
資料摘要

南韓的減貧策略

1. 背景

1.1 本資料摘要旨在為研究有關減貧事宜小組委員會提供資料，說明南韓對不同社羣(分別為適齡工作人士、兒童和青少年及長者)所採取的減貧措施。

1.2 1997年發生的亞洲金融風暴，成為南韓反貧窮策略的分水嶺。在亞洲金融風暴發生前，南韓的公共援助的主要對象，是扶助那些因年齡或傷殘／疾病而不能工作的人士。舉例而言，作為提供最後的社會安全網的生活保障制度(Livelihood Protection System)，只向18歲以下或65歲以上無依無靠的貧困人士提供生活救濟。

1.3 南韓的反貧窮策略在1997年後明顯改變，當時該國飽受亞洲金融風暴的衝擊。¹失業率攀升，貧困的境況日趨蔓延，為南韓帶來嚴峻挑戰，因為該國素來都是全民就業，社會安全網的扶助範圍相當有限。南韓政府為了解決問題，自1998年起採取了更積極的態度來推行減減貧窮措施，包括落實社會福利改革，擴大社會安全網，對貧困人士不論其年齡和是否具有工作能力均加以扶助。此外，多項社會保險計劃的承保範圍亦予以擴大。

2. 貧窮的定義和量度

2.1 南韓並沒有訂定官方貧窮線以量化貧窮程度，亦沒有界定貧窮的定義。²不過，假如任何人士的收入低於保健社會部(Ministry of Health and Welfare)按年計算的最低生活開支，便會被視為處於貧窮境況，需要接受公共援助。

¹ 南韓經濟在亞洲金融風暴餘波下嚴重倒退，在1998年錄得6.9%的負增長。經濟的不景氣，加上隨之而來的企業重組，使失業率由1997年的2.6%上升至1998年的7%。

² 請參閱Jyong (2003)。

2.2 訂明最低生活開支，旨在釐定相關人士是否符合資格根據國民基本生活保障制度(National Basic Livelihood Security System)³ 申領財政援助。《國民基本生活保障法》(National Basic Livelihood Security Act)於2000年生效，引進國民基本生活保障制度，以取代生活保障制度，負責提供最後的社會安全網。國民基本生活保障制度向收入低於最低生活開支的人士給予生活保障，而無須考慮其工作能力。⁴ 國民基本生活保障制度的合資格申請人可享有財政援助，金額是他們的收入與保健社會部所計算的最低生活開支的差額。

3. 設立反貧窮目標

3.1 南韓政府在減滅貧窮方面並無訂定任何明確目標。

4. 減貧體制安排

4.1 南韓並無在中央或地區層面設立任何體制架構，專責處理貧窮問題。反之，相關政府部門制訂及推行社會福利政策，扶助不同弱勢社羣。

中央層面

4.2 南韓的社會福利制度包括3個主要部分：社會保險(例如國民醫療保險、國民退休保險及就業保險)、公共援助，以及向貧困家庭和弱勢社羣提供的社會服務。

4.3 社會福利計劃由保健社會部和勞動部(Ministry of Labour)制訂及推行。保健社會部負責有關醫療保險、國民退休金計劃、公共援助和社會服務的政策。勞動部負責管理就業保險計劃及工業意外賠償保險計劃。

³ 保健社會部根據通脹率，以及其轄下研究機構"韓國保健及社會事務研究所"(Korea Institute for Health and Social Affairs)就最低生活水平進行的全國統計調查得出的結果，每年釐定最低生活開支。

⁴ 根據國民基本生活保障制度，申領財政援助須符合另一項資格規定：申請人不能與在法律上負有責任和具有經濟能力供養他們的"合法供養人"同住。"合法供養人"指直系成人家屬，例如配偶、父母和子女。

