

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1388/20-21 號文件

檔號：CB2/PS/2/20

人力事務委員會

研究在港設立失業援助制度小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報研究在港設立失業援助制度小組委員會("小組委員會")的商議工作。

小組委員會

2. 在 2020 年 11 月 17 日舉行的人力事務委員會會議上，委員同意在事務委員會轄下委任小組委員會，負責研究在港設立失業援助制度及相關事宜，並在有需要時提出建議。小組委員會的職權範圍及委員名單分別載於**附錄 I 及 II**。
3. 小組委員會分別由陸頌雄議員及鄭泳舜議員擔任正副主席。小組委員會自 2021 年 1 月展開工作以來，共舉行了 5 次會議。
4. 為利便委員進行討論，小組委員會曾要求立法會秘書處資料研究組研究選定地方的失業保險制度及香港對失業人士的財政支援措施。¹

¹ 有關的資料摘要可在以下網址取閱：
<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/2021in04-financial-support-measures-for-unemployed-persons-in-hong-kong-20210224-c.pdf> [IN04/20-21]及 <https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/2021in05-unemployment-insurance-systems-in-selected-places-20210226-c.pdf> [IN05/20-21]。

小組委員會的商議工作

最新的失業情況及勞動人口統計數字

5. 2019 冠狀病毒病疫情對香港經濟造成沉重打擊，本港勞工市場在 2020 年急劇惡化。根據政府統計處("統計處")公布的勞動人口統計數字，經季節性調整的失業率²在 2020 年 12 月至 2021 年 2 月期間升至 7.2%，為 17 年來的高位。同期的失業人數為 261 600 人，按年增加接近一倍。所有主要行業的失業情況均較一年前惡化。

6. 委員關注到，搜集數據與公布數據之間出現時間差距，以致統計處公布的勞動人口統計數字未能準確反映失業情況正在惡化。事實上，在 2019 冠狀病毒病爆發期間，勞動人口中有不少工人的受僱身份已由就業轉為就業不足甚或失業。委員認為政府當局應壓縮數據搜集和處理工作，以及統計數字的編製和分析工作所需的時間，以制訂具體及適時的措施解決問題。就此，小組委員會通過一項議案，促請政府當局在 2021 年 6 月至 8 月進行的 2021 年人口普查後，優先處理及提早公布與勞工市場有關的數據，以便政府及各界能更快制訂應對的政策和方法。

7. 政府當局回應上述議案時表示，統計處會致力盡快完成 2021 年人口普查，以期於 2022 年 2 月(暫定)發布首批人口普查的結果，當中會包括有關勞動人口的主要統計數字。其後，統計處將分階段發布更詳細的統計數字，最後一批統計結果將於 2023 年年初發布。

現有失業支援措施的不足之處

8. 委員深切關注到，疫情對本港勞工市場造成巨大壓力，失業及就業不足的情況不斷惡化。香港勞工市場持續轉弱，工資及住戶收入增長受壓，當中尤以低收入住戶所受的影響最為明顯。鑒於勞工市場在短期內料會繼續受壓，失業率亦會維持在較高水平一段時間，委員特別關注到現有的援助及支援措施是否足以協助陷入經濟困境的失業及就業不足人士渡過難關。

² 據統計處所述，失業率是指失業人士在勞動人口中所佔的比例。經季節性調整的失業率是指已按季節性差異作出調整的失業率。失業人士是指 15 歲及以上，在統計前 7 天內隨時可工作但並無職位，並在統計前 30 天內有找尋工作的人士。若一名並無職位的人士(15 歲或以上)由於相信沒有工作可做而沒有找尋工作，仍會被界定為失業，即所謂"因灰心而不求職的人士"。

9. 據政府當局表示，當局已採取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、協助僱員增值或建立新工作技能、增強為有招聘需要的僱主與求職人士配對工作，以及為有經濟需要的失業人士及其家庭提供經濟援助。政府會視乎情況，繼續加強為受疫情影響並最有需要的人士推行的現有支援措施。

