

**與失業有關的福利制度：  
經濟合作及發展組織國家的情況**

2000 年 6 月

胡志華先生

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](mailto:library@legco.gov.hk)

# 目錄

	頁
<b>研究摘要</b>	
<b>第 1 部 —— 引言</b>	<b>1</b>
背景	1
目標及範疇	1
研究方法	2
<b>第 2 部 —— 經濟合作及發展組織國家內與失業有關的福利制度的主要特點及其失業保險金的課稅處理方法</b>	<b>3</b>
與失業有關的福利制度的主要特點	3
失業保險	3
失業援助	4
家庭福利	4
房屋福利	4
託兒服務福利	4
單親家長福利	4
社會援助	6
失業保險	6
失業援助	9
家庭福利	11
房屋福利	11
託兒服務福利	14
單親家長福利	14
社會援助	16
<b>第 3 部 —— 經濟合作及發展組織國家的所得替代率</b>	<b>19</b>
替代率與就業水平	19
毛替代率與淨替代率	19
釐定替代率的考慮因素	21
<b>第 4 部 —— 經濟合作及發展組織國家內與失業有關的福利制度的各項主要發展</b>	<b>23</b>
政策發展	23
收緊領取與失業有關的福利的資格條件	23
鼓勵受助人從事兼職工作和散工	23
推行以受僱為條件的福利制度	24
<b>附錄</b>	<b>25</b>
<b>參考資料</b>	<b>28</b>

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. 在經濟合作及發展組織(經合組織)於 1996 年進行的研究所涵蓋的國家當中，有 25 個實行失業保險制度。根據這個制度，如申領保險金的人符合若干規定，便可就失業期間無法賺取的收入獲發臨時補償金。由於失業保險制度是以保險形式運作，故此申領人必須向有關的保險基金供款一段時間，方符合資格獲取該制度下的失業保險金。申請人必須在非自願的情況下失業，而且必須在領取失業保險金期間尋找工作。
2. 失業保險金水平一般都是按照工人在失業前所賺取的收入計算，但也可能受其他因素影響，例如受聘紀錄、年齡及家庭環境等。保險金的水平為工人失業前所賺取的總收入的四成至九成不等，亦有一些國家採用劃一金額的失業保險制度。失業保險金為應課稅收入，並可能訂有最低和最高的保險金金額。領取保險金的期限由 6 個月至無限期不等。此外，失業保險金亦會在一段為期 3 至 7 天的等待期結束後才開始發放予受助人。
3. 當失業者取盡了失業保險金後，便可能要依賴失業援助以維持生計。失業援助也可能以申領人以往曾否受聘作為發放的條件，而在大部分情況下，這類失業援助金只會有一段有限時間內發放。那些既不符合領取失業保險金的資格，又無法獲得失業援助的失業者，便只好依賴社會援助維生。上述研究所涵蓋的所有經合組織國家均有提供社會援助福利。
4. 上述研究所涵蓋的兩個經合組織國家(即澳洲及新西蘭)為失業者提供一種兼具失業援助及社會援助特點的失業福利金，而且並無發放期限。申領這類福利金的人無須曾經受聘，但必須尋找工作。
5. 差不多所有經合組織國家均為那些須撫養子女的家庭提供家庭福利。在大部分經合組織國家，低收入住戶亦符合領取房屋福利的資格。託兒服務福利有助在職家長或正在覓職的家長支付託兒服務的開支。在若干經合組織國家，單親家長可以根據另一個獨立的福利制度獲得援助。
6. 經合組織按照其會員國為不同類別的住戶提供的福利水平及期限，計算其會員國的所得替代率。替代率是指可享失業福利權益相對於工人收入的比率。這個比率通常用以顯示某個國家所採用與失業福利有關的制度的慷慨程度。替代率的數值越高，表示該國與失業有關的福利制度越慷慨。

7. 在該項研究所涵蓋的 17 個經合組織國家當中，單身者和並無子女的夫婦的淨替代率(未經加權調整的比率)的平均值分別為 60 及 62。這兩類家庭的淨替代率主要介乎 40%至 70%之間。平均而言，淨替代率較稅前比率高出大約 10 個百分點。因此，淨替代率對就業和失業的入息比率會產生較大影響。
8. 經合組織曾經進行研究，以求確定與失業有關的福利有否對就業水平產生負面影響。然而，經合組織無法就失業福利對就業水平的影響得出肯定的結論。
9. 經合組織建議，會員國在釐定替代率時應考慮以下因素：工人對保障入息的訴求、工資與福利金水平的關係、福利金的融資方法、求職意欲、公營的就業服務、積極的勞工市場政策，以及邊際有效稅率。
10. 部分經合組織國家於九十年代採取了以下措施，改革其與失業有關的福利制度：收緊領取與失業有關的福利的資格條件、鼓勵受助人從事兼職工作和散工，以及推行以受僱為條件的福利制度，從而避免對經濟可能造成負面影響。

# 與失業有關的福利制度： 經濟合作及發展組織國家的情況

## 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：

- 探討中國內地、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(若有推行相關制度者)；
- 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 經合組織曾就其會員國內與失業有關的福利制度的各方面進行研究，本報告將會概述有關研究所得的結果。有一點值得注意，就是香港特別行政區政府在考慮其人力及福利政策時，經常引述經合組織的研究作為佐證。

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 本報告所載資料主要來自經合組織所發表的刊物。

---

## 第 2 部 —— 經濟合作及發展組織國家內與失業有關的福利制度的 主要特點及其失業保險金的課稅處理方法

### 4. 與失業有關的福利制度的主要特點

4.1 經濟合作及發展組織經合組織(經合組織)<sup>1</sup>於 1996 年就其 27 個會員國內與失業有關的福利制度進行了一項研究<sup>2</sup>。下文綜述這項研究的結果，並以列表形式載於表 1(第 5 頁)，概述這些國家內與失業有關的福利制度所包含的各個不同組成部分，以及其失業保險金的課稅處理方法。這項研究並不包括墨西哥及土耳其這兩個經合組織的會員國。

#### 失業保險

4.2 在這 27 個會員國當中，25 個實行失業保險制度(欄 2)。根據這個制度，如申領保險金的人符合若干規定，便可就失業期間無法賺取的收入獲發臨時補償金。由於失業保險制度是以保險形式運作，故此申領人必須向有關的保險基金供款一段時間，方符合資格獲取該制度下的保險金。此外，根據國際勞工組織提出的相關建議，申請人必須在非自願的情況下失業，而且必須在領取失業保險金期間尋找工作。如果失業者不符合上述規定，便不會獲發失業保險金。

4.3 在經合組織國家，失業保險金屬應課稅收入，只有奧地利、捷克共和國、德國、日本、南韓和葡萄牙除外(欄 3)。

---

<sup>1</sup> 經合組織共有 29 個會員國，計有澳洲、奧地利、比利時、加拿大、捷克共和國、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、冰島、愛爾蘭、意大利、日本、盧森堡、墨西哥、新西蘭、荷蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、南韓、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國及美國。

<sup>2</sup> 經合組織，《福利制度與工作獎勵》，1998 年。

---

## 失業援助

4.4 當失業者取盡了失業保險金後，便可能要依賴另一種形式的財務援助以維持生計。不符合繼續領取失業保險金資格的失業者可獲得的財務援助有兩種形式——失業援助或社會援助，視乎所在國家而定。有 12 個國家(欄 4)採用失業援助的形式，以此作為失業保險金的延續，除澳洲及新西蘭外，失業援助的金額通常較失業保險金為低。失業援助也可能以申領人以往曾否受聘作為發放的條件，而在大部分情況下，這類失業援助金只會有一段有限時間內發放。同樣地，由於失業援助亦是一項與失業有關的福利，申請人必須在非自願的情況下失業，而且必須在領取失業援助福利期間尋找工作。如果失業者不符合上述規定，便不會獲發失業援助福利金。

