

韩国老年福利制度的发展及特征

丁英顺

摘要:随着人口老龄化不断加剧,确立老年社会保障制度,加强和充实针对老年人的福利服务是各国普遍关注的重要问题之一。韩国在人口老龄化速度快、老年人口增加、赡养负担加重的背景下,不断改善老年福利制度,减少老年人的生活困扰。韩国老年福利制度经过起步、发展、完善等各个阶段,从最初的社会救济阶段逐渐发展为社会保险阶段,满足了老年人的各种福利需求。韩国在应对老年人福利需求问题上,已基本完成了法律和制度层面的建设。

关键词:韩国 人口老龄化 老年福利制度 《老人福利法》 老人长期疗养保险制度

本文作者:中国社会科学院日本研究所 副研究员

责任编辑:王晓博

DOI:10.19498/j.cnki.dbyxk.2017.03.009

韩国老年福利制度是社会福利制度(即老年福利、残疾人福利、儿童福利、妇女福利等)中的重要组成部分。随着人口老龄化加剧,韩国的长寿老人和需要护理的老年人口不断增多,老年人的养老护理亦趋于长期化。韩国目前的老年人由于当年就业处于不稳定状态,退休时国家的养老金制度尚不健全,所以很多人的收入水平较低。为了提高老年人的生活水平,减轻家庭的养老护理负担,韩国逐步构筑老年福利制度和老年服务体系。

一、韩国老年福利制度的演变

随着社会经济发展和人口老龄化加剧,韩国不断完善老年福利制度,努力保障老年人的晚年生活。韩国建立老年福利制度的历史较短,从20世纪60年代起,大致经历了起步、全面发展、改革完善的过程。

(一)韩国老年福利制度的起步阶段

20世纪60年代之前,韩国政治局势动荡,社会混乱,经济落后,还没有着手建立社会福利制度。

1961年,朴正熙执政,韩国经济开始起飞,经济规模逐渐扩大。朴正熙政府为获得民心,开始关注社会福利制度的建立与发展,并制定了一些有关社会福利方面的法律法规。

1961年,韩国制定了《生活保护法》,为生活窘迫的人们提供生活保障。该法规定的保障对象主要包括低收入人群、没有劳动能力的65岁以上老年人、未满18岁的儿童、孕妇,以及患有疾病无法正常劳动的弱势群体。该法的颁布标志着韩国开始建立社会福利制度体系,并为此后韩国老年福利制度的发展奠定了基础。1962年,韩国颁布了《第三共和国宪法》,提出国民生存权和福利国家义务,把关心老年福利问题提上议事日程。20世纪70年代,随着社会经济的快速发展,韩国开始实施以扶贫为主的社会福利政策,先后制定了《社会福利事业法》(1970年)、《国民福利年金法》(1973年)。但由于1973年的石油危机影响到韩国经济,韩国不得不将经济发展放在首位,实行“先增长、后分配”的政策,因此这些法律法规所规定的政策措施未能得到很

好的落实。

此外,韩国在这一时期广泛实施了由政府主导的家庭计划,积极施行人口调控,致使韩国生育率显著下降,人口增长速度放慢,人口结构发生了相应的变化。随着老年人口逐渐增多,韩国制定老年福利法的需求随之增大。此时,韩国社会开始出现以经济发展为主的政策有可能会影响国民团结和社会稳定的担忧。在这种情况下,1977年韩国制定了《医疗保护法》,规定政府对包括老年人在内的弱势群体有提供医疗保护的义务。1978年,“韩国老年学会”成立,老年人的生活和社会参与开始得到重视。

20世纪60~70年代,在经济优先的政策下,韩国老年社会福利虽没有得到广泛关注,但这一时期韩国政府为稳定政权,获得民心,也制定了几部与社会福利相关的法律法规,对老年人等弱势群体实行济贫政策,保障其最低生活水平。这一阶段是韩国老年社会福利制度的起步阶段。

