RP16/99-00

與失業有關的福利制度：美國的情況

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***
失業保險制度的發展 *3*
失業保險制度的目標 *4*

第 3 部 —— 州立失業保險制度的規定 ***5***
保障範圍 *5*
領取失業保險金的資格規定 *6*
符合領取失業保險金資格的工資水平及工作規定 *6*
失業保險金的其他規定：有關取消領取資格的規定 *7*
等待期 *7*
失業保險金的種類和數額 *8*
每周發放的失業保險金金額 *8*
失業保險金的上限和下限 *8*
失業保險金的發放期限 *10*
延展失業保險制度 *10*
州政府實施延展失業保險制度的機制 *10*
可選擇以其他情況作為實施延展失業保險制度的機制 *11*
失業保險金的課稅問題 *11*

第 4 部 —— 失業保險制度的融資 ***12***
融資安排 *12*
僱傭往績評級制 *12*

第 5 部 —— 失業保險制度的管理 ***14***
管理 *14*
上訴渠道 *14*
罰則 *15*

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。

第 6 部 —— 分析 *16*
失業保險金是否足夠 *16*
替代率 *16*
失業保險金及如何鼓勵失業工人積極求職 *16*
覆檢失業保險制度 *18*

第 7 部 —— 公共援助計劃 *20*
基本特點 *20*
為貧戶提供臨時援助 *20*
為貧戶提供臨時援助的計劃的基本特點 *20*
領取資格 *21*
經濟狀況調查 *21*
福利水平 *21*
領取期限 *21*
課稅處理方法 *21*
融資方法 *22*
糧食券計劃 *22*
領取資格 *22*
福利水平 *22*
課稅處理方法 *22*
融資方法 *23*
管理事宜 *23*
房屋福利 *23*
公營房屋 *23*
租金券計劃 *24*
一般濟助 *25*
領取資格 *25*
福利水平 *25*
課稅處理方法 *25*
融資方法 *25*
管理事宜 *25*
入息稅項優惠 *26*
領取資格 *26*
福利水平 *26*
管理事宜 *26*

附錄 *27*

參考資料 *30*

鳴謝

資料研究及圖書館服務部在撰寫本研究部告期間，承蒙各界人士鼎力協助，謹此致謝。本部特別向美國勞工部、加利福尼亞州就業發展部及紐約州勞工部表示謝忱，這些部門提供寶貴資料供研究員參考。

研究摘要

1. 美國於 1935 年透過制定《社會安全法令》，設立了由聯邦政府和州政府共同管理的失業保險制度。《社會安全法令》透過稅項優惠的方式鼓勵各州和地區制定失業保險法例。到了 1937 年，所有州和地區都各自實施了本身的失業保險制度。

2. 聯邦政府強調，失業保險制度能夠同時實踐基本目標與第二重目標。基本目標旨在於工人非自願失業的短暫期間內，為其提供金錢援助，並藉這個制度令失業工人有充裕時間尋找適合的工作。第二重目標在於發揮穩定經濟體系的作用，並改善勞工資源的運用及分配情況。

3. 大部分的私營機構、州政府和地方政府，以及非牟利團體都已納入州立失業保險制度的保障範圍。不過，大部分的州政府並沒有將自僱者、為親友工作的人、為醫院病人提供服務的人，以及一些季節性的營地工作人員等納入失業保險制度的保障範圍。在 1998 年年底，約有 1 億 2 350 萬名工人(即就業人口的 86.7%)獲得州立失業保險制度的保障。

4. 在美國，領取失業保險金是失業工人的權利，只要失業工人能夠證明其曾經從事法例所保障的工作達到一定的時間，並／或曾從中賺取一定的收入，便足以證明有關失業工人在失業前一直是工作人口的一份子，這樣，該名失業工人便可獲發放失業保險金而無須進行任何資產審查。

5. 失業保險金的金額約為工人失業前收入的五成，同時亦設有金額下限和上限。此等安排與有關的國際勞工組織公約的規定相符。失業保險金屬應課稅收入。

6. 失業保險金的發放期限定為一年內不得領取保險金超過 26 個星期。待一星期的等待期結束後，才會發放失業保險金予失業者。此等安排與有關的國際勞工組織公約的規定相符。聯邦政府和州政府為那些在高失業率期間失業，同時又取盡了州立常規失業福利制度下各項福利的工人，訂立了一個延展失業保險計劃。

7. 在美國，除阿拉斯加州、新澤西州及賓夕法尼亞州外，州立失業保險計劃的經費均來自僱主就僱員工資所繳納的薪俸稅。各州將所收訖的薪俸稅存入其聯邦失業信託基金帳戶，並從中提取款項，以支付其失業保險金開支及支付一半的延展失業保險金開支。

8. 薪俸稅的標準稅率定為 6.2%，以這些稅款作為州立失業保險制度的經費。不過，僱主所繳納的薪俸稅實額視乎其過住的僱傭情況是否穩定而定；而衡量僱傭情況是否穩定的方法，就是以失業保險信託基金向其前僱員支付失業保險金的成本來衡量。所有州均採用這個名為僱傭往績評級制的制度。

9. 有關失業保險計劃的管理工作方面，聯邦政府的職能主要由勞工部轄下的就業及培訓局負責執行。財政部負責收集薪俸稅，並管理失業保險信託基金。每個州負責執行本身的失業保險法例。各州會備存本身的紀錄、收集薪俸稅、決定領取失業保險金的資格、處理保險金的申請，以及支付失業保險金。

10. 倘失業者取盡了失業保險金後仍然失業，即可根據各項公共援助計劃獲得援助。有一點值得注意，就是美國並無任何失業援助計劃。

11. 聯邦政府及州政府推行多項公共援助計劃，例如為貧戶提供臨時援助的計劃、糧食券計劃、房屋福利、一般濟助及入息稅項優惠，藉以為有需要的人提供各種不同的社會福利救濟。申請人的入息和資產必須低於官方所定的標準，方符合資格根據這些計劃獲得援助。上述各項社會福利救濟通常都是由政府的一般收入撥款支付。

與失業有關的福利制度：
美國的情況

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 本報告概述美國設立及執行與失業有關的福利制度的經驗。本部選取美國進行研究，是由於美國在推行與失業有關的福利制度方面歷史悠久。雖然美國是國際勞工組織的會員國，但並沒有批准該組織三條有關失業福利制度的公約，即(i) *1934 年《向非自願失業者發放福利或津貼公約》(第 44 號)*；(ii) *1952 年《社會保障(最低標準)公約》(第 102 號)*；以及(iii) *1988 年《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。除參考立法會圖書館現存的資料外，本部亦曾向外借取參考資料。此外，本部又去信美國勞工部、加利福尼亞州就業發展部及紐約州勞工部索取所需的資料。本研究報告根據自上述來源取得的資料撰寫。

3.2 本報告在換算美元為港元時所採用的匯率為 1 美元兌 7.745 港元。[1]鑒於港元與美元掛鈎，港元與美元的匯率一向保持穩定。

[1] 政府統計處，*《香港統計月刊》*，1999 年 9 月，第 111 頁。

第 2 部 —— 失業保險制度的歷史發展

4. 失業保險制度的發展

4.1 美國的失業保險制度，於 1935 年透過訂立的《社會安全法令》[2]設立。這制度由聯邦政府和州政府共同管理，而並非一個完全由聯邦政府中央管理的保險制度，因為一個完全由聯邦政府管理的制度可能會於憲法不合。此外，由於各州對福利水平、融資方法和管理策略等都有不同看法，由各州自行按照本州情況制定切合其需要的失業保險制度，相信是最理想的做法。同時，由各州自行管理其失業保險制度，亦較由聯邦政府中央管理更加切實可行。

