

## 第一章 緒論

二十一世紀是個時空壓縮的全球化時代，在這股全球化的潮流當中，鮮少有什麼力量，可以與全球化抗衡。「國家」，或許是這股潮流當中，少數可以與這股力量相互對抗的。然而，全球化的力道，也伴隨著不同的層面，對主權國家造成程度大小不一的國際化壓力。經濟全球化主要的特色在以建立全球市場為目標，具體則表現在第二次世界大戰以後的國際經濟貿易新秩序中。「關稅」這個以國家主權為象徵的「貿易障礙」不利因素，成為各國所欲打破的對象(Oatley Thomas, 2008: 25)。對「自由貿易」新「規則」建立的企圖，反映在關稅暨貿易總協定的產生，以及世界貿易組織的成立，和成立以後的談判過程當中。

以往政治經濟領域所關注的問題，主要圍繞在國家與社會的關係。國家權力中心的舞台是「政治」；經濟運作的核心則被化約為「市場」。在過去，如何處理國內政治與市場的折衝協調，是一國內部管轄之事。然而，隨著冷戰後期，伴隨著通訊、科技、交通、網路等種種技術的發達，形成了國際互動間更頻繁，往來更密切的全球化現象。當經濟驅動力從國內市場開始往國際市場產生連結，就使得原本屬於一國之內的國內政治經濟事務與屬於開放經濟體系下的國際政治經濟事務，產生激盪。國內的政治經濟，在國家無法固守封閉經濟體系後，必然會受到國際因素的影響和壓力。而影響力滲透到國內的程度，視國家和國內社會如何與國際力量博弈的程度而定（姜鵬、董素華，2003）。

上述的 GATT 與 WTO 的成立即為一例。原本專屬國家主權象徵的「關稅」，被這股「自由化」的力量所挑戰，「華盛頓共識」也對許多國家造成「國際化」的壓力。這反映在並非每一次的談判過程都是順利的。在許多的妥協折衝中，國家所必須面對的都是「自由化國際壓力」與「國內市場利益」當中的平衡

（宋國友，2007）。又如前述，若「國家」能力與國家自主性夠強，有其強烈的政治經濟偏好和傾向，那麼國家或許是在對抗國際化因素中，是相對比較有抗衡

力量的。這讓筆者想到，東亞「發展型國家」的例子。發展型國家有別於已開發國家。已開發國家大多已經融入「市場規則」，並且大多數是這波經濟全球化的規則制訂者。而對於後發國家來說，如何能突破重圍，從邊陲往核心、甚至半邊陲移動，是後發國家在國際市場分工中，必須要考慮的問題。在世界不同國家眾多政治經濟體制安排中，最令筆者感到興趣的，是東亞國家在戰後既不依循「英美自由模式」也與「蘇聯計畫經濟」截然不同的「發展型國家」特徵。

2007 年的美國國內次級房貸所引發的金融危機，引起了一連串的討論與辯論，其中最令人關注的，就是對全球化的討論。過去雖然也曾發生金融危機，且每一次發生危機的原因、國家、地區皆不盡相同，但危機過後，每每引發出我們對危機的反思和對治理的討論。甚至引發資本主義與社會主義孰優孰劣的爭辯，和對於全球化所帶來的結果，究竟是好是壞的辯論（王靜，2008）。

全球化的發展到了這個時候，似乎又讓人們想到了「國家」，這個「阻礙全球化的力量」，把全球化所欲擺脫的「國家」因素，拉回舞台。希望國家能夠充當全球化過程當中，市場失靈以及不理性因素發生時的煞車器。這令我們不禁思考，發展型國家如此具有高度國家能力與國家自主的經濟發展模式，在面臨全球化和國際化壓力下，此模式所應扮演的角色和定位究竟為何？發展型國家的介入經濟領域，真的與全球化有所衝突嗎？或者存在另一種可能，即發展型國家的介入或對經濟的管制，事實上也有助於另一種形式的全球化？

筆者發現，東亞的「發展型國家模式」，有別於新古典經濟主義的放任自由主義。雖然處於市場機制的運作中，卻不以經濟運作的「市場」為核心，反而是以「國家」為核心。但國家也並非計畫經濟，上下一把抓。而是某種程度介入，又某種程度又融入市場經濟中（朱天飆，2006）。這樣的概念，為政治與經濟的運作提供一個可資觀察的概念連結。且這種經驗在參與經濟全球化的過程當中，曾經在 1970-1980 年代，有過一枝獨秀的經驗（宋鎮照，1995）。

把發展型國家模式帶到全球化的框架去討論，等於是把國家為核心、主導的力量，放到當前全球化中經濟、市場為主導力量和規則的結構中去碰撞。此二者之間的變化與變遷的軌跡，能提供我們幾個觀察點，並有助於我們釐清：發展型國家理論在全球化時代中，理論模式的適用性與頑強性如何？發展型國家模式？或是國家本身？與全球化的互動究竟為何種關係？這些都是值得研究的問題。

## 第一節 研究動機與研究目的

台灣作為 1980 年代的亞洲四小龍之一，享有高度發展的經濟成就，且被歸類為新興工業化國家(Newly Industrialize Countries, NICs)，雖然 2005 年起被世界貿易組織調降為世界第 17 大貿易國，但經濟表現仍然穩定。迄今仍為世界上名列前茅的經濟實體(大紀元, 2010)。台灣的經濟發展，與其他東亞國家相似，被認為是「發展型國家」的典型。發展國家主要的特徵，是以國家作為經濟發展的「舵手」，擇定某些「重要的指標型產業」發展，並且採取出口替代，以國家整體的經濟發展戰略為考量，給予優惠關稅、水電減免等等行政上的便利、和行政指導而達成的指導型經濟。有別於讓產業透過市場的比較利益、優勢優勝劣敗而自然形成的央格魯-美利堅(Anglo-American)新古典經濟理論的市場自由放任(Laissez-faire)。

英美模式的發展經驗，有其特殊的歷史背景。而英國作為西發里亞體系的主要先驅者，在政治經濟發展的軌道上，是自然演進形成的。這樣的經濟發展模式，在德國為了追趕，快速的完成工業化以後，有了轉變。國家在經濟發展上的比重，也逐漸增加。演化為德國的統合國家，與此同時，歐洲大陸的法國，在經濟事務上也維持國家一定程度的介入，其後的亞洲則以日本為「雁行之首」，跟隨著亞洲四小龍等後進國家，為了加速國家經濟發展，以發展型國家模式，快速的完成國家本身的工業化。

隨著全球化的進程不斷推進。強調市場放任運作的經濟自由主義，一旦與全球化接軌，隨之而來的世界經濟秩序調整，往往會挑戰發展國家作為經濟領域「總舵手」的角色。韓國在 1997 的亞洲金融危機以後，暴露出其國內金融結構的問題。威權「發展國家模式」長久以來的這套作法，反而被認為正因為此模式中過於緊密的政商關係，是導致金融危機發生的原因。韓國政府於是向國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 尋求纾困，而 IMF 對其開出的條件，則是要求韓國調整國內政治經濟與金融結構，令其更國際化與自由化。

過去的韓國，以國家的力量，面對 IMF 的壓力下推動了國內政治、經濟和社會結構的改革，證明了國際化的壓力，使得即便是以國家角色為主要突出的發展型國家，也不得不在某些條件和場合讓步。但我們也可以發現一個有趣的現象，即韓國的全球化，其實是國家推動的結果，並非世界市場演化的必然。加上 2007 年美國金融危機的例子，證明了過分的暴露了在所謂「市場規則」的運作中，可能產生的市場失靈的可能。而市場失靈，伴隨著全球化環境下對市場失靈的恐懼，又加深了國家在全球化浪潮中，究竟應該扮演和種角色的討論。我們或許可以論證出，在全球化的環境中，國家<sup>1</sup>仍然有其自主，且應繼續積極的角色。

為此，我們將以過去韓國在東亞金融危機的經驗中，韓國政府推動國內政治經濟的改革為例，觀察在東亞金融危機過後的這 10 年間，全球化與發展型國家的關係及其轉變。希望能夠從中吸取一些經驗。這樣的個案研究，和單一個案，前後分期的比較工作，將有助於台灣，一個有著類似韓國、乃至亞洲其他發展經驗的我們，在面對全球化環境下的壓力、難題時，界定發展型國家在此中所面臨的挑戰，和評估發展型國家、或是國家所能採取的作為。透過對一個立足於過去

---

<sup>1</sup>基於研究的假設，本文採用 Linda Weiss 的新國家主義分析架構，設定國家與政府在本研究中是可以交互使用的。所以本論文對國家的討論，將集中在發展型國家中國家、政府的對經濟作用的討論。

成功經驗的後續觀察，希望可以在全球化多變的今天，提供我們一個在應對多變未來的一些方向。

## 第二節 文獻回顧與分析

### 一、全球化理論<sup>2</sup>

全球化是一個多重面向、動態且複雜的過程。在使用全球化的這個詞彙的同時，不同的使用者往往強調不同的面向，和著重在不同內涵的描述。唯一可以確定的是，全球化迄今沒有一個普遍一致的定義。總的說來，全球化可以說是具有一些共同的特徵。這些特徵是伴隨著交通、資訊、通信等革命以來頻繁的交往互賴，和對時間空間的壓縮(time and space compression)。全球化中的相互交往和互賴逐漸跨越國界，造成實踐、文化、價值、行為、科技和其他人類生產方式的區同，逐漸緊密壓縮的時空讓人們自我認知到世界是一個整體，產生全球的意識。

正因為全球化是一個不斷動態發展的過程，因此經常出現一些分裂、分割、矛盾、和不連續的衝突、矛盾等現象，這些現象也普遍存在於世界每一個角落。Mittelman 因此認為，全球化並不保證和表示發展的平均，他追溯當代全球化的源頭，指出西方資本主義世界在 1970 年代所面對的大蕭條是一個轉折點。大蕭條以後的生產策略的改變，從福特主義(Fordism)邁向後福特主義

---

<sup>2</sup> 「全球化」並沒有普遍一致的定義，但通常包括一些共通的概念，如果從通訊科技的角度來看，全球化被視為人類活動空間和時間上的壓縮(time and space compression)，且由於科技和通訊技術的進步，人類不再囿於自然和地理因素所造成的物理性距離，使得「地球村」的概念越來越具體。從體系(system)觀之，Wallerstein 認為不平等的交換過程形成了中心—半邊陲—邊陲的世界體系，全球化被認為是資本主義的全球化或全球資本主義的擴張的代名詞。Sklair 則認為，以資本主義作為核心的全球擴散不只是一種經濟過程，還包含了政治、文化的統一。Dunning 則從經濟角度來看待全球化，由經濟活動在世界範圍內的相互依賴，於是形成了世界性的市場。資本超越了民族國家的界線，在全球自由流動，資源在全球範圍內受到配置。這種經濟全球化是自由經濟學家心目中經濟發展的最終和理想狀態，也是眾多跨國公司樂見的結果。



(post-Fordism)<sup>3</sup>，藉由國家政策和科技的改變弱化了純粹以生產為主的工會組織的力量，並加速解除管制、私有化和促進競爭優勢(Mittelman, James H. 2000:60)。

### (一)、全球化的肯定觀點（超全球主義論）

全球化的肯定觀點主要著眼於市場力量，並且樂觀的相信市場能夠使全球成為一個整體。如 Kenichi Ohmae 和 Susan Strange 認為全球化是一個屈就於全球市場法則的新時代，市場力量與資本的自由流動將會影響國家主權和政府的能力，國家疆界將失去傳統上對領域內的管轄、執行與控制能力，極端的狀況將導致主權國家因此消失(Kenichi Ohmae, 1990; Susan Strange, 1996)。

### (二)、全球化的懷疑觀點

懷疑觀點的主張則與超全球主義者有所不同，認為全球化的發生在人類歷史上並非史上頭一遭，資本流動的速度也言過其實，國家在領域內仍然有影響力。許多國內的基礎建設、法令規章和對市場自由的保護仍須由國家提供。跨國公司雖然在全球的市場中扮演重要角色，仍然必須受到東道國的控制。市場如果沒有國家的約束，是無法正常運作的。所以懷疑論的觀點是：全球化必須要國家的參與，否則無法運作順暢。而反對全球化的力量，則屢屢在 WTO 開會的時候，由場外的抗議活動中可以看出。顯示出反全球化聲浪的力量仍然不小。

### (三)、全球化的轉型觀點

轉型觀點可以是上述兩種全球化觀點的折衷觀點。承認全球化並不是新鮮事，然而當代全球化的速度、力道與廣度也是前所未聞。轉型觀點強調全球化是

---

<sup>3</sup> 福特主義用來指涉工業化的生產方式，於 1908 年由密西根福特公司的「生產線」概念而來，是工業時代大規模的生產方式，和向密集型資本累積的過渡，其被批評將勞動過程去專業化，並降低勞動的自主性。隨著 1970 年代的石油危機和技術進步等影響，大眾消費方式開始轉型，福特主義也開始被資訊與知識的經濟和服務業所取代，形成一種「後福特主義」的出現。

驅動政治、社會、文化、經濟改變的一股力量。這股力量的作用和產生，可能會導致滿意或不滿意、整合與分裂、由上而下或由下而上等種種對立和矛盾等現象。轉型觀點認為當代全球化正逐漸重構或再造各國政府的權力、功能與統治權威。國家雖然保有國際公法上「領土內的管轄權」，但免不了的會受到實際上全球化的影響，同時也可能受到國際法與相關義務的限制。除此之外，全球領域逐漸出現的新經濟與政治組織型態，這些組織普遍不以領土形式存在，但仍有強勢的影響力，例如：多國籍企業、跨國社會運動、國際規範機構等。Rosenau 認為，就這層意義而言，世界秩序不可能再單純以國家為核心或僅由少數國家主導，因為合法權威已逐漸分散於地方、國家、區域或全球層級的官方與民間機構。國家將不再是世界唯一的權力核心或主要統治機制(Rosenau, 1997)。對全球化三種面向的討論，可參見下表：



表 1：全球化的具體概念化：三種理論傾向

	超全球主義論	懷疑論	轉型主義論
新穎之處	全球時代	貿易集團、地域統治能力 較前期弱	全球往來聯繫程度達到 歷史巔峰
主要特徵	全球資本主義、全球管 理、全球公民社會	世界互賴程度低於 1980 年代	從擴張性與強度上看，屬 密集型全球化
國家統治 權力	衰退或腐蝕	強化或提高	復甦或重建
全球化的 驅動力量	資本主義與技術發展	國家與市場	各種現代勢力的結合
階級型態	舊階級體系崩潰	南方國家利益逐漸邊際化	世界秩序的新階級體系
中心思想	麥當勞之類的多國籍 企業	國家利益	政治社群的轉型
全球化的 概念化	全球化是人類行為架 構的重新安排	全球化即國際化與區域化	全球化是國際關係與遠 距離行為的重新安排
歷史軌跡	全球文明化	區域集團與文化衝突	含糊而不確定：全球整合 與分裂
簡要結論	民族國家型態結束	仰賴國家默許與支持的國 際化	全球化促使國家權力與 世界政治的轉型

資料來源：David Held & Anthony McGrew 合著，沈宗瑞、高少凡、許湘濤、  
陳淑玲譯，2001，《全球化大轉變》，台北：韋伯文化：14。



全球化是一個持續的動態過程，其影響和後續仍有待評估。Robert Keohane 和 Joseph Nye 在 2000 年的 *Foreign Policy* 中的一篇文章對於全球化的討論，則稱這樣的觀點為全球主義(Globalism)。我們可以發現，目前對全球化的主要討論中，大多承認經濟力量是做為當代全球化最大的推動特徵。我們可以這樣說，全球化目前的發展，是以經濟互賴的形式，將國家放在彼此相互依存的一個持續的過程。而為了更好的符合全球化的要求與發展，免不了地會出現一些國際化的壓力。國際化的壓力於當代，始於英美的西發里亞體系。而在經濟上自然形成的一種自由放任機制。此機制有其特殊的歷史機遇和特殊條件配合。所以當工業革命在英國啟動以後，對於後起的國家來說，為了趕上工業化的腳步，多半不可能再走回英國自由放任的老路，而是必須以國家做為「超趕」計畫的主要推手。因此，並非每一個國家的政治經濟發展，都存在有這樣的條件配合，自由放任的經濟發展模式，在實際上是可遇不可求。

## 二、英美模式（央格魯- 美利堅模式）

根據政大教授何思因的研究，目前全球的金融模式，來自於英美模式優越的對外輸出（何思因，2005）。所謂的英美模式，也隨著國際金融市場的自由化、去管制化，和全球市場的擴散，帶到世界其他角落。Dore 則歸納出英美模式之所以能夠在日本普及的原因如下(Dore, 2000)：

- (1) 外國公司對經濟結構的緩慢滲透以及外國制度的引進。
- (2) 產銷逐漸國際化之後，開始接受與外國公司互動往來的各種契約，並接受如「標準普爾」等信用評等和「國際」標準。
- (3) 美國在外國公司股票中所投資的比例越來越高，形成對外國公司管理者的壓力，並改變對外國公司的經營模式。甚至收購外國競爭對手。

(4) 國際上面對「公平競爭」的去管制壓力，使世界各國逐漸更改其國內政策，以符合「國際標準」。

綜上所述，我們可以歸納出在國際市場上佔有主導地位的「英美模式」，對所謂非「自由主義體制」國家，形成改革壓力的來源。一方面透過以國際商業組織以及信用評等機構對「國際標準」的創設，提供了金融全球化過程中，最主要的動力來源和「遊戲規則」。另一方面，又伴隨著各國金融逐漸去管制的過程，讓本質上不同於英美模式的金融體制以及企業文化、競爭規則朝向所謂「自由競爭」的英美模式靠攏。表現出來的就是股票資本市場的建立與外國資本的引進。英美資本市場模式的發達，不但主導了當前國際金融體制運作的規則，也企圖對其他國際行為者「和平演變」，令其在國際金融制度上繼續朝向「自由化」、「國際化」和「全球化」的趨勢發展。

### 三、發展型國家

隨著韓戰爆發，世界格局進入兩極體系。第二次世界大戰的結束，許多國家經濟也開始復甦。這波復甦的力量，亞洲在以日本為首的雁行理論下，憑藉著出口導向的產業模式，累積大量的外匯存底，改善生活水平，締造了亞洲經濟奇蹟。正因為亞洲的表現出色，卻又不純粹採行英美模式的資本主義，引起學界的興趣。Chalmers Johnson 在研究日本的經濟發展時，於其著作：*MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industry Policy* 一書中提出發展型國家這樣的概念，認為日本的發展模式介於英美模式和蘇聯模式計畫經濟二者之間。其研究主要論述的重點，在發展型國家主要依靠國家選擇「戰略性的前瞻產業來推動經濟的發展。手段可以透過補貼、減稅、免稅，並限制市場經濟對戰略性產業的競，將非戰略性的產業則交由市場機制決定的一種特殊選擇性發展的經濟制度。

發展型國家的特點有：具有發展的意願、高度自主性的核心官僚機構、緊密的政商合作、對發展的產業有所選擇。這樣的歸納對後續的研究和發展相當重要，畢竟發展型國家理論是由這些亞洲國家的實踐而來，有其特殊的時空背景。配合到全球化的外部壓力，理論的適用性便需要檢驗。

本研究主要的目的，在探究全球化與發展型國家的變遷。假定全球化是一個外生變數，且此外生變數對發展型國家是一個轉型的推手。在此一個外部變數為常數不變的情況下，討論發展型國家。以排除全球化對發展型國家影響的絕對肯定說與絕對否定說法。並以韓國在 1997 年以後金融危機，接受 IMF 監督對其金融體制進行改革以後做為韓國接受全球化的例子。來探討「發展型國家」在面對全球化、國際化壓力下的轉變或是轉型。希望觀察出其可能的發展與變遷方向。最後我們藉此觀察韓國在金融危機以後國家發展模式的走向。

### 第三節 研究途徑

全球化環境大幅度的改變了傳統認知對於國家疆界的概念。隨著人員、資訊、交通的往來頻繁，國際關係的本質也在轉變，國際關係的參與者也從國家，逐漸的加入了跨國行為者如跨國公司以及個人。這些轉變不斷的挑戰傳統認知對國家主權的認識。全球化的力量，更隨著經濟的發展，加劇了國家與國家的競爭。由此可見，國家作為國際活動中主要的行為者，其重要性不減反增。如國際關係理論中的「新自由制度主義」，強調貿易並非零合遊戲，貿易也有助於國家間的往來合作。主流的國際關係理論如現實主義，也並沒有排除國家作為國際關係主要行為者的抽象解釋。

從學界各種學科、各種面相的討論，和尋求現實世界真理的過程中，我們可以發現一個有趣的共通點。那就是國家角色的重要性。國家作為一個抽象的概念，一個一定地理疆界的聚合體，被認為有其部分的自主意識，與追求目標。本

文擬將「國家」作為一個分析單元，一個分析途徑。藉由對國家自主性的肯定，並接受將國家化約為一個具有自主目標的行為者的假設，將學者歸納出來某些國家對於經濟發展的特殊實踐（稱做發展型國家）與理論做更進一步的研究與發揮。因為本論文採取國家主義為研究途徑，國家的組成其實依靠政府來運作。因此，我們在後續的研究，也將政府與國家視為同一件事，而可以互相使用，以避免研究概念上的混淆。

#### 第四節 研究假設與變數

正如本論文所欲討論者，為全球化與發展型國家之變遷。蓋當代全球化以經濟互賴為顯著特徵，而國家面臨經濟發展生存壓力，為求後發先至。與提升國家競爭力，在經濟上採取介入與指導的方式最早可從重商主義、重農主義找到端倪，當代的發展型國家更是如此。「經濟」因素於是同時為全球化與發展型國家理論建立起聯繫。

然而，將全球化理論與發展型國家理論合併一起討論也可能陷入一種循環論證，或誰先誰後的危險。究竟是發展型國家理論中，國家對經濟活動的促進和推動，導致了全球化的推展，還是全球化環境下的競爭壓力，導致國家必須涉入經濟活動，搶得先機，並促成發展型國家理論與實踐的產生？作為新自由主義為基礎的經濟全球化，與做為國家主義為基礎的發展型國家觀點，將會因為理論本身設定的不同，而模糊本研究的方向。因此我們必須做如下之假設，設定變數，以利分析。

筆者所欲探討的是全球化與發展型國家的變遷，並且將以韓國<sup>4</sup>在 1997 年以後的東亞金融危機為例。從韓國作為發展型國家開始觀察，並觀察韓國面臨全球

---

<sup>4</sup>本論文的研究對象，將縮限於 1945 年分裂以後的南韓，北韓部分將不在討論的範圍。而本文中若有述及韓國，則可與南韓共同混用。

化、民主化等外部壓力下所產生的變化。金融危機的發生，一定會對發展型國家理論產生影響，這十年的時間中，韓國的國內政治經濟結構有無重大轉變？面對 1997 東亞金融危機以後，韓國是否改變發展策略？對產業的側重有所轉移？筆者期望能夠對韓國模式本身的分析，和外來壓力變化影響的觀察，透過重要事件發生，前後不同分期的比較分析，觀察出經過國際化壓力以後的發展型國家，究竟有沒有呈現出「後發展型國家」的態勢，或是產生何種變遷？因此，

本論文擬區分研究對象的內生變數與外生變數為：

研究客體外生變數：全球化的轉型力量（外環境）

研究客體內生變數：發展型國家特徵（內環境）

國家自主性

官僚結構

政策方向、手段、工具

內生變數主要探討韓國作為發展型國家的主要特徵所在，以及影響韓國在發展型國家模式中，國家能力與國家自主性的主要因素。並觀察影響韓國國內政經結構對發展型國家模式造成挑戰的「不利因素」。

外生變數則專注討論全球化對韓國的壓力，全球環境比如貿易環境的改變、民主化運動對韓國國內政治的影響，以及 1997 韓國面對亞洲金融危機後的因應與改革。透過對發展型國家模型的自我因素變化（模型本身的變化、內在因素變化），以及外部環境全球化、民主化、金融危機等的影響，歸納觀察出「發展型國家在全球化的變遷」。



## 第五節 研究方法和研究限制

### 一、研究方法

#### (一)、文獻分析法

文獻分析法是社會科學普遍採用的研究方法。因為重大的事件必留下記錄、重要調查結果與報告。是理論建構過程中，歸納法重要的來源依據，也是我們觀察諸多現象的證據來源。這樣的研究方法必須先收集資料並分析資料、整理資料，以便利後續研究之進行。一般來說，文獻的來源可分三大類：

- (1) 政府機關之檔案、重要領導人的演說、官方公佈的調查報告、統計數字
- (2) 來自權威媒體或是學術刊物等發表的文章或是論述(余炳輝,1987:151)
- (3) 私人的傳記、日記、書信、回憶錄等

而文獻分析的過程主要有四(葉至誠、葉立誠,2002:138-156)：

- (1) 閱讀與整理 (Reading and organizing)
- (2) 描述 (Description)
- (3) 分類 (Classifying)
- (4) 詮釋 (Interpretation)

本研究將以國際組織如 IMF 的工作報告(Working Paper)、政府文獻資料、重要學者學術著作、相關發表論文等做為分析和研究的對象，並將收集到的資料與

文獻加以研讀分析，嘗試歸納、詮釋。期望能找出全球化環境中，韓國在 1997 年東亞金融危機以後，發展型國家角色變遷的證據。

## （二）、歷史與比較分析法

在資料收集以及確立研究架構和研究假設以後，筆者將以不同時期的韓國國內政治經濟結構轉變間作為比較分析法的基礎，試圖在東亞金融危機發生以後，分析以發展型國家為特色的韓國，是否因為金融危機的發生或全球化的壓力導致國家放棄原本的發展路線，或是對原本的發展型路線有所調整。

採取比較分析法時，往往會根據已知的歷史事實，探究與現實國際關係現象有關的經驗。此研究階段是必要的。因為不同的歷史事件，有不同的時代背景，有時後必須視個案而定。本研究論文的主要目的，在試圖論證和找出，發展型國家面臨全球化、國際化壓力下的國內政治、制度和經濟發展策略的變遷。因此，運用歷史資料，將所研究之歷史事件加以描述與分析，是一件重要的事。加上歷史研究法具有長時間研究的性質，藉分析該事件發生前後有關的既存資料，可以歸納出可供解釋與描述的前因後果，有時候甚至具有預測的功能（王玉民，1994：244）。

## 二、研究限制

正如同其他科學研究，沒有任何一個研究方法，可以適應所有的研究對象和符合所有的研究需求。社會科學研究或國際關係研究，基於研究對象的複雜性以及多變性，特別容易陷入分割謬誤與合成謬誤的風險。尤其本研究論文屬於個案研究性質，在尋找、描述一段時間研究個案的政治變遷狀況，更應該避免過份的簡化而導致以偏蓋全的發生。

## 第二章 發展型國家

第二次世界大戰結束和冷戰的來臨，世界政治、經濟秩序也隨著兩種不同意識型態的較勁，呈現兩極的發展。由於政治經濟上層建築與下層建築的一體兩面，逐漸發展出以英美自由主義資本主義體系和以蘇聯計畫經濟社會主義，兩種截然不同政治經濟體系，伴隨美蘇兩強在全球的競爭，不同政治社會經濟體系之間，也呈現壁壘分明的態勢。然而就在這個兩極對抗氛圍濃厚的年代，世界經濟體系逐漸發展出另外一條獨特的道路，有別於英美模式和計畫經濟模式的另一套混合式經濟發展道路——發展型國家模式。這套模式首先以日本為首，隨後在亞洲新興工業國家之間開始興起，並締造亞洲四小龍的經濟奇蹟，大幅度的改善其生活水平，並且朝向資本主義世界經濟市場分工中的半邊陲位置移動。這些新興工業化國家的誕生，在某種程度上挑戰了過去以南北關係為國際政治經濟分析軸線的「依賴理論」，逐漸吸引學界的興趣、重視與研究。疑問同樣引發在，為何同樣是二次世界大戰以後的「後發國家」，亞洲的發展模式和拉丁美洲的發展有如此重大的不同，同樣也引起學界熱烈的興趣和討論。究竟是新古典經濟理論的市場經濟使得東亞國家的發展如此特殊，還是出於其他的因素，一直令學術界爭論不休。在眾多解釋原因當中，發展型國家模式的提出，成為諸多爭論中一個有力的解釋。而這樣的解釋，也被世界銀行寫入 1993 年出版的「東亞奇蹟」中（王振寰，2003）。

### 第一節 發展型國家理論的由來

發展型國家模式究竟從何而來？有研究認為此模式最早可以追溯到重商主義的傳統，或是德國在第一次世界大戰以前，為了追趕上英國所形成的經濟國家主義，該時期的國家主導經濟發展，被稱為後發國家理論，有研究於是據此又區分東亞新興國家為「後後發展理論」。可以看出，發展型國家理論也存在有許多

不同的標籤，卻指涉同一種發展模式或概念。例如，學者 Kohli 就以「凝聚性資本國家」，來描述韓國在第二次世界大戰以後的發展軌跡（朱天飆，黃琪軒，劉驥譯：2007），而 Han 則給了韓國「資本主義發展型國家」這樣的名字(Capital developmental state, CDS)(Han & Ling, 1998: 53)。但晚近對新興國家發展特色的研究，一般則公認來自美國加州大學政治學教授 Chalmers Johnson 對日本的通產省的研究，Johnson 提出了「發展型國家」這樣的概念。在 Johnson 的基礎上，後續還有學者 Wade(1990)對台灣，和 Amsden(1990)及 Woo-cumings(1991)對韓國的研究，逐漸形成「發展型國家」這樣的理論典範。Chalmers Johnson 在其著作 *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industry Policy* 一書中區分日本的資本主義模式與英美模式和蘇聯模式計畫經濟的不同之處；學者 White 則在其 1998 年的著作 *Developmental State in East Asia* 中，區別東北亞的發展模式為「發展型國家」，而將中共和北韓的模式稱做「社會主義國家」，以有別於純粹由市場力量所引發的經濟奇蹟。

在 Johnson 之前，Gerschenkron 的「後工業化理論」可以說是當代發展型國家理論的前身(Christopher M.Dent, 2004: 80)。Gerschenkron 對經濟發展緩慢的歷史研究中認為，國家在經濟發展的過程中，扮演的主要角色在於，國家必須動員所有的資源，以拉近與先進工業強權的技術落差。技術落差越大，越是依賴以國家為基礎的經濟發展意識型態，以利資源的動員(Gerschenkron, 1962)。

Gerschenkron 並且認為，隨著經濟的發展，落差的拉近，市場力量最後會超越國家所引導的發展。Gerschenkron 在 1960 年代的研究似乎敲響了 80 年代 Johnson 所重新開啟的對東亞發展型國家的研究。

