

## 军队从政坛的退出与韩国社会转型：

### 基于自然政府的视角

刘洪钟

(刘洪钟，辽宁大学国际关系学院教授、长策智库 GMEP 特约研究员)

---

本报告是全球宏观经济政策（GMEP）的系列研究成果之一。GMEP 是长策智库的研究项目之一。GMEP 的宗旨是：立足中国的国家利益，依据中国的国际战略，及时深入的分析与中国有重大利益关系的问题和地区国别，为政府决策和企业经营服务。GMEP 的其他系列报告包括：《全球宏观经济快讯》、《GMEP 工作论文系列》等。本报告仅代表作者观点，不代表长策智库及作者所在单位的观点。未经 GMEP 授权，请勿发表、引用和传播。

# 军队从政坛的退出与韩国社会转型：基于自然政府的视角<sup>①</sup>

**【内容提要】** 利用诺斯及其合作者发展起来的基于自然政府的精英主义理论框架，本文重点讨论对军队的政治控制与韩国从有限准入向开放准入社会转型的关系。我们将证明，从1960年代初开始，一批围绕朴正熙和全斗焕的军事精英通过建立一个包括军队官员、政党政治家、高级政府官员和资本家阶层在内的统治联盟，从整体上控制国家和社会，从而重建了韩国的有限准入社会秩序。然而这个相对稳定的社会秩序不是一成不变的，随着经济的快速发展和相应的社会结构的变化，社会反对势力尤其是中产阶级和工人阶层不断成长，军人执政联盟最终自掘坟墓，被迫于1980年代末从政坛退出并将其它归还给市民社会。沿着这一主题，我们分析了韩国对军队的政治控制过程及竞争性政治和经济市场的出现，两种市场的建立标志着韩国社会转型的完成。

**【关键词】** 自然政府 有限准入 开放准入 韩国 社会转型

## 一、引言

2010年末以来，从突尼斯的“茉莉花革命”到埃及的反独裁专制民主运动，阿拉伯世界连续发生的民主化社会运动震惊了全世界。值得注意的是，在这两次运动中，一直是独裁政府最大支持力量的军队，均拒绝向人民开枪，而是选择了中立的立场，最终迫使独裁政府放弃政权。一个独裁政府的倒台，能够推进突尼斯和埃及成功地向转向市民社会吗？可持续的、成熟的民主国家需要怎样的社会基础和转型逻辑？二战以后，实现极权社会向比较成熟的民主社会转型的国家并不太多，而韩国显然是其中最为成功的案例。正走在民主化转型之路的发展中国家，究竟能够从中得到怎样的启示呢？

本文利用诺斯、沃利斯和温加斯特(NWW, 2007)<sup>②</sup>发展的自然政府理论(natural state approach)中一个以精英为中心的理论框架，讨论韩国对军队的政治控制与社会转型之间的关系。在其开创性研究中，诺斯、沃利斯和温加斯特构建了一个政治—经济的复合理论框架来解释现代社会的发展。他们声称存在三种社会：原始社会秩序(primitive social order)、有

---

<sup>①</sup> 本文受到国家社科基金“金融危机后东亚经济再平衡及我国战略研究”(10BGJ022)、辽宁省教育厅创新团队项目“中国经济结构调整与东亚一体化前景研究”(2008T07)以及长策智库的资助，作者对此表示感谢。本文英文原稿是作者2007.8-2008.8年在美国圣路易斯华盛顿大学诺斯教授的新制度社会科学研究所做访问学者时完成的，感谢Lee Benham教授的指导。同时也感谢匿名审稿人对本文提出的尖锐的修改意见。当然文责自负。

<sup>②</sup> North, Douglas C., John Joseph Walls and Barry R. Weingast (2007): “A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History”, Mercatu Center Working Paper 75, George Mason University.

限准入社会秩序 (limited access social order) 或称自然政府 (natural state)、开放准入社会秩序 (open access social order)。诺斯、沃利斯和温加斯特重点研究的是后两种社会秩序, 他们认为这两种社会之间存在明显差别, 而且从前一种社会向后一种社会转型非常困难, 只有在被他们称为特殊的“入门条件”得以满足的情况下才有可能发生。

作为二战后极少数完成这种转型的经济体之一, 韩国取得成功的最直接原因是军队从市民社会的撤出。从 1961 年朴正熙将军领导的政变开始, 军队在韩国的政治活动中通过直接干涉民主政治和利用各种手段影响社会和经济而变成了一股强有力的政治势力。然而从 1987 年的民主化运动开始, 军队逐步和平地重返军营, 这预示着韩国从有限准入社会 (自然政府) 向开放准入社会的成功转型。以下两个方面可以清楚表明这一点: 一个显著变化是军人或军官出身的人在政府要员中的比率变化。在朴正熙时代 (1963-1979) 的政府中, 军队出身的官员数量占内阁的 27.5%, 而在金泳三政府 (1993-1998) 中, 这一比率减少至 4.5%。另一个变化是 1993 年第一位文职候选人和 1997 年第一位反对党候选人在和平的选举背景下当选总统。

尽管尚未达到发达国家的水平,<sup>①</sup>但毫无疑问, 现在韩国已经是一个典型的具有开放准入秩序特征的市民社会。韩国的成功转型让许多人印象深刻, 但是很少有人会对如下两个问题提出疑问: 为什么民间团体想让军队退出, 同时军队又为何自愿从政坛退出? 进一步, 如何在政治—经济理论框架内解释韩国从有限准入向开放准入的社会转型?

本文将具体讨论这些问题, 文章由五部分组成。第一部分提出问题; 第二部分阐述诺斯、沃利斯和温加斯特发展的自然政府理论中所包含的以精英为中心的分析框架 (NWW, 2007); 第三部分分析民主化运动以前韩国有限准入社会秩序的特征和演化过程; 在第四部分, 我们讨论韩国从民主化运动开始向开放准入社会秩序的转型; 最后一部分得出结论。

## 二、军人的政治控制与社会转型

在诺斯、沃利斯和温加斯特的研究中, 有限准入秩序指的是这样一种社会, 它仅向一个小范围精英阶层提供有意义的政治和经济活动的权力; 与此相对应, 在一个开放准入社会, 社会秩序主要通过政治和经济上的竞争而不是通过创造租金来维持。诺斯、沃利斯和温加斯

---

<sup>①</sup> 关于韩国是不是发达国家, 学术界还存在一些争议。如果按照世界银行以及按照是否加入 OECD 作为发达国家的标准, 韩国已经是一个发达国家。不过, 与典型的西方发达国家相比, 韩国又更多地具有新兴市场经济的特征。根据韩国三星经济研究所的一项研究《韩国到底有多发达?》, 2/3 的受访民众认为, 韩国还未达到发达国家的标准, 以 OECD 各项指标的平均值作为参考, 韩国距离西方发达国家还有 7.7 年的差距 (Kim Sun-bin, “How Advance is Korea?”, Issue Report 07-13, Sumsung Economic Research Institute, June 2010)。

