

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

社会保障研究

Social Security Studies

2009年第1期（总第9期）

主 编 郑功成

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动社会保障出版社

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

国家985工程支持建设

社会保障研究

Social Security Studies

2009年第1期（总第9期）

主 编 郑功成

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障研究. 2009年第1期:总第9期/郑功成主编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2009

ISBN 978-7-5045-8064-1

I. 社… II. 郑… III. 社会保障-文集 IV. C913.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 159437 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

新华书店经销

北京人卫印刷厂印刷 北京密云青云装订厂装订

787 毫米×1092 毫米 16 开本 14.25 印张 319 千字

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

定价: 20.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

《社会保障研究》是由中国人民大学中国社会保障研究中心创办、中国劳动社会保障出版社出版的一份社会保障理论学术连续性出版物，它由国内外知名社会保障专家学者担任学术委员，共同构建高水准的、国际性的中文版社会保障理论研究园地和学术交流平台。

每年6月、12月连续出版。

学术委员会名单

学术委员会主任

郑功成 中国人民大学教授

学术委员会委员（按姓氏笔画为序）

王延中	中国社会科学院研究员	杨燕绥	清华大学教授
仇雨临	中国人民大学教授	何文炯	浙江大学教授
申曙光	中山大学教授	宋宝安	吉林大学教授
吕学静	首都经济贸易大学教授	张秀兰	北京师范大学教授
关信平	南开大学教授	林 义	西南财经大学教授
孙树菡	中国人民大学教授	林 卡	南京大学教授
李 玲	北京大学教授	郑秉文	中国社会科学院研究员
杨 团	中国社会科学院研究员	潘锦棠	中国人民大学教授

特邀学术委员

彼特·汤森	英国伦敦经济学院终身荣誉教授
艾伦·沃克	英国谢菲尔德大学教授
贝克尔	德国马普外国与国际社会保障法研究所教授
金子能宏	日本国立人口·社会保障研究所教授
武川正吾	日本东京大学教授
广井良典	日本千叶大学教授
沈 洁	日本浦和大学教授
金渊明	韩国中央大学教授
李惠灵	韩国延世大学教授，总统社会政策顾问
周永新	香港大学教授
黄黎若莲	香港城市大学教授
吕建德	台湾中正大学副教授

主 编
编 辑

郑功成
刘志宏 彭宅文

目 录

经济危机后的社会融合课题：以韩国为例	[韩] 卞榕棠(1)
论生产型社会政策和发展型社会政策的差异和蕴意	林 卡 赵怀娟(15)
论社会保障公共服务	杨燕绥 杨 娟(27)
论社会分层与社会福利制度的关系	宋宝安 李艳艳(35)
中国农村社会保障的现状与未来发展	王延中等(43)
转型国家养老金制度改革的性别视角分析	李 娟(62)
全球社会政策的兴起：以社会救助制度为例	[德] 鲁思来(77)
社会救助筹资及经费管理模式国际比较	关信平等(98)
对《中华人民共和国社会救助法（征求意见稿）》的修改建议	
——兼论社会救助法的基本特征及定位	张秀兰 朱勋克(111)
低保、最低工资、社保缴费与个人所得税政策的衔接：以上海市为例	郑春荣(125)
中国医疗救助政策框架分析与医务社会工作实务战略重点	刘继同等(139)
医疗保障水平与制度公平性研究	
——以北京市医患关系调查与医保制度分析为例	张 琪 张 捷(158)
德国的残疾人社会保障	[德] 戴蓓蕊(173)
“5·12 汶川地震”残疾人状况调研：基于绵阳市北川县的实证研究	华颖等(180)
略论我国残疾人社区工作	郭春宁(200)
中国社会保险“碎片化制度”危害与“碎片化冲动”探源	郑秉文(209)

Contents

Social Integration in the Aftermath of the Economic Recession:	
Case of South Korea	<i>Yong-Chan Byun</i> (1)
On the Ideals of Productivist and Developmental Social Policies:	
an Conceptual Inquiry and its Implications	<i>Ka Lin Huaijuan Zhao</i> (15)
Thinking on Public Service in Social Security	<i>Yansui Yang Juan Yang</i> (27)
The Relationship between Social Stratification and Social Welfare	
.....	<i>Baoan Song Yanyan Li</i> (35)
Social Security in Rural China: the Current Situation and Development Prospects	
.....	<i>Yanzhong Wang Xia Wei Yuqi Long Dasheng Shan Fenglei Jiang</i> (43)
Pension Reform in Transition Countries: the Gender Perspective	<i>Juan Li</i> (62)
The Formation of Global Social Policy: the Case of Social Assistance	
.....	<i>Lutz Leisering</i> (77)
An International Comparative Review of Social Assistance's Financing and	
Appropriation Model	<i>Xinping Guan Feibei Zheng Meng Xiao</i> (98)
Comments on the Draft of Social Assistance Law of the People's Republic of	
China	<i>Xiulan Zhang Xunke Zhu</i> (111)
The Coordination of Minimum Living Allowance, Minimum Wage, Social Security	
Contribution and Personal Income Tax Policy: the Case of Shanghai	
.....	<i>Chunrong Zheng</i> (125)
China Medical Assistance Policy Framework Analysis and Strategically Priority	
in Medical Social Work Practice	<i>Jitong Liu Jun Yan Lingzhi Kong</i> (139)
A Study on the Level and Fairness of Medical Security: Based on the Survey of Doctor-	
Patient Relationship and Policy Analysis in Beijing	<i>Qi Zhang Jie Zhang</i> (158)
Social Security for Disabled Persons in Germany	<i>Barbara Darimont</i> (173)
A Research on Wenchuan Earthquake Disabled Persons: Evidence from Empirical	
Investigation on Beichuan	<i>Ying Hua</i>
.....	<i>Yanyang You Wei Huang Jie Xin Kongjia Zhang Hui Li Yu Liu</i> (180)
Community Care Services for People with Disabilities in China	<i>Chunning Guo</i> (200)
Origin and Hazard of the Fragmented Social Security System in China	
.....	<i>Bingwen Zheng</i> (209)

