

# 第一编 韩国公共行政与公共政策的 政治经济背景



## 第一章 国家干预、财政政策与韩国的工业化<sup>①</sup>

### 一、引言

过去 30 年经济的快速发展，使韩国成功地从一个欠发达国家发展成为一个新兴的工业化国家。韩国工业化进程中一个显著特点就是以控制和调配财政资源为主要形式的国家的积极干预。因而，本文的目的就是用实证分析方法来分析国家动员资源和分配资源活动的一个重要领域即税收和支出政策，从而评价国家在韩国工业化进程中的作用。

在任何社会持续不断和成功的资本积累都要求“资金”或“资本”投入到生产能力领域。在追赶型经济中动员和分配财政资源的责任落在国家的身上。这意味着韩国财政政策在其工业化的努力中是作为一个重要工具来使用的而且政府的工业化战略支配着财政政策的基本走向。为此，本

在韩国，国家在工业化进程中的支持作用主要是极大地介入资源的动员和分配方面。我所说的资源动员是指国家通过税收、动员储蓄和吸引外资来集中财源。我所说的资源分配是指国家信贷分配及支出政策。尽管只有在分析中包括国家财政和金融政策各种机制，才能掌握国家公共政策干预的整体状况，本文研究仅集中于国家资源动员和分配活动的一个方面，即税收与支出政策领域。

文将以韩国发展的几个阶段来讨论财政政策的主要特征。这几个发展阶段为：(1) 韩国战后的恢复及进口替代型工业化阶段 (ISI) (1953 - 1961)；(2) 出口导向型工业化阶段 (EOI) (1962 - 1972)；(3) 重工业和化工工业化阶段 (HCI) (1973 - 1979)；(4) 自由化和结构调整阶段 (1980 - 1985)。

## 二、进口替代型工业化与财政政策

朝鲜战争结束后，政府经济政策的侧重点是放在救济和重建活动方面。这很自然地导致了 50 年代政府预算的迅速增加；政府开支占国民生产总值的比重由 1954 年的 20.2% 上升到 1960 年的 29.2%。严重依赖美国援助及维持国内资源缺口以最大限度吸引外资是进口替代型工业化阶段韩国政府财政政策的特点。

从 1953 年到 1961 年的经济援助 (包括 PL480 食品援助) 总计约 30 亿美元，军事援助约 20 亿美元。平均来说，每年美国给韩国的经济援助超过 3.5 亿美元，最高年份为美国财政年度 1956 年，达到 3.855 亿美元 (U.S. AID, 1962)。1953 年至 1961 年间经济援助平均约占韩国 GNP 的 8% 左右，美国资助约占总进口额的 75%，等于总固定资本构成的 80%。在此期间，多数美国经济援助是以一般商品进口的形式。50 年代出售这些进口商品所形成的资金约占政府收入的近 50% 及国防预算的三分之一 (U.S. Congress, 1978: 159)。

朝鲜战争后，美国对韩政策的主要内容是建立起一个

可以自立的经济。这种自立经济能够支撑韩国大规模的国防能力从而在不久的将来不再依赖美国的援助。因此美国援助政策成功与否的尺度在于在多快的速度上美国能够从对韩国的援助中解脱出来 (U.S. Congress, 1978)。要达此目标 韩国政府必须要使自己的预算达到平衡 加强通过税收及动员个人储蓄获得资金的活动以稳定经济。但是从长远来说, 美国对韩国经济重建的基本政策走向与韩国政府的政治和经济利益无法相容。

美国援助者与韩国政府在基本政策走向方面的冲突反映在汇率政策和财政金融政策方面。外汇汇率定价是韩国政府与美国援助者之间许多尖锐问题之一 因为这种汇率决定着援助货币的韩元价值。韩国政府试图抬高韩元价值和低估美元价值从而用一定数量的韩元来汇兑更多的外币 而且 50 年代持续的通货膨胀使外汇不断贬值 (Cole, 1980)。

除了维持一个超值汇率外, 韩国政府还尽可能扩大国内财政及金融的缺额以最大限度地获取外援。销售外援商品的贷款构成了金融机构放款的主要源头并且提供了将近政府收入一半的资金。在这种情况下, 国家对资源的组织与分配活动就成为韩美两国政府经济发展政策冲突的重点领域 (Cole and Lyman, 1971)。美国尽力限制韩国政府自由分配财政和金融资源, 并敦促韩国政府努力以提高税收和个人储蓄组织资源。