4.2 《社會安全法令》透過稅項優惠的方式鼓勵各州制定失業保險法例。所有在一個曆年內僱用 8 名或以上工人滿 20 個星期或以上的僱主，均須就其所付薪金繳付一個劃一比率的全國性稅項。倘某一個州訂定了失業保險制度，該州的政府可以留回僱主所繳納的薪俸稅的九成作為州稅，而該九成稅款將會記入由聯邦財政部管理的失業保險信託基金。剩餘一成的薪俸稅稅款則會繳付予聯邦政府，作為聯邦政府及州立失業保險制度的日常行政費用。

4.3 即使有關僱主所在的州並沒有訂立失業保險制度，該名僱主也不會較其他州的僱主享有較強的競爭優勢，因為即使有關僱主所在的州並沒有訂立失業保險法例，該名僱主仍須繳付聯邦薪俸稅。此外，他們的僱員也不合資格領取失業保險金。因此，該項法令提供了強而有力的財務誘因，鼓勵各州訂立市民普遍接納的失業保險法例。到了 1937 年，所有州和地區都各自通過了本身的失業保險法例。《社會安全法令》適用於美國所有 50 個州、哥倫比亞區、波多黎各及美屬維爾京群島。除其中 3 個州(阿拉斯加州、新澤西州及賓夕法尼亞州)外，所有僱員均無須向失業保險制度供款。

[2] 在制定《社會安全法令》之前，失業工人可以取得的援助相當有限。部分州設立了援濟計劃，為貧苦大眾提供援助。然而，受助人卻必須出外工作或參與其他公共服務，方可獲得援助。私營慈善團體也在協助貧苦大眾方面有所貢獻，但由於這些慈善團體的財政資源有限，故此這些團體不會長期為失業者提供救濟金。有些工會團體也會提供一些短期協助，但受惠人數卻較少。少數商營機構自行設立私營的失業保障計劃，但由於融資問題及三十年代的經濟衰退導致嚴重失業問題，令這類私營的失業保障計劃難以提供廣泛的援助。1932 年，威斯康新州開創先河，訂立美國第一項失業保險法，成為 1935 年《社會安全法令》內有關失業保險條文的先驅。

4.4 聯邦法例規定，如僱主要獲得聯邦稅項優惠，而州政府又希望獲得聯邦政府批撥管理撥款，州立的失業保險制度就必須符合若干規定。訂立這些規定的目的，是要確保某一個州所訂定的失業保險制度以公平的方式管理，而且財政狀況穩健。

4.5 其中一項這類規定，是訂明根據州立法例徵收的所有稅款，均必須存入財政部的失業信託基金。該基金會以整體形式投資，但會為每州設立獨立的帳戶，以便記入存款及投資收益。州政府可以隨時從信託基金的帳戶提取款項，但只可用以發放失業保險金。換而言之，失業保險金完全是透過一個公營基金發放。(有關的聯邦規定，請參閱附錄 I。)

4.6 除聯邦規定外，每個州對其失業保險法例的內容和發展亦責無旁貸。每個州須決定本身的保險金金額及其領取期限、薪俸稅的稅率、領取失業保險金的資格規定、以及取消領取資格的規定等。各州亦直接管理各相關制度 —— 徵收稅款、備存工資紀錄、接受保險金申請，訂定領取保險金的資格，以及支付失業保險金予失業工人。

5. 失業保險制度的目標

5.1 在推行失業保險制度的悠長歷史當中，聯邦政府曾經成立多個不同的委員會，負責檢討失業保險制度，並就如何改革這個制度提出建議。1969 年，"失業保險目標檢討委員會"發表題為《失業與收入保障：七十年代的目標》的報告書，討論失業保險制度的基本目標與第二重目標。[3]

5.2 委員會在報告書內強調，失業保險制度能夠同時實踐基本目標與第二重目標。失業保險制度的基本目標，就是在工人非自願失業的一段短暫期間內，為其提供金錢援助，並藉這個制度令失業工人有充裕時間尋找適合的工作。失業保險制度的第二重目標是，在經濟衰退時，發揮穩定經濟體系的作用，並幫助失業工人有時間尋找其所擅長的工作，擔任與其工作能力和以往工作經驗脗合的工作崗位，以改善勞工資源的運用及分配情況。

[3] 失業保險目標檢討委員會，*《失業保險目標檢討委員會報告書：失業與收入保障：七十年代的目標》*，1969 年。

第 3 部 —— 州立失業保險制度的規定

6. 保障範圍

6.1 納入各個州立失業保險制度保障範圍的人數在九十年代有所增加。在 1998 年年底，約有 1 億 2 350 萬名工人(即積極就業人口的 86.7%[4]）獲得失業保險制度的保障；相對而言，在 1992 年，只有 1 億 800 萬名工人獲得失業保險保障。

6.2 失業保險制度原有的保障範圍主要只包括在私營工商機構工作的工人。到了七十年代，聯邦政府修訂了聯邦失業保險法例，大大增加了州立失業保險制度所涵蓋的工人數目，亦擴大了可以獲得保障的工人類別。

6.3 私營機構、州政府和地方政府，以及非牟利團體的僱員，現時都已納入失業保險的保障範圍。任何從事工商業的私營機構僱主，如在現行或之前的一個曆年內聘用一名或超過一名僱員滿 20 個星期，或在現行或之前的一個曆年內的任何一個曆季內向僱員支付的薪金為 1,500 美元(11,617 港元)或以上，即受失業保險法例的規限。

6.4 根據特別聯邦法例，聯邦文職僱員及退伍軍人均在失業保險制度的保障範圍內。他們的失業保險金由聯邦基金撥款發放，但由州政府負責管理，並按照州立法例的規定發放。

6.5 至於家庭傭工方面，如其僱主在任何一個曆季內向其支付的薪金為 1,000 美元(7,745 港元)或以上，有關家庭傭工即獲列入有關法例的保障範圍。此外，在農場工作的務農工人方面，如其一季的薪金為 20,000 美元(154,900 港元)，或在一年內聘用 10 名或以上僱員滿 20 個星期，即獲列入有關法例的保障範圍。

6.6 不過，對於聯邦法例並無涵蓋的若干類工作，各州可以不包括某些行業如自僱者、為親友工作的人、為醫院病人提供服務的人，以及一些季節性的營地工作人員等在內。這個做法與有關的國際勞工組織公約的規定相符。

[4] 截至 1998 年年底，工作人口總數為 1 億 4 130 萬人，而總失業人數則為 590 萬人。換而言之，失業率為 4.2%。

7. 領取失業保險金的資格規定

7.1 在美國，至於其僱主有向州立失業基金供款的工人、聯邦文職僱員及退伍軍人，如果他們在非自願的情況下失業、有工作能力、可以隨時就職、正在積極求職，以及符合有關州立法例所羅列的各項資格準則，便符合資格領取失業保險金。這個做法與有關的國際勞工組織公約的規定相符。如有工人符合這些資格條件，但被發現其失業其實是因本身的過錯而導致，則有關工人仍有可能不獲發放失業保險金。有關個別州為失業保險金所訂定的資格規定及與之相關的資料，可向地方就業辦事處查詢。