## 家庭福利

4.5 如失業者育有須供養的子女，通常可以獲取較高的失業福利金。有 25 個國家為那些須撫養子女的家庭提供家庭福利，只有加拿大和南韓除外(欄 5)。

## 房屋福利

4.6 在其中 19 個國家，低收入住戶(包括失業者)符合領取房屋福利的資格(欄 6)。為協助低收入者支付租住私人樓宇的租金及應付房屋開支，這些國家均另設獨立制度來提供房屋福利。房屋福利的金額視乎租金及家庭成員的組合而定。

## 託兒服務福利

4.7 為失業家長提供的託兒服務福利，有助正在覓職的家長支付託兒服務的開支。共有 16 個國家為在職及失業家長提供託兒服務福利(欄 7)。部分國家規定受助家庭須接受經濟狀況調查。

## 單親家長福利

4.8 單親家長可以獲得另一項獨立的額外援助。共有 16 個國家為在職及失業的單親家庭提供單親家長福利。在若干國家，申領失業單親福利金的申請人須接受經濟狀況調查，但並無規定受助人必須尋找工作。在澳洲、法國、愛爾蘭、日本、新西蘭及瑞典，單親家長可以根據另一個獨立的福利制度獲得援助(欄 8)。



表 1 —— 與失業有關的福利制度的主要組成部分及失業保險金的入  
息稅處理方法，1996 年

經合組織國家	失業保險	失業保險金的 入息稅處理方法	失業援助 <sup>1</sup>	家庭福利	房屋福利	託兒服務 福利	單親家 長福利	社會援助 <sup>1</sup>
	欄 2	欄 3	欄 4	欄 5	欄 6	欄 7	欄 8	欄 9
澳洲 <sup>2</sup>	-	不適用	有	有	有	有	有	有
奧地利	有	*	有	有	-	-	-	有
比利時	有	應課稅	-	有	-	-	-	有
加拿大	有	應課稅	-	-	有	有	-	有
捷克共和國	有	*	-	有	-	有	-	有
丹麥	有	應課稅	-	有	有	有	有	有
芬蘭	有	應課稅	有	有	有	有	有	有
法國	有	應課稅	有	有	有	有	有	有
德國	有	*	有	有	有	有	有	有
希臘	有	應課稅	有	有	-	-	-	有
匈牙利	有	應課稅	-	有	有	有	有	有
冰島	有	應課稅	-	有	有	-	有	有
愛爾蘭	有	應課稅	有	有	有	-	有	有
意大利	有	應課稅	-	有	-	-	有	有
日本	有	*	-	有	有	有	有	有
南韓	有	*	-	-	-	-	-	有
盧森堡	有	應課稅	-	有	有	有	有	有
荷蘭	有	應課稅	有	有	有	-	-	有
新西蘭 <sup>2</sup>	-	不適用	有	有	有	有	有	有
挪威	有	應課稅	-	有	有	有	有	有
波蘭	有	應課稅	-	有	有	有	-	有
葡萄牙	有	*	有	有	-	-	-	有
西班牙	有	應課稅	有	有	-	-	-	有
瑞典	有	應課稅	有	有	有	有	有	有
瑞士	有	應課稅	-	有	有	-	-	有
英國	有	應課稅	-	有	有	有	有	有
美國	有	應課稅	-	有	有	有	有	有

附註：“-”表示該國不設該項制度。

“應課稅”表示受益人須就其保險金入息繳付入息稅及／或薪俸稅，“\*”表示失業保險金的受助人無須繳稅，原因是受助人所獲發的保險金並非應課稅收入，或者按照該國的稅制架構，全年獲發保險金的受助人無須繳稅。

- 務須注意，失業援助及社會援助也可能屬於應課稅收入，但上表並無顯示。
- 在澳洲和新西蘭，失業者會獲發一種屬援助性質的福利金，該項福利金兼具失業援助及社會援助的特點。

資料來源：經合組織，《福利制度與工作獎勵》，1998 年。

## 社會援助

4.9 在所有 27 個國家，那些既不符合領取失業保險金資格，又無法獲得失業援助的失業者，便只好依賴社會援助維生(欄 9)。在這些國家，所有符合資格的人皆可申領社會援助，社會援助並非特別為失業者而設。政府在提供社會援助時所擔當的角色，就是在申領人別無其他維生方法的情況下，確保申領人能夠維持基本的生活水平。申領社會援助的人只須符合一項規定，就是必須通過經濟狀況調查。進行與失業保險或失業援助有關的經濟狀況調查時，有關國家會就個別失業者的經濟狀況進行調查，但就社會援助進行經濟狀況調查時，會以整個家庭為單位，以確定申請人的家庭有多少財務資源。

4.10 澳洲及新西蘭提供一種兼具失業援助及社會援助特點的失業福利金，而且並無發放期限。申領這類福利金的人無須曾經受聘，但卻必須出外尋找工作。

## 5. 失業保險

5.1 表 2(第 8 頁)列出計算失業保險金的情況。該表所載資料的情況，是一名年屆 40 歲、曾長期受聘，並在失業前賺取平均入息的單身工人。按經合組織的定義，平均入息相等於一般生產工人的入息水平。

5.2 失業者如要符合領取失業保險金的資格，必須在一段指定期間內(欄 2)向保險基金供款。不過，在挪威和英國，失業保險金的申請人在申領前無須曾經受僱。

5.3 在部分經合組織國家，保險金並非在受助人失去工作後便隨即發放，而是有一段短暫的等待期(欄 3)。鑒於申請人可能在該段短暫的等待期內找到工作，屆時便無須申領失業保險金，故此，有些國家設立了等待期，以盡量減少不必要的行政工作。一般而言，等待期為期由 3 天至 7 天不等。

5.4 保險金水平(欄 4)一般都是按照工人在失業前所賺取的收入計算，但也可能受其他因素影響，例如受聘紀錄、年齡及家庭環境等。保險金的水平為工人失業前所賺取的總收入的四成至九成不等。冰島、愛爾蘭和波蘭政府都採用劃一金額的失業保險制度。

5.5 欄 5 和欄 6 分別載列保險金的最低和最高金額。在 25 個提供失業保險的國家當中，有 11 個沒有訂明失業保險金的最低金額。保險金的最高金額則視乎受助人過往的受僱期長短及受助人的年齡而定。最高與最低保險金的差額可以相當大。

5.6 領取失業保險金的期限由 6 個月至無限期不等(欄 7)。在比利時、法國、日本、荷蘭和瑞士，領取福利金的最長期限視乎受助人的受聘紀錄而定，而奧地利、法國、德國、荷蘭和瑞典則因應受助人的年齡訂定該期限。

