

论作为社会文化因素的政府权威在韩国摆脱金融危机中的作用

马颖, 周剑麟

(武汉大学 经济发展研究中心, 430072)

摘要：韩国于 1997 年陷入金融危机，然而，同此前发生金融危机的拉丁美洲发展中国家或同期内爆发金融危机的其他亚洲发展中国家国家和地区不同的是，韩国不久便摆脱了由金融危机所带来的深重影响，并在随后的年份内实现了持续的经济增长。韩国奇迹般地迅速摆脱金融危机并重新促成经济增长的经历引发了世人的关注，人们有关韩国何以迅速摆脱危机并且实现持续增长的解释莫衷一是。西方经济学界的一种看法认为：韩国之所以能走出危机并迅速恢复增长，其根本原因在于在危机中和危机过后，政府干预所造成的严重扭曲经济的不良影响被排除，加上市场中的利益激励与监督机制的作用得以发挥，致使韩国在摆脱危机后很快步入快速增长的轨道。我们对这一说法不能苟同。本文试图从另外的视角来解释韩国一再出现经济奇迹的原因。本文认为，“政府权威”这个作为韩国特有的社会文化（制度）中的一个极为重要的因素，不仅可以在一定程度上用来解释韩国战后以来维持经济高速增长的原因，而且也能解释韩国何以在这一次金融危机中捷步脱身出来并迅速恢复增长的原因。

关键词：金融危机；政府干预；政府权威；社会文化因素

中图分类号：F831.59

文献标识码：A

本文由三个部分构成。第一部分对韩国发生金融危机的背景、危机进程以及危机后经济迅速恢复增长的过程作一概述；第二部分通过韩国政府在危机期间所采取的政策措施来分析韩国何以迅速地同时摆脱金融危机和经济衰退的根本原因；第三部分把关注点放在“政府干预”和“政府权威”的相互关联上，讨论战后以来韩国政府所采取的直接干预措施，何以能通过“政府权威”这个社会文化因素而行之有效地发挥作用。

一、金融危机爆发的背景、危机过程以及经济恢复适度增长

从 20 世纪 90 年代初直至本世纪初，韩国经历了一个由经济高速增长转入金融危机和经济全面衰退，随后又恢复经济适度增长的急剧波动的过程。整个过程大体上可以划分为从 90 年代初到金融危机爆发前的 1996 年以及从爆发危机的 1997 年到 2004 年两个阶段。

从 20 世纪 90 年代直到危机爆发前的 1996 年，韩国正处在战后以来经济发展的巅峰时期。1995 年韩国的人均 GNP 达到了 9700 美元，这标志着韩国已跨入高收入国家的行列。1996 年底韩国被正式接收为“经合组织”(OECD)成员，成为这个被称为“发达国家俱乐部”中居于第 11 位的经济体。然而，正是在 20 世纪 90 年代经济高速增长的时期，隐含在韩国经济体制中的结构性问题也在积累并逐渐显现出来。

引发金融危机和随之而来的经济全面衰退的根本原因在于韩国经济内部。90 年代上半期，韩国企业的过度投资和金融机构的过度放贷，致使企业和金融机构的不良资产激增；而这一时期韩国政府推行的经济自由化政策，在鼓励国外短期资本大规模流入的同时，更是加剧了企业和金融机构之间过度投资与过度放贷相互纠缠在一起的恶性循环。就企业部门而言，长期以来，韩国企业（特别是大型财阀¹所属企业）的新增设备投资资金大部分来自金融机构提供的信贷，政府则根据其产业政策目标对这些金融机构直接下达扩大信贷规模的指

令。80年代末和90年代初，韩国政府为了促进行业内竞争，大幅度解除了对建筑业和重化工业准入的限制，因而吸引大批财阀争相挤进这两个行业及相关行业，在加剧这些行业内部激烈竞争的同时，也带来了生产能力的极度扩张。在重化行业中，仅丙烯的生产能力就由1994年的134万吨增加到1998年中期的492万吨，上涨了3.7倍。相似的情形也发生在建筑、造船、汽车、石化和炼油等行业。这种恶性竞争的结果是，一方面促成设备投资乃至长期累积起来的生产能力大量过剩；另一方面，又因为投资规模过大而造成企业的利润率远远低于实际借款成本，致使企业的财务状况普遍恶化。仅韩国的制造业中，企业的债务对产权比率²从90年代初的300%，上升到1997年的近400%（同年美国与日本企业的平均债务对产权比率分别只有154%和193%）。就金融部门而言，自90年代初以来，韩国政府进一步加大了金融自由化改革的力度，主要措施包括：第一，修订《商人银行法》，将原先由各大财阀控制的投资金融公司转变为商人银行，使之具备吸收国外资金、发放中长期贷款以及在国际金融市场上筹资的资格；第二，为了强化银行业内部的竞争，商业银行数由80年代的5家增加到1997年的16家；第三，从1992年起启动利率自由化改革；第四，推行汇率市场化，并拟于1997年实现资本帐户下的韩圆自由兑换。这些放松金融业管制的举措，虽然有助于鼓励信贷扩张，进而刺激设备投资和经济增长，但同时也强化了金融业内部的竞争。异常激烈的竞争，加上货币市场利率的放开，金融机构被准许向国外短期借款，这些因素在诱使商业银行在放松对贷款方向控制的同时，将大量流动资金投向货币市场上的短期金融工具，特别投向由商人银行出售的商业票据。从1996年开始，在众多企业财务状况恶化的情况下，商人银行从国际市场上大量借入短期资金来为企业融资，这一做法一方面造成银行业中外债占总债务的比率上升，进而直接加大了因国外债权人挤兑而导致银行破产的风险，另一方面也加大了企业倒闭的风险。

韩国经济中的结构性问题早在1995年下半年就已暴露了出来。从1995年6月起，日元迅速地转升为贬，世界半导体产品市场因供给过剩而引起价格狂跌，不仅使韩国的出口受挫，而且也导致企业的获利能力剧减。此时，商业银行为维护自身利益，开始收紧信贷并提高贷款利率，加上利率自由化政策的启动后利率进一步上升，更是加重了企业的偿债负担，大批企业的财务状况极度恶化。从1995年底到1996年底，建筑业泡沫的破灭引发大批建筑公司破产，为建筑业提供材料的钢铁等行业也陷入困境，造成商业银行的呆帐及不良贷款比率再度攀升。到1997年初，韩国实际上已处于经济全面崩溃的边缘。

