

韩 国 产 业 政 策 研 究

A Study on Industrial Policy in Korea

韩国

产业政策研究

A Study on Industrial Policy in Korea

张东明\著
Zhan Dong Ming

经济日报出版社
Economic daily Press

A Study on Industrial Policy in Korea

韩国

产业政策研究

A Study on Industrial Policy in Korea

张东明\著
Zhang Dong Ming

经济日报出版社
Economic Daily Press

图书在版编目(CIP)数据

韩国产业政策研究/张东明著. - 北京: 经济日报出版社, 2002. 2

ISBN 7-80127-911-5

I. 韩… II. 张… III. 产业政策-研究-韩国 IV. F131.260

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 000430 号

韩国产业政策研究

著 者	张东明
责任编辑	齐 力
责任校对	李继冰
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市宣武区白纸坊东街 2 号 邮编 100054
电 话	(010)63567690 63567691(编辑部) 63567683(发行部)
网 址	edp. ced. com. cn
E - mail	edp@ ced. com. cn
经 销	全国新华书店
印 刷	北京荣海印刷厂
开 本	850 × 1168mm 1/32
印 张	11.125 印张
字 数	256 千字
版 次	2002 年 3 月第一版
印 次	2002 年 3 月第一次印刷
书 号	ISBN 7-80127-911-5/F·284
定 价	22.00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

序

《韩国产业政策研究》一书是青年学者张东明博士经过较长时间的潜心研究而完成的学术成果，全书从经济因素的角度，结合相关理论和韩国经济发展的实践，全面深入地分析了作为韩国经济政策体系核心的产业政策，在经济起飞与发展过程中所起到的至关重要的作用，并提出了颇有见地的学术见解，可以说是近年来韩国经济研究领域的一部力作。

自改革开放政策实施 20 多年来，中国在发展经济方面取得了令世人瞩目的巨大成就。随着改革开放的进一步深入，尤其是加入 WTO 之后，我们在 21 世纪所面临的新的最大挑战之一就是如何增强我国的产业竞争力，以适应全新的激烈竞争的国际环境。目前中国正处于产业结构调整 and 高度化的重要时期，对产业政策的有关问题进行进一步研究，针对一些具有较典型的实践进行深刻剖析，充分借鉴世界各国在这一方面的成功经验和教训，无疑具有重要意义。

东亚的崛起是 20 世纪 70 年代以来世界上最大的历史性转变之一，这可以从世界银行为此而发表的名为“东亚奇迹”的专题研究报告中得到佐证，而韩国则是创造这一“奇迹”的主要国家之一。自 1962 年实施第一个经济开发五年计划以后，韩国经济成功地实现了 30 多年的持续高速发展，并由世界上最贫穷的农业国之一，一跃而进入新兴工业国家的行列，1996 年 10 月加入了经济合作与发展组织（OECD），成为所谓富人

俱乐部的成员。韩国用 30 年左右就基本完成了西方发达国家用一个世纪左右的时间才完成的工业化和产业化进程，因此不能不说是一个典型的“压缩型”经济发展的“奇迹”。由此，韩国成为发展中国家实现工业化的一个典范，也成为世界各国，尤其是发展中国家研究的主要对象之一。而韩国又是与我国有着密切经贸关系的国家，因此，对其进行深入研究毫无疑问是非常必要的。自 1992 年 8 月中韩建交以来，两国之间展开了全方位的往来与合作，两国在经济文化等各方面的交流日益增多，尤其是在经济贸易领域，中韩两国表现出良好的合作关系和发展潜力。目前，双方互为重要的贸易伙伴，中国是韩国的第三大贸易伙伴，而韩国则是中国的第四大贸易伙伴。

在韩国经济的起飞和发展过程中，政府所采取的以产业政策为核心的一系列经济政策和发展战略无疑起到了决定性的作用，使韩国经济以其特有的发展模式在世界经济发展史上占有一席之地。那么，韩国经济取得如此持续高速增长的原因是什么？在经济发展过程中，作为经济政策和发展战略核心的产业政策是如何制定和实施的？其背景、理论依据、演进和调整过程是怎样的？经济政策和产业政策究竟是如何促进韩国经济高速增长的？由此带来的理论意义和实践上的示范作用又是什么？

正是基于这种思考，本书对韩国的产业政策从经济因素的角度，主要运用产业政策理论、发展经济学和经济增长理论，运用定性分析和定量分析相结合的方法，进行演绎推导和综合归纳，对韩国经济高速增长和发展过程中的产业政策进行全面的考察，着重从产业结构、产业组织和产业布局、产业技术、发展计划、政府作用等几方面对韩国的产业政策进行较深层次的研究。

