

韓國經濟近代化問題

朱少先

一 韓國經濟的基本情勢

一九一〇年日本吞併韓國之後，韓國無論在政治上、經濟上，完全處於殖民地地位。在日本殖民地經濟政策長期統治下，一切產業發展與經濟活動，不但均受嚴格管制，而且以供應日本國內需要為生產目標。日本為使韓國本身不能形成一個獨立經濟體系，故其發展亦屬畸形。北韓偏重工業，南韓着重農業。一九四五年日本投降，韓國脫離日本控制，原期可出現一個獨立自由的韓國，但因俄帝阻撓，將韓國分裂成南北兩部份，南北經濟無法交流，因南韓原無工業基礎，使韓國經濟非常貧弱，加以自一九五〇年六月起連續三年韓戰，不但將韓國原有經濟基礎摧毀且瀕於崩潰狀態。一九五三年韓戰停止簽訂停戰協定後，聯合國及美國會積極援助，推展戰後救濟及復興工作。在過去二十二年中，韓國接受外援，幾達四十億美元，平均每年將達一億八千萬美元，但李承晚總統執政十二年（自一九四八年至一九六〇年）中，一面由於獨立未久，原有經濟基礎脆弱，經濟發展甚為不易；一面又因三年韓戰，國力消耗殆盡；加以政治腐敗，貪污盛行，大量外援又未能善為運用，故使韓國經濟，陷於長期貧困之中。李承晚第一共和國政府，雖亦訂有自一九五七年至一九六一年的「經濟復興五年計劃」及自一九六〇年至一九六二年的「經濟開發三年計劃」，但由於資金缺乏，官吏無能，故雖有計劃，而毫無成果可言。至一九六〇年因自由黨選舉舞弊，李承晚總統被迫辭職，繼李氏執政的民主黨張勉第二共和國，在美國支持下，以「復興經濟」為最高政策，標榜發展電力、煤礦等基本產業，一面加強灌溉與增產化學肥

料及增加農業資金等農業部門工作，但由於國防經費負擔過重，民主黨內部又不能團結，一切計劃無法推行。更由於倡導所謂「革命民主化」，國內勞工爭議頻發，造成社會不安，生產停滯；加以因一九五九年至一九六〇年間韓國各地遭受天災，農業生產不振，使韓國經濟一片混亂；加以物價高漲，國民生活幾陷絕境。在另一方面，張勉政府反共態度不堅，部份人士更高唱「南北韓和平統一論」，主張「南北韓交流」；左翼份子與北韓滲透份子，即利用機會，策動「和談」，使整個韓國社會，陷於動盪不安。軍人為挽救危亡，遂於一九六一年五月十六日發動政變，一舉推翻張勉政府，成立軍事革命委員會（後改為「韓國國家復興最高會議」）。政變當時不但政治混亂，社會不安，加以連年天災，已弄到民不聊生。所以軍事政府第一件主要工作，在如何挽救當前之經濟危機；因此在軍事政府所發表的六項「革命公約」中（註一），除強調加強反共措施及完成國家統一外，即是解決國民生活及全力促成經濟自立。

一九六一年七月三日朴正熙繼張都暎出任「韓國國家復興最高會議」議長後，立即宣佈定一九六三年實施「還政於民」，以示遵守「革命公約」諾言，一面宣佈革命第一階段消滅腐敗工作已告一段落，在第二階段中，政府將以收拾民心 and 復興經濟為重點。

南韓在日據時代，即偏重於農業生產，農業人口在全國總人口中佔百分之六十以上，根據一九六一年革命當時統計，農業人口佔五八·二%（註二），耕地面積不過二、〇四九、四九三町步。除耕地不足外，肥料缺乏，灌溉設備不良，加以連年風災、旱災，農業生產不振，農民生活困難，失業人數在三百萬以上。一九六〇年對外貿易，輸出不過三二、八二七、〇〇〇美元

(輸入三四三、五二七、〇〇〇美元)，外匯儲備亦僅一億五千美元，故在經濟上是極壞的一年。加以政變當初，美國對軍事政府，未予全力支持，美援遲遲未見到達，故當時軍事政府在經濟上之困難，可以想見。

