

南韓的失業保險及援助制度

2000 年 6 月

周栢均先生

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道 3 號萬國寶通銀行大廈 5 樓

電 話 : (852) 2869 7735

圖文傳真 : (852) 2525 0990

網 址 : <http://legco.gov.hk>

電子郵箱 : library@legco.gov.hk

目錄

	頁
研究摘要	
第 1 部 —— 引言	1
背景	1
目標及範疇	1
研究方法	2
第 2 部 —— 就業保險制度	3
歷史發展	3
就業保險制度的目的	5
就業保險制度的架構	6
就業保險制度的特點	8
覆蓋範圍	8
擴大覆蓋範圍	8
不獲就業保險制度保障的僱員	9
享有優惠待遇的企業	9
融資及管理	10
供款率	10
管理程序	11
第 3 部 —— 就業保險制度下與失業有關的援助	12
失業保險	12
求職津貼	12
鼓勵就業援助金	14
失業保險金的支付	14
就業保險制度下其他與失業有關的援助	16
鼓勵僱用被迫轉業工人的補助金	16
鼓勵再僱用年老工人的補助金	17
受保僱員可領取的職業培訓補貼	17
為培訓失業者而提供的援助	17
第 4 部 —— 其他與失業有關的主要援助	18
公共援助計劃	18
為失業者提供貸款	19
第 5 部 —— 分析	20
分析	20
參考資料	21

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

研究摘要

1. 南韓的經濟發展始於六十年代。八十年代末期，南韓的失業率維持在平均不足 3% 的水平。1987 年，當政治邁向民主化之後，工會活動驟然增加。在 1987 及 88 年，南韓各地紛紛出現勞工運動和勞資糾紛，導致工資劇增。體力勞工短缺、工資上升及工會意識高漲，促使政府建立一個新架構以管理勞資關係。
2. 因應這些轉變，南韓政府於 1992 年開始考慮建立就業保險制度。為建立失業保險制度而制定的南韓《就業保險法》(Employment Insurance Act)於 1995 年 7 月 1 日起生效。
3. 南韓的就業保險制度不僅涉及傳統的失業保險，也涉及積極的勞工政策。該等措施專為減少對工作意欲造成負面影響而設，其中包括為失業者而設的就業選配服務及職業培訓。
4. 南韓的就業保險制度由 3 項基本計劃組成：失業保險、穩定就業計劃及職業技能發展計劃。失業保險為失業工人提供現金援助，以穩定他們的生計，使他們致力盡快就業。失業保險包括求職津貼和鼓勵就業援助金。
5. 穩定就業計劃力求在工業及科技出現結構性改變期間加強就業保障。穩定就業計劃包括 4 個不同項目：適應就業援助、區域性的刺激就業補助金、促進就業援助，以及勞工市場資訊與選配就業服務。
6. 職業技能發展計劃旨在促進企業的競爭力、提高工作人口的質素，以及鼓勵個別公司在職業培訓方面投放資源。職業技能發展計劃包括 3 個不同項目：對僱主的援助、對僱員的援助及為培訓失業者而提供的援助。
7. 1997 年年底，南韓面臨前所未見的經濟危機。為向因失業而飽受困苦的國民提供即時支援，當局在發生金融危機後迅即擴大就業保險制度的覆蓋範圍，並已調高失業保險金額。
8. 除建立就業保險制度外，南韓政府現正藉制定《國民基本生活保障法》(National Basic Livelihood Security Act)研究建立國民生活保障制度。

南韓的失業保險及援助制度

第 1 部 —— 引言

1. 背景

1.1 1999 年 10 月，人力事務委員會及福利事務委員會要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部就與失業有關的各種福利制度進行研究。

2. 目標及範疇

2.1 研究的目標如下：

- 探討中國、台灣、馬來西亞、新加坡、南韓、英國及美國推行其與失業有關的福利制度的經驗；
- 概述經濟合作及發展組織(經合組織)就與失業有關的各種福利制度進行研究的結果，並概述國際勞工組織就此制定的各項公約和建議；及
- 就上述地區推行與失業有關的福利制度的經驗進行整體的比較分析，並研究香港現時為失業者提供的各種協助。

2.2 經上述兩個事務委員會同意，研究的範疇如下：

- 歷史發展；
- 有關制度的主要特點和組成部分；
- 領取福利的資格；
- 福利的類別和金額；
- 領取福利的期限；
- 福利的課稅處理方法；
- 福利的資金來源；及
- 與失業有關的福利制度的管理事宜。

2.3 本報告概述南韓設立及執行與失業有關的福利制度的經驗。本部選取南韓進行研究，是由於南韓是亞洲區內的國家，可提供有用的參考資料。南韓於 1991 年加入國際勞工組織，並於 1996 年加入經濟合作及發展組織。截至 1999 年年底，南韓政府已批准 11 項國際勞工組織公約，但全部與失業保險制度無關。

2.4 本部就討論與失業有關的福利制度的問題分別撰寫了 11 份研究報告(RP13/99-00 至 RP23/99-00)，本報告是其中之一。

2.5 在這項研究中，“與失業有關的福利”指失業福利及相關的福利救濟。失業福利由失業保險金及失業援助金組成。失業福利純粹發放予失業者。換言之，非失業者不能領取這些福利。失業福利的受助人在當時必須已經失業、有能力工作、願意工作，並且正在尋找工作。如某地沒有設立失業保險制度或失業援助制度，或受助人已取盡失業福利，當地政府可透過提供各種公共福利救濟，確保個別受助人能夠維持生計。至於相關的福利救濟，根據經濟合作及發展組織國家在 1996 年就“福利制度及工作獎勵”進行研究時所訂的定義，救濟包括家庭福利、房屋福利、託兒服務福利及社會援助。所有受助人均須通過一項經濟狀況審查才可領取救濟，該等救濟並非專為失業者而設。

