



韩国保护弱势群体的主要做法和经验
依 茗(2007.1)

韩国对弱势群体保护的发展历程

韩国将弱势群体称为“疏外阶层”，其内涵与外延与我国大致相同，但侧重强调被社会主流阶层“疏远、冷落、排斥”。其对弱势群体的保护经过了一个从无到有、从少到多、从局部到系统的发展历程。

朝鲜战争前后，韩国经济落后，社会混乱，政府实行“先增长后分配”政策，不重视对弱势群体的保护，不少官员甚至以建立社会保险会引发“慵懒病”、“福利病”为由，反对发展社会保险，使保护弱势群体的主要制度保障难以建立。20世纪60年代，随着经济发展的起步，韩国政府制定了一大批关于消除贫困的法律，但付诸实施的只有公务员年金、军人年金、产业灾害补偿等3项，与对弱势群体的保护相去甚远。而且韩国政府认为，依靠传统的家庭关系和相互帮助解决贫困问题比国家的救贫扶贫政策更道德、更优越。1980年10月，全斗焕领导的第五共和国制定宪法时，写入了国民有追求幸福权、工资请求权、社会福利权、环境权等权力，明确规定社会有责任保护弱者，但韩国政府仍然认为，实行社会保障是非生产性费用开支，因而态度消极。1988年，卢泰愚领导的第六共和国在消除财政赤字后，逐步重视对弱势群体的保护，社会保险由口号转为行动，包括全民医疗保险、最低工资制、增加政府对残疾人的关心力度在内的8项社会福利措施逐步付诸实施。目前，韩国政府以建立福利和增长相均衡的具有韩国特色的社会保障制度为目标，采取全方位、多层次的措施实施对弱势群体的保护，其有关做法和经验值得学习借鉴。

韩国保护弱势群体的主要做法

(一) 就业方面，从社会、劳动者、企业三方面入手，实行建立失业保险、加强就业培训、鼓励稳定就业“三管齐下”。韩国于1993年制订雇佣保险法，1995年7月开始实行，由劳动部职业安定局主管，受保者为30人以上的私人企业雇员，后逐步扩大范围。韩国的雇佣保险不同于一般性的失业保险，其支出除主要用于对失业者进行救济外，还用于积极防止和减少失业的发生，如对稳定就业、开展劳动技能培训的企业进行补助等。同时，韩国政策高度重视就业和再就业培训，把提高劳动者的就业能力作为解决失业问题的重要途径，形成了一个以政府部门为主导，社会、企业和民间共同积极参与，覆盖面广的培训网络。主要类型有：一是对失业者（无业者）的培训，即对未就业人员或离职人员进行就业或创业的职业能力开发。二是自救培训，即对贫困家庭的成员进行批发零售、缝补、汽车修理等技能培训，培训时间长短视所学技能的难易程度而定，政府对受培训人员给予一定补贴。三是雇佣促进培训，其对象为未参加雇佣保险的退伍军人、农民等。政府给予受培训者一定的交通、生活补贴。四是女性家长培训，即对因维持生活或家庭负担较重而无法参加职业训练课程的女性家长进行培训，对受训女性及其子女在受训期间的交通、伙食及生活费也给予一定的补贴。此外，在长期失业者、女性家长、残疾人等弱势群体的创业方面，政府还以简化手续、提供资金等方式给予支持。

(二) 住房方面，从供、求两线入手，通过增加供给、限制房价、提供低息信贷等解决低收入阶层住房问题。主要政策有：

1、增加住房供应量。如1988年，制定1988—1992年新建200万套住房的计划，实际建成270万套，住房供应量迅速增加，大大缓解了城市住房短缺状况，稳定了一度急剧上涨的房价。1993年至1997年，韩国政府平均每年提供50—60万套住房，使住房供应率从1990年的72.4%上升至1997年的92%。2003年以来，韩国政府又开始实施《国民租赁住宅100万户建设规划（2003—2012年）》。2006年，则宣布将今后5年内房价涨幅最大的首尔江南地区建造10万套住宅，以遏制房价猛涨。

2、规定小户型住宅比率。韩国政府在规划住宅建设时，一般都要规定中小型住宅的比率，以保障中小型住宅的数量。如《200万户住宅建设计划（1988—1992年）》规定，面向低收入阶层的25—59平方米住宅应占45%，面向中产阶层的59—85平方米住宅应占30%，面向富裕阶层的85平方米以上的占25%。《2002年住宅建设综合规划》规定，在首都圈（主要指首尔及京畿道）的拥塞抑制区实施300户以上的再建项目和民营住宅建设项目时，59平方米以下的住宅比率不低于20%。

3、降低小户型住宅建设用地价格。为降低建设费用，韩国政府向小户型项目的开发商提供价格低廉的建设用地。如在首尔和釜山市，对小于59平方米的住宅项目，政府以90%的成本价提供用地，59—85平方米的项目以100%的成本价提供，85平方米以上的则按市场价提供。在其他城市，对小于85平方米的项目以成本价的90%提供用地，大于85平方米的以市场价格提供。

4、限制房价。1977年起，韩国政府实行住宅价格限制制度，初期采用设定售价上限的方式，要求开发商在制定规划时应包括售价，且必须低于政府规定的上限，否则不予批准。1989年起采取成本联动制度，即根据土地价格和包含适当利润的标准建设费用之和来决定住宅售价的上限。此后，因考虑到限制售价会影响房地产市场的正常发展，1995年起，韩国政府逐步放宽了有关规定。但至今，对国民住宅基金支援建设的“国民住宅”（小于85平方米）的售价，仍运用成本联动制度予以限定。

