

積極發展社會服務業，特別是中國加入世貿後，第三產業在吸納勞動力上可發揮極大的作用。尤其是社區服務業，它不會要求員工對高新科技有太多認識，是吸納一批年紀較大、學歷較低的下崗工人的重要途徑（谷志剛、王建民，2004；Huang，2004），相比起其他地方，如發達國家從事社區服務業的勞工佔總體的兩至三成，某些發展中國家亦佔 12% 至 18%，內地該行業的發展仍處於初階，大概不足 4%（Huang，2004）。有建議提出，老年照顧業在內地具有開拓的潛力，一來因為老年化進程加快，二來照顧長者的模式已開始改變，從前多由家人作主力照顧，但今天要依賴年輕一輩作主力照顧者已非易事。

- 13 如清潔工作，有公司為清潔工增添了輔助器具，降低了體力勞動的成份。
- 14 此報告的香港部分，綜合了海外及本地的具體情況後，把「中年人士」界定為 40 至 59 歲之人士。
- 15 數字不包括外籍家庭傭工。
- 16 數字包括外籍家庭傭工。
- 17 外籍家庭傭工除外。
- 18 2004 年的失業率為 6.8%，失業人數為 242,500。
- 19 包括首次求職人士及重新加入勞動人口的失業人士。
- 20 此表數字乃根據 2006 年首季度的綜合住戶統計調查的結果，按年齡組別及性別劃分的。「低學歷」指初中或以下，「低技術」則沒有界定。
- 21 此處乃基於很小樣本而編制，由於抽樣誤差大，故不予公佈。
- 22 根據政府推算，2007 年的人力資源供求將會出現低學歷勞工過剩的情況。香港初中及以下學歷的勞動人口會多出 133,500 人，低學歷人力資源過剩問題更會延伸至高中程度人士，擁用專上或以上程度的勞工卻出現短缺。
- 23 中年人士在求職過程中面臨年齡歧視並非新鮮事，不少研究、報道都揭示了僱主在聘請員工時，「年齡」往往是其中一個考慮因素。
- 24 2001 年 2 月，勞工處以試驗計劃性質推行「中年再就業試點計劃」，為期兩年，主要協助 40 歲以上的長期失業人士再次就業；到 2003 年 5 月推出「中年再就業培訓計劃」，及後為免產生混亂，計劃於 2004 年 8 月改名為「中年就業計劃」。此外，2003 年 4 月，在中年人士失業情況較嚴重的地區（如將軍澳、葵涌及元朗），推行的「中年地區就業計劃」，屬於為期一年的試驗計劃，由勞工處與非政

府機構合作，協助中年人士在區內或附近地區就業。

- 25 (1) 已完成僱員再培訓局的本地家庭助理課程；(2) 持有「技能卡」；(3) 經由僱員再培訓局「家務通」計劃成功轉介職位。
- 26 有關的時段將會延長至包括星期六、星期日整天，以涵蓋更多本地家務助理。
- 27 根據資料顯示，截至 2005 年年底，有 321 名求職者獲安排參加工作試驗，其中 47% 年齡在 30 歲以下，43% 介乎 30 至 49 歲，剩下的 10% 為 50 歲或以上人士。在教育水平方面，有 25% 具中三或以下程度，53% 具中四至中五程度，剩下的 22% 則具中五以上程度；主要從事零售業 (17%)、進出口貿易 (13%) 及飲食業 (10%)。至於職業方面，有 37% 受聘為文員，23% 任職非技術工人 (例如清潔工人、信差或送貨員)，15% 為商店銷售人員。資料來源：立法會人力事務委員會資料文件 2006 年 2 月 16 日：〈勞工處 2005 年·勞工事務行政範疇的工作表現〉，CB (2) 1086/05-06 (05) 號文件，頁 1-9。
- 28 「一條龍服務」指提供的服務包括就業輔導、各項培訓課程、就業轉介及跟進等綜合服務。
- 29 現時培訓機構有 57 間，其中培訓中心超過 130 間。再培訓局另設一間實務培訓及評估中心和兩間再培訓資源中心，深化有關的培訓計劃。
- 30 自 1998 年 4 月 1 日開始，30 歲以下合資格的僱員，只要面臨求職或轉業困難，報讀有關課程之申請可獲彈性處理。(編者按：2007 年 12 月起，僱員再培訓局服務對象修訂為所有 15 歲或以上，及具副學位或以下之香港合資格僱員。)
- 31 其餘的課程還包括保健推拿、足底按摩、物業維修、酒店房務、店務員、美容助理、一般文職及辦公室實務訓練、初級簿記訓練、電工技工、消防工程助理。
- 32 為僱主度身訂造再培訓課程，是希望能切合各公司的需要而設計訓練內容。當僱主在某些職位上有 15 個或以上的空缺，並在招聘上遇到困難，就可直接向再培訓局或透過培訓機構申辦課程。課程內容會由再培訓局、僱主及培訓機構共同制訂。
- 33 包括專業培訓，技能評估，提供轉介、個案跟進、中央資料庫，在地區層面提供轉介服務。
- 34 申請者必須要通過經濟狀況審查 (準則主要參照社會福利署「深入就業援助計劃」)，並為非綜援受助人。
- 35 包括電腦自學、多媒體學習、工作坊、講座、研習小組、互助小組及勞動市場資

訊介紹等。

- 36 政府資助 70%，其餘的 30% 由僱主 / 僱員承擔。
- 37 23 個行業包括美容護理業、美髮業、旅遊業、印刷業、地產代理業、酒店業、康樂體育業、安老照顧業、服裝製品及紡織業、機電工程業、大廈維修及裝修業、陸路客運業、進出口業、物業管理業、保險業、中式飲食業、運輸業、零售業、影視娛樂業、園藝花藝業、醫療護理業、鐘表珠寶業、汽車業。
- 38 資料來源：立法會人力事務委員會：〈技能提升計劃第九份半年進度報告〉。
- 39 分別為漁農自然護理署、食物環境衛生署、醫院管理局、民政事務總署、康樂及文化事務署、社會福利署及旅遊事務署。資料來源：立法會人力事務委員會 2006 年 1 月 19 日會議資料文件：〈延續公營機構臨時職位〉。
- 40 根據一份提交扶貧委員會的《「從受助到自強」——地區就業援助研究》的研究報告，至 2005 年 12 月 31 日止，中年就業計劃、本地家務助理特別津貼獎勵計劃、工作試驗計劃三個特別就業計劃約佔用了 2 億多元的財政撥款。
- 41 「五保行業」即保安、保潔、保健、保綠及保育。資料來源：東方日報，《五保行業推動中年就業》，2004 年 9 月 5 日。
- 42 報告由香港大學香港經濟與商業策略研究所負責，研究員為孫永泉及譚若梅，名為《中年人的就業出現危機？ 40 至 49 歲人士就業前景報告》，於 2000 年 10 月完成。報告內定義「中年人士」年齡為介乎 40 至 49 歲，「低教育程度」則指中三或以下程度。
- 43 有關針對青年人的培訓或就業計劃，詳情請參本書〈扶助青年就業政策研究〉。
- 44 有參加中年就業計劃者表示，計劃欠缺保障，因為沒有約束性，僱主可隨時解僱僱員，更有公司在差不多到三個月時，以行政理由解僱參加者；同時參加者被其他員工看低一線，被認為純粹因為津貼才被聘請，這進一步打擊了「兩低一中」人士在勞動市場求職的信心。
- 45 過去數年，參加的女學員超過七成。資料來源：僱員再培訓局網頁。
- 46 除了因為對象沒有留意有關的就業服務或培訓計劃外，按《地區就業研究》的分析，這有可能與培訓機構傾向錄取就業困難相對少的人士，以達到再培訓局訂下須有七成學員受聘的規定有關。
- 47 以保安課程為例，保安工作一直是政府極力推動以吸納「兩低一中」勞工的行業，

亦為再培訓局的主力課程之一。根據《保安服務業 2005 年人力調查報告》的數據分析，有效許可持證人的數目不斷上升，2005 年的最新數字顯示，有 25 萬多人持證，同時報告預測，2006 年的保安需求人數只有輕微上升。不過學員往往因為市場效應，未掌握實際就業情況就報讀。培訓課程愈被吹捧，就愈多人參加，間接造成市場供求失衡，無形中浪費了再培訓資源。

- 48 受訪者批評培訓課程通常只有一星期至一個多月不等，從未接觸過相關行業的學員，根本未能掌握好有關技術。受訪者更反映培訓內容與實際操作未必掛鉤，未必能有效地協助學員畢業後真正投入市場。
- 49 《「失業人士對政府推行的失業措施的意見」問卷調查》，香港天主教正義和平委員會，2002 年 8 月。
- 50 研究員訪問曾就讀有關保安課程的學員，他們坦言坊間的培訓機構質素參差，部分只提供兩個上課天，未必全部按照再培訓局的規定辦課程。

◀ 參考文獻 ▶▶▶▶▶

- Age Positive: <http://www.agepositive.gov.uk/>.
- Development Bank of Japan. 2002. *DBJ Report. Handling Unemployment: Singapore Experience*. Representative Office in Singapore.
- Fung, Ho Lup. 2004. *A Comprehensive Jobs Strategy? An Exploratory Study on Policies Tackling Unemployment in Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong Council of Social Service.
- Huang, Lujin. 2004. "The '4050' re-employment project in Shanghai". *Working paper of the Research Group of Shanghai Urban Women Unemployment and Re-employment Project*. Edinburgh: Employment Research Institute, Edinburgh Napier University.
- Jobcentre Plus-New Deal: http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/Customers/New_Deal/.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2006. "Live Longer, Work Longer". *Aging and Employment Policies*. Paris: OECD Publishing.
- Taylor, Philip. 2004. "A 'New Deal' for older workers in the United Kingdom?" In Tony Maltby, Bert de Vroom, Maria Luisa Mirabile and Einar Overbye (eds.) *Ageing and the transition to retirement: A Comparative Analysis of European welfare states*. Burlington, VT: Ashgate.
- Singapore Workforce Development Agency: <http://app.wda.gov.sg/>.
- Song, Shun Feng. 2003. "Policy issues of China's urban unemployment". *Contemporary Economic Policy*, 21(2):258-269.
- Suen, Wing and Tam, May. 2000. *Labor Market Crisis at Mid-life? A Report of the Employment Protects of People Aged 40-49*. Hong Kong: Hong Kong Institute of Economics and Business Strategy, The University of Hong Kong.

Taylor, Philip. 2005. "Strategies to promote employability of older workers-the status of policy on age and employment in European Union Member States". Paper presented at *Thematic Review Seminar of the European Employment Strategy*, Mutual Learning Programme, Brussels, Belgium.

成之約：〈中高齡勞工就業的障礙與突破：兼論我國中高齡勞工就業促進政策〉，載李漢雄、曾敏傑主編：《中高齡勞工就業問題與對策》，國立中正大學勞工研究所，台灣，1999年。

許繼峰：〈成之約與藍科正論文評論〉，載李漢雄、曾敏傑主編：《中高齡勞工就業問題與對策》，國立中正大學勞工研究所，台灣，1999年。

鄭津津：〈從美國就業年齡歧視法看中高齡就業促進〉，載李漢雄、曾敏傑主編：《中高齡勞工就業問題與對策》，國立中正大學勞工研究所，台灣，1999年。

香港社區組織協會：《新經濟下青少年及中老年勞工之就業危機調查報告》，香港，2000年9月。

立法會人力事務委員會會議討論文件 2000年11月16日：〈香港直至二零零五年的人力資源推算及40-49歲人士就業前景報告〉，CB(2)226/00-01(04)，頁1-7。

崔志暉：《香港中老年人就業狀況研究》，香港：香港社會服務聯會，2000年。

〈促進中高齡者就業措施〉，「中華民國行政院」在1999年（民國88年）8月13日發佈。

行政院勞工委員會：〈八十八年中高年勞工就業狀況調查報告〉，2000年，網頁：<http://statdb.cla.gov.tw/html/svy88/8806menu.htm>。

蔣震夷：《以公共職業訓練促進中高齡失業者再就業》，國立中山大學人力資源管理研究所，2001年7月，網頁：etd.lib.nsysu.edu.tw/ETD-db/ETD-search/getfile?URN=etd-0801101-170335&filename=etd-0801101-170335.pdf。

江豐富：〈中高齡與基層勞工之失業情勢及因應策略〉，發表於當前失業問題研討會，中央研究院社會學研究所，台灣，2001年。

戴淑媛：《中高齡者職業訓練成效評估之研究》，國立中山大學公共事務管理研究所碩士在職專班，台灣，2001年。

葉秀珍：〈當前弱勢勞工與中高齡勞工就業問題之探討〉，發表於當前失業問題研討會，中央研究院社會問題研究推動委員會，台灣，2001年。網頁：<http://140.109.196.10/pages/seminar/%E5%A4%B1%E6%A5%AD/%E8%91%89%E7%A7%80%E7%8F%8D.DOC>。

嚴祥鸞：〈論政府就業輔導與職業訓練政策的失調問題〉，發表於當前失業問題研討會，中央研究院社會學研究所，台灣，2001年。網頁：<http://140.109.196.10/pages/seminar/%E5%A4%B1%E6%A5%AD/%E5%9A%B4%E7%A5%A5%E9%B8%9E.DOC>。

香港天主教正義和平委員會：《「失業人士對政府推行的失業措施的意見」問卷調查》，香港，2002年8月。

馮政：〈我國促進就業和再就業的主要政策措施〉，載勞動和社會保障部培訓就業司編：《對積極的就業政策的解讀和解析》，中國勞動社會保障部，北京，2003年，頁130-137。

谷志剛、王建民：〈為「4050」人員再就業鋪路〉，《人民論壇》，第5期，2004年，頁42。

扶貧委員會討論文件2005年6月28日：〈協助失業人士：以工代賑〉，文件第19/2005號，頁1-23。

〈立法會會議立法會四題：低學歷及低技術人士的培訓〉附件，政府新聞處在2006年6月28日發佈。

《建構和諧社會》，香港社會服務聯會在2005年8月向香港特別行政區政府行政長官提交之週年建議書，網頁：http://www.hkcss.org.hk/cb4/Annual_Submission/ann_sub_2005.pdf。

北京市總工會：〈上海市再就業工作情況及特點〉，2005年8月10日，網頁：<http://www.bjzgh.gov.cn/template/10001/file.jsp?cid=95&aid=1211>。

〈處理就業問題是長期挑戰〉，香港特別行政區政府新聞處在2005年8月25日公佈。

李誠：〈未老先「休」：台灣中高齡人力資源的浪費〉，《遠見》雜誌，2005年9月。

《新加坡聯合早報》，2005年9月2日。

立法會內務委員會研究有關減貧事宜小組委員會 2005 年 11 月 26 日：〈立法會秘書處就「有關就業及家庭收入的統計數據」擬備的討論文件〉，CB (2) 505/05-06 (01) 號文件。

聯合新聞網：〈公教延退·民間逼退·退休趨勢兩極化〉，2005 年 12 月 13 日，網頁：http://pro.udnjob.com/mag/pro/storypage.jsp?f_ART_ID=19067。

行政院經濟建設委員會人力規劃處：《中華民國台灣地區就業市場情勢月報》，2005 年第 5 期，台灣。

立法會人力事務委員會 2006 年 1 月 19 日會議資料文件：〈延續公營機構臨時職位〉。

立法會人力事務委員會資料文件 2006 年 2 月 16 日：〈勞工處 2005 年·勞工事務行政範疇的工作表現〉，CB (2) 1086/05-06 (05) 號文件，頁 1-9。

立法會內務委員會研究有關減貧事宜小組委員會 2006 年 2 月 28 日，CB (2) 1244/05-06 號文件，頁 1-15。

扶貧工作專責小組在 2006 年 3 月向扶貧委員會提交的報告：《「從受助到自強」——地區就業援助研究》。

香港工會聯合會研究部：《扶助青年就業政策研究報告》，香港，2007 年。

立法會人力事務委員會：〈技能提升計劃第九份半年進度報告〉。

蔡建誠：〈職位錯配還是政策誤置？——評政府人力資源報告〉，網頁：<http://www.frankenchoi.org/commentary/humanresourcereport.htm>。

《前線劉慧卿、民主黨鄭家富立法會議員增加中年人士就業機會建議書》，網頁：www.dphk.org/2003/images/thumbphoto/labor030413.doc。

香港明天更好基金：《香港失業問題：表像與真相》，香港：香港明天更好基金，網頁：http://www.betterhongkong.org/archives/html/c10-10-05_unemployment.pdf。

企業通，網頁：<http://enterpriseone.sccci.org.sg/>。

民協社會服務中心有限公司，網頁：http://www.adplssc.org.hk/sam_hong/index.htm。

技能提升計劃，網頁：<http://sus.vtc.edu.hk/index.asp>。

勞工處，網頁：<http://www.labour.gov.hk/news/content.htm>。

僱員再培訓局，網頁：<http://www.erb.org/>。

拾叁

**扶助本地婦女
就業政策研究**

2007年9月

一、背景

二、資料來源

三、各地經驗

- (一) 婦女就業情況
- (二) 低技術婦女勞工工作形態
- (三) 扶助低技術婦女就業的緣起及最新發展
- (四) 小結

四、香港情況

- (一) 香港婦女就業概況與低技術婦女面對的就業環境
- (二) 本地團體協助低技術婦女就業的工作
- (三) 政府為低技術婦女提供的就業援助
- (四) 低技術婦女對就業的不同需要
- (五) 扶助婦女就業背後的兩點迷思
- (六) 適合低技術婦女就業的工種的當前情況
- (七) 小結

五、對香港扶助婦女就業政策的建議

總體判斷

六、結語

參考文獻

一、背景

隨着香港知識型經濟進一步發展，勞動力市場講求高質素的人力資源，未能符合條件的低技術勞工，勢將遇到更嚴峻的就業困難，成為勞工中弱勢一群。這些勞工中，婦女往往受制於社會對女性在家庭及工作上的傳統性別角色定型，無論在就業機會和受聘條件上，都較弱勢男性勞工更為遜色。對於現今這些來自基層甚至是低下階層的婦女勞工來說，外出工作是維持生計、支撐家庭開支的重要方式。亦即是說，扶助婦女就業可以直接改善社會上低收入家庭的經濟需要，紓緩其生活壓力，化解社會矛盾。本研究旨在參考國際間對低技術婦女的就業扶助，建議訂定一套針對香港實際情況的扶助婦女就業政策，期望有助緩解婦女勞工的就業困境。

二、資料來源

本文資料主要來自國際勞工組織多份有關全球及個別國家婦女就業的研究報告，根據這些報告，我們可以掌握目前婦女就業的狀況、趨勢及遇到的限制。此外，本文亦參考了有關的學術文章，分析導致當前婦女就業困難的深層原因，了解各地相關扶助政策的背後理念。香港部分則參考了大量由政策局／執行署／政府組織、非政府組織（尤其是婦女團體）撰寫的文件和出版的刊物，分析香港低技術婦女當前面臨的就業及經濟困難，評估有關政策／服務的成效。為了更確切了解現時非政府組織為低技術婦女提供的扶助就業工作，研究員訪問了多間已多年提供相關服務的非政府組織，通過與相關籌劃人員、參與的低技術婦女分享當中的經驗和勾畫存在的限制，判斷當前情況，結合整體社會狀況，提出對扶助香港婦女就業的建議。

三、各地經驗

(一) 婦女就業情況

2006年國際勞工組織發表了一份有關貧窮與性別的研究報告(Heintz, 2006)，報告指出自八十年代，全球普遍出現女性勞動力參與率上升幅度高於男性的趨勢；與此同時，雖然女性失業人數一直較男性為多，但基於女性就業人數出現整體上升的現象，女性失業率呈現穩定狀態。不過，由於各地存在「職業隔離」的性別歧視現象¹，即使發達國家的職業婦女人數始終較男性為少，發展中國家婦女一般則只能集中於兼職或非穩定工作。報告強調隨着女性教育水平的上升和勞動力市場提供的新機會，兩性就業不公情況只會減輕而非徹底消失，女性當中亦非人人可以因而受惠，低技術婦女勞工需面對低收入、就業不穩、就業不足等就業困境。

(二) 低技術婦女勞工工作形態

根據國際勞工組織有關全球婦女就業趨勢的分析(Elder, 2004)，就業條件較弱的婦女愈來愈多只能依賴「非正規經濟」工作²過活。目前這些工種被認為是弱勢勞工未能成功獲得主流勞工市場工作的可行就業渠道，亦是生活於欠缺社會保障網國家的弱勢勞工的主要生存策略。不過，低技術婦女從事非正規經濟工作，始終要面對工作不穩定及缺乏保障的限制，即使有工作，工時亦會過長，亦可能要在短時間內完成合約規定，之後又要花上一段時間等待新工作，不少非正規經濟工作更是需要以自僱者身份擔任，有待業內發展才可進一步確保職業權益和實際解決經濟所需。

從另一層面看，就業條件較弱的婦女勞工，通常獲得的工作屬於次等、低重要性，包括在家中工作的外發工、臨時工及散工等。家庭外發工

一方面被認為是有助婦女兼顧工作與家庭照顧者的角色，另一方面卻因低報酬、不穩定工資，以及欠缺工作保障等等，與臨時工及散工等同被批評為剝削弱勢婦女勞工的僱用形式。

另外，低技術婦女就業帶有更嚴重的職業隔離特徵。雖然基於性別歧視而引發的職業隔離是有所改變的，但改變速度緩慢，本身就業條件弱的低技術婦女較其他條件優厚的就業婦女，面臨着更大程度的性別歧視。這些婦女仍然大多只能從事照料他人性質的工作，可供選擇的行業相對較弱勢男性勞工更為有限。

正因上述就業特點，置身低下層的婦女勞工較男性更多成為在職貧窮勞工，估計全球約 5.5 億在職貧窮勞工，女性約佔六成³。換句話說，雖然婦女就業人數持續上升，惟過去弱勢一群並未因此獲得更好的生活質素，女性的整體社經地位亦未見得真正提升。因此，國際勞工組織強調婦女就業人數增多、失業率下降往往是由於她們更易於接受條件較差的工作崗位，所以不能單憑統計數字便推論出婦女的就業面貌（國際勞工組織，2003）；相反，結合實際情況，低技術婦女面對的就業處境並不理想，她們大部分只能從事非正規經濟工作，或是次等、受制於性別定型的行業或工種，低收入、工作不穩及欠缺應有保障，最終導致貧窮局面。

（三）扶助低技術婦女就業的緣起及最新發展

有關扶助婦女勞工中弱勢一群就業的討論，可以追溯至西方社會始於百多年前的婦解運動。當時由於婦女剛從家庭走到工業資本社會工作，受制於男強女弱的權力秩序，婦女遇到入職機會不對等問題，所以婦解分子首要從性別平等概念出發，爭取婦女就業平等，從整體婦女角度，提出打破兩性就業不公的訴求。

及至近數十年大批婦女走出家庭並投入勞動力市場後，女性被隔絕於高薪男性主導行業，又或是同工但婦女報酬水平偏低等兩性職場不公平現象逐一出現，各地分別提出促進婦女就業法規和政策，包括 1963 年美國通過的《同酬法》、1972 年日本制定的《女工平等機會和待遇及女工福利改進法》、1975 年英國頒佈的《性別歧視法》，都是旨在實現兩性平等的宏觀大目標。

直至最近十年，各地失業問題嚴重，低技術的婦女與青年和老人等弱勢勞工的失業情況根本無法徹底改善。當中，最年輕或較年老的女性更易成為經濟不景下的最大受害者，容易進入長期失業狀態。為了紓緩弱勢勞工失業的難題，歐美（包括英國、德國）以及中國等國家，先後採用了積極的「勞動市場政策」，即通過經濟持續增長，配以社會福利制度改革，完善勞工法例，提供求職資訊、就業輔導、職業訓練，鼓勵投資等創造就業職位和提升勞動力質素的多種措施，扶助不同失業者找尋合適的工作崗位。就在這個脈絡下，扶助婦女勞工就業成為了其中一個關注點，低技術女性勞工可從整體處理失業的政策中，找尋改善就業的空間。

不過，觀乎各地扶助就業政策的具體措施，鮮見針對弱勢婦女勞工就業需要的特別計劃，反而為青少年設計的扶助就業政策是焦點所在，投放資源最多，其他如殘障、新移民等群組亦有特定的就業協助。由此可見，弱勢婦女勞工的就業環境並不樂觀，過去訴求從爭取兩性就業平權出發，視野廣闊，未有細緻觸及女性勞動人口中受聘條件弱勢一群的處境；直到近十年，雖然低技術婦女就業問題受到關注，但整個討論被置放於失業的大框架內，施政亦只從側面切入，未有處理問題核心。國際勞工組織分析，各國政府必須在制訂社經政策時以就業為大前提，同時亦需肯定婦女較男性遇到更多的就業問題，並創造職位以作解決，否則全球減貧目標將難以達到。

正因各國鮮有為解決低技術婦女就業制訂針對性措施，坊間研究在分析有關議題時，大多只能從各地促進整體女性就業政策方面入手，檢視相關政策的效用性並提出完善訴求，較少直接分析低技術婦女面對的就業困境。以英國為例，現正實行的家庭友善政策、促進非全職工作就業方案、加強婦女勞工職業訓練等，都是旨在促進所有女性就業⁴。概括而言，這些政策協助在職女性平衡工作與家庭生活的需要，主張培育下一代的責任應由國家、僱主和就業父母共同承擔，有利女性婚後仍在職場上工作。另外，日本亦推出「育兒休業」政策，加強婦女懷孕期的就業權益，改善育兒期間的就業條件，提升婦女育兒後再就業能力⁵。此外，中國政府為了保障下崗女工就業權益，提供大規模的再培訓計劃，亦根據《勞動法》、《婦女權益保障法》和《女職工勞動保障規定》檢舉違規僱主。

(四) 小結

• 男女職場待遇仍未見平等，低技術婦女只能選擇照顧家庭或接受被剝削的工種。綜合各地情況，雖然東西方亦有就兩性平等問題推出相應的法規及政策，惟至今與平權狀態仍有一段距離。傳統性別角色定型觀念，依然對婦女進入職場工作造成障礙。對於低技術婦女來說，女性的性別身份和低水平的技術能力，進一步迫使她們退回家庭，擔任家庭照顧者角色；不過，那些同時面對家庭經濟壓力的，只好踏進勞動力市場，飽受低技術工種近年出現的低工資、欠保障、欠穩定工作條件。

• 改善低技術婦女就業，始於政策制訂。國際間在處理兩性平等問題上，主要都是透過政府介入，制訂法規及政策，避免社會上因性別差異而引起不公平對待。這些工作大多從整體婦女角度出發，較少會基於婦女群體中亦存在的差別，提供有針對性的法規或政策。過去各國就同工同酬、兩性就業機會均等而推出的各條法規，以至近年推出的家庭友善政策，亦

是循這個思路出發。直至失業情況嚴重，凸顯了低技術婦女就業困境，各地政府開始從解決失業角度，嘗試紓緩問題。通過上述政策，弱勢婦女勞工尤其受惠於對非全職工作的就業權益保障、再就業輔導和訓練計劃。

- 推動非正規經濟工作，協助低技術婦女另翼就業空間⁶。低技術婦女由於知識和技能水平低，在競爭激烈的勞工市場內，難以被全數吸納，部分更因照顧家庭的需要，未能參與全職工作。正因這些特點，與主流工作職位有別的非正規經濟工作，可為她們帶來另類的工作機會。不過，目前各地由非政府組織推動的非正規經濟工作，只能為低技術婦女提供工作機會，暫時回應她們對就業的訴求，就業保障方面就留待進一步達致。

- 就業難，形成貧窮女性化困境。低技術婦女勞工面對職場上的入職困難、收入微薄、工作缺保障的限制，普遍受到貧窮的威脅。數據反映，國際間婦女勞工佔在職貧窮人口的六成。只有開創合適的工作職位，低技術婦女勞工才可脫離當前貧窮狀況。事實上，為了回應 1995 年聯合國於北京世界婦女大會訂出的《行動綱領》，各地政府和非政府組織曾推出了不少針對性計劃，藉着為婦女提供就業、教育、職業培訓等，試圖幫助婦女克服貧窮。不過基於投入力度不足，成效仍然流於口頭承諾，在結構上和資源分配上未有足夠表現。

四、香港情況

(一) 香港婦女就業概況與低技術婦女面對的就業環境⁷

根據政府統計處 2005 年數字，全港婦女約有 339 萬，女性勞動人口參與率為 48.5%⁸，即接近一半婦女有從事經濟活動，這些職業婦女佔全港總勞動人口的 41.5%，人數達 140 萬。2006 年第二季度統計中，女性失業人數有 6 萬多，佔所有女性勞動人口的 4.4%，低於男性的 5.8%。當中主要是從事「批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業」，達 42%，工種屬服務及銷售最多，佔 26%，其次是非技術工種，佔 19%；學歷以初中及以下程度最多，佔 37%；年齡介乎 40 至 59 歲佔 46.5%，共 29,400 人，35 至 39 歲亦有 7%。女性就業人口中，最多是從事「批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業」，約 17%；其次是「社區、社會及個人服務業」，約 12%，比較從事「金融、保險、地產及商用服務業」的 6.7%，有明顯差距。目前從事文員、服務及銷售工種的婦女最多，接近 20%；其次是非技術工種，共 6.4%，人數超過 20 萬，這與階級較高的經理、專業、輔助專業合共佔有的 15%，仍然有差距。

這些數字說明現今香港婦女普遍亦有就業，雖然已有職業婦女走進專業及管理級別，惟大部分女性依然以從事服務性行業為主，包括傳統的飲食/酒店業，以及多年來逐步發展的社區及個人服務行業，所屬工種要求的學歷及技術未算最高。相對男性來說，女性的失業情況未算嚴重。問題是，失業的女性勞工多是低學歷、低技術，且以從事服務性行業最多，若以年齡計，中年⁹婦女失業問題嚴重¹⁰，就算是未到達中年、但已踏入 35 歲的婦女，亦已經由於技術未能配合勞動市場的需要而開始出現失業問題。隨着香港經濟進一步轉型，這批女性勞工的失業問題更難解決。只有推出對應的扶助就

業政策，才可扭轉局面。根據上述討論，要扶助香港婦女就業，必須針對中年低技術一群，以及年紀相若的低技術婦女，把問題核心放於「低技術」。以下有關扶助婦女就業的討論，亦是循這個思路出發。

除了如上文指出低技術婦女失業問題嚴峻外，從統計數字看，就算是有工作，低技術女性勞工的收入亦明顯偏低。2005年女性低技術工人入息中位數是5,000元，屬全港最低，較就業人口整體入息中位數的10,000元，只有一半。再從學歷特徵數字分析，2005年未受教育至初中程度婦女入息中位數是介乎4,500至6,000元，相較2001的4,800至6,500元還要低；更重要的是，同樣低學歷的男性勞工，2005年其收入中位數是介乎6,000至9,000元，高於女性1,500至3,000元，差距明顯。事實上，香港低收入婦女較男性多，2005年月入5,000元以下的女性和男性勞工分別約22萬和12萬，佔全港女性勞工的16.8%，而男性勞工就只佔6.8%，前者人數更是從2001年的接近16萬，逐年遞增至22萬，女性佔所有在職貧窮人數的65%，高於全球女性貧窮勞工佔約60%的數字。上述數字說明低技術婦女勞工低收入情況嚴重，收入不僅低於同屬低技術的男性工人，亦有愈來愈向下調低的趨勢，涉及人數亦大幅上升，形成婦女為主的貧窮勞工群，貧窮女性化亦因此而起。

綜觀而言，六十年代香港工業發展起飛，大量婦女投入工廠工作，開始了低技術婦女的就業生涯。及至八十年代末加工工業北移，不少低技術女性勞工需要轉型至服務業工種，未能成功轉型者，遇到就業困難，香港低技術婦女失業的問題開始出現。隨後金融風暴和非典型肺炎引發的經濟低迷、百業蕭條，都使低技術婦女勞工的就業條件下降至最低點，低收入、長工時、臨時化、假兼職、強迫自僱等，成為了她們的職業寫照。當中，「中年」、「低技術」、「婦女」勞工，成為了香港邊緣勞工中議價力最低的一群，除了工資顯著低於低技術男性勞工外，她們亦是婦女勞工中失

業最嚴重的組別。隨着近年經濟的變化，情況更見惡化。

(二) 本地團體協助低技術婦女就業的工作

為了協助低技術女工面對就業困境，本地婦女團體和關注基層的社會服務團體，一方面向政府提出改善的訴求，另一方面積極在婦女再就業計劃或另翼生計中承擔一定的角色。以下就這些組織本身及其工作作出介紹：

1. 參與組織

香港早在四十年代末已有婦女組織成立，直至八十年代末本地工廠北移，引發大量女工轉職或失業，除了工會關注問題以外，以女性為服務對象的婦女團體以及各大小社福機構，紛紛注意到低技術女工的就業問題，分別提出政策建議、舉辦再培訓就業課程、甚至組織非正規經濟項目為婦女另翼生計，紓緩基層婦女就業以及其他相關問題。這些機構包括「香港婦女中心協會」、「香港婦女勞工協會」、「仁愛堂」、「循道衛理中心」、「樂施會」、「香港婦女發展聯會」、「婦女服務聯會」、「工聯會婦女事務委員會」、「社會服務聯會」、「新婦女協進會」等。

2. 政策訴求

雖然各個團體針對的婦女對象各有不同，包括低技術婦女、單親家長婦女、新移民婦女、長者婦女等，不過基於這些婦女共同存在貧窮的特徵，尤其在近年香港貧窮問題惡化的情況下，以她們為服務對象的大小組織，提出要求特區政府制訂多項改善基層婦女就業的措施，亦同時強調有需要從宏觀的行政架構層面，統合各項婦女工作。

在行政架構上，這些團體認為，應把現時只屬諮詢性質的「婦女事務

委員會」，升格為局級具實際職權的中央組織，以便統籌各政府部門，執行所有有助婦女取得各方面協助的政策。這個升格後的組織，須促使各政府部門日後制訂的政策體現「性別觀點主流化」原則，改善目前只有委員會獨力推行的局面，尤其要解決的是，在財政預算方面，政府一直未有從性別角度考慮，造成任何關於改善婦女生活的政策未有發揮應有成效，協助低技術婦女就業的措施亦在此運作下效果大打折扣。

具體就業措施方面，有團體近年多次提出，政府應透過多項工作增加婦女參與經濟活動的機會。這些工作可以分為就業保障和提升就業機會兩方面，前者包括工資工時工作權保障的最低工資、標準工時、年齡歧視的立法保障訴求，亦有涉及就業權益的要求檢討「非連續性僱傭合約」和外判制度對僱員的權益保障，而後者則包括檢討《合作社條例》、鼓勵企業推行家庭友善政策、政府外判合約給予弱勢婦女優先就業，以及加強職業培訓有利婦女參與的配套政策。提出上述訴求的團體指出，基於低下層婦女較其他人士工資更低、工時更長、更多受僱於低保障行業（如家務助理），加上她們同時兼顧家務護老帶孩子工作，各項促使提升其就業的政策，更見重要。

3. 具體工作

除了提出上述政策建議外，關注低技術婦女的團體，亦以不同形式提升婦女再就業或參與另類經濟活動的機會。這些為低技術婦女提升再就業機會的工作，大都從提供再培訓課程、職業轉介和職業輔導而達致，故此承辦了不少由政府撥款開辦的課程，當中以家務助理訓練課程、陪月班、起居照顧員課程等，最適合婦女參與。至於那些為低技術婦女提供另類經濟活動的工作，則旨在以集體運作的合作社模式，在社區內為女工找出賺取收入的空間，協助她們重建信心及價值，達致充權的終極目標。例子包括「香港婦女勞工協會」推動的「中大女工合作社」和社區環保回收項目、

「香港婦女中心協會」組織的「婦女環保清潔隊」、「仁愛堂」籌辦的「心意社」、「勞資關係協進會」成立的「社區二手店」和「互惠市場」等。

由於另類經濟活動着重參與者從過程中培養出的充權意識，故此與旨在為低技術婦女提供再就業機會的工作，性質上明顯不同。事實上，大部分以合作社模式運作的另類經濟活動，參與人數並非大量，為婦女帶來的收入亦難以應付基本生活。當然，低技術婦女基於低議價力的現實條件，即使參與了再培訓課程，其市場需求和工資報酬亦未見樂觀。

(三) 政府為低技術婦女提供的就業援助

嚴格來說，特區政府並沒有為低技術婦女特別制定就業援助政策。低技術婦女面對的就業及生計問題，九十年代後是被置放於香港結構性失業框架下，包括男性及女性低技術勞工再就業政策下討論，而近年又因貧窮問題嚴重，整個低技術婦女勞工問題又被納於包括老弱病殘、新移民等弱勢社群的減貧政策下討論。故此，在前者脈絡下，政府主要是透過僱員再培訓課程、技能提升計劃等，協助包括婦女的低技術工人提升就業/再就業機會，而後者則以家庭及幼兒和學童服務、社會保障、「社區投資共享基金」、強積金等多項政策和措施，紓緩包括低技術婦女等弱勢社群面對的貧困生活。

基於上述政策本身並非帶有強烈的針對性，未有從低技術婦女實際所需入手，欠缺具體措施協助紓緩她們的就業問題，故此縱有政策，亦成效存疑。事實上，即使在行政架構上，目前旨在促進婦女權益和福祉的「婦女事務委員會」，基於本身只屬衛生福利及食物局轄下一個並無實權的諮詢組織，自 2001 年成立至今，推動各政府部門實施有利婦女生活條件的工作，成績並不突出。其他包括「扶貧委員會」、「平等機會委員會」的工

作，顯然亦非全盤針對婦女需要。在這種間接處理的手法下，特區政府紓緩低技術婦女就業問題的成績並不顯著，對問題亦只抱有低度的關注。

(四) 低技術婦女對就業的不同需要

雖然低技術婦女都有着相似的就業能力特徵，但是由於各人面臨的經濟壓力、照顧家人的需要存在差異，各人對就業的需要就大有不同。倘若要扶助她們找得合適的工作機會，必須認清她們的不同需要，加以配合，否則在錯配的情況下，不單浪費資源，亦無助解決問題。

低技術婦女對就業的需求大概可以分為兩類¹¹：第一類的低技術婦女面臨一定的經濟壓力，她們必須賺取收入，才可支持家庭開支，這類婦女主要進入了近年低工資、長工時、欠就業保障的低技術行業，包括飲食、保安、清潔等，或是條件較理想的陪月、腳底按摩等；第二類低技術婦女雖然需要借助工作賺取金錢，惟因經濟壓力未至沉重（家庭開支由家庭成員承擔或獲政府援助），又/或因需要/希望能夠照顧家中大小事務，只能/只會參與部分時間工作，這類型婦女現時一般從事時間彈性較大的工作，例如家務助理，不少亦參加了由非政府組織推動的合作社，以販賣日常用品/文具、甚至環保/有機產品為主。

無論是第一類還是第二類低技術婦女，她們大都可自行或從勞工處，甚至從提供就業服務的地區社團組織，尋找勞動市場內開設或由非牟利組織提供/轉介的全職或部分時間的低技術工種職位。不過，由於近年低技術工種工資偏低，勞工處提供的就業服務又沒有為低技術婦女特別設計計劃，關注低技術婦女團體則以培養充權意識（而非解決經濟需要）為就業服務主旨，再加上不少低技術婦女尋找工作時，以照顧家庭為先，因此，現時低技術婦女通過自行尋找/就業服務，達到解決就業及經濟所需的成

功個案並不普遍¹²，包括在勞動市場及合作社工作的低技術婦女，亦只能賺取微薄薪酬，未能解決經濟所需。

(五) 扶助婦女就業背後的兩點迷思

綜合上文，可見低技術婦女存在就業困難，但若要切合她們不同的就業需要，減輕經濟壓力，促進家庭和諧，必須從社會層面提供扶助。一方面開創更多在性質及時間上適合的職位，解決工資偏低及照顧家庭的問題，另一方面亦要提升政府及非政府組織有關就業服務的實效性，增加參與後能解決經濟需要的問題。問題是，目前政府及民間團體在這方面提供的政策/服務，在各種原因下，未能有效針對低技術婦女的就業需要。歸根究底，這些政策/服務背後，存在兩點迷思。

第一，政府對問題關注度低，政策制訂未見奏效，尤其是誤判培訓可解決一切，難以為低技術婦女提供實在的就業機會，成效大打折扣。綜觀特區政府的工作，低技術婦女的就業問題，沒有被置放於政府工作的主要議程中。故此，香港未有一套具規劃性及針對性的解決低技術婦女就業的方案，反而只有推出一些零散的、修補式的、短暫性的，亦非只為低技術婦女提供的就業服務。最具體的案例，是政府早年因應經濟轉型，大量低技術勞工失業，於是採取技能提升策略，推出各類型的培訓課程並沿用至今。要注意，雖然部分婦女在接受培訓後成功轉型，但實際情況反映，培訓以後大部分婦女亦未能獲得工作，最終出現不少培訓後繼續失業，又再度培訓，但依然失業的現象，打擊婦女就業心之餘，亦浪費政府資源。由此可見，因忽視低技術婦女就業議題而衍生出的「培訓解決一切論」的迷思，是造成政府雖有付出，但成效備受質疑的根本原因。

第二，不少提供給低技術婦女的就業服務，旨在達致深層次的充權意

識，未必能滿足低技術婦女基本的就業及經濟需要。不管是非政府組織，或是為政府提供改善婦女生活建議的婦女事務委員會，過去以至未來針對低技術婦女而提倡的活動，都帶有強烈的非經濟目的。以婦女事務委員會主要推動的「自在人生自學計劃」為例，目的就設定於幫助婦女培養思維取向和提高內在能力；非政府組織方面，本地多間有協助婦女籌組合作社的組織，亦強調旨在推動基層婦女培養充權意識，至於解決就業和經濟問題，既屬次要，亦一直難以做出令人滿意的成績來。正因這些培養充權意識的工作，難以針對低技術婦女的就業及經濟需要，倘若要扶助低技術婦女就業，便不應循這些工作思路切入，避免陷入「只要充權便可解決一切問題」的迷思，以致忽略不少低技術婦女當前實際面臨的就業及經濟壓力。

由此可見，要有效扶助低技術婦女就業，從而解決她們的經濟需要，應循兩個方面入手。首先，正視低技術婦女的就業及經濟需要，要從最根本做起，推動適合她們從事的工種，一方面改善這些工種的就業條件，另一方面開創這些工種的職位，促使面臨經濟壓力的低技術婦女，通過全職工作，解決就業及經濟的需要，這亦可使只於部分時間工作的低技術婦女，易於在勞動市場內找到彈性較大、條件較好的合適工作。亦即是說，只有針對她們的能力及就業限制，真正滿足她們的就業及經濟需要，才可達致有效的扶助目標。綜觀本地各行業的狀況，低技術婦女除了從事飲食、清潔等服務性工種外，亦可從事「社區、社會及個人服務業」，當中以照顧老人及孩童工作最能配合她們的專長（有關這些工種的討論，另見下文分析）。

另外，目前政府及非政府組織提供低技術婦女的相關就業措施／服務，亦要提高針對性，在強調培養充權意識以外，亦為有經濟需要的低技術女性解決困難。例如，按照上述提及的合適工種，政府一方面從宏觀角度，發展相關行業，開創職位；與此同時，設計具實效的培訓課程，配合

市場或社會的實際需要，保證「培訓後，有工做」，有效利用資源。其餘有關鼓勵低技術婦女就業的措施，例如，現時為本地家務助理在跨區及特許時段工作實施的特別津貼，應發揮更大的作用，除了將其列為常設措施外，只要符合申請資格，更應持續發放。非政府組織方面，應積極參與社會企業的籌辦及營運工作，從過去提供傳統救濟式的社福服務及近年提倡的充權意識運動，擴展至「助人自助」的開創就業機會，解決實際的經濟壓力問題。

(六) 適合低技術婦女就業的工種的當前情況

綜合現時香港低技術婦女勞工從事的工種，大致可分為以下三類：

1. 清潔 / 保安 / 飲食（快餐 / 酒樓） / 店務員（超級市場 / 便利店 / 家庭用品 / 麵包店） / 按摩 / 老人院舍照顧員等

這些工種普遍由私營企業提供，低技術婦女一般在勞動市場內，自行尋找這些工種的就業機會。個別工種亦會要求求職者在入職前接受培訓，甚至取得相關工作認證，這些入職前的培訓及考證，大都由政府資助，並由包括勞工團體等非政府組織籌辦。上述工種全職每天工時在 8 至 12 小時之間，薪酬 3,000 到 6,000 多元¹³，兼職工則以低於「4.1.18」為準，僱主以此免除給予法定勞工福利，時薪約介乎 15 至 25 元。

這類由私人機構提供的就業機會，主要問題是低工資、長工時、欠保障。倘若要扶助低技術婦女從事這些工作，就要從宏觀經濟做起，吸引更多企業發展業務，創造就業機會，確保她們易於從勞動市場內找得合適職位。與此同時，增加就業保障，制訂最低工資和標準工時，並推出最低生活保障制度¹⁴，解決低技術婦女勞工遇到的低收入、長工時問題，便是最有效的扶助措施。

2. 家務助理 / 陪月 / 托兒 / 照顧老人 / 陪診等

這些工種主要是透過個人關係、社區團體網絡及政府就業服務獲得，配合低技術婦女照顧家庭的經驗，藉以解決經濟上條件較優的家庭，未能照顧家中老弱嬰孩、家務膳食，以及近年需求增加的產後婦女的需要。

這類工種的僱主是以家庭為單位，工作地點亦以家庭範圍為主。低技術婦女在選擇從事這類工種時，亦會着重考慮家庭因素，包括為了兼顧本身的家庭需要，她們大多選擇在原區工作，既減少交通開支，增加家庭收入，亦省下更多時間兼顧家庭。正因有關工種中，僱主方面需要一個可讓他們放心交託照顧家人 / 家務的「好幫手」，而僱員則希望平衡僱主要求和個人家庭需要，雙方的關係有別於勞動市場內的勞資關係，故在聘用過程裏，雙方多數通過親戚朋友作介紹人，從第三者掌握更多對方的狀況，以揀選合適對象。有見社區內存在此服務需求，設置於各地區的非政府組織，亦有提供培訓及空缺配對服務，利用地區的網絡，為有意招聘及尋找工作者提供服務。政府則由於意識到這些服務有一定需求，通過資助培訓及支持這類工種的就業扶助計劃，擴大有關工種的需求及供應。其中，已推出了多年的家務助理，更設有特別時段跨區交通津貼。

現時家務助理、陪診等屬於時鐘計性質，每小時收入約 30 至 60 元，陪月 / 托兒 / 照顧老人等多屬日間全職，陪月月入可高達 15,000 元，最少亦有 6,000 元，托兒及老人照顧收費亦參差，介乎每月 4,000 至 8,000 元。這類工種由於工作時數、工作地點等具較大彈性，成為不少低技術婦女選擇的對象。

問題是，上述性質與家庭有關的工種，現時存在數個限制，一方面影響職位提供的數量，另一方面減少了低技術婦女參與的機會。這包括：

- (1) 大部分有經濟條件聘請家務助理 / 陪月 / 托兒 / 照顧老人 / 陪診的

家庭，集中居住在中等至高尚地區，跟低技術婦女大都居住的基層地區存在區域上的距離，在高昂的跨區交通費用下，低技術婦女只能賺取基本水平的薪酬，大大減低了她們就業的意欲。由於現時政府推出的跨區工作津貼只限數個偏遠地區的居民，而特別為家務助理設立的「跨區及特別時段工作津貼」，又設有申領限額，且津貼快將結束，故此相關政策未見奏效（編者按：家務助理跨區津貼計劃已於 2008 年 3 月 31 日截止申請，參加者最後領取津貼限期為 2008 年 10 月 31 日。雖然立法會通過了一項有關恢復該津貼的議案，惟政府回應暫時無意重設）。

(2)不少中下階層雙職家庭其實亦有聘請家務助理 / 陪月 / 托兒 / 照顧老人 / 陪診的需要，但基於財政未見充裕，難以聘用人手在家中照顧小孩及老人，唯有想其他方法解決需要，例如把小孩交由老年父母照顧，或是只能在家中為老人提供最低程度的照顧，有需要時只有交由院舍照顧。

(3)低技術婦女本身亦要照顧家中的小孩或老人，在缺乏社區托兒、老人照顧服務的情況下，就算有合適的工作條件，她們亦難以參與工作。總之，若能提供相關的津貼制度、服務設施，將可提升坊間對這些工種的需求，增加就業機會，紓緩低技術婦女的就業困難。

3. 回收廢物、販賣環保製品（日常用品及電器二手店、再造肥皂） / 耕種及售賣有機食物（有機農作物） / 經營學校小賣部（文具、小食）

現時這些工種普遍以合作社形式運作，非政府組織以及關注環保、弱勢社群的學者有積極推動及協助，不過，包括低技術婦女參與者參與的目的，並非在於解決就業及經濟問題，而是着重過程中對社會的反思，培養婦女充權意識。

正因這類工種強調背後的意識形態，低技術婦女參與者所能獲取的

經濟收入並不多，亦因除了正式經營時間外，亦要花上大量時間思考如何發揮得更好、個人思想得着最大化，所以難以計算工作時數。同樣地，她們所能獲得的經濟收入亦難以一概而論，有經營合作社的低技術婦女每月只能獲取 1,000 至 2,000 元，但亦有人是 5,000 至 6,000 元，有的則以時薪計，最高每天可得 240 元。回收方面則在收集廢物期間，在政府資助下，每次站崗可以取得津貼，有組織給予每小時 20 多元予婦女勞工。這類工種的問題，明顯在於並非為低技術婦女解決就業及經濟需要，不過回收、耕種有機農作物等可以為大量低技術婦女提供就業機會，倘若能夠在培養意識形態及解決就業和經濟需要上取得平衡，相信能更有效扶助本地低技術婦女。

(七) 小結

- 香港女性就業概況與國際情況接近。二者情況大致相似，包括女性就業人數佔有一定比例，失業情況一般，但條件較弱的婦女面臨嚴重的失業困境和更大程度的性別歧視，只能從事照料他人性質的工種。而在政策方面，無論是外地或是本地，在法規及具體措施層面，過去尤其欠缺針對低技術婦女勞工的就業需要。隨着近十年經濟低迷引發大量失業問題，各地才推出包括婦女的扶助就業計劃，但成效未見顯著。無論外地及本地，都應儘快把低技術婦女就業問題列入討論議程內，否則，貧窮女性化現象將使全球減貧目標難以實現。

- 依靠開創就業機會紓緩低技術婦女的就業困境。國際間近年有關扶助條件較弱勞工的就業措施，除了通過改善經濟創造就業機會外，亦集中推動非正規經濟工作，不少低技術婦女亦參與了這些另翼生計的計劃。香港非政府組織亦有採取類似手法，不過由於這類工種強調非經濟的回報，至今成功為參與的低技術婦女解決經濟需要的個案不多，與外地一樣，未

來需要進一步擴大功能至薪酬以及其他就業保障。

• 針對本地情況，設計及推動有需求又合適低技術婦女的工種。本地低技術婦女無論在就業概況還是就業援助方面，都與外地綜合的經驗相似。不過，由於兩者現時均處於逐步提升關注議題程度的狀態，在具體工作上，外地可供借鏡的經驗有限。整體而言，除了可循相關政府機構和非政府組織的工作層面進行提升外，亦應特別針對本地勞動市場內合適這批婦女參與的工種，通過一系列推動發展的扶助就業政策，實際增加就業機會，滿足就業和經濟需要。香港合適低技術婦女的工種，包括主要由私營企業提供的清潔 / 保安 / 飲食等服務性工種、照顧家庭老弱病殘及雜務的照顧者工種，以及近年由非政府組織積極推廣，以合作社形式運作的回收、耕種及售賣有機食物等培養充權意識的工種。不過，由於各種因素，這些合適低技術婦女的工種，現時未能在提供就業以及解決低技術婦女的經濟需要上，發揮出最大的功能。若針對這個情況，推動有關工種的發展，將有利解決低技術婦女遇到的「就業難、收入低」問題。

五、對香港扶助婦女就業政策的建議

總體判斷

綜合香港情況，「中年」、「低技術」、「婦女」勞工，是香港邊緣勞工中議價力最低的一群，除了工資顯著低於低技術男性勞工外，她們亦是婦女勞工中失業情況最嚴重的組別。過去特區政府及非政府組織一直為這些婦女勞工提供就業服務，惟政策針對性不足，操作過程充斥着「培訓可以解決一切」及「旨在達致深層次的充權意識培養」的迷思，忽略了她們在就業及通過就業解決經濟困難的不同需要，亦較少關注各項合適她們工作的工種各自存在的限制，最終資源運用了，但效果並不顯著。就算近來經濟轉好，這批女性的就業困境未見有轉機，惡劣情況並已擴散至35歲年齡群。倘若趨勢持續，「就業難、收入低」將成香港中年低技術婦女的就業定局。

本研究考慮到，現今不少中年低技術婦女就業，已是家庭經濟收入的重要來源，「就業難、收入低」影響家庭基本生活需要，不利家庭和諧，對建構和諧社會造成阻力。對此，建議特區政府提升對中年低技術婦女就業議題的關注度，在配合這些婦女就業及經濟需要的大前提下，制訂涉及有關政府組織、非政府組織、相關工種的政策和措施，扶助就業，促使特區政府近年主張要推進的改善貧富懸殊、化解社會矛盾的工作思路更加具體化，實踐「強政勵治」的施政方針。各項細節如下：

1. 政府應把低技術婦女就業議題正式放入議程中，確認對議題的關注，提高相關政策的實效作用

根據國際勞工組織的分析總結，要達致全球減貧，各國在制訂社經政策時，必須以就業為考慮的大前提，當中，更要肯定婦女較男性遇到更多

的就業問題。對此，特區政府尤其應正視來自低技術婦女階層遇到的就業困境，確認議題的重要性。在此施政思維下，政府各政策局 / 執行署 / 組織，亦要在工作上作出配合。以勞工處為例，在提供就業服務時，須特別針對低技術婦女的處境，制訂合適的措施。社會福利署則要在現時的社會保障 / 家庭及兒童福利等服務中，加入便利低技術婦女就業的措施。婦女事務委員會更須正視這個議題，除了通過與有關的政府職能部門進行了解，對特區政府提出針對低技術婦女就業及經濟困境的改善建議外，亦應與民間婦女組織和合適低技術婦女工種的企業加強溝通及協作，凝聚政府、企業、非政府組織之間的結盟力量，共同處理多年來大批低技術婦女的就業及經濟困境。

為了促使「婦女事務委員會」在就業議題上的工作更具實效性，建議該會加入勞工界委員，既可增加委員的代表性，亦可運用這些委員對婦女勞工問題的認識，提出實際建議。特區政府則應做好統籌協調各政策局及執行署的工作，吸納本身屬於諮詢組織的「婦女事務委員會」的意見，回應現時婦女團體對該會未能走出純粹建議的框框，成效具疑問的批評。

2. 提高合適工種數量，提供津貼，增加低技術婦女就業可能性

國際間近年大都採取開創就業空間，尤其是推動非正規經濟工作的手法，扶助低技術婦女就業。針對香港的情況，要扶助低技術婦女就業，特區政府亦應首先從創造工作機會處入手，透過扶助勞動市場的合適工種，以及推動非正規經濟內的工種，改善低技術婦女就業及經濟需要。以目前而言，這些合適工種包括：