二 軍事政府初期的經濟政策

軍事政府初期的經濟政策，以農業開發為重點，新政府認為欲發展農業，首先須消除使農村經濟停滯之基本因素。故第一步工作，為整理農漁村高利貸。軍事政府於一九六一年五月二十五日公佈了「整理農漁村高利貸令」，繼之又制定了「整理農漁村高利貸法」，規定年利在二〇%以上之債務均屬高利債（一九六一年五月二十五日以前者），每一農戶負債未超過一萬五千圓者（當時合美金一百五十元），可向當地整理委員會提出申請，由中央農業協會支付債權人農業金融債券，其年利二〇%中，八%由國庫負擔，一二%債務人接受政府融資，分四年償還。政府此項措施，對一般貧農，受益甚大，農村經濟，亦略有改善。惟農村金融，非常複雜，所收實效不如理想，故該項辦法，業已於一九六六年五月宣佈結束。

軍事政府改進農村經濟第二件工作，為實施「米穀担保融資制度」與「米穀收購制度」，以安定農產品價格，一九六一年六月二十六日公佈了「農產品價格維持法」，作為推行上項政策之依據。該項辦法之主要目的，在抑制穀價的暴漲或暴落。因穀價的安定，是各項物價安定的基本，因李承晚政府於一九五七年宣佈廢止米穀收購制度後，到收穫期之後，米穀大量上市，價格必有暴落現象，一到青黃不接期，穀價又將暴漲，當時李承晚政府係利用穀價作為抑制通貨膨脹的手段，因此常使農產品價格降低到無法彌補生產成本，在此情況下，自無法鼓勵生產及增加國民所得。軍事政府公佈「農產品價格維持法」，原因亦即在此。此外如增加肥料供應，增加灌溉設施，軍事政府也盡了最大努力。根據韓國農林部「糧食作物統計」，自一九六〇年到一九六五年米穀及麥類生產量如下：

	米 穀 生 產 量	麥 類 生 產 量
一九六〇	一五、九四九、〇〇〇石	七、二一一、〇〇〇石
一九六一	一八、九〇二、〇〇〇石	七、八一九、〇〇〇石
一九六二	一五、九三九、〇〇〇石	七、四五一、〇〇〇石
一九六三	三、七五八、〇〇〇公噸	三〇五、〇〇〇公噸
一九六四	三、九五四、〇〇〇公噸	一、〇八一、〇〇〇公噸
一九六五	三、五〇一、〇〇〇公噸	一、二八一、〇〇〇公噸

從上表可以看出，軍事政府實施重農政策之後，在農業生產方面，已獲得相當實績。

此外在對外貿易方面，輸出額自一九六〇年的三二、八二七、〇〇〇美元，至一九六一年增至四〇、八七八、〇〇〇美元，一九六二年為五四、八一三、〇〇〇美元，一九六三年為八六、八〇二、〇〇〇美元，逐年均有增加，自一九六四年以後，輸出已超過一億美元。

以上所述自一九六一年七月朴正熙就任軍事政府主席並實施「重農政策」以來，雖然並未獲得預期之成功，但由於在李承晚政府統治下，農村業已疲憊不堪，張勉政府執政期間短暫，不但毫無經濟政策可言，且使整個社會陷於混亂。朴正熙政府為求韓國工業化，亦非解決農業問題不可，故軍事政府之重農政策，自有其重要意義與作用。

三 第一次五年經濟計劃的成果

一九六二年一月十三日，朴正熙政府宣佈了一項「第一次經濟開發五年計劃」，該項計劃，係根據軍事政府一九六一年七月二十二日發表的「綜合經濟復興五年計劃」經政府經濟企劃院長期研究修正而成，預定一九六六年完成。在最初實施時，因國內政治未趨安定，經濟基礎又十分脆弱，進度極為緩慢，直至一九六三年十月朴正熙當選總統，十二月正式成立韓國第三共和國後，在政府經濟企劃院策劃下，始積極獲得發展。