表 2 —— 失業保險金金額及領取期限，1996 年

經合組織 國家	受僱條件	等待期	金額比率 (%) <sup>1</sup>	以美元計算 的最低金額 (以一年計) <sup>2</sup>	以美元計算 的最高金額 (以一年計) <sup>2</sup>	期限 (月)
	欄 2	欄 3	欄 4	欄 5	欄 6	欄 7
奧地利	如屬首次申領，必須在 1 年內受僱滿 20 個星期或 2 年內受僱滿 52 個星期。如在 5 年內受僱滿 156 個星期，可享有領取福利金的最長期限。	7 天	57	1,429	10,836	12
比利時 <sup>3</sup>	由 18 個月內受僱滿 312 天至過去 3 年內受僱滿 624 天不等，視乎申領人的年齡而定。	-	60	6,712	10,682	無限期
加拿大	1 年內受僱滿 20 個星期	兩星期	55	-	18,873	12
捷克共和國	過去 3 年內受僱滿 12 個月	7 天	60	-	3,887	6
丹麥 <sup>4</sup>	3 年內受僱滿 26 個星期	-	90	-	15,404	84
芬蘭 <sup>4, 5</sup>	2 年內受僱滿 26 個星期	5 天	80	5,067	-	23
法國	過去 8 個月內受僱滿 4 個月	8 天	75	7,653	54,067	60
德國 <sup>6, 7</sup>	3 年內受僱滿 360 天	-	60	-	27,181	12
希臘 <sup>6</sup>	過去 14 個月內受僱滿 125 天	6 天	40	3,418	-	12
匈牙利	過去 4 年內受僱滿 12 個月	-	75	1,509	3,158	12
冰島	過去 1 年內受僱滿 425 個小時	因情況而異	劃一金額	7,156	-	12
愛爾蘭	1 年內受僱滿 39 個星期	3 天	劃一金額	5,000	-	15
意大利	2 年內受僱滿 52 個星期	7 天	80	-	11,327	12
日本 <sup>8</sup>	1 年內受僱滿 6 個月	7 天	80	-	16,858	7
南韓	過去 18 個月內受僱滿 12 個月	14 天	50	2,792	20,349	6
盧森堡	1 年內受僱滿 26 個星期	-	80	-	32,944	12
荷蘭	1 年內受僱滿 26 個星期可申領基本福利；5 年內受僱滿 4 年可獲發較多福利	-	70	-	25,119	54
挪威 <sup>4</sup>	-	3 天	62	-	15,361	43
波蘭	過去 1 年內受僱滿 180 天	1 天	劃一金額	2,238	-	18
葡萄牙	2 年內受僱滿 540 天	-	65	5,115	9,974	21
西班牙	6 年內受僱滿 12 個月	7 天	70	5,263	15,437	14
瑞典	過去 5 個月內受僱滿 80 天	5 天	80	6,389	14,708	10
瑞士	2 年內受僱滿 6 至 18 個月	5 天	70	-	33,018	18
英國	-	3 天	45	-	3,604	12
美國	合計受僱滿 26 個星期	7 天	50	2,184	15,236	6

附註：

- “金額比率”一欄所示數字為保險金金額佔總收入的百分比；標示為“劃一金額”者，表示該國向所有受助人發放劃一金額的保險金。
- 最高金額和最低金額按照全年收入的限額計算，並以 1995 年的購買力平價計算其美元值(捷克共和國的數額採用 1994 年的購買力平價計算)。
- 比利時：單身者的保險金金額於次年減至 42%。
- 丹麥、芬蘭和挪威均設有自願參與的失業保險制度。
- 芬蘭：保險金的金額定於失業前所賺取收入的 80%。
- 德國和希臘：如申領人須供養親屬，其可領取的保險金金額較高。
- 德國的保險金金額一欄所示者，為該金額佔淨收入的百分比。
- 日本：保險金金額視乎受助人的年齡及失業前所賺取的收入水平而定。

資料來源：經合組織，《福利制度與工作獎勵》，1998 年，第 16 頁。

## 6. 失業援助

6.1 在部分國家，如果失業者並不符合領取失業保險金的資格，或因其領取該項保險金的時間已超過最長期限而不符合繼續領取的資格，有關失業者可以申領失業援助。表 3(第 10 頁)載列該 27 個國家的失業援助金金額及其領取期限。為方便作出比較，表 3 所載資料的例子，亦是一名年屆 40 歲、曾長期受聘，並在失業前賺取平均入息的單身工人。

6.2 在經合組織研究的國家當中，有 12 個(澳洲、奧地利、芬蘭、法國、德國、希臘、愛爾蘭、荷蘭、新西蘭、葡萄牙、西班牙及瑞典)為失業者提供失業援助福利。在奧地利、法國、德國、希臘、荷蘭、葡萄牙、西班牙及瑞典，申領人必須曾經受聘，方可獲發失業援助金(欄 2)。在奧地利和西班牙，失業工人可以在取盡了失業保險金後申領失業援助。在其他國家，所有失業者均可申領失業援助。

6.3 部分失業援助福利制度包括一段等待期(詳載於上文第 5.3 段)。等待期只適用於首次申領失業援助者(在愛爾蘭和瑞典，指不符合申領失業保險金資格的失業者；在新西蘭，則指所有失業者)(欄 3)。在新西蘭，等待期的長短按照申領人在失業前所賺取的收入水平計算，為期由兩至 10 個星期不等。

6.4 各個經合組織國家訂定福利金總額的方法有很大差異。在其中 9 個國家，即澳洲、芬蘭、法國、愛爾蘭、荷蘭、新西蘭、葡萄牙、西班牙及瑞典，有關當局發放劃一金額的福利金(欄 4)。然而，在奧地利和希臘，失業援助水平則按照受助人在提出申請前所領取的失業保險金水平計算，或訂於受助人在失業前賺取的收入的某個百分比。

6.5 部分國家，計有澳洲、奧地利、芬蘭、法國、德國、希臘、愛爾蘭、荷蘭、新西蘭、葡萄牙、西班牙和瑞典，為失業援助福利金訂定最高或最低金額(欄 5 及欄 6)。此外，受助人也須接受經濟狀況調查，以評估受助家庭可動用的財務資源。在部分經合組織國家，在全國不同地區發放的福利金的水平也會有差異。

6.6 在其中 7 個國家(澳洲、奧地利、芬蘭、法國、德國、愛爾蘭和新西蘭)，領取失業援助金的期限(欄 7)並無限制，但另外 5 個經合組織國家(即希臘、荷蘭、葡萄牙、西班牙和瑞典)則設有期限。

表 3 —— 失業援助金金額及領取期限，1996 年

經合組織 國家	受僱的規定	等待期	金額 (%) <sup>1</sup>	以美元計算的 最低金額 (以一年計) <sup>2,3</sup>	以美元計算的 最高金額 (以一年計) <sup>2,3</sup>	期限 (月)
	欄 2	欄 3	欄 4	欄 5	欄 6	欄 7
澳洲	-	-	劃一金額	-	5,999	無限期
奧地利	取盡失業保險金後便可領取	-	失業保險金的 92%	1,315	9,969	無限期
比利時	-	-	-	-	-	-
加拿大	-	-	-	-	-	-
捷克共和國	-	-	-	-	-	-
丹麥	-	-	-	-	-	-
芬蘭	-	-	劃一金額	5,067	-	無限期
法國	過去 10 年內受僱滿 5 年	-	劃一金額	4,023	-	無限期
德國 <sup>4</sup>	過去 1 年內受僱滿 6 個月	-	53	-	24,009	無限期
希臘	過去 2 年內受僱滿 60 天	-	失業保險金的 36%	3,076	-	3
匈牙利	-	-	-	-	-	-
冰島	-	-	-	-	-	-
愛爾蘭	-	3 天	劃一金額	5,000	-	無限期
意大利	-	-	-	-	-	-
日本	-	-	-	-	-	-
南韓	-	-	-	-	-	-
盧森堡	-	-	-	-	-	-
荷蘭	過去 5 年內受僱滿 3 年	-	劃一金額	8,743	-	12
新西蘭 <sup>5</sup>	-	2 至 10 個 星期	劃一金額	-	4,768	無限期
挪威	-	-	-	-	-	-
波蘭	-	-	-	-	-	-
葡萄牙	1 年內受僱滿 6 個月	-	劃一金額	3,580	-	10.5
西班牙	已經取盡失業保險金或曾經工作達 6 個月便可領取	-	劃一金額	5,263	-	30
瑞典	過去 5 個月內受僱滿 75 小時	5 天	劃一金額	6,389	-	5
瑞士	-	-	-	-	-	-
英國	-	-	-	-	-	-
美國	-	-	-	-	-	-

