

南韓經濟發展的政治經濟分析： 1963~1997

蔡 增 家

(國立政治大學政治研究所
博士班研究生)

摘 要

本文主要論點是認為南韓遭受去年金融風暴的打擊，其原因是來自大企業的經濟壟斷及扭曲自由市場競爭的機能。自七〇年代以來，南韓的經濟發展被認為是東亞發展模式的典範，南韓自一九七三年以來在朴正熙政權的主導下，以威權國家為主導，在安全與經濟的考量下，全力發展以大企業為主體的「重化工業」，來實施「經濟大推進」計畫，並對外舉債，以求國家經濟的快速發展。但在這種經濟發展模式下，政府依賴大企業來促進經濟成長，大企業仰賴政府所控制的銀行機構給予充裕資金來擴大規模，形成「策略性的互賴」(strategic interdependence)。到了全斗煥政權時期，由於重化工業的過度發展及面臨全球性的經濟不景氣，全斗煥便進行所謂的「穩定經濟計畫」，想要減少大企業在國內市場所佔的比例及降低通貨膨脹的危機，但是大企業在經濟的影響力已遠超過技術官僚與政府的能力，使得失衡的企業結構及脆弱的金融體制成為南韓經濟成長背後的最大隱憂。去年東亞金融風暴終於將南韓脆弱的企業體系及扭曲的金融機制完全顯露出來，在南韓大企業紛紛倒閉及國際收支不斷惡化的情況下，使得南韓政府不得不拋下民族自尊，接受國際貨幣基金(IMF)的經濟托管。因此本文將從一九七二至一九七九年南韓重化工業的經濟發展模式，來探討南韓政府、企業與銀行機構之間的互動關係，以探索出這次金融風暴的真正意涵。

關鍵詞：策略性互賴、重化工業、大推進、五年經濟發展計畫、經濟企畫院，經濟穩定計畫。

* * *

壹、前 言

南韓在東亞新興工業國家當中，是典型的以威權政府主導、統合及分配國家資源來促進經濟發展，在這種威權體制下，國家擘畫經濟發展的主體，引進外來資本、干預金融市場的運作及掌握銀行機構來促進特定產業的發展，使其經濟快速發展經驗成



為發展國家論的典範。^①在這種經濟發展模式下，南韓的經濟成就舉世矚目，南韓擁有全球最大的半導體加工業，家電工業逐漸攻佔東亞市場，汽車製造業更是在北美市場佔有一席之地，使得南韓成為繼日本之後為東亞第二大工業國家，至一九九六年為止，南韓成為全球第十一大經濟體及第十二大貿易國家。

南韓經濟發展起始於一九六三年，在朴正熙政府的政策主導下以安全和經濟為考量，以重化工業（HCI）為國家經濟發展主軸，全力推動經濟的大推進（big push），在歷經五個五年經濟發展計畫（1962~1981）南韓平均每年的經濟成長率高達二位數，人民平均所得也從一九五三年的145美元增加六十倍至一九九三年的7000美元。他以威權統治來促進經濟快速發展，因此於一九六一年成立經濟企畫院（Economic Planning Board, EPB）統合各部會資源全力發展經濟，並以國務院副總理身兼經濟企畫院長來增加企畫院的政治權力，此外國家經濟結構以出口能力強、產值高的大企業為主體，政府控制金融機構，並以減稅及優惠的銀行信用貸款要求大企業配合重化工業發展政策，南韓政府也大舉對外舉債，讓大企業有充裕的資金能夠全力發展，在這種以國家控制及政府企業聯盟的型態下，創造了所謂的「漢江經濟奇蹟」。^②

其實，南韓這種以國家控制金融機構，大企業為主體，重化工業為主幹，以及出口為導向的經濟政策，極易受到國際經濟景氣的影響，因此自一九九〇年開始，在全球性經濟衰退，再加上來自東南亞和大陸市場的競爭以及半導體產量過剩的情況下，南韓開始出現貿易赤字。^③再加上去年（1997）十月在東亞金融風暴的衝擊下，南韓經濟遭受重大創擊，使得收支赤字更形擴大，從去年十月至今年（1998）二月短短四個月之間，韓圓對美元匯率劇貶50%，股價指數也下滑40%，金融機構呆帳比率高達20%，許多大企業紛紛宣告倒閉，^④失業率更高達6%，使得自尊心相當強烈的南韓政府也不得不向國際貨幣基金（IMF）尋求經濟援助，接受IMF嚴苛的改革條件。

註① 有關南韓經濟發展請參閱 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); Jong-Chan Rhee, *The States and Industry in South Korea: The Limits of Authoritarian State* (New York: Routledge Press, 1994); Stephan Haggard et al., *Macroeconomic Policy and Adjustment in Korea, 1970~1990* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994); Un-tae Park, *Korea's Economic Development* (Seoul: Kyung Yeon Publishing Inc., 1994); Yeon-ho Lee, *The State, Society and Big Business in South Korea* (New York: Routledge, 1997).

註② David C. Kang, "South Korean and Taiwanese Development and the New Institutional Economics," *International Organization*, Vol. 49, No. 3 (Summer 1995), p. 575.

註③ 南韓經常帳收支自一九九〇年開始出現逆差，其逆差金額不斷擴大，一九九六年更高達237.2億美元，一九九七年雖然略為緩和但仍高達137億美元。請參閱「韓國金融危機之剖析」，*國際經濟情勢週報*，第一二一六期（民國八十六年十二月二十五日），頁八。

註④ 自一九九七年初以來南韓大企業在經濟景氣低迷的情況下紛紛傳出財務危機，有排名第8名的起亞集團、第14的韓寶集團、第19的真露集團、第26的三美集團以及第34的大農集團因債台高築，負債率過高而陸續被債權銀行團向法院聲請接管保護。請參閱「韓國大企業集團破產倒閉之始末與衝擊」，*國際經濟情勢週報*，第一一九九期（民國八十六年八月二十八日），頁六。



在八〇年代，南韓是亞洲四小龍當中經濟成長率最高，表現最耀眼的國家，根據一九九三年的財富雜誌（*Fortune*）的統計，在全球前五百大企業中南韓大企業就佔有十家，但以表一的數據看來，南韓也是亞洲四小龍當中受到金融風暴影響最大的國家。爲甚麼在短短的幾個月之間會讓南韓經濟表現出現那麼大的起落呢？本文的主要目的即是要探討在南韓經濟發展的過程中具有何種特色，也就是究竟是甚麼制度因素造成南韓經濟擁有這種脆弱性的經濟特質。本文首先將以國家、企業與資本之間的關係來探討南韓經濟發展模式與其他東亞國家的不同，第二部分則是介紹自一九六三年以來南韓經濟發展的過程，其主要是探討南韓大企業的形成，及自朴正熙政府以來南韓對於大企業及重化工業發展政策的改變，第三部分則是將這種發展模式所形成的政經制度的特色來探討南韓金融風暴產生的主要原因。

貳、理論的解釋：

國家、企業、資本與經濟的發展

在後進工業國家的經濟發展過程中，國家力量和企業的配合扮演相當重要的角色，而資本則是經濟發展的主要推力，因此在國家、企業與資本的互動關係中，國家層面可區分爲國家主導與國家控制，在企業方面則可區分爲國內企業與跨國企業，國家與企業配合所構築出的發展政策可劃分爲進口替代與出口導向，在資本方面則是國內資本與國際資本，國內資本以銀行機構及發行債券爲主要來源，國際資本則以跨國公司、國外直接投資及借外債爲主。^⑤ John Zysman 嘗試將國家與市場的關係做個連結，他依國家與市場之間的互動強弱劃分爲國家主導（state-led）、公司主導（company-led）及協商談判（negotiated）等三種，國家主導是以政府干預市場來決定產業的結構與分配，公司主導就是以自由市場競爭來決定資源的分配多寡，協商談判則是以金融機構來主導政府與市場的互動關係。^⑥ Peter Katzenstein 將這三種關係應用在國家的經濟策略上，其將國家經濟策略分爲自由主義（liberalism）、統合主義（corporatism）與國家主義（statism），自由主義依賴總體經濟政策（macroeconomic policies）

註⑤ 以國家、企業及金融機構之間關係爲主軸分析國家經濟政策轉變，請參閱 Leroy p. Jones and IL. Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980); Kurzer Paulette, *Business and Banking: Political Change and Economic Integration in Western Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 1993); Stephan Haggard, Chung H. Lee, and Sylvia Maxfield, *The Politics of Finance in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1993); Karl J. Field, *Enterprise and the State in Korea and Taiwan* (Ithaca: Cornell University Press, 1995); Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider, eds., *Business and the State in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1997).

