
資料摘要

有關失業保險制度的 補充資料

1. 背景

1.1 在 2000 年 6 月 13 日，立法會福利事務委員會要求資料研究及圖書館服務部提供有關失業保險制度的補充資料¹。事務委員會感興趣的事宜如下：

- (a) 沒有失業保險制度的國際勞工組織成員國數目；
- (b) 綜合社會保障援助(“綜援”)計劃中屬失業類別的個案數字；
- (c) 倘在香港設立失業保險制度，香港特別行政區(“特區”)政府藉減少綜援開支，估計可節省的款項；及
- (d) 如要令香港的失業者可領取的失業保險金的替代率達到其失業前收入的 50%，而最長領取期為 6 個月，估計所需供款率。

2. 沒有失業保險制度的國際勞工組織成員國數目

2.1 國際勞工組織目前共有 174 個成員國。其中 101 個國家沒有失業保險制度，而 52 個國家設有該制度。至於其餘 21 個國家有否失業保險制度，本部並無資料。有關國際勞工組織成員國的名單，請參閱表 1。

¹ 有關失業保障制度的討論，請參閱編號 RP13/99-00 至 RP23/99-00 的一系列研究報告。

表 1 —— 國際勞工組織成員國一覽表

下列國際勞工組織成員國沒有失業保險制度：						
阿富汗	岡果	圭亞那	馬里	盧旺達	坦桑尼亞	
安提瓜和巴布達	哥斯達黎加	海地	毛里塔尼亞	聖基茨和尼維斯	泰國	
澳洲	象牙海岸	洪都拉斯	毛里求斯	聖盧西亞	多哥	
巴哈馬	古巴	匈牙利	墨西哥	聖文森特和格林納丁斯	特立尼達和多巴哥	
巴林	多米尼加	印度	摩洛哥	聖馬力諾	突尼西亞	
孟加拉國	多米尼加共和國	印尼	緬甸	聖多美和普林西比	土耳其	
比利時	薩爾瓦多	伊拉克	尼泊爾	沙特阿拉伯	烏干達	
伯利茲	赤道幾內亞	牙買加	新西蘭	塞內加爾	越南	
貝寧	愛沙尼亞	約旦	尼加拉瓜	塞舌爾	也門	
玻利維亞	埃塞俄比亞	哈薩克	尼日爾	塞拉利昂	贊比亞	
博茨瓦納	斐濟	肯尼亞	尼日利亞	新加坡	津巴布偉	
布基納法索	加蓬	基里巴斯	阿曼	斯洛伐克		
布隆迪	岡比亞	科威特	巴基斯坦	所羅門羣島		
喀麥隆	格魯吉亞	黎巴嫩	巴拿馬	索馬里		
佛得角	加納	利比里亞	巴布亞新幾內亞	斯里蘭卡		
中非共和國	格林納達	馬達加斯加	巴拉圭	蘇丹		
乍得	危地馬拉	馬拉維	秘魯	斯威士蘭		
哥倫比亞	幾內亞	馬來西亞	菲律賓	敘利亞		
下列國際勞工組織成員國設有失業保險制度：						
阿爾巴尼亞	保加利亞	埃及	意大利	波蘭	土庫曼	
阿爾及利亞	加拿大	芬蘭	日本	葡萄牙	烏克蘭	
阿根廷	智利	法國	吉爾吉斯	羅馬尼亞	英國	
阿美尼亞	中國	德國	拉脫維亞	俄羅斯	美國	
奧地利	克羅地亞	希臘	立陶宛	南非	烏拉圭	
阿塞拜疆	塞浦路斯	冰島	盧森堡	南韓	烏茲別克	
巴巴多斯	捷克共和國	伊朗	馬爾他	西班牙	委內瑞拉	
白俄羅斯	丹麥	愛爾蘭	荷蘭	瑞典		
巴西	厄瓜多爾	以色列	挪威	瑞士		
本部並無下列國際勞工組織成員國有否失業保險制度的資料：						
安哥拉	科摩羅	幾內亞比紹	利比亞	蒙古	卡塔爾	塔克吉
波斯尼亞和黑塞哥維耶	吉布提	老撾	馬其頓	莫桑比克	斯洛文尼亞	阿拉伯聯合酋長國
柬埔寨	厄立特里亞	萊索托	摩爾多瓦	納米比亞	蘇里南	南斯拉夫

