

# 在香港特區落實「以工代賑」就業福利政策的策略性建議

香港工會聯合會

## 摘要

隨著內地經濟持續的強勁增長和一系列輔助香港特區經濟發展的優惠政策出台，整體特區的經濟情況在過去數月已明顯呈現復甦之勢。各家國際性的金融評級機構，更紛紛將來年特區的經濟增長預測往上調升，前景令人樂觀。然而，初現的經濟復甦似仍未能逆轉目前失業持續高企的情況。最新公布的季度失業率依然高企百份之六點一；失業人口依舊超逾二十萬，情況令人憂慮。

據統計署所公布的數字顯示，香港特區有超過一百萬的勞動人口學歷只及中三或以下；而他們所具備的勞動條件並未合乎特區正朝向知識經濟轉型的需求。是故，經濟增長依然難助當前中低層勞動力重投就業市場。歸根究底，還是香港特區經濟正全面步入「知識密集而人力需求低」的第三產業生產模式所致。不少專家學者亦曾就此「經濟增長與職位創造脫軌」的問題作出分析，其中，兼容高增值第三產業和勞動力密集的「二元經濟」發展策略，實在值得特區政府一眾的官員作深入的思考。

針對結構性失業的情況，特區政府的綜合援助保障制度實在發揮了非常關鍵的作用。失業及低收入市民所面對的財政壓力，可藉此安全網系統的支援而得以大大的紓緩。然而，年度福利開支數以百億元計，且更穩步以近雙位數百份比增長所帶來的財政壓力，預期更將隨本地人口的持續老化而不斷加劇。再者，失業人士所需要的並不單是金錢方面的援助，一個自我提升和自力更生的機會實在更為重要。引述《經濟、社會、文化權利國際公約》的說法，「人人皆有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。」；而按世界人權宣言二十三條所言，「人人有權工作、自由選擇職業、享受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障。」故此，單為失業人士提供生活的基本援助其實非單不足夠，且亦並不是解決因失業而衍生一連串問題的「治本策略」。

事實上，歐美多國政府已由從前「重福利」及「混合式」的福利保障政策，改革修訂為「福利與支援」並行及「將受助者與自助者分類」的持續性發展方針，以期更靈活的採取針對性的策略，援助社會上兩類不同需求的服務受眾。除此之外，美國布殊總統亦在剛發表的國情咨文內亦明言，為防現行的社會保障機制於不足四十年內瓦解，有需要進行迫切的制度改革。

反觀香港，我們同樣面對綜合援助保障支出日益膨脹的問題。雖然香港政府在過去十年投入近千億的資源到綜援系統之內，然而，失業緩助申領個案還是以平均每年 32.58% 高速增長。由此可見，香港特區在拓展知識經濟發展的路向之同時，還必須調節現有的福利援助方針，和積極利用社會上的各種資源，從「就業優先」和「以工代賑」的持續發展理念著手，及早逆轉長期性的金錢援助策略，並藉此解決因結構性失業而引發連串與貧窮有關的社會性問題。

就可持續發展的角度而論，現行的社福援助制度、就業輔助機制和勞動力培訓策略的盲點，在於缺乏整套宏觀而全面的持續性方向。故此，特區政府必須引入另類的就業培訓及福利支援方案，重點在技能提升、津助時限、營運架構、扶助方式、成效評估、政策理念及官民合作模式等方面作出全面性的修訂，以逆轉當前特區逐漸步向福利主義社會的危險趨勢。

事實上，在剛發表的施政報告內提及成立扶貧委員會的建議，正反映出特區政府已逐漸明瞭妨礙特區社會和經濟持續發展的問題癥結所在。可是，單靠官方的力量，而未能積極利用民間上的社會資源，實未能為逆轉此結構性的就業問題發揮最大的效用，故此，特區政府除了必須擔當主動領導的角色外，還該考慮參考歐美新協定(New Deal)計劃的模式，積極凝聚民間的資源、智慧和力量，並引入「以工代賑」就業輔助的理念，就現行綜援制度的營運架構進行改革，重申工作的價值和權利，積極開發社會資本(Social Capital)，並調撥資源予地區服務團體作為成立社會企業的起動資金，官民同心面對逆境，維持特區的繁榮穩定和整體社會持續發展的優勢，全面優化特區的經濟競爭力和提升整體社會的生活質素，重拾「助人自助，敬業樂群」的香港精神。

