

SOCIAL POLICY
REVIEW VOL.2

杨团 葛道顺/主编

中国社会科学院

社会政策研究中心/主办

社会政策评论

(第二辑)

政府的社会政策 (韩)金亨益 ◇日本资源型地区低保的过去、现在和未来——以九州地区为例 刘晓梅 杨刚 张新丽 ◇社会政策学科发展的国际经
国的启示 林丰 ◇国家力量、社会结构与文化传统——中国、日本和韩国福利范式的理论探索与比较分析 熊跃根 ◇日本农协考察报告 杨团
日本农协社会福利事业的建立与发展研究报告 吕学静 ◇韩国农协经验及其对中国的启示 许成斌 ◇台湾农会的社会资本形成与政策绩效 廖坤豪
的合作计划——论薛仙舟《全国合作化方案》 刘纪荣 ◇回忆抗日战争时期的延安南区合作社 张和堂 ◇社区发展与社区合作 王曉昶 ◇我国农民
发展的现状与面临的问题 韩 民 秦中春 张云华 罗 丹



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

SOCIAL POLICY
REVIEW VOL.2

社会政策评论

(第二辑)

杨团 葛道顺/主编

中国社会科学院

社会政策研究中心/主办



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

社会政策评论(第二辑)/杨团,葛道顺主编. —北京:
社会科学文献出版社, 2008. 8
ISBN 978-7-5097-0283-3

I. 社... II. ①杨... ②葛... III. 社会政策-研
究-文集 IV. C916-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 101688 号

社会政策评论(第二辑)

主 编 / 杨 团 葛道顺

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号
邮政编码 / 100005
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 65269967
责任部门 / 教材事业部 (010) 65281150
电子信箱 / jiaocai@ssap.cn
项目经理 / 范广伟
责任编辑 / 刘德顺 方 志 王 晶
责任校对 / 王海涛
责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 65139961 65139963
经 销 / 各地书店
读者服务 / 市场部 (010) 65285539
排 版 / 北京鑫联必升文化发展有限公司
印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16
印 张 / 18.5
字 数 / 264 千字
版 次 / 2008 年 8 月第 1 版
印 次 / 2008 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-0283-3/D·O117
定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

编委会名单

(以姓氏笔画为序)

大卫·皮亚斯	英国伦敦政治与经济学院社会政策系
王 名	清华大学公共管理学院
王延中	中国社会科学院社会学研究所
王思斌	北京大学社会学系
关信平	南开大学社会工作与社会政策系
杨 团	中国社会科学院社会政策研究中心
张秀兰	北京师范大学社会发展与公共政策研究所
李培林	中国社会科学院社会学研究所
郑功成	中国人民大学劳动人事学院
唐 钧	中国社会科学院社会政策研究中心
景天魁	中国社会科学院社会学研究所
彭希哲	复旦大学社会发展与公共政策学院
葛道顺	中国社会科学院社会政策研究中心
詹姆斯·梅志里	美国加州大学(伯克利)社会福利学院

目 录

特稿

韩国卢武铉政府的社会政策

〔韩〕金容益 / 3

理论研究和国际比较

日本资源型地区低保的过去、现在和未来

——以九州地区为例

刘晓梅 杨 刚 张妍丽 / 35

社会政策学科发展的国际经验及其对于中国的启示

林 卡 / 56

国家力量、社会结构与文化传统

——中国、日本和韩国福利范式的理论探索与比较分析

熊跃根 / 83

日本农协考察报告

杨 团 孙炳耀 毕天云 / 112

日本农协社会福利事业的建立与发展研究报告

吕学静 / 143

韩国农协经验及其对中国的启示

许欣欣 / 165

2 社会政策评论 (第二辑)

台湾农会的社会资本形成与政策绩效

廖坤荣 / 185

民生主义的合作计划

——论薛仙舟《全国合作化方案》

刘纪荣 / 220

回忆抗日战争时期的延安南区合作社

张和堂 / 227

社区发展与社区合作

王晓毅 / 262

我国农民合作经济组织发展的现状与面临的问题

韩 俊 秦中春 张云华 罗 丹 / 277

Contents

Special Report

Social Policy of Roh Moo-hyun Regime in Korean

KIM Yong-Ik / 3

Theory and International Comparison

The Past, Present and Future of the Minimum Living Standard

System in the Resource-based Areas of Japan

—Taking the Case of Kyushu

LIU Xiao-mei, YANG Gang, ZHANG Yan-li / 35

**The International Experience of Social Policy Subject Development
and Its Illumination to China**

LIN Ka / 56

The State Force, Social Structure and Cultural Tradition

**—Theory Exploration and Comparative Analysis of the Welfare
Paradigm of China, Japan and Korea**

XIONG Yue-gen / 83

The Investigation Report on Japanese Agricultural Cooperative

YANG Tuan, SUN Bing-yao, BI Tian-yun / 112

**The Research Report on the Establishment and Development of
Social Welfare Work of the Japanese Agricultural Cooperative**