該項五年計劃之主要目標如下表：

第一次五年計劃主要目標（一九六二年價格）

項目	單位	基準年度 (A) 1958	目標年度 (B) 1962	B/A %
國民總生產	10億圓	233.7	326.9	140.7
民間消費支出	10億圓	195.1	257.6	132.0
總資本形成	10億圓	33.9	74.6	219.8
政府消費支出	10億圓	37.6	48.5	128.9
總人口	1000人	146.4	185.2	126.5
勞動力	1000人	105.4	128.8	122.2
每人國民總生產	1000圓	78.7	101.1	128.3
農林水產主要生產	1000圓	10.1	13.0	129.0
米	1000石	15.9	20.5	129.0
麥類	1000石	7.2	8.8	122.6
魚類	1000M.T.	14.7	22.0	149.7
工業主要生產	1000M.T.	5.5	17.4	315.4
煤	1000M.T.	4.2	13.7	327.9
水泥	1000M.T.	—	10.5	—
肥料	1000M.T.	—	7	—
鋼塊	1000M.T.	—	7	—
精煉油	100萬KWH	1.6	9.3	58.1
發電量	100萬噸公里	37.0	45.9	124.0
客運	100人公里	8.0	11.3	141.2
住宅	1000戶	33.4	39.8	119.2
國外經營剩餘	100萬美元	—	—	—
收入	100萬美元	121.3	146.6	120.8
支出	100萬美元	126.9	212.2	167.2
總計	100萬美元	33.9	137.5	405.6

貿易以外收入	貿易以外支出
100萬美元	100萬美元
84.0	100.0
127.2	100.0
125.7	100.0
141.8	100.0
157.8	100.0
148.8	100.0
157.7	100.0
183.0	100.0

資料來源：第一次五年計劃

為了配合經濟計劃推行，於一九六二年六月十日實施幣制改革，但結果完全失敗，經濟亦陷於混亂；該年度經濟成長率照原計劃應為五·七%，但實際上僅二·二%。後經政府有關部門檢討修正，遂於一九六四年二月二十四日完成一項補充計劃，該補充計劃主要目標如下：

補充計劃的主要項目（一九六二年價格）

項目	單位	(A)	(B)	(B/A)
國民總生產	億圓	281.4	340.9	121.2
民間消費支出	億圓	225.5	263.2	118.9
總資本支出	億圓	45.6	55.5	121.7
政府消費支出	億圓	40.9	50.5	123.5
總人口	1000人	215.3	210.6	102.3
勞動力	1000人	147.6	141.7	104.2
每人國民總生產	100圓	109.7	127.2	116.4
米	1000石	15.9	19.7	123.9
麥類	1000石	7.2	8.8	122.2
魚類	1000噸	14.7	22.0	149.7
石炭	1000噸	4.2	13.7	327.9
水泥	1000噸	—	7	—
肥料	1000噸	—	7	—
鋼塊	1000噸	—	7	—
精煉油	1000噸	1.6	9.3	58.1
發電量	100萬KWH	37.0	45.9	124.0
客運	100人公里	8.0	11.3	141.2
住宅	1000戶	33.4	39.8	119.2
國外經營剩餘	100萬美元	—	—	—
收入	100萬美元	121.3	146.6	120.8
支出	100萬美元	126.9	212.2	167.2
總計	100萬美元	33.9	137.5	405.6

項目	單位	一九六三年	一九六四年	一九六五年	一九六六年
發電量	100萬KWH	一,九六九	三,八五七	一,五〇〇	一,五〇〇
貨物運輸量	100萬噸/公里	五,八六九	七,四三二	二,六〇六	二,六〇六
旅客運送量	100萬人/公里	三,九六九	三,三二七	三,三〇三	三,三〇三
國外經常剩餘	100萬美元	(一)二〇二	(一)四一五	八三三	八三三
收入	100萬美元	一六二	二四一	一四一	一四一
支出	100萬美元	五八	二五	一四一	一四一
貿易	100萬美元	一一一	一九七	六九	六九
輸入	100萬美元	四六四	四六四	一〇一九	一〇一九
輸出	100萬美元	二六〇	四六	一三六	一三六

