

**與失業有關的福利制度：  
整體比較**

2000 年 6 月

劉騏嘉女士

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>第 1 部 —— 引言</b>                  | <b>1</b>  |
| 背景                                  | 1         |
| 目標及範疇                               | 1         |
| 用詞及定義                               | 3         |
| 研究方法                                | 3         |
| <b>第 2 部 —— 失業保險制度的主要特色</b>         | <b>4</b>  |
| 失業保險制度                              | 4         |
| 與失業有關的福利制度所保障的人                     | 5         |
| 提供失業保險金的方式                          | 7         |
| 發放失業保險金的條件                          | 8         |
| 取消申領人領取失業保險金資格的條件                   | 9         |
| 合資格期限                               | 10        |
| 失業福利金額                              | 11        |
| 領取失業福利的期限                           | 12        |
| 失業保險金的稅務待遇                          | 13        |
| 失業保險金的經費來源                          | 14        |
| 欺詐行為的刑罰                             | 15        |
| 等待期                                 | 16        |
| 失業福利制度的管理                           | 17        |
| <b>第 3 部 —— 失業援助制度的主要特色</b>         | <b>18</b> |
| <b>第 4 部 —— 其他相關的公共福利救濟金制度的主要特色</b> | <b>20</b> |
| <b>第 5 部 —— 香港相關的公共福利救濟金制度</b>      | <b>23</b> |
| <b>第 6 部 —— 就香港的情況提供的一些參考數字</b>     | <b>24</b> |
| 受保障者的人數                             | 24        |
| 福利金額                                | 24        |
| 供款                                  | 25        |
| <b>附錄</b>                           | <b>26</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。

# 與失業有關的福利制度：整體比較

## 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、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 RP 23/99-00)，本報告是其中之一。

2.4 本報告就中國大陸、台灣、馬來西亞、新加坡、南韓、英國及美國在施行其與失業有關的福利制度(如有該制度)作出整體的比較分析。除新加坡及馬來西亞外，研究範圍的其他 5 個地方均已實施失業保險制度。本部告會首先撮述這 5 個地方實施失業保險制度的經驗。隨後再概述國際勞工組織的建議和經合組織的研究結果。國際勞工組織所制定的公約和提出的建議就有關的國際指引提供參考，而香港特別行政區政府在討論人力及福利的政策時，經常引述經合組織的研究報告。新加坡和馬來西亞並無失業保險制度，本部隨後會撮述上述兩個國家向其國家的失業者提供的福利救濟。與此同時，本部會撮述本港目前的有關安排，以供參考。最後，若本港考慮採用失業保險制度，本部亦就一些相關的數字作出估計，以供參考。

2.5 國際勞工組織強調，每個成員國均應備有一個失業福利制度，以保障非自願的失業者。每個成員國應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。國際勞工組織理解，與失業有關的福利可以多種形式出現，包括失業保險、失業援助，或在兩者均有所不足或已用盡時，以社會援助的方式提供。前兩者是特為失業者而設，而社會援助則不論申領者的就業情況，任何人只須通過經濟狀況審查便可申領。

### 3. 用詞及定義

3.1 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就可領取該等救濟，該等救濟並非專為失業者而設。

3.2 在大韓民國(南韓)，失業保險制度稱為“就業保險”，因為它兼具傳統的失業福利及積極的勞工政策計劃，目的是防止及舒緩失業問題。

### 4. 研究方法

4.1 本研究主要根據國際勞工組織的刊物、經合組織的刊物及其他從書籍或互聯網所取得的相關文獻。

4.2 英國在 1996 年 10 月改革以前沿用的與失業有關的福利制度。因此，1996 年經合組織的研究所匯報的資料，已由這些事件取代。在這部分的整體比較中，本部提到英國時，只會利用詳載於英國的與失業有關的福利制度報告(RP15/99-00)中的最新資料。

---

## 第 2 部 —— 失業保險制度的主要特色

### 5. 失業保險制度

5.1 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。倘該制度須作出供款，就是失業保險制度。

5.2 經合組織 1996 年的研究報告顯示，在其 29 個成員國中，有 25 個採用失業保險制度。

5.3 在採用失業保險制度而又被選中進行這項比較研究的 5 個地方(即中國大陸、台灣、南韓、英國及美國)之中，除台灣外，其他 4 個都是國際勞工組織的成員國；在 3 項與失業福利有關的國際勞工公約中，只有英國已認可其中兩項公約。這兩項公約是*向非自願失業者發放福利或津貼的 1934 年公約(第 44 號)*及*1952 年社會保障(最低標準)公約(第 102 號)*。前一項公約規定認可公約的國家設立一個制度，向非自願的失業者發放福利金。後者則就發放福利金詳細訂明有關計算按期付款的方法<sup>1</sup>。實際上，所有這 5 個地方向僱員提供的保障均符合國際勞工組織的建議。

