

# 韩国失业保障政策的功能： 基于就业政策矩阵模型的分析

代 懋

(北京航空航天大学 公共管理学院,北京 100191)

[关键词] 韩国;失业保障政策;就业政策矩阵模型

[摘要] 本文基于就业政策矩阵模型的三个方面对韩国失业保障政策进行分析。从战略性失业政策来看,韩国政府注重社会各界合作,加大财政支持力度,强调政策协调性,并实施税制改革。从市场性失业政策来看,韩国政府不断扩大职业培训项目覆盖面,并构建市场导向的职业能力开发系统;启动一系列就业增长和经济增长协同进行的可持续发展策略,如绿色岗位和第三部门;不断完善公共就业服务机构,增强“工作网”的在线就业匹配服务职能。从保护性失业政策来看,通过发放各种津贴、福利和救济来保障工人失业之后的基本生活,同时促进自我支持项目的发展。

[中图分类号]F241.4

[文献标识码]A

[文章编号]0257-2826(2015)01-0044-09

## 一、引言

从20世纪60年代末期开始,韩国经历了近两个世纪的高速经济发展以及充分就业。<sup>[1](P1)</sup>在全球化背景下,20世纪90年代开始韩国的经济发展速度有所减缓。1998年亚洲金融危机和2008年全球金融危机严重地冲击了韩国经济,然而韩国成功地缓解了两次金融危机对其劳动力市场的负面影响,成为世界上经济和就业恢复最快的国家之一。<sup>[2](P22)</sup>

经过两次金融危机的冲击,韩国逐步完善了其社会福利系统,包括失业保障政策。2008年全球金融危机对韩国劳动力市场的负面影响并没有1998年严重,其中一个关键因素是此时的韩国已经构建起良好的社会安全网,在应对危机时,韩国政府、企业和工人已经有应对措施。因此,本文所介绍的是广义的失业保障政策,不仅包括传统的失业保险和失业救济,更多是指积极的失业保障政策,包括就业岗位创造、职业能力开发和促进就业匹配等措施,集合了政府、企业和劳动者各方力量,从降低失业率、提高就业率的积极视角出发而实施的一系列综合政策。杨伟国(2007)从就业政

[收稿日期] 2014-10-24

[作者简介] 代懋,北京航空航天大学讲师,主要研究方向为劳动与雇佣法经济学、人事管理经济学等。

策发挥的功能的角度,将就业政策分为三个层面:战略性、市场性和保护性就业政策(表1)。从就业政策发挥的功能来看,战略性就业政策是基于创业激励而保证就业稳定持续增长的基本前提,市场性就业政策更多的是技术性的,主要目的在于提高劳动力市场的运行效率,它本身并不能创造就业或准确地说不能创造内生性的就业(源于经济发展自身的需求)。保护性就业政策会对市场性就业政策乃至战略性就业政策产生影响。<sup>[3]</sup>为了更深入地分析韩国各类失业政策,本文将从战略性政策、市场性政策和保护性政策三方面着手介绍韩国失业保障政策,并据此提出政策建议。

表1 就业政策矩阵模型

对象 \ 功能	全部	青年	妇女	农民
战略性	√	—	—	—
市场性	√	√	√	√
保护性	√	√	√	√

资料来源:杨伟国:《转型中的中国就业政策》,12页,中国劳动社会保障出版社,2007。

## 二、韩国战略性失业保障政策

战略性政策的核心是激励创业,从而创造出更多的内生性就业岗位。它是劳动力需求的本原,从而也构成了失业问题解决的基本前提。<sup>[4](P18)</sup>在此我们从社会合作、就业创造资金支持、就业政策协调和税收改革等方面进行介绍。

1. 增强社会合作。1998年2月,劳动者、企业和政府参与“社会对话”,达成“克服经济危机的社会协议”<sup>①</sup>,也就是在经济困难时期社会各方力量要通过合作共担风险。<sup>[5]</sup>例如,政府通过缩减预算和实施公共岗位项目来提供支持,企业尽最大努力避免裁减员工。2008年全球金融危机爆发后,同样的社会合作协议再次达成。韩国总工会提议,组成来自政府、劳动者、企业和地方/社会/

公民团体的紧急委员会。2009年2月,社会协议再次达成,对各方应担的风险和责任进行了规定。<sup>[6](P2)</sup>工会通过降低工人工资来达成协议,而企业承诺不解雇员工,劳动者和企业达成了“工作共享”(job-sharing)来避免裁员的共识,减少熟练工人的流失。政府要通过各种政策提供全面的支持,协助劳动者和企业攻克难关。2009年协议与1998年的协议类似,它宣布责任共担来克服金融危机。