創造職位

10. 參考當局在 2003 年嚴重急性呼吸系統綜合症爆發後所推出的一系列加強就業措施，委員強烈認為政府當局應採取類似措施，為失業人士(尤其是有就業困難的求職人士)開創更多短期就業和培訓機會，以協助他們克服財政困難。

11. 政府當局表示，當局已在防疫抗疫基金³下推行創造職位計劃，為不同技能及學歷的人士(尤其是缺乏工作經驗的畢業生和青年人)，於公營及私營機構創造大約 3 萬個有時限職位，以紓緩因疫情而每況愈下的就業情況。鑒於失業率持續高企，政府於 2021-2022 年度財政預算案中宣布，會再創造約 3 萬個有時限職位。政府當局向委員保證，會盡快落實 6 萬個有時限職位的設立，務求一方面紓緩現時的失業情況，另一方面創造有利條件令勞工市場在疫情過去後能迅速廣泛恢復。

提升技能

12. 委員察悉，僱員再培訓局("再培訓局")推出了一次性的"特別·愛增值"計劃("特別計劃")，協助受近期經濟不景影響的僱員提升技能及自我增值，以期盡快重投職場。在培訓期間學員會獲發放每月最多 5,800 元的培訓津貼。委員指出，由於疫情令商業活動急速衰退，近期很多僱員因此而失業、被要求放取無薪假期或就業不足。對於參加特別計劃下課程的僱員而言，培訓津貼實際上是一項失業津貼或生活津貼。就此，委員認為應調高培訓津貼金額，讓學員能應付基本生活開支。此外，政府當局應增加特別計劃下的培訓課程及名額。

13. 政府當局表示，再培訓局在特別計劃下提供的課程學費全免，並設有全日制或部分時間制(半日或晚間)上課模式。在特別計劃下報讀部分時間制課程的學員亦符合資格領取培訓津貼。再培訓局在 2019 年 10 月至 2021 年 1 月期間推出了 3 期特別計劃，為受經濟影響的僱員提供 4 萬個培訓名額，而培訓津

³ 財務委員會於 2020 年 2 月 21 日批出一項 300 億元的承擔額，用以成立防疫抗疫基金，以推行"撐企業、保就業、紓民困"措施。

貼的法定上限已於 2020 年 5 月由每月 4,000 元提升至 5,800 元。再培訓局將於 2021 年 7 月推出第四期計劃，為期 6 個月，讓額外 2 萬名學員接受再培訓。再培訓局會根據需求擴闊課程選擇，以持續優化特別計劃。

就業服務

14. 委員關注到，當局有否因應經濟不景而為求職人士推出任何新的支援措施。據政府當局所述，因應就業情況每況愈下，勞工處調升了在各項就業計劃下僱主(包括受疫情影響的僱主)可獲發的在職培訓津貼金額的上限，該等就業計劃分別為中高齡就業計劃、展翅青見計劃及就業展才能計劃，以期進一步鼓勵僱主聘用年長及中年人士、青年人和殘疾人士，並向他們提供在職培訓津貼。勞工處亦已以試點方式，向參加這些就業計劃的合資格僱員(包括受疫情影響行業的僱員)發放留任津貼，鼓勵他們接受及完成在職培訓，從而穩定就業。當局向委員保證，勞工處會因應本港的經濟和勞工市場的情況，密切檢視其就業服務，適時調整或加強相關措施，以更切合求職人士及僱主不斷轉變的需要。

為失業人士提供的財政援助

15. 據政府當局表示，綜合社會保障援助("綜援")計劃一直發揮其安全網功能，協助經濟上無法自給自足的人士(包括失業人士)應付基本生活需要。委員察悉並關注到，截至 2021 年 5 月底的綜援失業個案有 19 673 宗，較 2020 年初增加約 56%。為向失業人士提供適時的財政援助，部分委員促請政府當局加快處理綜援申請，以及豁免申請人須以家庭為單位提出申請的規定，讓那些與家人同住的失業人士可獨立提出申請。