發展型國家，在理論上被定義為一個長期以國家作為推動經濟發展的戰略模式，目的在於完成國家的「工業化」。主要的行為者包含有產業菁英、商業集團。又因為發展所需，往往會與社會其他利益團體有所衝突，於是國家會在此中尋求

妥協的一種以國家為主導力量的經濟發展特徵。並以賺取外匯、鼓勵出口，保護國內幼稚產業等有計畫、有目標的經濟計畫為其最大特色。這樣的發展模式並非出於僥倖，而是出於一連串細緻的安排的結果。藉由國家的計畫理性，直接決定和介入經濟發展，取代經濟發展中，經常順著自然，展現漫無目標的市場理性邏輯，以達到國家資源的整合與總體目標的實現，目的是希望快速地達到產業升級、和國家的現代化。

就理論的概念來說，發展型國家突顯的是「國家」在經濟發展的角色，因此發展型國家模式帶有濃厚的「國家主義」色彩（鄭為元，1996：4）。Johnson 對日本的發展研究，其主要論述：發展型國家主要依靠國家選擇產業來推動經濟的發展，國家擇定和支持那些所謂的「戰略性前瞻產業」。政府則透過一連串的補貼、減稅、免稅等手段，限制戰略性產業以外的產業與其競爭，並將非戰略性的產業則交由市場機制決定，所形成的一種特殊的、和選擇性發展的經濟制度。Johnson 指出，典型的資本主義發展型國家有兩個特點：一個由國家所指導的資本主義發展體系和經濟的計畫理性伴隨著市場理性的政治制度(a plan-rational economy with market-rational political institutions)(Mark Beeson, 2004: 5)。經濟發展策略性的考慮，成為國家優先的考量重點。避開對平等與社會福利的承諾，才能避免國家的目標，與社會團體不同目標間的衝突，這正是發展型國家的特色，也是發展型國家的最高道德。

在這樣的發展模式下，採取非國家指定部門的市場理性和國家指定部門的計畫理性雙軌模式，這樣的模式必須建立在一個強而有力的獨裁型、父權型政府的組成，經常在處於統制的高位來動員經濟和政治上的資源。發展型國家對於產業政策的制訂，往往將生產性活動優先於消費性活動，並傾向控制主要的商業資源，例如金融(finance)來推動和鼓勵所欲發展的產業政策。國家為了貫徹發展的意志，需要透過一群訓練有素的官僚組織、和一個領航機構才策劃、執行。因此，



一個像是日本通產省、韓國經濟企畫院(Economic Planning Board)和台灣的經濟建設委員會等全盤掌握國家發展計畫、擬定與執行政府預算、動員並整合資源的機構就相當的重要。由於這些經濟計畫機構被賦予計畫與控制政府預算權力，因此可以排列出政府在產業發展與開支的優先次序，這些機構也透過被賦予過濾外資的權力，因此可以決定外資在國內的產業分布，透過這些種種細緻的安排，形成發展型國家運作邏輯。依 Johnson 的歸類，發展型國家有如下的特徵(Lind Weiss & Hobson M. John, 1995: 149)：

- 相對於消費和分配而言，將經濟成長和生產置於優先順位，並視其為國家的根本行動目標
- 招募一群高水準、與經濟發展相關，且富有紀律的經濟技術官僚
- 在經濟建設的主要機構中集中此技術官僚，負責產業轉型的工作（如日本的通產省、韓國韓國經濟企畫院和台灣的經建會）
- 為了達到政策制訂的效率，制度化將技術官僚和商業菁英產生連結，以利在重大產業決策上彼此交換資訊和促進合作
- 國家促進經濟成長所需制定和執行的政策往往需要與同一政策制定的網路的其他行為者相互妥協，但此一政策網路，並不將社會利益團體的壓力包含在決策網路之內
- 藉由制度化的網路，混合對社會主要資源如金融資本的控制，來執行和指導產業的發展方向

同樣的，政治經濟學家 Albert O. Hirschman 對發展型國家的看法，也與 Johnson 的看法頗為雷同。他比較了二次世界大戰以後的發展型國家與拉丁美洲的後發展型國家，歸納出以下發展型國家的以下幾個特點(Albert O. Hirschman, 1971)：

- 容易出現以製造業為主的爆炸性成長
- 容易使工業集中在大型工廠與大型企業集團
- 側重工業品的生產而非消費品的製造
- 傾向抑制消費
- 重視制度因素的作用，因此以農業促進工業發展的作用便不積極

Hirschman 透過對拉丁美洲的研究，得出了前四項為發展型國家獨有的特性，但幾乎在拉丁美洲的實證研究中並不曾發現。因此，我們可以歸納出，發展型國家主要建立在以下幾個特點：具有發展的意願、高度自主性的核心官僚機構、緊密的政商合作、對發展的產業有所選擇。然而，這些可以觀察的外部特徵，並無法說明發展型國家的內在運作邏輯，我們仍須透過對研究個案的國家能力、國家自主與國家意願的觀察、領航機構和國家以及商業集團資本的關係，才能盡可能的觀察出經過細緻安排的發展型國家面貌。

## 第二節 國家自主性與國家能力

### 一、國家自主性的來源-Evans 的鑲嵌性自主

Evans 在其著作 *States and Industrial Transformation* 中，論證國家在經濟發展的資本主義世界分工體系中，國家動用引導性的力量，取得在資本主義世界經濟體系中，利基地位(niche)的重要性。在 Evans 的論述中，國家在經濟發展上所扮演的角色，毫無疑問是相當重要的。然而 Evans 並不認為，國家會依照亞當·斯密所說的，會按照看不見的手來行事，反而傾向相信國家會依賴一種制度性安排，和關係複雜的組合，來發動其自主意願。因此，Evans 認同新自由主義的說法，同意將國家的集體行為，概念化成一種人格化的做為，有其自主利益和偏好的追求(Peter Evans, 1995)。

Evans 認為人類的社會組織發展到近代，主要是以「國家」作為一個對內提供安全、確保社會秩序和交易秩序，對外維持主權，避免外來侵犯與生存的政治組織。在全球化環境底下，國家所能提供者，已經不再只是上述消極的目標，更應肩負起經濟轉型、創造資本、增進國民福祉的責任。國家對於產業方向的指引，確實可以達到如克魯曼(Krugman)所說的，在市場不完全競爭條件底下，某些產業的規模經濟，借此取得經濟發展的前沿地位，並且為後起競爭者設立進入障礙。況且，如同 Vernon 和 Wells 所稱，產品也有其生產週期或發展軌跡 (developmental trajectories)，國家在產品發展的不同區段將導致其收益的不同 (Michael W. Bollom, 1996: 7)，在全球化的時代，產業往往配合產品的生命週期，餘萌芽期的時候在先進國家試探性的取得消費者對新產品的偏好程度，而且在萌芽初期，產品的生產成本很高，標準化程度很低，沒有辦法達到生產的普及。當產品進入成熟階段，產品品質趨向穩定，也廣為市場周知，生產規模到了一定水準，也開始往海外銷售，產品開始進入標準化階段，生產的邊際報酬也開始降低，企業為了維持利潤，開始將工廠遷往海外，並採取差異化的策略來保有銷售地位。等到產品進入了夕陽階段，產業早已將主要工廠移往海外低成本的工廠生產，而企業也開始開發新的產品，進入另一個產品的週期。國家在某些需要保護的幼稚性產業政策上，可以扮演推手的力量，在不同的產業生命週期的不同階段，給予不同程度的適當介入，以維持產業的競爭優勢。

重新詮釋國家結構與國家－社會關係的基本概念，國家結構與國家－社會關係如何形塑工業轉型是相當重要的。Alice 指出，每個國家的內部結構與其國家－社會的關係都是有很大的差異性的，不同的國家結構將會產生不同的行動能力。Evans 在國家與社會的相互關係基礎上，區分出「掠奪型國家」與「發展型國家」兩者的不同，並指出了兩者之間對經濟發展的重大影響。掠奪型國家無法阻止處在國家金字塔頂端的個人，為了追求「個人利益極大化」，而排除對集體利益的追求，另外，掠奪型國家缺乏 Weber 式的官僚架構，將使得掠奪型國家

雖然也是以國家意志為化約概念，但國家意志及利益無可避免地將會集中在少數人甚至個人身上，令國家與社會的整體資源跑到私人口袋，進而削落國家動員資源的能力，和減緩對經濟發展需要所依賴的資本累積速度，不利國家的發展。

發展型國家模式則與掠奪型國家有所不同。既然存在一個經濟政策上，由上而下的統制關係，制高點的國家角色就顯得相當的重要。國家要能主導經濟發展，有賴於國家的能力與國家的自主性。對於國家自主性的討論，Skocpol 認為，國家作為控制和握有對一定領土內人、事、物的控制權，可以制定和追求不單純只是反映社會團體、特定階級和社會整體需求及意願的目標(Theda Skocpol, 1985: 9)，也就是說，國家自主性指的是國家具備有獨立於社會，而能自我決策的程度。Evans 則提出鑲嵌的自主性概念(Evans, 1995)。「自主性」隱含了國家在推動和制訂產業政策的時候，能排除社會上其他利益團體的影響，並透過一批接受規範文化、訓練有素的優秀的技術性官僚為產業政策服務，因此能從長遠的角度來總體規劃經濟發展政策。「鑲嵌」，則是意味著公私部門的合作。國家透過與私人資本之間有所區隔但非孤立隔離的制度化關係，使國家和社會的連結同時也是政府和產業資本的連結，政商關係的利益於是達成一致。這使得以後發展的發展型國家模式中，國家主導經濟發展的成分提高。

國家在全球資本主義世界經濟體系的分工角色雖然重要，但國家的日常運作主要是依賴大批的技術官僚。據 Evans 的研究，發展型國家的官僚體制，與 Weber 式的官僚體制有很大的不同。發展型國家的官僚來源主要是透過國家考試制度 (civil service exam) 來拔擢。而這樣的考試制度招募了社會的主要菁英。考試選拔官僚選拔的制度尤其在受到儒家影響的文化圈更是明顯。在我們的研究個案中，韓國採取了考試任官制度已長達了千年之久(Evans, 1995: 51)。具有類似求學背景的學生在進入政府任職以後，逐漸形成某種人際關係網路，強化了官僚組織內的集體認同，最終形成一種類似於「企業文化」的官僚內規。這種潛規則的

形成，加上了官僚組織內的升遷制度與規範(norm)，使得發展型國家的官僚組織具備有 Weber 式的隔絕性(insulation)，但又不致於完全與社會隔絕。進而能取得「國家自主性」的來源(Evans, 1995: 49)。

此外，國家具有自主性，並不表示國家會朝「發展」的方向邁進。畢竟國家所追求的目標眾多，擁有自主性最多只能確保所追求的目標不會被廣大紛雜的社會利益團體所左右。然而，發展型國家多半有以「追求經濟發展」為主要目標的政策優位性。雖然國家具有前瞻的觀點，國家仍然需要社會的支持與配合。因此，Evans 提出「鑲嵌性自主」的概念。Evans 列出了四種類型，說明了國家鑲嵌性自主的程度，他們分別是：監護者(custodian)、催生者(demiurge)、接生者(midwifery)和耕作者(husbandry)等角色。這些角色的差別在於國家如何運用一些政策工具，來型塑國家與產業的關係。國家作為「看得見的手」，多半透過課稅、補貼、關稅保護、進口配額、貸款、研發補助等方式，於商品和產業生產過程的不同循環週期給予不同的國家介入方式。雖有 Evans 提出國家的四個角色，他卻認為，只有當國家在扮演「接生者」和「耕作者」時，國家才真正發揮「鑲嵌性自主」的力量(Evans, 1995: 78-81)。有關 Evans 討論在產業轉型中，國家所扮演的四種角色，可整理表列如下：



表 2：國家在產業轉型中所扮演的角色

國家角色	四種角色在國家與產業間的內涵
監 護 者 (custodian)	<p>國家作為規則制訂者；管理者，提供政策，和確保政策的執行。</p> <p>雖然國家遵行權力最小化原則，盡量不去干預市場的運作，但本質仍然是管制的。主要目的是透過管制防止私人資本從事不符合經濟效益和生產過程的活動。在國家作為監護者的角色下，管制有其一體兩面。除了控制的消極面向以外，並促使私人資本積極參與符合管制的產業升級目標。管制必須小心使用，過度的管制反而無法激勵創造，弱化產業的體質。</p>
催 生 者 (demiurge)	<p>催生在於創造，國家作為創造者，經常提供公共財，例如電力、交通、道路、橋樑等基礎建設。國家也會在私人資本不足，跨國公司也無法投資的時候，適當的補足這一塊缺口，以此促進產業的發展或升級。這樣的作法同時也可能伴隨著國營企業的產生，甚至會取代私人資本或是與私人產業間產生競爭的現象。例如韓國在 1960 年代建立鋼鐵工廠。國家正是扮演催生者的角色。</p>
接 生 者 (midwifery)	<p>國家藉由提供補助，而非代替私人生產，並且創造關稅溫室的方式，設法幫助私人企業的出現，並且排除來自外國的競爭。有時候會鼓勵現有的企業團體在商業上採取更具有冒險性的行動。主要是為了保護國內幼稚產業免於外部競爭，確保產業的順利發展。</p>
耕 作 者 (husbandry)	<p>國家支持、投資廠商在部分中迅速發展，設立研究發展機構，並吸收創業初期的不確定風險與成本，此時期的產業是處於脆弱的時候，完全由國家介入，國家並且可能以不同的方式、型態出現。加上產業發展的不確定性高、風險成本大，如果國家沒有在此時給予支持，產業很可能夭折。</p>

資料來源：（作者整理自 Peter Evans,1995：13-15; 78-82.）

從上表的整理中，我們不難發現，產業在從無到有的階段，面對全球市場外部環境的競爭與挑戰，若是採用新自由主義的自由放任，一些還沒發展到具有「比較優勢」的幼稚產業，很可能在草創階段就被淘汰，因此，國家在耕作者和接生者的階段，類似對幼苗的栽種與保護，並提供所需土壤養料，Evans 才因此會認為只有當國家在扮演「接生者」和「耕作者」時，國家才真正發揮「鑲嵌性自主」的力量。

「鑲嵌性自主」的概念可以說補充了 Johnson 研究中對日本通產省，這個龐大經濟官僚的研究，而將國家的自主性進一步的發揮，往社會的方向作更進一步的延伸。國家的「自主」若沒有一個載體，自主將無法發揮作用，目標一樣無法實現。Evans 對發展型國家最大的論點，即認為「國家自主性」與「鑲嵌性自主」這兩個主要的特徵與概念的缺一不可。沒有自主性，國家會因為與社會過分緊密的聯繫，而失去獨立性，無法讓國家與社會「集體行動」(act collectively)；若國家力量沒有鑲嵌入社會，則無法獲得私部門的情報和社會資源(Evans, 1995: 12)。對 Evans 來說，鑲嵌性自主突出了國家的自主能力，點出國家能力的來源，用以區分發展型國家與掠奪型國家的不同，凝聚國家的行動，和將官僚制度化，透過高度菁英式的甄補、長期職業報酬的承諾，以及官僚組織內規所凝聚的共同責任感，不但修正了 Weber 式官僚中必須使社會隔離的假設，更提出了「鑲嵌」這一個概念，做為國家與社會一個有效連結的解釋，並使國家透過制度化的協商管道與社會中的商業團體共同參與、計畫經濟的轉型，並將個人在國家的角色轉化為「國家集體的自主性」。避免個人在國家中的貪婪，以便有效的指揮經濟轉型工作。

## 二、Chibber 對 Evans 的批評

但 Chibber 則對 Evans 的這種鑲嵌性自主主張提出批評。他認為如果單單只有國家自主性和官僚自主性，國家不一定會朝向發展型國家發展，他同意 Evans

的說法，如果發展型國家要能成功的促進產業轉型，一個很重要的前提是國家須具有對內的強制力，來避免個人官員對資源的掠奪和社會整體資源缺乏選擇的錯置。但發展型國家如何能夠施行強制力？Chibber 的解釋是發展型國家具備有官僚的傳統，也正是因為有官僚體系這樣的設置，官僚們會接受既有的規範，提供一個免於落入私人中飽私囊的運行機制，官僚內的規範和潛規則會指導官僚和行形成共有文化，令其不致於時刻想到私人的利益(Chibber, 2002: 955)。除此之外，清楚的官僚內文化規範和生涯升遷管道的配合，免於官員在其任內的過長時間，並且塑造官僚內團體的認同，這些都有助於國家強制力的掌握，如果缺乏這些機制，僅有接受規範文化(rule-following culture)和有效率的官僚系統，有時候可能會產生完全相反的效果。發展型國家的國家自主性要能完整，必須有存在這些制度化機制的配合。

對於發展型國家自主性的研究，在於探究發展型國家主觀能動性的來源。然而，即便一個發展型國家來擁有很高的自主性，如果政策沒有辦法執行，對於所追求的經濟政策和發展，也是枉然。因此，我們在討論發展型國家自主性的同時，也必須一併討論發展型國家的能力。

Skocpol 對於國家自主性的討論，認為國家對於主權、國內機構、領土的穩定控制是國家自主性來源的先決條件，而盡忠職守的行政人員和經濟資源則是國家能力的基礎，並且國家在不同政策領域內的能力也是不同的，同時國家能力也有跨越時間的變化。Weiss 則認為隨著世界資本主義的變化，國家能力也會隨之產生變化。現代國家與農業時代國家能力的不同，展現在國家對於社會資源的汲取和動員能力。而國家對社會領域的「協調能力」，則建構了「強國家」的基礎。汲取能力指的是國家從經濟活動中取得資源的能力，協調能力則表現在國家如何從經濟干預和與社會合作中促進經濟的發展。

Chibber 發現，國家內的官僚系統，是一個個獨立的單位，如果任憑官僚理性自我發展，在一個缺乏資源的環境內，如果又缺乏規範文化、協調機構與中樞機構的話，會因為彼此之間追求本位的目標而彼此間造成衝突，這樣的現象便會背離發展型國家所欲追求的原始目標(Chibber, 2002: 957)。但官僚機構彼此發生衝突的原因，也有可能是真的是基於對發展道路的理念不合，而不是官僚組織單純為了追求本位的利益。例如 Ahn Yeonmi 就發現，韓國在推動某些法案時，央行的政策往往會與維持國內貿易收支平衡的其他機關產生政策上的衝突(Ahn Yeonmi, 1982)。因此，唯有接受規範的文化和發展的目標一致兩相配合，國家的自主性才能體現。否則，國家要不然就是雖然具有強而有力的官僚作為後盾，但沒能真正朝向發展型方向，反而轉變成掠奪型國家，令少數官僚中飽私囊。要不就是彼此掣肘，相互衝突。

Chibber 因此另外提出，發展型國家強制力要能貫徹，必須有某些東西是高於官僚理性的。基於部門之間的領域性、秘密性與排他性，部門機關之間要能夠彼此分享資訊、溝通往來本來就不是一件容易的事。要解決官僚組織間橫向聯繫的問題，還需要一個中樞官僚機構，或是領航機構(nodal agency or pilot agency)，賦予資訊的壟斷權力和更大的執行權力，能夠指令下達，令技術官僚組織間只作橫向聯繫(interagency relations)和相互配合，整個發展計畫才能推動和順利運作。這在某種程度上，類似直接聽令於總統或總理的更高權威，但又必須擁有自己的權力，而不能僅僅依靠領袖當做靠山(Chibber, 2002: 959)。有了這些機制，國家自主性才能真正轉變成國家能力。國家強制力也才能貫徹。Chibber 在他的研究中，比較了韓國與印度的例子，舉出了 1961 年朴正熙時代，並沒有重新設立領航機關，而加強經濟計畫院的權力，賦予其節制其他國家機構的制度性權力，使得其他機構無法阻擋、越過和忽視經濟計畫院所下達的指令(Chibber, 2002: 960)。這一個例子主要在說明，領航機構的設計在於節制其他官僚組織權力的必要性。我們可以發現，透過 Chibber 對國家強制力、中樞機構與領航機構，以及

官僚組織間橫向聯繫的研究，適當的補足 Evans 在談到國家鑲嵌性自主中，所沒有解釋到的其他面向。

### 三、Linda Weiss 的治理性互賴

Linda Weiss 同樣認為國家是推動經濟發展的行為者，但不認為國家總是由上而下，權力一條鞭的方式與商業部門維持關係，或是國家若想要達成長期性的經濟發展目標，就不能只依靠由上而下的專制性權力。因此，她認為國家的自主性來源，主要是國家與商業部門的互動過程而來，因而提出「治理性互賴」(Governed Interdependence, GI)概念。在 Michael Mann 所提出的基礎權力 (infrastructure power) 上，Weiss 想尋求延伸，企圖包含國家在追求發展上動員菁英的能力(Lind Weiss & Hobson M. John, 1995: 162)。國家如果總是動用和一味追求專制性的權力，則經濟發展的可能性並不會長久。

於基礎權力探究，Weiss 歸納出了三個國家有效度能力的來源，或是觀察面向。分別是滲透能力 (penetrative power)、汲取能力 (extractive power) 和談判能力 (negotiated power) (Lind Weiss & Hobson M. John, 1995: 7)。滲透能力能夠讓國家的能力直接的與一般大眾產生接觸，這是在傳統的封建時代所沒有發現的，因為國家與大眾之間，隔了一層社會階級。這種情況同樣出現在過去以鄉紳階級為中間階級的古代中國。如果國家沒有滲透能力，便無法將其想法付諸實踐。

汲取能力指的是國家向社會取得不論是物質或是人力資源的動員能力。汲取能力的先決條件是國家必須有滲透能力。有了滲透和汲取的能力，國家最後必須透過談判的能力，與社會形成一個溝通的制度化管道，達成經濟發展的合作 (coordinating the industrial economy)。這些能力的整合，包含了國家與社會中主要經濟行為者一起共事完成高度的發展戰略，和制度化的行為，Weiss 將其稱為「治理性互賴」。



在描述政府與商業組織合作的案例中，韓國可以說是最為緊密的例子，但大多數的著作多半指向日本的經驗，與日本在經濟發展上某種統合主義的模式。經濟上的「合作」意味著參與經濟發展的諸多不同參與者對未來利益的一致共識。因此國家與主要商業組織的關係可以建立在為了要達成更長遠的一致利益來維持，但主要的方向還是經由國家規劃主導。由於是透過協商的過程，社會裡的私有部門便願意配合國家的計畫，犧牲自己短期的利益。有些學者並不使用治理性互賴這樣一個標籤，例如 Calder 稱這樣的關係為「有機性互賴」(Organic interdependence)( Kent Calder, 1989)，Samuels 稱為「相互共識」(reciprocal consent)( Richard Samuels, 1987)，而 Boyd 則稱為「競爭性合作」(competitive collaboration) (Lind Weiss & Hobson M. John, 1995: 169)。

Weiss 認為，處於治理性互賴結構中的國家與社會，兩者都是強勢的，但國家保有其自主性，利益團體則透過合作機制整合至政策制定的架構中。因此形成一種新的統合主義。在這個過程當中，雙方透過協商談判獲得利益最大化。國家能力的強弱，必須透過與社會互動才能觀察得出結論，這樣個關係既使得國家保有自主性，也讓官僚組織在運作的過程中能有效與社會隔離(insulation)而不被影響，但國家也不會因此就完全被社會，尤其是社會主要的利益團體所完全吸納，社會也能保持其企業靈活度。

至於治理性互賴的類型，Weiss 將其分為四類，各有其表現的時機與作用方向。分別為：紀律性支持(disciplined support)、公共風險吸收(public risk absorption)、私部門於公共政策的啟動(private-sector initiative in public policies)和公-私革新聯盟(public-private innovation alliances)。

## 紀律性支持

紀律性支持多半發生在戰爭過後的時間點，因為戰爭的關係，私人企業部門的能力仍相當脆弱，國家－社會處於威權統治時代的上下關係，經濟發展的方向與改變的過程主要由國家主導和國家所推動，此時期財政由國家控制，並且以出口賺取外匯為經濟發展的主要目標。國家在領導經濟發展上，採取一種由上往下的統制關係，並且防止私人尋租(rent-seeking)行為的發生。本研究對象韓國，在朴正熙時代，便顯現出這樣的特色。國家發展以降低私人短期利益為代價，列出出口項目及出口目標，輔之以政策優惠、補貼、貸款來鼓勵出口，並且以規範嚴格、監控嚴密的紀律性和懲罰措施，以避免政策的失靈。

紀律性支持雖然發生在威權時期，但我們仍然可以發現，國家在制訂優先發展政策時，仍然保留有過去紀律性支持的影子，我們也發現，本研究個案韓國，在過去注重的是產品的外銷，晚近有逐漸朝向研發、產業升級和高附加價值的方向邁進的趨勢，而非一味以出口為考量。

## 公共風險吸收

國家為了保護幼稚產業，避免外部競爭，以及希望擴大出口市場佔有率，往往會透過國家與私人企業的合作，或主動發起扶植新的產業，由國家與私人企業相互配合，由國家吸收主要的風險，以強調新型態產業發展過程的風險極小化。為此，國家必須在私部門中，於私人企業與消費者間作為居中協調的角色。為了達到某些產業的快速發展，國家與私人企業，兩者便以這種方式維持利益交換，和產生彼此之間的聯繫。

## 私部門於公共政策的啟動

國家面對景氣蕭條衝擊產業，或產業體質衰落時，授權產業為了生存而提出計畫，並且與國家的公共政策重大目標產生連結。但這樣的連結遇到產業內部競爭強烈的時候，凝聚力的達成有其相當難度。

## 公—私革新聯盟

科技革新在產業升級上扮演相當重要的角色，往往決定了產業的未來發展與利潤來源，是未來利潤成長的主要動力，公—私革新聯盟經常運用在科技取得、發展與升級等相關政策上，私領域一旦加入這樣的聯盟安排，則必須提供自身的資源與公部門一同分享，配合紀律性支持與風險分攤，私人企業的加入演變成一種透過自願性的加入聯盟，與政府達成伙伴關係。

## 四、國家自主性、國家能力與社會的配合

發展型國家除了表現在國家於經濟政策上的積極介入作為主要特徵外，此模式要能成功也需要若干社會條件的配合。畢竟，國家與社會的關係並不可獨立分割，國家來自於社會。但國家作為抽象的行為者，其所欲追求的利益有時後並不同於社會整體的利益。因此，Doner 認為，在解釋發展型國家於冷戰後的成功經驗時，國家高度自主性的說法便會產生侷限性。他將戰後發展型國家的快速工業化擺在國家與商業集團的聯繫(Richard F. Doner, 1992)。至於國家會與社會中的哪些行為者聯繫？Crone 則認為，國家越是與代表著社會廣泛利益和意見的社會團體聯繫時，越有助於經濟政策上的合作、發展、溝通與協調。反之，若國家只與社會上特殊的利益團體聯繫，則無法使國家紮根於社會組織當中，這樣的結果只會使得國家必須經常動用強制力來解決國家與社會的問題。Mann 因此把國家權力分為專制性權力(despotic power)和建制性權力(infrastructural power)( Donald K. Crone, 1998)，來區別國家為了達到目的，動用到警察和軍隊的

權力，而建制性權力則是透過與社會的協商溝通，來聚集國家和社會兩種力量，以便達到國家的目的。畢竟經濟的發展是一條漫長的過程，工業化更是如此，如果經常的動用到專制性權力，快速而持續的工業化最終只會招致反抗，反而無法維持。因此，Hall 和 Ikenberry 認為，權力藉由分享而擴大。這樣的觀點在他 2003 年的文集中再次強調：世界上有效能、有成功的國家是靈活和強壯的，必須在有效率和規範的政治基礎上運作(John A. Hall & G. John Ikenberry, 1989: 14)。Weiss 和 Hobson 也強調，國家與社會之間，並不是零和遊戲的關係，國家與社會可以透過合作來促進工業化的發展(Lind Weiss & Hobson M. John, 1995: 5)。

雖然東亞發展型國家的模式多半脫離不了威權主義的色彩，但國家在經濟發展上所扮演的角色，主要在統籌規劃資源的分配與利用，所以也不能完全背離市場的發展方向和運作邏輯，反而要一部分與市場原則配合，在必要的時候扭曲價格，以及犧牲社會福利和排除若干工會團體的反抗力量、矯正市場失靈、保護新興幼稚工業，和促進重點項目的發展。所謂的「價格錯誤」有時候只是一個必要的手段，作為服從市場，並引導產業往市場競爭處去擴張的市場擴張。Amsden 因此將之稱為 *getting the price wrong*(Amsden, 1989: 8)；Aoki 則稱此為強化市場 (*market enhancing*) 的原則(Masahiko Aoki, 1997)。在我們的研究對象中，韓國的國家自主性相當的高，因為大企業或財團的發展，必須符合政府的政策，而政府又掌握了產業發展所需的資本，即控制銀行體系，和外資在韓國的投資項目。少了國家資本的挹注，財閥是無法發展的，也正因為基於高度的國家自主性，韓國的國家發展可以對市場進行很強的干預。如果把市場抽開來看，韓國干預市場的方式，並非市場友善(*market-friendly*)與市場促進(*market enhancing*)，而是市場替代(*market substituting*)，但在實際運作上，卻又運作得比市場還要順暢(Amsden 1989)。

表 3：市場理性與計畫理性的差別

類型 指標	市場理性體系	計畫理性體系
代表國家	美國	日本
國家功能	規則型、管制型國家，被動視市場情況制定遊戲規則	國家主動規劃，協調私部門，參與經濟發展，執行發展型功能
主要經濟政策	強調規則制定、重視讓步與貿易政策	強調國家競爭力、重視產業尤其是工業發展與結構，目的在提昇國家競爭力
菁英的流動方向	私部門到政府部門	政府部門到私部門
菁英結構與菁英甄補	以國會為中心	以政府官僚體系為主
政商關係	軍－工複合體	官僚－工商業複合體
目標價值導向	重視效率	重視效能
經濟政策的產出的權力集中處	集中在軍工－複合體的國會、國防部手上	集中在經濟政策決定的領航機關－通商產業省手上

資料來源：作者整理自：(Chalmers Johnson, 1982:18-22)

### 第三節、發展型國家與其他的理論連結

#### 一、發展型國家理論與全球化

發展型國家理論的產生是基於特定時空下的產物，其發展環境與其他理論也相互有所關連，這些理論的交織構成了發展型國家的發展和運作的外在環境。在眾多理論當中，全球化理論可以說是與發展型國家理論可以拿來相互補充檢視



的。研究全球化的學者 Weiss 曾說，「國家從未消失和減少其影響力，而是逐漸融入全球化之中」(Weiss, 2003)。全球化的眾多力量當中，主要是挾著經濟自由化，將全球的市場最終整合在一起的一個內在邏輯，而逐漸影響、滲透到每一個國疆界之內，促成一國的政治、經濟轉型。全球化對發展型國家最大的影響就是全球化的力量將使得國內市場不再能夠封閉與獨立於世界市場之外，因此國家對於慣用在發展策略的選項將嚴重受到限制。採取這樣觀點的全球化理論，樂觀的相信市場力量最終將導致國家力量的消失，以及世界政治經濟秩序的趨同。就國家的治理而言，發展型國家的確受到全球化理論的影響，而受到衝擊和調整與轉變，而被引入了國際的制度和規則中。