3. 研究方法

3.1 本部透過在互聯網查閱資料，參閱政府報告，以及去信及電郵南韓的相關機構和組織索取有關資料。

3.2 本報告的第 1 部首先概述南韓的就業保險制度的基本架構及執行情況。由於研究的重點是各種失業保險制度，因此，本報告的第 2 部研究該國的就業保險制度中提供與失業有關的福利的相關組成部分。第 3 部研究南韓其他與失業有關的主要福利，包括該國的公共援助計劃。

3.3 在 1999 年 12 月 30 日，南韓圓兌港元的匯率為 146 南韓圓=1 港元。

第 2 部 —— 就業保險制度

4. 歷史發展

4.1 南韓(官稱大韓民國)佔地 99 263 平方公里，人口 4 500 萬。南韓的經濟發展始於六十年代，國民生產總值由 1960 年的 20 億美元增至 1997 年的 4,210 億美元，而人均國民生產總值亦由 1970 年的 249 美元增至 1997 年的 10,307 美元。

4.2 七十年代初期，南韓的經濟初次經歷石油危機帶來的衝擊，當時已有討論是否需要建立失業保險制度。七十年代中期以後，南韓的經濟結構由農業型經濟轉變為工業型經濟，勞工市場因此經歷重大改變，供應過剩的勞工被工業界所吸納。

4.3 南韓的經濟於 1979 年受到第二次石油危機的衝擊後，失業率於 1980 年攀升至 7.5%。當時的情況迫使南韓政府再次考慮建立失業保險制度。然而，南韓政府最後放棄建立失業保險制度。根據一項報告指出，原因是：第一，許多南韓人民相信，失業保險制度會減低失業者的求職意欲；第二，部分意見認為南韓的經濟未算穩健，不能推行該制度。¹

4.4 八十年代末期，失業率維持在平均不足 3% 的水平。1987 年，當政治邁向民主化之後，工會活動驟然增加，工資在隨後幾年劇增(參閱表 1)。體力勞工短缺、工資上升及工會意識高漲，促使政府建立一個新架構以管理勞資關係。

4.5 因應這些轉變，南韓政府於 1992 年委託韓國勞動力研究所(Korea Labor Institute)²制訂就業保險制度。其後，韓國勞動力研究所於同年成立一個委員會，名為就業保險研究委員會，負責擬訂就業保險制度的詳細建議，並進行必需的研究。委員會於 1993 年 5 月向南韓政府提交研究結果 —— 名為“韓國就業保險制度建議”。

¹ 見 Yoo Kil-sang, *The Employment Insurance System in Korea, South Korea: Korea Labor Institute*, 1999, 第 2 頁。

² 韓國勞動力研究所於 1998 年成立，就勞資關係，勞動力市場，就業政策及相關的福利進行多科際性研究。

4.6 南韓政府以就業保險委員會的建議及從連串諮詢蒐集所得的意見作為基礎，於 1993 年 9 月向國會提交《就業保險法案》。國會其後一致通過該法案。《就業保險法》(Employment Insurance Act)³ 內的失業保險制度，於 1995 年 7 月 1 日起生效。

表 1 —— 南韓的經濟及勞工市場的主要統計數據

年份	國民生產 總值增長率 (百分率)	人均國民 生產總值 (美元)	消費物價 指數增長率 (百分率)	工資實質 增長率 (百分率)	失業率 (百分率)
1986	11.6	2,568	2.8	5.3	3.8
1987	11.5	3,218	3.0	6.8	3.1
1988	11.3	4,295	7.1	7.8	2.5
1989	6.4	5,210	5.7	14.5	2.6
1990	9.5	5,886	8.6	9.5	2.4
1991	9.1	6,810	9.3	7.5	2.3
1992	5.1	7,183	6.3	8.4	2.4
1993	5.8	7,811	4.8	7.0	2.8
1994	8.6	8,998	6.2	6.1	2.4
1995	8.9	10,823	4.5	6.4	2.0
1996	7.1	11,380	4.9	6.7	2.0
1997	5.5	10,307	4.5	2.4	2.6
1998	-5.8	6,823	7.5	-9.3	6.8
1999	7.2*	NA	0.8	NA	6.3

資料來源： 國家統計廳《韓國統計年鑒》，相關期號。
 勞動部《勞動力調查月報》，相關期號。
 韓國銀行《國民帳戶》，相關期號。

附註： *表示 1999 年的上半年，NA 表示沒有資料。

³ 該法令可在以下網頁找到 <http://152.99.129.51/English/English.html>。

4.7 1997 年年底，南韓面臨前所未見的經濟危機，被迫接受由國際貨幣基金組織牽頭提供的 570 億美元綜合援助貸款。在重整經濟過程中，勞工市場於 1998 年及 1999 年年初迅速萎縮，失業率由 1997 年的 2.6% 攀升至 1998 年的 6.8%，同期的失業人數亦由 50 萬增至 150 萬。自經濟危機開始以來，失業率於 1999 年 2 月攀升至最高峰的 8.6%，並已於該段時間開始回落。在 1999 年，南韓錄得 6.3% 的失業率(參閱表 1)。