3. 綜合社會保障援助計劃中屬失業類別的個案數字及綜合社會保障援助開支

3.1 表 2 為綜合社會保障援助計劃中屬失業類別²的個案數字及 1997-1998 年度至 1999-2000 年度的綜援開支。根據綜援計劃，健全成人的每月收入若低於一個特定的數目(即在 1999-2000 年度為港幣 1,610 元)，均列入失業類別。

3.2 屬失業類別的個案從 1993-1994 年度的 3 876 宗增加至 1998-1999 年度的 31 942 宗；在 1999-2000 年度則為 26 185 宗。綜援計劃中屬失業類別的個案在全部綜援個案中所佔的比率從 1993-1994 年度的 4.1%，上升至 1998-1999 年度的 13.7%；而有關比率在 1999-2000 年度則為 11.5%。

3.3 綜援開支由 1993-1994 年度的 24 億港元上升至 1999-2000 年度的 136 億港元。

² 綜援個案分為 10 個類別，包括高齡、失明、失聰、傷殘、精神失常、暫時性傷殘／健康欠佳、單親家庭、低收入、失業及其他。“其他”類別主要包括被遺棄的兒童、其家庭支柱入獄／入戒毒所的家庭。

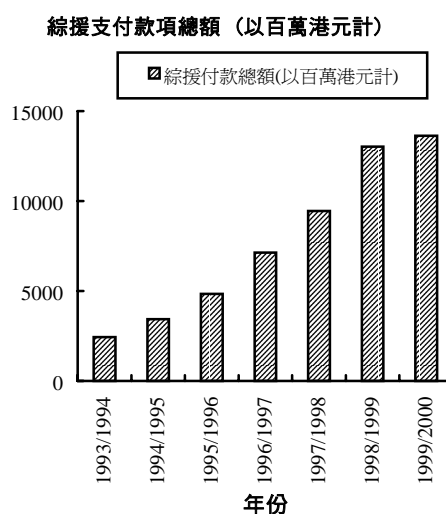
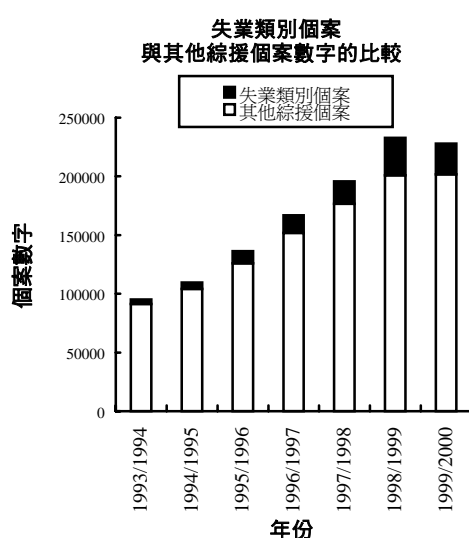
表 2 —— 綜合社會保障援助計劃中屬失業類別的個案數字及綜合社會保障援助在 1993-1994 年度至 1999-2000 年度的開支的統計數字

年份 ¹	屬失業類別的個案數字	綜援個案的總數	在全部綜援個案中所佔的比率(%)	支付款項的總額(以百萬港元計) ²
1993-1994	3 876	95 104	4.1	2,443
1994-1995	5 302	109 461	4.8	3,427
1995-1996	10 131	136 201	7.4	4,831
1996-1997	14 964	166 720	9.0	7,128
1997-1998	19 108	195 645	9.8	9,441
1998-1999	31 942	232 819	13.7	13,029
1999-2000	26 185	228 015	11.5	13,623

註：

1. 由 4 月 1 日至 3 月 31 日的財政年度。
2. 由 1993 年 7 月 1 日起，公共援助計劃已由綜援計劃所取代。綜援計劃包括向綜援受助人支付傷殘津貼及高齡津貼。因此，1993-1994 年度以後的數字與先前時間的數字不能作直接比較。

資料來源：香港特別行政區政府統計處的《1999 年香港統計年刊》及《香港統計月刊：2000 年 6 月》。



4. 倘在香港設立失業保險制度，香港特別行政區（“特區”）政府藉減少綜合社會保障援助（“綜援”）開支，估計可節省的款項

4.1 我們未能估計香港特區政府藉減少綜援開支，而可節省的款額，倘香港設立失業保險制度，而一些綜援受助人改領失業保險金，有關的原因詳述於下文。

4.2 失業保險制度的各項參數影響合資格申領失業保險金的人數。這些參數包括制度的保障範圍、領取失業保險金的條件、取消申領人領取失業保險金的條件、合資格期限、失業保險金的金額、領取失業保險金的期限及等待期等。

