

人口老龄化风险下的社会保障制度改革：来自韩国的案例^{*}

李天国

【摘要】为了应对日益严峻的老龄化社会问题，韩国不断加强社会保障制度建设，推动制度的创新。韩国政府把儒教文化传统与社会保障制度结合起来，形成特有的韩国社会保障模式。韩国大力提倡企业承担更多社会责任，与中央政府、地方政府、社区以及家庭共同构建社会保障网络。以企业为基础建立的社会保障制度成为韩国社会保障制度的重要特征与创新。中国有必要借鉴韩国社会保障模式，从提高基本社会保障管理水平入手，注重实效，避免过于重视新政策而忽略政策的后续实施与管理，并根据中国的国情，制定出较为完善的具有中国特色的社会保障制度。

【关键词】韩国 人口老龄化 收入不平衡 社会保障制度 经济风险

【作者简介】李天国，经济学博士，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员，研究方向为新兴经济体、朝韩经济、中国宏观经济。

一 韩国社会的老龄化趋势

亚洲金融危机爆发之后，韩国很多企业经营状况恶化，不少企业停业或者倒闭，导致韩国社会收入差距进一步扩大。随着社会收入的不平衡加剧，韩国社会的人口增长率也出现明显的下降趋势。回顾韩国人口数量的变化，1971年时韩国人口增长率曾达到1.99%，然而随着生活水平的提高，人口增长率持续下降（见图1）。进入20世纪80年代后，人口增长率下降速度加快，1985年首次跌破1%。之后，韩国的人口增长率进入平稳状态，亚洲金融危机爆发后人口增长率又开始下滑，2015年已达到0.38%。按照

^{*} 本文是国家社会科学基金项目“后全球金融危机时期新兴经济体国家风险形成机制研究”（编号：15BGJ033）的阶段性研究成果。

这一趋势，到2031年韩国人口增长率将出现负增长，2040年将达到-0.39%。韩国的总人口数则在2030年达到最高值（5216万人），之后将逐渐下降，2040年韩国人口将达到5109万人。

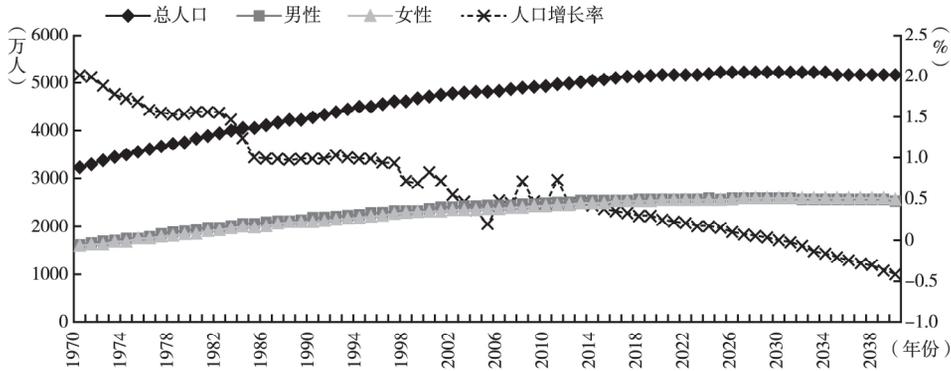


图1 韩国人口数变化与人口增长率

资料来源：韩国统计厅数据库。

韩国的人口数量的变化背后是人口结构的改变。韩国统计厅数据显示，1965年15~64岁人口在总人口中的比重达到43.8%，而65岁以上人口比重为3.1%；1975年15~64岁人口在总人口中的比重为38.6%，而65岁以上人口的比重为3.5%；1985年这两个指标分别达到30.2%和4.3%。事实上直到1997年亚洲金融危机，韩国经济持续高速增长，人口老龄化现象还不明显。亚洲金融危机过后，2000年15~64岁人口在总人口中的比重达到71.7%，而65岁以上人口的比重已经达到7.2%。2015年，15~64岁人口在总人口中的比重达到峰值（73.2%）；2025年，该比重将下降至68.3%。而到2055年和2065年，65岁以上人口比重将分别高达51.5%和47.9%。

随着韩国劳动能力人口的减少，老龄化指数^①也将出现较大幅度的变化（见图2）。2000年老龄化指数为34.3%，而2020年时将达到124.2%，2040年将达到316.6%，2050年将达到415.7%。由此可见，韩国社会的老龄化进程正在不断加快，成为影响经济增长与收入差异的重要因素。面对韩国老龄化趋势，国际机构频频在报告中向韩国提出警告，提醒社会老龄化现象不仅将带来经济增长的下滑，而且也将提高政府用于养老等项目的社会福利支出，从而加大政府财政负担（见表1）。