4.8 南韓面對的最大挑戰，是既要透過重整金融界和企業界以鞏固其經濟結構，又須處理工業生產萎縮問題及失業問題。1998 年 1 月 15 日，由政府、僱員及僱主組織的代表組成的三方委員會成立⁴。三方的代表於 1998 年 2 月 6 日達成共識，並採納“就克服經濟危機、為下一次經濟躍升早作準備的三方聯合聲明”。⁵

4.9 南韓國會以三方委員會的聯合聲明作為基礎，於 1998 年 2 月一次特別會議席上，通過一些新的勞工法例及對現行勞工法例作出的多項重大修訂，當中包括修訂《就業保險法》以擴大就業保險制度的覆蓋範圍，從而協助促進穩定失業者的生計。

5. 就業保險制度的目的

5.1 就業保險研究委員會就南韓引入就業保險制度提出以下 5 項理由⁶。第一，透過把各項福利及再培訓機會制度化，就業保險制度可用作紓緩在重整工業過程中產生的負面影響。

5.2 第二，透過協助精簡就業選配服務及提供最新的勞工市場資訊，就業保險制度可用於解決勞工供求結構不平衡的問題。

5.3 第三，就業保險制度亦可用作推廣職業培訓，從而改善工作人口的素質，加強公司的競爭力。

⁴ 詳情請參閱 Kim Woo-choong, *Handbook of the Social Agreement and New Laws of Korea*, South Korea : Korea International Labor Foundation, 1998.

⁵ 請參閱附註 4 第 2 章。

⁶ 請參閱附註 1 第 12 至 13 頁。

5.4 第四，就業保險制度為失業工人提供財政援助和服務，以穩定他們的生計，並鼓勵他們及早就業。

5.5 第五，日後當南北韓兩地開始統一，就業保險制度便可為來自北韓的失業工人提供援助。

5.6 韓國《就業保險法》第一條訂明，就業保險制度的目的是“當僱員失去工作時，透過給予他們必須的援助以預防失業、促進就業、發展及改善工人的工作能力、加強全國的職業輔導及就業選配服務的效用，以及穩定工人的生計，並鼓勵他們積極求職，從而為國家的經濟及社會發展貢獻一己之力。”

6. 就業保險制度的架構

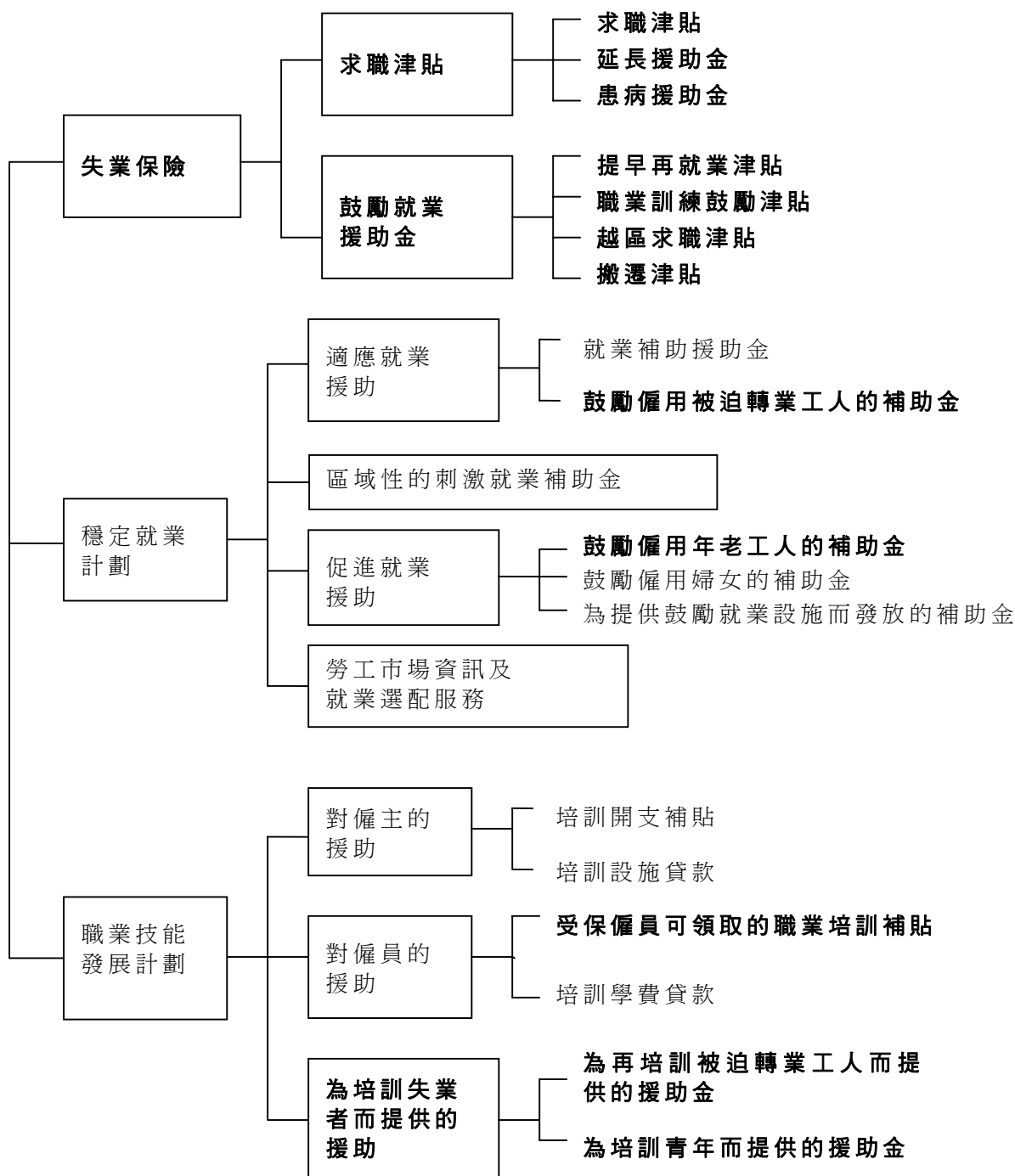
6.1 為配合上文所述的目的，就業保險制度由 3 項基本計劃組成：失業保險、穩定就業計劃及職業技能發展計劃。有關就業保險制度的詳盡架構載於圖 1。提供與失業有關的援助的組成部分，在圖中以粗體顯示，並將會在第 3 部討論。