1997年1月在财阀中排在第14位的韩宝财团因财务状况恶化而倒闭，7月在财阀中排位第8位起亚财团又因无法偿还巨额债务而破产。起亚的业务范围涉及汽车、钢铁、贸易等广泛领域，它的破产导致同它有业务往来的商业银行和商人银行纷纷陷入严重的债务危机。7月间韩国政府出面调停，试图将贷款转为股权，引起工会的强烈不满，使矛盾公开化，由此引发汉城股市及汇市开始下跌。到9月底，股市跌到年初以来最低的667点，汇市则从7月初的890韩元兑1美元降到9月底913.7韩元兑换1美元。从11月初开始，汇市再度掀起贬值韩元的浪潮，11月10日汇价降到999韩元兑1美元的低点；11月20日汇价进一步下跌到1139韩元兑1美元，首次突破1000韩元大关，同一天股市也下挫14.18点，以488.41的低点收盘。11月21日，总统金泳三紧急召开“非常经济对策咨询委员会”，决定向国际货币基金组织(IMF)求援。经过艰苦的讨价还价谈判，韩国政府终于在12月3日与IMF达成协议，由IMF、世界银行、亚洲开发银行以及部分发达国家向韩国提供总额为570亿美元的紧急贷款援助；同一天，韩国政府也摆出对反击危机的姿态，宣布9家有严重的财务问题的商人银行暂停营业。12月5日IMF理事会通过并公布对韩援助计划，虽然总额提高到600亿美元，但由于贷款的附加条件过于苛刻，引起韩国朝野强烈不满。1997年年初以来，为了帮助商业银行偿还这些短期外债，韩国中央银行的外汇储备大幅减少。仅11月1日至12月4日半个月，就动用了150亿韩元来帮助银行和企业偿还债务，到12月5日，央行外汇储备只剩下50亿。对于解脱一个国家的危机来说，600亿美元的国际援助仍然是入

不敷出。这一信息经媒体公开后，市场再度失去信心。从 12 月 8 日到 12 日，股市和汇市连续 4 天狂跌不止；股市从 414.83 点跌到 350.68 点，汇市由 1342.4 韩元兑 1 美元降到 1710 韩元兑 1 美元。在危机日趋险恶的形势之下，12 月 10 日至 16 日，韩国政府采取了一系列新的稳定金融市场的举措：第一，在政治上统一步调。金泳三同反对党领袖金大中等人达成君子协议，承诺严格履行 IMF 贷款协定，加快推进包括金融市场自由化、重建金融部门和贸易自由化在内的经济改革，以避免再度打击市场信心；第二，采用新的稳定金融的措施，如关闭 5 家商人银行，并使其他 16 家仍在营业的商人银行业务走向正常；出售总值为 24000 亿韩元的债券，注入本国商业银行作为资本金，以确保储户利益；延长商业票据的期限，商人银行的所有存款由存款保险基金担保；取消对韩元波幅的限制；放宽收购和并购条例，使外资更容易收购韩国的企业或金融机构；将货币市场利率上限由 12 月初的 15%-19% 提高到 25%，16 日进一步提高到 40%；通过让央行独立运作的方案，等等；第三，实行更加紧缩的财政政策，如增加税收，削减行政开支，减少对地

方政府的津贴等。至此，韩国政府最终止住了股市和汇市的下跌势头，市场渐趋平稳。

在黯淡的经济形势和紧缩性财政与货币政策的两面夹击之下，韩国经济 1998 年坠入了战后以来最严重的全面衰退之中。GDP 实际增长率为-6.9%，固定资本形成总值增长率由 1997 年的-2.3% 惨跌到-22.9%，进出口分别由 1997 年的-3.8% 和 5.0% 跌落为-35.5% 和 -2.8%。农林渔、制造、服务、公用事业等各行业的增长速度都不同程度地放缓，其中建筑业的增长速度由 1996 年的 6.6% 下降到 1998 年 2.8%。危机期间，在排位前 35 名的财阀中，除大宇、韩宝、起亚之外，还有汉拿(第 12 位)、真露(第 23 位)、三美(第 26 位)、新核心(第 28 位)、大农(第 34 位)等大财阀相继宣布倒闭，或是申请破产保护。公司破产导致失业率骤然上升，与此同时，工资水平下降，股票等金融资产价值缩水，降低了人们的购买力，加上人们对经济前景的担心，使 1998 年的最终消费支出为-10.6%³。

1998 年第四季度，韩国的经济衰退达到底谷，开始呈现复苏的迹象。经济衰退的速度由第一、二季度的-7% 下降到-5.3%；到了 1999 年第一季度，增长率奇迹般地达到了 5.4%，在随后的三个季度里，更是上升到 10.8%、12.8% 和 13.0%⁴。1999 年和 2000 年 GDP 实际增长率高达 9.5% 和 8.5%，2001 年降为 3.8%，次年恢复到 7.0%，预计 2003 年经济增长可望达到 3.1%。总的来看，从 1999 年到 2003 年 5 年内，韩国经济年均增长率为 6.4%。同世界其他国家相比，这样的增长速度属于适度增长水平。

二、危机期间韩国政府所采用的政策措施及其评价

IMF 向韩国政府提供的紧急贷款援助附有若干条件，要求韩国政府近期内在宏观经济及财政、货币及外汇政策领域实现 IMF 所提出的诸目标，同时还提出了重建金融体系，开放金融市场，改变政府与企业的关系，增加劳动市场弹性等目标。1998 年 2 月，以金大中为总统的新政府上台后，正式履行对 IMF 的承诺，颁布了被称为“结构性改革”的一揽子重建经济的计划，其核心在于改革金融部门和企业部门。

