



循道衛理
觀塘社會服務處
神愛關懷中心

《基層市民在疫情下的就業情況問卷調查》

2020年3月

一、背景

新型冠狀病毒疫情持續，香港經濟轉差，公司盈利減少，造成倒閉及裁員潮，本港失業情況進一步惡化，僱員首當其衝受到影響。統計處剛公布，去年12月至今年2月經季節調整的失業率為3.7%，按月升0.3個百分點，失業人數達13.41萬，按月增1.18萬，是自2010年12月以來逾9年新高。至於最新就業不足率亦升至1.5%，是自2014年12月以來5年新高，就業不足人數升至5.91萬，按月增1.18萬。

基層工友面對不同的困境，他們有的反映面對被扣減工時及薪酬的情況，有部分更被要求改變合約，全職變兼職，兼職變散工，更有被要求辭職。基層工友每日提心吊膽，擔心自己成為下一波受影響的目標。可是，現時本港的勞工法律及相關福利政策並未能保障工友面對以上情況，間接令他們的生活百上加斤。

為了解有關情況，我們4個民間團體，包括：樂施會、關注綜援低收入聯盟、循道衛理觀塘社會服務處神愛關懷中心及民社服務中心於3月進行了一項《基層市民在疫情下的就業情況問卷調查》，訪問了364名基層工友，以了解他們在疫情下勞工就業的情況。

二、調查詳情

調查日期：2020年3月16日至22日

調查對象：

- 居住於劏房或月入低於家庭入息中位數七成的住戶
- 在受訪的364個家庭當中，超過六成半住戶人數在3人或以上，七成家庭有一名或多於一名18歲以下的子女

居住地區：觀塘、深水埗、太子、大角咀、北區

調查方法：電話訪問

三、主要研究結果

1. 受訪者中失業人數比農曆新年前急升 4 倍

- 新型冠狀病毒疫情於本年 1 月尾開始在本港爆發，於農曆新年間確診個案急升，基層工友亦因而受到打擊。在農曆新年前，有 128 名受訪者擔任全職工作，但自農曆新年後至今，只有 50 名受訪者仍擔任全職工作，較農曆新年前減少 78 人（約 60%）。此外，受訪者中失業人數在農曆新年前僅 32 人，但自農曆新年後至今大幅上升至 161 人，急升近 4 倍¹，而從事兼職及散工的工友亦在農曆新年後至今有下降趨勢（表一）。
- 至於失業原因，多達三成受訪者表示因為「僱主／介紹人沒有提供工作機會」，其次為公司裁員（表二）。我們認為疫情嚴重打擊各行各業，基層打工仔首當其衝受到最大程度及最直接的影響。

表一：農曆新年前後的工作狀況

	農曆新年前（人數）	農曆新年後至今（人數）
全職	128	50
半職／兼職	70	43
散工／臨時工	88	47
失業	32	161 (較農曆新年前升 4 倍)
其他	6	11
總數	324	312 ²

表二：失業原因

	頻數	百分比
僱主／介紹人沒有提供工作機會	49	30.4%
公司裁員	35	21.7%
公司倒閉	21	13%
其他	42	26.1%
沒有回答	14	8.8%
總數	161	100.0%

2. 近三成受訪者表示公司因疫情為由暗示裁員

- 自疫情發生後，不少基層工友人心惶惶，擔心自己將成為裁員的目標。調查顯示，三成(28.4%)工友表示公司曾經以疫情為由暗示裁員；而兩成半(26.2%)

¹ $(161-32) \div 32 = 4.03125$ (約 4 倍)

² 有部分受訪者沒有回答農曆新年後的就業狀況

的工友亦表示公司曾經以疫情為由將進行裁員。而受訪者亦表示，公司亦有提出其他因疫情下應對的措施，包括要求辭職（13.8%）等（表三）³。以上數據反映公司經營困難，為減低成本，最直接方法就是裁員，但這將嚴重打擊員工士氣及生計。

