

東亞制度調適：國際化的挑戰與回應 —東亞地區金融體系的調適（2/3）

何思因

政治大學政治系

教授

計畫號碼：88-2418-H-004-002-S4

在無政府狀態的國際社會中，國家想要生存，追求「富」「強」是絕對必要的。就短程的國家資源分配而言，富與強這兩大目標在可能有所衝突，例如多購置了軍備，經濟發展就得稍等一下了。可是就長期而言，富與強幾乎一致：富即強，強即富。¹ 這篇文章準備討論金融體系與近代國家建立之間的關係。前者代表富；後者代表強。我選擇了十七世紀的英國與韓戰後的韓國做比較。選擇這兩個國家以為比較，有以下兩個原因。第一，在光榮革命（1688）前英國不過是個普通國家，只想在歐洲的戰爭中生存，可是在光榮革命後的三十年，英國一躍超過了先天條件更為優厚的法國及西班牙，成為國際霸權。它當初的金融制度選擇，和國勢有很大的關係。韓戰後的韓國（1953），也是個安全至上的國家（security state），它當初的金融制度選擇，也和國勢有很大的關係，可是它的選擇卻和二百六十五年以前的英國大相逕庭，這點很值得比較探討。用制度經濟學話來說，「途徑依賴」中的途徑是如何開始的。第二，在現代資本主義中，英國和韓國代表兩個完全不同的資本主義典型。在英國，國家和市場總是維持著相當距離，兩者之間有關聯，卻各有主體。² 韓國則是國家資本主義的典型，國家為求發展（developmental state），而極力培植、干預各種市場。在研究韓國的政治經濟時，我們很難看出國家的界線在那裡停止、市場的界線從那裡開始。³ 這兩種典型對公司管理（corporate governance）各有重大影響⁴，公司管理影響到公司表現、公司表現又進一步影響到市場、市場又影響到國家勢力，亦即富又會影響到強。這兩個國家的比較研究，應該可以讓我們管窺到金融體系與國家建立之間的關係。

一、金融體系的發展與國家建立：英國

¹ Peter J. Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison: University of Wisconsin Press, 1978).

² Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* (New York: Oxford University Press, 1986), pp.23-136. John Zysman, *Governments, Markets, and Growth* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983), pp.171-232.

³ Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989). Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990). Michael Shafer, "The Political Economy of Sectors and Sectoral Change: Korea Then and Now," in Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider, *Business and the State in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1997), pp.63-87.

⁴ Stephen Woolcock, "Competition among Forms of Corporate Governance in the European Community: The Case of Britain," in Suzanne Berger and Ronald Dore, eds., *National Diversity and Global Capitalism* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996), pp.179-196. Meredith Woo-Cumings, "Economic Crisis and Corporate Reform in East Asia," Council on Foreign Relations paper, July 2000. Ha Joon Chang, Hong-Jae Park, and Chul Gyue Yoo, "Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalization, Industrial Policy, and Corporate Governance," Special Issue, Vol.22, No.6, November 1998.

當歐洲中世紀時的領地，逐漸演化成現代國家，其後這些國家又逐漸形我們現在所稱的國際體系之始，這些國家⁵的對外關係以打仗吞併為主。不如此，則無法獲得足夠的安全。因此不論對內或對外，國家都是合法的暴力集團⁶。為了遂行對外戰爭（不管是侵略或防禦），這個暴力集團的頭頭（通常是君主）在國內必須有最高的權力，建立各種機制，才能抽取足夠的社會資源以支應戰爭。這些抽取社會資源（簡單的說，就是找錢打仗）的機制，包括如何跟有錢階級借錢、如何建立一個官僚體系抽稅、如何賣地鬻爵、如何強制徵收等等。近代歐洲國家的經驗，尤其是大國如法國、英國、西班牙、以及後起的普魯士，或是中型國家如瑞典或荷蘭等國，都顯示出金融體系對近代國家的建立有相當的影響。⁷ 本節討論英國的例子。