特认为有限准入社会秩序就是自然政府，这种秩序不利于经济发展，主要是通过创造和给强势集团（在军事、政治或宗教领域拥有权力）提供诸如土地、社会影响力、贸易、宗教等方面的特权来维持社会稳定；而那些在统治联盟外部的人，却缺乏接近政治和经济权力的机会通道。所以特权阶层和既得利益集团联合在一起维持着国家与政权的存在。正像诺斯、沃利斯和温加斯特所说，“有限准入秩序是一种社会均衡。在这个均衡里面有如下最一般的特征：（1）通过精英阶层的特权控制暴力工具；（2）限制贸易进入；（3）对精英阶层的产权提供有力保护，而对非精英阶层的产权保护相对较弱。在某种程度上，自然政府以法制为特征，但法制主要是为精英阶层服务的；（4）对经济、政治、宗教、教育和军事等组织的进入和退出加以限制”（NWW, 2007, p.17）。所以从有限准入向开放准入的社会转型是非常困难的。诺斯、沃利斯和温加斯特认为，除了传统的发达国家，二战以后仅有八个国家和地区完成了这种转型，其中包括亚洲的韩国和中国台湾。

那么，是哪些因素促成了这些自然国家从有限准入向开放准入的社会转型呢？根据诺斯、沃利斯和温加斯特的观点，关键因素是精英之间非人格化交流的发展与扩大。但是在自然政府社会秩序下精英阶层的非人格化交流只有在一些特殊条件被满足的情况下才能发展。这些条件被称之为“入门条件”，主要包括三个：服务于精英利益的法制；服务于精英利益的永续组织（包括政府本身）；以及对军队的政治控制。

在一个国家，第一个“入门条件”在管理精英之间特定的正式或非正式关系的规则被创造之后就被满足了。这些规则是必要的，因为它们能够让个体（至少对于精英来说）相信在纠纷发生的时候可以依靠公正的第三方来解决他们的问题。永续组织是指寿命可以比其成员更长的组织。这就意味着一个组织的领导者今天做出的承诺在未来仍会得到履行，而无论将来的组织成员到底是谁。一旦人们看到组织的寿命比它当前的领导者寿命要长，那么他们就会相信与组织的契约关系。当政府提供法律框架去保护契约关系的时候，开放准入社会秩序的一个关键性基础就出现了。

在上述三个条件中，第三个条件也就是对军队的政治控制<sup>①</sup>是最不容易达到的。对军队的政治控制意味着在一个由强势集团和个人组成的有限准入社会中，没有任何一个个人或组织能够单独控制属于联盟的军队。如果他们能够那么做的话，其它的非武装个体和组织就会处于长期的恐惧之中，于是他们也会自发地将自己武装起来。诺斯、沃利斯和温加斯特（NWW, 2007, p.58）认为，对军队的政治控制需要一系列条件：存在一个掌握全国所有军事资源的

---

<sup>①</sup> 根据诺斯、沃利斯和温加斯，对军队的政治控制与我们今天所说的职业军队的文官控制是一个意思（NWW, 2007, p57）。

组织；在该组织内对不同军事资源的控制是稳固统一的；对于如何运用军队保护统治联盟的成员，存在一系列可信的规定。总而言之，要达到诺斯、沃利斯和温加斯特所说的对军队的政治控制，权势精英阶层需要直接组成一个稳固联盟，并且必须在一系列管理军队的规则和程序上达成一致，同时联盟还要有保证这些规则和程序能够被大家遵守的机制。

很明显，诺斯、沃利斯和温加斯特指出了对军队的政治控制对实现有限准入向开放准入社会转型的重要性，这是一个必要条件。但他们并没有具体解释怎样才能形成这样的条件？也未讨论转型的机制是怎样的？1960-90年代韩国的社会转型为解答这些问题提供了一个鲜明的案例。

### 三、军事独裁下的韩国有限准入社会

韩国的军事独裁始于1961年朴正熙将军领导的政变，结束于1987年的民主化运动。在这段时期，韩国经历了一场巨大的从有限准入向开放准入的社会转型。尽管韩国又经过十多年的时间才最终完成这一转型，但正是在这段时期韩国创造了转型必须的所有基础条件。不过，要想理解韩国的有限准入社会秩序及其转型，我们必须深入探究军队在韩国社会的进入与撤出。

#### 1. 军政同盟和有限的精英组织

在1961年军事政变以前，军队尽管不能完全从韩国的政治生活中排除，但至少没有扮演公开的角色。<sup>①</sup>然而从朴正熙集团通过一场成功的非流血军事政变夺取政权开始，这种情况发生了变化，军队作为韩国社会中占主导地位的政治力量出现了。此后它扮演了一系列重要但却经常不得人心的角色，包括在政治生活中拥有一票否决权，作为应对内部和外部威胁的保护者，作为社会稳定和经济发展的推动者和政治体制的建设者。1979年10月朴正熙总统被暗杀后，他的军事独裁统治被他的军事门徒全斗焕所追随，直到1987年结束。所以在这近30年当中，韩国的政治、经济、社会围绕着军队被彻底重建，满足了所有诺斯、沃利斯和温加斯特所说的自然国家的特征。

朴正熙和全斗焕统治集团主要是通过培养四个阶层的力量来重建自然政府，包括军官、执政党政治家、高级政府官员以及资本家阶层。这四个阶层组成了一个主导的军民精英阶层联盟，他们的相互依存使韩国的政治和经济结构达到了诺斯、沃利斯和温加斯特所说的双重平衡，并且形成一个稳定的社会秩序。

---

<sup>①</sup> 1948-1960年李承晚执政时期，他曾经试图将军队变成其个人的政治工具，但是最后当他要求军队镇压1960年4月开始的大规模学生运动时，军队抛弃了他。这也是他的第一共和国失败的主要原因。

朴正熙集团夺取政权以后，他们面临的第一个紧迫任务是使其政权合法化，并在此基础上巩固其权力。这些新的执政者大多都是下层军官，缺乏对军队的控制基础。他们非常清楚自身限制以及如果重返军营所带来的后果，因此，得到军队多数军官的支持就成了耽误之急，为此，他们采用了萝卜加大棒策略。一方面，他们提升没有参加政变的军事领导人的军衔，另一方面，他们迅速组建了韩国中央情报部（KCIA）及其他一些情报网络，以此随时监视和清除任何反对政变的颠覆活动。

在获得军队的控制权以后，朴正熙军事集团开始加强军队在政治和社会中的介入，同时将军队作为他们在政治上的资本。最重要的方式就是在政府的核心岗位上任命了一大批军官。具有军人背景的官员开始主导内阁，比如他们在 1961-71 年朴正熙任命的部长中占了 46%，在 1972-79 年维新宪法下的内阁中占 31%，在 1980-87 年全斗焕内阁中占 33%。<sup>①</sup>1980-87 年尽管在国民议会中只有 15.8% 的成员具有军人背景，但却有 42% 的委员会主席有此背景，和国防委员会的比例相同，在民政事务委员会中这个比例则为四分之三。<sup>②</sup>

通过这种方法，朴正熙成功地将军队改造为他的军事政变集团的组成部分。只要有需要，无论何时他们都可以派遣军队闯入政治领域作为最终的解决手段。军队介入政治主要是协助完成两项任务——救援和统治。更具体地说，他们干涉政治既可以从猖獗的政治反对派中挽救他们的领导人，或者是执行在别的情况下无法执行的计划、项目、建议等。其中一个例子就是在 1961—1979 年期间朴正熙颁布了很多条全国范围或是地区性的戒严法。每一次的武力干涉和秩序恢复都使朴正熙控制了政治对手并且完成了它的政治议程安排。<sup>③</sup>为保持其总统位置，朴正熙利用武力加强了紧急修改宪法的权利，首先是在 1969 年随后又在 1972 年（建立维新体制<sup>④</sup>），最终使其终身总统制合法化。与此相似，全斗焕也通过宣布戒严法来获得权力。在光州起义期间颁布的戒严法持续了九个月，是韩国独裁时期持续时间最长的。<sup>⑤</sup>

执政党政治家是军民精英联盟的另一组成员，虽然只是一个相对较小的伙伴。不同于开放准入社会中“自下而上”的民主政治秩序，韩国在军事独裁时期，执政党创造了一种完全相反的政治秩序，我们可以称之为“自上而下”的反民主政治秩序。<sup>⑥</sup>这些政党通常是由总

---

<sup>①</sup> Robin Luckham and Gordon White ed. (1996), *Democratization in the South: The Jagged Wave*, Manchester University Press. p130.