Lv Xue-jing / 143

**The Experience of Korean Agricultural Cooperative and
Its Illumination to China**

XU Xin-xin / 165

**Social Capital Formation and Policy Performance of Agricultural
Cooperative of Taiwan**

LIAO Kun-rong / 185

**The Cooperative Plan of the Principle of People's Livelihood
—Discussion on the Paper of Xue Xian-zhou “National
Cooperative Scheme”**

LIU Ji-rong / 220

**Recall the Cooperative of Southern Area in Yan'an
in Anti-Japanese War**

ZHANG He-tang / 227

Community Development and Community Cooperation

WANG Xiao-yi / 262

**The Present Situation and the Problems of Chinese
Farmers' Cooperatives**

HAN Jun, QIN Zhong-chun, ZHANG Yun-hua, LUO Dan / 277

特 稿

韩国卢武铉政府的社会政策

韩国前总统秘书室社会政策首席秘书长 金容益

高春兰* 译

一 绪论

对 20 世纪韩国所取得的成就人们往往称之为“汉江奇迹”，从 1950 年代初开始，在短短的 50 年内，韩国在战争废墟和冷战体制下取得了辉煌的成就，成为诸多以经济发展为目标的国家的研究对象。十年前，即 1990 年代中期，人们还普遍认为经济增长是市民过上幸福生活的唯一选择。Taylor-Gooby 认为古典福利国家一般应具备以下条件，即经济的高度发展、以现代化劳动市场为基础的低失业率、相对稳定的人口结构等（Taylor-Gooby, 2004）。随着经济的高速增长，韩国认为 Taylor-Gooby 所说的古典福利国家的条件已经具备，因而也希望像其他发达国家一样成为福利国家。

但是除了经济发展之外，实现福利国家的另一个重要因素即社会政策长期以来在韩国并没有得到重视。可以代表社会福利的社会政策仅仅停留在临时应急状态之中，应对产业化所带来的诸如失业、产业灾害、年老、疾病等所谓的旧风险（old social risks）而实施社会保险的时间不过是 10~20 年。到目前为止，只有养老保险、失业保险、伤害保险、健康保险等制度得以实施并有财政支持。

可以说，韩国目前的社会政策体系尚未形成成熟的社会安全网，但是现在却要面对西方福利国家经过 100 多年发展以后才出现的新社会风险（new social risks）。这是用过去传统福利国家的模式和制度难以应付的新的社会风险。这样一些西方发达国家已经经历过的新社会风险，如北美国家社会不平等和贫困的加剧、欧洲国家失业率和福利

* 高春兰：吉林省长春工业大学副教授，韩国釜山大学社会福利系在读博士。

费用的急剧增长等（Esping-Anderson, 1996）。韩国虽然创造了经济发展奇迹，但目前进入低增长时期，而当今发生在西方社会的诸如老龄人口增加、劳动力不足、贫困、失业、两极分化等新社会风险在韩国也不断出现。此外，西方福利国家所经历的由福利费用增加而引发的福利国家改革论在福利制度尚不成熟的韩国也被提及，因而增长优先还是分配优先的争论接连不断。从以上分析可以看出，放弃增长神话的盲目信念，谋求持续增长的新的方法乃是韩国社会政策所要解决的课题。

面对韩国所面临的社会政策困境，从2003年5月开始执政的参与政府（指卢武铉政府，下同，译者注），承担着改革和发展社会政策的历史使命，特别是要对社会政策进行系统规划和确立目标，同时要克服1997年以来金融危机^①所带来的困难，树立并实践可持续发展战略。

综合考虑这种状况，介绍在过去5年中参与政府为了实现经济增长和福利发展这两个目标而设计的国家发展规划和为实现这一蓝图而实施的战略，对试图实现经济增长和福利发展的国家来说是一个很好的例子。