(1) 清潔 / 保安 / 飲食 / 店務員 / 按摩 / 老人院舍照顧員等，勞動市場內普遍存在的低技術工種；

(2) 家務助理 / 陪月 / 托兒 / 照顧老人 / 陪診等，與照顧家庭有關的工種；

(3) 回收 / 製造和銷售有機食物等，涉及大量尤其適合低技術婦女勞工的工種。

對於第一類工種，政府可通過各項行政措施，例如縮短牌照簽發時間、加快企業資金借貸等，鼓勵企業的成立 / 擴充，便利經營，增加就業機會。

第二、三類工種，則可一方面由政府及企業支持設立社會企業，旨在扶助低技術婦女就業，開創這兩類工種的就業機會，既滿足社區上愈來愈多照顧老人 / 孩童的需要，亦合適低技術婦女本身的能力，並滿足其兼顧家庭的需要；另一方面政府亦可撥款，津貼社區上對第二類工種（即與照顧家庭有關的服務）有需求，但又欠缺經濟條件的家庭，使之使用服務，例如中下、低下階層雙職家庭由於收入有限，只得把小孩交由家中老年父母照顧，更只能為家中老人提供最低程度的照顧，往往出現疏忽照顧的情況。若能為他們提供津貼，讓他們採用社區上的家務助理 / 陪月 / 托兒 / 照顧老人 / 陪診等服務，有助減輕近年愈加沉重的照顧家庭的壓力，配合特區政府提倡多生小孩和促使老人持續留在原來社區生活的照顧模式，構建完整、和諧的家庭生活。

由於第二、三類工種的工資一般較低，建議政府伸延現時性質類似的津貼計劃至同類型工種。首先，對現有的家務助理跨區及特別時段工作津貼，除制訂為持續計劃外，亦應改變現時每名申請人可領取的最高津貼限額，只要申請人符合申請資格，便可領取每天最高 50 元、每月最多 1,200 元的跨區及特別時段工作津貼（編者按：雖然政府暫時無意重設家務助理跨區津貼，惟本研究建議恢復並改進該津貼，扶助低技術婦女就業）。類似的津貼計劃，稍後應擴展至性質相同的托兒 / 照顧老人 / 陪診 / 回收 / 製造和銷售有機食物等低收入、甚至帶有厭惡性的工種，使這些工種獲得持續推廣，真正為低技術婦女的就業及經濟困境提供出路。

3. 完善配套政策，加強低技術婦女就業保障

制訂了上述兩項施政大方針後，亦應有其他有關低技術婦女就業的政策加以配合，才可解決她們的就業及經濟需要。針對低技術婦女遇到的低收入、長工時、欠保障這三個普遍情況，香港應做好保障工資、工時、就業權益工作。換句話說，特區政府應制訂最低工資、規管工時、保障就業權益等一系列政策，再加上在培訓工作上，強調具就業/再就業的實效性，這樣才可全面解決低技術婦女多年來遇到的就業及經濟困境。

4. 非政府組織積極開展扶助就業項目，擴大在社會上發揮的職能

低技術婦女的就業問題，除了依賴勞動市場創造職位外，近年來特區政府積極鼓勵以社會企業形式成立的組織扶助弱勢就業，未來在這方面肯定能收到成效。過去本地關心婦女的團體進行的相關工作，主要集中於培養婦女的充權意識，較少能達致扶助低技術婦女就業及解決經濟困境的目的。因此，在大勢所趨下，尤其以低技術婦女為服務對象的非政府組織，應積極擴大工作範圍，掌握營辦社會企業的策略，特別要發揮地區網絡中介人角色，把社區內合適低技術婦女就業的職位空缺進行供求配對，扶助低技術婦女就業，發揚特區政府提倡「助人自助」的扶助弱勢精神，發揮第三部門在現今社會代替政府提供部分公共服務的職能。

5. 鼓勵企業參與扶助就業項目，提升企業形象，改善勞資矛盾，營造和諧氣氛

除了政府以外，市場上的大小企業在推動社會企業扶助弱勢就業方面，亦十分重要。近年部分規模較大的機構，參與了由非政府組織舉辦的扶貧活動，在人力及物力上作出支持，不單達到了扶助弱勢的目的，亦提升了企業的社會形象，緩和了大商家/企業與低下階層之間的矛盾關係，營造社會和諧氣氛。因此，特區政府應進一步推動企業籌辦扶助最

弱勢的低技術婦女就業的項目，無論在企業本身或是另行以社會企業模式營辦的組織中，針對低技術婦女的就業能力及需要，提供就業機會，改善勞資關係。

六、結語

總括而言，扶助低技術婦女就業必須從最根本的就業機會處入手，規劃具針對性的政策及措施，正面處理問題所在。對於香港不少低技術婦女來說，賺取收入是支撐家庭開支的重要來源。開創就業機會，讓低技術婦女就業，紓緩就業及經濟困難，將有助緩解家庭壓力，化解社會矛盾。

注釋

- 1 「職業隔離」是指男性較多擔任男性為主的職業，女性則主要從事以女性為主的職業，以男性為主的職業往往相對女性為主的職業具有較高薪酬和社會地位。
- 2 「非正規經濟」工作泛指一些工種本身有別於主流經濟，參與者的身份亦與傳統僱員不同的工作，當中例子包括在街頭掙扎求存的小販和擦鞋工、由家庭聘用的家庭傭工、為血汗工廠生產但又不獲勞工保障的低薪工人、一人自僱公司中的經營者或其近親打理者。由於這些工作一向欠缺勞動市場中的勞工保障，再者薪酬福利低微和不穩，參與者較易成為社會上的貧窮人口。不過，近 10 年非政府組織借助非正規經濟開創大量就業機會，期望首先解決弱勢勞工就業問題，再逐步改善就業條件。各地以非正規經濟開辦的工種繁多，從技術工到服務性工種都有，發展中國家推出的甚至包括小規模水利工程。
- 3 國際勞工組織推算，全球女性在職貧窮人數達 3.3 億，另有 7,700 萬婦女失業。
- 4 英國家庭友善政策具體表現於 1999 年實施的「家庭照顧假」(Time Off for Dependants) 和「育嬰假」(Parental Leave)，前者給予僱員當家庭出現緊急事故或需要照顧子女或親屬時，可享有家庭照顧假(支薪與否由僱主決定)，而後者則讓男女僱員在子女出生後 5 年內同時享有共 13 個星期無薪假期。此外，英國自 1998 年推出了「全國照扶政策」(National Childcare Strategy)，提供高質素的學前及在學托兒服務；另一方面，針對已婚婦女較多從事非全職工作，該國加強非全職工作職位的薪酬和福利權益保障。在職業訓練方面，為了解決婦女因家庭因素中斷工作而導致再就業困難，英國特別設計了一套適合的職訓和再就業輔導方案。英國政府相信這些方法有助女性就業。
- 5 1991 年日本制定「育兒休業法」，給予男女僱員因照顧嬰兒而休假的權利。為了鼓勵企業執行該法，政府推出表揚及獎金機制，積極推動政策的具體推行。1994 年，該國更設立一個名為兼顧工作與家庭特別援助的家庭支援中心，在社區層面把家庭、育兒所、幼兒園等緊密聯繫起來，支援家庭尤其是在突發情況下向外尋求照顧孩子的需求。
- 6 本地研究非正規經濟模式的社會學學者，以「另翼就業空間」形容該模式最終產生的自主、脫離主流資本主義對工人進行的剝削壓迫，故本報告亦採用此措辭，帶出背後的深層意義。
- 7 本節引用數字部分引述自政府統計處，數字不包括外籍家庭傭工。

- 8 女性勞動人口參與率是從事經濟活動女性與女性人口總和的百分比，計算對象只包括 15 歲以上人口。
- 9 「中年人士」是指年齡介乎 40 至 59 歲的人士，有關這方面的資料，詳見本書拾貳「扶助中年就業政策研究」。
- 10 年齡介乎 20 至 24 歲的年青女性勞工的失業率亦高，佔所有失業女性勞工的 16%。惟根據實際情況，這些女性勞工的就業問題是從青年就業問題的角度切入分析。由於本文旨在循性別角度找出扶助婦女就業的方法，故此焦點不會集中於年青一批的女性勞工。有關扶助青年就業的討論，詳見本書拾叁「扶助青年就業政策研究」報告。
- 11 由於本文旨在研究扶助低技術婦女的就業政策，那些低技術但沒有就業需要的婦女，不包括在討論範圍內。
- 12 近年陪月工作可算是較為成功的例子，但通過全職陪月工作而解決就業及經濟問題的低技術婦女，仍不普遍。
- 13 老人院舍照顧員情況屬特殊，月薪約 7,000 至 10,000 元，多數是全職工作。
- 14 有關最低工資、標準工時、最低生活保障制度的具體討論及建議，詳見本論集上冊壹「對制訂最低工資的研究及建議」、貳「規管工時研究及建議」、肆「最低生活保障制度研究」。

◀ 參考文獻 ▶▶▶▶▶

- Elder, S. and Schmidt, D.. 2004. *Global Employment Trends for Women*. Geneva: International Labour Organization.
- Gills, D-S and Piper N.. 2002. *Women and Work in Globalizing Asia*. New York: Routledge.
- Gregory, R.. 2003. *Women and Workplace Discrimination: Overcoming Barriers to Gender Equality*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- Handler, J. and White L.. 1999. *Hard Labor: Women and Work in the Post-welfare Era*. New York: M.E. Sharpe.
- Heintz, J.. 2006. *Globalization, Economic Policy and Employment: Poverty and Gender Implications*. Geneva: International Labour Organization.
- International Labour Organization. 2002. *Decent Work and the Informal Economy*. Geneva: International Labour Organization.
- Organization for Economic Co-operation and Development. 2002. "Chapter 2: Women at work" in *OECD Employment Outlook 2002*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- United Nations. 2000. *Review and Appraisal of the Implementation of the Beijing Platform for Action: Report of the Secretary-General*. New York: United Nations.
- 香港婦女勞工協會：《走在合作社的空間》，香港，1999年。
- 香港婦女勞工協會：〈香港貧窮女性化〉，網頁：<http://www.hkwwa.org.hk>。
- 平等機會委員會：《「北京世婦會五年回顧香港觀點」會議論文集》，香港，2000年。
- 香港社會服務聯會：《香港 2000——婦女新議題》，香港，2000年。

- 黃洪、李劍明：《香港邊緣勞工近年的發展》，香港樂施會，香港，2000年。
- 劉燕斌：《面向新世紀的全球就業》，中國勞動社會保障出版社，北京，2000年。
- 潘毅：〈全球化之下的女性生存空間〉，載陳錦華等（合編），《差異與平等：香港婦女運動的新挑戰》，新婦女協進會、香港理工大學應用社會科學系社會政策政究中心，香港，2001年，頁291-299。
- 繭揚：〈日本政府為促進婦女就業採取的對策〉，《中國婦運》，第5卷，2001年，頁44-45。
- 高成新：〈當前我國婦女失業狀況及其對策研究〉，《山西大學學報》，第25卷，第5期，2002年，頁66-68。
- 國際勞工組織：《工作中平等的時代》，日內瓦，2003年。
- 新婦女協進會：《香港婦女檔案：2003增修版》，香港，2003年。
- 新婦女協進會：《性別觀點主流化非官方經驗》，香港，2004年。
- 劉伯紅：〈第二屆東亞勞動論壇：婦女與就業〉，《婦女研究論叢》，第57期，第1卷，2004年，頁73-76。
- 胡澎：〈日本在鼓勵生育與促進婦女就業上的政策與措施〉，《日本學刊》，第6期，2004年，頁126-140。
- 香港婦女中心協會：〈香港婦女中心協會於2005年3月6日舉行『我和議員有個約會2005：婦女與貧窮』小冊子〉，香港，2005年。
- 樂施會、香港社會服務聯會：〈香港婦女概況：婦女與貧窮及社會參與〉，2005年4月7日。
- 立法會福利事務委員會會議文件2005年5月9日：〈香港婦女的貧窮問題〉。
- 立法會福利事務委員會討論文件。2005年5月9日：〈協助貧困婦女的政策〉，CB (2) 1426/04-05 (05)，頁1-12。
- 立法會福利事務委員會會議文件2005年5月9日：〈香港婦女中心協會就婦女與貧窮的聲明：提供機會、促進充權、加強保障〉，CB (2) 1479/04-05 (09)，頁1-3。

- 立法會福利事務委員會會議文件 2005 年 5 月 9 日：〈香港工會聯合會婦女事務委員會提供有關協助貧困婦女的政策意見書〉，CB (2) 1499/04-05 (01)，頁 1-5。
- 立法會福利事務委員會會議文件 2005 年 5 月 9 日：〈香港社區組織協會、新移民互助會、新移民婦女權利關注會提供有關協助貧困婦女的政策聯署意見書〉，CB (2) 1426/04-05 (04)，頁 1。
- 立法會福利事務委員會會議文件 2005 年 5 月：〈女人辛苦撐頭家、缺乏保障自己慳！政府立法，正視女性就業貧窮！〉。
- 立法會福利事務委員會會議文件 2005 年 5 月：〈香港職工會聯盟提供有關協助貧困婦女的政策意見書〉，CB (2) 1426/04-05 (06)，頁 1-2。
- 立法會福利事務委員會會議文件 2005 年 5 月：〈新婦女協進會就協助貧困婦女的政策意見〉，CB (2) 1661/04-05 (01)，頁 1-2。
- 立法會福利事務委員會會議文件 2005 年 5 月 9 日：〈群福婦女權益會提供有關協助貧困婦女的政策意見書〉，CB (2) 1479/04-05 (10)，頁 1-3。
- 佟新：《社會性別研究導論：兩性不平等的社會機會》，北京大學出版社，2005 年。
- 黃洪、林靜雯：〈深水埗區貧窮問題及扶貧工作現況〉，深水埗區議會關注貧窮小組，香港，2005 年。
- 立法會秘書處 2006 年 2 月 23 日：〈立法會資料研究及圖書館服務部就「婦女貧窮的成因」擬備的資料便覽〉，FS07/05-06，頁 1-5。
- 立法會內務委員會 2006 年 3 月：〈研究有關減貧事宜小組委員會：有關婦女貧窮的研究〉。
- 立法會內務委員會 2006 年 3 月：〈研究有關減貧事宜小組委員會：有關婦女貧窮的研究——平等機會委員會提交的資料文件〉。
- 立法會福利事務委員會會議文件 2006 年 4 月：〈貧窮婦女——新移民婦女平等發展機會立法會立場書〉。
- 立法會內務委員會 2006 年 6 月：〈研究有關減貧事宜小組委員會：有關婦女貧窮的報告〉。
- 立法會福利事務委員會會議文件 2006 年 4 月：〈香港婦女中心協會有關婦女貧窮

之意見書)。

立法會福利事務委員會會議文件 2006 年 4 月：〈立法會研究有關減貧事宜小組委員會會議』意見書〉。

立法會福利事務委員會會議文件 2006 年 4 月：〈抗議政府減貧不力，婦女鹹豆無得食〉。

立法會福利事務委員會會議文件 2006 年 4 月：〈研究有關減貧事宜小組委員會 2006 年 4 月 27 日會議新婦女協進會意見書〉。

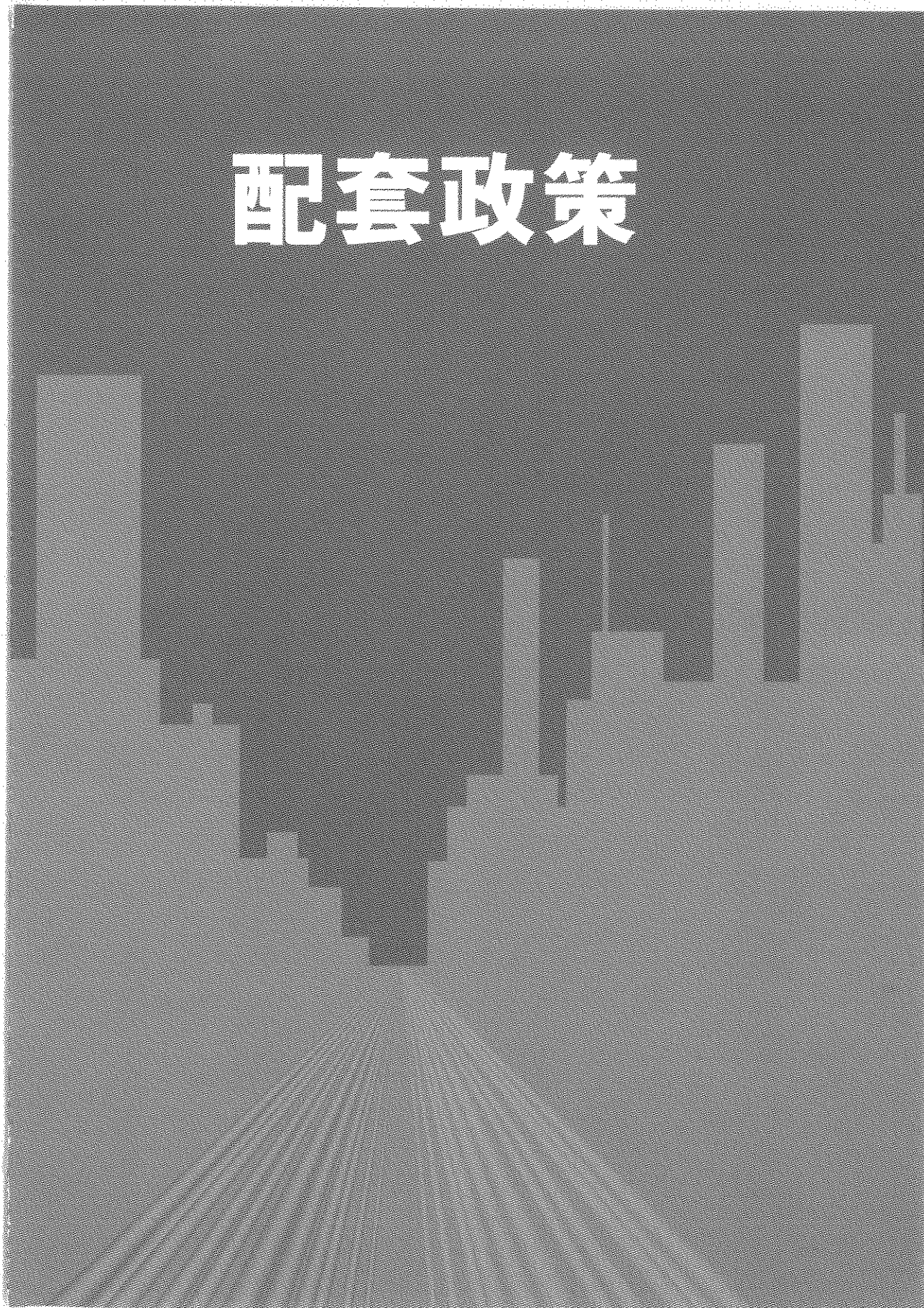
政府統計處：《香港的女性及男性：主要統計數字》，香港，2006 年。

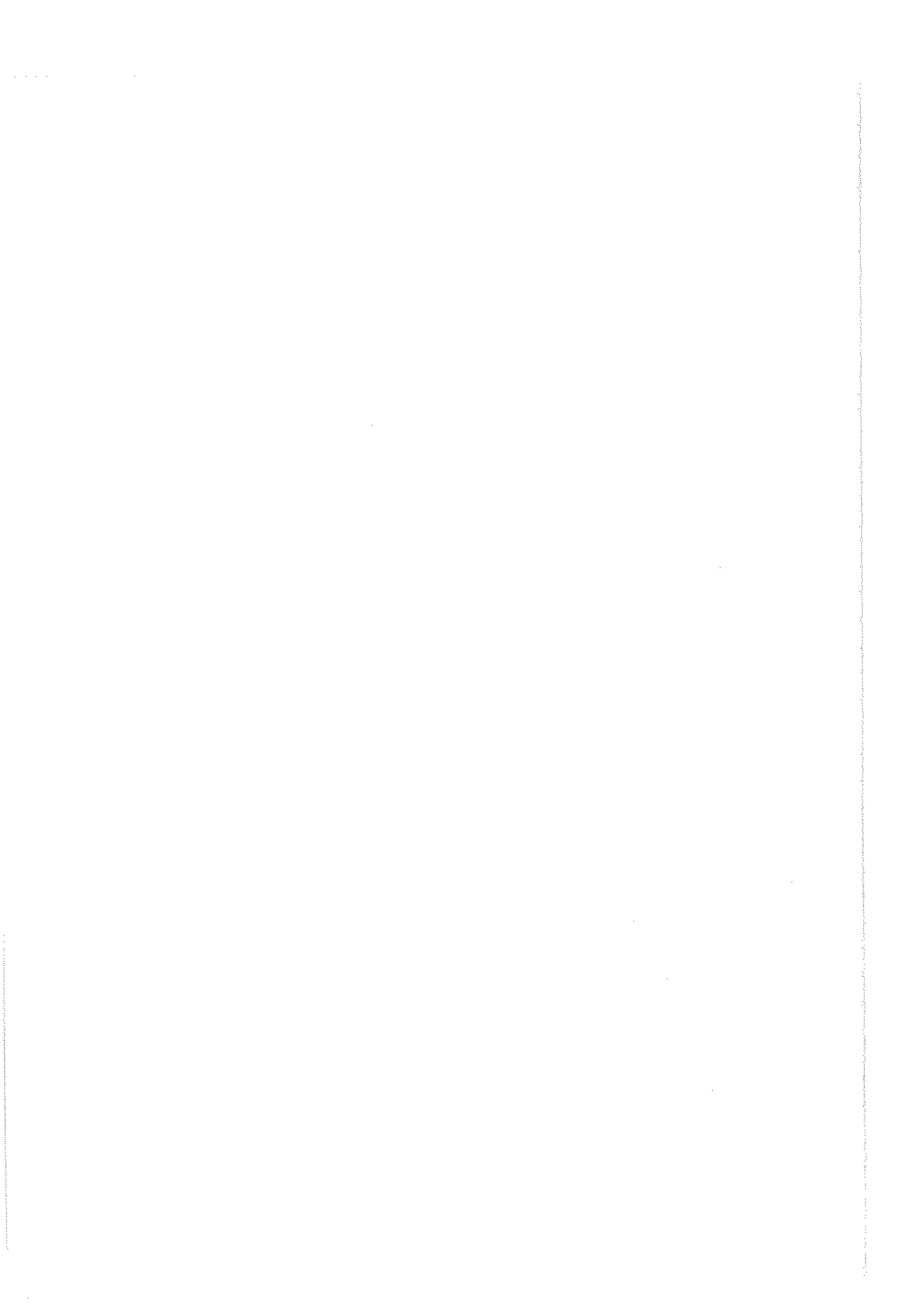
婦女事務委員會：《性別觀點主流化：香港經驗》，香港，2006 年。

瑪尼莎·德賽：〈跨國主義：北京世婦會後的女性主義政治面貌〉，《國家社會科學》雜誌，第 2 期，2006 年，頁 129-141。

衛生福利及食物局：〈消除對婦女一切形式歧視公約：香港特別行政區第二次報告〉，香港特別行政區政府，香港，日期不詳。

配套政策





拾肆

配合「就業優先的經濟發展策略」之財政政策建議

2009年9月

一、前言

二、特區政府的理財政策

三、設立財政儲備的理由、財政儲備及外匯基金的類別及功能、財政政策特徵

- (一) 設立財政儲備的理由
- (二) 財政政策特徵

四、財政預算準則——釐定公共收支及預算盈餘 / 赤字水平

不同時期的設定水平

五、政府財政狀況及預測

政府收入存在的兩大特徵

六、政府的收入及支出結構

七、公共財政收入及支出比例上的變化

八、政府增加收入、縮減公共開支的方法及利弊

- (一) 政府增加收入的方法
- (二) 縮減公共開支的方法
- (三) 特區政府的財政隱憂

九、政府的就業政策綱領

- (一) 董建華為首的特區政府
- (二) 曾蔭權為首的特區政府

一〇、香港用於就業服務及計劃的公共開支數目、比例、佔香港當年GDP的比例，以及與其他地區的比較

一一、公共財政的發展趨勢、運用超額財政儲備的方式

- (一) 公共財政的發展趨勢
- (二) 本地經濟學者對運用超額的財政儲備的建議

一二、在「就業優先的經濟發展策略」下對公共財政政策的建議

- (一) 調整政府財政哲學與政府經濟角色，創造新的經濟增長點
- (二) 推行靈活的財政預算管理，採取反經濟週期的財政政策，發揮公共財政對經濟發展的積極作用
- (三) 「就業優先的經濟發展策略」下的各項政策範疇的財政需要
- (四) 加快基建進度，優化投資環境
- (五) 加大社會企業規模及人員培訓力度，增加社區經濟活動及就業機會

參考文獻

一、前言

財政政策除影響市民的稅務負擔及可享有的政府服務外，更會對社會、經濟環境產生影響；討論公共財政時，較多人會關注公營部門佔本地生產總值（GDP）的比例、資源調配、穩定金融等問題，而較少討論財政政策對社會發展、尤其是就業方面的影響。

值得注意的是，政府在公共財政上不同程度的分配，最能反映其施政理念、政策優先次序，以及對社會不同群體的重視程度。本研究報告所集中分析的問題，是政府現時的財政政策對勞工及就業市場的影響，以及政府如何在「就業優先的經濟發展策略」下，進一步加強財政政策的效能，使經濟發展與轉型、勞工及就業市場同時得到裨益。

二、特區政府的理財政策

特區政府在制訂財政預算上，必須奉行《基本法》第 107 條、第 108 條規定的原則：

第 107 條：香港特別行政區政府的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。

第 108 條：香港特別行政區實行獨立的稅收制度。香港特別行政區參照原在香港實行的低稅政策，自行立法規定稅種、稅率、稅收寬免和其他稅務事項。

政府認為，審慎理財是憲制規定，是維持國際財經界、香港和海外投資者的信心，保持香港作為國際金融中心的關鍵。而亦有社福界的人士認為，第 107 條的訂立是為了避免社會不斷要求增加開支、減稅的呼聲，影響香港公共財政的穩定；而第 108 條主要目的是強調不變的低稅率政策，以回應工商界憂慮回歸後政制逐步民主化下可能出現稅制的重大改變，如提高稅率或其累進程度等。

三、設立財政儲備的理由、財政儲備及外匯基金的類別及功能、財政政策特徵

(一) 設立財政儲備的理由

香港大學饒餘慶教授指出，由於香港經濟的開放性極高，龐大的財政儲備有助緩解未能預見的金融危機所帶來的影響。此外，由於香港的貨幣政策受制於聯繫匯率制度，龐大的財政儲備可使政府在應付經濟不景時較具靈活性。

同時，任何揮霍無道、引致財政儲備大幅降低的政策，將向投機者發出錯誤訊息，最終會因損害國際間對香港的信心而遭受金融衝擊。

財政儲備包括一般收入賬目，以及另外 7 項基金的累積結餘。7 項基金分別為基本工程儲備基金、資本投資基金、公務員退休金儲備基金、賑災基金、創新及科技基金、土地基金及貸款基金。

財政儲備用以應付政府在日常運作、處變應急等方面的需要，例如每個財政年度之初，財政儲備會先行墊支當年初開支；應付本年度的財政赤字；利用儲備來抵消經濟週期回落所造成的收入減少，以及應付會嚴重影響公共財政的全球突發事件。

外匯基金的功能方面，外匯基金主要用作調節港元匯價。此外，亦有助維持香港貨幣金融體系穩健，保持香港作為國際金融中心的地位。

1997 年亞洲金融風暴時，港元受到外來投機者攻擊，外匯基金就發揮了作用；而 2008 年 10 月因應金融海嘯、信貸收縮帶來的影響，特區政府亦宣佈為期兩年、以外匯基金作為香港所有銀行活期存款擔保的措施，可見外匯基金的功能及重要性。

(二) 財政政策特徵

1. 平衡預算傳統、重視儲備

港英時代以來，港府堅持制訂平衡預算，並略有盈餘，1946 至 1997 年的 51 年來，除個別年份出現突發性問題外，一直如此。回歸後，《基本法》列明「量入為出」原則，並設定公共收支及預算盈餘合適水平，以期將每年度的盈餘儲起，然後撥入外匯基金，以備不時之需。特區政府雖然曾經歷 1998/1999 (-232 億港元)、2000/2001 (-78 億港元)、2001/2002 (-633 億港元)、2002/2003 (-617 億港元)、2003/2004 (-401 億港元) 合共 5 個年度的財政赤字，但經過政府一輪緊縮開支，加上經濟環境的好轉，終在 2004/2005 年度開始轉虧為盈，避免了財政赤字的持續出現。

2. 堅持「小政府、大市場」，營造優良投資環境

政府堅持「小政府、大市場」，在自由經濟下實行積極不干預¹政策，如基本上不實施進口貨品關稅，以利企業投資，以及不會向工商業界提供財政支援。此外，除一些由公營部門轉變為營運基金、公營公司方式運作的公用事業項目外，政府一般不直接投資市場，以減少對社會資源的佔有。

然而，政府會通過在基礎建設方面的財政政策傾斜，完善社會基礎設施，改進投資條件與社會經濟生活的環境。這方面的內容有運輸支出、土木工程支出、水利工程支出、市政設施支出及環保支出等。

3. 簡單、成本低及穩定稅制

香港的稅項種類較少，合共不超過 20 種，以配合香港作為自由港，必須吸引外來投資的條件。計算方式亦盡可能以單一標準稅率計算，少用累進稅率，徵稅方式簡單，成本亦因而較低。直接稅當中的薪俸稅及公司利得稅的稅收來源穩定，有助政府制訂財政政策。

4. 控制公營部門的增長

港府早在 1980 年代初意識到香港公營部門的數量不斷膨脹，於是開始參照英國保守黨戴卓爾夫人政府的模式，從 1990 年代起，陸續將公營部門私營化，成立營運基金，並推行公共服務外判、出售資產、推出資源增值計劃、削減編制內公務員人數²等措施，務求令公營部門每年的開支不高於每年 GDP 的增長率，而自 2002/2003 年度開始，更限制至 GDP 的 20% 以下。數字上總的達到目標，但改革過程中付出了沉重的社會代價。

四、財政預算準則 —— 釐定公共收支及預算盈餘 / 赤字的水平

不同時期的設定水平

政府在不同時期都會釐定公共收支及預算盈餘 / 赤字的水平數字，而回歸後的釐定水平亦曾出現兩次的調整，詳情如下：

1. 1962/1963 年度財政預算案

財政司並未提出任何準則去界定財政儲備在哪一水平才恰當，但強調在財政年度結束時，財政儲備水平對整體開支的比率會保持在 50% 以上。自此以後的財政司，大抵都會根據該標準制訂來年的財政預算案。

2. 1998/1999 年度財政預算案

1998/1999 年財政預算案中，前財政司司長曾蔭權訂明一套釐定財政儲備水平的指引，當中訂明財政儲備用作日常運作、處變應急及金融三項準則，具體內容如下：

日常運作：預留 3 個月的政府開支，以應付日常所需及支付年中入不敷支時的開支。

處變應急：預留 9 個月的政府開支，再將 3 個月的開支數額定為增減幅度，以應付突如其來的經濟變化。

金融：保持相等於 M1 定義的港元貨幣供應水平，再加入 25% 的增減幅度，以保持匯率穩定。

3. 2002/2003 年度財政預算案

2002/2003 年財政預算案中，前財政司司長梁錦松指，香港在經歷亞洲金融風暴後，金融管理局已推行了一系列防範措施，強化了港元匯率穩定的能力，故修改了 1998/1999 年財政預算案時所訂下的指引，只保留 12 個月的政府開支總額作為日常及應急需要，取消與 MI 掛鈎的規定，而捍衛港元的功能改由外匯基金集中處理。

4. 2006/2007 年度財政預算案

2006/2007 年度財政預算案中，前財政司司長唐英年把該準則修訂為：「長遠而言，政府的目標是維持充足的儲備。」這意味着政府改變了財政儲備須不少於多少個月的政府開支的一貫標準，讓特區政府可更具彈性地處理公共財政問題。

5. 儲備水平的釐定對經濟的影響

浸會大學張仁良教授指出，財政儲備對維持公眾信心至關重要，但必須留意，擁有龐大儲備只表示防禦金融危機的能力較佳，而非可以完全避免金融危機的爆發；而過高的儲備水平，會影響資金在市場上進行投資，從而影響經濟活動的進行。

在新加坡、挪威等地，財政儲備的用途是刺激經濟（如減稅及增加基建等）、作為穩定經濟波動的財政工具等。財政儲備之目的是積穀防飢，但政府必須考慮在非常時期增加公共開支，用以刺激消費。

五、政府財政狀況及預測

表 1：外匯儲備³ 資產

	2003	2004	2005	2006	2007 [#]	2008
外匯儲備金額 (百萬美元)	118,338	123,569	124,278	133,204	150,400	133,200
按人口平均計算 (美元)	17,502	18,178	18,175	19,175	-	-
世界排名	5	6	7	7	9	8

資料來源：政府統計處，《香港統計年刊》(2003/2004 至 2006/2007 年度) (香港：政府統計處)，2004 至 2008 年)；香港金融管理局網頁。

註：# 數字乃根據香港金融管理局網頁上的新聞公佈，2007 年 12 月。

* 數字乃根據香港金融管理局網頁上的新聞公佈，2008 年 12 月底。

香港的外匯儲備一直排在全球十名之內，而規模亦在回歸後增至約 1,200 億美元水平。在 2003 至 2007 年，香港的外匯儲備一直拾級而上，這與外匯投資收入穩定增長有關。值得注意的是，由於受到「金融海嘯」的影響，2008 年年終的外匯儲備金額，較 10 月時公佈的數字減少了 274 億美元 (折合約 2,137.2 億港元)，回復到 2006 年年底的水平。然而，這個減幅基本上與全球其他經濟體系同步。

表 2：政府儲備結餘 (一般收入賬目及各基金) / 政府收入及開支狀況⁴

	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
	(10 億港元)				
期初儲備結餘	372.5	315.4	275.3	296.0	310.7
政府收入	177.5	207.3	263.6	247.0	288.0
政府開支	239.2	247.5	242.2	233.0	229.4
盈餘 / (赤字)	(61.7)	(40.1)	21.4	14.0	58.6
在外匯基金的投資 虧損撥備	0.587	---	(0.718)	0.718	---
期末儲備結餘	311.4	275.3	296.0	310.7	369.3

資源來源：政府統計處，《香港統計年刊》(2003/2004 至 2006/2007 年度) (香港：政府統計處)，2004 至 2008 年)。

政府收入存在的兩大特徵

1. 薪俸稅及入息稅集中在少數人 / 法人身上

2007/2008 年度（暫繳稅評稅）時，全港 680 萬人口、350 萬總工作人口當中，估計只有 19%、約 130 萬繳交薪俸稅，而薪俸稅當中約 61.9% 是由 10 萬名納稅人所繳交。此外，2005/2006 年時，約 64.7% 的利得稅收入來自繳稅最多的 800 家公司，約佔所有賺取利潤公司總數的 1.1%⁵。

2. 非稅項的政府收入比例偏高

與此同時，政府最大部分的收入來自非稅項收入。以 1997/1998 年度為例，香港非稅項收入基準佔稅收的 80%，而亞太區及經合組織的基準都分別只是 22%、16%⁶，這與港英政府一直推行的高地價政策，以及當時熾熱的樓市、股市狀況有關，故有社會輿論、專業團體認為，香港的稅基狹窄。然而，這種情況在回歸後已有輕微改變。

值得注意的是，香港的稅收項目及稅收金額，絕大部分都受經濟情況的密切影響。自 1997 年金融風暴及地產市道滑落後，在經濟不景及通縮的連串影響下，政府經常收入由 1997/1998 年度的 2,016 億，跌至 2003/2004 年度曾預算的 1,492 億，下跌 524 億（即約 26%），當中跌幅較大的項目是印花稅，達 73%。有經濟分析員認為，長遠而言，香港需要開拓穩定和有廣闊基礎的收入來源，以改善政府收入的結構，建立穩健的公共財政根基（人本投資集團香港投資團隊，2007）。

過去 5 年，財政儲備各分類賬目的綜合結餘的整體數字基本變化不大，而變化主要出現在分類賬目，如政府一般收入賬目、土地基金、基本工程儲備基金當中，其中土地基金由於受到暫停及減少賣地影響，收入較 2002/2003 年度時減少，近年才有所回升。

表 3：財政儲備各分類賬目的綜合結餘

	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
	(千港元)				
政府一般收入賬目	20,051,330	75,790,897	106,700,143	114,091,382	147,436,644
土地基金	260,614,678	157,774,040	124,024,961	128,559,859	140,591,160
基本工程儲備基金	6,255,541	9,318,734	34,929,151	37,044,458	51,803,733 ⁷
資本投資基金	3,756,943	3,930,401	4,579,503	2,972,788	55,571 ⁸
貸款基金	3,600,824	5,042,337	1,377,537	2,829,842	2,138,810
公務員退休金儲蓄基金	12,376,559	14,523,105	15,256,254	15,814,090	17,294,055
賑災基金	31,885	33,865	18,439	30,218	30,535
創新及科技基金	4,714,154	4,668,373	4,605,046	4,433,320	4,469,351
獎券基金	---	4,260,939	4,490,221	4,886,609	5,444,344
總計	311,401,914	275,342,691	295,981,255	310,662,566	369,264,203

資料來源：庫務署，《政府賬目》(2003/2004 至 2006/2007 年度) (香港：庫務署，2004 至 2008 年)。

六、政府的收入及支出結構

以 2007/2008 年度為例，政府收入合共約 3,065 億元，當中，稅項收入約為 2,008 億元（佔當年政府總收入的 65.5%），而非稅項收入則為 1,057 億元（佔當年政府總收入的 34.5%）。利得稅及薪俸稅是政府主要的收入來源，於 2007/2008 年度的金額為 1,337 億元（佔當年政府總收入的 43.6%）。由於偏重直接稅收入，香港的公共財政很容易受全球經濟週期變化和外圍衝擊影響。

非稅項收入約佔政府收入的 34.5%，主要來自物業及投資項目收入的投資收入、利息及地租收入，約佔總收入的 9.1%。為了穩定財政儲備的收入，政府由 2007 年 4 月 1 日起預先釐定投資的回報率，而 2007 年的回報率定為 7%。不過，地價收入仍然波動，過去 10 年在 3% 至 25% 之間上落。

表 4：政府一般收入賬目（千港元）

	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008
	(千港元)				
內部稅收 ¹⁰	105,719,724	127,683,767	144,982,283	155,134,636	200,801,441
貸款、償款、供款及其他收入 ¹¹	138,673,204	49,710,713	5,745,173	8,422,178	37,993,181 ¹²
物業及投資收入 ¹³	14,119,584	13,663,770	13,700,857	21,916,293	28,078,385
各項收費	10,548,649	10,793,356	11,109,430	11,672,619	12,296,648
一般差餉	11,166,687	12,640,083	14,146,318	15,467,273	9,494,544 ¹⁴
應課稅品稅項	6,422,286	6,602,930	6,424,366	7,022,969	7,059,525
車輛稅	2,724,071	3,416,794	3,894,940	4,334,659	5,552,874
公用事業 ¹⁵	2,877,246	3,401,493	3,373,900	3,335,675	3,343,639
罰款、沒收及罰金	845,765	949,003	987,869	1,008,698	996,968
專利稅及特權稅	1,676,224	774,707	616,059	609,964	863,270
總計	294,773,440	229,636,616	204,981,195	228,924,964	306,480,475

資源來源：庫務署，《政府賬目》（2003/2004 至 2006/2007 年度）（香港：庫務署，2004 至 2008 年）；立法會資料研究及圖書館服務部資料便覽 2008 年 7 月 16 日，〈香港政府按季的政府一般收入賬目、基本工程儲備基金賬目及資本投資基金賬目〉，FS04/07-08。

七、公共財政收入及支出比例上的變化 (按政策組別劃分的政府經常開支分析)

表 5：按用途（政策組別）劃分的經常公共開支數目（10 億港元）
及比例 (%) ¹⁶

	2003/2004 實際開支	2004/2005 實際開支	2005/2006 實際開支	2006/2007 實際開支	2007/2008 修訂預算
教育	57.0 (21.0%)	54.1 (21.0%)	53.9 (22.0%)	53.1 (21.6%)	47.6 (22.2%)
社會福利	33.3 (12.3%)	33.3 (13.0%)	33.3 (13.6%)	34.0 (13.8%)	34.0 (15.9%)
衛生	34.2 (12.6%)	32.2 (12.5%)	31.6 (12.9%)	32.1 (13.1%)	31.6 (14.8%)
輔助服務	35.0 (12.9%)	34.3 (13.3%)	30.2 (12.3%)	31.3 (12.7%)	29.1 (13.6%)
保安	26.6 (9.8%)	25.5 (9.9%)	24.8 (10.1%)	25.5 (10.4%)	24.2 (11.3%)
基礎設施	27.1 (10.0%)	28.8 (11.2%)	25.5 (10.4%)	22.9 (9.3%)	11.4 (5.3%)
經濟	14.1 (5.2%)	13.0 (5.1%)	12.9 (5.3%)	13.6 (5.5%)	10.7 (5.0%)
房屋	24.9 (9.2%)	18.0 (7.0%)	15.4 (6.3%)	14.7 (6.0%)	9.9 (4.6%)
環境及食物	10.9 (4.0%)	10.2 (4.0%)	9.7 (4.0%)	10.3 (4.2%)	8.6 (4.0%)
社區及對外事務	8.1 (3.0%)	7.8 (3.0%)	7.8 (3.2%)	8.1 (3.3%)	7.1 (3.3%)
總計	271.1 (100%)	257.1 (100%)	245.0 (100%)	245.6 (100%)	214.1 (100%)

資源來源：政府統計處，《香港統計年刊》（2003/2004 至 2006/2007 年度）（香港：政府統計處，2004 至 2008 年）；財政司司長辦公室，〈財政司司長諮詢各界人士背景資料〉，《二零零八至零九年度財政預算案》，香港，2007 年 11 月。

據 2007/2008 年度的修訂預算，教育（22.2%）、社會福利（15.9%）、衛生（14.8%）及輔助服務（13.6%）的開支合共佔政府經常開支總額的 66.5%。其中，社會福利、衛生兩個項目在過去 5 年的比例一直有小幅度的

上升。行政長官在 2007/2008 的《施政報告》中更承諾，把衛生方面開支的所佔比例由現時的近 15%，在 2011/2012 年度增加至 17%。

另一方面，基礎設施、房屋兩方面的投入在過去 5 年不斷萎縮，萎縮幅度分別達 57.9% 及 60.2%，反映出政府在經濟硬件上的投放態度愈趨保守，甚至出現根本性的改變。

八、政府增加收入、縮減公共開支的方法及利弊

(一) 政府增加收入的方法

政府可通過稅收、公共服務收費、舉債及發行貨幣增加財政收入，同時，亦透過公營事業公司化 / 私營化、投資、地價收入、將土地基金或外匯基金撥入政府一般收入賬目以應付日常支出的方式增加收入，但各個方法均有其優劣。

稅收如薪俸稅、利得稅、股票交易稅等，收取成本較低，穩定性較高，但每當加稅或提出開徵新稅項時，每每遭到社會各界的反對。

公共服務收費如各類牌照的徵費、水費等，政府亦以「用者自付」作為原則，但由於該方面的價格調整往往要先經過立法會的審議，改變不易，彈性較低。

發行債券方面，政府可以在某一財政年度出現困難，或進行重大投資時，發行政府債券，透過公開舉債的方式周轉，如採用環球發行的話，減少民間資金的負面效應可望減少。2004年7月，政府曾值財赤的出現，發行總值達200億港元的環球債券。

公營事業公司化 / 私營化方面，政府主要會透過兩種方式進行，包括在一些公營部門當中成立「營運基金」，以自付盈虧的方式提供服務，現時已成立「營運基金」的公營部門包括香港郵政、機電工程署、電訊管理局、公司註冊處等。

另一方面，政府又會透過將公營公司上市（證券化）的方式，出售有關業務，甚至控股權，如香港鐵路（前稱「地下鐵路」）、領匯房地產基金

(房委會以前的屬下商場及車位等)，這種方式推行以來，一直備受爭議。一方面，政府無法再控制其影響民生的收費，一切以股東及利益最大化為依歸，對民生的影響甚大；另一方面，有關員工被迫成為私人企業的合約員工，不再受以前較全面的保障。由於社會上極大的反對聲音及「官商勾結」、「賤賣資產」、「出賣市民利益」的爭議，「五隧一橋」、機場管理局等的證券化計劃已難以出台。

值得強調的是，公營事業私營化只能為政府帶來短暫的財政來源，但對市民、小商戶及市民與政府之間的關係卻帶來深遠的負面影響，最終賠上的是社會衝突、政府管治威信下降的代價。

投資方面，政府會透過香港金融管理局利用外匯基金進行債券、證券等的投資，除 2008 年遇上金融海嘯虧損 5.6% 外，投資收益表現較為理想（1999 至 2008 年，外匯基金的每年平均投資回報率為 5.61%），而有關收費每年需按若干比例撥入庫房（上文已有介紹），作為當年度的財政之用。

地價收入方面，主要是透過每年度將若干幅土地列入勾地表內，發展商若能貼近目標價形成「申請拍賣」（俗稱「成功勾出」）的話，政府就會宣佈進行土地拍賣，價高者得。此外，不少發展商自行收購了若干土地後，會申請「補地價」來改變土地用途，這方面亦為政府帶來土地方面的收益。

將土地基金或外匯基金撥入財政儲備，以應付政府當年度的恆常開支，是政府在出現嚴重財赤年度的做法，回歸以後，曾進行過一次。嚴格而言，這只是會計賬目問題，而不是增加政府收入的有效辦法。

（二）縮減公共開支的方法

1997 年亞洲金融風暴以後，政府出現了 5 個年度的財政赤字。政府為

了減少財赤，控制財政支出，使之不高於 GDP 的 20%，推出了各種大幅削減政府開支的項目，及一系列為財政支出「封頂」的計劃，當中包括維持政府現有架構不再擴大、縮減公務員規模、外判公共服務、就公務員薪酬進行立法減薪、削減大專院校撥款及進行中小學的「殺校」、減教師薪酬，以及在福利機構實施「一筆過」撥款等。

在維持政府現有架構不再擴大的項目上，1998 年《施政報告》公佈推行「資源增值計劃」，在 2000/2001 至 2002/2003 年度 3 個年度內，各局、部門及資助機構，須達致累積節省基線運作開支 5% 的目標，單單在 1999/2000 至 2001/2002 年度 3 個年度內，提前節省了 42.14 億元，當中的節流方式包括：

以縮減公務員編制為例，公務員編制由高峯期 2000 年的 198,000 人，減至 2007 年的 153,800 人。此外，截至 2005 年 6 月，政府同時聘用了 15,661 名全職合約制非公務員。透過精簡公務員編制、削減公務員薪津等措施，公務員相關開支由 2001/2002 年度 713 億元的高峯，減至 2004/2005 年度約 669 億元，亦即在 3 年間節省了約 44 億元的開支。

政府又將不少公共服務外判，一方面提高效率及質素，另一方面節省開支。政府已開始將個別資產公司化或私營化，藉此提高效率和服務質素，以及為市場提供更多穩健的投資項目，領匯就是其中一個例子。

2003 年的大規模遊行中，不少利益團體反對政府縮減公共開支的現象已充分說明，同一時間從不同方面縮減公共開支，誘發社會衝突的成本較高，並不利於社會和諧穩定，而且不同的利益團體同時提出反對意見，對政府的管治形成極大的壓力。因此，有不少經濟學者，以及社會學者，提出希望充分且靈活運用公共財政政策的方式，調節不同經濟環境下的公共財政狀況，避免賠上社會衝突、削弱管治威信的代價。

香港浸會大學鄧樹雄教授、曾澍基教授同時認為，政府必須在經濟下降週期時，推行擴張性財政政策，調節對經濟、社會所造成的影響。而鄧樹雄教授更認為，政府毋需因短期過高的預算赤字而憂慮財政不穩，以及憂慮可能破壞《基本法》107條的「量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字」規定，建議只需要在兩個中期預測期間（共10年財政年度）計算，取當中的平衡點，同樣能夠達到收支平衡、審慎理財之目的。

嶺南大學何灤生教授認為，政府應容許出現週期性赤字，但不應接受結構性赤字。

（三）特區政府的財政隱憂

不得不提的是，不少團體、經濟學者及公共行政學者不時強調特區政府的財政隱憂。如未來10年至20年，特區政府將需要解決因為人口老化所帶來的長者生活保障、護理及整體醫療開支增加的問題。

此外，享有長俸退休金制度的公務員逐漸進入退休年齡，在未來一段時間，公務員長俸退休金開支佔特區政府的經常性開支的比例將持續上升，回歸後的歷年財政預算案顯示，公務員退休金開支已從1997/1998年度的86.5億，增加至2004/2005年度的157億；佔特區政府當年經常性開支的比例方面，則由5%增加至7.9%；而特區政府的公務員退休金負債欄目內，預計將出現高達3,757億元的數字（2006年估計），已超過財政儲備的總和。

以上三個問題，可以解釋為何政府時常提出拓闊稅基。其實，政府亦可通過靈活的財政政策，化險為夷。

九、政府的就業政策綱領

(一) 董建華為首的特區政府

2001年的《施政報告》中，教育統籌局在《施政綱領》中提到：

人力錯配是經濟轉型的必然結果，這個問題並非香港獨有。面對這個情況，我們正積極透過教育、訓練和再培訓，提升工作人口的知識和技能，以根治人力錯配的問題。

政府會竭盡全力，為本地工人，特別是社會上條件稍遜的一群，提供更多就業機會。因此，提高本地工人的職業道德及服務文化，也非常重要。香港的失業率持續上升，但卻仍須不斷從鄰近國家輸入大量低技術工人，這情況十分諷刺，值得我們反思，從而找出正確的未來路向。

繼續致力促進勞資關係、保障僱員的工作安全和健康，以及因應香港社會和經濟的發展步伐，逐步改善僱員的權益。我們的使命，是令香港擁有幹勁十足、勤奮向上、才識技能兼具的工作人口。要完成這項使命，不能單靠政府的力量，還須全體市民鼎力支持。

董建華為首的特區政府，面對經濟轉型、經濟向下的情況，依然投放大量的資源在人力培訓上，期望大幅度提升勞動人口的質素，以解決人力錯配的問題。然而，當局並未注意到，培訓、再培訓與原有產業、新產業之間的扣連，致使人力錯配的問題並未在政府的大量投資下獲得迅速而及時的解決。值得留意是，政府當年已提出檢討輸入外勞/外傭政策，但至今問題依然存在，對「兩低一中」、尤其是基層女性工人的影響，至為明顯。此外，面對零散化僱傭模式的加劇，政府基本上是放任不管，使一般

工人在經濟轉型、人力錯配、剝削加劇的情況下，生計更為困難。

亦有意見認為，現時就業政策的資源主要投放在就業選配、輔導服務、職業訓練課程和再培訓計劃上，除了投放的資源有限（佔整體政府開支的比例不足 1%）外，也過份強調失業問題是人力錯配所致，對處理現時勞動力市場既存的區隔和二元分化作用不大。

（二）曾蔭權為首的特區政府

2008/2009 年度《施政報告》中勞工及福利局《施政綱領》中提到：

對有工作能力的人士而言，就業及技能提升是達致自力更生的關鍵。政府會繼續透過教育、培訓及再培訓，和提供便利的求職服務，全方位加強就業服務，以提升工作人口的競爭力。我們亦會保障基層工人，及通過法定最低工資以期防止工資過低的現象。

為更有效地為失業人士提供適切的協助及落實「從受助到自強」的目標，我們正研究如何理順、整合和提升現時由勞工處、社會福利署和再培訓局提供的就業和培訓 / 再培訓服務。

曾蔭權為首的特區政府，經濟基調較上屆政府為好，其就業政策大抵依從董建華在任期間的原有方向，如貫徹市場主導的經濟政策，繼續透過教育、培訓及再培訓，以及提供便利的求職服務，全方位加強就業服務，以提升工作人口的競爭力。然而，培訓、再培訓與原有產業、新產業之間的扣連，依然缺乏，造成工人就業問題長期無法有效解決，這與政府一直強調經濟好轉、失業率就會下降的自由經濟信念有關。

有兩項變化值得一提，就是在勞工界的壓力下，政府終於透過立法方式規管自由經濟放任下使基層勞工飽受剝削的問題；此外，又整合了「勞

工」及「福利」的兩項概念，使之聯繫成為「以工代賑」、「自力更生」的過程與合體，使「從受助到自助」成為原則，期望提高有工作能力人士的工作積極性。然而，這種改變會否成功，除需要經濟環境、政府既有的配套措施配合外，有沒有着力開發新產業、吸引外來投資等，都是成敗的關鍵之一。因為如無新增產業及就業機會，解決貧窮問題、改善低收入人士的生活、促進社會流動以及紓緩跨代貧窮的願望可能無法成真。

一〇、香港用於就業服務及計劃的公共開支數目、比例、佔香港當年 GDP 的比例，以及與其他地區的比較

香港用於就業服務及計劃的公共開支項目中，以「持續進修基金」、「僱員再培訓局」、「勞工處——就業服務」、「勞工處——工作安全與健康」的項目佔首 4 位，金額介乎 3.14 至 4.9 億之間（2007/2008 年數字）；然而，「持續進修基金」一般不被視為就業服務的核心項目。

值得注意的是，近 3 年就業服務及計劃的整體開支金額不斷減少，然而，對比當年度的整體公共開支，佔當年整體公共開支的比例卻有所上升，大約 0.13%。值得注意的是，這項比例從未突破 1%，比例上基本停滯，金額上更出現倒退的情況，或多或少反映政府對扶助就業方面的工作並不重視。

加入本地生產總值（GDP）比較後，發現香港用於就業服務及計劃的公共開支佔 GDP 的比例，近 3 年更少至 0.13% 至 0.15%，而且更出現每年減少 0.01% 的倒退現象，反映香港用於就業服務及計劃的公共開支，根本上跟不上 GDP 的增長幅度。

再加入不同經濟體系用於就業服務及計劃的公共開支佔 GDP 的比例作比較，發現香港在 8 個發達地區當中（包括香港），比例是最低的，更遠遠低於 OECD 成員國平均數的 1.52%（2006/2007 年度），充分反映香港的就業服務及計劃的不足和缺乏。要令香港的經濟成功轉型，令「兩低一中」的勞工得到適當的照顧，政府需要在就業服務及計劃公共開支的投放上，多花工夫。

表 6：香港用於就業服務及計劃的公共開支

計劃名稱	支出 (百萬港元)		
	2005-2006	2006-2007	2007-2008 ⁽¹⁾
勞工處——勞資關係	103.5	103.4	108.2
勞工處——就業服務	342.7	322.0	355.2
勞工處——就業計劃			
青年職前綜合培訓計劃	52.9	47.7	39.4
青少年見習就業計劃	93.3	74.6	69.7
青少年自僱支援計劃 ⁽²⁾	8.7	4.1	- ⁽³⁾
中年就業計劃	11.2	9.8	9.2
工作試驗計劃 ⁽⁴⁾	1.6	2.9	1.9
為殘疾人士而設的就業展才能計劃 ⁽⁵⁾	1.1	1.6	2.1
勞工處——工作安全與健康	300.8	308.9	314.1
勞工處——僱員權益及福利	191.6	183.6	194.9
培訓/再培訓			
1. 僱員再培訓局	397.87	378.39	393.06
2. 技能提升計劃	43.4	40.54	35.12
3. 持續進修基金	457.63	517.03	490.09
本地家務助理特別津貼獎勵計劃 ⁽⁶⁾	12.49	12.73	10.98
自力更生支援計劃	61	59	58
深入就業援助計劃	61	68	51
總計	2,140.79	2,134.29	2,132.95
佔當年整體公共開支的比例	0.87%	0.87%	0.996%
佔香港當年 GDP 的比例	0.1548%	0.1446%	0.132%