地區層面

4.4 在地區層面，地區政府向中央政府在制訂及推行減減貧窮政策方面提供意見，藉此參與減貧工作。此外，地區政府可根據保健社會部發出的指引，推行地區反貧窮計劃。

4.5 在南韓，非政府機構(如志願福利機構和宗教團體)亦參與減貧工作，透過加入政府成立的諮詢委員會，就社會福利政策提供意見。⁵

5. 反貧窮策略

5.1 南韓政府以"積極性福利"(Productive Welfare)作為減減貧窮的基本方針。根據"積極性福利"原則，政府在減減貧窮上，力求透過推行國民基本生活保障制度，保障貧困人士的最低生活水平。"積極性福利"原則對適齡工作人士尤其相關，因為其目標包括提供人力資源發展計劃，以支持福利受助人自力更生，並擴大就業保險制度(Employment Insurance System)的承保範圍。雖然南韓的反貧窮策略的主要對象是適齡工作人士，但也著重其他社羣(例如兒童和青少年及長者)的需要。

針對適齡工作人士的策略

5.2 南韓政府明白到，工作對協助人們脫貧相當重要。為此，政府透過國民基本生活保障制度和就業保險制度，推行積極勞工市場計劃，專為適齡工作人士提供以工作為重點的多項支援服務。

國民基本生活保障制度

5.3 國民基本生活保障制度規定，健全的福利受助人須參加自力更生支援計劃，作為領取財政援助的條件之一。自力更生支援計劃的目標是實踐"積極性福利"原則，藉提供以工作為重點的支援服務，協助失業者盡快覓得工作，脫離領取福利的行列。

⁵ 根據 Jung (2005)，非政府機構亦游說當局制定所需法例，為弱勢社羣提供社會保障。舉例而言，他們在1990年代末期發動社會運動，成功向政府施壓，迫使當局推出了國民基本生活保障制度，為南韓貧困人士提供基本生活保障。

5.4 自力更生支援計劃由勞動部與地區政府合作推行。參加者獲得提供職業培訓、輔導、職業指導及就業選配機會，藉此逐漸培養他們投入或重投勞工市場的積極性和能力。

5.5 國民基本生活保障制度亦設有豁免計算收入的措施，以鼓勵福利受助人找尋並持續工作。豁免計算的收入，指當局在評估福利申請人的總收入是否符合領取公共援助福利金資格時豁免計算的工作收入。

就業保險制度

5.6 就業保險制度設於1995年，是一項綜合制度，用意是為工人在失業期內提供收入支援、減輕失業的風險，以及透過就業培訓和人力資源發展計劃，促進就業機會。就業保險制度由3個部分組成，分別為失業保險 (Unemployment Benefits)、穩定就業計劃 (Employment Stabilization Programme) 及職業技能發展計劃 (Job Skill Development Programme)。

5.7 推出就業保險制度的用意，雖然並非為解決因亞洲金融風暴引致的失業問題，但這制度恰巧成為金融風暴後人數不斷上升的失業人士脫貧的渠道。為此，當局在1998年擴大就業保險制度的承保範圍，包括兼職和時薪工人，和容許所有公司不論規模大小均可受保。⁶

失業保險

5.8 南韓的失業保險由兩個主要部分組成，分別為求職津貼 (Job-seeking Allowance) 及鼓勵就業援助金 (Employment Promotion Benefits)。求職津貼為離職工人在其失業期內提供收入支援，而鼓勵就業援助金的作用是幫助求職津貼受助人重新就業。

⁶ 就業保險制度於1995年首次推行時，失業保險的承保範圍只包括僱用30名或以上僱員的公司，而穩定就業計劃和職業技能發展計劃的承保範圍亦只包括僱用70名或以上僱員的公司。

求職津貼

5.9 求職津貼是一項收入支援計劃，失業工人須遵守某些規則和條件才能獲得發放津貼。舉例而言，求職津貼受助人必須獲就業保險制度承保起碼一段時期，受保期限應為失業當日起計之前18個月內承保不少於180天。此外，受助人失業的原因不應涉及個人嚴重過失，也不應反映受助人以缺乏充分理據支持的私人理由離職。⁷