<sup>②</sup> David I. Steinberg (1989), *The Republic of Korea: Economic Transformation and Social Change*, Westview Press. P112.

<sup>③</sup> Sung Chul Yang (1994), *The North and Korean Political Systems: A Comparative Analysis*, Westview Press. P445.

<sup>④</sup> 维新的意思是复兴改革，主要内容是通过给与总统各种特殊权力使得帝王总统制制度化，这些权力包括总统有权解散国民议会，有权超越宪法制定特殊法案，以及有权提名 1/3 的国会议员。

<sup>⑤</sup> Sung Chul Yang (1994), *The North and Korean Political Systems: A Comparative Analysis*, Westview Press. P445.

<sup>⑥</sup> 根据 Yang (1994) 的研究，民主政治的逻辑通常表现为，现代民主都是代议制民主，其中立法机构扮

统或政党领导人直接从上而下建立的，目的是为了满自己在脱下军装变为平民以后的选举或政治控制的需要。在政党内部尽管也有一些法律或社会科学领域的知识分子，但大部分政客都是来自于军队、情报机关或警察部门。作为一个整体，政党主要是军事领导人招募人员进入所谓文官政府的一种手段。因此，政党的前途和命运是与领导人的未来紧密联系在一起，政党的存续和消亡取决于其创造者政治生涯的成功与否。<sup>①</sup>当民主共和党的主席朴正熙在 1979 年 10 月遇刺后，该党随之解散。与此相似的是当全斗焕将总统的权力移交给卢泰愚之后，他领导的民主正义党（DJP，创建于 1980）也随之消失。

仅仅通过军队和执政党对政权进行控制还不能保证执政集团长期拥有他们的权力。鉴于取得政权的非民主方式，朴正熙、全斗焕和他们的执政联盟需要更多措施将其权利的取得变为正确的，将赤裸裸的权力合法化。很明显，经济增长是唯一的途径。为了做到这点，他们建立了威权的行政官僚制度，这样他们就可以控制所有资源以达到经济增长的目标。

在一个开放准入社会中，立法、行政和司法机构之间相互竞争相互制约。但是在朴正熙、全斗焕的军事独裁下，韩国的立法机关和司法机关是不发达的。作为立法机构，国民议会的力量被严重削弱，<sup>②</sup>司法部门的独立性和完整性也受到严重破坏，没有权力挑战行政部门的反自由主义倾向。而另一方面，行政机构总是能够操纵政治机构和所有的经济和社会政策而不必受到立法和司法机关的监察。行政机构主要由两个部分组成：总统和政府官员。它们之间的关系主要是后者支持前者。虽然官僚也在很大程度上参与决策程序，并有机会在管理的细节性和技术性问题上展现自己的影响力，但其权威性（相对于总统）往往是有限的。如同“自上而下”的政党政治，行政、官僚机构在韩国的权力属性也是自上而下的。<sup>③</sup>官僚们受到总统办公室在政治上的控制。总统及其咨询机构，如总统秘书处和经济企划院，负责决策制定，而其他行政部门则仅负责政策的执行。通过这种方式，朴正熙和全斗焕政府可以根据自己的喜好控制所有的资源分配。

统治联盟里最后的成员是资本家阶层。这些经济上的精英拥有一些大型财团（通常被称为财阀）。这些财阀大部分是在军事独裁统治时期成长起来的，并且其成功主要归功于与独裁政府所建立的风险合作伙伴关系。事实上，早期的朴正熙军事独裁政权曾承诺要严惩各种

---

演关键角色，这一机构必须通过选举产生，因而各个政党被组织起来并推选其候选人竞选立法机构的位置。

<sup>①</sup> Soong Hoom Kil and Chung-in Moon ed. (2001), *Understanding Korean Politics: An Introduction*, State University of New York Press, Albany. P83-84.

<sup>②</sup> 在朴正熙和全斗焕时代，如果事前没有行政部门的同意，国民议会没有权力增加支出或提交任何新的预算法案；除了总理，它也没有权力否决总统提名的高级官员。在维新体制下，总统甚至可以不经国民议会同意而自行任命总理。

<sup>③</sup> Yeon-ho Lee (1997), *The state, Society and Big Business in Korea*, Routledge Advances in Asia-Pacific Business, p86.

非法商业活动以及与前李承晚政权有腐败政治关系的商人,为此,他们颁布了“非法敛财法”,逮捕了数以百计的商人。但是,由于他们追求经济发展的紧迫感而放弃了原来的想法,因为他们很快意识到,这些商界精英实际上是唯一的“创业资源”,可以依靠他们发展经济,清除他们将意味着出现广泛的经济问题。因此,朴正熙改变了策略并与这些商人达成妥协,也就是说,政府将取消对非法积累的财富的没收,以换取他们在政府制定工业计划方面与政府通力合作。这样军政府就成功地将大商人吸收到了他们主导的联盟里。

在这种关系中,政府制定动态的五年经济发展计划和产业政策,并且一方面组织有限的资源去完成这些任务,另一方面被政府选中的相对较少的大型企业集团成为政府代理人,遵守并与其合作努力完成目标,作为回报,政府向他们提供各种激励措施,如获得低息贷款、税收和融资的优惠待遇,同时分担他们的投资风险。这种危险的伙伴关系形成于六七十年代早期工业化阶段,直到1997年经济危机爆发前,这种关系一直没有发生很大的变化。

因此,军官、执政党政治家、高级政府官员和资本家阶层构成了一个稳定的军民精英统治联盟。在军事独裁政权下他们的利益有时是零散和相互冲突的,但在大多数情况下则是一致的。他们成立了各种组织网络和非正式社会关系,以促进其持续占主导地位的上层阶级的利益,并随时阻止外界打破这种平衡。组织内部的网络有很多种形式,有些是高度集中和分级式的正式组织,其他则是各种派生的高度非正式性的机构。<sup>①</sup>不同种类的半官方或非官方协商机构就是很好的例子。通常建立这些机构的目的是促进商界精英和国家精英之间的协调与合作并巩固他们的执政联盟。例如经济人联合会、大韩商工会议所、韩国贸易协会,都是处于政府各部委领导人指导下的半官方性质的机构,它们通常是把企业界、高校和政府的高级领导召集到一起制定明确的产业政策和方案,并将其提交给总统。成立于1961年的全国经济人联合会(KFI),则是一个典型的非官方组织的例子,作为一个由57个大企业组成的大企业家联合会,KFI在连接商业利益集团与执政联盟之间起着重要的桥梁作用。它不仅协调企业之间的利益,而且还通过各种与政府的合作和其它政治活动介入经济政策的决策过程,如举办非正式会议与政府讨论各种问题。

与建立内部组织同等重要的是,精英之间的非正式社会纽带也加强了执政群体之间的关系。同乡、校友和联姻是发展非正式个人关系的三种主要形式。同乡关系长期以来一直是连接韩国精英非常重要的因素。举例来说,朴正熙来自庆尚道,当他掌权以后就提拔了大量来自庆尚道的军事将领。<sup>②</sup>韩国军校(陆军军官学校)中来自庆尚道的校友占据着安全部门的

---

<sup>①</sup> Yun Tae Kim (2007): “Korean elites: Social networks and power”, *Journal of Contemporary Asia*, 37:1, p22.