附註：

- “金額”一欄所示數字為援助金金額佔總收入的百分比；標示為“劃一金額”者，表示該國所發放的援助金相當於最低金額一欄所訂定的金額；標示為“失業保險金的某一%”者，表示失業援助金金額定於受助人在提出申請前所領取的失業保險金的某個百分比。
- 最高金額和最低金額按照受助人在提出申請前的整年收入計算。
- 以 1995 年的購買力平價計算其美元值。
- 德國的援助金定於淨收入的某個百分比；如申領人須供養親屬，其可領取的援助金金額較高。
- 新西蘭：等待期視乎受助人失業前所賺取的收入水平而定。

資料來源：經合組織，《福利制度與工作獎勵》，1998 年，第 18 頁。

---

## 7. 家庭福利

7.1 如申領失業福利的家庭育有須供養的子女，有關家庭便符合申領附加福利(例如家庭福利)的資格。失業者如須供養配偶及子女，亦可申領家庭福利。

7.2 表 4(第 12 頁)載列就一名子女所發放的家庭福利的整年金額，以及首名子女之後的其他子女可獲發放的額外福利。據該表所示，如受助人須供養親屬，便可獲發附加失業福利。該表所示的金額，是假設一對夫婦育有一名 13 歲以下子女，而只有一方賺取收入。

7.3 除少數例外情況外，家庭福利都會以固定金額的形式按每名子女發放，而且無須進行經濟狀況調查。在部分國家(希臘、冰島、意大利和美國)，申領家庭福利的人須接受經濟狀況調查，以確定受助人是否有其他收入來源。

7.4 在研究的 27 個國家當中，其中 8 個就受供養人提供附加失業福利，並會就子女以外的其他受供養人發放家庭福利(例如在希臘、新西蘭、挪威和英國，當局會就受供養的配偶發放附加福利)。

## 8. 房屋福利

8.1 為協助低收入者支付租住私人樓宇的租金及應付房屋開支，大部分國家均另設獨立制度來提供房屋福利(請參閱第 13 頁表 5)。房屋福利可概括分為三大類：獨立的房屋福利制度、稅項優惠或社會援助。有 13 個國家(丹麥、芬蘭、法國、德國、匈牙利、冰島、荷蘭、新西蘭、挪威、波蘭、瑞典、英國和美國)透過另一獨立制度來提供房屋福利。在希臘、意大利和南韓這 3 個國家，租金開支既不可透過另一獨立制度獲得資助，亦不可透過社會援助獲得補助，但這些國家均設有租金開支免稅額。一些國家則在社會援助之下設立租金特別津貼。

8.2 這兩類房屋福利的金額視乎所繳交的租金金額及家庭成員的組合而定。根據有關制度發放的租金福利的金額上限，因所在國家而異，由租金的 30%(瑞典)至 100% (加拿大、德國、愛爾蘭、盧森堡和瑞士)不等(欄 2)。

表 4 —— 家庭福利，1996 年

經合組織國家	以美元計的首名子女援助額 (以一年計) <sup>1</sup>	隨後各名子女的額外援助額	失業福利的額外援助額
澳洲 <sup>2</sup>	1,714	按每名子女遞增。	-
奧地利	1,321	按每名子女發放固定數額的援助金。	每名子女每月 45 美元。
比利時	829	援助額按每名子女遞增至第 3 名子女止，並按年齡遞增。	到了受助人失業的第 7 個月，家庭福利金便會增加。
加拿大	-	-	-
捷克共和國	701	按年齡遞增(須經經濟狀況調查)。	-
丹麥	1,113	援助額與子女年齡相關。	-
芬蘭	1,069	按每名受供養人遞增。	就首名子女一筆過發放附加援助額 1,031 美元
法國	1,205	援助額按年齡遞增。	-
德國 <sup>3</sup>	407	援助額逐步遞增至第 3 名子女止，隨後每名子女獲發 1,594 美元。	失業保險金金額增加 7 個百分點，而失業援助金則增加 5 個百分點。
希臘 <sup>3</sup>	-	首 3 名子女每人獲發的援助金金額相同，須供養的配偶另加 10%。	失業保險金金額按每名受供養人增加 10 個百分點。
匈牙利	482	每名子女獲發的金額按家庭成員人數遞增。	-
冰島 <sup>3</sup>	506	低收入家庭的援助金額較多。	每名受供養子女每天 1.1 美元。
愛爾蘭	498	由第 3 名子女起的援助金額為 591 美元。	每名受供養子女獲發 1,065 美元。
意大利 <sup>3, 4</sup>	1,681	如應課稅收入增加，援助額便會相應減少。單親家長獲發不同的援助金額。	-
日本	341	第 3 名及以後各名子女獲發的金額倍增。	-
南韓	-	-	-
盧森堡	992	按子女數目遞增。	援助額增加 5 個百分點。
荷蘭	548	按每名子女遞增，並隨子女年齡增加而提高援助額。	-
新西蘭	1,335	每名 13 歲以下子女會獲發 858 美元。	失業援助金金額視乎其家庭類別而定。
挪威	1,128	按每名子女遞增。	按每名受供養人發放劃一金額的附加援助金。
波蘭	187	每名子女可獲發的援助金額相同。	-
葡萄牙	254	-	按受供養人人數增加失業援助金的金額。
西班牙	288	按每名子女遞增。	-
瑞典	903	第 3 名子女的援助金金額為 240 美元；第 4 名子女的援助金金額為 720 美元。	-
瑞士	1,025	按每名子女發放固定數額的援助金。	如受助人須供養親屬，失業保險金增加 10 個百分點。
英國	807	隨後各名子女可獲發的金額相當於左列金額的 81%。	就受供養配偶發放附加援助金。
美國 <sup>3</sup>	1,056	按每名子女遞增。	-

附註：

1. 以 1995 年的購買力平價計算其美元值(捷克共和國的數額採用 1994 年的購買力平價計算)。
2. 就每名子女發放附加家庭福利金，這項福利金屬於額外援助，並與子女年齡相關。如受助人合資格獲發這項福利金，便有權獲取附加福利。
3. 家庭福利須接受經濟狀況調查。
4. 由第 2 名子女開始可獲發放福利金。