英國金融體系的建立，以 1688 年的光榮革命為分水嶺。在此之前，英國雖然連年征戰（主要和法國），皆未能脫穎而出。但從 1688 年開始以後的三十年，英國卻兩度擊敗法國，成為國際舞台的第一強國。到了十八世紀的末葉，英國開始面對工業革命，法國卻國家財政破產，面對了政治上的流血革命。英國金融體系的建立因此和其國家發展有莫大的關係。但有沒有可能是 1688 之前，英國就有很好的經濟發展基礎，1688 年不過是水到渠成，使英國得以傲視他國？答案是否定的。從十世紀開始到十七世紀，歐洲逐漸從黑暗時代走入近代，其經濟發展主要是因為人口增加、在歐洲範圍內開疆闢土、以及貿易增加。經濟發展比英國好的、天生條件比英國好的（即貿易量超過英國、人口比英國多、領土比英國大），有好幾個國家。⁸ 國際政治及軍事上，英國也未必強過他國。十四及十五世紀時，英國打過百年戰爭，還打輸了玫瑰戰爭，其後國內民生困苦、政治動盪。1485 年開始的多鐸王朝（Tudors）及 1603 年開始的斯圖亞特王朝（Stuarts）對外對內都是問題一堆。比起西班牙及法國的絕對君權（absolutism）差得多了。因此 1688 年的光榮革命對英國金融體系建立的影響，確實有其單獨的歷史意義。

遠者不談，我在此簡述斯圖亞特王朝的財政問題。詹姆士一世（1603-1624）一繼位就面對了伊莉沙白女王與西班牙在 1588 年打仗所欠戰費的問題。他以賣

⁵ 稱這時候四處征戰的領地為「國家」，並不太對。但是這些領地已開始逐漸形成現代民族國家的規模。我在此稱國家形成時期的領地為國家，純是為了寫作方便。

⁶ Charles Tilly, "War Making and State Making as Organized Crime," in Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In* (New York: Cambridge University Press, 1985), pp.169-191.

⁷ 例見 Gabriel Ardant, "Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations," in Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975), pp.164-242. Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990* (Cambridge, MA: Basil Blackwell, 1990). Charles Tilly, *The Contentious French* (Cambridge, MA: the Belknap Press, 1986), esp. Chapter 7. Douglass C. North and Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History* (New York: Cambridge University Press, 1973).

⁸ Douglass C. North and Robert Pau Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History* (New York: Cambridge University Press, 1973), *passim*.

皇室領地為因應之道。可是據歷史統計，在 1617 年，歲出仍佔歲入的百分之一百一十。⁹他的兒子查爾斯一世時（1625-1641），財政情況毫無改善。再到後面的查爾斯二世（1660-1685）¹⁰、詹姆士二世（1685-1688）更是每下愈況。財政赤字如何彌補呢？一是向有地產的貴族、或是倫敦有錢的鑄金商人——銀行家（goldsmith-banker）貸款。可是皇室常常改變貸款條件，或是要求展延本息付款期限、或是要求降利、或是要求延長貸款期限、或是乾脆完全賴掉。例如 1672 年，查爾士二世因無法償還與荷蘭打仗（1671）的戰債、再加上國內黑死病流行、及倫敦大火，使經濟衰退，他因此下令財政大臣對所有皇室舉債不再償還（Stop of Exchequer）。這件事使查爾士二世與國會的關係因財政問題更趨緊張，因而埋下光榮革命中財政層面的遠因。¹¹ 這種做法其實就是徵稅，而且不須經過國會同意的徵稅。皇室找錢的第二個辦法就是創造很多壟斷事業，然後賣掉這些事業。第三個辦法則是賣爵位，本來說好只賣幾個的，以使爵位保值，結果卻越賣越多。第四個辦法則是以公益之名，以遠低於市場的價格強行徵收貴族土地，再轉手賣出。

