

社会福利、有效治理与发展

——以韩国为例

斯泰恩·林根 权赫周 李一清 金泰均 李周夏

李淑君 岳经纶 译*

【摘要】仅仅经过两代人的时间，韩国就实现了三项重大的进步。第一，从一个贫穷的国家转变为繁荣富裕的国家。第二，社会安全网已经在全国人口中广泛建立起来，没有任何一个重要的群体在分享经济进步成果的过程中被排除在外。第三，从独裁政权转变为民主政体。韩国的发展是国家主导的发展，同时也被认为是强政府领导的结果。这是对韩国发展的一种解释，虽然这并不是错误的观点，但这个解释仍然需要深化、修正，并进行更细致的分析。确实，韩国的发展是国家主导的，但问题是，这个国家到底提供了怎样的领导，以及它何以能够提供有效的领导。韩国威权体制的一个特点是，社会政策从一开始就处在重要地位。我们试图通过社会政策的视角去阐述韩国品牌的治理模式。我们致力于达致两个目标：首先探索“发展型福利国家”，进而把福利国家分析作为更一般性的国家分析的一个切入点。我们希望通过观察韩国把社会政策作为治理工具的例子，更深入细致地揭示出韩国的国家运作情况。

【关键词】社会政策 社会福利 福利国家 治理 韩国

【中图分类号】D523.1

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(04)-0077-16

* 斯泰恩·林根 (Stein Ringen)，牛津大学社会政策与干预学系，教授；权赫周，韩国国立首尔大学公共行政研究院，教授；李一清，联合国驻日内瓦社会发展研究所，研究协调员；金泰均，韩国梨花女子大学公共政策学院，副教授；李周夏，韩国东国大学公共管理学院，副教授。李淑君，中山大学政治与公共事务管理学院，硕士研究生；岳经纶，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，教授。

一、引言

韩国的故事是前所未闻的最伟大的发展故事。仅仅经过短短两代人的时间，韩国就实现了三项重大进步。

第一，从贫穷转变为繁荣富裕。经历了日本殖民统治及二战的朝鲜半岛，民不聊生，一穷二白。而内战之后的半岛南部——韩国更是满目疮痍，一片废墟。人们对这个国家并没有太多的期待。这是一个被视为人口过密的国家，缺乏自然资源，一直被认为是（至少在外界看来是）一个积贫积弱的国家。它极有可能陷于政治上的长期独裁统治，经济上则依附于日本。然而，到20世纪末，韩国却成为位居全球前十名的经济实体，并继续保持着令人瞩目的经济增长率。

第二，社会安全网已经在全国人口中广泛建立起来，没有任何一个重要的群体被排除参与分享经济进步的成果。虽然这个安全网是循序渐进地建立起来的，但是未来的史学家会发现，韩国建立起福利国家所用的时间是十分短暂的。

第三，从独裁政权转变为民主政体。韩国建国之初是民主国家。然而，在1961至1987年的26年间，这个国家一直处于军事独裁之下，经历了残酷的专制统治。引人注目的是，当专制制度因1987年发生的全国起义而崩溃时，随之而来的并不是混乱，而是有序的转型。

一如既往，我们不能囫囵吞枣，而是要仔细分析。韩国是繁荣富裕的，但并不是说所有的韩国人都是富裕的。虽然社会安全网建立起来了，并囊括了大多数的群体，但贫困并没有被消灭。虽然韩国的民主体制是稳定的、牢固的，但仍然是一个有着很多不足的民主体制。然而，瑕不掩瑜，这些瑕疵只是证实了韩国现在是一个正常的、先进的、资本主义的民主国家，且这个国家所取得的成果，并不会因为其不完美而削弱了其不朽的意义。

二、治理与社会政策

韩国的发展是国家主导的，并被认为是强政府的结果。这是对韩国发展的一种解释，虽然它并非一个错误的观点，但这个解释仍然需要深化、修正以及更细致的分析。确实，韩国的发展是国家主导的，但这个国家到底提供了怎样的领导，以及它何以能够提供有效的领导？

