

研究在港設立
失業援助制度小組委員會
(2021年3月3日)

選定地方的
失業保險制度

立法會秘書處
資訊服務部資料研究組

Research Office
Legislative Council Secretariat

立法會秘書處資料研究組

選定地方的失業保險制度

1. 失業保險性質及全球近期發展
2. 失業保險制度
 - 法定要求及特點
 - 概念上的利弊
 - 道德風險的實證討論
 - 財政持續能力
3. 四個選定地方的失業保險制度簡介
4. 結語

1. 全球失業保險：(a) 性質及發展近況

- **政策性質**：購買保險// 滙集供款及整體工作人口的失業風險 // 向不幸失業人士提供有時限的部分替代收入 // 涉及收入分配及補貼
- **全球近半地方已設立供款式保險制度**
 - ✓ 國際勞工組織: 86個地方 (佔全球42%)
 - ✓ 經合組織：35個先進成員國(澳洲、新西蘭例外)
- **各地失業保險機制和細節相去甚遠**：因應其獨特勞工市場情況和現有福利條件，包括本文四個選定地方

3

2. 失業保險：(b) 涵蓋僱員範圍

- **立法強制僱員參與**：集合風險及避免風險逆向選擇
- **自僱人士**：一半地方不涵蓋自僱人士，另一半則自願參與
- **少數地方**：不包括公務員、兼職工人、家務助理

	英國	德國	加拿大	日本
推出年份	1911	1927	1940	1947
受保勞工佔 勞動人口比率	82%	76%	78%	64%
包括自僱人士	x	✓	x	x

4

2. 失業保險：(c) 僱主/僱員供款率

- 一般雙方共同供款：大部分地方合共供款率少於3%
- 部分地方只需僱主供款：荷蘭僱主供2.94%
- 中央化基金管理：不設個人戶口（智利例外）
- 定期檢討供款率：考慮制度盈虧、失業率、宏觀經濟情況

	英國	德國	加拿大	日本
僱員供款率	12.0%*	1.2%	1.58%	0.1%
僱主供款率	13.8%*	1.2%	2.21%	0.1%
合共供款率	25.8%*	2.4%	3.79%	0.2%
定期檢討供款率	每5年	每年	每年	每年
三方參與檢討	×	✓	✓	✓

註：(*) 英國全國保險基金包括其他福利(如退休金、產假津貼)，其開支逾九成為退休金，失業援助開支僅佔整體保險開支的0.1%。

2. 失業保險：(d) 政府供款/注資/補貼

- 配對供款：泰國的0.25%
- 資助部分開支：日本的2.5% 或資助行政費
- 補貼虧損：德國政府於2020年貸款69億歐元

	英國	德國	加拿大	日本
配對供款	×	×	×	×
開支補貼	×	×	×	2.5%
行政費用	×	✓	×	✓
補貼虧損	✓	✓	✓	✓

2.失業保險：(e) 申領資格 - 防止濫用

- 申領前須供款：國際中位數為12個月
- 大多僅限非自願失業(即解僱/裁員)：多不包主動辭職
- 大多設等候期：一般介乎 3-20日

	英國	德國	加拿大	日本
合資格供款期 (按月計)	1年內 6個月	2.5年內 12個月	1年內 2.5-4個月	2年內 12個月
須為非自願失業	✓	✓	✓	×
等候期(按日計)	7	0	7	7

2.失業保險：(f) 申領金額及時限

- 工資替代率：先進地方初期為過去月薪 61%，設有上限
- 申領時限：6-24個月(或因應年齡、供款期等因素增減)
- 工資替代率或隨後遞減：先進地方一年後跌至51%

	英國	德國	加拿大	日本
每月金額/ 工資替代率	318.6 英鎊 (3,173 港元)	60%-67%	55%	50%-80%
每月金額上限	-	4,757 歐元 (42,147 港元)	2,583 加元 (14,956 港元)	247,500 日元 (17,993 港元)
家庭成員補貼	×	✓	✓	×
最長申領期	6 個月	6-24 個月	3-10 個月	3-12 個月

2. 失業保險：(g) 與積極勞動市場政策關係

- 申領人須在就業中心登記、參加培訓及或其他求職活動
- 多次拒絕聘任或無法證明嘗試求職：可被停發/扣減保險金
- 失業保險及積極勞動市場政策：相輔相成，同步推行

	英國	德國	加拿大	日本
須在就業中心登記	✓	✓	✓	✓
匯報求職進展	每1-2周	每3個月	每2周	每4周
因違規而暫停發放保險金的時間	1-6個月	12周	7-12周	1個月