<sup>②</sup> Soong Hoom Kil and Chung-in Moon ed. (2001), *Understanding Korean Politics: An Introduction*, State



关键性职位，他们垄断了进入内部权力圈的通道。同样，在财阀的创始人、高级管理人员以及政府部长中，也有将近一半来自庆尚道。<sup>①</sup>至于校友关系，Ahn（2003）<sup>②</sup>的研究显示，在第一和第二共和国，具有海外留学背景的精英在韩国领导层中占据了主导地位，分别为 41% 和 39%，但在接下来的第三至第五共和国，来自首尔国立大学的毕业生开始在所有精英群体中占据主导地位，分别为 23%、33% 和 40%。联姻也是一种在精英群之间创造社会关系的关键性机制，在商业团体里，排名前 30 的财阀中有 23 个家庭通过复杂的联姻关系联系在一起。1995 年在商界和政府官员之间，总体上每个财阀平均和 3 个部级政府高官具有联姻关系。<sup>③</sup>

相对于军事执政联盟的组织 and 实力，1960-70 年代的非精英民主力量，如学生、工人和知识分子，始终缺乏必要的组织凝聚力和有效的领导迫使军队返回军营。此外，军队和民主力量之间的不平衡还由于支持民主化运动的中产阶级的撤出而加大了，与民主化相比，这一时期的中产阶级对经济增长和政局稳定有更大的兴趣。因此，1979 年维新系统的崩溃没有改变政权的军事独裁统治，而是将权力从一个专制政权转移到了另一个专制政权。尽管存在显著区别，本质上全斗焕政权还是保留了朴正熙政权的极权特征。

## 2. 1987 年以后向开放准入秩序的转型

虽然以上四个精英群体之间的平衡保持着韩国有限准入社会秩序的稳定，但绝不意味着这种秩序是静态不变的。一方面，利益集团始终是封闭的，并且集中于少数几个上层精英群体，但另一方面，经济快速增长在有利于他们的利益的同时，也会推进巨大的社会重组，特别是军事精英以外重要社会力量的增长。1980 年代末这些力量最终迫使军队撤出政治并将其归还给市民社会。就像 Luckham 和 White（1996）写的那样，“韩国似乎是一个很好的例子，在那里一个发展成功的专制政府通过支持最终的敌对社会势力的发展而自掘坟墓。”<sup>④</sup>

### （1）为什么民间团体想让军队撤出？

政治民主化通常伴随着工业化和现代化。<sup>⑤</sup> 1980 年代以来，在韩国发生了一系列令人印象深刻的经济和社会的变化。摆脱了 1979 年经济危机的阴影，韩国重返经济高速增长的轨道，但同时收入分配也开始出现恶化趋势。为显示与朴正熙军事独裁的不同，全斗焕政府进行了一系列有限的政治和经济自由化改革。伴随这些变化，许多精英群体内部和外部的重

---

University of New York Press, Albany. P165.

<sup>①</sup> Yun Tae Kim (2007): “Korean elites: Social networks and power”, *Journal of Contemporary Asia*, 37:1, p30.

<sup>②</sup> Byong-Man Ahn (2003), *Elite and Political Power in Korea*, Edward Elgar. P183.

<sup>③</sup> Yun Tae Kim (2007): “Korean elites: Social networks and power”, *Journal of Contemporary Asia*, 37:1, p32.

<sup>④</sup> Robin Luckham and Gordon White eds. (1996), *Democratization in the South: The Jagged Wave*, Manchester University Press, p197.

<sup>⑤</sup> John Lie (1998), *Han Unbound: The Political Economy of Korea*, Stanford University Press. P131. Cited from Hirschman (1979).

大利益集团出现了，特别是具有更好组织性的中产阶级、工人阶级和资本家阶层的群体。他们强烈渴望拆除三十年来的军事独裁政权并建设一个民主的市民社会。他们不断进行和平或暴力的斗争，最终在 1987 年迫使军队从市民社会中撤离。

#### ——快速的经济增长但不平等的分配制度

与其前任一样，全斗焕和他的军事助手利用经济快速增长作为政权合法化的一个重要途径。从这个角度看，他们确实实现了目标。1987 年韩国的国民生产总值从 1970 年的 81 亿美元和 1980 年的 603 亿美元变为 1180 亿美元，而劳动生产率仍然很高，平均失业率只有约 4%。<sup>①</sup>不过，尽管经济发展令人惊叹，但也出现了一些严重的经济和社会问题，其中收入不平等是最重要的。事实上，在快速工业化的同时韩国一直比其它发展中国家更加公平。然而，自 1970 年代末开始贫富差距不断扩大，尽管绝对贫困率从 1970 年的 23% 下降到 1980 年的 10%，但是流行的看法是收入分配在这一时期是恶化了。普通民众认为他们没有得到他们应得的“蛋糕的公平份额”，他们不是变得越来越富有，而且恰恰相反。有些人甚至将城市贫民的生活描述为“令人绝望的人间地狱和非人性化”。不平等也反应在教育上。考试取得高分数和进入著名大学的机会似乎只能依赖于居住在城市、进入补习班并有能力聘请私人教师，而这些对于普通劳动者而言是遥不可及的。<sup>②</sup>

与此同时，贫穷的劳动者无法找到合适的途径来保护自己的权利。在全国范围内，他们有一个名义上的产业工会（KFTU），但是它受到政府严密的控制，因而无法组织集体行动。虽然单个企业的工会代表工人采取集体行动是合法的，但实际上其行动会受到严格限制。另一方面，在实际意义上直到 1987 年末罢工都是非法的。因此，按照西方工业化国家的标准，总体上看韩国劳动者的权利和福利是非常差的，尤其是在小企业里。

在这种情况下，人们很容易将这一问题归罪于独裁政府。虽然他们的利益是被资本家尤其是财阀直接剥夺，但他们非常清楚，如果没有独裁政府的支持，财阀是做不到这点的。因此，阶级不平等（或穷人和富人之间的不平等）成为 1980 年代韩国社会抗议的主题，同时贫穷的劳动力成为主导军方撤出的重要力量，出现这种情况就毫不奇怪了。

#### ——经济和政治自由化改革的效果

自从宣誓就职，总统全斗焕和他的政府进行了一系列政治和经济自由化的改革来使其权力合法化。举例来说，全斗焕试图故意从已故总统朴正熙的极权制度中脱离出来，放宽和修

---

<sup>①</sup> Norman A. Graham(1991): “The Role of the Military in the Political and Economic Development of the Republic of Korea”. In Charles H. Kennedy and David J. Louicher eds., *Civil Military Interaction in Asia and Africa*, E. J. Brill, p122.

<sup>②</sup> John Lie (1998), *Han Unbound: The Political Economy of Korea*, Stanford University Press. P135.