5.10 求職津貼除了是一項收入支援計劃外，在設計上亦鼓勵福利受助人放棄失業救濟，重投勞工市場。舉例而言，健全的福利受助人須積極找尋工作，才符合資格申領求職津貼。任何人必須在失業後即時向就業保障中心(Employment Security Centre)⁸登記，表明希望找尋的工作類別。此外，假如福利受助人拒絕接受就業保障中心所介紹的工作或培訓計劃，求職津貼便會被暫停發放。為進一步鼓勵就業，福利受助人覓得工作後，倘若所賺取的收入低於勞動部釐定的某個水平時，便可保留部分求職津貼。

鼓勵就業援助金

5.11 鼓勵就業援助金為求職津貼受助人提供獎勵，藉以鼓勵他們在領取失業救濟期完結前積極找尋工作。⁹ 這些獎勵包括：提早再就業津貼(Early Re-employment Allowance)、職業培訓鼓勵津貼(Vocational Training Promotion Allowance)、越區求職津貼(Nationwide Job-seeking Allowance)及搬遷津貼(Moving Allowance)。

5.12 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。

5.13 求職津貼受助人參加由就業保障中心介紹的培訓課程，可以獲得發放職業培訓鼓勵津貼。津貼金額由勞動部釐定。

⁷ 有充分理據支持的理由包括經濟轉型、公司可能暫停運作或結業、公司搬遷、以及求職津貼受助人難以適應新科技。

⁸ 勞動部在南韓各地設立就業保障中心，為失業者提供一站式服務。這些中心提供幫助適齡工作人士尋找工作及向其發放失業救濟的綜合服務。

⁹ 求職津貼受助人可享有財政援助的期限由90天至240天不等，視乎他們的年齡及向就業保險制度作出供款的年數而定。

5.14 越區求職津貼是發放予求職津貼受助人的津貼，旨在支援他們往其居所範圍50公里以外的地區求職。這項津貼資助他們在找尋經就業保障中心介紹的工作而須涉及的車馬費和住宿開支。

5.15 搬遷津貼資助求職津貼受助人因覓得新工作，或因參加就業保障中心指定的職業培訓計劃而需要搬遷所引致的開支。

穩定就業計劃

5.16 穩定就業計劃力求在工業及科技出現結構性改變期間，維持及加強就業保障。為此，這項計劃包括就業維持計劃，為那些採取留職措施以避免裁員的僱主提供資助。¹⁰

5.17 穩定就業計劃包含一項鼓勵就業計劃，為僱用被裁減的工人、單親父母和長者等弱勢工人的僱主提供獎勵。鼓勵就業計劃同時促進發展幼兒照顧設施，為設置幼兒照顧設施的僱主提供貸款，並資助其僱用職員照顧幼兒。

職業技能發展計劃

5.18 職業技能發展計劃旨在促進企業的競爭力、改善工作人口的質素，以及鼓勵個別公司在職業培訓方面投放資源。這項計劃由3個獎勵計劃組成：分別為"對僱主的援助"(Assistance to Employers)、"對僱員的援助"(Assistance to Employees)，以及"為培訓失業者而提供的援助"(Assistance for Training the Unemployed)。

對僱主的援助

5.19 根據"對僱主的援助"計劃，僱主可享有資助，以支付為提供人力培訓和技能發展計劃所引致的培訓費用。此外，僱主給予工人有薪假期以參加教育和培訓課程，也可獲發放資助。

¹⁰ 這些留職措施包括暫時結業、減少工作時數、培訓、有薪或無薪假期，以及將員工調往相聯公司或附屬公司。

對僱員的援助

5.20 "對僱員的援助"計劃資助那些面臨遣散或退休在即的員工接受再就業或自資創業的培訓。根據該計劃，在工業學院及其他教育機構進修以提升其工作技能和知識的工人，也可獲低息貸款。

