

· 综论 ·

没有福利制度的经济增长局限：韩国的经验

(韩) 金渊明

[摘要] 韩国经历了从20世纪60年代到90年代中期的高经济增长期，得以从最不发达的国家之列一跃为最发达的国家之一。韩国在很短的时间内实现了“压缩增长”和公平。这种相对公平的增长模式主要是在初次劳动收入分配上实现的，即没有适当的（再分配性的）社会保障计划。这种独特的韩国历史经验使其社会坚信经济增长与社会福利之间的负向关系，这种关系被称为“经济增长第一，分配第二”。然而，最近的讨论对经济与福利之间负面关系的范式表示质疑，认为韩国经济增速的下降、低生育率和劳动力市场的二元化正是现有“没有分配的经济增长战略”的结果。因此，为了解决当前和未来的社会经济挑战，韩国社会必须增加劳动收入所占份额并积极扩大社会福利。本文介绍这种新兴范式的经济和社会背景，讨论有关当前挑战的政策理念和建议。

[关键词] 韩国；福利；经济增长；压缩式增长

韩国是一个进入工业化较晚的国家，从20世纪60年代才开始其工业化进程，而在同一时期大多数西方国家已经成为工业化经济体。虽然在20世纪60年代早期，韩国仍然是一个典型的农业社会，但在接下来的30年里，韩国迅速进入了工业化阶段。由于从20世纪60年代到90年代中期的高经济增长率，韩国得以从最不发达的国家之列一跃为最发达的国家之一，进而摆脱了持续几个世纪的绝对贫困。换句话说，与日本和中国台湾地区一道，韩国成为第二次世界大战后取得成功经济发展的“东亚奇迹”。

世界银行的一份报告显示，直到20世纪80年代后期东亚的经济增长实现了收入分配的公平，而非加剧收入的不平等^①。特别是韩国在很短的时间内实现了“压缩增长”和公平。有趣的是，这种相对公平的增长模式主要是在初次劳动收入分配上实现的，即没有适当的（再分配

[作者简介] 金渊明，韩国中央大学社会政策系教授。主要研究方向：社会保障、福利国家。

[译者简介] 陶冶，中国人民大学中国社会保障研究中心博士，中国社会保障学会秘书处学术助理。

[翻译审校] 华颖，中国社会科学院人口与劳动经济研究所助理研究员。

[基金项目] “中国社会保障学会-国际劳工组织-德国艾伯特基金会”国际合作研究项目“全球社会保障与经济发展”。

[版权声明] 本刊获得首发该文的作者授权。

^① World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York, Oxford University Press, 1993, pp. 29-33.

性的)社会保障计划。这种独特的韩国历史经验使其社会坚信经济增长与社会福利之间的负向关系,这种关系被称为“经济增长第一,分配第二”。这使得韩国民众普遍认为所有社会资源都应仅投资于经济增长,因为社会支出本身会阻碍经济增长。

韩国的高经济增长持续了几十年,但在1997年亚洲经济危机之后经济增速大幅下降。与此同时,低出生率和人口老龄化在2000年后加速。此外,1997年之后,当劳动力市场变得更加灵活时,以不良工作条件为特征的非正规就业人数迅速增加,并促使劳动力市场更加明显地二元化。这些根本性的社会经济变化意味着韩国在经济和社会方面都面临着可持续性危机。

在这种情况下,最近的讨论对经济与福利之间负面关系的范式表示质疑,认为经济增速的下降、低出生率和劳动力市场的二元化正是现有“没有分配的经济增长战略”的结果。因此,为了应对当前和未来的社会经济挑战,韩国社会必须增加劳动收入所占份额,并积极扩大社会福利。在本文中,笔者将介绍这种新兴范式的经济和社会背景,讨论有关当前挑战的政策理念和建议。韩国如今的政坛上也在就这些政策理念和建议进行辩论。

一、经济奇迹时期经济与社会福利之间的关系

日本和韩国等后发工业化国家和地区以在短时间内实现高收入水平而闻名,这种现象被称为“压缩发展”或“压缩增长”;西方社会用了一个多世纪的时间才达到同样的收入水平^①。1960年工业化进程开始时,韩国是一个典型的农业国家,城市人口在总人口中的比例仅为28%。但是,如图1(左轴)所示,仅仅30年后,即1990年,城市人口比例增加到74%,几乎与经合组织的总体平均比例(73%)相同。