5.4 馬來西亞及新加坡都是國際勞工組織的成員國，但均沒有認可這 3 項有關的國際勞工公約。香港是國際勞工組織中國代表團的成員。上述 3 項公約在 1997 年前均沒有在香港實施，而香港自 1997 年後也沒有制定任何法例，以適用這 3 項公約。

---

<sup>1</sup> 第三項國際勞工公約是在 1988 年通過的促進及保障就業(失業)公約(第 168 號)。該公約訂明在完全失業及開工不足的情況下的福利。

---

## 6. 與失業有關的福利制度所保障的人

6.1 國際勞工組織把“從事受薪工作的人”視為與失業有關的福利制度的保障對象，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，可為某些受僱類別作出例外的規定，這些類別包括：自僱者、家庭傭工、常額公務員、季節性工人、間歇性工人、收入水平足以自保的非體力勞動工人、低於規定年齡的年輕工人、高於規定年齡並正領取退休金或高齡津貼的工人，以及僱主的家人。沒有向失業保險基金供款的外籍僱員，可不包括在內。

6.2 在發放福利金時，國際勞工組織對失業和就業不足的情況<sup>2</sup>有不同的處理。若失業，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。若就業不足，則應按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失業福利金。

---

<sup>2</sup> “就業不足”的定義是每周工作少於 35 小時。詳情請參閱節錄在附錄 I 的題為《計量失業及就業不足》的研究報告(1999 年 2 月 4 日發表的 RP05/98-99 號文件)。

6.3 表 1 撮述此報告選定地方的情況：

**表 1 —— 失業保險制度所保障的人**

| 地方   | 受保障者  |
|------|---|
| 中國大陸 | 國有企業、城鎮集體企業、外商投資企業、城鎮私營企業及其他城鎮企業的所有僱員。年屆領取退休金年齡的僱員不包括在內。總人數：1 億 3 700 萬人。   |
| 台灣   | 公營及私營企業的所有僱員。但不包括年齡在 15 歲以下和 60 歲以上的人、企業單位的負責人和在職業訓練機構接受訓練者；不包括並無固定僱主的臨時工、部分工時的勞工及時薪工人；也不包括外國籍員工。總人數：480 萬人。  |
| 南韓   | 所有僱員，不論其僱主公司的規模，包括兼職工人及時薪工人。不包括年屆 60 歲或以上的新僱用工人、年屆 65 歲或以上的臨時兼職工人、政府或私立學校僱員；或非法的外籍工人。總人數：不足 2 000 萬人。   |
| 英國   | 所有在未達領取退休金年齡、賺取某一最低每周工資及非自僱的人。總人數：2 400 萬人。   |
| 美國   | 公營或私營機構的僱員，如在現行或之前的一個曆年內聘用一名或超過一名僱員達 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達 1,500 美元或以上，即受失業保險法例的規限。但不包括自僱者、為親友工作的人、為醫院病人提供服務的人，以及季節性的營地工作人員。總人數：1 億 2 350 萬人。 |

## 7. 提供失業保險金的方式

7.1 國際勞工組織建議失業保險利以現金形式發放。

7.2 1996 年的經合組織研究發現，21 個成員國以現金形式發放失業保險金。

7.3 以下圖表撮述本研究所選定地方提供失業保險金的方式。計劃的名稱雖不相同，但均以現金形式發放福利金。

**表 2 —— 失業保險金的形式**

| 地方   | 失業保險金的形式  |
|------|---|
| 中國大陸 | 失業保險待遇，包括失業救濟金、醫療補助金、喪葬補助費、供養撫恤金，職業培訓和職業介紹補貼。                           |
| 台灣   | 失業給付。   |
| 南韓   | 失業保險金包括求職津貼(計有求職津貼、延長援助金、患病援助金)及鼓勵就業援助金(計有提早就業津貼、職業訓練鼓勵津貼、越區求職津貼、搬遷津貼)。 |
| 英國   | 按供款計算的求職津貼。   |
| 美國   | 失業保險金。  |

