

**與失業有關的福利制度：
英國的情況**

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

目錄

	頁
鳴謝	
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 —— 失業保險制度的歷史發展	3
1911 年的《全國保險法令》	3
1920 年的修訂	4
1934 年的《失業法令》	4
四十年代至九十年代中期失業保險制度的改革	5
九十年代中期作為重組社會保障制度計劃一環的失業保險制度的改革	6
1995 年的《求職者法令》	7
求職者協議	7
第 3 部 —— 現行的失業福利款項	9
求職者津貼	9
領取求職者津貼的資格	9
取消領取求職者津貼的資格	9
等待期	10
以供款為本的求職者津貼	10
以供款為本的求職者津貼的保障範圍	10
領取以供款為本的求職者津貼的資格	10
以供款為本的求職者津貼發放的福利金額	12
領取以供款為本的求職者津貼的期限	12
領取以供款為本的求職者津貼的受助人數	13
以收入為本的求職者津貼	13
以收入為本的求職者津貼的保障範圍	13
領取以收入為本的求職者津貼的資格	13
以收入為本的求職者津貼的融資安排	13
以收入為本的求職者津貼發放的福利金額	14
領取以收入為本的求職者津貼的期限	14
領取以收入為本的求職者津貼的受助人數	14

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。

再度就業的獎金	14
求職者津貼的課稅處理方法	16
求職者津貼的管理	16
處罰條文	16
第 4 部 —— 社會保障制度	17
社會保障制度的概覽	17
收入援助	17
收入援助的保障範圍	17
符合資格的條件：儲蓄及資產限制	17
收入援助發放的福利金額	17
領取收入援助的期限	18
領取收入援助的受助人數	19
在職家庭稅收抵免	19
領取在職家庭稅收抵免的資格	19
在職家庭稅收抵免提供的稅收抵免額	19
房屋福利	20
領取房屋福利的資格	20
房屋福利金額的釐訂	20
領取房屋福利的受助人數	20
市議會稅項福利	20
領取市議會稅項福利的資格	20
市議會稅項福利額的釐訂	21
寬減優惠	21
社會保障福利的課稅處理方法	21
社會保障福利制度的管理	21
附錄	22
參考資料	25

鳴謝

立法會秘書處資料研究及圖書館服務部在撰寫本研究報告期間，承蒙多位人士協助，謹此致謝。本部特別向英國社會保障部(**United Kingdom Department of Social Security**)致謝，該部提供十分寶貴資料，使本研究報得以順利完成。

研究摘要

1. 英國在 1911 年制訂《全國保險法令》，設立首項失業保險計劃，為失業者提供財政援助。此後，政府曾進行多次重大改革。在十九世紀初期，政府重整社會保障制度，其中包括對以往的兩層失業福利制度進行改革，該制度包括失業福利計劃及收入援助計劃。
2. 在 1995 年通過的《求職者法令》，對失業福利制度進行改革。該法令由 1996 年 10 月起，設立一項求職者津貼，以取替原有的失業福利，以及修訂為失業者而設的收入援助計劃。求職者津貼由兩部分組成，分別是以供款為本的求職者津貼，以及以收入為本的求職者津貼。政府強調，透過這項計劃，可將救助的重點更明確定為協助失業者重新就業。所有失業者均須簽署一份求職者協議，承諾參與一項求職的行動計劃。
3. 以供款為本的求職者津貼屬於失業工人應得的一項權利(即他們無須通過經濟情況審查)，因為他們已向全國保險作出特定數額的供款，顯示他們曾為勞動人口出了一分力。以供款為本的求職者津貼的保障範圍並不包括自僱者。截至 1998 年年底，約為 2 400 萬名工領取以供款為本的求職者津貼(佔活躍勞動人口的 82%)。
4. 以供款為本的求職者津貼按申領人的年齡提供劃一的款額。合資格的申領人須先等候 3 天，才合資格可獲發放以供款為本的求職者津貼，申領期最長可達 6 個月。截至 1998 年年底，約有 259 000 人領取以供款為本的求職者津貼(佔失業人口的 14%)。
5. 以收入為本的求職者津貼是一項須通過經濟狀況審查才可領取的福利，以修訂為失業者而設的收入援助計劃。低收入的一群須先等候 3 天，才合資格領取以收入為本的求職者津貼。只要求職者仍需要接受援助，同時亦符合領取津貼的資格(即在工作時數、儲蓄或資本限額方面的規定)，便可繼續獲發放津貼。
6. 以收入為本的求職者津貼包括一筆按年齡計算的個人津貼，以及受供養子女津貼。截至 1998 年年底，約有 120 萬名失業者(佔失業人口的 65%)領取以收入為本的求職者津貼。以收入為本的求職者津貼全數由政府開支資助。

7. 求職者津貼應予課稅。求職者津貼受助人可享有一筆再度就業獎金。該筆獎金旨在鼓勵失業者從事兼職工作或繼續保留兼職工作，並鼓勵他們放棄救濟，投身工作。
8. 全國保險的供款及紀錄由稅務供款局負責管理，而就業服務及福利局則透過地區的求職中心，管理及發放求職者福利。
9. 英國政府提供多項社會保障計劃，在經濟拮据者收入不穩定的期間(包括失業期間)向他們提供收入，以及向有關家庭提供援助，確保他們仍可維持最基本生計。在英國，最重要的社會保障計劃是收入援助計劃。該計劃向收入淨額低於指定最低水平的人提供財政援助。此外，英國亦設有多項與其他救助相關的福利，包括在職家庭稅收抵免、房屋福利、市議會稅項福利，以及多項特惠安排。受助人須通過經濟狀況審查才可享有該等福利。社會保障福利無須課稅。
10. 在英國，大部分社會保障福利(包括收入援助、在職家庭稅收抵免及各項特惠安排)的管理工作，均由社會福利保障部轄下的福利機關處理。房屋福利及市議會稅項福利則由地方當局管理。

