

金钟范 | 编著

韩国社会保障制度

Social Security
System of ROK

各国
社会
保障
制度
丛书

 上海人民出版社

金钟范 | 编著

韩国社会保障制度

Social Security
System of ROK

各国
社会
保障
制度
丛书

图书在版编目(CIP)数据

韩国社会保障制度/金钟范编著. —上海:上海
人民出版社, 2010

(各国社会保障制度丛书)

ISBN 978-7-208-09586-1

I. ①韩… II. ①金… III. ①社会保障-福利制度-
简介-韩国 IV. ①D731.267

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 202647 号

责任编辑 刘林心

封面装帧 人马艺术设计工作室·储平

韩国社会保障制度

金钟范 编著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 28.5 插页 4 字数 434,000

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-09586-1/C·367

定价 55.00 元

总 序

社会保障是民生之本,是建设和谐社会的重要方面。

新中国成立以来,中国共产党领导全国人民在重建经济和社会的进程中,在城镇建立了劳动保险制度,并针对机关事业单位职工的特殊性,建立了机关事业单位人员的社会保障制度;在农村,通过土地所有权的集体化改革,为广大农村居民建立了以生产队、生产大队和人民公社三级组织为核心的集体保障制度,为农村的孤寡人员建立了五保供养制度。这样,在整个计划经济体制时期,我国实行了城乡二元的社会保障体制,即在城镇实行的是国家负责的单位保障制度,而在农村实行的是集体保障制度。改革开放以后,传统的社会保障体制不能适应社会主义市场经济体制发展的要求,从1984年党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》开始,我国对传统社会保障制度进行了多维改革:作为企业改革的配套措施,企业职工劳动保险制度开始向现代社会保险制度转变,企业职工养老及医疗保险制度的改革最先启动;随着国家公务员制度的建立与发展,伴随着人事制度的改革,机关事业单位养老、医疗保障制度的改革也拉开了序幕;在“七五”计划指引下,开启了农村社会保障制度的探索与试点工作;等等。1986年,我国建立了城镇待业保险制度,成为失业保险制度的开端,同年开始启动农村社会养老保险的试点工作。1993年,党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确了我国社会保障制度改革的目标和原则,提出养老、医疗保险制度改革实行社会统筹与个人账户相结合的原则。1994年开始实施生育保险,1996年开始实施工伤保险,1997年统账结合的企业职工基本养老保险制度模式成型,1998年开始了城镇职工医疗保险制度改革,1999年建立了城市居民最低生

活保障制度,2003年开始建立新型农村合作医疗制度,在2003—2005年间陆续建立了城乡社会医疗救助制度,2007年开始了城镇居民基本医疗保险试点,2008年全面建立了农村最低生活保障制度,2009年开始启动新型农村社会养老保险试点。我国社会保障体系建设开始进入全面完善、加快发展的新时期。

改革开放30年来,我国社会保障制度建设取得了令世界瞩目的成就,社会保障项目日益丰富,社会保障效果开始显现,初步形成了以社会保险、社会救助、社会福利及优抚安置为主要内容的具有中国特色的社会保障体系框架。

目前我国社会养老保障体系由城镇职工基本养老保险、机关事业单位养老保险(改革中)、农村社会养老保险制度(试点中)、“三无”和“五保”供养制度等组成;我国社会医疗保障体系由城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险(试点中)、新型农村合作医疗制度、大病医疗救助制度等组成。加之覆盖城乡的最低生活救助制度,这些基本保障制度确保了城乡居民的基本生存和生活的需要。截至2008年底,全国参加城镇基本养老保险的人数为21891万人、企业年金1038万人、农村养老保险5595万人、城镇基本医疗保险31822万人、新型合作医疗81500万人、工伤保险13787万人、失业保险12400万人、生育保险9254万人,获得最低生活保障的城乡居民为6618.9万人。同时,有63.2万农村人口享受了农村传统救济,有543.4万“五保”人员得到了供养。全国各类福利单位收养老年人、残疾人、孤儿等服务对象189.2万人。^①社会慈善事业蓬勃发展,医疗卫生服务供给水平逐年提高,各项制度实施取得了显著的成绩。

我国在改革开放及经济飞速发展了30年之后,已将构建具有中国特色的社会主义和谐社会作为社会建设的重要目标。目前,举国上下正在践行以人为本的科学发展观思想,加强民生建设,全力以赴建设具有中国特色的社会主义和谐社会。

