失業及就業不足家庭
對申請「百分百擔保個人特惠貸款計劃」
的意向調查

香港天主教勞工事務委員會

2021 年 8 月 11 日

目錄

(一) 前言 ----------P.3
(二) 疫下香港的失業情況及政府的支援措施---------- P.4
(三) 社會對支援失業措施的建議----------P.7
(四) 選定地區為失業人士而設的貸款計劃 ---------- P.13
(五) 失業保險制度的簡述 ----------P.15
(六) 調查目的、對象、方法及分析方法 ----------P.18
(七) 調查分析及結果 ---------- P.20
(八) 總結 ---------- P.37
(九) 建議 ---------- P.38

(一) 前言

2019 冠狀病毒病疫情爆發至今已超過一年，在疫情陰霾底下，香港經濟持續低迷，各行各業受到不同程度的打擊，不少人也被迫放無薪假、減薪、甚至被裁。失業率雖有所回落，但速度緩慢，就業市場未許樂觀，**失業及就業不足情況仍然嚴峻，然而香港並無失業保險制度，也沒有特別為失業而設的援助。**雖然不同政黨及民間團體提出以短期失業援助金及設立失業保險制度來協助失業人士渡過經濟難關，但政府當局指失業保險制度政策研究需時，而且世界各地沒有不設資產審查的失業援助金。[1] 其後，財政司司長陳茂波在 2021-2022 年度財政預算案中宣布，設立有時限的「百分百擔保個人特惠貸款計劃」(下稱貸款計劃)，旨在為疫情期間失去收入的失業人士提供借貸以獲資金周轉。[2]社會各界對是次貸款計劃持有不同意見，有的認為失業貸款能夠幫助失業人士渡過難關，有的認為貸款計劃將失業人士推落債務深淵，未能幫助有需要人士。基層市民擔心向政府申請失業借貸後無力償還債務，令個人借貸紀錄留下污點，影響未來申領其他政府福利的機會。[3]

為此，本會進行問卷調查，訪問因疫情而就業不足或失業的家庭，了解他們最新的經濟及就業狀況，以及他們對申請政府失業貸款計劃的意向。我們期望政府能夠參考是次調查結果，制定適當的失業支援措施，協助有需要人士，以應對現時及將來社會不能預計的經濟風險。

[1] 勞工及福利局 (2021 年 2 月 21 日)。《失業率與失業援助》，網址：https://www.lwb.gov.hk/tc/blog/post_21022021.html

[2] 香港按揭證券有限公司。《百分百擔保個人特惠貸款計劃》，網址：https://www.hkmc.com.hk/chi/our_business/plgs.html

[3] 信報財經新聞 (2021 年 4 月 12 日)。《八成市民指預算案未回應失業問題》，網址：https://www1.hkej.com/dailynews/finnews/article/2765364/

(二) 疫下香港的失業情況及政府的支援措施

(1) 疫下香港的就業情況

本港疫情反覆，就業情況未見好轉，失業率仍然高企。在 2020 年 12 月職位空缺總數為 46,371，與上年同期比較下跌 28.3%。[4]2020 年按年失業率為 5.8%，為 2019 年失業率的一倍。以行業失業率計算，最受疫情打擊的行業為建造業，其次為零售、住宿及膳食服務業(與消費及旅遊相關行業)、製造業，失業率分別為 10.2%、9.8%及 6.2%。**2021 年初，失業率更攀升至 17 年來的高位，達 7.2%，失業人數逾 26 萬人。就業不足率亦上升至 4%。**2021 年首季，上述該三種行業的失業率均有所上升，建造業失業率為 11.5%、零售、住宿及膳食服務業 10.7%、製造業 6.5%。[5]**本港的失業率(2021 年 4 至 6 月)雖然有所回落，但仍高達 5.5%，失業人數仍多達 21 萬人[6]，勞工市場情況仍然嚴峻。**

失業及就業不足的衝擊下，香港家庭的經濟狀況隨即陷入困境。香港社會服務聯會今年二月的調查顯示，有超過三成失業及就業不足的家庭陷入貧窮情況。[7]香港樂施會今年三月發表的調查亦發現，多達九成受訪者表示疫情對其家庭影響嚴重甚至極嚴重；逾七成表示計劃減少日常食用開支及外出；三成七表示需要向親友借錢。[8]調查機構紛紛要求政府提出措施，紓緩失業及就業不足家庭的困境。

---

[4] 政府統計處(2020 年 12 月)。《就業及空缺按季統計報告》，網址：
https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/B1050003/att/B10500032020QQ04B0100.pdf

[5] 政府統計處。《表 9：按以前從事行業劃分的失業率》，網址：
https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=9#details

[6] 政府統計處 (2021 年 7 月 20 日)。《二零二一年四月至六月失業及就業不足統計數字發表》，網址：
https://www.censtatd.gov.hk/tc/press_release_detail.html?id=4880

[7] 香港社會服務聯會 (2021 年 2 月 7 日)。《疫情下失業及就業 不足面貌分析記者會》，網址：
https://www.hkcss.org.hk/疫情下 失業及就業不足面貌分析記者會/

[8] 香港樂施會等(2021 年 3 月) 。《基層市民在疫情下的就業情況問卷調查》，網址:
https://www.oxfam.org.hk/f/news_and_publication/44720/Survey%20on%20low-income%20families%E2%80%99%20employment%20situation%20amidst%20the%20epidemic_chi.pdf

(2) 政府在疫情期間提出的失業及就業不足的措施

疫情打擊經濟民生，香港政府分別於 2020 年 2 月、4 月、9 月及 12 月共推出四輪「防疫抗疫基金」，期望協助企業繼續經營，保住員工的就業，以及減輕企業和市民的財政負擔，令香港經濟快復蘇。[9]當中主要措施包括 810 億元的保就業計劃及為相關行業及其僱員發放津貼及提供支援。[10]

第二輪防疫抗疫基金下的「保就業」計劃是政府支援措施的重點。該計劃是向所有僱主提供工資補貼，補貼金額為支付的實際工資的 50%，工資上限為每月 18,000 元，最高補貼額為每月 9,000 元。政府規定申領補貼的僱主須承諾不裁員。不過，這計劃最為社會所詬病，認為漏洞多並且偏袒商界。[11] 政府沒有確保僱主不許減薪或迫使員工放無薪假，不少人擔心這會導致立心不良的僱主一面領取政府補貼，一面利用計劃漏洞扣減僱員工資或要僱員放無薪假，中飽私囊，令僱員未能全數得益。此補貼計劃的申請權亦掌握在僱主手中，補貼亦非直接向僱員發放，若果僱主不願意申請「保就業」計劃，其僱員則沒法受惠。國泰早前的裁員行動便反映「保就業」計劃救市不救人，其在完成第一期「保就業」計劃後，即時裁員，並要求留下的員工永久削薪，根本沒有保住僱員的就業職位。

除此之外，政府推出失業支援措施。綜合社會保障援助（綜援）計劃是社會的安全網，用以協助經濟上無法自給自足的人士及家庭應付基本生活需要。政府在第二輪「防疫抗疫基金」中宣佈透過綜援系統提供具時限性的失業支援計劃。社會福利署由 2020 年 6 月 1 日至 11 月 30 日期間暫時放寬健全人士申領綜援資產限額一倍，為期六個月，其後再延長至 2021 年 5 月 31 日。其次，政府於本年 4 月 1 日至 9 月 30 日的六個月期間，豁免計算健全綜援申請人所有保險計劃的現金價值為資產，為期一年。

政府於 2021 年 2 月宣佈由 2021 年 6 月 1 日起放寬在職家庭津貼計劃(下簡稱職津)非單親住戶的最低工時要求，由每月 144 小時下降至 72 小時，為其一年，使更多低

---

[9] 防疫抗疫基金。2019 年冠狀病毒病專題網站，網址: https://www.coronavirus.gov.hk/chi/anti-epidemic-fund.html

[10] 立法會人力事務委員會 (2020 年 7 月 7 日)。《保就業計劃及失業支援措施》，網址：https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/panels/mp/papers/mp20200707cb2-1294-1-c.pdf

[11] 香港 01 (2020 年 8 月 8 日)。《第三輪抗疫基金｜職工盟斥保就業漏洞多　傾斜商界　促全民派 1 萬》，網址：https://www.hk01.com/政情/512263/

收入住戶在工時減少下仍能符合申領職津的資格，並讓部分現有受惠住戶可以獲得較多津貼。

為幫助因疫症而失業的人士重投職場，政府委託僱員再培訓局 （再培訓局）於 2019 年 10 月推出「特別‧愛增值」計劃，為受經濟不景影響的僱員提供為期 2 至 3 個月的綜合培訓，及在受訓期間提供特別津貼，協助他們提升技能及自我增值，盡快重投職場。「特別計劃」對學員的行業或學歷不設限制。每名學員在接受培訓期間的每月最高津貼額已於今年 5 月 25 日起由 4,000 元增至 5,800 元。「特別‧愛增值」計劃至今已提供 40 000 個培訓名額。[12]

在就業方面，勞工處於 2020 年 9 月調升在「中高齡就業計劃」、「展翅青見計劃」及「就業展才能計劃」下僱主（包括受疫情影響的僱主）可獲發放的在職培訓津貼金額上限，以鼓勵僱主聘用中高齡人士、青年人及殘疾人士，並為他們提供在職培訓。勞工處亦以試點方式，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。

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，以紓緩受疫症影響而日趨嚴峻的失業情況。截至 2021 年 5 月底，計劃下已開設了約 31,000 個職位。此外，政府於《2021-22 年度財政預算案》宣布額外撥款 66 億元，再創造約 30,000 個有時限職位，同時設立有時限的「百分百擔保個人特惠貸款計劃」，提供 150 億港元承擔額，支援受疫情影響的失業人士渡過暫時的困境。計劃於 4 月 28 日起接受申請，為期六個月。(下文將簡介「百分百擔保個人特惠貸款計劃」的內容)

(3) 社會對政府就業及失業支援措施的意見

雖然疫情下政府提出上述的紓困措拖，但仍乏善足陳。首先，疫情由 2020 年初至肆虐至今已逾一年，期間不少基層家庭因疫情被迫放無薪假而令工時減少，以致未符申領職津資格或因而令資助金額被削減。[13]**雖然政府在 2021 年 6 月起放寬在職家庭津**