資料來源：「勞工處——勞資關係」、「勞工處——就業服務」、「勞工處——工作安全與健康」、「勞工處——僱員權益及福利」4個項目的數字來自香港特別行政區政府《二〇〇八至〇九年度政府財政預算案》的〈政府一般收入賬目〉之〈總目開支分析——「總目 90——勞工」〉；其他數字來自研究員向勞工及福利局、勞工處新聞及公共關係科直接查詢後所獲得的資料，而「佔當年整體公共開支的比例」、「佔香港當年 GDP 的比例」兩項資料乃根據官方公佈的有關數字計算而來。

註：(1) 「勞工處——勞資關係」、「勞工處——就業服務」、「勞工處——工作安全與健康」、「勞工處——僱員權益及福利」4個項目於 2007 至 2008 年的數目是預算數字。

(2) 「青少年自僱支援計劃」獲撥款 3,000 萬元，於 2004-2005、2005-2006 及 2006-2007 的財政年度期間以試驗方式推行。

(3) 「青少年自僱支援計劃」已經終結。

(4) 「工作試驗計劃」於 2005 年 6 月推出，以協助在尋找工作方面有特殊困難的求職人士提升就業能力。

(5) 「就業展才能計劃」於 2005 年 4 月推出，以促進殘疾人士的就業機會。

- (6) 政府於 2003 年一筆過撥款 6,000 萬元推行「本地家務助理特別津貼獎勵計劃」，發放津貼的期限至 2008 年 10 月底，截至 2008 年 9 月底，支出共 5,700 萬元。該計劃是政府於 2003 年推出的一項促進就業的臨時措施，主要為促進本地家務助理市場發展，協助更多失業人士就業，每名本地家務助理申領款額的上限為 7,200 元。計劃自推出以來，有關空缺大幅上升近七成，其中新界西北和港島區被填補的空缺比例更分別增加 94% 及 82%。

表 7：各國用於就業服務及計劃的公共開支佔 GDP 的比例 (%)

	2004-2005	2005-2006	2006-2007
澳洲	1.03	0.94	0.85
加拿大	1.04	0.94	0.90
法國	2.66	2.49	2.32
德國	3.46	3.31	2.97
日本	0.73	0.68	0.59
英國	0.65	0.64	0.61
美國	0.41	0.38	0.38
經濟合作與發展組織 (OECD) 成員國平均數	1.68	1.64	1.52

資料來源：Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Employment Outlook 2008* (Paris, France: Organization for Economic Co-operation and Development, 2008)。

一一、公共財政的發展趨勢、運用超額財政儲備的方式

表 8：政府財政狀況預測

	財政儲備結餘金額 (億元)	相等於政府開支的月數
2005-2006	2,768	13
2006-2007	2,756	13
2007-2008	2,984	14
2008-2009	3,233	16
2009-2010	4,481	18
2010-2011	4,231	17
2011-2012	4,012	15
2012-2013	3,924	14
2013-2014	3,911	14

資料來源：財政司司長辦公室，〈財政司司長諮詢各界人士背景資料〉，《二零零八至零九年度財政預算案》（香港，2007年11月）；香港特別行政區政府，歷年《財政預算案》（香港：政府物流服務署）；范婉兒、嚴愛群，〈經濟專題：香港 2008/2009 年度財政預算案評析〉（香港：恆生銀行，2008年）。

註：由於每年的財政預算案均會因應當年度的經濟變動作出預測上的調整，故本表採用了最新財政預算案所公佈的數字。

（一）公共財政的發展趨勢

政府現行的財政儲備水平規定，「只保留 12 個月的政府開支總額作為日常及應急需要」。回歸後，除 1998/1999、2000/2001、2001/2002、2002/2003、2003/2004 合共 5 個年度遭遇財赤時，有個別年度少於這水平外，總體上都能超越此水平。

2009/2010 年《財政預算案》中，政府預計 2009/2010 年度的財政儲備會達到 4,481 億港元，相等於政府開支的 18 個月和 GDP 的 27.2%，而未來

5 年的財政儲備水平亦會介乎 14 至 18 個月的政府開支月數，或佔 GDP 的比例介乎 19.9% 至 27.2%。

由此可見，香港的財政儲備水平出現了偏高的現象，除反映資源未能有效運作及未能引發再投資效應外，亦會增強社會要求減稅的聲音。值得注意的是，香港近 10 年來的財政儲備水平較為波動，如要取得平衡，可能需要在多方面做工夫，如考慮在不同方面運用超額的財政儲備，以及有效分配各項儲備之間的功能，以做到維持金融波動時期穩定的同時，亦可以有效進行社會經濟的建設。

(二) 本地經濟學者對運用超額的財政儲備的建議

香港浸會大學鄧樹雄教授認為，政府應運用龐大的儲備，改善經濟及投資於有利香港長遠利益的項目。

香港大學饒餘慶教授認為，可為失業及就業不足人士提供培訓及再培訓課程，發展教育及高科技，提供綜援，以及考慮減稅或稅務寬免。

香港浸會大學張仁良教授認為，超額的財政儲備可投資於有助香港經濟持續增長的項目，而這些項目應較外匯基金的投資回報率為高，如增加投資基建、教育等，硬件、軟件上的提升，有助吸引更多的外來投資。

香港科技大學鄭國漢教授認為，財政儲備應用於提高知識、技能及科技等項目，以鞏固香港的經濟支柱，而應投資的地方可在教育及人力資源、市區發展及清理污染、藝術及體育，以及強化香港傳統具實力、能創造新增及持續優勢的工業和科技。

一二、在「就業優先的經濟發展策略」下 對公共財政政策的建議

財政政策是政府通過財政手段調節分配不平衡現象，而且財政政策的影響力，不但及於金融結構，更對實體經濟發展、就業市場、社會民生有深遠影響。

本研究報告的建議，共分三部分，首兩部分是先就政府財政哲學與政府經濟角色、財政政策與經濟發展的關係作檢討，第三部分根據「就業優先的經濟發展策略」下的各項政策範疇的財政需要，作出具體建議。其中，經濟發展方面，包括物流業、旅遊業、環保工業、社區、社會及個人服務業；扶助就業方面，包括就青年、中年、婦女及中小企業員工等；勞工保障及培訓方面，亦涉及失業援助、資歷架構、人力資源發展等範疇。

（一）調整政府財政哲學與政府經濟角色，創造新的經濟增長點

本報告同意特區政府嚴格遵守《基本法》規定的「以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字」的財政政策原則，並維持平衡預算傳統，重視儲備，以及維持簡單、成本低及穩定的稅制等做法。

然而，香港受回歸前的「自由放任」到「積極不干預」政策影響，在過去近 20 年高財政儲備水平的情況下，港英政府既欠缺措施挽留本土製造業，亦未有制訂積極的產業政策促進產業及整體經濟的升級發展，致使香港逐漸成為一個高度依賴金融及商業服務、經濟結構單一的經濟體，不但令香港的經濟轉型未能取得成功，更令普遍中下階層的市民未能受惠。

本報告認為，特區政府有必要調整本身的財政哲學和經濟角色。本

報告建議，政府制訂清晰的產業政策，並利用香港的公共財政優勢，運用積極的財政政策，推動「就業優先的經濟發展策略」下的 4 個行業，大力創造新的經濟增長點，為香港僱員創造新增就業機會，以符合香港長遠的經濟及社會需要。利用財政政策及產業政策，雙管齊下調控經濟，不但已在美國、韓國、台灣、新加坡等發達地區取得成功，更能大大改善目前在「積極不干預」政策下，珠三角區域融合的進程中，出現缺乏周詳計劃、動機和具體跟進，以致對香港經濟發展及珠三角地區產業升級形成障礙的情況。新財政政策及政府角色的經濟效益，肯定較目前只以短期措施、減省營商成本來維持競爭力等做法為理想。

(二) 推行靈活的財政預算管理，採取反經濟週期的財政政策，發揮公共財政對經濟發展的積極作用

本報告認為，遵守《基本法》第 107 條有關財政預算量入為出的原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應，是符合香港實際的。然而，為應付經濟週期回落時對香港經濟、民生所帶來的挑戰，本報告建議以 10 個財政年度為期，去評核特區政府的財政預算管理，換言之，只要 10 個財政年度內的平均數均能符合《基本法》第 107 條內的規定即可，這可望使財政政策發揮對經濟社會民生的調節效應，對社會整體產生正面效果¹⁷。

此外，回歸以後特區政府有將每年公共開支控制在 GDP 的 20% 或以下的慣例，為顧及經濟發展和轉型，推行行業發展策略，以及勞工服務、培訓及支援等需要，本報告建議，政府應考慮增加每年公共開支上限比率，並制訂具體措施加快香港經濟轉型，以及與珠三角進行的經濟融合。

上述建議能令特區政府在經濟上升週期時，以審慎而穩健的財政政

策處理公共財政；在經濟下降週期時，採取反經濟週期財政政策應付經濟衰退。善用超額財政儲備，可望減少經濟波動對經濟發展及社會產生的衝擊，發揮公共財政政策的調節效用¹⁸。

(三)「就業優先的經濟發展策略」下的各項政策範疇的 財政需要

1. 大幅增加研發資金的投入，為企業投資提供誘因，提高經濟競爭力

不少發達及發展中地區非常重視研究及發展 (R&D)，用以協助產業升級及扶助產業發展。從數字上看，香港的研發開支佔 GDP 的比例偏低，只有 0.44% (1998 年數字) 至 0.81% (2006 年數字)，與經濟合作與發展組織同類估算的超過 2% 的平均比率 (2005 年數字為 2.25%) 比較，相差很遠，更少得只可與南非、土耳其等地區相比¹⁹。2006 年，韓國、台灣、新加坡和內地²⁰ 的相關比率分別為 3.22%、2.50%、2.39% 及 1.42%，可見香港的研發開支佔 GDP 比例遠低於亞洲其他三小龍及內地。

本報告建議，政府應該大幅增加對科研的投資，提升科研水平，促進政、商、學界的科研合作，發展「就業優先的經濟發展策略」下的產業，將香港創造成足以吸引及匯聚世界上有關專家的中心，提升香港經濟競爭力。這樣才可以高質素、高技術含量抵消高成本，有助香港產品搶佔國際、國內市場。

此外，為加強商界及學界在產業開發上的合作，政府應推出「促進商、學合作研發配對基金」，為這類合作提供研發資助及協助引進技術等服務，增加商界投資科研的誘因，形成以政府為經濟發展核心推動者的政、商、學三角聯盟。

2. 提供租借土地優惠、廠房租金補貼，扶助行業發展

在香港營商成本高昂的來源中，土地及租金成本佔據主要部分，對一些中小企業或建立之初欠缺實力的企業，造成了嚴重打擊。本報告建議為「就業優先的經濟發展策略」下的產業，以及其他新興實體行業或企業，提供有年期限的租借土地優惠。此外，政府可向合資格的行業及企業，提供首兩年全免、第三至五年半額的廠房租金補貼優惠，使有關企業在減省成本後，多聘請來自當地的居民原區就業²¹。

「就業優先的經濟發展策略」下的各項政策，有以下具體財政需要：旅遊業方面，建議政府提供有年期規限的土地優惠，建立一個以本土文化、集體回憶作為主題的小規模主題公園，推動本地創意產業發展，使文化、電影、藝術得以產業化及持續發展²²。此外，修復和開放政府擁有、受《古物及古蹟條例》保護的建築物，以本土特色為賣點，發展成兼具保育、旅遊、表演、餐飲等元素的文化旅遊，使之成為香港新旅遊主題和資源²³。會議展覽業方面，建議政府提供市區土地，積極拓展會議展覽設施，並參考德國漢諾威結合整個城市的協同運作模式，改善往機場展覽館的交通設施，降低成本、增加便利以保持優勢²⁴。環保工業方面，建議政府除發展屯門環保園以外，增設配套措施支援市區或地方偏遠的回收商，如保留觀塘貨物起卸區和設立其他回收區²⁵。

3. 擴充各項就業服務、培訓及支援計劃，增強人力資源競爭力

不同經濟體系用於就業服務及計劃的公共開支佔 GDP 的比例，香港僅有 0.132%，不但低於發展程度相若的地區，更遠遠低於 OECD 成員國平均數的 1.52%（2006/2007 年度），充分反映香港的就業服務及計劃的不足和缺乏²⁶。要令香港的經濟成功轉型，令「兩低一中」的勞工得到適當的照顧，本報告建議，政府需要在就業服務、就業計劃、培訓/再培訓、僱員權益及福利、工資補貼等各方面，增加資源的投放至每年 GDP 的 1%，以

協助勞工階層，尤其是中年、青少年的就業需要。

「就業優先的經濟發展策略」下的扶助就業範疇上，青年就業政策方面，建議政府推出一連串開發青年潛能、技能與產業需要緊密配合的恆常性培訓課程，令青年人學以致用，並令公共資源運用得更具效益²⁷。中年就業政策方面，建議政府推出一連串有市場需求、能令中年勞工適應的培訓及與就業掛鈎的課程，增加中年勞工重回職場的機會²⁸。支援中小企業進行培訓方面，建議政府透過重置中小企業培訓基金，為中小企業僱員提供進修及培訓機會，提升中小企業的競爭力²⁹。低薪工作補貼方面，建議將勞工處「交通費支援計劃」、僱員再培訓局已取消的「跨區及特許時段工作特別津貼獎勵計劃」等列為恆常津貼，為有需要的低收入人士提供津貼，以鼓勵就業；此外，應擴展有關計劃的適用範圍至托兒、照顧老人、陪診、回收、製造和銷售有機食物等工種，為低收入人士提供支援³⁰。

勞工保障及培訓範疇上，失業援助金方面，建議政府全面設立包括最低工資、失業援助金及最低生活保障在內的「三層綜合社會保障網」，以支援再就業的方式為失業工友提供失業援助，金額設定在合適水平，令失業人士透過就業分配重新工作後，脫離領取失業援助金的支援網³¹。失業保險方面，建議政府參考美、英、德等國經驗，除一般非供款性社會援助外，設立供款性的失業保險制度，一方面能令就業人士未雨綢繆，保證工人失業時能得到基本生活保障，另一方面減輕失業綜援的負擔。資歷架構方面，建議政府將現時對一般職業培訓/再培訓計劃的津貼基金，同時覆蓋至獲取認證需要的考試、培訓及過往資歷審查等收費；同時，尤其需要承認入行多年的在職者從不同途徑取得的職業資歷，保障在職者就業機會³²。

(四) 加快基建進度，優化投資環境

政府對基礎設施的投放金額，正持續減少，由 2003/2004 年度的 271 億元，減少至 2007/2008 年度（修訂預算）的 114 億元；若從佔整體公共開支的比例比較，5 年間更減少接近一半。對經濟硬件投放金額的減少，對經濟活力、社會更新有負面影響。

本報告建議，特區政府於 2009/2010 年度先撥出 700 億元，作為「十大建設」的首階段費用，及早展開工程，增加市民對前景的信心。而特區政府進行招標時，應分拆每份建築合約至少於《政府採購協議》門檻金額的約 5,200 萬元（500 萬特別提款權），並在招標條款內加入鼓勵香港生產預製件的條款，預留偏遠地區土地發展本地預製組件生產基地，在本地的建造業工人能廣泛地參與工程營造之餘，亦能增加本地建築商的商機。

(五) 加大社會企業規模及人員培訓力度，增加社區經濟活動及就業機會

目前政府主要以「伙伴倡自強」計劃，推動香港成立社會企業，提供社區就業機會，讓失業人士重投就業市場。不過，該計劃每年撥款總額只有 3,000 萬元，每個申請項目最高撥款 300 萬元，若以 18 個區計算，每個地區未必有一個項目獲得撥款，難以實踐地區扶貧的目標。

本報告建議，政府將每年的撥款總額增加至 6,000 萬元，加大扶助就業力度，讓更多就業有困難人士儘早獲得工作，避免一旦失業期延長引發長期失業。此外，建議政府資助學界、業界，提供集社會服務及商界營運知識於一身的社會企業的營運、管理等課程，以及在大學社工教育中增加有關元素，令社會企業得以持續暢順運作。

注釋

- 1 「積極不干預主義」的基本理論如下：政府試圖以計劃經濟及打擊市場力量的運作，通常是徒勞無功和有害的，無論短期的後果如何令人難受。另一方面，所謂「積極」是指政府在決策前是以積極的態度三思而後作出的，必要考慮政策的代價與利益，且要從短期到長期、從私人到整體各方面去考量，所以是通過研究作出科學的決定。通常在權衡利害後，政府的結論大多是以不干預為佳，因為以政府干預去解決短期困難，會令到長期的情況較短期的困難更壞。
夏鼎基在 1982 年初升任布政司後，在倫敦銀行公會午餐例會的「政府政策與經濟的成功」的發言中，對「積極不干預主義」作了最重要的補充，就是在下列條件下政府需要干預：(1) 由於市場的不完善而引致壟斷出現；(2) 如果市場增長過速，以致常規無法加以抑制；(3) 為了公眾利益而須訂立法例和監管架構以維護公眾利益（典型例子是金融市場）；(4) 個人行動對總體經濟和總體金融產生不良影響；(5) 即使商界及政府依靠市場力量，仍不足以確保經濟會隨環境的轉變而不斷調整，並穩定地增長。徵引自鄧樹雄：〈積極不干預主義回顧與發展——夏鼎基「干預」的五大條件〉，《明報》，2006 年 9 月 21 日。
另一方面，中文大學社會學系劉兆佳教授、政治及行政學系關信基教授曾在 1989 年就「港人對不干預政策的態度」進行研究，他們發現，市民表面上接受及擁護港府的施政理念及政策，甚少挑戰港府的權威，故認同積極不干預政策；但他們更發現市民更大力要求及強化港府多項的經濟功能，這是與積極不干預主義相矛盾的。因此，他們指出「不干預主義顯然是一種儀式化而缺乏實質內涵的神話，而官民對此的不同理解所造成的矛盾會日益加深」。
- 2 公務員編制方面，自 2000 年開始，特區政府已進行了兩輪自願退休計劃和刪減職位，把公務員編制由 2000 年初的 19.8 萬個，減至 2006/2007 年度的約 16 萬個。全面暫停公開招聘公務員的措施在 2007 年 4 月 1 日撤銷後，公務員編制輕微增加至約 162,830 個，而 2008/2009 年度亦將會增加約 1,680 個職位，使公務員編制在 2009 年 3 月底增至約 164,500 個。若加入非公務員合約制僱員的 16,960 人（2007 年數字），政府的直接僱用人數為 179,790 人。
- 3 外匯儲備一般只包括海外貨幣資產，而外匯基金則包括港元及海外貨幣等在內的資產，因此，外匯基金的數字會較外匯儲備為高。
- 4 特區政府曾經歷 1998/1999（-232 億港元）、2000/2001（-78 億港元）、2001/2002（-633 億港元）、2002/2003（-617 億港元）、2003/2004（-401 億港元）合共 5 個年

度的財政赤字。

- 5 徵引自〈二零零八至零九年度財政預算案財政司司長諮詢各界人士背景資料〉。
- 6 所謂非稅項收入，包括賣地、累積財政盈餘的投資收益等。畢馬威會計師事務所：《香港政府稅基研究報告：畢馬威會計師事務所為稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會進行的顧問研究報告》（香港：畢馬威會計師事務所，2001年7日），頁40。
- 7 2006/2007年度時，由於基本工程儲備基金內的開支減少，加上來自外匯基金的投資收入增加，基本工程儲備基金的金額因而錄得較大增長。
- 8 2006/2007年度時，資本投資基金中有21億轉撥至政府一般收入的款項內。
- 9 2002/2003年度政府賬目，未將獎券基金放入各分類賬目的綜合結餘的賬目表內。
- 10 「內部稅收」是指向入息及盈利徵收的直接稅，包括利得稅、物業稅及薪俸稅，均記入本收入總目。另有多項間接稅亦記入本總目。
- 11 「貸款、償款、供款及其他收入」是指記入本收入總目計有償還的貸款及墊款、退休金供款、償款、從政府各基金轉撥的款項，以及來自營運基金的收入。
- 12 該項目出現的年度大幅度增加，是由於2007/2008年度，政府從基本工程儲備基金，轉撥了一筆300億港元的款額，至政府一般收入賬目。
- 13 「物業及投資收入」是指自政府土地牌照所得的收益、地租及短期租約租金，以及政府宿舍和物業的租金，均記入本收入總目。此外，政府一般收入賬目結餘所賺取的投資收入，及政府一般收入賬目的其他利息收入、自法定機構及法團的股本投資所獲取的回報（記入資本投資基金的回報除外），同時，從香港房屋委員會收回的居者有其屋計劃和租者置其屋計劃的單位的土地成本，亦記入本項目內。
- 14 本年度該項目減少，是由於政府寬免了2007/2008年度第一、二及四季的一般差餉。
- 15 「公用事業」是指由政府營辦的公用事業（除政府收費隧道及橋樑外）所獲取的所有收入均記入本收入總目。
- 16 2003/2004至2006/2007年度的數字來自政府統計處，《香港統計年刊》內的當年度實際開支；而有關比例亦按有關數字自行計算而來，故可能與《二零零八至零九年度財政預算案》附錄內的比例數字有所不同；而2007/2008年度的修訂預算數字來自《二零零八至零九年度財政預算案》附錄，有關數字會與期末數字有出入。

- 17 回顧 1998/1999 至 2007/2008 的 10 個財政年度，歷任財政司均提出了數個赤字預算案，且有數個年度的預算和結算赤字均超過歐盟標準（即超過了 GDP 的 3%）；但是，自 2004 年經濟復甦，數個年度再次錄得巨額盈餘。若從兩個中期預測期間（即共 10 年）計算，政府能達到收支平衡、審慎理財的目標。
- 18 根據 2000 年年初的經驗，政府在經濟下降週期、財赤嚴重的時候，連公務員的薪金都向下調，不但會觸發跟隨政府薪酬調整的私人機構跟隨減薪，更會進一步打擊私人購買力及經濟復甦的步伐，令社會經濟經歷一段較長時間的寒冬，形成連鎖性負面效應。在經濟衰退、社會需求未得到滿足的時候，政府不能不理會社會的壓力而大幅削減開支、增加收費或稅收，制訂個別年度的赤字預算是難以避免的，但制訂赤字預算時，可利用目前龐大的財經儲蓄作支持。採取反經濟週期財政政策應付經濟衰退，有助「促經濟、保就業、利民生」，提升公眾信心，改善社會氣氛，是經濟週期回落時舒緩衝擊的有效措施。
- 19 單就製造業而言，港商之間素有「Low Tech 撈野，High Tech 措嘢」心態，寧願在採購及加工上多做工夫，不重視研發，加上在「積極不干預」政策下政府欠缺產業政策，導致香港製造業發展衰落。
- 20 比較全國其他 31 個省級行政區（台、澳除外），香港的研發經費支出只排名第 7（2006 年數字），大幅落後於其他經濟大省，其中，香港的研發經費支出只及北京的 27.6%、江蘇的 34.5%、廣東的 38.1% 及上海的 46.1%。
- 21 以北愛爾蘭為例，當地政府會為一些企業提供首 5 年 100% 的廠房租金津貼，加拿大方面亦會提供資本支出上的投資補助，以鼓勵投資。由於租借土地優惠措施會影響「土地基金」收入，而廠房租金津貼亦會增加公共財政支出，故有關措施必須經過較周詳考慮，如以員工人數、行業的增值潛力及未來經濟貢獻、投資額、行業對經濟轉型的重要性等為準則進行計分。
- 22 參見本書玖「促進『旅遊業』的經濟發展及創造行業就業機會政策建議」。
- 23 同上。
- 24 同上。
- 25 參見本書拾「開拓『環保工業』的經濟發展和就業機會政策研究」。
- 26 見本文「香港用於就業服務及計劃的公共開支數目、比例、佔香港當年 GDP 的比例，以及與其他地區的比較」。
- 27 參見本書拾壹「扶助青年就業政策研究」。

- 28 參見本書拾貳「扶助中年就業政策研究」。
- 29 參見本論集上冊捌「香港人力資源發展政策研究」。
- 30 參見本書拾叁「扶助本地婦女就業政策研究」。
- 31 參見本論集上冊陸「香港失業援助制度研究」。
- 32 參見本論集上冊柒「資歷架構專題研究」。

◀ 參考文獻 ▶▶▶▶▶

- Asia-Pacific Economic Cooperation. 2009. "Chinese Taipei: Key R&D Statistics". Available at <http://www.apec-isti.org/IST/abridge/twz/twzovr00.htm> (Accessed June 2009).
- Finance Bureau. 2002. *The 2002-03 Budget: Background Information for the Financial Secretary's Consultations with LegCo Members on the Expenditure Part of the Budget*. Hong Kong: Finance Bureau.
- Hong Kong Policy Research Institute Ltd. 1999. *PRI Hong Kong Free Market: Summary of Opinion Survey of Senior Executives in Hong Kong on the 1999-2000 Budget*. Hong Kong: Hong Kong Policy Research Institute Ltd.
- Yu, Michael. 2008. *Interim Budgetary Arrangements in Selected Places*. Hong Kong: Legislative Council Secretariat, Research and Library Services Division.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2008. *OECD Employment Outlook 2008*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2008. *OECD Factbook 2008*. Paris: OECD Publishing.
- Brown, Stephen. 2003. *The Budget and Public Finance in Hong Kong*. Hong Kong: Civic Exchange.
- Singapore, the Department of Statistics. 2009. *Statistic Singapore-Yearbook of Statistics 2008*. Singapore: The Department of Statistics.
- Tsang, Shu-ki. 1999. *A Study of the Linked Exchange Rate System and Policy Options for Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong Policy Research Institute Ltd.
- 鄧樹雄：《香港公共財政問題研究》，廣角鏡出版社，香港，1988年。
- 蔡克：《經濟金融與香港》，中文大學出版社，香港，1991年。

- 羅鄭適時：《香港的公共預算決策》，廣角鏡出版社，香港，1991年。
- 鄧樹雄：《後過渡期香港公共財政》，三聯書店（香港）有限公司，香港，1992年。
- 武為群、楊鵬：《香港經濟與金融》，中國金融出版社，北京，1992年。
- 傅思明：《香港金融制度與香港基本法》，中國法制出版社，北京，2000年。
- 董新保：《高科技與香港經濟》，三聯書店（香港）有限公司，香港，2000年。
- 畢馬威會計師事務所：《香港政府稅基研究報告：畢馬威會計師事務所為稅基廣闊的新稅項事宜諮詢委員會進行的顧問研究報告》，畢馬威會計師事務所，香港，2001年7月。
- 民主黨：《民主黨零二／零三年度財政預算案意見書（整體財政策略部份）：投資未來，關懷社區》，香港，2001年。
- 檢討政府賬目匯報政策專責小組：《政府賬目匯報政策檢討：諮詢文件》，庫務署，香港，2001年。
- 民主黨：《處變不驚，逆境求進：二零零三至零四年度財政預算案建議》，香港，2002年。
- 「振興香港本土工貿經濟運動」商會、香港理工大學企業發展院：《紮根香港，振興本土工貿企業，使香港經濟再創高峰：建議書》，香港理工大學企業發展院，香港，2002年。
- 財政司司長辦公室：〈香港經濟及公共財政管理：財政司司長唐英年在二零零三年十月二十二日立法會會議致辭〉。
- 呂志勝：《政府職能轉換論：從公共財政角度審視政府》，中國財政經濟出版社，北京，2003年。
- 政府統計處：《香港統計年刊》（2003/2004至2006/2007年度），香港，2004-2008年。
- 庫務署：《政府賬目》（2003/2004至2006/2007年度），香港，2004-2008年。
- 雷鼎鳴：《替香港經濟把脈》，天地圖書有限公司，香港，2004年。
- 鄧樹雄：《香港特別行政區的財政獨立：〈基本法〉相關條文的研究》，香港浸會大

學經濟系，香港，2004年。

香港工會聯合會研究部：《對制訂最低工資的研究及建議》，香港，2004年。

香港工會聯合會研究部：《資歷架構專題研究》，香港，2004年。

香港工會聯合會研究部：《最低生活保障制度研究》，香港，2005年。

香港工會聯合會研究部：《香港失業援助制度研究》，香港，2005年。

香港工會聯合會研究部：《規管工時研究及建議》，香港，2005年。

邵善波、洪雯：《成立『泛珠三角區域發展基金』的建議》，一國兩制研究中心，香港，2005年。

胡志華：《政府投資收入的管理》，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，香港，2005年。

民主黨：《公共政策研究報告：民主黨零五/零六年度財政預算案建議》，香港，2005年。

稅務局：《香港稅務局年報2005-06》，香港，2006年。

鄧樹雄：〈積極不干預主義回顧與發展——夏鼎基「干預」的五大條件〉，《明報》，2006年9月21日。

陳廣漢、袁持平：《全球化和區域經濟一體化中的香港經濟》，中山大學出版社，廣州，2006年。

香港工會聯合會研究部：《開拓「環保工業」的經濟發展和就業機會政策研究》，香港，2007年。

香港工會聯合會研究部：《促進「旅遊業」的經濟發展及創造行業就業機會政策建議》，香港，2007年。

香港工會聯合會研究部：《扶助青年就業政策研究》，香港，2007年。

香港工會聯合會研究部：《扶助中年就業政策研究》，香港，2007年。

香港工會聯合會研究部：《扶助本地婦女就業政策》，香港，2007年。

曾潔媚、曾廣海：《人口老化與公共財政的長遠策略》，香港政策研究所，香港，

2007年。

民主黨：《公共政策研究報告：善用公帑，造福香港：民主黨財政預算案建議書》，香港，2007年。

人本投資集團香港投資團隊：《香港金融市場投資指引》，中國經濟出版社，北京，2007年。

立法會資料研究及圖書館服務部資料便覽 2008年7月16日：〈香港政府按季的政府一般收入賬目、基本工程儲備基金賬目及資本投資基金賬目〉，FS04/07-08，頁1-5。

范婉兒、嚴愛群：《經濟專題：香港2008/09年度財政預算案評析》，香港：恆生銀行，2008年，網頁：<http://info.hktdc.com/econforum/image/hsb080206c.pdf>（瀏覽日期：2008年11月）。

香港金融管理局，網頁：<http://www.info.gov.hk/hkma/>（瀏覽日期：2008年11月）。

淡馬錫控股有限公司（Temasek Holdings），網頁：www.temasekholdings.com.sg（瀏覽日期：2008年11月）。

白欽先、譚慶華：《政策性金融功能研究：兼論中國政策性金融發展》，中國金融出版社，北京，2008年。

陳廣漢：《港澳珠三角區域經濟整合與制度創新》，社會科學文獻出版社，北京，2008年。

鄧樹雄：《港英政府及香港特區政府的財政儲備制度對澳門特區政府預算管理的啟示》，香港浸會大學工商管理學院企業發展研究所，香港，2008年。

香港工會聯合會研究部：《集體談判權研究》，香港，2008年。

香港工會聯合會研究部：《香港人力資源發展政策研究》，香港，2008年。

香港工會聯合會研究部：《配合「就業優先的經濟發展策略」之人口政策建議》，香港，2008年。

香港工會聯合會研究部：《非政府組織在推行「就業優先的經濟發展策略」中的角色與作用》，香港，2008年。

中華人民共和國科學技術部：《中國科學統計數據 2007》，網頁：<http://www.most.gov.cn/eng/statistics/2007/200801/P020080109573867344872.pdf>（瀏覽日期：2009年6月）。

香港特別行政區政府：《行政長官施政報告》，政府物流服務署，香港，1997年至2009/2010年度。

香港特別行政區政府：《施政綱領》，政府物流服務署，香港，1997年至2008/2009年度。

香港特別行政區政府：《財政預算案》，政府物流服務署，香港，1997/1998至2008/2009年度。

財政司司長辦公室：〈二零零八至零九年度財政預算案：財政司司長諮詢各界人士背景資料〉，2007年11月。

鄭國漢：〈香港解決長遠經濟困難的絆腳石〉，《信報財經新聞》，2009年3月17日。

鄧樹雄：〈開支加碼與儲備留用的爭論〉，《信報財經新聞》，2009年3月31日。

鄧樹雄：〈政府發債的迷思〉，《信報財經新聞》，2009年4月6日。

鄧樹雄：〈就業要保·失業要助〉，《信報財經新聞》，2009年4月16日。

鄧樹雄：〈反經濟週期開支政策的再思〉，《信報財經新聞》，2009年4月27日。

鄧樹雄：〈先評估第一波經濟轉型〉，《信報財經新聞》，2009年5月11日。

曾澍基：〈全球化、區域化與競爭：政府的角色〉，香港特區政府中央政策組「政府之角色」座談會講義，2009年5月15日，網頁：www.hkbu.edu.hk/~sktsang/Sktsang_200905.pdf（瀏覽日期：2009年6月）。

鄧樹雄：〈期望合格的中期預算案〉，《信報財經新聞》，2009年5月18日。

鄧樹雄：〈紓困力度與新政策〉，《信報財經新聞》，2009年6月8日。

鄧樹雄：〈小手筆的紓困共富〉，《信報財經新聞》，2009年6月15日。

拾伍

**配合「就業優先的經濟
發展策略」之人口政策建議**

2008年12月

一、引言

- (一) 背景
- (二) 人口政策的定義

二、香港人口發展趨勢

- (一) 生育率低
- (二) 人口老化
- (三) 人口流動
- (四) 人口質素偏低
- (五) 受供養人口增加
- (六) 小結

三、綜論世界各地的人口政策

- (一) 鼓勵生育措施
- (二) 出入境政策

四、綜論香港的人口政策

- (一) 鼓勵生育
- (二) 單程通行證計劃
- (三) 輸入內地人才計劃
- (四) 優秀人才入境計劃
- (五) 資本投資者入境計劃
- (六) 鼓勵海外及內地大學生留港發展
- (七) 鼓勵婦女參與勞動
- (八) 小結

五、對香港人口政策的建議

- (一) 總的原則
- (二) 具體政策

參考文獻

一、引言

(一) 背景

香港自開埠以來，人口迅速增長，外來人口不斷湧入，對整體社會資源、經濟發展、人力規劃和人口結構等等都帶來衝擊。而政府過往一直缺乏完整的人口政策，進一步影響到香港的持續發展。

為了制訂長遠和實施全面的人口政策，政府於 2002 年成立人口政策專責小組，研究香港未來 30 年人口結構變化對社會和經濟的影響。政府於 2003 年發表報告書，主要強調「確保香港的人口能夠維持及推動我們知識型經濟的發展」，強調香港社會人口老化及新移民對社會資源造成的壓力，因此政策方向主要是鼓勵生育、吸引外地專才及提高享受公共福利的資格。

發展至 2007 年，政府仍未全面落實有關的人口政策，亦未按照報告指出的每兩至三年對人口政策作出檢討，卻成立了「人口政策督導委員會」，以「斬件」形式，實行《施政報告》所提倡的「優化人口，滙聚人才」的理念，漠視香港含糊的人口政策對本地僱員就業所造成的影響。

事實上，人口政策所涵蓋的範圍廣泛，每每與香港市民息息相關，影響到香港的經濟競爭力、社會和文化活力，甚至市民的生活質素。故此，如何釐定明確的人口政策，將會是香港持續發展的一項重要議題。

本報告乃「就業優先的經濟發展策略」系列之一，將從就業優先的經濟發展策略的角度，檢視香港的人口發展趨勢，並參考世界各地人口政策的特色，探討香港人口政策的得與失，從而提出可行的建議。全文分為四部分：1. 香港人口發展趨勢；2. 綜論世界各地的人口政策；3. 綜論香港的

人口政策；4. 提出相關政策建議。

(二) 人口政策的定義

人口政策，是政府為了達到預定的經濟及社會發展目標，而採取的一系列影響生育率、死亡率、人口遷移等方面的措施。

然而，香港社會各界對人口政策定義存在一定程度的分歧，部分指人口政策所需討論的範疇，除生育問題及移民政策外，應同時涉及教育問題、家庭問題，以及就業問題等等；亦有指人口政策應涉及生育權利與健康、性別平等、貧窮、環境保護、可持續發展工業等議題。

人口政策所涵蓋的範圍廣泛，每每涉及香港多個政策範疇。本文將集中討論在就業優先的經濟發展策略下，人口政策應如何作出配合，即檢視香港的生育政策及出入境政策，以配合香港的勞動市場的需要。事實上，為使香港得以持續發展，並提供足夠的就業空缺，香港需要關注人口發展的趨勢，並就各項人口政策進行適切的調整。

二、香港人口發展趨勢

香港人口由 1961 年的 313 萬，急速發展至 2006 年的 686 萬，而八十年代人口平均每年增長率更達 1.5%。隨着近年增長速度的放緩，2001 至 2006 年的人口平均每年增長率僅有 0.4%。預期香港未來 30 年的人口發展趨勢，主要是生育率低、人口老化、人口流動、人口質素偏低、受供養人口增加等等。

(一) 生育率低

香港生育率¹正不斷下降，每名婦女生育子女數目由七十年代的 3 名，降至 2007 年的約 1 名（1.024 名），遠低於每名婦女生育 2.1 名子女的人口更替水平。香港成為全球生育率最低的地方之一。根據推算，預期 2016 年至 2036 年，香港生育率將降至更低的水平，每名婦女約生育 0.9 名子女。

此外，內地婦女在港所生嬰兒的比率正不斷上升。2007 年，在香港醫院出生的嬰兒數目約 7 萬，但新生嬰兒數字並沒有減去內地婦女來港產子的部分。扣除內地婦女來港產子的數字²，香港婦女產嬰實際只有 4.28 萬個，粗略計算的香港婦女總和生育率是每名港婦只生下 0.6 名嬰兒。而內地婦女在港所生子女，亦並不一定將會在港生活³，故或未能補充香港的本地人口，更莫說為香港未來提供持續的勞動人口。

由於生育率低，預期香港未來人口增長的主要組成部分，將會是遷居本地的外地人口。

(二) 人口老化

在面對低生育率的同時，香港亦面臨人口逐步老化的問題。香港是人

口最長壽的地區之一，在 2007 年，香港男性及女性的預期壽命⁴分別為 79.3 歲及 85.4 歲，與世界各地相比毫不遜色。香港市民長壽，而生育率卻持續維持低水平，這導致香港的人口老化⁵情況嚴重。

(三) 人口流動

人口遷移和流動是人口轉變的另一項重要元素，有助維持香港的人口朝氣和城市活力。統計處數字顯示，香港人口的淨遷入人數將由 2007 年的 22,900 人增至 2036 年的 44,000 人，增幅超過 90%。

回歸以來，透過單程通行證移居香港的移入人口，是人口流動的主要元素。根據中國內地和香港的共同協議，持單程通行證從中國內地到香港的名額為每日 150 人，即每年有 54,750 名⁶內地人口來港定居，在未來 30 年，預計有超過 164 萬人持單程通行證由內地來港定居，而當中大部分是家庭團聚人士。故此，估計在未來的日子，單程通行證相信仍會是人口流動的主要元素，但同時將會有愈來愈多的香港居民前往內地工作及居住。

外來人口還包括因為就業、求學⁷或家庭理由來港的香港非永久性居民，以及外籍家庭傭工及外地勞工。隨着香港的發展，估計這類人的淨流入人數將會持續增加，推算 2006 至 2017 年每年淨流入 13,500 人，及後每年流入 16,500 人。

表 1：香港居民移居外地人口（2005-2007）

年份	美國	澳洲	加拿大
2005	3,600	2,000	1,900
2006	3,500	2,700	1,600
2007	3,600	3,200	1,100

資料來源：保安局（資料經過整理）

註：表中只顯示個別地方

除了移入人口外，香港的遷出人口亦能反映香港的人口發展情況。本港移民海外的人數持續增加，由 2003 年的 9,600 人增至 2006 年的 10,300 人。部分取得海外國籍或已移居海外人士，已回流香港工作及居留，但入境事務處並未收集有關數字，而根據 2000 年發表的一份專題報告書指出，估計回流人士的數目超過 118,400 人，佔過往移居外地人士的比率仍然有限。故此，香港未來的人口政策，仍然需要繼續吸引這批外移人士回流。

至於前往海外留學的人口數字，政府統計處在 2002 年進行一項專題調查指出，有 74,100 名 25 歲及以下被訪者報稱在香港以外地方就讀，當中有 42.4% 在 15 歲或之前開始到海外讀書，而有 82.5% 的受訪者最初到海外就讀預科或以下課程，就讀大專及以上者僅佔 14.5%。

此外，逗留內地的人數亦正不斷增加。統計處 2007 年發表的專題報告顯示，有超過 47 萬港人居留在內地。15 歲或以上內地居留人士當中，過半數是從事經濟活動的（65.1%），而就學的則只有 3.7%。統計處另一份專題報告指出，隨着香港與內地的經濟融合逐漸增強，曾在內地工作的香港居民數目急劇增加，由 1995 年的 122,300 人上升至 2005 年的 237,500 人。不過，近年在內地工作的香港居民的數目穩定在約 240,000 人的水平。這批前往內地工作的人士當中，約有三分之二是 30 至 49 歲人士，另外有 42% 是具專上教育程度的，有五分之四在內地是從事較高階層的職業⁸，反映隨着內地經濟發展，一批批擁有經驗及高學歷的人士，紛紛返回內地工作，尋找發展機會。

(四) 人口質素偏低

香港人口的教育程度有所提升，只有小學或以下程度的人口比例由 1986 年的 43.3%，下降至 2006 年的 25.4%；曾就讀中學及以上程度課程的人口，則由 1986 年的 56.6% 增加至 74.6%，反映港人接受教育的機會大幅

增加，這與香港實行 9 年免費教育（現已改行 12 年免費教育）有關。

至於 15 至 24 歲人口當中，曾就讀專上教育課程的人口比例，已由 1996 年的 18.5% 大幅提升至 2006 年的 30.6%。然而，香港的人口質素仍然偏低，教育程度低於副學位的佔整體人口的比例接近 70%，擁有大學學歷的勞動人口仍然只佔 20% 左右。

此外，內地新來港定居人士學歷普遍低於香港居民。根據 2006 年的中期人口統計顯示，接近六成半 15 歲以上內地來港定居人士只有初中或以下程度，同時只有分別接近三成及不足一成人士曾接受高中教育或專上教育。故此，政府的出入境政策，必須注意移入人口質素偏低問題，繼續作出改善。

(五) 受供養人口增加

根據推算，香港整體勞動人口參與率將會由 2007 年的 61.5%，逐步下降至 2026 年的 55%，主要是由於工作年齡人口佔 15 歲及以上人口的比例下降，而女性人口佔 15 歲及以上人口的比例則上升。

由於出生率低及人口老化，總撫養比率⁹正不斷上升。按推算，香港的總撫養比率由 2006 年的 354，上升至 2036 年的 611，反映未來經濟體系中具生產力的勞動人口比例正逐步縮減。未來人口持續老化，在 2006 年，15 歲以下人口佔總人口的 14%，推算至 2036 年該百分比將下降至 12%。同時，65 歲及以上人口的比例將由 2006 年的 12%，上升至 2036 年的 26%。

此外，透過單程通行證來港定居的人士，以港人在內地的配偶和子女為主，來港定居後大多為學生或料理家務者。在過去 10 年，非從事經濟活

動的新來港人士增加超過 50%，而從事經濟活動的人口則只增加 7.7%，導致儘管來港定居人口數目平均每年增長 1.1%，其所佔總勞動人口的比例仍是 2%。這反映內地新來港定居人士雖然增加了香港人數，但勞動參與率偏低，不能即時為香港提供新的勞動力。

(六) 小結

• 人口發展趨勢與香港的經濟發展及勞動市場的發展息息相關。香港過去的人口政策，引入大量低學歷及低技術移民，有助勞動密集型製造業發展。時移勢易，受到經濟全球化的影響，香港經濟正向知識型發展，對人口質素的要求截然不同。經濟逐步轉型，大量低學歷及低技術人口未能適應香港知識型產業的發展，面臨被邊緣化甚至失業的困境。與此同時，由於香港的人口質素偏低，高學歷及高技術勞動人口供不應求，故未能配合香港經濟轉型，香港難以維持整體競爭力。政府在制訂人口政策時，有必要針對人口質素偏低作出改善。

• 再者，香港生育率低、人口老化及受供養人口增加等等，均不利於香港持續發展。由於生育率低，香港的中小學學位需求不斷下降，面臨被「殺校」的危機，影響香港教師及教育界人士就業。人口老化及勞動人口減少，既可能出現人力資源短缺及勞動人口缺乏動力等問題，亦可能影響港人的消費模式，減弱零售市場的活力，間接影響服務業僱員就業。撫養比率上升，人口老化對各項福利及醫療的需求亦會大幅提升，雖有助社會及個人服務業的發展，但長遠而言，會對香港的公共開支造成負擔。故此，政府必須正視生育率低及人口老化等帶來的問題。

• 此外，由於香港仍要面對人口外移問題，當中更涉及大批擁有較高學歷或較豐富經驗的人士，表面上，北上就業有助紓緩香港的失業情況，

但離港就業人士大多擁有工作經驗及較高學歷，從而削弱香港的整體競爭力，長遠影響更多勞動人口就業。政府在制訂人口政策的時候，必須考慮如何挽留這批人士留港發展。

三、綜論世界各地的人口政策

由於世界各地的人口現狀及發展趨勢有異，部分國家的情況與香港大相逕庭，而各國人口政策的側重點亦可能截然不同。故此，考慮到香港面對人口老化、生育率低，以及對優秀人才的渴求，相信與發達國家及地區的情況較為相似，故有關世界各地人口政策的探討，將集中於討論海外發達國家的情況。

(一) 鼓勵生育措施

為提高國民的生育意欲，海外不少國家推行多項鼓勵生育的措施，大致可分為三類：(1) 提供經濟支援，減輕生育負擔，如幼兒津貼與稅項優惠等；(2) 減輕工作與家庭之間的衝突，措施包括彈性工時、產假與育兒假等；(3) 為有子女的家庭提供協助教育服務，如托兒服務。有學者(Thomas and Hoem, 1998) 研究北歐個案後指出，鼓勵生育政策無法提高生育率，但他發現生育率下跌速度趨於和緩，這反映出推行這些政策的效果。

1. 提供經濟支援，減輕生育負擔

為直接鼓勵生育，新加坡政府推出獎金制，生育愈多獎金愈豐富，不論收入高低，家庭均可受惠，然而這種制度重量不重質，只能增加下一代人口，卻未能提升下一代的質素。此外，新加坡每個小孩均享有育兒津貼，有兩個以上小孩的家庭，會被給予高免稅額及特別扣除額；生育第三個小孩，還可分配到組屋（組合房屋，類似香港的公共屋邨）。另外還有「嬰兒紅利」計劃，政府會在一對夫婦生第二個或第三個小孩時，將錢存入夫婦的戶口，供應其支付托兒所或幼稚園的費用。

在法國，生育或領養孩子，均可領取生育津貼；倘若母親決定專職在家照顧子女，每月更可獲取補助金。此外，每多生一個小孩，可獲更多的稅務優惠，而且搭乘交通工具時也享有優待，三個小孩可享票價七折，四個小孩可享六折，七個小孩可享三折。

以上種種政策，包括各項獎金、津貼、補助金，以及稅務優惠，均有助減輕生兒育女所造成的經濟負擔，有助提升國民的生育意欲。

2. 減輕工作與家庭之間的衝突

即使夫婦二人經過考慮後有意生育，其工作環境亦會對其決定造成影響，甚至影響其履行決定的能力。日本厚生省有調查報告指出，超長的工作時間造成生育率下降。日本超過兩成男性工作人口每週工時超過 60 小時，更有半數全職男性晚上八時過後才回家，與香港情況相似。為鼓勵生育，日本政府建議公司縮短工作時間，給予有薪假期，容許男性僱員放假照顧孩子等。

表 2：國際勞工組織《保護生育公約》與香港《僱傭條例》比較

《保護生育公約》2000 年第 183 條	《僱傭條例》第 57 章
產假薪酬應以產假前的收入為計算基礎，此收入數目不應少於該員工原本收入的三分之二。	產假薪酬應相等於僱員正常工資的五分之四。僱主須在正常糧期支付產假薪酬給僱員。
婦女有權享有每天一次或以上的小休時間，或每天減少若干工時以便餵哺母乳給孩子。這些小休或減少了的工時應當納入正常工時計算，並給予相應酬勞。	不適用
《保護生育公約》2000 年第 191 項建議	《僱傭條例》第 57 章
產假：18 星期	產假：10 星期
在可行的情況下，應在工作間或附近設置衛生情況良好的育嬰設施。	不適用

此外，多個國家均推行有薪產假，而國際勞工組織亦建議成員國推行不少於 18 週產假（見表 2），但實際運作上各國假期長短不一，獲取薪金

比率亦大有不同。法國推行 16 週產假、德國 14 週、瑞典 50 天；產假期間均可獲領取全薪。另外，日本規定 6 週產前與 8 週產後假期，期間僱員可獲得 60% 的薪金。在眾多推行產假政策的國家當中，法國的生育率持續升高，預計至 2050 年，法國的人口數目將從現在的六千萬增加至七千多萬。

婦女生育後，面對家庭的新成員，往往手足無措，丈夫的支持及協助尤其重要。推行男士侍產假，有助推動兩性平等，打破「男主外、女主內」的格局，對平衡家庭生活及鼓勵再次生育均有重要的影響。瑞典推出 10 天的男士侍產假，而挪威更推出一個月有薪侍產假，生育率於是在 4 年間由 1.25 上升至 1.75。事實上，生兒育女的喜悅並非婦女的專利，男性僱員在妻子生育後往往牽掛着妻兒，無法專心工作。推行男士侍產假，不但有助提升他們的工作效率，更能促使僱員在家庭與工作之間取到平衡，有助於挽留人才。

不少夫婦在考慮生育時，必定考慮到子女的照顧問題，推行育兒假正正能減輕他們在照顧子女方面的顧慮。育兒假（Parental Leave，或稱「親職假」），是因需要照顧幼年子女而選擇短暫離職或彈性工時的制度。瑞典在子女年滿兩歲前，在職家長可申請最長 15 個月的育兒假，或申請彈性工時¹⁰。德國更給予在職父母最高三年的育兒假，前兩年可獲每月 600 馬克的現金給付。亞洲地區的日本，也從 1992 年，規定在職父母可申請一年的育兒假，並領取 25% 的薪資，再由政府補助准假的僱主。

3. 為有子女的家庭提供協助教育服務

此外，托兒服務及幼兒服務對鼓勵在職夫婦生育存在重要的意義。美國多間企業公司設有托兒服務，家長在上班前放下孩子，下班接回，甚至設有科技通訊設施，方便家長隨時了解子女的最新情況。有了托兒服務，在職母親上班後亦毋需牽掛着孩子有沒有人照顧，在回家的路上也可以與

孩子多些溝通，促進家庭和諧。

除了鼓勵企業自行設置托兒服務，一般政府均會設有托兒中心。新加坡政府積極設置嬰兒托管服務，更計劃在未來 5 年，將嬰兒托管中心增加至 3,000 間。日本政府亦因應社會上的需求，鼓勵幼稚園延長托兒時間，減輕雙薪家庭的育兒壓力。

(二) 出入境政策

面對知識型經濟及經濟全球化所帶來的衝擊，世界各地均視吸引海外人才為重要國策。雖然有反對者認為，輸入海外人才會對本地人才造成排擠效應，但歐盟各國及經濟合作與發展組織（OECD）均有研究顯示，專業移民普遍對長期經濟發展有所裨益，當中不少國家強調，輸入海外人才意在補充本地的人才不足，並不會對本地人才造成排擠（陳信宏，2007）。然而，報告亦指出，僱用海外人才的工資必須與本地人才相同，方能促使海外人才及本地人才在自由市場上公平競爭。

1. 吸引海外人才及投資者入境的計劃

(1) 國際學生畢業工作簽證：

為鼓勵國際學生留當地發展，英國容許未有獲得補助的國際學生取得 1 年的居留權；若能找到工作，可延長居留權，4 年後即可取得英國永久居留權。加拿大為挽留國際學生，2008 年推出新政策，容許專上學院的國際學生畢業後取得 3 年的工作簽證，而且申請不設工作限制，亦毋需僱主證明。國際學生只需要一年管理、專業、技術工作經驗，就可以透過加拿大經驗類別移民，申請成為永久居民。這有助挽留更多國際學生在加拿大發展，從而提升加拿大整體的競爭力。

(2) 國際學生創業計劃：

英國為促進當地高科技產業的發展，推出一項試驗計劃¹¹，鼓勵一批修讀高科技產業的國際學生留英創業。申請人以良好的投資計劃提出申請，申請不設最低限額，而且資金可來自其他投資者，但申請人必須在第一年內僱用不少於兩名已居留當地的全職員工，並且擁有不少於半年的運作資金，並在公司開始獲利前，必須有足夠的經濟能力養活自己以及家人，不能以其他的工作來補貼生活。計劃不但有助鼓勵高科技產業的發展，增強國內的經濟活力，並有助挽留專業人才，更能提供更多的本地就業機會。

(3) 海外人才入境工作：

英國的輸入海外人才計劃是採取計分制的（points-based system），具有標準化的評分機制，使之更客觀及公正。英國的計分制度將所有申請者分為五層架構（Five Tier Framework）¹²，評分的標準將全部對外公佈，使官方及申請者都能夠一目了然，申請者可根據自身條件選擇申請最合適的層級。

為加大力度吸引中國內地優秀人才，新加坡政府針對中國內地在特定大學修讀理工科專業的大學畢業生，規定其在取得「落地永久居民批准信」後一年內赴新加坡，即可自動成為永久居民，享有各項福利待遇。日本也重新檢視了簽證資格限制及規定，採取較為寬鬆的資格認證方式，而居留期更延長至 5 年，以刺激外籍人士入境。

(4) 投資者入境：

韓國放寬移民政策，鼓勵外國人在韓投資，若投資滿 50 萬美元（即 385 萬港元），便可獲韓國永久居民身份，所需要求遠比香港的標準低。

2. 提供鼓勵誘因

(1) 推行無償獎學金，吸引國際學生：

現今世界各地均積極推動招攬國際學生的政策，基本上各國都極力設置獎學金計劃。為吸引中國、韓國等地的人才進入日本企業，日本於 2007 年推出無償獎學金制度，為國際學生（主要來自中國及韓國）提供每月 20 至 30 萬日元的無償獎學金。同時，通過讓大學及研究生院與有意錄用留學生的日本企業合作，開設兩年的特別課程，改善國際學生日語能力不足及不了解當地企業文化的問題，有助挽留國際學生在日本就業。

新加坡亦有推出類似的獎學金計劃——「海外學生經濟資助計劃」，在 3 所國立大學與 5 所理工學院就讀之國際學生，可申請學費的 65% 至 80% 的助學金，學生畢業後留新加坡工作滿 3 年即可無須償還，有助挽留國際學生在新加坡發展。

(2) 開放國際學生工作限制，有助其畢業後留當地發展：

為協助國際學生累積工作經驗，以增加其畢業後在當地獲聘的機會，韓國允許國際學生除每週可工作 20 小時外，週六和假日還可無限時地工作。美國的限制雖較多¹³，但允許學生在暑假期間每週工作 40 小時，且不必限制在校園之內。

(3) 為海外人才提供各項津貼：

各國為爭奪人才，不惜以高薪聘請專家，以及提供各種各樣的津貼優惠等。日本鑑於聘請一位外國專家的效果相當於派遣 20 個研究人員出國進修，不惜以 25 萬美元的年薪在全球招聘人才。