6.2 失業保險為失業工人提供現金援助，以穩定他們的生計，使他們致力盡快就業。失業保險包括求職津貼和鼓勵就業援助金。

6.3 穩定就業計劃力求在工業及科技出現結構性改變期間加強就業保障。穩定就業計劃包括 4 個不同項目：適應就業援助、區域性的刺激就業補助金、促進就業援助，以及勞工市場資訊與選配就業服務。

6.4 職業技能發展計劃旨在促進企業的競爭力、提高工作人口的質素，以及鼓勵個別公司在職業培訓方面投放資源。職業技能發展計劃包括 3 個不同項目：對僱主的援助、對僱員的援助及為培訓失業而提供的援助。

圖 1 —— 就業保險制度的架構



資料來源：Yoo Kil-sang, *The Employment Insurance System in Korea*, South Korea: Korea Labor Institute, 1999, 第 15 頁。

7. 就業保險制度的特點

7.1 南韓的就業保險制度揉合了被動及積極的勞工政策措施。該制度並非只集中於給予失業者現金援助，而是設有多種計劃，促進工人有穩定的就業情況，使就業前景更佳。

7.2 此外，就業保險制度訂有若干措施，以防止失業保險金被濫用。舉例來說，若申領者沒有充分理由而貿然辭職或因本身過失而失去工作，就不符合獲得失業保險金的資格(參閱第 11.2 段)。該制度亦規定，在 18 個月的基數期限之內，申領者在失業當日之前的受保期限最少須為 12 個月。再者，該制度亦訂立嚴格準則，申領者須證明本身確願意就業，方可獲得失業保險金。申領者須於公營就業辦事處登記成為求職者。若申領者拒絕接受公營就業辦事處提供的就業選配服務，他們將會被暫停發放失業保險金兩個星期(參閱第 11.9 段)。

7.3 就業保險制度亦設有某些安排，鼓勵僱員提早就業及接受職業技能訓練。若失業保險金接受人在其領取保險金期限未及一半便已覓得穩定的工作，他們將會獲得一筆津貼(參閱第 11.11 段)。

8. 覆蓋範圍

擴大覆蓋範圍

8.1 就業保險制度於 1995 年推出時，失業保險的覆蓋範圍只包括僱用 30 名或更多僱員的公司，而穩定就業計劃和職業技能發展計劃的覆蓋範圍亦只包括僱用 70 名或更多僱員的公司。根據《就業保險法執行條例》⁷，當局訂於 1998 年 1 月擴大就業保險制度的覆蓋範圍，把僱用 10 名或以上僱員的公司列入失業保險的覆蓋範圍，以及把僱用 50 名或更多僱員的公司列入穩定就業計劃和職業技能發展計劃的覆蓋範圍。

8.2 由於失業人數在 1997 年的金融危機後大幅飆升，因此就業保險制度的覆蓋範圍於 1998 年進一步擴大。由 1998 年 10 月 1 日起，所有公司不論規模大小，均列入就業保險制度所有計劃的覆蓋範圍(參閱表 2)。兼職工人⁸及時薪工人亦獲得就業保險制度的保障。

⁷ 該條例可在以下網頁找到 <http://152.99.129.51/English/English.html>。

⁸ 工人每月工作少於 80 小時或者少於 18 小時不受就業保險制度保障。

表 2 —— 就業保險制度的覆蓋範圍

日期	失業保險	穩定就業計劃及 職業技能發展計劃
1995 年 7 月 1 日	僱用 30 名或更多僱員	僱用 70 名或更多僱員
1998 年 1 月 1 日	僱用 10 名或更多僱員	僱用 50 名或更多僱員
1998 年 3 月 1 日	僱用 5 名或更多僱員	僱用 50 名或更多僱員
1998 年 7 月 1 日	僱用 5 名或更多僱員	僱用 5 名或更多僱員
1998 年 10 月 1 日	僱用 1 名或更多僱員	僱用 1 名或更多僱員

不獲就業保險制度保障的僱員

8.3 某些工人不獲就業保險制度的保障，他們包括：

- a) 年滿 60 歲或以上新獲僱用的工人；
- b) 年滿 65 歲或以上的工人；
- c) 臨時兼職工人；
- d) 政府及私立學校的僱員⁹；
- e) 非法外勞；及
- f) 由總統法令下規定的其他人。