符合領取失業保險金資格的工資水平及工作規定

7.2 一名工人到底是否有權獲取失業保險金，乃按照該名工人在失業前的一段參考期內，曾經受僱於失業保險法例所涵蓋的工作崗位多久而定；該段參考期稱為"基數期限"。在美國大部分州，"基數期限"為申請人提出失業保險金申請之前的 5 個完整曆季的頭 4 季。此外，大部分州都要求申請人須在"基數期限"內曾經受僱最少滿兩個曆季。這項規定與有關的國際勞工組織公約的規定相符。

7.3 所有州都規定失業工人必須在"基數期限"內曾經賺取指定數額的收入，才可以領取失業福利金。值得注意的是美國現有每周最低及最高保險金金額，每周最高保險金金額乘以可以領取失業保險金的最長期限，就是失業工人可以領取的最高保險金金額。

7.4 須於"基數期限"內賺取的工資額的計算方法主要有兩個：

1. 每周保險金金額或最高季度工資的倍數：大部分州計算收入規定的方法，是以每周保險金金額的某一倍數(通常為 30 倍)為準，或將之定為最高季度工資的某一倍數[5](通常為 1.5 倍)。舉例而言，如每周保險金金額為 150 美元(1,162 港元)，則該名工人符合領取失業保險金資格的工資水平為 4,500 美元(34,853 港元)。如採用最高季度工資計算，該名工人須於"基數期限"內曾經賺取該"基數期限"內的最高季度工資的 1.5 倍。
2. 採用劃一工資水平決定是否符合領取失業保險金的資格：部分州則指明失業工人須在"基數期限"內賺取某一劃一的最低收入，數額介乎 1,000 美元(7,745 港元)至 3,000 美元(23,235 港元)之間，才符合資格領取失業保險金。

[5] 最高季度工資指以季度計的最高工資，以反映從事全職工作可以賺取的收入水平。

7.5 如失業工人符合州立法例的規定，該名工人便可以在“符合領取保險金資格的年度”內領取失業保險金。“符合領取保險金資格的年度”通常為期 52 個星期，由失業工人申領失業保險金當天或該星期開始計算。所有州均規定，受助人如在某一“符合領取保險金資格的年度”內領取失業保險金，便不符合資格在隨後一個年度內繼續領取失業保險金，受助人曾經在這段期間受僱則作別論。這個做法與有關的國際勞工組織公約的規定相符。

失業保險金的其他規定：有關取消領取資格的規定

7.6 所有州都規定，申請人必須有工作能力並可隨時就職，方符合資格領取失業保險金；換而言之，申領人必須是勞動人口的一份子，並且完全是由於就業市場的職位空缺不足才會失業。申請人證明本身具有工作意欲的憑證，就是須向州立的公營就業辦事處提出申請並登記求職。大部分州都規定，為符合領取失業保險金的資格，失業工人必須自行積極求職，不能單靠州立就業辦事處的協助。

7.7 大部分州都訂有取消領取資格的規定，限制失業工人只可在某些特定條件下才符合資格領取失業保險金。導致取消領取失業保險金資格的主要原因如下：自願離職、因行為不檢而遭解僱，拒絕擔任合適的工作，以及勞資糾紛。

7.8 在美國，一旦取消受助人領取失業保險金的資格，最低限度也要押後向有關失業工人發放失業保險金的時間。取消領取資格可以只維持某一指定時限，也可以因應情況訂定不同的取消資格時限，甚至可以在有關工人作出導致取消資格行為之後的整段失業期均不發放失業保險金。部分州不但會押後支付失業保險金的時間，更會調低發放予失業者的保險金款額。不過，各州不可以因申領人拒絕以低於以往的聘用條件受聘擔任新工作而不向其發放失業保險金。

等待期

7.9 差不多所有州都將等待期定為一個星期，即申請人必須完全失業一個星期後才開始領取失業保險金。這個做法與有關的國際勞工組織公約的規定相符。在其中 3 個州，如申請人的失業情況維持一段特定時間，又或者僱員在某一特定時間內重投工作行列，有關州政府會補發申領人在等待期內可以獲得的失業保險金。設立等待期的目的，是杜絕申領短期失業保險金的申請、減低失業保險制度的運作成本、減少行政開支，並藉此提供充裕時間以處理保險金的申請。

8. 失業保險金的種類和數額

8.1 在美國，按照所有州立法例，每周保險金金額是受助人因完全失業而可於一個星期內獲得發放的保險金金額，每周保險金金額因應工人以往的工資水平計算，並訂有工資水平的上下限。在 1998 年，約有 800 萬人領取合共 219 億美元(1,696 億港元)的失業保險金，而該年的每周保險金平均金額為 195 美元(1,510 港元)。同期約有 630 萬名僱主向失業保險制度供款合共 222 億美元(1,719 億港元)。

每周發放的失業保險金金額

8.2 各州分別採用不同的方法計算每周失業保險金金額。約有四分之三的州均採用同一方程式計算每周保險金金額：每周發放的失業保險金金額為"基數期限"內的一個或多個季度的薪金的某一比率。最常用以計算每周保險金金額的薪金，為最高薪的一季內的薪金水平，因為該季的薪金最能反映擔任全職工作可得的薪金。在大部分這些州，所有失業保險金均採用同一個比率。6 個州以每年薪金水平的某個百分比來計算每周發放的失業保險金金額。5 個州則直接以最近期的某一時限內的平均每周工資來計算每周發放的失業保險金金額。

8.3 失業保險金的金額約為有關工人失業前收入的五成。這項安排與有關的國際勞工組織公約的規定相符。

失業保險金的上限和下限

每周發放的失業保險金金額上限

8.4 所有州都為每周發放的失業保險金金額設定上下限。有些州把每周發放的失業保險金金額上限設定為某一固定金額，有些州則會靈活地因應受保僱員的周薪自動調整保險金上限的數額。大部分州都採用後者的安排。在這些州，失業保險金的上限定為全州平均周薪的某個百分比，由 50%至 70%不等。倘若採用靈活調整每周保險金金額上限的方法，便無須因應工資水平的轉變而經常修訂法定的劃一每周保險金金額上限水平。為每周保險金金額訂定上限的目的，在於確保失業基金的資金不會流失過速，並避免向某一個別申請人發放過高的保險金。

8.5 在 1998 年，各州及各地區所採用的每周失業保險金金額上限均有所不同，最低者為波多黎各的 133 美元(1,030 港元)，最高者為新澤西州的 390 美元(3,021 港元)。

每周發放的失業保險金金額下限

8.6 大部分州都設有固定的保險金下限金額。各州之所以為每周發放的失業保險金金額設定下限，目的在於減輕行政負擔，避免處理每周保險金金額少於某一合理金額的申請。在 1998 年，每周失業保險金金額下限最低者為夏威夷州的 5 美元(38.7 港元)，最高者為印第安那州的 87 美元(674 港元)。

