

韩 国 市 场 经 济 模 式

——发展、政策与体制

张 蕴 岭 主 编

经 济 管 理 出 版 社

作者简介

- | | |
|-----|--|
| 张蕴岭 | 中国社会科学院亚太研究所、日本研究所所长，
研究员，中国社会科学院韩国研究中心副理事长 |
| 李 青 | 中共中央联络部高级研究人员 |
| 裴小革 | 中国社会科学院经济研究所副研究员 |
| 严基河 | 中国社会科学院工业经济研究所副研究员 |
| 吴德烈 | 对外贸易经济合作部国际贸易研究所特约研究员 |
| 韩镇涉 | 中国社会科学院亚太研究所研究员、中国社会
科学院韩国研究中心秘书长 |
| 李相文 | 中国社会科学院亚太研究所研究员 |

前 言

1996年韩国加入了发达国家“俱乐部”——经济合作发展组织（OECD）。这标志着，韩国经济发生了一个重大的转折，开始由发展中国家向发达国家转变。像韩国这样一个资源贫乏，起点很低的国家如何能在短短的30几年里发生如此大的变化呢？尽管有关韩国经济研究的书已经不少，但我们还是想进行一些系统的研究，特别是想以韩国经济发展的轨迹为线条，对其经济体制和经济政策进行一些较深入的探讨。

我们为本书定名为“韩国市场经济模式”，但我们并不想对“韩国模式”归纳几条标准或定义。事实上，我们试图通过系统的分析来揭示韩国经济发展的特点和原因。“韩国模式”是属于韩国的，它的最突出的特点是符合韩国国内的发展和具体的特点，适应当时的国际环境。因此，我们并不想从中得出什么普遍适用的规律。

本书在体例上分为上下两篇，概论部分主要是从总的角度概括论述韩国经济体制、经济发展战略和经济政策的主要特征；上篇是分析韩国经济发展和经济体制的，为第二、三、四、五章；下篇是分析韩国经济政策的，为第六、七、八、九、十章。全书构成一个整体，力图通过我们的分析对韩国经济发展、经济政策和经济体制勾画出一个比较全面的图像。

本书为集体研究成果。张蕴岭负责课题和全书体例的设计、书稿审定以及概论部分（第一章），其他各章分工如下：第二章，李青；第三、八章，裴小革；第四章，严基河；第五章，吴德烈；第六、七章，韩镇涉；第九、十章，李相文。

本课题的研究得到韩国国际交流财团（Korean Foundation）的资助。本书的出版得到经济管理出版社的大力支持。高慧女士为书稿的打印付出了艰辛的劳动。在此一并深表感谢！

张蕴岭

1997年1月

目 录

概 论

第一章 韩国市场经济模式 (1)

 第一节 政府主导型经济体制的特点 (2)

 第二节 外向型经济发展战略的特点 (10)

 第三节 调整中的经济体制和经济政策 (15)

上 篇

第二章 经济发展与产业结构 (23)

 第一节 经济的腾飞 (23)

 第二节 经济发展与产业结构的变化 (33)

 第三节 经济发展与主导产业的选择和作用 (51)

 第四节 国际化战略及其意义 (58)

第三章 市场发育与市场体系 (65)

 第一节 国内市场发育的阶段 (65)

 第二节 工业品市场 (76)

 第三节 农产品市场 (84)

 第四节 金融市场 (88)

 第五节 劳动力市场 (100)

第四章 企业与企业组织体系 (109)

 第一节 企业发展与结构 (109)

 第二节 企业组织结构 (118)

 第三节 大企业集团与市场垄断 (128)

第四节	企业与政府的关系	(136)
第五节	企业的国际化	(143)
第五章	国外市场扩大与利用	(153)
第一节	对外贸易的发展	(153)
第二节	对外贸易与经济发展	(165)
第三节	对外贸易体制	(177)
第四节	对外投资的发展	(188)
第五节	对外投资体制与管理	(192)