改了许多严格的规定。他借腐败问题清除了很多前政治领导人和政府高官，同时释放了一些朴正熙时期的政治犯；取消了长期以来从晚上 11 点到早晨 4 点实行的宵禁，修改了被滥用的反共产主义法律，减少了中央情报部的权力，取消了对政治对手的五年禁令，并在 1985 年春天举行了半竞争性的选举。此外，全斗焕还利用宪法将他的任期限制为单一一届为期七年。在经济领域，全斗焕政府也进行了自由化改革，从第五个经济发展计划（1982-1986）开始<sup>①</sup>，经济政策强调减少政府对私营部门的直接控制，并向以市场为基础的制度进行转变，政府的作用从“发展”转变为“监管”。

尽管取得了这些成就，全斗焕政府还是不能赢得广泛的社会认可，他的合法性仍然受到质疑。对于韩国人民来说，总统全斗焕仍然是“一张遥远的面孔”，他仍然是一个军人。与此同时，他的自由化改革为那些反对团体提供了更大的空间。举行于 1985 年的第 12 届国民议会选举就是一个典型例子。在这次选举中，虽然全斗焕和他的民主正义党仍获得多数席位，但他们只赢得了 184 名代表中的 87 个席位，而在选举前近一个月才匆忙成立的主张采取强硬路线的在野党新韩国党（NKDP），却赢得了 50 个席位，获得 29.2% 的选票。这显然是全斗焕和他的民主正义党的一个重大失败，因为作为 1988 年总统大选前唯一的社会测试，全斗焕和他的民主正义党原本希望能够因为他们的领导和取得的成就而获得广泛支持。对于全斗焕政府来说，从第 12 届国民议会选举吸取的教训是不言自明的，尽管在韩国经济发展方面取得了许多成就，但是选民仍然有着强烈意愿看到极权政府在 1988 年任期届满时也随之终结，同时选出新政府和过渡政权。<sup>②</sup>

#### ——精英群体内外的各种利益团体的增加

这是经济和社会发展的自然结果。在 1980 年代，除了我们上面讨论的精英群体外，还出现了其它一些重要的社会群体，包括大众媒体、知识分子、教会团体、学生、劳工以及农民。这些群体在组织和协调方面各有不同。他们中的一些团体以各种途径显示着韩国社会中迫使军队退出政治舞台的最重要的社会力量——韩国中产阶级的崛起。

在 1960 和 1970 年代，中产阶级并没有积极支持民主运动，一是因为他们规模普遍较小，同时非常分散；二是他们也受益于军事统治下的经济增长，相对于民主化而言他们更倾向于社会的稳定和经济的增长。不过，即便如此他们也从来没有竭诚接受军事独裁政权。<sup>③</sup>

到 1980 年代中期，这个集团已经在规模和社会影响力上都成长起来了。例如，1960 年

<sup>①</sup> 需要指出的是，随着产业政策的调整，全斗焕政府对原来的经济发展计划进行了更名，题目中加入了“社会”两字，因此，第五个发展计划的准确名称应该是“第五个经济与社会发展五年计划（1982-1986）”。

<sup>②</sup> Kim C.I. Eugene (1988): “The South Korean Military and Its Political Role”, in Ilpyong J. Kim and Young Whan Kihl ed. “Political Change in South Korea”, Paragon House Publishers, p.105.

<sup>③</sup> John Lie (1998), *Han Unbound: The Political Economy of Korea*, Stanford University Press. P124.

66%的韩国劳动者从事农业生产或在其他初级行业中工作，1980年这个比率为38%，而到1990年，这一比例已下降到20%。虽然这个结果随每次调查的不同而有所不同，但是到1987年66-70%的韩国民众都认为自己是中产阶级。<sup>①</sup>此外，大多数中产阶级居住在城市，这就使得动员和组织集体行动变得更加容易。

作为一个大的利益集团，中产阶级试图在政治舞台上代表他们的利益，但他们很快发现，如果没有军队的撤退和封闭性、非竞争性的政治制度的开放，他们的利益就无法实现。于是，中产阶级开始放弃事不关己、高高挂起的策略，转而要求更多的自由。一旦中产阶层加入社会和政治自由化运动，就大大增强了民主联盟的力量，并使其开始与执政联盟势均力敌。在某种程度上，中产阶级的加入是民主化运动成功的关键。<sup>②</sup>国内和国外媒体甚至称赞1987年的革命为“中产阶级革命”。<sup>③</sup>

1980年代在精英群体里，利益格局和不同团体的相对能力也发生了很大变化。其中，政府与企业关系的性质改变具有深远的意义。如上所述，在朴正熙时代，军事独裁政府与大企业建立起一种以“政府领导、企业跟随”为特征的风险伙伴关系。然而1980年代以来，由于大企业规模的快速扩大和全斗焕政府的自由化改革，这些企业开始从政府的控制中寻求更多的自主权，它们的研究和开发活动变得越来越独立，而这些以前是严重依赖政府的。因此，当全斗焕政府试图继续控制企业决策并要求商界精英提供政治捐款的时候，这些商界精英开始公开怨恨，并且他们跟政府的关系向着更多冲突的方向变化。例如，在1980年代中期，由于担心财阀失控，全斗焕政府采取了几项措施，包括：对一个财阀集团能够获得的总信贷额度强加一个上限（包括银行贷款和担保贷款）；为了控制土地和房地产投机，严格限制土地所有权及其使用；要求所有银行帐户使用真实姓名，以便追踪储户的真实身份及其交易。然而，所有这些措施都失败了，因为作为反对派的财阀越来越不依赖于银行融资。

## （2）为什么军队愿意从政治活动中退出？

据Ulf Sundhaussen的分析，军队撤出市民社会通常有三个原因：一是军队面临外在压力，即越来越多的平民反对其继续统治；二是来自外国的压力，一般通过政治、经济、军事方式迫使军事政权退出政坛；第三是军事集团的内部问题。军事政权领导人及其追随者决定放弃政权，或者是因为他们认为已经完成任务，延长在位时间可能会分化他们的势力，损害军队凝聚力和战斗力，或者是因为军事精英集团内部有一个解决办法，让大家都确信采取这

---

<sup>①</sup> Hyung Gu Lynn (2007): *"Bipolar Orders: The Two Koreas Since 1989"*, Fernwood Publishing.

<sup>②</sup> Sung Deuk Hahm and L. Christopher Plein (1997), *After Development: The Transformation of the Korean Presidency and Bureaucracy*, Georgetown University Press, p47.

<sup>③</sup> Hyung Gu Lynn (2007): *"Bipolar Orders: The Two Koreas Since 1989"*, Fernwood Publishing.

种方法他们的利益都能得到保留。<sup>①</sup>

回顾全斗焕总统的韩国第五共和国，Sundhaussen 的分析的确在许多方面适用。在前一部分我们分析了第一个原因。对于国外因素，我们必须指出韩国政府在其经济和政治决策过程中，美国一直发挥着巨大的影响。在 1980 年的光州事件中，美国政府保持沉默。然而在 1987 年夏天美国立场明确而坚定地警告全斗焕不要使用武力镇压大规模示威游行活动。美国总统里根首先给全斗焕发了一封私人信件，接着是美国副国务卿 Edward Derwinski 在 6 月 19 日和美国助理国务卿 Gaston Sigur 在 6 月 25 日敦促韩国政府进行妥协，并禁止出动军队。<sup>②</sup>美国政府的态度对于全斗焕的决定显然有着巨大的压力，特别是在 1988 年汉城夏季奥运会即将来临之际。

尽管上述所有原因都解释了为什么全斗焕及其军事伙伴一定要交出权力，但是真正做出这样的决定不是一件容易的事。全斗焕非常清楚总统李承晚和朴正熙的悲惨下场，他也知道自己是如何攫取政权的，特别是他始终无法摆脱骇人听闻的光州大屠杀的阴影。这个关于权力的简单逻辑表明，全斗焕总统和他的政府不会轻易从政权中和平撤离，除非他们的人身安全和财产安全得到保障。