---

## 8. 發放失業保險金的條件

8.1 國際勞工組織建議，申領人須是有能力工作、可以工作及願意工作的失業者。同時，申領人須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，並經常前往查詢。

8.2 1996 年的經合組織研究發現，施行失業保險制度的 25 個成員國均要求申領人須為非自願失業，並在領取失業保險金期間尋找工作。

8.3 英國要求申領人簽署一份求職者協議，作為領取福利金的條件。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。協議的細節包括：(a)申領人是否可以隨時工作；(b)申領人尋找工作種類；(c)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(d)就業服務部會提供何種服務，以協助申領人。就業輔導部會提供一名輔導員協助求職者。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，申領人可提出上訴。

8.4 本研究所選定的 5 個地方，即中國大陸、台灣、南韓、英國及美國，均要求申領人須為非自願失業，並在收取失業保險金期間尋找工作。此外，如上文已詳述，英國要求申領人簽署一份求職者協議。

## 9. 取消申領人領取失業保險金資格的條件

9.1 國際勞工組織建議，申領人在有關時間內可被取消領取失業福利的資格，如他：(a)失業是由勞資糾紛引起的停工事件所直接或行為不當導致；或(b)在沒有正當理由的情況下自動離職；或(c)曾試圖以欺詐的手法獲取失業福利；或(d)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應覓得合適職位的機會。

9.2 1996年的經合組織研究發現，施行失業保險制度的25個成員國均按國際勞工組織所建議的條件，取消申領人領取失業保險金的資格。

9.3 以下圖表撮述本研究所選定地方的情況。那些條件均符合國際勞工組織所建議的條件。

表 3 —— 取消申領人領取失業保險金資格的條件

| 地方   | 取消資格的條件  |
|------|--|
| 中國大陸 | 領取期滿，或重新就業、入學、出國、入伍或已經符合領取養老保險待遇、或因個人自動離職，或無正當理由而拒絕接受當地人民政府指定的部門或機構介紹的工作，或在失業期間觸犯法律。 |
| 台灣   | 無正當理由不接受推介就業或安排職業訓練，或在失業期間另有工作，其每月工作收入超過基本工資，或領取生活津貼者。                               |
| 南韓   | 拒絕接受公營就業辦事處所提供的就業服務，或拒絕參與由公營就業辦事處所推薦的職業技能發展課程，或企圖以欺詐的手法或其他不當行為收取或曾收取失業福利金。           |
| 英國   | 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。   |
| 美國   | 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。   |

## 10. 合資格期限

10.1 訂定合資格期限的目的，是確保申領人在一段時間內曾作出供款，並在申領失業福利之前一直受僱。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。

10.2 1996 年的經合組織研究發現，除挪威及英國外，23 個經合組織成員國均規定申領人在一段特定時間內的指明期間作出供款。合資格期限的差異極大，從一年中的 20 周(奧地利)至兩年中的 18 個月(瑞士)不等。

10.3 以下圖表撮述本研究所選定地方的情況。

表 4 —— 合資格期限

| 地方   | 合資格期限  |
|------|--|
| 中國大陸 | 規定申領人須供款至少一年。  |
| 台灣   | 規定申領人須供款至少兩年。  |
| 南韓   | 規定申領人在提出申請前的 18 個月內須已供款 12 個月。   |
| 英國   | 以供款為本的求職者津貼而言，申領人須在提出申索前，在過去兩年的任何一年，至少已供款 1,650 鎊，或在過去兩年至少已供款 3,300 鎊。 |
| 美國   | 規定申領人或其僱主須在過去 52 周內已供款 26 周。   |

## 11. 失業福利金額

11.1 國際勞工組織建議，如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，該金額便應釐定在一個普通工人先前收入或法定最低工資的 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。據國際勞工組織觀察所得，失業福利金額普遍介乎申領人先前收入的 50% 至 60%，介乎最高及最低的限額之間。先前收入的這個部分也稱為“替代率”或“替代比率”。有關詳情請參閱附錄 II。

11.2 1996 年經合組織的研究報告發現，在研究的 17 個經合組織國家當中，單身者和並無子女的夫婦的總體替代率(未經加權調整的比率)的平均值分別為 50% 及 51%。這表示領款人家庭的先前收入的 50% 至 51% 為失業福利金所替代。