有關就業輔助、勞動技術及福利支援制度的改革重點如下：

- 引入「以工代賑」(Welfare-to-work)、「社會資本」(Social Capital)、「就業優先」及「工作權」的支援理念，全面改革現行的綜合援助制度
- 為失業綜援設立申領時限及制定其他生活津貼支援配套政策
- 深化保障勞工福利的政策以加強自力更生發奮求進的決心
- 加強勞工處、社會福利署與民間團體的互動交流和支援合作
- 設立地區綜合就業服務中心，採取區域化的針對性策略以增強現行就業支援政策之成效

# 在香港特區落實「以工代賑」就業福利政策的策略性建議

香港工會聯合會

## 導言

1. 當崇尚積極不干預政策和資本主義經濟生產模式的機制，不能有效協調在經濟轉型發展過程中所出現社會各階層間的利益平衡問題之時。管治者便不應繼續將往常行之有效的策略方針奉為聖典，而必須發揮管治者該擔當的領導角色，利用各種可資運用的行政和法律手段令失衡的自由市場機制撥回正軌，以平衡社會各階層的利益、紓緩彼此間之矛盾及維持整體社會的穩定性，達致最終實現持續發展的基本理想。
2. 香港在經歷了多年管治失衡的情況和經濟衰退的週期之後，全球化知識型的經濟發展策略似乎已成為了香港特區社會未來必須要跟隨的持續發展方向。在這個經濟生產模式急速轉型過程中，整個社會都無可避免的要為此付出沉重的代價；當中，一些未能在技能和知識方面跟隨大時代轉型的中低層勞動力所受到的痛苦將較任何階層的人士更多。
3. 事實上，近年的減薪和裁員風潮不單令「低學歷」及「低技術」基層勞工的生活出現捉襟見肘，或甚至倒退的情況，而且整體社會用於失業及低收入援助的福利開支，更連帶因此而大幅攀升。根據社會福利署所公佈的統計數據顯示，在1994至2003年間，香港特區政府投向綜合援助保障計劃的財政資源超過1,100億，且更明確呈現持續向上增長的趨勢；其中，有關失業援助個案更錄得平均以每年32.58%的高速增長。
4. 即使暫且撇開勞工就業和社會保障應否由單一部門獨立統籌處理的制度性問題不論，現行的綜合社會保障制度及援助內容亦必須與時並進的更新，不然，舊有的過時機制和因循的行政思維，實在難以將有限的公共資源運用得更具效率和切合當前社會急速轉變的實際需要。
5. 有鑑於此，香港工會聯合會遂多次向特區政府提出「以工代賑」的政策建議，倡議透過現行特區政府的行政決策機制，主動積極對特區勞動力市場供求失衡和人力資源錯配的結構性情況作出適度的良性協調；並在「以工代賑」(Welfare-to-Work)就業福利輔助的理



10.在失業率呈現上升的初期，香港特區社會還未全面意識問題的嚴重性；且加上當時並無財赤壓力和政府儲備仍然豐厚的緣故，政府只因應社會的需求而調撥更多的福利資源，以維持失業及低收入勞工的生活保障。可是，特區經濟的持續下滑和經濟轉型的速度進一步加快，失業率更曾攀升至 8.7%，創出近二十年的歷史新高。

11.誠然，特區政府後來所推出的一系列就業援助和再培訓計劃，均對紓解中低層失業及勞工的生活問題帶來非常重要的幫助，但隨著整體社會的福利開支的持續增加，社會貧富階層間的差距和矛盾之氣氛遂逐漸於特區社會內形成；而所謂「綜援養懶人之說」亦隨官員之言論而在社會內部廣泛流傳。

12.工聯會作為維護勞工和基層市民權益的團體，理所當然認同特區政府為解決勞工失業和低收入問題的誠意和決心。不過，我們更認為特區政府實在有責任避免社會各階層間出現矛盾分化的情況，並必須嚴格遵守基本法訂明「量入為出」的理財原則，避免令財政赤字繼續惡化，讓寶貴的公共財政資源用得更靈活和更具效能。

13.與此同時，工聯會亦非常關注廣大勞動人口工作權利的問題。事實上，工作除了能滿足一個人最基本的生活需要之外，亦能改善家庭的經濟環境，獲取家人的肯定，減少家庭衝突，更重要的是為下一代成員建立自力更生的正面訊息。從善用社會資源的角度，讓一個有工作能力的人士，與就業市場保持聯繫，發揮其能力建設社會，遠比單給予福利的效益更大。因此，每個市民既享有社保權利外，對於仍然有工作能力的市民，一個負責任的政府更需要保障每一個有工作能力的人能夠繼續享有他們的工作權(Right to work)。