與失業有關的福利制度： 英國的情況

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 本報告概述英國設立及執行與失業有關的福利制度的經驗。本部選取英國進行研究，是由於英國在推行失業保障制度方面歷史悠久。英國是國際勞工組織的會員國，並已批准該組織兩條有關失業福利制度的公約，即 1934 年《向非自願失業者發放福利或津貼公約》(第 44 號)，及 1952 年《社會保障(最低標準)公約》(第 102 號)。不過，英國並沒有批准《促進及保障就業(失業)公約》(第 168 號)。

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 本研究採用的方法包括資料蒐集及分析。除立法會圖書館現存的資料外，本部曾分別向外間借取參考資料，並去信英國的社會保障部門索取所需的資料。本研究報告根據自上述來源取得的資料撰寫。

3.2 本報告在換算英鎊為港元時採用 1999 年的平均匯率，即 1 英鎊兌 12.6 港元。¹

¹ 政府統計處，《香港統計月刊》，2000 年 2 月，第 117 頁。

第 2 部 —— 失業保險制度的歷史發展

4. 1911 年的《全國保險法令》

4.1 英國在 1911 年制定《全國保險法令》，設立首項失業保險計劃，向失業者提供經濟援助。在制定該法令前，失業工人只獲提供少量援助。在二十世紀初期，由於工業重整架構，失業人數持續上升。政府因此須檢討協助失業者的方法。政府在 1909 年完成一項主要檢討後，決定向失業者提供更多保障，並制定首項失業保險計劃，作為 1911 年《全國保險法令》的一環，其中亦包括醫療保險。(有關英國在制定失業保險法例前向失業者提供援助的進程，請參閱附錄 I。)

4.2 《全國保險法令》下的失業保險部分，只為若干失業率偏高的行業、合共約 250 萬²名工人提供保障。此類行業包括建築及建造業、造船業、機器工場、鑄造業及鋸木業。失業保險計劃的保障範圍有限，原因是該計劃只被視為屬於試驗性質。

4.3 原先的失業保險計劃所提供的福利相當有限。失業者每周發放一筆定額及微薄的福利金。領取福利金的最長時間為每年 15 個星期，凡供款 5 星期者，可獲發放 1 星期的福利金。失業者須至少已供款 10 星期，才符合領取福利的資格。受保障工人必須有工作能力。工人如因勞資糾紛、行為不檢、拒絕接受合適的工作，或無故擅離職守而失去工作，會被取消領取失業保險金資格 6 星期。僱主及工人的供款額相同，另外再加政府的供款，數額相等於該制度總收入的四分之一。

4.4 《全國保險法令》亦資助自願設立的保險計劃，照顧非受保障行業的工人。因應此項條文而設立的新計劃並不多。在制定該法令前已設立的照顧受保障行業工人的計劃獲准繼續運作，並可獲提供相等於福利成本六分之一的津貼，此類計劃因此而大幅擴展。

² 本部並無該段期間勞動人口數字的資料。

4.5 在 1916 年，失業保險計劃擴展至包括軍火工人(預期大戰後該行業的工人會失業)，以及另外一些工業的工人。計劃擴充後，令受惠工人增至超逾 370 萬人。該計劃在 1920 年再進一步擴展，將大多數受薪工人包括在內。

5. 1920 年的修訂

5.1 在 1920 年，保險計劃的保障範圍擴展至包括大部分年齡介乎 16 至 65 歲、每年收入超過指定款額的工人(但受僱於農業的工人及家庭傭工則不包括在內)。福利與供款的安排亦有改變。工人需供款 6 星期而非 5 星期後，才可領取 1 星期的福利。

5.2 雖然在制定 1920 年的修訂時，英國的經濟環境良好，但在修訂生效時，失業人數逐步增加。在二十年代，英國的失業人數眾多，數目並持續增長，除失業保險外，只有地方援助可為失業者提供收入。由於失業工人只限領取 15 星期的失業保險金，很多失業者在取盡其保險金後，仍然失業或未能獲充分就業，以致未能符合再領取失業保險的資格。領取地方援助的條件甚為繁複，而地方政府亦沒有足夠財力，可為數目眾多的失業者及不受保障的工人提供援助。

5.3 政府於是放寬領取失業保險金的資格，並延長領取保險金的期限，以便向失業者提供收入。不過，這些改變導致失業保險基金面臨財政困難。

6. 1934 年的《失業法令》

6.1 1934 年的《失業法令》大幅調整向失業者提供的撥款。由於失業保險制度出現財政困難，政府因而提高失業保險供款額、減少每周發放的福利金額、縮短領取標準福利的期限，並在失業者取盡福利後，重新審定他們領取福利的資格。上述轉變令失業保險的開支大為減少。

6.2 當局同時成立一項新的失業援助制度，向未能領取失業保險金但仍需援助的失業者提供協助。該失業援助計劃由國家管理。

7. 四十年代至九十年代中期失業保險制度的改革

7.1 第二次大戰後，英國政府制訂 1946 年的《全國保險法令》，將全國各類社會保險合併為一項全面的計劃。在 1948 年，《全國援助法令》將失業援助納入一項新的全國公共援助計劃內，該計劃其後在 1966 年進一步發展為一個普及的福利補助制度。1975 年的《社會保障法令》重整了英國國家保險計劃的架構。