① 老龄化指数是指同一人口总体中，老年人口数（65岁及以上）与少儿人口数（0~14岁）的相对比值。该指数越高说明老龄化程度越深。

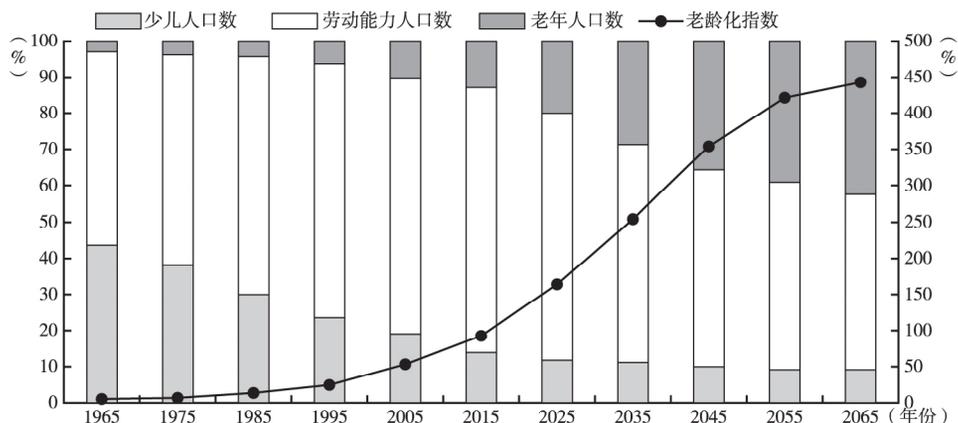


图2 韩国人口比重与老龄化指数

资料来源：韩国统计厅数据库。

表1 国际机构对韩国老龄化现象提出的警告

机构	警告内容	焦点
OECD(2004)	<ul style="list-style-type: none"> 警告韩国是世界上老龄化速度最快的国家。老龄化的人口结构对经济与社会产生非常大的冲击 为降低老龄化带来的冲击,韩国需要推动老年人就业 	老龄化速度和老龄化对社会与经济增长的冲击
OECD(2012)	<ul style="list-style-type: none"> 2030~2060年,因人口老龄化问题韩国经济的年均增长率将在OECD国家中处在最末位,速度将会降至1.0% 老龄化现象持续时,劳动市场中的新生劳动力不断减少,潜在增长率将急剧下滑 	老龄化速度和经济增长率的下滑
UN(2007)	<ul style="list-style-type: none"> 因出生率下降,韩国人口老龄化趋势将不断增强。由于人口老龄化速度过快,政府面临老年人福利保障支出导致的财政压力 老年人福利保障所需财政负担(财政支出占GDP的比重)将从2005年的0.3%上升至2050年的4.7% 	老龄化速度和财政负担
UNFPA(2012)	<ul style="list-style-type: none"> 向全世界老龄化现象提出警告,并认为韩国成为继日本之后又一个老龄化进程加快的国家 警告韩国应该进行年金改革,并为老年人建立社会安全网 	老龄化速度和社会安全网
IMF(2007)	<ul style="list-style-type: none"> 韩国的老龄化速度非常快,因此很可能会面临较大的财政压力,并对经济增长产生较大的负面影响 韩国将需要相当一笔用于调整的资金 	老龄化速度和经济停滞
IMF(2012)	<ul style="list-style-type: none"> 老龄化趋势导致的经济增长速度放缓和收入不均衡问题等都是韩国面临的根本发展问题 需要采取有针对性的福利政策 	老龄化速度和福利支出负担
CSIS(2012)	<ul style="list-style-type: none"> 通过全球老龄化准备指数,警告韩国经济的持续增长将因人口老龄化而面临较大危机 财政稳健性将持续恶化,有必要进行年金改革 	老龄化导致财政恶化
标普(2011)	<ul style="list-style-type: none"> 快速的老龄化使得韩国的老龄化相关预算支出上升较快,政府负债将超过财政债务危机中的欧洲国家水平 年金和保险等老龄化相关的政府支出(占GDP的比重)将从2010年的5.8%,上升至2030年的10.8%,2050年则将上升至17.2% 	老龄化可导致财政危机

资料来源〔韩〕崔南姬《老龄化与地方财政之间的动态因果循环结构分析》,《地方财政》2015年第3期,第98~121页。

总抚养比是少儿抚养比与老年抚养比之和，反映了社会总人口中非劳动年龄人口数与劳动年龄人口数之比，说明每100名劳动年龄人口大致要负担多少名非劳动年龄人口。韩国经济飞速发展的时候，总抚养比也比较高。总抚养比在1970年高达83.8%，之后呈急剧下降趋势，1980年降至60.7%，1990年为44.3%，2000年降至39.5%。未来韩国的总抚养比将重新上升，而出现这一变化的主要原因是老年抚养比会越来越大。从图2也可以看出，20世纪70年代，韩国非常高的总抚养比主要是因为少儿抚养比，当时少儿抚养比高达80%以上，而老年抚养比只有5%左右。然而，随着婴儿潮的退去，少儿抚养比急剧下降，取而代之的是老年抚养比在逐年上升。未来30年少儿抚养比基本上维持在20%的水平上，但老年抚养比将逐步从40%左右上升至50%以上。另外，如图3所示，韩国中位数年龄从2000年的31.8岁，不断上升，2015年已经达到40.8岁，2030年将达到48.5岁，2040年将达到52.6岁。通过以上分析可以看出，韩国的老龄化社会正在悄然来临，而且随着时间的推移，老龄化特征将越来越明显，将对韩国经济增长和社会福利以及养老制度等产生重要影响。