下 篇

第六章	经济增长政策	(201)
第一节	经济增长政策的构成与运用	(201)
第二节	经济增长保障政策	(215)
第三节	增长政策的得与失	(237)
第七章	经济调控政策	(257)
第一节	经济调控机制	(257)
第二节	经济调控政策的运用	(267)
第三节	抑制通货膨胀政策	(287)
第八章	市场管理政策	(296)
第一节	市场管理政策机制及其特征	(296)
第二节	市场管理政策立法	(306)
第三节	物质市场管理	(315)
第四节	劳动力市场的管理	(325)
第五节	金融市场管理	(331)
第九章	收入分配政策	(340)
第一节	收入分配与政策调节	(340)
第二节	收入再分配政策	(353)
第三节	社会保障制度	(362)

第十章 利用外资和技术引进政策..... (380)

第一节 利用外国贷款与经济增长政策..... (380)

第二节 吸收国外直接投资的政策..... (395)

第三节 技术引进政策..... (408)

概 论

第一章 韩国市场经济模式

1996年韩国被接纳为经济合作与发展组织成员。这对韩国来说是一件大事，因为它标志着韩国基本上摆脱发展中国家的地位，进入发达国家行列。韩国经济发展的经验值得研究。究竟是什么力量使像韩国这样一个资源贫乏、基础薄弱、发展落后和被战火几乎摧残殆尽的国家在短短的几十年里一跃进入发达国家的行列呢？

回顾发展的历程，我们可以发现，在过去的40多年里，韩国经济跨出了“三大步”，跃上了“两个大台阶”。从50年代初到60年代初，韩国实现了经济恢复；从60年代到80年代后期，实现经济腾飞，成为新兴工业化国家（NICs）；从80年代后期到90年代初，通过产业调整升级，实现经济转变，跃入发达国家行列。1960年，韩国的人均国民生产总值只有80美元，到1996年达到10000多美元。从人均国民生产总值100美元（1963年）增长到1000美元用了14年的时间，再从1000美元增长到10000美元用了18年的时间，这个速度是十分惊人的。人们把韩国经济的成功称之为

“ 汉江奇迹 ”。 产生奇迹的秘密在那里？人们可以从许多角度去分析，但最重要的还是应该从经济体制和经济政策上进行分析。

韩国的经济体制是资本主义市场经济，以私人所有制为主体，尽管政府对经济的干预很强，但市场在经济运行中还是起主导作用。韩国的市场经济体制的确具有自己独特的特点。它既不是计划经济体制，又不是自由经济体制，是一种具有韩国特色的市场经济体制。也许正是这种特色性造就了韩国的经济奇迹。因此，本章作为导论是从总结和概括的角度对韩国经济体制和经济政策进行分析，归纳出一些重要的特点。更详细和深入的分析将在以后各章中进行。

从经济运行的特征来考察，可以把它归纳为政府主导型的；从经济增长结构和机制来分析，突出的特点是出口导向型的。我们可以把政府主导型的体制归结为一种经济管理体制，但它直接作用于经济运行和发展的轨迹；我们也可以把出口主导型的发展归结为一种发展战略，但它与经济政策直接相连。它们共同构成韩国经济发展、经济体制和经济政策的突出特征。随着韩国经济的发展，这些特征是不断变化的，即便它们仍基本存在，其结构、方式和重点也会发生改变。因此，我们应该从动态的角度来考察和认识韩国的经济体制和政策。同时，我们还必须把韩国经济的发展和变化放在国际环境，特别是一个发展变化的国际环境来考察。再则，在韩国经济发展的进程中，既有成功的经验，也有失败的教训，我们必须辨证地对他们进行分析和认识。

第一节 政府主导型经济体制的特点

什么是政府主导型经济体制？我们不想在这里为此下一个严格的或非常确切的定义，但是，为了分析上有说服力，我们还是需要确定一个基本概念。首先，我们确定一下政府主导的概念。所谓政府主导，简单地说，是指政府在经济运行和发展中起“定向”和“导向”作用。这里，“定向”的含义是指政府通过决策的