資料來源：經合組織，《福利制度與工作獎勵》，1998 年，第 19 頁。



表 5 —— 房屋福利，1996 年

經合組織 國家	房屋福利 (最高福利金額佔租金的百分比)	福利扣減比率 (佔淨收入的百分比)	如何在社會援助制度中處 理房屋開支
	欄 2	欄 3	欄 4
澳洲	如租金水平高於某一金額，會將租金津貼計入附加家庭福利金內。	50%	-
奧地利	-	-	-
比利時	-	-	-
加拿大	房屋開支計入社會援助福利金內，最高可達 100%。	100%	社會援助是支付房屋開支的唯一途徑。
捷克共和國	-	-	-
丹麥	另設獨立的經濟狀況調查制度(75%，但不得超過最高金額)。	16% - 27%	超過房屋福利限額的租金，會計入社會援助金內。
芬蘭	另設獨立的經濟狀況調查制度(少於 80%)。	28%	超過房屋福利限額的租金及其他房屋開支，會計入社會援助金內。
法國	另設與收入掛鈎的獨立制度(80%)。	-	-
德國	另設獨立的經濟狀況調查制度(100%，但不得超過最高金額)。	21%	超過房屋福利限額的租金，會計入援助金內，而受助人如要獲取這項援助，必須正在領取最少一種社會援助。
希臘	可從應課稅收入扣除租金開支。	-	-
匈牙利	另設獨立制度(100%)。	佔總收入及替代收入的 35%。	-
冰島	另設獨立計劃(50%)。	100%	-
愛爾蘭	100%	100%	租金計入社會援助金內，並須經經濟狀況調查。
意大利	設有租金免稅額。	-	-
日本	以社會援助的形式協助受助人應付部分租金開支(每月 120 美元)。	淨收入的 100%，超過臨界值的收入按總收入增幅遞減。	社會援助是支付房屋開支的唯一途徑。
南韓	-	-	-
盧森堡	100%	100%	援助總額最高可達每月 126 美元，而受助人如要獲取這項援助，必須正在領取最少一種社會援助。
荷蘭	另設獨立的經濟狀況調查制度(80%)。	遞增制，由 0 至 100%	超過個人資助額的房屋開支計入社會援助標準金額內。
新西蘭	另設獨立制度(65%)。	25%，但可獲租金福利的收入範圍有所限制	-
挪威	平均每月 107 美元。	100%	-
波蘭	每月 46 美元。	100%	-
葡萄牙	-	-	可以在社會援助金之外另加房屋援助。
西班牙	-	-	租金津貼列為社會援助的一部分。
瑞典	另設獨立制度(福利水平佔租金的 30 至 75% 不等，視乎租金水平而定)。	10% 至 33%，視乎家庭類別而定。	超過房屋福利限額的租金，計入社會援助金內。
瑞士	房屋開支計入社會援助福利金內，最高可達 100%。	100%	社會援助金是支付房屋開支的唯一途徑。
英國	社會援助金的受助人可以申領達租金 100% 的援助。	並沒有領取社會援助的人可獲最高達租金 65% 的援助。	社會援助金的受助人可以申領達租金 100% 的援助。
美國	各州分別設有個別的房屋計劃。	-	-

資料來源：經合組織，《福利制度與工作獎勵》，1998 年，第 20 頁。

8.3 房屋福利金額的上限按受助人現有收入的某一百分比減少(請參閱表 5 的欄 3)。在大部分國家，房屋福利屬於社會援助的組成部分(欄 4)。在若干國家(丹麥、芬蘭和瑞典)，受助人可同時根據獨立房屋福利制度及與援助相關的制度領取福利金的最高金額。

## 9. 託兒服務福利

9.1 將子女交由認可日間託兒中心託管的費用，可根據福利金制度(包括失業福利金)獲得補貼其中部分開支，或悉數獲得補貼。第 15 頁表 6 載列一名育有兩名 4 歲以下子女的在職單親家長利用認可日間託兒中心服務可獲得的託兒服務福利。

9.2 不少國家(澳洲、新西蘭及挪威)採用另一個獨立的福利制度，為利用認可託兒設施的家長提供託兒服務福利。一些國家則各自利用不同方式提供這方面的津貼：在澳洲、加拿大和法國，託兒服務費用會透過稅務制度予以扣減；在德國和英國，託兒服務費用會計入家庭福利；在芬蘭、日本和新西蘭，當局會按照家長的收入減收幼兒中心費。在瑞典，當局會為家長提供免費的託兒服務(表 6)。

## 10. 單親家長福利

10.1 單親家長可根據另一獨立制度申領福利金。表 7(第 17 頁)載列單親家長福利的性質，以及一名育有兩名 4 歲以下子女的單親家長可獲得的最高福利金金額。

10.2 在澳洲、法國、愛爾蘭、日本和瑞典等國家，單親家長福利的申請人須接受經濟狀況調查，而受助人亦須尋找工作。在丹麥、芬蘭、匈牙利、冰島、意大利、挪威和英國，家庭福利補助金的發放條件與家庭福利的發放條件相同。在這些國家，單親家長可以領取有關福利直至其最年長子女年滿該表所載的年齡為止。在荷蘭，當地政府並沒有為單親家長另設獨立的福利制度，但領取社會援助的單親家長無須出外尋找工作，直至其最年長子女年滿 5 歲為止。在美國，單親家長亦符合申領一般家庭福利的資格。

表 6 —— 託兒服務福利，1996 年

經合組織國家	託兒服務福利
澳洲	服務由政府資助；有關福利須經經濟狀況調查；稅項回扣
奧地利	-
比利時	-
加拿大	託兒服務費用被視為與工作有關的開支，故此可從應課稅收入中扣減(設有上限)。
捷克共和國	設有一項容許母親在家照顧子女的福利，但並不設幼兒中心費用津貼。
丹麥	如收入低於某一限額(生產工人平均收入的 80%)，可獲悉數補貼有關的實際費用。
芬蘭	家長須支付的託兒費用視乎其當時的收入而定。
法國	津貼額相當於申請津貼的家長的社會保障供款額；同時另設有關於託兒服務的獨立計劃及稅項寬減，並設有不同的稅務優惠。
德國	可由社會援助金支付。
希臘	-
匈牙利	設有一項容許母親在家照顧子女的福利，但並不設幼兒中心費用津貼
冰島	-
愛爾蘭	-
意大利	-
日本	家長須支付的託兒費用視乎當時的收入而定。
南韓	-
盧森堡	為在家照顧子女的家長提供援助金。
荷蘭	-
新西蘭	有關計劃設有經濟狀況調查制度，並寬減家長須繳付的費用。
挪威	劃一援助金額，須經經濟狀況調查：每年 7,041 美元。
波蘭	劃一援助金額，須經經濟狀況調查：每名子女每月 46 美元
葡萄牙	-
西班牙	-
瑞典	全國國民皆享有免費的託兒服務。
瑞士	-
英國	每名受託兒童每星期的津貼額為 60 美元，該筆款項可列作家庭免稅額計算方程式以外的淨收入，並設有一些由當地政府資助的日間託兒中心。
美國	設有一些由當地政府資助的日間託兒中心。

資料來源：經合組織，《福利制度與工作獎勵》，1998 年，第 22 頁。

---

## 11. 社會援助

11.1 在該項研究的全部 27 個國家當中，沒有收入來源的人皆可依賴由政府提供的財政援助維生。表 8(第 18 頁)載列 3 類不同家庭所享有的社會援助金的上限。

11.2 社會援助金的金額由當地的地區政府決定。有關當局會向整個家庭發放社會援助金，而在進行資產評估時亦會考慮整個家庭可以動用的資源，但失業保險金(部分國家也包括失業援助金在內)則除外。換而言之，就社會援助而言，受助單位(即有關福利金的發放對象)和資源單位(即進行資源評估時須評核的對象)都是住戶。然而，就失業保險而言，受助單位和資源單位都是個人。失業援助金可以發放予個人，但卻以住戶作為資源單位(例如在德國)。

