

# 韓國金融風暴後的勞動與福利體制：

連偉舜

Developmental State

## 壹、前言

在發展式國家（developmental state）的成功經驗中，日本、韓國與臺灣被視為此一經濟發展模式的典範，這樣的模式能夠兼顧高度的經濟成長與公平的分配。國家機關透過策略性干預的手段，扶植具有特定動態比較利益的產業，藉以增加國家總體產業的國際競爭優勢，在此同時，國民也藉由國家快速的經濟成長而增加自身福利，得到實質生活改善。在這種情形之下，臺灣與韓國締造了舉世聞名的「臺灣奇蹟」與「漢江奇蹟」。

本文將以韓國為例，分析韓國在一九九七年亞洲金融風暴後的福利與勞動體制改革。在新興工業國家中，韓國在當時受創最深，但其復原手段被認為是有效的，透過分析韓國改革的例子，或許對

於臺灣有可供借鏡之處。

為何以韓國為借鏡呢？首先，兩國文化背景相似：臺灣的文化發展深受儒家文化所影響，而韓國在朝鮮王朝時獨尊儒術，自此後儒家便支配了韓國人的生活方式。第二，政治發展過程相似：兩國都曾經被日本所統治，一直到二次大戰結束之後才取回主權。且都於威權政府掌控下發展，並在一九八七年臺灣宣佈解除戒嚴、韓國盧泰愚的「六二九民主化宣言」（註一）之後，開啟民主化歷程；兩國都面臨了敵對共產黨國家，即中國大陸與北韓的軍事威脅，也因此使左派政黨在兩國沒有生存的空間，使兩國的政治情勢更加類似。第三，經濟發展過程相似：自美援起，兩國經濟開始發展，並締造了舉世聞名的「臺灣奇蹟」與「漢江奇蹟」。東亞經濟自一九八〇年代至一九九〇年代中期便形成以日本為首的產業鏈，經濟學家曾經用「雁行模式」來比喻日本對亞洲經濟的帶動作用，日本扮演領頭雁的角色，臺灣與韓國在這時期則是扮演技術傳遞與垂直分工的雛雁角色。第四，地理條件相似：皆位於東亞地區，土地面積狹

小，且皆屬於天然資源不豐富的國家，兩國卻皆克服地理條件的限制，成為以出口外貿導向的國家。

基於以上這些相似之處，且在一九九七年亞洲金融風暴時，韓國遭遇重大危機，相較之下臺灣表現較佳。但在韓國接受IMF（國際貨幣基金）的援助之下，現今表現十分出色，預估二〇〇三年的經濟成長率將達到五%以上，而失業率在二〇〇二年為三·一%（國際經濟情勢週報，二〇〇三），逐步降到金融風暴前的水準。臺灣在預測二〇〇三年的經濟成長率上，為三·二七%至四·二%間（中央社，二〇〇二），而二〇〇二年的失業率則為五·一七%（主計處，二〇〇二）。面對韓國這種面臨金融風暴先惡化再復甦的情況，與臺灣金融風暴時未受嚴重影響，但卻逐步惡化的情勢，作者認為透過檢視韓國勞動與福利體制的改革，可以作為臺灣勞動體制改革的借鏡。

本文首先將簡述金融風暴對於韓國的衝擊與影響；其次說明韓國進行哪些勞動與福利的改革；最後指出韓國經驗可能面臨哪些挑戰，並對於臺灣有何借鏡。

## 貳、金融風暴的衝擊

韓國在一九九七年亞洲金融風暴中應聲而倒，最後不得不向IMF求援。金融風暴導致股匯市重挫、投資及消費大幅萎縮、工業

表一 失業率、勞動人口、吉尼係數年資料

| 年度   | 失業率(%) |     |     | 勞動人口(千人) |        |       | 吉尼係數   |
|------|--------|-----|-----|----------|--------|-------|--------|
|      | 總計     | 男性  | 女性  | 總計       | 男性     | 女性    |        |
| 1987 | 3.1    | 3.9 | 1.8 | 16,354   | 9,741  | 6,613 | 0.3065 |
| 1988 | 2.5    | 3.0 | 1.7 | 16,869   | 10,099 | 6,771 | 0.3006 |
| 1989 | 2.6    | 3.1 | 1.8 | 17,560   | 10,409 | 7,152 | 0.3039 |
| 1990 | 2.4    | 2.9 | 1.8 | 18,085   | 10,709 | 7,376 | 0.2948 |
| 1991 | 2.3    | 2.5 | 1.9 | 18,677   | 11,116 | 7,561 | 0.2869 |
| 1992 | 2.4    | 2.6 | 2.1 | 19,033   | 11,363 | 7,669 | 0.2836 |
| 1993 | 2.8    | 3.2 | 2.2 | 19,328   | 11,554 | 7,774 | 0.2817 |
| 1994 | 2.4    | 2.7 | 1.9 | 19,905   | 11,863 | 8,043 | 0.2845 |
| 1995 | 2.0    | 2.2 | 1.7 | 20,432   | 12,176 | 8,256 | 0.2837 |
| 1996 | 2.0    | 2.3 | 1.6 | 20,817   | 12,345 | 8,472 | 0.2907 |
| 1997 | 2.6    | 2.8 | 2.3 | 21,106   | 12,420 | 8,686 | 0.2830 |
| 1998 | 6.8    | 7.6 | 5.6 | 19,994   | 11,910 | 8,084 | 0.3163 |
| 1999 | 6.3    | 7.1 | 5.1 | 20,281   | 11,978 | 8,303 | 0.3210 |

