

**失業的福利制度：
國際勞工組織的建議**

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

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 —— 國際勞工組織就失業福利制度提出的建議	3
國際勞工組織及其公約	3
有關失業福利制度的國際勞工公約	4
香港及國際勞工組織	4
國際勞工組織就失業福利制度提出的建議	5
各種失業福利制度	5
受保障的人	6
提供福利的方式	6
領取失業福利的條件	7
取消申領人領取失業福利資格的條件	7
合資格期限	8
福利金額	8
領取福利的期限	8
等待期	9
失業福利制度的管理	9
第 3 部 —— 失業保險制度於 1997 年 7 月亞洲金融危機發生後 引進亞洲的情況	10
有關引進失業保險制度的論據	10
失業保險制度可以作出的貢獻	10
“一些虛假的信念”	11
1998 年的研究報告“反駁”這些“虛假的信念”	12
亞洲經濟體系能否負擔失業保險制度？	12
保險費的收費水平	13
失業保險對勞工成本及勞工需求有何經濟影響？	16

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。

強制性的失業保險供款對內部儲蓄會否帶來負面影響？	16
發展中國家是否具備運作失業保險計劃的能力？	16
在危機當中引入失業保險是否可行？	17
對勞工市場的新入職者及非正規行業的失業者有何安排？	17
附錄	18
參考資料	25

研究摘要

1. 國際勞工組織通過訂定國際勞工標準的公約。有關失業福利的 3 項重要公約為：(i)向非自願失業者發放福利或津貼的 1934 年公約(第 44 號)；(ii)1952 年社會保障(最低標準)公約(第 102 號)；及(iii)1998 年的促進及保障就業(失業)公約(第 168 號)。香港並無制定法例以實施這 3 項公約。
2. 國際勞工組織強調，每個成員國均應備有失業福利制度，以保障非自願失業的人。失業保險(在大部分工業化國家實施)及失業援助(在少數的工業化國家實施，如澳洲及新西蘭)制度是主要的兩類。
3. 失業福利制度的設計，應保障受薪的僱員。但國際勞工組織容許為以下各類人作出例外的規定，包括自僱的人、家庭傭工、在家工作的人、以長期服務形式受僱於政府的工人、季節性工人、低於規定年齡的年輕工人，以及僱主的家人。失業福利應以按期付款的方式提供。
4. 失業者須符合某些條件，才有權領取失業福利，包括：(i)他應有能力工作、可以工作，以及願意工作；及(ii)他應在公營的勞工介紹所登記求職，並定期前往查詢。
5. 申領人若由於勞資糾紛、行為不當、欺詐或不遵守主管當局的指令而失業，他可能會被取消領取失業福利的資格。國際勞工組織建議的合資格期限，是在過去 52 周內有 26 周受僱。
6. 失業福利的金額應釐定在其先前收入或法定最低工資或一個普通工人工資水平的 45%以上，或是一個可提供最基本生活開支所需的水平，以最高者為準。失業福利的金額普遍介乎申領人先前收入的 50%至 60%。

7. 失業福利的付款期限，在每次失業期間可能限於 26 周。在每宗申請失業福利的個案中，國際勞工組織均容許有一段首 7 天的等待期。
8. 失業福利金由社會保障中心支付。由於申領人須前往勞工介紹所證明他們領取福利金的資格，上述兩個機構應保持緊密的聯繫。
9. 國際勞工組織呼籲，引入失業保險制度是為失業者提供社會安全網的一項重要措施，特別是在 1997 年 7 月的亞洲金融危機爆發後。國際勞工組織所建議的失業保險制度的條件，與該 3 項公約的條件相同，以減少對就業可能帶來的負面影響。國際勞工組織進一步表示，由於亞洲經濟體系的人均收入算高，負擔能力方面不會有問題。

失業的福利制度： 國際勞工組織的建議

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 本報告概述有關失業福利的國際勞工公約、香港參與國際勞工組織的情況、國際勞工組織對失業福利的各個方面所提出的建議，以及就在亞洲引進失業保險制度的建議，國際勞工組織所公布的研究報告。

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 本研究主要根據國際勞工組織刊物所取得的資料撰寫。

第 2 部 —— 國際勞工組織就失業福利制度提出的建議

4. 國際勞工組織及其公約

4.1 國際勞工組織始創於 1919 年，第一次世界大戰結束時在凡爾賽和會創立。1945 年，國際勞工組織以獨立的專門組織身份與聯合國建立聯繫。國際勞工組織的使命是促進社會公義，特別是訂定國際的勞工標準，並促進勞工在工作時的基本權利。國際勞工組織在 1969 年獲頒發諾貝爾和平獎。