表三：公司有沒有以疫情為由有以下要求

	有（百份比）	沒有（百份比）	總數
暗示裁員	77 人 (28.4%)	194 人 (71.6%)	271 人 (100.0%)
要求辭職	37 人 (13.8%)	232 人 (86.2%)	269 人 (100.0%)
將進行裁員	70 人 (26.2%)	197 人 (73.8%)	267 人 (100.0%)

3. 超過七成受訪者表示疫情持續將減少日常開支及外出

- 調查發現，分別有七成一（71.5%）及近七成（69.7%）受訪者表示會減少日常／食品開支，以及減少外出；三成七（37%）表示需要向親友／朋友借錢，8.8%更表示需要向財務公司借錢（表四）。在疫情仍未緩和之時，預計仍然有大批基層市民需要節衣縮食，減少額外開支。

表四：如疫情持續，你打算如何應對？（可選多項）

	頻數	百份比
減少日常／食品開支	236	71.5%
減少外出	230	69.7%
向非政府組織求助	147	44.5%
問親友／朋友借錢	122	37%
問財務公司借錢	29	8.8%
基數	330	

4. 近七成受訪者不知道有在職家庭津貼（職津）

- 當問及受訪者有否申請職津，只有三成多（32.8%）表示有申請，接近七成（67.2%）表示沒有（表五）。當中主要原因是「不知道有這個津貼」，其次為「申請手續繁複」（表六）。這結果令人擔心就算基層工友符合申請職津的相關要求，但因不知道有這個津貼，或其他行政原因導致最終放棄申請，間接令他們失去應有的保障。

表五：你有沒有申請在職家庭津貼？

	頻數	百份比
--	----	-----

³ 其他要求包括：要求你放無薪假（13.3%），要求你扣減薪酬（5.6%），要求你減少工作時數（12.5%），要求你由全職變兼職（9.1%），要求以無薪假處理 14 天強制隔離（16.8%）

有	110	32.8%
沒有	225	67.2%
總數	335	100.0%

表六：為何沒有申請在職家庭津貼？（可選多項）

	頻數	百份比
不知道有這個津貼	74	37.6%
申請手續繁複	57	28.9%
擔心被標籤	14	7.1%
其他 ⁴	52	26.4%
基數	197	

5. 近八成受訪者表示設立「短期失業援助金」最能夠幫助基層市民

- 接近八成受訪者（76.4%）表示「設立短期失業援助金」最能夠幫助基層市民；其次為「政府應創造更多短期就業機會（55%）」，近四成（39.8%）表示將新型冠狀病毒肺炎納入《僱員補償條例》，列為可補償職業病；四成（37.9%）受訪者表示「加強鼓勵失業人士再培訓」及三成六（35.7%）表示政府應「研究設立失業保險制度」（表七）。

表七：面對疫情對勞工市場的影響，你認為政府應實施那些措施幫助基層市民（可選多項）

	頻數	百份比
設立短期失業援助金	246	76.4%
政府應創造更多短期就業機會	177	55%
將新型冠狀病毒肺炎納入《僱員補償條例》，列為可補償職業病	128	39.8%
加強鼓勵失業人士再培訓	122	37.9%
研究設立失業保險制度	115	35.7%
基數	332	

6. 七成受訪者對能夠保住／找到工作缺乏信心 九成表示對家庭影響嚴重

- 由於疫情影響，超過七成（75.2%）受訪者對自己能夠保住／找到工作表示無信心／很無信心；不及兩成（15.5%）的受訪者表示有信心／很有信心（表八）。此外，九成（91.1%）受訪者表示，疫情對家庭影響嚴重／極嚴重（表九）；不足三成（25.4%）受訪者表示疫情對政府可以有效處理是次疫情所帶來的各

⁴ 原因包括：工作時數不符合要求，家庭月入不符合要求，總資產不符合要求，有關津貼幫助不大等

種勞工市場問題表示沒有信心（表十）。事實上，在政府早前所公布的「防疫抗疫基金」及財政預算案中，並沒有相關段落回應失業問題，令基層工友對未來更充滿憂慮。

表八：在疫情影響下，你對自己能夠保住／找到工作的信心有多大？

	頻數	百分比
很無信心	91	27.8%
無信心	155	47.4%
有信心	43	13.1%
很有信心	8	2.4%
無意見	30	9.3%
總數	327	100%

