

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 金大中金融改革與南韓政經體制的轉變

Change in South Korea's Political Economic Institutions: Kim Dajung's Financial Reform

doi:10.30390/ISC.200109_40(5).0003

問題與研究, 40(5), 2001

Issues & Studies, 40(5), 2001

作者/Author：蔡增家(Zheng-Jia Tsai)

頁數/Page：39-63

出版日期/Publication Date：2001/09

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.200109_40\(5\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200109_40(5).0003)



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



金大中金融改革與南韓政經 體制的轉變

蔡 增 家

(國立政治大學國際關係研究中心
第二研究所助理研究員)

摘 要

自從一九九八年二月金大中就任南韓大總統以來，他一方面利用國際貨幣基金的紓困方案積極對南韓進行經濟結構的改革，在另一方面則越過傳統官僚體系，成立獨立性組織，對南韓政治進行行政革新，從最近這三年經濟指標看來，南韓是受到一九九七年亞洲金融風暴國家當中經濟復甦最快的國家，可見金大中的經改措施是有相當的成效。本文認為南韓經濟體質的主要缺失在於規模過度龐大而負債累累的財閥，以及銀行體系累積鉅額的不良債權，因此，南韓經濟改革的主要措施應著重於對財閥進行財務結構改革與減併縮編計畫，同時對銀行體系進行結構性的合併計畫，然而這些改革措施勢必會影響到傳統的政府官僚與企業之間運作的互動模式。本文的主要目的，是從政府與企業互動關係的轉變，檢證金大中在金融風暴之後對南韓所實施的政經改革。本文認為金大中的改革能夠成功的最主要關鍵，在於他並不依循傳統的官僚-企業運作模式來進行改革。而是另起爐灶重新建立新的監督體系，使得其政經改革不會受到過去官僚-企業共生體系的影響，而改革措施實施之後將使得南韓從朴正熙時期所建立的政經體制完全改觀。

關鍵詞：金大中、財閥、亞洲金融風暴、國際貨幣基金、官僚多元主義。

* * *

壹、前 言

曾經是南韓第二大財閥的大宇集團，一九九九年八月因爆發財務危機而與債權銀行團簽署協議，轉讓大部分的旗下子公司，集團的創辦人金宇中則滯留海外，同時遭到南韓政府的通緝。大宇集團從一九六七年創立以來即與南韓威權體制相互結合，靠



著朴正熙對金宇中的賞識，大宇集團得以取得低率貸款及稅負優惠（據悉朴正熙是金宇中父親的學生），^①並在政府推行重化工業的號召下急速成長，短短二十年間逐步從大宇重工擴大成爲結合家電、建設、電信及證券投資的財閥。金宇中與大宇集團的崛起，是一九七〇年以來南韓講究裙帶政商關係（cronyism）及依恃主義（clientism）下經濟快速成長的典型代表，同時大宇集團也成爲推動南韓經濟發展的主要推手。但是在一九九七年亞洲金融風暴的吹襲下，經濟快速成長背後的浮報資產所形成的財務危機，與隱匿債務所產生的不良債權，使得大宇集團從原本的經濟推手一變成爲摧殘經濟的幕後黑手。

亞洲金融風暴揭開了南韓經濟發展背後的綿密的政經結構，在國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）干預的壓力下促使金大中對南韓政經體制進行大幅度的改革。金大中自一九九八年二月二十五日就職南韓大統領以來，至今（二〇〇一年）已滿三年了，在這三年期間，金大中一方面利用國際貨幣基金的紓困方案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進行結構性的合併政策，此外要求財閥（chaebol）進行財務結構改革與縮小規模計畫。從南韓自一九九九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，可見金大中的金融改革政策已經具有相當的成效。^②然而，金大中的改革政策是否已經改變南韓傳統的政經模式？南韓從一九八七年開始進入政治民主化的階段後，爲何先前同樣是民選總統的金泳三無法達成經濟改革的目標，而金大中卻能夠做到？這是本文主要探討的議題。

過去在探討南韓經濟發展的主要論點——發展國家論（Developmental State Theory）認爲，在一九七〇年代南韓經濟發展成功最主要的因素在於：威權政府的強力主導及積極干預市場、全能官僚體系的執行能力以及銀行爲主體的信用分配模式。^③但是歷經一九九七年亞洲金融風暴及金大中政經改革之後，政府干預市場模式、官僚的能力以及企業資金的主要來源都產生了變化，換句話說，也就是政府與企業之間的關係出現一種截然不同的互動模式。因此，本文便是要從政府與企業當中的官僚－財閥之間的互動關係，來分析南韓政經體制的轉變。

本文主要區分成四個部分：首先是理論的探討，本文將從政府與企業之間的互動關係來界定官僚多元主義互動的四種模式；第二部分是敘述金大中政經改革的歷史背

註① 「韓國歷史上最大的經濟案浮出水面，金宇中：從功臣到嫌才」，上海文匯報，2001年2月15日，版3。

註② 有關探討南韓大統領金大中上台之後南韓政經體制轉變的著作有Larry Diamond and Byung-Kook Kim, eds., *Consolidating Democracy in South Korea* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000); Chung-in Moon and Jongryn Mo, eds., *Democratization and Globalization in South Korea* (Seoul: Yonsei University Press, 1999); Donald Kirk, *Korean Crisis: Unraveling of the Miracle in the IMF Era* (London: Macmillan Press Ltd, 2000); Larry Diamond and Doh Chull Shin, eds., *Institutional Reform and Democratic Consolidation* (Stanford, CA: Hoover Institute Press, 2000); 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.



景，主要重點在於金泳三政府的改革失敗及亞洲金融風暴的發生；第三是探討金大中的主要政經改革措施，其中包括國際與國內層次互動因素的影響；第四則是分析金大中政經改革是否已經改變傳統南韓官僚體系與企業之間的互動模式，並以現代集團的轉變為例證；最後則是依循以上四節的分析做簡單的結論。

貳、理論的探討：政治與企業的互動

一九九七年亞洲金融風暴襲擊東亞國家，使得過去解釋東亞經濟發展的政府主導模式頓時成為金融危機產生的最主要因素。過去三年來許多學者解釋亞洲金融危機發生的原因，大多圍繞在政府與企業相互掩護所產生的道德風險，以及企業與銀行的交叉持股的關係上，^③例如 Stephan Haggard 及 Jongryn Mo 便認為南韓發生金融風暴的最主要原因，在於政府、企業及銀行之間密切的互賴共生關係，使得國內政經體制的管制措施變得相當脆弱，而且容易受到外來危機的影響；另一個原因則是政黨之間的分歧以及官僚體系反應過慢，延誤金融危機的處理時機。^④本文也將以政府、企業與銀行的三角互動來解釋南韓的政經改革，但本文認為東亞國家在市場自由化之後，企業與銀行之間相互持股的習性早已由控股公司法所取代，但在政府與企業之間卻仍然沿襲過去相互共生的互動關係，使得政府的許多改革政策無法透過傳統的官僚體系來達到管制革新的目的。因此，我們有必要從政府與企業的角度著手，來分析官僚與企業之間的互動模式。

日本學者青木昌彥在市場的役割・國家の役割（市場的角色與國家的角色）這本書中，將政府與市場的關係區分成「自由民主主義國家」（liberal democratic state）、「結盟國家及開發主義國家」（collusive state and developmental state）、「社會民主統合國家」（social democratic corporatist state）以及「官僚多元主義國家」

註③ 蔡增家，「南韓經濟發展的政治經濟分析：一九六三～一九九七」，問題與研究，第37卷第11期（民國87年11月），頁29～48；Leroy P. Jones and IL. Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980); Alice Amsdem, *Asia's Next Giant: The South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989); Jung-en Woo, *Race to the Swift: State and the Finance in Korean Industrialism* (New York: Columbia University Press, 1991); Yeon-ho Lee, *The State, Society and Big Business in South Korea* (New York: Routledge, 1997).

註④ 自從一九九九年來，以政治及社會層面解釋亞洲金融危機的學術著作漸漸出現，有別於過去以經濟學論點為主導的解釋面向。比較具有代表性的有：T. J. Pempel, ed., *The Politics of the Asian Financial Crisis* (Ithaca: Cornell University Press, 1999); Stephan Haggard, *The Political Economy of the Asian Financial Crisis* (Washington DC: Institute for International Economics, 2000); Nancy Birdsall and Stephan Haggard, *After the Crisis: The Social Contract and the Middle Class in East Asian* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2000); Gregory W. Noble, and John Ravenhill, eds., *The Asian Financial Crisis and the Structure of Global Finance* (NY: Cambridge University Press, 2000).

註⑤ Stephan Haggard and Jongryn Mo, "The Political Economy of the Korean Financial Crisis," pp. 198～199.