4.2 國際勞工組織透過制定公約和提出建議，履行其使命。國際勞工組織每年均舉辦國際勞工大會¹，每個成員國的政府代表、主要僱主及僱員組織的獨立代表均出席會議。國際勞工大會所通過的決議，會隨即被國際勞工組織採納為公約或建議。

4.3 公約被視為擬備國家法例的一套準則。公約在一年一度的國際勞工大會通過並為國際勞工組織採用後，國際勞工組織的成員國便須遵照《國際勞工組織章程》，將有關公約知會其國家的立法機關。倘若該公約所訂定的標準已收錄在國家法律之內，有關的國家便可認可該公約。並非每一個遵循該公約的國家均必須進行認可，但無論是否牽涉正式的程序，國際勞工組織對於制訂標準有重大的影響。

4.4 《國際勞工組織章程》並規定成員國須製備年報，闡述該國為遵照經認可公約所載條文而採取的措施。該項章程亦提供一個讓成員國內的組織提出申訴的機制，包括若政府未能實施該國有關當局已認可的公約，另一成員國有權提出起訴。自 1919 年以來，獲國際勞工組織採用的公約已有 182 條。這些公約雖然未有被所有成員國認可，但國際勞工組織對其成員國的勞工及社會福利法例肯定有不少的影響。（國際勞工組織概述失業福利制度的發展史，有關資料載列於附錄 I。）

¹ 國際勞工大會是國際勞工組織屬下的一個國際審議組織，負責制訂國際勞工標準，並為國際勞工組織的一般政策訂定指引。

5. 有關失業福利制度的國際勞工公約

5.1 失業福利制度的一個里程碑，是國際勞工組織在 1934 年通過的公約，即*向非自願失業者發放福利或津貼的 1934 年公約(第 44 號)*。該公約規定，認可公約的國家須成立一個制度，向非自願失業者發放福利金。該公約並就受保障的人口、領取失業福利的條件，以及領取福利金的期限等訂定最低的要求。截至 1997 年年底，這項公約已獲得 14 個成員國認可。英國在 1936 年認可這項公約，但公約並沒有在香港實施。

5.2 至於有關失業福利的詳細條文，則在其後制定的 *1952 年社會保障(最低標準)公約(第 102 號)*中規定，訂明計算按期付款的方法。截至 1997 年年底，認可這項公約的成員國共 40 個，其中英國是在 1954 年認可公約，但公約並沒有在香港適用。

5.3 國際勞工組織在 1988 年通過 *促進及保障就業(失業)公約(第 168 號)*，訂明在完全失業及開工不足的情況下的福利。截至 1997 年年底，有 6 個成員國已認可這項公約，但不包括英國。

5.4 中國自 1919 年起已成為國際勞工組織的成員國，但一直沒有認可這 3 項公約。

6. 香港及國際勞工組織

6.1 國際勞工組織目前有 174 個會員國，包括中國在內。香港並非國際勞工組織的會員，但可以中國代表團的成員身份²出席國際勞工大會，因此香港能夠參與國際勞工組織的活動。

6.2 香港可在考慮本地情況後決定是否適用某項公約。在通過法例以適用一項公約前，香港必須透過採取立法或行政措施，或以兩者兼備的方式實施該公約的條文。此外，香港須按照國際勞工組織的規定，就國際勞工公約的實施情況提交報告。香港特別行政區政府在諮詢有關部門及組織後，撰寫這些報告。

² 在 1997 年 7 月前，香港以英國代表團成員的身份出席國際勞工大會。

6.3 在國際勞工組織的 182 條公約中，目前在香港實施的公約共 45 條(所有在香港實施的國際勞工公約載列於附錄 II)。截至現時為止，香港並無通過法例，以實施上述 3 項有關失業福利制度的公約。

7. 國際勞工組織就失業福利制度提出的建議

7.1 國際勞工組織強調，每個國家都應備有一個失業福利制度，以保障非自願的失業者。各國可自行決定採取一種或多過一種的保障方式，該方式可以是一個供款或無須供款的制度，也可以是兩者兼備。

