

韩国经济宏观调控

《韩国研究系列丛书》

主编：高佩义 副主编：刘李胜

编委	王广德	许玉琪	孙守璞	朴斗福
	刘李胜	权伍铎	张 璞	杨慧玫
	李 峰	陈 忠	金基泽	金玉兰
	金德贤	高佩义	夏元凯	逢秀贞
	徐恩禄	董险峰	蔡文治	廖炳才

顾问	孔令仁	尹锡宪	庄德钧	肖灼基
	谷书堂	杨培新	杨永骝	沈圣英
	季崇威	具璋会	高尚全	高兴门
	董凤基	藏海强		

序 言

中韩两国人民的友谊源远流长，特别自中韩建交以来，两国之间的文化交流和经济往来日益频繁、密切。由于众所周知的原因，两国一度中断正常往来，国内许多人对韩国的情况特别是近40多年的变化了解得很不够。为了解决这个问题，除了采取派员赴韩考察、在报刊上发表一些介绍韩国情况的文章等方式之外，亟需编著一套比较全面系统而且有一定研究深度的图书，来满足广大读者加深了解韩国情况的迫切需要。高佩义博士主编的这套《韩国研究》系列丛书，恰好适应了这一需要。因此，我相信，这套丛书的出版发行，对于进一步加深中韩两国人民的相互了解，促进中韩两国人民的文化交流和经济往来，都是一件很有现实意义的好事。是为序。



1994年11月8日

本丛书说明

奉献给尊敬的读者的这套丛书——《韩国研究系列丛书》比较全面系统地介绍了韩国的社会、政治、经济、文化、教育等基本情况，对有关方面的问题进行了客观、简明、深入的分析研究。这套丛书，广泛征询了韩国文化界、企业界和社会有关各界朋友的意见，并得到了他们的积极支持和热情赞赏。同时得到国内许多韩国问题专家们的支持、鼓励和指导。

自中韩建交以来，两国之间的文化交流和经济合作越来越密切，中韩人民相互深入了解的愿望也日渐强烈。为了满足那些迫切希望了解韩国的广大中国读者的需要，我们组织编写了这套丛书。这套丛书对那些希望知道中国人是怎样看待韩国的韩国读者也很有参考价值。因此，这套丛书对加深中韩两国人民的相互了解和友谊，增进中韩两国之间的文化交流和经济往来，都将起到积极的作用，这也正是我们编著这套丛书的根本宗旨。

全套丛书共10册，它们的特点是：

1. 阐述客观、系统、简明、透彻，实用价值高；
2. 文风活泼、流畅、可读性强；
3. 每册篇幅不大而内容充实，概括准确，富有启发性。

本丛书由山东大学威海分校朝鲜研究所、黄海经济圈研究中心、韩国亚太经济文化研究所联合组织编写。丛书的作者都是对韩国问题有相当研究的专家、学者。

本丛书的经费来源，主要由韩国亚太经济文化研究所、北京通宝投资咨询公司、山东大学威海分校、黄海经济圈研究中心和新威城市信用社提供。在付梓之际，我谨以本丛书主编的名义，向他们表示衷心的感谢！

本丛书之所以能如期顺利编著出版，除了上述单位的经济资助之外，还得到了方方面面人士的大力支持和热情帮助。在这里，我们要特别感谢国家物价局前副局长张祺先生，感谢金玉兰女士，他们努力促成了我们与韩国亚太经济文化研究所尹锡宪会长的合作；

感谢尹锡宪会长为本丛书的编著出版所做出的贡献；

感谢山东大学威海分校前副校长陈忠教授、常务副校长许玉琪教授和有关各位校领导的支持和关心；

感谢中国工业经济协会会长、国家经委前主任吕东先生欣然为本丛书作序；

感谢韩国驻华大使黄秉泰先生对本丛书的支持；

感谢东北亚六国经济合作协会总部会长魏玉明先生对本丛书的支持；

感谢各位作者、编委、顾问，感谢所有为编著出版本丛书付出劳动、做出贡献的人士。

最后需要说明的是，编著出版这样一套比较全面系统的《韩国研究系列丛书》，在国内尚属首创，在国外也不多见。韩国经济社会发展的经验很丰富，值得介绍和借鉴的内容也很多，而我们对韩国的研究起步不久，有许多问题尚待进一步深入研究，书中疏漏和错误之处在所难免，敬请广大读者批评指教，特别希望得到韩国朋友们的批评指教，以便再版时修正。