11.3 表 8 的最右欄顯示同一國家的不同地區所發放的援助金是否有差異。“全國劃一金額”指全國各地區皆發放劃一金額(例如比利時、丹麥、德國、南韓和新西蘭)。

11.4 如有關國家只是建議採用一個適用於全國的援助金額，並容許不同地區發放的援助金額有差異，在該表最右欄以“全國指引”標示。匈牙利、冰島、愛爾蘭、瑞典和瑞士都採用此方法決定社會援助金的金額。

11.5 如社會援助金的金額在不同地區有差異，該表採用兩種方法標示：其一是以全國平均發放金額為準(例如芬蘭)，其二是以某個具代表性的地區所發放的金額為準(標示為“地區訂定金額”)(例如奧地利、加拿大、意大利、日本、挪威、西班牙和美國)。

表 7 —— 單親家長福利，1996 年

經合組織國家	福利類別	以美元計的福利金額(一年計) <sup>1</sup>	入息限額
澳洲 <sup>2</sup>	另設獨立的福利制度，育有 16 歲以下子女者可享有稅項回扣	7,160	收入的 50%
奧地利	-	-	-
比利時	-	-	-
加拿大	-	-	-
捷克共和國	-	-	-
丹麥	育有 6 歲以下子女者可享家庭福利補助金	3,363	無
芬蘭	家庭福利補助金	3,348	無
法國	育有 3 歲以下子女者可享獨立計算的福利金	4,215	淨收入的 100%
德國	育有 16 歲以下子女者可享的社會福利補助金較高	1,542	淨收入的 100%
希臘	-	-	-
匈牙利	育有 16 歲以下子女者可享家庭福利補助金	88	無
冰島 <sup>3</sup>	育有 16 歲以下子女者可享家庭福利補助金及獨立計算的福利	934	無
愛爾蘭	育有 18 歲以下子女者可享獨立計算的福利	7,428	-
意大利	如子女年齡在 18 歲以下，家庭福利由第 3 名子女起遞增	151	無
日本	育有 18 歲以下子女者可享獨立計算的福利	3,165	無
南韓	-	-	-
盧森堡	在應課稅收入中享有不可退還的稅務優惠	-	-
荷蘭	-	-	-
新西蘭	育有 18 歲以下子女者可享獨立計算的福利	7,450	收入的 18% 至 30%
挪威	如子女年齡在 16 歲以下，家庭福利金的金額將會增加	14,070	無
波蘭	-	-	-
葡萄牙	-	-	-
西班牙	-	-	-
瑞典	育有 16 歲以下子女者，每名子女可享獨立計算的福利	2,824	無
瑞士	-	-	-
英國	如子女年齡在 16 歲以下，可在子女福利金以外享有附加福利	488	無
美國	單親家長如育有 19 歲以下子女可申領家庭福利	-	-

附註：

1. 以 1995 年的購買力平價計算其美元值。以育有兩名 4 歲以下子女的家庭為例。
2. 經濟狀況調查的審核條件較申領失業福利所進行的審查寬鬆。
3. 向低收入者發放補助金，但有關的人須經經濟狀況調查。

資料來源：經合組織，《福利制度與工作獎勵》，1998 年，第 24 頁。

表 8 —— 每月社會援助金的上限，1996 年

經合組織 國家	單身者 <sup>1</sup> (以美元計)	育有兩名子女 的夫婦 <sup>1</sup> (以美元計)	育有兩名子女 的單親家長 <sup>1</sup> (以美元計)	如何釐定 援助金
澳洲 <sup>2</sup>	無法取得 資料	無法取得 資料	無法取得 資料	無法取得 資料
奧地利	374	708	552	地區訂定金額
比利時	534	712	712	全國劃一金額
加拿大	421	954	880	地區訂定金額
捷克共和國	216	625	476	全國劃一金額
丹麥	770	1,027	1,027	全國劃一金額
芬蘭	336	1,016	780	全國平均發放 金額
法國	351	738	632	全國劃一金額
德國	286	860	714	全國劃一金額
希臘	120	120	120	全國劃一金額
匈牙利	98	98	98	全國指引
冰島	558	1,004	892	全國指引
愛爾蘭	402	828	578	全國指引
意大利	392	998	833	地區訂定金額
日本	462	1,095	871	地區訂定金額
南韓	186	186	186	全國劃一金額
盧森堡	782	1,404	1,013	全國劃一金額
荷蘭	641	915	824	全國劃一金額
新西蘭 <sup>3</sup>	-	798	798	全國劃一金額
挪威	542	978	-	地區訂定金額
波蘭	145	145	145	全國劃一金額
葡萄牙	164	164	164	全國劃一金額
西班牙	125	435	384	地區訂定金額
瑞典	346	967	730	全國指引
瑞士	478	1,024	767	全國指引
英國	301	714	607	全國劃一金額
美國 <sup>4</sup>	119	916	759	地區訂定金額

附註：

1. 以 1995 年的購買力平價計算其美元值(捷克共和國的數額採用 1994 年的購買力平價計算)。
2. 經合組織並未提供有關澳洲的數字。
3. 只能取得有關享有家庭福利的全職僱員的保證收入的數字。
4. 有關數額包括糧食券。

資料來源：經合組織，《福利制度與工作獎勵》，1998 年，第 26 頁。

### 第 3 部 —— 經濟合作及發展組織國家的所得替代率(替代率)

#### 12. 替代率與就業水平

12.1 經濟合作及發展組織(經合組織)按照其會員國為不同類別的住戶提供的福利水平及期限，計算其會員國的替代率。替代率是指可享失業福利權益相對於工人收入的比率。這個比率通常用以顯示某個國家所採用的失業福利制度的慷慨程度。有關替代率的詳細資料，請參閱附錄 I。

12.2 經合組織曾經進行研究，以求確定與失業有關的福利有否對就業水平產生負面影響。經合組織的研究結論如下：“失業福利的水平由七十年代至九十年代期間不斷提高，可能是導致同期失業率上升的原因；然而，要全面驗證兩者的互為影響，卻往往需要很多年時間。雖然無法透過統計數字確定失業率與失業福利水平之間的短期相互影響，但假設兩者存在較長期的關連卻也不無道理。不過，Blondal 和 Pearson<sup>3</sup>利用同一套數據進行研究的結果卻顯示，從統計學的角度而言，失業福利較高與勞動人口參與率較高有關聯，又認為從統計學的角度而言，該指數對就業人口與全國人口比率並無重大影響。”<sup>4</sup>概括而言，經合組織無法就失業福利對就業水平的影響得出肯定的結論。

#### 13. 毛替代率與淨替代率

13.1 表 9(第 20 頁)載列在 17 個經合組織國家內，賺取平均收入的單身者及並無子女的夫婦於 1994 年的毛替代率與淨替代率。淨替代率計及因工作而須繳付的稅項及社會保障供款。

13.2 在該項研究的 17 個經合組織國家當中，單身者和並無子女的夫婦的淨替代率(未經加權調整的比率)的平均值分別為 60 及 62。這兩類家庭的淨替代率主要介乎 40%至 70%之間。

13.3 平均而言，淨替代率較稅前比率高出大約 10 個百分點。因此，淨替代率對就業和失業的入息比率會產生較大影響。有一點值得注意：瑞典的淨替代率較其毛替代率為低，因為瑞典為國民提供入息稅項津貼。

<sup>3</sup> Blondal 和 Pearson，“失業及其他與就業有關的福利”，《牛津經濟政策回顧》，1995 年，第 11 卷，第 1 號，第 136 至 169 頁。