方式为经济确定发展目标；“导向”是指政府以强有力的手段使经济发展实现确定的目标。政府的决策可以包括许多内容，其中最重要的是经济计划和经济政策。政府所使用的手段包括许多方面，其中最主要的是产业政策、资金管理和宏观调控措施。尽管这些方面在大多数国家都有，但在韩国比较完善，不仅内容比较全面，而且，具有连续性、操作性强和效果显著的特点。因此，可以说，韩国的经济体制是比较典型的政府主导型体制，或者说是具有一定代表性的政府主导型体制。如果对韩国政府主导型的经济体制特点做一个简单的概括，那么，可以说是：政府规划经济，政府指导经济，政府管理经济和政府调控经济。这些是最重要的，也是最有效的。

一、政府对经济的规划和指导

政府对经济的规划和指导主要是通过制定和落实发展计划来进行的。自1962年起，韩国政府就开始制定发展计划，迄今已经制定和实施了7个五年发展计划。总的来说，无论是计划的制定还是计划的实施，都是相当成功的。韩国的经济计划不是指令性的，而是导向性的。二者之间的区别在于，前者是直接的、强制性的，而后者是间接的、指导性的。但是，韩国的经济计划的指导性是非常强的，有时带有一定的直接性甚至是强制性（通过直接的和强制的政策操作）。政府为落实经济计划采取一系列措施，从而使经济的发展和运行能够符合经济计划所设计的目标。从总的来说，尽管韩国的经济计划在其经济发展中起十分重要的作用，但经济的运行还是主要建立在市场机制的基础之上，或者说是通过市场来进行的，因此不同于完全的计划经济。政府是用“强有力的有形的手”来加强和促进市场经济的运行和发展，因此，也被称之为“管制型的市场经济”（Regulated market economy）。

（一）确定经济发展计划的目标和重点

韩国经济发展计划的一个突出特点是，每一个计划不仅都有明确的完成目标和导向重点，而且，这种明确的目标和重点对经

济发展的取向具有很强的导向性。比如，第一个五年计划的目标是建立经济发展的“自我支持基础”。这是针对韩国经济基础落后，旨在建立经济发展基础，提高经济自给能力而制定的。第二个五年计划的重点是发展轻纺工业，推动出口，提高经济的增长活力。这是在经济基础得到一定增强的基础上所采取的“进取性”发展战略。第三、第四个五年计划的重点是发展重化工工业，加快工业化步伐，提高出口能力。这两个五年计划的目标是进行工业发展和改造的“战略性”转移，通过发展重化工工业提高整个经济的结构层次和技术水平。第五个五年计划的目标主要是稳定物价，改革政府管理，提高经济发展的技术水平和效益。第五个五年计划是韩国经济体制的一个重要转折，旨在通过调整，加强市场机制的能力和作用。第七个五年计划的重点是发展技术知识型工业，优先发展微电子、生物技术以及新材料等高技术产业。这是韩国工业结构的又一次“战略性”转移和升级。当然，重要的不只是目标和重点，更主要的是落实。在前8个计划中，除第四个五年计划因国际市场环境发生巨大变化和国内政治波动等因素没有达到预定目标外，其他均超过计划目标。

（二）通过政策进行具体指导

为了实施发展计划，政府制定和实行了一系列政策和措施。从总的来说，政府的相关政策和措施大体可分为三类：第一，资金保证。这包括政府直接规划和投入资金，通过管理导向资金流入等。比如，为保证重化工计划实施，政府成立“国家投资基金”（NIF），使基金的3/4流向重化工工业。在1977—1979年间，通过资金导向，使75%的投向制造业的资金流向重化工工业。在第一个五年计划期间，政府通过资金定位措施，使58%的资金流向基础产业。第二，项目工程。为了创造一个初步的和良好的发展环境，带动投资和发展市场规模，一方面，政府往往先在一个领域建立起1—2个基础项目，作为“领头雁”，带动其他方面的投资，实行一种“至上而下”的发展。比如像现代造船厂，浦项钢

