

2021年4月13日

討論文件

立法會人力事務委員會
研究在港設立失業援助制度小組委員會

香港現有的失業援助制度及政府當局對相關建議的回應

目的

本文件旨在簡介香港現有的失業援助制度，以及政府對相關失業支援措施的建議的回應。

最新的失業情況

2. 受到疫情影響，香港的勞工市場面對巨大壓力，失業及就業不足情況惡化。於三月十六日公布的二零二零年十二月至今年二月的平均失業率，未經季節性調整為 6.8%，經季節性調整為 7.2%。若以過去半年的三個月移動平均失業率的變化作分析，則本港失業率於二零二零年十二月急升至高峰後，到今年一月及二月已有回落趨勢。

3. 另一方面，勞工處在二零二一年三月錄得共 84 421 個來自私營機構的職位空缺，較二月的數字上升了 50.1%，按年亦上升 50.1%。社會福利署失業類別綜合社會保障援助（綜援）的申請個案，今年二月的數字按月下跌 26.4%，按年下跌約 5.7%。這兩組數字均與上述分析吻合。當市民更廣泛接受疫苗注射，讓疫情穩定受控，預期經濟可逐步恢復，我們亦謹慎期望失業率回穩甚或改善。

4. 我們亦關注勞動人口下跌的現象，我們粗略分析了自疫情爆發約一年以來的就業數據，發現在減少的勞動人口當中，約百分之二十

是由於外籍家庭傭工（外傭）人數減少，同時部分年輕婦女沒有聘用外傭而留在家中。另一個離開勞動市場的大群組是年輕人：第一類是由於就學的年輕人比例增加，而全日制學生兼職甚至全職的比例大幅下降，引致就業年輕人比例下降。此外，部分原居於香港並每日到內地工作的人士改為不在香港居住，這一部分人亦因而不再被計算在勞動人口中。在統計分析上，上述因不計算而減少的勞動人口，都會令失業率數字上升。不過，我們觀察到，於二零二零年 60 歲或以上的勞動人口參與率並沒有下降，反而微升。

香港現有的失業援助制度

5. 有不少評論認為香港缺乏一個失業援助制度。事實上，政府在一九七一年設立公共援助計劃（即綜援計劃的前身），為有經濟需要（包括失業）的家庭提供現金援助。政府於一九七四年在《僱傭條例》中加入遣散費，再於一九八六年加入長期服務金。政府亦於一九九二年成立僱員再培訓局（再培訓局），為有就業需要或重投就業市場的僱員提供培訓，並提供培訓津貼。由此可見，綜援計劃所提供的安全網，經過歷年的調整及改善，組成現時三層的失業援助制度，為因失業而令收入不足以應付基本生活水平的家庭，提供經濟援助。

6. 立法會秘書處資料研究組早前向小組委員會提交了《選定地方的失業保險制度》資料摘要報告及簡報（立法會秘書處研究報告），當中引述國際勞工組織二零一九年的研究指出，在已發展經濟體的遣散費中位數不足月薪的 10%，而香港按連續性合約受僱的僱員如被僱主解僱，並符合指定情況及所需的服務年資，可享有的遣散費或長期服務金，金額則是月薪的三分之二，即是上述經濟體遣散費中位數的六倍半以上。這資料說明以下狀況：一是不少已發展經濟體既有失業保險亦有遣散費的制度，香港只有遣散費／長期服務金的制度；二是香港遣散費／長期服務金的水平遠遠高於其他經濟體。若再仔細分析不同經濟體的制度，會發現香港遣散費／長期服務金的水平，比不少既有失業保險亦有遣散費的已發展經濟體的總水平還要高。在此前題下，香港對失業人士或家庭所提供的援助，並不比這些經濟體遜色。

7. 總體而言，香港作為一個低稅區，社會保障的制度比上不足，比下有餘。相對二零一七至一八年度實際經常開支，二零二一至二二年度的社會福利經常開支預算增加了 61.7%，總額超過千億元，佔眾政策組別經常開支的首位。這反映了政府在過往幾年的努力，勞工及福利局（勞福局）亦會持續作出改善。

政府應對失業人數上升的策略及相關措施

8. 政府採用多管齊下的策略協助勞工及基層人士走出困境，包括創造更多的就業機會、協助有需要僱員增值或建立新工作技能、增強為有需要聘用職員的僱主與有需要尋找工作的員工配對工作，以及為有經濟困難的失業人士及其家庭提供經濟援助。

