

裙带资本主义

韩国和菲律宾的腐败与发展

CRONY CAPITALISM: CORRUPTION AND DEVELOPMENT
IN SOUTH KOREA AND THE PHILIPPINES

DAVID C.KANG

[美] 康灿雄 著

李巍 石岩 王寅 译

东方
编
译
所
译
丛

 上海人民出版社

为什么所有关于亚洲经济发展的文献都没有触及韩国的金钱政治问题？怎样才能同时理解韩国一方面在 1997 年之前的高效发展状态，另一方面又在 1998 年至 1999 年暴露出了腐败泛滥和低效无能的问题？“政治”是回答这一问题的关键。在本书中，康灿雄阐明了两个论点。第一，在韩国和菲律宾，都是政治而不是经济考虑主导了政策制定。第二，在政府和商业精英所形成的一个小而稳定的组合中，如果双方保持势力的均衡，那么，金钱政治确实能降低交易成本并促进经济增长。通过集中关注政商之间以优惠政策换取贿赂的交易，康灿雄认为政治博弈驱动政策选择，技术官僚面对政策制定过程中的政治干预，无法保持自主性，同时，商业精英和政治精英为谁获得租金而角力。即使在韩国，腐败也远远超出想象——腐败已经严重到令人无法回避的地步，因此我们非常有必要对此作出解释。

康灿雄的《裙带资本主义》一书对菲律宾的裙带资本主义进行了引人入胜的分析，值得我们特别褒奖和关注。

他提出的论点令人着迷并富有创见……《裙带资本主义》是一本非常有价值的书，它进一步丰富了日渐增多的关于国家在经济发展中的作用，以及韩国经济发展中的政商关系的相关研究。

——《商业史评论》

本书中的比较分析法对于分析两个不同的社会是一个非常重要的起点……本书对于理解发展中国家所面临的挑战非常富有帮助。

——《太平洋事务》

康灿雄的研究路径非常适合对发展型国家的研究，而且和艾丽斯·阿姆斯特登的《亚洲的下一个巨人》形成了完美的互补。这项研究通过对发展型国家成败的政治解释提供了一个新的研究纲领。本书值得向普通读者、本科生以及研究生推荐。

——《选择》

康灿雄的书对东亚政治经济领域的研究可谓是“及时雨”，它直视东亚国家的发展成就以及所遭遇的危机，对这些国家的成败提供了一个立场平衡的分析。

——《政治视角》

CAMBRIDGE
UNIVERSITY PRESS
www.cambridge.org



上架建议：政治理论

ISBN 978-7-208-14675-4



9 787208 146754 >

定价：42.00元

易文网：www.ewen.co

裙带资本主义

韩国和菲律宾的腐败与发展

CRONY CAPITALISM: CORRUPTION AND DEVELOPMENT
IN SOUTH KOREA AND THE PHILIPPINES

DAVID C.KANG

[美] 康灿雄 著

李巍 石岩 王寅 译

东
方
编
译
所
译
丛

 上海人民出版社

Shanghai People's Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

裙带资本主义:韩国和菲律宾的腐败与发展/(美)
康灿雄(David C.Kang)著;李巍,石岩,王寅译.—
上海:上海人民出版社,2017

(东方编译所译丛)

书名原文:Crony Capitalism: Corruption and
Development in South Korea and the Philippines
ISBN 978-7-208-14675-4

I. ①裙… II. ①康… ②李… ③石… ④王… III.
①廉政建设-研究-韩国 ②廉政建设-研究-菲律宾 ③政
治制度-研究-韩国 ④政治制度-研究-菲律宾 IV.
①D731.26 ②D734.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 168983 号

责任编辑 王 琪

封面装帧 小阳工作室

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

裙带资本主义

——韩国和菲律宾的腐败与发展

[美]康灿雄 著

李巍 石岩 王寅 译

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 12.75 插页 4 字数 182,000

2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14675-4/D·3066

定价 42.00 元

中文版序言

在大约 15 年前甚至更久之前，我就尝试着去理解腐败对韩国和菲律宾经济发展的影响。当时，我的研究问题主要集中于为什么东亚经济体的发展状况要比预期的好得多。日本正处于经济扩张的巅峰，韩国、中国台湾和东亚的其他新兴工业化经济体正在快速地追赶西方。学界争论的重点围绕这个问题而展开，即国家对市场的干预是否能带来更好的经济绩效。然而，仅仅几年之后，1997 年亚洲金融危机爆发，关于亚洲经济发展的话语体系也随之一变。过去关于东亚经验老到的官僚队伍和富有活力的公司的热烈讨论戛然而止，取而代之的是对东亚模式中裙带关系的激烈批评。

然而，东亚经济增长的实际情况既不像 1997 年之前的那些溢美之词所描述的那样出色，也不像 1997 年之后的那些抨击批判声所描述的那么糟糕。从 2010 年的视角来看，更加清晰的是，腐败本身仅仅只是影响经济增长的一个因素，同样也只是导致危机发生的一个因素。认为腐败少的国家比腐败多的国家经济增长会更快，这是一种简单化的想法，难以成立。另外一些津津乐道的批评，即认为政商之间的裙带关系是导致东亚金融危机的唯一原因，也同样是站不住脚的。相反，在东亚地区，各种更加复杂的因素相互影响并发挥作用，而且每个国家都是如此。经济增长的必要因素包括强有力的制度、能干的政治领导人，以及勤劳的工人和企业家，但是金钱政治和私人纽带也深深地交织于这些关系之中。这些因素之间的具体互动情况视国家而定，要想用一个统一的模型来解释各种

情况下的经济增长,那是不可能的。

这种结论也许不能令人满意;但是,认识它的复杂性比简单化处理可能会更加准确。今天的学界也已经超越了东亚经济体为何表现如此出色这样一个基本问题;但事实是,与其他地区相比,它们总体而言仍然表现出众。不仅如此,许多有关东亚国家政治经济发展的疑问仍然没有得到解答。尽管该地区的很多政府都更多地采取了偏向市场的政策,积极推动国内市场的自由化,扩大它们的国际经济往来,但是在这些国家中,有很多政府依然扮演了十分强势的角色。除此之外,东亚的公司治理依然与西方国家不尽相同。官僚系统和商界的纽带依然十分强大,国家仍然将经济增长视为一种需要强力去补给、追求和推动的因素。

确实,过去的十多年人们继续目睹了该地区的繁荣,尤其是中国的经济要比30年前人们所可以预想的好很多。尽管东亚经济体也面临诸多挑战,但它们仍然拥有巨大的增长潜力。无论是对于学者还是政策制定者而言,东亚经济体以及它们的政府如何组织和管理政府与市场之间的互动,依然是一个十分重要的研究领域。我希望本书能够对理解东亚作一点微薄的贡献。

本书中文版得以问世,这是我巨大的荣幸。我要感谢朱天飏教授、李巍博士以及其他所有对本书翻译和出版作出过贡献的人士。

康灿雄于2010年

致 谢

我要衷心感谢给予我巨大帮助的老师 and 同事们，他们现今分布在世界各地的诸多院校。本书最早是我在加州大学伯克利分校完成的博士论文。维诺德·阿加诺尔(Vinod Aggarwal)、李鸿永(Hong-yung Lee)和奥利弗·威廉姆森(Oliver Williamson)为我完成本书耗费了大量心血，他们耐心指导我，促使我不断进步。维尼*(Venie)是一位出色的导师：在我需要静心思考时，他给了我充分自由的空间；在我需要思路的时候，他则给我悉心的指导。可以说，在我完成论文的过程中，维尼不仅通过常规渠道，还以其特有的方式给我提供了宝贵的支持。我也从博士指导委员会中的其他成员中受益良多，他们是李鸿永和奥利弗·威廉姆森。李鸿永引导我认识了韩国。他给我这个如饥似渴的学生提供了珍贵的指导和建议。而威廉姆森则悉心教育我，促使我的思维更加缜密、更加清晰。

有多位学者都惠赐了宝贵的时间，投入了大量的精力来阅读本书手稿。我要向他们致以衷心的感谢。他们分别是：比尔·伯恩哈德(Bill Bernhard)、维克托·查(Victor Cha)、布鲁斯·康明斯(Bruce Cumings)、里克·多纳(Rick Doner)、保罗·赫奇克拉夫特(Paul Hutchcroft)、毛钟林(音译, Jongryn Mo)、加布里埃拉·蒙蒂诺拉(Gabriella Montinola)、凯瑟琳·穆恩(Katherine Moon)、彼得·穆尔(Peter Moore)、格雷格·诺布尔(Greg Noble)、弗朗西斯·罗森布拉斯(Frances

* 维尼是维诺德的昵称。——译者注

Rosenbluth)、刘双龙(音译, Ssang-yong Ryu)、迪克·塞缪尔斯(Dick Samuels)、戴维·瓦尔德勒(David Waldner)和禹贞恩(Meredith Woocumings)。同时,我也要感谢文正仁(Chung-in Moon),他也为支持我的工作而付出了不少的心血。本书中有许多相关概念的具体实例,一些同事为之作了深刻的评论。在这里笔者一并致谢:丹尼斯·麦克纳马拉(Dennis McNamara)、安西尔·拉姆齐(Ansil Ramsey)、罗伯特·贝茨(Robert Bates)、迈克·蒂斯(Mike Thies)、斯蒂芬·哈格德(Stephan Haggard)、阿图尔·科利(Atul Kohil)、戴维·莱克(David Lake)、郑敦仁(Tun-jen Cheng)、戴维·斯图里格罗斯(David Stuligross)、巴里·温加斯特(Barry Weingast)。剑桥大学出版社的卢·贝特曼(Lew Bateman)和玛格丽特·莱维斯(Margaret Levis)的指导对本书质量的提高有着十分重要的意义。我还要特别感谢鲍勃·布洛克(Bob Bullock):多年来,我在首尔、东京和美国与你进行了多次生动活泼的对话与辩论。你身上兼具两种角色:既是一个绝妙的伙伴,又是一个严苛的批判者。这一点十分难得。

在达特茅斯学院,我获得了各方的大力支持,也有充裕的时间让我将自己的思想转化为具体的文字。琳达·福勒(Linda Fowler)、迈克·马斯坦杜诺(Mike Mastanduno)、安妮·萨阿德(Anne Saadah)、迪安·斯皮利奥蒂斯(Dean Spiliotes)和亚历克斯·温特(Alex Wendt)都给予我鼓励与支持,并对我的观点持友好的批判态度。此外,我要向我多年来的研究助理表达谢意,他们是:戴夫·莫兰(Dave Moran)、埃丝特·李(Esther Lee)、阿琳·利姆(Arlene Lim)、雷切尔·金(Rachel Kim)、安妮·康云斯基(Anne Kanyusik)、斯科蒂·马丁(Scotty Martin)、斯科特·洛利斯(Scott Lollis)、卞熙善(音译, Heesun Byon)、黄恩善(音译, Eunsun Hwang)、赵慧兰(音译, Hyeran Jo)、莎拉·斯奈普(Sarah Snip)和苏珊·桑德斯(Susan Sanders)。

这本书的完成也受益于这些年来我所获得的诸多资助。比如,我利用富布赖特计划到韩国作了一年的相关研究;社会科学研究理事会提供的额外论文基金使我得以在美国和海外继续进行此项研究;在伯克利,约翰·L.辛普森(John L.Simpson)学术奖金保证了论文的顺利完成。亚洲研究协会东北亚理事会则资助我赴亚洲进行实地访谈,使我有机会重回菲

律宾。达特茅斯学院的洛克菲勒中心也资助我到菲律宾和韩国进行参访。

我时常会去“纠缠”我的亚洲同事们，并会请教一些对他们而言也许是很幼稚的问题。对此我深表感激。1992年到1993年，我得到首尔庆南大学远东研究所的热情接待，在风景秀丽、空气清新的三清洞(Samchung-dong)静心作研究；1995年，我又受高丽大学之邀赴该校做了一年的访问学者。对上述两所学校我也要表示感谢。当我还在斯坦福大学读本科时，卢庆秀(Kyongsoo Lho)就悉心指导我的学术研究，对此我感激不已。此外，一些学者对韩国人民生活的深入了解也对我完成本书有着十分重要的参考意义，我也要感谢他们，他们分别是：朴熊绪(Park Ungsuh)、金基焕(音译, Kim Kihwan)、李汉彬(Lee Han-bin)、吴英珠(Oh Young-ju)、张锡明(Chang Seok-myung)、宋仁相(Song In-sang)、李德洙(Lee Duksoo)、金光洙(Kim Kwang-soo)、宋英玉(Ahn Young-ok)、金昊源(Kim Ho-won)和金钟熙(音译, Kim Chung-sik)。最后，我还要感谢多年来大力支持此项目的卢哲秀(Cholsoo Lho)。

在菲律宾研究方面，我在与亚洲管理研究所诸位学者的交流中获益良多。雅典耀马尼拉大学为我的研究提供了不小的支持，并允许我参阅有关图书。费莉佩·英(Yeng Felipe)、奇托·萨拉查(Chito Salazar)、维森特·帕特诺(Vicente Paterno)、薛华成(Washington SyCip)、罗伯托·奥坎波(Roberto Ocampo)、弗兰姬·罗曼(Frankie Roman)、维克托·韦尼达(Victor Venida)、帕莱玛·德拉·帕兹(Palema De La Paz)、托尼·盖特迈坦(Tony Gatmaitan)、塞德弗雷·奥多涅斯(Sedfrey Ordonez)、菲奥娜·鲍(Fiona Paua)和里卡多·萨露多(Ricardo Saludo)。我还要特别感谢保罗·赫奇克拉夫特与里克·多纳(Rick Doner)，感谢他们提出的重要建议。还有不少韩国和菲律宾学者希望不要提及他们的姓名，在这里我要向他们的付出与睿智表达我的感谢和敬意。

在本书撰写的整个过程中，我的兄弟史蒂文·灿弘(Steven Chan-ho)和姐妹劳拉·灿宇(Laura Chan-ju)提供了十分重要的帮助。他们持之以恒的鼓励与帮助——以劳拉为例，她提出的编辑建议十分专业——对我而言意义重大。最为重要的一点是，如果没有我的父母在背后的坚定支持，本书是不可能完成的。我要把本书献给他们！

目 录

中文版序言 / I

致谢 / I

第一章 问题与理论 /1

第二章 比较韩国和菲律宾 /22

第三章 制度：技术官僚与统治者 /59

第四章 韩国“相互挟持”的政商格局 /93

第五章 菲律宾“随风倒”的政商格局 /119

第六章 20世纪80年代的民主和1997年金融危机 /148

第七章 结论：腐败与发展 /177

译后记 /188

第一章

问题与理论

因此,我很确信,除非人民的素质得到提高,除非推动韩国发生代际的变化,除非人们学会选举,除非通过前后一致的政策建立起获取政治资金的开放制度,否则我们难以对韩国的政治进行改革。

——朴正熙(Park Chung-hee)

我们是否已经获得了继续要求……民众持续信任我们的权利?除非我们能够自信地回答这些问题,我们将不敢前进……现在是时候赶在它们危及我们全体国民之前,将社会中染病的这部分从积极的公共生活中切割掉了。

——费迪南德·马科斯(Ferdinand Marcos)

当韩国韩宝(Hanbo)钢铁公司在1997年初破产的时候,一项调查发现,至少有20亿美元的资金从其账户上蒸发,其中的大部分可能落入了政界和商界精英的口袋中。¹当韩宝的主席郑泰守(Chung Tae-soo)因行贿而被捕时,他私下透露说,如果政府在审理该案时对他本人过于严厉,他将引爆一颗“原子弹”,将过去数年所有卷入此案的银行界和政界人士都牵连进来。²尽管政府最终并未深究该案,但郑泰守仍被判有罪。虽然很多观察人士对此案曝光的事实感到震惊,但事实上,在韩国的政治史上,类似的丑闻层出不穷,用金钱来换取政治影响不仅是一个公开的秘密,而且成了家常便饭。自1948年独立以来,韩国发生了难以计数的腐败丑闻,大量精英人士声誉扫地。这其中就包括前总统全斗焕(Chun Doo-hwan)和卢泰愚(Roh Tae-woo),以及很多总统幕僚、大量军事将领、

政客、技术官僚、银行家、商人和税务官，他们要么已经被判决入狱，要么正流亡国外。³

在过去数十年的时间里，已有的学术文献大多忽略了韩国盛行的金钱政治(money politics)。这些文献要么将金钱政治视为无关紧要的因素，要么认为金钱政治不过是韩国经济奇迹的边角余料，它们更多地关注的是精英技术专家和崇尚艰苦奋斗的军官如何推动了韩国的经济增长。炫目的经济增长掩盖了腐败的事实，使之逃离了人们的关注视线。亚洲经济体的快速增长令人惊恐交加。这些有时被称为“奇迹”或者有时被称为“四小龙”的国家和地区，如韩国、新加坡、中国台湾和中国香港，它们在一代人的时间里就实现了脱贫致富。而直到1997年11月底，在韩元经历了令人瞠目结舌的暴跌之前，观察家仍然认为亚洲的好政府是该地区炫目增长的首要原因。这种观点认为，亚洲经济体看似中立的官僚体系、处事高效的政治人物，以及辛勤工作的商务人士是经济增长的核心因素。⁴

相反，学者们将菲律宾视为腐败国家的典型，而前总统费迪南德·马科斯则是其代表。菲律宾之所以未能获得快速发展，源于其施加不当干预的政府、从政府中攫取大量好处的强势商界，以及不称职的公务人员。全世界都知道伊梅尔达·马科斯(Imelda Marcos)的2000双鞋子*以及她在马拉坎南总统府的胡作非为。时至今日，菲律宾仍给公众留下一个充满裙带现象、腐败横行和坏政府执政的形象，这阻碍了它的发展。

1997年下半年，亚洲金融危机的爆发突然改变了西方对亚洲的观感。一夜之间，韩国也堕入了和菲律宾同样的境地，其纠缠不清的政商关系所导致的腐败、低效和落后，广受那些“事后诸葛亮式”的专家的批评。过去常规的理论模型都集中于对经济发展成功的解释，它们对我们理解1997年的危机却没有提供任何有效的分析方法。那些过去被认为是创造了奇迹的经济体，现在看来不过是一些一夜暴富的裙带资本家的天堂。这样一来，学者们就如何重新理解这些新兴的工业化经济体展开了争论。

* 菲律宾前第一夫人伊梅尔达·马科斯以生活奢侈闻名于世，尤其对鞋子和珠宝兴趣浓厚。马科斯政权被推翻后，人们在总统府发现了她留下的1220双鞋子。据统计，伊梅尔达拥有的鞋子达4000多双。——译者注

在这个过程中,学者们的认识犹如钟摆一样发生了十分剧烈的晃动——从20世纪80年代对亚洲经济快车的过度褒奖,到20世纪90年代对亚洲商业活动的过度贬低。

在1997年之前,东亚经济体经济增长迅速;而在1998年和1999年,有关这些经济体金钱政治泛滥的报道却大行其道。我们如何调和这两种截然对立的认识?我们如何解释在亚洲盛行的金钱政治?金钱政治如何影响了我们对发展型国家(developmental state)的理解?

论 点

问题答案的核心在于政治。在本项研究中,我提出两个论点。第一,在独立之后的年代里,韩国和菲律宾都经历了严重的腐败。第二,政治考虑而非经济考虑主宰了这两个国家的政策制定。通过集中关注国家和商界之间收受贿赂的交易,我认为政治驱动了政策选择;技术官员在进行政策制定的时候,面对政治干预时并不是自主的,商界精英与政界精英为了谁将获取应得的租金而相互角力。即便是在韩国,腐败也比人们想象的要严重得多——对于猖獗的腐败现象,我们不能熟视无睹,而是要去解释它。

尽管金钱政治——腐败和裙带主义——通常被认为是阻碍了经济增长,但在某些特定的情况下,它事实上却是有益的。发展中国家的制度结构通常比较虚弱。在这种情况下,在一个由政府 and 商界精英构成的小而稳定的系统中,如果它们之间存在着权力的平衡,金钱政治事实上能减少交易成本,并使长期的合作协议和投资行为更富有效率,尽管这也便宜了那些极少数的相互勾结的有钱人。⁵

本书提出的是一种政治方面的假说,它既能够帮助我们理解韩国和菲律宾的不同,同时也能够在繁荣年代和危机年代之间搭建一座理解之桥。⁶在很长的时间里,学者们关注的焦点都集中于技术官僚及其所带来的经济发展结果。为了理解韩国和菲律宾在经济结果上的差异,我们必

须直面腐败和政治方面的问题。

危机并非一夜之间发生的，当 1997 年的诸多事件从记忆中消退之后，导致危机爆发的历史结构仍将长久地存在。我以韩国和菲律宾作为案例来进行研究，通过集中关注制度和金钱政治的互动，来考察发展型国家的政治状况。在这两个国家，经济增长与腐败在数十年的时间里都相伴存在。即便在韩国经济快速增长的岁月里，政治考量而非经济效率才是决定经济政策的最主要因素。但是，正是韩国的成功，破坏了曾经助推其在 20 世纪 60 年代实现快速增长的组织结构(configuration of actors)，从而最终导致了 1997 年的危机。在菲律宾，另外一种不同的组织结构在数十年的时间里阻碍了它的发展。这种组织结构最终似乎得到了改变，20 世纪 90 年代的强劲增长或许就是经济上升趋势的开始。

本项研究所提出的政治方面的假说，为发展型国家的研究提供了一个新的方向。发展型国家的研究视角在学科上处于国际关系学和比较政治学的交叉地带，而且包含了一系列关于制度安排和政策选择的思想观点。这种研究视角认为亚洲看似中立的官僚机构、高效的政治领导人和连贯一致的贸易政策是经济增长的核心因素。⁷

然而，这些关于发展型国家的文献将我们引向了一条错误的分析道路。这些文献暗示着腐败和增长难以共存。其结果是，我们对亚洲的考察要么过于强调去解释这些国家为什么没有腐败，要么过于强调去解释它们的增长为什么并没有大多数人所料想的那么瞩目。⁸在过去的 35 年时间里，韩国经济经历了非比寻常的增长；菲律宾却没有。从经济成功的结果进行倒推，人们很容易认定韩国的腐败情况肯定要比菲律宾少，政府质量肯定要比菲律宾高，原因仅仅是由于韩国拥有如此快速的经济增长。⁹

这并不是说学术界就没有关于亚洲腐败的研究。尤其是在 1997 年金融危机之后的几年里，不少研究开始涉及亚洲的腐败问题。这些作品集中在两个研究领域，不过它们却“各自为政”，相互之间并无碰撞和交流。第一个领域集中在解释腐败的不同类型，略微涉及它们如何影响我们对经济增长的理解。¹⁰第二个领域主要集中于评估腐败是否以及在多大程度上导致了 1997 年金融危机。¹¹比如，斯蒂芬·哈格德(Stephan

Haggard)写道：“西方的评论认为，这些(原因)常常被归咎于腐败、裙带主义和任人唯亲……但是这些国家脆弱的根源……在于政府的政治介入。”¹²可是这些文献却没有考察为何最初亚洲国家经历了快速增长。这两方面的研究都很重要，但关于金钱政治和亚洲发展之间关系的深入对话却才刚刚开始，对该问题进行综合全面的考察也才刚刚出现。¹³

韩国和菲律宾的经历表明，研究发展中国家的政商关系具有更加丰富的意义。更加重要的是，一种政治学的理论模型是理解发展型国家的核心。我们不能有这样一个事先假定，即发展型国家必然就是良治的。由于文官系统隔离于社会影响，因而国家是中立的，它挑选胜利者并且提供公共物品，这种关于发展型国家的“硬”观点(hard view)很难得到经验上的支持。不过，即便是另外一种“软”观点(soft view)——不管政府如何行为，它都能取得正面效应——也需要政治上的解释。韩国属于发展型国家，国家提供公共物品，鼓励投资和发展基础设施。但是研究表明，国家并非有意为之。腐败在韩国很猖獗，国家以它自己的方式介入经济，因为这样做代表了一小撮商界和政界精英的利益。各种行为体竞相从国家资源中捞取私利，公共物品的生产经常幸运地成为该过程的副产品。

将单个的政策选择(比如，出口导向型的工业化)和特定的制度安排(官僚机构)视作彼此孤立的事件，是不明智的。制度和政策是中介变量，更大的制度环境——本书所指的政商关系——会对任何特定的问题构成影响。¹⁴制度和政策都涵盖了很多的内容。制度不仅仅是国家的组织形式——它们可以是法律制度也可以是公司制度，同样，政策也包含贸易、管制(regulatory)和金融等各种政策内容。如果我们只是关注国家制度而忽视产业组织，或者说如果我们只是关注贸易政策而忽视管制政策和金融政策，那么我们看到的将是一幅扭曲的图景。本书的案例研究表明，政治家和企业家都很有能量，制度设计和政策选择都受制于他们的操控(manipulation)、规避(evasion)和篡改(modification)行为。¹⁵

此外，交易成本——行为体之间制定、监督和执行协议的成本——受到更大的制度环境的影响。本项研究表明，政界和商界精英的特定关系组合(configurations)[我称之为“相互挟持”(mutual hostages)]能够减少交易成本，并在事实上推动增长。本书由此而提出的论点认为，为了解

发展中国的政策制定,人们必须首先理解每个国家的领导人个体所面对的特定政治挑战,他们的亲密支持者以及商界势力试图影响政策的方式。经济政策和福利的战略性分配是一种重要的政治资源。每个国家政界与商界精英的关系都不相同,而国际体系则构成了另外一个制约因素。不同的国家面临着不同的国际压力,不是所有的国家都从同一起跑线或者在相同的情况下展开竞赛。国际体系中最重要因素是外部威胁,它们使得领导人更加关心增长和效率。

学者们没有详细讨论这些问题的一个原因在于,大家蜂拥而至地去解释经济结果。有些分析家尝试着去解释韩国的黑帮统治(gangster rule)为什么事实上有利于经济增长,相比之下,那些没有试图去解释(韩国)经济增长的分析家们,则倾向于将韩国描绘得更加灰暗和糟糕。马克·克利福德(Mark Clifford)将韩国描述为一种“愤怒文化”(culture of rage),格雷戈里·亨德森(Gregory Henderson)将朴正熙的统治描绘成难以团结的派系混合,布鲁斯·康明斯(Bruce Cumings)则将韩国视为威权强人体制。¹⁶一方面用如此贬损的词汇来描述韩国政治,另一方面又要解释韩国非凡的经济成就,尽管这可能是困难的,但我们必须避免掉入这样一个陷阱,即由于这个国家经历了强劲的经济增长,所以就先验性地认定韩国政治不可能有腐败。此外,我们还需要对菲律宾的金钱政治模式进行解释,而不仅仅只是宣称它的存在。

首先,我将对韩国和菲律宾的基本情况进行概述,重点介绍这两个国家的相同点与不同点。两个国家的国内政治和社会组织比一般认为的要更加相似,它们最初的经济状况也是相近的。但是,在殖民主义和它们独立时的外部环境如何影响了它们的问题上,韩国和菲律宾却有所不同。在韩国,日本和美国的影响破坏了旧的秩序,来自朝鲜的威胁为增长提供了动力。与之相反,在菲律宾,西班牙和美国的殖民主义却加强了传统的政治和经济模式,现实威胁的缺乏使得菲律宾领导人没有多少动力来改造既有的制度安排。

接下来,我将集中关注官僚机构的角色。官僚机构的重要作用是在发展型国家研究视角的一个核心思想。然而,朴正熙领导下的官僚机构在自主性和一致性上,并不比李承晚(Syngman Rhee)或者费迪南德·马科

斯领导下的官僚机构更强。此外,韩国并没有一个“领航部门”(pilot ministry)来引导发展。最后,政府的补助并不是为了换取生产的绩效——韩国地方产业过剩,是政治因素决定经济政策的鲜明证据。相反,菲律宾的官僚机构却比人们普遍认为的要更加称职。在韩国和菲律宾,统治者都占据支配地位,在政治利益面前,官僚机构缺乏自主性。菲律宾和韩国在官僚机构质量上的差异被夸大了。尽管菲律宾人民因糟糕的政治领导而承受了苦难,但行政官僚本身却受到过良好的训练并且尽忠职守。

然后,我将转向国内政治。国家和商界的力量对比决定了金钱政治的形式和程度。这反过来又对一个国家的发展轨迹施加了影响。在对不同国家市场经济的模式进行类比的基础上,我提出一个模型来描述韩国和菲律宾的腐败模式。这种关于腐败的高度程式化的模型依赖于从政府—商界间关系到生产者—消费者间关系的一系列类比。通过观察商界是集中的(concentrated)还是分散的(dispersed),观察政治领导是凝聚的(coherent)还是碎片化的(fractured),我们可以画出一个矩阵来预测腐败的程度和类型。其中最有意思的组合便是,如果国家和商界都很强大且集中,那么这将导致一种“相互挟持”的情况,双方都将可能获得收益,而机会主义和掠夺行为将受到抑制。

政府通过三种一般类型的经济政策参与经济活动:贸易政策、金融政策和管制政策。在韩国,尽管20世纪60年代的贸易政策通常是支持出口的,但金融和管制政策却常常发挥彼此矛盾的作用。国家对金融部门的控制刺激了商界,使其关注规模扩张甚过关注效率。同时,大量相互矛盾的管制和税收政策赋予国家对公司的自由裁决权。韩国极少数的大公司(财阀)将加强其在政治上的纽带作为其商业战略的重要内容。国家和商界的力量均衡,阻止了对方的独断专行。同时,尽管金钱政治依然存在,但也受到制约。

理解政策的出台,需要理解行为体在其中进行经济决策的政治激励结构(political incentive structure)。政治领导人战略性地使用政治恩惠和公共物品:无论是政治恩惠还是公共物品都不是预先计划的,而且都具有政治上的收益和成本。就官僚机构的政治化程度而言,朴正熙治下的韩国和李承晚治下的韩国没有什么不同。不过,在公共工程的合约和贷

款的分配方面,尽管韩国存在大量的腐败和政治化问题,但其官僚机构里面却充满受到良好教育和培训的公务人员,他们都是通过竞争性的考试过程而被选拔出来的。朴正熙创造了一个鱼与熊掌兼得的官僚体制,既能满足他的幕后支持者的要求,又可以追求经济效率。这种两全的体制允许朴正熙既实现其“购买”支持者、保住权力的内在目的,又可以实现经济发展的额外目的。

尽管菲律宾体现了弱国家和掠夺性国家(predatory state)的一些传统特征,但事实上,它与这些传统特征仍有一些重要的差别。菲律宾的民主时代不乏腐败,行政和立法部门之间经常出现司法之争,同时官僚机构容易被外部利益渗透;政府难以形成持续的或稳定的经济政策。但是,在马科斯的统治下,国家变得更加强大有力也更加独立于社会利益集团。在戒严令的统治之下,问题不在于国家力量的匮乏,而在于国家力量所用何方。和朴正熙一样,马科斯奉行了一个明确的政治战略,那就是摧毁那些最具有潜在威胁的精英家族,团结一部分人,孤立另一部分人。马科斯的战略在短期来看取得了成功;在戒严的前半期,大部分人对他的统治表示默许。然而,菲律宾政府的政策仍一直受到操纵,贸易政策致力于推动进口替代,金融政策从来没有得到始终如一的执行,而管制政策则经常是偏向裙带势力而进行特殊分配的矛盾体。

菲律宾的金钱政治模式犹如一个钟摆一样:从民主时期社会由下至上的过度寻租,到马科斯及其同党在戒严令下由上至下的过度掠夺。从1946年到1972年,来自商界的特殊利益需求压倒了国家的能力,导致了腐败和政策制定的紊乱。随着1972年戒严令的开始,腐败发生了方向性的变化,马科斯利用国家权力为自身及其同党攫取财富。在马科斯的统治下,菲律宾本可以走一条更加规范的发展型道路,因为菲律宾当时拥有一套强有力的官僚体系和可观的国家权力。但马科斯滥权无度,结果菲律宾失去了快速增长的机会。

伴随着20世纪80年代中期的民主转型,韩国和菲律宾都发生了重大的格局变化。在韩国,1987年迈向民主的转型分散了国家的权力。这导致了对政治索贿(political payoff)的需求增加,因为政治人物开始去为争取选举支持而进行货真价实的竞争,这也减少了国家抵制或遏制商界

需求的能力。一小撮韩国大企业凭借它们的大个头而不受市场力量的约束,进而作出一些日渐危险的决定。“过剩的”民主与一种仍然蝇营狗苟的政商关系混合在一起,导致了日渐增多的无效决策,直到1997年的亚洲金融危机将其暴露于光天化日之下。

与之相反,到20世纪80年代初期,费迪南德·马科斯将菲律宾搞得民不聊生。1986年“人民力量”(People Power)运动的迅速兴起,使得国家和商界的关系达到一定的平衡。随着菲律宾缓慢复苏,国家和商界的力量都不像以前那么强大和团结一致,这导致菲律宾在20世纪90年代初期开始了一个痛苦的重组过程。菲律宾受1997年金融危机的影响较小,这是因为政商之间的一些蝇营狗苟的关系被马科斯的倒台而打破,进而加速了改革的进程。在很大程度上,由于政策改革和对金融部门日渐增加的管制,菲律宾在1997年的金融危机中境况相对较好。持续的经济增长和政治发展,即便不是必然的,那也是很有可能的一种发展前景。

本书主要是关于政治的讨论,它集中解释金钱政治的模式。不过,本书所提出的论点也与经济增长的问题相关。尽管韩国和菲律宾都经历了严重的腐败,但为什么韩国的发展却比菲律宾更快?在本书的结尾部分,我将分析的重点从解释金钱政治转向探究金钱政治与发展的关系。简单地说,韩国精英间的权力制衡减少了交易成本,而菲律宾一家独大的政治格局(bandwagoning politics)增加了交易成本。经济和政治精英的权力失衡可能导致腐败的螺旋上升,以至于失去控制,进而阻碍经济增长。而当两者权力大致平衡时,腐败就会得到遏制。尽管如此,腐败只是影响经济发展的很多变量中的一个。为什么韩国经济发展而菲律宾却没有?为了回答这一更加宏大的问题,我们必须关注一些在韩国存在、但在菲律宾却不存在的其他因素。除了刚才提及的限制腐败的权力制衡和本书所描述的一些因素外,另外一些因素还包括外部威胁、大量的美国援助和土地改革。

对于是否需要对自身攫取国内财富的能力进行约束,在这个问题上国家领导人进行了审慎的抉择。身处国际和国内政治的交叉地带,同时受到国内制度和国际压力的制约,领导人必须一方面要与外国政府打交道,另一方面要在国内政治中求得生存,而且还要去精心打造其经济政

策。为了弄明白韩国为什么最初取得了成功,而菲律宾却没有,我们就不得不去理解大资本家与国家间关系的大致轮廓。通过对这两个国家的比较,本书不仅仅使我们对单个国家的观察视角变得更加犀利,而且也引导我们走向对政治、腐败和发展问题进行更加深入的比较研究。

理论:金钱政治、寻租和腐败

我集中关注发生在公共和私人行为体之间的寻租和腐败行为。本书所建模型的核心思想是,这些拥有过量权力(excessive power)的行为体会倾向于滥用这种权力。因变量是国家和商界之间收受贿赂的交易。自变量是国家和商界的关系。我分析的重点就放在这种更大的制度环境上——实体的政府治理制度都存乎于这种更大的(制度环境)关系之中,而且每项专门的制度都受这种环境的影响。

我使用“金钱政治”这一术语是因为它比“腐败”的规范色彩要弱,而且它也突出了公—私互动。“腐败”和“寻租”都是更加宽泛的概念,既可以描述私人间的行为也可以描述私人和国家间的行为。詹姆斯·布坎南(James Buchanan)将“寻租”定义为“支付给资源所有者的报酬,这部分报酬是现有收益高于该资源以其他方式使用时所获收益的那部分”。¹⁷因此,当一个行为体操纵了价格并使其偏离正常竞争时,租金就产生了。由于不同的行为体都试图去获得租金,所以租金的存在导致了腐败。通过操纵价格,该行为体自身,或者代表该价格操纵者的利益而成为其代理人(agent)的其他行为体,就能够获得“超额收益”(excess profits)。¹⁸

租金可以通过很多方式得以创造,但首要的方式是通过国家的干预。¹⁹国家运用其权力操纵价格和市场进而创造租金。比如,通过限制商品进入该国的数量,进口执照创造了租金;那些能够进口这些受限商品的行为体,能够以更高的市场价格出售这些商品,因而获得了租金。²⁰通过干预,政府给商界创造了激励以影响政策制定。当商人通过行贿、私人纽带或者其他一些方式来试图影响政策制定以获取租金时,腐败就产生了。

租金的数量和分配因此也就成了国家和商界相对力量的函数。

腐败的政治学

如果政府不去分配租金,腐败将不会存在。因此,问题的关键是如何为政商关系建立模型。通过考察对政治腐败的供给和需求,关于政商关系的简化模型必然是要从丰富的现实中抽象而来的。

根据安德鲁·施莱弗(Andrei Shleifer)和罗伯特·维西尼(Robert Vishney)的看法,一个国家位于从有凝聚力到碎片化的光谱之上。²¹如果一个国家能够独立于社会影响来形成政策偏好,政治领导人对行政官僚拥有内部控制力,那么该国就是具有凝聚力的。²²尽管在政治领导人、官僚和政治组织(国内政治:政党、同党,等等)之间,存在多种复杂的组合关系,但出于简化的需要,我只集中关注两种极端的情况。当政治领导人能够完全掌控他们的政治组织和他们的官僚机构时,国家的凝聚力就是最强的。在这种情况下,政治领导人积极将国内政治作为确保其持续统治的工具来利用。在另一个极端,当领导人艰难寻求生存,当他们在关于国家的形式和内容上与政治组织产生持续的冲突时,官僚却能够为了自身的利益将其上级玩弄于股掌间,这种国家就是最为碎片化的。²³问题的核心就是控制力。

有趣的是政府和商界的互动,但是,我们因此也需要像理解政府组织一样理解商业组织。我对商界的理解建立在迈克尔·谢弗(Michael Shafer)的研究基础之上。²⁴他认为,主体性经济部门(比如矿业和农业)的不同组织特征,会对其与国家的关系产生不同的影响。在那些资产专用性(asset specificity)较高和生产灵活性较低的经济部门中,公司对市场信号的反应要迟钝一些,面对无论是政治的还是经济的外部打击,它们进行快速调整也更加困难。这种类型的公司具有更大的动力来抵制国家的干预。相反,在那些资产专用性低、生产灵活性较高的经济部门中,公司更易于受到外部力量的影响。

本书的研究路径在考察商业时,比谢弗更加广泛。在本书的模型中,一个强大而集中的商界是指混合经营的商业集团,包括涵盖许多经济部门的组织良好的公司。²⁵正如本·罗斯·施奈德(Ben Ross Schneider)所说:

“大的(包罗广泛的)就是美的。”²⁶ 混合经营的公司是指涵盖多个而非一个经济部门,既有进口竞争(import-competing)的分公司也有出口导向的分公司,既有农业公司也有城市公司。鉴于不同分公司的交叉所有制及其利益的范围,这些公司的利益很难得到清楚的归类。此外,混合经营的商业集团在整体经济中所占的比重越大,它们越有可能试图去影响政府政策,也就越有可能去施加政治影响。这种巨型公司不同于只有单一部门的、规模小而且混合经营程度不高的公司。如果我们设计一个光谱,那么个体手工业位于其中的一端,而日本的大集团、韩国的财阀、菲律宾的巨型家族企业和墨西哥的大企业,则位于另一端。²⁷

现在我们可以就政治和腐败作一个类比,有凝聚力的/碎片化的国家在轴线的一边,集中的/分散的商界在轴线的另一边(图 1.1)。在这个模型中,我将行为体的类型和权利的最初分配作为给定的。相对于本模型,它们是外生的;对于我来说,社会为什么以及如何呈现一种特定的方式,仍然是可知论的。

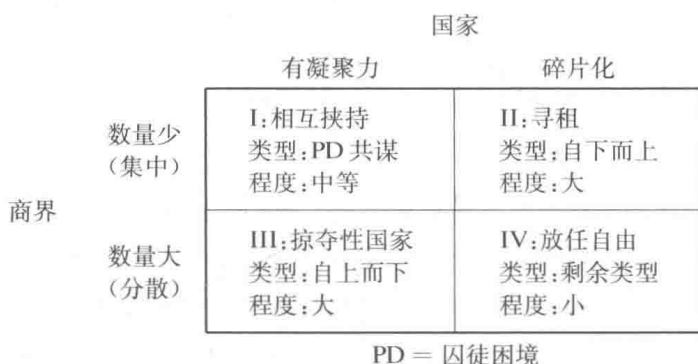


图 1.1 四种类型的腐败

腐败的类型: 自下而上型或自上而下型

尽管这个模型是对政商关系的一个简化的抽象,但它仍可以使我们简约地捕捉到腐败产生的深层次动力机制。关于腐败有两种不同的分析类型: 强国家对社会的掠夺, 是自上而下型; 强势集团的寻租压倒了国家遏制和引导其需求的能力, 是自下而上型。这两种分析类型不分伯仲, 在正确的环境下各有适用性。

自上而下的腐败最适合解释“掠夺性”国家这一概念。所谓的掠夺性国家就是国家欺压、豪夺分散和虚弱的商界。²⁸ 政治精英进行赤裸裸的剥夺；他们有时候也索求商人的“捐助”，这些商人有的是受到了体制的“压榨”，有的是自愿行贿以换取好处；当然还有一些其他方式。²⁹ 相反，当社会行为体拥有压倒国家的力量时，自下而上的腐败就发生了。当商界的力量足够强大，能迫使国家进行妥协时，其结果就是寻租行为的产生。国家对经济生活的潜在影响力是巨大的，这些商人或集团拥有足够的特权来获得低利率的贷款或进口配额，他们的获益是建立在牺牲其他群体利益的基础上的。³⁰ 确实，发展中国家的一个典型问题就是如何才能抵挡社会对国家的索求。³¹ 当寻租的要求变得过于繁复时，国家就难以执行决策，增长也将受到阻滞。

我首先要考虑的两种情况是掠夺性国家与寻租的商界间的对比。典型的情况是社会中的某些集团或成员比另外一部分更容易接近权力，比如单元 III。当一个国家的政府具有凝聚力而商界是分散的时，其结果就是政府的掠夺性行为（由上至下的行为），其中政治精英能够以一种掠夺性的方式搜刮租金。在政治精英主导下的具有凝聚力的政府与一个碎片化的商界的互动中，前者将有机会占据优势。

相应地，当存在一个集中的商界和一个碎片化的国家政权时，比如单元 II，其结果就是寻租行为（自下而上的行为）的产生。在这里，国家创造的租金流向商界，因为后者殖民了前者，政府成为商界的“执行委员会”（executive committee）。商界中的强势利益集团能够逼使国家满足其各种需求，从而要么导致政策的不连续性，要么导致政策难产。许多对第三世界国家的分析强调，（第三世界的）国家是一个相对近期的政治产物，因此也较为虚弱。强大的利益集团能够控制国家，运用国家的权力来满足自己的目的。

另外两种情况也同样存在。在单元 IV 中，利益集团各种各样，国家政权的内部权力分散。在这种情况下，没有一个集团拥有超额的影响力，因此“政治市场”几近于无。这种假设建立在苏珊·罗斯-阿克曼（Susan Rose-Ackerman）的观点上，这一观点认为“竞争所带来的压力，在防止腐败方面发挥了作用，这种作用可能是为了阻止行贿而采取的战略的重要

组成部分”³²。当国家和商界都很弱小时，租金几乎被完全消除。国家和商界都不具备足够的权力来压倒对方，所以剥削是困难的。许多发达工业化民主国家——至少当与欠发达国家(LDCs)相比的时候——可能就接近这种情况。由于政府官员在提供政策时存在相互竞争，因此商界不必向政府行贿，商界大量的资本家也为政策而相互竞争，这使政府不必迎合商界。所以在单元 IV 中，腐败的程度是最低的。

最后也是最有意思的情况就是单元 I，政府和商界都很强大：存在一个凝聚力相对较强的国家，但同时伴随着一小部分强大的利益集团。在这种情况下，租金的数量是有限的，分配也比较平等。其结果就是所谓的“相互挟持”，即国家和这些强大的集团可能会形成共谋关系，谁也压服不了谁。单元 I 印证了一句古语：“如果你欠银行少量的钱，你就会在银行手里；如果你欠银行很多钱，银行就会在你手里。”在这种相互挟持的情况下，政治和经济精英都有足够的力量来伤害对方，但为了防止遭受对方的破坏性打击，他们都会避免这种行为的发生。³³ 这种情况将会减少政府和商界精英的交易成本，我们将在第七章中进行更加详细的分析。

在单元 I，租金将会产生，腐败也会出现，但是租金的数量受到其他集团权力的制约。商业集团数量较少(商业集中)能减少交易成本，也因此能减少寻租行为，因为较小的数量能够减少监督和执行的成本。在这种情况下，尽管商界和国家都要去赚取租金，但相比于一方压倒另一方的极端情况，这种情况下的租金量很小；相比于双方都分裂为数量很多的小行为体的情况而言，这种情况下的租金的量又很大。

从这个意义上讲，国家和商界的互动类似于一个囚徒困境。尽管从短期来看，对每个行为体来说，通过背叛来获得所有租金更有利，但是其他行为体却保留着在以后惩罚背叛行为的能力，因此，寻求合作将随之而来。³⁴ 强强间的合作(单元 I)并非自动发生。因为在囚徒困境中，双方都会因为背叛而得益，攫取所有的租金。确实，单元 I 将会导致彼此损耗，双方相互争夺。不过，即便没有积极的合作，剥夺行为也将会受到其他一方权力的限制。在韩国的例子中，我们将看到，朴正熙最初试图去压服商界，但后来他意识到难以做到。³⁵

因此，腐败最少情况应该发生在当国家和商界都很弱小而且组织

混乱的时候,因为两者互不占有优势,所有的集团都将相互竞争,腐败趋近于零。腐败最多的情况发生在当国家或者商界只有一方具有凝聚力时。当国家和商界都很强大,彼此只占据部分而非全部的优势时,腐败的程度将处于中间状态。

概念测量

本书的理论概念在社会科学中得到了广泛接受和运用,尽管人们也普遍认识到测量这些概念的困难之处。³⁶正是由于认识到这种困难,在本项研究中,我集中关注那些极端的例子,以此展示变量值的分布范围,并检验模型的合理性。

测量作为因变量的腐败和渎职是困难的。从本质上说,这些行为都是隐藏在幕后而不见光亮的。尽管其他一些学者利用对腐败感知的民意调查来作为证据,进而追踪一种腐败的模式,或者依赖于腐败丑闻,但他们却没有提出一种关于腐败的综合性测量指标。³⁷不过我们却有一些多样的测量指标来让我们理解腐败的程度和模式。³⁸偶然的丑闻暴露了权力滥用的方式。对选举花费、佣金和秘密资金的估算是有用的,它能让我们有一个大致的估计。而追查权钱交易和裙带主义还需要更深入的人种学的(ethnographic)知识。

测量自变量只略微容易一些。为了测量商界的力量,我集中关注一系列测量指标,包括产业部门的集中度、雇佣情况、销售情况和行业高层协会(peak association)。公司的产值在国内生产总值(GDP)中所占的比重,构成了测量它们市场和政治权力的一个指标,而它们在银行贷款的构成和集中度,则显示了其相对于国家和其他行为体的脆弱性。对国家力量的测量则只能是更加定性的。为了测量国家的凝聚力及其所拥有的较低的代理成本(agency costs),我主要依靠对决策过程进行细致的多案例研究,我并不想去为自变量寻找一个单一的量化标准。案例研究可以表明领导人是否依据他的政党和国内政治来行事或者是否对其进行回应。对决策和制度组织进行过程追踪能够弄清领导人和技术官僚之间是否存在行动迟缓的问题。

结 论

韩国和菲律宾的腐败都很猖獗。从一般的选举政治、经济决策、税收到国家日常事务的管理,腐败无孔不入。两国相似的制度结构导致了相似的金钱政治模式。然而,韩国和菲律宾却有着不同的社会组织结构,而影响它们各自金钱政治模式的约束和激励也不同。腐败在韩国虽然也很盛行,但强势商业阶层和有凝聚力的国家之间所形成的共谋关系,对其构成了约束。这种亲密的关系能让彼此都受益,但谁也没有能够压服谁。尽管两者都不停地抱怨对方缺乏合法性,但彼此却相互倚靠和需要。相反,腐败在菲律宾却像一个钟摆那样摇晃。当其中一方(国家或商界)压倒另一方获得了绝对权力时,它将很快塞满自己的口袋,直到下一个轮回时财运发生逆转。

政商关系是理解金钱政治模式的关键。不管是政治精英还是经济精英,谁的手中掌握了过多的权力,都会滥用无度,其表现形式就是寻租和腐败。精英间的权力平衡有助于减少恣意妄为和胡作非为。为了考察本章所提出的抽象论点,我们现在转向对韩国和菲律宾的细致研究。

注 释

1. Yoon Young-ho, “Chǒng Tae-su wa kǒmǔn ton”(Chung Tae-soo and black money), *Shindonga* (March 1, 1997):201.

2. 源于业界一个熟知该案的人士,1997年3月。

3. 对1995年丑闻的阐述,参见 Ahn Byoung-yong, “pichagŭm kwa taekwŏn yokŭi chuakhan janch'i”(The disgusting feast of illicit funds and presidential hunger for power), *Shindonga* (December 1995):112; Kim Yong-suh, “No Tae-ukusokgwa YS ŭi sŏntaek”(The detention of Roh Tae-woo and Kim Young-sam's choices), *Sisa Wolgan* (December 1995):56—65.

4. 代表性的观点请参见 Peter Evans, *Embedded Autonomy* (Princeton: Princeton University Press, 1995); Alice Amsden, *Asia's Next Giant* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989); Chalmers Johnson, “Institutions and Eco-

conomic Performance in South Korea and Taiwan,” in *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, edited by Frederic Deyo (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp.152—155。

5. 对交易成本的概述, 参见 David C. Kang, “South Korean and Taiwanese Development and the New Institutional Economics,” *International Organization* 49, no.3(Summer 1995):555—587; Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: The Free Press, 1985); Douglass North, “A Transaction Cost Theory of Politics,” *Journal of Theoretical Politics* 2, no.4 (1990): 355—367; Barry Weingast, “Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets,” *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 149(March 1993):286—311。

6. 与我有着同样的目标, 不过是针对日本的研究, 参见 Robert Bullock, “Politicizing the Developmental State: Agriculture and the Conservative Coalition in Postwar Japan”(MS, U.C. Riverside, 2001)。

7. 对国家制度的关注就包括了“韦伯式的官僚机构”, 它面对政治和社会的干预具有自主性。在持有此种观点的众多人士之中, 彼得·埃文斯(Peter Evans)认为:“高度竞争的精英选拔机制和长期稳定的职业回馈创造了忠诚和团结协作(的公务员精神)。”Evans, *Embedded Autonomy*, p.12. 艾利斯·阿姆斯登(Alice Amsden)也写道:“韩国的经济成功挑战了这样一个假定……即政府干预带来寻租。”Amsden, *Asia's Next Giant*, p.327. 其他的例子可参见 Karl Fields, “Strong States and Business Organization in Korea and Taiwan,” in *Business and the State in Developing Countries*, edited by Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider(Ithaca: Cornell University Press, 1997), p.126; Johnson, “Institutions and Economic Performance in South Korea and Taiwan,” p.152; Ziya Onis, “The Logic of the Developmental State,” *Comparative Politics* 24(1991):114. 最主要的政策焦点在于出口导向的工业化, 宣称“用(政府)补贴直接换取对公司绩效标准的要求。”Amsden, *Asia's Next Giant*, p.146.

8. 关于寻租, 可参见 James Buchanan, Robert Tollison, and Gordon Tullock, eds., *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*(College Station: Texas A & M University Press, 1980); Anne O. Krueger, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society,” *American Economic Review* 64(1974): 291—303. 关于亚洲增长的一种修正主义观点, 参见 Alwyn Young, *Lessons from the East Asian NICs: A Contrarian View*(NBER Working Paper 4482, 1993)。

9. “因为有 H, 所以有 I。如果 I 是对的, 那么 H 一定也成立。”Carl Hempel, *Philosophy of Natural Science*(Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1966), p.7. 关于选择偏见, 参见 Gary King, Robert Keohane, and Sidney Verba, *Designing Social Inquiry*(Princeton: Princeton University Press, 1994)。

10. 参见 Byeong-Seog Park, “Political Corruption in South Korea: Concen-

trating on the Dynamics of Party Politics,” *Asian Perspective* 19(Spring/Summer 1995): 163—193; Beatrice Weder, *Model, Myth, or Miracle: Reassessing the Role of Governments in the East Asian Experience* (New York: United Nations University Press, 1999); Richard Mitchell, *Political Bribery in Japan* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1996); Jeffrey A. Winters, “Suharto’s Indonesia: Prosperity and Freedom for the Few,” *Current History* 94(1995):420—424。

11. 将裙带主义和腐败作为金融危机的原因的作品,可参见 Giancarlo Corsetti, “Paper Tigers? A Model of the Asian Crisis,” *European Economic Review* 43, no.7(June 1999): 1211—1236; Gerald Segal and Davis Goodman, eds., *Towards Recovery in Pacific Asia* (London: Routledge, 2000); Callum Henderson, *Asia Falling: Making Sense of the Asian Crisis and Its Aftermath* (New York: McGraw-Hill, 1998); T. J. Pempel, ed., *The Politics of the Asian Financial Crisis*(Ithaca: Cornell University Press, 1999)。相反的观点,可参见 Ha-joon Chang, “The Hazard of Moral Hazard: Untangling the Asian Crisis,” *World Development* 28, no.4(April 2000): 775—788。

12. Stephan Haggard, *The Political Economy of the Asian Financial Crisis* (Washington, DC: Institute for International Economics, 2000), p.10。

13. 两项类似的研究分别是: Richard Doner and Ansil Ramsey, “Thailand: From Economic Miracle to Economic Crisis,” in *Asian Contagion: The Causes and Consequences of a Financial Crisis*, edited by Karl D. Jackson(Boulder, CO: Westview Press, 1998); Andrew Wedeman, “Looters, Rent-scrappers, and Dividend-collectors: Corruption and Growth in Zaire, South Korea, and the Philippines,” *Journal of Developing Areas* 31(Summer 1997):457—478。

14. Douglass North, “The New Institutional Economics,” *Journal of Theoretical and Institutional Economics* 142(1986): 230—237; Oliver Williamson, “Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives,” *Administrative Science Quarterly* 36(1991):269—296。

15. Oliver Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*(New York: Free Press, 1985)。

16. Mark Clifford, *Troubled Tiger*(New York: M. E. Sharpe, 1994), p.11; Gregory Henderson, *The Politics of the Vortex*(Cambridge, MA: Harvard University Press, 1967); Bruce Cumings, *Korea’s Place in the Sun*(New York: W.W. Norton, 1997)。

17. James Buchanan, “Rent Seeking and Profit Seeking,” in *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*, edited by James Buchanan, Robert Tollison, and Gordon Tullock(College Station: Texas A & M University Press, 1980), p.3。

18. Pranab Bardhan, “Corruption and Development: A Review of Issues,” *Journal of Economic Literature* 35(1997): 1320—1346; Serguey Braguinsky,

“Corruption and Schumpeterian Growth in Different Economic Environments,” *Contemporary Economic Policy* 14 (1996): 14—25; Kofi O Nti, “Comparative Statics of Contests and Rent-Seeking Games,” *International Economic Review* 38, no.1(1997): 43—59; Yoram Barzel, “Measurement Cost and the Organization of Markets,” *Journal of Law and Economics* 25(1982):27—48.