[12] 香港立法會。《2021 年 3 月 17 日的立法會會議「支援失業及就業不足人士」議案》，網址：https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/counmtg/motion/cm20210317m-chk-prpt-c.pdf

[13] 蘋果日報 (2021 年 3 月 28 日)。《基層疫下失業被政府拒批職津 關注組促撤工時要求兼設追溯期》，網址： https://hk.appledaily.com/local/20210328/44KL2PCY3RFUTADMRYL45VFKIY/

貼計劃的最低工時規定，但來得太遲，而且為限時措施。有些經濟緊絀的家庭已經差不多花光所有可動用的積蓄，甚至要以借貸維持生活。再者，放寬職津的最低工時限制仍不能惠及失業人士，他們根本無從符合工時規定，由此可見，政府仍然忽略了失業人士的利益。

放寬綜援的資產限制同樣未見成效。根據社會福利署提供的數字，**由 2020 年 6 月即綜援資產限制放寬後至 2021 年 5 月，失業綜援個案由 18,600 宗升至 19,673 宗，僅增加約 1,073 宗[14]，升幅只 5.8%** ，反映放寬資產限制措施未有令失業綜援申請宗數顯著增加。

僱員再培訓局的「特別・愛增值」計劃向就業不足及失業人士提供的支援亦相當有限。僱員再培訓局的在課程設計上傾向為低學歷勞工提供基層工種的工作訓練，如保安員、家務助理員，起居照顧員，陪院員，按摩員、指壓員等等，忽略了僱員技能提升的需要，使低學歷勞工經培訓後仍停留在基層職位，又或跌入另一份更不理想的工作。**有關課程未能滿足受疫情影響下旅遊及航空業界等高學歷僱員的工作技能需求。**即使失業人士接受再培訓局的培訓課程，亦需要一段時間，完成培訓課程後亦未必保證失業人士能夠得到就業機會。

(三) 社會對支援失業措施的建議

鑑於政府所推行的抗疫援助措施未能應對本港的失業情況。政黨及民間團體曾提出不同建議給政府考慮，以保障失業人士的生活需要，當中他們建議推出不設經濟狀況審查的緊急援助金及設立的失業保險制度[15][16]。

本港經歷多次的失業潮，包括 1997 年的亞洲金融風暴、2003 年的沙士及 2008 年的金融海嘯，在經濟危機下，社會均建議政府檢討現行的社會保障制度，並應參考外國經驗，研究實施失業保險制度的可行性。下文將簡介本港的綜合社會保障援助("綜援")計劃及政府對短期失業援助金及設立供款式失業保險制度的回應。

[14] 社會福利署。新聞稿，網址：https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubpress/page_press/act_index/cat_ss/
[15] 香港樂施會 (2020 年 3 月 26 日)。《農曆新年後失業人數急升四倍》，網址：https://www.oxfam.org.hk/tc/news-and-publication/covid19-unemployment-survey-press-release
[16] 香港社會服務聯會 (2021年2月7日)。《疫情下失業及就業不足面貌分析記者會》，網址：https://www.hkcss.org.hk/疫情下失業及就業不足面貌分析記者會/

(1) 保障援助("綜援")計劃

香港並無失業保險制度，也沒有特別為失業而設的援助。綜援計劃是香港社會保障制度的核心支柱，是一項須接受經濟狀況調查及無須供款的計劃，目的是向經濟上不能自給自足的人士或家庭提供現金援助，令他們的入息可以提升至指定的水平，得以滿足他們各種基本及特別的需要。

失業人士申領綜援金須符合數項主要資格。第一，申請人須在香港居住滿一年。第二，申請是以家庭為單位。第三，視乎家庭人數，失業人士的家庭收入必須低於他們在綜援計劃下指定的每月需要總額(即相等於沒有其他入息的情況下發放予家庭的平均綜援金額)。[17]第四，家庭擁有的資產不得超過指定上限(如單身健全申請人的限額為 33,000 港元，而具有兩名健全成人的家庭，限額則為 44,000 港元)。第五，在上述資產審查中，健全成年申請人及其家庭的自住物業價值於 12 個月寬限期過後，計入資產審查。第六，合資格申請人需已參加「自力更生支援計劃」，並已積極地尋找工作。

疫情肆虐期間，雖然政府因應疫情而放寬健全人士申領綜援的資產限額及豁免計算保險計劃內的現金價值為資產，**但有關安排屬臨時性質。放寬綜援的資產限制未有令申領失業綜援個案大幅上升。**當局估計放寬有關資產安排後，可惠及 40,000 個家庭。[18]根據社會福利署資料，由 2020 年 6 月即綜援資產限制放寬後至 2021 年 5 月，失業綜援個案由 18,600 宗升至 19,673 宗，僅增加約 1,073 宗，升幅只 5.8%，這與政府的估算相距甚遠。此外，**本港現時失業人數逾 21 萬人，2021 年 6 月份申領失業綜援個案僅 19,461 宗，僅佔整體失業人數約 9.1%，這亦反映大部份被裁僱員沒有申領綜援**。

此外，社會一直有意見認為綜援制度未能為失業人士提供足夠的經濟保障。**第一，社會對綜援受助人存有負面標籤**，「綜援養懶人」的思維已經深入民心，因此有許多失業人士即使生活困難亦不願意申請。**第二，綜援的申請手續繁複**，申請者需要向社署提交過去一年銀行月結單及強積金資料等，另外部份文件或需付費向銀行索取，這都會令失業人士不願意申請。**第三**，申請綜援的資產限制十分嚴謹，**失業人士往往需**

[17] 2021 年 2 月起，綜援受助人在入息審查中，從新工作中賺取的首兩個月收入息及其後月份首 6800 元港元入息中的 4000 元可獲豁免計算。

[18] 政務司長長網誌。同心抗疫 共渡時艱。2020 年 4 月 12 日
資料來源: https://www.cso.gov.hk/chi/blog/blog20200412.htm

要耗盡自己的積蓄或遣散費/長期服務金後，才可申領綜援。**第四**，由於**申請是以家庭為單位**，若失業人士與在職家人同住，很可能無法通過資格審查。**第五**，**綜援的標準金額偏低**，現時單身健全成人的標準金額為$2685 ，並不足以應付每日生活開支。

(2) 政府對設立供款式失業險制度及短期失業援助金的回應

鑑於綜援制度未能有效應對本港的失業情況，社會不同團體多次建議設立不設經濟審查的失業援助金，以及設立失業保險制度，為非自願失業者提供暫時收入，避免即時陷入經濟困境，同時避免失業者因為短期經濟壓力而被迫接受待遇較差的工作或放棄再培訓機會。

不過，政府當局認為，在疫情和經濟下滑期間，失業人士及其家庭可藉綜援計劃和政府提供的有時限性的短期措施渡過短暫經濟難關，而且過去數十年本港已設有遣散費、長期服務金，加上本港的遣散費及長期服務金高於大部分先進地方，有助失業人士渡過經濟難關。政府當局指，雖然失業保險的最大優點是毋需經濟審查，僱員申領保險金時可免卻標籤效應，領取失業保險金後，毋須急於搵工; 而對僱主來說，解僱員工亦少些「罪惡感」。但失業保險風險分擔的功能會造成缺點，產生「道德風險」，帶來責任的淡化(diffusion of responsibility)，減低失業人士的求職意欲，導致失業期延長。僱主亦會更輕易裁員，並逐漸傾向把保費的額外開支轉嫁到僱員，使勞動人口工資下降。此外，在考慮以失業保險制度形式設立中央基金池建議時，應同時考慮遣散費/長期服務金與強積金對沖安排的建議。

雖然本港的遣散費高於加拿大、美國、英國等地方，但有意見認為自香港從 2000 年成立強積金，及在有「對沖」機制下，遣散費/長期服務金的就業保障功能便被削弱了。在疫情下，不少被解僱的僱員都被其僱主利用強積金對沖支付他們的遣散費。在 2020 年全年總共有 57.2 億的強積金被僱主用作對沖遣散費或長期服務金，以及總共有 4.28 萬宗申索遣散費個案。2020 年的失業人數為 22.6 萬 ，按積金局所提供的申索遣散費個案數目，遣散費申索人佔失業人數比例（又稱遣散費有效覆蓋率 ）只有 18.9%。失業人數遠超遣散費申索升幅，反映單靠遣散費難以保障經濟危機造成的龐大失業人口。再者，從強積金中獲取遣散費實是「先使未來錢」，大大削弱僱員的退休保障。[19]

[19] 明報 OL (2021 年 5 月 2 日)。《未來城市：遣散費冲淡又冲淡 叫停未有期 為打工仔救急 失業保險要「再出發」》，網址：https://ol.mingpao.com/ldy/cultureleisure/culture/20210502/1619893471516

至於另設臨時失業援助金，政府當局認為它會與現行措施重疊，並指出 1997 年至 2017 年期間的亞洲金融風暴、沙士及金融海嘯的情況，勞工市場目前出現震盪，或需要多年才能調節。若認為失業援助金屬臨時性質，是過份樂觀。[20]另外，成立毋須供款及經濟審查的失業援助金會令政府出現赤字預算。假設失業援助金以每月 5,000 至 9,000 元計算，每年開支約為 78 億至 140 億元，約佔政府每年入息稅的 13%至 23%，在未來的幾年將會為政府增添不少財政壓力。[21]不過，**有意見認為設立失業援助金未必會拖垮政府**財政。**香港過去十五個財政年度均錄得盈餘**，[22]截至今年 3 月底，**財政儲備為 9,278 億元。[23]每年開支約 78 至 140 億元的失業援助金不會大大增加政府的財政壓力**。[24]

(3) 「百分百擔保個人特惠貸款計劃」的內容及社會對此意見

政府財政司長在《2021 至 2022 年財政預算案》中再次重申政府不接納設立臨時失業援助金的建議，除表示在綜援計劃下設立有時限的特別計劃及放寬在職家庭津貼計劃的工時限制外，**財政司司長提出為失業人士多設立「百分百擔保個人特惠貸款計劃」，作為輔助措施，由政府提供最高 150 億元信貸保證承擔額**，期望為疫情期間失去就業收入的個人提供資金周轉。若以貸款上限為申請人失業前平均月薪的 6 倍，上限 8 萬元計算，預料足夠 18.7 萬人申請。根據立法會的資料，百分百擔保個人特惠貸款計劃的主要特點如下[25]:

[20] 政府新聞網 (2021 年 2 月 3 日)。《另設失業援助會與現有措施重疊》，網址：https://www.news.gov.hk/chi/2021/02/20210203/20210203_151232_908.html

[21] 勞工及福利局 (2020 年 6 月 21 日)。《就業保障與失業保障(三)》，網址：https://www.lwb.gov.hk/tc/blog/post_21062020.html 。

[22]《2021 至 22 財政預算案演辭》，2021 年 2 月 24 日，網址：https://www.budget.gov.hk/2021/chi/budget55.html。

[23] 政府新聞網 (2021 年 4 月 30 日)。《上年度暫錄赤字 2325 億》，網址：https://www.news.gov.hk/chi/2021/04/20210430/20210430_165023_985.html

[24] 明報新聞網 (2020 年 10 月 9 日)。《失業援助金可先過渡 再成恒常計劃》，網址: https://news.mingpao.com/ins/文摘/article/20201009/s00022/1602164245444/

[25] 立法會財經事務委員會 (2021 年 3 月 1 日)。《百分百擔保個人特惠貸款計劃》，網址: https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/panels/fa/papers/fa20210301cb1-629-1-c.pdf

百分百擔保個人特惠貸款計劃的主要特點
(1) 合資格借款人 ● 在申請貸款時失業至少兩個月，並且可以證明其已失去主要經常收入的 18 歲或以上持有效身份證的香港永久性居民。 ● 借款人需要提供自 2020 年 1 月到 2021 年 2 月計劃公布之間至少三個月的工作和主要經常收入的文件證明、失業聲明，以及失業及已失去主要經常收入至少兩個月的證明。
(2) 每名借款人的最高合資格貸款額，以下列較低者為準: ● 自 2020 年 1 月至 2021 年 2 月內，任何三個月的平均每月收入的六倍; ● 或參考 2019/2020 課稅年度稅單的平均每月應予評稅收入的六倍;或 80,000 港元。
(3) 信貸紀錄 ● 毋須評估貸款申請人的還款能力，包括毋須滿足任何最低信用等級或沒有違約的要求。 ● 借款人在申請貸款時不可有任何破產呈請或訴訟，及須有運作正常的銀行賬戶。
(4) 貸款審批及擔保比率 ● 由參與計劃的貸款機構按相關申請資格審批 ● 擔保比率 100%
(5) 貸款年利率及利息回贈 ● 1%實際年利率。 ● 在預定還款期末(最長為 6 年) 或之前還清全部貸款和利息後，借款人將獲回贈全部利息支出。中期拖欠將不影響利息支出回贈。
(6) 還款期 ● 最長還款期為六年。 ● 借款人可申請在提取貸款後首 12 個月還息不還本。 ● 如借款人不能履行還款義務，可能影響借款人於信貸資料機構的信貸紀錄。貸款機構將會根據既定程序跟進。
(7) 申請期 ● 申請期為百分百擔保個人特惠貸款計劃推出後的六個月內，即由 2021 年 4 月 28 日起至 2021 年 10 月 27 日止。

根據政府資料，截至今年六月二十五日，銀行共接獲 46 411 宗申請，**當中 14 233 宗申請獲批**，涉及貸款總額超過十億港元，平均每宗貸款金額約為 7.1 萬港元。就已獲批的申請而言，銀行平均需約 17 個工作天處理申請。[26]立法會曾於六月十六日討論失

[26] 新聞公報(2021 年 7 月 7 日)。《立法會二題：百分百擔保個人特惠貸款計劃》，網址：https://www.info.gov.hk/gia/general/202107/07/P2021070700465.htm

業貸款議案，有議員認為「百分百擔保個人特惠貸款計劃」對失業而無資金周轉的市民來說，不失為"救命錢"。**在沒有失業援助金的情況下，失業貸款對於有需要的人士來說都是重要的。然而亦有意見認為失業人士已前路茫茫，若要再承擔一筆貸款，會其造成極大的心理和生理成很大壓力**。計劃推出以來，**僅有約 5 萬人申請，在 20 多萬失業人口中，所佔的比例極少**，反映失業借貸不太受失業人士歡迎。此外，**計劃推行只有半年時間**，只能**提供有時限的支援**。不少立法會議員認為政府除了「百分百擔保個人特惠貸款計劃」，還要推出失業援助金，以協助一些不想借款或某種原因而不能申請的有需要人士，有議員則認為政府應盡快建立可持續失業保障制度。[27]

一些失業人士反映，申請政府貸款計劃時，在提供失業及收入證明上遇到困難，因他們被解僱時沒有向僱主領取失業證明和收入證明等等，或公司已經倒閉。**一些從事散工並以現金支薪的失業人士亦難以備齊相關文件**。[28]有失業人士亦批評審批時間長，即使早已遞交文件，貸款也仍未審批完成。[29]未能為其提供即時協助，失去計劃原意。有報導更指有不法之徒教唆偽造文件騙取貸款，藉此圖利。[30]

此外，政府金融管理局的一直向公眾宣傳負責任的借貸訊息[31] [32]，現時政府鼓勵失去收入的失業人士申請貸款是自相矛盾。其次，有經濟分析師表示現時針對失業人士提供貸款，申請者必然無收入，但計劃不需審查、毋須抵押，若經濟仍未有起色，壞帳率未必會到達政府預期的 25%。若果政府不能向失業借款人追回所欠的債務，壞帳問題必然會更為嚴重，有論者批評政府有「慷納稅人之慨」之嫌。[33]

---

[27] 立法會(2021 年 6 月 16 日)。《會議過程正式紀錄》，頁 100-101、112、114，網址：https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/counmtg/floor/cm20210616-confirm-ec.pdf#nameddest=mbm

[28]根據立法會文件(2021 年 7 月 7 日立法會質詢)，按證保險公司與銀行已經落實了多項措施，優化審批程序和為文件要求提供更清晰的指引，包括彈性處理住址及失業證明文件的要求；接受申請人在失業期間曾從事非經常性收入的兼職或臨時工；為疫情初期已失業的申請人提供彈性，將失業前收入證明的指定期間從原本的二〇一九年最後一季擴闊至二〇一九年下半年之內的任何三個月等。

[29] 東網 (2021 年 5 月 12 日)。《失業貸款審批緩慢　有申請人交齊文件近兩周未有結果》，網址：https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20210512/bkn-20210512184014748-0512_00822_001.html

[30] 東網 (2021 年 5 月 17 日)，《東方民調：代偽造工作證明　借 8 萬掠水 1 萬》，網址：https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20210517/bkn-20210517040020031-0517_00822_001.html。

[31] 有關宣傳訊息是“借定唔借？還得到先好借！”/“To borrow or not to borrow? Borrow only if you can repay!”

[32] 香港金融管理局。《認可機構使用中介公司》，網址：https://www.hkma.gov.hk/media/gb_chi/doc/key-information/guidelines-and-circular/2016/20161130c1.pdf。

[33] 東網 (2021 年 5 月 9 日)。《東網揭發歹徒教唆騙失業貸款　按證保險公司籲勿付款予第三方》，網址：https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20210509/bkn-20210509202337918-0509_00822_001.html

(四) 選定地區為失業人士而設的貸款計劃

(1) 日本

為協助因疫情影響而休業或失業人士，以及因疫情而導致收入減少的有需要人士，日本政府放寬緊急小額資金及綜合支援基金貸款的申請對象，由原來對象的低入家庭擴大至受新型冠狀病毒影響導致的生活窘困人士及家庭。[34] [35] 符合資格的申請人可向各市區町村的社會福祉協議會進行申請，若備妥所需申請文件，據報從貸款申請到撥款，最短約需 20 天。[36]

日本緊急小額資金(緊急小口資金)及綜合支援資金(生活支援費）列表

	緊急小額資金 **(主要面向休業人士)**	**綜合支援資金** **(主要面向失業人士)**
對象	■ 受到新型冠狀病毒感染的影響，**不得不休業導致收入減少、出現緊急情況而且一時難以維持生計需要資金的家庭**。 (※受到新型冠狀病毒感染影響，導致收入減少、即使不是休業狀態，也可以成為對象。)	■ 受新型冠狀病毒感染擴散的影響，**導致收入減少或失業等為理由，生活處於貧困狀態**，難以維持日常生活的家庭。 (※受到新型冠狀病毒感染影響，導致收入減少、即使不是失業狀態，也可以成為對象。)
貸款上限額	■ 最高 10 萬日圓 ■ 因學校停課而休業、個人事業主等個案最高 20 萬日圓	■ 2 名以上：每月 20 萬日圓以內 ■ 單身：每月 15 萬日圓以內; 貸款期間一般為 3 個月，最多 6 個月。
寬限期間[37]	■ 1 年	■ 1 年
償還期間	■ 2 年	■ 10 年
貸款利息	■ 免利息	■ 免利息
保證人	■ 不需要	■ 不需要

[34] 厚生勞動省 (2020 年 7 月 16 日)。《生活援助介紹》，網址：
https://www.mhlw.go.jp/content/000743780.pdf

[35] Ministry of Health, Labour and Welfare (n.d.). *Guidance on Temporary Loan Emergency Funds*
https://corona-support.mhlw.go.jp/seikatsufukushi/en/index.html

[36] JP Smart Magazine (2020 年 10 月 23 日)。《 日本 2 種無息貸款：緊急小額資金、總合支援資金 生活支援費》，網址: https://www.jpsmart-club.com/zh_tw/covid-19-small-loans-zh-tw/

[37] 意思是僅需償還利息而無須償還本金的期間。但由於緊急小額資金為無息貸款，寬限期間所應償還的金額為 0 日元。待寬限期結束，也就是進入償還期間後，才須開始償還。

日本政府的「綜合支援資金計劃」規定，非住民稅課家庭的申請者，在償還貸款時若收入仍持續減少，便可免除償還。這種安排有助減低基層市民及低技術勞工的償還貸款的憂慮，減輕他們的經濟壓力。

(2) 台灣

台灣政府勞動部連續兩年推出「勞工紓困貸款」，年滿 20 歲受疫情影響的勞工在 2019 年或 2020 年個人各類所得總額在 50 萬以下得申請本貸款。另外，如申請日前 12 個月內有參加勞工保險超過 6 個，或有 3 個月勞保投保薪資等級在 24,000 元以上，或未投保勞工保險但可提出工作收入證明者，均可向合辦銀行申請。每人最高 10 萬元新臺幣的貸款額。貸款還款期為 3 年，利息 1.845%，政府會補貼第一年的利息。第一年第一至六個月為寬限期，免繳納本金，第七到第十二個月償還本金; 第二年起按月攤還本金及利息。最二輪申請於 2021 年 6 月 15 日展開，貸款計劃原設有 50 萬個名額，因申請者累計已達到 117 萬多人，計劃於 6 月 19 日暫緩申請，但因應勞工在疫情期間的經濟需求，放寬為只要在 6 月 19 日前申請的勞工，經銀行審核通過者，均可獲得貸款。[38]

