

2021年8月 第三十期

# 社聯政策報

## POLICY BULLETIN

### 失業保障解構與實踐

- 分析香港失業狀況
- 審視香港失業保障政策
- 探討海外失業保障政策的功能及設計
- 僱主及僱員訪談：對失業保險政策的觀點



香港社會服務聯會  
The Hong Kong Council of Social Service



# 目錄

2 ----- 編者的話

## 分析與觀點

4 ----- ● 從數據看失業面貌：失業福利制度下被遺忘的群體

11 ----- ● 以綜援及遣散費作為失業保障對香港的啟示（撮要）

19 ----- ● 從海外政策探討失業保障政策的架構及功能

24 ----- ● 失業保險制度設計的變數

## 個案訪談

29 ----- ● 香港應否落實失業保險制度？六位僱員及僱主的回應

34 ----- ● 問卷調查

35 ----- ● 讀者意見

36 ----- ● 昔日政策報

### 《社聯政策報》編輯委員會

- 主席 黃於唱教授（明愛專上學院湯羅鳳賢社會科學院教授）  
成員 張少強教授（香港樹仁大學社會學系教授）  
葉仲茵博士（英國牛津大學社會學博士）  
羅偉業先生（香港社會服務聯會社會保障及就業政策專責委員會委員）  
鄧寶山先生（香港社會服務聯會社會發展專責委員會副主席）

## 編者的話

隨著香港疫情逐漸緩和，失業率由去年年底至今年2月期間達至高峰的7.2%，下降至今年3至5月的6.0%。疫情期間，就算有「保就業」計劃，失業率維持在6%或以上超過一年時間，失業人數在23萬人以上，最多的時候更超過26萬。這段時間，失業人士所得的支援實在有限。很多民間團隊和政黨都要求政府效法其他國家推行失業援助措施，及長遠考慮設立失業保險計劃，但都為政府拒絕。政府只願意放寬失業綜援的申領資格。領取個案數字雖增加50%，但同期失業率卻比疫情前增加1倍，反映受惠放寬政策的人十分有限。

這一期的社聯政策報探討是次疫情下的失業狀況，並介紹外國推行的失業保障制度及設計，以供香港在討論設立相關制度時作出參考。本期亦訪問3位來自不同行業的僱員及3位小型公司的僱主，初步了解他們對設立失業保險制度的看法。

第一編文章「從數據看失業面貌：失業福利制度下被遺忘的群體」由香港社會服務聯會政策研究及倡議主任嚴祉琦撰稿。文章分析失業群體的職業分佈，發現失業影響不同職位的人士。失業率在高峰期為7.2%，但以從事經濟活動家庭（包括家中有失業人士的家庭）作為單位計算，這類家庭中有人失業的超過11%。而4成以上的家庭在有人失業後，收入大減，以至成為貧窮線以下的住戶，有專業人士的家庭亦不例外。然而，絕大多數失業人士都未能受惠於現存的現金支援制度。

第二編文章「以綜援及遣散費作為失業保障對香港的啟示(撮要)」作者為歐陽達初和李彥豪。文章分析現有制度對失業人士的保障，即遣散費和失業綜援。兩者的領取比率在疫情期間都有所下降，遣散費由25%下降至13.5%，而失業綜援，雖然申領資格放寬，但佔失業人士的比率，由疫情前的10%以上，下降至不足8%。數據反映現有制度對大多數失業人士幫助有限。

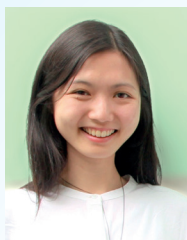
第三編文章為「從海外政策探討失業保障政策的架構及功能」由余偉錦、周翠雯及勞保儀撰寫。文章指出失業保障政策的四大功能，即1) 保持失業人士的生活水平、2) 分擔失業造成的社會風險、3) 保持失業人士重回職場的積極性，和4) 鼓勵失業人士參加就業培訓，提升工作能力。作者介紹多國有關制度的設計並指出要引用這些制度時要考慮的本地因素。

第四編文章為「失業保險制度設計的變數」，撰稿人為黃於唱。文章介紹失業保險制度在全世界超過70個國家/地區實行。若要在失業時獲得保險金的保障，要符合一些準則。相關準則為1) 享有權利的準則 (Entitlement Criteria) 和2) 合符資格的準則 (Eligibility Criteria)。文中亦總結各項準則的內容及相關參數範圍。

最後一編為訪問稿，題為「香港應否落實失業保險制度？六位僱員及僱主的回應」，由社聯同事整理。訪問中，多數僱主和僱員支持設立多方供款的失業保險計劃。受訪者提出失業保險的主要好處為保障失業人士的生活水平，讓他們無須因無收入而被迫做自己不適合的工作。而失業保險金應與供款額及年期相關連，讓他們在失業期間可安心參與培訓，為未來工作增值。

這一次疫情顯示香港失業保障制度的嚴重不足，使失業人士，不論職位如何，均面對沉重的經濟壓力。失業保險制度在外國已實行多年，制度設計亦相當成熟。經歷今次世紀疾情的教訓，我們認為香港實在要考慮設立失業保險制度，而其他國家/地區的經驗，確實有可以借鏡之處。

# 從數據看失業面貌：失業福利制度下被遺忘的群體



香港社會服務聯會政策研究及倡議主任  
**嚴祉琦女士**

受疫情影響，香港失業情況日趨嚴重，本地失業人口由疫情前（2019年10至12月）的12萬4千人上升至2021年上旬（2020年12月至2021年2月）近26萬2千，失業率達7.2%，是近17年來的高位。失業固然對基層家庭帶來嚴重的衝擊，但是否只有基層市民受影響？不同階層的失業面貌是怎樣的？對於不同群體構成的衝擊有多大？他們是否能受惠於現存的失業福利制度？本文將循近日失業相關的數據，淺談以上的課題。

社聯於2020年就失業及就業不足人士的面貌進行研究，運用「政府統計處2015–2020年的綜合住戶統計調查」及「2020年社會福利署社會保障統計數字」，分析2020年第3季失業及就業不足人士及其家庭的面貌，並與過去2年數據作比較，探討近日失業及就業不足情況對哪些階層帶來影響。

## 失業情況只集中於基層市民？

香港過去的失業情況在基層家庭較為普遍，在是次失業潮中，總體來說亦出現相同情況，若按住屋類型劃分住戶的失業率，公屋住戶的失業率為10.3%，較居屋等資助房屋住戶（6.9%）及私樓住戶（5.8%）高。

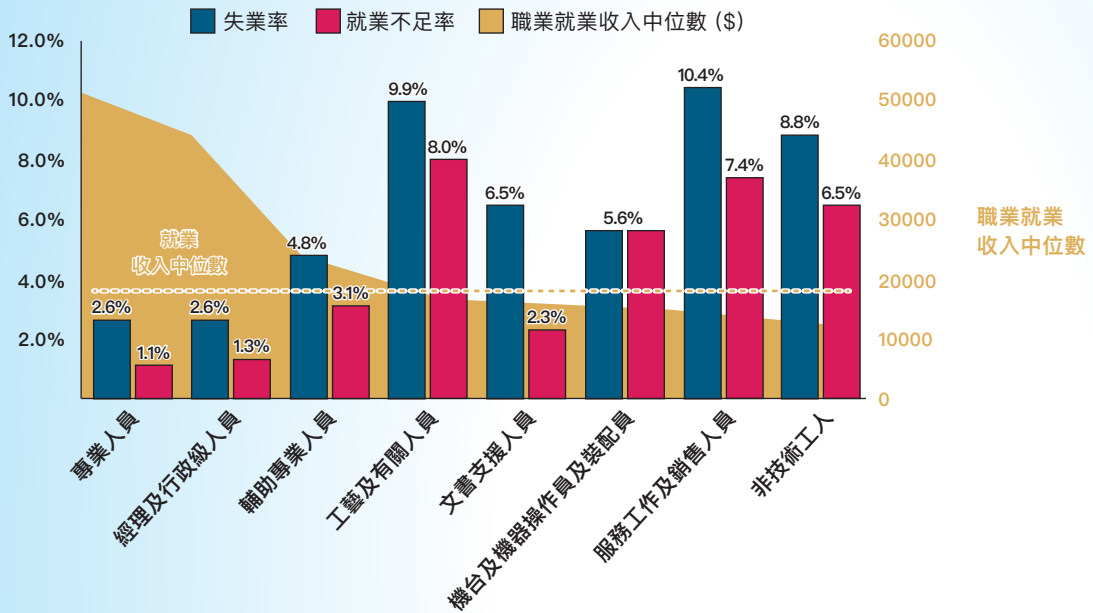
然而，當我們進一步分析有關數據，就發現失業情況不限於基層人士。我們參照政府統計處使用的《2008年國際標準職業分類》和現時社會中不同職業人士的就業收入中位數，把職業類別由高收入至低收入按序排列（圖表一）：