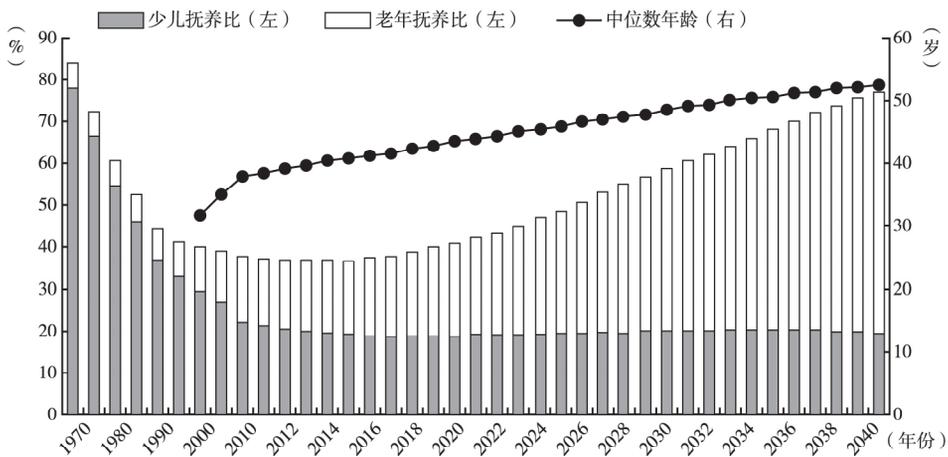


图3 韩国总抚养比、少儿抚养比和老年抚养比以及中位数年龄

资料来源：韩国统计厅数据库。

二 老龄化社会结构与收入不平衡

老龄化社会结构通过各种渠道对社会收入差异产生影响。第一，社会老龄人口比重的上升会从客观上导致老龄人口的收入下降，而这些因素又将导致政府税收下降。第二，老龄人口比重的上升必然要求政府财政支出增加。因此，老龄化社会不仅对收入差异产生影

响，而且也可能影响整个宏观经济的持续增长^①。第三，社会老龄化意味着老龄劳动力人数的增加和劳动力质量下降，从而导致生产效率下降。第四，韩国社会的老龄化趋势将加深青年失业问题^②，削减社会消费需求和生产活动，也可能导致资产价值的大幅下降。

从20世纪90年代后期开始，韩国社会的收入差距出现不断拉大的趋势，收入最高20%人群和收入最低20%人群之间的收入差距从1996年的4.74倍，上升至2000年的6.75倍，2004年扩大至7.75倍，2008年达到8.41倍^③。按所得收入和可支配收入分别计算的基尼系数之间的差异越来越大。

根据韩国家庭动向调查资料，1990年家庭户主的年龄在低于50岁的时候，各年龄人口的收入不均衡度并不显著（见图4）。然而年龄高于50岁之后，家庭之间出现较大幅度的收入差异。这种现象在进入2000年后更加明显，而且年龄分水岭从50岁进一步下降至45岁。也就是说，随着时间的推移，韩国家庭户主的年龄与韩国社会收入不均衡之间的相关关系更加明显。

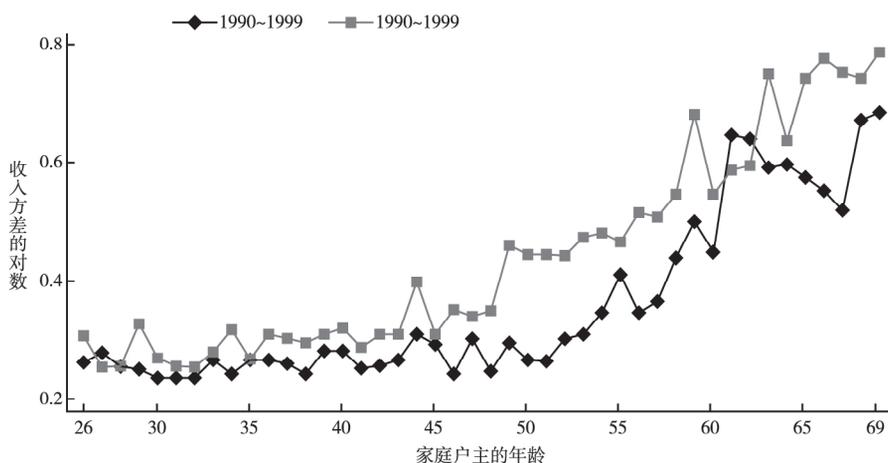


图4 不同年龄户主家庭收入不平衡趋势

资料来源 [韩] 洪锡喆、全翰卿 《人口老龄化与收入不平衡》，《韩国经济的分析》2013年第1期，第80页。

为了缩小老龄化人口结构带来的收入不均衡问题，韩国进一步提高转移支出比重，并且扩大老龄人口的就业。虽然韩国的国民年金制度覆盖人口不断扩大，但老年人中未获得

① (韩) 周贤 《低生育率与老龄化时期应加强产业政策》，《产业经济热点》2017年第15期，第2~5页。
 ② 详细内容可参见南国炫、李天国 《韩国青年失业的原因：期望薪资的影响及其启示》，《人口学刊》2015年第3期，第51~62页。
 ③ (韩) 崔长集 《民主化以后的民主主义》，HUMANITAS出版社，2010，第36页。

