



研究在港設立
失業援助制度小組委員會
(2021年3月3日)

香港對失業人士
的財政支援措施

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

香港對失業人士的財政支援措施

1. 綜援失業個案的近期發展
2. 社會近年倡議的其他失業福利
 - (I) 供款式失業保險制度
 - (II) 經濟審查式失業援助制度
 - (III) 緊急失業援助金：本地及海外
3. 結語

1. 失業綜援：計劃簡介

- 自1977年起透過公共援助計劃(於1993年被綜援計劃取代)，向合資格失業人士發放現金資助
- 目的是把"有需要的個人及家庭"的入息提升至指定水平，為他們提供"安全網"或最後經濟支援
- 申請一般在4星期內完成審批

1. 失業綜援：主要申請資格

- 香港居民：在港居住滿一年
- 申請單位：以家庭為單位
- 入息審查：低於指定的每月認可需要總額
- 資產審查：如單身健全申請人(33,000港元)
- 自住物業價值：寬限期過後，計入資產審查
- 15-59歲健全申請人：須參加"自力更生支援計劃"

2020-2021年的臨時放寬安排：

- 把健全申請人的資產限額提高一倍
- 保險計劃的現金價值，可獲豁免計算為資產

1. 失業綜援：整體綜援月均金額

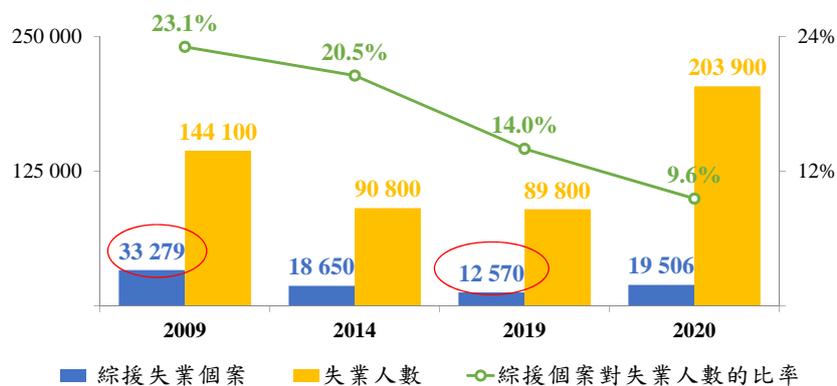
- 單身健全成人標準金額：每月2,685 港元
- 連同津貼：每月5,000港元(約為就業中位數3成)

家庭成員數目	2009年	2014年	2019年	2020年
1人	\$3,874	\$5,045	\$6,507	\$6,927
2人	\$6,357	\$7,984	\$9,957	\$10,455
3人	\$8,409	\$10,450	\$13,163	\$13,747
4人	\$9,902	\$12,438	\$15,657	\$16,422
5人	\$11,660	\$14,453	\$17,998	\$18,872
6人或以上	\$14,501	\$17,681	\$21,847	\$22,692

5

1. 失業綜援：近年申領宗數

- 申請宗數相對失業逾一月人口：2020年為一成



註：(1) "綜援失業個案"為該年12月的數字。
(2) "失業人數"為該年第四季失業至少一個月的數字。

6

1. 失業綜援：個案比例

- 失業在整體綜援中比例: 11.5% (2009) → 8.7% (2020)

	2009年	2014年	2019年	2020年
個案類別⁽¹⁾				
年老	153 448	149 149	136 050	130 647
健康欠佳	25 294	24 973	23 917	26 056
單親	36 233	29 529	23 678	24 760
失業	33 279	18 650	12 570	19 506
永久殘疾	18 146	18 225	16 923	17 377
低收入	15 633	7 584	3 002	2 520
其他	7 106	4 944	4 035	4 029
總數	289 139	253 054	220 175	224 895
開支⁽²⁾				
綜援開支(十億港元)	17.9	19.5	20.3	-
佔整體經常開支的比率	8.2%	6.4%	4.6%	-