事实是，军事精英们内部的协议解决了全斗焕的问题。当 1987 年面临大规模示威游行的时候，全斗焕仍旧试图采取一贯的镇压措施如“校园稳定措施”，结果在统治精英集团内部出现了分裂，温和派站了出来。实际上，如果我们考虑朴正熙和全斗焕的差别的话，我们会发现 1980 年代韩国的统治精英已经不再是像以前那样团结一致了，温和派的崛起是不可避免的。朴正熙聚集巨大力量和操纵亲信去巩固和加强他的政权，但是全斗焕却无法完全做到这一点，他不断操纵政党反应了他需要扩大自己的支持基础；朴正熙拥有一个规模很小的可以信赖的伙伴群体，而全斗焕不得不通过一个不断扩大的被称为“Hanahoe”的非正式网络；朴正熙往往是单方面行动而全斗焕的权威受到更大的限制。总之，1987 年的权力精英不再是铁板一块而是更加容易受到系统危机的影响。<sup>③</sup>

温和派的态度，加上美国的压力，迫使总统全斗焕周围的强硬派开始与反对派的温和力量进行对话，并接受他们 1988 年大选前修改宪法的要求。然而，由于双方都不愿妥协，<sup>④</sup>谈判很快失败。这导致了政权内部的权力更迭，权力由温和派转移至强硬派。总统全斗焕终止

---

<sup>①</sup> Ulf Sundhaussen (1984): “Military Withdrawal from Government Responsibility”, *Armed Force and Society*, 10,4, P.543-562.

<sup>②</sup> Roehrig, Terence (2002): “The Prosecution of Former Military Leaders in Newly Democratic Nations: The Case of Argentina, Greece, and South Korea”, Mcfarland & Company, Inc. Publishers, p.154.

<sup>③</sup> John Lie (1998), *Han Unbound: The Political Economy of Korea*, Stanford University Press. P149.

<sup>④</sup> 全斗焕政府主张采取行政长官由立法机构选举的议会制度，而反对派则要求采取总统直选制。

了与反对派的对话并宣布他的继任者将根据现行的选举制度进行选举。1986年6月10日，民主正义党提名卢泰愚为总统候选人。全斗焕提名一名军人同时还是自己私人好友作为其继任者的决定激怒了学生和反对派。成千上万的人走上街头，形成强大的全国范围内的民主改革运动，而中产阶级的加入使得这一运动达到了高潮。

此时军队面临两个策略选择：暴力镇压抗议活动或者是答应反对者的要求。在强硬派一方，全斗焕采取激烈方式对抗规模越来越大的抗议活动，他背弃自己在1988年总统大选前起草新宪法的承诺并中止宪法讨论直到选举和1988年奥运会以后，同时还把反对派领袖金大中逮捕并软禁起来。这些行动意味着全斗焕及其幕僚打算采取强硬措施应对不断升级的抗议活动并将专制政权维持下去。而在温和派一方，由于害怕继续独裁统治会威胁到军队的利益，他们同意从政治活动中退出。<sup>①</sup>于是，军事统治精英集团内部的强硬派和温和派的分歧逐渐扩大，最终由于温和派指挥官的不合作，强硬派对抗议活动的镇压失败了。

在1980年代经历了一段不太平坦的争取民主化的道路后，韩国最终在1987年6月29日迎来了现代政治历史上的转折点。作为民主正义党总统候选人的卢泰愚，在事先没有与总统协商的情况下突然提出一个八项“民主改造”计划。他们接受了反对党所有的要求，包括尽快修改宪法，建立自由媒体和总统直选制度，赦免和恢复金大中的权力，该年年底举行自由和公正的选举。两天后，总统全斗焕宣布，他接受卢泰愚的建议。卢泰愚和反对派领导人金泳三随后还商定了一个8人组成的工作组来起草一部新宪法。

新宪法是匆忙完成的，并首先在国民议会得到批准，接着在10月28日举行的全国投票中以93.3%的支持率高票通过。新宪法反映了执政党和在野党双方实质性的让步。执政党接受一份声明，称军队需要在国家安全和国土防御上履行他们神圣的职责，他们应该遵守中立的政治立场，<sup>②</sup>反对派则放弃了对1980年光州事件的谴责。显然军事精英内部已经为此达成了妥协。一些记录显示，作为温和派领导人的卢泰愚已经与军队里的温和派以及执政党的主要成员有过协商并达成共识，即此时退出政坛作为一种选择是符合自身利益的。<sup>③</sup>与此同时，人们普遍认为卢泰愚还向全斗焕保证，不会因为他在光州事情中的屠杀和其它暴行而受到审判。所以这场交易也满足了强硬派最基本的利益要求。但是卢泰愚能赢得选举吗？他们需要一多数席位。博弈的关键就在于，两大反对派领导人金大中和金泳三之间能否达成协议推

---

<sup>①</sup> Michael G. Burton and Jai P. Ryu: "Korea's elite settlement and democratic consolidation", *Journal of Political and Military Sociology*, Summer 1997.

<sup>②</sup> Michael G. Burton and Jai P. Ryu: "Korea's elite settlement and democratic consolidation", *Journal of Political and Military Sociology*, Summer 1997.

<sup>③</sup> Aurel Croissant (2004): "Riding the Tiger: Civilian Control and the Military in Democratizing Korea", *Armed Forces & Society*, Vol. 30, No. 3. Spring 2004, pp. 357-381.

选单独一个人参加选举？这就要求他们中的一个人下台。许多研究表明，两“金”之间存在着长期的竞争关系，如果不能达成一致，他们将会分散反对阵营的选票而使得卢泰愚渔翁得利。事后证明，只有妥协才是正确的。在 1987 年 12 月 16 日全新的第六共和国第一次选举中，卢泰愚以 37% 的得票率击败了金泳三（28%）和金大中（27%）。

卢泰愚的胜利对韩国的民主化转型是至关重要的。在新的民主秩序下，卢泰愚作为军队利益和旧的社会精英的代表出现在国家关键性的位置上，从而保证了韩国社会能够在和平状态下实现从有限准入向开放准入的社会转型。

#### 四、1987 年以后向开放准入秩序的社会转型

随着 1988 年卢泰愚就职总统，韩国社会进入了一个开放准入社会秩序的新时代。如上所述，这种转型是军事执政联盟和市民集团之间关系长期结构性变化的结果。那么如何使这种转型成为不可逆转的是下一个重要的问题，因为随着民主化转型一定会出剧烈的权力和利益重组，特别是在旧的统治精英与新的政治和经济精英之间。对此，总统卢泰愚作为一名从执政党中走出来的温和派军官发挥着至关重要的作用。因为这种权力安排给了军队以时间调整其处于政治边缘化的状态，给了旧的精英集团以时间建立起对民主选举不会损害他们利益基础的信心，同时还给了所有非精英群体以时间去考虑怎样在新的民主政治框架下和平地追求自己的利益。作为总统，卢泰愚采取了一系列步骤使新的或旧的利益集团达成妥协，一方面，通过将许多退役军官安排在关键的位置上并维持军费开支的不断上升，<sup>①</sup>以此保护自己的组织和利益不受民众的侵犯；另一方面，他渐进但稳步地推进民主化进程。他公开表示自己将会是最后一个来自军营的总统，他还重新界定了国防安全司令部的使命，其中包括防止军事政变。<sup>②</sup>

不过，尽管卢泰愚政府在韩国从有限准入向开放准入的社会转型过程中做出了巨大贡献，但这一转型直到 1993 年金泳三和 1998 年金大中就任总统才得以最终完成。金泳三政府彻底将军队置于文人的控制之下，金大中政府则切断了旧的精英阶层间的整个关系网，特别是商业精英与政治精英之间的联系。

##### （1）对军队的政治控制

尽管部队军官对其政治地位的下降心存不满，但卢泰愚还是通过在一些关键职位进行人

---

<sup>①</sup> 比如在卢泰愚政府的 25 个部长中，有 7 个是前部队军官；而且许多前部队军官继续在党和国家机构中任职。至于军事支出，经过三十年后直到 1991 年才第一次下降。

<sup>②</sup> Michael G. Burton and Jai P. Ryu: "Korea's elite settlement and democratic consolidation", *Journal of Political and Military Sociology*, Summer 1997.