经济危机后的社会融合课题：以韩国为例

卞 榕 桀^{*}

【摘要】 韩国政府一直努力将经济的持续性增长与国民的生活水平及生活质量相联系。然而，韩国所面临的国内外环境的变化很可能会成为阻碍经济持续增长的绊脚石。要保持经济增长与社会发展，就需要保持一定程度上的平衡和平等，并克服社会排斥。相反，增长、可持续发展要求以社会融合为前提，克服社会排斥，为发展打下良好的基础。克服当前的经济危机，就要推进社会融合性的社会政策。韩国政府为应对发展的需求，正在推动各种社会融合政策，如采取绿色增长政策，以维持经济增长与生活质量之间的平衡；采取积极福利政策，以强化社会安全网。本文会先聚焦于韩国经济危机的现状和直接受到经济危机冲击的弱势阶层，其后考察社会融合的概念和国际动向，以及韩国政府为应对经济危机而采取的战略取向。

【关键词】 经济危机 社会保障 经济增长 社会融合 韩国

一、序 论

由美国次贷危机逐步发展起来的全球金融危机已开始影响到实体经济了，而且其影响还在不断扩大。由联合国最近发表的 2009 年度世界经济增长率悲观期望指数可知，全球平均增长率为-0.4%，其中最为严重的是美国、日本、欧盟，其数值分别为-1.9%、-0.6%和-1.5%，均为负增长（UN，2009）。韩国经济是以出口为主导的，预计韩国 2009 年的经济增长会因全球金融危机的扩散勉强保证在-2%左右。

韩国的潜在增长率由 20 世纪 80 年代的 8.6%减少到了 90 年代的 6.3%，最近仅仅维持着 4%的水平，而且内需消费和制造业、服务业等的生产力增长势头也逐步钝化。在内需不足的情况下，国际金融市场的不稳定、全球危机的扩大等对外经济条件的恶化会使当前的增长趋势钝化一直持续下去。家庭负债的扩大、对未来收入的担忧、收入不均的深化、就业不足等实体经济不景气程度深化的趋势预计会成为当前消费钝化的因素。

^{*} [韩] 卞榕桀：韩国健康与社会事务研究院研究员，研究、规划部主任。本论文是基于健康与社会事务研究院于 2009 年 5 月 27—28 日，在韩国首尔举办的社会保障国际论坛的讲演内容写成的。

这种对内、对外式的经济危机可能还会引发内需不足、就业不足及物价不稳定等,其结果会成为收入不稳定的主要因素,扩大阶层间的差距,在整体社会发展过程中被排斥的阶层还可能会不断增加。若将中产阶层定义为中位收入的 50%~150%,中产阶层的实际收入在 2003 年恢复到了 1997 年经济危机以前的水平,1995—2005 年平均增长了 1.6%,收入水平下位 20% (低收入阶层) 的实际收入要比 1997 年的水平还要低,表现出了收入增长停滞的状态(俞庆俊等,2008)。低收入阶层收入增长停滞可能是由整体劳动需求面的因素引起的,特别是国际产业结构的变化导致了制造业部门雇佣的缩小,即缩小了低收入阶层的工作岗位,成为了收入无法提高的主要原因。

政府为了维持其引导未来社会的发达国家形象,试图通过增长亲和式政策找回市场经济的活力,并以此为基础构筑充实、有效的社会安全网来促进社会融合,致力于持续的国家发展。社会融合是持续增长构成的政治经济学条件中的主要因素,在应对新社会风险(New Social Risks),通过消除社会矛盾克服经济危机的过程中是不可或缺的。为跨越阶层间、世代间鸿沟的沟通和合作、构建和谐社会的社会融合会与经济增长共同成为保障国民幸福生活的捷径。

韩国为了同时实现经济增长和社会融合,提出了积极福利(Active Welfare)政策,并作为国政的指标之一,各种相关的社会政策正在推进之中。积极福利弥补了政策效果的非实效性、资源的非效率性分配等缺陷,是积极应对社会经济环境的理念,可以为未来可持续发展的福利体系而构筑经济发展和福利扩大的良性循环结构。但全球经济危机同时威胁着各国的经济增长和社会融合,韩国也未能幸免,所以正在努力通过积极的应对,建立适当的社会安全网系统。

