



东北亚研究中心
科研成果

东北亚研究中心 - 科研成果

[\[科研成果首页\]](#) - [\[所有科研成果\]](#)

[项目类型] 专职人员科研成果
[成果题目] 韩国的社会保障制度分析
[作者姓名] 张宝仁 张慧智
[成果类型] 论文
[出版单位] 人口学刊 2000年04期
[出版时间] 2000年08月

[成果摘要]

韩国的社会保障制度与其经济发展水平相比处于较落后的状态，社会保障的支出规模与发达国家相差悬殊，为此，韩国在努力健全完善本国的社会保障制度。韩国的社会保障制度的发展与完善是以“国家调整论”为主要理论依据的，但鉴于这一理论本身的局限性，今后，韩国社会保障制度的完善还需要较长时间

[成果全文]

目前,世界大多数国家已建立了社会保障制度,但由于各国的社会经济发展水平和结构存在差异,各国社会保障的项目、实施范围各有不同,对社会保障的理解和制度规定亦有差异。福利经济学认为对于一个国家而言,全社会的经济福利可以用国民收入来表示,国民收入是一国国民的个人福利的总和,国民收入总量愈大意味着国民福利或全社会的福利愈大。要增加经济福利,就要增加国民收入。这一理论很符合韩国的社会福利情况。

60年代初,朴正熙政府把发展经济和建设福利国家定为国政目标,在宪法中明确提出国民的生存权和福利国家义务,并制定了一批有关社会福利的法律。但由于韩国实行“先增长、后分配”政策,只顾经济增长而忽视了社会分配和福利,社会保障制度付诸实施的很少。随着经济增长,韩国人均GNP不断增加,社会财富的积累为社会福利的提高提供了充足的财源。从第四个五年计划(1981年~1986年)开始,社会保障的法律制度和政策措施不断完善,社会福利支出大幅增加,到目前为止,韩国已建立了包括医疗、就业、养老、贫困救济等较完善的社会保障制度体系。但与国民收入相比,韩国的社会保障事业仍比较落后。随着民主化、自由化的进展,国民对生活质量的要求越来越高,如何根据经济发展水平来进一步提高社会保障和社会福利已成为韩国重要的政策课题。

一、韩国的社会保障制度

韩国的社会保障制度包括社会保险、社会救助和社会福利服务三个方面的内容。其中,社会救助主要分为生活保护、有功人员津贴和灾害灾难救济三种类型。享受社会救助的对象分为:1由于疾病或年老而失去劳动能力者;2有劳动能力但因客观因素以致失业、无法获得收入或收入中断、收入减少,又无法获得社会保险给付者;3因受到天灾人祸等因素而导致不接受紧急救济就无法维持生活者;4贫困农民出身的进入城市人员。社会福利服务则主要以社会化的老年人福利、儿童福利、妇女福利和残疾人福利等项目为主。由于社会救助和社会福利服务这两方面的内容与其他国家差异不大,下面将就韩国的社会保障体系中最基本、最主要的组成部分—社会保险进行详细的分析。

韩国的社会保险制度主要包括四个项目,即养老保险、医疗保险、就业保险、产业灾害保险。社会保险金大部分由被保险人自己缴纳,但医疗保险和农渔村地区医疗保险国家负担的费用相对较多。

(一) 养老保险

韩国的养老金制度分为两大类:一是以公务员、军人、私立学校教职员为对象的养老金,一是以一般劳动人民为对象的国民养老金。

1. 公务员养老金:适用于国家公务员、地方公务员及其遗属,由公务员养老金管理公团主管。公务员养老金由公务员交纳月薪的5.5%(工龄超过33年就不再交),国库或地方政府负担公务员月薪的5.5%及灾害

补偿负担金。养老金分为短期和长期两类共18种,短期包括医疗费、灾害补偿费等,长期包括退休金、伤残养老金和遗属养老金等。

2. 军人养老金和军人保险: 军人养老金适用于现役军人和遗属。由国防部主管。现役军人交纳月薪的5.5%(军龄超过33年不再交纳), 国库负担军人月薪的5.5%和灾害补偿负担金。养老金用于退役养老金、残废军人养老金和遗属养老金。军人保险适用于中士以下军人, 保险期为10年。由各军兵种参谋长负责主管, 保险金入韩国银行援护特别会计保险帐户, 保险期满全额退还。

