

# 金融體系與近代國家的建立 ——英國與韓國的比較

何思因

國立政治大學政治學系

## 摘 要

本文討論現代國家最重要的兩個目標，「富」與「強」，之間的關係。在檢視過十七世紀的英格蘭及二十世紀的韓國的金融史後，本論文認為在現代國家建立時，富即是強的一部份。雖然如此，這兩個國家達到富強的途徑卻很不一樣。它們所採取致富致強的途徑係由歷史的偶發事件決定的。這些途徑的長遠影響也不一樣：財產權清楚的金融體系比起財產權不清楚的金融體系，就長遠來看更有韌性、更能提供國家發展的機會。

關鍵字：金融史、現代國家建立、財產權、政治發展

---

本文初稿發表於中國政治學會 90 年年會暨「政治學與新制度主義」學術研討會，2001 年 1 月 6 日。

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

(1) Katzenstein (Ed.)(1978).

(2) Hall (1986: 23-136); Zysman (1983: 171-232).

(3) Amsden (1989); Wade (1990); Shafer (1997).

理 (corporate governance) 各有重大影響，<sup>(4)</sup>公司管理影響到公司表現、公司表現又進一步影響到市場、市場又影響到國家勢力，亦即富又會影響到強。這兩個國家的比較研究，應該可以讓我們管窺到金融體系與國家建立之間的關係。在結論中，我亦將簡述法國的例子，以加強我的論證。

## 壹、金融體系的發展與國家建立：英國

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

<sup>(4)</sup> Woolcock (1996); Woo-Cumings (2000).

<sup>(5)</sup> 稱這時候四處征戰的領地爲「國家」，並不太對。嚴格說來，本文所寫的「英國」應該是「英格蘭」。但是這些領地已開始逐漸形成現代民族國家的規模。我在此稱國家形成時期的領地爲國家，純是爲了寫作方便。

<sup>(6)</sup> Tilly (1985).

體系對近代國家的建立有相當的影響。<sup>(7)</sup> 本節討論英國的例子。

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

遠者不談，我在此簡述斯圖亞特王朝的財政問題。詹姆士

---

<sup>(7)</sup> 例見 Ardant (1975); Tilly (1990; 1986, esp. Ch. 7); North and Thomas (1973).

<sup>(8)</sup> North and Thomas (1973, *passim*).

一世（1603-1624）一繼位就面對了伊莉沙白女王與西班牙在1588年打仗所欠戰費的問題。他以賣皇室領地為因應之道。可是據歷史統計，在1617年，歲出仍佔歲入的百分之一百一十。<sup>(9)</sup> 他的兒子查爾斯一世時（1625-1641），財政情況毫無改善。再到後面的查爾斯二世（1660-1685）、<sup>(10)</sup> 詹姆士二世（1685-1688）更是每下愈況。財政赤字如何彌補呢？一是向有地產的貴族、或是倫敦有錢的鑄金商人—銀行家（goldsmith-banker）貸款。可是皇室常常改變貸款條件，或是要求展延本息付款期限、或是要求降利、或是要求延長貸款期限、或是乾脆完全賴掉。例如1672年，查爾士二世因無法償還與荷蘭打仗（1671）的戰債、再加上國內黑死病流行、及倫敦大火，使經濟衰退，他因此下令財政大臣對所有皇室舉債不再償還（Stop of Exchequer）。這件事使查爾士二世與國會的關係因財政問題更趨緊張，因而埋下光榮革命中財政層面的遠因。<sup>(11)</sup> 這種做法其實就是徵稅，而且不須經過國會同意的徵稅。皇室找錢的第二個辦法就是創造很多壟斷事業，然後賣掉這些事業。第三個辦法則是賣爵位，本來說好只賣幾個的，以使爵位保值，結果卻越賣越多。第四個辦法則是以公益之名，以遠低於市場的價格強行徵收貴族土地，再轉手賣出。

英國皇室不像西班牙或法國皇室有一支常備軍，貴族或貴

<sup>(9)</sup> North and Weingast (1989: 809-810).

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

<sup>(11)</sup> Carruthers (1996: 56-71).