2. 扩大就业创造(job creation)的资金投入。自从2008年全球金融危机以来,韩国政府一直在扩大就业创造的资金投入。从2010年开始,韩国政府对就业创造预算实施单独管理,财政拨款也一直增加。与就业相关的预算从2010年的8.9万亿韩元增加至2014年的10.6万亿韩元。<sup>[7](P69)</sup>同时,还为弱势群体就业提供独立预算,进行更直接的政府支持,例如针对低收入群体的社会保障支持系统——“就业成功一揽子计划”成立。<sup>[8](P10)</sup>而且,政府针对就业创造的公共开支有效性实施了改革。2010年7月,政府对就业创造项目进行类别划分,分为6大类,将相似的项目合并,使得2011年项目数量从202项降低至134项,避免了重复投入。<sup>[9](P23)</sup>韩国政府把2012年预算称作“就业预算”,将就业创造作为预算拨款中的最高优先级事件。韩国政府已经意识到就业是福利和经济增长的核心因素,政府致力于建立有效的就业—经济增长—福利圈。<sup>[10](P1)</sup>

3. 增强就业政策的协调性,制定国家层面就业战略。自从亚洲金融危机以来,韩国政府意识到基于特定就业项目的直线管理方式在解决问题时作用有限,有必要建立一个国家层面的就业战略。因此,2010年韩国政府将劳动部(Ministry of Labor, MOL)更名为雇佣劳动部(Ministry of Employment and Labor, MOEL),并授权该部门协调各类就业政策。<sup>[11]</sup>韩国总统李明博授权成立国家就业战略会议,旨在部署全国从上至下协调

① 该协议包含以下内容:(1)企业重组;(2)应对失业的就业创造政策;(3)价格稳定政策;(4)工资稳定政策;(5)社会保障扩展;(6)促进劳资合作;(7)提高企业管理透明度。

一致的就业战略。到2012年4月为止,国家就业战略会议一共召开11次,讨论了就业所有领域的短期和长期策略,例如经济、产业、劳动力、教育和福利,形成韩国现行的主要就业政策“国家就业战略2020”(National Employment Strategy 2020)。由雇佣劳动部主持的就业政策协调会议旨在对国家就业战略会议宣布的政策实施系统的监督和管理,增强部门之间、中央和地方政府之间的就业创造项目的合作。此外,由于私营部门是就业创造中的中坚力量,政府和私营部门还联合成立公共-私营就业创造咨询委员会(Public-Private Job Creation Consultative Committee),使得私营部门的就业创造活动在政府的指导下进行。公共-私营就业创造咨询委员会由五个主要的商业组织为代表组成(韩国商会,韩国产业联合会,韩国国际贸易协会,韩国中小企业联合会,韩国雇主联合会),着重探讨商业组织在就业创造中的难点,以及未来公私合作的长远问题。<sup>[6](P5)</sup>

4. 实施地方定制化的就业创造支持项目。从2006年开始,劳动部实施“基于地方的就业创造项目”,以保障地方政府在设计 and 实施地方就业创造项目中起主导作用。2010年7月建立“地方就业创造战略公告系统”(the Local Job Creation Strategy Notice System),到2013年10月244个地方政府全部加入。<sup>[9](P34)</sup>通过“地方就业创造战略公告系统”,中央政府向系统中记录良好的地方政府提供资金支持,促进地方就业创造。

5. 开展促进就业创造的税收改革。主要包括以下举措:(1)就业创造的投资税收抵免制度(Investment Tax Credits for Job Creation)。为了促进就业创造的投资,韩国政府修正了原有的税收优惠措施,制定“就业创造的投资税收抵免制度”,基于企业创造的新岗位提供税收优惠,鼓励岗位创造。一般来说,企业投资数额的3%—4%可以享受抵免。如果创造岗位的数量超过政府要求,还可以享受额外抵免,每额外增加一个岗位多奖励1000万韩元。如果新增岗位所雇人员是青年或高校毕业生,税收抵免额度增加至1500万韩元。(2)为创造岗位的公司提供社会保险税收优惠。针对创造岗位的中小企业,韩国政府实施

