~一八〇。

註③ Stephan Haggard, Chung H. Lee, and Sylvia Maxfield, *The Politics of Finance in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 298~301.

註④ 以日本戰後經濟發展為例，日本需要財閥大量經濟的投資來刺激景氣發展，因此形成日本政黨與企業之間的利益輸送與結合。請參閱蘇進添，日本保守政治剖析（台北：致良出版社，民國八十一年），頁一九九~二三三。

註⑤ 韓國經濟發展與經建計劃（台北：行政院經濟建設發展委員會經濟研究處，民國七十九年四月），頁三二~三三。

允許外國人經由信託基金間接投資南韓股票市場，南韓財團害怕國際化後的經濟市場將不利於其經濟利益，因此透過政黨運作來維持其既得利益。[◎]至金泳三上任後，原先要對南韓財團進行大刀闊斧的改革，但因財團與政府的利益網絡太過龐大，而只能對中小企業進行改革，由於南韓這種不健全的金融體制與政商關係，使得其在去年亞洲金融風暴當中蒙受重大損失。

表一：十大企業所佔 GDP 的比例

(單位：百萬美元)

國家	前十大企業產能	全國總生產毛額	十大企業所佔比
墨西哥	20197.8	141,940	14.7%
巴西	31312.5	299,230	10.5%
南韓	77034.7	121,310	63.5%
台灣	15105.8	105,750	14.3%

資料來源：Gary Gereffi, "Big Business and the State: East Asia and Latin America Compared," *Asia Perspective*, Vol. 14, No. 1 (Spring 1990), p. 13.

四、國際化會促進經濟發展同時也會引發既有政權（民主或非民主）的危機

根據自由市場的原則，國際化之後因為國家間財貨、勞務與資本的相互流動，將使得國家經濟得到外資的注入而快速發展，但另一方面也會因為國內市場開放，使得國內經濟容易受到國際金融與匯率浮動的影響，常使經濟成長產生波動，這種波動若是本身經濟體質不佳亦或政府不適當干預，通常會引發經濟的危機，造成國內失業率升高、生活水準降低，[◎]這種經濟危機也會凸顯國內經濟資源分配不平均、暴露出政商結合所產生的弊端、降低政府控制的效能，在這種危機意識下，政府若不能加速政治及經濟改革，將會形成政治危機。

以去年金融風暴對印尼的經濟發展為例，蘇哈托政府自從一九六五年上任後，即提出所謂「新秩序」(New Order)經濟，提倡技術性官僚威權體制，以操縱市場機制，[◎]形成印尼式的家族、財閥壟斷的扭曲經濟體系，國內百分之七十以上的經濟資源都因特許壟斷式的政府干預手法，全掌控在蘇哈托家族及親蘇哈托的華裔商人。但在去年亞洲金融風暴的衝擊下，印尼這種不健全的金融體系立刻成為索羅斯集團炒作的對象，使得印尼盾貶值百分之七十一點八，國內經濟成長大幅衰退，失業率升高，

註◎ Gary Gereffi, "Big Business and the State : East Asia and Latin America Compared," *Asian Perspective*, Vol. 14, No. 1 (Spring 1990), pp. 14~15.

註◎ 例如巴西於一九三〇年至一九六四年的經濟改革。請參閱 Barbara Geddes, *Politician's Dilemma : Building State Capacity in Latin America* (Berkeley, Cali.: University of California Press, 1994), pp. 43~82.

註◎ 宋鎮照，東協國家之政經發展（台北：五南圖書出版公司，民國八十五年五月），頁二八二。

蘇哈托政權不得不向 IMF 尋求經濟援助，並願意在國際監督下進行經濟改革。^⑩

肆、國家制度的反應

由以上的分析我們了解國際化對國內政治與經濟有相當程度的影響，但是正如制度理論所述國際化並非直接衝擊國內政治而是透過制度的轉換，Geoffrey Garret 和 Peter Lange 認為制度的功能有三：一、他可以緩衝國際環境對國內金融的衝擊。例如制度可以阻擋國際經濟的價格訊息進入國內市場，以模糊經濟行為者的利益。二、他可以凍結政府的聯盟與政策。例如制度可以提高改變經濟聯盟與政策代價，以凍結那些亟欲改變現狀以獲取利益的聯盟。三、他可以對國際價格加以反應。^⑪例如制度透過政治領導者之間的溝通與協調，以反應國際經濟改變並維持本身經濟利益。如日本在八〇年代常常透過一些非關稅障礙，來保護其國內農業的發展。