<sup>4</sup> 經合組織，《推行經合組織的就業策略：會員國的經驗》，1997 年，第 52 至 53 頁。

13.4 這些國家與國家之間的差異，是由於各個國家的稅務及社會保障供款的水平及結構不同所致。在那些福利與收入均須悉數繳付稅款及社會保障供款的國家，淨替代率只較其毛替代率略低(替代率的平均差額約為 10 個百分點)。

13.5 在其他國家，有關福利金雖然也屬應課稅收入，但有關稅項往往可以獲得寬減，或者領取福利金的受助人可獲豁免，無須繳納社會保障供款。如屬上述情況，該國的淨替代率往往高於毛替代率，而且差距頗大。兩者差距最大的國家為澳洲、比利時、法國、德國、日本和新西蘭。

表 9 —— 按家庭類別分項開列的毛替代率及淨替代率，1994 年

經合組織國家	單身者		並無子女的夫婦	
	毛替代率	淨替代率	毛替代率	淨替代率
澳洲	34	49	43	66
比利時	38	65	38	57
加拿大	55	58	55	64
丹麥	60	70	60	70
芬蘭	52	63	52	63
法國	58	67	58	70
德國	37	68	42	61
愛爾蘭	34	49	38	49
意大利	30	36	30	42
日本	52	63	52	61
新西蘭	38	50	37	50
挪威	62	66	62	67
西班牙	70	72	70	73
瑞典	77	75	77	75
瑞士	70	73	70	73
英國	34	38	39	52
美國	50	58	50	60
<b>平均 (未經加權調整 的比率)</b>	<b>50</b>	<b>60</b>	<b>51</b>	<b>62</b>

資料來源：經合組織，《*工者付其款：稅項、福利、就業與失業*》，1997 年，第 23 頁。  
經合組織，《*就業前瞻*》，1996 年 7 月，第 30 至 33 頁。



## 14. 釐定替代率的考慮因素

14.1 據經合組織發表的《就業前瞻》所載，失業者領取的福利金到底是否“太高”，關乎經濟效益和社會取向等多項考慮因素。雖然高水平的福利金最能實踐社會政策方針，但福利金偏高或會對勞工市場帶來負面後果。然而，要以數字來衡量與失業有關的福利對就業水平所產生的確切影響卻存在困難。一般的共識只是福利水平過高會對經濟體系產生不良影響。故此，經合組織建議，為避免產生任何可能的負面影響，會員國在釐定替代率時應考慮以下 7 項因素。<sup>5</sup>

- 工人對保障收入的訴求：僱員對保障收入的訴求不僅因人而異，亦會隨時間而改變。當某地的人民希望保障自己不會因失業或其他風險(例如殘疾)而喪失工資時，福利金便應訂於高水平。此外，各國人民對保障收入的訴求也可能不盡相同：某些國家的人民可能比其他國家的人民更傾向於寧願犧牲固定收入而選擇冒險拼搏。
- 工資與福利金水平的關係：假如福利金偏高，便可能會推高工資，從而令勞工成本上升，導致失業。工資與失業福利金水平之間的互為影響有多大，就取決於該國福利制度的規管規定及勞工市場與產品市場的競爭程度。
- 福利金的融資方法：福利金水平越高，該國便要為應付福利金的開支而徵收較高稅款或提高社會保障供款額。倘若有關勞工的稅款偏高，便可能會令勞工成本上升，因而導致失業。
- 求職意欲：大多數人工作的目的都不僅為賺取收入，也可能是因為有很強的工作意識，或因為工作可提供各種社會及社交聯繫。若出於上述原因，則即使替代率偏高，也不會減損失業者的求職意欲；否則，當局就得依賴行政措施來監控其福利制度，確保失業者努力求職。若該等措施奏效，替代率偏高也不會使失業期過於長久，但倘若該等措施無效，部分失業工人或會逐漸習慣依賴福利收入度日而喪失求職意欲，以致失業率上升而且高踞不下。

<sup>5</sup> 經合組織，《就業前瞻》，1996年7月，第38頁。

- 
- 
- 公營的就業服務：若公營的就業服務或私營的就業服務能發揮效用，則失業者便可迅速得悉市場上是否有其能力可勝任的職位空缺。在這個受僱者與職位空缺可以迅速配對的情況下，福利金的數額便無須過高，只要能讓失業者應付一段短暫的失業期便已足夠，因為在這樣的環境下，即使失業者花較長時間求職，亦不會找到更理想的工作。若當地的就業服務辦得不理想，失業者求職時唯有自求多福，這樣，該國所提供的福利金就必須確保失業者能夠維持一段合理求職期內的生計；否則，失業者或會基於經濟考慮因素而被迫接納並非其擅長的工作。
  
  - 積極的勞工市場政策：此種政策透過提昇失業者的生產力和就業能力，可以減低某一指定水平的替代率令失業者不願工作的影響。相反來說，若當地的失業福利水平偏高，而有關當局又未能妥善管理相關的失業福利制度，例如向所有失業者發出劃一金額的援助金，並且不查核受助人是否確實積極求職，這樣，要推行一個可以增加勞工市場的效益及減少出現結構性失業情況的積極勞工市場政策，便會極為困難。
  
  - 邊際有效稅率：倘若即使入息有所增加，家庭淨收入也只是略為提高，市民力求增加入息的積極性會降低。失業福利水平越高，邊際有效稅率就必須提高，偏高的邊際有效稅率所適用的收入範圍也可能擴大，從而令市民不積極工作的想法加深或擴大。

---

## 第 4 部 —— 經濟合作及發展組織國家內與失業有關的福利制度的各項主要發展

### 15. 政策發展

15.1 部分經濟合作及發展組織(經合組織)國家於九十年代改革其與失業有關的福利制度。下文各段討論各項主要的改變，特別是那些改動課稅及福利制度的功能，從而影響在職家庭和失業家庭的工作意欲的各種改變。

#### 收緊領取與失業有關的福利的資格條件

15.2 鑒於九十年代的失業水平持續偏高，多個國家曾檢討其課稅及福利制度，研究如何透過財務措施鼓勵失業者投身工作行列。部分國家已改革其與失業有關的福利制度。奧地利收緊了多次申領失業保險金的規定，即多次提出申請者須符合較嚴格的就業／供款年期的規定。芬蘭、冰島、荷蘭及挪威收緊所有申領人的資格準則。丹麥和瑞典調低了福利金額。

15.3 芬蘭和荷蘭亦較以前更嚴格執行一項規定，就是申領援助的人必須證明其一直努力求職，方符合領取援助的資格。芬蘭對年青失業者尤其嚴格執行這項規定。英國將失業保險與援助福利二合為一，成為單一福利(該項單一福利於 1996 年定名為求職者津貼)，旨在迫使失業者尋找工作。瑞士於 1996 年改革其失業保險制度，目的是使受助人盡快重投工作行列。

#### 鼓勵受助人從事兼職工作和散工

15.4 兼職工作和散工都有助受助人與勞工市場保持聯繫，亦會增加再就業的機會。不過，經合組織發現大部分會員國都極少透過其課稅架構及福利制度鼓勵受助人或其家庭成員從事短期或臨時工作。

15.5 部分國家改革其與失業有關的福利制度，以提高失業者的工作意欲。澳洲當局更改了就申領與失業有關的福利的個案進行經濟狀況調查的方式，改為調查個人的經濟狀況，使某一家庭成員不會因其他家庭成員的收入而喪失申領資格。澳洲當局基於同一原則就其福利制度進行的其他改革，都集中於調查個人的經濟狀況。