因此，本文首先说明韩国所面临的经济及社会政策环境的变化和挑战，这是上面所说的产生新社会危险的内外环境变化，也是韩国所面临的新的风险。然后介绍为应对这种政策环境变化，促进经济发展而设计的面向2030年的国家远景规划（*Vision 2030*）。这是

① 金融危机是指由于企业经营和金融秩序不合理而引起的对外经常收支出现赤字，国家外汇储备下降，对国民经济造成巨大影响的现象。国际结算不能维持正常，自然对外信誉度下降，很难从国外引进资金，由此引发国内经济中的资本外流、货币价值和股价暴跌、金融机构破产，其结果国内企业破产、失业人员剧增、社会不稳定。韩国为了克服金融危机接受IMF（国际货币基金组织）的金融救济，以此为代价接受该组织提出的严格的紧缩财政和苛刻的调整结构的条件。韩国于1997年12月向IMF申请金融救济，从IMF借入195亿美元，从世界银行（IBRD）和亚洲开发银行（ADB）各借入70亿美元和37亿美元。韩国接受了IMF提出的紧缩财政金融、金融及企业进行结构调整、提高企业透明度等要求。韩国比预期提前3年，在3年零8个月以后，于2001年8月还清所有债务，完全度过了金融危机。参与政府执政以后，国家外汇储备急剧增加，到2006年末达到历史上最大规模，约有2400亿美元，继中国、日本、俄罗斯、中国台湾等国家和地区之后，成为第5个外汇储备最多的国家或地区。

包含经济政策和社会政策两个方面的国家发展战略。在此着重阐述参与政府提出的社会投资战略的意义和这个战略所指向的人力资本和社会资本的重要性,以及经济政策和社会政策互相支持、共同发展的战略。最后介绍根据国家发展前景和战略,参与政府在过去5年内所推行的社会政策的相关内容及其成就。

在经济增长和社会整合同步并举的情况下,韩国社会政策选择及其今后发展方向,对谋求新的社会政策方案的研究者和立法者来说具有重要的借鉴意义。

二 韩国所面临的新的社会政策环境

1. 世界化和知识资本的增长

众所周知,目前不仅是韩国,世界上所有国家都处于世界化浪潮之中。世界化是在资本主义市场经济条件下,以自由竞争和自由贸易为基础,把世界整合成单一市场和交易场所的过程(宋浩根等,2001)。如果一个国家的经济超越自身经济政治体系,同国内外因素相互联系、相互作用,那么世界化不仅对这个国家的经济领域,而且对政治、社会等所有领域都会产生强烈的影响。在世界化的潮流中像IBRD、IMF等国际组织通过金融资本把全球整合为一个市场,同时巨大的跨国公司顺着这种市场和资本的流向,超越一国,在世界市场中把世界捆绑成一个地球村。

另外,信息技术革命(Information Technology Revolution)成为促进世界化的动力。在20世纪末,以冷战的终结和资本主义市场的繁荣为前提,以计算机和网络的普及为手段,世界化成功地把地球变为单一市场。像脱缰之马的资本(unfettered capital)超越时空,使国家间的金融交易和金融往来成为可能,而世界市场又把进入这一领域的企业引向无限的竞争之中。尤其是信息技术革命加速了意在竞争中占据优势的产业部门的技术开发。企业的技术竞争和研发(R&D)领域的投资成为企业在市场中求得生存的唯一条件。这种信息技术革命把各国的产业体系从制造业中心向高科技中心转移,与之相伴随的是要求培养与此相适应的具有高新技术和创新能力的

人才。世界化之前强调土地、劳动等物质资本，而现在已经到了重视知识资本的时代。

由世界化和信息技术革命引发的重大变化，我们在劳动力市场的变化中可见一斑。一方面，在资本的自由流动和世界市场的影响下，企业为了应对市场的变化，在雇用问题上对劳动力市场采取弹性化（柔性化）战略，即缩减正规岗位雇用比率，扩大非正规性工作岗位。另一方面，由于技术和信息决定企业的成败，因而企业把主要精力放在以知识资本为基础的高附加值产品开发上，劳动密集型产业渐渐衰退。这种现象使得需要有竞争力的人力资本的工作岗位不断增多，而非技术工种逐渐减少。劳动力市场的变化在社会政策上要求既要注重保障基本收入的工作岗位，也要开发具有竞争力的人力资本岗位，并以此为依据制定和实施新的社会政策。

