



地方政府管理丛书

LOCAL GOVERNMENT
IN KOREA

韩国地方政府管理

周生春 陈倩倩 汪杰贵 等 著



科学出版社

地方政府管理丛书

LOCAL GOVERNMENT
IN KOREA

韩国地方政府管理

周生春 陈倩倩 汪杰贵 等 著

科学出版社
北京

内 容 简 介

自 20 世纪 90 年代以来, 韩国开始施行地方自治的地方政府管理制度。本书以韩国地方政府为主要研究对象, 对韩国地方政府的管理制度进行较为全面的概述。本书主要对韩国地方政府制度的概况, 历史演变与改革历史, 功能与结构, 与中央政府、企业和公民的互动关系, 地方政府的财政体制、人事管理模式, 以及近年来韩国地方政府改革的举措等几个方面进行较为全面的梳理。

本书主要适用于高校、科研院所等科研机构的科研人员、学生, 亦可为政府机构管理人员提供一定参考。

图书在版编目 (CIP) 数据

韩国地方政府管理 / 周生春等著. —北京: 科学出版社, 2015

(地方政府管理丛书)

ISBN 978-7-03-045065-4

I. ①韩… II. ①周… III. ①地方政府—行政管理—研究—韩国 IV. ①D731.262

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 131774 号

责任编辑: 魏如萍 / 责任校对: 薛 静
责任印制: 霍 兵 / 封面设计: 无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015 年 6 月第 一 版 开本: 720×1000 1/16

2015 年 6 月第一次印刷 印张: 12 1/2

字数: 252 000

定价: 58.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

丛书序

地方政府是中央政府的行政臂膀。在人类文明的早期，地方政府就是社会体系中最发达的组织和管理形式之一，被认为是人类文明的基石。它们是人类社会不断发展和变化过程中管理公共事务的最具活力、创新力和应变力的生力军。在中国深化改革，全面构建现代国家治理体系，提升国家治理能力的历史背景下，地方政府的重要作用就显得尤其突出。

人们往往不注意的是，地方政府在国家管理过程中的功能，有自己的发展轨迹，经历了从强到弱，又从弱到强的过程。

在农耕时代的后期，随着生产力的发展，人们开始建筑城堡，最初是用来保护氏族、地方豪强或蓄奴者的安全，后来发展成工匠、休闲人、文化人和教育者的活动中心和商铺集聚之地。这些早期以地方管理或服务为主要目的的城邦，便可以被认为是早期地方政府的雏形——它们是处理地方事务，管理地方政治、经济和社会活动的中心。

后来，在人类文明继续发展和壮大的过程中，氏族、城邦甚至民族国家之间开始互相兼并、征服和同化，一些城邦国或治理区域被征服，以地方管理和服务为第一目的的政府的地方功能被减弱和改造。地方政府逐渐成为中央的大封建领主对辽阔疆土的统治工具和财富的供给地。因而，除了繁华的京城都市，大多数地方政府（分封的领地或是郡县的建制）只是维护统治、奉献贡品和税收的管理单元。“地方”成为相对“中央”而言的下级政府，是中央管理地方的执行单元。为了缴纳税收和摊付战争费用，地方自身的经济生活和社会生活往往得不到长足的发展。一些例外的情况，如五代十国或南宋小朝廷时期的一些繁荣的地方经济，都发生在中央政府弱小和对地方失控的条件下。

到了国家意识、领土主权和国际关系的概念深入人心的近代，地方政府成为了执行国家政策、贯彻国家意志、协助国家治理地方的重要机构，被认为是中央政府的行政臂膀。它们执行中央政策，进行和实施地方决策，提供公民服务，促进地方经济发展，维护地方政治、经济和社会秩序。但是，在相当长的一段历史时期内，由于社会的简单性、政治理念的不稳定性、管理技术的不发达性和社会治理的随意性，政权的维护和更替是国家管理者首要关注的问题。地方政府的建设、发展、维护，以及对民事的高效管理和服务功能，往往得不到应有的重视。国计民生的发展、协调、促进和优化也迟迟不能被全方位提上议事日程。

随着现代社会的继续发展,国家、社会与公民的关系的新理念不断明了,社会结构更加错综复杂,科学技术日新月异,经济活动花样百出,全球化趋势深入到社会的各个方面,以地方政府为主导的能够造福一方的地方管理的重要性便重新显现出来。人口的增长、地方服务要求的提高、地方发展和扩张过程中的土地兼并、地方人口的卫生健康、环保、经济发展、基础建设等许多问题,都使地方治理水平的提高成为了必需。同时,教育的普及,地方人力资源的大规模开发,也使高质量的地方治理成为了可能。