16. 政府當局表示，一般而言，如綜援申請人能提供一切所需資料，申請手續可在 4 星期內完成。至於准許失業人士以個人為單位申請綜援的建議，政府當局認為這不但會動搖整個福利制度，包括社會保障、教育、醫療及公共房屋政策，更會動搖家庭成員互相扶持的家庭功能。政府當局難以接受對社會政策作出的如此改動。

17. 委員察悉，政府當局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 2020 年 6 月至 2021 年 5 月的 12 個月期間暫時放寬一倍。就此，委員要求政府當局考慮在疫情期間延長這項限時安排。政府當局表示，當局已因應疫情所帶來的影響，在 2021 年 4 月至 9 月的 6 個月

期間，在此項特別計劃下推行另一項有時限的新安排。具體而言，在上述期間，身體健全綜援申請人的保險計劃現金價值不會被計算為資產。

18. 委員認為，除了在綜援計劃下推行限時的新安排外，政府當局亦應放寬在職家庭津貼("職津")計劃下的每月工時要求，讓更多就業不足的住戶符合資格申領職津。政府當局表示，職津計劃旨在支援沒有領取綜援而工時較長但收入較低的在職住戶，並根據他們的工時發放不同水平的津貼。政府當局明白一些住戶的總工時有所減少，因此已於 2021 年 3 月取得財務委員會("財委會")批准，在 2021 年 6 月至 2022 年 5 月期間降低職津計劃非單親住戶的工時要求(包括把基本津貼的每月工時要求由原先 144 小時減半至 72 小時，以及將中額津貼的每月工時要求由原先 168 小時減至 132 小時)，使更多低收入住戶在家庭成員的總工時減少下仍能符合資格申領職津。

19. 部分委員認為，政府當局亦應放寬職津高額津貼每月 192 小時的工時要求，令更多就業不足的住戶能符合資格申領職津。政府當局解釋，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 3 層津貼制度的更高額津貼。將高額津貼工時要求調低，將破壞職津計劃的基本設計原意。

20. 為協助受 2019 冠狀病毒病疫情影響而失去來自就業的主要經常收入的個別人士，財政司司長在 2021-2022 年度財政預算案中宣布，建議設立百分百擔保個人特惠貸款計劃("特惠貸款計劃")，⁴ 為這些人士提供輔助性質的財政選項，幫助他們渡過暫時的困境。在財委會於 2021 年 3 月批准撥款後，香港按證保險有限公司("按證保險公司")自 2021 年 4 月 28 日起接受貸款申請，為期 6 個月。委員雖歡迎有關建議，但他們普遍認為政府當局亦應考慮設立短期失業援助基金，向那些因疫情而失去工作的人士提供直接財政援助。⁵ 委員關注到，特惠貸款計劃是否涵蓋就業不足及被僱主要求放取無薪假期的人士。政府當局澄清，特惠貸款計劃涵蓋失業人士，而自僱人士、自由職業者、散工或臨時工如提供失業聲明，並且可以證明其已失去主要經常收入，也符合申請資格。

⁴ 在特惠貸款計劃下，政府將為合資格借款人獲批的優惠低息貸款提供百分百擔保。18 歲或以上香港永久性居民可在該計劃下申請貸款，惟在申請貸款時已失業至少兩個月，並且可以證明其已失去主要經常收入。借款人的最高貸款額為失業前平均每月收入的 6 倍，上限 8 萬元，而還款期最長 6 年，由提取貸款起計算。

⁵ 有關設立有時限的緊急失業援助基金的建議，請參閱下文第 30 至 33 段。

21. 委員關注到特惠貸款計劃申請人的概況為何，就此，政府當局表示，截至 2021 年 6 月 25 日，參與銀行共接獲 46 411 宗申請，當中 14 233 宗經銀行向按證保險公司提交並獲批出，涉及貸款總額逾 10 億元，平均每宗貸款金額約為 71,000 元。獲批貸款的人士來自不同行業，包括運輸、物流、零售、建造、飲食、旅遊及酒店業等。