中國內地、韓國、新加坡等地，均向海外人才提供優厚的薪金，以及

生活津貼、往返航空機票、搬遷費用、子女入學幫助、住屋津貼等，新加坡更容許海外人才參加本地的社會保險及保健醫療保險計劃，並給予國內交通津貼、較低稅率等等。為鼓勵歸國人員回國，新加坡為歸國人員提供搬家費用、免費住房、低息貸款、子女教育津貼、國內交通津貼及海外旅行補助等等。

(4) 與學界攜手推動研究活動：

為向海外研究人員提供合適的發展前景，日本推行「外國人特別研究員制度」(STA Fellowship)，由國立試驗研究機關聘請優秀的外國研究人才，提供研究活動的機會。韓國為吸引海外研究員來韓進行研究，為海外學生提供碩士課程 100 個名額和博士課程 150 個名額，並補助指定戰略技術領域及尖端基礎及有關技術領域的碩士課程研究項目每月 70 萬韓元、博士課程每月 90 萬韓元，並減免海外優秀科技學生的雜費、住宿費及保險費等。

3. 吸引海外人才的配套措施

(1) 舉辦國際會議及參觀活動，增進海外人才對當地的認識：

日本經常舉辦國際性學術會議，邀請外國科學家到日本參觀、講學、旅遊，廣泛吸引國際上各學科精英分子，前往日本作短期雙邊學術交流，增進海外人才對日本的認識，有助吸引他們留居日本發展。

(2) 協助企業僱用海外人才：

為協助企業僱用海外人才，新加坡將人才引進統一劃歸人事部 (Ministry of Manpower) 全方位協調和管理，在科研人才方面，則主要由國家科學與技術論壇 (National Science and Technology Board, NSTB)、The Institute of Molecular and Cell Biology (IMCB) 負責。政府協助公司僱用富

經驗的海外專業人才，並協助提供各項資助補貼等。新加坡為向海外人才提供有關當地的就業資訊，設置了國際人才招聘網站，並在海內外共設立 9 個專門吸引外來專才及聯絡海外學子的據點，提供新加坡留學、就業訊息及有關政策法規資料。此外，新加坡人力部與其海外留學生建立聯絡管道，一方面建立起海外學生檔案，另一方面組織海外學人聯誼會，通過同學會、聯誼會的形式加強與留學生的交流。

(3) 改善整體環境：

為進一步吸引海外優秀人才，新加坡政府着力於提升整體生活水平，發展優良的教育設施、購物、運動和休閒娛樂，以及全然國際化的英語環境。韓國為吸引海外人才，也推行「外國人生活環境改善五年計劃」，分別就教育、住房、醫療服務、移民、運輸、生活文化等方面作出了改善（詳情見表 3）。

表 3：韓國改善外國人生活環境五年計劃（2003-2008）

項目	內容
教育	<ul style="list-style-type: none"> • 在龍山地區建立一所世界級的國際學校，它具有發放報考世界知名大學國際文憑（International Baccalaureate, IB）的資格； • 非盈利教育機構（包括外國人學校）的企業捐款被認定為特別捐款，並獲准可在估所得 50% 的範圍內用於各種開支，改善外國人學校的財政情況； • 修改《外國人投資促進法》，給予外國人優惠，即設立國際學校時，對國家國 / 公有財產提供租賃、銷售、租賃額減免等。
住房	<ul style="list-style-type: none"> • 租屋合約採取英文契約格式，租屋資訊中心將開始運作； • 改善每月先支付房租的慣例，並為外國人開發相關金融住宅產品。
醫療服務	<ul style="list-style-type: none"> • 提供英文的醫療收據與處方； • 設立醫學熱線（medical hotline），設置線上醫療資訊中心，如提供即時的醫療保險系統的相關資訊。
移民	<ul style="list-style-type: none"> • 修正外國人居留期間與資格，讓外國投資者的國內助手更容易居留。
運輸	<ul style="list-style-type: none"> • 建設交通部出版英文與日文版本的國內交通地圖，並經常性地更正錯誤的英文路標； • 國家警察局計劃在駕照考試場所與駕照發佈辦公室，僱用英語佳的員工。
生活文化 / 溝通	<ul style="list-style-type: none"> • 幫助外國人在韓國定居，IKP（Invest KOREA Plaza）除了提供解決問題熱線（trouble hotline）之外，也被建造成一個全面的生活與文化資訊中心； • 銀行、觀光景點與其他公共設施增加外語服務，以及外語廣播服務； • 採取各種方法，減少外國人申請信用卡或申請流動電話的不便； • 首爾市政府每年舉行兩場 150 名首爾外國人的居民大會，討論交通、文化與環境等問題； • 為居住和參觀首爾的外國人，提供免費的計程車語譯服務； • 出版首爾生活指南，包括重要的生活資訊，像長期租約和約租的住房、垃圾分類政策、購車等； • 政府花費 372 億韓元，校正路標（特別標示英語與漢語）以符合國際標準； • 投入 41.7 億韓元，開發三方（翻譯員、計程車司機與外國乘客）同步口譯服務，在計程車內可以使用行動電話進行此項服務； • 改善首爾 197 個地鐵站的資訊系統，用不同顏色來區別不同的搭乘路線； • 繪出地鐵的路線，以及地鐵附近的區域，該路線圖是隨手可得的； • 首爾市政府舉辦一節慶活動（One Village Festival），向外國人介紹韓國的文化與習俗，同時也為首爾公民提供體驗不同文化的機會。

資料來源：陳信宏，2007。

四、綜論香港的人口政策

特區政府過往一直未有制訂清晰的人口政策，亦不曾因應人口趨勢進行各方面的規劃，只是不斷以單程通行證計劃處理中港兩地的家庭團聚問題。直至 2003 年，由當時任政務司司長的曾蔭權統領的人口政策專責小組發表報告，指出香港的人口老化趨勢持續，將對經濟構成負面影響，因此必須吸引更多投資移民和專才來港定居，方能長遠維持香港的競爭力。就在這個前提下，政府宣佈放寬吸納內地專才和優才的安排，同時將領取公共服務的資格大幅收緊。

2007 年，政府組成了「人口政策督導委員會」，研究香港未來 30 年人口結構變化對社會和經濟的影響，提出香港必須繼續優化人口和匯聚人才，並推出鼓勵生育的政策。

(一) 鼓勵生育

政府為鼓勵生育，實施子女免稅額¹⁴，資助非政府機構提供日間幼兒照顧服務¹⁵及試行「社區保姆」托兒服務計劃¹⁶，以及減輕父母在教育方面的負擔¹⁷。

然而，政府成立的「人口政策督導委員會」認為，生兒育女的決定是個別夫婦的個人選擇，因此政府不宜透過政策影響個人的生育決定，以致鼓勵生育的政策顯得被動。況且，香港婦女考慮懷孕時，必定考慮家庭的經濟承擔能力、住屋安排、子女的教育前景，以及個人在工作上的安排等等，而政府的鼓勵生育政策只側重於減輕生育家庭的稅項負擔及教育方面的開支，有欠全面。香港工作人口約 340 萬人，但繳納薪俸稅的人口只有 120 萬人（約佔工作人口的 35%）左右（財經事務及庫務，2006），提升子

女免稅額只能為這少數人提供優惠。

香港人力資源配對失衡，低學歷及低技術人士的工作流動性高，增加了這批人士的經濟不穩定性。加上近年通脹嚴重，而不少基層人士的加薪幅度遠追不上通脹速度，變相減薪，在經濟前景不明朗的情況下，市民的生育意欲減低。與此同時，由於香港的懷孕歧視嚴重¹⁸，不少懷孕婦女放完產假後，旋即遭到解僱，或被僱主以「合約到期」為由不再續約，影響懷孕婦女日後生計，削弱婦女懷孕的意欲。面對各種經濟不明朗因素，香港市民的生育意欲進一步下降。

事實上，工作時間長¹⁹、工作壓力大，已對香港僱員生兒育女構成阻礙。雖然社會上有評論指出（田北俊，2005），參考法國及德國等地，調低每週工作時數不一定能提升出生率，但香港的工時過長，部分僱員一天工作超過 10 小時²⁰，扣除睡眠時間、交通往來時間及用膳時間，每天剩餘用作處理家務、與家人溝通，以及休閒活動的時間極其短暫，試問那裏還有時間及精力生兒育女呢？

政府為減輕家長照顧幼兒的壓力，推出多項托兒服務。然而，現時的幼兒托管服務機構，位置並不便利，服務時間較短²¹，且收費水平高²²，一般低收入家庭無法負擔。此外，部分社區的托兒服務不足，以致家長需要跨區使用托兒服務，十分不便。

社區保姆托兒計劃則較具彈性，服務單位位處社區，與服務使用者所住的地點距離較近，可更為貼身幫助在職婦女或有需要的家庭照顧子女，有助增加市場的勞動力。與此同時，計劃是透過培訓社區內的婦女為其鄰居提供托兒服務，將有助區內婦女就業。然而計劃服務對象只針對 6 歲以下的兒童，忽視了適齡學童對托管服務的需求。再者，至今有關計劃尚未有具體的內容及監管措施，現階段難於確切估計成效。

(二) 單程通行證計劃

單程通行證計劃是為協助內地人士來港家庭團聚而設立的，根據特區政府與內地的協定，名額為每日 150 個²³，由內地有關部門負責簽發單程證事宜，特區政府則會向內地當局反映香港人士對有關安排的意見。

特區政府一直未有爭取積極參與審批單程通行證，有關的審批工作一直依賴內地當局推行。有關單程通行證計劃的管理工作，包括申請單程通行證所需的輪候時間、配額的分發和簽發的先後次序，均由內地有關部門負責。雖然名額每日 150 個，但統計處數字顯示，2007 年持單程通行證來港居留人數只有 33,900 人²⁴，平均每日只有 93 名內地居民成功申請來港與家人團聚，即還剩近 40% 的配額未用，但內地配偶平均輪候來港時間卻仍然長達 6 年，反映配額的運用缺乏彈性，阻礙適齡生產的婦女來港，亦有礙提升香港的生育率。

過去多年，母子申請是分開處理的，既造成假單親等問題，亦導致部分孩童由於缺乏母親的照顧，父親被逼放棄工作以照顧子女。有部分孩童因母親未能來港定居而被迫滯留內地，以致延遲在港接受教育，日後在港生活的適應能力被削弱。

此外，隨着近年不少內地孕婦來港產子，內地孕婦所生之嬰兒並非一定需要透過單程通行證制度來港，對有關配額的需求隨之減少。按統計處估計，每年大約有 3 萬名新生嬰兒由內地來港婦女所生，數目明顯高出單程通行證的港人內地子女名額 21,900 個（即每日 60 個）。然而，政府尚未全面檢討現行配額制度，長遠只會影響香港人口及各項社會服務政策的規劃工作。

(三) 輸入內地人才計劃

「輸入內地人才計劃」²⁵ 2003年7月15日起實施，目的是吸引具認可資歷的內地優秀人才和專業人才來港工作，以滿足香港對人才的需求，提高香港在全球化市場的競爭力。根據計劃，來港人士在香港通常居住連續7年以上，可依法申請居留權。

根據此計劃來港的內地人士，並不會對本地僱員造成不公平的競爭，皆因公司僱用循此計劃來港的內地人士的薪酬，不可低於香港市場的水平，並且要僱其從事與其學歷、專業能力及工作經驗相關的工作。相反，僱主估計隨着每名輸入的內地人才，公司平均另外開設約1.2個本地新職位，反映現時輸入內地人才計劃，有助本地工人就業。此外，這些僱主普遍認為，輸入的人才有助提高公司的效率，加強與客戶的關係，開拓新市場和擴大公司的業務層面，亦能加強香港與內地的聯繫。這些衍生利益均有助擴大整體經濟的生產能量，推動經濟增長，從而為本地勞工市場創造更多職位。

「內地人才計劃」透明度高，有關細節和申請表格，透過入境事務處網頁即可找到。然而有行政成員（梁振英，2007）曾接觸過內地人才，當中大部分對有關計劃和政策一無所知，反映政府缺乏積極及廣泛的宣傳，有礙內地人才來港。與此同時，香港的僱主對此計劃的認識嚴重不足²⁶，亦有僱主認為簽證手續繁瑣，曾因簽證問題而棄用內地人才。事實上，香港入境事務處在處理申請程序需時1個月，大多數中小企僱主皆無法接受等候簽證時間及承擔相關費用。再者，香港對內地人才的工作簽證限制較多，有金融業界人士（劉卓衡，2008）表示，中層管理人員較難獲發工作簽證，而香港卻沒有對內地企業運作足夠熟悉的金融人才，或會影響到未來金融業界的發展。

(四) 優秀人才入境計劃

「優秀人才入境計劃」²⁷是一項設有配額的移民吸納計劃，旨在吸引新入境而不具有進入香港和在香港逗留權利的高技術人才或優才來港定居，藉以提升香港在全球市場的競爭力。

相對於國外的人才入境計劃，香港的「優秀人才入境計劃」的吸引力明顯不足。再者，計劃被批評宣傳不足，計劃標準有欠清晰²⁸。入境處的資料顯示，在2006及2007年只有212名成功申請者（包括172名內地人士及海外中國公民）來港。

事實上，香港在其他各個方面的配套措施均未如理想，較難吸引海外人才。香港在公司管治、空氣污染、增加國際學校名額、住屋條件等多方面，仍有不少改進的空間。更有拒絕來港的海外人才向僱主反映，香港空氣污染不利子女健康，香港又缺乏足夠的國際學校學位，故不願意來港工作。

香港國際學校學位短缺，是外國專業人才不願來港的一個重要原因。在港申請擴建國際學校的程序繁複，包括要跟14個政府部門交涉，審批程序又欠透明度，因而令國際學校難以增加學額。與此同時，港人對香港的教育制度缺乏信心，紛紛將子女送往國際學校就讀，加劇國際學校學位不足的情況。在學位短缺的情況下，更有國際學校年年加價，阻礙育有子女的人才來港工作。

(五) 資本投資者入境計劃

「資本投資者入境計劃」²⁹的目的，是讓那些把資金帶來香港，但不會在港參與經營任何業務的人士（即資本投資者）來港居留。投資者可從不

同的獲許投資資產類別中，選擇自己的投資項目，而無須開辦或合辦業務。

該計劃深受台灣及海外華人的歡迎。香港各類稅率低，並且資金可以自由出入，可以利用香港作為投資內地的跳板，還能藉此取得香港身份證，對必須經常進出美國及歐洲的台灣居民而言具有相當的吸引力。但是，這批人士在取得了港人身份後，紛紛前往內地發展，對香港的貢獻較難持續。

再者，獲准投資資產的類別只限於房地產及金融資產方面，缺乏創業元素，不但對香港經濟發展幫助不大，反而促使香港樓價近年不斷急升，影響香港市民的住屋問題。

(六) 鼓勵海外及內地大學生留港發展

政府近年推出多項政策，鼓勵國際學生來港就讀及畢業後留港發展。例如為國際學生提供獎學金、放寬人才引入數量上限，允許學生參與實習、兼職，和無條件允許畢業生留港一年尋找工作等³⁰。

這一連串的計劃，確實有助吸引內地學生來港就讀。現時香港有 5,000 多名國際學生在八大院校修讀學士或以上課程，但當中超過 90% 來自內地，海外來港就讀的學生只佔少數，約 400 多人，可見政府及各大專院校仍有很大空間吸納更多海外留學生。這不但反映香港未能發揮教育樞紐的作用，也反映出香港大專院校未能全面吸納多國文化，長遠或會影響內地學生來港升讀大學的意欲。

此外，香港的入境制度對內地學生的限制較多。根據香港入境事務處的資料，從海外來港留學的學生，可入讀香港註冊的私立學校及大專院校，亦可申請修讀兼讀研究院修課課程，但內地及台灣地區的學生則只可

申請修讀全日制專上課程，不能申請來港就讀中小學。

即使國際學生在港完成學業，亦不代表他們必定留港發展。雖然有調查顯示，90% 在港內地專才表示願意留港工作，但大多視乎自身的發展和香港能否提供良好的社會環境。以汽車行業為例，香港既沒有生產廠家，銷售管道也很完善，該行業在香港的發展空間相當有限，故這方面的人才均選擇離港發展。可惜政府並未就部分國際學生在畢業後為何選擇離開香港而不在香港求職作出研究，亦缺乏來自海外的國際學生畢業後留港就業的統計資料。

事實上，非香港學生在學期間較難累積與產業相關的工作或實習經驗，畢業後較難在港獲聘。即使政府推出新政策，容許非本地生從事暑期實習和校內兼職，但有關工作與學科相關的產業脫節，未能增加他們畢業後獲聘的機會。

部分僱主表示，樂意為專才提供實習及兼職機會，但是僱主和內地專才之間缺乏溝通認知的渠道，造成了需求和供給錯配，有礙人才留港發展。

(七) 鼓勵婦女參與勞動

直至現時，政府並未就勞動參與率下降提出相應的措施，但政府過往一直透過僱員再培訓局提供課程，以扶助因經濟轉型而面臨失業的人士再就業，並鼓勵發展社區服務行業，有助為大批低學歷及低技術人士就業。雖然社會上近年不斷質疑有關的成效，但有關的政策總算積極。

隨着女性教育水平的提高，理論上社會上應儲存着一大批優秀的女性勞動人口，但是她們的潛能卻未能充分發揮，當中不少為了照顧家庭而放棄了工作。香港缺乏家庭友善僱傭措施³¹，很多女性因為未能兼顧家庭及

事業而面臨巨大的壓力，甚至被迫放棄其中一方。即使子女長大，家庭主婦可選擇重返職場，但往往由於與就業市場脫節，令重投工作存在一定的困難。政府在這方面並未實施任何有針對性的措施，反而有私人企業則為有意重返職場的金融業婦女專才提供培訓，以補不足。

(八) 小結

- 政府的人口政策，壓根兒就出了問題。特首曾蔭權期望香港人口發展至 1,000 萬人，同時又鼓勵香港市民每人生 3 個小孩，滿以為這樣就能與倫敦和紐約這些國際金融中心比併，卻漠視香港人口質素偏低，而移入人口既學歷普遍較低，同時勞動參與率亦出現偏低的情況。香港出現人力資源錯配，而政府的人口政策並未有針對問題，反而引入了更多低學歷人士來港，影響香港整個就業環境，無助於香港的發展。

- 人力資源是香港繼續繁榮安定的一項重要元素。倘若香港的人口政策一直沒法子跟上香港的經濟發展，香港只會落後於人。政府所推出的「輸入內地人才計劃」、「優秀人才入境計劃」確能為香港輸入人才，只可惜輸入人才的力度有限，始終不可能全面解決香港人口老化問題，更何況香港在挽留人才方面的成效不彰，以致在輸入人才的同時，人才亦不斷流失。

五、對香港人口政策的建議

參考世界各地推行人口政策的經驗，並以香港的人口發展趨勢作為考慮的大前提，本文提出以下幾項有關香港人口政策的建議：

(一) 總的原則

政府在制訂香港的人口政策時，應堅守以下五項原則：(1) 人口政策應配合就業市場的需要；(2) 人口政策應與教育政策相配合，確保人口質素符合香港經濟發展的需要；(3) 改善整體經濟環境，以吸引及挽留人才留港發展；(4) 審視就業市場人力供求情況，重點引入嚴重短缺的高學歷及高技術人才；(5) 改善整體就業環境，促進生育，確保香港得以持續發展。

1. 人口政策應配合就業市場的需要

就業穩定是和諧社會不可或缺的一環，而人口政策的制訂卻足以影響香港的就業情況。換句話說，人口政策應本着優先促進就業的原則，方能確保香港的就業市場穩定發展，促進社會和諧。故此，建議政府應採取就業優先的經濟發展策略，從促進就業的立場制訂一整套符合社會發展方向的人口政策，並不時審視香港的人口發展趨勢，倘若未能與就業市場相配合，失業率提升至某個水平，政府應迅速推行改善措施紓緩失業問題，以締造和諧社會，促進香港持續繁榮穩定。

2. 人口政策應與教育政策相配合，確保人口質素符合香港經濟發展的需要

現時香港出現人力資源配對失衡的情況，低學歷及低技術人口嚴重供過於求，而高學歷及高技術人口則明顯不足，人口質素未能配合經濟發展

的需要。與此同時，礙於香港主要的入境計劃——單程通行證計劃旨在協助內地人士來港家庭團聚，計劃不會按申請人的學歷而進行審批，特區政府難以控制移入人口的質素以配合香港的發展，故此，人口政策應與教育政策相配合，確切為內地新來港移民提供適切的教育培訓及協助。除提供現有來港後各項適應及就業計劃外，更可考慮透過香港團體設置於內地的服務點，為內地已申請來港人士提供相關服務。

3. 改善整體經濟環境，以吸引及挽留人才留港發展

受知識型經濟及全球化的影響，香港的經濟前景存在不明朗因素，既影響本地婦女的生育意欲，也妨礙到海外專才來港發展。此外，香港特區政府多年來倚重金融、工商服務、物流及旅遊四大支柱產業發展，其他產業的發展空間相對較為有限，有關產業的人才難以來港或留港發展，影響香港經濟轉型的進程。政府應對香港經濟進行完善的規劃，一方面促進支柱產業的發展，另一方面推動其他既有發展潛質，亦能促進就業的產業，例如環保工業中的回收及再造業，或社區、社會及個人服務業中的醫療服務業，創造更美好的經濟前景，吸引人才、留住人才，亦為香港低學歷及低技術人口提供更多的就業職位。

4. 審視就業市場人力供求情況，重點引入短缺的高學歷及高技術人才

香港人力資源配對失衡，在擁有固有優勢的行業如金融、保險、地產及商用服務業方面均出現人才短缺，而在發展高增值產業和知識型產業的過程中，亦出現科研人才嚴重不足的情況。香港要維持競爭力，則須有針對性地引入相關的專才，以彌補本地人才短缺的不足。

5. 改善整體就業環境，促進生育，確保香港得以持續發展

香港的生活節奏緊張，工作時間冗長，工作壓力大，部分低收入家

庭收入不足以糊口，懷孕婦女更可能生活朝不保夕。這種充滿壓迫感的就業環境，既難於吸引海外人才來港，也造就了香港的超低生育率。政府應儘早制訂標準工時，提升勞動人口的休憩時間，鼓勵生育；檢討《僱傭條例》，增強就業穩定性，例如延長法定懷孕保障期，加強保障懷孕僱員的權益；着力於改善香港整體生活質素，包括改善空氣質素、居住環境、醫療及教育條件等等，營造更佳生活環境，為鼓勵生育及吸引和挽留人才打造更佳的條件。

(二) 具體政策

1. 鼓勵企業履行社會責任，促使企業僱主為鼓勵生育出一份力

香港奉行自由經濟原則，較少有企業自願履行社會責任，既缺乏家庭友善僱傭措施，亦不曾為育有多名子女的父母提供各項優惠。政府應鼓勵企業履行社會責任，並向履行社會責任的企業提供稅務優惠或補助。

事實上，推行家庭友善僱傭措施，有助紓緩雙職家庭在照顧子女方面的壓力，讓工作與家庭生活取得平衡，有助鼓勵生育。政府應率先推行家庭友善僱傭措施，並透過稅務優惠或獎項表揚等措施，鼓勵商業及私人機構推行。這不但有助提高企業的知名度及聲譽，更能進一步挽留人才，提升機構甚至香港的競爭力。

建議推行的家庭友善僱傭措施內容廣泛，包括：

(1) 現階段應做倣德國，延長產假至 14 週，但長遠看，在香港經濟條件許可的情況下，應跟隨國際勞工組織 (ILO) 的指引延長至 18 週；

(2) 做倣瑞典，推行 10 天男士侍產假，現階段可先試行 7 天男士侍產假；

(3) 為有需要的僱員提供就業彈性措施，包括彈性上班時間，臨時性轉換工作形式（如兼職、半職、共享工作、在家工作）等；

(4) 倣倣德國，為在職父母提供育兒假，期間僱員可申領部分薪金，並由政府補助准假的僱主；按照香港的實際情況，並考慮到嬰兒吃夜奶的習慣對父母所造成的壓力較大，建議香港推行不少於 4 個月的育兒假；

(5) 鼓勵機構協助產後婦女育兒假期間在家進修，避免與就業市場脫節；

(6) 鼓勵企業為僱員在工作地點附近提供日間托兒服務；

(7) 為有意重返職場的婦女提供培訓課程。

推行家庭友善僱傭措施，有助增強夫婦共同照顧家庭的意識，亦有助減輕雙職家庭在照顧子女方面的壓力，對鼓勵生育及對往後香港人口發展有着重要的影響。

此外，政府應加強公共服務機構的社會責任意識，為育有多名子女的家庭提供各種優惠，例如倣倣法國為育有多名子女的家庭提供交通優惠等等。

2. 提供優質托兒服務，減輕在職婦女的後顧之憂

現時的日間幼兒托管服務收費較高，一般低收入家庭無法負擔，大大影響婦女的生育意欲。政府應提供更多資助名額，並降低收費至一般低下階層有能力承擔的水平，減少市民對育兒的顧慮。

此外，政府近年發展的「社區保姆」托兒計劃，既有助區內婦女就業，也為在職婦女提供了既方便又具彈性的托兒服務，政府應加強推廣力度。考慮到現時計劃缺乏具體的系統及監察，建議政府建立社區保姆系統，並

配合香港資歷架構的發展，豐富保姆的專業知識，掌握保姆托兒的情況並提供適當的協助，保障托兒服務的品質，以提升社會對社區保姆的信心。

3. 吸引國際學生留港發展，補充香港高學歷人口

此外，香港的出入境政策也需要作出調整。香港生育率下降，適齡學童不斷減少，導致香港多間小學面臨「殺校」³² 危機，不少教師一度面臨失業。建議政府開放對內地學生的限制，容許內地學生就讀香港的中小學；同時將部分收生不足的學校轉型成為私立學校，吸引海外及內地具潛質的學生來港就讀。這一方面可增加教師就業機會，另一方面有助這些具潛質的海外或內地學生儘早適應香港的生活文化，提升他們日後學成後留港發展的意欲。

相比內地學生，海外來港就讀大專院校的學生仍然只佔少數，削弱了香港大專院校校園內的多元文化。政府及各大專院校應加強到海外地區進行宣傳，吸引更多海外學生來港就讀，以促進香港大專院校校園內的多元文化的發展，擴大本地學生的國際視野，增進香港畢業生在國際勞動市場上的競爭力。此外，建議倣倣新加坡提供無償助學金的做法，制訂以公帑資助國際學生的制度，只要學生畢業後留港工作港3年，即無須償還助學金，以挽留國際學生留港發展。

即使學生畢業後有意留港工作，他們也往往因為就業困難而無法留港發展。為增加他們留港獲聘的機會，政府應容許留學生週末無限時打工，惟工作種類必須與所學的專業有關，以便累積工作經驗。此外，政府應參考加拿大的做法，延長國際學生無條件留港工作時間至3年，讓畢業生有較長的時間在港尋找工作，增加他們留港發展的機會。

鑑於僱主對聘用非香港居民的手續缺乏認知，簽證手續亦相當繁瑣，大大影響非香港學生獲聘用的機會，建議政府加強宣傳力度，增強僱主對

簽證手續的認知，同時簡化有關的簽證手續，縮短辦理時間，以增加非本地學生留港發展的機會，避免政府出資培養的人才就此流失。

4. 改善人才入境計劃，為香港的經濟注入新動力

現在香港的各項輸入人才計劃宣傳不足，缺乏優惠措施。政府應加強宣傳，並推出更優惠的條件吸引人才來港，包括向研究人員提供資助、為海外專才提供來回香港的機票等等。政府亦應清晰釐定有關申請的資格，有針對性地引入金融、保險、地產及商用服務業人才，以及能應用高科技及進行科研的人才，為香港知識型經濟提供人力資源。此外，政府應協助業界舉行大型的會議及展覽（如舉辦大型設計會議及藝術博覽會），以滙聚人才，增加香港的競爭能力。

5. 為「資本投資者入境計劃」引入新元素，為香港提供更多就業機會

現時「資本投資者入境計劃」的投資項目僅限於房地產和金融資產，對香港的經濟發展影響有限，更無助於增加香港的就業機會。建議政府擴闊投資項目，並做做英國設立創業移民計劃，以良好的投資計劃來促進香港的經濟發展，申請人第一年內最少僱用兩名全職員工，以為本地提供更多的就業機會。同時，計劃有助鼓勵在港修讀創意工業及科技技術課程的國際學生畢業後留港發展，極具發展潛力。

6. 抓緊改善吸引海外人才配套措施

香港環境污染嚴重，國際學校學額不足，就業資訊有限，居住環境及生活質素有待改善等問題，直接影響到香港對人才的吸引力，對香港的國際競爭力亦存在負面的影響。政府應着力於改善以下種種配套措施，以營造優良的環境吸引海外人才：

- (1) 積極改善香港的空氣質素，與內地攜手解決空氣污染問題；
- (2) 引入良好的城市規劃，設置更多休閒設施，建構優質的自然及都市環境；
- (3) 提供足夠的國際學校學額；
- (4) 在本地及海外設立多個據點，向海外人才提供本地的就業資訊。

7. 着力於吸引海外華人回流

此外，政府應收集香港人口流動的數據，並作出適當的研究，以為香港制訂未來的出入境政策及人口政策作為根據。政府應積極吸引海外就讀的華人學成後來港工作及定居，同時檢討香港的人才發掘機制，以減少人才流失的情況。

8. 改善單程通行證的審批及配套措施

單程通行證的配額已不合時宜，近年不少港人的內地配偶選擇來港產子，所生子女已自動享有香港永久居民身份，導致透過單程通行證制度來港的需求減低。故此，建議政府重新檢視單程通行證給與港人內地子女的配額，以適應社會的演變。

此外，社會上對內地新來港人士所提供的培訓極為有限，導致其來港後適應困難，難於投入勞動市場，建議政府為他們提供適切的教育及培訓，加強協助他們與香港的就業市場接軌，同時香港團體亦可考慮開設內地服務點，及早為合資格來港人士提供教育及培訓。

注釋

- 1 這裏所指的生育率，是指「總和生育率」，即每 1000 名女性，若她們在育齡期（即 15 至 49 歲）經歷了一如該年齡組別的生育率，其一生中所生育存活子女的平均數目。
- 2 根據政府統計處的人口推算報告顯示，內地婦女在港產子的數目約為每年 3 萬名，當中一萬名是由配偶為香港永久性居民的內地婦女所生，兩萬名是由配偶並非香港永久性居民的內地婦女所生。
- 3 統計處曾於 2007 年 1 月下旬至 2007 年 3 月進行了「內地女性在香港所生的嬰兒統計調查」，結果顯示，內地女性在香港產子的數目中，有三分之一為香港永久性居民配偶所生（以下簡稱「第一類嬰兒」），另外三分之二則由父母均非香港永久性居民所生（以下簡稱「第二類嬰兒」）。第一類嬰兒較多將會留居香港，預算有 72% 在 3 歲或以前回港居住；而第二類嬰兒則只有 29% 的父母預計其子女 3 歲前會回港居留，即有超過七成會返回內地居住。
- 4 「出生時平均預期壽命」是指某年出生的人士，若其一生經歷一如該年按年齡及性別劃分的死亡率所反映的死亡情況，他 / 她預期能活的年數。
- 5 按推算，長者（65 歲或以上人士）佔香港人口的比例將會倍增，由 2007 年的每 8 人中有 1 名長者，增至 2033 年的每 4 人中有 1 名長者，年齡中位數亦將由 2006 年的 39.6 歲上升至 2036 年 46.1 歲。
- 6 雖然按照協議的配額計算，每年應有 54,750 名內地人口來港，但政府近年並未用盡配額，2007 年只有 33,900 人持單程通行證來港。
- 7 在 2003 年和 2004 年，分別有 3,768 宗和 5,593 宗來港求學的申請獲得批准，當中約九成是入讀專上學院或以上的教育課程。
- 8 以上數字與政府統計處於 2005 出版的《一九九五至二零零五年在中國工作的香港居民》數字不同，因政府統計處於 2007 年對有關的統計數字作出整理，並參考香港居民的出入境行政記錄，發展出一套編製統計數字的改良方法，而編製出另一份報告書《編製居住或長期逗留在內地的香港居民統計數字的改良方法》。
- 9 「總撫養比率」指 15 歲以下和 65 歲及以上人口數目與每千名 15 歲至 64 歲人口相對比率。
- 10 瑞典的育兒假，前 360 天可獲取等同 80% 的薪金，後 90 天則可獲取等同最低保

障金額。倘若申請彈性工時（一般為半天或四分之一天），則可兼領等同 50% 或 25% 薪金的親職保險。

- 11 申請者需要提交相關的證明，或是證明自己有成功的潛力、以及相關技術。申請成功後，申請人將得到 18 個月的首次居留期，到期後必需再提出申請。申請者以此身份在英國居留 4 年後，就可以申請永久居留。申請者的配偶以及年齡小於 18 歲的兒女，也有權一起留在英國，申請者的家人有權在英國工作，但是申請者不得在事業創立階段，依靠家人的收入。
- 12 五層架構包括：(1) 對經濟成長和生產力有貢獻的高技術勞動者；(2) 能夠填補英國勞動力缺口的技術工作者；(3) 少數能夠填補即時勞動力缺口的低技術工作者；(4) 學生；(5) 具有流動性和時效性的工作者。
- 13 美國規定留學生每週只可工作 20 小時，並且必須在校園範圍之內，但同時也允許留學生在暑假期間每週工作 40 小時，且不必限制在校園之內。
- 14 第一名至第九名子女每名子女可享有 50,000 元的免稅額，及在每名子女出生的課稅年度可獲額外的 50,000 元子女免稅額。
- 15 政府將在 2008-2009 至 2010-2011 的 3 年間，增撥合共 4,500 萬元，以推廣不同形式和更具彈性的幼兒照顧服務，以及加強日間寄養服務。
- 16 政府預計於 2008 年年中推出「社區保姆」托兒服務計劃，服務機構訓練地區居民成為社區保姆，為有需要的家庭托管 6 歲以下的子女。及後計劃更名為「鄰里支援幼兒照顧計劃」，計劃包括「中心托管小組服務」以及「社區保姆服務」兩部分。
- 17 政府由 2007/2008 學年開始推行「學前教育券計劃」，向合資格家長發放學費資助。此外，政府由 2008/2009 學年起，把免費教育延伸至公營中學的高中年級，並為修畢中三後入讀職業訓練局全日制課程的學生，提供全面資助。
- 18 平等機會委員會曾指出，懷孕歧視佔性別投訴整體的比率一向偏高。近年不少僱主都熟悉勞工法例的規定，故大都讓懷孕員工放足 10 週產假後，才解僱她們，或安排較差的工作環境及在工作上諸多挑剔，以逼令僱員自行辭職。
- 19 香港的僱員工作時間長，平均每週工時達 48 小時，當中更有超過 20% 的僱員每週工作 60 小時或以上。
- 20 香港有 20% 的僱員每週工作 60 小時以上，即每天工作 10 小時以上。
- 21 現時大多數的幼兒托管服務機構營業至晚上 8 時許，部分地區的托兒服務機構的

服務時間更是朝八晚六，公眾假期休息，根本無法為長時間工作及於假日工作的人士提供適切的服務。雖然政府由 2008 年 1 月起資助幼兒中心延長服務時間至星期一至星期五晚上 8 時及星期六下午 3 時，卻始終未能回應工時長及需要輪班在職人士的需要。

- 22 社署的托兒服務收費不菲，托管一名歲半的嬰兒（星期一至星期五上午 8 時至下午 6 時，星期六上午 8 時至下午 1 時）收費每月可高達 4,390 元，而延長時間服務則每小時 13 元；於非牟利幼稚園暨幼兒中心托管一名 5 歲的小童，收費相當參差，每月最高可達 5,250 元，而一般大約 2,400 元。倘若低收入家庭無法負擔，可申請減免收費，但需接受長期資產審查和輪候。
- 23 現行每日 150 個單程證配額，60 個分配給持居權證子女，30 個給分隔兩地 10 年或以上的配偶（即「長期分隔配偶」）與隨行子女，60 個給其他類別的申請人，包括分隔兩地少於 10 年的配偶與隨行子女、內地無人撫養而需要來港投靠親屬的兒童、來港照顧年老無依父母（即在港沒有其他子女）的人士，以及在內地無人供養而需要來港投靠親屬的長者。
- 24 2007 年持單程證來港居留人數相較 2005 及 2006 年少，2005 及 2006 年，持單程證來港人士的數目分別為 55,106 及 54,170 人。
- 25 「輸入內地人才計劃」不限行業，亦不設限額，所有申請必須由受聘人的僱主提出，而有關僱主必須是在香港註冊的公司。
- 26 有調查顯示，沒有僱備過內地專才的僱主有高達 46% 和 38% 「完全不了解」或「基本不了解」工作簽證流程，還有 0% 選擇「了解」。更有超過半數的僱主甚至認為內地專才留港工作並不合法。
- 27 獲批准的申請人無須在來港定居前先獲得本地僱主聘任。所有申請人均必須首先符合基本資格的要求，才可根據計劃所設兩套計分制度的其中一套獲取分數，與其他申請人競爭配額。兩套計分制度分別是「綜合計分制」和「成就計分制」。獲批准的申請人可帶配偶及 18 歲以下未婚及受養的子女來港，惟其必須能自行負擔受養人在香港的生活和住宿，不需依賴公共援助。
- 28 計劃只表明申請人須具香港所缺的知識及才能，卻沒有清楚釐定有關的資格，被駁回的申請人亦未獲充分知會被駁回的原因，有礙人才來港發展。
- 29 「資本投資者入境計劃」規定，申請人在提出申請前的兩年，必須擁有不少於 650 萬港元的淨資產，並將不少於 650 萬港元投資在房地產及金融資產方面，而資本投資者只將資金帶來香港，但不會在港參與經營任何業務。

- 30 鼓勵非本地學生留港發展的措施包括：(1) 在學期間可參加實習計劃；(2) 可在校內兼職，每週上限 20 小時；(3) 可在每年 6 月 1 日至 8 月 31 日做暑期工，沒有限制；(4) 畢業後可無條件留港 12 個月；(5) 留港期屆滿時，如找到適合大學畢業生的工作，可繼續留港；(6) 畢業後離港逾 6 個月，如在港找到適合大學畢業生的工作，可申請來港；(7) 可申請家眷和子女來港居住，居住滿 7 年可獲香港永久性居民身份。
- 31 大部分僱主（尤其是中小企）均對家庭友善僱傭措施有所保留，擔心會增加經營成本。婦女事務委員會的調查顯示，72% 的商業及非政府機構並沒有推行任何與性別有關的僱傭措施，而推行彈性上班時間的商業及非政府機構亦只有 23%，反映僱主並沒有於僱傭政策上協助僱員履行照顧家庭的責任。
- 32 近年縮班「殺校」危機蔓延至中學，其中新界東的情況更為嚴重。在 2008-2009 學年，共有 30 間中學收生不足 67 人，其中，新界東 12 間、港島 8 間、新界西 7 間、九龍 3 間。

◀ 參考文獻 ▶▶▶▶▶

- Thomson, E. & Hoem, D.. 1998. "Couple childbearing plans and births in Sweden", *Demography*, 35(3): 315-322.
- Citizenship and Immigration Canada. 2008. "Government of Canada Introduces Changes to Work Permits for International Students, Making Canada more Attractive for Skilled Individuals", *New Release*. Available at <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/releases/2008/2008-04-21.asp> (Accessed July 18, 2008).
- 政府統計處：《專題報告書：第二十五號報告書》，香港，2000年。
- 政府統計處：《主題性住戶統計調查：第九號報告書》，香港，2002年。
- 立法會財務委員會 2005年4月16日：〈審核二〇〇五至〇六年度開支預算：管制人員的答覆〉，S-JA-cl.doc，頁1-5。
- 田北俊：〈規限工時不會鼓勵生育〉，2005年6月6日，網頁：<http://www.jamestien.com/Commentary/Orientaldaily/050606.htm>（瀏覽日期：2008年6月23日）。
- 政府統計處：《第四十二號專題報告書》，香港，2005年。
- 政府統計處：《一九九五年至二零零五年在中國內地工作的香港居民》，香港，2006年。
- 陳嫻樺：〈鼓勵生育，台灣還要再加油〉，《BabyLife 育兒生活雜誌》，第193期，2006年5月號，網頁：<http://www.baby-life.com.tw/baby-mother.com.tw/baby-life/2006/06/link-2.htm>（瀏覽日期：2008年7月15日）。
- 立法會會議過程正式記錄 2006年6月21日，5667，頁1-167。
- 明報：〈日本政府呼籲減工時促生育〉，2006年9月8日。
- 財經事務及庫務局：《擴闊稅基，促進繁榮》，特別行政區政府財經事務及庫務局，香港，2006年。

- 鍾劍華：〈香港人口的量與質〉，《香港商報》，2007年6月30日。
- 梁振英：〈人才准入政策有需要也有空間放寬〉，《明報》，2007年8月10日。
- 政府統計處：《香港統計月刊》，香港，2007年12月。
- 政府統計處：《二零零七年至二零二六年香港勞動人口推算》，香港，2007年。
- 政府統計處：《主題性報告：內地來港定居未足七年人士》，香港，2007年。
- 政府統計處：《香港人口推算 2007-2036》，香港，2007。
- 政府統計處：《編製居住或長期逗留在內地的香港居民統計數字的改良方法》，香港，2007年。
- 新報：〈社署托兒名額有剩得啖笑〉，2008年1月9日。
- 〈立法會九題：內地及海外中國公民入境計劃〉，香港特別行政區政府新聞處在2008年4月16日發佈。
- 政府統計處：《香港統計月刊》，香港，2008年5月。
- 〈二零零七年年底人口數字〉，政府統計處在2008年2月14日發佈，網頁：http://www.censtatd.gov.hk/press_release/press_releases_on_statistics/index_tc.jsp?displayMode=D&sID=2076&sSUBID=10832（瀏覽日期：2008年6月17日）。
- 鄭穎茵：〈四社區年中推出托兒服務〉，《成報》，2008年3月6日。
- 香港政策研究所、在港內地畢業生聯合會：《2007年度在港內地專才僱主調查報告》，2008年6月14日，網頁：http://hkamg.eastforum.org/download/2007_Talents_Annual_Report.rar。
- 明報：〈懷孕歧視投訴增逾三成〉，2008年6月20日。
- 劉卓衡：〈人才是香港能否躋身環球金融中心的關鍵〉，《信報財經月刊》，第375期，2008年6月號。
- 張淑瑜：〈30中學收生不足，面臨被殺。學童人口急跌，6年內百校有危機〉，《香港經濟日報》，2008年7月18日。
- 愛嬰醫院香港協會：「香港母乳育嬰情況」，網頁：<http://www.babyfriendly.org.hk/index.php?tn=cms&nid=14&lang=tw&ncid=2>（瀏覽日期：2008年6月23日）。

拾陸

**非政府組織在推行
「就業優先經濟發展策略」中
的角色與作用**

2008年3月

一、前言

二、資料來源

三、非政府組織的定義

四、外地非政府組織對經濟發展和就業的貢獻

五、非政府組織的角色

六、外地社會經濟企業之就業成效分析

- (一) 英國 (二) 美國 (三) 澳洲 (四) 小結

七、外地政府有關推動社會經濟企業的政策分析

- (一) 英國 (二) 美國 (三) 澳洲 (四) 小結

八、香港非政府組織及社會企業的狀況及發展

- (一) 發展演變
(二) 社會企業分類
(三) 香港非政府組織和社會企業的角色及功用
(四) 各社會企業模式的問題
(五) 非政府組織經營社會企業所面臨的挑戰

九、香港社會企業成功發展的要素分析

- (一) 在不扭曲貢獻社會原意的前提下，透過商業知識，創造有利於企業持續及獨立發展的條件
(二) 培養社會企業家，建立強烈的社會企業精神價值
(三) 建立制度，提升企業運作效率
(四) 善用地區網絡，建立品牌和可信性
(五) 實現員工從受助者到僱員的身份轉變和價值
(六) 心理和就業配套措施
(七) 開拓網絡和合作機會
(八) 政府政策便利
(九) 提供商界無法提供的產品及服務
(一〇) 小結

一〇、現行政府發展社會企業的政策分析

- (一) 種子基金計劃為社會企業提供強大的啟動作用，卻引起利用公帑營商的質疑
(二) 公共採購未如理想
(三) 營商支援供應，但專家社會責任意識受質疑
(四) 社會企業人員培訓和營商支援仍屬初步階段
(五) 缺乏有關社會企業發展的研究
(六) 欠持續性宣傳以增強公眾對社會企業的認識
(七) 法律條文含糊

一一、對推動社會企業的政策建議

- (一) 政府 (二) 非政府組織 (三) 商界

一二、結語

參考文獻

一、前言

自七十年代，香港經濟在工業化的帶動下迅速發展，社會充滿創業及就業機會。草根階層只要肯搏肯捱，勤奮好學，也會享有公平競爭和晉升的機會。不過，當經濟全球化的速度不斷加快，國際分工愈來愈明顯，香港經濟出現了結構性的變動，低學歷、低技術人士和中年勞工已經不能單憑拚搏精神，保護自己在知識型洪流之中免遭淘汰的命運。1997年的金融風暴不但重挫了香港經濟，而且也暴露了香港勞動力適應不了新經濟結構的弱點。即使近年經濟持續穩定增長，失業率有所下降，但低學歷、低技術人士和中年人士仍然成為失業大軍，甚至成為申請綜援的主要人口之一。

普羅大眾期望政府和商界可以攜手合作，幫助社會上的弱勢社群重返及加入就業市場，但在整個協作過程之中，非政府組織的角色同樣重要，他們一方面要貫徹服務基層的宗旨，另一方面擔當監督政府和商界的角色，扮演政策建議者和爭取理想生活保障的先驅者。工聯會也注意到，外地非政府組織在推行社區經濟和扶助就業方面所產生的重要作用，於是在「就業優先的經濟策略發展」研究系列中，特意進行有關香港非政府組織的研究，集中討論四方面的議題：第一，探討香港非政府組織角色的改變；第二，檢視香港非政府組織推動社區經濟和創造就業機會的能力；第三，當前香港非政府組織在發展社會企業所遇到的挑戰；第四，對社會企業發展的政策建議。

二、資料來源

本報告的資料主要來自學術論文、政府與非政府組織的報告文件和網頁、傳媒資訊，藉此了解非政府組織的發展和採用社會企業模式的原因。研究員同時邀請相關學者，剖析香港非政府組織的狀況、發展和社會角色，此外，還邀請了多個組織代表進行訪問，分享發展社會企業的經驗。研究員還出席坊間的研討會，收集不同團體對香港非政府組織發展所表達的意見，以及對外進行考察，把觀察所得融入本報告分析之中。

三、非政府組織的定義

「非政府組織」這個概念源自十八世紀，是工業革命和啟蒙運動的副產物。工業化的過程，令不少社會問題泛起，於是不少宗教和志願團體開始擔當社會服務供應的角色，為社會基層提供日常生活必須的服務，如教育、托兒和醫療等。

無論是西方，還是東方社會，「非政府組織」¹是指政府、商界、家庭以外的個體，由有共同目標、信念或志趣的人士組成。非政府組織與政府的不同之處，在於前者具有監察、協調政府和市場的功能，當政府和市場出現失衡的時候，便會自動承擔社會安全網提供的責任，同時化身為壓力團體，監察政府和市場行為，以集體行動的方式，爭取最多的集體利益。

非政府組織與商界的不同之處，在於前者透過慈善公益活動，為人民服務，爭取社會公義和合理待遇，不像後者強調利潤累積，按金錢原則向股東分配利潤；與家庭的不同之處，在於前者的運作是理念主導，利他主義文化色彩特別濃厚，通常採取公開姿態，引起集體利益的討論，以及發起公開爭取合理結果的行動，這與由血緣、姓氏維繫的社會基本單位——「家庭」截然不同，非政府組織充滿了公共性的特點，能與不同或固定服務的群眾產生互動關係。

根據沙樂門（Lester M. Salamon）和安海爾（Helmut K. Anheier）兩位學者的見解，非政府組織具有五種特徵：

1. 具有組織性（Organizations）：組織具有一定的結構和制度性，並得到法律或憲法所給予的地位；
2. 具有私有性（Private）：在制度上獨立於政府；

3. 具非盈利性 (Non-profit- distributing)：不是為了追求利潤；
4. 具自治能力 (Self-governing)：內部事務不受外界干預；
5. 有高志願參與度 (Voluntary)：參與組織者多為志願人士。

非政府組織可被分為以下三類：

1. 社區互助團體：按地區劃分的團體；
2. 慈善贊助團體：由社會慈善家成立的慈善團體，或是國際機構以傘形方式設立的分支團體；
3. 公民權益團體：按服務對象、議題、價值劃分的團體。

四、外地非政府組織對經濟發展和就業的貢獻

縱觀 1995 年全球的形勢，參與非政府組織的就業人口數目相當高：德國、英國、美國和日本分別有超過 100 萬人為全職非政府組織人員，介乎就業人口的 3.7% 至 8.8%。至於非政府組織對國民生產總值的貢獻，則由 3.7% 至 6.9% 不等（見表 1）。這意味着非政府組織在經濟和就業上確有其價值和貢獻。

表 1：非政府組織對經濟和就業的貢獻

國家	年份	經濟貢獻 (以億美元計，佔 GDP 的比例)	全職就業人口 (以萬計，佔就業人口的比例)
德國 [#]	1995	944 (3.9%)	148 (超過 5%)
法國 [#]	1995	570 (3.7%)	975 (5%)
英國 [#]	1995	749 (6.6%)	147 (6.3%)
美國 [#]	1995	5,020 (6.9%)	960 (8.8%)
澳洲 [*]	1999 至 2000	約 140 (3.3%)	60 (6.8%)
日本 [#]	1995	2,136 (4.5%)	220 (3.7%)
瑞典 ^{**}	1992	約 100 (4.1%)	8

資料來源：# Salamon, L.M. and Anheier, H. K. et.al, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector* (Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999), p. 83, 100-102, 181-182, 204-205, 244-246, 262-264;

* ACCORD, *The Nonprofit Sector in Australia: A Fact Sheet* (2006) ;

** Wijkström, F., "Changing focus or changing role? The Swedish nonprofit sector in the new millennium" in A. Zimmer and C. Stecker (eds), *Strategy Mix, Nonprofit Organizations, Vehicles for Social and Labour Market Integration* (New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2004), p. 24.