1. 金融部门的改革

前面已提到，危机爆发之初，金泳三政府曾采取了多项稳定金融市场的应急措施。金大中政府对金融部门的改革是对其前任的延续，这一改革可以划分为重建金融部门和加强对金融机构的监管两个方面的内容。在重建金融部门方面，新政府的举措主要有：第一，清理金融机构的不良债权和补充金融机构的资本金，以改善金融机构的财务状况。为此，韩国政府总共筹集了 157 兆韩元(相当于 1998 年至 2000 年平均 GDP 的 32%)，其中 60 兆韩元用于增加金融机构的资本金，39 兆韩元用于购买金融机构的不良债权，26 兆韩元用于补偿储户因金融机构倒闭而蒙受的损失，32 兆韩元用于金融机构之间所进行的收购或兼并活动。巨

额公共资金的注入，使商业银行按国际清算银行界定的资本充足率由 1997 年的 7.0% 提高到 2002 年的 10.6%，同期不良贷款率从 6.0% 大幅度降至 2.5%⁵，因而大大增强了商业银行的运营基础。第二，强化商业银行在金融部门中的核心地位。1998 年 4 月，金大中政府设立金融监管委员会(FSC)，授权该机构根据资本充足率标准，关闭了被认为无法正常经营的 5 家小银行，并推动经营良好的商业银行收购或兼并另外 5 家经营不佳的银行。2000 年以后，韩国政府进一步鼓励银行之间的兼并与收购，商业银行(不包括国外银行的分支机构)和专业银行的数目由 1997 年年底的 33 家减少到 2002 年 6 月底的 20 家。银行业的集中程度明显提高，至 2002 年年底，最大的三家商业银行(国民、阳光、哈那)在银行部门的总资产中占到 54%⁵。第三，将国有商业银行的股份大量出售给国外投资者。1998 年底商业银行中外国投资者的平均股权不到 10%，但到了 2001 年底已增加至 32%。截止 2002 年底，在资产规模最大的国民银行中，国外投资者的股权占到 71.1%。随着商业银行数量的减少，银行业内部的恶性竞争受到抑制，因而使银行业的获利能力得以提高。2001 年银行系统的资产负债表普遍显示，自 1997 年金融危机爆发以来首次获得了盈余。第四，清理不规范的非银行金融机构。韩国政府强行关闭了一批被认定为经营不良的商人银行、保险公司和投资信托公司，特别是商人银行的数目减少到只及危机前的 10%。考虑到这些商人银行、保险公司和投资信托公司原先大都由各大财阀所拥有或受其控制，在它们推出金融业之后仍然逃不出各大财阀的手掌心，韩国政府决定把它们出售给外国投资者。这批非银行金融机构的退出和所有权的更换，无疑削弱了大财阀对金融部门的影响，制约了其肆意扩大投资的能力。韩国之所以能走出危机并迅速恢复增长，其根本原因在于在危机中和危机过后，政府干预所造成的严重扭曲经济的不良影响被排除，加上市场中的利益激励与监督机制的作用得以发挥，致使韩国在摆脱危机后很快步入快速增长的轨道。

在加强对金融机构的监控方面，韩国政府立足于长远，着手进行一系列的制度与机构建设，这包括：第一，撤销中央银行和财政部对金融机构的控制权，建立起独立的金融监管委员会(FSC)，使之在制定统一的金融监管规则的基础上，对银行和非银行金融机构实行统一管理；第二，建立一整套严格的管理规制，包括建立贷款评估体系，以提高金融机构对企业贷款的审核能力；按国际标准改革企业的会计制度和公告制度；提高企业经营的透明度，以增进金融机构对企业的了解和控制；规定有关金融机构合并与收购的标准；强化小股东在非银行金融机构中的权利；在非银行金融机构中推行“会计外理事制度”；建立起监督委员会，对经营不善的非银行金融机构的负责人责成其赔偿损失，等等。

2. 企业部门的改革

企业部门的改革也可以大体上分为两部份，即完善对企业的监管框架和推进企业部门的重建计划。在完善企业监管框架方面，韩国政府的措施包括：第一，强化企业经营者的责任，包括引入外部理事制度，以加强理事会的监督职能，对负有责任的企业经营者将依法追究任；第二，扩大股东的权力，把原来规定只有持股份达 1% 或以上的股东才享有的权利，改为持有 0.01% 股份的小股东也能享有；与此同时，推行累进投票制，以便使小股东也有权选举理事，并取消有关限制机构投资者投票权利的规定；第三，提高企业经营的透明度，执行更为透明的信息披露制度；要求企业提供符合国际标准的财务报表；要求前 30 家财阀提供以集团形式组建公司的联合财务报表；要求在企业董事会中建立审计委员会；指定专门机构制定和调整专业审计标准；禁止各集团公司之间进行债务相互担保；第五，修订《企业破产法》，以利于划清债权人和债务人的权责，加快企业破产程序。

在推进企业重建计划方面，韩国政府首先将所有企业按规模大小划分为排在前 5 位的大财阀，排名从第 6 位至第 64 位的中型财阀，大量陷入债务危机的中小企业这三个类别；然后，根据企业所属的不同类别，采用不同的企业重建计划。1998 年 1 月，时任总统金大中与 5 大财阀达成有关企业重组的原则协议，要求财团降低债务产权比率，发展核心业务，并

将属于本财团的非核心企业和绩效不佳的企业剥离出来。这标志着被称为“主力业种制”

(concentration in core industries)的重建大财阀的计划正式出台。韩国政府推进重建大财阀计划的目的是，在于以解决债务对产权比率为突破口，推动财阀的股权融资和引入外资股本，关闭或出售财阀下属的大量经营不佳的企业，改变各大财阀的融资方式，限制各大财阀的跨部门扩张，与此同时，解决长期以来在重要的产业部门中形成的因恶性竞争造成的投资过度，致使生产能力过剩和利润下降的问题。