在本文中,我们会先聚焦于经济危机的现状和直接受到经济危机冲击的弱势阶层,其后考察社会融合的概念和国际动向,并重点讨论应对经济危机的当今政府社会融合战略。

二、经济危机的影响

因经济危机,韩国的贫困率和失业率都在上升,收入分配指标也不断恶化。根据韩国健康与社会事务研究院的预测资料,若 GDP 增长率为负,则绝对贫困率维持在 13%~14% 的水平上,失业者会达到 100 万人以上,基尼系数在国际货币基金组织经济危机时上升后一直未能得到恢复,这种情况继续恶化的可能性非常高(金未坤,2009;崔成恩,2009)。

经济危机直接导致了失业率的上升,紧随其后的便是贫困率的上升。由图 1 所示,1998 年的经济增长率跌到了谷底,为 -6.9%;失业率也达到了顶点,为 7.0%。失业率也在 1 年后,即 1999 年达到了顶点,为 -8.6%。与经济增长率、失业率等经济指标的恢复速度相比,贫困率及不均指数等社会经济的恢复速度较慢,因经济的恶化而导致其冲击力表现出了持续化的趋势,进而引起了就业和收入分配结构的变化,这可能会导致冲击的长期持续化(见表 1)。结果就是,中产阶层越来越少,低收入阶层、儿童、老年人、残疾人、单亲家庭等弱势阶层的生活质量持续下降,失业率和贫困率上升也可能导致自杀、家庭解体、生存型犯罪的增长等社会病态现象。

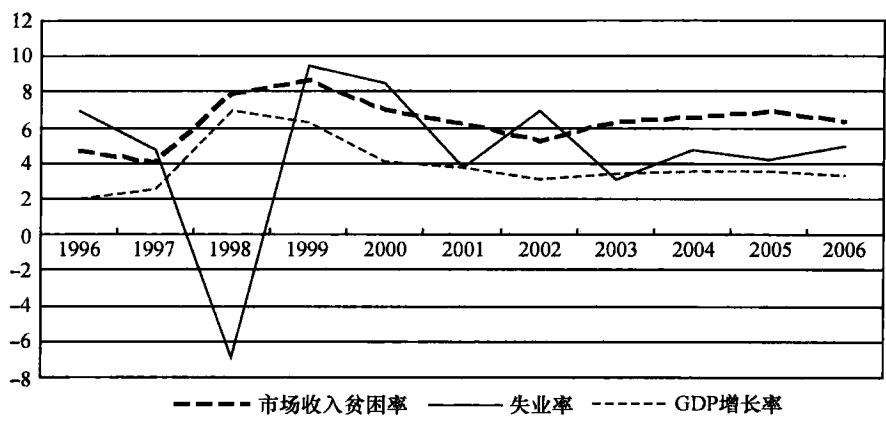


图 1 IMF 经济危机以后的韩国经济增长率、失业率和贫困率
资料来源：金勇厦（2009）

表 1 经济增长率导致的贫困率模拟结果 单位：%

基本假设		推定出的结果	
GDP 增长率	失业率 ¹⁾	相对贫困率（以中位收入 40% 为标准） ²⁾	绝对贫困率 ³⁾
4	3.40	12.42	11.85
3	3.50	12.79	12.24
2	3.70	13.20	12.63
1	3.80	13.57	13.03
0	3.95	13.96	13.42
-1	4.10	14.35	13.81
-2	4.25	14.74	14.20
-3	4.40	15.13	14.59
-4	4.55	15.52	14.98

注：1) 求职期间以 4 周为标准，使用的是韩国发展研究院（KDI）中的资料，其余为假设。

2) 可支配收入不足中位收入 40% 的人口比率，除去了农渔民家庭外的所有家庭。

3) 除了农渔民家庭的所有家庭。

资料来源：金未坤等，内部资料，韩国健康与社会事务研究院，2009。

因为经济危机，弱势阶层，即劳动贫困层、信用不良者、老年人、残疾人、儿童等的贫困率预计还会上升，其数量也会大幅增长。首先，劳动贫困层或信用不良者的失业和就业中断，使得很多劳动者无法承受住房价格的下降和利率上升的冲击，沦落为信用不良者或面临破产，劳动贫困层的贫困化恶化了子女教育条件，潜在着贫困传及下一代的危险。还有中产阶层可能会因突然的贫困化，在无法承受经济、心理上的冲击时选择极端行为。

一方面，经济危机不但恶化了老年人的经济状况，还可能会同时弱化主要赡养人——子女的赡养能力。青壮年层的失业增加，还会缩小老年人的经济活动机会，减少其劳动收入，子女的经济情况恶化还会导致私人转移支付的减少。经济危机导致的老年人贫困恶化会阻碍

适当的服务利用,直接引起老年人的健康及活动功能下降,会因无法得到适当的保健医疗服务,加快健康及活动能力下滑速度,最终增加私人、社会的负担。经济危机还会因家庭内赡养功能的下降引发虐待老年人或遗弃老年人现象的增加。