享有優惠待遇的企業

8.4 《就業保險法》第 16(3)條與第 21(2)條規定，勞動部在推行穩定就業計劃及職業技能發展計劃時，可給予某些企業優惠待遇。根據《就業保險法執行條例》第 15 條，較小型企業獲得優惠待遇(下稱“優先企業”)，意思是相對於不獲優惠待遇的企業而言，該等企業可獲得較高的資助金額¹⁰。在就業保險制度之下，不獲優惠待遇的企業稱為“較大型企業”。

⁹ 他們是受到特別退休金制度保障。

¹⁰ 在穩定就業計劃及職業技能發展計劃下對合資格僱主作出的資助。

8.5 決定每個行業內享有優惠待遇的企業的準則如下：

- 採礦業：僱員人數不足 300 名；
- 製造業：僱員人數不足 500 名；
- 建造業：僱員人數不足 300 名；
- 運輸業、倉庫業及通訊業：僱員人數不足 300 名；
- 其他行業：僱員人數不足 100 名。

9. 融資及管理

9.1 就業保險制度是一項強制性社會保險制度。僱主及僱員均須向該制度作出供款，政府則負責就業保險制度的行政開支。

供款率

9.2 就業保險制度每項計劃設有本身的供款率。就業保險制度於 1995 年推出時，失業保險的供款率訂為薪酬總額的 0.6%，由僱員和僱主共同分擔。當時，穩定就業計劃的供款率訂為 0.2%，職業技能發展計劃的供款率則介乎 0.1% 至 0.5% 之間，視乎企業的規模和業務性質而定(參閱表 3)。只有僱主才須向穩定就業計劃及職業技能發展計劃作出供款。

表 3 —— 每項計劃的供款率

(佔薪酬總額的百分率)

		1995 年 7 月 1 日至 1998 年 12 月 31 日		1999 年 1 月 1 日 至現在	
		僱員	僱主	僱員	僱主
失業保險		0.3	0.3	0.5	0.5
穩定就業計劃		-	0.2	-	0.3
職業技能 發展計劃	僱用少於 150 名僱員	-	0.1	-	0.1
	僱用 150 名或更多僱員 (優先企業)*	-	0.3	-	0.3
	僱用 150 至 999 名僱員 (較大型企業)*	-	0.5	-	0.5
	僱用 1 000 名或更多僱員	-	0.5	-	0.7

附註： *參閱第 8.5 段有關決定每個行業內屬於優先企業的準則。

9.3 在 1997 年出現金融危機後，由於失業率高企及失業保險金開支飆升，因此當局已於 1999 年 1 月 1 日調高上述 3 項計劃的供款率(參閱表 3)。失業保險的新訂供款率為薪酬總額的 1.0%。

9.4 就業保險制度所有供款均存放於就業保險基金，由勞動部負責管理這個特別帳戶。就業保險制度每項計劃均有本身的獨立帳戶。

管理程序

9.5 勞動部負責管理就業保險制度各項計劃，勞動部轄下的就業政策局則負責就業保險制度的一般政策及具體實施。數以百計的地區中心(例如穩定就業中心及人力資源庫)協助推行該制度。

9.6 各地的勞工辦事處負責收集就業保險制度保險費。它們透過從薪金扣除的方式收集僱員的供款。

第 3 部 —— 就業保險制度下與失業有關的援助

10.1 並非所有就業保險制度轄下的計劃均為失業者而設。在這部分，我們僅討論提供與失業有關的援助的組成部分。

11. 失業保險

11.1 失業保險提供現金援助予受保失業者，藉以穩定他們的生計及幫助他們尋找工作。失業保險分為求職津貼及鼓勵就業援助金。

求職津貼

11.2 申領者必須符合若干申領資格，方可領取求職津貼。有關申領資格包括：

- a) 受保總期限應至少為失業當日起計之前 18 個月中的 12 個月；
- b) 申領者必須積極求職，並有工作意欲及工作能力；
- c) 申領者失業的原因，並非其個人犯嚴重過失或以沒有充分理據支持的私人理由離職。

“有充分理據支持的理由”是指離職理由與健康狀況、工作環境、僱傭條件及公司的管理方式有關。

11.3 一如上文所述，申領者的受保期限應至少為失業當日起計之前 18 個月基數期限中的 12 個月。為向那些因 1997 年金融危機而失業的人提供臨時援助，這項規定已予放寬。自 1998 年 3 月 1 日至 2000 年 6 月 30 日期間，受保期限已由 12 個月暫時縮短至 6 個月，而基數期限則由 18 個月縮短至 12 個月。

11.4 根據就業保險制度的規定，申領者獲發的求職津貼金額，會按其過往所得的工資計算。津貼金額相等於該名申索人於失業當日起計之前 3 個月的平均薪金的 50%。求職津貼每日的金額設有上限(30,000 南韓圓)和下限(失業時最低工資的 70%)。

11.5 發放求職津貼予合資格申領者的期限由 60 至 210 日不等，視乎他們的受保期間和年齡而定(參閱表 4)。申領者報稱失業當日起計的首兩個星期被視為等待期，他們在這段期間不會獲發求職津貼。

