

國立政治大學政治學研究所碩士論文

指導教授：何思因教授

台韓金融改革的政治分析比較：1998-2008



研究生：蘇俐貞 撰

中華民國九十九年七月二十七日

謝辭

從進研究所以來，一直期待的就是寫謝辭的這一刻。但是如今終於要提筆寫的時候，卻有種不真實的感覺。

第一聲謝謝，要獻給我的父母跟我的家人。謝謝你們包容我的任性跟焦躁，一直微笑著為我付出。謝謝你們二十五年來對我的支持，我真的很愛你們。

我要感謝我的指導教授何思因老師。大二那年第一次上老師的課，卻怎麼也沒想到後來有論文指導的緣分。在政治系的這幾年，非常謝謝老師教給我的知識—在學業上和人生上。也希望老師一直可以帥氣又爽朗！

我要感謝政大政治系。七年前，我還是一個對「政治系」感到茫然的大一新鮮人；現在，我很高興我取得了政大政治系的碩士學位。政治系的老師、助教、同學們，陪伴了我走過我最快樂的學習時光。在系電跟同學還有學長姐一起聊天，在研討室跟系辯的夥伴一起熬夜，在 751 大教室跟同學排練宿營。每一段每一段，都是我人生中難忘的回憶。

我要感謝我的好朋友們。雖然你們常常只會打擊我，還有跟我聊一些無關緊要的話題。但是因為有你們的陪伴，我的生活才如此精彩。就算我們已經不再是大學時代那樣子的青春洋溢，但只要可以常常跟你們一起約出來吃飯聊天，就是我最大的幸福。謝謝你們除了傾聽我講學業跟寫論文的苦水之外，還要接收我一些瑣碎的小煩惱。以後讓我也有機會可以成為你們的支柱吧！

我要感謝高麗大學。到韓國交換學生是我這輩子最大的意外之一，也是我擬定論文題目的靈感來源。我何其有幸可以學習一個完全不認識的語言，又何其有幸可以深入了解一個原本非常讓我厭惡的國家。留學到一個完全陌生的地方，重新認識一個跟台灣如此相似又相異的國家，是一件讓人興奮的事。至今，我仍然懷念 2006 年的冬天，站在那年下的第一場雪的首爾街頭，那種泫然欲泣的感覺。

現在的我，還無法確定未來的去向。在政大七年的日子裡，我獲得了人生中寶貴的知識、師長、朋友，都是非常珍貴的回憶。這些美好的回憶給了我勇氣，讓我可以微笑著走向未來。

謝謝你們，真的。



台韓金融改革的政治分析比較：1998-2008

摘要

本文的研究問題為「同樣在國家介入引導的經濟發展過程下，是什麼原因使台灣與韓國在 1998-2008 之間金融改革的政策制定過程出現差異？」。藉由 Oliver Williamson 的四層次研究法，本文將台灣與韓國的金融改革分為社會鑲嵌、制度環境、治理機制、資源分配四層次，並藉此了解制度環境設計對行為者的能力給與或限制，也通過檢視政策制定過程中行為者的互動來了解金融改革的推動與資源分配。本文分開檢視四個層次的內容，再綜觀探討層次間的相互影響。政策的制定雖然是行為者之間的角力，但是同時也必須看環境賦予行為者的能力與限制，這是在分析任何政策的制定與執行時都必須注意到的。在台灣與韓國，因為制度的設計，使得總統可以主導政策的立法與執行。但是因為非正式制度的環境因素影響，使陳水扁與金大中兩位總統在政策的推動上有很大的差異。同時，因為台灣與韓國的政黨體系、財團結構不一樣，加上金融改革推行時的環境也不同，因此最後兩國改革的成果呈現很大的差異。此外，針對金融改革是否解決了原本的問題，本文也藉由國家主權債信評等以及金融機構的逾放比等指標來做出評比。藉由分析比較文獻，本文討論出主要是由於兩國的制度環境給與兩國的行為者不同的能力與限制，致使行為者在政策制定的治理機制層次擁有不同的考量，進而影響了政策執行的結果。

關鍵字：台灣、韓國、金融改革、制度環境、治理機制

A Political Comparative Analysis on Financial Reform in Taiwan and Korea: 1998 - 2008

Abstract

This thesis ponders over the following question: under the same process of state led economic development, what caused the difference in the policy-making process for financial reforms between Taiwan and Korea in the decade 1998 – 2008? Applying Oliver Williamson’s “four-levels of social analysis,” this thesis divides the financial reforms in Taiwan and Korea into embeddedness, institutional environment, governance and resource allocation and employment. Through level analysis, we will come to understand how design of the institution setting gives or restricts the capability of political actors. Even though policy making is a competition of force among actors, contextual restrictions and endowments on actor capability should be taken into account at the same time, as it is a notable factor in policy formation and execution. Due to institution design, the president dominates policy making and execution in both Taiwan and Korea. However, due to influence from informal institutional setting, Chen Shui-Bien and Kim Dae-Jung demonstrated great differences on the movement of policy. Moreover, because of differences in party system, conglomerates and the setting for financial reform, the outcome of reform shows a wide difference in the two countries. Regarding the issue of whether financial reform resolved the basic problem, this thesis grounds its evaluation based on indices such as sovereign rating and percentage of non-performing loans of financial units. Through comparison and analysis of existent literature, this author concludes that the difference in institution setting provides actors in the two countries with different capabilities and restrictions, which generates different considerations in actors on the governing level and influence the outcome of policy execution.

Keywords: Taiwan, Korea, financial reform, institutional environment, governance

目次

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與範圍	1
第二節 文獻檢閱	4
第三節 研究途徑、方法與架構	16
第四節 章節安排	25
第二章 台灣金融改革的政治分析	26
第一節 台灣傳統金融體系結構	26
第二節 民進黨時期的金融改革	34
第三節 台灣「再管制」金融改革的政治分析	55
第四節 結論	65
第三章 韓國金融改革的政治分析	67
第一節 韓國傳統金融體系結構	67
第二節 金大中的金融改革	77
第三節 韓國金融改革的政治分析	85
第四節 結論	99
第四章 結論	100
第一節 台灣與韓國金融改革比較	100
第二節 總結與建議	108
參考文獻	110

圖表目次

圖 1-1、Oliver Williamson 的分析層次	19
表 1-1、台韓金融改革政策過程層次架構對照表	24
圖 2-1、1995-2001 台灣金融機構逾放比率	33
表 2-1、民進黨政府 2000-2008 金融改革進程事件表	35
表 2-2、金融重建基金處理基層金融機構情形	40
表 2-3、信用合作社逾放比 (2003-2008)	45
表 2-4、2005 年官股銀行減半進展概況	51
表 2-5、行庫合併及官股銀行民營化後的銀行個別評等 (2001-2008)	54
表 2-6、立法院財委會藍綠比例 (第五屆、第六屆)	61
圖 3-1、韓國地域衝突示意圖	71
圖 3-2、韓國政黨變遷圖	74
圖 3-3、1990 年代韓國經濟成長趨勢變化	78
表 3-1、韓國金融改革簡表 (1997-2002)	81
表 3-2、南韓前五大企業集團事業結構調整與財務改善計畫	84
表 3-3、金大中執政期間國會政黨分佈	88
表 3-4、韓國銀行壞帳比率 (1999-2000)	92
表 3-5、韓國主權債信變化 (1997-2003)	94
表 3-6、韓國前 10 大企業資產佔韓國上市公司總資產比重 (1997-2002)	96
表 3-7、韓國股市外國人持股比重 (1998-2002)	98
表 4-1、台韓金融改革制定過程中層次比較	104
表 4-2、台韓金融改革前後金融表現比較	106
表 4-3、台韓金融改革前後經濟指標表現	107

第一章 緒論

第一節 研究動機與研究範圍

一、研究動機

本文的研究核心問題是「同樣在國家介入引導的經濟發展過程下，是什麼原因使台灣與南韓（以下稱韓國）在 1998-2008 之間金融改革的政策制定過程出現差異？」。本研究認為是制度體系因素使得兩國金融改革的決策過程出現差異，進而導致兩者改革結果的不同。尤其是制度環境與治理機制兩個層次的互動，對於政策產出的影響最為深刻。

本文之所以會選擇台灣與韓國做為比較，是因為兩國有為數不少的相似之處。首先，兩國在二次世界大戰前都由日本殖民統治。在二次世界大戰後，兩國皆經歷了內戰（國共內戰與韓戰），且因內戰分裂至今。自 1960 年代開始，台韓兩國藉由進口替代政策開始步入工業化時期，大量的美援在這個時期對於兩個國家的發展都扮演了極重要的角色。兩國在之後也接著使用出口導向政策繼續推動工業化並快速帶動經濟發展（Chan, 1993: 13-16）。

此外，台韓的憲政體制也頗有類似之處。兩國皆採取總統享有極大權力的雙首長制；兩國的國會的選舉制度早期皆採取複數選區制，近期内才轉向單一選區兩票並立制。而就本文所要討論的金融政策制定過程而言，兩國在歷史背景上也有著類似的脈絡。兩國在威權時期，同樣藉由官治金融管制國內金融體系，由國家做為政策制定過程的主要行為者。在這個時期，兩國的政府在政策制定的過程中還是具有決定性的角色。接著兩國在相近的時期經歷政治民主化與經濟自由化，並在相近的時期進行了金融改革。

台灣過去曾進行幾次小型的金融改革，然而真正大刀闊斧對整個金融體系做出改造，是在 2000 年政黨輪替之後，開始進行的一次金改與二次金改。一次金

改主要針對基層金融體系如信用合作社、農會、漁會等做改革，引發農漁民走上街頭，進行大規模的抗爭。二次金改的焦點則放在金融機構整併。此舉除了引發因整併造成的裁員潮、造成員工恐慌之外，政府與財團掛勾，藉由金融改革圖利特定財團的風波也一直是新聞的焦點。直到現在，有關陳水扁執政時期金改官商勾結、第一家族收受不正當政治獻金的案件仍在審理中。此外，新成立的金融監理機制的透明度與監管能力皆受到質疑。

韓國針對經濟自由化也一直有一些小幅度的金融改革，焦點仍放在鬆綁金融管制的部分。直到在 1997 經歷亞洲金融風暴、經濟徹底崩盤後，受到 IMF 監管，並被迫接受整套的金融體系改造計畫以作為獲得貸款的條件。韓國政治中向來最被人詬病的，就是政商關係。韓國的大財閥與總統、國會之間的良好關係，不僅是他們地位的保證；身為現況下的既得利益者，大財閥們也成為執政者在推動金融改革時的強大阻力。然而在亞洲金融風暴後的改革中，韓國的金融改革不但推行順利，國際貸款也迅速在金融風暴後數年內還清，經濟成長甚至勝過金融改革之前的表現。韓國如何克服過往政治與經濟上的障礙，徹底改造金融體質，成為許多學者的研究主題。

本文所想要討論的重點即在於：既然兩國具有相似的背景條件，也在相近的時期經歷了金融風暴與進行金融改革，為什麼改革成果卻大不相同？而欲了解成果為何會不同，則必須將焦點放在討論雙方在決策過程中的差異。本文企圖藉由制度論的角度，對兩國金融改革的決策過程進行分析，了解雙方在決策過程的差異從何而來，進而導致金融改革成果的不同。

二、研究範圍

本文主要是由政治的角度對金融改革的決策做出分析。過往的文獻在討論東亞國家的發展以及近期的改革時，多是由經濟的角度分析政府的動機以及政策的形成，較少由政治的角度分析。近期由政治角度分析東亞國家的經濟與金融政策

的文獻雖然不少，然而卻也較集中於討論政府的能力的變化，而忽略討論整體的制度環境的變遷以及政策制定過程中其他行為者對於政策制定過程的影響。本研究將以歷史制度論的觀點來分析在金融改革政策制定過程中的制度架構與政治運作是如何影響政策形成，並將焦點集中於制度環境與治理機制兩個層次的互動。以下先為本研究所討論的「金融改革」的範圍做出劃分，再就制度環境與治理機制的部分做出定義。

首先，「金融改革」的範圍應作出明確的定義。台灣與韓國的金融改革大體上可以分成兩個部份來看：金融服務業機構改革與金融監理體系的建置。金融服務業機構主要以銀行業為主，依照「貨幣機構」與「非貨幣機構」的界線分為兩大類。前者在台灣包含了中央銀行、商業銀行、專業銀行、信用合作社、農會信用部、漁會信用部與中央信託局，在韓國則包含中央銀行、專業銀行¹、市中銀行（同台灣的商業銀行）、地方銀行等；後者則包括信託投資公司、郵政儲金匯票局（台灣有、韓國無）、票券金融公司、信用卡公司以及其他銀行服務業。由於金融體系範圍甚廣，本研究選擇將焦點集中於一般研究較為討論的「貨幣機構」改革，也就是銀行交易（banking）的範圍內，而不納入人壽保險或是信託投資的部分。另外，因為貨幣機構具備信用創造的特質，影響台灣的企業還有政治甚大；換句話說，誰掌握了錢的來源，誰就掌握了權力與利益。由於貨幣機構的特色，使得它成為政治與經濟討論上的重要部分，也是本文選擇將討論集中於此的原因。

其次，本研究討論的部分是影響政策制定過程的四個層次之間的互動。制度環境除了與金融體系相關的法規條例相關的正式制度環境之外，政商關係、因歷史背景形成政策制定環境等非正式制度因素也同樣是本研究分析的重點。治理機制主要由政策制定過程之中的行為者所構成，而總統、國會、財團等都是金融政

¹ 專業銀行依性質分為工業銀行（台灣有中華開發銀行、台灣工業銀行等，韓國有產業銀行等）、農業銀行（台灣有中國農民銀行、合作金庫、土地銀行等，韓國有農業銀行）、不動產信用銀行（台灣有土地銀行，韓國的住宅銀行於 1997 年轉為商業銀行）、輸出入銀行（台灣有中國輸出入銀行，韓國的外換銀行於 1989 轉為一般銀行）、中小企業銀行（台灣有，韓國無）以及國民銀行（台灣無，韓國的國民銀行於 1995 年轉為一般銀行）。

策制定中的重要行為者。而社會鑲嵌形成了行為者互動的背景，資源分配的結果則同時是政策執行的結果與進行資源再分配的動機。本研究除了討論各行為者作為的背景形成、正式制度與非正式制度中角色的優勢與劣勢之外，並關注行為者在政策制定過程中的角力與合作，以呈現政策制定過程的全貌，藉以了解「誰」、「在什麼時期」、「做了什麼」，以及最後的結果。

第二節 文獻檢閱

本節分兩個部分討論。首先就金融自由化與金融管制理論做出簡單的整理與回顧。由於本研究的討論範文就在於由兩國由 1990 年代的金融自由化走向金融改革之後的再管制政策，故針對這兩個政策方向的討論有其必要性。金融自由化的過程與管制方式並沒有固定的一套模式以及方法，學者的研究方向則是討論各個國家金融自由化與改革的共同點與相異點，並就內容做出分析比較。本節的第二部分的焦點為台灣與韓國金融改革。本文先整理出在過往文獻的分析中台灣與韓國金融改革過程與結果的特點，再針對以往文獻不足的地方做出討論，並提出本研究的與過往研究在分析架構上的不同之處。

金融自由化與金融管制理論首先討論的是金融自由化的部分。金融自由化通常是經濟自由化的一部份。而做出自由化改革的契機可以由政治和經濟兩方的觀點來討論。但不論是政治或經濟的觀點都認為「政府」與「決策」在改革中扮演重要的角色。

由政治學的觀點來看，自由化對國家而言可以從三種的不同角度解釋。從多元主義的角度來看，自由化是一種對衝突的妥協，且具有廣大影響力的利益分配。而參與這場改變現狀的行動的包括國家、社會利益團體、企業等。多元主義也認為自由化隱含了一些正面的價值如容忍衝突的價值等（Dahl, 1971）。

而由政治文化的觀點來看²，自由化是由特定的權力與權威標準中脫胎出來：在自由化後，由於權威是受到限制而且只是工具，所以個人與團體能較輕易追求想要的利益或是自由。這同時也隱含著人民願意容忍不同價值的利益追求，以及具備較高的政治參與意願（Almond and Verba，1963）。

國家主義者則是把焦點放在國家自身的偏好、能力、結構以及所處的國際環境。首先，一個已經政治民主化的國家不會追求權力集中。在經濟政策上，民主國家選擇把政策留給勞工、企業、利益團體、個人的追求去決定。此外，國際行為者如跨國公司等也不希望國家干涉太多（Rueschemeyer and Evans，1985；Krasner，1984）。國家主義者強調的是一個由有效的政府、活躍且組織化的政黨、獲得充分資訊的民眾、獨立的監理糾核機關所構成的國家，在這樣的情況下，國家的自由化才有充分的動機與執行能力。

而從經濟學的角度來看，國家會進行經濟自由化改革的動機有三點。首先，改革通常是肇因於一些事件或是衝擊，這些事件改變了現況下經濟政策決策權的平衡，進而導致改革（Krueger，1993）。

其次，當某個政權「學習」（learning）到採取新的經濟政策有利於降低成本並增加收益，便會決定採取自由化。學習可以降低政策執行的不確定性，並有助於執政者認知道怎樣才會成為贏家（Fernandez and Rodrik，1991）。所謂學習意味著將發現與結果重新做出結合³。一國內部的學習也可能是來自於外部的原因；如當國家必須追求國際資本時，便必須受到全球性或區域性的規範（Simmons and Elkins，2004）。

最後，自由化的改革可能是來自於一國政府的意識形態（Alesina and Roubini，1992；Cukierman and Tommasi，1998）。同時，一些政府上的結構特徵如傾向貿易開放、法律體系、政府型態等都可能帶動自由化的改革（Abdul and

² 「自由化」與「民主化」時常在文獻中被同時提起。持政治文化觀點的學者則認為在進入自由化的步驟時，必須有一套或多或少執行民主憲政的程序，才能順利推動自由化（Pye，1985）。

³ Krueger（1997）在討論貿易政策的改革中，提出所謂「學習」就是當經濟研究在找出改革帶來的效益時所做出的漸步調整（lagged adjustment）。

Mody, 2005: 67-68)。

由以上的討論可看出，國家是推動金融改革的主要力量，其動機在於追求國家自身的利益。人民選擇支持自由化改革，動機也在於經濟自由化後，個人或團體可以更不受限制地追求自身的利益。然而金融自由化的改革有其風險。

任何政府的核心利益必在於保衛執政權與維持國家主體性。然而隨著自由化改革的推動，這兩個利益也開始動搖。經濟自由化意味著政府必須要放棄控制資金流動的權力。控制跨國資金流動使得政府有相當大的空間可以掌握稅收、國家自主權，也可以盡量避免貨幣危機或是金融危機，並維持住他們憲政主體性。然而政府是否願意為了自由化的所帶來的利益而犧牲國家的自主權，是國家在政策選擇上的一大難題。

此外，金融自由化有其社會後果。學者認為自由化雖然看似開放了各種競爭並使利益重新分配，卻在無形中圖利了特定的社會團體。在民主政府的體系中，比起全民的利益，政府更積極去推動符合自己選民利益的政策。因為即使是推動經濟自由化，政策呈現的結果仍會使利益較偏向特定的一方，不是所有團體公平競爭的結果。經濟自由化後的利益分配，其實只是某部分擁護自由化改革的社會團體早就預想到的結果，而不是公平競爭所帶來的利益分享。⁴

Frieden (1991) 提出，受經濟自由化影響的主要有幾個團體：資本家、特定產業的企業家與勞工、貿易產品的廠商、非貿易產品的廠商、國際投資者等。資本流通帶來的財富重分配帶來政治上結盟關係的變化。在已開發國家，資本流動率的提高有利於資本家還有跨國企業，然而對於特定產業的廠商而言，卻可能是

⁴ 相關理論探討可見 Goodman, John B., and Louis W Pauly. 1993. "The Obsolescence of Capital Controls? Economic Management in an Age of Global Markets." *World Politics* 46(1): 50-82; Mathieson, Donald J., and Liliana Rojas-Suarez. 1994. "Capital Controls and Capital Account Liberalization in Industrial Countries." in *Capital Mobility: The Impact on Consumption, Investment and Growth*, eds. Leonardo Leiderman and Assaf Razin. Cambridge: Cambridge University Press 與 Sobel, Andrew C. 1994. *Domestic Choices, International Markets: Dismantling National Barriers and Liberalizing Securities Markets*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

危害。故支持經濟自由化政策的，往往是金融經理人、資本家、有企圖多國投資的跨國企業（multinational corporations, MNCs）。

學者如 Quinn and Inclan（1997）與 Slaughter and Scheve（2000）也都提出不同技術層次的勞工對於經濟自由化政策的支持度有差異。技術層次低、薪資低且較不穩定的勞工較不支持自由化政策；反之，高技術勞工則認為國際資本進入國內市場後的人才競爭可以為他們提高薪資，故普遍較為支持自由化政策。

而經濟自由化的政策在東亞的新興工業國（New Industrialized Countries, NICs）執行的成果又與在已發展國家的經驗不同。主要是因為東亞國家的政治系統中，恩庇關係（patron-client relationship）是相當普遍的。基於方言、血緣、出生地、軍隊、官僚體系等的小集團將國家的政治版圖切割，並各自佔據著政府職位。韓國與台灣是都有明顯的恩庇關係，因而影響了金融自由化。

又由於政治人物都必須鞏固票源，故當支持者的意識形態偏向哪個方向（更開放或更閉鎖）時，政府就可能採取該方向的政策。左派的政府偏向採用凱因斯式的政策，也就是政府要創造及控制制度環境。控制資金流通對於左派政府來說是較安全的，因為那控制了通貨膨脹、擁有穩定的稅基，並且可以有效的執行他們所想要的經濟政策。相反地，右派政府較偏向採取自由化政策以吸引跨國企業、資本家、以及金融體系相關人士。右派政府會藉經濟自由化，讓不同的團體分散風險，並且獲得較低的交易成本與較好的收益。

而就 Quinn and Inclan（1997）的實證研究來看，強勢或多數政府較容易藉由管制資本流動的方式以維持既有利益；反之，弱勢或少數政府較易順應遊說、開放自由化改革。強勢或多數的政府傾向控制貨幣流通，控制資本流動。然而這樣的政府同時也需要選票，因此他們會運用優勢的政策制定能力，採取刺激或補貼性的經濟政策是，繼續維持自己的執政地位。由以上的論述可以得知，經濟自由化政策的採行與否，主要關鍵仍在於執政當局的意識形態與偏好的設定。⁵

⁵ 作者針對 OECD 的 21 個會員國作跨時性的研究，時間設定在 1950-1988。研究結果發現這些國家極少有是因為政治結構而改變；此外，國際壓力也佔了較低的因素。簡而言之，政府的左右

從社會的研究途徑來看，經濟自由化政策的受益者通常是資本家及大企業。在東亞國家，資本家與大企業等通常都與政府有扈從關係。因此東亞的自由化政策的推動在某種程度上而言，是現況下的利益既得者在向政府表現他們需求，並企圖進一步獲得更多利益。而從國家的研究途徑來看，國家是就自己的偏好決定是否採行經濟自由化。若將兩種理論結合，並放在東亞國家的架構中討論，可以發現這些國家在經濟發展前期通常都是採用管制政策，並對利益團體得由會進行壓制，同時政商的扈從關係表現明顯。而在經濟自由化之後，政府的統治能力降低，必須接受利益團體的遊說開放經濟管制。而在前一個時期的政商網絡在自化之後並未消失，反而使商界利益團體更可以有效的遊說政府。這樣的政經結構除了會使社會利益分配不均，也會使政府失去控制能力，無法對金融機構做有效的監管，過度金融（overbanking）、超貸等危機便接踵而來。

接著討論的是金融管制理論的部分。首先，政府會採取金融管制（financial regulation），除了如前述的維持政權穩定之外，也可以是為了維持經濟穩定，透過法律規範，矯正市場弊端。此外，透過金融管制，也可使民眾在經濟波動中也可獲得財產的保障。政府採取金融管制的手段，主要是透過金融主管機關動用行政手段，控制金融機構的設置、運作、交易、經營，以及審查金融機構進出市場的資格與手續等。透過這樣的管理措施，可以促使金融機構如銀行、保險業等謹慎運作，確保營運的穩定性、安全性以及債務清償能力。這樣的作為除了可以保障民眾權益，並可以在金融危機爆發時，儘可能維持金融體系的穩定。

金融管制的類型大概可以分為四種類型：利率管制、業務分離、經營的地域限制以及外匯管制（張軒榮，2008：12-13）。但以上操作方法討論的較偏向國家為了穩定經濟而做出的貨幣金融的管制，與大刀闊斧做出整體金融體系的矯正與監管仍有差距。然而政府應該如何因應情況調整做出金融體制的監督與管理，近期學者的看法皆較偏向經由公權力的檢查與控管，使民間金融機構的結構可以穩

立場才是自由化政策執行與否的決定性因素（Quinn and Inclan，1997：805-807）。

定，並保障民眾權益。1930 到 1970 年代之間有關於金融管制的文獻較無法在安全與效率之間取得平衡點，⁶近期的文獻較著重於分析金融危機以及金融體系脆弱性，並認為金融體系的均衡點有好的也有壞的。此外，近期文獻中也提出政府是監管體系中的重要環節，提供多層的檢查，保障了存款安全並可及時提供紓困措施（Diamond and Dybvig，1983：417-418）。

此外，學者也認為，政府干預的主要目的是限制商業銀行等金融機構為了追求利潤而承擔過量的風險，而在終於承擔不了導致倒閉時又會引發一連串的骨牌效應，影響整體金融市場的穩定。傳統金融理論對於政府干預的合理性也在於政府若不進行管制，則當金融機構在惡性競爭下承擔過多風險而倒閉，會影響整體經濟不安（馬君潞，1996）。

國家是金融管制政策的核心運作行為者，應有效率地管制金融市場與貨幣機構，這已經是很多社會的共識。但國家對金融管制的應然面認知，不等同於實然面的做法。政府的金融管制措施，企業很可能會反彈，政策制定過程亦會有多方角力。這在政商扞從關係根深柢固的東亞地區，情形尤其明顯。而在政策實行後，一國的環境又是否真的能使金融管制政策收得如預期成效，也很難講。在推動金融改革、促進經濟效率時，同時也必須要注意到政策制定以及推行的效率。以上的問題，都並非單純由經濟或是金融學出發的理論可以解決的。因此本文從政治的角度來看金融改革的政策制定過程，以了解不同的環境中的實踐會造成怎樣不同的結果。

台韓金融改革比較文獻。一般對於台灣與韓國金融結構的形成，通常會以「官治金融」來作為對兩國在威權時期金融體系的描述。亦即在威權時期，國家操控了所有國家的資源與政策制定。金融的部分有控制政治以及經濟的用途。⁷兩個

⁶ 這個時期的金融管制理論多方參考新制度經濟學、博弈理論、資訊經濟學、產業經濟理論等，得以更全面的討論金融資訊流通與管制金融市場的問題。

⁷ 這部分主要支持的理論是發展國家論（developmental state theory）。發展國家論學者認為東亞國家的經濟發展奇蹟，主要是由於國家對於資源配置以及政策干預得宜，才可以讓東亞國家的經濟快速發展。而金融體系的控制更是經濟控制中不可或缺的重要環節。至於發展國家論的幾個論點，本文將會在後文簡述。

國家雖然在金融體系結構有極大的相似處，學者也陸續為兩個國家的金融體系缺失提出關切，但是台灣與韓國真正實行金融改革，則是在亞洲金融風暴（1997-1998）之後。⁸

在亞洲金融風暴中，幾個以往被視為發展型國家論典型模範的東亞國家，紛紛在這波金融危機中倒下。學者歸結出東亞國家之所以在金融危機衝擊下如此不堪一擊，原因可分為國內因素與國際因素。在國內方面，由於政府管制經濟，導致資訊不透明，且政府缺乏課責性（accountability）。因政府的過度干預造成道德風險（moral hazard），缺乏適當管制的金融自由化等，使得國家金融體系體質不良，也就無法抵抗金融風暴（Horiuchi, 2000；Kawai, 2000: 230-232）。此外，新古典經濟學家也攻擊之前被視之為東亞發展原因的親信資本主義（Crony Capitalism，或譯朋黨資本主義），也就是藉由貪污連結起來的恩庇關係，是造成道德風險的主因（Corsetti, 1999: 5-8）。⁹新古典經濟學派的解釋固然可行，然而卻也同時否證了之前新古典經濟學派「東亞國家對經濟干預輕微」的說法。¹⁰

在國際方面，Krugman（1998）同意東亞國家有內部的問題，但也同時指出金融市場全球化之後帶來的游資在全球各地套利，容易造成新興資本市場的泡沫化。一旦這些新興發展國家政治情勢不穩或經濟發展停滯，這些熱錢便容易外流到安全之處，進一步造成資本大量流出的金融與經濟危機。雖然由國際的角度來看，金融全球化是造成東亞危機的主因；但是，東亞國家對這些國際流動資本入侵國內金融體系完全無法做出監理與管制，更使得金融危機容易發生。