圖表一：按職業類型排列的就業收入中位數

	職業類型	就業收入中位數
1.	專業人員	\$50,000
2.	經理及行政級人員	\$43,000
3.	輔助專業人員	\$23,000
4.	工藝及有關人員	\$17,600
5.	文書支援人員	\$15,500
6.	機台及機器操作員及裝配員	\$15,000
7.	服務工作及銷售人員	\$13,500
8.	非技術工人	\$12,000

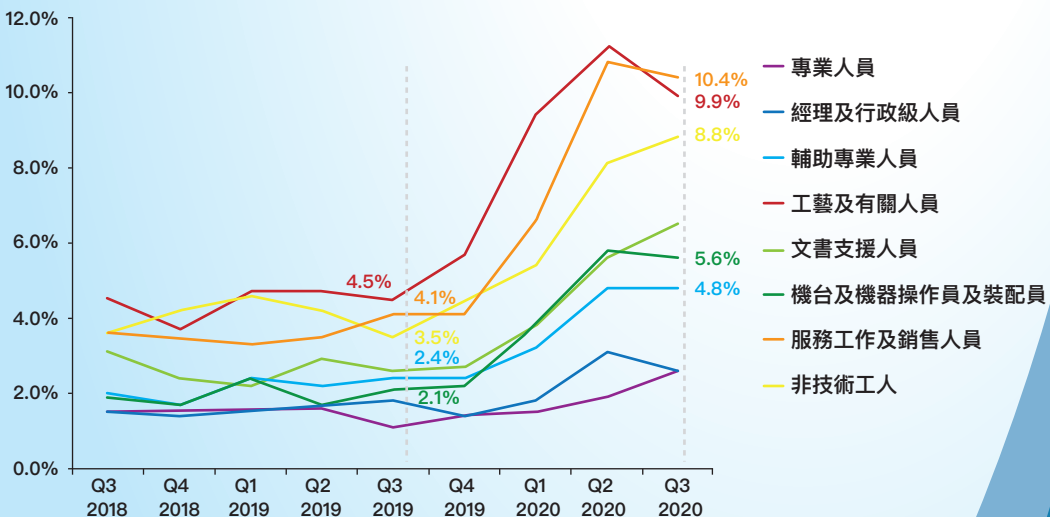
若按上述職業類型觀察現時的失業狀況，不難發現現時的失業狀況不單集中於非技術工人等基層職業，部份中等收入職業如工藝及有關人員、文書支援人員、服務工作及銷售人員等，失業率分別高達9.9%、6.5%及10.4%（圖表二）。

圖表二：按職業劃分失業/就業不足率



如我們集中觀察疫情引起的失業浪潮，除了非技術工人外，不少中等收入職業的失業率均由2020年初開始急升，由2019年第三季到2020年第三季上升超過一倍，例如同期工藝及有關人員的失業率由4.5%躍升9.9%（圖表三），反映是次疫情對於不同階級的就業情況也造成衝擊。

圖表三：按職業劃分過去兩年的失業率

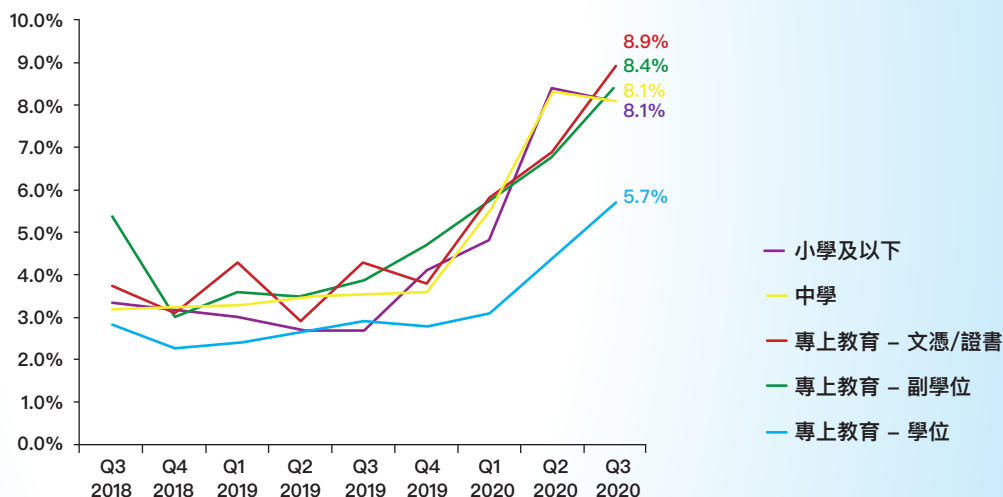


從教育程度看失業的面貌，同樣有類近的觀察。我們按教育程度把勞動人口由高至低等級按序排列（圖表四），可以看到無論有小學、中學、或專上教育（副學位/文憑/證書）學歷的勞動人口，失業率均也超過8%，在過去一年升幅均超過一倍，當中專上教育（文憑/證書/副學位）人士的失業率更不時超越較低學歷人士（圖表五）。

圖表四：按教育程度排列的就業收入中位數

	教育程度	就業收入中位數
1.	小學及以下	\$11,300
2.	中學	\$15,000
3.	專上教育 – 副學位	\$19,600
4.	專上教育 – 文憑/證書	\$20,000
5.	專上教育 – 學位	\$32,000

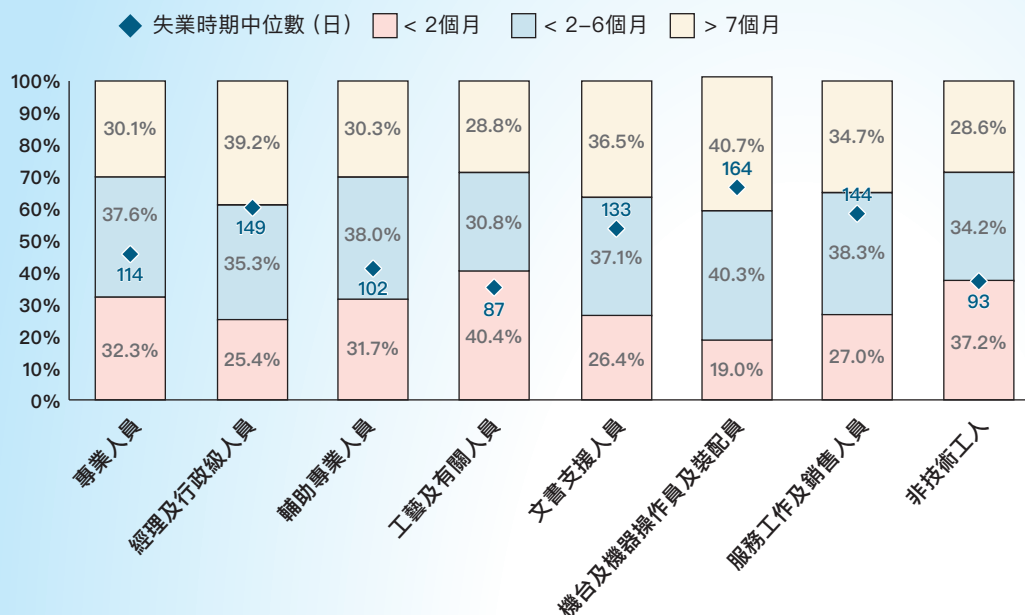
圖表五：按教育程度劃分過去兩年的失業率



再者，除了部份從事中等收入職業的勞動人口失業率較高外，數據顯示以往從事中等及高收入職業的失業人士，他們的失業時期一般亦較長。例如機台及機器操作員及裝配員、經理及行政級人員、服務工作及銷售人員、文書支援人員失業時期中位數也超過120天（圖表六）。