11.3 1996 年經合組織的研究報告發現，21 個成員國所支付的失業保險金介乎先前總收入的 40%(希臘)到 90%(丹麥)之間，而 4 個成員國(冰島、愛爾蘭、波蘭及英國)則支付一個劃一的金額。除挪威及英國<sup>3</sup>外，所有 21 個成員國規定申領人在申領失業保險金前一段特定時間內的指明期間一直須在工作。

11.4 以下圖表撮述本研究所選定地方的情況。有關金額均符合國際勞工組織的建議。

**表 5 —— 失業福利金額**

| 地方   | 失業福利金額  |
|------|---|
| 中國大陸 | 低於當地最低工資標準，但高於城市或城鎮居民最低生活保障標準。  |
| 台灣   | 勞工平均月投保工資的 60%。   |
| 南韓   | 申領人在失業該日前的過去 3 個月內平均月薪的 50%。  |
| 英國   | 以供款為本的求職者津貼：18 歲以下者每周 30.95 鎊，18 至 24 歲每周 40.7 鎊，而 25 歲或以上者每周 51.4 鎊。替代率為最低工資的 41%，低於國際勞工組織所建議的標準。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。 |
| 美國   | 替代率介乎 45% 至 60% 之間。   |

<sup>3</sup> 英國在 1996 年 10 月引入此項規定。

## 12. 領取失業福利的期限

12.1 國際勞工組織建議，每次失業期間領取失業福利的期限，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限於某一段規定的時間，而該段時間的長短可能按受助人及其家人的資產計算。

12.2 1996 年的經合組織研究發現，領取失業福利的期限由 6 個月至 84 個月不等，或甚至無限期。最長的期限可能視乎申領人的就業時間(比利時、法國、日本、荷蘭及瑞士)及年齡(奧地利、法國、德國、荷蘭及瑞典)而定。

12.3 以下圖表撮述本研究所選定地方的情況：

**表 6 —— 領取失業福利的期限**

| 地方   | 領取失業福利的期限  |
|------|--|
| 中國大陸 | 凡累計繳費時間滿 1 年不足 5 年者，申領期限最長為 12 個月；滿 5 年不足 10 年者，期限最長為 18 個月；10 年以上的，期限最長為 24 個月。 |
| 台灣   | 繳納失業保險費未滿 5 年者，最多可領 6 個月失業給付；滿 5 年未滿 10 年者，可領 12 個月，滿 10 年者，最多可領 16 個月。          |
| 南韓   | 由 60 日至 210 日不等，視乎申領人的年齡和受保障的期間。申領人可在特別情況下要求延長期限。                                |
| 英國   | 領取以供款為本的求職者津貼的期限為 6 個月。  |
| 美國   | 領取福利的一年內的 26 周。  |

### 13. 失業保險金的稅務待遇

13.1 國際勞工組織並無就失業保險金的稅務待遇提出建議。

13.2 1996 年的經合組織研究發現，在提供失業保險金的 25 個國家當中，18 個國家把這些福利視為應課稅收入。

13.3 以下圖表撮述本研究所選定地方的情況：

表 7 —— 失業保險金的稅務待遇

| 地方   | 失業保險金的稅務待遇 |
|------|------------|
| 中國大陸 | 無須繳稅。      |
| 台灣   | 無須繳稅。      |
| 南韓   | 無須繳稅。      |
| 英國   | 須繳稅。       |
| 美國   | 須繳稅。       |

## 14. 失業保險金的經費來源

14.1 國際勞工組織容許經費來自僱員的供款或僱主的供款，或兩者兼備。

14.2 1996 年的經合組織研究並無提及失業保險制度這方面的問題。

14.3 以下圖表撮述本研究所選定地方的情況：

**表 8 —— 失業保險金的經費來源**

| 地方   | 失業保險金的經費來源   |
|------|--|
| 中國大陸 | 企業單位按照全部職工工資總額的 2% 繳納失業保險費，而職工則按照個人工資的 1% 繳納失業保險費。   |
| 台灣   | 失業保險費率為被保險人當月之月投保金額薪資 1%，並在普通事故保險率 6.5% 內支付。企業單位負擔 70%，勞工本人負擔 20%，台灣地區政府負擔 5%，當地市政府負擔 5%。                          |
| 南韓   | 按薪酬總額計算。<br>失業福利：僱員負擔 0.5%，僱主負擔 0.5%<br>就業穩定計劃：僱主負擔 0.3%<br>職業技能發展計劃：僱主負擔 0.1% 至 0.7%                              |
| 英國   | 首 66 鎊周薪的供款比率為 2%，其餘收入的供款比率逐步遞增至 10%。勞資雙方作出同等數額的供款。  |
| 美國   | 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 美元的 6.2%。鑒於僱主可獲 5.4% 的免稅額，實質稅率僅為應課稅工資的 0.8%。在阿拉斯加州、新澤西州及賓夕法尼亞州，僱員均須作出供款。 |