不過有報道指，有協辦第一輪「勞工紓困貸款」的銀行職員表示紓困貸款根本無法篩選真正有需求者，因為在其接觸的借貸戶中，大部分的借貸者是用來償還信用卡債務或用以投資股票。有部分借款人更向銀行職員表明該筆貸款是用來投資股票，到了還款期也不會還債。[39] [40]

據報截至 2021 年 5 月底，第一輪「勞工紓困貸款」有 17, 032 宗逾期未還款，所佔比率 1.85%；另有 1, 092 宗在幾次催繳後仍未還款及獲得理賠，已成壞帳。[41]若以每人貸 10 萬元計算，金額已逾 1 億元新臺幣(2 780 萬港元)。由此可見，以貸款形式幫助受疫情影響的市民效用不大。

[38] 勞動部。《勞工紓困貸款及利息補貼》，網址：https://www.mol.gov.tw/topic/44761/48532/?roleL1=49954

[39] 蘋果日報 (2021 年 5 月 29 日)。《10 萬勞工貸款成「假紓困、真炒股」？ 一位銀行員工的沉痛告白》，網址：https://tw.appledaily.com/property/20210529/RVNIW5VUKFCKLKRBIC4EOMV4U4/

[40] 中時新聞網 (2021 年 6 月 7 日)。《10 萬元勞工紓困貸款 借錢還卡債為大宗》，網址：https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210607001398-260410?chdtv

[41] 自由時報 (2021 年 6 月 3 日)。《勞工紓困貸款第 1 波 逾期未還 1.7 萬件 1092 件已成呆帳》，網址：https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3556755

從日本及台灣的例子，兩者的貸款計劃都是用以支援因疫情而導致工作收入減少或失業人士，期望給予他們資金周轉，維持家庭基本需要。日本政府的「綜合支援資金計劃」特色是免息貸款，若貸款家庭在償還貸款時收入仍持續減少，可免除償還借款。台灣的「勞工紓困貸款」則為有息貸款，還款期為 3 年，政府會補貼第一年的利息，其後設有寬限期，期內免繳本金及可逐步攤還本金。第二年起才按月攤還本金及利息。計劃的申請反應熱烈，但有意見認為未能真正協助有需要的人士。此外值得一提的是，日本及台灣均設有失業保險制度，失業借貸乃應對疫情下的短期措施，其中台灣需要申者須先前參加勞工保險或未投保勞者則可提出工作收入證明。因此在應對失業的機制上有別於香港政府推出的失業貸款計劃。

(五) 失業保險制度的簡述

根據國際勞工組織的報告，大部分的國家都有實施失業保險制度並以遣散費配合。失業保險能讓僱員毋須單獨承擔失業風險，給予失業人士附條件的收入援助，能協助他們解決燃眉之急，同時提供誘因令他們重新投入勞動市場。因不同地方勞工法例以及社會福利保障不相同，所以各國政府的失業保險亦有所不同。[42]失業保險制度的運作機制，概述如下：

(1)財政機制

失業保險制度通常由公共機構管理，大部分地方的失業保險均由僱員及僱主共同供款，一些地方(如土耳其、瑞士、巴林)政府會每年注資到基金池，當遇到經濟衰退時國家亦會額外注入資金(德國、西班牙、中國) 。另外，有些地方的失業保險涵蓋公務員(如哥倫比亞、荷蘭)，政府會以僱主身份共同供款。失業保險是強制性供款(除了丹麥的失業保險是自願性質) ，大部分地方均要求僱員及僱主必須每個月供款。在國際勞工組織研究發現，通常僱主的供款比例比較高，僱主及僱員的供款比例差距落在0.5%-2%月薪。

[42] International Labour Organization. (2019) Unemployment insurance around the world: Evidence and policy options. Available from: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_723778.pdf

(2)保險覆蓋對象

覆蓋對象為曾從事受薪工作而承受非自願失業的風險的人士。部份國家失業保險同時覆蓋公務員，只有小部分國家覆蓋自僱人士(如加拿大只覆蓋自僱漁民)、家務助理、在家工作的人、季節性工人等。

(3)申領失業保險金的資格

僱員須曾向失業保險制度作出一段時間的供款，而這段時間的中位數為 12 個月。大部分國家規定**只有非自願性失業(例如被解僱或裁員)才合資格領取失業保險金**，基於個人理由離職不會受理。一些國家規定受保工人在失業後須經過 3-20 日的等候期，才能領取失業保險。

(4)失業保險金額及時限

失業保險金通常是按失業工人過去每月收入的某個百分比(工資替代率)計算，用作計算的工資標準通常是過去 3 至 6 個月的薪金。研究發現所涵蓋的 15 個先進地方，**失業初期的工資替代率中位值為 61%**，但一年後則跌至 51%。領取失業保險金額時限通常與求職者重投工作的時間掛鉤。在先進國家，領取失業保險金額時限的中位數為 5.4 個月，發展中國家則為 6.8 個月。

(5)積極勞動市場政策

為提升就業能力，幾乎所有失業保險制度均規定，失業工人必須嘗試尋找工作(例如在就業中心登記、參加培訓或其他求職活動)，方能申領失業保險金。如申請人多次拒絕接受聘任，或無法證明已嘗試尋找工作，可能會被暫停發放或扣減保險金。

(6)失業保險制度的效益

供款式的失業保險金**可為失業人士提供穩定及較具尊嚴的收入支援**，而且涵蓋工人範圍較廣，**有助減少貧窮問題**。將「積極勞動市場政策」融入失業保險制度內，為失業保險受助人提供積極培訓及再培訓，提升他們的就業能力。**失業保險金可以讓失業工人以較多時間，尋找能發揮其專長的合適工作，而不須急於尋找工作而跌入另一份不理想的工作。**

(7)失業保險制度的不足

失業保險供款，是注入一個中央基金，滙集風險及作其後的保險金分配。由於個人的供款額與領取的保險金之間關係薄弱，衍生道德風險的關注。由於失業保險金豐厚，失業員工不願意於失業後即時尋找工作。同時解僱工人的成本改由中央化基金池分擔，僱主亦更樂意解僱員工。其次，由於失業保險的逆周期性質，在經濟衰退時發放的保險金款額會大幅膨脹，可令失業保險出現累積結餘虧損。同時，失業保險未能有效保障自僱人士，而隨着共享經濟近年迅速增長，此問題將會越會越受到關注。

(8)國際間實施的改良措施

失業保險的道德風險問題為國際間過去數十年的主要研究課題，**不少地方改革其失業保險制度**，包括：**削減優厚的失業保險金、收緊申領失業保險金的資格、加強重新就業措施。**根據經合組織的 2006 年研究，工資替代率下降 4.7 個百分點可令失業率下跌 0.5 個百分點。若以類似幅度增加「積極勞動市場政策」的開支，失業保險金對工作意欲的負面影響可減低 20%。[43]**儘管失業保險擁有逆周期性質，如果政府擁有良好的財政狀況，且能夠根據勞工市場情況和宏觀經濟表現靈活地調整政策**，政府亦能在失業保險制度的財政持續能力與失業保險的效用之間取得平衡，讓失業保險在財務上具有可持續性。[44]

[43] Organisation for Economic Co-operation and Development. (2006) *OECD Employment Outlook 2006*. Available from: http://www.oecd.org/employment/emp/oecdemploymentoutlook2006.htm [Accessed June 2021].

[44] Pareliussen, J. (2014), "Overcoming Vulnerability of Unemployment Insurance Schemes", OECD Economics Department Working Papers, No. 1131, OECD Publishing, Paris. Available from: https://doi.org/10.1787/5jz1592jj48r-en.

(六) 調查目的、對象、方法及分析方法

(1) 調查目的

新型冠狀病毒肆虐，香港經濟持續低迷，各行各業都受到不同程度的打擊，不少人也因為疫情導致就業不足，被迫減薪、放無薪假，甚至被裁。**失業率雖有所回落，但速度緩慢，就業市場未許樂觀，失業及就業不足情況仍然嚴峻，然而香港並無失業保險制度，也沒有特別為失業而設的援助。**不同民間團體建議政府設立短期失業援助金以及長遠建立失業保險制度來協助失業人士渡過難關，惟政府重申綜援已為失業人士提供適切的支援。其後，**財政司司長陳茂波在 2021-2022 年度財政預算案重申政府不接納設立臨時失業援助金的建議**，除表示在綜援計劃下設立有時限的特別計劃及放寬在職家庭津貼計劃的工時限制外，**司長提出為失業人士多設一個輔助措施，設立「百分百擔保個人特惠貸款計劃」，旨在為失業人士提供可周轉的應急資金**。社會各界對於這次推出的「百分百擔保個人特惠貸款計劃」有着不同的意見，有些人認為失業貸款能夠幫助失業人士渡過難關，有些人認為失業貸款是將失業人士推落債務深淵，未能幫助有需要人士。

為此，**本會進行是次問卷調查，透過本會所辦的食物支援計劃接觸因疫情而失業或就業不足的家庭，了解他們最新的家庭經濟及就業狀況，以及對申請政府「百分百擔保個人特惠貸款計劃」的意向。**我們期望政府能參考是次調查結果，制定適當的失業支援措施，協助有需要人士，以應對現時及將來社會不能預計的經濟風險。

(2) 調查方法

是次調查採用問卷調查方式進行。調查日期為 2021 年 6 月 8 日至 7 月 9 日。

(3) 調查對象

經本會及其他民間團體所辦的食物支援計劃接觸因疫情而失業或就業不足的家庭。

這些家庭屬非綜援家庭；在申請本會食物援助時，家庭總收入一般低於相應香港家庭住戶工資中位數的 65%或以下。

(4) 問卷調查及研究方法

是次調查採用量化的問卷方式，以便利抽樣方法，於本會食物支援計劃接觸因疫情而失業或就業不足導致經濟收入減少的家庭，並向其家庭代表進行面對面問卷訪問。我們亦通過電話訪問部份申領食物援助的家庭。