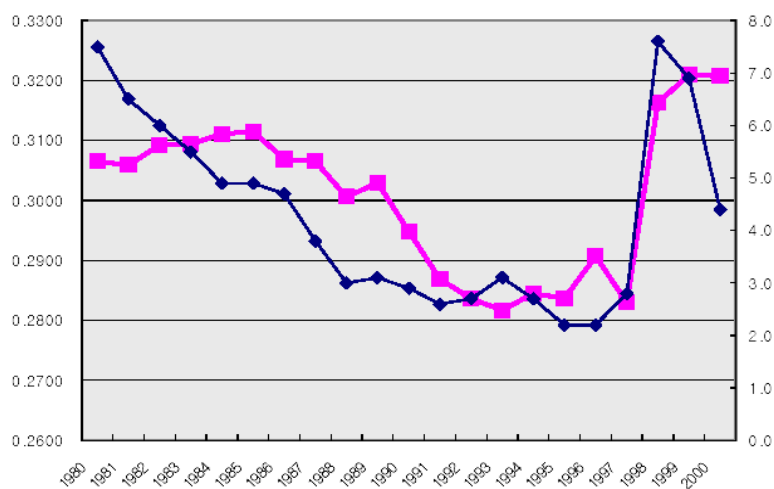
資料來源：韓國統計辦公室

<http://www.nso.go.kr/>；Kang（2001:26）。

年的失業率竄升到六·八%，而一九九九年失業率亦高達六·三%。在勞動人口方面，在一九九七年至一九九八年間，就業人口減少了一百一十一萬人。在社會不平等的指標上，吉尼係數在一九八七年

生產遽減、經濟持續惡化等問題，直接衝擊到韓國的勞動市場，對於就業產生極大影響。在失業率方面，韓國自一九八七年至一九九七年間，一直維持二%到三%的低失業率，因此失業問題從來不是政府所注意的目標，但在金融風暴的影響之下，一九九八

至一九九七年呈現下降的趨勢，但是在在一九九八與一九九九年兩年間，吉尼係數驟升到了過去十年未曾達到的高水準。



圖一 吉尼係數與失業率 (■表吉尼係數、◆表失業率)

資料來源：Kang (2001:32)

表二 十人以上產業工資變動年資料

單位：千韓元，%

| 年度   | 所有產業  |      |       |      | 製造業   |      |       |      |
|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|
|      | 名目工資  | 實質工資 | 名目工資  | 實質工資 | 名目工資  | 實質工資 | 名目工資  | 實質工資 |
|      | 增加率   | 增加率  | 增加率   | 增加率  | 增加率   | 增加率  | 增加率   | 增加率  |
| 1991 | 755   | 17.5 | 933   | 7.5  | 690   | 16.9 | 853   | 6.9  |
| 1992 | 870   | 15.2 | 1,011 | 8.4  | 799   | 15.7 | 929   | 8.8  |
| 1993 | 975   | 12.2 | 1,082 | 7.1  | 885   | 10.9 | 983   | 5.8  |
| 1994 | 1,099 | 12.7 | 1,148 | 6.1  | 1,022 | 15.5 | 1,068 | 8.7  |
| 1995 | 1,222 | 11.2 | 1,222 | 6.4  | 1,124 | 9.9  | 1,124 | 5.2  |
| 1996 | 1,368 | 11.9 | 1,304 | 6.7  | 1,261 | 12.2 | 1,202 | 7.0  |
| 1997 | 1,463 | 7.0  | 1,335 | 2.4  | 1,326 | 5.2  | 1,210 | 0.7  |
| 1998 | 1,427 | -2.5 | 1,211 | -9.3 | 1,284 | -3.1 | 1,090 | -9.9 |
| 1999 | 1,599 | 12.1 | 1,346 | 11.1 | 1,476 | 14.9 | 1,242 | 13.9 |
| 2000 | 1,727 | 8.0  | 1,422 | 5.6  | 1,601 | 8.5  | 1,318 | 6.1  |
| 2001 | 1,825 | 5.6  | 1,440 | 1.3  | 1,702 | 6.3  | 1,344 | 1.9  |

資料來源：MOL (2002:10)

九八〇年至二〇〇〇年間呈現了相當一致的趨勢，如圖一所示。在工資方面，在一九九七年至一九九八年間不論是名目工資或實質工資都呈現下滑，實質工資

下滑更高達九・三%，而在製造業部門下滑的程度為九・九%，較所有產業平均數更為嚴重（詳見表二）。

對於韓國受創如此慘重的原因，許多學者皆提出看法。陳寧寧與劉德海（二〇〇一）認為主要原因有三：韓國經濟體質不良、財閥經營不善、金泳三錯誤的財經政策。張弘遠（二〇〇一）認為，產業政策扭曲與銀行的不當放款是韓國金融危機發生的主要原因。蔡增家（一九九八）則指出，不平衡的企業發展結構、政府長期掌握金融機構、國際收支失衡、企業財務結構的惡化這四點是原因。吳家興（一九九九）指出，過度投資與企業負債過高、匯率制度僵化、經常帳逆差擴大、外債負擔沉重、金融體質欠

韓國的失業率與代表社會不平等的吉尼係數，兩者的變動在一

佳以及外匯流動性嚴重不足這六項原因是韓國金融風暴發生的主因。

面對這些沉痾，IMF提出一連串的結構調整方案，對於勞動體制影響最為直接、與工作人口最切身相關的，就是勞動力市場彈性化。

韓國的企業結構，以大財閥(chaebo)為主，這是自朴正熙以重化工業為發展重點後，扶植企業所造成的(蔡增家，一九九八)，自一九七四至一九八四年間，韓國前五大企業營業額占GDP比例從十五・一%提昇至五十二・四%，同年度臺灣前五大企業僅佔GDP的十・三%而已，顯見韓國大企業所佔地位舉足輕重。韓國就業型態與日本相同，終身雇用制是其特色。一九九七年時就業人口約有兩千一百一十萬人，工會組織率為十一・二%。