7.2 不過，即使一個國家保障所有居民，而居民在緊急時期的資源不超越所規定的限額，但由於國家的資源有限，故應考慮受助人及其家人所擁有資源，以提供有限程度的保障。

各種失業福利制度

7.3 失業福利制度主要分為兩大類 —— (i)失業保險制度及(ii)失業援助制度。大部分工業化國家(例如經濟合作及發展組織差不多所有的成員國)都實施失業保險制度。只有數個工業化國家(例如澳洲和新西蘭)單獨倚賴失業援助制度。一些國家同時採用上述兩種制度。

7.4 設有失業保險制度的國家也會提供失業援助或社會援助，以幫助那些不符合資格領取保險福利或已用盡其保險權利的工人。雖然失業援助制度純為失業者而設，但任何人只需要符合經濟狀況審查的規定，均可申請社會援助計劃。本報告提及社會援助計劃，因為對那些已用盡其失業保險或失業援助的失業者來說，他或她唯有倚賴社會援助。

受保障的人

7.5 失業福利制度(包括失業保險及失業援助制度)的設計，應用作保障從事受薪工作的人，因為他們須承受非自願失業的風險。若成員國認為有此需要，可為下列各類人作出例外的規定 ——

- (i) 自僱的人；
- (ii) 家庭傭工；
- (iii) 在家工作的人；
- (iv) 以長期服務形式受僱於政府、地方當局或公用事業機構的人；
- (v) 非體力勞動工人，而主管當局認為其收入水平使他們在面對失業風險時足以自保；
- (vi) 從事季節性工作的工人，如果其工作季節一般短於6個月，而他們在年中其餘時間通常不會受僱於其他工作；
- (vii) 低於規定年齡的年輕工人；
- (viii) 高於規定年齡的工人，而他們正領取退休金或高齡津貼；
- (ix) 只是間中受僱的人；
- (x) 僱主的家人。

提供福利的方式

7.6 失業福利應以按期付款的方式提供，而其計算方法應以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。

7.7 在就業不足³的情況下，則應按照國家法例或規例所訂定的方式，向被削減工作的失業者支付福利。

領取失業福利的條件

7.8 申領人須符合下列條件，才有權領取失業福利 ——

- (i) 失業者有能力工作、可以工作，以及願意工作；及
- (ii) 失業者在公營的勞工介紹所或主管當局認可的其他辦事處登記求職，並定期前往查詢。

取消申領人領取失業福利資格的條件

7.9 在下述情況下，申領人可能會在有關時間內被取消領取失業福利的資格 ——

- (i) 申領人失業，是由勞資糾紛引起的停工事件所直接導致；
- (ii) 申領人失業，是由於行為不當或在沒有正當理由的情況下自動離職；
- (iii) 申領人曾經試圖以欺詐的手法獲取失業福利；或
- (iv) 申領人在申請職位時不遵守公營的勞工介紹所或其他主管當局的指令，或主管當局證實申領人放棄或未有把握理應覓得合適職位的機會。

³ 請參閱題為《計量失業及就業不足數字》的研究報告(1999年2月4日發表的RP05/98-99號文件)

合資格期限

7.10 有關當局可要求申領人須符合合資格期限的規定，才有權領取失業福利，包括 ——

- (i) 在申領福利之前或失業期間開始之前一段指定時間內曾作出指定次數的供款；
- (ii) 在申領失業福利之前的一段指定時間內受僱；或
- (iii) 上述兩者兼備。

7.11 訂定合資格期限的目的，是確保申領人屬該制度的保障範圍。國際勞工組織建議的合資格期限，是在過去 52 周內有 26 周受僱。

福利金額

7.12 如果失業福利金額是以受保障人的供款或為其作出的供款或其先前收入計算，該金額便應該釐定在其先前收入或法定最低工資或一個普通工人薪金水平的 45% 以上，或是一個可提供最基本生活開支所需的水平，以最高者為準。

7.13 根據觀察所得，失業福利的金額普遍介乎申領人先前收入的 50% 至 60%，在最高與最低的限額之間。大部分失業福利都會加上一項補助金，專為倚靠受助人生活的配偶及子女而設。福利對先前收入的比率稱為“替代率”或“替代比率”。有關詳情請參閱附錄 III。

領取福利的期限

7.14 在完全失業的情況下，每次失業期間可領取福利金的初步期限可能限於 26 周，或在任何 24 個月期內限於 39 周。如果該失業者在該初步領取福利期限以後繼續失業，他領取福利金的期限便可能只限於某一段規定的時間，而該段時間的長短可能接受助人及其家人的資產計算。