19. Ha-joon Chang, *The Political Economy of Industrial Policy* (New York: St. Martin's Press, 1994); Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978); Andrei Shleifer and Robert Vishney, “Corruption,” *Quarterly Journal of Economics* 108 (August 1993): 599—617; Margaret Levi, *Of Rule and Revenue* (Berkeley: University of California Press, 1988); Paul Milgrom and John Roberts, “Bargaining Costs, Influence Costs, and the Organization of Economic Activity,” in *Perspectives on Positive Political Economy*, edited by James E. Alt and Kenneth A. Shepsle (Cambridge: Cambridge University Press, 1990); Parimal Kanti Bag, “Controlling Corruption in Hierarchies,” *Journal of Comparative Economics* 25 (1997): 322—344; Mushtaq Khan, “The Efficiency Implications of Corruption,” *Journal of International Development* 8, no.5(1996):683—696.

20. 腐败因此成为寻租行为的产物。租金的分配可以完全根据业绩,或者偏向行贿者。

21. 施莱弗和维西尼给不同类型的政府结构建立了模型,但是他们没有研究商业组织将如何影响腐败。Shleifer and Visheny, “Corruption.” 苏珊·罗斯-阿克曼(Susan Rose-Ackerman)讨论了国家组织,这与我的研究有些类似,尽管她没有使用我在本书中使用的术语。参见 Rose-Ackerman, *Corruption*。

22. 关于自主性和国家力量,参见 Peter Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison: University of Wisconsin Press, 1978)。关于内部控制(代理成本),参见 Matthew McCubbins and Thomas Schwartz, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms,” *American Journal of Political Science* 28 (1984): 165—179; Frances Rosenbluth and Mark Ramseyer, *Japan's Political Marketplace* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993), Chs.6 and 7。

23. Pablo Spiller, “Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation, or ‘Let Them Be Bribed,’ ” *The Journal of Law and Economics* 33(April 1990):65—101.

24. Michael Shafer, *Winners and Losers: How Sectors Shape the Developmental Prospects of States* (Ithaca: Cornell University Press, 1994)。

25. Amsden, *Asia's Next Giant*, p.8.

26. Ben Ross Schneider, “Elusive Synergy: Business-Government Relations and Development,” *Comparative Politics* 31, no.1(October 1998):109.

27. 关于拉美的巨型企业集团,参见 Kurt Weyland, “‘Growth with Equity’ in Chile’s New Democracy?” *Latin American Research Review* 32(1997):37—68。

28. Levi, *Of Rule and Revenue*, pp.32—45。

29. Charles Tilly, “The State as Organized Crime,” in *Bringing the State Back In*, edited by Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (Cambridge: Cambridge University Press, 1985)。

30. 根据这种方法所进行的有趣的讨论,参见 Milgrom and Roberts, “Bargaining Costs, Influence Costs, and the Organization of Economic Activity”; and Chang, *The Political Economy of Industrial Policy*。

31. Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1988)。

32. Susan Rose-Ackerman, “Bribery,” in *The New Palgrave Dictionary of Economic Thought*, edited by John Eatwell, Murray Milgate, and Peter Newman (London: Macmillan, 1988), p.278。也可参见 Christopher Bliss and Ragael Di Tella, “Does Competition Kill Corruption?” *Journal of Political Economy* 105, no.5(1997):1001—1023; and Shleifer and Vishney, “Corruption”。

33. 这是建立在双边独占(bilateral monopoly)的思想基础之上的,参见 David Kreps, *Microeconomic Theory* (Princeton: Princeton University Press, 1992), pp.551—573。也可以参见 Roger Blair, David Kaserman, and Richard Romano, “A Pedagogical Treatment of Bilateral Monopoly,” *Southern Economic Journal* 55, no.4(April 1989):831—841。

34. Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984)。

35. 1961年《非法聚敛财富法案》(Illicit Wealth Accumulation Act)就是其中一例。

36. 参见斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen Krasner)的讨论,Stephen Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1978), esp. Ch.1。

37. 比如,丹尼尔·特雷斯曼(Daniel Treisman)利用国际清廉指数(the Transparency International index of perceived corruption)作为对腐败的测量标准,参见 Daniel Treisman, “The Causes of Corruption: A Crossnational Study”(MS, UCLA, 1997); 罗伯特·韦德(Robert Wade)追查了印度出售公职的情况,参见 Robert Wade, “The Market for Public Office: Why the Indian State is Not Better at Development,” *World Development* 13, no.4(April 1985):467—497; 查默斯·约翰逊(Chalmers Johnson)考察了日本的腐败丑闻,参见 Chalmers Johnson, “Tanaka Kakuei, Structural Corruption, and the Advent of Machine Politics in Japan,” *Journal of Japanese Studies* 12, no.1(Winter 1986):1—28。其

他富有启发的经验研究还有 Stephen D. Morris, *Corruption and Politics in Contemporary Mexico* (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991); Richard Doner and Ansil Ramsey, "Rents, Collective Action, and Economic Development in Thailand," paper prepared for presentation at the conference on "Rents and Development in Southeast Asia," Kuala Lumpur, August 27—28, 1996; Edgar Kiser and Xiaoxi Tong, "Determinants of the Amount and Type of Corruption in State Fiscal Bureaucracies: An Analysis of Late Imperial China," *Comparative Political Studies* 25, no.3 (October 1992): 300—331; Richard Levy, "Corruption, Economic Crime, and Social Transformation since the Reforms: The Debate in China," *Australian Journal of Chinese Affairs* 95, no.33 (1994): 1—25; Andrew Wedeman, "Systemic Change and Corruption in China," paper delivered at the 95th Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, GA, September 2—5, 1999。

38. Paul Hutchcroft, "Obstructive Corruption: The Politics of Privilege in the Philippines," in *Rent-Seeking and Development: Southeast Asia's Political Economies*, edited by K. S. Jomo and Mushtaq Khan (forthcoming); Wayne Sandholtz and William Koetzle, "Accounting for Corruption: Economic Structure, Democratic Norms, and Trade" (MS, UC Irvine, 1998).

第二章

比较韩国和菲律宾

(戒严令)带来了自由,尤其是解放了商业群体……它意味着机会的均等,粉碎特权的堡垒,而这个堡垒在过去一直令政治权力成为经济垄断者的俘虏……我们最终将我们自己从旧寡头的锁链中解放出来,并且必然会看到,它既不会死灰复燃,也不会被经济的卡特化所带来的新寡头取代。

——费迪南德·马科斯

让我们想象一下这样一个亚洲国家吧!它在过去数十年的时间里得到了美国的巨大支持,它的人民辛勤工作,并且珍视教育和家庭。家庭纽带是如此重要,以至于学者和记者们将宗族血统视为该国的立国之本,即人脉比能力要重要得多。该国具有漫长的历史,大部分时间在外来强国的殖民统治之下。第二次世界大战以后,该国被一小撮精英统治,他们由一批独裁者及其富有的商人朋友所构成。在这个国家,政治人物能够很快更换政党。政党身份无足轻重;选举中几乎不存在意识形态和施政纲领的不同;政治成功取决于诽谤、政治操纵和肉桶政治* (pork-barrel politics)。由于腐败丑闻周期性地曝光,这个国家的领导人和经济精英要么被逮捕,要么被迫流亡。当地媒体称腐败是“我们的顽疾”,当地酒吧里最流行的一个谈论话题就是经济和政治领域都缺乏称职的领导人。特权

* 议员在法案上附加对自己的支持者或亲信有利的附加条款,从而使他们受益的手段。——译者注

阶层对规则视若无物。该国每年都有成千上万的居民移居到美国,要么留学要么永久定居,美国的影子几乎存在于各个角落——从电视广告の様式、流行音乐,到时髦的女大学生的最新衣着。在政治和经济层面上,美国的影响也是无所不在:政府的组织形式烙有美国的印记,美国是其最重要的盟友,而且在过去 50 年时间里,几乎没有什么事情不是在美国开诚布公或者心照不宣的首肯下发生的。

我描述的上述现象,既发生在韩国也发生在菲律宾。尽管很多时候,这两个国家都被认为是不同的。因为存有大量的西班牙殖民遗迹和陆地庄园,菲律宾曾被认为是一个“拉丁美洲国家”。¹在很多方面,菲律宾和韩国确实非常不同:韩国是单一民族国家,信奉儒家思想,地理上是半岛国家;而菲律宾却是多民族的,文化上也是多元的,地理上由一些岛屿构成。菲律宾的国民认同最早始于西班牙殖民时期;韩国作为一个政治实体的独有特征则可以追溯到 7 世纪独立的新罗王朝。

尽管有许多不同,但菲律宾和韩国在很多其他方面却具有惊人的相似之处,这些相似的方面对于我在本书中将要回答的问题十分重要。这两个国家都曾经被日本占领,第二次世界大战后都曾经有美军驻扎在它们的领土上。第二次世界大战结束以后,菲律宾和韩国的经济活动都高度依赖外来资金。在 20 世纪 60 年代和 70 年代,韩国和菲律宾的很多相似之处继续延续。两个国家都是资本主义的威权政体:朴正熙于 1972 年 10 月在韩国宣布了戒严令;而在此之前,他密切关注了美国对几个月前马科斯在菲律宾宣布戒严令的反应。

人们很容易忽略国家间的相似点和不同点,假定所有的欠发达国家基本上是一样的。对于韩国和菲律宾来说,事实完全不是这样,理解它们是否、如何以及在什么方面是相似的和不同的,对我们理解它们走过的政治和经济轨迹具有重要意义。在本章中,我将对韩国和菲律宾进行概述,强调这两个国家的相似和不同之处。尽管韩国和菲律宾的历史遗产和国际威胁是不同的,但是,它们的国内政治和社会——在某种程度上还包括它们的经济——却体现出惊人的相似之处。

相反的殖民遗产

各个国家并非从同一起点步入发展轨道的，韩国和菲律宾的历史经验也不一样，尤其是在殖民遗产方面。²在过去的一个世纪，韩国和菲律宾都受制于强大的国际压力，而不同的殖民经历为日后韩国的发展和菲律宾的落后埋下了伏笔。美国对这两个国家施加了重要的但却截然相反的影响。但后来的发展却是，旧的秩序在韩国日渐被摧毁，而在菲律宾却被逐渐强化。菲律宾的精英倾向于通过与美帝国主义者的亲密关系来实现其地位的合法化。相反，韩国的精英会因为与日本殖民者的勾搭而声名狼藉。因此，美国对菲律宾的殖民加强了既有的结构，而日本的殖民主义却导致了韩国既有政治结构的衰败。根据这个模型，在刚刚独立后的 20 世纪 40 年代晚期，韩国的权利分配远比菲律宾更具有灵活性。菲律宾传统的精英保留了权势，而在韩国，被地主（yangban）所独享的那些权利已经开始瓦解了。

有一项共识认为，日本的殖民主义为之后韩国的发展奠定了基础。³日本帝国主义不仅在当时对韩国经济的重大转型产生了影响，而且还对韩国日后的长远发展产生了影响。⁴关于这方面的作用，我们必须把美国的影响也考虑进来。韩国和菲律宾是亚洲仅有的两个烙有美国制度印记的国家；确实，两个国家都建立了以美国为模板的总统制。万事都有历史根源——问题是如何辨别什么是普遍的，什么是特殊的。对韩国来说，日本殖民统治结束与第一波爆发式增长之间存在 15 年的间隙。然而，考虑到日本殖民统治结束后，随之而来的三个痛苦但意义重大的历史事件——第二次世界大战、美国的野蛮占领，以及半岛的战争——日本和美国的综合影响效应对韩国产生了变革性的作用。随着大规模的境内人口流动和随后旧秩序的松动，韩国农村社会中大规模的传统租佃关系瓦解了。1953 年的韩国已经在很大程度上成为了一个经济和政治的平等竞技场。⁵

在菲律宾,与此相反的观点则显得更加合理,即殖民主义阻碍而不是推动了其发展。菲律宾在 1521 年至 1898 年间是西班牙殖民地,在 1898 年至 1946 年间是美国殖民地。西班牙的殖民统治是榨取性和压迫性的,之后的美国当局也没有太大的改变。自从 1521 年西班牙侵略者进入之后,19 岁至 60 岁之间的菲律宾人就因“作为国王的臣民的殊荣”而被征收贡奉。⁶各种各样的天主教会[圣方济各会(Franciscan),耶稣会(Jesuit),多明我会(Dominican),以及奥古斯丁会(Augustinian)]攫取了大片庄园,而当地的菲律宾居民只能以佃农的身份在此劳作。到 19 世纪,这些宗教团体占有了布拉干(Bulacan)、黎刹(Rizal)、甲米地(Cavite)和拉古纳(Laguna)40%的领土面积。

19 世纪晚期,西班牙海外势力日渐收缩,菲律宾人以埃米利奥·阿奎纳多(Emilio Aguinaldo)的宣言为标志,将 1898 年 6 月 12 日定为独立日。埃米利奥·阿奎纳多本可以被选为这个新独立国家的首任总统。然而,美国却另怀鬼胎,在杜威(Dewey)登陆马尼拉后,宣布菲律宾为美国的一个殖民地(表 2.1)。

表 2.1 韩国和菲律宾:年代表

韩 国	菲 律 宾
1398—1910 年:朝鲜时代	1521—1898 年:西班牙殖民统治
1910—1945 年:日本殖民统治	1898 年 6 月 12 日:宣布独立
	1898—1906 年:美国的侵略战争
	1899 年 1 月 23 日:埃米利奥·阿奎纳多就任美国殖民下的菲律宾共和国第一任总统
1945 年 8 月 15 日:独立并分裂为朝鲜和韩国	1898—1946 年:美国殖民统治
1945—1948 年:美国驻韩军事管制政府	1941—1945 年:日本入侵
1948 年:独立;李承晚当选大韩民国第一任总统	1946 年 7 月 4 日:从美国独立;罗哈斯(Roxas)就任主权独立的菲律宾第一任总统
1950 年 6 月 25 日—1953 年:朝鲜战争	1948 年:罗哈斯宣布“胡克*运动”非法;季里诺(Quirino)在罗哈斯死于心脏病后宣誓就任总统

* 胡克,全称为“菲律宾人民抗日军”,是菲律宾共产党领导的抗日军队。——译者注

(续表)

韩 国	菲 律 宾
1950—1954年:土地改革	1953年:拉蒙·麦格赛赛(Ramon Magsaysay)当选总统 1954年:路易斯·塔鲁克(Luis Taruc)向阿基诺投降,结束了胡克暴动 1957年:麦格赛赛死于撞机后,卡洛斯·加西亚(Carlos Garcia)宣誓就任总统;在总统改选中加西亚再次当选
1960年4月19日:学生暴动推翻李承晚政权	1961年:马卡帕加尔(Macapagal)击败加西亚当选总统
1960—1961年:张勉当权的第二共和国	
1961年5月16日:朴正熙政变	1965年:马科斯击败马卡帕加尔当选总统
1963年:第三共和国:朴正熙当选总统	1966年:马科斯在马尼拉会见美国总统约翰逊;协定内容包括基地租约从99年减少到25年 1968年:派遣一个营的工兵到越南
1971年:朴正熙险胜金大中,赢得大选	1969年:马科斯再次当选总统
1972—1979年:第四共和国:戒严令	1972年9月22日:颁布戒严令
1979年10月:朴正熙遭暗杀	1983年8月21日:阿基诺返回马尼拉,下飞机时遇刺
1979年12月:全斗焕政变;创立第五共和国	1986年2月7日:阿基诺被普遍相信已打败马科斯赢得大选
1980年:光州暴动	1986年2月:Edsa大街发生“人民权力”暴动
1987年:民主运动罢免全斗焕;卢泰愚当选第六共和国总统	1986年2月26日:马科斯前往夏威夷寻求庇护 1986—1992年:阿基诺夫人当选总统 1991年9月:菲律宾没有更新美军基地租约
1992年:金泳三当选总统(1960年以来首个非军人总统)	1992—1998年:菲德尔·拉莫斯总统任期
1997年12月:韩国寻求国际货币基金组织救援;金大中当选总统	1998年5月:约瑟夫·埃斯特拉达(Joseph Estrada)当选总统

从1898年到1906年,为了镇压菲律宾人的反抗,美国打了一场历时八年的战争,杀死了超过20万的菲律宾人。美国殖民当局随即入驻。1941年日本入侵菲律宾,而1944年在麦克阿瑟将军解放菲律宾的惨烈战斗中,该群岛的大部分遭到严重破坏。1946年7月4日,美国同意菲律宾独立,使之成为第一个被殖民者自愿解放的国家。

菲律宾的领导人总是困扰于一种矛盾状态中,要么迎合帝国主义势力以获得好处,要么领导人民争取民族独立。第一任菲律宾总统阿奎纳多在1898年当选时,从上流阶层精选“杰出人士”组建自己的内阁,然而,其中许多人在仅数月之后就摇身一变成为西班牙议会的成员,继而反对菲律

宾独立。弗朗西斯科(Francisco)和阿里奥拉(Arriola)写道：“他(阿奎纳多)觉得,农民和军官在革命中确实有用,但是他们缺乏教育和社会地位。”⁷

美国人的到来基本没有改变这种关系模式。美国的确在菲律宾建立了带有美国印记的各种制度,突出表现在教育、政治和法律体系上。美国人还引入了英语,并鼓励菲律宾人倒向西方。但是,就政治和经济而言,美国人基本没有去改变菲律宾既有的权力结构。富有的知识分子都是保守的精英阶层,他们通过效仿西班牙模式而获得了权力。这些土地所有者对改革没有兴趣,因为这将限制自己的特权,他们更倾向于维护一个封建体制。斯坦利·卡诺(Stanley Karnow)指出:“美国官员早就意识到了这些不公正现象,但直到20世纪30年代才提议改进。”⁸然而,到那个时候,它已经显得微不足道且为时已晚。美国的影响力无处不在,以至于菲律宾的精英自然而然地向美国人靠拢。而美国人呢,从威廉·塔夫脱(菲律宾第一任行政长官)到道格拉斯·麦克阿瑟将军,与那些有地产、受过教育、说英语且举止西式的精英打交道时都感到颇为舒服,从塞尔吉奥·奥斯纳(Sergio Osmeña)和曼纽尔·奎松(Manuel Quezon)到拉蒙·麦格赛赛(Ramon Magsaysay)和后来的马科斯和阿基诺,菲律宾的精英人物要么是其“美国顾问”的十足傀儡,要么就利用与美国的亲密关系来维持其权力和特殊待遇。美国的殖民统治虽渗透到菲律宾的各个角落,但却并非一种推动变革的力量。

1946年,当菲律宾获得独立时,本土精英只是接管了新共和国的财富和权力机构,几乎没有可能去改变该国的财产权和其他特权。相反,韩国在20世纪上半叶就对产权进行了广泛而深入的改革。韩国还获益于来自美国的正面影响,包括强制实施土地改革和一系列援助政策,这些都有利于塑造李承晚和朴正熙时期的经济政策。在20世纪50年代早期,韩国就实施了彻底的土地改革,而直到20世纪90年代,像菲律宾这样的国家都还未着手全面而统一的土地改革。产权改革对于奠定韩国经济增长的基础来说至关重要,而这一改革最初是在美国军政府的强制下进行的。土地改革之所以重要,有几个原因。第一,土地改革提高了农业生产力。第二,土地改革解放了劳动力,以前被佃农契约束缚于土地的农民现在可以自由迁移到城市。最后一点,土地改革打破了土地寡头的权力,而

他们向来最反对工业化政策。

在韩国，土地改革的推进经过了两个阶段。第一阶段由美国驻韩军事管制政府(USAMGIK)主导，它将过去被日本占领的土地进行了重新分配，这占韩国全部耕地的13%。⁹第二阶段由李承晚实施，他以此作为打破地方寡头统治权力的手段。国民大会(National Assembly)于1950年2月2日通过了一项土地改革法案，为土地拥有者提供政府债券来购买既有的日本工业。截至1954年，韩国全部耕地的40%被重新分配。¹⁰尽管韩国的土地改革是局部的和渐进的，但是它成功地摧毁了数个世纪以来的封建土地所有制度。这场重新分配产权的行动对韩国的发展至关重要。

截然相反的是，菲律宾自第二次世界大战以来的土地改革是失败的。事实证明，打碎农业种植园主的权力异常困难。在美国殖民当局的统治下，土地改革被忽视，因为美国人不愿意颠覆既有的制度安排。到1946年，菲律宾的佃租率比西班牙统治时期还要高。¹¹独立后，菲律宾的特权精英成功地抵制了大部分重新分配土地和解放佃农的尝试。自20世纪50年代以来，所有的菲律宾总统候选人都在讲坛上对土地改革作出了模糊不清的承诺，但从来没有真心实意地落实改革。1972年颁布戒严令后，费迪南德·马科斯许诺，土地改革是其核心政策，然而他也没有去推行。马克·汤普森(Mark Thompson)写道：“颁布戒严令后的几年里，土地改革无丝毫进展；许诺改革的最大价值在于打垮了马科斯的那些地主反对者，而并没有改善农村的不平等关系。”¹²甚至从阿基诺夫人(Cory Aquino)到菲德尔·拉莫斯(Fidel Ramos)，这些继任者都没能全力推进改革。在第九届国会时期，来自棉兰老岛农业省区的27名议员提出1967号议案(HB1967)。该议案宣称土地改革妨碍了工业发展，在2020年前暂停推行土地改革。¹³

对历史追溯得越远，对当下情况的解释似乎就越有说服力。这一观点有一种内在的吸引力。不管结果如何，20世纪上半叶日本和美国在韩国的影响虽不及朝鲜战争，但确实推翻了旧的结构，使经济领域变得平等，并削弱或摧毁了传统的社会秩序。而对菲律宾来说，或许殖民造成的影响恰恰是阻碍了其走向改革的道路：菲律宾所遭受的几个世纪的殖民统治，对该国变革政治、经济和社会中的等级制度没有任何帮助。

外部威胁的影响

韩国和菲律宾之间的另一个差异就是外部威胁所起的作用不同。本书的核心论点是国际安全环境限制了一国领导人向国内作出可信承诺的能力。在没有重大外部威胁的国家,领导人就不太有压力去作出可信的承诺,而切实的安全威胁增强了领导人的动力,去监督官僚并减少经济行为体的投机主义。¹⁴

(外部)威胁可以减少投机主义,这是因为国内政策制定会与国家安全考量这个更大的背景紧密相连。¹⁵除非困扰于外部威胁,否则领导人不太会有动力从掠夺性行为转变为生产性活动,而且其行为的可信性也较低。¹⁶在存在外部威胁的背景下,领导人不能只考虑维持自身的权力,还必须准备着去应对敌人,这样,领导人的选择就受到了更多的限制。以前的经济政策尽可能地服务于统治阶层的私利,而现在则必须关注经济增长或减少对外依赖,因为一国的经济状况对领导人发动战争的能力有重要影响。¹⁷外部威胁激励领导人去支持更强大的国民经济。

在独立后的30年里,菲律宾和韩国面临的地缘战略形势截然不同。菲律宾的苏比克(Subic)和克拉克(Clark)基地有大批的美军部署,它还有太平洋海域的保护,防范着任何现实的攻击,而韩国则受困于朝鲜、中国和苏联的阴影之下。两国外部威胁程度的鲜明差别,造成了它们国内政策的差异。

没有外部威胁的菲律宾

独立后的菲律宾怡然安于美国的保护之下。这意味着菲律宾的精英们不必被迫作出艰难的政治选择,也不必为经济增长而进行必要的牺牲,特别是当美国许诺给他们提供援助和市场时。美国提供安全保护伞,同时美国军事基地还支付给菲律宾一定的费用,这令任何菲律宾执政者都没有意愿去赶走这只“会下金蛋的鹅”。¹⁸独立后,菲律宾实际上依然是美

国的殖民地,这对菲律宾人有利有弊。从积极的方面来讲,美国建立克拉克和苏比克军事基地作为美国驻亚洲的主要海军基地,实际上是消除了其他任何针对菲律宾的外部威胁。苏比克湾海军基地(Subic Bay Naval Base)是太平洋最大的海军支援基地,也是美国在世界上最大的驻外海军基地。占地3.6万英亩的苏比克湾在1972年雇用了3万名菲律宾工人。¹⁹美国得到了苏比克和克拉克军事基地达99年的驻军契约;作为回报,菲律宾获得了(与美国的)自由贸易协定,保证了向美国市场的持续出口,也延续了对美国市场的依赖。

从消极的方面来看,菲律宾与美国签署了自由贸易协定——《贝尔法案》(the Bell Act),允许美国重要企业进入该岛。虽然菲律宾得到了可观的援助,但是《贝尔法案》也迫使菲律宾人在贸易和投资方面向美国作出重大让步。克劳德·巴斯(Claude Buss)写道:“(菲律宾)付给美国资本的这种代价,貌似合法却极不合理。”²⁰美国公司很快便统治了诸如汽车、电力、纺织和生活消费品等各大行业的菲律宾市场。

虽然菲律宾可能不存在外部威胁,但对民主政体的内部威胁却确实存在。从“胡克运动”(Huk Movement)时起,到20世纪50年代中期,这种威胁被大幅降低,此后它并非构成对共和国的真正威胁,而更多地成为当局实行镇压的借口。虽然美国和菲律宾精英阶层试图给游击运动贴上共产主义渗透的标签,而事实却是,“胡克运动”是农民遭受地主压迫而长期积怨的结果,它是一场民族主义的运动。²¹教育、机会和财富的收益全部掌握在精英阶层手中,而且农民和地主的鸿沟不断加深。²²

20世纪50年代,刚独立不久的菲律宾共和国发动了镇压“胡克运动”的行动。菲律宾政府与中情局合作,并靠着美国的军事援助和顾问,镇压了“胡克运动”。1950年,拉蒙·麦格赛赛被任命为国防部长,负责镇压行动。²³麦格赛赛强调,要镇压“胡克运动”,政治层面的行动与军事层面的行动同等重要:他命令士兵在田地协助农民劳作,并为愿意投降的农民提供耕地,给他们一个崭新的生活。他还重整国防部,在军队中肃清了那些糟糕至极的将领,并试图净化选举程序。在他的领导下,“胡克运动”在很大程度上走向式微。

虽然到20世纪50年代末期,“胡克运动”已经沉寂,但是,另一个更

明显具有共产主义倾向的运动应运而生,并取而代之。何塞·马利亚·西松(Jose Maria Sison)于20世纪60年代晚期组建了新人民军(New People's Army, NPA),围绕民族主义、经济和政治议题将工人小团体和学生组织起来。美菲关系的不平等、越南战争和持续不公正的土地关系相互交织在一起,使小规模游击运动绵绵不绝。然而,即便这样,统治阶层对不稳定的内心感知要大于现实的真正威胁。1967年,整个国家还不到170名共产主义游击队员。²⁴1972年,菲律宾共产党(CPP)只有2000名党员,新人民军几乎不复存在。²⁵确实,“各种采用中国和越南共产党式的游击战术的运动,在接连失败的打击下归于沉寂”²⁶。就在1972年9月22日戒严令颁布的前两天,菲律宾国家安全委员会的内部会议作了关于国内安全的报告。“据说在那次会议上,安全状况被描述为介于‘正常’和‘国内一级防备状况’(最坏或最差的安全状况为三级)。”²⁷

然而,言辞比事实更重要,对马科斯来说,“共产主义”运动比一个小的骚乱更具危险性;这也成为颁布戒严令和实施镇压的合理借口。1972年,马科斯以共产主义对新闻界的颠覆为由,对新闻媒体实施管控。虽然新闻界确实有民族主义(有时是马克思主义)倾向,但是,所谓共产主义渗透传媒却并不是一个真正的危险。²⁸美国心里也明白,这种威胁在20世纪60年代末并不存在。以下为美国国会听证会的一段对话:

参议员赛明顿(Symington):从军事角度讲,当前红色中国在太平洋海域威胁菲律宾的能力有多大?

海军司令考夫曼(Kauffman):阁下,我要说的是,目前来看,非常小。

参议员赛明顿:你到底……在说什么,你不会是说从军事上来讲真的不存在对菲律宾的威胁吧?……事实是,对菲律宾政府的主要威胁来自菲律宾内部反政府的菲律宾人。难道这不是一个准确的表述吗?

海军司令考夫曼:阁下,我很难对这种表述予以肯定,因为这种表述意味着我非常担忧内部的威胁,但事实上我并不担心。²⁹

其实,菲律宾政府罗列了一系列证据来为戒严令辩护。比如:

政府军将国防部长恩里莱(Enrile)的白色梅德赛斯-奔驰扫射得千疮百孔,然后政府宣布共产党游击队企图刺杀国防部长。迫于上

面的命令,一个来自菲律宾警察部队狙击爆破分队的警官炸毁了马尼拉周围的一批小型火力电缆塔和其他目标,继而政府宣布共产党游击队正威胁着马尼拉的安全。通过使用这些恐怖手段为其政策辩护,马科斯于1972年宣布了戒严令。³⁰

美国清楚地意识到,这是为了维护马科斯政权的生存。正如参议员富布赖特(Fulbright)1969年所说:“我们会一直用我们的影响力来维护现状……这难道不是必然的吗?我们将一直抵制菲律宾政府政治和社会结构的任何变化。”³¹

独立后,菲律宾领导人无需因外来威胁而被迫作出艰难的选择。内部的威胁也没有成为菲律宾当局的困扰,而且美国也始终没有停止对菲律宾的支持。由于不存在外部的威胁,菲律宾精英阶层只是关心如何尽可能多地获取美国援助。在这种情况下,菲律宾便缺乏动力去制定发展导向的政策,而是安于现状。身处安乐窝中的精英阶层可以蓄意破坏任何改革的尝试,不仅如此,因为菲律宾面临的国际安全压力很小,这种压力一直没有转化为提高经济效率的努力。

面临严峻外部威胁的韩国

与菲律宾截然不同,韩国面临着严峻的外部威胁,这促使韩国人致力于推动工业发展,并积极与美国保持军事和安全的纽带。进入20世纪80年代,韩国继续依赖美国的大力支持,但美国对韩国的承诺却适时而变。正因为美国保护韩国的许诺并不稳固,这迫使李承晚和朴正熙必须面对两种前景,一是美国持续承担保护韩国的义务,一是美国撤离朝鲜半岛。这种不确定性激励韩国政府为随时准备应战而促进经济生产、发展自身实力,并且为许多高压措施提供了合理的借口,因为这些高压措施都打着维护安全的旗号,诱导了民众的顺从。

在20世纪70年代中期,从人均国民生产总值来讲,朝鲜的经济状况与韩国基本持平(表2.2)。直到60年代,朝鲜国民生产总值的增长都要快于韩国,甚至在1975年朝鲜的经济总量依然维持在几乎韩国的一半的水平。然而,比这种客观的经济规模更重要的,是韩国对来自朝鲜的威胁的感知。³²1950年后,朝鲜迫切希望统一朝鲜半岛;双方在停火线附近的

紧张局势持续了数十年。1968年,朝鲜俘获了美国“普韦布洛号”船(Pueblo)并将全体船员押为人质。同一年,一支来自朝鲜的自杀性突击队企图在青瓦台总统府刺杀朴正熙。朝鲜努力推动军事的现代化,并接受了来自中国和苏联的军事和经济援助。³³20世纪60年代中期,两国停火线上的冲突达到了顶峰,这进一步加剧了韩国的恐惧感,担心朝鲜策划针对韩国的先发制人的行动(表2.3)。³⁴

表 2.2 朝鲜和韩国国民生产总值(10 亿美元)及人均国民生产总值对比

年 份	国民生产总值		人均国民生产总值	
	朝鲜	韩国	朝鲜	韩国
1953 年	0.44	1.35	58	76
1960 年	1.52	1.95	137	94
1970 年	3.98	7.99	286	248
1975 年	9.35	20.85	579	591
1980 年	13.5	60.3	758	1 589
1985 年	15.14	83.4	765	2 047
1990 年	23.1	237.9	1 064	5 569

资料来源: *Vantage Point* 18, no.3(March 1994):18.

表 2.3 朝鲜的军事行动(1965—1970 年)

	1965 年	1966 年	1967 年	1968 年	1969 年	1970 年
军事冲突						
非军事区	42	37	445	486	87	66
韩国	17	13	121	143	24	47
非军事区内交火	23	19	122	236	55	42
韩国境内交火	6	11	96	120	22	26
冲突总数	88	80	784	985	188	181
人员伤亡						
死于韩国的朝鲜人	4	18	228	321	55	46
被韩国俘虏的朝鲜人	51	21	57	13	6	3
死于韩国的联合国军事人员	21	35	131	162	15	9
在韩国受伤的联合国军事人员	6	29	294	294	44	22
韩国警民死亡人数	19	4	22	35	19	7
韩国警民伤员人数	15	5	53	16	17	17
伤亡总数	116	112	785	841	156	104

资料来源: UNCURK, *Report 1970* (25th session, supplement 26). 引自 Jong-chung Back, *Korean Reunification: Conflict and Security* (Seoul: Research Center for Peace and Unification of Korea, 1989), p.182.

除了感知到来自朝鲜的威胁,美国对自己在朝鲜半岛的军事存在也从未感到安心过。这成了韩国恐惧的根源之一,并改变了韩国对朝鲜威胁性质的认知。1948年,除了留下一小支韩国军事顾问小组(Korean Military Advisory Group, KMAG),美国撤出了驻韩国的全部军队,而且也没有把韩国视为一个重要的盟友。美国决策者认为,美国“在朝鲜半岛的驻军几乎没有战略利益可言……苏联的威胁也不是那么迫在眉睫”³⁵。不过,朝鲜战争的爆发迫使美国决定是否要与一个“顽固的共产主义威胁”作战。截至1953年,美国卷入了朝鲜战争,把韩国当作更广泛的美国地缘利益的一部分。美国的这种转变更大程度上取决于其“遏制并最终击退”全世界共产主义的决定,而非发自内心地要保护韩国。

因为美国保卫韩国是出于更广泛的地缘政治考虑,所以韩国领导人一直强烈地意识到,美国保卫韩国的承诺随时可能生变。在1972年,美国甚至问道:“如果另一场朝鲜战争爆发,我们应该主动介入吗?”³⁶对韩国领导人来说,最糟糕的情况莫过于美国军队完全撤出半岛,他们为此制定了各种预案。

20世纪50年代中期,李承晚享有美国相对明确而稳定的承诺,相对于他的继任者朴正熙,这为他提供了一个不同的国际环境,外部的威胁要小很多。正如吴忠恩(Jung-en Woo)所说:“一旦朝鲜战争结束,又有美国毫不含糊的承诺,李承晚会从奴颜媚骨变为傲慢自负。”³⁷李承晚不愿意增加税收,也不愿意减少政府的开支,这和美国产生了矛盾。1958年初,一份美国国际合作局的评估报告显示了美国的承诺之深:“从美国的观点来看,我们毫无选择地要继续与李承晚共事。李承晚政权有许多值得批评的地方,但是没有人怀疑他的爱国主义或反共产主义。众所周知,美国在朝鲜半岛有巨大的利害关系。正因为如此,保持对李承晚政权的支持是符合我们利益的……”³⁸

另外,战后初期,美国扶持韩国的目标是出于军事意义而非经济意义。一份1955年国际合作局的研究报告清楚地写道:

鉴于朝鲜半岛停战后的世界形势,高层的决策倾向于快速提高大韩民国(Republic of Korea)的军事力量,而不是快速地进行经济重建。大韩民国经济随后的紧张状态,使增加商品进口成为必要,并

通过当地的货币当局来支持防务,这是以牺牲资本投资项目为代价的。³⁹

然而,到了20世纪50年代后期,情况发生了变化。北方重建的速度快于南方,而且开始对南方构成实质性威胁。朝鲜领导人金日成鼓动通过军事手段推翻南方的政权。与此同时,美国愈加厌倦了韩国的发展不力,并计划减少经济援助。吴忠恩指出,美国的经济顾问们把韩国看作是一个“老鼠洞”或“无底坑”,并开始想通过援助之外的其他办法来影响它。⁴⁰

不过,美国对韩国安全保障的承诺虽然勉强却还算稳定,李承晚一直是这种承诺的受益者。直到1961年5月16日,朴正熙通过一场军事政变夺得政权,而亚洲的地缘政治形势也在发生变化。美国的注意力越来越多地转向东南亚以及越南的冲突,而此时,朴正熙不得不比李承晚更加担心外部威胁。朴正熙最重要的一个行动便是向越南派遣韩国军队。20世纪60年代早期,美国官方已经开始考虑,如果需要更多的部队,就将韩国的第七师和第二师从朝鲜半岛派遣至越南。这种部署既使美国承担了向越南增援军力的责任,又解决了韩国希望保持美国军队留驻朝鲜半岛的问题。

最终,“白马”和“猛虎”两个师的48000名韩国士兵被派驻越南。美国政府同意,如果韩国派驻更多的部队到越南,美国就不会擅自从朝鲜半岛撤出自己的任何部队。另外,美国国际开发署(USAID)将专门为韩国经济的发展提供1.5亿美元的援助,而且,美国将承担韩国军队驻扎越南的费用。⁴¹美国除了支付韩国驻越部队的所有费用外,还考虑允许韩国向越南出口。就这样,1966年,韩国在越南全部收益的80%回流到韩国。同时,韩国向越南的出口额达3600万美元,占其出口总额的8%。⁴²根据韩星洲(Sungjoo Han)的统计,1965年至1969年间,通过对越南战争的介入,韩国从中总获益达5.46亿美元,占该时期全部外汇的16%,并且,从1965年至1973年,其金融收益约达10亿美元。⁴³这些收益对于帮助韩国实现1967—1971年第二个五年计划的目标来说,意义重大。

由于美国对于保护韩国的承诺三心二意,朴正熙心里从来没有真正踏实过,但其对美国的依赖却又在持续。直到20世纪60年代晚期,形势

已经变得明朗,美国不愿再以李承晚时期的水平来援助韩国,而且在1969年“尼克松冲击”(Nixon shock)下,美国撤出了几乎一半的军事力量,朴正熙政权被迫想方设法寻求新的出路。对朴正熙来说,有两个事实愈加明晰:一是美国对韩国安全的承诺开始松动。韩国一直担心的事实——美军的撤出——终于开始了,“搭便车”的日子结束了;二是韩国需要从工业和军事两个方面提升自身的防御能力。正如朴正熙在1970年新年演讲中所说:“对我们的国家安全来说,即将到来的70年代是一个至关重要的时期……我们必须至少准备好依靠自身力量去震慑并击败朝鲜独立发动的军事行动。我们还应该提升我们的军备现代化水平……并发展国防工业……今天我们几乎无法离开经济实力去谈国家安全。”⁴⁴

对朴正熙来说,越南战争和越南当局裁减军队的教训是显而易见的。第一,不能再将韩国的安全主要托付于美国了。过去,韩国依附于美国的安全纽带确实起到了威慑的作用,但是现在如果想要保证国家的长期安全,一支强大而现代化的韩国军队必不可少。第二,朴正熙坚信,如果阮文绍政权(Thieu regime)能成功地建立起稳固的国内政治和经济基础,那么,即使面临美军的撤离,南越也不会瓦解。⁴⁵20世纪70年代韩国重点发展重化工业,很大程度上是因为朴正熙感知到国际形势正日趋恶化。⁴⁶

菲律宾和韩国在建国初期所处的国际环境几乎是截然相反的。韩国面临着来自朝鲜的严峻的安全威胁,并严重依赖美国来阻止朝鲜的进攻。相反,菲律宾没有明显的外部威胁,国内威胁也是微乎其微。这些条件对国内经济政策影响重大,它促使韩国高度重视龙头产业(national champions)和重工业;而在菲律宾,经济政策却是一件与国家防御和生存安全毫无关联的事情。

经济表现

韩国与菲律宾不仅在经济发展的结果上存在差异,而且在经济发展的初始条件、所继承的历史遗产,以及面临的外部威胁等方面也有明显的

不同。截至 1980 年,韩国的经济发展已取得令人瞩目的成就,而菲律宾则被远远甩在了后面。不过,如果我们更深入地审视两国的经济发展状况,就会发现它们之间的这种差距并不是一直就存在的。1955 年,菲律宾的国民生产总值为 47 亿美元,同期韩国仅为 23 亿美元;而如果从人均的角度来说,菲律宾的富裕程度几乎是韩国的两倍。但到了 20 世纪 80 年代,此种情况发生了巨大的变化。韩国成为经济发展的典范,菲律宾则无论在经济上还是政治上都被视为失败者。截至 1985 年,韩国的人均国民生产总值已经接近 2 200 美元,菲律宾就大为逊色,仅为 559 美元。表 2.4 对两国的基本经济表现进行了比较。值得注意的是,直到 20 世纪 60 年代后期,菲律宾的人均国民生产总值和国民生产总值这两项指标都高于韩国,只是在 70 年代以后,韩国才开始迅速将菲律宾甩在身后。

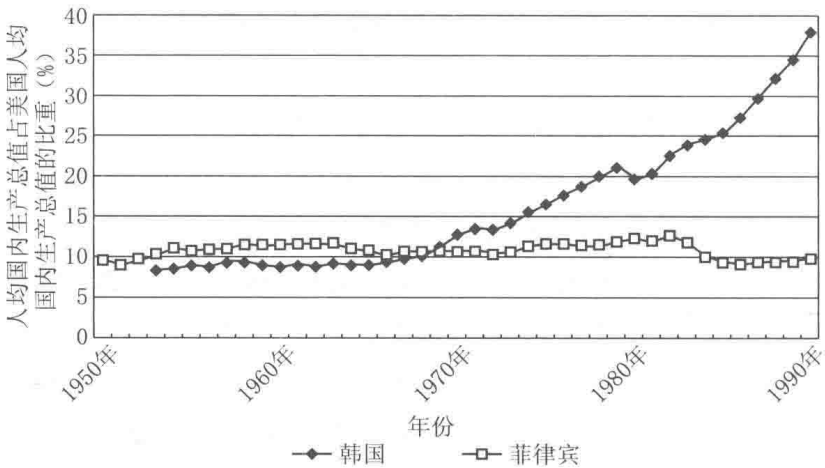
表 2.4 经济表现比较:韩国与菲律宾

	1955 年	1965 年	1975 年	1985 年	年均增长率	年均增长率
					1955—1975 年	1975—1985 年
韩国						
国民生产总值	2.3	3.0	20.9	88.8	11.7	15.6
人口	21.5	28.3	35.3	41.2	2.5	1.5
人均国民生产总值	107	106	590	2 155	8.9	13.8
菲律宾						
国民生产总值	4.7	5.9	15.9	32.6	6.2	7.5
人口	23.6	31.8	42.0	54.4	2.9	4.8
人均国民生产总值	199	188	375	599	3.2	4.8

注:国民生产总值以十亿美元为单位,现行汇率计;人口以百万计。

资料来源:IMF, *International Financial Statistics* (Washington, DC: International Monetary Fund, various years).

为了使数据更加令人信服,我加入了一项测量指标:两国的人均收入占同期美国人均收入的比重。毕竟,对一个国家而言,发展的一个重要目标就是在人均收入上赶超具有较高收入水平的西方发达国家。图 2.1 以美国的人均收入作为参考点。通过此图我们可以看出,20 世纪 50 年代以后,菲律宾的人均收入这一指标与韩国相比一直占据着微弱优势。直到 20 世纪 70 年代早期,后者才赶了上来。此后,韩国人均收入一直高速增长并不断缩小同美国的差距。

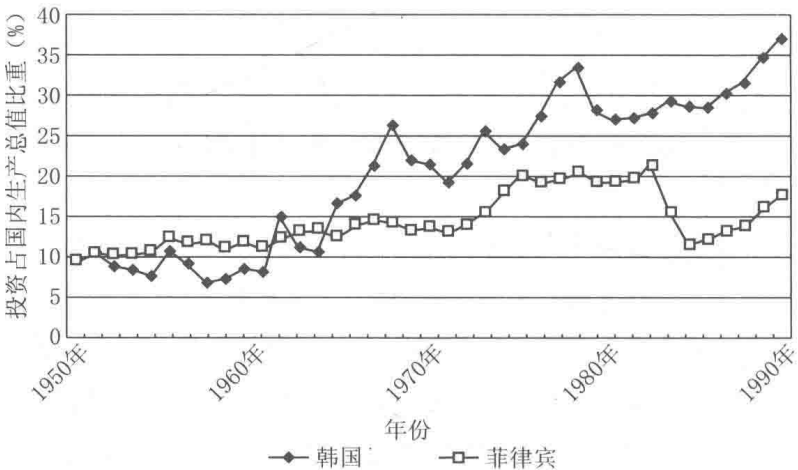


资料来源: Penn World Tables, <http://www.nber.org>.

图 2.1 韩国和菲律宾人均国内生产总值占同期美国人均国内生产总值的比重(1951—1990 年)

投资和美国援助

图 2.2 表明,在直接投资占国内生产总值的比重这一数据上,韩国要远高于菲律宾。在 20 世纪 50 年代,两国投资占国内生产总值的比重都在个位数的低水平上徘徊;到 20 世纪 60 年代后期,这一比重在韩国已经达到了 20%,而在菲律宾则依然处于较低的水平。



资料来源: Penn World Tables, <http://www.nber.org>.

图 2.2 直接投资占国内生产总值比重

不过,正如乔纳森·坦普尔(Jonathan Temple)所指出的:“这样的视角并没有特别深远的意义。它不过使这一难以回答的问题在难度上有所降低,我们需要解释的是增长而不是投资。”⁴⁷表 2.5 表明,从 1946 年到 1980 年,在接受美国援助数量最多的国家和地区的排行榜中,韩国和菲律宾都位居前五,其他三个则分别是南越、中国台湾和以色列。不过,单就韩国和菲律宾而言,前者在这一时期接受的美援是后者的六倍。所有这些获得美援较多的国家和地区对美国都有着重要的地缘战略意义。相对而言,南越和以色列所获得的美援与韩国和中国台湾相比要少。二者的共同点在于,它们都在这一时期的大部分时段内处于战乱和冲突的状态。我们知道,处在战争中的国家和地区必然会将更多的精力放在如何保证自身的生存上,而不会更多关注长期的发展战略。从人均的角度来说,中国台湾所获得的美援与韩国基本处在同一水平上。

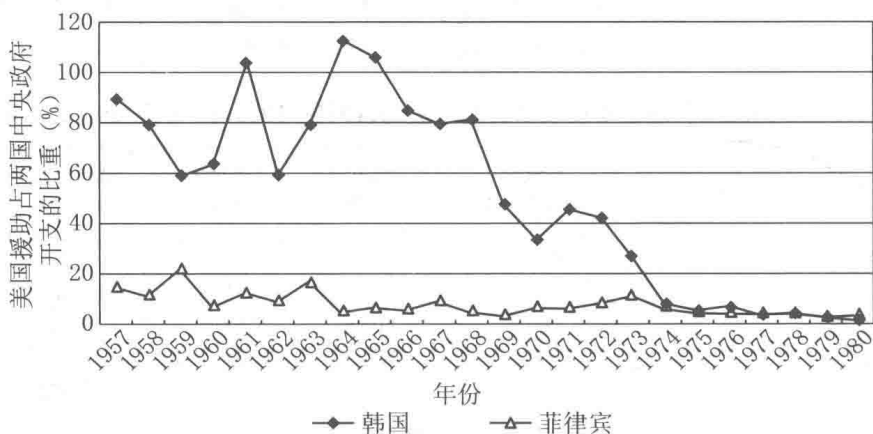
表 2.5 不同国家和地区所接收到的美国援助,1946—1980 年(单位:100 亿美元)

	战后恢复 (1946—1948 年)	马歇尔 计划执行期 (1949—1952 年)	《共同安全法》 执行期 (1953—1961 年)	《对外援助法》 执行期 (1962—1980 年)	累计少偿还 本金及利息 (1946—1980 年)
南越			2 197.4	21 811.4	22 873.5
以色列		86.5	508.0	17 881.3	15 781.5
韩国	181.2	498.1	4 364.1	86 181.6	12 738.5
中国台湾	634.2	743.1	3 039.0	2 205.2	5 820.0
菲律宾	329.3	712.5	499.9	1 658.0	2 822.6
印度尼西亚	67.7	111.6	270.1	2 815.4	2 687.7
巴西	19.9	32.3	520.9	2 642.4	2 287.0
泰国	6.2	104.1	570.4	1 797.6	2 262.7
哥伦比亚	1.8	5.0	156.7	1 563.6	1 188.0
智利	4.0	8.9	235.0	1 187.7	944.2
秘鲁	7.5	8.6	175.0	754.0	706.5
肯尼亚			7.2	390.7	355.0
利比里亚	7.5	2.3	31.5	301.6	303.6
墨西哥	42.6	51.3	44.1	220.3	241.0
阿根廷			55.5	447.9	185.6
马来西亚			23.3	215.0	120.8
沙特阿拉伯	4.3	0.4	99.9	223.7	66.8

资料来源:Office of Planning and Budgeting, Bureau for Program and Policy Coordination, U.S. Agency for International Development, *U.S. Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organizations, July 1, 1945—September 30, 1980* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1981).

如果与拉美国家相比,韩国所接受的美援数量之多则体现得更加明显。从1946年到1980年,韩国共接受了超过120亿美元的美国援助,而同期墨西哥仅从美国得到了2.41亿美元的援助。

一个更能体现韩国与菲律宾在外部援助问题上的差别的数据是美国援助资金占两国中央政府开支的比重。图2.3提供了1957年到1980年间的相关数据。从这些数据我们可以看到,在这一时期内,韩国所接受的美援资金有时能超过其中央政府的总开支,而菲律宾所获美援资金仅占其中央政府开支一个非常小的比重,一般不超过20%,这是对来自乔纳森·坦普尔的挑战的一个有力回应。考虑到美国援助数额的差异,韩国发展得比菲律宾快也就在情理之中了。



资料来源:Office of Planning and Budgeting, Bureau for Program and Policy Coordination, U.S. Agency for International Development, *U.S. Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organizations*, July 1, 1945—September 30, 1980 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, various years), IMF, *International Financial Statistics Yearbook*, various years.图的制作参考了以下论文,参见 John Linantud, “Backs against the Wall? The Impact of Foreign Threat on Dictatorship and Democracy in Philippines, South Korea, and Thailand, 1950—95,” paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, September 2, 1999.

图 2.3 美国援助额占中央政府总开支的比重(韩国、菲律宾,1957—1980年)

而随着韩国持续地从国外引进资金,其在外融资收益方面的优势也日益明显。韩国发展学会(Korean Development Institute)的一份研究报告估计,从1962年到1982年,外资对韩国经济发展的贡献率在40%以上(表2.6)。曹永介(Yoon-je Cho)和金郑京(Joon-kyung Kim)曾指出:

“韩国若非如此必不能成功：金融抑制政策……限制了国内资源的动用，韩国经济本不可能获得高速的发展。”⁴⁸表 2.6 也提供了递增资本产量比(ICOR)的具体情况，由此表可以看出，从 1962 年到 1982 年，随着这一数据的稳定增长，韩国的生产率在不断下降。

表 2.6 外资的增长效应(%)

	1962— 1966 年	1967— 1971 年	1972— 1976 年	1977— 1982 年	1962—1982 年(均值)
国民生产总值增长率(A)	7.9	9.7	10.2	5.6	8.2
增量资本产出率	2.3	3.1	3.4	5.0	3.4
国民生产总值增长率不包括储蓄(B)	3.8	4.9	6.9	4.1	4.9
外资增长效应(A—B)	4.1	4.8	3.3	1.5	3.3

资料来源: Yoon-je Cho and Joon-kyung Kim, *Credit Policies and the Industrialization of Korea* (Seoul: KDI, 1997), p.103.

表 2.7 储蓄额占国内生产总值的比重(年均比重)

	1960—1964 年	1965—1969 年	1970—1974 年	1975—1979 年	1980—1984 年
韩国	4.1	11.8	18.2	25.3	25.2
菲律宾	15.3	15.4	21.5	24.7	21.8

资料来源: IMF, *International Financial Statistics*, various years.

高储蓄率通常被视作韩国经济高速增长的一个重要原因，不过，其实际作用似乎并不如预料之中那样显著。事实上，直到 20 世纪 60 年代后期，韩国和菲律宾的储蓄率仍都是比较接近的。与其说是高储蓄率带动了经济的高速增长，倒不如说是居民收入的提高导致了储蓄率的提升。1972 年美国发布的一份韩国经济评估报告声称，韩国的储蓄率相对于其他发展中国家而言是比较低的。⁴⁹

韩国和菲律宾在储蓄这一点上的相似点要多过不同点。在韩国，储蓄率是随着国内生产总值的高速增长而不断提升的，而不是相反。这样的论述符合经济学的基本逻辑。总而言之，穷苦家庭不能对提高储蓄率作出贡献，只有在个人收入增长的前提下，居民才有可能进行储蓄和投资。很明显，韩国的储蓄率是在经济高速增长到来之后才不断提高的。根据表 2.7，在 1960 年到 1984 年间，菲律宾的储蓄率要么与韩国平起平坐，要么比之略高一筹。

农业和出口

有一些学者认为,韩国之所以能迅速赶上菲律宾,一个重要原因就是农业在菲律宾政治经济生活中所扮演的角色要比在韩国重要得多。⁵⁰他们认为,像菲律宾这样拥有丰富自然资源的国家往往缺乏动力去发展制造业和推动工业基地建设,这与韩国这种缺乏自然资源的国家是不同的。在自然资源丰富的国家,寻租和腐败行为发生的可能性较高,因为这样的国家有更多的资源“蛋糕”可供政商界人士分割;同时,通过发展制造业来创造财富也不再紧迫。这一说法貌似有理,但却无法说明为什么菲律宾的经济增长速度慢于韩国。

表 2.8 显示了韩国和菲律宾各产业部门占国民生产总值的比重。需要注意的是,在 1960 年菲律宾的工业化程度高于韩国。事实上,直到 1975 年,或者说直到韩国被认定为“发展成功的案例”之后,农业在其国民生产总值中仍占相当大的比重。相反,菲律宾经济中制造业的份额一直要高于韩国,这种情况持续到 1975 年。

表 2.8 韩国、菲律宾各产业部门占国民生产总值的比重(年均比重,%)

	1960 年	1965 年	1970 年	1975 年	1980 年
韩国					
农业	46	44	33	29	20
制造业	17	21	25	31	35
服务业	36	34	42	40	45
菲律宾					
农业	29	30	32	33	28
制造业	24	23	26	29	29
服务业	46	50	42	38	43

资料来源: *United Nations Statistical Yearbook*, various years.

