

han guo jing ji fa zhan qi shi lu

韩国经济发展 启示录

han guo jing ji fa zhan qi shi lu x han guo jing ji fa zhan qi shi lu

袁汉坤 / 著



在大开放中求得大发展

代 序

秦光荣

读了汉坤同志撰写的《韩国经济发展启示录》书稿，感触颇深，受益匪浅。该书从发展长沙经济的实际出发，介绍并研究了韩国实现经济腾飞的经验，谈了许多对我市深化改革、发展经济的启示，令人耳目一新。

韩国 50 年代国民经济临近崩溃边缘，到 60 年代初仍没有多大改善，全国国民生产总值仅 21 亿美元，人均国民生产总值仅 82 美元。然而，经过短短的 30 多年的努力，一跃成为“亚洲四小龙”之一，由落后的农业国跨入了现代化工业国的行列。他们的“发迹”史值得我们深思，反映了市场经济、对外开放、体制变革、产业结构等各要素在经济发展中的作用及其规律，对于正在实施建设现代化国际性城市发展战略，雄心勃勃迈向新世纪的长沙来说，

无疑具有重要的借鉴意义。

当今世界是一个开放的世界，国际经济朝一体化方向发展，世界产业结构进一步调整，资本输出扩大，国际投资活跃，国家及地区之间的交流与竞争加剧，并超越了国界。面对新世纪的召唤，长沙必须把自己置于全国经济发展和世界经济的大棋盘上统筹规划，通盘考虑。在辐射和接受辐射的双向作用中，进一步增强历史责任感和时代紧迫感，抓住机遇，加快发展，进一步实施科教兴市、开放带动和集约发展战略，实现“科教兴市，开放强市，流通活市，依法治市”的发展目标。因此，必须象邓小平同志告诫的那样：“大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果，吸收和借鉴当今世界包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产规律的先进经营方式、管理方法。”学习他人，才能赶超他人，借鉴他人的经验才能开创自己的特色之路。这是读了汉坤同志书稿后的第一点想法。

第二，要提倡领导干部在务实的基础上学会务虚。这就要求各级干部特别是领导干部，要善于研究和掌握经济建设的规律，借鉴他人的成功经验，把握经济社会发展的大局，对本地区本单位的宏观走向进行深入的理性思维，掌握经济规律，抓住历史机遇，加速经济和社会协调发展。

务实,是对领导干部基本素质的起码要求。而没有务虚,就难以把握宏观走向和经济社会生活中矛盾运动的规律,就难以提高务实的质量,因此务实和务虚是现代领导者必须具备的基本素质的两个方面,缺一不可。通过务虚,可以理清思路,运筹帷幄,高屋建瓴地做好本地区、本部门经济和社会发展的引导工作;通过务实,使已经确定的路线、方针、政策付诸实施,使蓝图变成现实。在这一点上,汉坤同志为大家带了头。他将自己在韩国考察期间的学习心得笔录成册,这不仅是一个很好的研究考察报告,也是一本生动的学习市场经济理论和实践的心得篇,希望读者们从中得到更多的启示,对长沙的“大开放、大建设、大发展、大提高”提出更多建设性的意见和思路。

秦光荣为中共湖南省委常委、长沙市委书记。
袁汉坤为中共长沙市委副书记、长沙市市长。

目 录

韩国经济纵横谈	(1)
韩国的市场经济与政府角色	(10)
韩国市场竞争秩序下的有序经济	
——韩国模式=计划+市场	(15)
搞活资金融通 促进经济发展	
——韩国解决资金问题的考察与思考	(20)
韩国的外向型经济发展战略	(27)
改善投资环境 促进招商引资	
——韩国引进外资发展经济的启示	(32)
“抓大放小” 发展工业	
——韩国工业飞速发展的启示	(40)
韩国的农业	
——挑战和机遇并存	(45)
韩国的产业结构调整	(53)
韩国企业的国有民营	(59)
经济腾飞靠科技	(66)
保护生态环境 促进经济社会的持续发展	(72)
拓宽中韩合作领域 加快长沙经济发展	(79)
访韩诗五首	(85)

韩国经济纵横谈

韩国——中国东方的近邻，地处亚洲东北部朝鲜半岛南部，西面与我国山东省隔海相望，面积为 99236 平方公里，人口 4445 万，1994 年国民生产总值为 3729 亿美元，人均国民生产总值 8389 美元，进入世界较为发达的国家行列。