政府的重建计划遇到大财阀们的抵制。由于这 5 大财阀能绕过银行的信贷控制，通过发售商业票据和公司债券就能获得足够的资金，还能透过受其控制的证券公司、保险公司和投资信托公司以购买其附属企业商业票据的方式为这些企业输送资金。因此，各大财阀迟迟不肯按政府的要求提交《改善财务结构计划书》，迫使韩国政府于 1998 年 9 月以中止贷款相威胁，督促各大财阀递交重建计划；同时，金融监管委员会也出马，采用了包括对财阀为不盈利的企业提供资金的行为进行处罚，更加严格地限制集团企业之间的贷款担保行为，紧缩银行对 5 大财阀的贷款，限制各金融机构持有 5 大财阀的商业票据和公司债券的数量等种种手段，迫使 5 大财阀就范。1998 年 12 月，5 大财阀终于递交了《改善财务结构计划书》，韩国政府趁热打铁，对各行业中大财阀的准入数目以及每家财阀最多能选择的产业数目作了具体规定；在财阀自愿申报并且由政府协调各财阀之间利益的前提下，韩国政府确定了在哪几个行业由哪几家财阀来经营的产业重组具体方案，该方案最后通过财阀之间彼此调换原有产业的方式来实现；财阀方面则同意将其业务集中于 4-5 个核心领域，把附属公司的数目由 264 家减少到 130 家，并于 1999 年底将债务对产权比率降低到 200%以下；此外，它们还作了取消各财阀内部各公司之间进行债务相互担保和增强企业的透明度的承诺。1999 年底，5 大财团已按政府要求，达到了债务对产权比率相继达到了预期目标，并且实现了同大量以生产零部件为主的小企业的剥离；自 2000 年以来，由于韩国政府一再强化对财阀企业之间交叉持股行为的限制，因此，5 大财阀不得不转而依靠增加外资股本和向外国投资者出售资产的方式来降低其债务对产权比率。截止 2002 年，各大财阀主要通过不断地扩大股权而不是通过降低债务规模的方式来降低债务对产权比率。韩国政府实现了降低企业债务对产权比率的目标。以制造业为例。制造业部门的该比率由 1997 年的 393.3%降到 2002 年的 135.4%⁶。

正是在充满利益冲突、讨价还价、相互妥协甚至威胁的背景之下，韩国政府完成了对大财阀的产业重组计划。在韩国经济的主要制造业行业中，形成了以 5 大财团为主体的行业结构，即半导体行业中的“二元体制”（“三星电子”与“LG 半导体”并入“现代电子”），航空业中的“单一体制”（“三星航空”、“大宇重工”和“现代宇宙航空”分别以相同股份组合成一家企业），铁道车辆行业中的“单一体制”（“现代精工”、“大宇重工”和“韩进重工”联合组成一家单一法人企业），船舶发动机行业中的“二元体制”（“现代重工”、“三星重工”的一部分人员与设备并入“韩国重工”），以及发电设备行业中的“一元化”（由“现代重工”与“韩国重工”两家的发电设备生产部门合并而成）。

“主力业种制”重建计划是针对大型财阀的，至于中型财阀，韩国政府采用的是让其自生自灭的策略。由于中型财阀在融资能力方面比 5 大财阀逊色得多，为筹集所急需的资金，当政府于 1998 年初推行重建计划时，这些中型财阀或是大批裁减其附属公司，或是出售其下属企业的资产或房地产，以偿还债务，有的中型财阀因此而退出了生产领域。从 1999 年底到 2000 年底，在附属于 17 家负债严重的中型财阀的 303 家分公司中，经出售、关闭、合并后仅剩 66 家。至于中小企业，韩国政府出于政治上和稳定经济方面的考虑，采取了大力扶持的策略。例如，指令商业银行将中小企业的到期债务进行转期或延期；由政府出面筹集资金为中小企业提供流动资金；对那些债务超过 10 亿韩元的中小企业，韩国政府要求银行从中筛选出可以恢复正常经营的企业，在对它们所提交的重建计划书进行评估的基础上，

提出支持这些企业的重建计划，等等。

3. 对韩国政府所采用的政策措施的评价

韩国经济何以能迅速地同时摆脱金融危机和经济衰退并恢复适度增长？对于这个问题，国内外学者大都把他们的分析聚焦在韩国政府在危机期间采用的几项结构性改革措施上，然而，各自所作的推论和所得出的结论却迥然不同。我们注意到，一批在 IMF 从事研究工作的经济学家对这个问题上提出了自己的看法⁷，在我们看来，他们的看法代表了西方经济学界新古典主义经济学家们的主流观点。他们的看法是：韩国政府长期干预经济运行的做法，扭曲了企业的生产及投资方式，从而造成企业和银行的投资效率下降，财务状况恶化，最终促发了严重的金融危机；危机期间，韩国政府通过建立和完善相关的制度与法律框架，排除政府干预对经济运行的不正常影响，使市场上的利益激励机制和监督机制发挥规范经济主体经营方式的作用，从而促成了经济的恢复和增长。这一看法的依据在于，1998 年初以来，韩国新政府履行了由 IMF 提出的包括调整财政、货币、外汇等宏观经济政策以及重建金融体系，开放金融市场，改变政府与企业的关系，增大劳动市场弹性等在内一揽子改革，而且还在改革和完善相关法规制度方面付出了努力。当韩国经济从 1998 年底转为复苏时，IMF 经济学家们自然就把韩国经济迅速摆脱危机和恢复增长的过程说成是实施 IMF 提出的一揽子计划带来的结果。