了为期两年的社会保险税收抵免系统,持续至2013年年底。如果所雇人员是青年,新增社会保险费享受全额税收抵免,如果所雇人员不是青年,新增社保费享受50%的抵免。(3)就业于中小企业的青年可享受100%的收入所得税抵免优惠,享受期限上限为3年。(4)收入所得税抵免制度改革。韩国政府扩大了收入所得税抵免制度的目标群体,并提高津贴水平。在制度改革前,享受优惠的家庭通常需要抚养18岁以下的孩子,总收入低于1700万韩元。制度改革后,没有18岁以下孩子的家庭也可享受收入所得税抵免,达到抵免标准的家庭可享受的津贴额度根据家庭成员数量增加。<sup>[12](P230-232)</sup>

### 三、韩国市场性失业保障政策

市场性政策可以分解为劳动力供给政策、劳动力需求政策与劳动力市场匹配政策三大领域。市场性就业政策定位于遵循市场机制,弥补市场缺陷,提高劳动力市场效率,有效促进就业。<sup>[4](P18)</sup>在介绍市场性政策之前,先简单介绍韩国就业保障系统(EIS)。该系统是一个综合系统,其目标是阻止失业,促进就业和职业能力发展,提供资金支持和对失业者提供就业援助,主要包含三部分内容:就业稳定项目(Job Stabilization Program)、职业能力开发项目(Job Capability Development Program)和失业救济项目(Unemployment Insurance)。1995年EIS引入之初,三个主要项目共有20个子项目,现在扩展至80—90个子项目。<sup>[13](P12)</sup>按照就业政策矩阵模型划分,三个主要项目分别属于市场性政策中的需求政策、供给政策和保护性政策。下面将EIS融到就业政策矩阵模型中分别进行介绍。

#### (一)供给政策

1. 供给政策的核心是教育培训。韩国的职业培训随着1967年《职业培训法》(Vocational Training Law)的实施而逐渐兴起,为韩国的工业化和经济发展培养了大量技能型人才。<sup>[14](P21)</sup>随着技术发展,企业劳动力需求发生变革,就业形式变得更加多样化,对职业培训提出新要求。由于

原有政府主导的培训系统参与率低,培训与实际需求的差距加大,因此政府致力于建立市场导向的职业能力开发系统和“职业能力开发账户系统”,强调通过人力资源开发来增强个人和国家竞争力。

2. 职业培训项目覆盖面持续扩大。在 EIS 实施之初,其中的职业能力开发项目适用于 70 人及以上员工的企业,并为建筑类企业和中小企业实施豁免条款。之后覆盖面一直扩展,1998 年 10 月 1 日起,拥有 1 个及以上员工的企业必须参加职业能力开发项目,缴纳职业能力开发项目费。2005 年 1 月 1 日起,所有具备资质的建筑企业被强制要求加入 EIS。该系统一开始将以下工人排除在覆盖面之外:(1)按天数计算的员工;(2)60 岁及以上的员工;(3)每月工时低于 60 小时或每周工时低于 15 小时的员工。2004 年 1 月 1 日起,覆盖面扩展至(1)和(2)类员工。2006 年 1 月 1 日起,职业能力开发项目扩展至 60 岁及以上员工。EIS 中的职业能力开发项目包括企业内部职业培训津贴,雇员培训津贴,培训设施贷款业务,培训费贷款项目,换岗工人再就业培训援助,职业培训促进援助等。<sup>[13](P17)</sup>

3. 建立市场导向的职业能力开发系统。2004 年,政府出台《工人职业能力开发法》(Workers Vocational Skills Development Act),确立了覆盖工人一生各个阶段的技能开发框架。2009 年 5 月,政府开启“建立市场导向的职业能力开发系统启动”项目,并因此创立了需求导向的职业能力开发系统。2012 年,政府设计“第二期职业能力开发基本计划”,向着“共存和共享发展的技能型社会”迈进。<sup>[15](P50)</sup>

4. 建立“职业能力开发账户系统”。在该系统下,求职者需要到职业中心接受咨询,若咨询结果认定求职者需要参与培训,便可直接获得培训赞助费,上限是 200 万韩元(如果是“就业成功一揽子计划”的参与者,上限是 300 万韩元),然后求职者可以基于个人的需求,从政府提供的多种培训项目中选择最适合自己的培训课程。在培训结束之后,培训费会通过金融机构自动划账给提供培训的机构。由于职业能力开发账户系统的针对