8.7 在美國，聯邦訂定的最低時薪為 5.15 美元(39.9 港元)。如有人一星期工作 35 小時，其每星期的最低薪金應為 180 美元(1,397 港元)。從中可以見到，每周發放的失業保險金金額下限較一名工人一星期可以賺取的最低工資為低。為每周發放的失業保險金金額訂定下限的目的，並非要將之與聯邦最低工資掛鈎，亦並非為了量化最低收入者的需要。有一點必須注意，就是聯邦政府和州政府都設立了多項公共援助計劃，為貧苦大眾提供福利。如要根據這些援助計劃申領援助，申請人的收入及資產均須低於官方訂定的標準(詳情請參閱第 8 部)。

受供養人津貼

8.8 有 12 個州會就合資格的受供養人發放額外的津貼，包括受助人並非在職的配偶及其年齡在 18 歲以下的子女。不同州就每名受供養人發放的津貼金額有相當大的差別，但一般為每星期 40 美元(310 港元)或以下。在大部分州，每名受供養人獲發劃一的津貼額。

向開工不足工人發放的失業保險金

8.9 各州均有為開工不足的工人提供金額較少的失業保險金。如一名工人在一個星期內擔任兼職工作，而其僱主向其發放的工資或其擔任散工所獲發的工資少於每周保險金金額，該名工人便會被視為開工不足。一般而言，向在一星期內開工不足的工人發放的保險金金額，為每周失業保險金金額與該名工人於該星期內所獲發工資的差額。

9. 失業保險金的發放期限

9.1 除兩個司法管轄區外，所有司法管轄區均將失業保險金的法定發放期限，定為在一個"符合領取保險金資格的年度"內不得領取保險金超過 26 個星期。這個做法與有關的國際勞工組織公約的規定相符。麻薩諸塞州和華盛頓州則以 30 個星期為限。大部分司法管轄區均採用不同的方程式靈活調整可領取失業保險金的期限，這些方程式都是將領取期限與受助人失業之前所賺取的收入數額掛鈎(詳情請參閱第 9.5 段)。有 12 個州向所有失業工人設定劃一的領取失業保險金期限。

9.2 受助人領取失業保險金的平均領取期在九十年代有縮短趨勢。1992 年，失業保險金的平均領取期為 16.2 個星期，但到了 1998 年，這個平均領取期縮短為 14.5 個星期。

9.3 首次申領失業保險金的數字及申領福利金的星期數目亦在九十年代穩定下調。在 1998 年，首次申領失業保險金的個案數目為 1 510 萬宗，而申領保險金的星期數目為 1 億 520 萬個星期。下調趨勢應與美國經濟表現改善有關。

10. 延展失業保險制度

<u>州政府實施延展失業保險制度的機制</u>

10.1 鑒於有些失業工人在七十年代的高失業率期間取盡了州立常規失業福利制度下的失業保險金，故此聯邦政府為協助這些失業工人，便訂立了一個由聯邦及州政府共同管理的延展失業保險計劃。這項常設計劃的經費由聯邦及州立基金平均攤分。

10.2 倘在一段為期 13 個星期的期間內，某一州的受保工人的平均失業率為 5%或以上，而且該失業率較過去兩年同期的失業率高出最少 20%，即可實施延展失業保險制度。假如受保工人失業率為 6%，該州可酌情豁除失業率須較過去兩年同期失業率高 20%的規定，隨即實施延展失業保險制度。這個機制稱為"以受保工人失業率實施延展失業保險制度"的機制。

10.3 延展失業保險制度一經實施，便會維持有效最少 13 個星期。當某個州的延展失業保險期限結束後，向個別工人發放的延展失業保險金也會隨之中斷，即使個別工人所領取的保險金金額少於其可以領取的保險金金額而該名工人仍然失業，其保險金亦會隨即中斷。此外，當某個州的延展失業保險期限結束後，必須在最少 13 個星期後才可以再次實施另一次全州的延展失業保險制度。

10.4 領取延展失業保險金的大部分資格條件都由州立法例所規定(金額與州立失業計劃之下的每周保險金金額相同)。不過，根據聯邦法例，如要申領延展失業保險金，申領人必須曾經從事全職工作滿 20 個星期(或以受保工資計的相應收入數額)。根據延展失業保險制度，取盡了常規失業保險金的工人可以領取延展保險金的期限可延長 50%，最多可延長 13 個星期。不過，常規與延展失業保險金的領取期限合計不得超過 39 個星期。有 9 個州曾經在 1991 年美國經濟情況逆轉時，實施了這個制度。

可選擇以其他情況作為實施延展失業保險制度的機制

10.5 1992 年，聯邦政府修改了常設的延展失業保險計劃，持續為失業者提供更多保障。由 1993 年 3 月起，各個州可以選擇以其他情況作為實施延展失業保險制度的機制，即採用總失業率來實施這個機制，而並非採用受保工人失業率。倘採用總失業率作為實施延展失業保險制度的機制，則某個州如在最近 3 個月內的經季節調整的總失業率超過 6.5%，而該比率又達到之前兩年的其中一年同 3 個月內全州平均總失業率的 110%，便可實施延展失業保險制度。

10.6 倘某個州選擇採用上述準則作為實施延展失業保險計劃的機制，則在某些特定條件之下，其實施延展失業保險制度的最長期限亦可以延長。假如該州的平均總失業率超過 8%，而又符合之前兩年的其中一年同 3 個月內全州平均總失業率的 110%，則延展失業保險制度的最長實施期限可以由 13 個星期延長為 20 個星期。在 1992 年至 1998 年間，曾經有 7 個州採用總失業率的準則來實施延展失業保險制度。

11. 失業保險金的課稅問題

11.1 自 1986 年制定《稅務改革法令》之後，所有失業保險金現時均須課稅。根據在此之前所制定的法例，領取失業保險金的受助人只須就部分保險金繳納聯邦入息稅。

11.2 所有州的失業保險金均按累進稅制課稅。1998 年，在支付予受助人的失業保險金當中，約 18%透過稅項收回。稅率由 5.6% 至 30%不等：倘全年收入少於 10,000 美元(77,450 港元)，稅率為 5.6%；倘全年收入多於 100,000 美元(774,500 港元)，稅率為 30%。

第 4 部 —— 失業保險制度的融資

12. 融資安排

12.1 在美國，除阿拉斯加州、新澤西州及賓夕法尼亞州外，州立失業保險計劃的經費均來自僱主就僱員工資所繳納的薪俸稅。各州將所收訖的薪俸稅存入其聯邦失業信託基金帳戶，並從中提取款項，以支付其失業保險金開支及支付一半的延展失業保險金開支。另外會開立兩個獨立的聯邦帳戶，以支付行政開支及應付延展失業保險金的開支。這兩個帳戶的經費來源均為聯邦薪俸稅。

12.2 自 1985 年 1 月起，所有在失業保險制度保障範圍內的僱主均須供款，款額為每名工人受保年薪的首 7,000 美元(54,215 港元)的 6.2%。鑒於僱主可獲 5.4%的免稅額，實質稅率為應課稅工資的 0.8%。有一點值得注意，就是僱主所繳納的薪俸稅實額視乎其過往的僱傭情況是否穩定而定。在美國，所有司法管轄區均採用一個名為僱傭往績評級制的制度(有關詳情載於下文第 14.4 及 14.6 段)。