(二)韩国老年福利制度的发展阶段

韩国实行了20年的“先增长、后分配”政策之后,出现了收入和分配扭曲,两极分化明显的现象。随着经济的持续发展,争取社会福利的民众运动日渐高涨。因此,在全斗焕执政时期(1980—1988年),韩国提出建立“福利国家”,积极推动社会福利的发展。同时,这一时期,韩国经济稳步发展,逐渐成为国际市场上一个具有竞争力的国家,为社会福利制度的发展提供了有利条件。

1980年,韩国在《第五共和国宪法》中将发展社会福利作为国政的重要课题之一。在宪法的国民权利和义务中,增加了追求幸福权、适当工资请求权、社会福利权、环境权等条款,并且在经济条款中明确了保护社会弱势群体的规定。在此基础上,1981年,韩国制定了《老人福利法》,规定国家和地方政府自治团体有责任促进老年人保健及福利服务,具体包括:为老年人定期体检和开展保健教育,实现老人福利设施的多样化,建设免费或低收费的养老设施、老人疗养设施、福利中心等。该法的制定标志着韩国建立了专门针对老年人的社会福利制度。此后,韩国根据社会经济的发展 and 人口结构

的变化,对《老人福利法》进行了多次修改,依据《老人福利法》实行敬老优待制度,为老年人的收入提供间接保障。该法规定,国家和地方政府有责任让65岁以上老年人在使用公共设施时享有免费或打折优惠。1982年,韩国制定了《老人宪章》,以“敬老孝亲”作为国民的美德,其中规定,子女应该给老年人创造安乐的晚年生活,满足老年人衣食住行,让老年人享受身心健康。

从20世纪80年代末开始,韩国社会出现民主化抗争、劳工运动、经济全球化、人口老龄化等社会问题。在“先增长、后分配”时期没有得到经济增长好处的阶层要求改善生活,发展社会福利。在这种情况下,卢泰愚政府(1988—1992年)顺应社会经济发展和民众的要求,建立普惠型社会福利制度,特别是在老年人福利方面,充实和完善了相应措施和服务内容,韩国老年福利事业得到了全面发展。1989年,韩国第一次修改《老人福利法》,成立了由国务总理担任委员长的“老人福利对策委员会”,在保健福利部下面设置了老人福利课,在政府层面研究有关老人福利的政策,并首次提出为居家老人提供养老护理服务。1993年,韩国政府对《老人福利法》进行了第二次修改,进一步对居家老年人的福利服务做出了规定,即在发展居家养老服务方面,扩充家庭护理员派遣机制、日间照料、短期入住设施等内容,为居家养老服务的发展提供了法律保障。1997年,在《老人福利法》第三次修改中,韩国将每年的10月定为“敬老月”,10月2日定为“老年日”。1998年,韩国又对“老人补助制度”进行了修改,制定了“敬老年金制度”,扩大了支付对象和支付范围,对低收入老年人发放2~5万韩元的敬老年金。^①

20世纪80~90年代,随着社会经济的发展和人口老龄化加剧,韩国出台了《老人福利法》等应对老龄化问题的老年福利相关制度,其服务内容也开始趋于多元化,以此满足老年人的不同需求。韩国进入老年社会福利制度全面发展时期。

(三)韩国老年福利制度的改革及完善阶段

经过约30年的经济高速增长,韩国国民的生

^① [韩]金炳彻:《韩国社会保障论争》,陈倩译,中国劳动社会保障出版社2010年版,第371页。

活水平不断提高,对社会福利有了更高要求。同时,韩国人口老龄化程度不断加深,老年人对医疗、护理的需求也进一步增多。韩国政府通过扩大补助对象和补助内容,使老年福利制度得到进一步完善。