自新世纪以来,党和国家在不断地加大推进以改善民生为重点的社会建设步伐,并把使全体人民“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、

^① 数据来源于2008年度人力资源和社会保障事业发展统计公报、2008年中国卫生事业统计公报、2008年中国民政事业发展报告。

住有所居”作为社会建设的根本目标,为我国社会保障制度建设指明了方向。2002年,党的十六大报告把社会保障作为全面建设小康社会的重要内容,明确要求建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系。2006年,党的十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,把到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系,作为构建社会主义和谐社会的重要目标。2007年,党的十七大报告进一步明确了社会保障制度建设的远景目标,要求到2020年“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立,人人享有基本生活保障”。

人口、环境、发展问题是21世纪的三大主题。

构建与社会经济水平相适应的福利社会是实现人口、环境、发展和谐关系的重要方面,也是人类社会追求的终极目标。

从我国当前社会保障覆盖的人群和参保人数、从我国社会保障制度框架体系的完善程度、从我国社会保障管理体制和制度模式构建内容、从我国社会保障供给能力和保障服务提供水平、从我国社会保障与社会福利制度的衔接看,我国现实的社会保险制度、模式、体系、体制和管理,与国家确立的“使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”发展目标的要求,与发达国家已经建立的“人人有保障”和“全过程保障”还存在很大的差距,社会保障建设中还存在诸多问题。这些问题主要表现在:一是基本制度不够健全,尚未实现群体全覆盖。二是制度实施不力,参保面受限。我国已有的社会保障项目覆盖人口有限,有些项目参保率还很低。如我国城镇就业人员参加基本养老保险的参保率为62.90%、基本医疗保险为63.73%、失业保险为41.05%,按照第一产业就业人数计算的农村社会养老保险的参保率仅为16.58%。^①三是社会保障水平低,保障能力差。同一类型制度的不同群体间、同一群体的不同制度之间的保障标准和待遇差距悬殊,直接影响了制度的有效性。四是社会保障制度碎片化、地方之间差异较大,导致社会保障关系迁转有阻碍,影响了城乡劳动力的流动和人力资源配置。五是法规建设滞后。我国有不少社会保障制度从试点到全面铺开已很多年,却至今尚未立法。立法滞后给我国社会保障制度的进一步推进带来很多问题。六是

^① 此处参保率由杨翠迎教授计算,是指就业人员中参加基本保险的人数比率,剔除了退休的或者已领取养老金的在保人数。

制度设计的理念正在转型,有些矛盾关系尚未厘清。社会保障制度设计理念,正在由比较强调效率向更注重公平、正义、共享的社会保障制度方向转化。

他山之石,可以攻玉。

改革开放以前,我国关于社会保障的理论研究几乎是个空白,计划经济体制下的社会保障建设经验又无法适应新形势的需要,而改革开放初期,我国社会保障制度的改革实践又迫切需要理论的指导和经验借鉴,为此,在整个 20 世纪 80 年代中期至 90 年代,有不少学者对国外社会保障制度进行了介绍和比较,发表了不少论著,取得了丰富的成果,这些研究成果,对我国社会保障制度改革实践和理论研究具有重要的参考价值。

当前,国际、国内形势都发生了很大变化。在国际上,全球性人口老龄化所引发的养老金制度改革问题、社会保障和社会福利制度过度提供带来的低效率和财政负担、社会保障管理和基金运营、全球性金融危机所引发的劳工与失业问题等等,使得许多国家都在积极着手对其原有的社会保障制度作出调整和改革。在国内,我们面临着未富先老的人口状况、人口快速城镇化、人们健康水平的快速提高以及对健康保护的进一步要求、产业升级与转型、就业形式多样化、经济全球化等等挑战和问题,使我们正在建设的社会保障制度体系,同时面临着新的问题与挑战。在我国,建立健全既要与经济发展水平相适应又要覆盖城乡居民的社会保障体系,将是一项长期而艰巨的任务。因此,在新的形势下,很有必要进一步了解各国社会保障制度发展与改革的近况,深入了解各国社会保障制度的内涵,汲取他国经验与教训,为我国社会保障制度建设提供有效借鉴。