22. 考慮到特惠貸款計劃的反應正面，委員籲請政府當局確保申請獲妥為處理，貸款獲適時發放。政府當局表示，每宗申請的審批時間視乎個別情況而定，最短為一至兩天，個別申請最長需時一個多月，主要由於銀行需時等待申請人提交所需的證明文件或補交資料。就已獲批的申請而言，參與銀行平均需要 17 個工作天處理申請，而按證保險公司一般可在收到銀行提交申請後 3 個工作天內批出貸款。

為受疫情影響行業的僱員推出的具體措施

23. 由於推行各項防疫抗疫措施及社交距離措施，與消費及旅遊相關行業(即零售、住宿及膳食服務業)的業務大受影響。這些行業的失業率較整體失業率相對為高。委員認為政府當局應為相關行業從業員制訂支援特定行業的措施。

"保就業"計劃

24. 據政府當局所述，預料一些失業率相對較高的行業的就業情況未必能在短時間內回復衰退前的水平。自 2020 年年初以來，當局已透過 2020-2021 年度財政預算案及 4 輪防疫抗疫基金推出逾 3,000 億元的一系列紓困措施。政府當局亦已在防疫抗疫基金下推出兩輪"保就業"計劃⁶，向受疫情重創行業的合資格僱主提供有時限的工資補貼，藉以協助他們保留原本可能會被遣散的僱員。

⁶ "保就業"計劃為合資格僱主提供為期 6 個月的工資補貼。補貼分兩期發放，第一期工資補貼涵蓋 2020 年 6 月至 8 月，第二期補貼涵蓋 2020 年 9 月至 11 月。僱主可獲的補貼金額是以僱主於指定月份(即僱主自行選定 2019 年 12 月至 2020 年 3 月的任何一個月份)向每名僱員支付的實際工資的五成作為計算基礎，工資上限為每月 18,000 元(最高補貼為每名僱員每月 9,000 元)，為期 6 個月。

25. 部分委員促請政府當局考慮推出第三輪"保就業"計劃，以進一步協助真正有困難的企業穩定營運，並保留職位。然而，部分其他委員則關注到"保就業"計劃是否能有效保障就業。他們指出，雖然參與"保就業"計劃的僱主須承諾在接受工資補貼期間不會裁員，並會把工資補貼全數金額用於僱員工資，但部分僱主或會解僱較高薪的僱員，並以較低工資水平的僱員取代，以維持承諾受薪僱員人數。此外，部分僱主或會在獲取工資補貼後結業。這些委員認為，與其在"保就業"計劃下向所有合資格僱主(不論其業務有否因 2019 冠狀病毒病疫情而大影響)提供工資補貼，政府當局不如向有關僱員直接發放工資補貼，以及向失業人士提供失業現金援助。

26. 政府當局表示，"保就業"計劃設計的目的是讓僱主可因應業務情況，選擇人手較多及工資開支較高的月份作為"指定月份"，以領取更多工資補貼額。這不但可讓僱主保留現有員工，亦可為已放無薪假期的僱員支付薪酬，甚至可按業務需要重新聘用僱員或增聘人手。已獲發放工資補貼的僱主須遵守承諾，在接受工資補貼期間不會裁員，並且在接受補貼期間領取的當月補貼，會全數用於支付僱員同一月份的工資。"保就業"計劃秘書處會積極跟進僱主被指稱違反計劃條件或濫用計劃的個案，如有需要，會將個案轉交相關執法部門作進一步跟進。政府當局又告知委員，當局沒有計劃推出第三輪"保就業"計劃。

對特定行業的支援措施

27. 2020 年 4 月至 2021 年 3 月全年平均每天只有約 260 人次訪港，遠低於 2019 年全年平均每天 15 萬人次的水平。鑒於疫情對旅遊業造成嚴重打擊，委員深切關注到旅遊相關行業的從業員大部分正處於失業或就業不足。委員察悉，政府已為旅遊業從業員提供超過 1 700 個協助社區疫苗接種中心的短期職位。委員強烈要求政府當局積極考慮為受疫情重創行業的僱員提供更多職位及針對性的就業支援。