## 參、勞動與福利的改革

### 一、勞動與福利體制的歷史發展

以相關的法令來說，自一九四八年第一共和開始，李承晚(在位一九四八至一九六〇)開始長達十二年的軍事統治，在此期間，與勞動體制相關的法令有一九五三年的勞動基準法與勞動關係委員

會法。而在朴正熙(在位一九六一至一九七二)的領導下，於一九六二年展開第一次「經濟發展五年計畫」，帶動韓國經濟起飛。在社會安全網方面，一九六三年開辦職災保險、一九六五年開辦公共救助、健康保險；勞動體制上，一九六三年訂立工會法、勞動爭議調整法。全斗煥(在位一九七九至一九八七)在位期間，在一九八〇年制定勞資協議會法、一九八六年制定最低工資法。

對於這一段長達四十年的歷史，金克宜(一九九〇)指出，韓國的勞動政策應當是在一九六一年後才真正展開。在一九六〇年代以前，韓國勞動問題僅僅在維持社會秩序的層次，尚未單獨受到重視。在一九六二年起展開的經濟發展計畫下，勞動問題才逐漸受到重視。到一九八七年為止，勞動政策都是為了維持勞動環境安定以促進經濟成長，而非以保障勞動權益或提昇勞動者地位的勞動政策，因此，這些政策有著以下的特徵：極力限制集體的勞資關係，即抑制工會的成立，加強控制勞動者的團體行動。這種狀況一直到了一九八七年六月的民主風潮後才出現了較大的轉變。這樣的分析和Holliday(2000)認為東亞的福利模式是生產性(productivist)的福利資本主義，即「社會政策服膺於經濟政策」的分析相同。

往後十年間，韓國歷經盧泰愚(在位一九八七至一九九二)與金泳三(在位一九九二至一九九七)兩任大統領，一九八八年開辦年金保險、一九九五年開辦就業保險，至此韓國社會保險四柱建構完成，韓國並在一九九六年加入有「富國俱樂部」之稱的OECD(經濟合作暨開發組織)。

## 一一、金融風暴後的改革

韓國向IMF提出紓困要求，條件則是必須接受IMF提出之降低經濟成長目標、緊縮財政與金融政策、展開金融改革及企業重整等一系列的紓困附加條件（註四）；金大中新政府於一九九八年二月二十五日成立，隨即展開企業及勞動市場結構等多項經濟改革，並朝向與IMF約定之改革策略改革。

其中對於勞動市場與社會安全改革的部分，分別為：決策機制調整、勞動市場彈性化、促進就業措施與強化社會安全制度。以下逐項分別說明：

### 決策機制調整：三邊委員會（Tripartite Commission）

此處「三邊」指的是「勞工」、「雇主」、「政府」三方。韓國政府於一九九八年一月十四日成立三邊委員會（註五），研議如何因應經濟危機。同年一月二十日時三邊達成共識，同意共同分擔經濟重建時的痛苦與重擔。該委員會直接隸屬於總統辦公室，其成員包括勞工團體代表、企業團體代表、政府代表與社會公益人士代表。三邊委員會所提出的第一項聲明，為一九九八年二月六日提出的社會妥協聲明（Social compromise to overcome the economic crisis），其所建議的解決方案主要包括如下七項：

企業重整與管理透明化：改進企業財務結構、更合理與更透明的企業管理、提升商業競爭力。  
穩定物價。

促進穩定就業與對抗失業：提高勞動市場方案的財源、擴大並改進就業保險、對失業業者生活支持、擴大並改進公共就業服務、擴大職業訓練、透過公共工作（public works）創造就業機會。

擴大並加強社會安全制度：在社會安全指導委員會整合社會夥伴、破產的個案給予工資保證。

加強勞資合作與重視團體協商的自主：建立一個更加合理的工資制度，包括分紅制度。

增進勞動權利：允許公務員組織工作場所的團體、允許教師參與工會、允許工會從事政治活動、被解雇與失業的勞工可以參加工會的權利。

增進勞動市場彈性化：雇主可以為了管理的需要解雇員工、建立勞動派遣制度。（Lee & Lee, 2002）。

### 勞動市場彈性化：

#### 修改勞動基準法：

勞動基準法是規定工作條件和雇用契約的主要法律，原於一九五三年訂立。適用於五人以上的事業單位，某些條款不適用於日薪與其他短期工作者，如試用期不適用通知期間的規定，法定遣散費不適用於工作期間低於一年的勞工。而為促進勞動市場彈性化，三邊委員會決議修改勞動基準法，允許企業可以因「緊急的管理需要」，包括企業經營權移轉、合併、購併，而解雇員工。惟為保障勞工權益，該修正案要求雇主在解雇之前應盡一切努力避免解雇，而解雇對象的選擇必須符合公平的標準，而且雇主應就如何避免解雇

與解雇對象的選擇，諮詢工會或其他勞工代表的意見。一旦決定解雇，雇主應在六十天前通知工會或勞工代表；若是大量解雇，則雇主尚須在三十天前通知勞動部，並告知資遣理由，以及提出已充分諮詢勞工代表意見的證明（OECD, 2000）。

成立工資求償保證基金（Wage Claims Guarantee Fund）.. 為彌補解雇員工的經濟損失，雇主除必須依法支付資遣費外，韓國政府亦於一九九八年成立「工資求償保證基金」。若因企業破產而被解雇勞工在工資或資遣費有所損失時，可向該基金請求給付，工資給付上限為三個月的工資，資遣費給付上限為依解雇前三年年資所計算的資遣費。該基金主要財源是來自雇主提撥，其提撥金額以薪資總額的〇・二％為上限（ibid.）。

通過派遣勞動法（Dispatched Workers Act）..