韩国的转型始于1961年的第一次军事政变。至少可以说基础是在这个时期打下的。理解韩国崛起的关键就在于理解韩国威权统治的本质以及在1987年威权统治崩溃之时——威权主义如何能够相对容易地转变为稳定的民主制度。（韩国发展的大事记参见附录1与附录2）

韩国威权统治中的一个特点是，社会政策从一开始就处于非常重要的位置。起初，社会保障还只是一种承诺，后来，随着经济发展与权力关系的变化，社会保障逐渐成为一种现实。在《韩国国家与社会政策：韩国如何从贫穷和独裁转变为富裕和民主》（*The Korean State and Social Policy: How South Korea Lifted Itself from Poverty and Dictatorship to Affluence and Democracy*）一书中，我们尝试通过社会政策的视角，阐述韩国品牌的治理。我们致力于实现两个目标：首先探索“发展型福利国家”，再把福利国家分析用作跟一般性的国家分析的一个切入点。我们希望通过观察韩国把社会政策作为治理工具的例子，更深入细致地揭示出韩国国家的运作情况。（关于韩国福利国家发展的大事记参见附录3）

三、发展型福利国家

韩国是在1945年日本因广岛与长崎遭受原子弹轰炸而向盟国投降后而获得解放的。殖民统治与战争遗留下来的是社会与政治的极度混乱以及大规模的贫困

问题。

韩国在其第一共和国时期并不是一个令人印象特别深刻的国家，但是，回头来看，却可以发现这一时期确定的制度对此后的韩国发展有着极大的影响。韩国成立之初是一个民主国家。第一共和国把民主制度作为韩国的合理制度建立起来。韩国从一开始就是一个以国家为中心的社会；国家与政府被强有力的总统控制着；经济被放在国家发展的首要地位；随着数目不多的大企业（即财阀）的形成，准垄断资本主义经济开始发展；经济本身由国家主导，形成了一种政府与大企业之间的共生关系；志愿机构填补了政府没有提供社会服务的空白地带；一个倚重强国家的治理系统形成了。在这个系统中，国家部门与非国家部门合作或通过它们去实施政府意图。在社会政策领域，志愿机构则成为国家递送社会服务以及开展社会保障业务的工具。

第一共和国时期的一个重大成就是土地改革。土地改革是在 1946 年美国军政府领导下发动的，直到 1955 年完成，为韩国后来的经济发展铺平了道路。大规模的土地所有权被解散，土地以低价分售给农民。土地改革瓦解了旧的地主阶级及与此相伴的保守主义，农业生产能力得以提升，而农业进口需求则下降。年轻一代的男女挣脱了土地的束缚，进入学校，然后成为产业工人。其结果之一是韩国出现了一场教育革命。到 20 世纪 50 年代后期，韩国基本上消灭了文盲。这种重视教育投资的传统一直持续到今天。

1961 年朴正熙将军及其军人集团发动军事政变后，尽管在这个过渡的第三共和国时期（1963—1972 年）仍然存在着某些运作的空间，但民主制度停滞了长达 26 年时间。在这一时期，国家完全控制社会。朴正熙总统认为，发展经济就是现代化，并对此给予高度重视，视之为国家的当务之急。与此同时，他动员一切相关的力量来实现这一目标。

独裁统治通过反共、经济现代化以及社会政策寻求其所需的合法性。尽管直到全斗焕总统（1980—1988 年）登台后，“福利国家”的概念才被正式提出来，

但基本的政策举措是由朴正熙提出来的。公务员年金和军人年金分别在 1962 年与 1963 年实施，1963 年实施工业灾害补偿保险，国民健康保险作为试验性计划也在 1965 年开始实施，并在 1977 年逐步发展成为强制性保险，贫困救济在 1963 年得以改善，并于 1973 年通过了《国民年金法》。尽管它并不是在朴正熙执政期间实施的。

韩国福利国家制度，正如其他国家和地区的普遍情况一样，是在贫困救济的基础之上建立起来的，这是殖民统治的遗产。孕育于 1944 年《济贫法》中的立法令（legislative order）要求为长者、残疾人、孕妇与儿童等特定人群提供国家支持。在第一共和国时期，就社会政策而言，韩国还是一个“济贫型国家”（poor relief state）。