铁厂等都是这类项目。另一方面，集中规划和建立工业园区，改善基础设施建设和投资环境。第三，优惠政策。政府为了有效地进行导向，总是制定各种优惠政策，引导投资和为投资发展提供优良环境。比如，为了支持重化工工业的发展，政府制定了《减免税法》（1975年），对列入重化工发展计划的企业只征收15—20%的税，而非重化工计划的企业税率为48—52%。政府通过指令，让银行向投向计划目标领域的投资提供优惠贷款。总之，通过上述政策和措施，政府可以比较有效的落实制定的发展目标和重点，从而使经济的发展和运行能够沿着规划的方向进行。

（三）通过综合调节实现经济均衡

韩国的经济发展计划并不仅仅是工业发展计划。它们着眼于经济与社会发展的综合目标，体现政府对经济发展进行规划和指导的综合职能。这些职能可以概括为：建立经济与法律结构。保证经济发展的稳定。提高经济的效率。促进发展的平衡（个人、地区和产业部门）。因此，经济发展计划的制定与实施成为政府对经济进行综合规划、指导和管理的重要的和有效的手段。特别是80年代以后的发展计划，进一步强调工业布局，地区发展平衡和社会公平分配，增添了更多的社会发展目标。比如，第五个和第六个五年计划的政策导向目标都把“稳定经济增长”、“提高社会福利水平”、“改善社会平等”、“增强市场机制”以及“改革政府管理”等作为重要内容。

（四）通过建立强力机构，实行直接领导

韩国经济规划和导向的“总统领”是总统。重要经济规划和管理机构大都是由总统任主席。直到金泳三上台之前，韩国的总统都是军队的将领，部长也大都是如此，因此，以总统为首，由部长们参加的各政府最高决策机构，在工作方式上就像是一个个“将军司令部”，实行集中决策和强有力的领导。有人把韩国的这种体制戏称为“韩国公司”，来说明全国行动上的“一体性”和“一致性”。经济企划委员会是政府进行经济规划和指导的核心

机构，成立于1961年。为了加强协调，在委员会下，还设有经济与社会发展协调委员会，委员会下又设有部门委员会和专门委员会或工作组。为了具体制定和落实经济发展计划，韩国政府建立了经济企划院。同时，为了加强经济规划和管理科学性，还相继成立了具有研究、咨询和准备功能的开发研究院、产业研究院和对外经济研究院。这些机构形成一个相互联系和协调的政府职能网，对经济计划的制订、实施以及实施过程中出现的问题进行及时研究，并提出对策。特别是三大研究院，为韩国政府进行科学决策和管理起到了非常重要的作用。在具体实施计划方面，还根据具体情况成立相应的领导或运作机构。这方面，比较突出的是为推进重化工发展计划而成立的“重化工促进委员会”。它是一个由总统直接领导，由各部长参加的部际委员会，负责选择进入重化工促进计划的企业，制定相关优惠政策和排除发展障碍。当然，随着经济的不断发展，韩国的这种自上而下的垂直经济领导组织和作用不断减弱，特别是自80年代以后开始的政府管理职能调整，使政府的管理方式发生巨大变化。特别是，政府的垂直领导作用大为减少了。尽管如此，迄今政府在经济运行中的影响和作用仍然很强。

二、政府对经济的管理和调节

韩国政府对经济的管理，如果按方式来区分，可分为政策管理和法规管理，二者之间既有联系，又有区别，如果说方针制定体现为政策，那么，方针的落实则是体现为法规，因此，从对经济的管理角度，法规起着极为重要的作用。

（一）重视经济立法，依靠法规管理

尽管韩国政府对经济进行直接的计划和指导，但经济运行的主体还是企业，经济活动的载体是市场。随着经济的发展和经济规模的扩大，经济运行对市场环境和条件的要求提高，因此，政府对经济的规范和管理就变得越来越重要。事实上，韩国政府对经济的管理尽管很强，但不是以直接行政干预为主，而是建立在