因此,相对而言,尽管从 1960 年开始,韩国的整体经济发展速度要高于菲律宾,但两国的工业化水平却十分接近。两国确实有一些不同。但最重要的因素可能在于农业出口,而非国内生产总值的组成。在韩国,1952 年农业产品占其出口总额的 12%,在与之相近的 1949 年,菲律宾的农业产品占出口总额的比重为 38%。而到了 1960 年,农业产品占韩国出口额的比重增加到 30%,到 1975 年又降低到 9% 以下。在菲律宾,这一

比重直到 1980 年还高于 20%。因此,虽然不如人们预想中的那么明显,但韩国出口贸易对农业产品的依赖性确实小于菲律宾。

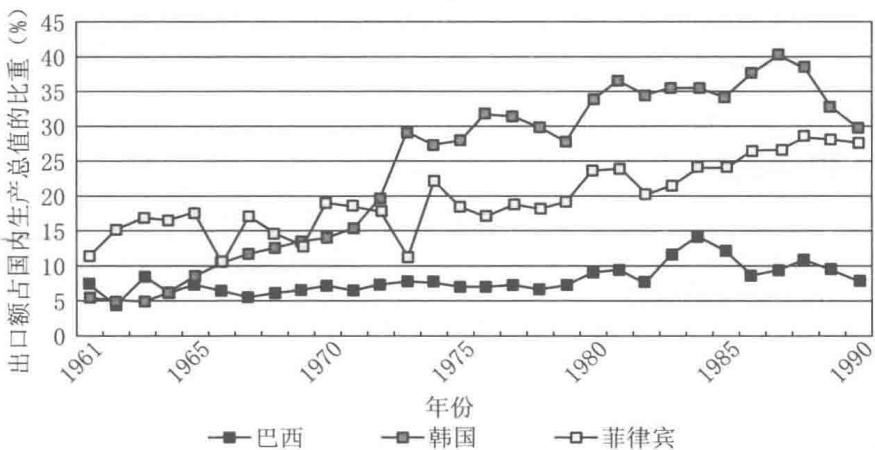
表 2.9 各产业部门占出口总额比重(%)

	农 业		制 造 业	
	韩 国	菲 律 宾	韩 国	菲 律 宾
1949 年	12.1*	38	6.7*	3.2
1955 年	5.6	34.9	17.6	7.7
1960 年	30.4	33	17.8	10.9
1965 年	16.1	26	62.6	19.2
1970 年	7.8	26	80.1	19.8
1975 年	8.9	22.9	89.1	62.5
1980 年	5.3	11.2	94.2	70.8
* 1952 年				

资料来源:IMF, *International Trade Statistics Yearbook* (Washington, DC: International Monetary Fund, various years).

不过,在韩国,制造业在出口中所占的比重由 1955 年的 17% 上升到 1970 年的 80%,而同期,这一比重在菲律宾仅由 7% 微涨到 19%。但令人吃惊的是,菲律宾的制造业从 1970 年后开始起飞,其占出口额的比重到 1980 年迅速上升到 70%。

韩国与菲律宾的另一个重要区别是出口额在其经济总量中所占的份



资料来源:IMF, *International Financial Statistics, Yearbook*, various years.

图 2.4 出口额占 GDP 比重, 1961—1990 年

额大小。自由市场学派和国家主义学派(statist)的学者都认为,坚持不懈地促进出口对于韩国和亚洲其他经济体的高速增长起到了重要的刺激作用。但正如图 2.4 所显示的,菲律宾的出口在其经济总量中的份额也很大,甚至比另一个作为“成功典范”的巴西还要高。

经济政策

我将在后面的章节里详细论述这些政策,这里我只对韩国和菲律宾独立后所奉行的经济政策作一个简单的概述。在 20 世纪 50 年代,韩国实行的是进口替代的贸易政策,不过到 20 世纪 60 年代中期,韩国转而开始奉行出口导向型(EOI)贸易政策,同时继续维持较高水平的进口壁垒,并严格限制外商直接投资。朴正熙政府的金融政策旨在向政府所青睐的一些公司提供借款,其复杂的手段包括一系列投资刺激措施和由政府担保的外国贷款。⁵¹ 不过,当时韩国的管制政策却未能得到有效落实,其内容本身也自相矛盾,这就为政府官员滥用职权大开方便之门。

与韩国不同,菲律宾政府很难实施连贯的、系统性的政策改革。自独立之日起,菲律宾的银行系统就一直受各种势力操控,并深受管理不善之苦。⁵² 虽然历任总统的一项政策目标就是实行政府指导下的银行贷款,但在执行过程中却时常出现反复。在贸易政策上,菲律宾执行的是进口替代战略,其原因我将在以后的章节中加以讨论。菲律宾所吸收的外国直接投资主要来自美国和日本的公司,且数额巨大。总的来说,菲律宾的经济包括一系列精心选择又自相矛盾的管制政策。

因此,韩国和菲律宾在诸如投资、贸易政策和外部援助等领域内存在显著的差别。然而,尽管存在上述差别,许多关于两国的论述依然是经不住推敲的:在我们所论及的那段时期内,两国在储蓄率、农业占国内生产总值的比重、出口特别是制造业出口方面,相同点要大于不同点。事实上,两国间最重要的区别在于投资。当我们把关注点放在政治和社会领域时,我们会发现这两国存在着明显的相似性。

政治与社会

韩国和菲律宾具有类似的国内政治形势和社会状况。独立后的菲律宾经历了三个历史阶段。第一阶段,1946年至1972年的民主时期。菲律宾政坛的两大政党民族党(葡萄牙语为 Nacionalistas)和自由党在这一时期轮流执政——虽然夹杂着偶尔的暴力行动和花钱买选票的污秽行为——还算是具有合法性的。1972年费迪南德·马科斯宣布戒严令,开启了菲律宾下一阶段更加黑暗的历史。他大肆洗劫国家,在著名的“人民权力”(People Power)运动冲击下,同时又失去了美国的支持,马科斯政权四面楚歌,他本人1986年就下台了。第三阶段,1986年至今,菲律宾共和国缓慢而稳定地向一个真正的民主体制迈进——具有公正的选举制度、愈加稳定的法律和政治制度。

与菲律宾相反,韩国是一个拥有悠久历史的国家。新罗王朝(666—932年)统一了朝鲜半岛的三个王国。伴随着朝鲜王朝(the Choson dynasty, 1398—1910年)的衰败,韩国退守其原来的领地。1910年,日本正式开始在韩国的殖民统治,直到1945年才交出管辖权。

韩国独立后的一个重要特点就是频繁的冲突所带来的混乱。韩国社会远远没有构建起共识性的社会结构,而似乎永远处于一触即乱的沸点状态。从1948年第一任总统自动离职,到1992年卢泰愚在没有引发大规模骚乱的情况下下台,这期间韩国伴随着周期性的政治动荡。李承晚在1960年的学生起义中被罢免,张勉(Chang Myon)*被一场有预谋的政变除去公职,朴正熙于1979年被其中央情报部头目杀害,全斗焕在1987年大规模的起义之后离职。另外,每一位新总统都会制定一部新的宪法,使政党不得不接二连三地重组。

虽然韩国和菲律宾表面上看差别极大,但它们也有一些共同特点。

* 李承晚之后曾任韩国总理。——译者注

在社会领域,家庭和教育的的重要性在两国差不多。在政治领域,政治风格也是相似的。在韩国和菲律宾,政治活动和政策制定都是由寡头家族所主宰。这些精英家族的构成、他们的利益,及其政治和经济考量在很大程度上取决于与其他精英家族的关系。虽然确实有更多的“客观”利益存在,比如进口竞争型企业 and 出口导向型企业,或者城市企业和乡村企业,但更加重要的是,大家族的功能就是进行政治活动。大多数精英都彼此认识,一起上学,朝夕相处。

寡头及其网络

大家族是菲律宾政治经济的基本单位。菲律宾没有连贯且具有固定利益的进口竞争型和出口导向型的产业之分,制造业部门、农业部门,或像钢铁或电力这样的功能性部门之间也没有明确的区分。我们不太容易通过劳资关系的差别来观察菲律宾社会。洛佩斯(Lopez)、科胡昂科(Cojuangco)和索里亚诺(Soriano)家族是有名望和权势的家族,它们在过去的—个世纪里(20世纪)影响了菲律宾的政治和经济政策。正如保罗·赫奇克拉夫特(Paul Hutchcroft)写道:

菲律宾寡头体制的政治经济基石不是“精英板块”(elite segments),而是大家族……国家更像是顺从于大家族,而非其他任何统一的板块(coherent segments)。通过依靠自己本地的资源,在以办公室为基础的资源以外,赞助人获得了更多的机会。⁵³

21世纪早期,政治动乱愈加普遍,犯罪和抗议也不断增多。在这一时期,地主精英的传统权力衰落;20世纪20年代和30年代,吕宋岛中部胡克分子(Huks)数量的增长和土地纷争的增多,从多个方面反映出地主-佃农纽带的弱化。另外,农业的商业化趋势、人口增长,以及战后集中于制造业的经济发展项目,都进一步削弱了这个曾经不可一世的阶级。⁵⁴

最具启示性的例子就是来自伊洛伊洛(Iloilo)的洛佩兹家族,该家族最初是“糖业集团”的领袖。到20世纪50年代,欧亨尼奥·洛佩兹(Eugenio Lopez)实现了家族利益的多元化,经营范围扩展到许多其他的产业部门,包括几家银行、一家报业(《马尼拉新闻》)、广播电台和电视台,以及一家航空公司。该家族的政治关系包括欧亨尼奥的哥哥费尔南多·洛佩

兹(Fernando Lopez),他是季里诺(Quirino)和马科斯两任总统的副总统。阿尔弗雷德·麦考伊(Alfred McCoy)写道:“洛佩兹不惜冒险对总统竞选投入巨大的资本,也收获了更大的回报,他主宰了政治投资的逻辑。”⁵⁵到20世纪70年代,马科斯一提到“寡头”便是指洛佩兹家族,由此映射出该家族的影响力。⁵⁶虽然洛佩兹家族在马科斯统治下备受磨难,但是他们依然存活下来,并东山再起。

寡头政治集团并非由一成不变的同一批家族组成。伴随着新兴的家族在政治上的崛起,他们的财富也水涨船高,这是一个动荡不居、跌宕起伏的过程。当制造业在战后时期变得愈加重要,而农业失去了其原有的优越性时,新的家族崛起占据了优势。然而,虽然由此产生的老寡头和新寡头的混合在产业部门中呈现多元化,但实际上,却催生了对经济政策更加因循守旧的观念。⁵⁷这些家族倾向于从事农业、商业、房地产业,以及将风险系于一家银行的制造业。但是,在多元化发展中,家族不再有明确的部门利益;取而代之的是,很多家族开始对宏观经济政策持有相似的目标,而他们基于部门的利益纷争却不太明显了。戴维·沃费尔(David Wurfel)在1979年写道:“过去在工业和出口农业部门之间时不时的政策冲突”被家族之间的纽带“消弭”了。“对于那些希望看到理性政策的发展是基于明确的集团利益的人来说,复杂的血缘关系的维度是很不幸的。”⁵⁸事实上,在1970年,菲律宾议会里50%的议员有亲戚占据着由选举产生的公职。⁵⁹

在很大程度上,对菲律宾的如此描述也适用于韩国。韩国向来是一个宗族社会,宗族观念如此重要,以至于直到1997年才修改法律,允许姓氏相同的男女结婚。布鲁斯·康明斯写道:

朝鲜时代(Chosun)的韩国社会网络由“高度组织化的父系血统族群”——连接过去和现在的大链条上的家庭——所组成……大多数朝鲜精英来自相对少数的名门望族,以这样一种方式,学院族群从顶端组建社会。同时,血统族群也从底端组建社会,许多韩国村庄只有一个宗族。⁶⁰

韩国社会这种以家族为基础的特质在现代化的转型中保存了下来,并非常自然地延伸至政治和经济领域。虽然一个人是想谈论现代(Hyun-

dai)或三星(Samsung),而现实中他却在分别谈论郑周永(Chung Ju yung)家族或李秉哲(Byung-Chull Lee)家族。⁶¹理解了“与金家保持一致”(keep up with the Kims),就可以对韩国大企业产能过剩作出极大的解释。企业是由家族经营和拥有的,并世代相传。表 2.10 显示,1984 年的前 50 家大企业中,只有两家是由非家族成员经营的。正如一位商人所说:“韩国由不到 100 个家族所经营。官僚负责管理他们的事务。”⁶²

表 2.10 韩国前五十大财阀(根据 1984 年销售额排名)董事长出身

	前 10 名	11—20 名	21—30 名	31—40 名	41—50 名	总计
创始人	5	4	4	6	8	27
创始人之子	4	5	5	3	2	19
创始人之兄弟	1	0	1	0	0	2
职业经理人	0	1	0	1	0	2*

* 起亚集团和三洋食品集团

资料来源:Minho Kuk, “The Governmental Role in the Making of Chaebol in the Industrial Development of South Korea,” *Asian Perspective* 19, no.1(Summer 1995):127.

表 2.11 显示了 1984 年 50 家最大企业的创始人的第二代占据最高职位的情况。第五章将展现菲律宾商业在很大程度上也是一种家族事务。

表 2.11 创始人第二代在集团内最高职务统计
(韩国前五十大财阀;根据 1984 年销售额排名)

	前 10 名	11—20 名	21—30 名	31—40 名	41—50 名	总计
董事长	4	5	5	3	2	19
副董事长	3	0	2	0	4	9
总裁	0	1	2	3	1	7
副总裁	0	0	0	0	2	2
职务低于副总裁	2	0	1	2	0	5
无职务	1	4	0	2	1	8

资料来源:Minho Kuk, “The Governmental Role in the Making of Chaebol in the Industrial Development of South Korea,” *Asian Perspective* 19, no.1(Summer 1995):127.

韩国社会的家族主义同样也延伸至政治领域。通过联姻,朴正熙与金钟泌(Kim Jong Pil, 1961 年,与朴正熙一道是政变的成员;后来成为总理)建立了亲戚关系,还与丰山集团(Poongsan group)的领导人成为亲戚,而金钟泌通过联姻与可隆集团(Kolon group)建立了纽带。前总理和外

长都与大企业有关系,并且卸任后重新回到企业;当大家族把子女送到政界和商界时,他们是如此复杂地纠缠在一起,以至于很难用一张关系图将他们的关系描绘清楚。⁶³但是,如果某个家族与当政者关系闹僵,恐怕他们在短期内日子也不太好过,尽管过后这些家族还会重出江湖。正如一位商人所指出的:“在韩国使你名声扫地只需数周!”比如,李秉哲与朴正熙有私人恩怨是人尽皆知的,结果,20世纪60年代至70年代,三星就明显比其他企业得到的好处要少。

教育

另一个重要的网络资源就是精英教育。在韩国和菲律宾,精英都集中在同样的学校里就读,并且彼此相互熟悉。在菲律宾,许多精英都毕业于菲律宾大学(UP)、雅典耀马尼拉大学(Ateneo De Manila University)、德拉萨尔大学(De La Salle University)和圣托马斯大学(University of Santo Tomas)。其中,菲律宾大学比其他学校更具有极端和左翼色彩,而雅典耀马尼拉大学以培养商务管理人员而闻名。绝大部分政治人物都拥有精英背景。在20世纪60年代,超过一半的国会议员毕业于菲律宾大学,而这些毕业生中又有三分之二曾经是学法律的。⁶⁴正如表2.12所显示的,从1946年到1963年,96%的参议员和超过90%的众议员都是大学毕业生。

表 2.12 菲律宾高级政府官员受教育程度(1946—1963年;%)

	大学毕业 (4年或4年以上)	大学肄业 (1—3年)	高中毕业	高中以下学历
总统、副总统及阁员	96.7	3.3	0.0	0.0
参议员	96.0	4.0	0.0	0.0
众议员	92.3	3.7	4.0	0.0
最高法院法官	100.0	0.0	0.0	0.0

资料来源: Dante Simbulan, “A Study of the Socio-economic Elite in Philippine Politics and Government”(Ph.D. diss., Australian National University, 1965), p.159.

和大多数国家的精英一样,大多数菲律宾的精英也集中就读于少数几个大学(表2.13)。丹蒂·西姆布兰(Dante Simbulan)用了三种测量方式来评估菲律宾的经济和政治精英的教育背景,发现在1963年有80%的

精英要么曾就读于国内 9 所名牌大学之一,要么曾经留学国外。正如西姆布兰所写到的,“如果考虑到菲律宾在 1946 年就已有 498 所私人大学和 5 所公立学校的事实”⁶⁵,这个发现是惊人的。

表 2.13 菲律宾各界精英人物毕业院校统计,1963 年(%)

	政治精英	知名人士	卡罗尔式商业精英*
私立(教会)大学			
圣道顿玛斯大学	15.5	13.1	7.7
雅典耀马尼拉大学	9.3	7.1	15.4
德拉萨大学、圣北达大学	2.2	6.0	6.6
私立(非教会)大学			
菲律宾法学院	15.2	10.0	2.2
马尼拉大学			
国父大学	1.7	1.7	7.7
公立大学			
菲律宾国立大学	25.7	24.5	20.8
海外学校	14.2	20.8	20.8
总计	83.8	83.2	81.2
其他	16.2	16.8	18.8

* John Carroll, “The Filipino Manufacturing Entrepreneur: A Study of the Origins of Business Leadership in a Developing Economy”(Ph.D. diss., Cornell University, 1962).

资料来源: Dante Simbulan, “A Study of the Socio-economic Elite in Philippine Politics and Government”(Ph.D. diss., Australian National University, 1965), p.164.

韩国也是如此,精英们大多毕业于相同的学校,而且彼此长期在一起工作。表 2.14 和表 2.15 体现了韩国经济和政治精英的教育背景。经济精英中的 67%和经济部门中高级公务员的 73%曾经就读于韩国三所主要大学中的一所(首尔国立大学、高丽大学和延世大学)。

表 2.14 韩国前十大财阀管理人员受教育情况,1989 年

	首尔国立大学	延世大学	高丽大学	其他大学	总计
董事长、副董事长、总裁	104 人(51.0%)	27 人(13.2%)	12 人(5.9%)	61 人(29.9%)	204 人
副总裁	81 人(48.5%)	17 人(10.2%)	20 人(12.0%)	49 人(29.3%)	167 人
常务董事	187 人(47.6%)	44 人(11.2%)	22 人(5.6%)	22 人(5.6%)	393 人
总计	372 人(48.7%)	88 人(11.5%)	54 人(7.1%)	250 人(32.7%)	764 人

资料来源: Kang Chol-gyu, Choi Jong-pyo, and Jang Jisang, *Chaebôl: sôngjang üi chuyök inka t'amyök üi hwasin inka* (*Chaebol: Pivotal role in growth or paragon of greed?*) (Seoul: Kyongje Chongui Chonsiminyonhab, 1991), p.76.

表 2.15 韩国经济部门高级公务员受教育情况,1989 年(部门主官以上级别)

	财政部	经济计划局	建设交通部	总 计
首尔国立大学	75 人	49 人	45 人	169 人(53.8%)
延世大学	6 人	10 人	5 人	21 人(6.7%)
高丽大学	16 人	14 人	12 人	42 人(13.4%)
其他大学	22 人	31 人	29 人	82 人(26.1%)
总 计	119 人	104 人	91 人	314 人

资料来源:Chol-guy, Choi Jong-pyo, Jang Jisang, "Chaebol: Private Role in growth on paragon of greed?" (Seoul: Kyongui Chongui Chonsiminyonhab, 1991), p.76.

在西方人的印象里,亚洲人重视教育,这是无需赘言的。韩国人(包括一般的亚洲人)经常声称他们是多么珍视教育。更重要的是,尽管与一般的印象有所不同,学者们长期以来认为菲律宾人也珍视教育。⁶⁶在美国长达半个世纪(1898—1946 年)的统治时期里,菲律宾对基础设施和教育进行了投资。在美国殖民当局的统治下,大约 20%—25% 的政府支出用于教育。在 1957 年,菲律宾比大多数亚洲的同类国家拥有更高的识字率,而且在 121 个国家中,菲律宾的高等教育的入学率仅次于美国,排名第二。⁶⁷1960 年,菲律宾的识字率超过 70%。约翰·卡罗尔(John Carroll)发现,72% 的企业家受过大学教育,⁶⁸1984 年联合国教科文组织(UNESCO)评价道:“热衷于教育是菲律宾人的特色。”⁶⁹

如果政府的支出模式能够在某种程度上反映出政府的优先性,那么菲律宾政府和韩国政府在重视教育的问题上,其相似之处要多于不同点。表 2.16 表明,直到 20 世纪 70 年代中期以前,菲律宾在教育上的支出事实上要超过韩国,教育支出在中央政府总支出中所占的比重也是如此。同样有趣的是,在 20 世纪 70 年代的戒严统治时期,韩国和菲律宾政府财政预算的优先性都由教育转向了国防和产业发展。

表 2.16 韩国与菲律宾教育投入占中央政府开支的比重,1950—1980 年(%)

	韩 国	菲 律 宾
1950 年	8.2	n.a.
1955 年	4.8	25.4
1960 年	15.1	28.1
1965 年	13.6	29.1
1970 年	21.4	24.4
1975 年	11.6	11.4
1980 年	14.1	10.3

资料来源:联合国统计年鉴,多年综合。

表 2.17 表明直到 20 世纪 70 年代,就接受了初级教育的人口在总人口中所占的比重而言,菲律宾事实上还高于韩国——的确,在韩国,教育是跟随而非引导经济发展的。这也是很典型的,一个国家变得更加富裕,才能有更多的人拥有接受初级和中等教育的机会。然而,必须要指出的是,菲律宾的整体教育水平也在提高;在 1950 年,只有不到四分之一的人口接受了中等教育,但到了 1980 年,几乎一半的人口接受了中等教育。

表 2.17 韩国与菲律宾国民教育程度水平,1950—1980 年(%)

	韩国	菲律宾
小学		
1950 年	53	74
1955 年	54	54
1960 年	60	56
1965 年	63	97
1970 年	96	n.a.
1975 年	100	96
1980 年	100	92
中学		
1950 年	20	22
1955 年	36	25
1960 年	32	25
1965 年	43	24
1970 年	38	n.a.
1975 年	53	n.a.
1980 年	72	n.a.

注:韩国 1950—1965 年间数据及菲律宾 1950—1960 年间数据为修正后入学率;此后数据均为净入学率。

资料来源:联合国教科文组织统计年鉴,多年综合。

要更加细致地理解两国在教育和社会结构方面的不同,就需要进行更加深入的研究,至少比我在本书中所作的努力要更加深入。在本章中,我基本的观点是韩国和菲律宾在很多方面都非常相似,很可能比我们最初想象的要更加相似。

文化的差异是深刻而重要的,我当然不会认为菲律宾和韩国的文化是相同的。但是,确切地说,它们拥有一些相似特征,毕竟菲律宾和韩国都是亚洲国家,所以我仍将强调韩国和菲律宾并非完全不同。正如我在本章中所指出的,这两个国家在社会组织和文化行为的模式上有很多相

似的方面,因此,我们寻找因果机制的关键在于,要考察这种文化价值自身如何在政治和经济领域中体现出来。

结 论

我在本章中对韩国和菲律宾进行了一些宽泛的比较,这种比较揭示了两国的一些相似点。在政治模式、社会结构以及以家族为基础的大集团企业的重要性等方面,它们都有相似之处。当然,两国也有一些不同。由于地缘上的原因,韩国接受了更多的美援,也因此而比菲律宾的投资更多;由于被殖民的历史也不同,韩国在过去 40 年的发展也更快一些。在这种背景下,我接下来将转向对这两个国家的政治模式的研究,集中解释这两个国家的金钱政治有何不同以及为何不同。

注 释

1. 参见 Gretchen Casper, *Fragile Democracies: The Legacies of Authoritarian Rule* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1995); Walden Bello, David Kinsely, and Elaine Elinson, *Development Debacle: The World Bank in the Philippines* (San Francisco: Institute for Food and Development Policy, 1982), p.128。

2. 对菲律宾历史的精彩阐述,参见 Stanley Karnow, *In Our Image* (New York: Random House, 1989)。对韩国历史的精彩阐述,参见 Bruce Cumings, *Korea's Place in the Sun: A Modern History* (New York: W.W. Norton, 1997)。

3. 参见 Atul Kohli, "Where Do High Growth Political Economics Come From? The Japanese Lineage of Korea's 'Development State,'" *World Development* 22, no.9 (September 1994): 1269—1293; Carter Eckert, *Offspring of Empire: The Koch'ang Kims and the Colonial Origins of Korean Capitalism, 1876—1945* (Seattle: University of Washington Press, 1991); Dennis McNamara, *Colonial Origins of Korean Enterprise, 1910—1945* (New York: Cambridge University Press, 1990)。

4. 对此讨论的更多内容参见 Stephan Haggard, David Kang, and Chung-in Moon, "Japanese Colonialism and Korean Development: A Critique," *World*

Development 27, no.6(June 1997):867—881。

5. United States Armed Forces in Korea, *South Korean Interim Government Activities* (Seoul; prepared by the National Economic Board, November-December 1948); Charles R.Frank Jr., Kwang Suk Kim, and Larry E.Westphal, *Foreign Trade and Economic Development: South Korea* (New York; Columbia University Press, 1975)。

6. Mariel N.Franco and Fe Maria C. Arriola, *The History of the Burgis* (Manila: GCF Books, 1997), p.25。

7. Franco and Arriola, *The History of the Burgis*, p.71。

8. Karnow, *In Our Image*, p.15。

9. Sang-Chul Yang, *The North and South Korean Political Systems: A comparative Analysis*(Boulder: Westview Press, 1994), p.618。

10. Sang-Chul Yang, *The North and South Korean Political Systems*, p.619。

11. Sterling Seagrave, *The Marcos Dynasty*(New York: Harper and Row, 1988), p.13。

12. Mark Thompson, *The Anti-Marcos Struggle: Personalistic Rule and Democratic Transition in the Philippines*(Quezon City: New Day Publishers, 1996), p.57。

13. Eric Gutierrez, *The Ties that Bind: A Guide to Family, Business, and Other Interests in the Ninth House of Representatives*(Manila: Philippine Center for Investigative Journalism, 1994), p.40。

14. O.E. Williamson, “The Institutions and Governance of Economic Development and Reform”(MS, Berkeley, 1992), p.28。

15. Virod Aggarwal, *Liberal Protectionism. The International Politics of Organized Textile Trade*(Berkeley: UC Press, 1985)。其他承认威胁的作用的学者的观点,参见 Chalmers Johnson, *MITI and Japanese Miracle* (Stanford: Stanford University Press, 1982); Jung-en Woo, *Race to the Swift*(New York: Columbia University Press, 1991), Chs.3 and 4。

16. Robert Powell, “Absolute and Relative Gains in International Relations Theory,” *The American Political Science Review* 85 (December 1991): 1303—1320; Ducan Snidal, “Relative Gains and the Pattern of International Cooperation,” *American Political Science Review* 85(September 1991):701—726。

17. 参见 Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*(Princeton: Princeton University Press, 1988), p.21; Douglass North, *Structure and Change in Economic History*(New York: Norton, 1981); James Goldgeier and Michael McFaul, “A Tale of Two Worlds: Core and Periphery in the Post-Cold War Era,” *International Organization* 46(Spring 1992):467—491; Paul Kennedy, *The Rise and Fall*

of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000 (New York: Random House, 1987), pp.70—71.

18. David Wurfel, *Filipino Politics: Development and Decay* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), p.177.

19. U.S. Congress, Senate, Staff Report, Committee on Foreign Relations, *Korea and the Philippines: November 1972*, Committee Print, 93rd Congress, 1st session, February 18, 1973, p.41.

20. Claude Buss, *The United States and the Philippines: Background for Policy* (Stanford: Hoover Institution, 1977), p.21.

21. Luis Taruc, *Born of the People* (New York: International Publishers, 1953), pp.26—51.

22. 对“胡克运动”根源的深入评析,参见 U.S. Department of State, Office of Intelligence Research, *The Hukbalahaps*, OIR Report No.5209, September 27, 1950,引自 *The Philippines Reader: A History of Colonialism, Neocolonialism, Dictatorship, and Resistance*, edited by Daniel Schirmer and Stephen Rosskamm Shalom (Boston: South End Press, 1987), p.118.

23. Stephen R. Shalom, “Counter-Insurgency in the Philippine,” *Journal of Contemporary Asia* 7, no.2(1977):153—172.

24. 数据源于 William H. Overholt, “The Rise and Fall of Ferdinand Marcos,” *Asian Survey* 26, no.11 (November 1986): 1137—1163。根据一项对菲律宾武装部队参谋长的采访,即使到了 1972 年,也只有 800 名游击队员 (p.1140)。格雷格·琼斯 (Gregg Jones) 认为,在 1972 年,游击队员为 300 名。参见 Gregg R. Jones, *Red Revolution: Inside the Philippine Guerrilla Movement* (Boulder: Westview Press, 1989), p.45。

25. 关于该游击运动的更详细的记载,请参见 Jones, *Red Revolution*。

26. Jones, *Red Revolution*, p.6.

27. Senate, Staff Reported Committee on Foreign Relations, *Korea and the Philippines*, p.2.

28. David A. Rosenberg, “Liberty versus Loyalty: The Transformation of the Philippine News Media under Martial Law,” in *Marcos and Martial Law in the Philippines*, edited by David A. Rosenberg (Ithaca: Cornell University Press, 1979)。

29. U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on United States Security Agreements and Commitments Abroad, *United States Security Agreements and Commitments Abroad: The Republic of the Philippines* (September-October 1969), pp.60—61, 67—68.

30. Overholt, “The Rise and Fall,” p.1141.

31. 引自 Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on United

States Security Agreements and Commitments Abroad, *United States Security Agreements and Commitments Abroad*, p.69。

32. David C. Kang, “Rethinking North Korea,” *Asian Survey* 35, no.3 (March 1995); 253—267.

33. 关于朝鲜的著作, 参见 Peter Hayes, *Pacific Powderkeg: American Nuclear Dilemmas in Korea* (Lexington, MA: Lexington Books, 1990)。更多优秀著作, 请参见 Dae-sook Suh, *Kim Il-Sung, the North Korean Leader* (New York: Columbia University Press, 1988); Kong-dan Oh, *North Korea in the 1990s: Implications for the Future of the U.S.-South Korea Security Alliance* (Santa Monica: RAND note N-3480-A, 1992); Robert Scalapino and Chong-sik Lee, *Communism in Korea*, 2 vols. (Berkeley: University of California Press, 1972)。

34. 对持续的朝韩边界冲突的精彩论述, 可参见 *UNCURK, Report 1970* (25th session, supplement 26)。引自 Jong-chung Back, *Korean Reunification: Conflict and Security* (Seoul: Research Center for Peace and Unification of Korea, 1988), p.182。

35. U.S. Department of State, RG59, box # 7394, 895. 01/2-2547, “Memorandum for the Secretary of State and the Secretary of War,” p.III-A, 引自 Yeonmi Ahn, “The Political Economy of Foreign Aid: The Nature of American Aid and Its Impact on the State-Business Relationship in South Korea” (Ph.D. diss., Yale University, 1992), p.66。

36. Senate, Staff Report, Committee on Foreign Relations, *Korea and the Philippines*, p.47。

37. Woo, *Race to the Swift*, p.52。

38. U.S.-ICA Evaluation of Korea Program, April 1958。引自 David Satterwhite, “The Politics of Economic Development: Coup, State, and the Republic of Korea’s First Five-Year Economic Development Plan (1962—1966)” (Ph.D. diss., University of Washington, 1994), p.217。

39. International Cooperation Administration, Non-Military Section of the Mutual Security Program, Far East, FY 1957 Budget Bureau Presentation: Korea, November 10, 1955, “Narrative Statement,” p.VI-5。引自 Satterwhite, “The Politics of Economic Development,” p.240。

40. Woo, *Race to the Swift*, p.46。

41. Kim, Se-jin, “South Korea’s Involvement in Vietnam and Its Economic and Political Impact,” *Asian Survey* 10, no.6(1970); 519—532。

42. *Chungang Ilbo*, November 11, 1969; *Donga Ilbo*, September 17, 1968。

43. Sungjoo Han, “South Korea’s Participation in the Vietnam Conflict,” *Orbis* (1978); 898。

44. Park Chung-hee, “New Year’s Presidential Press Conference,” January

9, 1970.

45. *Washington Post*, May 31, 1969, p.4.

46. Jung-ho Yoo, "The Industrial Policy of the 1970s and the Evolution of the Manufacturing Sector in Korea" (Seoul: Korea Development Institute, KDI Working Paper No. 90—17, October 1990).

47. Jonathan Temple, "The New Growth Evidence," *Journal of Economic Literature* 37 (March 1999), p. 121. 另见 Robert Barro, *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study* (Cambridge, MA: MIT Press, 1997)。

48. Yoon-Je Cho and Joon-Kyung Kim, *Credit Policies and the Industrialization of Korea* (Seoul: KDI, 1997), p.13.

49. Senate, Staff Report, Committee on Foreign Relations, *Korea and the Philippines*, p.16.

50. Jeffrey Sachs and Andrew Warner, "Natural Resource Abundance and Economic Growth," Development Discussion Paper 517a (Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development, 1995).

51. 关于韩国经济政策的概述, 详见 Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery* (Ithaca: Cornell University Press, 1990), and Peter Evans, *Embedded Autonomy* (Princeton: Princeton University Press, 1995)。

52. Paul Hutchcroft, *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

53. Paul Hutchcroft, "Oligarchs and Cronies in the Philippine State: The Politics of Patrimonial Plunder," *World Politics* 43 (April 1991): 422. 另外参见 David Wurfel, "Elites of Wealth and Elites of Power, the Changing Dynamic: A Philippine Case Study," *Southeast Asian Affairs* 1979 (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1979): 233—245。

54. Amando Doronila, *The State, Economic Transformation, and Political Change in the Philippines, 1946—1972* (Singapore: Oxford University Press, 1992), p.94.

55. Alfred McCoy, "Rent-Seeking Families and the Philippine State: A History of the Lopez Family," in *An Anarchy of Families: Political Elites and the Philippine State*, edited by Alfred McCoy and Michael Cullinane (Madison: University of Wisconsin Center for Southeast Asian Studies, 1993), p.395.

56. Wurfel, "Elites of Wealth and Elites of Power, the Changing Dynamic," p.239.

57. 参见 Hutchcroft, "Predatory Oligarchy, Patrimonial State," pp.122—135。

58. Wurfel, "Elites of Wealth and Elites of Power," p.244. 另参见 Nowak and Snyder, "Clientelist Politics in the Philippines: Integration or Instability,"

American Political Science Review 68, no.3(Autumn 1974):1148.

59. Stephen E. Frantzich, "A Comparative Study of Legislative Roles and Behavior"(Ph.D. diss., University of Minnesota, 1971), p.228.

60. Cumings, *Korea's Place in the Sun*, pp.49, 51.

61. Baek Sung-yol, *Chaeböl ka üi saram düil; 22 tae chaeböl kürup üi ch'angöp, söng jang, hyönhwang, inmaek, honmaek story* (The men of the chaebol: The story of the founding, growth, present condition, personal relations and marriage relations of the 22 largest chaebol groups) (Seoul: Dosuh Chulpansa, 1991).

62. 作者的匿名采访,1995年9月12日。

63. 清晰的关系图请参见 Kang Chol-gyu, Choi Jong-pyo, and Jang Jisang, *Chaeböl: söngjang üi chuyök inka t'amyök üi hwasin inka* (*Chaebol: Pivotal role in growth or paragon of greed?*) (Seoul: Gyongje Jongui Chonsiminyonhab, 1991), pp.80—81。

64. Wurfel, "Elites of Wealth and Elites of Power," p.235.

65. Dante Simbulan, "A Study of the Socio-economic Elite in Philippine Politics and Government"(Ph.D. diss., Australian National University, 1965), p.163.

66. 参见 Doronila, *State, Economic Transformation, and Political Change* p.21; Renato Constantino, *Dissent and Counter-consciousness*(Quezon City: Malaya Books, 1970), p.114。

67. 数据源于 "Basic Data for Cross-National Comparisons: Provisional Profiles," Research Monograph no.1, Yale University Political Data Program, 1963, 转引自 Carl H. Lande, "The Philippines," in *Education and Political Development*, edited by James S. Coleman(Princeton: Princeton University Press, 1965), p.335。

68. John Carroll, *The Filipino Manufacturing Entrepreneur, Agent and Product of Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1965)。

69. UNESCO, *The Literary Situation in Asia and the Pacific: Country Studies* (Bangkok: UNESCO, 1984), p.1。

第三章

制度：技术官僚与统治者

无论如何，我们为什么要用公务员考试的形式来选拔未来的公务员呢？当下这些考试测试的是考生以被接受的写作规范为准绳来进行写作的能力……人们从孩提时起就开始学着用这种固定的模式进行写作。待他们日渐老去之时，才得以通过公务员考试。可以说，此种考试模式所选之人多为无用之徒，而这种选人机制存在的基础就是这种无用的写作。

——朴齐家(Pak Chega)，约 1775 年

坦率地说，先生们，如果我早就确知自己可能活到 100 岁，那么我的愿望是继续做菲律宾的总统。你们难道听说过有谁曾主动放弃权力吗？没有人不喜欢权力。

——曼努埃尔·奎松(Manuel Quezon)

1989 年，韩国财政部与经济企划院(Economic Planning Board, EPB)各有近三分之二(63%)和近一半(47%)的三级以上公务员毕业于首尔国立大学。这一数据通常是被当作该校学生素质极佳的佐证。不过，人们可能不太关注的是，该校公共行政研究院的老师常应考生之请，帮助他们应付公务员考试中的写作测试。尽管这并不会抹杀那些通过考试加入公务员队伍的考生的成就，但却也多少表明，被大肆吹嘘的韩国官僚体系并不都尽如人意。

我们通过聚焦官僚体系来展开对金钱政治的探讨。发展型国家主义(developmental Statist)对经济增长的解释集中于一个假设：成功国家的

官僚体系比不成功国家的官僚体系效率更高。现有研究集中于那些有利于合作和信息交换,并能将贪污和无效率行为降至最低的制度安排。然而,并没有这样一种完美的制度安排可以在将贪腐行为最小化的同时,又能保证官僚体系的高效运行和对各行为体的有效掌控。诚如加里·米勒(Gary Miller)所言:

上级和下级官员自利行为的内在逻辑,不能作为维系一幅顺畅、有效运行的等级制图景的明证。相反,社会选择理论、委托—代理理论和激励相容理论(incentive compatibility)的相关文献揭示了一种内置的逻辑矛盾,使得创建一种可以同时对上级和下级的自利行为进行制约的激励\控制系统变得不可能。对于任何一个具有其他方面可取特质的激励系统来说,总有一种激励因素会促使一些个体选择“逃避”——追求一种更为狭义的利益,这样所产生的平衡结果使得组织内的每一个个体都会意识到其缺陷所在。¹

本章我将集中对官僚机构的自主性进行分析,并对以下观点进行论证,即明确一个国家政府的组织特性并不能使我们对该国的发展效率作出先期的预测。正如第一章所指出的,许多学者主张,在朴正熙(1961—1979年)治下,“强国家”——相对清廉、自主而又与各界隔离的官僚体系,合理的发展计划,具有无私精神的领导层——是韩国得以实现经济发展的核心因素。与韩国相反,在学者们心目中,菲律宾是一个掠夺型“弱国家”的典型。在费迪南德·马科斯总统任内,政府的最高经济与政治目标就是进行掠夺和对支持政府的人许以恩惠。当然,一个政府的行为偏好只是事情的一部分,我们还必须明确这种偏好是如何转化为具体政策的,因此我们必须对制度加以关注。

很不幸的是,既有文献并没有很好地描述出发展型国家的实际组织特性。许多针对韩国和菲律宾的研究都将国家本身作为一个重要因素来解释两国的经济政策以及这些政策选择背后的政治因素,但却很少有研究者系统地对两个政府的内在运作情况进行探讨。²在一定程度上,既有文献对两国的研究似乎在暗示我们,韩国的官僚体系面对政治影响具有自主性,而菲律宾则并非如此。由此引出以下一些问题:韩国的官僚体系具有自主于政治影响的特征吗?如果答案是肯定的,那么韩国的官僚体

系又是如何保持高效运作的？究竟是什么因素导致了韩国与菲律宾官僚体系的不同？政府的政策偏好在实际实施过程中到底是怎样的？

本章我将提出一个核心论点，它将涉及三个相关的问题。我的主要论点是韩国与菲律宾都由当政者统治并制定政策，官僚体系毫无疑问是服从于整个政权利益的。在官僚体系的安排上，韩国与菲律宾的核心差别不在于国家自主性——两国都由政治家监管官僚体系，包括官僚体系内的人员配备。技术精英治国论者关于公共行政的观点忽视了官僚体系运行的外在政治环境。对韩国来说，忽略政治尤其存在问题，因为韩国的官僚结构使得总统得以对许多官僚机构进行完全的掌控，从而限制了官僚体系独立运行、任人唯贤和防止社会利益介入的能力。在影响韩国与菲律宾发展的因素当中，官僚组织的作用比政治力量的作用要小得多，所谓的政治就是统治者与社会力量的关系，统治者位于官僚体系之上，他为了维护权力而需要去团结或者打压社会力量。

第一个相关的问题是恩佑体系 (patronage) 和官僚政治化之间的区别。³ 朴正熙时期官僚体制政治化的程度与李承晚时期或者费迪南德·马科斯当政时的菲律宾相比可能没有太大区别。然而，韩国与菲律宾在恩佑制的实践程度上却存在明显差异。尽管当时韩国在公共事务合同的签订和贷款分配等问题上也存在着严重的腐败和一系列政治化问题，但是体制内的官僚却是受过良好教育与训练的，他们通过竞争性的考试进入体制内。朴正熙创立了一种一分为二的官僚体制，这使他在满足恩佑要求的同时，也能追求经济发展的高效率。他通过这种体制不仅实现了保住权力、“收买”支持者的内在需要，也实现了推动国内经济增长和提高韩国在国际上的经济与政治独立地位的额外需要。

第二个问题与菲律宾有关。尽管菲律宾为世人展示了许多“经典的”“弱国家”和无效政府的特征，但我们不能否认该国的一些优秀特质。菲律宾高层官员的素质与受教育水平总体而言一直都相当高。但该国的问题在于高层政治领导人对官僚体系的干预。腐败行为、行政机关与立法机关之间的司法斗争，以及特殊利益群体对官僚体系的渗透，贯穿于整个菲律宾的民主时代。不过，在马科斯治下，该国的政策行为变得更具连贯性，同时也更加自主于特殊利益集团的掌控。戒严令时期的菲律宾并不

缺乏国家力量,但这种力量究竟被引导到何种方向加以使用却是不明确的。

第三个问题与韩国首任总统李承晚(1948—1960年)有关。在本章我将开始为李承晚“恢复名誉”。除了流行的吴忠恩的观点之外,大多数论及20世纪50年代韩国的著作都将发展的迟缓和经济政策的不连续直接归罪于李承晚。⁴我考察了李承晚所面临的制度限制。他与技术官僚们的关系和对他们的统御风格与朴正熙十分类似。

正如这一简明的对比所能阐释的,并无证据表明朴正熙在对待官僚体系这一点上与李承晚和马科斯有何不同。在这三人当政时期,国家权力一直掌握在政府高层手中,而并未下放给技术精英们。两国的官僚在实施戒严令之前都已自主于社会利益之外,不过依然受控于政府利益。

韩国与菲律宾的官僚制度安排大体上十分接近,它本身并不能对政策过程以及经济结果作出足够的解释。本章开头即将韩国的前两任领导人——李承晚和朴正熙——进行了对比,这一对比表明朴正熙时期的许多所谓改革并不如既有文献所阐述的那样富有变革性。在第二部分中,我对菲律宾的情况进行了分析,这一部分意在强调两国官僚体系在诸多方面存在的相似性。第三部分主要表明朴正熙治下的韩国的独到之处在于政治机构和经济机构的分离。最后一部分的关注点是经济企划院在韩国作为“领航者”所发挥的作用,同时,这部分也将说明朴正熙时期的韩国与马科斯时期的菲律宾一样,政策调整都是以商界和政府的利益为根据的,而不是官僚的自主决策。

韩国的人事政策和公务员体制

在谈论韩国的官僚体系时,第一章所阐述的“选择的偏见”尤其重要。各个流派的学者都给李承晚时期(1948—1960年)贴上“软弱”的标签,给朴正熙时期(1961—1979年)贴上“强势”的标签。一般而言,这种认知的产生源于经济绩效,并产生了如下同义反复的逻辑:在朴正熙执政期间,

韩国经济经历了高速发展；因此，朴正熙治下的一定是一个“强国家”。相反，由于糟糕的经济结果，李承晚在文献中被批评为将官僚体系当作其任人唯亲（或者恩佑式任命）的场所，并使官僚施政的连续性屈服于政治的便利。⁵

在解释韩国的发展时，很多学者将分析集中于 1961 年朴正熙政变后的时期。⁶这导致他们的文献中出现了一处奇怪的空白，李承晚执政时期要么因为他的个人品性而被唾弃，要么其存在被完全无视。虽然个人品性有一定影响，但他们都是在不同的地缘政治和国内背景下执政的。学者们通常把李承晚政权描述为专断的、寻租的、散乱的，其特点就是以权谋私和花钱购买支持者。⁷传统观点将李承晚描述成一个极力获取美国援助而不是谋求国家经济发展的统治者，这种观点还认为，李承晚基本上将公务员职位委任给了私下忠实于他的亲信，而这些人没有受过良好教育或根本就不能胜任。该观点也主张，李承晚时期，国家的腐败程度严重：对于进口来说，汇率被高估，加之复杂的许可证制度，导致美国援助的美元被胡乱分配、投机倒把和不良回扣活动猖獗，以及援助物资定价过高（overpricing）。这一时期，经济规划遭到忽视，经济发展让位于政治目标。

尤其具有讽刺意味的是，在谈论官僚体系时，西方学者强调由精英领导的而且称职的韩国官僚系统，而韩国学者却关注 20 年的腐败。⁸但是，当我们切实比较朴正熙和李承晚任内的政治制度时，或许很多指标显示出朴正熙时期对官僚体系的全面改革充其量是模糊不清的。而李承晚却是在建立一个国家，并从零开始构建一个完整的官僚组织系统，那些极少数曾在之前日本殖民当局手下工作过的官员不适合去运作官僚机构，只能被发派为低级职员。⁹当考试制度无法提供足够的公务员来任职于整个组织架构时，李承晚确实需要通过任命的方式来填充官僚系统中的空缺。

内阁组成

学者们经常批评李承晚政治任命中的“旋转门”现象。表 3.1 显示了李承晚和朴正熙时期内阁部长的平均任期。最引人注意的是数据没有显示出一个清晰的趋势。虽然，外交部长、财政部长、卫生部长、教育部长和通信部长的平均任期在李承晚时期比在朴正熙时期长，但是，内务部长、

商业与产业部长和农林部长的平均任期在李承晚时期却比在朴正熙时期短。

表 3.1 李承晚和朴正熙时期韩国内阁人事变动
(括号中数字为平均任期,单位:月)

	李承晚时期	朴正熙时期
外交部	6 人(23.5)	11 人(20.0)
财政部	9 人(15.6)	16 人(13.8)
卫生部	6 人(23.5)	10 人(22.1)
教育部	6 人(23.5)	14 人(15.7)
通信部	8 人(17.6)	14 人(15.7)
国防部	7 人(20.1)	10 人(22.1)
运输部	8 人(17.6)	12 人(18.4)
司法部	9 人(15.6)	13 人(17.0)
总理	8 人(17.6)	8 人(27.6)
商务与工业部	10 人(14.1)	10 人(22.1)
农业与林业部	16 人(8.8)	14 人(15.7)
内务部	20 人(7.0)	14 人(15.7)
建设部	—	15 人(14.7)

资料来源:Compiled from the Ministry of Governmental Affairs, various publications.

考试程序

作为一个发展型国家,韩国受到关注的另一个方面就是其采用的公务员考试制度,即通过考试来竞争更高的职位。该制度在李承晚和朴正熙时期的差异也是不甚清楚的。表 3.2 提供了 1949 年到 1979 年考试的有关数据。对我的分析来说,最重要的莫过于公共行政考试。在李承晚执政的 1949 年至 1960 年期间,平均每 22 个报考者中有 1 个通过考试。从 1951 年 9 名报考者中有 1 人胜出(可能是受战争的影响),到 1957 年,只有 1 人从 315 名报考者中胜出,竞争的强度发生了从低到高的变化。在朴正熙任内,我们还可看到这样一个趋势:从 1961 年至 1970 年,即他执政的前十年,数字只是略微高于李承晚执政期间。在这个时期,平均 36.9 名报考者中有 1 人通过每一项考试,并且,从 1966 年每 22 名报考者中有 1 人胜出,到 1967 年每 73 名报考者中有 1 人胜出,难度从低向高变化。

表 3.2 高级公务员考试,1949—1979 年

年 份	录取的绝对人数	每一名额竞争人数
1949 年	5	100
1951 年	38	9
1952 年	16	14
1953 年	24	22
	9	75
1954 年	13	74
1955 年	58	29
1956 年	11	214
1957 年	7	315
1958 年	27	65
1959 年	36	47
1960 年	20	154
1961 年	72	21
1962 年	38	42
1963 年	40	37
1964 年	24	62
1965 年	28	25
1966 年	50	22
1967 年	24	73
1968 年	45	32
1969 年	55	36
1970 年	38	43
	27	70
1971 年	188	18
1972 年	41	94
	47	71
1973 年	96	43
	116	36
1974 年	47	92
	68	59
1975 年	100	44
	101	44
1976 年	73	93
1977 年	55	92
	131	38
1978 年	250	31
1979 年	248	41

资料来源：韩国政务部。

然而,1971年,通过考试的人数激增。仅在1971年一年,就有188人通过了公共行政考试,也就是说,比前十年通过考试的总人数的一半还多。从1971年至1979年,平均111.5名报考者中有1人通过了考试,而竞争强度维持了近似的波动范围——从1971年18:1的低强度到1976年93:1的高强度。

在解释这些结果时,最初考试成功者的数目之小并不足为奇。正如我在其他文章中指出的,在20世纪40年代末期,韩国非常缺乏受过良好教育的合格的公务员报考者。这一事实不仅表现在较少的考试通过人数上,还表现在较多的特别任命的人数上。¹⁰许多曾供职于日本殖民当局的韩国人保住了官职,而美国的占领和国家的独立也为一大批新进人员提供了政治机会。

缺少合格的报考者这一事实,还体现为李承晚领导下的官僚体系教育水平较低以至于不得不大量从外部提拔人才:到1960年,第一批受任为三级(Grade III level)的官员甚至只有12年的时间从各部委晋升上来。而朴正熙政权则得益于韩国受教育人数的增长及有更多的机会通过内部渠道提拔官员。认为李承晚的人事政策是故意任人唯亲,这一结论是不公正的;在官僚体系改革的问题上,李承晚面临着一系列制约因素,而朴正熙却没有。同时,也没有证据表明朴正熙对改革有兴趣。

1958年至1961年,李汉彬(Lee Hahn Been)担任财政部预算局局长,将预算问题作为改革的“试验田”。1955年,李汉彬作为处长出席由联合国在曼谷举办的研讨会。他一回国就敦促实施一系列预算程序改革,包括预算重新分类、绩效预算,及对国有企业的商务审计——所有的改革都会把预算局的影响力辐射到其他部委的活动中。由于对维护稳定有重要意义,预算局通过联合经济委员会(Combined Economic Board, CEB)与美国方面保持了密切联系;其对财政合理化(fiscal rationalization)的推动恐怕更多的是求助于美国人而非重建部(Ministry of Reconstruction, MOR)的计划措施。在重建部,李承晚录用了一批大学毕业生和完成了美国培训项目的人。这批骨干还进入了1961年成立的经济企划院。

内部提拔

表 3.3 和表 3.4 包括了一些关于李承晚政府内部提拔的有趣的数据。此处的数据也是混合在一起的。表 3.3 显示了李承晚执政时期的招录模式。从三级 B(Grades III-B)到二级(Grade II)是官僚体系中晋升的“关键”。有趣的是,到 1960 年,78%的二级干部完全是从系统内部提拔的,而且差不多其中的 9%是从二级 B 以下提上来的。另外,几乎 80%的三级 A 和三级 B 干部都是从更下一层提拔的。

表 3.3 高级公务员招录和提拔模式(%)

招录和提拔程序	1960 年 1 月在职者职务		
	三级 B	三级 A	二级
二级			
按二级招录			21.1
基层提拔			78.9
三级 A			
按三级 A 招录		20.4	43.7
基层提拔		79.6	35
三级 B			
按三级 B 招录	19.4	28.8	26.2
基层提拔	80.6	50.7	8.8

资料来源: Bark Dong-Suh, *Hanjuk kwallyo chedo ūi yŏksa chŏk kaepal* (The historical development of the Korean bureaucratic system) (Seoul: Hanguk Yŏnkuso, 1961), p.206.

表 3.4 李承晚和朴正熙时期高级公务员招录和提拔模式(%)

1948—1960 年				1977—1979 年			
级 别	考试招录	特别任命	内部提拔	级 别	考试招录	特别任命	内部提拔
一级		63.9	36.1	一级		34.5	65.5
二级		52.9	47.1	二级		6.8	93.2
		-		二级 B		6.5	93.5
三级		39.8	60.2	三级 A		8.1	91.9
三级 B	4.1	30.6	65.3	三级 B	20.6	10.8	68.5

资料来源: Ministry of Government Affairs. 引自 Byung-kook Kim, “Bringing and Managing Socioeconomic Change”(Ph.D. diss., Harvard University, 1988), p.101.