⁸ 韓國於1997年經歷亞洲金融風暴，金融體系改革重整。而台灣雖然受到亞洲金融風暴的衝擊較小，但是因為金融結構不良造成的「過度金融」（overbanking）情形出現，本土金融風暴也隱然成形（薛健吾，2007：120）。

⁹ Kang（2002）也認為韓國的親信資本主義是造成該國金融結構脆弱的主因，但是Kang的說法較偏向以政治分析來了解韓國的經濟奇蹟與之後所遭到的危機，不同於新古典經濟學家只強調政治介入的缺點。

¹⁰ 世界銀行於1993年出版的「The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy」一書中是典型的新古典經濟學派論著。該書承認了東亞政府確實是對產業政策做出了干預，然而干預有效是因為東亞國家了解到基本面的重要性（getting the fundamentals right），並順著市場做出調整（market conforming），故得以發展。世界銀行認為東亞國家的干預是採取對外導向的干預；例如在外銷政策上，東亞國家採取出口補貼的方法是一種「親市場性」的補貼，這樣的干預是較為中性，且干預性較低的；反之，由於拉丁美洲國家採取干預性較大的進口替代政策，故造成經濟發展遲緩。

相對於其他東亞國家，亞洲金融風暴對台灣的影響並不算太大。主因在於雖然一開始台灣央行強力干預市場，固守匯率，最後還是依照市場機制運作，放任匯率下跌。此外，政府對股市採取護盤措施，並開始指定金融機構成立接管小組，並代為處理有財務危機的股票公司。另外，台灣的公、私部門負債也相對較輕。相反的，韓國在金融風暴中損失慘重，許多大企業債台高築、週轉不靈，甚至宣告破產。而韓國中央銀行為了防止韓元狂跌，而進場干預，拋售美元以穩定匯率。然而終究因為外匯存底不足而無力挽回局勢。在走投無路的情況下，韓國只有請情國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）提供緊急財政援助，而 IMF 也要求韓國接受全面的金融改革才願意提供協助。韓國因此展開一連串的改革措施（于宗先，2002：15-17）。

一般討論台韓金融改革時，會將兩國的案例分開來檢視，之後再做比較。而根據以往文獻的討論，台灣的金融改革通常會將之認為是一個成效不彰的改革（廖坤榮，2004：59）。而理由如下：

（1）政治性的金融改革：此處指的政治性並非指藉由政治途徑處理金融改革，而是金融改革的目標本身就是政治性的。以第一次金融改革為例，雖然主要是為了防止本土性的金融危機持續擴大，然而改革的過程與內容卻不免讓人想到是民進黨政府為了剷除國民黨地方派系才做出改革（薛健吾，2007：129-131）。

¹¹二次金改雖然目標設定為減少金融機構，促進整併，然而在金融機構整併的過程中，國家一手導演過程並強勢介入，並有圖利特定企業的嫌疑。¹²國家在金融場域的自主性高漲，變成由國家主動尋租，也使金融改革的內容與效果受到質疑（朱雲漢，2004、廖坤榮，2004、黃宗昊，2004、林文斌，2007）。

（2）行政立法拉扯下的立法效率不彰：台灣在兩次金融改革中，法條的內

¹¹ 杜慶承在對親民黨的彰化地方派系的訪問中就點出，民進黨上台之後所做出的第一次金融改革手法粗糙且野蠻。對於地方金融機構美其名為整理、接管，然而就事實上而言根本是「劫收」，以政治手段逼迫的方派系就範（杜慶承，2005：128）。

¹² 雖然政府企圖利用金控法整併金融產業，並進行公營銀行民營化等政策以達成讓台灣的金融產業具國際化競爭力的目標，然而新光吳家、中信辜家以及國泰蔡家所掌握的六大金控幾乎壟斷了金融資源，到 2006 年初，三大家族在金融版圖中所佔的地位已遠遠超出其他家族（林文斌，2007：291-292）

容通常都是經過行政與立法長期的爭論與妥協的結果，致使改革條文的制定曠日廢時，執行的結果往往也不如人意。¹³而金融法案的通過與否，除了是與當政者的政治利益相關外，也往往與政黨自身利益相牽連。(林文斌，2007：288)。¹⁴

(3) 爭議性的資源分配：金融改革最為人詬病的，莫過於資源分配的部分。就目前還在調查程序的金改案來看，其中政治運作的資源分配，大過於市場運作的效果。其中，金融機構民營化之後的官股董座分配、金控的成立與合併，顯示出政府有圖利特定財團或扈從政治人物的考量(黃宗昊，2004：62-63、林文斌，2007：292、薛健吾，2007：147-150)。這樣的結果除了造成金融改革理論中的資源分配不均外，同時也無法完全去除企業尋租(rent seeking)以及金融體制內道德風險爆發的危機。

(4) 運作效果不彰的金融監理機制：台灣金管會成立距離金控法通過已經有兩年時間，而兩年的監理空窗期足以讓金控坐大，並威脅到金管會的獨立性與能力。金管會的人事一直也很有爭議，政治酬庸任命使得金管會的中立性與監管能力受到嚴重質疑(廖坤榮，2004：79、林文斌，2007：288-289, 291)。例如前台糖董事長龔照勝出任金管會主委，便引起適任與否爭議¹⁵。

與台灣不同，韓國的金融改革成果為大部分學者所稱讚。理由如下：

(1) 完整改革：在 IMF 的要求下，韓國的經濟結構重整大致可分為總體經濟目標、政府經濟政策、企業結構與金融改革四個部份，而金融改革的部分不僅是就現有的金融機構做出整併，更要進一步的開放金融市場，並設立金融監理機構(楊鎮遠，2004：76-80、蔡增家，2005：154-157、林文斌，2007：251-255)。這樣的作法不啻於對長期受到保護的韓國經濟結構的一大重擊，然而韓國的經濟

¹³

¹⁴ 以金監法為例，自 2001 開始，朝野始終爭執不下，直到 2003 年才通過法案。2004 年總統大選在即，當時盛傳泛藍陣營是因為自認可以勝選，並有機會任命第一屆金管會人事，故同意通過金監法(林文斌，2007)。

¹⁵ 龔照勝上任後不久即爆發「禿鷹案」，引發金管會用人不當的批評。龔氏自身也被爆出在擔任台糖董座期間貪瀆病因此被訴，不久即被行政院解職(聯合報，2006/11/14，B2 版)。

卻在經歷這樣的陣痛之後有了更好的表現。¹⁶

(2) 獲得廣泛支持的政策：金大中的改革成果與金泳三不同的原因，除了因為金大中少了金泳三的政黨包袱之外，可以一展雄心之外；也因為他巧妙的運用國內對於 IMF 管制而感到反感的情緒以支持改革，並利用來自 IMF 的壓力作為通過改革法案的力量（楊鎮遠，2004：76、蔡增家，2005：213-216）。且經過金融風暴後，民眾反而更期待藉由改革政策帶來新的榮景（Ha，2001：38-39）。

(3) 限制財閥：金大中針對財閥的改革不僅僅是外部結構如規模與部門拆解或整合，同時也關注企業的經營方式與財務結構的調整（楊鎮遠，2004：103-111、蔡增家，2005：195-207、林文斌，2007：262-268）。財閥雖然不甘心受到限制，然而在當時的環境之下，也只能接受政府安排的調整。政府加深了對財閥的監督，也加快了財閥改革的腳步（Ha，2001：36-37）。

(4) 運作良好的金融監理機制：在金融風暴後成立的金融監督委員會，是提供政府國內各銀行對內及對外貸款、運作的情報（楊鎮遠，2004：102）。而金融監理制度不僅僅是政府對銀行機構的監督，而是將資訊透明化，運用「定期公開揭露制度」使銀行的結構更為健全（廖坤榮，2004：75）。而韓國金融監理機制在實行後幾年，韓國政壇雖仍有政治獻金醜聞，但與過往綿密的政商網絡造成金融機構嚴重負債、甚至導致全國金融體系危機的情形已不復見。¹⁷

由以上的文獻中可以看到，台灣與韓國的金融改革，主要是藉由政府的干預，重新建立金融體系的規範與監管。在比較這兩個國家的金融改革時，學者提出了幾項相異之處，導致台韓兩國的金融改革有不同的結果。

(1) 新制度的執行：在傳達金融改革的政令時，韓國有訂立時間表與以及即時配套措施，相對之下台灣就沒有。韓國的改革時間表訂立與政策產生是與國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）交涉之下不得不然的結果。但也

¹⁶ 韓國的經濟成長率在 1998 年時曾由 1997 年的 4.7% 狂跌到 -6.9%，然而在經過改革期，2000 年時的經濟成長率高達 8.5%，此後也維持穩定的正向成長（韓國知識經濟部網站，<http://www.mke.go.kr/>，檢索日期：2010/3/15）。

¹⁷ 以 2003 年為例，大國黨與 LG、現代財團皆傳出政治利益輸送的醜聞，受到韓國民眾強烈的譴責（Lee，2004：136-137）。

由於有明確的政策實施時間與成套的金融改革政策，韓國的金融改革較具時效性的，同時在資訊透明度、開放國際基本方面的執行成效也較顯著（林佑儒，2003：101；林姍姍，2003：100）。相較之下，台灣金融改革的立法雖然有訂立時間表，然而卻無法按表完成任務。¹⁸朝野與民間輿論對於台灣的金融改革有許多批評，因此政府遭遇了很大的阻力。以金管會組織法為例，2001年通過金控法之後，由於立法院朝野對立，以及藍綠雙方對於金管會條例細節無法達成共識等，故一直無法通過。直到2004年總統大選在即，金管會組織法才在泛藍陣營認為會勝選、會拿到金管會任命權的考量下通過（林文斌，2008：119）。然而自開放金控成立以來，金融監理竟有兩年的空窗期。由此可以看出台灣的金融改革頗有不足之處。

（2）執政者的手法：學者認為韓國金融改革的很大部分是因為金大中的政治手段，甚至認為是金大中的魄力，改革政策才能順利通過（廖坤榮，2004：76）。另外，金大中對於政治資源也很能運用。除了透過直接在總理之下設計金融監督委員會（Financial Supervisory Commission）與計畫預算局（Ministry and Planning and Budget）直接統合國家金融政策外，也運用國內外的壓力、軟硬兼施，使國會快速通過金融改革的法案（蔡增家，2005：208, 213-215）。此外，由於憲政體制不同，加上金大中本身的政治背景，使得他沒有政黨包袱與連任的後顧之憂，在推行改革上更加得心應手（Kim，2005：467）。台灣的民進黨政府無法做到這一點。在執政之後，民進黨一如期前任的國民黨政府，也更積極建立政商網絡（黃宗昊，2004：59）。加上憲政體制的設定、國會中的藍綠對立，使得陳水扁雖然喊出了改革口號，卻屢屢措施政策目標，時常喊了改革的總統卻又主動叫停改革。¹⁹

（3）危機程度與外在壓力：由台韓兩個案例比較中，也可看出當國家面對

¹⁸ 陳水扁於2002年時發表二五八金改計畫，被輿論批評為過於草率（經濟日報，2002/11/15）；而2004年發表的二次金改計畫，在兩年後也由行政院宣布中止。

¹⁹ 2002年底，陳水扁接見南部民進黨五縣市長後，晚間行政院即舉行臨時記者會，宣布即刻起，暫緩實施農漁會信用部分級管理措施，恢復過去的專案輔導機制（經濟日報，2002/11/18）。

的危機與外在壓力越大，改革越容易。林文斌（2007：316-317）的針對台、日、韓三國金融改革的研究中指出，由於韓國的金融體系脆弱性極高，故容易屈服於外力。而台灣及日本的金融體系在當時因為沒有立即且強烈的危機，金融體系並不脆弱，導致這兩國對於外力催促改革的反應鈍化，改革動作也較緩慢。不管在哪一國，國內各行為者不論是贊成改革或反對改革，都會運用外力，企圖影響新金融體制的形成。Lee（2005：282）認為在參與式民主中，民眾會對政府的反應較為敏感。在 1997 的亞洲金融風暴中，韓國就是因為金泳三政府面對強大危機卻無力處理，而將希望寄託於新上任、左派的金大中，也讓金大中有了「民意」做為後盾。相反的，台灣在民進黨進行金融改革前，雖然已經有許多農漁會擠兌、銀行跳票等事件發生，卻都尚在政府可以控制的範圍之內。故當政府加速改革時，民眾容易反彈，反對改革的政治力量也容易集結。

兩國行為者的動機與能力皆不同；為兩國金融改革帶來不同的成果。執政者、政黨、財團是兩國共同擁有的行為者，而地方勢力、外國壓力則在兩國扮演的角色有所差異。針對兩國金融改革的文獻中雖然都對各個行為者做出深刻的描述，也比較出了台灣跟韓國行為者能力與環境的差異，卻大體上脫不了使用國家—政黨—財團的鐵三角組合做出分析，缺乏時間與空間的動態分析。換句話說，憲政體制、執政者與金控／財閥的角色是屬於不同的制度層面。若是將其放在平面且單一的討論中，則容易將某些條件是為行為者給定（given）的特性，而難以觀察到政策過程中究竟決定性的因素是什麼。

此外，金融改革的政策並非單一，且實行期間長久，在這段期間，不僅環境可能有所變化，行為者的能力與動機皆可能有所改變。故若只用傳統的鐵三角分析，不僅容易將改革過程簡化，致使錯失改革中具影響力的細節。

此外，許多學者雖然開始注意到制度環境的細節是可以影響行為者的能力與動機，卻還是較偏向以國家、甚至是執政者的角度去討論改革的方向與政策的執行（廖坤榮，2004、Zhang，2002、Heo and Tan，2003）。這樣的討論方式可以

看的到發展國家論的影子，然而在這些學者的論述中，同時又可以發現其他行為者的能力隨著環境變遷而轉變，不應再視作相對於國家而動的角色。故本研究認為，在做政策制定與執行過程的討論時，若可以由多個行為者的互動來討論，會比只由國家能力的強弱單方向討論來得動態且清楚的分析。

第三節 研究途徑、方法與架構

歷史制度論與層次分析法。由政治討論經濟的問題時，著重在經濟場域中權力所引導的非自願交換。而權力的分布狀態會以「制度」固定並延續下來，因而政治經濟學研究的重心會放在各項制度上，這個取向與經濟學者著重於數量與價格均衡的互動市場關係有所不同。以制度論方法分析政治經濟學的主要學派可分為「理性選擇制度論」(rational choice institutionalism)與「歷史制度論」(historical institutionalism)。

理性選擇制度論的特色有兩點：一、重視「制度均衡」與「均衡制度」。制度就是人類社會中的遊戲規則，有助於達成彼此的交換與合作。制度的產生可以規範行為者間的互動行為，以產生一個較好的社會結果(North, 1990: 1, 61-69)。二、分析方法較為靜態，習慣以各個均衡狀態為核心，來比較達成均衡狀態的條件有何改變。

然而這樣的說法有其不足之處。首先，制度可能會具有多重效果。因為制度的選擇常會是行動者間權衡和策略互動的結果，但隨著時間流程的拉長，在外在環境改變的情況下，制度可能會發生效率降低的情形，甚至是失去原有的設計功能。其次，理性選擇制度論由於經常以各個均衡狀態做為核心來比較，卻忽略了隨著時間的進程，除了制度的作用會改變之外，行為者在其間的角色也可能有所差異(Pierson, 2004: 109-122)。²⁰加上理性選擇制度論較關注個別制度，有時

²⁰ Pierson (2004) 在 *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis* 一書中批評制度設計論的缺點主要在於：制度有多重效果、制度設計者未必功能取向、制度設計者的短視、制度效果

會忽略了所處制度環境的變遷。

歷史制度論希望則彌補理性選擇制度論的不足。歷史制度論有兩個特色：一、關注宏觀的歷史過程。制度的起源與變遷並非憑空發生，而是鑲嵌於整個制度體系的演化過程中。歷史制度論認為制度延續，常會出現「常中帶變」的情形。制度體系內的不協調與衝突，不斷考驗著特定制度的穩定性。故在歷史過程中，制度體系是不斷變動的。二、歷史制度論具有中程理論（midrange theory）的特質。由於充分認知到歷史過程的複雜和制度演化的不確定性，所以歷史制度論在建構理論時，通常會立基於歷史經驗事實，並強調特定的文化條件、時空背景等脈絡效果（context effect）對理論的重要性（黃宗昊，2009: 179-180）。

本研究即採用歷史制度論作為主要分析工具，先說明兩國在政治制度的變遷，再探討 1998-2008 這段期間制度體系如何影響金融改革。此外，由於歷史制度論著重每個制度交錯成體系的變化，本研究也可藉此方法多方面的了解政策制定過程，而非單就特定原因或特定制度做為事件的解釋。更進一步，本文運用 Oliver Williamson 有關於制度分析層次的觀點，將制度體系的層次由寬廣到精確分為：社會鑲嵌（embeddedness）、制度環境（institutional environment）、治理機制（governance）與資源配置（resource allocation）（Williamson，2000：595-600）²¹。

Williamson 的四層次分析是立基於新制度經濟學的觀點之上的。新制度經濟學的觀點最重要的有兩項：一、制度確實會影響經濟。二、制度中的決定因素可被運用在經濟理論的分析當中（Williamson，2000：595）。然而制度中的各種因素仍應將其依性質做出分類，才能了解這些因素如何構成環境以及影響力。而在新制度經濟學中，學者提出有幾項因素的影響是最為重要的：一、人類（human actor）。人是最難以預測的行為者。因為個人認知與利益取向的不同，使得人類

未可預期、環境改變與制度延續、行動者不延續等問題。

²¹ 相較於經濟學著重的是較下層「治理」和「資源配置」的層次，政治經濟學著重的則是更上層的「脈絡鑲嵌」和「制度環境」對下層「治理」和「資源配置」的影響。

的行為難以做出完美的理論歸結。二、可操作性（feasibility）。公共政策是會偏向零交易成本、完全信用（full credibility）、仁慈的方向逐漸做出調整的。當新的政策無法達到這個目標時，政策便會慢慢走向回來的路線，以求符合以上的目標。這不是因為人性的善良所致，而是因為在交易必須多次進行的情況之下，降低交易成本、提高信用的做法較符合人們想要取得的經濟效益。三、企業與官僚（firms and bureaus）。政府在面對經濟時，要處理的是是否要治理、應如何治理的問題。而企業面對的是一個沒有約制就沒有保障、有約制又怕太過拘束的環境。因此雙方互動的複雜性是新制度經濟學討論的重點。四、理論進化（theory development）。新制度經濟學的理论是不斷在變動，並且在適用上是有彈性的。因為環境構成的差異，導致理論運用空間的不同。越多理論出現，表示環境組成的可能性越多，也成為新制度經濟學的理论向前推進的動力。五、實證研究（empirical studies）。Williamson 認為驗證（corroboration）比預測（prediction）要來的困難。要驗證各種不確定的因素是否真的影響到結果，需要同時運用操作數據與推論思考。結果與原因並非是固定的關係，而是會相互影響的。這些必須要透過實證研究才能了解其中因果關係的構成。

以上新制度經濟學的討論重點不甚具體，Williamson 的做法就是提出四個層次，讓這些因素的互動可以更加具體：治理機制中包括了企業與官僚，而治理機制的舞台又是公共政策（即正式的制度環境）所構成。而在舞台上主要的行為者一人，又受到自身的認知、文化背景等影響，導致有不同的思考及行為模式。本文接下來就要討論這四個層次之中應該納入什麼因素、這些因素/層次間的互動如何影響到金融改革的政策制定。

[圖 1-1、Oliver Williamson 的分析層次置於下頁]

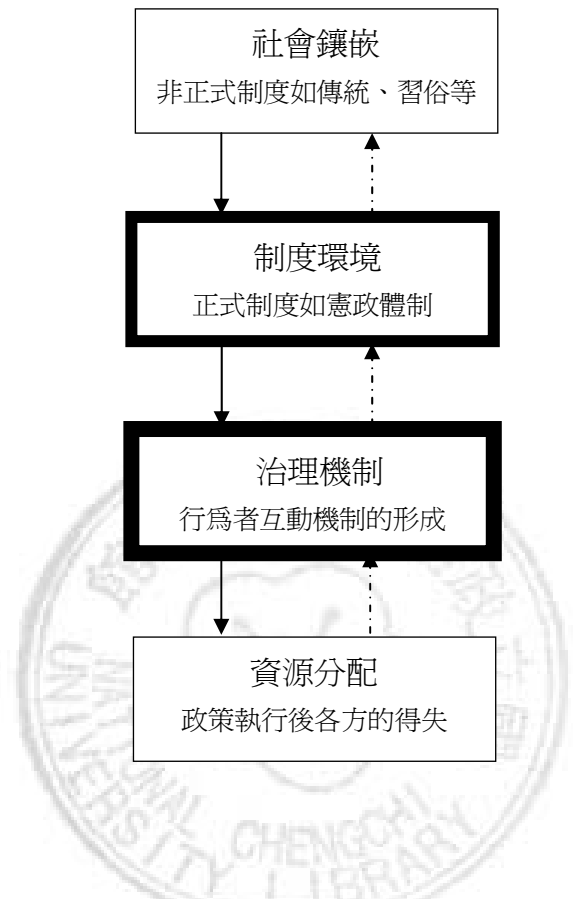


圖 1-1、Oliver Williamson (2000 : 597) 的分析層次 (粗線部分為本研究的討論重點層次)

社會鑲嵌是指一個國家的歷史淵源與文化背景對政治舞台的形塑。舉例而言，台灣與韓國政黨體系的形成皆與過往的歷史背景較為相關，而非選舉制度。台灣由於歷史的關係造成了統獨兩方在意識形態上的對立，進而在政治上營造出了藍綠兩大陣營，並影響了兩方對於政策的立場。而韓國也由於歷史因素造成傳統上的地域對立，使得傳統上佔有優勢的大邱—慶尙地區的政治菁英代表傳統、保守的政治觀點，而歷史上一一直被壓抑的全羅地區的新星政治勢力則代表改革與開放的政策立場。

制度環境是規範行為者的政治規則。然而制度又包含各種不同的面向，如中央政府體制、選舉制度、政黨體系等。許多經驗研究都是以特定制度做為研究對象，界定其特質與後果。關於制度選擇的辯論，也多集中在個別的制度上。其實，制度往往彼此鑲嵌，難以切割觀察。相關的文獻常以「加總法」來探究制度配套的課題，但是這樣可能會忽略制度配套對原有制度性質的改變。此外，某些制度在彼此配套後，可能會喪失在原本制度面向上的特質。如多黨制與總統制搭配時有利於總統權力擴張，政府較有機會可以長久延續；但與議會內閣制搭配時，則會縮短政府壽命。故在不同情境下的同一制度搭配，特質可能會有不同。在討論制度環境時，必須要思考制度配套時的「化學變化」，亦即配套對制度在原有面向上的改變（林繼文，2006: 1-3）。本研究在對台韓兩國的政治制度做檢視時，會由中央政府體制、選舉制度與政黨體系做觀察，並分析這些制度在相互搭配後會為行為者的行動做出怎樣的規範。

在治理機制的層次，本研究關注的是行為者互動機制的形成。本研究討論焦點為兩國金融改革政策制定過程，故在治理機制的層次中討論總統、政黨、財團等主要行為者的互動，亦即政商關係，進而分析這個互動機制如何影響政策的制定與產出。政商關係會顯示政府與企業的互動關係也會顯示制度環境中權力配置的狀態。易言之，不同時期的政商關係就是當時特定權力結構之下的產物。而在不同的權力配置環境中，行為者間的角色扮演與互動會對政策產出有不同的影

響。然而政商關係也並非簡單的被制度環境所制約，行動者間仍然有相對的自主性。行為者政經資源的消長，也會造成制度的變遷。

資源分配討論的是政策執行之後利益分配的結果，而這樣的結果不一定讓各方都滿意，就成爲了下一次改革的契機。舉例而言，韓國在金泳三時期（1993-1998）進行的金融自由化，是較有利於財閥的改革。這樣的作法使得財閥可以大舉外債做業務擴張，最後導致信用不佳、財務週轉失靈。金大中時期（1998-2003）的金融改革針對財閥的過份擴張做出限制，可以說是對金泳三時期的金融改革結果做出矯正。

本研究採用歷史制度論與層次分析法，先就不同時期的台韓兩國制度環境的權力結構做出描繪，再來討論第三層次中政商關係的型態與其對制度環境的影響，藉此釐清兩國在 1998-2008 間的金融改革的政策制定過程爲何會產生差異。

台韓案例比較。就制度體系的四個層次而言，台灣與韓國很相似，這是本文比較的起點。

在社會鑲嵌部分，本研究著重政黨體系。兩國的政黨體系形成皆有其歷史淵源，與選舉制度的關係不大。兩國的國會制度有很長一段期間皆採取「複數選區單記不可讓渡制」（single non-transferable vote with multi-member-district system, SNTV-MMD，簡稱 SNTV），然而形成的政黨體系樣貌卻截然不同。在歷史影響下，台灣的政黨爲以藍綠分置政治光譜兩端，而任何政黨皆會被劃歸到兩邊，故形成了較偏向兩黨制的政黨體系。²²韓國的政黨則反映了地域政治。又因爲地域主義的激化加上政黨壽命不長，政黨很難整合，而造成一個破碎、流動性高的政黨體系（陳寧寧，劉德海，2001：15-19；森山茂德，2005：111-120）。

另外，在台灣與韓國，朋黨資本主義（Crony Capitalism）都是影響政治決策相當重要的因素。朋黨主義（Cronyism 或稱裙帶主義）的定義是基於家庭關係、

²²黃(口麗)莉（2007：451-452）指出台灣的國族認同類別在歷史淵源、合法性及社會政治動員力上都有不同的權力基礎。以綠、藍爲光譜的兩端，使台灣在政治支持上極化爲 M 型的政治雙峰社會。

個人連結、非正式網絡所組織起來的關係，並藉由這樣的關係以獲得好處（Krugman，1998）。而朋黨資本主義就是利用這樣的關係，在國家發展過程中讓特定團體的人獲得好處。以往認為朋黨資本主義是幫助二十世紀東亞經濟奇蹟的主因，但是因為朋黨資本主義同時也帶來道德風險（moral hazard）的危機，也進而導致了這些國家金融體系出現問題。因此，在討論金融改革時，也必須要將朋黨資本主義所構築成的政商關係放到分析脈絡中。

而在制度環境部分，本研究著重中央政府體制與國會選舉制度的搭配對政策制定過程的影響。台灣在 1998-2008 期間的體制為半總統制，總統任期為四年且得連任一次；搭配國會選制為複數選區單記不可讓渡制。由於政黨體系為藍綠截然切割且合作可能性低，²³故當行政與立法由藍綠兩個不同的政黨所掌握時，雙方的關係容易僵化，甚至出現衝突。法案的制定與最終執行都容易受到雙邊拉扯。台灣在第一次金融改革時即出現這樣的情形。

同一時期，韓國雖然也是半總統制，然而韓國總統的任期為五年不得連任制，搭配的國會選制為單一選區（single member district, 簡稱 SMD）制，此與台灣不同。韓國的政黨體系破碎是由於歷史因素所導致，即使 1988 年後由複數選區制改為採用單一選區制，仍無法改變國會中多黨林立的現象（森山茂德，2005：127）。此外，與台灣的總統選舉與立法委員幾乎同時舉行不同，韓國的國會大選是在總統任期的中間舉行，若執政黨無法贏得國會大選，則只剩下一半任期的總統在施政上會更加困難。在這樣情況下，總統在任期前半時會有改革的動力，任期後半時因沒有連任的優勢，在國會中也難以凝聚多黨組成的政治聯盟以通過法案，使總統權力大減。也因此，韓國總統在上台之初的改革目標都很明確，然而改革後期卻都無疾而終。如金大中執政第三年時，因無連任優勢，政治聯盟瓦解，法案很難通過，金融改革也因此停滯（蔡增家，2005：89）。

²³ 黃宗昊（2005：27-29）認為總統依照憲法是可以再度解散立法院，且沒有次數限制。然而在這樣的情形下，總統必須承擔一定的政治風險。但在台灣選舉制度不穩定的前提下，選舉的代價高昂，同時立法院又缺乏對立法委員任期的保障，因此可有效嚇阻倒閣的發生，大幅降低「藍綠共治」出現的可能性。

在治理機制的層次上，本研究主要將焦點集中於總統、政黨與財團之間的政商關係上。台灣的總統由於憲政制度設計賦予的優勢，使總統得以一手掌握行政權力與得以控制官僚行為的官僚任命權，並在治理機制中有強大影響力。但是「總統」這個角色卻因行為者本身的表現，而使職能的發揮受到質疑。如在二次金改中，陳水扁總統及其家族便有極大爭議。而在政策形成的過程裡，政黨與財團皆因為追求自身利益，而尋求以不同的管道試圖干預政策。本研究將試圖描繪出不同時期台灣政商關係的建構，最後聚焦於金融改革時期並分析這些行為者如何參與政策制定過程並影響最終政策的產出。