註：(1) 該年12月的數字。
(2) 該財政年度的數字。

7

1. 失業綜援：現有制度利弊

優點	關注事項
<ul style="list-style-type: none"> 綜援已為有需要的失業人士，提供有效的"安全網" 綜援金額已顧及失業申請人的特殊家庭需要 領取綜援福利的年期並無上限 遣散費及長期服務金高於大部分先進地方 能保持勞工市場的靈活性 	<ul style="list-style-type: none"> 與在職家人同住很可能無法通過資格審查 資產限額被視為過於嚴苛 社會對受助人存有負面標籤 失業人士或有壓力接受首份找到的工作，出現工作錯配 綜援金額不足應付生活開支 詐騙個案：年均587宗 領取年期中位數：延至7.3年(2017)，縮短至3.5年(2020)

8

1. 失業綜援：2020-2021年的臨時措施

主要措施	細節
"保就業"計劃	• 總支出預計為920億港元，在推出期間協助超過190萬名僱員(佔勞動人口的49%)
創造職位計劃	• 已開設了31 000個有時限的職位，截至2020年年底，45%的職位已入職
"特別·愛增值"計劃	• 截至2020年10月，已有超過19 200名學員參與首兩期的計劃
在職家庭津貼計劃	• 放寬計劃的每月最低工時要求，估計可令24 000個新增住戶受惠
"百分百擔保個人特惠貸款計劃"	• 容許失業人士申領相當於月薪6倍的貸款，上限為8萬元

9

2. 政策倡議：(I) 失業保險制度的背景

- **性質：** 保險供款，滙集整體工作人口中的失業風險，向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
- **三輪主要討論：**
 - ◆ 2000-2002年期間，福利事務委員會和人力事務委員會曾先後討論失業保險的建議。政府於2001年8月發表回應文件，表示對失業保險制度有保留
 - ◆ 2010年代中期，部分本地學者建議以失業保險制度取代遣散費/長服金，以解決強積金對沖引伸的問題
 - ◆ 2020年疫情爆發後，一些組織重新提出成立供款式失業保險制度，勞福局局長其後撰寫一系列文章回應

10

2. 政策倡議：(I) 失業保險制度的利弊

優點	關注事項
<ul style="list-style-type: none">失業保險金是基於過往供款，可避免產生綜援的負面標籤容許失業人士以更多時間，尋找最能發揮其專長的工作，從而提升經濟效益在經濟不景時紓緩整體消費開支下跌的壓力，發揮自動穩定經濟的作用	<ul style="list-style-type: none">產生道德風險問題，或令僱主更容易解僱員工削弱失業人士的工作意慾工人是否願為失業保險供款收入重新分配，導致不同失業風險人士之間的交叉補貼影響香港的營商成本在財政上缺乏持續能力，政府或需不時注資，特別在失業率高企及經濟衰退的時候

11

2. 政策倡議：(II) 失業援助制度的背景

- 性質：向失業人士提供經濟審查式的援助金，設有時限及無須供款
- 兩輪主要討論：
 - ◆ 1995年11月，立法會動議辯論一項議案，促請政府向失業人士每月提供約3,000港元的失業援助金，為期6個月，但該項議案及相關修正案最終被否決
 - ◆ 2020年疫情爆發後，社會再次出現在香港設立這類失業援助金制度的倡議

12

2. 政策倡議：(II) 失業援助制度的利弊

優點	關注事項
<ul style="list-style-type: none">• 不符合資格申領綜援的人士能受惠於失業援助福利• 毋須預先供款	<ul style="list-style-type: none">• 由於無須預先供款，道德風險問題可能更嚴重• 須設立全新的款項發放機制，涉及繁瑣且費時的行政程序• 政府表示，設立新的失業援助制度"需要認真及詳細的研究和社會討論"，並須考慮到遣散費/長服金制度的關係

