

# 1. 前言

踏入二千年，香港經濟快速復甦，本地生產總值增長14.3%，失業率下降至5.1%，但連串好消息並沒有為所有香港人帶來欣喜。

香港社會服務聯會(社聯)在六月發表的社會發展指數指出，雖然在過去二十年香港經濟及社會均有長足發展，但是弱勢社群並未能分享成果，貧富懸殊情況不斷惡化。政府統計處數字更顯示，自九六年以來，貧富家庭收入差幅擴大超過四成，低收入住戶數目增加超過一倍，全港近一成住戶每月收入低於四千元……。每個數字都令香港人感到震驚及不安。

數十萬低學歷、中年勞工正面對失業及赤貧的嚴峻考驗。他們曾經是香港最寶貴的資源，曾經為香港的繁榮作出很大貢獻；經濟轉型卻使他們的市場價值驟降，變成隨時失業的邊緣勞工，無法維持基本生活質素；經濟困境不但為他們帶來個人情緒困擾，對培育兒童成長及照顧長者亦造成很大的影響。

縱然難以改善生活條件，只要有一點盼望，他們仍然努力掙扎，不願放棄。這種屬於香港人的積極拚搏精神，值得支持及鼓勵，但現實卻可能奪去他們最後的盼望及動力。香港社會應為他們提供合適的就業及提升競爭力的機會，以免他們長期處於失業及入不敷出的困境，最後更可能被迫領取綜援。

社聯今年以「促進基層勞工就業、全面提升競爭力」為主題，向特區行政長官提交周年建議書，便是希望政府正視低學歷勞工面對的結構性失業問題。社聯認為，香港政府應該制訂積極的就業政策及措施，協助他們提升就業能力、增加收入、改善生活質素。我們的建議分為以下幾方面：

- 針對長期失業、增加就業機會；
- 全面提升香港人的競爭力；
- 為僱員提供合適保障；
- 協助有就業困難的人士；
- 設立獨立的社會保障局。

社聯提出的各項具體建議，強調僱主及市民的參與，充分利用市場及非政府團體的靈活性，重視政府的領導角色，但避免完全依賴政府，極具成本效益。

過去幾年香港經濟低迷，令不少香港人感到徬徨無助，期望政府以積極有效的政策措施協助市民樂業安居。可惜，政府提出的各項政策及措施，包括展翅及毅進計劃、發展高科技及高增值行業、提前機建工程等，卻未能幫助最需要支援的低學歷中年勞工。政府策略發展委員會的報告書，亦沒有考慮如何協助數十萬低學歷勞工回應社會及經濟發展帶來的挑戰及機會。

根據民政事務局的意見調查，現時最多市民認為需要改善的就是勞工方面的問題，但其中超過七成認為政府在解決這方面問題的表現差，更有八成認為政府只是盡了些少努力或甚至沒有盡力(見下表)，可見市民對政府這方面的表現感到十分失望。

#### 市民對政府處理勞工方面問題的意見

表現	好	7%
	差	73%
	唔知道/無意見	19%
有否盡力	好多	11%
	些少	44%
	無	37%
	唔知道/無意見	7%

調查日期：二零零零年五月

受訪者人數：488

資料來源：民政事務局電話意見調查

社聯認為政府應該把握經濟開始復甦的時機，回應市民的訴求，積極負起領導角色，與工商界、培訓機構及非政府組織一起促進基層勞工就業，鼓勵市民大眾全面提升競爭力。

## 2. 基層市民的就業困難

失業率下降至5.1%，但低學歷工人的失業率卻維持在接近8%的高峯，而失業工人中仍有三成失業超過六個月，可見不少基層勞工仍然處於水深火熱的境況。低學歷、低收入勞工面對許多就業問題，我們將在本章選擇部分作出較深入的討論，其中比較值得注意的包括：

- 長期失業及就業不足情況嚴重、五萬多人連續失業超過半年；
- 低收入住戶數目不斷 升、平均收入下跌3成、失業率達20%；
- 缺乏進修機會及動機、僱主較少提供培訓、政府課程未達效果。

### 2.1 低學歷人士的困境

資訊科技發展及世界經濟一體化等因素促進香港經濟不斷轉型、邁向知識型經濟，中國加入世貿後香港經濟發展及轉型的速度將更快。歐洲經驗顯示經濟一體化大大減低基層勞工的工作穩定性及工資，香港勞工是否面對同一命運？

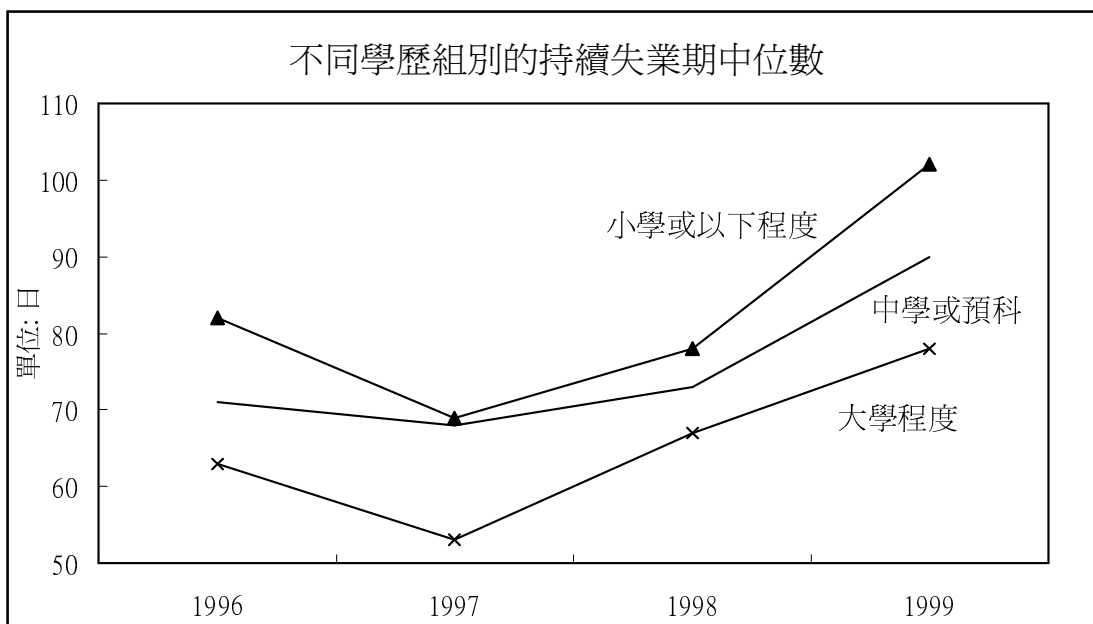
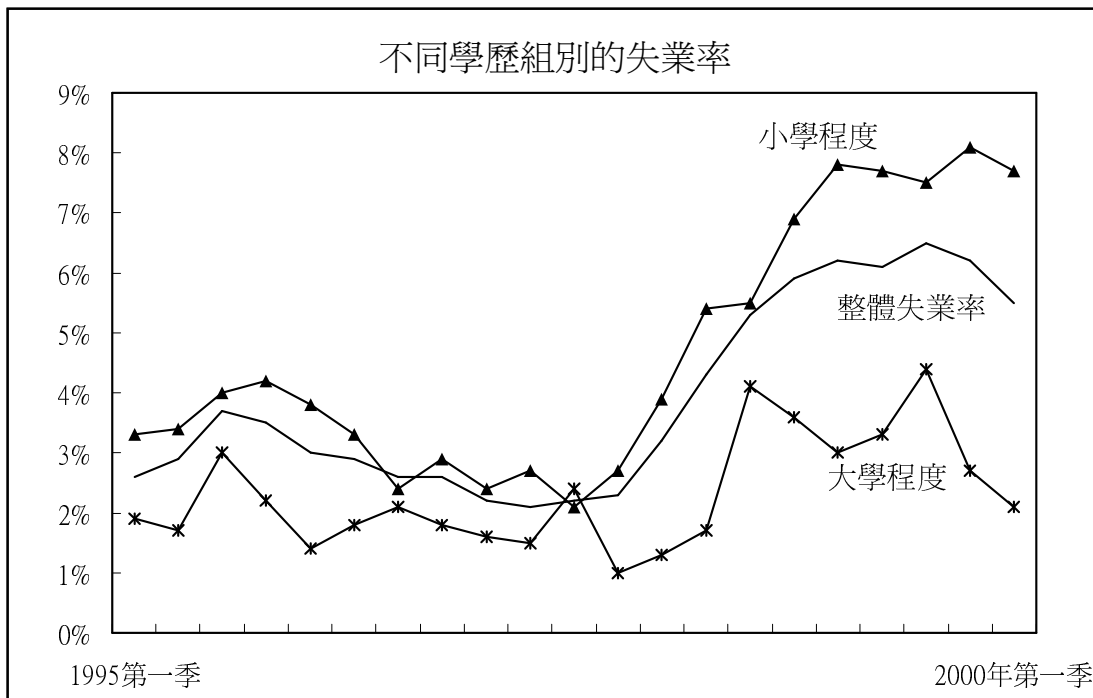
在二千年首季，六十六萬勞工只有小學或以下程度，佔總勞動人口接近兩成(18.8%)，其中四十二萬人為男性。政府統計處的數據證實，這群低學歷工人面對的減薪、裁員、開工不足等問題，在這幾年間正不斷惡化。