1997年,在金融危机中获得总统选举胜利的金大中政府(1998—2002年)在强调经济增长与福利平衡的同时,提出以劳动关联性社会保障为代表的“生产性福利”,鼓励人们根据自己的能力通过参与市场劳动来取得自己和家人的福利,并相继出台了相关政策方案。1999年,韩国废除《生活保护法》,制定了《国民基础生活保障法》(2000年10月1日实施),除了提供生活给付、住宅给付、教育给付等缓解部分人的生活疾苦之外,还通过发放自立补贴帮助生活贫困的人自立。这比提供单纯的基于施舍层面的生活补助会收到更好的效果,更加充分保障了贫民及弱势群体的生活水平。同时,随着社会经济的发展,人口老龄化逐渐加剧。出生率下降和平均寿命延长也是导致老龄化的主要原因。针对人口结构变化情况,2005年,韩国制定了《低出生高龄社会基本法》,从2006年开始实施《第一次低出生高龄社会基本计划》,确立了有关老年人的社会福利、雇佣、金融、教育、文化等综合性应对措施,并成立了相关委员会,由总统担任委员长,直接协调政府的各个部门,共同制定应对措施。2005年和2007年,韩国对《老人福利法》进行了两次修改,其中包括为老年人开设紧急热线,设立保护老年人的专门机构等,以此防止老年人受虐待现象的发生。同时,提出重视老年人就业、支援独居老人、完善老人福利会馆等相关规定。

随着需要护理的老年人人数的增多,韩国于2008年7月1日正式实行了老人长期疗养保险制度,并且采用老人长期疗养保险与国民医疗保险相捆绑的形式。韩国的全体国民都参加了国民医疗保险,也就是说每个人在需要时都能享受老人长期疗养保险服务。该保险的服务范围是65岁以上老年人或65岁以下日常生活无法自理的人员,主要指患有

脑血管疾病、认知障碍等老年性疾病的人群,而且必须是由审查委员会认定为6个月以上行动无法自理的人群。这样规定是为了使真正需要护理的人群享受护理保险服务。护理服务费用中60%为保费,20%由国家和自治体提供,20%由个人承担。一般选用设施护理服务时本人需要负担20%的费用,选用居家护理服务时本人只需负担15%的费用,^①以此鼓励更多人选用居家养老护理服务。根据规定,收入和财产在一定数额以下的低收入阶层可以减免50%的费用,而对属于《国民基础生活保障法》规定的享有给付受领权的老年人可以全额减免个人承担的费用。^②

韩国老人长期疗养保险制度的给付方式多元化,主要包括设施服务、居家服务、特别现金给付等。设施服务包括针对老年人疗养设施和老年人生活家庭等方面的服务;居家服务包括家庭护理员上门服务、日间服务、短期入住服务等内容;特别现金给付包含家庭疗养费、疗养医院护理费及特例疗养费等。一些边远地区和没有养老护理设施的地方,因设施极度缺乏而使得老年人不得不依靠家属或亲友在家护理。老人长期疗养保险制度规定对这类群体实行现金给付,以此鼓励承担家庭护理的人。韩国老人长期疗养保险制度的给付分为三个等级。患者在接受护理服务之前需向国民健康保险公团提交认定护理的申请。在国民公团人员对其身体情况进行调查后,根据病情判定其等级。当申请者被确定为保险给付对象后,健康保险公团根据申请人的选择及身体状况、设施条件、生活环境等因素制定护理计划。由于需要护理服务的老年人逐年增多,韩国于2010年对《老人福利法》进行第八次修改,确立护理师考试制度,增加护理师培训,提高护理师的专业化程度和护理服务水平。韩国老人长期疗养保险制度独立于其他社会保险制度,由国民健康保险公团负责,采取了中央集权的方式。该制度的建立增进了老年人的健康及生活稳定,减轻了家庭护理的负担,提高了国民的生活

① [韩]《韩国社会福利学会报》,2007年第3卷,第2109页。

② [韩]《老人长期疗养保险个人负担金额》,韩国 Daum 网站,2010年7月28日。<http://tip.daum.net/question/61379963/61379964?q=>

质量。

经过这一时期的多项改革,韩国老年福利制度发生了根本性变化。从社会救济阶段逐渐发展为社会保险阶段,满足了老年人的各种福利需求。韩国进入全面改革和完善老年社会福利制度时期。

总之,从20世纪60年代开始,韩国老年福利制度经过了起步、全面发展和改革完善的过程。韩国经过近半个世纪的探索和发展,逐渐形成了比较系统的老年福利制度,同时在应对人口老龄化所带来的老年人福利需求问题上,已基本完成了法律和制度层面的建设。