(bureau-plurarist state)。⑥所謂「自由民主主義國家」是指政府對市場採取自由放任的態度，政府與人民之間的關係是直接面對的而不透過任何中介機構，政府保護人民所有權而人民則誠實繳稅；而「結盟國家及開發主義國家」是指政府將部分所有權移轉給利益團體，以獲得利益團體對政權的支持，來維持國家政權的穩定；「社會民主統合國家」則是政府將經濟利益團體有系統的組織起來，並與統合組織的利益代表協商，以獲取決策的效率及政治的穩定；最後「官僚多元主義國家」是指政府透過強而有力的官僚體系來與企業團體交涉結盟，以確保政府的政策能夠被企業切實遵守，其方式不外乎透過特定利益的給予以及政府的行政指導。在這四種類型當中，青木認為東亞的日本與南韓政府與企業關係皆是屬於官僚多元主義國家，官僚體系在這兩個國家的經濟發展過程中均扮演相當重要的角色。

此外，青木昌彥、奧野與Kevin Murdock在“Beyond the East Asian Miracle”這篇文章中，進一步將政府與市場的關係劃分成「市場友好論」(market friendly)、「市場提升論」(market enchancing)與「發展國家論」(developmental state)三種。⑦「市場友好論」認為政府在經濟發展的過程中所扮演的角色是有限的，政府與市場的關係是分離的，當市場機制失靈時要由私部門來解決；其次「市場提升論」認為，政府在經濟發展中扮演促進者的角色，政府與市場之間是相互合作的，當市場失靈時應由政府與企業互相協調解決；「發展國家論」則認為政府應該積極干預市場，在市場中扮演積極的角色，當市場出現失靈時應該由公部門來解決。在這三種類型當中，筆者認為南韓與日本的發展過程都比較傾向於「市場提升論」，也就是政府與市場之間是相互合作與協調的。⑧

由以上兩種不同的分類及綜合官僚多元主義國家及市場提升論的觀點，我們可以發現南韓在經濟發展過程中，政府與市場之間的互動關係，在軍事強人的主導下

註⑥ 青木昌彥，「官僚制多元主義國家和產業組織的共進化」，青木昌彥、奧野正寬及岡崎哲二編著，*市場の役割・國家の役割*（東京：東洋經濟新報社，2000年8月），頁6~19。

註⑦ Masahiko Aoki, Kevin Murdock, and Masahiro Okuno-Fujiwara, “Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market-Enchancing View,” in Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim, and Masahiro Okuno-Fujiwara, eds., *The Role of Government in East Asian Development: Comparative Institutional Analysis* (Oxford: Clarendon Press, 1998), pp. 1~2.

註⑧ 其實許多學者也都針對政府與市場之間的關係提出許多不同的解釋方式，例如John Zysman便將政府與市場之間互動的強弱依次分為政府主導模式、資本市場模式與金融機構為主導模式；Stephan Haggard等人則將國家與企業關係分成視企業為資本(business as capital)、視企業為部門(business as sector)及視企業為公司(business as firm)等三種關係；Richard Samuels則是將國家與市場分成敵對關係、信用關係、夥伴關係及保證關係。John Zysman, *Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 70~72; Stephan Haggard, Sylvia Maxfield, and Ben Ross Schneider, “Theories of Business and Business-State Relations,” in Stephan Haggard, Sylvia Maxfield, and Ben Ross Schneider, eds., *Business and the State in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1997), pp. 38~48; Richard Samuels, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 258~260.



是依賴官僚體系的協調，因此，官僚體系在公私部門的互動關係中扮演相當重要的角色。^⑨若仔細觀察官僚多元主義國家當中官僚與市場互動關係，我們可以區分成四種不同的模式：在政府與企業之間的關係，我們可以分成合作與衝突的關係兩種，所謂合作關係是指政府與企業之間具有「互惠性的同意」共同協調來達到經濟成長的目的，而衝突關係則是指以政府為主導，企業處於配合政策，兩者地位是不對等的；^⑩另外在政府與官僚體系之間的關係，也可以分成修正與重建等兩種關係，所謂修正關係是指政府將官僚體系予以部分改革，政府、企業及官僚仍然是遵循過去的網絡模式來互動，而重建關係則是政府打破原有政府、企業與官僚之間的網絡關係，重新建立一套政府與官僚體系之間的互動模式。^⑪

從官僚與市場互動關係表（表一），我們可以很清楚了解，自一九八七年以來，南韓經濟改革政策歷經過四個階段，分屬四種類型：首先，政府與企業是合作關係，而政府所作只是修正官僚體系，此為一九八八年至一九九三年盧泰愚的經濟改革政策，因在當時盧泰愚改變從朴正熙以來政府主導的經濟發展模式，同時也降低經濟企畫院對政策制訂的掌控能力，使得財閥逐漸能影響政府的經濟政策；其次是政府同樣只是修正官僚體系，但政府與企業卻是處於衝突關係，這是一九九三年至一九九八年金泳三的經濟改革政策，金泳三上台之後正式廢除經濟企畫院，同時為了降低財閥的影響力而大舉恢復政府對於經濟政策的主導能力；^⑫第三，政府與企業是合作關係，但政府卻重建官僚體系，此乃一九九八至一九九九年金大中的經濟改革政策，金大中剛就任之初，在國會居於少數黨的考量下對財閥實施懷柔政策；最後政府與企業是處於衝突關係，但政府也重建官僚體系，這是一九九九年至二〇〇一年金大中的經濟改革政策，二〇〇〇年四月金大中在國會改選之後，重新組成執政聯盟，開始大力要求財閥進行合併及財政透明計畫，同時在青瓦台下建立金融監督委員會及計畫暨預算局，來監督政府的經改政策。而一九九九年之後，金大中改革成功最主要因素就是：他將政府與企業的關係予以脫鉤，同時他並不依循以往的官僚體系來執行政策，而是另外建立一套新的官僚體制，以監督政府、企業和官僚之間的運作模式。

註⑨ Mark Clifford, *Troubled Tiger: Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1998).

註⑩ 所謂合作關係是指政府與企業之間利用 deliberation council 來相互協調與合作，以達到互惠及互利式的最適點，政府只是單純扮演資金提供者的角色；所謂衝突的關係是政府力量為主導來取代市場，企業無法參與政府的決策，同時政府在市場關係上是扮演剝奪者的角色，其兩者之間主要的差異在於政府介入市場程度的深淺。Richard Samuels, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*, pp. 258~260.

註⑪ 例如日本從一九九〇年以來所進行的改革都是在於修正政府與官僚之間的關係，而未對官僚組織進行大幅度的改革，但二〇〇一年開始的行政改革方案，則是重建自明治維新以來就建立的政府機構，修正與重建兩者之間最大的差異便在於政府與官僚的網絡關係是否重新建立。田中岡一，岡田彰，中央省庁改革：橋本行革が目指した「この国のかたち」（東京：株式會社日本評論社，2000年），頁11~12。

註⑫ 經濟企劃院在一九七〇年代南韓經濟發展的過程中扮演相當重要的角色，其主要功能在整合及規劃國家的經濟發展政策，類似於我國的經濟建設委員會及日本的大藏省。Jong-chan Rhee, *The State and Industry in South Korea* (NY: Routledge Press, 1994), p. 63.



表一 官僚與市場互動關係表

| | | 政府—官僚體系 | |
|-------|----|--------------------|--------------------|
| | | 修正 | 重建 |
| 政府—企業 | 合作 | 盧泰愚 (1988~1993) | 金大中 (1998~1999) |
| | 衝突 | 金泳三 (1993~1996) | 金大中 (1999~2001) |

資料來源：作者自行整理。

從以上理論分析，我們發現其實東亞國家在過去這幾年，當社會民主統合國家中官僚與市場之間的互動關係已經出現變化，也就是政府的角色從所謂合作者、監督者逐漸深化到市場當中，此種政府角色的改變使得東亞國家在同樣的政經體系中卻無法達到以往經濟發展相同的效果。因此，國家若要經濟改革成功，首先就要和過去的政經體系脫勾，重新建立一套運作制度，才能達到改革的效果。下一節便是要探討金大中經改政策的歷史背景。

叁、金大中改革政策的歷史背景：金泳三改革的失敗與亞洲金融風暴

南韓自一九八七年開放總統民選之後，從威權體制國家轉型成民主體制國家，在一九九二年總統大選中，金泳三擊敗同樣是反對陣營出身的金大中而獲勝。當選之後的金泳三積極對南韓政經體制進行改革，他提出打造「新韓國」(New Korea)的口號，意圖對南韓的政治、經濟及社會作全面性的改革。在「新韓國」的架構下，在社會方面強調社會福利的提升及縮減貧富差距，在經濟方面刺激經濟成長及降低政府對於企業的管制及市場干預，在政治方面則是建立一個廉能及有效率的新政府，並大量起用學有專精的學者擔任部會首長。^⑩金泳三的主要目的是要改革過去軍人政府的威權統治，讓南韓政治能夠完全民主化，另一方面則是要改革過去政府與大企業之間相互利用共生的關係，使得南韓經濟能夠真正達到透明化。但是，一九九七年十月亞洲金融風暴的發生，正式宣告金泳三政經改革的失敗，以下先敘述金泳三的政經改革政策，之後再分析金泳三改革失敗的原因。

一、金泳三的政經改革

金泳三於一九九三年正式就任總統之後，在金泳三長期為反對黨人士沒有執政黨

註⑩ 例如高麗大學國際關係學者韓升洲被任命為外交部長。Victor D. Cha, "Politics and Democracy under the Kim Young Sam Government," *Asian Survey*, Vol. 33, No. 9 (Sep. 1993), pp. 851~855.