第一个突破发生在 1961 年政变之后，此时韩国开始改造成为一个“社会保险型国家”（social insurance state），尽管起初只是试探性的。由此，韩国进入“发展型福利国家”（developmental welfare state）时期。如何定义“发展型福利国家”呢？可以从三个方面考虑：首先，社会政策措施作为发展工具在发展过程的早期就得以实施，而不是作为发展的结果出现在发展过程的后期；第二，经济增长处于绝对的首要地位，而社会政策从属于经济政策；第三，公共社会支出最小化。国家扮演着监管者的角色，发挥积极的作用，但是在福利供给上处于近乎缺席的地位。它管制着非国家行动者的福利供给，包括雇主提供的职业福利、雇主与员工共同供款的社会保险、志愿机构提供的社会服务。虽然这些福利供给逐渐扩大，但是，国家除了在贫困救济方面发挥最低限度的作用之外，其角色仍然囿于监管者。

第二个突破是由 1997 年亚洲金融危机与民主巩固的双重影响带来的。这两个强有力的影响之间的复杂互动，使得社会政策以扩张而不是缩减的形式来回应经济危机。发展型国家及其中的发展型福利国家时代已经结束。对市场，包括劳动力市场的管制得以放松。在开放劳动关系方面，“灵活性”一直是一个争论的问

题。在社会政策中，失业救济得以扩大，酌情的贫困救济被建基于现代权利的社会救助系统所取代。通过这些改革，国家在原则上担负起了保障社会最低生活的责任。但是，这样的变革在量的方面还远远不够。按照经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的标准来看，韩国公共社会支出仍然偏低。另外，中央决定的政策还遭遇到地方政府执行方面的严重问题，因为地方政府缺乏意愿和能力。但是，新体制代表了政府（包括如今不断扩大的地方政府）在责任及角色上的质的转变。国家已经走出了作为监管者的固有领域，并且以认真的态度担当起提供者的角色。

四、治理

“一致的悖论”（consistently paradoxical）可以说是对韩国威权国家运作方式的最佳描述。在同一时期，韩国威权国家有不同的运作方式，把人们通常认为是不相容的、对立的治理模式结合了起来。整体来看，它有两种运作方式。就控制权力（holding power）而言，独裁者们十分残暴。朴正熙总统上台后的首要措施之一就是创办了韩国中央情报局作为听命于他个人的秘密警察组织。在他当政时期，工会运动遭受了无情的打击。就治理活动中的权力使用（using power）而言，独裁者们又是狡猾的、复杂的，并表现出一种独有的、出人意料的怀柔的一面：一方面，这是一个独裁政权；但在另一方面，它又搞合作、笼络以及动员。它不是非黑即白，既不是“不独裁、非合作”，也不是“非合作、不独裁”，而是独裁与合作共存。在控制权力方面，国家是残酷无情的，但在治理方面，更多的是通过联合而不是靠野蛮的命令。

我们识别了四种建基于动员的联合。

第一种联合存在于政治领导人与他们的高级官员及顾问之间。在这种联合中，独裁者们用强硬手段去清除与排挤那些不可靠的人。不过，在这么做了之后，他

们就会对那些能与他们共事的官员及顾问施以怀柔策略，把他们纳入到自己的权力范围之中，给予他们权力并为他们建立工作机构。例如，重要的顾问机构通常能与自己的政治上司保持合作关系，而不是单纯的侍从。这些官员与顾问受人恭维，因而自以为自己的角色是非政治化的，但是他们实际上是非常政治化的。他们是世界上的这样一群人（通常差不多都是男人）：他们把自己看作是现代化的推进者，是他们为宏大的政治计划带来了现代化风气。他们放眼世界，发现现代国家都是福利国家。因此，他们认为，如果我们要成为现代国家，我们也必须拥有福利。