韩国曾经是帝国主义的殖民地，又遭受过战争的浩劫，经济破败不堪。自 60 年代以来，韩国仅用 30 多年的时间便改变了经济最不发达的状况，一跃成为新兴的工业化国家和地区之一，取得了世人称奇的巨大成就。其经济迅速崛起的成功经验对长沙的建设和发展是很有启示和借鉴的。

一、经济起飞前的经济状况

韩国的自然资源相当贫乏。它的无烟煤和铁矿石资源既不丰富也难以开采。其它矿产资源中，除石灰石、石墨等普通材料能初步满足需要外，铜、铅、锌、钨等金属矿产储量都很少。几十年来，韩国几乎所有的原料和能源都依赖进口，如工业用石油、牛脂、原糖、棉花、铝全部依靠进口。另外，85% 的原木和 98% 的化学原浆也需进口。动力资源的自给率仅为 30%。土地资源也很贫乏，在 9 万多平方公里的

国土上,可耕地只占 22.7%。1960 年时,人均耕地仅 0.14 公顷(约合 2.1 亩),仅为当时世界人均耕地的一半左右。

韩国经历了日本帝国主义长达 36 年之久的殖民统治。在此期间,其经济结构极为畸形,生产力布局很不平衡。50 年代初的朝鲜战争,不但将朝鲜半岛人为地分割为南北对立的两个部分,更对韩国经济造成严重破坏。据统计,战争给韩国造成的直接经济损失达 30 亿美元;电力、交通、通讯等基础设施几乎荡然无存,有 60%左右的工业设施被破坏。战争期间,军费开支占预算支出的 60%以上,当局为了保证战争需求,实行高赤字预算和滥发银行券,结果引起恶性通货膨胀。战争初期的 1950 年 6 月,商品批发价格指数比二战后的 1947 年上涨 2.48 倍,战争后期的 1953 年更升至 5.47 倍。加之农业连年歉收,整个经济濒于崩溃,不得不依靠美国提供的“经济赠予援助”、“战时救济援助”和“联合国韩国重建团援助”等外来援助勉强支撑局面。

1953 年 7 月朝鲜停战以后,韩国面临医治战争创伤,重建经济的艰巨任务。从 1953 年到 1960 年期间,韩国获得了大量的美国援助,但政局动荡不安,统治集团腐败,政策失当,经济恢复进展缓慢。在此期间,韩国经济年均增长 4.9%,略高于同期整个发展中国家 4.4%的平均增长速度。经济结构和工业内部结构的畸形状况仍未得到改善。直到 50 年代末,韩国仍然是一个贫穷落后的农业社会。农业产值在国民生产总值中占 45%左右,工业产值仅占 12%。农业人口占总人口的 63%,工矿业人员仅占 8.7%。此外,在农村中还普遍存在封建的租佃关系。在工业内部结构中,轻工业占 80%以上,而基础工业和重工业却非常落后,只

占 18.2%。同时,工业设备能力大量过剩,75%的工厂开工不足,工人失业率高达 40%,工业原材料自给率只有 20%。每年从国外进口的粮食多达 37.5 万吨,国际收支逆差每年约在 3 亿美元以上,外汇储备仅 2 亿美元左右。恶性通货膨胀虽受到一定的抑制,但物价上涨率仍高达 50%左右。

二、独辟蹊径的发展战略和奠定经济起飞基础的三大改革

进入 60 年代,为了扭转每况愈下的经济形势,韩国政府开始对韩国经济动大手术,把发展经济、实现“经济现代化”置于一切工作的首位,对原来的产业结构和经济结构进行了较为彻底的调整 and 改革。提出了以丰富的劳动力资源为根本,以扩大对外贸易为条件,在不同阶段实施消费品进口替代,消费品出口导向和重工业品出口导向的发展战略,开辟了一条东方落后农业国通向工业化的捷径,为韩国建立出口型经济和实现经济腾飞奠定了坚实的基础。这一系列改革概括起来主要是实现了以下“三个转变”:

1. 由美援消费型经济向现代化开发型经济转变

朝鲜战争结束后,韩国获得了大量的美国及其西方集团的援助。1953 年—1961 年 9 月的近 8 年时间内,美国及联合国援助韩国 25 亿美元,占其当时国民生产总值的 9%左右。这些无偿援助中消费品和原材料占 80%,生产资料只占 20%。整个 50 年代,韩国的经济是名符其实的依赖美国援助支撑的消费型经济。50 年代后期美国提供的剩余农产品占韩国农产品市场流通量的 40%。当时处于韩国工业主导地位的纺织、制糖、面粉加工等“三白工业”的生产也大多依赖美国的援助。整个国家进口大于出口 10 多倍,外汇