---

15.6 加拿大於 1997 年改以工作時數界定符合申領失業保險金的資格，讓從事兼職工作的人也符合投保資格的規定。受益人賺取的入息可達保險金收入的 25% 而無須接受經濟狀況調查。英國於 1996 年進行的福利改革亦旨在容許受助人及其家庭成員從事兼職工作。

#### 推行以受僱為條件的福利制度

15.7 部分福利只有從事全職或兼職的人才可領取。僱員受聘從事受薪工作，即可直接領取該等福利金。這些以受僱為條件的福利既能增加從工作所賺取的淨收入，又能擴大受僱所得入息與失業所得福利之間的差距，從而鼓勵失業者積極上進，擺脫依賴福利金維生的情況。

15.8 數個國家推行以受僱為條件的福利制度，可說是各適其式，福利金的款額及資格規定各有不同。大部分都是以稅項優惠的方式提供這項福利。在美國，工作收入的免稅額會隨總收入上升而增加，直至達到最高免稅額為止。加拿大給予育有子女的在職家庭較高的免稅額。在英國，如長期受助人覓得受薪工作並停止領取失業福利金，便可領取“重投工作特別津貼”。

## 附錄 I

**“替代比率”或“替代率”**何謂“替代比率”或“替代率”？

A.1 替代比率或替代率是一個用以簡單描述失業者可享的失業福利權益相對於其原有收入的指數。簡單來說，可利用以下數學公式表示：

$$\text{替代比率} = \text{可享失業福利權益} \div \text{收入}$$

A.2 這個指數扼要地表示，當某人失業時，他可享的失業福利權益可以替代他在失業前賺取的收入的比例。假如他可享的失業福利權益可以替代他在失業前賺取收入的 60%，即這名失業者因失業而損失了收入的 40%。

A.3 這個指數也可顯示失業福利制度的慷慨程度。可享失業福利權益替代在失業前所賺取的收入的比例越高，代表該失業福利制度越慷慨。

採用甚麼因素決定失業福利制度是否慷慨？

A.4 “替代比率”運算公式中的分子為“可享失業福利權益”。“可享失業福利權益”包括失業者有權領取的各種收入，可利用以下數學公式表述：

$$\text{可享失業福利權益} = \text{失去工作後所得的各種收入}$$

A.5 失去工作後所得的各種收入包括以下各種福利：截至可領失業保險金期限(如適用者)結束前所領取的失業保險金 + 截至可領失業援助金期限(如適用者)結束前所領取的失業援助金 + 社會援助(由於社會援助一般都沒有領取期限，故此必須審慎計算這個數額)。

A.6 從以上可見，領取福利的期間越長，分子的數值就越大，繼而令替代比率增加。同樣地，福利金的水平越高，分子的數值就越大，替代比率亦會隨之增加。

---

---

### 是否每個國家都有一個替代比率？

A.7 有一點必須注意，就是不同類別的家庭(例如單身、夫婦、育有子女的夫婦)會有不同的替代比率。只有經過繁複的統計運算後，才可得出一個國家的總體替代比率。

A.8 一般而言，替代比率是用以比較不同國家的失業福利制度的慷慨程度，也是訂定本土失業福利水平的常用指數。

### 淨替代比率或淨替代率

A.9 假如在計算替代比率時，分母或分子的數值都沒有計算課稅因素，則該替代比率所描述的是可享失業福利權益總額相對於總收入的比例。

A.10 課稅(包括社會保障供款)、子女福利(即家庭福利)、社會援助及房屋福利都可對替代率的水平構成極大影響。簡單來說，可利用以下數學公式表述淨替代比率：

A.11 
$$\text{淨替代比率} = (\text{可享失業福利權益} - \text{稅項} - \text{社會保障供款} + \text{家庭福利} + \text{社會援助} + \text{房屋福利}) \div (\text{收入} - \text{稅項} - \text{社會保障供款} + \text{家庭福利} + \text{社會援助} + \text{房屋福利})$$

A.12 有一點必須注意，就是不同類別的家庭(例如單身、夫婦、育有子女的夫婦)會有不同的淨替代比率。只有經過繁複的統計運算後，才可得出一個國家的總體淨替代比率。

### 淨替代比率的意義何在？

A.13 由於在淨替代比率的運算公式中，稅項和社會保障供款這兩個因素會令分子和分母的數值同時下降，因此或會令課稅前和課稅後的替代比率有所不同，視乎有關國家的稅務結構而定。在大部分經濟合作及發展組織國家，淨替代比率較毛替代比率高出大約 10 個百分點，也就是說，如果某人失業，他實際上損失的收入較帳面損失的收入為少。換言之，課稅因素實際上令失業福利制度變得更加慷慨。然而，課稅因素間中也會產生剛巧相反的效果，就是課稅制度可能會令失業者可領取的失業福利金實額減少。故此，如要研究課稅制度、失業福利制度和失業水平之間的關係，淨替代比率是一個有用的指數。

---

---

替代比率對失業水平是否有影響？

A.14 失業福利制度是為失業提供的保險制度。如要由個人向私營保險公司投購失業保險，即使並非絕不可能，亦非常困難。由於失業者可以領取失業福利，他們可以找尋一些能夠讓其發揮所長的工作，而無須礙於經濟困難而被迫立即接受覓得的第一份工作。倘能在勞工市場上做到知人善任，不但可以提高生產力，也可減低工人日後失業的機會。透過此種方式，失業福利制度其實可以令勞工市場的運作更為有效。

A.15 然而，失業福利制度也可能對勞工市場和社會福利產生負面影響。由於失業者“不受局限”，無須接受不太理想的工作，因而拖長了失業期。失業福利金亦會變相鼓勵勞方在工資方面與資方討價還價。如果失業的代價是要面臨生計窘迫，工人為免失去工作，便不會貿然要求提高工資。此外，失業福利亦會助長季節性就業的情況。在沒有其他抵銷因素的情況下，相對於收入的福利水平越高，失業率便會相應增加<sup>6</sup>。因此，在一定情況下，較高的替代比率有可能導致較高的失業水平。

---

<sup>6</sup> 經合組織，《就業前瞻》，1996年7月，第28頁。

---

---

**參考資料**

1. Blondal and Pearson, "Unemployment and Other Non-Employment Benefits", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11 No. 1, 1995, p. 136 - 169.
2. Eardley, Bradshaw, Ditch, Gough and Whiteford, *Social Assistance in Countries: Synthesis Report*, Department of Social Security Research Report No. 46, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1996.
3. Eardley, Bradshaw, Ditch, Gough and Whiteford, *Social Assistance in Countries: Country Reports*, Department of Social Security Research Report No. 47, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1996.
4. Katz and Meyer, "The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment", *Journal of Public Economics*, 1990, p. 45 - 72.
5. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Benefit Compendium*, 1995.
6. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Benefit Systems and Work Incentives*, 1998.
7. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Employment Outlook*, July 1996.
8. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Implementing the Organisation for Economic Co-operation and Development Jobs Strategy*, 1997.
9. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Making Work Pay: Taxation, Benefits, Employment and Unemployment*, 1997.
10. Organisation for Economic Co-operation and Development, *The Battle Against Exclusion: Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*, 1998.
11. Organisation for Economic Co-operation and Development, *The Tax/Benefit Position of Production Workers*, 1998.
12. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Unemployment in Transition Countries: Transient or Persistent?*, Centre for Co-operation with the Economies in Transition, 1994.
13. United States Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World*, 1999.