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

—— 在斯圖亞特王朝之時，皇室和國會一路在國家財政上纏鬥，可是真正的導火線卻是宗教問題。當時天主教在政治上不被信任，有兩個原因。第一，天主教被和絕對王權等同在一起。詹姆士二世及其老兄查爾士一世和國會的纏鬥已讓國會很不愉快了，國會認為詹姆士二世有絕對王權的傾向，如果英國真變成絕對王權，那麼國會將吃憋到底。其二，法國當時的路易十四，是絕對王權的代表人物，法國又是天主教國家，路易十四對詹姆士二世十分示好（法國對復辟的查爾士二世也不錯，和他締結了 Treaty of Dover，一同打荷蘭，1670）。英國國會擔心法國會透過英國皇室，對英國有過大的影響。雖然詹姆士二世信奉天主教，但其繼承人是其女瑪麗，瑪麗嫁給了荷蘭奧倫支大公威廉（William of Orange）。瑪麗及威廉俱是英國國教教徒，因此英國可以指望未來有個英國國教的君主。可是 1688

---

<sup>(12)</sup> North and Weingast (1989: 808-815).

年詹姆士二世的皇后忽然生了一個小兒子，這個小兒子將來一定是天主教徒，而且馬上取代了瑪麗的繼承順位，國會兩黨（惠格及托利）的七個領袖因此要求威廉入侵英國。1688年11月威廉登陸後，詹姆士二世即出亡法國，受到路易十四的保護。光榮革命沒有太多流血即完成。

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

---

<sup>(13)</sup> Ekelund and Tollison (1997).

這樣的政治體制對金融體系有莫大的影響。這影響在兩方面。首先，當國王想向人民借債時，人民知道國王一定會還錢。這個政治體制提供了國家不會賴掉人民債務的制度保障。也就是私有財產權得以確立。<sup>(14)</sup> 其次，人民選出的代表同意徵稅，老百姓繳稅也比較甘心，國家不必維持一個龐大的機構去徵稅，或者把稅收外包出去。國會得了稅收會把部份稅收指明做為還債的用途，因此使得人民更願意借錢給政府。第三，從 1688 年至 1714 年之間，這個體制顯示它有能力阻止詹姆士三世的復辟（到了 1714 年雖然安妮女王過世，但是復辟已經絕無希望了），因為一旦復辟成功，表示國會及所有相關的政治體制設計，全都要被掃地出門。<sup>(15)</sup> 復辟的政府當然不會承認前政府及其任何債務。這兩個政治制度對金融體系的影響，使得英國在 1688 年以後開始了一波金融體系的改革。<sup>(16)</sup> 這些改革犖犖大者包括，一、股票公司（joint-stock company）增加，並且在政府借債中辦演重要角色。其中尤以東印度公司、英格蘭銀行、及南海公司為佼佼者。這三家公司因為獲利極豐，因此將投資人認購股票所得款項以低利借給政府，以換取國會給予其更長的營業核可（charter）。形成了投資人、公司、以及政府的三贏局面。<sup>(17)</sup> 二、股票、公司債既然可以交易、而且不會被政府賴掉，自然形成了一個資本市場，在這個市場裡的交

---

<sup>(14)</sup> North and Weingast (1989).

<sup>(15)</sup> Wells and Wills (2000).

<sup>(16)</sup> 在光榮革命的前後，英國的公司已逐漸累積其金融經驗。這種經驗的累積是和光榮革命的金融制度改革是相輔相成的。見 Carlos, Key, and Dupree (1998)。

<sup>(17)</sup> Carruthers (1996: 137-159).

易，債權人及債務人互相不知對方是誰、也不必知道對方是誰，因為交易不受個人影響，交易成本因而下降，交易量因而可放大。<sup>(18)</sup> 三、惠格黨對英格蘭銀行頗有影響力，因此英格蘭銀行在買賣皇室土地、稅收處理之間，逐漸形成了一個清算機制。這個清算機制逐漸演進成熟，也有利於市場的運作。

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

---

<sup>(18)</sup> 交易和個人無關是個逐漸演變的趨勢。英國幾個重要的股票公司，在一開始都有政黨色彩，其交易也都受到政治的影響，見 Carruthers(1996: 137-208)。但個人及政黨在交易中越來越趨無關了。

<sup>(19)</sup> North and Weingast(1989: 822, 824).

<sup>(20)</sup> Baskin and Miranti (1997: 89-126).