---

## 15. 欺詐行為的刑罰

15.1 國際勞工組織建議，由失業者就申領福利所致的問題，應由審裁處或其他主管當局作出裁定。

15.2 1996 年的經合組織研究並無提及這方面。

15.3 在中國內地，凡不符合領取失業保險待遇的失業職工，以非法手段領取失業救濟金，由社會保險經辦機構責令退還；情節嚴重的，由勞動保障行政部門處分，罰款額為被騙取金額的 1 倍以上 3 倍以下。

15.4 在台灣，凡以欺詐或其他不正當行為領取任何保險給付或偽造證明、報告以領取給付會被處分，罰款額為欺詐額的 2 倍，另須依民法賠償損失；如涉及刑責，須移送司法機關辦理。

15.5 在南韓，如申領人透過欺詐或其他不公正行為領取求職津貼，須歸還全部或部分福利金，此外，當局可向他徵收相當於已支付福利金額的罰款。若上述的不當行為是由於有關的東主作出虛假通知、報告或證明，該東主須與收取福利者共同承擔責任。

15.6 在英國，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，或被監禁最長達 3 個月，或同時被判處上述兩項刑罰。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。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。

15.7 在美國，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，最高罰款額為 500 美元，或監禁不多於 90 日；亦可同時處以罰款和監禁。

## 16. 等待期

16.1 設立等待期的目的，是在失業只維持一段短時間時，減少造成的行政負擔，而申領人在該段期間或可覓得合適的工作。國際勞工組織認為，若失業在前一段失業時期結束後不久即發生，這段等候期可以免除。至於季節性工人，等待期可因應其就業情況而調整。在每宗暫停收入的個案中，國際勞工組織均建議首 7 天為等待期。

16.2 1996 年的經合組織研究發現，在設有等待期的 18 個國家當中，等待期主要為 3 至 7 天。最長是加拿大和南韓的 14 天。

16.3 以下圖表撮述本研究所選定地方的情況：

表 9 —— 等待期

| 地方   | 等待期  |
|------|------|
| 中國大陸 | 7 天  |
| 台灣   | 14 天 |
| 南韓   | 14 天 |
| 英國   | 3 天  |
| 美國   | 7 天  |

## 17. 失業福利制度的管理

17.1 國際勞工組織建議，由於申領人須前往社會保障中心領取失業福利金，並前往勞工介紹所證明他們領取失業福利的資格，上述兩個機構應保持緊密聯繫。

17.2 1996 年的經合組織研究發現，研究範圍的 25 個國家均遵從國際勞工組織的建議。

17.3 以下圖表撮述本研究所選定地方的情況：

表 10 —— 失業福利制度的管理

| 地方   | 失業福利制度的管理   |
|------|---|
| 中國大陸 | 國務院勞動保障行政部門，以及由縣級以上地方各級人民政府設立的社會保險經辦機構。   |
| 台灣   | 公立就業服務機構及勞工保險局  |
| 南韓   | 勞動部轄下的就業政策局   |
| 英國   | 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。                                      |
| 美國   | 勞工部轄下的就業及培訓局的失業保險署負責執行聯邦政府的計劃。財政部負責收集薪俸稅，並管理失業保險信託基金。大部分州都在本身的勞工部之下設立就業保障機構，以執行本身的失業保險法例。 |

---

### 第 3 部 —— 失業援助制度的主要特色

18.1 國際勞工組織建議給予失業者一項津貼，而該項津貼並非為濟助貧困所作的一般安排下的福利或補助金，但可以是公營機關所籌辦濟助工作的僱傭薪酬。津貼可以實物的形式發放。由於此項津貼無須作出供款，與失業保險福利並不相同。國際勞工組織並建議，失業者領取失業援助的期限應為曾在過去 52 周內工作至少 26 周。

18.2 1996 年的經合組織研究發現，兩個成員國（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。該項研究並發現，12 個成員國發放失業援助金。

18.3 在 8 個經合組織國家，失業援助的付款須按照受助人先前的就業情況。在奧地利及西班牙，失業工人在用盡失業保險金後，可申領失業援助金。在研究範圍餘下的 19 個經合組織成員國中，所有失業者均可申領失業援助，而無須符合先前曾經受僱的規定。