与此相对照 韩国政府则致力于资源分配方面 即支出

和借贷，这是一个资助其进口替代型工业化计划的简便方法。但是它有意地严重依赖外援资源而忽视国内资源组织，而且如果必要 依赖通货膨胀。尽管有美国的压力 韩国政府实际上追求的财政政策包括低税率及向中央银行借贷搞赤字预算 (Cole and Lyman, 1971:170)。结果 预算赤字平均占政府总支出的 52.9%。在整个进口替代型工业化阶段 通胀财政和外国援助填补了这些赤字 (Bahl et al, 1980:8 - 9)。

简言之 韩国在追求进口替代型工业化阶段 国家深谋远虑地创造和顽强地保持汇率差别及国内财政和金融缺口。但是这一整体计划的矛盾之处是，韩国政府无法控制的外援填补着内外的缺口。韩国经济的整个计划很容易受不利条件即外援减少的影响而崩溃。

50年代后期 美国政府开始经历自身收支平衡问题 尽力减少对外援助，似乎援助对象有永不满足的胃口。1957年 美国决定减少对韩国的援助 强迫韩国政府制定一系列年度财政稳定计划 作为继续提供援助的条件。很自然 稳定计划力图控制金融扩张，对财政赤字规定上限。在 1957年和 1958年连续两年农业丰收大幅度降低了粮价的支持下，该项稳定计划成功地控制了通货膨胀。(Mason et al, 1980:93 - 94)。但是没有像美国援助计划预料的那样 相对稳定的物价并没有刺激个人投资。相反，限制性的财政和金融政策减少了私人消费和投资需求。再者，美国援助的大幅度削减 导致进口替代工业化所需要的原材料、半成品

和资本货物进口量的减少。其结果,1959年和1960年经济大幅度下滑。

### 三、出口导向型工业化与财政政策的转向

60年代初期韩国经济的基本走向是重新调整从早期强调进口替代转向出口导向型工业化。从依赖援助到国内资源的动员,对出口生产进行减税鼓励,预算中优先考虑工业发展,特别低的福利支付构成了出口导向工业化阶段的特点。

1961年通过政变上台的军人政府接手的是一个50年代在美国政府坚持下实施的年度稳定计划而造成的萧条经济。面对美国援助的减少,军人政府开始果断地依赖于通胀(即向金融业借贷)而不是增加公共收入来组织国内资源。军人政府执政的前13个月里,货币供应增加了60%多,大规模的财政赤字导致飞速的通胀。1962-1963年严重农业欠收使通胀程度雪上加霜。

通货飞涨,食品短缺及外汇储备迅速减少,使韩国政府在外部压力下处于极端不利地位。由于向韩国政府提供了50%多的政府预算财政支援,美国能对韩国经济政策的形成施加巨大影响。而且韩国面临经济困难进一步增强了援助国讨价还价的法码,迫使韩国军人政府改变其政策。稳定计划再次体现了美国改善韩国经济状况的目标,减少预算和信贷支出,通过税收增加收入,改革利率,实行现实的货币币值

以推动出口 (U.S. Congress, 1978:166)。美国政府以重新实行这些反通胀措施作为继续援助的条件。政策造成的经济困难及美国的压力导致了 1963 年和 1964 年财政政策的转变。政府大幅度削减开支由 1962 年占 GNP 的 33.7% 降至 1964 年占 GNP 的 16.9%。更重要的是韩国政府第一次将自己的注意力转向使用非通胀手段来组织国内资源。

### 1. 税收政策

似乎要证实我们关于前一阶段有意制造财政缺口的论点,1964 年后国内税收的大幅度增加在很大程度上是由于改进了税收管理而不是税制结构或税率变化的结果。财政政策调整后在财政管理上最重要的改进是 1966 年 2 月底建立了国家税务局。由于韩国税收制度中税法 and 实际税收存在着巨大的差别,尤其是在直接税制度中存在巨大的差异,因此,增加税收的最好办法不是提高税率而是加强税收执法力度。通过加强税收管理,政府还能够有选择地对私人公司进行收税调查并把它作为监督公司经营的手段。这样除了传统的资源组织功能之外韩国税收机构开始行使控制职能以指导企业的目标使之与国家经济优先发展目标相一致。

1962 年至 1964 年间 税收与 GNP 比例由 10.6% 降至 7.1%, 税收管理的巨大改进又将两者的比例由 1965 年的 8.6% 升至 1967 年的 12.1%。而且,一旦财政政策的基本走向发生变化 有效的行政执法程序建立起来 税收结构与税