的政治包袱及南韓首任文人總統的光環下，是可以對南韓的政經體制作大刀闊斧的改革，在人民的高度期望下，金泳三在一九九三年至九四年之間進行金融改革，來加速南韓的自由化腳步，在一九九七年也進行勞工改革以改善南韓企業與勞工之間長期的對立關係，^⑭這使得朴正熙以來南韓威權政經體制下政府、企業與銀行的互動關係出現了變化。以下我們將金泳三政府執政五年期間的政經改革區分成經濟、政治、地域主義及政商關係等四個面向來探討：

(一) 經濟方面：首先金泳三對財閥進行整頓，希望能夠逐漸降低財閥在經濟產值中的比例，以避免財閥左右南韓經濟的發展，同時也對體質不好的財閥進行財務透明化政策，並提高銀行對中小企業的貸款，以矯正過去政府對大企業偏好性貸款的習性，但是其成效並不彰。舉例來說，根據統計，南韓前三十大企業在一九八九年平均的分支企業有 17.8 家，但到了一九九七年底卻增至 26.8 家，^⑮另一方面，從一九九六年至一九九七年底，南韓最大企業現代集團的負債比例從 376 % 增加至 579 %，第三大企業大宇集團也從 337 % 提高到 472 %，而第八大的漢華集團更從 619 % 暴增至 1215 %，使得南韓前二十大企業平均負債比例從 317 % 增加至 396 %，我們從日本企業平均負債率為 193 % (1996)、台灣為 86 % (1995)、美國為 154 % (1996)，可以看出南韓企業這樣的負債比率有多高。^⑯

(二) 政治方面：金泳三也進行所謂政治革新，他將前兩任總統全斗煥與盧泰愚依貪污罪起訴，以矯正過去南韓政治領導人收受大企業政治賄賂的習性，塑造清廉政府的形象。但是根據報導，全斗煥與盧泰愚在一九九二年總統大選期間，曾經透過管道，將 250 萬美元給予金泳三的主要政治競爭者一金大中，金泳三起訴前政治強人的舉動，主要目的其實並非在於政治革新，而只是要懲罰全斗煥與盧泰愚資助其政治反對者的舉動，^⑰但是在法院訴訟期間，全斗煥與盧泰愚也透露金泳三本人在一九九二年的總統選舉中也拿了前執政黨的政治獻金 150 萬美元，這使得最後這兩位南韓前總統因此而獲得特赦，此舉使得南韓人民對金泳三的政治革新成效大打折扣。^⑱

(三) 地域政治方面：南韓政治最重要的特性便是地域性的分裂，從一九六一年朴正熙發動軍事政變奪取政權之後，歷任的全斗煥及盧泰愚等軍人政府都是慶尙南北道出身，這也使得南韓經濟基礎建設都集中在慶尙道而長期忽視西南方的全羅道，一九

註⑭ Jongryn Mo, "Political Culture and Legislative Gridlock: Politics of Economic Reform in Precrisis Korea," *Comparative Political Studies*, Vol. 34, No. 5 (June 2001), pp. 472~473.

註⑮ Peter M. Beck, "Revitalizing Korea's Chaebol," *Asian Survey*, Vol. 38, No. 11 (Nov. 1998), p. 1022.

註⑯ Fair Trade Commission in South Korea, <<http://ftc.go.kr/english/new/index.htm>>, Feb. 2001.

註⑰ Lucian W. Pye, "Money Politics and Transitions to Democracy in East Asian," *Asian Survey*, Vol. 37, No. 3 (March 1997), p. 220.

註⑱ 在一九九七年四月南韓最高法院判全斗煥終生監禁，罰鍰兩億七千六百萬韓圓，盧泰愚有期徒刑十七年，罰鍰三億五千萬韓圓，但最後兩人都被金泳三總統特赦而免除其刑責。Larry Diamond and Doh Chull Shin, "Introduction: Institutional Reform and Democratic Consolidation in Korea," in Larry Diamond and Doh Chull Shin, eds., *Institutional Reform and Democratic Consolidation in Korea* (Stanford, California: Hoover Institution Press, 1999), p. 14.



八〇年在全羅南道首府發生的光州事件更加深全羅道與慶尙道之間的裂痕。⑩金泳三是出身於慶尙南道的反對人士，但在一九九二年他卻加入當時執政的民主自由黨，組成聯合陣線，打敗全羅道的金大中。金泳三於一九九三年上台之後極力想要撫平過去地域對抗的傷痕，可是他卻在一九九五年十二月以貪污及一九八〇年光州屠殺事件的罪名逮捕前總統全斗煥，引起當時國會內部所謂「大邱—慶尙聯盟」(T-K Mafia)的不滿，他們重新整合政黨來與金泳三對抗，結束金泳三與前執政黨之間的蜜月期，造成南韓政黨政治的分裂，使得金泳三之後的施政處處受到杯葛。⑪

(四) 政商關係方面：南韓政府與企業的關係，主要的樞紐在於「韓國工業聯合」(Federation of Korean Industries, FKI)，這個組織主要是由南韓財閥所組成，代表的是大企業的利益，它對南韓的官僚體系及國會議員具有相當大的影響力，這也使得在過去軍人威權統治下，南韓的勞工權益被政府刻意忽視，勞工運動也屢次被政府壓制。而以大企業為主的國家經濟發展體制，在當時南韓政府與大企業之間的掛勾有多深呢？根據南韓大企業國際集團(Kukche)前總裁 Yang Chong-mo 在國會中的證詞，他說：在一九八〇年代，他的企業被迫解散，最主要的原因在於他不願對全斗煥政府提供政治獻金。⑫也就是在當時南韓政府為大企業提供優惠性貸款來擴充其企業規模，同時也要求大企業提供執政黨政治獻金，這是典型南韓以政府為主導的共生政商模式。在一九九二年南韓現代集團總裁鄭周永自組統一民族黨參加當年的總統大選，雖然其最後並沒有當選，但已使得政府與大企業之間原有的政商模式出現微妙的變化，因為大企業已經不甘於伏居政府羽翼之下，而思考如何產生更大的政治影響力。⑬

二、金泳三改革失敗的原因

從表二中我們可以發現，至一九九八年二月為止，也就是金泳三交出政權之際，南韓金融機構的不良債權仍高達 236 兆韓圓，在表三中我們也清楚發現，南韓五大財閥當中，其主要仍是以家族為主的系列會社之間彼此交叉持股的經營模式，例如現代集團對上市公司相互持股比例達 24.72%，對非上市公司更高達 59.72%，又如大宇集團對上市公司相互持股比例達 23.16%，對非上市公司更高達 70.15%，⑭由此可

註⑩ 舉例來說，從一九八七年至一九九二年總統選舉中，反對黨的金大中從全羅道囊括 90% 的選票，但是在慶尙道卻只有拿到 8% 選票，可見政黨政治區域化是南韓最主要的政治特性。Geir Helgesen, *Democracy and Authority in Korea: The Culture Dimension in Korean Politics* (New York: St. Martin's Press, 1998), p. 200.

註⑪ Sanghyun Yoon, "South Korea's Kim Young Sam Government: Political Agendas," *Asian Survey*, Vol. 36, No. 5 (May 1996), p. 519.

註⑫ Chang-Hee Nam, "South Korea's Big Business Clientelism in Democratic Reform," *Asian Survey*, Vol. 35, No. 4 (April 1995), p. 357.

註⑬ Gil-hyun Yang, "Liberalization and the Political Role of the Chaebol in Korea: The Rise and Fall of the Unification National Party," in James Cotton, ed., *Politics and Policy in the New Korea State: From Roh Tae-Woo to Kim Young-Sam* (New York: St. Martin press, 1995), pp. 90~101.

註⑭ 高龍秀，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，2000年），頁 129，173。



見，金泳三其五年政經改革的成效是相當有限的。從以上四個層面的分析，我們可以將金泳三政經改革失敗原因以政府為中心區分成政府與財閥、政府與國會及政府與官僚互動等三點因素來探討。

(一) 在政府與財閥互動方面：金泳三利用傳統的官僚體系意圖對南韓經濟作大幅度改革，但是官僚體系仍然以過去威權統治時期的方式來應付，官僚依舊是政府與企業之間互動關係的橋樑，它仍亟欲主導政策的發展，卻沒有意識到企業影響力的逐漸增強；在另一方面，金泳三在政黨聯合的情勢下起用過去官僚為內閣首長，這不但沒有鏟除政府與企業之間的共生關係，反而使舊官僚與其家族相互結合，讓其兒子金賢哲涉入企業政治獻金的醜聞中。而鄭周永的組黨與參選的舉動讓過去政府主導的政經模式的平衡點逐漸移轉至企業的那一端，大企業的政經影響力已經超過技術官僚與政府的市場控制能力。^②

(二) 在政府與國會互動方面：金泳三意圖打破過去地域性的政黨政治，同時以起訴前兩任大總統來塑造其廉能清明的政府形象，但是金泳三本是依附過去的執政黨才獲得總統選舉的勝利，此舉引起原本支持他的「大邱—慶尙聯盟」議員的倒閣，並傳出在一九九二年總統選舉中金泳三本人也獲得兩百萬美元及一百五十萬美元分別來自財閥及前執政黨的政治獻金，因此，在國會的抵制下，金泳三的政治改革政策大打折扣，而民主化之後，南韓政治重心及主導權也逐漸由政府轉移至國會，在分裂的國會體系中，金泳三的施政效率及所能達到的效果實是相當有限的。^③

(三) 在政府與官僚互動方面：在過去「維新體制」中，南韓政府主要是以政府干預市場機制，並以全能官僚體系來執行政策，例如直接隸屬青瓦台的經濟企畫院，在擬訂及執行七〇年代的重化工業政策扮演相當重要的角色，^④所以官僚體系實是政府與大企業互動關係的樞紐，這套運作機制在金泳三就任之後仍然繼續運作，但在舊官僚的思維下及大量沿用前政府官僚，自然使得反對黨出身的金泳三在改革政策的運作上受到來自官僚體系相當大的阻礙。

從以上分析我們可以發現，金泳三政經改革政策失敗的最主要原因是他在政府與官僚體系方面採取局部修正的政策，而非重建官僚體系，以及他仍舊以政策主導的方式來處理政府與企業之間的關係。舉例來說，他無法改善執政黨與在野黨居多數的國會之間相互對抗的關係，此外，大量任用前朝官員，使得官僚體系與大企業之間仍然相互掛勾，也降低金泳三改革政策的成效，而這讓大企業挾其龐大經濟實力，依舊在政府體系中發揮巨大的影響力，一九九七年十月亞洲金融風暴重創南韓，將大企業背後的鉅額不良債權及脆弱的財務體制揭露出來，同時也讓金泳三過去五年的改革政策頓時化為烏有。本文接下來便要探討一九九八年二月金大中上任之後所施行的改革政策。

註② Gil-hyun Yang, "Liberalization and the Political Role of the Chaebol in Korea," pp. 92~94.