在世界化的潮流中，韩国不断增强国家竞争力，在世界市场上确立其地位。1977年韩国人均国民收入不到1000美元，仅过8年的1985年人均国民收入增加10倍多，达到11432美元。1996年韩国加入OECD，进入先进国家的行列，2006年人均国民收入达到18356美元，2007年预计超过2万美元。特别是韩国贸易规模处于世界第12位，进出口贸易规模不断扩大，同时与智利（2002年）、东盟（ASEAN，2006年）、新加坡（2004年）、美国（2007年）签订自由贸易协定（FTA），现在正与欧盟（EU）进行谈判。

但是韩国的世界化进程并非都是顺利的。仅仅在10年前，由于金融危机，外汇储备见底，不得不向IMF申请金融救济，韩国经济进入受IMF管制时期。金融危机之前韩国人均国民收入上升到12000美元，但1998年下降到7000美元，所有企业都按照IMF的要求通过劳动弹性战略强化企业竞争力。由于劳动弹性战略的实施，许多工人失业。此时在韩国能够解决因经济危机冲击而发生的失业、贫困等社会危险的社会安全网尚未健全，而经济危机暴露出问题的严重性，使国家认识到社会政策的重要性，因而经济危机成了韩国加大社会投入，构建社会安全网，发展社会政策的良机。

现在韩国已经克服了金融危机，经济正在稳步增长。但是由世界化的余波而引发的收入不平等、产业间和企业间的两极分化等问

题尚未得到解决，特别是非正规职业的增加，降低了人们的生活水平，成为阻碍经济发展的最大因素，因而在韩国有必要更加集中社会政策性投资。但是另一方面也有反面呼声，即认为日益增长的社会支出阻碍经济增长。因国家特性、政治体制不同，世界化对福利国家的影响可能会有所不同（Gilbert, 2002），但在韩国，世界化的加速和福利需求的膨胀，引发的却是增长优先还是分配优先的争论，这个争论同进步还是保守的理念冲突一起成为继续讨论的话题。

2. 低出生率和老龄化的加深

如果说世界化是全世界共同面对的环境之一，那么韩国的低出生率与老龄化的趋势是决定韩国社会政策、经济政策未来走向的独特变数。当然低出生率和老龄化不仅仅是韩国面临的问题，但韩国的低出生率和老龄化速度在世界各国都是罕见的，由此引发的社会问题也是非常严峻的。

据统计厅《人口动态统计年鉴》记载，韩国的合计出生率（一位女性一生可生育子女的平均数，译者注）1970年代为4.53人，1990年代为1.60人，到2005年只有1.08。这个数字比美国（2.04）、英国（1.74）、德国（1.37）、日本（1.29）（2004）及OECD平均1.6还要低，几乎达到世界最低点。不仅如此，老龄化速度也是异常快。2000年韩国老年人口比例已经超过全国人口的7%，进入“老龄化社会”，2018年将超过14%，要进入“老龄社会”。这样的老龄化速度比世界上老年人口最多的日本还要快。日本的老龄人口由7%达到14%用了24年时间，而韩国预期比日本要少6年，只需要18年的时间。低出生率和老龄化问题意味着减少国家发展动力的人力资源，而且具有生产能力的人口急剧减少。如果韩国的低出生率和老龄化速度持续维持下去，那么到2020年韩国人口将有4995万，达到最高峰，以此为转折点以后便逐渐减少。如图1所示，劳动人口预计在2016年为转折点，此后迅速减少。2007年65岁以上的人口约有9%，但到2050年，65岁以上老年人口占全体人口的38.2%。现在劳动人口占71.7%，到2050年约占人口总数的53%。

