

**與失業有關的福利制度：
新加坡的情況**

2000 年 6 月

張惠霖先生

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 —— 新加坡的失業福利制度	3
背景	3
失業福利制度	4
政府的理念	4
為失業者提供的社會援助	4
第 3 部 —— 新加坡的相關福利救濟制度	5
“公共援助計劃”	5
“臨時(短期)財政援助計劃”	6
“租金及公用設施費援助計劃”	6
“醫療基金”	7
其他計劃	7
第 4 部 —— 為失業者提供的其他援助	8
再培養工作技能	8
附錄	9
參考資料	11

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。

鳴謝

資料研究及圖書館服務部在撰寫本研究報告期間，承蒙各界人士鼎力協助，謹此致謝。本部特別向以下人士表示謝忱：新加坡人力部常務次官助理處長 (Assistant Divisional Director for Permanent Secretary) TAN Li San 女士、新加坡社會發展部長阿都拉先生、新加坡總領事陳慶榮先生、嶺南大學政治學及社會學系副教授李經文博士、香港大學社會工作及社會行政學系講座教授周永新，以及新加坡國立大學社會工作及心理學系署理系主任 NGIAM Tee-liang 教授。

研究摘要

1. 新加坡沒有專為失業者而設的失業福利制度，該國政府認為，幫助被裁減的僱員或失業者的最佳辦法，是協助他們重新尋找工作，而不是為他們提供如失業福利的財政支援。
2. 失業者可向若干個公共救濟或援助計劃申請財政援助，以解燃眉之急。這些援助計劃有：“公共援助計劃”、“臨時(短期)財政援助計劃”、“租金及公用設施費援助計劃”及“醫療基金”。此外，當地的非政府機構亦提供多個財政援助計劃。不過，所有這些計劃，均旨在為社會上“較不幸的一群”提供援助，受助對象並非單是失業者。
3. 作為主要提供現金濟助的“公共援助計劃”並不能保證為失業者提供足夠的援助。根據“公共援助計劃”發放的援助額，較“所有住戶中開支最低的 20%的組別”每月的開支還要少 41%。當地政府嚴格實施這項計劃，只有一半的申請個案成功。
4. 政府部門或非政府機構為失業者提供的援助，主要是職業培訓、資助課程費用、輔導服務，以及提供職位空缺資料庫服務。

與失業有關的福利制度： 新加坡的情況

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 本報告將會討論新加坡的情況。雖然新加坡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條文¹。

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搜集、文獻閱覽及分析。

3.2 本部曾分別向新加坡的相關政府機構、一個工會及僱主協會索取資料。此外，本部亦曾造訪多名學者。

3.3 在 1999 年，新加坡元兌港元的平均匯率為 1 新加坡元兌 4.5 港元。

¹ 該 3 條公約分別為(a)1934 年《向非自願失業者發放福利或津貼公約》(第 44 號)、(b)1952 年《社會保障(最低標準)公約》(第 102 號)，以及(c)1988 年《促進及保障就業(失業)公約》(第 168 號)。

第 2 部 —— 新加坡的失業福利制度

4. 背景

4.1 1999 年，新加坡的總人口為 390 萬人²。1999 年 12 月，新加坡的失業率為 3.1%³，總勞動人口則共有 200 萬人⁴。以現行價格計算，新加坡 1999 年的本地生產總值及人均本地生產總值分別約為 1,440 億新加坡元及 37,000 新加坡元⁵。

4.2 新加坡的失業率一向偏低，自九十年代以來，失業率一直維持在 2% 左右。因此，該國基本上並不存在因失業而造成貧窮的問題。

表 1 —— 新加坡的失業率

年份	%
1990 年人口普查	1.7
1991	1.9
1992	2.7
1993	2.7
1994	2.0
1995 年綜合住戶統計調查	2.0
1996	2.0
1997	1.8
1998	3.2
1999	3.1*

資料來源：新加坡人力部，勞動人口調查

* 1999 年 12 月的數據

² 截至 2000 年 4 月 17 日的《每年重要指標》，新加坡統計署。

³ 截至 2000 年 4 月 28 日的《人力研究及統計》，新加坡人力部。

⁴ 《重要人力統計》，新加坡人力部。

⁵ 截至 2000 年 4 月 17 日的《每年重要指標》，新加坡統計署。

5. 失業福利制度

5.1 新加坡既沒有設立任何失業保險制度，亦無任何專為幫助失業者而設的失業援助。

政府的理念

5.2 新加坡政府採用提供社會安全網的政策方向，以協助社會上較不幸的一群(包括失業者)⁶。該國政府秉持以下理念：

“幫助被裁減的僱員或失業者的最佳辦法，是協助他們重新尋找工作，而不是為他們提供如失業福利的財政支援。”⁷

“我國所採用的策略，就是透過促進社會流動性，鼓勵個人自力更生。與其耗用龐大開支來提供失業福利及推行價格支援計劃，我們寧可致力創造就業機會及鼓勵市場競爭。政府只會在某些選定範疇提供資助，主要限於教育、醫療護理及公共房屋方面。”⁸