经济危机会使得因实物景气的停滞而减少企业活动,残疾人与非残疾人相比人力资本水平要低,生产率也低,所以残疾人雇佣率会更加低,预计会严重影响残疾人生活质量。整体国民收入的减少会导致残疾人家庭的主要收入来源之一——私人转移支付收入低于现在的水平。残疾人家庭的收入下降必然会使得残疾的治疗及维持、日常生活及社会生活的必要支出及附加费用支出的减少,最终使残疾人生活水平变得更加恶劣。

失业及贫困家庭的增加会使儿童贫困率上升及更多的家庭解体,最终会导致弃儿、迷路儿童迅速增加,相伴而生的就是社会福利服务的需求增加,需要机构保护、家庭托养的儿童急增;离家出走的儿童、儿童相伴自杀等危险性猛增,而且由此增加的个人损失及社会成本也会不断上升。家庭经济实力的下降还会导致上流学校入学率下降及贫困世袭可能性的增加。儿童是我们社会的未来,儿童危机会直接与我们整体社会性危机相接,因此我们迫切需要导入援助弱势儿童及其家庭的机制,来预防家庭的解体。

经济危机导致了贫困的增加,这与核心家庭化相关,其中还存在促使家庭解体加速化的倾向。家庭结构的变化弱化了家庭内部保护功能,家庭对老年人、残疾人、儿童的保护功能逐步弱化引发了更多的遗弃、放任、虐待老年人和儿童现象,对由弱势人口组成的家庭的私人转移支付减少使得弱势阶层的贫困现象愈演愈烈。这种经济停滞的长期化直接与就业和收入下降相联系,预计会使得市民、弱势阶层的生活稳定受到极大威胁。

所谓贫困阶层意味着可得收入能力的丧失,即年老、残疾、疾病等导致丧失劳动能力是贫困的主要原因。在过去经济增长迅速的时期是雇人难时期,所以大部人劳动者不可能贫困。个别劳动者的贫困是由个人懒惰或不努力工作导致的,所以也未能受到社会的关注。但在1997年国际货币基金组织经济危机后,社会环境发生了极大的变化。全球化导致国家间争端不断,由此引发的企业和就业弹性(非正规就业)不断扩大、企业结构调整和效率化及多元化家庭形式出现和家庭解体等成为了劳动贫困(working poor)、长期失业、青年失业、女性户主现象、单亲家庭等新贫困的主要原因。

这种“新社会风险”引发的贫困称为新贫困。所以新危机阶层是因社会结构发生变化而出现的。更严谨地说,危机阶层是指“沦落为贫困阶层的人口因新社会风险而出现的贫困”,这在学术表现上可能更为妥当,政策内涵也要更高一些(金勇厦,2009)。所以现在的贫困层中包括危机阶层,沦落为新贫困层的贫困人口中也包括危机阶层。1997年经济危机以前,传统贫困是主流,但经济危机以后新危机阶层表现出了上升趋势。

如果将新危机阶层概念定义为“沦落为贫困阶层的人口因新社会危险而出现的贫困”,危机阶层的规模可以界定为“属于危机阶层的总家庭成员数”。2007年的经常收入在最低生活费以下的劳动贫困层预计将达到156万人。根据2009年经济展望假定,劳动贫困层的规模预计会在179万人(假设经济增长率为4%)到242万人(假设经济增长率为-4%)之间(见表2)。这里所指的劳动贫困阶层是指“有劳动能力的贫困家庭成员数”,主要是劳动政策的对象。

表 2

2009 年劳动贫困阶层的推定结果

2007 年劳动贫困层	基本假定		推定结果			
	GDP 增长率 (%)	失业率 (%)	贫困率增加幅度 ¹⁾ (%)	增加的贫困家庭数 ²⁾	增长的劳动贫困家庭数 ³⁾	增长的劳动贫困层 ⁴⁾ (万人)
156 万人 ⁵⁾	4	3.40	1.09	176 054	126 735	23.2
	3	3.50	1.44	232 283	167 933	30.8
	2	3.70	1.83	296 463	213 414	39.1
	1	3.80	2.19	353 692	254 611	46.7
	0	3.95	2.56	413 896	297 950	54.6
	-1	4.10	2.93	474 101	341 290	62.5
	-2	4.25	3.31	534 305	384 629	70.5
	-3	4.40	3.68	594 510	427 968	78.4
	-4	4.55	4.05	654 714	471 307	86.4

注：1) 与 2007 年相比 2009 年的绝对贫困率上升幅度。

2) 贫困率增长幅度乘以全国家庭数 (16 158 334) 得出。

3) 属于最低收入的 100%~150% 家庭中乘以劳动贫困家庭比率 (71.99%) 得出。

4) 适用于次级阶层及再次级阶层劳动贫困家庭中平均劳动能力人数 (1.83 人)。

5) 属于绝对贫困的劳动贫困层。

资料来源：金勇厦 (2009)