18.4 在兩個經合組織成員國，失業援助水平按照受助人在提出申請前所領取的失業保險福利金水平（希臘為失業保險的 36%，而奧地利為失業保險的 92%）計算，而在 9 個成員國則發放劃一金額的福利金。9 個國家訂定失業援助金的最低水平，4 個國家則訂定失業援助金的最高水平。領取失業援助金的期限由 5 個月到無限期。

18.5 南韓的就業保險制度提供其他與失業有關的福利金，包括 (a) 鼓勵僱用被迫轉業工人的補助金，以資助僱主僱用被迫轉業的工人；(b) 鼓勵再僱用年老工人的補助金，資助僱主在兩年內重新僱用年齡介乎 45 至 55 歲及因經濟理由遭解僱的工人；(c) 受保僱員可領取的職業培訓補貼，給予年齡在 50 歲或以上或即將遭解僱的受保僱員；(d) 為培訓失業者而提供的援助，(i) 受保僱員的訓練津貼及 (ii) 向各訓練機構提供補貼，以資助培訓缺乏技能的青年所需的開支。

18.6 英國自 1996 年便引入以收入為本的求職者津貼，該項津貼是一項須通過經濟狀況審查才可領取的福利。合資格的申領人必須沒有工作或每周工作不足 16 小時。該計劃設定申領人可擁有的最高儲蓄或資產額。該計劃全數由政府的開支資助。該計劃所支付的津貼款額由申領人的年齡及家庭狀況決定。只要申領人的收入少於適用的數額，並符合領取福利的條件，便可一直領取此項津貼。在 1998-1999 年度，約有 106 萬名失業者領取此項津貼。申領人須簽署一份求職者協議，才可領取此項福利。有關此協議的詳情，請參閱上文第 8.3 段。

18.7 美國、馬來西亞及新加坡均沒有失業援助計劃。

---

## 第 4 部 —— 其他相關的公共福利救濟金制度的主要特色

19.1 本報告所研究的國家均有向失業者提供其他相關的公共福利救濟金，包括家庭福利、房屋福利、託兒服務福利及單親家長福利。在所有這些國家，所有人只須通過經濟狀況審查，不論其就業狀況為何，皆可申領社會援助。這項福利為有需要的失業者提供維生方法。

19.2 國際勞工組織由於認為這項福利並非特別與失業有關，因此沒有提出任何建議。

19.3 1996 年的經合組織研究的結果概述如下：

(a) 家庭福利

所有 25 個國家都為須撫養子女的家庭提供家庭福利。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審查。在部分國家，申領家庭須接受經濟狀況審查。家庭福利除發放予子女以外的其他受供養人，如受供養的配偶。

(b) 房屋福利

共 21 個國家提供房屋福利，以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，如獨立的房屋福利制度、稅項優惠或社會援助。金額視乎租金及成員組合而定。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% 至 100% 不等。

(c) 託兒服務福利

共有 16 個國家為家長或單親定長提供託兒服務福利。把子女交由認可日間託兒中心託管的費用，家長可獲得補貼其中部分開支，或悉數獲得補貼。部分國家會採用另一個獨立的福利制度提供託兒服務福利，另一些則提供稅務寬減，或按照家長的收入減低託兒服務的收費。

(d) 單親家長福利

共有16個國家提供單親家長福利，並均以劃一金額發放相關福利。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經經濟狀況審查，而受助人亦須尋找工作。在一些國家，單親家長福利的發放條件與家庭福利的發放條件相同。

(e) 社會援助

所有25個國家均提供社會援助以紓解貧困。部分國家的社會援助金金額在不同地區會有差異，以反映不同地區的不同生活水平。

19.4 中國推行社會救濟制度以紓解貧困。向那些已用盡24個月失業保險金的失業者提供的福利救濟亦包括在失業援助之內。失業援助也提供予那些在失業之前並無參加失業保險計劃的僱員。

19.5 台灣的勞工保險計劃為勞工提供了全面的保障。台灣的勞工保險包括兩類，即普通事故保險及職業災害保險。普通事故保險包括生育、傷病、醫療、殘廢、失業、老年、死亡等7種給付；而職業災害保險則包括傷病、醫療、殘廢及死亡等4種給付。失業職工領取失業給付期滿，還有其他勞工保險給付提供基本生計。