註⑥ 以國家爲主導的國家以日本和法國爲代表，公司主導的國家則是美國，注重國家和市場的協商和談判則是瑞士、瑞典、挪威及荷蘭等西歐小國。John Zysman, *Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 55~78.



表一 日本與亞洲四小龍在金融風暴(1997)前後經濟指標

(單位：%，百萬美元)

	經濟成長	出口貿易	較去年 同 期	進口貿易	較去年 同 期	匯率	較去年 同 期	通貨膨脹	失業率
南韓 1996	5.5	1297.2	5.0	1503.4	11.3	844.2		4.9	2.0
1997	7.1	1361.6	3.7	1466.2	-3.8	1415.2		4.5	2.6
1998, 1月		90.01	-0.3	75.3	-39.8	1572.9		8.3	4.5
2月		112.2	19.9	80.1	-30.1	1640.1	-30.56%	9.5	5.9
3月	-3.8(1-5月)	120.8	6.6	83.7	-35.6	1378.8	(1-5月)	9.0	6.5
4月		121.5	6.6	82.4	-35.9	1338.2		8.8	6.7
5月		114.4	-2.6	76.7	-37.5	1248.5			
日本 1996	3.5	4112.6	4.0	3495.5	3.0	115.98		0.1	3.4
1997	0.9	4210.1	4.2	3386.1	5.2	129.92		1.8	3.4
1998, 1月		298.2	-0.9	268.4	-10.8	127.34		1.8	3.5
2月		324.9	0.1	233.5	-16.7	126.72	-15.22%	1.9	3.6
3月	-5.3(1-5月)	356.6	-3.7	260.1	-14.4	133.39	(1-5月)	2.2	3.9
4月		330.1	-6.4	237.2	-17.7	131.95		0.4	4.1
5月						138.88			
台灣 1996	5.67	1159.4	11.8	1032.7	7.8	27.49		3.1	2.6
1997	6.81	1220.7	1.8	1144.3	5.2	32.64		0.9	2.7
1998, 1月		76.1	-26.4	74.8	-19.4	34			
2月		86.7	11.9	92.9	23.1	32.1	-16.35%		
3月	6.02(1-5月)	105.8	-0.7	101.8	0.7	32.86	(1-5月)	1.6	2.7
4月		91.1	-7.3	88.4	-11.9	33.97		(1-5月)	(1-5月)
5月		93.8	-7.5	88.2	3.1	34.31			
香港 1996	5.0	1807.0	14.8	1984.9	3.0	7.736		6.0	2.9
1997	5.3	1878.7	4.0	2084.2	5.2	7.446		5.7	2.2
1998, 1月		147.6	-4.1	146.1	-1.4	7.732		5.1	2.5
2月		113.5	-1.2	137.7	4.4	7.741	-1%	4.5	2.9
3月	-2.0(1-5月)	140.1	2.9	159.5	3.5	7.749	(1-5月)	4.8	3.5
4月		149.7	-4.1	171.9	-4.2	7.747		4.7	3.9
5月									
新加坡 1996	7.0	1232.7	4.2	1285.4	3.6	1.399		1.4	1.8
1997	7.8	1249.8	0.0	1324.8	0.9	1.677		2.0	2.0
1998, 1月		82.8	-22.7	78.9	-6.8	1.754		1.2	
2月		89.2	9.3	89.1	-29.7	1.619	-21.2%	0.9	
3月	5.6(1-5月)	104.9	-2.7	99.4	0.1	1.613	(1-5月)	1.0	1.9
4月					-14.7	1.581		0.7	(1-5月)
5月						1.613			

資料來源：國際經濟情勢週報，第一二四〇期，頁一四~二四；中央銀行金融統計，台灣地區進出口貿易統計月報，民國八十七年五月，頁一五~二〇。

及市場機能來發展國家經濟，統合主義端賴國家與企業之間的聯盟與協商來調整國家經濟政策，使得國家政策更富有彈性，國家主義則是以國家為主導視經濟的轉變來為經濟政策做全盤的規劃與指導。^⑦

根據以上兩位學者對國家經濟策略的說法，我們發現在後進工業國家中大都是以國家主導來統合國家資源，且在國家與企業的互動中重視彈性策略的應用，以促進國家經濟的快速發展，但是其卻忽略資本的因素。^⑧例如拉丁美洲國家因國內資源豐富缺乏足夠的資金來發展經濟，因此它們便引進國際資本並鼓勵外來直接投資以進口替代為主要策略，用國家和跨國公司之間的合作來促進經濟的發展，因此在拉丁美洲國家的發展模式中容易由跨國公司主導經濟的發展，若跨國公司將獲利所得匯回其本國，拉丁美洲國家則會因收支不平衡累積鉅額的外債而引發貨幣金融危機，一九八二年墨西哥金融危機就是一個很好的例證；在東亞國家，因本身資源貧瘠其經濟政策則以出口為導向，它限制外來資本鼓勵人民儲蓄，以國內銀行機構用低率貸款或選擇性放款來促進特種產業的發展，因此在東亞國家的經濟發展模式中容易因企業過分依賴銀行機構的資金，自有資金比例降低而形成財務結構的失衡，一旦遇到經濟不景氣則容易造成銀行機構的大量呆帳與不良債權，東亞國家雖然知道企業與銀行機構共生關係會扭曲經濟的健全性，但為怕影響經濟發展的成果而不敢進行金融改革，一九九七年十月南韓金融風暴就是最好的例證。^⑨

從以上學者對國家、企業及資本的分析，我們發現在拉丁美洲及東亞國家的經濟發展策略中，國家扮演相當重要的角色，其發展經濟主要的資本來源有國家銀行、發行債券、外來直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）及借外債等四種，若國家利用國家銀行及借外債來籌措資金，則國內企業就在經濟發展中扮演相當重要角色；但若國家以發行債券及外來直接投資為資金的主要來源，則企業主體將以跨國公司及國營企業為主，國內企業將會受到相當的壓抑。從以上分析我們可以發現，國家、企業與資本之間的關係可以分為以下四種：第一種是日本台灣經濟發展模式，它鼓勵人民儲蓄，再以銀行儲蓄金及發行債券來促進經濟發展；第二種是南韓發展模式，它是

註⑦ Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 1985), pp. 22~38.

註⑧ 近年來學者越來越重視國際資本及國際收支平衡對國家經濟策略的影響，請參閱 Miles Kahler, *The Politics of International Debt* (Ithaca: Cornell University Press, 1986); Sylvia Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexico Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1990); Jeffrey A. Hart, *Rival Capitalist: International Competitiveness in the United States, Japan, and Western Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 1997); Ethan B. Kapstein, *Governing the Global Economy: International Finance and the State* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994); Michael Loriaux et al., *Capital Ungoverned: Liberalizing Finance in Interventionist States* (Ithaca: Cornell University Press, 1997).

註⑨ Gary Gereffi 在 *Manufacturing Miracle* 這本書中對拉丁美洲與東亞國家之間的經濟發展策略做個詳細的比較，請參閱 Gary Gereffi and Donald L. Wyman, *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* (New Jersey: Princeton University Press,), pp. 207~399.