性,培训期限从 6—12 个月降低为 4.5 个月,减免了求职者不必要的项目参与时间,提高了培训效率。<sup>[14](P95)</sup> 2012 年,政府进一步规范职业培训系统,其筛选过程更严格,并强调参与培训人员的责任:在培训账户生效前,求职者应积极找寻工作;在接受培训前进行过培训咨询;不遵守规定的培训者,包括放弃培训机会的人或者是培训中期辍学的人,将回收其培训津贴,而且在申请下一次培训时将处于劣势。规范之后,培训账户的人员数量从 2011 年的 237 827 人下降至 2012 年的 189 525 人,账户持有者的培训参与率从 2011 年的 74.8% 激增至 2012 年的 86.2%。<sup>[15](P54)</sup>

## (二)需求政策

与供给政策相对应,需求政策从企业方着手,强调与稳定岗位和创造岗位相关的一系列支持政策。EIS 中的就业稳定项目是典型的“稳定”政策,由就业调整援助项目、地区就业促进项目、就业促进市场信息项目和其他项目组成。当经济衰退或其他恶劣状况发生时,企业若实施岗位保留计划,例如临时停工、雇员培训或休假等,政府便为企业提供就业保持补助金(2/3—3/4 的雇员工资),以免裁减熟练工人。<sup>[13](P20)</sup> 此外,在“就业创造”支持政策方面,韩国政府启动了一系列就业增长和经济增长协同进行的可持续发展策略,如绿色岗位和第三部门。

1. 通过绿色产业新增绿色岗位。2010 年韩国政府出台《低碳绿色增长行动框架》(The Framework Act on Low Carbon Green Growth),奠定了绿色技术和产业发展、绿色岗位创造的法律基础。从 2009 年到 2012 年,共计 50 万亿韩元投入绿色产业的岗位创造中,其中包含清洁能源(热能、风能),废弃资源再利用等,并建立了绿色发展总统委员会、地方绿色发展委员会和绿色发展工作组。<sup>[16](P15)</sup> 在这种政策导向下,雇佣劳动部实施了绿色岗位创造项目,目的是增强绿色产业增长和就业创造的联系,扩展培育绿色产业工人的职业发展能力,提供工作环境和产业结构改善的援助。首先,雇佣劳动部和环境部达成备忘录,同意为促进和支持绿色社会企业的发展而合作。2010 年,开展了绿色岗位招聘会。2012 年 4 月,

11个绿色社会企业参与岗位创造项目。其次,制定绿色人才职业能力发展计划。韩国政府根据绿色产业确定了15种绿色知识技能,并据此重置了理工类大学的专业设置。此外,绿色产业人力资源发展联盟——“绿色技能联盟”出现,专门针对绿色产业所需技能进行人员培训,并确立了绿色产业国家技能资格系统。<sup>[17](P55)</sup>

2. 通过发展第三部门来促进就业创造,例如社会企业和合作企业。2000年以来韩国关于第三部门发展的讨论已经出现,第三部门中的社会企业被视为一个既可以创造利润又可自我发展的方法,一方面可促进就业增长,另一方面可增加社会服务。2007年,韩国政府颁布《社会企业促进法》(Social Enterprise Promotion Act),希望构建系统化的社会企业发展体系。通过相关部门的合作,韩国政府确定了可以发展社会企业的领域,例如环境、农业和地区产业。<sup>[18]</sup> 2011年,“韩国社会企业促进机构”(Korea Social Enterprise Promotion Agency)成立,通过各种项目发展社会企业,包括宣传成功模式、提供定制化咨询服务、帮助社会企业获取认证资格等。<sup>[19]</sup> 另外,在2012年,作为促进第三部门发展的另一条途径,韩国政府颁布《合作企业基本法》(Framework Law on Cooperatives),旨在促进非盈利社会合作组织的发展,这些组织开展一些关于改善地区公民权利和福利的项目,提供社会服务或者工作给贫困阶层。韩国政府不仅促进新合作企业的成立,还将现有的合作企业作为实施政府政策的补充机构。<sup>[20]</sup>

3. 通过缩短工时促进就业创造。韩国早已于2004年引入40小时/周的工作系统。但是加班和假期的低使用率导致2010年雇员平均年工时达到2187小时,在OECD国家中工时长度排第二,仅次于墨西哥的2242小时。<sup>[21]</sup> 韩国的劳动者、企业和政府一致认为长时间工作对就业有负面影响。于是三方达成合作协议,争取到2020年将劳动者年平均工时降低至1800小时。2010年12月,韩国政府形成“综合削减多余工时计划”,从2011年开始启用。该计划要求地区雇佣劳动办公室成立“工时移动监督小组”,增强对公司工时的监察。对中小企业提供免费咨询,通过重组帮助其构