7.2 英國政府自此沒有改變失業保險計劃的架構，至九十年代中期，這情況才有改變。失業保險制度涵蓋所有每周收入達某水平的非自僱工人。僱主及僱員須作出與薪酬掛鈎的整體供款，以領取各類社會保險，其中包括失業保險金，政府亦會供款，以補助各項福利。

7.3 要符合領取失業保險金的最低資格，供款人在過去兩年內的其中一年，就其收入作出的供款額，須至少相等於每周最低收入的 25 倍³，以及在過去兩年就其收入作出的供款，須至少相等於每周最低收入的 50 倍。收入少於每周最低收入的工人，無須作出全國保險的供款。此類工人如失業，會受一項名為收入援助的經濟狀況審查福利計劃所保障。該項計劃完全由政府資助。

7.4 失業工人要符合領取失業保險金的資格，須先向就業辦事處登記，可隨時工作及正在尋求工作。工人如自行離職、因行為不檢被辭退，不接受合適的工作或培訓安排，可被取消領取福利資格最長達 6 星期。

7.5 每周的福利金包括一筆劃一的個人款項，如受助人的配偶須由他供養，可額外獲發一筆津貼。受助人須等候 3 天才獲發放失業保險金，領取保險金的期限最長可達 1 年。

³ 政府根據每年收入調查的結果，釐定每周最低及最高收入。

8. 九十年代中期作為重組社會保障制度計劃一環的失業保險制度的改革

8.1 英國政府表示，該國的社會保障制度，旨在確保有經濟需要的人能維持基本生活，在他們無能力賺取收入期間(包括失業期間)向他們提供協助，以及向家庭及殘疾者提供援助。因此，政府推行若干社會保障計劃，向失業者(若其入息低於每周最低收入限額)、老人、病人、殘疾者、遺孀、須撫養子女或極低收入的一群提供經濟援助。

8.2 部分社會保障福利的發放條件，須視乎僱主及僱員有否向全國保險基金供款。該基金發放的福利包括失業福利、退休金、疾病福利，婦產津貼及遺孀福利等。部分社會保障福利，例如收入援助及家庭稅收抵免由一般稅收資助，受助人無需供款，並與收入掛鈎。

8.3 由於福利開支持續增長，政府在九十年代中期開始改革社會保障制度的架構。導致開支增加的兩項主要原因如下：(i)受助人數有所增加，及(ii)自 1980 年以來，福利的實質款額有所增加。在 1994 至 95 財政年度，社會保障的開支為 830 億鎊，佔政府開支的三分之一。

8.4 政府由 1994 年起著手改革社會保障制度的架構，作為檢討公共開支的其中一環。改革的目的如下：(i)令最需要的人受惠；(ii)鼓勵受助人自食其力；及(iii)鼓勵受助人工作。

8.5 其中一項主要改革，是重組由失業福利計劃及收入援助計劃組成的兩層失業福利制度。在 1994 年 4 月，政府建議提供一項新的失業福利(即求職者津貼)，以取代失業福利及修訂收入援助⁴計劃。政府強調重組後，可將救助的重點更明確定為協助失業者就業。所有失業者須簽署一份求職者協議，承諾參與一項求職行動計劃。

⁴ 截至 1996 年 10 月，亦向低收入的失業者提供收入援助，但他們須有工作能力、可隨時工作及現正積極尋找工作。這些人現時符合資格領取求職者津貼。

9. 1995 年的《求職者法令》

9.1 《求職者法令》於 1995 通過，對失業福利制度進行改革。該法令由 1996 年 10 月起，以求職者津貼取代失業福利，並修訂為失業者而設的收入援助計劃。求職者津貼由兩部分組成，即以供款為本的求職者津貼及以收入為本的求職者津貼。應注意的是，推行求職者津貼後，可將以往的失業保險金轉往新計劃。

9.2 政府引入求職者津貼，以期達致 3 項目標⁵：

1. 協助公眾尋找工作，令勞工市場的運作更佳，同時確保公眾明白及符合領取福利的條件。
2. 精簡行政、令最需要經濟援助的人受惠，以及更有效地協助失業者重新就業，藉以確保可更妥善利用公帑。
3. 設立更簡單明確及一致的福利架構，並提供更佳服務，以改善向失業者提供的服務。

求職者協議⁶

9.3 在推行求職者津貼計劃後，申領人須簽訂一份求職者協議，作為領取福利的條件。求職者協議是一份個人協議，詳述申領人為尋找工作而計劃採取的行動。當局將求職行動訂為領取福利的條件，以期令就業服務部的職員監察申領人的求職行動，以及促使申領人求職。

9.4 協議的資料包括：(i)申領人是否可以隨時工作；(ii)申領人尋找工作種類；(iii)申領人為尋找工作及提高找到工作的機會而將會採取的行動；及(iv)就業服務部會提供何種服務，以協助申領人。

⁵ Employment Department and Department of Social Security, *Jobseeker's Allowance*, London: 1994, p.5

⁶ 協議取代以往由新的申領人所填寫的再就業計劃書。再就業計劃書是一份提供意見的文件，填寫與否屬自願性質。

9.5 如申領人及就業服務輔導員無法就求職者協議的內容達成一致意見，仲裁員會檢討及決定擬議的內容是否合理。申領人如不同意上述職員的決定，可向社會保障上訴審裁處提出上訴。本部並無申請人及就業服務部之間，未能達成協議個案的數字。