為失業者提供的社會援助

5.3 新加坡公民若因失業而面對經濟困難，可向多個由政府資助的社會援助計劃申請援助，以解燃眉之急，而可申請的計劃有：“公共援助計劃”、“臨時(短期)財政援助計劃”、“租金及公用設施費援助計劃”及“醫療基金”。這些計劃按失業者的需要，為其提供有關方面的財政援助。此外，當地的非政府機構亦提供一些財政援助計劃。所有這些計劃，均旨在為社會上“較不幸的一群”提供援助，受助對象並非單是失業者。

⁶ 新加坡社會發展部常務次官轄下社會支援處處長(Director (Social Support)for Permanent Secretary)2000年3月27日的覆函。

⁷ 新加坡人力部常務次官助理處長 2000年2月29日的覆函。

⁸ 新加坡財政部長兼貨幣管理局主席(Chairman of the Monetary Authority of Singapore)胡賜道博士 1997年3月22日的公開演說。

第 3 部 —— 新加坡的相關福利救濟制度

6. “公共援助計劃”

6.1 這項計劃的目的，是幫助那些因老弱傷殘或家庭狀況欠佳，以致不能工作及無以維生的新加坡公民。這項計劃由社會發展部負責實施。援助金額的下限為一名成人可每月領取 200 新加坡元(900 港元)，上限為一個 4 人住戶可每月領取 570 新加坡元(2,565 港元)。根據這項計劃發放的援助金額詳列於表 2。

表 2 —— “公共援助計劃”的援助金額

住戶成員組合	每月金額 (新加坡元)
1 人： 1 名成人	200
2 人： 2 名成人	295
1 名成人及 1 名兒童	355
3 人： 3 名成人	370
2 名成人及 1 名兒童	430
1 名成人及 2 名兒童	475
4 人： 4 名成人	425
3 名成人及 1 名兒童	485
2 名成人及 2 名兒童	530
1 名成人及 3 名兒童	570
5 人及以上	570 (上限)

資料來源：新加坡社會發展部網頁

6.2 “公共援助計劃”並沒有訂明申請資格準則。當地政府嚴格實施這項計劃，如查明申請人實可向其親友得到支援，其申請便不獲批准。在 1989 年，只有一半的申請個案成功，而受助人的數目亦一直偏低⁹。本部未能向新加坡人力部取得有關這項計劃的受助人人數及成功申請個案比例的資料。

6.3 《1992 至 93 年度住戶開支調查報告》¹⁰顯示，在所有住戶中，開支最低的 20% 的組別，每月每戶開支為 970 新加坡元（4,365 港元），以個人計則為 290 新加坡元（1,305 港元）。根據“公共援助計劃”向一人住戶發放的現金援助額計，有關援助額較上述個人最低開支少 31%，而以向 4 人或以上住戶發放的最高現金援助額 570 新加坡元（2,565 港元）計，較上述住戶最低開支少 41%。

7. “臨時(短期)財政援助計劃”

7.1 這項計劃為需要短期財政援助的個人或家庭而設，藉此協助他們度過經濟難關。援助額視乎受助人的個人或家庭狀況而定。這項計劃由新加坡社會發展部負責實施。¹¹

7.2 援助額由每月約 140 新加坡元（630 港元）至最高每月 600 新加坡元（2,700 港元）不等，而領取援助的最長期限則由兩個月至 1 年。此外，申請援助的資格準則，視乎需要援助的居民所居住的地區，及有關的社會發展局而定。有關這項計劃的詳情，請參閱附錄 I。

8. “租金及公用設施費援助計劃”

8.1 根據“租金及公用設施費援助計劃”，拖欠租金、公用設施費、服務及管理費的家庭，可根據該計劃申請財政援助。這項計劃由國家社會服務局(National Council of Social Service)負責實施。有關這項計劃的詳情，請參閱附錄 II。

⁹ 副教授李經文在《新加坡的窮人：問題及方案》中引稱，只有 53% 的申請人成功申請公共援助，《當代亞洲期刊》，第 30 期，第 4 號(2000)。

¹⁰ 新加坡的住戶開支調查每 5 年進行一次。本部曾經去信新加坡社會發展部，希望取得最新的資料，但截至本報告發表之日，本部仍未收到回覆。

¹¹ 為生活陷入困境的個人及家庭提供的援助計劃綜覽(截至 1999 年 10 月 20 日的情況)，由新加坡社會發展部常務次官轄下社會支援處處長提供，2000 年 3 月 27 日。