## 貳、金融體系的發展與國家建立：韓國

在金融體系發展與國家建立的過程中，英國的條件剛好和韓國的條件相反。英國國王不具備一支強大的國內武力，否則他早就可用武力擺平所有的反對力量（即有產的貴族階級及他們組成的國會）。他的官僚體系也沒那麼深入社會各層面。韓國卻不然：從 19 世紀末韓國成爲日本殖民地開始，先是日本就是個強勢的國家，有武力、有警察、有強力的行政官僚體系。在殖民地的運作中，韓國人民從未有過一個足以爭取本身權益的階級。英國從荷蘭學會資本市場的運作，韓國則從日本的殖民經驗中學會金融壓抑——利用對銀行的控制而操縱整個金融市場。英國的經濟意識型態是自由主義、自由貿易。<sup>(21)</sup> 韓國卻更接近 Frederick List，服膺民族國家經濟。當然韓國和英國一樣，都是安全國家，經濟最終的目的都是爲了國家安全。可是因爲前述條件不同，韓國動員資源的方法和英國大不相同。英國的金融體系以資本市場爲主，其趨勢是政治和金融市場的運作逐漸分離。韓國的政治經濟體，被稱爲「韓國公司」（Korea Inc.），其中的要角是國家機器、銀行爲主的金融體系、以及企業集團（或稱財閥、*chaebol*）。政治和金融市場及企業集團很難分開。英國在 1688 年前後金融體系的發展講究的是如何維護財產權的制度設計。韓國則講究如何發展、如何動員資源，財產權如何維護可以擺在一邊。例如，就在最近，現代建設瀕

---

<sup>(21)</sup> Irvin (1996).

於破產，韓國政府先是要銀行團展延貸款，無效之餘，乾脆要現代汽車出手幫忙。儘管現代汽車在亞洲金融風暴後，雖仍是現代集團的一員，但經過整頓後在財務會計上早已是獨立的公司。現代汽車儘管不願意，也沒辦法。<sup>(22)</sup> 其他例子屢見不鮮。

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

<sup>(22)</sup> Moon Ihlwan (November 27, 2000), *Business Week*, 18-19.

國政府中的要角<sup>(23)</sup>。例如朴正熙總統就在關東軍中服役過，他自修而成對經濟有相當的看法。

從日本殖民統治結束（1945）至李承晚總統下台（1960）這十五年之間，對韓國國家建立及金融體系發展而言，都十分重要<sup>(24)</sup>。從這段期間，我們可以觀察到一個發展模式：爲了確保安全，國家的行政權力成爲執政者最重要的依恃，金融體系的建立成爲國家行政權力重要的一環。國家利用權力建立了一個能利用內外資源（內爲國民儲蓄，外爲美國的直接援助）的金融體系，這個金融體系對韓國國家的建立至關緊要。這個發展模式後來出現在韓國各重要經濟發展里程之中：朴正熙領導的軍事政變後所做的經濟改革（1961-1972）、韓國版的重工業大躍進期間（1972-1979）、1980年代的金融自由化期間、以及1990年代的金融風暴前後期間。在韓國金融體系的發展與國家建立的國過程，一直緊密結合：國家即市場。

1945至1950年韓戰爆發之間，對韓國的後台老板—美國而言，最重要的任務當然是固守三十八度線以衛韓國安全。同時這個後台老板也幫忙韓國做了許多建立現代國家的必要措施，其中包括了一個美式的獨立的中央銀行（韓國銀行），這個中央銀行和政府其他各部門—尤其是財政部、及日據後收歸國有的國營銀行相互協調、相互節制，是個很現代化的設計。可是韓戰一開始，韓國政府馬上就使財政部獨大、中央銀行不過是個戰時印鈔機、和國營銀行一樣都要完全聽命財政部。這

---

<sup>(23)</sup> Woo (1991: 19-42).

<sup>(24)</sup> Kim (1998).

和日本在和美國作戰時的作法一樣：用國家權力動員金融比動員其他社會資源來得更有效、更立竿見影。戰後，財政部大大加強了幾個它直轄開發銀行的角色，尤其是韓國發展銀行及韓國農業銀行，以確定這些發展銀行更能成為政府經濟政策的工具。韓國當時戰後經濟破壞、國民儲蓄率低、政府又訂下一套利率結構限制利率上限（遠低於民間市場的利率）、再加上戰爭引起的通貨膨脹，使這些銀行幾乎全靠中央銀行的信用做為放款來源。因為對信用的需求多，政府只好用各種複雜的方式分配信用。分配信用，自然是政府自己產生的租金，搶食者多，可以想見其間的腐化。<sup>(25)</sup>

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

---

<sup>(25)</sup> Woo (1991: 60-63); Cole and Park (1979: *passim*).