高佩义谨识

1994年11月23日

前 言

我国正在发展市场经济，并加快建立社会主义市场经济新体制。为了使我国的市场经济能够健康发展，并使我们在建立市场经济体制的过程中少走弯路，少付代价，学习、借鉴世界上一些市场经济国家的经验和教训就显得十分必要。

韩国是亚洲的一个市场经济国家。近几十年来，韩国的经济从总体上说发展较快，以致被人们称为亚洲四小龙之一。韩国在经济发展中的作法是什么？作法可能很多，可以从多个角度进行总结和介绍，本书仅拟选择宏观调控的角度，对韩国政府干预、管理经济的作法以及所实行的体制和政策作一些初步的介绍。需要说明的是，这里说的宏观调控，是我国理论界比较通行的说法，包括韩国在内的许多市场经济国家，通常一般是讲政府对经济的干预。在本书中，所讲的宏观调控可作为政府对经济干预的同义语。

为了作到尽可能客观介绍，在本书的行文中，对韩国的作法力求多介绍少评论。这是因为，首先需要弄清楚别国的作法是什么——这是介绍的任务，至于如何评价和借鉴，只要有了客观的介绍，广大读者，包括理论工作者、实际工作者以及各个层次的决策者，完全可以结合我国的实际情况作

出自己的判断。当然，介绍本身也往往带有作者的倾向，所以本书是否完全客观还请读者批评指正。

最后要说的是，在撰写本书时，我们大量参阅了国内外已有的文献资料，因篇幅关系，不一一列举。在此，谨向这些文献资料的作者们致以诚挚的谢忱。

目 录

前 言	(1)
一、 韩国经济宏观调控的模式	(1)
1 . 宏观调控模式概说.....	(1)
2 . 韩国宏观调控模式的特点.....	(3)
3 . 韩国宏观调控模式的沿革及成因.....	(14)
二、 韩国经济宏观调控机制	(29)
1 . 宏观调控机制的一般内容.....	(29)
2 . 韩国宏观调控机制的特点.....	(32)
3 . 韩国宏观调控机制的绩效.....	(47)
三、 韩国经济宏观调控的手段	(5 0)
1 . 经济手段.....	(50)
2 . 法律手段.....	(65)
3 . 行政手段.....	(72)
4 . 三种调控手段的配合运用.....	(76)
四、 韩国经济宏观调控的组织系统	(80)
1 . 中央级宏观调控组织.....	(80)
2 . 地方级经济调控组织.....	(91)
3 . 企业级组织.....	(97)
4 . 三级组织的相互关系.....	(106)
五、 韩国经济宏观调控的运作	(111)

1 . 宏观调控指令的产生.....	(111)
2 . 宏观调控指令的实施.....	(114)
3 . 宏观调控指令的接收系统.....	(122)

一、韩国经济宏观调控的模式

1. 宏观调控模式概说

宏观调控模式，实际上是宏观调控体制的别称。在漫长的人类经济实践中，世界各个国家逐渐地形成了多种宏观调控模式，比较有代表性的模式主要有四种：一是强调宏观调控机制而排斥市场机制的直接宏观调控模式；二是强调市场机制而使宏观调控微观化的控制模式；三是同时注重宏观调控机制和市场机制并使它们结合的半直接宏观调控模式；四是宏观调控机制通过市场机制而发挥作用的间接宏观调控模式。

排斥市场机制的直接宏观调控模式，是指起源于苏联，后曾经在大多数社会主义国家中被采用的以指令性计划为特征的计划经济调控模式。在这种宏观调控模式中，国家不但完全掌握着宏观经济的决策权，而且以行政方式直接管理企业的微观经营活动，把市场机制排除于国民经济调节体系之外，因而这种宏观调控模式又称行政式的集权化直接宏观调控模式。

强调市场机制而使宏观调控微观化的宏观调控模式，是

以企业在市场上的分散化经营决策取代国家的宏观调控决策的模式。在这种宏观调控模式中，国家对经济的调控作用非常弱，宏观调控过程实际上全部是由市场机制进行的。西方国家在早期采取的大都是这种模式。

宏观调控机制和市场机制结合的半直接宏观调控模式，是原东欧一些国家在60和70年代进行经济改革的过程中建立起来的一种模式。在这种宏观调控模式中，除了国家的宏观协调方式有了进一步改善外，市场机制的作用也得到了一定的发挥。其主要特征是：取消国家对企业的日常经营活动的指令性计划，实行指导性计划，让企业进行一定程度的市场选择（这里没有金融市场和劳动力市场，因而市场要素的市场选择受到了很大的限制），国家主要运用税收、信贷、价格等经济手段对企业的经营活动进行调节。