5、为建设和购买中小户型者提供资金支持。1981年7月起，韩国政府以国民住宅债券（国债）、住宅预约储蓄、政府财政、国债管理基金预缴金、住宅彩票、国外贷款、利息等为基础，设立“国民住宅基金”，为开发商建设“国民住宅”以及无房户和低收入阶层购房提供必要资金。同时，韩国政府规定对购买小型住宅者给予税收优惠，如购买40平方米以下住房者，其所得税和登记税全免，购买40—60平方米的可减税50%。

6、发展廉租房市场。主要体现在目前正在实施的《国民租赁住宅100万户建设规划（2003—2012年）》中。“国民租赁住宅”与“廉租房”有相似之处，即指由韩国住宅公社、地方政府等公共机构在国家财政和国民住宅基金的支援下建设的、用于10年以上长期租赁的住房。此类住房可从国家财政得到相当于建设费用30%的资金支持，从国民住宅基金得到相当于建设费40%的低息贷款，其租金比市场价低一半。

（三）建立全面、完善的公共救助和社会福利制度体系。目前，韩国已建立生活保护制度、有功人员保护制度、灾害救护制度等三大公共救助制度和儿童、老人、残疾人、妇女、流浪者等五大社会福利体系，覆盖了大部分社会弱势群体。仅以“生活保护制度”为例，其适用对象为年收入和资产低于国家标准者、无人赡养的65岁以上老人、18岁以下的孤儿、孕妇、残疾人等，集中体现了对各类弱势群体的关怀与保护。其实施方式分为居宅保护、设施保护、自救保护三种。居宅保护的对象为无劳动能力的家庭成员，保护内容有生计保护、医疗保护、妇产保护及丧葬保护等。设施保护是指当上述生活保护对象没有居所或虽有居所却不能得到保护时，由政府通过保护设施对其进行保护，即收容到社会福利院，保护内容同居宅保护相同。自救保护指对生活保护中不属于上述两类保护对象的无生活能力者给予资助。为保障生活保护制度的实施，韩国政府还专门制定了相关法律，如《生活保护法》、《最低生活保障法》等。根据这些法律规定，除了应向上述群体提供保障外，暂时面临失业和收入减少的低收入阶层也可作为临时生活保护对象，由政府有关机构向其提供生计费、医疗费和子女学费。对无抚养义务人的“少年家庭”，政府除提供衣食方面的救济外，还免费提供一套专供此类家庭使用的经济型公寓，直至“少年家庭”的长子或长女达到法定年龄并自谋生路。

几点经验与启示

1、建立统一明确的指导思想。韩国的社会保障事业虽起步较晚，却有统一明确的指导思想——建立一个“韩国式福利经济模式”，即：社会福利政策与劳动政策相结合，避免因社会保障的政治承诺不断扩大而负担社会保障支出的经济能力不断衰退，造成严重的财政和危机。政府重点负责四方面的基本保障，即基本收入、基本医疗、基本教育和基本居住，四方面要齐头并进，共同发展。

发展社会保障必须扣除发展经济所需的积累，将剩余部分公平地分配给国民。强调劳动力质量，尽量减少失业。建立“家庭保护福利”模式，政府鼓励孝敬父母，稳定家庭，实行夫妇优待制，不优待独身和单身家庭。

2、量力而行，积极稳步推进。保护弱势群体是一项艰巨、复杂、长期的工作，必须立足国情，量力而行，循序渐进，逐步发展，不可能一蹴而就。韩国1988年开始实行国家退休金制度时，只限于职工人数10人（含）以上的单位。1992年起，扩大至职工人数5人以上的单位，1995年起扩大至农、渔民及农村的个体户，1999年方扩大到全体劳动者。又如就业保险制度1995年设立时，仅限于30人以上的单位，1998年3月扩大至5人以上，1999年10月又进一步扩大至包括非全日工和临时工。再如健康保险，也经历了一个逐步扩展的过程。1963年初步建立医疗保险，同年制定了《健康保险法》，并于1977年开始实施。医疗保险实行初期，对象仅限于500人以上的企事业单位，后将公务员、教职员工、企业职工纳入其中，1988年1月又扩大至农、渔民，至1989年才覆盖全体国民。

3、重视弱势群体的自救与自助。对弱势群体给予必要的社会保障与支持固然十分重要，但最终摆脱弱势地位，还是要靠自身努力。“惟自助者天助之”，完全依赖外部支持，不可能彻底改变弱势地位。韩国政府在给予弱势群体外部支持时，着眼于培育、开发和增强弱者改变其弱势地位的能力，避免使其产生“等、靠、要”心理。如在解决失业问题方面，韩国政府把培训作为重要措施。通过对劳动者进行培训，其之掌握和更新工作技能与谋生手段，这样既有利于提升就业率和就业的稳定性，也有利于提高企业和国家的效率与竞争力。在具体操作时，韩国政府又充分考虑到弱势群体经济状况普遍不佳，采取政府资助或补贴的方式予以鼓励，在培训内容上，既考虑经济发展和结构调整的方向与需要，也考虑受训者的文化素质和技术水平等实际状况，做到按需施教、因人施教，确保培训的效果。

4、立法先行，保障有关保护制度的推行。对弱势群体的保护除了需要有适当的社会政策和必要的制度安排外，还必须有相应的法律保障。韩国每实行一项社会保障制度，几乎总是先有一项新的法律出台，对该项制度的实施作出明确规定，使之有章可循，有法可依。如在实施社会福利服务保障工作前，先制定了《更生保护法》、《孤儿收容特别法》、《沦落行为防止法》等。正是因为有了基本法规的保障，韩国的弱势群体保护政策在实施过程中很少出现偏差，也很少节外生枝或遭遇阻力。

（《当代世界》2007年第1期）