以國家力量介入市場機能主導經濟政策，它以借外債來籌措資金，並對銀行機構嚴格管制，再利用外債所借的資金，以偏好性的低率貸款來扶植特定產業，以促進經濟發展；第三種是拉丁美洲發展模式，它同樣是以國家力量來主導經濟政策，但其卻開放國際資本的進入，以外來直接投資促進經濟發展，但其政府對外來資本及銀行卻不具有影響力；第四種是美加發展模式，國家尊重市場機制並對銀行政策採取放任態度，以自由市場運作來促進經濟發展。

由以上四種發展模式看來，我們對於南韓國家、企業及資本之間的關係便有清楚的概念，正如 Alice Amsdem 所描述南韓經濟發展的兩項特色：一、國家以干預市場方式來補貼企業，以扭曲價格來刺激經濟。二、企業為了獲得政府補貼及銀行機構的低率貸款，便會配合政府政策來獲取充裕資金擴大企業規模。^⑩以下便將南韓經濟發展的過程做歷史性的描述，及探討形成南韓這種特殊經濟發展模式背後的政經意涵。

叁、南韓的經濟發展過程

南韓經濟發展自李承晚以來，政府、企業與銀行的關係約可分為四個時期：第一個時期是從一九五三年韓戰結束之後至一九六一年朴正熙上台為止，南韓政府與企業之間是處在一種平衡合作的關係。第二個時期是從一九六二年第一次五年經濟計畫至一九七一年維新革命為止，在此時期南韓政府與企業之間呈現緊張關係。第三個時期是從一九七二年第三次五年計畫至一九七九年十二月全斗煥上台為止，在這時期政府與企業之間逐漸產生共生的關係。第四個時期是從一九八〇年至一九九七年十月金融風暴發生為止，在這時期南韓政府與企業之間開始出現不平衡的關係（表二）。以下將以這四個時期的分段為主軸來剖析南韓政府、企業與銀行的互動關係。

表二 南韓政府、企業與銀行關係（1953~1997）

	1953~1961	1962~1971	1972~1979	1980~1997
政府與大企業	平衡關係	緊張關係	共生關係	不平衡關係
企業資金來源	外來援助	國際資本	銀行機構	銀行機構
企業子公司數	12	34	114	123

資料來源：作者自行整理；Minho Kum, "The Government Role in the Making of Chaebol in the Industrial Development of South Korea," *Asian Perspective*, Vol. 12, No. 1 (Spring/Summer 1988), p. 117.

一、從平衡關係進入緊張關係：1953~1971

一九五三年韓戰結束之後，南韓在李承晚的領導下積極從事戰後的經濟復興，此時（1953~1961年）大多數南韓進口貨品皆來自美國的經濟援助，許多企業依靠著與政府官員之間親密的政商關係，來獲得政府的補貼，從事專賣事業來累積大量資本與

註⑩ Alice Amsdem, *Asia's Next Giant: the South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989), p. 8.



利潤，而並非靠著投資在製造業及高科技產業，^⑩因此南韓 70 % 大企業都在此時期成立。以表三為例，南韓目前的十大企業有八家是在一九五三年至一九六一年之間成立，而在前五十大企業當中更有三十五家在此時成立；反觀在前五十大企業當中，只有兩家是在七〇年代重化工業的時代成立，因此我們可以發現，在這時期當中政府是積極的扶助企業發展，而企業則是依靠著國家的專賣來維持穩定的成長，政府與企業之間是存在著平衡合作的關係。

表三 南韓前五十大企業成立年代

	~ 1944	1945~ 1960	1961~ 1971	1972~ 1979	1980~ 1984
前 10 大企業	1	8	1	0	0
前 11-20 大企業	2	5	2	1	0
前 21-30 大企業	1	9	0	0	0
前 31-40 大企業	1	6	3	0	0
前 41-50 大企業	0	7	2	1	0
總計及比例	5 家, 10%	35 家, 70%	8 家, 16%	2 家, 4%	0 家, 0%

資料來源：Minho Kum, "The Government Role in the Making of Chaebol in the Industrial Development of South Korea," *Asian Perspective*, Vol. 12, No. 1 (Spring/Summer 1988), p. 112.

但自一九六一年五月朴正熙以軍事政變推翻張勉政權之後，即以經濟發展為首要目標，他不同於前任總統李承晚的是：以威權的手段來分配國家資源以促進國家經濟的快速發展；他首先於一九六一年十月成立經濟企畫院，以副總理兼任經濟企畫院長來統合各部會職掌及資源，經濟企畫院的主要功能是擬訂經濟發展計畫、劃分各種經濟預算支出、監督政府公共建設開銷，審核國外資本進入以及透過跨部會的協調來實施各項經濟建設。^⑪朴正熙政府另一方面通過「處理非法累積財富法案」(A law for Dealing with Illicit Wealth Accumulation) 來約束企業，緊接著又逐漸收回金融機構的經營權及以查稅的方式來控制企業的發展。^⑫因此在一九六〇年至一九七〇年初期，南韓政府與大企業之間開始呈現緊張的關係。

舉例來說，在經濟企畫院的主導下，南韓從一九六二年開始施行第一個五年經濟計畫(1962~1966)，並要求民間企業配合政府經濟發展政策，但是在朴正熙嚴格取締企業壟斷專賣事業之下，企業配合的意願並不是很高，對於政府經濟發展計畫也不抱樂觀希望，因此朴正熙便利用三種方式來達成企業配合的目的：一、對於配合的民

註⑩ Kyung-dong Kim, "Political Factors in the Formation of the Entrepreneurial Elites in South Korea," *Asian Survey*, Vol. 14, No. 5, pp. 465~477; Minho Kuk, "The Government Role in the Making of Chaebol in the Industrial Development of South Korea," *Asian Perspective*, Vol. 12, No. 1 (Spring/Summer 1988), p. 112.

註⑪ Rhee Jong-Chan, *The States and Industry in South Korea: The Limits of Authoritarian State* (New York: Routledge Press, 1994), pp. 78~80.

註⑫ Minho Kuk, "The Government Role in the Making of Chaebol in the Industrial Development of South Korea," *Asian Perspective*, Vol. 12, No. 1 (Spring/Summer 1988), p. 113.



間企業利用政府控制的銀行機構予以低率資金的援助來協助其擴大企業規模，使得企業在發展的過程中能有充分資金的運用。二、政府掌握稅務機關，對於配合的企業實施減稅，至於不願配合的企業則以查稅方式來懲罰。三、發展國營企業來控制主要產業，其國營企業發展的重點主要在於金融業、礦業及運輸業（表四），從一九六〇至一九七二年之間南韓國營企業從 36 家增加至 108 家成長三倍之多，營業額也從一九六三年的三千一百萬韓圓增加到一九七二年的三兆兩千億韓圓。^⑭因此，南韓經濟發展的最大特色就是政府官僚完全控制經濟發展的方向，政府嚴格控制銀行機構，不准民間企業成立銀行機構也限制其持股不得超過 4%，即是製造業交給財閥，政府掌握金融的經濟策略。^⑮南韓政府與企業之間的緊張關係一直到一九七二年朴正熙宣布進行重化工業計畫之後才略有改善。

表四 南韓國營企業的成長（1960~1972）

	家數	部門附加價值 (百萬韓圓)	佔 GNP 比例	國營企業經營項目 (1972 年)	國營企業在各 工業所佔比例
1960	36	NA	NA	礦業	31.01
1963	52	31.8	6.98	製造業	15.11
1964	54	42.9	6.49	運輸業	30.51
1971	119	262.1	9.17	金融業	86.95
1972	108	320.7	9.07	服務業	1.70

資料來源：Rhee Jong-Chan, *The States and Industry in South Korea: The Limits of Authoritarian State* (N.Y.: Routledge Press, 1994), p. 78.