我们很难苟同这样的解释。这种解释显然夸大了建立法规和制度框架的作用，并且把市场机制的作用过于理想化，同 IMF 曾经向俄罗斯提议的“休克疗法”中隐含的逻辑如出一辙。对韩国从发生金融危机到恢复适度增长的整个过程进行仔细分析就会发现，正是因为韩国政府采取了以企业和金融部门重建为核心的强有力的干预措施，才使得韩国经济走出了困境。在整个过程中，我们所看到的是充满政府意志色彩的强制性行政干预，这不仅同标准的市场调节模式有着天壤之别，而且同韩国政府原先对 IMF 承诺的改革方案在内容、深度和侧重点上相去甚远。为了把我们的看法阐述得更清楚，有必要对危机期间韩国政府采用的结构性改革措施作进一步深入的分析。第一，韩国政府在危机期间确实在建立和完善管制金融和企业部门的法规等制度框架方面作了一些改进，但韩国政府在这一方面所付出的努力同在推进金融和企业部门的重建计划方面所付出的努力绝不是等量齐观的。韩国政府显然意识到，这些更加适合于市场经济的法规和制度框架的完善需要相当长的时间，它们要真正发挥效力尚有待时日，即便它们能够发挥作用，在近期内其作用也是极为有限的。韩国政府理所当然地将重建的重点放在解决当前那些迫在眉睫的问题上。第二，国内外有些文献强调公共部门改革对减少政府干预，进而促成经济恢复增长所起的作用。危机期间，韩国政府改组、精简、撤消或合并了 100 多个中央政府机构，被裁减的中央与地方政府官员总数超过 35000 人。中央政府采取这些措施的直接意图在于减少政府部门开支，以度过危机难关，同时也是迫于来自 IMF 要求加速市场化改革的压力和来自韩国民众要求反腐败的压力。然而，公共部门改革并没有实质性地改变韩国特有的政府主导型发展模式，主要依靠政府干预来推进经济运行的机制仍然很有效力。第三，国内外文献中还涉及政府有关劳工市场改革的措施。迄今为止，长期形成的政府主导型经济体制造成韩国远未形成完善的市场体系，各个行业内的纵向联系很紧密，但横向联系十分微弱，致使市场经济意义上的高度弹性的劳工市场根本不存在。在 IMF 要求在危机期间推行解雇工人的制度的巨大压力之下，韩国政府不得不遵从，但是把实施解雇制度的工种及岗位类型置于政府的严格控制之下，与此同时，韩国政府建立起包括失业救济与补贴、公共工程项目、就业培训以及将失业保障扩大到囊括全职和临时雇员的失业保障社会安全网。IMF 的本意是想通过对韩国政府施加压力以加快韩国经济的市场化进程，然而韩国政府却根据本国实际在政策的具体操作上作了调整，使之偏离了 IMF 预定的方向。

有趣的是，仔细地对危机期间发挥效力的政策措施进行分析就会发现，韩国政府在此期

间所采用的大量政策措施，同 20 世纪 90 年代实施市场化改革以前韩国政府所使用的措施极为相似。在金融部门重建计划中，突出商业银行的主体地位，限制非银行金融机构的发展，以便加强政府对金融部门的监管。这一做法更类似于 20 世纪 60 年代和 70 年代曾实行过“金融压抑”政策。危机期间，韩国政府依靠的是对单一贷款者实行严格的授信限制，直接约束银行向财阀提供贷款的能力，强制性地提高银行的资本充足率以控制银行的信贷扩张，限制大财阀在非银行金融机构中持有股份的数额等强制手段，这些手段在迫使企业上市融资和减少企业对金融机构贷款的依赖方面成效尤为显著，同 80 年代以前韩国政府对银行贷款实行严格控制的做法极其相似。在执行企业重建计划时，对传统政策工具的复归，明显地反映在强制推行“主力业种制”和帮助企业降低债务对产权比率上。70 年代，韩国政府只准许 2 至 3 家大财阀进入重化工业，这个严厉的准入限制因 80 年代后半期启动经济自由化改革而有所松动。随着大财阀们纷纷涌入重化等主导行业，当时的卢泰愚政府正在考虑缩小财阀的经营范围，使每家财阀最多限于二至三个具有比较优势的产业。这就是“主力业种制”的雏形。当时因权力交接正在进行，酝酿中的“主力业种制”未能付诸实施，结果反倒在 1997 年爆发金融危机后实现了。帮助企业降低债务对产权比率的做法可以追溯到 70 年代初。60 年代后半期，持续多年的投资热潮促使韩国企业的债务对产权比率急剧攀升，第一次石油危机对世界经济造成的负面影响，极大地削弱了企业的出口和获利能力，加上 1971 年韩元突然贬值，这些因素导致企业无法偿付债务，因而纷纷面临倒闭的危险。1972 年朴正熙政府颁布了《促进经济稳定和增长的总统紧急令》，利用政府的权威，强制非银行金融机构重新安排企业的债务，利用政府控制的银行向临危企业提供优惠贷款，与此同时，授权财政部迫使部分大公司向公众转让股权，最终帮助临危企业渡过难关。

从 80 年代后半期到金融危机爆发的 1997 年，韩国政府的政策操作呈现出由政府直接干预转变为试图推行经济自由化政策，再由经济自由化政策向政府直接干预复归。这一政策复归的过程，表明韩国的政策操作具有强烈的“路径依赖”特征。解决韩国的经济问题，仍然要依靠原有的行之有效的政策手段。金融危机的爆发促使韩国政府重新认识到政府干预在管理和调节国民经济中的重要作用。正是这些复归了的政府干预措施，不仅使政府能够把企业和金融机构过度投资造成的亏损分摊给国民经济的各个部门，而且通过强制手段消除企业的过剩生产能力，改善了企业和金融机构的财务结构，使之恢复正常运行，从而推动着经济迅速摆脱困境并恢复增长。韩国的事实向人们昭示：无论是过去还是现在，对于市场不完善的发展中国家来说，政府对经济实行干预仍然是不可或缺的。

需要进一步考虑的问题是：为什么政府干预(在多数场合甚至是直接指令式的干预)能够在韩国行得通？这个问题的答案需要从韩国的历史传统和社会文化底蕴中寻找。我们认为在韩国，“政府权威”作为这个国家特有的社会文化因素，不仅可以在很大程度上解释韩国战后以来维持经济高速增长的原因，而且也可以解释韩国迅速摆脱金融危机并恢复经济增长的原因。我们的关注点放在“政府干预”和“政府权威”这两者的相互关联上。分析战后以来韩国政府所采取的那些直接干预措施何以能通过“政府权威”这个社会文化因素而行之有效地发挥作用，这正是本文的核心内容所在。

三、作为社会文化因素的“政府权威”在韩国经济发展中的作用

居于儒家文化圈中的韩国文化深受中国儒家文化的影响。在李朝(1392 年—1910 年)的五个世纪中，处于儒学发展第二期的宋明理学传入朝鲜半岛，这种以推崇“三纲五常”为意识形态的新儒学在社会、政治、文化等所有领域占据了统治地位，成为支配整个国家的意识形态。尽管自 18 世纪初以来，伴随着西方文化的传入，出现过提倡把儒学与西方科学相结合，多研究实际问题，集中力量发展农业、工业和商业的“实学思想”和主张吸收民主、平等、自由、人权、法制等带有西方启蒙意识的“开化思想”，自 1910 年朝鲜半岛沦为日本殖民地后又带来了宗主国的文化价值观念，加上战后以来西方尤其是美国文化的涌入，这些