表 3.4 比较了李承晚和朴正熙招录和提拔高级公务员的模式。就最高级别来看,两个时期的数据几乎是相反的:在李承晚时期大约 64%的部

级干部是特别任命的，而朴正熙时期大约 65% 的一级干部是通过内部提拔任命的。就三级 B 公务员招录情况来看，李承晚时期通过公共行政考试任命的公务员只有 4%，而朴正熙时期初级公务员有 20% 是通过公共行政考试任命的。然而，有一点不能忘记的是，依据韩国公务员的通常晋升路径，从三级 B 晋升到三级 A 需要十年的时间。然后再经过一个十年，二级中的少数人被筛选出来晋升为一级。因此，截至 1960 年，李承晚时期不可能通过内部提拔来填满官僚体系所有的官职，而朴正熙则得益于之前的 13 年。这并不是说李承晚和朴正熙之间的这些差异是结构性的，而是指出这些差异确实存在，并且明显对李承晚构成了限制，而对朴正熙却没有。

1960 年，四年制大学毕业生占韩国官僚体系中二级领导总数的 29.9%；相反，在重建部，所有的二级干部都是大学毕业。重建部、财政部和银行也是美国公共行政项目的主要受益者，该项目派遣政府官员赴海外培训。1961 年，在参与该项目的 225 名韩国人中，39 人来自重建部，59 人来自财政部，41 人来自银行系统。¹¹

另一项关于李承晚和朴正熙之间差异的证据也是模糊的。在韩国，官僚体系的内部提拔机制更多地强调资历而非功绩；不可能找到一个 40 岁的二级干部。部长们不是在各个部委里轮岗以掌握各项专业技能；而是仅仅在一个部委里完成他们整个仕途的升迁。由于每届新进职员都要在官僚层级中缓慢晋升，职员数量渐渐开始因为各种理由而下降。十年后他们有望升至三级 A，然后再过十年有望升至二级。等到有望升为一级 B 时，人数已是寥寥无几。当同一梯队的某个人成功获得政治任命、升至高位时，其他人则只能离开官僚系统，就此隐退或另谋高就。

韩国政坛上经常出现“官员空降”的情况。就隔绝性而言，这与“国家自主性”理论的预测是相反的。“官员空降”现象的存在是商业影响政治决策的主要途径。通过把一个政府职员的当前表现与其未来的政治生涯挂钩，特殊利益就有机会影响政策选择和决定。

李承晚和朴正熙时代对官僚的监督

李承晚时代和朴正熙时代的一个重要不同点在于，两个时代的统治

者监督和管理官僚系统，并使之服从于高层政治领导人目标的方式不同。关于政治“委托人”(principal)如何控制官僚“代理人”(agent)的文献有很多。特别是，马修·麦卡宾斯(Matthew McCubbins)和托马斯·施瓦茨(Thomas Schwartz)区分了两种不同类型的战略：“警察巡逻式”(police patrols)和“火警警报式”(fire alarms)。¹²“警察巡逻式”是一种很常见的方式，委托人通过日常的信息搜集渠道了解代理人所发生的各种活动情况，而“火警警报式”则是突发事件之后，委托人收到警示信号，进而采取行动。对李承晚来说，他主要采取了“火警警报式”的监督方式，他的领导风格就是在发生重大事件以至必须采取行动之前，当甩手掌柜。相反，朴正熙则采用了“警察巡逻式”的领导方式，他定期与技术官僚会面，并及时作出决策。

李承晚对官僚系统有着很浓厚的兴趣吗？尽管很多报告表明，李承晚不懂经济且对之并无兴趣，但他却有着非常清晰的目标，并与其下属官员保持着密切的沟通。宋在生(Song In-sang, 李承晚任内的重建部部长)告诉我：“李承晚给了我三条准则，然后就放手让我去干：第一，把与日本的贸易保持在一个越小越好的程度；第二，稳定汇率；第三，在李承晚审阅之前，绝不要签署任何英文文件！而我的英文在当时还不是很好。”¹³李承晚政府的官员们通常享有很大的自主权，除非出现了危机以至于李承晚本人必须要干预。一个相关的问题就是，官僚系统是否根据高层政治领导人的愿望来作出回应，换言之，政治“委托人”是否不能控制他的“代理人”？从这个方面来讲，李承晚领导下的官僚体系，并没有出现多少代理懈怠(agency slack)*的现象。

尽管控制方式不同，但朴正熙领导下的官僚体系也几乎没有代理懈怠的现象。有证据显示，朴正熙对不同的官僚机构进行了“警察巡逻式”的日常管理，而远不是创立一个独立和中立的官僚体系。这包括月度的贸易促进会议、“现场”指导和不定期的人事更换。在1965年，全国出口促进会(National Export Promotion Meeting)得以成立。总统亲自担任

* 所谓代理懈怠是指作为代理人的官僚机构已很大程度上脱离了委托人的控制，根据自我利益需要行事。——译者注

会议主席，该会还包括各经济部长、出口协会的首席执行官，以及若干大企业的总裁。会议不同小组的主持人通常是经济部长，其开场白一般是，在转向具体产业所面对的问题之前，总是要谈一通总体成就。这种由强人总统和威权总统担任主席、事先准备好剧本、照本宣科式的会议，是否符合信息双向流动的模式，确实是令人生疑的。然而，高度集中的政治结构又确实允许总统直接处理某个具体产业所面临的问题，而且通常是通过现场直接发布命令的方式来处理。¹⁴

这种监督和管理机制导致官僚系统随时准备响应政权的利益。不管是重大决策还是不那么重要的决策都必须抵达最高层级，并从不同的部门那里得到合法性。尽管朴正熙保护和支他的经济技术官僚，使之免受政府其他部门和特定社会压力的影响，但将技术官僚视作独立于行政高层却是错误的。

因而，朴正熙对官僚系统的干预要比李承晚更加频繁，朴正熙的官僚体系更加关注政治高层的意图。而李承晚从零开始建立公务员体系、政府制度和政党系统。在 20 世纪 50 年代，与制度革新相伴而生的是各种不可避免的混乱。战争、社会失序以及缺乏合格的政府公务员，构成了李承晚执政的主要制约因素。相反，朴正熙却能够利用李承晚的努力。然而，两位领导人都致力于控制其下属官僚，都能够利用技术官僚去执行他们的政策偏好。官僚机构的代理懈怠在两位领导人任内都不明显。

庇护主义和菲律宾的改革

将韩国和菲律宾进行比较，就跟拿韩国不同的统治者相比一样，体现出发展型国家的特征。缺乏全面的数据本身就是一个表征，它说明了菲律宾公共部门的懒散。尽管在民主制下，菲律宾的官僚体系被任人唯亲的恩佑体系搅得一团糟，但是在马科斯任内，官员们的自主性得到加强，并经历了小幅改革。不管改革与否，困难在于马科斯的政治目标并没

有包括利用官僚体系来推动发展。相反，马科斯利用技术专家来取悦国际机构和美国机构，以换取它们继续提供财政支持，而马科斯和他的同党则通过这个过程来养肥自己。

菲律宾的官僚体系——包括官员的进出——是以美国为模板建立起来的。行政高层任命官员，官员的提升必须经过公平的竞争性考试；同时，国会保留了批准内阁任命的权力。根据菲律宾 1946 年的宪法，总统可以任命 11 个主要部门的部长：外交部、财政部、司法部、农业和自然资源部、市政与通信部、教育部、劳工部、国防部、卫生部、商务与产业部和总务部。有一些机构则没有被归入通常的部委（比如，民防和社会福利）。到 1988 年，主要的部委曾被扩张至 19 个，包括交通部、旅游部、能源部、住房部、青年与体育部、公共关系部、社会服务部和农业改革部。

菲律宾改革其官僚体系的努力几乎历经了一个世纪。在西班牙统治时期，菲律宾人不满的一个主要理由就是其低效和腐败的行政体系。当美国人接管了菲律宾，菲律宾委员会在 1900 年通过了“在菲律宾建立一个高效和诚实的文官体系的法案”。¹⁵该法案要求建立一个对二级以下的每个职位实行考试招录的制度体系，选人以贤，禁止种族歧视，禁止政治捐献。46 年以后，战后宪法的第十一款再次规定公务员的招录必须通过竞争性的考试，而且政绩是公务员提升的唯一标准。但是，现实却并非如此。菲律宾的官员既没有足够的能力也没有足够的自主性去设计和推动独立的发展议程。菲律宾在很多方面保留了传统的“恩佑体系”。正如保罗·赫奇克拉夫特写道的这样：

寡头利用其独立的权力基础，通过分赃制度 (spoils system)，对国家机器各个部分施加了强大而独特的控制力。当寡头统治者压倒性地控制了立法机构后，它就没有兴趣再担任具体的官僚职务。尽管官僚制在不断发展，但官僚精英却并没有涌现。¹⁶

民主时代：恩佑及其他

菲律宾的官僚机构过去长期受困于腐败、裙带关系和恩佑行赏式任命。戴维·沃费尔写道：“在独立之后官僚体系刚刚建立的早期，各官僚

机构的负责人以任命国会议员的亲朋好友作为交换,来取得立法部门对拨款的批复。”¹⁷这就导致了这样一种情况,尽管公务员的录用表面上必须通过考试程序,但到1964年,80%的全国公务员都不是通过考试被录用的,在行政主管及以上的层次,57%没有通过考试。¹⁸“恩佑体系”极大地削弱了官僚体系内部的正式纽带。“老板”和“代理人”彼此忠诚,并相互效力于对方,因此,官僚机构被分赃制度所天然存在的派系和庇护性质(clientelistic nature)撕裂。

在菲律宾的民主时代(1946—1972年),官僚体系的离心倾向越来越强,久而久之,这妨碍了官僚机构聚拢人才和集中权力。此外,菲律宾也偶然会对官僚体系进行改革,以及进行各种反腐运动。在1950年,季里诺(Quirino)政府创建了贝尔委员会(Bell Commission),该委员会由美国专家构成,他们提出了一系列改革官僚体系的建议,包括对官员进行更好的培训和提供更高的薪水,以及建立以考试为基础的绩效任命制度。

两党制在菲律宾出现后,将党派考量纳入到了分赃制度中。民族与自由两党相互竞逐总统及其下的官僚职位。这种情况如此混乱以至于在1959年,总统和国会达成了一个“五五开”的妥协,即半数官僚职位由总统任命,另外半数则由众议院来任命。¹⁹很难再找到比这更能体现社会渗透和官僚系统杂乱无章的证据了。任人唯亲的恩佑式任命给官僚结构施加的压力,也可以通过公共部门的大小体现出来。在20世纪六七十年代,菲律宾公共部门的投入平均占到国民生产总值的2%,韩国则占到5.1%。²⁰尽管资金投入保持一个相对较低的水平,但是在1969年,公共部门却是菲律宾雇用人数最多的“老板”,高达531 000人。在1962年,政府雇员的83.3%属于服务性部门,这再一次体现了政治人物需要为其支持者加官进爵。²¹

表3.5表明,菲律宾的官僚机构不断膨胀。该数据最有趣的方面是国有“公司”的人员膨胀,这些“公司”完全依靠行政命令而产生,并且基本被用于为政治人物的支持者们提供更多的职位。同样,从1961年到1971年,尽管官僚机构的膨胀幅度比较缓慢,但到20世纪70年代末,官僚机构的人数仍旧增长了几乎200%。

表 3.5 菲律宾官僚人数增长表(单位:人)

年 份	中央政府	市、镇自治机构	省政府	总 计*
1961 年	182 436	—	16 382	361 312
1964 年	201 401	—	19 812	415 103
1968 年	224 651	—	18 832	481 320
1971 年	224 448	—	21 556	530 985
1973 年	218 091	—	24 020	569 985
1975 年	164 221	41 250	22 433	533 284
1977 年	369 817	80 913	71 091	992 798
1979 年	521 664	106 462	42 585	1 064 620

* 此数据包括市政部门全体员工及大学任职人员。

资料来源:改编自 Raul P. de Guzman, Alex B.Brillantes Jr., and Arturo G.Pacho, "The Bureaucracy," in *Government and Politics of the Philippines*, edited by Raul de Guzman and Mila A.Reforma(Oxford: Oxford University Press, 1988), p.187.

教育和考试

尽管存在政治对官僚体系的干预,但是,如果认为菲律宾是一个没有合格技术官僚的国家,却也是不符合实际的。菲律宾的教育和行政部门在过去一直享有盛誉,挤进公务部门的竞逐也非常激烈。一位学者在 1962 年曾哀叹:“(菲律宾的)这种以培养高级白领为重点的教育体系丝毫没有缓解向政府部门求职的压力,因为这种教育体系赋予毕业生很高的社会地位,但这些学生却缺乏在私人公司或现代企业中谋职的能力。”²²

表 3.6 显示了 1960 年菲律宾高层公务员的教育水平。其受教育程度之高尤为令人惊讶。表 3.7 显示了公务员都是以何种方式被雇用的。与韩国同时期的公务员招录相比,菲律宾公务员的录取对考试方式的依赖程度较低,但是考试程序并非完全不曾存在。

表 3.6 菲律宾公务员受教育情况统计(抽样调查,1960 年)

受教育水平	公务员(%)	受教育水平	公务员(%)
大学本科以下	4.8	研究生(无学历)	7.1
大学本科或同等学历*	69.0	研究生学历**	19.1

注:N=127

* 包括法学和医学学位。

** 仅指硕士和博士学位。如包括法学和医学学位,则数值升至 68%。

资料来源:Gregorio Francisco, "Higher Civil Servants in the Philippines"(Ph.D. diss., University of Minnesota, 1960), p.155.

表 3.7 菲律宾高级公务员招考情况(抽样调查,1960 年)

程 序	年轻人*(%)	年长者(%)
口试	48.1	34.7
公务员考试	18.6	32.6
口试加公务员考试	7.6	5.1
正式申请	7.4	3.1
特别训练	7.4	6.1
上级推荐	0.0	4.1
非公务员考试	3.7	3.1
其他方式	7.4	11.2

注:N=127

*“年轻人”指 40 岁以下,“年长者”指 40 及 40 岁以上。

资料来源:Gregorio Francisco, “Higher Civil Servants in the Philippines”(Ph.D. diss., University of Minnesota, 1960), p.155.

通过考试制度来进入菲律宾的官僚体系,通常是形同虚设,官员的升职要么是通过接受合格公职人员的“特殊培训”,要么是通过从低级行政岗位到高级行政岗位的晋升,要么纯粹通过政治人物的恩佑行赏式任命。另一种更加宽泛的解释则是“高度保密”和“高度技术化”的岗位需要,这些岗位的职员大多是各种政治人物的政治门徒,他们可以通过规避考试制度来进入官僚体系。²³

与韩国相比,菲律宾更容易接触到美国的教育资源,而且其教育制度也与西方有更多的相似性。由于长期受到美国的殖民统治,菲律宾比韩国更易于使用英文,也与美国有更好的联系纽带。正如理查德·多纳(Richard Doner)在 20 世纪 70 年代早期所写的:“(菲律宾)发展汽车产业的努力,就是在一群经验丰富和备受推崇的技术专家的领导下展开的。”²⁴

马科斯与戒严令

在 1972 年颁布戒严令以后,马科斯已经能够将菲律宾政府各个方面的力量都置于自己的掌控之下。通过将立法部门抛在一边,并利用其娴熟的政治手腕,马科斯使其政权在相当程度上不再受利益集团的支

配，而这些利益集团在马科斯之前曾有巨大的影响力。尽管在最初，马科斯给人留下的印象是他正在政治领域内寻求一条全新的道路，然而事实上在马科斯时期，菲律宾政治经济领域内的传统习惯却得到了强化。²⁵

菲律宾的投资委员会(Board of Investments, BOI)成立于1966年，该机构成立的初衷是创建一个引导经济发展的机构，这是一个重要的官僚机构变革。投资委员会在多年的时间里提出了一系列宏大的项目，并试图促使政府对经济发展的重心产生具有连贯性的认识。尽管在最初几年里，该委员会卓有成效地引导了政府的投资和金融政策，但在20世纪70年代日渐远去之后，其作用几乎完全遭到总统府的漠视。在马科斯当政时的菲律宾，预算的拨付同样受到严重的干预和有选择性的控制，1972年之后，更是只有政府最高层才能了解其详情，这就使马科斯可以有效地实现财政转移。“相关部门的财务官员知道预算资金没有到位，但即便是他们也不清楚这笔钱去了哪里。”²⁶与这一情况类似，菲律宾的金融系统也被政治化了。马科斯时期的中央银行滥用资金，使得各个领域的投资都出了问题：“央行使用隔夜拆借(overnight borrowings)来弥补国外支付的亏空是一个极坏的典型。在产业政策制定、金融、长期发展规划等负责部门之间，几乎不存在有效协调。投资委员会经常在偏向性的贷款问题上，与菲律宾国家银行发生冲突，与持有自由主义观点的国民经济发展局(National Economic Development Authority)也多有不睦。”²⁷

诚然，马科斯为菲律宾的官僚体系配备了大量受过良好教育且具有进取心的技术精英。比如，维森特·帕泰尔诺(Vicente Paterno)与罗伯托·翁平(Roberto Ongpin)就熟谙西方式的管理风格与发展理念，因而主张开放市场，集中精力发展工业。许多接受过美国教育的人士工作在官僚系统内的各个层级。表3.8是与此相关的一个抽样调查。事实上，就像帕泰尔诺自己所评论的：“起初马科斯是一位十分了不起的总统。从1972年到1978年，内阁里并不缺乏强有力的技术精英。马科斯给了我们很大的工作自主权，直到1978年，他都没有过多干预我的工作。在最初的那几年，工作让人充满激情。”²⁸

表 3.8 马科斯政府内接受美国教育的技术精英抽样调查

姓 名	所获学位与学校	职 位
凯撒·维茹阿特(Cesar Virate)	宾夕法尼亚大学沃顿商学院, MBA	总理
维森特·瓦尔德佩纳斯(Vicente Valdepenas)	康奈尔大学, 博士学位	经济计划部部长
贾米·拉亚(Jaime Laya)	斯坦福大学, 博士学位	预算部部长, 中央银行行长
维森特·帕特诺(Vicente Paterno)	哈佛大学, MBA	投资委员会主席(1970—1979年) 工业部部长(1974—1979年)
亚历克斯·梅尔基奥尔(Alex Melchior)	安纳波利斯大学	公共事务部部长
罗伯托·奥坎波(Roberto Ocampo)	密歇根大学, MBA	总统经济顾问
小普拉西多·玛帕(Placido Mapa Jr.)	哈佛大学, 博士学位	经济计划部部长
罗伯托·翁平(Roberto Ongpin)	哈佛大学, MBA	贸易与工业部部长
杰拉尔多·西卡特(Gerardo Sicat)	麻省理工学院, 博士学位	经济计划部部长
小阿图罗·坦科(Arturo Tanco Jr.)	哈佛大学, 博士学位	农业部部长
曼纽尔·阿尔巴(Manuel Alba)	明尼苏达大学, MBA; 西北大学, 博士学位	预算部部长

资料来源:作者的采访,以及 Manuel Montes, “Financing Development: The ‘Democratic’ Versus the ‘Corporatist’ Approach in the Philippines,” in Setsuko Yukawa, *The Political Economy of Fiscal Policy*, edited by Miguel Urrutia, Shinichi Ichimura, and Setsuko Yukawa(Tokyo: United Nations University, 1989), p.97.

颇具讽刺意味的是,马科斯时期的菲律宾,尽管技术官僚贯彻统一经济政策的努力常常受到政治决策的践踏,但同时其国家能力却得到了提高,官僚队伍的整体素质和官僚体系的连贯性也得到了加强。的确如此,马科斯似乎不再关注他所招募的技术精英了。²⁹虽然技术精英对一些国际因素而言是较为重要的(技术精英使菲律宾政府得以在世界银行和美国心目中维持合法性),但是作为改革与创新的国内资源,他们并未受到重视。在与世界银行和国际货币基金组织讨价还价的过程中,马科斯会允许一些技术精英和他们所在的部门参与到协议谈判的过程中。尽管人们推定马科斯将权力让渡给了技术精英,但实际上,马科斯并不认真对待他们的建议,此外,他还给予其政治密友诸多特权,开了一把官僚政策的玩笑。劳尔·费巴尔(Raul Fabella)写道:“技术精英们被授予了特权,可以通过经济和发展计划的形式来建构公共议程并为其辩护,这正是接受

外国贷款的基础。而政治领导层不受限制地引入各种特例，这无疑对这些计划从文字本身到精神实质都进行了嘲弄。”³⁰ 国际货币基金组织曾资助过一个减税项目，但却“因总统特令一些公司不受其约束，(该项目)部分地遭到削弱；类似地，一项旨在增加国家税收的努力也因为马科斯授予其从属的税收刺激措施而被弱化”³¹。马科斯对技术精英进行干预的另一个事例是，他接受了一个被抬高的、由其政治密友所支持的核电站投标价，该电站由美国西屋公司建造。³²

正如我们所看到的，整个官僚体制并不缺乏受过良好训练、具有奉献精神 的队伍。特别是在戒严令宣布以后，马科斯得以持续增强官僚体制的权威性，提高其不受社会压力而进行自主决断的能力。帕泰尔诺曾指出：“我定过一个规矩：我所有的公职人员只能在找到一份收入是两倍于现工资的工作后才能离开。现在，我们这个队伍的平均流动率为 25%，这很好地证明了这样一点，即私有经济部门对我们的公职人员的敬重。”³³ 尽管如此，官僚们却发现他们的建议与安排不断被轻视，甚至被践踏，到了 20 世纪 70 年代后期，马科斯的个人政治权力已经成为这个寻租国家政治经济生活中的最重要因素。

国家力量与马科斯政权

菲律宾的国家政权有多强大？学界有很多关于政治领导人如何通过官僚系统来实现其政策目标的能力的研究，这些研究揭示了一个事实，即马科斯可以在相当程度上强化其国内政权的组织结构。与我在第一章所给的概念相伴随，保罗·赫奇克拉夫特论证道，马科斯治下的菲律宾经历了一个国家能力强化的过程，不过，“那些技术精英们并没有在政府利益面前保持完全的自主性”³⁴。这样的情景是我们通过有“凝聚力的国家” (coherent state) 这一概念就可以预见到的。戴维·沃费尔也曾指出，在戒严的早期，菲律宾政府“曾经在统治阶级利益面前拥有自主性，政府有能力制定并实施各类政策。只是到了后来情况才发生了变化，政府开始屈从于统治者以及亲信朋党的利益”³⁵。本尼迪克特·安德森 (Benedict Anderson) 写道：

一方面,唐·费迪南德(Don Ferdinand)可以被视作最主要的领袖或军阀,因为是他力推终结旧秩序的破坏性逻辑。他将为数众多的私人化的国家警察和军队统一化;以受其庇护的最高法院取代那些顺从的地方法院;并且,他把一个个小型的腐败市镇转变为依旧腐败但却统一的国家政权体系,这个政权体系由领袖的裙带者、杀人犯和谄媚者管理。³⁶

实际上,在马科斯统治菲律宾之前,该国的司法系统也不过就是有权有势的寡头们的橡皮图章而已。但是,马科斯通过对法院进行威逼,以强迫法院赞同那些极不民主、极端违宪的法令的方式合乎逻辑地终结了上述情况。³⁷正如卡尔·兰德(Carl Lande)所说:“马科斯娴熟地运用法律和宪法修正案破坏法治……这就解除了对手们的武装……那些人再也没有合法的手段来掣肘马科斯的行动了。”³⁸菲律宾的这种景象,再一次凸显出了制度建设不完善的国家所面临的问题。在这些国家,权力并非从属于成文的宪法,而是从属于民主制度践行者彼此间进行权力制衡的能力。虽然随着时间的推移,法治最终会成为保护人民权益的核心手段,但在那以前,统治者将有充分的自由随心所欲地制定政策、采取行动。这样的法律掩护无疑为马科斯的掠夺性行动提供了可能,比如攫取财富并转移资本到其裙带者手中,这些行动通常是精心选择的、蓄意而为的。

在理解菲律宾是“弱国家”这一程式化的概念时,我们的思维应有一些十分有趣的转变。在马科斯治下,一些传统的权势家族相对国家而言是普遍弱勢的。为了能够打破传统的、据有土地的寡头们的权势,马科斯缩小了那些可以享有国家资源的精英们的范围。随着权威从参与政治恩佑的旧有立法机构转移到与马科斯同一阵营的技术精英们手里,旧精英们的寻租能力不断降低。然而,新兴的以技术精英为主体的官僚群体并未获得广泛的支持。从这一意义上讲,马科斯政权相对于之前民主制下的立法、行政部门而言,具有更多的独立于市民社会的特征。当然,独立于市民社会并不必然意味着出众的能力和强大的凝聚力。政治与经济决策并不是由无私的技术精英们制定后再呈给马科斯进行政策选择的;与之相反,马科斯凌驾于官僚群体之上,并将好处分配给那些依旧

奉承他的小规模精英群体。

马科斯时期，总统府的政策制定过程越来越集权化。通过解散国会，马科斯消除了影响国家凝聚力并导致政治恩佑体系的一个重要根源。马科斯的构想算不上什么新的发展，不过，来自世界银行的外部压力却倾向于支持马科斯的决定。³⁹正如理查德·多纳所指出的：“政策制定的关键在总统府，而不是技术精英和经济官僚。”⁴⁰由于缺乏本土支持，技术精英往往不能将他们改革菲律宾经济的想法付诸实践。不仅如此，马科斯的裙带者们可以避免几乎所有由官僚们制定的政策。

韩国有何不同？朴正熙政府 承诺的可信性及其双重目标

朴正熙和费迪南德·马科斯之间的区别在于，前者成功地实现了保持权力和发展经济的双重目标。传统的观点认为，1961年政变之后，军官们大量涌入韩国官僚队伍，这促使韩国将精力更加集中于经济发展，这些军事官员为国家提供了合理化且目标明确的愿景。这与过去腐败且效率低下的官僚队伍形成了鲜明对比。不仅如此，军事官员们还具有在战争时期历经磨练的组织技能。⁴¹作为一条被广泛认可的信条，其基本假设几乎未曾受到质疑：为什么经历过战争考验的军事官员们比普通官僚具有更好的治理整个国家的思路？同样，我们不清楚为什么军事官员在从军队退休之后较少地以权谋私。其实，朴正熙为了弥补军事官员们经济知识的欠缺，也采取了诸如禁止其军队亲信插手重要财政官僚机构的措施。韩国的资本家们对朴正熙的这一举措心知肚明，而该举措也使朴正熙可以在处理与军队人员和资本家的关系时有更大的自由度。

朴正熙对官僚系统的精心安排，使得政治恩佑体系与经济改革可以并行不悖。在韩国，裙带资本主义远未占有统治地位，其程度因部门的不同而有所差别。这一情形使得朴正熙既能通过收买支持者的手段来掌控

国家,又能创造出较高的效率以提高其进行政治防御和经济发展的能力。随着时间的推移,朴正熙所任用的军事官员人数不断减少。最初,为了能加强内部团结、保持掌控国家的力量,朴正熙在官僚体系的各个部门安插了大量军事官员。但此后,他逐渐在一些领域内剔除了军事官员的影响力,从而创造出了一支高效的官僚队伍。

表 3.9 显示了朴正熙执政早期其内阁官员的构成情况。在政变之后的 1961 年 5 月,内阁中所有职位均由其军队中的亲信担任。但到 1963 年,这一比例已降至 33%。与之类似,表 3.10 和表 3.11 分别显示了军事官员担任部长和议员人数所占比例的变迁。可以看出,尽管军事官员担任议员的人数比例呈现出一个长期起伏的状态,但军事官员担任内阁部长的人数比例却出现了大幅度的下降。

表 3.9 军人统治时期内阁组成人员的变迁

	1961 年 5 月—6 月	1961 年 7 月—1962 年	1963 年
总理	* 张都瑛	* 宋尧赞	金显哲
经济发展局长	金儒泽	金儒泽	王永树(音译)
外交部长	* 金弘一	* 崔德新	金溶植
内政部长	* 韩 信	* 韩 信	* 白庆源
金融部长	* 白善镇	千炳圭	黄钟律
司法部长	* 高元增	* 高元增	闵复基
国防部长	* 张都瑛	* 朴炳权	* 金圣恩
教育部长	* 文熙锡(音译)	* 文熙锡	李成武
农业部长	* 张炯淳	* 张炯淳	* 刘平勋
商业部长	* 郑内赫(音译)	* 郑内赫	朴忠熏(音译)
建设部长	* 朴基锡(音译)	(划归经济企划院领导)	* 赵星建(音译)
健康和社会部长	* 张德诚(音译)	* 郑喜颢(音译)	* 郑喜颢
交通部长	* 金光玉(音译)	* 朴春植(音译)	金运基(音译)
通信部长	裴德真(音译)	* 裴德真	金昌勋(音译)
公共信息部长	辛亨善(音译)	吴蔡永(音译)	任成熙(音译)
内阁书记	金平三(音译)	金平三	* 李锡载(音译)
无职位官员	—	—	* 赵欣荣(音译)
军事官员所占比重(%)	100	80	33.3

注:加星号者为前军事官员。

资料来源:History of Military Revolution in Korea”, part I, pp.341—342,引自 Hahn-been Lee, *Time, Change, and Administration* (Honolulu: East-West Center, 1968), p.168。

表 3.10 前任军官担任内阁部长或副部长所占比例

	1964—1972 年	1973—1979 年	1980—1986 年
部长	42.4% * 73 人 **	31.7% 45 人	24.5% 37 人
副部长	15.9% 23 人	16.5% 20 人	21.9% 30 人
委员会主任	47.4% 37 人	35.7% 30 人	24.8% 32 人

* 占有所有部长、副部长和主任之比重

** 绝对数量

资料来源: Kim Kwang-woong, *Hankuk üi kwallyo chedo yönku* (Research on the Korean bureaucracy) (Seoul: Taeyong Munhwasa, 1991), pp.13—15.

表 3.11 议员和委员会主席中的前军官

	任 期					
	1963— 1967 年	1967— 1971 年	1971— 1972 年	1973— 1978 年	1978— 1979 年	1981— 1985 年
议员	17.7% * 31 人 **	21.1% 37 人	17.2% 35 人	22.4% 49 人	16% 37 人	9.4% 26 人
委员会主席	41.7% 10 人	37.5% 9 人	38.5% 5 人	34.6% 9 人	46.2% 6 人	50% 13 人

* 比例

** 绝对数目

资料来源: Kim Kwang-woong, *Hankuk üi kwallyo chedo yönku* (Research on the Korean bureaucracy) (Seoul: Taeyong Munhwasa, 1991), pp.10—11.

最有意思的是表 3.12 中列出的各个部委正副首长出身的条目。几个涉及“政府财政”的部委(经济企划院、财政部、贸易与工业部)的军队渗透程度相对较低。但是,那些与经济发展无直接关系的部委任用了很多前任军官。建设部被认为是韩国最腐败的部委之一,该部任命了很多军官,25 人中有 8 人是前任军官。在韩国,对公共建设工程的合同签订和实施基本上一度是监管不力的。较近发生的事件,如汉江上桥梁和三丰百货公司的坍塌以及地铁建筑工地的爆炸,都是执法不严的证据。表 3.13 和表 3.14 呈现了最重要的统计分析,分别取自贸易与工业部和经济企划院。在这些案例中,军队的影响相对较小。

表 3.12 副部长以上官员的职业背景,1963—1983 年

部 委	总数(人)	前任军官数目(人)
总理	11	3
经济计划委员会(EPB)		
部长	13	1
副部长	13	0
总统秘书		
秘书长	8	2
经济秘书	9	0
财政部		
部长	14	0
副部长	18	0
贸易与工业部(MTI)		
部长	11	2
副部长	9	0
农业与林业部		
部长	15	0
副部长	11	0
能源与资源部		
部长	7	1
副部长	3	0
建设部		
部长	15	6
副部长	10	2
交通部		
部长	16	11
副部长	13	2
国防部		
部长	9	9
副部长	9	6
国内事务部		
部长	13	9
副部长	13	3
中央情报部(KCIA)		
局长	9	7

资料来源:Byung-kook Kim, "Bringing and Managing Socioeconomic Change," p.119, and Ministry of Governmental Affairs.

表 3.13 贸易与工业部助理副部长和办公室主任，及其先前任职情况(1961—1980年)

年 份	之前在军队任职(人)	在其他单位任职(人)	总数(人)
1961—1965年	2	3	5
1966—1970年	2	3	5
1971—1975年	0	5	5
1975—1980年	0	2	2
总 数	4	13	17

资料来源: Compiled from Byung-kook Kim, "Bringing and Managing Socioeconomic Change"(Ph.D. diss., Harvard University, 1988), p.112.

表 3.14 经济计划委员会助理副部长和办公室主任，及其先前任职情况(1961—1980年)

年 份	之前在军队任职(人)	在其他单位任职(人)	总数(人)
1961—1965年	1	2	3
1966—1970年	0	1	1
1971—1975年	0	0	0
1976—1980年	0	3	3
总 数	1	6	7

资料来源: Compiled from Byung-kook Kim, "Bringing and Managing Socioeconomic Change"(Ph.D. diss., Harvard University, 1988), p.112.

这部分核心观点主要是说明,在朴正熙时期,虽然任命军事官员和恩佑性任命是经常性的,这对政治控制来说是必要的,但这种任命也是有选择性的。朴正熙能够创造一种一分为二的官僚体系,一边在国内的“服务性”部委进行恩佑性任命,一边在“财政性”部委保持专业主义。

另外,朴正熙极度专注于在所有部委创造一种某前任官员称之为“三级深”(“three-level-deep”)的政治网络:“不要忘记朴正熙也还会以能力作为官员任命的标准;他经常把一名作为助手的副部长和一名规划协调官(Planning Coordination Officer)安置在部委首长的两翼,如果首长不作为,他们就会等待时机夺位。所以,这还不单是政治恩佑,由此产生的反应会形成一种有效的竞争,而这正中朴正熙下怀。”⁴²而一些有裙带关系的危险人物或失宠人物,则被分配到一些二三类国家担任大使职务,进而让他们远离实权部门。

事实上,朴正熙的政治网络在他周围形成了一个同心圆。就政治目

的而言，最重要的职位莫过于首尔防卫司令部，以及中央情报部和国防安全司令部的首脑（全斗焕后来就任这一职位）。首尔防卫司令部的总部就在景福宫旁边，司令是朴正熙的贴身将军之一。这是一个处在朝鲜战争的阴影之下的军事政权。因此，对朴正熙来说，更大的政治问题是，如何在将国家引向他所希望的方向的同时，又维持其统治，而管好公务员系统只是其中的一个方面。

朴正熙的主要政策调整

韩国的技术官僚，正如任何其他官僚一样，受恩于他们的政治上级。韩国的行政体系并非那种把工作拱手交给专业人员去做的无私的典型。虽然相比菲律宾，韩国政府相对隔离于社会的利益需求，但是韩国官僚系统里并不是一些独立的技术精英在引领国家的发展。很多证据指出，韩国各个官僚机构只是政治决策的执行人，而非政策制定者。正如本章所体现的，朴正熙经常跳过官僚机构进行突然的经济决策。

除了企业家个人，商界对朴正熙政策有系统性影响的组织当属韩国产业联合会（Federation of Korean Industries, FKI）。韩国产业联合会由那些曾于1961年因非法聚敛财富而被捕的商业领袖创立，是富豪和大资本家的俱乐部，会员身份限定于企业家中的精英阶层。从监狱释放后，韩国产业联合会成员向国家统一最高委员会（Supreme Council on National Unification）提交了一份计划书，确定了他们有兴趣投资的14个重要工业行业——水泥、钢铁、化肥，等等。令人关注的是，这些产业的资本需求总额是先前朴正熙政权施加罚金的6倍，而它们都是重要的进口替代型产业。韩国产业联合会是在政府压力下成立的。它最初的一个行动就是赴海外吸引外资。联合会的每名成员都被指定负责某一个领域的投资。⁴³

韩国产业联合会的影响力更加证明，韩国官僚机构的角色就是执行基于政治原因而作出的经济选择，并使之合法化。在一次采访中，李汉彬

告诉我：“主要项目的所有决定当然由政治领导人来作。我们存在的意义就是为当权者已经作出的决策提供依据，并对其加以贯彻执行。关于审批的原则确实存在，但并没有得到严格的执行。”⁴⁴

1962年在蔚山(Ulsan)建立一体化的产业园，以及在作为出口加工区前身的库罗(Kuro)建立出口产业园，韩国产业联合会对这些项目都进行了成功的游说。⁴⁵正如李容焕(Lee Yong-hwan)所写的：“在执行第一个五年计划期间的1962年1月10日，韩国产业联合会向政府提交了一份名为‘基础产业整合方案’的报告，这成为蔚山产业复合体获取巨大成功的基础。”⁴⁶因此，在20世纪60年代早期的最初投资决定，是商界和政治统治者互动的结果，而非经济企划院的决定。

金融是私人部门利益的关键，尤其表现在获取外汇上。李秉喆(Lee Byung-Chull)指出韩国产业联合会“参与了各种游说活动，包括政府对外国信贷的担保，以及简化获取外国信贷的法律和行政程序”⁴⁷。因为韩国商人在20世纪60年代没有获取外国资本的经验，韩国产业联合会——与政府的联系纽带——便承担了这样一种职责，即挑选和监管那些想要从国外借款的公司。一旦得到了联合会的首肯，公司就更可能获得政府的许可。

然而，这里仍有一个疑问，韩国产业联合会是否真正代表部门和产业（比如钢铁或造船）或者在事实上只是代表了各大财阀。⁴⁸尽管对财阀的根本性研究成果还没有出现，但是韩国财阀的家族性质——可能是具有门户之见、排他性的——经常被忽视。⁴⁹商业与产业部的一位前官员在20世纪70年代末告诉我，当一个财阀的主席打来电话时，“他被直接转接到部长那里，越过所有工作人员。高层领导直接作出决策，我们将根据这个结果从我们的老板那里得到新的指令”⁵⁰。私人关系的影响力和正式组织的相对无效，凸显了韩国政治经济中的矛盾。

在官僚体系中，政治的力量也是影响巨大的，朴正熙更加关注政治上的需要，而非技术官僚的建议。20世纪70年代早期，政府决定采取一项推动重化工业发展的计划，就是一个生动的例子。随着20世纪60年代的发展，朴正熙开始重点考虑发展本土重工业的急迫性，他首先向经济企划院和商业与产业部寻求他们的专业建议。经济企划院提倡一种“民间

主导”(civilian-initiated)而非“政府带动”(government-supplied)的行动路线图。根据这个计划,政府应该采取两个长期的、渐进的政策:将发展的重心逐渐从轻工业转向重工业,同时,政府从经济发展和经济计划的舞台上逐渐退出。

在制度上,经济企划院负责对整个经济进行宏观上的监管,这与那些职能更加具体的部门不同(如财政部、建设部),因为后者拥有部门的特殊利益。在经济企划院看来,韩国政府对基本的市场运作干预时间太长了,克服“三大问题”(衰退、通胀、收支失衡)的最好方式就是让政府退出经济。到20世纪60年代末期,经济企划院朝着那个方向出现了一个脆弱的共识。当时的经济企划院主席金汉友(Kim Hak-Ryol)曾言:“经济企划院将逐渐把私人企业的创造性努力作为(增长的)关键。”⁵¹在1970年,总理白斗镇(Paek Doo-Jin)的话经常被引用:“经济企划院已经强有力地解释了‘民间主导’模式的必要性。”⁵²经济企划院选择让国家从经济中缓慢退出,同时,逐渐增加对重化工业的关注。这个过程大约需要5年到10年的时间,重心向私人经济缓慢而稳健的转移,将确保这个转型平稳进行。⁵³韩国最有影响力的财经报纸《首尔经济新闻》(*Seoul Kyongje Sinmun*)在一篇社论中如此评论这种导向私人部门的政策路线:

[总理白斗镇]宣布从现在起政府将采取“民间主导”型模式,这在很大程度上是由于政府难以承受“政府带动”型方式的负担……我们禁不住说,对于政府开始强调私人部门,这是一个巨大的进步。⁵⁴

然而,朴正熙忽略了这些建议,因为它们没有触及统治精英的整体性危机。在20世纪60年代末期,朴正熙面对的是国内的动荡、经济发展的失衡、美国军队可能的撤走和朝鲜的严峻威胁。单纯只关注韩国产业结构的经济建议不能满足其他更为紧迫的政治需要。因此,朴正熙执政最优先和急迫的考虑与技术官僚的经济逻辑大为不同。

朴正熙不愿意去执行经济企划院倡导的改革方案,而是临时创建了第二经济秘书处(Second Economic Secretariat),该秘书处服从于韩元哲(Oh Won-chul)的领导。韩元哲是首尔国立大学的一名化学工程师,在来到青瓦台之前,在通商与产业部服务了十年。⁵⁵该秘书处以韩元哲小组而闻名,它倡导对重化工业进行大规模投资。韩元哲小组认为,经济企划院

的宏观经济模式是过时的，他们提出了一个产业主目录 (*illampyo*) 来引导经济发展。这个名为“研究产业结构重组”的计划呼吁，出于国家安全的考虑，需要从国际层面对重化工业给予关注。该计划同样也强调政府规划应该在这个项目中占据中心角色。该计划集中关注重化工业的出口导向和国际化，预示了国家对“股份有限公司” (*public corporation*) 的控制。⁵⁶

韩元哲小组很快博得了朴正熙的欣赏，其办公室直接设立于青瓦台。正如崔仁远 (音译, *Choue Inwon*) 对这个计划的描述：“根据韩元哲的方案，只有当每一个重化工产业都打入无限的世界市场，整个重化工产业体系才能有效建立起来。考虑到国家安全和经济问题的紧迫性，推进重化工产业发展不能给单个企业太多的自由。”⁵⁷ 关于重化工项目的发展，国防需要和经济考虑分别占据了 20% 和 80%。因此，“为了国防的需要，企业的位置都在半岛的南端，大宇 (*Daewoo*) 造船厂的厂址面积是世界上最大的，其目的就是为了能够用于维修美国的战斗机”⁵⁸。在 1972 年 7 月，《首尔经济新闻》报道说，政府计划整合先前分散的出口企业，在 1972 年 9 月，第三个五年计划的发展目标被向上提升。⁵⁹ 因此，到 1971 年末，在推动私人部门成为第三个五年计划的主角的努力中，经济企划院遭遇了明显的失败，韩元哲小组关于大规模政府干预的思想占据了上风。⁶⁰

结 论

几乎没有证据表明朴正熙对待官僚系统的方式与李承晚和马科斯有什么不同。在所有这三个案例中，权力都牢牢掌握在行政首脑的手中，而并没有让渡给技术精英。在戒严令期间，两个国家的官僚机构在社会利益面前都具有自主性，但在政府利益面前却并非如此。

两个国家的官僚制度安排具有很大的相似性，但这种相似性却不足以解释它们的整个过程或经济结果。即便朴正熙支持和保护其政府中的经济官僚免受特定的社会压力，但是将官僚机构视为行政系统中的独立

行为体却是错误的。政府的短期政治目标压倒一切,并通过创建新的直接听命于总统的机构,而得以规避和绕过现存的官僚机构。本章表明,在韩国和菲律宾,官僚机构并非政策制定行为的中心。接下来的章节将更加细致地阐述政策制定的政治动因。尽管韩国政府在管理和提供发展援助方面比菲律宾更加连贯和有序,但原因不在于更好的制度,而在于政治领导及其与商业阶层的关系。

注 释

1. Gary Miller, *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p.3.

2. 例证参见 Yung-whan Rhee, Bruce Ross-Larson, and Gary Pursell, *Korea's Competitive Edge: Managing the Entry into World Markets* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984); Jung-en Woo, *Race to the Swift* (New York: Columbia University Press, 1991); Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (Oxford: Oxford University Press, 1989); Peter Evans, *Embedded Autonomy* (Princeton: Princeton University Press, 1995); Frederic Deyo, "State and Labor," in *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, edited by Frederic Deyo (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p.182; Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery* (Ithaca: Cornell University Press, 1990), p.45; James Cotton, "Understanding the State in South Korea: Bureaucratic Authoritarian or State Autonomy Theory," *Comparative Political Studies* 24, no.4 (January 1992): 512—531.

3. Barbara Geddes, *The Politician's Dilemma* (Berkeley: University of California Press, 1994).

4. 就我所知,吴忠恩(Jung-en Woo)的 *Race to the Swift* 是唯一一部试图探讨“如何理解李承晚的疯狂”的英文著作。另见 Chung-in Moon and Sang-young Rhyu, "Overdeveloped State and the Political Economy of Development in the 1950s: A Reinterpretation" (MS, Seoul, Yonsei University, 1997)。

5. Lee Hahn Been, *Future, Innovation and Development* (Seoul: Panmun Book Co., 1982); Bark Dong-suh, "Haengchǒng kwallyo ūi hyǒngsǒng" (The Formation of bureaucrats), *Shindonga* (October 1982); Kim Kwang-woong, *Han-kuk ūi kwallyo chedo yǒnku* (Research on the Korean bureaucracy) (Seoul: Taeyong Munhwasa, 1991).

6. Amsden, *Asia's Next Giant*, pp.25—54.

7. Stephan Haggard, Byung-kook Kim, and Chung-in Moon, "The Transition to Export-led Growth in South Korea," *Journal of Asian Studies* 50

(1991):850—873; Jon Huer, *Marching Orders: The Role of the Military in South Korea's "Economic Miracle," 1961—1971*(New York: Greenwood Press, 1989).

8. Yi Munyong, "Kongmuwŏn pup'ae isipnyŏnsa" (Twenty years of civil service corruption), *Sasang'gye* (March 1966); Cho Suk-chun, "Hankuk kunsu chŏngbuha ūi issŏsŏ ūi tu kaji kwanhan pigyo yŏnku" (A comparative study of two administrative reforms under the Korean military government), *Hanguk Hengchŏng Nonchŏng* (Korean journal of public administration) 6, no.2 (1968): 98—121; Bark Dong-suh, *Hanguk kwallyo ch'edo-ŭi yokssajok kaebal* (The historical development of the Korean bureaucratic system) (Seoul: Hanguk Yonguso, 1961); Yoon Tae-bom, "Hankuk kwallyo ūi pup'ae" (Bureaucratic corruption in Korea), *Hankuk Haengchŏng hakbo* 28, no.1 (1994):169—186.

9. 关于日本殖民时期的更多细节, 参见 Stephan Haggard, David Kang, and Chungin Moon, "Japanese Colonialism and Korean Development: A Critique," *World Development* 27, no.6 (June 1997):867—881. 有观点认为日本殖民时期的影响是正面甚至是建设性的, 参见 Atul Kohli, "Where Do High-Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's 'Developmental State,'" *World Development* 22, no.9 (September 1994):1269—1293.

10. Haggard, Kang, and Moon, "Japanese Colonialism and Korean Development."

11. 在朴正熙时期, 人才回流(reverse brain drain)确已开始。20世纪50年代第一波赴美学习的韩国人开始在60年代回到韩国, 很多人在朴正熙政府内继续担任要职。参见 Cho, "Hankuk kunsu chŏngbuha ūi issŏsŏ ūi tu kaji kwanhan pigyo yŏnku" (A comparative study of two administrative reforms under the Korean military government); Bark, *Hanjuk kwallyo chedo ūi yŏksa chŏk kaepal* (The historical development of the Korean bureaucratic system); Ahn Byung-yung, "Chŏnhwaki hankuk kwallyoche ūi kaltŭng kwa palchŏn panghyang" (Development and discord in bureaucratic transitions), *Gyegan Sasang* (Autumn 1990):63—104.

12. Matthew McCubbins and Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science* 28(1984):165—179.

13. 作者的采访, 1996年10月17日。

14. Tun-jen Cheng, Stephan Haggard, and David Kang, "Institutions and Economic Development in East Asia: Taiwan and Korea," UNCTAD series *Special Studies in Economic Development* (1996).

15. Act No.5, September 19, 1900. Cited in Raul P.De Guzman, Alex B. Brillantes Jr., and Arturo G.Pacho, "The Bureaucracy," in *Government and Politics of the Philippines*, edited by Raul P.De Guzman and Mila A.Reforma (Ox-

ford: Oxford University Press, 1988), p.183.

16. Paul Hutchcroft, "Booty Capitalism: Government-Business Relations in the Philippines," in *Business and Government in Industrializing East and Southeast Asia*, edited by Andrew MacIntyre (Sydney: Allen and Unwin, and Ithaca: Cornell University Press, 1994). 另参见 Benedict Anderson, "Cacique Democracy and the Philippines: Origins and Dreams," *New Left Review* 169 (May/June 1988): 3—33。

17. David Wurfel, *Filipino Politics: Development and Decay* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), p.79.

18. Gregorio Francisco, "Career Development of Filipino Higher Civil Servants," in Jose Abueva and Raul De Guzman, *Foundations and Dynamics of Filipino Government and Politics* (Manila: Bookmark, 1969), p.403.

19. 关于“五五开”协议(“50—50” agreement)的更多介绍,参见 Gregorio A. Francisco Jr. and Raul P. De Guzman, "The 50—50 Agreement," in *Patterns in Decision Making: Case Studies in Philippine Public Administration*, edited by Raul P. de Guzman (Manila: Graduate School of Public Administration, University of the Philippines, 1963), pp.93—102.

20. Amando Doronila, *The State, Economic Transformation, and Political Change in the Philippines, 1946—1972* (Singapore: Oxford University Press, 1992), p.142.

21. Doronila, *State, Economic Transformation, and Political Change*, p.144.

22. Carlos P. Ramos, "Public Administration in the Philippines," quoted in *Public Administration in South and Southeast Asia*, edited by S.S. Hsueh (Oxford: International Institute of Administrative Sciences, 1962), p.148.

23. 参见 Francisco, "Career Development of Filipino Higher Civil Servants".

24. Richard Doner, *Driving a Bargain: Automobile Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia* (Berkeley: University of California Press, 1991), pp.158—159.

25. De Guzman, Brillantes 和 Pacho 写道:“戒严令期间是一种集中化的趋势。权力的集中化决策过程,以及对实际问题和行政事务控制的集中化,贻误了发展项目和计划的落实。”(“The Bureaucracy,” p.195)

26. Wurfel, *Filipino Politics*, p.139.

27. Doner, *Driving a Bargain*, p.245.

28. 作者的采访,1999年9月8日。

29. Romeo B. Ocampo, "Technocrats and Planning: Sketch and Exploration," *Philippine Journal of Public Administration* 15, no.1 (January 1971). 曼纽尔·蒙特斯写道:“(戒严令)见证了政府官僚机构中‘技术官僚’的重要性的提高。”(Montes, "Financing Development: The 'Democratic' versus the

‘Corporatist’ Approach in the Philippines,” in *The Political Economy of Fiscal Policy*, edited by Miguel Urrotia, Shinichi Ichimura, and Setsuko Yukawa (Tokyo: The United Nations University, 1989), p.96.

30. Raul V. Fabella, “Trade and Industry Reforms in the Philippines: Process and Performance,” in *Philippine Macroeconomic Perspective: Developments and Policies*, edited by Manuel Montes and Hideyoshi Sakai (Tokyo: Institute of Developing Economies, 1989), p.197.

31. Paul Hutchcroft, “Oligarchs and Cronies in the Philippine State: The Politics of Patrimonial Plunder,” *World Politics* 43(April 1991):433.

32. Doner, *Driving a Bargain*, p.168.

33. 作者的采访,1999年9月8日。

34. Hutchcroft, “Oligarchs and Cronies,” p.440.

35. Wurfel, *Filipino Politics*, p.334.

36. Anderson, “Cacique Democracy and the Philippines,” pp.3—33.引自 Hutchcroft, “Oligarchs and Cronies,” p.442.

37. Rolando del Carmen, “Constitutionality and Judicial Politics,” in *Marcos and Martial Law in the Philippines*, edited by David A. Rosenberg (Ithaca: Cornell University Press, 1979).

38. Carl Lande, “Authoritarian Rule in the Philippines,” *Pacific Affairs* 55 (1982):82.

39. David Kinley, and Elaine Elinson, *Development Debacle: The World Bank and the Philippines* (San Francisco: Institute for Food and Development Policy, 1982).

40. Doner, *Driving a Bargain*, p.171.

41. Huer, *Marching Orders*, pp.80—81.

42. 引自作者对这位不愿透露姓名的官员的采访,1993年2月16日。

43. Federation of Korean Industry, *Chŏnkyŏngnyŏn Samsipnyŏnsa* (A thirty-year history of the FKI) (Seoul: FKI, 1992).

44. 作者的采访,1996年10月22日。

45. Federation of Korean Industry, *Chŏnkyŏngnyŏn Samsipnyŏnsa*, pp.35—49.

46. Lee Young-hwan, “Hankuk ūi kyŏngje tanch’e wa chŏngch’aek kyŏlchŏng kujo”(Corporatist development and the structure of policy making in Korea), in *Hankuk kiŏpŭl segyehwa chŏllyak* (Strategies to globalize Korean industry), edited by Lee Young-hwan (Seoul: Chulpansa, 1995), p.304.

47. Lee Byung-chull, *Ho-am chachon* (Ho-Am’s autobiography) (Seoul: Jungang Ilbo, 1986), p.134.

48. Kang Chol-gyu, Choi Jong-pyo, and Jang Jisang, *Chaebŏl: sŏngjang ūi chuyŏk inka t’amyŏk ūi hwasin inka* (Chaebol: Pivotal role in growth or paragon

of greed?)(Seoul: Gyonje Jongui Chonsiminyonhap, 1991).

49. 相关研究中最好的著作可能来自金恩美, 参见 Eunmee Kim, *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960—1990* (Albany, NY: SUNY Press, 1997)。

50. 作者的采访, 1995年9月16日。

51. *Seoul Kyongje Sinmun*, January 21, 1970.

52. *Seoul Kyongje Sinmun*, December 21, 1970.

53. 作者对经济企划院前官员金光洙的采访, 1995年9月21日。

54. *Seoul Kyongje Sinmun*, February 23, 1971.

55. Inwon Choue, “The Politics of Industrial Restructuring: South Korea’s Turn Toward Export-led Heavy and Chemical Industrialization, 1961—1974”(Ph. D. diss., University of Pennsylvania, 1988), p.295.

56. Choue, “The Politics of Industrial Restructuring,” p.297.

57. Choue, “The Politics of Industrial Restructuring,” p.298.

58. Jung-ho Yoo, “The Industrial Policy of the 1970s and the Evolution of the Manufacturing Sector in Korea”(Seoul: KDI Working Paper No.90—17, October 1990), p.19. 绝大部分的资料来自对金起焕(Kim Ki-hwan)的采访, 他曾经是全斗焕和宋英玉(Taewoo 化学公司 1970 年至 1975 年的总裁)的顾问。另见 Lee Gye-Sik, “pokchi kukka ūi chŏnkae wa chaewŏn chotal chŏngch’ae”(The development and financial policies of the public welfare state)(Seoul: KDI Working Paper No.91—25, 1991)。

59. *Seoul Kyongje Sinmun*, July 3, 1972, and September 25, 1972.