## 二、發展型國家理論與依賴理論

發展型國家的理論也跟「現代化理論」有關，現代理論主要建構在一個經濟發展上線性發展的假設。即認為發展的程度或多或少有一個在未來的某個時間點，所有的市場會匯聚成一套相似的市場制度(institutions)，走上諸如英美或歐洲最適化發展的軌跡。又比方說可以達到資本主義制度中的資本自由流動，和經濟事務達到內在邏輯上的理性等等。有些現代化的理論相信，學習的效果是可能產生的。國家藉由模仿、學習和跳過發展過程中某些「別人走過的老路」，而達到發展上的「後發先至」。Alice Amsden 在 *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* 一書中就是採這樣的觀點(Marco Orrù & Nicole Woolsey Biggart & Gary G. Hamilton, 1997: 39-40)。然而，現代化理論的樂觀預測，卻被發現與實際情況並不符合。南北差距繼續擴大，使得 60 年代，現代化理論逐漸沒落，被以悲觀主義為色彩的依賴理論所取代。

依賴理論主要是借用的華勒詩坦(Wallerstein)的世界體系中核心—邊陲—半邊陲概念，認為在資本主義世界經濟的國際分工中，已發展國家透過不對等貿易交換和生產技術落差鴻溝，以保持、強迫對未發展國家的宰制。與現代化理論不

同的是，依賴理論並不把國家不發展的因素，歸咎於一國內部的文化與制度的不同，而著眼於資本主義體系由外而內對一國的剝削。國內研究陳玉璽認為，資本主義的國際分工依靠三種機制將邊陲國家納入資本主義體系，即統制關係、內化關係與補償性整合關係。統制關係講的是核心國家對邊陲國家優勢的作用，內化關係則因為核心國家與邊陲國家的合作而逐漸深化此二角色的互動往來和生產形式。最後的補償性整合關係演變成邊陲國家的經濟事務是為了替核心國家而服務的（王振寰，1998）。

依賴理論受到很多的批評。理論在遇到亞洲四小龍的崛起和 70 年代的世界經濟危機，凱因斯(Keynes)的理論受到挑戰，新自由主義幾乎成為思想主流，認為東亞的奇蹟應該歸於市場的力量使然。即便存在市場干預，也是為了替市場服務的。也正是基於這樣的背景下，Johnson 指出，新自由主義並沒有辦法正確的指認出東亞國家的發展模式，Johnson 的研究因而認為，日本的發展模式反而與「經濟國家主義」或「新重商主義」的德國發展模式有著同樣的發展脈絡，從而得出了資本主義「發展型國家」的概念。

從第二章對發展型國家理論的回顧與討論我們可以發現，發展型國家的產生，有其特殊的歷史條件與環境，而發展型國家理論，主要在對這些戰後新興國家的快速發展，提出解釋原因，並抽離出這些國家主要的發展動力—國家。正因為資本主義世界經濟體系已經成形，在資本主義競爭邏輯下，國家若是想要改變自身在國際分工的位置與現況，必然需要有所作為。而有效和正確的對產業、市場給予引導或介入，是這些學者對發展型國家之所以能夠成功的一致解釋，不同學者間更細緻的比較工作和研究在於分析出為什麼同樣是新興國家，有些國家並未能朝向發展的道路，進而得出不同國家的凝聚結構與類型，以及官僚有效性的高低（如 Evans 的掠奪型國家與發展型國家；Kohli 的凝聚型資本與世襲性資本）

在對發展型國家理論有了一番梳理和比較以後，我們仍然不能夠忘記，基於研究個案的特殊性，與研究個案的特殊歷史發展軌跡，我們在下一章的論述中，考慮到韓國之所以成為發展型國家的特殊歷史緣由，以及韓國作為發展型國家的全球化壓力，最後，則是觀察韓國在經過 1997 年東亞金融危機以後，國家是否仍然對產業有所介入和鼓勵？在產業的發展上是否動用到國家力量？甚至更細緻的觀察韓國的政商關係的轉變，以求對同一個案，不同時間點，同一個發展軌跡，不同發展方向與結果的「比較靜態分析」。



### 第三章 發展型國家體制的衰落—全球化壓力？

#### 民主化壓力？

從第二章對發展型國家的理論回顧與探索，我們可以看到發展型國家模式，有如下幾個重點：具有發展的意願、高度自主性的核心官僚機構、緊密的政商合作、對發展的產業有所選擇。這些存在於第二次世界大戰以後，由東亞以日本為「雁行之首」的亞洲國家經濟發展經驗，有其特殊的歷史大環境，與國內、外特殊狀況的配合。韓國在 1960 年代由軍事強人朴正熙上台，到 1979 年朴遭刺殺為止的經濟發展，成功的將韓國從李承晚時代的農業國家過渡到工業化國家，完成了韓國在經濟發展上的產業升級。這一連串成功的經驗，被許多學者認為是東亞繼日本以來，發展型國家的典範。一般普遍認為，亞洲四小龍高度且持續的經濟成長，與國家介入經濟活動有很大的關係。世界銀行面對亞洲持續經濟發展的現象，也承認東亞國家在經濟發展的某些面向上，是國家力量推動所導致的成功，並非純粹市場力量使然。從韓國經濟發展的國內政治結構來看，緊密的政—商關係是韓國發展的一大特色。這樣的特色最主要表現在以國家（及其所屬官僚領航機構）制定經濟發展目標（通常是一連串、五年為一期的計畫），由財閥（政府所扶植而承認）來執行私領域的經濟活動，而此中產業發展所需要的資金，則由國家所控制的銀行體系所提供，扮演資源分配的獎、懲機制，與以此所構成的「國家—銀行—資本家」三者的關係。也有研究將韓國這樣發展模式，借用 Japan Inc. 的說法，而類比韓國模式，將之稱為 Korea Inc.

過去朴正熙政府之所以能夠大幅度的介入國家經濟發展的方向，得利於第二次世界大戰以後，美蘇冷戰下的國際政治時空環境。隨著時間的發展，兩次石油危機、冷戰的結束，加上美國政府面對財政赤字、貿易赤字等影響，美國開始推動自由貿易，對自由貿易的追求，使得過去在國際貿易領域中，國家經常使用的

關稅、非關稅因素等保護工具，逐漸受到挑戰。而美國的經濟衰退，直接影響到的就是原先對亞洲國家的市場開放，和以出口擴張為導向的韓國經濟。在過去，出口擴張帶給韓國高速的經濟成長，和人民生活條件的改善。於是發展型國家的意識型態，和威權政治體制的實施，雖有國內抗議聲浪，還不致於威脅到政權的穩定基礎。相較於強勢國家，社會發展是比較弱的。這是基於經濟發展階段早期的使然、也是因為國家的有意壓制，和韓國人民對國家意識和民族性，為了整體「國家利益」對威權體制的多所容忍有關。外部的國際政治經濟環境與國內的經濟發展需要互相交織的結果，使得強國家一弱社會的表現，反應在上述的政—商關係經濟發展脈絡當中。而政—商關係的發展，逐漸從「裙帶資本主義」的「政—商相互挾持」(mutual hostage)早期發展有效性，而演變成財閥經濟寡頭經過全球化發展下的經濟擴張，取得大幅發展勢力以後，反過來要求政府制定符合其特殊利益政策的後期政—商關係權力向財閥的傾斜。

至於為什麼韓國在危機前二十年，可以持續經濟的高度發展，卻幾乎在 80 年代開始顯露疲態？分析上來說，韓國的發展型國家模式，來自於：

一、全球化、民主化的雙重挑戰。其中全球化挑戰來自於國際政治經濟大環境對韓國所可以採行的貿易保護手段的大幅限制與壓縮；民主化挑戰則來自於國內其他社會團體對威權體制的反動。但對韓國發展型國家在這一時期主要的威脅，主要來自於國內的民主化壓力。

二、韓國式發展型國家模式的政—商關係一旦發生權力天平向財閥傾斜，很可能會導致國家能力的衰落，也就是國家反而被大型企業財閥所綁架，無法獨立追求經濟政策的自由，此情況的發生，本身帶有政—商關係運作上的邏輯脆落性。

韓國政府在面對著這樣一個雙重挑戰和轉變時？究竟做了哪些努力？而為何最終無法挽回，導致發展型國家的衰落呢？



就外部全球化環境而言，國際政治經濟的大環境自 1980 年代開始產生改變。經濟自由化的全球化力量，也開始對世界各國形成一股壓力，影響到許多國家對外經濟政策的使用，和對國內市場保護工具的限制。二次世界大戰後的關稅暨貿易總協定(General Agreement on Tariff and Trade, GATT)，目標在撤除國際貿易中的關稅障礙因素。1995 年以後 GATT 談判，則決定創立世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)，要求的是開放的國際公平貿易環境。除了要求去關稅化、國民待遇原則、最惠國待遇原則外，也對國內補貼、配額、技術性貿易障礙等等貿易保護工具開始限制與排除，這樣的發展趨勢對發展型國家所慣常採用的發展策略方式，構成一定的限制與壓縮；民主化的要求則隨著第三波民主化的浪潮，影響到許多國家政權的更迭，朝向經濟發展以後的民主轉型。外部全球化與內部民主化的要求與壓力構成對韓國發展型國家典範模式的重大挑戰，也迫使運作於 1960~1987 年的發展型國家模式最終走向衰落。

1997 年的東亞金融危機，打破了「發展型國家」模式在經濟發展上持續性的神話，揭示了發展型國家模式的弱點，也明白暴露了政—商緊密資本主義類型的嚴重缺陷，和這類的發展很有可能淪為「裙帶資本主義」，和演變成「掠奪型國家」的內在道德風險。無論此掠奪是政府菁英層次的掠奪，或是以資本家財團為逐利考量的掠奪，這樣的內在道德風險和發展方向，大大違背了「發展型國家模式」中國家能「獨立於社會，而鑲嵌於社會」的原始假設。經濟發展後社會利益團體的興起，與對自身權利的要求，則明白顯示出國家在社會中「治理性互賴的不足」。1997 的東亞金融危機重新激起了「自由經濟」與「國家干預」在經濟發展道路上，孰優孰劣的激烈爭辯。韓國政府，在遭遇金融危機，外匯存底近乎耗盡之餘，轉而向象徵經濟自由主義陣營的國際貨幣基金(IMF)請求援助，而必須在重建的道路上，接受了一些 IMF 所要求的一連串改革。因此也開始鬆動、改變了過去原有的發展方向。

值得注意的是，發展型國家模式與自由主義經濟發展模式，都屬於「資本主義」的類型，兩種理論的在 1980 年代以後辯論重點，圍繞在幾個爭執點：一、在經濟發展逐漸全球化的趨勢下，「國家」是否還有介入的空間？二、在經濟發展逐漸全球化，且易受到外界制約的情況下，國家對經濟的介入，是不是仍然有效？對古典經濟放任思想來說，經濟全球化使得全球市場最終將使國家的硬殼被衝破，國家將無法抵擋此股浪潮，國家將「無力」也「無法」介入市場，而最終屈服於市場力量。然而，國家主義者卻認為，市場並非完全競爭的。隨著晚近全球化的發展，世界經濟趨於分工，以及世界經濟區域化、集團化的發展結果，世界上各個經濟體，卻在國際分工上尋求利基地位(niche)，而不是完全倚賴自由市場經濟那隻看不見的手來運作，國家必須在一次又一次的全球經濟環境發展的變化上，發揮主導優勢，搶占先機。

本研究將論述，韓國的發展型國家模式的變遷，從 1980 年代到 1997 年為止，主要的壓力來源，並非來自外部的全球化壓力，而必須歸因於上述政—商關係中的權力平衡與政商關係過於緊密，可能引起貪汙賄賂等的風險與誘因，和政—商關係以外的社會其他利益團體對其本身訴求所表達的政治不滿。因為韓國真正受到外部因素制約在 1995 年加入 WTO、1996 年加入 OECD 以後，才真正開始對外大幅度的開放，且這樣的開放並非全然來自於市民社會的力量，反而是政府為了節制財閥所採取的手段。更大規模的外部全球化壓力要一直到金泳三總統激進的提出「世界化政策」以後，所以發的金融危機，和 IMF 的介入，韓國才真正大規模、全面的需要面對來自外部的壓力。1960~1980 年代相對穩定的發展型國家模式在 1980 年以後，政—商關係的權力平衡開始向財閥傾斜。1987 年以後大規模的學生、勞工等中產階級普遍的社會運動，和對於 1980 年代以來政府貪汙的不滿、引起政府為了鞏固政權合法性開始的全球化開放政策，或許才是導致韓國發展型國家變遷和衰落的原因。然而，金融危機過後，韓國究竟還能不能稱得上是「發展型國家」？或是「發展型國家」這套模式在全球化經濟的未來適用性

究竟如何？這將會是經濟發展道路上，「自由主義」與「國家角色」兩種爭論繼續存在的最大理由。也將會是筆者於第四章所欲討論的重點。

## 第一節 民主化對國內政治的壓力

國家對經濟發展的介入，正如 Amsden 對韓國所做的研究，和許多學者對韓國奇蹟的討論，表現在發展型國家模式中，往往處於一國經濟發展邁向工業化的初始階段，有著高壓的威權政權，和有效率的官僚體制，而社會力量相對國家則顯得較為薄弱。然而，接受自由主義觀點的學者卻認為，經濟發展有利於民主化的生成，產生民主化的結果，和將會對威權體制產生威脅。正如許多文獻所共同指出的，經濟發展的結果，往往會促使中產階級對市民社會的發展起了推波助瀾的作用。中產階級在國家控制以外的公共領域和私人空間，往往表現出現代化社會的發展過程中，對不同利益、意見、文化的多元包容特性，和對潛在威脅民主的因子加以抗衡。因此，中產階級在一國民主化過程中扮演重要的角色。

過去採取出口導向的發展，帶動韓國經濟的成長，在經濟發展的初始階段，「經濟發展」是舉國上下一致的目標。經過 1960 年以來 20 年的發展腳步，中產階級的力量也開始勃興，而「威權體制」對社會利益的分配和處理，並不能讓中產階級感到滿足，於是中產階級開始對「威權體制」表達他們反對的聲音。許多研究韓國的學者也認為，若非存在有一定數目的中產階級，韓國的民主轉型可能無法如此順利。也有研究採相反意見，如 Koo 認為韓國的中產階級並非如同其他資本主義國家一般，是隨著經濟的發展，而後自然而然產生的。韓國中產階級和市民社會的興起，是依靠學生、教會、知識分子、異議份子和勞工階級等不斷跟國家抗爭、對抗、討價還價的結果(Koo Hagen, 2002)。這些代表著韓國內部不同利益的各階層，對韓國民主化的貢獻，表現出一種對抗國家、威權的激情與激烈、與好鬥的展現方式。遊行、罷工、暴力、抗爭行為時有所聞。很多的運動最後也跟反對黨產生聯繫，進一步改變和重組韓國國內的政治生態。這在很大

的程度上，挑戰了過去許多學者對「發展型國家」理論的研究和假設。也就是說，當國家開始無法「滲透」到社會，與社會共同和諧治理經濟、分配、所得乃至於廣泛政治議題和其他問題的時候，政治的動盪便會突出，進而影響到經濟的表現，和造成整體社會的不安。

韓國民主化時期，是國家力量開始衰退，社會力量興起，政體從威權政體過渡到民主轉型階段的時候，同時是原始的發展型國家模式受到嚴峻挑戰的時候。至於韓國究竟從什麼時候開始停止了發展型國家的模式？John Minns 認為並沒有一個清楚的時間點，但認為存在一個轉型時期，使發展型國家在轉型時期表現出一種政策上的衰落(John Minns, 2010)，在眾多挑戰國家威權的力量中，除了國家與財閥的政—商關係開始出現傾斜以外，面對社會其他團體的挑戰，勞工與學生運動顯現出韓國民主化時期社會運動的特色(Koo Hagen, 2002: 74)。

### 一、勞工意識的抬頭

韓國過去的發展型政權所面臨的國內政治、經濟結構和環境，相對而言是處於一個強國家、弱社會(strong state and weak society)的國家—社會關係，其中政商關係(State-Business relationship)，又顯得特別突出。朴正熙有意留下並扶植財閥(Chaebol)，使得韓國發展型國家的類型特別排除了社會其他利益團體的參與。許多經濟發展的決策由國家主導，交由財閥去執行。勞工的角色和聲音在這一個時期是被刻意忽視的，被稱做排除勞工的統合主義。對於這樣威權政體搭配資本寡頭所可能衍生出的政治貪汙，或金錢政治的疑慮與可能，學者 David Kang 在其所研究的「裙帶資本主義」中，提出了貪汙政治的四個類型(Kang David C, 2002)。對於這種韓國緊密政商關係的發展路徑和類型轉換，在考察韓國從 1960 年到 1997 金融危機發生以前的政商關係提供一個強而有力的解釋。這樣的解釋也可以直接對韓國政商關係中的政府、財閥彼此之間，在權力天平上由強國家—弱社會，擺盪到弱國家—強社會的可能上，提供一個相當有解釋力的觀察點，並



且可以說明國家在政商關係失衡中，國家自主性(state autonomy)與國家能力(state capacity)衰落時可能會發生的狀況。

韓國在發展型國家模式中國家－社會，或是政商關係權力角力的競逐過程中，財閥的能力是較為突出與特別的。從過去受到政權的特別扶植，到順應世界經濟成長為世界主要經濟行為者，並且開始脫離國家的控制範圍時，動用正式或非正式的關係，企圖影響政府的決策是可以預見和理解的。然而，韓國政府在掌握國家能力的面向，另一方面的挑戰還受到來自社會其他利益團體的挑戰與侵蝕，勞工對威權政府在處理勞資雙方對立關係中，國家對資方的特別偏袒感到相當的不滿、普遍社會大眾也顯現出對政府貪汙事件頻傳的反感，以及對國家越來越沒有能力，處理和應付經濟成長的挑戰失去信心，凡此種種，在在處處構成對政府合法性與正當性的質疑。將原本被忽視的國家－社會關係中其他的行為者力量引發出來，成為對國家能力與國家自主性的重大挑戰來源，只是這項挑戰來源是來自內部的，並且與韓國國內的政權合法性的存續有關。

1980 年代以前韓國的威權發展國家體制可以說是在壓迫勞工、採取對大型企業有利的補貼等剝削社會其他團體的利益下，為了達成對外出口擴張，和取得生產成本上的「比較優勢」所達成的。在管制勞工運動與工會組成方面，朴正熙政權下的韓國嚴格限制勞工的聲音，並且將對勞工的監控直接放在韓國中央情報局(KCIA)下監管，這樣的嚴密監控為的是防止罷工的產生，影響到工業的生產，和所造成的生產停頓，與所引發的社會不安與不穩定。韓國對勞工的監控最主要的作法在於禁止工會(trade union)的組成，或是組成的工會必須由國家所控制。如此一來，經濟政策的決定，並不用透過與勞工階級的協商。國家在經濟政策上，則佔有主導的優勢地位。

韓國在國家經濟發展階段的初期，對勞工運動和權利的打壓顯現出一般國家在工業化的早期特徵。從 1946 年起，唯一合法的勞工運動受到國家的所設立的



Federation of Korean Trades Union, FKTU 所控制，勞工的聲音完全被排除在「經濟發展決策圈子」以外。在追求經濟發展的初期，韓國消除國內貧窮的主要策略在於利用重工業化的強調與發展吸收多餘的勞動力，以消出絕對貧窮的可能 (Kang Tat Yang, 2000: 45)，重工業的發展策略一方面有助於經濟成長、產業升級，另一方面則有助於將勞動力吸收於工業部門，讓失業率降低，將許多家庭拉離絕對貧窮線，因此此時期的韓國經濟發展也國際觀察家被譽為平等的成長 (growth with equality)。

雖然勞工的工資在 1960 年後的 25 年以來逐步的上升，也逐漸改善了勞工的生活水準，然而與整體消費物價相比，勞工的薪資仍然低於一般社會水平，且一直以來都沒有類似「最低工資保障」的作法。勞動階級在朴正熙政權的晚期已經顯示出對韓國政府長期壓制勞工的不滿。1970 年 11 月 3 日，為了爭取紡織工人勞動尊嚴，發生了紡織場成衣工人全泰一 (Chun Tae-il) 的自焚事件，敲醒了公眾對勞工所受不平等待遇的公眾意識 (Koo Hagen, 2002: 76)，並從過去對勞動婦女不公平待遇的印象轉變成對普遍勞動階級的關注。勞動條件在韓國究竟有多惡劣呢？有學者研究，根據當時的資料粗估顯示，就整體製造業部門來說，在 1987 年的勞動工資水準只佔了平均消費者物價指數的 87%、紡織業部門只有達到 57%，而電子業也只有達到 88%，要能夠維持一般生活水準，勞動階級一直處於捉襟見肘的狀況。與此同時，韓國的勞動條件 (working conditions) 在亞洲四小龍中是敬陪末座的。除了沒有最低工資的保障、婦女勞動條件受到歧視，工作時數隨著工業化的發展卻呈現「不減反增」的態勢。1981 到 1986 年間，工作時數的情況退回到了 1970 年代的水準，勞工的每週工作時間長達 54 小時 (Kang Tat Yang, 2000: 45)。政商關係的緊密使得政府對於勞資糾紛，很習慣性地採取偏袒資方 (財閥) 的立場。結構上，則沒有將勞工納入正式的溝通管道的機制，勞工階級所累積的不滿情緒，在未被獲得正式化、制度化的參與情況下，自然會不斷的升高，衝突則在所難免。

此外，勞工階級對於政府長久以來袒護資方的作法，已經對政府失去信心，加上政府在勞動法案的執行與現實上存在嚴重落差，更使得對國家這樣政、商關係緊密的不滿的情緒不只發生在較低工資的勞動階級，甚至延燒到受領高薪的白領階級。受領高薪的白領階級，往往被視為中產階級，處於資本與勞工的中間位置。但即使在白領階級的勞動條件中，也開始不滿政府給予管理階級太多的空間可以任意決定、更改其勞動條件。自 1980 年代開始，韓國的勞工運動因為不被體制化，也不被決策當局所接受，隨著對民主化的要求而開始活躍，並且變得相當好鬥。勞工運動在很大的程度上，打擊了過去發展型國家模式中，以排除勞工階級，集中在威權的政府－財閥聯盟為主要經濟發展特徵的韓國發展型國家發展策略與基礎。在沒有一個和諧的勞方－資本－政府關係的情況下，韓國發展型國家逐漸喪失了國家自主性、滲透性、治理性互賴與「威權式發展」的合法地位。

大規模的勞工運動在 1987 年 6 月爆發，前所未見的全國性抗議、罷工活動在全斗煥政權下台後的 6 月湧現，癱瘓了主要的工業活動以及製造業的生產。幾乎所有的大型製造業部門都參與了此次的罷工。1987 年民主轉型的參與，不只存在於勞動階級，還包含了學生、白領階級、小型店家(small business owners)和一般市民的參與。

## 二、學生對民主化的抗爭

推動韓國民主化的力量是多元的，勞工團體如果沒有學生的組織，可能無法集中力量對抗政府。引火自焚的紡織成衣工人全泰一曾經表示，可惜自己沒有大學生朋友，表達了作為一個非知識份子對抗威權的無奈。另一方面也可以看出，韓國的學生運動與後來工會運動之間的聯盟。1980 年代晚期，學生運動被視為僅次於軍政府的重要政治行為者，此一時期的韓國甚至有「學生共和國」的說法。1988 年 11 月 28 日至 12 月 31 日，國立漢城大學社會科學院人口與發展問題研究所就韓國最有影響力的團體所做的問卷調查中，針對 1497 人的回答，23.6%

的人回答是學生；22.8%的人回答是軍部，足見學生的影響力在韓國社會可見一斑（郝宏桂，2009）。一些學生組織的領袖，如全國學生聯盟 National Student Alliance 和全國大學生委員會 National University Student's Committee 的成員，往往在校園和社會中被視為「英雄」和「風雲人物」。沒有學生的前仆後繼，韓國在 1990 年代的民主轉型，可能無法進展的如此迅速。韓國的學生階級代表一種社會良知，並以敢說敢言著稱。紡織成衣工人全泰一自焚事件、1980 年 5 月 18 日的光州鎮壓事件等，激起了學生社會運動的熱情，許多學生犧牲生命、輟學、被學校退學或離開學校去當勞工，大規模的激起了以「群眾為基礎」的民主化社會運動的基礎。80 年代的學生運動，一如東歐的異議份子的民主化運動，學生的訴求都是「高尚的道德情操」，在做法上則意識到，與政府的對抗，需要與「其他民主力量」結合以獲致更廣泛的聯盟基礎，因此，大批的學生走進工廠，廣泛參與工會，以勞動衝突的政治化來激起工人的政治意識。除此之外，學生運動還將反獨裁、民主與國家統一、反美等政治訴求相結合後，學生活躍的政治參與從 1984 年月到 1986 年 4 月間急遽增長，引起政府的注意，下令逮捕學生領袖。但學生運動卻因此轉而向知識份子和反對黨展開聯盟，並且得到反對黨的支持，形成推翻威權政體的主要影響力來源。

例如，在 1985 年 12 月的國會議員改選以後，新韓民主黨躍升為第一大在野黨，不再採取順服執政黨民主正義黨的態度，轉而直接與民主正義黨對抗，1986 年的憲政改革產生僵局，反對黨的示威遊行演變成全斗煥上台以後最大規模的抗爭，史稱「六月抗爭」。學生運動與反對黨的相結盟使得盧泰愚不得不於 1987 年發表八點民主化宣言：協商修憲、修改總統選舉法、釋放政治犯、擴大保護人權、言論自由、地方自治、健全政黨活動等八點，使得韓國由威權體制朝向民主體制發展。盧泰愚的作法雖然是為了安撫反對黨，但民主轉型的壓力無論是從國內政治結構來看，或是國際政治大環境觀之，卻令韓國無法走回回頭路。

韓國民主勞總首席副委員長劉德相先生在接受一篇訪問的時候說道：「1970年代起，學運積極份子當中有許多人在畢業之後，或者自動休學、或在被大學開除之後，選擇成為一個「潛伏勞動者」，也就是隱瞞自己的學歷，潛入工廠，一面工作一面從事工運的組織工作者。當時許多學運積極份子的想法是，學運雖然強大，但是無法只靠自己的力量改造社會、推翻獨裁政權，因此必須與社會最基礎的力量：工人相結合。而當時工運並沒有好的發展，所以學生必須自己去當工人，從事工運，使工運壯大」。他同時也說：「目前民主勞總事務局的幹部中，約有百分之四十的成員是過去的「潛伏勞動者」，即學運出身；有百分之三十是純粹受雇者出身的幹部；還有百分之十是學運出身，後來進入勞動運動研究所等民間研究機構的理論工作者；另外就是「其他」類。由於韓國的白領勞動者也是工運的重要組成部分，學運時代的學生有許多人在畢業後進入職場成為白領上班族，並且參與運動。在韓國工運強大之後，學運積極份子也經常選擇投入市民運動團體或各種體制外的研究機構（蜂報，2004）。

儘管 1990 年以後，廣泛的市民參與使得學生運動不若 80 年代以來那般前衛、如雅各賓黨式的末日主義(apocalyptic)那般狂野，民主轉型和東歐蘇維埃的垮台也使得學生不再能夠聲稱學生帶有獨特的歷史天賦，和具有使命代表「民眾」(minjung)發出不平之聲，但所謂的 386 世代(386 generation)，即 1980 年代進入大學、1980 年代領導學生運動、出身在 1960 年代那一批人，很多人畢業以後參與了各個政黨，有的在政府位居要津、現在國會議員的席次中，很多也是 386 世代的人，有更多的 386 世代，在金大中和盧武炫政府任職，其擁抱自由主義的思想，也影響到政府的政策，使韓國的威權式發展型國家的內部結構產生相當重大的變化。

### 三、社會普遍對貪汙的反感

韓國的快速發展在國家設定目標的層次上，未經民主化以前主要集中在「大統領」，也就是總統身上，這可以追溯到朴正熙時代就已經開始，國家與財閥以產業政策和銀行的資金借貸當作中介和傳導機制。早期這些企業由小轉大的過程中，為了得到政府的支持，瞄準執政當局、執行官僚等有權力的對象進行賄賂。利益輸送往來構成長久以來的政經型態，也導致了政經不分、官商勾結的政治文化和政治生態。

貪汙的動機主要來自於尋租行為。Buchanan 定義尋租行為為「對資源擁有者的超額給付，以換取該資源，該資源可以有其他用途」(rent seeking is that part of the payment to an owner of resources over and above that which those resources could command in any alternative use) (Buchanan James, 1980: 3)。因為發展型國家採取的是出口導向，並且管制進口，在國內創造一個不完全競爭的市場。因此大大的提高了尋租的空間。私人團體如果能夠透過遊說、賄賂等方式取得進口配額或出口配額，就可以用高於市場正常價格轉手，進而獲得非生產性的利益，如果這樣的利益統一控制在國家手上，那麼誰能爭取到這樣的利益將會獲得相當大的好處。

David Kang 因此認為，如果沒有政府的介入分配，就不會有貪汙的產生(Kang David, 2002: 180)，他並將貪汙區分為由上而下的貪汙(top-down corruption)和由下而上(bottom-up corruption)的貪汙。由上而下的貪汙通常發生在「掠奪型的國家」，由政治上的菁英擷取社會的資源，要求商業集團的「不樂之捐」；而由下而上的貪汙則好發在發展中國家，當權力集中的少數寡頭商業集團（如韓國的財閥）大到可以影響到政府的進出口政策時，國家對抗社會特殊利益團體的能力，而繼續維持自主性的功能就會受到挑戰(Kang David, 2002: 182-183)。



根據 David Kang 的研究，貪汙從朴正熙時代就已經可以看到端倪，從朴正熙所建立的制度，免不了的會成為商人行賄政治人物的溫床。政治人物需要龐大的「政治捐獻」，作為買票、綁樁或基於本身的貪婪等因素，而商人則是需要向政府尋租、或取得超額信貸以擴充在政治和商業上的影響力。受到軍事政府 (military junta) 嚴格執行選舉法的影響，在當時，任何的政黨如果沒有大量的金援，幾乎無法從事政治活動。政治人物除了需要大量的金錢從事政治活動以外，貪婪也驅使政治人物向商人索賄，而行賄的方式通常都是企業捐一筆款項到公家的基金會或是組織，再轉到私人用途。