表 4 —— 求職津貼的領取期限

年齡	受保期間				
	少於 1 年	1 至 3 年	3 至 5 年	5 至 10 年	10 年或以上
少於 30 歲	60 日	60 日	90 日	120 日	150 日
30 至 50 歲	60 日	90 日	120 日	150 日	180 日
50 歲或以上 並且殘疾的人	90 日	120 日	150 日	180 日	210 日

11.6 根據就業保險制度的規定，在某些情況下，申領者獲發求職津貼的期限可予延長。這些情況包括：申領者需要參加職業培訓(培訓延長援助金)；申領者於短期內似乎無法覓得工作(個人延長援助金)；及勞工市場每況愈下(特別延長援助金)。

11.7 倘勞動部部長指定於某段期間內發放特別延長援助金，所有申領者於該段期間內領取求職津貼的期限便會延長 60 日。鑒於 1997 年出現金融危機，政府於 1998 年 7 月推出特別延長援助金計劃，原定推行至 1999 年 1 月止，但其後延長至 1999 年 12 月。

11.8 求職津貼其中一項申領資格是申領者必須具備工作能力。倘申領者因受傷、患病或分娩而不能工作，即使他們失業，亦不合資格申領求職津貼。不過，政府設有患病援助金計劃，向他們發放現金津貼。津貼金額與其他合資格申領者可獲發的求職津貼金額完全相同。

11.9 在某些情況下，申領求職津貼會有所限制。倘申領者拒絕接受由公營就業辦事處提供的就業選配服務，便會被暫停發放求職津貼兩個星期。此外，倘申領者拒絕參加公營就業辦事處所介紹的職業技能發展計劃，便會被暫停發放求職津貼 4 個星期。

鼓勵就業援助金

11.10 鼓勵就業援助金給予求職津貼受助人若干獎勵，藉以鼓勵他們積極求職。這些獎勵包括：提早再就業津貼、職業培訓鼓勵津貼、越區求職津貼及搬遷津貼。

11.11 提早再就業津貼，是向那些在領取求職津貼期限未及一半便覓得穩定工作的受助人提供的一筆過津貼。津貼金額為受助人可獲得的求職津貼餘額的一半。

11.12 職業培訓鼓勵津貼是求職津貼的補充津貼，發放予那些於領取求職津貼期間接受職業培訓的受助人。他們必須經由公營就業辦事處介紹。津貼水平由勞動部部長釐定。

11.13 越區求職津貼是發放予求職津貼受助人的津貼，旨在協助他們到較遠的地區求職。所尋找工作必須經由公營就業辦事處介紹。這項津貼資助他們因求職而須支付的車馬費和住宿開支。搬遷津貼資助他們因覓得新工作或接受職業培訓而需要搬遷所引致的開支。

失業保險金的支付

11.14 1997年及1998年失業保險金金額及領取者數目分別載於表5。從該表可見，失業保險金金額由1997年下半年的490億南韓圓激增至1998年上半年的2,710億南韓圓，主要原因是當時南韓的失業率劇增。1998年，差不多98%的失業保險金都用於發放求職津貼。

11.15 失業保險金的領取總人數亦由1997年下半年的30 273人激增至1998年上半年的197 299人，其後進一步增至1998年下半年的236 900人。

表 5 —— 失業保險金的支付

(以百萬南韓圓、人數及百分率為單位)

	1997		1998	
	上半年	下半年	上半年	下半年
保險金金額	30,036	48,696	270,867	522,080
求職津貼	28,676	47,267	264,478	512,361
患病援助金	100	112	318	676
鼓勵就業津貼	1,260	1,317	6,071	9,043
領取者人數				
1) 領取者總人數	20 039	30 273	197 299	236 900
2) 每月平均領取者人數	7 961	12 553	73 818	152 976
3) 每月領取者人數佔受保障僱員人數的比例	0.2	0.3	1.7	3.2
4) 每月領取者人數佔失業人數的比例	1.3	2.4	5.5	9.6

資料來源：南韓勞動部

11.16 儘管如此，即使在 1998 年下半年，失業保險領取者人數佔失業總人數的比例仍屬偏低(低於 10%)。一項最近的研究¹¹指出，失業工人領取失業保險金的比例偏低，主要原因如下：

- 1) 只有那些非自願失業並有充分理由離職的工人，才合資格申領有關保險金；
- 2) 就業保險制度只推行了一段短時期；
- 3) 很多工人仍然不受就業保險制度保障¹²。

¹¹ Yoo Kil-sang, *The Employment Insurance System in Korea*, South Korea: Korea Labor Institute, 1999, 第 81 頁。

¹² 當就業保障制度在 1995 年成立，祇有 30 人或以上的公司受到保障。

12. 就業保險制度下其他與失業有關的援助

12.1 失業保險通常指直接發放予失業者的現金援助，藉以為他們的生計提供臨時支援。不過，就業保險制度下部分資助會直接發放予為指定類別失業者提供就業機會的僱主。此外，部分資助會提供予接受職業培訓的失業者。本報告將這些資助納入與失業有關的援助類別，原因是有關資助確實令失業者受惠。

鼓勵僱用被迫轉業工人的補助金

12.2 鼓勵僱用被迫轉業工人的補助金，是根據穩定就業計劃下的適應就業援助而發放的兩項資助之一。這項補助金用以資助僱主僱用被迫轉業的工人。有關資助會在下列其中一個情況下發放：