率的变化能够极大地影响税收收入。因此，1967年韩国政府实行了一项国内税收与关税结构的大规模改革（Brown, 1973; Kanesa-Thanan, 1969）。这样，1965年至1971年间国家税收收入总量每年递增41.4%。尤其显著的是整个税收收入中直接税份额的迅速增加：如个人和公司所得税在整个税收总量中的比例从1965年的29.9%升至1971年的36.3%。这样1965年后国内税收的巨大增加大大减轻了韩国对美国援助的依赖。政府收入中外援款额由1963年的59.8%降至1971年的4.9%。

随着出口导向型工业化战略的实施，同时部分地由于加强了稽税工作，税收刺激计划开始在鼓励投资出口和经济增长方面发挥重要作用。在此期间，促进出口的税收刺激包括外贸生产和外贸出口的间接税减免、为外贸生产而进口的设备和原材料减免关税、外贸收入所得税减少、加速直接用于外贸生产的固定资产的折旧（Trela and Whalley, 1990:4-10）。这些税收政策对于从事外贸生产的任何企业和公司都是适用的。虽然与更加有力的金融刺激措施相比，税收增大计划在影响私人投资行为时起的作用较小，但是在增大出口目标方面是有效的。

## 2. 支出政策

韩国政府开支的一个重要特点是规模一直较小。如前所述，政府过度依赖赤字及60年代的高通胀使大幅度削减公共支出成为必要。虽然从1965年公共开支水平有所增

长，但是在我们所研究阶段的大部分情况下它不足 GNP 的 25%。然而，政府开支的低水平并不必然意味着限制政府在资本积累过程中的作用。韩国政府支出的特点是特别强调长期投资和将公共福利开支降至最低限度。如果研究了政府预算支出构成就很清楚这一点。

政府在社会服务方面的支出不足政府部门总支出的 1/3。而且社会服务的大部分又分配在教育方面。但社会服务方面教育支出占优势并不说明政府对人力资源和技术发展的投资多。虽然政府对教育的投资占社会服务支出的 60% 它只占教育直接费用的 1/3。而且政府对教育支出的 80% 多是由于义务教育（小学教育）(McGinn et al, 1980: 15 - 27)。这种教育资助模式表明政府的财政政策得到了高度重视教育的家长的支持。它还表明提供大量的熟练劳动力和依据国家政策目标实现人口社会化是政府在教育方面投资的两个压倒一切的目标 (Wadel 1992; mcGinn et al, 1980)。

政府支出结构的另一显著特征是卫生健康、住宅及其他社区服务如环境卫生和供水等方面的不寻常低水平。在这时期，政府在这些方面的支出不足总支出的 10%。这些服务具有公共商品的特征，但这些需求多数是私人服务和私人开支来满足的。其结果是服务的不均和不平等 (Mason et al, 1988: 396 - 406)。再者社会福利开支在整个政府部门开支中不足 5%，而且如此少的社会福利支出的 40% 多是由于退役老兵福利 (EPB, 1970: 122 - 129)。

政府在社会服务领域微不足道的作用主要是由于韩国社团的软弱地位。更具体地说，不断与北朝鲜共产主义政权的冲突、人们意识形态的统一、社会高度军事化以及国家经常依赖武力与镇压，都极大地限制了社会团体动员需求的能力。再者，大量失业和就业不足的存在，加上轻工业和劳动密集型工业（这些工业以低技术、很少晋升机会、工作不稳定和女工占多数为特点）严重地妨碍了劳动力的自动组合，减弱了来自下面的分配压力。反过来，国家极少的社会福利支出毫无疑问地使许多工人完全依赖做工工资维持生计和社会保险。大量不稳定工人的存在对独立劳动组织的形成是一个很大的制约，也就极大地促进了资本的积累（Deyo, 1987; Deyo, 1989）。

与国家在社会服务领域微小作用形成鲜明的对比，政府支出构成表明国家极大地介入资本积累的过程。在韩国，政府长期投资的支出主要是通过财政投资和放贷计划。从 1962 年至 1971 年，政府的公共开支增长 500%，财政投资和放贷额却增加了 700%。而且在 1962 年至 1971 年间，财政投资和放贷计划款平均接近国内固定资本总量的 30%（MOF, 1982）。一方面政府投资集中在基础设施发展方面（交通、电力、通讯等），公共资助的款项则主要以低利率方式，分配给重点产业部门中的公、私大型企业。换句话说，一方面政府投资主要在克服制约发展的瓶颈，另一方面政府的贷款则以国家直接支持形式投入到战略产业，即高效

资本和技术密集型的进口替代型产业。

公共企业部门在这一时期起着重要作用。公共企业部门不但在传统由国家经营的领域如电力、交通和通讯 而且在进口替代型产业如钢铁、石油化工、化肥等领域起着先锋作用，这些领域对资本和技术高度要求限制了私人企业的进入。因此，60年代人们可以看到国家资本和私人资本有一个很宽泛的分工：国家直接介入基础设施发展项目和进口替代商品产业，而私人资本则在外贸生产方面起着主导作用。财政投资和贷款计划及公共企业成为国家促进国内私人资本发展和指导经济发展进程的强有力的工具。