國必須要有錢購買日本的工業成品。換言之，即延續殖民國期間的日韓經濟型態。對李承晚及整個韓國的民族主義而言，是可忍，孰不可忍。因此韓國政府要採進口替代的工業發展策略，培植自己的民族工業。對韓國來說，韓國要成爲美國戰略中的第二個日本，而把真正第一的日本放在一邊（不買其工業產品），這才真正有助於自己的安全。而且對美國越依賴（跟美國要錢越多），美國也就越難撒手不管。對李承晚的國內政治地位而言，他的支持基礎主要來自殖民後及戰後形成的微薄的工商階層及國家機器。這是不夠的，因此李以民族主義爲號召，國家經濟民族主義自然也在其中。<sup>(26)</sup> 這樣的政治思想在以後的金融經濟發展中也一再出現。國家這麼有權力，自然企業人士要依付國家機器，才能得到融資信用、做到生意。換言之，市場要依付國家。

韓國金融體系的困境到了 1957 年已到了非改革不可的地步了。最重要的原因在於美國開始改變其直接金援韓國後面的戰略思想。美國認爲韓國安全還是重要，但是不太可能再爆發熱戰，韓國應該開始爲自己的經濟發展多負些責任。此外多年的直接金援造成韓國政府的腐化，也使韓國成爲直接金援最負面的教材。美國準備用發展性貸款取代直接金援。<sup>(27)</sup> 預見及此，韓國於是開始將其金融體系自由化（民營化，1956-1957），也開始改善國家財政（1957-1960），降低通貨膨脹。可是金融自由化的結果不過是使財閥變成國營轉民營銀行的大股東。<sup>(28)</sup>

<sup>(26)</sup> Woo (1991: 63-65).

<sup>(27)</sup> Cole and Lyman (1971: 90).

<sup>(28)</sup> Choi (1991: 42).

李承晚政府在 1960 年的學生運動中下台。經過短暫的張勉政府後，由朴正熙領導的軍事執政團在 1961 年的政變後上台。這個軍事執政團上台後，在金融體系上做的第一件大事，就是把銀行再度收歸國有（1961），確定銀行完全在政府的掌控中，以做為執行經濟政策的重要一環。先前在銀行民營化成為銀行大股東的財閥，皆被控以「非法聚斂」。不過軍事執政團政府倒並沒有起訴這些財閥，而是和這些財閥達成協議：財閥全力支持執政黨（自此韓國財團對執政黨提供大量捐款）、鞏固政府、並積極支持政府的經濟政策；政府則報以各項政策上的優惠，以確定政府的產業政策能確實執行。這個例子確定了，在韓國的政治經濟體中，財產權由國家及私部門共同享有，也無怪乎韓國政治經濟體的運作被認為是「韓國公司」了。這個軍事執政團做的第二件有關金融體系的大事，就是修改「韓國銀行法」（1962），確定了：一、政府（主要是財政部）才是貨幣政策的主管者，沒什麼獨立的中央銀行；二、韓國銀行作為中央銀行，不過是個政府負債的融資單位；三、規定韓國銀行一定要接受韓國開發銀行所發行的工業發展融資債券。這樣的作法，完全取消了獨立的中央銀行所含的金融政策制衡設計，把金融體系完全一元化，大幅擴大了財政部的權力。軍政府的第三件大事則是擴張韓國開發銀行的功能：增加其資本額、准其自外國借款、准其為韓國公司的外國借款擔保（其背後的法律為 1962 年的「外國貸款擔保法」）。軍政府的著眼點在於，當國外援助越來越少時，韓國必須要用國外貸款才能發

展經濟，要使國外貸款放心，最好的辦法就是由銀行提出足夠的保證，其實銀行的保證根本就是國家的保證。<sup>(29)</sup> 在這樣的情況下，銀行只是奉國家之命提供保證，它並不介入貸款借貸兩造之間的談判，談判在韓國方面是由政府伙同企業集團和國外貸款者之間完成的，銀行很難負上任何風險控管的責任。事實上，韓國的銀行從銀行內部的人事及預算、到銀行的市場作為都由財政部掌控。<sup>(30)</sup> 另外，貸款還需要經濟企劃院的批准。政府在國外貸款上有這麼重要的角色，這又形成了租金，也無怪乎企業集團一定要和政府靠攏。最常見的靠攏辦法就是把貸款的若干百分比捐給執政黨黨庫。<sup>(31)</sup> 當然，企業有難，政府決不會袖手。這在以後韓國歷次的經濟危機中，都數見不鮮。在公司管理 (corporate finance) 上，形成了「有恃無恐的危險」 (moral hazards, 或譯「道德危險」)。這又對有責無權的銀行造成嚴重的不良放款負擔。對金融體系造成巨大壓力。

在國際政治方面，韓國在 1965 年和日本關係正常化、1966 年幫美國打越戰、重新融入東亞的經濟，使得外資大量進入韓國有了外在條件。在國內政策方面，軍政府統一匯率並使韓圯貶值 (1964)、改採出口導向的發展策略 (1964-1965, 設定各種有利出口的政策)、改革利率結構 (1965, 把利率一下提高, 以增加國民儲蓄、把原來政府管制不到的民間金融市場的資金帶進政府的金融體系)、通過「吸收國外資本法」 (1966, 給國外資金各種保證, 包括外資投資的公司如果經營不善政府將接

<sup>(29)</sup> Krueger (1979).