入不敷出，债台高筑，长年居高不下。

为了实现经济自立和高速增长，针对本身耕地不足、资金短缺、自然资源贫乏和劳动力丰富而廉价等特点，韩国政府实行了先工后农、重点投资的“不均衡增长战略”。即集中力量优先发展加工工业，根据不同时期国民经济和工业发展水平，实行不同的产业倾斜政策，将有限的资金主要投向主导产业，以带动整个国民经济的迅速发展。60年代，集中力量发展轻纺工业；到70年代，发展重点转向钢铁、有色金属、机械、造船、汽车、电子、石油化工、水泥、陶瓷器、纤维等十大战略工业；80年代，在继续大力发展资本密集型重化工业的同时，对技术、知识密集型工业的发展予以高度重视，逐步形成了具有自己民族特色的工业体系。

2. 由纯市场经济体制向政府主导型市场经济体制转变

韩国从60年代起，既搞市场经济，又坚持制定和实施五年计划，实施“市场+计划”的发展模式，并在以下五个方面对经济管理体制进行了改革。

一是强化经济领导机构，确定以政府为主导的经济决策体制。组建了权力很大的“经济企划院”，统筹掌握全国经济事务，负责计划的制定和实施、预算的安排及各经济机构的协调。此外，还成立了两个对政策执行结果进行评审的机构，从而形成了较为完整和配套的经济决策体制。

二是政府运用必要的行政手段直接干预经济，由政府掌握投资主导权。政府根据发展战略确定重点扶植行业和新产品开发项目，并通过产业银行、产业开发基金以及各公共金融机构控制资金流向，通过对引进外资的审查直接控

制私人企业,从而使绝大部分投资行为符合政府的政策意图。此外,政府对确定整顿的企业,责令其限期整顿,并作出关、停、并、转处理,特别是对那些“不良企事业”则坚决予以取缔。

三是实行计划干预。政府通过制定和实施经济开发计划,把整个经济统揽在一起,在投资、金融和流通领域里加强政府的计划干预,以校正和弥补市场机能的不足,集中有限的资金,实现资源的最佳配置,推动现代化开发型经济的形成和发展。

四是运用经济杠杆进行间接调控,达到国家引导市场,市场引导企业,从而使整个经济有序运行的目的。这主要是利用利率、税收、汇率和货币发行等调节和引导市场供求关系,诱导企业的经营决策行为。

五是用法律手段直接干预经济,迫使各经济主体依法行事。韩国的经济法规体系较为完备,至1985年止,当局已先后颁布实施了近700部经济法律和法令。此外,还有各主管部门颁布的条例和决定。这些法律调节手段弥补了经济调节手段的缺陷,为经济有效地运行提供了法律保证机制。

3. 由封闭经营机制向出口导向型经营机制转变

60年代以前,韩国经济的运行以满足国内需求为主要目的,因而实行的是典型的封闭式经营机制。60年代初期,当局提出了“贸易立国”、“出口第一”的口号,将发展出口贸易置于一切经济活动的首位,逐步形成了由政府机构指导管理、民间组织联系协调和私人直接经营相结合的“一元化”出口新型经营机制。由政府经济企划院和商工部分别负责编审外贸计划和直接管理工业生产及内外贸易。民间组

织从事外贸协调与联系工作,主要是搜集国内外市场信息,寻求贸易机会,提供外贸咨询服务,进行业务斡旋介绍,开展对外宣传,组织国际商展等。韩国私人企业直接经营进出口业务,目前从事进出口业务的贸易商有 8000 多家。为了适应国际市场竞争激烈的形势,韩国于 70 年代中期开始扶植大型垄断企业建立综合贸易商社。近年来,在继续发挥大综合商社作用的同时,建立了“支援创业”制度,扶植有出口前途的行业创业,鼓励中小企业加入出口行列。同时大力推行出口鼓励政策。这些政策主要有:

(1)汇率政策和出口补贴。加入“关贸总协定”前采用统一浮动汇率制,实行货币贬值,并采取出口补贴制度。“入关”后,又以间接的支持出口制度取而代之。

(2)税收减免政策。主要包括减免出口商品生产企业的所得税、法人税、营业税,降低关税等。

(3)金融优惠政策。主要是在资金方面为出口厂商提供各种优惠信贷。

(4)设立外贸出口特别基金。

(5)表彰创汇有功企业和人员等。

在进行政策诱导的同时,政府积极协助厂商开拓国际市场。采取建立出口工业基地、重视商品质量、建立庞大的海外情报网和推销网、实行出口联系制度等措施,把经营者推向国际市场。30 年间,出口贸易总额增加 1797 倍,年均递增 28.4%。

三、经济起飞的加速器

探讨韩国经济起飞的内涵,有两点是必须引起重视的:其一是重视教育和科技投入;其二是提倡廉洁勤俭之风。

韩国是一个由中亚、中国北部、辽西、西伯利亚等地移民聚集并极为同等化的民族,也是一个十分重视教育的民族。是当今继日本之后亚洲最具科技开发实力的国家之一。韩国政府非常重视教育的投入,重视提高国民素质和科技在立国中的作用。1950年经济尚处在极为困难的条件下,政府即普及6~12岁儿童的义务教育,给予教师很高的经济待遇和社会地位。目前,韩国已建立起初等、中等、高等和职业教育的完整的教育体系,识字率已达96%以上,小学入学率达到100%,初中、高中入学率也分别达到99.6%和97%。可以说韩国基本普及了高中教育。高等教育也脱离了“精英教育”阶段而进入“普及教育”阶段。1994年,韩国大学升学率达到40%,超过美国。现在,韩国具有大学以上学历者占全国总人口的15%以上。由于大力发展教育,促进了科技发展。特别是在经济发展过程中,政府十分重视世界先进技术的引进、开发和利用,鼓励企业跟踪世界先进水平,加快现代化步伐。目前,韩国科技水平已进入世界第15位的先进行列。在国内已建立起比较发达的钢铁、造船、汽车、电子、石化、机械、纤维、有色金属等产业部门,不少产品的产量和质量已处于或接近世界领先水平。造船、电子、汽车和钢铁的年产量分别位居世界第二、第三、第五和第八位。1994年,化工、钢铁、汽车和船舶出口分别达到59亿、56亿、52亿和45亿美元。

韩国最近制定的高科技发展计划,提出在21世纪初成为继美、日、德、法之后的“世界第五大尖端技术产业强国”。其中,半导体、液晶显示和纺织技术要居世界第三位,汽车技术居世界第四位,电子、信息、光电、生物工程和精细

化工技术居世界第七位,航空技术居世界第十位。这些为韩国经济的起飞,起到了十分重要的推动作用。

为了保证经济的健康发展,韩国一些较为明智的当权者都力主扫除政府和社会中存在的腐败风气,提倡廉洁、勤俭之风,为经济的发展创造良好氛围。70年代初,为了完成国家振兴的重大使命,韩国掀起了“新社会运动”,又称“净化运动”,试图铲除长期以来存在于商界和政府官员身上的陋习与痼疾,消灭由来已久的以权谋私现象,以达到“精神提高、社会进步和经济发展”的目标。特别是1993年以后,韩政府又号召全国人民扫除营私舞弊、纪律松弛、游手好闲和追求金钱等社会陋习,政府还取消了很多可以供最高领导集团享受的特权。用法令的形式规定高级官员在任职期间须每年申报收入状况、财产变动情况及来历,离职或退休时还须公布财产。同时宣布实行金融实名制,规定任何人进行金融活动时都要出示身份证并留下记录,这有助于国家征税,进一步实现财产均衡,减少和防止行贿受贿等劣行。韩国大众欣喜地接受了这场揭发滥用职权及各种社会弊端的社会变革,廉洁和勤俭成了新的生活准则。

四、韩国经济发展的启示

在韩国汉阳大学“中国高级管理人员经济管理研修班”学习期间,笔者通过考察韩国国情,明显地感觉到:韩国发展市场经济的某些成功经验和作法对我们经济发展特别是建立社会主义市场经济体制是很有启示的。

首先,经济发展不能完全照搬别人的模式。不同国家或地区要根据自己的实际情况,确定自己的发展道路和具体的经济模式。世界各国在发展市场经济过程中尽管有很多

相似或相同的做法与经验,但是却没有一个通用的模式。今天我们在吸收和借鉴韩国发展经济的作法 and 经验时,首先必须按照邓小平建设有中国特色社会主义的基本理论,从长沙市经济社会发展的实际出发,正确制定并在实践中不断完善长沙的发展思路,形成长沙经济发展的模式。

