



致研究在港設立失業援助制度小組委員會（樂施會就失業援助提出之建議）

Isaac CHAN to: 'panel_m@legco.gov.hk'

11/03/2021 11:05

香港特別行政區
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

各委員：

疫情稍微緩和，但失業問題仍然嚴峻。2020年11月至2021年1月的失業率升至7%，較上一期（10至12月）數字升個0.4百分點，創近17年新高，最新有25.33萬人失業。坊間普遍認為政府在處理有關問題上未達市民期望。雖然短期失業援助在社會上較有共識，但當局卻以與現有措施重疊、財赤、毋須經濟審查等理由拒絕有關建議。樂施會對此表示失望。

就此，樂施會現附上1. 《香港貧窮報告：疫情下貧窮人口的失業情況》；以及2. 財政預算案回應。敬希 各委員查閱。當中我們建議：

「透過關愛基金向住戶入息 中位數五成以下（貧窮家庭）的失業人士，每人發放不少於六個月短期失業津貼，有關津貼金額可沿用政府在 1 月份建議的\$5,000。由於需符合 相關家庭月入水平，有關津貼的發放會設有較為寬鬆的資產審查以及需提供失業證明。」

如有任何問題，歡迎致電3120-5139 與樂施會政策研究幹事陳先生聯絡。

謝謝 各委員對此事的關注。

樂施會



press release_budet response .pdf



Full report_umemployment_08 Dec 2020_FINAL.pdf



樂施會
OXFAM
Hong Kong

無窮世界
World
Without
Poverty

香港貧窮報告： 疫情下貧窮人口的失業情況

Hong Kong Poverty Report:
COVID-19's Effects on Unemployment
and the Poor

2020年12月
DEC 2020

樂施會
香港貧窮報告：疫情下貧窮人口的失業情況
2020年12月

1. 背景及目的

新冠肺炎疫情於今年年初爆發，至今仍未受控，第四波疫情來勢洶洶。本港失業及就業不足情況進一步惡化，僱員首當其衝受到影響。現時最新失業率（2020年8至10月）高達6.4%，較疫情前（2019年10至12月）的3.3%大幅升高，是15年來的高位；而失業人數為257,800人，亦較去年10至12月高出近133,600¹，情況極為嚴峻。鑒於第二輪保就業計劃已經結束，而當局亦表示無意推出第三期計劃，我們預計失業率將進一步上升。

世界銀行（World Bank）早前表示，疫情導致嚴重的貧窮問題²，世界將出現大量新貧窮人口（new poor）³ 即於疫情前屬非貧窮人士，但因疫情期間及之後跌入貧窮網。香港亦面對同樣問題，雖然政府早前推出了兩期「保就業」計劃，但被批評計劃只保僱主，不保僱員，而僱員亦要面對扣減工時甚至放無薪假的情況。而在最新公佈的一份施政報告中，亦未有大幅針對失業的措施（只提到綜援將豁免保險計劃現金價值將會計算為資產，以及推出第三期的「特別·愛增值」計劃），面對第四波疫情來襲，我們認為這些措施不足於應對當前嚴峻的失業問題。

在這前所未有的危機下，我們必須認真檢視現行制度能否有效保障基層貧窮家庭。為了將當中的問題以客觀數字呈現，是次報告利用政府統計處數據勾劃疫情下現行和新增的貧窮就業人口情況，以供各界參考及作進一步討論。

2. 調查方法

比較政府統計處《2019第二季的綜合住戶統計調查》及《2020第二季的綜合住戶統計調查》的數據

¹ https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp200_tc.jsp?tableID=006&ID=0&productType=8

² <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>

³ <http://pubdocs.worldbank.org/en/767501596721696943/Profiles-of-the-new-poor-due-to-the-COVID-19-pandemic.pdf>