建有利于缩减工时的工作环境,由此增加企业对新员工的雇佣。<sup>[17](P57)</sup> 然而计划实施至2013年,韩国的工时长度(2163小时)在OECD国家中仍然仅次于墨西哥(2237小时)。<sup>[22]</sup> 但是也有研究指出,工时削减政策在韩国的实施确实能够增强劳动者的幸福感。<sup>[23](P22)</sup>

### (三) 匹配政策

韩国失业匹配政策强调公共就业服务的提供和在线就业匹配网络的建设。一直以来,韩国政府将就业服务工作作为国家基础建设的核心组成部分,不断努力创新和改进,其规模不断扩大,作为就业服务的网上延伸,在线就业网络也持续改善。

1. 不断完善公共就业服务机构。1998年在亚洲金融危机爆发后不久,作为就业稳定基础设施的“职业中心”在韩国全国范围内迅速建立。作为公共就业服务组织,职业中心提供就业援助(岗位轮换,职业咨询),就业保险管理(管理就业保险持有者,发放失业津贴等)和职业培训。但是,在职业中心成立初期,韩国就业服务水平在其认识和项目方面是很薄弱的。2005年之后,韩国政府扩展了公共就业服务机构,持续增加服务人员数量,以提供定制化的就业服务。2006—2007年620个新增职业咨询师上任,并在2007年转为公务员身份。政府还为求职者提供“定制化的就业服务”,根据职业咨询评估个人能力,并据此制定“个人行动计划”,这类服务增强了对就业弱势群体的帮助。2009年政府实施针对低收入求职者的“就业成功一揽子计划”,2012年实施针对青年的“青年成功就业项目”(Youth Employment Success, YES),还有针对中老年求职者的“寻找新工作项目”。2011年雇佣劳动部设立现场工作小组(On-site job<sup>+</sup> Team),提供现场就业支持服务。各个地区的雇佣劳动办公室也建立了现场工作支持小组,由职业中心和劳动监察部门的工作人员组成,提供现场就业支持。<sup>[6](P6)</sup> 2013年,“就业成功一揽子计划”雇佣400名咨询师,增强定制化的服务和管理。同年10月开始,各地区职业中心陆续合并为82个大规模的综合福利中心,例如2014年1月成立的“南阳州就业福利综合中心”(Namyangju Employ-

ment and General Welfare Center)为地方提供综合就业福利服务。<sup>[24]</sup>

2. 增强“工作网”的在线就业匹配服务职能。一方面为公司提供求职者的信息,另一方面提供充足准确的招聘信息给求职者,其中特别强调中小企业的招聘信息。2005年韩国政府建立劳动力市场信息分析系统(Labour Market Information Analysis System, LaMAS),从三个主要的招聘信息网络——工作网、职业培训信息网和就业保障信息网——向求职者提供信息。<sup>[25](P18)</sup> 2009年采用了更准确的匹配技术,定位百分百匹配的岗位信息,包括工资条件、工作地点和工作环境等。在线就业服务系统为求职者和招聘企业提供直接的在线虚拟会场。由于中小企业在招聘方面存在困难,因此从2009年开始韩国政府在工作网上增强了专门针对中小企业岗位空缺信息发布的职能,发布职位空缺的中小企业是优先援助的对象。到2011年年底工作网上中小企业职位空缺数据库达到500 000个。<sup>[17](P26-27)</sup> 2013年工作网持续改进,使用了更加用户导向的服务模式(改善了智能手机用户职能),还开发了基于职业能力的工作搜寻机制,并提供根据求职者情况定制的就就业信息分类服务。2013年10月,中央政府、公共组织、地方政府,包括地方工作网和私营工作搜寻门户网站的24个岗位搜寻机构联系起来,共享岗位信息。<sup>[15](P38)</sup>

#### 四、韩国保护性失业保障政策

保护性就业政策的核心在于,当其成员因各种原因而处于非就业状态时享有生存尊严的权利,国家需要在其缺乏生活资源时提供社会保护。<sup>[4](P19)</sup> 韩国的保护性失业保障政策是通过各种津贴、福利和救济来保障工人失业之后的基本生活,属于传统失业保障政策的范畴。