19.6 南韓提供的社會安全保障是一個三層架構網絡。第一層關乎各項社會保險制度，包括醫療保險制度及國民退休金制度。第二層包括公共援助及社會福利服務。第三層屬於緊急援助。公共援助計劃屬於第二層架構。該項計劃為低收入者提供福利，但受助人須接受經濟狀況審查。為協助貧窮家庭，南韓在1999年9月制定一項生活援助計劃，該計劃將於2000年10月生效。此外，南韓政府為失業工人開設特別貸款計劃。

19.7 英國政府提供多項社會保障計劃，確保經濟拮据者可維持最基本生計。最重要的社會保障計劃是收入援助計劃。該計劃向收入及儲蓄低於指定最低水平，而年齡在 16 歲以上的人提供財政援助。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。失業者的資產若低於設定的上限，也符合資格領取援助。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，以及在醫療開支、教育及法律援助方面的多項特惠安排。

19.8 美國推行為貧困者而設的公共援助計劃。倘失業者取盡了各項失業福利，即可申領各項公共援助計劃，這些計劃並非特別針對失業者而設。所有申請人須通過一項經濟狀況審查。這些公共援助計劃包括(a)為貧戶提供臨時援助的計劃(簡稱“貧戶援助計劃”)，此計劃訂明嚴格的工作規定——所有成年受助人均必須於領取援助金滿兩年後出外工作；否則，其現金援助將會被扣減或終止發放，但育有幼兒的家長可獲酌情豁免遵守有關的規定；(b)糧食券計劃，受助人獲發換領券，讓他們憑券到食物零售店換領食物；(c)房屋福利，包括提供公共房屋及租金券；(d)一般濟助，向那些不符合資格根據其他主要援助計劃領取援助的貧困者及家庭提供協助；及(e)入息稅項優惠，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。

19.9 馬來西亞設有 4 個相關的福利救濟制度：(a)法定要求下的遣散費，遣散費被稱為裁員福利或終止僱用及停工福利。僱員遭僱主終止僱傭合約時可獲得 10 天至 20 天的工資。一般人預計上述遣散費足以應付一名失業工人的基本需要，直至他覓得新職為止；(b)僱員公積金，為老人、傷殘者及死亡者提供福利。公積金也為戶口內有儲蓄的基金會員支付罹患重病時的醫療費用；(c)社會保障計劃，為因工受傷或喪失工作能力的工人提供福利；及(d)消除貧窮計劃，以現金或實物援助為扶貧及災害提供救濟，但申領人須通過經濟狀況審查。

19.10 新加坡設有各項相關的福利救濟制度，申領人均須接受經濟狀況審查。4項主要的計劃概述如下：(a)公共援助制度，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為生的新加坡公民，這些人並無得到家人或親友的援助；(b)臨時(短期)財政援助計劃，為需要短期財政援助的家庭而設，藉此協助他們度過經濟難關；(c)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；(d)醫療基金，它是中央公積金的一部分，為有需要接受醫院治療，但無力支付有關收費的公積金供款人提供一個安全網。

## 第 5 部 —— 香港相關的公共福利救濟金制度

20.1 香港並無失業保險制度，也沒有特別為失業而設的援助金。

20.2 香港推行綜合社會保障援助計劃以協助貧困者。根據這個計劃，申請須符合居港年期及經濟狀況審查的規定。以沒有工作的健全成人而言，他們須參加一個自力更生支援計劃。計劃規定申請人必須定期參與社區工作，並向社會福利署匯報就業情況和有否履行其求職責任。與英國的做法非常相似，香港的福利申請人必須簽署“求職者承諾書”，以履行求職責任。

## 第 6 部 —— 就香港的情況提供的一些參考數字

21.1 在這部分，本部將就一些相關的數字作出估計，以供參考。

### 22. 受保障者的人數

22.1 若香港採用失業保險制度，在總數達 3 358 600 人的勞動人口當中，從失業保險制度中可能受惠的僱員人數估計會有 2 867 400 人左右，或 **287 萬人**<sup>4</sup>。

### 23. 福利金額

23.1 國際勞工組織建議，如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。據國際勞工組織觀察所得，失業福利金額普遍介乎申領人先前收入的 50% 至 60%，金額亦設有最高及最低的限制。

23.2 若香港設立失業保險制度，某人若每月賺取 11,407 元的平均工資，他在失業時可領取的失業福利可能介乎 5,133 元至 6,844 元之間。表 11 載列替代率在 45% 至 60% 間的不同水平時，失業者可領取的福利金額。