第二种联合是存在于政府与企业之间的，尤其是大企业之间的联合。尽管这一联合是众所周知的，但在这里我们也还是需要理解其矛盾的性质。1961年发生的军事政变部分原因是针对李承晚统治时期发展起来的裙带资本主义文化。然而，事与愿违，朴正熙将军很快就意识到，除了与自己所蔑视的资本家合作之外，他没有别的办法去实现工业现代化的宏伟目标。因此，他接受了与他一直所厌恶的资本家合作的体制。为了让资本家服务于他的目标，他不得不对他们进行收买。这样做的结果并不是美丽的图景。这是带有特殊烙印的国家主导的垄断资本主义，沉浸于无处不在的双向腐败中。然而，它是有成效的，其带来的经济增长是世界上绝无仅有的。

第三种联合是公民社会与志愿机构之间的联合。虽然与政府和企业间的联合相比，这一联合并不那么广为人知，但其重要性却不相伯仲。志愿机构是1945年后从美国引进的，它们大多数是在具有社会导向性的传教运动中成长起来的。在以往的文献中，韩国的志愿部门一直被描述成一种后民主现象，但那是错误的。志愿机构在权威统治一开始就已经存在，并一直处于活跃状态，提供了很多社会服务。独裁统治者既没有镇压这样的运动，也没有把它们国有化，而是对它们进行韩国化或去美国化。再一次地，独裁者们控制了公民社会组织，并让它们知道谁才是自己的真正老板，以及必须按照什么样的设计去运作。不过，当这些都清

楚界定后，独裁者们同时也给予非政府部门空间与权威。就像与企业的关系一样，独裁者让非政府部门按某种协议生存——根据协议，志愿机构提供那些政府需要递送但自身并没有能力或手段去递送的服务。

第四种联合是人民自身之间的联合。韩国是一个难以驾驭的国家，年龄稍大的人一定依稀记得诸如学生与警察之间无休止的街头暴力斗争。这样的动荡是十分重要的，并不是因为它最终威胁到了政权，而是因为它展现了人民对民主的不懈追求，推动了韩国民主的发展。不过，韩国人民的桀骜不驯只是表面的，他们实际上是遵纪守法、辛勤劳动的人民。政府运用各种手段去动员民众的同意：借助社会保障，甚至是许诺社会保障来为自己增加合法性，通过实现经济增长来获取民众的顺从；迫使雇主（至少是大企业）为员工及其家庭提供职业福利，令他们至少比原本打算的做得稍微好一些；通过引导志愿机构递送社会服务。所有这些都为人们提供了顺从政府的理由。重要的是，政府动员全国人民进行了一场名为“新村”（Saemaul）的文化运动，一开始是在农村进行新社区运动（New Community Movement），接着是在城市进行新工厂社区运动（New Factory Community Movement）。这些都是意识形态运动，旨在鼓励养成责任承担与自力更生的道德风气。它们是汲取性的运动，把农村社区与工业劳动者及其家庭纳入大大小小的发展项目中，这些项目都是“自愿”参与的，政府并不需要投入多少资金。但是，这些也是有组织的运动，让数以百万计的韩国人有机会成为社团、委员会、理事会等各类组织的成员，并参与其活动。它们也是草根组织的运动，像传统志愿机构一样，为公民社会注入了活力。

大部分的威权主义领导者相信，他们自己能够并且也应该管理自己的国家。韩国的威权主义领导者则相信他们需要与非国家力量合作，而不是对抗。他们为国家确立了现代化的使命，并致力于实现这个使命。而为了实现这一使命，他们需要激励与利用官员、顾问、企业、志愿机构，以及城乡工人的力量。通常来说，威权政体，例如前苏联和东欧等，都会设法消除非国家机构。但韩国是个例外。

在韩国的威权政体下，非国家机构得到了鼓励，并投入到了工作之中。因此，最终能够解释韩国经济与政治这种奇迹般发展，以及国家领导人在其中角色的，并不是政府拥有威权性的力量，而是有威权性力量的政府通过动员而不仅仅是靠控制去治理国家。