3. 調查限制

- 由於數據來自 2020 年第二季，因此未能反映保就業計劃完結後對各界別的實際影響

4. 貧窮住戶的定義

按住戶人數劃分每月收入少於或等於全港相同人數住戶入息中位數一半的住戶（即住戶入息中位數五成以下）。

5. 主要分析結果

5.1 近 11 萬貧窮人士陷入失業困境 較疫情前急增 6.7 萬人

2019 年第二季，住戶入息中位數五成以下⁴（貧窮住戶）的失業人口有 42,000 人；到了 2020 年第二季，失業人口大幅上升至 109,400 人，增加 67,400 貧窮人口，增幅達 160%。而貧窮住戶的失業人數佔整體失業人數達 45.5%，較 2019 年同期數字的 36.7% 高出 8.8%，可見情況嚴重（見表一）。

表一：貧窮住戶的失業人數佔整體百分比

	2019 年第二季	2020 年第二季	+/-
住戶收入中位數 五成以下	42,000	109,400	+67,400(+160%)
整體	114,300	240,700	+126400(+111%)
	36.7%	45.5%	

⁴ 按住戶人數及每月入息中位數劃分的家庭住戶數目

	1 人	2 人	3 人	4 人	5 人	6 人或以上
19 年第二季 (五成)	\$9300 (\$4650)	\$20000 (\$10000)	\$31400 (\$15700)	\$42500 (\$21250)	\$55000 (\$27500)	\$59000 (\$29500)
20 年第二季 (五成)	\$9400 (\$4700)	\$18000 (\$9000)	\$30300 (\$15150)	\$40200 (\$20100)	\$51700 (\$25850)	\$54300 (\$27150)

貧窮住戶失業人口中，中老年群組屬重災區，失業人數以 **45-49 歲**，**50-54 歲** 及 **55-59 歲** 群組最高，分別達 **13,600 人**，**14,700 人** 及 **14,200 人**，佔總失業人數近四成(**38.8%**)。但從升幅方面看，**25-29 歲** 群組達 **243%**，為各群組之冠；其次為 **50-54 歲** 群組。反映失業問題不但影響較為年長一群，年輕人也深受其害。（見表二）

行業方面，以「零售，住宿及膳食服務」最為嚴峻，失業人數達 **29,700**，升幅為 **213%**，情況令人極為憂慮。在旅遊業繼續停滯，當局的各種限聚措施下，預計有關行業失業情況將更為惡劣。同時，我們亦不能忽視「公共行政、社會及個人服務業」⁵的情況，雖然失業人數為 **14,000**，非各行業的高位，但有關升幅達 **300%**，新增 **10,500** 的失業人口，值得社會關注。有關行業涉及教育及文娛及康體業務，鑒於過去中小學停課，不少教育相關行業如補習社經營困難，裁員以至於結業情況已成為常態。因此，這造成有關行業失業人數大增。（見表三）

表二：按年齡劃分的失業人數（住戶入息中位數五成以下）

	2019 年第二季	2020 年第二季	+/-
15-19	600	600	0(0%)
20-24	5100	9700	+4600(+90.2%)
25-29	3500	12000	+8500(+243%)
30-34	4900	10600	+5700(+116%)
35-39	4300	10900	+6600(+153%)
40-44	4800	11100	+6300(+131%)
45-49	5000	13600	+8600(+172%)
50-54	5100	14700	+9600(+188%)
55-59	4400	14200	+9800(+223%)
60+	4300	12000	+7700(+179%)
合計	42000	109400	+67400(+160%)

⁵ 包括公共行政；教育；人類保健及社會工作活動；藝術、娛樂及康樂活動；宗教及政治組織；各項個人及家庭用品修理與其他家庭及個人服務。

表三：按以前從事的詳細行業劃分的曾工作失業人數（住戶入息中位數五成以下）

	2019 年第二季	2020 年第二季	+/-
製造	1600	3400	+1800(+113%)
建造	7700	21300	+13600(+177%)
進出口貿易及批發	4000	7100	+3100(+77.5%)
零售、住宿及膳食服務	9500	29700	+20200(+213%)
運輸、倉庫、郵政及速遞服務、資訊及通訊	4800	12600	+7800(+163%)
金融、保險、地產、專業及商用服務	6900	15700	+8800(+128%)
公共行政、社會及個人服務	3500	14000	+10500(+300%)
合計	38200	104100 ⁶	+65900(+173%)