思潮都对韩国的文化施加了影响,但对具有韩国特点的现代化“产生最长期、最持久影响的传统文化观念是根深蒂固的儒家思想”。在韩国走向现代化的进程中,这种在政治哲学中以权威主义的“三纲”(“君为臣纲”、“父为子纲”、“夫为妻纲”)为核心,而在价值观念和伦理观念中以“五常”(“仁”、“义”、“礼”、“智”、“信”)为圭臬的儒家思想,一旦成为国家意识形态中居于主导地位的一个极为重要的社会文化因素,必将潜移默化地透过价值与伦理观念对人们的行为方式产生影响,进而形成具有权威主义特征的政治与法律框架及各种相应的制度安排。正如韩国经济学家赵利济和金赢亨所言,儒家思想的价值与伦理观念“对于形成国家政体和人民与领袖、同辈和家庭的相处方式起着重要作用”;他们认为,儒家政治哲学的“轴心是忠和孝。忠、孝所强调的主要关系是至高无上的统治者和他的臣民之间、父母和子女之间、同辈之间的关系。同辈之间的关系通过信任和友爱来维持;至于群众和统治者之间的关系,就应该像子女和父母之间的关系一样来保持融洽。因此,孝既是维持融洽的家庭关系,也是维持融洽的国家关系的基础。这样强调家族关系和集体关系与西方的强调个人主义迥然不同”⁸。

在韩国,建立在政府与企业、政府与公众之间类似于“君臣关系”基础上的政府权威实际上是一种社会秩序,其功能类似于西方国家中的政治与法律架构以及各种相应的制度安排。正是在这种特殊的社会文化氛围之下,企业或公众若不服从政府权威将被看作“有违伦理”的不道德行为,企业或公众若未能满足政府提出的要求则会感到“羞辱”;政府对企业的干预既可以表现为直接下达指令的形式,也可以在企业确实无法达到政府的要求时,由政府“网开一面”,甚至唆使企业以变通或蒙骗的方式过关,以此来体现类似于“君臣关系”中“国君”对“臣子”的关怀。而当1997年金融危机爆发时,韩国展现出举国上下共赴国难的精神。公众节衣缩食以增加存款偿还外债,就连家庭主妇也慷慨解囊,拿出金银首饰甚至嫁妆来购买国债。这种精神同韩国深受儒家文化的影响密切相关。客观地说,政府权威之所以在韩国战后的经济发展中发挥巨大的作用,固然同作为单一民族的大韩民族而形成的民族凝聚力有关(如单一民族更容易形成强烈的民族责任心和民族荣誉感;当政府带领国家走向富裕并使国家地位提高时,整个民族表现出来的是一种对国家(亦即政府)的无与伦比的热忱与忠诚);此外,还同权威主义的政治体制长期存在以及财阀经济的出现这两个因素有关。

从1961年5月朴正熙发动军事政变到1992年卢泰愚下台的31年间,韩国实行的是由军事领导人总揽国家权力的权威主义政治体制。这一体制的演进可划分为从1961年到1979年的第一阶段以及1980年至1992年的第二阶段。在第一阶段中,朴正熙军人政府采取将私人银行国有化并置于政府严密控制之下,压低贷款利率,对韩元实行大幅度贬值,对工业品出口实行减税或补贴,设立出口加工区,鼓励外资流入,政府出面为外债作担保,对指定的优先产业给予各种优惠等一系列政策,不仅建立起以轻纺工业为重点、拥有劳动力资源丰富且工资低这一比较优势的劳动密集型产业,而且完成了从“进口替代”向“出口导向”的战略转变。从1972年起,又开始了以加速发展重化工业为中心的产业结构提升战略。在第二阶段中,全斗焕和卢泰愚两届军人政府促成韩国实现了产业结构的高级化,农林渔业显著下降,重化工业生产和出口的比重大大提升,制造业其他部门如电气、电子、机械、运输装备等也有很大增幅;80年代中期,在钢铁与造船的出口方面已取代了日本,电子产品及汽车的生产与出口也接近于日本的水平。然而,这一时期也出现了外债大量增加,收入分配不公,农业急剧衰落,由权钱交易和官商勾结造成的腐败日趋严重等问题。

军事权威主义的政治体制之所以能够长期存在,与这一时期韩国的经济发展战略分不开。同大多数发展中国家一样,韩国是在市场经济制度以及与之相配套的法律架构远未成熟且很不完善的背景下实现经济起飞的,此时的政府所扮演的角色就是替代市场,成为主要的代理人。特别应当提到的是,当市场经济体制不完善,尤其金融市场体制发展滞后的条件下,韩国政府推行生产部门优先于金融部门的不平衡发展战略,通过直接指导资金配置和对企业

实行直接管理，由此提高了资金的配置效率，在推进产业政策和实现产业结构升级方面取得了巨大成功。由于特殊的历史原因及偶然因素的作用，政府替代市场的角色转换通过建立起军事权威主义的政治体制而得以实现。当然，借助于军事政变而执掌大权的朴正熙，其日本士官生的军旅生涯，使得他本人所特有的日本军人的职业素质、日本社会的文化与价值观念对他的国务管理及政治与经济决策产生了极为深刻的影响。在军事权威主义政治体制之下，政府采用的是韩国特有的宏观控制微观化的直接管理模式：政府不仅对整个经济实行宏观调控，而且对行业甚至企业实行直接指导；政府可以要求企业在经济活动中给予合作；在其中，政府“自认为是大伙计，而大私营企业也其当小伙计”⁹；在实际操作中，政府往往提出超出企业正常能力的要求，而从企业角度看，政府措施越是严厉，反倒越能激发它们对政府权威的认同，企业所能做的就是尽力超额完成政府布置的任务。例如，60年代初实行“出口替代”战略时，朴正熙政府往往制定超出企业能力的出口目标，这反倒促成很多企业的实际出口量大大超过了原先规定的数额。又如，在危机期间，金大中政府为了降低过高的债务对产权比率，提出了超过企业正常能力的要求才能促使企业尽最大的努力去改善财务状况，这一措施反倒取得了巨大的成功，居然不可思议地使制造业企业的平均债务产权比率在短短5年内就由危机前的397.3%下降至2002年的135.4%，而在日本，企业将债务产权比率从500%下降到200%却用了整整20年的时间。这两个例子表明，在韩国，无论是在军事权威主义体制下，还是在民选政府的体制下，激烈的政府直接干预和管理措施往往会收到意想不到的效果。