9. 政府透過「防疫抗疫基金」下的創造職位計劃在兩年內於公營及私營機構創造約 30 000 個有時限的職位，涵蓋不同技能及學歷人士，特別是新畢業同學，以紓緩受疫情影響而日趨嚴峻的失業情況。此外，二零二一至二二年度《財政預算案》已宣布額外撥款 66 億元，再創造約 30 000 個有時限職位。

10. 行政長官亦已在二零二零年《施政報告》中宣布，政府會創造更多行業為本的就業機會，給有志投身該行業的人士，特別是近年畢業的青年。計劃的行業包括綠色行業、建造行業、創科行業、物管行業、創意行業及法律專業。此外，二零二零年《施政報告》亦宣布推出「大灣區青年就業計劃」，以鼓勵及協助香港青年把握粵港澳大灣區的事業發展機遇。為鼓勵僱主聘用準備投考專業資格的青年，職業訓練局與香港工程師學會合作，為畢業生提供「工科畢業生訓練計劃」，向合資格僱主提供薪金津貼。發展局、財經事務及庫務局及環境局也為有志的建築師、測量師、銀行從業員、環保專業人員等提供同類計劃。

11. 再培訓局於 2019 年 10 月至 2021 年 1 月先後推出共三期「特別·愛增值」計劃（特別計劃）。為受經濟影響的學員提供培訓和津貼，至今已提供 40 000 個培訓名額。第三期特別計劃於今年六月完

成後，再培訓局將緊接於今年七月推出第四期計劃，為期半年至今年底，讓額外 20 000 名學員接受再培訓。特別計劃對學員的學歷不設限制，涵蓋擁有學士甚至博士學位的人士。在特別計劃下入讀兼讀制課程的學員亦可領取培訓津貼，而培訓津貼的法定上限亦已由每月最高 4,000 元增至 5,800 元。再培訓局亦會持續優化計劃，包括繼續擴闊課程選擇，並增加更多網上課程，供學員在疫情期間遙距學習，同時擴大「先聘用、後培訓」計劃。勞工處亦已提高各個相關就業計劃下僱主可獲發放的在職培訓津貼金額上限，並以試點方式為相關僱員提供額外留任津貼。

12. 為更針對性地協助因失業而面對即時經濟困難的人士及其家庭，政府在綜援計劃下設立限時的「援助失業人士特別計劃」，把適用於身體健全人士的資產上限由二零二零年六月至二零二一年五月的一年期間暫時放寬一倍。政府亦由二零二一年四月至九月的六個月期間，在特別計劃下推行另一項有時限新安排，不把身體健全綜援申請人的保險計劃現金價值計算為資產，豁免期為一年。

13. 立法會財務委員會（財委會）在二零二一年三月二十六日亦已批准撥款推行另一項有時限特別援助措施，即在二零二一年六月至二零二二年五月的申領月份降低在職家庭津貼（職津）計劃非單親住戶的工時要求，包括把基本津貼工時要求由每月 144 小時大幅下降至 72 小時，以及將中額津貼工時要求由每月 168 小時下降至 132 小時，使更多低收入住戶在工時減少下仍能符合資格申領職津。財委會同時批准暫時放寬短期食物援助服務計劃的資產限額 12 個月，與職津計劃的資產限額看齊，以進一步支援有經濟困難的人士及家庭。這項安排亦最早可於二零二一年六月起實施。

14. 另外，財委會在二零二一年三月二十六日亦已批准撥款，為失業人士而設立的「百分百擔保個人特惠貸款計劃」，提供 150 億港元總擔保承擔額，申請期為六個月，支援有需要的失業人士渡過難關。

設立緊急／臨時失業援助的各項建議

15. 勞福局察悉持分者就設立緊急或臨時失業援助金的不同建議及討論。我們注意到在討論當中，似乎未能清晰界定「臨時」失業援助金的時限，究竟是指每一個領取的人所獲得的援助應設時限，還是指為這個基金設定時限。若是將基金設立時限定為六個月，則申領的人士相當可能未能領取足共六個月的援助金。例如一名失業人士在基金成立後第六個月才領取，他便只可領取一個月的援助。另有意見建議就失業援助金的開支「封頂」，譬如以 150 億元為開支上限。設立此等有時限或開支上限的「臨時」失業援助金不符實際，在政策上亦不合理。若按此設立一個有時限的「臨時失業援助基金」，等同鼓勵市民要盡早失業以領取援助金。