韓國在 1998 年的金融風暴後，國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）介入金融改革的政策制定。首先，總統的行政權力雖大，但由於每位總統的政治背景不同，所能進行改革的動機與能力就會有差異。由於韓國政商關係牽扯甚深，大企業結合政黨，可以對政策制定有決定性的影響。如在金泳三時期，大企業結合舊政權在國會中的勢力，讓金泳三在執政時期難以做出大幅度的改革（蔡增家，2005：88-92）。

最後討論的是資源分配的層次。台灣的財團在這個階段獲得了極大利益，並擴大了政治影響力；與之相反的，是因為失去金融資源而逐漸變弱的地方派系。韓國的財閥在金融改革之後體質變好了，但也因為是經過政府大力整頓，所以政商關係變淡了。外資也因為韓國的市場在金融改革之後變得更開放，而可以大量進駐韓國。

[表 1-1 台韓金融改革政策過程層次架構對照表置於下頁]

表 1-1、台韓金融改革政策過程層次架構對照表（粗體為本研究討論焦點）

	台灣	韓國
第一層次 (社會鑲嵌)	政黨體系、朋黨資本主義	政黨體系、地域對立、彭黨資本主義
第二層次 (制度環境)	半總統制(總統四年一任,得連任一次)、總統與立委同時選舉	半總統制(總統五年一任,不得連任)、國會大選在總統任期的中間
第三層次 (治理機制)	行爲者:總統、政黨、財團	行爲者:總統、政黨、財閥、國際貨幣基金
第四層次 (資源分配)	行爲者:財團、地方派系	行爲者:財閥、外資



最後，在金融改革結果部分，本文使用比較台韓兩國金融體系的逾放比以及 Fitch 的主權債信評等，以檢視兩國金融改革的成效。另亦藉由研究文獻觀察兩國金融監理機制的運作，以全面評估金融改革的實際效果。

第四節 章節安排

本研究章節安排如下：第一章為緒論，包括本文的研究動機與範圍、文獻回顧、分析架構以及研究方法等。

第二章簡述台灣的政治體制與政治背景，主要討論各種政治制度的配套後所形成的制度體系中行爲者的互動，以及金融改革政策產出的過程。最後，採用幾項指標來檢視韓國金融改革的成果。

第三章描述韓國的政治體制與政治背景，並和第二章一樣同討論韓國政治制度的配套後行爲者的互動，並針對金融改革政策產出的過程做分析。最後，本章節將會採用幾項指標來檢視台灣金融改革的成果。

第四章則為結論。

第二章 台灣金融改革的政治分析

台灣在 1990 年代進行了金融自由化改革。但當時國民黨政府並未做出完整的規範，以致金融自由化帶來了銀行家數過多，各金融機構間惡性競爭的情形。加上一連串的擠兌事件，釀成本土性金融危機。

民進黨政府在 2000 年上台之後，開始進行新一波的金融改革。分成兩個階段：一次金改主要圍繞在基層金融機構改革與金融機構整併；二次金改則著重金控的成立與整併。本章節焦點不在金融改革政策本身，而是在金融改革的政治角力以及制度環境如何導出政策的產出與執行。本章會藉由各項指標，評估執行的成果。

本章首先說明台灣金融結構的形成、金融自由化、以及本土性金融危機的背景。接著再說明金融改革政策的制定、執行、以及成果。隨後討論在政策制定過程中，個別行為者之間的互動。最後則是結論。

第一節 台灣傳統金融體系結構

在 1988 年以前，「國民黨」與「國家機器」共同構成了黨國體系。黨國體系的威權強人同時站在黨與政的金字塔頂端，以黨領政；再以龐大的國家機器將統治的觸角延伸向社會與經濟的領域。他管控中央政治權力，並以嚴密的經濟管制掌控商業場域（黃宗昊，2004：45）。²⁴然而這樣的黨國體系隨著在 1980 年代開始的政治自由化而開始解構。當國家機器與國民黨分開成為兩個獨立的行為者之後，國民黨不僅要面對的其他政治行為者的競爭，也要面對國際壓力對商業部門

²⁴ 威權強人的表徵不只在於領袖性格，同時憲政制度的設計也在支撐著總統的權威。在威權時期，戒嚴令與動員戡亂臨時條款維繫住總統的絕對權力；然而在政治民主化與修憲後，總統的權威仍不可忽視。憲法雖然規定行政院是國家最高行政機關，卻保留了相當大的模糊空間，使總統可以與行政院長共享許多重要決策權（如人事指派權）。與威權時期不同的是，總統無法再如同以往自由通過法案，而必須受到立法院的限制（Kuo，2000：92）。

自由化的要求。例如 1978 年以來，美國便不願意再容忍長期與台灣貿易的入超，並開始與台灣展開貿易談判，要求放寬進口產品限制、調降關稅以及匯率自由化等，促使台灣逐步走向經濟自由化。如此一來，如何穩定經濟就成了金融自由化的重要考量。

台灣的金融體制要自由化，就要面對過去。自光復後，政府接收日本人留下來的金融機構，將之改制為省屬行庫。對於金融機構的設立，政府嚴格管制，有時甚至凍結銀行執照的發放。1960 年代時，政府開始放寬限制，讓大陸遷台的金融機構恢復營業，也配合政策需要，選擇性核准少數銀行及信託投資公司等金融機構的成立，但銀行執照仍不開放民間申請。在這期間雖有例外，但這些例外多屬特殊金融機構如僑資銀行、輸出入銀行、中小企業銀行、農漁會信用部等。²⁵這些金融機構多為民營，但規模很小，難以與省屬行庫匹敵。到 1990 年時，財政部才開始接受商業銀行設立的申請（賴英照，1997：41-56）。²⁶

新銀行能獲得核准，並非完全是政策考量，政治操作所在多有。1990 年正是李登輝總統鞏固其政治權力的重要時刻。國民黨的老派系支持公有銀行，並聯合地方派系反對開放銀行民營。然而李登輝總統支持改革派的官僚，確定開放銀行設立的政策。這個決策不僅可以更靈活的與地方派系結盟，打擊舊國民黨派系，還可以更進一步地促成民間財團結合金融資本與產業資本（林文斌，2008：111-112）。易言之，銀行民營化是國民黨在政治民主化與經濟自由化之後，重新編織政商關係的活棋。以 1991 年開放的十五家民營商業銀行為例，除了大財團搶著申請成立銀行之外，²⁷這些銀行的負責人有高級官僚、政黨要人、國會議員等。負責人未必出身金融界。²⁸民間資本搶進銀行業，也威脅到國民黨政府長期

²⁵ 在政府嚴格控管期間成立的特殊金融機構有：華僑商業銀行（1958）、世華銀行（1975，僑資）、中國輸出入銀行（1978）、各中小企業銀行以及農漁會信用部等。另外也開放日本勸業銀行、美商花旗銀行等設立駐台據點。這些新開放的金融機構都具有特殊的政治目的。

²⁶ 1989 年七月銀行法修正，增訂第 52 條第 2 項：「依本法或其他法律設立之銀行或金融機構，其設立標準，由中央主管機關定之。」。且依此項規定，財政部於 1990 年四月發布「商業銀行設立標準」，做為商業銀行設立的審核依據。

²⁷ 財團會積極要求政府開放官治金融體系的最大理由，是在於融資方便（楊媛玉，1995：103）。

²⁸ 如大安商銀董事長陸潤康（前財政部長）、萬泰商銀董事長許勝發（前立法委員）、寶島銀行

掌握金融結構的優越地位（隅谷三喜男、劉進慶、涂照彥，2005：212-213）。

金融自由化中金融權力下放了，國民黨政府並非全無防備。根據「商業銀行設立標準」，新銀行的設立必須要有 100 億的自備金。這樣高的準備金金額，除了讓小財團打退堂鼓外，也讓大財團必須要合縱連橫，才能達到法定標準（李宗榮，1994：105-112）。國民黨便藉由發放銀行執照的形政權力，籠絡具有雄厚財力與黨政背景的財團，而持續黨與國家機器在金融體系中的影響力。藉由對新銀行的管制，國民黨得以重新編織政商關係，不僅降低了金融自由化對國民黨操控能力的負面影響，它也釋放出更多的資源，維繫住政治民主化之後的扈從關係。

在這個過程中，中小企業角色十分有限。財團是國民黨政府控制金融體系的重要管道，但中小企業才台灣的經濟發展主力。²⁹在威權時期，政府控制了國內的大產業，藉特許專賣權吸引財團與它合作，進而控制大型資本（Chu，1994：116）。由於政經高度合作，國內市場的經濟租金多半被分配給予與政府合作的財團或國營企業；中小企業在政治與經濟上都是弱勢，無法插足國內市場，只有向海外發展。政府也因勢利導，廣設加工出口區、制定相關法規，讓中小企業可以順利走向海外（周添城，1992：106-107）。如此一來，政府既可以與國內大型資本結盟，控制國內產業結構，也可以調整國內過剩的產能。

政府籠絡財團，但在威權時期財團在政商關係上還是有階層之分。首先，外省籍的財團與國民黨的關係較好。其次，商界雖在國民黨的權力機構中有代表，然而其席次有限，影響力較弱（Chu，1994：117），故其參與受到很大的限制。政治民主化之後，財團與政府的關係便開始質變。政治人物為了勝選，就需要財團提供選舉獻金。而財團投資候選人，一旦該候選人選上，則可在公共工程預算上獲得回饋（孫克難，1999：23）。政商之間從由上對下的嚴格控制，演化成利益交換的人情關係，進而層層堆疊成綿密的網絡。³⁰

董事長陳重光（養樂多集團、國民黨大老）、富邦銀行（國泰集團）等。

²⁹ 根據 Chu（1999）的研究，在當時 98%的台灣企業都可稱之為中小企業，而這些公司創造了 52%的總生產量與 78%的工作機會。相對而言，大財團產值僅佔 GDP 的 31.7%。

³⁰ 過去在蔣經國及戒嚴以前的時代，政界人士從不曾如此禮遇商界人士，也極力避免政商關係

民主化把從前「官僚—商人」的政商關係擴展到「民意代表—官僚—商人」。財團選擇支持民意代表，或是推派自己人參選成為民意代表，然後藉由控制議會的相關委員會，成為球員兼裁判。另外，這些財團的代表還可以利用議會對行政機關的監督，干預行政機關的人事、預算和執法，使得法律的執行會受到極大的扭曲（郭承天、陳尙懋、黃宗昊，2000：78-79）。以前財團只需要向官僚系統示好，但現在則和民意代表拉攏關係。民意代表、官僚與財團的互動，以利益交換為中心。綿密的新政商網絡，使得台灣在民主化的過程中，無法擺脫金權政治的陰影（Chu，1996）。

財團並非是金融結構中國民黨唯一籠絡的對象。台灣的基層金融機構——農漁會信用部與信用合作社，是由日本殖民時期的遺緒。國民黨保留這些基層金融機構，有兩個原因：首先，經過八年抗戰、國共內戰，國民黨撤守台灣，對於金融整頓既缺乏手段、也缺乏意願。其次，國民黨若是進一步徹底整頓基層金融機構，會更進一步地疏離剛剛經歷過二二八事件的台灣本土菁英，統治的正當性會進一步被削弱（Ho and Lee，2001：72-73）。國民黨藉由經濟租金（economic rent）籠絡財團的方式，也被炮製用在地方派系上。基層金融機構的利益分配成為國民黨有力的統治工具之一。

地方派系與國民黨政府之間的扈從關係有半強迫的性質。威權時期，國民黨與地方派系合作，是為了穩固基層的統治，以免花費高昂的政治成本。而地方派系會同意國民的合作要求，是明白如果不答應合作，後果堪慮（Ho and Lee，2001：80）。國民黨控制的手段，主要就是中央銀行委託省營的合作金庫，對農漁會信用部與信用合作社進行業務檢查。此外，若非國民黨員，也很難當上基層金融機構的最高負責人如理事長或總幹事（Tien，1989：47-48, 57-61）。此時政府對於這些基層金融機構的業務審查仍然相當嚴格，所以這些基層金融機構雖然讓農漁民貸款方便，卻也並非無限制的放款。

過度明顯的「掛勾」。但自李登輝時代以降，不僅國家元首頻頻與商界接觸，各個部會首長也積極與商界人士餐敘、高爾夫聯誼（蘇子琴等，1992：179-181）。

政治民主化也助長了地方派系的勢力。國民黨面臨激烈競爭的基層選舉，必須加強與地方派系的合作，才能控制選舉的過程與結果（Ho and Lee，2001：79、郭承天、陳尚懋、黃宗昊，2000：79）。也因此，地方派系不僅有了政治上的籌碼，同時在金融機構的營運上，也有了更大的操作空間。³¹在李登輝時期，當權者爲了打擊國民黨的非主流派與維持政權，不惜與帶有黑道、金權色彩的地方派系結盟。造成這些地方派系任意授信給有良好私人關係的貸款人，而造成鉅額的壞帳（Chu，1998：141、Kong，2004：351）。

綜上所述，台灣的官治金融體系有幾個特色：

第一、威權黨國體系的建立。國民黨在台灣建立以黨領政、以黨領軍的統治，並藉由強調自己「法統」的地位，再加上運用「動員戡亂臨時條款」與國際的支持，國民黨即代表中華民國政府的合法政權（Cheng，1989：475-477、若林正丈，1994：35-37、81-86）。黨國在政治上壓抑其他競爭者，且在經濟上則藉管制、籠絡達到控制（黃宗昊，2004：41）。國民黨因而得以穩定政權。

第二、受政府控制的銀行。國民黨政府在遷台後，企圖掌握所有的資源與資訊，以免重蹈覆轍。由於國民黨政府認爲私營金融機構會爲經濟帶來極大風險，同時也害怕台灣本土資本家會危及政權，故僅允許國營銀行的存在。即使是外資銀行的設立也有許多法規限制。³²此外，政府控制了銀行，就是控制了放款權，等於控制了企業的發展（林文斌，2007、薛健吾，2007）。

第三、有限的民間資本。在 1980 年代末期的經濟自由化之前，台灣的企業，不論大中小，幾乎都是政經舞台的觀眾。台灣自 1949 年以來，金融、保險、教育、交通、大型製造業、重化工業等產業都受到高度管制，這些企業的設立需要

³¹ 地方派系合作的對象不只國民黨，同時也將觸角延伸到與財團合作。由於地方派系在民主化之後逐漸在政治場域中站穩腳步，企圖藉由政策制定之後的利益分配獲得資源的財團便開始尋求與地方派系的合作。一方出錢，另一方出政治資源（Kuo，2000：97）。

³² 然而在威權時期也並非完全沒有民營銀行的成立，然而這樣的開放卻極可能是利益交換的結果。華僑銀行與上海商銀皆在 1970 年代被准許設立，但是華僑銀行的資金被規定台灣本地的資本不得超過 20%，可以看出政府有控制本地資本的企圖。而上海商銀也接受政府的要求，將資產一半解凍，存入政府的中國銀行紐約分行，並同意放款依政府指示，才得以順利成立（林文斌，2003）。

特許，中小企業坐的觀眾席就離舞台更遠了（周添城，1992：99-101）。³³政府直接控制的公營企業是控制台灣經濟的有利工具。政府也運用特許權作為與本土資本結盟的工具（Chu，1994：116-118）。1970年代時，台灣已經有本土資本的大企業出現，但因制於融資，這些大企業在政治上仍無法成器。這些企業雖具有相當規模，但在國內市場上仍遠不如國營企業。國民黨政府的金融管制以及企業管理策略確實有效（段承璞，1992、隅谷三喜男、劉進慶、涂照彥，2005）。財團企業真正可以站上政經舞台，則與政治民主化與經濟自由化的雙重進程息息相關。當財團已在立法院內有代表人，甚至讓自己人成為立法委員時，政府就逐漸失去控制（王振寰，1996）。

第四、扈從的地方派系。威權時代，台灣的經濟資本雖然以公部門運作為核心，國民黨政府卻仍須從民間部門劃分出一些寡占或是獨佔性的經濟資源提供給黨國體系的支持者，其中便包括地方派系。地方派系對國民黨而言，同時具備三項功能：一、藉由開放地方選舉，強調台灣的民主化與對岸的共產黨不同。二、由於派系在地方上有自己的網絡，國民黨若在地方選舉中與派系合作，便可以左右控制選舉結果。三、由於失去中國大陸政權的不安全感，使國民黨政府了解到控制地方的重要性（Ho and Lee，2001：79-80）。³⁴國民黨的扈從獎賞分配機制是依據扈從性質有所不同。全國性寡佔經濟分配給黨營及榮民事業系統，區域性寡佔經濟分配則分配給地方派系（朱雲漢，1992：149）。這些恩惠所及範圍也包括地方農會、漁會、信用合作社、汽車客運公司、公共工程等。在政治民主化之後，地方派系的擴張不僅止於發跡地，甚至進軍立法院、與財團聯手，加上地方派系控制的基層金融關係到許多民眾的利益，使得地方派系即使在失去國民的庇護後，卻依然可以擁有穩定的發展（Kuo，2000：95-96）。

³³ 台灣的中小企業向外發展，且帶動台灣經濟起飛的原因，也是因為政府對於國內經濟環境的控管。經由金融壟斷、資金分派的間接運作，許多以國內市場為主的生產製造活動，也使中小企業難以在台灣的國內市場立足，作後必然走上依賴輸出市場的結果。這也是台灣自民國60年以來，對外貿易持續擴大、造成出超的主要原因（周添城，1992：101）。

³⁴ 值得注意的是，地方派系也沒有選擇地必須與國民黨合作。因為國民黨要求合作的方式是恩威並施的（Ho and Lee，2001：80）。

第五、非自願的自由化。自由化的台灣經濟有其國內壓力及國際壓力。在國內壓力方面有幾項原因。首先，公營金融體系的僵化影響到經濟效率。銀行是公營企業，職員只求依法辦事不犯錯；加上政府對銀行規定嚴格，放款保守，重視業務細節，長此以往，無法符合快速進步的工商業的需求（Ho and Lee，2001：75）。其次，由於政府嚴格管制，導致地下金融市場的活絡，形成了雙元金融體系。地下金融不僅不付稅，也讓政府的貨幣政策面臨威脅。再次，由於金融體系管制嚴格，故即使中小企業的競爭力較國營企業強，銀行也較不願意貸款給中小企業，形成了效率低落的金融配置（薛健吾，2007：70）。最後，因為台灣人的儲蓄率極高（劉揚銘，2004：55），又由於金融政策保守，銀行的放款量始終無法提升。

而在國外壓力方面，美方的壓力以及國際自由化的風潮帶來了台灣利率管制以及關稅的解除。

1990 年代的民營銀行開放設立，確定金融機構的競爭時代來臨。然而政府針對金融自由化，卻無力也無法審慎監督。台灣的銀行家數從 1989 年的 23 家商業銀行，到 1990 年代增加到 54 家。大量開放銀行導致銀行競爭激烈，迫使銀行捧著資金到處求企業借貸，也使得銀行的授信傾向大膽、甘冒高風險。因此，當台灣景氣稍有下滑，這些貸款很容易成為壞帳，導致銀行的逾期放款比率節節升高（林文斌，2008：114）。³⁵其中，又以基層金融機構的情況最為嚴重。1990 年代以來，台灣發生一連串基層金融機構危機。自 1994 年底發生豐原農會擠兌事件起，6 年內總共發生 74 件金融擠兌風波，基層金融機構的逾放比更超過 10%（林寶安，2002：8）。

[圖 2-1，1995-2001 台灣金融機構逾放比率置於下頁]

³⁵ 如 1999 年爆發的台鳳超貸案，當時中興銀行的逾放比已經超越標準，到 2002 年時更高達 68.72%，實質上早已破產。

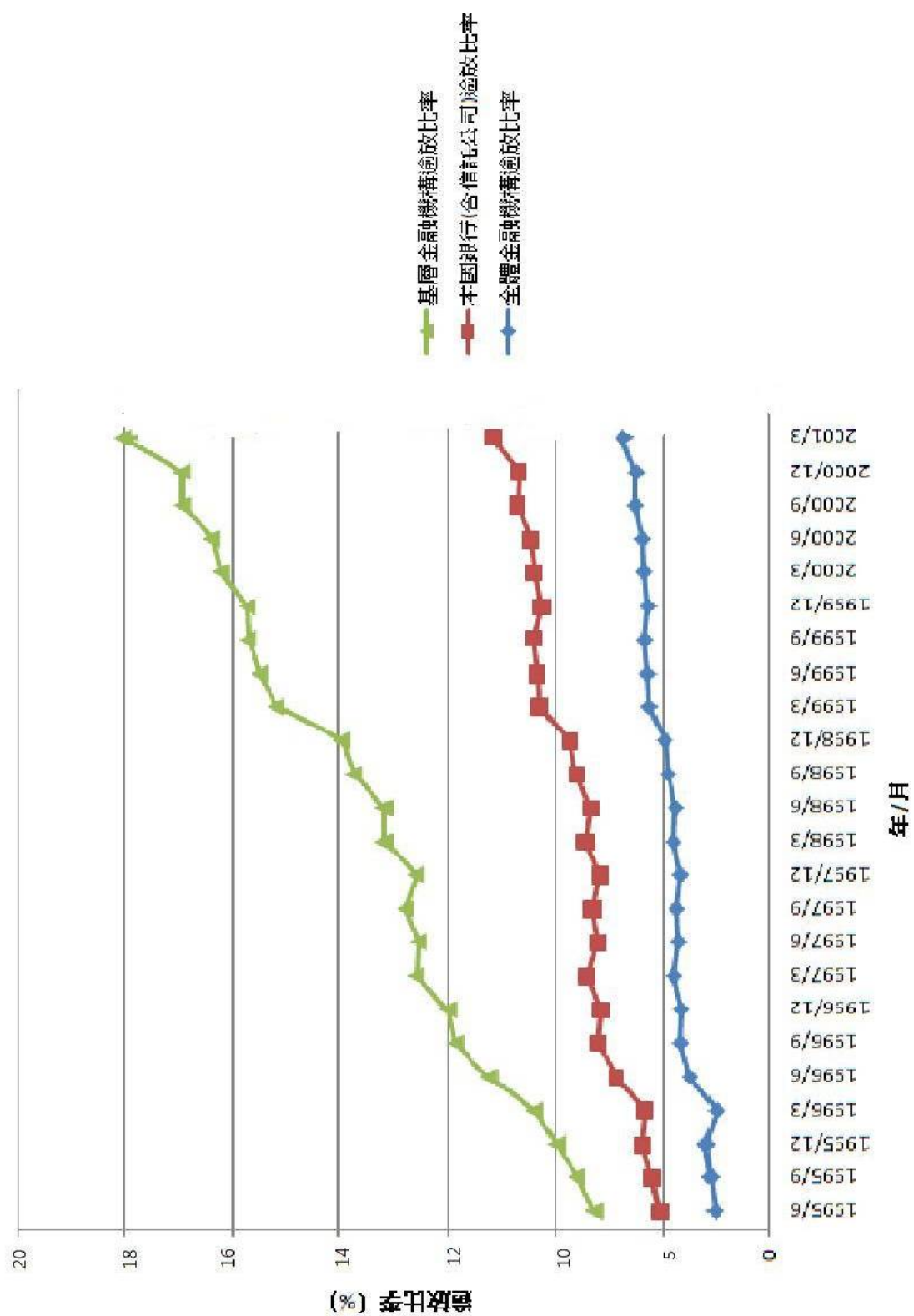


圖 2-1、1995-2001 台灣金融機構逾放比率

資料來源：財政部金融局 (<http://www.go.net.tw/demo/1-7/>)

台灣在 1997 亞洲金融風暴時雖然受創較小，然而經過 1990 年代管制不足的金融自由化，台灣銀行內部不良放款的情形相當嚴重。銀行對有財務危機企業的放款，除了會增加銀行呆帳，還會使銀行有大量的虧損，進而帶來國內銀行體系的紊亂。進入 21 世紀時，台灣的金融體系也正面臨嚴峻的挑戰。1998 年經歷亞洲金融風暴時，台灣多數銀行的信用評等皆被惠譽國際信用評等公司（Fitch Ratings）調降，金融風暴後也並未好轉，不論是老銀行如華南銀行、彰化銀行、第一銀行、合作金庫或是新銀行如遠東商銀、玉山銀行、中國信託等金融機構的評比，在金融風暴後期評等都未見起色。2001 年年初，國際重要智庫野村總合研究所指出，台灣正經歷小型的亞洲金融風暴（華英惠，2001）。本土性金融風暴正在侵襲台灣金融體系，同時台灣也剛才完成 1949 年以來第一次的政權轉移。

第二節 民進黨時期的金融改革

民進黨的金融改革分為兩個時期：2000~2002 年的一次金改，與 2004~2006 年的二次金改。改革的內容與方向雖然有所不同，然而法案之間卻是環環相扣。在金融改革政策制定的過程中，除了可以看到各個行為者之間的角力之外，更可以看到行為者的能力與限制隨著制度環境的變遷，甚至是藉由創設環境（如法律）使自己可以獲得更多的利益。因為兩次金改極具爭議，且有部分人是涉及法律審理，現在上無對事件發展極具權威的敘述，我因此藉報章雜誌以及文獻，勾勒出決策過程，藉以了解當時決策機制與制度環境中行為者的互動。

[表 2-1 民進黨政府 2000-2008 金融改革進程事件表置於下頁]

表 2-1、民進黨政府 2000-2008 金融改革進程事件表

時間	政策	行政院長	財政部長	金管會主委
2000/6	行政院副院長游錫堃組成行政院基層金融改革專案小組。	唐飛	許嘉棟	
2000/11	立法院通過金融機構合併法	張俊雄	顏慶章	
2001/6	立法院通過金融六法（金融控股公司法、營業稅法部分條文修正案、存款保險條例修正案、票券金融管理法）。	張俊雄	顏慶章	
2002/4	行政院副院長林信義組成行政院金融改革專案小組。	游錫堃	李庸三	
2002/8	陳水扁總統提出「二五八金改計畫」，由 2000 年至二五八計畫的改革通稱為「一次金改」。	游錫堃	李庸三	
2002/11	陳水扁總統宣布暫緩基層金融改革，財政部長李庸三辭職，由林全接任。	游錫堃	林全	
2004/6	金融管理委員會人事底定，正式運作，首任主委為龔照勝。	游錫堃	林全	
2004/10	陳水扁總統提出二次金改四大目標，並預計於 2006 年完成。	游錫堃	林全	龔照勝
2006/4	行政院副院長蔡英文宣布二次金改「煞車不停車」。	蘇貞昌	呂桔誠	龔照勝
2007/5	陳水扁總統宣布重啓二次金改	張俊雄	何志欽	胡勝正

資料來源：薛健吾（2008：123），作者整理。

一次金改。2000 年，第一次的政黨輪替，是台灣民主化的一大進步，甫上任的新政府卻得面對金融結構的重大危機。當時台灣的銀行業不僅出現過度金融（overbanking）的現象，各項經營指標也呈現負向發展：資產報酬率 1997 年為 0.87%，2001 降低到 0.4%；同時淨值報酬率由 11.37%降低到 5.5%（于宗先、王金利，2005：288）；逾放金額與逾放比更是節節升高（如前圖 2-1 所示，頁 30）。

面對這樣的情況，民進黨政府首先將目標設定在基層金融機構的改革，以及打消金融機構壞帳、降低逾放比等。³⁶然而在整頓基層金融時，不僅遭到來自民間的強烈反對與質疑，在「金融重建基金」（Financial Restructuring Fund, 仿美國稱法簡稱為 RTC）的規模與運作上，行政院也與立法院有一番艱困的纏鬥。

一次金改的重點在基層金融機構的改革。民進黨上任不到一週，財政部長許嘉棟便提出要改革農會信用部，主因在於部分農漁會信用部的逾放比過高，甚至高達 60%以上。陳水扁總統到了 2000 年年底才做出較明確指示。雖然已經為金融改革的方向定調，但是財源卻始終是問題。如要成立全國農民銀行以及「金融重建基金」，都需要有一定的資金挹注。然而當時政府的財政困難，這樣的做法會成為很大的負擔。

2001 年 6 月，立法院臨時會三讀通過「金融重建基金設置及管理條例」，成為政府強力介入體質不良基層金融機構的重要法源。條例點明了要優先處理基層金融機構。³⁷根據財政部的統計，到 2001 年第一季為止，基層金融機構的逾放比率已高達百分之十七點一九，合計逾放金額超過二千一百億元。中央存款保險公司董事長蔡進財曾說，許多金融機構每拖三天不處理，政府就要多虧一億元（李莉珩，2001）。然而在處理過程中，免不了要有信用合作社與農漁會信用部倒閉，問題基層金融機構又往往與地方派系勢力結合，部分金融界人士擔憂重建基金實地清理時，可能會發生無法控制的意外。