EIS中的失业救济项目是保护性政策的典型代表。EIS一开始并不是系统的社会安全网,而是一个针对长期失业者的短期资助项目。EIS的企业覆盖面和人员保障率逐年扩展,其覆盖的企业数量在1998—2008年间增加了3.6倍,受保障

的人员增加了1.8倍。<sup>[26](P10)</sup> 现在失业救济项目包括以下内容:

(1)求职者津贴。求职者津贴的领取资格是失业前的18个月内至少缴纳180天的保险,津贴持续期从90天至240天不等,取决于缴费额度和年龄。获取求职者津贴的前提是失业者要积极寻找工作,并向公共就业服务机构提交证明。2011年3月开始,新系统实施,失业者可以通过网络向公共就业服务机构提交证明材料。求职者津贴的额度是之前平均工资的50%,底线设置为最低工资的90%,日津贴的数量上限为40 000韩元。若有资格领取求职者津贴的人因为疾病、工伤或者照顾儿童而停工7天及以上,可以申请“工伤疾病津贴”来代替求职者津贴。

(2)额外津贴。额外津贴被分为额外培训津贴、个人额外津贴和特定额外津贴。额外培训津贴提供给那些被公共就业服务机构认定为如果接受职业能力开发培训就能够更容易重新就业的人。这类人如果接受培训,可以得到100%的求职者津贴,期限上限调至2年。个人额外津贴提供给那些被公共就业服务机构介绍过3次及以上岗位空缺却又得不到岗位的人,该津贴认为这些人需要额外补助。他们可以得到求职者津贴的70%,期限为60天。特定额外津贴提供给那些由于失业率突然升高或者其他因素而在再就业时面临困难且失业津贴已到期的人,期限由雇佣劳动部制定。他们可以得到求职者津贴的70%,时间上限是60天。

(3)就业促进津贴。就业促进津贴作为鼓励求职者津贴接受者通过积极的工作搜寻获得再就业机会的促进机制启用,可以分为早期再就业津贴,大范围求职者津贴和迁移津贴。大多数就业促进津贴是以早期再就业津贴形式发放的,该津贴提供给津贴领取期结束前已经找到工作的求职者津贴受益人,他们可以获得一定数量的补助作为鼓励。该津贴旨在鼓励失业者通过积极的工作搜寻行为实现更早再就业。2010年2月,该系统实施了变革,对于还在津贴领取等待期就已经找到工作的人,以及津贴领取天数仅剩不到30天的人,不再发放早期再就业津贴。<sup>[9](P62)</sup> 以开支来看,失业救济

数额的年增长率是30%，以受惠人员数量来看，增长率是25%，新加入受惠者的增长率是84.4%。用失业救济受惠人数除以失业人数是反映失业救济相对覆盖率的指标。通过估算，该指标在1998年是0.29，2000年是0.29，2007年是0.94，2008年是1.09，<sup>[26](P15)</sup>这表明2008年失业救济所起的作用比1998年增加3倍。2013年7月，失业保险费上升至1.10%（雇主和雇员各缴纳0.55%）到1.30%（雇主和雇员各缴纳0.65%）。<sup>[15](P64)</sup>

促进自我支持项目的发展，提高项目参与率。该系统中包含自我支持项目，向有工作能力的参与者提供更高额度的生活津贴，前提是她们要参与自我促进的活动，例如社会适应项目、职业培训或者创业支持项目等。该项目始于2000年，目标是增强贫困者的自立自助能力，通过参加结构化的自我支持项目来摆脱贫困。但是，针对自我支持项目的管理非常薄弱，并缺乏细节性的指导，使得该项目的成功率很低。这是因为自我支持项目与“国家基本生活保障系统”（National Basic Livelihood Security System）出现矛盾。“国家基本生活保障系统”向贫困人群支付补充生活津贴，使其收入达到最低生活成本标准。一旦受益者收入超过最低生活成本，“国家基本生活保障系统”即取消其补充生活津贴领取资格，使得贫困者的整体收入反而降低，因此很多贫困者不愿意参加自我支持项目。为了解决这个矛盾，提高自我支持项目的参与率，韩国政府通过发放特殊津贴进一步扩展自我支持项目。<sup>[27](P6)</sup>