法规管理的基础之上的，做到“有法可依”。法规是企业行为规范和市场经济运行的指导原则。政府进行计划，同时把计划的实施以立法的形式加以贯彻和落实，这是韩国政府主导型经济管理体制的一个极为重要的特点。为了对经济进行有效管理，政府先后制定了1600多项法规。早在60年代，为了推行出口导向政策，政府就颁布了《出口振兴法》、《出口工业区建设法》、《外资引入促进法》；到70年代，为了发展重化工工业，政府先后颁布了《造船工业发展法》、《钢铁工业发展法》、《机械工业发展法》等等，到80年代以后，为了加强市场管理，促进公平竞争，先后制定了《限制垄断及公正交易法》、《促进企业公开法》，以及《承包交易公正法》等；为了进行经济结构和管理方式的调整，政府又先后颁布了一系列关于金融制度改革，工业体制改革，价格管理体制改革，分配体制改革等多项法规，比如，《金融制度改革方案》、《产业援助法案》等，旨在逐步实现经济体制由政府主导型向“民间主导型”的转变。

（二）重视市场稳定，加强价格管理

价格变动是经济运行的晴雨表。价格不稳定，则整个经济就不稳定。因此，在对经济的管理中，韩国政府特别重视对市场价格的指导和管理。60年代中期以前，韩国经济基本上是短缺经济，即供给不足，因此，物价上升。为了不使价格上涨严重影响社会经济生活，政府对价格实行了控制，并为此制定了价格控制法。被实行价格管制的商品有与人们的基本生活有关的大米、小麦、烧煤、主要食品，以及与生产有关的化肥、原材料等等。60年代中期到70年代初，是韩国经济增长最高、通货膨胀最低的“黄金时期”，通货膨胀率低于经济增长率。除部分原料外，政府基本上放弃了价格控制。70年代初以后，受石油价格上涨的影响，经济发展环境恶化，出现结构性失衡，价格大幅度上升，通货膨胀严重。政府恢复对价格的管理，制定《价格稳定法》，除对食品、原料的价格实行控制外，还对服务价格、不动产的交易价格进行控制。80

年代初，为了制止垄断价格，政府制定了《公正交易法》，对大企业的市场占有份额比例做出了严格的规定。政府对价格控制或干预的目的在于稳定整个经济。不过，从以往的经验看，在一般情况下，价格控制对于保证基本品的供应可以起到一定作用，但对于长期稳定价格，特别是对于稳定整个经济往往只有短期影响。

（三）加强宏观调控，稳定经济增长

韩国政府对经济进行的宏观调控可分为三类：第一是发展战略调控；第二是经济运行调控；第三是管理方式调控。它们之间不是并行的，而是交叉进行的，代表着不同的层次和内容，共同构成政府宏观经济调控的基本框架。

关于发展战略的调整，韩国大体进行了三次。第一次是60年代初确立实行进口替代战略，主要目的是通过引进技术和投资发展国内生产，解决国内市场供给不足，推动工业化进程。然而，由于进口替代导致进口大量增加，这个战略实施的时间比较短。第二次是自1964年由进口替代战略转向出口导向战略，主要目的是通过引进资本和技术发展劳动密集型工业，增加出口，并通过出口增长带动整个经济的增长。这个战略取得很大成功，使经济出现较长时间的高速增长。第三次是自80年代推行世界化和国际化战略，主要目的是促进企业参与国际分工和国际竞争，提高整个经济的国际竞争能力，向发达经济结构和体制过渡。

关于经济运行调整，最突出的有两次。第一次是70年代初，由于世界石油价格大幅度上涨，韩国进口费用猛增，同时由于世界经济下降，韩国出口受阻，国际收支迅速恶化。面对严峻的经济形势，政府制定紧急措施，进行宏观经济控制和调整。主要措施包括：增加借贷满足进口需求；提高关税，限制进口；提供鼓励措施，增加出口；控制能源消费，减少石油依赖。这次宏观调控总的来说是成功的，不仅避免了经济出现严重衰退，而且实现了较高的增长，1974—1982年间，经济年平均增长速度达到7.2%。在亚洲各国和地区中，除香港以外，韩国的经济增长率最高。当然，这种强制性