註③ Larry Diamond and Doh Chull Shin, eds., *Institutional Reform and Democratic Consolidation*, pp. 5~8.

註④ 蔡增家，「南韓經濟發展的政治經濟分析：一九六三～一九九七」，頁 36～37。



表二 金泳三時期南韓金融機構不良債權推估（至1998年3月止）

（單位：兆圓）

| 金融機構 | 不良債權* | 要注意授信** | 不健全授信*** |
|-------|-------|---------|----------|
| 銀行體系 | 40 | 46 | 86 |
| 非銀行體系 | 28 | 4 | 32 |
| 總計 | 68 | 50 | 118 |

說明：* 六個月以上延滯的有擔保授信

** 三個月以上六個月以下延滯的有擔保授信

*** 無擔保品或擔保過低之授信

資料來源：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129。

表三 金泳三時期南韓五大財閥內部持股比例（至1997年底止）

（單位 %）

| 財閥 | 同一人 | 特殊關係人 | 系列會社 | 自社株保有 | 合計 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 現代集團 | 2.12 | 8.99 | 24.72 | 1.47 | 37.30 |
| | 4.66 | 12.06 | 59.72 | 0 | 76.44 |
| 三星集團 | 1.20 | 2.51 | 19.57 | 1.37 | 24.65 |
| | 0.74 | 2.61 | 64.21 | 0 | 67.57 |
| LG集團 | 0.12 | 4.64 | 10.68 | 1.26 | 16.69 |
| | 0.33 | 3.87 | 54.10 | 0 | 58.31 |
| 大宇集團 | 3.72 | 2.95 | 23.16 | 1.25 | 31.08 |
| | 2.44 | 0.66 | 70.15 | 0 | 73.25 |
| SK集團 | 2.98 | 3.04 | 13.10 | 0.63 | 19.75 |
| | 16.11 | 9.53 | 54.36 | 0.1 | 80.1 |

說明：同一格中上段指對上市公司持股比例，下段指對非上市公司持股比例

資料來源：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173。

肆、金大中的金融改革政策：國際與國內壓力的互動

在一九九七年十月金泳三總統即將卸職的前夕，而當南韓全國正瀰漫於加入「經濟合作暨發展組織」（OECD）正式進入富國俱樂部的喜悅，亞洲金融風暴突然襲擊南韓，在短短六個月期間南韓股市下挫71%，韓圓急遽貶值59%，失業率從2.6%



提高至 6.8%，進口貿易較一九九六年減少 35.5%，^②南韓在不得已情況下接受國際貨幣基金（IMF）570 億美元的援助，同時也承受國際貨幣基金嚴苛的紓困條件，才暫時穩住汲汲可危的經濟情勢。金大中於一九九八年二月在危機下就任南韓大統領，在他就職時南韓的企業體質有多差呢？根據一項統計，在一九九七年底南韓大企業每賺 1000 韓圓便有 48 韓圓要付銀行利息，同時南韓前五大企業的貸款額佔所有國內銀行借貸比例總值的 55%。^③三年之後（二〇〇〇年底），南韓的失業率從最高峰的 8.6% 降至 3.4%，經濟成長率從 -6.7% 回升至 12.8%，進出口貿易也都較同期維持 30% 的成長率，^④南韓經濟似乎已經遠離金融風暴的陰影，而金大中是如何做到的呢？他的政經改革政策與金泳三又有何不同？以下將先敘述歷史過程，之後再以經濟與政治兩個面向來加以分析。

一、金大中政經改革的內外環境

金大中在一九九八年二月就職大統領之後，所面臨的政經環境實與一九九三年金泳三就任時完全不同，五年前金泳三所領導的南韓正值經濟巔峰，同時在國際及區域關係上南韓也正逐漸發揮其政治影響力，五年之後，金大中所面對的，卻是一個經濟衰退，而且正在接受國際貨幣基金經濟援助的國家。以下我們將以國際、區域及國內三個不同的層次來分析金大中所面臨的環境因素。

在國際環境方面，金大中所面對的，是來自國際貨幣基金對南韓經濟援助所實施嚴苛的紓困方案，在國際貨幣基金的壓力下，南韓必須要在兩年期限之內大幅降低銀行的壞帳比例及減少大企業佔國內經濟總值的比例，否則國際貨幣基金將要減少甚至中斷對南韓的經濟援助。在當時，國際貨幣基金的 570 億美元助援對於南韓經濟的起死回生具有相當大的助益，如何在短期之內，在不影響國內經濟的情況下對大企業及銀行體系進行改革，以達到國際貨幣基金紓困的標準，^⑤成爲金大中政策實施的首要之務。

另外在南北韓關係方面，北韓金正日以積極發展核武來鞏固其對內統治政權的穩定，而就在鄰近東北蘇聯邊境的清津地方，被美國衛星偵測到有發展核子武器的重水工廠，在違反禁核擴散條約下，北韓卻悍然拒絕國際原子能總署的檢查，因此遭到國際間的經濟制裁，這使得北韓國際地位更加孤立；此外北韓也積極發展中程飛彈，例如正在試射中的大浦洞飛彈，其射程涵蓋範圍包括整個南韓及日本，對東北亞區域穩

註② 國際經濟情勢週報，第 1370 期（民國 90 年 1 月 21 日），頁 22。

註③ *Business Korea*, Nov. 2, 1997, pp. 22~23.

註④ 國際經濟情勢週報，第 1370 期（民國 90 年 1 月 21 日），頁 22。

註⑤ 在當時南韓前五大企業產值佔全國經濟總產值的 93.8%，在這種經濟規模高度集中化的情況下，遽然對大企業實施緊縮銀根，將會造成企業倒閉對南韓經濟造成重大衝擊。Karl Field, *Enterprise and the State in Korea and Taiwan* (Ithaca: Cornell University Press, 1995), p. 6.



定造成相當大的影響，而北韓也因此被美國稱為「流氓國家」，^①在北韓孤立及瀆武政策下，南北韓之間的交流及和談進展受到相當大的影響。

在國內環境方面，金大中所面對是一個少數黨政府的困境，由於金大中在一九九七年總統選舉當中是以些微的票數擊敗大國黨（Grand National Party）的候選人，而在國會當中又面對多數黨大國黨，因此許多法案的推行必定會受到來自反對黨的杯葛，在這個情況下金大中首先改組政黨，從民主黨改名為新千年民主黨（Millennium Democratic Party），並且與另一個小黨自由民主聯盟（United Liberal Party）維持良好關係，以為下次選舉的合作建立良好的基礎，此外他也任命自民聯的金鍾泌為總理，以維持彼此之間的和諧。^②在另一方面，金大中對於政策的推展充分維繫與在野黨協調溝通的管道，並以國際貨幣基金的紓困方案來對在野黨施壓。最後，他推行「陽光政策」積極與北韓和解，凝聚人民對他的支持與信心。^③

從內外環境因素中，我們可以了解，金大中是在內憂外患交錯的情況下，來推行他的經濟改革政策，接下來介紹金大中經改政策的實質內容。

二、金大中政經改革的內容

金大中上任之後，在南韓總統只能做一任的情況下，再加上要達到國際貨幣基金所設定的紓困目標，讓他能夠放手銳力進行改革。他的主要改革措施可以區分為經濟及政治兩個面向，以下便依據這兩個面向加以細分。

（一）經濟方面：我們可以分成對財閥進行結構調整以及銀行結構重整等兩個主要措施。

1. 對財閥進行結構調整：過去金泳三曾經對財閥進行規模縮減計畫，但是卻遭到來自財閥的強力反彈，而此次金大中便以國際貨幣基金會的金援壓力為藉口，強制性對財閥事業結構體進行調整，而企業若不遵行，政府將中斷對其企業的補助。因此在半導體產業方面，現代電子、LG 半導體於一九九九年七月順利合併成現代電子，使得負債縮減 30.3 %；在航空方面，三星航空、大宇重工、現代宇宙航空於一九九九年十月成功合併成韓國宇宙航空公司，讓資產縮減 33.3 %；在鐵路車廂方面，現代精工、韓進重工、大宇重工於一九九九年七月合併成韓國鐵道車輛公司，使得資產縮減 6 %；在煉油產業方面，現代煉油、韓和能源於一九九九年八月順利合併成現代煉油公司，讓負債縮減 14.9 %；在船舶引擎方面，則韓國重工與三星重工已簽署合併契約成韓國重工，預計規模將縮減達 51.6 %（請參閱表四）。^④

註① Leon Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (NJ: Princeton University Press, 1997).