第 3 部 —— 現行的失業福利款項

10. 求職者津貼

10.1 求職者津貼是一項為需要財政援助的失業者而設的福利。該項津貼於 1996 年 10 月⁷設立，以取代失業福利及修訂收入援助計劃。求職者津貼可分為以供款為本及以收入為本兩種。

領取求職者津貼的資格

10.2 申領人如符合下列條件，可領取求職者津貼：

1. 可隨時就業；
2. 現正積極尋找工作；
3. 有工作能力；
4. 未達領取退休金的年齡(女性為 60 歲，男性為 65 歲)；
5. 已簽訂求職者協議(詳情見上文第 9.3 至 9.5 段)；
6. 符合領取以供款為本的求職者津貼的額外條件(見第 11.1 至 11.10 段)或以收入為本的求職者津貼的額外條件(見第 12.1 至 12.4 段)。

取消領取求職者津貼的資格

10.3 在某些指定情況下，失業工人會被取消領取求職者津貼的資格。取消資格的主要原因包括：工人自行離職、因行為不檢而被辭退、拒絕接受合適的工作，以及發生勞資糾紛。取消資格的期限最長可達 6 個月。取消資格的條文符合國際勞工組織有關公約的規定。

⁷ 有關規則載於 1995 年的《求職者法令》及《求職者津貼規例》內。

等待期

10.4 符合資格的申領人須等候 3 天，才獲發放求職者津貼。等待期的規定亦符合國際勞工組織有關公約的規定。

11. 以供款為本的求職者津貼

以供款為本的求職者津貼的保障範圍

11.1 在職者的收入如達至或超過每周最低收入(在 1999 年為 66 鎊，相等於 832 港元)，便受以供款為本的求職者津貼計劃所保障。在英國，收入如低於最低收入規限，勞資雙方均無需作出全國保險供款。

11.2 自僱者不能參加以供款為本的求職者津貼計劃。此項安排符合國際勞工組織有關公約的規定。

11.3 截至 1998 年年底，約有 2 400 萬名工人(佔活躍勞動人口的 82%⁸)領取以供款為本的求職者津貼。

11.4 每周收入低於 66 鎊(832 港元)的工人及自僱者如符合資格規定，可領取以收入為本的求職者津貼。

領取以供款為本的求職者津貼的資格

工作時數

11.5 申領人必須沒有工作或每周工作不足 16 小時，才符合資格領取津貼。申領人可領取的以供款為本的求職者津貼金額會因其收入而減少。

⁸ 截至 1998 年年底，勞動人口總數及總失業人數分別為 2 920 萬及 183 萬。換言之，失業率為 6.3%。

供款條件

11.6 全國保險供款資助整個全國保險制度⁹，其中部分供款用作資助以供款為本的求職者津貼。僱員的收入如相等於或超過每周最低收入(在 1999 年為 66 鎊，即 832 港元)，勞資雙方便須作出全國保險供款。

11.7 勞資雙方作出同等數額的全國保險供款。每周最低收入若相等於或超過 66 鎊(即 832 港元)，首 66 鎊的供款比率為 2%，其餘收入的供款比率逐步遞增至 10%。

全國保險供款金額

11.8 要符合資格領取以供款為本的求職者津貼，供款人在過去兩年的其中一年，就其收入作出的供款額，須至少相等於每周最低收入(在 1999 年為每周 66 鎊)的 25 倍，以及在過去兩年，就其收入作出的供款，須至少相等於每周最低收入的 50 倍。須注意的是，過去的失業福利計劃與現時的以供款為本求職者津貼在供款規定上並無分別。

11.9 現舉以下例子說明供款的規定。任何人若要符合資格領取以供款為本的求職者津貼，須作出足夠的全國保險供款額：

- (i) 在過去兩年的其中一年，至少已供款 1,650 鎊(66 鎊 x 25；即 20,790 港元)；及
- (ii) 在過去兩年至少已供款 3,300 鎊(66 鎊 x 50；相等於 41,580 港元)。

11.10 申領人如已作出足夠的全國保險供款，則不論其個人資產及儲蓄數額為何，均可領取以供款為本的求職者津貼。

⁹ 其他全國保險福利包括退休金、婦產津貼及遺孀福利。

以供款為本的求職者津貼發放的福利金額

11.11 以供款為本的求職者津貼是按申領人的年齡發放劃一的款額。表 1 載列現時以供款為本的求職者津貼每周發放的金額，由 18 歲以下的人所得的 30.95 鎊(390 港元)至 25 歲或以上的人所得的 51.4 鎊(648 港元)不等。

表 1 —— 以供款為本的求職者津貼金額

以供款為本的求職者津貼	以供款為本的求職者津貼金額
18 歲以下	30.95 鎊 (390 港元)
18 至 24 歲	40.7 鎊 (513 港元)
25 歲或以上	51.4 鎊 (648 港元)

資料來源：Department of Social Security, *Social Security Benefit Rates*, 1999 年 10 月，第 13 頁。

11.12 在英國，國家最低工資為每小時 3.6 鎊(45.5 港元)。某人若每周工作 35 小時，其每周最低工資相等於 126 鎊(1,588 港元)。25 歲或以上的人每周獲發放的以供款為本的求職者津貼為 51.4 鎊(648 港元)。因此，以供款為本的求職者津貼，相等於一名賺取最低工資工人收入的 41%。須注意的是，以供款為本的求職者津貼申領人如符合某些特定的規定，或可領取其他社會保障福利(詳情見第 4 部)。

