

· 社会保障国际比较 ·

韩国低生育时代的社会福利模式创新

(韩) 李奉柱

[摘要] 低生育率与人口高龄化已成为韩国日益严重的社会问题。近年来,韩国出现了超低生育率现象(总和生育率低于1.2)。这种从未有过的低生育现象将会给韩国经济社会各方面带来重大影响。为应对低生育率导致的危机,韩国政府应出台更为积极的社会福利政策。由于儿童数量代表着未来劳动人口数量,所以对于一个儿童数量不断减少的国家而言,应更加注重每一个儿童的社会价值。因此,韩国政府应加大对所有儿童的人力资本投资以实现社会可持续发展。笔者将“包容性增长”作为新型社会福利模式的核心内容以应对低生育问题。具体政策建议如下:第一,加大对儿童的人力资本投资;第二,出台基于就业岗位的生产性福利政策;第三,制定以资产为本的社会福利政策。

[关键词] 低生育;包容性增长;社会福利

一、绪论

韩国的低生育与高龄化问题日益严峻。从总和生育率^①来看,韩国已在1984年下降到2以下,2005年下降到历史最低的1.08。之后,韩国的总和生育率虽有增加,但2013年和2014年分别只有1.19和1.21,依然处于严重的低生育行列。在所有OECD国家中,韩国的总和出生率也处于最低位置。^②

尽管目前的生育率对维持人口数量影响程度不大,但因经济增长与医疗技术进步所带来的预期寿命延长,使得韩国正迅速进入超高龄社会。数据显示,韩国预计在2019年进入高龄社会(65岁以上人口占总人口的14%以上),2026年将步入超高龄社会(65岁以上人口比例达到20%)。因此,韩国也成为了工业化国家中人口老龄化速度最快的国家之一。

低生育与高龄化问题从各方面影响着韩国的经济社会结构。核心生产人口(25—49岁)急

[作者简介] 李奉柱,韩国首尔大学社会福利系教授、博士生导师。主要研究方向:儿童福利、家庭福利、社会福利服务。

[译者简介] 金炳彻,中国人民大学中国社会保障研究中心副教授。

① 总和生育率是指一个国家或地区的女性在育龄期间(15—49岁),每个女性平均生育的子女数。

② 参见대한민국정부:《제3차 저출산·고령사회 기본계획, 2016-2020》, 2016년.

剧减少与老年抚养费增加会减少民间消费与投资, 同时也会促使医疗及福利支出增加, 而且从长期来看将会出现增长潜力下行的“人口悬崖”^①问题。^②

低生育问题从根本上可以通过“提高生育率并增加经济活动参与”等政策予以解决。然而, 虽然找到解决问题的政策如此简单, 但由于上述两种政策均会给女性增加较大负担, 所以依然不易实施。一般情况下, 随着经济增长与社会发展, 越来越多的女性会参与到社会活动中, 而与此相伴随的是生育率下降, 这是很多发达国家此前经历的普遍现象。近年来, 韩国政府为应对低生育与高龄化问题提出了各种政策,^③但这些政策却尚未健全。

为了真正扭转低生育趋势, 首先应明确问题产生的根本原因。例如, 如果导致低生育问题的根本原因在于婴幼儿保育, 那么增加保育设施并提高婴幼儿保育费是有效的政策。然而, 如果原因不在于此, 那么出台这些政策将难以达到预期目标。从2006年到2015年, 韩国政府为应对低生育问题投入了约80兆韩元, 但很多观点认为如此巨大的投入并没有明显提高韩国的生育率, 由此认为现行政策存在偏离, 并没有找到低生育问题出现的根本原因。

为了解决低生育问题, 不应采用以往仅仅鼓励生育的模式, 而应营造出生的每一名儿童都幸福、生育子女也幸福的社会氛围, 为此需要出台更加积极的福利政策。本文试图探究低生育社会所需要的新型社会福利模式, 文章结构如下: 第二部分是新型社会福利模式的展望; 第三部分提出了构建新型福利模式的政策建议; 第四部分为结论。