註② Carry Diamond and Doh Chull Shin, "Introduction: Institutional Reform and Democratic Consolidation in Korea," in Larry Diamond and Doh Chull Shin, eds., *Institutional Reform and Democratic Consolidation*, pp. 17~18.

註③ 朱松柏，「兩韓和解與東北亞新秩序」，問題與研究，第40卷第1期（民國90年1、2月），頁1~12。

註④ Stephan Haggard, *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*, p. 152; 國際經濟情勢週報，第1322期（民國89年2月17日），頁10。



表四 南韓財閥事業結構調整與資產縮減計畫

單位：千美元

| 產業名稱 | 參與企業 | 執行狀況 | 新企業名稱 | 資產縮減 | | 負債縮減 | |
|------|--------------------------|-------------------|-------------|--------|------|--------|------|
| | | | | 金額 | 幅度 | 金額 | 幅度 |
| 半導體 | 現代電子、LG 半導體 | 於一九九九年七 月完成 | 現代電子 | 0 | 0 | 46,557 | 30.3 |
| 石油化學 | 現代石油化學、 三星綜合化學 | 達成設立單一法 人的基本協議 | 新名稱尚未完 成 | 12,000 | 15.9 | 22,510 | 39.5 |
| 航空 | 三星航空、大宇 重工、現代宇宙 航空 | 於一九九九年十 月完成 | 韓國宇宙航空 | 5,334 | 33.1 | 7,734 | 50.9 |
| 鐵路車廂 | 現代精工、韓進 重工、大宇重工 | 於一九九九年七 月完成 | 韓國鐵道車輛 | 564 | 6.0 | 531 | 7.2 |
| 煉油 | 現代煉油、韓和 能源 | 於一九九九年八 月完成 | 現代煉油 | 0 | 0 | 9,903 | 14.9 |
| 發電設備 | 韓國重工、現代 重工、三星重工 | 仍在進行評估作 業 | 韓國重工 | 3,657 | 28.5 | 477 | 3.7 |
| 船舶引擎 | 韓國重工、三星 重工 | 已簽署合併契約 | 韓國重工 | 996 | 51.6 | 996 | 40.0 |

資料來源：Stephan Haggard, *The Political Economy of the Asian Financial Crisis* (Washington DC: Institute for International Economics, 2000), p. 152; 國際經濟情勢週報，第 1322 期（民國 89 年 2 月 17 日），頁 10。

2. 銀行結構重整：金大中政府的政策是積極進行銀行的合併，以降低銀行倒閉對國內經濟產生的衝擊，由體質較佳的銀行來合併接管體質不好的銀行，以有效降低銀行的家數及提高銀行的國際競爭力。因此，在一九九九年三月由朝興銀行與忠北銀行先進行合併，同年五月再與江原銀行合併，最後又與現代綜合金融銀行合併；之後韓國商業銀行與韓一銀行先於一九九八年七月合併，並改為 Hanvit bank，隨後又改名為韓國第一大商業銀行；此外，第一銀行於一九九九年九月售讓 51% 的股權予美國新橋資本公司，新韓銀行於一九九八年六月接管同和銀行，韓美銀行於一九九八年六月接管京畿銀行，Hana Bank 也於一九九八年六月接管忠清銀行，再於同年九月與 Boram bank 合併住宅銀行於一九九八年六月接管東南銀行，初步完成國內大銀行之間的合併工程（請參閱表五）。^⑤

(二) 政治方面：我們可以區分為監督體系的設立及官僚行政革新兩個面向。

1. 監督體系的設立：針對國內銀行體系鉅額的不良債權、國家預算及經濟資源長期被扭曲、財閥佔國內經濟體過大及官僚之間對於政策缺乏協調性等問題，金大中首

註⑤ 國際經濟情勢週報，第 1322 期（民國 89 年 2 月 17 日），頁 9。



先在國務總理府下設立「金融監督委員會」(Financial Supervisory Commission)，監督南韓銀行體系之間的合併與重整，之後又設立「企畫預算處」(Ministry of Planning and Budget)，統合國家的整體預算及總體經濟發展政策，其次是設立「政策企畫委員會」(Office for Government Policy Coordination)，來加強政府部門之間的政策溝通，最後則是提高「公平貿易委員會」(Fair Trade Commission)的職責來鼓勵中小企業的創業，並逐年縮小財閥在產業所佔的比例。(請參閱圖一)。^③

表五 南韓銀行結構重整現況

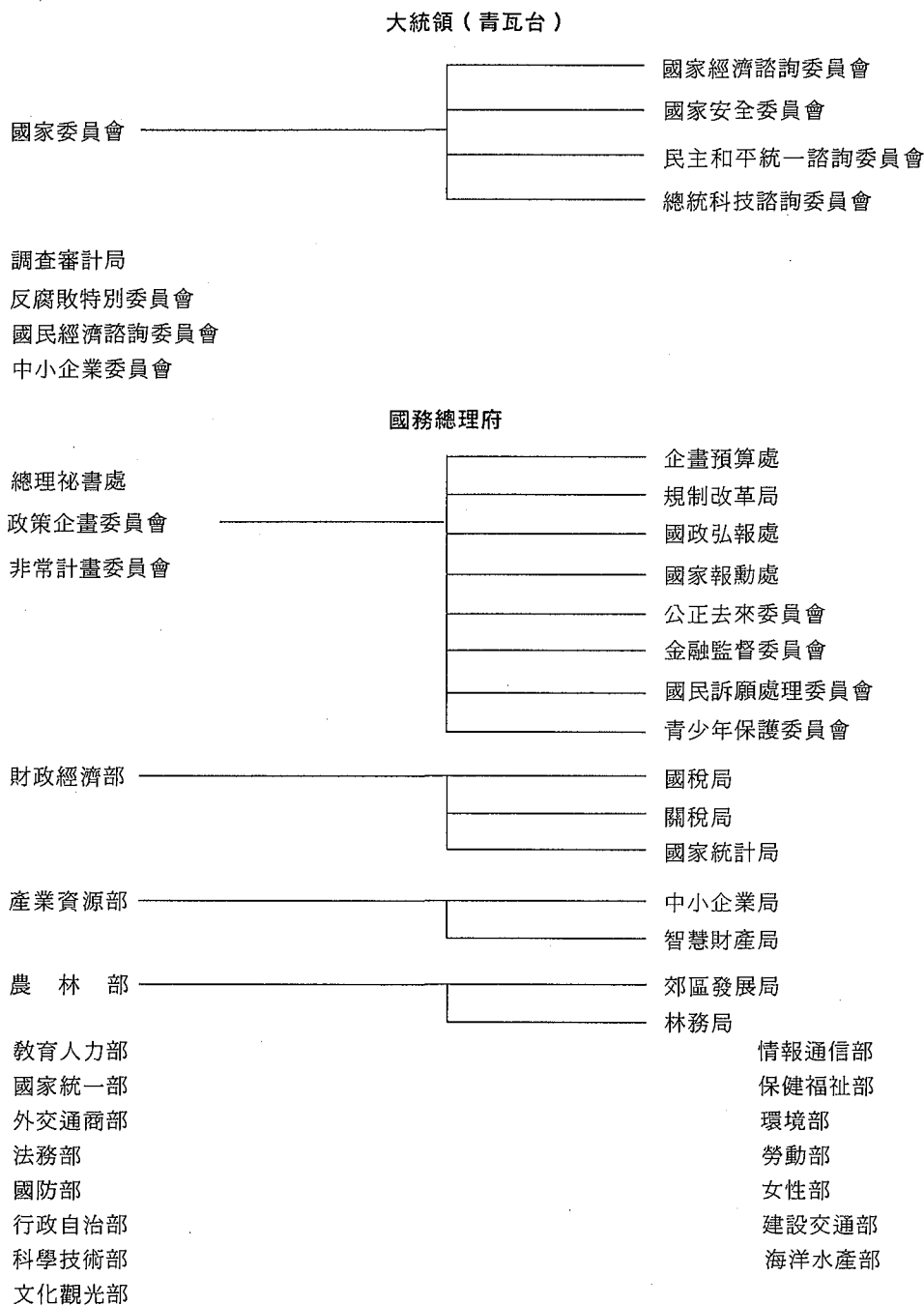
| 一九九九年六月之前 | 一九九九年六月之後 | 主要併購內容 |
|----------------------------------|-------------|--|
| 朝興銀行 忠北銀行 江原銀行 現代綜合公融銀行 | 朝興銀行 | 一九九九年三月朝興銀行與忠北銀行先進行合併，同年五月再與江原銀行合併，最後又與現代綜合公融銀行合併。 |
| 韓國商業銀行 韓一銀行 | Hanvit bank | 韓國商業銀行與韓一銀行先於一九九八年七月合併，並改為 Hanvit bank，隨後又改名為韓國第一大商業行。 |
| 第一銀行 | 第一銀行 | 第一銀行於一九九九年九月售與 51 % 的股權給予美國新橋資本公司。 |
| 漢城銀行 | 漢城銀行 | 原訂讓售 70 % 股權予英國匯豐銀行的併購案已告失敗，待二〇〇〇年之後再選擇優良的國際金融公司，將經營權轉讓出去。 |
| 國民銀行 大東銀行 長期信用銀行 | 國民銀行 | 國民銀行於一九九八年六月先接管大東銀行，再於同年九月與長期信用銀行合併，並積極引進外資。 |
| 外匯銀行 | 外匯銀行 | 積極引進外資。 |
| 新韓銀行 同和銀行 | 新韓銀行 | 新韓銀行於一九九八年六月接管同和銀行。 |
| 韓美銀行 京畿銀行 | 韓美銀行 | 韓美銀行於一九九八年六月接管京畿銀行。 |
| 忠清銀行 Hana Bank | Hana bank | Hana Bank 先於一九九八年六月接管忠清銀行，再於同年九月與 Boram bank 合併。 |
| 平和銀行 | 平和銀行 | 由政府參與有償增資。 |
| 住宅銀行 東南銀行 | 住宅銀行 | 住宅銀行於一九九八年六月接管東南銀行。 |

資料來源：國際經濟情勢週報，第 1322 期（民國 89 年 2 月 17 日），頁 9。

註③ 公平貿易委員會的主旨在於鑷除反競爭的管制，同時要提高中小企業的靈活度及降低經濟的集中，其底下設競爭政策部門、反托拉斯部門、競爭力提升部門、消費者保護部門以及調查部門。<www.korea.net/menu/government/executive/execu_orga.htm>.