始于 20 世纪 80 年代,以追求效率、效益为目的的全球化分权改革将人们的注意力重新聚焦到地方政府。技术的发展、资源的重新分配、公民参与的热情和管理挑战的增加,使地方政府创新成为了一个十分热门的话题。人们开始重视地方政府的创新能力和在国计民生中的核心功能。

从 20 世纪末开始,中国进入了一个高速发展的历史时期。“五四”文化的熏陶、新民主主义革命的洗礼、社会主义建设道路上的曲折和三十多年改革开放的努力,将中国引向了现代化发展之路。而它辽阔的疆土、多元的区域文化、不同的经济发展水平和迥异的地理条件,又使改革地方政府、提高地方政府的理政效能、全方位提高百姓的生活质量、最大限度地促进经济文化的发展成为了时代的必需。

中国是一个幅员辽阔的国家,文化、经济、政治、地理甚至方言的区域差别都非常大。严格地说,尽管有了数千年的大一统政治统治和人口流动,中国各地的人口在基因特点上依然有着明显的标志。不说西藏、新疆和云贵的少数民族,就是汉民族本身,也有许多不同的体态和面部特征,如高大的西北人、娇小的南方人、强壮的汉中人、文弱的江南人等。虽说历史上几经迁徙,但不同区域人们的生活条件、生活习性、行为方式和长期形成的文化环境区别仍非常明显。如何将区域条件和文化差别大的地区有效地统一和进行治理,也就是如何处理中央和地方管理之间的关系的问题,是这种大区域、多文化国家必须面对的挑战。

进入 21 世纪,中国进入了城镇化快速发展的阶段,作为既充满活力又面临复杂局面的地方政府,乡镇和城市的管理也面临着多方面的挑战。如何处理好中央与地方的关系,改造好地方政府的管理环境,促成地方政府的制度创新,释放出地方政府的改革和管理能量?还有,我们要什么样的城市,如何管理我们的城市,如何处理好城市与农村的关系,如何让乡镇做好城市与农村的桥梁?这些都是目前地方治理中迫切需要解决的问题。

为了给中国的地方政府改革提供借鉴,我们集群体之力,根据作者的特长,编写了这一套“地方政府管理丛书”,以作为地方官员的学习参考、公共管理专业学生和学者的研读素材。我们的切入点包括:各国地方政府的结构和运作,与中央政府的关系,以及与企业、地方发展和地方百姓生活之间的关系。同时,我

们又注重每一个国家的政治、文化、历史、经济、法律和地理环境，希望读者能够从不同管理环境下的管理实践中得到启发，寻求可以攻玉的它山之石，以作为地方改革实践的参考。当然，我们的丛书在描写地方管理方面不可能绝对周全，但我们尽可能将我们所接触到的地方管理的问题和经验都提出来讨论，为读者将来进一步的学习和考察提供方向性的指南。

从定义上来说，地方政府在我国和许多其他国家习惯上被认为是中央以下的政府，包括省级政府。而在一部分西方国家，特别是美国，地方政府被认为是县市级以下的政府，州或省一级政府往往被单列出来，放在一起就叫做州与地方政府（state and local governments）。世界银行等国际组织为了在称呼上统一，将州和地方政府等一概称之为中央以下的政府（或次国家政府）（sub-national government）。本丛书所指的地方政府，沿用的就是中央以下的政府这个概念，这既符合中国的习惯用法，也把对国外州、省一级的研究包括到我们的丛书中来。在此对之特别说明。

本丛书以编撰的形式，强调迅速和最大限度地吸取国外的经验，在形式上要求作者深入浅出，使作品容易阅读。在结论上要求不同作者发挥自己的知识优势，结合中国实际，通过观察、理解和比较，寻求对中国地方治理改革的启迪。