資料來源：經濟企劃院

一九六三年經濟成長率由原定的六·四%修正為五·八%；一九六四年的七·三%，一九六五年的七·八%，一九六六年的八·三%，一律修正為五·。

朴正熙就任第三共和國總統後新政府勵精圖治，政治相當安定，自一九六四年起，韓國經濟已有飛躍發展。根據朴正熙總統今年年初所發表的「新年咨文」，曾明白宣佈第一次五年經濟計劃已順利完成，並以此項成果為基礎，推進第二次五年經濟計劃，以促進工業化及經濟自立之完成。在咨文中朴正熙總統指出，韓國過去十年間，零售物價每年約漲二〇%至三〇%，而自一九六五年，已降至一〇%以下，一九六六年又降至七·六%。經濟成長率在一九六二年補充計劃中每年平均為五%，但實際上自一九六三年到一九六六年成長率平均已高達八·五%。經濟五年計劃原定經濟成長率與實際成長率之比較如下表：

年份	計劃成長率	實際成長率
一九六三年	五·七%	九·三%
一九六四年	六·四%	八·九%
一九六五年	七·八%	八·一%
一九六六年	八·三%	一一·九%

在產業結構方面，按照原計劃目標至一九六六年第一次產業三四·八%（實績三一·七%），第二次產業二六·一%（實績二六·一%），第三次產業三九·一%（實績四一·六%），顯示第一次產業降低，第三次產業增高。由於高度成長結果，個人國民所得，從一九六一年的七八·八美元，一九六二年的七八美元，至一九六四年增至八四美元，一九六五年為九〇·九美元，一九六五年為九五·九美元，一九六六年為一〇六·八美元。

又根據本年六月底韓國銀行的發表第一次五年計劃最後正式統計，一九六六年經濟成長率達一三·四%（較咨文中宣佈者尤高），依照各產業成長率，第一次產業一·一%，第二次產業一·七%，第三次產業一三·六%。對外輸出一九六二年為五、四八〇萬美元，至一九六六年增至二億四四六〇萬美元。較原計劃超出一億美元以上；外匯儲備額，亦由一九六二年的一億六八六〇萬美元，至一九六六年增至二億三九二〇萬美元。

四 第二次五年經濟計劃的內容

今（一九六七）年起至一九七一年為韓國經濟開發第二次五年計劃的實施期，正如朴正熙總統在今年新年咨文中所示，將以第一次五年計劃成果為基礎，積極推進第二次五年計劃。而以實現「工業化」及奠定「自立經濟」基礎為最高目標。

第二次五年計劃的主要方針與目標有下列數項：

(一) 主要方針：

- ① 達成糧食自給自足，開發森林及振興水產業。
- ② 建設化學、鋼鐵、機械工業，增產一倍以上。
- ③ 增加輸出，以七億美元以上為目標。發展輸入品代替產業，改善國際收支。
- ④ 增大雇用，抑制人口增加率。
- ⑤ 增加國民所得，特別增加農民收入。
- ⑥ 提高技術水準與生產效率及促進經營能力的科學化與合理化。

(二) 主要目標：

①一九六七年至一九七一年五年間 GNP 成長率為五〇%，國民每人 GNP 成長率三一%，每年平均成長率為七%。

②在計劃期中，第一次產業成長率為五%，其他生產部門成長率為八%。

③雇用率一九六五年為八百五十萬人，增加至一千零四十萬人，增加二二%；失業率自七·四%，減少至五%。

④產業結構，自一九六五年第一次產業的三八%，第二次產業的二二%，第三次產業的四〇%，改變為三四%、二七%、三九%；至一九七一年改為三〇%、三〇%、四〇%；至一九八〇年改為二六%、三二%、四二%。