圖一 金大中行政改革圖



資料來源：<www.korea.net/menu/government/executive/execu_orga.htm>。部會譯名感謝韓國駐台代表處李炫周小姐協助。



2. 官僚行政革新：金大中認為官僚行政革新是政府組織再造當中最重要的一環，而行政革新必須要依賴法令的管制，因此從第186至188會期當中，南韓國會在金大中主導下通過及修正許多重要的法案。例如第186會期（從1997年12月22日至30日），通過金融監督體系法案、修正韓國銀行法、修正銀行法、重建有關金融工業法案、修正證券交易法、修正保險法、修正相互信託公司法、修正存款保險法、修正商業銀行法、修正企業法、廢除利率限制法、修正特別消費稅法、修正外來評估公司法；第187會期（從1998年1月15日至21日），朝野三黨針對勞工法進行協商審議；第188會期（從1998年2月2日至16日），修正破產法、修正公司組織法、修正公司重建法、修正壟斷管制及公平交易法、修正外來投資及國外資本投資法、修正公司稅法、修正減稅法、修正勞動基準法、修正雇用調整法、修正政府組織法，初步完成法規的管制革新（請參閱表六）。^⑦

表六 1997至1998年期間南韓國會通過行政改革法案

| 會期及時間 | 通過法案 |
|-----------------------------|--|
| 第186會期 (1997年12月22日至30日) | 建立金融監督體系法案 修正韓國銀行法 修正銀行法 重建有關金融工業法案 修正證券交易法 修正保險法 修正相互信託公司法 修正存款保險法 修正商業銀行法 修正企業法 廢除利率限制法 修正特別消費稅法 修正外來評估公司法 |
| 第187會期 (1998年1月15日至21日) | 執政在野三黨針對勞工法進行協商審議 |
| 第188會期 (1998年2月2日至16日) | 修正破產法 修正公司組織法 修正公司重建法 修正壟斷管制及公平交易法 修正外來投資及國外資本投資法 修正公司稅法 修正減稅法 修正勞動基準法 修正雇用調整法 修正政府組織法 |

資料來源：Stephan Haggard, *The Political Economy of the Asian Financial Crisis* (Washington DC: Institute for International Economics, 2000), p. 102.

註⑦ Stephan Haggard, *The Political Economy of the Asian Financial Crisis* (Washington DC: Institute for International Economics, 2000), p. 102.



三、金大中政經改革的特性

在了解金大中的政治與經濟面向的主要改革措施之後，緊接著便是要從改革措施當中來分析他政經改革的特性，我們將其分為政府與企業、政府與國會及政府與官僚體系等三個面向來探討。

(一) 政府與企業方面：金大中就任時，由南韓大企業所組成的利益團體——「韓國工業聯合」，其實力可以左右國內政治經濟發展，在政治方面，也有現代總裁鄭周永的統一民族黨在國會居於關鍵性的少數，因此金大中對於大企業的改革顯得相當小心翼翼，害怕大企業與反對黨結合，造成其改革的阻礙，所以金大中便以國際貨幣基金要求南韓實施改革為藉口，用國際壓力借力使力，來轉而要求大企業之間必須進行產業部門的合併以及積極進行財務透明化，這個方式使金大中對於大企業的改革相當順利的達成。^③

(二) 政府與國會方面：金大中所屬政黨——新千年民主黨居於國會少數黨的情況下，放下身段積極與國會進行協商，許多暫時無法達到原訂目標的政策與法案，金大中都願意妥協，而這也使得金大中贏得反對黨的信任，而能夠成功的通過許多關鍵性法案，來對財閥及銀行體系進行整頓，以穩定民心，一直等到二〇〇〇年四月國會重新改選之後，金大中的新千年民主黨與他黨重新組成執政聯盟之後，才全面進行銀行合併及財閥規模縮減方案。^④

(三) 政府與官僚體系方面：有鑑於金泳三利用傳統官僚體系而導致改革失敗的經驗，金大中繞過官僚體制的運作模式，另外在總理府之下成立新的監督機構，例如金融監督委員會、政府政策協調辦公室以及計畫暨預算委員會，由總統指派具有高度政治中立性及獨立性的委員，來監督官僚體系對政府既定政策的施行，以避免官僚之間的齟齬延誤改革的契機。^⑤

從金大中的改革措施當中，我們發現他改革成功最主要的因素便在於他並不依循過去的官僚體系來進行改革，而是另外成立新的體系來監督及執行經濟改革，而他這種措施也改變南韓過去以官僚為主體政府為主導的政經發展模式，下一節便是要從官僚與企業互動關係來分析公元二〇〇〇年以後南韓政經體制的轉變。

註③ Sunhyuk Kim, "The Politics of Reform in South Korea: The First Year of the Kim Dae Jung Government, 1998~1999," *Asian Perspective*, Vol. 24, No. 1 (2000), pp. 167~169.

註④ 在二〇〇〇年四月的國會大選中，第一大反對黨大國黨贏得一百三十二席，金大中的新千年民主黨得一百一十五席，金鍾泌的自由民主聯盟僅得十七席，金大中勢必要與他黨組成執政聯盟。「無一黨過半數，金大中勢組執政聯盟」，中國時報，民國 89 年 4 月 15 日，版 13。

註⑤ Donald Kirk, *Korean Crisis: Unraveling of the Miracle in the IMF Era* (London: Macmillan Press Ltd, 2000), pp. 98~99.



伍、南韓政經體制的轉變：從政府主導至二元監督體制

南韓從金泳三開始積極進行市場自由化，結果只有進行解除管制而沒有對於政府、企業和銀行之間的互動關係進行再管制，使得南韓雖然達到 OECD 的經濟自由化標準，但卻也讓南韓捲進金融風暴之中，而根據南韓學者李永和的看法：金泳三改革失敗最主要的原因便在於無法說服傳統官僚體系來進行改革。^④因此，金大中在經濟改革的過程當中格外注重於官僚之間的互動關係，以下便是要從官僚與企業互動關係來分析南韓政經體制的轉變，我們將其區分為正式制度與非正式制度兩個面向來探討。

一、正式制度的轉變：官僚與企業的改革

在政府與政黨關係中，過去朴正熙及全斗煥軍人威權統治時期限制政黨的發展，也沒有一個民主政治體制可讓政黨透過選舉來延續生命，但是在一九八七年政治民主化之後，南韓的政黨便如雨後春筍的出現，其政黨體制最重要的特性便是政黨數目眾多，分合複雜，壽命也相當短，其最主要原因便在於南韓政黨的個人色彩相當濃厚，^⑤舉例來說，在現前政黨中歷史最久的應該是大國黨，它是在一九九〇年選舉中由盧泰愚的民主正義黨和統一民主黨、新民主共和黨所組成，並在一九九二年改為民主自由黨，一九九六年再改為新韓國黨，並由金鍾泌分裂出自由民主聯盟，而新韓國黨也於一九九七年再改名為大國黨。而金大中的民主黨則是在一九九八年改為新千年民主黨。^⑥又例如現代集團鄭周永在一九九二年成立「統一民族黨」（UNP），在國會中取得二十個席次，但在鄭周永競選總統失敗之後，無心在政壇經營，這個政黨也就在不久之後消失了。^⑦

一九九二年長期在野的金泳三靠著與當時執政的民主正義黨聯合而擊敗金大中，取得大統領的寶座，這種執政與在野政黨不分的情況，使得政策的施行仍然依照過去

註④ 例如在金融自由化的過程中金融經濟部是支持全面進行自由化，此議並受到金泳三總統主要智囊及經濟企劃院的支持，但貿易工業部則是對激進式的自由化持保留的態度。Yeon-hi Lee, "The Failure of Weak State in Economic Liberalization: Liberalization, Democratization and the Financial Crisis in South Korea," *The Pacific Review*, Vol. 13, No. 1 (2000), p. 125.

註⑤ Ho-Ki Kim, "The State and Civil Society in South Korea, 1987~1999: Civil Movements and Democratic Consolidation," *Asian Perspective*, Vol. 25, No. 1 (2001), pp. 233~234.

註⑥ Hoon Jaung, "Electoral Politics and Political Parties," in Larry Diamond and Doh Chull Shin, eds., *Institutional Reform and Democratic Consolidation in Korea* (Stanford, California: Hoover Institution Press, 1999), p. 58.