為提高調查的可靠性，在正式進行調查前，研究員進行先導問卷測試，並按被訪家庭的回應及意見適度修改問卷。其次，在正式訪問前，訪問員會參加調查簡介會，以了解是次問卷調查的目的、問卷內容及注意事項。在正式進行問卷調查進行時，首先由訪問員讀出問卷題目及選項，受訪者回答後，由訪問員填寫資料。

為了補充數據上的限制，**我們向三個失業個案進行探入訪談(in-depth interviews)**，由失業人士親述其個人及家庭在疫情期間的就業處境及經濟狀況、面對財政壓力的應對方法及感受，以及他們對申請政府「百分百擔保個人特惠貸款計劃」意向及政府失業支援措施的意見。

(5) 資料分析

是次調查共收到 113 有效問卷，並以電腦軟件 SPSS11.0 For Window 進行統計與分析。

(七) 調查分析及結果

(1) 受訪者的基本資料

是次調查成功訪問了113個因疫情而失業或就業不足的家庭。受訪者以女性為主，共 92 人，佔整體 113 受訪者的 81.4%; 男性的受訪者則佔 21 人，佔整體受訪者的 18.6%。**他們的年齡主要介乎 40-45 歲(23.4%)、其次為 45-50 歲(18%)及 35-40 歲(18%)。**

(2)受訪者的家庭人數及類型

在 113 個受訪家庭中，主要為四人家庭(30.1%)，其次為二人家庭(22.1%)及三人家庭(21.2%)。**逾七成五(75.7%)家庭需要撫養子女; 近三成(29.7%)的家庭需要照顧長者**。近一成九(18.9%)家庭需同時撫養子女及照顧長者。調查反映，**大部份受訪家庭有供養子女或長者的責任，家庭生活擔子沉重。** (表一及表二)

表一　受訪家庭人口

		頻數	有效百分比	累積百分比
有效樣本	一人家庭	4	3.5	3.5
	二人家庭	25	22.1	25.7
	三人家庭	24	21.2	46.9
	四人家庭	34	30.1	77.0
	五人家庭	17	15.0	92.0
	六人家庭	9	8.0	100.0
	總計	113	100.0	

表二　供養兒童及長者家庭數目

	有兒童家庭	有長者家庭	有兒童及長者庭
有	**84 (75.7%)**	**33 (29.7%)**	**21 (18.9%)**
沒有	27 (24.3%)	78 (70.3%)	90 (81.1%)
共計	111 (100%)	111 (100%)	111 (100%)

*共 2 個缺失資料

(3)受訪家庭的住屋類型

近半(51.3%)受訪家庭居於公屋，另共逾三成六(36.2%)受訪家庭租住劏房(21.2%)及租住私人物業(15.0%)。(表三) 調查反映，約三分一的家庭或需要承擔較高劏房或私數租金開支。

表三　受訪家庭的住屋類型

		頻數	有效百分比
有效樣本	自置私人物業	4	3.5
	租住私人物業	17	**15.0**
	公屋	58	51.3
	居屋	6	5.3
	劏房	24	**21.2**
	村屋	2	1.8
	過度房屋	1	0.9
	寮屋	1	0.9
	總數	113	100.0

(4) 疫情對受訪者家庭收入及就業影響

全數受訪個案表示過去一年，他們或其家人因疫情而令家庭收入減少及因此而影響就業狀況。當中逾六成三**(63.7%)**受訪者表示過去一年，其個人或家庭成員曾經歷就業不足; 約三成八(38.1%) 表示曾經歷失業; 二成三(23.0%)表示曾放無薪假。(表四)

表四　受訪者或其家人因疫情導致的就業影響

		頻數	百分比	有選擇百分比
就業影響	失業	43	30.5%	38.1%
	就業不足	72	51.1%	**63.7%**
	無薪假	26	18.4%	23.0%
總計		141	100.0%	124.8%

* 113 有選擇個案

(5) 應對疫下經濟壓力的方法

為應對疫情帶來的家庭經濟困境，**分別近八成(79.6%)及近七成八(77.9%)受訪者表示需要「減少日常/食用開支」及「減少外出/娛樂」**。另外，**逾五成三(53.1%)需要動用積蓄過活**; 逾四成(40.7%)需要申請政府津貼; 共約一成四(14.2%) 表示需要向親友借錢。(表五) 可見，**大部分受訪者在疫情期間均面對沉重的家庭經濟壓力，需要節衣縮食。部份更需要動用積蓄，甚至借貸解燃眉之急**。

表五　受訪者家庭應對疫下家庭經濟壓力的方法

		頻數	百分比	有選擇百分比
應對方法	**向親友借錢**	16	5.2%	14.2%
	向財務公司借貸	1	0.3%	0.9%
	向非政府機構/議員求助	7	2.3%	6.2%
	申請政府津貼	46	14.9%	40.7%
	減少日常/食用開支	90	29.2%	**79.6%**
	減少外出/娛樂	88	28.6%	**77.9%**
	使用積蓄過活	60	19.5%	**53.1%**
總計		308	100.0%	272.6%

*113 有選擇個案

(6) 對申請「百分百擔保個人特惠貸款計劃」的意向

在 113 名受訪者中，只有三成八(38.7%)知道政府推出「百分百擔保個人特惠貸款計劃」，其餘六成一(61.3%)表示不知道。

無論受訪者知道或不知道有關計劃，訪問員都會向其簡介政府推出的「百分百擔保個人特惠貸款計劃」。當問及他們對申請「百分百擔保個人特惠貸款計劃」的取向時，**七成七(77%)表示沒有或不打算申請有關的失業貸款。**另外，逾兩成(21.2%)表示正計劃申請，而少數(1.8%)表示已申請失業貸款。(表六)

調查反映，**受訪失業或就業不足人士或家庭對申請「百分百擔保個人特惠貸款計劃」未見踴躍。**根據政府的資料，截至 2021 年 6 月 25 日計劃共批出 14,233 宗申請，平均每宗貸款金額為 7.1 萬元。**若政府最高 150 億元信貸保證承擔額，以貸款上限 8 萬**

元計估算，約 **18.7** 萬人可以申請。惟現時批出的宗數**(14,233** 宗**)**只約佔預期申請人數的**7.6%**。此外，相對約 21 萬失業人數，與計劃 **46 411** 宗的申請數字明顯偏低，反映政府失業借貸計劃並不吸引，同時未達協助失業人士獲得資金周轉的目的。

表六　受訪者或其家庭成員對申請「百份百擔保個人特惠貸款計劃」的意向

		頻數	有效百分比
有效樣本	已申請	2	1.8
	正計劃申請	24	21.2
	沒有/不打算申請	87	77.0
	總計	113	100.0

在 **87** 名沒有或不打算申請失業貸款的受訪者中，主因是「不想借錢」**(62.1%)**、其次為「擔心缺乏穩定收入**/**工作來償還債務」**(36.8%)**、「仍有積蓄過活」**(24.1%)**、「加重未來的經濟負擔」(24.1%)、想找工作(21.8%)。(表八)另外，近一成四(13.8%) 表示因現非失業狀態，不符合申請資格。(表七)

調查反映，受訪者或其家庭成員不欲借貸，擔心就業前景欠佳，若缺乏穩定收入及工作，將來未能償還債務，甚至進一步增加家庭的經濟負擔。他們期望首先透過工作收入解決當前經濟困境。

表七 受訪者或其家庭成員沒有/不打算申請「百份百擔保個人特惠貸款計劃」的原因

		頻數	百分比	有選擇百分比
不申請原因	未能提供有效失去收入證明文件	1	0.6%	1.1%
	未能提供有效失業證明	1	0.6%	1.1%
	破產人士	1	0.6%	1.1%
	自僱人士/散工/自由職業者/臨時工未能提供失業聲明及有效的失去收入證明	1	0.6%	1.1%
	申請時非失業至少兩個月/非失業狀態	12	7.0%	13.8%
	非香港永久居民	3	1.7%	3.4%
	擔心缺乏穩定收入/工作來償還債務	**32**	18.6%	**36.8%**
	加重未來的經濟負擔	**21**	12.2%	**24.1%**
	已接受其他經濟援助	1	0.6%	1.1%
	仍有積蓄過活	**21**	12.2%	**24.1%**
	怕被人標籤	1	0.6%	1.1%
	不想借錢	**54**	31.4%	**62.1%**
	家人反對	2	1.2%	2.3%
	想找工作	**19**	11.0%	**21.8%**
	家庭環境好轉	2	1.2%	2.3%
總計		172	100.0%	197.7%

*87 有選擇個案

個案一

不打算申請失業借貸的跨境運輸司機曾先生(化名)

五十多歲的曾先生原為中港貨車司機，每天穿梭中港兩地運送貨物，每月收入不定，約一萬七千至二萬元左右。自從有跨境司機於內地確診後，內地當局強制跨境司機每次入境都要進行新冠病毒檢測及實施強制檢疫程序。**由於有關安排令曾先生感到疲累，故決定暫時離職。期望疫情好轉，再返回運輸業工作，奈何疫情至今未見好轉，在失去工作收入期間家庭收入大減，期間任職散工運輸司機為生。**

疫情下跨境運輸業缺乏支援　工作壓力大　逐離開工作

跨境運輸業在疫情中大受衝擊，曾先生指政府袖手旁觀，從沒為中港貨車司機提供任何抗疫支援或津貼。政府亦無積極與內地政府為貨運司機妥善協調的入境及檢疫安排。他表示，中港司機的工時長，加上長時間的過關檢疫，令他大感吃不消。他每天清晨就要開車到內地關口，每天都要花上數小時在內地口岸排隊進行核酸檢測，然後在檢疫站內等待內地司機為其上落貨物，等候期間不得離開，因此不能到餐廳進餐或如廁。當內地司機完成上落貨後，他便駕駛貨車到關口，在那裡又要花上幾個小時等候關員進行出境檢查，有時候待至深夜才能回到香港。他慨嘆，**如此安排下，每日「走唔多一轉車」，收入越來越少。**他說，雖然貨車是由僱主提供，但他要處理下班時貨車的停泊問題。因經常因找不到貨車停車位而需要把車停泊在街上，故經常要「看實架車」，有時又收到「牛肉乾」，令他感到精神緊張，坦言「唔做好過做」，最終在 2021 年 1 月辭去工作。