员调整来加强对军队的控制而克服了这些困难。1990年，以前具有高度自主权的军队被置于武装部队总参谋长的控制之下，而总参谋长则对国防大臣负责。卢泰愚还改变了高级官员的提升程序从而更加注重专业性的标准和减少政治操纵。逐渐地，部队军官开始明白对政治的干涉是徒劳的，他们必须接受军队和文职部门关系的不可逆的转变。

1993年金泳三上台以后，他发起了在军政关系上更具决定性的改革。作为经历了三十年军事独裁统治之后第一个真正的文职总统，金泳三的就职标志着韩国政治现代史上胜利的一页。但是他仍然面临着诸多负担，因为他是靠着脱离反对阵营加盟执政党的方式赢得了竞选，换句话说，他与自己曾经与其进行了艰苦卓绝的斗争的执政党形成了一个巨大的保守联盟。为了部分抵消这种负面形象并在一定程度上加快巩固民主进程，金泳三政府对政治、社会、经济进行了全面改革。在这些改革中，最重要的是将军队和安全机构置于文官的牢固控制之下，真正恢复了文官政治。

恢复文官政治意味着必须将军队文化的残留遗产从韩国政治中清除出去。为了做到这一点，金泳三总统在政府的重要岗位上任命了许多具有改革精神的人，同时将许多全斗焕和卢泰愚阵营的成员清除出去。金泳三任命了一名级别相对较低的前少将为他的国防部长，同时启用一名国际关系教授 Kim Duck 作为国家安全部（前 KCIA）的主管。他重组了这个机构，禁止其干涉国内政治事务并缩减了它的规模。此外，还对臭名昭著的韩国国家安全司令部（NSC）——它是全斗焕时期重要的政治监视和恐吓机关——进行了重大改组，禁止 NSC 干涉政治事务，并且其主要作用被限定在军事领域。<sup>①</sup>

金泳三从政府中清除旧的和腐败的精英们的主要策略是发起“清洁上游的运动”。其理由是非常清楚的：如果不首先清理上层的统治精英，肮脏的政治就不会消失。1993年3月4日，金泳三总统宣布他将不再收取哪怕是一分钱的资金。伴随这一声明，他禁止了在政治圈里私募和分发秘密资金的传统做法。他还迫使部长、议会议员和高级公务员们跟着自己每年向公众公布自己的帐户。随着这些改革措施的深入，金泳三提出了具有重大意义的“实名制”改革，以此消除将钱存在假户名下的流行做法，从而有利于消除政治腐败和逃税。这些改革措施导致了许多高级官员的辞职。<sup>②</sup>

金泳三另一项军事改革的重大成就是解散了主要由大邱和庆尚道东部的官员组成的一个军事派系“Honohae”。在朴正熙和全斗焕时期，“Honohae”作为一个内部的权力循环系

---

<sup>①</sup> Soong Hoom Kil and Chung-in Moon ed. (2001), *Understanding Korean Politics: An Introduction*, State University of New York Press, Albany. P58.

<sup>②</sup> Michael G. Burton and Jai P. Ryu: "Korea's elite settlement and democratic consolidation", *Journal of Political and Military Sociology*, Summer 1997.



统，其成员占据着军队指挥部的最有权力的职位。金泳三总统将其成员从军队的关键性职位上调离，如陆军司令、国家安全委员会指挥官和其它一些战略指挥职位。“Honohae”的成员也从将要升迁的名单中消失了。

对军队具有否决权的拆解在对 1979 政变领导人进行的审判时达到了顶峰。基于政治利益的交换，在上任初期，金泳三总统事实上对前任领导人保持了一种模糊和不作为的立场，他说“历史”将对他们做出审判。<sup>①</sup>但是在 1995 年，当一名反对党议员揭露出前任领导人卢泰愚和全斗焕以及两位总统的几名亲信、退休官员和商人非法使用秘密资金的金融丑闻时，金泳三的立场借机发生了巨大转变。现在他采取了“纠正历史”的立场，对那些腐败和从事镇压活动的人提出公诉。1996 年，卢泰愚、全斗焕和 13 名将军被指控并以叛乱、阴谋和腐败的罪名被判死刑或入狱。

通过这些方式金泳三政府成功地改变了军队和政治的关系并恢复了文官政治。他们的行动表明，政府有能力对军队采取行动。事实上，改革在没有来自军队的干涉情况下顺利进行也证明了军队从政坛退出的越来越强烈的愿望和在过去作为独裁统治的一种工具的瓦解，金泳三政府的改革和 1987 年以来军队的政治节制显示，韩国已经建立了一种成熟和广为接受的宪政秩序。<sup>②</sup>民主制度的稳定性和军队对社会的尊重都得到了提高，在这样一种社会秩序中，已经没有任何利益集团试图或者能够调动巨大资源去恢复旧的独裁统治或军队的政治干预权力。

## (2) 竞争性政治和经济市场的出现

军队从政坛的退出以及军事独裁政权的终结为创建竞争性的政治和经济市场打下了良好基础，而这恰恰是开放准入社会的核心。在政治领域，从独裁专制向民主制度的转型改变了激励、选择、偏好和个体官僚主义操纵的制度安排等一系列方面，使任何利益集团都不可能通过对武力的垄断控制来获得特权租金，而只有通过竞争的民主程序。在经济领域，旧的经济和政治精英联盟的解体打破了大财阀对市场的垄断，同时为非精英阶层提供了更多的市场进入机会。

我们可以从两个影响官僚行为的至关重要的因素的改变来理解韩国竞争性政治的出现。

<sup>③</sup>第一个因素是强大的总统制地位的下降，与此相对应的是竞争性内阁政治的出现。有许多

---

<sup>①</sup> John Kie-chiang Oh (1999), *Korean Politics: The Quest for Democratization and Economic Development*, Cornell University, p171.

<sup>②</sup> Aurel Croissant (2004): "Riding the Tiger: Civilian Control and the Military in Democratizing Korea", *Armed Forces & Society*, Vol. 30, No. 3. Spring 2004, pp. 357-381.

<sup>③</sup> Sung Deuk Hahm, L. Christopher Plein (1997), *After Development: The Transformation of the Korean Presidency and Bureaucracy*, Georgetown University Press, p52.