除放寬資遣規定外，派遣勞動法制化亦有助於勞動市場彈性化。雖然韓國定期契約工占總就業人口比例已高達五十％，是所有OECD國家最高者，但由於經濟危機所帶來的不確定感，使得企業對於人力運用彈性的需求持續增加，因此，韓國政府遂於一九九八年七月通過勞動派遣法，允許派遣公司可以提供企業為期二年的派遣勞工。為了保障派遣勞工安全，該法禁止營造業、遠洋漁業及具有高度危險性之所有職業使用派遣勞工。此外，為避免派遣勞工排擠正式員工的就業機會，該法要求雇主在使用派遣勞工之前必須諮詢工會或勞工代表的意見，而在未取得工會或勞工代表同意的情況下，企業在解雇員工之後二年內不得使用派遣勞工（ibid.）。

工資彈性：

工資水準能適時反映勞動供需狀況而調整，是韓國勞動市場彈性的另一表徵。韓國平均工資在亞洲金融風暴後大幅下跌，此雖不利於勞工經濟安全，但企業卻可因勞動成本下降而恢復國際競爭力，一旦景氣復甦，勞動需求增加，工資自然會止跌回升。事實上，一九九九年韓國實質工資上漲超過一〇％，已回復風暴前的水準。韓國工資水準之所以有高度調整彈性，主要是在風暴發生前其薪資結構中，加班費與獎金紅利所占比例高達三成以上。由於加班費與獎金紅利對市場變動的反應較經常薪資明快，故只要經濟不景氣，總工資水準便能迅速向下調整。此外，韓國政府於一九九八年對公務人員減薪一〇％以支應推動促進就業措施與強化社會安全制度所需經費。此舉對民間部門有高度示範效果，而這也是韓國工資水準能向下調整的另一重要因素（辛炳隆，二〇〇一）。

促進就業措施：

韓國政府在促進就業方面所採行的措施可分為幾類：職業訓練、就業的維持與促進、公共工作方案與就業服務。

職業訓練：

針對就業勞工：由於自一九六〇年代以來，韓國經濟發展迅速，且因為技術工人的短缺，促使韓國政府很早就開始注意職業訓練，即一九七六年設立的訓練稅（training levy）制度。公司可以選擇提供在廠的訓練或是繳交訓練稅。一直到了一九九五年就業保險施行後，便在其下建立了新的訓練制度。新的制度包含以受雇者為目

標的不同種類方案：補助公司實施在職訓練、補助公司派遣員工參加教育與訓練（有支薪）、補助公司在公司之外的教育與訓練課程、補助員工教育與訓練、對年長員工的訓練與學費貸款（OECD, 2000）。

針對失業勞工：對失業勞工的訓練方案是在金融危機期間開展的。失業者可獲得的主要訓練方案有下列五種。而這些方案之中只有第一項是在就業保險下設立的，因此由就業保險基金所提供資金。其他的經費是源自於一般政府預算。第一、失業的再就業訓練，方案以在就業保險涵蓋下被解雇的勞工為目標，不論這些勞工是否有失業津貼的資格。第二、弱勢勞工與不穩定就業者的就業促進訓練，集中在被解雇勞工，先前未納保就業保險的勞工，即臨時、日薪與部分工時工作者。第三、針對新進入勞動市場失業者。第四、針對老年失業、殘障與輟學生。第五、人力發展訓練，包括技工訓練與3D（Dirty, Dangerous, Difficult）工作訓練。（ibid.）。

就業的維持與促進：

就業維持方案：補助企業的人事費用使企業暫緩解雇勞工。

就業促進方案：促進雇用某些類別的弱勢勞工，如被解雇工人、女性與年長員工、補助兒童照顧設施並且鼓勵工人接管公司。

這些方案的財源由就業保險費所支應。津貼水準通常可根據工人自方案中取得津貼的比率計算而得，但是某些就業保護補貼是以一次給付的方式提供的。這項補貼對大公司補貼額度較低。補貼的最長期限最初是一百八十天，但在一九九九年增加至兩百天。在一

表三 公私就業辦公室數目

| 年度 | 勞動部  |                   | 地方政府 |                   | 私    |
|----|------|-------------------|------|-------------------|------|
|    | 1995 | 1999 <sup>a</sup> | 1995 | 1999 <sup>a</sup> | 1999 |
| 數目 | 52   | 142               | 285  | 285               | 127  |

a. 1999.12.31 資料來源：MOL（引自 OECD, 2000）。

九九八年，大約八十萬勞工自該方案獲益，約為六・五％的總依賴就業（total dependent employment）（ibid.）。

公共工作方案（public works）

韓國在一九九八年開始實施公共工作計畫，主要是針對沒有其他收入來源，以及沒有資格領取失業給付或訓練津貼的失業勞工。此外，在選取計畫參與者上也有標準設限：包含年齡、主要家計負擔者、家中依賴人口數、房屋數、資產、家庭收入、性別、身心障礙與失業期間等。公共工作涵蓋範圍很廣，從清潔垃圾、照顧老人的居家服務、在就業服務中心擔任就業諮商等工作皆有。這種工作時間以三個月為一階段，一般可以一次申請三個階段（即共九個月），但在特定情況下，勞工在期滿以後可以申請繼續從事公共工作（ibid.）。自一九九八年五月開始推動公共工作方案，迄二〇〇〇年底止，總共先後雇用兩百七十萬人次，總共投入金額達四兆七千四百六十二億韓元，折合新臺幣一千兩百六十七億元（勞委會，二〇〇二）。