二、韩国老年福利制度的特征

韩国不断完善老年福利制度的相关法律法规,已取得较为显著的成果。老年福利制度作为韩国社会福利制度的一部分,具有以下几方面特征。

(一)根据经济发展和人口结构的变化不断完善相关法律法规

20世纪60年代,韩国65岁及以上老年人口占总人口的比率仅为2.9%,经济发展缓慢,政府和社会还没有意识到老年福利的重要性,在老年福利方面只是采取了带有济贫色彩的《生活保护法》,以此满足弱势群体的最低生活需求。20世纪70年代开始,随着城市化的迈进和家庭小型化的演变,老年人的养老护理面临挑战,建立老年福利制度的重要性日益凸显,但因此时经济仍处于贫困状态,所以韩国社会对老年人的赡养依然是以家庭为主。20世纪80~90年代,韩国通过发展IT业,依靠技术创新成为科技强国,经济上取得了很大发展,人们的收入随之增加。随着生活水平和医疗技术的提高,韩国国民平均寿命不断延长,老年人口基数增多,老龄化率达到了3.8%。至此,韩国政府开始注重老龄化立法工作,如:1981年颁布了《老人福利法》,1988年颁布了《国民年金法》,并在1995年和1999年分别将城镇居民和农村居民纳入保险对象,实行了全民养老金制度。

韩国是在较短时间内完成人口转变的国家。2000年,韩国65岁及以上老年人口占总人口的比率达到7.2%,进入了老龄化社会。韩国借鉴日本

的经验开始探讨制定护理保险制度问题。2000年,韩国福利保健部成立了“老人长期护理政策企划团”,开始调查和研究老年护理保险制度问题。2001年8月15日,前总统金大中在光复节祝词中表明了建立老人长期疗养保险制度的意愿。日本是从1994年开始讨论护理保险制度的,而当时日本老龄化率已经达到14%。韩国在老龄化率相对低的时候就已经开始探讨建立护理保险制度问题,未雨绸缪具有前瞻性。

2008年,韩国老龄化率达到10.3%,首次超过10%,需要护理的老年人数越来越多,加之老年人的养老护理趋于长期化,很多家庭难以承受护理负担。这是韩国于2008年开始实施老人长期疗养保险制度的主要原因之一。2010年,韩国老龄化率达到了11%,政府实施了《第二次低出生高龄社会基本计划》,主要制定应对婴儿潮时代出生的老年一代的措施,保障稳定、有活力的老年生活,创造为老年人服务的社会环境等。

可见,韩国老年福利的法律法规及制度形成于经济高速增长时期和人口年龄结构基本平衡时期,涵盖了老年人的医疗、护理、雇佣、居住、收入等各个方面。随着老龄化进程的加快和社会经济的发展,韩国及时对相关法律法规进行多次修改和完善,形成了较为完整的保障老年人权益的法律法规体系。

(二)实现养老服务多样化,老年人根据需求自由选择服务

老年福利设施是老年福利制度中的一个重要部分。韩国不断发展各种形式的养老服务,满足不同层次老年人的服务需求。韩国《老人福利法》规定,要建设老年人住宅、老年人福利会馆,向老年人提供免费或低廉的福利设施。2007年,韩国对《老人福利法》进行第七次修改,重点规范了老人福利设施,将老人福利设施分为老人居住福利设施、老人医疗福利设施、老人休闲福利设施、居家老人福利设施等4种类型(参见表1)。老年人可以根据需求选择不同类型的养老设施。韩国限制买卖和出租老年福利住宅,规定只有60岁以上老年人才能入住老年福利住宅,不能向未满60岁的人出售或出租老年福利住宅,如有违反则给予惩罚。

表 1 韩国老年福利设施种类

种类	设施内容
老人居住福利设施	养老设施、老人福利住宅、老人共同生活家庭
老人医疗福利设施	老人疗养设施、老人疗养共同生活家庭、老人专门医院
老人休闲福利设施	老人福利会馆、敬老堂、老人休养所、老人教室
居家老人福利设施	上门护理服务、日间护理服务、短期入住服务及其他服务

资料来源:〔韩〕统计厅:《保健、福利、社会》(2008—2015年)。http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parentId=A#SubCont.