14.一直以來，政府以援助金的形式，向失業或低收入的勞工提供財政方面的支援，紓解三餐不繼的燃眉之急，實在是無可厚非的必要手段；而且，管治者向社會上的弱勢社群提供基本生活的經濟援助，幾已在香港特區此等經濟發達的社會形成普遍的共識。問題是，單單的經濟援助實在並未觸及受助人所面對問題的核心。事實上，受助人一天未能成功重投勞動市場或未能完全自力更生，施助者的任務其實還未完成；而政府的財政壓力亦依然未能消減。再者，根據西方學者的研究發現，長期的金錢支援，不單會加劇政府的財政壓力，且更會對失業者重新投入勞動市場造成心理、態度和技能等方面的不良影響。若情況長期持續，更會對社會整體的人力資源造成耗費和令國民的生產力難以全面提升，並衍生惡性循環的跨代貧窮問題。

15. 參考西方各國過去數十年處理失業和扶貧問題的經驗，她們傾向採取「福利」與「支援」並行及「受助者、自助者分家」的持續性發展策略，從創造社會需求、提升勞動技能和改善生活質素的方向發著手，將整體性的失業問題認真處理。反觀香港，特區政府不但仍未就解決就業問題制定一套全面的針對性措施，還依舊採取被歐洲工會組織形容為「香腸製造的雜混模式」(Sausage Machine)，以生硬的政策來援助具有不同背景及就業需求的受助人。由過去的沿襲而來的「積極不干擾」的自由市場思維，亦似依樣主導特區政府的施政方針。所以，工聯會促請政府貫徹落實「以民為本」的施政理念<sup>1</sup>，深入了解邊緣勞工的生活苦況和求職技能不足的問題，並提供一系列與勞動市場人力需求互動的培訓計劃，以保障中低層邊緣勞工的工作權，和香港特區的社會及經濟的持續發展獲享應有的基本保障。

16. 故此，特區政府應制定全面的就業輔助政策，讓具有工作能力的受助人透過在勞動市場擔當具體的工作崗位，積累相關的行業經驗，藉以全面提升受助人的工作技能以及可僱性 (Employability)，並扶助他們逐步重回現實的就業市場。再者，受助人亦相信會隨著自由競爭市場的工作誘因如收入增加、多勞多得及合理僱傭條件等方面鼓勵，助其發奮圖強、自力更新，實現「助人自助，服務社會」的理想。

17. 此外，特區政府亦有必要積極協調其他的勞工保障政策作輔，以加強勞工脫離綜援系統的決心和重新投入勞動市場的誘因。是故，有關政策局官員實在必須審慎考慮多年來本地勞工團體所提出「制定最低工資」和「設立標準工時」的建議，以匡正現時勞動市場生態的不良歪風，為香港廣大的勞工提供一個最基本的工作和生活質素的保障。

18. 另一方面，我們亦認為適度引入民間團體植根於社區的智慧和力量，將有助執事官員走出慣常行事的思維空間，並從更切合尋常市民生活所需的角度，發揮官民互動、助人的自助的終極成效。故此，我們的社會既不要將因生活遇著經濟困難的市民胡亂標籤；亦同時要改革現行重「經濟援助」而輕「技能自助」的機制，以創造可持續發展的勞動力市場的機遇，將這些被自由市場排除於外的勞動力 and 社會內部閒置的地區資源相互配合，積極發揮應有的效能來為特區社會的穩定和繁榮作出該有的貢獻。

19. 事實上，不少過去由地區團體所創辦之如「住屋維修」、「環保

<sup>1</sup> 中華人民共和國香港特別行政區政府。2005。《二零零五年一月十二日立法會席上行政長官董建華施政報告 合力發展經濟 共建和諧社會》。香港：中華人民共和國香港特別行政區政府，頁8。

回收」、「家務照顧」和「本土文化經濟」等蘊含「以工代賑」及「就業優先」理念的社區經濟發展計劃，均能成功創造就業職位和紓緩當前的失業情況。但是民間團體所能發揮的力量畢竟有限，所以，政府不但要從制度方面著手進革新，還必須擔當政策協調及資源調配的主導角色，透過集結特區內社會服務團體和地區勞工組織的力量，以遠景的宏觀策略，將香港社會因失業和貧窮而衍生出來的一系列問題逐步解決。