#### 高失業率及長失業期

低學歷工人的失業率往往較整體勞動人口為高，但最值得關注的是，這個差幅在近年顯著擴大(見下頁圖表)。舉例，小學程度勞動人口的失業率在最近兩個季度都維持在接近8%的水平，比整體失業率高出三至四成。

低學歷工人持續失業的時間亦比其他學歷人士長許多。在九九年，整體失業人士的持續失業期中位數為90日，而小學程度人士更高達102日(見下頁圖表)。

對於入息普遍較低的低學歷人士，長期失業使他們經濟出現極大困難，再就業的機會亦漸漸減低，而申領綜援的迫切性亦大大提高。



## 就業不足

另一方面，低學歷人士中亦有較多從事部分時間工作。根據政府統計處的資料<sup>1</sup>，低學歷人士從事部分時間工作的比率比整體勞動人口高出超過兩倍(見下表)。

不同性別及不同學歷勞動人口從事部分時間工作的比率：

	男	女	合計
未受教育/幼稚園	12.3%	18.0%	15.1%
小學	5.6%	12.0%	8.0%
中學/預科	2.8%	4.3%	3.5%
專上教育	1.4%	2.6%	2.0%
合計	3.2%	5.3%	4.1%

另外，大部分從事部分時間工作的人士，尤其是男性，都不是因為個人或家庭因素而非從事全職工作，主要原因則是找不到較長時數的工作或公司工作量不足。在三萬名曾經嘗試但未能找到較長時數工作的人士中，超過半數已嘗試超過半年但仍然沒有成功。(見下表)

從事部分時間工作的原因：

	男	女	合計
未能找到較長時數的工作 / 公司工作量不足	37.2 (72.9%)	18.5 (28.4%)	55.7 (47.9%)
料理家務 / 照顧兒童	- (-)	33.0 (50.7%)	33.0 (29.5%)
其他	13.9 (27.2%)	13.5 (20.8%)	27.4 (23.5%)
總數	51.0 (100.0%)	65.2 (100.0%)	116.2 (100.0%)

尋找較長時數工作的期間

	人數	百分比 (%)
少於兩個月	6,400	22.1
二至少於六個月	6,100	21.2
六個月以上	16,300	56.6
總數	28,800	100.0%

<sup>1</sup> 政府統計處，2000。《部分時間工作》，在綜合住戶統計調查搜集所得的社會資料第二十四號專題報告書。香港：政府印務局。

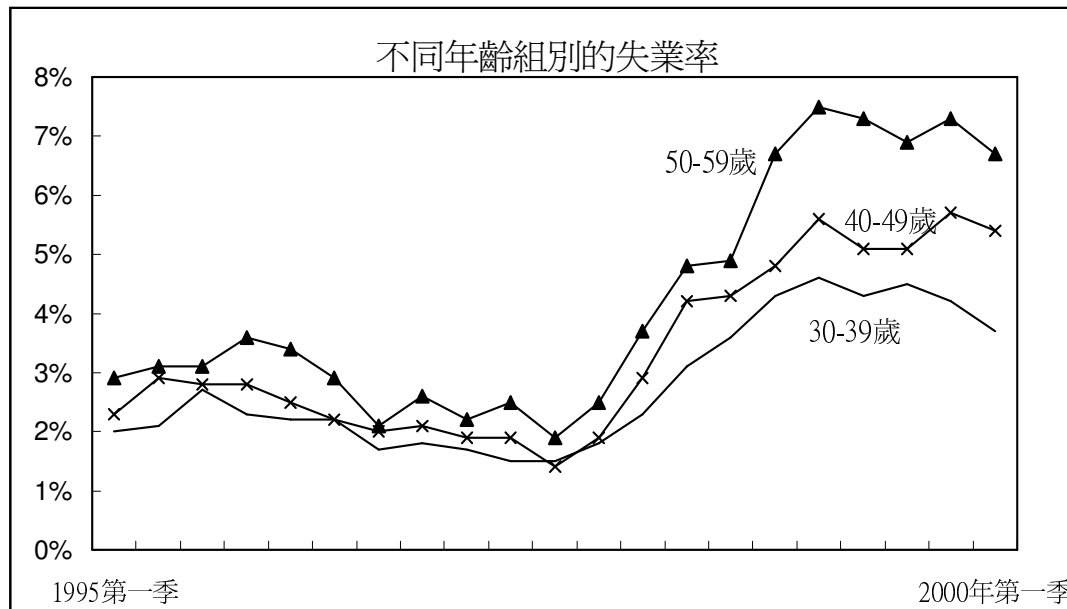
## 2.2 中年工人的困境

四十歲以上勞動人口普遍只有小學或以下程度，面對極大的就業困難。但這群低學歷工人卻往往是家庭的經濟支持，需要負起扶養上、下兩代的責任，面對的經濟及就業壓力尤其沉重。