我們認為倘若制度運作適當，則國際化對國內政經的影響將不致於那麼大，但若制度的緩衝不足，則會造成整個國內政經體制的改變。例如日本與南韓都是實行市場保護政策，金融制度都是政府介入操縱為主導，而且企業與銀行之間的金融資訊都不夠透明，經濟體質都是以大企業為主體，並且分別於六〇年代（日本）及八〇年代（南韓）受到美國壓力開始施行自由貿易政策。^⑫但在去年亞洲金融風暴的襲擊之下，南韓的經濟近乎崩潰，大企業紛紛倒閉，而需要接受 IMF 的外援資助，但日本經濟卻也遭受波及，但以金融自由化來因應。^⑬我們不禁要問為何同樣的經濟形態與金融政策，遭受國際化的影響會產生如此不同的結果？筆者認為國內制度佔有舉足輕重的影響，因此以下便將以政黨、行政部門及企業之間的三角互動關係來比較日本與南韓的國內制度，及面對國際化的風潮其國內制度有何不同的應變形態。

一、南韓經濟制度的特色

南韓自一九六二年開始實施工業化，由於比鄰近日本的時間還晚，因此南韓政府便在政策上便本著「成長第一，出口至上」的原則，鼓勵擴散效果大的重工業，以及

註⑩ 蘇哈托認為 IMF 的紓困方案過於嚴苛，而準備採取貨幣聯繫匯率制度，但受到 IMF 的強烈反對，最後蘇哈托放棄貨幣聯繫匯率制度貨幣聯繫匯率制度，而接受 IMF 建議的新經濟改革方案。中國時報，民國八十七年三月十七日，版十；民國八十七年三月二十二日，版十。

註⑪ Robert O. Keohane and Helen V. Milner, *Internationalization and Domestic Politics* (New York : Cambridge University Press, 1996), pp. 56~68.

註⑫ 日本與南韓經濟體質仍有些許不同點，例如日本是工業國家，南韓是新興工業國家，南韓對大企業的依賴也大於日本。Andrew Graham and Anthony Seldon, *Government and Economies in the Postwar World : Economic Policies and Comparative Performance 1945~85* (New York : Chapman and Hall Press, 1990), pp. 261~264.

註⑬ 在這次亞洲金融風暴當中，日本所受到的影響遠較南韓小，有學者認為這是因為日本擁有全球第一的外匯存底，足以調整國際收支的平衡，但是這次金融風暴尚未平息，對日本的影響仍需長期的觀察。殷乃平，「東亞金融危機解析」，政策月刊，第三十一期（民國八十七年二月），頁二~四。

出口力量大的大企業集團。^⑯在這種「成長第一主義」的政策下，在經濟上雖獲致高度成長，但卻引起通貨膨脹、產業發展不均、貧富差距過大及背負鉅額外債等後遺症；在政治上雖然使得軍政府維持長期統治，但南韓政府、銀行及大企業之間，便已然形成一個共生的三角關係。例如政府對外是以維持國內封閉的經濟體系來保護大企業的發展；對內則以相當優惠的金融措施來扶植大企業，如中央銀行及銀行業者即在政府的指導下，以不符合經濟效益的低利率大量將存款借貸給予大企業，使其能極盡過擴張信用貸款擴大其企業體系，之後大財團再以鉅額的政治獻金來賄賂政府官員，以維持執政政權的穩定。^⑰在這種政府、銀行及大企業三者官商勾結的政商體制，以及政經不分的共生互利關係，極易使國家的經濟體系產生扭曲，一旦爆發國際性的金融危機將使得對外是國際收支赤字，對內是乾涸、空洞的金融體系完全瓦解。

二、南韓制度對金融風暴的反應

以去年的金融風暴為例，南韓前總統金泳三在九二年上任時，原本要對國內複雜的政商關係及大財團壟斷的經濟體質進行改革，但因南韓財團仍佔國內出口絕大比值，若貿然改革，將對經濟發展造成莫大影響，因此改革並未成功。^⑱由於韓國擁有三百三十多億美元的外匯存底，在亞洲金融風暴初期影響並不大，但因大企業過度投資擴充及銀行擴張信用貸款，在國際競爭下負債過多虧損累累，因此去年七月起亞集團倒閉之後，韓圜便開始遭到投機客攻擊，至十二月韓圜匯率貶值百分之五十，股市跌破三百八十點，韓國政府不斷賣出外匯存底以維持國際收支平衡，在這種情況下南韓一方面透過經濟企畫院進行經濟改革計畫，解除金融管制（請參閱表二），另一方面同意接受IMF嚴苛的經濟改革方案以換取一百億美元的緊急紓困貸款，並以調整南韓商業貸款的償債結構，作為當前恢復南韓金融市場信心的重點。^⑲