英國皇室不像西班牙或法國皇室有一支常備軍，貴族或貴族組成的國會如有異議，當下可以威脅，或是直接逮捕。英國皇室的政治支持何在？其政治支持來自，第一，皇室特權法庭（royal prerogative court）可以推翻一般法庭（common law court）所做的裁決或判例；第二，以皇室特權之名所做的決定，悉由皇室樞密院（star chamber）決策之，因此皇室樞密院集行政、立法、司法三權於一身，得以規避國會所做的決定；第三，法官俱由國王指派，因此其裁判通常有利皇權。雖然內戰期間對這些皇室所依恃的政治體制有所改變，可是在查爾士二世復辟後，情況又回到 1640 之前的狀況。皇室仍得以隨意侵犯貴族或人民的財產權。¹²

在斯圖亞特王朝之時，皇室和國會一路在國家財政上纏鬥，可是真正的導火線卻是宗教問題。當時天主教在政治上不被信任，有兩個原因。第一，天主教被和絕對王權等同在一起。詹姆士二世及其老兄查爾士一世和國會的纏鬥已讓國會很不愉快了，國會認為詹姆士二世有絕對王權的傾向，如果真英國真變成絕對王權，那麼國會將吃憋到底。其二，法國當時的路易十四，是絕對王權的代表人物，法國又是天主教國家，路易十四對詹姆士二世十分示好（法國對復辟的查爾士二世也不錯，和他締結了 Treaty of Dover, 一同打荷蘭, 1670）。英國國會擔心法國會透過英國皇室，對英國有過大的影響。雖然詹姆士二世信奉

⁹ Douglass C. North, and Barry R. Weingast, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England," *Journal of Economic History*, Vol.49, No.4, December 1989, pp.809-810.

¹⁰ 查爾士一世及查爾士二世之間的二十年，英國陷於內戰，即清教徒革命。其原因和查爾士一世極力找錢以彌補財政赤字有關，查爾士二世在 1660 年復辟。

¹¹ Bruce G. Carruthers, *City of Capital* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996), pp.56-71.

¹² North and Weingast, *Op.Cit.*, pp.808-815.

天主教，但其繼承人是其女瑪麗，瑪麗嫁給了荷蘭奧倫支大公威廉（William of Orange）。瑪麗及威廉俱是英國國教教徒，因此英國可以指望未來有個英國國教的君主。可是 1688 年詹姆士二世的皇后忽然生了一個小兒子，這個小兒子將來一定是天主教徒，而且馬上取代了瑪麗的繼承順位，國會兩黨（惠格及托利）的七個領袖因此要求威廉入侵英國。1688 年 11 月威廉登陸後，詹姆士二世即出亡法國，受到路易十四的保護。光榮革命沒有太多流血即完成。

光榮革命後，政治上做了若干機制改革。這些政治上的機制改革接著又影響到了金融體系。政治機制的改革包括：第一，國會確立其制衡君王的地位，君王從此不能奢談「天賦君權」，也不能想要超乎法律。第二，君王要求加稅一定要得到國會同意，而且皇室的獨立財務來源也大受限制。國會也得以監控國王控制的行政部門是否依法把錢用在國會核定的政策上。君王如果想在承平時時期養一支軍隊，一定要得到國會的同意。第三，廢掉皇室特權法庭，也使一般法庭及法官獨立於行政權之外。第四，威廉和瑪麗在共同接受王位時，也同時接受了「權利宣言」，該宣言列舉了人民該受到保障的權利及自由。在此同時國會並沒有造成國會專制。這是因為：第一，在政策過程中，國王可以提案，而國會可授權（即審查國王的提案是否有必要）及撥款，再加上獨立的司法部門，政府政策很難任由一方專斷，第二，國會因由多人組成，又有複雜的議事程序，因此很難像國王一樣，任意形成管制規範，而侵犯及私有財產。換言之，國會很難自我供給享用「租金」。¹³ 第三，惠格及托利各有其選民，對王權、宗教、財政亦各持看法。因為政黨政治的運作，也使得國會很難形成一個整體。