二、包容性增长下的新型社会福利模式

(一) 包容性增长的概念

包容性增长作为缓解不平等并追求可持续发展的新型福利政策模式, 主要由OECD国家提出。^④由于2008年全球经济危机导致的不平等和阶层之间的矛盾最终可能成为影响可持续发展的严重社会问题, 所以包容性增长理念备受重视。为了实现经济可持续发展, 须缓解不平等问题, 让更多的人公平合理地分享经济发展的成果。

所谓包容性增长, 是指摆脱以往以经济增长为中心的“惯性思维”, 通过提高社会成员的生活质量并消除社会中各种不平等问题, 追求阶层之间的公平分配。为了实现包容性增长, 最为重要的是保障机会公平。通过给所有社会阶层提供促进收入增长的公平机会、平等分配经济增长成果, 从而使其付出最终有助于收入增长。

比起结果平等, 包容性增长更加注重机会公平。为消除贫困的代际传递、实现阶层向上流动, 需要努力构建机会公平的社会。包容性增长政策的最终目标是通过保障机会公平, 促进阶层向上流动并最终形成以中产阶级为主体的可持续性社会。

① 人口悬崖, 又称人口峭壁, 是美国财经学家哈瑞·丹特提出的经济学理论, 指出生率下降和老龄化加剧同时出现的现象。

② 参见성명기: 《저출산 및 고령화가 경제에 미치는 영향과 시사점》, 국회예산정책처, 2009년.

③ 参见대한민국정부: 《제3차 저출산·고령사회 기본계획, 2016-2020》, 2016년.

④ 参见 OECD, *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*, OECD Publishing, 2015.

从个体层面来说,机会公平是指赋予能够最大限度发挥个人潜力与意志的机会,保障每个人都能够以己之能而有尊严地存活于世。就社会层面而言,机会公平是指为社会成员实现阶层向上流动提供必要条件。机会公平的制度安排能够实现所有社会成员公平地向上流动,最终构成以中产阶级为主体的社会阶层结构。公平地流动不是促使某个群体向上流动的同时而导致另一群体向下流动的“零和博弈”方式,而是通过所有成员的向上流动,最终实现整个社会以中产阶级为主体的政策目标。

保障机会公平并实现社会阶层向上流动的最终目标是促进社会整合。然而,未能实现机会公平而导致部分社会阶层向下流动的社会必然出现两极分化,而两极分化的社会又是分裂与矛盾加深的社会,这种社会无法实现经济社会的可持续发展,但中产阶层为主体的社会是增长潜力高且可持续发展的社会。因此,我们向往的包容性增长的最终目标是构建一个机会公平、社会阶层向上流动、中产阶层为主体、增长潜力高的“整合性”社会。

(二) 包容性增长与人力资本投资

对人力资本的预防性投资是保障机会公平的包容性增长政策最重要的制度安排。阻止贫困世代相传的社会政策注重增加对人力资本进行投资,强调对贫困与社会两极分化问题的预防性介入。摆脱以往只重视对结果而进行的后续性、剩余性和消极性介入方式,这种介入方式更加强通过预防性人力资本进行积极投资,以实现所有经济参与主体竞争机会的公平。这并不是否定后续介入的必要性,而是将社会介入的重心转移到通过预先投资来保障机会公平,长期性的后续介入依然必要。

在经济增长与社会发展过程中,人力资本是最重要的增长动力。尤其是为了实现经济社会的可持续发展,人力资本的积累必不可少。^①20世纪60年代,Becker和Schultz等经济学家提出的人力资本理论是以人力资本与实物资本为相同性质的资本为前提,即人力资本和实物资本一样,可通过投资予以积累。^②其中,对人力资本进行投资的代表性方式是教育与培训,而教育和培训的重点是基本能力,这是成功最重要的因素。这些基本能力不仅包括认知能力,还包含耐力、动机、自制力等非认知能力。通过教育与培训对人力资本进行投资可以提升个人的生产能力并实现收入增长。应看到,为增进人力资本而投资的资源并不是消费,而是为提高未来生产能力采取的经济投资行为。根据这种投资形成的人力资本对收入产生影响,低水平的投资会导致低水平人力资本,这又会导致低收入。相反,高水平的投资会增加人力资本,进而带来高收入。

如果将人力资本投资完全归结为个人选择问题,那么为增加人力资本低的群体的人力资本投资则缺乏社会介入的根据。投资于人力资本的群体为了未来的高收益而减少当前消费,而未对人力资本投资的群体则更享受当前的消费,两者之间只有当前消费与未来消费的时差,享受的终身收入是相同的。然而,其中的问题是对人力资本的投资,尤其是幼年时期的投资主要由

① 参见 James Heckman, Alan Krueger, *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?* Cambridge, MA, The MIT Press, 2004.