4.3 國際勞工組織曾就其中一些參數提出一般性的建議，但一些成員國由於其個別和不同的社會及經濟環境，並沒有遵循這些建議。此外，我們亦無沒本港的有關統計數字，用以根據國際勞工組織的建議作有意義的計算。至於國際勞工組織並無作出具體建議的一些參數，例如制度的保障範圍或金額，或提供失業保險金的期限等，我們在過往進行的研究(RP13-23/99-00)中曾指出，不同的國家有不同的做法。鑒於所涉及的變數太多及資料缺乏，我們並沒有嘗試作出假設，以估計在 1999-2000 年度的 26 185 宗個案中，符合資格申領失業保險金的人數。有關的詳情撮錄於表 3，以方便查閱。

表 3 —— 把國際勞工組織的建議嘗試應用於香港的保險制度

參數	國際勞工組織的建議	香港的情況
受保障者	某些類別的工人可獲豁免。例如未滿或超過某指明年齡的人或從事某行業或職業的人。	不宜作出假設。並無失業類別綜援受助人先前受僱情況的資料。
所提供的保險金	(a)應能為受助人提供部分並屬過渡性質的替代薪酬，但同時應避免造成誘因，令失業者不想工作或創業。(b)應為失業者及就業不足者提供保險金。	(a)不宜作出假設。(b)並無統計數字，以區分失業類別的綜援受助人中的失業者及就業不足者。
領取失業保險金的條件	受助人可能須遵守以下的規定 (a) 他應有能力工作、可以工作，以及願意工作；及 (b) 他應在公營的勞工介紹所登記求職。	失業類別的綜援受助人必須遵守這兩項規定。
取消申領人領取失業保險金資格的條件	倘若受助人由於勞資糾紛導致失業或在沒有正當理由的情況下自動離職，或曾經試圖以欺詐的手法獲取失業保險金，受助人會被取消資格。	在失業類別的綜援受助人中，並無資料顯示有多少人會根據國際勞工組織所建議的原因而可能被取消資格。
合資格期限	在過去 52 周內有 26 周受僱。	在失業類別的綜援受助人中，並無資料顯示有多少人在過去 52 周內有 26 周受僱。
保險金額	在其先前收入或法定最低工資的 45% 以上，或一個可提供最基本生活開支所需的水平，以最高者為準。	並無有關失業類別的綜援受助人先前收入的資料。
領取保險金的期限	在每次失業期間，失業保險金的付款期限可限於 26 周。	不適用於綜援計劃。
等待期	在每宗暫停收入的個案中，受助人須等待 7 天。	不適用於綜援計劃。

4.4 我們亦嘗試研究，倘**所有**失業類別的綜接受助人(即1999-2000年度的所有26 185宗個案)均改領失業保險金，政府最多可節省的款項。但截至2000年10月初為止，社會福利署(“社署”)並無有關綜援計劃失業類別付款的分項資料。由於舊有的會計系統的設計主要是為了控制開支，只能提供所有綜援個案的總付款數字，沒有按不同類別提供付款的分項數字。社署表示，社會保障電腦系統³已在2000年10月初開始運作，有關綜援計劃各類別的開支額日後便可顯示出來。截至本資料摘要發表當日，社會保障電腦系統投入運作不足一個月，所提供的資料對本研究的用途不大。

4.5 我們曾考慮以社署每年就綜接受助人進行的抽樣調查結果為代替資料，以估計綜援計劃中屬失業類別的開支。但鑒於樣本是從每年9月份的某一天中抽選，收集得的資料只能代表當天樣本的特徵。由於綜援個案各類別受助人的收款額及人數在一年期間的變化甚大，每年抽樣調查當日收集得的資料不能沒有偏倚地用作估計所有綜接受助人在整年內的特徵。因此，我們沒有使用社署每年進行的抽樣調查結果，估計綜援計劃中屬失業類別的開支。

5. 如要令香港的失業者可領取的失業保險金的替代率達到其失業前收入的50%，而最長領取期為6個月，估計所需的供款率

5.1 我們未能估計所需的供款率，倘香港設立失業保險制度，並要令香港的失業者可領取的失業金的替代率達到其失業前收入的50%，而最長領取期為6個月。現將限制詳列於下文。