这表明韩国在短短30年内就成功地发展为一个完全工业化的经济体。快速的工业化伴随着经济的高速增长。从1960年至1990年,韩国的GDP年均增长率接近9%,普通民众的实际收入增加^②,所有人都从增长中受益。1960年人均国内生产总值仅为79美元,1990年增加到7521美元,2015年增加到27982美元。经济高增长为那些从农村迁移到城市地区的人口创造了就业机会。

韩国的经济增长主要来自出口导向的经济部门。韩国政府积极支持出口,同时利用第二次世界大战后逐步建立的自由贸易范式。1960年,进出口额与国民总收入的比率(作为一个衡量经济开放程度的指标)仅为15.4%,但在1990年增加到53.6%,2014年增加到98.6%。因此,正是成功融入世界经济使韩国得以实现其快速增长。

东亚奇迹因其伴随经济发展的广泛公平的收入分配而得到认可,韩国是“最典型的”案例。根据上述世界银行的报告,在对1965年至1989年40个国家的经济增长与收入不平等关系的分析中,韩国的人均GDP增长率最高,且1997年经济危机前的收入不平等程度最低。

① D. Hugh Whittaker, et al., *Compressed Development in East Asia*, ITEC Working Paper 07-29, Doshisha University, 2007.

② 韩国的社会经济指标来源于韩国银行经济统计系统: <http://ecos.bok.or.kr/>。

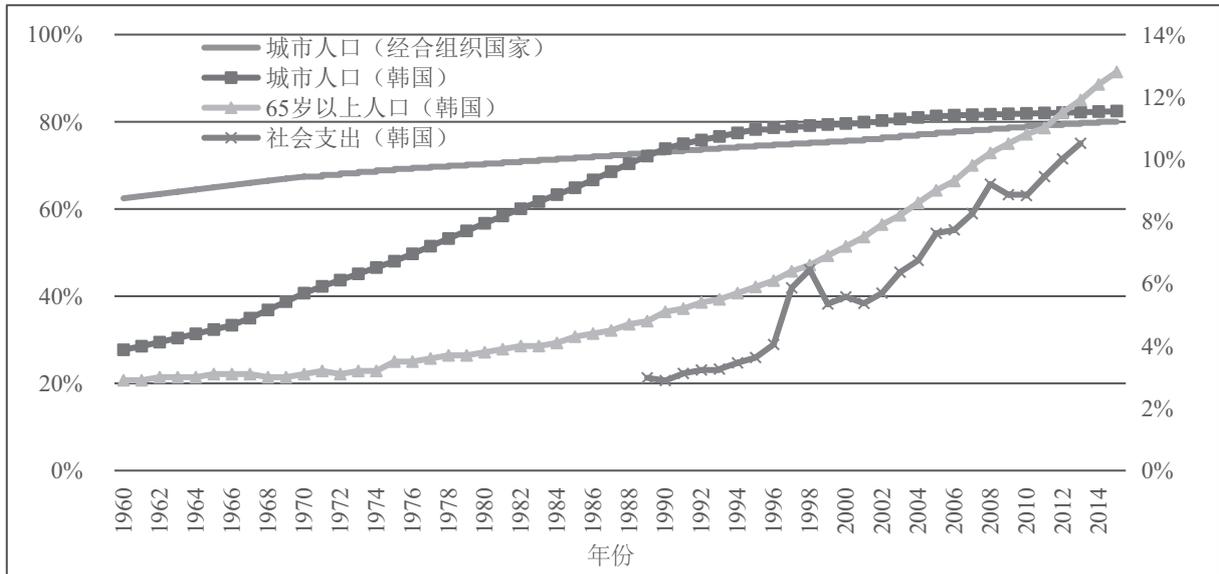


图1 1960—2015年部分社会指标

资料来源：世界银行：《世界发展指标》；韩国统计局：《韩国统计信息服务指标》。

高额的教育投入在保证韩国压缩增长期的公平发展方面发挥了重要作用。1970年，一般性政府支出中的教育支出占比为22%，与经济发展支出占比相当。直到20世纪80年代后期，这部分占比始终保持在20%左右，代表着对人力资本的高投资。

然而，对社会保障项目的投入占比相对较小。1970年社会发展支出仅占政府总支出的13%左右。^①从这个意义上说，韩国在压缩发展时期的社会政策具有“生产主义”特征，这意味着社会政策从属于经济增长^②。