失業期間　家庭經濟壓力大增　要借錢周轉

曾先生一直是家庭的主要收入來源，與妻子育有兩名子女。失業的六個月期間，只能做一些散工，家庭收入減少，須靠積蓄過活，現時只能靠其妻子從事保健員每月五千元的微簿收入應付生計及公屋的租金開支。**積蓄幾近耗盡，在別無選擇之下，他只好向朋友借款周轉，累計債務約七萬元**。幸好，朋友諒解他的困境，沒有催促他還款。

當他知道政府推出「百分百擔保個人特惠貸款計劃」，便萌生申請的念頭。奈何他表示，**由於跨境貨運行業主要是以現金支薪，無法提供失業貸款所需要的收入證明文件**。因為疫情關係，到內地向僱主取回證明文件亦費時失事。他稱，很多行內的朋

友都曾申請政府的失業貸款，但因為缺乏收入證明而申請失敗，**故最後他也打消申請失業貸款的念頭。**

生活困苦 只希望政府做好本分

曾先生自言已踏入老年，難以適應新的工作環境，離不開老本行。礙於他已負上幾筆債務，只好重投跨境運輸業從事散工司機工作。但收入已大不如前，再者每月要分期攤還債務，生活依然艱苦。

曾先生因受不了檢疫安排而辭職不幹，故沒有遣散費賠償。他也沒有申請綜援的打算時，他說:「現時社會上有許多有關領取綜援的負面報導，領取綜援的負面標籤會影響到其在學子女……」。**即使生活困苦，他堅決拒絕申請綜援。**曾先生表示，「不奢望政府推出失業援助金，只求政府能夠做好本分，在出入口檢疫方面好好把關，控制疫情，以免影響市民生計。只要政府做好防疫，社會經濟復甦，便能過回正常的生活!」

(7)已申請受訪者欲得到一筆應急錢

在 26 名已申請及正計劃申請計劃個案中，近七成七(76.9%)表示這是因為「急需一筆金錢應急」，其次為「貸款利率低」(26.9%)、「期內全數清還可享免息回贈」(23.1%)。另，有受訪者表示用以「償還財務公司的貸款」(11.5%)。(表八)

表八　受訪者或其家庭成員申請或計劃申請失業貸款的原因

		頻數	百分比	有選擇百分比
申請原因	急切需求一筆金錢應急	20	55.6%	**76.9%**
	償還財務公司的貸款	3	8.3%	11.5%
	貸款利率低	7	19.4%	**26.9%**
	期內全數清還可享免息回贈	6	16.7%	**23.1%**
總計		36	100.0%	138.5%

(8)已申請或正計劃申請者現時的家庭經濟狀況

在表示已申請政府貸款計劃的 2 個個案中，全數表示他們現時就業收入不足夠應付水、電、媒、生活必需品、飲食、教育等生活開支，同時需要縮減庭開支。(表九及十) 其中一個(50%)已申請失業貸款的受訪個案之家庭經濟支柱者正處於失業狀態(表十一)，反映受訪家庭生活捉襟見肘，極需要經濟援助。**正計劃申請貸款的 24 名受訪個案中，共約七成三(72.3%)表示家庭就業收入不足夠及非常不足夠應付家庭日常開支，同時共約四成八(47.5%)表示家庭需要縮減開支(15.9%)及入不敷支(31.6%)。(表九及十)**

表九　已申請及沒有申請者的現時家庭收入應付日常開支能力

			現時家庭的就業收入有多大程度讓你的家庭應付日常的開支？（水、電、媒、生活必需品、飲食、教育等開支）				
			足夠	尚可/一般	不足夠	非常不足夠	總計
沒有申請政府的貸款計劃	已申請	頻數	0	0	2	0	2
		與有沒申請或正打算政府貸款計劃的百分比	.0%	0%	**100.0%**	**0%**	100.0%
		與現時家庭的就業收入應付日常的開支的百分比	.0%	0%	**4.3%**	**0%**	3.6%
		與共計之百分比	.0%	.9%	1.8%	.9%	3.6%
	正計劃申請	頻數	1	6	13	4	24
		與有沒申請或正打算政府貸款計劃的百分比	4.2%	25%	54.2%	16.7%	100.0%
		與現時家庭的就業收入應付日常的開支的百分比	7.7%	13.6%	**28.3%**	**44.4%**	21.4%
		與共計之百分比	.9%	5.4%	11.6%	3.6%	21.4%
	沒有/不打算申請	頻數	12	38	31	5	86
		與有沒申請或正打算政府貸款計劃的百分比	14.0%	44.2%	36.0%	5.8%	100.0%
		與現時家庭的就業收入應付日常的開支的百分比	92.3%	86.4%	**67.4%**	**55.6%**	76.8%
		與共計之百分比	10.7%	33.9%	27.7%	4.5%	76.8%
總計		頻數	13	44	46	9	112
		與有沒申請或正打算政府貸款計劃的百分比	11.6%	39.3%	41.1%	8.0%	100.0%
		與現時家庭的就業收入應付日常的開支的百分比	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
		與共計之百分比	11.6%	39.3%	41.1%	8.0%	100.0%

表十 已申請及沒有申請者的家中經濟狀況

			如何形容現時家中的經濟情況				
			足夠生活並有餘錢	僅足生活	需要縮減開支	入不敷支	總計
有沒申請或正打算政府貸款計劃	已申請	頻數	0	0	2	0	2
		與有沒申請或正打算申請政府貸款計劃的百分比	.0%	25.0%	**100%**	**0%**	100.0%
		與家中的經濟情況的百分比	.0%	0%	3.2%	0%	1.8%
		與共計之百分比	.0%	0%	1.8%	0%	1.8%
	正計劃申請	頻數	2	6	10	6	24
		與有沒申請或正打算申請政府貸款計劃的百分比	8.3%	25%	41.7%	25%	100.0%
		與家中的經濟情況的百分比	50.0%	22.2%	**15.9%**	**31.6%**	21.2%
		與共計之百分比	1.8%	5.3%	8.8%	5.3%	21.1%
	沒有/不打算申請	頻數	2	21	51	13	87
		與有沒申請或正打算申請政府貸款計劃的百分比	2.3%	24.1%	58.6%	14.9%	100.0%
		與家中的經濟情況的百分比	50.0%	77.8%	**81.0%**	68.4%	77.0%
		與共計之百分比	1.8%	18.6%	45.1%	11.5%	77.0%
總數		頻數	4	27	63	19	113
		與有沒申請或正打算申請政府貸款計劃的百分比	3.5%	23.9%	55.8%	16.8%	100.0%
		與家中的經濟情況的百分比	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
		與共計之百分比	3.5%	23.9%	55.8%	16.8%	100.0%

表十一 申請貸款與家庭就業狀況

		失業家庭[45]			
		是	否	缺失資料	總數
有沒申請或正打算申請政府借貸計劃	已申請	1(50%)	1(50%)	0(0%)	2(100%)
	正計劃申請	6(25%)	17(70.8%)	1(4.2%)	24(100%)
	沒有/不打算申請	10(11.5%)	75(86.5%)	2(2.3%)	87(100%)
總計		**17**	93	3	113

[45] 調查所指的失業家庭指家庭中至少一名主要經濟收人者失業

個案二

獲批失業貸款的王小姐(化名)

王小姐 2018 年畢業，畢業後於社福機構任職合約社工。不料一年半後遇上新型冠狀病毒肆虐，同時在其合約完結後不獲續訂新合約。王小姐於 2021 年 2 月初失業至今。**當得知政府的「百分百擔保個人特惠貸款計劃」，5 月 1 日馬上申請，直至 7 月中才獲批貸款。**

失業使經濟拮据　等待批核期間靠積蓄過活

疫情衝擊經濟，各行各業大受打擊，王小姐沒想到社福界也受到影響，亦沒預料到自己也成為失業大軍。她表示任職社工時收入尚算穩定，失業前月入約二萬三千元。扣除每月約七千五日元房租及基本生活開支後，還可每月有約一萬元的儲蓄。失業後卻令她失去收入，需靠積蓄過活。

她表示，**現時使用每一分一毫都要計算清楚，而且盡量減少外出用餐及娛樂的次數。她坦言社交生活大受影響**。但無論如何節儉，她指每月基本生活及食物開支，連同租金支出也需約一萬元多元。王小姐雖無家庭經濟負擔，也不用供養父母，**但因工作年資尚淺，積蓄有限，不到兩個月已花光積蓄，需向朋友借錢度日**，至今已累積逾兩萬元的債務。所謂「長貧難顧」，王小姐表示朋友自身的經濟狀況亦開始轉差，他們已開始催促她償還欠債。她頓感經濟壓力大增。

積極尋工　折翼而回

失業期間，王小姐積極尋找社福界的工作職位，縱有面試機會，但最後都石沉大海。王小姐亦曾嘗試尋找其他工種或兼職工作，最終亦未能成功。她認為，一些僱主覺得她是「騎牛搵馬」，最終會返回社福界任職，故不願意給予她工作機會。

幸好，在前僱主介紹下，她找到兼職活動工作員工作，但工作日數及工時極不穩定，平均每月僅可靠此賺取約二千多元的微簿收入，僅足應付日常飲食開支。

失業貸款申請進度緩慢　遠水不能救近火

在積蓄耗盡、債務纏身及連續失業三個月下，當王小姐知道政府於 4 月底推出「百分百擔保個人特惠貸款計劃」後，便馬上於 5 月 1 日遞交表格及所需失業及收入證明，希望盡快獲得資金周轉。

王小姐卻沒想到申請期間波折重重，而且是無了期的等待開始。她說遞交申請後於 5 月 2 日已收到銀行的確認短訊。5 月 13 日卻收到銀行手機短訊要求補交失業證明及失業前主要經常性收入證明。王小姐認為已遞交所需證明文件，不解為何仍需補

交資料，於是致電銀行職員查詢。銀行職員在核對王小姐的申請文件後，確認她所提供的資料完備，不需要補交證明。

一個月後，約 6 月 21 日，王小姐再次收到銀行手機短訊要求補交資料。事緣她的銀行月結單有兩筆由朋友轉入的借款，銀行要求她就這兩筆轉帳的來源作出聲明。王小姐於是親到銀行欲索取聲明表格，沒料到銀行沒有相應的表格，聲明內容須由申請人自行填寫。後來，王小姐發現原來銀行並沒有設立專屬計劃的文件收集箱。銀行職員只著其把文件投進支票箱，以便職員辦理。**王小姐有感計劃的申請程序馬馬虎虎，並不便利。**