因素造成了总统权力的削弱。其中最主要的是建立限制总统任期的条款。如果我们知道在以前总统的任期是不确定的，理解这一点的重要性就很容易了。现在总统的任期是固定的，韩国政治更加依赖于联盟的建立和相互之间利益的博弈。这一新的现实将直接影响总统领导权力的特征及他和官僚的关系。在朴正熙和全斗焕时期，官僚仅仅是总统的代言人并执行总统制定的政策。在这个强大的代理关系中，官僚们对于政策的连续性、自身工作的安全性和个人职位的提升有着稳定的预期，所以对官僚们而言他们忠于总统并和总统形成一个利益联盟就是很自然的结果，作为交换，他们被授予更加广泛的行政量裁权。

然而在新的政治舞台上情况彻底改变了。例如，如果一项以促进工业和经济发展的名义而出台的政策实际上只是为了总统政治需要的话，官僚们就可能对此加以抵制，因为他们知道，如果是仅仅迎合现任总统，不仅不能保证他们良好的职业前景，相反可能在以后新任总统上台后损害他们的前途。因此，总统和官僚的关系就发生了变化。

第二个因素是利用官僚机构作为接近政策决策层的潜在手段。由于缺乏一个有效的立法程序，在过去行政部门被认为是参与决策的主要渠道。官僚们可以通过接近有组织的利益集团而保持和建立对政策事项的影响力。然而随着社会经济和政治的自由化，利益联盟变得更加复杂。不同的政府机构之间利益冲突也更加激烈。这就为不同的利益集团寻找代言人并通过立法程序来谋求利益提供了新的机遇。而那些官僚体制高度发达的国家经验显示，通过政策安排来寻求私人利益的做法并不缺少切入点。

高度发展的竞争性经济市场的出现是由于经济—政治精英联盟的解体而形成的。如上所述，韩国资本家阶层是在国家分配投资许可证和对大企业的补贴等倾斜政策的保护下形成的，作为回报，他们为官僚们提供用以保持他们政治地位的秘密资金。这种资本家和官僚阶层的亲密联盟塑造了独一无二的经济发展模式。强有力的国家官僚机构制定和执行促进经济发展和资本集中的政策，因此促成了垄断资本主义的发展。在这个过程中政府与大财阀建立起了一种风险伙伴关系并随着韩国经济的发展而相互加强。在政府支持下，大部分财阀在1960年代出现，在1970年代得到加强，并在1980年代达到经济上的霸权地位。通过“章鱼腕”式的多样化经营策略，他们逐渐垄断了国内大部分的市场。例如，在1990年排名前三十位的大财阀垄断了制造业总销售额的35%，同时他们还雇佣了在制造业里16%的劳动力。财阀通常都有大量的子公司。在1994年前五大财阀拥有的子公司达到210个，而前三十位则达到了616个。<sup>①</sup>然而有大量证据显示，在审慎的政府指导下获得成功的财阀只是其

---

<sup>①</sup> Meredith Woo-Cumings(1999): “Korea: Democracy and Reforming the Corporate Sector”, *Economic Reform Today*, Number 1, 1999.

中很少的一部分。财阀在追求利益时的盲目扩张已经远远超过了其经济意义上的理性。政府在金融领域的过分干涉进一步加深了政企关系的腐败程度，同时使财阀在收购新公司的时候并不十分关注其现有的盈利能力。财阀通过巨额贷款和跨领域信贷扩大投资规模，而一手创造这些巨无霸们的制度在对其控制方面开始变的越来越无力。

在社会压力下，全斗焕政府提出了一些新的法律和政策（如垄断规制和公平贸易法）以限制财阀的扩张和对市场支配地位的滥用。然而由于“金钱政治”的关系，他们从来没有打破与资本家的联盟。随着民主化运动的成功，情况开始发生变化。以修改垄断调节和公平贸易法（1990, 1992, 1994, 和 1996）为中心，卢泰愚和金泳三政府加强了对财阀的控制，逐渐摧毁了政府—商业联盟并将其变为一种对抗或是冲突的关系。例如为了限制财阀的扩张，卢泰愚政府制定法律禁止财阀集团内部不同子公司之间分配资本，设立总投资额的上限，鼓励集中生产能力使其产品在国际市场上更加具有竞争力。卢泰愚政府还对 60 个财阀的税收状况发起了特别调查，最终现代集团被罚款 1361 亿（包括惩罚性税款）。<sup>①</sup>

为了管制财阀行为，金泳三政府发起了一系列更加激进的改革。其中最强有力的机构改革是建立独立的政府组织——公平贸易委员会（FTC）。这个组织的职能就是为企业之间的公平竞争创造市场条件。“公平贸易”条件包括减少政府过分的干预和禁止大企业和小企业之间的不平等交易。为了实现“公平交易”，金泳三政府尽力放宽对经济的管制政策，同时阻止经济实力向几个大的企业集团集中，进而使其它公司有机会进入市场和接近商业资源。以前该机构的功能是合并在经济财政部里的，但是金泳三总统将其分离出来，并将 FTC 的主席提升为部长级别。从此以后 FTC 作为内阁中一个正式成员开始发出自己独立的声音，同时在监管财阀过度扩张的过程中有了更大的权力。

尽管卢泰愚和金泳三政府取得了巨大的进步，但是他们使韩国建立起一个更加公平的竞争性市场的努力也遇到了很大困难，财阀的反对和抓住人们“大而不倒”的观念而进行的游说是其主要原因。真正的转折点来自 1997 年的经济危机和金大中政府的上台。危机为金大中政府提供了一个一次性改革财阀制度的机会。由于这次危机，许多规模庞大的银行和财阀集团轰然倒塌，“大而不倒”的神话很快破灭，人们对财阀的批判声在此时达到了顶点。金大中个人支持民营企业 and 市场竞争的强烈的保守形象，再加上国际货币基金组织的参与，促使金大中政府颁布了一系列激进的措施强迫银行重组和财阀改革。这些改革的核心是打破政府、银行和财阀之间的暗箱操作，阻止财阀滥用市场垄断能力，减少他们的重复投资，使财阀之间的合作更加透明。为了实施这些改革，金大中政府还成立了金融监管委员会（FSC），

---

<sup>①</sup> Byong-Man Ahn (2003), *Elite and Political Power in Korea*, Edward Elgar. P306.

它是一个直接向总理负责的独立机构。通过几年的改革，尽管还不能说财阀对市场的不公平的垄断已经消除，但是开放和公平的市场准入已经逐渐成为市场交易的常态。

## 五、结论

韩国的开放准入社会秩序在许多方面还不像发达国家那样成熟。他的政党政治还没有完全从自上而下的结构变为自下而上的形式，金钱政治还在不同程度上存在着，同乡、校友和联姻仍然是影响政治和企业精英关系的重要社会因素。不过，尽管存在这些问题，韩国已经完成了从有限准入向开放准入的社会转型。伴随着军队的退出和对它的政治控制，旧的精英联盟和密切的政企关系消失了。现在，每一个社会团体都可以自由进入政治领域去寻找他们自己的利益。军事精英在政策制定过程中不再挑战文职政府的决定权，相反他们通过在安全和防御方面具有专业技能的特殊角色影响着社会。在政府权力的转移过程中政治精英们明确承诺通过公平和自由的选举进行竞争。其它的社会阶层如知识分子、新闻记者和工会也一样用他们自己的方式促进民主制度的巩固和保护自身的利益。在经济领域，由于政治—经济联盟的打破，企业精英不能再像以前一样轻易地滥用市场力量。现在每一个经济单位无论是精英阶层还是非精英阶层，必须凭借他们的竞争优势而不是与政治精英的关系公平地获得市场权力。总之，竞争性的政治和经济已经在韩国出现，从 1987 年开始持续 20 多年的转型显示，韩国开放准入的社会秩序已经变得越来越清晰。