## 五、结论及启示

与其他发达国家和地区相比，韩国在失业保障政策方面的探索时间并不长，但是在经历两次金融危机之后已经形成完善的体系。在1998年金融危机至今的探索中，韩国政府坚持构建社会保障系统，从其经验可以看到合适的社会福利系统的构建有助于应对金融危机造成的劳动力市场震荡。通过本文的回顾和分析，形成以下结论：（1）韩国的战略性失业政策强调顶层设计，社会各方合作，合理调动社会各界力量，达成共识，共同

对抗危机；（2）其市场性失业政策着重职业技能开发，可持续的岗位创造和完善的就业服务；（3）其保护性失业政策通过各类津贴对失业工人的生活进行补助，在保障其基本生活的同时，更加强调其自身发展。

长期以来，失业是困扰各国的重大难题，我国也不例外。治理失业问题需要综合的手段、系统的操作以及实时的评估，以便更加充分地应对突如其来的状况，韩国政府经过两次金融危机的冲击而构建起综合的失业保障系统，为我国治理失业问题提供了宝贵的经验。（1）构建综合失业保障体系。从文中可以发现，韩国政府构建了一个综合全面的失业保障系统，包含积极促进政策和消极保障政策，注重中央政府和地方政府的分工协作，平衡企业方和劳动者的利益，考虑劳动力市场、教育系统和资本市场的联动作用，致力于形成经济增长—就业—福利的良性循环圈。（2）定期进行政策评估。由于构建综合的失业保障体系，韩国政府投入了大量的人力财力，导致政府预算持续增加。为此，雇佣劳动部会定期进行就业保障评估，研究就业保障系统的改进方法。评估结果被用于重建和改善保障项目，以及制定每年的基金管理计划。战略和财政部运用评估结果作为预算参考数据，对于评估结果为“不满意”的项目，其来年的预算会减少。<sup>[8](P49)</sup>（3）及时改进失业保障系统。一方面根据经济和社会环境进行及时调整，另一方面根据政策评估结果改进保障系统。从韩国经验可以看到，其综合保障系统不是一成不变的，其覆盖范围、政策领域和资金投入在不断变化。例如，政府不仅发展绿色产业，新增绿色岗位，也根据产业变化及时出台针对工人的技能培训，还重置了理工类大学的专业设置。这种联动机制的确立能够依据经济环境和劳动力市场环境对失业保障系统进行及时调整，从而更好地保障各方利益。

对于我国而言，国际经济环境的冲击、国内经济结构的转型、教育结构的不合理都决定了我国失业问题治理的高难度。从韩国经验可以看到，我国只有建立起兼顾各方利益的综合失业保障体系，实现积极和消极政策、中央和地方、企业和劳