在压缩增长时期，韩国创造了大量的工作岗位，工资发挥了工资收入者的社会保障的作用。与此同时，强大的家庭关系维持了家庭内部的私人收入转移支付，为那些面临失业或老龄化等社会风险的人扮演了隐性的社会保障体系。如图1（右轴）所示，1960年65岁以上人口的比例仅为2.9%，而到1990年则增加到5%；供养老年人口的费用主要由家庭承担。

因此，压缩增长同时实现了经济增长和公平的收入分配，且是在没有社会保障这样强有力的再分配制度的情况下。它使得社会遵循这样一种思维范式，即社会福利的扩张可能导致有限的社会资源流入非生产性部门，从而阻碍经济增长。这种对经济增长与收入分配之间联系的负面认识后来成为一个主要的政治口号（所谓的“经济增长第一，分配第二”范式）。这种主导了韩国社会几十年的模式，在经济快速增长期结束后即自1997年以来，首次面临挑战，主要是在两位自由进步派总统金大中和卢武铉的任期内。

当然，在压缩的经济发展时期，社会保障在制度化方面取得了一些进展，但覆盖率和福利水平均极为有限，且国家干预和财政承诺最小化。韩国首部社会保险法律《工业事故赔偿保

① 社会发展支出包括住房、医疗和社会保障开支。

② Ian Holliday, "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia," *Political Studies*, 2000, 48(4).

险法》于1964年实施，但覆盖范围非常狭窄。1977年国民健康保险建立，当时城市人口已接近总数的50%，在1988年该制度实行全覆盖。此后，普遍性的公共养老金制度建立，当时城市人口的规模已达到70%；该制度在1998年也实现了全覆盖。值得注意的是，1988年的国民养老金制度是部分积累制而非现收现付制的，因为养老金待遇领取者的数量很少，从而能够积累庞大的养老金储备。此外，该基金对国家的财政负担微乎其微，因为它是作为社会保险制度运作的，雇主和雇员都应该对其进行缴费。

这些举措的滞后和社会保障制度的不成熟，以及通过保险筹资都导致了韩国社会支出的低水平。如图1（右轴）所示，韩国的社会支出在1990年仅占GDP的3%左右，当2010年老年人口占总人口的比例超过10%后才达到10%。考虑到经合组织成员国在20世纪60年代初期和美国在1970年的社会支出几乎占国内生产总值的10%^①，同期韩国的社会支出水平极低。

随着1997年的经济危机，“经济增长第一，分配第二”的范式开始面临重大转折。首先，持续的高速经济增长终于结束，韩国经济进入长期低增长阶段。在1997年经济危机之后实行的劳动力市场灵活性措施增加了非正规工作（主要是临时工、非全日制工和派遣工）的数量，加速了劳动力市场的二元化。此外，很明显，出生率的迅速下降和人口老龄化将导致潜在增长率下降，以及供养老年人口的巨大成本。许多工业化国家普遍见证了这些特征，但在韩国，它们出现的速度和程度被认为更快和更为严重。因此，这些变化被认为是对韩国社会可持续性和包容性增长的威胁，并导致对经济增长与社会福利之间关系之负面态度的质疑。在下一节中，将研究这些新观点的经济和社会背景。

二、社会经济挑战和可持续增长的危机

（一）劳动力市场的变化：二元化与劳动和资本收入的不平等

1997年的经济危机给韩国劳动力市场带来了重大变化。特别是，从那时起，非正规劳动者的数量迅速增加，因为许多公司开始使用他们来取代正规劳动者。根据韩国统计信息服务处（KOSIS）的数据^②，2001年对非正规劳动者数量的首次官方记录显示，他们占工资和工薪收入者总数的26.8%（364万），在2016年达到32.0%（616万）。工会认为这个数字被低估了。根据工会的估计，2001年非正规劳动者的比例为55.7%（737万），2016年为43.6%（839万）^③。非正规劳动者在工作条件方面遭受严重歧视，从而大大降低了生产成本，这是韩国劳动力市场几乎平分为二（二元化）的一个因素。根据政府数据，非正规劳动者的平均工资目前仅为正规

① Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Social Spending Is Falling in Some Countries, But in Many Others It Remains at Historically High Levels*, Social Expenditure Update, Paris, Nov. 2014.

② 所有数据来源于韩国统计信息服务处（KOSIS）网站：<http://kosis.kr/>。

③ Y. S. Kim, *The Number and Working Conditions of Non-regular Workers*, KLSI Issue Paper, 2016, No. 4.