劳动贫困层规模并不等于危机阶层的规模。因为危机阶层中还包括与劳动贫困层共同居住的无劳动能力家庭成员。所以危机阶层不但是劳动政策的对象，还是福利政策的主要对象。由应急性社会安全网对策 (contingency plan) 的观点来看，危机阶层规模分为经济危机前和后，其推定结构见表 3。^① 2008 年经济以前，由新社会危险引发的危机阶层在 2007 年约有 282 万人。2008 年经济危机以后，由新社会危险附加的危机阶层估计会有 32 万~120 万人。

经济危机影响到的不单是低收入阶层贫困层，还有中产阶层。^② 根据最近由韩国发展研究院发表的有关“中产阶层定义和推定”的研究资料 (俞庆俊等，2008) 可知，金融危机以后过去 10 年间，韩国社会中产阶层的规模减少了 10% 左右。1996 年约占到 68.7% 的中产阶层比率在 2000 年为 61.1%，2006 年为 58.5%，2007 年下降到了 57.6%。相反，贫困层的比率由 1996 年的 11.2%，上升到了 2000 年的 15.5%，2006 年为 17.4%，持续增加到了 2007 年的 17.8%。上流阶层的比率由 1996 年的 20.1% 持续增加到了 2007 年的 24.6%。1996 年到 2007 年间，由中产阶层向上移动到上流阶层的家庭约为 3.4%，相反由中产阶层下落到贫困层的家庭约有 7%，沦落为贫困层的家庭比重达到上升为上流层家庭的 2 倍。韩国发展研究院在分析中产阶层有关指标恶化的原因时指出，经济停滞、自营业结构调整导致

① 由社会危险出现的危机阶层大部分具有劳动能力，所以由有劳动能力家庭推定危机阶层的规模。

② 对中产阶层的概念定义存在差异，本文分为贫困层 (不足中位收入的 50%)、中产阶层 (中位收入的 50%~150%)。

表 3

2009 年危机阶层的推定结果

2007 年劳动贫困层	基本假定		推定结果			
	GDP 增长率 (%)	失业率 (%)	贫困率增加幅度 ¹⁾ (%)	增加的贫困家庭数 ²⁾	增长的劳动贫困家庭数 ³⁾	增长的危机层 ⁴⁾ (万人)
282 万人 ⁵⁾	4	3.40	1.09	176 054	126 735	32.3
	3	3.50	1.44	232 283	167 933	42.8
	2	3.70	1.83	296 463	213 414	54.4
	1	3.80	2.19	353 692	254 611	64.9
	0	3.95	2.56	413 896	297 950	76.0
	-1	4.10	2.93	474 101	341 290	87.0
	-2	4.25	3.31	534 305	384 629	98.1
	-3	4.40	3.68	594 510	427 968	109.1
	-4	4.55	4.05	654 714	471 307	120.2

注：1) 与 2007 年相比 2009 年的绝对贫困率上升幅度。

2) 贫困率增长幅度乘以全国家庭数 (16 158 334) 得出。

3) 属于最低收入的 100%~150% 家庭中乘以劳动贫困家庭比率 (71.99%) 得出。

4) 适用于次级阶层及再次级阶层劳动贫困家庭中平均劳动能力人数 (2.5 人)。

5) 全国家庭数 (16 158 334) × 2007 年绝对贫困家庭率 (14.1%) × 劳动能力家庭比率 (56.4%) × 平均家庭成员数 (2.2 人)。

资料来源：金勇厦 (2009)

的自营业者沦落、家庭解体又使得一人贫困家庭增加。因此有必要在政府层面制定出可以保障中产阶层的对策。

为防止处于危机中的国民不再陷入更恶劣的情况中，进而为克服危机并东山再起，有必要在政府层面制定出对策来减少国民的不安，并由此实现社会融合。这也符合以保障社会弱者和市民稳定生活并提高国民生活质量为目标的国政指标——积极福利，还有国政运营方向之一——关注民间的温暖国政。

三、社会融合的概念与国际趋势

在韩国，社会融合概念大体上有 3 种翻译方法，即 Social Inclusion、Social Integration、Social Cohesion (卢大明，2009)。但这些概念间存在重要的差异。首先，Social Inclusion 是指保护那些不被社会保障制度所覆盖的人，在广义上指保障所有国民不至于受到贫困和失业等社会风险的威胁。因此这一概念与其被表现为社会融合，不如说更接近于社会性包容。接下来，Social Integration 是指向所有人提供同等的机会和权利，指向统合目标，有时还会被解释说具有过分强调平等的负面意义。这一概念因法国共和主义传统具有强制要求肯定共和价值的倾向。例如法国公共教育机构 (非宗教教育机构) 强调非宗教教育的重要性，所以他们无法容忍各种宗教行为，这与禁止伊斯兰女性戴面纱如出一辙。最后，Social Cohesion 是指使共同体成员对共同体具有从属感，共有同样的愿景，使带着各种背景的成员享受到同