二、政府與大企業的共生關係（1972~1979）

（一）共生關係的形成

朴正熙於一九七二年競選連任之後，於當年十二月頒布「維新憲法」（Yushin Constitution）進行所謂維新革命，其在政治上使總統任期可以無限期連任，並且對任何事務可以擁有緊急命令權來擴大自己的權力；在經濟上於一九七三年宣布「重化工業宣言」（Heavy and Chemical Industrialization Declaration），用以出口為導向的重化工業來改善國家安全與經濟發展，並在總統之下成立「重化工業推展委員會」（The Planning Office of HCIPC）增加一位第二經濟秘書來統合經濟政策，^⑯另外

註⑭ Leroy Jones, *Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case* (Seoul: Korea Development Institute, 1975), p. 74.

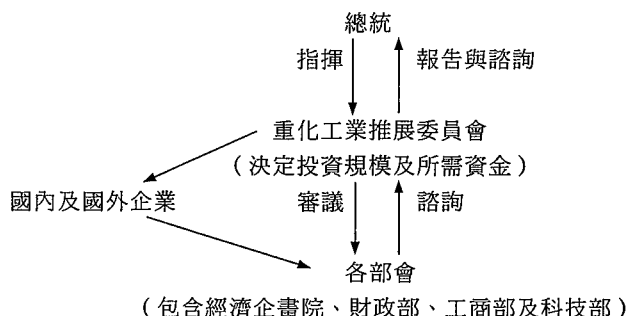
註⑮ Sang-woo Nam and Yung-chul Park, "Financial Institutions and Markets in South Korea," in Michael T. Skully, ed., *Financial Institutions and Markets in the Far East* (London: McMillan Press Ltd., 1982), pp. 164~168.

註⑯ 自一九七三年重化工業實施之後，主導南韓經濟政策的主要官僚體系有三：總統第二經濟秘書處的首席經濟長官、計畫辦公室下的提升重化工業委員會和經濟企畫院，請參閱 Leroy p. Jones and IL. Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980), pp. 58~60.



由總統直接控制重化工業推展委員會，再由該委員會來審議各部會所決定的投資規模及所需資金（圖一）。

圖一 朴正熙政府推動重化工業的決策體系



資料來源：Rhee Jong-Chan, *The State and Industry in South Korea* (N.Y.: Routledge Press, 1994), p. 63.

在朴正熙總統堅定承諾以重化工業來提升軍事國防能力的前提下，南韓企業自一九七〇年之後便積極與政府配合，南韓主要大企業於一九七一年成立「韓國發展協會」（Korea Development Institute, KDI），其成立的主要宗旨便是對於政府所實行的經濟計畫提供技術性的援助，以配合經濟企畫院的行政指導，^①南韓大企業逐漸了解，唯有與政府進行合作才能取得充裕的資金來從事產業發展，所以南韓經濟發展型態逐漸從政府主導轉移至政府與企業之間的合作，這種政府依據企業的需求來擬訂彈性策略，而企業對政府政策配合度高，政府與民間企業密切的合作關係其共同目的即是為了經濟的快速發展，有學者稱這種聯盟關係為「韓國有限公司」（Korea Inc.）。^②在這種合作的發展型態下，企業在政府特定的扶植下規模逐漸快速發展，而呈現壟斷及集中的現象，從一九七四至一九八四年的十年之間，南韓前十大企業營業額佔全國GNP比例從15.1%提升至67.4%（表五），形成所謂「壟斷性的大財閥」。

Chalmer Johnson 曾經對於朴正熙政府以威權、直接力量主導經濟的發展模式做個註腳，他說：南韓政府在其經濟發展過程中扮演重要的角色，它與企業的關係並不是一種互惠性合作的關係，而是垂直的附屬關係，因為政府掌握企業的經濟

註① 南韓企業所組成的商社主要有代表大企業利益的「韓國工業聯盟」（The Federation of Korea Industries, FKI），代表出口商利益的「韓國對外貿易協會」（The Korea Foreign Trades' Association, KFTA），代表中小企業的「韓國中小企業聯盟」（The Korea Federation of Small-Medium Business, KFSMB），請參閱 Jong-Chan Rhee, *The States and Industry in South Korea: The Limits of Authoritarian State* (New York: Routledge Press, 1994), p. 64.

註② Sung Yeung Kwack, "The Economic Development of the Republic of Korea, 1965~1981," in Lawrence J. Lau, eds., *Models of Development: a Comparative Study of Economic Growth in South Korea and Taiwan* (San Francisco, CA.: Institute for Contemporary Studies Press, 1990), p. 68.



來源。⑨可是這種關係在大企業被政府刻意的培植下，政府與企業關係的主導權卻從政府轉移至企業的手中，因此從一九七〇年末期開始，南韓大企業逐漸主宰南韓經濟的發展。

表五 1973年朴正熙提倡重化工業後十大企業佔GNP比例(1974~1983)

(單位：%)

排名	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
前1名	4.9	4.3	4.7	7.9	6.9	8.3	8.3	10.5	10.4	11.8	12.0
前2名	7.2	7.5	8.1	12.5	12.9	12.8	16.3	19.1	19.0	21.2	24.0
前3名	9.0	9.8	11.3	16.0	16.9	17.6	23.9	27.6	27.4	30.5	35.8
前4名	10.3	11.4	12.9	18.2	20.7	22.1	30.1	35.2	35.6	38.7	44.3
前5名	11.6	12.8	14.5	19.8	22.9	24.6	35.0	41.3	42.2	46.7	52.4
前6名	12.7	14.1	16.1	21.3	24.7	26.6	38.2	44.9	46.0	51.0	56.2
前7名	13.5	15.3	17.5	22.8	26.4	28.5	41.0	48.0	49.2	54.2	59.4
前8名	14.3	16.2	18.4	24.0	27.7	30.3	43.6	50.9	52.2	57.1	62.1
前9名	14.7	16.7	19.3	25.2	28.9	31.6	46.0	53.3	55.1	59.8	64.8
前10名	15.1	17.1	19.8	26.0	30.1	32.8	48.1	55.7	57.6	62.4	67.4

資料來源：Alice Amsden, *Asia's Next Giant* (N.Y.: Oxford University Press, 1989), p. 116.

(二) 大企業的持續擴張

自從重化工業成為國家發展重點之後，南韓大企業在政府大量資金的扶植下快速擴充發展，成為南韓經濟發展的主體，大企業不僅掌握全國七成以上的生產毛額，更控制國家經濟部門的主要產業，以表六為例，在一九八三年南韓前五大企業的總產值佔GNP的52.4%，其關係企業所雇用的員工高達四十五萬人，前五十大企業佔GNP比例更高達93.8%，與鄰近台灣前五大企業10.3%及前九十大企業的31.7%相比明顯偏高。南韓政府雖然嚴格控制金融機構防止其落入大企業的手中，認為其對國內資金的掌控將可以有效抑制大企業的膨脹，但是在大企業佔有全國產業百分之九十以上資源的情況下，南韓政府要對這種失衡的經濟結構進行改革是相當困難的。誠如Chung H. Lee所說：南韓大企業在一九七二至七九年的重化工業時期中扮演重要角色，政府雖然以金融機構的資金（preferential loan）來做為大企業達成政府經濟目標

註⑨ Johnson認為在東亞發展國家當中南韓、日本與台灣的政府與企業關係是大不相同的，南韓政府與企業是一種不平等的附帶關係，日本則是政府與企業互相配合，台灣政府與企業關係則不是那麼密切（至少在60及70年代）。請參閱Chalmers Johnson, "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan," in Frederic C. Deyo, ed., *The Political Economy of New Asian Industrialism* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 138.