新鄉村運動(Saemaul Undong)可以作為一個例子。新鄉村運動在 1970 年代是一個推動鄉村、郊區生活的一個政治組織，該組織同時也是監守自盜 (embezzlement)、用人唯親(nepotism)、和裙帶關係(cronyism)的組織，現代集團 (Hyundai) 在 1971-1975 年捐了 74 億的韓圓給了新鄉村運動、三星集團(Samsung) 捐了 78 億、樂金集團(LG)捐了 67 億、大宇(Daewoo)則捐了 48.5 億。就政治人物的貪婪來說，Lee Hu-rak 作為青瓦台的高官，貪汙了 4 千萬、前陸軍高層 Lee Se Ho 也貪了 1850 萬，這些大多數是從透過企業捐獻給國家類似新鄉村運動這種的不清不白的基金會或是組織中所中飽私囊的。

財閥面對政治人物這種要求，一般稱這種「捐獻」為「準租」(quasi-taxes)。David Kang 雖然將由下而上的行賄歸類在好發於發展中國家，然而，在他的研究中也有一個例子，也就是政治人物利用職權之便，對索賄未果的財閥給予懲罰。懲罰的方式當然是利用國家與財閥的聯繫機制---「金融體系」為之，藉由韓國銀行的融資貸款與否，或者是「抽銀根」、不給予企業所申請的貸款來達到懲罰的目的。最好的例子莫過於 1985 年，擁有三萬八千名員工，排名韓國第七大的 Kukje。當時的集團總裁為 Yang Chung-mo。如同其他大財閥般，高度倚賴政府的貸款。當他不願意「樂捐」給 Ilhae 基金會和新鄉村運動時，嚴重冒

犯到全斗煥(Chun Doo-hwan)。國家因此拒絕撥給貸款承兌 Kukje 的支票，不到幾週的時間，Kukje 便宣告破產(Kang David, 2002: 186-188)。

貪污事件的發生，從反面看便可得出，國家自主性的受到侵蝕。按照發展型國家理論原始的運作方式，國家自主性必須能夠有滲透能力，以便汲取社會的資源，並且能夠外於社會利益團體，以維持產業政策和方向的「獨立性」。因此，從貪污事件頻傳，甚至涉案層級最高都查到大統領的家人也涉入貪污，便會讓韓國的整個國家的自主性受到質疑，政府從社會而來的合法性支持更因此大幅度的衰落，令人懷疑政商合一的可行方式。雖然 Eliot 認為，國家自主性的減弱，也可能暗示韓國經濟或是政治的成熟面，因為隨著政治與經濟的發展，經濟狀況會變得越來越複雜，國家也變得難以事事介入，官僚也不可能在經濟發展的方方面面給予財閥行政指導(Kang David, 2002: 90)。

過去韓國社會之所以容忍貪汙的存在，在於朴正熙政權所掌握的國家面臨著安全的威脅，以及經濟政策推動下，讓社會凝聚力有一致的出口，民眾也迫於經濟現實，對政權合法性的要求繫於政府解決經濟的能力。當威權體制不再能滿足經濟上的衰退時（實際上在朴正熙遭遇暗殺以後，1980 年代的國家經濟政策已經失去效果）(Jeong Jooyeon, 2007: 90)，權力者的不正、政治腐敗的浮上檯面，以及統治體制的壓抑，三者刺激了韓國民主化的發展（吳明上譯，2005: 68）。也打擊了發展型國家國家自主的有效性。

## 第二節 財閥能力的擴張-政商關係改變的開始

韓國的經濟起飛肇始於朴正熙當權的時候，從起飛期到重工業期總共經過了 19 年的光景，韓國國內外情勢也起了一些變化。韓國基本上在 1980 年代已經完成了產業升級，並成功地從農業社會轉型到工業社會，經濟體也開始變得越來越龐大。雖然說朴正熙時代的國家官僚是相對獨立於社會領域的，但朴的官僚制度

有時候也會借重私人企業的專家，和提供財閥接近國家機構的機會，這樣的接觸在一段時間的發展過後，很容易侵蝕國家的自主性。韓國在 1980 年代中期的經濟發展政策，也開始出現了無效的狀況。財閥變得越來越大，於此同時，財閥也開始轉型為跨國公司，有其本身利益的追求，當財閥發展到能力大到國家無法掌握的時候，自然會轉變過去政商關係的權力平衡。

除了財閥在全球化的時代下越來越突顯其影響力以外，國家在全球化的經濟領域，也開始依賴私領域的經濟行為者。雖然全斗煥嘗試著將金融貸款不要集中在大財閥，而引進了中小型企業到市場中競爭，盧泰愚也嘗試將財閥的本業限制在核心事業群，但 1980 年代以來的韓國政府，都無法有效的管制財閥，韓國的財閥在民主化的浪潮下，也開始要求政府放鬆管制、和引進市場力量，但最主要還是要求國家採取「對財閥有利的國際化政策」。半威權的全斗煥政府，和宣布民主化的盧泰愚政府，開始將市場經濟引入，企圖引進市場力量以平衡政府與財閥之間權力天平的失衡，但對於財閥的支持又並沒有因為民主化而能有效管制，反而在面對第二次石油危機造成的通貨膨脹攀升、加上國內民主化的要求聲浪、以及來自中國等國家廉價勞力的成本壓力，使韓國政府面對 1980 年的經濟危機過後，決定改變其國內產業結構，據 Kwang Choi and Young Sae Lee 的研究，韓國此波產業調整的方向，分布在以下幾個面向(Kwang Choi & Young Sae Lee, 1990: 59)：

對重工業、石化產業的調整：因為 1970 年代對重工業和石化產業的投資過多，而世界市場需求衰退，導致資本機器設備的使用率過低，許多大工廠蒙受損失，韓國政府於是合併某些公司、縮減某些投資計畫、改變生產方向，朝向汽車組裝、發電、引擎等產業發展。

除非產業顯示出具有動態的比較優勢，否則國家不再給予差別優惠稅率、去除進口限制和禁止性關稅的保護，對於出口產業也不再給予租稅減免，一改過去

所採取「部門別」的的優惠利率、租稅減免。而採取「功能別」的鼓勵方式。改由對「節約能源」、「高科技產業」、「研發產業」的補助，這樣做的目的是避免過去的錯誤，並且導入市場機制，促進市場的自由競爭，創造市場競爭的環境，以增進效率，讓市場的力量能夠較為自由的運作。

韓國在 1981 年實施「公平交易法」(Fair Trade Act)，試圖打破國內長久以來形成的寡占結構，和打破大型企業壟斷的現象。公平交易法的實施主要是希望能促進大型企業和小型企業的聯盟。就外國進口到韓國市場方面，韓國也開始開放國內市場，引進進口自由化方案，降低進口關稅，希望能夠獲得便宜、有競爭力的中間性商品，並且幫助降低國內通貨膨脹率。

國家希望能夠促進中小企業的發展。為此，韓國政府大力提倡技術密集、技術工密集的產品如彩色電視、電冰箱、電腦、半導體、機械工具等中小企業的發展。

雖然政府想藉由市場力量，平衡財閥的力量，也希望藉由開放的意識型態，分裂反對黨的勢力。雖然韓國在產業政策推行改革，卻與國家想要控制財閥的方向事與願違。韓國並沒有達成節制財閥的目標，除了財閥的極力抵抗以外，韓國對產業的調整，錯誤的演變成對國內經濟的保護，和反而變成給予財閥的支持，財閥反而得到各式各樣的經營機會，一個財閥可以生產從重工業的機械，到一般民生必需品的諸多品項，而近乎寡占和家族型態的經營模式的互相幫助，可以使財閥從分支機構、子公司、分公司中集合所需要的資源，這使得不是財閥集團內部的商業組織幾乎沒有資源可用，且無法與大財閥競爭，類似不在日本「經連」組織內的商業團體，必須面臨巨大的國內外競爭，稀缺資源的爭奪和不可預知的商業風險將使得小型商家的生存競爭趨於絕對的劣勢。

在韓國，除了歷史上國家對財閥的支持、寡占的特質也使得財閥毋須面對經營的商業風險以外，隨著時間的演進，財閥的組織規模變得越來越大，大到可以開始享受「規模經濟」的產出，不但降低了生產成本，加速學習效果，還能取得競爭優勢，具有同質性生產要素的廠房、機器設備也可以用作多角化經營，生產其他的產品，而多角化的經營又可以反過來風散經營的風險。最後，大財閥的優勢還來自於近乎互助的安全網路效應，和各相關機構之間的資金流轉可以在財閥內流用，避免短期流動性不足，倒閉或破產的風險。對外，則因為生產具有規模的特性，又有國家保護來自外部的對內競爭，便可對國內和國外非財閥集團的潛在競爭對手設立進入障礙(set a high hurdle)，不但作大的財閥，更讓財閥問題成為金融危機發生以前，韓國政府尾大不掉的政治難題。

財閥與政府的接觸，正如上述，行之有年。但 1980 年以來的韓國政府與財閥的關係，隨著兩者之間制度化的溝通管道受到財閥的滲透侵蝕，民主化要求下讓選舉的費用變得越來越高、政府官員卸任以後到大型企業的服務、韓國政府本身的「發展性格」，也逐漸鬆脫。政府的想法越來越和某些財閥一致，顯現出了政府想要節制財閥，卻反過來受制於財閥的矛盾現象。一方面政府需要財閥的支持，不論是選舉上的花費，或是產業上的資訊，一方面政府內又因為財閥的尋租、貪污行為，採取有利於財閥的開放政策，讓財閥能藉由經濟自由化的外部壓力，促使國家同意財閥能擁有 Non Performance Loans，更能取得短期的資金融資，而不用經過國家的銀行管道取得資金，財閥也因此越來越獨立於國家經濟政策的掌握，反而經常性的利用手段影響政府。

財閥作為韓國經濟領域的主要行為者，從過去政府的大力、刻意扶植，到了 1980 年，已經成為擁有上億年營收的跨國企業，當財閥已經開始在全球有投資和計畫的時候，越來越不喜歡政府的介入。財閥面對著全球化的市場，擴張成為其主要目的，有時候甚至基於與獲利無關的因素，形成純粹為了想擴張而擴張的



不理性現象 (Lee Sook Jong & Han Taejoon, 2010: 308) 。有些財閥的羽翼已豐，開始不需要依賴政府所提供的優惠和補助 (Lee Sook Jong & Han Taejoon, 2010: 310) 。開放的市場和親財閥的政策相互影響之下，財閥變得越來越難以管制。對尋求擴張的財閥來說，擴張所需的資金若是由政府所控制，將不利於擴張的腳步，因此，為了打破政府控制金融體系的渠道，有些財閥也開始遊說政府，採取市場自由化的政策(Lee Kwang-Suk, 2009: 569)。更有甚者，在財閥在面對全球化逐漸轉型成跨國企業，累積自己實力以後，便開始動用關係、尋租、賄賂等手段，影響到政府的產業政策，迫使政府採取面向全球化的政策、去管制化以及限制日益升高的勞工聲音，使得韓國政商關係逐漸從 Mutual-Hostage，開始向弱國家—強財閥方向傾斜(Lee Byeong Cheon, 2006: 67)。

### 第三節 錯誤的估算—終結發展型國家的自由化政策

如同過去的經濟發展經驗，韓國的民主化歷程也表現出了由上而下，繼任者對前任者的「政治工程」與「政治計畫」有所延續的特性。我們可以看到，韓國民主化在很多地方，是由政治菁英所推動的，更明白的說，應該是由國家領導人所推動。盧泰愚政權在 1987 宣示「民主化宣言」，儘管盧視其宣言可以類比為 1688 年的英國光榮革命，但盧泰愚所推動的民主化，實際上來自於全斗煥的口頭中，而揭示了政府對市民社會的鬆動與讓步。金泳三政府為了徹底與過去的威權政府有所切割，以回應廣大的政治訴求，希望藉由「全球化」政策的推動，與「全球化」接軌，以保衛其政權。雖然由全斗煥、盧泰愚以降（甚至想比過去威權更開放的金泳三政府）的民主化發展，在某種程度上是為了平息社會對政治的不滿。然而，金泳三政府所採取的政策，卻過度的開放了金融部門的管制，雖然國家想與財閥在金融臍帶上有所切割，而採取了銀行私有化的政策，但面對長久以來總是受到保護的韓國市場來說，速度過快的金融自由化導致了後來 1997 金融危機的發生，卻也是由國家一手推動（應該說是放任）的結果。國家的力量一旦

完全退出了市場的管制，也等於明白宣示了與過去發展型國家模式的分道揚鑣。某種程度上來說，與舊有的發展型國家模式類似，同樣都是為了獲得政權的合法性和政治的穩固，卻由朴正熙創立，由金泳三終結。

金泳三作為第一個文人政府總統(1993-1997)，揭示了與過去軍人政權的分離，並將新自由主義作為他的基本政治信條，且將全球化的力量引進南韓經濟當中。「世界化」(segye hwa)被金泳三拿來當作政治動員的標語和心裡工具，希望藉由經濟自由化的推動，緩和來自國內外的壓力(Kang Eliot C.S, 2000: 86)。全球化的運動，對金泳三來說，是個需要抓住的機會，企圖以達成經濟的自由化，和政治的民主化的目的，標誌一個「新韓國、新經濟」的願景(New Korea with a New Economy)，擺脫過去威權時代的包袱，回應普遍大眾對政治的期待。然而，無論是金融自由化的開放政策，或是加入 OECD 的決定，在韓國的部會之間也引起爭論，財政經濟部(Ministry of Finance and Economy, MOFE)的官員採取親改革的立場，支持大幅度的開放政策。然而，直接面對貿易第一線談判的貿易產業部(Ministry of Trade and Industry)，則傾向一個較為保守的立場。開放政策還來自於青瓦台經濟顧問、經濟計畫院等的支持，認為此舉有助於創造一個競爭環境，並幫助企業突破 1996 年的經濟困境。

金泳三政府所推動的經濟政策，明顯的有別於軍政府時代的經濟政策，是一個懷抱全球化、市場經濟的經濟政策，企圖以經濟力量，達到清廉政府(clean government)和政治民主的目的。於是他推動一連串的政治改革，在 1995 年加入世界貿易組織，1996 年加入經濟發展與合作組織，成為繼日本以來在 OECD 的第二個亞洲國家，也逐漸引入了彈性的勞工市場、對國內金融改革開始調整和開始採取一連串限制財閥的作為。

金泳三總統改革的特色，在於掃蕩貪汙，並且改善空降指派的現象。在經濟議題上，將勞動階級納入政府、企業的協調當中。在對外的全球化當中，金泳三

在 1993 年發表「三階段金融自由化」宣言，擴大外國人投資韓國債券市場，目的在改變政商關係中的金融傳導因素，也開始讓中小企業的貸款自由化，預計在 1998 年開放外國人投資韓國股票，以降低政府對企業的控制。為了使政府與財閥脫鉤，金泳三深知銀行業是政府與財閥之間最重要的中介傳導因素，因此金泳三也開始引入競爭，准許外國銀行在韓開設分行加速競爭。但長久以來累積在韓國政經結構下的不良信貸的弊病，也因為全面開放環境下，更容易受到外來的影響。讓韓國原本就沈痾的政治經濟體質，雪上加霜，投下未來金融危機的未爆彈。

金泳三的改革，企圖以「國家的力量，引進更開放的市場力量」，希望能平衡財閥在經濟領域的角色，在政治上，則希望能夠改變韓國長久以來的政商關係，已更佳地符合全球化競爭的要求。他的改革經常被拿來與其繼任者金大中的改革相互比較。結論是，金泳三並無法成功的阻止財閥對個人私立的追求。「韓國工業聯合會」對盧泰愚的警告，已經使得盧泰愚對財閥改的想法破碎，金泳三的上任，又背負著盧泰愚的舊體制，改革方向的失策，使得被裁撤整併的經濟研究院更加「政治化」，反而加速了財閥的既得利益。對官僚體制空降指派的改革，也使得一些原本指望退休「政治保單」的卸任官僚，謀求自己本身的利益，導致國家自主性的不彰，更使得改革下的韓國，企業內部持股比例越來越高、不良債權也升高、用於非生產性的活動也增加，總總不利因素的結合，使得「全球化」的推動雖然立意良善，但卻無法面對全面開國下全球化力量對韓國的衝擊。

有一種說法認為，韓國的體質在金融危機發生以前，仍然是健全的，這也是為何發生金融危機以後，韓國能快速的從金融危機迅速反彈回升的原因。至少在 1980 年代的半威權政府時代，在財閥因為害怕過高的利息會影響到財閥的收益，反對國家開放外國機構直接投資下，金融並沒有完全的開放。金融危機的發生，應該歸罪於國家對經濟的「太過放鬆」，對經濟自由化的「過度放任」的結果，以及放鬆金融規範，允許財閥向外國金融機構借款，導致財閥為了擴張規模，

使用財務槓桿的方式，以過度膨脹負債/資本比的方式經營，復以交叉持股、轉投資等的影響，讓財閥的生產領域高度重疊，造成生產規模的浪費與不效率。以至於在遇到國外環境不理性的金融危機預期下，引起了短期韓國公司的流動性不足。而韓國的經濟因為掌握在少數幾家財閥、和其所掌握的子公司、分公司手上，這樣的流動性結果造成許多公司的破產、大量的失業風潮，和後續一連串的實質經濟面的衝擊。

由此可知，在韓國發展型國家模式失效的晚期，約莫與國內民主化的要求時間一致。為了穩固政權的有效性，和掩飾發展型模式存在嚴重政—商權力失衡的事實，政府於是自上而下的推動政治民主化、經濟自由化的工程，企圖以自由化、民主化來制衡國內財閥的壓力，和來自民間的政治要求。民主化、全球化的壓力等於迫使韓國政府放棄過去的發展型國家模式，而採取向古典自由主義靠攏的作法，而且是以一種「平息眾怒」的方式，企圖由國家領導人來推動與貫徹。這樣的作法，在市場失靈，和政府同時失靈的情況下，反而無法真正的邁向全球化，和外來經濟環境變化的衝擊。

#### 第四節 小結

有研究認為，韓國的發展型國家模式，在 1980 年代以後就已經開始衰落了，「韓國公司」(Korea Inc.)模式總結上來說，已經是失效的，且不可能再回到過去威權時代的發展老路。至於為什麼韓國在歷經了 20 年以來的經濟快速發展，最後卻表現出發展型國家模式的衰退，從本章的研究可以發現，過去滋養發展型國家體制的國家威權有效性，隨著經濟的發展和民主化的要求，逐漸侵蝕到韓國國家「獨斷」的能力。但這並不意味國家能力的消失，國家在面對不同環境的壓力時，必須要回應國內政治的要求，而面對國際經濟開放環境的壓力，金泳三政府也深知，採取開放政策，只是時間早晚的問題。在比較韓國政府施行國家能力的效度上，1997 金融危機的發生，可以作為一個很好的比較觀察點。韓國公司的



運作模式，普遍認為是朴正熙一手打造的結果。然而，朴正熙在 1979 年遭遇刺殺身亡，其後透過政變的繼任者全斗煥、以及全斗煥的繼任者盧泰愚，他們所處的韓國政治環境，已經開始朝向「半威權」體制移動，並朝向民主化過度。

80 年代以後的國際政治經濟發展，使得原本發展型國家模式最初面對的有利環境也開始產生轉變。國際上，美國開始面臨財政赤字、貿易赤字雙重赤字的威脅，石油危機的重創世界經濟。經濟全球化、公平貿易變成了國際政治經濟的主流規則。韓國政府在面對經濟領域全球化的時代，外部經濟發展趨於多元、國際競爭環境變得險峻、區域霸權如中國的崛起，已經開始動搖韓國長久以來壓低國內勞動生產的「比較優勢」。另外，韓國在經過 20 年以來的經濟發展，勞動條件未見改善，引起勞工團體的激烈抗議和街頭運動，國內民主化也開始對政治產生要求。政治領域的貪汙腐敗，政府高層的介入索賄，皆顯示出經濟發展在經過一段時間以後，政商緊密關係的韓國發展型國家，開始面臨國內民主化挑戰的壓力，與國內政府形象低落對政權正當性、合法性的打擊，連帶使得韓國發展型國家典範的「國家能力」(state capacity)和「國家自主性」(state autonomy)要素已經開始鬆動，進而影響到國家與社會的「治理性互賴」等種種關係，「鑲嵌性自主」(embedded autonomy)所要求的國家滲透性，也漸漸變得不可行。

其實，基於發展型國家理論的原始假設，此模式需要與一定條件的國內外政治、經濟因素的配合。任何條件的改變，都會嚴重威脅這套模式的未來運作。就外部環境的變化來看，有別於第二次世界大戰以後的國際政治經濟環境。美國為了冷戰時代全球戰略的考量。在東亞有意的扶植日、韓、台灣等盟友。復以美國當時的超強地位，美元作為實際上的國際貨幣準備，開放美國廣大的國內市場給韓國，而韓國政府也採用出口擴張的貿易策略，成功的完成了工業化的產業升級。1960 年代到 1980 年代的整體國際外部環境對於發展型國家模式總結來說是有利的。我們必須這樣說，韓國在此時期的發展成功，實則有賴上述環境的配合。



就內部環境而言，當韓國政府無法有效的處理政－商關係的時候，無論是基於政府中政治人物本身對於財富的貪求（這將會使國家轉變成掠奪型國家）、或是所推行的政策不被社會同意（尤其是長期緊張的勞資關係），加上貪汙腐敗推動了由底層而上的民主化要求，發展型國家的模式運作，就會發生持續性上的問題。

當國家逐漸失去政治、經濟上所具有的，原始發展型國家條件下的「控制能力」的時候，對這套發展型國家模式的意識型態的堅持，也就無以為繼，顯現出模式變遷的跡象。為了不動搖政權，韓國政府必須開始嘗試改變過去的作法，逐步的放寬許多威權時代的管制規定，和採取促進市場競爭的政策，和更大幅度的開放國內政治的參與。比如說盧泰愚總統，在 1987 年宣示了韓國將推動政治「民主化」，金泳三政府則為了一別與過去威權政府的關係，宣布和積極的推動「全球化」政策，作為保住政權的政治、經濟工程。

有趣且弔詭的是，這些世界化、民主化的政治、經濟工程與改變，是由上而下推動的，而且是由國家最高領導人－總統來宣示。這樣的宣示在根本上，就已經證明了韓國「發展型國家模式的瓦解」。韓國不論是在經濟發展，還是在政治發展等各種面向，似乎存在著「由上而下」的「宣示」傳統。從朴正熙以後的總統，約莫是從盧泰愚總統開始，新的國家領導人，往往迫於國內政治、經濟情勢的發展，採取推翻過去國家領導人政策的方式，來企圖維持政權的合法性地位。民主化的改革於 1987 由盧泰愚所宣示、第一屆的文人總統金泳三則推出了韓國對全球化的擁抱（當時所推動的口號為世界化）。國家領導人的態度，對於國內政治發展的方向，往往有決定性的作用。從朴正熙、全斗煥、盧泰愚、金泳三等皆可發現這樣軌跡的存在。金泳三的政治工程，錯估了自由化、開放政策的影響力，一手將過去發展型國家與威權、國家與大財閥的聯繫鈕帶送入歷史，迎來了金融危機，卻也意外的，讓繼任者金大中，重新找回國家的能力。在下一章，

我們將論述，第一屆的反對黨總統金大中如何利用了金融危機，推動新自由主義經濟改革政策，而在財閥、公司治理、金融機構和政府部門四個面向的調整上，展現了即便是文人政府，仍然具有總統高度的強勢魄力，並因此重新找回了國家的能力和國家自主。更不用說從朴正熙以來，韓國對經濟發展的「計畫」總是沒有斷過。這就算是在面臨東亞金融危機以後，在國內政治經濟結構朝向 IMF 版本的移動與調整過程中，依然展現出韓國對經濟「計畫」程度的依賴持續性。至於此國家能力與國家自主的再度展現，是否表現出與經濟全球化發展一致的方向，還是重新激起了某種發展型國家的路徑依賴，也是筆者在下一個章節中，所欲嘗試釐清的。



## 第四章 邁向競爭型國家之路一

### 危機後韓國國家能力的再浮現

究竟韓國在 1997 年遭遇金融危機重創後的國家復甦與發展，完全擺脫了過去發展型國家的舊有道路，轉型蛻變成新古典經濟自由放任？還是仍然保留過去經濟發展脈絡上的某種路徑依賴？是在原有發展型國家模式上，維持國家在經濟發展上的廣泛介入？還是已經轉型成某種國家與市場調和的另類經濟發展典範？此一問題引起許多學者廣泛的討論。有學者認為，韓國已經轉向新自由主義的道路(Iain Pirie, 2005)，有學者則認為，發展型國家典範正處於一種變遷的階段(Wong Joseph, 2004)，有的研究則認為，「韓國公司」(Korea Inc.)式的發展型政權已經消失，但發展型國家仍舊存在(Lee Sook Jong & Han Taejoon, 2010)。也有研究指出，韓國仍然保有其發展型國家的歷史遺緒，將朝向新自由主義經濟典範轉型的路上，保有其歷史發展的路徑依賴(Jang, 2000)。有學者認為，韓國已經從發展型國家轉變為「後發展型國家」或「市場驅動型國家」(Kim, 1999, 2005)、規範型國家(Lee Yeonho & Park Taeyoun, 2009)。更有學者給了現在的韓國「彈性發展國家」(flexible developmental state)、「電子發展型國家」(e-developmental state)(Cho, 2003)的說法。另外，筆者也發現，另有研究則採取中間說法，稱韓國正處於「新自由主義和發展型國家之間」(Lim Hyun Chin & Jang Jin Ho, 2006a)。Linda Weiss 則認為發展型國家的內涵(concept)，應放寬調整，堅稱國家在經濟發展上有其不可磨滅的角色與地位，將國家在經濟發展上的空間與角色予以排除，似乎言之過早(Linda Weiss, 2000)。

由在第三章的分析中，可以知道在 1997 金融危機發生的前十年，韓國發展型國家的模式已經帶領了韓國歷經了由輕工業到重工業的產業轉型，韓國也在金融危機爆發之前，積極參與有關經濟領域的國際建制和國際組織。例如韓國在

1995 年加入世界貿易組織(WTO)，並且在 1996 年加入了素有「富國俱樂部」之稱的經濟發展與合作組織(OECD)，成為繼日本以來經濟發展與合作組織在的亞洲第二個會員國。雖然韓國加入這些國際建制背後的原因，可能是出自於當時執政的金泳三政府，為了拉抬和拯救國內政權，面對經濟發展停滯的合法性危機所做的政治工作，然而從國內層面來看，亦表示過去的發展型國家經濟發展模式中，威權意識型態的部分業已產生鬆動，處於民主化過程的韓國，開始面對發展型國家模式的失效。

此外，無論是基於加入國際建制以後，隨之而來的國際壓力或國內政治因素的持續轉變，又或是韓國在朝向民主轉型過程當中，政商關係中，政府與商人巨賈彼此間的權力天平轉變，國內政治領域中的政府貪汙收賄醜聞皆使得韓國在民主轉型的過程中，政權在合法性地位、政策可信度和有效性上大打折扣，同時使得國家在經濟發展上，已經不具有對產業發展絕對有效的控制能力和指導角色。政治領導人層面，由金泳三總統所推動「全球化」政策，無論成敗與否，皆標誌著韓國在「發展型國家」歷史脈絡中，無以為繼的事實。國內外環境的變化，直接、間接導致 1960~1987 年代發展型國家模式在韓國的衰落。

金融危機過後的韓國，雖然接受 IMF 的紓困條件，朝向新自由主義方向的政治、經濟、公司、金融、勞動與公部門等各個領域的改革，但從改革的初始階段看來，財閥的抵抗力量依然龐大，在改革初始階段，不斷的推延改革的日程，和挑戰政府改革的耐性(Cherry Judith, 2005: 335)。又讓我們再一次看到了，即便是市場力量，在改革過程中依然無法完美到可以自由運作，市場並不能保證能夠自動調整適應，在重整的過程中，仍然需要國家介入市場的事實。金大中政府原本想要放任市場力量自由運作的想法證明是不可行的。為了避免重蹈金泳三政府時代的覆轍，挾著金大中總統是第一個反對黨政府，沒有過去威權時代的包袱、和國內社會對政府的支持，以及將金融危機歸咎於財閥的整體政治氣氛，加上

IMF 的紓困條件對韓國政治、經濟改革的要求方向與金大中政府的意識型態一致，使得金大中政府的改革處處有著國家介入的特徵。

這樣的特徵往往令很多研究者和觀察家感到困惑。困惑的原因在於，為什麼一個民主化的政府，所呈現出來的政治經濟改革，仍然在許多方面保有過去發展型國家典範中才有的「國家介入」的色彩，且同樣是國家與政府的介入，為什麼在過去的威權時代，發展型國家模式會受到民主化的挑戰，而在金融危機過後，反而是由一個民選政府，以 IMF 新自由主義改革為目標，採用幾乎是過去與發展型國家模式中「高度自主的國家能力和自主的手段來完成」。為什麼國家能力和國家自主作為發展型國家最主要的核心特徵，會在 1987 年民主化宣言和 1993 年金泳三的世界化政策所標誌的發展型國家模式衰落以後，反而在金融危機以後由民選的金大中政府所推動的政治經濟改革中重新出現？韓國在 1997 年以後，又重新回到了發展型國家了嗎？還是此「國家介入」，非「彼發展型國家」？又或是 1997 年以後的韓國國家介入經濟和產業的發展，呈現出其他的態樣？在回答這些問題以前，我們必須回過頭來，考察 1997 金融危機過後的韓國國內、外環境，究竟存在有哪些因素，出了現一種既存在有市場力量這隻「看不見的手」，與國家力量這隻「看得見的手」同時出現而不互相衝突，看似矛盾但又互補的奇特現象。

本章的目的，在解釋為何經過金融危機以後，金大中政府能夠重新找回國家力量，以及在改革過程中又呈現出發展型國家模式中，強國家能力與國家自主在改革過程中的介入態勢，並且尋求新自由主義改革與發展型國家兩種理論在全球化變遷中的調和觀點。在第一節中，我們著重在這些看似矛盾與混亂現象中的理論梳理。在第二節中，筆者則提出在此一改革過程中的韓國國內、外政治因素能夠配合此項發展的解釋。