為培訓失業者而提供的援助

5.21 根據"為培訓失業者而提供的援助"計劃，就業保險制度的受保工人可於失業期內接受免費的職業培訓。此外，不合資格申領失業保險的失業工人，可於受訓期內領取培訓津貼。

針對兒童及青少年的策略

5.22 為兒童及青少年制訂的反貧窮策略包含3方面工作，互為補足：

- (a) 處理失業問題，包括鼓勵女性加入勞工市場；
- (b) 為低收入單親家庭提供經濟支援；及
- (c) 在兒童的幼年發展及教育投入資源。

處理失業問題

5.23 上文第5.2段載述，南韓政府透過國民基本生活保障制度及就業保險制度推行積極的勞工市場計劃，協助國民投身工作。政府的積極勞工市場計劃的目的之一，是幫助改善貧困家庭的經濟狀況，從而間接令生長於這些家庭的兒童及青少年擺脫貧窮循環。

5.24 南韓政府亦推出特定措施，以協助婦女加入勞工市場。這些措施包括發展全日制(超過8小時)及延長時間(5至8小時)的幼稚園課程，以彌補南韓一般以提供半日制為主的課程不足之處。此外，政府亦就以下情況向僱主提供資助／津貼：(i)重新僱用因懷孕、生育及照顧幼兒而辭退原來工作的婦女，及(ii)聘用在就業保障中心登記成為求職者並身為一家之主的女性。另外，身為一家之主的失業婦女報讀幫助她們重投就業市場或自行創業的職業培訓課程，可以獲得政府的經濟支援。她們獲得發放課程學費津貼，並可在受訓期間獲得補助金。

為低收入單親家庭提供經濟支援

5.25 在南韓，低收入單親家庭如生活低於保健社會部訂定的最低生活開支水平，則可獲國民基本生活保障制度下的經濟援助。此外，他們可向政府借取長期低息貸款，用作自行創業。

在兒童的幼年發展及教育投入資源

5.26 南韓政府相信，在兒童的幼年發展階段及教育投入資源，對今日年輕一代未來的福祉十分重要。為此，南韓政府在1999年推出"為低收入家庭兒童提供幼稚園學費資助"(Supporting Kindergarten Tuition for Children from Low-income Families)計劃。在該計劃下，國民基本生活保障制度所涵蓋的家庭均可獲得經濟援助，讓5歲以下的子女參與託兒計劃。收入低於保健社會部所訂定的某個水平的貧困家庭，也符合申請資格。政府亦推出另一項社會福利計劃，為5歲的貧困兒童在正式入學前提供一年的免費學前教育及託兒服務。

5.27 子女正就讀中學的低收入父母，亦可獲政府津貼，作為繳付學費之用。另外，政府亦為無意繼續升學的青少年提供職業訓練，以便這些年青離校生能夠掌握就業及創業所需的技能。

針對長者的策略

5.28 針對長者的反貧窮策略由下列3個主要部分組成：

- (a) 為低收入長者提供收入援助；
- (b) 透過創造及保留職位計劃增加就業機會；及
- (c) 改善為貧困長者提供的社區服務。

提供收入援助

5.29 在南韓，政府透過國民基本生活保障制度及長者退休金計劃(Elderly Pension Scheme)，為貧困長者提供收入援助。一如上文第2.2段載述，國民基本生活保障制度是專為保證貧困人士維持最低生活水平而設的公共援助計劃。長者如要符合資格納入國民基本生活保障制度，其收入必須低於保健社會部所定的最低生活開支水平，並且沒有任何直系家庭成員可向他／她提供支援。