³⁶ 雖然一次金改的主要目標是放在基層金融改革與 RTC 的建立，然而金融改革首先通過的法案是於 2001 年六月底相繼通過金融機構合併法（俗稱金控法）與金融六法，開啓金融機構併購的風潮（蔡沛恆，2001）。

³⁷ 法案明訂，金融重建基金以處理基層金融機構為優先，適用對象包括淨值為負數者、無能力支付債務者，以及財務狀況顯著惡化，經主管機關認定無法繼續經營者。

2001年9月，金融重建基金按原訂計畫接管了35家基層金融機構，換上行庫招牌。為避免抗拒接管，行政院與財政部、檢警調首長會商達成「完全接管、逮捕不法」的強硬對策，並確定承接任用30%的員工，70%由農委會輔導新工作，至於29家農漁會失去信用部，將由政府編列預算貼補農漁會發展。這是第一批的接管行動。³⁸地方金融機構的員工一如預期，出現強烈反彈，認為中央並未與員工做出溝通，而是強力接管，不僅使員工對於未來感到茫然，同時也會產生其他弊端。

其中最重要的是，農會對農民的意義，並不是政府想像的單純讓銀行來接收就可以取代了。農漁民和農漁會之間的互動依附程度，有如唇齒相依。對農民來說，除了農地，根本沒有資產可以借錢，銀行也從來不接受農民的土產，認為沒有抵押價值。農漁民借貸無門、原屬會員公有的農漁會財產被沒收，原有福利也不見了。農產業銷班面臨解體；農漁產品共同運銷無法正常供應給消費大眾；農漁村文化福利事務、婦女家政班等形同瓦解。這些在在影響基層民眾的生活，也是農漁民反對的最大原因。

財政部的改革腳步並未因基層的反彈而減緩，甚至有加快的趨勢。陳水扁總統於2002年8月宣示展開「二五八金改計畫」³⁹，更讓財政部決心徹底整頓基層的不良債權。同年9月，財政部隨即發文各縣市政府，要針對全省鄉鎮市農漁會信用部，按逾放比率，強制分級整頓。⁴⁰然而這樣的作法彷彿是壓倒駱駝的最後一根稻草，農漁民認為財政部的舉動是要消滅農漁會，並開始做出較激烈的反抗行動。農漁民陸續向立法院陳情（李惟平，2002）、縣市政府陳情（聯合晚報，2002/10/29，2版），並向在野的國民黨求助，希望國民黨能站在農漁民這邊（胡若梅，2002）。

³⁸ 承受35家基層金融的十家行庫，包括台銀、土銀、合庫、農銀、一銀、彰銀、華銀、世華、陽信及誠泰銀行。詳細情形見表2-3。

³⁹ 即在二年內逐步把整體金融機構的逾放比降至5%以下，同時把資本適足比率提升至8%以上的BIS國際標準，以強化金融體質。

⁴⁰ 按財政部分級制，逾放比率百分之十至十五，列為第一級；百分之十五至廿五列為第二級；廿五以上列為第三級，第一級屬安全級，不限制存放款，列為第二級，限制放款及非會員存款，第三級面臨被接管命運（聯合報，2002/9/15，17版）。

政府一開始立場相當堅定。行政院獲得總統的全力支持，⁴¹對於延後基層金融分級管理執行時間表，堅不讓步。總統陳水扁在 2002 年的 11 月中接見南部民進黨五縣市長後，出現戲劇性轉變。晚間行政院舉行臨時記者會，宣布即刻起，暫緩實施農漁會信用部分級管理措施，恢復過去的專案輔導機制。雖然行政院一再強調對農漁會信用部分級管理的政策立場並沒有改變，然而政策出爾反爾，已經重創了政府形象。惠譽金融機構評等分析師表示，由此可見政府執行金改的決心不夠堅強，遇到政治阻力，就無法繼續執行既有政策。未來政府處理問題銀行，勢必遇到更多壓力，這也使該公司對於金融改革的結果存疑（李淑慧，2002）。政府的舉動也並未撫平民眾的怒氣，農漁民依舊照原訂計畫舉行「一二三與農共生」全國農漁民自救大遊行；另一方面，被迫中止重整基層金融機構的財政部長李庸三，也在農漁民遊行後以健康因素為由堅持請辭。

雖然基層金融改革計畫中止，但是行政院按照原訂計畫，將基層金融機構主管機關改為農委會，將農業金融管理機關一元化。可是這樣的做法卻引起爭議，因為，所有農業金融體系的監理、輔導，一律由農委會負責，即使日後金融監督管理委員會成立，監理範圍也不包括農業金庫或其下的農漁會信用部。⁴²經過多方討論之後，全國農業金庫於 2005 年設立，確立我國農業金融體系為二級制，上層以全國農業金庫為主體，下層以各農漁會信用部為主體。農業金庫的業務主要在農、漁會信用部，負有收受轉存款、資金融通、輔導、財務及業務查核、盈餘提撥相互支援資金等方面，並將發揮加強農業資金運用效能、提升信用部經營效率、提高信用部授信品質，以及穩定農業金融秩序等功能。而隨著金融重建基金於 2005 年退場，要求成立農業資產管理公司（AMC）的聲音也開始出現。但民進黨政府下台為止，農業資產管理公司一直處於討論但未實施的狀態，基層金

⁴¹ 陳水扁總統在 2002/9/24 的民進黨中常會中重申，農漁會基層金融改革勢在必行。農漁會逾成問題如果多拖一年，全民就要多負擔 100 億元的社會成本，因此，改革不能再有任何猶豫或退縮，必須去蕪存菁，淘汰體質不健全或弊端叢生者（鄭秋霜，2002）。

⁴² 行政院之所以將農業金融體系區隔開來的理由在於農業金融有其特殊性，例如有農民以收成的穀物做抵押、融通，但從一般金融角度看，這種借貸行為很難成立。因此，農業金融需要更大的彈性，服務農民所需。當時的金融局長曾國烈並說，農業金庫銀行的主要職責雖是調度農漁會信用部資金，但也能做一般銀行的業務（李惟平、羅曉荷，2002）。

融機構的不良債權處理仍主要由金融重建基金負責。⁴³

[表 2-2 金融重建基金處理基層金融機構情形置於下頁]



⁴³ 民進黨雖有於 2005 年底由行政院長謝長廷開出支票，允諾加速推動農業資產管理公司，使農漁會信用部一年內逾放比再降 5 個百分點（經濟日報，2005/12/30）；但這項政策之後並未加以討論與付諸實行。

表 2-2、金融重建基金處理基層金融機構情形

讓與基準日	讓出信用部之農(漁)會	處理方式	承受銀行
2001/9/1	台北市松山區農會	洽特定對象承受	世華聯合商業銀行
2001/9/15	台灣省農會 屏東縣新園鄉農會 屏東縣農會	洽特定對象承受	台灣銀行
	桃園縣觀音鄉農會 新竹縣新豐鄉農會 高雄市小港區農會 屏東縣佳冬鄉農會 屏東縣竹田鄉農會	洽特定對象承受	華南商業銀行
	福建省金門縣農會 台中縣豐原市農會 屏東縣枋寮地區農會 屏東縣高樹鄉農會	洽特定對象承受	台灣土地銀行
	彰化縣芳苑鄉農會 彰化縣芬園鄉農會 彰化縣埔鹽鄉農會 屏東縣車城地區農會 屏東縣林邊鄉農會	洽特定對象承受	彰化商業銀行
	台南縣七股鄉農會 台南縣楠西鄉農會 屏東縣萬巒地區農會 高雄縣梓官區漁會 屏東縣長治鄉農會	洽特定對象承受	第一商業銀行
	屏東縣枋寮區漁會 屏東縣萬丹鄉農會 高雄縣內門鄉農會 高雄縣六龜鄉農會 高雄縣鳥松鄉農會	洽特定對象承受	中國農民銀行
	屏東縣屏東市農會	洽特定對象承受	世華聯合商業銀行
	台中市第一信用合作社 台中市第五信用合作社 台中市第九信用合作社 台中市第十一信用合作社	洽特定對象承受	合作金庫銀行

	彰化縣員林信用合作社 屏東市第二信用合作社	洽特定對象承 受	陽信商業銀行
	高雄縣岡山信用合作社	洽特定對象承 受	誠泰商業銀行
2002/7/27	台中縣神岡鄉農會 彰化縣彰化市農會 雲林縣林內鄉農會	洽特定對象承 受	合作金庫銀行
	彰化縣福興鄉農會 台南縣南化鄉農會 高雄縣大樹鄉農會 屏東縣潮州鎮農會	洽特定對象承 受	台灣土地銀行
2002/8/24	台南市第五信用合作社	公開標售	陽信商業銀行

資料來源：中央存款保險公司金融重建基金網站：

<http://www.cdic.gov.tw/ct.asp?xItem=844&ctNode=220>



一次金改的另一個要項是金融重建基金的成立與運用。2001年6月，立法院臨時會三讀通過「金融重建基金設置及管理條例」，成為政府強力介入體質不良之基層金融機構取得的法源。政府初步以四年為目標，配合金融營業稅及中央存保公司10年保費，共計籌措1400億元成立金，以概括承受財務狀況惡化及經營不善金融機構。金融重建基金設置以三年為限，經立法院同意後得延長一年。（陳素玲，2001）。⁴⁴然而在一年後，金融重建基金便幾乎耗盡。⁴⁵這使得財政部必須提出金融重建基金修正案，而金額高達新台幣一兆零五百億元。這項處理方案極有爭議：在政府極度財政困窘的情況下，已經花費了1400億元，再花費如此鉅資是否有必要？收購不良債權固然可以降低逾放比率，但如果經濟的基本面及金融制度的根本問題沒有解決，收購之後，不良債權死灰復燃，又可能再次造成危機。另外，執行收購的過程中，政府要如何防範弊端？

立法院中的國親聯盟對於金融重建基金的運作及架構不透明感到不滿，認為資產重估、償付標準、監督機制和後續配套等，都沒有明確規範。而不僅在野黨與輿論對金融重建基金修正案有疑慮，民進黨黨內也不乏懷疑之士。⁴⁶易言之，行政部門與立法部門討論重建基金的差異點不在於金額的多寡，而是在於「如何評估出需要如此龐大的金額？如何運用？」。⁴⁷

另一方面，政治考量所在多有。首先，若是金融重建基金大舉挹注，則獲利的不僅是被接管的基層金融機構，負責接管的銀行也不需要再投入大量資金重

⁴⁴ 第一屆的金融重建基金管理委員會主委由行政院副院長賴英照兼任。財政部長顏慶章為副主任委員，其他成員包括中央銀行總裁、行政院主計長、農委會主委等。

⁴⁵ 重建基金1,400億元的規模，扣掉整頓36家基層金融花了近800億元，加上重建基金已決議納入處理對象的中興銀、高雄企銀，1,400億元的資金便幾乎用罄，但還有不少經營有困難的基層金融及金融機構待解決（邱金蘭，2002）。

⁴⁶ 2003年年初RTC的修正案送到立法院財委會進行初審，然而時任財委會輪值召委的民進黨立委朱星羽卻未將此案排入議程，原因是「排了也不會過」，他本人也不支持這個議案（經濟日報，2003/1/14）。

⁴⁷ 以修正案中極具爭議性的非存款債權是否應賠償為例，財政部方面認為全額保障銀行存款人及其他債權人（即非存款債權），這裏面當然包括了保額外存款，銀行可轉讓提存單等，目的在穩定金融機構的負債面，避免資金大量流出，產生系統性危機，爭取金融重建時間。然而國親聯盟的立委如殷乃平、劉憶如等則認為財政部若覺得RTC不夠，可以編列特別預算來支應基金不足，儘快處理有問題銀行的不良債權，不需要大舉花費並概括理賠，以免耗盡納稅人的荷包（張志榮，2003；張運祥、宮能慧，2003）。

整。這樣的作法有利於執政的民進黨籠絡在銀行背後的財團，這不是泛藍聯盟所樂見的情況。其次，總統選舉又將屆（2003 年底~2004），泛藍陣營不希望民進黨會在此獲得政治利益。如此一來，泛藍聯盟理智的做法是先擱置這些法案，等想要重掌行政權後，再對金融改革的資源做出有利於自己分配。

一些有銀行的財團雖樂見金融重建基金修正案通過，但也有另一股金融勢力企圖干預、阻礙政府的資金挹注與強力接管動作。財政部官員或是各黨立委，都曾私下表示金融重建基金一定有信合社或銀行力量介入，才會造成立法院在該法案的制定上呈現兩極對立的狀態。尤其接近選舉期間，金融重建基金修正案一通過，兩個月內，體質不良的金融機構便會立刻受到監管、接管，人頭馬上曝光、被查帳，這對長期以人脈關係網絡運作的農漁會、信用合作社的借貸體系不利，也傷害了把持基層金融機構的地方派系，進而衝擊到地方的選情（李恆宇、邱金蘭，2005）。

最後，歷時三年，也破紀錄地歷經 18 次立院朝野協商的金融重建基金修正案，終於在立法院 2005 年 5 月 31 日三讀通過。重建基金可運用總額以新台幣 1100 億元為上限，且在基金預算動支前，應事先以書面通知立法院。在爭議最大的非存款債務賠付問題上，該修正條例也明文規定，「主管機關或農業金融中央主管機關處理經營不善金融機構時，該金融機構非存款債務不予賠付。惟該經營不善金融機構在本條例修正施行前已發生之非存款債務，基於法律不溯及既往及信賴保護原則，仍受保障。」該條例修正實施後所增加財源之 20% 應專款作為賠付農、漁會信用部使用，不受基金設置期間之限制，該項專款應專戶儲存，其運用及管理辦法由行政院定之。⁴⁸

雖然金融重建基金的正式運作較預期來的晚，然而自 2001 年以來，一次金融改強力整頓地方金融機構以及金融重建基金的介入，都對基層金融機構的體質確

⁴⁸ 重建基金原本初估規模將擴增 1250 億元，但由立法院長王金平主持朝野協商時，國民黨團原本主張基金上限為 800 億元，但親民黨協商代表劉憶如強烈反對，經過一番討價還價，在劉憶如的堅持下，朝野才同意基金上限為 1100 億元（聯合報，2005/5/31，A4 版）。

實起了改善的作用。台灣各地的信用合作社的逾放比都遠小於一次金改前的數字（參考前圖 2-1，頁 33 與下表 2-3 的對比）。

[表 2-3 信用合作社逾放比置於下頁]



表 2-3、信用合作社逾放比（2003-2008）

單位：%

年度	第一季	第二季	第三季	第四季
2003		10.18	9.74	8.11
2004	7.85	6.85	7.01	4.16
2005	3.57	2.94	2.84	2.09
2006	2.18	1.98	1.98	1.55
2007	1.55	1.41	1.46	1.29
2008	1.51	1.44	1.44	1.24

資料來源：金融管理委員會網站 <http://www.fscey.gov.tw/> 斜線部分為無資料



二次金改。二次金改有兩個重點：金融監理機制的成立與運作，以及金融機構的整併。成立金融監理委員會的擬議，由來已久。早在 1994 年 4 月，鑒於金融監理一元化已成為國際間金融管理的主流，行政院乃指示財政部及中央銀行儘速規劃具體方案。同年 11 月 29 日財政部及央行聯銜函報行政院，建議在財政部成立金監會，但行政院認為層級過低，新機構的設置方案因而數度更易。1999 年 5 月 20 日，當時的行政院長蕭萬長終於正式宣布，政府將於 2000 年 1 月 1 日成立部會層級的金融監理委員會。但這張支票後來因為國民黨於該年輸掉總統選舉，並未兌現。

民進黨上台後仍持續這項政策。2001 年行政院在推動金控法時，行政院長張俊雄為了表達貫徹金檢一元化的決心，宣布要將金融控股公司法與金融監理委員會設置條例兩項草案，綁在一起立法（林瑞陽，2001）。然而這個做法不僅財政部的官員反對，民進黨立院黨團也不支持。⁴⁹在這樣的環境下，2001 年 6 月立法院加開臨時院會審議金融六法，金監會組織法草案未能完成三讀。⁵⁰而對於金控公司成立之後的監理機制應如何運作，財政部官員表示，由中央銀行採行專案檢查及持續場外監控，重新評估金融機構董事會或高階管理階層決策資訊，並繼續蒐集國內外相關資訊，作為監理大型金融集團的參考，央行並就監理大型金融機構訂定規範。⁵¹加上財政部金融局、保險司及證期會組成的金融監理協調委員會，可以處理跨單位的問題。因此政府在金監會尚未成立前，仍暫可解決金控公司的監理問題

金控法對於金控成立的規定並不嚴格，最低資本額只要兩百億元。財政部只

⁴⁹ 財政部之所以不支持金監法過關，原因在於此案會分割財政部管轄的銀行局、證管會、保險局等金檢單位，故表示金控法與金監法可以脫鉤，不必綁在一起（林文斌，2008：119）。

⁵⁰

⁵¹ 央行對大型金融機構採取六大監理措施包括：一、依據「金融檢查資訊系統」產生的金融機構綜合評等資料，訂定例行檢查計畫；二、依據金融機構經營動態資料，加強辦理專案檢查；三、檢查作業是以風險管理為導向，特別著重查核金融機構董監事功能，督促金融機構加強授信等風險管理及健全內部控制制度。四、透過金融機構陳報資料，強化報表稽核；五、加強審核金融機構董監事會議紀錄及內部稽核報告；六、要求金融機構對企業集團授信，應綜合評估其財務營運狀況及資金需求。財政部認為，在上述監理原則下，主管機關應可有效監督金股公司經營狀況（李淑慧，2001）。另外，銀行法、保險法等仍會持續運作。

做形式審查，在一個月內就通過四家金控成立，一年內台灣就出現十四家金控公司。然而金監法尚未通過，各個不同金融監理單位的法令規章與行事又各有不同，不僅亦使監管產生灰色地帶，金融業者也無所適從。⁵²雖然對於金監法的需求已是迫在眉睫，然而對於法案的內容，朝野始終無法達成共識，例如委員是否為政黨比例制、是否須經立法院同意等。加上金融監理委員會成立後，將負責全國銀行、保險、證券、期貨業的檢查，而且不需要檢調單位配合，總攬金融機構的檢查權。主委的位階等同行政院副院長，位高權重，因此人選的考量也成為了立法議題。因此雖然立法院在通過金融六法時決議金監會組織法草案應於 2001 年 10 月 31 日前完成立法，但其後兩年仍未通過。

2003 年 7 月，朝野達成共識，終於通過金監法。金管會設九名委員，包括一名主任委員、兩名副主任委員，由行政院長提請總統任命，一任四年。同黨籍委員不得超過委員總額三分之一。委員的產生由行政院長提請總統任命即可，不需立法院同意。新設的金融監督管理委員會，主管銀行、證券、期貨、保險、金融重建基金與農漁會信用部等金融市場及金融服務業的監督、管理、檢查業務。新設的金融監理制度設計有幾項特色，包括組織功能獨立、制度運作透明化、賦予調查權職、以及成立金融監督管理基金，充實金融監理經費，提高金融監理效能。

金管會在法規設定上雖然是獨立的，然而在實際運作上，則免不了政黨角力，也免不了政治酬庸等問題。金管會於 2004 年成立，至 2006 年時已有龔照勝（主委，2004-2006）、李進誠（金檢局長，2004-2006）與林忠正（委員，2005-2006）等三人捲入弊案下台。以第一屆金管會主委龔照勝為例，雖然龔出身外商銀行，長達 15 年的外商投資銀行與商人銀行經驗，卻免不了被批評是一項政治酬庸。甚至有業者表示，因為除了「綠」之外，看不出龔照勝有勝任金管會主委的理由

⁵² 如國華人壽增資案，就曾發生保險司基於保險監理立場要求其增資，證期會卻基於公開發行公司管理立場，不同意增資案的矛盾現象。在開放信託業者辦理代客操作業務及募集共同信託基金業務等問題上，證期會與金融局也曾出現歧見（宋宗信、傅沁怡、邱金蘭，2001）。

(孫中英、羅兩莎、鄒秀明，2004)。⁵³龔照勝在任內就與行政院發生衝突。龔因台糖董事長任內涉三起弊案，被約談後諭令交保後辭呈遲未送出，引發當時的行政院長蘇貞昌不滿，逕予移付懲戒。然而龔照勝卻以任期四年保障為由堅持做完任期，最後行政院以公務人員服務法直接將龔解職。

除此之外，金管會的職員與委員有些不適任舉動，也讓人質疑金管會的獨立性與專業性帶來質疑。2005年6月，甫上任的金管會檢查局長李進誠就涉入當時喧騰政壇的股市「禿鷹案」，放內線消息給友人。最後，法官認定李進誠有內線交易之實，依貪污治罪條例中的圖利與洩密兩罪，重判李進誠合併執刑十年、褫奪公權五年。⁵⁴2006年10月，民進黨籍金管會委員林忠正涉嫌為特定金融業者護航，並向證券期貨局、檢查局關說，收受業者賄賂。法官因此認定林忠正為開發金控集團等業者護航，並洩露金檢查核報告等秘密給業者，嚴重敗壞官箴，犯後毫無悔意，因此判他十六年重刑，賄款一百八十七萬餘元追繳沒收。而金管會也曾放寬金融子公司投資上限及金控轉投資改為自動核准制，卻又在一年後因為遭金控公司濫用，停止這兩項變更，專業性難以讓人肯定（經濟日報，2006/9/22）。

金融行庫與官股銀行的整併則是二次金改的另一個重點，也同時是民進黨政商關係風波爭議不斷的來源。金控法通過後，在2002年一年的銀行合併案，就包括國泰金控合併了世華銀、富邦金控吃下台北銀、華信銀行與建弘證券合併為建華金控等，帶動一波金控合併潮。金控熱潮取代了銀行合併成為新一波的潮流。推動金控公司制度雖是金融改革重要一環，卻無法解決家數過多問題。在金控成立的風潮解決整體金融體系問題的成效出現之前，金控股票已經瞬間成為當時市場上的搶手貨。⁵⁵

⁵³ 但也有部分金控主管，包括國泰金控策略長李長庚則肯定這項人事，認為，雖然龔照勝不在大家原先預期的主委名單中，但龔照勝出身外資圈，對投資市場相當熟悉，而且對金融業發展很有熱情，對金融業未來發展也很有想法（聯合報，2004/6/22）。

⁵⁴ 此案牽連甚廣，甚至連民進黨大老，時任證交所董事長吳乃仁也被捲進禿鷹案風波。

⁵⁵ 在金控紛紛成立後，外資極為看好。根據統計，2003年元月買超最多的10檔個股中，金融股占了三檔，分別為台新金控、國泰金控與兆豐金控，都是當時市占率較高的金控（經濟日報，

2004年10月，陳水扁總統召開總統經濟顧問小組會議後，宣示第二階段金融改革目標，希望以鼓勵合併與引進外資的方式，在2005年底將公股金融機構從12家減為六家，2006年底以前將國內14家金控家數減半為七家，並將設法促成至少一家金融機構由外資機構經營或在國外上市（謝偉姝、林淑媛，2004）。這樣的做法引起國內金融產業界一片譁然：14個月後公股金融機構要整併掉一半，這是一個浩大的工程，除了要股東會通過之外，還要涉及整併後組織再造的規劃與員工爭議的解決。再者，公股金融機構業務重複程度很高，若要達成合併綜效（水平整合），免不了要裁併相當多單位與人員，然而這些協調處置，是否有可能在14個月完成？此外，這個時間表究竟是怎麼訂出來的，官員與業界都無法說出一個道理。⁵⁶

諸多問題在執行中暴露了出來，以打頭陣的公股金融機構民營化來說，急著處分官股，在一定要達成設定的目標的限制下，是否能賣到好價格？當供給急遽增加，而需求未同幅度提高時，將會造成股價重挫或賣不出去的窘境。倘若低價出售官股，是否有思考對全民權益的影響？公股金融機構民營化就在這些問題都在尚未被解決的情況下，被強力的推行。以被大力推動民營化的台灣中小企銀為例，中信金、兆豐金及富邦金等多家大型金控公司均表達參與投標意願，然而中間許多紛爭卻導致台企銀的股權標售流標。而其中最大的爭執點就在於勞資協商談不攏，台企銀員工對於民營化強烈反彈，甚至擴大抗爭、走上街頭、罷工（經濟日報，2005/8/11）。而財政部除了因為自身沒有與工會做好協調而受到批評外，併購政策本身也受到相當大的爭議。財政部不透露投標細節，業界卻又傳聞不斷，台企銀與投標者股價一路跌落，致使財政部逐漸喪失與投標者的議價籌碼；加上台企銀工會在協商中不斷要求更多的權益保障，增加投資者的成本，致使財政部很難再與有興趣標下來的買方談下去（賴昭穎，2005）。而在彰化銀行的例

2003/2/7)。

⁵⁶ 當總統府宣布總統經濟顧問小組結論後，金管會副主委張秀蓮在面對記者的提問時，亦質疑該時程表的出現（林淑媛，2004）。

子中，其股權已被台新金高價吃下近四分之一，而彰銀工會也不甘示弱，發動收購委託書，準備推翻台新金的持續增資行爲，不願彰化銀行被財團私有化（聯合報，2005/9/11，A2 版）。這些現象顯示政府推動二次金改既未獲得社會共識，亦疏於員工的溝通，執行上操之過急，不僅減低了金融機構的價值，也帶來了金融體系的不安。

[表 2-4，2005 年官股銀行減半進展概況置於下頁]



表 2-4、2005 年官股銀行減半進展概況

時間	事件	符合 10%市占率
2005/3/15	寶來證券集團入主僑銀	
2005/8/6	台開信託信用部爲日盛商銀收購	
2005/9/9	台灣中小企銀標售失敗	
2005/9/23	台新金特別股入主彰化銀行	符合
2005/11/9	合作金庫銀行與農民銀行合併	符合
2005/11/17	台灣銀行與中央信託局合併（核定）	符合
2005/12/16	兆豐金控宣布以 9 元爲上限收購台企銀股票	符合

在 2005 年底之前民進黨政府完成官股減半的目標，存續的金融機構有：台灣銀行、土地銀行、兆豐金控、華南金控、第一金控

資料來源：李桐豪，2006：206。

除了公營行庫工會之外，金控也是財政部的棘手問題。陳水扁總統於 2007 年 5 月 23 日宣布重啓二次金改後，金融機構整併又重上政治檯面。⁵⁷然而這時金控的實力已遠非財政部所能掌握。以開發金股權爭奪戰爲例，財政部，擬與中信集團重新談判，希望透過談判施壓，讓中信集團接受財部維持現狀，及雙方均不過半的規劃。但中信集團方面不願接受，因此迴避與財部協商，準備等待財部提出更有利的條件再重回談判桌。最後公股掌握股數明顯不如民股，因政府無法有效處理中信辜家大股東適格性、公司治理等爭議，辜家勝券在握，行政院於 2006 年討論公股金融機構民營化時所訂下的公股退出遊戲規則，也在與辜家的股權爭奪中面臨兩難（夏淑賢、邱金蘭，2007）。⁵⁸最後，在開發金董監席次的爭戰上，公股不僅未拿到三分之一以上的制衡席次，還因官民兩派直接對壘，反讓其他民股靠攏中信，使辜家掌握三分之二席次的絕對優勢，造成公股的發言分量大降。

在開發金的例子中，除了看到政府無法掌握金控外，同時也看到總統府的干預及金管會的監理失靈。⁵⁹由於金管會隸屬行政院，而重大財經政策都須經過行政院副院長這一關才定案，故行政院對金管會的行政影響力相當大。以 2006 年兆豐金控的改選以及開發金的改選來看，可以看得出來金管會對前者做嚴格審查，而後者雖有大股東適格性等問題，金管會的處理卻不積極（聯合報，2007/6/28，A2 版）。此外，在二次金改後，吳（新光、台新）、辜（中信、開發）、蔡（富邦、國泰）三大家族控制了六大金控公司，這樣的壟斷做法讓二次金改被外界解讀爲國內「吳辜蔡花」（吳家、辜家、蔡家與花旗）所量身訂做（葉憶如，2007）。這樣的結果除了凸顯出金管會的獨立性再次受到質疑之外，金融改革政

⁵⁷ 二次金改原本已經喊停，但陳水扁總統 2007 年 5 月的一場金融業務研討會上卻強調，雖然二次金改推動上有許多需要檢討與改進地方，但是二次金改設定的目標絕對是正確的，未來有必要持續下去（聯合晚報，2007/5/23）。

⁵⁸ 財政部在與中信集團對抗中節節失利，立委大表不滿。立委賴士葆就表示，中信辜家同一人及同一關係人持股不是沒有到 15%，爲何開發金最後還是要送給中信？二次金改的結果，就是送公營行庫給財團？他並嚴詞批評金管會連紙老虎都不是，是紙貓（經濟日報，2007/6/14）。