等待期

7.15 在每宗暫停收入的個案中，國際勞工組織都容許有一段首 7 天的等待期。若失業只維持一段短時間，這個做法可減少造成行政及財政方面的負擔；勞工介紹所可在該段期間內為申領人尋找合適的工作。如果失業在前一段失業時期結束後不久即發生，這段等待期可以免除。至於季節性工人，領取福利金的期限及等待期可因應其就業情況而調整。

7.16 幾乎所有失業福利制度都規定在就業最後一天及領取福利的第一天之間須有一段最初等待期。大部分等待期均為 3 至 7 天。

失業福利制度的管理

7.17 申領人須前往社會保障中心領取失業福利金，並定期前往勞工介紹所以證明他們領取福利金的資格，國際勞工組織建議上述機構保持緊密的聯繫。

第 3 部 —— 失業保險制度於 1997 年 7 月亞洲金融危機發生後引進亞洲的情況

8. 有關引進失業保險制度的論據

8.1 國際勞工組織在 1998 年出版了一份研究報告，題目為 *亞洲金融危機：社會政策的挑戰*。報告的作者是李埃迪先生，他是日內瓦國際勞工局的跨部門分析部和報告小組的主管。他在 1995 年及 1996 年負責為國際勞工組織出版首兩期的 *世界失業問題報告*。這份在 1998 年出版的研究報告(下稱“1998 年的研究報告”)分析了亞洲金融危機的社會影響及應實行的政策。這份報告指出，“危機所波及的國家，由於缺乏失業福利，承受不必要的痛苦和困難。失業保險計劃雖不能紓解由危機所帶來的所有社會痛楚，但應當會有一定的幫助”。在這部分，我們會概述 1998 年的研究報告的結果和論據。

失業保險制度可以作出的貢獻

8.2 1998 年的研究報告顯示，金融危機引發的經濟衰退，在亞洲各個經濟體系，包括泰國、印尼、馬來西亞、菲律賓、南韓、香港及新加坡，均帶來廣泛的社會困擾。由於產量及收入下降，令破產及減產的情況倍增，引發嚴重的失業問題，導致失業率急劇上升⁴。工資和收入在疲弱的勞工市場不斷下調的情況，也會把大批人推向貧窮。

8.3 1998 年的研究報告推測，若失業保險已擴大至包括新式行業(即非農業或非正規行業)的工人，由於這些工人大批失業，他們會符合資格領取失業福利。這會有助減輕這些工人所承受的打擊和困擾，並會緩和社會的緊張和不安。此外，失業救濟金有助遏止內部需求下降。換言之，失業保險制度對內部經濟會同時起自動穩定的作用。

⁴ 在香港，失業率(季節性調整)已由 1997 年 7 月至 1997 年 9 月的 2.2% 上升至 1999 年 3 月至 1999 年 5 月的 6.3%，及後下降至 1999 年 10 月至 1999 年 12 月的 6%。1999 年 12 月至 2000 年 2 月期間，失業總人數約為 20 萬人。

“一些虛假的信念”

8.4 1998 年的研究報告質疑，如香港及新加坡等地方，其人均生產總值以國際標準而言已算高，為何均未引進任何形式的失業保險。研究報告指出，對於為何沒有引進失業保險的問題，並沒有直接的資料作為根據，從而可得出一個肯定的答案。1998 年的研究報告對可能的解釋作出了一些猜測。

8.5 第一個提出的理由，可能是由於全民就業的情況持續了數十年，使政府和工人都輕視了失業的風險。由於勞工市場一向緊絀，失業情況很少出現。即使真的出現失業，失業期間也相當短暫，對失業保險制度的訴求也就不大。至於另一個相關的可能理由，就是一些國家有龐大的農業和非正規行業部門，人們會過於相信這些部門有能力吸納被裁減的工人。

8.6 研究報告所提出的第二個理由，就是失業福利制度在發展中國家會不可行的信念。這是基於人們認為所涉及的財政成本太高，缺乏運作該等制度的管理能力，以及工業結構主要由小企業組成，致令這些計劃在實行方面有內在的困難。

8.7 第三個理由，是對福利國家這個概念在思想上的抗拒。“亞洲價值”的倡導者公開批評西方先進國家慷慨的福利措施，敗壞職業操守，造成社會病態。按照這個見解，失業福利是問題的癥結，最終應避免採用。