12.3 在美國，幾乎所有州都沒有要求僱員就失業保險制度供款，主要理由如下：(i)僱員不應就失業保險制度供款，因為僱員是在迫於無奈的情況下失業；(ii)僱員反對就失業保險制度供款，因為此舉無疑會令他們實際所得收入減少，而且作為消費者的僱員須以較高價錢購物，已經變相承擔了稅務責任；及(iii)倘規定僱員須就失業保險制度供款，工會可能會要求加薪。

<u>僱傭往績評級制</u>

12.4 儘管各州將標準稅率定為應課稅薪俸的 6.2%，但僱主所繳納的稅款實額視乎其過住的僱傭情況是否穩定而定；而衡量僱傭情況是否穩定的方法，就是以基金向僱主的前僱員支付失業保險金的成本和支出來衡量[6]。這個名為僱傭往績評級制的制度，現時所有州均已採用。(參閱附錄 II 有關支持及反對僱傭往績評級制的論據。)

[6] 支出指基金向僱主的前僱員支付失業保險金的金額，而成本是僱主所繳納的稅款。

12.5 向有關僱主的前僱員支付失業保險金的成本越低，即表示該僱主的僱傭往績越穩定。倘過往紀錄顯示某一僱主較其他僱主的僱傭紀錄良好，這樣，該名僱主的薪俸稅稅率便會獲得調低。僱主必須達到聯邦政府及州政府訂明的某些規定，方符合資格獲得僱傭往績評級。第一，大部分州都規定，新僱主必須開業一至三年，方可獲得僱傭往績評級；第二，很多州亦規定，失業信託基金的帳戶結餘額必須達到某一最低款額，才可調低僱主的薪俸稅稅率。這項有關基金償付能力的規定，旨在確保基金的存款足以支付保險金開支。在某些州，其僱傭往績評級良好的僱主的薪俸稅稅率可低至 0.5%，而最高的稅率為 10%(亞利桑那州及田納西州)。

12.6 薪俸稅稅率亦可根據各州的失業信託基金帳戶當時的結餘額作出調整。倘結餘額下降至低於某一指定水平，薪俸稅率便會隨即調高。

第 5 部 —— 失業保險制度的管理

13. 管理

13.1 有關失業保險計劃的管理工作方面，聯邦政府的職能主要由勞工部轄下就業及培訓局的失業保險署負責執行。其工作包括：每年核實各州所推行的失業保險計劃，以確定該等計劃是否符合聯邦規定、為州立機構提供技術上的協助，以及作為統計數據的資訊服務中心。財政部負責收集薪俸稅，並管理失業保險信託基金。

13.2 每個州負責執行本身的失業保險法例。各州會備存本身的紀錄、收集薪俸稅、決定領取失業保險金的資格、處理保險金的申請，以及支付失業保險金。每個州均必須成立一個就業保障機構負責履行上述職能。大部分州都在本身的勞工部之下設立這個就業保障機構。部分州可能會成立獨立部門、管理局或委員會管理此制度。

13.3 州立機構透過地方就業辦事處來處理保險金的申請，並利用就業辦事處提供各項有關就業的資訊，包括提供就業資料，並為申請人轉介工作。失業工人通常會到公營的就業辦事處登記求職，並須在同一辦事處提交每周失業保險金的申請。在大部分情況下，申請人可通過電話或郵遞方式提出申請。倘失業工人擬就某一星期的失業期申領保險金，他必須在該星期起計的 7 日內提交有關該星期的保險金申請，除非有極為充分的理由，否則不得逾期申請。負責管理該計劃的就業保障機構通常會每隔兩星期以支票方式向申請人發放失業保險金。

<u>上訴渠道</u>

13.4 聯邦法例又規定，倘失業工人的保險金申請不獲批准，各州必須確保這些工人享有在公正的審裁處席前獲得公平聆訊的機會。這類行政上訴分兩個層面：先向裁判官或審裁處提出上訴；倘上訴失敗，可再向覆檢委員會上訴。在所有司法管轄區內，申請人可就覆檢委員會所作出的決定向州法院提出上訴。至於申請人提出上訴的時限方面，每州的規定各不相同，由作出失業保險金裁決後的 7 至 30 個曆日不等。

罰則

13.5 任何人為求獲取失業保險金而作出明知是虛假的聲明，即可被處以罰款，罰款額最少為 100 美元(774.5 港元)，最高罰款額為 500 美元(3,873 港元)，或監禁不多於 90 日；亦可同時處以罰款和監禁。

13.6 此外，在某些特定的情況下，各州獲賦權取消申請人領取失業保險金的資格兩至 23 個星期。導致取消領取失業保險金資格的主要原因如下：自願離職、因行為不檢而遭解僱，拒絕擔任合適的工作，以及勞資糾紛。

第 6 部 —— 分析

14. 失業保險金是否足夠

14.1 每周發放的失業保險金金額是否足夠，是其中一個至為重要的問題。每個州均自行釐定每周保險金的金額和發放期限。

14.2 各州雖然並無達成任何具體協議，規定釐定每周發放的失業保險金金額時所須遵照的原則，但各州卻就以下三點達成共識意見：第一，失業保險金的金額應與工人先前的入息掛鈎。第二，發放予個別受助人的保險金金額應設有上限。所有州均有就每周保險金金額設定上限。最後，失業保險計劃實為社會保險計劃，透過假設受助人的需要而推行。換而言之，某一類別的受助人(通常根據先前的入息和工作而劃分)便需要達到某一水平的保險金。

14.3 在決定失業保險金是否足夠時，通常都利用毛替代率(gross replacement rate)(即於某指定期間內每星期的稅前保險金相對於其稅前工資的比例)作為衡量準繩。

<u>替代率</u>

14.4 國際勞工組織建議替代率最少應定為 45%。美國現行的替代率約為 50%(視乎不同州而定)。這個屬於適當比率，應能達致失業保險計劃的推行目的，就是讓失業工人有能力維持失業前的一定收入水平。

15. 失業保險金及如何鼓勵失業工人積極求職

15.1 有人認為，發放失業保險金令受助人不願工作或不願積極尋找工作。反對推行失業保險計劃的人通常都會以這個論據反對推行失業保險計劃。

15.2 研究人員曾經研究，失業保險金對美國的失業水平和失業期是否構成影響。他們研究失業保險制度中各個參數的變化如何影響受保失業期的長短；這些參數包括每周保險金金額、替代率，以及可領取保險金的期限。有一點值得注意，就是沒有任何兩項研究可供作出直接比較，因為各項研究在以下各方面都有所不同：所使用的數據類別、如何界定所測試的假設現象、各個變數的定義、所採用的行為假設，以及所採用的分析方法類別。

15.3 各項研究雖然無法作出直接比較，並且所得結果不一，但各項研究卻不約而同證實了上述假設的互為影響的確存在。舉例而言，Hamermesh[7]在參詳過多項有關失業保險對失業期長短的影響的研究方法和結果後，得出以下結論：

> *"以下是最為合理的估計 —— 倘選擇一個簡單的數字來說明箇中關係的話，當勞工市場的需求緊張時，如毛替代率上升 10%，受保失業期便會增加大約半個星期。這個雖非確實的數字，但卻證實兩者確實存在若干互為影響，證明替代率對失業期的影響必定高於零，但可能少於一個星期。"*