⁵⁹ 在開發金股權爭奪中，辜仲瑩與當時的公股董事長林誠一交好，而林誠一又與總統府關係良好，故順利取得總統府和行政院方面的支持（聯合報，2007/6/13）。

策本身的政治性質也逐漸加深，已經是帶有政商聯盟的策略手段。而在大力推行合併與民營化政策之後，銀行本身的體質的評等在短期間維持穩定的狀態，雖沒有更進一步衰退，但也沒有進步。

[表 2-5 行庫合併及官股銀行民營化後的銀行個別評等置於下頁]



表 2-5、行庫合併及官股銀行民營化後的銀行個別評等（2001-2008）

銀行名稱	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
國泰世華銀行（合併世華銀，2002）	C		C		C	B/C		B/C
台北富邦銀行（合併北銀，2002）	C		C		C		B/C	B/C
日盛商銀（併台開信用部，2005）	D/E	D/E	D/E	D/E	D/E	D/E	D	D/E
合作金庫（合併農民銀行，2005）	D/E	E	E		D/E	D/E	D	C/D
彰化銀行（台新金入主特別股，2005）	D/E	E	E	D/E	D/E	D	C/D	C/D

資料來源：*Fitch Ratings* <http://www.fitchratings.com.tw/zh-tw/>（斜線處為無資料）



小結。總結來說，民進黨時期的金融改革有幾個特色：首先，總統是金融改革決策過程中最關鍵的人物。總統的決定，可以影響到一個政策的實行與否，足以證明雖然在憲政制度設計上有所侷限，總統仍可以政治實力主導政策的走向。也因此，總統主導了金融改革的方向，也藉此建立起自己的政商網絡。過程屢屢引起爭議，但也足以看出總統的意圖與極大的行政權力。

其次，財團的政治影響力變大。二次金改是財團可以進入金融決策過程的重要關鍵，主因在於二次金改是政府的政策工具之一，用以籠絡財團，重新建立自己的政商關係。這一點與國民黨時期的狀況是相同的。不同的是，國民黨自身就是「政」與「商」的綜合體（黃宗昊，2004：56-57），但是民進黨必須重新架構，所以必須投入的資源也較國民黨多，也因此讓籠絡目標—財團有較大的政策影響空間。

此外，政策制定過程的延宕，源於不同的考量。除了藍綠陣營本身意識型態的差異之外，對於法案專業的考量，以及出於政治目的的考量（如勝選機會）。易言之，當政府將金融改革視為資源分配的工具時，在野黨也會利用政策制定過程做為工具，以爭取對自己較有利的資源分配方式。

最後，從地方派系在金融改革中幾乎不具影響力的情況來看，可以知道民進黨政府雖然跟國民黨一樣是將金融改革作為資源分配的手段，但是籠絡的對象不包括地方派系。金融改革不僅未能使地方派系受益，甚至因為一次金改拔掉了地方派系的金庫，而使地方派系更加衰微。

第三節 台灣「再管制」金融改革的政治分析

以上兩節顯示出台灣以往的政治經濟環境塑造出一個政府主導的金融體系，在經歷了政治民主化與經濟自由化後，政府沒有做出適當的管制，導致金融危機，而必須進行再管制。金融改革之中，政策制定的過程非常政治化。本節

以 Oliver Williamson 的四層次理論分析金融改革的政治決策過程之，制度環境對行為者的互動與其能力變化的影響。

社會鑲嵌。台灣的社會鑲嵌因素最重要的就是政黨體系。之所以如此是因為台灣的政黨體系定會呈現兩極對抗的狀態，不僅因為選舉，也因為台灣的政治歷史背景，塑造出政黨體系藍綠兩極對立的狀態。杜瓦傑定律（Duverger's law）認為，一國的政治之所以會形成兩黨體制的原因在於採取單一選區絕對多數決的選制。反之，使用比例代表制的國家就較容易出現多黨制的情況（Duverger, 1972: 22）。台灣由於歷史因素形成了兩陣營對立的政黨體系，加上的立委選制於 2008 年改為單一選區兩票制，更加強了原本的藍綠對抗情況。

兩極對立反映在金融改革政策制定過程中，就是當時國會中的政黨對抗。在金融重建基金與金管會成立的過程中，我們可以觀察到政黨為了制度的細節寸土必爭，更可以觀察到藍綠為了選舉考量以及日後的利益分配（如金管會的委員黨及主委任命）而互鬥。更深一層來看，雙方在意識形態上無法退讓。藍綠對立也反映在政治利益分配上。也就是說，執政的一方會利用各種政治資源給給扈從自己的勢力作為酬庸。至於不支持自己的，或籠絡或阻礙其發展，以逼迫另一方的扈從勢力轉向，或是斷絕其生路。民進黨上台，亟欲根除國民黨時期的政商關係體系，建立自己的政商關係網絡，就帶有這樣「非友即敵」的政治意識。

朋黨資本主義在民進黨的金融改革中同樣扮演很重要的角色。朋黨資本主義的目的是藉由政商關係的建立，以達到執政者的政策目標。民進黨的金融改革目標除了基於專業考量（如改造基層金融、提高金融產業競爭力等）之外，也時常由政治的角度決定政策的走向。二次金改的金控合併、金控的家數等，都成為了民進黨可以運作政商關係的籌碼。

制度環境。台灣的憲政制度是半總統制。在此制度之下，行政權由總統和行政院院長分享，因此黨政關係較為複雜。按 Duverger（1980）的說法，半總統制具有以下三項特質：(1) 共和國的總統由普選產生；(2) 總統擁有可觀的

(considerable) 權力；(3)除總統外，存在有內閣總理和各部會首長，他們擁有行政權，且只要國會不表示反對，就可以繼續做下去。從這些特徵來看，半總統制是總統與總理的「雙首長」行政領導 (dual executive) 結構。

在台灣，雙首長制的實踐情形與同樣實行雙首長制的法國或芬蘭有所不同。⁶⁰國民黨執政時期，以黨領政的機制包括：總統兼任黨主席，立於黨政關係金字塔頂端、中常會為黨政的主要決策機制、在立法程序中，中央黨部之中央政策委員會負有在黨部、行政機關與立法院三者之間的協調責任，是黨政之間各類法案折衝協調的樞紐。整體而言，國民黨的黨政關係隨著黨內的民主化以及政治民主化而有所變遷，但「以黨領政」的色彩仍相當濃厚 (陳宏銘，2009：6-7)。

在民進黨執政時期，雖然總統的權力已不如以往，然而由於總統一任四年，得連任一次，總統施行政策的考量便不一定在政策本身的專業性，而是依選舉考量安置政策目標。如在一次金改整頓基層金融機構時，陳水扁由原本堅定支持改革，到最後緊急剎車，就是最好的例子。⁶¹但是到了第二任時，因為沒有連任的壓力，總統推動金融改革的動作就較為直接。如因為各種醜聞而中止的二次金改，陳水扁在第二任任期後半仍堅持推動。

府院關係雖然受總統與行政院長的行事風格影響，但仍受憲政體制的規範。總統雖有實權，但行政院長才是憲法下之最高行政首長。因此總統主要是以政治實力進行優勢領導，而不是以體制上是最高行政首長來直接進行制度性的領導。這也是為什麼民進黨執政八年中，總統與行政院院長一直處於相當微妙的關係，唐飛、張俊雄、游錫堃、謝長廷、蘇貞昌五位行政院院長與總統的互動，根本上受到政治實力的制約。然而，在總統、行政院長、內閣閣員中，只有總統具有直接的民意代表基礎；加上總統可以單獨任命行政院院長無需立法院同意，擁有憲法上授予的實權，因此雖然憲法本文明文規定「行政院為最高行政機關」，在行

⁶⁰ 以芬蘭為例，由於內閣政府常由三個政黨以上組成大型聯合政府，主要政黨在內閣政府中另設有黨團，其黨政關係之複雜可想而知，但因其運作屬於偏向總理優勢的半總統制，所以性質與議會制有些相似。

⁶¹ 雖然總統府方面表示為何一次金改政策出現急轉彎不是為了選舉，然而對於詳細原因卻沒有做出解釋 (聯合報，2002/11/19)。

政實務上，行政院院長仍以執行總統政見之角色自居。

在金融改革的制定過程中，府院關係的矛盾也屢見不鮮。例如在一次金改剎車時，游錫堃原本大力推動改革，卻因總統府方面宣布停止改革，而必須停負起政治責任（馬道容，2002）。此外，蘇貞昌內閣宣布停止的二次金改，卻由陳水扁於隔年重新啓動，也彰顯著府院雙方想法上的差異。由於在憲政體制的設計上，總統職位具有絕對優勢，故府院如有衝突，總統總是居於優勢，但這個優勢是相對的，不是絕對的。

此外，選舉時間所帶來的效果也值得注意。由於台灣的總統大選與立委選舉的時間綁在一起，若可以同時贏得兩項選舉，則表示該政黨同時獲得行政權與立法權，對於政策的影響力得以極大化。以金監法為例，由於牽涉到廣大的政治資源分配，金監法遲至2003年中才成立。而金監法之所以得以通過，主要仍是因為國民黨當時認為自己有絕對的勝算可以同時贏得行政權與立法權（林文斌，2008：119）。由此可知，國會是否通過法案，除了與朝野對立的激烈程度相關之外，也與政黨對於即將來臨的選舉的評估有關。

治理機制。總統是治理機制中最重要的一行為者，但是他會受到社會鑲嵌與制度環境的制約。在政黨方面，如果總統兼黨主席使得總統的影響力升高，然而在黨內對於政策的批判聲浪大時，總統就必須對黨有一套政策說法，他也可以在黨內培養自己的派系，以維繫在黨內的地位。此外，由於台灣兩黨對立，也會對總統推動法案的能力造成阻礙。再加上總統要考量下一任選舉，以及國會中的少數地位，總統想要推動的法案，很難按照原訂立法目標達成。在金融改革的過程中，總統會對不同的政策，有不同程度的介入，端視其在治理機制中當時的考慮。

在一次金改時，陳水扁總統原本對基層金融機構改革大力支持，卻臨時抽手。其動機極可能是因為選舉將至、基層反彈太大，不利選舉。陳水扁總統甫上台時，面臨著一個危機四伏的金融體系，承諾改革除了可以解決實際面上的問題之外，更可以藉此籠絡民心，展現出新政府的魄力。一旦選舉接近，只好選票至

上。二次金改也遭遇到同樣的情況。陳水扁總統推行政策，經常是先訂目標（口號），治理機制中的其他行爲者卻無法立刻跟上腳步，造成頭想過，身卻不過的狀況。

在一次金改的政策制定過程中，改革的政策內容由行政院決定，行政院也是對外說明政策的主要單位。⁶²總統府對於政策支持與否，則是政策是否能持續推動的關鍵。如 2002 年年中，行政院推動金改遭到基層與反對黨的強烈反彈，當時的行政院長游錫堃與財政部長李庸三仍繼續推動改革，陳水扁總統也屢次在公開場合中表示支持。他強調過去長期累積的金融弊端已經沉痾甚深，推動改革猶如「刮骨去毒」，雖然會有一時的陣痛，但是如果當下不做，未來只會腐化更深、拖累更重（葉憶如，2007；王時齊，2002）。可是當基層反彈越來越大，農漁會走上街頭時，總統府開始退讓，而引起了內閣動盪。對於暫緩基層金融機構改革，陳水扁總統的說法轉爲「調整步伐」，並強調這不是改革的退縮或轉向；調整步伐是爲了協調溝通、緩和對立（林美玲、彭威晶，2002）。游錫堃與李庸三也只得挑起政治責任。游錫堃對外表示他做爲行政院長，要爲行政院政策負完全責任，「陳水扁總統並沒有沉淪」（馬道容，2002）。而李庸三雖未立即辭職，但也於 2002 年 11 月底以健康理由請辭。這樣的結果除了反映出在制度環境層次中，「總統與行政院長的權力不對等」現象外，同時也帶出總統仍在決策體制中具有決定性的影響力。

一次金改反映出的是「府爲主，院爲從」關係，二次金改則反映出對立性較強的府院關係。陳水扁總統於 2004 宣布啓動二次金改，並定下時程表，希望行政院如期推動。甚至不惜施出摘烏紗帽的重話，揚言二次金改誰抗拒就辦誰，一定在 2005 年底就要見到成績。面對這樣的壓力，當時的行政院長謝長廷則說二

⁶² 主要參與金融改革的單位有行政院金改專案小組、財政部等。金改專案小組由行政院副院長領導，是金融改革政策定調最重要的單位。相對之下，財政部的權限便逐步受到限縮。以 2002 年時金融改革專案小組初創立爲例，當時的財政部長李庸三只是執行秘書，連副召集人都不是。而財政部金融局、保險司、證期會同樣要勤跑行政院。過去幾乎都是財政部內部會議的金融決策，成爲召集各財經部會會商的政策，不再單由財政部決定（徐碧華，2002）。

次金改「不強調時程」（黃國樑，2005）。⁶³蘇貞昌於 2006 年初上任後，2006 年 4 月就由副院長蔡英文宣布暫停二次金改。然而蘇貞昌於 2007 年 5 月 21 日下台後，陳水扁於 5 月 23 日立即宣布重啓二次金改（陳素玲，2007）。由此可見，府院關係的變化會影響政策的內容與進行。在半總統制下，總統雖居優勢，行政院長所率的各部會對政策制定仍有極大的影響力，故行政院長未必要事事聽命總統。總統和行政院長的關係，因此會影響到政策制定。

接著要談到的是在金融改革的政策制定過程中，政黨所扮演的角色。兩黨的對立會延宕政策制定。在民主的過程中，政策在國會中經反覆討論本屬正常。而在少數政府的情況下，理論上，執政方應積極和反對黨溝通與妥協，可是因為藍綠雙方對峙又難以做到。在憲政體制設計下，若立法委員通過對總統的不信任案，則很有可能給總統誘因解散國會。在雙方都各有民意基本盤，且無法確定再選舉的結果是否會勝利時，不會出現解散立院或是罷免總統的狀況，少數政府的狀況就會維持下去。因為陳水扁總統的執政在國會中是少數政府，法案因此很難推動，使得金融改革法案，都在立法院內耽擱很長的時間。有時甚至耽擱數年之久。這些耽擱可能是因為專業的理由，也可能是因為選舉考量與利益分配，但最重要的是少數政府之故。加上在立法院中，財政委員會通常是藍營的立委佔多數，也因此法案的推動上更加困難。在陳水扁總統兩任任期中，立法院的藍營席次比例皆高於綠營，在立法院中金融重建基金與金監會法案的爭議與延宕幾乎是不可避免的。

[表 2-6 立法院財委會藍綠比例置於下頁]

⁶³ 扁謝關係的不睦也可見於 TVBS 的撤照風波中（聯合報，2005/11/3，A2 版），2006 年年初謝長廷就請辭行政院長，由蘇貞昌接任。

表 2-6、立法院財委會藍綠比例（第五屆、第六屆）

立院會期	財委會藍營人數	財委會綠營人數	立院黨派比例
第五屆第一期 (2002/2-2002/7)	11	7	藍營：110 席 綠營：92 席 無黨籍：3 席（陳文茜、楊文欣、蘇盈貴）
第五屆第二期 (2002/10-2003/1)	15	7	
第五屆第三期 (2003/2-2003/6)	15	6	
第五屆第四期 (2003/6-2004/1)	14	7	
第五屆第五期 (2004/2-2004/8)	12	9	
第五屆第六期 (2004/9-2005/1)	11	9	
第六屆第一期 (2005/2-2005/5)	12	9	藍營：110 席 綠營：95 席 無黨籍：6 席（尹伶瑛、李敖、黃適卓、張麗善、林為洲、楊宗哲）
第六屆第二期 (2005/9-2006/1)	11	9	
第六屆第三期 (2006/2-2006/6)	11	9	
第六屆第四期 (2006/9-2007/1)	14	7	
第六屆第五期 (2007/2-2007/6)	12	9	
第六屆第六期 (2007/9-2007/12)	12	8	

※表格中的藍營包括中國國民黨、親民黨與新黨，綠營包括民主進步黨、台灣團結聯盟與建國黨。

※第五屆第一期臨時會時間為 2002/7/15-2002/7/17，第五屆第三期臨時會時間為 2003/7/8-2003/7/10，第六屆第三期臨時會時間為 2006/6/13-2006/6/30，第六屆第五期臨時會時間為 2007/7/10-2007/7/20。

資料來源：立法院網站 <http://www.ly.gov.tw/>

在政策的推動上，執政黨不僅必須與反對黨斡旋，同時也要顧及黨內的凝聚力，才能穩住陣腳。執政之前民進黨的立院黨團與黨中央是處於平行的地位，立院黨團具有高度的自主性。但執政之後，雖然在決策地位上尚能支配中央黨部，但相對於強勢的總統和行政部門，其地位是被總統和行政部門所支配（鄭明德，2005：135）。也就是說，台灣的憲政體制設計在運作上已經成爲了偏向總統的半總統制，而這樣的影響力也持續的影響到了黨內。而總統身兼黨主席的身分，更有利總統對黨內的領導。⁶⁴因此在兩次的金融改革中，部分民進黨立委雖然對於總統府方面定調的政策方向有所疑問，卻也必須積極推動法案。雖然陳水扁一再表示「黨政同步和以黨領政不同」（聯合報，2003/4/12，A4版），⁶⁵然而就黨籍立委的角度來看，陳水扁要的是以主席領黨，再以黨領導國會，讓國會黨團總召以指定中常委的身分而成爲黨主席的部屬。總統用黨主席身分控制了國會黨團，就可以隔絕黨和國會黨團對行政部門的干預（林濁水，2009：40）。

接下來我要說明財團在治理機制中所扮演的角色。我的重點在政商關係的建立。如同在社會鑲嵌層次所敘述的，政黨色彩成爲執政黨分配政治資源的主要參考。威權時期，國民黨藉由政治資源分配經營政商關係，以控制政治與經濟場域，這樣的情形即使在民主化之後也沒有改變。⁶⁶民進黨取得政權之後，也開始逐漸建立起自己的政商網絡，「綠色財團」也慢慢浮上檯面。⁶⁷陳水扁總統企圖籠絡企業界的意圖非常明顯。他積極參加各項企業界的活動以外，在 2000 年總統就

⁶⁴ 從某種意義上說，在台灣的憲政經驗中，總統身兼黨主席反而是常態，國民黨長期以來總統身兼黨主席的情況，也使得陳水扁身兼民進黨黨主席並非特例。有趣的是，馬英九總統似乎也延續了陳水扁總統的經驗，從一開始不兼任黨主席到兼任主席的模式（陳宏銘，2009：30）。

⁶⁵ 值得一提的是，陳水扁在任期內曾兩次兼任黨主席。第一次是在 2002-2004 兼任，提出「黨政同步」的改革，企圖將原有執政黨和政府之間決策「步調不一」的現象，扭轉爲一體的決策單位。第二次則是 2007-2008 兼任，原因在於當時民進黨內山頭林立，提不出適當的候選人。而這兩次總統兼任黨主席的卸任原因都在於立委選舉失敗（第六屆與第七屆立委選舉）。

⁶⁶ 在政治民主化與經濟自由化之後，國民黨由以往藉由黨國體系分配政治資源以籠絡企業界（如營業牌照放等）的方式轉向由脫離了國家機器的「黨」與企業界互動。國民黨投管會控制的黨營事業與財團合作，透過國民黨的執政優勢，而得以繼續獲得優勢的政治與經濟資源分配。公營事業民營化就是最好的例子，如東南水泥或是威京集團等財團憑藉良好政商關係得以低價收購國有企業（張晉芬，2001：第三章）

⁶⁷ 一般討論的「綠色財團」是指親民進黨的財團，如長榮、台灣高鐵、奇美等，而這些財團在總統大選期間明白表示支持民進黨，也讓他們得以在民進黨上任後佔有較重的發言地位。

職當天公布的資政與國策顧問名單中，在 117 人中，出身企業界的高達二十位，其中包括殷琪、蔡萬才、辜濂松等重要企業領袖。這個比例高過於「高爾夫政治」時期的李登輝。此外，由於民進黨並沒有黨營事業，因此與企業界的結盟就無法採取與國民黨相同的路徑。民進黨藉由國家機器中的各種好處（如發包工程、二次金改中的公股銀行釋股等）做為對企業界的酬庸，希望可以獲得財團支持與回饋。在二次金改的過程中，廣受爭議的兆豐金控董事長鄭深池就是最好的例子。從美麗島事件以來，長榮集團的鄭深池（董事長張榮發的女婿）一直堅定支持陳水扁。2001 年，鄭深池離開工作二十五年的長榮集團，空降至交通銀行擔任董事長。三年後，更坐上銀行公會理事長寶座。鄭深池對陳水扁總統亦有回饋在綠營執政之初，交銀吞下原屬國民黨黨營企業的中興票券，全靠鄭深池的功勞（商業週刊，2006/7/3，頁 48）。這種財團與政治人物間「魚幫水、水幫魚」的關係，直接的影響了資源分配層次中財團的得失。

民進黨控制了中央政府，因此原本屬於藍營的企業也必須與綠營打交道，以求在資源分配中分一杯羹。以華南金控為例，董事長林明成和國民黨大老連戰的關係，遠從父執輩開始。華南金控的股票公股占三成，因此與府院高層建立互動，變得不可或缺（黃國棟，2004）。二次金改關於官股銀行的政策，使得華南金控必須步步為營，才能不至於被淘汰。⁶⁸

綜上所述，治理機制受到社會鑲嵌與制度環境層次的影響。行為者又會受到以上三個層次的限制（如總統權力較行政院長大、立法院不敢任意提出罷免等），故在政策過程中的影響力也就不同。行為者為了追求利益或選擇結盟（如總統與企業），或是阻礙對方（立法院對行政院提案的擱置）。行為者的選擇視其動機及能力而定。而動機與能力，又與前兩個層次有關。

資源分配。一次金改的焦點在基層金融機構的改革，因此首當其衝的就是地方派系，而二次金改則和財團直接相關。以下討論金改之後地方派系的發展。

⁶⁸ 華南金控從重大決策的併購、小至銀行行員工作內容與福利的調整等，都需要通過財政部審核，而這也促使林明成急於求新求變，希望可以自主決策。

對派系而言，民進黨政府對於基層金融機構的接管與其說是整理，不如說是劫收；且在爭取地方建設的補助款上，民進黨立委能力也大於國民黨立委，樁腳自然選邊站。易言之，民進黨是以政治手段逼迫地方派系選邊站（杜慶承，2005：128）。

整頓地方派系的小金庫（基層金融組織）是民進黨削弱地方派系的重要手段。另外又因為民進黨在執政之後嚴格查緝賄選、台灣近年來都市化進展快速，導致地方派系選舉效率衰退（徐永明、陳鴻章，2004：223-224）、地方派系轉為個人山頭化⁶⁹，都是造成地方派系在漸衰微的原因。實際上，一次金改後農漁會與信用部並沒有消失，被銀行接管的農漁會、信用部也僅屬於少數。但是在一次金改後，基層金融機構審核地方小額貸款時變得較為嚴格，以防不良債權又快速孳生，最後又發生如 1990 年代時的擠兌風波。另外，地方派系的選舉能力弱化，個人山頭風格的候選人逐漸取代地方派系，控制地方選舉的人際網絡。民進黨與國民黨皆有這類由舊地方派系出身、掌握部分地方派系網絡的獨立山頭候選人。⁷⁰以 2008 年立委選舉來說，立委候選人透過以往在地方派系中自己建立的人脈動員、賄選與其他候選人相抗衡的情況時而有之，不再完全依恃地方派系（聯合報，2007/12/17，A4 版）。

其次看到財團的部分。

二次金改後，許多企業家如遠東徐旭東、中信辜仲諒等，都細心經營與總統府的關係。企業家分成了積極接觸與低調經營兩種做法。除了如前述的辜家以及遠東集團的高調進出總統府之外，也有低調如東元集團。⁷¹在不同的親疏關係之中，利益的分配就會有所不同。以 2004 年開發金總座爭奪的例子來看，中信辜仲瑩與陳敏薰皆與總統夫人吳淑珍有接觸（吳淑珍也自己證實這點），然而最後

⁶⁹ 在政治民主化後，選舉市場開放，地方派系不需要再選擇只依恃國民黨，造成派系內部分裂。加上當政治資訊流動發達，且國民黨提名的候選人不再是唯一選項，使得有意競選的地方候選人比起依靠國民黨，更會選擇自己經營選區，靠自己的力量當選（杜慶承，2005：129）。

⁷⁰ 地方派系出身，後成為個人山頭候選人可較自由依照情勢轉換黨派，與過往地方派系受國民黨約束不同。因此由藍轉綠的個案中，最顯著的例子就是前嘉義縣長陳明文。

⁷¹ 東元集團利用不同身分為政治接觸做切割，與不同政治人物對話，以確保在不同黨派中政商關係的維持（商業周刊，2006/10/30，頁 70）。

董座會落在中信集團手中，就是由於中信集團與府方關係較為密切。此外，2005年國票金董座改選，耐斯集團跟洪三雄陣營搶奪經營權，持股不少的公股卻沒有做出太大動作，並對外宣稱：「兩隻大熊（指兩大財團）在打架，小白兔（公股）只能靠邊站」。台開案爆發後，才揭發出雙方雖然皆與府方維持關係，然而耐斯集團透過總統女婿向公股關切，與府方親近關係更勝一籌，使得洪三雄方面雖與總統府關係良好，最後還是無法贏得經營權（葉憶如，2007）。由此以上的例子除了可以看到金改的目的具有強烈的政治意涵，也可以看到治理機制層次的互動確實影響了其下資源分配層次的走向。財團獲得了利益，可是台灣的銀行仍無法在國際市場上競爭。例如世界經濟論壇（World Economic Forum）於2006年及2007年都將台灣銀行健全度的評比置於百名之後。⁷²

藍綠對立迫使地方派系選邊站，或是財團藉由參與治理機制的決策，拿到更多利益，正反映出這樣一個期待與現實的巨大落差。金融改革在實際政策制定與執行過程中，就被政治淹沒了。

第四節 結論

本章運用了層次分析探討台灣金融改革的政策制定過程，得到以下結論：首先，政策的制定來自行為者間的角力，行為者的角力則受到環境整體的影響。研究者要了解環境的結構，才能了解行為者的選擇。

其次，整體環境會改變。舉例而言，制度環境層次的政治民主化與經濟自由化就改變了治理機制層次中行為者的能力，同時選舉制度也加強了社會鑲嵌層次的藍綠對抗。層次環境各會相互影響，各層次行為者也跟著受到影響。

就經濟目標來看，一次金改部分達到了其改善基層金融機構體質的目標。二次金改目標本身就受到質疑，加上圖利財團的疑慮，讓社會覺得二次金改成就很

⁷² 參考世界經濟論壇網站 <http://www.weforum.org>，在2007年的國家競爭力報告中也特別點出台灣在政治信任、保護特定利益、金融市場成熟度上仍相當不足。

小。從政治面來看，一次金改削弱了地方派系，二次金改則是把利益在財團間重新分配。這個重分配是政治決定，而非市場決定，這也給了政治人物有貪瀆的機會。



第三章 韓國金融改革的政治分析

韓國二十年來的發展高潮起伏。藉由出口導向成爲「亞洲的下一個巨人」，正當被看好時（Amsden：1989），卻在 1997 的亞洲金融風暴中應聲倒地，隨後韓國比國際貨幣基金預定的時程還早提前清償貸款，並且經濟成長更快。許多人將韓國經濟復甦的原因歸功於來自國際貨幣基金的國際壓力，但這個壓力如何轉換成改革措施才是真正值得觀察的問題。改革是一項痛苦的過程，政府與人民都必須承擔改革的成本。韓國改革成功，並不僅僅因爲國際貨幣基金的壓力，更是因爲韓國國內的各種因素，才能完成改革。

本章首先描述韓國傳統的金融體系與政治結構的關係；包括韓國的官制金融體系、地域政治、以及破碎的政黨體系。其次檢視韓國金融改革的過程，並藉由壞帳比率以及 Fitch 的主權信用評等來對金融改革的結果做出評估。最後，本文以層次分析的方式剖析韓國金融改革政策制定與執行的過程中，環境以及行爲者的能力與限制。

第一節 韓國傳統金融體系結構

韓國金融體系的與台灣相似，都是官治體系的結構。從朴正熙上台開始（1963 年），韓國政府就開始進行一連串的經濟發展計畫。在威權時期，政府就偏好以統治經濟的方式發展工業（Woo-Cumings，1997）。政府利用控制金融體制以及政策貸款（policy loan）指導產業政策以及財閥的發展方向。韓國政府刻意壓低政策貸款的利率，降低企業貸款的成本。雖然政府也制定法律促進票券市場的運作，但因股票或公司債發行成本高，票券市場的發展很緩慢。金融壓抑政策導致企業自有資本低，且過度借款（overborrow），但也因此政府更得以有效的運用金融政策影響企業經營（林文斌，2007）。