要想真正理解韩国政府干预与权威主义之间的关系，还需要分析韩国的“财阀经济”。“财阀经济”是韩国所特有的企业经营模式，这种模式有三个主要特征，其一，在财阀内部实行家族式的经营管理。韩国企业的负责人，尤其是财阀企业的负责人，通常都是企业的创始人或企业家族的家长，他们在企业内部实行的是家长式的权威主义管理操作。在深受儒家思想影响的韩国社会，这种微观层面的权威主义管理模式，使得“三纲五常”等儒家的价值和伦理观念在现代社会的环境下直接表现为等级关系，进而造成“在正式组织中的等级关系制度化”。在韩国企业中，尤其是在大财阀所属的企业中，自企业的最高领导人到高、中级管理人员，再到普通职工，形成了一个金字塔形的严格的等级结构。“等级关系的必然结果是形成独断倾向”，致使“独断行为在韩国企业(包括中型和大型联合企业)中非常普遍”⁹。其二，财阀企业的集中与垄断程度很高。韩国的财阀们，特别是居于前5位的大财阀，从70年代开始逐渐在国民经济中占据重要地位。据统计，1994年，排位前30家的财阀的资产和销售总额分别为233兆韩元和248兆韩元，而同年韩国政府的总支出仅为64兆韩元；1995年，排位前30家财阀的总产值在当年GDP中占到16%，其中制造业产值占整个制造业产值的41%，出口占全国出口总额的一半，而其雇员仅占国内雇员总数的5%。财阀经济扩张太快引起了一系列的经济与社会问题：财阀们在各行业中扩张其垄断势力，在降低各行业竞争效率的同时也缩小了中小企业的生存空间，加上在各财阀所属企业内部，管理层与普通员工之间的对立趋于严重，财阀企业与非财阀企业以及财阀与公众之间的矛盾也在激化；此外，随着经济实力的增强，财阀们不仅越来越希望摆脱韩国政府的监控(如财阀们不断绕过政府制订的行业限制进行跨行业扩张)，而且还开始追求政治权力。例如，90年代初现代财团的郑周永以不满“政府干预财团的正常发展”为由，参加总统选举，进而在政治上构成了对中央政府权威的威胁。社会各界对财阀的不满纷纷诉诸中央政府，促使金大中政府在危机期间抓住机会，借助于政府权威，推行以“主力业种制”为核心的企业重建计划，终于使财阀在所属行业中的集中与垄断程度大大削弱。其三，财阀的权威促成了政府权威。在韩国，企业之间尤其是财阀所属企业之间的合作主要是通过大财阀同与之有关的中小企业之间的纵向联系来进行，这种联系更多的是以血缘、亲缘和地缘关系为基础，并且以承认大财阀的绝对权威为前提；而在其它企业之间，特别是在各个隶属于不同的大财阀的企业之间，只存在激烈的竞争，没有任何横向合作的可能性；就是在大财阀之间，也极其缺乏合作意识，任何一家财阀绝不会购买另一家财阀所属企业生产的原材料，它们宁愿自己成立新的企业进

行生产。正是韩国社会中的这种等级结构，反而促成中央政府实际上被置于这一结构的最高层次上，造成在公众的心目中，政府权威往往隐含着公众对国家领导人权威的服从；与此同时，微观层面上各种权威(财阀)之间相互不买账的结果，反而弄成微观层次上的权威对宏观层次上政府首脑最高权威的认同。这种模式是一种下一级的权威服从于更高一级权的运作模式，它使得韩国社会变成了一个权威盛行同时又服从权威的社会。在这样的背景之下，控制生产能力，调整产业格局，协调各大财阀之间产量及行业布局的任务，只能通过中央政府的指令式方式实现。正是这种韩国所特有的政府权威和政府干预之间的关联，有助于更好地解释战后以来韩国保持高速增长的原因。

参考文献

- [1]杜维明：“儒家伦理和东方企业精神有关吗？”[C]，载《杜维明文集》第一卷，武汉出版社，2002年版
- [2]杜维明：“工业东亚与儒家精神”[C]，载《杜维明文集》第一卷，武汉出版社，2002年版
- [3]杜维明：“儒家现阶段发展”[C]，载《杜维明文集》第一卷，武汉出版社，2002年版
- [4]杜维明：“从亚洲危机谈工业东亚模式”[C]，载《杜维明文集》第四卷，武汉出版社，2002年版
- [5]赵利济、金赢亨：《韩国经济腾飞的政策剖析》[M]，华中理工大学出版社，1996年版
- [6]徐远和 主编：《儒家思想与东亚社会发展模式》[M]，广西人民出版社，2002年版
- [7]陈文鸿、朱文晖、蔡志斌、王玉清著：《东亚经济何处去——‘97东亚金融风暴的回顾与展望》[M]，经济管理出版社，1998年版
- [8]赵虎吉：《现代化与权威主义——韩国现代政治发展研究》[M]，民族出版社，2003年版
- [9]王立军：“韩国金融体系改革的措施与成效”[J]，载《国际金融研究》，2000年第10期
- [10]王春法：“金融危机以来的韩国四大经济改革措施及其经济复兴”[J]，载《世界经济》，2001年第5期
- [11]张慧智：“韩国企业结构调整的评价与借鉴”[J]，载《亚太经济》，2000年第1期
- [12]石庆华：“韩国企业文化及其管理模式浅析”[J]，载《延边大学学报》，2000年第4期
- [13]宁军明：“从公司治理视角反思韩国的金融危机”[J]，载《外国经济与管理》，2002年第5期
- [14]张 英：“财团兴衰与韩国的企业改革”[J]，载《社会科学战线》，2002年第2期
- [15]Makoto Abe, Yukihiro Sato, & Mamoru Nagano, 1999, Economic Crisis and Korea/Taiwan[R], IDE Spot Survey.
- [16]Masahiko Aoki & Hyung-Ki Kim, ed., 1996, The Role of Government in East Asia Economic Development: Comparative Institutional Analysis [M], Oxford University Press.
- [17]Tomás J.T. Baliño & Angel Ubide, 1999, The Korean Financial Crisis of 1997 - A Strategy of Financial Sector Reform[C], IMF Working Papers 99/28.
- [18]Eduardo Borensztein & Jong-Wha Lee, 1999, Credit Allocation and Financial Crisis in Korea[C], IMF Working Papers 99/20.