<sup>(30)</sup> Park (1994); Park and Kim (1994).

<sup>(31)</sup> Woo(1991: 107-108).

收經營權)等。這些國外、國內的條件配合下，大量外資即透過前述的金融體系進入韓國。<sup>(32)</sup> 問題是在這樣的金融體系設計下，大量的外資不但沒有深化韓國的資本市場、或是使銀行為主的金融體系更健全；反而使得韓國政府、金融體系、與企業之間的關係更緊密。

1970年代初，世界經濟不景氣，使得韓國有外債的公司，償債困難，因而轉而向民間用高利貸款。此舉對企業經營造成極大的壓力。1972年8月朴正熙總統發佈緊急命令，規定：一、公司從借得的民間貸款可以暫時不還；二、公司超過三百萬的貸款可以在三年以後，才開始以五年時間償還，利率也不得超過16.2%；三、民間貸款的債權人可以把債務轉成股份；四、商業銀行借給公司的短期貸款必須轉成長期貸款，利率不超過8%。這是徹底的金融壓抑，市場運作及財產權的保護完全不在政策考量範之內。1972年12月，更制定「公司上市促進法」，使財政部可以規定公司是否要上市，不管這個公司願意不願意。1972年也通過了「短期商業融資法」，讓財政部有權鼓勵各種非銀行金融機構(例如投資公司、信託公司)成立，以確實吸引民間市場的資本，納入政府的管制。<sup>(33)</sup> 這段時間的發展顯示政府對金融體系及企業運作的介入更深。

1972年國際環境的改變使韓國對經濟實力與國家建立之間的關係更敏感。先是有尼克森原則，該原則基本上要求美國的盟國恐怕要多自立自強一些，不要凡事都靠美國老大哥。其

---

<sup>(32)</sup> Woo(1991: 85-106).

<sup>(33)</sup> Choi (1991: 46-48).

次是美國和韓國爲了韓國紡織品輸美的問題鬧得十分不愉快。再次，國際油價亦是風雲日緊。朴正熙政府因此在 1973 年推動重型工業建設計畫：選定鋼鐵、化學、金屬、機器製造、造船、以及電子業作爲重點產業。所以選定這些工業，是因爲這些工業和國防息息相關。韓國政府當時推動這些產業，其背後的思考就是國家安全與民族經濟。<sup>(34)</sup> 金融體系的配合則來自兩大方面：第一、這段期間銀行（或其他金融機構）貸予這些重點產業的實質利率是負的，而民間貸款的利率則是正的，<sup>(35)</sup> 換言之，政府在貼補這些產業以誘使投資；第二、政府有各種「政策貸款」（這些政策貸款或出自銀行體系、或直接來自政府預算、或由「國家投資基金」支出），讓這些重點產業能夠成長，並有外銷。從 1978 起，政策貸款佔國內總貸款的百分之四十以上。<sup>(36)</sup> 1979 至 1980 年代初，隨著朴正熙被刺、全斗煥政變上台、國際經濟不景氣，韓國總算叫停了這個重工業大躍進的政策。可是此時，企業集團已大到很難撼動，政府（或是說金融體系）根本就把原來該由企業集團自負的風險都承接過去了一企業集團的風險成了整個金融體系的風險，或說是整個國家的共同風險。<sup>(37)</sup> 在這裡，我們不要忘記，銀行固然直接聽命政府，這些銀行也有相當的股權握在企業集團手中。<sup>(38)</sup>

1980 年代及 1990 年代韓國開始了新一波的金融自由化措

---

<sup>(34)</sup> Woo (1991: 118-147).

<sup>(35)</sup> Rhee (1997).

<sup>(36)</sup> Woo (1991: 159-169).

<sup>(37)</sup> Biggart (1997).

<sup>(38)</sup> Park and Kim (1994: 196).