— 蓝志勇

— 2014年4月

目 录

第一章 韩国基本国情	1
第一节 自然地理与人口	1
第二节 政治	4
第三节 经济	7
第四节 教育、文化与科技	16
第五节 交通、人居环境与环境工程	20
第二章 韩国地方政府制度概述	29
第一节 韩国地方政府概念界定	29
第二节 韩国地方政府规模	30
第三节 韩国地方政府法律意义上的权限和职能	32
第四节 韩国地方政府和中央政府的关系	34
第五节 韩国地方政府的财政能力	37
第三章 韩国地方政府的历史演变与改革历程	40
第一节 韩国地方政府的历史演变	41
第二节 韩国地方自治的法律支持	50
第四章 韩国地方政府的功能与结构	53
第一节 地方政府的类别	53
第二节 地方政府的管辖范围	54
第三节 各级地方政府的具体职能与事务	56
第四节 地方政府结构	59
第五章 韩国地方政府与中央政府、企业和公民的关系及互动	70
第一节 地方政府与中央政府的互动	70
第二节 中央政府、地方政府与企业的关系与互动	75
第三节 地方政府与公民的关系与互动	79
第六章 韩国地方政府间的关系以及地方政府的国际交往	84
第一节 韩国地方政府之间的关系	84
第二节 韩国地方政府的国际交往	86
第七章 韩国地方政府的财政体制	93
第一节 韩国基本财政体系	93

第二节 韩国地方财政收入	96
第三节 韩国地方财政支出	103
第八章 韩国地方政府的组织人事管理模式	108
第一节 韩国现代公务员制度的形成与发展	108
第二节 韩国公务员的管理	110
第三节 韩国公务员制度改革的历程	120
第四节 韩国地方政府各职能部门业绩评估的方法	124
第九章 韩国地方政府改革的新举措	129
第一节 韩国地方政府改革的背景研究	129
第二节 韩国地方政府的改革措施	132
参考文献	142
附录	145
后记	191

第一章 韩国基本国情

韩国的全称为大韩民国(Republic of Korea, ROK)。韩国是指朝鲜半岛以军事分界线(大体为北纬 38 度)为界的南半部分。韩国地方政府制度建立在其历史、地理、政治、经济和文化的背景基础之上,认识 and 了解韩国国情是研究韩国地方政府的前提和基础。本章从地理、人口、教育、政治、经济、文化、工业、农业和科技 9 个方面来介绍韩国基本国情。

第一节 自然地理与人口

一、自然地理

韩国位于朝鲜半岛(朝鲜半岛纵长横短,东、西、南三面临海)南半部,北纬 38 度军事分界线以南。韩国南北长 450 千米,东西最宽处约 320 千米,最窄处约 220 千米。东濒日本海,西临黄海,东南隔朝鲜海峡与日本相望,面积为 99 177 平方千米,约占朝鲜半岛总面积的 45%。

朝鲜半岛拥有相对多的河流。鸭绿江(长 790 千米)和豆满江(即图们江,长 521 千米)是朝鲜半岛两条最长的河流。它们均发源于白头山,一条向西流,一条向东流,形成半岛北部边界。洛东江(长 525 千米)和汉江(长 514 千米)是朝鲜半岛南部地区两条主要河流。流经韩国首都首尔的汉江是古代王国存续与沿江人民繁衍的母亲河,如今则是现代韩国人口密集的中部地区的生命线。

就地理特征而言,朝鲜半岛多山,全境 $\frac{3}{4}$ 是山地。主要山脉有太白山脉和咸镜山脉。山地多集中在北部和东部,除太白山脉外,大多数山地为中山、低山或丘陵山地。山脉依其走向分为两类:一类是由西北向东南方向延伸的山脉,如太白山脉和庆尚山脉;另一类是由东北向西南展开的山脉,如车岭山脉、小白山脉和卢岭山脉。

韩国的平原主要分布在西海岸和南海岸的河川流域、海岸地带,其中湖南平原有“韩国谷仓”之称。较大的平原主要分布在西部黄海一带,面积较大的平原有湖南平原、金浦平原、平泽平原、礼唐平原、内浦平原、全南平原等。韩国的这

些平原地区交通便利,人口稠密,有广阔的农田和茂密的果园,被誉为“谷仓地带”。

韩国海岸线总长为 5 259 千米,约占朝鲜半岛海岸线总长(8 700 千米)的 60%。其中东海岸总长为 415 千米,海区广阔,水深,受暖流的影响,冬季不冻,利于航行,水产资源丰富。西海岸曲折复杂,海湾深嵌,半岛鳞次栉比,岛屿密布,海岸线总长为 2 600 千米。较大的半岛有金浦半岛、泰安半岛及务安半岛。南海岸为典型的沉降海岸,曲折多港湾和岛屿,海岸线总长为 2 244 千米,近海岛屿有 2 200 多个,其中较大的有济州岛、巨济岛、江华岛和珍岛等。