圖表六：按職業劃分失業人士的失業時期

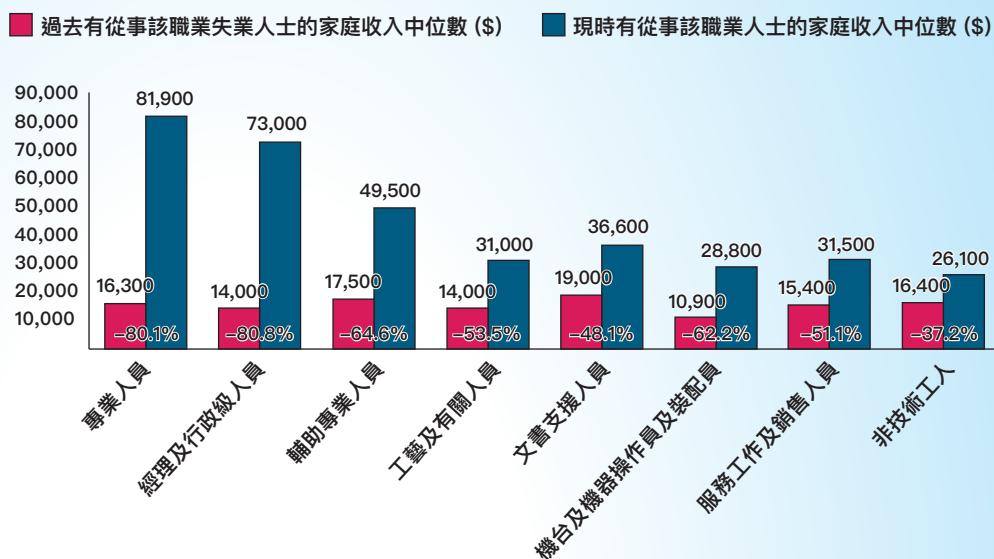


### 失業對於不同階層的家庭構成的衝擊有多大？

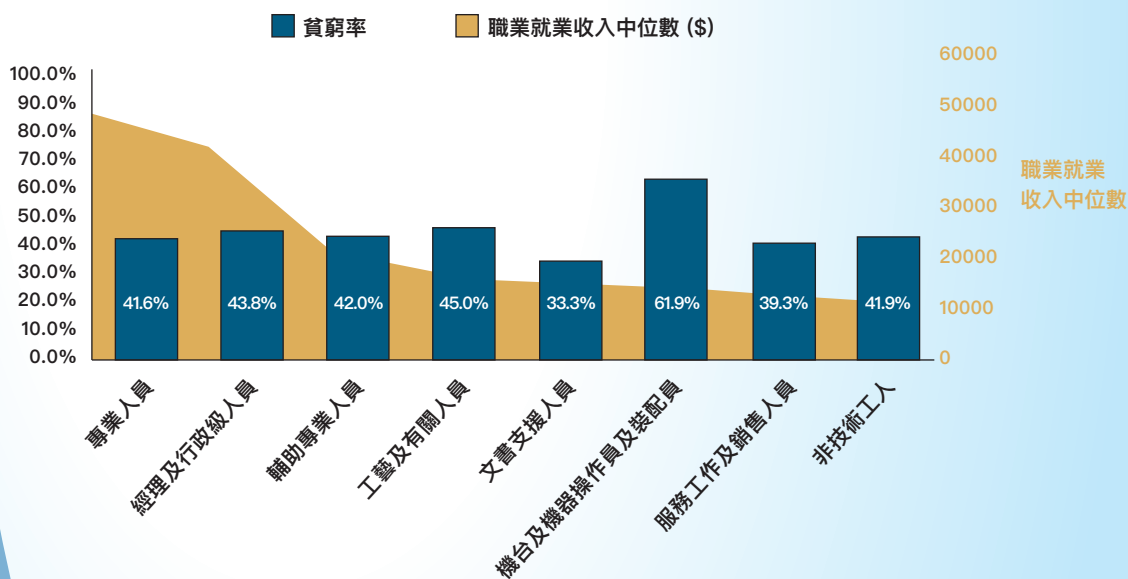
家庭中有成員失業，自然會對整個家庭帶來影響。2020年第三季有235,700個家庭受失業影響（即家庭中最少有一名成員面對失業情況），佔從事經濟活動家庭的11.2%。在有從事經濟活動的家庭中，若最少有一名成員失業，其住戶每月收入中位數為\$26,300；若家中所有成員失業，則其住戶每月收入中位數為\$7,000，這較全港從事經濟活動家庭的住戶收入中位數（\$33,200）分別少20.8%及78.9%。

為進一步了解失業對於不同階層的家庭構成多大程度的衝擊，我們按每一種職業分類，把現正從事某職業和失業前曾經從事該職業的人作比較，從他們的家庭收入推斷不同職業的家庭成員失業後，家庭收入減少的程度。首先，曾從事較高收入職業（如專業人員、經理及行政級人士員）的人失業後，他們的家庭收入減幅均超過50%，遠多於曾從事基層職業的失業人士家庭（圖表七），相信他們更難適應失業帶來收入下降的衝擊。再者，除文書支援人員及服務及銷售人員外，不論失業成員失業前從事任何職業，失業後其住戶收入低於貧窮線的機會都超過40%（圖表八）。換言之，不論原本的職業是高收入職業還是較低收入職業，當家庭成員失業後，該家庭同樣面對相當高的貧窮風險。

圖表七：按職業劃分失業及非失業家庭收入中位數



圖表八：按失業家庭成員過去從事的職業劃分家庭貧窮率<sup>1</sup>



<sup>1</sup> 圖表顯示曾從事某職業的失業人士家庭中，低於香港整體貧窮線以下的家庭比例。若該家庭有多於一位失業人士，則以過去從事較高收入職業的家庭成員為準。

## 失業人士能否受惠於現金福利制度？

失業福利制度（unemployment benefit）旨在維持失業求職人士的收入。現時，香港並沒有單純針對失業人士的失業福利制度，支援失業人士主要是依靠綜援提供現金援助以協助應付生活上的基本需要。然而，有別於海外失業保險制度主要視乎失業者個人的失業狀況，綜援制度以家庭為審查單位，審查門檻較高；再者，綜援申請過程複雜，亦存在著負面標籤等問題，往往未必能夠協助有需要的失業人士。就社聯的研究數據顯示，失業及就業不足人士中只有5.3%正領取綜援<sup>2</sup>，但失業及就業不足人士的貧窮率高達34.4%，足見綜援制度未能協助大部份貧窮的失業家庭。

事實上，不少國家亦設有失業保險制度，要求參保人在職時供款（不同地區供款方式不同，例如會由僱員/僱主/政府等多方一同供款），當僱員面臨非自願失業時，參保人不論經濟狀況，均可申領失業保險金作為短期的財政援助，避免因為收入中斷而陷入經濟困難。內地、台灣、日本以至歐美等多地都早已設立相關制度，以協助不同階層的失業人士應對失業危機，在失業期間維持穩定生活，實在值得本地借鏡。

總括而言，疫情下嚴重的失業情況，既影響基層家庭，亦對中、高階層的人士有衝擊，他們一旦失業，家庭收入大幅減少，即時面對貧窮風險。然而，綜援制度忽略了當下失業問題的實際面貌，對這些中高階層人士的保障更成疑問。如何設計有效的失業保障制度，支援受影響的失業人士？社會必需要就這些課題，展開更深入的政策討論。

---

<sup>2</sup> 由於數據所限，只能失業及就業不足一併計算。

## 參考資料

- International Labour Organization (2008) . International Standard Classification of Occupations. International Labour Office. 政府統計處 (2018–2020) 。《綜合住戶統計調查》。政府統計處。

# 以綜援及遣散費作為失業保障對香港的啟示 (撮要)



嶺南大學社會學及社會  
政策系助理教授  
歐陽達初博士



捍衛綜援權利  
大聯盟成員  
李彥豪先生

2020年11月至2021年1月香港錄得7%的失業率，是自從2003年以來的新高，僅比2003年SARS期間的8.5%為低。面對此嚴峻處境，政府迄今仍傾向透過一次性的現金支援，或放寬現時津助計劃的申請門檻來處理失業問題。本文旨在透過分析現有制度——遣散費及失業綜援，探討香港的失業保障及其政策啟示。

## 失業保障的形式與功能

整體來說，失業保障 (unemployment protection) 大致可分成兩種主要制度 (ILO, 2020b)：  
圖表一：失業保障類別

形式	功能	例子
就業保留 (employment retention)	- 保留現有職位、維持工人在職， 以預防失業	就業保障法例、向僱主或僱員發放的 工資補貼、遣散費
失業福利 (unemployment benefits)	- 補償及維持失業人士的入息 - 收入再分配、防貧及扶貧等	失業保險、失業援助

無論是供款式的失業保險，或是由稅收支付的審查式失業援助，申請資格、援助金的替代率（相對失業前工作入息的百分比）等，均影響保障的覆蓋面及足夠度 (Asenjo & Pignatti, 2019)。下文將分別檢視遣散費與失業綜援的實際覆蓋<sup>3</sup>與保障水平。

## 以遣散費作為失業保障

時至今天，遣散費仍是不少國家應對失業問題的一種方法。遣散費泛指僱主在終止僱傭關係後給予僱員的保償。遣散費對有較長合約或工作期的工人 (long-tenured) 提供較高的保障，其計算方法一般與在同一企業的工齡相關。一般而言，長時期受僱於同一僱主的工人被遣散後，即使能再就業，其工資都較原先低不少；遣散費可視為向被裁僱員支付的再就業工資補償 (Parsons, 2018)，透過增加僱主的解僱成本，防止僱主把經營成本轉嫁予工人或社會。

<sup>3</sup> 根據國際勞工組織 (2017)，失業保障的實際覆蓋指實際受惠人數佔相關群體的百分比，例如實際申領失業保險金或失業援助金的人數佔整體失業人數的百分比。這反映了在現實環境中，制度的具體效果。

Ozkan (2020) 認為遣散費理論上有多重再分配功能（僱主與僱員階級之間分配、僱員在自己工作生涯中的橫向分配），至於具體的分配效果，則視乎制度的設計，包括覆蓋面、慷慨度（淨替代率及領取時限）及勞資關係等，例如僱主可將遣散費的成本，以延後工資的方式轉嫁給僱員，變相由僱員的工資或儲蓄為自己支付。