劳动者的53.4%。90/10收入不平等比率^①从1990年的3.86增加到2014年的4.79,表明领薪劳动者之间的收入差距有所增加。正规劳动者和非正规劳动者之间社会保险覆盖率的差距同样巨大:正规劳动者的国民养老金覆盖率为82.0%,而非正规劳动者的覆盖率仅为36.9%;在就业保险方面,非正规劳动者的覆盖率只是正规劳动者的一半(分别为42.5%和82.4%)^②。

收入指标中的这种不平等模式也可以在资本和劳动力之间的(初次)收入分配中观察到。根据经合组织的数据,假设自营职业者的劳动收入与工资收入者的劳动收入相同,劳动收入份额从1990年的83%下降到2012年的72%^③。在根据雇员和自雇人员构成变化进行调整后,劳动收入份额仍然从1996年的79.8%下降到2012年的68.1%^④。20世纪90年代以后,资本与劳动力之间的初次收入分配维持了一种有利于资本的结构。

因此,自20世纪90年代以来,社会不平等现象变得更加严重,“带着公平的经济增长”的范式成了谜。人们越来越认识到经济增长的重点是大公司及其正规劳动者(的利益),对未实现公平分配的批评变得更加普遍。与此同时,低工资、非正规劳动者的数量增加,加上劳动收入份额下降,导致人们担心私人家庭消费将下降,从而阻碍潜在的经济增长。这种情况引发了对“经济增长第一,分配第二”范式的批评,并揭示了加强劳动力市场规制和扩大社会福利以改善一般收入分配的必要性。

(二) 人口变化: 生育率降低和人口老龄化

韩国是经历了最消极的人口转变的国家之一。根据韩国统计信息服务处(KOSIS)的数据,出生率在1980年为2.8,在2001年降至1.29,并在过去15年中保持在1.3以下,显示出“超低出生率”现象。每年出生的孩子数量从1980年的86万减少到2015年的44万——在35年内减少了近一半。与此同时,出生时的平均预期寿命从1970年的62岁增加到2015年的82岁,即增加了20岁。根据韩国统计局^⑤的人口预测,到2060年,65岁以上人口的比例将达到总人口的41.0%,比28个欧盟国家的预测平均值28.4%高出12.6个百分点^⑥。特别是,生产性人口占比将从2015年的73.4%下降到2060年的49.6%。

人们一致认为,人口构成的这些变化将威胁到韩国社会的可持续性,并且相关挑战需要突破性的应对方案。但是,在确定解决方案方面存在实质的冲突。所谓主流^⑦的支持经济增长的观点认为,必须控制社会福利的扩张,以抑制与人口老龄化相关的福利成本的扩大。持相反立

① 指收入最高的10%人群与收入最低的10%人群的收入之比。

② Statistics Korea, *Supplementary Results of the Economically Active Population Survey by Employment Type*, 2016.

③ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Unit Labour Costs—Annual Indicators: Labour Income Share Ratios*, Paris, 2016.

④ Byung-Hee Lee, *Labor Income Share in Korea: Measuring Issues and Trends*, e-Labor News, 2015, No. 159.

⑤ Statistics Korea, *Population Projection: 2015–2060*, 2016.

⑥ European Commission, *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*, European Economy Series, 2015, 3, p. 219.

⑦ 在本文中,“主流”一词表示那些推动了“经济增长第一,分配第二”主流意识形态的群体。更具体看,这些群体主要是由来自财政部门的保守政党、政府官员和官僚、大公司的首席执行官和保守的大众媒体组成。

场者认为，即使国家的财政可持续性处于危险之中，也应该采用扩张性财政政策，社会福利应该随着税收的增加而扩大。具体而言，这一立场提出了大规模的财政投资，以提振低出生率和增加老年人口的社会支出，从而防止（否则不可避免）韩国经济的生产潜力下降。

（三）进入低经济增长的漫长时期

在 1997 年经济危机之后，1998 年至 2014 年间韩国经济的年增长率降至 4%。根据战略与财政部^①的长期经济展望，21 世纪 20 年代韩国的潜在经济增长将进一步下降至 2%，2030 年后将降为 1%——这主要是基于假设的持续低出生率，以及进一步的人口老龄化。

毫无疑问，韩国经济已进入长期低增长阶段。这就使得关于社会福利支出与经济产生的总收入之间关系的争论更加重要。低预期的经济增长意味着增长创造的财政空间有限。正因为如此，主流讨论者开始以悲观预测为借口，提出抑制社会福利的扩张，而理解经济与福利之间积极关系的支持福利的团体则强烈要求确保增加福利资源。