五、非政府組織的角色

全球化和科技發展改變了國際經濟的結構，雖然科技進步有助提升產業生產力和資源效益，卻對傳統勞動密集型的行業造成衝擊。加上九十年代的經濟衰退，失業率高企，加重了政府公共福利開支的負擔，且既有的就業政策未能發揮協助弱勢社群就業的作用，於是歐洲社會提出發展「第三條道路」(Third Way)，在資本主義和共產主義之間建立新的主義思想，解除以往「由上而下」的管治，提出地方分權，同時透過科技、教育、審慎理財原則和「工作福利」(workfare)等途徑，發展經濟，減少政府福利開支。歐洲多國政府漸漸地對非政府組織產生關注。

一直以來，非政府組織在社會福利服務提供上發揮着重要作用，惟隨着近年政治經濟的改變，不少弱勢社群未能從市場機制中得到工作，長期被排斥在主流就業市場之外。有部分非政府組織開始從就業方面，既為弱勢社群提供社會福利，又協助充權，擔當培訓和就業轉介的角色。加上，政府削減福利開支，有部分非政府組織展開「社會經濟企業」(Social Economy Enterprise)，促進「就業整合」(work integration)的過程。「就業整合」是指扶助弱勢社群排除不利的就業因素，鼓勵他們參與生產活動，從中獲得過度性或持續性的就業機會，或透過學員培訓的制度，協助學員提升技能和工作意志，為日後銜接主流就業市場作好準備。

「社會經濟企業」包括合作社、互助社、協會、志願機構、基金會、社會企業、擔保有限公司或社會公司等。大部分具有既強烈又不同的社會目標。有些社會經濟企業由慈善組織成立，成為該組織的附屬機構或獨立機構，有些則透過政府的種子基金成立，有些更由商業機構成立，成為轄下的非牟利組織(扶貧委員會，2005)。社會目標包羅萬有，其中以解決弱勢社群的失業問題、紓緩地區貧窮、強化社區整體發展、充權和促進社會和

譜的目標最為突出。

社會經濟企業與推動「社會經濟」(Social Economy) 或「公有經濟」(Communal Economy) 的關係密切。社會經濟企業常常設置於貧窮和弱勢人士密集的地區，因為當地經濟條件欠佳，就業機會不多，令就業條件欠佳的人士處於持續貧窮的狀態，引致社會問題；且部分外地政府實行地方分權，地方政策由地方政府管理，形成較濃厚的地方自治氣氛。不少非政府組織積極參與當地工作，重整社區環境，為弱勢社群提供就業整合，開拓過度性或持續性的就業機會，提供合約性質的全職、兼職或見習生工作；同時，提供在職培訓，為人民在經濟上和能力上充權²，提升他們的經濟能力，建立尊嚴和信心。此外，非政府組織致力為弱勢社群提供合理品質和價錢相宜的貨品和服務，避免他們被排斥在市場之外，成為被忽視的顧客。

六、外地社會經濟企業之就業成效分析

有些社會經濟企業發展理想，能夠為社會弱勢社群創造就業機會，帶來一定的經濟收入。當中更有不少傑出的社會經濟企業，成就超卓，除了賺取盈餘外，還貫徹社會目的，創造職位，它們經常成為坊間機構和國際研究的對象，如英國的新特蘭家居照顧協會³。另外，有一些規模較小的社會經濟型企業，其經營經驗也值得香港參考。

為了加深非政府組織對就業影響的認識，本節將選取英國、美國和澳洲作為參考例子。選取英國、美國和澳洲的個案，源於三地非政府組織發展歷史悠久和成熟。當中以英國的社會企業發展最為突出，而美國的地區自治文化濃厚，影響非政府組織在社區上的影響力，澳洲很早就有「社區企業精神」⁴的概念，與社會企業精神相似，且主要由非政府組織推動。

（一）英國

布賴頓及霍伍市木材回收計劃（the Brighton & Hove Wood Recycling Project）於 1998 年開展，目的是透過回收木材，達到保護環境，創造職位，強化人力資本，建立可持續發展社區的目的。這個計劃得到環保建築公司、大學、圖書館和家庭的協助，獲其供應回收物料；同時，又得到私營基金會（the Esmee Fairbairn Foundation）的財政協助，在 2006 至 2007 年度撥出 35,980 英鎊⁵，支持機構日常營運開支的 70%，其餘則由機構服務收益維持。另外，慈善機構 UnLtd 撥出 20,000 英鎊，讓計劃者獲得額外金錢，用於招聘人手。雖然這個計劃僅招聘了 6 位長期失業的人士，但一年的營業額有 12 至 13 萬英鎊。還有，計劃獲頒 2002 年國家社會企業嘉許獎（the National Social Enterprise Award），並促進了「社區木材回收計劃」（the National Community Wood Recycling Project）全國性推行。

另一個例子是「哈克尼社區運輸公司」(Hackney Community Transport Limited)。哈克尼是英國一個貧窮社區，由於生活貧苦，很多當地居民沒有自己的車輛，跨區工作十分不便，於是 30 個當地志願組織在 1982 年成立運輸公司，為居民提供交通服務。不過，該機構只接受團體登記（即居民先要組成一個小組才能享用服務），目的是避免客量不足，影響營運。2002 至 2003 年度，機構營業額達到 500 萬英鎊，招聘 130 人，當中超過 70% 是當地居民。

(二) 美國

在加洲西部城市奧克蘭，一間名為「本地經濟援助計劃公司」(Local Economic Assistance Program, Inc.) 的非政府機構，得到網絡及通訊軟件公司吳青 (OpNet) 的支持，在 2001 年成立「吳青社區企業」(OpNet Community Ventures, Inc.)，為低收入的青年人、少數族裔和移民等，提供資訊科技的培訓和就業機會。有關計劃成功地幫助參加人士考取認可技術資格，獲得實習機會，以及升學，當中有近 35% 的人士成功在資訊科技界得到全職或合約工作。

位於三藩市的「浸瑪企業」(Juma Ventures)，為來自低收入家庭的青年、年輕罪犯提供就業培訓和就業機會，提高他們個人自信和技能。由於得到「盧拔斯企業發展基金會」(the Roberts Enterprise Development Foundation) 的支持，浸瑪企業發展了「拉金企業」(Larkin Business Ventures)，協助青少年就業，並與一間雪糕店連鎖店 (Ben & Jerry's Scoop Shop) 合作，取得雪糕銷售的專利權，成立「伙伴店」(Partnershop)，讓青年人從事雪糕零售生意。自 1998 年起，浸瑪企業已招聘超過 700 名青年。2004 年，浸瑪企業榮獲「社會企業網絡 — 社區成就獎」(Social Enterprise Alliance Community Achievement Award)。

(三) 澳洲

「澳洲資訊交流」(the Infoxchange Australia) 是追求社會公義、平等，為弱勢社群充權的科技服務機構。該機構組織了「綠色個人電腦」(Green PC)，以廉價把回收的電腦賣給低收入家庭，協助他們掃除數碼溝渠 (digital divide)；又成立「資訊交流搜尋」網頁 (Infoxchange Service Seeker)，為社區提供網上服務指南；建立「草根網絡」(Grassroots Networking)，透過社會企業的模式，加強社區發展條件，培訓居民成為資訊科技人員、行政人員和項目發展員；設立「服務對服務」(Service-to-Service) 的網上服務申請使用平台。現時，機構員工有 70 人。

另一間澳洲非政府組織——聖勞倫斯兄弟會 (Brotherhood of St. Laurence)，已成立超過 70 年，以服務弱勢社群、減少社區貧富懸殊、加強社區凝聚為目標。機構轄下設有 3 間社會企業，業務包括眼鏡銷售、二手回收和服裝設計⁶。該組織與維吉尼亞州政府建立了合作伙伴關係，推動社區企業 (community enterprises) 發展。由於得到政府的財政資助和配合政府的「鄰里再生計劃」(Neighbourhood Renewal)⁷，該會推出了「社區企業發展策略」(the Community Enterprise Development Initiative) 的試驗計劃，為期一年；同時，在企業培訓、網絡、種子基金、營商諮詢服務等範疇上，該會與其他非政府組織合作，例如「修理更新」(Renovation for Renewal) 便是合作的成果⁸，該計劃為維吉尼亞州的市民提供修理服務，共招聘了 8 人。至 2006 年 6 月，聖勞倫斯兄弟會轄下共有 8 間社區企業，僱用了 37 人，當中有 17 人是全職員工。

(四) 小結

- 非政府組織是政府、商界和家庭以外的組織。根據沙樂門和安海爾

兩位學者的見解，非政府組織具有組織性、私有性、非營利性、自治能力和高志願參與度這五項特色，以服務社會為根本目標。

- 非政府組織長期扮演社會福利提供者角色，但漸漸加重就業方面的參與。由於新自由主義改變了政府扶貧政策的取向，「以工代賑」、「工作福利」(workfare) 和「社會投資」的倡議出現，以其取締傳統的福利事務，所以促進了「社會經濟」的形成，而非政府組織則成為整個項目的核心推動者。

- 非政府組織不只肩負提供福利服務的責任，同時也成為就業培訓和就業轉介的角色。過去十多年，國際間分別有不少社會經濟企業成立，這些企業與一般的商業機構和福利團體不同，他們糅合了商業模式和社會目標，創造收入和社會意義，為弱勢群體創造就業機會。

- 社會經濟企業是一項結合營商和社會理念的公益事業。與商業團體的不同之處，在於社會經濟企業的成立不是向股東提供利潤，而是具有社會目的，把賺取得來的收益回饋社會，或是採用「再投資」(reinvestment) 的方式，使之成為日後業務拓展的儲備，長遠維持機構運作，持續貢獻社會。

- 本節選取了英國、美國和澳洲的社會經濟企業作為參考例子，發現社會經濟企業的角色除了是服務供應者外，還是再培訓的機構。參考選取例子，不同的社會經濟企業會有不同的就業效能，有些只能創造微量的職位，有些則能吸納很多就業條件欠佳的人士。這種現象主要關乎企業的發展方向、目標的優先次序、資源、社會各持份者的支持和參與。

- 綜合這些例子，可發現幾項有利社會 / 社區經濟持續發展的重點：

- i. 訂立清晰的發展目標。大部分參考例子均有鮮明的社會目的，如協

助弱勢就業和紓緩地區貧窮等。

ii. 留意社區既有優勢，設計相關和創新（innovative）的社會經濟企業項目。例如哈克尼是英國一個貧窮地區，當地居民遇到交通不便的問題，於是出現「哈克尼社區運輸公司」，為居民提供交通接送服務。

iii. 以商業營運方式操作，達到自負盈虧。

iv. 社會各持份者的參與。持份者包括社區人士、工人、機構管理層、顧客、供應商、投資者、顧問、伙伴、監督者等。不少企業會與商界、學校、私營基金會等建立伙伴關係，方便日後得到財政支持、技術轉移、管理知識等，同時，也可以透過這些伙伴網絡，推銷產品和業務，促進採購，為社會經濟企業建立穩健基礎，開拓市場，提升競爭力，持續發展。例如美國的吳青社區企業和浸瑪企業，均得到私營機構的支援，促成合作，成功建立企業。

v. 政府政策配套，協助項目籌劃者掃除阻礙。如澳洲聖勞倫斯兄弟會推出「社區企業發展策略」，正配合政府「鄰里再生計劃」，從而得到了政府的資助。英國政府九十年代推出的「以工代賑」，改變傳統福利服務供應的模式，政府開始對社會企業的貢獻給予肯定與支持，並推出一系列的支援政策（詳見下文）。

• 這些因素缺一不可，因為不少外地的社會經濟企業正憂慮持續發展的問題（sustainability）。在發展初期，社會經濟企業主要依賴公共財政和基金會的支援，故必須持有公共財政問責的心態，不能再按傳統社會福利機構的運作模式，只有投入，忽略產出的重要性。為了確保有獨立穩健的經濟能力，社會企業家必須有商業觸覺，帶領企業靈活適應政治環境的改變，調整策略，自負盈虧，持續經營。要實現這個目標，需要建立穩健的需求市場，加強機構管理及企業的執行能力，促進福利文化和價值觀的改

變，多與政府和商界合作。如果機構不能容納借用商業模式發展社會經濟企業，社會經濟企業也難以達到持續發展的目標，最終影響社會目標的實踐，同時也浪費金錢。

七、外地政府有關推動社會經濟企業的政策分析

發展社會經濟企業需要「官·商·民」之間的合作，不過，很多時候商業機構態度被動，於是政府需要扮演促進者的角色，協調「官·商·民」三方的合作關係，爭取商界和國民對社會經濟企業的支持。政府需要以政策途徑，擴闊商界和國民對社會經濟企業的認識，並以稅務手段，鼓勵商界和國民對非政府組織的支持與參與，協助非政府組織擴闊社會經濟企業的發展空間。對此，本部分將承接上文小結部分，加以探討。

(一) 英國

歐洲社會盛行「第三條道路」，強調依靠第三部門（Third Sector）發展社會經濟，建立資本主義和社會主義制度之間的新路線。英國是其中一個強調發展「第三條道路」的國家。工黨政府重視與第三部門的合作，在「新協議計劃」（New Deal）中提出工作福利或以工代賑，認同第三部門公共服務供應者的角色，於是簽訂契約（the Compact），建立伙伴關係。此外，英國政府制定一系列針對提升非政府組織能力和發展社會經濟的政策，包括法律、財政和基礎設施。

為了推動社會經濟的發展，英國政府對非政府組織所推動的社會經濟企業項目⁹，表示認同與支持，於是分別在 2002 年和 2006 年，推出「社會企業成功的策略」（Social Enterprise: A Strategy for Success）和「社會企業行動計劃：再展高峯」（Social Enterprise Action Plan: Scaling New Heights），強調政府會協助掃走阻礙社會企業發展的障礙。估計現時英國有 55,000 家社會企業，每年對國民生產總值的貢獻達 80 億英鎊，吸納了大約 5% 的全國勞動人口。

在法律上，英國有擔保有限公司（company limited by guarantee）、社會利益公司（community interest company）、商業工會（industrial and provident societies）、慈善團體（charitable status）等。以不同名義註冊的非政府組織各享有不同的稅務地位，例如社會利益公司屬於《1985 年公司條例》規定的範圍，需要繳交公司稅，但商業工會和慈善團體是以服務大眾為目標，故享有稅務豁免的優惠。

英國政府也進行法例修改。例如 2002 年，修改了《工業及互助會法》（the Industrial and Provident Societies Act），把信託社（credit unions）歸入金融業管理局（the Financial Services Authority）的管轄範圍內，避免這些非商業註冊的機構出現股份化（demutualisation）。

在財政上，英國政府改變傳統的津貼或補助形式，鼓勵非政府組織採用借貸方式經營項目，一來令非政府組織在財政上更能實現對公共財政的問責，二來體驗政府、非政府機構和社區之間的新合作關係。1999 年，英國政府投放了 2,000 萬英鎊成立「鳳凰基金」（the Phoenix Fund），為弱勢社區有興趣開辦企業的人士提供貸款，並支援社區發展財政機構（the community development financial institutions）¹⁰。2002 年，英國政府設立「冒險資本基金」（the Adventure Capital Fund），改變以往津貼補助的方式，提供 250 萬英鎊，以貸款方式協助中型社會經濟企業掃除發展障礙。

同時，英國政府從改革稅制入手，鼓勵英國人民主動捐款給非政府組織。在納稅前，政府會預先在工資中扣減僱員對非政府組織捐款額，然後再課稅。為了提高僱員主動捐款意欲，政府舉辦了「捐獻活動」（the Giving Campaign），向公眾和企業介紹向非政府組織自願性捐款的好處，例如可獲稅務減免和資產利得稅豁免等優惠。

另外，英國政府鼓勵成立私營基金會，凝造商界主動參與社會企業

發展的文化。例如，全球最大的拍賣網站 Ebay 的第一任主席史考爾（Jeff Skoll）以個人名義，成立了針對社會企業發展的基金會，籌備「社會邊緣」（Social Edge）的網上組群，為社會企業家、非政府組織的專業人員、慈善家等建立聯繫和資源分享的平台，並舉辦「史考爾社會企業精神嘉許計劃」（the Skoll Awards for Social Entrepreneurship），嘉許有卓越表現的社會企業，還與英國牛津大學薩伊德商學院（Said Business School）一起成立「史考爾社會企業中心」（the Skoll Centre for Social Entrepreneurship），促進有關社會企業的學術研究，有系統地建立有關社會企業精神（social entrepreneurship）範疇的知識，把有關知識融入碩士課程。除此之外，網上最大的搜尋引擎之一 Google，其創始人 Sergey Brin 和 Larry Page 組織了基金會，在能源、貧窮和環境方面的議題上，為牟利及非牟利團體提供支援。

在政府結構上，英國政府在內閣辦公室成立策略小組（the Strategy Unit），評審慈善團體的市場策略、資源運用、服務表現、通報機制、招聘和委託人報酬等方面的工作。2001 年，英國政府在貿易和工業部轄下設立「社會企業單位」（the Social Enterprise Unit），負責研究社會企業發展，尤其是行政和法律問題。

2003 至 2006 年，英國內政部撥出了 930 萬英鎊，成立 3 個工作單位，以協助非政府組織改善基礎建設。這 3 個工作單位分別是「活躍社區單位」（the Active Community Unit）、「慈善單位」（the Charities Unit）和「公民再造單位」（the Civil Renewal Unit）。「活躍社區單位」主要肩負非政府組織在地區發展的事項，促進組織與當地居民融合，促進群眾參與慈善服務的活動；「慈善單位」主要負責處理法律層面的工作，跟進有關非政府組織的法律條文，確立法定地位，增加群眾對非政府組織的信心；「公民再造單位」主要負責宣傳事務，增加公民對非政府組織的認識，以及增強他們參與社會服務的投入感。

在其他輔助方面，政府與慈善委員會（the Charity Commission）成立「指南星」（Guidestar），建立網上資訊系統，負責收集和發放組織資訊，包括組織的活動和財政狀況等。現在，網上已放置了超過 16 萬間非政府組織的資訊。

在合作方面，有幾間主要的慈善組織的代表被委任為「捐獻活動」指導委員會的成員；在研究方面，政府也很重視社會上智囊團體的意見。

（二）美國

2002 年，美國有 17 萬間非牟利組織從事社會企業活動，估計就業人口達 800 多萬人，佔私人就業市場的 8.2%。

美國和英國一樣，均有社區發展財政機構。美國政府根據《瑞格爾社區發展及監管改進法》（the Reigle Community Development and Regulatory Improvement Act），設立了「社區發展財政機構基金」（the Community Development Financial Institutions Fund），為有需要的人口和社區提供信託、資金和財政服務，並透過推出「新市場稅項信託計劃」（New Markets Tax Credit Program），向社區發展財政機構提供稅務減免，從而吸引私人投資者投資社區經濟的項目，幫助低收入人士，而私人投資者會從投資總額中享有 30% 的免稅優惠，這個優惠可長達 10 年。2005 年，這項措施已創造及保存了超過 14,000 個全職職位。另外，政府修改《社區再投資法案》（the Community Reinvestment Act），為得到法律認可的社區組織提供貸款購買工具和創業。

在法律方面，社會企業家可按債務能力、管理、財政資源、擁有權和稅務等註冊，成為獨資經營公司、企業、伴公司、有限債務公司或非牟利團體。如果社會企業家選擇註冊成為非牟利性質團體，則可按《國內稅

收法典》第 509 章 (a) (1) 至第 509 章 (a) (4)，享有稅務豁免。一般的公共慈善團體則按《國內稅收法典》第 501 (c) (3)，得到稅務豁免。

在學校方面，美國哈佛大學商學院提供社會企業的培訓課程，透過研究、教學和活動，向非政府組織、私營機構和公共機構灌輸社會價值、管理和運作社會企業的知識，並與多間社會企業團體一起進行研究，了解當前社會企業的發展難題；同時，與拉丁美洲的商學院——「社會企業知識網絡」(the Social Enterprise Knowledge Network) 一起參與社會企業的研究和教育。他們的合作也有賴「艾維娜基金會」(the AVINA Foundation)¹¹ 的支持。

1996 年，「指南星」按美國國稅局的 501 (c) (3) 條例，註冊成公共慈善團體。為增加非政府組織資訊的透明度，政府為其提供資訊交流的網上平台，促進機構之間互相認識，進行聯繫。現使用網上存檔服務的非政府組織數目達 150 萬間。

(三) 澳洲

澳洲約有 70 萬間非政府組織，當中有 38 萬間具有合法地位。1996 年，澳洲有 9,000 家擔保有限公司 (companies limited by guarantee)、10 萬家協會 (incorporated association) 和 3,600 家合作社。1999 至 2000 年，非政府組織的僱用人數約 60 萬，佔就業人數的 6.8%，其貢獻佔國民生產總值的 3.3%。

在財政方面，澳洲聯邦政府透過稅項優惠，鼓勵市民主動捐贈金錢和禮物給慈善組織，並以減稅措施，鼓勵財亨成立私人基金或基金會 (Prescribed Private Funds)，或組織商業慈善團體。此外，政府也鼓勵成立互助非牟利性質的財政和信託機構，間接地為非政府組織提供財政支援。

為了加強政府、慈善組織和商界的聯繫，澳洲總理舉辦了「總理的社區商界合作計劃」(Prime Minister's Community Business Partnership)¹²，具體措施如設下「總理社區商業合作卓越獎」(Prime Minister's Award for Excellence in Community Business Partnerships)、為中小企業和社區組織建立意見和訊息交流的平台、提供其他輔助支援的渠道等，以推動企業社會責任，營造捐獻文化。此外，政府也委任了前聯邦法官就慈善組織的定義，進行法律檢閱。

在研究及發展方面，澳洲合作研究及發展中心 (the Australian Centre for Cooperative Research and Development, ACCORD) 於 1999 年撥出基金，支持澳洲新南威爾斯政府、查理斯特大學和雪梨科技大學一起進行研究，了解社區經濟、合作社、互助社的發展。

(四) 小結

- 綜合英國、美國和澳洲的經驗，推動社會經濟企業需要得到政府、商界、學校和非政府組織的支持，並共同合作，創造有利社會經濟企業發展的條件。

- 三地政府更需要扮演「促進者」的角色，從政策入手，增強社會經濟企業持續發展的能力，增加社會對社會經濟企業的認受性，促進社會各界人士向社會經濟企業提供財政、技術、資訊、法律、研究等支援。商界和學校的參與更是社會經濟企業走向成熟發展的重要力量。

- 不過，英國較其他兩國更積極推動社會經濟企業。這與歐洲奉行發展「第三條道路」的主張有關。英國工黨政府與非政府組織簽訂契約，建立伙伴關係，更進一步表明英國政府會採取積極措施，推動社會經濟企業發展。

• 綜合三地經驗，雖然三地推出一系列政策，協助社會經濟企業發展，但政策仍出現漏洞。譬如英美兩地的社會經濟企業具有法律地位，但法例卻有很多模糊的地帶，甚至出現不公平的情況。有些社會經濟企業可享免稅，有些則需按《公司條例》，收取若干比例的公司稅。又如英國的社區利益公司屬於《公司條例》的規管範圍，但不能如股份有限公司發售股票來發掘其他財政收入來源。

• 此外，政府態度仍很被動。由於三地採用自由主義特色的管治模式，政府甚少干預社會事務，中央賦予地方政府權力，加上三地生活文化和國民素質深受宗教的普世價值影響，社區凝聚力較強，捐獻文化歷史悠久，形成較濃厚的地方管治特色，於是非政府組織在缺乏政府參與的情況下，也可以發展起來，且容易推動社區經濟發展。

• 在其他方面，三地的基金會擔當了很重要的財政角色，支援社會經濟企業發展。另外，特別值得一提的是，參與社會經濟企業的英國勞工，均屬全國性最低工資保障的範圍。英國巴克萊銀行與德意志銀行和蘇格蘭銀行組成了「慈善銀行」，提供低息貸款，推動社會經濟企業發展。

八、香港非政府組織及社會企業的狀況及發展

2002年，從事香港非政府組織的全職人數介乎15萬至37萬，佔全港總就業人口的4.6%至11.4%，全年開支為185.9億至273.6億元，佔國民生產總值的1.5%至2.1%（CPU，2004）。

（一）發展演變

香港非政府組織一直擔當社會福利服務的提供者，不過，也漸漸參與就業方面的事務，肩負培訓、就業轉介和提供就業職位的責任。早在五十年代，香港也出現過類似現今社會經濟企業的項目。當時的「社會經濟企業」以合作社為主，因政府推行「合作社運動」，組織了不同類型的合作社，例如漁民合作社、蔬菜產銷合作社、儲蓄互助社、手工藝合作社和製衣合作社等。不過，合作社運動八十年代開始式微，現今坊間常見的「合作社」，多數由非政府組織成立，只是借用了「合作社」的概念，發展了職工合作社，與法定的「合作社」有明顯分別¹³。與此同時，一些外國非政府組織為失業人士提供小額借貸，經營生意，創造收入（周永新，2007）。

香港最早的社會經濟企業的雛型源自殘疾和殘障人士的「模擬企業」。以往的庇護工作未能增加這些人士與社會接觸的機會，且工作種類過於簡單，未能進一步提升他們的工作潛能，於是有非政府組織率先採用「模擬企業」的方式，為這些弱勢社群提供實地工作的試驗機會，工作種類較庇護工作的繁多。

2001年，社會福利署推出「創業展才能計劃」，注資5,000萬元，由非政府組織為復康者和弱能、殘障及殘疾人士等拓展企業項目。2003年，社會福利署推出「深入就業援助計劃」，獲得獎券基金及香港賽馬會慈善信託

基金 2 億元的撥款，有部分非政府組織得到資助後開設了小型企業和合作社，招聘失業綜援人士。

由於經濟不景，綜援申請個案攀升，而政府的「依賴福利」政策無法發揮紓緩貧窮的實際功能，加上政府推出整筆撥款機制，削減非政府的財政資助，非政府組織需要另闢蹊徑，協助社會有需要的人士渡過經濟和生活上的難關，以及尋找資源維持機構日常運作。立法會福利事務委員會於 2003 年 10 月指出，政府會放棄傳統機制，制訂新福利策略，突出「社會投資」的特色，鼓勵市民自力更生。同時，政府會與非政府組織合作，改變以往「提供服務」的模式，發展以「社會企業」和「提升能力」為特色的新機制。

2005 年，扶貧委員會提出發展社會企業作為扶貧政策的措施之一，根據《地區就業援助研究》建議發展社會企業。2006 年尾，曾蔭權先生在競選特首時，更把社會企業納入競選政綱，並透露將來會由民政事務局負責跟進社會企業的事宜，並提出在 2007 年召開社會企業高峯會。

（二）社會企業分類

在定義上，香港的社會企業與外地有點分別，香港社會企業綜合包括合作社、互助社和社區經濟發展項目等，而外地則視社會企業為社會經濟企業之一，並把合作社分拆在「社會企業」之外。不過，以下部分將採用香港慣用的「社會企業」概念，統一「社會經濟企業」的名目。按香港社會服務聯會社會企業資源網的解釋，香港的社會企業主要分為三種模式，分別是「企業」模式、「合作社」模式和「社區經濟」模式（見表 2）。

至 2007 年 3 月，香港有 208 家社會企業。按社會服務聯會的《香港社會企業服務指南 2007》，香港的社會企業可劃分為：

- 產品製作及銷售；
- 家居服務；
- 一般清潔服務；
- 餐飲服務；
- 個人護理服務；
- 商業服務及其他。

表 2：香港社會企業的類型及運作、特色

類型	運作	特色
企業模式	非政府組織開辦和運作的企業	<ul style="list-style-type: none"> • 通常由非政府組織成立 • 由非政府組織負責社會企業的管理和運作 • 不少企業以僱傭形式聘請弱勢社群為員工
合作社模式	由成員成立，以民主方式管理	<ul style="list-style-type: none"> • 部分由非政府組織協助成立，但不是非政府組織的附屬團體 • 由合作社成員負責社會企業的管理及運作 • 特別強調集體參與和成員享有平等權利
社區經濟模式	以社區為本，進一步承擔推動社區發展的使命	<ul style="list-style-type: none"> • 特別強調社區參與和發展

資料來源：香港社會服務聯會社會企業資源網

表 3：香港社會企業的分類百分比

活動分類	百分比 (%)
產品製造和營銷	30
家居服務	29
餐飲服務	13
洗滌服務	11
個人服務	5
其他	12

資料來源：The Hong Kong Council of Social Service, *Background Paper on the Current Situation of Social Enterprises in Hong Kong* (Hong Kong: the Hong Kong Council of Social Service, 2006) .

不過，大部分社會企業屬於服務類型，除了產品製造及銷售外，家居、一般清潔、餐飲、個人護理服務佔總社會企業數目的 58%（見表 3）。

（三）香港非政府組織和社會企業的角色及功用

香港非政府組織從以往的社會福利服務提供者，變成提高社會資本的鍛鍊場。非政府組織開始承擔充權、培訓、就業轉介和職位實習的功能。

另外，社會企業則附有「就業整合」的功用，為長期失業者、低學歷青年、婦女、釋囚或邊緣青年、其他弱勢社群等提供臨時和實習的職位，工作種類也趨向多元化。

唯有關香港從事社會企業的總就業人數沒有統計數字。香港社會企業採用僱員制和學員制，這加大了辨別僱員身份的難度。暫時只知道部分非政府組織的就業人數（見表 4）。有些機構能夠招聘超過 100 人的員工，不過這些機構主要為復康、殘障、殘疾、弱能人士機構。另外，有一些機構也會招聘失業、低失入、低學歷、中年人士和基層婦女，不過人數通常維持在 10 至 20 人的水平。

1. 合作社模式

香港大部分由非政府組織所辦的合作社，主要為基層、新移民和失業婦女等對象服務，增加他們參與經濟活動和創造收入的機會，並透過民主的社員管理制度，讓社員享有平等決策的權利，提升工作自信，強化自主權，讓他們獲得工作機會，又能兼顧家庭事務。例如香港婦女中心協會在 2001 年成立的婦女綠色生活合作社，業務主要是環保清潔服務，參與人數有 120 人，恆常成員有 30 人。協會指出，成立至今，已經能夠獨立經營，自負盈虧，並為婦女們帶來每月 3,000 至 7,000 元的收入（鄧廣良，2005）。

表 4：香港社會經濟企業的就業數字

組織機構	企業名稱	運作模式	業務	成立年份	總人數	失業或低收入人士	低學歷人士	中年人士	建身婦女	殘疾人士/殘障人士/復康人士	智障人士	社區人士	其他
香港復康會	華康便利店有限公司	企業	便利店、鮮果店	1997	5			√		√			
	精文社有限公司	企業	設計、印刷、郵遞	1995	13		√	√		√			
	易達旅遊有限公司	企業	無障礙交通	2001	84			√					
香港聖公會九龍城家庭支援網絡服務	婦女兼職新天地——理想點清潔服務	自務管理	家居清潔服務	2006	40	√	√	√	√				√
	汽車美容	企業	汽車美容、清潔、保養	2004	10						√		
	流動清潔	企業	家居清潔服務	2004	20						√		
	禮品製作	企業	物品製作及銷售	2004	50						√		
靈實創藝中心	糖果籃供應	企業	物品製作及銷售	2004	50						√		
	運輸服務	企業	運輸服務	2004	6						√		
	加工包裝	企業	包裝及加工裝配	2004	100						√		
	車縫布藝	企業	縫製	2004	6						√		
扶康會	康融服務有限公司	企業	清潔、消毒、維修保養服務	2004	27					√			
	卓思廊	企業	便利店、復康用品專賣店	2002	26	√			√	√			
明途聯繫有限公司(香港心理衛生會附屬公司)	企業	辦公室、商店、汽車、裝修、樓宇清潔	2002	107						√			

(接下表)

(接上表)

組織類別	企業名稱	運作模式	業務	成立年份	總人數	失業或低收入人士	低學歷人士	中年人士	是婦女	殘疾人士/殘廢人士/復康人士	智障人士	社區人士	其他	
新精神康復會	新生鮮果店及新生鮮菜店	企業	銷售	1997	14	✓				✓				
	新生禮品店	企業	物品製作及銷售	2005	10					✓				
	新生便利店	企業	物品製作及銷售	1997 2001	17					✓				
	(九龍醫院西翼及康復大樓)	企業	銷售	2003	8	✓				✓				
	新生農社(屯門及大圍)	企業	銷售	2004 2005	12					✓				
	新生便利店(石硤尾)	企業	銷售	1998	12	✓				✓				
	新生餐廳(青衣泳池)	企業	餐飲及到會服務	2005	3	✓				✓				
	新生餐廳(石硤尾)	企業	餐飲及到會服務	1999	19	✓				✓				
	香港專業進修學校(將軍澳綜合服務中心)	好幫手職工有限責任合作社	合作社	家居、辦公室、商舖、社會服務機構、學校、房屋搬遷清潔	2005	20	✓			✓				✓
		婦女綠色生活合作社	合作社	環保家居及辦公室清潔	2002	—	✓							✓
婦女健康生活合作社		互助社	長者臨診及家居護理	2004	約 20	✓		✓	✓				✓	

(接下表)

(接上表)

組織機構	企業名稱	運作模式	業務	成立年份	總人數	失業或 低收入 人士	低學歷 人士	中年 人士	基層 婦女	殘疾人士/ 殘障人士/ 復康人士	智障 人士	社服 人士	其他 人士
循道衛理 觀塘社會 服務處	「母嬰康逸社」 婦女及社區互 助網絡計劃	合作 社	陪月服務	2000	2.5*	√	√	√	√				
	「幼兒康逸社」 婦女及社區互 助網絡計劃	合作 社	保姆服務	2005	2**	√	√	√	√				
救世軍	溫「程」行動	企業	輪椅及復康用品 銷售	2005	6								
	SA 池畔餐廳	企業	餐飲	2005	20					√		√	
	沙田家品店	企業	物品銷售	2004	從缺	√				√		√	
	沙田公園 小食亭	企業	飲食	2004	4			√		√			
東華三院	華欣 綜合清潔社	企業	清潔、小型維修、 汽車美容、園藝保 養	2005	8					√		√	
	自在軒 餐飲服務	企業	餐飲	2005	12							√	
香港 善導會	創毅蔬果加工 及批發服務*	企業	蔬果加工及批發服 務	2002	逾 40	√				√		√	
	明朗服務有限 公司	企業	搬運物流、清潔、 滅蟲、維修	1997	66	√		√					

(接下表)

(接上表)

組織機構	企業名稱	運作模式	業務	成立年份	總人數	美或低收入人士	低學歷人士	中年人士	基層婦女	殘疾人士	殘障人士	社區人士	其他
	勵志園	社區經濟發展項目	有機耕作	2003	從缺				√				
香港聖公會麥理浩夫人中心	融藝坊	社區經濟發展項目	布藝製作及銷售	2006	約 20	√			√				√
	清潔大使隊	社區經濟發展項目	家居清潔服務	2004	約 10	√							
基督教香港信義會社會服務部	通天經紀	企業	場地設計、印刷、製作	2004	從缺	√	√	√	√				√
長者安居服務協會 [#]	一線通平安鐘服務 / 耆安鈴 / 長者熱線 / 長訊雙週刊 / 院友之友 / 一線通義工關顧網絡	企業	緊急及非緊急支援服務、慰問熱線、資訊、探訪、陪診服務	1996	116				√				

資料來源：香港社會服務聯會社會企業資源網和本報告資料搜集所得

註：* 這項計劃還有 60 名成員

** 這項計劃還有 12 名成員

本報告資料搜集所得

循道衛理觀塘社會服務處的「『母嬰康逸社』婦女及社區互助網絡計劃」，也是採用合作社的模式經營，主要招募中年待業的婦女，推出陪月服務。社員約 60 人，平均每月可得 6,000 元收入（鄧廣良，2005）。

2. 企業模式

企業模式與合作社的共同之處，均以服務社會為目的，達致充權、培訓和開創就業機會的目標。但兩者不同的地方是社會企業不是採用社員制，而是職級制，員工不會獲得如合作社社員行使民主決策的權力，而是設有決策、行政和執行三種機制，由組織的決策層或董事會負責決策，由項目負責人統籌和管理事務，由項目經理負責執行，員工則提供勞動力。社會企業是以市場為導向，按顧客需要有針對性地提供相關的產品和服務，並結合商業營運方式，優化資源運用，自負盈虧，確保業務得以持續經營，讓更多社會弱勢人士能夠從企業項目中受惠，發揮多項社會意義。另外，兼職時薪一般符合或略高於市場水平。

例如東華三院的創毅蔬果加工及批發服務於 2002 年開展，以市場為導向的方式，僱用了 40 多人，當中有 28 名殘疾及殘障人士。業務除了清洗、切割、運送蔬果外，還在樂富及香港仔兩地設立「街市檔」，讓殘疾人士學習零售技巧和建立人際關係。至今，業務已達收支平衡，不少顧客對於員工及其服務表現均給予正面評價。

長者安居服務協會於 1996 年成立，為長者提供緊急及非緊急聯絡服務，現有 120 多名全職員工和 20 多名兼職員工，大部分具有中三或以上學歷程度，主要是婦女，來自不同行業和背景。

基督教豐盛職業訓練中心的汽車中心和髮廊學員主要為邊緣青年和釋囚等，中心以「人格栽培」為理念，透過學徒制度為學員提供就業機會。中心設有汽車維修中心和兩間髮型屋。2007 年，中心共有 28 人，其中有

9名導師，15名學員，營運收入有400萬元（基督教豐盛職業訓練中心，2006）。

香港基督教女青年會大澳社區工作辦事處一向以「以民為本」作為理念，招聘當地的居民擔任文職、中心助理、生態旅遊導賞員等，工作屬於全職、兼職和自由人工作（freelance）性質，當中以自由人身份工作的員工最多。

3. 社區經濟發展項目模式

這個項目源自國際經營社區經濟發展項目的經驗，借助相關概念構建香港社區經濟，增強社區發展條件，優化社區剩餘勞動力的使用情況，提高居民的才能及社區參與度，創造更多就業機會，解決社區貧窮問題，使社區居民重獲生活尊嚴（黃洪，年份從缺）。

香港有不少團體發展社區經濟發展項目。譬如香港聖公會麥理浩夫人中心的勵志園，鼓勵荃灣老圍村及大窩村的中年家庭主婦和新來港人士互助自強，加強社區歸屬感，善用社區的荒廢耕地，進行有機種植。村民在得到指導，建立推銷渠道之外，還會享受到項目所帶來的超過4萬元的經濟效益（鄧廣良，2005）。

聖雅各福群會的「社區經濟互助計劃」，推行社區貨幣計劃和「時分券」¹⁴，倡議「人盡其才，物盡其用，各取所需」，促進居民建立互信和網絡。

（四）各社會企業模式的問題

惟在現階段，社會企業的就業效益不太明顯，這主要由於開創就業機會不是非政府組織的唯一考慮，且非政府組織未能按弱勢社群的就業需

要，設計更具針對性的就業項目。因此，本地社會企業的模式出現不同的輕重點，未能配合政府期望，達到開創就業機會的目標。

合作社過於以理念為主導，但當中有關持續就業和再培訓的成分不多，且非為銜接主流就業市場而設。現時，香港的職工合作社主要以女性為社員，目的是協助失業女性就業，不過項目擴充的幅度不大，令不少肩負家庭經濟重擔的社員自動流失，只剩下經濟壓力較小的女性在合作社工作。她們認為合作社能給予她們找尋自我、工作自信和自主權的空間，因此她們把薪酬放在較後的位置，這與一般僱員把工資放在較重要的位置，形成強烈落差。

社會企業雖有促就業成分，但大部分非政府組織以試驗性質推廣計劃，且以學員制提供短暫性的工作職位，當學員制結束，僱員身份也會結束，故難以製造持續就業的效果。同時，部分僱員因受制個人及其他客觀因素，例如受天氣、學校假期、個人情緒等影響，員工的出勤記錄有變，薪酬不穩。另外，雖然大部分社會企業主要扮演再培訓的角色，令員工能夠享有更貼近主流市場現況的工作環境，但其創造的職位數目偏少，就業成效未彰。

「社區經濟發展項目」雖標榜以發展社區經濟為目標，但未見有較具規模的社區就業情況出現。香港不少社區經濟發展項目以加強社區凝聚力、促進鄰里互信為目標，這與發展社區經濟的理念有所出入。此外，社區經濟發展項目能否順利推行，也相當依賴居民的參與程度和態度。還有，社區經濟發展項目的資料並不集中於就業部分，例如就業活動類型和活動的密度等，沒有詳盡披露，故難以知道有關計劃的就業成效。

(五) 非政府組織經營社會企業所面臨的挑戰

在就業方面，雖然社會企業較其他兩種模式表現突出，但不是所有社會企業都能夠成功經營下去，並成功創造就業機會，只有部分組織能夠成功經營。此外，坊間認為社會企業未符合成本效益，即使政府投入大量公帑，也只能創造少量的就業機會。

不過，社會企業對於扶助弱勢社群就業，確實起了正面作用。加上現今社會企業發展仍屬初始階段，不應對其就業效能過早下判斷。反而應考慮社會企業對社會的影響，以及如何強化社會企業的運作，增強其對社會的正面意義。現今，非政府組織在經營社會企業時遇到不少限制，本節將剖析當前社會企業所面臨的困難和障礙，藉此給現今和未來的經營者提供參考意見。

1. 非政府組織缺乏人才、資金、創意等條件，令社會企業難以持續性經營

不少社會企業本着試驗性質，沒有全面計劃日後的發展方向，更沒有考慮機構日後自負盈虧的能力，加上缺乏人才、資金、產品服務特色、市場和機構決策層的支持，不少社會企業無法繼續營運。此外，市民對社會企業的認識非常單薄，香港又沒有社區經濟概念，普世文化不濃厚，「官·商·民」合作和企業社會責任的形成尚在起步階段，要商界主動、自發為社會企業提供技術轉移、資金、行政培訓等，並不是容易的工作。

還有，有部分社企受制客觀因素，例如地理位置、租金和招標等問題，企業發展的持續性受到了影響。

2. 社會企業缺乏市場

政府、市民、商界對社會企業的認識有限，削弱了社會企業推動社區

經濟的能力。大部分人因為不清楚社會企業的性質，認為政府利用公帑津貼非政府組織，造成與中小企業爭利的局面，以致對社會企業產生了排斥的心態。早前，還有調查指出香港市民對社會企業的認識非常模糊，認為社會企業等同於福利機構，市民可以從中免費享用服務和產品。

政府提倡發展社會企業之時，強調發展社區經濟，但鑑於香港社區凝聚力弱，且市民在使用社會企業的產品和服務時，主要從顧客身份角度考慮，不會從「社會責任」的角度出發。當前香港社會大眾對社會企業仍然缺乏認識，社會企業難以像外國的同行一樣，催化社會或社區經濟的形成。

3. 物色經營社會企業的人才並不容易

社會企業的財政項目獨立於福利機構機制，在財政上需按自負盈虧的原則運作。社會經濟企業與傳統福利事業不同，由於前者投資在生意上，與傳統公益事業的做法不同。為了加強企業發展的持續性，凸顯社會貢獻的特色，故需要採用商業營運模式，計劃產品和服務種類、生產及推銷方法、銷售對象、行政、財務管理等，確保服務和貨品能夠滿足顧客需要。

社會企業需要社會企業家和具有商業知識經驗的人士來營運。惟物色有關人才並不容易，因為香港一直缺乏商界參與非政府組織活動的文化，縱使有機構能夠找到一些具有營商經驗的人士，卻往往因為這些人士仍欠相關行業知識，以及缺乏領導、計劃、遊說、執行和推廣等能力，令社企持續虧蝕，難以經營。另外，雖然有部分企業由社工負責統籌，但他們缺乏營商技巧，市場觸覺欠靈敏，故容易令項目發展未如理想。

4. 社會企業的財政問題大

在經營社會企業上，非政府組織確實存在着財政壓力。企業不只需要斥資購買器材和應付租金，還需要預留資金用作培訓和就業輔導方面。同時，企業需要招聘專業商業人員協助處理業務，但薪酬不能遠低於市場價

格。另外，社會企業需要承擔沉重的培訓費用，促進弱勢人士從受助者到僱員身份的轉換，故人力資源培訓費用不菲。雖然政府和部分基金會提供種子基金，為社會企業提供起動條件，但香港一直缺少私營基金會參與及津助社會企業的事務，捐獻文化不成熟，故種子基金提供的責任只落在政府和部分組織身上，非政府組織也只好依賴政府和部分組織的財政支援。

雖然政府提供幾項種子基金，讓社會企業嘗試運作起來，不過，由於現時有部分社會企業不能確保僱員「當區就業」，不少員工需要跨區工作，機構需要額外墊付交通津貼。

5. 向社會企業引入商業模式運作，引起社會福利界的批判性回響

對於引入商業操作提供福利服務方面，社會福利界持有不同聲音。社會企業是結合了商業運作理念的公益機構，傳統的社會福利思想派別認為借用商業運作模式經營社會企業，實際上與經營公司無疑，有違服務市民為本的原則。這種思想往往存在於機構決策層，而機構的資源流動權恰恰被操控在這個階層內，由此形成一股無形的阻力，阻撓社會企業的發展。

6. 產品和服務缺乏創新

香港大部分社會企業是服務業，其產品服務容易與市場已出現的產品服務重疊，容易形成與中小企業競爭的局面。

7. 官僚架構的阻力，執行事務的靈活性有限

有部分社會企業的自主能力低，主要受主機構的龐大行政體系操控，令決議程序拖沓冗長和繁複，溝通緩慢，未能如以市場為導向的企業般靈活地執行事務。

九、香港社會企業成功發展的要素分析

要確保社會企業能夠發揮最大的效能，需要有社會各持份者的參與。綜合受訪機構的經驗，報章、外間論壇講座和對外考察，研究員進行以下分析，以剖析香港社會企業成功發展的關鍵。

(一) 在不扭曲貢獻社會的原意前提下，透過商業知識，創造有利於企業持續及獨立發展的條件

社會企業有別於傳統的福利機構，特別是在財政方面需要承受更大的公共問責壓力。大部分香港非政府組織依靠政府、宗教捐贈、基金會等提供資金。不過，企業在營運的首三年，容易出現經濟危機，也不能長遠依賴公共資源維持運作，故需要結合商業營運模式，強化財政的穩健性、企業的創新性，並計劃未來，預測及滿足顧客的消費需求。

不少社工對非政府組織採用商業營運模式，感到排斥。尤其是不少傳統的價值觀沉積在董事局或決策層，容易影響項目負責人執行的方向，因此需要在內部營造社會企業的認同文化，增置相關人員進行內部遊說的工作。

在產品和服務生產上，社會企業需注意市場競爭環境、生產及採購成本、質素、特點。在財政上，要注意收支平衡、投入產出的比例。同時，需兼顧人力資源的投入數目、質素、工作要求和創意能力。此外，需要仔細佈署「社會行銷」(social marketing) 的細節，包括市場調查、推銷對象與方法等，確保企業成功建立品牌，掃走市場大眾對社企的抗拒感，打造穩定市場。

(二) 培養社會企業家，建立強烈的社會企業精神價值

社會企業與商業機構的不同之處，在於前者具有濃厚的社會企業精神，社會企業精神是指利用商業手法達致社會目標。社會企業需要培養社會企業家，負責產品和服務設計及創新性、財政管理、市場動態、推銷技巧、員工工作表現和士氣凝聚等方面，務求針對不同階段的發展狀態，認清發展理念，審慎規劃，令企業自負盈虧，減少對公共財政的依賴，帶領企業順利運作，協調社會目標和商業目標達致平衡，並與非政府組織內部決策層進行溝通，促進機構內部營造認同文化，讓社會企業家享有更大的自主權，靈活地進行執行工作。社會企業家既可以是社工，也可以是商界人士，只要具備熱忱參與回饋社會的活動、熟悉弱勢社群的狀況，以及具有商業頭腦和經驗這三項條件，均可成為社會企業家。

(三) 建立制度，提升企業運作效率

社會企業需要有制度的支撐。制度的建立是為了清楚分工，規範每位員工的角色和職能，提高行政效率，控制成本，為機構長遠發展鋪路。

(四) 善用地區網絡，建立品牌和可信性

非政府組織會利用既有的社區網絡關係，打造社會企業的品牌，突出產品服務與市場的不同之處，令顧客持續支持購買企業的產品和服務。如社區組織協會的「曙光裝修工程」，便是針對深水埗貧窮老人多，而且舊樓林立，需要少額的裝修和復修工程而實行的計劃（《星島日報》，2007年5月8日）。此外，需要借助傳媒的力量，對外進行宣傳推廣。

(五) 實現員工從受助者到僱員的身份轉變和價值

以往的福利措施過份強調受助者的身份，影響受助者的工作衝勁。不過，社會企業需要達到持續發展的目標和熟習社會經濟環境的要求，員工需要經過篩選，並需要接受導師評核，評估其工作表現、時間觀念、待人接物和責任感等，擺脫以往受助者的角色，進一步強化工作態度、價值觀和投入感，確保服務維持高水平，成為專業、具責任感、承擔感的員工。另外，企業會給予員工享有如外間商業機構應有的勞工待遇，如勞工保險、加班費、花紅、福利活動等，加強僱員的身份感。

(六) 心理和就業配套措施

有些員工未能習慣工作，容易鬧情緒，故需要有專業社工、就業輔導員 (job coach) 或心理學家進行情緒輔導的工作。

(七) 開拓網絡和合作機會

社會企業保持開放的心態，兼融社會各持份者的參與和合作，包括商界、政府、傳媒、非政府組織、市民等，創造資源和優勢。參與性質除了加入董事局外，還有技術轉移、人才輸入、培訓、財政支援、租金優惠和採購等。社會企業需要主動地向社會各界遊說，促成伙伴關係。譬如香港神託會投資 20 萬元，與「半島創意」公司合作，種植有機菇菌，並聯絡超級市場、酒店、有機蔬果店銷售，半年營業額達 10 萬元，並為 12 名復康及低技術人士提供了職位（《星島日報》，2007 年 4 月 6 日）。另外，香港信義會在荃灣深井碧堤半島開設「健怡吧」，得到該苑的業主委員會支持，委員會供水電和器材，讓健怡吧只需要投入人力資源（《生活區報》，2007 年 2 月 23 日）。長者平安家居協會曾得到地產商的財政支持，設置硬件和

軟件，又得到房屋署和社會福利署以終身和月費形式購買機構的服務（信報財經新聞，2007年4月26日）。

（八）政府政策便利

對於企業而言，政府所提供的種子基金非常重要。例如民政事務署的「伙伴倡自強」、社會福利署提供的「特別就業見習計劃」、「創業展才能」和衛生福利署的「社會投資共享基金」，協助機構引入企業項目，幫助弱勢人士就業。又如新生精神康復會的「新生互動農場」，曾獲政府撥出4.1公頃耕地和社會福利署「創業展才能」的172萬元撥款（《香港經濟日報》，2007年3月23日）。

（九）提供商界無法提供的產品及服務

產品和服務設計相當重要，優化產品服務的內涵更是不能忽略的步驟。有部分非政府組織利用既有的義工力量，使之成為該產品和服務的賣點。例如長者安居協會招募具質素的義工，為他們提供義工培訓，機構已有超過800名義工；每名義工均需接受面試和培訓，最後成為電話中心的接線生；義工們又會在佳節慰問長者，為長者帶來節日的溫暖，這是私人機構仍然無法提供的服務。

（一〇）小結

• 幾十年來，香港非政府組織是社會重要的單元，但近十年，其角色轉趨多元化，從長期擔當社會福利服務提供者，到增加參與再培訓的成分，這個變化主要源於經濟不景，失業率上升，政府又推出整筆撥款機制，非政府組織需要重新思索社會角色和發展方向。

• 近年來，非政府組織發展了「社會企業」，借用商業技巧和知識，為社會弱勢人士提供就業培訓、短暫或持續的就業機會。香港的社會企業主要以服務類型為主。根據香港社會服務聯會的解釋，香港社會企業分為合作社、企業和社區經濟發展項目三種模式。這與外地把合作社分拆在社會企業名義以外，有點不同。

• 惟香港的社會企業在就業成效上未見突出，與曾蔭權先生在競選特首時，提倡發展社會企業達致扶貧紓困的目的、為弱勢創造就業機會的設想，還有一段很遙遠的距離。香港社會企業主要分三種模式，但各模式出現不同的發展重點，但對於就業方面，卻出現「雷聲大雨點小」的情況。香港的職工合作社過於以理念為主導，非集中於就業層面。雖然社會企業就業成分較重，但大部分項目只能提供短期性質的就業機會。另外，雖然社區經濟發展項目重視社區經濟發展，但傾向社區價值觀的塑造，而非就業部分。因此，香港的社會企業的就業成效不彰，甚至惹來「投入產出不成比例」的抨擊，甚至出現與商界競爭之輿論。

• 無可否認，香港現今的社會企業在持續就業方面的功能仍有待改善，但具再培訓的功效，可扶助弱勢就業。有部分曾經加入社會企業工作的員工，能夠銜接主流就業市場，並得到僱主和顧客的欣賞和嘉許。

• 要加快社會企業的成熟速度，令其就業的作用更加明顯，非政府組織是執行改革的重要對象。現時非政府組織在經營社會企業項目時，經常碰到問題，包括：持續發展的憂慮、社會對社會企業的認識、人才、財政、機構內部價值觀分裂、產品及服務欠創新性、市場未成熟和官僚架構等問題。非政府組織需要進行改革，強化內部意識，引入商業模式，建立社會企業精神，避免社會企業長期依賴公帑，又避免與商界逐利。非政府組織需要學習商界的營商技巧和知識，但非盲目跟從，而需融和機構理念，借用值得參考的意見，進一步加快企業發展。

- 社會企業應以員工為本。所謂以員工為本，並非單一考慮員工的勞工保障，而是需要加強他們的就業能力和工作態度。透過改變員工從受助者到僱員的身份價值，讓他們更能銜接主流就業市場，同時培養他們自力更生的態度。

- 非政府組織應從質量考慮，利用地區優勢，來經營和推銷社會企業的項目。社會企業不等於社會福利機構，不能再按傳統的福利機構模式運作，反而需借用市場主導的模式，達致持續發展的目的。

一〇、現行政府發展社會企業的政策分析

2005年9月，政府扶貧委員會發表了《「從受助到自強」——社會企業的發展》的討論文件，強調政府會加強會「官·商·民」合作，推出政策來推動社會企業。如今，部分措施正式出台，並運作了一段日子，就此，本節將分析香港有關社會企業的政策效能。

(一) 種子基金計劃為社會企業提供強大的啟動作用，卻引起利用公帑營商的質疑

在2001年，社會福利署推出「創業展才能」計劃，一次過撥出5,000萬元，向非政府組織提供一次過非經常性撥款，營辦市場導向的項目，促進殘疾人士就業。每項業務最高可獲200萬元的撥款，作為企業的啟動基金，支付初期的營運和非經常性開支。計劃亦規定每項業務需聘用一定比例的殘疾人士，通常佔該業務的受薪僱員數目不少於60%，但現在已放寬至50%。受僱人士一般可按《僱傭條例》，享有一般的僱傭福利。申請撥款的組織必須符合《稅務條例》第112章第88條的資格。若組織屬於非接受社會福利署津助的非政府組織，須在申請時提交文件，證明組織符合《稅務條例》第112章第88條的條件，能「享有豁免稅項的地位」，及最少有5年積極參與社會福利和慈善活動的經驗。截至2005年6月底，計劃已創造了396個職位，當中殘疾人士有290人，健全人士有106人。

2002年，衛生福利局也推出3億元的「社區投資共享基金」，建立政府、商界和第三部門的合作關係，促進「由社區自發、從下而上」，鼓勵市民守望相助，互助互愛，推動社區參與，促進社會融和，建立社會資本。根據《公司條例》、《社團條例》註冊，或《稅務條例》第88條的認可慈善機構和信託團體，或香港社會服務聯會的成員等，均可申請基金，最長的

津助能維持 3 年。截至現時，社區投資共享基金委員會撥出 1 億多元。有些機構可以重覆申請基金計劃，只要該計劃的津貼時段結束，便可以再申請。現這個基金計劃由勞工及福利局負責執行。

此外，政府民政事務總署推行「伙伴倡自強」社區協作計劃，這個計劃以扶貧委員會提倡的以地區為本的扶貧工作有密切關係，旨在推動地區性和持續性的扶貧工作，提升弱勢人士的就業能力，但並非提供福利救濟。民政事務總署會支付初期必要的資本開支，以及不多於兩年的營運開支。申請計劃的組織須是按《公司條例》第 32 章、《社團條例》第 151 章，或《稅務條例》第 112 章第 88 條等註冊的認可組織。計劃設有諮詢委員會，由勞工處、民政事務總署和社會福利署的代表組成。成功申請計劃的團體，最高可獲 300 萬元的資助，但不會再獲額外撥款和延長申請資助。計劃主要優先考慮具有就業潛力、鼓勵自力更生、跨界別合作、可持續發展和有增值能力的項目。有關計劃已資助了 41 項社會企業項目。

就政府所提供的種子基金計劃，非政府組織均表示支持，並認為沒有統一基金名目的必要，也不見得基金申請有困難。惟商界和部分人士擔心政府利用公帑津貼社會企業，會造成社會企業與中小企業競爭的局面。此外，「社區投資共享基金」允許團體在津貼期結束後，再申請基金，容易惹來外間的非議。

（二）公共採購未如理想

雖然政府設有物流服務署，為政府部門及非政府公共機構採購有需要的物品，以及設有外判服務，讓社會各界競投；不過，物流服務署通常按各部門的採購名單進行採購，並不會主動向有關部門推薦有關社會企業的產品和服務。

另一方面，雖然政府在 2006 至 2007 年度的財政預算案中，承諾會按透明度、公平和物有所值的原則，優先採購有殘疾人士為僱用成分的社會企業的產品，但這項工作尚未涵蓋至以健全失業人士為主體的社會企業。

(三) 營商支援供應，但專家社會責任意識受質疑

政府把中小企業營商友導計劃擴至社會企業，又成立「問問專家」業務諮詢服務等，促進社會企業建立網絡，提升社企人員的能力。這些計劃對於尚沒有營商知識的社會工作者是一個很好的平台，不過，專家未必具有社會服務的知識和認同感。

(四) 社會企業人員培訓和營商支援仍屬初步階段

政府深知香港社會福利界缺少社會企業人才，於是扶貧委員會設立了企業培訓特別小組與各大學校、技能訓練學院、私營機構及非政府組織舉行多次非正式的集思會，探討香港社會企業培訓的方向。香港社會服務聯會也正在展開社會企業人員培訓課程，邀請大學教授向非政府組織的人員傳授商業管理的知識，這個課程也吸引了不少在職社會企業人員報讀，但由於課程仍在展開中，未知成效。

(五) 缺乏有關社會企業發展的研究

中央政策組也委任香港大學進行有關社會企業的研究，例如香港理工大學第三部門教研中心進行的《社會企業及扶貧：就業整合服務個案》。這有助分析社會企業的未來前景，不過，香港有關社會企業的研究數目仍然不多。

(六) 欠持續性宣傳以增強公眾對社會企業的認識

政府與亞洲電視拍攝了 13 集香港及海外社會企業的記錄片，以提高公眾認識，了解社會企業的發展和成功訣要等。不過，公眾仍然對社會企業缺乏認識。

此外，為了鼓勵高等院校的學生認識社會企業所帶來的好處，並一起訂定可行的企業發展計劃，早前扶貧委員會與香港中文大學聯辦了「2007 香港社會企業挑戰賽」。這個比賽最少產生了兩個意義，一來可以啟發學生的創意思維，二來有助學生認識何謂社會企業。不過，扶貧委員會在 2007 年年中解散，未知這項活動會否持續舉行。

另外，曾蔭權先生曾表示在 2007 年中舉行社會企業高峯會，但最後政府把會議押後。及後，政府民政事務署也舉辦一個小型及半公開式的會議，邀請業內人士交換意見。即使如此，有從事社會企業的人士表示，這類會議屬於政治交際，多於集中要務和前景的討論。

(七) 法律條文含糊

香港現時的《合作社條例》只適用於漁農合作社，而非職工合作社。政府架構改革前的衛生福利署曾表示，曾考慮修改《合作社條例》，或是參考英國《社會利益公司條例》，修改香港的《公司條例》。惟現今當局仍在紙上談兵，未見有實際行動。

此外，香港有部分社會企業以《社團條例》或《公司條例》註冊。法律名目的數量不如英國多，且社會企業人員均認為沒有統一有關社會企業法例的必要性。不過，政府也需要主動考慮稅務責任，例如以《公司條例》註冊的社會企業是否需要繳公司稅？現行的《公司條例》沒有註明。