朝鲜半岛位于亚洲东部的中纬度地带,属于东亚季风型气候。韩国地处北温带,海洋性气候特点显著。冬季寒冷干燥,最冷月(1 月)平均气温 $-24^{\circ}\text{C}\sim -2^{\circ}\text{C}$,最低达零下 40 多度;夏季高温多雨,最热月(8 月)平均气温 $24^{\circ}\text{C}\sim 27^{\circ}\text{C}$,最高可达 39°C 。年平均降水量在 1 100 毫米以上。

就资源而言,韩国资源较贫乏。到目前为止,已经发现的矿物有 287 种,其中有经济价值的矿物仅 52 种,主要有铁、金、银、铜、锌、钨、高岭土、萤石、无烟煤、石灰石、滑石、硅石等^[1]。

二、人口

据 2013 年的统计结果显示,韩国人口已达 5 095 万人,成为全球第 25 个人口总数超过 5 000 万人的国家。其中 43.7%(2 229 万人)集中在首尔和京畿地区。女性人口数要多于男性。韩国人口密度高居世界第四,人口最稠密的地区为首尔-仁川-京畿地区,因此韩国存在着巨大的人口与资源压力。

第一,韩国人口基本概况。其一,年龄结构:0~14 岁约为 18%,15~64 岁约为 72%;65 岁及以上为 10%(2008 年估计)。其二,年龄中位数:总计为 36.4 岁,男为 35.3 岁,女为 37.4 岁(2008 年估计)。其三,人口增长率:0.371%(2008 年估计)。其四,出生率为 9.83‰(2008 年估计);死亡率为 6.12‰(2008 年估计)。其五,净迁移率为 0‰(2008 年估计)。其六,性别比:出生为 1.08 男/女,15 岁以下为 1.1 男/女,15~64 岁为 1.04 男/女,65 岁以上为 0.69 男/女,总计为 1.01 男/女(2008 年估计)。其七,婴儿死亡率:总计为 5.94‰,男为 6.33‰,女为 5.53‰(2008 年估计)。其八,预期寿命:总计为 77.42 岁,男为 74 岁,女为 81.1 岁(2008 年估计)。其九,总生育率:1.19(一个妇女平均生育 1.19 个婴儿,2014 年估计)。其十,族群组成:单一民族朝鲜族。其十一,宗教:基督教 26.3%(新教 19.7%,天主教 6.6%)、佛教 23.2%、其他或未知 1.3%、无宗教信仰 49.3%(1995 年)。其十二,识字率:

定义为 15 岁以上有读写能力。总计为 97.9%，男为 99.2%，女为 96.6% (2002 年)^①。

第二，韩国人口出生率过低。人口出生率过低，可能导致 9~24 岁年龄段人口减少，2060 年会降至 2013 年的一半。妇女家庭部人口普查数据显示，上述年龄段的青少年人口 1980 年为 1 400 万人，占全国人口总数的 36.8%，随后持续减少，去年为 1 020 万人，占总人口 20.4%。妇女家庭部说，依照人口统计学现有趋势推算，青少年人口数量 2015 年将降至 960 万人，2030 年降至 710 万人，2050 年降至 590 万人，2060 年降至 500 万人。截至 2013 年 1 月，韩国人口大约 5 000 万人，老龄化日趋严重，面临社会福利支出增加、就业人口减少等严峻挑战。根据联合国国际经济和社会事务部数据，韩国 60 岁及以上人口 2050 年会增加至总人口的 39%，而 2012 年为 17%。韩国 2014 年生育率(生育率即女性一生中平均生育数量)为 1.19，低于经济合作与发展组织成员 1.71 的平均水平。

第三，根据韩国统计厅公布的《2010 韩国社会指标》显示，韩国的人口老龄化加速。1980 年韩国人口的平均年龄为 25.9 岁，2010 年上升到 38 岁，预计 2050 年将增加到 53.4 岁。1980 年韩国总人口约 3 800 万人，65 岁以上老年人口约 144 万人，仅占总人口的 3.8%。2010 年韩国总人口增至 4 821 万人，65 岁以上老年人口约为 530 万人，占总人口的比重也升至 11%。预计到 2050 年韩国人口将达到 4 400 多万人，65 岁以上老年人口占总人口的比重将上升为 38.2%，到时候平均每 1.4 个劳动年龄人口(15~64 岁)要赡养 1 位老人。2009 年 65 岁以上老人的医疗保险费用占总医疗保险费用的比重首次突破 30%。而 1999 年这一比重仅为 17.0%，10 年间增长了 13.5%。