## 第一節 國家力量與全球化的配合—

### 從結果導向轉向市場機制導向的發展型國家變遷

如同上述眾多學者對於 1997 後韓國面臨金融危機政治經濟重整所提出的不同切入點和觀察，筆者嘗試釐清韓國在金融危機以後發展型國家的變遷，以及分析朝向何種方向的變遷。這涉及到一些理論和概念的疏理。在第二章的文獻分析中，提到了全球化的三個主要觀點：懷疑觀點、轉型觀點、和肯定觀點。不同的觀點對於國家在全球化時代的角色，有著不同的論述。但無論這三種觀點在細部中如何存在差異，對於經濟全球化作為當代全球化的主要驅動力量，皆抱持著相同的看法，都認為當今的全球化，主要是由經濟因素所驅動。當代經濟全球化主要又以自由主義為起源，極端的自由主義者認為，經濟全球化的結果，將衝破國家疆界，使國家在經濟全球化下，呈現一種「一體化」的匯聚現象(convergence)。在本文的分析個案—韓國中，有研究認為，韓國在金泳三總統時代，正是採用了毫無管制的自由化作法，導致了金融危機的發生（蔡增家，2005）。筆者認同這樣的看法，並且認為，全球化並未達成一個「一體化的結局」，且國家在參與全球化的過程中，仍然有其影響力與貢獻。再者，前已述及，若放任改革由市場力量自由運作，以金融危機發生以後的韓國歷史來看，財閥對於改革的抗拒依然很大，因此韓國雖然接受 IMF 為主導的新自由主義改革方案，但實際上卻是採取「國家主導與介入的作法」，足以證明，「國家主導與介入」，在全球化的時代，「若是為了達到和維持市場的競爭性」，仍然有其「手段上的適用性」。又金融危機後的「國家角色的再浮現」，必然有別於「威權發展型國家模式」。國內外環境與產業選擇的改變，在國內政治利益團體的支持上、和經濟領域的行為者組成上，展現不同的面貌，對於所欲達到的結果，也不同以往。韓國面對此番發展型國家的轉型，筆者認為，韓國正朝向「競爭型國家」的模式邁進，雖然基於研究個案的特殊性，我們不能完全認為，韓國已經是競爭型國家。但筆者認為，至

少韓國正邁向這樣的轉變過程。何謂「競爭型國家」呢？在解釋競爭型國家之前，我們必須先對不同自由主義流派中，如何看待國家與市場的關係作一個疏理。

### 一、不同自由主義內涵對於國家角色在市場的看法

在第三章曾經提到，發展型國家模式雖然帶有強烈的重商主義色彩，但仍然屬於資本主義的一個分支。第二次世界大戰以後的東亞發展型國家模式，既不屬於完全的自由放任，也不屬於蘇維埃社會主義式的計畫經濟，反而比較接近德國在 19 世紀為了追上英國，完成後發國家工業化所採取的國家主導經濟發展模式。然而，當代的經濟全球化主要是以自由主義為內涵，自由主義本身也包含了不同的流派和主張。雖然從自由主義以降，發展出「新古典經濟主義」的邊際分析，構成了個體經濟的發展基礎，和強調市場力量的自動調節機制。新古典經濟主義，繼承了亞當·斯密對市場力量的推崇，和國家必須尊重市場力量這隻「看不見的手」的主張，強調的是希望達到最少的國家干預和市場自由放任 (laissez-faire)，國家在經濟的角色上，應該只扮演維持交易和私人產權的角色。

然而，並非所有的自由主義都是強調新古典自由主義的「自由放任」，亦存在其他自由主義思想，強調國家在經濟發展上所能扮演的協同角色。比如，社會自由主義(New Liberalism)雖然支持個人自由，卻更強調社會正義，因此突顯國家在社會公義上所應扮演和維持的角色（李小科）。新自由主義(Neo Liberalism)則在 1980 年代，挑戰社會自由主義的福利國家思想，強調小政府和去除企業國營化。1997 以後的韓國接受 IMF 的貸款所進行的政治經濟改革，被視為新自由主義式的改革。主要原因在於，IMF 對於接受貸款的國家，會施加一定的條件，令其接受「結構調整政策」(structural adjustment policies)。這些調整政策的淵源，與 1980 年代的英國首相柴契爾、美國總統雷根主政下所採用的「保守主義」政策(conservatism)一致，吾人稱接受這樣改革的調整為「新自由主義」(Neoliberalism)改革。

新自由主義的政策內涵，包含了打擊通貨膨脹率、減少政府開支、減少資本管制、移除保護主義和朝向出口擴張，並強調「金融正統性」的地位。所以強調，全球金融資本的再興並非市場自動擴張的結果，而是政府有意掃除虛偽投資循環並解放國際金融的成果(Helleiner, 1994)。新自由主義式改革作為晚近的概念，雖然都強調國家應該放棄凱因斯主義對總體經濟的控制，強調政府最小的干預，卻經常容易與其前身「自由主義」(Liberalism)概念相互混淆。

作為自由主義的一支脈絡，新自由主義本身也有混淆不清的概念，如果取自 Robert O. Keohane 在國際政治經濟領域中就新自由主義的定義，他認為在國際政治經濟另領域，新自由主義應該喚做「新自由制度主義」，「新自由制度主義」的精神，主要是由「建制理論」(regime theory)而來。新自由制度主義主張國家間在經濟領域的合作，是在國際關係領域中，可以找到合作的交集點，表現在第二次世界大戰以後的布列敦森林制度(Bretton Woods System)。無論是社會自由主義，或是新自由主義，乃至於國際政治經濟領域的「新自由制度主義」，皆強調「市場的重要性」，更重要的是，新自由主義的意識型態並未排除國家在經濟領域的參與，新自由制度主義，更是在新自由主義的基礎上，強調國家在創立國際建制、推動國際化與全球化的重要性，以及鼓勵國家在國際建制中的參與(Robert Keohane, 1984)。

有研究認為，韓國在金泳三總統在位時所採取完全自由放任，說明了韓國至少在金融危機發生以前的失控，是過度自由化的結果。後金融危機的處理，國家不能不對市場加以管制，在全球化的時代，國家可以做為全球化的最佳夥伴和推手，在眾多全球化力量和參與者中，加入了如商人資本、社會、非營利組織(NGOs)等行為者，但國家仍然是眾多行為者中最主要且最重要的。國家在保護全球化、推動全球化的角色上，仍有其不可忽視的地位，許多為了達成全球化的國內基礎建設，仍然必須由國家所提供。韓國在面臨後金融危機與全球化時代，國家角色

介入的現象，從金大中政府以降，皆持續且連貫地維持國家介入經濟領域的做法。雖然介入已不若從前，民主化政府也不可能採取如同過去威權時代由上而下的方式，排除和壓制社會其他利益團體在全球化時代的參與。民主化以後的韓國，一改過去對經濟領域的直接介入，轉型為「促進市場競爭規則建立與維持、保護市場公平競爭的遊戲規則的間接介入」，以國家介入的手段，推動市場競爭，並鼓勵產業邁向全球競爭的產業升級。金大中的繼任者，盧武炫政府延續著金大中的作法，即便晚近由本身具有大財閥 CEO 背景當選總統的李明博政府，也公開表示，在他主政下的韓國，將朝向成為「全球化的韓國」(Global Korea)「保護全球化」這樣一個政策主張。

## 二、新自由主義目標、發展型國家手段與競爭型國家理論間的調和

自由主義在經濟領域中各個分支和各流派的意識型態，表現出既細微且複雜的差異性，就新自由主義的概念來說，Philip Cerny 認為，對於新自由主義的共識，主有四點(Cerny, 2005:12)：

第一、將國家在經濟上的角色，與國際接軌。國家為了符合全球化的潮流，採取市場導向的作法。如減少貿易障礙，在尋求有效金融監理制度下，新興市場應該放資本的自由流動，接受國外投資以獲取稀缺資本、接受經濟全球化下國際生產行為的分工，接受跨國公司成為經濟成長的夥伴，讓國內層次與國際層次接軌，達成制度上的國際化。

第二、重整國內金融體系，以控制通貨膨脹率，從凱恩斯對總體經濟政策的規劃轉向個體經濟的結構調整，降低企業稅率，解放私人資本，國家預算上則減少浪費、強化中央銀行的能力，讓貨幣政策而非財政政策主導總體經濟的發展。

第三、也是本文分析中最重要的，是由結果導向的國家介入，轉向競爭型國家(competition state)和規範型國家(regulatory state)的市場促進。Cerny 認為，國家

經濟必須由第二次世界大戰以來強調追求經濟成長、充分就業、平均分配財富的結果導向，轉變為由市場行為者去規範和創造公平競爭的環境，這是一個思維上重大的轉變。新自由主義的內涵，就如同 Osborne 和 Gaebler 所說的，國家應該提供市場一個具有規則的運作架構，不應直接介入產業發展，國家應只是掌舵，而不要親自下水去划船(Governments should steer but not row) (Osborne & Gaebler, 1992)。

最後，就尊重市場機制來說，去除管制並不是指去除所有的管制，而是去除「結果導向的管制」，以「市場導向的管制」取而代之。

至於如何協調全球化時代的市場力量和政府力量，或是如何由過去韓國所採取的發展型國家路徑，過渡到全球化，以符合國家的介入主要目的是為了促進市場競爭、和符合全球化發展的新自由主義主張？Philip Cerny 對於全球化時代，國家在經濟領域的轉型看法，透過他對於歐洲國家發展經驗的觀察，提出了「競爭型國家」的概念。他在競爭型國家的概念中提出了邁向競爭型國家的三種國內結構的轉變(Cerny, 1990)：

- 一、 從總體經濟的介入，到個體經濟的介入
- 二、 從策略性的產業發展，到彈性的產業介入
- 三、 從福利國家轉變到促進市場競爭

韓國在接受 IMF 的條件所做的政治經濟改革，基本上延著上述新自由主義改革的要求，然而在做法上，卻與過去發展型國家的手段有所相似，至少在國家角色上的突出令人感到困惑。就此一困惑點，Cerny 認為，「發展型國家」模式，是先於「競爭型國家」模式的存在方式(Cerny, 2000)。Chon Bum Soo 等人的研究則認為，從發展型國家轉型到競爭型國家並非沒有成本，「事情要好轉之前總是會很混亂」，但由此路徑調整所引起的國內混亂和不適應會比較小，原因是這樣



的轉型是一個較為漫長的過程，不會對國內政治、經濟和社會結構，以及國際政治經濟環境引起較大的波動(Chon Bum soo& Erick Duchesne & Kim Sunhyuk, 2004: 18)。由這樣的觀點推論，吾人在觀察 1997 年以後韓國的國家發展，可以大致獲得一個調和性的觀點：韓國在 1997 年的政治經濟改革與發展，採取一種國家為主，國家介入的手段和方式，以規則導向的新自由主義為目標，企圖達成全球化世界分工中競爭型國家為最終目的、具有「規範型國家」的競爭型國家。

我們可以看到，新自由主義的四大內涵圍繞且強化了私人領域、私人資本的角色，國家退出「提供服務的保證」(contract out service)，並且建立公—私領域的合夥關係(public-private partnerships, PPPs)(Cerny, 2005: 18)。而 Cerny 所持的競爭型國家的說法，則提供了另一種結合國家角色與全球化的調和主義觀點，並且提供一個由「發展型國家」藉由新自由主義的橋樑，過渡到「競爭型國家」的可行方案，目的是為了在全球化時代和全球市場競爭中取得競爭國家的優勢地位。這樣的過程一方面是因為國家在全球化、金融市場的開放、與世界市場接軌的環境中，已經使得國家在國家政策制定的選項上嚴重受到縮限(Cerny:1997)，國家在處理資源和分配資源上，已經無法只專注於國內領域與範圍，為了能夠符合市場潮流和全球化競爭，國家必須符合全球化的規則。且國家在朝向競爭型國家當中的過程，與國家邁向全球化的利益是一致的，這並不意味著和等同於國家官僚機制的消失，而是將國家官僚轉化為規範、促進和穩定全球社會的角色。因此，競爭型國家會是一個具有意願的夥伴(willing partner)，在實際上主導和參與全球變遷的方向，不會是全球化的受害者(Weiss,1998)。

## 第二節 新自由主義改革的兩難與雙軌並進的韓國式改革

如同上一節所提到的，從發展型國家轉型到競爭型國家並非沒有成本，「事情要好轉之前總是會很混亂」。金大中政府在將韓國帶向危機後的改革道路並非沒有代價的。對於大財閥的重組一定會受到財閥的抵抗，而彈性工作條件的實施

則會對勞動市場產生嚴重的衝擊，在改革的過程當中，韓國的政治、經濟和社會必然會經過了一個「震盪的過程」。失業率一度飆高，許多失去終生雇用的工人陷入失業、時有所聞的失業人口自殺的消息所造成的廣大社會不安，在改革過程中更是無法避免的。在韓國面對金融危機，以及國家經濟陷入困境之際，民選的政府，如何能夠安撫各方利益，尋求支持，是韓國在改革過程中，國家能力、國家自主性得以恢復的重要因素。

金融危機發生後的這十年期間，雖然是由金大中總統開始改革，但在改革的作法上，金的繼任者—盧武炫總統，則相當大的程度上，延續金大中總統的作法。因此改革的延續性和成效，在經過危機以後的這十年間，表現的相當穩定。兩位總統的共識是政策能夠持續的主要原因。在改革之初，要達到民間社會的支持相當不容易。一方面金大中、盧武炫總統必須面對在政治立場上比較親財閥的保守政黨的壓力、另一方面則是必須面對彈性工時的實施所造成的大規模失業問題。除此之外，韓國在採行 IMF 新自由主義改革所面對的環境，與英國和歐陸國家有很大的不同。依照新自由主義在英國和歐陸的實踐，新自由主義的理念，在對於社會自由主義式的「福利國家」提出反動，因而在柴契爾主政下的英國，大幅削減社會福利，和將國有企業私有化。然而，韓國所面臨的新自由主義改革環境，是一種長期以來「大財閥」v.s.「平民百姓」和「強國家」v.s.「弱社會」的兩極社會氛圍，且韓國一直以來都不是福利國家，如同筆者在第三章曾經提到的，勞動所得在刻意壓低以維持競爭力的情況下，一直以來都很低，勞動條件對勞工也不友善，工會在政策協商的過程中，一直沒有被納入正式的機制。在這樣的社會環境與條件下韓國所採行的新自由主義方案，自然會與典型的新自由主義改革路徑有所不同。

面對著這樣的困境，金大中政府及其繼任者盧武炫政府，採取的是一種「與社會共治」的方式，來達成新自由主義「規範型國家」的目的(Moon, 1994)。金

大中總統長久以來就關注著民主化的運動，本身又是第一位反對黨政營當選的總統，意識型態上有著進步的思想，在他就任總統的時候，聽從核心經濟幕僚的建議，認為克服金融危機唯一的辦法，在於促進競爭、強化反托拉斯法和確實的執行反托拉斯法。在改革之初，財閥以為金大中總統的改革會如同金泳三總統的改革一樣，採取完全的自由化，並會制定偏向對財閥有利的政策，並且相信改革會讓政府減少對財閥的干預，因此在一開始的時候，還對新自由主義改革採取支持的態度 (Lim Hyun Chin & Jang Jin Ho, 2006b: 447)。然而，當改革一旦發動時，且財閥真正改受到改革的壓力時，財閥在抗拒改革和自由化的力道，證明依然是相當強大的。

金大中政府除了必須面臨既是政治寡頭，又是經濟寡頭的大財閥集團抵抗，也有可能因為大規模的裁員和彈性工作條件的實施導致工會團體的集體抗議，演變成「財閥」、「工會」對國家的雙重壓力。因此金大中、盧武炫兩位總統的改革，一方面延續金泳三政府時代的「經濟自由化」的政策和思想，另一方面藉由「擴大社會力量」的方式，和增加社會其他利益團體的參與基礎，企圖以「政治民主化」來達成節制裁霸的想法。這段時間，政府大規模的提供中小企業 (small and medium size entrepreneurs, SMEs) 的市場參與和競爭機會，並允許國外投資者合法經營地位在韓國的保障。在社會參與方面，透過擴大工會和市民社會、非政府組織的參與以達成「政治民主化」的目的。經濟自由化與政治民主化的雙軌並行的方式，展現出「韓國式新自由主義道路」與其他新自由主義改革不同之處。這很大程度顯示出，雖然韓國在「邁向規範型國家」轉型的過程中，有很清楚的「市場導向」目標、持續發展的意圖，和延續發展型國家模式中，國家強勢介入以達成目標的做法，但也有別於過去威權時代的發展型國家模式，再浮現的韓國國家能力與國家自主性中，有很大程度來自於民間社會的參與和支持。

## 一、社會福利的擴大與市民社會的參與

金大中總統在應付金融危機中對財閥所採取的強硬改革做法，一如在早期威權發展型國家時代的朴正熙總統一般，展現了國家由上而下的強勢領導作風。這有一部份的原因與韓國歷史上大多數的時間是由強人領導和主政有關，也有一部分的原因來自於民間社會普遍對過去政商巨賈貪污腐敗體制的反感、以及認為財閥是引發金融危機的禍首，進而支持金大中總統的做法所致，普羅大眾的想法認為對所有舊有體制的推翻，就等於民主。新自由主義的改革於是提供了一個與過去貪汙腐敗的政商連體嬰一刀兩斷的激進作法 (Lim Hyun Chin & Jang Jin Ho, 2006: 448)。然而，金政府這種「以過去的方式，配合新的行為者參與」(link the structural legacy of the past with the strategic agency of the present)的改革方式，必須基於廣泛的國內共識，至少能不激起民怨，避免國內大規模的罷工風潮再起，影響到改革的進行與政治、社會和經濟的穩定。

除此之外，勞資關係的改善，也是金政府四大改革的重要目標之一，金大中政府將改革的方向定調為「民主的市場經濟」(democratic market economy)。1998年起，金大中政府設立一個三方會談的委員會(tripartite commission)，成員納入了勞工團體、政府代表和商人資本；也就是主要的財閥集團，目的在解決財閥重組、公司重整破產時大規模裁員所造成的社會問題，以及尋求勞工團體、工會對新自由主義改革實施以後，對彈性工作條件政策引進的支持。三方會談表現出一種「統合主義的方式」，將政策形成過程中，各方的意見納入考慮。在三方會談尋求解決問題的過程當中，彈性工作條件是整個會談的重點，也是工會最主要表現反對意見的場合。引進勞動市場的彈性工作條件，意味著勞動市場將「美國化」，此舉對產業有利，因為資方可以降低僵固的薪資，和遣散終身雇用的勞工 (Kim, Y. T. 2005: 476)，但這樣的作法，勢必會減少對「固定勞工」的需求，和對於原有終身雇用者的勞動保障，這對勞工來說是無法接受的。就社會輿論而

言，普遍認為金融危機的引爆是財閥所引起，而對財閥進行改革所招致的後遺症，卻要讓廣大的勞動力來吸收，表達不能認同的態度。

為了減少勞資雙方的衝突，韓國政府採取決定福利國家的做法，修改過去福利政策的內容、擴充現有的福利政策，照顧低所得收入和失業的族群，大幅度的增列福利預算，企圖建立一個補償彈性工時對勞動市場可能產生衝擊的「社會安全網路」。就國家的社會保險層次來說，1989 年的社會保險計畫則涵蓋了所有的正式勞工與非正式勞工 (Yang Jae-Jin, 2006: 223)，在企業對勞工的投保方面，金大中政府規定，所有的企業不論大小皆需要替雇用者投保，盧武炫總統更將此計畫延伸到水手、漁工、臨時工人等一些特殊的職業類別，2006 年更將保險規定延伸到「自營」工作者。除此之外，並提供「臨時工」、「非固定」工作者的職業訓練，和輔導人力向中小企業轉業 (Yun Ji-Whan, 2009: 7)。韓國政府的預算和提供社會服務的公務員也因此增加，使得韓國政府不斷的擴大，形成一種新自由主義改革中，韓國「大政府」形成的結果。

為什麼有別於 1980 年代在英國和美國的新自由主義改革，韓國式的新自由主義改革，反而造成「福利國家」的形成，和韓國「大政府」的結果？在實際上則展現出一種與原始新自由主義改革「反其道而行」的矛盾？這是基於韓國經濟發展史上一直都不是福利國家，而為了達成金融危機以後經濟自由化、政治民主化等一系列改革目標，又必須補償長久以來收壓迫的勞工階級，必須面對到彈性勞動工作條件不利因素，韓國政府必須向現實務實妥協的作法，當然更大的原因，可能是政府基於選舉壓力，害怕選票流失的考量。在外頭，韓國政府一方面必須應付來自 IMF 的壓力與監督，一方面又必須徹底改革以贏得國外投資人的信心，藉此希望外資能夠挹注投資以協助韓國的經濟重建。在國內方面，韓國政府必須同時兼顧國內勞工、NGO 團體、財閥與市民社會對於經濟自由化、政治民主化的要求，至少不要招致反對聲浪 (Lim Haeran, 2010: 205)。因此在採取福



利國家政策的方面，韓國政府充分的利用來自國內的內政壓力，作為向 IMF 談判的籌碼，以便說服 IMF 接受讓韓國採行強化社會福利、安全網路的政策 (Kalinowski Thomas, 2008b: 10)。在對國內的論述方面，金大中政府則是希望工會團體能夠接受福利國家、增加政府支出，並企圖說服國內勞工團體相信政府的政策可以健全市場機制、吸引外資投入，有利於未來經濟的成長，和後金融危機的重建過程中，加快復甦和增加就業機會。

雖然韓國的勞工團體和工會運動相較於財閥集團，在政治上的影響力相對薄弱，但工會的抗爭和好鬥性格也是民主政府無法忽視的。作為民主化韓國當中興起的利益團體和政治力量，三方會談的機制提供一個過去威權時代所沒有的「國內制度化的正式管道」，至少納入了工會在政府政策推行方面的「正式政策參與途徑」。雖然在談判的過程中，工會時而加入三方會談，時而退出三方會談，但由實際上的結果觀之，因為得到來自於勞動團體的支持，韓國在新自由主義改革的道路上，並沒有受到很大的工會阻礙。韓國的改革是在一方面增加福利支出，一方面採行彈性勞動條件下完成的。這樣的改革路徑，可以說是個相當成功的例子，很少在採取新自由主義改革作法的其他國家發生，韓國式的新自由主義改革，也因此避免了所謂的「IMF 混亂」(IMF-riot)的後果 (Kalinowski Thomas, 2008b:17)。

## 二、廣泛的社會參與和國家能力的再提升

如同發生在英國的例子一般，市民社會組織和商業團體在地方政府與中央政府政策擬定的過程中，會形成一種網路，並且在政策執行和監督上，展現民主社會的影響力(Lee Yeonho & Park Taeyoun, 2009: 478; Rhodes, 1997)。韓國市民社會的參與，在金大中總統和盧武炫的時代，於中央政府與地方政府的層級上，皆有所增加，並表現得相當積極與活躍。市民社會參與政府事務，雖然看起來只是私人領域和一般公民對公眾領域的參與，卻是社會改革和政治、經濟改革最主要的

力量。一些具有改革理念的市民社會組織，多半以非政府、非營利組織(NGOs)的形態出現，並且認知到威權發展型國家所可能造成的政商勾結弊端，而使得市民社會的利益被政商巨賈所犧牲，因此認為如果民主要想實現，必須對政府和商人資本有所監督和節制。金大中總統和盧泰愚總統皆有相同的理念，並且他們也希望能夠在市民社會的層次上與其聯盟，以抗衡在國會佔多數的、親財閥的保守政黨韓國大國家黨(Grand National Party)的政治勢力。

基於上述的理由，金、盧兩位總統允許並鼓勵市民社會的參與政經改革與政府施政決策。金大中總統在 1998 年通過了「支持非營利組織的特別法案」，給予非營利組織在財政和行政方面的支持，盧泰愚總統時代，更增加對 NGOs 的預算支援。兩位總統也在任內大幅度在政府中設立委員會，廣泛的納入具有專業領域背景的非營利、非政府組織，組成專案工作團隊(task force teams)，以促進市民社會對政府決策的參與。專案工作團隊(TFTs)中包含了政府官員和民間專家，和一些在民間具有影響力的組織代表。韓國政府在專業工作團隊的夥伴選擇上，多半會選擇聲譽和組織比較大的專家團體，比方說，人民參與民主連帶(People's Solidarity for Participatory Democracy, PSPD)，為漢城最具影響力的都市運動團體，公民經濟正義同盟(Citizen's Coalition for Economic Justice)，則是原本由工人「群眾」運動中所分裂出的中產階級，起源於中產階級相對保守的性格，不贊成工人們上街頭的激烈抗議，以「市民運動」口號取代民主化時期的「民眾運動」，並以推動「全民的公平正義」為號召，路線上也有別於人民運動裡所包含的激進勞工運動陣線，是韓國目前新右派(New Right Movement)的起源。

不只這些原本在民主化時代就已經相當活躍的市民社會組織的支持，金、盧總統時代同時也包含了其他在經濟和法律方面的專家組織，共同參與政府的某些政策決定，扮演監督政府和商業活動的角色與功能。與美國式的市民社會參與不同的是，韓國式的市民社會參與，除了也能夠在決策過程當中，達到民主參與的

效果，發揮集體的知識力量，減少決策過程所發生的成本以外，韓國式的市民社會參與，更在改革的過程當中，提高了政府政策的公開程度，增進行政效率，以及增加政策的透明度。金、盧兩位總統的想法，在於提供威權時代相對弱勢的民間社會組織一個參與的機會，並且在政策產生的作法上，一改過去威權時代對於民間力量的排除的作法 (Lee Yeonho & Park Taeyoun, 2009: 480)。來自於非營利組織對改革的間接支持對金大中和盧武炫政府來說相當的重要，NGOs 提供了一個支持政府的「草根性力量」，某種程度上拖延了韓國保守政黨「大國家黨」(Grand National Party)政治勢力長達十年有餘的時間。對新自由主義改革結果的維繫和穩固，有相當程度的貢獻。

### 第三節 國家能力的再浮現與政府職能的擴張

在韓國新自由主義改革過程中，我們看到了韓國國家能力與國家自主的再浮現。韓國國家能力的再浮現，來自外部 IMF 直接的指導和支持，和國內政治、工會、市民團體對改革的共識。金融危機的發生也提供了一個改革的機會，將原本的政商關係權力平衡重新改組，並且納入了過去在威權發展型國家時代所無法參與的其他利益團體，經濟上則保護了外國投資的權益，和大幅的開放國內市場。改革的結果這也使得權力由過去的「政商關係緊密的權力集中」，分散到國家、市民社會、財閥、私人資本和外國投資者手中。相較於盧泰愚總統時代 (1980-1987) 威權政府國家能力和國家自主的衰退，導致的所謂的「財閥共和國」(Chaebol Republic) 產生 (Lim Hyun Chin & Jang Jin Ho, 2006b :445)，金泳三政府在國家力量衰退的同時，在原本市場存在不完善機制的情況下採取了全面經濟自由化，引發了金融危機。金大中政府的上台，充分利用國內輿論的力量，和社會希望能與過去完全切割的氣氛，創造出一種支持改革即等同支持民主的印象，藉由改革「引進外來資本來活化韓國經濟」成為改革最主要的寄望和主流思想。威權政府的垮台、金融危機的發生使得威權時代的產物—財閥的合法性受到挑戰。在

改革的步驟中，韓國國家能力的提升，來自於採取政治、經濟兩軌策略同時並進的國家協調能力，和在面對國內財閥的反對以及勞工的可能抗議中，「胡蘿蔔與棒子」兩手策略的交叉使用。比方說，改革之初，財閥對政府所訂出的改革時間表，採取拖延戰術，遲遲未肯動作，也不想將旗下的關係企業予以整併到其他的財閥集團手中。金大中政府則在一次與財閥聚餐的場合，宣示政府的決心，並且動用國家的稅務機關，對抗拒改革的財閥進行報表查核，迫使財閥接受和進行政府版本的合併計畫，將彼此之間重複性質、產能的子公司交換、合併，最後瘦身、改組為專業化的經營。但韓國政府另一方面，也在產業政策上給予財閥有利的資源挹注，尤其是在高科技產業的研究發展費用 (R&D) 上，政府給予租稅的減免，有利經濟環境的投資與創新，在資訊科技產業，一改過去對政府—銀行—財閥的三角關係，不再直接命令銀行介入產業的發展，反而改變作法，轉變成在諸如資訊科技產業中直接給予財閥、中小企業補助和信用保證 (Kalinowski Thomas, 2008a: 456)。政府訂定法令，增加少數股權的保障，引進財務報表查核的觀念，並且授權主管機關對商業集團進行查帳的動作，有效的增進公司經營的透明度，新獨立的金融監管機關 FSC，也可以對政府所欲達成的金融機關進行監督，中央銀行則獨立出政府的行政運作之外，由過去為了累積外匯存底所採用的固定匯率制度，改行隨市場調整的浮動匯率。在國內的利益團體方面，政府一方嚴格限制工會的罷工次數和規模，卻在福利政策方面進行包裹表決，與財閥談妥以後，訂定有利勞工的福利政策。這些法令的實施和新機關的設立，所造成的最後的結果，則表現出不斷擴大的政府職能與國家組織、預算、國債的增加。使得韓國的國家能力與國家自主，在新自由主義改革後，市場導向的目標中，呈現出國家與市場共同治理的現象。

韓國國家能力與國家自主的再浮現，在可以觀察的指標上，表現出「政府的不斷擴大」，和職能的增加，以及中央銀行的獨立性加強，和產業政策上核心機構分權的成立，與金融監理獨立組織的出現。金融危機給了韓國國家重新干預的



原因和理由，在新自由主義改革時代，國家的管制、介入，在市場失靈和「消滅過去發展型國家遺毒」下，取得「民主的正當性」。儘管國家干預的目標和政策內涵有所轉變，國家的角色和國家的規模卻越來越大。政府不斷變大的原因，主要來自於上面分析所提到的，為了採取彈性工時所增列的社會福利、社會安全網路的提供，和維持這些社會安全設置所必須聘雇的人力成本。改革的結果，此得韓國的公共支出，從 1997 年僅佔國內生產毛額(GDP)的比例，由 28.8%，上升到 2000 年的 32.6%，2003 年，則增加至 35.6%。稅賦負擔方面，從 1997 年僅 GDP 的比例由 19.5%，上升到 2000 年的 21.8%，2003 年，則增加至 22.8%。政府公債的支出則在短期有激增的現象，公債比例，由 1997 年僅佔 GDP 的比例，由 7.5%，上升到 2000 年的 16.3%，2003 年則增加至 18.7%。然而這樣的結果與其他 OECD 國家相比，並不算誇張，且在正常和合理的範圍 (Kalinowski Thomas. 2008a: 454)。從另一方面看，在政府服務的工作人員（包含公務人員和在政府機關任職者），隨著福利國家的擴大，和預算支出的增加，有著同方向增長的趨勢。政府中工作人員的總數，從 1998 年的 556,000 人，增加至 2008 年的 609,000 人(Lee Yeonho & Park Taeyoun, 2009: 476)，國家政府的預算，則增長了近兩倍，從 1998 年的 850 億美元，增加至 2008 年的 1750 億美元(Lee Yeonho & Park Taeyoun, 2009: 477)，社會福利的預算佔政府預算的比例也逐年增加。