韩国老年福利设施的济贫色彩比较明显,很多老年人不愿意入住养老设施。因此,韩国老年福利主要突出居家养老服务。为了有效利用有限的护理资源,政府限制建立规模相对大的养老设施,大力发展居家养老护理,因此家庭护理员、日间照料、短期入住设施等居家服务内容非常受欢迎。从20世纪90年代中期开始,韩国设立了老人综合社会福利会馆,建立敬老食堂,为60岁以上的老年人提供免费的餐食,给老年人提供社区福利服务,方便老年人的生活。2007年在《老人福利法》第七次修改中,增加了建设老年集体生活之家、老年集体疗养生活之家等福利设施的相关内容,为老年人提供家庭式居住环境。

可见,韩国老年服务设施的种类多,分类细致,老年人可以根据自己的需求选择各种养老服务,减轻了家庭和老年人的后顾之忧。

(三)实施收入保障政策,缓解老年人的生活之忧

韩国在保障老年人收入方面主要采取两种方式,一是实行基础老龄年金制度,二是支援老年人再就业。

首先,2007年,韩国在敬老年金制度的基础上制定了《基础老龄年金法》(2008年1月1日实施),

进一步保障老年人的养老收入。根据《基础老龄年金法》,韩国从2008年1月1日开始,针对70岁以上老年人中收入排在后60%的人群(2008年7月开始扩大到65岁以上老年人中收入排在后60%的人群),每人每月发放8.4万韩元的养老金。2009年开始进一步扩大了范围,对年满65周岁以上老人中收入排在后70%的人群每人每月发放8.8万韩元,2012年开始每人每月发放金额增加到9.46万韩元。^①为了进一步保障低收入老年人的生活,扩大对老年人的福利,从2014年7月开始,韩国在《基础老龄年金法》的基础上实施了《基础年金法》,主要针对年满65周岁以上老年人中收入排在后70%的人群,根据其家庭收入情况,每人每月发放10万至20万韩元的养老金补助。^②韩国政府逐渐扩大接受基础老龄年金人群的范围,增加其收入金额,很大程度上改善了低收入老年人的生活状况。

其次,积极为老年人提供就业支援,保障老年人的经济收入。一方面,韩国向老年人提供适合他们的职业岗位,以此提高老年人的收入,减轻社会的赡养负担。韩国老人福利部、韩国老人人力开发院及自治团体联合开发适合老年人的工作岗位。在支援老年人就业方面主要包括公益型、教育型、福利型、市场型、人力派遣型等形式(参见表2)。另一方面,逐渐延长退休年龄,保障年老后的收入。韩国一般企业的退休年龄为55岁,比较早。退休后很难找到新的工作,加上子女的教育费用增加,导致老年人收入减少,加剧了老年人的贫困问题。因此,韩国于1991年制定了《高龄者雇佣促进法》,规定企业有义务雇佣一定比率以上的老年人,并雇佣员工至60岁。同时,韩国制定“促进老年人就业奖励制度”,向那些雇佣年龄大、学历低的老年人的企业提供适当的补助金,以此减轻企业在雇佣老年人方面的负担。2007年,韩国制定《雇佣上禁止年龄歧视及老年人雇佣促进法》,从招聘、工资、晋升、福利等方面禁止企业设置年龄门槛,并制定了如果受

① 〔日〕厚生労働省:「2013年海外情勢報告」、第357頁。http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/14/dl/t4-04.pdf#search=。

② 《国会通过基础年金法》,韩国NEWS make STAR网站,2014年5月3日。http://www.starseoultv.com/news/articleView.html?idxno=235811.