5.30 長者退休金計劃在1999年設立，對象是未能受惠於國民退休金計劃(National Pension Scheme)的低收入長者。雖然國民退休金計劃是南韓的主要公共退休金計劃¹¹，但由於其歷史甚短，加上在供款年期方面的規定，使退休長者獲得退休福利的資格受到限制。¹² 長者退休金計劃是無須供款的退休金計劃，由國庫獨力出資，只涵蓋65歲或以上並符合資格申領國民基本生活保障制度下的福利的人士。

增加就業機會

5.31 在南韓，創造及保留職位，是針對長者的反貧窮策略的其他重點。為此，《2003年促進老年就業法》(Aged Employment Promotion Act 2003)列出適宜聘請長者擔任的160類職位，並鼓勵僱主聘用年長工人擔任這些職位。此外，該法例亦鼓勵公司聘用某個百分率的年長工人，例如，對製造業公司而言是員工總人數的2%，對運輸公司而言是6%。

¹¹ 在南韓，公務員、軍人及私校教師沒有參加國民退休金計劃，因為他們受到另類退休金計劃保障。

¹² 國民退休金計劃在1988年推出，規定最短供款年期為20年。在1998年，最短供款年期減至10年，因此國民退休金計劃要到2008年才開始向退休人士支付退休金。供款年期少於10年的人士只可獲得供款總額連利息的一筆過退款。

5.32 此外，南韓政府透過資助僱用長者涉及的開支，以鼓勵僱主僱用及保留年長工人。僱主僱用的年長工人人數如超過其員工人數某個比率時，便可獲津貼。此外，政府亦就以下情況提供津貼：(i)新僱用年長工人；(ii)保留或重新僱用退休工人；及(iii)聘用完成再就業培訓的失業中年及老年工人。

改善社區服務

5.33 在南韓，年長的公共援助受助人可以免費或支付低廉的費用獲得提供家居助理服務、日間護理服務及短暫院舍照顧服務。政府向志願福利機構提供經濟上的援助，用作幫助這些機構興建新設施來開辦這些服務，及支付相關的營運開支。

5.34 家居助理服務由志願福利機構提供，服務包括家居生活支援(例如膳食及洗衣服務，以及協助料理家務)、護送長者到醫院或診所、情緒上的支援、輔導及教育。日間護理服務由日間護理中心提供，對象是在日間缺乏家人照顧的長者。短暫院舍照顧服務，讓長者可在社區內的護養院或老人中心住宿一段有限時間，並在期間獲得護理及醫療服務。

6. 減滅貧窮的進展

6.1 南韓政府表示，該國的反貧窮策略在收入支援、就業、託兒服務及學前教育等方面已取得進展。

收入支援

6.2 在2000年實施的國民基本生活保障制度已擴大南韓的社會安全網，使接受生活保障經濟援助的人數由1999年的54萬人增加至2002年的340萬人。合資格申領人每月可獲得的現金援助在同期由98,000南韓圓(666港元)¹³增至204,000南韓圓(1,387港元)。

¹³ 以2004年1南韓圓兌0.0068港元的平均匯率計算。

就業

6.3 政府的就業策略幫助改善南韓的勞工市場情況。在1998至2004年期間，新增的就業人數達260萬人，失業率亦因而由1998年7%的高位回落至2004年的3.4%。

託兒服務及學前教育

6.4 在2002年，政府為154 570名貧困家庭兒童提供託兒費用提供支援。其中51 016名兒童或33%來自接受國民基本生活保障制度所提供的經濟援助的受助家庭，其餘103 554名兒童或67%來自低收入家庭。同時，在2002年共有113 184名來自貧困家庭的5歲兒童接受免費教育及託管服務。