由上海财经大学“211”项目支持编写的《各国社会保障制度》丛书的出版与问世,具有重要的时代意义。

该套丛书选择俄罗斯、英国、加拿大、德国、美国、韩国、新加坡、日本、瑞典、法国、印度、智利 12 个国家,国别的选择体现了国际社会保障模式特征和区域特征,具有典型性和代表性。内容安排上包括了各国社会保障制度的产生、发展演变、改革过程;各个国家社会保障制度体系及各主要制度或者项目的政策、立法、实践及实施效果情况。同时,丛书编写基本上基于各国政府相关部门网站、政府工作报告、最新立法及政策方案、统计年报等大量第一手资料和有关文献编撰而成,尽可能客观、原味地反

映各国的社会保障制度体系及改革近况。

当然,限于资料收集和语言分布的难度,该套丛书一定存在一些疏漏和不足,希望广大同仁和读者理解、批评和指正,同时,我们计划每隔若干年度,根据各国社会保障制度改革和变化的实际情况,对丛书进行修订和进一步完善。

丛书编委会

2009年12月

前 言

韩国自 20 世纪 60 年代以来经历高速产业化、城市化乃至老龄化,在此过程中逐渐凸显老龄收入、产业灾害、疾病、失业、低收入贫困等社会问题。况且,这些问题不可能仅仅依靠个人、家庭层次解决,即使企业单位或地方政府层次也难以应对,只能在国家层次,而且是全体国民共同参与下才有可能解决。因此,随着这些社会问题的增多,韩国政府逐步提高认识水平,发展社会保障制度。

韩国自 20 世纪 60 年代以来开拓建立社会保障制度,1995 年实施雇佣保险制度,实现包含年金保险、健康保险、产灾保险在内的四大社会保险的实施,至少在框架上具备了发达国家所实施的所有形式的社会保险制度,1999 年制定《国民基础生活保障法》,更加充实公共扶助的内容等,取得显著发展,建立起内涵丰富的制度系统,并具有了自己的特色。韩国社会保障制度的如此发展并非一帆风顺,在社会保障理念到具体政策措施的广泛领域,经历了不断的挫折和创新的过程,每一进步都推陈出新,积淀了丰富的经验和教训。可以说,韩国社会保障制度系统模式,以及其发展过程中的经验和教训,为社会保障制度政策实践提供了有益的借鉴和启示。

韩国政府在社会保障认识论方面由过去的“先(经济)成长,后(福利)分配”作为主导思想转向“成长与福利同伴发展”作为主导思想;在社会保障的内涵方面,以社会保障给付项目为例,不仅仅限于收入的保障、灾害的补偿、疾病的医疗等基础性、一般性层面,而是扩大到提升素质、扶持自立、支援创业等扩展性层面,不断扩展和充实;在社会保障的运营取向方面,体现把社会保障制度适用于需要这一制度的所有国民

的基本原则,以全民为对象的社会保险的所需费用以雇主(即使用者、事业主)、职工及自营业者为主承担,以低收入者为对象的公共扶助所需费用以国家和地方政府为主承担的原则,传达体系的建设目标聚焦于使所有国民都易于利用的原则等等,对制定和实施社会保障制度具有普遍的参考价值。

同时,在韩国社会保障制度各领域的具体措施中不乏有值得探讨和借鉴的。例如,在公共年金方面,通过实施公务员年金、军人年金、私学年金以及国民年金,至少在制度框架层面实现公共年金全覆盖,为全国民到老年时的收入保障打下基础;在医疗保障方面,以全国民可得到基本医疗保障作为医疗保障模式目标,建构全国民健康保险框架;在失业保障方面,开发了包含就业稳定、职业能力开发、失业给付、母性保护给付等方面的 28 种事业所构成的事业群,大大扩展保障内涵;在产灾保险方面,采用事业所用费用原则上全额由雇主(保险加入者)的保险费来充当的方式,构建有益的制度模式;在基础生活保障方面,探索确定和计算包括实际收入、基于家庭特点的支出费用、财产类型和范围、扣除对象财产、负债、财产收入换算率等项目的可行方案,建构客观地评估收入的模式;在养老保障方面,其内容远远超出补充收入、提供敬老院等范畴,内涵有了显著的扩展;在医疗卫生方面,实现医与药分工,开发适宜的医药分工实施系统;在住房保障方面,建立最低居住标准制度,使改善低收入阶层的居住环境事业跃上新台阶。