這樣的政治體制對金融體系有莫大的影響。這影響在兩方面。首先，當國王想向人民借債時，人民知道國王一定會還錢。這個政治體制提供了國家不會賴掉人民債務的制度保障。也就是私有財產權得以確立¹⁴。其次，人民選出的代表同意徵稅，老百姓繳稅也比較甘心，國家不必維持一個龐大的機構去徵稅，或者把稅收外包出去。國會得了稅收會把部份稅收指明做為還債的用途，因此使得人民更願意借錢給政府。第三，從 1688 年至 1714 年之間，這個體制顯示它有能力阻止詹姆士三世的復辟（到了 1714 年雖然安妮女王過世，但是復辟已經絕無希望了），因為一旦復辟成功，表示國會及所有相關的政治體制設計，全都要被掃地出門。¹⁵ 復辟的政府當然不會承認前政府及其任何債務。這兩個政治制度對金融體系的影響，使得英國在 1688 年以後開始了一波金融體系的改革¹⁶。

¹³ Robert B. Ekelund and Robert D. Tollison, *Politicized Economies: Monarchy, Monopoly, and Mercantilism* (College Station, TX: Texas A & M University Press, 1997).

¹⁴ North and Weingast, *Op.cit.*

¹⁵ John Wells and Douglas Wills, "Revolution, Restoration, and Debt Repudiation: The Jacobite Threat to England's Institutions and Economic Growth," *Journal of Economic History*, Vol. 60, No.2, June 2000, pp. 418-441.

¹⁶ 在光榮革命的前後，英國的公司已逐漸累積其金融經驗。這種經驗的累積是和光榮革命的金融制度改革是相輔相成的。見 Ann M. Carlos, Jennifer Key, and Jill L. Dupree, "Learning and the

這些改革舉舉大者包括，一、股票公司 (joint-stock company) 增加，並且在政府借債中扮演重要角色。其中尤以東印度公司、英格蘭銀行、及南海公司為佼佼者。這三家公司因為獲利極豐，因此將投資人認購股票所得款項以低利借給政府，以換取國會給予其更長的營業核可 (charter)。形成了投資人、公司、以及政府的三贏局面。¹⁷ 二、股票、公司債既然可以交易、而且不會被政府賴掉，自然形成了一個資本市場，在這個市場裡的交易，債權人及債務人互相不知對方是誰、也不必知道對方是誰，因為交易不受個人影響，交易成本因而下降，交易量因而可放大。¹⁸ 三、惠格黨對英格蘭銀行頗有影響力，因此英格蘭銀行在買賣皇室土地、稅收處理之間，逐漸形成了一個清算機制。這個清算機制逐漸演進成熟，也有利於市場的運作。

英國金融體系的改革，使得政府可以以更低的利息、借更多的錢、追求其更俱野心的外交政策，卻不會引起國內的通貨膨脹。例如 1688 年政府的支出是一百八十萬英鎊，債務則是一百萬英鎊。到了 1750 年，政府支出成長了 4 倍，達七百二十萬英鎊，可是債務卻成長了 78 倍，達七千八百萬英鎊。而同時間通貨膨脹卻不增反降。就債務而言，1693 年政府的長期債為七十二萬英鎊，利息為 14%，可是到 1728 年政府借了一百七十五萬鎊，利息只要 4%。¹⁹ 在公司管理方面，這個金融體系使政府不易也不能管到公司本身，因此市場機制也較能發揮。²⁰ 憑著這樣的金融體系，英國得以逐步走上世界舞台、成為強權。它的路徑和法國大不相同：它不像法國土地大、人民多、君主有權、還有個強力的官僚體系。英國憑的是它的金融體系，這個體系產生的「富」能為國家所用，而這個體系所以產生是因為政治體制的安排。

二、金融體系的發展與國家建立：韓國

在金融體系發展與國家建立的過程中，英國的條件剛好和韓國的條件相反。英國國王不具備一支強大的國內武力，否則他早就可用武力擺平所有的反對力量（即有產的貴族階級及他們組成的國會）。他的官僚體系也沒那麼深入社會各層面。韓國卻不然：從 19 世紀末韓國成為日本殖民地開始，先是日本就是個強勢的國家，有武力、有警察、有強力的行政官僚體系。在殖民地的運作中，韓國人民從未有過一個足以爭取本身權益的階級。英國從荷蘭學會資本市場的運

Creation of Stock-Market Institutions: Evidence from the Royal African and Hudson's Bay Companies, 1670-1700," *The Journal of Economic History*, Vol.58, No.2, June 1998, pp.318-344.