表二：南韓八項經濟改革措施

1.貨幣政策：鼓勵持有韓元資產，將大幅提高國內利率至百分之三十。
2.開放資金市場：自98年1月1日起取消政府對外人企業資金帳戶的限制。
3.重整金融部門：施行金融重整計畫，並合併關閉破產的金融機構。
4.匯率政策：為減輕銀行對央行的依賴，將大幅調高商銀向央行貸款利率。
5.貿易政策：加速開放進口，取消對國內產業的貿易補貼。
6.勞工市場政策：協助破產機構員工重新就業。
7.財政政策：儘管韓元遽貶，但仍維持原先的財政調整措施。
8.資料公布：定期公布外債總額，以維持金融透明化。

資料來源：工商日報，民國八十六年十二月二十六日，版二。

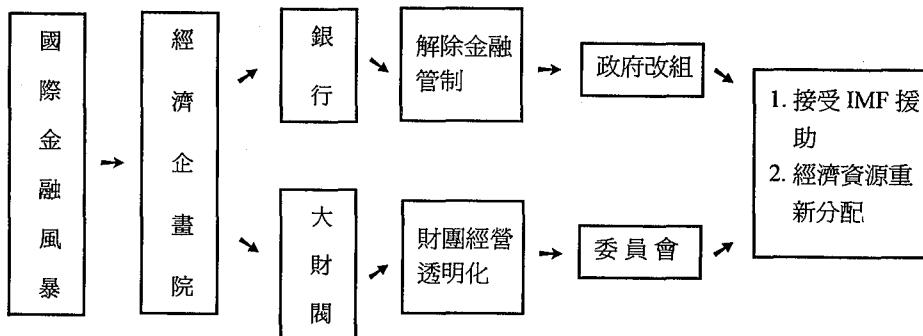
註⑯ MiKyung Kim Park, "Economic Hardships, Political Opportunity Structure and Challenging Actions : A time Series Analysis of South Korean Industrial Disputes," *Asian Perspective*, Vol. 21, No. 2 (Fall 1997), pp. 149~150.

註⑰ Linda Weiss, "Government-Business Relations In East Asia : the Changing Basis of State Capacity," *Asian Perspective*, Vol. 14, No. 1 (Spring 1990), pp. 99~100.

註⑱ 「金大中要向企業集團開刀」，大公報（香港），一九九八年一月八日，版A三。

註⑲ 「經濟資源重分配，南韓方能重生」，中國時報，民國八十六年十二月二十五日，版三。

圖四 南韓國內制度對金融風暴的反應



三、日本經濟制度的特色

日本自一九六〇年代初期開始進行經濟改革及產業升級。當時自民黨首相池田勇人便提出所謂「所得倍增論」的高度經濟成長政策，並以保守政治主導經濟發展，以通產省為經濟發展的領航機關，因此政府官僚自一九六〇年起開始採取擴大國內供需的政策，其對內由通產省統制經濟保護剛萌芽的本國工業，採取行政指導調控經濟發展的腳步，對外則採取貿易保護措施以維持經濟的不透明性。因此日本的政黨、行政部門及企業之間便呈現共生的三角關係。^⑨例如通產省主導金融及產業發展的政策與方針，並以干預政策來制訂工業發展計畫，然後要求中央銀行予以援助來實施該計畫，由於日本政黨議員大都來自行政部門，因此企業也以大量的政治獻金來供政黨運作，以及幫助議員選舉，以維持自民黨的長期執政。也就是這三者的共生關係，使得日本企業一直都在政府的護航下發展。^⑩但自國際化自由市場開放之後，國外資金及產品不斷湧進國內市場，破壞原有的政商關係與政策網絡，也逐漸暴露出企業高額負債及日本政府金融檢查制度的缺失，這些現象稱之為日本金融空洞化的隱憂。^⑪

四、日本制度對金融風暴的反應

以去年的金融風暴為例，在日本政府高度發展經濟的政策下，日本國內游資不斷

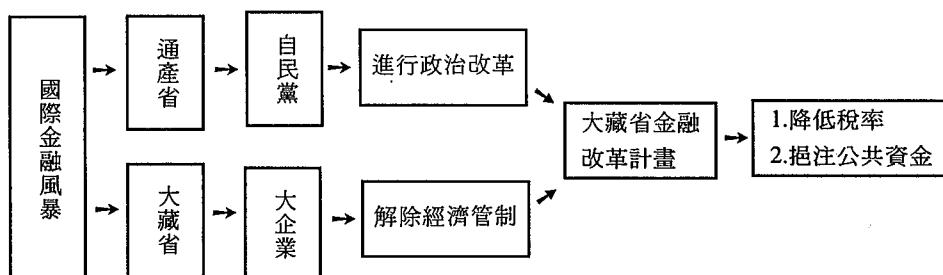
註⑨ Chalmers Jonson, *MITI and the Japanese Miracle : the Growth of Industrial Policy, 1925~1975* (Stanford, Cali. : Stanford University Press, 1982), pp. 18~23.