11.13 國際勞工組織所建議的替代率(即失業福利金額相對於工人的淨收入)應訂為至少 45%。在英國，失業保險金額(即以供款為本的求職者津貼)取決於申領人的年齡，而非在於其過往的工作收入。

領取以供款為本的求職者津貼的期限

11.14 符合資格的申領人現時最長可領取以供款為本的求職者津貼 6 個月。在過去的失業福利制度下，領取福利的期限為 12 個月。縮短領取福利的期限符合國際勞工組織有關公約的規定。

領取以供款為本的求職者津貼的受助人數

11.15 截至 1998 年年底，約有 259 000 名失業者領取以供款為本的求職者津貼，而失業人數約為 183 萬人。換言之，約有 14% 的失業者領取以供款為本的求職者津貼。

12. 以收入為本的求職者津貼

以收入為本的求職者津貼的保障範圍

12.1 以收入為本的求職者津貼是一項須通過經濟狀況審查才可領取的福利，以修訂收入援助計劃。

領取以收入為本的求職者津貼的資格

工作時數

12.2 申領人若沒有工作或每周工作不足 16 小時，便符合資格領取津貼。申領人可領取的以收入為本求職者津貼會因其收入而減少。

12.3 申領人的配偶如每周工作 24 小時或以上，申領人便不符合資格領取以收入為本的求職者津貼。申領人的配偶如每周工作少於 24 小時，他們可領取的以收入為本的求職者津貼會因兩人的收入而減少。

儲蓄或資產限制

12.4 以收入為本的求職者津貼計劃設定申領人可擁有的最高儲蓄或資產額。任何人如擁有超過 8,000 鎊(100,800 港元)的儲蓄或資產，便不符合資格領取津貼；如擁有介乎 3,000 鎊(37,800 港元)至 8,000 鎊(100,800 港元)的儲蓄或資產，可領取的津貼款額便會相應遞減。

以收入為本的求職者津貼的融資安排

12.5 以收入為本的求職者津貼全數由政府的開支資助。

以收入為本的求職者津貼發放的福利金額

12.6 申領人可領取的款額包括一筆按年齡發放的個人津貼，以及受供養子女津貼。現時以收入為本的求職者津貼每周發放的金額，由未滿 18 歲的單身者所得的 30.95 鎊(390 港元)至 18 歲或以上的夫婦所得的 80.65 鎊(1,016 港元)不等。每名受供養的子女可領取的金額視乎其年齡而定(見下文列表 2)。

領取以收入為本的求職者津貼的期限

12.7 只要申領人符合上文提及的領取津貼的資格規定，便可一直領取以收入為本的求職者津貼。

領取以收入為本求職者津貼的受助人數

12.8 截至 1998 年年底，約有 120 萬名失業者領取以收入為本的求職者津貼，而失業人數約為 183 萬人。換言之，約有 65% 的失業者領取以收入為本的求職者津貼。

13. 再度就業獎金

13.1 求職者津貼申領人可領取再度就業獎金。該獎金旨在鼓勵申領人從事兼職工作或保留其兼職工作，並鼓勵申領人不再領取福利，加入就業行列。

13.2 失業 3 個月或以上的人如在領取福利期間從事兼職工作，可保留他們從事工作該周內所賺取收入的首 5 鎊(63 港元)，夫婦可保留 10 鎊(126 港元)；單親家長、殘疾者及從事特殊職業的人可保留 15 鎊(189 港元)。

表 2 —— 以收入為本的求職者津貼金額

以收入為本求職者津貼	以收入為本的求職者津貼金額
單身者	
18 歲以下	30.95 鎊(390 港元)
18 至 24 歲	40.7 鎊(513 港元)
25 或以上	51.4 鎊(648 港元)
夫婦	
兩人未滿 18 歲	30.95 鎊(390 港元)
其中一人未滿 18 歲，另一人介乎 18 至 24 歲	40.7 鎊(513 港元)
其中一人未滿 18 歲，另一人 25 歲或以上	51.4 鎊(648 港元)
夫婦兩人均年滿 18 歲或以上	80.65 鎊(1,016 港元)
受供養子女	
11 歲以下受供養的子女	20.2 鎊(254 港元)
11 至 16 歲受供養的子女	25.9 鎊(326 港元)
16 至 18 歲受供養的子女	30.95 鎊(390 港元)

資料來源：Department of Social Security, *Social Security Benefit Rates*, 1999 年 10 月，第 13 頁。

13.3 失業者如因收入或工作時間增多而不再依賴求職者津貼，可領取一筆過的免稅款項，最高金額可達 1,000 鎊(12,600 港元)。配偶從事兼職(每周最多 24 小時)所得的收入亦可計算在內，以領取就業獎金。如因配偶就業而夫婦不再領取求職者津貼，亦可獲發放再度就業獎金。

13.4 政府將於 2000 年年底評估再度就業獎金在鼓勵人民投身工作、放棄救濟方面的成效(有關在 1998 年 4 月實施的鼓勵計劃的詳情，請參閱附錄 II)。

14. 求職者津貼的的課稅處理方法

14.1 求職者津貼是取代收入損失的失業福利，因而須課稅。年紀老邁或需要供養親人的申領人，可獲多項稅務寬減及豁免。

15. 求職者津貼的管理

15.1 稅務供款局負責管理全國保險的供款及紀錄，而就業服務及福利局則負責透過求職中心，管理及發放求職者福利。因此，求職中心是一個接觸點，向求職者提供有關尋找工作方面的協助及意見、安排求職者應徵、參加培訓及僱傭計劃及申領求職者津貼。