9. “醫療基金”¹²

9.1 “醫療基金”是新加坡政府在 1993 年設立的儲蓄保險基金，用以協助有需要的新加坡公民支付醫療費用。“醫療基金”提供一個安全網，保障貧困的一群，他們連公營醫院及專科門診的收費亦無力支付。¹³

9.2 當地政府並沒有為申請“醫療基金”訂定特別的資格準則，但申請人必須是新加坡公民，同時是“公共援助計劃”的個案受助人，正入住或將會入住 B2 級或 C 級醫院病房接受治療。申請人可獲發放的援助額視乎個別情況而定。¹⁴

10. 其他計劃

10.1 除上述援助計劃外，新加坡尚設有若干其他援助計劃，例如由社會發展部負責實施的“返回工作崗位託兒計劃”及“政府託兒資助計劃”。這兩項計劃為有經濟困難的家庭提供援助，協助他們應付託兒服務開支及子女教育費用。

10.2 此外，尚有其他由非政府機構實施的財政援助計劃，為有需要的個人及家庭提供援助。不過，所有這些計劃的援助對象均並非只是失業者，所有因老弱傷殘或家庭狀況欠佳而令生活陷入困境的人，均可根據這些計劃申請援助。

¹² 醫療基金為中央公積金的其中一個環節。1999 年 6 月，中央公積金共計約有 280 萬名存戶。中央公積金涵蓋房屋、保險、醫療護理、教育及退休所需，但卻沒有為失業者提供現金援助。

¹³ 《新加坡的醫療開支及融資安排》，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，1999 年 7 月 9 日，第 10 頁。

¹⁴ 同上。

第 4 部 —— 為失業者提供的其他援助

11. 再培養工作技能

11.1 新加坡政府認為，對於那些失去工作的人而言，政府應該優先協助他們自力更生，方法是為他們提供再培訓，讓他們掌握市場所需要的技能，並為他們安排就業服務。¹⁵

11.2 政府部門或非政府機構為失業者提供的援助，主要是職業培訓、資助課程費用、輔導服務，以及提供職位空缺資料庫服務。舉例說，這類計劃包括由全國職工總會實施的“技能再培訓計劃”及“教育及培訓基金”、由社會發展部實施的“培訓及提升技能免息貸款計劃”，及由人力部實施的“就業安排援助計劃”。

¹⁵ 有關新加坡對社會安全網的立場的資料，由新加坡社會發展部常務次官轄下社會支援處處長提供，2000年3月27日。

附錄 I

<p>臨時 (短期)財 政援助 計劃</p>	<p>a) Ang Mo Kio - Chang San 社會發展局 — 最長援助期為 3 個月，最高援助額為每月 600 新加坡元。會發放現金及派發全國職工總會的購物券給有需要的居民。 — 資格準則： 並無特定準則，申請人只要符合以下條件即可申請： • 受助人必須為新加坡公民 • 個人收入必須低於 350 新加坡元</p>
	<p>b) Bukit Timah 社會發展局 — 最高援助額為每月 300 新加坡元，最長援助期為 3 個月。 — 並無特定準則，但須由社會工作者推薦。</p>
	<p>c) 新加坡中部社會發展局 — 給予有需要居民的援助額約為每月 140 新加坡元，援助期為兩個月。 — 資格準則： • 必須同時申領公共援助。(公共援助的申請人獲發放臨時財政援助，援助額最多可達社會發展部可能批核的援助額的 70%)</p>
	<p>d) 東北部社會發展局 — 給予有需要居民最長達 1 年的援助，視乎居民所面對的問題性質而定。 — 並無特定準則。有關的社會發展局會按個別個案的情況加以考慮。一直以來，受助個案都由家庭服務中心轉介予該局審批，並會連同個案受助人的社會報告一併提交。</p>
	<p>e) Potong Pasir 社會發展局 — 為那些因遇有緊急事故或突然遭逢不幸而急需現款濟助的居民提供一次過的補助金。援助額按個別個案的情況而定。 — 並無特定準則。</p>
	<p>f) Sembawang - Hong Kah 社會發展局 — 這項計劃旨在為那些家庭，因家中唯一的經濟支柱身故或被裁減而面對經濟困難，或經濟問題而無力負擔子女教育費用而提供援助。最長援助期為3個月，最高援助額為每月 300 新加坡元。這項計劃不包括支付拖欠費用及管理費。 — 資格準則： • 住戶每月入息不多於 800 新加坡元。</p>