宏观调控通过市场机制实行的间接宏观调控模式包括两方面的含义：一方面，从市场调节对国家宏观调控的作用来看，国家宏观控制计划的制定必须以市场需求状况和对市场发展趋势的了解为依据，并且国家宏观调控计划必须在市场活动中进行检验和校正，以提高科学性。特别是国家宏观调控意图要通过市场和充分利用市场机制来贯彻，国家调控的目标要在市场调节过程中实现，国家最终要在市场运行中达到对国民经济活动的有效调控。另一方面，从国家宏观调控对市场调节的作用来看，国家宏观调控为市场运行导向，规定市场的发展方向，克服市场在利益关系上的局限性和调节经济活动中的短期行为；纠正市场运行偏差，使市场机制能够迅速摆脱调节功能紊乱的境地；可以担当市场机制功能难

以达到或者在某些经济活动中作用微弱的调节任务；完善市场运行条件，为市场机制发挥积极功能提供必要的前提。

从世界经济发展的趋势看，间接宏观调控，或者说在一定程度上政府对经济的干预已越来越被世界各国所接受，只不过不同的国家政府对经济干预的程度不同而已。由此，间接宏观调控又可具体区分为四种模式：（1）国家全面地直接调控市场；（2）国家部分地直接调控市场；（3）国家随机干预市场；（4）国家直接规定市场信号。

韩国究竟实行的是什么样的宏观调控模式，这种模式具有怎样的特点，它是怎样形成的，下面进行较为详细的介绍。

2．韩国宏观调控模式的特点

韩国在相当长的时期内实行的是政府主导型的宏观经济调控模式，这种模式的主要特点，一是政府对经济实行强有力的干预和管理；二是充分发挥市场机制的作用，并且将政府管理与市场作用紧密相结合。以下具体分析之。

（一）政府对经济强有力的干预和管理

作为国民经济的宏观管理者，韩国政府对经济实行了强有力的干预和管理。这些干预和管理，首先表现为以政府为主进行宏观决策。

政府的重要职责之一是科学地进行宏观决策，确定国民经济发展战略、产业发展的重点和产业结构的类型，引导企业的发展方向，并推动经济持续腾飞和结构优化，使整个经济机体始终保持较大的活力。在这方面，韩国的作法如下：

一是制定并实行出口主导型开发战略。韩国自60年代初开始就果断地决定变内向发展战略为外向发展战略，推行“出口第一主义”，将经济活动重心由内部市场转向国际市场，由抑制出口变为出口带动经济增长。主要措施是：

第一，加强政府指导。包括制定“振兴出口”的一系列法规和综合方案；由总统亲自主持“扩大输出振兴会议”，采取有效的对策和措施，迅速公布、执行；相应调整旧的运营机制，官方经济外交和民间经济交往双管齐下，大力开辟全方位对外经济发展渠道等。第二，积极扶持外向型企业发展。在财政、金融、税收和外汇及奖惩制度等方面采取综合扶持和鼓励出口企业的优惠政策措施，千方百计振兴对外贸易，提高工作效率及出口能力。第三，建立出口工业基地。按照现代化、专业化和系列化的要求，陆续建立大批工业区和自由出口区，以及高科技中心，形成出口商品基地群，引进和消化新设备、新技术、新工艺和经济管理经验，并把它逐步向内地推进、扩散，使出口商品逐步向高质量、高档化方向发展。

二是制定并实行不均衡增长战略。韩国认为，在财力、物力和技术积累有限的情况下，不可能同时实现国民经济的均衡发展，因此在一定时期应选择重点发展方向进行“倾斜式”的投资，以达到不平衡中求平衡的目的。

第一，在生产布局上，从60年代起，就集中一切力量大力开发东部地区的工业基地，因此在不长的时间里就形成具有一定规模的工业群带和出口基地，从而使对外贸易走在世界前列。进入80年代后，开始把大批资金和人力转向西海