8.8 另一個與上述第三項理由有關的理由，就是自由市場支持者普遍憂慮失業福利會對就業造成負面的影響。這些負面影響包括勞工成本上升，如果該制度的經費來自薪俸稅，便會減低僱主招聘的意願；削弱工人求職的動力；提高基本工資(吸引工人接受工作所需的工資)；以及由於工資成本較高，導致對勞工的需求減低，這是因為失業福利的存在，令工人即使頻頻辭去工作，所付出的代價也不會太昂貴，結果僱主須付更高的工資抗衡這個情況。

8.9 研究報告提出的最後一項理由，就是某些國家限制職工會的活動及結社的自由。在工業化國家，職工會一直是要求引進失業福利最有力的壓力團體。一些東南亞國家的職工會運動勢力薄弱，意味著沒有類似的壓力。

1998 年的研究報告“反駁”這些“虛假的信念”

8.10 1998 年的研究報告反駁上述的論據。首先，緊隨著危機爆發而急劇上升的失業數字，已粉碎了失業風險低，因而對失業保險的訴求小的假設。這項論據亦不能再作辯解，指危機是不會再次重現的一次過事件。經濟改革及更妥善的經濟管理，或會減低危機日後再度出現的風險，但不能徹底消除風險。不穩的經濟狀況及金融危機的出現次數，在全球經濟而言均有增無已。

8.11 1998 年的研究報告指出，有理由相信亞洲經濟體系呈現的失業問題，今後數年會比以往來得嚴重。首先，企業重組需要持續進行，直至這些經濟體系消除部分工業過剩的生產量及恢復競爭力。其次，經濟復甦後，各國也需要面對瞬息萬變的經濟狀況，不斷調整生產結構，透過提升質素，進行更高技術及資本密集的生產，務使提升相對的經濟優勢。除非危機前突出的高增長率可以回復，否則這兩項進程意味着工人轉業及失業將會增加。

亞洲經濟體系能否負擔失業保險制度？

8.12 1998 年的研究報告認為，失業保險制度的特點是財政自給。它以強制集中風險、共同承擔為基礎，其經費來自工人或僱主的供款，或兩者共同供款。除非政府自願津貼該制度，否則不會出現能否承受財政負擔的問題。這是 1998 年的研究報告所倡議的保險制度，與利用一般收入支持的國家資助制度的根本不同之處。

8.13 保險制度的基本理念，在於它是克服多項市場運作問題的方法。其中一個問題是工人傾向低估失業的風險，沒有透過儲蓄未雨綢繆。另外就是缺乏一個私營的失業保險市場。失業的可能性因人而異，但保險公司卻難以作出估計。所以，按照個人特有的失業風險計算出保險費的水平，從而個別收取費用的制度，並不可能運作。因此，一個由國家管理的強制性失業保險制度，對於紓解失業者的危困，十分有用。

保險費的收費水平

8.14 1998 年的研究報告指出，據所有的證據(請參閱下文的表 1)顯示，所需供款率實際上很低，介乎薪酬的 1%至 4%。在這 13 個國家之中，其中 6 個國家設有完全獨資的計劃。

8.15 1998 年的研究報告認為，亞洲經濟體系的人均收入即使不比那些設有失業保險的國家(請參閱下文的表 2)為高，也屬於高水平。工資也大大高於最基本生活水平，因此人們可以不難應付溫和的薪俸稅。訂定所需供款水平的其中一個關鍵，是申領人對供款人的比率。參考過去 5 年或 10 年的平均失業率是一個上佳的估計方法。1998 年的研究報告也指出，亞洲國家在這方面比較佔優，因為在危機爆發前，他們的失業率極低。

8.16 據 1998 年的研究報告總結，在 1991 年至 2000 年期間，平均供款率只需介乎工人薪酬 0.3 至 0.4%，便足以為泰國、印尼及南韓在這段期間的所有受保障失業者提供 12 個月的保障，代替率相當於他們先前收入的 50%。“這對於紓緩工人的困境，起重大的作用。”