5.2 七成半貧窮失業人士沒有申領綜援制度下的「援助失業人士特別計劃」

綜援差不多是政府唯一幫助失業人士的措施。但數字顯示，只有 18,600⁷ 綜援個案因失業理由而獲批。樂施會估計領取失業綜援的家庭中會有 1 至 1.5 人屬失業人士，我們預計約 27,900 人（18600 x 1.5 人）在綜援制度內屬失業人士，佔整體在貧窮線下的失業人口僅四分之一。換言之，仍有 81,500 名貧窮失業人士（75%）因各種原因並不在綜援網內。

事實上，申領綜援亦需「過五關斬六將」，除要提供個人的相關資料外，更需提交家人各成員的資料，程序極為繁複，而市民對領取綜援人士一直存有負面觀感（如：長期在綜援網的就是依賴、不努力工作等），我們實在擔心，在社會的負面氣氛下，政府單以綜援去支援失業人士的想法未必可行。

⁶ 該 5,300 人(109,400-104,100)在報稱失業前未曾就業

⁷ https://gia.info.gov.hk/general/202007/20/P2020072000365_346131_1_1595221643296.pdf

5.3 逾半貧窮人口持續失業超過 3 個月 當中逾兩成更失業達半年以上

貧窮住戶持續失業 3-6 個月的人數及升幅皆為各群組之冠。2020 年第二季有 33,100 貧窮人口失業 3-6 個月，較上年同期上升 23,700 人，增幅達 252%。同時，我們留意到，持續失業 6 個月以上的人數亦高達 24,200 人。因此，持續失業 3 個月以上的人數高達 57,300 人，佔整體貧窮住戶失業人數 52.4%。（見表四）

上文提到，大部分在住戶月入中位數五成以下的失業人士未有領取綜援；當政府未有其他政策能協助該批失業人士，而同時他們需要面對 3-6 個月的持續失業時間，他們的處境確實令人非常憂慮，更會造成貧者越貧的情況。

表四：按持續失業時間劃分的失業人數（住戶月入中位數五成以下）

	2019 年第二季	2020 年第二季	+/-
少於 1 個月	9,300	12,600	+3,300(+35.5%)
1-2 個月	8,000	19,200	+11,200(+140%)
2-3 個月	5,600	20,200	+14,600(+260%)
3-6 個月	9,400	33,100	+23,700(+252%)
6 個月以上	9,700	24,200	+14,500(+149%)
合計	42,000	109,400	+67,400 (+160%)

5.4 近六成貧窮失業人士遭解僱或遣散

2020 年第二季，貧窮住戶遭解僱或遣散方面佔整體失業人數 58%，較 2019 年的大幅增加 255%。雖然有四成失業人士稱因個人原因而離職，但根據我們接觸不少失業基層工友的經驗，當中因幼中小學停課，家長需要辭職照顧家庭所需；甚或至僱主大幅扣減工時，逼使工友自行離職的情況，屢見不鮮。第二輪保就業計劃已結束，而政府已表明不會再繼續計劃，我們擔心裁員失業的情況會更普遍。（見表五）

面對解僱或遣散，往往是較個人原因離職來得快，亦可能在沒有心理準備下發生。對於突如其來的轉變，基層市民未必有足夠準備迎接，特別是財政的預備，這將對家庭的財政構成極大的影響。

表五：按以前從事的行業、遭解僱或遣散的曾工作失業人數（家庭月入中位數五成以下）

	2019 年第二季	2020 年第二季	+/-
遭解僱或遣散	17,000(45%)	60,300(58%)	+43,300(+255%)
個人原因	21,100(55%)	43,800(42%)	+22,700(+108%)
合計	38,200(100%)	104,100 ⁸ (100%)	+65900(+173%)

5.5 食品開支增加 凍結最低工資進一步打擊基層生計

2018 年，領取最低工資的人數為 17,300 人⁹；到 2019 年上升至 21,200 人¹⁰。樂施會認為，在各行各業出現經營困難時候，基層員工的薪金肯定會有下降空間，部分貼近最低工資的工友將被減薪至最低工資水平。因此，我們預計，2020 年領取最低工資的人數會大幅上升。