年金的仍然较多。这些年,韩国国民年金制度的支出规模不断扩大,如果老龄化趋势继续下去,韩国国民年金也将受到严峻的考验^①。一味地提高年金的保险费用或推迟年金受领年龄无法有效地减轻国家的财政负担,也难以缓解长期收入不均衡。因此,韩国应加快促进老年人就业,并通过减税、劳动培训、医疗保障等政策来消除阻碍老年人就业的各种因素。

韩国制订了第二次低生育率与老龄化社会基本计划(2011~2015),投入规模达到75万亿韩元,比第一次低生育率与老龄化社会基本计划增加了79%。尤其,韩国增加了对老龄化领域的资金投入规模,并且由国家承担70%的资金,地方财政负担30%。

表2 第二次低生育率与老龄化社会基本计划情况

(单位: 万亿韩元)

	2010	2011~2015					
		小计	2011	2012	2013	2014	2015
低生育率	5.9	39.7	7.2	7.6	7.9	8.3	8.7
老龄化	5.0	28.3	5.4	5.5	5.7	5.8	5.9
增长动力	1.4	7.8	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6
小计	12.4	75.8	14.1	14.6	15.2	15.7	16.2
国家	7.9	53.4	9.9	10.2	10.7	11.1	11.5
地方	4.5	22.4	4.2	4.4	4.5	4.6	4.7

资料来源: 韩国政府第二次低生育率与老龄化社会基本计划(2011~2015), 韩国保健福祉部, 2010。

面对老龄化趋势,韩国除了通过人口政策积极调整人口结构,还加强制度建设,为老龄劳动力市场提供各种便利条件。在过去,急剧扩大的老龄人口规模曾在很多国家引发担忧,然而随着经济水平的提升以及政府制度建设,担忧并没有成为现实。韩国正在通过政府的制度创新来有效应对社会老龄化现象,将老龄化带来的负面影响降至最低。政府不断调整和完善财政政策与社会保障制度来给予老龄人口更多参与工作的机会。

三 韩国社会保障政策的制度演变与安排

韩国的社会保障制度的形成与其经济发展相比较晚,但其发展速度非常快。韩国的社会保障制度在各方利益的相互影响下形成。而且从其诞生到发展,再到完善可以分成三个阶段。第一个阶段是1963年至1986年;第二个阶段是从1987年至亚洲金融危机;第三个阶段是从亚洲金融危机结束至今。

第一阶段是1963年至1986年。1963年,韩国社会保险诞生,社会保障制度进入发展

^① (韩) 徐元济 《人口减少与经济系统性危机》,《KERI Insight》2015年第45期,第2~10页。

初期。由于当时社会保障制度不成熟，国民享受社会保障政策受到很多限制，因此能够真正享受社会保障制度带来的好处的国民是少数。由于朴正熙政府从国家发展战略上采取的是效率优先的原则，国家的财政重心放在经济建设上，而民众对社会保障的认识也非常有限。所以，可以看到社会保障制度的范围主要覆盖国家公务员或大企业集团的员工。政府最先认识到的是在经济发展过程中，作为推动经济发展的重要主体——大企业财阀的重要性以及主导国家经济发展计划与建设的国家公务员的作用。从某种角度讲，当时社会保障制度的建立是为了更好地推动经济建设，即归根结底仍然是为了经济发展。在威权主义体制下，民众生活水平的提高缺少设计周全的制度保障，只能凭借较快的经济增长来间接实现。

第二阶段是从民主化运动高涨的 20 世纪 80 年代末至亚洲金融危机。此时韩国已经获得了非常大的经济增长成就。长期生活在威权主义下的国民渐渐关注生活质量，开始关心收入不平衡等现象。威权主义体制的缓慢瓦解使得人们开始表露出对社会福利的渴望。这一时期，韩国社会保障制度开始获得新的发展机遇，其内容不断得到补充。金泳三提出社会保障制度的多元主义构想，但国家对社会保障制度的认识和思路仍然没有发生根本性转变。

在经历亚洲金融危机后，韩国社会保障制度进入了完善期。在亚洲金融危机时期，韩国社会的失业、贫困、收入不平衡等社会问题纷纷暴露出来，使得政府开始在社会保障制度理念方面发生重大变化，着手构建全面、多方位、系统化的社会保障体系。金大中政府的国民参与型执政理念正好与当时韩国所处经济社会环境相吻合，韩国社会保障制度出现重大变化。在这一时期，国民健康保险、国民年金、雇佣保险、财产保险等社会保障制度开始覆盖全体国民。随着韩国政府理念的变化，人们对社会保障制度的观念彻底改变。