60. 关于政治利益在韩国如何压倒专家的建议的更详细讨论, 请参见 Yong Gwan, “kwallyo chŏk kwŏlli chuŭi ūi t’aedo wa chunghwahak kongŏp chŏngch’ae”(The emergence of the bureaucratic authoritarianism and policies of the heavy chemical industries), in Han Sang-jin, ed., *Hankuk sahoe pyŏndong kwa kukka yŏkhwal e kwanhan yŏnku* (Studies on the changes in Korean society and the role of the state), edited by Han Sang-jin (Seoul: Hyundai Saho Yonguso, 1985)。

第四章

韩国“相互挟持”的政商格局

我不向往任何职位……我甚至不想领导革命政府，更遑论整个第三共和国了。我的职位在政府内只能排到第三位。事实上，我只希望做一个在幕后供人差遣的小人物。

——朴正熙

1995年，随着一起腐败丑闻浮出水面，韩国三位前任总统因受牵连而遭起诉，多名商界人士锒铛入狱，一批军官也被迫提前退休。¹对案件的调查显示，全斗焕和卢泰愚敛财均超过10亿美元，不过，许多人怀疑真实的数字比这还要高。事实上，大量存在的以权谋私和金钱政治的猖獗泛滥，是与韩国的经济奇迹交织在一起的。上述现象都反映了韩国政治中的制度根基无论是在1987年之前还是之后，都存在着连续性。1995年的丑闻还引发了人们对一系列问题的思考，其中就包括：为什么腐败在韩国和菲律宾都十分盛行？为什么腐败是以这种形式存在的？

本章我们将把关注的焦点从政府体制转向大的制度环境。人们通常认为，韩国高速增长的时代始于朴正熙时期（1961—1979年）的一系列制度变迁。然而朴正熙政权的经济管理并未实现去政治化，相反，金钱政治在那时可谓无孔不入。不仅腐败泛滥，而且企业与政府的政治纽带也凌驾于经济逻辑之上，这导致了产能的过剩，也使政府常要为那些负债而且经营不善的企业提供紧急援助。这个过程并不复杂：政治精英接受商界精英的贿赂并给予他们以政治上的好处。政治精英可以利用所得的贿赂收买选票，满足自身的权力欲望。而商界精英则利用从廉价资本(cheap

capital)中所获得的租金,尽可能快地发展自己的企业,利用这种方式,商界精英保证了他们具有持续的政治经济影响力。可以说,经济发展与金钱政治携手共进。

本章所呈现的韩国是这样一个国家:政府与商界之间力量大致持平,这种平衡迫使二者达成谅解,或者说“不得已的勾结”。不过,虽然有人仍然认为韩国的金钱政治不如菲律宾那样严重,但这并不真正意味着韩国的腐败是可以忽略的。对商界精英的某种制约也并不表明国家严格控制了商界力量。本章将要阐述的一个描述性论点(在第五章中会继续论述)就是,韩国和菲律宾曾经历的金钱政治,在程度和形式上都十分相似,而非截然不同。金钱渗入了两国的常规政治选举、经济政策制定、征税以及国家正常运转之中。与马科斯治下的菲律宾类似,韩国的腐败现象也十分严重,从朴正熙上台之前到后朴正熙时代都是如此。

对韩国腐败现象的讨论让我们回想起第一章中所提到的理论。在韩国,一个数量较小且具有凝聚力的政治精英和经济精英群体的存在,限制了寻租游戏的成本,并使腐败的社会成本小于菲律宾。然而,他们的交易充满政治色彩。尽管韩国政府愿意通过提供补贴促使企业获得较快发展,但在这一过程中,对政治因素的考量往往重于对企业业绩的评估。向负债企业提供持续性的紧急援助,通过虚报资产负债表开具高价发票,以及大财阀的产能过剩,这些现象都表明,国家未能有效地落实规则 and 标准。倘使一切都是公平的,那么朴正熙自然需要更高效而非更低效的企业家。事实却是一切都不公平,本章我就将探讨发展型国家背后的政治故事。

本章第一部分将关注政治人物及其对政治献金的需求,第二部分将讨论商界精英及其提供政治献金以获取回报的行为。这两部分综合起来会告诉我们,表面上“客观的”衡量指标往往受到操纵,没有任何有意义的方式来强制执行绩效标准,并且,越大越好是出于政治上的理由,而非经济上的理由。第三部分说明,精英之间的个人关系和政商“相互挟持”(mutual hostage)的态势塑造了金钱政治和“不得已的勾结”的具体模式。最后一部分意在说明,即使是那些在发展型国家被认为是分水岭的事件——1961年《非法聚集财富法案》的实施——也都是在政治因素的推

动下发生的,而这些事件对根除腐败几乎没什么作用。

政治家:对政治献金的需求

韩国的金钱政治源于政治家需要赢得选举以保持权力。那些威权主义领导人虽然拥有众多的强制性或温和劝服性的手段可以使用,但即便如此,他们也必须时刻保持警惕,以防有人威胁其地位。民选领导人非常清楚自己的具体任期,因此对何时会面临新挑战心中有数,而威权主义领导人因为随时可能面临挑战,则大多缺乏安全感。回顾过去,虽然韩国统治者看起来是稳坐江山,但1971年朴正熙在改选中也只是勉强胜出,此后不得不通过发布戒严令来护持权力。²

在朴正熙执政的1961年到1979年,韩国经济高速增长,但金钱政治却十分盛行。1961年5月16日朴正熙发动政变上台后,韩国民主共和党(DRP)随之建立。该党主要创建者为朴正熙的外甥女婿金钟泌(Kim Jong-Pil),他同时还是韩国中央情报部(KCIA)部长。这个政党是在上层的指令要求下于1963年成立的。³民主共和党权力高度集中于中央,党内的单一控制链掌握了从中央到城市各层级的财权。但该党与李承晚时期的自由党命运相近,在1979年朴正熙身亡后,它在权力向新的中心转移的过程中逐渐消亡。

1961年5月朴正熙在发动政变之后,曾含糊承诺将在“时机成熟之际”在韩国开放民主,还政于民。政变后的两年时间,国家重建最高委员会(SCNR)统治韩国,朴正熙利用该机构对持不同政见的政治家、官僚和商人进行了清洗。到1962年底,朴正熙改变主张,表示民主选举时机未到。1962年3月,美国援韩负责人詹姆斯·基伦(James Killen)拒绝向韩国交付一部分美国援助,试图迫使朴正熙实行政治和经济改革。肯尼迪总统曾当面向朴正熙表达过不满,美国国务院亦扣留了2500万美元援韩资金,旨在“强调其推动韩国实现宪政的决心”⁴。1962年,韩国面临着通货膨胀、贸易支付危机和利率的剧烈波动,经济形势十分严峻。最初,朴

正熙曾指望从欧洲或者国际私人渠道获取资金,但并未成功。1963年,在不得不向美国求援以稳定经济形势之际,朴正熙对美国的要求作出了妥协并举行了选举。

权力的维持依赖于政治组织,而这意味着政治资金必不可少。虽然朴正熙并非真正热衷于民主,但不得不披上民主的外衣。尽管朴正熙拥有庞大的国家资源助其实现进一步的政治目标,而且明目张胆地妄图操纵选举,但他从来不能保证胜利。朴正熙和民主共和党有很多方法组织动员社会。他曾建立一个规划委员会(党政协商机构),该委员会的办公地点就在总统府,其权力比正式内阁还要大。

当时,民主共和党之外的最大政治组织是国家重建人民运动(People's Movement for National Reconstruction, PMNR),其组织规模发展到全韩各地的农村,人员曾一度达到390万人。⁵民主共和党不仅需要充足的人力和资金,而且它还需要利用传统的个人投票(personal vote)*体系来收买选票:比如,领导人可以把政党暂时抛在一边,通过创立登山协会、出席婚礼和假日活动等形式,来达到为个人赢取选票的目的。最后的结果是民主共和党在南部和农村地区赢得较多票数,而城市的选票则多流向了反对党。即民主共和党强在农村,而反对党强在城市。

金钱之所以重要的另一个原因是,新宪法(1962年12月17日全民公决通过)的部分条款造成了政党的高度集权化。这些措施旨在减少反对党获胜的机会,但却提升了政治生活的成本。无党派的独立政治家被排斥在国会议员的选举之外;因此,组建政党、提名候选人参选就十分必要了。故而可以说,谁控制了政党谁就控制了政治生活,这导致了政党内部的集权化。此外,《政党法》还对政党活动进行了限制:除了政党的登记成员以外,其他人均不得从事竞选等自发性的政治活动;政党也只能从登记党员那里募集和接受捐款;选举中的登门游说被明令禁止,参选人员只能通过广播等渠道做政治广告。这些规定凸显了金钱在政治竞选中的作用,这无疑有利于执政党,因为它控制了广播电台,并可以自由举行政治集会。⁶

* 指那些忠于个人而非政党的选票。——译者注

军政府通过的选举法对政治活动的限制是如此严苛,诚如亚历山大·金(Alexander Kim)所言:“一个政党要想有效运转,必须拥有足够数量的阔绰党员,或者拥有可以确保进行秘密、非法的政治捐款的手腕。这些只有执政党而非反对党才能做到。”⁷庞大的、资金充裕的、能够组织和操控社会的政党机器,以及通过直接购买选票的方式进行的选票交易,构成了朴正熙联盟的基础。

韩国中央选举管理委员会的财务报告显示,20世纪60年代民主共和党年均运行费用高达57亿韩元(按照当时1美元兑130韩元计,约合4300万美元)。该党仅秘书处就有雇员1300人,每月运作费用约为70万美元。⁸在1963年的选举中,该党所花选举费用约占所有政党竞选花费总和的76.9%。⁹1967年的选举,该党为购买选票所花资金据称约4000万美元。¹⁰

曾经跨越三朝,分别在李承晚、尹普善和朴正熙时期长期担任政府文官的李德洙(Lee Duck-soo)表示:“事后看来,李承晚政府的腐败情况并不如后来严重。当时的自由党政府卷入政治交易和政治筹款的程度也没有尹普善、朴正熙时期严重。”¹¹当被问及如何对李承晚和朴正熙两个时代进行直接比较时,李德洙指出:“较之李承晚,朴正熙有更多的资金玩弄政治,因为在他统治时期韩国的经济总量增长很多。朴正熙当然也卷入了政治筹款事件。他曾一次性向为其效劳的人发放10万美元好处费。”¹²

在政治生活中压制异己也需要资金支持。成立于1961年6月10日的韩国中央情报部是朴正熙控制国内秩序的一个主要工具。到1964年,该机构的工作人员已达37万人,对一个只有2000万人口的国家而言已是非常之多了。¹³这与20世纪50年代的情况也形成了鲜明的对比:在李承晚时期,韩国的警察部队规模曾从1953年的63427人下降到1957年的33000人。¹⁴韩国中央情报部所参与的政治活动很多,最主要的一项就是镇压异己分子。事实确实如此:

朴正熙时期,情报人员遍布政治生活的诸多领域,并渗透入社会的各个角落。全国各地都可以直接感受到朴正熙政府的统治。官僚、政治家、法官、军人、外交官、商人、新闻工作者、教授和学者——

更不要说他的那些下属和奉承者，都在为那一个观众，即“上头的人”，卖命演出。每当在私人场合提及他时，即便是他的批评者也都不得不压低声音，且不敢直呼其名。¹⁵

马克·克利福德(Mark Clifford)曾报道过 17 名反政府学生 1976 年在联邦德国被绑架的事件；¹⁶ 反对党领导人金大中(Kim Dae-jung)于东京一家宾馆房间内被抓，若非迫于美国压力就几乎难逃一死；1979 年，韩国中央情报部前负责人金亨旭(Kim Hyung-wook)在巴黎失踪，此前他曾在美国国会作证，有推测指出他是被朴正熙政权暗杀的。除了中央情报部之外，其他的政治控制工具还包括安全部(Security Service)、反间谍行动指挥中心(Counter Espionage Operations Command)和军事情报局(Military Intelligence Agency)。

为了维持上述机构的运行，政治精英不得不从财阀那里获取政治资金。朴正熙时期，以贿金换政策的资金系统已经成为潜规则。民主共和党的主要领导亲自负责政治筹款，典型代表为金松杆(Kim Sung-Kon)和金钟泌。¹⁷ 这些人作为朴正熙集团的核心成员，在筹款过程中有着清晰而明确的职责：一人负责私人联络，另一人负责政党联络，其他一些人则负责大企业联络。银行贷款和外资贷款的分配、进口许可证的发放以及其他政策的制定，都建立在要求从资本家那里筹款的政治献金系统之上。据相关估计，在整个 20 世纪 60 年代，贷款额度的 10% 到 20% 被当做佣金是普遍现象。¹⁸

商人们通常将“自愿缴付的”政治捐款称作“准税收”。¹⁹ 以 20 世纪 70 年代的政治组织“新村运动”(Saemaul Undong)为例，虽然该组织以提高乡村人民生活水平为重要目标，但依旧充斥着资金挪用、任人唯亲等现象。从 1971 年到 1975 年，现代集团为其捐出 74 亿韩元，三星集团 78 亿韩元，LG 集团 67 亿韩元，大宇集团 48.5 韩元(见表 4.1)。尽管这些财阀捐款的最终目的具有人道主义的性质，但这些捐献不过是更大规模的金钱政治网络的一部分。不可改变的事实是，如果一家企业不按照政治家的要求提供足额的政治捐款，那么，它可能会面临一系列困境，比如得不到韩国银行的贷款、遭到税务审查或者补助申请被拒绝。²⁰ 最典型的例子莫过于 1985 年全斗焕总统对釜山国际集团(Kukje)开刀，由于该集团拒

绝向艾荷(Ilhae)基金会捐款,全斗焕随即肢解了它。1985年,该集团曾是全韩国排名第七的大财阀,拥有雇员达38000人。像其他财阀一样,其发展也深深受益于政府所提供的巨额贷款。由于集团董事长杨重漠(Yang Chung-mo)拒绝向艾荷基金会²¹和“新村运动”一类的准政府组织提供较大数额的捐款,因而得罪了全斗焕总统。此后,政府不再向釜山国际集团提供贷款、兑现支票。仅仅数周之内,该集团就因资不抵债被迫宣布破产。²²

表 4.1 部分财阀对政治基金的捐款情况(以十亿韩元为单位)

1992年 销售额 排名	新村运动 Undong(朴正 熙、卢泰愚)	Sae Sedae YukyOn ghoe (朴正熙)	Sae Sedae Simchang 会(朴正熙)	艾荷 基金会 (朴正熙)	DJP 基金会	总额	捐款数 额排名
1. 现代	7.4	2.5	3.0	5.15	0.52	18.57	1
2. 三星	7.8	2.0	1.0	4.5	0.9	16.2	2
3. LG	6.7	0.5	0.3	3.0	1.3	11.8	3
4. 大宇	4.85	0.3	0.8	4.0	0.7	10.65	4
5. SK	5.8	1.0		2.8	1.0	10.6	5
6. 双龙	2.7			1.5	0.8	5.0	12
7. 韩进	4.5	0.7	1.0	2.2	0.6	9.0	7
8. Korean Explosives	1.1	0.4	0.8	1.5	0.4	4.2	13
9. 晓星	0.8	0.2	0.2	0.9	0.2	2.3	20
10. 东国钢铁	2.1		2.2	1.45	0.6	6.35	10
11. 起亚	3.6			0.7	1.0	5.3	11
12. 斗山	1.1			0.9		2.0	21
13. 乐天	3.9	0.02	0.87	2.0	0.2	6.99	8
14. Kolong	0.75			0.7	0.4	1.85	22
15. 东亚	1.0	1.0		1.3		3.3	17
16. 韩立	5.7	0.6	1.8	0.9	1.3	10.3	6
17. 大林	3.3	0.5		1.3	1.5	6.6	9
18. 锦湖	1.9	0.05		1.0	1.2	4.15	14
19. 东部电子	2.6	0.1		0.3	0.4	3.4	16
20. Sammi	1.7	0.3			0.6	2.6	19
21. 丰山	2.5			0.8	0.4	3.7	15
22. 韩宝钢铁	2.2	0.03			0.7	2.93	18
总 额	74.0	10.2	11.97	36.9	14.72	147.79	

资料来源: Han Heung-soo and Ahn Byung-hoon, "Hankuk ū pihap pōpchōk chūngch'ŭ chagūm ū yuhyōng kwa siltae"(Patterns and realities of illegal political funds in Korea), *Tong Suh Yonku* (East and West studies) 7(1994):207.

据报道,到1963年第一届总统大选之前,民主共和党从日本获取的资金达6600万美元。²³应放到更大的背景中理解这一数据,要知道1965年韩国的国民生产总值是29亿美元,人均则只有106美元。通过为日本的进口商品开方便之门,政治精英们收取了约1000万美元代理费;此外,政治精英们从糖业、面粉、水泥等三类企业中所获佣金也高达3800万美元。其他各种不正当行为也是难以计数。华克山庄酒店建筑群、金钟泌从日本非法引进的弹球盘赌博机,以及倒卖的进口汽车,都是朴正熙政治机器的重要资金来源。

分配性的联盟政治(distributive coalitional politics)是政治献金盛行的主要原因。不过,政治资金还有另一个重要“用途”——满足政治精英的贪欲。在谈及为什么政治资金会泛滥的问题时,我们还需要考虑财阀与政治精英的关系网络(包括私人关系和姻亲关系)的规模。大多数韩国商界家族都与政界人士有姻亲关系,几乎所有的精英都精心营造自己的人脉。

政治资金不仅可以帮助朴正熙维持统治,而且,其身边亲信也可从中谋取实际利益。金亨旭是朴正熙以前在军校时的同学,作为1961年政变的重要参与者,他从1963年3月到1969年10月一直掌管韩国中央情报部并出任国会议员。后来,他曾在美国国会出席过关于朴正熙政权的听证。马克·克利福德引用过一段美国议员对金亨旭的描述:

在经过对金亨旭多个小时的询问后,我得出结论,他简直就是强盗的化身……考虑到他曾作为这个国家最有权力的人物之一达六七年之久,人们不得不作出如下评判,即朴正熙要么是一个偶像,要么就是一个重犯。不管朴正熙自己是否把钱装进了自己的腰包,不可否认的是,他开的是一家犯罪公司。²⁴

朴正熙死后,人们在他的个人保险箱里发现了50万美元现金。他的亲信亦获利颇多:据报道,其外甥女婿金钟泌占有的资产和企业按1979年价格水平高达5000万美元;这笔巨额财富包括一个5000英亩的牧场、一个柑橘果园、一个位于忠清道的可蓄养2100头奶牛的农场、一家首尔的报社,以及价值超过3600万美元的不动产。此外,还有报

道指出,他在 34 个银行账户里存有 700 万美元财产、1.1 千克金剑、相当多数量的古董和珠宝收藏,以及从各公司获取的 250 万美元的“合作费”。²⁵

金钟泌敛财的手法之一是将政治献金转到其个人账户。从 1961 年到 1980 年,他持续从企业和个人手中收受“捐款”,作为回报,他在发放出口许可证、提供优惠贷款和其他政策上给予相关企业和个人以好处。²⁶ 1968 年,他投资了一个位于济州岛的橘子园;1974 年,为了应对社会各界对其通过各种手段获取特殊利益的抗议之声,金钟泌创立了一个假基金会,并把自己的资产“捐”给基金会,但事实上,他依旧保持着对农场的控制权。1968 年,他更是以非常低的价格从政府手中购买了一大块位于忠清南道西山县(So-san)的土地,并通过“D”建筑公司获得无息贷款,投资养了一批家畜。

曾经于 1964 年至 1969 年担任过青瓦台总统府办公厅主任的李厚洛(Lee Hu-rak)敛财 400 万美元。在那期间,他共收受来自 41 家企业和个人共计 29 亿韩元的贿赂;其中包括“S”汽车公司董事长 K 先生,李厚洛曾在该公司收购一家汽车工厂的过程中发挥过作用。李厚洛还在他的家乡蔚山建立过一个教育基金会并控制该基金会的财权。这个基金会偷逃了很多税款,成为李厚洛经营人脉的重要工具。

韩元哲是韩国重化工业发展计划(HCIP)的设计师,他也囤积了至少 450 万美元的财富。1976 年,他帮助“S”电气公司获取了生产机器并对该公司的后续采购提供帮助。为此,他从该公司董事长 S 先生那里收受了 220 万韩元的贿赂。除此之外,他从其他工业企业那里捞取的好处超过 1 亿韩元。²⁷

韩国军队前总参谋长李世浩(Lee Se Ho)非法所得约 1 850 万美元,这其中绝大部分是挪用政府资金所得。国会前副议长金镇万(Kim Jin-man)个人财产达 1 700 万美元,金钟泌的兄弟金钟南(Kim Jong Nak)为 1 500 万美元,青瓦台总统府警卫负责人朴钟圭(Park Chong-kyu)为 1 280 万美元,前内阁总理助手李秉熙(Lee Pyong-Hi)为 400 万美元,这些例子不胜枚举。²⁸ 不过,和朴正熙的密切关系对他们来说既有好处,也有坏处。那些冲撞过朴正熙的人将处于十分危险的境地,朴正熙从不顾忌

利用其权力对付那些招惹过他的人。后来，金亨旭在美国国会作证时表示：

朴正熙先生对于那些不是全心全意忠于他的商人施加巨大的压力，并进行严厉的惩罚。许多人因冤假错案而获刑入狱，他们的企业也被充公。遭到政府打压或被充公的企业很多，包括联合制铁(Yonhap)、新进(Shinjin)汽车公司、春岗(Chungang)工业和建筑公司、东广(Tongkwang)商社、高丽造船(Koryo)、明光(Myong Kwang)涂料公司、高丽食品公司(Koryo)、景南(Kyungnan)商社、大展(Tachan)运输公司以及济州银行等。²⁹

朴正熙就是这样通过金钱政治的手腕维持统治，并限制或瓦解对手的。与此同时，其他政治精英也从金钱政治获得大量好处。考虑到精英的数量十分有限，他们可以借助彼此间良好的私人关系或者建立姻亲关系，来巩固整个政治关系网。

商人：以贿赂换取租金

商人们需要寻求政府关照，他们提供的政治献金满足了政治人物的需要。正如我在之前所指出的，本书的论点对艾利斯·阿姆斯特登(Alice Amsden)的“国家用补贴换取政绩”的观点进行了补充。³⁰不同之处在于，我提供了一个解释这种交易模式的政治案例。我还将指出，这种基于金钱政治的交易过程是高度失衡的，并不像阿姆斯特登认为的那么有效。尽管经济企划院不断尝试去限制大企业的扩张，但是这些人脉资源广的大公司还是能通过私人关系维持租金的获取，同时又避免遭受制裁。在讨论完这种政商交易的逻辑之后，我将重点就产能过度膨胀和债务累积来说明，在实践中这种交易过程是如何运作的。

政商的交易逻辑

在一个威权体制的环境下，通过提供好处来换取贿金是有选择性的，

而企业的规模就是优势。一个资本家如果曾经获得过某一投资项目的许可证,他就非常容易再次获取政府的信任。因为只有少数资本家在过去证明了其生产能力,所以他们容易胜出。

官僚们有一种内在倾向,即依据过去的表现来衡量未来成功的概率,并以此规避风险,这因而导致了“富者更富”。无论提交给政府的商业计划的实际质量如何,少数大企业总是被认为投资风险更小。另外,大多数决定都是由政府最高层作出。在这种情况下,大企业可以通过私人关系“走后门”,而这种私人关系能使企业方面提前知道政府高层究竟想要什么,所以一些大财团就能提交特别符合当局政治和经济目标的申请。这就形成了一个不断加强的循环,强者更强、富者更富,政治关系对获得优惠政策至关重要。

政治实力和社会地位来自企业的规模。对企业家来说,赢利能力并不像生存和增长那么重要。大多数韩国企业的会计程序都不严格,也非常容易获取资金。另外,精英的许多挥霍性消费都是出于社交目的。以豪华轿车、司机和金钱来款待各方宾客是在政治和经济上取得成功的手段。只要企业没有破产,就总是有办法获得可自由支配的现金。因此,政治上和经济上的许多因素都导致韩国出现了很多大财阀,它们虽然债务缠身却仍然致力于快速扩张。

朴并允(Byung-yoon Park)写道:

如果一名高层官员决定支持一家不太有名的小型企业的申请,而不是一家已经立足的大财阀,就必定会遭到公众质疑:“连一家大财阀都得不到,那么一个不知名的小人物怎么能得到这种支持呢?其中一定有不可告人的原因,要么就是进行了贿赂。”³¹

行政官员们自己也试图提升自己的事业,而他们仕途上的晋升由朴正熙和高层政治领导人所高度掌控。当然,进取的最好方式就是取得政绩,而将由政府分配的稀有资本分发给众多小企业总不如选择既有的成功者那么令人青睐。而且,企业越少,监督和执法也越容易进行。另外,在行政官员卸任后,较大的企业更有可能给他保留一份工作。所有这些因素综合起来都表明,对行政官员们来说,政治上更为明智的做法是奖赏大企业,并基于过去的记录、私人关系和历史背景支持其项目,而非纯粹

基于标书的好坏。

那些从中帮助打理的官员是有回报的。有一位官员从1963年到1970年在经济企划院工作,后来升任主管(sogigwan),他怀着一种自豪而又掺杂着遗憾的心情回忆道:

1966年,我们住在大学路(Taehangno)附近的一个小公寓里。我的许多同事都住在漂亮得多的房子里,因为他们会接受献上的“捐赠”。在我生日前后的某一天,我们收到了一个寄到家里的蛋糕,里面是一个装满钱的包裹。我立刻就意识到是谁给的,并在第二天退还回去。如果我像其他人一样,我的家庭就会富裕一些了,但是,我的选择却能让我晚上睡得安心。³²

公司的规模越大越好,因为更容易获得政治上的回报。企业的人脉资源和它的规模大小处于一个互相促进的良性循环之中,因此,许多企业在高速增长期不是篡改就是彻底编造它们的出口数据。虽然韩国企业产量的很大一部分确实是出口了,但数额还是被夸大了。另外,大多数请求政府支持的申请并没有像西方国家那样要求财务审计和实现透明度;在韩国,过去的表现和过去使用政府援助的记录被用于甄选哪些公司未来有望成功。也正因为这样,对于任何关于韩国经济的数据都应慎重评估。一位从韩国最大企业之一的公司董事会卸任的企业家告诉我,他们报给韩国银行、世界银行,以及主要出版物如《财富》杂志的数据都是严重虚夸的。“我们当然是编造了它们(贸易数据)。我会等董事会主席告诉我他们希望的数据,然后想办法依此编造。”³³

实践中的运作过程

由于政府是根据企业的规模来决定其优惠政策的享受对象的,因此,规模越大、人际关系网越发达的企业就越容易抵抗政治压力。在实践中,这种模式有两个关键的方面。第一,企业以尽可能快的速度扩张。第二,企业尽可能多地借钱,成为一个大“富翁”。在20世纪60年代至70年代的韩国,国家对金融部门实行全面控制,在这种情况下,一个大企业如果能获得低利率贷款,也就相当于得到了获取巨额租金的渠道,企业自然对此兴趣十足。然而,由于国家没能够限制借贷,这导致地方性的大举扩张

和产能过剩。无论在经济上是否具有合理性,企业都争先恐后地扩张。每个大企业集团都想当老大,结果大多数主要的产业部门产能过剩、重复建设。

汽车产业就是一个很好的例子。尽管政府做了很多尝试去推动汽车工业的合理化发展,并强制企业进行兼并集中以提升核心竞争力,但是,在整个 20 世纪 70 年代,韩国的汽车产能和生产商数量还是多于经济企划院所认为的经济上的合理程度。1969 年,现代汽车公司(Hyundai Motors)运行了 49%的产能,1972 年仅运行 25.8%的产能。其余的公司也好不到哪里去。甚至在 1979 年,推动生产合理化的力度强化之后,整个韩国客运汽车的生产也仅在 48.6%的产能水平上运行(见表 4.2)。

表 4.2 1979 年客运汽车产量/产能(%)

	产量/产能		产量/产能
现代	61.8	起亚	55.4
世韩/大宇	24.6	总计	48.6

资料来源:Korea Development Bank, *Industry in Korea* (Seoul: Korea Development Bank, 1980), pp.114—115.

不过,观察家们注意到,政府试图打造和做强一个单一汽车生产商的尝试(始于 1963 年的“单一化计划”)是极其失败的,这归咎于地方资本家对政府干预的抵制能力。时任韩国中央情报部部长的金钟泌组装日产汽车的努力于 1963 年归于失败,部分原因在于韩国零配件制造商抗议进口日产零配件,因为它将摧毁国内市场。当朴正熙试图巩固新进(Shinjin)公司周边工业以组装丰田汽车时,也失败了。朴并允认为,产业界认为政府是无能的,是“缺乏决心和资源去执行其政策的软弱组织。如果政府努力去执行违背产业界利益的政策,政府就无法让商业团体服从其规划”³⁴。

最终,1980 年 8 月至 10 月期间,根据经济企划院的一项提议,韩国政府命令汽车工业“依法合并”(merge by decree)。目标是打造出财务状况良好的公司,它们更有意愿也更有能力在出口市场上竞争,并在韩国组装外国设计的车型。这项计划将把现代汽车公司与大宇旗下的世韩公司(Saehan)合并,以生产客运汽车,同时,强迫起亚公司(Kia)退出客运汽车

市场。但政府的计划最终还是失败了。³⁵

事实上,汽车业界的财阀对韩国发展计划的影响如此之大,以至于—位学者将韩国政府的政策描述为“混乱不堪、摇摆不定”。卢硕金(Seok-jin Lew)写道:“决策过程难以隔绝来自商圈或政界的影响,这导致了汽车产业政策朝三暮四、朝令夕改的特点……职业官僚在 20 世纪 60 年代对韩国汽车工业的发展没有施加任何决定性的影响。”³⁶

正如蔡柄善(Byung-sun Choi)所说:“自相矛盾的是,政府对信贷发放的控制,没有加强反而弱化了政府致力于中止金融支持的信誉,因为私人投资者们知道,中止金融援助不仅对他们自己,而且对整个政权都将是灾难性的。总之,韩国政府为重组过度膨胀的重工业投资项目的特别措施还是失败了。”³⁷根本原因在于,政府的威胁不具可信性,因为商人们明白,国家不可能做到既没收了他们的财富又不对整个经济造成严重打击。

其他的产业也成功地抵制了合并命令。现代电力公司在 20 世纪 70 年代深陷麻烦之中。³⁸它的资本资产比率(capital-asset ratios)远远低于世界银行和经济企划院一致认定的价值。³⁹然而,由于建造一个发电厂的过程中有巨大的沉没成本(sunk costs),现代并不愿意放弃整个电力项目。大宇和三星也经营发电项目,政府在 20 世纪 70 年代晚期试图把它们整合为一个大集团,从而使电力产业合理化。但是经济企划院的提议失败了。“政府的提议不被互为竞争的企业所接受,尽管现代集团已经在通向兼并的道路上有了一些进展。现代集团向政府索要的各种支持政策和特殊待遇,差不多都被政府勉强接受。但即使这样,合并计划还是以失败告终。”⁴⁰

韩国政府控制着资本,而任何中止向大财阀发放信贷的威胁都不具可信性,因为各方都清楚,这样做对国家的伤害与对企业的伤害一样大。确实,无论企业的扩张行为是否符合市场的合理性,当它拥有合适的政治纽带时,就自然会有机会去寻租。整个重化工业项目都体现出大肆扩张和疏于监管的特点。朴正熙政权不仅没有限制和监管财阀的扩张,其政策反而助长了它们的扩张。表 4.3 呈现了 1984 年之前十大财阀的子公司合并和建立的年份。财阀 60% 的扩张都发生于 20 世纪 70 年代,进而导

致产能过剩。

表 4.3 1984 年之前十大企业子公司的合并和建立年份

	总数	1950 年 之前	1950— 1959 年	1960— 1969 年	1970— 1979 年	1980— 1984 年	数据 遗失
三星	30	1	3	6	11	8	1
现代	32	1	2	4	20	1	4
LG	24	1	2	5	10	3	3
大宇	24	0	0	0	21	3	0
SK	14	0	1	1	7	3	2
双龙	14	2	1	3	6	2	0
KEC	18	0	1	5	8	3	1
国际	18	1	0	0	13	0	4
韩进	12	1	0	5	6	0	0
晓星	20	1	2	5	12	0	0
总计	206	8	12	34	114	23	15
平均	4	6	18	60	12		

资料来源:Minho Kuk, “The Governmental Role in the Making of chaebol in the Industrial Development of South Korea,” *Asian Perspective* 19, no.1(Summer 1995):116.

面对着获得巨额贷款的激励,韩国大企业集团专注于规模的扩张而非效率的提高,其结果可想而知:不管自己是否需要,企业都会贷款。许多企业扩张太快,而合理的规划和合格的管理技术却没有跟上。但是,由于大集团数量如此之少,以至于任其崩溃在政治上是很危险的。结果,韩国的确对较弱的公司实施了救助。这些公司因此从其拥有的政治关系而非经济上的成功中得到了实惠。韩国政府被迫继续救助过度自我扩张的低效企业,这与实施绩效标准的做法背道而驰。

这些企业虽然低效,但因为其规模大并有良好的政治关系,因而能获得政府的援助。1972年8月3日的《关于经济稳定和发展的总统紧急法令》(非正式地称为“8-3”法令),可能是当时最好的例子。当时,朴正熙决定冻结高利息的非正式(“场外交易市场”)市场贷款,并代之以长期银行贷款。到1972年初,许多企业面临经济困难,负债累累,韩国产业联合会每天召开会议,商议解决在场外交易市场过度负债的问题。

韩国产业联合会主席最终决定直接求助于总统。6月,在联合会主席和总统进行了两次私人会面之后,朴正熙让其幕僚长金仲稔(Kim

Chung-nyum)与总统秘书金永焕(Kim Yong-hwan)一起准备一份紧急总统令。⁴¹朴正熙为了减少场外市场交易,最后大部分的国家援助都落到了那些重度负债的企业头上。法令基本上中止了新贷款,而既有贷款的还款时间从三年宽限期改为五年。政府还发放了价值 20 亿韩元的特别融资债券,以缓解主要企业的负债压力。不仅如此,政府还设立了长期的产业合理化基金(Industry Rationalization Fund)。⁴²

该案例有两点启示意义。第一,那些管理最差因而负债最重的公司也是从“8-3”法令中受益最多的公司。第二,韩国产业联合会实际上是能够直接诉求于总统并发挥作用的。⁴³

早在 1971 年,美国就提醒韩国人注意韩国所面临的一个问题,即国家运营的韩国银行(Bank of Korea)以人情化的方式(personalistic manner)支配外国援助资金和贷款。1971 年 3 月 30 日,在经济企划院官员与美国财政部和国务院官员之间举行的会谈中,美国人强调“早些年由于政治袒护而造成的无力还债的企业是一个主要问题。他们强调,偏袒那些经营不善的企业在韩国十分盛行,外国银行对此保持了密切关注。(经济企划院副院长)李(Lee)承认了这个问题,并表明朴正熙总统已经指示,在近期某个合适的时间,将通过调整主要投资者和并购者,来实现企业的经济‘合理化’”⁴⁴。然而,企业却很难按照李所承诺的方式实施合理化。⁴⁵

历史上,韩国的大企业集团一直负债沉重。政府贷款的利率与实际利率的差别导致了租金的产生。对于正处于发展阶段的韩国来说,资本是稀缺的,以至于 1964 年场外交易市场的利率达到每年 61.4%。国民议会中的反对党得出结论,十大放贷者中有八个是“伪装了的场外交易市场贷款”⁴⁶。1970 年,根据评估,场外交易市场的规模超过了 3 450 亿韩元,占据了 80% 的资金提供(以 M2 为基础),而 34% 的国内主要信贷是由金融部门掌握的。⁴⁷一旦拥有了获取政府低利率贷款的途径,也就等于拥有了印制钞票的许可证。

朴并允指出,1964 年全部银行贷款的 38%——M1 货币供给的 43%——给了仅仅九个韩国财阀,它们都有家庭成员在执政党或官僚机构担任要职(表 4.4)。⁴⁸它们给政治人物的交换物就是对方所期望的“政

治献金”(比如说回扣)。⁴⁹

表 4.4 1964 年 8 月给韩国大企业的银行贷款(百万韩元)

大企业名称	贷款额	占全部贷款额比重(%)
阪本纺织(棉纺工艺)	5 556	
三护纺织(棉纺工艺)	3 717	
和信	3 153	
金星纺织(LG 公司前身)	2 680	
三星	829	
大韩洋灰(水泥)	754	
大韩制粉(面粉)	396	
极东建设(建筑)	383	
大韩产业(工业)	132	
总计	17 600	
银行票据发行总额	21 400	82
货币流通	40 900	43
银行发放贷款总额	46 200	38

资料来源:数据的整理参考了下述文献:Park Byung-yoon, *Chaebol kwa chongch'i* (*Chaebol and politics*)(Seoul: Hankuk Yangso, 1982), p.199.

另外,获得贷款的企业,还能享受到通过其他融资方式所不能得到的经济利益。⁵⁰因为直接借贷基本上都可以免税,因此,银行融资要比股票融资便宜。20 世纪 60 年代,在韩国高通胀的情况下,实际利率事实上变成了负的,这使得借贷成为一种有利可图的融资方式。另外,借贷比出售股票更安全:企业家保留了对公司的控制,而且贷款比股票的交易成本更低。借贷还将更多的政治压力转嫁给银行,而对一家企业来说,拥有良好的政治关系就会相对容易地获得政府贷款。最后,这种融资方式的背后还有更大的政治需求,并且进一步产生了影响:韩国人一般都很担心日本人会进来买走他们的整个国家,但是,通过借贷融资,本国资产就不容易被外国控制。所以,作为一种限制外国影响力的手段,银行借贷远远优于股票融资或外国直接投资(FDI)。构建股票市场也要比贷款更难:资本市场要求法制化和制度化的基础结构,这远比从国际市场借钱要细致和精密得多。凭借亲密的政治关系作出个人保证,借贷还降低了监管和执行协定的交易成本。而且,借贷给予了政治人物一个控制财阀的手段;而通过发行股票集资则会切断这种关系。

韩国政府通过提供好处，来换取强制执行绩效标准和限制财阀的增长，这一观点并不为数据所支持。官僚系统不是主要的，政治关系才是核心的，而且韩国政府也几乎没有采取什么监管措施。金钱政治盛行，这使得政治领导人积极为自己的政党筹资以保住权力。大企业从小企业的牺牲中获益，由此导致的产能过剩和高负债率成为韩国政治经济的特点，这种情形一直持续到 20 世纪 90 年代。

双方的相互挟持

韩国模式之所以没有沦为混乱的菲律宾模式(下一章将会论述到)，得益于一种“相互挟持”的政商格局，在这种情形下，政治精英和商界精英都没有过多的优势来压倒对方。这样一种权力的平衡虽然纵容了精英之间的合谋，但也限制了过度寻租的机会，而过度的寻租可能会毁灭经济的增长。他们之间的博弈是共谋性的——不是合作——双方都从对方那里获得尽可能多的好处。但是，这一过程不会失控，因为这两个集团在彼此面前都很脆弱。在韩国，银行属于国家，而那几个少数财阀在资金上负债率是很高的。

在朴正熙政权时期，政府对经济的介入受到商业部门多种手段的约束，这些手段既减少了企业家的寻租，又降低了政治高层和官僚在监督政策过程时的交易成本。但是，“强国家”(strong state)成为许多文献的关注点，而商业部门巨大的力量却较少受到关注。国家对金融部门的控制，对韩国的商业组织和商业行为有巨大影响。⁵¹事实上，国家能通过控制资金流动来控制商界。韩国的公司负债率很高，因而它们面对国家的控制是脆弱的。颇为吊诡的是，这种弱点反而成为它们应对国家的一种力量来源。朴正熙政权——不管有意还是无意——积极鼓励大企业集团经济力量的集中和提升。从朴正熙 1961 年最初决定赦免“非法聚敛财富者”，到 1972 年 8 月救助高负债率的企业，再到 1976 年决定创立“通用贸易公司”(General Trading Companies)，⁵²政府制定了稳定而连续的政策举措

来鼓励大企业集团的崛起。

要是国家控制了各种政策工具,能控制或操纵司法和立法部门,能随心所欲地改写其签订的任何协议,这就意味着政府的任何行为都将是没有任何信誉的。那些有远见的统治者认识到国家正处于危机边缘,他们会采取措施赢得商界的信任。为了让政府对各种政策倡议作出的承诺令人可信,一种方式就是政府在特定领域培育有资源的国内权力中心,这个权力中心将证明,如果它被推翻,整个社会就要付出高昂的代价。只要两个行为体相互间有巨大的脆弱性,就会出现一种“相互挟持”的情形。这种情形可以被视作一种公开的或私底下的“人质”交换。在这种交换中,每一方都有动力去维持双方的这种关系,并且克制压倒对方的想法。交换“人质”作为一种策略,还包括公开我方采取行动所可能给另外一方造成的潜在影响。

因此,韩国政府事实上鼓励大型企业集团的形成,这些企业集团占据韩国经济的大部分份额。通过这种方式,国家事实上与大企业集团形成了一种“相互挟持”的关系(表 4.5 和表 4.6)。

表 4.5 相互挟持,第一部分:大企业增值情况,1973—1975 年
(占非农产业国内生产总值比重,%)

大企业(排名)	1973 年	1974 年	1975 年
前 5 名	5.1	5.6	7.1
前 10 名	7.9	8.5	10.7
前 20 名	10.9	11.8	14.7

资料来源: Leroy Jones and Sakong II, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development*(Cambridge, MA: Harvard University Press, 1980), p.268.

表 4.6 相互挟持,第二部分:前三十名韩国大企业
负债/产权率,1971—1990 年(%)

1971—1980 年	1981—1985 年	1986—1990 年
365.9	374.7	295.8

资料来源: Bank of Korea, Statistics Division (Chosabu), “Uri nara kiöp üi puch’ae kujo punsok” (An analysis of the structure of Korea’s indebted companies), October 21, 1998.

表 4.5 显示了韩国经济中最大的一批企业集团的规模。在 1975 年,

前5名的大企业集团占据了整个国民经济的7%以上,而前20名的大企业集团差不多构成了国民经济的15%。如此集中的经济结构意味着国家不能轻易打击这些企业。扰乱它们的经济活动意味着经济麻烦、劳工骚乱和政治动荡。然而,这些公司也对政府有大量的负债。表4.6显示,韩国的资产负债率一直很高。由于银行已经被国有化,过度依赖于借贷就意味着大企业的运营依赖于政府的支持。

1961年,朴正熙政变后很快就没收了主要商业领袖的财产,这是用来证明韩国政府控制着财阀而被引用得最多的例子。⁵³朴正熙颁布了《非法聚敛财富法案》,表现出对其所继承的腐败政治体制的憎恨。数百名商业人士不是被捕就是因在李承晚执政下非法聚敛财富而被没收资产。⁵⁴该事件一般被当作一个典型案例的事实来支撑“强国家”的论点,显示出朴正熙对资本的巨大影响力。然而,没收资产只是该事件的序曲。通过审视整个事件以及考量实际没收的最终结果,一个不同的事实浮出水面——这一事实展现出资本相对于国家的权力。

证据表明,朴正熙不是“控制”资本,而是与资本家密切合作,是支持而非刁难他们。那些被允许出国并寻求外国贷款的韩国人,正是被罚款最多的13名企业家,他们回国后向朴正熙政府提出了许多政策建议,“包括在蔚山建立工业港口,该提议立刻被实施”⁵⁵。另外,不少企业家确实被朴正熙处以罚款,但正是其中的许多企业家反而商谈投资朴正熙执政下的五年计划,并为此得到了政府贷款。当工厂建成之后,这些企业家决定不用股票,而是现金来支付罚款,从而保持了对企业的控制,而统治集团则希望将其国有化。

通过这种方式,即使在朴正熙政权初期,资本家们就意识到他们并非完全受制于国家,而是双方都有一定的能力来彼此制约和抗衡。然而,恐怖平衡、“相互挟持”的格局本身并没有导致效率逻辑至上——它只是限制了一方压倒另一方的可能性。

事实上在韩国几乎没人相信朴正熙会对社会实行清洗。宣布政治人物和其他领导人的腐败、公布玩忽职守者的名单、惩罚所谓的违法者,这都是韩国军事独裁者使政变合法化的手段:朴正熙1961年使用了这种手段,1972年再次使用(当他为准备颁布庾信宪法而宣布戒严令时),全斗

焕在1980年效仿了其前任。这使得两位领导人表现得像是通过简单而纯粹的军人介入来惩罚贪污腐败、拯救国家,但是其最主要的效果却是使新政权合法化,使政治对手中立化。大多数韩国人认为清洗行动是企图将公众的注意力从更大的政治问题上转移,即便这样,清洗行动也是以小鱼为目标,从没有瞄向大鱼。⁵⁶

“相互挟持”的政商格局以许多方式降低了交易成本。商界和政府都明白他们彼此需要,也都清楚别无选择。权贵裙带的圈子相对较小,因而彼此竞争的代价也就小一些,这是因为投机的可能性和保护投资的需求都比较低。⁵⁷另外,精英们明白他们在玩一个重复性的博弈,各方聚在一起,既带来了互惠的机会,又心存对投资回报的担忧。

每一方都需要另一方,而且任何一方都不能完全占得上风,政府和财阀被迫合作共事。这一观点强调大企业和国家之间持续的协作,以及国家依赖于财阀的政治献金,以至于不能太强硬地逼迫企业做不想做的事。这类似于一个囚徒困境:双方都倾向于背叛,但是他们的这种倾向却受到制约,因为对方也会采取同样的方式回应,从而形成了一种稳定的模式。

因此,“相互挟持”的格局限制了政治精英和商业精英之间的共谋。企业竞相扩大规模,这是为了更有理由来持续地获得廉价的贷款,因为它们的规模如此之大以至于政府别无选择只能救助它们——这就是所谓的“道德风险”(moral hazard)。而支付给政客的政治补偿,则巩固了这种廉价资金的流动渠道。对政治人物们来说,他们需要政治资金来进行选举和从事其他政治活动,同时,贪婪的本性使他们没有动力去制裁企业,除非企业管理者彻底无能。

结 论

在发展型国家的背后,是一个以贿金换租金的政治事实。韩国的政策制定遵循的是政治逻辑。朴正熙的贴身幕僚们受益匪浅,追溯到1964

年发放的贷款的规模和数量可以作证。官僚体系成为为朴正熙服务的工具,而并非一个独立的行为体。与财政救援、贷款和政策收益相关的决定,都强烈受到私人关系而非经济绩效的影响。经济企划院或其他政府机构试图规范市场,但它们经常失败。不管腐败的目的是为了追逐财富还是追逐权力,其内容都是对非法资金的聚敛和分配。朴正熙领导下的政权一直致力于打击反对者、收买支持者,以及“喂饱”他周围的那些亲朋故友。

正是财阀所拥有的权力使得这个过程一直没有失控,这进而凸显了财阀的重要性。财阀“太大了以至于不能失败”。与朴正熙冠冕堂皇的言辞正好相反,他在20世纪60年代和70年代的实际行动是一直施惠于财阀。这种所谓的“相互挟持”的情形,使得政治精英和商业精英能够共存,保持一种虽然并不和谐但却互利互惠的关系。我将在下一章细致考察菲律宾,马科斯政权权力集中,具有较大的自主性,他并没有面对来自商界的激励和约束,这使他转向了对社会的大肆掠夺,这就是和韩国朴正熙政权不同的地方。

注 释

1. 对于这些案件的审判的出色描述,参见 Joh Yong-jun, “6 kong ch'öngsan No Tae-u kwiyang”(The liquidation of the Sixth Republic and the exile of Roh Tae-woo), *Donga Ilbosa* (News plus) (November 2, 1995): 12—14; Ahn Byoung-yong, “pichagüm kwa taekwön yoküi chuakhan janch'i”(The disgusting feast of illicit funds and presidential hunger for power), *Shindonga* (December 1995): 112; Kim Yong-suh, “No Tae-u kusokgwa YS üi söntaek”(The detention of Roh Tae-woo and Kim Young-sam's choices), *Sisa Wolgan* (December 1995): 56—65; Shim Jae-hoon and Andrew Sherry, “Cutting the Knot,” *Far Eastern Economic Review* (November 30, 1995): 66—72。关于1979年政变和光州事件,参见 Il Kim, “Miguk, Kwangju Haksal ‘Bangcho/Süngin’ Hettda”(The United States gave approval and assistance for the Kwangju incident), *Shisa Jonol* (March 7, 1996): 26—33。

2. 关于《维新宪法》(Yushin constitution)更详细的内容,请参见 Go Song-guk, “1970 nyöndaech'öngch'i pyöndonge kwanhan yönku”(Research on political changes in the 1970s), in *Hankuk chabon chuüi wa kukka* (Korean capital and the state), edited by Choi Jang-jip (Seoul: Hanwul, 1985)。

3. 参见 Gregory Henderson, *The Politics of the Vortex* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968), p.306; and Alexander Jungwon Kim, *Divided Korea: The Politics of Development, 1945—1972* (Cambridge, MA: Harvard University Press 1975), p.236。

4. 摘自 Stephan Haggard and Chung-in Moon, “Korea’s Political Economy” (unpublished MS)。

5. Kwan Bong Kim, *The Korea-Japan Treaty Crisis and the Instability of the Korean Political System* (New York: Praeger, 1971), p.158.

6. Alexander Kim, *Divided Korea*, p.244.

7. Alexander Kim, *Divided Korea*, p.245.

8. Alexander Kim, *Divided Korea*, p.237.

9. Park Kyung-suk, “Taet’ongnyōng kukhoe wiwōn sōngō chagūm” (Campaign funds for presidential and assembly elections), *Shindonga* (May 1967); esp. pp.204—207.

10. Kim Jin-bae and Park Chang-rae, “Ch’agwan” (Foreign loans), *Shindonga* (December 1968):88.

11. 作者的采访,1996年10月2日。

12. 作者的采访,1996年10月2日。

13. Alexander Kim, *Divided Korea*, p.234.

14. Chung-in Moon and Sang-young Rhyu, “Overdeveloped State and the Political Economy of Development in the 1950s: A Reinterpretation,” Paper presented at the conference “Toward an Industrial Society in Korea,” University of British Columbia, December 13, 1996, p.7.

15. Kim Suk Jo and Edward J.Baker, *The Politics of Transition: Korea after Park* (unpublished MS, East Asian Legal Studies, Harvard Law School, 1980), 引自 Mark Clifford, *Troubled Tiger: Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea* (M.E.Sharpe, 1994), p.83。

16. Clifford, *Troubled Tiger*, p.81.

17. Lee Young-suk, “sōngō chagūm kwa chaebōl” (Election funds and chaebols), *Wolgan Chosun* (November 1987):222—239.

18. Jung-en Woo, *Race to the Swift* (New York: Columbia University Press, 1991), p.108.

19. 虽然这些准税收中的很多都可以解释,不构成直接腐败,但却是政商关系的一部分,对理解政治过程还是很重要的。

20. David C.Kang, “South Korean and Taiwanese Development and the New Institutional Economics,” *International Organization* 49, no.3(1995):560—561.

21. 该研究基金会由全斗焕创立,并以其笔名“太阳与海”命名。

22. Clifford, *Troubled Tiger*, pp.208—212; *Wall Street Journal*, February

2, 1985, p.32(W).

23. Alexander Kim, *Divided Korea*, p.253.

24. Ed Baker, congressional staff, 引自 Clifford, *Troubled Tiger*, p.89.

25. “Kwöllyökhhyöng ch’ukchaesa kyölgwa”(The investigation and disposition of corrupt officials), announcement by the Martial Law Enforcement Headquarters, June 18, 1980 (entire text included in *Chosun Ilbo*, June 19, 1980); “Kwöllyökhhyöng puchöngch’ukjedül”(Corrupt officials), *Chosun Ilbo*, June 19, 1980; *Donga Yongam* 1981, “Jongchi”(Politics)(Seoul: Donga Ilbosa, 1981), pp. 105—119 and 804—819; Shim Jae-hoon, “Seoul’s Crackdown on Corruption,” *Far Eastern Economic Review*(July 4, 1980):54.

26. Oh Hyo-jin, “JP, Taumün imcha ch’aryeya; Chonghwadae mildam”(JP, your turn is next; Secret conversations at the Blue House), *Wolgan Chosun*(December 1986):42.

27. “Kwöllyökhhyöng ch’ukchaesa kyölgwa”(The investigation and disposition of corrupt officials), announcement by the Martial Law Enforcement Headquarters, June 18, 1980(整个文本包括在下述这个文献中: *Chosun Ilbo*, June 19, 1980)。

28. Shim Jae-hoon, “Seoul’s Crackdown on Corruption,” p.54.

29. U.S. Congress, House of Representatives, *Investigation of Korean-American Relations: Hearing before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations*, 95th Congress, Part I, June 22, 1977, p.11.

30. Amsden, *Asia’s Next Giant* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).

31. 采访引自 Kim Seok-ki, “Business Concentration and Government Policy: A Study of the Phenomenon of Business Groups in Korea, 1945—1985”(Ph.D. diss., Harvard University, 1987), p.110.

32. 1963年至1970年经济企划院官员;作者于1993年2月16日的采访。

33. 出自作者于1993年3月14日对一个主要的韩国大企业董事会主席秘书处一位成员的采访。

34. B.Y.Park, “The Inside Story of the Automobile Industry,” *Shindonga* (November 1979), 引自 Seok-jin Lew, “Bringing Capital Back In: A Case Study of South Korean Automobile Industrialization”(Ph.D. diss., Yale University, 1992), p.176. 其他关于政府-韩国大企业关系的分析, 参见 Jong Byong-Gol and Yang Yung-sik, *Hankuk chaeböl pumunüi kyongje punsök* (An analysis of the economics of the Korean chaebol), (Seoul: Korea Development Institute, 1992); Kim Ju-hoon, Im Choi-song, Ok Song-chol, Han Guang-seok, Ha Woo-son, and Kim Dong-yol, “chuyo sanöpüi tonghyang, chönmang kua kwaje”(Trends in major industries: Perspectives and prescriptions) (Seoul: KDI Working Paper

No.91—03, June 1991); Lee Gye-Sik, “Pokchikukka ūi chŏnkae wa pokji chaewŏn chodal chŏngch’aek” (The development and financial policies of the public welfare state) (Seoul: KDI Working Paper No.91—25, August 1991)。

35. Lew, “Bringing Capital Back In,” Ch.5.另外参见 Byung-sun Choi, “Institutionalizing a Liberal Economic Order in Korea” (Ph.D. diss., Harvard University, 1987), pp.129—130。

36. Lew, “Bringing Capital Back In,” p.145.

37. Choi, “Institutionalizing a Liberal Economic Order in Korea,” p.132.

38. Choi, “Institutionalizing a Liberal Economic Order in Korea,” pp.126—127,另外参见 Kim Eun-mee, “From Dominance to Symbiosis,” p.238。

39. 到 1978 年,Hyundai Yanghaeng 已经向一个综合机械制造厂投入 2 亿美元,而且还需要 2 亿美元来完成项目工程。到 1978 年 12 月,资本资产比率为 8%,远低于到 1979 年达到 30% 的目标水平。参见 EPB, “Hyŏndaeh yanghaeng ch’angwŏn kongdan mit okp’o chosŏnsoe kwanhan taech’aek” (Measures regarding Hyundai International’s Changwon plant and Okpo shipyard), in Korean Development Institute, *Kyongje anchŏnghwa sich’aek charyojip* (Collected Documents of Economic Stabilization Measures) (Seoul: KDI, 1981), pp.1149—1173。

40. Choi, “Institutionalizing a Liberal Economic Order in Korea,” p.128.

41. Lee Young-hwan, “Hankuk ūi kyongje tanch’e wa chŏngch’aek kyŏlchŏng kujo” (Corporatist Development and the Structure of Policy Making in Korea), in *Hankuk kiŏpŭl segye-hwa chŏllyak* (Strategies to globalize Korean industry), edited by Lee Young-hwan (Seoul: Chulpansa, 1995).另见 *Kyunghyang Ilbo*, August 31, 1991。

42. *Seoul Kyongje Sinmun*, August 3, 1972.

43. Carter Eckert, “The South Korean Bourgeoisie: A Class in Search of Hegemony,” in *State and Society in Contemporary Korea*, edited by Hagen Koo (Ithaca: Cornell University Press, 1993), p.108.

44. House, *Investigation of Korean-American Relations*, Part II, 1978, p.189, n.120.

45. EPB, *Kyonje kihoekwŏn isipnyŏnsa* (Twenty-year history of the EPB), p.88.

46. Lee Sung-hyong, “Kukka kyekŭp mit chabon ch’ukchŏk: 8, 3 chochi’rŭl chungsimŭro” (State, class, and capital accumulation: The president’s decree of 8-3-72), in Choi, *Hankuk Chabon juŭi wa kukka* (Korean capitalism and the state), pp.273—274.