食物開支往往佔基層家庭極大開支¹¹。雖然疫情下經濟不明朗，但數字卻顯示食品開支不跌反升。2010 年 10 月，甲類消費物價指數中，食品指數較去年上升 2.1%，而食品（不包括外出用膳）升幅更較去年增加 3.2%¹²。在疫情期間，在當局呼籲減少外出的情況下，有關升幅將令基層市民開支更大。甚至在無可奈何的情況下，會「食少一餐」以作節省金錢。因此，凍結最低工資將嚴重打擊基層生活。

⁸ 如註 6

⁹ <https://www.statistics.gov.hk/pub/B10500142018AN18B0100.pdf>

¹⁰ <https://www.statistics.gov.hk/pub/B10500142019AN19B0100.pdf>

¹¹ <https://www.hkcss.org.hk/%E5%9F%BA%E5%B1%A4%E5%AE%B6%E5%BA%AD%E9%96%8B%E6%94%AF%E6%A8%A1%E5%BC%8F%E7%A0%94%E7%A9%B6/>

¹² <https://www.statistics.gov.hk/pub/B10500142019AN19B0100.pdf>

6 政策分析

6.1 綜援對失業人士吸引力不大

剛發表的施政報告提出放寬失業綜援資產計算，將保險計劃現金價值獲豁免計算為資產，樂施會歡迎當局接納我們提出的建議，讓有保險的基層家庭仍能申請綜援。但是，就是次研究的結果發現，現時大部分面對失業的貧窮人士也不在綜援網，他們在疫症前本處於可以自力更生，但面對突如其來的疫症衝擊，頓時失去工作，經濟陷入困境，若有及時簡易的支援扶他們一把，讓他們在短期內渡過難關，在疫症後便可重投勞動市場。

事實上，就算當局放寬健全人士及家庭申領綜援的資產計算，申請綜援的手續極為繁複，時間冗長，申請者需要提供逐項收入證明，被形容為「過五關斬六將」。此外，標籤效應亦是另一大問題，雖然當局將失業綜援改名成「援助失業人士特別計劃」，但由於計劃仍屬社會福利署下的社會保障部，令市民仍然覺得有關計劃是「綜援」，導致他們沒有意欲申請。

當局早前預計，在放寬有關資產安排後，共有 40,000 個家庭可受惠¹³；但截至本年九月，僅有 19,024 個¹⁴申請個案，遠遠不及當局所估計的一半事實上，不少市民因上述原因不願意或未能領取綜援。顯示單靠綜援制度去支援基層失業人士並不大奏效。

6.2 再培訓局愛增值計劃課程覆蓋率低

失業人士面對困境，其中一個選擇是轉行。當局推出「特別·愛增值」計劃二，讓學員參加完有關課程後得到\$5,800 的津貼。而有關課程涵蓋僱員再培訓局約 300 個課程，佔整體課程僅 43%。但基於疫情持續未受控，僱員再培訓局亦於 2 月至 9 月暫停及有限度提供課程；因此，暫時未能判斷有關成效。

而根據相關數據，發現有關入讀人次以 40 歲以上群組為主。當中 50-59 歲群組入讀人次高達 33,872，佔整體入讀人次的 31%；而 40 歲以上人士入讀達 78%，反映年青人對僱員再培訓局的課程未產生興趣。

¹³ https://www.news.gov.hk/chi/2020/04/20200412/20200412_095736_038.html

¹⁴ https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_statistics/

6.3 未有針對 25 至 29 歲青年的就業措施

是次研究結果顯示，在 15 至 29 歲群組中，最受疫情影響為 25 至 29 歲的貧窮青年。在疫情下，這個組別的貧窮青年人數升幅高達 243%，冠絕所有年齡組別。失業不僅影響青年的生計，同樣重要的是，這會破壞他們的生涯規劃，長遠影響向上流動的機會。