### 遣散費的覆蓋面

有不少設有遣散費制度的先進國家同時設有失業保險，例如英美加澳等國，雖然遣散費的覆蓋較少、有較高的資格年期、替代率大約只等於3個月的工資水平，但這些國家主要是透過失業保險及失業援助為失業人士提供最基本的財政援助，其覆蓋率更高，補足了遣散費覆蓋不足的問題。

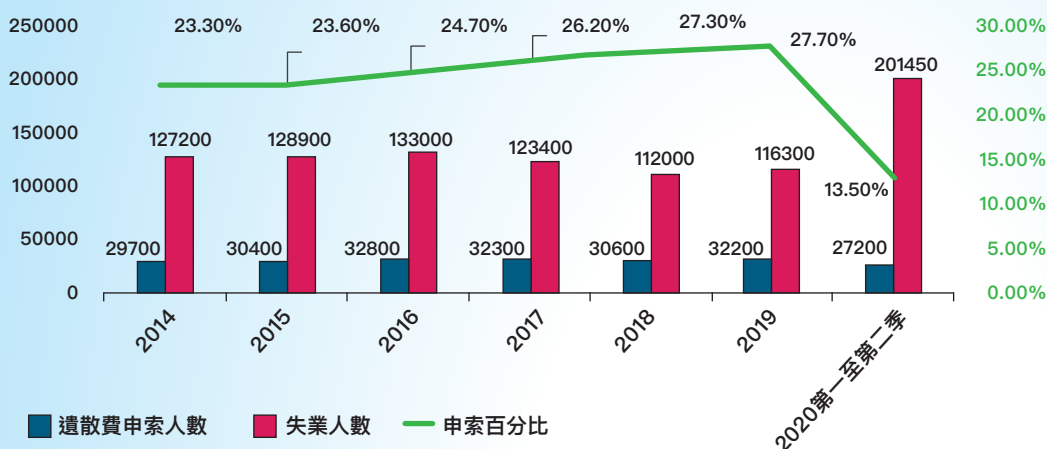
至於香港的遣散費制度，主要為因冗餘及結業而被裁或不被續約的僱員作補償，可說是一種由僱主承擔的「自我失業保險」（self-insurance）（劉遵義，2016）。同時，遣散費亦具備就業保障或防止失業的功能，直接增加僱主的解僱成本（羅致光，2020）。不過，在目前強積金僱主供款跟遣散費/長期服務金（長服金）「對沖」的制度下，其就業保障的功效被削減，同時亦對僱員的退休保障有負面影響。另一方面，僱主亦可在僱員未達合乎資格申索遣散費或長服金前（遣散費：2年、長服金：5年），解僱員工以逃避相關成本。

在2014年至2019年間，本港失業率處於低水平時，申索遣散費的僱員人數<sup>4</sup>每年大約在3萬至3.2萬多之間，以遣散費的有效覆蓋率（申索人佔失業人數的百分比）來說（圖表二），在該5年間，遣散費的有效覆蓋率平均大約為25.5%。但受疫情影響，失業率高企，2020年首兩季申索遣散費的僱員數目已超過2.7萬；然而，失業人數的增加，遠超遣散費申索數目的增加，令遣散費的有效覆蓋率下降至約13.5%。這顯示了在失業人數較低期間，遣散費能為較大部份的失業人士提供一定保障；但在失業率攀升時期，其覆蓋便會大幅下降。由此可見，在失業情況嚴重時，遣散費難以為龐大的失業人口提供收入保障。

---

<sup>4</sup> 數字截止2019年出版的《以強積金累算權益抵銷遣散費及長期服務金的申索統計報告》。由於2020年最新出版的報告尚未上載於積金局網頁，故2019年的數字只能參考2020年9月出版的《強積金統計摘要》季度報告，只有申索個案而無僱員數目的資料，前者一般來說會稍高於後者。

圖表二：遣散費申索人數佔失業人數百分比



在過去數年間，遣散費申索個案的年齡分佈頗為穩定，大約60%為40至59歲之間，只有四分之一的個案年齡低於40歲。這情況與外國的經驗相距不遠，即遣散費的受惠群體，較集中於中高齡的失業人士。

若以行業分析，申索遣散費僱員多集中於批發/零售/進出口貿易業、建造、飲食及製造業，共佔約60%的個案。這顯示了遣散費在行業之間的分佈並不平均，例如對保安、清潔、運輸業來說，它們雖有較高的行業失業率，但似乎不見得有相若的遣散費申索個案。

### 遣散費的足夠度

在2018年，遣散費為每位被遣散的員工提供的保障，平均約6.8萬元，但當中有超過一半的申索金額在5萬元以下。以2018年全港全職僱員的每月工資中位數約為\$18300（政府統計處，2019）計算，遣散費大約相等於3.7個月的工資。遣散費是否足以讓領取者過渡失業期，視乎失業時期而定。例如若以6個月失業時期計算，則每個月的入息替代率約為61.9%。事實上，遣散費制度的原意並非要讓失業人士有足夠收入應付生活，因此並不會考慮領取者的需要以制定金額。

上述關於遣散費在香港的執行情況，我們不難發現它作為一種為僱員提供的失業保障，其不足之處明顯在於其覆蓋問題。

第一，在失業率高企的時候，遣散費的有效覆蓋率更急速下降，以致大部份失業人士不受保障。第二，由於遣散費申索較集中於特定年齡層、較資深及特定行業的失業工人，它對整體失業人士的覆蓋並不平均。其實，面對日益不穩定的工作環境，遣散費亦較難保障合約期較短、或就業較零散的工人。

在覆蓋問題上，參考國際的經驗，失業保險制度明顯較能處理遣散費覆蓋不足的缺陷。失業保險是供款性的社會保障，建基於職業公民身份，故不論行業、年齡、貧富的打工仔女，只要有足夠的供款紀錄，自然有權利申領保障。

就香港應否推行失業保險的問題上，勞福局局長最近提出一個問題（羅致光，2021）：一個領取了約10萬元遣散費/長服金的僱員，是否應領取失業保險？提出這個問題，忽略了遣散費/長服金在覆蓋度方面的缺陷。參與海外經驗，即使較多富裕國家主要以失業保險作為覆蓋面較高且能分散失業風險的政策工具，並非必然要取締遣散費制度。遣散費應該如何配合失業保險反而更值得我們深入探討，例如如何使前者更能提供就業保障、防止解僱及所謂的道德風險，後者則發揮覆蓋較廣、分散失業風險及進行再分配的功能。至於如何為就業不穩定及自僱工作人士提供有效的失業保障，那是制度的設計的挑戰，可在技術層面處理。

### 以綜援作為失業福利

勞福局局長最近亦就失業福利作出多次回應，認為在香港推行「無須供款」或「無須經濟審查」的失業援助不合適。對政府來說，失業綜援便是目前最重要的審查型失業福利。

### 綜援的覆蓋面

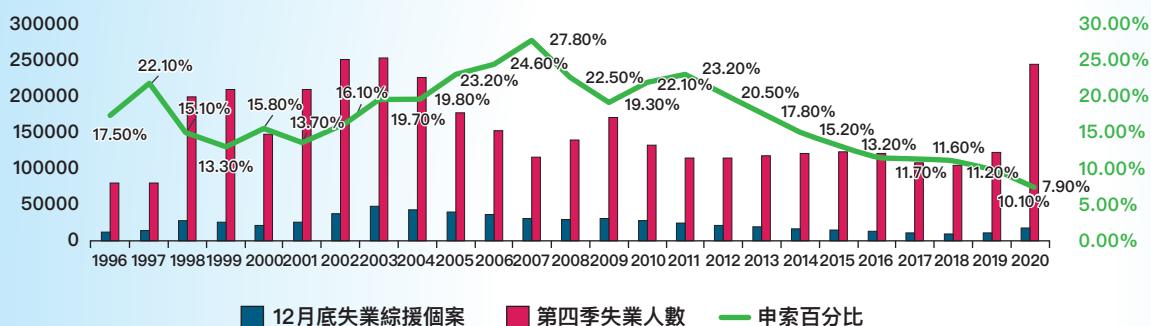
為應對失業問題，政府在2020年6月起，放寬其資產限額至2021年5月31日，容許更多失業家庭申請。按當局預算，放寬綜援資格後，可令大約4萬個住戶受惠（立法會財務委員會，2020）。但根據今年1月政府統計，2020年6月的失業綜援個案為18,600，到同年12月個案數目只增加906宗至19,506宗，對比失業人數的增長幅度明顯少。雖然，2020年12月的失業綜援個案的確較2019年12月增加了接近7,000宗，按年增幅達55.2%，但這只可以說失業人數的上升的確令失業綜援數目增加，放寬資產限額或令一些原本身處於資產限額邊緣的失業家庭可以提早申請失業援助而已，難以肯定能否覆蓋大部份失業家庭。