就業服務

在就業服務方面，韓國政府新增措施主要是對私立就業機構的鬆綁。不同於其他OECD國家，韓國私立就業機構在就業服務市場有很高的市場占有率（OECD, 2000）。由表三可以看出私人機構的興盛程度。接下來兩段將分別說明就公部門與私部門提供的就業服務。

公部門：公部門所提供的就業服務主要來自兩方面：勞動部

與地方政府。勞動部的公共就業服務辦公室與職員的數目在近來的經濟危機期間有相當大的增加，以反應失業尋職者的成長。一九九九年十二月，在四十六個地區的勞動辦公室下有一百二十二個「單一窗口」就業安全中心、二十個人力銀行在運作。人力銀行掌管職業介紹，不管理津貼發放，傾向對高技術的尋職者服務，雖然在每個辦公室與辦公室間可能相當不同。勞動部也管理十二個以日薪工作者為目標的配置中心。另外差不多每個自治市與地方政府都以建立自己的就業服務，在金融危機期間也增加了人員的配置。地方的「職業資訊中心」提供職業介紹、諮詢，與轉介當事人給訓練機構或公共工作。尋職者可以在勞動部與地方政府的辦公室登記，雇主也可以登記缺額，以致於在辦公室業務上會有部分的重疊，在地方政府下的職業介紹辦公室比起在勞動部轄下的多出許多。

私部門：在亞洲金融風暴發生以後，為借助這些機構的力量來促進失業者的就業，於是韓國政府放寬私立就服機構的設立標準、可推介就業的職類限制、以及向求職者收取費用的上限（辛炳隆，二〇〇一）。

#### 強化社會安全制度

如前所述，韓國從一九六三年到一九九五年間，已經逐步建立各項社會安全制度，以對抗各項風險。但是在一九九七年金融風暴的衝擊之下，現有的社會安全制度無法支撐，使得貧窮人口增加、社會不平等現象加劇。

因此，在三邊委員會提出社會妥協聲明之中，提出擴大並改進

就業保險、對失業者的生活支持、擴大並加強社會安全制度等建議。而韓國政府採行的改進措施包括以下兩方面：

#### 就業保險

在就業保險當中，失業給付，分別在適用範圍、合格條件、發放期間與所得替代率上都有放寬的改變，是相當程度的福利擴張。

失業給付適用範圍放寬：韓國就業保險中區分為三個部分，分別是失業給付、就業安全與職業訓練。而在失業給付適用部分，一九九五年七月就業保險實施之時，僅適用於雇員在三十人以上的事業單位，一九九八年一月放寬至十人以上，同年三月放寬至五十人以上，到了同年十月則完全取消適用廠商規模限制，還納入臨時工與部分工時工作者，但排除日薪工作者（Shin, 2000; Hur & Kim, 2002）。

失業給付合格條件放寬：失業給付的合格條件由離職前十八個月必須投保十二個月以上，減為六個月以上（MOL, 2002）。

失業給付發放期間增長：失業給付發放期間，由開辦之初的三十日，一九九八年三月延長至六十日，同年十月再度延長到兩百一十日（Shin, 2000）。根據韓國勞動部（MOL, 2002）的資料指出，現今失業給付的領取時間為九十至兩百四十日，視領受者失業時的年齡與投保期間而定。尋職者也可以領取更久的給付，延長給付的最高期限。在下列三種情況之下可以延長領取期間：就業安全中心可以決定延長兩個月給任何合格（耗盡津貼且尋職面臨特殊困難）的領取者，這稱作「個人展延給付」，為一般給付的七十%。在失業狀況顯著增加的時期，勞動部可以決定延伸兩個月的「特殊展延給



付」。由就業安全中心推薦而參與訓練方案的領受者可以領受七十％的尋職給付職到方案結束。「訓練展延給付」給付整個訓練方案的時

期，最高兩年（OECD，2000）。

所得替代率提高：所得替代率原為原先薪資五十％，一九九八年改為下限是最低薪資的七十％，上限是每日三萬五千韓元（Shin，2000），二〇〇〇年下限提高到最低薪資的九十％。

在就業保險當中，雖然在失業給付的適用範圍、合格條件、發放期間與所得替代率上都有放寬的措施，但是效果仍是有限的。因為儘管適用範圍最終取消適用廠商規模的限制，放寬至所有的企業，但是這不代表所有的失業勞工都可以取得失業給付，除必須非自願失業外，仍有必須投保一定期限之限制。同時，儘管失業給付的發放期限增長，由最初的三十日延長至現在的兩百四十日，但由於領取的日數必須

視失業時的年齡與投保期間而定，而就業保險在一九九五年中才實施，所以即使在金融風暴後擴張失業給付的領取期限，但是由於投保年限過低，失業者是不可能領取最高期限給付的。Hur & Kim（2002）指出領取失業給付的平均日數，在一九九七年為八十五日，在一九九九年為一百二十六日，一九九九年失業給付的領取者只佔失業者的十・七％。Hur & Kim（ibid.）對此提出解釋，在二〇〇〇年時就業者有兩千多萬人，但由於其中只有六十二・六％是薪資勞動者，薪資勞動者中只有六十九・二％是法定的被保險人，在法定被保險人當中又只有七十三・四％是實際投保者，因此造成失業給付領取者如此低的情形。

#### 公共救助

韓國的公共救助制度稱為「生計保護制度」（LiveLihood Protection System, LPS），提供無工作能力與低收入者最多達六種生計補助、自立補助、教育補助、懷孕補助、喪葬補助與醫療補助的協助。在一九九八年韓國政府為了幫助由於金融危機而使生計變得困難的低收入家戶，而引進新的公共救助制度，稱為「暫時生計保護制度」（TLPS）。