一一、對推動社會企業的政策建議

特首曾蔭權先生強調透過社會企業，達到解貧紓困的作用，為基層提供就業機會，不過，香港社會企業發展並未成熟，非政府組織在經營社會企業時，遇到不少嚴峻挑戰，例如企業持續發展的能力，社企缺乏市場、人才、資金和創意等。雖然有部分非政府組織成功打造社會企業品牌，卻是從屢次的失敗經驗中汲取教訓，最後得到社會各界的認同與支持，為基層人士提供短暫的就業機會和再培訓的機會。要令香港的社會企業發展起來，「官·商·民」合作是關鍵所在。本地「官·商·民」合作應具有諮詢性、協作性和策略性。合作應該是互動雙向的，不是單向的。本研究就三方合作方面，提出以下政策建議，以創造有利社會企業持續發展的條件，掃除阻礙社會企業發展的不利因素。

(一) 政府

曾蔭權先生競選特首期間，提出十個關係，承諾政府會推動社會企業，創造就業機會，協助扶貧。在新一屆管治班子組成後，政府亦已設立民政事務局，日後專責跟進社會企業的事務。不過，這不代表政府已經兌現承諾，發展了社會企業。政府的角色除了提倡者外，還是促進者和協調者，故需要進一步以行動表明支持發展社會企業的立場。

1. 加強統籌部門對社會企業的工作力度，以及要求政府相關部門進行配合

自新政府部門重組後，民政事務局負責的社會企業事務，並未成為局內的核心工作。雖然民政事務局被分配社會企業的工作，但只局限於處理「伙伴倡自強」計劃，並未包括建立社會企業的註冊制度、加強社會企業的推廣和教育、設置顧問中心服務、有關社會企業條例的修訂（如《合作社

條例》)等。所以,民政事務局應加大有關工作力度,此外,應組織顧問服務團,邀請有豐富營商經驗、知識及熱衷社會服務的人士擔當顧問,為有意組織社會企業但又欠缺營商經驗的人士,提供項目規劃、管理、財政、技術、銷售、招聘等專業查詢及援助服務。

民政事務總署應深化地區工作,藉自己的地區優勢和加強跨部門的合作,主動與商界、屋苑、學校、院舍、居住偏遠地區人士等聯繫、進行教育和宣傳,宣揚社會企業的社會意義,遊說商界人士、業主立案法團等認識社會企業,主動提供財政、土地和技術方面的支援。

另外,其他政府部門對社會企業的支持甚為懸殊。雖然社會福利署對社會企業的支持力度較大,會為非政府組織提供基金和進行採購,但其他部門對社會企業的支持度較低。例如政府的物流服務署專為其他政府部門和公共機構等進行採購,但對社會企業的採購則較少。所以,政府應修訂採購指引,增加「優先引進社會企業服務和產品的採購」的條文,鼓勵政府內外採購社會企業的產品和引進其服務。物流採購處應主動搜集有關社會企業服務和產品的資料,在政府內部和外部派發,向不同部門推介社會企業的產品和服務,不應機械地按照採購名單盲目執拾物料。

2. 分拆外判合約,加大社會企業中標的機率

雖然政府設有外判服務,讓中小企業和社會企業等組織競投,不過外判合約規模過大,削弱了社會企業競投合約的能力。因此,政府應分拆投標項目,從而讓更多不同的機構成功競投,避免市場出現壟斷。政府也應制訂更清晰的投標標準,避免出現「價低者得」的情況。

3. 為社會企業提供過渡性的財政支援,減輕財政壓力

經營社會企業需要動用不少資金,用來購買器材、招聘人才、支付員工薪金、進行培訓和就業輔導等,同時又需要考慮持續發展的問題,故社

會企業承受着一定的財政壓力。政府應設立「社會企業發展貸款基金」，向社會企業提供免息或低息貸款服務，為社會企業創造啟動及持續發展的條件，既可以促進非政府組織正視社會企業持續發展的問題，又可以增強非政府組織對公共財政的問責性。此外，政府應保留多項種子基金，增加組織者成功獲得基金的機會，推動社會企業發展。

4. 執行基金中段檢查機制，避免公帑浪費

「伙伴倡自強」、「社區投資共享基金」和「創業展才能」計劃均有中段檢查機制，但部門執行審查的情況存疑。有不少個案顯示非政府組織會錯估形勢，忽略市場的冷淡表現，繼續經營項目，引致公帑浪費。為了避免出現這個問題，政府應就每一個項目設立中段檢討機制，留意社會企業的經營狀況。

5. 鼓勵公營機構和商界提供租金優惠

有部分社會企業不能持續經營是因為租金昂貴，所以，政府應鼓勵公營機構和商界提供租金優惠，履行社會責任。

6. 修訂法律

香港有不少職工合作社，但卻未能以《合作社條例》註冊，這是由於香港的《合作社條例》是針對漁農業而設。有鑑於此，政府應對《合作社條例》作出變動。此外，香港有部分社會企業以公司註冊，但未清楚稅務責任，有人士指出，社會企業應如公司一樣需要繳付公司稅，不過，政府應更主動邀請業界討論社會企業納稅的問題，令業界達成共識。

7. 鼓勵商界參與社會企業項目

香港私營機構參與社會企業的態度不太積極，以及政府設立的「問問專家」業務諮詢計劃的專業人士的背景過於以經濟效益為主導，忽視了社

會理念。政府應透過稅款豁免，鼓勵商界積極提供技術、財務、管理等支援，以及加強有關專家的社會責任感。

8. 社會企業高峯會應持續舉行

政府曾表示會在 2007 年底舉辦社會企業高峯會，與相關人士探討社會企業未來的發展。不過，政府沒有預計有關高峯會會否持續性地舉行，且年中舉行的半開放式社會企業會議，過於傾向政府交際層面，而非內容性的討論，意義不大。假如政府要真正落實年底的社會企業高峯會，應主動積極深入帶領討論，而非僅進行表面的討論。而有關高峯會也不應是一次性的，而是需要持續舉行。

9. 提供資金，促進高等院校和其他民間組織進行有關社會企業的研究

香港缺少有關社會企業的研究，故政府應提供資金，促進大學及社會智庫團體進行更多社會企業研究。

10. 鼓勵市民購買社會企業的服務和產品

鑑於香港市民對社會企業的認識很模糊，且不會主動採購社會企業的服務和產品，政府應加強教育，引導市民認識並主動購買有關服務和產品，開拓市場，為社會企業創造持續發展的條件。

11. 增加學員進修金額

有部分社會企業以學徒制經營，縱使得到政府持續教育基金的資助，也只能每人獲得 1 萬元的進修費用，未必足夠應付往後的進修開支。學徒制結束後，這些學徒也需要接受外間培訓及自行進修，故政府應彈性處理這些人士的需要，考慮增加進修金額。

(二) 非政府組織

香港非政府組織一直擔當重要角色，尤其在就業方面，非政府組織更是一股不可忽視的力量。透過其龐大的地區網絡與社區的緊密關係，非政府組織確實具有潛力推動社會企業。惟香港非政府組織在發展社會企業時，遇到不少局限和挑戰。無可否認的是，政府的支持是必需的，但非政府組織也需要進行相對的調節和配合，特別在探討社會企業持續發展的問題上，非政府組織更需要妥善裝備自己，迎接挑戰。

1. 價值觀的改變

社會企業曾引起社會福利界的爭議。這源於社會企業與傳統福利機構的運作模式不同，社會企業採用了市場導向的方式經營，引起社會福利界對社會服務商品化的疑慮。有些社會企業家因為未得決策層的認同，於是令項目無法展開；或者沒有得到決策層的認同，無法獲得足夠支援，最終項目陷入難產或胎死腹中的狀態。倘若機構一心要籌辦社會企業，必須在內部塑造「認同文化」，不是局限於認同社會企業的理念，而是需要建立共識，理順上下意見的交流，讓前線人員有更多的自主權採取實際行動。

社會經濟企業可以以不同的形態出現，非政府機構可以選擇一個合適自己的模式，展開經營。不過，這絕非表示非政府組織要走向商業化的道路，尤其是現時出現有關商界對社會經濟型企業的爭議性討論，非政府組織需要清楚釐定角色，並小心處理經濟目標、社會目標、服務對象的優先次序。

2. 學習商業知識，加強人才資源

社會企業是社會公益事業之一，但由於社會企業是利用公共資源做生意，故需要培養高度的公共財政的問責性，完善規劃，審慎理財，

避免資源白白浪費。項目負責人或社會企業家需要釐清社會企業不是社會福利機構的性質，排除長久以來對政府財政資源的依賴，並自行計劃項目，開闢財政資源，達到自負盈虧、持續發展的目標。所以，社會企業家需要具有一定的商業知識，而非政府組織也要容納和邀請具有營商經驗的人士表達意見和執行項目。社工更需要進修，提升管理、執行、營商等技巧和知識。

非政府組織需要按照自己的計劃，決定合適自己的發展模式。非政府組織可設置特別委員會跟進社會企業的事務，委員會成員應是具有商業管理、財務、推銷知識，熱心社會服務的人士。此外，非政府組織需要借助商界的推銷技巧，建立品牌，為社會企業創造持續發展的有利條件。

3. 加強創意革新能力

不少評論指出社會企業可能對商界構成競爭和威脅。就有關言論，本研究認為社會企業應本着避免與商界爭利的性質，展開特別的項目，開發尚未開發的市場。現時，商界流行的「藍海戰術」(Blue Ocean Strategy)，即源於商界從熾熱的市場競爭中所開拓的新機會。非政府組織應發展與商界不同的服務，或從計劃服務對象出發，例如低收入人士、老人等，針對他們的經濟條件和需要，「度身訂造」地提供價錢合理的產品及服務，避免與主流市場正面衝突。此外，社會企業應以創意革新為賣點，開拓新的市場空間。

4. 非政府組織之間的合作

不少社會企業遇到財政和其他技術性困難。非政府組織之間應互相支持，交流意見，甚至融資拓展社會企業的項目。此外，基金會的力量是不容忽視的。不過，香港大部分的私營基金會對社會企業項目缺乏支持。基金會應該多參與社會企業的項目，提供啟動資源，例如香港賽馬會、宣明

會、樂施會曾經支援部分社會企業和社會經濟發展項目，可考慮加強資助範圍，協助更多非政府組織提供場地和金錢資助，籌辦社會企業。

5. 加強院校有關社會企業知識的培訓

社會企業的人才缺乏，故高等院校應積極提供社會企業的培訓，培訓社工學生及早認識有關方面的知識。在工商管理或社會科學課程內，增添有關「社會企業」、「社會投資」、「社會資本」的選修科目，或「社會企業家培訓」的短期課程，不止鼓勵學生，還需吸引社工和商界人士報讀，一步步開展有關發展社會公益事業的教育。此外，早前香港中文大學和扶貧委員會合辦「2007 香港社會企業挑戰賽」，鼓勵大專學生的創意思維，運用企業模式，解決社會問題，落實企業精神。這個比賽確實值得持續舉辦。儘管扶貧委員會在 2007 年年中解散，有關活動也應交予民政事務局執行，而院校也應更積極鼓勵學生參與。

另外，非政府組織沒有能力進行市場調查，大專院校應增加研究和調查，幫助社會企業開發尚未開發的市場及提高產品服務的創意性。

(三) 商界

商界的 support 一直是社會企業發展的主要動力之一，它既能體現企業對社會問題的承擔感，展現企業精神，又能增加知名度。

1. 金錢資助及融資

由於本地商界參與社會企業發展的力度不足，商界應提供更多的社會投資，如成立慈善銀行，為社會企業提供低息或免息貸款，提供啟動條件。

2. 租金優惠

不少非政府組織面臨着租金昂貴的問題，對此，商界應提供租金優

惠，或建立租金與營業額掛鉤機制，減輕非政府組織的財政壓力，令他們有擴充的可能。商場、物業公司等也應預留價錢相宜和地點合適的舖位空缺，讓社會企業能夠持續經營。

3. 專業人才及知識交流

非政府組織不是商業人士，對於商業知識的認識很貧乏，就此，商界應多與非政府組織合作，提供課程、顧問指導計劃和技術支援。一來增加社會企業人員的營商知識，二來促進產品服務銷售，建立品牌，讓顧客持續光顧，建立忠誠品牌，讓社會企業得以獨立地發展起來。

4. 外判和採購

有調查發現，社會普遍對社會企業的認識不足，需要從多個途徑促進社會認識。向商界介紹採購社會企業服務和產品是其中一個途徑。商界不應單從金錢看，更應從社會意義考慮。此外，商界有一些外判服務，適合社會弱勢人士擔任，可考慮把服務外判。

一二、結語

本報告主要關注香港非政府組織的角色，尤其是其在就業方面的作用。一直以來，非政府組織主要擔任社會福利服務的提供者，不過近年，「社會經濟企業」的概念風行全球，而香港「兩低一中」人士就業機會狹窄的問題尚未得到解決，於是也有不少非政府組織發展了社會企業，為有需要的人士提供就業機會。

有不少評論指出發展社會企業不符合經濟效益，也不能如特首曾蔭權先生所言會創造就業機會。惟大眾必須理解社會企業對弱勢人士的作用，並避免過於神化社會企業對主流經濟的影響，即認為社會企業是萬能丹，能創造大量就業機會。社會企業具有再培訓的功能，而香港大部分經營社會企業的非政府組織則是再培訓者，為就業條件欠佳的人士提供再培訓的機會，增強銜接主流就業市場的能力。

香港社會企業發展仍屬初步發展階段，遇到了很多問題，而社會大眾對非政府組織和社會企業的支持較弱。倘若情況持續，只會進一步阻礙社會企業的發展，更難預測社會企業對日後就業方面的成效。「官·商·民」合作是很重要的。社會各界應履行責任，幫助有需要的人士脫貧和銜接主流就業市場。

注釋

- 1 不同的國家對於「非政府組織」有不同的定義，但泛指政府、市場和家庭以外的組織。有關非政府組織的定義，學術界通常流行用「非政府組織」(Non-governmental Organization)、「第三部門」、「志願組織」(Voluntary Sector)和「非法定性部門」(Non-statutory Sector)等術語。非政府組織包括：社會福利團體、互助組織、教育機構、俱樂部、大眾傳媒、教會、工會、其他壓力團體等。關注的議題包羅萬有，例如：社會福利、就業、移民、教育、康樂文化、道德教育和個人修養等。不過，由於本報告主要討論非政府組織如何配合經濟發展和開拓就業機會，於是只會選取與經濟和就業議題有關的機構進行分析。
- 2 「能力上充權」是指給予市民機會學習民主決策和組織內部的獨立管理。
- 3 新特蘭是英國一個高失業率的社區。1976年，家居照顧協會的創辦人艾麗略(Margaret Elliot)女士以合作社的方式，在該區成立了「小婦人公司」(Little Women Ltd.)，為當地婦女提供就業和托兒服務。後來，公司轉為「僱員擁有經營」(employee-owned company)模式運作。1994至2006年，協會僱員人數由20人增加至184人，營業額由零收入增至175萬元。
- 4 所謂「社區企業精神」是指從社區、弱勢社群的集體利益角度思考，並結合經濟手段，關注社會問題，為社區帶來新的經濟活動，為居民帶來收入。
- 5 2004至2005年度的撥款數目有17,360英鎊；2005至2006年度則有36,570英鎊。
- 6 這三個社會企業為「Mod-Style」、「BSL Community Stores」和「Hunter Gatherer Stores」。
- 7 這個計劃透過增加當區就業空缺、進行培訓和教育，為弱勢的社會人士加強就業能力。
- 8 該組織與另一個非政府組織「裁刃」(Cutting Edge)合作。
- 9 英國的社會企業發展可追溯至早期的合作社運動和1844年「羅虛代爾公平先鋒社」(the Rochdale Equitable Pioneers Society)的成立，這給予日後的社會企業發展重要的啟示。
- 10 英國的社區發展財政機構，主要為個人或組織提供財政服務，包括借貸、物業、儀器採購、市場策劃、家居改善等，務求為弱勢社群締造財富，營造有利弱勢社群發展的經濟條件。2005年，英國的社區發展財政機構已提供了1.8億英鎊的貸

款及投資，估計平均對社會企業提供 43,500 英鎊的貸款。另外，機構又維持了 88,000 份既有工作，創造了 11,000 份新職位。美國也有「社區發展財政機構」，是信託、財務、社區銀行等組織的統稱。這些機構主要由財政部的「社區發展財政機構基金」(The Community Development Financial Institutions Fund) 發展而來，以推動社區發展。

- 11 這個拉丁美洲的基金組織的成立目的，旨在強化商業機構和公民社會之間的關係，促進和維持社會的持續發展性。關注的議題包括：平等機會、民主管治、法律、可持續經濟發展和自然保育。而基金會的創辦人 Stephan Schmidheiny，本是一位商人，曾擔任聯合國環境與發展會議 (The United Nations Conference on Environment and Development) 的首席顧問和秘書長，以及創辦商界論壇 (即世界可持續發展商界協會，the World Business Council for Sustainable Development 的前身)，帶領商界討論經濟和環境的發展平衡。網址：<http://www.avina.com>。
- 12 前身名為「企業慈善團體圓桌會議」(Corporate Philanthropy Roundtable)。
- 13 按〈合作社條例〉第 33 章第 5 條，「任何合作社如並非由最少 10 名根據第 21 條合資格成為社員的人組成，不得根據本條例註冊」，由於部分非政府組織的合作社人數未達法例要求，所以未能註冊成合作社。此外，現今的〈合作社條例〉仍沿用漁農業合作社的規定，未適合職工合作社的註冊，例如強積金、勞工法例的結合等未有梳理。
- 14 「時分券」是一種社區貨幣，以「以物易物」的形式操作。當會員想與其他會員交換物品和服務時，需在限定時間內為對方提供服務。資料來源：黃洪：〈以資產為本推行社區經濟發展〉，《江蘇社會學》，第 2 期，2005 年。

◀ 參考文獻 ▶▶▶▶▶

- ACCORD. 2006. "The Nonprofit Sector in Australia: a Fact Sheet". Available at <http://www.accord.org.au/social/infobriefs/nonprofit.html> (Accessed June 1, 2007).
- Adelaide Central Mission. 2002. *Social Enterprise in Australia: an Introductory Handbook*. Australia: Adelaide Central Mission Inc.
- Alvord, S. H. and Brown, L. D. et.al.. 2002. "Social entrepreneurship and social transformation: An exploratory study". *The Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper*, No.15. The Kennedy School of Government, Harvard University.
- Barraket, J.. 2004. *Community and Social Enterprise: What Role for Government?* Australia: Department for Victorian Communities.
- Bedson, L.. 2007. *The Community Enterprise Development Initiative: Learnings from Work with Twelve Disadvantaged Neighbourhoods in 2005-2006*. Victoria. Brotherhood of St. Laurence, Australia.
- Bode, I. and Evers, A.. 2004. "A third way to employment and integration? Social enterprises in Europe between workforce and welfare". In A. Zimmer and P. Stecker (eds.) *Strategy mix for nonprofit organisations: Vehicles for social and labour market integrations*. New York: London : Kluwer Academic.
- Borzaga, C. and Defourny, J.. 2001. *The Emergence of Social Enterprise*. London: Routledge.
- The Central Policy Unit. 2004. "Study on the third sector landscape in Hong Kong". *Hong Kong SAR Research Report*, Central Policy Unit, the Hong Kong Special Administration Region Government.
- Commission on Poverty and Central Policy Unit. 2006. Hong Kong: Conference on Social Enterprise.

- Community Development Finance Association. 2003-2006. "CDFI Sector". Available at <http://www.cdfa.org.uk/cmframe.php?prmid=1200#whatis> (Accessed June 11, 2007).
- European Commission. 2007. "Social Economy Enterprises". Available at <http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/coop/> (Accessed May 18, 2007).
- Global Knowledge Resources. n.d.. "Effective Practices: Opnet". Available at http://www.yesweb.org/gkr/project_factsheet.html?pid=77 (Accessed May 4, 2007).
- Global Trees Campaign and Fauna and Flora International. 2002. "Timber recycling opportunities in the East of England". Workshop on Wednesday 4th December 2002, New Hall College, Cambridge. <http://www.globaltrees.org/downloads/TimberRecycEEngland.pdf> (Accessed July 6, 2007).
- Grassroots Networking Foundation. 2005. "Yarra Assist". Available at <http://www.grassroots.org.au/library/all-title.shtml> (Accessed June 25, 2007).
- Hackney Community Transport Ltd. 2007. "COMIS Organization Details". Available at <http://www.hackney.gov.uk/w-comis-org.htm?OrgID=2404> (Accessed June 3, 2007).
- Harvard Business School. 2007. "What is Social Enterprise at Harvard Business School?" Available at http://www.hbs.edu/social_enterprise/whatis.html (Accessed May 17, 2007).
- HCT Group: <http://www.hctgroup.org/index.php?sectionid=1> (Accessed June 3, 2007).
- The Hong Kong Council of Social Service. 2006. *Background Paper on the Current Situation of Social Enterprises in Hong Kong*. Available at http://www.socialenterprise.org.hk/shared/SEbackground_Legco060614_revised.doc.
- Infoxchange Australia: <http://www.infoxchange.net.au/ix/about/whoweare.html> (Accessed June 25, 2007).
- Jack, A.. April 5, 2007. "Beyond charity? A new generation enters the business of doing good Social Enterprise: Silicon valley billionaires are among the backers for schemes that blur the lines between the non-profit and corporate worlds". *Financial Times*. p. 13.

Jamie Carpenter. 2006, August 18. "Third sector barriers to private finance". *Regeneration & Renewal*.

Jude Winter. 2002. "Case study: Hackney community transport". Renewal.Net. Available at <http://www.renewal.net/Documents/RNET/Case%20Study/Hackneycommunitytransport.DOC> (Accessed May 5, 2007).

Juma Ventures: <http://www.jumaventures.org> (Accessed June 26, 2007).

Lam, W.F. and Perry, J.L.. 2000. "The role of the nonprofit sector in Hong Kong's development", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 11(4):355-373.

Lee, W.Y.. 2005. "Nonprofit development in Hong Kong: The case of a statist-corporatist regime", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 16(1):51-68.

Linklaters. 2006. *Fostering Social Entrepreneurship: Legal, Regulatory and Tax Barriers: A Comparative Study*. SCHWAB Foundation for Social Entrepreneurship. http://www.schwabfound.org/docs/Schwab_Report_%20Master_full.pdf.

Lyons, M.. 1998. "Defining the nonprofit sector: Australia". *The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project Working Paper*, No. 30. Centre for Australian Community Organisations and Management.

Nyssens, M.. 2006. "Social enterprise at the crossroads of market, public policy and civil society", in (eds.) *Emergence of Social Enterprise*. New York: Routledge.

Office of the Third Sector. 2006. *Social Enterprise Action Plan Scaling New Heights*. London: Cabinet Office.

Passey, A. and Lyons, M.. 2004. "Government initiatives to develop: the UK social economy". *ACCORD Paper*, No. 12. Sydney: The Australian Centre for Co-operative Research and Development, University of Technology.

Policy Link. n.d. "Community Reinvestment Act". Available at <http://www.policylink.org/EDTK/CRA/Why.html> (Accessed May 15, 2007).

Polity. 2002. *European Social Enterprises Training: Comparative Analysis of National*

Studies. Centre of Public Policy, University of Rome.

Restakis, J.. 2006. "Defining the social economy-The BC context". Paper prepared for BC Social Economy Roundtable, British Columbia Co-operative Association, Vancouver.

The Roberts Enterprise Development Foundation. 2006. *Social Impact Report 2006: Juma Ventures*. Available at <http://www.redf.org/download/other/Jumanewsletter-pp54.pdf> (Accessed April 20, 2006).

Salamon, L. and Anheier, H.. 1998. "Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross- nationally", *International Society for Third-Sector Research*, 9 (3):213-248.

Salamon, L.M. and Anheier, H.K. et.al. 1999. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.

The Skoll Foundation: <http://www.skoll.org/aboutskoll/index.asp> (Accessed June 16, 2007).

South China Morning Post. "Helping the poor to help themselves" March 25, 2007.

Social Enterprise Coalition. n.d.. "Case Study-Sunderland Home Care Associates". Available at <http://www.socialenterprise.org.uk/Page.aspx?SP=1593> (Accessed May 4, 2007).

Social Firms UK. 2005. "The Social Firm Sector 2005". Available at http://www.socialfirms.co.uk/document/format_uploaded/download.php/doc301.html (Accessed May 15, 2007).

Statistics Canada. 2005. "The International Classification of Nonprofit Organizations". Available at <http://www.statcan.ca/english/freepub/13-015-XIE/2005000/icnpo.htm> (Accessed April 7, 2007).

Wijkström, F.. 2004. "Changing focus or changing role? The Swedish nonprofit sector in the new millennium". In A. Zimmer & C. Stecker (eds.) *Strategy Mix. Nonprofit Organizations. Vehicles for Social and Labour. Market Integration*. New York: Kluwer Academic/ Plenum Publishers. pp.15-40.

立法會福利事務委員會向立法會提交的報告 2003 年 10 月 31 日，CB (2) 2726/03-04 號文件，頁 1-9。

香港工會聯合會：《香港社會福利服務資助制度方式的改變對志願機構發展的影響及對工聯會開展社會福利服務的啟示》，香港，2003 年。

趙立基、陳紹勤：〈重尋先鋒的角色——當前社會服務機構財政管理的變化〉，載香港神託會：《好管家》，第五期，2004 年，網頁：<http://www.stewards.org.hk/publish/newsletter05/05-02.php>。

夏菽：〈香港合作社運動考察〉（香港：基層大學，2004 年），網頁：<http://www.grass-root.org/college/modules/wfsection/article.php?articleid=231>。

扶貧委員會討論文件 2005 年 9 月 12 日：〈「從受助到自強」——社會企業的發展〉，文件第 22/2005 號。

〈良心社會企業助弱勢脫綜援 精神病康復婦當店長脫貧〉，《明報》，2005 年 9 月 12 日。

蕭美娟、林國才和莊玉惜：《NGO 市場營銷、籌募與問責》，社會科學文獻出版社，北京，2005 年。

黃洪：〈以資產為本推行社區經濟發展——香港的經驗與實踐〉，《江蘇社會學》，第 2 期，2005 年，頁 227-231。

香港政策研究所：〈三方合作研究：國際經驗基準調查〉，香港，2005 年。

梁漢柱、黃雪瑩：《香港新興合作社調查報告》，關注合作社發展聯盟和香港浸會大學社會學系，香港，2005 年。

鄧廣良：《社區經濟發展計劃報告書》，香港社會服務聯合會，香港，2005 年。

陳錦棠：「社會企業：概念及策略模式」講義，2006 年 2 月 10 日，網頁：http://www.polyu.edu.hk/apss/Third/ppt/sem_1_1.ppt。

扶貧委員會討論文件 2006 年 6 月 13 日：〈「從受助到自強」——推動社會企業人員培訓〉，文件第 12/2006 號。

基督教豐盛職業訓練中心：《豐盛》，香港，2006 年 12 月。

- 武漢圖書館：〈「家有舊貨」一個英國社會企業的創新思路之一〉，2006年12月7日，網頁：<http://www.whlib.gov.cn/ReadNews.asp?NewsID=5556>。
- 武漢圖書館：〈「家有舊貨」一個英國社會企業的創新思路之二〉，2006年12月7日，網頁：<http://www.whlib.gov.cn/ReadNews.asp?NewsID=5557>。
- 江明修：〈各國公民社會組織初探——英美運作經驗〉，2006年，網頁：http://www.nyc.gov.tw/chinese/all_in1/05_knowledge_detail.php?MainID=6&ID=82&Type=。
- 崔老頭：〈第三條路，向左轉，向右轉〉，載監察全球化聯陣主編：《超越「小政府、大市場」》，文星文化教育協會，香港，2006年，頁182-185。
- 阿丙：〈淺介英國社會保障制度〉，載監察全球化聯陣主編：《超越「小政府、大市場」》，文星文化教育協會，香港，2006年，頁186-190。
- 〈設立社會企業 推動關懷文化〉，《文匯報》，2007年2月13日。
- 〈政府促商界三方面協推社會企業〉，《信報財經新聞》，2007年2月23日。
- 生活區報（香港經濟日報）——新界西：〈碧堤助社會企業創3贏 外判服務既廉宜又優質〉，2007年2月23日。
- 〈新生旅遊導賞助就業 逾百萬辦農場 培訓精神病康復者〉，《香港經濟日報》，2007年3月23日。
- 〈助低技術者及豬農打開出路財爺家族推種菇社會企業〉，《星島日報》，2007年4月6日。
- 〈神託會18社企項目12個蝕本〉，《明報》，2007年4月6日。
- 〈解開社會企業的迷思與難局〉，《信報財經新聞》，2007年4月11日。
- 〈社企重點出擊 成敗還看政府！〉，《信報財經新聞》，2007年4月26日。
- 扶貧委員會討論文件 2007年5月3日：〈「從受助到自強」——社會企業的發展——未來方向〉，文件第7/2007號。
- 〈林鄭月娥：成功社會企業應以街坊為本〉，《明報》，2007年5月8日。
- 〈社企助失業漢找到曙光〉，《明報》，2007年5月8日。

〈110 萬只能為 17 人安排就業！〉，《成報》，2007 年 5 月 8 日。

〈廉價招生意幫唐樓翻新 110 萬搞裝修社企失業者〉，《星島日報》，2007 年 5 月 8 日。

周永新：〈拓展社企應進取又務實〉，《信報財經新聞》，2007 年 5 月 10 日。

〈高峯會順延交流會上馬社企地區發展模式受質疑〉，《信報財經新聞》，2007 年 5 月 21 日。

〈特首籲社企避免競爭 社福機構指避無可避〉，《明報》，2007 年 6 月 2 日。

〈6 成人不了解社企 團體促加強宣傳〉，《文匯報》，2007 年 7 月 11 日。

黃洪：〈社區經濟發展是甚麼？〉，網頁：<http://come.sjs.org.hk/cht/section09/info-02.html>。

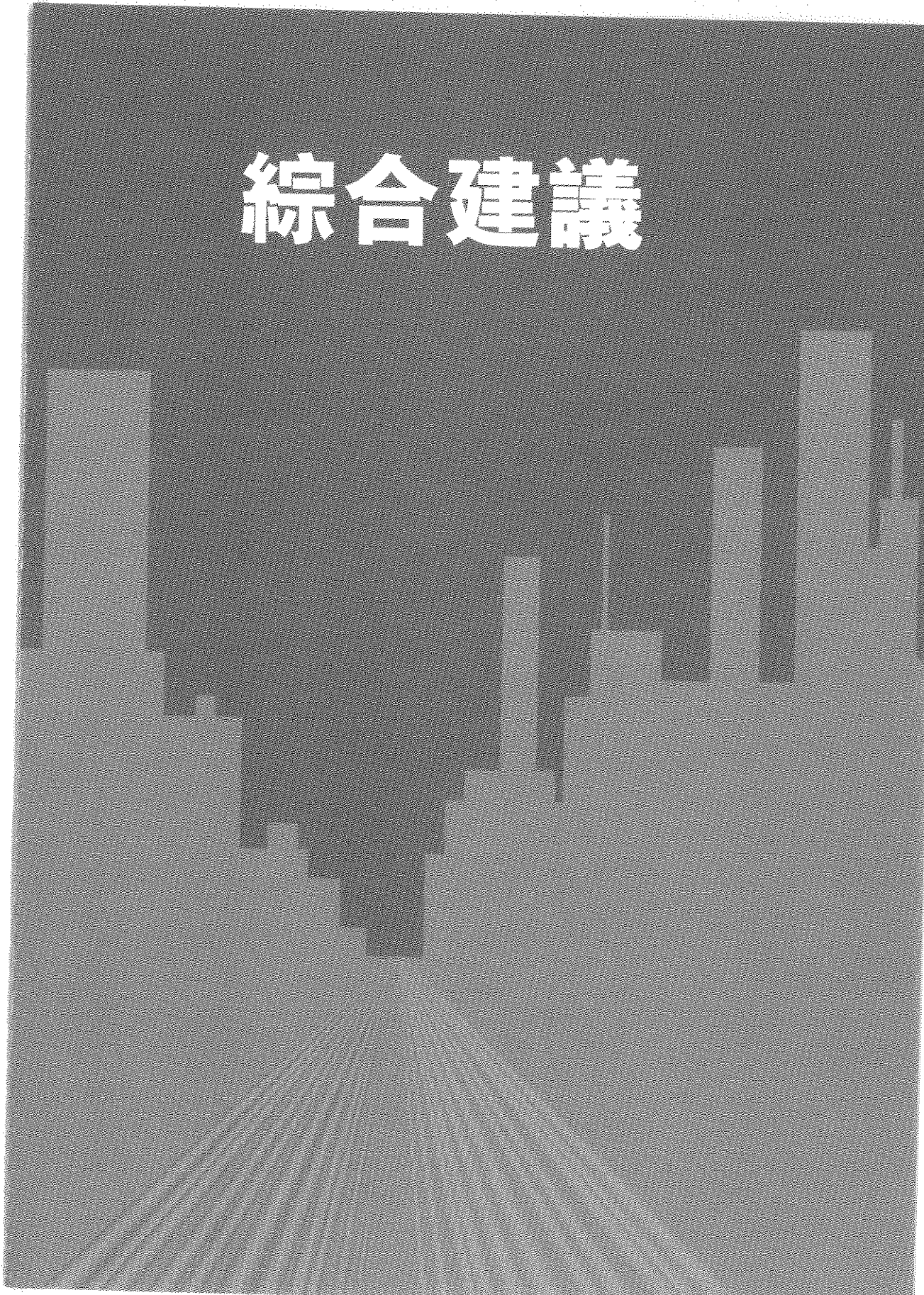
民政事務總署：「伙伴倡自強」社區協作計劃指引，網頁：http://www.had.gov.hk/tc/public_services/en_self_reli/index.htm。

社會福利署：「創業展才能計劃指南」，網頁：http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_rehab/sub_listofserv/id_enhancing/。

衛生福利及食物局：「社區投資共享基金」，網頁：http://www.ciif.gov.hk/tc/whatsnew/index_c.html。

香港社會服務聯會社會企業資源網，網頁：www.hkcss.org.hk/。

綜合建議





拾柒

**「就業優先的經濟發展策略」
綜合建議書**

一、背景

二、經濟發展

- (一) 經濟轉型並未成功
- (二) 明確旅遊業定位，開創大量及多元化就業機會
- (三) 開發環保工業，取得經濟、就業、持續發展三大收益

三、扶助就業

扶助低學歷、低技術人士就業

四、勞工保障及培訓

- (一) 實施最低工資，保障低收入勞工有能力承擔家庭基本生活開支
- (二) 改進綜援制度，推出「再就業支援計劃」，為失業人士提供就業及經濟援助
- (三) 推行「最低生活保障制度」，形成最後一道社會安全網，保障弱勢社群
- (四) 「三層綜合社會保障網」下，改善低薪、協助失業、扶助弱勢生活
- (五) 立法規管工時，遏止無謂無償加班歪風，保障勞工權益，平衡健康生活
- (六) 立法保障非正規僱員，正視新僱傭關係下勞工權益保障
- (七) 成立中央、行業及企業三層集體談判架構，以集體協約，保障僱員職業生活
- (八) 設立合乎未來大勢及配合就業現況的資歷架構，維持僱員持續受聘能力
- (九) 全面規劃產業發展，有效利用本地人力資源，構建和諧社會

五、配套政策

- (一) 調整財政哲學與經濟角色，創造新的經濟增長點，開創就業空間
- (二) 規劃完善的人口政策，確保人口質素符合未來經濟發展
- (三) 政策局、執行署及政府諮詢組織須明確分工，強化協調機制，有效落實有利就業的經濟發展
- (四) 確立非政府組織協助解決就業的角色，加快推動香港社會企業發展

六、結語

參考文獻

一、背景

工聯會於 1999 年完成《就業優先策略理據和模式的選擇》（見附錄一），及後向特區政府提交《香港推行「就業優先」的經濟發展策略理論和建議》報告（見附錄二），通過歷史數據，證明香港經濟增長、就業增長和失業率之間並沒有直接關係。預計在香港經濟增長方式改變的前提下，產值勞動含量遞減速度會進一步加快，難以維持較高的就業增長率，當中尤其未能創造大量合適低技術勞工的就業機會。

2002 年工聯會對未來就業環境再度進行評估，撰寫《就業優先的經濟發展策略具體政策建議書》，總結出受到外圍經濟疲弱、香港內部經濟調整和勞工市場呈現重大壓力的影響，香港勢將長期受到失業問題的困擾，問題嚴重時，甚至危及社會穩定。為了紓緩問題，建議書促請特區政府採取「就業優先的經濟發展策略」。

「就業優先」的意思是，在滿足一定條件的前提下，當提供和促進就業的目標與其他目標發生衝突時，特區政府應優先照顧就業；同理，縱然有其他方法、措施可以紓緩失業所產生的問題，特區政府應優先採用提供就業的方法。例如，當就業與經濟增長存在衝突時，在就業優先的原則下，特區政府應在確保本地生產總值增長率達致最低可接受水平的前提下，採用創造最多就業機會的政策。同樣，縱然社會保障可以紓緩失業帶來的困難，在就業優先的前提下，特區政府應致力提供和促進就業，而非單靠發放綜援應付失業問題。

「就業優先的經濟發展策略」則是指，香港經濟加速走向知識型發展的同時，若缺乏經濟發展策略的調整，失業率必然大升，超出社會承受力，危害經濟發展和社會穩定。特區政府必須在經濟增長和就業之間取得平衡，一方面發展高科技、高附加值、高利潤產業，增加市民和政府收入，

為推行就業優先的經濟發展策略提供物質基礎；另一方面通過合理和積極的再分配政策，鼓勵和扶助勞動密集型產業，採用包括資助多種就業形式，創造更多就業機會，達致高就業目標。

具體而言，「就業優先的經濟發展策略」涉及多項經濟、社會和勞工議題，這些議題大致可以分為四個範疇：「經濟發展」、「扶助就業」、「勞工保障及培訓」和「配套政策」。工聯會研究部近年對各範疇內的具體議題進行專題研究，通過參考國際間的經驗，再結合香港實際情況，確定立場，提出政策建議，建立一套貫穿「就業優先」理念的社會政策。本論集主要輯錄了「就業優先的經濟發展策略」下主要議題的研究報告（見表1），而本文正是彙集各項研究成果，形成的「就業優先的經濟發展策略」的具體政策建議書。

表1：「就業優先的經濟發展策略」政策框架（只包括本論集輯錄議題）

勞工保障 及培訓	壹	對制訂最低工資的研究及建議
	貳	規管工時研究及建議
	參	香港失業援助制度研究
	肆	最低生活保障制度研究
	伍	〈集體談判權〉研究
	陸	非正規就業保障研究
	柒	資歷架構的專題研究
	捌	本港人力資源發展政策研究
經濟發展	玖	促進「旅遊業」發展及創造行業就業機會政策建議
	拾	開拓「環保工業」的經濟發展和就業機會政策研究
扶助就業	拾壹	扶助青年就業政策研究
	拾貳	扶助中年就業政策研究
	拾參	扶助本地婦女就業政策研究
配套政策	拾肆	配合「就業優先的經濟發展策略」之財政政策建議
	拾伍	配合「就業優先的經濟發展策略」之人口政策建議
	拾陸	非政府組織在推行「就業優先的經濟發展策略」中的角色與作用
綜合建議	拾柒	「就業優先的經濟發展策略」綜合建議書

二、經濟發展

回歸初期，香港經濟全面逆轉：亞洲金融風暴、非典（SARS）災難，造成了首次負經濟增長記錄、長達5年多的通貨緊縮、租金樓價暴跌引發超過10萬宗負資產個案、失業率創歷史新高的8.5%、減薪凍薪持續10年，特區政府亦錄得6個年度的財政赤字。

在中央政府的支持下，內地與香港簽訂《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA），香港經濟得以從2003年的谷底逐步回升，2004至2006年間的年均增長率達7.6%，是1998至2003年間的3倍，經濟獲得強勁復甦，特區政府財政亦轉虧為盈。

不過，這段時期內，香港的經濟復甦並不全面，公營投資與消費以及整體建造業投資依然停留在收縮的局面、中小型樓宇價格反彈無力、低技術勞工就業條件改善緩慢，國家領導人不止一次提出香港經濟深層次矛盾未有解決，香港經濟未能成功轉型，前景令人憂慮。

事實上，雖然2007年香港經濟維持增長勢頭，但速度已見放慢，回落至全年的6.3%。經濟增長推使更多勞工進入就業市場，2007年中總勞動人口遞增至367萬的歷史高位，失業率則自2005年中拾級而下，隨後的一段日子低於4%。惟踏入2008年，油價急升，通脹不斷加劇，食米肉類價格於短期內多次飆升，各業經營成本持續上升；及至9月，美國次按問題觸發投資銀行骨牌式倒閉，全球股市大幅下挫，多國貨幣貶值，各地政府雖強力救市，但銀行收緊信貸，環球經濟萎縮，中小企業以至跨國式企業都面臨流動資金緊絀、訂單流失的困境，除金融業首當其衝出現裁員事件外，地產、百貨、零售、飲食、製造業等亦相繼錄得大量裁員數字，失業率回升，香港再一次呈現失業率飆升的不振局面。

值得注意的是，經濟形勢一片大好時，基層勞工一直未有受惠，低工資、長工時、欠保障的工作生活，成為了大眾關注的議題，經工會爭取、傳媒廣泛報道後，社會上逐漸形成改善弱勢勞工就業條件的共識；不過，金融海嘯發生後，各業面對災難性影響，失業警報再次響起，一直處於邊緣的低學歷、低技術勞工，不單仍未在薪酬上取得合理回報，還要害怕隨時被裁減，就業處境再次惡化，可見，不管經濟好壞，他們同樣欠缺應有的權益保障。

基於是次金融災難已在全球擴散，未來數年香港經濟前景不容樂觀。不過，由於中國內地經濟持續增長，香港與內地的經濟融合，促使香港中長期經濟前景良好。換句話說，除了解決環球金融災難帶來的經濟損害外，香港必須配合內地經濟走出去的大勢，通過本身經濟結構的成功轉型，才可為未來經濟找到出路。

（一）經濟轉型並未成功

從經濟生產數據來看香港的經濟轉型狀況，自1993年，服務業¹佔本地生產總值比例已超過八成，2005年起，更突破九成。服務業的成分中，多年來「批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業」所佔百分比最高，接近本地生產總值的三成；其次是「金融、保險、地產及商用服務業」，2006年佔兩成半；「社區、社會及個人服務業」則一直維持在兩成左右。香港產業結構已完全從八十年代的製造業經濟，轉變為服務業主導的經濟體系。惟服務業本身能否轉型成為高增值產業，促使香港全面踏上知識型經濟之路，對於香港未來的經濟發展至為重要。

雖然香港至今缺乏對知識型經濟的具體分析，然而，單從一些數據來看，多年來的經濟轉型，未見成功。2007年本地人均生產總值約為2.9萬

美元，較 2005 年的 2.6 萬美元，升幅約 11.5%，較新加坡同期的 21%，明顯幅度較細。知識型經濟講求創新研發，惟多年來本地研發總開支只有輕微增長，金額依然低於本地生產總值的 1%，較歐美發達國家一般的 2% 為低，更遠低於日本的 3.2%。這些基本數據說明，香港未成功通過經濟轉型，建立高附加值的經濟發展模式。經濟結構雖已走向服務業，但仍未見以高增值形式發展。隨着內地推進自主創新，各業落實優化升級，粵港之間「前店後廠」關係不再，香港採購代理職位消失，原有服務業亦出現萎縮。亦即是說，一方面高增值服務業未有好好發展起來，另一方面原有服務業工種亦告消失，失業率上升，有工作的工資亦不見高，內部消費受壓，連鎖反應下，香港基層勞工賴以生計的飲食、零售等工種亦難以支撐。

無論如何，香港必定繼續朝向知識型經濟發展，藉以回應經濟轉型以及經濟全球化的大形勢，並在國家經濟高速發展過程中，全力配合，發揮推動、中介角色，同時驅使香港產業有更好的發展。不過，特區政府尤其注意，在經濟發展之餘，必須顧及廣大勞動人口的就業需要，讓人人受惠，締造社會和諧；否則，就算經濟發展起來，就業問題未有好好解決，家庭糾紛頻生，社會充斥着「一觸即發」的矛盾，定會危害香港維持長期繁榮穩定的最高目標。

對此，工聯會多年來建議推行「就業優先的經濟發展策略」，採取「兩條腿走路」的方法，一方面通過推動高增值的支柱產業，增加市民和政府收入，並藉此條件，扶助第二方面旨在開創大量就業機會的產業，憑藉經濟發展，優先處理香港就業問題，化解社會矛盾。

工聯會認為，特區政府必須加強在經濟發展上的參與力度，根據香港優勢，這包括背靠祖國、對世界各國有一定掌握、地理位置優越、重視法規、專業性高等等，制訂產業規劃，並通過各種政策便利，協助發展，促進就業。經濟轉型對當前以至未來香港社會影響最為深遠，雖然特區政府

早已表明，經濟政策已從港英年代的「積極不干預」，修訂為「大市場，小政府」，主動結合政府與市場力量，締結最能支持經濟發展的環境；不過，實際情況卻是，特區政府無論對支柱產業中的物流業、旅遊業，或是具有一定發展潛質的產業，例如環保工業，始終拒絕提供有針對性的政策支援，過分強調「小政府」不宜對個別產業作出支援，窒礙有潛質產業的發展，錯失加快經濟轉型、改善就業的契機。總之，特區政府務必採取積極進取手法，制訂總體經濟發展策略，發展經濟，促進就業，改善民生，令香港在國家經濟高速發展中，扮演應有的角色。根據工聯會的調查研究，「旅遊業」和「環保工業」等產業，正是能夠以高增值和高勞動含量發展。

(二) 明確旅遊業定位，開創大量及多元化就業機會

旅遊業是香港四大支柱產業之一。2007年旅遊業佔本地生產總值的3.4%，旅遊業是勞動含量高的產業，就業人數超過19萬，是整體就業人數的5.6%。過去數十年間，旅遊業一直對香港眾多行業及就業影響深遠，專家預測，倘若香港旅遊業能夠採取戰略上的調整，未來十年業務發展仍然是可觀的，直接就業人數更會較現時增長四分之一，連同相關行業，將會適合不同學歷、工作技能就業人士參與。特區政府與業界共同為未來旅遊業擬定的發展規劃中，更把中港兩地的旅遊產業聯繫起來，當中推廣的「一程多站」旅行路線，目的在於令香港成為外國旅行團訪華及內地旅行團外訪的第一站。屆時香港旅遊業除了對香港經濟及就業具相當影響力外，亦對國家發展擔當上一定角色。

香港旅遊業長時間以「國際都會」、「購物天堂」等美譽作為賣點，整個產業發展對於提升香港國際形象起着重要作用，多年來政府撥出不少資源，回歸後更設立「旅遊事務署」，亦有改組後的「旅遊發展局」，可見

旅遊業對香港的重要性。不過，隨着內地經濟強勁發展，愈來愈多具經濟條件的國民來港旅遊，內地旅客佔全港旅客量的比重漸漸高於其他地方客源，導致香港近年出現旅客結構失衡。此外，旅遊發展局多年來制定的推廣主題，被批評為既虛無又朦朧，既未能針對有意了解中華文化的外地旅客，藉此吸引外地旅客，解決客源失衡情況，亦難以令內地居民從中分辨香港與內地城市的差異，了解香港華人社會融入的西方文化。長此以往，香港將失去吸引內地及海外旅客的賣點，國際大都會的地位亦會嚴重受損。

除了定位以外，產業內各行業亦遇上了不少阻礙發展的問題。其中，「酒店及旅舍業」長期供不應求，尤其缺乏中、低價房間，但凡大型會議、展覽、旅遊旺季等，業界均以「海鮮價」謀取暴利。此外，澳門酒店業高薪聘用香港具經驗人員，一度導致業界出現中高層管理人員嚴重流失，不利香港酒店業一貫提供具世界級水平的服務質素。「航空客運」界別裏，香港一直標榜自己是亞太航空交通樞紐，惟近年亞洲國家已擴展往來內地城市航班，對香港航空樞紐地位、中轉作用構成威脅。「會議展覽業」方面，雖然香港已發展為區內首要的展覽中心，但除了酒店房間不足外，亦要面對內地以及銳意發展成為商務會展中心的澳門帶來的挑戰。香港會展業縱有優勢，仍遇上開拓會展品種的要求。

旅遊業當前發展存在的問題，同時對從業員帶來了負面影響。「酒店及旅舍業」並未因為住房率高而給予員工合理待遇，相反，房間清潔、廚房等基層職位的員工，近年來面臨職位兼職化、外判、凍薪、人手不足造成的無償工時和工傷或勞損等就業不穩及剝削情況。另外，出、入境旅行社要求旗下領隊及導遊預支旅客小費，代支入場費、餐費、租車費等，墊支費成了從業員的負擔，個別旅行社更出現拖欠償還的情況，損害員工權益。

綜合而言，香港旅遊業應藉香港地理及文化優勢，明確定位，建議以「中西文化、傳統現代薈萃：香港，一個集方便、有活力、優質服務的

樞紐」作發展定位，突出香港獨特的中西文化交流中心的特色，吸引外地旅客設定香港為探索中國文化的第一站，亦成為內地居民走出去，了解世界各地文化的「熱身」地。總之，香港旅遊業必須藉着當前以及未來的獨特優勢，制訂發展路向，提升層次，繼續作為一項支撐香港經濟的支柱產業，為勞動市場帶來龐大就業空間。

產業內各相關行業亦要積極改善不足。例如，針對旅遊業遇到的酒店及旅舍不足問題，建議政府應在周邊地區，如深水埗、觀塘、火炭、葵涌等，規劃更多二、三星級酒店及旅舍；九龍城、土瓜灣等地，應規劃更多三、四星級酒店，配合郵輪碼頭的發展。城市規劃委員會應加快審批過程，既可迅速回應市場訴求，解決「酒店及旅舍業」、「展覽業」存在的房間不足、房價「海鮮價」問題，亦為基層勞工，帶來在當區就業的機會，業界更可藉興旺的前景，調整員工薪酬福利，挽留業界人才，改善低層員工的就業條件，維持香港旅遊業世界級服務水平。

「航空客運」方面，香港必須保持航空樞紐地位，建議特區政府應協助業界大力發展「支線航空」，配合外地旅客走入內地、內地人走出國門，香港成為當中第一程的定位。要發展本地航運業，特區政府更應爭取在區內扮演更積極角色，與區內其他機場共謀發展，創造共贏。特區本身亦需要向中央爭取增加航道，加強競爭力。

「會議展覽業」面對周邊地區的激烈競爭，應保證服務質素，控制成本，維持客源優勢。

(三) 開發環保工業，取得經濟、就業、持續發展三大收益

要解決香港的經濟以至就業問題，除了發展特區政府規劃下的支柱產業以外，香港同時需要開發一些既具實際需要，又能創造就業機會的產

業。根據我們的判斷，「環保工業」具備「就業優先」概念的經濟發展行業。

全球綠色主義興起，推動了環保工業的發展。國際間已採取強硬態度，規定進出口貨品必須符合環保協議。國家更把環境保護定為基本國策之一，以支持環保工業。對香港而言，發展環保工業可帶來三個重要意義：第一，提升資源運用效率，改善欠缺處理廢物空間的難題；第二，提升營商環境吸引力，維持經濟發展；第三，開創多元化「綠色工作」機會，提升不同學歷、年齡、技術人士的就業機會。

香港環保工業發展相當有限，長期只有中小型企業經營的「回收再造業」存在，社會人士亦簡單地視回收業等同如環保工業的全部。即使是回收再造業，回收數量少（再造量更低）及質素低、政府對業界提供的土地租約期短及船泊設施不足、環保園又位置偏遠交通成本高，都使業界難以取得發展，大大限制業界為低學歷、低技術人士提供大量的就業機會、紓緩結構性失業困境的優勢。

事實上，除了回收再造業以外，香港擁有珍貴及豐富的生態資源，有利於發展環保工業中的「生態旅遊業」。不過，香港旅行社開辦的生態旅遊質素低，接受專業生態旅遊培訓的導遊又不足，政府推出的綠色旅遊項目（如濕地公園、新界東北部綠色旅遊項目），亦未發揮重大作用，促使生態旅遊停留於起步階段，未能在勞動市場推出更多保育人員、環境評核員等嶄新工種，目前開創的生態導遊、清潔員等職位亦屬有限。

另外，乘着國際對進出口物品實施環保管制，內地政府更把環保放到突出位置，香港環保工業中的「環保認證」，大可利用其認證顧問及化驗技術，為內地及香港產品提供專業認證服務。目前不少商戶已把產品送到認證中心檢驗，以證明已符合一定的環保標準，同時，產品類型覆蓋範圍大，包括電器、汽車、食品、清潔用品、紙類、塑膠和建築產品等。

不過，香港環保認證發展始終緩慢，主要在於缺乏市場推廣及服務收費高昂，導致需求不足。業界本身人才亦不足，從業員雖具高學歷和專業背景，擔任科學家、測試員、審核員等，但人數不多，長遠發展令人憂慮。

故此，特區政府應積極推出有效政策，掌握發展環保工業大勢，促使環保工業成為香港經濟的重要項目之一，開創合適各階層人士的就業機會。整體而言，特區政府應統籌香港環保工業的發展，回收再造業方面，建議大力推動環保教育，促進商界、第三部門及市民合作，大量增加回收熱點，鼓勵製造商回收用完產品，廣泛推行廢物回收；生態旅遊業方面，成立由政府、專家、保育團體、原居民代表、旅遊業界組成的小組，探討並跟進生態旅遊的發展，全面提升香港生態旅遊業的質素；環保認證方面，確立長遠發展目標，令香港銳意成為區域內主要認證中心，短期內擴大政府環保採購範圍，鼓勵商戶使用環保認證。建議調撥現時與環保有關的稅收（如排污費、膠袋稅等）作發展環保工業用途，遇有不足時，特區政府基於確保香港可持續發展的大前提，有責任通過調撥公共財政，維持環保工業的發展。估計在環保工業的發展下，從專業認證人員到生態導遊/觀賞員，以至兼職主婦亦合適的環保回收分類工人，均可找得就業機會。

三、扶助就業

隨着經濟全球化、知識化的發展大勢，包括美國、英國、德國等西方發達國家，儘管通過不斷調整經濟結構而走出谷底，經濟呈現上升趨勢，但失業率依然處於高位，甚至仍然不斷上升，有別於過去一般只在經濟衰退時期才出現的週期性失業。就算是經濟高速增長中的中國，就業不足亦屬國家當前主要處理的問題。由此觀之，要解決香港經濟轉型而構成的結構性失業困境，除了採取前文建議的「兩條腿走路」方法、着力推動具發展潛力及就業機會的經濟項目外，對於一些需要在就業上提供特別支援的群體，包括基於低技術、低學歷導致受聘能力偏低的青年、中年及婦女，亦應在政策及措施上提供特別協助，為他們開闢就業空間。只有對有需要人士加大協助力度，設立扶助就業政策，才可全面解決本地就業問題。

扶助低學歷、低技術人士就業

以香港而言，中年、低學歷、低技術人士的失業人口最多，2007年共有70萬。若以性別劃分，雖然女性失業數字較男性低，但低學歷婦女低收入情況嚴重，較低學歷男性的收入中位數低出1,500至3,000元，不單收入持續下滑，涉及人數亦大幅上升，月入5,000元以下的婦女勞工，從2001年的16萬升至2005年的22萬，成為主要貧窮勞工群，佔在職貧窮人數的65%，高於全球女性貧窮勞工佔六成的比例。另外，青年低學歷、低技術一群的失業率最高，2003年15至19歲青年失業率一度超過三成，就算經濟好轉，數字亦在兩成間徘徊，若把年青歲數擴闊至29歲，失業人數多年來都超過5萬。