表1 —— 低收入及中等收入國家的失業保險制度的特色

國家	首次制定法律及制定現行法律年份	保障範圍	供款			最低供款額	參考收入	替代比率	領取福利的期限	所依據的準則	等待期
			受保者收入的百分比	僱主所付薪酬的百分比	國家						
阿爾及利亞	1994	非農業僱員	1.5	2.5	無	在失業前6個月已供款3年	每月平均收入	50 + ½ 最低工資	6-36 個月	供款	無
阿根廷	1967,91	受僱人士	1	1.5	無	1 年	過去6個月的最高工資	60	12-36 個月	供款	無
巴巴多斯	1982	16-64 歲的僱員	1.5	1.5	無	失業前1年 + 20 周	每周平均收入	60	26 周	--	3 天
巴西	1965,90	受僱人士	0	0	全部費用	過去4年中的36 個月	過去3個月的平均收入	50	4 個月	--	60 天
智利	1937,81	受僱人士	0	0	全部費用	過去兩年中的52 周	無	每月固定數目	360 天	--	無
中國	1986,93	國營企業的僱員	0	0.6-1	津貼	1 年	公共援助福利	150-120	12-24 個月	供款	無
厄瓜多爾	1951,88	受僱人士	2	1	無	24 個月	最後受僱時的收入及期間	一筆總數	無限期	--	60 天
埃及	1959,75	私營機構的非農業僱員	0	2	任何虧損	6 個月，其中3 個月須連續	過往的月薪	60	16-28 周	供款	7 天
伊朗	1987,90	受薪僱員	0	3	任何虧損	連續6 個月	平均收入	80-55	6-50 個月	供款及家庭狀況	無
南非	1937,96	每年收入16,870 美元或以下的僱員	1	1	無	過去一年的13 周	每周收入	45	26 周	--	7 天
突尼西亞	1982	非農業的受薪僱員	0	0	全部費用	12 季	最低工資	100	3 個月	--	無
烏拉圭	1944,81	工商業僱員	15-16 ¹	12.5-15 ¹	並無訂明	過去一年的6 個月	平均收入	60-50	並無資料	--	無
委內瑞拉	1989	失業者	0.7	1.5	無	過去兩年的52 周	平均周薪	60	13-26 周	特別情況	1 個月

¹ 社會保障的整體供款

資料來源：Lee, *The Asian Financial Crisis: The Challenge for Social Policy*, 國際勞工組織，1998 年，第 80 至 81 頁。

表2 —— 低收入及中等收入國家¹施行失業保險計劃的經濟指標，以及一些亞洲國家的經濟指標(1995年)

國家	人均國民生產總值(美元)	每名僱員的非農業國民生產總值(美元)	社會保障開支(佔國民生產總值的百分率)
阿爾及利亞	1,600	--	--
阿根廷	8,030	25,448	4.31
巴巴多斯	6,560	14,551	5.23
巴西	3,640	9,798	--
智利	4,160	--	22.67
中國	620	1,844	2.55
厄瓜多爾	1,390	5,279	2.08
埃及	790	4,043	--
伊朗	2,200 ²	--	0.94
南非	3,160	--	--
突尼西亞	1,820	4,249	5.68
烏拉圭	5,170	14,163	--
委內瑞拉	3,020	9,775	--
一些亞洲國家			
印尼	980	3,164	0.06
南韓	9,700	15,429	2.18
馬來西亞	3,890	10,777	0.15
菲律賓	1,050	2,802	3.01
泰國	2,740	5,962	0.12

¹ 低收入及中等收入的國家的定義是其人均國民生產總值在 10,000 美元以下。

² 1992 年。

資料來源：Lee, *The Asian Financial Crisis: The Challenge for Social Policy*, 國際勞工組織，1998 年，第 82 頁。

失業保險對勞工成本及勞工需求有何經濟影響？

8.17 1998 年的研究報告指出，由於建議的福利水平及期限均屬適中，因此，薪俸稅及失業福利對就業水平所產生負面影響不算特別嚴重。即使是有負面的影響，所涉及的程度也非常輕微。平均來說，這些估計意味著失業福利的平均替代率上升 10%，失業期只會增加 1.5 周⁵。此外，1998 年的研究報告指出，這些結果是在失業福利制度較其所建議的計劃更為慷慨時才會出現。1998 年的研究報告提出警告，在整段失業期間無條件地支付標準的劃一福利金的制度下，多項被指稱為失業救濟的負面影響，便會最為嚴重。

8.18 1998 年研究報告所建議的失業保險制度的條件，與該 3 項公約的條件相同，以減少對就業可能帶來的負面影響。這些條件詳載於上文的第 7.5 段至 7.17 段。