在一九九九年 TLPS 保護低收入家戶的預算為五千六百九十二億韓元（MOHW，2003）。TLPS 比起 LPS 有較寬鬆的財產合格限制，但最低所得水準的限制則相同，詳細的比較如表五所示。TLPS 方案的補助內容與 LPS 相同，包括生計補助、教育補助、醫療補助等。由於一九九八年韓國引進 TLPS，根據 MOHW（2003）的資料指出，

表四 領取失業給付的日數

單位：日

| 投保期間 |            | 低於 1 年 | 1-3 年 | 3-5 年 | 5-10 年 | 10 年以上 |
|------|------------|--------|-------|-------|--------|--------|
| 年齡   | 30 歲以下     | 90     | 90    | 120   | 150    | 180    |
|      | 30-50 歲    | 90     | 120   | 150   | 180    | 210    |
|      | 50 歲以上與失能者 | 90     | 150   | 180   | 210    | 240    |

資料來源：MOL（2002:30）

相較於一九九八年，一九九九年生計保護領受者的數目增加三十・五％，涵蓋的韓國人口四・一％，TLPS與LPS的領受者數目如表六所示，這可以很明白的看出，在公共救助的部分也是福利擴張的。

## 肆、韓國經驗的挑戰

以現在韓國的經濟情勢與勞動市場看來，韓國經濟重建過程中所產生的負面成果，似乎已經成功地被勞動與福利體制的改革所承接。儘管某些指標不若金融風暴前亮麗，但至少可以說是成功走出金融危機時的低谷。在韓國的四類改革中，第一項為「決策機制調

整」，由此而設置的三邊委員會，其作出的決議影響了後續「勞動市場彈性化」、「促進就業措施」與「強化社會安全制度」三方面的改革，因此這項三邊對話機制，不僅是韓國政府因應改革的策略之一，而三邊委員會本身也是影響其他回應策略的因素。因此，本段著重在討論韓國出現三邊委員會的意義。

從韓國的經驗看來，在遭遇到空前的經濟危機時，韓國並沒有以重建經濟為名，而進行社會福利的刪減。反而是邀請社會夥伴坐在談判桌上，共商重建大計。資方同意追求積極結構調整並減少輕率的裁員；勞工同意努力提高生產力並調整工資與工時以避免解雇；政府同意努力增加企業透明化、保障勞工基本權利並發展更廣泛的社會安全方案（Ko, 2002）。若不如是，資方為從事結構調整而大量解雇，勞工為抗議大量解雇而發動示威抗議，如此一來將陷入更難化解的僵局，韓國要恢復原有的國際競爭力將困難重重。新任大總統金大中對外有與IMF的協議必須履行之外，對內還面對來自工會、財閥與反對黨的強大壓力，在這種情形下，金大中政府需要具有社會對話形式的機制來凝聚社會共識。因此韓國為解決金融危機所產生的問題，發展出勞資政三邊協商機制是相當聰明的做法。

如呂建德（二〇〇二）所指出的，經濟全球化過程有可能產生負面的外部效果，近年來在歐洲部分小國（荷蘭與丹麥）出現，在國家引導下推動的勞資雙方新社會契約或協定，可能是處理這些負面外部效果的方法，此方案將能有效結合提高國家競爭力與創造就業機會，兼顧經濟生產效率與社會平等的政策目標。

表六 生計保護制度領受者的改變

單位：千人

|         | 1998 年 |      | 1999 年 |      |
|---------|--------|------|--------|------|
|         | LPS    | TLPS | LPS    | TLPS |
| 居家與機構照顧 | 361    | 78   | 393    | 144  |
| 自助照顧    | 798    | 233  | 766    | 616  |
| 合 計     | 1159   | 311  | 1159   | 760  |
| 總 計     | 1,470  |      | 1,919  |      |

資料來源：保健福祉部網站 <http://www.mohw.go.kr/>。

表五 二〇〇〇年生計保護方案的合格條件

| 合格條件               | 方案                          | 居家與機構照顧            | 自助照顧               |
|--------------------|-----------------------------|--------------------|--------------------|
| 資產調查中考慮延伸家庭成員賺錢的能力 | LPS 有<br>TLPS 無             | 有<br>無             | 有<br>無             |
| 每人每月收入需低於          | LPS 32 萬韓元<br>TLPS 32 萬韓元   | 32 萬韓元<br>32 萬韓元   | 32 萬韓元<br>32 萬韓元   |
| 每家戶每月收入需低於         | LPS 不適用<br>TLPS 不適用         | 60 萬韓元<br>60 萬韓元   | 60 萬韓元<br>60 萬韓元   |
| 財產額需低於             | LPS 29 百萬韓元<br>TLPS 44 百萬韓元 | 29 百萬韓元<br>44 百萬韓元 | 29 百萬韓元<br>44 百萬韓元 |

資料來源：MOHW，引自 OECD（2000:130）

韓國的三邊協商例子是不是一個成功的社會夥伴合作的例子呢？若以經濟生產效率與社會平等作為目標看來，韓國的例子是成功的。韓國在二〇〇三年的經濟成長率預估將達到五%以上，僅次於中國大陸，為亞洲第二高。在失業率的表現上，也預估回到三%以下的水準。

除了具體數字展現成果之外，還有以下兩項事實，有助於了解三邊委員會的實際情形。

第一，三邊委員會並非臨時直接移植國外經驗而來的，而是自一九九二年以來經過近十年的試驗結果。

從韓國勞資關係發展的歷史（註六）當中可以發現，韓國政府曾經數度嘗試建立制度性的勞資協商模式，如一九九三年與一九九四年的全國性薪資協議，由韓國雇主聯盟（Korea Employers Federation, KEF）與全國最大工會——韓國勞動組合總聯盟（Federation of Korean Trade Unions, FKTU）分別代表雇主與勞工；在特定議題上，也曾以社會對話的方式成立特殊委員會以因應需要，如一九九二至一九九六年的勞動法檢閱委員會（The Labor Law Review Committee, LLRC）與一九九六至一九九八年的勞資關係改革委員會（The Industrial Relations Reform Commission, IRRC）。可以這麼說，韓國政府了解到取得社會夥伴共識的重要性，但在當時實際實行時，運作結果卻不理想。一九九三年與一九九四年的薪資協議，由於FKTU遭受其成員反對因而退出協商，使得這項全國層級的新資協商僅僅實行兩年。在特定委員會上，LLRC由於FKTU代表拒絕簽字，因此最後未能達成結