的獎賞，這種源源不斷的充裕資金使得大企業只要努力擴大規模而不必擔憂資金的匱乏。^②

表六 1983 年南韓與台灣大企業的規模與集中化

	南韓前五十大企業	南韓前五大企業	台灣前五大企業	台灣前 96 大企業
企業總產值 (美元)	683.2 億美元	439.8 億美元	52.8 億美元	164.8 億美元
佔 GNP 比例	93.8 %	52.4 %	10.3 %	31.7 %
員工雇用人數	N	446,906	126,279	330,000
關係企業家數	552	124	117	745
平均每家集團關係企業家數	11.04	24.8	23.4	4.76
平均每家公司員工人數	1,500	3,604	1,079	444

資料來源：Karl Field, *Enterprise and the State in Korea and Taiwan* (Ithaca: Cornell University Press, 1995), p. 6.

另外在重化工業政策的導向下，國營企業及中小企業在 GNP 所佔比例逐年下降，反之大企業逐漸壟斷南韓經濟，並漸漸向官僚組織及金融機構進行網絡性的連結，尤其自一九七九年第二次石油危機發生之後，南韓政府也必須重新思考這種以重化工業為出口導向的經濟政策所產生的脆弱性。於是南韓政府於一九七九年四月開始進行「穩定計畫」(Stabilization plan)，嘗試去改善這種以大企業為主體的經濟體質，它首先在經濟企畫院成立穩定物價委員會來控制一百三十六種專賣性或被壟斷物品的價格，^③但是穩定計畫卻引起南韓政府內部的爭議與衝突，例如經濟企畫院官員堅持施行穩定政策來改革企業結構及抑制重化工業政策所帶來的通貨膨脹，而商工部 (Ministry of Commerce and Industry, MCI) 官員則傾向繼續實施重化工業來達成經濟成長的目標，^④最後，南韓政府的穩定計畫在一九七九年朴正熙被刺殺之後便無疾而終，南韓大企業於是能夠繼續穩定成長及重新編織其在政界及金融界的政商網絡，這使得其繼任者全斗煥及其他總統改革南韓政經體制的困難度更為提高。

三、由共生關係進入不平衡的關係

(一) 全斗煥與大企業的妥協

一九七九年十月全斗煥繼任南韓大統領，他的首要工作便是面對重化工業政策所

註^③ Chung H. Lee 將這種政府強力介入經濟發展的過程，使政府與企業之間的關係為一種「半內部的組織」(quasi-internal organization)。請參閱 Chung H. Lee, "The Government, Financial System, and Large Private Enterprises in the Economic Development of South Korea," *World Development*, Vol. 20, No. 2, pp. 188~189.

註^④ Stephan Haggard et al., *Macroeconomic Policy and Adjustment in Korea, 1970~1990* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994), pp. 59~64.

註^⑤ Jong-Chan Rhee, *The States and Industry in South Korea: The Limits of Authoritarian State* (New York: Routledge Press, 1994), pp. 144~146.



產生的通貨膨脹以及第二次石油危機對南韓經濟的衝擊。其主要的經濟改革政策可分為三項：首先是穩定通貨膨脹，自第四次五年經濟計畫（1977~1981）開始，南韓平均通貨膨脹率高達24.7%，全斗煥上台後開始縮減政府預算支出，緊縮貨幣供給量，以有效抑制物價，並將通貨膨脹率降至2.3%。其次是調整重化工業的產業結構，由於南韓政府在七〇年代在重化產業的過度投資，面對全球性的經濟衰退已出現產量過剩的現象，因此全斗煥便積極進行產業結構改變以降低重化工業比例。^③最後則是改革大企業與銀行機構之間的借貸關係，他認為首先必須修正政府官僚與企業之間密切的互動關係，之後再清查大企業在銀行中所累積的壞帳與不良債權，並從一九八一年四月開始實施「專賣管制及公平貿易法」（Monopoly Regulation and Fair Trade Law），挑戰大企業在國內市場的獨佔地位以提升競爭力，^④因此在一九八〇年初期，南韓政府與大企業之間的緊張關係似乎又開始出現了。

舉例來說，在一九七七年有90%的製造業及礦業是在政府刻意的保護下由大企業所壟斷，到了一九八〇年全斗煥掌政的初期仍高達89%（表七），這使得全斗煥政府的經濟改革倍感困難。根據學者的看法：威權政府面對經濟危機及通貨膨脹的時候，通常會採取自由化的經濟政策，例如一九七三年智利阿列德政府的開放政策及一九七九年南韓全斗煥的穩定經濟計畫。^⑤所以全斗煥政府也開始實施自由化的經濟政策來消除南韓失衡的產業結構，首先就是一連串的經濟穩定措施來防止南韓經濟受到全球經濟不景氣的影響，但是在自由化的措施下，政府對金融政策的干預逐漸降低，大企業的壞帳比例卻逐年升高，從一九八三年前五十大企業的452.6%升高至一九八五年的506.1%，獲利率卻從6,078億韓圓降至3,367億韓圓，^⑥全斗煥政府在國家經

表七 重化工業後企業的專賣與壟斷（製造業與礦業）

	1977 (%)	1978 (%)	1979 (%)	1980 (%)	1981 (%)
專賣與壟斷	90	88	89	89	88
前三大企業供應市場70%以上	77	74	74	75	73
前三大企業供應市場50%-70%	13	14	15	15	14
前三大企業供應市場少於50%	10	12	11	11	12
總計	100	100	100	100	100

資料來源：Minho Kuk, "The Government Role in the Making of Chaebol in the Industrial Development of South Korea," *Asian Perspective*, Vol. 12, No. 1 (Summer 1988), p. 122.

註③ Kwang Choi and Young Sae Lee, "The Role of the Korean Government in Industrialization," in Chung H. Lee and Ipei Yamazawa, eds., *The Economic of Japan and Korea* (New York: Praeger, 1990), p. 59.

註④ Stephan Haggard and Chung-in Moon, "Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study," *World Politics*, Vol. 41, No. 2 (Jan. 1988), pp. 225~229.

註⑤ Hyung Kook Kim and Guillermo Geisse, "The Political Economy of Outward Liberalization: Chile and South Korea in Comparative Perspective," *Asian Perspective*, Vol. 12, No. 2 (Fall-Winter 1988), p. 61.

註⑥ David I. Steinberg, "The Transformation of the South Korean Economy," in Donald N. Clark, ed., *Korea Briefing*, 1993 (Boulder, Co: Westview Press, 1993), p. 42.



濟成長的顧慮下，不敢對政商結構採取激烈的改革手段，因此只好對大企業採取妥協的方式。^②

總之，全斗煥政府所實施的經濟穩定措施雖然有效抑制通貨膨脹及恢復經濟成長，但是對於南韓經濟結構失衡及金融制度的弊病卻無法進行有效的改革，而這些因子卻已深深的隱藏在南韓經濟結構中，一旦遭受外來資本的衝擊，經濟危機隨時都會再度爆發。

(二) 大企業進入政治網絡

全斗煥的經濟改革政策都是以減少政府的干預來解決金融集中化的問題，這些穩定措施表面上讓南韓平安度過石油危機，其實並未解決南韓經濟結構及金融的問題，其中最重要的關鍵便在於南韓政府不願觸及到政府與大企業之間基本結構的問題。盧泰愚於一九八七年上台之後強調經濟的均衡發展（balanced growth），除了追求經濟成長外仍要注重社會福利與勞工的發展，其主要有四個目標：放寬政府對市場控制、產業結構的調整、增加國際競爭力以及對金融機構的改革。^③在這個架構下，盧泰愚降低經濟企畫院的權力，將其掌管經濟的權責轉移至財政部，另一方面仍強調大企業對國家經濟發展的貢獻，及大企業的拓展對南韓經濟是不可或缺的。