动员是一个有重要影响的战略。那些被动员的人获得了繁荣与影响力。在政府内部，官僚专业主义作为一种古老的传统得以保留，并且能在民主统治恢复时得以延续。对工商界的让步，令新兴的中产阶级得到了繁荣发展。对志愿机构和人民的动员鼓励了公民参与，推动了公民社会机构的发展。这样，韩国不仅实现了经济发展，同时也实现了社会与政治发展，尽管后二者可能是无意中得到了发展。韩国没有变成一个单一刻板的社会，而是建立起了一个拥有丰富多样的公共与公民组织的社会。韩国的现代化是经济的现代化，但又不仅仅是只有经济上的现代化。它的发展有两个方向：经济上的产量增长；社会上的制度增长。当威权统治崩溃时，事实证明发展的活力是可持续的。正因为有合理且多元化的经济、社会与政治秩序下的制度依然成活，而且良好运行，因此民主政府才可以在不采取任何反革命和严厉措施的情况下就可以接管独裁政府留下的一切。

五、社会政策与发展

在对韩国发展历程进行解释时，一直存在着关于外部因素与内部因素影响孰轻孰重的讨论。例如，如何看待美国援助的重要性，抑或如何看待韩国作为冷战前沿的重要性？尽管外部因素的影响是毋庸置疑的，但是对韩国经验的一个基本认识仍然是，韩国的发展源于国家自身，源于它的人民，源于人民的努力和能力。韩国从一开始就大力投资教育，并且从未懈怠。虽然韩国确实从美国援助中受益，但很快就放弃了对援助的依赖。例如，独立后争相进入韩国的美国志愿机构被“韩国化”了，并且按照韩国国家的设计进行运作。为了自身的利益，韩国极力避

免像很多其他欠发达国家一样依赖于外国非政府组织。

有一种看法认为，社会与福利政策是发展的一种负担。不过，这种理论在韩国经验中是不成立的。在这里，积极的社会政策在发展早期就已经被引入，它作为经济政策的一个组成部分，是支撑经济发展的一种投资，同时也是把发展从经济领域扩展到包含社会发展的一种工具。在这里，“社会政策”是从广义来理解的。在韩国，它包含了贫困救济（在1997年民主巩固及经济危机共同影响下不断改革而成为现代社会救助）、社会保险形式的社会保障，以及对群众、志愿与公民机构的动员。独裁统治者们制订了实现现代化的国家计划，并进而用社会保护的承诺作为手段，为这一计划及其领导权赋予合法性，同时动员群众接受这一宏大计划，当然这需要他们付出努力与牺牲。

还有一种看法认为，强有力的甚至是威权的政府，对于一个国家脱离欠发达状况是有利的，或者说是必需的。这一理论在韩国经验中同样也是不成立的。尽管在形成时期存在着强有力的威权政府，但是它所提供的领导能力最终却不是通过强权，而是通过复杂的治理而实现的。既不是民主也不是独裁造就了发展，二者中的决定性因素都是善治。民主的优点是它更有可能带来善治。然而，民主制度并不能保证善治，而威权主义并不一定会排除善治。但当善治意外地出现在威权统治之下时，我们就应该小心翼翼地承认，是治理而不是独裁真正起到了作用。

尽管，韩国的威权统治是苛严的、镇压性的、丑陋的，但我们仍然能够把善治与其联系起来，理由是它建基于这样一种智慧：不仅把社会政策用作发展的一种工具，同时也在政治、经济与社会生活中建立起了各种制度，而不是镇压它们。后一种做法在威权主义中是不常见的，这也是为何威权制度的崩溃一般会带来混乱，但在韩国却没有发生这样的混乱的原因。

其他国家和地区的发展能从韩国发展经验中得到的经验教训主要有三个：第一个是关于治理的。从韩国有目的性且有效的治理中获益匪浅。即使其威权主义也是有目的的威权主义。统治者明确表达了国家发展的远景，并动员全社会共同

实现这个远景。第二个经验教训是扩大发展概念并把社会发展纳入其中。这一点是在社会政策的帮助下完成的，它使韩国的现代化超越了单纯的经济增长。这对于动员全民参与到宏大的国家计划中是十分有必要的。第三个经验教训是关于可持续发展的。除了经济与社会发展外，韩国也在政治、社会与非政府机构上得到了发展。正是这种制度的多元化，解释了经济与社会为何能够在经济危机的跌宕中，以及从独裁走向民主的转型中顺利发展。