王小姐補交所有文件後，一直等待審批結果。期間曾多次致電銀行查詢申請進度，但得到的回覆只是「要等待主任批核」、「答覆唔到你」。她表示現時可動用資金只可維持一至兩個月，前景感到迷惘，若仍未獲批申請特惠貸款，經濟情況未有轉機，只能夠露宿街頭。她批評，**政府設立失業貸款的目的是向失業人士提供應急援助，但由遞交表格至七月中獲批核申請，已超過兩個月時間。她直指政府的失業貸款計劃未能為其即時援助，有違當初承諾。**

貸款只能作短暫支援　　工作年資不足獲享遣散費

被問到貸款對其有多大幫助時，王小姐指她成功申請了最高 8 萬元的失業貸款，但預計扣除償還朋友的欠款，只餘兩萬多元款項支撐多兩個月的生活開支。她表示當貸款花光後，她需要繼續尋找其他借錢途徑。

王小姐有信心於六年內能償還政府貸款，她相信若能重回社福界工作，有穩定收入，尚能應付合共千多元的失業借貸及在學時「專上學生免入息審查貸款計劃」的借款。

政府指遣散費/長期服務金具失業保障功能。**當問及王小姐在未獲續訂新合約後可獲得遣散費時，王小姐感到錯愕，表示未獲遣散費補償。**後來她理解到由於其服務年資不足兩年，因此未符合領取遣散費的資格。**對於政府說綜援制度已為有需要的失業人士提供「安全網」，王小姐不敢苟同，亦沒有申請綜援的打算**。她批評申請綜援至獲批須等待約兩個多月時間，加上她非公屋住戶，不享免租福利。即使獲得綜援租金津貼，連同單身申請者的標準津貼，所得綜援額估計只有四千多元，她連聲說「連劏房也租不起」! 綜援金額根本不足讓其應付日常生活開支。

當提到強積金與遣散費的「對沖」機制時，王小姐認同強積金是退休生活保障，但抱怨在失業期間不能動用強積金解燃眉之急，坦言不敢想像何時能「捱」到退休年齡以領取強積金。

短期失業援助制度是基本的福利

正值失業的王小姐認為失業貸款「有好過無」，不多不少為其提供有限度的幫助。**對於社會有聲音要求政府設立短期失業援助金及長遠設立失業保險制度，王小**

姐十分贊成，認為前者可讓失業人士即時度過經濟難關，後者則可讓失業人士在尋找工作期間有穩定的收入，維持一段時間的生活需要，不會一下子跌入經濟的谷底。

個案三

待批核失業貸款的李先生(化名)

李先生一家三口，與太太及母親同住公屋。**接近五十歲的李先生從事旅行社領隊逾二十三年，主要負責日本團，佣金為主要收入來源。因疫情航空及旅遊業停頓，最終於 2021 年 1 月被公司遣散，現轉職保安員**。太太現任職旅行社文員，但收入不多，有隨時被解僱的準備。

沒其他工作技能 望儘早重操故業

李先生曾在日本修讀經濟，具文憑學歷，而且懂日語，可是他不認為這具找工作的優勢。他說畢竟**任職領隊超過二十多年，沒有其他工作經驗及技能，根本無法「轉行」**，現只有**等待旅遊業復甦，重操故業。**奈何一等再等，李先生坦言對前景感到「心寒」，最初以為疫情只會維持一年半載，但變種病毒來襲，旅遊業復甦更遙遙無期。他不再奢望旅遊業短期內復甦，他估計要重返故業，起碼要等上兩三年時間。

積蓄耗盡 需借貸度日

他指，**領隊的底薪低，佣金收入較高，與現職保安員的收入差距「很大」。**保安員的時薪僅約40元，每月工作30日，沒有休假下，工資才七千至八千多元。他說從前比較多娛樂，現在都沒了，現在都是看看電子手帳。從前帶團的時候，每天都吃自助餐，現在每天都是「帶飯」吃。他感慨道:「保安工作跟領隊工作性質大不同，後者係「坐係到」，覺得自己在耗費光陰。」疫情持續兩年，**李先生的積蓄早已耗盡，需要向朋友賒貸周轉。**除食用及公屋租金開支，他還要應付每月的保險供款及償還債務，家庭經濟相當沉重。無可奈可下，李先生要到社區機構領取食物支援。他黯然地說:「這是沒辦法之中的辦法，我從來沒想過會是這樣……」

批評政府對旅遊業界沒支援不足 底薪低遣散費賠償微不足道

疫情持續，李先生不滿政府沒有任何措施支援旅遊業界僱員。即使政府最近為旅遊業界前僱員開設職位，到社區疫苗接種中心工作，他表示不知何種原因未被選中，「申請了，就連面試的機會也沒有」。他有感計劃口惠而不實。另外，他曾查詢申領綜援的資格，但因擁有保險供款，超出資產上限，也未符資格。政府說遣散費及長期服務金有失業保障功能，李先生不屑道:「領隊底薪極低，遣散費賠償微不足道。供了十多年的強積金，也不過是三萬多元!」

特惠貸款申請不利旅遊業界

當政府推出「百分百擔保個人特惠貸款計劃」時，**他也馬上於 5 月底到銀行提出申請，但至今(2021 年 7 月中)仍未有結果。**期間，他主動致電銀行查詢，才知道欠缺 2020 年 1 月至 2021 年 2 月的收入證明文件。李先生認為這根本是強人所難，**整個旅遊業界於 2020 年初已停頓，根本無法提供證明。**再者，**導遊領隊主要為小費收入，這全屬現金交收，沒有銀行紀錄。**現時他的申請呈膠著狀態，他批評政府沒有考慮業界的情況，根本不容旅遊業界申請。最初他打算成功借款後，可以有錢「傍身」，容許他可以慢慢度過疫症下的經濟難關，直至重返故業，這一切似乎落空。

他認為政府應該針對部份受疫情影響的行業僱員直接提供失業援助金，而不是推出一刀切的「保就業」計劃。若政府不願實施失業援助金也應向有需要人士派發食物解燃眉之急。對於政府抗疫及支援失業人士的表現，他搖頭表示十分失望。

(9)失業家庭不欲申請貸款

然而，**在 17 個失業家庭受訪個案中，逾 58.8% (10 戶個案) 表示沒有/不打算申請政府的借貸計劃** (表九) 。 在交叉分析中，這 10 戶受訪個案中，共七成表示家庭就業收人不足夠(20%)及非常不足夠(50%)應付家庭日常開支，同時共八成(80%)表示需要縮減家庭開支(40%)及入不敷支(40%)。**這再次反映計劃不能幫助不欲借貸的失業人士，貸款計劃未能處理失業問題，即使受訪家庭經濟拮据，他們也不欲申請政府失業貸款** (表十二及表十三)

表十二 失業及不欲借貸人士的應付家庭開支情況

				請問你現時家庭的就業收入有多大程度讓你的家庭應付日常的開支？（水、電、媒、生活必需品、飲食、教育等開支）				
請問你或家庭成員有沒有申請或正打算申請百份百擔保個人特惠貸款計劃?				足夠	尚可/一般	不足夠	非常不足夠	總計
沒有/不打算申請	失業	否	頻數	11	34	29	0	74
			與失業家庭百分比	14.9%	45.9%	39.2%	.0%	100.0%
			與家庭的就業收入應付家庭日常的開支的百分比	91.7%	89.5%	93.5%	.0%	86.0%
		是	頻數	1	2	2	5	**10**
			與失業家庭百分比	10.0%	20.0%	**20.0%**	**50.0%**	100.0%
			與家庭的就業收入應付家庭日常的開支的百分比	8.3%	5.3%	6.5%	100.0%	11.6%
		缺失資料	頻數	0	2	0	0	2
			與失業家庭百分比	.0%	100.0%	.0%	.0%	100.0%
			與家庭的就業收入應付家庭日常的開支的百分比	.0%	5.3%	.0%	.0%	2.3%
	總計		頻數	12	38	31	5	86
			與失業家庭百分比	14.0%	44.2%	36.0%	5.8%	100.0%
			與家庭的就業收入應付家庭日常的開支的百分比	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

表十三 失業及不欲借貸人士的家中經濟情況

				請問你怎樣形容現時家中的經濟情況				
有沒有申請或正打算申請百份百擔保個人特惠貸款計劃				足夠生活並有餘錢	僅足生活	需要縮減開支	入不敷支	總計
沒有/不打算申請	失業	否	頻數	1	20	46	8	75
			與失業的百分比	1.3%	26.7%	61.3%	10.7%	100.0%
			與怎樣形容現時家中的經濟情況的百分比	50.0%	95.2%	90.2%	61.5%	86.2%
		是	頻數	1	1	4	4	**10**
			與失業的百分比	10.0%	10.0%	**40.0%**	**40.0%**	100.0%
			與怎樣形容現時家中的經濟情況的百分比	50.0%	4.8%	7.8%	30.8%	11.5%
		缺失資料	頻數	0	0	1	1	2
			與失業的百分比	.0%	.0%	50.0%	50.0%	100.0%
	總計		頻數	2	21	51	13	87
			與失業的百分比	2.3%	24.1%	58.6%	14.9%	100.0%
			與怎樣形容現時家中的經濟情況的百分比	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

(10) 受訪者認為貸款計劃的效用

當問及受訪者政府的失業借貸計劃的借錢方式，對紓緩失業或就業不足庭經濟困境的效用時，在整體受訪個案中，**只有五成四(54%)對「百分百擔保個人特惠貸款計劃」有正面評價**，分別為非常有用(6.2%)及有用(47.8%)，其餘的表示計劃「無用」(19.5%) 、「非常無用」(10.6%)，「一般/尚可」(8.8%)。(表十四) 可見，受訪者認為 「百分百擔保個人特惠貸款計劃」在處理失業或就業不足家經濟的困境的成效存疑，評價好壞參半。

表十四　受訪者認為政府失業借貸計劃的借錢方式，對紓緩失業人士或就業不足庭經濟困境的成效

		頻數	有效百分比	累積百分比
有效樣本	非常有用	7	6.2	6.2
	有用	54	47.8	54.0
	一般/尚可	10	8.8	62.8
	無用	22	**19.5**	82.3
	非常無用	12	**10.6**	92.9
	不知道/好難講	8	7.1	10
	總數	113	100.0	