作為香港暫時唯一由政府提供的失業福利現金轉移，綜援在覆蓋的失業人士方面一直表現未如理想。圖表三列舉歷年的失業個案、失業人數、及失業個案佔失業人數百分比（即失業綜援率（歐陽達初、黃和平，2017））。數據顯示在2000年初經濟下行及低谷期間，失業綜援覆蓋率一直偏低，因為失業個案上升的速度與幅度，往往較失業綜援的增長快及大。到2004年後經濟復甦，失業綜援覆蓋率一直上升至2007年的高位。到2008年金融海嘯，失業率回升，失業綜援覆蓋率又再下跌。2009年年底起失業率再次回落，失業綜援覆蓋率又再次上升。在這段期間，綜援往往在失業問題嚴重、最多人需要援助的時候，其覆蓋率就變低。



其後，失業綜援覆蓋率在2011年登上另一高位，雖然隨後10年失業率處於低位，但失業綜援覆蓋率並沒有像之前一樣再次上升，一直而維持在20%以下，在2015年後更跌至15%以下。主要原因是失業綜援個案大幅減少，雖然筆者並未有相關的數據，但相信與該期間基層工種的需求持續增加、勞動供應緊張有關；另一方面，政府終在2011年立法最低工資，並在民間的壓力下，持續增加在職福利（in-work benefit）的保障，例如擴展鼓勵就業交通津貼及設立在職家庭津貼（前身為低收入在職家庭津貼）。這些政策及市場狀況的改變，都一定程度上改善了在職貧窮家庭及低薪人士收入，增加了失業者儘快離開綜援的誘因及從事低技術工作的收入支援。

圖表三：失業綜援個案佔失業率人數百分比



### 綜援的足夠性

至於失業綜援的替代率及足夠性，則可以嘗試以失業綜援家庭金額比較住戶入息中位數與貧窮線。按2020年4月的標準，一個單身失業人士每月最高可領取\$4,410<sup>5</sup>，對比2020年4–6月每月就業收入中位數\$19,000（不計外傭），大約為23.2%<sup>6</sup>。如果計及一個失業的4人家庭<sup>7</sup>，包括1名失業成人、1名家庭照顧者及2名孩子，總金額則大約每月\$13,968<sup>8</sup>。對比2020年4–6月的4人家庭住戶入息中位數為\$41,100，失業綜援金大約為它的34.0%，自然低於目前的官方相對貧窮線。

<sup>5</sup> 單身健全失業綜援的標準金為\$2,525，最高租金津貼為\$1,885。

<sup>6</sup> 這裡不比較1人貧窮線，主要因為1人貧窮線計及單身長者戶，由於她們多已退休，整體上會拉低1人住戶入息中位數。

<sup>7</sup> 這裡不使用平均綜援金額計算，因為它計及其他長者殘疾個案的特別津貼，會高估健全人士領取的金額。

<sup>8</sup> 整家庭標準金為\$8,035（\$1,810+\$2,195+\$2,015+\$2,015），而最高租金津貼為\$5,275，再加每月固定特別津貼：水費\$58（\$14.5X4）、學生膳食津貼\$600（\$300X2）。

## 總結

根據前文數據，粗略估計遣散費在短期內可以為被裁員工提供較失業綜援慷慨的保障，而失業綜援則對失業家庭，較單身失業成人慷慨。遣散費及失業綜援兩項措施的有效覆蓋率，在2018年分別為27.3%及11.2%，而在2020年為13.5%及7.9%。整體來說，2018年至2020年失業人士中，大約分別有38.5%、21.4%受到失業保障。在經濟衰退、失業攀升的時期，可見單靠遣散費及失業綜援來抵禦失業帶來的風險和成本非常有限，香港有需要設立有更廣泛覆蓋、更有效的失業保障制度。

誠然，失業保險可說是工業資本主義及世界戰爭的產物，面對日益不穩定和高風險的勞工市場、工作模式，它在什麼程度上可以回應新的需要、勞動人口高齡化、財政可持續性及公平性，這些關乎制度建立、福利觀念及利益分配的問題，需要社會進一步思考與行動。

## 參考資料

- Asenjo, A., & Pignatti, C. (2019) . Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options. International Labour Office.
- Duval, R., & Loungani, P. (2021) . Designing Labor Market Institutions in Emerging Market and Developing Economies: A Review of Evidence and IMF Policy Advice. *Comparative Economic Studies*, 63 (1) , 31–83.
- Hwang, G. J. (2019) . How fair are unemployment benefits? The experience of East Asia. *International Social Security Review*, 72 (2) , 49–73.
- International Labour Organization (2017) . World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. International Labour Office.
- International Labour Organization (2020a) . A policy framework for tackling the economic and social impact of the COVID–19 crisis. International Labour Office.
- International Labour Organization (2020b) . Unemployment protection in the COVID–19 crisis. Country responses and policy considerations. International Labour Office.
- O'Campo, P., Molnar, A., Ng, E., Renahy, E., Mitchell, C., Shankardass, K., ... & Muntaner, C. (2015) . Social welfare matters: a realist review of when, how, and why unemployment insurance impacts poverty and health. *Social Science & Medicine*, 132, 88–94.
- Ozkan, U. R. (2020) . Mandatory occupational welfare: Severance pay as an unemployment compensation instrument. *Social Policy & Administration*, 54 (1) , 28–44.
- Parsons, D. O. (2018) . Compensating displaced workers. *IZA World of Labor*, 444, 1–9.
- 立法會秘書處 (2021) 。《選定地方的失業保險制度》。網址：<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/2021in05-unemployment-insurance-systems-in-selected-places-20210226-c.pdf>
- 立法會財務委員會 (2020) 。《審核2020至2021年度開支預算的報告》。網址：[https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/minutes/sfc\\_rpt.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/minutes/sfc_rpt.pdf)
- 勞工福利局局長 (2019–2020) 。《管制人員對財務委員會委員初步書面問題的答覆政府當局就初步問題的書面答覆：勞工及福利局局長》。網址：[https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)
- 財政司司長 (2021) 。《2021至22財政年度政府財政預算案》。網址：[https://www.budget.gov.hk/2021/chi/pdf/c\\_budget\\_speech\\_2021-22.pdf](https://www.budget.gov.hk/2021/chi/pdf/c_budget_speech_2021-22.pdf)
- 政府統計處 (2020) 。《香港統計年刊2020》。政府統計處。
- 政府統計處 (1998–2021) 。《綜合住戶統計調查 按季統計報告 10月至12月》。政府統計處。
- 政府統計處 (2018) 。《香港統計月刊專題文章 2007年至2017年綜合社會保障援助計劃的統計數字》。政府統計處。

## 參考資料

- 強制性公積金計劃管理局。(2015–2019)《以強積金累算權益抵銷遣散費及長期服務金的申索統計報告》。積金局。
- 強制性公積金計劃管理局。(2020)《強積金統計摘要》。積金局。
- 歐陽達初、黃和平。《未完成的香港社會保障：批判的導論》。中華書局。
- 劉遵義(2016)。《香港強制性公積金「對沖」機制應當何去何從?》網址：[https://www.igef.cuhk.edu.hk/igef\\_media/working-paper/IGEF/45R2.pdf](https://www.igef.cuhk.edu.hk/igef_media/working-paper/IGEF/45R2.pdf)
- 羅致光(2020)。《就業保障與失業保障(一至四)》。載於勞工及福利局局長網誌。網址：[https://www.lwb.gov.hk/tc/blog/posts\\_2020.html](https://www.lwb.gov.hk/tc/blog/posts_2020.html)
- 羅致光(2021)。《失業率與失業援助》。載於勞工及福利局局長網誌。網址：[https://www.lwb.gov.hk/tc/blog/post\\_21022021.html](https://www.lwb.gov.hk/tc/blog/post_21022021.html)

全文請見：



# 從海外政策探討失業保障政策的架構及功能



香港浸會大學社會工作系  
副教授及社會政策社會科學  
學士(榮譽)學位課程統籌主任  
余偉錦博士



英國諾丁漢大學社會學  
及社會政策學系公共及  
社會政策副教授  
周翠雯博士



英國牛津大學社會學系博士  
勞保儀博士

失業是一個常見的社會問題，面臨失業問題的國家和地區有很多，包括不少發達國家。2020年10月，失業率在經濟合作暨發展組織（OECD）區域是百分之七（OECD, 2020），相距全民就業水平百分之三，相差四個百分點。處理失業問題的方法種類繁多，時有重疊。本文的目的，是參考一些外國的政策設計（包括不同國家的解僱補償金、失業福利計劃及尋找工作者補貼的設計及規限），以探討處理失業問題機制背後的考慮點和闡述在港設立失業保險時必須注意的地方。

## 政策考慮點

當處理失業時，施政者往往需要考慮數項重點：

1. 確保失業者在失業期間，保持一定的生活水平，免陷於貧窮。
2. 促使勞方、資方和政府合理地分擔失業問題所帶來的社會風險。
3. 確保失業者保持求職和就業意志，積極尋找重回職場的方法。
4. 鼓勵失業者參與就業培訓，提升工作能力，突破人生。

要處理這些考慮點，不少國家嘗試使用不同的方法，包括提供失業保險、對窮人提供生活救濟及立例規範解僱賠償的運作等。不少政府皆傾向多管齊下，少有依賴單一方法。施政者冀望不同政策可以互補，可以充份照顧上述的四項考慮點。