13

2. 政策倡議：(III) 緊急失業援助金的背景

- **性質：**與失業援助金相似(即有時限、無須供款及獨立於綜援福利以外)，但不設經濟狀況審查，且只屬緊急性質
- **自2020年起的討論：**
 - ◆ 在疫情下，至少11個政黨及勞工團體要求推出緊急失業援助金，金額多為6,000-9,000港元不等，為期6個月
 - ◆ 部分政黨估計緊急失業援助金的總額為80-150億港元不等，約為2019-2020年度政府總開支的1.3%-2.5%。

14

2. 政策倡議：(III) 緊急失業援助金建議

	工資替代率 (%)	每月金額上限 (港元)	期限 (月)	總開支 (億港元)
民主建港協進聯盟	-	\$6,000	6	90
新民黨	-	\$6,000	6	82
自由黨	-	\$7,000	6	120
香港經濟民生聯盟	-	\$8,000	6	150
香港工會聯合會	50%	\$9,000	6	150
民主黨	-	\$9,000	6	-
公民黨	100%	\$15,000	6	-
香港職工會聯盟	80%	\$16,000	6	-
工黨及社會民主連線	80%	\$16,000	6	300
香港社區組織協會	80%	\$16,000	6	300
香港天主教勞工事務委員會	80%	\$17,500	3	-

15

2. 政策倡議：(III) 緊急失業援助金的利弊

優點	關注事項
<ul style="list-style-type: none"> 無須通過經濟審查及冗長申請程序，可為失業人士提供即時援助 節省行政開支 有時限的緊急援助金支出，據稱是"能預知和負擔到的" 意見調查顯示，近九成受訪者贊成推出緊急失業援助金 	<ul style="list-style-type: none"> 緊急失業援助金會與現行措施"重疊" "臨時"方案有可能較預期更長 納稅人或需要為此方案每年多付13%-23%的薪俸稅 未能確定類似性質(非供款式及非經濟審查式)的援助金在全球有否先例

16

2. 政策倡議：(III) 選定地方的緊急失業援助金

- 四個選定地方因應疫情發放緊急失業援助金
- 但或設有經濟審查，又或需預先供款
- 有別目前香港倡議的緊急失業援助金

	新加坡	澳洲	新西蘭	愛爾蘭
名稱	冠病疫情復蘇補貼	新冠病毒補貼金	疫情收入救濟金	新冠疫情失業補助
每月最高金額	700新加坡元 (3,940港元)	300澳元 (1,608港元)	1,960新西蘭元 (10,840港元)	1,400歐元 (12,400港元)
相對平均入息	15%	6%	46%	44%
最長領取時限(月)	3	12	3	12
經濟審查	✓	✓	✓	✗
社會保險供款	✗	✗	✗	✓

17

3. 結語：三項失業福利的異同

- 三項倡議皆據稱可針對現行綜援計劃的不足，並帶來社會效益
- 政府表示綜援計劃"有效地發揮安全網功能"，而短期措施有助失業人士在疫情時渡過經濟困難

	(a) 失業保險	(b) 失業援助	(c) 緊急失業援助
獨立於綜援	✓	✓	✓
預先供款	✓	✗	✗
經濟審查	✗	✓	✓ / ✗
臨時性質	✗	✗	✓

18

- 完 -

19

附表：2001年政府對失業保險的回應

- 失業保險制度的據稱優點：
 - 改善社會福利、減少職位錯配、穩定消費
- 據稱優點對香港的適用性有限：
 - 53%住戶收入在最低五分位值的家庭，並無任何從事經濟活動的成員
 - 現時在綜援制度下已有效地提供基本的入息援助
 - 32%失業人士的家庭收入高於入息中位數，他們可得到家人的支援
 - 對陷入結構性失業危機的工人，培訓及再培訓計劃更具效益
 - 現行勞工法例已設有失業保障(如遣散費及長期服務金)
 - 本港勞工市場高度自由和靈活，因此減少職位錯配的效益成疑
- 失業保險制度的缺點：
 - 收入重新分配的壓力、誘使失業及道德風險、引致財政破產的制度性風險、查核濫用情況導致資源浪費

20