知識型經濟致使本地低學歷、低技術勞動人口面臨「就業難，收入低」的就業定局。特區政府多年來亦有推出相關的扶助就業措施，惟針對性不

足，對於低學歷、低技術的年青人、中年人或婦女，都只倚重培訓 / 再培訓的方法，營造出就算是低技術、低學歷的一群，亦有能力於知識型經濟中找到就業出路的氣氛，卻忽視了當中的中年人不一定有接受再培訓的能力，以及再培訓後亦不一定有持續就業的能力；更沒有理會基層婦女在既要面對經濟壓力，亦要承擔照顧家庭的現實需要下，就算參加了培訓，也實在難以找到合乎個人情況的工作崗位；同時，亦沒有切合年青人仍有漫長就業歲月的現況，採取同一思維解決低學歷、低技術中青年人的就業問題，同樣認為年青人需要「處理」多於「發展」，錯失開發青年潛能之餘，各類型培訓亦事倍功半，最終資源運用了，但效果並不顯著。

要紓緩低學歷、低技術人士的就業問題，必須首先認識到問題源於宏觀經濟的不斷轉變，任憑這批弱勢勞工如何持續接受培訓，受制於本身能力的局限，他們也難以在現今「強資本、弱勞工」的勞動市場中，找到一份維持生計的工作。大量弱勢勞工的出現，除了有可能加重政府福利開支外，亦會觸發社會矛盾，最終不利香港和諧發展。對此，特區政府應從多方面入手，處理低技術人士的就業問題。

特區政府應制訂一套扶助就業政策，政策根據香港宏觀的產業發展，從人力資源發展的角度分析，一方面利用措施，便利能夠提供低技術工作崗位的經濟項目發展，另一方面通過大力度的資助，扶助協助弱勢人群就業的社會企業，開創大量合適低技術人士的職位。政策的具體內容應針對低學歷、低技術勞工中的中年、青年及婦女的不同情況，中年勞工的焦點應放在發揮已有技能和專長上，還要肯定婦女較男性遇到更多的就業問題，把低技術婦女就業議題正式放入議程中，在工作崗位上顧及婦女的家庭需要；青年部分則需另闢思維，有別於處理中年的手法，應採用增強生產力為本的政策取向，明確為青年一群提供的不只是一份工作，更是一份有前景的工作，才可避免他日轉化為中年弱勢勞工。

為了配合上述建議的實施，特區政府必須重新整頓目前的扶助就業措施，務必糾正多年來欠缺全盤規劃，導致包括再培訓課程、由政府開創的就業機會、為年青人而設的種種培訓及就業計劃，均屬短期及臨時性質，以致成效大打折扣。此外，亦要避免因各樣扶助就業措施缺乏協調，制訂及執行上由不同局、署負責，造成角色重疊，計劃間銜接並不清晰，統一認證欠奉，監管不足，浪費資源。

對此，勞工及福利局應全力承擔香港扶助就業措施的規劃、協調與改進工作，具體執行則由勞工處處理。勞工處應強化本身的就業選配及轉介服務，一方面協助再培訓局設計具實效的培訓/再培訓課程內容，以及建立強勁的僱主網絡，為參與計劃的低學歷、低技術人士，包括中年、婦女、青年人，提供發揮本身所長的學習、實習和就業的一條龍扶助就業服務；另一方面主動接觸低學歷、低技術人士，清楚解釋不同培訓/再培訓和就業計劃和工作機會的情況。針對青年和婦女就業的獨特情況，現時的「青年事務委員會」和「婦女事務委員會」應加強提供就業的意見，分別協助勞工處制訂發揮青年人所長的本地青年就業政策，以及扶助低技術婦女的就業政策。為此，建議兩個委員會加入勞工界委員，在增加委員會代表性之餘，亦可藉這些新增委員對勞工問題的認識，提出實際建議。

特區政府亦要積極推動工商企業，扶助低技術人士就業。參與企業將可獲得適度的津貼、稅項減免。非政府組織通過設立社會企業，開展扶助就業措施下的在職培訓和就業計劃，只要能夠符合一系列條件，更可優先取得公營部門外判合約和政府津貼（具體條件見下文「再就業支援計劃」）。非政府組織應利用本身在地區中建立的網絡關係，發揮中介人角色，發掘社區內合適低學歷、低技術的中年、婦女和青年人的就業機會，體現第三部門在現今社會代替政府提供部分公共服務的職能。

四、勞工保障及培訓

自金融風暴、2003年非典觸發香港經濟低迷以後，勞工議價能力日見下降，低工資、長工時、就業不穩等剝削勞工情況充斥於勞動市場。近年經濟好轉，主動與僱員分享成果的僱主只屬少數。預計未來在經濟進一步轉型的情況下，就算成功推動經濟、開創就業機會、扶助弱勢解決失業問題，勞工議價力依然未見提升。換句話說，推動經濟、開創就業、扶助弱勢走入職場以外，還要保障勞工權益，加強職業培訓，才可改善勞動人口的生活狀況。以下將從「最低工資」、「失業援助」、「最低生活保障」、「標準工時」、「非正規就業」、「集體談判權」六個方面，提出保障勞工權益、改善生活的內容；然後再以「資歷架構」、「人力資源發展政策」，倡議通過有效的人力資源規劃，提升僱員受聘能力。總之，勞工保障及培訓，讓勞動人口「既受保，亦自保」，從而創造合理的就業條件，化解社會矛盾。

(一) 實施最低工資，保障低收入勞工有能力承擔家庭基本生活開支

2003年經濟低迷後，香港市道看似暢旺的背後，基層勞工被剝削情況至今未見改善，在職貧窮情況持續嚴重。知識型經濟下，若單靠市場調節，低技術勞工只會工資愈見下降，長期身處水深火熱之中，貧窮勞工問題勢將轉化為社會矛盾，從個人困境演變為社會、政治危機。

要協助低技術勞工走出貧窮、解決生活困境，應從多方面入手。立法實施最低工資，保障本地低收入勞工在提供勞動力後，有能力承擔個人及其家庭基本生活。最低工資金額應根據一籃子參考指標而釐定，這包括贍養家庭的基本生活需要、平均工資、勞動生產力、通脹率、就業率及社會

保障水平。實際金額應一併考慮香港的政治、經濟、社會因素。最低工資應適用於本地全職、兼職、長工、臨時工及散工。青年員工（15至18歲）的最低工資金額設定於法定最低工資的八成。最低工資金額應作為釐定強積金豁免供款最低入息水平的重要指標，確保領取最低工資勞工，不會因強積金供款而削弱承擔基本生活的能力。僱主若違反給付最低工資，最高罰款35萬及入獄3年。

(二) 改進綜援制度，推出「再就業支援計劃」，為失業人士提供就業及經濟援助

目前香港未有就失業人士的需要而推出具針對性及全面的措施，失業人士只可隨老弱病殘者申領綜援，並按要求參與「自力更生支援計劃」；惟在解決失業人士的經濟及就業需要上，措施未見奏效，整體成效仍有待改善。因此，建議制訂並執行以「再就業為本」的失業援助制度，使失業人士脫離現時綜援系統，參加「再就業支援計劃」，第一部分是參與由勞工處提供的再就業輔導、再培訓，期間可領取失業援助金，金額設定為最低工資的八成；第二部分是讓「兩低一中」領取失業援助人士，參加勞工處「再就業支援就業網」。就業網的崗位空缺來自社福機構及勞工團體承辦公營部門外判工程/服務，這些團體只要承諾聘用最少五成就業網參加者，並給予最低工資，除可優先取得外判合約外，更可獲得政府提供的津貼，彌補因聘用參加者而造成削弱競爭力的不足。整個「再就業支援計劃」為期兩年，期間參與者應竭力從勞動市場中尋找工作，期滿後仍未能找到合適工作者，在有效運用資源的大前提下，轉由社會援助層面跟進，領取較低的「最低生活保障金」。

(三) 推行「最低生活保障制度」，形成最後一道社會安全網，保障弱勢社群

香港綜援制度自 1993 年推行以來，流弊重重，一方面令有需要申領者被貼上負面標籤，另一方面卻又未能制止騙取綜援個案，對有能力工作者影響最大。故此，建議改進綜援制度，有能力工作人士的需要由「再就業支援計劃」處理，老弱病殘、低收入、單親家庭、長期失業（完成為期兩年「再就業支援計劃」而仍未能在勞動市場獲得工作）等弱勢社群，則可透過「最低生活保障制度」，解決生活基本所需。

「最低生活保障制度」是承擔弱勢社群所需的最後一道社會安全網，特色在於完善現時綜援制度未能就不同弱勢群體提供不同援助，分別按照有工作能力者及老弱病殘者的不同情況，為這兩批受助人提供具針對性的服務支援和附加的津貼項目。低收入、單親家庭、長期失業及殘疾人士（部分）均屬有工作能力人士，對低收入人士除了給予經濟援助外，亦可使之自由參加各類就業培訓，提升競爭力，有望助其脫離低收入處境；單親家庭則應給予更多協助就業的措施，例如更全面的托管服務；長期失業人士則可繼續參加社區工作，不致在失去工作之餘，亦脫離社區參與；而有能力工作的殘疾人士，可按殘障情況參與工作。至於沒有工作能力的一群，包括老人、兒童，則應依照時勢所需加設經濟津貼項目，例如老人中醫門診津貼、學童在原有學費 / 書簿費 / 膳食 / 交通津貼外，因應社會發展引發其他的求學費用亦應給予津貼。

「最低生活保障制度」容許收入僅在標準以上、未能申領者申請領取一些特別的津貼項目，例如幼兒暫托服務津貼，增加這項彈性津貼，將可協助經濟環境未如理想人士紓緩壓力。

「最低生活保障金」的釐定標準，基本是按照目前綜援金額的計算準

則，在此基礎上因應不同實際情況進行補充。最低生活保障標準是了解香港貧窮情況的指標，並以此制訂扶貧政策，改善社會貧窮狀況。

(四)「三層綜合社會保障網」下，改善低薪、協助失業、扶助弱勢生活

構建「最低工資」、「失業援助」、「最低生活保障」這個「三層綜合社會保障網」，可以正視近年愈見嚴峻的在職貧窮問題，亦可針對「兩低一中」人士失業後難以再就業的困局，更能完善目前的綜援制度。「三層綜合社會保障網」反映出，必須令勞工保障政策和社會保障制度進行全面配合，才能有效地解決不同貧窮群體的問題。三層保障網的實際金額必須按序設定，最低工資的金額最高，然後是失業援助金，最後是最低生活保障金，力求把制度的效能發揮至最大。

(五)立法規管工時，遏止無謂無償加班歪風，保障勞工權益，平衡健康生活

香港各行業無償超時工作情況相當普遍，接近八成就業人口工時超過國際勞工公約規定的每週不多於 40 小時，且七成多超時工作並沒有任何補償。對於低工資一族來說，同時保障工資及規管工時，才可改善近年低工資、長工時、無償加班、削減中段用膳休息時間等無理剝削對待；針對文職、專業一群，規管工時則保障工作以外的家庭、進修、社區生活，身心得以健康發展。總之，規管工時適用於不同層面的就業人口，可遏止近年來出現的無謂無償加班歪風。

要解決超時工作問題，工聯會認為，應從推行基本工時和超時合理補薪 / 補假方面入手，這既能符合中、低技術勞工增加收入的要求，亦能滿足文

職、管理及專業人員補充休息的意願，做到平衡行業需要和保障勞工權益，有利香港經濟發展，構建公平、和諧社會。相反，強制性一刀切訂立最高工時制度，除了脫離不同行業的實際運作外，亦非就業人士訴求所在。

具體而言，建議香港設定每週不多於 44 小時的基本工時，而連續工作 6 小時後，須設定不少於 30 分鐘休息時間。凡屬超時工作，僱主必須作出補償，補假需於 1 年內完成，否則以補薪辦理，補償標準應依照不同行業實際情況而制訂。鑑於醫護、交通運輸、紮鐵搭棚等工種涉及職業及公眾安全，建議這類特別工種應根據行業情況，設定最高工時限制。規管工時的制度應循立法手段達致，大公司先行實施，中小企可獲兩年實施寬限期，管理層級以及影響公眾生命及財產安全的行業，因性質特殊，可豁免於每週規限的工時標準，惟每年總計工時須相等於每週法定工時的總和。凡未有依法執行者，應參考《僱傭條例》欠薪內容，最高罰款 35 萬元及入獄 3 年。除制訂工時制度外，特區政府應嚴格執行現行法例規定的休息日、法定假日及有薪年假，確保僱主守法，保障僱員權益。

(六) 立法保障非正規僱員，正視新僱傭關係下勞工權益保障

除工資、工時外，愈來愈多勞工遇到的，是僱主改變過去長期、清晰、穩定、賦予保障的僱傭關係，轉為以兼職、臨時工、假自僱等形式聘用，僱主利用這些僱傭關係，增加營運靈活性，在全球經濟競爭激烈的環境下，通過剝削僱員權益，保證經營利潤。

非正規就業不僅對於議價能力低的「兩低一中」構成影響，即使是文職專業，近年僱主亦以合約工、假自僱等形式聘用，造成一些僱員未能獲得長期聘用帶來的權益/福利。另一些情況更壞，基本連「連續性合約」賦

予的勞工保障亦未能享用，最惡劣的情況，就是連僱傭關係亦徹底消失，被迫自認為自僱人士。

基於香港勞工法例多年來沒有修改，《僱傭條例》的保障功效已跟不上時下經濟及就業發展實況，香港僱員飽受非正規就業對應有權益的剝削，建議若以中期策略而言，應在《僱傭條例》中加入新增條文，長遠則應設立新增附屬法例，藉以保障非正規就業者的工資、工時、年假薪酬、假期津貼、疾病及產假津貼、長期服務金、遣散費等。此外，針對僱主利用「連續性合約」漏洞，建議長遠待社會條件成熟時，取消「4.1.18」制度，保障全日制兼職僱員權益；假自僱方面，則引入假自僱人士身份判斷機制，阻止僱主強迫僱員以假自僱身份提供服務，剝奪僱員權益；合約工方面，建議政府作為全港最大的僱主，帶頭改變合約歪風，重新建立穩定的僱傭關係。整體對非正規就業的權益保障建議由勞顧會負責制訂，涉及行業或企業實際具體情況的細節討論，則分別由行業及企業的集體談判機制處理（詳見下段）。

(七) 成立中央、行業及企業三層集體談判架構，以集體協約，保障僱員職業生活

根據上述各項勞工權益事項，若要達到較好的推動效果，更需要通過建立集體談判制度，讓勞方取得與資方平等的協商地位，共同制訂集體協約，維護廣大勞動階層應有的勞工保障及福利。

參考國際經驗，並根據香港主要以中小型企業為主的實際情況，工聯會建議建立三層集體談判架構，包括中央、行業及企業層面，在三個層面上以勞資對等的形式，落實集體談判權。

中央層面的勞資雙方代表，沿用現時勞工顧問委員會勞資雙方代表的

產生辦法；行業層面，勞資雙方代表由行業工會及商會選舉產生，參照現時資歷架構設立的「行業培訓諮詢委員會」模式（當中必須改善工會代表人數偏少的問題），成立「行業集體談判委員會」；企業層面的代表權，則可參考德國經驗，勞資雙方只需互相確認對方的代表資格，如被確認的工會多於一個，需按工會會員人數的比例分配勞方代表席位。

中央層面的勞工顧問委員會，要在全港性勞工政策及措施的基礎上，進行協商並提供建議，立法會務必尊重這些建議。行業、企業層面的集體談判架構，則負責談判及落實所屬行業、企業的具體勞工政策及措施，例如行業內的勞工權益、培訓、工資工時規管、非正規就業僱員保障等。行業、企業層面的集體協約，必須尊重中央層面為全港勞工制訂的最起碼標準，行業集體協約具有重要地位，企業集體協約同樣應由勞資雙方遵守，兩者制訂的最新集體協約，中央層面的談判機制亦應有所掌握。

公務員方面，基於薪酬條件特殊，加上過去公務員三層諮詢機制運作良好，工聯會認為只需在現有基礎上，參考「第一標準薪級公務員評議會」的進入機制，擴大其餘3個公務員中央評議會的代表性，並賦予談判功能，已能建立公務員的集體談判制度。現有的「公務員薪酬調整機制諮詢小組」，建議轉為恆常機制，取名「公務員集體談判委員會」，加入上述提及的三層諮詢機制，發展為四層談判機制，職方及資方均有權於機制內共同處理包括工資、工時的訴求，改變目前職方只屬受諮詢性質的角色。

(八) 設立合乎未來大勢及配合就業現況的資歷架構，維持僱員持續受聘能力

知識型經濟大勢下，除了上述各項保障勞工權益的對策外，讓僱員持續進修，掌握勞動市場上需要的工作知識及技能，是另一個有效保障勞動

人口就業的方法。特區政府需要設立有助提升勞動人口質素、適應要求日增的勞動市場的資歷架構。資歷架構的工作，必須針對香港未來人力資源需求趨勢，以職業資歷為主及首要開展範圍，強調職業技能實用性，稍後才進入學術資歷與專業資歷領域，防止於協調各項資歷上花上大量資源，效果依然欠佳。職業資歷制訂的標準由行業人士組成的行業委員會負責，學術及職業資歷評審局擔當執行相關標準的監管角色。資歷架構的實施必須制訂完善的豁免及考試機制，其他包括鼓勵資方給予員工進修及考試的有薪假期、僱員進修津貼等配套措施，亦應一併落實。

(九) 全面規劃產業發展，有效利用本地人力資源，構建和諧社會

要全面保障勞動人口進修後得到持續就業的機會，特區政府必須在宏觀經濟策略上大花工夫，通過全面規劃產業發展，推算本地人力資源狀況，一方面積極處理低學歷及低技術勞工的就業問題，另一方面設法解決高學歷及高技術人員嚴重不足的問題，正視多年來人力資源配對失衡的毛病，方能推動社會經濟發展，改善就業，促進和諧。

要做好人力資源的工作，特區政府應首先制訂最新的人力資源推算數據，現有的《2007年人力資源推算報告》經已過時，（編者按：2003年的《2007年人力資源推算》為最新的人力資源推算報告，至今仍未有推出新版。勞工及福利局局長張建宗於2010年初表示，正籌備新一輪人力資源推算工作，預計推算工作可於2011年完成。）必須因應香港的經濟發展、鄰近地區的產業趨勢、未來全球經濟狀況等因素作出修訂。第二，香港應與泛珠三角地區建立人力資源開發合作平台，共同培養香港欠缺的資訊技術人才、知識產權法律人才、環保技術人才、設計人才、科技中介人才、品牌管理人才、知識管理人才等，並加強科研項目和產學研究合作，回應全

球人才不足的大勢。第三，特區政府應積極吸引海外高新科技人才來港工作，亦要讓本地僱主認識吸納人才政策，通過招聘海外人才，解決短期內人才不足的問題。第四，香港應營造全民銳意提升人口質素的文化，促使勞動人口認識未來就業前景，讓打工一族裝備自我，以便在具經濟發展潛力又合個人志趣的行業中持續就業，倘若發現從事的行業將會收縮，便要好好計劃，及早做好轉職甚至工作轉型的打算。第五，提高教育及培訓課程對解決人力資源問題的實效性，在學科上增加資訊科技、知識產權、中國發展情況等深入認識，對於在學一群亦要提升語文能力、世界視野、逆境求存的頑強適應力；亦要做好資歷架構中的職業資歷、學術資歷與專業資歷的制訂工作，建立主流教育與職業教育等值的價值觀，令不同背景的勞動人口各展所長，充分利用香港擁有的人力資源。

五、配套政策

要推動上述發展經濟、促進就業的政策及措施，一些配套政策必須實施，這包括財政政策應如何作出協助、人口發展應如何配合、公職部門以及第三部門應發揮甚麼功能。

(一) 調整財政哲學與經濟角色，創造新的經濟增長點，開創就業空間

財政方面，特區政府有必要調整本身的財政哲學和經濟角色，運用積極的財政政策，落實「就業優先的經濟發展策略」，積極推動產業發展，創造新的經濟增長點，為香港僱員創造新的就業機會。為使政策成功實施，特區政府財政預算管理必須靈活，公共開支亦應彈性增加至本地生產總值20%以上，建議以10個財政年度計，若平均值能做到收支平衡，便能符合量入為出原則。

具體而言，特區政府應：1. 投入研發資金，為企業投資提供誘因，推動產業發展；2. 提供租借土地優惠、廠房租金補貼，促進產業發展；3. 投放更多資源，擴展各項就業服務、培訓及支援計劃，提升人力質素；4. 注入資金，加快基建進度，優化投資環境；5. 投放資源，加大社會企業規模及人員培訓，推動社區經濟及就業。

(二) 規劃完善的人口政策，確保人口質素符合未來經濟發展

香港一直缺乏清晰的人口政策，特區政府2007年成立的「人口政策督導委員會」亦只提出繼續優化人口、匯聚人才，並鼓勵生育。惟香港生

育率長期維持在低水平，男性及女性預期平均壽命亦遞增至 79.3 歲和 85.4 歲，教育程度低於副學位人數佔整體人口的比例接近七成，這些數據說明，人口老化、人口質素偏低下，定將難以配合知識型經濟的大勢發展，屆時失業人口激增，社會矛盾將一觸即發。要避免問題，特區政府必須從人口政策着手，配合本建議書倡議的「就業優先的經濟發展策略」，制訂有效的生育政策和出入境政策，建構和諧社會。

整體而言，香港要制訂配合就業市場需要的人口政策。第一，推行家庭友善政策，紓緩雙職家庭在照顧子女方面的壓力，長遠採納國際勞工組織建議，把產假延長至 18 週，短期內參考德國經驗，延長產假至 14 週，另加入 7 天的男士侍產假，再針對現時不少年輕父母疲於應付初生嬰兒吃夜奶的習慣，設立不少於 4 個月支取部分薪金（由政府補助）的育兒假。政府亦應提升托兒服務質素，大力推動社區內的托兒服務，除增加使用家庭的經濟支援外，亦為社區保姆提供專業知識，完善現時名額不足、收費高、服務過時的日間托兒服務。

第二，全力增加高質素勞動人口，配合就業市場的發展趨勢。要做到這點，除了借助人力資源政策外，亦要在人口政策上把關。實施中的人才入境計劃，必須清晰釐定申請資格為金融、保險、地產及商用服務業等與香港支柱產業有關的優秀人才，及有利高增值經濟的應用高科技及科研人才，以及具有世界級會議、展覽經驗的專才，再加以大力宣傳，才可為香港經濟成功轉型提供基礎條件。為了與各國爭奪這些知識型經濟所需人才，特區政府可參考日本及新加坡等地為專家人才提供機票及宿舍等做法，並且着力改善香港空氣質素，設置更多的休閒設施，改善國際學校學額不足等配套問題。擁有上述知識的非本地學生亦應吸納，除加強宣傳及簡化簽證手續外，允許留學生週末無限時從事與專業有關的工作，亦做做加拿大延長國際學生無條件留港工作時間至 3 年。要強調的是，他們必須

是金融、保險、高新科技等專業的能配合香港知識型經濟發展的人才。

第三，單程通行證配額已不合時宜，特區政府既應檢討配額分配的方法，有利家庭團聚，亦要加強對新來港人士的教育及培訓支援，有關工作應擴大至准來港人士，邀請本地在內地設有服務點的團體，為合資格來港人士提早至行將來港前，提供有利就業的服務。

(三) 政策局、執行署及政府諮詢組織須明確分工，強化協調機制，有效落實有利就業的經濟發展

要落實各項經濟發展，扶助就業，保障勞工權益，各政策局、執行署以至政府諮詢組織，都要在分工、協調上做好工作。掌管經濟發展的政策局要負上產業規劃的重任，根據香港的優勢，在配合內地經濟發展的大前提下，制訂有利選定產業的發展政策。

有關就業的政策制訂工作，由勞工及福利局負責，其屬下的勞工處承擔具體執行任務。在維護廣大勞工權益方面，勞工顧問委員會應扮演重要角色，負責商討涉及全港僱員權益的協約，例如最低工資、規管工時、非正規就業、集體談判權等保障制度。除此以外，該會亦就職業培訓、輸入外勞等勞工議題提出建議。立法會對勞顧會提出的建議應充分尊重。

在保障僱員就業上，勞工處應按照政策局的產業發展規劃，掌握人力資源狀況，為勞動人口不足的產業加快培訓進程，讓職業教育提升僱員能力。承擔資歷架構工作的教育局亦要做好工作，尤其要讓低技術人士循持續進修路徑，通過統一並具認受性的認證制度，獲得持續受聘。對於失業人士，勞工處要採取主動接觸策略，讓有需要人士認識各項扶助就業計劃的具體內容，善用處方建立的強大僱主網絡資源。失業人士領取綜援個案應脫離現時社會福利署執行的綜援計劃，改由勞工處提供的失業援助金代

替，為失業人士在接受再就業輔導、再培訓期間，提供經濟支援。各培訓機構於勞工處協助下訂好培訓／再培訓課程內容，並建立好提供見習訓練和就業機會的僱主網絡，尤其協助包括中年、青年及婦女的低技術弱勢勞工就業。教育局亦要通過主流教育，為社會培養更多配合知識型經濟發展的新一代。

特區政府成立各諮詢組織，要發揮更大的效用。資方代表要掌握行業最新及未來情況，提出合理的政策便利、支援要求。勞方代表則應充分了解僱員就業狀況，循各諮詢組織平台，反映意見並提出保障勞工就業的建議。一些對行業狀況有相當認識的工會，應在各諮詢平台上提出意見（重要勞工權益事宜，則應置放在具法律約束力的三層集體談判架構中處理）。為了讓各諮詢組織更有效地提出發展經濟、改善就業的意見，建議在相關諮詢組織中加入勞工界代表，例如，「青年事務委員會」和「婦女事務委員會」中應加入勞工界委員，既可確立委員會對就業議題的關注，令委員會分別在解決青年及婦女就業困難上提出更具實效的意見，亦可增加現時委員會的代表性。

（四）確立非政府組織協助解決就業的角色，加快推動香港社會企業發展

除了特區政府政策局、執行署和諮詢組織着力解決香港的就業困難外，擁有龐大地區網絡關係的非政府組織，亦可循營辦社會企業的方式，開展市場上有需求，又能为弱勢勞工提供就業機會的經濟項目，從傳統依賴政府撥款，擔當社福服務供應者的角色，轉變為自行籌辦，講求自負盈虧，直接聘用弱勢的營辦者角色。

不過，目前香港社會企業發展尚屬起步階段，官、商、民亦見投入不

足，不但有關社企的法律條文含糊，公營部門內的公共採購亦未有為社企設立優先採用制度（殘疾人士社企除外），參與的商界顧問亦因缺乏社會服務背景，難以提供具社會責任的意見，加上整體社會對社企認識有限，就算是負責社企操作的工作人員亦在受訓當中，相信社企需要一段時間才可取得突破性的發展。

要加速推動社企，除了非政府組織銳意發展，更新觀念，接納市場導向的社會服務，並培養人才，妥善應付社企要求的具創意革新力、審慎理財原則外，特區政府亦要通過專責社企的民政事務局，為營辦的非政府組織提供在法律上、規劃上、管理上、財政上（包括營運基金和租金優惠）、技術上和銷售上的協助，更要在公營部門的採購指引中，加入優先採用社企的產品及服務，所有政府外判服務合約，亦要避免規模過大，讓社企有能力取得中標機會，並維持持續運作。此外，社企的成敗亦講求商界的 support，惟香港商界對社會承擔力不足，政府應扮演關鍵角色，鼓勵商界提供租金優惠、低息甚至免息貸款、營商顧問、外判服務等予社企，協助社企實踐助人自助的扶助弱勢就業精神。

六、結語

發展經濟，促進就業，改善民生，已是香港社會多年來的焦點所在。期望特區政府參考本綜合建議書，採納「就業優先的經濟發展策略」，循「經濟發展」、「扶助就業」、「勞工保障及培訓」以及相關「配套政策」四方面，實際處理困擾香港多時的、由深層次經濟問題引發的各種就業困境，保障廣大勞工階層應有的權益，維護社會繁榮穩定，和諧共處。

注釋

- 1 服務業包括「批發、零售、進口與出口貿易、飲食及酒店業」、「運輸、倉庫及通訊業」、「金融、保險、地產及商用服務業」、「社區、社會及個人服務業」和「樓宇業權」。除服務業外，其他被計算入本地生產總值的行業包括：農業及漁業；採礦及採石業；製造業；電力、燃氣及水務業；建造業。

附錄

附錄一

附錄二

1999年9月

附錄一：就業優先策略理據和模式的選擇

- 一、就業優先策略
- 二、失業率變動的來源
- 三、發展策略 基本原則 就業政策

附件

- 附件 1：就業優先政策的「效用」分析
- 附件 2：就業增長的來源
- 附件 3：失業率、勞動供應量增長率、增加值勞動含量增長率、GDP 增長率和就業增長率的關係。

附錄二：香港推行「就業優先」的經濟發展策略理論與建議

- 一、「就業優先」的經濟發展策略內涵與理據
- 二、具體創造就業機會的建議
- 三、資金來源
- 四、好處

參考文獻

就業優先策略理據和模式的選擇¹

胡敦靄 副教授 (香港浸會大學經濟系)

一、就業優先策略

「就業優先」是指在滿足一定條件的前提下，當提供和（或）促進就業與其他目標發生衝突時，社會應該優先照顧就業；同理，縱然有其他方法、措施可以紓緩失業所產生的問題，但在滿足必要條件的前提下，政府應該優先採用提供就業的方法。

例如，當就業與經濟增長存在衝突性的關係時，在就業優先的原則下，有關社會將在確保國民收入增長率達致最低可被接受水平的前提下，採用能夠創造最多就業機會的政策，而非所得極大化的政策，同理，縱然救濟可以紓緩失業帶來的困難，在就業優先的前提下，假若有足夠的支付能力，政府將致力於提供和促進就業而非單靠發放失業救濟來應付失業問題。

經濟發展的目的於，讓社會上每一個人能夠充分發展本身的潛能，而且有機會和途徑一展所長。為此，每一個人都應該能夠健康地存活下去，達致當地最低可被接受生活水平和較長的預期壽命，以及接受基本的教育和訓練以獲取發展本身潛能的能力，而且有充分的機會透過實踐來發揮，以至進一步拓展本身的潛能。當然，若要滿足以上條件，有關人士必須付出代價，而社會也必須提供足夠的和容許一般人獲得的機會；假若有人非因本身不努力而力有未逮，社會應該施以援手，幫助他們獲得上述發展潛能的能力和實踐所長的機會。

在純粹的市場經濟下，無產者和少產者必須提供勞動力，參加生產以賺取足夠報酬來維持生計，以及滿足上述發展潛能的條件。對他們來說，

能否就業至為重要，往往涉及生與死的區別。再者，透過工作，工人可以進一步學習和提高生產技術，以及培養群體精神，加強與他人溝通和合作的能力，甚至發掘到自己的真正興趣和能力。最低限度，透過工作，貢獻社會，可以肯定自我的存在意義和價值。事實上，在不少東亞國家和地區，眾多的失業者視失業為恥辱，除非有斷炊之虞，否則他們不肯承認失業而且拒絕領取失業救濟。可見，就業本身除了作為工人的謀生工具外，對工人本身也產生效用，而且能夠促進社會生產力的發展。

一般傳統經濟學者往往強調就業的謀生功能和（因為犧牲閒暇所帶來的益處）可能產生的負效用，而忽略就業本身對工人產生的正效用和提高社會生產力的作用，因此傾向於貶低創造就業的重要性，縱然也同意政府有責任援助失去生計的人，但偏向救濟方面，並不主張政府干預市場來提供職位予失業者謀生。換句話說，他們強調「增長優先」。事實上，就算根據傳統的經濟分析²，如果把上述就業的謀生以外的效用計算在內，只要這方面的正效用大於喪失閒暇的負效用，那麼假若費用相同，提供就業肯定比救濟優勝。同理，假如增加國民收入所帶來的益處小於為此必須犧牲就業所帶來的損失（亦即就業所產生的謀生以外的效用，大於新增的國民收入扣除必須支付以維持失業者生活費用之後所帶來的效用），則增加就業應該優先於提高國民收入。

根據調查，大多數的香港失業人士寧願選擇就業也不接受救濟，縱然全家工資收入不比綜援豐厚，加上因為失業而接受綜援的人數佔失業總人數的比例還不到 20%，筆者深信，在香港，就業產生的謀生以外的正效用一定大於負效用，因此，就業必然優先於救濟。同理，除非有關增長取向的政策產生很大的增長效應（相對於負面的就業效應），而且所增加收入（扣除支付因失業而失去生計的人的救濟金）大多用於迫切需要增加收入的人，否則，就業仍然優先於增長。

事實上，愈來愈多國家／地區認識到大規模失業不僅是（人力）資源的極大浪費，而且意味着眾多家庭可能失去生計。再者，縱然政府加以資助，維持他們的生活（不低於當地社會的最低可被接受水平），也不能彌補失業者失去透過工作提高生產能力和發展本身潛能機會的損失，以及因為失業可能被標籤為失敗者所引致的心理創傷，加上如果失業援助的設計不得其法，反而會進一步打擊失業者的求職和就業意欲，加重出資者的負擔，最終使援助機制不能維持下去。因此不少國家把安排就業、控制失業視為極重要的國策，千方百計透過種種補貼創造就業或者實行就業的平均主義，把每份工作的工作時間減少以容納更多就業者。一些國家更將就業和失業援助連在一起，以工代賑，或者以參加工作作為取得援助的前提。

非常明顯，以上政策對崇尚自由市場的經濟學者來說，會干擾市場運作，破壞生產力，不利於經濟增長，因此屬於典型的就業優先政策。這些政策現時在歐洲先進國家被廣泛推行。鑑於香港人寧要工作，不貪救濟的意願比西方一般失業人士強得多，在香港實行就業優先政策的社會效益相對於成本應該更高。

二、失業率變動的來源

失業率為失業人數（勞動力供應人數減去就業人數）佔勞動力總供應數的比率，因此失業率的變動取決於勞動力供應變動率與就業變動率之差，以及原來就業人數佔勞動力供應人數的比率。關鍵當然在前者，假若不能有效控制勞動力供應的急速增長，縱然就業人數比前者（勞動供應）有長足增長，但增長率追不上前者則失業率仍然上升。勞動力供應由原居民人口數量、年齡結構、法定工作年齡、移民（淨移入）數量和年齡結構，以及社會勞動參與率決定，其變動率決定於上述因素各自的變動率和互相之間的交叉作用。就業增長率取決於國內生產增長率和全社會每單位產出

增加值勞動力含量（即每個勞動力平均創造的增加值的倒數）的變動率。後者由國民經濟各部門各自的增加值佔國民生產的比重的變動率，和各部門（各自）的每單位產出增加值勞動力含量的變動率，及原來各部門各自聘用的職工佔全社會就業總額的比重決定，至於國內生產增長率（假定勞動力供應充裕，物資投入為制約生產的主要因素）取決於各部門各自的物資投入的增長率、物資使用效率的變動和原來各部門增加值佔國內生產（GDP）總值的比率。

可見就業增長率並不單單由國內生產增長率決定，假若國內生產增長源於產出結構轉變使勞動密集行業增加值佔國內生產的比重大幅度下降，以及採用節用勞動力的新技術，以致國民經濟產出的勞動力含量比率的下降速度大於國內生產的增長速度，那麼縱然現時國內生產總增長率比前期高，但就業增長卻成為負數。同理，倘若當局大量增加生產高增值產品，雖然（在給定物資供應下）可能提高國內生產增長率，不過，如果高增值比率只是基於高利潤含量而非高勞動力含量，以致有關高增值產品的勞動力含量遠遠低於其他增值比率較低的產品，那麼增加生產這些高增值產品的比重反而可能使就業總量下降。總之，根據理論分析³，特區政府不少高官和學者所強調的刺激所得增長，特別是大幅度增加生產高科技、高增值產品比重是解決失業問題的最有效方法的想法，是非常片面的。罔顧上述各種變數，胡亂執行，結果可能是適得其反。

根據香港 1986 至 1998 年經驗，就業增長率與所得增長率並無必然的聯繫。以 1992 年為分水線，在 1986 至 1992 年間香港實際國內生產總值每年遞增 6.32%，而就業增長率年均僅達 0.63%（詳見表 1a、1b）。原因是同期間全社會生產每單位增加值的勞動力含量每年遞減 5.347%。至於平均失業率則低至 1.57%。1992 至 1998 年間，香港的年均實際國內生產總值下降至 3.265%，可是同期間就業的年均增長率卻高達 2.63%，而平均失業率卻

上升至 2.69%，意即實際國內生產增長率下降反而導致就業增長率上升，而就業增長率上升卻使失業率同步上升，這現象和高增長導致高就業和低失業率（特區政府高官常掛在嘴邊）的論斷背道而馳，迴歸分析也顯示出在 1987 年至 1998 年間，香港的就業增長率的變動不能 / 僅由實際國內生產增長率的變動所解釋⁴。

表 1a：1986 至 1998 年間香港經濟增長與就業的關係略表⁵

年份	實際 GDP 增長率 (%)	就業年均 增長率 (%)	失業率 (%)	勞動力供應 增長率 (%)	增加值中勞動 含量遞減率 (%)	勞均 GDP 增長率 (%)
1986-1992	6.32	0.63	1.57	0.67	-5.35	5.65
1992-1998	3.27	2.63	2.69	3.11	-0.61	0.62
1992-1997	5.03	2.80	2.35	2.86	-2.13	2.17

表 1b：1986 至 1998 年間香港經濟增長與就業的關係細表

年份	實際 GDP 增長率 (%)	就業 增長率 (%)	就業人口 變化	失業率 (%)	勞動力供應 增長率 (%)	勞動人口 變化	勞均 GDP 增長率 (%)
1986	---	---		1.7	---	---	---
1987	13.0	2.06	54,400	1.7	2.08	105,900	10.67
1988	8.0	1.54	41,500	1.4	1.16	31,800	6.34
1989	2.6	-0.17	-4,700	1.1	-0.46	-12,700	2.74
1990	3.4	-0.52	-14,300	1.3	-0.27	-7,400	3.95
1991	5.1	1.49	40,500	1.8	1.97	54,300	3.52
1992	6.3	-0.58	-16,100	2.0	-0.42	-11,800	6.89
1993	6.1	2.28	62,600	2.0	2.29	64,200	3.76
1994	5.4	2.59	72,700	1.9	2.54	72,600	2.74
1995	3.9	1.12	32,300	3.2	2.44	71,700	2.74
1996	4.5	3.52	102,500	2.8	3.09	93,000	0.94
1997	5.3	4.52	136,300	2.2	3.92	121,500	0.71
1998	-5.1	1.77	55,700	4.7	4.41	142,000	-6.78

資料來源：〈就業綜合估計數字簡介〉載政府統計處的《香港統計月刊》，1999 年 6 月，頁 FB10-FB11；Hong Kong, Census and Statistics Department, *Estimates of Gross Domestic Product, 1961-1998* (Hong Kong: Census and Statistics Department, 1999)；〈近期香港失業人口的概況〉，載政府統計處的《香港統計月刊》，1998 年 10 月，頁 B5；《香港統計月刊》，1999 年 5 月，頁 162-163。

事實上，在 1992 至 1998 年間，就業增長率比較高，原因在於期間生產每單位增加值的勞動含量的下降速度，顯著低於 1986 至 1992 年間。假若前者勞動含量的遞減率等於後者（-5.347%），那麼如果實際國內生產增長率維持不變（3.265%），年均就業增長率應變成負數（-2.25%）。至於平均失業率在 1992 年以後比較高的原因，主要在於其勞動力供應的增速大大超過 1986 至 1992 年間——前者的年均遞增率為 3.11%，高於後者——0.67%。特別是 1996 至 1998 年間增速更達 3.805%。再者，根據估算，1986 至 1997 年間，從增加值中間投入比率、增加值總產值比率和利潤率來看，金融、保險、地產及商用服務業的表現都是至佳（具體可參閱比較文後附表 1 各行業的上述指標）。它是典型的所謂高增值、高利潤、高增長的產業，可是它的每單位增加值的勞動含量是最低的，而每百萬元投資（用於聘用職工和購買中間投入）創造的就業人數也低於所有行業的平均水平。在 1997 年，前者（增加值就業比率）為每生產 81.72 萬元增加值僱用一個職工，所有行業的平均值為 39.87 萬元（見表 2）。在 1996 年，後者（投資就業比率）為 1.684，而所有行業則為 1.97（見表 3）。可見所謂加速高增值、高利潤行業的增長可以解決香港的就業問題的說法，無論在理論上還是在實證方面都不能成立。

1986 至 1992 年間，香港生產每單位增加值勞動含量的下降速度非常迅速（年均 -5.347%），紓緩了當時勞動力短缺的情況，主因在於：

- 產出結構發生急劇轉變，勞動力產出比率較高的產業——製造業的比重顯著收縮，反之比率較低的特別是進出口貿易和金融、保險、房地產等都迅速擴展，這意味着在同一產出水平下，平均勞動力產出比率有所下降。眾所周知，製造業收縮，進出口貿易、金融、房地產膨脹的主因在國內大力拓展外經貿，吸引外資，導致香港製造業北移。

- 各不同行業本身的勞均增加值顯著上升，一般超過一倍，製造業升

表 2：各行業勞均增加值⁶

單位：萬元

行業	年份						
	1986	1990	1992	1994	1995	1996	1997
製造業	7.29	13.02	16.88	19.65	21.73	24.57	26.70
建造業	7.27	13.95	16.94	21.80	24.47	24.26	23.40
批發、零售等	10.42	18.13	21.87	24.89	26.82	28.83	31.11
運輸、通訊等	11.21	20.88	25.25	28.03	31.83	33.53	32.86
金融、保險等	31.86	57.75	80.92	80.95	74.36	80.76	81.72
社區、個人服務等	10.53	16.92	21.42	28.11	29.56	30.80	32.10
所有行業	11.20	20.57	26.68	33.00	34.90	37.50	39.87

表 3：各行業每百萬元產值創造的就業數

行業	年份					
	1986	1990	1992	1994	1995	1996
製造業	4.24	2.51	2.02	1.70	1.47	1.37
建造業	6.75	3.88	3.28	2.51	2.10	2.25
批發、零售等	7.12	3.48	3.45	2.88	2.70	2.65
運輸、通訊等	5.32	3.24	2.93	2.65	2.30	2.18
金融、保險等	4.16	2.21	1.90	1.88	1.85	1.68
社區、個人服務等	6.79	4.02	3.22	2.37	2.26	2.19
所有行業	6.57	2.98	2.59	2.21	2.04	1.97

幅達 131.75%、金融業達 154%，批發、零售、進出口貿易、飲食、酒店業也達到 110%。在上述變化下，較高的國內生產增加率並沒有導致高就業增長。

在 1993 至 1998 年間，國內生產增長率下降卻導致就業增長率上升，主因在於：

- 產出結構轉變，在這期間一些勞動密集的行業，特別是社區、社會及個人服務業以及建造業的擴展比以前迅速，但勞動力增加值比率偏低的行業——金融、保險、地產及商用服務等的增速相對放緩。

•至為重要的是，在1992年以後，每一重要行業的勞均增加值的增長率比以前（1986至1992年）大幅度下降，亦即勞動力增加值比率的下降速度顯著放緩，例如在1997年金融、保險等業的勞均增加值僅比1992年增加0.98%。

總之，從理論和實證來看，特區政府官員和某些學者極力主張的增長優先，特別是偏重發展高增值、高利潤行業的取向，並不能解決香港的就業問題。增長速度之外還要兼顧產業結構、生產技術的調整，三者必須適度配合才可以使失業問題受到控制⁷。預測在未來一段不太短的時間內，香港的年均勞動力供應增長率在2.5%或以上，假若社會平均勞動力增加值比率的年均下降速度跟1986至1998年間一樣（-3.01%），那麼單單為維持現時的失業率不變（6%），香港的實際國內生產總值的年均增長率必須超過5.5%。假若政府希望逐年降低失業率（1%），那麼平均實際國內生產總值增長率應為7%左右，在現時的環境幾乎不可行。其實如果香港將來能夠長期維持5%的平均實際國內生產總值增長率已經是非常理想，在5%的年均實際GDP的增長率下，若要維持就業增長率在2.5%以上來逐步降低現時高企的失業率，香港必須控制它的勞動力增加值比率的年均下降速度在2%以內。在一定程度上，這和已露端倪的促銷零售業也加強電子化以節省人力的趨勢不相符合，這當然要求政府執行就業優先的政策才能控制失業率於可被接受水平。

三、發展策略 基本原則 就業政策

香港政府應該以系統工程的概念，制訂策略，適當地平衡所得增長與就業的需要，以確保達致長期穩定的可被接受的國民生產增長率，滿足一般市民改善生活的最基本需求，和使政府得以維持長期健康的財政狀況為前提，儘量安排就業和降低失業率。在促進經濟增長和提供就業方面，

政府不應拘泥於固有經濟哲學，死抱積極不干預政策，除了充分利用本土資源外，應積極直接利用境外的市場、資源以及土地來擴大香港的經濟規模，以解決增長就業的問題。為此有下列建議：

1. 成立或改組香港中央發展策略機構，在其下設置經濟增長、就業和所得分配等部門，以統籌有關諮詢、制訂、監控和評估涉及香港經濟增長、就業和所得分配政策，成員應包括政府有關官員、工商界、勞工界、消費者和學者、專業人士，而且儘量容納不同意見，切忌一如現在，只選和政府有關決策科官員意見一致者出任委員。現時各種諮詢機構可以以所屬功能直接或間接（委任代表）參與新的機構。當然，在制訂上述任何一類政策時，必須同時兼顧對其他目標的影響，因此也要求其他部門的代表一齊參與，絕對不能把有關部門當作完全獨立的、與其他部門毫不相干的部門，而且在草擬政策、向公眾諮詢時，必須要說明有關政策對本部門和其他相關部門（目標）的可能影響。

2. 政府需要透過討論、宣傳和教育、勸諭港人（包括官員），接受在現時本地和國際經濟環境的前提下，香港政府必須更積極、更直接參與振興香港經濟的工作，特別是調整經濟結構、提供就業方面，而且必須加強和內地的經濟合作和融合，尤其是得到中央政府的諒解和支持，才能夠有效地解決香港的長期經濟問題。必須促使港人放下積極不干預政策的包袱，糾正眾多有關「加強香港、內地合作等於邀請內地干預」的錯誤看法。

現時世界各國強調科技知識興國，為此，各國政府積極參與對鎖定的產業和技術進行大力補貼，縱然其科技、製造業（廣泛利用新科技）的基礎比香港紮實得多。反之，香港在過去十多年偏重服務業、輕視製造業，重金融、房地產、娛樂資訊，輕科技。不少人早已養成急功近利的性格，不肯踏實研究和實踐新技術，而且香港資金和人才流動性特強，在現時各行業的利潤結構下，除非政府能夠予投資者足夠信心，保證其將來可從研

究、發展和使用高科技中獲得大利，否則，投資者仍然會將資金集中投放於本地服務業或者乾脆轉移至海外。當然，政府直接積極參與，特別是對投資者作出保證，比起單靠市場訊息的變化，能更加有效地達致理順經濟結構的目的。

此外，由於香港經濟規模相對於內地太過細小，隨着內地的人才和資源的跨地區流動迅速增加，以及資訊日益靈通，再加上地方政府往往予外商種種合法與非法的政策優惠，假若內地有不少地區要求和香港展開競爭，搶奪資源和技術，在其不計成本的情況下，香港將處於不利的地位，理順經濟結構和提高科技以及改善競爭力都會受到妨礙。不過，如果得到中央政府居中調停，按照香港與內地其他地區的相對優勢來安排經濟活動，便可以避免惡性競爭帶來的兩敗俱傷的惡果。此外，當香港和內地發生經濟糾紛，相持不下時，也可請求中央調解。而香港與內地簽定的（政府與政府之間）經濟合作契約也可由中央確認，使協議更具權威性。以上種種安排對香港有效利用內地優勢，彌補本身不足至為重要，假若香港政府為避嫌，為免遭人非議，擔心被視為邀請內地干預香港事務，而不敢利用「中國因素」，甚至為維護「言論自由」，任由別有用心人士無理挑戰中央的合法權威，甚至動搖一國基礎，使中央視香港為包袱，實非港人之福。

3. 短期對策：現時，雖然外圍經濟因素有所改善，香港經濟仍然復甦乏力，失業率仍然高企，主因在香港內部消費疲弱，需求不足。為此，政府必須穩定以至提高港人對香港經濟前景的信心，除了向市民展示其如何制訂和規劃香港的長期經濟發展目標和策略外，還須向市民清楚顯示其有決心和能力在短期內刺激經濟增長。因此，政府應該承諾在未來一年凍結所有政府服務的收費和稅率；放緩對公營部門實行的裁員、減薪措施；在現時銀根比較鬆動的情況下，鼓勵和大力支持銀行向中小型企業，特別是製造業貸款，並且警惕金融機構，不要將貸款集中於物業按揭，尤其是不

要進行按揭爭奪戰。

在解決失業問題方面，政府針對青少年失業率特別高的現象，除了加強就業資訊服務，為求職者提供職位空缺訊息外，還要加強和延長職業先修訓練。除了專業訓練外，更加需要加強語文應用和電腦操作的基本訓練。當然，專業訓練必須為順應本地企業的具體需求而設計。這樣，一方面可以提高青少年的可就業能力，另一方面則透過降低勞動參與率抑制失業率上升。同樣，再培訓計劃也應兼顧基本能力和專業具體訓練，而且可以接受企業委託，提供具體的訓練課程。不過，企業應該以提供職位作為條件。

此外，政府也應以工代賑，改革綜援制度，鼓勵領取綜援的人士積極投身工作，例如保證他們參與工作後的收入，高於不從事任何工作領取的綜援額。同時，考慮（以不顯著超越綜援額為準則）資助微利企業聘用或提供在職訓練予失業人士。當然，在提供由政府擔保的信貸援助予企業時，可以以申請者提供職位能力作為一個重要考慮因素。

香港經濟結構太偏重金融、房地產等非外貿服務。在現階段，為免造成更大和難以預料的後果，不能讓他們的價格持續大幅度下降。為此，政府必須繼續穩定金融和房地產市場，對金融市場特別是金融衍生工具的交易加強監管，以避免和預防投機者對本地金融市場進行衝擊，儘量降低市場利率的波動性，並且加強和其他亞洲地區合作，以監控國際游資流動。不過，政府亦必須向工商界明確表示，會逐步調整經濟結構，加大製造業和其他新興行業的比重，讓房地產、金融業的相對利潤率慢慢下調，從而令其所佔國內生產的比重逐漸縮小；再輔以陸續推出的扶助製造業的政策，使工商界及早自我調整投資和產出結構，假如有跡象顯示房地產和金融工具炒風復熾，政府應該毫不猶豫實施遏止炒賣的政策，防止泡沫再現。

4. 長期發展策略：平衡（所得）增長與就業的需要。

(1) 模式 I：

長遠來說，香港必須調整經濟結構，建立一個比較平衡，較能抵禦金融波動和投機的行業結構。這結構不但可以維持國民經濟的長期增長動力，確保市民得以提高生活水準，而且能有效解決失業問題。為此，政府必須辨認可作為維持香港經濟持續增長發動機的行業。它們以達致高 GDP 增長率、為市民和政府提供穩定收入為主要目的，毋需考慮其提供就業的能力。只要有關行業的產品在海外市場有龐大的需求，而且預期需求增長迅速並會維持一段較長時間，加上香港有優勢或潛力獨自或其他地方合作發展，便值得香港政府考慮予以大力支持。例如經現代技術處理的中藥以及和資訊科技、消費品設計有關的行業，它們其中一個重要功能是為政府提供資源來經營，主要目的在於提供就業、提高市民就業能力和 / 或社會保障的服務。

除了上述高增值、高利潤、高增長的行業外，香港仍然存在一些微利或微虧的行業。當然，在自由市場競爭下，它們必然遭受高利潤行業的淘汰。可是，在就業優先的原則下，假如它們是勞動高度密集，而且所需求的技術也是一般香港工人（包括失業者）能夠掌握的，那麼，在不影響上述高增值、高利潤部門達致最低可被接受的增率的前提下，政府可以資助這些行業聘用職工繼續營運。當然，對每個受僱職工的補貼不應顯著高於人均綜援額。而受補貼企業的利潤率不應高於市場的正常利潤率。同時，政府可以毋需倚靠自己找尋受補貼的行業，可以先登記所有失業而具有工作能力的人，編成名冊，然後讓經審批有資格聘用受補貼職工的企業自行選擇。經雙方（選擇者和被選中者）同意，簽定合約後，該失業者得到僱用，而有關企業可以自政府處獲得補貼。當然，政府必須規定受補貼職工的工資（包括補貼）不能低於市場正常工資，而且企業受補貼後不能減少

原來職工數量。另外，隨着經營狀況的改善，政府對有關企業的資助應該逐步減少。

假如由高利潤和（受補貼僱用職工的）微利/微虧行業提供的就業總量，仍然不足以控制失業率在最高可被接受水平以內，那麼，政府可以透過增加社會服務，或提供更多職業先修培訓來降低失業率。據統計，香港現時提供的社會服務的質量，低於其他人均國民生產和香港相近的國家/地區，而且社會服務是勞動相當密集，其中不少並不需要長期的專業訓練，提供服務所需的成本較低。例如在1986至1996年間，該行業每百萬之開支提供的就業數量，都高於所有行業的平均值，值得依賴來落實就業優先政策。

最後，對於真正不能從事全職工作的人應安排援助，但政府應該創造條件，吸引他們承擔一些能力可及的工作而且給予報酬。值得注意的是，上述模式假設所有生產和就業都在香港本土安排，如果可以在其他地區進行（例如內地），則自由度更大。

(2) 模式II：

基本上和模式I相似，不過它儘量利用了「中國因素」來擴大香港經濟規模，促進香港國民所得增長和解決就業問題。除了協助在香港境內發展高利潤、高增值的行業外，政府可以考慮利用中國因素，在內地投資經營經濟園。在內地直接投資發展有兩個功能：其一，主要利用當地的有利因素，例如廉價勞動力、租金等賺取利潤，調回香港，供發展香港和在港提供就業機會之用；其二，在內地設置企業，主要聘用香港勞工，解決香港失業問題。

香港政府以本身名義或擔保在內地成立經濟園或經濟特區，在區內提供基本設施，包括（港式）生活管理和開辦企業，由香港政府或其代理人

負責經濟管理，但必須符合中國內地的相關法律。在「園」內建立的企業主要聘請港人工作。

基於可以利用當地比較便宜的土地和其他自然資源，以及廉價勞動力，加上內地生活費用較低，因此，在「園」內，可以用比香港低得多的工資來聘用香港勞工（而且足以維持他們在香港時的生活水平），因此，營運成本較低，利潤比起在香港經營高得多，而且能夠以同樣的工資總額僱用更多職工。

例如，在廣州，根據戶口調查，在1997年最高收入戶（佔總數的5%）的人均每月收入為1,667.94元人民幣，實際支出為1,270.15元。每戶平均人數2.9人，亦即每戶每月總收入平均為4,837.03元，支出為3,683.44元，和在香港領取綜援的金額相近（每月人均約2,000元）。這些最高收入戶的生活水平不比一般香港工人低。假如受聘在「園」內工作的港人住房由香港政府提供或廉價租出，每一家庭有兩位勞動力受聘，那麼在1997年，他們每人的平均月薪還不到2,500元，支出低於2,000元，便足以令他們達致廣州最高收入戶的生活水平，但這數目遠低於同期間香港的工資，特別是製造業工資（9,000多），和綜援數額差不多。