¹⁷ Carruthers, *Op.cit.*, pp.137-159.

¹⁸ 交易和個人無關是個逐漸演變的趨勢。英國幾個重要的股票公司，在一開始都有政黨色彩，其交易也都受到政治的影響，見 Carruthers, *Op.cit.*, pp.137-208. 但個人及政黨在交易中越來越趨無關了。

¹⁹ North and Weingast, *Op.cit.*, p. 822, 824.

²⁰ Jonathan Barron Baskin, and Paul J. Miranti, Jr., *A History of Corporate Finance* (London: Cambridge University Press, 1997), pp.89-126.

作，韓國則從日本的殖民經驗中學會金融壓抑——利用對銀行的控制而操縱整個金融市場。英國的經濟意識型態是自由主義、自由貿易²¹。韓國卻更接近 Frederick List，服膺民族國家經濟。當然韓國和英國一樣，都是安全國家，經濟最終的目的都是為了國家安全。可是因為前述條件不同，韓國動員資源的方法和英國大不相同。英國的金融體系以資本市場為主，其趨勢是政治和金融市場的運作逐漸分離。韓國的政治經濟體，被稱為「韓國公司」(Korea, Inc.)，其中的要角是國家機器、銀行為主的金融體系、以及企業集團（或稱財閥、chaebol）。政治和金融市場及企業集團很難分開。英國在 1688 年前後金融體系的發展講究的是如何維護財產權的制度設計。韓國則講究如何發展、如何動員資源，財產權如何維護可以擺在一邊。例如，就在最近，現代建設瀕於破產，韓國政府先是要銀行團展延貸款，無效之餘，乾脆要現代汽車出手幫忙。僅管現代汽車在亞洲金融風暴後，雖仍是現代集團的一員，但經過整頓後在財務會計上早已是獨立的公司。現代汽車僅管不願意，也沒辦法。²² 其他例子屢見不鮮。

韓國金融體系與國家建立的發展可以一直追溯到日本殖民時期（1910-1945）。日本承襲了其明治維新上層革命的想法，在韓國建立了一個絕對王權（駐朝鮮總督）。總督建立了各項機構，以確定殖民地的發展。在統治實務上，總督及其建制機構很少受到日本國內的羈絆；只是這個殖民地的發展方向必須和母國配合。例如在第一次世界大戰之前，朝鮮殖民地必須輸入日本的工業製品，對日本則輸出農產品。這很接近傳統殖民帝國與殖民地之間的關係。可是到了第一次世界大戰之後，因為金本位制度不再穩定、貿易保護主義興起，各大國開始各自形成經濟圈，日本也因此開始了東亞共榮圈，朝鮮殖民地也因此開始發展，作為日本及滿洲國之間的經濟橋樑（大約在 1930-1945 之間）。但是殖民地經濟發展的重要機構及資源均掌握在日本殖民地政府手上。細節不論，這段時間的日本殖民經驗給了韓國後來金融體系發展及國家建立一些相當的影響：第一、朝鮮銀行及朝鮮工業銀行是殖民政府動員金融資源的重要利器；第二、日本財閥在第一次世界大戰之後湧入朝鮮殖民地投資、與政府及銀行合作良好；第三、殖民政府立訂了很多管制規範，形成各種「租金」，成為政府要市場中個人或公司聽命的利器；第四、許多在日本殖民政府中的人才後來都成為韓國政府中的要角²³。例如朴正熙總統就在關東軍中服役過，他自修而成對經濟有相當的看法。

從日本殖民統治結束（1945）至李承晚總統下台（1960）這十五年之間，對韓國國家建立及金融體系發展而言，都十分重要²⁴。從這段期間，我們可以觀

²¹ Douglas A. Irvin, *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996).