註⑦ Gil-hyun Yang, "Liberalization and the Political Role of the Chaebol in Korea: The Rise and Fall of the Unification National Party," in James Cotton, ed., *Politics and Policy in the New Korea State: From Roh Tae-woo to Kim Young-sam* (NY: St. Martin's Press, 1995), pp. 90~101.

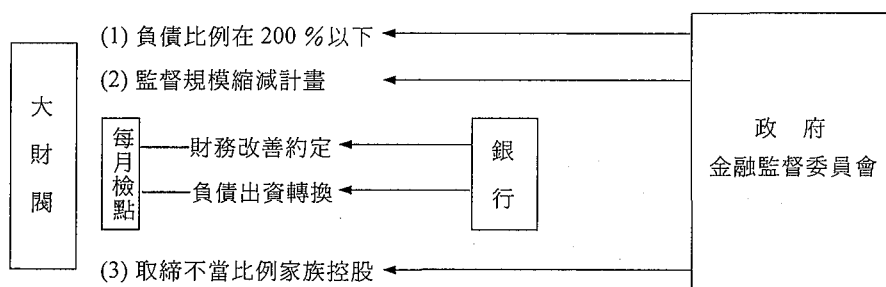


的網絡，這也讓舊政府的官僚體系能夠發揮其影響力，造成金泳三政經改革的阻礙。直到在一九九八年金大中上台之後，南韓才真正有了執政黨與在野黨的區分（新千年民主黨與大國黨），而南韓政黨政治的確立，讓新舊官僚體系有了明確的切割點，有效降低傳統官僚體系的影響力，同時也形成新的官僚與政府關係的網絡。

在體制方面，金泳三上台之後首先廢除在七〇年代南韓經濟發展中扮演相當重要地位的「經濟企畫院」，逐漸降低威權時代官僚體系的集中性，將行政權力慢慢下放到各個主要的部門當中，^④但是這些隸屬在青瓦台或是總理府之下的傳統部會，其官僚的權力仍相當有限（例如財政經濟部與外交通商部向來都只是執行單位），我們可以稱這種官僚體系為「上層官僚發展模式」。過去權力都是集中在經濟企畫院，而現在則是逐漸分散到各個部門中。在一九九八年行政改革當中，金大自在總理府下設置計畫暨預算局、金融監督委員會、及政府政策協調辦公室來加強政府部門對政策的統合及規劃能力。這種體制的轉變不但讓政府截斷過去官僚的互動體系，同時也讓政府對於市場機制產生新的管制能力。^⑤

過去學者在分析九〇年代南韓政經體制轉變時，皆認為南韓政經權力是逐漸從政府轉移至大企業的手中，此外市場自由化之後政府干預市場的能力也日漸降低，最後則是大企業不再以政府控制的銀行體系為其主要資金來源。^⑥但是我們發現從金大中在一九九八年上台以來，政府對於市場的管制能力逐漸增強，使得政府在自由化體制當中政府仍然能維持相當好的管制能力。

圖二 金大中政權下二元監督體制



資料來源：高龍秀，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），2000年，頁186。

註④ Jongryn Mo, "Political Culture and Legislative Gridlock: Politics of Economic Reform in Precrisis Korea," *Comparative Political Studies*, Vol. 34, No. 5 (June 2001), pp. 481~482.

註⑤ Donald Kirk, *Korean Crisis: Unraveling of the Miracle in the IMF Era*, pp. 59~60.

註⑥ Yeon-ho Lee, "The Limits of Economic Globalization in East Asian Development States," *The Pacific Review*, Vol. 10, No. 3 (Oct. 1997), pp. 368~369.

二、非正式制度的轉變：企業家、官僚與軍人關係

南韓大企業崛起於一九七〇年代末期，並在短短的十年之間逐漸壟斷國內主要產業，而絕大多數企業都是由以創辦人為中心的家族所控制，因此人治色彩相當重。而過去研究南韓大企業與政府的關係，大多從企業家、官僚與軍人三者之間的互動和共生關係著手，^④根據統計，至一九九七年為止，南韓大企業的創辦人及其家族成員仍然平均控制 43% 的股權，^⑤同時又以交叉持股的方式來維持其對旗下企業的掌控，而這些大企業的創辦人通常將企業傳承給其第二代而非交給專業的經理人。

舉例來說，雙龍集團 (Ssangyong) 的總裁於一九七五年過世而由其兒子金錫元 (Kim Suk-won) 所繼承，而他同時也承接其父親所遺留下來在企業及政府的人際關係，以獲得企業資金來源及取得壟斷性的執照，^⑥又例如浦項鋼鐵公司 (POSCO) 總裁朴泰俊的女兒便嫁給全斗煥的兒子，而大企業鮮京集團 (Sunkyoung) 則與盧泰愚是姻親關係，^⑦過去在威權制度下與當時領導人有姻親關係有助於企業集團取得壟斷性產業，來提升企業的發展，而金泳三文政府上台之後只是軍人的影響力逐漸轉變，但是企業與官僚及政治領導人之間仍然以家族為中心持續發展，金泳三的儿子金賢哲便捲入韓寶集團的弊案之中，對金泳三的改革政策造成相大的阻礙。但是在金大中上台之後，朝野政黨政治的確立，這種以家族為中心、與官僚和軍人的互賴關係出現相當大的轉變，而軍人的影響力逐漸下降，也使得過去這種以軍校體系為中心進而擴散至官僚體制及企業的共生關係完全改觀。

在政府與官僚的非正式關係中，我們發現在一九七〇年代南韓大企業偏愛從京畿高中及漢城國立大學等血統純正的畢業生，而在官僚體系中有 42.9% 是畢業於漢城國立大學，而另外 40.1% 是畢業於高麗大學，^⑧這使得官僚體系的政策決定受到學長及學校為主的派系所操縱，但是在金大中上台之後，在政府新設立的監督體制大量延攬來自傳統反對黨為主體學校的學者 (例如延世大學)，以鏟除過去學派為主體的官僚體系。

在政府與企業關係中，南韓大企業是以家族為中心所建立的，因此企業都是以兒女為主要的繼承者，以承接其父親所留下來的政經關係。在政府與企業的改革上，金大中上台之後實施所謂「企業重建的五項原則」，提升金融透明化，解決企業相互債務保證，改善金融體制，加強企業活力及加強企業體質，他以大企業之間的相互合併

註④ Mark Clifford, *Troubled Tiger: Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1998).

註⑤ Peter M. Beck, "Revitalizing Korea's Chaebol," p. 1025.

註⑥ Mark Clifford, *Troubled Tiger: Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea*, p. 92.

註⑦ Juyeong Joanne Cho, "The Historical Roots of Troubled Chaebol Reform", Paper Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Marriot Wardman Park, Washington, D.C., August 31 ~ September 3, 2000, p. 7.

註⑧ *Ibid.*, p. 8.



來降低傳統家族對於大企業的控制能力，以今年現代集團鄭周永過世之後，其企業並非由其兒子鄭夢九及鄭夢憲所繼承，反而由專業經理人所接收，^⑤可見南韓大企業以家族為中心的經營型態已經產生相當大的轉變。

以表七為例，在金大中的五大財閥改革計畫中，他將五個主要財閥設定主要發展的產業，以有效降低子企業的家數，並縮小其企業資金來源的範圍，舉例來說，現代集團在重整之後，其主力產業是汽車製造及電子業，而主要資金來自韓國外換銀行，其子企業家數也從 63 家減少至 32 家，可見金大中的經濟改革政策確實取得相當的成效。^⑥

從以上分析我們可以發現，金大中改革政策可以劃分成以下四個步驟：首先是與反對黨主導的國會協調，並在國會的同意下達到成立新監督組織的共識；其次是依次建立新的監督組織，並起用新的官僚體系以達到行政改革的目的；第三是利用國會賦予權力的監督體系開始與大企業協商，要求其進行縮編及財務透明化；最後則是大力進行銀行合併政策。

表七 五大財閥構造改革案

| 財閥 | 主要取引銀行 | 企業家數 | 重整後的主力產業 |
|-------|--------|---------|-----------------------|
| 現代集團 | 外換銀行 | 63 → 32 | 汽車、建設、電子、重化、金融、服務業 |
| 三星集團 | 韓一銀行 | 65 → 40 | 電子、金融、貿易、服務業 |
| 大宇集團 | 第一銀行 | 41 → 10 | 汽車、重工、造船、貿易、建設、金融、服務業 |
| LG 集團 | 商業銀行 | 53 → 32 | 化學、電子、通信、服務、金融 |
| SK 集團 | 第一銀行 | 49 → 22 | 化學、情報通信、建設、物流、金融 |

資料來源：每日經濟新聞，1998 年 12 月 18 日，頁 4。

三、以現代集團結構改造為例

現代集團是鄭周永在一九七〇年代所創立的集團，他初期是以現代營建社為主體，之後為了響應朴正熙的重化工業政策，而逐漸涉入汽車製造及鋼鐵產業，同時在南韓政府刻意的培植下，以低利率貸款向銀行取得低廉的資金來擴張出口的競爭力，因此，在一九八五年之後，現代集團便成為南韓最大的財閥，^⑦至一九九七年底為止，現代集團擁有三十二家子公司，旗下員工高達十八萬人。^⑧

金泳三上台之後積極要對財閥進行改革，但是在財閥佔全國經濟產值高達百分之七十的情況下，若遽然對財閥進行資金緊縮政策將會嚴重影響到南韓經濟的發展，再加上金泳三之子涉入利益輸送的弊案，以及在韓國工業聯合的遊說下，導致國會對財

註⑤ 「南牛北送開啓南北韓和解大門，現代集團鄭周永病逝享年 86 歲」，中國時報，民國 90 年 3 月 22 日，版 10。

註⑥ 每日經濟新聞，1998 年 12 月 18 日，頁 4。

註⑦ Donald Kirk, *Korean Dynasty: Hyundai and Chung Ju Yung* (Armonk, NY: M.E. Sharp, 1994), pp. 4~6.