強制性的失業保險供款對內部儲蓄會否帶來負面影響？

8.19 1998 年的研究報告提及一項在 1995 年對 65 個國家進行的研究。該項研究顯示，社會保障稅項對國民生產總值的比率有一個百分點的增長，儲蓄的傾向便會減少半個百分點。該項研究認為，該項影響不會嚴重阻礙所有受影響亞洲地方的國家引進失業保險，因為這些地方，包括香港，其內部儲蓄總額在一段持續的長時間內均佔國民生產總值超過 30%。

發展中國家是否具備運作失業保險計劃的能力？

8.20 1998 年的研究報告認為，所有受影響的亞洲經濟體系，包括香港，高等教育均迅速發展，並已集中大量的技術人才。

⁵ Meyer, B.D. 1990 “Unemployment insurance and unemployment spells” in *Econometrica*, 第 58 冊，757-782 頁。

在危機當中引入失業保險是否可行？

8.21 1998 年的研究報告提及某些國家的經驗，並建議採取分兩個階段推行的策略。首個階段涉及赤字運作，而有關赤字會在復蘇期由日後的供款吸納。倘初步的福利僅限於向所有已供款至少一年的申領人支付最低限度的劃一金額，赤字可以保持在低水平。當經濟狀況改善時，該制度可進入下一個階段，福利金額可逐步提升，並與申領人過去的收入和供款有較密切的關連。在這段過渡期結束時(即初步的赤字已抵銷)，該制度可轉為一般的保險運作。

對勞工市場的新入職者及非正規行業的失業者有何安排？

8.22 1998 年的研究報告承認，失業保險不能滿足這兩類人的需要。因此，該項研究建議同時採取行動，發展一個覆蓋全面的社會安全網。最終的目標應是發展一個經濟審查的社會援助制度，以提供最低的入息援助。該項研究建議，政府可在公營的計劃採用一項保證就業的制度，訂定工人足以維持生計的工資，作為一項臨時的措施。

附錄 I

失業福利制度的發展史

A.1 現時的失業福利制度，其先驅者似乎是歐洲的一些工會，那些工會向其失業會員支付津貼。在工會設立失業基金後不久，較大工業國家的僱主也參與失業福利制度。這些僱主所關注的事項，是提升勞動力穩定性，以及維持其僱員的技術水平。在一個典型的制度下，僱主會向一個聯合基金供款，由該基金向被解僱、暫時失業或半失業的工人付款。這些制度背後的原則，就是失業福利的成本必須當為部分生產成本轉嫁予消費者。但這個制度只把失業的風險放在單一羣承擔者身上，而且以工會基金為例，未能涵蓋所有的受薪人口。

A.2 這些工作的層面既然如此狹窄，社會大眾必須採取行動，加強對工人的保障。一些地方政府設立失業保險基金，由工人自願參與。首個這類基金在 1893 年於瑞士成立。這些地方政府基金雖然可能擴闊它們的範圍至包括工會會員以外的人，但由於基金屬自願參與性質，結果證明並非很成功，因為它們所吸引的，主要是工作經常不穩定的工人。

A.3 一些地方當局以間接的方式向僱員提供保障，它們透過撥出津貼予私人失業保險基金，主要是那些由工會營辦的失業保險基金，以提高福利的金額。津貼根據上一年發放的福利金額，逐年支付。這項措施就是著名的“根特制度”，多個歐洲市鎮亦跟隨其成功例子而採取類似的市立制度。部分國家將根特制度發展至全國性規模，由中央政府參與財務安排。

A.4 早期的自願參與失業福利制度的經驗，具有啓發意義。那些制度只取得有限程度的成功，顯示失業的風險不能由個別機構承擔，而是必須由更多的受保障者共同承擔費用。此外，以地方當局這個較闊基礎運作的失業保險，不能以完全自願的方式推行，因為當中存在選擇不當的內在危險。工會營辦的制度在某程度上是成功的，但單由會員的供款支持，便經常遇到財政困難。這些制度在經濟衰退打擊某一行業的時候，便會顯得不足，另外，它們未能照顧沒有參加組織及非技術的工人，而這些工人卻最易受到失業風險的影響。市政府營辦的制度，只能覆蓋有限的地理區域，即使一個小區域的經濟出現溫和的收縮，也會輕易耗盡可動用的資金。符合邏輯的發展是引進遍及全國的制度。