工业化进程中国家支持的必然结果是财政赤字的增加。换句话说，政府对长期投资的倾斜和政府通过专门银行对政府制订的战略产业的特许贷款大大超过了政府正常的收入，尽管在社会福利方面的支出尤其少。公共企业部门应对这种滚雪球似的财政赤字负主要责任。1963年至1972年间公共企业部门大约占政府整个投资的30% 但是它们只生产出略多于10%的收入(Jones, 1975:83)。结果70年代初财政赤字大幅度上升。1992年财政赤字占政府总支出的22.5% (包括净借贷)占GNP的4.6%。预算赤字几乎无例外地由韩国银行和国外借款来填补。

#### 四、发展重工业和化工产业时期的财政政策

70年代初 韩国政府转变其以前全力强调外贸出口的

政策 开始推行特定产业发展战略 注重发展重工业和化工产业。1973 年 1 月官方宣布的重工业和化工产业发展计划标志着韩国新一轮工业化的开始。在追求重工业和化工产业战略时 韩国政府规定了 6 项产业作为所谓战略部门政府愿意给予支持。所规定的产业包括钢铁、有色金属、造船业、机械制造业、电子和石油化工。<sup>①</sup>

## 1. 税收

### (1) 税收政策的调整

在发展重工业和化工产业阶段，税收政策就成为政府执行产业发展战略最有力的工具之一。在 70 年代初期 为了应付国家主干产业的金融危机，韩国政府大幅度调整其税收政策，从早先倾斜于资源动员调整到刺激私人投资 ( Bahl et al, 1986:107)。

1972 年至 1974 年间国家税收对 GNP 比率的大幅度下降和整个税收中公司所得税份额的下降清楚地表明了政府税收政策的调整。如表 1) 所示 税收对 GNP 比率由 1971 年的 14.5% 降至 1973 年的 12.2%。公司税在中央政府税收中的份额由 1971 年的 12.5% 大幅度地降至 1973 年的 8.6%。70 年代初公司税份额的降低主要是税收优惠造成的 这种

因此韩国公共企业部门具有很高的资本集约化程度。根据琼斯提供的数据，集约化程度是韩国经济的三倍(6.56 对 2.05) 几乎是非农经济的三倍(2.30) 是韩国制造业的两倍(3.02)。此外，韩国公共企业部门以与跨国公司合资企业形式参与进口替代型产业。1963 年至 1972 年间，韩国公共企业年增长为 14.5%，而这时整个经济增长却为 9.5% 非农经济增长却为 12.2% 见 Leroy P Jones(1975);Leroy P Jones and Sakong (1980)。

表(1) 税赋年度趋势(有选择的年份)(单位:10亿韩元)

年度	GNP(A)	税收总收入(B)	税赋比率 B/A(%)
1957	197.8	14.9	7.5
1959	221.0	26.5	12.0
1961	294.2	28.4	9.7
1963	502.0	43.3	8.6
1965	805.7	69.5	8.6
1967	1281.2	155.0	12.1
1969	2155.3	315.1	14.6
1971	3406.9	492.9	14.5
1973	5355.5	652.6	12.2
1975	10064.6	1549.8	15.4
1977	17728.6	2959.3	16.7
1979	30741.1	5360.8	17.4
1981	45528.1	8172.3	18.0
1983	61722.3	11447.9	18.5
1985	78088.4	13531.4	17.3
1987	105629.8	18536.1	17.5

注 税收总收入包括中央政府国内税收、海关税收、垄断利润、国防附加税(1975年开征)教育附加税(1982年开征)及地方政府税收。

资料来源: Economic Planning Board, Major Statistics of Korean Economy Office of National Tax Administration, Statistical Yearbook of National Tax.<sup>①</sup>

税收优惠是根据 8 月 3 日紧急法令实施的。根据这项法令 在所列产业中的公司享有 10% 的临时投资税收减免以及 40% 到 80% 特别税收减免 (Trela and Whalley, 1990: 10-11)。

然而, 投资税收优惠的广泛运用及国家控制的金融资

政府对国家主干企业经济危机的反应措施是《经济稳定与增长总统紧急命令》(简称《八月三日紧急命令》)。关于 8 月 3 日紧急命令更详细的讨论参见 Yong-duck Jung (1986-1987)。