为了讨论韩国经济增长与社会福利之间的关系，重要的是了解韩国高度开放的经济的核心理念。20 世纪 60 年代以后，韩国的经济高增长率是以大公司为主导的出口导向型经济政策的结果。数十年的出口导向型经济增长将韩国的开放经济推向全球顶级水平。经济的开放程度可以通过出口和进口之和与 GDP 的关系来衡量。事实上，2014 年韩国这一比例为 95.9%，是所有经合组织国家中最高的，甚至是日本（38.5%）的两倍多^②。这种经济开放引发了扩大社会福利的矛盾方面。主流观点认为，对于像韩国这样的出口导向型国家来说，公司的国际竞争力很重要，这是由出口商品和服务的价格共同决定的。价格尤其受到社会保险额外筹资的进一步财政负担的负面影响，劳动力成本的增加降低了国家的国际竞争力。因此，该派观点认为，在开放经济中，高水平的社会支出是经济增长的障碍。反对者认为，决定竞争力程度的不是劳动力成本，而是单位劳动力成本，即与公司生产率相关的劳动力成本，而经济的开放性是生产力的永久触发因素。此外，由于开放经济体直接受到世界经济起伏的影响，完善的社会福利制度对稳定国内经济、实现产业结构的顺利调整和减少社会混乱至关重要。

（四）主流观点对可持续性危机的回应

本节探讨主流观点为应对韩国“可持续发展危机”而提出的政策策略，以及这些策略如何看待经济与社会福利之间的关系。主流观点对可持续性危机的回应可以在战略与财政部^③发布的《2060 年长期财政展望》（以下称为 LFO 2060）中找到。在长期低经济增长的情况下，LFO 2060 清楚地显示了主流观点的政策方向，以及其对如何调整经济与福利之间关系的理解。LFO 2060 预测，由于人口减少，韩国的潜在经济增长率将大幅下降，这将导致难以通过提高税收以

① Ministry of Strategy and Finance, *Long-term Fiscal Outlook 2060*, 2016.

② Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Factbook 2015–2016: Economic, Environmental and Social Statistics*, Paris, 2016.

③ 有人认为，财政部门在实现东亚国家的经济奇迹方面发挥了重要作用，在此背景下，LFO 2060 可被视为重要的报告，它显示解决可持续性危机的主流政策取向。事实上，在报告发布时，战略和财政部提交了一项法案，以加强金融监管，并制定旨在抑制福利计划扩张的实际政策。

支付老年人的高福利支出。因此，基于无政策变化假设（图2中的情景2），由于养老金和医疗保障成本增加，社会支出2060年的GDP占比将达22.8%。当把福利（支出）加到政府的其它一般支出中，社会支出占比将在2060年达到28%，与经合组织成员国目前的社会支出水平相当。在这种情况下，国家（主要是国内）债务将从2015年的GDP的40.1%增加到2060年的62.4%。如果作为对策，把由政府自行决定的支出每年减少10%，国家债务将保持在目前的水平（2060年为38.1%情景1）。如果引入新的昂贵的福利计划，到2060年债务将达到GDP的88.8%（情景3）。显然，战略和财政部更喜欢并积极推行情景1，将国家债务维持在当前水平。因此，LFO 2060的关键信息是，为了维持韩国的财政稳健^①，国家的支出不应再增加，主要目标应该是抑制因预期人口因素所引致的福利支出的增加。

战略和财政部将未来的福利支出视作阻碍财政可持续性的最具威胁性的因素。因此，LFO 2060提出了抑制新的福利计划并约束养老金、医疗保障及长期护理计划支出的政策，以克服与经济低增长相关的问题。这清楚地表明，主流群体仍然坚持现有的范式，将社会福利视为阻碍经济增长的主要因素。