② 박기성송병호:《한국 근로자의 인적자본 형성에 관한 연구》,《한국경제의 분석》,2002년 제8권 39-75쪽.

家庭承担。关于人力资本投资不平等的原因可以用“信贷约束”(Credit Constraints)概念解释。在理想的情况下,所有家庭对教育资源的投资持续到边际报酬(Marginal Return)与贴现率(Discount Rate)相同为止,所有家庭具有相同条件的信贷能力,而且对投资的贴现率也相同。但是,对于教育与培训的投资并不是在理想的世界产生的。由于贫困家庭有信贷约束,因此会比富裕家庭承担更高的利率。也就是说,由于贫困家庭对未来的投资费用高,所以会导致这些家庭对儿童的人力资本投资可能会减少。^①

多项实证研究结果表明,家庭经济背景对人力资本形成的影响大。对于社会阶层低的群体的社会流动而言,人力资本在导致阶层流动差距中的影响更大。如果没有更积极的介入,这种现象会更加严重。因此,为了解决不平等人力资本的投入所造成的收入不平等,尤其是贫困的世代传递问题,有必要积极实施集中于低收入阶层为对象的人力资源开发政策,提高这一群体参与社会的机会公平。

三、低生育时代的社会福利政策

(一) 加大对儿童的人力资本投资

人力资本开发与积累会贯穿于人的整个生命周期。然而,缓解因贫困导致的人力资本缺失的最好时机是什么时候?即人力资本投资回收率最高的时机为何时?有研究通过对人力资本投资战略的各种模式进行实证研究,比较了每个年龄段的人力资本投资战略的有效性,发现幼年时期尤其是学龄前期的服务介入最有效。该研究的理论依据包括两个方面:一是由于从幼年时期就开始对人力资本进行投资,其受益时间最长,因而总收益率更高;二是幼年时期开始进行人力资本投资,可以自动形成人力资本积累的能力,从而产生人力资本积累的“协调效应”。最近的人力资本研究也强调生命周期的各阶段形成的能力各不相同,而且不同的能力有其相对合适的发展阶段。^②即如果错过了某种能力理应提升的阶段,则通过后续介入也难以提高,而且成本也更高。因此,对人力资本的投资应优先考虑的是幼年时期,尤其是在学龄前期予以投资。

根据OECD的规定,对儿童的早期人力资本投资视同公共教育,应通过公共财政予以支持。通过对儿童的早期人力资本投资可以提高一国儿童的健康与未来的教育成就,而且能够提高劳动力市场的人员素质并促进社会整合。实际上,大部分OECD国家的儿童早期人力资本投资都是来源于财政拨款且范围很广泛。在重视市场角色的自由主义国家(如爱尔兰、荷兰、英国)也是由政府无偿提供对4岁以上儿童的普遍性早期教育。同时,在美国,有46个州为4岁儿童提供了由公共财政给付的教育服务。

对儿童的投资,尤其是幼年时期的投资非常重要。尽管如此,韩国对儿童的投资相对较少。

① 参见 David Ellwood, Thomas Kane, Who Is Getting a College Education? Family Background and the Growing Gaps in Enrollment, in Sheldon Danziger, Jane Waldfogel (eds.), *Securing the Future: Investing in Children from Birth to College*, New York, Russell Sage, 2000.

② 参见 Jack Shonkoff, Deborah Phillips, *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*, Washington, D. C., National Academy Press, 2000.