當然，建設「經濟園」需要投資基礎、建設廠房，但成本比在香港建設低，而且在正常情況下，企業投產運作後可以賺取利潤，預期利潤率比在香港經營高。在經過若干時間後，便能夠自負盈虧，自我增值，毋須政府繼續資助。長期來看，比起提供綜援，只有支出、沒有收入更加經濟，何況就業總比救濟為佳。

由政府牽頭籌劃和管理在內地興建經濟園，比起任由香港投資者在內地經營，香港政府袖手旁觀，有以下好處：

- 協議為政府與政府之間的契約，在一國兩制下，雙方必盡力落實，

減少港商在內地可能遭遇的亂收費、規則朝令夕改的弊病。另一方面，香港政府必然按當地法規行事，避免現時某些港商在內地違規、違法經營所招致的衝突與意外；

- 利潤和 / 或管理費收入歸香港政府所有，政府可以用於對香港發展有利的用途，避免了過去十多年香港投資者將在國內投資所得利潤集中投放於金融、地產市場，造成泡沫經濟的危險；

- 由政府籌劃管理，經營規模大，配套齊全，可以收規模經濟之效，而且予投資者較大信心。

至於管理和投資者進入經濟園經營的條件屬技術性問題，可以就實際環境調研（新加坡在蘇州建立的工業園是其中一個可行的模式，值得參考），前提是應該以提供港人就業機會為其中極重要的考慮因素。此外，香港政府當然要得到經濟園所在地的地方政府，以至中央政府的合作，制訂有效吸引在香港的工人，特別是失業者自願往經濟園工作甚至安家立命的政策和措施。有關政策的基本原則是在經濟園工作，生活的港人身份仍然是香港公民，享有在港的所有公民權，在完成合約之後，可以隨時回港，而且保證在「經濟園」的生活質素高於在港靠綜援為生。

附件 1：就業優先政策的「效用」分析

(一) 就業優先於救濟

$$W_j(L) = U_{1j}(Y_L(L)) + U_{2j}(L) - U_{3j}(Lei) \cdots \cdots (A)$$

$$W_j(S) = U_{1j}(Y_S) + U_{3j}(Lei) - U_{2j}(L) \cdots \cdots (B)$$

(A) 是勞動者 j 得以就業的福利函數； j 福利水平決定於：他參與工作取得報酬 $Y_L(L)$ 所帶來的效用 $U_{1j}(Y_L(L))$ ；他參與工作，透過工作獲得的報酬以外的效用包括因為效率提升使將來報酬增加的預期現值 $U_{2j}(L)$ ；他因為參加工作因而失去享受和利用閒暇的代價： $-U_{3j}(Lei)$

(B) 是勞動者 j 不參與工作，作為失業者自政府取得救濟 Y_S 的福利函數，和 (A) 不同的地方在他不能取得 $U_{2j}(L)$ 但享有 $U_{3j}(Lei)$ 。

比較 (A) 和 (B)，假設 $Y_L(L) = Y_S$ 亦即 j 自工作獲得的報酬等於他甘心失業從而自政府取得的失業救濟，而且函數 $U_{1j}(Y)$ 無論在 (A) 或在 (B) 都是一樣。因此如果 $U_{2j}(L) > U_{3j}(Lei)$ (假設工作時數 L 和可享受閒暇時間 Lei 相同) 則 $W_j(L) > W_j(S)$ ， j 應該選擇工作——寧要工作，不貪救濟；因此，如果政府為 j 提供就業的成本等於 (或甚至稍高於) 發放救濟金 Y_S ，應該採用就業優先 (於救濟) 的政策。

(二) 就業優先於 (所得) 增長

假設有經濟政策 (甲) 和 (乙)，其執行成本一樣，(甲) 比 (乙) 產生更多國民生產 = (ΔY_A) ，但提供較少職位 = M ，從效用極大的準則來看，假如從前者的得益小於自後者遭受的損害，政策 (甲) 不如政策 (乙)。

令 Y_s 如政府對每一失業者的援助 = 平均工資，則政策（甲）和（乙）在創造效用方面的差異為：

$$W(\text{甲}) - W(\text{乙}) = \sum_{j=m+1}^n U_{1j}(\Delta Y_j) - \sum_{j=1}^m U_{2j}(L_j) - U_{3j}(Lei_j)$$

其中 j 為受政策影響人士，由 1 到 m 為由於執行政策（甲）而沒有職位的人， $m+1$ 到 n 是由於執行（甲）得以增加收入（ ΔY_j ）者；

$$\sum_{j=m+1}^n \Delta Y_j = \Delta Y_t - mY_s$$

$$\text{假若 } \sum_{j=m+1}^n U_{1j}(\Delta Y_j) < \sum_{j=1}^m U_{2j}(L_j) - U_{3j}(Lei_j) \text{ 則 } W(\text{甲}) < W(\text{乙})$$

因此，就業取向應該優先於所得增長取向。一般而言， m 愈大， Y_s 愈高（特別是如果平均工資 Y_t 高於 Y_s ）則 ΔY_t 愈小，加上 $(n-m)$ 愈小，收入的邊際效用遞減則 $W(\text{甲}) < W(\text{乙})$ 的可能性愈大。

附件 2：就業增長的來源

設 L 為就業人數， Y 為實質國內生產總產； L_y 為每單位產出增加值的勞動含量

$$L = Y \left(\frac{L}{Y} \right) = Y \cdot L_y$$

$$\frac{\Delta L}{L} = \frac{\Delta Y}{Y} + \frac{\Delta L_y}{L_y} + \frac{\Delta Y}{Y} \cdot \frac{\Delta L_y}{L_y} \dots \dots (A)$$

設 i 為各不同行業； $\sum_i Y_i = Y$ ； $\sum_i L_i = L$ ； $\sum_i \Delta Y_i = \Delta Y$ ；

$$\sum_i \Delta L_i = \Delta L$$

$$L_y = \frac{L}{Y} = \frac{\sum_i L_i}{Y} = \sum_i \frac{L_i Y_i}{Y_i Y} = \sum_i LY_i S_i ; S_i = \frac{Y_i}{Y} ; L_i = \frac{L_i}{L}$$

$$\Delta \left(\frac{L}{Y} \right) = \sum_i LY_i \Delta S_i + S_i \Delta LY_i + \Delta LY_i \cdot \Delta S_i$$

$$\begin{aligned} \Delta \left(\frac{L}{Y} \right) / \left(\frac{L}{Y} \right) &= \sum_i \frac{Y}{L} (LY_i \Delta S_i) + \sum_i \frac{Y}{L} (S_i \Delta LY_i) + \sum_i \frac{Y}{L} (\Delta LY_i \cdot \Delta S_i) \\ &= \sum_i \frac{Y L_i}{L Y_i} \Delta S_i + \sum_i \frac{Y Y_i}{L Y} \Delta LY_i + \sum_i \frac{Y}{L} \left(\frac{\Delta LY_i}{LY_i} LY_i \frac{\Delta S_i}{S_i} S_i \right) \\ &= \sum_i L_i \frac{\Delta S_i}{S_i} + \sum_i \frac{Y_i L_i}{L_i L} \Delta LY_i + \sum_i \frac{Y}{L} \left(\frac{\Delta LY_i}{LY_i} \frac{L_i}{Y_i} \frac{\Delta S_i}{S_i} \frac{Y_i}{Y} \right) \\ &= \sum_i L_i \frac{\Delta S_i}{S_i} + \sum_i L_i \frac{\Delta LY_i}{LY_i} + \sum_i L_i \frac{\Delta LY_i}{LY_i} \frac{S_i}{S_i} \\ &= \sum_i L_i \left(\frac{\Delta S_i}{S_i} + \frac{LY_i}{LY_i} + \frac{\Delta S_i}{S_i} \cdot \frac{\Delta LY_i}{LY_i} \right) \dots \dots (B) \end{aligned}$$

設 K (資本財) 較勞動力更為少，因此 $Y = KV$ ，其中 $V = \frac{Y}{K} = K$ 的產出投入比率

$$\begin{aligned}\Delta Y &= V\Delta K + K\Delta V + \Delta K \cdot \Delta V \\ &= \sum_i V_i \Delta K_i + K_i \Delta V_i + \Delta K_i \Delta V_i\end{aligned}$$

$$\begin{aligned}\frac{\Delta Y}{Y} &= \sum_i \frac{V_i \Delta K_i}{KV} + \sum_i \frac{K_i \Delta V_i}{KV} + \sum_i \frac{\Delta K_i \Delta V_i}{KV} \\ &= \sum_i \frac{V_i}{V} \frac{\Delta K_i}{K_i} + \sum_i \frac{V_i}{V} \frac{\Delta V_i}{V_i} \frac{K_i}{K} + \sum_i \frac{\Delta K_i}{K_i} \frac{\Delta V_i}{V_i} \frac{V_i}{V} \\ &= \sum_i \frac{V_i}{V} \frac{\Delta K_i}{K_i} \frac{K_i}{K} + \sum_i \frac{V_i}{V} \frac{\Delta V_i}{V_i} \frac{K_i}{K} + \sum_i \frac{\Delta K_i}{K_i} \frac{K_i}{K} \frac{\Delta V_i}{V_i} \frac{V_i}{V} \\ &= \sum_i \frac{V_i}{V} \frac{K_i}{K} \left(\frac{\Delta K_i}{K_i} + \frac{\Delta V_i}{V_i} + \frac{\Delta K_i}{K_i} \cdot \frac{\Delta V_i}{V_i} \right) \\ &= \sum_i S_i \left(\frac{\Delta K_i}{K_i} + \frac{\Delta V_i}{V_i} + \frac{\Delta K_i}{K_i} \cdot \frac{\Delta V_i}{V_i} \right) \dots\dots (C)\end{aligned}$$

將 (B) 和 (C) 代入 (A)

$$\frac{\Delta L}{L} = \left[\sum_i L_i \left(\frac{\Delta S_i}{S_i} + \frac{\Delta LY_i}{LY_i} + \frac{\Delta S_i}{S_i} \cdot \frac{\Delta LY_i}{LY_i} \right) \right] \left(1 + \frac{\Delta Y}{Y} \right) + \frac{\Delta Y}{Y} \dots\dots (A1)$$

$$\begin{aligned}\frac{\Delta L}{L} &= \left[\sum_i S_i \left(\frac{\Delta K_i}{K_i} + \frac{\Delta V_i}{V_i} + \frac{\Delta K_i}{K_i} \cdot \frac{\Delta V_i}{V_i} \right) \right] \left[1 + \sum_i L_i \left(\frac{\Delta S_i}{S_i} + \frac{\Delta LY_i}{LY_i} + \frac{\Delta S_i}{S_i} \cdot \frac{\Delta LY_i}{LY_i} \right) \right] \\ &\quad + \left[\sum_i L_i \left(\frac{\Delta S_i}{S_i} + \frac{\Delta LY_i}{LY_i} + \frac{\Delta S_i}{S_i} \cdot \frac{\Delta LY_i}{LY_i} \right) \right] \dots\dots (A2)\end{aligned}$$

從 (A1) 可見縱然 $\frac{\Delta Y}{Y}$ 是正值甚至比前期高，但假若 $\frac{\Delta LY}{LY}$ 是負值而且

其絕對值 $> \frac{\Delta Y}{Y}$ 則 $\frac{\Delta L}{L} < 0$ 意即就業人數下降； $\frac{\Delta LY}{LY}$ 取決於原來勞動力的分配形態 (L_i)，有關部門產值佔 GDP 變動率 ($\frac{\Delta S_i}{S_i}$)，增加值勞動含量變動率 ($\frac{\Delta LY_i}{LY_i}$)，以及 $\frac{\Delta S_i}{S_i} \cdot \frac{\Delta LY_i}{LY_i}$ 的數值。

從 (C) 可知透過提高 $V_i = \frac{Y_i}{K_i}$ 或 / 和增加對 V_i 較高的部門的投資可以提高 GDP 增長率， V_i 上升，表示部門 i 的物資使用效率提高，亦即產值增加值比率上升，同理 V_i 較高的行業的比重上升也會令到全社會的產值增加值比率上升，提高了 GDP 的增速，可是

$$V_i = \frac{Y_i}{K_i} = \frac{Y_i}{L_i} \cdot \frac{L_i}{K_i} = \left(\frac{1}{L_i/K_i} \right) \frac{L_i}{K_i} \Rightarrow \frac{\Delta V_i}{V_i} = \frac{\Delta \left(\frac{L_i}{K_i} \right)}{L_i/K_i} - \frac{\Delta LY_i}{LY_i} - \frac{\Delta (L_i/K_i)}{L_i/K_i} \cdot \frac{\Delta LY_i}{LY_i}$$

可見 V_i 的提升完全可以依靠大幅度降低 LY_i (例如利用節省一般勞動力，甚至物料的新技術使增加值的所謂科技含量顯著上升)，以致 LY_i 的變動主宰了 V_i 的變動，可見 LY_i 顯著下降最低限度部分抵消了經濟增長增加就業的作用。

附件 3：失業率、勞動供應量增長率、增加值 勞動含量增長率、GDP 增長率和就 業增長率的關係

$$(1) U = \frac{L_s - L}{L_s} = 1 - \frac{L}{L_s}$$

$$\begin{aligned} \Delta U &= -\Delta \left(\frac{L}{L_s} \right) \\ &= - \left[\frac{\Delta L}{L_s} + L \Delta \left(\frac{1}{L_s} \right) + \Delta L \cdot \Delta \left(\frac{1}{L_s} \right) \right] \\ &= - \left[\frac{L}{L_s} \left(\frac{\Delta L}{L} - \frac{\Delta L_s}{L_s} \right) - \frac{L}{L_s} \cdot \frac{\Delta L}{L} \left(\frac{\Delta L_s}{L_s} \right) \right] \\ &= \frac{L}{L_s} \left[\frac{\Delta L_s}{L_s} - \frac{\Delta L}{L} \left(1 - \frac{\Delta L_s}{L_s} \right) \right] \dots\dots (A) \end{aligned}$$

設 $\Delta \hat{U} = \hat{U} - U$ ，由 (A)：

$$\frac{\Delta \hat{L}}{L} = \left[\left(\frac{\Delta \hat{L}_s}{L_s} \right) - \Delta \hat{U} \left(\frac{L_s}{L} \right) \right] / \left(1 - \frac{\Delta \hat{L}_s}{L_s} \right) \dots\dots (A^*)$$

$$\frac{\Delta \hat{L}_s}{L_s} = \left[\Delta \hat{U} \left(\frac{L_s}{L} \right) + \left(\frac{\Delta \hat{L}}{L} \right) \right] / \left(1 - \frac{\Delta \hat{L}}{L} \right) \dots\dots (A^{**})$$

設有 \wedge 者為給定預期數值；沒有 \wedge 者為已實現數值；

U = 失業率； L_s = 勞動供應量； L = 就業人數

從 (A) 給定 U 、 L_s 和 L 的預期增長率，可計算預期 U 的轉變

從 (A*) 給定 U 、 \hat{U} 、 $\frac{\hat{\Delta L}_S}{L_S}$ ，可計算預期就業人數的變動率 $\left(\frac{\hat{\Delta L}}{L}\right)$

從 (A**) 給定 U 、 \hat{U} 、 $\frac{\hat{\Delta L}}{L}$ ，可計算 $\frac{\hat{\Delta L}_S}{L_S}$

(2)

$$L = Y \cdot \left(\frac{L}{Y}\right) = Y \cdot L_Y$$

$$\begin{aligned} \frac{\Delta L}{L} &= \frac{\Delta Y}{Y} + \frac{\Delta L_Y}{L_Y} + \frac{\Delta Y}{Y} \cdot \frac{\Delta L_Y}{L_Y} \\ &= \frac{\Delta L_Y}{L_Y} + \frac{\Delta Y}{Y} \left(1 + \frac{\Delta L_Y}{L_Y}\right) \dots\dots (B) \end{aligned}$$

$$\frac{\hat{\Delta L}_Y}{L_Y} = \left(\frac{\hat{\Delta L}}{L} - \frac{\hat{\Delta Y}}{Y}\right) \Bigg/ \left(1 + \frac{\hat{\Delta Y}}{Y}\right) \dots\dots (B^*)$$

$$\frac{\hat{\Delta Y}}{Y} = \left(\frac{\hat{\Delta L}}{L} - \frac{\hat{\Delta L}_Y}{L_Y}\right) \Bigg/ \left(1 + \frac{\hat{\Delta L}_Y}{L_Y}\right) \dots\dots (B^{**})$$

設 Y = 實質國內生產總值 (GDP)； L_Y = 每一單位產出增加值的勞動含量 = L/GDP

給定 $\frac{\hat{\Delta L}}{L}$ 、 $\frac{\hat{\Delta Y}}{Y}$ ，從 (B*) 可以計算所需要的 $\frac{\hat{\Delta L}_Y}{L_Y}$ ；給定 $\frac{\hat{\Delta L}}{L}$ 、 $\frac{\hat{\Delta L}_Y}{L_Y}$ 從 (B**) 可以計算 $\frac{\hat{\Delta Y}}{Y}$ 。

將 (A*)、(B*) 和 (B**) 併在一起，給定 U 、 \hat{U} 、 $\frac{\hat{\Delta L}_S}{L_S}$ 和

$\frac{\hat{\Delta Y}}{Y}$ ，我們可以計算必須的 $\frac{\Delta L_y^*}{L_y}$ ，或者給定 $\frac{\hat{\Delta L_y}}{L_y}$ ，我們可以算出所需要的 $\frac{\Delta Y^*}{Y}$ 。同理，給定 $\frac{\hat{\Delta Y}}{Y}$ ， $\frac{\hat{L_y}}{L_y}$ 可從 (B**) 計算 $\frac{\hat{\Delta L}^*}{L}$ ，然後從 (A**) 算出所需 $\frac{\Delta L_s^*}{L_s}$ 。

例如：

(a) 設定： $U = 0.06$ $\frac{\hat{\Delta L_s}}{L_s} = 0.025$ $\frac{\hat{\Delta Y}}{Y} = 0.05$

(1) $\hat{\Delta U} = -0.01$ $\frac{\Delta L^*}{L} = 0.036552$ $\frac{\Delta L_y^*}{L_y} = -0.0128$ ；

(b) 設定： $U = 0.06$ $\frac{\hat{\Delta L_s}}{L_s} = 0.025$ $\frac{\hat{\Delta L_y}}{L_y} = -0.03011$ ；

(1) $\hat{\Delta U} = -0.01$ $\frac{\Delta L^*}{L} = 0.036552$ $\frac{\Delta Y^*}{Y} = 0.0687$ ；

(2) $\hat{\Delta U} = 0$ $\frac{\Delta L^*}{L} = 0.02564$ $\frac{\Delta Y^*}{Y} = 0.0575$ ；

(c) 設定： $U = 0.06$ $\frac{\hat{\Delta L_s}}{L_s} = 0.0311$ $\frac{\hat{\Delta Y}}{Y} = 0.05$ ；

(1) $\hat{\Delta U} = -0.01$ $\frac{\Delta L^*}{L} = 0.043078$ $\frac{\Delta L_y^*}{L_y} = -0.00659$ ；

(d) 設定： $U = 0.06$ $\frac{\hat{\Delta L_s}}{L_s} = 0.0311$ $\frac{\hat{\Delta L_y}}{L_y} = -0.02125$ ；

(1) $\hat{\Delta U} = -0.01$ $\frac{\Delta L^*}{L} = 0.043078$ $\frac{\Delta Y^*}{Y} = 0.0657$ ；

(e) 設定 $U = 0.06$ $\frac{\Delta \hat{L}_S}{L_S} = 0.01884$ $\frac{\Delta \hat{L}_Y}{L_Y} = -0.03011$;

(1) $\Delta \hat{U} = -0.01$ $\frac{\Delta L^*}{L} = 0.030044$ $\frac{\Delta Y^*}{Y} = 0.062$;

(f) 設定 $U = 0.06$ $\frac{\Delta \hat{L}_Y}{L_Y} = -0.02125$ $\frac{\Delta \hat{L}_S}{L_S} = 0.025$;

(1) $\Delta \hat{U} = 0$ $\frac{\Delta L^*}{L} = 0.025641$ $\frac{\Delta Y^*}{Y} = 0.0479$;

(2) $\Delta \hat{U} = -0.01$ $\frac{\Delta L^*}{L} = 0.0365521$ $\frac{\Delta Y^*}{Y} = 0.0591$;

(g) 設定 $U = 0.06$ $\frac{\Delta \hat{L}_Y}{L_Y} = -0.03011$ $\frac{\Delta \hat{Y}}{Y} = 0.05$;

(1) $\Delta \hat{U} = 0$ $\frac{\Delta L^*}{L} = 0.0183845$ $\frac{\Delta L_S^*}{L_S^*} = 0.018053$;

(2) $\Delta \hat{U} = -0.01$ $\frac{\Delta L^*}{L} = 0.0183845$ $\frac{\Delta L_S^*}{L_S^*} = 0.007606$

按： $\frac{\Delta \hat{L}_Y}{L_Y} = -0.03011$ 是 1986 至 1998 年間香港的 L/GDP 的每年平均遞增率（依幾何平均數計算）； $0.0311 = \frac{\Delta \hat{L}_S}{L_S}$ 是 1992 至 1998 年間香港勞動力供應的每年平均增長率； $0.01884 = \frac{\Delta \hat{L}_S}{L_S}$ 是 1986 至 1998 年間香港勞動力供應的每年平均增長率；至 $-0.02125 = \frac{\Delta L_Y^*}{L_Y}$ 是 1992 至 1997 年間香港的 L/GDP 的每年平均遞增率。

附表 1a: 製造業⁸

各項指標	年份							
	1986	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998
產值比重	22.6	17.6	13.63	9.19	8.34	7.32	6.5	---
就業比重	34.7	27.8	21.5	15.44	13.40	11.18	9.77	8.3
勞均增加值	7.29	13.02	16.88	19.65	21.73	24.57	26.70	---
增加值佔中間投入比重	38.32	40.37	41.89	41.45	39.15	41.21	---	---
增加值佔總產值比重	27.7	28.8	29.5	29.3	28.1	29.2	---	---
利潤率	11.37	13.53	15.21	14.25	13.78	14.96	---	---
每百萬元創造就業	4.24	2.51	2.02	1.70	1.47	1.37	---	---
就業人口	917,500	755,600	590,900	444,600	390,100	336,900	307,700	264,600

附表 1b: 建造業

各項指標	年份							
	1986	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998
產值比重	4.82	5.4	5.10	4.88	5.39	5.76	5.8	---
就業比重	7.4	7.8	8.0	7.38	7.69	8.90	9.92	10.50
勞均增加值	7.27	13.95	16.94	21.80	24.47	24.26	23.40	---
增加值佔中間投入比重	85.28	97.33	100.23	94.02	85.02	93.98	---	---
增加值佔總產值比重	46.0	49.3	50.1	48.5	46.0	48.4	---	---
利潤率	6.57	9.71	10.87	12.77	11.79	12.50	---	---
每百萬元創造就業	6.75	3.88	3.28	2.51	2.10	2.25	---	---
就業人口	196,200	212,200	220,400	212,500	223,800	268,200	312,600	336,500

附表 1c: 批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業

各項指標	年份							
	1986	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998
產值比重	22.3	25.2	26.06	26.22	26.62	26.66	26.1	---
就業比重	24.0	28.5	31.8	34.77	34.65	34.67	33.49	31.40
勞均增加值	10.42	18.13	21.87	24.89	26.82	28.83	31.11	--
增加值佔 中間投入比重	117.44	93.25	123.37	114.46	118.54	124.9	---	---
增加值佔 總產值比重	54.0	48.3	55.2	53.4	54.2	55.5	---	---
利潤率	37.36	30.53	36.58	34.47	33.53	37.39	---	---
每百萬元 創造就業	7.12	3.48	3.45	2.88	2.70	2.65	---	---
就業人口	633,900	776,600	872,300	1,001,100	1,008,800	1,045,000	1,055,200	1,006,400

附表 1d：運輸、倉庫及通訊業

各項指標	年份							
	1986	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998
產值比重	8.2	9.46	9.73	9.69	10.06	9.83	9.3	---
就業比重	8.2	9.3	10.3	11.41	11.03	10.99	11.26	---
勞均增加值	11.21	20.88	25.25	28.03	31.83	33.53	32.86	---
增加值佔中間投入比重	82.78	99.13	110.56	111.44	111.38	110.40	---	---
增加值佔總產值比重	45.3	49.8	52.5	52.7	52.7	52.5	---	---
利潤率	31.49	35.99	40.72	40.91	39.12	39.43	---	---
每百萬元 創造就業	5.32	3.24	2.93	2.65	2.30	2.18	---	---
就業人口	215,900	253,500	282,100	328,600	321,100	331,300	354,700	383,800

附表 1e：金融、保險、地產及商業服務

各項指標	年份							
	1986	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998
產值比重	17.0	20.22	24.44	26.77	24.41	25.14	26.5	---
就業比重	6.0	7.22	8.1	10.91	11.45	11.67	12.95	---
勞均增加值	31.86	57.75	80.92	80.95	74.36	80.76	81.72	---
增加值佔中間投入比重	255.97	242.17	300.47	286.13	266.66	269.29	---	---
增加值佔總產值比重	71.9	70.8	75.0	74.1	72.7	72.9	---	---
利潤率	84.27	80.29	104.93	105.44	89.55	86.52	---	---
每百萬元 創造就業	4.16	2.21	1.90	1.88	1.85	1.68	---	---
就業人口	157,900	195,900	221,100	314,200	333,500	351,800	407,900	441,600

附表 1f：社區、社會及個人服務業

各項指標	年份							
	1986	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998
產值比重	16	14.54	15.12	15.92	17.32	17.60	17.4	---
就業比重	17	17.7	18.8	18.7	20.44	21.436	21.60	---
勞均增加值	10.53	16.92	21.42	28.11	29.56	30.80	32.10	---
增加值佔中間投入比重	160.04	149.59	161.62	145.48	148.14	151.95	---	---
增加值佔總產值比重	61.5	59.9	61.8	59.3	59.7	60.3	---	---
利潤率	16.18	13.33	11.47	12.31	11.94	11.91	---	---
每百萬元 創造就業	6.79	4.02	3.22	2.37	2.26	2.19	---	---
就業人口	450,200	480,700	516,800	538,300	595,200	646,100	680,400	743,200

附表 1g：所有行業

各項指標	年份								
	1986	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998	
產值比重	100	100	100	100	100	100	100	---	
就業比重	100	100	100	100	100	100	100	---	
勞均增加值	11.20	20.57	26.68	33.00	34.90	37.50	39.87	---	
增加值佔中間投入比重	85.42	89.94	105.90	113.34	111.71	118.30	---	---	
增加值佔總產值比重	46.1	47.4	51.4	53.1	52.8	54.2	---	---	
利潤率	27.87	29.42	34.21	37.36	34.59	36.30	---	---	
每百萬元 創造就業	6.57	2.98	2.59	2.21	2.04	1.97	---	---	
就業人口	2,642,700	2,719,600	2,744,000	2,879,300	2,911,600	3,014,100	3,150,400	3,206,100	

香港推行「就業優先」的經濟發展策略理論與建議

胡敦靄 副教授（香港浸會大學經濟系）

黃國先生（香港工會聯合會）

一、「就業優先」的經濟發展策略內涵與理據⁹

1. 「就業優先」的發展策略內涵

就業優先的策略是指滿足一定的條件作為前提，當提供和促進就業與其他目標發生衝突時，社會應優先照顧就業。縱然有其他方法、措施可以紓緩失業所產生的問題，政府也應該優先採用提供就業的方法。

例如，當就業與經濟增長存在衝突性的關係，在就業優先的原則下，有關社會將採用在確保國民收入增長率達致最低可被接受水平的前提下，能夠創造最多就業機會的政策。同理，縱然救濟可以紓緩失業帶來的困難，但在就業優先的前提下，政府應致力於提供和促進就業而非單靠發放失業綜援來應付失業問題。

換言之，香港一方面要發展高科技、高附加值、高利潤產業，增加市民和政府收入，為推行就業優先策略提供物質基礎；另一方面，政府通過合理、積極的再分配政策，鼓勵和扶持勞動密集型產業，如社區、個人服務業、中小型企業等，採用包括資助就業等多種形式，創造更多就業機會，從而達致高就業的目標。

2. 就業優先策略理據

(1) 香港未來勞動人口急劇增加，如果單靠發展高科技、高附加值、高利潤產業，由於其有排擠效應（Crowding Out Effect），新創造的職位將

少於被取代的原有職位的數量，不能創造更多的就業機會，反而會促使失業情況惡化。

根據政府對未來人口的預測，香港整體人口到了2016年，將由1996年的630萬人，增加至820萬人；假設勞動參與率不變，勞動人口將由1996年的310萬人，增加至2016年的398萬人，淨增長88萬人（政府統計處，1997）。不過，最近兩年的發展，顯示上述預測低估了勞動增長，到1998年勞動人口已淨增長26萬人，大大超過預期。這尚未包括按人大常委解釋基本法而獲得居港權的267,000名港人子女。

相反，從對勞動力需求的角度，勞動人口將愈來愈少。在以知識為本的經濟增長中，意味着這種增長方式不再依靠更多勞動力的投入，而是靠勞動力質素的提升。正如前述，發展高科技雖可創造一定的職位，但遠遠不能彌補其淘汰的大量傳統職位。在這種情況下，除非香港能像紐約、倫敦那樣，將大量低文化、低技術的勞動力向外遷移，發展成為亞洲國際首要都會，否則失業人數會愈來愈多，必定會破壞社會穩定，增加社會福利開支，也帶來內部需求萎縮。

(2) 資助就業比失業援助更具社會效益。

如果政府希望通過失業援助的方法解決失業帶來的種種問題，將只會進一步打擊失業者的求職和就業意欲，轉為長期依賴綜援，必定加重政府財政負擔，最終使整個綜援制度崩潰。因此，不少國家把安排就業、控制失業視為極重要的國策。歐盟首腦會議從1996年3月的都靈會議，到1997年6月的阿姆斯特丹會議，均強調「創造就業是歐盟的優先目標」，並準備定出《歐洲就業公約》。她們千方百計，透過種種補貼創造就業或者實行就業的平均主義，把每份工作的工作時間減少以容納更多就業者，一些更將就業和失業援助連在一起，以工代賑，或者以參加工作作為取得援助的前

提。很明顯她們認為就業比救濟更重要。

(3) 工作是人生價值的實踐和體現。

一般傳統經濟學者往往強調就業的謀生功能和可能產生的負效用（犧牲閒暇時間），而忽略就業本身對勞工的正效用和提供社會生產力的效用，因而貶低了創造就業機會的重要性。對個人而言，透過工作，貢獻社會，可以肯定自我的存在意義和價值。事實上，在不少東亞國家、地區，眾多的失業者視失業為恥辱。除非有斷炊之虞，否則他們仍然不肯承認失業，拒領失業救濟。在香港，領取失業綜援比例極低，不足 20%。許多勞工寧願選擇賺取少於綜援金額的工作，都不願接受救濟，這種「寧要工作，不貪救濟」的意願比西方一般失業人士強得多。因此，在香港實行就業優先的經濟發展策略的社會成本效益肯定高於西方國家。

3. 香港經濟增長和就業的歷史實證分析

(1) 經濟增長與就業增長、就業增長與失業率之間並沒有直接關係。

曾有經濟學者表示，香港經濟每增長 1 個百分點，就會帶動就業增加 3 萬個職位，故此，只要刺激經濟增長，失業問題自會迎刃而解，這是經濟增長優先策略的理論依據。但根據對 1986 至 1998 年間經濟增長、就業增長和失業率之間的實證分析，它們之間並沒有直接關係。從表 1、表 2 中清楚可見，1986 至 1992 年間，年均實際社會生產總值有 6.32% 的高速增長，但就業增長率只有 0.63%；相反，1992 至 1998 年間，經濟增長放緩至 3.27%，就業反而有 2.63% 的增長率。迴歸分析也顯示出，三者之間並沒有關聯。這現象與特區政府高官和官方學者經常強調的，高增長將導致高就業和低失業的論斷背道而馳。

表 1：1986 至 1998 年間香港經濟增長與就業的關係¹⁰

年份	實際 GDP 增長率 (%)	就業年均 增長率 (%)	失業率 (%)	勞動力供應 增長率 (%)	增加值中勞動 含量遞減率 (%)	勞均 GDP 增長率 (%)
1986-1992	6.32	0.63	1.57	0.67	-5.35	5.65
1992-1998	3.27	2.63	2.69	3.11	-0.61	0.62

表 2：1986 至 1998 年間香港經濟增長與就業的關係細表

年份	實際 GDP 增長率 (%)	就業 增長率 (%)	就業人口 變化	失業率 (%)	勞動力供應 增長率 (%)	勞動人口 變化	勞均 GDP 增長率 (%)
1986	---	---		1.7	---	---	---
1987	13.0	2.06	54,400	1.7	2.08	105,900	10.67
1988	8.0	1.54	41,500	1.4	1.16	31,800	6.34
1989	2.6	-0.17	-4,700	1.1	-0.46	-12,700	2.74
1990	3.4	-0.52	-14,300	1.3	-0.27	-7,400	3.95
1991	5.1	1.49	40,500	1.8	1.97	54,300	3.52
1992	6.3	-0.58	-16,100	2.0	-0.42	-11,800	6.89
1993	6.1	2.28	62,600	2.0	2.29	64,200	3.76
1994	5.4	2.59	72,700	1.9	2.54	72,600	2.74
1995	3.9	1.12	32,300	3.2	2.44	71,700	2.74
1996	4.5	3.52	102,500	2.8	3.09	93,000	0.94
1997	5.3	4.52	136,300	2.2	3.92	121,500	0.71
1998	-5.1	1.77	55,700	4.7	4.41	142,000	-6.78

資料來源：〈就業綜合估計數字簡介〉，載政府統計處的《香港統計月刊》，1999年6月，頁FB10-FB11；Hong Kong, Census and Statistics Department, *Estimates of Gross Domestic Product, 1961-1998* (Hong Kong: Census and Statistics Department, 1999)；〈近期香港失業人口的概況〉，載政府統計處的《香港統計月刊》，1998年10月，頁B5；《香港統計月刊》，1999年5月，頁162-163。

(2) 失業率主要受勞動力供應增長速度和產品增加值中勞動含量遞減速度的影響。

在分析香港經濟增長與就業關係時，可發現就業的增長率主要決定於產品增加值中勞動含量的遞減速度（或勞動生產率的增長速度）。遞減速度越快，就業增長率越低，反之亦然。其遞減速度又決定於三方面：勞動含量高的產業和含量低的產業結構的變化；原各產業的就業比例；各產業內

產值每單位勞動含量的變化。

數據顯示，1986至1992年間經濟高速增長，但就業增長率極低，主要是由於期間一方面勞動含量高的製造業北移，就業人口急跌，另一方面金融、地產、進出口等勞動含量低的服務行業迅速擴張，以及整體勞動生產率大幅提升，導致整體增加值中勞動含量急劇下降（-5.35%），使就業增長只有0.63%的輕微增幅。至於1992至1998年間則剛好相反，勞動含量高的產業如社區、個人服務業和建造業擴展迅速，而勞動含量低的金融、保險、地產及商業服務等增速放緩，故此，雖然經濟增長放緩，但由於勞動含量遞減速度大幅降低（-0.61%），就業增長率大升；否則，現時失業率早已突破10%大關。

此外，近年勞動力供應量急速增長，超過就業增長率，也是造成失業率高企的主因。其增長率由1986至1992年的0.67%急升至1992至1998年的3.11%，其中1996至1998年更高達3.81%，預計未來勞動力供應量會維持在2.5%或以上。由此可見，我們不實行就業優先策略就不可能解決失業問題。

(3) 如要維持現時6%的失業率，香港實際經濟增長率要超過5.5%。

根據經濟數學模型推斷，假設勞動供應增長率在2.5%或以上，勞動含量遞減速度跟1986至1998年間的平均值一樣（-3.01%），維持現時6%的失業率，實際經濟增長必須超過5.5%。假若政府希望降低失業率1%，那麼經濟增長速度更要高達7%；在經濟增長率5%（這是比較樂觀的預測）的條件下，若要維持就業增長率在2.5%以上，來逐步降低現時高企的失業率，香港必須控制勞動含量遞減速度在2%以內。

總括而言，從理論和實證的角度來看，某些特區政府官員和學者極力主張的增長優先，特別是偏重發展高增值、高利潤行業的取向根本不能解

決香港的就業問題。尤其是當前資訊科技的迅速發展和廣泛應用，服務電子化，電子交易將形成趨勢，定必加快產值勞動含量遞減速度，使目前較高的就業增長率難以維持。如果我們不調整經濟發展策略，因循過去的成功經驗，失業率必然大升，超出社會承受力，勢必危害經濟發展和社會穩定。因此，我們必須捨棄過時的積極不干預思維，在經濟增長和就業之間取得平衡。在維持一定的經濟增長速度，增加市民和政府收入，為推行就業優先的經濟發展策略提供物質基礎的前提下，要以多種形式包括工資津貼，增加更多就業機會，吸納大量剩餘勞動力。

二、具體創造就業機會的建議

1. 發展社區、個人服務業¹¹

雖然香港服務業過分膨脹，但相對其他國家而言，當中社區、個人服務業仍有很大發展空間。1998年其就業人口比例只佔服務業的28.9%，遠低於外國50%的水平。如果香港提高至同等比例，就可額外增加54萬個職位¹²。事實上，家務助理有龐大的勞動力市場，現在就有18萬外地傭工。同時香港在護老托兒等多項社會服務方面嚴重不足，一直為人詬病。故建議政府推行下列措施，充分發掘就業機會：

(1) 資助婦女轉職家務助理：

由於這些工作就業門檻低，不需要特殊技能，特別適合香港大量低文化、低技術勞動力進入。因此，政府應推行積極的就業政策，先在家務助理行業資助僱主聘請本地員工，取得經驗後，逐步推廣。現時香港在推行建造業長工制、製衣業再培訓學員就業等方面，都已推行類似的工資津貼。

(2) 資助發展護老托兒服務：

由於其是勞動密集型行業，勞動生產率低，經營成本高，如果政府不資助，除非降低服務質素，或者外遷，否則根本無利可圖，以致窒息行業發展。故建議政府直接資助有需要的老人（政府和個人各出一部分）選擇入住老人安老院，這樣不單有助創造就業機會，提高服務質素，解決長期困擾社會的老人問題，還可減輕政府財政負擔。現時不少福利機構辦的安老院得到政府直接資助，個人支付比例很低；而私家安老院，表面上由個人支付，實際上不少申請綜援，間接得到政府補貼，故直接資助只是由暗補改為明補，但可促進行競爭，提高效率，改善服務。

(3) 工作分享，創造就業：

現時不少專業如教師、醫生、護士、社工等工作繁重，壓力大，而工資水平較高。故此，政府可通過「低工資、減工作、加人手」來創造更多就業機會。這對各方面都有利。專業人士雖然面臨減薪，但可換取更多休息時間，減輕壓力，提高生活質素，而政府可在不增加財政開支太多的情況下，為大學畢業生創造大量高學歷的就業職位；另一方面，服務質素肯定有所改善。

(4) 進行制度改革：

政府必須檢討現時公務員制度和資助志願機構提供服務的方式，引入更多市場因素，給予更大的自主權，提高資源利用效率，增加就業機會。現時公帑支付及資助的工作人口就有 50 多萬人，大多集中於社區、個人服務業，如教育、醫療、福利機構等等。一方面，龐大的官僚架構造成資源的浪費，成本高，效率低，如社署送飯服務，每頓成本就要 85 元；另一方面，政府和志願機構壟斷社會服務，窒息私營部門的發展。故此，政府應積極考慮在上述教育、醫療、社會福利服務等方面，改變直接營辦或資助志願機構的方式，讓不同資助機構和私人部門公平競爭，以最少的資源提

供優質的服務。

不過，要強調一點，上述改革建議與現時政府推行私營化、公司化、外判等出發點和目標不同，不是單純從財政的角度考慮，以精簡人手，節省開支為前提，而是在不減少或增加較少的財政開支的情況下，通過提高資源利用效率，大幅擴充長期不足的社會服務，增加就業。在增加服務、資源利用和創造就業機會方面取得平衡。例如，最近社會福利署將家務助理送飯服務向外公開招標，這是一個好開端。不過，政府各個有關部門之間應加強合作配合、培訓和協助失業人士自組合作社承接上述服務，可創造更多就業機會。總之，只要破除官僚，打破舊有框框，充分發掘社區、個人服務業發展潛力，就可創造數以十萬計就業機會。當然，這些改革涉及利益重新分配，必須慎重處理，選擇合適時機，避免觸發社會危機。

2. 扶持中小型企業

經驗證明，中小型企業是重要的就業途徑。1993年以來，美國三分之二新增就業機會來自小企業，故外國非常重視中小型企業發展，並推行積極的鼓勵政策。香港現有中小企業約25萬家，聘用120多萬員工，分別佔企業總數和就業人口的98%和57%，假如每一家企業聘用多一名員工，就可吸納25萬名勞動人口。因此，政府扶持中小型企業，可創造更多就業機會。

(1) 加強對中小型企業貸款：

香港中小型企業面臨最大的問題是資金周轉困難，銀行不願貸款。1999年3月，香港金融機構對製造業的貸款比重僅為4.8%。而政府的中小企業貸款計劃又口惠而實不至，效果很差。在外國，銀行對中小型企業貸款比例高，日本、德國、美國中小企業的銀行貸款佔負債比例分別為59%、57%、21%¹³。故政府應加強中小型企業貸款，指定銀行（有助降低銀行行政開支），提供包括擔保、貼息、免息等方法，對創造就業能力強

的企業給予優先權，鼓勵和推動銀行增加中小型企業貸款，以扭轉現時偏低的貸款比例。

(2) 支持創立品牌，加強市場推廣：

政府應積極協助廠家創立品牌，加強與內地溝通合作，打擊冒牌貨，保護本地產品知識產權。此外，在市場推廣方面，對參展的中小型企業，應給予優惠。

(3) 成立技術支援中心：

中小型企業的出路在於提高技術含量、革新工藝、提升產品檔次，走高增值的道路。這需要政府以較低收費，提供生產技術和資訊科技應用支援，同時，開辦有關市場開拓、企業管理等創業及經營課程，提高中小企業老闆的質素。

3. 促進建造業及相關行業改革，提高本地企業參與基建項目的比率

由於現時本地建造企業規模較小、技術低，直接影響參與香港基建投標的競爭力，減弱政府大規模投資基建對經濟和就業的拉動效果。故政府和公營機構應在可行的情況下，推出一些規模較小的合約，方便本地企業競爭；另外，在有關顧問工程及建築合約上，要求中標者聘用一定比例的本地專業人員，並附帶有技術轉移的條款，提升本地有關技術水平。只有提高本地參與比率，政府增加投資基建才有刺激經濟和創造就業的效用。

此外，現時建造成本高企，意外多，質量欠保證，這與傳統「判工制」有密切的關係，政府應全面檢討，推動行業改革，減低成本，增加就業，減少意外，提高質量。

4. 鼓勵創業

由於最近失業情況嚴重，不少中層管理和專業人士都失業，加上每年有大量大學畢業生，政府可提供貸款優惠和後勤支援（如廉價提供寫字樓和有關文書支援服務），並減免開辦企業之政府有關收費（如商業登記費等）。

未來是知識經濟的年代，只要有創新頭腦，不需要太多資金，就可搞大生意。目前在世界富豪排名榜上，最有錢的都是白手興家、有創新頭腦和冒險精神的人。香港如果有幾名「蓋茨」或「小蓋茨」這類創業帶頭人，就會為社會創造大量的直接和間接職位，增加政府財政收入，為解決未來龐大的社會福利開支提供堅固的物質基礎，亦有助於調整現時不合理的經濟結構。譬如韓國，為鼓勵失業者創業，國民銀行可向失業者提供最高可達 3,700 萬韓元（約等於港幣 24 萬元）的創業資金貸款，倡導有特長的失業者創辦高新技術企業，創業貸款更高達 3 億韓元¹⁴（約等於港幣 200 萬元）。

5. 加強培訓，提高可僱用性

現時有關培訓機構分散，課程欠缺規劃，培訓與就業疏離，學非所用甚為普遍，且重數量，輕實效。因此，政府必須加強培訓工作規劃，注重實效，將培訓與就業和行業發展聯繫起來。

舉例而言，香港是國際航運中心，許多職位如海事主任、領港員、碼頭管理人員、船務公司管理人員等大約 5,000 個職位，需要從業者有航海資歷。其他與航運有關行業包括運輸、海事保險、海事仲裁、海事理賠、船泊檢驗等等提供的 60 萬個職位中，也有一小部分要求有航海經驗，每年需要有近 100 名新血補充。但是，政府對此長期忽略，以致最近有 6 名於黃克競工業學院修讀船泊輪機工程的畢業生，為求實習機會，尋遍大小船務公司都得不到聘用上船。長此以往，香港 6,000 至 8,000 個需要海齡的就業職位後繼無人，屆時又要輸入外勞。由此可見，培訓方向必須從行業發

展、社會效益和就業角度入手，強化統籌規劃，提高可僱用性。

6. 檢討現時不合時宜的聘用制度和薪酬制度

政府應積極推動某些經常聲稱請不到人的行業消除制度障礙，保證最低收入，增強職業保障和安全，吸引更多新人入行，解決制度性勞工短缺問題。例如，在建造行業，培育專業工程公司，加大推行長工制的力度；在製衣紡織業，則推行底薪制，保障新人有可滿足基本生活的工資收入。這些措施將有助吸引新人入行，使大量的基建工程和樓宇維修工程，以及回流的工業，為本地工人創造更多就業機會。

7. 限制外籍勞動者流入

西方國家如美國、德國、法國、英國，以及亞洲的新加坡、韓國、日本等都實行比較嚴格的限制移民、限制外籍勞動者政策。反觀香港在這方面除國籍限制較嚴外，其他都非常寬鬆，濫用情況嚴重，缺乏與香港經濟發展相適應的外勞政策，從而導致亟需的科技人才難以吸收，不需要的普通勞動者又大量湧入，搶本地工人飯碗。故此建議制訂統一的外勞政策，實行分類管理。

借鑑外國經驗，外籍勞動者可分為專業高級人才，如科學家、跨國公司管理人才、藝術家等；另一類為一般技術或低技術人士，如現時一般輸入外勞計劃的對象及外籍傭工等。對香港需要的專業高級人才，我們可採取寬鬆態度；對於一般技術或低技術人士，就必須實行嚴格的條件限制及抽取費用，一方面堵塞僱主利用兩地之間存在的工資差距謀取利益，另一方面可資助本地工人就業。至於兩類人才的劃分和輸入的工種目錄，由勞顧會決定。此外，政府應指定部門，負責審批和監管外勞，加強打擊力度，遏止日益嚴重的濫用情況。

8. 鼓勵領取綜援者重新就業

現時綜援制度並沒有積極的就業獎勵措施，為此，我們建議政府對工作的領取綜援人士提供逐步扣減綜援金額比例的優待，拉大工作與不工作者的收入差距，並承諾他們再次失業時，可獲優先處理。譬如一個4人家庭的失業者，每月可領的綜援標準金額約為6,500元，其找到的工作薪金為6,000元，按現時做法，他只能拿到6,500元或多一點，這就會影響他工作的積極性；假如採用按工資每4個月分別為20%、40%、60%的扣減辦法，首4個月他可拿到11,300元，第5至第8個月10,100元，第9至第12個月減到8,900元。這不單有助減少政府福利開支，還鼓勵領取綜援者重新就業，自食其力，重拾尊嚴。另外，對聘用他們的僱主，可適當提供資助。

9. 支持微利或微虧而勞動密集程度高的企業聘請失業工人

受支持的企業利潤率不應高於市場的正常利潤率，對每一個職工的補貼額不應高於人均綜援額，其運作機制是由勞工處登記所有失業的人，編成名冊，然後讓經審批有資格的企業選擇。當然，政府必須規定受補貼的職工收入不能低於市場正常水平，同時，企業不能減少原來職工數量。企業經營情況改善後，政府便可逐步減少資助。

10. 扶持環保工業

在世界各地，環保工業是公共事業，政府會給予一定補貼，但香港現時的環保政策採取「用者自付」原則，對環保工業則「自負盈虧」，使傳統微利或微虧的勞動密集型工業如食品、造船業，負擔不起沉重的環保改善費用而倒閉，而新興環保工業又因得不到扶持而發展不來，導致大量工人失業，環境污染又得不到整治。

因此，建議政府把就業因素放在環保工作的考慮內，不要一刀切。對聘用大量工人的行業，應採取較寬鬆的標準或給予較長的改善時間，對經

營困難的企業提供免息貸款，甚至補貼一部分。另外，必須積極扶持環保工業的發展，減低環境污染，增加就業機會。特別是廢物回收行業，就可製造數以千計的職位。

11. 改善營商環境，保障消費者權益

香港現時不少行業和專業服務都存在一定程度的壟斷和行業保護，缺乏競爭，收費偏高。例如電力、貨運、交通等行業，以及律師、會計師、醫生等專業服務，都需要引入競爭機制，消除行業保護，促使有關收費調整至合理水平。政府亦應簡化各項營商的手續及程序，加強部門之間的協調及工作的靈活性，方便營商。此外，要嚴厲打擊不法商人的欺詐行為，保障消費者權益，讓遊客放心在香港消費，重振旅遊業。

12. 加強兩地經濟合作，轉換觀念，消除人為障礙，創辦「經濟園」

香港應充分利用中國因素，擴大本身經濟規模，促進國民所得增長和解決就業問題。為此，必須促使港人（包括政府官員）放下積極不干預政策的包袱，糾正眾多有關「加強香港、內地合作等於邀請內地干預」的錯誤看法，並注意如何防範別有用心的人士藉「高度自治」、「司法獨立」、「言論自由」，挑戰中央政府權威，甚至動搖一國基礎，破壞香港與內地的良好合作關係。

特區政府應以本身名義，或擔當擔保的角色，在內地成立經濟園或經濟特區，並為區內提供基本設施，包括（港式）生活區和開辦企業，由香港政府或其代理人負責經營。具體可參考新加坡在蘇州建工業園的經驗。其主要發揮兩項功能：其一，主要用當地的有利因素（例如廉價勞動力、租金、較低的生活費用等）賺取利潤，調回香港，供發展和在港提供就業之用；其二，在區內設置的企業主要聘用香港勞工，以解決香港失業問題。

根據廣州戶口調查，在 1997 年最高收入戶口中每戶（2.9 人）總收入

為 4,837 元，支出為 3,683 元，和香港領取綜援金額相近。假如受聘在「經濟園」內工作的港人，住房由香港政府提供或廉價租出，每一個家庭（4 人計）有兩個勞動力受聘，只要每人的平均月薪有 2,500 元，支出 2,000 元，便足以令他們達致廣州最高收入戶的生活水平。

13. 成立就業優先發展策略委員會

政府應成立經濟增長、就業和社會福利等部門，以統籌有關諮詢、制訂、監控和評估涉及香港經濟增長、就業和社會福利政策。成員應包括政府有關官員、工商界、勞工界、學者和專業人士。同時，應儘量容納不同意見，切忌一如現在，只選和政府有關決策科官員意見一致者出任委員。

三、資金來源

為落實「就業優先」經濟發展策略，政府須要設立「培訓與就業基金」，培訓和資助就業。其資金可來自下列三方面：

(1) 集中各行業培訓徵費：集中分散於各行業有關徵費，如建造業、製衣業，並根據行業生產本地化程度，釐定比例，打破培訓資源分散，各自為政的困局，提高資源利用效益。

(2) 政府投資收益：為支持香港發展高科技、高附加值產業，政府應對有前景的項目參與投資，如數碼港的投資，以及營運「經濟園」的盈利，其收益撥歸「培訓與就業基金」。

(3) 稅收：政府可考慮從兩方面增加收入。一為提高直接稅率，因為香港直接稅佔整體稅收比例偏低，有欠公平，失去調節貧富差距功能，同時也較鄰近地區低，故適當增加直接稅率不會影響營商環境；二為向外勞包括外籍傭工徵費，這有助防止濫用，消除與本地工人不公平競爭。

四、好處

(1) 社會更為穩定：如果政府推行「就業優先」經濟發展策略，人人有工做，有收入，貧富差距縮小，社會將變得更和諧、更公平。

(2) 擴大內需，拉動經濟增長：假如人人有工做，基層收入增多，將會刺激整體內部需求上升（因基層邊際消費率較高收入的人士為高），解決經濟中存在的消費不足問題，促進經濟穩定健康增長。

(3) 減輕社會福利負擔：當社會上每個人都有工作和收入，領取綜援人數將必然下降，同時，也為進一步推行社會保障制度改革，如建立醫療、失業保險制度等，創造良好條件。

注釋

- 1 本文得到工聯會研究部大力協助，謹此致謝。本文集中論述就業優先策略的基本概念、方向和理論基礎，至於有關在香港落實政策的更具體和實務性的分析，將稍後另文發表。
- 2 見附件 1。
- 3 見附件 2。
- 4 迴歸方程式為：
$$\bar{L}_g = 1.421(1.916) + 0.04384(0.371)Y_G$$
其中： L_g 是就業人數的年度增長率； Y_G 是實際 GDP 的年度增長率；() 內數值是有關變數的 t-stat 值， Y_G 的僅為 0.371，在統計學上不顯著（不應用來解釋 L_g ），D.W 是 Durbin Watson 數值。 $R^2 = -0.085, D.W = 1.255$
- 5 增長率：年度者為當年上一年數值相比的增長率；有關整般時期者為幾何平均數；失業率為算術平均數。
- 6 表 2、表 3 的數據計算來自 Hong Kong, Census and Statistics Department *Estimates of Gross Domestic Product, 1961-1998* Hong Kong: Census and Statistics Department, 1999)，頁 72-77；《香港統計月刊——就業綜合估計數字簡介》，1999 年 5 月號，頁 162-163。下同。
- 7 見附件 3。
- 8 資料來源：同表 1；所有數據根據當年價格計算出，下同。
- 9 在研究的過程中，香港浸會大學經濟系胡敦靄副教授予以鼎力支持，並就「就業優先」的發展策略的必要性和可行性進行論證，提供很多寶貴意見，在此表示感謝。
- 10 除失業率為平均數外，其餘均為年均比率。
- 11 社區、個人及社會服務業包括教育、醫療、福利機構、電影娛樂、個人服務等。
- 12 根據香港現時統計資料計算，服務業就業人口共有 2,575,000 人，其中社區、個人服務業有 743,200 人。資料來源：政府統計處，《香港統計月刊》（香港：政府統計處 1999 年 6 月）。
- 13 資料來源：人民日報海外版，〈中小企業資金究竟缺在何處〉，1998 年 12 月 28 日。
- 14 資料來源：徐寶康，〈韓國：下崗大軍如何分流〉，《市場報》，1998 年 3 月 26 日。

參考文獻

Hong Kong, Census and Statistics Department. 1999. *Estimates of Gross Domestic Product, 1961-1998*. Hong Kong: Census and Statistics Department.

政府統計處：《香港人口推算 1997-2016》，香港，1997 年。

政府統計處：《香港統計月刊》，香港，1998 年 10 月。

政府統計處：《香港統計月刊》，香港，1999 年 5 月。

政府統計處：《香港統計月刊》，香港，1999 年 6 月。

徐寶康：〈韓國：下崗大軍如何分流〉，《市場報》，1998 年 3 月 26 日。

人民日報海外版：〈中小企業資金究竟缺在何處〉，1998 年 12 月 28 日。