同时，为了应对日益严峻的老龄化社会问题，韩国政府不断在实践中探索，摸索能够保障韩国老龄人口、低收入人群以及其他人群生活的社会保障制度。进入 21 世纪以后，韩国的社会保障制度进一步得到补充和完善，韩国政府投入于社会保障领域的财政预算也不断增加，为缩小收入差距和缓解老龄化问题做出了重要贡献。1990 年韩国公共支出占 GDP 的比重不到 3%，并且在整个 90 年代基本维持这一水平，并没有太多变化。亚洲金融危机之后，韩国政府在公共支出方面有明显的增长，1999 年韩国政府公共支出占比接近 6%，创下历史最高水平。随着韩国经济的快速复苏，公共支出占比重新回落至 5% 以下，并且开始逐步增长。当前韩国公共支出占比已经超过 9%，表明了韩国政府在社会保障制度方面的财政支持力度（见图 5）。

在韩国社会保障体系中，几种制度的建立与创新对韩国缩小社会收入差距和应对老龄化问题起了重要作用。

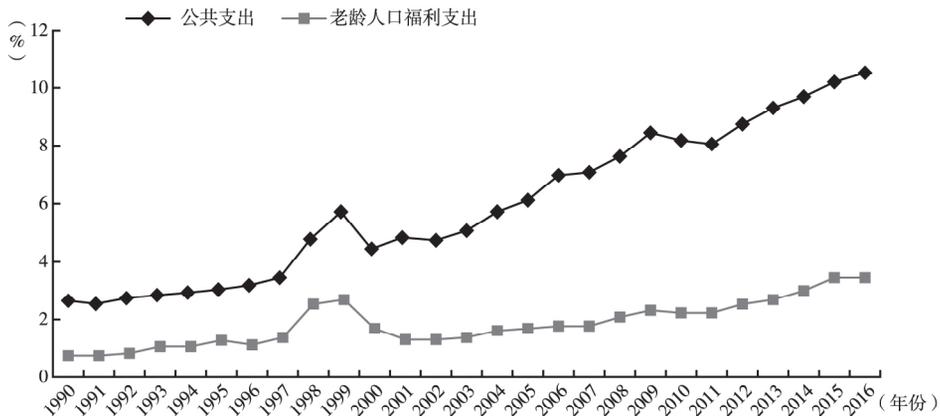


图5 韩国历年公共支出与老龄人口福利支出占比

资料来源：根据韩国统计厅数据，笔者自行绘制。

(一) 生活保护制度

生活保护制度是为了保障低收入人群的基本生活而引入的制度。韩国的生活保护制度始于1961年，国家为贫困家庭和人群提供资金支持。由于当时政府的资金有限，并未能给贫困人群提供足够的生活保障。为了弥补制度缺陷，韩国从单纯补助和救助转向提供劳动就业机会方面。韩国颁布了临时措施法规，并通过法规让低收入人群优先获得就业培训与咨询机会，为贫困人群创造更多就业与提供收入的机会。韩国对贫困家庭和人群的政策支持并没有停留在向贫困人群提供资金和就业机会方面，而是从更长远角度出发，向贫困家庭提供教育费用。进入20世纪80年代以后，韩国对贫困人群的支持政策范围更加扩大，贫困人口获得的制度保障已经扩大至生育、教育、医疗、居住环境、自立能力培养以及生计融资等方面。韩国的社会发展目标也从单纯的经济增长转向建设福利型国家。

亚洲金融危机的爆发使得韩国政府深刻认识到原有《生活保护法》的不足，考虑将《生活保护法》升格为《国民基础生活保障法》，使得低收入人群获得的政策支持更加系统和全面。韩国政府组织不同阶层代表共同组建“国民基础生活保障推动准备团”，通过不同阶层的讨论与论证，最终于2000年10月1日颁布《国民基础生活保障法》。

韩国的《国民基础生活保障法》不再把低收入人群作为国家福利政策的主要实施对象，而是让国家的每一个公民都通过该法律的规定来享受合法权利。在新的国民基础生活保障制度下，收入在特定水平以下的公民都可以按照法律的规定享受最低生活保障。具备一定劳动能力的低收入人群可以在最低生活水平基础上，向政府申请帮助提升自立服务能力，发挥自身特长与技能，提升自身的生活水平。

(二) 医疗保障制度

最初的医疗保障制度主要是面向低收入人群，按照《生活保护法》向这些人群提供

各种无偿医疗服务。1977年韩国政府将原来的医疗保障制度进行完善后推出《医疗保护法》，向低收入人群提供更加全面的医疗服务。韩国推出的医疗保护制度与医疗保险制度有明显不同。医疗保护制度是用来保障低收入人群的医疗服务的制度，其受益对象限于收入水平较低的贫困人群。韩国政府设立“医疗保护基金”，并负责承担低收入人群的全部或者部分医疗费用。当医疗保护基金承担低收入人群的部分医疗费用时，剩余费用根据医疗保护对象的申请向医疗保护基金进行零利率贷款。按照法律规定，每个城市和道需设立医疗保护基金，而基金由国家专项资金、地方自治团体资金以及其他收入组成。为了进一步减轻居民的医疗负担，2006年和2009年韩国政府颁布“医疗补助创新综合对策”和“医疗补助改善方案”，对低收入人群提供健康生活维持费用，并通过特定疾病集中治疗制度和资格管理系统来减轻治疗费用负担，提高就医的便利性。在完善的医疗保护制度下，2002年韩国医疗补助受惠人群达到142万名，而到了2005年受惠人群扩大至176万名，2007年达到185万名。之后，韩国又扩大了医疗保障范围，将核磁共振成像、疑难病治疗、大病治疗、超声波诊断、植牙等纳入医疗补助范围，并且进一步扩大补助对象。