本书作者在深入研究的基础上指出，以产业高度化发展战略为核心的韩国式赶超型经济增长模式主要体现在以下几个方面：第一，赶超型经济发展的战略思想与理论；第二，赶超型的产业发展和经济发展战略目标；第三，赶超型的产业发展和经济发展政策措施；第四，具有赶超型发展意识的政策决策层和优秀企业家群体。作者进一步提出赶超目标的阶段性特点，第一步是赶超作为政治对峙的北方；第二步是赶超中等发达国家；第三步是赶超发达国家。从韩国目前的情况来看，前两步目标已经完成，正在实施第三步赶超目标。

《韩国产业政策研究》一书正是在经过对韩国经济问题进行深入思考和研究，广泛吸收国内外学者的研究成果，并结合产业政策基本理论和韩国经济与产业发展实践，在学术观点上有所创新，内容上有所发展，为我国在研究韩国经济领域的学术发展做出了有益的探索。可以相信，《韩国产业政策研究》一书的出版，将为大家提供一部立意新颖、内容丰富的研究韩国经济问题的著作，一定会受到读者的广泛欢迎。

金明善

2001年12月

金明善，现任辽宁大学国际经济学院教授，
世界经济研究所所长，博士生导师

前言

20 世纪 50 年代初期,在经受了长达 36 年的殖民统治和 3 年的战火蹂躏之后,韩国成为当时世界上最贫穷的国家之一。直至 1960 年韩国的人均国民生产总值也只有 80 美元左右。自 1962 年实施第一个经济开发五年计划以后,韩国经济成功地实现了 30 多年的持续高速发展,并由世界上最贫穷的农业国之一,一跃而进入新兴工业国家的行列,1996 年 10 月加入了经济合作与发展组织(OECD),成为所谓富人俱乐部的成员。由此,韩国成为发展中国家实现工业化的一个典范,^①也成为世界各国,尤其是发展中国家研究的主要对象之一。

韩国经济发展的进程充分表明,作为韩国经济政策和发展战略核心的产业政策贯穿了经济起飞和发展的整个过程,并且明显表现出对特定产业进行战略性重点扶持的不均衡发展、以大企业为产业支援重点、政府直接介入程度很高等政策特点,所以韩国的经济发展模式被普遍认为是政府主导型的。同时,由于韩国在较短时间内比较成功地实现了追赶发达国家的战略目标,具有比较典型的赶超型发展的特点。因此,通过政府主导的产业政策,实施赶超型发展战略是韩国经济发展模式的核

^① 由于工业化和产业化是本文涉及的概念之一,因此有必要对之进行简要说明。在韩国,工业化与产业化基本上作为等同概念使用的。所以,本文也基本采用这一用法。

心。

应该承认，虽然经济因素在经济发展进程中起着重要作用，但是，事实上经济发展是一个包含诸多经济因素和非经济因素变化在内的、多方面的和复杂的综合过程，它不仅受自然资源禀赋、人口、地理等因素的制约，同时也受文化、历史、社会和各种制度等因素的影响。

但是，与此同时，我们也应该看到，“混合经济”体制中政府统制机能的独特作用是韩国模式的一个显著特点。产业政策是韩国经济发展计划的核心内容，而韩国政府在制定和实施经济发展计划和产业政策，以及具体的推进和实施过程中起着主导作用。因此，对韩国的产业政策进行比较全面的研究，对于剖析所谓的“汉江奇迹”和韩国经济发展模式无疑具有重要意义。

通常认为经济增长与经济发展是两个既有区别又有联系的概念。经济增长 (economic growth) 通常是指一个国家或地区在一定时期，包括产品和劳务数量在内的产出 (output) 的增长，一般用国民生产总值或人均国民生产总值的增加来表示；而经济发展 (economic development) 则是指随着一国或地区产出的增长所引起的经济、社会、政治结构，以及文化法律等社会生活诸方面的变革。因此，一般来讲，经济增长的内涵范围较窄，是一个偏重于数量的概念，而经济发展的内涵较广，是一个既包含数量又包含质量的概念。从二者的联系来说，经济增长是手段，经济发展是目的。经济增长是经济发展的基础，经济发展是经济增长的结果。一般说来，没有经济增长是不可能经济发展的；但有经济增长不一定有经济发展，比如随着经济增长如果两极分化和贫富差距不断扩大，就会出现所谓“无发展的增长”现象。各国经济增长和经济发展的实践也充