16. 處罰條文

16.1 1995 年的《求職者法令》訂明違犯規定的刑罰。任何人如作出虛假聲明或提供虛假文件，以領取求職者津貼，可被罰款最高達 5,000 鎊(63,000 港元)，或被監禁最長達 3 個月，或同時被判處上述兩項刑罰。

16.2 任何人如不能按要求回答問題或提供文件，可被罰款最高達 1,000 鎊(12,600 港元)。任何人如被裁定觸犯上述罪行，在持續違法期間，每日可被罰款最高達 40 鎊(504 港元)。

第 4 部 —— 社會保障制度

17. 社會保障制度的概覽

17.1 英國政府提供多項社會保障計劃，確保有經濟需要的人能維持基本生活，在他們收入不穩定期間(包括在失業期間)，向他們提供收入，並向家庭提供援助。

17.2 在英國，最重要的社會保障計劃是收入援助，其目的是向淨收入低於設定最低水平的人提供經濟援助。此外，尚有其他一些救濟性質的福利，包括在職家庭稅收抵免、房屋福利、市議會稅項福利及寬減優惠等，申請人需接受經濟狀況審查才能領取該等福利。

18. 收入援助

收入援助的保障範圍

18.1 收入援助是發放予一些 16 歲或以上的人，當局並無規定他們須即時工作，而他們的收入及儲蓄亦低於某個設定水平。這些人包括單親家長、領取退休金的人、長期病患者及殘疾者。

符合資格的條件：儲蓄及資產限制

18.2 收入援助計劃設定申領人可曾擁有及繼續擁有的最高資產限額。任何人如擁有超過 8,000 鎊(100,800 港元)的儲蓄，便不符合資格領取收入援助福利；如擁有介乎 3,000 鎊(37,800 港元)至 8,000 鎊(100,800 港元)的儲蓄，可領取的金額便會相應遞減。長期在安老院或護理安老院居住的人，如擁有超過 16,000 鎊(201,600 港元)的儲蓄，便不符合資格領取福利；如他們擁有介乎 10,000 鎊(126,000 港元)至 16,000 鎊(201,600 港元)的儲蓄，可領取的金額便會相應遞減。

收入援助發放的福利金額

18.3 收入援助包括下述款額：一筆按年齡及申領人是否單身及屬單親家長而發放的個人津貼；按受供養子女年齡而發放的津貼，以及額外的福利(詳情請參閱列表 3)。申領人可領取的收入援助金額會因其收入及社會保障福利而遞減。

18.4 現時每周發放的收入援助金額，由 16 至 17 歲以下單身者每所得的 30.95 鎊(390 港元)，至 18 歲或以上夫婦所得的 80.65 鎊(1,016 港元)不等。每名受供養子女可領取的金額視乎其年齡而定。

表 3 —— 收入援助金額

收入援助	收入援助金額
單身者	
16 至 17 歲	30.95 鎊(390 港元)
18 至 24 歲	40.7 鎊(513 港元)
25 歲或以上	51.4 鎊(648 港元)
夫婦	
兩人均未滿 18 歲	30.95 鎊(390 港元)
其中一人未滿 18 歲，另一人介乎 18 至 24 歲	40.7 鎊(513 港元)
其中一人未滿 18 歲，另一人年滿 25 歲或以上	51.4 鎊(648 港元)
兩人均在 18 歲或以上	80.65 鎊(1,016 港元)
單親家長父母	
16 至 17 歲	30.95 鎊(390 港元)
18 歲或以上	51.4 鎊(648 港元)
受供養子女	
11 歲以下受供養的子女	20.2 鎊(254 港元)
11 至 16 歲受供養的子女	25.9 鎊(326 港元)
16 歲以上受供養的子女	30.95 鎊(390 港元)
額外福利	
殘疾兒童	21.9 鎊(276 港元)
嚴重殘疾者 —— 發給每名合資格的成人	39.75 鎊(501 港元)

資料來源：Department of Social Security, *Social Security Benefit Rates*, 1999 年，第 9 頁。

領取收入援助的期限

18.5 只要申領人的收入低於所規定的金額及符合領取援助的條件，便可一直領取收入援助。

領取收入援助的受助人數

18.6 截至 1998 年年底，約有 410 萬人領取收入援助，而英國總人口約為 5 930 萬人。換言之，領取收入援助的人約為總人口的 6.9%。

19. 在職家庭稅收抵免

領取在職家庭稅收抵免的資格

19.1 在職家庭稅收抵免¹⁰屬於免稅福利，發放予育有子女的低收入在職家庭。夫婦或單親家長均可申領這項福利，但其中一位家長每周最少須工作 16 小時。

在職家庭稅收抵免提供的稅收抵免額

19.2 稅收抵免額的金額取決於多項因素，包括家庭每周收入淨額、子女數目及其年齡、某些託兒服務的已付開支額，以及家長的工作時數。

19.3 在職家庭每周的收入淨額如不足 81 英鎊（即港幣 1,020 元），即可領取在職家庭稅收抵免的最高限額（包括成人稅收抵免額、按子女年齡計算的稅收抵免額，再加其中一位家長每周工作時數達 30 小時所得的額外稅收抵免額）。家庭的每周收入如超過 81 英鎊（即 1,020 港元），每超出 1 英鎊（即港幣 12.6 元），須從最高限額中扣除 55 便士（即港幣 7 元）（以往的家庭優惠計劃則扣除 70%）。在職家庭稅收抵免計劃設定較高的收入限額，以期提高國民的工作意欲，鼓勵他們投身工作及繼續就業。