人口问题正成为韩国面临的一大挑战，韩国的人口趋势所呈现的特征为老龄化和低生育率。造成韩国人口状况的最根本因素是经济因素，工业化与计划生育是相伴进行的，而亚洲金融危机进一步加剧了韩国人口减少的趋势，由此将会对未来带来许多不利影响。韩国已经认识到问题的严重性，正采取措施以扭转这种状况。其一，政府层面。为了应对这种老龄化和低生育率的人口形势，韩国政府在 2005 年成立了老龄社会和人口政策办公室，并投资 7.3 万亿韩元成立了专项资金，以鼓励更多的妇女生育更多的孩子。从法律制度、政府补贴、新闻媒体等多方面入手积极发挥政府在这一问题上的主导作用。其二，金融机构层面。金融机构开发了新的产品，对那些有孩子或希望生孩子的家庭提供优惠的储蓄和借贷条件，以协助政府改善出生率下降的状况^[2]。

① 因四舍五入，本段数据有出入。

第二节 政治

自1948年8月15日李承晚政府成立至韩国第十一任总统朴槿惠上任,韩国经过屡次修宪、政府结构多次改变,经历了由威权统治向民主政治过渡的政治历程,以下从韩国政治脉络视角具体分析韩国政治发展过程和政治现状。

一、韩国的政治脉络

韩国的第一共和国是建立在美国军政统治(1945~1948年)的基础之上。1945年美国 and 苏联分别把现在的朝鲜和韩国划分为自己的势力范围,在朝鲜半岛南北半部的土地上建立起相互对立的政权。在美国军政统治时期及后来的朝鲜战争期间(1950年6月~1953年7月),朝鲜半岛上形成了意识形态上及军事上的对峙局面,而这成为韩国政治走向的出发点。这一点与当时的冷战局势及美国的远距离操纵结合在一起,决定了现代韩国政治的框架。当时的复杂局势决定了韩国在政治制度上采取了美国式的总统制和三权分立制。

李承晚下台后,韩国国会于1960年7月15日通过了宪法修正案,规定设立一种两院制国会的政府内阁制,尽量避免以后出现专制政权。新选出的国会两院选举尹潽善为韩国第二共和国总统。但新的国家领导人在治理国家方面没有什么经验,专制后突然放松的官僚阶层出现了大肆腐败的现象。专制政权造成的社会问题不但没有得到解决,反而出现了官僚腐败的新的严重问题,第二共和国的统治合法性出现了危机。在这个背景下,强烈主张反腐败的军人登上了政治舞台。

1961年5月16日军事政变后,朴正熙经过三年军政统治(1961~1963年),于1963年10月当选为韩国第三共和国总统。军事政变以前,韩国军人基本上还是保持政治中立的立场,但从军事政变开始,韩国军人就积极介入政治。所谓第三共和国,就是根据朴正熙军政统治时期制定的以总统制、比例代表制、国民投票制等为内容的第三共和国宪法而产生的政权。

朴正熙在第七届总统选举中遇到了在野党的强有力的挑战。而且社会各界反抗朴正熙政权的运动又具有联合和组织化的性质。对此感到危机的朴正熙政权又通过修改宪法,把三权分立的第三共和国体制转变为以废除总统任期及间接选举制等为内容的一元体制,从而把国家体制转变为第四共和国体制,又称“维新体制”(1972~1979年)。

1979年朴正熙被枪杀,在总统被枪杀而出现的权力空白和社会混乱之际,以全斗焕为首的新军部最后通过手中的军权镇压了光州抗争,并迫使没有实权的

崔圭夏总统下台，创建了第五共和国(1980~1988年)。

在第十三届总统选举中，民主正义党的候选人卢泰愚当选为总统(1988年2月~1993年2月)。从卢泰愚政府开始到现在的韩国政体，就是第六共和国。从第五共和国后期到第六共和国的时期，是韩国从独裁向民主的转变期。

在第十五届总统选举中，为韩国的民主化奋斗一生的金大中当选为总统(1998年2月~2003年2月)。他的当选是韩国历史上第一次通过选举成功地实现执政党与在野党的政权交替。而与以往相比，金大中以被冷落了的地区为政治地盘，并得到绝对支持而当选的(当然在其他地区也得到了不同程度的支持)。一般认为金大中具有左派倾向的政治家，因此金大中的当选说明随着冷战结束和世界一体化进程的发展，韩国社会发生了巨大变化。