分表明了这一点。

从某种意义上讲，经济增长就是结构转换，尤其是对于发展中国家来说（韩国处于发展中国家阶段时表现比较突出），发展经济最核心的问题就是结构转换。经济结构转换的核心是产业结构转换，而产业结构转换的核心是产业增长。因此，产业增长和发展无疑是一国、尤其是发展中国家制定产业政策的首要核心和目标。

那么，韩国经济取得如此持续高速增长的原因是什么？在经济发展过程中，作为经济政策和发展战略核心的产业政策是如何制定和实施的？其背景、理论依据、演进和调整过程是怎样的？经济政策和产业政策究竟是如何促进韩国经济高速增长的？由此带来的理论意义和实践上的示范作用又是什么？对于诸如此类的问题，正如前文所述，包括韩国在内的世界各国的专家学者对这些问题都进行了大量卓有成效的研究，并且取得了许多具有较高学术价值的成果。当然，关于韩国的一些经济政策和产业政策在某些条件下对韩国经济发展的负作用，也是人们思考的问题，尤其是1997年爆发的金融危机使人们不得不重新思考所谓的韩国经济发展模式。

尽管1997年韩国爆发了严重的经济危机，在某种程度上可以说，这与韩国政府长期主导和实施的经济政策和产业政策有着密切的关系，但是，不能就此否定韩国的经济政策和产业政策在韩国经济长期高速增长过程中所起到的重要作用。韩国经济高速增长时期产业政策的成功经验，对于各国在发展经济时处理政府与市场、计划等关系问题上，尤其是对于发展中国家来说，仍然具有重要的理论和实践上的借鉴意义。

关于韩国的产业政策，韩国国内的专家学者进行的研究和探索多数是从韩国自身视角出发，在对经济发展问题和经济政

策进行全面研究时,涉及有关产业政策问题的、比较权威的有曾经担任韩国经济企划院公平贸易委员和韩国发展研究院工业政策部主任的汉城大学经济学教授宋丙洛的论著《韩国经济论》,^①李满基教授的论著《韩国经济论》等;对韩国产业政策进行的专题研究中具有代表性的,当属韩国产业研究院对产业政策资料进行汇集整理的有关研究成果。

世界一些经济学家和机构对韩国产业政策也进行了许多专题或相关领域的研究。其中近年来较有影响的有:美国哈佛大学国际开发研究所(HIID)所长博金斯(Dwight H. Perkins)教授的论文《韩国的产业政策》,着重研究韩国产业与贸易关系的威斯特弗尔教授(Larry E. Westphal)的论文《促进出口经济的产业政策——从韩国经验得出的教训》,以及世界银行韩国经济研究小组的两卷本报告《韩国的产业政策》等。^②另外,虽然我国对韩国经济的全面研究起步较晚,但也有一些有较高学术价值的著作和文章问世。^③

值得注意的是,在几乎所有专家学者的研究成果中,都无一例外地认为,韩国政府制定和成功实施的以产业政策为核心的经济计划与经济政策,对韩国经济实现高速增长起到了重要作用。但从总体来看,对于韩国经济增长和发展起到重要作用的产业政策,目前仍然需要进一步进行全面系统的经济分析和研究,以更深入地探讨韩国经济发展模式。

① 此书先后经过1981年第一版,1984年修订版,1992年第三版初版和2000年第三版重版发行。

②〔韩〕宋丙洛:《韩国经济论》,博英出版社2000年第三版重版,第844页。

③ 其中以张志超主编的《韩国市场经济体制》、陈龙山等人的论著《韩国经济发展论》、李庆臻等人的论著《韩国现代化研究》,以及朴昌根从系统论角度进行研究的论著《韩国产业政策》等较为突出。

因此，本文将试图从经济因素的角度，主要运用产业政策理论、发展经济学和经济增长理论等，对韩国经济高速增长和发展过程中的产业政策进行全面的考察和研究。充分利用所拥有的大量统计数据和文献资料，尤其是原著、原文等，特别注意研究和借鉴包括韩国经济学专家学者在内的世界著名经济学家的研究成果，尤其是研究韩国经济的理论成果，运用定性分析和定量分析方法，进行演绎推导和综合归纳，着重从产业结构、产业组织和产业布局、产业技术、发展计划、政府作用等几方面对韩国的产业政策进行较深层次的分析研究。

与此同时，在大量实证分析的基础上，努力进行理论上的一些探索和研究，以求在理论研究上有所突破，对韩国经济发展模式进行较为深入的分析，并最终归纳出具有一定普遍意义和较高学术价值的研究成果。相信这将有助于深入了解所谓的韩国经济发展模式，从而为发展中国家发展经济提供一些有益的经验教训，这对于已经进行 20 多年改革开放、目前处于产业结构调整和经济发展新时期的我国更是具有重要的借鉴意义。