表 11 —— 香港福利金額的可能水平

| 平均工資為 11,407 元 | 替代率     |         |         |         |
|----------------|---------|---------|---------|---------|
|                | 45%     | 50%     | 55%     | 60%     |
| 福利金額           | 5,133 元 | 5,704 元 | 6,274 元 | 6,844 元 |

資料來源：政府統計處就所有選定職業的平均工資統計數字進行的調查：1999 年 9 月的《工資按季調查統計報告》第 30 頁表 6，1999 年 10 月至 12 月的《綜合住戶統計調查按季統計報告》第 63 頁表 7J。

<sup>4</sup> 1999 年《香港統計年刊》第 20 頁表 2.5。

## 24. 供款

24.1 國際勞工組織並無就供款率提出建議。國際勞工組織並認為，由僱主單方面供款、由僱員單方面供款，或由兩者共同承擔供款的做法都是恰當的。採用失業保險制度的大部分國家，均有固定的供款率，介乎 0.5% 至 2% 之間，供款則由僱主單方面承擔，或由僱傭雙方共同承擔。對於上文所述在 0.5% 至 2% 之間的供款率，以一個每月賺取 11,407 元平均工資的人來說，他須作出的供款額載列於表 12。

**表 12 —— 按不同供款率計，在香港可能須作出的供款額**

| 平均工資為 11,407 元 | 供款率  |       |       |       |
|----------------|------|-------|-------|-------|
|                | 0.5% | 1%    | 1.5%  | 2%    |
| 供款額            | 57 元 | 114 元 | 171 元 | 228 元 |

資料來源：政府統計處就所有選定職業的平均工資統計數字進行的調查：1999 年 9 月的《工資按季調查統計報告》第 30 頁表 6，1999 年 10 月至 12 月的《綜合住戶統計調查按季統計報告》第 63 頁表 7J。

## 附錄 I

## 節錄自 RP05/98-99 號研究報告《計量失業及就業不足》

“就業不足

3.19 引入**就業不足**概念的目的是鑑定**局部工作不足**的情況。根據國際勞工組織的標準，“就業不足人口”是指所有受僱於有報酬的工作或自僱的人士，而該等人士在非自願的情況下，工作時數少於有關工作公認的正常時數，並且在統計進行期間，正尋找工作或隨時可以擔任更多工作。因此，鑑定“**就業不足人口**”是根據三項準則：(i) **工作時數少於正常的工作時數**；(ii) **是在非自願的情況下這樣做**；(iii) **在統計進行期間，正尋找工作或隨時可以擔任更多工作**。任何人士必須同時符合該三項準則，才會被歸類作“就業不足人口”。應該注意，“**就業不足人口**”屬於“**就業人口**”的其中一個分組。

正常工作時數的釐定

3.20 國際勞工組織建議，應以統一的常規準則(例如 35 小時，40 小時)作為正常工作時數。各國可因應各自的具體情況釐定該項準則，該項準則適用於所有經濟活動及所有類別的工人。這樣將可避免在評估不同類別工人的工作時數時所遇到的困難。

非自願性質

3.21 一旦發現某人的工作時數少於正常的時數，便須評估這是出於非自願還是自願。這點可透過在進行統計調查時，詢問該人為何其工作時數少於正常時數。在某些情況下，人們是因未能找到更多工作而被迫這樣做。不過，亦有情況是人們自願從事較少時數的工作。這種情況多見於有孩子並正在工作的婦女，或半工半讀的年青人。“在非自願的情況下工作時數少於正常時數的原因”的詮釋，應來自人們因經濟情況而無法覓得提供正常工作時數的工作的角度，藉以排除其他非自願原因，例如疾病及傷殘等。

正在尋找或可以擔任更多工作

3.22 最後，任何在非自願的情況下工作時數少於正常時數的人士，在統計進行期間必須正在尋找工作或隨時可以擔任更多工作，才會被視為就業不足。可以擔任更多工作的概念，應從廣義的角度加以詮釋。所謂更多工作，是指可以增加某人的工作總時數的任何工作安排及任何種類的工作。”

## 附錄 II

**“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 淨替代比率 = (可享失業福利權益 - 稅項 - 社會保障供款 + 家庭福利 + 社會援助 + 房屋福利) ÷ (收入 - 稅項 - 社會保障供款 + 家庭福利 + 社會援助 + 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>5</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>5</sup> 經合組織，《就業前瞻》，1996年7月，第28頁。