## 解僱補償金

較常見用以保障失業者福祉的方法是設立解僱補償金制度。不少國家都是此方法的支持者，然而各國所推行的相關措施的具體內容不盡相同。圖表一顯示數個國家的解僱補償金措施對申請者年資、補償的水平 and 計算方法及申請資格均有不同看法。

具體措施的不同，正反映國家之間對勞工的需要及對僱主就勞工福利所應負起的承擔等事項上有不同的看法。如荷蘭要求勞工最少有兩年年資方可參加計劃，而德國則只要求參加者有六個月的年資。值得指出的是，數個國家的解僱補償金計劃亦有相同之處，首先，他們保護的對象並不是零散工，而是在同一間公司工作一段時間的員工。他們亦會考慮勞工離職的原因是否合理。這顯示這些國家不單保障勞工，亦會關顧資方的利益。

圖表一：解僱補償金

國家	最低供款年資	補償金額/供款計算	符合條件
奧地利	3年	僱主須繳付預設供款額到僱員的帳戶內，供款額為僱員月薪的1.53%	僱員並非因紀律處分而解僱
加拿大	1年	每完成1年年資，補償金額為2日工資 (最多為5日工資)	僱員並非因紀律處分而解僱
智利	6個月	補償金額為每年30日的薪酬 (最多為330日)	僱員並非因紀律處分而解僱
法國	1年	補償金額為五分之一月薪，工作10年以上者，計算方法另作安排	-
德國	6個月	補償金額為每年的一半月薪	僱員並非因紀律處分而解僱
荷蘭	2年	補償金額為六分之一的月薪，及有10年年資的僱員，工作10年以上者，計算方法另作安排	-

### 失業福利計劃

另一種重要的失業保障措施是失業福利計劃。圖表二顯示不同國家的相關政策，例如奧地利、加拿大、法國、德國和日本都要求僱員和僱主為社會保險作出供款，但勞資雙方供款的比率各有不同。此外，奧地利、德國和日本政府會在不同程度上為此失業福利計劃提供財政支持，但加拿大和法國則不予干預。這些不同政策反映各國對勞資雙方的供款比例、服務對象和政府介入的程度均持不同的看法。

圖表二：失業福利

國家	計劃類別	僱員供款 (佔月薪百分比)	僱主供款 (佔月薪百分比)	政府支出	保障對象 (包括)	保障對象 (不包括)	基本資格
奧地利	社會保險 失業援助	3	3	財政支持 任何虧蝕	受聘者月薪 最少為438.05 歐元及自僱人 士自願保障	公營機構員工、 自願離職者而 獲取離職的四 星期福利	供款予 社會保險
加拿大	社會保險	1.66	2.324	-	受聘者及自僱 漁民	自僱人士、 自願離職者	供款予 社會保險
法國	社會保險 社會援助	0.95	4.05+0.15 (若僱主破產， 這部份供款會 用作支付薪酬 保障基金)	-	受聘者居於法國	公務員、自僱 人士及自願離 職者	供款予 社會保險
德國	社會保險 社會援助	1.5	1.5	聯邦政府財 政支持任何 虧蝕	受聘者	非常規工作人士	供款予 社會保險
日本	社會保險	0.4	0.7	只支付所需費 用的13.75%	受聘者至65歲； 另任何人士受聘 於農業、林業、 漁業少於五年常 規工作可獲自願 保障；從事日薪 或季節性工作的 僱員設有特定計 劃	勞工工作每星期 少於20小時；自 僱人士；大部份 從事公共機構人 士和自願離職者	

### 再培訓計劃

失業救濟措施與再培訓掛勾，是不少國家的失業政策的一項重點。英國的尋找工作者津貼便是其中一個例子。這津貼的主要對象是18歲或以上的失業者。合資格申請者除了曾參加國民保險或是納稅者外，還要證明他們會盡力尋找工作，提升自己的工作能力和願意接受相關機構所安排的工作。獲取津貼的人士，一旦被發現有不理想的行為，便會受到懲罰，這些行為包括：

1. 因行為不當被解僱；
2. 拒絕申請工作而沒有作出合理解釋；
3. 拒絕參加工作面試；
4. 拒絕參加培訓而沒有提出合理解釋

在受罰期間，參加者並不會獲發津貼。

## 分析

不同地方有不同的政策背景、不同的文化、不同的經濟實力。將一個地方的政策措施自動轉移至另一個地方並不是一個合適的做法。然而，探討其他地區的政策是有價值的。從其他國家的身上，我們可以學到，要改善香港處理失業問題的方法，須考慮以下數點：

1. 勞方、資方和政府是否願意對失業者的救助措施提供定期供款。假若任何一方缺乏承擔，我們難以確保有足夠資源，資助失業救助措施的長遠發展，當然，同時間我們亦要注意勞方和小商戶的供款能力。
2. 再培訓制度能否在合理時間內（如6個月）令參加者找到提供合理工資（如與全港工資中位數相若）和合理工作條件的工作。
3. 現時為非供款性的經濟援助（如綜援）而設的入息和資產審查制度有否脫離現實。假如一些極需要援助但卻被評審為不合申請資格的個案不斷出現，這便顯示現時的入息和資產審查制度不合時宜。事實上，當一些高收入人士佔失業者的比例有所增加時，我們有需要檢討現時的入息和資產審查機制，以確保有困難的失業者可得到政府的援助。
4. 現時，非供款性援助佔受助者在失業前所賺取的薪金比例是否過低。假若這情況出現的話，我們是難以解決因失業而令生活水平驟降的問題。
5. 現時有否足夠的福利措施（如公屋、公共醫療）減低失業對市民帶來的衝擊。
6. 現時的就業市場可否令失業者短期內重回職場。
7. 現時有否提供提早退休的政策，如我們須否考慮容許年齡低於60歲的人士，因失業而提取強積金，以便提早退休。

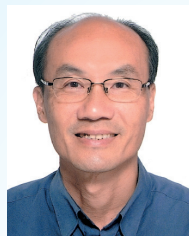
要有效地推行政策，我們是需要有合適的政策條件的。然而，假若只是因為現時欠缺足夠政策條件，便立刻放棄相關的政策設想，或是急忙地找一些可行但是效果偏低的方法，這不是一個理想的態度。要解決問題，我們應該主動製造有利條件，並訂立階段性可行的目標，一步一步地滿足上述的考慮點，一方面給予失業者重新規劃職業生涯的機會，一方面讓企業、僱主參與其中，共同解決社會的失業問題。



## 參考資料

- International Labour Office (2019) . Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options. Research Department Working Paper No. 49
- OECD (2020) . News release: OECD Unemployment rates. Retrieved from: <https://www.oecd.org/employment/unemployment-rates-oecd-update-october-2020.htm>

# 失業保險制度設計的變數



香港明愛專上學院社會科學院教授  
**黃於唱教授**

保障失業人士的收入，是社會保障制度重要的一環。全世界約有72個國家及地區設有某種失業保險制度（Schmieder & Wachter, 2016）。以國際經濟合作發展組織當中24國的平均計算，約為28%失業人士提供收入保障（OECD, 2018）。以收入為平均工資水平的人士為例，在起初失業時所領取的保險金，其淨替代率達64%，即是說，失業人士原本工資為20,000元，扣除稅收和各種社會保險供款後，假設收入為18,000元，則失業保險金額，一般在首6個月可達10,800元。

香港的失業保障相對十分薄弱，嚴格來說只有申請綜援一途，最新的數字顯示，領取綜援的失業人士只佔其中7.7%<sup>10</sup>，以單身人士計算，替代率為入息中位數27.5%，當中包括租金津貼；若以一家三口（包括沒有工作的配偶及子女），則替代率為67%以上。遣散費及長期服務金原本亦可算是失業保障制度的一部份，但由於與強積金對沖，實質上是將退休金來支持失業所需，並不可取。

失業保險的設立，旨在穩定僱員在就業和失業期間的消費力，簡單來說，是在就業期間將一部份薪金投保，在失業期間可獲得保險金以維持與就業期間的生活接近的水平。不過在制度設計上，亦希望促使失業人士積極找工作，重新就業。所以在失業保險制度上要有1) 享有權利的準則（Entitlement Criteria），包括參保資格、供款比例、供款時間、失業後等候時間、保障金額、維持時間等，和2) 合乎資格的準則（Eligibility Criteria），包括失業原因、積極尋找工作、參加培訓、出席輔導、接受職位等。失業保險一般不設資產審查，但失業時間超過某一時限後，便要接受資產審查才可獲得其他失業援助，另外失業人士的年齡、家庭狀況（如家中有沒有其他人就業、有沒有子女（Yu, 2000）），亦是保險金額多少的考慮因素。以下，我們逐一探討有關準則。

## 享有權利的準則

### 參保資格

一般私人企業僱員都會被強制加入失業保險計劃，但有部份國家不包括公務員（日、韓）。有部份國家並不包括低薪員工（德國、日、韓）及兼職、臨時工

<sup>10</sup> 2020年12月失業綜援個為19,506宗（社會福利署，2020），而2020年11月至2021年1月失業人士為253,000人（政府統計處，2020）。