韓國金融體系以韓國銀行（Bank of Korea, BOK，相當於我國中央銀行）、一般商業銀行以及特殊銀行為主。1960 年代時，韓國通過特別銀行法，設立特殊銀行金援特別的經濟產業。特殊銀行由商業經濟部（Ministry of Finance and Economy）監管，這些銀行雖然主要是由大眾存款獲取資金，但也可以藉由向政府借款或是發行債券作為財源。這些銀行同時也是政府實行政策貸款（policy loan）的工具。特殊銀行中有關於商貿發展的是韓國工業銀行（Industrial Bank of Korea）。韓國工業銀行於 1961 年成立，主要任務是提供資金給中小企業。工業銀行的主要資金來源是政府和中小企業聯合會；接受存款的限制與一般商業銀行相同，而放款給中小企業的標準則是由政府做保，可以借比資本額高出十倍的貸款。

而在政策放款的部分，1960-1980 年代間的被准許的金融信用放款多屬此類。自 1960 年代開始，商業票據重貼現（commercial bill rediscount system）是重要的出口產業融資工具。此外，銀行被規定只能與「合格的」外銷產業交易，而貸款內容則限定特定的內容與一定的金額。BOK 的重貼現率則調整在原重貼現率的 30%到 50%之間。貨幣局（Monetary Board）則制定了另一套合格的重貼現率規範。此外，中小企業可獲得一般的貸款，而外銷產業則可獲得設備貸款（equipment loans）。基於政策貸款的原則，韓國銀行也會適時調整銀行貸款可重貼現的數額。大部分獲得政策貸款的是大企業；政府貸款給大企業的原因雖然是政治扈從關係的展現，但同時政府也要求大企業必須發展政府建議的產業。但是大企業往往從這些巨額政策貸款中抽取部分金額，投入自己獲益率較高的生產線。在經濟自由化之後，以往接受政策貸款的大企業的出口貿易開始降低，然而政策貸款的情形並未減少。如以往被用於資助中小企業的政策貸款，則被轉用於重整與信託公司的錯誤投資，以免金融體系崩潰。（Shim，2000：29-30）。

政府的政策放款偏重大企業，表面看來，財閥沒法影響政治。可是當財閥向政府貸款越來越多時，政府就越來越難以控制財閥。企業家很明白，政府一旦真

的要徵收他們的財產以作為懲罰的話，不只會使其他財閥對政府失去信心，國家的經濟也勢必陷入動盪狀態。此外，由於這些企業提供政治人物政治獻金以確保自己可以取得貸款，使政治人物沒有理由動機制裁企業以免自斷生路。學者 David Kang（2002：151-157）把這樣的情況稱之為「相互綁架」（mutual hostage），也就是指政府與商業部門（也就是財閥）勢力相互掛勾。政治菁英和經濟菁英都心知肚明，即使要打擊對手，對手也絕對經得起打擊並有能力反將一軍。在這樣的情況之下，雙方都會讓對方好過以降低交易成本。因為政商勢力勢均力敵，所以雙方可由貪污與競租行為中獲得部分利益，不能獨佔全部利益。政經菁英彼此「掛勾」，而非「合作」，雙方在最大限度之內盡可能的利用對方。這個過程從不易失控，因為雙方都有把柄在對方手裡—政府擁有銀行（及擁有核貸權），但是財閥則對銀行有高比率負債，負債成為對付政府的籌碼。

韓國特別的是地域政治對金融體系亦很有影響。地域政治的形成與韓國的地理、歷史、文化有密切的關聯。南韓共分為九道、六直轄市，衝突的地域主要集中於東南方的慶尙道與西南方的全羅道。慶尙道俗稱嶺南，而全羅道則俗稱湖南（陳寧寧、劉德海，2001：17-22）。學者綜合兩個地區衝突的主要原因有在於唐朝時新羅王國（今慶尙道）併吞了百濟（今全羅道）與高句麗完成統一，但是新羅統一韓國後的兩個王朝—高麗與朝鮮都對全羅道地區採取歧視政策。此外，韓國文化長期受儒家影響，儒家思想中對君王的順從使人民忍耐著接受政府政策，可是隱忍的結果更強化了雙方仇視情緒。且長期以來慶尙道人才掌握政商要職，經濟發展結果也多貢獻於慶尙道建設，使也對經濟發展有貢獻的其他地區心理更不平衡（Kwon，2004：548）。此外，1985年的光州事件更被全羅道人視為慶尙道當權者屠殺全羅道子民的血淋淋鐵證。為延續把持政權，主控第五共和（1982-1987）與第六共和（1988-今）政治核心的 TK（大邱—慶尙的簡寫）集團，曾經考慮修憲將總統制改為內閣制，以讓當時在國會中占多數的民主正義黨（所屬者多出身於慶尙道）鞏固既得利益，但後來在反對黨候選人金泳三（雖為

慶尙道人，但與當時當權的盧泰愚派不同)與民意強烈反對下作罷(Lee, 1992)。兩個區域的競爭通常表現於選舉之中。韓國的選舉民調，一般顯示地區和年齡是影響選民投票行為的重要因素(Kim, 1999)。以實例來看，1971年朴正熙與金大中之間的總統之爭就被詮釋為地域之爭，而地域主義也完全反應在兩位候選人的競選策略中。雙方候選人都將焦點放在全羅道與慶尙道的地方爭鬥上，並藉由激化地方衝突情結以獨佔自己出身地區的選票。此外，朴正熙當時為執政者，其發展策略將產業發展中心與經濟利益完全放在首爾-釜山地區(省份上屬於京畿-慶尙區)，這也正是金大中陣營強烈抨擊的。慶尙與全羅發展的明顯差異，使1971年的總統選舉變成因政經發展差異而造成區域相互對抗(Kwon, 2004: 552)。地域情結在韓國是由歷史與文化長期積累而成的非制度因素，雖然不在憲政體系之內，卻深刻的影響了政治行為者的舉動。

[圖 3-1 韓國區域對抗示意圖置於下頁]





↔ 慶尚道(嶺南地區)vs.全羅道(湖南地區)對抗 〰 TK聯盟(Taegu大邱市與Kyongsang慶尚道)

圖 3-1、韓國地域衝突示意圖（資料來源：<http://cafe.naver.com/philipPintravel/145>）

韓國的地域政治影響到韓國的政黨體系。韓國政黨體系不同於台灣的兩陣營對立，其政黨體系破碎而零散。這個政黨體系有以下幾個特徵：第一、在時間演變下，韓國政黨政治由最初的政黨林立的多黨制，因強人政治逐漸轉變為執政黨優勢，進而形成形式上的兩大意識形態陣營（保守—開放）。第二，保守型的執政黨以擁有群眾魅力（charisma）的政治家為中心，又分裂成不同的派閥，派閥經常重組。改革型的在野黨則因長期缺乏政策制定經驗未見成長。第三，地域主義的激化加上政黨壽命不長，政黨少有整合的機會。韓國政黨體系兩大陣營的形成，和歷史演變有關。因為韓國歷史上多由強人執政，相對於傳統而保守的執政黨，在野黨通常採取呼籲「公論」的方式對抗。因為執政黨強力壓制在野黨的言論，使市民階層同情並進而支持在野黨，形成抵抗專制統治的政治傳統。此外，韓國政黨壽命長短與該黨的領導人有相當的關係。不管是保守派或是自由派，當同一陣營中的派閥不合，且政黨領導人不夠強力，派閥領導人會帶領成員出走，另組新黨。但分裂出去的派閥形成的新政黨，和同一陣營中的政黨在意識形態上還是一脈相承的。如盧武鉉在受彈劾後，便帶領四十七名議員離開「新千年民主黨」，另組「開放的我們黨」。「開放的我們黨」在名稱上雖然是新政黨，但是政治意識形態上仍與「新千年民主黨」相近。

派閥合組新政黨有時也出於執政利益。2009 年迄今執政的「大國黨」就是由三個同陣營的政黨整合繼承產生的。由政黨變化的趨勢可觀察出，政黨若有組織能力，領導者有政治資源，則政黨的壽命也較長。一旦失去政治資源，派閥領導人組的政黨會消失。但派閥領導人自組政黨卻不會與另一個陣營的政黨合作（森山茂德，2005：111-120）。

韓國政黨體系中兩大黨陣營對抗的情形在盧泰愚上台（1988）後有了改變。其中地域政治為政黨版圖的重塑影響很大。韓國的政治菁英多出身於大邱—慶尙地區，而這樣的任用方式並未隨著朴正熙時代的結束而隨之減弱，反而有越來越強的趨勢。舉例而言，金大中自朴正熙時期便開始競選總統，卻屢次無法當選、

甚至遭到政治迫害。因此 TK 地區與全羅地區之間的矛盾，在威權時期過後反而越演越烈。政治民主化後，政黨組成的限制降低，地域主義藉機抬頭，韓國的兩黨制於是向多黨制發展。政黨的地域傾向可由其領導人的出身以及議員的組成看出。如金大中所領導的「新國民政治會議」，全羅道跟首爾是該黨最大的票倉。金大中為全羅道出身，該黨大部份的議員多由首爾出身。地域主義影響了人民的投票傾向與政黨組成，成為影響韓國政黨體系組成的要素。圖 3-2 顯示 1945 年至 2008 年韓國政黨的分合。執政的保守陣營在 63 年中，有 21 個政黨（涵括改名的政黨）出現；在野的改革陣營則有 39 個政黨出現，這項數字可看出韓國政黨體系的零碎。

[圖 3-2 韓國政黨變遷圖置於下頁]



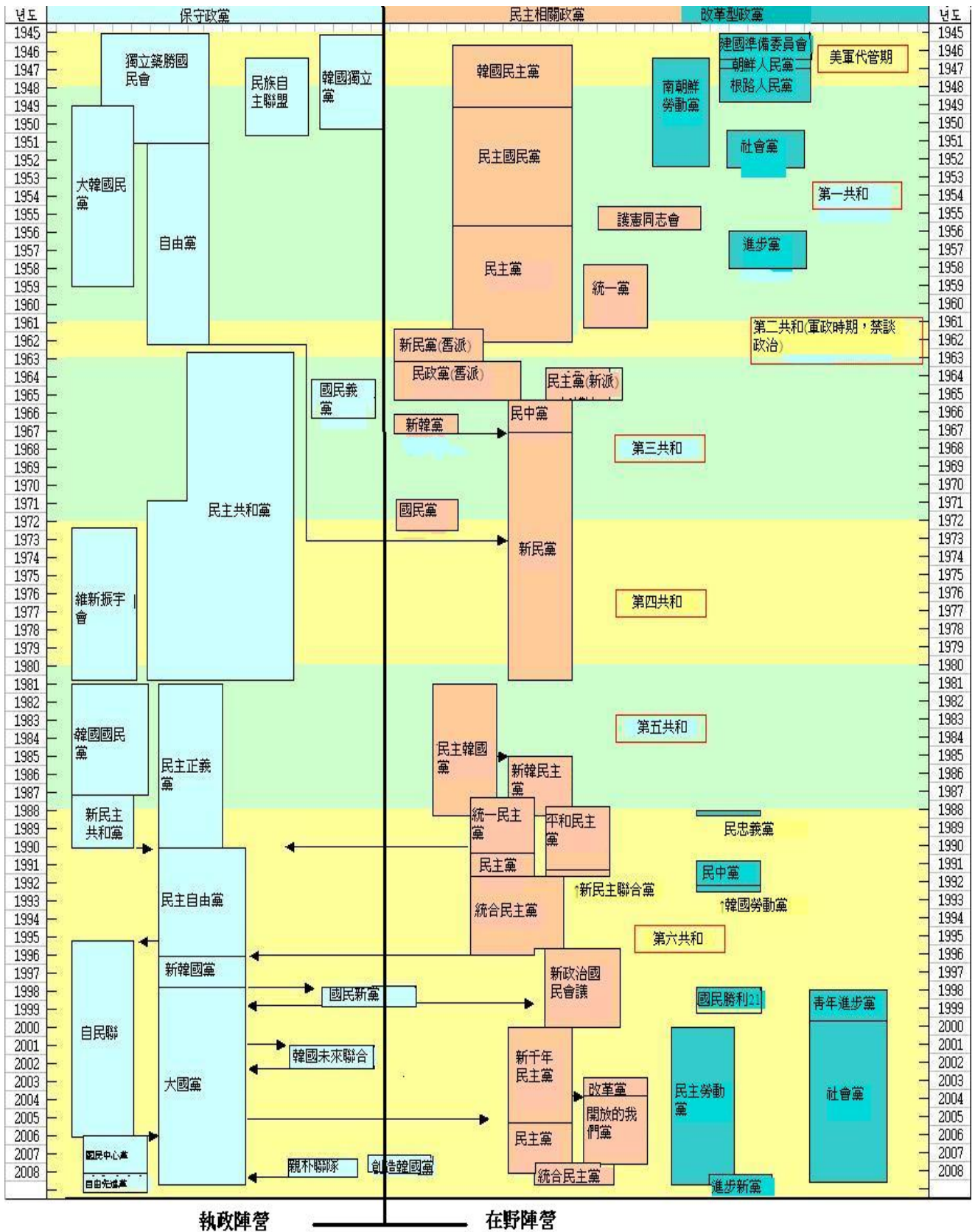


圖 3-2、韓國政黨變遷圖（資料來源：http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD%EC%9D%98_%EC%A0%95%EB%8B%B9，作者自譯）

綜上所述，在經濟自由化之前，韓國的官治金融體系有幾項特色：第一，銀行體系是政府的工具。政府分配經濟資源，控制銀行機構，用銀行資金發展重工業，並以利率、稅制政策使企業與政府合作（蔡增家，2005：41-42、Woo-Cummings，1997）。在這樣的政府控制下，銀行沒有自主性。經濟逐漸走向自由化之後，這樣的情況沒有改善。政府還是大量持有大銀行的股份，對於這些銀行的人事任免有決定權（Jesse, Heo, and DeRouen，2005：416-417）。如此一來，政府不考慮企業信用，而要銀行依政府偏好放款，導致銀行背負大筆呆帳。

其次，總統主導了政策體系。自朴正熙以來，韓國的政治以總統做為決策中心。這在朴正熙時期最明顯。總統有自己一套的決策方式，而官僚只是聽命於總統決策的執行者。韓國的經濟發展，很大部分是依賴總統的目標設定，再指示官僚完成，官僚的自主性不高⁷³。而金融機構依照政府的偏好放款，其實也就等同於配合執政者的偏好放款。

政治民主化後，韓國總統雖有一定的影響力，但比起過往毫無限制的權力擴張，則多了任期、政黨、民意等限制（廖坤榮，2004：74、蔡增家，2005：43-44、Kang，2002：86、Kim，2005：459-460）。因此，總統必須要透過正式的管道才能影響金融政策的產出，不能再像威權時期一樣直接動員官僚體系對金融產業施加壓力便可達到效果。

第三，財閥的地位逐漸由被動變主導。韓國政府策略性培養財閥，韓國前五大財閥－三星、大宇、現代、LG、鮮京，就是最好的例子。大企業掌握韓國七成以上的國民生產毛額，也控制國家汽車、電子等重要產業（蔡增家，2005：46-47）。當財閥向政府貸款越來越多，政府就越難以控制財閥。因為企業家知道如果政府徵收他們的財產，不只會使其他財閥對政府失去信心，國家的經濟也會因為失去重要產業龍頭而崩潰（Kang，2002：151-153）。另一方面，財閥則

⁷³ 以 1970 年代的「五年經濟計畫」為例，南韓成立直屬於總統的重化工業委員會，統合各個正式官方部門，並貫徹執政者的目標。而早於 1960 年代成立、由副總理直接統領的經濟企劃院（Economic Planning Board, EPB）更是韓國經濟政策的主要推手。韓國總統藉由成立各種委員會，避開傳統官僚體系，而得以擴大行政權（蔡增家，2005：29-30，38-40）。

用政治獻金回饋政治人物，這對政治人物而言是非常重要的支撐。因此，財閥從一開始受政府控制的經濟配角，成為可以影響韓國政經決策的主角。韓國財閥強大的影響力，阻礙了韓國在 1997 年金融風暴前一些小幅的金融改革（蔡增家，2005：120-121、Kang，2002：152-156、Kim，2005：469-473）

第四，地域差別深深地影響韓國的政黨體系結構，在民主化後又使政黨體系越發破碎。全羅道與慶尙道的對抗往往反應在現實政治中。1985 年的光州事件更被全羅道人視為慶尙道當權者屠殺全羅道子民的血淋淋鐵證。雖然金大中時期（1998 - 2003）後，地域政治造成選舉衝突的例子已經減少，但是相對於全羅道及慶尙道的候選人，不具有特定地域政治色彩的候選人必須做出更多政策承諾以勝選（森山茂德，2005：123-130、Kim，2005：458-459，Lee，1992）。由於地域政治隨著民主化越發強烈，使政黨體系更加破碎，讓執政者在推動政策時會更難以整合各政黨以達成目標。金大自在推動金融改革時，國會中的對立情況曾為他帶來很大的阻力。

第五，不健全的經濟自由化使金融體系變脆弱。韓國經濟自由化與政治民主化同時進行。韓國在全斗煥（1980 - 1988）及盧泰愚時期（1988 - 1993）有小幅經濟改革，金泳三時期（1993 - 1998）落實真正的自由經濟。但是經濟自由化後，因為財閥可以有更多向海外融資的管道，使原本的債務結構更加惡化。韓國政府對於金融自由化沒有監管機制，加深了道德風險（moral hazard）。韓國不健全的的自由化政策是韓國在 1997 的金融風暴中受創嚴重的原因（蔡增家，2005：122-124、Jesse, Heo, and DeRouen，2005：415-416、Kim，2005：469-473）。

1997 年的亞洲金融危機，使這個曾經做為亞洲四小龍之一的經濟一夕崩潰。在國際貨幣基金的壓力之下，韓國必須從事完整的金融改革。在 1997 年年底總統選戰中獲勝的金大中，不只面對國際貨幣基金的壓力，還要面對韓國人民因為國際援款感到羞恥，而要求改革的呼籲。

第二節 金大中的金融改革

韓國 30 個大企業在 1995 年負債比率高達 427.7%。1997 年 9 月底，韓國的外債高達 1592 億美元⁷⁴。但同時韓國外匯存底僅 223 億美元。1997 年 1 月起，許多韓國大企業因無法償還債務，開始宣告破產。1997 年 7 月，亞洲金融風暴發生，韓國在馬來西亞、泰國和印尼的投資虧損嚴重，導致許多大企業都因為週轉不靈而陷入困境。1997 年第三季，許多銀行因不良貸款激增，金融局面呈現一片混亂，同時一般社會大眾也對韓元失去信心，盡量將韓元兌換為美元。1997 年 12 月，每天流出國外的資金超過 10 億美元。韓國大企業因此要求中央銀行進場干預，拋售美元，以穩定匯率。然而因為外匯存底不足，韓國的外匯存底由原本的 223 億美元，在 12 月降為 32 億美元（于宗先，2002：15）。由圖 3-3 便可以知道韓國的經濟表現在九零年代前期相當活躍，但在 1997 時便一落千丈。

[圖 3-3，1990 年代韓國經濟成長趨勢變化置於下頁]

⁷⁴ 根據韓國財政經濟部之統計，韓國截至 1997 年年底為止外債金額累計共為 1592 億美元，1998 年底為 1487 億美元，1999 年底為 1371 億美元，2000 年底為 1,317 億美元，2001 年底為 1,188 億美元，之後逐年減少（經濟部國貿局，http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web_history/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT1915%20%20%20&report_id=3279，檢索日期：2010/6/23）。

韓國主要經濟指標（1990年代）

單位：經濟成長率(存款率%)
匯率(美元)



圖 3-3、1990 年代韓國經濟成長趨勢變化（資料來源：韓國國家統計廳
http://kostat.go.kr/nso_main/nsoMainAction.do?method=sub_index&catgrp=nso2009&catid1=k06__0000&forward=5）

對於韓國由原本的亞洲四小龍成爲一夕之間崩潰的國家，有兩派學者的解釋：新古典經濟學派的學者認爲在國內層次的部分，由於政府管制經濟，導致資訊不透明，且政府缺乏課責性（accountability）以及親信資本主義（crony capitalism，或譯朋黨資本主義），也就是藉由貪污連結起來的政商關係，也是造成道德風險的原因之一（Corsetti，1999：5-8）⁷⁵。在國際層次方面，Krugman（1998）指出金融市場全球化之後帶來的游資在全球各地套利，容易造成新興資本市場的泡沫化。東亞國家對這些國際流動資本入侵國內金融體系完全無法做出監理與管制，是危機發生的主因之一。

而發展國家論者對於韓國在金融危機之中不堪一擊，則是認爲東亞國家在金融危機中的脆弱性是來自於國家能力在危機發生前就已經減弱，所以才會發生危機。在威權時期，發展型國家如台灣與韓國因爲有相對於社會而言、較高的自主性（autonomy）與能力（capacity），故可降低貪污或是尋租（rent-seeking）的發生。然而在1980年代開始，在一連串國內外要求政治民主化與經濟自由化的風潮中，國家開始讓出管理約束的能力，導致自主性與能力下降，無法再監督財閥的擴張，產生不當的金融自由化。只要國家可以在自由化的過程中仍然可以維持自主性，便可以避免私部門所帶來的影響，也就不會造成金融危機（Haggard, Lim, and Kim，2003；Heo and Tan，2003；Woo-Cumings，1999；Zhang，2003）⁷⁶。

然而不論是哪個學派的討論，皆可以看出韓國在金融風暴中所欠缺的是經濟開放後的管制措施，以及對於整個金融體系的監管。對當時經濟崩潰的韓國而言，最迫切的需求莫過於金融改革。

⁷⁵ Kang（2002）也認爲韓國的親信資本主義是造成該國金融結構脆弱的主因，但是Kang的說法較偏向以政治分析來了解韓國的經濟奇蹟與之後所遭到的危機，不同於新古典經濟學家只強調政治介入的缺點。

⁷⁶ 此外，發展國家論者在金融危機後也開始修正理論。新國家發展論者如Evans認爲，國家是鑲嵌在社會之上，因此國家在政策制定與執行時所需要的自主性與職能，必須要經由國家與社會以及公司部門之間的合作來達成（Evans，1995: 47-50）。Weiss延續Evans的理論，明確指出即使在全球化的時代，國家的力量仍不是被完全削弱，只不過是由絕對的概念轉化爲相對的概念。國家是一種結晶式的組合（crystallization），而組合這個結晶的成分比重不一。換句話說，國家是由各個部門所構成的，每個部門的職能並不相同，因此討論廣義的國家職能便失去意義（Weiss，1998: 38-39）。

可是韓國政府不僅無力改革，也無法掌握日益衰敗的經濟情勢。韓國總統金泳三在金融風暴後雖然立即重組內閣，但最後還是必須宣布韓國政府能力與資金不足以應付金融風暴，請求美日銀行團貸款。在被美日銀行團拒絕後，韓國轉向國際貨幣基金求援以獲得財政支助，同時接受嚴苛的援助條件，包括改革金融體制、緊縮財政、抑制通貨膨脹、減少投資、提高稅率，以及加速市場對外開放。

這時的韓國也遭遇到政治的變局。1997 年年底，韓國舉行總統大選，在野陣營「新政治國民會議」的金大中上台，於 1998 年就任。這不僅結束了從 1963 朴正熙執政以來的保守陣營執政，也代表韓國民心亟思改革。在國際貨幣基金與國內輿論的壓力下，金大中進行了一連串的金融改革。

[表 3-1 韓國 1997-2002 金融改革簡表]



表 3-1、韓國金融改革簡表（1997-2002）

1997 年 12 月	韓國政府與 IMF 同意進行 570 億美金的紓困措施，但韓國必須要同時進行一連串的金融改革。 14 家商業銀行、兩家證券公司以及一家信託投資公司遭到強制關閉。 韓國銀行法以及金融監理組織法（Act on the Establishment of Financial Supervisory Organizations, EFSO）通過，金融服務委員會（Financial Services Commission，是金融監督委員會 FSC 的行政單位）成立，確立各金融機構的監管單位。
1998 年 1 月	判定韓國第一銀行以及首爾銀行破產，政府挹注公資金援助。
1998 年 2 月	即時糾正法案（Prompt Corrective Action）糾正 12 家銀行必須改進管理措施，並撤回 10 家商業銀行的執照。
1998 年 3 月	商業貸款特別金融機構法案通過，商業貸款特別金融機構委員會成立。
1998 年 4 月	64 個金融機構與金融監督委員會簽下結構改造合約。
1998 年 5 月	金融監督委員會加強執行金融重整。
1998 年 6 月	五家銀行倒閉、撤回兩家證券公司執照、評定 55 家公司的信用為不合格。
1998 年 8 月	四家保險公司倒閉。
1998 年 9 月	五大財團同意作出大幅改革，包括交換重整旗下分支企業。政府撤回五家銀行執照。
1998 年 12 月	大宇集團承諾改善其財務結構；韓國工業證券執照遭撤回。
1999 年 1 月	金融監督院（Financial Supervisory Service, FSS），整合各個金融管理機構如銀行監理辦公室、證券監督局等。
1999 年 4 月	大宇集團宣布進行企業重整；韓國期貨交易所成立。
1999 年 7 月	大宇集團宣布加速企業重整計畫，提供銀行約 10.1 兆歐元的連帶擔保，並成立課責管理機制。大宇總裁金宇中下台。
1999 年 8 月	受到大宇破產影響，韓國政府要求企業盡快做出損益表及清償計畫，並宣布執行穩定金融市場的計畫。大宇旗下子企業進行聯合整頓計畫。
1999 年 12 月	政府宣布加強調查大宇集團內部貪汙案。
2000 年 1 月	28 萬筆不良債權紀錄打消。
2000 年 4 月	股票市場調節機制上路。
2001 年 8 月	韓國在預定日期前清償 IMF 的債務。推動企業重整法案通過，同年九月開始執行。
2002 年 8 月	五家銀行被宣布進入第二階段重整。

資料來源：韓國金融監督委員會（http://www.fsc.go.kr/know/mar_fi01.jsp?menu=7450100）

在 IMF 的壓力下，韓國金融改革的原則是「大破大立」。IMF 訂出了幾項原則：控制經常帳逆差、增稅、削減政府支出、成立金融監理機構、允許外國金融機構進入韓國市場、金融體系資訊透明化、貿易自由化、限制大企業的無限擴張等（陳建良，2003：1-3）。

此外，韓國採取強硬的方式逼迫銀行倒閉以及企業重整。這種做法當然引起財閥跟與其有連帶關係的政治聯盟不滿。雖然金大中政府已經威脅要對韓國前五大財團（三星、大宇、現代、LG、鮮京）進行信用緊縮，但是五大財團仍認為因為它們規模太大，政府不可能真的放任他們倒閉。這些集團雖於 1998 年年初，重整了 55 家早已信用不良的子公司，但卻不願再做出進一步的改革。因此，政府於 1998 年底針對財閥進行大計畫（Big Deals），勒令五大財閥交換重整旗下分支企業，如大宇接管 KIA 的汽車部門，三星接管大宇的電子部門、LG 將電子部門賣給現代。相較於五大財閥，其他較小的企業與銀行的重整相對順利⁷⁷。由此可見大財閥的道德風險有多嚴重。

1997 年，金大中帶領的改革陣營終於取得執政地位，以往長期執政的保守陣營政黨「大國黨」（Grand National Party, GNP）成為在野黨。大國黨對於政治改革立場保守，且長期與財閥結盟，也所以反對金大中的政策。大國黨當時在國會中掌握優勢席次，不願與金大中領導的「新政治國民會議」（National Congress for New Politics, NCNP）合作。且金大中推動反貪腐，使大國黨更不願意配合金大中的改革。此外，金大中也與自己的政治聯盟—「自由民主聯盟」（United Liberal Democrats, ULD）關係不融洽。⁷⁸1999 年時，金大中政府中又傳出貪汙醜聞以及改革狀況不理想，使得其他政黨更沒有支持金大中的意願（每日經濟，2000/9/4，<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid>

⁷⁷ 由於國際貨幣基金要求韓國的銀行的存款準備率必須達到 8%（巴賽爾協定的標準），故韓國政府以此向銀行施壓，銀行也只能接受。

⁷⁸ 金大自在結盟時曾承諾會將政體改為較有利自由民主聯盟（時為第三大黨）的內閣制，但這項承諾卻沒有實踐的可能性，故造成雙方關係惡化（Park，1999：137）。

1=100&oid=009&aid=0000045663，檢索時間：2010/6/9)⁷⁹。但是金大中軟硬兼施，多次公開表示國際貨幣基金壓力的沉重，甚至不惜黑箱作業要挖出議員過去的醜聞，使反對陣營不得不通過金融改革的法案（蔡增家，2005：215）。