(11)　對政府失業支援措施的意見

在 113 名訪者中，**雖然逾半受訪者認為「百分百擔保個人特惠貸款計劃」不失為可行方案協助失業士，但仍有逾七成六(76%)認為政府應該實施失業保險制度。**(表十五) 另外，**近五成五(54.8%)表示政府應該設立短期失業援助金，反映受訪者認為政府須要制定失業支援政策，短期提供失業經濟援助，長遠設立可持續的失業保障制度**。

此外，受訪者認為政府應提供租金津貼(50%)。這亦反映受訪個案在失業或就業不足下面對沉重租金壓力，期望政府提供適切的住屋支援。調查發現，**分別近三分一受訪者建議政府調高在職家庭的津貼金額(33.7%)、放寬在職家庭津貼的資產限額(31.7%)、放寬在職家津貼庭的申請程序(26.9%)及工時限制至 36 小時(26.0%)等**。(表十六) 在職家庭津貼計劃是政府現時為低收入在職家庭提供的重要收入支援措施，然而其工時及資產限制、申請程序等一直為人所詬病。雖然政府在 2021 年 6 月起才放寬在職家庭津貼計劃的最低工時規定，但來得太遲，而且為限時措施。可見，不少受訪者認為政府應進一步完在職家庭津貼計劃的各項申請限制，讓更多有需要人在經濟逆境下獲得支援，以解燃眉之急。

表十五　對政府設立失業保險制度的意見

		頻數	有效百分比
有效樣本	應該	**79**	**76.0**
	不應該	10	9.6
	無意見	15	14.4
	共計	104	100.0
缺失樣本		9	
總數		113	

表十六　對政府支援失業措施的建議

				有選擇百分比
		頻數	百分比	
建議	提供短期失業援助金	57	17.1%	**54.8%**
	放寬在職家庭津貼的工時限制至**36**小時	27	8.1%	26.0%
	放寬在職家庭津貼的資產限額	33	9.9%	**31.7%**
	提高在職家庭的津貼金	35	10.5%	**33.7%**
	放寬在職家津貼庭的申請程序	28	8.4%	**26.9%**
	放寬綜援申請的資產限制	17	5.1%	16.3%
	放寬食物銀行的申請資格	17	5.1%	16.3%
	延長食物銀行的申領期限	12	3.6%	11.5%
	提供更多就業機會	29	8.7%	**27.9%**
	增加託兒服務名額	18	5.4%	17.3%
	提供租金津貼	52	15.6%	**50.0%**
	沒意見	8	2.4%	7.7%
總計		333	100.0%	320.2%

*104 有選擇個案

(八) 總結

(1)疫症令受訪家庭收入減少　逾六成曾經歷就業不足 近四成曾歷失業

疫症對低收入家庭經濟及就業影響甚大。調查指出，**全數受訪個案家庭過去一年因疫情而令家庭收入減少及就業狀況受到影響。當中逾六成三(63.7%)表示其個人或家庭成員曾經歷就業不足;有的曾經歷失業(38.1%)及曾放無薪假(23%)。這些家庭大部份有供養子女及長者的責任，反映生活擔子沉重**，一旦失業或就業不足，家庭經濟即陷入困境。

(2)近八成受訪者需要節衣縮食　逾五成需動用積蓄

面對失業或就業不足下家庭收入減少，大部份受訪家庭需節衣縮食，分別近八成(79.6%)及近七成八(77.9%)受訪者表示需要「減少日常/食用開支」及「減少外出/娛樂」。另外，**逾五成三(53.1%)需要動用積蓄過活。部份(14.1%) 甚至需要向親友借貸。**本港的失業率及就業不足率(2021 年 3 月至 5 月)分別達 6%及 2.8%，與消費及旅遊相關行業（即零售、住宿及膳食服務業）失業率更高達 9.4%，**4 至 5 月的失業率雖回落至 5.5%，但疫情反覆，整體經濟未真正走出低谷，與消費及旅遊相等關行業的陰霾未除**，不少人失業、開工不足或被迫放無薪假。受訪者及其家庭成員亦不能幸免，收入大不如前，需省吃儉用及動用積蓄過活; 而**疫情持續下，有些家庭經濟或已耗盡積蓄，須向親朋借債度日。**

(3)近八成受訪者不欲申請失業貸款

調查發現，**近八成(77%)受訪者不欲申請政府的失業貸款計劃，主因是「不想借錢」(62.1%)、其次為「擔心缺乏穩定收入/工作來償還債務」(36.8%)**、「仍有積蓄過活」(24.1%)、「加重未來的經濟負擔」(24.1%)、「想找工作」(21.8%)。這反映借錢非受訪家庭的首要選項，是無有辦法之中辦法。**即使還款期多達六年甚至最終免息，貸款終要清還。若他們未能找到穩定及足夠收入的工作，會加重他們的經濟力，因此或會對貸款卻步。**

(4)即使經濟拮据　近六成失業受訪家庭不欲借貸

在整體受訪個案中，**共有 17 個為失業家庭，逾 58.8% (10 戶個案) 表示沒有/不打算申請政府的借貸計劃，反映計劃不能幫助不欲借貸的失業人士**。(表九) 在交叉分析中，這 10 個受訪個案中，共七成表示家庭就業收人不足夠(20%)及非常不足夠(50%)應付家庭日常開支，同時共八成(80%)表示需要縮減家庭開支(40%)及入不敷支(40%)。**這再次反映**

特惠貸款計劃未能處理失業問題，因為即使受訪家庭經濟拮据，他們也不欲申請政府失業貸款。

(5) 三成受訪者認為失業貸款效用不大　逾七成仍認為政府應實施失業保險制度

逾半(54%)受訪者認為政府失業貸款計劃可紓緩失業或就業不足家庭的經濟壓力，惟部份(30.1%)認為以借錢方式，處理失業或就業不足問題成效不大。逾七成六(76%)認為政府應該實施失業保險制度; 近五成五(54.8%)表示政府應該設立短期失業援助金，反映失業貸款計劃為一項臨時措施，將於 10 月底完結，不能取代持續失業保障制度。

雖然本港的經濟逐漸復甦及失業率有所回落(二零二一年四月至六月的失業率為5.5%)，但與疫情前相比仍有很大距離，失業問題仍困擾香港一段時間。對不符合申請綜援資格的短期失業者而言，政府卻沒有提供應急支援，這正突顯了現有社會安全網的問題。因此受訪者建議政府制定支援失業政策，短期提供失業經濟援助，長遠設立可持續的失業保障制度，支援有需要失業或就業不足的家庭。

(6)優化現行的福利支援制度

除了實施失業援助及失業保制度外，不少受訪者認為政府要完善現行的社會福利支援措施，包括提高在職家庭津貼金額、放寬的工時及資產限制、提供租金津貼及更多就業機會等，從多方面協助失業及就業不足人士，紓緩其經濟困境。

(九) 建議

「百分百擔保個人特惠貸款計劃」是臨時措施，只維期 6 個月的時間，並非一個持久的失業支援政策，而且亦未能幫助不欲借貸的失業或就業不足人士。雖然綜援是社會安全網，具失業保障功能，但對於有一定工作年資及積蓄收入的人士而言門檻仍高，他們必須耗盡積蓄，直至三餐不繼才能得到支援。基於工作年資、底薪收入的限制，以及強積金「對沖」的安排，長期服務業金及遣散費補償對一些僱員來說實微不足道，更不是保障失業的支柱。雖然香港的失業率有所回落，但疫情仍然反覆，企業經營仍然困難，僱員仍面對凍薪、減薪或工作零散化的情況。此外，金融危機及因疫症引發的經濟問題無遠弗屆，經濟復蘇不明的情勢下，每個行業及不同職位的僱員都蒙受失業的風險，以至家庭生計及生活質素也會大受影響。政府應防患於未然，藉 10 月公布的《施政報告》，制定具針對性的失業支援措施，為此本會建議

(1)提供短期失業援助

政府應為失業及就業不足人士提供為期 3 個月失業援助，建議資助金額為僱員之前月薪八成，申領金額上限為相應的全港僱員就業收入中位數[46]，讓他們可以得到即時的經濟支援，渡過疫下難關。

(2) 設立失業保險制度

政府應研究及設立失業保險制度，確保非自願失業者在失業期間有暫時收入，應付家庭的基本生活需要，免於陷入即時的經濟困境，亦避免失業者因短期經濟壓力而被迫接受較差的工作條件或放棄再培訓機會。由於領取失業保障的失業人士有供款責任，能避免標籤效應，更重要是能減輕失業者的不安及經濟困擾。

(3)完善綜援制度

雖然政府有時限放寬申領綜援資產限額，但截至本年 5 月僅有 19,673 宗(年度新增 1073 宗)，較當局估計約有 40,000 個家庭可受惠的數字，差距甚遠。這顯示綜援制度未能提供有效的失業保障。**政府必須改革綜援制度，提高綜援資產限制及檢討綜援的標準金額**。

(4)放寬職津的工時及資產限制

雖然本港失業率有所回落，但政府曾研判失業率難以在三年內下降至 5%，因此就業市場仍然不穩。工友即使找到工作，可能仍面對就業不足及低收入的困境。**本會建議政府延長在職家庭津貼的基本(最少 72 小時) 及中額工時(最少 132 小時) 要求至少一年時間**，若就業不足情況仍然嚴峻，當局應進一步下調職津最低工時要求，由 72 小時下調至 36 小時，讓擔任散工及臨時工的工友也能受惠。同時，**政府應放寬在職家庭津貼的資產限額，讓更多有經濟困難的基層家庭得到支援。**

(5)提高最低工資水平

工資作為僱員獲得收入的主要來源，僱主應當分擔資源再分配的第一責任。**政府必須提升法定最低工資水平，為基層僱員提供最基本的生活保障**。本會反對政府凍結最低

[46] 根據統計處最新的資料，每月就業收入中位數為$18000 (包括農曆新年花紅/雙糧)。
資料來源: 政府統計處。《綜合住戶統計調查按季統計報告 2021 年 1 月至 3 月》。頁六。網址: https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/B1050001/att/B10500012021QQ01B0100.pdf

工資水平，政府應做好把關者角色，重新審訂法定最低工資水平。本會建議政府應參考《2019 年收入及工時按年統計調查報告》及家庭的基本生活需要，將第六個法定最低工資時薪水平訂為 49.4 元，此外必須實施最低工資「一年一檢」，確保基層工友的工資能應付基本生活。