另外在美國的強大壓力下，南韓政府於一九九〇年開始進行金融國際化與放寬對經濟的控制，在威權體制的控制能力逐漸減弱情況下，使得大企業跳脫政府的束縛，開始積極參與政治來擴大自己的政商網絡，例如現代集團負責人鄭周永成立「統一民族黨」（Unification National Party, UNP）參與國會選舉，其資金來源大多來自財團的資助，^④這意味著長期在野的大企業將其經濟力量轉化為政治力量，同時也意涵大企業不再像過去那麼過分依賴政府的力量。一九九三年金泳三上台後，積極推動金融交易法（Financial transaction law），要求高級官員及議員都要登記其名下的財產，以斷絕企業與政府之間密切的政商關係，但是此時卻爆發金泳三的二子利用父親的政商網絡向企業索取政治獻金的醜聞，再加上大企業面對金泳三激烈的經濟改革，紛紛以大舉裁員的手段來應付政府措施，這對南韓經濟及社會的穩定造成強大的震撼，使得金泳三的改革遭逢極大的困難。^⑤

註② 有關一九八〇年之後全斗煥及其繼任者對南韓經濟改革請參閱Stephan Haggard et al., *Macroeconomic Policy and Adjustment in Korea, 1970~1990* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994); Vittorio Corbo and Sang-mok Suh, *Structural Adjustment in a Newly Industrialized Country: The Korean Experience* (Washington DC: The World Bank, 1992); Robert Bedeski, *The Transformation of South Korea: Reform and Reconstitution in the Sixth Republic under Roe Tae Woo, 1987~1992* (New York: Routledge, 1994).

註③ Robert Bedeski, *The Transformation of South Korea: Reform and Reconstitution in the Sixth Republic under Roe Tae Woo, 1987~1992* (New York: Routledge, 1994), pp. 80~81.

註④ Gil-hyun Yang, "Liberalisation 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's Press, 1995), pp. 90~101.

註⑤ 例如三星企業便宣布其將逐步裁撤 30 % 的員工，請參閱 Tong Whan Park, "South Korea in 1997: Clearing the Last Hurdle to Political-Economic Maturation," *Asian Survey*, Vol. 38, No. 1 (Jan. 1998), pp. 2~3.



由以上的分析，我們發現南韓大企業的獨佔與壟斷自一九七九年以來便是歷任總統最亟欲改革的課題，但是從全斗煥至金泳三乃至現任的金大中都無法改變這種失衡的經濟結構，其最重要的原因是大企業佔南韓經濟比例太高，若遽然進行改革將促使其倒閉及經濟嚴重衰退，甚至引發政權危機，這需要極大的勇氣，再加上九〇年之後大企業的勢力開始涉入政治，挾其豐沛資金及政治資源，改革更是相當困難。

肆、南韓金融風暴的政經分析

南韓自從實施工業化以來經濟快速成長，但在這成長背後卻隱藏著失衡的經濟結構及長期被扭曲的金融體制，這些在東亞金融風暴爆發之後全部都顯露出來，這也是為何南韓成爲在這次金融風暴中損失最爲慘重的國家，以下將區分爲：不平衡的企業發展結構、政府長期掌控銀行機構、國際收支失衡以及企業財務結構的惡化等四點來討論。筆者認爲這四點原因存在著共通性，即朴正熙於一九七三年實施的重化工業促成大企業的快速擴張，政府以其控制的銀行機構用偏好性低率貸款使得大企業壟斷經濟市場，在政府長期提供充裕資金情況下，雖然有利提升出口，但在這種情況下企業的自籌資金自然偏低，一旦遇到經濟不景氣，則造成企業財務結構的惡化及大量政府收支赤字，形成經濟危機。

一、不平衡的企業發展結構

朴正熙上台之後以國家領導、政府官僚以及民間企業三邊的互動關係來提升經濟的發展，並自一九六五年開始成立半官方組織的「出口提升會議」(Monthly Export Promotion Meeting)來加強政府與企業的關係，因此南韓經濟發展的基礎便是奠定在政府與企業的密切關係；^①南韓政府自一九七三年以來積極推動以大企業爲主體的重化工業，政府控制的金融機構也在政策性的考量下以低率貸款大量借貸給大企業，同時政府也允許特定產業引進外資，在這種以經濟成長爲優先、出口爲第一的政策下，極易使得國家財富與資金集中在少數企業的手中，^②以表八南韓從一九五五年以來產業結構的改變我們可以發現，重化工業從一九六五年的 31.4 % 至一九九七年增加爲 77.2 %，而以中小企業爲主的輕工業則從一九六五年的 68.6 % 至一九九七年降低爲 22.8 %，這種失衡的產業結構使得大企業逐漸壟斷國內主要產業，而中小企業則漸漸消失。根據 Michael Shafer 的看法，南韓之所以會形成這種全球最爲集中的經濟體系，主要是在於南韓政府給予大企業關稅保護、低廉的貸款、課稅的優惠以及出口的

註① Kelley K. Hwang, "South Korea's Bureaucracy and the Informal Politics of Economic Development," *Asian Survey*, Vol. 36, No. 3 (March, 1996), pp. 308~309.

註② Cheng Tun-jen, "Political Regimes and Development Strategies: South Korea and Taiwan," in Gary Gereffi, and Donald L. Wyman, eds., *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* (New Jersey: Princeton University Press, 1990), p. 144.



補貼，使得國家總是成爲企業遇到危機的最後一張王牌（last resort）。^③在這種出口型國家，經濟發展集中在少數產業及少數大企業的手中將會產生兩種弊病，首先是國家經濟極易受到全球性國際不景氣的影響，其次是政府對於經濟的掌控能力將逐漸降低。以去年的金融風暴爲例，我們發現其實南韓政府從全斗煥以來即積極欲改變產業結構，但皆害怕大企業的倒閉會嚴重影響國家經濟的發展，而不敢貿然進行改革。

表八 一九五五年來南韓產業結構轉變

(單位：%)

	農業、林業及漁業	礦業	製造業	輕工業	重化工業	營造業	服務業
1997p	5.7	0.2	25.7	22.8	77.2	16.9	40.1
1996	6.3	0.2	25.9	23.8	76.2	16.8	39.9
1995	6.5	0.3	26.8	23.7	76.3	16.1	39.6
1990	8.7	0.5	29.2	34.1	65.9	13.7	38.2
1985	12.5	1.2	29.3	41.5	58.5	10.6	37.0
1980	14.7	1.5	28.2	46.4	53.6	10.1	36.0
1975	24.9	1.6	25.9	52.1	47.9	5.9	33.3
1970	26.6	1.5	21.0	60.8	39.2	6.6	34.8
1965	38.0	2.0	18.0	68.6	31.4	4.7	32.1
1960	36.8	2.1	13.8	76.6	23.4	4.1	43.2
1955	44.5	1.0	11.6	79.9	20.1	3.6	39.3

資料來源：National Statistical Office, *Korea Statistical Yearbook*, each year, Seoul, Aug. 1997.

二、政府長期掌控銀行機構

南韓政府自一九六三年之後即建立一套國家管制的金融措施，其對外：國家在私人的國際借貸機構及國內企業之間扮演著中介（intermediary）的角色，朴正熙政府於一九六三年將南韓中央銀行——韓國銀行（Bank of Korea）的地位附屬於財政部，這種措施使得南韓政府能夠完全掌控國家的金融政策。另外在企業與銀行關係方面，南韓政府成立韓國發展銀行（Korea Development Bank）來負責銀行機構對民間企業的貸款，使得南韓政府可以依據國家的需求對特定產業及企業進行低率貸款，使其能夠在短期內擁有充裕的資金來擴大生產及降低產品價格，以提高國際競爭力。^④另一方面南韓政府嚴格管制私人的外來資本，制訂許多法令來約束外資的行爲，以保護國內企業發展，^⑤這使得南韓於一九七〇年代出現類似日本財閥的大企業。南韓大企業

註③ Michael Shafer, *Winners and Losers: How Sectors Shape the Developmental Prospects of State* (Ithaca: Cornell University Press, 1994), pp. 137~138.