雖然金融改革引起利益輸送密切的政商界反彈，但卻有民意支持，金大中因此可以貫徹改革⁸⁰。韓國民眾希望金大中做出幾項改革：廢除地域主義取向的人事任命、改變政府對金融部門的干預方式、以及減少政商利益輸送關係。這些民意期望也符合國際貨幣基金對韓國的要求。因此，政府開始推行大財閥的改革計畫。第一個目標就是當時韓國第二大財閥大宇企業。大宇企業是第一個向政府求援的大型財團，它在 1998 年中宣布倒閉，債權人催促大宇立即重整。大宇的倒閉與重整導致韓國國內債權人損失 26.1 億美元，但是因為政府的快速接管，使大宇的倒閉沒有帶來更大衝擊。表 3-2 顯示政府對五大財閥的改革結果。大宇的倒閉使韓國政府對於整頓大型財閥有了概念，金大中進一步在 1999 年 8 月時宣布幾項財閥重整措施：對於前 30 大財閥的交叉持股做出上限、限制財團對非銀行金融機構的控制。並由公平交易委員會正式調查五大財閥的財務結構。這是韓國政府首次明確對財閥做出限制。

[表 3-2 南韓前五大企業集團事業結構調整與財務改善計畫置於下頁]

⁷⁹ 當時的檢察總長崔成永的妻子涉嫌接受來自新東亞集團的賄賂，而司法體系中竟然還試圖把這件事情壓下來。

⁸⁰ 當時韓國經濟景氣跌到谷底；一百六十幾萬人失業，30 萬大學剛畢業的新鮮人找不到工作，平均有五分之一的家庭中有人失業，地鐵站到處可見露宿者（對家裡謊稱去上班或出差，但實際上是失業的人）。面對這樣的情況，韓國民眾期待立即的改革（Park，1999：136）。

表 3-2、南韓前五大企業集團事業結構調整與財務改善計畫

企業集團名稱	核 心 產 業	關係企業變動	負債比率變化	引進外資金額
現 代	汽車、營建、電子、重化工業、金融服務業	63 家減至 30 家左右	533%降至 194%	2002 年以前引進 84 億 8,400 萬美元外資
三 星	電子、金融服務業、貿易業	65 家減至 40 家左右	370%降至 197%	1999 年年底前引進 50 億美元外資
大 宇	汽車、重工業、貿易、營建、金融服務業	41 家減至 10 家左右	411%降至 168% (製造業)	2000 年年底前引進 70 億美元外資
L G	化學、能源、電子、通訊、金融服務業	53 家減至 30 家左右	505%降至 199%	1999 年年底前引進 65 億美元外資
鮮京 (SK)	化學、能源、資訊通信、營建與物流、金融服務業	42 家減至 20 家左右	466%降至 200%	1999 年年底前引進 20 億美元外資

資料來源：韓國經濟，1998/12/8，<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=1998120800231&intype=1>，檢索日期：2010/6/9。

到了執政後半期，金大中政府的改革力道明顯減弱⁸¹。所以如此，係因為當時國際貨幣基金的要求多已達成，加上貸款已清償⁸²，就失掉了動力。韓國的金融體系的危機並非就此解除；例如信用卡公司只衝業績，卻不管呆帳的問題也在金大中之後的盧武鉉時期（2003 - 2008）出現。根據統計，南韓的九家信用卡公司累積逾放比率已達 23%，預計 2003 年底前南韓的信用卡公司有 30 兆韓元公司債到期（郭文平，2003）。這個問題在 2008 年的全球金融風暴時，又使韓國經濟再受重創。此外，政治人物收賄引發的政治風暴的事件依然層出不窮。但是因為韓國的監理機制運行良好，使得盧武鉉政權（2003 - 2008）與李明博政權（2008 迄今）雖有金融醜聞，但與金融監督院以及金融監督委員會無關。這些醜聞並未影響到金融體系的穩定⁸³。而盧武鉉在任期間，雖然屢有政治風暴（如 2004 年遭彈劾而被停職），但是在金融政策上大制沿用金大中時期的設計，沒有做出太大的變更。

第三節 韓國金融改革的政治分析

韓國社會鑲嵌層次的部分，焦點在韓國政黨體系以及地域政治的形成。韓國的地域政治深刻影響其政治菁英以及社會利益的分配。又因為選民在投票時也會考量地域因素，使地域主義的對抗在韓國政壇中非常明顯。⁸⁴金大中當選時（1998），雖然輿論支持改革，但是因為當時反對黨（大國黨）與金大中在國會的政治同盟（自由民主聯盟）都不支持改革，使得金大中不僅要運用檯面上的社

⁸¹ 金大中的任期後半，尤其是 2002-2003 之間的改革，較偏向「再開放與管制系統的執行」。如重新開放銀行保險設立、公平揭露系統建立、進一步的部會整合等（資料來源：韓國金融改革沿革，韓國金融監督院 <http://www.fss.or.kr/>，檢索日期：2010/4/20）。

⁸² 韓國於 2001 年 8 月宣布清償向 IMF 所貸的 500 億美元（台灣金融研訓院，<http://www.cdic.gov.tw/public/Attachment/67101353971.pdf>，檢索日期：2010/6/23）。

⁸³ 盧武鉉家族接受賄賂疑雲，被懷疑可能是導致盧武鉉在卸任後自殺的原因。而李明博在競選時也同樣有涉入洗錢疑雲（被懷疑接受 BBK 公司的賄賂）。

⁸⁴ 以新政治國民會議為例，主要支持者多來自黨總裁金大中的故鄉全羅道，第二鐵票區則是來自首爾，同黨籍不少議員皆出身首爾（森山茂德，2005：120）。故可以看出選民依地區的不同，對政黨的支持度有所差異。

會輿論以及國際貨幣基金的壓力，也必須動用遊說、甚至是威嚇等非正式手段才能使國會通過法案。除了輿論與國外壓力外，制度的設計也給予了金大中極大的行政權力。

值得注意的是，以往在韓國政壇上扮演重要角色的朋黨資本主義，卻因為金融改革而被削弱。自朴正熙以來的歷任總統，幾乎都藉由朋黨資本主義與財閥結盟，以穩定統治基礎。然而金大中由於自身的自由派意識形態，加上國際貨幣基金的要求，所以反而與財閥的關係變得淡薄。這使得以往被視為帶動國家發展的朋黨資本主義逐漸衰微，也打破了「政治運作必須要官商勾結」的做法。

韓國總統五年一任，不得連任。在任期間，總統的行政空間很大。韓國在經國盧泰愚時期的第六共和憲法修訂之後，總統權力已大幅縮減。然而韓國總統的權力卻仍因為總統有強力的行政機構(如可增加或裁撤直屬於韓國總統府青瓦台的機構)，使得反對黨及監察機構對於總統的限制力仍然有限(林秋山，2009：31-38)。因為不得連任，韓國總統在任期的前半段會大力推行政策。但到了任期後半，由於各方勢力都有意追求下任總統寶座，不願再與執政者合作，使總統的政策推行能力大不如前(蔡增家，2005：89-90)。金大中能大力推動金融改革政策，一是因為他善用任期優勢，且剛當選就接下改革的重任。二是因為他沒有金泳三的政治包袱。金泳三為韓國第一位文人總統，在金鍾泌與金大中的同時競爭下勝選。金泳三是因為與黨內前政府盧武鉉政權的守舊派合作，才得以贏得總統寶座。金泳三因此無法推動金融改革。金大中於 1997 年擊敗大國黨的李會昌，雖然是因為與自民聯盟的金鐘泌聯手，但是因為金大中的新政治國民會議在政治聯盟中勢力較自民聯盟大，所以金大中的改革不像金泳三一樣受黨內掣肘。

自民聯盟雖然與金大中聯手合作，卻因為金大中沒有兌現結盟條件而深感不滿。為了避免大國黨與不滿的自民聯盟阻撓金融改革，金大中選擇在 1998 年 9 月，運用調查權調查不配合法案通過的國會議員，另外也以大國黨的競選財稅狀況，向大國黨的議員施壓。最後，大國黨的議員紛紛出走，其中 17 名議員投向

金大中的新國民政治會議，8名議員投向自民聯盟（Kim，2000：895）。這樣的結果不僅有效削減大國黨的反對力量、並有效嚇阻了自民聯盟的威脅，更成功地彰顯總統的權力足以左右議員加入政黨的意願。

韓國的國會選舉是在總統任期的中間舉行，所以如果執政黨無法贏得國會大選，總統強大的行政權力就要在總統的後半任期大打折扣。2000年的國會大選時，金大中希望新政治國民會議的票源由特定區域（全羅道）轉向全國化，故希望金鍾泌的自民聯盟能夠與金大中自己的新政治國民會議合併，並改成新千年民主黨。但是自民聯盟拒絕了這項提議，並表示在2000年的國會大選中，就算不與金大中合作，自民聯盟最少也可以在273席獲得60席（韓國經濟，2000/2/3，<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=015&aid=0000223968>，檢索日期：2010/6/9）⁸⁵。這足以顯示期中選舉時，其他黨派不願意配合執政的總統。加上金大中家族也有醜聞，使得民意背離，因此金大自在任期的後半，政權正當性減弱，全部改革也就慢了下來（Ha，2001：32-33）⁸⁶。

治理機制層次的分析側重各個行為者的互動如何影響政策產出。行為者中最重要的是總統。韓國憲政體制的設計給總統極大的行政空間以推動政策。因此金大中強力推動金融改革，就壓縮了反對黨與財閥的空間。就反對黨而言，大國黨的勢力在國會中一直都是最大的，也是代表傳統的反對勢力。金大中領導的新政治國民會議則是第二大黨，必須要與其他政黨合作才能順利通過法案。表3-3顯示金大中執政期間，政黨的國會席次分佈。

[表3-3 金大中執政期間國會政黨分佈置於下頁]

⁸⁵ 當時自民聯盟認為金大中醜聞纏身，未來執政的可能性不大，故合作意願不高（Kim，2000：896）。

⁸⁶ 金大中的兩個兒子都因為捲入貪汙案而入獄，賄賂醜聞案不斷，使金大中政權被戲稱為「(貪汙)蛋糕共和國」(東亞日報，2007/12/28，<http://www.donga.com/fbin/output?n=200712280130>，檢索日期：2010/6/9)。

表 3-3、金大中執政期間國會政黨分佈

	新韓國黨/ 大國黨	新政治國 民會議/新 千年民主 黨	自由民 主聯合	無黨籍	其餘政 黨	總席次
第 15 屆	139(46%)	79(26%)	50(17%)	16(6%)	15(5%)	299(100%)
第 16 屆	133(48%)	115(42%)	17(6%)	5(3%)	3(1%)	273(100%)

※韓國採單一選區兩票制，括弧內為席次百分比

資料來源：韓國國會網 <http://www.assembly.go.kr/renew09/asm/ifa/yat>

_01_01.jsp



看到金大中在任期前半運用各種政治手段推動金融改革可以順利推行，使最大的反對黨大國黨也面臨議員出走的危機。但是隨著任期走向後半，金大中政權也傳出賄賂醜聞、干預新聞自由、任用人才以地域主義化爲先，民眾開始失去對金大中的信心（Kim，2000：900）。大國黨便對準金大中的政策攻擊，批評金大中的金融改革並沒有真正改善韓國的經濟情況⁸⁷。加上金大中對北韓採取情勢緩和的「陽光政策」，更讓大國黨有機會質疑金大中是否在姑息北韓的威脅。在這樣的情況下，大國黨原可以在國會大選（2000）取得勝利，但是因爲該黨提名委員會不願意提名數名過往因爲政商關係綿密而民意形象不佳的大老議員，導致大國黨面臨分裂。加上這些未被提名的大老多出身於大邱—慶尙地區，大國黨在這個傳統票倉的實力大幅降低。

國會選舉最後的焦點是金大中對北韓的「陽光政策」，1998-2000 年的金融改革並無法爲金大中爭取選票。⁸⁸選舉結果由在野的大國黨小勝新千年民主黨（新政治國民會議改稱），自民聯盟獲得的席次大幅滑落。國會選舉的結果意味著金大中的執政聯盟夥伴（自民聯盟）以後可能幫助不大，金大中必須贏得其他小黨或是無黨籍議員的支持，才能夠維持執政穩定。大國黨小勝，得以在日多項議題中阻擋金大中的法案，例如大國黨策動立法規定政府在給與北韓援助前，必須先獲得國會的同意（文化日報，2000/6/28，<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=200006285000401>，檢索時間：2010/6/9）。我們因此可以確定，政策制定過程中（包括金融改革政策），國會議員對法案的影響力是與總統剩下的任期成反比，但與國會選舉的周期成正比。

再次於國會的重要行爲者是財閥。財閥在金大中的金融改革政策制定過程中，角色十分被動。在威權時代（1963 - 1988），大企業爲了要維護其在產業上

⁸⁷ 舉例而言，在 1997 年時，韓國前 10% 的收入者的 GDP 是後 10% 的收入者的 7 倍；但這樣的差距卻在 2000 年時增加到 10 倍（Suh，2000：42）。

⁸⁸ 金大中陣營宣稱陽光政策的持續推行，可順利促成兩韓和談；大國黨則質疑這個可能性，並催促組成國會調查小組調查金大中政府與北韓之間的談判過程。（中央日報，2000/4/12，http://article.joins.com/article/article.asp?total_id=602860、http://article.joins.com/article/article.asp?total_id=602853，檢索時間：2010/6/9）

的優勢地位，會給領導人與官僚龐大的政治獻金。雖然政治資金規範法，規定一家企業一年之內的政治獻金額不得超過一億韓圓，但是候選人與企業通常會進行檯面下的交易，以躲避法律規範。企業有時甚至不再透過國會代理人影響政策，而是直接走上台面。這和台灣民主化之後的政商趨勢很相似，例如現代集團的總裁鄭周永自組「統一人民黨」（1992），與大邱—慶尙聯盟的議員相互結合，反對金泳三的金融改革（蔡增家，2005：103、121）。在財閥在金融改革一開始，對於政府企業重整的要求不太在意，認為政府不會放任財閥倒閉，其中尤以五大財閥為甚。之後財閥因為自己的財務危機，才願意接受政府的改革提議，甚至全盤改造旗下的子企業。以大宇集團為例，1999年7月，大宇因債台高築，無力償債，爆發財務危機。大宇集團負債達520億美元，其中國外負債99億美元。在這樣的情況下，大宇只能請求政府幫忙紓困；這就給了政府可以要求企業改造的機會。由於大宇宣布破產，政府向其他財閥證明了「政府是會放任大財閥倒閉的」，所以其他四大財閥也願意接受政府的改造計畫。

另外由於金大中動用檢查權打擊大國黨的議員，所以以往財閥在國會中的代理人也難以再為其發聲。因為自身的財務危機以及政商網絡失靈，財閥在政治舞台上的角色由主動轉為被動。在金融改革之後，財閥與政治人物的關係變得淡薄。因為金大中對財閥採取強硬措施，也使以往以青瓦台（韓國總統府）為中心的政商關係出現裂縫，以往的政治精機合成體開始衰退（Haggard, Lim and Kim，2003：18-25）。

韓國金融改革的另一主要行為者是國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）。因為韓國政府被迫向外求援並接受國際貨幣基金的貸款，國際貨幣基金才能介入韓國金融治理機制的決策過程。在1998以前，政府禁止外資進入韓國國內金融體系，所以國際勢力無從介入韓國經濟。在金融風暴之後，國際貨幣基金可以藉由貸款契約，讓韓國政府接受自由化市場的概念，並把韓國的金融體系改造得更適合全球自由市場。加上國際貨幣基金的功能本就在於扮演世界各

國中央銀行的角色，提供各國中央銀行融資，以調節國際收支的不平衡，並協調與監督各國之貨幣政策，以維持國際金融秩序的穩定（江啓臣，2009：311），所以這些對韓國的要求不僅有助於韓國金融市場的開放與穩定，也有助於外資進軍韓國。國際貨幣基金因為有貸款在手當籌碼，積極推動韓國金融改革，也成為了金大中政權對於國內反對改革聲浪的最佳武器。國際貨幣基金雖然未直接指揮韓國金融改革法案制訂與通過，然但是其幕後角色卻至關重要。

最後我要從資源分配層次做分析，也就是討論金融改革的結果。金融體系重整的成效相當明顯。韓國的經濟成長率由 1998 年時的-5.4%成長到 1999 年時的 9.3%，失業率由 1999 年初的 8.6%降至 1999 年 9 月的 4.8%，外匯存底由 1997 年底的 8.87 億美金，增加到 1999 年第四季的 65 億美金。而在銀行結構調整的方面，政策成效也是成績斐然。單就 1999 年與 2000 年來比較，2000 年的壞帳率便遠遠低於 1999 年。

[表 3-4 韓國銀行壞帳比率置於下頁]

表 3-4、韓國銀行壞帳比率（1999-2000）

單位：兆韓圓

貸款	1999 年 12 月	2000 年 12 月	變動
總計	590.9	621.4	30.5
信用為次級或是更差	88.0	64.6	-23.4
信用為次級或是更差的比率	14.9%	10.4%	-4.5 %
壞帳	66.7%	50.2%	-16.5%
壞帳比例	11.3%	8.1%	-3.2 %

資料來源：Financial Reform and Supervision in Korea 2001，Seoul: FSS and FSC，p. 11



而由 Fitch 的主權債信評等來看，韓國在金融改革之後的發展方向越來越正面。

[表 3-5 韓國主權債信變化（1997-2003）置於下頁]



表 3-5、韓國主權債信變化（1997-2003）

時間	長期外幣違約評級 (IDR)	長期本幣違約評級 (IDR)	展望
1997	BBB-	BBB-	正向
1998	BB+	A-	正向
1999	BBB	A-	正向
2000	BBB+	A	穩定
2002	A	A	穩定
2002	A	AA-	穩定
2003	A	AA-	穩定

資料來源：Fitch Ratings <http://www.fitchratings.com.tw/zh-tw/>



在企業債信方面，財閥在金融改革之後努力增加資本、減少負債以改善財務結構。2002 年時，企業的負債佔總資產的比率已經由 1997 年的 396.3%降到 135.4%，是 1967 年來的最低水準。政府在金融危機之後對企業的要求，負債佔總資產比率 200%之內的企業比例已有 62.9%，較 1997 年的 26.3%高出許多。在上市公司中（不包括金融機構），前 10 大企業總資產佔上市公司總資產的比例雖大體維持以前的水準，但其市值卻顯著提升，從 1997 年的 46.4%成長到 2002 年的 61.1%。財閥的獲利能力所以變好是因為選擇進入新的產業如資訊、生物科技、奈米等集中經營，不再如以往一樣無限制擴張。專業化的做法如三星的獲利有 76%集來自於電子部門，鮮京集團（SoongKyong, SK）則有 80%的獲利是來自於資訊與通訊部門，都為企業帶來可觀的利潤（康益智，2008：37-38）。

[表 3-6 韓國前 10 大企業資產佔韓國上市公司總資產比重 1997-2002 置於下頁]



表 3-6、韓國前 10 大企業資產佔韓國上市公司總資產比重（1997-2002）

單位：%

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
資產	39.2	38.5	40.6	40.4	38.1	39.7
銷售額	26.5	25.7	25.6	28.4	28.3	30.5
市場值	46.4	55.4	53.1	52.5	61.9	61.1

說明：不包括金融機構

資料來源：韓國證券交易市場

<http://www.krx.co.kr/coreboard/BHPKOR08006/list.jsp>



金融改革之後，由於市場開放、企業為進行改造而分割出售，以及政府推出吸引投資優惠措施等原因，外資對於韓國的直接投資以及股市投資都顯著增加。外國資金積極介入韓國的金融市場，除了直接持股外，外資銀行如 HSBC、花旗銀行等也大舉在韓國拓展分部，間接迫使韓國的本地銀行必須要極力爭取業務，擴張金融產品的市場。然而開放同時意味著韓國的金融市場必須大舉倚賴外國資金，加上政府為了復甦景氣而採取的低利率政策，使韓國人民不斷的刷卡、貸款，進而成為 2008 年全球次貸風暴下受創的遠因（陳家齊，2008）。

[表 3-7 韓國股市外國人持股比重置於下頁]



表 3-7、韓國股市外國人持股比重（1998-2002）

		1998	1999	2000	2001	2002
韓國證券 交易市場	市場值	72	138	350	172	240
	股數	9	11.4	17.3	19.6	19.6
外國人持 股	市場值	12	34	75	58	88
	股數	0.8	1.2	2.1	2.7	2.8
外國人持 股比重	市場值	16.7	24.5	21.4	33.7	36.7
	股數	8.9	10.5	12.1	13.8	14.3

資料來源：韓國證券交易市場網站

<http://www.krx.co.kr/coreboard/BHPKOR08007/list.jsp>



第四節 結論

韓國的金融改革因為危機而帶來轉機。由政經環境的層次互動分析，金大中所以能夠推動金融改革政策，是由於制度環境賦予他在任期前半極大的行政空間。社會輿論、外國壓力給了他足夠的理由，使他可以對付反對黨以及財團的反抗。

從行為者互動層次來分析，反對黨大國黨與財閥在金大中的任期前半無力對抗金大中的行政能力。當時財團財務急遽惡化，使得「大國黨—財閥」組成的聯盟變得搖搖欲墜。直到 2000 年國會大選，金大中任期到了後半，使得大國黨又有可趁之機，逐漸奪回政策制定的主導權。財閥在金融改革時面臨了極大的衝擊，但是在金融改革之後，財閥的體質變得比以前好，但與政治人物的關係也較以前淡薄。以往外國壓力（主要指國際貨幣基金）由於制度環境的限制，不能介入韓國的金融市場，但藉由金融改革，外國壓力得以介入韓國金融改革的政策制定過程，並為外資在韓國提供了良好的投資環境。

綜上所述，韓國的金融改革動力雖直接來自國際貨幣基金，但在實際運作上，其成功仍視制度設計以及各方行為者的能力與互動而定。韓國金融改革能成功，在於制度環境以及社會、國外的支持。

第四章 結論

前兩章以不同的層次分析了台灣與韓國的金融改革過程。本章將就前兩章的內容分成四個層次逐一比較。其後分析為何兩國金融改革會有不同的結果。最後則是本文的總結與建議。

第一節 台灣與韓國金融改革比較

台灣與韓國在社會鑲嵌層次上都因為歷史與文化因素，塑造出強烈對抗的政黨體系。台灣在社會鑲嵌層次上是兩極化的政黨體系，藍綠雙方將意識形態對峙，以致無法在任何議題上妥協。在金融改革的立法院審議過程之中，衝突不斷。韓國的政黨體系雖不像台灣那麼分裂，但也存在著政策面上的保守陣營（大國黨）與改革陣營（新國民政治會議/新千年民主黨）。兩個陣營間反應韓國政治的地域主義。如大國黨代表傳統的政治菁英區域，大邱—慶尙地區。新國民政治會議的鐵票區則為金大中的故鄉全羅道以及在北部的首都首爾。兩國的政黨體系，都有強烈對抗的特性。

兩個國家在 1960 年代開始發展經濟時，就是依恃朋黨資本主義達到政策目標。但是在金融改革之後，兩國的朋黨資本主義往不同的方向發展。在台灣，民進黨同樣運用朋黨資本主義建構了自己的政商網絡，並以金融改革做為工具，使政商關係的建構可以更穩固。但是，金大中把金融改革當作讓政商關係變淡的工具。除了因為金大中本身就是自由派，與保守的財閥本身在政策制訂方向上就有差異之外，國際貨幣基金的要求也使金大中更有立場去要求財閥。因此，在全面改革之下，傳統韓國政壇上朋黨資本主義的風氣反而淡薄了。

在制度環境層次上，台灣的總統為四年一任可連任制，且通常兼任黨主席，故總統在推動金融改革政策的同時也必須考量到選舉的勝算。一次金改時農漁會信用部的分級制度由原本強勢推動到喊停就是因為執政者擔心再次總統大選時會選不上。在政策制定過程之中，朝野雙方的意見大相逕庭，或是在野黨對於總

統的政策推行、操守極為質疑，也不會輕易發動罷免。因為立法院如果罷免總統，總統可以解散國會反制。因為政治風險太高，總統與在野黨都不會冒這個險。如此一來，總統的政策權力便無形間提高了。所以制度給了台灣的總統限制，但也給了他相當的政策權力。

韓國對於總統任期的規範是五年一任，不得連任。故在總統任期的前半，行使權力時約束很小，加上可以自由設立直屬辦公室或運用調查權，故可以在推動改革政策上可以很積極。但是總統任期的後半，由於沒有連任的可能性，加上各方人馬都亟欲布局競選下一任總統，故總統的權力就會較任期前半弱化得多。

此外，國會大選的時間也是影響兩國總統權力的要素。韓國的國會大選是在總統任期的中間舉行，若執政黨無法贏得國會大選，則剩下一半任期的總統在施政上會更加困難。但即使執政黨再次贏得大選，現任總統也無法再連任，黨內也不一定繼續支持他的政策推動。

在台灣，的總統大選與立委選舉的時間綁在一起，若可以同時贏得兩項選舉，則表示該政黨同時獲得行政權與立法權，對於政策的影響力得以極大化。台灣國會是否通過法案，除了與朝野對立的激烈程度相關之外，也與政黨對於即將來臨的選舉的評估有關。

在治理機制層次上，台灣的陳水扁總統由於制度環境給與的優勢，故得以藉由行政手段在金改過程中布局政商網絡；但是由於有選舉考量，在會危及基層選票的政策措施，總統仍會不敢貿然推行。直到第二任時，因為沒有競選連任的機會，使得總統可以依照自己的意願、不顧社會輿論以及行政院的意见進行金融體系的利益重分配。因為制度設計，使得陳水扁任期內前後兩次金融改革在政策推動的強度上出現差異。

在韓國，金大中沒有再選的考量，加上制度環境的設計與輿論、外國壓力的催促，使他在任期前半不必顧忌在野黨與財閥的保守聯盟，可以順利推行改革。但是到了任期後半，因為沒有連任優勢、其他政黨也積極為下一任的總統大選布

局，金大中政權也出現醜聞，致使任期後半金融改革政策推行困難。

在政黨方面，兩國的在野黨都以選舉考量和行政當局周旋。台灣的在野黨(國民黨)先是拖延法案，直到選舉有勝算，覺得可以同時掌握行政權與立法權了，再將拖延已久的法案通過(金監會組織法)，以便日後的人事布局安排。韓國的在野黨(大國黨)原本占有立法優勢，但是因為金大中在任期的前半運用總統權逼迫在野黨配合，使得在野黨要到總統任期的期中國會大選之後才有機會掌握優勢。故在總統任期前半，對於執政黨的改革法案推動無力反抗。一直要到金大中任期過半，大國黨贏得國會大選，才得以重新穩定政策制定的權力。

台灣與韓國的財團皆積極拓展政商關係，但是台灣的財團藉由金融改革與統治者掛勾，藉由建立與民進黨政府的政商關係來擴大經營版圖；韓國的財閥在金融改革之前與政壇淵源深厚，商界人士甚至自組政黨參政。但是在金融改革之後，由於企業被迫重整，政府也擺明放任體質差的財閥倒閉，導致財閥與政治人物的關係變差。陳水扁政府藉由金融改革建立民進黨的政商關係，但是政商勾結醜聞不斷。金融改革後，韓國雖然時有政商勾結的醜聞傳出，但比起從前，政商關係淡了許多，企業體質變得較為健康。

韓國在治理機制方面多了一個不同的行為者：國際貨幣基金。國際貨幣基金因為亞洲金融危機介入了韓國的金融改革。此後韓國的金融體系必須面對市場競爭；為了達成國際貨幣基金設定的目標，韓國政府必須建立透明的金融監理體系以及開放的投資環境，韓國的本土銀行也開始要與外國銀行競爭。國際貨幣基金有明確目標，韓國因此在壓力之下迅速的完成了改革。雖然金大中在任期後半推動政策的能力減弱了，但是由於國際貨幣基金的要求多已在任期前半完成，所以後期權力變弱對金融改革的影響妨礙不大。

在資源分配的層次部分，兩國各有一個相同的行為者和一個相異的行為者。財團/財閥見於兩國的金融政治。台灣的財團在金融改革中，重新布局政商關係，並藉由政商關係拓展企業規模。但是「大就是好」的金融版圖仍顯示許多沒效率

的地方。韓國的財閥在金融改革之後，企業價值與規模都擴大了，但不像以往只以擴張版圖為企業目的，而是較為專注某幾項產業，重視專業化。也因為金融改革迫使企業的財務結構與企業治理都趨向透明化與專業化，韓國的財閥因為金融改革，體質獲得明顯改善。

兩國行為者有一個很大的差異：在台灣是地方派系，在韓國則是國際貨幣基金。台灣的地方派系在政治民主化後就逐漸弱化，一旦農漁會以及信用合作社在一次金改中被整頓，地方派系頓失財源，在選舉中更顯衰弱。但一次金改對地方金融機構整頓不徹底，地方派系又有復甦的現象。韓國在金融改革過後，國際貨幣基金的做法帶動了韓國的金融體系自由化，結束了以往韓國政府對金融體系的操縱，使韓國金融體系與投資環境受到國際監督，並成功使外資打進韓國的金融市場，競爭增加，使韓國金融業體質變好。然而自由化與國際化，也使韓國更容易受到國際景氣波動的影響。