等机会，使带着各种背景的个人走向强力、肯定的关系。因此在克服经济危机中，这种 Social Cohesion 概念作为社会融合政策而大力推动是非常必要的。

20 世纪 90 年代以后，世界很多国家都在头痛的问题是失业或低工资劳动者比率的不断增加，收入不平等的不断深化，最终引发了社会融合弱化现象。考虑到持续性的社会风险增加，尽早建立吸收冲击的措施来解决社会融合性弱化问题是无法规避的课题。并且，就算摆脱了危机情况，社会危险的增加趋势也很难消除。也就是说，若要提高社会融合性就必须构筑制度平台，否则就算克服了危机也很难提高社会融合性（卢大明，2009）。在欧盟层面上推动的社会融合政策或社会包容政策（Social Inclusion Policies）根据成员国达成共识的原则，成为个别国家为提高社会融合性而建立的国家实践计划（National Action Plan），并以此为基础建立了评价持续性政策成果的体系（姜信旭等，2005；文振英，2004）。实际上欧洲的社会融合指标（Social Inclusion Indicators）可以通过重要的政策领域和指标为社会融合政策现状和方向提高审视角度。表 4 与欧盟的社会融合指标相关联，提出了收入、就业、教育、医疗、住房等日常生活中的典型指标。

表 4 欧盟的社会性排斥指标

区分	领域	指标
一级指标 (Primary Indicators)	收入	1. 贫困率
		2. 收入分配
		3. 贫困持续性
		4. 相对贫困的差异
	地区性联盟	5. 地区 (NUTS) ¹⁾ 层次的就业率
	失业	6. 长期性失业
		7. 无就业的家庭成员数
	教育	8. 丧失早期教育的机会
	寿命	9. 平均预期寿命
	健康	10. 各收入层次的自觉性健康状态
二级指标 (Secondary Indicators)	贫困	1. 贫困分布 (dispersion)
		2. 特定视角上的贫困率变化
		3. 转移支付前的贫困率
		4. 持续贫困率
	收入分配	5. 基尼系数
	失业	6. 长期失业者比率
		7. 超长期失业者比率
	教育	8. 低学历比率

注：1) NUTS 是指欧洲分地区的单位。

资料来源：L. Bardone and D. Stanton (2003), "The Experience of Developing Indicators in the Social Protection Committee's Indicators Sub Group", Paper Presented to the 23rd, CEIES seminar: Social Protection Statistics. Lisbon Annex; 转引自姜信旭，金安娜 (2005)。

社会融合国家实践计划是指通过对影响社会融合的核心政策领域进行监督而建立的综合性、预防性的综合政策（卢大明等，2009）。社会融合国家实践计划的目标，第一，缓解各阶层及集团间矛盾，提高社会融合性，为经济增长和政治稳定奠定基础；第二，国家为稳定国民生活，预防国民生活中的危险，建立具体计划来应对社会风险，提供安全感；第三，统一现在分散着的政策，构筑可检查、调整的管理体系，保障政策目标有效实现。

建立具体实践计划的过程如下：第一，社会融合政策要关注的部分是正确把握社会融合的实况。那么就要先构筑可以计算出社会融合指数的分析模型，加强准备必要数据的工作。第二，通过监督社会融合实况，准确把握问题领域及危机阶层。第三，通过社会融合指标发现问题领域和危机阶层，即可得出援助他们的政策。这就需要准确把握领域对象，其后通过锁定（Targeting）目标群体的方式进行，其结果就是社会融合国家实践计划。在此过程中，政策协助和政策调整功能会起到重要作用。第四，对执行政策的评价也会起到重要作用。换言之，对现有政策进行成果评价的同时，还需要解决问题的措施。

可以担当这种政策管理职能的组织机构在广义上需要具备两种条件：第一，必须是要处于个别部委之上的组织，即可以调解各种部委的政策、可以进行预算调整的组织。第二，必须是稳定的组织。也就是说，不可以是临时运营的委员会，必须是可以保障政策管理持续性的组织形式。^①换言之，需要一个可以有效推进社会融合国家实践计划，并专门负责此项工作，并可以有效调解管理部委间业务的管理组织。

四、社会融合的课题和政府的应对战略

（一）为社会融合的课题

韩国社会在过去半个世纪的发展过程中，各种阶层和集团的需求在不断涌现。其中，最为共通的需求是经济发展和伸张民主权利的需求，可以说在一定程度上这方面的需求通过工业化和民主化过程得到了解决。在此过程中，社会融合问题不断涌现出来，为解决这些，政府实施了各种各样的社会政策。但社会融合的所有问题并没有得到完美的解决，由另一侧面来说新矛盾因素不断萌生。特别是最近因经济危机新需求不断表现出来，社会融合的政策课题变得更加重要。在此，对新增长的需求、生活质量的需求、福利需求及政府的信任度在社会融合中也成为了重要课题。

1. 对新增长的需求

经过过去 10 余年的发展，韩国大多数国民在新发展与增长方面达成了共识。这与 20 世纪六七十年代的产业化、80 年代的民主化，以及进入 90 年代以后指向世界先进国家时直面经济危机的历史经验不无关系。韩国面临过 1997 年经济危机以后，与其他经历过经济危机的东亚国家相比，其经济复苏与发展程度明显高出许多。