註④ Michael T. Skull and George J. Viksnins, *Financing East Asia's Success: Comparative Financial Development in Eight Asian Countries* (London: MacMillan Press Ltd., 1987), p. 103.

註⑤ 南韓政府以財政部、工商部、科技科學部以及稅務機關來監督外資的投資行爲及資本流向。請參閱 Russell Mardon, "The State and the effective Control of Foreign Capital: The Case of South Korea," *World Politics*, Vol. 43, No. 1 (Oct. 1990), p. 136.



比日本財閥更具有壟斷性，唯一不同點就是南韓政府嚴格控制銀行機構，限制南韓大企業從事及投資銀行業，因此南韓大企業的自有資金比例相當小，其最大宗的資金來源便是來自銀行機構。以表九為例，南韓大企業在一九七〇至八〇年重化工業實施的期間，其自有資金的比例在 16.9 % 至 21.6 % 之間，這種經濟結構使得南韓企業的體質相當脆弱，一旦大企業出現倒閉現象，相對的也會使南韓銀行機構遭受嚴重打擊。從表中我們可以發現其實南韓大企業負債比例相當高（400~600 %），而投資所得的報酬率與本身所投注的資金根本不成比例（1 %），在這樣脆弱的體制下，大企業竟然還能從銀行機構中借貸大筆的資金，可見南韓金融機構及政策受到政府及人為的扭曲有多麼嚴重。

表九 南韓企業資金的主要來源（1970~1990）

（單位：%）

	1970	1975	1980	1985	1987	1988	1990
自有資金	Na.	21.6	16.9	38.6	41.1	41.0	Na.
外貸資金	Na.	78.4	83.1	61.4	58.9	59.0	Na.
間接資金	39.7	27.7	36.0	56.2	36.1	24.2	40.3
1.銀行	30.2	19.1	20.8	35.4	17.2	17.1	15.6
2.非銀行機構	9.5	8.6	15.2	20.8	18.9	7.1	24.7
直接資金	30.7	42.5	47.4	43.0	63.9	75.8	59.7
1.債券	15.1	26.1	22.9	30.3	32.9	52.6	40.7
2.政府公債	0.1	0.8	0.9	0.8	1.2	4.8	2.8
3.證券	3.0	1.6	5.0	0.4	-1.9	5.4	4.1
4.公司股票	1.1	1.1	6.1	16.1	6.6	6.6	20.1
5.票券市場	13.9	22.6	10.9	13.0	27.0	35.8	13.7
6.其他	15.6	16.4	24.5	12.7	31.4	17.6	11.6
國外資金	29.6	29.8	16.6	0.8	-0.5	5.6	7.4

資料來源：Stephan Haggard et al., *Macroeconomic Policy and Adjustment in Korea: 1970~1990* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994), p. 173.

表十 1997年南韓十大企業營運概況

排名	企業名稱	關係企業 家數	資產總額 (10億韓圓)	負債比例 %	資產週轉率 %	銷售利潤 %	報酬率
1	現代	57	53,597	436.7	1.29	0.3	0.39
2	三星	80	51,651	267.1	1.19	0.2	0.24
3	樂喜金星	49	38,376	346.5	1.26	0.8	1.01
4	大字	30	35,466	339.5	1.12	0.9	1.01
5	鮮京	46	22,927	383.8	1.17	1.1	1.29
6	雙龍	25	16,457	409.4	1.23	-0.5	-0.62
7	韓進	24	14,309	555.8	0.63	-2.2	-1.39
8	起亞	28	14,287	519.0	0.85	-1.1	-0.94
9	韓火	31	10,967	751.4	0.91	-1.9	-1.73
10	Lotte	30	7,774	192.2	0.93	0.7	0.65

資料來源：國際經濟情勢週報，第一一九九期（民國八十六年八月二十八日），頁八。



去年七月的金融風暴使得南韓企業的東南亞市場大幅縮小，也形成南韓出口的大幅衰退，在經濟不景氣及營業額縮水的情況下，造成大企業資金周轉不靈，再加上本身財務結構的脆弱性，使其紛紛宣告倒閉。南韓大企業倒閉使其最大資金來源的銀行也出現鉅額的呆帳及不良債權，在這種一連串的骨牌效應下，使得南韓成為東亞金融風暴中受傷最重的國家。

三、國際收支失衡

南韓在七〇年代初期爲了要發展重化工業，但是國內卻沒有足夠的資金，因此便以大舉向國際貨幣基金會及世界銀行借貸外債及引進國際資金來發展經濟，使得南韓的外債在新興工業國家當中僅次於巴西與墨西哥，^⑤但在另一方面，南韓一直是以出口爲導向，並且刻意限制特定外來私有資本的流入，這種經濟策略在七〇年代的確有效促使經濟的快速發展，但是出口佔總貿易額的比例越高，相對的也顯現出其經濟越易受到國際景氣波動的影響，一旦遇到全球性的經濟蕭條及其他國家的競爭就會造成貿易收支的赤字。例如自八〇年代開始南韓工資不斷升高，在朴正熙的威權統治下南韓政府及企業可以忽視勞工的權益以經濟發展爲目標，但是八〇年之後全斗煥及盧泰愚開始進行自由化的改革，政府控制力減弱後，勞工權益已是政府無法忽視的一環。^⑥因此自八〇年後因國內工資不斷升高，南韓出口已無法和東南亞國家競爭，再加上九〇年開始在美國要求開放國內市場的壓力下，^⑦面對中國大陸及東南亞國家的競爭，南韓經常帳收支開始出現赤字，在國際化及市場自由化之後，南韓的工資不斷提升，形成所謂「高成本低效率」的特殊現象，再加上半導體產量過剩，使得逆差金額不斷擴大，從表十一我們可以發現，南韓的貿易收支及經常帳收支自九〇年以來一直處於逆差狀態，只有一九九三年勉強維持順差，但隔年又有45億美元赤字，一九九六年高達237.2億美元，一九九七年雖然略爲下降但仍達137億美元。

在東亞金融風暴的吹襲下，使得東南亞國家的經濟大幅衰退及購買能力降低，再加上東南亞國家貨幣大幅貶值使得南韓出口受到相當大的影響，而半導體產量又過剩，使得企業出口受到嚴重打擊，南韓政府投入大筆的外匯想要維持韓圓的穩定，但是因爲國際收支不斷惡化，即使賠上所有外匯存底也無法維持幣值的穩定，國內金融制度本身又累積大筆的壞帳，無法提供資金來維持金融的穩定，南韓政府只好向IMF提出經濟援助的要求。

註⑤ Jung-en Woo, *Race to the Swift: State and the Finance in Korean Industrialism* (New York: Columbia University Press, 1991), p. 110.

註⑥ Jeong Taik Lee, "Dynamics of Labor Control and Labor Protest in the Process of Export-Oriented Industrialization in South Korea," *Asian Perspective*, Vol. 12, No. 1 (Spring/Summer 1988), pp. 153~156.

註⑦ 有學者認爲一九九〇年南韓開始出現貿易赤字其主要原因是美國政府經濟制裁的壓力導致出口的衰退。請參閱Stephan Haggard and Sylvia Maxfield, "The Political Economy of Financial Internationalization in the Developing World," *International Organization*, Vol. 50, No. 1 (Winter 1996), p. 59.