A.5 1900 年代初期，有關失業保險的全國性法例在挪威及丹麥首次獲得通過。這項法例根據自願參與原則，設立失業保險基金，並給予它們國家津貼。其他歐洲國家在第一次世界大戰期間及之後亦引進類似的法例。

A.6 首個有關設立強制性失業保險的國家法律在 1911 年於英國國會通過。意大利是世界上第二個採納強制性制度的國家，時為 1919 年。在 20 年代，多個歐洲國家制定國家法律，為失業福利設立強制性保險；加拿大及美國則在 30 年代採取類似措施。

A.7 1921 年，盧森堡首次向失業工人發放現金津貼的失業援助，只要他們的其他收入不超出規定限額。1938 年，紐西蘭引進全面的社會保障制度，為失業者提供失業援助，但領款人須接受經濟狀況審查。1944 年，澳洲根據聯邦法例設立類似的制度。強制性失業保險從此擴展至其他工業國家。

附錄 II

45 條在香港適用的國際勞工公約

公約編號	名稱
2	失業公約，1919
3*	保護生育公約，1919
5	(工業)最低年齡公約，1919
7	(海上)最低年齡公約，1920
8	(船舶損毀)失業賠償公約，1920
10*	(農業)最低年齡公約，1921
11	(農業)結社權利公約，1921
12	(農業)工人賠償公約，1921
14*	(工業)每周休息公約，1921
15	(扒炭工和司爐工)最低年齡公約，1921
16	(海上)未成年人體格檢查公約，1921
17*	工人(事故)賠償公約，1925
19	(事故賠償)同等待遇公約，1925
22	海員協議條款公約，1926
23	海員遣返公約，1926
29	強迫勞動公約，1930
32	(碼頭工人)防止事故公約(修訂本)，1932
42	工人(職業病)賠償公約(修訂本)，1934
50	招募土著工人公約，1936
58	(海上)最低年齡公約(修訂本)，1936
59	(工業)最低年齡公約(修訂本)，1937
64	(土著工人)僱用契約公約，1939
65	(土著工人)刑事制裁公約，1939
74	海員合格證書公約，1946
81	勞動監察公約，1947
87*	結社自由和保護組織權利公約，1948
90*	(工業)未成年人夜間工作公約(修訂本)，1948
92*	船員艙室公約(修訂本)，1949
97	就業移民公約(修訂本)，1949
98	組織權利和集體談判權利公約，1949

公約編號	名稱
101	(農業) 帶酬休假公約，1952
105	廢除強迫勞動公約，1957
108	海員身分證件公約，1958
115	輻射防護公約，1960
122	就業政策公約，1964
124	未成年人 (井下作業) 體格檢查公約，1965
133*	船員艙室 (補充規定) 公約，1970
141*	農村工人組織公約，1975
142*	人力資源開發公約，1975
144*	(國際勞工標準) 三方協商公約，1976
147*	商船 (最低標準) 公約，1976
148*	工作環境 (空氣污染、噪音和震動) 公約，1977
150*	勞動行政管理公約，1978
151	(公共部門) 勞資關係公約，1978
160*	勞動統計公約，1985

備註 : * 經修改而適用的公約；其餘公約均無須修改而適用。

資料來源：勞工處

附錄III

“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”包括失業人士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為慷慨。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⁶。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。

⁶ 經合組織，《就業前瞻》，1996年7月，第28頁。

參考資料

1. Hong Kong Labour Department, *The International Labour Organization and the Application of International Labour Conventions in Hong Kong*, 1994.
2. International Labour Organization, *Ensuring Benefit or Allowances to the Involuntarily Unemployed Convention, 1934 (No. 44)*.
3. International Labour Organization, *Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)*.
4. International Labour Organization, *Employment Promotion and Protection (Unemployment) Convention, 1988 (No. 168)*.
5. International Labour Organization, *International Labour Standards: Workers' Education Manual*, Geneva, 1990.
6. International Labour Organization, *Introduction to Social Security*, Geneva, 1984.
7. International Labour Organization, *Social Security Protection in Old-Age*, Geneva, 1989.
8. Lee, *The Asian Financial Crisis: The Challenge for Social Policy*, International Labour Organization, Geneva, 1998.
9. Organization for Economic Co-operation and Development, *Employment Outlook*, July 1996.
10. United States Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World*, 1997.
11. United States Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World*, 1999.