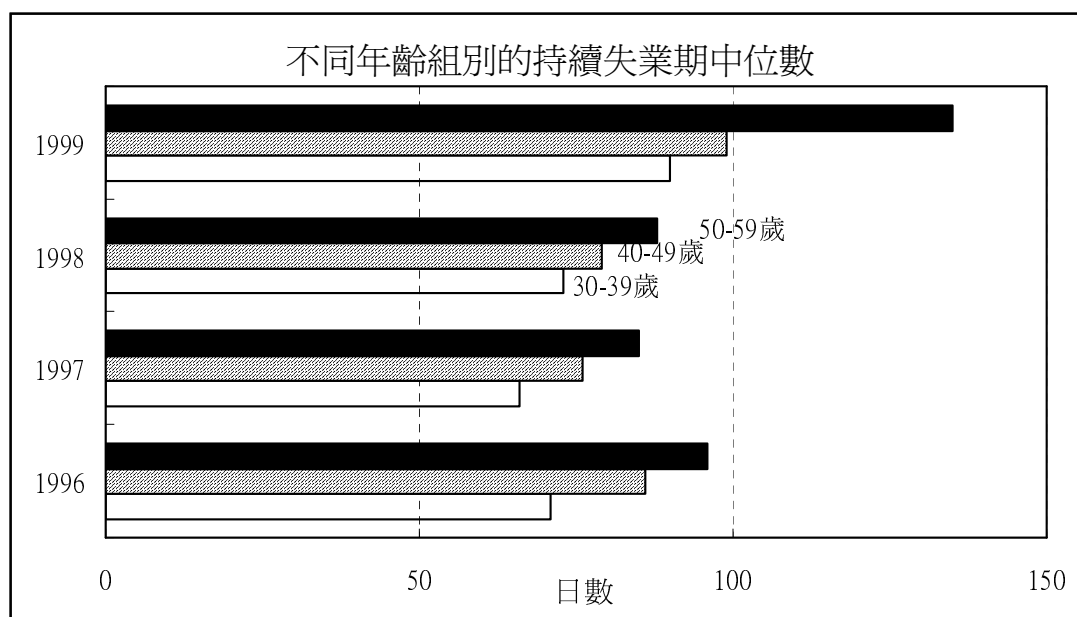
**更令人憂慮的是，不少政府官員、學者及社會人士均對他們抱著放棄態度**，一方面認為他們失業率高及工資低是理所當然的事，另一方面亦認為對他們提供培訓的成本效益低，不願投入資源去提高他們的就業及競爭力。以今年政府在財政預算案中提出的多項鼓勵進修及促進就業的建議為例，全部針對中三以上及剛畢業學生，沒有為低學歷、中年勞工提出任何積極措施。

此外，中年工人亦容易受到僱主的年齡歧視。

中年工人與低學歷人士同樣面對高失業率及長失業期等問題，而50-59歲年齡組別面對的問題則尤其嚴重：失業率大幅上升，與其他年齡組別的差距愈來愈大(見下圖)。



此外，中年勞工的失業期中位數亦一直比整體勞動人口為高，在一九九九年，五十至五十九歲勞工的失業期中位數更上升至135日，比其他組別高出超過五成(見下圖)。



社聯在2000年進行的電話訪問調查，亦顯示中年工人面對很大的失業問題。該調查共訪問412位40歲以上的人士，其中72人(17.6%)表示自己正失業；曾經在過去一年失業的達129人(31.9%)，其中小學程度被訪者有超過四成(43.0%)，55至59歲間的被訪者更有接近五成(47.5%)<sup>2</sup>。

有關香港基層勞動人口收入及進修的情況，將在下一節及其他章節作出較詳細的分析。

### 2.3 收入差距愈來愈大

政府統計處根據人口普查計算的堅尼系數，在過去兩個世紀均有上升，顯示香港貧富懸殊的情況不斷惡化。

	堅尼系數
1981年	0.454
1986	0.453
1991	0.476
1996	0.518

<sup>2</sup> 香港社會服務聯會，2000。香港中老年人就業狀況研究。

## 十年間收入差距擴大五成

金融風暴使勞動人口的收入差距更大，在九六年至九九年(首三季)期間，高收入組別的平均收入有一成實質正增長，但低收入組別卻出現6%的負增長。(見下表)

就業人口每月就業收入平均數(五等分組別)

五等分組別	1996	1997	1998	1999(Q1-3)	實質增長率
第一等分*	4,300	4,600	4,550	4,250	-6.0%
第二等分	7,450	8,000	8,050	7,800	-0.4%
第三等分	9,550	10,200	10,500	10,400	3.5%
第四等分	13,500	14,600	15,300	15,500	9.2%
第五等分*	33,200	36,000	37,050	38,200	9.4%

\*第一等分即最低收入的兩成就業人口、第五等分即最高收入兩成的就業人口。

單位：港元

有關家庭住戶收入的數據則更清楚顯示低收入人士的困境。統計數字指出，在九六至九九年(首三季)期間，高收入住戶的平均收入上升4.2%，但低收入住戶的平均收入則下降27.7%。

全港住戶每月住戶入息平均數(五等分組別)

五等分組別	1996	1997	1998	1999(Q1-3)	實質增長率
第一等分	6,050	6,400	4,950	4,600	-27.7%
第二等分	11,600	12,450	11,300	11,000	-9.8%
第三等分	17,500	18,750	17,900	17,600	-4.4%
第四等分	26,250	28,300	27,900	27,400	-0.1%
第五等分	58,900	63,500	63,500	64,550	4.2%

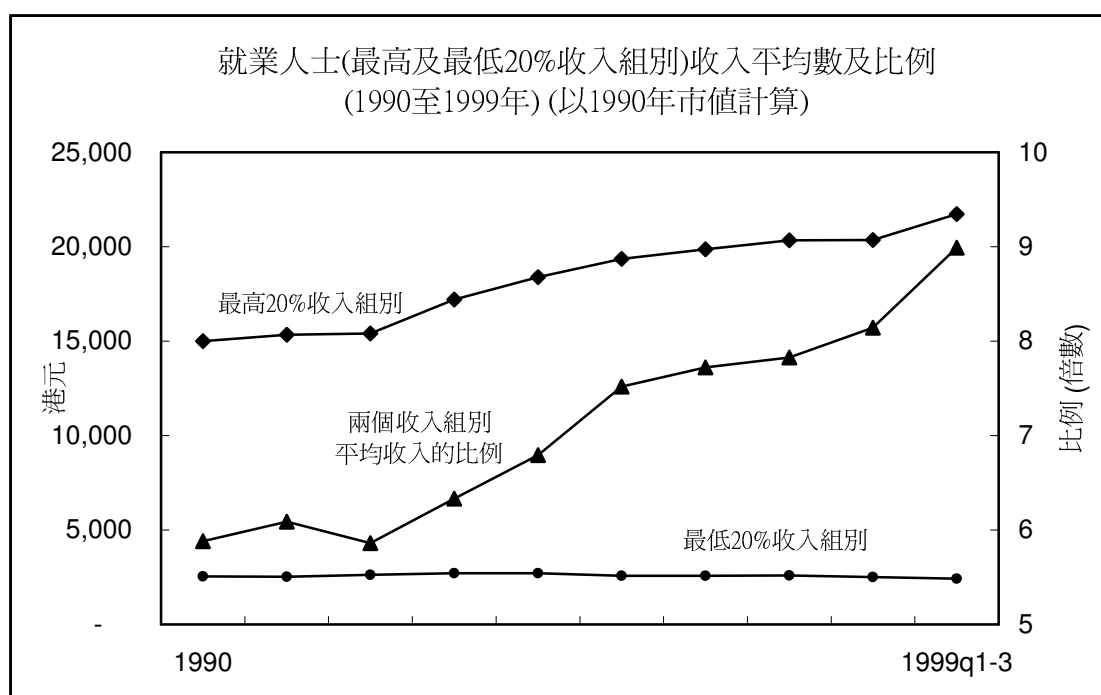
單位：港元

香港人往往以為，縱使貧富不均情況愈來愈嚴重，只要所有市民都可以一起「富起來」，一同受惠於經濟增長、改善生活質素，問題便不算嚴重。然而，統計數字卻清楚顯示香港「貧者愈貧」的現象十分嚴重。

回顧過去十年，香港貧富懸殊的情況不斷惡化，最高20%收入組別的就業人口的平均收入有49%實質增長，但最低20%收入組別卻有5%實質負增長。在一九九零年，兩個收入組別平均收入的比例為六倍，在九九年則躍升至九倍，增加五成！(見下圖)