9

2. 失業保險：(h) 與失業援助金及遣散費關係

- 同時設有失業保險及失業援助金：12個經合組織成員國
- 先進地方的遣散費中位數：通常每年可取低於月薪的一成（香港則為月薪三分之二）
- 失業保險金或因應遣散費扣減：如加拿大
- 國際勞工組織：遣散費不及失業保險 "可靠和有效"

	英國	德國	加拿大	日本
失業援助金	✓	✓	×	×
法定遣散費	✓	✓	✓	×

10

2. 失業保險：(i) 社會效益

1.	減少貧窮率	<ul style="list-style-type: none"> 涵蓋工人層面較廣，提供較具尊嚴及較高水平的收入支援
2.	減少就業錯配	<ul style="list-style-type: none"> 可讓失業者耐心尋找發揮專長的工作 較佳就業選配，可延長下一份工作留任時間 10% - 20%
3.	促進勞動市場效率	<ul style="list-style-type: none"> 配合 "積極勞動市場政策"，提升僱員技能，提升就業能力
4.	支撐消費和宏觀經濟	<ul style="list-style-type: none"> 自動穩定整體經濟 失業高企及經濟衰退時支撐消費開支 有助減少北美生產總值跌幅 10%-15%
5.	促進社會穩定	<ul style="list-style-type: none"> 提升 "社會持續發展能力"

11

2. 失業保險：(j) 關注事項

1.	道德風險： 減低求職意欲	<ul style="list-style-type: none"> 失業金並非與僱員過往供款直接掛勾 美國：三成失業個案由於優厚保險金所致
2.	道德風險： 增加裁員	<ul style="list-style-type: none"> 解僱工人成本改由中央化基金池分擔 美國：失業保險金增加10%，裁員增18%
3.	財政虧損	<ul style="list-style-type: none"> 逆周期性質，經濟衰退時保險支出膨脹 2010年代初：加/法/德/美等國出現赤字 防詐騙的鉅額行政開支
4.	未能保障 自僱人士	<ul style="list-style-type: none"> 共享經濟近年迅速增長，自僱人士現高佔歐盟就業人口的15%
5.	增加營商成本	<ul style="list-style-type: none"> 僱主供款引發增加營商成本的關注 但另有實證結果顯示，僱主或透過減薪，把大部分額外成本轉嫁予僱員

12

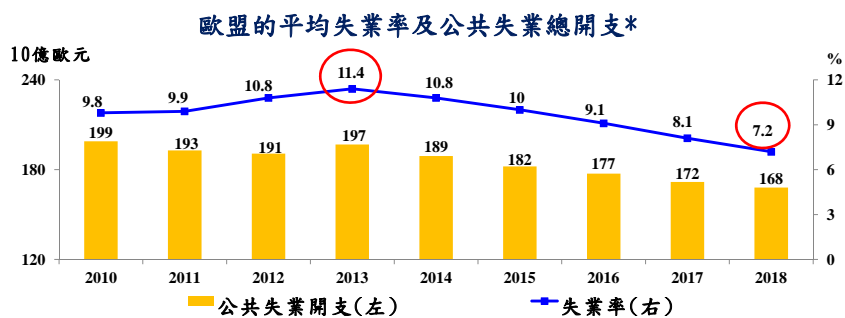
2. 失業保險：(k) 道德風險的實證討論

- **1990年代初期：** 經合組織不少成員國的失業保險制度入不敷支(如歐盟的失業率在1993年曾高達12.3%)。優厚的失業保險金及道德風險，亦被稱為構成長期失業及經濟疲弱的原因
- **1990年代中期：** 不少地方改革失業保險制度，包括：(a)削減優厚的失業保險金；(b)收緊申領失業保險金的資格；及(c)加強重新就業措施
- **經合組織研究：** 工資替代率若下降4.7個百分點，失業率可降0.5個百分點
- **國際勞工組織研究：** 正反雙方均指有"客觀證據及分析支持"
- **國際勞工組織建議：** 自稱"中間派"，重點在制度設計，應提供"足夠但不太優厚"的福利，亦須"妥善執行資格審查"

13

2. 失業保險：(l) 財政持續能力

- **國際勞工組織研究：** 失業保險年度開支為 GDP 的 0.3% -1.8%
- **2010年前：** 不少地方以政府撥款補貼失業保險制度赤字
- **2010-2019年間：** 轉虧為盈，受惠於失業率下降及制度改革
- **2020-2021年：** 疫情下應重現赤字