卢武铉上台之初，曾掀起一股改革浪潮。卢武铉政府(2003年2月~2008年2月)行政改革的第一步是实行内阁成员年轻化。2004年6月，卢武铉任命其亲密盟友李海瓚为总理。李海瓚“实权总理”的组阁，标志着卢武铉政府第二波政治改革的开始。但卢武铉遭遇韩国宪政史上首次总统弹劾案。卢武铉的确提高了政府的透明度和公职人员的伦理约束，但由于增加了政府的能量和提高了管制，他并没有能够降低商业中的政府裙带关系。而他建立的所谓的公民诉求网络，却很容易陷入区域政治和本地主义的泥潭中。卢武铉过度张扬他的左翼变革热情，而不顾真实世界的约束，最终得到了相反的效果。但不可否认的是，卢武铉为发展民主主义进行了不断努力，对韩国社会发展产生了重要影响。

二、韩国的政治改革

韩国于1948年8月15日独立后建立了李承晚政府。总的来说，李承晚政权大搞权力斗争，反对民主政治，在政治上是失败的。

朴正熙军人集团从不掩饰对李承晚时期“政治竞争”和“民主政治”的极端厌恶。他们认为民主制不适合韩国，是因为农村存在大量文盲、经济落后及国家工业发展水平很低。

1979年10月26日，朴正熙遇刺后成立了以崔圭夏为总统的过渡政府。朴正熙的遇刺和过渡政府的建立，为各派政治势力的活动提供了一定空间。新政府各种解禁措施的颁布也进一步刺激了民主力量的发展，出现了所谓的“首尔之春”。

1979年12月12日，军界实力派人物全斗焕发动了“肃军政变”，军人再次上台。第五共和国的统治即将结束的1987年6月29日，当时的执政党——民主正义党的代表卢泰愚和全斗焕总统协商发表了所谓的“6·29宣言”主张：协商修宪；修改总统选举法；释放政治犯；扩大和保障人权；言论自由；地方自治，

健全政党活动；开展对话政治；建立彼此信任、充满活力的社会共同体。这一宣言不仅扭转了已陷入政治危机的韩国局势，而且开启了韩国政治转型的大门^[3]。

1988年成立第六共和国的卢泰愚政府实施了政治体制改革，承担了从军事权威主义体制向保持延续性的民主主义体制的过渡机能。

自1993年金泳三总统开始，韩国政治进入行政民主化时期。金泳三政府的开始执政，结束了1961年“5·16”军事政变以后持续30年的军事权威主义时代，使军人向文人政府移交了政权。在这里必须明确的是，不管是1993年的金泳三总统的文人政府，还是1998年的金大中总统的国民政府，两者在宪政史和理论上，还仍然处在第六共和国的延长线上^[4]。

1998年金大中上任。从1998年开始，依据新修订的《政府组织法》，金大中总统立即着手行政改革；从1999年5月开始，韩政府又着手进行了以机构编制、制度改革和行政文化再造为主要内容的第二次机构改组。

2003年卢武铉总统开始执政。这一期间，韩国政府提出了建设“参与式政府”的改革愿景。经过几年的努力，韩国政府在机构调整、组织改革、人事制度改革、财政制度改革和行政服务等领域取得了显著的成绩。与英美等西方国家和韩国历届政府行政改革相比较，卢武铉政府行政改革的独特性主要体现在：改革的目标是建设“能干的政府”而不是“小政府”；改革过程中突出公务员的主体地位，发挥其能动性；侧重于提高“政策效率”而不是传统意义上的“管理效率”；等等。

2008年开始的李明博政府主要进行了大部制改革和公务员的“整风”运动。大部制改革的主要措施是裁并政府各部处，促进内阁权力的集中。

2013年上任的韩国女总统朴槿惠，提出了“经济振兴”、“国民幸福”和“文化兴盛”三大核心理念，着重于通过政府促进创造型经济和经济民主化来重振经济。并强调为实现国民幸福，政府将改善社会福利，解决养老、育儿问题，并改善教育制度。

总之，韩国自1948年独立以来，尽管历届政府的政体形式有所差异，对经济生活干预和调节的程度也存在不同，但在围绕发展经济的总体目标所采取的经济政策方面，却有着明显的连贯性。经济管理改革成为韩国政府行政改革的核心内容，但透过改革，不难发现韩国行政改革的主线是由集权政治的“强政府”逐渐过渡到民主、服务政府。在这个过程中，经济改革与政治改革相协调是一个基本的主线。