施，可是始終難以打破「政府—金融體系—產業集團」三位一體的結構。<sup>(39)</sup> 在政府對銀行的監督上、在銀行的所有權及控管上、在銀行對其風險、負債、資產的管理上、在銀行資金來源及壞帳處理上，我們都還看的到政府的手以及企業集團的手，一起操作韓國的金融體系。可是在這個金融自由化、全球化的時代，這三位一體的結合再也不像以往經濟起飛時那麼有效了，可是他們也很難分開。韓國的政治經濟體即使經過了亞洲金融危機後的諸多改革，依然存在。<sup>(40)</sup>

## 參、結 論

以上的兩節中，我比較了英國及韓國進入現代國家時，金融體系的發展及國家建立的關係。這兩個例子極不相同，現在我再舉個界乎兩者之間的例子，以說明我的觀點。這個例子是形成民族國家時的法國，其時序約是路易十四在位之時（1643-1715）。這個例子所以介於英韓之間，是因為法國在這段時間和英國的國家形成時間差不多同時，兩者在形成民族國家時遭到的外部挑戰大致相同。可是另一方面，路易十四絕對君權（absolutism, 「朕即國家」）在統治的本質上卻和前述的韓國較相似。我在此僅簡述法國金融體系的要點，以進一步陪

<sup>(39)</sup> Choi (1993).

<sup>(40)</sup> Heo and Kim (2000: 492-507); Haggard, Pinkston, and Seo (1999: 201-235). 其實只要看看韓國和國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）之間的合約及韓國的意向書，就知道要改革三位一體有多難了，這兩項文件可見 *Korea Observer* (1998) 29(3): 575-598.

視說明我的觀點。至於法國在建立現代國家時，金融體系發展的細節，我將另為文述之。

法國在十五、十六世紀時飽受盜匪蹂躪，經濟極端蕭條。路易十四就位時，當時的貴族認為一個能保持國內安定的強人總比四處打家劫舍的盜匪好很多，因此都沒有要挑戰王權的動機。<sup>(41)</sup> 基於絕對王權的意識型態及作為，法國當時發展出的金融體系有如下特點：第一，國王為了創收，因此賣官、賣特權，其結果是官府及特權形成了許多地方上及行業上的壟斷，降低經濟競爭，而阻礙了經濟發展。這在跟金融及財稅有關的領域尤其如此。第二，整個政治體系都以國王為中心，國王和貴族及特權之間都是兩兩打交道，和國王打交道的貴族及特權之間無法通聲氣；當政治上及經濟上的資訊無法流通時，財產權市場也就無法發展。<sup>(42)</sup> 這點和英國當時的政治經濟演化方向，大相逕庭。第三，雖然國王賣出的地方官職及特許營業的事業體都逐漸演化出為國王借款的功能，可是受制於國王仍有最終的「賴帳權」，借貸市場的規模及效率都受到很大的限制。<sup>(43)</sup> 第四，當絕對王權不再那麼絕對時，也就是從路易十四晚年到法國大革命爆發前夕，所有財政金融的改革都受制於既成的體制，無法推動，經濟發展每下愈況，終致無法收拾。<sup>(44)</sup> 一直到了法國大革命之後，法國的政體及經濟幾經演變，路易十

(41) 為什麼暴君比流寇對經濟發展好，一般的講法可見 Olson (2000: 1-24)。至於法國的實例，可見 Root (1987)，以及 North (1981: 146-149)。

(42) Root (1994: 21-57)。

(43) Potter (2000)。

(44) Velde and Weir (1992); Root (1985)。

四留下的絕對王權的組織特色才逐漸消褪，但法國的金融體系的發展程度也落後了英國一個世紀之多。<sup>(45)</sup>

以上三個例子給了我們一些很有意思的觀察：第一、國家建立和金融體系的發展息息相關，「強」和「富」是國家最重要的兩件事，就長期而言，「富」「強」是二而一的：要建立一個現代國家，國家領袖對內對外都需要武力，都需要建立有效的統治機制，而這一切非錢莫辦。從我們的例子看來，金融體系的建立與現代國家的建立之間的關係是相關，而非因果。這也是許多學者（例如 Charles Tilly）在研究現代國家形成時期時，所獲得的結論。<sup>(46)</sup> 當然，長期是多長，短期是多短是個很難回答的問題。例如，東亞新與國家近年來雖然經濟不振，但東亞模式曾被世界銀行在九十年代中稱為奇蹟。英國近年的經濟表現比起其他西歐工業國不遑多讓，但英國在六十年代、七十年代也有許多自我懷疑。這篇論文中所說的富和強在長期和短期之間的關係，大致和 Mancur Olson 在 *Power and Prosperity*<sup>(47)</sup> 所說的差不多：從過去的任何一個時間點一直到現在，都算長期。因此站在今天來看，英國的資本市場為主的金融體系，比起韓國以銀行為主的金融體系，來的有長期的韌性：能長期持有的「富」可能對長期的「強」較有保障。當然，我必須承認這樣的結論不過是個研究者回頭看歷史的後見之明。第二、英國的金融體系能動員足夠的資源給國家使用，是因為國家能對財產權保護；韓國的金融體系也能動員資源給國

<sup>(45)</sup> Kindleberger (1993: 97-117).