14

2. 失業保險：(m) 累積財政儲備

	英國 ⁽¹⁾	德國	加拿大	日本
2019年度結餘				
盈餘/虧損	不適用	190億港元	120億港元	-490億港元
盈餘/虧損 (沒有政府資助)	不適用	-190億港元	120億港元	-500億港元
長期財政表現(10年)				
累積盈虧 (2000-2009年)	不適用	-1,420億港元	2,130億港元	2,410億港元
累積盈虧 (2010-2019年)	不適用	1,670億港元	210億港元	-510億港元
2019年累積儲備	不適用	2,260億港元	290億港元	3,230億港元

註：(1) 財政指標不適用，因為有關計劃主要用於支付退休金。

15

3. 選定地方：英國的求職者津貼

1.	歷史發展	<ul style="list-style-type: none"> • 1911年設失業保險 • 1946年與其他福利納入全國保險基金 • 1996年失業保險金易名為"求職者津貼"
2.	全國保險基金	<ul style="list-style-type: none"> • 包括退休金、殘疾人士就業津貼、產假津貼、喪偶援助金、求職者津貼 • 退休金佔每年開支九成 • 求職者津貼佔每年開支0.1% • 財政與其他地方失業保險制度缺乏可比性
3.	求職者津貼	<ul style="list-style-type: none"> • 金額為每周74.35英鎊(741港元)
4.	成效	<ul style="list-style-type: none"> • 2019年僅2%失業人口申領 • 55%失業人士申領經濟審查式的低收入援助金(可就住屋及子女提供額外援助) • 有意見呼籲當局加強供款式求職者津貼

16

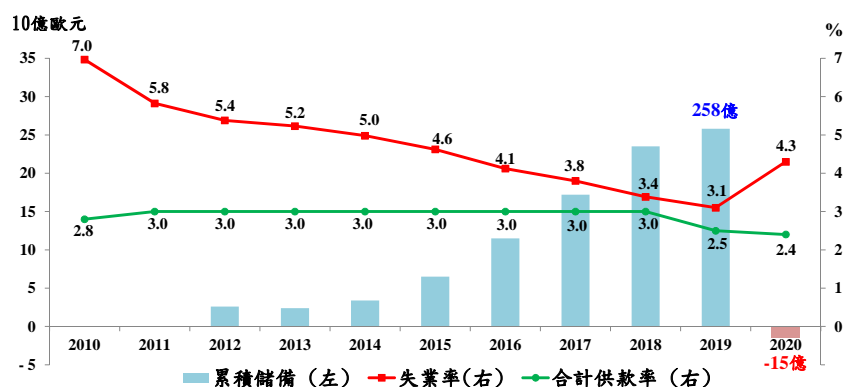
3. 選定地方：德國的失業保險

1.	歷史發展	<ul style="list-style-type: none"> • 1927年設失業保險，1951年恢復該制度 • 1991-2005年期間失業率倍增至11.2% • 2003-2005年期間收緊失業保險制度，並加強積極勞動市場政策
2.	失業保險金	<ul style="list-style-type: none"> • 受保月入上限：7,100歐元(62,906港元) • 失業保險金金額：原本收入60% - 67% • 6-24個月申領期屆滿後，可申請經濟審查式失業援助
3.	成效	<ul style="list-style-type: none"> • 2019年: 48%失業人口申領 • 21%受保失業者沒有申取失業保險，部分由於超過申領期限 • 有意見呼籲延長年長及殘疾人士申領期限

17

3. 選定地方：德國失業保險的儲備

- 2019年累積儲備達258億歐元，包括政府早年注入120億歐元
- 供款率因而由2018年的3.0%，削減至2020年的2.4%
- 2020年: 錄得273億歐元赤字，耗盡儲備，並須政府貸款