表九：在疫情影響下，對你家庭影響有多嚴重？

	頻數	百分比
極嚴重	142	40.8%
嚴重	175	50.3%
不嚴重	18	5.2%
極不嚴重	5	1.4%
無意見	8	2.3%
總數	348	100%

表十：你對政府可以有效處理是次疫情所帶來的各種勞工市場問題有多大信心？

	頻數	百分比
很無信心	80	23.7%
無信心	125	37%
有信心	86	25.4%
很有信心	8	2.4%
無意見	39	11.5%
總數	338	100%

四、政策分析

1. 缺乏針對疫情的短期援助措施

當基層工友面對就業不足的情況時，職津或可以暫時幫助他們改善生計；但是，申請職津需要符合工時要求，如工友被僱主大幅扣減工時，隨時未能納入職津的保障範圍。此外，當工友面對短期失業的情況時，綜援或許是他們的救生圈；可是申請綜援的條件相當苛刻，工友們需要接近「變賣家產」才符合申請條件，變

相使他們面對以上困境時，成為能受惠於政府短期援助措施的「漏網之魚」，他們不但未有資格申請以上津貼，亦未能享受「防疫抗疫基金」及財政預算案所推出的相關措施，例如向合資格在職家庭津貼及學生資助住戶特別津貼，以及綜援發放雙糧等。

2. 缺乏長遠應對失業問題的措施

不少先進國家及地區（如：英國、美國、日本、韓國等），除了失業救濟金外，亦設有失業保險制度，這是對失業人士的第一層保護。可是，本港政府對設立失業援助金的態度相當忌諱。事實上，民間團體自 1997 年金融風暴、2003 年沙士，以及 2008 年金融海嘯後，均倡議設立有關援助金，應對就業不足及短期失業的問題。另外，立法會亦多次就有關設立失業保險制度進行討論，政府同樣多次反對，主要原因是：1) 香港已有綜援制度；2) 較適當的援助是參加再培訓課程；3) 現有的遣散費和長期服務金可以保障被裁減的工人；以及 4) 失業保險是把較少失業者的供款補貼較常失業者，浪費資源。這反映當局只倚靠綜援，再培訓計劃以及遣散費等措施，去解決工人面對的失業問題。

然而，如前文提及，申請綜援門檻甚高，要接近「變賣家產」才符合條件申請，對於因應突發經濟問題（如：是次疫情）而面對短期失業的人士，未能提供及時的援助。至於以遣散費補償，鑑於現時法例仍准許以遣散費對沖強積金，換言之，只是以工友未來退休保障的資金，用作現時的失業補償，最終損失的還是基層工友。我們認為政府應汲取多次經濟突然下挫導致廣泛失業的教訓，應防範於未然，盡快就失業保險制度進行研究。

3. 缺乏短期就業機會

當局在應對 1997 年金融風暴、2003 年沙士以及 2008 年金融海嘯時，都額外增設不同短期職位，應對失業浪潮（見附件 1）。例如在 2003 年沙士後推出近 3 萬個短期職位，2008 年金融海嘯後更增加超過 6 萬個職位，紓緩當時失業率較高的問題。⁵

但是，在早前當局公布的 300 億「防疫抗疫基金」，以及財政預算案的內容，並沒有提到任何具體增加短期就業機會的措施。因此，基層工人面對失業問題時，只能透過政府發放的津貼以及參與再培訓課程解決問題。

4. 僱員再培訓局的資助涵蓋課程不足

參加再培訓課程往往是應對失業問題的重要一環，讓打工仔可以學習更多技能，在社會不同環境及層面上繼續發揮所長。2020 至 21 年財政預算案公布向僱員再

⁵ 2003 年沙士後最高失業率為 8.7%；2008 年金融海嘯後最高失業率為 5.4%

培訓局增發資源，優化今年七月推出的新一期「特別·愛增值」計劃⁶，增加約一萬個名額，為受經濟不景影響的僱員提供培訓和津貼，並建議把學員的每月最高津貼額由 4,000 元增加至 5,800 元，這無疑增加報讀有關課程的意欲。事實上，根據資料顯示，2018 至 19 年度報讀再培訓課程的總人數達 126,936 人次，較 2015 至 16 年度多出 8,300 人次⁷，可見社會上對相關課程仍然渴求。然而，現時建議把學員的每月最高津貼額提高的措施，只包括僱員再培訓局內的 66 個課程⁸，佔所有課程約 9%⁹，實質效果非常有限。