<sup>(46)</sup> Tilly (1990: Note 7).

<sup>(47)</sup> Olson (2000: Note 41).

家使用，正是因為國家對財產權未能保護。法國在不同時期金融體系的演進則印證了以上兩者都可有些道理。可是長久看來，或從許多國家的經濟發展看來（例如東歐國家脫離共產主義的發展歷程），<sup>(48)</sup> 一個能保護財產權的政治制度，才能建立一個能使經濟發展長期發展的金融體系。這對國家長期的「強」有好處。第三，就當時政治決策者而言，他們只能就手邊有的條件、或是權力結構、或是面對的限制，做出決定。對這些在民族國家形成時的決策者而言，金融體系能提供的「富」與國家建立的「強」之間關係，可能只是他們所做決策「無意的結果」，<sup>(49)</sup> 可是就歷史的發展來看，他們所做的有關金融體系的決定卻註定了未來該國政治經濟發展的途徑。就這篇文章的研究主題而言，應還可併入更多案例，以對國家建立時的初始條件及制度形成之間的關係，制度形成之後及制度改變之間的關係，作更進一步的推論。<sup>(50)</sup> 最後、英國在國家建立伊始的條件和韓國的條件完全不同。如果大致比較一下，英國當時的行政權恐怕不如韓國建國伊始的行政權。不過長久來看，行政權較遜，在國家建立上，倒也不是什麼太大的缺憾。能建立一個好的機制對一個國家而言，恐怕才是最重要的。

---

<sup>(48)</sup> 例見 Blejer and Skreb (Eds.)(1999); Weimer (Ed.) (1997)。

<sup>(49)</sup> Lal (1998: 1-19; 173-196).

<sup>(50)</sup> 這方面的理論研究，一直在發展中，例如 Arthur (1994); Barzel (1997); Pierson (2000)。

## 參考文獻

- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Ardant, Gabriel (1975). "Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations." In Charles Tilly (Ed.). *The Formation of National States in Western Europe*, pp. 164-242. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Arthur, W. Brian (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Barzel, Yoram (1997). *Economic Analysis of Property Right*. New York: Cambridge University Press.
- Baskin, Jonathan Barron and Paul J. Miranti, Jr. (1997). *A History of Corporate Finance*. London: Cambridge University Press.
- Biggart, Nicole Woolsey. (1997). "Institutionalized Patrimonialism in Korean Business." In Marco Orru, Nicole Woolsey Biggart, and Gary G. Hamilton (Eds.). *The Economic Organization of East Asian Capitalism*, pp.215-236. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Blejer, Mario I. and Marko Skreb (Eds.)(1999). *Financial Sector Transformation: Lessons from Economies in Transition*. New York: Cambridge University Press.
- Carlos, Ann M., Jennifer, Key, and Jill L. Dupree (1998).

- “Learning and the Creation of Stock-Market Institutions: Evidence from the Royal African and Hudson’s Bay Companies, 1670-1700.” *The Journal of Economic History*, 58(2): 318-344.
- Carruthers, Bruce G. (1996). *City of Capital*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Choi, Byung-sun (1993). “Financial Policy and Big Business in Korea: The Perils of Financial Regulation.” In Stephan Haggard, Chung H. Lee, and Sylvia Maxfield (Eds.). *The Politics of Finance in Developing Countries*, pp. 40-54. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- (1991). “The Politics of Financial Control and Reform in Korea.” *The Korean Journal of Policy Studies*, 6(1): 41-73.
- Cole, David and Yung Chul Park (1979). *Financial Development in Korea, 1945-1978*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cole, David and Princeton N. Lyman (1971). *Korean Development: The Interplay of Politics and Economics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ekelund, Robert B. and Robert D. Tollison (1997). *Politicized Economies: Monarchy, Monopoly, and Mercantilism*. College Station, TX: Texas A & M University Press.
- Haggard, Stephan, Daniel Pinkston, and Jungkun Seo (1999). “Reforming Korea Inc.: The Politics of Structural Adjustment under Kim Dae Jung.” *Asian Perspective*, 23(3): 201-235.