47. Ministry of Finance, *Chaechŏng kŭmyung samsip yŏnsa* (Thirty-year history of fiscal and monetary policy) (Seoul: Ministry of Finance, 1978), p.155.

48. Park Byung-yoon, *Chaebŏl kwa chŏngch’i*, p.210.

49. 20世纪60年代更多的情况,参见 Alexander Kim, *Divided Korea*, p.243。

50. 相关例子参见 Oliver Williamson, “Corporate Finance and Corporate Governance,” *Journal of Finance* 43(1988):567—591。

51. Woo, *Race to the Swift*; Ha-joon Chang, “Organising Development: Comparing the National systems of Entrepreneurship in Sweden and South Korea,” *The Journal of Development Studies* 30 (July 1994):859—891; and Leroy Jones and Sakong Il, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1980)。

52. 关于“通用贸易公司”(GTCs),参见 Dong-song Cho, *The General Trading Company: Concept and Strategy* (Lexington, MA: Lexington Books, 1987), and Sung-Hwan Jo, “Promotion Measures for General Trading Companies,” in *Economic Development in Korea: A Policy Perspective*, edited by Lee-Jay Cho and Yoon Hyung Kim (Honolulu: East-West Center, 1991)。

53. Karl Fields, “Strong States and Business Organization in Korea and Taiwan,” in *Business and the State in Developing Countries*, edited by Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider (Ithaca: Cornell University Press, 1997), p.136。

54. Pak Pyongyun, *Chaebol kwa chõnch`i* (*Chaebol* and politics) (Seoul: Hanguk Yongusa, 1982); and Stephan Haggard, Byung-kook Kim, and Chung-in Moon, “The Transition to Export-led Growth in South Korea: 1954—1966,” *The Journal of Asian Studies* 50, no.4 (November 1991):850—873。

55. Kim, “The Role of the State and Public Policy in the Development of the Newly-Industrializing Countries,” p.334。另见 Yi Chong, *Pihwa Chesam Konghwaguk* (The Third Republic: The secret economic story of the Park Chung-hee era) (Seoul: Tonggwang Chulpansa, 1985), esp. pp.112—201。

56. 1997年12月12日与约翰·邓肯(John Duncan)的私人交谈。类似的怀疑论,参见 A.T.Rafique Rahman, “Legal and Administrative Measures against Bureaucratic Corruption in Asia,” in *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences, and Controls*, edited by Ledivina V.Carino (Quezon City: JMC Press, 1986), p.122。有学者对朴正熙在1961年的反腐行动进行了详细分析,认为这只是他为了证明其政变合法化的一种伎俩,参见 David Satterwhite, “The Politics of Economic Development: Coup, State, and the Republic of Korea’s First Five-Year Economic Development Plan(1962—1966)” (Ph.D. diss., University of Washington, 1994)。

57. 关于贿赂,参见 Yoon Young-ho, “Chõng Tae-su wa komún ton”(Chung Tae-soo and black money), *Shindonga* (March 1997):201。

第五章

菲律宾“随风倒”的政商格局

“总统先生，您为何要下令调查(腐败)?即使您不允许滥用职权，但您至少必须容忍它。我们掌权为了什么?我们又不是伪君子。其实我们并非圣人，又何必要假装?”

——何塞·阿韦利诺(Jose Avelino)

我们再把关注的焦点转向菲律宾，该国的金钱政治模式与韩国的情况形成对照：虚弱的政党沦为以徇私分肥换取私人选票的机器。在这两个国家，政治分赃使商业势力渗入到决策过程。无论是在菲律宾还是在韩国，打通政府就等于打通了经济成功之路。但是，两国也存在一个主要的差别。在菲律宾，商业精英和政治精英之间不存在一种势力平衡的态势——“相互挟持、互为人质”的格局并不存在。本章的中心论点是，菲律宾的权势格局表现出强烈的“随风倒”的特点，政治精英和商业精英的关系就像金属滑向磁铁一样。在民主时期，社会占支配地位，商业精英洗劫国家。而在戒严令下，权力倒向以费迪南德·马科斯为首的强大的政府精英。与韩国的朴正熙政权相比，马科斯政权的自主性更高，集权程度也更高，并不具备类似朴正熙时代的激励或制约因素，以至于它转而能大肆掠夺社会。菲律宾官僚体系虽隔离于社会压力，获得了更多自主性，但并没有隔绝于政权利益(regime interests)。因此，伴随着不同的集团得到又失去权力，菲律宾人蹒跚前行。

菲律宾的政治经济情况更加接近于标准的寻租模式。权利的分配是不公平的，而且，虽然权利的再分配是通过国家权力进行的，但是，没有强

制或激励因素促使菲律宾的各方行为体建设性地使用那些权利。菲律宾的社会流动性比韩国要大,导致大量的政治和经济精英群体参与到寻租的博弈中,进而抬高了社会成本。在马科斯任内,对于那些从再分配中得到产权的人,国家虽有能力却无意愿对其施加效率标准。我们尤其不能忘记,政治始终压倒经济,而且马科斯——尽管嗜爱财富——首先是一个政治人物,因此,在理解菲律宾发展模式时,政治因素再次成为核心。菲律宾在两个基本方面不同于韩国,而这两个方面对经济发展有着重要影响。第一,菲律宾国内不存在“相互挟持”的态势来约束行为体或强制它们达成妥协。第二,相比韩国,菲律宾所处的国际环境要和平安宁得多。虽然我们可能希望马科斯的个人品格和能力能完全超越所处形势,但是,考虑到他进行政治运作的制度和结构性环境,我们不应该对结果感到意外。杰出的领导者可能偶尔会超越其所处的环境,但是在韩国和菲律宾,统治者却突出地表现为对环境作出反应,并追求更自私(baser)的个人利益。

在这一章,我将阐明一个基本观点——菲律宾政治的腐败态势像钟摆一样,在民主时期的社会统治和马科斯治下的国家统治之间摇摆。政商之间的这种摇摆态势可能来回反复,但从来没有达到一种可以制约腐败的平衡状态。本章由三部分组成。第一部分讨论民主时期社会如何能劫掠国家。第二部分阐述马科斯如何能在戒严令期间分化和驯服精英。最后一部分比较了韩国和菲律宾的腐败情况。

民主时期(1946—1972年)

与韩国一样,菲律宾的政党也呈现高度的不稳定性,党员忠诚于领袖个人而非政党的意识形态,选票在开放的市场中被任意买卖。民族党(Nacionalista)和自由党在意识形态和政策上几乎毫无二致。两党都从相同的社会和地区资源中汲取支持,是以大地主为靠山的中间党派,背后都有巨大的赞助人—委托人(patron-client)的关系网。当曼纽尔·罗哈斯

(Manuel Roxas)在1945年突然下台时,自由党作为民族党中的一支小派别开始形成。在国会中,针对政治拨款的争夺主导了全国的政治生态,在这一过程中,利益集团对这两个政党都进行了资助。¹两党之所以缺少意识形态或政策差别,是因为菲律宾政治的基石不是笼统的物质利益或观念利益。菲律宾国内利益的差别与对立,是建立在该国基本群体单位的基础上的,这种单位就是大家族(extended family)及其与其他寡头家族的关系。

卡尔·兰德(Carl Lande)写道:“典型的菲律宾政治家拥有一群个人追随者和一支由其他政治人物所组成的联盟体系……他几乎总是一个政党的党员,即便其党籍可能会从一个党换到另一个党。”²费迪南德·马科斯起初以自由党身份参加竞选获得一个国会议员的席位,但后来在民族党中攀升到总统职位。

从1939年到1972年,菲律宾政府由立法机构和总统这两个权力部门构成。上议院,或者说参议院,由24名参议员组成,他们一般在全国范围选出,有6年的任期。下议院,或者说众议院,由120个单一席位选区组成(1987年宪法规定为204个,2001年的席位数达到221),被选出的代表有4年任期。从1946年至1972年,菲律宾有自由党和民族党两个主要党派。在这段时期,两党大体上赢得了相同的席位,而且掌权的次数相同。1946年到1969年,在六届议会中,两党都有三次占据了多数席位。每一党都产生了三位总统,费迪南德·马科斯是唯一改选连任的总统。

在民主时期,立法部门是寻租竞争和政治竞争的目标。寡头集团通过竞选进入国家机器,然后胜利者进行内部分赃。在威权主义体制下,目标转移到行政部门,集权的马科斯独裁政权成为权力滥用的源头。伊曼纽尔·迪奥斯(Emmanuel S. de Dios)把菲律宾称作“精英民主”,他写道:“并不是财富流入政治精英圈子这么简单。更确切地说,甚至在1972年之前,接近权力机器实际上就相当于拥有了直接或间接积累财富的手段。”³由于选举政治的重要性,恩佑体系就尤为关键。

政党与选举

在最高层面,民主时期菲律宾的政治过程就好像一个钟摆,自由党和

民族党就政治权力和瓜分战利品展开交易。那些在政党轮替过程中随风倒的人、阿谀奉承的人和那些希望参与劫掠国家的人，自然会引发当权的政治人物的兴趣。但时间一长，他们贪婪的需求就会让当权者难以完全满足，而渴望上台的反对派政治人物就可以趁机以许诺更大的官职为回报，从而把这些寡头集团引诱到他们那一边。最终，随着传统支持者的不断变节，平衡的势力格局将被颠覆，逐渐地，谄媚者和奉承者就像一股迅猛的洪流一样，成群倒向即将上台的新的政治人物。

支配这个大型游戏的是一系列潜规则和默认的规范(schoolyard norms)。所有行为体都试图全程参与这场拉力赛，因此，过度的劫掠，尤其是强势集团之间的互相攻讦，基本上还是受到一定的制约的。这一集体变节、落井下石(bandwagon defection)的过程导致了执政者地位的动摇，而强势的寡头们却并未受到影响。⁴这种随风倒的模式是根深蒂固的：最初，每个人都随大流以期望能获得新的政治人物提供的好处，时间一长，阿谀逢迎者越来越多，僧多粥少，使统治难以为继，如饥似渴的反对派们，便开始争取那些想靠变节来获得更多利益的叛变者。然后，钟摆开始回摆，新的政治人物上台。

这一过程赋予反对派以“督察者”(fiscalizer)的角色，这是菲律宾特有的一个词，意指批评执政党并曝光财政腐败的人。“督察者”发挥了社会安全阀门的作用，即使他之前可能也接受贿赂或只是等待自己上位的时机。⁵正如马克·汤普森(Mark Thompson)写道：

占据了总统职位的政党更容易获得政府分肥。许多人因此背叛反对党而投向新当选的执政党，并帮其赢得地方选举以及总统的第二任期。但是，政党控制总统职位时间越长，围绕有限的政府资源的冲突就越大。一些执政党党员就难免会感到受骗了。这时候，反对党就许诺，下一次总统竞选后将分给他们一块更大的蛋糕，进而争取其更换党籍。反对党的胜利就会再次启动一个轮回。⁶

一旦当权，政治人物们就以政府的公共政策来换取金钱或影响力。

图 5.1 呈现了民主时期政治支持和影响力的模式。

总统虽然权力很大，却受制于积极主动的国会。颇有抱负的中产阶级政治人物为政治职位而奔走。他们为选票、资金和政治支持而进行各

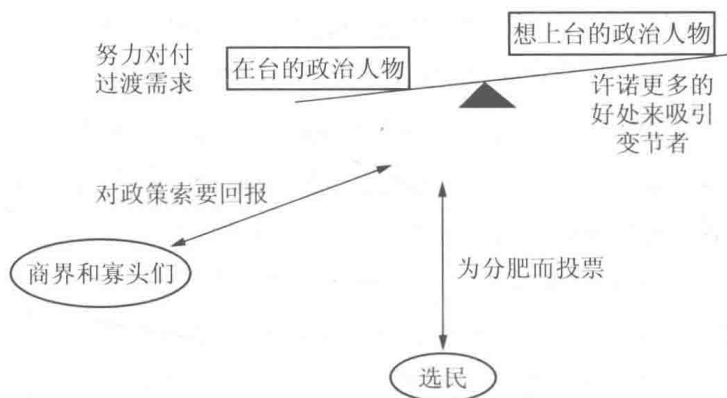


图 5.1 民主时期的政治资金结构

种交易。卡尔·兰德写道：“他们的资金源自哪里？大家只知道两个（候选人）拥有可观的个人财富。剩下的人只能深深依赖于来自其他人的竞选捐献。通常，政治捐献主要来自富有的并在该项捐献中有巨大经济利益的个人。”⁷在民主制下，菲律宾公共领域和私人领域的界限越来越模糊。戴维·沃尔夫写道，议员们消耗“他们的大部分时间……经营职业介绍所”，为顾客在政府谋职。⁸正如表 5.1 显示，政府在选举年以分肥犒赏支持者的方式过度消耗资源，这成为一种典型的特征。

表 5.1 政府在选举年和非选举年的净收入，1957—1968 年

年 份	总 统	选 举 年	净收入(百万比索)
1957 年	加西亚	选举年	- 123.4
1958 年	加西亚	非选举年	17.8
1959 年	加西亚	选举年	- 60.7
1960 年	加西亚	非选举年	46.9
1961 年	加西亚	选举年	- 159.2
1962 年	马卡帕加尔	非选举年	88.8
1963 年	马卡帕加尔	选举年	- 110.0
1964 年	马卡帕加尔	非选举年	75.3
1965 年	马卡帕加尔	选举年	- 208.2
1966 年	马科斯	非选举年	- 86.7
1967 年	马科斯	选举年	- 120.8
1968 年	马科斯	非选举年	- 85.3

资料来源:Harvey Averch, John E.Kochler, and Frank H.Denton, *The Matrix of Policy in the Philippines*(Princeton: Princeton University Press, 1971), p.101.

在地方,政治的图景由“枪、暴徒和黄金”构成,这生动描绘了菲律宾的选举过程,在这一过程中,暴力、私人军队和贿金都是获得权力的手段。到20世纪50年代早期,民族党和自由党的触手已经延伸至菲律宾最偏远的地区,在那些地方,候选人由国民大会选出。每一个村庄都有一个党委会,政治人物把拉拢到的选票返投给他所在政党的地方党支部。布赖恩·费根(Brian Fegan)指出:“来自乡村的代表像董事会一样进行会面并选出候选人,其竞选费用由政党的资金来补充。”⁹不过,我们不应夸大地方政治的民主性。这些制度仅仅揭露了地方主要家族的支配地位和强制力,以及其控制选举的能力。

“人情债”是菲律宾人非常重要的一种观念。它在领导人及其追随者之间建立了一种纽带,通过相互的义务将他们绑定在一起。在选举期间,候选人举行宴会,分发帽子和T恤。拥有私人投票机器、现金和政治影响力的地主乡绅为全国的政治人物提供选票。三十多年前,奥诺弗雷·柯普兹(Onofre Corpuz)这样描述菲律宾政治:“菲律宾政党的基本结构已经由其党员的社会阶级所决定。每个政党由领袖及其追随者组成。这些追随者效忠于各自的领导人,而非作为组织的政党。”¹⁰与韩国一样,选民往往希望投出的选票能得到回馈,期待地方政治人物能以慷慨大方的宴会招待、俱乐部和旅行的方式回报他们。候选人的大部分资金流向了地方老板。如果这些老板自己是市政府或乡村政府职位的候选人,他们就会保留一部分资金,然后把其余的分送给下属。在菲律宾,宴请是一种有几百年历史的传统,潜在的领导人通过这种方式可能会赢得支持。

菲律宾政治中还偶尔会发生谋杀和政治暴力等行为,这大多数发生在地方。这种使用暴力的罕见案例,就有涉及马科斯家族的。1935年,费迪南德·马科斯刺杀了他父亲的竞争对手胡里奥·那仑达森(Julio Nalundasan)。48年后,马科斯又让其党羽刺杀了贝尼尼奥·阿基诺(Benigno Aquino)。然而,总的来说,政治暴力在国家层面并不有效,主要还是局限于地方的政治冲突。暴力依然还是地方性的。阿尔弗雷德·麦科伊(Alfred McCoy)指出:“1965年……菲律宾杀人犯罪率大约为每10万人中有35人——而哥伦比亚仅为25人……在南伊洛克斯省(Ilocos Sur),谋杀犯罪率在两次选举之间的几个月里降到了每10万人中有1人

或2人,而在1965年11月竞选中蹿至30人。”¹¹正如第六章将会讨论到的,政治暴力在20世纪80年代和马科斯时代晚期的乱世中增多。而近些年来,暴力已经大为减少。

在菲律宾,华裔商人遭受歧视,他们倾向于通过招权纳贿来补偿。直到1974年,入籍归化的过程才自由化。先前严格的入籍归化政策要求视华人为外国人,从而使官僚和政客们可以利用他们。由于他们的外国人身份,许多行业拒绝华人进入,但他们可以进入商界。因此,华人种族背上了贿赂官僚和政客的名声。赞助竞选是他们能够介入政治过程以保护自身经济利益的唯一途径。¹²尽管有这些障碍,但是菲律宾的种族关系依然远远好于其他东南亚国家。马来西亚和印度尼西亚在对付它们的华人族裔市民时,还经常发生骚乱和纠纷,而菲律宾的大部分地区已经能避免这些严重问题。

菲律宾的政治模式建立在相对稳定的地区选举机制的基石上。这些机制使选民将选票投向有抱负的政治人物,以换取回报,其方式既有合法的也有非法的。因为人们总是认为在任的比在野的差,所以权力在党派之间来回转移。¹³然而,这造成的总的结果就是,民众过度要求政府,高层政治人物无力规划和执行连贯一致的政策。

政策

跟韩国一样,菲律宾也有一些各式各样的、以家族为基础的大企业集团。那些构成菲律宾基本单位的乡绅寡头家族也参与了农业出口的风险投资。和韩国的情况一样,“国外学者在阅读这一长串名单时,会为他们复杂的经历和背景而感到迷惑,并认为这样一种关于家族的编年史不足以建构一个宏大且清晰的理论。然而,对于菲律宾读者而言,他们熟悉这一切,每一个家族的名字——索里亚诺(Soriano)、尤洛(Yulo)、洛佩斯(Lopez)——都被编码为不同层次的含义,仅仅复述他们的名字,就会唤起一种强烈的共同认知”¹⁴。这些权势家族代代相传。的确如此,菲律宾人所谈论的“100个大家族”控制着该国的经济命脉。¹⁵正如第二章所述,每一个家族都在多个领域里拥有自己的势力,而且每个家族都具有独立游说的能力。如有需要,这“100个大家族”可以捆绑在一起,但通常而言,

它们彼此之间没有合作。正如他们之中的某个成员曾告诉我的那样，“如果你是这 100 个之一，那么你就是独立而自由的”，“我不想成为总统，我只想成为这 100 个之一”。¹⁶

跟韩国一样，以家族为基础的大型企业集团控制了菲律宾的经济。在 1980 年，在 98% 的经济产业部门中，“四家甚至更少的企业控制了 35% 的销售”¹⁷。在 1982 年，排名前 10 的公司的总净收入是排名前 100 的公司的 1.3 倍，而这 10 大公司的总收入大约占排名前 1 000 的公司总收入的三分之一。¹⁸而且，商业银行的集中度也接近韩国的水平，少数银行占据了整个经济部门的很大比重(表 5.2)。

表 5.2 商业银行资产,1990—1995 年(占有商业银行总资产的比重,%)

银 行	家 族	运营时间	1955 年	1960 年	1965 年	1970 年
BPI	佐贝尔-阿亚拉	1851 年至今	5.3	4.4	3.3	3.7
FEBTC	费尔南德兹-尤洛	1960 年至今	—	1.3	1.6	2.0
半岛银行	阿博伊蒂兹家族	1961—1974 年	—	—	0.7	1.0
中华银行	杨清戈-薛华成	1920 年至今	7.8	7.5	4.2	4.1
马尼拉银行	普亚特	1961 年至今	—	—	1.5	1.9
总 计			13.1	13.2	11.3	12.7

银 行	家 族	运营时间	1975 年	1980 年	1985 年	1990 年
BPI	佐贝尔-阿亚拉	1851 年至今	4.2	6.1	5.7	9.1
FEBTC	费尔南德兹-尤洛	1960 年至今	3.5	4.0	4.4	8.5
半岛银行	阿博伊蒂兹家族	1961—1974 年	—	—	—	—
中华银行	杨清戈-薛华成	1920 年至今	3.1	2.4	1.4	2.4
马尼拉银行	普亚特	1961 年至今	2.7	2.3	2.8	n.a
总 计			13.5	14.8	14.3	20.0

资料来源:改编自 Paul Hutchcroft, “Predatory Oligarchy, Patrimonial State: The Politics of Private Domestic Commercial Banking in the Philippines”(Ph.D. diss., Yale University, 1993), p.65.

然而,与韩国相反的是,菲律宾商业家族的真实数量要大得多,在地理上更加分散,而且分布的行业也更加广泛。这在很多方面影响了对租金的争夺和分配。首先,更大的经济和社会流动性意味着租金争夺的代价更高,租金也更加分散。其次,由于家族对政府的影响和抵制能力要小一些,所以菲律宾对产权的分配也更加脆弱。最后,家族的流动性意味着其在向政府提出要求方面的凝聚力更小,而且更容易被政

府分化。

这些家族都有他们的地区势力。在宿务岛的南部地区,阿博伊蒂兹(Aboitiz)家族和奥斯曼纳(Osmena)家族处于统治地位,而科胡昂科(Cojuangco)家族则来自马尼拉北部被誉为制糖和大米之乡的打拉地区。弗劳宜兰多(Floirendo)家族则受到棉兰老岛(Mindanao)关注香蕉产业利益的达沃(Davao)地区的支持。洛佩斯家族则起家于内格罗斯(Negros)和班乃岛(Panay)地区的糖业出口。在20世纪90年代,这些家族如果是华人后代,则通常被认为是大班(Taipans);如果是菲律宾人或者西班牙人,则被认为是大亨(Tycoon)。然而,这些都是20世纪90年代的称呼。在20世纪60年代,他们被称为寡头。在此之前,他们被认为是大地主。在20世纪40年代末到20世纪60年代,菲律宾的制造业经历了令人目眩的增长,被称为菲律宾的“黄金时代”。¹⁹由于高估的货币、配额和高关税,许多菲律宾企业得以急剧扩张。而且,在当时,菲律宾还拥有较高水平的制造业技术,有一份报告披露,在1979年,菲律宾的熟练工人和工程技术人员数量不亚于新加坡。²⁰

然而,菲律宾的商务交易成本长期以来一直居高不下。从20世纪50年代晚期开始,传统的菲律宾寡头就开始由最初的农业土地经营,向更广阔的商业领域进行多元化扩张,尤其是开始涉足那些进口替代的风险投资项目。这在一定程度上体现了一种政治上的算计:如果他们将其商业利益多元化,那么政府换届所带来的不利影响就会有所减弱。这同样也是对经常遭受侵犯的财产权的一种保护。保罗·赫奇克拉夫特写道:“一个家族不能依赖于那些得到总统府内的朋友支持的投资项目,因为,政府的更迭会导致与过去政治关系纽带的断裂,这些投资项目就必将受到威胁。”²¹从单纯的农业出口转向多元化经营,这些大地主家族在20世纪60年代成为占据统治性地位的制造业阶层。这种变化给这些家族带来了收益,使得他们能够规避商品价格的巨幅波动、比索贬值以及菲律宾内部和与美国之间的政治动荡的影响。

据罗伯特·鲍德温(Robert Baldwin)的估算,由于进口数量的限制,产业商人们从这些商品中获得了超过200%的收益。²²与韩国的体制相同,收益的10%要返还给那些卷入其中并给产业商人提供了帮助和政府

官员，这在20世纪50年代成了一种游戏规则。²³ 格里克(Gleek)提到，在1964年，有7个国会议员、5个省长和5个城市的市长被发现卷入了进口香烟的走私活动。²⁴

正如赫奇克拉夫特所写到的那样：“只要能够获得租金……寻租者就认为维持与政府的关系纽带比提升公司内部的效率更加重要。的确如此，对20世纪50年代纺织业的一项研究表明，企业家们‘认为中央银行与他们的工厂几乎同等重要’。”²⁵ 因此，在菲律宾的投资项目中，没有安全保卫是难以想象的。同样，由于大量的资源和精力从发展高效产业转向获取能服务于经济利益的政治保护，社会的交易成本十分高昂。

菲律宾政商互动关系的性质在其他方面也提高了交易成本。菲律宾的商业在地理上十分分散，这限制了商业家族之间可能的协调与共谋。此外，由于利益的分配和构成是以家族为单位的，而且是跨经济部门的，商业部门难以形成一致的需求来迫使国家采取连贯的政策就不足为奇了。“菲律宾商业协会的弱小是有名的，而且其制度化程度很低，其成员认为，赚钱的方法是从政府那里获得特权，并对彼此‘封锁信息’。”²⁶ 在韩国，韩国产业联合会和韩国商会(Korean Chamber of Commerce)制度化水平很高，在整合商界利益中发挥了很重要的作用。在菲律宾，菲律宾商会以及类似的协会难以代表菲律宾商业发出一个整体的声音。尽管菲律宾商业精英之间在宏观经济政策上有着内在一致的利益需求，但是他们无论是在民主还是独裁体制下，都有着激烈的政治竞争，这意味着这些家族更加关注提供那些只对他们有利的特殊商品(particularistic goods)，公共产品因此常常供给不足。曼纽尔·蒙特斯(Manuel Montes)对这种盛行的寻租现象进行了准确的总结：

政策协商会议被用来保护个人利益……私人部门对自身利益的界定有时并不清晰。保护私人利益还需要掌握涉及政府意图的关键信息……而获取这些信息需要私人关系，比如亲缘关系或其他纽带。²⁷

商业协会可能比较弱小，但大型的寡头家族并非如此。因为家族势力强大，商界作为一个统一声音并没有出现。但是单个家族非常强大，所

以国家并不能制定连贯一致的政策。

对菲律宾家族企业最好的研究成果来自约翰·多尔蒂(John Doherty),他对菲律宾企业董事会中的连锁关系进行了研究。²⁸而这也是与韩国正好相反的。在韩国,大企业集团虽然也为家族所有,但它们却是通过非正式的个人程序来控制的。创始人或公司主席的个人魅力而非董事会的法律组织对于公司非常关键。在菲律宾,尽管家族势力巨大,但更加正式的组织和法律控制仍然存在,董事会和其他的制度控制是非常重要的。表 5.3 显示了 1979 年董事会连锁控制的一个样本。这些家族企业与韩国的大企业集团有着惊人的相似之处,除了处于核心位置的银行。银行被菲律宾主要家族控制,这意味着国家对企业进行奖赏和惩罚的能力受到限制。多尔蒂写道:“连锁经营意味着决策受到制约。在一个国家,如果银行、金融和商业部门中的交叉任职越多,一小撮公司领导人对整个国家的经济的控制力就越强。因此,研究究竟是谁控制了菲律宾经济,一种方式就是研究董事会的这种交叉任职。”²⁹阿亚拉集团(Ayala Group)就是一个典型,它总共拥有 24 家分公司,经营领域遍及各个行业,从石油化工到矿山和地产。

表 5.3 菲律宾的家族所有,1979 年

阿亚拉集团(24 家公司)	阿博伊蒂兹集团(13 家公司)
菲律宾岛屿银行	亚洲和美洲岛屿银行
8 家石油化工公司	1 家工业气体公司
2 家矿业公司	3 家汽车公司
2 家机械公司	2 家纸浆纸业公司
2 家汽车公司	1 家烟草公司
2 家纺织公司	5 家船舶公司
1 家纸浆纸业公司	杨清戈-薛华成集团(33 家公司)
3 家房地产公司	中华-黎刹银行
2 家酒店集团	2 家通信公司
2 通信公司	5 家矿业公司
费尔南德兹和尤洛集团(32 家公司)	2 家重机械公司
远东银行和信托公司	1 家肥料公司
3 家化工公司	5 家汽车公司
6 家矿业公司	6 家纺织公司
2 家重机械公司	7 家纸浆纸业公司

(续表)

阿亚拉集团(24 家公司)	阿博伊蒂兹集团(13 家公司)
3 家汽车公司	3 家制药公司
5 家纸浆纸业公司	2 家烟草公司
3 家纺织公司	普亚特集团(17 家公司)
1 家制药公司	马尼拉银行
3 家船舶公司	1 家化工公司
1 家烟草公司	1 家房地产公司
1 家房地产公司	3 家船舶公司
2 家酒店集团	5 家矿业公司
2 家通信公司	1 家炸药公司
	2 家汽车公司
	3 家纺织公司
	1 家纸浆纸业公司

资料来源:John Doherty, "A Preliminary Study of Interlocking Directorates among Financial, Commercial, Manufacturing, and Service Enterprises in the Philippines" (MS, Manila, 1979), pp.98—99.

大家族倾向于将其下属公司以一个大银行为中心来进行产业集聚,大银行能够给其提供融资。比如,菲律宾商业银行(Philippine Bank of Commerce)就是由科胡昂科家族所控制,在 1987 年马尼拉银行破产之前,它是由普亚特(Puyat)家族所控制的。此外,各个董事会里的交叉任职,使得一小部分人控制了为数众多的企业。通过这种方式,即便某个家族本身隐居于幕后,但它也能够创建一个多元化的企业集团。这种模式之所以能够兴起,是因为国家的虚弱。在韩国,一个家族需要营造一个企业形象来自我保护,而在菲律宾,这样公开的标志只能引发不满。在菲律宾,隐身幕后是比位居前台更加安全的政治战略,这一点和韩国正好相反。

在 1979 年,菲律宾 1 000 家大企业中,只有 60 家公开交易。绝大多数的大企业都被各个家族私人拥有,因此,这部分经济是由寡头所控制的,几乎不承担公共责任。

在民主时代,菲律宾的政治是由大型寡头家族以及与他们有裙带关系的政客们所控制的。这些政客们以其个人私利为依据来操控国家。

马科斯和戒严令(1972—1986年)

如果说菲律宾民主时代的特征就是利益集团压倒一个弱政府,那么戒严时期就意味着钟摆摆向相反的方向。作为独裁者的费迪南德·马科斯在总统府拥有高度集中的权力,以至于他可以有做任何他想做的事情。在一个名义上民主的体制下,立法机关在分配租金方面扮演着主要角色。而通过解散立法机关,马科斯得以控制整个国家机器。以前,一个家族通过在国会中安插本地的议员来代表家族的利益,现在,它必须依靠马科斯本人的支持。

因此,权力的钟摆发生了变化,菲律宾从民主时期的弱国家、强社会,变成一个能够分化和掠夺弱社会的有内聚力的国家。马科斯之所以能对商业阶层作威作福,其中一个原因在于商界组织混乱。尽管菲律宾家族企业集团在某些方面也组织良好(他们各式各样,很多有自己的银行,能从国家获得租金),但这些家族企业集团很难作为一个整体齐心协力地从国家那里谋求他们的利益。如果说韩国的商业阶层的确有实实在在的权力,那么菲律宾的不同之处就显而易见了。和韩国不同,菲律宾不存在“恐怖平衡”的情形。马科斯之所以拥有无上权力,另外一个原因在于,朴正熙一直试图区别于其前任李承晚,而马科斯没有任何动力去使自己区别于他的前任,因此,他的情况就完全不同。

在20世纪70年代早期,在戒严令的帮助下,马科斯发布了“新社会”的计划,并发起了一场社会运动,名为“新社会运动”(KBL)。政府的目标是增加对穷人的关注,加强政府的纪律性和凝聚力,同时为经济发展指点江山。尽管马科斯最初确实向寡头以及旧的经商方式“宣战”了,但他却是一个精明的政客;他擅长玩弄“分化和瓦解”的游戏,逐渐采取行动来打击那些在独立之前就已经统治菲律宾政治的寡头们。“所有的议程最终都是由与总统府关系密切的商业和政治利益所确定的。”³⁰伊曼纽尔·迪奥斯写道:“菲律宾精英阶层的分裂已经达到了一个危险的境地,这很大

程度上源于马科斯家族、罗曼尔达兹家族(Romualdez)……与洛佩兹家族、奥斯曼纳家族、阿基诺—科胡昂科家族(Aquino-Cojuangcos)、杰克托斯家族(Jacintos)围绕政治和经济权力所展开的激烈斗争。马科斯利用了民粹主义的说辞,将其斥为寡头,正是这样,他才堂而皇之地没收他们的财产并对其进行政治迫害。”³¹

通过对国家权力机器的重新锻造,马科斯掌握了绝对的权力,一个最好的衡量标志就是,他在戒严令下对地方军阀进行了彻底清除。费根写道:“通过1972年的一次武力聚歼,马科斯沉重打击了私人武装力量,后来菲律宾中央警察署又从当地市长手中接管了城市警察的指挥权,而后马科斯又立马对中央警察署进行了人事调整,特别是撤换了那些与地方势力搅和在一起的官员。”³²在美国的帮助下,马科斯通过重建军队和警察加强了中央集权。据斯特林·西格雷夫(Sterling Seagrave)的叙述,“在戒严令下,他(马科斯)强有力地控制了马尼拉,好似首尔的韩国将军”³³。正如一位曾在马科斯政府中担任高级职务的官员写到的那样:“马科斯是一个聪明的领导人。至少在戒严令之初,他让我们相信,他的政权正走在一条正确的轨道上:马科斯积极推动基础设施建设,改善各省人民的生活质量,并发展各种民生项目。”³⁴比如,20世纪70年代,农村的电力工程使那些最穷的省份第一次用上了电。

为了维持他的统治,马科斯竭力去分化和瓦解其反对者(图5.2)。他

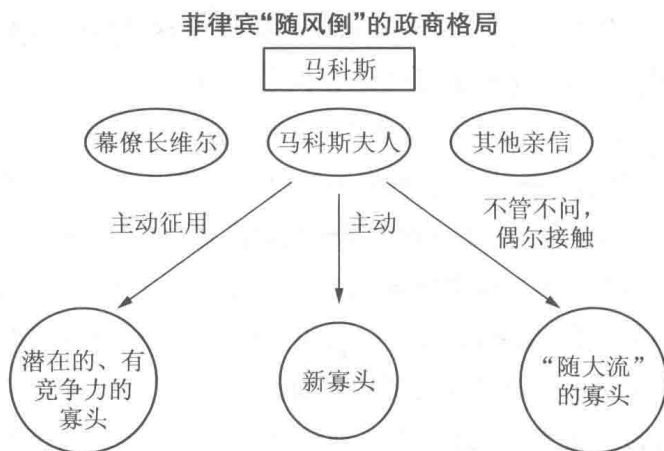


图 5.2 马科斯执政时期的政治资金结构:分配与征用

打击了那些可能成为潜在竞争者的寡头们，并且栽培了一批新的寡头，这些寡头只有依靠他才能获得成功，一旦背弃他，就会陷入孤立。正如一个匿名的政治人物所评论的那样：“马科斯的计谋十分严密。首先，牢牢抓住重工业的现金流，比如墨卡罗科发电厂（Mercalco）。如果你有流动资金，你就能收买任何人。其次，分化与瓦解。再次，通过制造人身攻击和假象的烟雾弹来混淆事实。最后，故意制造麻烦，然后使自己成为救世主。”³⁵

玩家

马科斯培植了一些新的寡头，他们高度依赖于马科斯个人的成功，马科斯还奖赏那些与他合作的传统精英。加里·霍斯（Gary Hawes）写道：“国家的权力被运用于实现个人的政治目标……（在制糖业）大量的盈余进入了第一家庭的个人口袋以满足其政治需要。”³⁶因此腐败的方向从社会对国家由下而上的掠夺，转变为国家对社会自上而下的掠夺。在将其个人的意愿施加于社会和采用有利于菲律宾社会的经济政策之间，马科斯选择了满足自己的私欲。

马科斯的朋党亲信们常常享受优厚待遇，他们通常能够获得专卖权并因此而攫取暴利，负责监管的官僚机构对此充耳不闻，形同虚设。埃米尼奥·迪斯尼（Herminio Disini）（他娶了第一夫人伊梅尔达·马科斯的堂妹，而且是总统的高尔夫球伴之一）能够垄断菲律宾过滤嘴香烟市场的90%，而同时他却只需要上交10%的进口税，其竞争者则需要交100%的税。³⁷其他一些选择与马科斯合作的传统精英还有科胡昂科家族的两个分支爱德华多·科胡昂科（Eduardo Conjuangco）和雷蒙·科胡昂科（Ramon Conjuangco），以及罗伯托·贝内迪克托家族（Roberto Benedicto）和乔斯·尤洛家族（Jose Yulo）。³⁸

正因为如此，马科斯豢养了一批新的以寻租为目的的资本家，而不是促使企业在国际市场中更有竞争力。正如理查德·多纳所说：

这些商人利用与马科斯家族的裙带关系来渔利，他们块头日益巨大以至于能够控制经济中的一些关键部门……在20世纪70年

代，菲律宾私人经济部门是由一群企业家所控制的，由于国家的补贴，他们在融资上十分轻松，但他们却管理糟糕，并且大部分都热衷于短期利益。³⁹

这些资本家包括建筑领域的昆卡(Cuenca)、纺织业领域的迪斯尼、制糖和造船业的贝内迪克托，以及汽车业的西尔韦里奥(Silverio)。⁴⁰但是，这些大型寡头企业通常不过是其拥有者及其裙带者们的摇钱树而已。欧纬纶(William Overholt)指出：

马科斯政权热衷于核能、钢铁、铝业、铜业和其他资本密集型的产业，也就是所谓的 11 个主要产业项目……这些大型项目最终并不匹配国民的技能和比较优势，只能依靠大量的对外借贷，而这些贷款的大部分又都流入了瑞士的银行账户。⁴¹

马科斯支持的都是那些忠诚于他的人，这是显而易见的。在马科斯任内，制糖业、椰树种植业、谷物业都被高度垄断，而且都被马科斯政权打着经济合理化的幌子给了他的亲信和裙带者们。同样，菲律宾国家银行(Philippine National Bank)和菲律宾政府频繁地挽救这些裙带公司于破产的边缘。不仅如此，西尔韦里奥的德尔塔汽车(Silverio's Delta Motors)——日本丰田汽车的组装厂——豁免于 1981 年的一项法令，该法令改变了对通用汽车公司和福特汽车公司投资的“本地化”要求(local content requirement)。⁴²1984 年，西尔韦里奥的德尔塔汽车破产的时候，菲律宾国家银行拥有该公司 70% 的产权，并向其提供贷款 100 亿比索。⁴³前驻日大使罗伯特·贝内迪克托(Robert Benedicto)几乎完全垄断了菲律宾的制糖业。贝内迪克托领导了政府的菲律宾制糖委员会(PHILSUCOM)，该委员会控制了整个糖类产品的种植，而该产业一直被认为是“没有效率的”。在 1978 年，他又创建了共和国农业银行(Republic Planter's Bank)，该银行控制了整个农作物的贷款。⁴⁴同样，国防部长胡安·庞塞·恩里莱(Juan Ponce Enrile)和“椰树王”爱德华多·科胡昂科垄断了椰树产业，正如瓦尔登·贝洛(Walden Bello)等所描述的：

恩里莱是科胡昂科的联合椰子加工厂的董事会主席。恩里莱还

是 COCOFED 的荣誉主席,同时科胡昂科还担任政府规划委员会菲律宾椰树产业规划局的局长。在 1979 年秋天,马科斯的一个总统政令震惊了马尼拉的商业圈,他命令将所有的椰子加工厂卖给联合椰奶加工厂,或者与联合椰奶加工厂联营,成为其子公司。这是恩里莱—科胡昂科联合体公然和肆无忌惮地控制椰子产业的第一步,被描述为“纵向整合”。⁴⁵

竞争者

马科斯并没有对那些可能威胁到其统治地位的寡头们心慈手软。1972 年,马科斯发布了戒严令,没收了许多旧寡头的财产,包括他们旗下的广播公司、报社、土地、金融机构、公共设施等,并将这些企业划归到他的亲信名下。马科斯借助国家的力量与传统的政治势力作战,同时,通过将政治权威牢牢掌控在自己的手中,亲手打造了一个全新的政治企业家阶层,这一阶层由他的“亲信”组成。

在菲律宾诸多旧寡头之中,洛佩兹家族对马科斯的统治构成了最为严重的威胁。该家族发迹于 19 世纪的内格罗斯岛和班尼岛,由经营糖业和出口贸易起家,在糖业发展的黄金时期积聚了大量财富。从其发家伊始,老欧亨尼奥·洛佩兹(Eugenio Lopez Sr.)就着力打造了一个政治经济王国。⁴⁶到 20 世纪 70 年代早期,该家族的欧亨尼奥和费尔南多两兄弟拥有的产业包括公交公司、航空公司和船厂各一家,以及马尼拉电力公司、菲律宾工商银行(PCI Bank)、《马尼拉记事报》(*Manila Chronicle*)和 ABS-CBN 电视网、制糖厂以及许多其他企业。(见表 5.4)1972 年 9 月 22 日,Metrocom 控制了 ABS-CBN 电视台,并强征了《马尼拉记事报》社。第一夫人伊梅尔达·马科斯的兄弟科克·罗曼尔达兹(Kokoy Romualdez)以区区 50 万比索的价格购得洛佩兹家族价值 5 000 万比索的新闻集团。马科斯以免除税务为交换条件,几乎无偿占有了洛佩兹家族的 ABS-CBN 电视台。此外,他还以其他更为狡猾的方式将马尼拉电力公司等一批洛佩兹家族的财产据为己有。⁴⁷

表 5.4 洛佩兹家族旗下企业(1972 年)

马尼拉电力公司	梦塞拉特公司
马尼拉电力证券公司	卢务(Nuvue)电视台
马尼拉电力证券与工业公司	菲律宾电报电话公司
菲律宾电力公司	山巅(Mountain Top)度假酒店
菲律宾发动机制造与工程建设公司	本普雷斯(Benpres)控股公司
MSC 计算机公司	AFICSO 公司
ABS-CBN 电视台	洛佩兹股份有限公司
SCAN 公司	洛佩兹基金会

资料来源:Jose V.Abueva, ed., *Eugenio H. Lopez, Sr.: Pioneering Entrepreneur and Business Leader* (Diliman, Quezon City: University of the Philippines, 1998, 1997), p.22.

除了洛佩兹家族之外,阿基诺家族也对马科斯的统治构成了潜在的威胁。阿基诺家族于 1958 年在其家乡省份购置了 12 000 公顷高产稻田和一家美资炼糖厂。但在 1978 年,马科斯借助法律手段,以 1958 年的价格购得了这批产业,在这笔交易中,马科斯净赚利润过百亿比索。⁴⁸而尼诺·阿基诺(Ninoy Aquino)本人也被视作马科斯政权的重大威胁。1983 年,他结束流亡生涯从美国返回菲律宾,在马尼拉甫一下飞机即遭暗杀。

来自宿雾省的奥斯米纳家族也是马科斯政治上的竞争对手之一。1906 年塞尔吉奥·奥斯米纳成为宿雾省总督,此后该家族演变为政治世家。宿雾省首府宿雾市是菲律宾仅次于马尼拉的第二大都会,人口过百万,基础设施十分完善。因此,控制了宿雾就可以获取全国范围的政治影响力。这么一来,奥斯米纳家族就成为马科斯的政治对手。老塞尔吉奥·奥斯米纳曾于 1935—1944 年任菲律宾副总统,1944—1946 年任总统。他的儿子小塞尔吉奥·奥斯米纳曾任国会参议员,并于 1961 年参与过副总统选举的角逐,更在 1969 年的总统大选中与马科斯直接对垒。1971 年,他在米兰达广场爆炸案中负伤,此后他离开菲律宾前往美国,1984 年客死异地。而他的儿子奥斯米纳三世则在 1972 年因莫须有的煽动叛乱罪遭逮捕,与他同时被抓的还有他的堂兄弟艾米利奥·奥斯米纳以及洛佩兹家族的继承人格里·洛佩兹(Gerry Lopez),此三人后均被驱逐出境,财产也被充公:马科斯借 1974 年的土地改革方案强占了奥斯米纳三世的大庄园,通过政府的土地开垦计划征用了价值数百万美元的宿雾发展公司。⁴⁹

1972年,菲律宾信托公司和大陆银行的拥有者维森特·坦(Vicente Tan)也因所谓“破坏经济秩序罪”的罪名而下狱,直到他同意放弃对这两大金融机构的控制权后才被释放。

幸存者

最终,那些迎合马科斯的旧寡头得以生存下来,而他们是寡头中的多数。对这些精英人物来说,只要马科斯不对他们下手,他们就会压抑自己的不满情绪,对马科斯的高压手腕听之任之。尽管偶尔出现的反抗举动也是不容忽视的,比如尼诺·阿基诺、乔斯·迪奥克诺(Jose Diokno)的反抗行为,但总体而言,正如马尼拉商业银行前任行长托尼·加特迈坦(Tony Gatmaitan)所指出的那样,“菲律宾的超级精英人物是懦弱的,在这一点上,他们与其他任何地方的精英人物没有本质区别”⁵⁰。从马科斯的角度来说,这些精英人物只要不反对他的统治或者干预他的其他行动,那么就不必对他们采取措施。这些群体还会间或就某些问题相互沟通并配合。比如马科斯曾力劝前总统马卡帕加尔(Makapagal)担当起在全国范围内宣传新宪法的工作。恩里克·佐贝尔·阿亚拉(Enrique Zobel de Ayala)也曾受命担任菲律宾驻加拿大圣詹姆斯市的领事,借助这层关系,其兄弟得以在马卡蒂市经营巨大的产业,并将该市发展为菲律宾全国的商业和金融中心。

通过分化瓦解和强力压服等手段,对那些未能有效组织起来的商界人士,马科斯政权进行了残酷的压榨。然而,作为整个体系的一个组成部分,马科斯并未从根本上改变菲律宾的社会形态。他的改革目标极其有限,也未能有效实现对银行家和资本家的掌控。相反,他的举动使得具有菲律宾特色的贪腐模式变得合理。不仅旧的寡头并未被消灭,而且还产生了一批新的寡头,这些新寡头觊觎旧寡头的权势地位。土地改革未能持续,地租也依然存在,事实上,马科斯把这些东西改头换面后重新作为服务统治者利益的工具。从制度上讲,在民主时代,随风倒的政治过程一直在持续。每一个人都需要——甚至是强烈渴望——与总统府建立某种关系。与朴正熙时期的韩国一样,此时菲律宾的重大决策都是出自最高层。

最后阶段

菲律宾的这套系统平稳地运行了十年左右的时间。马科斯在执政初期也取得了一些政绩，他推进了一些改革，削弱了地方军阀的势力，同时在吸引外资、说服世界银行等国际机构为菲律宾提供资金等方面也有不小斩获。但到20世纪80年代早期，马科斯政权却因其本身的臃肿而濒临崩溃。由于疾病而卧床不起的马科斯逐渐丧失了对权力的有效掌控，其亲信之间也常发生内讧。许多寡头在过去安于马科斯给予其些许自主决断权，如今他们也变得日渐担忧起来。那段时间，菲律宾的经济经历了一次较长时间的滑坡，地方上一些省份的叛乱活动也开始增多，不稳定因素不仅在草根阶层中滋长，更逐渐在马卡蒂市(Makati)的精英人物中产生。而1986年的临时大选则成为压垮马科斯政权的最后一根稻草，“人民运动”力量开始兴起，马科斯随之下台。

菲律宾政治格局的随风倒 与腐败现象的潮起潮落

菲律宾的裙带关系模式导致其交易成本增加，经济表现也十分低迷。不同商业集团之间为抢夺国家财富展开恶斗，与之伴随的是国家权力在不同集团之间的迅速转移。对财产的占有并不持久，因此精英的地位也不稳固。企业家们无法被有效组织起来并发出连贯的声音，向政府施压以采取持续性政策；更为重要的是，商界人士们将主要精力都投入到彼此倾轧之中，这就使政府渔翁得利。因此，在马科斯时代，尽管菲律宾的国家实力在一定程度上有所增强，但征用旧寡头财富的做法还是催生了一批新的裙带寡头，这更进一步提升了经济运行的成本。裙带主义和私人关系导致经济运行成本提高，经济效益低下，菲律宾正是这种欠发达国家的典型代表。其政商关系模式与韩国相比既有相同之处，也有不同之处。

相同之处

韩国与菲律宾的金钱政治从大体上讲是相似的：精英之间的关系都是以政治恩佑换取选票，以政策优惠换取贿赂资金。正因为如此，两国政府都难以有效约束商界精英的行为。在戒严时期，两国的政权体系都具有一定的自立性。朴正熙和马科斯在进行干预活动时，也都经过精心的选择，重大的政策多由行政部门作出，而非由其下的官僚机构作出。独立后的韩国和菲律宾，在混乱不堪的社会中强行植入了相似的民主制度，因而在整体上呈现出类似的政治模式和贪腐模式。这一模式所导致的危害虽然严重但却可以预见，比如，政商之间的勾结，周期性发生的政治危机，立法当局的软弱无力以及不稳定的政党体制。由此可见，两国更深层的政治模式和制度也存在着内在的连续性。

此外，两国在制度结构方面存在明显的相似性。首先，两国的政治体制都是总统制，宪法赋予总统以庞大的行政权力。总统所拥有的影响力源于总统职位本身所具有的权力。总统通常作为所在政党的党首在党内享有很大的权力，借助该党的执政地位，总统也就有了更多的权力。领导人与政党之间的关系构成了经典的委托人与代理人之间的问题，即政党能否制约其领导人。应该说，韩国和菲律宾的总统制自成体系，与其他亚洲国家存在差别。以日本为例，该国的议会制度使首相相对弱势，其职权的行使需建立在执政党支持的基础之上；与此同时，日本的官僚体系也具有相对独立的地位，而不是维护政权利益的工具。

韩国和菲律宾的制度框架对两国造成的影响十分相似，这导致两国具有大体相同的政治和权势模式。首先，有名无实的民主机制使两国都衍生出庞大的政商支持网络。两国也都不时受到各种腐败丑闻的困扰。

其次，这种制度框架使得大财团的出现成为必然，这就导致大企业经济政策制定过程的影响力与日俱增，且几乎处于一种核心地位。与台湾地区相比，韩国与菲律宾的大企业影响力更大，其原因就在于政党需要迎合这些企业以赢得选举。而这种迎合行为的明证就是经济政策的反复无常和腐败案件的不断涌现。基于上述情况，韩、菲两国的政治形态都遭人诟病，被认为派系林立、徇私枉法。⁵¹

考虑到制度框架所具有的相似性，我们可以预见，两国在政治和权势模式等方面也大同小异。政治力量并不消极；官场上充斥着各种政治斗争，如争取同盟、打击敌人、围绕政策和官职进行的勾结。在这样的状态下，各种政治势力均粉墨登场，采用各种非法伎俩对社会进行劝服、收买和胁迫，使之默认或支持他们的统治。而要实现这一目的，既需要金钱，又需要一定的专业知识。各政治势力获取选票的惯用手法是：在城镇发动群众，举办聚会，赞助远足活动，雇人在群众集会上进行展示。上述活动得以举办的前提条件是拥有充足的资金，这就给政治精英造成了长期的压力，使他们不得不向私营商人们索取政治献金。这一现象可以追溯到两国独立之初。

一旦一个政治团体控制了政权，商业团体就可以为之提供资金支持，获得政治上走后门的机会，从而得到优惠的政策。统治者在制定政策的过程中，也将着眼点放在维持政治同盟，改变反对势力的立场，以及防止潜在问题的发生。由于当局的政策会直接影响商业团体的利益，因此它们都努力寻求对当局政策施加影响。

无论是在韩国还是在菲律宾，私人关系和家庭纽带都在政治经济生活中居于核心地位。精英之间通过联姻等方式培育私人关系在两国都十分普遍。基于精英双方的默许，一方的引见对于打开政商联系的大门具有至关重要的意义。此外，两国的精英人物通常都能长久保持自己的地位，尽管精英家庭的成员可能会在短期内面临各种问题，但其本人或者说整个家族都有可能迅速恢复影响力。

不同之处

菲律宾的腐败情况与韩国有所不同。在韩国，为了应对强大的军政权，商业部门需要强有力地组织起来；而在菲律宾，无论是国家还是寡头都缺乏内聚力。基于这一原因，势力庞大的寡头集团才能在民主时代大肆干预国政。尽管这一过程表面上看有些混乱，但总体而言其方向仍然可以预见，其形式依然有章可循。国家的发展因为寡头的贪婪而步履艰难，但只要寡头们的利益未受到侵蚀，他们就没有改革现行体制的动力。这就构成了囚徒困境，在这一困境中，对国家有利的改革措施得不到当权

者的青睐。

在马科斯统治时期,政治的钟摆在两极之间晃动。国家的内聚力从一开始就比较强,精英之间具有明确的一致性,以维尔(Ver)将军、伊梅尔达·马科斯以及费迪南德·马科斯等为代表,精英群体所构成的统治力量清晰而明确。当然,这并不是说他们之间就不存在冲突;事实上,马拉坎南宫因权力的分割而臭名远扬。其中,尤以维尔将军、伊梅尔达·马科斯与恩里莱之间的斗争最为激烈。⁵²但尽管如此,马科斯时期菲律宾国家权力集中程度依然高于政治争吵不断的民主时代,政令基本出自马科斯官邸。在与寡头的较量中,政府掌握了主动并有效分化瓦解了后者,使他们只能对政府的政策作出被动的反应而不能主动施加影响。菲律宾官僚群体的力量虽然也不断强化,并且也着实自主于社会利益之外,但却必须在行为上投当局之所好。对菲律宾人民而言,一个不幸的情景是国家的权力并未运用于重要的发展目标上,相反却促发了大量使马科斯本人获益颇多的腐败案件。

在国家汲取社会财富方面,韩国与菲律宾也存在诸多不同。不管是在民主时期还是在威权时期,菲律宾的领导人都未曾主动或被迫作出过可信的承诺以鼓励外部投资。因为这样做意味着当政者要放弃手中的部分决策权。在第四章中我们已经认识到,尽管韩国政府会不时发出种种威胁,但却几乎没有为难过那些经济精英。当政府试图推行经济领域的合理化运动时,其结果往往以失败告终,正像汽车工业所经历的那样。这种结果与我们凭直觉作出的预期是恰恰相反的,它表明:不仅国家能力十分重要,国家目标也同样重要。在菲律宾,由于缺乏外部威胁;同时,基于保持与美国和国际货币基金组织良好关系的愿望,马科斯自然希望能将寻租行为发挥到极致。马科斯治下的菲律宾政府,贪腐行为已发展到令人发指的地步。不管其预估总数是50亿美元还是200亿美元,都可以说马科斯时期菲律宾政府已将贪污腐败演绎到了极致。而在韩国,由于时刻面临着和美国打理好关系、同时防止与朝鲜发生冲突的艰巨任务,因此其领导人不得不将提高效率、推进改革置于优先考虑的地位。

很多学者都乐于探讨韩国较高的制度化程度对其发展的促进作用。

但本书却认为韩国的精英常常忽略制度建设,不管是经济企划院、立法和司法系统还是选举体系都是如此。而十分具有讽刺意味的是,如果单从菲律宾政商各界对司法部门的高度倚赖来看,我们甚而可以说菲律宾的制度化建设水平是要高于韩国的,这一点让人觉得十分惊讶。即便是最高领导人费迪南德·马科斯在与其政治和经济对手进行较量时,也知道要采取诉讼、即决审判和总统令的法律形式征收他们的财产。与之形成鲜明对比的是,即便在今天,韩国司法部门的作用都未能充分显现。诚如一位知名律师所言,“美国人麻烦就麻烦在他们教给我们太多的法律,大大超出了我们的需要”⁵³。也有人指出,马科斯对司法部门的倚重只是一种假象,菲律宾的现实政治与韩国一样,存在着结构化程度较低的特点。应该说,这种看法是错误的,因为两国在制度化方面的差别确实已经导致了政治领域的一些实实在在的后果。韩国的制度建设是如此脆弱,以至于忽略它们不会对政治经济精英产生较大影响。而在菲律宾,领导人被迫依程序行使权力。两国的不同情况可能导致相似的结果,但其具体路径是不一样的。

在韩国,董事、董事会、司法审判抑或司法审查都无关紧要。在那里,银行贷款的发放、管制政策和税收政策的制定都须由权势人物进行个人担保。而菲律宾即使在戒严时期,马科斯也一直通过法院和司法系统征收寡头的财产。当然,也有学者指出,彼时菲律宾对司法的重视是形式大于意义,从某种意义上讲,这种说法是有道理的。很明显,马科斯确实滥用了司法权力以为其自身谋取利益。不过问题的关键在于,即使是被迫借助司法部门来为其行为进行“掩护”也是十分有意义的。要知道,肆无忌惮地把法律和制度放在眼里是一回事;被迫在法律和制度的框架内行事则是另一回事,不管这种框架多么迂腐。它至少表明:法治的本质虽没有实现,但在形式上却是保持了完整性。而在韩国,即便是走过场似地通过法律途径将政府的统治合法化也似乎是多余的。尽管在菲律宾贪腐的实际情况比韩国要略微严重一点,但两国在腐败和寻租问题上的相同点仍然要多于不同点。要对之进行粗略的定量测评是可行的。

我们首先要看看选举的成本。戴维·沃费尔曾对1961年选举费用

作过估算,他认为那次选举的耗资相当于当年政府预算的 13%,而在 1969 年的选举中,这一费用达到了 25%。⁵⁴应该说,菲律宾的选举成本与韩国是十分相近的。据估计,韩国 1992 年选举的成本相当于其政府预算的 16%。

结 论

韩国和菲律宾都存在各具特点的腐败现象,即以政治献金来换取优惠的经济政策。两国的统治者都致力于推动一项旨在运用腐败来维持权力的政治议程,腐败是他们众多不同的可随意支配的工具之一,而商业利益也在可能的时候寻求政府的干预。确实,相似的制度结构导致两个国家表面上相似的政治行为和金钱影响力模式。但是,制度并非决定性的:韩国和菲律宾的社会组织结构不同,并且,统治者和精英多年来面临不同的限制和激励因素。这些差异塑造了两国的腐败模式。韩国的腐败虽然是地方性的,却受到强大的商业阶层和强国家共谋的制约。两个行为体都能从彼此的亲密关系中获益,不过谁也不能占得上风,而且,尽管每一方都经常抱怨对方完全不称职,但是他们需要并依赖于彼此。相反,菲律宾的腐败像一个钟摆一样来回摇晃,不管哪一方获得了统治权,上位的一方便忙着中饱私囊,但风水总是轮流转,一旦出现时运不济的麻烦信号时,其他人就会赶紧跳下车,争先恐后地投奔新的主子。只有在马科斯政权衰落和 20 世纪 80 年代中期经济混乱时,菲律宾人才显现出真正变革的迹象。

注 释

1. Kit Machado, "Changing Aspects of Factionalism in Philippine Local Politics," *Asian Survey* 11, no.12(December 1971):1182—1199; Amando Doronila, "The Transformation of Patron-Client Relations and Its Political Consequences in Postwar Philippines," *Journal of Southeast Asian Studies* 16, no.1(March 1985): 99—116.