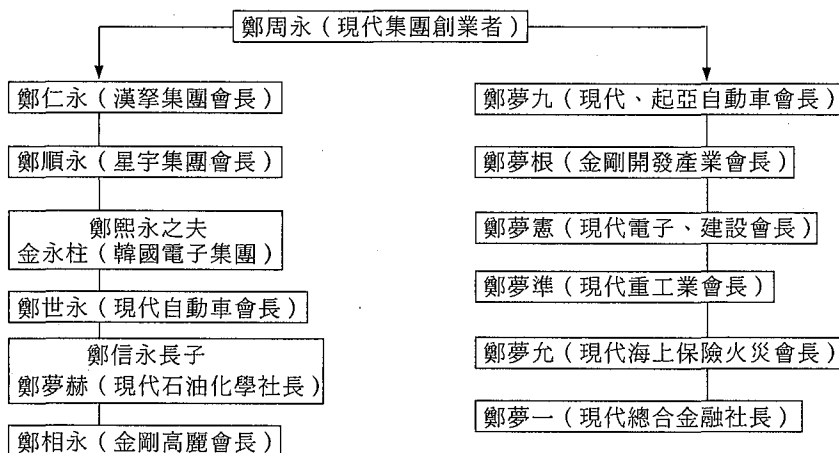
註⑧ 「南韓鄭周永五子接掌現代集團」，自由時報，2000 年 3 月 28 日，版 6。



閥改革抱持極力的反對，而使得金泳三沒有對現代集團進行大幅的改革。現代集團在一九九七年之後，受到亞洲金融風暴的影響，東南亞的訂單急遽減少，再加上集團擴張過快而使得營運發生危機，債權銀行也在累積大量的不良債權下無法再給予現代集團資金紓困。^⑤在金融風暴的襲擊下，導致股匯市的全面崩盤，南韓接受國際貨幣基金的援助，而其主要的紓困條件便是要對財閥進行全面改革，因此，金大中上台之後便要求現代集團進行結構改革，希望將現代集團劃分為汽車、電子、營造、重工及財經等五個小集團，同時也要對於經營權進行移轉，降低鄭周永家族對現代集團的持股比例。^⑥

以圖三為例，由於長子鄭夢弼在一九八二年過世，四子鄭夢禹在一九九〇年過世，因此，是由次男鄭夢九掌管現代及併購的起亞汽車，三男鄭夢根擔任金剛開發產業會長，五男鄭夢憲擔任現代電子及建設會長，六男鄭夢準擔任現代重工會長，七男鄭夢允擔任現代產物保險會長，八男鄭夢一擔任現代總合金融社長；在鄭周永兄弟方面，其弟鄭仁永擔任漢拏集團會長，鄭順永擔任星宇集團會長，鄭信永及其長子鄭夢赫擔任現代石油化學社長，鄭相永掌管金剛高麗會社。另外在金大中的結構改革政策下，現代集團在一九九七年之後也紛紛進行股權轉移，舉例來說，鄭夢九對現代自動車的股權從4%減少成3.76%，仁川製鐵從12.1%變成7.8%，現代精工從4.9%變成1.1%，高麗產業開發從17.9%減少成5.4%；鄭夢憲對現代建設持股從5.87%減少為2.41%，現代商船從16.8%減少成3.6%，現代電子從14.1%減少為3.5%，現代重工從22.4%變為9.42%（請參閱表八）。^⑦總合來說，在持股減少的情況下，鄭周永家族仍對現代集團具有控制的能力。

圖三 鄭周永家族參與現代集團產業圖



資料來源：作者自行整理

註⑤ 蔡增家，「南韓經濟發展的政治經濟分析：一九六三～一九九七」，頁43～44。

註⑥ Donald Kirk, *Korean Crisis: Unraveling of the Miracle in the IMF Era* (London: Macmillan Press Ltd., 2000), pp. 223～225.

註⑦ 韓國證券取引所，「持分公示」，〈<http://www.eds.kse.or.kr>〉，2000年4月。

表八 一九九八年之後鄭周永家族在現代集團持股比例的轉變（1996~1999）

鄭夢九

單位：%

| 公司 | 持股轉變 | 公司 | 持股轉變 | 公司 | 持股轉變 |
|-------|---------|------|---------|--------|----------|
| 現代自動車 | 4→3.76 | 現代精工 | 4.9→1.1 | 仁川製鐵 | 12.1→7.8 |
| 現代精工 | 4.4→8.2 | 現代鋼管 | 5.5→1.8 | 高麗產業開發 | 17.9→5.4 |

鄭夢憲

單位：%

| 公司 | 持股轉變 | 公司 | 持股轉變 | 公司 | 持股轉變 |
|----------------|-----------|------|-----------|--------|----------|
| 現代建設 (峨山財團) | 5.87→2.41 | 現代電子 | 14.1→3.5 | 現代總合商事 | 6.9→5.9 |
| 現代商船 | 16.8→3.6 | 現代重工 | 22.4→9.42 | 現代證券 | 3.5→6.52 |

資料來源：譯自韓國證券取引所，「持分公示」，<<http://www.eds.kse.or.kr>>，2000年4月。

但是在二〇〇〇年之後，情況出現轉變，現代集團因事業體劃分不均而出現家族內鬩，次子鄭夢九與五子鄭夢憲爭奪對現代集團的管理權；在另一方面，現代集團卻因大力擴張，在高科技產業投資失利，以致鄭周永於二〇〇〇年三月宣布鄭家退出現代集團的管理階層，今年三月鄭周永過世之後，鄭周永家族已經完全退出現代集團的第一線，而交由專業經理人來經營管理，這是金大中對財閥改革的一大勝利。

陸、結 論

在一九九七年受到亞洲金融風暴襲擊並同時接受國際貨幣基金援助的國家——南韓、泰國及印尼，只有南韓順利從經濟泥沼中脫身，可見金大中的政經改革政策已經獲得成效。而由以上各節的分析，對金大中的改革我們可以得到以下兩點結論：首先，他並不依循傳統的官僚—企業運作模式來進行改革，而是另起爐灶，重新建立新的監督體系，使得其政經改革不會受到過去官僚—企業共生體系的影響，而改革措施實施之後，將使南韓從朴正熙時期所建立的政經體制完全改觀。其次，金泳三無法成功進行改革的最主要原因，在於他對於政府與官僚體系之間只進行部分的改革，所有政策的運作還是要透過原本的官僚體系，而他也和企業之間只進行主導卻缺乏相互協調的結果，反而使得自己家族涉入政府與企業之間的官商勾結。由此可見，改革政策若要順利達成必須要改變傳統政府與官僚體系之間的政治運作模式，並且重新調整政府與企業之間的關係。

在經過金大中的三年政經改造之後，南韓的政經運作模式已經出現轉變。南韓大企業是一九八〇年代經濟快速發展的主要功臣，但到了一九九〇年卻成為經濟危機的主要根源。南韓大企業在領導人深信企業規模只要夠大便不會倒閉的信念下，從銀行體系中獲得大量資金的挹注，因而使得企業體隨著經濟發展而快速擴張成長，同時也

與政府領導階級和官僚體系建立共生的關係，政府與官僚體系營造適合大企業發展的優惠條件，而大企業也提供鉅額的政治獻金回饋給政府領導人及官僚體系的班底及親友，這種政商共生的政治經濟體系一直是東亞發展國家的通病。南韓金大中的政治經濟改革可以給現今正陷入政治僵局、經濟困頓的台灣一個相當好的啓示：不依循傳統官僚運作模式，重新建立一套監督體系，切斷政府與企業之間的利益共生關係，才是政治經濟改革的成功之道。

* * *

(收件：民國90年8月8日，修正：90年8月28日，再修正：90年9月13日，接受：90年10月5日)



Change in South Korea's Political Economic Institutions: Kim Dajung's Financial Reform

Zheng-jia Tsai

Abstract

Since Kim Dajung became the president of South Korea in February 1998, he has proposed two policy agendas. First, he draws aid from the International Monetary Fund in order to reform the South Korean economic structure. Second, he has gone beyond the traditional bureaucratic system and established an independent organization to carry out political reform. Judging from recently released economic indicators, South Korea is among the countries recovering most rapidly from the Asian financial crisis. Kim's reforms thus seem to have made significant advancements. The primary goal of this paper is to use the Bureau-Pluralist approach to observe the relationship between the state and business in analyzing Kim Dajung's reformation. The author concludes that the primary reasons behind Kim's success are as follows: First, he does not go through traditional bureaucratic channels. Second, he is reestablishing a new monitoring system. As a result, Kim's reformation is fundamentally reshaping South Korea's political economic institutions that had been established by Park Chung-hee.

Keywords: Kim Dajung; Chaebol; Asian Financial Crisis; International Monetary Funds; Bureau-Pluralist State