其次,要把“看不见的手”和“看得见的手”紧密结合起来,坚持“两手同步抓”的原则。西方经济学家把市场调节比喻为一只“看不见的手”,而把政府干预或计划调节比喻为一只“看得见的手”。韩国在发挥“看得见的手”的作用方面作法是成功的。政府完全可以通过制定相应的政策来引导企业和个人按照政府所提出的经济模式发展自己。韩国经济发展的事实证明,把这“两只手”结合起来,就既能适应市场经济发展变化的状况,又能体现政府的宏观调控意图;既可充分发挥市场调节在资源配置中的基础性作用,又能克服市场调节中存在的自发性、盲目性和滞后性。做到市场有计划,计划中有市场,扬长避短,利用法制手段实现市场经济发展的有序化。

再次,要保证经济健康、平稳、持续地发展,必须建立廉洁、高效的政府机构。政府官员的廉洁是政府卓有成效工作的前提和基础。我们的目标,不但要在经济上赶上发达国家,而且在社会风气上也要搞得比他们更好些。现阶段我们要根据发展社会主义市场经济的要求进行政府机构的改革,通过转变政府职能,把我们的政府建设成为能适应和推动社会主义市场经济发展的廉洁的、高效的、强有力的工作机构。当然韩国在发展经济过程中也走过一些弯路,也有不成功的地方。这些我们应当引以为戒,防患于未然。

韩国的市场经济与政府角色

世界上任何事物的出现都有其内因和外因。韩国这条经济小龙的出现也有其内因和外因。仅用 30 多年的时间，韩国就从一个落后的农业国变成了一个具有强大民族工业体系的新兴工业化国家，由“贫困户”变成了“经济大户”，看来，政府在以市场经济为基础的运行机制中扮演了十分特殊的重要角色。

一、政府适时地实施一系列经济开发政策，是韩国经济高速发展的内因

在韩国经济发展过程中，韩政府根据不同时期经济发展的特点，采取了适合本国情况的经济政策，充分、及时地利用国内外的有利条件和机遇，制定并实施一系列发展战略，促进了经济的快速发展。例如，在 70 年代末之前的经济腾飞期，韩政府针对国内经济落后，民族工业基础薄弱，资金紧缺，市场发育不足等国情特点，采取了“以轻（工业）育重”、“扶大带小”战略。政府对选择的重点产业和大企业实行投资倾斜和优惠政策，重点支持“上游”产品即原材料工业的生产，而将“下游”产品分散到各个企业，特别是中小企业生产，以形成扶助大企业，带动小企业的格局。同时实施“堵进导出”、“以外带内”战略，禁止进口某些消费品，保护和培育本国市场。大力发展外向型经济以带动国内经济增

长。推行“高储蓄、高投入”和“重点产业投资倾斜”战略。收购商业银行,使之国有化。同时,成立一些国家控制的银行机构,将银行执行预算的决定权收归政府,并控制利率,按政府确定的投资方向以政策性低利率贷款给重点产业及这些产业中的大企业,从而调动各方财力。包括财政资金、信贷资金、国内资金和可利用的外国资金等,用于重点产业和重点企业的发展。在这一时期,韩国政府通过“专制性”金融货币政策和高储蓄、高投入、低利率政策性贷款的手段,使1/3至2/3的资金被政府集中使用,实现了经济年均增长7.1%的高速度。1976年达到了15.1%的最高增长率,被世人称为“汉江奇迹”。但是,自80年代初以来,韩国经济遇到了前所未有的困难,经济发展步履艰难。韩国因重化工业的急速发展,带动了国民经济飞速增长,同时,也导致产业结构失衡、通货膨胀恶化、市场机制受制等问题。在这种情况下,韩国调整经济结构,实行“技术立国和稳定增长”战略,促使产业结构升级,解决经济向更高层次发展所需的技术和资金,并适时地调整了原先的部分政策,出台了一些新的政策措施。如:为了发挥市场效能,引入竞争机制,颁布了《限制垄断及公布交易法》,鼓励和保护竞争,引导企业通过自由竞争实现技术进步和提高产品质量,使价格重新成为市场调节的有效信号,并逐步改善了国家管理经济的办法。在经济体制上,从政府主导型转为民间主导型,减少政府对经济的控制和干预,由民间企业唱主角;从发展战略上,由以速度为主转为以效益为主,巩固经济发展成果,提高经济构成的档次;从国内经济环境上,平衡企业劳资关系,提高劳动力价格;在国际经济环境上,进一步放开市场,实行投