2. Carl Lande, *Leaders, Factions, and Parties: The Structure of Philippine Politics*, Yale University, Southeast Asia Series, no.6(New Haven, 1964), p.6.

3. Emmanuel de Dios, "A Political Economy of Philippine Policy-Making," in *Economic Policy-Making in the Asia-Pacific Region*, edited by John W.Langord and K.Lorne Brownsey(Halifax, Nova Scotia: Institute for Research on Public Policy, 1990), p.111. 另见 Lande, *Leaders, Factions, and Parties*, esp. pp.1—2。

4. “落井下石”(bandwagon and defection)来自马克·汤普森,参见 Mark R. Thompson, *The Anti-Marcos Struggle: Personalistic Rule and Democratic Transition in the Philippines*(Quezon City: New Day Publishers, 1996)。这本书是我看到的关于菲律宾政治模式的最佳著作。

5. 我感谢维克托·韦尼达(Victor Venida)向我指明这一点。反对派另一个有利的作用是政府的“良心”。这有助于使整个体制对大众来说是可接受的。

6. Thompson, *The Anti-Marcos Struggle*, p.16.

7. Carl H.Lande, *Post-Marcos Politics* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1996) p.109.

8. David Wurfel, *Filipino Politics: Development and Decay*(Ithaca: Cornell University Press, 1988), p.80.

9. Brian Fegan, "Entrepreneurs in Votes and Violence: Three Generations of a Peasant Political Family," in *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*, edited by Alfred McCoy(Manila: Ateneo de Manila University Press, 1994), p.85.

10. Onofre Corpuz, *The Philippines* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965), p.99.

11. Alfred McCoy, "An Anarchy of Families," in McCoy, *An Anarchy of Families*, p.14.

12. Wurfel, *Filipino Politics*, p.58.

13. 参见 Gabriella Montinola, "Politicians, Parties, and the Persistence of Weak States: Lessons from the Philippines," paper delivered at the American Political Science Association annual meetings, Washington, DC, August 27—31, 1997。

14. Alfred McCoy, "Rent-Seeking Families and the State," in McCoy, *An Anarchy of Families*, p.433.

15. Edita Tan, "Interlocking Directorates, Commercial Banks, and Other Financial Institutions and Nonfinancial Corporations," discussion paper 9110 (September 1991), School of Economics, University of the Philippines, p.12.

16. 作者对托尼·盖特梅坦(Tony Gatmaitan)的采访,1998年2月22日。

17. John Doherty, "Who Controls the Philippine Economy?: Some Need Not Try as Hard as Others," in *Cronies and Enemies: The Current Philippine Scene*,

edited by Belinda A. Aquino, Philippine Studies Series, no. 5 (Honolulu: University of Hawaii, Philippine Studies Program, 1982), pp.12—33. 引自 McCoy, “Rent-Seeking Families and the State,” in McCoy, *An Anarchy of Families*, p.437.

18. Manuel Montes, “Financing Development: The ‘Democratic’ Approach versus the ‘Corporatist’ Approach in the Philippines,” in *The Political Economy of Fiscal Policy*, edited by Miguel Urrutia, Shinichi Ichimura, and Setsuko Yukawa (Tokyo: United Nations University, 1989), p.95.

19. Walden Bello, David Kinley, and Elaine Elinson, *Development Debacle: The World Bank and the Philippines* (San Francisco: Institute for Food and Development Policy, 1982), p.128.

20. T.W.Allen, *The ASEAN Report* (Hong Kong: Asian Wall Street Journal, 1979), pp.140—141. 引自 Richard Doner, “Domestic Coalitions and Japanese Auto Firms in Southeast Asia: A Comparative Bargaining Study” (Ph.D. diss., University of California at Berkeley, 1987), p.129.

21. Paul Hutchcroft, “Predatory Oligarchy, Patrimonial State: The Politics of Private Domestic Commercial Banking in the Philippines” (Ph.D. diss., Yale University, 1993), p.65.

22. Robert Baldwin, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: The Philippines* (New York: NBER, 1975), p.98.

23. Montinola, “Politicians, Parties, and the Persistence of Weak States,” p.11.

24. Lewis Gleeck, *Dissolving the Colonial Bond: American Ambassadors to the Philippines, 1946—1984* (Quezon City: New Day Publishers, 1988), p.307.

25. Hutchcroft, “Oligarchs and Cronies,” p.423. 这项研究引自 Laurence Davis Stifel, *The Textile Industry: A Case Study of Industrial Development in the Philippines*, Data Paper Number 49 (Ithaca: Southeast Asia Program, Cornell University, 1963), p.50. 托马斯·麦克黑尔 (Thomas R.McHale) 写道:“对于商界而言,要么繁荣发达,要么彻底死亡。如果在立法部门或者政府中没人,在市场上也同样没有你的位置。”Thomas R.McHale, “An Ecological Approach to Economic Development” (Ph.D. diss., Harvard University, 1959), quoted in Stifel.

26. Hutchcroft, “Oligarchs and Cronies,” p.426. 赫奇克拉夫特引用了对曾经担任产业部产业协调局局长的威廉·G.欧塔利兹 (Wilhelm G.Ortaliz) 的采访。欧塔利兹将菲律宾最重要的商业团体——菲律宾商业和产业联合会——描述为“各方的意见箱,非人格化的在主要问题上完全不能够形成共同的市场”。

27. Montes, “Financing Development,” p.97.

28. John Doherty, “A Preliminary Study of Interlocking Directorates among Financial, Commercial, Manufacturing, and Service Enterprises in the Philip-

pines”(MS, Manila, 1979).

29. Doherty, “Interlocking Directorates,” p.3.

30. De Dios, “A Political Economy of Philippine Policy-Making,” p.114.

31. De Dios, “A Political Economy of Philippine Policy-Making,” p.112. 另外参见 Manuel Montes, “The Business Sector and Development Policy,” in *National Development Policies and the Business Sector in the Philippines*, edited by Manuel Montes and Kenji Koike (Tokyo: Institute of Developing Economies, 1988)。

32. Fegan, “Entrepreneurs in Votes and Violence,” p.88.

33. Sterling Seagrave, *The Marcos Dynasty* (New York: Harper and Row, 1988), p.317.

34. 作者匿名采访,1999年9月10日。

35. 作者匿名采访,1999年9月10日。

36. Gary Hawes, *The Philippine State and the Marcos Regime: The Politics of Export* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p.82.

37. Robin Broad, *Unequal Alliance: The World Bank, the International Monetary Fund, and the Philippines* (Berkeley: University of California Press, 1988), p.45.

38. 科胡昂科家族的第三个分支——乔斯·科胡昂科(Jose Cojuangco)——也是科里·阿基诺(Cory Aquino)的分支,也因此遭到打压。

39. Doner, “Domestic Coalitions and Japanese Auto Firms,” p.131.

40. 贝内迪克托并非一个新的寡头,而是一个背景深厚的并且可以合作的老牌寡头。

41. William H.Overholt, “The Rise and Fall of Ferdinand Marcos,” *Asian Survey* 26, no.11(November 1986):1143.

42. Walden Bello, David Kinley, and Elaine Elinson, *Development Debacle: The World Bank in the Philippines* (San Francisco: Institute for Food and Development Policy, 1982), p.189. 那时,西尔韦里奥家族已经失宠,因为里基·西尔韦里奥(Ricky Silverio)追求马科斯的大女儿艾米,却被认为不太适合做马科斯家族的女婿。

43. 引自 Doner, “Domestic Coalitions and Japanese Auto Firms,” p.148.

44. 该报道引自 Bello et al., *Development Debacle*, p.185.

45. Bello et al., *Development Debacle*, p.186.

46. 该报道引自 Bello et al., *Development Debacle*, p.185.

47. McCoy, “Rent-Seeking Families and the State,” pp.508—510.

48. 作者于1998年2月17日对塞德弗雷·奥多涅斯(Sedfrey Ordonez)大使的采访,他在戒严令期间是阿基诺家的律师。

49. Resil Mojares, “The Dream Goes On and On,” p.316.

50. 作者的采访,1998年2月18日。

51. 参见 Doronila, *The State, Economic Transformation, and Political Change in the Philippines*, p.5。

52. 关于马科斯官邸阴谋的细节,请参见 William Rempel, *Delusions of a Dictator: The Mind of Marcos as Revealed in His Secret Diaries* (Boston: Little, Brown, 1993); and Seagrave, *The Marcos Dynasty*。

53. 作者于1998年2月17日对塞德弗雷·奥多涅斯大使的采访。

54. David Wurfel, "The Philippines," *Journal of Politics* 25(1963):758.

第六章

20世纪80年代的民主和1997年金融危机

我们赴宴迟到了，所以没有喝醉。

——菲律宾商人，1999年9月

我们的香槟瓶塞启得太快了。

——韩国商人，1997年12月

前面几章所讨论的政商关系模式并非一成不变，韩国和菲律宾的政商模式在行为体自身的构成和权力关系方面都发生了变化。随着那些没有经历过战争也没有被殖民统治过的新一代国民逐渐成长起来，两国的社会也慢慢进入稳定状态。成长中的中产阶级、城市化、工业化都在改变着政商关系的性质。

两国政商关系的变化多被明确描述为向民主政治的重大转型。¹在仅仅一年多的时间里，先是菲律宾，然后是韩国，一大批不受欢迎的行政长官遭到罢免，民主开始回归。然而，一个国家从威权体制向民主体制的转型，却因政商关系的不同而产生不同的结果（图6.1）。在韩国，政府和商界都很强大，向民主制度的转型对商界的利好大于对政府的利好——民主化进程的压力将削弱政府的权力。民主化没有改变商界对租金的高度需求，但却着实影响了租金的供给。随着更多的政界人士在供给一方相互竞争，商业部门的行为所受的限制就更少了。在过去呈现“随风倒”格局的菲律宾，民主是有利的。为适应已经分散的商业部门，政府的权力也更加分散，这将国家推向一种新的情形，即政商之间任一方都无法压倒另一方。

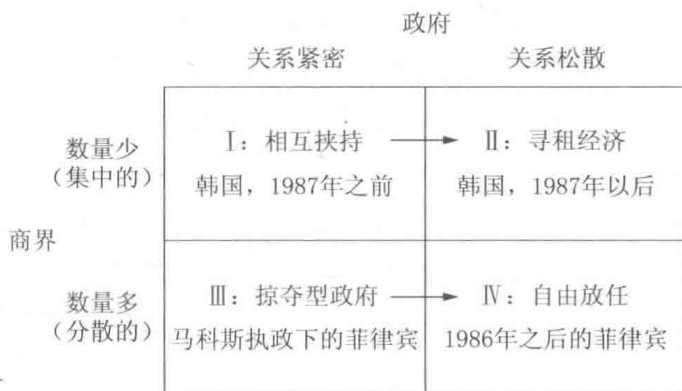


图 6.1 20 世纪 80 年代商界与政府关系的变化

到 20 世纪 90 年代中期，亚洲地区数十年的经济高速增长造成该地区盲目乐观的心态。当时分析人士的一切预测都围绕即将到来的中美战争，以及日本在 2005 年崛起为世界第一大经济体的话题展开，关于“太平洋世纪”的讨论成为一种陈词滥调。²与这一背景背道而驰的是，突如其来的 1997 年亚洲金融危机几乎震惊了每一个人。然而，千里之堤毁于蚁穴，危机并非形成于一夜之间——在 1997 年夏天之前，隐患就已经埋下。高速的经济增长掩盖了亚洲的脆弱性，而其根源却深嵌在历史的结构和实践中。为了理解为什么是韩国而不是菲律宾深陷危机，我们需要考察 20 世纪 80 年代的民主转型如何改变了政商关系的历史模式。

亚洲金融危机暴露了韩国财阀胡作非为的恶果，而菲律宾在危机前已经推行了十年的政治和经济改革。本章将讨论的是，20 世纪 80 年代韩国和菲律宾发生了怎样的变化，以及这些变化如何影响了第一章的模型所阐述的政商关系。然后我将说明该模型怎样解释 1997 年亚洲金融危机。

20 世纪 80 年代的民主转型

朴正熙政权时期“相互挟持”的政商格局推动了经济的高速增长，这

一态势在1979年全斗焕政变后继续存在。全斗焕政权的军国色彩比朴正熙政权更加强烈。然而,虽然韩国当局继续维持强大、集权和自上而下的权威,但30年的增长还是使经济和社会结构发生了变化。财阀迅速分化为不同的经济体。不断富裕的中产阶级在过去几十年来都甘愿为经济利益而放弃政治自由,现在却开始获取政治影响力并走到台前。其他像劳工和学生这样的群体,也开始表达自己的声音。

为了增强其统治的合法性,全斗焕许诺只任一届总统,这把自己逼入了死角。到1987年春,全斗焕企图委任一个傀儡作接班人,然后像拉斯普金(Rasputin)*一样垂帘听政,这一企图激起数百万市民涌向街头抗议。³1987年6月,全斗焕下台并允许举行大选。随着卢泰愚当选,韩国的民主转型真正开始了。

民主转型虽然时断时续,但它还是从根本上改变了政商关系。民主化严重削弱了政府制约财阀的能力。当政治人物真正为获得选票而展开竞争,同时政府抵制和遏制商业部门要求的能力遭到削弱时,商业部门对政治回报的需求上升了。少数韩国大企业凭借其庞大的规模而不受任何市场力量的约束,进而作出越来越多的冒险决定。因而,“过量的”民主与依然存在的共谋性的政商关系混合在一起,就导致了越来越多的无效决策。

在图6.1的模型中,韩国的位置从“相互挟持”(单元I)移动到“寻租经济”(单元II)。经济高速增长改变了政府和财阀的互动关系。财阀显得愈加自信,因为它们可以摆脱政府的干预,自己的事情自己做主。政府越来越想要减小财阀的规模和影响力,但是每个政治人物都各怀私心,为了筹集资金而维持这种共谋关系。

20世纪80年代,菲律宾也发生了巨大的变化。凭借戒严令,马科斯巧取豪夺,近乎极致。马科斯在掠夺社会时能够逼近而又不触发民众造反的临界点,而到了20世纪80年代中期,无论多少恩惠和分肥,都无法把他那脆弱的支持者联盟凝聚起来。马科斯及其亲信在14年中愈加畸形的统治把国家拖入绝境,经济上和政治上都陷入了混乱,各省分离主义

* 格里高利·叶菲莫维奇·拉斯普金(1869年1月10日—1916年12月26日),又译拉斯普钦或拉斯普廷,俄国尼古拉二世时的神秘主义者、俄国沙皇及皇后的宠臣,在幕后操纵沙俄政局。——译者注

叛乱此起彼伏。在这一时期,菲律宾经济萎缩,以美元计算(1987年价格),实际人均国民生产总值从1980年的678美元降到1990年的仅631美元。在1960—1996年期间,韩国的年均增长率为8.82%,而菲律宾的增长率只有3.89%。⁴在政治层面,1983年8月马科斯的最大反对派领导人贝尼尼奥·阿基诺结束流亡回到马尼拉,在下飞机时被暗杀。大规模示威游行随即爆发,其中的一次抗议活动首度是由来自马尼拉马卡蒂金融区的商业团体所组织的。

形势愈加混乱不堪,马科斯的统治摇摇欲坠,并最终在1986年彻底终结。1986年2月,马科斯仓促举行大选,妄想快速赢得胜利。然而,遇害的反对派领导人的遗孀阿基诺夫人回到菲律宾,并顺势被推上总统宝座。马科斯在慌乱之余宣布自己为胜利者,这激起了著名的“人民权力”运动的愤怒起义,继而推翻了马科斯政权。⁵副参谋长菲德尔·拉莫斯和国防部长胡安·庞塞·恩里莱领导了一场反对马科斯的军事政变。起义者以非常著名的EDSA大街*的军事驻地为基地。随着时间的推移,成千上万的国民聚集于EDSA大街来支持反马科斯的运动。由于已经失去了天主教会和美国的支持,马科斯自愿选择流亡夏威夷。昔日亚洲的第一个民主国家再次由独裁恢复了民主。

阿基诺夫人从1986年至1992年担任菲律宾总统,她开始了恢复和重建政治经济的痛苦历程。经济发展举步维艰。马科斯的旧党要么逃离了这个国家,要么韬光养晦、低调行事,他们的生意纷纷破产。外国银行不愿意借钱给一个局势如此不稳定的国家。阿基诺夫人恢复了公民自由,并向叛乱者提出了停火6个月的许诺,以换取他们交出武器。新颁布的宪法恢复了1972年以前宪法的大部分内容。但是新政权依然是脆弱的——阿基诺夫人尽管拥有广泛的支持,但同时也面临重重阻碍。国家深度的裂痕造成个人的积怨,而且一系列没有得逞的政变企图也表明,这个国家的政治依然脆弱。承载众多期望的土地改革很快就在政治分歧中陷入困境,政府再次被认为是无能的。菲律宾政治分裂为许多相互竞争

* EDSA是马尼拉一条大道Epifanio de los Santos Avenue的缩写,后来成为菲律宾民主运动的象征。——译者注

的党派。

阿基诺夫人最大的成就可能在于，她在这种环境下生存了下来，并实现了权力的和平过渡。1992年5月11日，菲德尔·拉莫斯仅以总选票23.6%的得票率当选为总统。他因为在1986年EDSA起义中参与过军事行动，而被普遍认为是一个强硬的领导人。他继续并深化了阿基诺夫人执政时的改革措施。

虽然菲律宾共产主义运动在20世纪70年代早期就已经不存在了，但是20世纪80年代，日趋恶化的政治经济形势使伊斯兰运动和共产主义重新复活。到1986年，美国大使馆的詹姆斯·纳奇(James Nach)估计共产党拥有8000—10000人的常规军，以及大约50万人的追随者。⁶当阿基诺夫人已经无法平息席卷菲律宾各省市的内部叛乱的时候，菲德尔·拉莫斯得以在1993年与叛乱者进行休战谈判。虽然与土地改革和经济剥削相关的众多问题依然悬而未决，但是结束敌对状态对增强政府谈判能力和维护国家稳定都是一个好事情。与叛乱者和平共处意味着政变的威胁性和政局的不稳定性大大降低。几次政变策划的反叛者头领格雷戈里奥·霍纳桑(Gregorio Honasan)甚至在1995年当选为参议员，这标志着军事反叛者已经融入政治主流。1996年9月，最大的穆斯林分离主义组织摩罗民族解放阵线(the Moro National Liberation Front, MNLF)在棉兰老签署了和平协议。虽然南部地区的分离主义运动还没有完全销声匿迹，但已经大大减少了。

就前面所述的那个模型来看，菲律宾在20世纪比以往更接近于弱-弱结构(单元IV)。马科斯被逐后留下的经济政治混乱，预示着一系列的变革。民主制度的漫长历史和这个国家的深厚传统——尽管是混乱不堪的——是建设一个现代菲律宾的基础。政府虽然被削弱了，但现在是由民主选举出来的官员来管理，尽管选举中有一些违规行为，不过总体来看还是相对规范和公平的。随着菲律宾从马科斯时代后期大肆掠夺的阴影中逐渐恢复，尽管政府和商界都不太强势，也不太有凝聚力，但这还是为该国在20世纪90年代早期开始痛苦的重建历程提供了机会。过去，政商关系的权力格局经常左右摇摆，如今这个钟摆似乎稳定了。

20世纪80年代的变革意味着韩国和菲律宾进入到一个政商关系的

新时期。随着20世纪90年代的破晓,韩国和菲律宾对它们的未来越来越自信。

1997年亚洲金融危机

最能说明民主制影响金钱政治的例子莫过于1997年的亚洲金融危机。国际投资者引起的大恐慌开始于1997年夏,殃及多种亚洲货币,几乎令每一位分析人士和专家都瞠目结舌。第一章所提到的韩宝钢铁公司的倒闭,显示出韩国经济体系已经濒临悬崖边上,只需轻轻一推就会跌落下去。而这一推恰恰来自东南亚国家货币在1997年夏遭受的打击。该地区多种不利的发展态势,共同构成了1997年11月对韩元的冲击。如果1997年夏泰铢和港币没有一落千丈,韩元也不会步入其后尘。货币投机者开始袭击韩元,在1997年后期将780韩元/美元贬值到2000韩元/美元,此时,韩国的经济体系承受着巨大的压力。韩国和国际货币基金组织(IMF)于1997年12月3日达成了一项570亿美元的紧急援助计划,这是国际货币基金组织有史以来最大规模的紧急援助项目。从最广泛意义上讲,韩国各个公司所借的全部外债在1997年9月底达到510亿美元巨资,加上全部的实际债务,总共为1700亿美元。

该地区的经济轰然倒塌,并陷入衰退:1998年,马来西亚经济缩水7.5%,泰国缩水9.4%,韩国缩水5.8%,印度尼西亚缩水13.4%。亚洲所有国家的失业率和利率飙升。从曼谷到首尔的股市市值损失过半,汇率状况也不断恶化。维持亚洲经济增长30年的社会契约(social contract)遭受压力,导致了选举改革,以及自民党(Liberal Democratic Party, LDP)在日本一党统治的结束,印度尼西亚的苏哈托下台,该地区的银行和公司全面重组。1997年大恐慌还表现为亚洲银行业务的流失已成洪流之势、势不可挡。除了菲律宾,每一个亚洲国家都在1997财年经历了银行业务的流失。⁷韩国损失了170亿美元,新加坡损失了133亿美元,泰国损失了84亿美元。相反,菲律宾将2.04亿美元收入囊中。⁸菲律宾力图

避免危机的最坏影响,并成为该地区为数不多的亮点之一。确实,菲律宾经济在1998年只缩水0.5%,并于1999年实现了正增长。⁹

韩国怎么会最终沦落到需要国际货币基金组织实施历史上最大额度的紧急援助来活命的地步?为什么菲律宾可以避免危机最坏的影响?

对亚洲金融危机的解释出现了两种对立的观点。第一种观点将责任归于国际经济体系,强调流动性渐强的全球资本的影响力,以及缺乏监管的市场导致金融危机迅速蔓延。¹⁰史蒂夫·拉德莱特(Steve Radelet)和杰弗里·萨克斯(Jeffrey Sachs)强调:“国际社会表现出来的金融恐慌是亚洲危机的关键要素之一。”¹¹第二种观点,正如保罗·克鲁格曼(Paul Krugman)所坚持的,要关注亚洲国家自身的问题,强调其金融部门的脆弱性、疏于监管的经济,以及奖励腐败和裙带主义的政治体制。¹²这一观点强调“道德风险”的作用——政府对银行进行担保,削弱了银行对放出的贷款进行有力监控的动力。政府由于政治原因不会让公司或银行倒闭,基于这一考量,公司被允许进行巨额贷款,而这些贷款的额度已经远超经济理性。正如柯塞蒂(Corsetti)、皮塞蒂(Pesenti)和鲁比尼(Roubini)所指出的:“从公司、金融和国际层面看……亚洲的道德风险问题在该地区的金融脆弱性上表现更为突出。”¹³

两种解释各包含了正确的方面,但也都有两点不足。第一,两种观点都没有对不同个案之间的差别予以足够的关注,也都不能解释危机对韩国和菲律宾的不同影响。第二,两种解释都没有对亚洲国家如何走向1997年的危机提供任何历史背景。我在本书中提供的解释模型,融合了上述两种对立解释的多种思想。克鲁格曼对道德风险的强调恰恰符合我所提出的“相互挟持”的概念。裙带资本主义及其在国际金融体系下的暴露也在我的解释中被明确提出。不过,我的解释更多地深入历史,这样就能解释不同的个例。国际资本流动的迅速增强和全球化的经济构成了危机爆发的部分原因,这是显而易见的,所以我没有太多关注国际经济体系的影响,而是更多地去挖掘韩国和菲律宾的特殊方面。

韩国

从我的模型中可以直接推导出韩国面对亚洲金融危机之所以不堪一

击的三个原因。¹⁴第一,对政治分赃的需求增加,将政商关系的天平从政府转向商界。第二,即便在20世纪90年代,韩国的法律和企业制度依然非常落后。第三,在国际资本流动增强的背景下,韩国大企业集团的产能过剩和经营过度多样化令其在国际投机的攻击下脆弱不堪。

对政治分赃的需求日益增加

金大中政府后期的丑闻表明,韩国民主统治的转型根本没有削弱寻租集团发挥政治影响的能力;实际上,对竞选资金的需求可能还增加了。金大中和金泳三对政治筹资的态度和欲望与以往政治精英相比并无二致,原因之一就在于赢得竞选和建设一个政党的成本是巨大的。由于这样一种建党方式,政治人物需要巨额资金去竞选公职。

表6.1对1981年到1997年的竞选花费进行了估算。官方公布的1981年国民议会选举的全部花费达到了310亿韩元,实际花费估计还要高出十倍。全斗焕执政期间的第11届国民议会选举(1981年)有一句流行语是“sipdang, kurak”,大致的意思为,“花10亿韩元(合130万美元)就能赢得席位,花9亿韩元(合120万美元)就会输掉竞选”¹⁵。最引人关注的是,1987年之后,选举的花费巨额增长。到第14届国民议会选举的时候(1992年),流行语已经变成了“isipdang, simnak”,即“花20亿韩元就能赢得席位,花10亿韩元就会输掉竞选”¹⁶。在1992年总统竞选中,金泳三官方公开花销为280亿韩元,但是非官方估计其实际花销高达1万亿韩元。

表 6.1 1980—1997 年竞选花费估算

竞 选	实际花费的非官方估算	官方公布的花费金额
1981年国民议会 (第11届)选举	总额:2 000亿—3 000亿韩元(2.66亿— 4亿美元) 每名候选人5亿—10亿韩元	317亿韩元(4 520万美元)
1985年国民议会 (第12届)选举	总额:2 000亿—3 000亿韩元(2.66亿— 4亿美元)	—
1987年总统选举	总额:4 430亿韩元(5.9亿美元) 卢泰愚:来自全斗焕的至少有 2 000亿韩元(2.66亿美元)	139亿韩元(1 850万美元)
1988年国民议会 (第13届)选举	总额:4 000亿—5 000亿韩元(5.33亿— 6.66亿美元) 政府:每名候选人5亿—10亿韩元 在野党:每名候选人2亿—3亿韩元	—

(续表)

竞 选	实际花费的非官方估算	官方公布的花费金额
1992 年总统选举	总额:2 万亿韩元(27 亿美元) 金泳三:1 万亿韩元(13 亿美元) 金钟泌:300 亿韩元(4 000 万美元)	金泳三:284 亿韩元 (3 780 万美元)
1992 年国民议会 (第 14 届)选举	总额:1 万亿韩元(13 亿美元)	—
1996 年国民议会 (第 15 届)选举	总额:超过 1 万亿韩元(13 亿美元) 每名候选人 10 亿—20 亿韩元	新韩国党(NKP):共计 64.5 亿韩元 (850 万美元) 金大中:64.3 亿韩元 金钟泌:62.9 亿韩元 金大中:260 亿韩元 (3 460 万美元)
1997 年总统选举	总额:2 万亿韩元(27 亿美元)	

注释:美元数额根据当年汇率换算。数字依据流通的韩元,没有考虑通胀率。

资料来源:Ku Bon-hong, “Hanguk sahoe esöpup’ae wa chagüme kwanhan yönku: 6 kong hwakuk ül chungshimüro”(Research on the sociology of Korean corruption and funds with a focus on the 6th Republic)(Ph.D. diss., Yonsei University, 1999), pp.55—59; Park Jong-yol, “5 kong hwakuk chöngch’i chagüm”(Political funds in the 5th Republic), *Shin-donga* (January 1989): pp.280—300; Yoon Sung-yong, *Pichagüm* (Secret funds) (Seoul: Jiyangsa, 1995), pp.137—139; Lee Chang-won and Kim Hong-jin, “DJ pichagüm 5-kae kiöpesö 39 ök chegong”(DJ accepted 3.9 billion from 5 chaebols), *Chosun Ilbo*, February 20, 1998; Lee Jong-won, “97 Taesön: DJ pichagüm”(The 1997 election: DJ’s secret funds), *Jugan Chosun* (October 23, 1997): 26—34; Kim Jonghoon, “Yöya 4 tang chöngch’i chagüm 22, 617 ök sottda”(The 4 parties raised 261 billion last year), *Donga Ilbo*, April 12, 1998.

1992 年的国民议会竞选和总统竞选的花销总额估计达 5 万亿韩元(合 51 亿美元),相当于政府年度预算的 16%。然而,在法定竞选的 20 天里,国民议会的竞选开支被限定在 8 300 万韩元(合 10.5 万美元)。在 1996 年国民议会的竞选中,估计每个候选人在竞选期间的花费在 10 亿至 20 亿韩元之间,这还不包括法定竞选之前的花销。另外,四年一次的公职竞选估计花费为 600 万美元——因此获胜者需要 700 万至 800 万美元来赢取并运作(operate)一个普通的国民议会的席位。¹⁷有趣的是,1996 年国民议会竞选中三个主要政党官方公布的花费都在 62 亿至 64 亿韩元之间,而实际花费估计都超过了 1 万亿韩元。

正常的党务开销同样是巨大的。韩语“oribal”(鸭掌)描述了这样一种情形:这些党员表面上保持仪态端庄、彬彬有礼,但私下里却发疯似地四处奔走以筹集资金。20 世纪 70 年代,朴正熙政权的青瓦台每年开支接

近100亿韩元。¹⁸民主化以后,每个选区每个月的花费为1000万韩元(1.3万美元),这意味着20世纪90年代早期,政党的年度开销接近3900万美元。¹⁹据报道,卢泰愚五年之间至少给他的政党1800亿韩元(2.4亿美元)作为日常开销,每年支付四次300亿韩元(4000万美元)给地方选区,同时,个人至少筹集8亿美元秘密资金。²⁰1996年,各政党官方公布的筹资共计3150亿韩元(4.2亿美元)。²¹正如一位观察家所指出的:“如果他们承认筹资3150亿韩元,我们就要明白实际金额还要高得多。”²²相比之下,美国人口是韩国人口的6倍,经济总量是韩国的15倍,而美国共和党在2000年的筹资目标仅为1.79亿美元。

韩国的政治资金来源于商界。表6.2和表6.3分别比较了1980—1987年和1994—1998年两个时期企业所支付的准税金估算。准税金数额确实庞大,但依然是以强制的方式被征收,不过是整个政商关系的一部分。如果不“自愿”捐献,就是在冒遭受税收审计形式的报复或贷款申请被拒绝的风险,诸如此类。1980—1987年的准税金总额估计为39亿韩元;1994—1998年总额估计为4.2万亿韩元。部分增长源于经济和大企业集团规模的扩大,但是,在十年之间,无论是经济还是大企业集团都没有成千倍地扩大。另外,数据中不包括娱乐开销和个人捐献。根据韩国国家税务局(National Tax Administration)公布的数据,1988年至1992年期间排名30强的韩国大企业集团花费近14亿美元用于宴请和娱乐,而用于研发的费用只有2.15亿美元。²³

表 6.2 1980—1987 年准税金估算

年 份	准税金(百万韩元)	准税金占总额比例(%)
1980年	219.6	0.48
1981年	345.9	0.55
1984年	710.0	0.85
1985年	683.9	0.77
1986年	1020.4	0.82
1987年	988.3	0.74
共 计	3968.1	

资料来源:Kim Chun-gun, *Hankuk kiöp üi chunjose üi kwanhan yönku* (Research on quasi taxes on Korean companies)(Seoul: Korea Economic Research Institute, 1988), p.11; Choi Dong-gyu, *Kiöpiüi chun jose pudame kwanhan silchöngchök yönku* (Concerning the burden of quasi taxes on companies)(Seoul: Korea Economic Research Institute, 1986), p.11.

表 6.3 1994—1998 年前十大企业集团准税金估算

企 业	准税金(十亿韩元)	占净收益比例(%)
三星	1 217.3	25.0
现代	702	37.2
LG	623.9	27.1
大宇	572.6	78.5
SK	375.6	18.7
韩进	268.6	—
韩化	152.6	>100.0
锦湖	135.1	>100.0
双龙	114.9	—
乐天	74.1	—
共 计	4 236.7	

资料来源: *Kangwon Ilbo*, August 18, 1999, p.1.

确实,现代集团创始人郑周永承认:“在第三共和国时期(朴正熙执政),我个人每年大约给执政者 10 亿韩元,第五共和国时期(全斗焕执政)每年大约 50 亿韩元,第六共和国时期(卢泰愚执政)每年 100 亿韩元。”²⁴随着民主时代的到来,卢泰愚政权在 1988 年建立了一项制度,即如果在韩国承担任何项目,必须获得 200 个以上 *tochang* (“盖章”或官僚认可)。这样,即使最小的官僚也有了否决权,而此时的经济规模比以前大得多了。正如一位商界人士向我哭诉的那样:“到 20 世纪 80 年代末期,卢泰愚和继任者金泳三建立了如此多的‘民主’,以至于我在最后一年建一个工厂需要超过 100 个信封(贿金)。这种事情在朴正熙和全斗焕执政期间从没有发生过——他们排除了中间人,当你必须付钱购买机会时,你可以在最高层运作此事,而不用这么担心下面的官僚们。”²⁵

金泳三执政期间延续了这一趋势。1999 年,TNS 市场研究公司(Taylor Nelson Sofres PLC,法国索福瑞集团)对 1 250 名中产阶级、高收入者的韩国决策者进行了调查,他们多为白领或个体经营的城市男性。在供考虑的五个类别——娱乐、执法、行政、工商、教育——中,受访者认为只有教育部门与五年前相比腐败程度有所下降。42%的受访者认为工商部门总体上腐败程度与以往持平,32%的受访者认为变得更加严重。²⁶

然而,这种交易不仅是敲诈勒索——大财阀继续以牺牲中小企业为代价来进行扩张。虽然许多人臆想全球化和自由化减少了寻租、削弱了

财阀的权力,但事实恐怕恰恰相反。表 6.4 显示出,尽管 1986 年四个最大的财阀只占国民生产总值的 5.9%,但到 1995 年它们已占国民生产总值的 9.3%。

表 6.4 1986—1995 年韩国前四大企业集团对国民生产总值的增值(%)

	1986 年	1987 年	1988 年	1989 年	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年
现代	1.9	1.9	1.9	2.1	2.0	2.2	2.3	2.3	2.4	2.9
三星	1.2	1.3	1.6	2.2	2.0	1.8	1.9	2.0	2.4	3.1
LG	1.2	1.2	1.3	1.4	1.4	1.4	1.6	1.6	1.8	2.1
大宇	1.4	1.3	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.2	1.2
总计	5.7	5.7	5.9	6.9	6.6	6.6	7.0	7.2	7.8	9.3

资料来源:Choi Sung-no, *1996 nyŏn 30 dae kiŏpchipdan* (An analysis of the 30 Korean conglomerates in 1996) (Seoul: Korea Economic Research Institute, 1997), p.41.

除非配有严格的监管措施来约束政商共谋行为和市场权力的使用,否则自由化会为大企业集团购买优惠政策提供新的机会。严格管制财阀的措施尽管在政治上颇受欢迎,但是由于政府和商界之间千丝万缕的关系,即使在 1997 年以后也都是难以维持的。

有三个例子可以说明我的观点。第一个来自建筑行业。在专制主义政权统治时期,建筑行业由一小撮高度享有特权的公司组成,它们绝大多数隶属于一个大财阀。尽管这种卡特尔允许意义重大的贿赂和操纵投标 (bid rigging),但还是对过程施加了限制。没有关系的小公司几乎没有机会赢取较大的政府合同,甚至都不被许可和支持开发房地产。随着民主的到来,政府改变做法,变得更加开放,并允许较小的企业 (“chungso kiŏp”, 中小型企业) 成为真正的竞争者。然而,结果却是贿赂泛滥,工艺低劣,一批不合格且监管缺失的企业如洪水般涌入市场。如此竞标过程的后果是一系列灾难,包括 1994 年圣水大桥 (Seongsu Bridge) 坍塌,1992 年新幸洲大桥 (Shinhengju Bridge) 坍塌,以及三丰百货公司 (Sampoong Department Store) 倒塌。²⁷ 然而,只是到了 2000 年 5 月,政府才组成一个调查小组试图重新对建筑行业进行监管。²⁸

第二个例子涉及直接的政治影响。三星集团董事长李坤辉 (Lee Kun-hui, 创始人之子) 在 20 世纪 90 年代长期希望三星能进军汽车产业。政府虽然在 20 世纪 70 年代末期就已经无力使产业合理化,但在此之后

依然能够预先阻止三星进入这块市场。到 20 世纪 90 年代早期,三星再次考虑进军汽车产业。尽管家族经过激烈的争论,质疑涉足这个已人满为患且竞争激烈的产业的明智性,但李坤辉最终还是决定冒险一试。²⁹ 随着 1992 年金泳三执掌政权,三星宣布,如果得到政府许可,他们会将工厂建在釜山旁边,那里也是金泳三的故乡。这一许诺,加上其他的幕后游说,三星终于在金泳三执政初期赢得了该项目的许可。³⁰ 在投入了 10 亿美元以上的资金后,三星的这个分公司开始营业,但是最后只卖出了 6 万辆汽车,而且大部分是卖给了三星的员工。

第三个例子在第一章提到过。韩宝钢铁公司在 20 世纪 80 年代末期制定了雄心勃勃的扩张计划。贿金加上政治影响使该公司获得支持,能够继续运营一个严重管理不当的分公司,而且还得到超过 60 亿美元的贷款。³¹ 到 1997 年韩宝公司倒闭时,在其账目上有 15 000 亿至 20 000 亿韩元(超过 10 亿美元)下落不明。³² 在 1997 年 7 月韩宝资产的第一次拍卖中,没有一个投标。迫于政府的压力,韩国浦项钢铁公司(POSCO steel company)最终出价 20 亿美元收购韩宝公司,坦言希望韩宝公司到 2001 年能扭亏为盈。韩宝公司倒闭之后,总统金泳三的儿子因接受韩宝公司贿赂而被拘留,此外还有一些立法者和银行主管。³³

羸弱的法律和公司制度

在民主化之后,韩国商界精英对政府决策施加影响的机会日渐增加,与此同时,在其法律与公司制度之下,私人关系运作的重要性也明显提升。一直以来都羸弱不堪的法治环境——与之相对应的是私人关系的重要性——导致一家财团的创始人可以轻易控制一批下属子公司,而不必拥有什么正式头衔。同时,他还可以规避或影响政府决策。

正如笔者在第四章中所指出的,典型的韩国财团都是由某个家族掌控的。一般而言,该家族控制着财团旗下诸多企业公司,并且由创始人挑选的家族成员继承整个产业。财团的创始人一般被称作 *chongsu*,由他亲自领导的主席办公室(有时被称作计划协调办公室)实际操纵着整个财团的运营。在他的统一领导下,财团旗下诸多企业的经营领域高度多元化。创始人既通过组织结构,也借助其个人权威控制财团。前者意指创始人通过旗下各企业交叉持股的方式来施加其影响。实现这种交叉持股的手

段主要是产权投资和各企业之间的相互贷款保证。通常银行只会借款给那些由各财团创始人担保的企业,在这种情况下,创始人凭借其个人声誉和人脉关系为旗下企业作保。

创始人本人不以任何形式向财团企业负责。在韩国各财阀中,小股东从来就没有任何权利;即使是现在,这些小股东所努力争取的权利在美国人看来也早就是稀松平常的。³⁴公司的主管也多是由创始人挑选的自己人,这些主管上位的前提条件就是对创始人表现出的忠诚,因此也就不能指望他们对创始人的财团战略作出任何监督。³⁵创始人对财团的绝对控制是建立在集中掌控的组织结构基础之上的,这往往会导致激励扭曲现象的产生和代理成本的增加。其原因在于,这些创始人多面临着如何在扩充财团实力的同时保持对财团的私人占有的矛盾。

在这样一种制度环境下,韩国的法治十分多变,难以发挥实质作用。直到1997年,韩国政府才出台了包含信用管制内容的相关规定来规范财团创始人的权限。这些规定主要包括《垄断条例和公平贸易法案》(MR-FTA)以及其他一些相关政策。根据这些规定,韩国前三十大财团旗下任何两家企业的相互持股人须上报韩国公平贸易委员会(KTFC)确认的规定被废除;《垄断条例和公平贸易法案》还对财团下属企业之间相互进行债务偿还担保的行为(某财团下属企业A为下属企业B的债务负担向相关金融机构提供担保责任)作出相关规定。

然而,法律本身既不能保证建立稳定的机制,也不能确保实现法律之下人人平等。金宗明(Kim Jong-Seok)就曾指出:

在韩国,名目繁多的法律法规充斥着各个领域。但这些法律法规大多主观臆断,且含糊不清。因而全凭监管者随其意愿进行解读、作出决定……各种手续、规定晦涩不清、模棱两可,因此其结果难以预期,这就导致了韩国商界精英能力低下。在此种监管环境之下,监管者与被监管者都十分明白:规定是一套,做起来是另一套。所以被监管者会有强烈的动机去游说监管者,从而规避各种责任义务。³⁶

“非实名制”曾经是韩国公司管理机制松弛的重要体现,这一制度最终于1993年(开设银行账户方面)和1995年(购置不动产方面)被政府废止。在那之前,商人们可以通过注册假名(比如祖母的名字、“金先生”等)

持有股票、参与土地投机、转移款项。“非实名制”帮助他们逃税，规避有关土地投机和公司持股限制的规定。因此，当1993年金泳三总统宣布废止该制度时曾引发商界强烈反弹。财政部长曾估计，1993年政界人士与商界人士使用的假名共计超过100万个，对应的资产则不止30万亿韩元（约合400亿美元）。³⁷ 尽管政商人士借“非实名制”规避法律规定是人所共知的，人们对这种制度的不合理性也都十分清楚，但该制度还是从20世纪60年代起就持续存在。

另一个可以证明私人影响力重于法律规定的例子是财团内部的交易行为。1992年规范财团内部企业间交易的措施才最终出台；此后，《垄断条例和公平贸易法案》也于1996年添加了相关条款。然而一如其他类似法律法规，这些规定在1997年亚洲金融危机爆发之前一直被束之高阁。1998年，韩国公平贸易委员会首次对排名前五的大财阀进行了深入调查。

在不稳定的制度环境之中，政商界人士之间的私人关系（这是一贯重要的）对于取得商业上的成功发挥着日益关键的作用。民主化转型并未改变这一态势。相反，在整个90年代，行贿受贿、卖官鬻爵、权力贩卖日益严重。

生产过剩与经营的过度多元化

在韩国，企业的发展从来就依赖于私人关系。借贷规模不断扩张，企业也日渐产生“越大越好”的心理。这绝非新鲜事物。不过政府日渐丧失对企业的监管能力倒是前所未闻的。商业集中的趋势日益加强，而交叉持股模式依旧是韩国商界的通行模式。过去，各财团都在其具有“核心竞争力”的领域内发展；而现在，财团经营领域日益重合，且多集中于汽车、电子和金融产业。这种现象出现的原因在于，无论是金泳三还是其前任卢泰愚，都未能赋予他们的行政命令以有效的激励因素，因此财阀们多不愿遵守相关规定。在韩国，只有大财团旗下的企业才具有国际竞争力，银行也只愿意为这些企业提供资金。此外，政府官僚人员也深深陷入了庞大的政商关系网络之中，他们根本不相信限制财阀的政策能取得实质意义上的成功。正因为政府的政策调整缺乏可信度，传统的政商关系模式依旧存在，人们随时准备以他们“习惯的方式”行事。

财团的一个典型特征是它通常包括数家在不同领域发展的企业，这

些领域包罗甚广,从家具制造业、时尚产业、半导体产业、证券行业、汽车产业一直到建筑业。这一体制为财团各附属企业的安全运营提供了保证。当一家企业面临困境时——原因可能是它刚进入某个行业,或者尚处于早期的投资阶段或市场创始阶段,又或者因为难以预期的出口商品价格变动(就像最近半导体产品价格的暴跌一样)——同一财团内部其他一些经营状况较好的企业可以为之提供支持。为了建立这样一种财团内各企业互相支持的网络,财团本身的扩张和团结就变得十分重要了(这被称作“护航体制”)。

为了扩展这种体制发挥作用的范围,一个财团需要将它的触角伸向所有可以进入且有前景的商业领域。从整体上讲,财团的这种扩张行为会导致两种结果。一方面,财团据有的各种资源变得相对稀薄。即使一个公司在其所在领域获得了成功,也没有办法通过加大研发力度或深挖市场份额,使自己变成该领域内的专家级企业。因为该企业必须要把自己的利润贡献出来,以帮助财团内其他面临困难或正在开辟新市场领域的企业渡过难关。进一步来讲,该企业的资产将为家族内其他企业获取贷款提供抵押(这被称作“交叉贷款担保”)。因此有的时候,一家企业可能要为财团内其他企业偿还债务。故而财团内部各企业在财务上都是比较脆弱的,难以成为发展稳定、专业精通的商业组织。

另一方面,由于各财团恣意进入一些特定的经济领域——主要是一些前景光明的产业领域内,故容易导致这些产业内充斥着这些集团的下属企业,从而引发重复竞争、过度投资与全面的生产过剩(如表6.5所示)。

表 6.5 韩国汽车产业供给需求示意(以千辆为单位)

	1992年	1993年	1994年	1995年	1998年
供给					
产生(A)	2 660	2 835	3 069	3 551	4 040
实际产量(B)	1 725	2 046	2 306	2 610	3 150
A/B	0.648	0.722	0.751	0.779	0.780
需求					
国内需求	1 267	1 432	1 550	1 540	1 800
国外出口	456	638	738	1 091	1 350

资料来源:韩国经济研究所(KEI)相关数据,1996。

“护航体制”有助于实现规模增长与互相扶持的政治目标。而社会各界对政府进行“结构调整”的压力也多是源自这一根植于财阀制度本身的“护航体制”。表 6.6 是 1996 年韩国各大企业集团的债务统计情况。正如笔者在第四章中所指出的,韩国的大企业集团背负大量债务。可以说,在三十多年的历史中,它们一直在追求快速扩张。

表 6.6 韩国企业股本负债率统计

企业排名(依销售排行计)	股本负债率(%)	企业排名(依销售排行计)	股本负债率(%)
现代 (1)	373.29	Sammi (23)	3 380.38
三星 (2)	207.60	韩一 (29)	1 328.60
LG (3)	313.08	前四大企业均值	295.50
大宇 (4)	334.35	排名 5—10 位企业均值	360.97
汉拿 (12)	2 980.44	排名 11—30 位企业均值	503.85

资料来源:Choi Sung-no, 1996 *nyŏn 30 daekiŏpchipdan*. (1996 年对韩国 30 大财团的研究分析)(首尔:韩国经济研究院,1997), p.57.

1997 年发生的起亚事件是一个典型案例,它暴露了韩国大型财团所共同面临的诸多问题。起亚是韩国第八大财团,旗下拥有企业 28 家,其债务总额高达 9.54 万亿韩元,负债比率高达 523%。起亚在扩张过程中的资金多来自各金融机构的贷款。起亚汽车是整个财团的旗舰企业。该公司在 1996 年获纯利 70 亿韩元。然而为了帮助财团内的其他企业——比如起亚钢铁——起亚汽车在该年度最终亏损 895 亿韩元。

如果一个集团不幸破产,那么其影响绝不仅限于该集团本身,而是会产生连锁反应并影响到供货商和转包商,波及上千家小公司。起亚集团遇到的困境就导致大约 8 万家“合作企业”——共计雇佣职工约 45 万人——面临巨大困境,并很有可能最终破产。

事实上,集团的快速扩张是有政治意义的。韩国的国情决定了集团规模越大越好。持续的扩张既可以保证资金源源不断地流入旗下各企业,也能在政治气候变幻莫测、政治人物潮起潮落的背景下对企业家提供有效的保护。

或许,1997 年金融危机的最根本“原因”就是经济改革中面临的种种政治阻力。事实很清楚,过去的模式运行稳定并得到了广泛支持。因此,

除了面临着美国的压力之外,政府缺乏其他的政治动因来彻底改革其政治路线;在这样的情境下,人们可以预期:事关金融市场和贸易开放的改革措施必然是长期的渐进式变革,并且将是以限制韩国企业集团直接影响力为目标的。而诸如支持中小企业一类的改革措施,在韩国过去的历史中已经呈现出惊人的生命力。³⁸

菲律宾

出乎人们意料的是,菲律宾在1997年亚洲金融危机中的表现相对而言要好于其大多数亚洲近邻。在过去一些年里,菲律宾经济所面临的问题多是受地区环境影响,而非其自身经济脆弱性所致。诚如拉莫斯时期的财长罗伯托·奥坎波(Roberto Ocampo)所言:“我们的货币其实并未遭到攻击。我们之所以将货币贬值是因为周边国家的货币都在贬值,而如果我们不应时调整汇率,就可能会破坏我们的贸易和金融产业。”³⁹

菲律宾着实更加穷困

关于菲律宾为何在金融危机中受冲击较小,一个常见的解释是它相对于其他亚洲经济体而言实在过于穷困,因此负债较低,这就使其不像其他发展中国家一样对资本流动过度敏感。这种说法有一定道理。表6.7是菲律宾前五大企业在1995年的负债比率。这些数字虽然很高,但仍远远低于韩国的数据。

表 6.7 1995 年菲律宾公司的债权

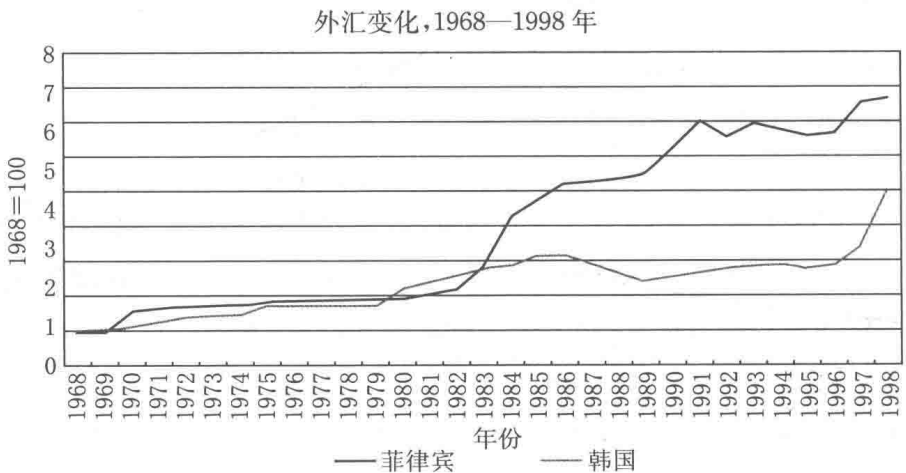
公 司 (按销售排名)	债 务 (占股权比例,%)	公 司 (按销售排名)	债 务 (占股权比例,%)
菲律宾国家电力公司(1)	231.16	IDS, Inc.(34)	4 925.43
马尼拉电力公司(2)	60.08	阿亚拉集团(41)	35.99
Petron(3)	99.17	前五大公司(平均)	156.60
菲律宾壳牌石油公司(4)	127.93	前十大公司(平均)	157.20
生力集团(5)	57.08	前五十大公司(平均)	263.33
菲律宾国家银行(12)	815.11	前五十大公司(不包括银行)	128.29

资料来源:Derived from SEC, *Philippines Top 5,000 Corporations, 1995* (Manila: Securities and Exchange Commission, 1996), pp.31—32.