与其他 OECD 国家相比,韩国对有关儿童、家庭的财政投入依然很少。根据 OECD 的分析,韩国对有关儿童、家庭的财政支出占 GDP 的比重不到 1.5%,在 OECD 国家中属于最低水平(OECD 平均约为 2.5%)。另外,比起为家庭提供直接支持的现金或税额扣除优惠政策,韩国提供服务的比重比其他国家高很多。^①此外,就儿童保育以外的支出、家庭福利支出以及残疾人、老年人福利支出的比重而言,OECD 国家中残疾人福利支出占比最大,为 20%;其次是老年人福利支出,为 20%。相比之下,韩国残疾人福利支出的占比只有 16%、老年人福利支出仅占 4%。^②综上所述,与 OECD 其他国家相比,韩国的儿童、家庭福利支出的水平非常低,尤其是儿童保育之外的福利支出(如残疾人福利、老年人福利)占比非常低。

应对低生育时代的韩国社会福利政策有必要大规模增加对儿童的投资。在幼年时期缩小人力资本的差距,增加起跑线上的公平机会是促进阶层向上流动的最有效政策。尤其是对低收入家庭的儿童提供综合性的保育等集中化服务最为关键。因此,对于目前政府正在实施的“Dream Start”项目,有必要提高其质量并大幅扩大覆盖范围。

对于低生育问题严峻的韩国而言,对儿童进行投资显得更为重要。为了解决低生育问题,应摆脱以往仅鼓励生育的模式,而是要营造出生的每一名儿童都幸福、生育子女也幸福的社会氛围,需要出台更加积极的福利政策。为此,韩国也有必要检讨为减轻养育儿童的实际经济负担所采取的儿童津贴制度。

儿童津贴是 OECD 多个国家为应对低生育、高龄化问题并增进儿童福利所采取的代表性社会政策之一。该政策于 1926 年在新西兰首次被制度化,法国、加拿大、瑞典、德国、日本等国家先后在 1932 年、1945 年、1947 年、1954 年、1971 年也引进了该制度。目前,全球约有 90 多个国家实施了儿童津贴制度,OECD 的 34 个国家中除韩国、美国、墨西哥、土耳其之外的所有国家都采用了该制度。^③

一般情况下,对儿童及家庭的政府投入与生育率有密切关系。根据 OECD 的资料分析,儿童及家庭相关的政府支出占 GDP 的比重和生育率有正相关关系。^④即对儿童及家庭投入多的国家,其生育率也高,相反生育率则低。韩国是政府投入少、生育率也低的典型国家。因此,有必要通过引入儿童津贴等制度,大幅增加对儿童的投入来摆脱这种情况。

对儿童的投资不仅限于经济层面,在健康成长层面的投入也很重要。相关实证研究表明,家庭收入与儿童健康发育存在相关性的观点,能够证明需要加强这方面的投入,尤其是在生命周期的初期更加需要加强预防性的健康服务。因此,笔者主张实施“Health Start 项目”^⑤。

根据上文所述,在幼儿阶段进行人力资本投资非常重要。在儿童的整个发育过程中,早期非常重要,而且父母在营造儿童的生活环境中扮演着至关重要的角色。包括怀孕、分娩期在内,

① 参见 OECD, *Family Database*, OECD Publishing, 2014.

② 参见 김미숙정익중이주연하태정:《아동복지지출실태 및 걱정 아동복지지출 규모 추계》, 한국보건사회연구원, 2012 年.

③ 전일주최영진:《일본 아동수당법의 내용과 시사점》,《법학연구》, 2015 年 제 23 권 179-206 쪽.

④ 参见 OECD, *Family Database*, OECD Publishing, 2014.

⑤ Health Start 项目是以婴幼儿为对象的家庭访问项目。

婴幼儿期的健康是儿童认知、情绪、社会性表达发展的重要基础。尤其是怀孕期间和分娩之后是儿童与家人最需要帮助的时期，此时亲自去他们所住的地方提供服务最为有效。家庭访问服务能够通过考察服务对象的居住环境，提供更加适合家庭需求的服务。

0—5岁这一阶段的儿童，已开始身体、认知、情绪及社会性表达的发展。因此，对这一时期的儿童介入服务应从产前管理开始。怀孕时应提供营养和空间环境、医疗呵护等，出生后应注意儿童健康。根据父母与主要养育者的角色和态度形成稳定的依恋关系，对此需要给予教育与关心。此阶段的家庭访问服务应支持作为儿童最重要成长环境的家庭。此外，这可以从儿童成长期的危险因素方面给予儿童保护。根据经验研究表明，这种项目对儿童的社会情绪发达、母子母女之间的依恋、母亲的精神健康等有积极作用。