3. 私立学校教职员养老金: 在韩国国立学校工作的教职员为公务员, 因此单独设私立学校教职员养老金, 由教育部(私立教职员养老金管理公团)主管。教职员交纳月薪的5.5%, 学校交纳教职员月薪的3.5%, 国库支付2%及运营费。养老金支出与公务员一样。

4. 国民养老金: 1973年12月颁布过《国民福利养老金法》, 对老龄、残疾、死亡等丧失劳动能力者进行保险, 但政府未能付诸实施。1986年制定的《国民养老金法》从1988年1月才开始实行。国民养老金由保健福利部(国民养老金管理公团)主管, 适用于18至60岁的一般公民。国民养老金加入者分为单位加入者、地区加入者和任意加入者[1]。

韩国养老保险中前三种是特殊职业养老保险, 这些养老金计划互不关联, 因此, 一个人的养老保险权利不可能随着工作的变动而带走, 也就不可能有效地实现养老体制的目的。特殊职业养老保险的推行不但比国民养老保险早, 而且它的推行单独地为那些特殊的指定者提供了与其供款相比不合理的高额养老金。这三种特殊的养老保险已发展为全额养老保险, 并且在养老保险种类、接受养老保险的条件及财政结构方面非常相似, 它们造成财政困难的原因也相似: 高养老金——低供款制、没有获得全额养老金的正常退休年龄、不利于终生做家务的老人的养老保险结构、有限度的申请调查和早退休者的养老保险没有实质性的减少等。所有这些问题结合在一起, 导致了这种养老保险体制不平等和财务上的失调。从另一方面, 国民养老保险制度是从“五五”计划时期开始实施的, 计划的规模仅限于受保人数的一半以下, 估计大约从2010年起才能够向其中一些退休的人员发放全额养老金, 而且由于财政负担过重, 实行的时间不会持续长久。同时, 那些不符合养老保险资格的老人和正在步入老年的一代将不可避免地陷入无任何退休金的困境。

(二) 医疗保险

韩国的《医疗保险法》是1963年制订的, 但由于条件不具备, 1977年才开始部分实行, 1988年全面实行。20多年来, 韩国参加医疗保险的人数不断扩大, 国民的基本医疗需要得到了保障。

韩国的医疗保险分为单位医疗保险、地区医疗保险、公务员和私立学校教职员医疗保险(公教医疗保险)三类。单位保险对象为有5人以上就业的单位, 5人以下就业的单位加入地区保险。医疗保险由保健福利部医疗保险局主管, 公务员及私立学校教职员医疗保险由管理公团暂行管理。

韩国的医疗保险支付分为法定和附加两种。前者为医疗、分娩、体检等医药费, 后者为丧葬费及分娩津贴以及本人负担的补贴。医疗须在指定医院, 限于被保险者及其抚养者, 分娩保险限于本人及其配偶。医疗保险财政主要靠投保人的保险费, 国库补助或其他利息收入作为补充。单位保险和公务员、私立学校教职员保险的保险费为标准月薪的3%-8%以内(一般为3.5%), 由单位和个人各分担一半, 地区组合的保险费按收入、财产、家庭人口等实行定额制, 全部由投保者负担。韩国的医疗保险支付水平在1977年实行时, 考虑到当时国民的保险费负担, 支付范围受到很大限制, 以后也没有很大的提高。由于《医疗保险法》中对患者的支付范围和非支付范围规定很严格, 政府又只注重医疗保险的财政稳定, 所以患者直接支付的医疗费用比重很大, 负担很重。

(三) 失业保险

韩国的《就业保险法》是从1995年7月开始实行的。目的是消除失业增加带来的不安情绪, 从制度上解决因产业结构升级而产生的熟练工人的大量需求。与为失业者提供失业救济的失业保险相比, 就业保险制度最大的特点是它不局限于失业救济, 而且用积极的人力政策和手段进行就业调整和支援, 开发就业能力, 争取尽可能事先防止失业的发生。

韩国的就业保险适用于30人以上的单位, 但就业稳定和职业能力开发则适用于70人以上的企业, 今后将逐步扩大其范围。就业保险费分为两类: 与失业救济相关的保险费由雇主和职员各负担一半; 就业稳定和职业能力开发事业的保险费则由雇主全部负担。企业规模越大, 雇主的保险费率越高, 通常占工资总额的0.3%-1.0%, 职员的保险费率为工资总额的0.3%。就业保险制度在就业稳定方面的作用是: 1对就业不稳定行业的就业调整进行支援; 2对景气萎缩地区促进地区就业; 3促进高龄者和妇女就业; 4对企业保育等促进就业的设施进行支援; 5提供就业信息, 进行职业指导。就业保险制度在职业能力开发事业方面的作用: 1支援企业内职员训练; 2支援教育训练; 3失业者的再就业训练; 4对职业训练设施给予支援; 5对职业能力开发的发掘和支援。