5. 僱員如不幸患上新型冠狀病毒肺炎，保障極少

現時新型冠狀病毒肺炎仍未列入香港法例第 282 章《僱傭補償條例》，使那些因在前線工而受到感染的人士，無法得到應有的保障及獲得應有的賠償。參考 2003 年沙士時候的做法，立法會在 2004 年提交文件將沙士及甲型禽流感列入《僱員補償條例》職業病附表，將醫療及護理界僱員、醫療研究工作者、驗屍及殯儀服務等職業，列入感染沙士的相關職業。是次新型冠狀病毒肺炎嚴重程度不下於沙士，若不盡快將新型冠狀病毒納入《僱員補償條例》相關的職業病，那些因工作而受感染的前線基層工友將未能獲僱傭條例保障。

五、政策建議

1. 兌現承諾，落實向領取職津或各項學生資助計劃的失業及就業不足人士發放不少於六個月短期失業津貼

- 行政長官於 2020 年 1 月 14 日公布了「十項民生政策措施」，¹⁰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。然而，政府其後改為向正獲發以上津貼的家庭，發放單次平均約 5,000 元的特別津貼。¹¹有關金額對於面對失業停工的低收入家庭來說，可謂杯水車薪，未能有效解決疫情所帶來的經濟問題
- 鑑於失業問題有惡化的趨勢，我們建議政府兌現承諾，額外向領取以上津貼的失業及就業不足家庭發放不少於六個月短期失業津貼，並設有追溯期（以

⁶ 僱員再培訓局委託各培訓機構舉辦培訓課程。為幫助 2019 年 6 月或之後失業或就業不足的人士提升技能及自我增值，以協助他們盡快重投職場，再培訓局於去年十月推出為期半年的「特別·愛增值」計劃，向該等人士提供為期 2 至 3 個月的綜合培訓課程，而出席率達八成的學員可獲發特別津貼，每人每月最多 4,000 元。

⁷ https://www.erb.org/corporate_information/corporate_communications/statistics/zh/

⁸ <https://www.erb.org/scheme/Introduction/>

⁹ 現時僱員再培訓局提供約 700 項具市場需求及事業前景的培訓課程

¹⁰ <https://www.info.gov.hk/gia/general/202001/14/P2020011400755.htm>

¹¹ <https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/papers/f19-46c.pdf>。見附件 B15

農曆新年後開始)。就津助金額水平，宜參考僱員再培訓局的津貼金額（每月 5,800 元）為基礎，及考慮住戶家庭人數，相應調節津助水平，讓正面對失業的家庭可在短期內改善生活環境

2. 透過關愛基金為「漏網之魚」發放特別津貼

- 本調查結果顯示，只有三成多(34%)受訪者表示有申請職津，接近七成(66%)表示沒有，當中主要原因是「不知道有這個津貼」，其次為「申請手續繁複」（見表六）因此，我們建議關愛基金為那批「漏網之魚」，即未有申請職津，或沒有子女的低收入家庭，發放等同於上述建議的短期失業津貼，以緩解燃眉之急

3. 研究設立失業保險的可行性

- 民間團體倡政府研究設立失業保險制度多年，但政府一直未有認真處理這個議題。面對之前的沙士、金融風暴、以至是次突如其來的疫情，各行各業經營困難，甚至結業，鑑於沒有失業保險制度的保障，打工仔飯碗不保，家庭隨時失去支撐。
- 設立失業保險制度能夠讓勞動階層面對失業情況下多一重保障，但這涉及改革社會制度，預計勞資雙方需要進行長時間討論才能達成共識，但長遠而言，政府有責任研究失業保險制度對失業人士所帶來的幫助