- a) 僱主於某指定季度內，透過公營就業辦事處僱用至少 5 名或相等於每月平均僱員人數 5% 或以上的被迫轉業工人。這些被迫轉業工人必須因經濟轉型所引起的經濟調整理由(如公司縮減人手、倒閉或重組)而遭解僱。
- b) 僱主於被迫轉業工人先前的僱主展開協助工人另覓工作行動的 30 日內，僱用該名被迫轉業的工人。該名工人必須因經濟調整理由而遭解僱。

12.3 就優先企業而言，獲資助金額為其支付予新僱員 6 個月工資的一半；而較大型企業獲資助的金額則為其所支付的有關工資的三分之一。

12.4 倘僱主僱用失業超過 1 年或年齡在 55 歲或以上並失業超過 6 個月的被迫轉業工人，優先企業獲資助的金額為其發放予該名僱員 6 個月工資的三分之二；而較大型企業獲資助的金額則為其所支付的有關工資的一半。

12.5 在 1998 年，該計劃令 5 483 名被迫轉業工人受惠，涉及的開支為 60 億 7,200 萬南韓圓。

鼓勵再僱用年老工人的補助金

12.6 鼓勵再僱用年老工人的補助金，是穩定就業計劃下鼓勵僱用年老工人的補助金其中一項資助。倘若僱主在兩年內重新僱用年齡介乎 45 至 55 歲及因經濟理由遭解僱的工人，可獲發這項補助金，資助水平相等於再僱用的工人數目乘以勞動部部長根據行業性質及公司規模釐定的金額。以 1999 年為例，每年發放予製造業優先企業的資助金額為 160 萬南韓圓，而較大型企業則為 120 萬南韓圓。至於其他行業，優先企業獲發的金額為 120 萬南韓圓，而較大型企業則為 80 萬南韓圓。僱主僅可就每名合資格的再僱用工人領取資助一次。

受保僱員可領取的職業培訓補貼

12.7 受保僱員可領取的職業培訓補貼，是職業技能發展計劃下對僱員的援助提供的一項訓練補貼。(1)年齡在 50 歲或以上或(2)即將遭解僱的受保僱員，倘接受再就業職業培訓或自資創業，便可領取補貼。補貼水平相等於受訓費用全數，上限為每人 100 萬南韓圓。

為培訓失業者而提供的援助

12.8 在職業技能發展計劃下為培訓失業者而提供的援助，發放的補貼有兩類。其中一類是為再培訓被迫轉業的工人而提供的援助。受保僱員可於失業期間接受免費的職業培訓。不合資格申領失業保險的失業工人，可於受訓期間領取訓練津貼。至於那些合資格的失業者，則可領取失業保險。申領者每月可領取的津貼上限為 35 萬南韓圓，但金額視乎該名申索人須供養的人數及所接受的訓練類別而定。

12.9 倘失業工人參加第二個訓練計劃，便僅可領取訓練津貼的一半。倘他們參加第三個訓練計劃，便不會獲發任何津貼。

12.10 另一項是為培訓青年而提供的援助，旨在向各訓練機構提供補貼，以資助培訓缺乏技能的青年所需的開支。

第 4 部 —— 其他與失業有關的主要援助

13.1 由於失業人數在 1997 年的金融危機後大幅飆升，因此南韓政府已採取廣泛臨時措施應付有關情況。¹³ 現時未能肯定所有這些臨時措施會否成為南韓失業福利制度的組成部分。本部只集中討論該等與失業有關的主要福利。

14. 公共援助計劃

14.1 南韓提供的社會安全保障是一個三層架構網絡。第一層關乎各項社會保險制度，包括醫療保險制度、國民退休金制度、工業意外保險制度及就業保險制度。第二層包括公共援助及社會福利服務。第三層屬於緊急援助，為工作人口的最低生活水平提供支援，並確保需要緊急援助的人獲得醫療保健服務。南韓的公共援助計劃於 1965 年推出，屬於第二層架構。該項計劃為低收入者提供福利，但受助人須接受經濟狀況調查。

14.2 雖然南韓政府已努力不懈，致力擴大就業保險的覆蓋範圍，但有大量屬於低收入組別的失業工人仍然生活窘迫。為保障他們的基本生活需要，南韓政府提出一項臨時生活保障計劃，這是一項臨時的公共援助計劃。

14.3 根據該項臨時生活保障計劃，有更多屬於低收入組別的失業工人已列入公共援助計劃的覆蓋範圍之內。資產少於 4,400 萬南韓圓（約港幣 30,136 元）而個人平均收入每月少於 23 萬南韓圓（約港幣 1,575 元）的家庭有資格領取資助金，款額介乎 79,000 至 32 萬南韓圓（約港幣 540 至 2,190 元）不等，視乎受供養者人數而定。

14.4 根據臨時生活保障計劃而可領取資助金的人數，由 1998 年的 33 萬 3 000 人增至 1999 年的 64 萬人，增幅接近兩倍。

¹³ 多項政策聲明概述了該等措施的內容，包括 1999 年的“針對失業問題綜合政策”、1999 年 3 月的“深化創造就業機會、保障失業者的政策措施”，以及 2000 年的“反失業措施”。以上所有文件均載於南韓勞動部的網站，網址為 <http://152.99.129.51/English/English.html>

14.5 1999年9月7日，南韓國會通過《國民基本生活保障法》(National Basic Livelihood Security Act)，該法令將於2000年10月1日生效。根據該項新制度，每月收入少於最低生活開支水平的貧窮家庭，不論其家庭成員的年齡及工作能力為何，將會有資格獲得生活援助，但只有繼續求職或接受職業培訓者才可領取援助金。

