

亞洲金融風暴後韓國結構性改革經驗對我國之啟示

陳建良

暨南國際大學經濟學系

clchen@ncnu.edu.tw

一、韓國結構性改革之背景

1997年11月，韓國爆發金融危機，和其他東南亞四國遭遇一樣，韓元大貶、股價暴跌及外匯存底快速流失，韓國經濟與金融瀕臨崩潰邊緣。深入檢討韓國金融危機發生原因，主要歸因於金融機構、企業部門、勞動市場與公共部門長久以來存在的結構性問題。這個結構性的問題可進一步依序歸納為以下幾個問題：(1)金融機構長期受到政府保護與控制，及長期以來不合理之貸款慣例；(2)企業部門產能過剩，國際競爭力逐年衰退；(3)勞動市場勞資糾紛頻繁，且缺乏彈性；(4)公共部門效率低落且資訊不透明。

金融風暴重創韓國經濟，如表一所示，韓國1998年的GDP成長率為負6.7%，最終消費需求下降13.8%，總體消費下降10.1%，固定投資毛額下降21.2%。韓國政府面對這樣嚴重的金融風暴後果，除了向國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)申請緊急紓困融資以解燃眉之急外，更重要的是他們痛定思痛，開始推動總體經濟調整及結構性改革(structural reform)，也就是針對上述四個主要部門進行改革，並以提高各部門競爭力為主要目標。

二、韓國結構性改革之重點

由於金融部門與企業部門之長久積弊是金融危機的導火線，為避免金融危機重演，韓國政府將問題金融機構與企業重建列為結構性改革首要之務。以下分別就金融部門與企業部門改革機制之建立及改革過程，做一說明。

(一) 金融部門之改革

首先，在金融改革機制的建立方面，韓國政府一開始就揭櫫結構性改革的原則為迅速、透明以及效率；主要手段則為改善相關制度、提供稅負優惠及資金，確立強化金融監理功能，並依據市場原則，擬定經營不善的金融機構退出市場及損失分攤之基本方針。

針對金融體系之調整重點，其中最重要的幾項規劃設計，依照時間點的順序茲彙整如下：

1. 1998年4月：新設金融監督管理委員會(FSC)，建立金融政策之三權(財政部、金融監理委員會及韓國中央銀行)分立結構。
2. 1998年6月：對出現問題的金融機構實施立即糾正措施。
3. 1998年9月：制訂金融產業結構改善法。
4. 1999年1月：將金融相關行業—包括銀行、證券及保險公司之監理功能一元化，以金融監督院(FSS)統合管理。
5. 1999年12月：引進國際慣例之「資產健全性分類標準」(Forward Looking Criteria, FLC)，使逾期放款之分類更為精確。

除上述為健全金融體系所進行之改革措施外，韓國金融部門之改革重點，可歸納如下：

1. 設置專責之改革單位：除由金融監督委員會(FSC)負責規劃與執行外，韓國存款保險公司(KDIC)負責協助FSC處理問題金融機構之接管與後續金融重整資金之挹注，而韓國資產管理公司(KAMCO)則專責處理不良資產及協助問題企業結構調整。
2. 建立金融機構重整之判定基準與重整模式：以資本適足率作為判準，如該比率低於8%，則進一步區分為可繼續營運與無法繼續營運兩類。前者在FSC監督下，循重整計畫，改善營運體質。後者則採取收歸國有、合併與概括承受後終止營業等三種方式加以處理。
3. 透過公共資金的挹注，推動金融機構重整：自1998年至2002年3月底，共籌措公共資金156兆韓元(約1,245億美元)，投入金融機構重整工作。迄2003年3月底止，韓國公共資金回收率為30%，高於日本的18%，深受國際肯定。

除前述核心的改革重點之外，韓國政府並就所須之配套措施與法規部份，進行調整。如：(1)在商法上引進企業分割制度；(2)修改金融產業結構法，鼓勵金融機構合併、轉換或整頓，調整金融產業結構，促進金融機構公平競爭、提高效率；(3)修正金融控股公司法，促進金融控股公司設立，健全金控公司與旗下子公司之業務經營，提高金融產業競爭力；(4)設立資產管理公司法，促進金融機構有效處理不良資產，協助問題企業經營正常化，並依法設立韓國資產管理公司(KAMCO)，運用「不良資產整理基金」，提高金融機構流動性與健全性；(5)建立存款保險制度，防範金融機構因破產等原因所引發之擠兌，仿效美國聯邦存款保險制度(FDIC)設立韓國存款保險公司(KDIC)，保護存戶權益，確保金融制度之穩定。