4. 開拓更多短期就業職位

- 2003 年沙士期間，失業率升至 8.7% 歷史高位，政府推出多項措施全力紓緩失業情況，當中包括開設近 30,000 個短期就業名額，以協助當時近 30 萬失業人士。雖然最新失業率為 3.7%，但這數字未能完成反映疫情下各行各業面對裁員的影響，預計失業率於 2020 年第二季將會再上升
- 早前政府公布的「防疫抗疫基金」以及財政預算案中，並未有提及將開拓更多短期職位，以回應愈加嚴重的失業問題。政府應參考其在 2003 年做法，盡快公布增加有關職位，協助失業人士重回勞動市場

5. 僱員再培訓局的資助應涵蓋更多課程

- 財政預算案公布向僱員再培訓局增發資源，把學員的每月最高津貼額由 4,000 元增加至 5,800 元。這無疑增加報讀有關課程的意欲。但是，有關津貼只包括僱員再培訓局內的 66 個課程，佔所有課程約 9%。我們建議有關津貼額應涵蓋更多不同技能的課程，約佔僱員再培訓局課程的 50%，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。

6. 將新型冠狀病毒肺炎列入香港僱傭補償條例職業病範圍內

- 在新型冠狀病毒仍未受控，以及防疫設施短缺下，外出工作仍然面對風險。而清潔工，保安，司機，甚至醫護人員等社會最前線的行業，他們更處於高危的工作環境內。但在現時的勞工法例中，若僱員在工作期間不幸感染疾病，可取得保險中的賠償是非常有限。**我們建議政府應把新型冠狀病毒納入職業病範圍，使所有工作人員都能獲得適當保障，讓工友萬一不幸受感染，在停工時也會有一定賠償，保障他們的生活**

附件 1

1997 年金融風暴	2003 年沙士	2008 年金融海嘯
<ul style="list-style-type: none">● 加快撥款進行政府小型維修工作(1000 個職位)● 提前展開工務計劃(520 個職位)● 擴展及加快進行各區環境改善工程計劃 (200 個職位)● 擴大就業選配計劃● 提供電話就業選配和處理職位空缺服務● 裝置更多自助觸幕式電腦● 推行就業資訊及推廣計劃● 在僱員再培訓局 (再培訓局) 設立提供「一站式」服務小組，為失業人士及僱主提供服務● 再培訓局與職業訓練局 (職訓局) 合辦一項為期九個月的全日制課程，為一千名失業人士提供通才訓練● 增加大學教育資助委員會 (教資會) 各資助院校開辦研究生修課課程的學額● 擴大免入息審查貸款計劃的資助範圍，使更多大專學生受惠● 政府會在一九九八年十一月向特別行政區首屆立法會提交條例草案修訂《入境條例》。草案如獲通過，地盤監督如僱用不可合法受僱的人士，包括雙程通行證持有人在地盤工作，即屬觸犯刑事罪行	<ul style="list-style-type: none">● 約二萬一千五百個短期培訓名額及職位，其中包括一萬個技能增值計劃名額● 增加三萬二千零五十個短期培訓名額及職位，其中包括一萬九千零五十個短期職位和一萬三千個培訓名額● 為青年人而設的「展翅計劃」及「青少年見習就業計劃」外，今年還推出「大學生就業培訓計劃」● 「中年再就業培訓計劃」及「中年地區就業計劃」。	<ul style="list-style-type: none">● 透過加快大小基建工程，招聘公務員和開設臨時職位，以期在明年提供超過六萬個職位。● 政府各個政策局及轄下的部門新開設了共約一千一百個為期少於一年的臨時職位● 善用多個已獲撥款的基金以創造就業，同時推動創新科技應用及環保意識、鼓勵市民自我增值等● 積極配合多個志願團體的擴建或搬遷計劃，例如東華三院的戴麟趾安老院重建、香港女童軍興建新總部大樓、港島童軍地域總部重建為訓練及演藝中心等。一方面促進這些團體的發展，同時增加中期就業機會● 政府亦推動公私營合作，包括與各大學、法定機構和本地及國際商會合作共同創造就業及實習機會