基于上述考虑,本书对韩国社会保障制度进行考察。由于社会保障领域广泛,非一本书和一个人短暂的研究所能涵盖,所以本书仅对其中的基础部分进行探讨。在具体内容上,本书在综合阐述韩国社会保障制度系统特点和其演化的基础上,分别阐述公共年金制度、医疗保障制度、失业保障制度、产灾补偿制度、基础生活保障制度、养老保障制度、医疗卫生制度、住房保障制度,最后探讨社会保障制度的发展动向、存在问题和有关启示。在阐述各领域制度的过程中,力求揭示制度演进、组成体系、主要制度等方面所表现的特征。

本书是笔者继《韩国城市发展政策》(上海财经大学出版社 2002 年版)和《韩国区域发展政策》(上海财经大学出版社 2005 年版)之第三部韩国研究总结。本书的写作获得上海财经大学“211 工程《各国社会保障制

度》系列研究课题”经费资助。在写作过程中,上海财经大学丛树海教授给予框架性指导和大力支持,韩国翰林大学韩智恩研究教授为本人收集和提供了相关资料,上海财经大学杨翠迎教授给予具体、有益的建议,上海财经大学赵晓雷教授、孙海鸣教授、韩国首尔大学李奇锡教授给予了关心和支持。谨此一并致谢。

金钟范

目 录

总序	1
前言	1

第一篇 导 论

第一章 社会保障制度概述	3
一、社会保障制度内涵	3
二、社会保障组成体系	5
三、社会保障管理体制	11
四、社会保障制度演进	15
五、小结	29

第二篇 四大社会保险制度

第二章 公共年金制度——年金保险	35
一、公共年金制度演进	35
二、公共年金制度体系	40
三、国民年金给付与保险费	44
四、国民年金运营与管理公团	52
五、特殊职人员年金运营管理	61
六、小结	77

第三章 医疗保障制度——健康保险	80
一、医疗保障制度演进	80
二、医疗保障制度体系	87
三、国民健康保险给付与保险费	89
四、国民健康保险运管与管理公团	101
五、公共扶助性医疗给付事业	112
六、小结	120
第四章 失业保障制度——雇佣保险	122
一、雇佣保险制度演进	122
二、雇佣保险制度体系	124
三、雇佣保险适用对象与保险费	130
四、就业稳定与职业能力开发	135
五、失业给付与母性保护给付	151
六、雇佣保险基金运营管理	158
七、小结	161
第五章 产灾补偿制度——产灾保险	163
一、产灾保险制度演进	163
二、产灾保险制度体系	168
三、产灾保险适用对象与给付	173
四、产灾保险费及其交纳	188
五、产灾保险职工福利事业	194
六、产灾保险运营与管理系统	197
七、小结	201

第三篇 公共扶助与社会福利服务制度

第六章 基础生活保障制度	207
一、基础生活保障制度演进	207

二、基础生活保障组成体系	214
三、最低生活费标准与权益人选定	220
四、收入认定额计量与义务抚养者辨析	226
五、给付类型与给付水平	234
六、执行模式与实施实绩	243
七、小结	247
第七章 养老保障制度	249
一、养老保障制度演进	249
二、养老保障组成体系	254
三、养老收入保障——基础老龄年金	259
四、养老健康保障——老人长期疗养保险	266
五、养老支援事业——敬老优待制度	277
六、小结	284
第四篇 基础生活环境相关制度	
第八章 医疗卫生制度	289
一、医疗卫生制度演进	289
二、医疗卫生机构组成体系	297
三、医疗机构内部经营管理	311
四、医药分工内涵及其特点	321
五、公共卫生服务制度	330
六、小结	338
第九章 住房保障制度	340
一、住房保障制度演进	340
二、住房保障制度体系	346
三、住房的建设与供给	359
四、低收入阶层住房保障政策	367

五、国民租赁住房发展政策	376
六、稳定住房市场制度框架	380
七、小结	387

第五篇 结 语

第十章 社会保障制度动向与课题	393
一、近期改革新动向	393
二、远景改革与计划	398
三、存在问题与课题	405
四、借鉴与启示	412
五、小结	420
附录 韩国社会经济主要参考指标	422
参考文献	424
索引	430

第一篇

导 论

在过去近 50 年,韩国逐步展开社会保障事业,持续扩大领域,不断提高水平。韩国对社会保障的基本认识是:为了在疾病、伤残、老龄、失业、死亡等社会危险方面保护所有国民,解除贫困,提高国民的生活质量而提供的社会保险、公共扶助、社会福利服务和相关福利制度。