岸地区的开发，以促进东西部经济的均衡全面发展，进一步增强对外竞争能力。第二，在产业结构上，从60年代初以来，就实行以轻养重，以出养进的倾斜政策。在工农关系上，采取先工业化、后农业现代化的策略。随着工业水平的提高和经济实力的增强，逐步重视农村建设并增加对农业的投入，积极推动农业现代化。在轻重工业关系上，实行先轻后重、以轻养重的做法。首先重点发展投资少、见效快、利润高的劳动密集型轻纺工业；然后将投资重点从轻纺工业转到资本密集型重化工业，逐步调整产业结构，并在这个基础上，进一步转到重化工业与高科技产业的结合上去，改变出口商品结构，提高出口商品的附加价值，增强出口商品在世界市场上的占有率。第三，在企业的发展上，政府以信贷、税收、财政补贴等各种优惠，全力扶持大型企业集团，大大提高其生产力水平和竞争能力，增强其开发创新和对内外市场风波的应变能力，并带动外向型经济的健康发展。

三是根据国际形势的变化，不断调整和优化产业结构。韩国及时捕捉和利用各个时期国际市场的需求变化情况和自身在国际分工中的比较优势，采取与此相适应的产业政策和各种措施，进行了三次产业结构的调整。

第一次，起步阶段，着重发展劳动密集型轻纺工业。60年代初，美日等发达国家进行产业结构调整，把劳动密集产业向劳动成本低的发展中国家和地区转移，韩国积极利用这个机遇，将经济发展的重点由满足内部市场需求向国际市场转变，大力发展劳动密集型轻纺工业，千方百计扩大出口创汇，积累资本，以推动国民经济的迅速发展。

第二次，全面发展阶段，集中发展资本、技术密集型重化工业。70年代，美、日以及欧洲的一些发达国家再次调整产业结构，把部分耗能高、资本密集型的重化工业向外转移。韩国又抓住这次机遇，对国内产业结构再次进行较大调整，由重点发展劳动密集型轻纺工业向重点发展资本密集型重化工业转变，以适应国际分工的变化，推动产业结构和出口结构的升级和优化。

第三次，现代化阶段，侧重发展技术和知识密集型产业。进入80年代，世界技术革命在各国日益深入发展，韩国利用日美欧发达国家转让先进技术、改造传统工业之机，把投资的侧重点逐渐转向发展技术和知识密集型产业，并开始将失去比较优势的某些劳动密集型产业向外转移，实行产业升级和产品的高级化、多样化，使产业结构向更高阶段发展。

韩国政府对经济实行强有力干预和管理的另一个突出表现，是对国民经济发展实行计划指导。

自1962年起至今，韩国共实施了六个经济发展五年计划。这些计划从总体上讲是指示性计划，计划的多种指标对企业 and 经济组织无直接的约束力，企业作为独立法人，按利润原则从事自由经济活动。但在经济起飞时期，计划具有一定的指令性。因为：（1）最初韩国的市场力量薄弱，无法担负资源配置的任务。（2）国内既无一个能带动经济发展的战略产业，也没有较大规模具有国际竞争力的民间企业，不可能靠产业结构的自然演进和民间企业的自主发展来达到迅速发展经济的目标。（3）实行出口主导型发展战略所面对的竞争对手是具有强大资本和技术力量的跨国垄断组织。因此，只

能由政府来制定计划和组织经济活动。如第一个计划着重指出了出口政策的重点，并确定了部门性增长指标。第二——第四个五年计划的重点则是大力推进重化工业的自主发展，对能促进重化工业发展的资源分配进行干预，并向私营企业表明政府要求的经济发展方向，有时甚至直接干预一些公司和企业的资源分配，使企业的发展纳入计划轨道。所以在特定时期，一定程度上的指令性是韩国计划指导的一个特点。

韩国计划的第二个特点是诱导性。计划指标的设定旨在为经济运行指示方向。计划的执行一般由企业自行决定接受其有能力完成的项目。政府非常重视对计划执行结果的评价，并把分析结果以按月、季度发布景气动向指数的办法及时反馈到企业，以指导企业经济活动。当企业能较好地完成所承担的项目时，往往能得到政府的多方优惠，反之，则会受到当局的压力。

韩国计划的第三个特点是可调性。在计划平衡上，韩国政府主要抓需求预测、资金预算和宏观监测，根据需求变化和资金的可能，及时平衡投资、弥补缺口、调整增长指标。当计划有失误（如前五个计划都对储蓄倾向估计过高，对投资需求估计不足）或当计划的实施过于违背市场和经济活动规律时，政府能较及时地对计划进行调整。如在第六个计划（1987—1991年）中，政府更强调计划的指示性和协调作用。因为韩国市场机制已趋成熟，政府已无须经常插手具体的资源分配问题，而只要指出经济的关键问题和大致的长远目标；同时，韩国社会不断发展的多元性和经济活动的复杂化，也要求计划的制定要建立在广泛的社会协商和妥协的基础上。