論。IRRC比起LLRC是較為進步的，因為當時納入全國第二大工會——韓國民主勞動組合總聯盟（Korean Confederation of Trade Unions, KCTU）的代表，使得工會作為勞工代表的代表性增強，儘管有若干議題最終並未做出結論，但該委員會最後還是就大部分的議題達成一致意見，但在執政黨與國會不重視該會結論而獨斷地通過有利於雇主的勞動法修正案的情形之下，在一九九六年底至一九九七年初引起全國性的大罷工。因此儘管IRRC順利地在社會對話的基礎上達成了一定程度的共識，但是由於政府對於該共識的後續執行處理不當，反而傷害了勞資政三邊間得來不易的共識與凝聚形成的互信基礎。因此在金融風暴之後出現的三邊委員會，是站在過去勞資政已經有的社會對話基礎上形成的，並非突然地出現。

第一、三邊委員會並非在社會夥伴彼此相互信任下而進行改革。

雖然在社會妥協聲明中勞資政三邊相互讓步，但是並非從此就照著協議的內容去執行。因為KCTU的轄下工會成員在社會妥協聲明達成後，投票罷免KCTU的代表，並且推翻三邊協議，退出三邊協商機制，並揚言政府若不阻止裁員，將號召發動全國性大罷工，韓國政府趕緊宣稱KCTU的罷工是非法的行為，而三邊協議非實施不可，表示這項協議是全國團結對抗經濟危機的象徵，務必付諸實行。最後這項罷工由於缺乏民眾支持而取消罷工（經濟日報，一九九八）。由此可以發現，並非引進三邊談判機制就可以保證往後改革順利進行，在工會政策能力的不足、工會組織的代表性不足、勞方缺乏意見的整合的狀況下，參與勞資政協商機制不易成功。

## 伍、結論

以韓國的經驗看來，以三邊委員會作為勞資政的溝通協商平臺，以取得社會共識的方式似乎是可行的，也成功帶領韓國走出一九九七年金融危機的低潮，但是這種社會對話模式要奏效是否有其制度條件的門檻？首先是參與社會對話談判代表的代表性，以雇主言，*KEPU* 為韓國雇主團體的代表，同時代表大中小企業；以勞工而言，*FKTU* 與 *KCTU* 分別為全國層級的第一與第二大工會，但在韓國歷史上，工會密度最高為一九八九年的十八·六%，到了一九九八年時僅為十一·五%而已，因此在工會密度如此低的情形之下，廣大勞工族群的各種不同利益是否能由這兩個全國層級的工會所代表，實在不無疑問，而全國層級工會代表所作出的協議，又是否有能力說服附屬工會接受他們協商出來的結果（註七）？

其次，韓國的三邊委員會在金融危機期間成功處理就業、勞動、社會安全等敏感議題，作為危機管理臨時制度相當成功，但在金融危機過去的今日，在一九二〇〇二年韓國失業率已從金融危機時失業高峰的六·八%降至三·一%；實質GDP成長率在一九九九年後即恢復成長，在這種情形之下，如 Choi (2002) 所言，「政府沒有感受到任何的迫切需求去取得來自工會勞工的協助」，也正因如此，政府對三邊委員會的態度更形重要，「政府將決定社會對話的未來命運與方向」。以西方經驗來說，社會夥伴的基礎仍在於強大的工會運

動。但東亞除了薄弱的工會主義之外，部分力量也被崛起的第三部門運動所吞噬。可能東亞會走出一條與歐洲階級動員不同的途徑。社會夥伴的做法可能可以成功，但在某些制度條件尚未達成所需要的水準以前，社會夥伴的是否持續獲得成功可能是有所疑慮的。

在我國失業率仍持續維持在歷史高點——5%的同時，韓國的失業率目前為3%左右，已回復到一九九七年金融風暴以前的水準。IMF開給韓國的處方對了嗎？以韓國現在的表現而言，似乎藥效是不錯的，但是政策評估需要更長的一段時間才能真正看出政策效果。韓國在這段期間同時兼顧了經濟成長與社會福利兩者，透過勞動市場彈性化以降低企業重整成本，以擴大社會安全保障承接失去經濟安全保障的勞工，同時輔以積極勞動市場政策，使其重回職場。也就是說，在經濟重建時還能同時進行福利擴張，這不啻是給了認為「社會福利拖累經濟發展」者一記警鐘。

韓國在政策上或有可供我國借鏡的地方，但是必須要注意到的是兩國在結構上的根本差異。在企業結構上，韓國以大企業為主幹，而我國以中小企業為主；工會組織上，韓國工會以好戰強悍、動員力強聞名，而臺灣工會相形失色；福利體制上，韓國一九八八年即開辦國民年金保險（註八），一九九五年開辦就業保險，我國國民年金尚未實施，就業保險則剛剛上路。這些差異，對於制度的設計與施行上都會有不同作用，因此不代表適合韓國的制度就會適合臺灣，政策制定者在制定政策的同時，應多費心仔細考量。