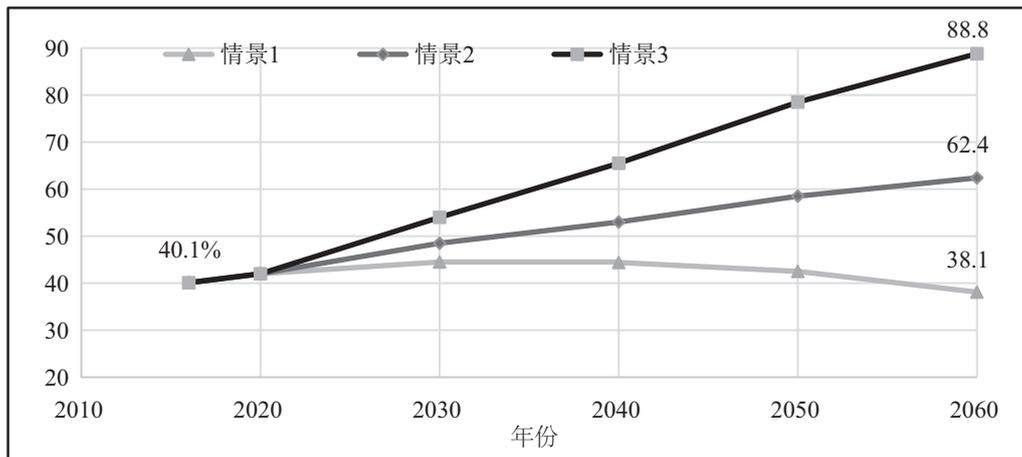


图2 一般性政府债务占GDP比率(%)

资料来源：Ministry of Strategy and Finance of Korea, *Long-term Fiscal Outlook 2060*, 2016.

三、对可持续经济增长的政策理念与建议

1997年12月，当韩国社会的可持续性危机变得更加明显时，一个相对进步的党派击败了历史悠久的保守派并两次获得政权（金大中政府，1998 - 2002；卢武铉政府，2003 - 2007）。两位总统优先考虑分配政策和扩大社会福利。特别是，两任政府还试图在政治上重建

^① 对于这些主流群体而言，财政稳健性非常重要。在财政稳健的基础上，韩国政府能够积极采用扩张性财政政策。这使韩国能够迅速摆脱两次经济危机（1997年亚洲经济危机和2008年全球金融危机）。

经济增长与社会福利之间的关系。金大中总统的政府专注于“生产性福利”的讨论，强调社会福利的生产性方面。因此，通过扩大社会保险覆盖面以及促进受益人享有公共援助这一个体“权利”，向普遍性迈出了实质性的一步^①。同样，卢武铉总统的政府采用了“社会投资”范式，创造了一种新的政策话语，称为“经济与福利之间的良性循环”，推动儿童保育以及老年人社会照顾服务的巨大进步。然而，因为保守党在2008年重新获得了政治权力，这些政治努力未能取代现有“经济增长第一，分配第二”的主要范式。新保守派政府回到了以大公司为主导的外向型经济战略，而分配政策失去了优先地位。然而，在社会危机加深的情况下，倡导扩大社会福利和分配政策作为确保韩国社会可持续性之主要工具的主张也越来越响亮。在这一背景下提出的一些政策建议将在下文阐释，这些政策建议现已为新任总统文在寅的政府所采纳。政府目前正在制定一项倡导扩大社会福利和分配政策的详细方案。

（一）协调福利和经济增长的政策构想

新的观点批评了“没有福利制度的出口导向型经济增长”的范式，并开始将重点从出口导向转向以内需为主导的增长政策、从由大公司主导转向由中小企业主导的经济增长。此外，这些新观点都强调分配政策和渐进式劳动力市场改革的重要性。与主流政策理念相反，这种新模式认为社会福利的扩大是逆转韩国经济长期衰退预期的重要因素。在新的观点中，以收入为主导的增长战略（以下简称“ILGS”）是文在寅政府（从2017年5月开始）的官方经济政策导向，它强调了开放经济中社会保障的必要性和社会投资视角。下文将就此进行讨论。

ILGS解释说，韩国社会的可持续性危机是由大公司主导的出口战略所固有的局限性导致的，这种战略导致劳动收入减少，进而使得内需减少和家庭消费下降。在韩国，以三星和LG等大公司为首的出口部门占最终总需求的比例从1990年的22.5%增加到2014年的36.2%，而同期私人国内消费的比例从41.0%降至33.6%^②。然而，出口部门中大公司的利润并未在国内再投资，而是保留在公司中。此外，随着大公司的生产基地转移到国外，其创造国内就业的能力急剧下降。

ILGS对韩国社会的诊断是，劳动收入份额减少和低工资的非正规劳动者比例增加，导致收入不平等加剧，最终导致家庭消费和国内需求减少。因此，从这个角度来看，国内私人家庭收入的提高是促进经济增长的关键。因此，ILGS非常重视以下措施：改善劳动力市场的初次收入分配；引入最低收入保障，包括提高最低工资；改善非正规劳动者的工作条件；工资增长与生产力提高相匹配。^③在同一背景下，强调通过社会保障项目加强二次收入分配（本文稍后将对此进行解释）。通过这种方式，收入导向型增长理论认为，社会福利的扩张可以通过促进国内消费（国内消费由于韩国经济结构而严重不足）来促进经济增长。

因此，社会福利是一种宏观经济稳定器，通过改善社会福利可以实现对这一功能的改进。

① Yeon-Myung Kim, "Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea," *Policy and Politics*, 2008, 36(1).