雇老年人遭受歧视可以向国家人权委员会说明情况等援助制度。2013年4月,韩国国会通过了相关法案,规定从2016年起韩国所有公有企业和大企业都必须将员工的退休年龄延迟至60岁,2017年起扩大到社会全部。

可见,在人口急剧老龄化的背景下,韩国一方面加强老年社会福利制度建设;另一方面积极给老年人提供担任社会角色的机会,促进老年人就业,使老年人通过自己的劳动获得收入,实现社会价值。

表2 韩国老年人工作岗位类型

类型	主要内容
公益型	巡逻街道、自然环境管理、维护交通安全、保护公共设施
福利型	儿童青少年保护事业、文化福利事业、托儿所保育员
教育型	文化设施讲解员、兴趣班讲师、老年教育讲师
市场型	饮食业、干洗店、地方务农、特产品的制造及销售
人力派遣型	加油站员工、园艺员、考试监督员、收发员

资料来源:[韩]福利保健部:《老人工作岗位综合指南2005》。http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=kiki1004538&.logNo=35856656.

总之,随着人口老龄化加剧,韩国老年福利制度也逐渐形成和发展起来。韩国在完善老年福利事业的过程中,把老年人护理制度作为重点内容之一,同时兼顾老年人在养老金、医疗、就业、收入等各方面的需求,建立了多元化的老年福利制度。

三、几点启示

中韩两国互为近邻,有着相似的历史文化背景。虽然韩国在进入人口老龄化社会的时间上和中国是同步的,但在建立和完善社会保障制度方面则走在中国的前面。目前,中国已进入人口老龄化快速发展的阶段,但老年福利制度还不健全,存在制度覆盖面过窄、保障水平低等诸多问题,还远不能满足老年人的需求。因此,发展和完善老年社会福利制度已经成为中国应对日益严重的人口老龄化问题的关键。对此,韩国的经验具有一定的借鉴意义。

第一,制定相关法律法规,将针对老年人的福利制度建立在比较完善的法律基础上,使向老年人

提供福利走向法制化和规范化。中国目前还没有专门针对老年人的福利法,应积极推动老年福利制度的立法进程。韩国在老年福利制度方面建立了多部相关法律法规,如:《生活保护法》《老人福利法》《基础老龄年金制度》《老人长期疗养保险法》《高龄者雇佣促进法》等,以此逐步完善老年福利服务。除立法外,中国还迫切需要制定护理保险制度,但由于中国经济发展的不平衡,地区差距大,使得目前还不能马上出台全国性的护理保险制度。我们应加快在一些城市和地区的试点工作进程,并逐渐扩大至全国各地,从根本上缓解地区差距,推动护理保险制度的制定。

第二,扩充老年人的各种养老护理设施,为老年人提供多样化的养老护理服务。中国老年福利服务主要是由老年福利院和敬老院等机构提供的,但设施类型少,服务项目单一。养老院、敬老院、老年社会福利院、老年公寓、托老所等服务内容基本相同,没有针对性的服务,特别是缺少针对失能、半失能老年人的护理服务。韩国老人福利设施类型较多,各类功能比较明确,便于服务不同状况的老年人。借鉴韩国经验,中国可积极构建各种类型的养老设施,给老年人提供多种选择的机会。特别是发展依托于社区的居家养老服务,向老年人提供日间照料、托老所、家庭上门服务。

第三,积极发挥健康老年人的余热,增加老年人的经济收入,减轻对老年人的赡养负担。随着人口老龄化问题的日益加重,以及人们思想的与时俱进,越来越多的老年人希望继续工作,为社会的发展贡献力量。但是,目前我国在老年人灵活就业和公益式参与等方面的政策不完善,影响老年人继续工作,因此需要尽快进行相关制度建设。韩国在逐渐延迟退休年龄的同时,积极支援老年人就业,给老年人提供公益型、教育型、福利型、市场型、人力派遣型等各种形式的工作岗位,为老年人就业提供方便,增加老年人的经济收入。借鉴韩国经验,中国可以在逐渐实行自愿退休制度的同时,大力发展老年人职业介绍所,给老年人提供力所能及的工作岗位。国家可以通过建设老年人力资源信息库,免费为老年人才登记入库,及时收集老年人就业信息,为老年人就业和再就业提供帮助。