## 高收入與低收入人士收入平均數及比例

低收入人數劇增

社聯「香港社會發展指數計劃」，根據國際經驗及政府統計處的數據，發現居住於低收入住戶的人數在十二年間上升超過一倍，在九八年達一百零九萬人，佔總人口的16%，而居住在低收入住戶的長者、青少年及兒童的比率達二至三成，即每三名長者有一人居住於低收入戶、每五名兒童及青少年則有一人。可見低收入及貧富懸殊的問題，並不只是影響勞動人口，連長者及兒童亦深受影響，若不加以正視，將大大影響兒童成長：

居住在低收入住戶\*的人數 (單位：萬人)

	1986	1998
長者	9.3 (22.4%)	23.6 (33.7%)
0-14歲兒童	16.8 (13.2%)	26.9 (23.1%)
15-29歲青少年	4.3 (9.4%)	8.6 (19.7%)
在低收入住戶居住的總人數	52.4 (9.5%)	109.3 (16.3%)

\* 低收入住戶是指收入在住戶工資中位數一半或以下的住戶。(以相同住戶人數計)

\*\* 括號內的數目是指該人數佔相同組別人數的百分比，即比率。

另一方面，低收入住戶的失業率亦不斷上升，從一九八六年的8.6%上升至九八年的19.9%，為整體失業率的4.2倍。

更令人感到驚訝的是，當香港經濟在二千年首季出現14.3%的實質增長時，每月入息少於港幣4,000元的住戶數目卻比前一年上升9%，達十七萬八千戶。(見下表)

入息低於八千元港幣的住戶數目

住戶每月入息 (港元)	一九九六年 第一季	二零零零年 第一季	升幅 (%)
少於4,000	85,700	178,000	108
4,000 – 5,999	62,800	90,300	44
45000 – 49,999	69,900	83,100	19
50,000或以上	206,900	277,700	34
住戶總數	1,819,500	2,114,800	16

註：兩個季度的綜合消費物價指數相差少於4%。

## 2.4 男、女性勞工面對的不同問題

男性及女性勞工面對不同的就業問題，整體而言，男性的失業及就業不足率均比女性高，但女性的入息則普遍比男性低。

下表顯示二千年第一季失業率，男性在各年齡及學歷組別都有較高的失業率，而此現象已持續數年。

學歷	失業率 (二千年第一季)	
	男	女
未受教育/幼稚園	12.5 %	4.4 %
小學	8.8 %	5.6 %
中學/預科	6.2 %	5.3 %
專上教育(非學位)	4.5 %	2.3 %
專上教育(學位)	2.0 %	2.2 %
合計	6.1 %	4.6 %
年齡	男	女
15 – 19	27.6 %	23.0 %
20 – 29	6.8 %	4.7 %
30 – 39	4.1 %	3.2 %
40 – 49	5.6 %	5.1 %
50 – 59	7.9 %	3.5 %
60或以上	4.2 %	1.9 %
合計	6.1 %	4.6 %

在收入方面，女性就業收入中位數一向比男性低，在一九八一年只及男性的64%，至九六年上升至80%，但在金融風暴反再跌至75%的水平。以二千年第一季為例，男性就業收入中位數為12,000元，女性則只有9,000元，為男性的75%。對於就業不足的勞動人口，男性及女性的收入差幅則更大。在一九九九年，就業不足的男性勞工收入中位數為6,000元，女性則只有3,000元。

從以上數字可見，男性及女性勞工面對的就業困難並不完全一樣，男性需要較多就業機會，女性則需要提高就業收入。

## 2.5 香港人的進修情況

低學歷、中年勞動人口面對很大的就業困難，卻難以透過進修而提升自己的就業能力。他們一方面未能符合職業訓練局及僱員再培訓局的學歷要求，另一方面教育署成人教育的課程結構及上課時間同樣使他們難以完成課程。

國際經驗顯示低學歷及低收入勞動人口，往往較缺乏進修的機會及動機<sup>3</sup>。香港政府統計處在一九八八年中進行的調查，亦有相同結果<sup>4</sup>。調查發現，十五歲或以上人口中，有十萬人修讀部分時間課程(part-time course)，比率為2.3%，但小學或以下程度的人士在工/課餘進修的比率僅為0.1%。(見下表)

在一九八八年四月至六月間修讀部分時間課程的情況

學歷	人數 (千人)	比率
小學或以下	2.6	0.1%
中學或預科	56.7	2.8%
專上學院	31.2	12.3%
大學或以上	10.2	5.1%
總數	100.7	2.3%

<sup>3</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (1997), Labour Market Policies: New Challenges – Lifelong Learning to Maintain Employability. Paris: OECD.

<sup>4</sup> Census and Statistics Department, 1989. *Social Data Collected by the General Household Survey – Special Topics Report No. V.* Hong Kong: Hong Kong Government.

香港理工大學在今年進行的一項調查顯示香港人在過去兩年參與工餘進修的比率比八八年有所增加，但低學歷人士進修的比率仍然偏低<sup>5</sup>。調查發現在過去兩年有56.2%被訪者曾經參與自願性的工餘進修課程，具有大學及大專程度的被訪者的參與率為六成半，但小學程度被訪者的參與率仍然只有不足一成。

整體而言，低學歷人士進修的機會及動機較低，主要原因包括：

- 工作時間偏長及不穩定，較難參與較長期的課程；
- 低學歷人士參與進修的回報較低，需要很大投資才有明顯回報；
- 低學歷人士的負擔能力較低，私人培訓市場較少為他們開辦課程，他們只能參與政府開辦或資助的課程，但課程種類可能較少；
- 僱主較少為他們提供培訓，特別因為員工流動性高。

政府在鼓勵基層市民進修時，必須考慮以上因素，才能對症下藥。我們將在下面分析再培訓及成人教育課程的不足之處，再在下一章提出多項具體建議。

### **再培訓計劃偏向就業能力較高的人士**

政府在九十年代設立僱員再培訓局，為低學歷人士提供短期進修的機會。但修讀再培訓課程的學員並不平均，主要為女性、較高學歷及較年輕的學員，未能讓最有需要接受培訓的人士提高學歷、增加就業能力。以下為僱員再培訓局在1998-99年度的學員統計資料：

性別	再培訓學員
男性	24.3%
女性	75.7%

年齡	再培訓學員
30以下	5.7%
30 – 39	41.8%
40 – 49	40.9%
50 – 59	11.6%

<sup>5</sup> 余雲楚、何國良及王志錚，2000。「全人發展、終身學習」研究報告發佈會，10/5/2000。

教育程度	再培訓學員
小學或以下	12.6%
初中	40.7%
高中及預科	42.8%
高等教育	3.9%

社聯在今年進行的研究<sup>6</sup>亦顯示，在四十歲以上的被訪者中，只有12.9%曾參加再培訓計劃，小學或以下程度的被訪者更只有7%曾參與再培訓課程：

學歷	參加再培訓課程的比率
小學或以下	7.0%
初中	20.8%
高中/預科	21.8%
大專或以上	10.9%

修讀再培訓課程的學員以女性、較高學歷及較年輕的學員為主，有以下幾項因素：

- 大部分再培訓課程均需要學員有初中或以上程度及懂得英語，對於只有小學或以下程度的勞工，只能修讀少數基本及初級技術課程。
- 基層勞工的工作時間偏長、不穩定，加上交通時間，根本沒有進修的空間。
- 不少基層勞工均缺乏不斷進修及提升自己的意識，學歷較低的中年勞工對於上課的環境氣氛可能感到陌生及缺乏信心。
- 再培訓課程的性質較適合或較能吸引女性學員，如家務助理、文書等；較多男性願意報讀物業管理課程，亦因而出現供、求不平衡的現象。
- 再培訓局要求提供再培訓課程的機構達致一個成功協助學員就業的目標；當有較多人報讀課程時，部分再培訓機構會收錄有較高就業能力的人士，即較高學歷、較年輕者。