金融危机后, 韩国的失业率猛增, 失业人数增长到200万人, 今年以来有所下降, 但仍有100万人。韩国政府计划在2003年前, 通过大力发展中小企业和扩大住宅建设创出200万个就业岗位, 同时, 采取积极稳定的用工政策, 根据青少年、妇女和老人的特点进行相应的职业教育和采取不同的就业对策, 但短期内还不能解决其失业问题。

(四) 产业灾害补偿保险

产业灾害补偿保险是韩国最先实施的社会保险之一, 主要是指职工因职业关系而患职业病或因产业灾害引起负伤、疾病、死亡等情况时, 向其提供医疗服务和生活保障(根据不同的情况支付一定比例的补偿或年金)。产业灾害补偿保险由劳动部的工人福利公团主管, 保险费不是劳资双方, 而是由资方负担。1987

年保险费根据行业的危机程度分为67种,从0.2%至17.9%,平均为16.4%。开始实行时只适用于矿业和制造业就业500人以上的企业,1981年扩大到就业16人以上的电气煤气业、水道卫生设施业、建筑业、服务业等行业。到1993年为止,除部分行业外,5人以上的企业约700万工人已加入产业灾害补偿保险,占全部就业者的36%。

二、 韩国的社会保障支出规模

可以评价生活质量的经济指标很多,其中最经常使用的就是国民生产总值(GNP)和人均国民生产总值(人均GNP)。根据1995年世界银行发表的资料,到1993年为止,韩国在世界159个国家中,国民生产总值占世界第12位,人均GNP占第32位。GNP和人均GNP虽然体现国家全体或平均的生活水平,但GNP只代表部分福利水平,而不能全面体现社会福利在各阶层的分配,采用人均福利GNP的方法更能全面反映一个国家的社会福利水平。与发达国家相比,1995年韩国的人均GNP超过了1万美元,人均福利GNP为3315美元,占人均GNP的33%,与此相比,德国和美国在1978年人均GNP超过了1万美元,人均福利GNP则分别为5876美元和5308美元,瑞典1978年人均GNP超过了1万美元时,其人均福利GNP高达9802美元,占人均GNP的89%。[2]韩国的福利GNP与发达国家相比处于较低的水平。

韩国在1996年加入OECD后,对其社会保障支出就提高了要求。根据OECD公开使用的社会保障支出定义,“社会保障支出是指公共或民间部门对机构或个人以增进福利为目的而提供的与社会保障相关的现物或现金救济”。支出范畴根据相关法律强制承担支出,公共部门的行政费用和民间部门的市场交易和家庭间的转移支出除外。

根据OECD的标准计算的韩国的社会保障支出规模,若包括法定退休金在内,1996年为20.5631万亿韩圆,比上一年增加了15%,占GNP的5.28%,若不包括法定退休金则为15.11万亿韩圆,占GNP的3.88%。如果以1990年为不变价格,则经常社会保障支出的规模1996年仅为14.5452万亿韩圆。国民医疗保险制度的实施(1989年),法定退休金的增加,国民年金(特例老龄年金1993年)和就业保险(就业稳定事业1995年,失业救济1996年)等救济制度的实施,以及低收入阶层的政府支援扩大(残疾人的职业训练和医院的运营支援)等这些都引起了社会保障支出的扩大。但与其他发达国家相比,韩国的社会保障支出仍较低。1993年韩国的社会保障支出占GDP的4.4%,同期美国占15.6%,日本占12.4%,德国则高达28.3%,特别是瑞典、芬兰等国家超过了30%,是韩国的7倍以上。这主要是因为各国经济发展水平不同,则社会保障支出水平不同,另一方面,韩国对年金保险和就业保险的救济支出仍处于初期阶段,政府支出中对国防费用的支出过多,挤占了对社会保障的支出。