15.4 Katz 和 Meyer[8](1990 年)的研究則發現，失業保險的工資替代率每上升 10%，受保失業期的平均期限便會增加 1.5 個星期。由 Davidson 和 Woodbury[9](1996 年)進行的另一項重要研究發現，"*倘失業保險的工資替代率上升 10%，預計失業保險申請人的失業期便會延長 0.3 至 1.1 個星期*"。

15.5 總括而言，經驗研究結果顯示，倘為領取失業保險金的資格訂定較嚴苛的規則，同時收緊保險金水平，可望將失業保險對受助人工作意欲的影響減至最低。

---

7 Hamermesh，*《失業福利與經濟情況》*，Johns Hopkins University Press，1977 年，第 37 頁。

8 Katz 和 Meyer，"可領取失業福利的期限對失業期的影響"，*《公共經濟論壇》*，1990 年，第 45 至 72 頁。

9 Davidson 和 Woodbury，"失業保險與失業：重新就業獎勵試驗計劃引起的問題"，*《失業補償諮詢委員會：背景資料文件》*，第 3 卷，1996 年。

16. 覆檢失業保險制度

16.1 最近一次覆檢由失業補償諮詢委員會負責進行。該委員會於 1991 年由美國國會成立，負責研究與失業保險政策有關的各項事宜。諮詢委員會曾就失業保險制度進行，並於 1996 年完成最後報告。該委員會就多項事宜提出的建議撮述如下[10]：

1. 將務農工人納入保障範圍：在小型農地工作的務農工人原獲豁免納入失業保險的保障範圍。諮詢委員會建議撤銷這項規定。

2. 失業保險金的金額是否足夠：每個州應繼續在 6 個月內為合資格的工人發放失業保險金，保險金的替代率至少應為 50%。每周保險金的金額上限應定為相等於該州平均周薪的三分之二。

3. 設定失業保險金標準：聯邦政府不應設定任何劃一的標準。反之，聯邦政府應促請各州就領取失業保險的資格採取各適其式的處理方法，但不同的處理方法仍須以達致同一個主要目標為依歸：令低薪、兼職、周期性及季節性工人符合資格領取保險金，並改善他們可以獲得的保險金水平。

4. 領取保險金的資格：部分失業工人礙於所屬州所訂定的"基數期限"而不符合資格申領失業保險金。很多州將"基數期限"定為剛剛過去的 5 個完整曆季的頭 4 季。這些州在審核個別失業工人是否符合資格領取保險金時，不會將失業工人在剛過去的 3 至 6 個月內的工作經驗計算入內。所有州均應採用多一個可行的"基數期限"，倘若將個別工人在現行曆季的工作經驗計算入內，能夠令申請者符合該州所訂定的入息規定的話，便應採用另一個"基數期限"。

5. 實施延展失業保險制度的機制：倘某個州的總失業率超逾 6.5%，便應即時實施延展失業保險制度。

[10] 失業補償諮詢委員會，《*聯邦及各州在失業保險中的定位：向總統及國會提交的報告*》，1996 年。

6. 失業保險金的融資：應鼓勵各州就失業保險制度採取未雨綢繆的資金調配方法，確保個別州的信託基金結餘額於日後遇有經濟衰退時仍足以支付保險金的開支。所謂未雨綢繆的資金調配方法，指各州應改變其固有融資方法，以便於經濟蓬勃時積存儲備，供經濟衰退時提取應急。

7. 確保儲備充足：應鼓勵每個州積存充足儲備，而儲備額須足以支付起碼一年的失業保險金開支。所謂一年保險金開支的數額，以過往曾經支付的失業保險金全年開支的最高數額為準。最高數額指該州於過往 20 個曆年當中，全年保險金開支最高 3 年的平均金額。

8. 提高聯邦應課稅工資的基數：聯邦應課稅工資的基數應提高至 9,000 美元(69,705 港元)。應課稅工資的基數應按就業成本指數每年調整。

9. 管理事宜：主要建議計有為每州設立個別的失業資料數據庫，並配以相應的系統數據；改良各州的就業及工資報告，以及設立全國工資紀錄數據庫。

第 7 部 —— 公共援助計劃

17. 基本特點

17.1 倘失業者取盡了各項失業福利後仍然失業，即可根據各項公共援助計劃獲得援助。有一點值得注意，就是美國並無任何失業援助計劃。各項公共援助計劃適用於所有合資格的個人或家庭，而非特別針對失業者而設。儘管如此，為貧戶提供臨時援助的計劃訂有有關工作的嚴格規定。

17.2 聯邦政府及州政府推行多項公共援助計劃，例如為貧戶提供臨時援助的計劃(簡稱"貧戶援助計劃")、糧食券計劃、房屋福利、一般濟助及入息稅項優惠，藉以為有需要的人提供各種不同的社會福利救濟。申請人的入息和資產必須低於官方所定的限額，方符合資格根據這些計劃獲得援助。這些福利的水平會因應個人或家庭的資產和需要而加以調整。

17.3 上述各項社會福利救濟通常都是由政府的一般收入撥款支付，並不會為某項福利設立特定的稅項。聯邦政府會向各州撥款，以應付各項合辦福利計劃的開支。

18. 為貧戶提供臨時援助

18.1 為貧戶提供臨時援助的計劃(簡稱"貧戶援助計劃")為貧困家庭提供援助和就業機會。貧戶援助計劃於 1996 年設立，取代了之前的"援助須供養子女家庭計劃"[11]、"緊急濟助貧戶計劃"及"就業機會和基本技能計劃"。聯邦政府就該計劃向各州提供撥款。

<u>為貧戶提供臨時援助的計劃的基本特點</u>

18.2 在不違反聯邦政府的總體指引的前提下，各州可自行訂立切合本身需要的貧戶援助計劃，包括訂明該計劃所涵蓋的受助人類別、領取貧戶援助金的資格，以及決定現金援助金的金額。

[11] "援助須供養子女家庭計劃"因應申領家庭的需要、入息、財務資源及成員人數，為貧戶提供現金援助。

領取資格

18.3 有關貧戶援助計劃的法例訂明，有工作能力的成年受助人必須遵從嚴格的工作規定。差不多所有成年受助人均必須於領取援助金滿兩年(或較短時間，視乎所屬州別的規定)後出外工作；否則，州政府將會扣減或終止發放予他們的現金援助。有關州政府可規定家長每星期須工作指定的時數：單親家長須每星期工作 30 小時，而夫婦則須每星期合計工作 70 小時。各州可酌情豁免育有 1 歲以下幼兒的家長，無須遵守有關工作的規定。所指的工作包括受薪工作、在職培訓及職業進修計劃。各州會先行評估受助人所懂得的技能，然後再制訂切合受助人個人需要的計劃，從中確定受助人所需要的教育、培訓及選配就業服務。

18.4 並非在職的成年受助人在領取援助金滿兩個月後，便可能要參與社區服務。此項規定並不適用於育有 6 歲以下子女並無法獲得託兒服務的單親家長。

經濟狀況調查

18.5 各州均會就入息和資產進行經濟狀況調查。就大部分州的情況而言，單身者的財產不得超逾 4,000 美元(30,980 港元)，而夫婦的財產則不得超逾 6,000 美元(46,470 港元)。