为此，本文具体的分析逻辑和结构安排如下：

首先，在阐述韩国经济发展的历史进程的基础上，通过总结韩国经济发展的特点及原因，阐述产业政策与韩国经济发展之间所具有的紧密关系。即韩国政府在通过产业政策成功地实现经济长期高速增长的同时，其一些产业政策的负作用也导致了后来的金融危机。同时，概述有关韩国产业政策研究的现状和本文研究的意义，并进而说明本文研究的角度、理论基础和研究方法，以及全文的分析逻辑和篇章结构安排。

其次，论述研究产业政策的理论基础。在简要说明产业和产业划分，并在阐述有关产业政策的涵义、产业政策涉及的主

要理论、产业政策的主要构成等有关内容的基础上,对韩国产业与产业划分、韩国产业政策思想的形成等有关内容进行了论述。重点论述作为韩国产业政策决策基础的一套比较系统而完整的经济理论,即产业经济学理论的四个主要方面:产业结构理论、产业关联理论、产业组织理论和产业布局理论。同时,还进行了产业关联效果的国际比较,并在此基础上结合韩国产业发展的实际进行了一些实证分析,突出体现韩国从实践上丰富产业经济学和发展经济学的意义。

再次,全面阐述韩国产业结构政策、产业组织政策和产业布局政策、以及产业政策等韩国产业政策体系。在详细阐述韩国产业结构演进过程和变化趋势的基础上,对韩国的产业结构进行了国际比较,并进行了韩国产业结构模型的实证分析。然后在阐述 20 世纪 90 年代韩国各产业的发展现状与发展趋势,以及韩国产业结构调整要素的基础上对韩国产业结构的调整与发展方向,以及韩国产业的未来发展进行了展望。之后,从韩国产业组织形成与发展过程的角度,对韩国的寡头垄断市场结构、过度集中的经济力、中小企业的发展等问题进行了详细的阐述,在此基础上对韩国产业组织政策的实施背景和演进过程进行了深入的分析;并对韩国产业布局政策进行了概括性的阐述。与此同时,在对产业发展的意义和韩国产业发展的过程进行全面论述的基础上,对韩国产业政策技术的演进过程,尤其是对韩国通过技术引进迅速推进产业结构升级和高度化,促进经济起飞和持续发展所起到的积极作用和一些相关问题进行了深入的研究,并在简要评价韩国产业政策的基础上对今后的发展进行了展望。

最后,对韩国经济发展模式进行理论思考。从经济发展计划与产业政策的角度入手,在对韩国经济社会发展计划的基本

类型、基本特征和主要内容进行详细论述的基础上，对韩国的产业政策、发展战略与“经济开发五年计划”进行了分析和研究。然后，从韩国产业政策决策体系和经济发展过程中政府决策模式的角度对韩国产业政策的制定与实施问题进行了深入的分析和研究。在此基础上重点对政府干预这只“看得见的手”和市场自动调节机制那只“看不见的手”的作用进行了有益的探讨，并提出所谓的“双手”机制主张。

值得强调的是，一方面，世界上没有任何一种所谓的发展模式适合所有的国家，因为没有任何两个国家的所有发展因素和基础是完全一致的。即使是同一个国家也会由于经济社会的不断发展和各种因素的不断变化，而在不同的发展阶段采取不同的发展模式。从这一角度来说，所谓的发展模式最多只适合其自身，这符合事物特殊性的原理。另一方面，只要是一种成功的发展模式，就有其值得学习借鉴之处，而无论其相关条件有多大差异。即使是失败的发展模式也有值得吸取的经验教训，这符合事物普遍性的原理。因此，用特殊性和普遍性相结合的理论 and 观点去思考所谓的韩国经济发展模式，才应当是客观、正确和可取的。

内 容 提 要

20 世纪 50 年代初期，在经受了长达 36 年的殖民统治和 3 年的战火蹂躏之后，韩国成为当时世界上最贫穷的国家之一。自 1962 年实施第一个经济开发五年计划以后，韩国经济成功地实现了 30 多年的持续高速发展，并由世界上最贫穷的农业国之一，一跃而进入新兴工业国家的行列，1996 年 10 月加入了经济合作与发展组织（OECD），成为所谓富人俱乐部的成员。众所周知，自 18 世纪末英国产业革命以来，西方发达国家的工业化和产业化进程经历了近 100 年到 200 年左右的时间；而与之相比，韩国用 30 年左右就基本完成了这一进程，因此不能不说是一个典型的“压缩型”经济发展的“奇迹”。由此，韩国成为发展中国家实现工业化的一个典范，也成为世界各国，尤其是发展中国家研究的主要对象之一。