附录1 政府体制

民主制度初期（第一共和国与第二共和国，1948—1960年和1960—1961年）

李承晚，平民，选举产生的总统，1948—1960年^①。

尹潽善，平民，议会制政府内的总统，1960—1962年。

强硬的威权统治时期（军政府，1961—1963年）

朴正熙，军人，政变的“国家再建最高会议”主席，1961—1963年。

软性的威权统治时期（第三共和国，1963—1972年）

朴正熙，军人，直选总统，1963—1972年。

强硬的威权统治时期（第四共和国与第五共和国，1972—1981年和1981—1987年）

朴正熙，军人，间选总统，1972—1979年。

崔圭夏，平民，间选总统，1979—1980年^②。

全斗焕，军人，1979年军事政变，间选总统，1980—1988年。

再民主化时期（第六共和国，1987—1998年）

卢泰愚，军人，直选总统，1988—1993年。

金泳三，平民，直选总统，1993—1998年。

① 李承晚于1948年由韩国国会选举为总统，并在1952年、1956年与1960年分别通过直接选举当选为总统。

② 崔圭夏是军政府控制下的一位临时总统。

(续上表)

民主巩固时期（第六共和国，1998 年至今）

- 金大中，平民，直选总统，1998—2003 年。
- 卢武铉，平民，直选总统，2003—2008 年。
- 李明博，平民，直选总统，2008 年至今。

资料来源：Ringen, S. Kwon, H. Yi, I. Kim, T. & Lee, J. (2011). *The Korean State and Social Policy: How South Korea Lifted Itself from Poverty and Dictatorship to Affluence and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

附录 2 韩国发展历程：主要事件及里程碑

- 1945 —1948 年 美国军政府时期。
- 1948 年 朝鲜半岛正式分裂成为北朝鲜及南韩。
- 1950—1953 年 朝鲜战争爆发。
- 1948—1960 年 朝鲜战争后，成立第一个共和制国家，李承晚出任大韩民国首任总统。由于执政后的李承晚抛弃民主制度，实行独裁统治，后其政权被韩国人民推翻，李遂被放逐到夏威夷。工业化进程不稳定。存在非常腐朽的裙带资本主义。美国志愿机构进入。
- 1946—1955 年 土地改革。
- 1960—1961 年 第二共和国阶段，形成议会民主制政体的大韩民国政府，但是缺乏有效的方针政策控制当时国家最强大的机构，即从朝鲜战争中崛起的军事集团。
- 1961 年 第一次军事政变，没有发生流血事件。
- 1961—1963 年 朴正熙出任国家重建最高委员会主席，以军人政权为基础，实行军事独裁。韩国中央情报机构成立；“汉江奇迹”开始浮现。
- 1963—1972 年 第三共和国阶段，由朴正熙出任总统，实行软性威权制度。工业现代化成为国家重建计划的关键。福利国家已具雏形；志愿部门“韩国化”；出现国家导向的财阀式垄断资本主义。

(续上表)

- 1972 年 第二次军事政变，这是发生在当时的军事集团内部的一次激烈政变。颁布维新宪法。
- 1972—1981 年 第四共和国阶段。朴正熙担任总统，实行军事独裁，直至 1979 年被其保安队长杀死，据闻该谋杀源于酒后争吵。
- 1961—1980 年 韩国经济腾飞，快速发展，跻身“亚洲四小龙”。
- 1970—1979 年 开展农业改革运动“新村运动”，伴随大规模动员的文化革命。首先是在农村地区开展的“新村运动”，紧接着的是城市工业范围内的“新村运动”。
- 1979 年 第三次军事政变，此次为暴力政变。
- 1980—1987 年 第五共和国期间，全斗焕出任大韩民国总统，实行军事独裁统治，韩国保持强势的经济增长。
- 1987 年 全斗焕企图延续其威权统治，由于当时国内出现大规模抗议，全斗焕未能顺利实现延续统治。
- 1987—1998 年 第六共和国阶段，颁布民主宪法，民主化进程开始，发展速度开始放慢。总统职位依旧由保守势力把持，先后由卢泰愚及金泳三担任。总统卢泰愚前身是一位将军，而总统金泳三则是韩国自 1961 年以来的首位平民总统。威权统治主义依旧残留。
- 1997 年 民主进程在金大中被选为总统后进一步加强。东亚金融危机给韩国带来极大打击，导致大范围的民众失业。
- 1997—1998 年 韩国政府和韩国的雇主及工会组织进行三方协商，签署“社会契约”。
- 1998 年 进行福利制度改革及财阀制度改革；结束快速发展阶段；国家以及国家—社会的关系正常化。