福利水平

18.6 按月發放的現金援助金額根據受助家庭的需要和成員人數計算，並且設有上限。各州均會就每個家庭設定需要標準，而大部分州所設定的標準相對偏低。例如：在 1997 年，紐約州將 3 人家庭的需要標準定為每月 535 美元(4,144 港元)，而發放予該等家庭的每月援助金上限則約為 400 美元(3,098 港元)。然而，在計算援助金的每月金額時，受助人的若干收入可獲豁免計算。就大部分州的情況而言，鑒於受助人須支付與工作有關的開支及託兒服務開支，故此會豁免計算申請人入息總額的 20%。

領取期限

18.7 領取貧戶援助金的期限最長為 5 年，但各州可訂定較短的領取期限。

課稅處理方法

18.8 貧戶援助金無須課稅。

融資方法

18.9 聯邦政府根據貧戶援助計劃所取代的各項計劃過往的開支紀錄，向各州提供基本的整筆撥款。此外，各州亦可獲發 3 項額外撥款：(i)向成功減低失業率的州發放獎勵撥款；(ii)向備受高失業率困擾的州提供緊急撥款；及(iii)提供福利工作補助金，以鼓勵受助人自力更生。基本撥款及上述 3 項撥款均設有上限。

19. 糧食券計劃

19.1 糧食券計劃現時的推行模式始於 1964 年，但該計劃其實源自 1939 年所推行的糧食券方案，目的是向貧苦大眾施以援手，協助他們應付生活基本需要。鑒於美國國會於 1974 年規定所有州均必須為低收入住戶提供糧食券，該計劃遂於 1974 年後廣泛在全美推行。

19.2 按照糧食券計劃，受助人每月均會獲發一定數額的換領券，讓他們憑券到食物零售店換領食物，又或以電子福利轉帳方式獲享有關福利。透過電子福利轉帳系統，糧食券持有人可將款項直接由糧食券福利戶口轉帳至零售商店的戶口，以便糧食券的持有人以類似銀行提款卡的膠卡購買糧油雜貨。《1996 年個人責任與工作機會調和法令》規定，所有州均須於 2000 年或之前改為採用電子福利轉帳系統。所有州的糧食券領取資格及分配安排均由各州自行訂定，因應住戶成員人數、收入及資產決定。

領取資格

19.3 住戶所擁有的可計算財務資源(如銀行戶口存款)不得多於 2,000 美元(15,490 港元)，方可根據這項計劃領取糧食券。在計算資產時，不會把某些財務資源(如房地產)計算入內。此外，住戶入息總額必須低於聯邦入息限額。

福利水平

19.4 1998 年，每月約有 2 860 萬人參與糧食券計劃。每人每月平均獲發約值 92 美元(713 港元)的糧食券，而該年發放的福利總額約為 263 億美元(2,037 億港元)。

課稅處理方法

19.5 糧食券福利無須課稅。

融資方法

19.6 聯邦政府以一般收入支付糧食券福利的所有開支，但行政費用則由聯邦和州立社會福利機構分擔。

管理事宜

19.7 糧食券計劃的執行機構為州立福利機構及地方福利辦事處。

20. 房屋福利

20.1 房屋和城市發展部撥款予公營房屋機構，支付有關興建、翻新或收購由公營房屋機構發展的公營房屋的建設成本，藉以令低收入居民得以可負擔的租金獲得棲身之所。[12]

20.2 大部分州所提供的房屋援助分為兩類：

1. 公營房屋：即由房屋署負責管理的廉價房屋。

2. 房屋署向租戶發放租金券，資助他們租住私人房屋。

公營房屋

20.3 公營房屋為合資格的低收入住戶、長者及殘疾者提供租住房屋。房屋和城市發展部負責將聯邦政府提供的撥款分配予各地方公營房屋機構，再由當地的公營房屋機構管理及推行低收入房屋計劃。

[12] 1933 年，《國家工業復甦法令》推動大規模的公共工程計劃，美國首個公營廉租房屋計劃亦落實進行。於 1937 年制定《房屋法令》後，聯邦政府為個人謀福祉而推行的首個聯邦房屋計劃即告開展。1949 年及 1954 年的《房屋法令》帶動五十年代大規模的市區重建計劃，並為貧苦大眾提供大量新建的公營房屋單位。

獲享公營房屋的資格

20.4 公營房屋只供低收入的家庭和個人申請。公營房屋機構根據以下準則決定個人是否符合資格獲享公營房屋：(i)每年入息總額；及(ii)申請人以長者、殘疾者還是家庭的名義申請。

20.5 公營房屋機構採用房屋和城市發展部所訂定的入息限額。房屋和城市發展部將較低入息限額設定為受助人所選擇居住地區的入息中位數的 80%，而極低入息限額則為上述中位數的 50%。鑒於入息限額處處不同，個人即使符合某地的公營房屋機構所訂定的申請資格，亦未必符合另一公營房屋機構所訂定的申請資格。

福利水平

20.6 1998 年，房屋和城市發展部撥出超過 68 億美元(527 億港元)予大約 3 550 個公營房屋機構。這些機構為 150 萬個住戶提供公營房屋和服務。

<u>租金券計劃</u>

20.7 租金券計劃是聯邦政府所推行的計劃，旨在協助低收入住戶、長者及殘疾者租住私人房屋。當租金券持有人物色到合適的單位後，公營房屋機構人員會先往該單位視察，並複查有關租約，然後才與單位業主簽立房屋援助合約。根據該計劃，單位的租金一般不可超逾公營房屋機構所訂定的租金上限。租金券持有人可能須以每月入息的 25%支付租金及各項雜費。

領取資格

20.8 租金券的領取資格由公營房屋機構因應住戶全年入息總額及成員人數訂定。一般而言，住戶入息不得超逾所選擇居住地區的入息中位數的 50%。

福利水平

20.9 1998 年，約有 500 萬個住戶領取租金援助(當中 140 萬個住戶居於公營房屋，其餘的則居於私人單位。)

課稅處理方法

20.10 租金券津貼款額無須課稅。

21. 一般濟助

21.1 一般濟助指由州政府及地方政府提供的援助，以協助那些不符合資格根據其他主要援助計劃領取援助的貧困個人及住戶，以及那些在領取其他援助計劃所發放的福利後仍然無法維持生計的貧困個人及住戶。一般濟助以現金或實物形式發放，包括糧食及租金等援助。

領取資格

21.2 領取資格各州均有不同，甚至在同一州內的不同地區亦會訂有不同的領取資格。

福利水平

21.3 福利水平各州均有不同，甚至在同一州內的不同地區亦不盡相同。與由聯邦政府資助的援助計劃比較，一般濟助金的金額通常較低，領取期限亦較短。1998 年，每人可以領取的福利水平由 150 美元(1,162 港元)至 200 美元(1,550 港元)不等。領取一般濟助的受助人約有 110 萬人。

課稅處理方法

21.4 一般濟助金無須課稅。

融資方法

21.5 一般濟助通常由州政府及地方政府撥款資助，但約有四分之一的州卻單靠地方基金撥款應付這方面的開支。

管理事宜

21.6 一般濟助由州立福利機構或地方機構根據自行訂定的指引管理。

22. 入息稅項優惠

22.1 入息稅項優惠是為低收入工人而設的可發還聯邦入息稅優惠。如合資格的工人尚欠稅款，便可藉該入息稅項優惠抵銷其尚欠的稅款。倘合資格的工人並無尚欠稅款，或其應繳稅款低於其稅項優惠額，該入息稅項優惠便可轉為現款，直接付予該名低收入工人。