資料來源：為生活陷入困境的個人及家庭提供的援助計劃綜覽(截至 1999 年 10 月 20 日的情況)，新加坡政府社會發展部。

附錄 II

租金及公用設施費援助計劃	<p>這項計劃為那些租住建屋發展局轄下 1 至 3 房單位而又拖欠租金、公用設施費、服務及管理費的家庭提供援助，以便他們支付該等費用。</p> <p>— 資格準則：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 須供養子女但並無其他方法維持生計的單親住戶。 • 家中有成員患有長期疾病，或身體、智能或精神殘障。 • 住戶成員皆為長者／年屆 60 歲以上者，而且並無其他方法維持生計。 • 家中主要賺取入息的成員身故，或離家出走、或遺棄家人不加供養，或與家人分開居住。 • 家中主要賺取入息的成員被羈留或入獄。 • 其他構成合理理據領取租金及公用設施費援助的情況。 <p>— 入息準則：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 人住戶 —— 0 新加坡元至 240 新加坡元 • 2 人住戶 —— 0 新加坡元至 450 新加坡元 • 3 人住戶 —— 0 新加坡元至 570 新加坡元 • 4 人住戶 —— 0 新加坡元至 710 新加坡元
--------------	---

資料來源：為生活陷入困境的個人及家庭提供的援助計劃綜覽(截至 1999 年 10 月 20 日的情況)，新加坡政府社會發展部。

參考資料：

1. 劉騏嘉女士及胡志華先生，《最低工資制度》，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，1999年5月20日。
2. 劉騏嘉女士及胡志華先生，《新加坡的醫療開支及融資安排》，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，1999年7月9日。
3. Jon Kvist, *Complexities in Assessing Unemployment Benefits and Policies*, International Social Security Review, Vol. 51, 4/98.
4. Lee Kuan Yew, Senior Minister, *Speech by Senior Minister Lee Kuan Yew at the 75th Birthday Celebration and the Launch of Memoirs*, 16 September 1998.
5. Linda Lim and Pang Eng Fong, *Trade, Employment and Industrialization in Singapore*, International Labour Office, Geneva, 1986.
6. Linda Low, *Health Care in the Context of Social Security in Singapore*, Sojourn, Vol. 13, No. 1 (1998).
7. OECD, *Benefit Systems and Work Incentives*, 1998.
8. OECD, *Employment Outlook*, July 1991.
9. OECD, *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, 1994.
10. Prof Tee-liang Ngiam, *Globalization, Competitiveness and a Greying Population: The Challenge for Social Security in Singapore*, a presentation paper in the Second Asia Conference on Social Security, 2000.
11. Richard Hu, Minister for Finance and Chairman of the Monetary Authority of Singapore, *Macroeconomic Policies in Singapore: Principles, Milestones and Future Prospects*, speech at the Annual Dinner of the Economic Society of Singapore, 22 March 1997.
12. Robert Carling and Geoffrey Oestreicher, *Singapore's Central Provident Fund*, International Monetary Fund, December 1995.
13. Singapore Central Provident Fund Board, CPF statistics, [On-line] (<http://www.cpf.gov.sg/cpf%5Finfo/news/statistics/1999%2Dq2n.asp>)
14. Singapore Department of Statistics, *Report on the Household Expenditure Survey, 1992/93*
15. Singapore Department of Statistics, *Key Annual Indicators*, [On-line] (<http://www.singstat.gov.sg/FACT/KEYIND/keyind.html>)

-
16. Singapore Ministry of Manpower, *Manpower Research and Statistics*, [On-line] (<http://www.gov.sg/mom/rsd/news.html>)
 17. Singapore Ministry of Manpower, *Key Manpower Statistics*, [On-line] (<http://www.gov.sg/mom/rsd/statlf.html>)
 18. Takeshi Inagami, *Labour Market Policies in Asia Countries: Diversity and Similarity among Singapore, Malaysia, the Republic of Korea and Japan*, International Labour Organization, Geneva, 1999.
 19. Tan Li San (Ms), Asst Divisional Director for Permanent Secretary, Ministry of Manpower, the Singapore government, "*Information on Singapore's position on social safety nets*" and "*Summary of the Available Schemes for Individuals & Families in Distress (updated as at 20 Oct 1999)*," replied on "Research on unemployment benefits system: Singapore," 29 February 2000
 20. Tong Min Way, Director (Social Support) for Permanent Secretary, Ministry of Community Development, the Singapore government, Letter replied on "Research on unemployment benefits system in Singapore," 27 March 2000
 21. Ulrich Walwei and Gerd Zika, *Social Protection: An Obstacle to Employment*, International Social Security Review Vol. 50, 4/97.
 22. Weng-Tat Hui, *The Regional Economic Crisis and Singapore: Implications for Labour Migration*, Asian and Pacific Migration Journal, Vol.7, Nos. 2-3, 1998.
 23. William KM Lee, Associate Professor, Department of Politics and Sociology, Lingnan University, Hong Kong, *The Poor in Singapore: Issues and Options*, Journal of Contemporary Asia, Vol. 30, No. 4 (2000).