⑤輸出目標七億二千萬美元中，商品輸出佔五億五千萬美元，其他非商品輸出一億六、九〇〇萬美元。

⑥國內財源自七六%增至九四%。

⑦財政投融資比率，自四八%增加至七二%。

⑧糧食生產增至二十萬噸。

⑨化學纖維每人每年自七百公尺增至一千三百公尺；棉織品每人每年維持三公尺之標準。

⑩提高生產水準，輕重工業比率，自七二%對二八%，改為六六%對三四%。

⑪主要工業生產計劃目標，鋼鐵自二十六萬六千噸增至六十八萬六千噸；石油自二十萬桶增至三千五百萬桶；鋁錠生產一萬五千噸（原未產鋁）；化學肥料由七萬五千噸增至三十七萬四千噸；水泥自一百六十一萬噸增至四百五十萬噸；汽車自一千四百輛增至二萬四千輛，造船自六萬四千噸增至十五萬噸。

⑫電力生產自三十二億五千萬瓩時增至七十七億九千七百萬瓩時。

⑬運輸能力自五十三億六千五百萬公里噸，增至九十五億五千三百萬公里噸（Km.T.）；電話自二十四萬七千號增至八十八萬四千號。

⑭灌溉面積自五六%擴充至七〇%。

依照該項計劃，係以工業化為重點，尤以發展鋼鐵工業及重化學工業為主要目標；但對提高國民生活水準，亦甚為注意，例如在計劃期間將建住宅一百萬戶，雇用增大二百萬人，糧食、衣料亦將作充分供應，公務員俸給，每年預計增三〇%；至計劃年度終了，每人國民所得，將增至二百美元。

由於第一次五年計劃的順利完成，主持第二次五年計劃的張基榮副總理兼經濟企劃院長官，曾公開表示，將該計劃縮短至一九七〇年六月即三年半完成。

韓國為將第二次五年計劃縮短至三年半完成，事實上非獲得大量外資不可；韓國政府除向國際開發銀行（AIO）借款外，為欲獲得「對韓國國際經濟協議組織」（IECOK）各會國借款，於本年七月十日及二十日，組成兩個巡迴訪問團，第一組由駐日大使金東祚（已調駐美大使）率領，訪問中國、越南、泰國、緬甸、馬來西亞、錫蘭、印度及香港等地；另一組由駐澳洲大使李東煥率領至菲律賓、紐西蘭、新加坡、澳洲、印尼、尼日等地訪問，兩訪問團除商討借款外，謀求經濟合作與開拓市場，亦為主要目標。

至於向世銀借款，一九六五年詹森與朴正熙會談時已獲得一億五千萬美元，至今年六月，該項借款，已完全用罄。（主要用於送配電設施者一千二百七十萬美元，嶺南發電廠一千七百萬美元，仁川上水道三百萬美元及其他建設投資），目前正計劃商借第二次一億五千萬美元，據聞亦已獲得成功。

五 韓國經濟近代化前途

當一九六一年五月十六日軍事政變成功前，韓國社會一片混亂，經濟亦瀕於崩潰邊緣；朴正熙就任軍事政府主席後，首先從事農村經濟建設，穩定了韓國經濟，一九六三年當選第三共和國總統後，又致力於第一次五年計劃之推行；使韓國經濟有飛躍發展，順利完成了第一期經濟建設任務。今年五月三日，朴氏又當選連任韓國第六任總統，現正致力於第二次五年經濟計劃之推進；照韓國政府的計劃，至一九八一年第四次五年計劃完成之日，即韓國進入經濟近代化之時。韓國人民正充滿信心，以樂觀心情，期待着這光明日子的來到。

如果照過去韓國上下一心，勵精圖治之精神，繼續努力，亦未始不能完成工業化的理想，但韓國本身，在基本上尚有若干缺點，有待今後克服。

如上所述，戰後韓國經濟，全賴美援支持，根據韓國銀行所發表，韓國接受外國援助如下：

年份	數額(千美元)
1945	4,934
1946	49,496
1947	175,371
1948	179,593
1949	116,509
1950	58,706
1951	106,542
1952	161,327
1953	194,170
1954	153,958
1955	237,656
1956	529,214
1957	382,573
1958	312,812
1959	222,204
1960	245,393
1961	199,245
1962	232,310
1963	216,446
1964	149,331
1965	131,441
1966	47,121
1—6月	