在韩国经济的起飞和发展过程中，政府所采取的以产业政策为核心的一系列经济政策和发展战略无疑起到了决定性的作用，使韩国经济以其特有的发展模

式在世界经济发展史上占有一席之地。那么，韩国经济取得如此持续高速增长的原因是什么？在经济发展过程中，作为经济政策和发展战略核心的产业政策是如何制定和实施的？其背景、理论依据、演进和调整过程是怎样的？经济政策和产业政策究竟是如何促进韩国经济高速增长的？由此带来的理论意义和实践上的示范作用又是什么？当然，1997年爆发的金融危机也促使人们对经济政策和产业政策在经济发展过程中的副作用进行更深入的思索。

本文从经济因素的角度，主要运用产业政策理论、发展经济学和经济增长理论等，运用定性分析和定量分析方法，进行演绎推导和综合归纳，对韩国经济高速增长和发展过程中的产业政策进行全面的考察和研究。着重从产业结构、产业组织和产业布局、产业技术、发展计划、政府作用等几方面对韩国的产业政策进行较深层次的研究。

本文认为，韩国经济发展的进程充分表明，作为韩国经济政策和发展战略核心的产业政策贯穿了经济起飞和发展的整个过程，并且明显表现出对特定产业进行战略性重点扶持的不均衡发展、以大企业为产业支援重点、政府直接介入程度较高等政策特点，所以韩国的经济发展模式被普遍认为是政府主导型的。同时，由于韩国在较短时间内比较成功地实现了追赶发达国家的战略目标，具有比较典型的赶超型发展的特

点。因此，通过政府主导的产业政策，实施赶超型发展战略是韩国经济发展模式的核心。

为此，本文的分析逻辑是：

首先，重点对 1962 年至 1996 年，即开始实施经济开发五年计划到加入 OECD 为止的韩国经济发展的历史进程，进行了简要而全面的回顾。总结韩国经济发展的特点及原因，阐述产业政策与韩国经济发展之间所具有的紧密关系，并以此作为研究的历史基础。

其次，论述了研究产业政策的理论基础。主要是根据产业经济学的有关理论，重点对韩国的产业、产业划分、产业政策的涵义、产业政策思想的形成等有关内容进行了论述。同时，还进行了产业关联效果的国际比较，并在此基础上结合韩国产业发展的实际进行了一些实证分析，突出体现韩国从实践上丰富产业经济学和发展经济学的意义。

再次，全面阐述了韩国的产业结构政策、产业组织政策和产业布局政策、以及产业政策等产业政策体系的形成、发展和演进过程，这也是本文的核心部分。并且在对韩国的产业结构进行国际比较和模型的实证分析、产业组织和产业布局、以及产业技术发展现状进行全面论述的基础上，对今后的发展进行了展望。

最后是结论，即对所谓的韩国经济发展模式进行的理论思考。从韩国产业政策决策体系和经济发展过

程中政府决策模式的角度，对韩国产业政策的制定与实施问题进行了深入研究；同时，从产业政策的角度对1997年的金融危机对韩国经济的影响进行了分析。在此基础上重点对韩国产业政策的正负效应，即政府干预这只“看得见的手”和市场自动调节机制那只“看不见的手”的作用进行了有益的探讨，并提出所谓“双手”机制的主张。认为用事物的特殊性和普遍性相结合的理论 and 观点去思考所谓的韩国经济发展模式，才应当是客观、正确和可取的。

本文的探索性研究是，根据产业经济学、发展经济学、经济增长理论等有关理论观点，在对产业政策在韩国经济发展进程中的历史作用进行大量实证分析的基础上，努力进行理论上的一些探索和研究，对韩国经济发展模式进行较为深入的分析，并最终归纳出具有一定普遍意义和较高学术价值的研究成果。

其一，本文的研究认为，韩国政府制定实施的经济社会发展计划和经济发展战略，都是以能够具体反映经济社会发展计划指导思想的产业政策为主来推进和实现的，而积极推进产业政策的根本目的就是达到其经济发展计划的战略目标。从某种程度上可以说，韩国政府在不同发展时期所采取的产业政策，实质上就是各个时期经济社会发展计划战略目标和指导思想的具体体现。因此，所谓韩国经济发展模式的核心，实质上就是韩国政府为了最终实现赶超发达国家的战