<sup>6</sup> 香港社會服務聯會，2000。香港中老年人就業狀況研究。

## 再培訓課程成效未如理想

港大經濟系曾對僱員再培訓課程的成效作出研究<sup>7</sup>，發現不論基本或技術課程均未能對就業率及收入帶來長久正面影響。研究員認為最有效的方法，是為成功就業人士提供與工作有關的部分時間或晚間課程，因為學員可以更清楚掌握其工作所需技能，有關訓練不但學以致用，亦可提高他們的工作能力及對工作的承擔，效果將更持久。

雖然受僱後接受訓練可收事倍功倍之效，但香港僱主為員工提供培訓的機會仍然偏低。社聯的調查顯示，超過六成被訪者表示其現職機構沒有鼓勵員工進修或提供在職培訓。另一項研究則發現在許多其他國家，僱主較多為高薪或高學歷僱員提供更多培訓機會<sup>8</sup>。

## 成人教育受到忽視、缺乏評審機制

教育署成人教育課程已推行數十年，主要提供小學、中學及英語課程，為早年失學或有志於晚間進修的人士提供接受教育的機會。因應社會發展，教署近年將年齡限制由十八歲降至十五歲，使新來港青少年有機會入學，另亦開辦中六理科班。

然而，成人教育課程的設計及運作仍然停留於二、三十年前的模式，效果因而大受影響，主要問題有以下幾個：

- 缺乏學歷評審機制，學生修畢成教課程亦得不到認可學歷；
- 上課時間缺乏彈性，在飲食、百貨業需要夜班工作的員工難有機會進修；
- 課程偏長並且缺乏彈性，舉例：學生需要八年才完成小四至中五英文課程，學生很容易因為轉換工作、改變工作時間而需中途而廢；
- 課程設計以學生應付公開考試為主體，不切合成年學生的需要、興趣和能力；

---

<sup>7</sup> Chan, W. and Suen, W. 1999. *An Evaluation of the Hong Kong Employees Retraining Programme*. University of HK School of Economics and Finance, monograph.

<sup>8</sup> Kapsalis, C., 1997. *Employee Training: An International Perspective*. Canada: Statistics Canada.

- 缺乏適當師資，大部分成人教育教師均是日校教師或兼職教師，缺乏對成人學習理論的認識，未能因材施教。

成人教育不受政府重視，多年來沒有作出主要檢討，投放資源有限，加上課程設計的問題，所以未能成為政府推動終身學習的主要工具，亦未能協助數十萬低學歷勞工提升學歷及就業能力。

社聯支持教育統籌委員會在「教育制度檢討改革方案諮詢文件」中提出設立資歷評審機制的建議，同時認為政府儘快檢討成人教育政策及課程，特別考慮成人學員的需要。此外，政府亦可參考外國（如新加坡）經驗而改善本地成教體制：

在評核制度方面，新加坡的持續教育課程有以下特點：

- 由小三至中七每級均設有考試並頒授證書，而證書為全國所認可。
- 未有修讀課程的人士，亦可報考小六或以上程度考試，以取得認可之學歷。
- 課程設有入學評核試，以便學員報讀适合自己程度的班級。
- 雖然有全科課程，但學員可選擇個別科目進修及考試，以配合每個學員的興趣及能力。

在課程安排方面，新加坡的成人教育課程之修讀時間亦較香港短，更容易吸引學生就讀。新加坡的BEST及WISE課程，每一級的修讀時間均為半年，完成中一至中四的課程亦只需要兩年。新加坡亦特別鼓勵中年及低收入人士進修，BEST及WISE課程都設有40歲以上人士報讀的學費優惠，而成功完成的低收入人士亦可得到獎勵。

隨 世界步伐急速轉變，持續教育的意義及價值日益明顯，但低學歷人士往往是被忽視的一群，政府必須訂定一套全面而靈活的持續教育模式，以推動各階層人士實踐「終身學習」的理念。

## 2.6 缺乏處理危機的能力

除了以上多項與低學歷中年勞工有關的問題外，整體香港人缺乏處理危機的能力，亦值得我們關注。近年經濟低迷，社會服務團體經常接到因經濟困難或失業而求助的個案，可惜並不是每個人都懂得尋求社會服務的幫助。

根據死因裁判庭的年報，在九九年自殺及懷疑自殺的死亡個案共有1013宗，是歷年最高，其中失業人士達427人，為總數的四成<sup>9</sup>。

從社會服務團體的經驗可見，男性比女性較少主動尋求協助，但他們卻往往面對很大的失業及經濟危機，最需要別人幫助。因此，我們應該主動透過不同渠道接觸有困難的人士，並透過培訓課程提供處理危機的技巧。

---

<sup>9</sup> 東方日報，21/5/2000。30-50歲壯漢最易自殺。



### 3. 促進就業、提升競爭力的建議

要真正紓緩基層勞工多樣化的就業問題，必須採納各種具針對性的政策措施，不能單靠一、兩項措施解決所有問題。社聯在考慮各種需要後，在此提出五方面的策略及建議：

- 1) **針對長期失業問題、增加就業機會** – 針對長期失業及就業不足的邊緣勞工、結合社區資源、製造就業機會、增加收入、減低失業人士對綜援的需求。建議包括：
  - **資助社區照顧計劃**。特別針對長期失業或就業不足人士，讓他們透過兼職工作提高收入，減低申請綜援的需要；同時推動提供社區照顧，加強社區支援網絡。
  - **推行環境美化計劃**。為長期失業或領取綜援人士，特別是男性，提供全職就業機會；同時美化環境，提高市民生活質素。
  - **促進廢物回收及循環再用**。在提供就業機會之餘，同時負起保護環境的責任，鼓勵香港人培養環保的意識及習慣。
  
- 2) **全面提升香港人的競爭力** – 促進僱主及僱員共同負起提升競爭力的責任、全面推動終身學習、兼顧三百多萬勞動人口、特別針對低學歷人士。建議包括：
  - **為僱主提供培訓員工稅務優惠及其他資助**。鼓勵僱主參與培訓員工，以提升職業訓練的果效；加強員工處理情緒及危機的能力。
  - **分析及發放就業資訊、利用就業中心提供培訓**。直接為求職者提供勞動力市場資訊，鼓勵不斷進修，在需要時提供諮詢及轉介服務。
  - **取消再培訓課程的年齡下限、發展適合低學歷人士的課程**。以靈活有效的方法為低學歷人士提供成人教育及再培訓課程。
  - **推行資歷評審制度**。協助低學歷人士取得認可資歷，確保由公、私機構開辦的課程均能達到標準水平，並促進私營市場的發展。
  - **推行進修學習制度**。為只有中學或以下程度的市民提供進修學習，讓他們在較能負擔的情形下修讀經評審合格的課程。