从1996年韩国社会保障支出的负担主体看,公共部门负担支出占73.5%,企业主支出占26.5%。占了社会保障支出的1/4的法定退休金主要由企业主单方面承担,不仅加重了企业的财政负担,也不符合企业倒闭时的失业政策。金融危机后,由于各企业实施的整理解雇制度和破产的发生,国民对就业保险和法定退休金的关心日益增强,有必要对失业救济进行详细的分析。根据OECD基准,韩国的失业救济在1996年占GDP的1.4%。由于韩国失业救济的运营主体和保障方法不同,应将就业保险和法定退休金分开分析。就业保险中对失业者支出的失业救济1996年为105亿韩圆,占GDP的比重为0.003%,与美国的0.65%、日本的0.27%和德国的0.65%相比,其比率相当低。与此相反,韩国的法定退休金1996年为2.9870万亿韩圆,占GDP的1.12%,与芬兰的0.58%、瑞典的0.06%和挪威的0.05%相比处于高水平[3]。这说明韩国的退休金主要由企业主来负担,一旦失业者(包括退休者)失去退休金保障,就很难生存。1998年2月制定的《工资债权保障法》(第6条)规定,企业破产引起工人失去工资和退休金时,由劳动部代替企业主来支付。但本法因考虑退休当时工人的年龄,对偿还金有一定限制,偿还金额较少时还可能不给予支付。所以在工人生活稳定方面可完善现行的社会保障制度,但从生活保障方面却有局限性。

三、 韩国社会保障制度的两种理论

到目前为止,韩国社会存在着两种完全不同的社会保障理论,即“国家调整论”和“国家责任论”。这两种理论对福利社会的概念、福利现状的认识、国家的作用和机能、政策实施等都有很大的不同之处。“国家调整论”认为福利从属于经济增长,通过市场机制实施福利优惠,市场机制失灵的情况下,国家才需要介入。市场活跃,经济增长就等于福利的提高,所以鼓励薪金阶层的自助精神,更注重劳动力市场的动员。因此,国家调整论认为国家不是福利最佳提供者,而应是脆弱阶层的保护者、国民最低生活的承担者、对促进劳动力再生产的社会保险分配的调整者。国家调整论积极主张国家的福利概念的商品化、福利政策的私有化、福利分配的分散化。与此相反,“国家责任论”认为福利是国家政策的最高课题。通过公共的、制度机制的完善,缓和市场的暴力性,实现公民的“社会权力”,这是国家的固有职能。国家责任论主张福利是解决威胁薪金阶层稳定的经济活动和生活的社会矛盾的综合手段。因此国家是包括公共财富和福利分配集中的福利概念的主体。国家责任论认为福利超越了社会保险的约束,扩大到解决薪金阶层共同面对的问题的广义概念。因此,不应强制动员劳动力市场,而应通过支援薪金阶层的就业稳定等多种制度促进社会保障制度的发展。

韩国的社会保障制度是以“国家调整论”为主要依据建立和发展起来的。欧洲等发达国家主要以“国家责任论”为主要依据。国家责任论从50年代到60年代在欧洲处于“黄金时代”,其优越性得到认证,成为欧洲福利国家的福利模型;但70年代中期以后,福利国家危机论抬头,支持国家责任论的人突然减少,持国家调整论者逐渐增加。最近全欧洲经历的高失业现象更增强了国家调整论的实力。正是由于发达国家实施国家责任论带来的危机使韩国的国家调整论更有说服力。他们认为从韩国的社会支出比重和变动规模看,韩国以最小的社会支出费用获得了最大的社会福利效果。取代对人力资源的投资以家庭等非公共部门承担的方式,使一切可利用资源都用来进行社会物质基础的扩大再生产,这是韩国的社会保障制度的发展战略。也就是说,韩国通过国家经济增长的波及效应来增加社会福利。过去30多年的高速增长说明韩国的战略选择在一定程度上是成功的。韩国依靠市场和经济增长为主导的国家调整论社会保障理论并不是完全改变欧洲式社会保障体制,而是把自由主义社会保障制度进行了韩国式的吸收。增长优先主义、家庭中心主义、民间协作主义的特征减少了国家财政负担和责任,但也降低了社会保障制度的体系性和一贯性。因此,国家调整论社会保障理论具有一定的局限性。

韩国的社会保障制度相对于“社会性业绩”来说,更侧重于“增长业绩”。正如国民福利企划团的最终报告书中强调的那样,生产性福利理论是指“福利的扩大应在不阻碍经济发展的自律界限内调节”,“在

不成为经济增长及稳定的负担的前提下,社会福利与经济增长维持均衡关系”。因此,社会共同体和企业应共同承担社会保障的责任与财政负担。与其他国家相比,韩国更强调“只要经济持续增长,福利水平就会逐渐提高”。但是,对经济增长的依存度越高,韩国的社会保障制度的局限性越大。其主要局限性主要有以下几点:

1. 在经济不景气长期存在,国家经济管理能力大幅度减弱的情况下,民间福利和共同体福利就会萎缩,大部分国民只能得到最小保障。这时国民会抵抗最小保障原则,并会对政府不满,加重政府当局的危机。
2. 社会保障制度不能与“生产性联合”进行联系,在克服经济停滞时无法发挥其积极作用。因为最小保障是不论经济景气与否都要支出的费用。瑞典曾实施积极的劳动市场政策,用不到GNP2%的费用应付景气变动,把国家对经济的调节能力发挥到最大限度。而韩国的社会保障不仅不能形成对经济景气变动的对应机制,而且常常只能是必须支付的消费性费用。民间福利也一样。民间福利的主要内容——企业福利是以改善劳动力不足,缓和劳动组合的好战性为目的成本增加战略。但企业的支付能力非常低下,景气停滞时这种成本增加战略反而加重了企业的财政赤字负担,加速了因劳动力成本增加而造成的竞争力下降。也就是说,韩国的社会保障支出无法作为缓和景气停滞的战略性费用支出加以利用。
3. 若民间福利的比重扩大,则会破坏利用社会保障缓和不平等的目标。在公共福利具有普遍性的原则下,民间福利则需要具有特定的资格条件。因此,强调共同体精神,促进民间参与的社会保障制度,表现上是诱导国民参与并扩大其协议空间,实际上却激发了不平等和社会异质性。特别是民间福利中的企业福利使薪金阶层在资本从属理论的压力下会逐渐丧失社会的公益性。
4. 韩国的公共福利有时也会破坏社会的平等诱导性,诱导异质性的发生。公共福利通常是以底层人民和工人为主要受惠对象,以消除疾病、无知、贫困、不洁、懒惰等为主要目标。但韩国的公共福利具有政治性目的,以国家部门和具有市场竞争力的薪金阶层为主,另外,根据国家负担最小化原则,优先考虑有赋税能力的阶层,结果损害了社会保障的基本精神。
4. 韩国的公共福利有时也会破坏社会的平等诱导性,诱导异质性的发生。公共福利通常是以底层人民和工人为主要受惠对象,以消除疾病、无知、贫困、不洁、懒惰等为主要目标。但韩国的公共福利具有政治性目的,以国家部门和具有市场竞争力的薪金阶层为主,另外,根据国家负担最小化原则,优先考虑有赋税能力的阶层,结果损害了社会保障的基本精神。
5. 社会保障制度的非体系性问题。韩国的社会保障制度具有福利多元主义的优缺点。福利多元主义的优点是民间福利可以补充公共福利的弱点,但其缺点是福利运营主体的重叠性和运营原理的相互偏差使之很难坚持社会制度的一贯性。
6. 社会保险的运营方式问题。韩国的社会保险在政治权力的总体统治下,依据官员的决定执行大部分业务。保险金的运用,保险资格的审查,优惠的分配等运营过程中,由于官僚主义,常常出现该享受保险者不能享受到保险的现象。

韩国社会保障制是在上述理论的基础上发展起来的,理论的局限性必然影响制度的健全性。在韩国的政治环境下,国家论的这些内在局限性不可能在短期内完全克服,特别是在韩国经过金融危机后,把全部精力用于恢复经济建设上来,虽然为解决在经济结构调整过程中出现的如失业增加、生活水平下降等问题,政府在努力完善社会保障制度,但社会福利对经济增长的依存性没有根本改变。所以,只有进行政治经济改革,政治上更民主,经济上更发达,韩国的社会保障制度才会真正得到健全和发展,才能真正发挥为其国民提供全面的社会福利作用。

【参考文献】

- [1] (韩)车东世,金光锡. 韩国经济半世纪——历史的评价和21世纪的飞跃[M]. 韩国开发研究院, 1995
- [2] (韩)元钟旭. 韩国的福利GNP演变及国际比较[J]. 福利保障政策论坛, 1998, (3).
- [3] (韩)高敬焕. OECD标准下韩国的社会保障支出规模[J]. 福利保障政策论坛, 1998, (6).

吉林大学东北亚研究中心版权所有 您是第1191077位访问者

吉林大学东北亚研究中心

地址: 吉林省长春市林园路1788号

邮编: 130012

电话: 86-431-5166393

传真: 86-431-5166396

E-mail: yuxiaojiao@mail.jlu.edu.cn