從上表可以看出，美援以一九五六年到達最高數額，以後逐年減少，在援助內容上，亦由無償援助，逐漸轉變為有償援助。其對外援依存度仍極大。

在朴正熙政府擬訂「第一次五年計劃」時，總投資率每年平均二二·六%中，國內資金僅佔九·二%，海外資金一三·七%；即前者佔三九·四%，後者佔六〇·六%；而一九六二年至一九六五年實際總投資率每年平均一四·三%中，國內資金五·二%，國外資金九·一%，即前者僅佔三六·二%，後者佔六三·八%。

自一九六二年至一九六五年國外借款與援助額的比率，亦有顯示變化，一九六二年借款額為五、七八七萬九〇〇〇美元，援助款為二億三、二三一萬美元，至一九六五年，前者增至一億八、二八六萬美元，後者減少至一億三、一四四萬一、〇〇〇美元。在此項轉變中，日本資本的比重，大見增加，至一九六六年九月底，財政借款日本佔一三·五%，美國佔七二·七%，商業借款美國佔四七·六%，日本反佔五〇·二%；直接投資美國佔八六·一%，日本為一一·九%；就全體而言，美、日兩國在韓國經濟的資本比重，美國佔四七·九%，日本為二八·五%，已成爲第二位。

由於韓國經濟對外依存度的龐大，不但顯示了韓國經濟的弱點，還出現了危險信號；尤其日本資金的進入韓國的比重擴大，更引起了不安。而造成此種情勢之主要原因，一方面固然係一九六五年日韓恢復邦交後日本給予韓國大量有償、無償援助及民間貸款（註三），另一方面係由於張基榮兼經濟企劃院長官所促成。今年十月初朴正熙總統爲調整經濟發展中不平衡現象及糾正過份重視工業發展，使經濟成長由「擴大成長」轉緩爲「安定成長」，

遂於十月三日准張基榮副總理兼經濟企劃院長官辭職，並另外更調了工商、建設、交通、郵電四位部長及另一位經濟閣僚，雖然此等閣僚更動後在執行經濟政策可能略予緩和，但韓國經濟依賴外援之基本情勢，並未改善。

其次，影響韓國經濟近代化的政治因素，是在野黨的不能合作。今年五月總統選舉，朴正熙以最高票擊敗新民主黨總統候選人尹潽善後，新民主黨期望在六月八日民議院大選爭取勝利，但大選結果，在民議院一百七十五席中，民主共和黨獲得了一百三十席，已超過了三分之二議席以上，而新民主黨僅得四十四席，大衆黨一席；在大選中因民主共和黨極少數議員有舞弊行爲，新民主黨藉此大肆攻擊，要求重行改選，直到現在，仍堅持不出席國會，使國會亦無法正常進行，造成了國內政治的不安，影響經濟建設之進行。

再從另一方面看，南韓全土山林地佔全國三分之二，不但耕地不足，支援工業發展之農業生產力量薄弱，工礦資源亦極爲缺乏，此項先天條件，亦爲阻撓韓國經濟近代化之重要因素。

基於上述韓國本身的先天條件，政治因素及財政狀況，能否在一九八一年完成經濟建設與國家近代化計劃，目前尙未敢逆料，但以六年餘來朴正熙總統領導的正確和政府官員充滿蓬勃朝氣，努力推進各項建設工作之狀況判斷，其未來成就自可想見。

一九六七、一一、二〇脫稿

註(一)：一九六一年五月十六日韓國軍事革命委員會所發表的六項「革命公約」爲：①加強反共組織及反共措施。②尊重聯合國憲章，忠實履行國際義務，維持與美國及其他盟國之密切關係。③根除國內貪污舞弊，重振國民道德，發揮民族精神。④迅速解決人民困難，建設獨立國民經濟。⑤加強國家力量，對抗共產主義，完成國家統一。⑥革命委員會任務完成後，即將政權移交於有良知之政治家。

註(二)朝鮮統一年鑑(1965—1966)第九八三頁。

註(三)：①無償援助三億美元；每年支付三千萬美元，十年付清。②財政借款二億美元，年利三·五%，二十年償還清結。③民間商業借款三億美元以上。(其中漁業合作借款九千萬美元，船舶輸入三千萬美元；各種機器類分期付款一億八千萬美元。