18

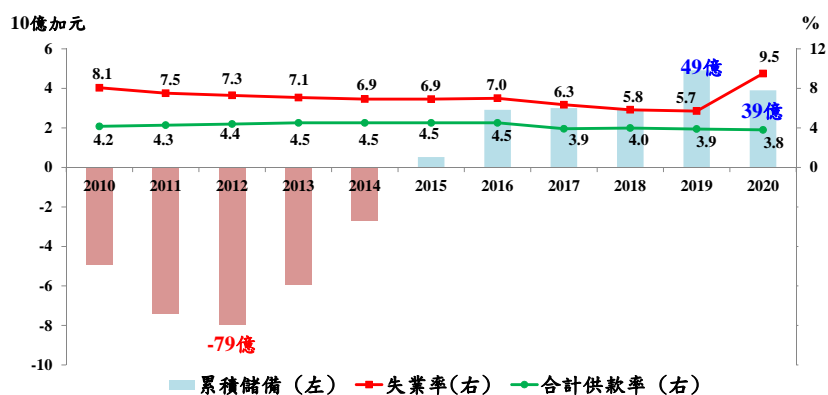
2. 選定地方：加拿大的就業保險

1.	歷史發展	<ul style="list-style-type: none"> • 1940年設失業保險 • 1970年代起福利增加，失業率高企 • 1990年代初失業保險年度虧損至達30億加元 • 1990年起收緊失業保險政策，1996年改名為"就業保險"
2.	就業保險特點	<ul style="list-style-type: none"> • 計劃包括產假、育兒假、照顧假及病假津貼 • 設受保月入上限: 4,692加元(27,167港元) • 失業保險金佔相等於原收入55% • 另為低收入人士提供子女補助 • 領取保險金的期限按勞動市場狀況而定
3.	成效	<ul style="list-style-type: none"> • 2019年: 38%失業人口申領 • 未領取的原因包括: 沒有合理失業理由、一年內沒有工作 • 有意見關注未能涵蓋自僱人士

19

3. 選定地方：加拿大就業保險的儲備

- 2012年起財政因失業率下降而改善，至2020年再錄虧損
- 2008年政府把 570億加元累積結餘轉至一般收入，引起爭議
- 2014年引入"七年收支平衡機制"調整供款率，避免過多盈餘



20

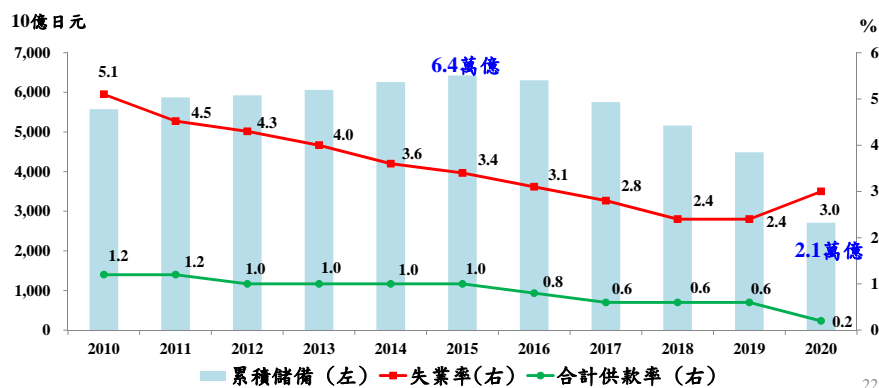
3. 選定地方：日本的就業保險

1.	歷史發展	<ul style="list-style-type: none"> • 1947年設失業保險 • 1974年易名為"就業保險"
2.	就業保險特點	<ul style="list-style-type: none"> • 涵蓋一般培訓、照顧假及年長人士就業津貼 • 非失業津貼高佔2019年福利金開支58% • 失業保險金的金額相等於過往收入的50%-80%，薪金較低工人可獲較高比率 • 如能申領期完結前重返職場，可獲發一筆過相等於剩餘可申領款項60%-70%的金額
3.	成效	<ul style="list-style-type: none"> • 2019年: 23%失業人口申領

21

3. 選定地方：日本就業保險的儲備

- 縱然失業率下降，累積儲備自2015年起逐年減少
- 勞僱雙方合計供款率：大幅由1.2%調低至0.2%
- 政府承擔保險金開支比率：由13.75%調低至2.5%
- 2020-2021年：政府提供1.7萬億日元貸款



22

4. 結語

1. 全球86個地方的失業保險制度，政策細節差異頗大(包括供款率、政府注資、申領資格及條件、福利水平等)。每個制度皆是"獨特"的，因應各地的獨特社會經濟情況而制定。
2. 以四個選定地方為例，英國的"求職者津貼"從屬大型社會保險。加拿大及日本的就業保險亦包括其他勞工福利，而德國較為集中支援失業者。
3. 失業保險的討論集中在失業保障和道德風險的取捨，兩大陣營均稱見解"有客觀證據及分析支持"。
4. 失業保險制度的財政持續能力亦未有定論。過去十年部分國家的失業保險制度轉虧為盈，但疫情下面臨財政壓力。

23

- 完 -

24