- Hall, Peter (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Heo, Uk and Sunwoong Kim (2000). "Financial Crisis in South Korea." *Asian Survey* 40(3): 492-507.
- Ihlwan, Moon (November 27, 2000). *Business Week*, pp. 18-19.
- Irvin, Douglas A. (1996). *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Katzenstein, Peter J. (Ed.) (1978). *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Kim, Yun-tae (1998). "The Origins of the Developmental State in South Korea, 1910-1979." *Asian Profile*, 26(6): 463-475.
- Kindleberger, Charles P. (1993). *A Financial History of Western Europe*. New York: Oxford University Press.
- Krueger, Ann O. (1979). *The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lal, Deepak (1998). *Unintended Consequences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- North, Douglass C. and Barry R. Weingast, (1989). "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." *Journal of Economic History*, 49(4): 803-832.
- North, Douglass C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton and Company.

- North, Douglass C. and Robert Paul Thomas (1973). *The Rise of the Western World: A New Economic History*. New York: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur (2000). *Power and Prosperity*. New York: Basic Books.
- Park, Yung Chul (1994). "Korea: Development and Structural Change of the Financial System." In Hugh T. Patrick and Yung-Chul Park (Eds.). *The Financial Development of Japan, Korea, and Taiwan*, pp. 129-187. London: Oxford University Press.
- Park, Yung Chul and Dong Won Kim (1994). "Korea: Development and Structural Change of the Banking System." In Hugh T. Patrick and Yung-Chul Park (Eds.). *The Financial Development of Japan, Korea, and Taiwan*, pp. 188-221. London: Oxford University Press.
- Pierson, Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- Potter, Mark (2000). "Good Offices: Intermediation by Corporate Bodies in Early Modern French Public Finance." *Journal of Economic History*, 60(3): 599- 626.
- Rhee, Changyong (1997). "Curb Market Interest Rates in Korea." *Korean Social Science Journal*, 24(1): 91-118.
- Root, Hilton L. (1994). *The Fountain of Privilege*. Berkeley, CA: University of California Press.

- (1987). *Peasants and King in Burgundy: Agrarian Foundations of French Absolutism*. Berkeley, CA: University of California Press.
- (1985). "Challenging the Seigneurie: Community and Contention on the Eve of the French Revolution." *Journal of Modern History*, 57(4): 652-681.
- Shafer, Michael (1997). "The Political Economy of Sectors and Sectoral Change: Korea Then and Now." In Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider (Eds.). *Business and the State in Developing Countries*, pp. 63-87. Ithaca: Cornell University Press.
- Tilly, Charles (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- (1986). *The Contentious French*. Cambridge, MA: the Belknap Press.
- (1985). "War Making and State Making as Organized Crime." In Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol. (Eds.). *Bringing the State Back In*, pp.169-191. New York: Cambridge University Press.
- Velde, Francois R. and David R. Weir (1992). "The Financial Market and Government Debt Policy in France, 1746-1793." *Journal of Economic History*, 52(1): 1-39.
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Weimer, David L. (Ed.). (1997). *The Political Economy of Property Rights*. New York: Cambridge University Press.
- Wells, John and Douglas Wills (2000). "Revolution, Restoration, and Debt Repudiation: The Jacobite Threat to England's Institutions and Economic Growth." *Journal of Economic History*, 60(2): 418-441.
- Woo, Jung-en (1991). *Race to the Swift*. New York: Columbia University Press.
- Woo-Cumings, Meredith (2000). "Economic Crisis and Corporate Reform in East Asia." Council on Foreign Relations paper.
- Woolcock, Stephen (1996). "Competition among Forms of Corporate Governance in the European Community: The Case of Britain." In Suzanne Berger and Ronald Dore. (Eds.). *National Diversity and Global Capitalism*, pp. 179-196. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Zysman, John (1983). *Governments, Markets, and Growth*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

# Financial Institutions and Modern-State Building

Szu-yin Ho

Department of Political Science, National  
Chengchi University

## Abstract

This article examines the relationship between power and plenty, two goals frequently harbored by states in modern international system. By reviewing the financial history during the state-building stage of the 17<sup>th</sup> Century England and the 20<sup>th</sup> Century Korea, this study finds that plenty is an integral part of power. Yet the paths these two states traveled in their respective pursuit of power and plenty were the “unintended consequences” of historical events that happened during their nation-building stage. While in the short run the paths exemplified by England and Korea could both lead to power, in the long run, the path that better specifies property rights could also be better for national development.

**Key words :** financial history, state-building, property rights, national development