（三）国民年金制度

韩国制定《国民福祉年金法》是在1973年。1986年末，韩国政府将《国民福祉年金法》修订为《国民年金法》，但国民年金制度覆盖范围有限，仅将一些较大规模的企业职工作为对象实施。随着国民年金制度的成熟，国民年金制度逐渐覆盖广大农村地区。1998年12月，韩国终于实现了国民年金制度的全覆盖，全体国民均可根据《国民年金法》享受国民年金制度（见图6）。韩国的国民年金制度不仅能够为老龄人口提供各种生活保障，而且具有收入再分配功能，对低收入阶层提供更加有力的资金支持^①。韩国的国民年金制度从设计上注重让老年人维持退休前的生活质量，避免退休后生活水平下降。为了保证韩国国民年金资金的可持续使用，韩国政府从2003年开始每隔五年实行财政计算制度，在考虑年金受惠人数、年金新加入人数、薪资上涨率与物价波动等因素后，对未来年金资金流进行科学计算与预测，并及时根据计算结果调整具体年金制度方案。韩国已经成功实施三次国民年金制度修订，不断纠正国民年金制度的弊端，不仅完善了资金拨付和管理制度，也提高了国民年金使用的科学性。

（四）医疗服务供给体系与医疗卫生环境

韩国的医疗保险法制定于1963年。刚开始，韩国的医疗保险对象范围并不宽，只提供给低收入人群、财团里的职工以及国家公职人员等。随着医疗服务体系的不断完善，农

^① 李天国、沈铭辉《中等收入陷阱的成因及启示：基于拉美与韩国经验的比较》，《拉丁美洲研究》2018年第1辑，社会科学文献出版社，2018，第82页。

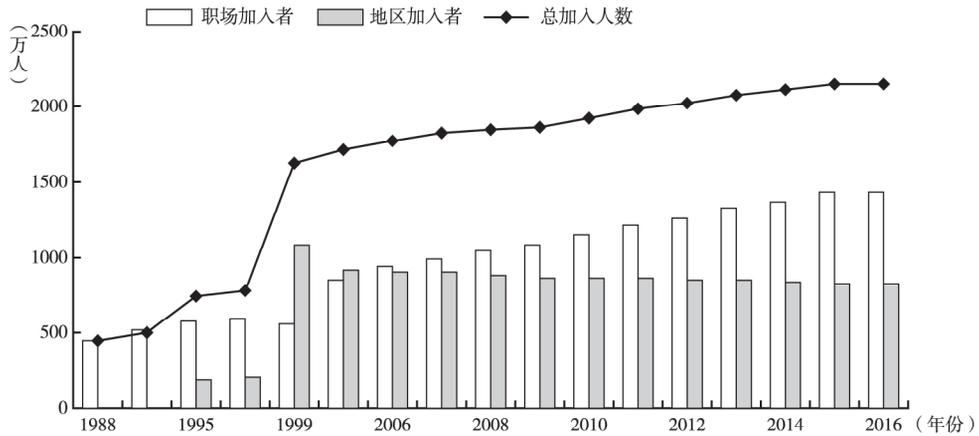


图6 韩国国民年金加入结构与人数的变化

注: 2016年数据截至2016年1月末。

资料来源: 国民年金研究院数据库, http://institute.nps.or.kr/jsppage/research/resources/resources_05.jsp。

村地区的农渔民、小型私人企业里的职工也开始能够享受医疗保险。到了1989年,韩国所有公民基本上都可以享受医疗保险。按照收入水平,除了绝大多数人群享受医疗保险政策以外,少数人同时享受医疗保护制度。

为了减少医疗服务供给体系中的各种纠纷,韩国政府广泛听取全社会的意见,不断修订《医疗纠纷调整法》。韩国政府于2012年4月8日批准设立了韩国医疗纠纷调停仲裁院专门负责处理医疗事故以及各种纠纷事宜,并通过医疗事故受害救助以及医疗纠纷调整等相关法来履行相关职责。为了规范医疗卫生从业者的行为、保障患者的正当权益,韩国相继颁布了《药师法》《医疗仪器法》《医疗法》等法律来维护医疗服务市场的正常秩序。为了补充公立医疗服务机构的职能,韩国政府也鼓励民间医疗机构向民众提供各种医疗服务。

韩国规定高收入人群按收入水平缴纳更多保险费。除了劳动收入以外其他金融、租赁等收入超过7200万韩元的高收入人群需要因这些综合性收入多缴纳保险费。当前,韩国每年有约3.5万人被认定为高收入人群,多缴纳的保险费每年多达2158亿韩元。而对于低收入人群,韩国政府则规定减低其保险费用。韩国规定了租房人群的保证金上限,保证金缴纳超过该规定的人群则可以免缴保险费。2012年4月份实施该规定以来,共有21万个家庭享受这一政策,每年少交31亿韩元保险费。