雖然政府在「防疫抗疫基金」預留 60 億在未來兩年開創 3 萬個具時限性的職位，然而有關職位並不是針對青年人。而具給受訓青年的培訓、實習津貼及僱主津貼的展翅青見計劃¹⁵，目前只針對 15 至 24 歲及學歷在副學位下的離校青年，25 至 29 歲的青年並未納入計劃中。

6.4 最低工資未能有效協助基層脫貧

數統計處數字顯示，2020 年 10 月，甲類消費物價指數中，食品指數較去年上升 2.1%，而食品（不包括外出用膳）升幅更較去年增加 3.2%¹⁶。事實上，我們不難發現快餐店的雙拼燒味飯以及焗豬排飯的價錢已經升到 \$42-44，超越最低工資每小時的薪金；而一間 100 呎沒有間隔劏房平均月租高達 \$4500，已顯示他們的工資根本不夠他們生活。

若一名工友領取最低工資下每天工作 8 小時，每月上班 26 天，他的月入為 \$7800；扣除劏房的租金 \$4500，整個家庭僅餘 \$3300 作 30 天的生活費。由此可見，若最終凍結最低工資水平，他們的生活將面對更大困難。

在疫情最嚴峻期間，大部份上班族尚可「在家工作」，然而清潔工友卻仍在社會最前綫堅守崗位。他們不但長時間在街上清潔，也要冒著受感染的風險到疫廈幫忙消毒，更因為口罩短缺被搶高價格，被逼重複使用或清洗用過的即棄口罩。但他們並無怨言，不辭勞苦服務社區。政府調整最低工

¹⁵ 於 2020 年 9 月 1 日起，參加「展翅青見計劃」的學員在完成職前培訓(每天有 \$70 培訓津貼)後，會以學員(非僱員)身份參加一個月的工作實習訓練，出席率達 80% 的可獲發放 \$5800 實習津貼。然後學員會以僱員身份參加 6 至 12 個月的在職培訓，若成功留任滿 3 個月，可獲發留任津貼 3000 元；其後留任每 1 個月，可獲發額外 1000 元的留任津貼，直至職前培訓為止。參與計劃的僱主亦可獲發津貼，僱主聘用在職培訓學員可獲發放的津貼（津貼金額為每名學員於培訓期內每月薪酬的 50%，上限為 5,000 元），為期 6 至 12 個月。資料來源：<https://www.yes.labour.gov.hk/Yetp/Other/Enhancement>

¹⁶ <https://www.statistics.gov.hk/pub/B10500142019AN19B0100.pdf>

資，令水平不致被通脹蠶食，是對前線工友最基本的尊重，這亦是他們應得的。

7 政策建議

7.1 透過關愛基金派發現金津貼予貧窮家庭的失業人士

行政長官曾於 2020 年 1 月 14 日公布了「十項民生政策措施」，旨在解決基層市民的生活困難，其中一項建議是透過關愛基金為失業人士擬訂一項現金津貼計劃，就是在未來一年（由 2020 年 4 月 1 日開始的一年內），失業一個月或以上，而在今年 4 月之前是領取職津或學生資助計劃的人士，政府會為他們發放最多 3 個月的現金津貼。但最終有關措施並沒有落實，其後改為向正獲發以上津貼的家庭，發放單次平均約 \$5,000 的特別津貼。

我們建議當局重新考慮上述 1 月時提出的建議，透過關愛基金向住戶入息中位數五成以下（貧窮家庭）的失業人士，每人發放不少於六個月短期失業津貼，有關津貼金額可沿用政府在 1 月份建議的 \$5,000。由於需符合相關家庭月入水平，有關津貼的發放會設有較為寬鬆的資產審查以及需提供失業證明。預計最終會有約 80,000¹⁷ 人受惠，預計有關開支涉及約 24 億¹⁸。

7.2 愛增值計劃涵蓋更多課程

政府應將有關津貼額涵蓋更多不同技能的課程，我們建議應覆蓋整體課程的 70%，讓失業人士有更大自由度選擇課程，學懂一門手藝，以在職場上發揮才能。同時，亦應加強宣傳，讓失業人士得知相關資訊，最終讓他們增值自己，以在職場上再發揮才能。