（二）出台基于就业岗位的生产性福利政策

根据“包容性增长”的概念，社会福利政策的核心并不是“授人以鱼”，而是“授人以渔”。为了实现福利制度的可持续，必须树立以实现劳动者自立为目标的就业岗位福利概念。就业岗位福利的核心在于创造好的就业岗位并通过这些就业岗位实现自立。为了增强劳动者就业的积极性，应进一步完善目前正在实施的 EITC（劳动所得税抵免）制度，激发低收入家庭参与经济活动的动力。与单职工家庭相比，双职工家庭的劳动所得税抵免的缴纳范围有必要扩大，由此引导家庭中的其他劳动者（如女性等）积极就业。虽然摆脱贫困并使人实现自立的政策很重要，但预防下滑到贫困阶层的政策也非常必要。短期来看，因经济危机而沦落为贫困阶层的中产者与原来的就业贫困阶层在采用扩大就业岗位的政策时，需要建立新型的自立工作模式，即整合自立项目、就业岗位、小额信贷的雇佣支援制度等（暂称“自立支援制度”）。此外，应增强失业补贴在雇佣服务、再就业培训、职业能力开发等“积极劳动力市场政策（Active Labor Market Policy）”中的作用。

为了解决劳动力市场就业岗位稀缺问题，应通过发展社会福利服务行业以增加就业岗位。在社会服务行业（Human Service），半熟练、低熟练的人容易就业，韩国的社会服务行业还有巨大的增长潜力。通过扩大儿童保育、老人照看、咨询服务等新的社会服务需求，可创造大量新的就业机会。通过提供就业机会以及增加对社会服务行业的投资，有利于实现福利提高与经济增长的良性循环。为了完善社会服务行业的雇佣政策，应建立以雇佣促进战略、雇佣维持战略、人力资源培养战略为主体的综合性体系，并鼓励社会福利服务部门创造新岗位并实现制度化。

进入高龄化时代，创造适应老年人就业的劳动环境也是重要的政策方向。具体而言，短期来看，应将自愿延迟退休年龄问题制度化，保障老年人的劳动权利。长期来看，为了延长老年人的健康寿命，需要进一步完善预防性医疗服务体系。另外，应营造适应高龄者的就业环境，支持老年人俱乐部、老人福利院、大韩老人会等创造就业机会，同时，有必要修改《老龄人雇佣促进法》。

（三）制定以资产为本的社会福利政策

以往的社会福利政策主要聚焦于收入支持。然而，以生活支持为主的福利政策难以提升受助对象的自立能力。最近的研究表明，资产积累是实现自立的重要手段，即通过资产积累能够实现自立打下良好基础。

在人均预期寿命延长而导致退休时间增长的情况下,为了提高个人为养老而进行的自主性储蓄,有必要将现行的个人税收优惠方式转换为以家庭为单位的税收优惠方式,并重新评估扩大对养老储蓄的税收支持方案。此外,针对家庭主妇等无收入配偶加入国民年金问题,允许有收入配偶的应税收入享受保险费扣除的优惠政策也有激励效果。与此同时,应改善针对低收入阶层的贷款制度,积极改进资产拥有标准和支持金额,以此促进这一群体的资产积累。与此类似,也可思考针对个体经营者的资产积累方案。

另外,构建低收入家庭的儿童发展账户(Child Development Account)也需引起重视。儿童发展账户是指儿童的家长或监护人以儿童的名义储蓄一定金额(一般到18岁),而政府也匹配相同金额,待儿童成长到18岁以后方能提取并使用,这笔资金将成为儿童成人后的第一笔宝贵资产。目前,这一政策仅覆盖韩国一部分福利机构内儿童和低收入阶层的儿童,但有必要扩大这一政策的覆盖范围。以国外为例,这种政策不仅能够为弱势阶层的儿童成年后提供一笔宝贵资金,还能有效增强父母的自立意志,^①即为子女的未来进行储蓄不仅可以增强子女对未来的信心,也能以此作为激励父母自立的重要契机。因此,为增强低收入阶层的自立意识,需要引入各种类型的资产积累项目。