[表 4-1 台韓金融改革制定過程中層次比較置於下頁]

表 4-1、台韓金融改革制定過程中層次比較

	社會鑲嵌	制度環境	治理機制	資源分配
台灣	政黨體系：兩極對立，議題爭論難以產生共識	總統：四年一任可連任，通常兼任黨主席；決策中會加入追求連任的考量 選舉時間：總統大選與國會選舉同時	總統：選舉、政商關係考量 政黨：選舉考量 財團：政商關係、企業擴張考量	財團：成功擴張，但政商勾結醜聞不斷 地方派系：遭到削弱，但金改不是變弱的主因
韓國	政黨體系：破碎，大體可分為保守與改革派 地域對抗：大邱—慶尙 vs. 全羅	總統：五年一任不可連任 選舉時間：國會大選在總統任期的一半	總統：受壓力推動改革、積極擴張總統權力 政黨：總統任期前半受壓抑，後半逐漸拿回舞台 財閥：被迫重整；政商關係逐漸淡薄 國際貨幣基金：因危機得以介入	財閥：改革重整後體質更佳 外資：金融改革化後順利進入韓國金融市場

※作者自繪

最後要討論的是台灣和韓國的金融改革，究竟誰比較成功？就以上討論來看，我認為韓國的改革是比台灣成功的。

首先，在金融改革後，韓國的金融體系與經濟表現都比台灣好。台灣的基層金融體系在一次金改之後狀況已經明顯較之前改善，近年來的逾放比皆控制在1%左右。但是在提升金融產業競爭力部分，二次金改的效果卻相當有限。台灣的二次金改普遍被認為是圖利特定財團的政策。開放公股銀行股份、金控合併等政策，在沒有明確的評估之下便被推動，而在結果上也並未促進金融產業的效率成長。簡言之，因為政治目的而推動的金融改革沒有達成經濟目標。

韓國金融改革後的經濟表現明顯較台灣好得多。韓國的經濟成長率由 1998 年時的-5.4%成長到 1999 年時的 9.3%，失業率由 1999 年初的 8.6%降至 1999 年 9 月的 4.8%，外匯存底由 1997 年底的 8.87 億美金，增加到 1999 年第四季 65 億美金。此外，財團體質與外資投資狀況都比金融改革之前好得多。這是因為亞洲金融風暴與政黨輪替等因素，使韓國在金融改革中，經濟目標優先於政治目標。

[表 4-2 台韓金融改革前後金融表現比較置於下頁]

表 4-2、台韓金融改革前後金融表現比較

年份	外匯存底 (億美元)		外債 (億美元)		央行重貼現率 (%)		本國銀行逾放 比率 (%)	
	台灣	韓國	台灣	韓國	台灣	韓國	台灣	韓國
1998	835	520	-	1487	4.75	-	4.37	15.50
1999	903	740	386	1371	4.50	4.75	4.88	12.90
2000	1062	961	348	1317	4.625	5.25	5.34	8.00
2001	1067	1028	343	1198	2.125	4.00	11.27	3.41
2002	1222	1214	450	1309	1.625	4.25	8.85	2.33
2003	1616	1554	631	1616	1.375	3.75	6.08	2.63
2004	2066	1991	809	1780	1.750	3.25	3.78	1.90
2005	2417	2104	867	1900	2.250	3.75	2.24	1.22

資料來源：吳家興，2006：24

[表 4-3 台韓金融改革前後經濟指標表現置於下頁]



表 4-3、台韓金融改革前後經濟指標表現

	經濟成長率(%)		每人 GDP (美元)		失業率(%)		匯率(兌換 1 美 金之台幣/韓元)	
	台灣	韓國	台灣	韓國	台灣	韓國	台灣	韓國
1998	4.6	-6.9	12679	7477	2.7	7.0	33.4	1401.4
1999	5.8	9.5	13609	9549	2.9	6.3	32.3	1188.8
2000	5.8	8.5	14519	10888	3.0	4.4	31.2	1131.0
2001	-2.2	3.8	13093	10178	4.6	4.0	33.8	1291.0
2002	4.3	7.0	13163	11485	5.2	3.3	34.6	1251.0
2003	3.4	3.1	13327	12707	5.0	3.6	34.4	1191.6
2004	6.1	4.7	14271	14162	4.4	3.7	33.4	1145.3
2005	4.1	4.0	15271	16306	4.1	3.7	32.2	1024.0

資料來源：吳家興，2006：27。



另一個評估的標準則是兩國金融監理體系的運作。台灣的金融監理體系的成立過程耗時，且在 2004 年正式成立後醜聞不斷，讓人質疑台灣金融監理體制的中立性與專業性。反觀韓國的金融監理機制成立之後不僅少有醜聞，政商權貴涉入的案子也主動積極偵查⁸⁹，運作成果遠較台灣良好。這也是因為韓國在金融監理機制的設計上，政治目的涉入較少才能達成這樣的效果。台灣的金融監理機制在立法階段便已經因為政治考量而造成立法延宕，正式成立後的官員任命以及種種官商勾結的醜聞，更使得台灣的金融監理體系不受信任。

但是在評估韓國與台灣金融改革的成果孰優孰劣時，同時也必須考量到這兩個國家在進行金融改革時的時空背景。韓國進行金融改革時沒有政治考量，是由於金融改革的細項已經由國際貨幣基金量身訂做，加上當時國家面臨危局，必須要做出大幅度的改變。然而台灣的改革不是因為面對國家金融體系崩潰的危機，而是因為政治目的性的資源重分配，所以在目標的達成上與韓國本來就會有差別。簡單來說，在討論兩國的金融改革的成敗時，單只用結果來看容易失之偏頗，仍應該要視兩國的整體情況方能做出較完整的討論。

第二節 總結與建議

本文要討論的問題是「為什麼台灣與韓國在 1998-2008 的金融改革，其政策制定過程有這麼大的差異？」。本文中舉出台灣和韓國做為兩種不同改革方式的代表，並進一步比較兩國的改革方式與成果。本文認為，是制度環境的設計以及治理機制中行爲者的互動，使兩國的金融改革帶來不同的後果。但是像台灣一樣經歷過緩進療法的國家，也不乏金融改革失敗的例子，如日本。另外，阿根廷像韓國一樣經歷了震盪療法（shock therapy），卻改革失敗。在這些例子中，不同的

⁸⁹ 如 2009 年三星集團旗下的三星生命保險傳出財務問題，金融監督院立即展開全面調查。也導致了後續一連串政商名流的醜聞被揭發。（聯合新聞，2009/12/10，<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=001&aid=0003017834>）。

因素如民族性、領袖特質、國際環境等都左右著金融改革的成敗。本文中提到背景因素及環境會深刻影響政策制定過程，但是這些因素往往在分析中難以做控制。

本文控制了比較目標的相似性，但是這有幾項缺點：首先，兩國在金融改革上皆取得正面的成果，但由於缺乏失敗的例子作比較，故解釋力有限。其次，直觀反應來看，民族性、領袖特質等都是容易影響金融改革成敗的因素。但是由於這類因素難以客觀測量，所以無法明確得知其影響力。最後，「時機」是在比較案例時最難控制的因素。當金融改革的制度環境、治理機制、國際環境等都到了適合的時間點，改革方能順利推行。而怎樣判斷一個時間點是否適宜進行改革，則必須控制多個變項，分析也會遠較本文的設計複雜化。一個完整、具有會整案例特色且可預測事件發展的研究，必須要參考具有不同特徵的案例，並輔以嚴密的變項控制，方能達到這樣的效果。本文的比較分析為最初步的討論，期許後人能做出更多樣化且完整的案例比較。

參考文獻

中文部分

學位論文：

李宗榮，1994，〈國家與金融資本：威權侍從主義下國民黨政權銀行政策的形成與轉型〉，東海大學社會學研究所碩士論文。

林文斌，2007，〈日本、韓國、台灣金融體制改革的比較政治經濟分析〉，國立台灣大學政治研究所博士論文。

林佑儒，2003，〈日、韓、台三國金融重整之比較〉，國立台北大學經濟學研究所碩士論文。

林姍姍，2003，〈亞洲金融危機之政治經濟分析—以南韓和台灣為例〉，國立中正大學政治學研究所碩士論文。

楊媛玉，1995，〈三商銀民營化與新銀行開放設立政策演變之探討〉，國立政治大學政治研究所碩士論文。

張軒榮，2008，〈金融管制政策之執行評估：以二次金改金融整併政策為例〉，國立台北大學公共行政暨政策研究所碩士論文。

薛健吾，2007，〈台灣金融改革的政治經濟分析〉，國立政治大學政治研究所碩士論文。

康益智，2008，〈1997年韓國金融危機的研究〉，國立政治大學經營管理碩士學程全球經營與貿易組碩士論文。

學術期刊：

朱雲漢，2004，〈台灣民主發展的困境與挑戰〉，《台灣民主季刊》，1(1)：143-162。

呂秋遠，2000，〈政黨理念與政治現實的碰撞：國民黨與民進黨財經政策之比

- 較》，《問題與研究》，39(11)：27-28。
- 杜慶承，2005，〈中央政權輪替對地方派系的影響：彰化縣個案研究〉，《選舉研究》，12(1)：117-145。
- 林文斌，2003，〈金融自由化與國家金融能力：台灣個案研究，1949-2000〉，《思與言》，41(3)：83-154。
- ，2008，〈台灣『發展型國家』的調適或轉型？政府、金融與企業間關係的考察〉，《政治科學論叢》，37：95-150。
- 林繼文，2006，〈政府體制、選舉制度與政黨體系：一個配套論的分析〉，《選舉研究》，13(2)：1-35。
- 吳家興，2006〈近十年臺、韓經濟表現之比較〉，《台灣經濟金融月刊》，42(11)：1-28。
- 徐永明、陳鴻章，2004，〈地方派系與國民黨：衰退還是深化？〉，《台灣社會學》，8：193-228。
- 陳宏銘，2009，〈台灣半總統制下的黨政關係：以民進黨執政時期為焦點〉，《政治科學論叢》，41：1-56。
- 陳尚懋，2005，〈台灣金融改革的政治分析：ACTA 模型的檢驗〉，《東吳政治學報》，25(1)：115-160。
- 馬君潞，1996，〈西方國家金融管制理論與實踐的變革〉，《城市金融論壇》（現更名《金融論壇》，1。
- 黃宗昊，2004，〈台灣政商關係的演變：歷史制度論分析〉，《問題與研究》，43(4)：35-67。
- ，2009，〈政治經濟學分析架構的三項發展〉，《全球政治評論》，25：151-196。
- 黃(口麗)莉，2007，〈M 型政黨 vs. 鐘型意識——台灣國族認同之意識型態及其心理基礎〉，《中華心理學刊》，49(4)：451-470。

鄭明德，2005，〈民進黨立法院黨團組織問題之研究〉，《政治科學論叢》，25：135-166。

廖坤榮，2004，〈台灣與南韓監理制度的改革〉，《問題與研究》，43(5)：59-87。

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。

新聞與雜誌

王時齊，2002/10/10，「扁：金融改革 如刮骨去毒」，《聯合晚報》，1版。

李恆宇、邱金蘭，經濟日報，2005/5/25，〈RTC 案周五審查變數大〉，A2版。

李莉珩，聯合報，2001/7/23，〈清理問題金融機構 金融重建基金今啓動〉，11版。

李惟平、羅曉荷，經濟日報，2002/11/17，〈農業金融主管機關 將改為農委會〉，1版。

李淑慧，經濟日報，2001/11/2，〈惠譽：金控公司系統風險未規範 不利債信〉，3版。

李淑慧，聯合報，2002/11/19，〈金改煞車 國家主權評等將受影響〉，2版。

邱金蘭，經濟日報，2002/3/4，〈金融改革 不能全靠重建基金〉，2版。

宋宗信、傅沁怡、邱金蘭，經濟日報，2001/12/7，〈金監會 集萬千關懷 遲不露面〉，6版。

林美玲、彭威晶，聯合報，2002/11/20，〈扁：調整步伐 非改革退縮〉，1版。

林淑媛，經濟日報，2004/10/21，〈神秘時程表，何來？〉，A3版。

林瑞陽，經濟日報，2001/5/24，〈顏慶章：金融三法 盼本會期立法〉，3版。

夏淑賢、邱金蘭，經濟日報，2007/6/13，〈開發金決戰 看見府的影子...〉，A2版。

胡若梅，聯合報，2002/10/30，〈1029 農漁會行動 立委聲援〉，17版。

郭文平，「南韓 刷卡呆帳埋地雷」，《聯合報》，2003/6/1，C2版。

張志榮，經濟日報，2003/7/7，〈劉憶如：看緊荷包 3,200 億先用再說〉，3 版。

張運祥、宮能慧，經濟日報，2003/8/7，〈非存款債權賠不賠 歧見大〉，8 版。

孫中英、羅兩莎、鄒秀明，聯合報，2004/6/22，〈「他是誰」 金融圈滿地找眼鏡〉，A3 版。

徐碧華，經濟日報，2002/7/4，〈財部變小了〉，2 版。

陳家齊，「南韓七大銀行 恐遭降評」，經濟日報，2008/10/17，B2 版。

陳素玲，經濟日報，2001/6/27，〈立院臨會上午通過三法〉，4 版。

陳素玲，2007/5/23，「扁：二次金改 目標正確 繼續拚」，聯合晚報，4 版

馬道容，聯合報，2002/11/20，〈游錫堃願為政策負全責〉，2 版。

葉憶如，2007/7/17，「二次金改 啃噬公權力」，聯合晚報，4 版

黃國棟，經濟日報，2004/12/5，〈林明成 人脈豐厚 悠遊藍天綠地〉，A4 版。

黃國樑，2005/10/17，「二次金改 謝長廷說不強調時程」，聯合晚報，2 版

鄭秋霜，聯合報，2002/9/25，〈總統：農漁會問題拖一年 得多負擔 100 億〉，2 版。

蔡沛恆，經濟日報，2001/6/28，〈金控法立法 金融業掀併購整合風〉，1 版。

賴昭穎，聯合報，2005/9/15，〈聘金太低 才結不成婚〉，A10 版。

謝偉姝、林淑媛，經濟日報，2004/10/21，〈總統宣示 14 家金控 後年減為七家〉，A1 版。

華英惠，經濟日報，2001/2/26，「野村研究所：台股大空頭 景氣第四季才會復甦」，2 版

經濟日報，2002/6/29，〈經濟學人：台灣金改只做一半〉，7 版。

經濟日報，2003/2/7，〈國泰金富邦金目標價 外資調降〉，6 版。

經濟日報，2005/8/11，〈台企銀工會賣股票 籌抗爭經費〉，A4 版。

經濟日報，2005/12/30，〈農產資產管理公司 明年成立〉，B2 版。

經濟日報，2007/7/17，〈莫非...又是一套政治戰略〉，A4 版。

- 聯合報，2002/9/15，〈農漁會信用部分級 財部拒絕延後〉，17 版。
- 聯合報，2003/4/12，〈扁：黨政同步和以黨領政不同〉，A4 版。
- 聯合報，2005/5/31，〈RTC 案今三讀 漲至 1100 億〉，A4 版。
- 聯合報，2005/9/11，〈二次金改不要「呷緊弄破碗」〉，A2 版。
- 聯合報，2005/11/3，〈陳水扁出賣了謝長廷與姚文智〉，A2 版。
- 聯合報，2007/6/28，〈公股輸掉的何只是開發金〉，A2 版。
- 聯合報，2007/12/17，〈立委新選制 激化買票地下戰爭〉，A4 版。
- 聯合晚報，2002/9/20，〈陳主席將宣示整頓基層金融〉，1 版。
- 聯合晚報，2002/10/29，〈反消滅！各縣市農漁會同步大遊行〉，2 版。
- 商業周刊，2006/7/3，〈兵不血刃 得大位〉，971 期：48。
- 商業周刊，2006/10/30，〈東元五十歲 黃茂雄只請父母官〉，988 期：70。
- 研討會論文：
- 林寶安，2002，〈臺灣 1990 年代的金融擠兌、合併與金融秩序〉，臺灣社會學會年會論文，2002 年 12 月 14-15 日，台中：東海大學。
- 黃宗昊，2005，〈左右共治 vs. 藍綠共治—法國與台灣共治與否的賽局分析〉，2005 年中國政治學會年會暨學術研討會，2005 年 10 月 1 日，台北：中央研究院。
- 孫克難，1999，〈1980 年代以來的財政收支與財政改革〉，1980 年代台灣經濟發展經驗研討會，1999 年 3 月 26-27 日，台北：中華經濟研究院。
- 專書：
- 于宗先，2005，《浴火中的台灣經濟》，台北：五南。
- 王振寰，1996，《誰統治台灣？：轉型中的國家機器與權力結構》，台北：巨流。

- 朱雲漢，1992，〈寡佔經濟與威權體制〉，《解剖台灣經濟：威權體制下的壟斷與剝削》，台北：前衛，頁 139-160。
- 李桐豪，2006，「整併過程中之政府角色：市場機制 vs.政治機制」，《面對公與義：台灣金融的健全化、效率化、全球化》，台北：時報文教基金會，頁 193-208。
- 林秋山，2009，《韓國憲政與總統選舉》，台北：台灣商務印書館。
- 林濁水，2009，《歷史劇場—痛苦執政八年》，台北：印刻。
- 森山茂德著，吳明上譯，2005，《韓國現代政治》，台北：五南。
- 周添城，1992，〈權力邊陲的中小企業〉，《解剖台灣經濟：威權體制下的魯段與剝削》，台北：前衛。
- 段承璞編，1992，《台灣戰後經濟》，台北：人間。
- 若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，1994，《台灣—分裂國家與民主化》，台北：月旦。
- 郭承天、陳尚懋、黃宗昊，2000〈有錢大家賺？民主化對台灣金融體系的影響〉，《民主轉型與經濟衝突》，朱雲漢、包宗和主編，台北：桂冠，頁 75-111。
- 張晉芬，2001，《台灣公營事業民營化：經濟迷思的批判》，台北：中央研究院社會學研究所。
- 陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》，台北：月旦。
- 隅谷三喜男、劉進慶、涂照彥合著，雷慧英、吳偉健、耿景華譯，2005，《台灣之經濟—典型 NIES 之成就與問題》，台北：人間。
- 賴英照，1997，《台灣金融版圖的回顧與前瞻》，台北：聯經。
- 瞿宛文，2003，《全球化下的台灣經濟》，台北：唐山。
- 蘇子琴等著，1992，《權與錢—透視台灣政商關係》，台北：新新聞文化。
- 蔡增家，2005，《南韓轉型：政黨輪替與政經體制的轉變（1993-2003）》，台北：巨流。

網路資源：

陳建良，2003，〈亞洲金融風暴後韓國結構性改革經驗對我國之啓示〉，
http://beaver.dlc.ncnu.edu.tw/projects/emag/article/200305/download/韓國金融暨企業結構調整_3.doc

英文部分

專書：

Almond, Gabriel A. and Verba, Sydeny. 1963. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.

Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press.

Chan, Steve. 1993. *East Asian dynamism: Growth, order, and security in the Pacific region*. 2nd. Ed. Boulder, CO: Westview.

Chu, Yun-han. 1994. "The Realignment of Business-Government Relations and Regime Transition in Taiwan." In Andrew MacIntyre eds. *Business and Government in Industrialising Asia*. pp. 113-141. Ithaca, NY: Cornell University Press.

----- . 1998. "Taiwan's Unique Challenge," In Larry Diamond and Marc F. Plattner ed. *Democracy in East Asia*. Baltimore: John Hopkins University Press.

----- . 1999. "Surviving the East Asian Financial Storm: The Political Foundation of Taiwan's Economic Resilience," in T. J. Pempel eds., *Politics of the East Asian Crisis*. pp. 184-202. Ithaca: Cornell University Press.

Cukierman, Alex and Tommasi, Mariano. 1998. "Credibility of Policymakers and of Economic Reforms," in Federico Sturzenegger and Mariano Tommasi eds., *The political economy of reform*. pp. 329-47. Cambridge, MA: MIT Press.

- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven: Yale University.
- Duverger, Maurice. 1972. *Party Politics and Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Crowell.
- Haggard, S., W. Lim, and E. Kim, eds. 2003. *Economic Crisis and Corporate Reconstructing in Korea: Reforming the Chaebol*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kang, David. 2002. [*Crony capitalism: corruption and development in South Korea and the Philippines*. London: Cambridge University Press.](#)
- Kim, Chae-Han. 1999. "Election and Macroeconomic Policy: An Examination of Political Business Cycle Theory," in Jongryn Mo and Chung-In Moon eds. *Democracy and the Korean Economy*. Stanford: Hoover Institution Press.
- Kureger, Anne O. 1993. *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*. Cambridge: MIT Press.
- Mathieson, Donald J., and Liliana Rojas-Suarez. 1994. "Capital Controls and Capital Account Lib-eralization in Industrial Countries." in *Capital Mobility: The Impact on Consumption, Investment and Growth*, eds. Leonardo Leiderman and Assaf Razin. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. 1990. *Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pye, Lucian W. 1985. *Asian Power and Politics. The Power Dimensions of Authority*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich and Evans, Peter B. 1985. "The State and Economic Transformation: Towards an Analysis of Conditions Underlying Effective

- Intervention,” in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds. *Bring the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shim, Young. 2000. *Korean Bank Regulation and Supervision: Crisis and Reform*. Kluwer Law International.
- Slaughter, Matthew J., and Kenneth F. Scheve. 2000. *Worker Perception and Pressures in the Global Economy*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Sobel, Andrew C. 1994. *Domestic Choices, International Markets: Dismantling National Barriers and Liberalizing Securities Markets*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Tien, Hung-mao. 1989. *Transition, Political and Social Change in the Republic of China*. Stanford: Hoover Institute Press.
- Woo-Cumings, Meredith. 1997. “Slouching Toward the Market: The Politics of Financial Liberalization in South Korea.” In M. Loriaux, M. Woo-Cumings, K. Kalder, S. Maxfield, and S. Perez, eds. *Capital Ungoverned: Liberalizing Finance in Interventionist States*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- , 1999. “The State, Democracy, and the Reform of the Corporate Sector in Korea.” In T. J. Pempel eds. *The Politics of Asian Economic Crisis*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.

學術期刊：

- Abdul, Abiad and Mody, Ashoka. 2005. “Financial Reform: What Shakes It? What Shapes It?” *The American Economic Reviews* 95(1): 66-88.
- Alesina, Alberto and Roubini, Nouriel. 1998. "Political Cycles in OECD Economies,"

Review of Economic Studies 59(4), pp. 663-88.

Chang, Ha-Joong. 1998. "Korea: the Misunderstood Crisis," *World Development* 26(8): 1555-61.

Cheng, Tun-jen. 1989. "Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan," *World Politics* 41(4): 471-499.

Chu, Yun-han. 1996. "Taiwan's Unique Challenge," *Journal of Democracy* 7(3): 69-72.

Corsetti, Giancarlo. 1999. "Interpreting the Asian Financial Crisis: Open Issues in Theory and Policy," *Asian Development Review* 16(2): 1-46.

Diamond, Douglas W. and Dybvig, Philip H. 1983, "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity," *The Journal of Political Economy* 91(3): 401-419.

Fernandez, Raquel and Rodrik, Dani. 1991. "Resistance to Reform: Status Quo Bias in Presence of Individual-Specific Uncertainty," *The American Economic Review* 81(5): 1146-1155.

Frieden, Jeffrey. 1991. "Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance," *International Organization* 45(4): 425-51.

Goodman, John B., and Louis W Pauly. 1993. "The Obsolescence of Capital Controls? Economic Management in an Age of Global Markets." *World Politics* 46(1): 50-82.

Ha, Yong-chool. 2001. "South Korea in 2000: A Summit and the Search for New Institutional Identity," *Asian Survey* 41(1): pp. 30-39.

Heo, Uk, and Alexander C. Tan. 2003. "Political Choices and Economic Outcomes: A Perspective on the Differential Impact of the Financial Crisis on South Korea and Taiwan," *Comparative Political Studies* 36: 679-700.

Ho, Sze-yin and Lee, Jih-chu. 2001. "The Political Economy of Local Bankong in Taiwan," *Issue & Studies* 37(4): 69-89.

- Jesse, Neal G., Heo, Uk, and DeRouen, Karl Jr. 2005. "A Nested Game Approach to Political and Economic Liberalization in Democratizing States: Case of South Korea," *International Studies Quarterly* 46(3): 401-422.
- Kang, David. 1995. "Review: South Korean and Taiwanese Development and the New Institutional Economic," *International Organization* 49(3): 555-587.
- Kim, Hong-Nack. 2000. "The 2000 Parliamentary Election in South Korea," *Asian Survey* 40(6): 894-913.
- Kim, Jung. 2005. "The Political Logic of Economic Crisis in South Korea," *Asian Survey* 45(3): 453-474.
- Kong, Tat Yan. 2004. "Corruption and the Effect of Regime Type: The Case of Taiwan." *New Political Economy* 9(3): 341-364.
- Kwon, Keedom. 2004. "Regionalism in South Korea: Its Origins and Role in Her Democratization," *Politics Society*, vol. 32, pp. 545-574.
- Krasner, Stephen D. 1984. "Approach to State," *Comparative Politics* 16: 223-246.
- Asian Survey* 40(6): 894-913.
- Kuo, Cheng-tian. 2000. "Taiwan's Distorted Democracy in Comparative Perspective," *Journal of Asian and African Studies* 35(1): 85-111.
- Lee, Hong Yung. 1992. "South Korea in 1991: Unprecedented Opportunity, Increasing Challenge," *Asian Survey*, 32(1): 66-67.
- , 2004. "South Korea in 2003: A Question of Leadership?" *Asian Survey* 44(1): 130-138.
- Lee, Yeonho. 2005. "Participatory Democracy and Chaebol Regulation in Korea: State-Market Relations under the MDP Governments, 1997-2003," *Asian Survey* 45(2): 279-301.
- Lin, Jih-wen. 2003. "Institutionalized Uncertainty and Governance Crisis in Posthegemonic Taiwan," *Journal of East Asian Studies* 3: 433-460.

- Mahoney, James. 2004. "Revisiting General Theory in Historical Sociology," *Social Forces* 83: 459-489.
- Park, Tong Whan. 1999. "South Korea in 1998: Swallowing the Bitter Pills of Restructuring," *Asian Survey*: 39(1): 133-139.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *The American Political Science Review* 94(2): 251-276.
- Quinn, Dennis P., and Carla Inclan. 1997. "The Origins of Financial Openness: A Study of Current and Capital Account Liberalization," *American Journal of Political Science* 41(3): 771-813.
- Simmons, Beth A. and Elkins, Zachary. 2004. "The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in International Political Economy," *American Political Science Review* 98(1): 171-189.
- Suh, Kyung-Yoon. 2000. "Falling Behind," *Far Eastern Economic Review* 163(16) : 42.
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics," *Annual Review of Political Science* 2: 381-384.
- Williamson, Oliver E. 2000. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead," *Journal of Economic Literature* 38(3): 595-613
- Zhang, Xiaoke. 2002. "Domestic Institutions, Liberalization Patterns, and Uneven Crises in Korea and Taiwan," *The Pacific Review* 15(3): 418-421.

網路資源：

Krugman, Paul. 1998. "What Happened to Asia?" January 1998.

<http://www.iimahd.ernet.in/~partha/asia%20Paul%20Krugman%20What%20Happened%20To%20Asia.pdf> (December 9, 2009)

手稿

Paul Krugman, 1998. "What Happened to Asia?" manuscript, *Massachusetts Institute of Technology*.

韓文部分

新聞

中央日報，2000/4/12，〈與民會面 金正日「攻擊力漸強，包容力漸減」〉，

http://article.joins.com/article/article.asp?total_id=602860

中央日報，2000/4/12，〈南北基本協議應如何形成〉，

http://article.joins.com/article/article.asp?total_id=602853

文化日報，2000/6/28，〈國會三委員會認為在各方面：「與北韓會談消息走漏，政府須負全責」〉，

<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=200006285000401>

每日經濟，2000/9/4，〈產生距離感的國會〉，

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=009&aid=0000045663>

東亞日報，2007/12/28，〈以道德性自豪的「自稱進步」者，被側近揭發的汙點〉，

<http://www.donga.com/fbin/output?n=200712280130>

韓國經濟，1998/12/8，〈「草圖告一段落」...各界反應〉，

<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=1998120800231&intype=1>

韓國經濟，2000/4/3，〈自民聯選舉總擔當金學元：「有自信最少能保住 60 席」〉，

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=015&aid=0000223968>

聯合新聞，2009/12/10，〈金監院立即綜合調查三星生命〉，

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=001&aid=0003017834>