动者、劳动力市场和教育体系的动态平衡,构建长效的联动机制,才能有效应对失业问题,促进劳动力市场的和谐稳定发展。

#### 参考文献:

- [1] Lee, Joohee. Income Assistance and Employment Creation through Public Works in Korea [A]. Funkoo Park et al. (ed.). Labor Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future[C]. World Bank and Korea Labor Institute, 2001.
- [2] Guichard, Stéphanie and Elena Rusticelli. Assessing the Impact of the Financial Crisis on Structural Unemployment in OECD Countries [R]. 7th ECB/CEPR Labour Market Workshop, Unemployment Developments after the Crisis, 2010.
- [3] 杨伟国. 转型中的中国就业政策[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007.
- [4] 杨伟国. 中国就业促进政策的三大支柱[J]. 新视野, 2008, (2).
- [5] Economic and Social Development Commission. Social Pact to Overcome the Economic Crisis [EB/OL]. <http://www.esdc.go.kr/eng/agreements/agreements01.asp>, 1998-02-06.
- [6] Kang, Soonhie. Employment Policy Implementation Mechanisms in the Republic of Korea[R]. ILO Employment Policy Department, Employment Working Paper, No. 158, 2014.
- [7] Ministry of Strategy and Finance. The Budget System of Korea [EB/OL]. <http://english.mosf.go.kr/upload/pdf/TheBudgetSystemofKorea.pdf>, 2014.
- [8] Oh, Seong-Uk. Development and Evaluation of the Public Employment Service in South Korea [R]. Employment Service Evaluation Center, Korea Employment Information Service, 2012.
- [9] Ministry of Employment and Labor. 2011 Employment and Labor Policy in Korea[R]. Seoul: MOEL, 2012.
- [10] Ministry of Strategy and Finance. 2012 Budget Centers on Job Creation while Pursuing Fiscal Balance in 2013 [EB/OL]. <http://english.mosf.go.kr/eco/view.do?bcd=E0002&vbcd=N0001&seq=2744&bPage=6>, 2011-09-27.
- [11] Ministry of Employment and Labor History [EB/OL]. <http://moel.go.kr/english/moel/moel-History.jsp>, 2010.
- [12] Ministry of Strategy and Finance. 2012 Korean Taxation [R]. Seoul: MOSF, 2012.
- [13] Ministry of Labor. Employment Insurance White Paper 2009: Introduction to the Employment Insurance Plan of the Republic of Korea [R]. Seoul: MOL, 2009.
- [14] Park, Young-bum and Jisun Chung. Vocational Education and Training in Korea [R]. Korea Research Institute for Vocational Education and Training Working Paper, 2013.
- [15] Ministry of Employment and Labor. 2013 Employment and Labor Policy in Korea [R]. Seoul: MOEL, 2014.
- [16] ILO. Introduction to policies and programmes for green jobs [R]. ILO Regional Office for Asia and the Pacific, 2012.
- [17] Cho, Joonmo and Byung-jin Ha. Republic of Korea: Development of National Employment Policies through Two Economic Crises [R]. Employment Policy Department, Geneva: ILO, 2012.
- [18] Ministry of Government Legislation. Korean Laws in English: Social Enterprise Promotion Act [EB/OL]. <http://www.moleg.go.kr/english/korLawEng?pstSeq=52974&pageIndex=29>, 2009.
- [19] Korea Social Enterprise Promotion Agency. Introduction of KoSEA [EB/OL]. <http://socialenterprise.or.kr/eng/intro/intro.do>.
- [20] Ministry of Strategy and Finance. Framework Act on Cooperatives to Take Effect from December 2012 [EB/OL]. <http://english.mosf.go.kr/eco/view.do?bcd=E0009&seq=33&bPage=1>, 2012-03-27.
- [21] OECD. Hours worked (indicator) [EB/OL]. [http://www.oecd-ilibrary.org/employment/data/hours-worked/average-annual-hours-actually-worked\\_data-00303-en](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/data/hours-worked/average-annual-hours-actually-worked_data-00303-en), 2010.
- [22] OECD. Hours worked (indicator) [EB/OL].



- [http://www.oecd-ilibrary.org/employment/data/hours-worked/average-annual-hours-actually-worked\\_data-00303-en,2013](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/data/hours-worked/average-annual-hours-actually-worked_data-00303-en,2013).
- [23] Hamermesh, D. S., Daiji Kawaguchi and Jungmin Lee. Does Labor Legislation Benefit Workers? Well-Being after an Hours Reduction[R]. IZA Discussion Paper, No. 8077, 2014.
- [24] GSBC. Gyeonggi Province Opens First Employment and General Welfare Center in Korea [EB/OL]. [http://en.gsbc.or.kr/category/sub3/sub3\\_2\\_view.asp?sn=201,2014-02-05](http://en.gsbc.or.kr/category/sub3/sub3_2_view.asp?sn=201,2014-02-05).
- [25] Kim, Dug Ho. Review of Public Employment Services in Korea[M]. Seoul: Korea Labor Foundation, 2014.
- [26] Kim, Sung Teak. Korea's Unemployment Insurance in the 1998 Asian Financial Crisis and Adjustments in the 2008 Global Financial Crisis[R]. ADBI Working Paper Series, No. 214, 2010.
- [27] Jisun, Kim. "Self-reliance Program" in South Korea: Focused on the Experiences of the Participants[R]. Social Policy Research Center, University of New South Wales, 2008.

## The Functions of Unemployment Security Policy in South Korea: Analysis Based on Matrix Model of Employment Policy

Dai Mao

(School of Public Management, Beijing University of Aeronautics and Astronautics, Beijing 100191)

[Key words] South Korea; unemployment insurance; matrix model of employment policy

[Abstract] This paper analyzes the unemployment security policy in South Korea based on the three aspects of matrix model of employment policy. From the perspective of strategic employment policy, the South Korean government attaches great attention to the community cooperation, increases financial support, emphasizes the policy coordination and the implementation of tax reform. From the market viewpoint of unemployment policy, the South Korean government expands the coverage of occupation training project, builds market-oriented career development system; perfects the service agencies for public employment and improves the service functions of online employment. From the perspective of protection of unemployment policy, the South Korean government guarantees people's basic life after they are unemployed through the issuance of a variety of allowance, welfare and relief, while promoting the development of self-support project.

[责任编辑 陈翔云]