(中、日、韓)，大多數都不包括家庭傭工 (Carter et al., 2013)。近年人數漸多的各類型自僱人士，如承辦公司或個人的工作，或利用網站或應用程式接單等，他們都沒有參加失業保險，而且很難界定是因為失業或是其他原因而失去工作。現時，只有個別國家為他們設計特定的失業保險計劃，但享有權利和合乎資格的準則都比較嚴苛。例如在奧地利，自僱人士在開業半年內要決定是否參加自願性失業保險，一旦決定後，8年內不得改變；在瑞典，自僱人士須先行結束業務才能領取保險金 (Schmieder & Wachter, 2016)。

### **供款**

供款比例介乎1 – 3% 之間 (Carter et al., 2013)，由僱主及僱員攤分，一般都設有保費上限。當失業率上升，找工作困難時，部份政府會延長領取失業金的時間及注資入保險金系統內。

### **供款時間**

失業保險制度都會有最短供款期間，符合此期間者才能領取保險金，時間大約為6個月至12個月不等。有些國家的保險金與供款時間掛鉤，即供款時間愈長，保險金額愈多或領取時間較長。由於有供款期間限制，經常失業的人可能不受保障。

### **失業後等候時間**

有些國家不設等候時間 (美、德、比利時)，但有些要等14天 (加拿大)。這個概念與一般保險的「墊底費」 (deductable) 相似，讓受保人承擔一部份責任，以減低過度使用。

### **保障金額**

保障金額以淨替代率表示，不同國家差異很大。失業金與失業前的收入掛鉤，但設下限和上限。如前所述，金額亦與年齡、家庭結構和失業前的供款期間有關。目前有些國家會設保險金額遞減機制 (OECD, 2018)。

### **維持期間**

大部份國家的保險金額都有年限，其中一些會與失業前供款年期有關。為促使失業人士盡快找工作及減低制度的負荷，一般在領取保險金半年內都維持不變。有不多於10個國家可領取保險金超過兩年 (比利時、以色列、瑞典等)，但後期金額會減少。其他大多數國家只能領取保險金1年以下，其後要改為領取設有入息審查的失業援助。在OECD大多數國家中，如果將失業保險金和其後的失業援助一起計算，開始領取保險金時，收入為接近全職平均工資的人士，包括不同的家庭結構，替代率平均達64%，但如以失業一年計算，整年平均只得53%，如以失業5年計算，平均只得23% (OECD, 2018)。國家之間的差異很大，比利時起初和5年平均的差異不大，在75% – 60% 之間，美國則由20%下降至不足5%。有些國家容許找到兼職的失業人士繼續領取部份保險金一段時間，以免因為有工作反而導至整體收入減少的情況。

## 特別鼓勵

為鼓勵失業人士盡早就業，有些制度會給予於短時間找到工作的人士特別獎勵金。如果願意搬到較遠的地區居住及就業亦可得到獎勵。

## 合乎資格的準則

就算有參加失業保險制度，而且沒有工作，也不一定合乎資格領取失業保險金。因此，在歐盟國家中能領取保險金的人士平均也只得32%（OECD, 2020）。以下是有關制度中的設計，主要原因是減少過度使用及促使失業者維持工作技能及盡快就業。如果違反有關準則，視乎違反那一類規定及是否首次違反，保險金會按不同狀況，暫停發放一段時間。

## 失業原因

大多數國家對失業原因有所限制。一般來說，公司裁員、倒閉、離職照顧患病家人、跟隨配偶搬遷等都是可接納的原因。但如果自願離職、或因犯事被辭退則可能不能領取保險金或要多等幾個月才可領取。

## 積極尋找工作

一般制度都要求領取保險金者積極尋找工作，部份要求失業人士要到指定就業服務中心搜尋職位資料及聯絡僱主，並提交有關搵工及見工紀錄。

## 參加培訓

領取保險金時，有要求失業人士參加職業培訓項目，以維持或提升他們的職業技能或學習新的技能，以符合勞動市場的需要。

## 出席輔導

有部份國家會安排失業人士接受職業輔導，以助其制定個人職業規劃，及克服一些就業的障礙。

## 接受職位

有部份就業中心會為失業人士進行職位配對，如遇到失業人士能勝任的職位，距離及交通時間在限定範圍之內，如30公里或來回三小時內等，會安排失業人士見工或直接上班。除有合理原因外，必須接受安排。上班後若再被解僱，如符合有關供款年期限要求，仍可重新領取保險金。

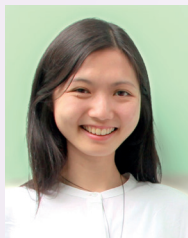
綜合上述各準則，於2014年，在主要的OECD國家中，要求最嚴苛的國家包括斯洛文尼亞和愛沙尼亞，最寬鬆的為匈牙利、以色列和土耳其（Langenbacher, 2015）。

自從工業化以來，無論因經濟週期、經濟結構轉型、或像如今的疫情問題、以至個人因素，失業無可避免，有時失業率會長期高企，失業人士及其家人生活陷入困境。失業保險制度的設立除了能協助失業人士渡過困難，亦使個人及社會保持消費能力，是主要的逆週期措施。失業保險亦讓失業人士不必為求生計，急於轉行做自己不擅長的工作，導致減低收入及影響社會的生產力。有關制度在外國已實行多年，制度設計亦相當成熟，香港要引入相關制度，實在有很多經驗可作參考。經歷今次世紀疫情，大家開始明白香港失業人士所得的保障甚少，實在要考慮設立失業保險制度；上述在制度設計上的要點，實在可以借鏡。

## 參考資料

- Schmieder, J. F., & von Wachter, T. (2016) . The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics*, 8, 547–581.
- OECD (2018) . Good jobs for all in a changing world of work: The OECD jobs strategy. OECD Publishing.
- Carter, J., Bédard, M., & Bista, C. P. (2013) . Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide. International Labour Organization.
- Langenbucher, K. (2015) . How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 166.
- Yu, J. (2000) . Unemployment–Related Benefits Systems in the Organization for Economic Co–operation and Development (OECD) Countries. Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat.
- OECD (2020) . The design of unemployment benefits schedules over the unemployment spell: The case of Belgium. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, DELSA/ELSA/WD/SEM (2020) 2.
- Langenbucher, K. (2015) . How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 166.
- 社會福利署 (2020) 。《社會保障統計數字》。網址：[https://www.swd.gov.hk/en/index/site\\_pubsvc/page\\_socsecu/sub\\_statistics/](https://www.swd.gov.hk/en/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_statistics/)
- 政府統計處 (2020) 。《綜合住戶統計調查》。政府統計處。

# 香港應否落實失業保險制度？六位僱員及僱主的回應



香港社會服務聯會政策研究及倡議主任  
嚴祉琦女士

失業保險制度涉及不同的持份者，例如供款安排等，更與所有僱員、僱主有莫大關係，因此社會必須就有關制度作更豐富的討論，從而尋找共識。社會人士對於香港應否設立失業保險制度有不同意見。今期政策報邀請了企業僱主及僱員進行訪談，本文總結訪談內容，引發讀者思考以下三個問題：

1. 整體來說，香港應否設立失業保險制度？
2. 若有需要為失業人士提供保障，該屬誰的責任？
3. 失業保障應如何分配才合理？
4. 在香港推行失業保險還有甚麼其他重要考慮？

6位受訪者均由社福機構介紹，受邀後本會訪問員安排了一對一的深入訪談。當中，有3位企業僱主及3位僱員，均來自不同企業，以下是受訪者的背景資料：

僱主名稱（化名）	企業類型	公司聘用員工數目（一般情況下）
彭	傢俬零售及工程公司	5位員工
黃	旅遊公司	8-10位員工
陳	裝修、室內設計及工程公司	2位員工，另外會不時聘用「散工」及「判工」，人數及時間視乎工作而定。

僱員名稱（化名）	企業類型	公司聘用員工數目（一般情況下）
周	社會服務	5年前試過失業，有數個月找不到工作。
區	服裝銷售人員、保安、外賣速遞等	1年前試過失業再重投就業，工作斷斷續續維持至今。
曾	秘書	未曾試過失業

## 整體來說，香港應否設立失業保險制度？

	贊成	反對	中性/沒有意見
僱主	黃、陳	-	彭
僱員	周、區、曾	-	-

除了彭表示對制度沒有概念，持中性意見之外，其餘受訪者均對失業保險制度表示認同。對於認同失業保險的理由，認同制度的僱主均認為在員工失業時可保持一定收入，有助失業人士應付日常開支。此外，陳再提出失業保險制度的另一種意義或功能，「即係好似標會咁，有需要時互相幫助幾好」，有助推動社會互助。至於認同制度的僱員，認為自己在失業時若有現金津貼，會帶來不同的好處。一方面是處理因收入頓失所帶來的經濟憂慮，如周所述「當沒有工作時也感到擔心」；另一方面也避免了「劣質求職」（Raffass, 2017）而造成錯配的問題，區表示「搵唔到工嗰時好驚，求其搵住其他嘢先，其實根本唔啱自己。但如果有份錢，我會搵番啲啱自己嘅工。」