但经济发展率却钝化了很多，根本无法与高度发展时期相比拟，设备投资萎缩了很多，生产力提升的停滞状态毫无改善，表现出了经济增长与岗位增加不相接的“无就业增长（jobless growth）”表象。非正规就业劳动者的比重在不断提高，青年人难以找到理想的工

^① 详细内容请参照卢大明（2009）。

作，相反中小企业又因无法找到职员而焦虑，劳动力市场的不均衡现象一直持续着。

因此，找到稳定且给予适当薪酬的高质量工作的需求，想要使穷困的生活变得更加充裕的需求，想要开展活力四射且具有挑战性企业活动的需求一直累积至今。这样的增长需求因最近的经济危机变得更加强烈。

2. 对生活质量的需求

人在本质上具有多种需求。在收入水平较低，一直被贫穷所困时期，提高收入水平是与提高生活相伴而生的。在无法保护社会成员的基本权利和自由的时期，对恢复基本自由和市民权利的热忱正在涌现。经历工业化和民主化时，这样的基本需求在一定程度上得到了解决，但期间未能表现出的有关生活质量的需求逐渐浮出水面。

组成人类生活质量的因素中还包括很多不表现为物质财富的价值。其中典型的需求可能是享受到清洁水源和洁净空气等自由环境的需求。虽然人们很久以前就认识到了环境与生活质量相关的事实，但环境的价值开始与个人及地区的经济价值相联系时，环境与发展的矛盾表现为更为频繁和严重的形态。最近不但是自然环境，不少国民的安全因日常消费食品或日常的生活环境问题而受到威胁的事例常有发生，生活安全开始成为更为重要的焦点。

3. 经济危机导致的福利需求

20 世纪 90 年代以后，韩国经济经历了相当程度上的结构变化。在贸易和资本转移中几乎消除了所有的人为式障碍，移向完全开放型经济，所谓全球化的影响全面呈现出来。韩国的产业及企业部门很容易适应不断变化的全球经济，具有竞争力的部门和不具备竞争力的部门被严格区分开来，这两个部门间的差异也在不断扩大。

随着劳动力市场的弹性化，过去高度增长时期的终身雇佣惯例也在慢慢消失，通过雇佣实现收入上升及社会保护机制的作用也大不如前了。产业部门间差距和企业间差距不断扩大，直接与雇佣情况的差距相联系，雇佣地位的差异又与收入和贫困差距相关联。进而父母的收入差异也直接影响到了子女的各种机会。

最近的经济危机如上所述，可能会走向雇佣不稳定扩大且收入分配结构恶化的方向，所有国民对福利的需求也在不断扩大，因此社会融合层面上的战略也为得愈加必要。

4. 对国家政府的信任不足

社会信任不但可以缓解社会矛盾，还会减少处理矛盾的时间和努力，可以缓解社会各界的抵触，使社会各阶层更加专注于生产。因这些理由，社会信任还被表现为社会资本（social capital）。

在制度层面上解决存在于社会中的各种相冲突的需求的一系列过程即为行政。行政不但包括阶层间自发的沟通过程，还包括各种政治、法治、制度措施。在理想层面上来说，各阶层当事人之间通过就各种需要的对话和妥协来解决，但若无法达到则无可奈何地通过政治调整或法律措施来解决，其中最直接的手段就是国家政策。

令人遗憾的是韩国社会缺乏这种行政过程。现在仍有不肯遵守法律和原则大价值的情绪，还有相当一部分人采取不服从政府公示性政策执行的态度。这一点众所周知。

（二）应对社会融合课题的政府战略

1. 应对发展需求的先进化战略

韩国政府立足于现代韩国社会所需的统合和发展的时代精神，已认知到了改变韩国经营范式的需要。换言之，国民有两种要求，即在民主化阶段，恢复相对弱化的发展动力来恢复经济；同时重新统合因地区、理念、经济矛盾而分化的社会。为达到这一要求就要有不同于过去工业化或民主化时代国家经营范式的一种新的创造性范式。政府正在指向升华为产业化时代发展体制的新发展体制，政府称这种范式为“先进化”范式（见表5）。

表5 新旧发展体制比较

新发展体制（先进化阶段）	旧发展体制（工业化阶段）
通过国家、社会间协同合作发展	国家主导型发展
追求质量发展（构筑发展和福利间的良性循环结构）	追求量性发展（先发展，后福利）
确立法治，尊重宪法	宪法精神与现实的悖论
尊重多元主义价值观、个性，创意、由此来培养人才	立足于平均主义的培育大量人才的体制
全球化标准与国有化标准的和谐	关闭的民族主义
高信任度社会	低信任度社会

资料来源：青瓦台网页（<http://www.president.go.kr/kr/policy/principal.php>）。

有关韩国先进化的战略如表5所示，不同于过去各领域的发展战略。当然其中可能会有直接与社会矛盾或社会融合相关的。但最终先进化战略会提高所有韩国国民的生活质量，将社会融合水平提高到一定阶段。