表十一 九〇年以來南韓國際收支狀況

(單位：百萬美元)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
經常帳收支	-2,179	-8,728	-4,529	385	-4,531	-8,948	-23,716	-13,700
貿易收支	-2,004	-6,980	-2,146	1,860	-3,145	-4,747	-15,278	-5,000
出口	63,124	69,582	75,169	80,950	93,676	123,203	128,250	--
進口	65,127	76,561	77,316	79,090	96,282	127,949	143,528	--
勞務收支	-451	-1,596	-2,614	-1,967	-1,989	-3,640	-7,683	-8,000
移轉收支	275	-152	232	491	604	-561	-756	-700

資料來源：國際經濟情勢週報，第一二一六期（民國八十六年十二月二十五日），頁八。

四、企業財務結構的惡化

在朴正熙與全斗煥政府時期，南韓大企業和政府之間維持著一種相當緊密的互動關係，政府以其所控制的銀行機構以低率貸款大量借給大企業，同時政府也採取保護國內市場及控制勞工的配套措施來促進大企業的成長，^③所以南韓大企業在國家刻意的扶植下以及仰賴政府提供充裕的資金（easy money），都具有一種共通的特性，那就是自我籌備資金佔資本總額的比例偏低，而且大都來自銀行的借貸。根據統計，到一九九七年為止，南韓現代企業接受資金補助高達 62%，負債率達 436.7%；三星企業也高達 61%，負債率也達 267.1%。^④從一九七〇年代開始南韓經濟從勞力密集轉為資本密集的產業，企業需要大量的資金來擴大發展，而政府在經濟成長優先的考量下，對於企業擴張提供相當優惠的借貸，使得企業可以無限制的發展關係企業，而無需憂慮資金的短缺，這種失衡的財務結構，在經濟高度成長出口量大的時候尚可彌補財務收支不平衡，但是一旦遇到國際經濟不景氣，因大企業出口量銳減，收入減少，將會造成其無法償還銀行利息，造成銀行鉅額的不良債權以及企業財產結構的惡化。例如南韓政府鼓勵企業投資半導體工業但卻未加以輔導，使得企業一窩蜂投入半導體生產，政府又以銀行資金大量借貸給企業發展，最後卻造成南韓半導體產量過剩，企業之間競相減價競爭，使得企業利潤減少財務收支失衡更形擴大。

以去年東亞金融風暴為例，南韓企業因對東南亞市場出口的衰退，以及東南亞國家貨幣貶值使得南韓產品喪失競爭力，促使大企業的收入銳減，在這種情況下加深大企業財務結構的惡化，使得許多大企業紛紛宣告倒閉，大企業的關門使得其資金最大來源——銀行機構承受重大損失，國家本身因貿易收支失衡也無法對銀行機構提供資金援助，形成南韓一連串的金融風暴。

註^③ Tan Yan Kong, "From Relative Autonomy to Consensual Development: The Case of South Korea," *Political Studies*, Vol. 18, No. 3, p. 635.

註^④ "Remaking Korea Inc.," *Far Eastern Economic Review*, April 30, 1998. p. 12.



伍、結 論

南韓政府在一九七三年至七九年之間以重化工業為經濟發展主體，以金融體系為經濟成長的動力，將金融體制轉化為國家發展的工具，政府依賴大企業的擴充來達成經濟快速成長的目的，大企業也倚賴政府所控制的金融體制能夠以極低的代價讓其獲得大筆資金以成為其成長源源不絕的動力，形成 Michael Barzelay 所稱「策略性互賴」(strategic interdependence)的關係，^④在這種政府與大企業的互賴關係下，以及南韓政府刻意限制外來私有資本流入，以營造溫室供大企業全力發展的策略下，南韓經濟果然快速成長，至一九九七年七月為止，南韓成為全球第十一大經濟體，平均國民所得高達 9,511 美元，並於一九九六年十一月正式成為富國俱樂部——經濟暨合作發展組織 (OECD) 的會員國。南韓政府這種扭曲金融體制來促進經濟成長的策略終需要付出代價的，果然從一九九〇年開始南韓國際收支平衡開始出現赤字，至一九九六年經常帳逆差金額已高達兩百三十七億美元，大企業也因國際經濟不景氣而陸續爆發財務危機，前反對黨領袖金泳三上台後雖然想針對這種畸型的政商關係進行改革，但是光是全南韓前十大企業的營業額就佔全國總生產額的 63%，若貿然進行改革促使大企業紛紛倒閉將使得南韓三十年來經濟成就毀於一旦，因此從全斗煥以降的歷任大統領若不是繼續與大企業妥協就是只能進行一些柔性改革，但對整個結構卻是無濟於事。

南韓學者 Lee Yeon-ho 曾經提到：在面對國際化與市場全球化的趨勢下，南韓政府面臨四項難題：一、經濟權力逐漸掌握在少數大企業家族的手中。二、政府長期干預市場在南韓加入 OECD 後，面對自由競爭及開放的市場機制，政府能夠控制已有限了。三、大企業長期仰賴銀行機構資金供給逐漸形成脆弱的金融體質。四、經濟影響資本流動已威脅到政治的穩定即改變政府與企業之間的侍從關係。^⑤去年東亞金融風暴將南韓長期以來隱藏在繁榮經濟成長背後中扭曲的政經體制完全顯露出來，南韓大企業紛紛宣告倒閉，緊接著銀行機構因大企業的貸款無法收回而產生金融危機，在大企業及銀行機構無法支撐的狀況下，股市暴跌及韓圓貶值，在加上經常帳收支持續惡化的情況下，政府投下過多資金仍無法挽回國人對韓圓的信心，南韓政府在外匯存底不斷掏空的窘困下只好向 IMF 尋求經濟援助以穩定國內經濟。

筆者認為這次東亞金融風暴對南韓產生重大衝擊的主要原因就是南韓長期偏重於大企業的發展，並以國家力量介入金融市場以讓企業獲得充裕的資金來發展國家經濟，這種政策使得南韓產業發展嚴重失衡，金融機構出現空洞化的現象，一旦大企業壟斷國內經濟政府根本無力進行改革；再加上南韓政府偏好以重化工業為主及出口第一的

註④ Michael Barzelay, *The Politicized Market Economy: Alcohol in Brazil's Energy Strategy* (Berkeley, C.A.: University of California Press, 1986), chap. 3.

註⑤ 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.



政策，使得國內經濟極易受到國際濟景氣循環的影響，一旦遭受外來廉價貨品的衝擊極易形成國際收支的不平衡。因此，南韓接受IMF的經濟援助只能治標而無法治本，南韓政府當務之急應該要降低大企業在產業結構當中所佔的比例，以及政府不應干預金融政策及借貸業務，以回復銀行機構依自由市場供需為貸款依據，也就是重新塑造政府、企業與銀行之間的互動關係，這種改革勢必會影響到國家經濟成長及大企業的既得利益，也會改變政商網絡的互動關係，但是要改革數十年的沉疴難免是要經過一段陣痛期的，但若南韓政府若不積極進行改革緊接著第二波第三波金融危機將會隨時浮現。

* * *

(收件：87年8月31日，修正：87年10月14日，再修正：87年11月19日，接受：87年12月8日)



The Political Economic Analysis on South Korea Economic Development : 1963~1997

Tzeng-Jia Tsai

Abstract

Beginning in the 1970s, the Park Chung-Hee government borrowed foreign capital to promote the heavy-chemical industry as part of the general plan to promote rapid economic growth. Under this economic development model, the South Korean government has controlled national finance in order to supply a large amount of money to the chaebols. As the chaebols stimulate economic prosperity but are yet also dependant on national capital, this phenomenon has become known as "strategic economic interdependence." This interdependence began in the 1980s, yet the unbalanced sectoral structure and fragile financial system gradually worked to undermine the economic achievements of South Korea as chaebols incrementally monopolized the economic structure. The financial turbulence in 1997 ultimately exposed South Korea's distorted political economic structure. With unbalanced international payments and the bankruptcy of chaebols, South Korea turned to the International Monetary Fund for assistance. This article introduces the South Korean economic development experience and highlights the relationship between government, chaebol, and banks from 1972 to 1997 in order to explore the primary reasons behind South Korea's economic dilemma.

Keywords: strategic interdependence, heavy-chemical industry, economic planning, bureaucratic mobilization regime