资料来源：Ringen, S. Kwon, H. Yi, I. Kim, T. & Lee, J. (2011). *The Korean State and Social Policy: How South Korea Lifted Itself from Poverty and Dictatorship to Affluence and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

时期	主流意识形态	社会承诺范围	主要立法		
			社会救助	社会保险	社会服务
民主制度初探（第一、第二共和国：1948—1960 年和 1960—1961 年）	贫困救济	边缘化	《军人救济法》 （1950 年） 《警察救济法》 （1951 年）	《公务员年金法》 （1960 年）	《慈善捐赠管制条例》 （1951 年）
强硬的威权统治（军政府：1961—1963 年）	发展型福利国家	选择性的社会保险 残补型的社会救助 受动员的准政府机构	《生活保护法》 （1961 年）	《军人年金法》 （1963 年） 《产业灾害保险法》 （1963 年） 《国民健康保险法》 （1963 年颁布，1977 年执行）	《儿童福利法》 （1961 年） 《国外救助机构法》 （1963 年）
怀柔的威权统治（第三共和国：1963—1972 年）				《公务员年金法》 （修订）（1963 年）	《社会福利服务法》 （1970 年）

(续上表)

时期	主流意识形态	社会承诺范围	主要立法		
			社会救助	社会保险	社会服务
强硬的威权统治 (第四、第五共和国: 1972—1987 年和 1981—1987 年)			《生活保护法》(修订) (1983 年)	《国民年金法》(1973 年颁布, 1986 年修订, 1988 年执行)	《社会福利服务基金法》(1980 年)
			《最低工资法》(1986 年颁布, 1988 年执行)	《私立学校教职员年金法》(1973 年)	《老人福祉法》(1981 年)
					《身心残疾人福祉法》(1973 年)
					《国民健康保险法》(修订) (1977 年, 1979 年, 1981 年, 1986 年, 1987 年)
				《公务员年金法》(修订) (1982 年, 1983 年)	《儿童福利法》(修订) (1981 年)
再民主化 (第六共和国: 1987—1998 年)	全球化下的福利扩张	全面的社会保险 社会救助的 轻微扩展	《社会保障基本法》 (1995 年)	《就业保险法》(1993 年颁发, 1995 修订)	《公益金法》 (1997 年)
			《生活保护法》(修订) (1991 年)	《国民年金法》(修订) (1995 年)	《儿童福利法》(修订) (1989 年, 1997 年)
				《国民健康保险法》(修订) (1989 年, 1991 年, 1994 年, 1995 年)	《老人福祉法》(修订) (1993 年, 1997 年)
					《社会福祉法》(修订) (1997 年)

(续上表)

时期	主流意识形态	社会承诺范围	主要立法		
民主巩固 (第六共和国:1998 年至今)	生产型福利制 度	社会救助的实 质性改革	社会救助 《国民基本生活保障 法》(1999 年)	社会保险 《失业保险扩大》(1998 年)	社会服务 《非营利与志愿组织 援助法》(2000 年)
				《国民年金法》(修订) (1998 年, 1999 年, 2008 年)	《公益金法》(修订) (1999 年, 2001 年, 2002 年)
				《公务员年金法》(修订) (2009 年)	

资料来源: Ringen, S. Kwon, H. Yi, I. Kim, T. & Lee, J. (2011). *The Korean State and Social Policy: How South Korea Lifted Itself from Poverty and Dictatorship to Affluence and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.