2. 应对生活质量需求的绿色发展

使韩国经济发展能力复苏的方法就是增加市场的活动力。政府选择既保障市场自主性，又不至于出现消极结果的方式介入其中，将政府的政策推向在最大程度上尊重市场自主性和创意性的方向。为此会采取减免税收和改革规制的措施来引导国内外企业的投资，培养各种高附加值新发展动力型产业，走向不同于强调人力、物力资本量性投入为主的质型发展方向。

政府开始选择的经济发展基调不再是像过去那样破坏环境、耗尽资源的发展模式，而是亲环境、节能型的发展。这种发展形式可以表现为“绿色发展”，包括构成亲环境产业和节能产业的核心框架，在应对气候变化的同时发展新产业，提高能源自主开发率，提高开发新能源和绿色能源的努力等。绿色发展可以最小化发展与开发导致的环境破坏，减少围绕着环境保护而发生的社会矛盾，是同时实现发展与环境的一石二鸟战略的政府重点课题。

3. 应对福利需求的积极福利

国际货币基金组织经济危机以后，政府对迅速增加的贫困进行了临时性紧急援助，1999年以无劳动能力者为中心的社会救助制度改革成为了覆盖劳动能力者的国民最低生活保障制度。国民最低生活保障制度开始将劳动年龄层纳入到了受助对象范围内，加入了劳动条件和康复概念。此外还使用了最低生活费这一现实化的标准，通过导入住房救助等扩大了给付范围，使得新制度可以在更实际的层面上保障最低生活。这一制度的实施使得约150万贫困阶层得到了生活援助。

可以说韩国在表象上已具备了社会安全网的框架。四大社会保险起到了一级安全网的作

用，国民最低生活保障制度分解了二次风险，紧急救护制度成为最后的安全网，援助最底层的国民。尤其是2008年起为解决人口老龄化导致的老年人护理问题，导入了老年人长期护理保险制度，完成了社会保险制度的构建。韩国福利制度在1998年以后在消除经济危机，扩充着社会安全网的过程中，可以说具备了所有形式性的制度框架，社会救助制度得到了大大扩充，由老年年金、健康保险、雇佣保险、工伤保险、长期护理保险等五大保险构成了社会保险制度体系，扩大了对各种弱势阶层的服务。

但这种社会安全网过于集中在弱势阶层，而且以事后应对为中心，福利服务的供给主体以国家为主，这些都是社会安全网备受指责的局限性。而且健康保险还规定，滞纳6个月以上的保险费，会扣除给付，由此大约有160万家庭中由个人负担40%的总诊疗费，成为重症疾病患者时，生活陷入困境的阶层人数一直在增加。国民年金的非缴费人相当于参保家庭的约28%，处于收入保险的死角地带。雇佣保险也因仅有40%的国民参与其中，其余的60%正处于失业的危险当中，且完全没有解决方案（金勇厦等，2009）。收入认定额虽然在最低生活费以下，但抚养赡养义务人符合条件可还是作为国民最低生活保障受助人受到社会保护的阶层占到全体国民的约3.5%。但家庭具有抚养赡养能力或财产在一定水平以上的家庭具有难以受到保护的局限性，而仍然处于死角地带的问题仍然存在，这是不可否认的事实。

因此，虽然在制度框架之内却因选定条件苛刻，给付不充分而在危险发生时沦落为贫困阶层或难以摆脱贫困是我们的现实。在这种情况下，最近的经济危机中出现了大量的失业者，对自营业者产生了直接影响，需要社会保障制度保护的阶层明显增加。

当今政府以全体国民为对象，推进着具有预防性、对象适当性高、积极利用市场功能的福利战略——积极福利这一国政指标。为构筑能动性福利体制，韩国政府努力为包括中产阶层的全体国民建立终身福利基础，为此整顿了年金制度，强化了国家对必要医疗服务的责任，并将此作为国政课题。在保育、儿童、老年人、残疾人等领域以提供预防性、针对性服务作为目标。最终在通过工作创造收入才是最优秀的福利政策的认识下，将重点放在改革雇佣援助服务和职业能力开发制度，为女性和老年人等就业脆弱阶层创造工作岗位。

政府已认识到了最近的经济状况，提出了先发式经济发展政策，减免了税收，增加了政府支出。而且在积极福利的基调下，为提高国民生活质量发表了紧急援助对策和人力资源新政，具体内容如下。

（1）稳定民生紧急援助对策

在家庭收入减少的情况下，生活必需品等价格上升愈加严重时，市民和弱势阶层的生活负担加重的可能性非常高。尤其需要维持失业、破产等导致的弱势阶层的生活保护制定对策。政府为民生稳定紧急援助决定投入61 000亿韩元的规模来扩大最低生活保障及紧急福利援助人规模，进行紧急生活援助，并同时推进稳定生活费的制度改善方案。这是针对因经济危机而处于死角地带的弱势阶层生计的政策。

作为生活稳定援助政策而实施的有对失业家庭或被克扣工资的劳动者扩大生活稳定资金的援助，试图缓解大学学杂费等家庭教育费负担。在居住领域，为强化低收入阶层、弱势阶层的住房福利，改善了公共租赁房屋的统合经费系统（CCTV）、停车场、福利会馆等附加