此外，為加速金融機構處理不良資產，韓國政府制訂相關法規，如資產證券化法、住宅抵押證券化法、房地產投資信託法等，積極推動資產證券化，以協助金

融機構及一般企業籌措資金，提高財務結構健全性。

（二）金融改革之成效

韓國金融部門改革可以大致分為二階段觀察。第一階段是 1998 年 6 月至 1998 年底，改革方式係以前述資本適足率作為重整之判準。若金融機構於 1997 年年底之資本適足率大於 8%，可選擇是否將半數不良資產售予 KAMCO 或自行處理；如低於 8%，則強制將全數不良資產移由 KAMCO 處理。資產移轉後經估算，如具經營價值，由 KDIC 將資本適足率補足至 10% 並成為該機構之股東；如不具經營價值，則強制該機構退出市場，並將資產負債移轉予其他健全金融機構，由其概括承受，或採海外出售等方式處理。

至於韓國金融改革的第二階段，約於 2000 年 2 月至 2001 年底，主要目的是因應大宇企業集團倒閉，並進行企業正常化之結構調整。在第二階段的改革前，韓國原有 27 家銀行(不含 3 家國營銀行)，經過第一階段之處理後，只剩下 16 家，其中 5 家破產、5 家被合併、1 家進行海外出售；第二階段處理後則成立 2 家金融控股公司、5 家健全銀行合併了 5 家倒閉銀行、1 家售予外資、1 家由外國銀行擔任諮詢及 4 家進行自救計畫；基層金融機構亦自 1,897 家，裁併 500 多家後，目前只剩 1,390 家。

韓國政府戮力改革，大刀闊斧地將經營不善的金融機構一掃而光，使其金融體制脫胎換骨，朝健全方向發展，其改革成效著實令人刮目相看。在金融風暴發生後的三年內，韓國金融機構之財務體質大幅改善，資本適足率顯著提高，由 7.04% 上升至 10.81%；逾放比率劇降，由原先的 12.90% 減少至 3.40%；收益率與生產力也都提高，由虧損 9.7 兆韓元轉變為獲利 5.3 兆韓元。此外，由於改革過程中的開放政策，外國銀行大舉進入韓國金融市場，使得原先保守的金融環境與觀念為之扭轉，由過去以擴張為導向之策略，改為重視收益、風險管理、公司治理及強化董事會權限等先進國家金融機構之經營策略。

（三）企業部門之改革

相較於金融部門的改革，金融風暴後韓國企業部門改革，仍舊透過對擁有企業債權金融機構的管制，如此改革才能竟全功。企業部門改革的五大原則，分別為(1)提高經營透明度；(2)改善財務結構；(3)強化核心產業競爭力；(4)禁止集團企業間提供擔保；(5)強化股東與董事會之義務。初期之企業改革主要在金融機構與問題企業間之協議機制下進行，2001 年 9 月所制定的企業結構調整促進法，即賦予該機制法制基礎，有利於債權金融機構主動、迅速及有效地推動企業結構調整。此外，一些相關配套法制與措施之建立，也加速了企業改革的推動，如修正破產法、公司重整法及和議法等破產三法合而為單一法案；制定企業結構調整投資公司法，協助財務困難的企業經營正常化，並有效協助金融機構處理該等企業之債權；透過租稅減免，協助企業結構調整；制定外國人投資促進法，放寬外國投

資人投資限制等。

（四）企業改革之成效

經過這番徹底的制度興革後，因問題企業迅速退出市場，加上企業開始重視現金流量、收益性及股東經營責任，使整體產業之經營狀況及競爭力大幅提昇。如韓國製造業負債比率由1997年的396.3%逐年降為2001年的182.2%，自有資本比率則由1997年的20.2%提升至2001年的35.1%。另一方面，以往財閥「船隊式」經營之弊端已被革除，1997年前30大財閥中，迄今已有大宇、韓寶等16家財閥被解散或縮編。

三、韓國結構性改革成功之主因

韓國面對亞洲金融風暴，從事大刀闊斧的經濟與金融結構性改革，獲致舉世矚目的成就。由表一韓國總體經濟指標觀察，在1998年金融風暴衝擊的惡劣情況之後，1999年及2000年的經濟成長率分別高達11%以及9%；失業率自1998年的6.8%降至2001年的4.1%。此外，由於此全面性經濟改革，韓國投資環境獲得大幅改善，國家信用評等回升至A級，外人直接投資急遽增加，從1998至2002年6月的四年半期間，韓國接受的外人直接投資高達568億美元，是過去1962至1997年以來共計246億美元之外人直接投資總額的1.3倍，並未受到中國大陸吸引外資排擠的影響，投資財源充裕，也恢復人民對政府的信心。