28. 據政府當局表示，當局已在防疫抗疫基金下發放 4 輪資助，在經濟不景及疫情期間協助受重創的商界行業及個別人士渡過難關。就旅遊業方面，政府當局已增加旅行社鼓勵計劃及綠色生活本地遊鼓勵計劃的資助承擔額，協助旅行代理商、領隊及旅遊服務巴士司機，以及賓館、酒店和郵輪業界。至於航空業，政府當局已透過防疫抗疫基金向本地航空公司、航空支援服務及貨運設施營運商發放一筆過補貼。另外，香港機場管理局已提供機場員工培訓津貼，鼓勵員工放無薪假期期間接受培訓，提升技能。為紓緩因實施一系列社交距離措施而令餐飲業面對的困

難，政府當局在 2020 年 5 月推出餐飲處所(社交距離)資助計劃，向持有食肆牌照或工廠食堂牌照的合資格持牌人提供財政資助，主要用作支援在其申請獲批後的 6 個月內支付員工的薪酬。

29. 政府當局向委員保證，相關政策局及政府部門已一直探討各項措施，為有關僱主及僱員提供具體支援，並會因應經濟和勞工市場的情況，檢視有關政策。儘管如此，鑒於旅遊業在短時間內未必能回復正常，當局建議旅遊業從業員可考慮暫時在其他行業工作。

設立有時限的緊急失業援助基金

30. 2019 冠狀病毒病疫情為本港整體經濟及勞工市場帶來前所未有的挑戰，有鑒於此，社會上持續有倡議設立一個向失業人士提供臨時或緊急財政援助的制度，以協助他們解燃眉之急。委員對此同感關注，並參考一些已發展經濟體(例如新加坡)的政府為失業人士提供有時限的財政援助。委員一再強烈促請政府當局設立有時限的緊急失業援助基金，向陷入經濟困境的失業人士每月發放 6,000 元至 9,000 元不等的津貼，為期約 6 個月。依委員之見，緊急失業援助金可為失業人士提供即時財政援助，而無須經過社會保障制度下設有經濟狀況審查的申請程序，加上綜援計劃的標籤效應令失業人士卻步，他們往往不願透過綜援尋求適切的財政援助，而緊急失業援助金正可以消除這個標籤效應。

31. 政府當局對設立有時限或開支上限的緊急失業援助基金的建議表示有保留，因為此舉不符實際，在政策上亦不合理。據政府當局所述，這等同鼓勵市民要盡早失業以領取援助金。從一些海外經驗可見，在無須供款及不設經濟狀況審查的援助制度下，道德風險往往會更為高，並會大幅推高失業率。對比其他地方，雖然英國的失業援助制度相對產生最少的道德風險，但政府當局認為，該制度並不適用於香港，因為所發放的援助金水平遜於本港的綜援，而且行政費用高昂。第二方面，若該基金的運作會在失業率下降至某一個水平才告結束，則這實質上是一個"永續"的基金。由於 2019 年冠狀病毒病疫情對全球的影響尚未結束，現階段難以樂觀地估計本港失業率能一如在 2003 年嚴重急性呼吸系統綜合症爆發之後，於 3 年之內降至低於 5%。鑒於經濟繼續轉差及全球經濟衰退，失業情況可能需時數年才能得到改善。擬議的緊急失業援助基金會為公共財政帶來極為深遠的影響。因此，提供失業援助金會涉及重大的政策改變，須作非常詳細的研究。政府當局目前沒有計劃設立無須供款及不設經濟狀況審查的紓困基金。

32. 政府當局強調，當局已採取多管齊下的方法協助失業人士渡過難關。當局請委員注意，在《僱傭條例》(第 57 章)下，符合相關資格準則的本港僱員可透過遣散費及長期服務金獲得僱傭保障。政府當局認為，較有效的做法是在現有機制下為有需要人士提供適時的財政支援，包括在再培訓局的特別計劃、綜援計劃及職津計劃下引入針對性的臨時放寬措施。