四、结论

正在迅速发酵的低生育问题将会对韩国经济社会的很多领域产生前所未有的影响。就劳动力市场而言,低生育会导致劳动力人口大大减少;对资本市场来说,随着参与消费活动的非储蓄人口比参与劳动的储蓄人口增加更快,国民的储蓄水平也会下降,由此生产性的资本储蓄将会受到影响。因此,低生育问题很可能会持续降低韩国经济的潜在增长率。

为应对低生育危机,韩国政府需要转向制定更加积极的福利政策。首先,应提高针对所有儿童的人力资本投资以确保韩国社会的可持续发展;其次,通过提高有劳动能力人口的雇佣率,完善针对弱势群体的教育、培训等政策以进一步提升其就业能力,从而形成社会福利与经济增长之间的良性循环;再者,消除公共年金等各种社会保险政策的“死角地带”,为所有国民能够维持稳定的老年生活提供支持,与此同时,增强年金制度的可持续性并恢复国民对这一制度的信任也非常重要;最后,优化健康保险等社会保障制度,使所有国民享受基本健康保障并对自身健康问题拥有稳定预期进而积极参与社会经济活动亦至关重要。^②

为应对低生育导致的劳动人口减少,有必要提高女性参与社会经济活动的机会,尤其应该出台鼓励高学历女性参与社会的积极政策。在韩国,女性因生育而退出劳动力市场且再就业动力不足的现象较为明显。然而,有些女性雇佣率高的国家,其生育率也高。因此,有必要出台

① 参见 Mark Schreiner, Michael Sherraden, *Can the Poor Save? Saving and Asset Building in Individual Development Accounts*, Piscataway, N. J., Transaction, 2006.

② 参见 이봉주·김대일·이영:《휴먼뉴딜 정책의 개념 및 의의》, 미발표 논문, 2009년.

能够协调女性因生育而带来的家庭负担和参与劳动力市场的政策。^①在出台防止女性因生育而离开劳动力市场的积极政策时,也应该为中断工作的劳动者再次进入劳动力市场提供相应支持。首先,应进一步完善产假及育婴假等女性保护政策;其次,对参与经济活动的女性在保育、教育方面的支持也是防止其离开劳动力市场的重要政策;再者,为了让中断工作的女性劳动者更容易地再进入劳动力市场,需要为其提供职业培训等支持政策。一般情况下,由于男性失业者多是低熟练、低学历人员,提高他们的能力是实现再就业的重要课题,但对女性再就业者而言,其学历与经历各有不同,她们多是因生育而选择离开劳动力市场,因此有必要加强对生育的支持并选择适合其学历和经历的职业培训项目。除此之外,为了促进女性参与社会经济活动,需要设立能够使工作与家庭相容的就业岗位并营造家庭融洽的劳动氛围。

本文为了解决韩国出现的低生育问题,使用了作为新型社会福利模式核心内容的包容性增长概念,具体政策建议如下:一是加大对儿童的人力资本投资;二是出台基于就业岗位的生产性福利政策;三是制定以资产为本的社会福利政策。

A New Social Welfare Paradigm for the Period of Low Birth Rate

Bong Joo Lee

(Department of Social Welfare, Seoul National University, Seoul 08826, South Korea)

Abstract: Low birth rate and ageing have become serious social problems in South Korea. In recent years, South Korea is experiencing a super low birth rate with a total fertility rate of below 1.2. The unprecedented low birth rate will have significant effects on many areas of socioeconomic development in South Korea. In order to respond to the crisis brought about by this low birth rate, a more active social welfare policy is needed. The social value of each child should be considered higher in a society where the number of children, which represents the future working age population, is decreasing. A more active investment in increasing human capital of all children is needed in order to secure a sustainable development of South Korea. In this paper, I take inclusive growth as the core of a new social welfare paradigm addressing low fertility problem. As more specific policy proposals, I suggest (1) more active investment in children, (2) productive welfare based on workfare approach, and (3) asset-based social welfare policy.

Key words: low fertility; inclusive growth; social welfare

(责任编辑:仇雨临)

① 参见이봉주·김대일·이영:《휴먼뉴딜 정책의 개념 및 의의》, 미발표 논문, 2009년.