雖然認同失業保險制度，但受訪者對於制度設計上亦有不同關注點。彭、黃、陳、周均提出擔心有心者濫用的問題。例如彭、周擔心不願工作人士濫用，會「養懶人」，「唔洗做都得，橫掂都有錢，驚會減少工作動力」；黃則認為同時要避免僱主濫用「郁啲就炒人」；黃亦認為自願離職人士不適合領取保額、陳認為「洗手出糧（打現金工）、判上判」的員工難以證明失業，容易濫用制度。就處理以上的問題，各人亦認為需要不同制度設計配合，包括規定領取津貼人士必需要找工作，甚至接受工作配對；領取保額應設時限避免造成依賴；受保人士只限於曾就業及供款的人；只包括「長工」，不包括工作收入紀錄不清人士；只限因被解僱或公司結業等原因失業的人士領取保額（不包括自願離職人士）。

### 若有需要為失業人士提供保障，該屬誰的責任？

	僱員供款	僱主供款	政府供款
僱主	黃、陳、彭	黃、陳	黃、陳
僱員	周、區、曾	區、曾	周、區、曾

透過失業保險等制度為失業人士提供保障，必須處理資金來源問題。所有受訪者均認為若推行失業保險制度，僱員失業時能得到保障，在就業時有責任供款。

此外，大部份受訪者認為除了僱員之外，政府也應供款。陳舉例說，如政府防疫不力是施政失效，是造成失業的其中一個原因，理應負責；黃及陳均提及公司倒閉、經濟環境轉差等或會造成大量失業，政府有責任在經濟上支持制度運作，陳亦表示「大裁員（失業保險制度）會唔夠錢，政府包底會好啲」。餘下1位僱主對政府應否供款沒有意見。

大部份受訪者中認為僱主參與供款亦合理，他們均認為僱主有責任為員工提供保障。贊成的僱主認為在一般情況下，為每位員工的薪金供款1-2%的開支不高，可以接受。陳認為僱主供款5%也合理，但假如經濟環境變差，僱主則難以負擔，若可容許從強積金僱主供款部份中調撥會更好。有2位受訪者則不同意僱主應供款，周及彭認為要僱主有額外開支，會構成壓力。彭表示「取消強積金對沖，僱主比遣散費已經做咗嘢」。



## 失業保障應如何分配才合理？

	供款越多，保額越高	所有失業人士保額一致
僱主	黃、陳、彭	-
僱員	區、曾	周

大部份受訪者認為供款越多（原本薪金越高），失業時領取保額越高才合理。有人認為多勞多得較公平，有人則著重維持原有生活水平的重要性。此外，周認為所有失業人士的保額應一致，「因為大家衣食住行要洗嘅錢都係差唔多，但唔應該跟綜援咁，因為筆錢唔夠洗」，保額參照一般市民收入（例如入息中位數）較合理。

除了失業時的保額分配方式外，黃亦提及可參照現時保險公司的計劃，設無索償獎勵（no-claim bonus），讓一直沒有領取過失業保險的人士在退休時領回部份金額。

### 在香港推行失業保險的其他重要考慮

問僱主：失業人士領取保額，或有較多時間挑選工作，會否怕影響公司聘用人手？

	怕會影響聘用人手	不怕會影響聘用人手	中性/沒有意見
僱主	-	黃、陳、彭	-

所有受訪僱主認為基本上沒有太大影響。彭認為失業保險領取期有限，失業人士始終要找工作賺取收入。黃及陳則認為普遍香港市民也勤力工作，大部份不會因領取福利而停止工作，黃舉例說，不少市民合資格也不會申領綜援，寧願工作，這是普遍情況。然而，黃亦表示相信會有一些例外，分享過去有員工亦會因為離職後得到一筆賠償而暫時離開勞動市場照顧家庭。黃亦提出若因擔心影響僱主聘用人手而不為失業人士提供援助，這種想法頗不道德。

問僱主：若曾為員工供失業保險，會否令你更容易解僱員工？

	會更容易解僱員工	不會更容易解僱員工	中性/沒有意見
僱主	-	黃、陳	-

2位受訪僱主認為不會有影響，聘用合適的員工是一件不容易的事，解僱與否單純看工作表現，不會因為曾供款而輕易解僱員工。

問僱員：若能領取失業保險，會否影響你失業時進修的決定？

	會影響進修決定 (更會考慮進修)	不會影響進修決定	中性/沒有意見
僱主	周、區、曾	-	-

所有受訪僱員均相信有失業保險，更會考慮進修。他們認為若果有數個月的保額，會較安心進修，周表示「失業時試過出錢考教練牌，其實好冒險，好彩最後搵份工因為考咗個教練牌先請咗我，嗰時讀個牌千幾蚊，都會擔心」、曾表示「如果失業時有收入，唔洗諗咁多，即刻就報咗名，因為讀完搵工會好啲，到時就會抵番晒」。

問僱員：若能領取失業保險，會否影響你尋找工作抉擇的抉擇？

	會影響工作抉擇 (尋找合適的工作)	不會影響工作抉擇	中性/沒有意見
僱主	周、區、曾	-	-

所有受訪僱員均認為有失業保險能令他們面對失業時有較空間尋找合適的工作。周表示「如果再失業，又搵唔到工，都會擔心，會搵住其他嘢先。但如果有份錢，會搵番啲咁自己嘅工。」

## 參考資料

- Raffass, T. (2017) . Demanding Activation. Journal of Social Policy, 46 (2) , 349–365.

# 問卷調查

我們希望聽取你對政策報的意見。請將本版列印後填寫，並傳真至2864 2999或電郵至 policybulletin@hkcss.org.hk。意見調查資料經收集後會用作本會統計及參考之用。

## 對政策報的意見

1. 你對政策報有何意見？（請選擇1至5分，1為最低分，5為最高分。）

	最低					最高
所選政策的合適性	1	2	3	4	5	
分析的可讀性	1	2	3	4	5	
內容深淺的適中性	1	2	3	4	5	
資料的實用性	1	2	3	4	5	

2. 你認為政策報未來應包括什麼政策呢？

---

---

---

3. 你對政策報的其他意見：

---

---

---

## 背景資料

4. 你所屬的主要界別是：

- a.  政界      b.  商界      c.  學術界      d.  新聞界      e.  社福界
- f.  其他專業界別：（請註明） \_\_\_\_\_

姓名(自由填寫)： \_\_\_\_\_

聯絡電話/電郵(自由填寫)： \_\_\_\_\_



網上意見回饋



瀏覽昔日政策報，可登入<http://webcontent.hkcss.org.hk/pr/Policybulletin/main.htm>

- 創刊號 – 香港2012 – 特首對香港應有什麼承諾？
- 第二期 – 香港醫護融資改革：可以兼顧公平、質素、選擇嗎？
- 第三期 – 香港的退休制度 – 給你信心？令所有人憂心？
- 第四期 – 扶貧紓困由地區做起
- 第五期 – 香港需要一個公民社會政策嗎？
- 第六期 – 市區重建
- 第七期 – 從香港勞工面對的挑戰 看勞工政策的發展方向
- 第八期 – 逆按揭
- 第九期 – 醫保以外：醫療服務質素
- 第十期 – 市民福利的社會規劃
- 第十一期 – 住房的價值：房屋政策新探
- 第十二期 – 住房的條件：房屋政策新探（續）
- 第十三期 – 「回到社會政策ABC：社會發展的道德價值基礎」
- 第十四期 – 人口發展政策 目標的思索
- 第十五期 – 少數族裔在香港
- 第十六期 – 移民政策與社會發展
- 第十七期 – 社會企業：如何推動社會創新之路
- 第十八期 – 香港好青年
- 第十九期 – 從長期護理服務看安老：政策與實踐
- 第二十期 – 香港退休保障：何去何從？
- 第二十一期 – 何謂真·香港人？
- 第二十二期 – 從不同社群角度看 2012 – 2017年特區政府施政表現
- 第二十三期 – 香港基層醫療：反思與前瞻
- 第二十四期 – 支援照顧者
- 第二十五期 – 兒童權利
- 第二十六期 – 社會福利處所規劃及設置
- 第二十七期 – 綜援檢討
- 第二十八期 – 過渡性房屋政策
- 第二十九期 – 劏房租務管制





## 促進公共政策質素 探究核心原則、價值

### 《社聯政策報》第三十期

出版：香港社會服務聯會

地址：香港灣仔軒尼詩道15號溫莎公爵社會服務大廈13樓

電話：2864 2929

傳真：2864 2999

網頁：<http://webcontent.hkcss.org.hk/prs/Policybulletin/main.htm>

電郵：[policybulletin@hkcss.org.hk](mailto:policybulletin@hkcss.org.hk)

版權屬香港社會服務聯會所有。歡迎轉載，惟轉載前須先取得本會同意。



本計劃由香港公益金資助

This project is supported by The Community Chest



網上意見回饋



下載昔日政策報