深究韓國的經濟表現能迅速由金融風暴中復甦，主要原因便是進行了結構性改革，而改革成功有幾個主要原因，茲分述如下。首先，改革的主要基礎是建立在強而有力的政治領導風格，透過政府、勞方與資方三方共同組成的委員會，迅速建立社會共識，支持政府的各項施政措施。幸運的是，1997年年底的韓國總統大選，恰好提供了候選人因除弊興利的改革政見獲民眾支持，而於勝選後順利推動結構性改革的契機。

韓國政府在改革過程中展現了相當魄力，以中央集權方式改革金融系統。政府強力介入干預金融市場雖然復甦較快，但也有其長期的成本。政府必須制定有效的策略，適時抽離對金融市場的介入，因為市場導向的結構性改革，長期成效仍舊建立在健全的私人銀行體系之上。此外，國外資金在改革過程中扮演了重要的資金來源角色，單純依靠國內有限資金或以政府預算執行，勢將緩不濟急而無法竟全功。

金融風暴發生前，韓國許多非銀行機構，例如壽險公司和信託投資公司，雖經營和銀行類似的業務項目，但並未受到適當監督。在這種情況下，對非銀行金融機構和銀行部門進行結構性改革同等重要。

韓國金融機構不良資產比率在金融風暴後大幅上升，主要是對企業財團的放款過度膨脹，經濟惡化後企業與財團週轉不靈，多數無力還本付息，成為逾期放款或呆帳。此時減價資產的實際重估是金融重建之關鍵，韓國政府處理經營不善的公司及積欠壞帳的原則，從過去將壞帳賤價處理的方式，轉變為保留這些抵押品的價值。

至於以市場為導向的企業重建，立基於市場基礎建設架構與制度之健全。不健全的會計標準與財務揭露原則，讓企業可以隱瞞問題，而導致日後更大的損失與傷害，大宇集團就是一個顯例。值得注意的是，市場的基礎建設及對企業的監督須長期深耕才有收穫，遂應及早進行。

金融重建與企業重建互為表裡，兩者相互影響，如果企業部門的重建不完全，則銀行部門無法註銷呆帳，連帶使得金融機構的重建也不完全，因此結構性改革的對象是全面的—金融重建與企業重建應同時進行，畢其功於一役。

四、韓國結構性改革經驗對我國之啟示

韓國歷經亞洲金融風暴之浩劫後，隨即同步進行了金融部門、企業部門、勞動市場與公共部門的結構性改革。目前改革成效業已彰顯，並使韓國呈現了嶄新風貌，除了在經濟基本面獲得大幅改善之外，外匯存底快速回升，並由淨債務國轉為淨債權國，而國家信用評等也逐漸回升至 A 級。種種改革成就實與國家領導人展現強勁的改革魄力與決心、改革機制與配套措施的完善規劃與確實執行密切相關。

反觀我國近年來的經濟發展，受亞洲金融風暴影響，雖使經濟成長率由 1997 年的 6.68% 降至 1998 年的 4.57%，但相較亞洲鄰國多處於負成長情況，表現仍相當優異。1999 年，經濟成長率恢復為 5.42%，2000 年達 5.86%，不過，2001 年在全球景氣趨緩影響下，經濟成長率劇降為負 2.18%，為近半世紀以來最低的記錄，民間消費與固定投資成長率急速下滑，中央債務餘額持續增加，失業率更是逐年攀升不可諱言，現階段台灣經濟發展正面臨前所未有的挑戰，受到國內經濟結構調整產業急劇轉型及中國大陸經濟崛起等內、外部之衝擊，舉國期待興利除弊的經濟政策，因此如何借鏡韓國經濟、金融結構性改革經驗，並配合我國特殊的發展情況擬定全面性的改革方針，值得執政當局深思。

表一 韓國總體經濟指標 1995~2001

年度	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
實質 GDP 變化率	8.9	6.8	5.0	-6.7	10.9	8.8	3.0
最終國內需求	9.5	7.3	1.2	-13.8	7.4	7.7	2.0

消費	8.2	7.2	3.2	-9.8	9.1	6.2	3.7
固定毛投資	11.9	7.3	-2.2	-21.2	3.7	11.0	-1.7
毛儲蓄	35.4	33.5	32.5	33.9	32.7	31.1	28.7
毛國內投資	37.2	37.9	34.2	21.2	26.7	28.7	26.7
消費者價格（平均）	4.5	4.9	4.4	7.5	0.8	2.3	-3.2
消費者價格（期末）	4.7	4.9	6.6	4.0	1.4	3.2	3.6
GDP 平減指數	7.1	3.9	3.1	5.1	-2.0	-1.6	1.3
失業率	2.0	2.0	2.6	6.8	6.3	4.1	-
製造業工資（年度變化率）	9.9	12.3	5.1	-3.1	14.7	8.6	-