7.3 擴大展翅青見計劃的受助範圍

針對 25 至 29 歲組別，建議將這年齡層的青年納入展翅青見計劃的服務範圍內。在計劃下，僱主亦可獲得津貼，這增加他們在疫情下聘用年青

¹⁷ 未有領取綜援的失業貧窮人士為 81,500 人

¹⁸ \$5000 x 80,000(預計申請人數) x 6 個月=24 億

人的誘因，而參加計劃的年青人在實習和在職培職的津貼，有助減輕經濟方面的壓力，也為他們提供持續工作和獲得新的工作體驗的機會。

7.4 調升最低工資水平

合理的工資水平是基層工友辛勞的成果，亦是他們所應得的。**樂施會反對凍結最低工資；並期望行政長官會同行政會議行使最終決定權**，考慮「一養一」的重要原則，及高於平均綜援水平，**調升最低工資水平**增加至不低於每小時 41.4 元¹⁹；每年並檢討最低工資水平，以確保最低工資升幅追上通脹，讓基層工友能分享到辛勞得來的成果。

¹⁹ 根據統計處資料，一名全職非技術工人每星期工時中位數 49.6 小時，以每周工作 6 日計算，每日工時為 8.26 小時。我們建議的水平是參考以上全職非技術工人的工時加上 1 小時飯鐘計算：
 $\$9,957(2019 \text{ 年二人家庭平均每月綜援金額})/9.26(8.26 \text{ 小時}+1 \text{ 小時用餐})/26 \text{ 天} = \41.4

樂施會回應 2020-21 年度財政預算案：

政府推卸責任 無助失業人士走出困局

財政司司長陳茂波今天發表新一份財政預算案，並以財赤為由削減多項福利政策開支。現時失業率高達 7%，預算案沒有回應設立短期失業援助的社會訴求，只以失業貸款取代失業援助。樂施會對此表示極度失望，批評政府轉移視線，企圖推卸責任。

根據國際樂施會最近發表的研究報告，貧窮人士的「經濟抗疫能力」遠低於富人，他們的經濟狀態需要長達十多年才能回疫前的水平。面對本港的失業潮，樂施會促請政府更積極主動關懷基層，盡快設立短期失業援助，協助逾 25 萬名失業人士即時脫離困境。

樂施會總裁曾迦慧表示：「疫情持續一年，最弱勢的低收入勞工早已三餐不繼，有的甚至要露宿街頭。疫情引發的經濟下滑及失業潮並不短暫，失業的基層若只能借錢渡日，收入持續不足，更會陷入財困和負債危機。政府應主動和直接協助失業人士脫離困境，例如向失業者發放失業津貼。」樂施會認為，政府以失業貸款混淆視線，企圖將責任放在失業者身上，實在不負責任。

是次失業貸款由政府作為擔保，承擔額為 150 億元。樂施會認為，若能將這筆預算設立「短期失業援助」，已足夠即時為失業人士提供支援。此短期失業援助可由政府向住戶入息中位數五成以下（貧窮家庭）的失業人士，每人發放不少於六個月，每月 5,000 元短期失業津貼，預計只涉及約 24 億元開支。

預算案中，當局亦建議降低在職家庭津貼計劃的工時要求，由現時每月最低 144 小時下降一半，令工時不多的市民也可申請。然而，由於有關計劃的申請人士仍需符合工時要求，故此舉同樣未能惠及失業人士。

政府早前花費 810 億元推出「保就業」計劃，向僱主提供直接的財政支援，卻拒絕設立短期失業援助，可謂「對基層吝嗇，對企業豪爽」。樂施會認為，在經濟不景的情況下，政府推出的紓困措施卻未能對症下藥，基層市民的生活將更為困難。



- 完 -

關於樂施會

樂施會是一個國際扶貧發展機構，旨在推動民眾力量，消除貧窮。

傳媒查詢，請聯絡：

陳敏婷 Roni Chan

樂施會傳訊幹事

電話：+852 3120 5222 / [REDACTED]

電郵：roni.chan@oxfam.org.hk