有研究認為，1997 東亞金融危機的起源，責任在於毫無限制的私人資本，許多東亞國家在當時經濟上的體質都是健全的，且享有大量的外匯存底。(Erdogdu M. Mastafad, 2002: 5)因此，國家能力在「財閥共和國」期間的衰落，應該算是政商關係權力平衡朝向財閥的傾斜的短暫現象，金融危機的發生，是一個改革的契機，打破了國家被財閥綁架的國家能力與國家自主性，使得國家能力有再浮現的機會。在邁向經濟自由化與國家能力再浮現的同時，並不一定會使改革後的韓國，重新回到發展型國家模式當中，更細部的分析，必須視產業而定。唯一可以確定的是，國家能力與國家自主的提升，將使得國家在新自由主義型態的



社會、政治經濟的角色與互動，和全球化時代的競爭壓力中，更加突顯國家的重要性，這一點符合本章一開始對於國家在全球化角色的定位，和新自由主義對國家角色看法的理論疏理所得出的結果，正指出了韓國發展型國家在全球化變遷的方向，也與 Linda Weiss 對發展型國家在全球化的轉型觀點有了理論上的延伸性 (Linda Weiss, 2003)。最重要的是，將發展型國家模式視為在全球化的當代，作為邁向競爭型國家的前置階段，提供一個過去與未來相結合的理論可能。雖然韓國在改革後，國家能力與國家自主的重新提昇，所面臨的決策環境、國內外政治經濟因素與以往相比，已經有很大的不同。根據筆者的研究，得出的結論是，整體來說，韓國已經不具有發展型國家的典型，而是正朝向競爭型國家的方向過渡。

發展型國家要產生，必須有「發展的目標」、「領航的官僚機制」、和「緊密的政商關係」。雖然韓國在改革的過程中，仍然維持有發展的目標，但對此一目標的內涵，已經從「結果導向」，轉變為「規範導向」。「領航的官僚機制」在資訊科技產業中，則可以觀察到知識經濟部的成立，推斷領航機構從經濟計畫院對整體經濟的計畫，改組成對知識經濟的重視。但知識經濟部的成立，也只有負責資訊科技產業的政策與發展，與經濟計畫院對經濟發展的全面掌握有所不同。「緊密的政商關係」從過去政府與財閥的兩者緊密，擴大到政府變成眾多經濟行為者的一方，是經濟市場中的合夥角色，開放的市場經濟尚包含了國外投資者、外國銀行、中小企業的興起等等。國家力量和自主雖然有所提升，但國家的力量在眾多行為者參與的民主社會中，必須和不同的利益團體和市民組織共享共治。改革過後的韓國政治、經濟環境，比起過去威權時代，已經開放許多，許多政府的決策，也有民間的參與，在總體政策方面，韓國也很難追求「充分就業」的結果目標。獨立的中央銀行設置必須針對市場情況對匯率有所調整，而不能死守固定匯率政策，和死命的累積鉅額的外匯存底。韓國的許多經濟結果，容易受到外來環境的影響，韓國加入的 WTO，也和歐盟、美國簽訂自由貿易區。與美國在韓國汽車業的市場進入的談判，就可以知道市場保護的過去發展型國家模

式，在自由貿易的二十一世紀，將越來越困難。因此，在經過金融危機以後的韓國，逐漸從過去發展型國家中，走出不一樣的競爭模式。不但有別於國家在總體經濟政策上的一把抓，更強調個體競爭邏輯的新自由主義改革。然而，我們可法觀察到新自由主義改革後的韓國，「是否仍然讓韓國在某些產業和政策發展上，於國家能力提升後，繼續借重過去發展型國家的經驗，而有發展型國家模式的影子」？在「個體產業的發展與推動上」，國家作為一個行為者，是否仍然表現出過去發展型國家的作法？對於此項問題的研究，還必須要擇定一項產業分析為宜，對於此一部份的案例分析，筆者將留在下一章論述。

#### 第四節 小結

在本章中，筆者試圖釐清了一個令人困惑的觀察點，即 1997 年以後韓國的政治經濟發展，既採取新自由主義改革，卻又同時觀察出，具有發展型國家模式中經常出現的國家介入矛盾現象。簡單來說，我們看到「國家的手」和「市場的手」兩者同時存在的理論矛盾。對於此一理論上悖論的解釋，本章論證，此一時期的韓國政經改革，既採用「國家這隻看得見的手」，為市場失靈的可能因素（如財閥的抗拒改革、過去政經力道所留下的政商結構等）排除障礙，並且建立維持市場競爭的國內外制度(institution)因素，讓政治經濟重整過後的韓國市場，更加符合「市場這隻看不見的手的運作規則和機制」。

在這一個政治經濟的調整過程當中，「韓國國家的再浮現與變遷」，來自於有利的國際、國內環境。正因為這些條件的配合，使得經過民主化後的韓國，才能在改革的道路上，重新展現出「國家能力與國家自主」。然而，1997 年以後的韓國國家能力與國家自主再浮現，畢竟在目標、手段上與過去發展型國家有所不同。之所以我們觀察到改革的過程中，仍有某些「國家介入」的影子，來自於邁向競爭型國家過程中的韓國，國家責任的擴大。雖然韓國的國家介入仍然具有發展型國家的某些特徵，如：「達成市場競爭目的性」、「具有持續發展的意願」、

「官僚機構的配合」、和「國家能力」、「國家自主」等特徵存在。但與威權發展型模式最大的不同點，在於 1960 年代所表現的發展型國家模式是日本式的，並且以經濟目標為導向，國家的發展意願與經濟發展有直接的指導、單向的關係，是由上而下的統制概念；而 1997 金融危機以後的韓國國家能力再浮現，目標上是為了達成「新自由主義式的改革」，與「國家在全球市場的競爭能力」所做的政治經濟制度安排。前後兩期國家能力所突出的焦點、所欲達成的目標，和所欲服務的目的並不相同。除此之外，過去的發展型國家產生的背景，是威權時代的產物，而 1997 年的韓國國家能力與國家自主的再浮現，則來自於韓國內部較多利益團體和市場經濟行為者的認同，並且以民主、維持市場的開放與競爭為前提。國家的能力與自主的再浮現，一方面表現在政府有效利用輿論，和利用財閥勢力的衰退所推動的改革的成果，一方面也來自於政府福利政策的實施，與勞工團體居中的協商能力。並且，在改革的過程當中，國家持續的使用「胡蘿蔔與棒子」兩個手段的交互使用，穩住了改革期間的成果，完成了經濟自由化與政治民主化雙軌並進的政治、經濟與社會工程。最後，國家能力與自主的提升，表現在政府規模與職能的擴大、公務員、預算、公債的增加。整體來說，韓國經過了自由主義的改革，已經具備有「競爭型國家」的條件，雖然依據 Cerny 對競爭型國家的原始理論中，認為競爭型國家必須從福利國家過渡到促進市場競爭(Cerny 1990, 1997)。然而，韓國式的改革，採取的既是雙軌並進，一步到位的作法，對於福利國家邁向促進市場競爭的理論觀點，應該可以放寬認定，認為韓國在改革的過程當中，既成為了福利國家，也促成了市場競爭。最後，韓國的國家作為一個「全球化」與「市場」相當活躍的行為者，有其自身偏好和行為取向，在「個體」經濟的層次，韓國是否在某些產業政策的發展，展現過去發展型國家模式的影子，國家是老大，國家說了算？還是一方面作為經濟行為的「合夥人」，一方面又幫助了「產業的發展」？具體的案例分析，筆者將留待下一章分析。

## 第五章 後金融危機全球化與發展型國家的轉型

### 以韓國的資訊通訊科技產業為例

全球化經濟發展、民主化壓力與金融危機的發生，挑戰韓國發展型國家典範的「漢江奇蹟」。在國內民主化壓力下，韓國在金融危機發生以前，便開始了民主轉型。為了達到國內政治的民主化，金泳三總統利用經濟自由化的政策，希望能以市場力量加速國內政治經濟結構的轉變，並於 1995 年加入世界貿易組織和 1996 年加入經濟發展與合作組織，開啟了韓國與全球化接軌的時代。1997 年的金融危機、國際貨幣基金會的介入與金大中、盧武炫等總統的政治經濟改革，讓韓國事實上已經不得不逐步接受全球化的潮流和壓力，改變過去威權發展型國家的做法，而朝向「不排除國家參與經濟領域發展的」新自由主義發展道路。

在第四章的論述中，筆者提出了 Philip Cerny 對競爭型國家典範的觀點，按照 Cerny 的觀點，新自由主義經濟發展意識型態的最後結果，就是邁向競爭型國家的道路，且這整個經濟發展意識型態的脈絡，是強調在全球化架構下，各個行為者的競爭與參與中實現的。與新古典經濟自由主義的「自由放任」相比較，新自由主義、競爭型國家都沒有排除「國家在經濟領域、乃至於全球化」的經濟活動參與。Cerny 並且認為，發展型國家與競爭型國家兩種典範，只是不同經濟發展階段的前後期表現，從發展型國家過渡到競爭型國家是可能的，雖然有成本，但成本是最小的。

韓國從民主化以來發展型國家的變遷，到金融危機以後採取新自由主義式的政治經濟社會結構改革，乃至於在後金融危機時代邁向競爭型國家的發展道路上，吾人可以發現，這三種經濟發展的典範，都沒有排除國家在經濟領域的參與。這在某種程度上，解釋了我們在觀察韓國在 1997 年金融危機以後，韓國在經濟發展與全球化接軌的同時，國家角色繼續突出的疑惑。然而，國家角色的再突出，



與全球化經濟時代的韓國國家能力與國家自主的再浮現，是否就等同於韓國又回到了過去的發展型國家模式？這是筆者所嘗試想要釐清的。

對於韓國現在經濟發展模式的定位，究竟還能不能算是發展型國家，學術界有很多爭論。有研究認為，韓國正朝向「新發展型國家」的方向移動，認為韓國政府在資訊科技產業的介入與推動，有強烈的計畫性，因此提出電子發展型國家(e-developmental state)的說法(Cho, 2003)。也有學者採取保留的觀點，認為韓國在金融危機以後，正面臨國家出口產業主力的重組，和由重工業過渡到資訊通訊產業的第三波革命階段，因此韓國才會在資訊通訊科技產業上，顯現出國家強力的重點支持和干預，而顯現出一種「發展型國家再浮現」的特徵，這樣的國家能力再浮現，不應該與民主化後的韓國整體政治經濟情況混淆，韓國在資訊科技產業上展現某種與過去發展型國家相似的路徑依賴，應該只是個案，不能據此稱韓國目前仍然是發展型國家(Jitendra Uttam, 2006)。

對於接受全球化與 1997 年金融危機後政治經濟調整後的韓國，究竟還能不能算是發展型國家，吾人必須回到在第二章理論回顧中對於發展型國家的定義去檢視韓國發展型國家的變遷方向，以求更好的理解韓國發展型國家模式的變遷路徑。就國內政治經濟結構而言，依照第二章的理論回顧，發展型國家主要具備有以下四點特徵：一、具有持續發展的意願、二、高度自主性的核心官僚機構（領航機構）、三、緊密的政商合作關係、四、對發展的產業有所選擇。Johnson 則歸類出發展型國家有如下細部的特徵(Johnson, 1998)：

- 相對消費和分配而言，將經濟成長和生產置於優先順位，並視為國家根本的行動目標
- 招募一群高水準、與產業發展相關，且富有紀律的經濟技術官僚
- 在經濟建設的主要機構中集合技術官僚，負責產業轉型（如日本的通產省、韓國韓國經濟企畫院和台灣的經建會）



- 為達到政策制訂的效率，制度化的連結技術官僚和商業菁英以利在重大決策上交換資訊和促進合作
- 將日復一日的特殊利益團體壓力和對經濟成長需要所做的妥協與政策制訂網絡隔絕開來
- 藉由混和制度化和指導產業的網絡和控制，例如金融資本的主要社會資源來執行發展的產業政策

在國際政治經濟的外部大環境中，由第二章對發展型國家的討論，可以發現，發展型國家此一標籤的使用，有其特殊的歷史背景，主要用於描述工業化程度上屬於後進的國家為了縮小與已經工業化國家之間的差距，而採用總體經濟干預、充分就業為目標的「結果導向」和「計畫理性」的經濟發展政策。在本研究個案中，韓國採取發展型國家策略之所以能夠成功，有很大的原因來自於美國在冷戰時期對其盟國的支持。因此，外部環境的變化，也是我們用以判斷韓國發展型國家變遷的重要解釋變項。

除此之外，發展型國家最大的特點，在於「產業政策的戰略選擇」。有觀察指出，韓國在 1997 年金融危機的復甦過程中，在資訊通訊科技產業表現亮眼，資訊通訊科技也成為韓國經濟復甦的成長引擎(Kim Seon-Jae, 2003)。基於資訊通訊產業的產業特殊性，韓國政府在此產業中投入甚多心力。然而，每一個國家都有決定自己的產業政策和選擇產業政策的偏好，資訊通訊科技產業只能說是許多政策中的一個項目而已。發展型國家對於產業政策的選擇，主要來自於技術官僚組成的領航機構對於經濟政策的一連串計畫，並交由國家所選定、特許的商人資本(韓國的例子為財閥)來執行，領航機構對於經濟政策的決定有相當大的權限，並對執行的過程有較高的強制性與約束力，獲得消息的來源充足，而領航機構在實際上，也經常扮演行政干預和行政指導的作用。其中的聯繫紐帶，來自於國家對商人資本最需要的「金融資源」的控制，和因此所形成的政府、財閥與國有銀

行間的三角關係。政治經濟改革以後的韓國，在資訊通訊科技產業中，是否依然存在這樣的發展模式，也是吾人據此判斷韓國發展型國家變遷的主要依據。

從第二章中對發展型國家概念的操作化，和第四章對於發展型國家核心的「國家能力與國家自主再浮現」的討論，本章擬以韓國的資訊通訊科技產業為例，論證金融危機以後的韓國發展型國家的變遷。筆者之所以選擇以韓國的資訊通訊科技(ICT)產業作為例子，一方面是因為韓國的資訊通訊科技產業扮演了後金融危機時代，韓國經濟復甦與成長的主要引擎，1997年，ICT產業只佔了韓國國內生產毛額GDP的7.7%，到了2000年，則提高到了15.3%。ICT產業對國內生產毛額GDP的貢獻，從1999年的34%，增加到了2000年的46%。從1995年到2006年之間，資訊通訊科技製造業佔總體製造業附加價值的百分比，從16%增加到了21.1%，整整多了5.1%，顯示出ICT產業在後金融危機對於韓國經濟發展的重要性 (Kim Dongcheol, 2009: 2)。另一方面，則是因為該產業的研究發展費用龐大，一般的私人企業集團，往往無力負擔如此龐大的經費，韓國在資訊通訊科技產業的研究與發展費用的投入與關注，符合金融危機以後實際發生的狀況，適合用作為分析國家在後金融危機產業發展介入的例子。

### 第一節 全球大環境的轉變與韓國資訊通訊產業的興起

1980年代開始，韓國有感於資訊產業要是落後，於經濟成長將是一個不利因素，復以韓國與美國在資訊產品貿易上的衝突。被美國鎖定為市場的韓國，展開一系列的發展計畫，以避免資訊產業在韓國被外國所壟斷。主要的目標既然在此，但國內生產對資訊產品的生產能力還不足的情況下，國家即「動用購買能力」，買下外國的公司、技術，或是與其共同研究開發，發以生產執照的方式，協助國內產商在資訊產品的生產與製造。這就是韓國在資訊產業啟動「新追趕」策略的模式，這樣的模式有別於過去「發展型國家」的傳統路徑。原因何在？過去的發展型國家模式，主要是保護國內市場，動用許多國家政策工具，或補貼、

或金融援助的方式，指定國內主要財閥從事生產製造，並以反向工程的方式，模仿和學習外國的核心技術。

韓國自民主化時代以降，對於資訊通訊產業的發展，雖然是由國家所提出，但主導的方向是以實現經濟自由主義、以市場導向為主要考量，並沒有刻意採用對國內市場採取鎖國的保護政策。以國家的力量，英美商業的規則，藉由國家出資購買外國公司，引進新的技術和與國內廠商一同研究開發，充分展現出韓國在資訊通訊科技產業新一輪世界競爭與較勁當中的靈活性與務實性。國內學者秦宗春認為，對於科技發展的後來進入者(late comer)而言，可以透過跨國企業的投資，或是來自海外公司在本國科技領域的投資，獲得先進的科技、製造過程，和管理技能，更可藉著這些企業已有的海外市場，為產品打開通路。而這樣的策略對於以外貿為導向的國家尤其重要（秦宗春，2010），加上二十一世紀是全球化的世紀，知識經濟的先進與否對一個國家在後工業化世界經濟分工的角色相當的重要。然而，資訊科技的發展，必須投入大量的研究發展成本(Research and Development, R & D)，需要有一定教育與素質的研究發展人員，對智慧財產權更需要一定的支持、尊重與保障。資訊科技與通訊科技、國防科技、情報技術也息息相關，與電子業、家電業也有連帶關係，具有很強烈的整合特性，也可以創造相當高的附加價值。因此，韓國若是要擺脫發展型國家的模仿與學習的路徑，必須要朝向以知識密集的產業移動，以求更能符合全球化時代的競爭環境（顧瑩華，2010）。

韓國於 1996 年加入了經濟發展與合作組織以後，成為 OECD 在亞洲繼日本以來第二個會員國。韓國發展型國家模式在經過 1960~1980 年代的起飛期以後，完成了工業化，此套模式也被其他亞洲國家所仿效和接受，紛紛尋此路徑發展，亞洲區域內的國際經濟分工也開始形成一種「已開發的亞洲」(developed Asia)與「開發中的亞洲」(developing Asia)兩者之間的競爭。開發中的亞洲以中國大

陸為首，狹著豐富的勞動力資源，正壓縮著韓國過去的低工資成本的優勢。而成為已開發亞洲的韓國，過去以製造業為主力的國際分工也逐漸向開發中的亞洲移動。除此之外，過去在低勞工成本優勢的時代，韓國主要希望藉由吸引國外直接投資的挹注，來帶動國內的經濟發展。在成為已開發的亞洲國家之後，許多韓國的公司也成為了跨國公司，開始對外國投資，韓國亦面臨了國外直接投資往其他開發中的亞洲國家投資的排擠效應。因此，除了國內 1980 年代以來的民主化轉型壓力，在國際經濟大環境下，面臨了來自區域化的其他國家競爭的韓國，在國內工業化階段完成後，如何能維持經濟的穩定成長，和促進產業的再一步轉型，以成為競爭型國家，是後發展型國家時代韓國所必須面臨的問題。

來自 1980 年代內部民主轉型的壓力以及國內勞工對低工資和工作條件的不滿與抗爭、美國與韓國雙邊貿易談判的壓力，和國際分工中比較優勢的流失，發展型國家模式告衰落的韓國，也開始朝向更彈性的市場轉型 (Lee Kwang Suk, 2009: 567)。就產業轉型的選擇，與競爭優勢的培養，必須符合全球化的潮流，才能創造本身在國際經濟分工中的領導地位，支持不斷的經濟發展。Chu Yin Wah 的研究認為，當代全球化的驅動力來自於知識(knowledge)和訊息(information)，且在經濟的生產活動上扮演重要的角色，1980 年代以來第三波產業革命的興起，突顯出「知識經濟」的重要性。(Chu Yin Wah, 2009: 280)他又認為，全球經濟並不如樂觀主義者所以為的如此開放，全球經濟還沒整合成一個完全一致的市場。在開放程度沒有想像中這麼大的國際經濟環境中，反而提供一個空間，能讓國家能主導產業的發展。

Powell 與 Snellman 將知識經濟定義為：以知識密集為基礎的生產活動與服務活動，提供一個加速科技與技術創新的機會，也同時使得科技與技術很快的過時，知識經濟主要包括了對知識能力 (intellectual capabilities) 更大的依賴，並包含了每一個生產流程，包含研究發展、廠房配置、與消費者互動的相關整合能力，



而非僅依賴於自然資源和實體勞動的投入(physical inputs)(Powell & Snellman, 2004)。Ntizan 和 Bichler 則認為，全球的知識經濟並未如想像中的如此開放，資訊科技與連結性(connectivity)有關，公司的獲利很大的程度決定於是否能否控制不同的連結點。控制的方式在於取得領導的地位，普及化和保護規則、創造規則，後進的公司就只能後遵循這樣的工業規則(Chu Yin Wah, 2009:288)，因此也取得產業的領導地位，和為其他的潛在競爭者設立進入障礙。

由上述學者對於全球化和知識經濟的看法，本研究所持的觀點也認為，全球化正處於一個轉型的階段，知識經濟在各國的發展程度也不盡一致。在新自由主義改革的觀點並沒有排除國家在全球化中的角色與地位的情況下，此一推論相當程度符合韓國在金融危機以後的國家發展方向。然而，為了避免知識經濟有可能被涵蓋得相當廣泛，本研究採取多數學者對於金融危機後，韓國成長引擎的討論意見(Chu Yin Wah, 2009; Lee M. Sang, 2003; Wang Jenn-Hwan, 2007; Kim Seon Jae, 2003; Lim Haeran, 2010)，將討論集中於韓國政府對資訊通訊技術產業的關注，並據此分析韓國政府、主要財閥與其他經濟領域行為者在韓國新一波全球化發展的互動關係。

### 一、國家推動，而非國家命令的計畫

民主化時期金泳三政府的主要目標，在轉變過去威權發展型國家時代，以出口外貿為導向的經濟體制，為國內廠商尋找新的獲利來源(Lee Kwang Suk, 2009: 570)。這樣的理由一方面是為了達成政治經濟轉型的目的，另一方面也是為了能夠符合全球化的時代潮流，並且找回國家競爭的優勢。與此同時，面臨了加入世界貿易組織後國際競爭壓力的加劇，韓國政府開始推動和瞄準一連串的資訊通訊科技產業政策，展現出對資訊通訊科技產業的興趣。為了增進科技和研發的能力，韓國政府在 1986 年便提出「產業促進法案」(Industrial Promotion Act)，政府產業政策從過去直接選定，轉變成在功能上間接的支持。1992 年，金泳三政



府繼續提出了「漢計畫」( Han project) , 為 Highly Advanced Nation 的簡稱, 又稱為 G-7 Project, 希望能夠在高科技領域, 達到 7 個工業先進國家的水準。1993 年, 韓國推出國家資訊化的目標, 宣導社會大眾資訊化的概念, 並開始對資訊化的相關基礎建設著手建置。1994 年則將通訊部改組為資訊通訊部(Ministry of Information and Communication)賦予該部會在國家資訊化的產業推動角色。由民主化政府時代所推動的國家資訊通訊科技計畫, 一直延續到金大中、盧武炫時代都沒有中斷。

金大中政府延續著對資訊產業的推動與促進。金融危機過後於 1999 年起宣布一連串的資訊科技產業政策, 如 1999 年的「Cyber Korea 21」政策, 做為達成建立資訊基礎工業、促進生產效率、立基於資訊發展與運用的相關就業機會的創造。2002 年又推動「e-Korea Vision 2006」, 旨在升級資訊產業, 使韓國成為資訊產業的全球領導者 (Lim Haeran, 2010:198)。2003 年「Broadband IT Korea Vision 2007」政策, 和 2004 年配合 8 項創新服務、3 大基礎建設以及 9 大成長動力技術核心的「IT839 策略」推動 (蔡易靜, 2004)。韓國政府在通訊科技上, 一連串的計畫, 目的在趕上全球通訊業的腳步, 並且將國家目標轉向長期的資訊追趕策略, 從被動的國內標準設定保護朝向積極的參與、主導國際標準的設定。大量的資助國內和國外廠商在資訊通訊科技產業的投資, 以及開發研究與發展 (Research and Development, R&D) 在公部門與私部門領域領域之間的合作, 而不是採取過去威權發展時代, 由上而下的單線指揮 (Cerry, 2005)。

在部門的整合方面, 有別於過去在發展型國家時代所採取的作法, 將各個產業的能量集中在國家所選定的少數財閥手上, 造成金融危機前的產能過剩與無法專業分工的問題。金大中政府對於政治經濟改革的作法上, 採取對業務高度重複的財閥集團間予以合併、整併與縮減, 並非全數解散財閥, 而是協助其專注本業優勢和專業化生產, 並開始鼓勵中小型企業的參與 (small-and medium sized

enterprises, SME's)。對於中小型企業的支持，韓國政府的表現在對於創業投資(venture)的支持。創業投資被韓國的決策者認為重要性等同於美國的矽谷(Silicon Valley)，對創業投資的支持一改過去只針對幾間大型財閥的金融資源挹注。在資訊科技時代，韓國政府扮演投資人，連結中小企業，在眾多國內和國外的經濟行為者當中，扮演居中協調的角色，和促成知識聚落的形成。

資訊通訊科技產業的選擇與投入，從民主化時代以降，成為政治領導人的一種共識，原因在於，即便是民選的政府，推動經濟持續成長仍然是政府主要的目標。對於資訊科技產業的推動鮮少遇到阻力，這樣的方向也與民間企業的利益相一致。當民間企業意識到資訊科技產業已經成為韓國的競爭出口優勢時，也認識到對產業升級和轉型到更高的附加價值以確保競爭力的重要性。

## 二、從領航機關到與產業協同合作

有別於過去的領航機構，採取由上而下的統制經濟手段，民主化的政府為了展現市場經濟運作，和自由化的意圖，金泳三政府將代表著發展國家典型領航機關的經濟計畫院裁撤，韓國不同的產業發展的政策就此分散到各個部門手上，在資訊通訊科技領域，則成立了資訊通信部，專門負責開產業的發展工作。盧武炫總統的時代，科學與科技部(Ministry of Science and Technology, MOST)，被賦與經濟成長與解決所得差距的主要任務，南韓總統李明博於 2008 年 2 月 25 日上台後進行了新的政府組織調整。成立了「知識經濟部」(Ministry of Knowledge Economy, MKE)，擴編原本的工業與能源產業資源，將韓國的廣播、通訊、郵政等與資訊工業有關項目整併到資訊通信部(Ministry of information and Communication, MIC)。並將負責資訊產業基礎科學研究發展與人才培育的部門整併到「科學技術部」(Ministry of Science and Technology, MOST)，專司 IT 產業研發業務，將金泳三時代將資訊通信部(Ministry of Information and Communication, MIC)改組，取代以韓國通訊委員會(Korea Communications

Commission)和知識經濟部(Ministry of Knowledge Economy)，這些機構的改組，顯示出過去由政府一手掌握的「計畫理性」，開始走上民主化、制度化、專業化分工的面向。「知識經濟部」於是成為當今綜合南韓工業、能源、資訊、通訊以及相關研究發展、產業政策研擬的統一執行單位。雖然其職能不若威權發展行國家時代的經濟計畫院一般龐大，只負責知識經濟相關領域的工作，但就資訊通訊科技產業作為目前韓國出口的主流來看，其重要性程度仍可與當初的「經濟計畫院」相比擬。

由以上的分析可以看到，韓國國家在經濟發展上的角色與介入，顯示出國家仍保有持續發展的自主和意願，但並非透過單一「領航機構」予以統制實現，反而是在許多不同的經濟領域中，分散在各種不同的部會進行，納入且平衡了許多利益團體的利益，這在思維邏輯與作法上，則與過去發展型國家模式有很大的不同。根據 Chu Yin Wah 對一為前任資訊通信部官員的訪談的回答，韓國之所以要以國家的力量，保持對發展的意圖，主要是因為：基於韓國是一個市場相當小的國家，研究發展的資金來源和核心科技人才相對短缺，如果僅僅依賴私人企業的努力，其成果是有限的，國家與私人的緊密合作因此扮演相當重要的角色。另一位通信部發言人則這樣說：我認為我們並非政府官員，而是市場的領導者，因為產業進展的並非相當迅速，我們必須讓它跑快一點(Chu Yin Wah, 2009: 290)。

Chu Yin Wah 並且認為，韓國在選定產業政策的本質上，已經與過去威權官僚發展型國家有很大的差別，領導能力讓國家在選定和集中產業政策的道路上，不僅僅需要技術和科技的投入，還必須要排解不同領域所產生的矛盾與衝突。國家作為一個主要的中間人角色，在於私領域保持合作的夥伴關係，並且負有協調不同夥伴衝突的任務，這樣轉變，讓過去由上而下，國家說了算的威權強制、行政至上和單邊指導方式，轉便成為一個全球化時代，國家僅作為一個經濟領域上的「主要」行為者，扮演著「統而不禦」和「領導」、協調的角色。

從韓國推動科技產業的思維來看，我們可以看到韓國在研究與發展上的制度設計，圍繞著以下幾個核心，即協調(coordination)、合作(cooperation)與競爭(competition)。且這樣的思維邏輯貫穿整個後工業化、尤其是金融危機過後的韓國競爭型國家模式。從做中學仍然是韓國產業發展重要的一環。不只存在資訊科技產業，開放環境中的 R&D 中，強調、協調、合作與競爭的特性同樣存在於其他的研究領域與部門，Joseph Wong 在韓國的生物科技產業，同樣找到這三樣有別於過去發展型國家的競爭型國家主要精神(Wong Joseph, 2009)。

### 三、從反向工程走向研究發展與創新

科技的學習和創新對經濟發展相當重要，但整體社會要能達成學習與創新必須有一些制度性的安排。國內學者王震寰認為，科技發展不外乎兩種途徑，其一來自追趕的學習策略，這是後進工業化國家所採用的，第二種則來自科技的創新，而科技的創新，多半為新進國家所採用。追趕的策略明顯的是為了縮短與先進國家的技術差距，就大多數的情況而言，國家官僚有能力去獲得和分析資訊，以不同的政策來扶植國內的產業。這個重擔往往交由國家的金融機構，尤其是國有銀行來完成，構成一種產業的制度性安排。反之，在採取創新的途徑中，國家的官僚機構並不能保證都會擁有相關的產業知識和訊息，因此不太能夠繼續採取諸如追趕模式中扮演由上而下資訊提供的角色，國家在此模式中，只能夠扮演「規範者」(regulator)的角色，提供產業發展主要的公共基礎建設。在這種情況下，產業的結構將會較為分權，國內廠商也比較會依賴來自於外部的資源，譬如說國家對研究與發展的支持，和外國公司的技術提供 (Wang Jenn Hwan, 2007:1088)。