領取資格

22.2 有關當局在決定申請人是否符合資格獲得入息稅項優惠並決定其優惠額時，通常按納稅人的入息及其是否育有 19 歲以下的子女決定。

福利水平

22.3 入息稅項優惠視乎納稅人的入息而定。在 1998 年，符合申領入息稅項優惠資格的受助人倘沒有子女，其全年入息必須少於 9,770 美元(75,669 港元)；倘育有一名子女，其全年入息必須少於 25,760 美元(199,511 港元)；倘育有多於一名子女，其全年入息則須少於 29,290 美元(226,851 港元)。至於入息稅項優惠額的上限，倘沒有子女，上限為 332 美元(2,571 港元)；倘育有一名子女，上限為 2,210 美元(17,116 港元)；倘育有多於一名子女，上限則為 3,656 美元(28,316 港元)。

管理事宜

22.4 國內收入署負責徵收聯邦入息稅，故此管理入息稅項優惠的工作亦屬該署的其中一項職能。

附錄 I

州政府須符合以下聯邦規定
方可從聯邦薪俸稅項扣除稅款並獲聯邦發放管理撥款

A.1 所有薪俸稅必須存放於財政部轄下的失業信託基金。該基金雖然會以整體形式投資，但會為每州設立獨立的帳戶，以便記入存款及投資收益。從信託基金帳戶提取的款項必須用以發放失業保險金。

A.2 必須透過公營的就業辦事處或其他認可機關支付失業保險金。

A.3 如果失業者基於以下原因而不接受新工作，州政府不可拒絕向該失業者發放保險金：有關工作的職位空缺是由於勞資糾紛而直接引致；該工作的工資、工時或工作條件遠遜於當地的同類工作。

A.4 任何人如在首個"符合領取保險金資格的年度"開始後並沒有從事列入失業保險保障範圍的工作，則在緊接的第二個年度將不獲發放失業保險金。

A.5 不可純粹因申請人參加核准的培訓計劃而拒絕向其發放失業保險金。

A.6 只可在一個情況下取消受助人全年的工資稅項優惠，或取消某受助人全年可領取失業保險金的資格：該受助人因在工作上行為失當或欺詐而遭解僱，或其收入水平不符合領取保險金的資格。

A.7 政府機構和非牟利團體可就失業信託基金支付予其前僱員的失業保險金向基金償還有關款項，藉以作為支付失業保險金的費用，而無須透過薪俸稅的方式向基金供款。

A.8 不可純粹以僱員懷孕為理由而拒絕向其發放失業保險金。

A.9 失業保險金的金額必須從公營或私營機構發放的退休金中扣除。

A.10 如申請人提出的失業保險金申請不獲批准，該名申請人可透過法院聆訊就有關決定提出上訴。

附錄 II

有關支持及反對僱傭往績評級制的論據

A.1 在美國，所有司法管轄區均採用某類的僱傭往績評級制，即以個別僱主的僱傭往績，作為釐定個別僱主的薪俸稅稅率的基礎。僱傭往績評級制是一個極具爭議性的問題。下文列述支持及反對這概念的不同論據。

B. 支持僱傭往績評級制的論據

穩定僱傭情況

B.1 僱傭往績評級制可鼓勵公司穩定其公司的僱傭情況。假如僱主須承擔解僱員工的成本，則在失業保險制度中實施僱傭往績評級制便可鼓勵部分僱主減少解僱員工。有些公司或會因僱傭往績評級制而盡量減少季節性裁員的行動。

妥善分配失業成本

B.2 由於公司的解僱率越高，其薪俸稅稅率也越高，因此僱傭往績評級制可以妥善分配失業成本。在失業保險制度下，社會大眾認為僱主需要為僱員的失業而負責。如果解僱率偏高的公司無須繳付恰當的失業福利成本，其他公司也就必須一起分擔該等成本。此舉對解僱率偏低的公司有欠公允。

令僱主更關注失業保險制度

B.3 僱傭往績評級制有鼓勵作用，令僱主更為關注失業保險計劃。僱傭往績評級制可能使部分公司更為關注保險金水平及日後制定的失業保險法例。此外，僱主亦會更關注如何防止欺詐保險金的個案，從而提高該計劃的行政效率。

C. 反對僱傭往績評級制的論據

<u>僱主本身也對就業情況無能為力</u>

C.1 大部分失業情況的主因都在於總需求下降、周期性因素，以及經濟出現結構性改變等，但這些因素往往都不在有關公司的控制範圍內。此外，如果有關公司從事一些相對需求較穩定的行業，則即使它們沒有致力穩定其僱員的就業情況，卻仍然可以享有較低的薪俸稅率。因此，有論者指出，當局實不應向那些本身也無法控制其僱傭情況的公司徵收較高的薪俸稅稅率，作為懲罰。

<u>僱主反對增加保險金金額</u>

C.2 部分商號反對增加失業保險金的金額，因為他們所須支付的供款率也會相應調高。很多公司在評估擬議的保險金增幅時，會考慮到保險金增幅對其僱傭往績評級的影響，並會以此游說所在州的立法機關反對增加保險金的金額。

<u>自動造成經濟不穩定的現象</u>

C.3 另一項反對僱傭往績評級制的論據是，這個評級制反會令經濟不穩定的因素增加，原因是在經濟衰退期間，公司支付稅款的能力最為薄弱，但公司在這個時候為失業工人而繳納的薪俸稅款卻反為上升。如此一來，由於公司須繳納的薪俸稅款增加，以致經濟衰退的情況每況愈下。

參考資料

1. Avrutis and Wulff, *How to Maximize Your Unemployment Benefits*, Avery Publishing Group, 1994.

2. Blaustein, Cohen and Haber, *Unemployment Insurance in the United States: The First Half Century*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1993.

3. Bolderson and Mabbett, *Social Policy and Social Security in Australia, Britain and the United States*, Academic Publishing Group, 1991.

4. Census and Statistics Department, *Hong Kong Monthly Digest of Statistics*, September 1999.

5. Franco, *Unemployment Benefits: Legislative Issues in the 106th Congress*, United States Congressional Research Services, November 10, 1999.

6. Kerr, *Unemployment Insurance Financing: Selected Issues*, Economics Division, Library of Parliament (Canada), October 1994.

7. Kingson and Schulz, *Social Security in the 21st Century*, Oxford University Press, 1997.

8. Koit, Social Security Reform: Bills in the 106th Congress, United States Congressional Research Services, April 19, 1999.

9. Portela, *Don't Lose Your Unemployment Benefits*, Council on International and Public Affairs, 1995.

10. Leary and Wandner, *Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997.

11. Rejda, *Social Insurance and Economic Security*, Prentice Hall, 1999.

12. Snower and Guillermo, *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Centre for Economic Policy Research, 1996.

13. State of California, *Employment Development Department, A Guide to Unemployment Insurance Benefits and Employment Services, Employment Development Department*, June 1999.

14. United States Department of Labour, *Unemployment Insurance Performs*, August 1999.

15. United States Social Security Administration, *Social Security Programs in the United States*, Social Security Bulletin, 1993.

16. United States Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World*, 1999.

17. United States Social Security Administration, *Social Welfare Programmes in the United States*, 1998.