② Bank of Korea, *The Korean Economy Based on the 2014 Input-output Statistics*, 2016.

③ 在此背景下，文在寅政府在2018年将法定最低工资提高了16.4%，现在的重点是将公共部门非标准劳动者的地位转为长期就业的政策，并解决私营部门中标准和非标准工作两者之间不平等的工作条件。

如上所述,作为最开放的经合组织经济体,韩国直接受到全球经济波动的影响。然而,由于社会支出水平较低(2014年占国内生产总值的10%),其社会保障制度在世界经济衰退时稳定国内经济方面具有根本性的局限。此外,社会保险的特点是规定了待遇与缴费之间的强相关性,这使得社会保障的收入维持功能对于那些被遗留在劳动力市场之外的人和年轻的毕业生来说尤其薄弱。另外,由于失业保险金水平很低、就业培训项目不足,很难迅速应对对开放经济非常重要的产业结构调整。因此,为了维护韩国开放经济的稳定,扩大社会福利至关重要。

虽然ILGS强调了需求方面,但社会投资观点侧重于劳动力供给方面,即劳动力的质量和数量。这种观点主张通过投资于人力资本来发展个人就业能力,是欧盟社会政策的一个重要范例^①。在韩国,社会投资视角在扩大儿童保育服务和积极的劳动力市场政策方面做出了巨大贡献。据分析,韩国的低生育率实际上是由儿童保育费用高造成的,因而对儿童保育服务进行了大量投资。因此,家庭政策支出仅占2000年国内生产总值的0.1%,而到2014年迅速增加到1.2%。与此同时,对低收入失业者和青年劳动者的积极劳动力市场政策得以加强,并且在同一时期相关支出从占国内生产总值的0.2%上升到0.5%^②。但是,关于这些政策的产出存在一些争议。例如,尽管儿童保育服务有了广泛的改善,但低出生率和青年失业率没有改观。

(二) 福利扩张的政策建议

过去,韩国社会福利扩张的合理性在于追赶西方福利国家、保护社会权利和分摊社会风险。然而,促进私人家庭消费、确保稳定就业和降低私人福利成本构成了最近扩大社会福利的主要理由。

由于韩国经济无就业增长(jobless growth)的强劲趋势、非正规工作的增加以及青年失业率的上升,基本收入的构想突然引起重视。基本收入支持者认为,此类计划是扩大韩国国内需求的最有效方法。然而,由于建立普遍性基本收入制度耗资巨大,讨论的重点放在了扩大老年人现有的现金津贴,并根据人口分类建立新的普遍社会津贴之上。文在寅政府承诺在2022年前将基本养老金水平从每月20万增加到30万韩元;从2018年起,0至5岁的儿童将普遍享受儿童保育津贴。此外,那些被排除在就业保险之外的年轻人将获得临时“青年求职津贴”。

正在讨论的一项提议是将部分国民养老金储备投资于保障公共福利基础设施。2015年,国民养老基金相当于国内生产总值的约34%,其中绝大多数储备投资于股票和债券等金融产品。这项提议实际上是由现任执政党提出的,该执政党是2016年4月大选时的反对党。他们认为至少有25%的新养老金储备(价值10万亿韩元)每年应该用于建造公共出租房屋,尤其是提供给年轻人的公租房,以及扩大公共医疗保健和福利设施。该政策提案的主要目标之一是通过降低年轻育龄人口的住房、儿童保育和医疗保健成本来提高出生率,并促进早婚。^③在这届新

① Thomas Leoni, "Social Investment: A Guiding Principle for Welfare State Adjustment after the Crisis?" *Empirica*, 2016, 43(4).

② Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Social Expenditure Database (SOCX)*, 2016.