三、韩国的政治现状

韩国的政治现状可从政治体制、宪法、国会、司法机构、行政区域五个方面

进行分析。

第一,就政治体制而言。韩国实行基于三权分立及制约制度的民主政体。行政、立法和司法三权独立。

第二,就宪法而言。韩国现行宪法是 1987 年 10 月全民投票通过的新宪法,1988 年 2 月 25 日生效。宪法规定行政部门实行总统制,总统是国务会议(内阁)主席,有权任免国务总理、内阁长官以及包括政府机构首脑和驻外大使在内的其他高级官员。总统是三军统帅并有权依法实行大赦、减刑和恢复公民权利。总统通过国民直接投票选出,任期为五年,不得连任。

第三,就国会而言。韩国实行一院制,国会拥有立法权,议员任期为四年。国会的主要职能包括提出审议并通过或否决各项法案,确定或审核国家预算,同意缔结并批准对外条约,以及同意宣战或媾和的权力。国会拥有弹劾总统和赞成总统的紧急命令。

第四,就司法机构而言。全国分为一个最高法院和五个高等法院,最高法院对高等法院审理民事与刑事案件的判决所提出的上诉,进行审查并作出最后判决,其判决是最终的、不容争辩的,可以构成判例。大法院院长由总统任命,须取得国会同意,任期为六年,不得连任。

第五,就行政区域而言。韩国的行政区域由一个特别市(首尔)、6 个广域市和 9 个道(省)组成,道又划分为市、郡(县)、邑(镇)和面(区)等下级行政单位。

总的说来,从 1948 年建国到 1987 年第六共和国宪法的确立,韩国人民经过了长达 40 年的摸索、奋斗,终于确立比较充分的民主宪政体制,韩国政治的发展历程就是韩国政治民主化的过程,韩国在对民主的追求上取得了显著的成就。韩国的政治现代化之路为东方儒家文明国家的现代化提供了宝贵的经验和教训。

第三节 经 济

一、经济概况

韩国原本是一个国土狭小、资源匮乏、资金短缺、工业基础极为薄弱的农业小国。直到 20 世纪 60 年代初,它的人均国民生产总值(GNP)才有 83 美元。这种水平即使在当时的发展中国家也是相当低的。但是,从 1962 年起,韩国政府开始实施第一个经济开发五年计划,其后又连续实施了五个五年计划,全力以赴地致力于国家的经济建设。经过短短二十多年的努力,韩国从一个满目疮痍民不聊生的贫穷国家实现了工业化,变成了一个令人艳羡的新型工业国家。到 1991

年第六个五年计划完成时,韩国的 GNP 已达到 2 808 亿美元,人均 GNP 已上升到 6 498 美元,韩国已经迈入了经济发达国家的门槛。就国内生产总值(GDP)世界排名而言,韩国 2003 年排第 11 位,2004 年退居第 12 位,2005 和 2006 年接连退至第 13 位和第 14 位,2007 年维持第 14 位,2008 年退至第 15 位。此后韩国 GDP 排名一直位于世界第 15 位左右。就地区经济发展情况来看,韩国西北的“两市一道”,即首尔、仁川和京畿道,以及东南“两市”,即釜山和蔚山,是两个经济重心。以下就韩国经济发展阶段、经济发展模式和韩国主要的工业、农业作一简介。

(一)韩国经济发展阶段

韩国的经济发展经历了三个阶段。

第一阶段,从落后的农业国到“汉江奇迹”的高速增长阶段。这一阶段又可具体划分为从第二次世界大战结束到朝鲜战争的经济混乱时期(1945~1953 年),从朝鲜停战到 20 世纪 60 年代初的经济恢复时期(1953~1961 年),从 60 年代至 70 年代末的经济高速增长时期(1962~1978 年),80 年代以来的经济调整和稳步增长时期。这段时间内韩国通过实施“出口导向型工业化”、“重化学工业化”及“技术立国”等工业发展战略实现了经济的腾飞,并赢得了“汉江奇迹”的美誉。随着追求快速增长政策的实施,韩国实现了工业经济腾飞。例如,在电子产品、半导体、造船等方面,韩国已达到世界先进水平;韩国生产的轿车正奔驰于世界的各个角落。韩国在服务及知识产业等方面也取得了快速发展。进入 21 世纪以来,韩国经济通过大幅增加社会基础设施和建立高效、高速的产业结构,不断提高了本国的竞争力。1996 年,韩国加入了经济合作与发展组织(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD),成为该组织的第 29 个会员国。