33. 縱使委員一致要求設立緊急失業援助基金，但政府當局卻不接納建議，委員對政府當局的立場表示失望。委員始終認為，政府當局應認真考慮此建議。

設立失業保險制度

34. 對於政府當局拖延了多年仍未就本港設立失業保險制度的訴求作出具體回應，大部分委員表示不滿。這些委員強烈認為，政府當局應就長遠而言在本港設立失業保險或失業援助制度的建議展開相關研究，以在經濟逆境時為僱員提供足夠的失業保障。

35. 政府當局表示，失業保險制度一般涉及僱主及/或僱員供款，如在本港推行全新的失業保險制度，便需要進行徹底的公眾討論，並與現行的遣散費和長期服務金安排一併考慮。事實上，本屆政府正全力推展取消強制性公積金制度下利用僱主的強制性供款累算權益對沖遣散費/長期服務金的安排的籌備工作。對遣散費和長期服務金的任何政策改動，均會影響上述工作。

36. 政府當局指出，綜援計劃、《僱傭條例》下合資格僱員可獲的遣散費及長期服務金，以及再培訓局向僱員發放的培訓津貼，組成了本港現時 3 層的失業援助制度。值得注意的是，香港遣散費或長期服務金的水平，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。因此，香港對失業人士或其家庭所提供的援助，並不比這些經濟體遜色。

37. 政府當局向委員保證，政府會加倍努力嚴控疫情，重振經濟，同時會循開創更多職位、增加培訓和再培訓機會，及提供適切的財政支援等多方面支援基層市民。當局歡迎各界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。

建議

38. 小組委員會建議政府當局：

編製勞動人口統計數字

- (a) 壓縮就勞動人口的數據搜集和公布統計數字所需的時間，以準確反映及推算最新的失業情況；

加強現有為失業人士推出的支援措施

- (b) 開創更多短期就業及培訓機會，以及為失業人士(尤其是受疫情重創行業的僱員)提供針對性的就業支援；
- (c) 調高再培訓局的特別計劃的培訓津貼金額，以及增加培訓課程和名額；
- (d) 加快處理綜援申請，以及豁免綜援申請人須以家庭為單位提出申請的規定，讓那些與家人同住的失業人士可以個人為單位提出申請；
- (e) 在疫情期間延長在綜援計劃下放寬資產上限要求這項限時安排；
- (f) 放寬職津計劃的每月工時要求(特別是高額津貼)，使更多失業住戶能符合資格申領職津；
- (g) 加快處理特惠貸款計劃的申請及發放貸款；

設立失業援助制度

- (h) 設立有時限的緊急失業援助基金，向陷入經濟困境的失業人士每月發放 6,000 元至 9,000 元不等的津貼，為期約 6 個月；及
- (i) 就長遠而言在本港設立失業保險或失業援助制度的建議展開研究。

徵詢意見

39. 謹請委員察悉小組委員會的商議工作及建議。

立法會秘書處
議會事務部 2
2021年8月20日

人力事務委員會

研究在港設立失業援助制度小組委員會

職權範圍

研究在港設立失業援助制度及相關事宜，並在有需要時提出建議。

工作計劃

2. 小組委員會將集中研究及跟進於以下各個範疇：
 - (a) 現時及預計未來本地僱員的就業和工資情況；
 - (b) 檢討本港現行的失業援助措施及相關的支援政策；
 - (c) 有關本港失業援助措施的研究和調查報告；
 - (d) 失業援助制度對社會、經濟及民生的影響；及
 - (e) 研究在港設立針對性的失業援助制度的可行性，並作出建議。

時限

3. 小組委員會將根據《內務守則》第 26(c)條，在展開工作起計 12 個月內完成工作，並向內務委員會作出報告。如有需要，小組委員會會在該段期限過後繼續工作。

人力事務委員會
研究在港設立失業援助制度小組委員會
委員名單

主席	陸頌雄議員, JP
副主席	鄭泳舜議員, MH, JP
委員	郭偉強議員, JP 潘兆平議員, BBS, MH 鍾國斌議員 邵家輝議員, JP 柯創盛議員, MH (總數：7名委員)
秘書	馬淑霞女士
法律顧問	崔浩然先生
日期	2021年1月7日