余肇中
2005年6月16日
電話：2869 9695

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

參考資料

1. Jung, I.Y. (2005) Social Assistance Reform in Post-Economic Crisis Korea: The Policy-Making Process of the National Basic Livelihood Security Act. In: *East Asian Social Policy Workshop: Transformation in East Asian Social Policy*. 13-17 January, the United Kingdom. http://www.welfareasia.org/ws1/data/paper_IY%20Jung2.doc [Accessed 13 June 2005].
2. Jyoung, T.H. (2003) *Country Paper of the Republic of Korea Submitted to SIAP/ESCAP Management Seminar*. Available from: http://www.unsiap.or.jp/completed_prog/workshop/ms/ms1/cp/cp_repKorea.pdf [Accessed 13 June 2005].
3. *Korea Institute for Health and Social Affairs*. (2005) Available from: <http://www.kihasa.re.kr/html/english/main.jsp> [Accessed 13 June 2005].
4. Korea Labour International Foundation. (2004) *Current Labour Situation in Korea: 2004*. Available from: <http://www.koilaf.org/admin/publication/file/Currant%20labor2004..PDF> [Accessed 13 June 2005].
5. Lee, S. & Kin, M. (2003) Poverty and Anti-Poverty Measures in South Korea. In: Tang, K.L. & Wong, C.K. (ed.) *Poverty Monitoring and Alleviation in East Asia*. Nova Science Publishers.
6. Lee, W. (2004) (ed.) *Labour in Korea: 1987-2002*. Korea Labour International Foundation. Available from: <http://210.218.209.2/emate-gw/issue.nsf/wGeneralView/5C909D041738A8B249256EB70020C1CB?OpenDocument&VIEW=wGeneralView&CURDOCNUM=5> [Accessed 13 June 2005].
7. Legislative Council Secretariat. (2000) *Research Report on Unemployment-Related Benefits Systems in South Korea*. LC Paper No. RP21/99-00.
8. Ministry of Health and Welfare. (2002) *Annual Report 2002*. Available from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN009455.pdf> [Accessed 13 June 2005].
9. Ministry of Labour. (2004) *Labour Administration 2004*. Available from: http://www.molab.go.kr:8787/board/pds_view.jsp?idx=77&code=A&pageNum=0&searchWord=&searchType=null [Accessed 13 June 2005].
10. Na, J. & Moon, M. (2004). *Early Childhood Education and Care Policy in the Republic of Korea*. OECD. Available from: <http://www.oecd.org/dataoecd/25/57/27856763.pdf> [Accessed 13 June 2005].

-
11. National Pension Corporation. (2005) *Outline of Social Security Programmes in Korea*. Available from: <http://www.npc.or.kr/eng/enpsk.html?code=../enpsk/a09.html> [Accessed 13 June 2005].
 12. National Statistical Office. (2005) Available from: <http://www.nso.go.kr/eng/> [Accessed 13 June 2005].
 13. OECD. (1999) *OECD Economic Surveys: Korea*. Paris.
 14. OECD. (2000a) *OECD Economic Surveys: Korea*. Paris.
 15. OECD. (2000b) *Pushing Ahead with Reform in Korea*. Paris.
 16. OECD. (2003) *OECD Economic Surveys: Korea*. Paris.
 17. OECD. (2004a) *Ageing and Employment Policies*. Paris.
 18. OECD. (2004b) *Benefits and Wages Country Chapter: Republic of Korea 2002*. Available from: <http://www.oecd.org/dataoecd/3/45/34004913.pdf> [Accessed 13 June 2005].
 19. Park, C. & Byun, Y.C. (2002) *Korean Welfare System: Recent Reforms and Achievements*. Korea Institute for Health and Social Affairs. Available from: http://www.kihasa.re.kr/html/english/sub03_01_01.jsp [Accessed 13 June 2005].
 20. Shin, D.C. et al. (eds.) (2003) *The Quality of Life in Korea: Comparative and Dynamic Perspectives*. Kluwer Academic Publishers.
 21. World Bank. (2004) *Republic of Korea: Four Decades of Equitable Growth*. Available from: <http://www.worldbank.org/wbi/reducingpoverty/docs/FullCases/EAP%20PDF/Korea%20Poverty.pdf> [Accessed 13 June 2005].