- 3) **為僱員提供合適保障** – 鼓勵僱主增加對員工的承擔，讓僱員得到合理的保障。建議包括：
- 為超時工作提供較高工資。減少過長時間工作帶來對於健康及家庭生活的影響，同時不會對經濟造成負面影響。
  - 改善現時各項勞工保障的限制。檢討有關遣散費、長期服務金及連續性合約的安排，使僱員能得到合適及足夠的保障。
  - 在公營機構批出的合約中，訂定最低工資水平。政府或公營機構應該避免以價低者得的原則審批合約，除考慮質素外，亦應考慮工人的合理權益。
- 4) **協助有就業困難的人士就業** – 以積極及有效的方法鼓勵僱主聘用及培訓有就業困難及領取綜援的人士，包括領取綜援人士、中年婦女及殘疾人士等，讓他們積慮經驗、發揮所長、自食其力。
- 將展翅計劃的在職培訓項目，延申至其他有就業困難的人士。以鄺金津貼方式，鼓勵僱主聘用需要較多培訓的人士，讓員工獲取就業技能及經驗，發揮潛能。
  - 積極協助因失業而領取綜援的人士就業。我們建議政府採取積極的措施，並將有關工作全部外判由再培訓機構及社會服務團體提供。
  - 制定僱用殘疾人士的配額制度。促進殘疾人士就業，減少僱主對他們工作能力的偏見。
- 5) **設立獨立的社會保障局** – 社會保障每年開支達二百億，其政策及運作影響深遠，我們建議設立社會保障局，以制訂社會保障政策及監察其運作，並善用社會資源，更有效地協助綜援人士就業。

各項建議的具體內容列於以下五節：

### 3.1 增加就業機會的建議

**3.1.1 資助社區照顧計劃、僱用長期失業人士** – 我們建議政府資助非牟利團體(包括地區組織如互助委員會、街坊福利會等)<sup>10</sup>開辦各類「社區照顧計劃」，聘用較難就業的邊緣勞動力，特別是長期失業或就業不足人士，為長者、殘疾人士、兒童等提供服務。此建議可達致以下四個效果：

- 聘用有就業困難的人士投身社區服務，讓他們保持與社區接觸，提升個人自信心及再就業的能力，並可賺取薪酬；
- 協助貧困及長期失業的家庭增加收入，減低申請綜援的需要；
- 為居住於社區的長者及殘疾人士提供社區照顧、提高其生活質素；
- 加強社區支援網絡，發展社區照顧精神。

長期失業或有就業困難的基層市民，往往依賴家人收入或積蓄以維持生計，本已捉襟見肘，薪金趨向兩極化的情況更使他們出現經濟困難。若社會可善用他們的勞動力，讓他們兼職工作以增加收入，可改善家庭經濟環境，減少需要申領綜援的情況。

此建議與綜援的積極就業支援計劃有相若的目標，但重點在於加強基層市民應付經濟危機的能力，達到預防之效用。此建議並可善用非牟利團體的資源及自發性，更具成本效益。

另一方面，政府及社會服務界現時倡議以「社區照顧」配合院舍服務，讓長者及殘疾人士在熟悉的環境下與親人一起生活，提升生活質素，但在落實推行「社區照顧」的時候，必須有各種非正規社區服務，配合正式的社會福利服務，為有需要人士提供支援，方能達到理想效果。舉例，長者每次看醫生可能需要花三小時，其家人未必可以請假陪伴；獨居長者的住所可能需要翻新、維修……，「社區照顧計劃」便可以為他們提供度身訂做的服務。

---

<sup>10</sup> 除社會服務機構外，由婦女、單親人士、新來港人士、殘疾人士組成的團體或合作社，以及互助委員會等社區組織，均可申請資助。

此外，零售、百貨、服務業僱員往往須輪班工作至晚上十時，幼兒中心難以滿足其照顧子女的需要，「社區照顧計劃」亦可為這些家庭提供彈性及可負擔的暫託服務。

在過去幾年，多間社會服務機構曾推行多項試驗計劃，包括陪診服務、家居維修、為長者理髮等，成績理想，但由於服務使用者多屬於低下階層，所以參與提供服務的人士未能獲得較高的報酬。

我們建議，提供「社區照顧計劃」的團體向服務使用者收取可負擔的費用，另把政府資助額的八成用於聘請長期失業或就業不足的人士提供服務，如需要照顧子女、低學歷及四十歲以上的人士、曾從事三行或建造業的中老年工友等。

我們估計，若政府在首年撥出五千萬元資助額，便可以為四千名有就業困難的人士，提供每月賺取一千五百元或以上的社區服務機會，提供二百萬小時的社區照顧服務<sup>11</sup>，並且減低四千個家庭需要申請綜援的機會。每年撥款額則可根據社會需要、失業狀況、服務發展等因素而決定，甚具彈性。

**3.1.2 推行環境美化計劃** – 我們建議政府向各區區議會撥款五百萬元，合共九千萬元，推行各種美化環境的工作，包括植樹、美化護土牆、建立休憩設施等。競投有關合約的機構，必須承諾聘請長期失業或領取綜援人士達相關僱員數目的一半。此計劃可暫時推行一年，若一年後失業率或因失業而領取綜援人士數目仍然偏高，則可繼續推行一年。此建議可達致以下三個目標：

- 為長期失業或領取綜援人士，特別是男性，提供就業機會；
- 減低因失業而需申領綜援的需要，並促進領取綜援人士脫離綜援；
- 美化環境，提高市民生活質素。

在失業率偏高的時期，政府可以加快基建工程項目提供就業機會，但並不是每個失業人士均可受惠，這項「環境美化計劃」則可為失業及綜援人士提供更多不同的就業機會。

---

<sup>11</sup> 有關估計，假設每名提供社區服務人士每星期工作十小時，每小時收取三十五元，其中十五元由服務使用者支付，另外二十元則由「社區服務基金」的撥款支付。

我們估計，此計劃可為七百五十人提供一年全職工作機會，每月工資達六千元<sup>12</sup>。另一方面，政府及區議會亦可鼓勵私人機構資助有關計劃，以增加就業機會、減低政府負擔。

**3.1.3 推動環保工業、促進廢物回收及循環再用** – 我們建議政府積極推動廢物回收、分類及再循環，儘快將現時在部分屋苑進行的廢物分類回收計劃推展至所有住宅及商業地區，並且為再循環、廢物回收等工業提供適當支援。此建議可達致以下四項目標：

- 為低學歷、低技術水平的人士提供就業機會；
- 減低對堆填區的負擔，減輕處理垃圾的費用；
- 協助香港人負起保護環境的責任，將可用資源循環再用，同時鼓勵香港人培養環保的意識及習慣；
- 提升香港在國際社會的地位，使香港不會成為一個只耗用天然物資、不積極推行環保的地區。

我們認為，以香港現時的經濟水平，實不能漠視自己對保護世界環境的責任，將可循環再用的物料推到堆填區及焚化爐，而非用以生產再造物料。因此，我們建議政府訂定廢物回收及再循環政策，制定清晰的目標，為支援環保工業訂定政策，提供合適的資助，以積極的方法推行環保工作、履行社會責任

由於香港市民尚未建立將廢物分類處理的習慣，在政府推行全面的回收及分類工作時，將可為低技術勞工製造大量就業機會，參與廢物分類的工作。當香港市民建立起正確的習慣後，有關回收及分類的工作及成本亦可減輕。

---

<sup>12</sup> 有關估計，假設投得合約的機構將最少六成的收入用作聘用前線職員的工資。

### 3.2 提升香港人競爭力、促進就業的建議

#### 3.2.1 為僱主提供培訓員工稅務優惠及其他資助 – 我們建議：

- 1) 政府為僱主有關培訓員工的開支(包括資助員工進修、員工進修假期等)提供200 - 300%的扣稅額，若接受培訓的員工為中五或以下程度，扣稅額為300%，其他則為200%；
- 2) 設立基金津貼僱主為僱員提供指定課程的開支，例如語文、網頁設計、待客禮儀等。

這項建議可達致以下四個效果：

- 鼓勵僱主為員工提供進修及提升工作能力的機會，增加香港工商業及勞動人口的競爭力；
- 提升職業訓練的果效，因為在職培訓的成本效益往往較高，學員可以學以致用，效果更明顯及持久；
- 增加學員對整體勞工市場的瞭解，提高持續進修的動機，推動及實踐終身學習的精神；
- 透過培訓課程增加員工處理危機及情緒困擾的能力。