③ 韩国女性的平均初婚年龄曾是24.8岁,男性曾是27.8岁,但是到2014年则分别变为了30岁和32.6岁。

政府的领导下，这项被称为“国民养老基金社会投资”的政策也正在取得成效。

该提议也可以作为减少由营利性医疗和社会服务提供者（目前在韩国占主导地位）所带来的私人福利成本的措施。例如，公立医院病床的数量仅占总数的 10%，公立托儿服务提供者仅占有所有服务提供者的 6.5%，只有约 2.6% 的长期护理机构是公共机构。医疗和社会护理部门通过第三方支付系统运营，因此，私人提供者的市场支配地位意味着结构性问题，因为它过度使用公共财政。如果将国民养老金储备的一部分用于确保公共提供者，则可以将其用作医疗和社会护理服务的费用调控器。文在寅政府宣布了一项大规模增加儿童和老年人公共护理的政策。

另一项政策建议将社会福利的扩张与创造优质就业机会联系起来。在目前无就业增长突出的韩国社会中，过去几年在社会照护领域创造了许多就业机会，例如托儿所教师、护理和社会工作者。^①然而，社会照护领域的企业很多只是提供极端恶劣劳动条件工作的小企业，并且其中许多提供的是非正规就业。考虑到社会护理服务部门的这些结构性弱点，政策提案建议在每个地方政府区域建立社会服务团体来创造高质量的工作。它还建议由当地政府直接运营养老院和护理设施，当地政府也应直接雇佣幼儿园教师和护理人员。因此，这项政策建议的关键是在社会服务和医疗保健部门创造高质量的公共就业。文在寅政府已宣布在公共部门创造 81 万个新工作岗位，占韩国总就业人数的 3%，其中约 34 万个将在公共福利设施内和通过扩大公共医疗卫生服务创造。

四、结论

围绕社会福利与经济增长之间正向关系的讨论之所以在韩国未入主流，是因为韩国的经济史表明了工业化时期经济的快速经济增长与公平的共存。此外，自 20 世纪 90 年代以来主导世界的新自由主义意识形态支持了经济增长与公平之间负相关关系的历史意识形态，这在韩国社会中更为根深蒂固。在这方面，自 20 世纪 90 年代中期以来的负面根本变化甚至激发了对旧的主导范式的重新评估。然而，越来越多的人主张，为了支持经济增长的可持续性，更公平地分配财富是必不可少的。即使是传统上曾强调经济增长的世界银行，也开始关注极端经济不平等对经济增长的负面影响^②。这种新趋势令人鼓舞，因为它最终可能有助于改变主导范式。就韩国而言，重新建立经济与社会福利之间关系的新观点不仅仅是学术建议。2017 年 5 月上台的文在寅政府正在积极推动收入导向型增长政策，以实现经济增长与福利扩张之间的正向关系。大多数欧洲福利国家是在经济发展的黄金时期发展起来的。韩国在去工业化和全球化时期开始发展成为一个福利国家，这一时期提供了一个完全不同的环境。如上所述，文在寅政府的举措可能尤其会对新兴产业产生一些影响。

① 2011—2015 年，这些服务部门创造了约 28 万个工作岗位。

② Era Dabla-Norris, et al., *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*, IMF Staff Discussion Note 15/13, Washington, D. C., 2015.

The Limits of Economic Growth without Welfare: The Experience of the Republic of Korea

Yeon-Myung Kim

(Department of Social Policy, Chung-Ang University, Seoul 06974, Korea)

Abstract: Due to Korea's high economic growth rates from the 1960s until the mid-1990s, it was able to transform itself from an undeveloped country into one of the most developed nations. Korea had achieved "compressed growth" combined with equity within a very short period. This relatively equitable growth model was achieved mainly at primary labour income distribution, i.e. without proper (redistributive) social security programmes. This unique Korean historical experience has contributed to a firm conviction about a negative relationship between economic growth and social welfare, which gets paraphrased as "economic growth first, distribution second". However, recent discussion questions the paradigm of the negative relationship between the economy and welfare, suggesting that Korea's observed decreases in economic growth, low birth rates, and the dualization of labour markets are the results of exactly the existing "economic growth strategies without distribution". Accordingly, in order to solve its current and future socio-economic challenges, Korean society must increase its labour income share and pursue active expansion in social welfare. This article explores the economic and social background to this emerging new paradigm, and discusses policy ideas and proposals responding to those current challenges.

Key words: Republic of Korea; welfare; economic growth; compressed growth

(责任编辑: 华 颖)