韩国老龄化速度如此之快的原因是什么呢？一方面在于经济增长而引起的生活水平的提高、医学技术的发展而导致人的寿命延长；

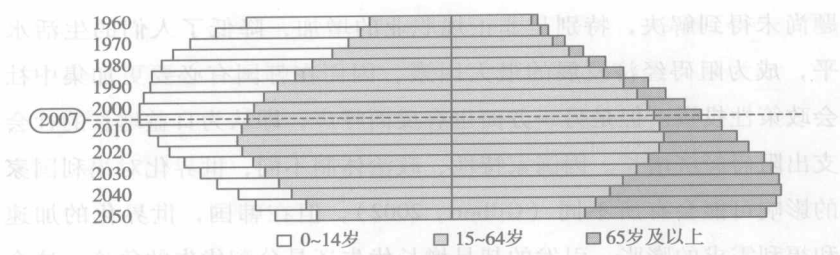


图1 韩国急速的低出生率和老龄化趋势

另一方面在于第二次世界大战和韩国战争（1950 ~ 1953 年在朝鲜半岛发生的战争，译者注）以后出现的人口高峰期（baby boom）以及 20 世纪六七十年代国家的人口政策。在各国人口结构中直接或间接接受“二战”后人口高峰期的影响是共同现象，但是在韩国，战后（包括韩国战争）出生的人口规模比哪个国家都要大。在韩国，人口出生率的高涨持续了 20 年，到 1970 年因国家人口政策的调整而降低。如前所述，合计出生率 1970 年为 4.35，此后逐年下降。现在 1950 年代出生的人大都是四五十岁，他们历经韩国经济发展的 20 世纪八九十年代，为经济发展做出了巨大的贡献，到 2020 年他们大都进入老龄人口的行列。如图 2，韩国未来人口发展趋势中显示，老龄人口不断增加，而低龄人口逐渐减少。由此韩国的人口模型是由三角形、坛罐形向水瓶形发生变化，到 2050 年可能成为倒金字塔形模型。

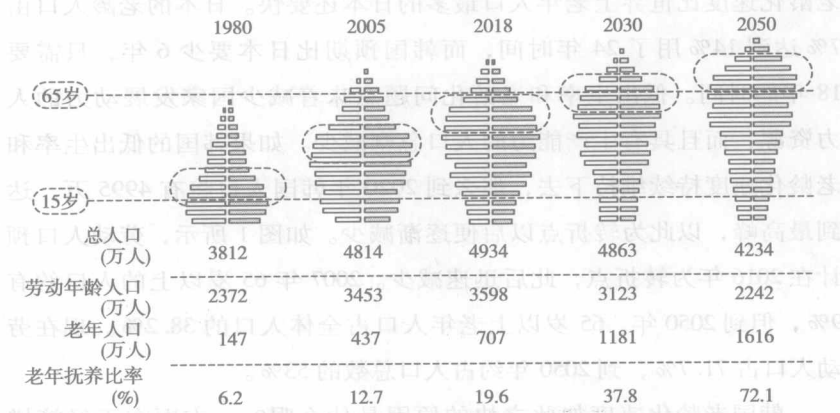


图2 韩国未来人口发展趋势

低出生率和老龄化现状使韩国劳动力人口急剧下降，对韩国社会的发展造成极大影响。特别是 2020 年以后，战后出生的人口开始进入老龄期，这一时期也是韩国为应对老龄化而构筑“马其诺防线”时期。为了克服这些困难，韩国政府虽然做了坚持不懈的努力，但还是需要通过更加积极、更加集中的社会政策来解决这些问题。尤其是在老龄人口的社会安全网尚未成熟的情况下，下一代的抚养负担更加艰巨，社会政策的作用显得更加重要。

3. 两极分化 (Polarization)

韩国社会面临的另一个重要的政策环境是两极分化的加剧。1990 年代以后，韩国受到了世界化和新自由主义劳动力市场弹性化战略的影响，同时又经历了 1997 年东南亚金融危机。在这个过程中韩国的内需、产业、企业、收入、消费等方面都出现了两极化的现象。虽然出口一直保持旺盛的势头，但内需、产业停滞，二者之间的差距急剧扩大。资本投资集中在技术密集型产业，诸如 IT 产业成长迅速，劳动密集型企业成为夕阳产业，特别是创造大量劳动岗位的制造业逐渐衰退，服务业不断成长。不仅在产业之间两极分化严重，而且在企业之间这种分化也日益加深，大企业每年更新创利纪录，但中小企业经营艰难，破产企业日益增多。

对待两极分化问题，社会政策更加关注贫富差距的深化，即收入的两极化。1997 年金融危机以后，韩国的收入不平等现象更加严重，这通过基尼系数、收入五分位分布、相对贫困率上升的趋势可见一斑。详见表 1、表 2。

表 1 韩国的收入不平等趋势

单位：%

年 份	1997	1998	1999	2002	2003	2004	2005
基尼系数 (Gini Coefficient) (以城市劳动者家庭为标准)	0.283	0.316	0.320	0.312	0.306	0.310	0.310
收入五分位分布 (Income Quintile Distribution)	4.49	5.41	5.49	5.18	5.22	5.41	5.43

资料来源：统计厅 (2005)。