²² Moon Ihlwan, *Business Week*, November 27, pp.18-19.

²³ Jung-en Woo, *Race to the Swift* (New York: Columbia University Press, 1991), pp.19-42.

²⁴ Yun-tae Kim, "The Origins of the Developmental State in South Korea, 1910-1979," *Aisan Profile*,

察到一個發展模式：為了確保安全，國家的行政權力成為執政者最重要的依恃，金融體系的建立成為國家行政權力重要的一環。國家利用權力建立了一個能利用內外資源（內為國民儲蓄，外為美國的直接援助）的金融體系，這個金融體系對韓國國家的建立至關緊要。這個發展模式後來出現在韓國各重要經濟發展里程之中：朴正熙領導的軍事政變後所做的經濟改革（1961-1972）、韓國版的重工業大躍進期間（1972-1979）、1980年代的金融自由化期間、以及1990年代的金融風暴前後期間。在韓國金融體系的發展與國家建立的過程，一直緊密結合：國家即市場。

1945至1950年韓戰爆發之間，對韓國的後台老板——美國而言，最重要的任務當然是固守三十八度線以衛韓國安全。同時這個後台老板也幫忙韓國做了許多建立現代國家的必要措施，其中包括了一個美式的獨立的中央銀行（韓國銀行），這個中央銀行和政府其他各部門——尤其是財政部、及日據後收歸國有的國營銀行相互協調、相互節制，是個很現代化的設計。可是韓戰一開始，韓國政府馬上就使財政部獨大、中央銀行不過是個戰時印鈔機、和國營銀行一樣都要完全聽命財政部。這和日本在和美國作戰時的作法一樣：用國家權力動員金融比動員其他社會資源來得更有效、更立竿見影。戰後，財政部大大加強了幾個它直轄開發銀行的角色，尤其是韓國發展銀行及韓國農業銀行，以確定這些發展銀行更能成為政府經濟政策的工具。韓國當時戰後經濟破壞、國民儲蓄率低、政府又訂下一套利率結構限制利率上限（遠低於民間市場的利率）、再加上戰爭引起的通貨膨脹，使這些銀行幾乎全靠中央銀行的信用做為放款來源。因為對信用的需求多，政府只好用各種複雜的方式分配信用。分配信用，自然是政府自己產生的租金，搶食者多，可以想見其間的腐化。²⁵

更嚴重的是政府的匯率政策。當初韓國幾乎全靠美國的直接援助。李承晚又推行進口替代工業發政策，因此要使韓幣對美元相對高估，使資本財及中間財的進口成本能降低，才能吸引投資及生產。官方匯率與市場匯率間的差距，再加上進口特許、以及各種高稅率，使政府更能控制經濟活動，這又產生了許多租金。其間的政治背景很能反映出韓國作為一個「安全國家」的心態。美國所以願意給韓國這麼多直接援助，而不加上太多限制條件，有兩個原因。第一，韓國是冷戰的前線國家，一定要保住其經濟，才能保住其軍事及政治。用直接給錢的方式，而不是用重視經濟發展的貸款方式，顯示美國當時的戰略思想——安全第一，韓國自己也要負些責任的經濟發展其次。第二，日本才是美國東亞戰略的中心，美國因此希望日本工業能繼續出口至韓國（及台灣）、韓國則繼續供應日本農產品。韓國必須要有錢購買日本的工業成品。換言之，即延續殖民

Vol.26, No.6, December 1998, pp.463-475.

²⁵ Woo, *Op.Cit.*, pp.60-63. David Cole and Yung Chul Park, *Financial Development in Korea, 1945-1978* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1979), pp.