为了加强公共医疗服务,韩国从2000年开始制定《公共保健医疗法》,并扩建公共医疗机构,完善韩国保健医疗体系。韩国用五年时间投入3.7万亿韩元,改善公共保健医疗体系,加强公共保健医疗的功能,建立预防为主的疾病管理体系,扩大保健医疗安全网络。2012年韩国大幅修订《公共保健医疗法》,进一步改进公共医疗理念,加强服务于大

众保健医疗的根本宗旨。

目前，韩国的保健医疗体系已经形成以民间为主的医疗供应体系和由国家主导的财政管理体系。韩国医院级医疗机构已有 3248 家，床位数量达到 505544 个。其中民间医院达到 3048 家，占全部医院数量的 93.8%，床位数量达到 445280，占有床位数量的 88.1%。

四 对韩国社会保障制度创新的评析

第一，韩国社会保障制度设计的主要理念。

韩国的社会保障制度以“国家调整论”为基础，政府的首要目标是经济发展，而福利则从属于经济增长。韩国政府寄望通过市场机制来实现社会保障目标，只有市场机制无法配置社会保障资源时，政府才会通过各种法律与其他行政渠道介入市场^①。韩国社会保障模式形成的理论依据在于，福祉国家将不可避免地大量消耗社会资源，并且容易形成财政危机。在经济高速增长时期，社会支出和福利水平也随之扩大，但经济增长速度一旦放缓，巨额的福利支出可能会增加政府财政负担。

韩国在制订社会保障政策的过程中，并不提倡很多高收入国家那样的过度福利，而是注重控制好财政支出规模，把重心放在效率上。因此，韩国的社会保障政策虽然重视保障低收入人群和老年人的生活，但并非一味采取资金补助措施。尤其，韩国对低收入人群的政策注重与就业政策的有机结合，使得低收入人群能够通过政府政策的帮助提高生活自立能力。从韩国政府的角度看，主要是为国民做好基本保障，在基本生活收入、基本医疗、基本教育和基本居住方面依法享受相应权利。

第二，福利供应的制度设计与供应体制的创新。

良好的社会保障制度不仅表现在投入的财政资金，更重要的是资金使用效率与科学管理上。多年来，韩国对旨在降低收入不平衡以及服务老龄化的社会保障制度频繁进行修订。每次修订都会广泛听取社会各界的意见，并及时将现实需求反映到社会保障制度上。韩国把儒教文化传统与社会保障制度结合起来，从制度上鼓励尊老爱幼、孝顺父母等。韩国鼓励地方政府参与社会福利事业，同时欢迎企业参与社会保障建设^②。政府通过一系列政策帮助大型企业建立职工社会保障体系，以企业为基础是韩国社会保障制度的重要特征与创新。

^① (韩) 崔光、李永焕、李成奎 《福祉政策的根源考察》，韩国经济研究院，2013，第 76 ~ 80 页。

^② (韩) 许文求等 《老龄化时代高增长地区增长特点与决定因素分析》，产业研究院，2016，第 55 ~ 67 页。

为了克服福利制度的市场失灵与缺陷，韩国不断完善福利供应的制度设计与供应体制。社会保障各部门努力避免重复设计，统一规划与管理，保持社会福利制度的高效性，提高大众对福利制度的满意度。同时增强公共部门与民间部门之间的福利资源相关联系，加强对特定申领者福利服务管理。社会保障制度只有从政策制定环节、执行环节到事后管理等各个阶段做到有效衔接，才能化解社会保障带来的矛盾，为经济健康稳定发展提供更好的社会环境。

从社会保障支出角度而言，韩国的社会保障支出占比在 OECD 成员国家中垫底，2016 年公共社会支出占 GDP 的比重只有 9%，不仅远低于比利时（29.3%）和丹麦（29%）等欧洲国家，也低于土耳其（13.4%）和斯洛伐克（18.1%）等新兴国家^①。虽然投入的财政支出较少，但韩国用较少的财政支出获得了比较好的社会福利效应。韩国的社会支出比重和变动规模显示，韩国以较小的社会支出费用获得了较大的社会福利效果，对一切可利用的资源进行调配，即以国家经济增长的外溢效应来获得社会保障效果。韩国依靠市场和经济增长为主导的社会保障模式并非完全改变欧洲式的社会保障模式，而是对自由主义社会保障制度进行韩国式创新。增长优先主义、家庭中心主义以及民间协作主义等特征降低了国家的财政负担和责任^②。实践证明，韩国的社会保障制度为韩国经济发展提供了有利的社会环境，为实现中高速增长做出了重要贡献。

第三，韩国社会保障制度设计突出满足老年人与低收入人群的实际需求。

如前文所述，韩国的社会保障制度通过生活保护制度、医疗保障制度和年金制度等保障低收入人群的基本生活与医疗权利。而且很多制度设计力图缩小收入差距，平衡城市与农村地区。低收入人群和老年人可以从年金制度、住房制度、医疗制度和就业制度等各方面得到各种倾斜政策^③。从韩国实施的社会保障政策可以看出，政府对贫困人群的扶持政策并不局限在提供资金补助上，而是为贫困人口的生活方方面面都提供各种不同层面的帮扶。尤其人均收入快速增长到一定水平之后，防止中产阶层的缩小以及应对低生育率与老龄化加速趋势是韩国政府在社会保障领域的首要课题。