经济穷困意味着菲律宾处于国际货币基金组织的监管之下。1997年,在其他东盟国家向国际货币基金组织寻求帮助的时候,菲律宾已经准备好脱离其监管了。菲律宾长期都是国际货币基金组织“中期贷款”(Extended Fund Facility, EFF)的受援国,而此时菲律宾已经基本符合脱离“中期贷款”条件。剩下的阻力主要是来自综合税改和解除油气管制方面。⁴⁰ 20世纪80年代菲律宾的一系列问题使得众多外资望而却步,转而投向其他亚洲国家。因此,1997年危机爆发时,菲律宾明显比其他国家要穷困。虽然菲律宾不是投资的理想场所,但也因祸得福使其不致受到国际资本流动的过度冲击。

先于其他亚洲国家的改革与重组

无论如何,“菲律宾太穷所以受冲击较小”的解释都是片面的。而且,这种解释没有考虑到菲律宾自身具有的诸多因素,这些因素源自该国过去几十年的各种经验。首要的一点在于,马科斯执政后期的惨痛经历事实上已经推动了菲律宾的金融、经济改革步伐。而且菲律宾在80年代已经经历过一次外汇危机,这次惨痛教训促进了改革进程,同时也使菲律宾的商界人士意识到过度对外开放的危险性(见图6.2)。与菲律宾不同的是,韩国的货币汇率在那一整段时间里都保持了稳定。



资料来源:Derived from the IMF, *International Financial Statistics Yearbook*, 1998 (Washington, DC: IMF, 1999), pp.540, 720.

图 6.2 比索和韩元汇率变化(每年平均)

阿基诺夫人执政时期,菲律宾开启了一项雄心勃勃的经济自由化计划,虽然其中也存在反复。但之后的菲德尔·拉莫斯却未中断这一进程。分权化、私有化以及一些长期改革在后马科斯时代凸显出来。从短期效果来看,这些改革措施能有效斩断权势寡头之间的联系。该计划的内容包括根除垄断、将过去的保护产业开放给外商投资、国家企业的私有化、去除关税壁垒、简化税制以及对金融产业增加监管等。

经过这一系列改革,菲律宾中央政府终于在1994年实现了预算盈余,并在之后三年内保持了这一势头,而且增速不断加快(表6.8所示)。此外,通货膨胀形势得以稳定;而随着立法的加强,菲律宾的银行在与外资银行进行竞争时也表现出更强的竞争力。⁴¹

表 6.8 1991年至1997年菲律宾经济指数

	1991年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年
国民生产总值(10亿美元)	63.7	67.0	68.6	70.3	71.9	73.1
人均国民生产总值(美元)	608.0	599.0	616.0	631.0	660.0	682.0
国民生产总值增长率(真正的变化,%)	0.5	2.1	5.3	5.0	6.9	5.8
税收(占国内生产总值百分比,%)	15.1	15.7	16.1	16.3	16.6	16.5
政府预算(占国内生产总值百分比,%)	-22.1	-1.7	0.9	0.6	0.3	0.1
外债(占国内生产总值百分比,%)	65.7	62.0	56.4	49.6	48.1	53.1

资料来源:East Asia Analytical Unit, *The Philippines: Beyond the Crisis* (Canberra: Australian Department of Foreign Affairs and Trade, 1998), p.48.

守法纳税变得日益普遍,税收收入也不断提高,最终促成了1997年的综合税改革。到该年度止,菲律宾政府的税收收入相当于其他东盟国家税收收入的总和。⁴²

拉莫斯在继任总统后,坚持继续推进阿基诺夫人时期的经济改革措施。他与国会合作通过了多项重要法案,包括1997年的《综合税改法案》以及1994年12月推动菲律宾加入世界贸易组织的法案。此外,他还改革中央银行,在金融产业推进自由化,努力使“建设-经营-转让”项目更具吸引力,并放宽外部投资管理。最后,拉莫斯还全力应对基础设施建设问题。

民主传统及其灵活性

菲律宾较低的负债比率不仅表明了国际借贷者的小心谨慎。事实上,正如我们在本书中所看到的,尽管菲律宾面临诸多困境,但它采用西方制度和法律体系的时间却比韩国要长得多。因此,菲律宾企业多实施分权式管理、机制化经营,拥有完善的董事和审计监管制度,受家族势力影响较小。即便是家族企业,其家族掌控方式也与韩国企业存在很大差别。因此,亚洲第一家会计师事务所 SGV 诞生在菲律宾也就不足为奇了。与韩国不同,菲律宾沿用了美国式的会计制度,强化了企业损益表的制作,并对证券交易委员会的归档作出了规定。

除此之外,菲律宾的民主化过程还为它带来了一定程度上的灵活性。与其他亚洲国家相比,菲律宾的民主传统虽然薄弱,但也促成了一批充满活力的机构和组织,它们自主性更强,且更为积极主动。随着全球化和自由化的广泛展开,各国的社团机构都不得不针对现实作出更快、更富创造力的反应。菲律宾的民主经验使其处于一个十分有利的地位。举例来说,菲律宾的工人素质被公认为是亚洲最好的;而菲律宾对英美法律体系的借鉴让它在全球化时代获得了不小的优势(表 6.9)。

表 6.9 亚洲的技术型劳动力

国家和地区	技术型劳动力等级	国家和地区	技术型劳动力等级
印度	2.0	韩国	4.72
菲律宾	2.63	马来西亚	4.83
澳大利亚	3.90	新加坡	5.04
中国台湾	4.27	泰国	5.08
日本	4.55	中国香港	5.10
越南	4.67	印度尼西亚	5.85

注:0 最好,10 最差。

资料来源: *Far Eastern Economic Review*, September 2, 1999, p.10.

传统的政治领袖人物开始向问题解决型的政治人物过渡。政治暴力活动逐渐减少,由此导致的伤亡人数也降至 1960 年以来的最低水平(表 6.10)。1998 年,约瑟夫·埃斯特拉达(Joseph Estrada)在大选中获得了 40% 的选票并成功当选总统。这是菲律宾现代史以来最充分的一次选举授权。

表 6.10 1965—1998 年菲律宾的政治暴力

年 份	选举类型	暴力事件	伤亡人数
1998 年	同步选举	188	42
1997 年	巴朗圭选举(地方)*	—	4
1995 年	国会选举	97	73
1994 年	巴朗圭选举	—	26
1992 年	同步选举	87	60
1989 年	巴朗圭选举	—	30
1988 年	省内选举	127	98
1987 年	国会选举	48	50
1986 年	总统选举	296	153
1984 年	国会选举	918	154
1982 年	巴朗圭选举	—	14
1981 年	总统选举	178	102
1980 年	省内选举	180	71
1978 年	国会选举	9	—
1971 年	参议院和省内选举	534	905
1969 年	总统和国会选举	59	52
1967 年	参议院和省内选举	192	78
1965 年	总统和国会选举	69	47

资料来源: John Linantud, "Whither Guns, Goons, and Gold? The Decline of Factional Election Violence in the Philippines," *Contemporary Southeast Asia* 20, no.3 (December 1998):301.

当然,这些并不意味着菲律宾的前景一片光明。过分集中的财产占有使菲律宾重回裙带资本主义的可能依然存在。⁴³有 20 位大股东掌控了菲律宾 60%到 90%的注册企业,而其中排名前五的大股东更是握有一半以上的企业控制权(表 6.11)。不过由于菲律宾各大家族数量极多,排名前 1 000 名的大企业只有 22%进行公开买卖。而且交叉持股的现象依旧普遍。表 6.12 是菲律宾家族企业的样本。值得注意的是,这些企业不仅经营多元化,而且绝大多数都由私人控股。⁴⁴30%的未偿付贷款(1999 年数额为 107 亿美元)是由排名前 100 的借款公司借出的。

* 巴朗圭(Barangay),古代菲律宾社会的基本社会组织,由一个或数个居民点组成,相当于村社和村镇。——译者注

表 6.11 1997 年特定产业的所有权集中情况(单位:%)

产 业	前 20 名股东	前 5 名股东
银行		
菲律宾群岛银行	90.7	75.9
远东银行和信托公司	81.4	58.2
首都银行	69.1	57.3
菲律宾工商银行	80.8	63.3
菲律宾国家银行	66.2	53.8
黎刹商业银行	85.3	76.8
菲律宾联盟银行	81.5	59.3
通信		
ABS-CBN 传媒公司	84.6	79.9
菲律宾长途电话公司	75.4	66.0
电力能源		
马尼拉电力公司	68.2	46.2
彼得龙公司	82.8	80.8
运输		
吉宝菲律宾海事公司	83.6	73.6
亚洲货柜码头有限公司	78.8	47.8
建设		
阿尔逊水泥有限公司	88.1	68.3
Mariwasa 制造公司	99.1	83.9
食品饮料		
快乐蜂食品公司	92.7	61.0
菲律宾生力集团	59.0	28.8
制造业		
阿特拉斯肥料公司	81.3	72.5
普赖斯公司	74.8	50.6
房地产		
阿亚拉地产	66.3	63.9
C 标准普尔家公司	83.1	79.3
菲人投资土地开发公司	66.8	62.1
美家世界公司	90.5	82.2
石油		
中非发展集团	68.9	38.5
东方石油公司	61.3	52.1

资料来源:数据源于 Cheng Hoon Lim and Charles Woodruff, "Managing Corporate Distress in the Philippines: Some Policy Recommendations," IMF Working Paper 1998/138, p.11; SEC, *Philippines Top 1,000 Corporations, 1997* (Manila: Securities and Exchange Commission, 1998);以及公司年报。

表 6.12 顶级菲律宾公司的股份制

公 司	所有权(%)
洛佩兹集团, 1997 年	
菲律宾 ABS-CBN 传媒集团	70.99
天空视觉公司	20.0
巴彦电信公司	47.34
国际通信公司	99.7
菲律宾无线电通信公司	86.8
东方通信股份有限公司	98.2
Butan 城市电信公司	72.8
快递电信公司	46.6
菲律宾工商银行	17.8
菲律宾第一控股公司	37.5
第一私人电力公司	40.0
巴旺私人电力公司	20.0
第一煤气电力公司	51.0
帕奈能源公司	50.0
马尼拉电力公司	16.9
帕奈电力公司	30.0
Philec 公司	86.5
菲律宾第一鲍尔弗贝蒂股份有限公司	60.0
菲律宾第一工业股份有限公司	60.0
菲律宾第一工业园	70.0
菲律宾第一基础设施发展公司	50.0
马尼拉北道路管理公司	60.0
罗克韦尔土地公司	24.5
迈尼拉德水服务公司	50.0
阿亚拉集团, 1998 年	
阿亚拉土地公司	72.5
阿亚拉酒店	83.6
Program Realty and Development	60.0
阿亚拉农业发展公司	100.0
AYC(Overseas)	100.0
阿亚拉航空股份有限公司	100.0
阿亚拉国际金融公司	100.0
菲律宾群岛银行	100.0
阿亚拉人寿保险公司	79.0
FGU 保险公司	100.0

(续表)

公 司	所有权(%)
环球再保险公司	74.1
阿亚拉贝恩保险公司	100.0
环球电信	100.0
荷美尔公司	92.6
综合微电子公司	76.1
叶金齐菲律宾公司	60.0
阿亚拉系统技术公司	62.6
本田汽车菲律宾公司	100.0
菲律宾五十铃公司	100.0
马尼拉水公司	100.0
阿沃伊蒂斯集团, 1995 年	
菲律宾联盟银行	27.0
阿沃伊蒂斯运输系统公司	50.0
马尼拉-综合工业气体公司	30.0
皮利普纳斯高公司	17.6
米沙鄢电气公司	13.8
Tsueneishi 造船公司	20.0
棉兰老岛集装箱公司	35.0
市储蓄银行	29.9
夜潭控股公司	49.0
雅尔丹-阿沃伊蒂斯保险公司	22.5
水电专家公司	50.0
Metaphil 建设集团	23.0
Cotabato Ice	99.5
阿沃伊蒂斯制造公司	100.0
达沃电力有限公司	100.0
阿沃伊蒂斯船务公司	100.0
阿沃伊蒂斯营销公司	100.0
菲律宾能源发展公司	100.0
吉宝船厂宿务公司	100.0
阿玛奴地产开发公司	100.0
皮尔斯伯里棉兰老制粉公司	100.0

资料来源: Jose V. Abueva, ed., Eugenio H. Lopez, Sr.: *Pioneering Entrepreneur and Business Leader* (Diliman, Quezon City: University of the Philippines, 1998, 1997), p.315. Ayala Holding Company Annual Report, 1998. Aboitz Group Annual Report, 1995.

在菲律宾,土地改革几近停滞,贫困、贪污随处可见,人们普遍相信旧的家族依然掌控整个国家。政府结构调整多未完成,各省区与马尼拉都会区差距依然较大。此外,叛乱分子仍盘踞在南部的大本营之中。不过,尽管如此,1998年,来自世界银行的维奈·巴尔加瓦(Vinay Bhargava)指出:“认为菲律宾比其邻国更成功地应对了金融危机的观点是正确的。”⁴⁵

结 论

韩菲两国的金钱政治模式都不是一成不变的。在各种变化之中,民主化无疑是最重要的制度性变革。这一转型改变了两国的政商关系模式,对两国未来的发展产生了深远的影响。在韩国,民主化削弱了政府的力量,迫使政治人物不得不为获取政治献金而向商界人士提供更多的承诺。参与真正意义上的选举竞争,意味着政治人物需要更多的选举费用,商界精英自然不会错过这一机会。而在菲律宾,民主化却促使政商关系朝着更加平衡的方向发展。应该说,寻租和腐败行为的泛滥已经得到抑制。当然,菲律宾仍在继续为根除这些现象而努力着。

另外,对两国政商关系模式转变的理解将有助于我们解释为什么1997年的金融危机对两国造成的影响差别甚大。韩国在其经济高速增长时代所追求的发展特质——紧密的政商关系、财团的迅速扩张以及肩负的巨额债务——使其在90年代面对资金流动和投机风险的威胁时不堪一击。与之形成鲜明对比的是,菲律宾尽管在过去的几十年里经济发展速度缓慢,但却着实在一步步破除潜藏于其国内各领域的裙带关系。而这——至少从短期来看——保证了菲律宾在90年代后期虽不惊人但却稳定的经济增长。

注 释

1. Stephan Haggard and Robert Kaufman, *Transitions to Democracy* (Princeton: Princeton University Press, 1996).

2. 例如,参见 Richard Bernstein and Ross Munro, *The Coming Conflict with China* (New York: Alfred A. Knopf, 1997); and “Paradigm Paranoia: CIA Report Warns of Japanese Economic Domination,” *Far Eastern Economic Review* (June 27, 1991):15。

3. 关于民主转型,参见 James Cotton, “From Authoritarianism to Democracy in South Korea,” *Political Studies* 37(June 1989):244—259。

4. 数据源于 World Bank, *World Development Indicators, 1997* (Washington, DC: World Bank, 1997)。

5. 关于这一时期的史实,更好的概述请参见 Stanley Karnow, *In Our Image* (New York: Random House, 1989)。

6. Karnow, *In Our Image*, p.406。

7. 引自 East Asia Analytical Unit, *The Philippines: Beyond the Crisis* (Canberra: Australian Department of Foreign Affairs and Trade, 1998), p.154。

8. *CrossBorder Capital*, 引自 Michael J. Howell, “Asia’s ‘Victorian’ Financial Crisis”(mimeo, London, 1998), p.8。

9. Segundo E. Romero, “The Philippines in 1997,” *Asian Survey* 38, no.2 (February 1998):200。

10. 例如,参见 Robert Wade, “The Asian Debt-and-Development Crisis of 1997—Causes and Consequences,” *World Development* (August 1998); Steven Radalet and Jeffrey Sachs, “The Onset of the East Asian Financial Crisis”(NBER Working Paper 6680, August 1998)。

11. Radalet and Sachs, “The Onset of the East Asian Financial Crisis,” p.2。

12. 例如,参见 Paul Krugman, “What Happened to Asia?” (MS, MIT, 1998); and Alan Greenspan, “Remarks before the 34th Annual Conference on Bank Structure and Competition,” Federal Reserve of Chicago, May 7, 1998。

13. Giancarlo Corsetti, Paolo Pesenti, and Nouriel Roubini, “What Caused the Asian Currency and Financial Crisis? Part I: A Macroeconomic Overview”(MS, NYU, 1998), p.2。

14. 还有一种国际政治经济学(IPE)视角的解释,我可能忽略了一些外部因素。我的意思是,1995年日元贬值给韩国货币和贸易平衡造成的压力比给其他国家的大得多。另外,固定韩元的汇率将美元计价的债务保持在一个可管理的水平,这带给韩国更大的压力,而制造投机性机会在菲律宾就不会发生。

15. Park Jong-yol, “5 kong hwakuk chŏngch’i chagŭm”(Political funds in the Fifth Republic), *Shindonga* (January 1989):290。

16. Ku Bon-hong, “Hanguk sahoe esŏ pup’ae wa chagŭme kwanhan yŏnku: 6 kong hwakuk ūl chungshimŭro”(Research on the sociology of Korean corruption and funds with a focus on the Sixth Republic) (Ph.D. diss., Yonsei University, 1999), p.57。

17. Park In-hwan, "1 chowŏn kongsa: Kim Young-sam, Kim Dae-Jung, Chung Juyoung sŏngo chakŭm"(The billion dollar deal: Campaign funds and Kim Young-sam, Kim Dae-jung, and Chung Ju-young), *Shingonda* (December 1992): 268—277.

18. Han Heung-soo and Ahn Byung-hoon, "Hankuk ūi pihap pŏpchŏk chŭngch'i chagŭm ūi yuhyŏng kwa siltae"(Patterns and realities of illegal political funds in Korea), *Tong Suh Yonku* (East and West studies) 7(1994):205.

19. Yoon Sung-yong, *Pichagŭm* (Secret funds) (Seoul: Jiyangsa, 1995), p.138.

20. Yoon, *Pichagŭm*, p.138; and Ha Jong-dae, "No-ssi pichagŭm 8 ch'on ōk nŏmnŭnda" (Roh's secret funds exceeded \$ 800 million), *Shindonga* (March 1998):230—251.

21. Kim Jonghoon, "Yŏya 4 tang chŏngch'i chagŭm 22 617 ōk sottda"(The 4 parties raised 261 billion last year), *Donga Ilbo*, April 12, 1998.

22. Kim, "Yŏya 4 tang."

23. Coalition for Social Justice/Citizen's Coalition for Economic Justice, *Uridŭlŭi pukkŭrŏn chahwasang* (Our shameful self-portrait) (Seoul: Umjiginun Chaek, 1993), p.272.

24. *Chosun Ilbo*, January 9, 1992, p.3.

25. 在韩国,传统上贿金和谢礼装在白色信封里。1995年10月6日采访。

26. *Wall Street Journal*, December 31, 1999.

27. 详见 "kŏnsŏlŏp ŏpmu p'yŏllam"(Construction firms business operations handbook)(Seoul: Ministry of Construction and Transportation, November 1999), pp.iii—vii.

28. *Hankuk Kyongje Sinmun*, May 24, 2000.

29. 作者于2007年2月19日的匿名采访。

30. "Four's a Crowd: Samsung Wants to Produce Cars but Faces Competition," *The Economist* (March 5, 1994):72.

31. "House of Debt: South Korea's Hanbo Group Reels from Corruption Allegations," *Far Eastern Economic Review* (March 14, 1991):42—43.

32. Yoon Young-ho, "Chŏng Tae-su wa kŏmŭn ton"(Chung Tae-soo and black money), *Shindonga* (March 1997):201.

33. John Burton, "South Korean Steel Groups Make Half-Value Offer for Hanbo Works," *Financial Times*, July 30, 1997, p.17.

34. *Donga Ilbo*, March 27, 1998, p.2.

35. Yoo Seong-Min, Korea Development Institute, "Corporate Restructuring in Korea: Policy Issues before and during the Crisis," in *Korea and the Asian Economic Crisis: One Year Later*(Georgetown University, 1999), p.147.

36. Jong-Seok Kim, "Korea's Regulatory Reform: A Critical Review," *Korea's Economy, 1996* (Washington, DC: Korea Economic Institute of America, 1996), p.11.

37. Yang Gi-Dae et al., *Toduk konghwaguk* (Republic of thieves) (Seoul: Donga Ilbo, 1997).

38. Stephan Haggard and David Kang, "The Kim Young-sam Presidency in Comparative Perspective," in *Democratization and Globalization in Korea: Assessments and Prospects*, edited by Chung-in Moon and Jongryn Mo (Seoul: Yonsei University Press, 1999).

39. 作者于1999年9月12日的采访。

40. Segundo E. Romero, "The Philippines in 1997," p.200.

41. 更多关于20世纪90年代早期的银行改革,请参见 Paul Hutchcroft, *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines* (Ithaca: Cornell University Press, 1998)。

42. East Asia Analytical Unit, *The Philippines: Beyond the Crisis*, p.77.

43. Kevin Hamlin, "Can a Movie Star Run the Philippines?" *Institutional Investor* (November 1998, international edition); 95.

44. Cheng Woon Lim and Charles Woodruff, "Managing Corporate Distress in the Philippines: Some Policy Recommendations" (IMF Working Paper 138, September 1998), p.14.

45. Antonio Lopez Manila, "Erap's Big Role," *Asiaweek* (October 9, 1998); 27—28.

第七章

结论：腐败与发展

与大多数欠发达国家相比，菲律宾的基本经济地位是有利的……通过过去 50 年里在教育、交通、通信和工厂上相对较高的花费，菲律宾在远东地区的经济地位仅次于日本……菲律宾经济持续增长的前景也很好。

——世界银行，1957 年

毫无疑问，这个发展项目（第一个五年计划）在很大程度上超过了韩国经济的潜能……如果出口按事先规划的速度那样增长，那将是不可思议的。

——世界银行，1961 年

本书围绕韩国和菲律宾的金钱政治展开。两国的金钱政治都十分猖獗且影响巨大。尽管我并没有特别关注经济发展问题，但本书的论点却自然引申出一个问题：为什么韩国实现了经济增长，而菲律宾却没有？如果说韩国和菲律宾在政治干预经济事务方面具有共同点，如果说读职导致了经济决策深受政治因素的影响，如果说在这两个国家私人关系都比个人能力更加重要，那么为什么韩国获得了令人炫目的经济增长而菲律宾却没有呢？尽管与金钱政治相比，经济发展是一个完全不同的因变量，但在本书的结论部分，讨论一下腐败与发展的关系应该是合乎时宜的。

金钱政治一直是韩国和菲律宾政治中一个非常核心的方面，本项研究认为，我们不能假定国家必定是良治的。本书还对在学界颇为流行的发展型国家的视角提出了质疑。这种理论视角认为，政府是中立的，它挑

选社会中的胜利者,并提供公共产品,因为文官系统隔绝于社会影响。但这种观点却遭到挑战,因为这两个国家腐败现象盛行。也有人提出了另外一种更加温和的发展型国家理论,他们认为,无论政府行为的政治过程如何运行,政府都具有正面效应。韩国确实获得了发展,而且大量的研究表明,韩国的国家政权在很多方面都推动了经济的发展,比如提供公共产品和风险投资。那么,我们究竟应该如何调和政治与经济的关系?在韩国,政界和商界的相互挟持以及彼此制衡,制约了腐败的无度蔓延;然而在菲律宾,商界对政界的趋炎附势,没有带来国内稳定以促进经济的长期增长。

腐败与发展

本书的大部分内容都试图说明,韩国的制度结构并不比菲律宾更加中性,任人唯亲或者腐败的现象也不比菲律宾少。韩国的信贷政策、进口许可证制度以及出口导向的政策,都受私人政治关系而非经济效率所驱动。然而,在影响经济增长的因果链条上,以提供租金来换取贿赂的行为仅仅是其中的一个环节,而不是事情的全部。租金的设置,行为体之间对租金(通常会涉及腐败)的竞逐,以及租金的使用,都对经济产生影响。

在韩国,精英之间相互挟持的情形减少了交易成本,并使投资和长期协议更加有效。在那些法制和政治制度比较虚弱的国家,长期而稳定的关系可能很难创建。韩国大的制度环境——精英之间的权力制衡——减少了交易成本,相反,菲律宾“随风倒”的政商结构则抬高了交易成本。我的论点具体又可以分为三个专门的因果机制。

首先,在韩国,相互挟持的情形是保持腐败免于失控的关键性因素。由于行为体数量较小,寻租过程中的竞争也较弱,该过程的成本也就相对较低。¹在行为体很少的情况之下,争夺租金的竞争就不是特别激烈。大多数寻租行为都充满了激烈的竞争,每个行为体都致力于获取租金,并通过建立进入壁垒以及其他方式来保护已经获得的租金。一个能够排他的

进入租金市场的集团，其获取信息的成本就比较低，而且还能不时与其他寻租者共谋以降低成本。²上述现象的意涵也是非常明了的：寻租者的数量越少，就越能减少整体的社会成本，因为对租金的所有权更加安全。权力的制衡意味着政治精英或者官僚精英都难以对彼此获得绝对的优势。精英之间的讨价还价将带来共谋——而非合作——的结果，两个集团都竭力获取权力优势。但是这个过程不会出现失控的情况，因为它们彼此都相互依赖。

菲律宾在民主时期，社会能够压倒国家政权，以满足其寻租需求。国家难以设计连贯一致的经济政策，也难以有效地约束社会的需求。而在威权时期，当马科斯以及一个相对具有内聚力的国家能够敲诈和窃取大部分国内资本的时候，权力的钟摆又剧烈地摆向相反的方向。菲律宾的金钱政治对腐败行为缺乏有力约束。

然而，腐败并非那些管理不力、不稳定而且经济停滞的国家的专利。在那些正在经历财富快速增长的新兴国家，腐败也有可能十分猖獗。在这些国家，制度松散，政治低效，那些能优先获得信息、拥有私人关系和影响力的政治或经济精英，就能够从中攫取大量收益。在这种情况下，腐败是经济增长的助推器而非阻碍者。尽管经济和政治精英的权力失衡能够导致腐败失控，并且吞噬经济增长的成果，但是，如果存在大致的权力制衡——比如在韩国——那么腐败能够得到遏制。

第二，贿赂带来财富转移。如上所述，腐败并不必然意味着大量的损失，而且根据我所描述的政治案例，腐败并不必然影响整体的公共产品的供给。³事实上，腐败产生于围绕国家政策和国家公共产品的分配所产生的斗争，而非来自权力的绝对垄断。典型的寻租现象开始于标准的新古典经济学关于完全市场的假定：大量存在的买卖双方，完全的信息，以及零交易成本。在这个世界里，资产根据它们最高的边际回报来得到有效分配。在所有其他的因素都是一样的情况下，寻租使得这些资源远离帕累托最优的情况。因此，得出腐败（和寻租）危害经济的结论就不足为奇了。然而，在现实中，每个社会都可能存在权利分配的失衡，一些行为体居于优势地位，而另外一些行为体处于劣势地位，那么与寻租相关的行贿行为就是一种权利的再分配机制，它将导致权利的分配比先前更有效

率。这带来了一个相关的问题，即资源是否能够被寻租者或设租者更有效率地使用，从理论上讲，只有成本最低的公司才能承担得起最高额的贿赂。⁴寻租并不必然扭曲经济效率：如果从商人到政客的财富转移带来更有建设性的投资，那么这个国家就能从机械化（machine-style）的政治模式中获取收益。⁵

最后，尽管韩国的国家政权可能已经提供了公共产品并支持了投资，但这些产品被提供的理由可能并非如人们所想象的那样。韩国国家政权之所以这样做，是为了满足一小部分商界和政界精英的利益。韩国国家政权通过修建公路、公寓住宅和发电站以提供公共产品，但它同时也提供私人产品。从国家资源中攫取私人利益，这通常取决于公共产品的生产。⁶尽管大量的私人利益被三星或者大宇这样的大企业所获得，因为它们拥有获取国家资本和政策的特权，但社会也从基础设施、就业机会的改善中获得了收益。我的论点对艾利斯·阿姆斯登关于国家以补贴换绩效的观点进行了补充。⁷不同的是，我提供了政治案例来解释这种交换的模式，我同样揭示了这种建立在金钱政治基础之上的政治过程是很片面的，而且并非像阿姆斯登所说的那么有效率。

本项研究因此表明，理解一个发展型国家需要了解政治因素。在过去的40年时间里，韩国国家政权作出了很多促进投资和增长的决策，但是政治在其中扮演了主要的角色。经济政策选择只是政治精英所考虑的很多事务中的一个。一种政治经济学的解释必须密切关注偏好如何形成，以及引导这些偏好被贯彻执行的制度。这种解释必须对支持精英的政治联盟的性质、资源上的制约以及精英所面对的脆弱性等问题保持足够的敏感。考虑到精英人物必须持续地关注如何保持权力，腐败和政策准入就是非常强大的政治工具。⁸

然而，腐败究竟是不是影响经济增长的最重要的变量之一，这还并不十分清楚。本项研究表明，它们之间的联系是脆弱的——许多其他因素也影响了韩国的发展。正如第二章所说，不同国家并非在同一起跑线上展开竞争。要想深入理解为什么一些国家发展得比另外一些国家更快，我们必须考虑到各种影响因素，并相应地还要关注它们之间的权重。影响经济增长的潜在变量是很多的，问题的关键在于，某个特定的变量是否

以及如何起作用。⁹

促进经济增长不仅仅只需要遏制腐败。在本书中，我特别强调的另外一个因素就是外部威胁在发展中所扮演的角色。韩国位于冷战的前线，它长期被笼罩在孤立而充满威胁的朝鲜的阴影之下，这深刻地影响了韩国的国内政治运作。相反，由于被海洋包围，同时美国在此拥有军事基地，菲律宾自第二次世界大战后就一直没有遭到明显的外部威胁。而且菲律宾接收美援的层次也与韩国不同。在韩国，大量的美援支持了重工业项目的投资和发展。从更加一般的意义上来讲，国际环境和美国的特殊政策为韩国的发展提供了建设性的有利环境。外部环境的不同，导致两个国家的政府和商业部门采取了不同的政策回应。

初始情况对经济发展也十分重要。截然相反的殖民遗产也影响了韩国的发展和菲律宾的欠发展。美国对这两个国家产生了同样重大但却是相反的影响，美国因素导致韩国去摧毁旧秩序，而导致菲律宾去强化旧秩序。菲律宾精英倾向于通过与美帝国主义的密切联系来加强自身的合法地位，而韩国精英却因为与日本殖民者的联系而变得不合法。因此，美国在菲律宾的殖民统治加强了既有的结构，而日本的殖民主义导致韩国既有政治结构的衰败。

韩国受益于美国的影响。这包括美国所强加的土地改革，美国的援助政策帮助韩国在李承晚和朴正熙时代形成自己的经济政策。在20世纪50年代早期，韩国进行了彻底的土地改革。韩国所有权的变革为其经济增长搭建了舞台，它最初是由美国军政府所推动实施的。在战后时期，韩国也比菲律宾得到了美国更多的恩惠和关注。韩国改善其收入分配，并最终达到国际标准，得益于很多因素：战争格局的剧变，日本的占领，20世纪40年代晚期和50年代早期的国内人口流动，同时还包括赶超日本的国民精神。

相反，美国的菲律宾政策可谓是“善意的忽略”(benign neglect)。在菲律宾，美国从来没有强制执行土地改革，美国的贸易政策阻碍了菲律宾的发展，因为《贝尔法案》给予美国企业以特殊的优厚待遇，从而使之统治了菲律宾的国内经济。即便是到了20世纪90年代，外部威胁的缺乏(因此导致了国内经济政策压力的减少)，菲律宾土地改革的流产导致农民继

续被捆绑于土地之上，分散的岛屿阻碍了国民认同感的形成，还有糟糕的行政治理，这些复杂而相互交织的因素导致菲律宾在战后时期经济发展的缓慢，尽管它不算是一个穷国。无论是在独立之前还是独立之后，菲律宾的收入分配一直处于不平等的状态，一小撮精英占据着这个国家的绝大部分财富。

而导致韩国和菲律宾出现不同经济结果的原因有很多。其中包括：虽然具有毁灭性但却让韩国重生的朝鲜战争，以及随之而来的长期而严重的外部威胁，两国不同的初始情况和历史遗产，美国对这两个国家不同的政策和关注程度，以及不同的政商关系模式。本书对这些因素都进行了分析。如果对这些因素简单地进行大杂烩式的处理，并不能令人满意，但对其进行恰如其分的归纳也并非轻而易举。但是，这些因素都是非常重要的。

结 语

对于韩国和菲律宾而言，两国政治的历史特征是理解两国发展轨迹的必要因素。在这两个国家，经济增长与腐败长期相伴存在。即便是在韩国经济快速增长的时期，政治算计而非经济效率，也是极为重要的因素。然而，由于经济权力和政治权力之间达成了平衡，韩国的腐败并没有恶化到失控的地步。但是，推动韩国经济在 20 世纪 60 年代快速增长的组织结构，却被其后来所获得的成功破坏了，并最终导致了 1997 年的危机。在菲律宾，截然不同的组织结构却阻碍了菲律宾的发展长达几十年之久。经济和政治权力的不平衡所带来的权力滥用以及腐败行为，吞噬了经济增长。但这种模式最终在发生变化，而 20 世纪 90 年代的强劲增长，正是菲律宾出现上升趋势的开始。

为了阐述上述论点，我建立了一个模型来解释政治影响经济发展的基本规律。通过集中关注政商关系，我力图说明，政府和商界无论谁占据了过多的权力优势，都将会导致寻租的猖獗，然而，两者之间权力的平

衡——虽然也会带来腐败——将会限制政府和商界的随心所欲。本书的研究路径能够运用于其他案例。从本书中，我们将会收获一种思考问题的方式，它将有助于我们去理解其他国家所面临的问题。而且，其他的案例也确实适合我所建立的模型。

印度尼西亚是一个适合本模型的国家。从1965年到1997年，苏哈托将军在印度尼西亚建立了一个威权政府。在石油收入的支持下，一个干预主义的国家政权能够促进基础设施的投资和保障经济增长。这个威权体制限制了政治参与，将权力控制在一小部分精英手中。商界一开始就小而弱，一直没有发展到能够制衡执政当局的水平。政策由世袭和庇护关系所决定，与苏哈托或统治家族有密切关系的将得到政府的优惠对待。安德鲁·麦金太尔(Andrew MacIntyre)写道：“印度尼西亚的国家政权结构以及受到严重限制的政治框架，带来的一个结果就是鼓励了传统的或者世袭的政治参与模式在商业领域长期存在。”¹⁰

与菲律宾一样，现任领导人的支持者们获得了政府的优厚待遇。商业部门在整体上发展不佳，而且也没有足够的力量去对苏哈托施加压力，以使其获得公平待遇。结果是，苏哈托治下的印度尼西亚非常像马科斯治下的菲律宾。¹¹金融部门几乎由国有银行所统治，国有企业则统治了经济的大部分领域，它们很多是由苏哈托家族成员所领导。本土成长起来的企业家在政治过程中只能靠边站。印度尼西亚华人成为商业中的领袖人物，包括萨利姆集团(Salim Group)的林绍良(Liem Sioe Liong)、哈桑集团(Hasan Group)的郑建盛(Bob Hasan)、古色吾集团(Gunung Sewu Group)的吴庆瑞(Goh Swee Kee)*，¹²正如理查德·罗宾逊(Richard Robison)写到的那样：“政治恩佑和国家保护提供了获得银行信贷的特权，林业优惠，贸易和制造垄断……国家承包了公共产品的供应和基础设施的建设。”¹³

权力过度地集中在政治精英及其裙带者手中，导致了国家控制的经济通过恩佑和腐败而进一步蔓延。商业部门总体上羸弱不堪。印度尼西亚的案例十分有趣，这是因为尽管其政治结构与菲律宾相似，但它仍然能

* 原文为 Goh Swie Kie, 有误, 应为 Goh Swee Kee。——译者注

够获得温和的经济增长,因为它幸运地拥有大量的石油。石油收入为经济增长提供了方便,同时给它提供了一个与菲律宾类似的超过 25 年的社会秩序。然而,这种增长却远没有达到可以持续的地步。政治和经济权力的失衡导致了腐败,经济增长仅仅是由外生因素所驱动的。当亚洲金融危机在 1997 年袭击该地区时,该体制的弱点就暴露于光天化日之下,苏哈托和他的政权在大规模的政治骚乱中宣告倒台。

我在这里所阐述的论点同样是一个有用的提醒,即对于那些获得了成功发展路径的国家,我们对其历史太过于健忘了。在经济发展的轨迹上,通常还含有腐败、裙带关系以及恩佑现象,这与韩国和菲律宾的情况相似。但是随着国家的进一步发展,随着它们的政治和商业变得更加稳定,我们常常忘掉这些国家在不久前原来也经历了类似的情况。尤其是日本和美国,虽然它们的商业和政治已经发展得更加专业化,但是,这两个国家在此之前,也曾经经历过本书所讨论的政商腐败的类型。

日本是战后亚洲第一个成功获得经济增长而且保持政治稳定的国家。然而,在日本战前的历史中,它在很多方面都几乎跟目前的韩国一样混乱。在 20 世纪 20 年代的一个短暂时期,“大正民主”在很大程度上给日本社会表达利益诉求提供了一个发声的渠道。然而,在 20 世纪 30 年代早期,政府高官被刺杀成为一种常态,1932 年 5 月,首相犬养毅遇刺身亡,同年大藏相井上准之助遇刺身亡。逐渐地,军队和其他政治精英在幕后遥控民选的领导人。¹⁴随着经济精英不断行贿有影响力的政客,类似帝人股票案的腐败丑闻时有发生。¹⁵权势家族建立起大型的产业集团,在日本被称为财阀(zaibatsu),比如三井物产、住友公司、三菱公司等等。¹⁶这些财阀有很大的政治影响力,不断地影响军队和政府的政策。

在战后期间,日本政治仍然保留了商业与政治关系紧密的特征。在高速增长的时期,腐败丑闻也周期性地发生,田中角荣可能是日本政客中以贿赂交换政治影响力的最臭名昭著但又绝非唯一的例子。¹⁷日本的政治经济也是以大财团为核心组织起来的,持续流向政客和官僚的政治献金确保了政府采取偏袒性的政策。

19 世纪到 20 世纪之交的美国也和韩国或菲律宾十分类似。大集团拥有强大的市场权力,并且控制着经济的命脉。石油领域的美孚石油公

司、美国钢铁公司、银行领域的J.P.摩根，以及铁路巨头，就是一些美国经济权力高度集中的生动例子。事实上，相对而言，约翰·洛克菲勒(John D. Rockefeller)比今天的比尔·盖茨(Bill Gates)还要富有。金融体系脆弱且缺乏监管，导致银行的周期性恐慌，最著名的就是1907年的金融恐慌，它最终依靠J.P.摩根的私人干预才得以解决。¹⁸一小撮精英阶层，特别是来自东部的权势集团，操纵着整个政治。政治机器被控制在城市里的财团手中，坦慕尼厅(Tammany Hall)、特威德老大(Boss Tweed)和休伊·朗(Huey Long)就是在烟雾缭绕的幕后操纵政治的重要案例。¹⁹“赶早的投票族”(Vote early and often)和“强盗式贵族”(robber barons)，这两个著名的词汇就是来自这个时期。

然而，半个世纪之后，政治和经济实现了分离。美国的政治权力变得分散，东部权势集团不再像以前那么强大，强权政治几乎完全消失。在20世纪的早期，人们目睹了一系列的限制经济精英权力的法律被颁布，从1890年致力于限制垄断的《谢尔曼法案》，到1914年的《克莱顿法案》，国会颁布的这些法律都是为了打击那些大型公司的掠夺性行为。美孚石油公司在1911年被拆分，“这凸显了商业权力将会受到限制的原则具有神圣性”²⁰。经济权力在美国变得更加分散，北部的工商业者、中西部的农民和西部的高科技企业，都共享经济权力。其结果是，一个单一集团控制政治或经济生活的能力就变得十分弱小。腐败尽管依然存在，但绝不像前一个世纪那样严重。

本书是对发展中国家金钱政治如何起作用的一项探索。宽泛言之，即便是那些经常被我们认为非政治化的体制，其政治与经济如何互动？本书对此进行了考察。那么，我们从中学到了什么？

本书所提出的论点有三层主要的含义。第一，本书所提出的证据表明，要理解发展型国家如何发挥其职能，就必须理解与之相关的政治生活。本书所阐述的逻辑反映了精英如何驱动政策制定，创造大量腐败，以及构筑政治和经济体系。与一些专门的制度或政策相比，这种更大的制度环境一直被先前的学术研究所忽略。

第二，在微观的政治经济学分析日益盛行的同时，我们也需要理解更大的制度环境，行为体正是在该环境下运作的。仅仅集中于政党组织或

者官僚制度的构成,将可能导致学者们忽视那些起更大作用的力量。无论是宏观的还是微观的分析,都是不足的,需要相互补足。

第三,本项研究表明,韩国和菲律宾相反的发展轨迹并不能完全归结于制度结构和韩国以绩效换补贴的政策持续实施。经济的发展伴随着腐败的增长,这是一个需要去解释的现象,在学者们直接触及政治议题之前,我们对亚洲经济发展的理解将仍然是不全面的。

注 释

1. Gordon Tullock, "Rents and Rent-Seeking," in *The Political Economy of Rent-Seeking*, edited by C. Rowley, R. Tollison, and G. Tullock (Boston: Kluwer, 1988), p.228.

2. Ha-joon Chang, *The Political Economy of Industrial Policy* (New York: St. Martin's Press, 1994), p.120.

3. Mushtaq Khan, "The Input-Output Function for Rent-Seeking: A Comparative Analysis of Differential Effects"(MS, University of London, 1997), p.13.

4. Pranab Bardhan, "Corruption and Development: A Review of Issues," *Journal of Economic Literature* 35(1997):1322.

5. 对于该问题更加富有启发的阐述,参见 Mushtaq Khan, "The Efficiency Implications of Corruption," *Journal of International Development* 8, no. 5 (1996):683—696; Richard Doner and Ansil Ramsey, "Competitive Clientelism and Economic Governance: The Case of Thailand," in *Business and the State in Developing Countries*, edited by Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider(Ithaca: Cornell University Press, 1997); Andrei Shleifer and Robert Vishney, "Corruption," *Quarterly Journal of Economics* 108(1993):599—617; Robin Theobald, *Corruption, Development, and Underdevelopment* (Durham: Duke University-Press, 1990); Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988)。

6. Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven: Yale University Press, 1982); and Lawrence Broz, *The International Origins of the Federal Reserve System* (Ithaca: Cornell University Press, 1997), pp.2—7.

7. Alice Amsden, *Asia's Next Giant* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).

8. K. S. Jomo and Edmund Terence Gomez, "Rent Generation and Distribution, and Their Consequences in Malaysia"(Unpublished MS, 1998); Barry Weingast, "Constitutions as Governance Structures," *Journal of Institutional and*

Theoretical Economics 149, no.1(1993):286—311; Hilton Root, *The Fountain of Privilege: Political Foundations of Markets in Old Regime France and England* (Berkeley: University of California Press, 1994).

9. 乔纳森·坦普尔(Jonathan Temple)指出：“如此多的变量可以用来解释发展，以至于要找出那些不仅仅与内生变量高度相关，而且也能从回归分析中合理排除的变量，是如此困难。”Temple, “The New Growth Evidence,” *Journal of Economic Literature* 37(March 1999):129.

10. Andrew MacIntyre, “Power, Prosperity, and Patrimonialism: Business and Government in Indonesia,” in *Business and Government in Industrialising Asia*, edited by Andrew MacIntyre(Ithaca: Cornell University Press, 1994), p.245.

11. 亚历克斯·艾尔文(Alex Irwan)认为，在印度尼西亚，经济精英在政治精英的庇护下获取财富。一旦权力精英发生变化，经济精英也会变化。这导致了不同的精英集团在政治和经济舞台上的潮起潮落。Alex Irwan, “Business Patronage, Class Struggle, and the Manufacturing Sector in South Korea, Indonesia, and Thailand,” *Journal of Contemporary Asia* 19, no.4(1989):398—434.

12. Kunio Yoshihara, *The Rise of Ersatz Capitalism in Southeast Asia* (Oxford: Oxford University Press, 1988).

13. Richard Robison, “Authoritarian States, Capital-Owning Classes, and the Politics of Newly Industrializing Countries: The Case of Indonesia,” *World Politics* 41(October 1988):62.

14. James Thomson, Peter Stanley, and John Curtis Perry, *Sentimental Imperialists: The American Experience in East Asia* (New York: Harper and Row, 1981), Ch.5.

15. Yayama Taro, “The Recruit Scandal: Learning from the Causes of Corruption,” *Journal of Japanese Studies* 16, no.1(Winter 1990):93—114.

16. Richard Samuels, *Rich Nation, Strong Army: National Security and the Technological Transformation of Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1994), p.101.

17. Jacob Shlesinger, *Shadow Shoguns: The Rise and Fall of Japan's Postwar Political Machine* (Simon and Schuster, 1997).

18. Ron Chernow, *The House of Morgan: An American Banking Dynasty and the Rise of Modern Finance* (New York: Atlantic Monthly Press, 1990).

19. Steven P. Erie, *Rainbow's End: Irish-Americans and the Dilemmas of Urban Machine Politics, 1840—1985* (Berkeley: University of California Press, 1988).也可参见 Alan Brinkley, *Huey Long, Father Coughlin and the Great Depression* (New York: Vintage Books, 1983)。

20. John Cassidy, “Rich Man, Richer Man,” *The New Yorker*, May 11, 1998, p.98.

译 后 记

本书在学科归属上是一部标准的比较政治经济学作品,强调不同的历史制度因素(在本书中主要体现为政商关系)在影响和制约国家经济发展中的腐败问题上所扮演的重要角色。不仅如此,本书还将“外来威胁”这个国际变量植入关于经济发展问题的研究之中,从而实现了比较政治学与国际关系学的融合。这种研究路径自彼得·卡赞斯坦(Peter Katzenstein)以降,就在美国学术界十分流行。

本书的研究对象虽然是韩国和菲律宾,但却对今日中国的改革与发展有着重要的启示意义。作者康灿雄目前是美国国际关系学和比较政治学界颇有名望的一位中生代学者,他在东亚领域的研究已经受到众多关注。翻译他的博士论文是我们三位译者共同的荣幸。

本书是我们于2010年在繁重的工作和学业压力的间隙中完成的。尽管三位译者在最初有相对明确的分工,但是由于经过了多轮的相互校译,书中的每一个字几乎都经过了至少两个人之手。我们每周举行一次翻译讨论会,就遇到的难点和疑点进行切磋,并相互进行了文字润色,到最后译稿完成之时,已经完全分不出谁究竟负责了哪个章节。因此,本书的所有内容都是三人集体的结晶。

翻译不仅考验译者对原著学术理解的深度,也是对译者驾驭和转换两种语言文字、两种思维方式的能力的考验。由于译者学力有限,译本之中的失当与谬误在所难免,并理应由三位译者特别是第一译者负责。

本书的出版颇费周折,甚至一度令人绝望。它原来计划是作为北京

大学政府管理学院朱天飏老师(现为浙江大学教授)担任主编的比较政治经济学书系第三辑中的一本,这套书系收录了很多名著,在学界的反响也很好。早在2010年底,我们就已经将译稿提交给最初的出版方。但此书却因故一直未能与读者见面,其间与出版方沟通多次未果,而朱天飏老师也为此付出了重大的努力。眼看此书的出版面临夭折的危险。

时间一晃四年,我们三位译者各自的事业也都发生了重大的变化。2014年秋,我在北京见到上海人民出版社的潘丹榕女士,谈及此书的遭遇,我忍不住扼腕叹息。对此,潘老师十分热心,在过问了相关情况之后,开始着手协商版权交接等事宜,在经过了一系列复杂程序之后,本书最终落实在上海人民出版社“东方编译所译丛”出版,并于2017年初正式进入编辑出版程序。我对潘老师挽救了这本好书同时也挽救了我们的翻译努力感到万分感佩,而本书也见证了我们的第三次重要合作。

从2012年开始,我就在中国人民大学国际关系学院给本科生开设“比较经济制度”的课程,我当时只能将译稿以电子文档的形式发给学生阅读,如今随着本书的正式公开出版,获益最多的应该是我课上的学生们。在提交给上海人民出版社之前,我的学生苏晗和孙妍以读者身份对2010年的译稿进行了一轮非常细致的审读。在她们提出的诸多修改意见的基础上,我又对译稿全文进行了一次彻底的校对,以确保最终问世的译本质量能在2010年的基础上有所提升。曹玮博士和我的已毕业的研究生全治浩帮助翻译了一些涉及韩国的专业名词。本书的责任编辑王琪先生细致严谨,指出了译稿中的一些纰漏,帮助进一步提升了译稿的质量。这本译作也算是译者承担的中国人民大学研究品牌计划“中国经济外交的理论与实践”(项目编号:14XNJ006)的一个副产品。

在初译该书时,译者并没有去过韩国和菲律宾,对中国的这两个近邻也可谓所知甚少。再次修订译稿时,我已经去过韩国多次,并且数次参观包括现代重工在内的蔚山工业园,我对这个国家在战后的“经济奇迹”产生了浓厚的兴趣,也对原书有了很多新的体会。最近几年,随着中国海外利益的逐渐扩展,国际关系学界一直感慨中国国别研究特别是中小国家

研究的薄弱,并认为国别研究的薄弱已经严重制约了中国国际关系学术进步和合理外交政策的制定。希望本书的问世有利于加强我们对韩国和菲律宾这两个国家发展历程的理解。而随着党的十八大之后中国全新政经格局的不断展开,本书所提出的诸多论点也有助于我们理解中国政商关系的发展逻辑,而我愈加相信原出版方不断拖延该书的出版并且最终毁约,是一个令人痛心的错误。

李 巍

2017年4月10日于北京西郊

This is a simplified Chinese edition of the following title published by Cambridge University Press:

Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines, ISBN: 978-0-521-80817-0, by David C.Kang, first published by Cambridge University Press 2002.

This simplified Chinese edition for the People's Republic of China (excluding Hong Kong SAR, Macau SAR and Taiwan Province) is published by arrangement with the Press Syndicate of the University of Cambridge, Cambridge, United Kingdom.

© Cambridge University Press & Shanghai People's Publishing House 2017.

This simplified Chinese edition is authorized for sale in the People's Republic of China (excluding Hong Kong SAR, Macau SAR and Taiwan Province) only. Unauthorised export of this simplified Chinese edition is a violation of the Copyright Act. No part of this publication may be reproduced or distributed by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of Cambridge University Press and Shanghai People's Publishing House.

此版本仅限在中华人民共和国境内(不包括香港、澳门特别行政区及台湾省)销售。

东方编译所译丛·政治科学

- | | | |
|---------------------------------|----------------------------|---------|
| 裙带资本主义
——韩国和菲律宾的腐败与发展 | [美]康灿雄 著
李巍 石岩 王寅 译 | 42.00 元 |
| 民主的模式
——36个国家的政府形式与政府绩效(第二版) | [美]阿伦·利普哈特 著
陈崎 译 | 58.00 元 |
| 政治分肥
——自民党长期政权的政治经济学 | [日]斋藤淳 著
杨帆 张帆 译 | 58.00 元 |
| 政治科学中的制度理论:新制度主义(第三版) | [美]B.盖伊·彼得斯 著
王向民 段红伟 译 | 45.00 元 |
| 利维坦的诞生
——中世纪及现代早期欧洲的国家与政权建设 | [美]托马斯·埃特曼 著
郭台辉 译 | 68.00 元 |
| 国家与社会革命
——对法国、俄国和中国的比较分析 | [美]西达·斯考切波 著
何俊志 等译 | 62.00 元 |
| 国家、政党与社会运动 | [美]杰克·A.戈德斯通 主编
章延杰 译 | 45.00 元 |
| 论政治平等 | [美]罗伯特·A.达尔 著
谢岳 译 | 25.00 元 |
| 政治学博弈论 | [美]詹姆斯·D.莫罗 著
吴澄秋 等译 | 56.00 元 |
| 俄罗斯未竟的革命
——从戈尔巴乔夫到普京的政治变迁 | [美]迈克尔·麦克福尔 著
唐贤兴 等译 | 58.00 元 |
| 政治社会学导论(第四版) | [美]安东尼·奥罗姆 著
张华青 等译 | 45.00 元 |
| 早期现代世界的革命与反抗 | [美]杰克·A.戈德斯通 著
章延杰 等译 | 75.00 元 |
| 政党:组织与权力 | [意]安格鲁·帕尼比昂科 著
周建勇 译 | 48.00 元 |
| 国家与权力 | [美]理查德·拉克曼 著
郦菁 等译 | 30.00 元 |
| 社会运动、政治暴力和国家
——对意大利和德国的比较分析 | [意]多娜泰拉·德拉波尔塔 著
王涛 等译 | 45.00 元 |

- 不平等的民主
——新镀金时代的政治经济学分析
- 商业与联盟
——贸易如何影响国内政治联盟
- 参与和民主理论
- 政治科学研究方法(第八版)
- 权力与社会
——一项政治研究的框架
- 共识与冲突
- 政治人
——政治的社会基础
- 民主与再分配
- 现代化的政治
- 民主的经济理论
- 城市政治学理论
- 政治与构想
——西方政治思想的延续和创新(扩充版)
- 民主
- 选举制度与政党制度
- 腐败征候群:财富、权力和民主
- 国家的艺术
- 变化社会中的政治秩序
- 国家:本质、发展与前景
- 强制、资本和欧洲国家
(公元990—1992年)
- 集体暴力的政治
- 经济制度与民主改革
- 政治学理论与方法
- [美]拉里·M.巴特尔斯 著
方卿 译 48.00元
- [美]罗纳德·罗戈夫斯基 著
杨毅 译 36.00元
- [美]卡罗尔·佩特曼 著
陈尧 译 22.00元
- [美]W.菲利普斯·夏夫利 著
郭继光 等译 32.00元
- [美]哈罗德·D.拉斯韦尔 等著
王菲易 译 40.00元
- [美]西摩·马丁·李普塞特 著
张华青 等译 52.00元
- [美]西摩·马丁·李普塞特 著
张绍宗 译 56.00元
- [美]卡莱斯·鲍什 著
熊洁 译 33.00元
- [美]戴维·E.阿普特 著
陈尧 译 55.00元
- [美]安东尼·唐斯 著
姚洋 等译 32.00元
- [英]戴维·贾奇 等编
刘晔 译 38.00元
- [美]谢尔登·S.沃林 著
辛亨复 译 78.00元
- [美]查尔斯·蒂利 著
魏洪钟 译 40.00元
- [美]阿伦·利普哈特 著
谢岳 译 38.00元
- [美]迈克尔·约翰斯顿 著
袁建华 译 33.00元
- [英]克里斯托弗·胡德 著
彭勃 等译 27.00元
- [美]塞缪尔·P.亨廷顿 著
王冠华 等译 59.00元
- [美]贾恩弗朗哥·波齐 著
陈尧 译 24.00元
- [美]查尔斯·蒂利 著
魏洪钟 译 30.00元
- [美]查尔斯·蒂利 著
谢岳 译 24.00元
- [丹麦]奥勒·诺格德 著
孙友晋 等译 28.00元
- [挪威]斯坦因·U.拉尔森 主编
任晓 等译 42.00元