调控也导致许多问题。其中最严重的是使外债急剧增加。比如在1975—1983年间，韩国的外债增加了5倍，这为后来的发展留下了隐患。第二次是70年代末，其背景是经济增长总体失衡，通货膨胀恶化。为此，政府制定了经济稳定措施，对经济宏观增长结构进行大规模调整。主要措施包括：削减开支，停止公共工程项目；紧缩货币政策，提高利率，鼓励储蓄；改善流通，加强价格控制；严格管理，控制不动产投机等。这次经济调控解决了部分长期积累的问题，特别是通货膨胀，使宏观经济环境得到明显改善。到80年代初，韩国经济恢复了正常增长，1983年经济增长率达到9.2%，通货膨胀率只有2%。

关于管理方式的调整，主要有两次。第一次是60年代初由自由市场经济转向政府主导型经济；第二次是80年代初由政府主导型经济转向民间主导型经济。韩国之所以由自由市场经济转向政府主导型经济，目的在于用政府的力量动员资源，分配资源，扶植骨干产业，加快经济发展。韩国经济发展的历史证明，在经济水平很低的情况下，靠自由市场经济机制往往很难发展起来。比如，政府通过在每一个重要行业建立一两个基础项目的办法来为该行业的发展创造一个市场，就加快了重点行业的发展。80年代之所以转向“民间主导型”体制，是因为经济本身，特别是企业增强了自我发展的能力，市场机制已经比较发达，市场的组织能力提高。同时，在经济总量很大，结构比较复杂的情况下，政府的直接干预往往导致失衡，甚至破坏市场机制的有序组织和经济部门之间的协调运行。所谓“民间主导型”体制，实际上就是市场主导体制，在经济运行上让市场机制发挥主要作用。

我们看到，韩国的政府主导型经济体制的一个突出特点是“使市场机制在政府指导下发挥作用”。关键在于，韩国的这种体制能够发挥有效作用，使经济得到迅速发展，经济体制得到不断完善。在我们看来，之所以如此，大体可归为以下几个原因：政府的主导在方向和政策上比较适时、适度，没有出现大的失误。

比如，各个大的发展计划和实施措施都比较符合需要和实际情况。

政府管理机构设置比较完备和合理，政令得到有效贯彻，特别是对关键部门（如银行）能够实行有效控制，使之与经济发展需要相配合。依靠扶植和发展大企业集团，建立起具有竞争力和扩展力的主导产业。在发展战略和管理方式上进行比较及时和适宜的调整，把政府的导向变成一种“先导”力，而不是一种“后发”力。当然，韩国的这种体制不是一个完备的模式，也不是一个固定的模式，各种计划和政策都在实践中不断发展、补充和修订。

第二节 外向型经济发展战略的特点

韩国经济的迅速发展是建立在外向型结构基础之上的。什么是外向型结构？从韩国的情况来看，大体包含两层意思：其一是发展战略，把经济的发展建立在与国外市场紧密联系，大力利用国外资源的基础之上，即建立一种把国内经济与外部市场密切联系起来的开放经济体制；其二是发展动力，使对外经济关系的扩大成为推动经济发展的主要动力，具体的说，则主要是出口的扩大成为带动整个经济增长的发动机。在韩国经济的发展中，出口的扩大起着核心的作用，因此，通常把它称之为“出口导向型”经济。不过，从整个经济的发展来说，起主导作用的不仅仅是出口，应该说还有进口，因为进口是进行加工出口的必要环节。同时，还不仅仅是对外贸易的发展和扩大，还有引进外资和引进技术，因为外来资金是从事进口的重要保证，外来技术是发展加工生产的必要条件。所以，从韩国整个经济的发展来分析，还是称之为外向型经济发展更全面。

一、出口导向型发展战略的确立和实施

韩国是从进口替代战略转向出口导向战略的。为什么要实行这个转变呢？原因是从实施很短的进口替代实践中认识到，只靠引进技术发展国内生产虽然可以暂时增加供给，但由于不断的进