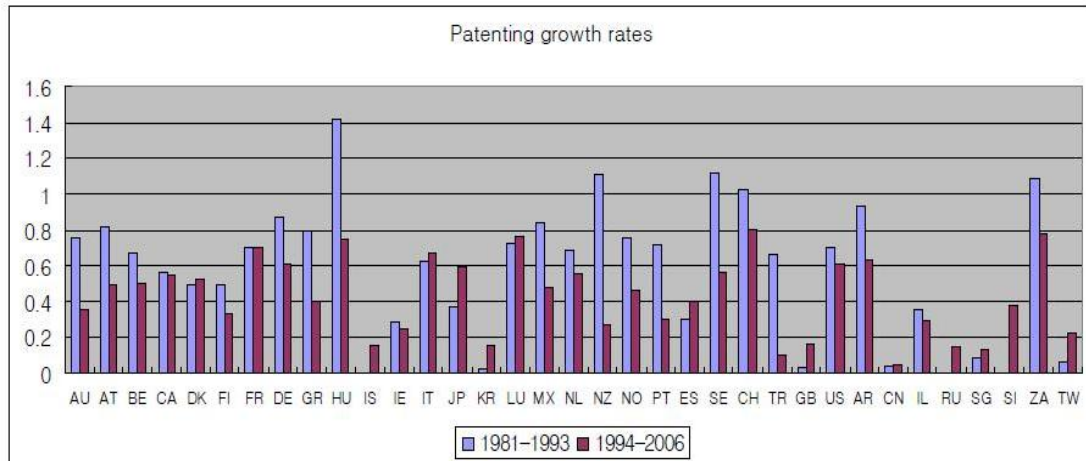
由上述學者王震寰的研究中，可以發現，追趕的發展模式，其實就是本文所討論的發展型國家模式，是後進工業化國家的作法；而創新的模式，則是比較偏向後發展型國家所採用。在區別韓國是否已經從過去發展型國家模式過渡到競爭型國家模式的指標中，模式的轉移是相當重要的。從王震寰的研究中，吾人觀察

到韓國已經從過去對於先進國家成熟的工業產品的反向工程(reverse engineering)，走向研究與發展和創新的路線。金融危機以後的政治經濟改革，也提供了產業發展中與過去不同的制度化環境。就後金融危機韓國的重點產業，即資訊通訊科技產業來說，基於產業的特殊性，研究發展費用相當高昂，許多成本都具有無法確定獲利的風險性，研究與發展階段的沉沒成本也不是一般中小企業所能夠負擔的。因此，韓國政府在研究與發展的經費支出上，投入很多(Lee Kwang Suk, 2009 :570)。而韓國政府也改變了過去以金融資本直接挹注在主要財閥的作法，採取對國內廠商提供研究發展與經費投入上的誘因與幫助，和將國家研究的成果轉移給私人企業。這樣的成果有很大的程度表現在韓國佔全球的專利成長率上頭。

從韓國在全球所佔的專利成長率、專利在全球的份額(patenting growth rates and the global share)研究與發展的經費支出(R&D expenditures)、研究人員在各部門之間的分配(distribution of researchers across sectors)和科技產業的收支平衡(the technology balance of payments)上，可以發現韓國在研究與發展上的投入程度。這些衡量的指標也有助於我們了解韓國從反向工程的追趕模式過渡到研發創新，從發展型國家的追趕模式，跨越到後發展型國家往競爭國家的變遷路徑。



圖 1-1：專利成長率(1981-1993, 1994-2006)

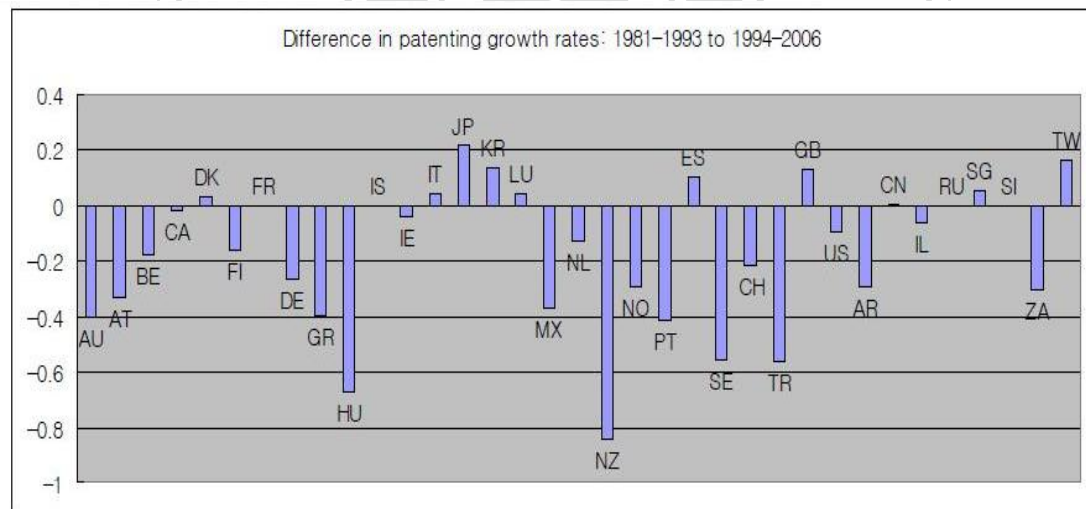


Source: OECD (2006).

Note: See Appendix 1 for country abbreviation details. Iceland and Russia's patent data is available only for the latter period (194-2006).

資料來源：(Matthew, Shapiro 2009 轉引自：OECD. 2006. Main Science and Technology Indicators (MSTI))

圖 1-2：專利成長率的跨期比較(1981-1993 比 1994-2006)



Source: OECD (2006).

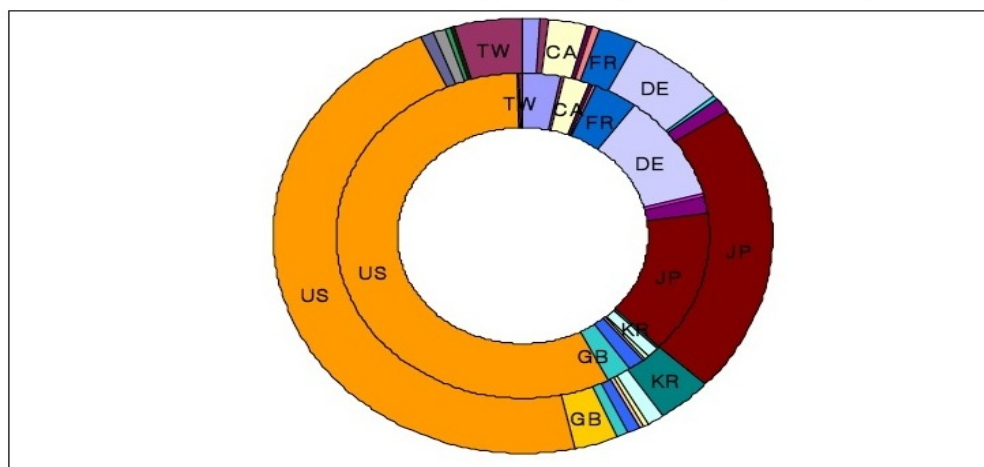
Note: See Appendix 1 for country abbreviation details. Iceland and Russia's patent data is available only for the latter period (1994-2006), so the difference could not be determined.

資料來源：(Matthew, Shapiro 2009 轉引自：OECD. 2006. Main Science and Technology Indicators (MSTI))

韓國在全球所佔有的專利成長率、專利在全球的份額來說，經過大小國、人口等換算以後，韓國在電子業、資訊業的專利項目的引用率，是美國的 5 倍。從經濟發展與合作組織 2006 年的報告來看，韓國的專利成長率可以說是榜上有名。如圖 1-1 和圖 1-2 所示，在少數幾個國家的兩個時段裡頭(1981-1993, 1994-2006)是呈現正成長的，專利的數目以及成長率大幅度的增加顯示出一個國家屬於科技導向的發展，並可藉此作為一國在全球科技是否佔有領先地位的指標。就專利在全球所佔的份額來說，二十年前的韓國，專利所佔全球份額的比例相當微小，如圖 1-3 內圈所示。然而 2006 年所佔全球份額達到 4.43%，其躍升幅度不可謂不大。

圖 1-3：專利在全球所佔份額 1981 年與 2006 年

專利在全球所佔份額：內環：1981 年；外環：2006 年



Source: OECD (2006).

Note: See Appendix 1 for country abbreviation details.

資料來源：(Matthew, Shapiro 2009 轉引自：OECD. 2006. Main Science and Technology Indicators (MSTI))

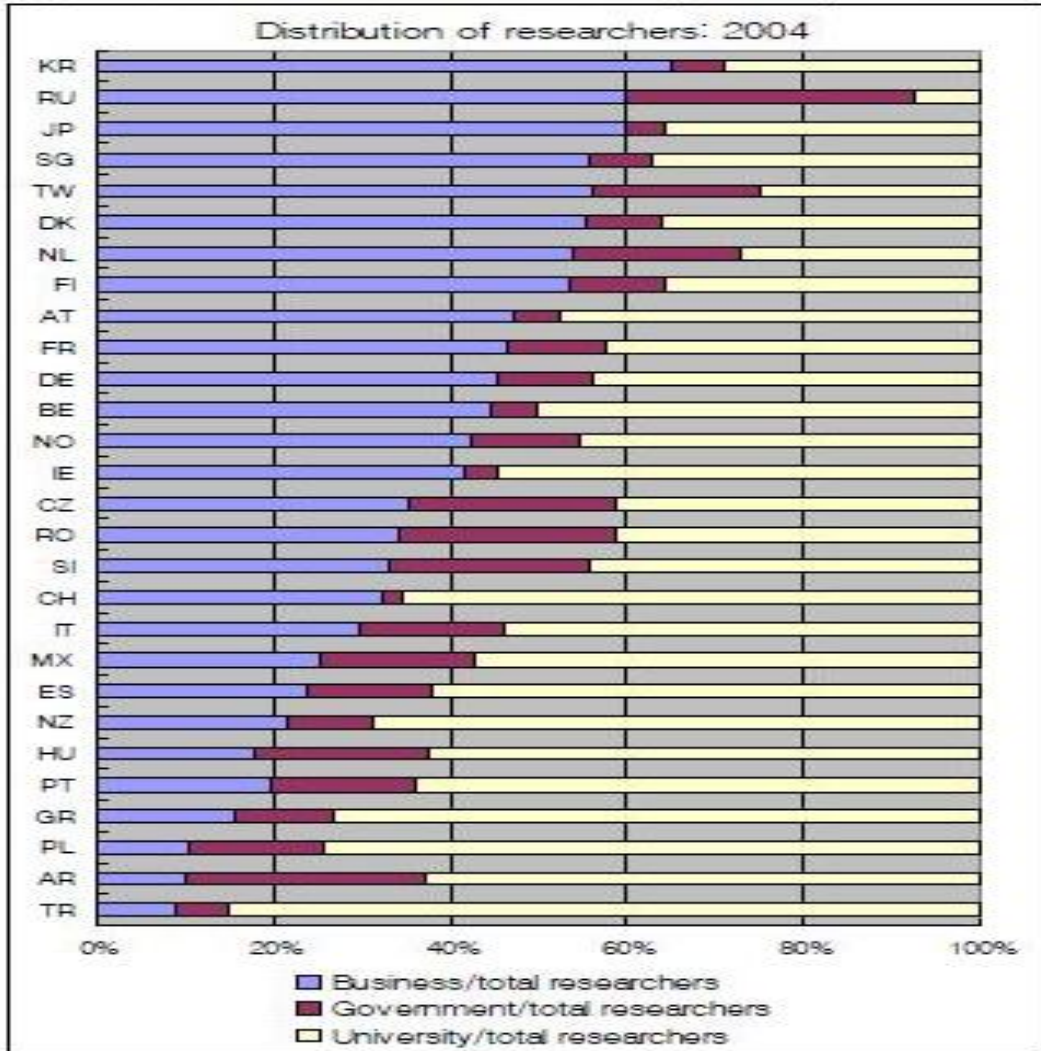
另外，在研究發展的花費與研究人員的聘雇；研究人員在公部門、私部門，和大學機構(產、官、學界)的分佈中，經濟發展與合作組織在 2006 年公佈的研究人員數目與研究設計花費上的關係資料顯示(如下圖 1-4)，韓國無論是在研究人員以及研究發展上的投入與英國、法國等先進國家是不相上下的，至於研究人

員在產、官、學界的分佈狀況，韓國則是在私人企業的研究人員分布最多、大學次之、政府最少。與其他國家相比，韓國的研究人員在私人企業佔總研究人員的比重最高，顯示出國家在研究發展的推動上，逐漸朝向由下而上的推動。



圖 1-4：2006 年各國研究人員在公部門、私部門、和大學機構

(產、官、學界)的分佈



Source: OECD (2006).

資料來源：(Matthew, Shapiro 2009 轉引自：OECD. 2006. Main Science and Technology Indicators (MSTI))

## 第二節 實例分析－由統制到夥伴的產業的夥伴發展關係

### 一、與產業協同合作－CDMA 的發展例子

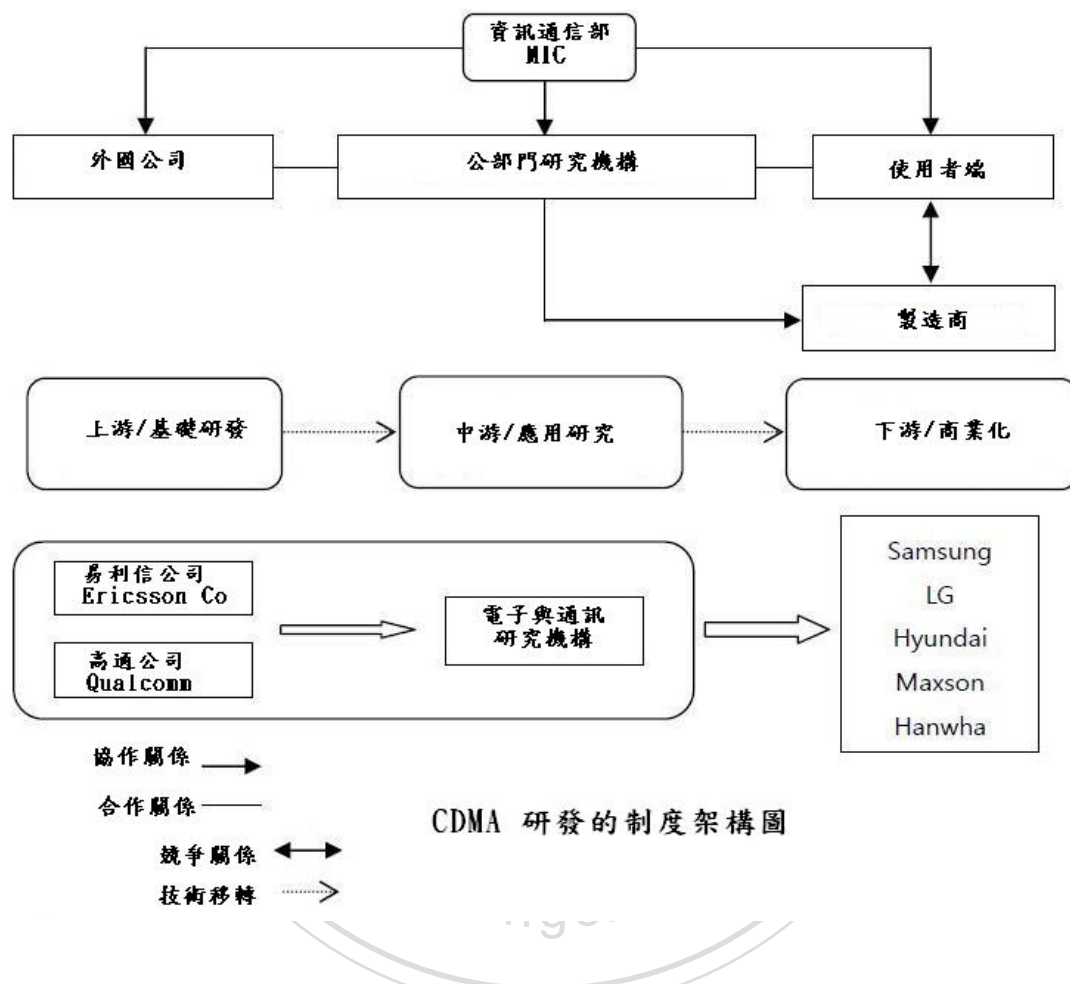
韓國政府在資訊通訊科技發展上所扮演的角色，在於協助廠商於產業取得關鍵技術，和市場的利基地位(niche position)。根據 Korea Information Society Development Institute 2003 年的資料，政府在資訊通訊科技產業上研究發展的挹注，佔了整體產業的 12.3%。在韓國資訊通訊科技產業的發展過程中，CDMA 的開發是一個相當有名的例子。在 90 年代早期，韓國國內對電子通信的需求大增，韓國通信部在決定國家究竟要投入和開發何種通信技術時，曾經有過一番爭論。所謂 CDMA(Code Division Multiple Access)中文全名又稱分碼多工擷取，是相對於 GSM 的另一種無線通訊技術，在 CDMA 的研究初始階段，是由美國高通公司(Qualcomm)所開發，原本應用於軍用科技。因為對未來商業化的獲利預期不可知，許多私人公司並沒有對此相當投入。然而，韓國政府對此相當積極。作為國家所資助，由資訊通信部所管轄的資訊通訊科技研究所「電子與通訊研究機構」(Electronics and Telecommunications Research Institute, ETRI)開始與高通公司接洽，共同展開研究。在整體 IT 產業上，「資訊通訊部」(Ministry of Information and Communication, MIC)對資訊通訊科技產業設定長遠的發展方向，其下所轄「電子與通訊研究機構」(Electronics and Telecommunications Research Institute, ETRI)，是國家所資助最大的研究機構。其他私人機構，如三星的電子科技研究所等，則與電子與通訊研究機構保持良好的互動與合作關係。

正如下圖 1-5 所示，由資訊通信部所轄的電子與通訊研究機構，與國外資訊通訊科技大廠合作，將主要的技術以轉讓、投資和買進外國技術、股權的方式，藉由政府主導的研究機構與外國公司的合作，韓國政府可以藉此吸收外國公司在先進科技領域的技術，並派遣頂尖工程人員赴國外學習，然後交由本國的廠商開



發產品原型(prototypes)，並將其透過對國內消費者端點的測試，最後將技術商業化。

圖 1-5：CDMA 研發的制度架構圖



資料來源：(作者改編自：Hyun Park, 2005:8)

基於這樣的安排，國內廠商不但可以預先擁有和取得製造電子產品的經驗，來自外國廠商的技術移轉也會比較容易，更節省了從零開始的成本，模式符合上一節所描述的，政府藉由購買外國技術、支持創業投資等方式，鼓勵經濟社會中行為者的參與，並且扮演吸收創業過程中可能的未知成本的主要角色。藉由政府吸收成本，鼓勵國內在技術方面的學習和轉移，韓國成為第一個將 CDMA 技術運用在 3G 手機的國家，首先在國內發給執照，滿足國內市場的需求，並且將成

熟的技術推向尤其是以北美為主的國外市場。如此一來，韓國在電子無線通訊產業上，透過新的策略發展方式，取得資訊科技產業的上游端的位置，不但掌握了關鍵技術，也取得產業領導者的地位。對於將來國際標準的設定，也佔有一定的發言地位。

除了實際參與支持創業投資、買進外國技術與幫助技術在國內廠商之間的移轉和運用、獲利以外，就國際標準設定來說，一方面基於世界貿易組織對智慧產權的保護和規範，另一方面，對於轉型中後發展型國家來說，如何突破技術障礙，取得專利或智慧產權，是從模仿的追趕模式到創新過程中最重要也是最需要面對的問題。後金融危機的韓國資訊通訊科技產業的發展策略，雖然由國家主持的研究機構與國外廠商展開技術合作，但宗旨與目的並非在對國內廠商進行保護。而是為了與未來國際化的規範、技術接軌所做的預先鋪路。例如 CDMA 的發展例子，成功的在韓國和北美市場標準化和量產，且佔有主要的市場佔有率，這一方面也成功的為將來第四代行動電話鋪路，預先取得在產業界領先的地位 (frontier)。

## 二、從購買技術到研究標準的制定－WiBro 發展的例子

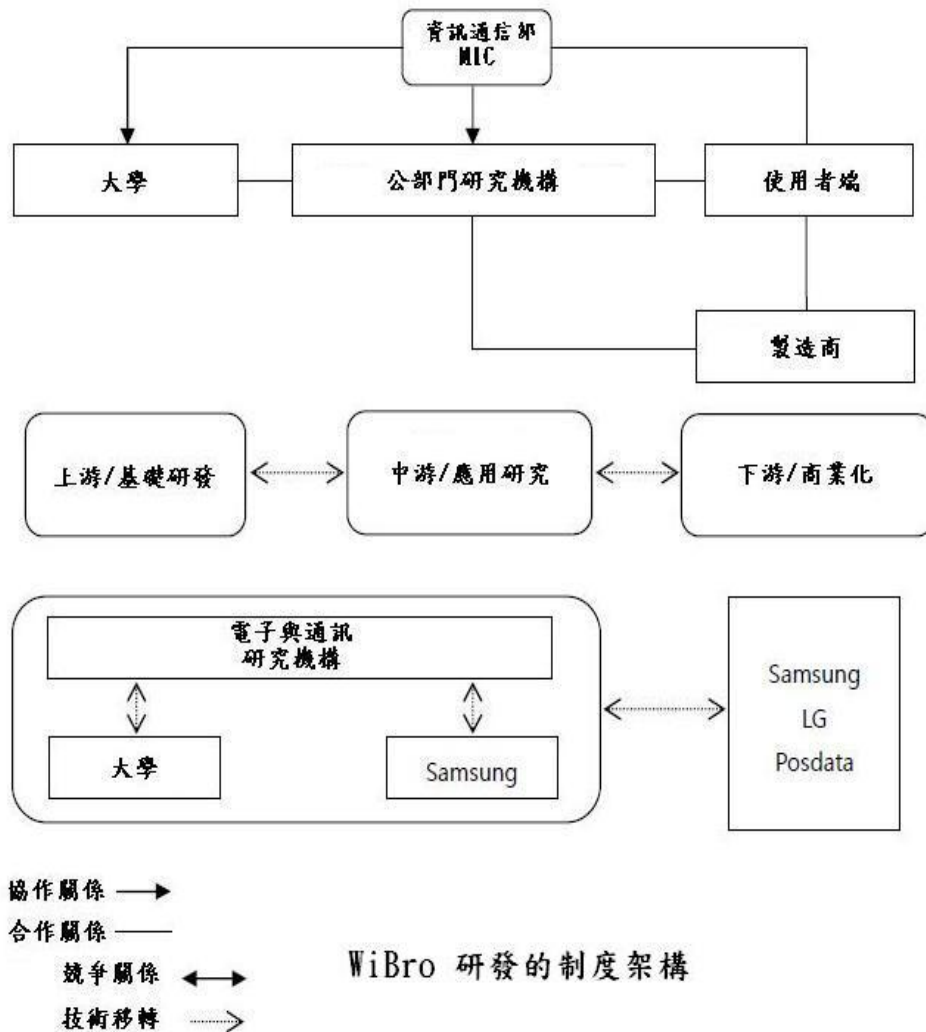
與此同時，有別於 CDMA 的發展模式，WiBro 的發展經驗與 WTO 的規範要求將韓國公部門的研究發展(R&D)模式帶到另一個轉捩點。韓國近幾年來在科學的研究與發展，於公部門與私部門的合作中取得重要的成就，國家不再只是 R&D 資源的主要提供者與主要分配者，私領域的民間公司在 R&D 的過程中，開始逐漸扮演重要的角色。國家則轉而將 R&D 的資源「組織」起來，變成將研究發展串連起來的組織者。過去 CDMA 的發展過程當中，國家替產業鋪路，買下主要的科技供國內廠商使用、學習、參與開發研究和修改，到了技術創新的階段，如 WiBro 的發展階段（如下圖 1-6），則把所有研究與發展的行為者串在一起，國家成為研究與發展領域當中眾多行為者的一個，研究發展領域也從外購、反向

工程的操作(reverse engineering)，到第一手研究發展的創建(from second-generation to first-order)。

外部的規範，如 WTO 的規則也會改變了韓國 IT 產業的發展策略。WTO 在智慧產權的規範如 TRIPs 中壓縮了國家對私人企業研究與發展(R&D)經費的直接補助，對於反向工程的禁止則是為了保護智慧產權，韓國因此事實上，必須放棄過去發展型國家的作法。過去由政府購買外國技術，交由民間生產製造，由國家所補助的研究與發展逐漸開始被 WTO 規範所限制。因此，由下而上，從公部門與私部門間就基礎研究的 R&D 活動逐漸將韓國的資訊通訊科技產業轉變成一種由下而上的產業推動 (Hyun Park:10)。



圖 1-6： WiBro 研發的制度架構



資料來源：(作者改編自：Hyun Park, 2005: 13)

WiBro 計畫是韓國國家「IT839 策略」的一環，其內容主要是由政府推動，結合大學研究機構、大型財閥如三星集團的研究室等橫跨產、官、學三方研究；學界的研究機構、企業界的研發單位與政府研究機構彼此間，相互派人彼此學習。由過去各自獨立發展一個部門、一個部分的個別單打獨鬥發展，轉變成所有的行為者一同整合研究發展的方向和成果，將韓國的 IT 產業推向一個有別於過去「發展型國家」模式中，純粹由政府介入指導、單向指揮的方向。政府由單向指揮的角色，轉變成由上而下的合作，到最後與產、官、學三方的合作，國家本

身也成為主要行為者的一方，此舉不但回應了全球化下 WTO 的壓力與要求、適應了國際競爭壓力、脫離了需要技術外購的階段，培養和掌握了自己研發的市場核心技術，並且在各個經濟發展、研發等領域的行為者中，獲得了與國內、國外諸多行為者共同的產業發展成功經驗，提升了韓國在全球資訊產業市場的競爭優勢。

在先進技術的標準設定方面，韓國從 2003 年起，即與通訊科技組織 (Telecommunications Technology Association, TTA) 合作，將 WiBro 的標準化推廣到 60 個通訊科技組織的會員國，和 300 個 WiBro 的專家，在獲得國際電機與電子工程師學會 (IEEE) 採用以後，WiBro 技術在韓國的努力下成為一個國際通用的標準。

### 第三節 小結

韓國自 1997 年接受 IMF 的援助以後，正式的對國內政治、經濟體制開始進行改革，加入了世界貿易組織以後，韓國也接受了全球化的競爭與挑戰。在韓國邁向全球化的競爭過程當中，並非沒有採取過新古典經濟思想的自由放任，金泳三總統對經濟自由化的實驗，就是希望採用完全開放的市場力量，企圖使韓國的全球化一步到位。其結果證明是失敗的。過去發展型國家模式的長久發展，令以財閥為主要經濟發展行為者的經濟結構，不只成為經濟上的寡頭，也成為政治上的寡頭，金融危機的發生，很大的原因是由於這樣高度市場、政治壟斷的政府失靈和市場失靈情況下發生的。

改革由金大中總統開始，金大中總統對於將市場導入規則的意圖，使得我們對於韓國在 1997 年以後的觀察，看到國家採取一連串、諸多領域的介入，更看到了若非國家與外力 (IMF) 的合作，財閥對改革的抗拒是強大的，市場力量並非完美到可以依賴市場機制，將市場回到正軌的地步。金大中不但採取了「親市



場規則的思維」，延續金泳三總統的作法，並且在企業、金融、公部門與勞動部門採用新自由主義式的改革，於改革的過程中，加強國家的力量，讓國家力量與國家自主，在後金融危機的時代，將金泳三時代的市場失靈重新拉回國家對市場規範的再管制時代。

然而另一方面，政府為了因應全球化時代的競爭、和來自區域化不同國家的挑戰，提出一系列的知識經濟計畫。國家在資訊產業中的主導、研發、補助和推動、整併官僚機構等作為，重新讓國家的能力和國家自主，回到經濟領域中，成為一個重要的角色。韓國是在國際貨幣基金的幫助之下，重新找回國家能力與國家自主性的，但找回國家能力與國家自主的韓國政府，也選定了「資訊通訊科技產業」，作為第三波工業化的產業升級方向。一方面基於知識經濟的特性，國家必須確保不會落入「資訊落差」的經濟發展停滯困境，另一方面，在經濟全球化，新自由主義與 WTO 等開放精神的限制下，國家是推動經濟全球化的主要行為者，卻不再是能夠獨力於社會和國際環境的唯一行為者，必須考量國家內部與外部的國際政治經濟大環境，對於產業的支持與產業方向的推動，必須符合國際的規範，發展型國家模式中的保護主義、補助精神，也逐漸由研究創新、標準設定和市場規則、技術領先所取代。

由國家推動的韓國資訊通訊科技產業，呈現出韓國發展型國家在金融危機過後變遷方向上的彈性與務實。國家由過去的威權行政指導地位轉變成與私人資本的合作夥伴，復以資訊科技產業具有熊彼得式規模經濟特性，也就是說，一旦拉大了與競爭對手的差距，便可以降低生產成本，增加科技產業的附加價值與利潤，並且創造讓對手難以跨越的市場進入障礙。這樣的特性很自然地成為韓國在金融危機以後為了追求經濟成長而介入輔助的理由。事實上，韓國對於資訊產業的投入證明是有效和成功的，對資訊通訊科技產業的促進不只反映了政府官僚單位的利益，也因為符合商業集團的利益而極少受到反對，由資訊通訊科技產業所

創造的經濟成長，有助於解決金融危機以後所造成的經濟停滯、失業與社會不安等問題，因此也獲得社會普遍的支持。國家的介入和補助減少了研發過程很多的不確定性，且增加了韓國廠商的對外競爭優勢。資訊通訊科技產業也成為韓國出口部門的新主力，成為拉動韓國從 1997 金融危機谷底翻身的成長引擎。

一個看似朝向新自由主義韓國，卻又讓研究者同時觀察到了政治經濟改革過程，乃至於產業發展過程中，國家積極參與的痕跡，使得許多對後金融危機韓國發展與變遷方向抱有興趣的研究者，感受到了一種「看得見的手」與「看不見的手」在理論上的矛盾與衝突。解釋這樣的矛盾現象的原因，我們或許可以用「競爭型國家」理論作為調和解釋。競爭型國家理論主張，發展型國家是邁向競爭型國家的一個過渡，一個不成熟的階段，而採取新自由主義改革道路的韓國，在許多政治經濟結構的調整的面向上，已經使得過去發展型國家的模式受到了很大的侷限。由韓國的資訊通訊科技產業發展的案例中，領航機構的打破，國家與私人企業的合夥關係，和整體由追趕模仿的反向工程走向創新，乃至於在產業中的標準設定，都已經顯示出，韓國在金融危機後的產業發展策略，雖然國家和財閥所扮演的角色仍然重要，但主要的模式和聯繫紐帶，確實有別以往。