香港將發展成為以知識為本的經濟體系，而旅遊及服務業亦是主要發展項目，全面提升香港市民的職業技能、競爭力及服務態度是克不容緩的社會議程。政府對此亦十分重視，最近已舉辦職業英語運動，積極提倡有關行業員工參加培訓，但由於培訓內容未必切合市民及僱主的需要，反應未見踴躍。

世界各地均倡議「在職培訓」，因為培訓內容最能切合工作所需，而且學員在完成課程後有機會學以致用，學習成效更高。因此，政府在提倡市民提高就業能力時，應該盡量鼓勵僱主為員工提供培訓。新加坡政府在去年一月已推行多項措施，包括：Training Voucher Scheme, IT Training Grant Scheme, Total Company Training Plan等，其目的就是鼓勵僱主培訓員工，以提升培訓的成本效益。(參考下列網頁 <http://www.psb.gov.sg/grants/sdf.html>或下列圖表。)

### 新加坡的「技術發展基金」(Skills Development Fund)

「技術發展基金」主要透過僱主為僱員提供進修機會，不論由公司自行提供訓練，或由公司支付僱員接受其他人提供的訓練，均可受惠。除了基本的培訓津貼計劃(Training Grant Scheme)外，尚有多個不同目標的計劃，例如：為推動四十歲以上工人進修的「進修假期計劃」(Training Leave Scheme)、為高增長工業而設的「重要技能計劃」(Critical Skills Scheme)等。

新加坡亦設有審核訓練課程的機制，即使由僱主在公司自行提供的訓練，亦可得到審核，而達到不同程度，如Certificate of Competency。

政府亦可透過以上建議鼓勵僱主為員工提供僱員輔助計劃(Employee Assistance Programme)，因應僱員需要提供一些可以提升公司生產力及僱員生活質素的項目。這些項目未必與工作技能有直接關係，可以包括：壓力處理、人際關係、離職或退休服務、職業健康、就業市場發展等。

我們建議的兩項措施，均要求僱主支付最少一半費用，這亦可確保僱主為僱員提供最合適的訓練項目。

### 3.2.2 分析及發放就業資訊、利用就業中心提供培訓 – 我們建議加強勞工處與僱員再培訓局的連繫，以推行以下工作：

- 1) 集合勞工處及僱員再培訓局有關就業市場的資訊，每月對各行業的就業機會及薪酬趨勢作出分析，並出版刊物作出介紹；
- 2) 勞工處邀聘再培訓機構派員在其就業中心開辦講座，免費為中心使用者講解最新勞動力市場資訊，鼓勵不斷進修以提升競爭力，介紹再培訓課程及其他社區設施，並在需要時提供諮詢及轉介服務。

就業市場資訊對求職者在選擇職業、設定薪酬目標水平及決定參加培訓課程均有極大作用，但現時只有少數人能真正掌握其中情況，以致出現不少錯配、「有人無工做、有工無人做」、求職者對薪酬訂定過高要求等情況。

在就業中心開辦講座可直接吸引求職人士參加，所需經費其實並不多，但可促使他們明白就業市場對勞動力的要求以及不斷為自己增值的重要性，藉此引發他們繼續進修的興趣。

此外，由再培訓機構的員工主持講座，可在需要時為求職者提供培訓課程資料及諮詢服務，若求職者有其他的經濟、個人或家庭問題，亦可作出適當的轉介。

**根據此計劃，勞工處每年只需要二百萬元，便可以委託再培訓機構每星期一至六派員在十間就業中心提供一小時的講座課程，一年可提供約三千小時的課程，服務三萬名求職人士<sup>13</sup>。**

### 3.2.3 取消再培訓課程的年齡下限、發展適合低學歷人士的課程 – 建議：

- 1) 教育署發展短期、針對成年學生需要的成人教育課程，以切合低學歷工人工作不穩定、工時長的現象，讓學生可靈活及分階段完成課程；政府亦應發展資歷評審機制，讓學員經考核後取得認可資歷；
- 2) 取消再培訓課程的三十歲年齡下限，讓青少年有更多進修機會。此建議亦可補足現時正規教育課程與就業市場脫節的弊病，有助減低現時過高的青少年失業率；
- 3) 再培訓局發展更多適合只有小學程度的學員的課程，以提升他們的就業能力，增加就業機會。

教育署成人教育課程應針對成年學生的需要而設計，讓他們更有效地取得所需知識及學歷。現時成人教育課程可為青年人，包括新來港定居人士，提供入學、參加公開試以致升讀大學的機會，有其價值及意義。但對於只有小學或以下程度的成年人，他們並不適應或需要一套由正規中、小學課程轉變而成的成人教育課程，他們需要的是更能針對他們工作需要或進修其他課程所需要的基本知識。

同時，現時教育署成人教育課程的安排亦缺乏彈性，未能回應現時工作時間長及不穩定的低學歷人士的需要，舉例每星期需要上課四至五晚，而且學生往往需要多年時間才能完成課程。這種安排較難吸引成人參加有關課程，每年能完成課程的成年學生亦只屬少數。

我們認為，教育署應回應市場的需要，發展一系列的短期課程，讓學生可根據自己的能力及時間選讀合適的課程。而教育署亦應發展資歷評審機制，讓學生在完成不同程度的課程後可取得認可資歷。

---

<sup>13</sup> 假設每所僱員再培訓機構收取六百元提供一小時的課程。



另一方面，對於僱員再培訓局，我們有以下兩項建議：

- 大量發展資訊科技課程，讓青少年及低學歷人士均有機會掌握基本電腦技術；
- 與教育署作出配合，發展接軌課程，針對成人教育課程畢業生的程度，提供再培訓課程。

**3.2.4 推行課程評審制度** – 我們建議政府盡快制訂一套評審職業訓練及成人教育課程的機制，以確保由公、私 機構開辦的課程均能達到標準水平，並促進私營市場的發展。

特區行政長官在九八年施政報告中，已提出為職業訓練局及僱員再培訓局發展一套評審機制，但到現在仍未公布結果，我們認為有關評審機制亦應推展至私營市場。事實上，在金融風暴後香港市民參加成人教育課程的數目增加達一倍，反映市民進修的意識有所提升，亦顯示私營市場甚有發展潛質。若政府能執行是項建議，則可在保證課程質素的同時，利用私營市場的靈活性，更有效地回應學員及勞動力市場的需要。

**3.2.5 推行進修學習 制度** – 我們建議為只有中學或以下程度的市民提供進修學習 ，讓他們可在較能負擔的情形下修讀經評審合格的課程。

現時政府已為納稅人提供三萬元的個人進修開支免稅額，即有關人士最多可扣減五千一百元稅項。但只有需要繳稅的四成勞動人口可受惠，未能鼓勵較低薪者進修。事實上，從政府在一九八八年以至近日理工大學進行的調查均顯示，學歷較低的市民在工餘進修的比例均十分低，可見政府應採用更具針對性的措施，促進低學歷人士進修，以全面提升香港人的競爭力。

我們建議政府盡快推行進修學習 制度。在此制度執行初期，政府每年為不多於五萬人提供最多五百元的進修津貼，修讀經評審合格的課程。但申請人必須有八成出席率，並支付最少五成學費。有關計劃每年直接支付二千五百萬元予進修人士，在鼓勵市民進修之餘，同時可促進私營市場的發展。政府並應於實行此建議後，檢討成效，再釐訂資助上限及名額。