15. 為失業者提供貸款

15.1 1988年4月，南韓政府為失業工人開設特別貸款計劃。當該計劃開始運作時，曾於政府的選配就業中心登記成為求職者最少一個月的失業工人便符合資格，可申請貸款以支付生活開支、醫療開支、殮葬開支、住屋開支及維持一個家庭所需的開支。

15.2 一項經修訂的貸款計劃於1999年4月開始運作。根據該項新計劃，當局只提供低息貸款以支付生活開支，並收緊申請貸款須符合的資格，從而使只有家庭負擔沉重的失業工人才可申請該項貸款。當局主要透過發行穩定就業債券為該計劃籌募資金。在1999年的財政年度，該貸款計劃的總開支預算為6,400億南韓圓(約港幣43.8億元)，預計將會有7萬人受惠。

第 5 部 —— 分析

16. 分析

16.1 南韓於 1995 年引入的就業保險制度，不僅有傳統的失業保險，也包括積極的勞工政策措施。該等措施專為減少對工作意欲造成負面影響而設，其中包括為失業者而設的就業選配服務及職業培訓。

16.2 南韓的失業率長期維持在相當低的水平，直至 1998 年才出現變化。在 1997 年，南韓經歷前所未見的金融危機，結束了數十年來經濟急劇增長的局面。這次危機影響深遠，動搖了南韓的社會保障制度。¹⁴

16.3 為向因失業而飽受困苦的國民提供即時支援，當局在發生金融危機後迅即擴大就業保險制度的覆蓋範圍，並已調高失業保險金額。當局正計劃進一步擴大失業保險的覆蓋範圍，可領取求職津貼的期限將會延長 30 天，由 60 至 210 天的期限延長到 90 至 240 天的期限，而求職津貼的最低金額水平將會由佔最低工資的 70% 調高至 90%。

16.4 對該制度作出上述各項改善措施，可能會令失業保險領取者人數佔失業人數的比例上升。然而，領取者所佔的百分率仍會維持在低水平。要使一項保險制度能夠充分幫助受保的成員，需要一段時間累積資金。南韓的就業保險制度在發生金融危機時才運作了兩年。此外，保險制度本身亦存在某些限制，例如未能向首次求職者、自僱者、外來工人及沒有穩定工作的工人提供協助。

16.5 克服該等限制的其中一個方法，是發展社會援助制度作為總體安全網。南韓政府現正藉制定《國民基本生活保障法》研究建立國民生活保障制度。（參閱第 14.5 段）

16.6 南韓在 1997 年經歷的金融危機巨大而急劇，令大量南韓人民轉瞬間失去工作。現時仍難以評估就業保險制度是否能夠有效應付南韓近期的失業問題。然而，南韓的就業保險制度顯示出傳統的失業保險計劃如何能夠與積極的勞工政策計劃結合，以預防失業。這正好說明南韓人民為何把他們的制度稱為“就業保險”，而不定名為“失保險”。

¹⁴ 有關論述金融危機對幾個亞洲國家社會保障制度的影響，可參閱 Eddy Lee, *The Asian Financial Crisis: the Challenge for Social Policy*, Geneva: International Labour Office, 1998.

參考資料

書本及文獻

1. Bank of Korea, *National Accounts*, various issues.
2. Kim Jun-Young, "An Analytic Framework for Unemployment Insurance and Labor Supply," in Philip R. Dejong & Theodore R. Marmor (eds.) *Social Policy and the Labour Market*, England: Ashgate Publishing Ltd., 1997.
3. Kim Woo-choong, *Handbook of the Social Agreement and New Laws of Korea*, South Korea : Korea International Labor Foundation, 1998.
4. Kwon Huck-ju, *The Welfare State in Korea : the Politics of Legitimation*, Basingstoke : Macmillan ; New York : St. Martin's Press, 1999.
5. Lee Eddy, *The Asian Financial Crisis: the Challenge for Social Policy*, Geneva: International Labour Office, 1998.
6. National Statistical Office, *Korea Statistical Yearbook*, various issues.
7. Ministry of Labour, *Report on Monthly Labor Survey*, various issues.
8. Park Young-bum and Chris Leggett, "Employment Relations in the Republic of Korea," in Greg J. Bamber & Russell D, Lansbury (eds.) *International and Comparative Employment Relations*, London: Sage Publications, 1998.
9. Takeshi Inagami, "Labour Market Policies in Asian Countries: Diversity and Similarity among Singapore, Malaysia, the Republic of Korea and Japan," 1998, at <http://www.ilo.org/public/english/employment/strst/publ/etp34.htm>.
10. Young Hee Lee, " Korea," in R. Blanpian, *The Process of Industrialization and the Role of Labour Law in Asian Countries*, The Hague: Kluwar Law International, 1999.
11. Yoo Kil-sang, *The Employment Insurance System in Korea*, South Korea: Korea Labor Institute, 1999.

網址

1. Ministry of Labour web site: <http://152.99.129.51/English/English.html>
2. National Statistical Office: <http://www.nso.go.kr/eindex.html>
3. Ministry of Health and Welfare:
http://www.mohw.go.kr/hp/owa/ha003.general_count
4. Korea International Labour Foundation: <http://www.koilaf.org/>