最後，我們在國家所側重的諸多產業中，選擇韓國的資訊通訊科技產業，作為說明韓國既保留了國家在經濟發展主力產業中的戰略選擇，又朝向競爭型國家邁入的例子。在產業的戰略選擇方面，這一點或許仍保有發展型國家發展意願的色彩，但在參與程度與參與模式上，韓國卻逐漸朝向新自由主義開放市場競爭中移動。實際作法是，國家成為一個在研究發展上與其他私人企業、中小企業、學校團體等其他行為者間相互的一種合作、協同的夥伴關係，表現出一種競爭型國家態勢的出現。雖然韓國的確在很多的面向，保留國家介入的能力，但在整體全球化、金融危機政治經濟改革以後的發展態勢，筆者認為，韓國正朝向新自由主義競爭國家的方向邁進，應可確定。

## 第六章 結論

發展型國家模式，曾經帶領著以日本為「雁行之首」的其他「亞洲四小龍」，歷經了第二次世界大戰以來將近 20 年持續高度經濟發展的東亞經濟奇蹟。這樣的發展模式，也不斷地引起學術界的興趣和引發熱切的討論。本研究個案的亞洲四小龍之一——韓國，曾受到 1997 年東亞金融危機的重創，卻又在十年以後的光景，重新展現亮眼的成績，不禁令筆者好奇，想要一窺究竟。筆者所試圖要釐清的是，一方面基於對全球化時代，對這套發展型國家模式的持續性和適用性感到好奇，另一方面，也想探究韓國在東亞金融危機重新恢復的過程中，此套模式是否重新扮演重要的角色？若答案是肯定的，那是什麼理由導致金融危機？若答案是否定的，為什麼金融危機發生以後，卻又可以觀察到韓國國家的角色在經濟發展上再次突顯？全球化對這發展型國家這套理論又有什麼影響？

基於這樣的出發點，筆者嘗試著以單一個案，以金融危機的發生作為前後分期的方式，分析比較在不同時期的韓國國內政治經濟環境，以及不同時期韓國國家對於經濟的介入與發展的表現方式。所得出的結論是，目前的韓國雖然看起來仍有國家介入經濟發展的痕跡，但路徑已非舊有的威權發展型國家的模式，而是朝向比較強調市場競爭、創新的競爭型國家路徑。

所持的理由是，綜合第三章到第五章對韓國整體政治經濟環境轉變的分析，和後來產業發展的策略來看，有幾項證據支持說明，韓國新的國家發展方向在金融危機以後的這十幾年來，是比較傾向於邁向競爭型國家，而非重新回到舊有的發展型國家道路。這一方面來自於全球化、民主化壓力從內部、外部對韓國的挑戰，也有部分的原因來自於國內政治經濟結構在 1997 年金融危機以後的重整，改變了政商關係的過去生態，還有很大的部份，來自於全球化底下的知識經濟時代，產業競爭與特色的改變。

第一、在筆者第三章所分析的，就國內政治經濟環境而言，韓國發展型國家在 1987 年以來，一直到 1997 年東亞金融危機爆發以前，國內政治面臨了國內民主化的挑戰，政商關係過於緊密的長久發展，不但逐漸偏離所謂的計畫理性，也造成了國家能力和國家自主的衰落。國內勞工要求更好的待遇，顯示出經濟發展伴隨著民主化的要求，和工資上漲對成本競爭優勢的流失，導致須具備有一定國內外條件配合的發展型國家模式，在韓國民主化的階段，已經衰落進入尾聲。

第二、如同在第四章所分析的，韓國在東亞金融危機以後，雖然金大中政府採取新自由主義式的改革，然而韓國的國內政治經濟發展環境，從過去以來一直是個威權發展型國家的模式，一時之間，韓國要面臨失業率大增的問題，不太能像一般認知的柴契爾和雷根的作法般，採取「有限政府」的方式進行改革，反而必須擴大政府的職能，以擴大國家的社會福利的方式，取得廣泛的社會支持，並且穩定民主化的成果，當然，我們也不能排除，這也包含了執政當局對選舉的考量。這樣「大政府」的路徑，使得發展型國家衰落以後的韓國國家，重新拾回了國家自主和國家能力，因此產生了一種普遍認知中，對新自由主義改革的過程，國家多半會朝向有限政府、小政府改革的矛盾現象。但韓國的政治經濟改革，仍然是與新自由主義是一致的，不但放棄了國內的保護政策，以補足了過去市場失靈的缺口。另外，新自由主義的思想，並未排斥國家在經濟領域的參與，韓國在後金融危機中，表現和突顯出國家作為經濟領域主要行為者之一的積極參與全球化，並且以再管制的方式，規範和避免過去激進自由化所可能導致的市場失靈。

第三、就第五章的韓國產業發展的論述中，韓國產業政策的重點突出在「資訊通訊科技」相關領域的產業，然而韓國政府對「知識經濟相關領域的科技產業」的關注，卻早在金融危機爆發以前就已經開始，而且是在「民主政府」下所推動。金泳三政府在 1986 年通過「產業促進法」(Industrial Promotion ACT) (Lim Haeran, 2010: 198)，並推出一系列的「計畫」。顯然地，即便在民主政府的時代，韓國



政府也已經意識到在國際出口市場上，隨著國內勞動工資的要求提高，以及面臨來自亞洲其他新興國家，如中國大陸的成本優勢，必須調整產業結構。雖然這些計畫，並沒有因為金融危機以後的政治、經濟重整而有所中斷，反而表現出一種後金融危機的「國家支持」，並與財閥共同參與合作的態勢，但並不能因為國家在金融危機以後對於資訊產業的支持，而認定韓國就此回到發展型國家的模式。

第四、對於產業政策的支持，韓國國家的介入方法與手段，有別於過去，也有很大的不同。主要的原因，來自於國內政治經濟結構的調整，以及為了全球化競爭壓力的產業升級，過去發展型國家的模式，在這樣開放性的國際競爭環境下，與國內民主化以後的政治條件，逐漸受到壓縮。

過去發展型國家的發展模式，主要是由上而下的威權指導關係，國家對於經濟政策的介入，從直接補助、到總體經濟政策的廣泛介入，追求經濟成長，以充分就業為目標，和為了後發國家後來居上的「結果導向」做法，在面對 1997 年金融危機以後，政治經濟改革，除了經濟目標以外，還有民主化的政治目標，並且為了保持國家在全球化的「競爭優勢」，國家自己也參與了經濟發展的某些部分，以吸收成本的方式，間接促進競爭優勢的達成。國家不再如同過去，以直接的金融援助作為扶植大財閥的手段，反而是透過教育、研究發展等基礎建設的間接補助，吸收了主要經濟活動的成本，以促進市場競爭的「目標導向」，作為主要特點。

最後，金融危機後韓國國家能力的再浮現，符合新自由主義和全球化的潮流，也與競爭型國家的假設一致。全球化時代競爭壓力的加劇，和國家作為主要經濟行為者之一，長久以來有其主動性和自主性，在面對競爭與挑戰，國家作為行為者，對經濟活動的參與，並沒有與新自由主義有牴觸之處。競爭型國家模式作為新自由主義環境中一個經濟發展典範，認為發展型國家是邁向競爭型國家的一個過渡階段，最大的不同，在於國家介入的角色，從「計畫理性」到「市場理



性」。在後金融危機時代，韓國的國家目標，一如過去 1960 年代，韓國從輕工業轉變向重工業發展的做法一般，當製造業在韓國逐漸因為亞洲區域中，中國的興起而逐漸喪失「比較優勢」的時候，資訊通訊科技產業(ICT industry)卻成為韓國經濟成長和出口的動力。國家作為經濟領域的主要行為者，以協助和合夥的方式，幫助國內企業廠商取得產業中的領導地位、競爭優勢、和市場開放性，或許才是韓國能在發展型國家衰落、金融危機發生以後，能夠朝向競爭型國家邁進的主要原因。

最後，筆者必須提醒讀者的是，基於研究個案的特殊性，雖然本論文嘗試論證韓國發展型國家的變遷，並指認其變遷方向，因而提出韓國朝發展型國家邁進的研究結論。但隨著時間的發展，和民主化時代的民意多變性，筆者也觀察到了，韓國在 2008 年，是由現代集團總裁出身的李明博當選總統，似乎標誌著另一種韓國發展型態的來臨，由財團背景的私人企業主管當選國家領導人，這樣的政商關係，可能不是傳統發展型國家所能解釋的。因為本論文的研究設定，無法涵蓋到後續的發展，本研究希望能夠拋磚引玉，並希望能夠對這個研究領域，提供筆者微薄的貢獻。

## 參考文獻

### 中文專書

- 王玉民，1994，《社會科學研究方法原理》，臺北：紅葉出版社。
- 朱天飆，2006，《比較政治經濟學》，北京：北京大學出版社。
- 余炳輝，1987，《社會研究的方法》，杭州：浙江人民出版社。
- 宋國友，2007，《平衡社會利益和國家安全:政府對外貿易戰略選擇》，北京：時事出版社。
- 宋鎮照，1995，《發展政治經濟學：理論與實踐》，台北：五南出版社。
- 葉至誠、葉立誠合著，2002年《研究方法與寫作》，台北：商鼎文化出版社頁。

### 中文期刊論文

- 王振寰，1998，〈國家角色、依賴發展與階級關係—從四本有關台灣發展的研究談起〉，《台灣社會研究季刊》，1(1):120-123。
- 何思因，2005〈金融制度與國際競爭〉，《問題與研究》，44 (6):79-101。
- 蔡增家，2005，〈九七金融風暴與南韓政經體制的轉變：超越發展國家論〉，《問題與研究》，44 (4):75-100。
- 鄭為元，1996，〈發展型『國家』或發展型國家『理論』的終結〉，《台灣社會研究季刊》，34:1-68。
- 郝宏桂，2009，〈論戰後韓國民主化進程中的學生運動〉，《鹽城師範學院學報》，29 (2): 60-65。

## 會議論文

王振寰，全球化後進國家的抉擇：以東亞的發展路徑為例。發表於 2003 年台灣社會學年會，政治大學社會系主辦，2003 年 11 月 29、30 日。

蔡增家，「管制、自由化與再管制：2000 年之後台灣與南韓政經轉型的比較」，2005 年中政會論文。

## 中文譯作

Keohane, Robert O. & Milner, Helen V. 合著，姜鵬、董素華譯，2003，《國際化與國內政治》北京：北京大學出版社。

Kohli, Atul 著，朱天飆、黃琪軒、劉驥譯，2007《國家引導的發展：全球邊緣地區的政治權力與工業化》長春市：吉林出版集團公司。

## 英文專書

Amsden, Alice .1989. *Asia's Next Giant-South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press,1989).

Aoki, Masahiko. 1997 “Unintended Fit : Organizational Evolution and Government Design of Institutions in Japan,” In *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, ed Aoki Masahiko, Kim Hyung-ki, and Okuno Fujiwara. Clarendon Press:233-253.

Beeson, Mark, “ The Rise and Fall (?) of the Developmental States : The Vicissitudes and Implications of East Asian Interventionism,” In *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?* ,ed. Linda Low.New York: Nova Science Publishers.

Buchanan, James.1980. “Rent Seeking and Profit Seeking.” In *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society* eds.James M. Buchanan, Robert D.Tollison, and Gordon Tullock, College Station: Texas A and M University Press.

- Cerny, Philip. G.1990. *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency and the Future of the State*. Beverly Hills, CA: Sage .
- Cerny, Philip. G.2000. “Political Globalization and the Competition State.” In *Political Economy and the Changing Global Order*, ed. R. Stubbs and G.R.D.Underhill. New York: Oxford University Press, 300-309 .
- Cerny, Philip. G. & Georg Menz & Susanne Soederberg. 2005. *Internalizing Globalization*. New York: Palgrave Macmillan.
- Chalmers, Johnson. 1982. *MITI and The Japanese Miracle-The Growth of Industrial Policy,1925-1975*. California: Stanford University.
- Chang, Dae-oup.2009. *Capitalist Development in Korea: Labour, Capital and the Myth of the Developmental State*. New York: Routledge.
- Christopher, M.Dent. 2004. “ The New International Political Economy of East Asia and the Development State,” In *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?* ed. Linda Low.New York: Nova Science Publishers.
- Daniel I.Okimoto. 1989. *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology* .Stanford,California: Stanford University Press.
- Dore, Ronald. 2000. *Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism: Japan and Germany versus the Anglo-Saxons*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Dunning, John ed. 1997. *Governments, Globalizations, and International Business*. New York: Oxford University Press.
- Evans, Peter B. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, S.1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in Newly Industrialising Countries*.Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Hall, John A. and G. John Ikenberry,1989. *The State* .Milton Keynes: Open University Press

- Helleiner, E. 1994. *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hirschman, Albert O. 1971. *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven and London: Yale University Press.
- Hundt, David. 2009. *Korea's Developmental Alliance: State, Capital and the Politics of Rapid Development*. New York: Routledge.
- Immanuel, Wallerstein. 1974. *The modern World System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.
- James, N Rosenau. 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring governance in a Turbulent World*. New York: Cambridge University Press, 1997.
- Jeong Jooyeon. 2007. *Industrial Relations in Korea: Diversity and dynamism of Korean enterprise unions from a comparative perspective*. London: Routledge.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kang, C.S. Eliot. 2000. "Segyehwa Reform of the South Korean Developmental State" In *Korea's Globalization*, ed. Samuel S Kim. London: Cambridge University Press.
- Kang, David C. 2002. *Crony capitalism: corruption and development in South Korea and the Philippines*. New York: Cambridge University Press.
- Kent Calder. 1989. *Crisis and Compromise*. NJ: Princeton University Press.
- Keohane, R.O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kong, Tat Yan. 2000. *The politics of Economic Reform in South Korea: A fragile Micle*. New York: Routledge.



- Koo, Hagen. 2002. "Engendering civil society: The role of the labour movement. In *Korean Society: Civil Society, democracy and the state*, ed. Charles K. Armstrong, London: Routledge.
- Kim, Eun Mee. 1997. *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Kim, Ju Kyong. 2006. *The Development of Modern South Korea: State formation, Capitalist Development and National Identity*. London ; New York : Routledge.
- Kong, Tat Yan. 1995. "From Relative Autonomy to Consensual Development: the Case of South Korea." *Political Studies* 43(4): 630-644.
- Kohli, Atul. 1999. "Where Do High-Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's Development States", In *The Developmental State*, ed. Meredith Woo-Cumings. Cornell University.
- Kwang Choi & Young Sae Lee. 1990. "The Role of the Korean Government in Industrialization", In *The Economic Development of Japan and Korea: A Parallel with Lessons* ed. Chung H. Lee and Ippei Yamazawa. New York: Praeger Publishers.
- Mittelman, James H. 2000. *The globalization syndrome: transformation and resistance*. United Kingdom: Princeton University Press.
- Mann, Michael. 1986. "The Autonomous Power of the State: It's Origins, Mechanisms and Results," In *In State in History*, ed John A. Hall and G. John Ikenberry. Cambridge and Oxford: Blackwell, 1986). Academic Press, 1974).
- Moon, C.I. 1994. "Changing patterns of business-government relations in South Korea." In *Business and government in industrializing Asia*, ed. A. MacIntyre Ithace, New York: Cornell University Press, 222-246 .
- Oatley, Thomas. 2008 *International Political Economy: Interests and Institutions in the Global Economy*. New York: Pearson Longman.

- Ohmae, Kenichi.1990. *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy* .London : Collins.
- Orrù, Marco& Nicole Woolsey Biggart & Gary G. Hamilton. 1997. *The Economic Organization of East Asian Capitalism* .California: Sage Publications.
- Rhodes, R.A.W.1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Shin, Donyoub. 2000. “ Dual Sources of the South Korean Economic Crisis,” In *The East Asian Development Model: Economic Growth, Institutional Failure and the Aftermath of the Crisis*, eds. Frank-Jürgen Richter.London :Macmillan Press.
- Sklair, L. 1991. *Sociology of the Global System*, London and Baltimore: Harvester and The Johns Hopkins University Press.
- Skocpol, Theda.1985 ”Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research,” In *Bringing the State Back In*, ed Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*.Cambridge: Cambridge University Press.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* .Princeton University Press.
- Woo-Cumings, Meredith. 1999. “The State, Democracy, and the Reform of the Corporate Sector in Korea.” In *The Politics of the Asian Economic Crisis*, ed. Pempel, T. J. Ithaca Cornell University Press, 116-142.
- Weiss Lind & Hobson M. John.1995. *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis* .Cambridge: Cambridge University Press.
- Weiss, Linda. 1998. *The Myth of the Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.

Weiss, Linda. 2003. "Guiding Globalisation in East Asia: New Roles for Old Developmental States." In *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back in*, ed. Weiss, Linda. Cambridge: Cambridge University Press, 245-270.

## 英文期刊

Cerny, P. G. 1997. "Paradoxes of the competition state: the dynamics of political globalization." *Government and Opposition* 32(2): 251-274.

Cherry, Judith. 2005. "'Big Deal' or big disappointment? The continuing evolution of the South Korean developmental state." *Pacific Review* 18(3): 327-354.

Chu, Yin Wah, 2009. "Eclipse or reconfigured? South Korea's developmental state and challenges of the global knowledge economy." *Economy and Society* 38(2): 278-303.

Crone, Donald K. 1998. "State, Social Elites, and Government Capacity in Southeast Asia," *World Politics* 40(2): 252-268.

Doner, Richard F. 1992. "Limits of State Strength: Toward an Institutionalist view of Economic Development," *World Politics* 44(3):398-431.

Kang, David C. 2002. "Bad Loans to Good Friends: Money Politics and the Developmental State in South Korea," *International Organization* 56(1): 177-207.

Kalinowski, Thomas. 2008. "Korea's recovery since the 1997/98 financial crisis: The last stage of the developmental state" *New Political Economy* 13(4): 447-462.

Kim, Y. T. 1999. "Neoliberalism and the decline of the developmental state." *Journal of Contemporary Asia* 29(4): 441-461.

Kim, Seon-Jae. 2003. "Information technology and its impact on economic growth and productivity in Korea." *International Economic Journal* 17(3): 55-75.

Kim, Y. T. 1999. "Neoliberalism and the decline of the developmental state." *Journal of Contemporary Asia* 29(4): 441-461.

- Kim, Y. T. 2005. "DJnomics and the transformation of the developmental state." *Journal of Contemporary Asia* 35(4): 471-484.
- Lee Byeong Cheon. 2006. " Political Economy of Korean Development after Liberation: A Critical Reflation." *Korea Journal* Autumn
- Lee , Seungjoo and Sang-Young Rhyu.2008 "The Political Dynamics of Informal Networks in South Korea: the Case of Parachute Appointment." *The Pacific Review* 21(1):45-66.
- Lee, Sook Jong & Han Taejoon. 2010. "The desime of 'Korea, Inc.':Paradigm shift in Korea's developmental state." *Journal of Contemporary Asia* 36(3): 305-324.
- Lee, Kwang-Suk. 2009. "A final flowering of the developmental state: The IT policy experiment of the Korean Information Infrastructure, 1995-2005." *Government Information Quarterly* 26(4): 566-576.
- Lee, M. Sang 2003. "South Korea: From the land of morning calm to ICT hotbed." *Academy of Management Executive* 17 (2): 7-18.
- Lee, Yeonho & Park Taeyoun 2009. "Civil participation in the making of a new regulatory state in Korea: 1998-2008." *Korea Observer* 40 (3): 461-493.
- Lim, Haeran. 2010. "The transformation of the developmental state and economic reform in Korea." *Journal of Contemporary Asia* 40 (2): 188-210.
- Lim Hyun Chin& Jang Jin Ho, 2006. "Between neoliberalism and democracy: The transformation of the developmental state in South Korea." *Development and Society* 35 (1): 1-28.
- Lim Hyun Chin& Jang Jin Ho, 2006. "Neo-Liberalism in post-crisis South Korea: Social Conditions and Outcomes." *Journal of Contemporary Asia* 36 (4): 442-463.
- Linda Weiss. 2000. "Developmental states in transition: adapting, dismantling, innovation, not 'normalizing'." *The Pacific Review* 13(1): 21-55.

- Minns, John. 2010. "Of miracles and models: the rise and decline of the developmental state in South Korea" *Third World Quarterly* 22(6): 1025-1043.
- Pirie, Iain , 2005. "Better by design: Korea's neoliberal economy." *The Pacific Review* 18(3): 355-374.
- Powell, W. W.& Snellman, K. 2004. "The Knowledge Economy." *Annual Review of Sociology* 30: 199-220.
- Reinert Erik .S.1999. "The Role of the State in Economic Growth," *Journal of Economic Studies* 26(.4/5) :268-326.
- Uttam, Jitendra. 2006. "Korea's New Techno-Scientific State: Mapping a Strategic Change in the 'Developmental State' " *China Report* 42 (3): 257-268.
- Wang, Jenn-Hwan. 2007. "From technological catch-up to innovation-based economic growth: South Korea and Taiwan compared." *Journal of Development Studies* 43(6): 1084-1104.
- Wong, Joseph. 2004. "The adaptive developmental state in East Asia." *Journal of East Asian Studies* 4: 345-362.
- Wong, Joseph. 2009. "Coordinating health biotechnology development in Asia." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11(4): 451-475.
- Yang, Jae-Jin. 2006. "Corporate unionism and labor market flexibility in South Asia." *Journal of East Asian Studies* 6: 205-231.
- Yun, Ji-Whan. 2009. "Regulatory contradictions: The political determinants of labor market inequality in Korea and Japan." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 22(1): 1-25.
- Vivek Chibber. 2002. "Bureaucratic Rationality and the Development State," *American Journal of Sociology* 107 (4):951-959.



## 英文研討會論文

Cho, Juyeong., 2003 “The e-developmental state and the rise of e-commerce in Korea” Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia Marriott Hotel, Philadelphia, PA Online <.PDF>. 2009-05-26 from [http://www.allacademic.com/meta/p63281\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p63281_index.html)

Erdogdu M. Mastafad, 2002 “The South Korean crisis of 1997 and its aftermath: The legacy of the developmental state and the importance of state capacity in post-crisis adjustment” Paper presented for delivery at the International Conference in Economics, Ankara, Turkey.

Jang, S.C., 2000. “Path dependency in the state-Chaebol relationships: The financial crisis and the economic reforms.” Paper presented at the National Sociology Conference, Seoul, Korea.

Kalinowski, Thomas. 2008 “Free market-strong state: The politics of market reforms in South Korea ” Paper presented at the International Studies Association Convention, San Francisco.

Matthew, Shapiro, 2009 “The political economy of R&D collaboration in Korea and Taiwan: An introduction to the innovation-based developmental state” Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference, The Palmer House Hilton, Chicago, IL<[http://www.allacademic.com/meta/p362416\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p362416_index.html)>.

Park, Hyun., 2009 “The emergence of the post-developmental state in South Korea: The changing role of government in technology development in IT sector” Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference, The Palmer House Hilton, Chicago, IL Online <APPLICATION/PDF>. 2010-11-11 from [http://www.allacademic.com/meta/p361057\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p361057_index.html)

## 英文碩博士論文

Ahn, Yeonmi 1982. *The Political Economy of Foreign Aid: The Nature of American Aid and Its Impact on the State-Business Relationship in South Korea, 1945-1972*. Ph. D. dissertation. Yale University.

Gerschenkron.1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. MA Thesis, Cambridge: Harvard University Press.

Osborne, D. & T.Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, From Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*, Reading, MA: Addison-Wesley.

## 翻譯著作

David Held & Anthony McGrew 合著，沈宗瑞、高少凡、許湘濤、陳淑玲譯，2001，*《全球化大轉變》*，台北：韋伯文化。

Keohane, Robert O. & Milner, Helen V. 合著，姜鵬、董素華譯，2003，*《國際化與國內政治》*，北京：北京大學出版社。

森山茂德著，吳明上譯，2005，*《韓國現代政治》*，台北：五南出版社。

## 研究機構報告

Chon Bum Soo & Erick Duchesne & Kim Sunhyuk. 2004. “Transformation of the South Korean State: Structural Changes of the State after the 1997 Financial Crisis.” RBC Financial Group Economic Policy Research Institute Working paper: 1-43

Kim, Dongcheol. 2009. “Korean Experience of Overcoming Economic Crisis through ICT Development.” ESCAP Technical Paper: 1-12.

Indermit Gill et al. (eds.), *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth* (Washington, D.C. : International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2007).

## 網路資訊

- Hong-Bum Kim and Chung H. Lee, "Post-Crisis Financial Reform in Korea: A Critical Appraisal", Working Paper No. 04-10, [http://www.economics.hawaii.edu/research/workingpapers/WP\\_04-10.pdf](http://www.economics.hawaii.edu/research/workingpapers/WP_04-10.pdf), 最後瀏覽日 2010 年 5 月 13 日。
- Jordi Blanes i Vidal、Mirko Draca、Christian Fons-Rosen, Revolving Door Lobbyists, April 2010, pp.2, <http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=viewFilingImage> 最後瀏覽日 2010 年 5 月 6 日。
- 王靜,「美國金融危機的根源及教訓」,文匯報,2008 年 09 月 25 日, [http://news.xinhuanet.com/theory/2008-09/25/content\\_10107034.htm](http://news.xinhuanet.com/theory/2008-09/25/content_10107034.htm), 最後瀏覽日 2010 年 4 月 12 日。
- 中國家電網,「日媒:日本家電市場將迎來三國大戰時代」,中國證券報,2010 年 5 月 4 日, [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.cs.com.cn/xwzx/04/201005/t20100504\\_2417214.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.cs.com.cn/xwzx/04/201005/t20100504_2417214.htm), 最後瀏覽日 2010 年 5 月 18 日。
- 朱雲鵬,「三星打敗兩兆?」,聯合報,2010 年 5 月 7 日, <http://udn.com/NEWS/OPINION/OPI4/5582972.shtml>, 最後瀏覽日 2010 年 5 月 13 日。
- 「台灣貿易排名創新低的警訊」,工商時報, <http://ctee.com.tw/>, 2009 年 03 月 31 日, 最後瀏覽日 2010 年 4 月 12 日。
- 台灣與韓國之資訊科技產業發展概況,資訊工業發展推動計畫服務網, [www.ociid.org.tw/modules/wfsection/download.php?fileid=42](http://www.ociid.org.tw/modules/wfsection/download.php?fileid=42), 頁 2, 最後瀏覽日 2010 年 5 月 18 日。
- 呂志翔,「WTO 報告指台灣自 2004 已非第十五大貿易國」,大紀元 <http://www.epochtimes.com/b5/6/4/11/n1284245.htm>。最後瀏覽日 2010 年 4 月 12 日。
- 「金泳三親信涉嫌貪瀆被捕」,華視新聞網,2007 年 2 月 12 日, <http://news.cts.com.tw/cts/general/199702/199702120001263.html> 最後瀏覽日 2010 年 5 月 4 日。

李小科，「澄清被混用的新自由主義—兼談對New Liberalism和Neo-Liberalism的翻譯」，世紀中國

<http://intermargins.net/intermargins/TCulturalWorkshop/left/01.htm>

李家同，「南韓能輸出核電廠，台灣呢？」，天下雜誌，2010年1月17日，

<http://www.cw.com.tw/article/index.jsp?id=40056>，最後瀏覽日 2010年5月13日。

李國鼎，「南韓政府組織重整後對南韓 ICT 市場發展意涵」，資策會網站「焦點短評」單元，2009年04月13日，[http://www.find.org.tw/0105/focus/0105\\_focus\\_disp.asp?focus\\_id=434](http://www.find.org.tw/0105/focus/0105_focus_disp.asp?focus_id=434)，最後瀏覽日 2010年5月13日。

秦宗春，「韓國與新加坡科技發展策略之比較」，中華民國經濟部全球資訊網（台北），[www.moea.gov.tw/~ecobook/cynex/saa18.htm](http://www.moea.gov.tw/~ecobook/cynex/saa18.htm)，最後瀏覽日 2010年5月13日。

陳建良，「亞洲金融風暴後韓國結構性改革經驗對我國之啟示」，暨大電子雜誌，頁2，<http://beaver.dlc.ncnu.edu.tw/projects/emag/>最後瀏覽日 2010年5月13日。

經濟部國貿局，[http://www.doc.trade.gov.tw/BOFT/web/report\\_detail.jsp?data\\_base\\_id=DB008&category\\_id=CAT831&report\\_id=2557](http://www.doc.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB008&category_id=CAT831&report_id=2557)，最後瀏覽日 2010年5月3日。

蔡易靜，「韓國 IT 政策—IT839 策略之簡析」，聯合新聞網---數位資訊，[http://mag.udn.com/mag/digital/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=88830](http://mag.udn.com/mag/digital/storypage.jsp?f_ART_ID=88830) 轉載自：資策會 FIND 網站「焦點短評」單元，2004年09月22日。最後瀏覽日 2010年5月13日。

陳慧玲，「WiBro」，Digitimes，2007年7月10日，[http://www.digitimes.com.tw/tw/dt/n/shwnws.asp?CnlID=10&id=0000057804\\_B656YI9HN1LLJVG5F33CC](http://www.digitimes.com.tw/tw/dt/n/shwnws.asp?CnlID=10&id=0000057804_B656YI9HN1LLJVG5F33CC)，最後瀏覽日 2010年5月17日。

蜂報，「韓國勞動運動的「政治勢力化」——訪韓國民主勞總首席副委員長劉德相先生」，2004年5月3日，

<http://www.cyberbees.org/blog/archives/003589.html>，最後瀏覽日 2010年5月17日。

劉麗惠，「行動通訊系統的技術演進史」，台灣區電機電子工業同業公會，  
<http://www.teema.org.tw/publish/moreinfo.asp?autono=2563>，最後瀏覽日 2010  
年 5 月 17 日。

顧瑩華，「金融風暴後韓國電子業的重整」，中華民國經濟部全球資訊網(台北)，  
<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/masterna/8901/1.htm>，最後瀏覽日 2010 年  
5 月 13 日。

顧瑩華，「金融風暴後韓國電子業的重整」，中華民國經濟部全球資訊網(台北)，  
<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/masterna/8901/1.htm>，最後瀏覽日 2010 年  
5 月 17 日。

羅彥傑，「醜聞纏身 盧武鉉跳崖自殺」，自由電子報，2009 年 5 月 24 日，  
<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/may/24/today-t1.htm> 最後瀏覽日  
2010 年 5 月 4 日。

盧映孜編譯，「超越台北 101 世界最高杜拜塔(1 月) 4 日落成」，中央社即時新  
聞網，2010 年 1 月 4 日，[http://www.cna.com.tw/ShowNews/WebNews\\_](http://www.cna.com.tw/ShowNews/WebNews_Detail.aspx?Type=FirstNews&ID=201001020002)  
[Detail.aspx?Type=FirstNews&ID=201001020002](http://www.cna.com.tw/ShowNews/WebNews_Detail.aspx?Type=FirstNews&ID=201001020002)，最後瀏覽日 2010 年 5 月 18  
日。

駐台北韓國代表部，「Korea Public Procurement Expo2010」，2010 年 4 月 16 日，  
<http://taiwan.mofat.go.kr/languages/as/taiwan/news/notice/index.jsp>