### 3.3 為僱員提供合適保障

**3.3.1 為超時工作提供較高工資** – 現時愈來愈多職位需要員工每日工作超過八小時，不少更高達十二小時或每週工作七十二至八十四小時。過長的時間工作可帶來很多負面的經濟及社會效果，包括：

- 減低工作效率及影響工作質素；
- 影響個人生理及心理健康，亦間接增加公共醫療的開支；
- 影響家庭生活及成員間的關係，令父母難以負起教導子女的責任，增加社會服務的負擔；另可能間接造就青少年行為問題，增加社會負擔；
- 減低員工進修、提升學歷及技術水平的機會，難以回應經濟轉型帶來的衝擊，最終可能需要依賴社會福利。

可見過長工作時間不但可能令僱主得不償失，更為社會帶來很多負面影響，增加社會負擔，因此政府應該透過適當政策鼓勵僱主維持合適的工作時間。

社聯建議政府透過立法，當僱主要求員工(如月薪低於二萬元的前線基層員工)在一星期四十八小時以後的工作時間，支付一倍半工資。此建議可帶來多項好處：

- 僱主在兼顧工作質素及成本效益後，在需要時仍可要求僱員增加工作時間；
- 僱主亦可積極檢討及重訂工作程序(re-engineering)，協助僱員增加工作效率，提高成本效益；
- 增加就業機會。

有關措施在不少國家均有推行，但沒有對經濟造成負面影響，反而帶來很大的社會效益。

**3.3.2 改善現時各項勞工保障的限制**，我們建議政府檢討有關遣散費、長期服務金及連續性合約的安排，使僱員能得到合適及足夠的保障。

現時就業市場愈來愈多短期合約及兼職工作，這一方面屬於世界趨勢，但亦有僱主藉此減少對僱員的保障及承擔。舉例由於需連續四星期每星期工作十八小時才算連續性合約，有些僱主便聘請大量每星期只工作十多小時的員工，以減低成本；另外，由於工作滿兩年才可獲取遣散費，亦有員工在工作二十三個月後被僱主辭退。

我們建議政府檢討有關遣散費、長期服務金及連續性合約的安排，舉例將領取遣散費的資格縮減至六個月、將連續性合約的工時規定減低。

事實上，由於今年十二月將推行「強制性公積金條例」，僱主須為僱員提供公積金，即使將獲取遣散費及長期服務金的時間要求降低，對僱主的負擔亦不會增加許多，但有關安排卻可令僱員獲得合理的保障。

- 3.3.3 在公營機構批出的合約中，訂定最低工資水平** – 我們建議政府及半官方機構(如醫管局)在批出合約時，訂定最低工資水平，或要求投標者在標書中列明聘用員工的最低工資水平，作為審核標書的一項考慮因素。

政府部門及公營機構將會把愈來愈多的工作外判，但從過往經驗可見，承辦商往往以低價投標，結果壓低僱員工資以保持利潤，而僱員工資可能低至三、四千元水平，而工作時間卻又相當長。我們認為政府或公營機構應該避免以價低者得的原則審批合約，除考慮質素外，亦應考慮工人的合理權益。

### 3.4 協助有就業困難的人士就業

- 3.4.1 將展翅計劃的在職培訓項目，延申至其他有就業困難的人士** – 我們建議政府為僱主提供三個月薪金津貼，以僱用因失業申領綜援人士、二十歲以下的青少年、殘疾人士及學歷只有中三或以下的人士等，每月津貼額最高為二千元或薪津總額的一半。(此建議為一項「薪金資助」措施，在許多國家均有推行，有關效果及與綜援積極就業支援計劃的比較，見下列圖表。)

### 薪金津貼 (Wage Subsidy)

薪金津貼是一項「積極勞動力市場政策」，過去二十年在許多國家均有推行。薪金津貼政策的目標對象，包括長期失業或有機會長期失業的人士，可以透過在職培訓提高生產力及工作技能的勞動人口等。政府透過為僱主提供薪金津貼，鼓勵僱主聘用一些指定的勞動力，使後者可改善其工作技能，增加競爭力，達到以下目的：

- 減少僱主對長期失業人士或領取綜援人士的誤解；
- 增加僱主聘用較缺乏工作經驗或長期失業人士的動機；
- 由僱主提供在職培訓，更具成本效益。

薪金津貼與入息補貼有不同效果：前者使僱主願意嘗試僱用本來不會僱用的人士，並協助他們增值；後者則提高低收入人士的入息水平，使他們較願意接受低薪、非技術性職位，可以幫助他們繼續工作，但沒有提升工作技能的作用。

政府綜援計劃的「積極就業支援計劃」，亦將推出「入息補貼」措施，以補貼綜援人士因工作而需的額外開支。但政府應同時推行薪金津貼制度，以更有效協助市民增加就業能力及競爭力，是一項更徹底治本的方法。

在勞動力市場供過於求的時候，僱主往往不願聘用缺乏工作經驗或可能需要較多培訓的人士。這個建議使僱主更願意嘗試聘用這些員工，並以三個月作為訓練期，讓員工有機會獲取就業技能及經驗，發揮自己的潛能。

這項建議可與展翅計劃一併推行，但不需要政府為參加者提供訓練課程，而改由僱主自行為僱員安排與工作配合的在職培訓，成效可能更明顯。

此措施將使僱主更願意聘用領取綜援人士，縮短後者領取綜援的時間，不但可以減輕政府的負擔，對他們及其家庭均有很大的意義。對於其他有就業困難的人士，此計劃亦可舒緩他們的失業情況。

**3.4.2 積極協助因失業而領取綜援的人士就業** – 我們建議政府以積極的方法，協助因失業而領取綜援的人士盡快就業，並盡量將有關工作外判由再培訓機構及社會服務團體提供。

政府在去年推行的「積極就業支援計劃」，雖然在協助綜援人士就業方面比以前有所進步，但成效仍然偏低，主要原因是有關措施的作用在於令綜援人士不領取綜援，而非真正協助綜援人士就業。舉例社區服務的工作種類及性質，根本不能提高參加者的就業能力。

我們建議政府以個案處理的手法，協助綜援人士就業及提高就業能力，包括在一個月內為每名因失業申領綜援人士制訂個人就業及進修計劃，在三個月內協助他們找到工作或接受培訓，以及提供就業後支援服務。此外，政府亦應將有關協助綜援人士就業及培訓的工作，全面外判由再培訓機構及社會服務團體提供，以更能結合社會資源及有關團體的專長，協助綜援人士。

- 3.4.3 制定僱用殘疾人士的配額制度** – 我們建議政府透過立法，規定僱用五十人或以上的公、私營機構，必須最少有2%僱員為殘疾人士。政府須為達到此目標的機構提供資助，以培訓員工及設置為殘疾人士而設的工具及設施；不能達到此目標的機構則需要繳交罰款，以發展復康工作。

這種配額制度在中國大陸、日本及許多國家均有推行，在促進殘疾人士就業之餘，亦使僱主減少對他們工作能力的偏見，成效顯著。

### 3.5 設立獨立的社會保障局

- 3.5.1 設立獨立的社會保障局** – 我們建議政府設立獨立的社會保障局，由社會人士、立法會議員及政府官員組成，以制訂社會保障政策及監察其運作，確保社會保障制度更能有效地推行及協助綜援人士就業。

現時社會保障的開支接近二百億，佔政府經常開支超過十分一，但只由一個政府部門推行，而社會福利諮詢委員會亦甚少有機會討論社會保障政策及其運作，難以確保有關政策能反映社會價值觀及得以有效推行。此外，社會保障系統完全缺乏透明度，亦使外界難於監察。