註⑩ Richard Samuel, *The Business of the Japanese State: Energy markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 8~17.

註⑪ 「日本金融改革的背景與重點」，國際經濟情勢週報，第一一九二期（民國八十七年七月十日），頁六~七。

湧入房地產及證券市場，形成通貨膨脹、物價升高的泡沫經濟景象。^②在九〇年代初期日本泡沫經濟消退後，日本經濟成長也陷於停滯。去年開始受到東南亞各國幣值急貶及購買力降低的影響，使得日本對東南亞市場不再擁有出超的優勢，在經濟出口衰退及國際幣值的壓力下，原本便以依賴自民黨保護而取得銀行大量信用貸款的商社，便紛紛無法承擔鉅額負債而宣告倒閉。因此日本政府必須一方面進行政治改革，以改變企業、政府與政黨三者的互動關係，在另一方面則必須解除金融管制以大幅進行市場自由化，再利用原本鉅額的外匯存底溢注公共資金及降低稅率，以度過金融風暴^③（請參閱表三）。

圖五 日本國內制度對金融風暴的反應



表三 日本五項經濟改革措施

1.貿易政策：為刺激景氣，將實施所得稅減稅二兆日元。
2.金融政策：推出十兆日元國債，以加強存款保險機構的財務基礎。
3.重整金融機構：設立專責機構，以加強大蔵省的金融檢查制度的透明化。
4.撤除過度保護：進行金融自由化，撤除對民營企業的保護網。
5.匯率政策：政府不過度干預，以維持自由交易。

資料來源：<http://www.mof.go.jp/htn>, Mar. 6, 1998.

伍、結論

由亞洲金融風暴對南韓及日本經濟發展的例子，我們了解兩國制度對於金融風暴的反應是不相同的，南韓以外來的援助來衝擊國內體制的改變，日本則以金融自由化來改變國內金融體制；因此，我們可以了解國際化對國內政治制度有很大的影響，但

註② 「日本第一搖搖欲墜：經營神話禁不起現實考驗金融風暴可能越吹越大」，聯合報，民國八十六年十二月一日，版二十三。

註③ 「自民黨決以十兆日圓穩金融：利用政府持有股票抵押發行國債」，中央日報，民國八十六年十二月十三日，版十一。

各國可以透過制度的緩衝將國際化對其國內政經的影響降至最低。所以我們認為：一、在現今國際資本無國界的情況下，國際化對於經濟尚未完全發展，市場尚未完全開放的國家，也會有很大的影響力，國家唯有進行金融自由化、市場開放透明化，才能降低國際化的衝擊。二、在國際化的過程中，國際資金的流動是國際化影響國家的管道，它不但影響國家的經濟發展及經濟政策，它也會改變國內政治的運作方式，及政府和企業的政商關係。三、國際化並非是直接影響國內政治，政府會透過制度的緩衝及轉換，來維持本身利益的最大化。

例如，過去東亞國家最自以為傲的東亞經濟發展模式——以出口貿易為導向，以非關稅障礙保護國內產業，以政府干預金融政策，透過政商網絡以擴張信用貸款來扶植大企業以利出口競爭。這些方式形成所謂亞太經濟奇蹟，但在這場金融風暴當中，其缺失卻完全顯現出來——國內大企業的高額負債形成產業的空洞化；透過擴張信用的貸款資金不但沒有用在產業發展，反而流入股市及房地產，造成資金過熱、物價升高及通貨膨脹；由於政府大力介入經濟發展忽略市場機制，形成官商勾結、利益輸送，導致貧富差距越來越大。從這次亞洲金融風暴我們學習到，政府應要體認目前國際資本無界限的現象，任何國家都無法自我封閉而無視外界的發展，任何國家的金融措施都會對其他國家的經濟發展造成影響，因此政府應要尊重市場機制而不宜過分介入，政府的功能是要建立制度以降低國際化對國內政治及經濟體制的影響。

(收件：87年3月25日，修正：87年4月24日，接受：87年4月28日)

* * *

Internationalization and Domestic Politics: The Cases of Japan and South Korea

Tzeng-Jia Tsai

Abstract

In 1980, the U.S. began forcing East Asian countries to open their domestic markets. International capital flow into these countries has changed their political economic structure, as they no longer control their capital markets by government intervention. In June 1997, many states in the Asia-Pacific region, like Thailand, Indonesia, and South Korea, entered a financial crisis which many scholars think was influenced by internationalization. This article discusses the relationship between internationalization and domestic politics. The author thinks institutions play a very important role in internationalization and domestic politics, and discusses the political economy context in internationalization while comparing South Korea and Japanese domestic institutions' adaptations to the financial crisis.

Keywords : internationalization, International Monetary Fund, Bretton Woods System, new order economy