韩国的社会保障制度的主要政策目标包括稳定的老年生活、减少贫困保障生活、鼓励生育保障抚养、维护健康与扩大就业等。2017 年，韩国文在寅政府提出地方扩大老年病支持中心，力图做到早期发现疾病，形成医疗、护理、疗养与其他社会保障服务一体的保障体系^④。同时，政府将长期向老年家庭提供福利住房，并且将住房福利服务与医疗服

① OECD, *Social Expenditure Database (SOCX) Update*, 2016, pp. 1-2.

② 张宝仁、张慧智《韩国的社会保障制度分析》，《人口学刊》2000年第4期，第8~12页。

③ 李天国《经济转型、收入差距与社会保障政策：韩国政府的探索》，《东北亚学刊》2016年第6期，第40~45页。

④ 李天国《韩国经济处在结构性危机边缘》，《世界知识》2019年第5期，第21页。

务结合起来，保障老年人的正常生活。文在寅政府还提出增加老年人就业岗位 80 万个。让老年人更多参与社区公共服务，不仅有利于维护社区秩序、方便社区居民生活，也有助于提高老年人的收入。长期以来，韩国政府制定的针对低收入人群和老年人的社会保障政策对于改善老年人生活质量，保障低收入人群的生活、就业与教育等起到了积极作用。

五 对中国的启示

第一，注重社会保障政策的执行效率。

近些年，中国在社会保障政策的改革方面取得了重大成绩，但是仍然在很多环节上不够人性化，存在政策执行效率较低、政策过于呆板、缺乏灵活性等问题。中国需要借鉴韩国社会保障模式，从提高基本社会保障管理水平入手，逐步扩大服务领域，注重实效，避免过于重视新政策而忽略政策的后续实施与管理。社会保障制度的运行与政府部门的行政管理体制分不开。要加强社会保障部门之间的协调和配合，理顺不同部门之间的关系，避免上下级部门和跨部门之间的管理制度冲突，形成与社会良好高效互动的制度网络。

第二，真正建立统筹城乡的社会保障制度。

城乡之间的社会保障制度仍然有较大差异是城乡收入差距加大的重要因素。中国要把完善农村基本养老、基本医疗和最低生活保障作为重点，提高农村社会保障水平，平衡城乡间社会保障差异。地方政府虽然在打破本地区城乡社会保障制度界限方面能够起到主导作用，但地区阻隔很难让地方政府在财政资源方面跨区使用。打破社会区域阻隔与不平衡需要中央政府统筹协调。城乡居民社会保障标准地区差异过大问题也需要中央政府进行适度干预，确保低收入人群与老年人的基本社会保障权益得到维护。

第三，充分调动民间力量，推动社会保障模式的创新。

多年来，韩国实施社会保障政策的一项重要经验是把与民间机构的协同与合作当作社会保障制度的重要内容来看待。韩国大力提倡企业承担更多社会责任，与中央政府、地方政府、社区以及家庭共同构建社会保障网络。中国需要在明确政府与民间的社会保障责任的基础上，充分调动民间机构参与社会保障建设，提供各种社会保障公共服务，有效地弥补政府行政机构的部分功能缺失，进一步堵住社会保障网络的漏洞，提高居民尤其是低收入人群和老年人的生活水平。

第四，鼓励社会保障制度的创新，建立完善的具有中国特色的社会保障制度。

韩国的社会保障模式是基于韩国的儒教文化传统以及现实经济增长需求发展而来的。中国也要根据中国的发展国情，制订出较为完善的具有中国特色的社会保障制度。长期以来，中国在社会保障领域一直是自上而下的政策推行模式，基层组织缺乏主动性与创新意

识。这种模式的原因在于中国在社会保障治理方面，强调政策控制，而对激励重视不足。然而，社会保障领域很多现实需求来自实践，因此需要提升基层与民间机构的主动性，而中央则应鼓励地方政府和民间机构的政策创新，激发、强化社会保障制度的创新动力，不断完善社会保障制度的中国模式。

Reform of Social Security System under the Risk of Population Aging: Basing on the Case of ROK

Abstract In order to cope with the increasingly serious social problems of aging , ROK has continuously strengthened the construction of social security system and promoted system innovation. The government combines Confucian cultural tradition with social security system to form a unique social security model. ROK vigorously advocates that enterprises should build social security network with the central government , local governments , communities and families. The social security system based on enterprises has become an important feature and innovation of ROK ' s social security system. China needs to learn from ROK , to improve the management level of basic social security , pay attention to practical effect , and formulate a relatively mature social security system with Chinese characteristics.

Key Words ROK; Population Aging; Income Imbalance; Social Security System; Economic Risk

Author(s) Dr. Li Tianguo , associate research fellow at the National Institute of International Strategy in the Chinese Academy of Social Sciences. Research field: emerging economies , DPRK and ROK ' s economy , Chinese macroeconomy.