16. 相反，若「臨時」的意義是指每一名領取失業援助的人士均可領取最多六個月的援助金，這實質上是一個「永續」的臨時失業援助基金。此等「臨時」建議，通常提出當失業率下降至某一個水平，失業援助便告結束。參考過往失業率的走勢，二零零三年嚴重急性呼吸系統綜合症爆發時，三個月經季節調整的失業率最高曾升至 8.5%（二零零三年四至六月的數字），直至二零零六年三至五月才回落至 4.9%，為時兩年十一個月；至二零零七年九至十一月才跌破 4%，為時四年五個月。失業率直至二零零八年的金融海嘯仍未回落至 3% 的「全民就業」理論水平，其後失業率更回升至二零零九年六至八月的 5.5%，直至二零一七年九至十一月才回落至 3% 水平，共耗時十四年五個月。2019 年冠狀病毒病疫情對全球的長時間影響尚未結束。現階段我們難以樂觀地估計本港失業率能如在 2003 年之後，在三年之內降至低於 5%。因此，這種形式的失業援助金制度將為公共財政帶來極為深遠的負擔及影響。

17. 除此以外，有建議提出失業人士可獨立申請綜援計劃。勞福局重申，這不但可能動搖香港的福利制度，包括社會保障、教育、醫療及公共房屋政策，更有可能動搖香港社會家庭成員互相扶持的家庭功能。這項社會政策方向，可能會對未來香港社會基礎建構的家庭系統，造成不可逆轉的破壞。

18. 至於建議將職津的高額津貼工時要求由每月 192 小時降低至每月 72 小時，政府無法接受這個建議。職津的基本設計是鼓勵多勞多得，故此申請人家庭會根據每月的更高工時，獲得職津三層津貼制度的更高額津貼。申請人家庭每月工作 192 小時，平均計算為每星期約 44 小時。將高額津貼工時要求調低至每月 72 小時，將破壞職津計劃的基本設計原意。同樣地，要求將再培訓局的再培訓津貼法定上限提升至每月 9,000 元的建議，偏離了再培訓津貼幫補學員為參加再培訓課程時的交通及膳食開支的原意，亦可致再培訓政策變質，政府難以採納有關建議。

國際經驗的啓示

19. 正如立法會秘書處研究報告指出，相關經濟體均未有設立一個無須供款及無須經濟審查的公共失業援助制度。報告也引述一些研究，顯示美國三成失業個案是由於失業保險金所致。美國在疫情中失業率由二零二零三月的 4.4% 急升至四月的 14.7%。由於失業人數急增，不少失業的美國員工，耗費一個多月時間仍未能接觸到有關部門申領失業保險。需要留意的是，美國是採用供款式的失業保險制度，其引致的道德風險依然備受關注。因此，一個無須供款及無須經濟審查的制度的道德風險將會明顯更高，更有可能會顯著推高失業率。

20. 另一方面，不少意見指由於疫情影響，導致失業率上升，所以政府應特事特辦，就如其他不少經濟體皆由於疫情而就其失業援助制度作出調整，以面對這個非常時期。立法會秘書處研究報告指出，這些經濟體在疫情下所提供的臨時措施，都是建基於現有的失業援助制度。這些經濟體採用的措施，主要是有時限地放寬申領失業保險的條件、可申領失業保險的最長月數或周數，或最高可領取的失業保險金水平。特區政府所採取的策略與其他經濟體並無二致，同樣是建基於現有的失業援助制度，就如上文提及的再培訓局「特別·愛增值」計劃、綜緩制度及職津計劃，均針對性地引入了臨時的放寬措施。

總結

21. 2019 冠狀病毒病疫情為香港的經濟和市民的生計帶來前所未有的挑戰。政府會加倍努力嚴控疫情，重振經濟，繼續循開創就業機會、增加培訓及再培訓機會，和提供適切的財政支援等多方面支援基層市民。勞福局歡迎議員和各界在參考外國經驗的利弊後，就如何設立適合香港情況及有利香港長遠社會經濟發展的制度提出進一步政策建議。

徵詢意見

22. 請委員備悉本文件的內容。

勞工及福利局

2021 年 4 月