19.4 與此同時，當局亦新設一項託兒服務稅收抵免額，納入在職家庭稅收抵免的範圍內，以協助支付託兒服務的開支。稅收抵免額可達致合資格申領的託兒服務開支的 70%。育有 1 名子女的家庭每周最高可獲 100 英鎊（即港幣 1,260 元），育有兩名或以上子女的家庭每周最高可獲 150 英鎊（即港幣 1,890 元）。

¹⁰ 政府於 1999 年 10 月推出在職家庭稅收抵免，以取代原有的家庭優惠計劃。在 1998 至 99 財政年度，家庭優惠計劃的受助人達 831 000 人。

20. 房屋福利

領取房屋福利的資格

20.1 房屋福利屬於一項與收入相關的福利，旨在協助低收入的人支付租住房屋的開支。房屋福利計劃設定資產限額，若某人的資產金額不超過 16,000 英鎊(即港幣 201,600 元)，仍符合資格申領房屋福利。

20.2 25 歲以下的非單親家長的單身者，如租住私人樓宇，可享有的房屋福利金額，將以區內無獨立設備(即共用廚房及洗手間設施)的單人房間的平均租金為上限。是項規定旨避免受助人不願工作。

房屋福利金額的釐訂

20.3 房屋福利最高可達租金的全數，視乎申領人的收入、儲蓄金額及租金等因素而定。

20.4 大部分私人樓宇租戶所享有的房屋福利，是參考區內房間數目相等的單位的普遍租金而釐訂。此舉旨在確保租住私人樓宇的受助人在開始租賃樓宇時，即著意選擇更物有所值的住所。

領取房屋福利的受助人數

20.5 在 1998 至 1999 財政年度，約有 450 萬人(佔人口的 7.5%)領取房屋福利。

21. 市議會稅項福利

領取市議會稅項福利的資格

21.1 市議會稅項是一項住宅物業的徵稅。每間物業按其產本值隸屬 8 個估值級別的其中一個級別。市議會稅項是英國地方當局的主要收入來源。

21.2 市議會稅項福利旨在協助國民支付市議會稅項。該項計劃的資助對象為那些申領收入援助、以收入為本的求職津貼的人，以及其他低收入的一群。

市議會稅項福利額的釐訂

21.3 市議會稅項福利額視乎申領人的收入及儲蓄金額而定，最高可獲全數退回。

22. 寬減優惠

22.1 失業者及低收入者或可享有其他福利，包括豁免支付醫療服務費用、資助眼鏡開支費用、提供法律援助及供應校內免費膳食等。低收入的一群更可獲額外援助，以支付燃料費用。

22.2 失業者通常可享有減費優惠，例如成人教育課程及各類展覽的入場費等；領取退休金的人通常可減付交通費。

23. 社會保障福利的課稅處理方法

23.1 社會保障福利無須課稅。

24. 社會保障福利制度的管理

24.1 英國大部分社會保障福利(包括收入援助、在職家庭稅收抵免及各項寬減優惠)的管理工作均由社會福利保障部轄下的福利機關負責。

24.2 房屋福利及市議會稅項福利則由地方當局管理。

附錄 I

**英國在通過《全國保險法令》前
協助失業者的經驗**

A.1 原先的失業保險法例(即《全國保險法令》)在 1911 年獲得通過。在通過該法例之前的 75 年左右，當局按 1834 年生效的《貧民法例》處理大部分失業工人的問題。該制度分地區運作，將失業工人分成兩類，即有能力工作的貧困者及沒有能力工作的人。有能力工作的人“不太符合資格”領取援助，他們須接受“工場考驗”。如申請援助的工人有能力工作卻不工作，他們便須接受在條件苛刻的工場工作。十九世紀末，城市工業化造成的貧困現象日益嚴重，《貧民法例》的苛嚴規定，顯然未能解決失業問題。

A.2 志願慈善機構嘗試向工人提供在工場以外地方工作的其他選擇，但礙於失業問題不斷惡化，該等機構實無法應付。另一方面，一些工會亦設立失業福利基金，但卻只能照顧龐大勞動人口中的一小部分工人。九十年代初期，社會主義者及工人運動針對失業問題，引發社會動盪。當時的社會評論家及改革派羣起挑戰《貧民法例》制度的基本理念，即有能力工作的失業者因力有不逮，以致境況貧困，他們應對此承擔所有責任。反對這理念的聲音日漸壯大，他們認為失業工人是工業及社會發展不完善的受害者，因此提供援助的責任應由工業及社會肩負。

A.3 英國在 1906 年成立皇家委員會，負責檢討《貧民法例》。經過 3 年的檢討工作，研究《貧民法例》的皇家委員會建議進行改革，促請當局提供以職業培訓為本的教育，設立公共勞工(就業)交換制度，以及推擴工業就業。委員會促請當局設立公共援助計劃，協助無法尋找工作失業者。委員會亦建議設立數類失業保險，特別照顧非技術勞工及沒加入任何組織的勞工。

A.4 皇家委員會提出的多項建議後來制訂成法律予以推行。英國在 1909 年推出公共勞工交換制度。政府在 1911 年實施《全國保險法令》，當中包括首項全民強制投購的失業保險計劃，其中包括疾病保險。

附錄 II

投身工作、放棄救濟計劃

A. 背景資料

A.1 政府推行的“投身工作、放棄救濟計劃”包括一系列措施，旨在解決青年失業及長期失業的問題，提高他們的就業能力、培訓技能，推動救濟金受助人重投工作行列。是項計劃的資金來自私營公用事業就超額盈利繳納的意外收益稅項¹¹。