第二阶段,金融危机爆发后的衰退阶段。亚洲金融危机自 1997 年 7 月泰国货币危机开始,逐渐波及东亚大部分国家和地区。1997 年的亚洲金融危机之前,韩国人均 GDP 就已经超过 10 000 美元。但金融危机使韩国经济遭受重创。韩元在 1997 年 10 月急剧贬值,金融市场剧烈动荡,韩国经济遭受重创,陷入了前所未有的困境。1998 年,东亚金融危机的影响全面释放,东亚多数经济实体的 GNP 急剧下降,一些经济实体开创了战后经济增长的最低纪录。其中韩国的经济出现了负增长,GDP 增长率为-6.7%。

第三阶段,危机后的恢复阶段。1999 年韩国 GDP 年均增长 10.9%,取得了当年世界第一的佳绩。由于韩国经济是在“出口导向”的带动下发展起来,加上国内市场狭小,极易受到国际市场的干扰。韩国经济从 2000 年又开始减速,GDP 的增长速度由 1999 年的 10.9%,下降到 2000 年的 9.3%和 2001 年的 3.0%。随

着世界经济的缓慢复苏和韩国政府实施“振作内需”和低利息的政策,2001年4月以来,韩国经济又出现了复苏迹象。近十多年来韩国经济处于缓慢增速阶段。例如,2001年至2011年的经济成长率分别为3.8%、7.0%、3.1%、4.7%、4.0%、5.0%、5.0%、2.2%、0.2%、6.2%、3.6%。2003年至2011年的通货膨胀率分别为3.5%、23.6%、2.8%、2.2%、2.5%、4.7%、2.8%、3.0%、4.0%。

在国难面前,韩国人表现出了高度的民族凝聚力,韩国各地的献金运动,各界民众包括海外韩侨纷纷踊跃捐出美元、金银首饰来充实外汇储备,共纾国难,场面令人感动。韩国是受危机波及最深的国家,但也恢复得最快。进入2005年后,韩国经济进入全面恢复的阶段。韩国经济界将金融危机后的重振及今后韩国经济的前途归功于“IT”和“中国市场”。韩国分外重视科学技术在经济增长中的作用。他们认为,韩国唯一的资源、最重要的生产力就是他们的大脑,即“人力资源”。

1998年第4季度至1999年第2季度,东亚国家基本上完成了触底反弹。除印度尼西亚、日本外,其他东亚经济实体均取得相对明显的增长。特别是韩国,1999年GDP年均增长为10.9%,取得了当年世界第一的佳绩。

第四阶段,2007年以来新一轮经济危机的影响。2007年年底从美国开始的金融危机,很快波及了全球经济。随着东欧国家金融风险加剧及市场对美国处理银行危机的忧虑的上升,世界经济面临新一轮挑战。而由于美国、日本和欧洲经济滑坡,韩国经济也出现了衰退加剧的现象。

然而,韩国仍是少数几个安度近期风暴的新兴市场,其经济表现可受称赞。但是韩国经济和社会也面临棘手的问题。例如,被称为“财阀”的家族企业集团撑起经济半边天,而且社会贫富差距越来越大,社会的安全网也很薄弱。家族大企业集团有的甚至在日据时期(1910~1945年)就完成了原始积累。经过数十年的发展,大企业集团早已成为韩国经济的支柱。三星、现代汽车、SK(鲜京)、LG(乐金)、乐天、浦项制铁、现代重工业、GS(Gsholdings)、韩进、韩华这十大企业集团的股票市值之和,常年占到韩国股市市值的一半以上。2011年,全韩企业净利润的30%都是由十大企业集团独占,而它们创造的就业率却不及全国总就业率的2%。朴槿惠上台后倡导“经济民主化”,这实际上是个中性政策,即主张大企业集团要向中小企业及民众让利,但不同意韩国政坛进步派有关清算甚至摧毁财阀的政策,也不认同李明博的笼络财阀的政策。2010~2013年,韩国GDP增速分别为6.3%、3.7%、2.0%和3.0%,总体颓势明显,尤其2013年十大企业集团87家上市子公司税前利润同比下滑约15%,让朴槿惠政府难于狠心拿大企业“开刀”,反而要拜托它们进行早期投资和扩大招聘范围,以激活韩国经济^[5]。