- [19]Yoon Je Cho & Joon-Kyung Kim, 1995, Credit Policies and the Industrialization of Korea[C], World Bank Discussion Papers 286.
- [20]Ajai Chopra, Kenneth Kang, Meral Karasulu, Hong Liang, Henry Ma, & Anthony Richards, 2001, From Crisis to Recovery in Korea: Strategy, Achievements, and Lessons[C], IMF Working Papers 01/154.
- [21]IMF Country Report No.03/81, Republic of Korea: Financial System Stability Assessment[R].
- [22]IMF Country Report No.03/79, Republic of Korea : 2002 Article Consultation[R].
- [23]William J. O'Malley, 1989, "Culture and Industrialization", Helen Hughes ed., Achieving Industrialization in East Asia[M], Cambridge University Press, pp.327-343.
- [24]Dwight H. Perkins, 2000, "Law, Family Ties, and the East Asian Way of Business", Lawrence E. Harrison & Samuel P. Huntington eds., Culture Matters: How Values Shape Human Progress[M], Basic Books, pp.232-243.
- [25]Vernon W. Ruttan, 1988, "Cultural Endowments and Economic Development: What Can We Learn from Anthropology?" [M], Economic Development and Cultural Change, vol. 36, pp.247-271.
- [26]Byung-Nak Song, 1997, The Rise of The Korean Economy, Second Edition[M], Oxford University Press.
- [27]Tu, Wei-ming, 2000, "Multiple Modernities: A Preliminary Inquiry into the Implication of East Asian Modernity, Lawrence E. Harrison & Samuel P. Huntington eds., Culture Matters: How Values Shape Human Progress[M], Basic Books, pp.256-266.
- [28]World Bank, Country Report, 1999, Republic of Korea Establishing a New Foundation for Sustained Growth[R].
- [29]Seong Min Yoo & Youngjae Lim, 1999, Big Business in Korea: New Learnings and Policy Issues[C], KDI paper.
- [30]Seong Min Yoo, 1995, Chaebol in Korea: Misconceptions, Realities, and Policies[C], KDI paper.
- [31]Tzong-Shian Yu & Dianging Xu ed., 2001, From Crisis to Recovery: East Asia Rising Again? [J] World Scientific.
- [32]http : //www. bok. or. kr., Principal Economic Indicators[J], pp. 8-12.

The Governmental Authority : A Social and Cultural Factor which Extricated the South Korea from the Financial Crisis

Ma Ying Zhou Jian-lin

(Center for Economic Development Research, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract : In 1997 South Korea got bogged down in a grave financial crisis. But as compared to those developing countries in Latin America which suffered financial crises before 1997 as well as to those

developing countries and regions in Asia which shared the same experience during the same crisis in 1997, South Korea soon got out of the deep-going influences on her in that crisis and assumed highly economic growth. The fact that Korea marvelously extricated from the crisis and regained economic growth attracted the attention from the economic circle. The explanation on Korea's wonders disagreed with one another. There is one saying in the western circle of economists that goes: the fundamental reason why South Korea could go out of the crisis and recovered soon lay in the remove of the harmful impacts of distortions set by the governmental interventions during and after the crisis and the display of the roles of incentive of interests and mechanism of supervision by markets which pushed this country to come back onto the track of fast growth. We try to find out the reasons why this country made wonders in succession from another perspective. We consider that "governmental authority" is an exceedingly important social and cultural (as well as institutional) factor which is peculiar to Korean people. This factor can help, to some degree, not only to explain why Korea has kept on driving on the highways of economic growth during the postwar period, but also to interpret why she swiftly stepped out of this crisis and regain economic growth at a high speed.

Key Words : financial crisis ; governmental intervention ; governmental authority ; a social as well as cultural factor

收稿日期 : 2004-10-15

¹ “财阀”在英文中译为“chaebol”，韩文的原意为“家族、家族企业或财团”。财阀每年按其资产规模来排序，因此财阀的排名每年不同。从20世纪80年代初到危机“大宇”倒闭之前，“现代”、“三星”、“大宇”、“LG”和“韩国重工”是多年来持续地排在前五位并拥有最大的垄断支配力的财阀。

² 债务对产权比率（debt-equity ratio）又称债务比率（debt ratio），是反映一个公司的负债数额与股东所出股本之间相互关系的比率。长期债权人（如债券持有人）最关心这个比率，债务对产权比率越低，越是反映出对债权人有较高的偿还能力。计算债务对产权比率的方法是以全部债务除以全部产权。

³ The Bank of Korea : <http://www.bok.or.kr>, Principal Economic Indicators, pp.8-12.

⁴ The Bank of Korea: 1999 Annual Report, p.4.

⁵ IMF, Republic of Korea: Financial System Stability, IMF Country Report no. 03/81, p.9.

⁶ The Bank of Korea: Financial Statement Analysis for 2002, IMF Country Report no. 03/81, p. 10.

⁷ 这里所提到的观点，主要反映在我们所读到的两篇IMF的研究报告，它们分别是：Eduardo Borensztein & Jong-Wha Lee, 1999, Credit Allocation and Financial Crisis in Korea, IMF Working Papers, 99/20; Ajai Chopra, Kenneth Kang, Meral Karasulu, Hong Liang, Henry Ma & Anthony Richards, 2001, From Crisis to Recovery in Korea: Strategy, Achievements, and Lessons, IMF Working Papers, 01/154.

⁸ 赵利济、金赢亨：《韩国经济腾飞的政策剖析》，华中理工大学出版社，1996年版，第406-407页。

⁹ 赵利济、金赢亨：《韩国经济腾飞的政策剖析》，华中理工大学出版社，1996年版，第410—412页。