源的大幅度减少，将最终造成国家严重的财政危机。此外，重工业与化工工业为主的工业化不但要求更多对私人投资的税收优惠，而且要求更多的政府支出以支持工业化的深层次发展。因此，随着重工业和化工产业工业化的开始，“资源组织”和“刺激私人投资”就成为税收政策的双重目标。税收与 GNP 的比率在 1974 年又开始增加，1979 年增加到 17.4%。因此，特别值得注意的是，追求相互冲突的双重目标不可避免地导致政府在整个发展重工业和化工工业阶段严重依赖具有累退性质的间接税。中央政府国内税收直接税份额由 1970 年的 50.5% 降到 1979 年的 37.5%，而这一阶段间接税份额由 49.5% 升至 62.5%。

个人所得税基数大幅度减少是导致 70 年代中央政府总税收中直接税份额下降的主要原因。个人所得税由 1970 年的 23.2% 骤然降至 1979 年的 12.9%。但重要的是，所得税作为税源，其地位的相对降低再也不能归咎于现代直接税制度的不发展了。应该说它反映了政府根据其发展战略对税收体制的任意操纵。

事实上，1975 年韩国政府实行了一套新的综合所得税制度，以取代先期存在的列表式税制制度。这种税制将不同类型收入划为不同的税率。但政府对促进私人储蓄和投资的极大关注又一次阻碍了不同类型列表税的巩固。政府允许综合所得税制度有很大的例外，因而资本性收入、退休金收入，大多数形式的利息收入和红利收入仍然分别征税。

这些例外不但限制了所得税制度调节个人收入的功能，而且严重地侵害了个人所得税税源，<sup>①</sup>从而使政府严重依赖间接税。这就意味着，政府日益加重的对间接税的依赖严重地加剧了 70 年代税赋分布的不平等。根据韩的研究 (Han, 1982), 1970 年 10% 收入最低层的居民付税额占他们收入的 13.1% 而到 1980 年则占其收入的 28.0%。相对而言收入最高的 10% 居民付税占其收入的比率则从 1970 年的 25.7% 降至 1980 年的 20.6%。

## (2) 具体产业的税收优惠与重点支持

除了不断增加对间接税的依赖外，随着重工业与化工工业化计划的实施，韩国政府开始无例外地对选定的产业实行税收优惠政策，同时大幅度地削减外贸生产的税收优惠。70 年代初以前，韩国政府还不加区别地对所有从事外贸出口活动的产业或公司实行税收鼓励措施。但是，随着出口额在出口导向阶段大量增加，这种对所有外贸企业提供税收优惠不可避免地导致公共收入的巨大损失。此外，工业化发展计划的深化要求集中支持少量规划中的关键产业。所以向部门发展战略的转变涉及到大幅度减少对外贸生产的税收优惠<sup>②</sup>以及侧重特定产业的税收优惠计划。

在重工业和化工产业工业化阶段，公司税制度就成为

<sup>①</sup> 如 1977 年国内税收总额中资本收益税只占 0.82%。

<sup>②</sup> 减少外贸税收优惠的重要例子包括完全取消外贸收益直接税的减免，取消为从事外贸生产而进口的主要设备和原材料的关税免除。

影响私人投资行为的最重要的财政手段。70年代初期 免收直接税 短期免税 固定资本的特别折旧以及对投资临时免税是对关键产业投资的税收优惠措施。但是这些税收优惠是依个案而定，因而使公司税优惠制度十分复杂。1975年，《税收减免控制法》用‘关键产业特别条款’取代并且简化所有现存的税收优惠制度。在这个新的制度下，那些在所规定的工业产业中投资的企业，将被允许选择下列三项税收优惠之一：1)公司开业头三年全免公司税 第四、五两年减征50%公司税；2)机器设备投资缓征8%到10%的固定资产购置税；或者3)另加100%的资产折旧特别补贴 (Koo, 1986; Kwack, 1986; Trela and Whalley, 1990)。

1973年至1980年按《税收减免控制法》规定提供的税收优惠所造成的公司税收入损失，据估计约占公司税实际税收的47%。由于公司税优惠而造成的对公司税税源的巨大损害，70年代后半期公司税在中央政府税收收入中只占很小的部分(不到10%)，尽管同一时期公司数量和经济实力急剧扩张。

再者，国家对少数关键产业的集中支持反映在重工业和化工产业与轻工业产业之间公司税税赋减免的不同幅度。1973年至1980年间对重工业和化工产业部门的税收减免占整个公司税的40.1%而对轻工业则只占7.5% (Choi and lee, 1990: 58)。既然大企业在重工业和化工工业部门享有压倒优势位置，不同的税收优惠不但导致产业的