A.2 政府計劃投入約 52 億英鎊於“投身工作、放棄救濟計劃”，以推行多項“新措施”，包括：

- 25 億 9,000 萬英鎊用於失業青年；
- 4 億 8,000 萬英鎊用於長期失業者；
- 1 億 9,000 萬英鎊用於單親家長；
- 13 億英鎊用於學校；及
- 2 億 1,000 萬英鎊用於殘疾者。

B. 失業青年

B.1 英國於 1998 年 4 月首度推出專為青年而設的“新措施”。年齡介乎 18 至 24 歲，失業 6 個月以上的青年可透過下列 4 個方案獲得援助：

- 接受工作，提供職位的僱主每周可獲 60 英鎊的工資補助，資助期最長可達 6 個月；
- 接受安排在志願機構工作；
- 接受安排在新設的環境專責小組工作，為期 6 個月；及
- 未具備基本學歷者，可獲安排入讀全日制的教育及培訓課程，最長可達 1 年。

¹¹ 意外收益稅項是私營化公用事業公司就其超額盈利所繳納的一筆過稅項，分別在 1997 年及 1998 年分兩期繳付。該項稅收用以資助政府推行“投身工作、放棄救濟計劃”。當局根據公司設立時的價值與公司私營化後 4 年內所賺取的盈利計算所得的價值的差額，徵收該差額的 23% 為稅項。意外收益稅項預期可得 52 億英鎊。

B.2 上述各項方案均包括培訓安排。每名參與計劃的青年均須先行通過“求職培訓”期，聽取有關他們職業前途的意見及接受深入輔導，以助求職；青年更須接受訓練，學習就業社會中所需的技能。截至 1998 年 10 月，共有逾 16 萬青年人曾經參加計劃，其中超過 3 萬人已投身工作。參加提供職位方案的僱主超過 9 000 名。當局預期計劃可令超過 25 萬人受助。

C. 長期失業

C.1 政府在 1998 年 6 月起為長期失業者訂定“新措施”，如僱主聘用已失業兩年或以上的人，即可獲得每周 75 英鎊的資助，為期 6 個月。由 1998 年 11 月起，當局推出一系列試驗計劃，為 25 歲或以上的長期失業者提供逾 9 萬個就業機會，有關安排與為失業青年而設的“新措施”方案相若，同樣設有“求職訓練”期，為失業者提供深入輔導，協助他們求職及做好就業準備。

D. 其他組別

D.1 為單親家長而設的“新措施”，向最年幼子女已超過 5 歲的單親家長提供求職援助、意見及培訓。由 1998 年 10 月起，是項服務擴展至申領收入援助的所有單親家長。

D.2 在 1998 年 3 月的預算案中，當局公布推出配偶失業的“新措施”，使他們在重投工作的過程中可選擇所需的援助方案。

資料來源：國家統計辦事處，英國 1999 年，第 155 至 156 頁。

參考資料

1. Atkinson, *Incomes and the Welfare State*, Cambridge University Press, 1997.
2. Atkinson, *Poverty and Social Security*, Harvester Wheatsheaf, 1989.
3. Bolderson and Mabbett, *Social Policy and Social Security in Australia, Britain and the United States*, Academic Publishing Group, 1991.
4. Bottomley, McKay and Walker, *Unemployment and Jobseeking*, Department of Social Security Research Report No. 62, 1997.
5. Census and Statistics Department, *Hong Kong Monthly Digest of Statistics*, February 2000.
6. Central Office of Information, *Britain 1996*, The Stationery Office, 1996.
7. Clasen, *Social Insurance in Europe*, The Policy Press, 1997.
8. Claser, *Paying the Jobless*, Ashgate Publishing Limited, 1994.
9. *Jobseekers Act 1995*, Stationery Office, 1995.
10. McKay, Walker and Youngs, *Unemployment and Jobseeking before Jobseeker's Allowance*, Department of Social Security Research Report No. 73, 1997.
11. McLaughlin, Millar and Cooke, *Work and Welfare Benefits*, Avebury, 1989.
12. Office for National Statistics, *Britain 1997*, The Stationery Office, 1997.
13. Office for National Statistics, *Britain 1998*, The Stationery Office, 1998.
14. Office for National Statistics, *Britain 1999*, The Stationery Office, 1999.
15. Organization for Economic Co-operation and Development, *The Battle Against Exclusion: Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*, 1998.
16. Secretary of State of Social Security, *Opportunity for All: Tackling Poverty and Social Exclusion*, September 1999.
17. Trickey, Kellard, Walker, Ashworth and Smith, *Unemployment and Jobseeking: Two Years on*, Department of Social Security Research Report No. 87. 1998
18. United Kingdom Department for Education and Employment, *A New Contract for Welfare: The Gateway to Work*, October 1998.

-
19. United Kingdom Department for Education and Employment, *A New Contract for Welfare: Safeguarding Social Security*, March 1999.
 20. United Kingdom Department of Social Security, *A Guide to Benefits*, April 1999.
 21. United Kingdom Department of Social Security, *A Guide to Income Support*, October 1998.
 22. United Kingdom Department of Social Security, *Financial Help If You Are Looking for Work*, October 1999.
 23. United Kingdom Department of Social Security, *Financial Help If You Are Working or Doing Voluntary Work*, October 1999.
 24. United Kingdom Department of Social Security, *Need Help: Starting Work or Getting Back to Work?*, Oct 1999.
 25. United Kingdom Department of Social Security, *Social Security Benefit Rates*, October 1999.
 26. United Kingdom Department of Social Security, *The Changing Welfare State*, 1999.
 27. United States Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World*, 1999.