（本文作者為國立中正大學社會福利學系碩士班研究生）

◎ 註解：

註一：「六二九民主化宣言」是盧泰愚在一九八七年六月二十九日所公開發佈的，他是當時韓國的執政黨（民主正義黨）所提名的下任執政黨大統領候選人。在發表這項宣言之前，他並未與黨內以及當時的大統領全斗煥協商。此項宣言包括修訂大統領選舉法，保障自由選舉與公平競爭等八項內容，詳細的宣言內容，請見倪炎元（一九九五）。倪炎元指出：「盧泰愚的民主化宣言，化解了自一九八七年初以來國家與民間社會激烈衝突的僵局，南韓政局至此正式從朝野強硬派與激進派對抗僵局的情勢，進入朝野改革派與溫和派協商轉型的階段。」

註二：對韓國二〇〇三年經濟成長率的預估為：韓國中央銀行為五．六％、亞洲開發銀行（ADB）為五．六％、韓國開發研究院（KDI）為五．三％、三星經濟研究所為五％、LG 經濟研究院為五．六％（國際經濟情勢週報，二〇〇三）。

註三：對臺灣二〇〇三年經濟成長率預估為：經建會為三．五二％、世界銀行為三．五％、環球透視公司（Global Insight）為四．二％、主計處為三．三八％、中華經濟研究院為三．七七％、臺灣經濟研究院為三．二七％（中央社，二〇〇二）。

註四：有關於IMF與韓國政府的協議全文，可參見Korea Observer（1998）。

註五：雖然該委員會剛成立時僅具諮詢功能，並無實質決策權，但

一九九九年五月所通過的立法（The Act on Establishment and Operation of the Tripartite Commission）賦予該委員會對所有與勞工或就業相關政策之法定審議權。

註六：韓國勞資關係的發展，可參見Koo (2002)、Lee & Lee (2002)、Choi (2002)。

註七：如以奧地利與德國的例子而言，雖然工會組織率並不高，但是政府以法律規定所有工會必須接受工會代表協商的結果，德國的代表為金屬工業工會與德國總工會，奧地利的代表為奧地利總工會。

註八：韓國的國民年金保險一開始是十人以上事業單位強制加入，逐步擴張，一九九九年擴張至都市自雇者。與我國計劃將施行的國民年金將已投保勞工保險的勞工排除的做法不同。

◎ 參考文獻：

中央社（二〇〇二）。經建會：明年經濟成長率目標三．五二％，二〇〇二．十二．二發布。

主計處（二〇〇二）。國情統計通報，二四六號，九一．十二．廿三發布。

吳家興（一九九九）。由當前南韓經濟復甦跡象研判其未來經濟走向。經濟情勢暨評論季刊，四（四）。

呂建德（二〇〇二）。全球化與福利改革的政治經濟學：一個初步的分析。發表於「重返東亞：全球、區域、國家、公民」學術研討會，

臺灣社會學會主辦，九一・一二・一四―一五。臺中：東海大學。

辛炳隆（二〇〇一）。英荷韓政府因應失業問題之作法評析。主要國家產經政策動態季刊，二：二三―四〇。

金克宜（一九九〇）。韓國勞工運動之透視。臺北：中華經濟研究院。

倪炎元（一九九五）。東亞威權政體之轉型。臺北：月旦出版社。

國際經濟情勢週報（二〇〇三）。二〇〇三・一・九，一四六九：七〇―八五。

張弘遠（二〇〇一）。一九九七年東亞金融風暴的回顧與制度性分析。東亞季刊，三二（二）：二九―四八。

陳寧寧、劉德海（二〇〇一）。韓國研究導論。臺北：中國文化大學出版部。

經濟日報（一九九八）。一九九八・二・十一，第九版。

經濟日報（一九九八）。一九九八・二・十四，第八版。

蔡增家（一九九八）。南韓經濟發展的政治經濟分析：一九六三―一九九七。問題與研究，三七（一一）：二九―四八。

Choi, Young-ki (2002). Social Dialogue and Economic Recovery in Korea. In Wonduck Lee (ed.), Labor in Korea. Seoul: Korea Labor Institute.

Holliday, Ian (2000). Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia. Political Studies, 48:706-723.

Hur, Jai-joon & Kim, Hokyung (2002). Employment Insurance and Work Injury Insurance As a Social Safety Net. In Wonduck Lee (ed.), Labor in Korea. Seoul: Korea Labor Institute.

Kang, Seoghoon (2001). Globalization and Income Inequality in Korea: An Overview. Paper presented at the Conference "FDI, Human Capital and Education in Developing Countries Technical Meeting" 2001.12.13-14, Paris.

Koo, Hagen (2002). Engendering civil society: The role of the labor movement. In Charles K. Armstrong (ed.), Korean Society: Civil society, democracy and the state. London/New York: Routledge.

Korea Observer (1998), The Korean Government's Agreement with IMF. Korea Observer. 29(3):575-598。

Lee, Wonduck & Lee, Byoung-hoon (2002). Industrial Relation: Recent Change and New Challenges. In Wonduck Lee (ed.), Labor in Korea. Seoul: Korea Labor Institute.

MOL (2002). Labor Administration. International Cooperation Office, Ministry of Labor, Korea.

OECD (2000). Pushing Ahead with Reform in Korea – Labour Market and Social Safety-net Policies. Paris: OECD Publications.

Shin, Dong-Myeon (2000). Financial crisis and social security: The paradox of the Republic of Korea. International Social Security Review. 53:83-107.

網站資料

勞委會職訓局新聞稿（二〇〇一・十一・十九）

[http://www2.evta.gov.tw/news\\_web/detail.asp?news\\_id=55](http://www2.evta.gov.tw/news_web/detail.asp?news_id=55)

韓國保健福祉部 <http://www.mohw.go.kr/>。  
韓國統計辦公室 <http://www.nso.go.kr/>