³ 社署在1997年開始發展社會保障電腦系統，目的是應付社署在運作及資訊管理需要。社會保障電腦系統將可支援所有社會保障計劃的運作，包括調查、評核及付款事宜。

5.2 若要估計資助失業保險計劃所需的供款率，便需計算失業保險的收入及開支部分。計劃的每一部分均受多項因素影響。影響計劃收入部分的因素包括：供款人的人數、供款人每月的薪酬、供款率、勞工參與率、人口增長，以及經濟表現。開支部分的因素則包括：失業人數、失業期、失業者的最後月薪、經濟表現，以及行政開支等。此外，雖然國際勞工組織建議失業保險的受助人必須在緊接失業前的 52 周內最少有 26 周受僱，但由於涉及的變數眾多，並對某些情況甚難作出假設，而對另一些情況則缺乏資料，我們並無就失業保險計劃在財政上的可行性作出預測。有關詳情撮錄於表 4。

表 4 —— 對資助失業保險計劃的情況試圖作出的估計

影響因素	國際勞工組織的建議	香港的情況
收入部分		
供款人的人數	並無具體建議。	不宜作任何假設。
供款人的每月薪酬	並無具體建議。	備有就業者每月薪酬的統計數字，但無法確定是否所有就業者均符合資格獲得保障。
供款率	並無具體建議。	不宜作任何假設。
勞工參與率	並無具體建議。	不宜作任何假設。難以預測未來的變化。
人口增長	並無具體建議。	備有估計數字。
經濟表現	不適用	經濟增長可能會提高工資及減少失業人數。難以預測未來的經濟表現。
開支部分		
失業人數	並無具體建議。	備有現時的統計數字，但難以假設是否所有失業者均符合資格受保障，並可領取失業保險金。難以預測未來的失業人數。
失業期	52周內失業 26周	備有現時的統計數字，但難以假設是否所有失業者均符合資格受保障，並可領取失業保險金。難以預測未來的失業期。
失業者的最後月薪	不適用	並無統計數字。
經濟表現	不適用	經濟不景可能會導致大量失業者。難以預測未來的經濟表現。
行政開支	並無具體建議。	不宜作任何假設。

5.3 我們曾試圖剖析失業者在失業前領取的最後月薪，但政府統計處並無收集於失業前受僱的人在失業前最後月薪的資料，其理由如下：

- (a) 失業者的失業時間和期間有所差異。因此，不同失業者在失業前的最後月薪會與不同的時間有關。這會在詮釋及比較該等收入數據方面出現困難；
- (b) 部分失業者已失業一段長時間。也有部分人在重新投入勞工市場及在失業前已有一段時間維持非從事經濟活動⁴。對於這些人來說，由於記憶有錯，要求他們準確記得他們最後一個月的薪金可能有困難；及
- (c) 受到多項不穩定的因素影響，失業者最後賺取的月薪可能與他正常的月薪收入不同。這些因素包括有關的月份的工作日較少、收取遣散費或其他補償付款等。

⁴ 非從事經濟活動的人口是指那些在點算前 7 天內沒有工作及開工的人，在該 7 天期間放假／渡假及失業者不包括在內。因此，主婦、退休者及所有 15 歲以下的人均包括在內。

5.4 政府統計處基於以下的考慮，並無計劃收集綜合住戶統計中這些資料：

- (a) 由於上述的限制，收集有關這項的可靠及有用資料殊不容易。這會大大提高調查費用及加重受訪者的負擔；及
- (b) 該處相信，大部分資料使用者均較關注受僱者每月賺取的薪金，而非失業者的收入。因考慮成本的因素，該處暫不收集該等資料。

胡志華先生
2000年10月
電話：2869-7735

立法會秘書處歡迎轉載這份文件的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。文件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。

參考資料

書籍及文章

1. 《1999 年香港統計年刊》，香港特別行政區政府統計處出版
2. 《香港統計月刊：2000 年 6 月》，香港特別行政區政府統計處出版
3. 《綜合住戶統計調查按季統計報告：2000 年 4 月至 6 月》，香港特別行政區政府統計處出版
4. *Financing Social Security: The Options*, 國際勞工組織出版，1984 年
5. *The ILO Social Budget Model*, 國際勞工組織出版，1996 年 3 月
6. *The Social Impact of the Asian Financial Crisis*, 國際勞工組織出版，1998 年
7. *The World Employment Report 1998-1999*, 國際勞工組織出版，1999 年
8. 立法會福利事務委員會 2000 年 1 月 10 日會議紀要，WS-07/99-00
9. *Study of Comprehensive Social Security Assistance Recipients*, 社會福利署出版，1998 年
10. United States Social Security Administration, *Social Security Programmes Throughout the World*, 1999.

網站

1. <http://www.ilo.org/>
2. <http://www.info.gov.hk/swd/>