20.故此，香港特區政府宜全面引入西方社會「以工代賑」的福利支援模式，讓受助者透過參與切合市場需求的實務工作，逐步重回自由市場的勞動崗位。此外，政府亦須在現行的綜援制度和行政架構上進行改革，以具體的服務替代現時金錢援助形式；以自力更生、多勞多得的經濟誘因，令公共財政資源更能用得其所及增強受助者自強發奮的決心。

21.當然，失業和低收入問題的癥結還在於經濟不景和勞動技能與市場需求脫節，所以，持續的經濟增長和就業市場職位的增加，才是長遠解決就業問題之根本。可是，知識型經濟的生產方式所需的勞動力較少。有見及此，工聯會便提出二元經濟發展和就業優先的經濟發展策略，實現「人力需求高度密集」和「高增值知識產業為本」並行的持續發展理想，以開創香港特區經濟持續穩定和諧發展的均衡局面。

## 香港特區人力市場失衡的問題

22.雖然近月本地經濟情況稍呈好轉，而失業率亦呈現出明顯回落的趨勢；然而，個別低技術行業的失業率仍然偏高。其中，建造業和製造業的失業率更長期遠高於整體失業率<sup>2</sup>，數字反映本地了人力資源供求失衡和錯配的問題。若然情況持續，便將影響本地長遠的經濟發展和社會的和諧穩定。

23.另外，有關統計數據亦顯示，失業綜援個案近10年來平均每年升幅32.58%<sup>3</sup>，可是，失業人數的升幅只是1.82%，可見人們有依靠綜援的趨勢，長此下去，不單會削弱香港特區的整體競爭力，且更將加深中產與基層人士的對立，前者會擔憂政府會慷納稅人之慨而大派福利，令他們百上加斤，最終影響社會和諧。除此之外，隨著

<sup>2</sup> 「按以前從事的行業劃分的失業率」：

[http://www.info.gov.hk/censtatd/chinese/hkstat/fas/labour/ghs/unemp\\_by\\_p\\_ind\\_index.html](http://www.info.gov.hk/censtatd/chinese/hkstat/fas/labour/ghs/unemp_by_p_ind_index.html)

<sup>3</sup> 同2。

人口持續老化，政府用於老人綜援及津貼的公共開支必然會大幅增長，可預視若基層失業問題未能得到妥善解決，特區政府用於綜合援助福利津貼的支出，將長期成為特區社會尾大不掉的結構性財政難題。

24.除此之外，按政府發表的《二〇〇七年人力資源推算報告》，初中及以下程度的人力供應將會明顯超越市場需求，逾13萬有關學歷的勞動人口將會找不到相配的職位<sup>4</sup>；另一方面，專上及學位以上的勞動力，卻在同期出現逾十萬職位人力資源不足的情況。根據二〇〇一年人口普查顯示，近40%的15-59歲人口皆是初中及以下程度學歷<sup>5</sup>；而內地來港定居未足七年的人士之中，更有70%屬於此類學歷<sup>6</sup>，每日150個持單程證人士持續來港，將更進一步增加低學歷人力資源的供應。若然香港是朝著知識型經濟發展，上述人口特質將無可避免地對現已失衡及錯配的特區人力資源結構，及邁向知識經濟轉型的道路，造成沉重而深遠的壓力和障礙。

25.當就業市場已結構性地「騰出」數量龐大的低學歷人士，就證明經濟發展不能處理過剩的人力；而就就業市場絕不等同商品市場，所謂人力資源便是廣大的市民，處理不當更可能會嚴重破壞社會的穩定。既然政府重視社會的全面發展，政府更應該主動承擔維持整體社會持續且均衡發展的重任，廣開言路，集思廣益，積極與各界共商解決失業問題之正道。

## 就業輔助與福利支援的關係

26.就業與福利往往被標籤成對立的關係，前者是以工作來換取生計，對社會是生產性的；後者則是以政府的福利援助來換取生計，具有消耗性的特質。故此，福利開支經常受到社會人士批評。「世上沒有免費午餐」，指福利開支最終會拖垮經濟發展。然而，這些指責卻無視失業人士的生計，尤其當嚴重的失業情況持續存在，福利制度便起著穩定社會的作用。

27.所以，工聯會認為就業輔助與福利支援兩者的關係並無矛盾，且亦非以建立福利主義社會為終極目標。平心而論，福利制度只是勞工在失去工作時期的短暫過渡性援助，而本會著眼點重於現行制度

<sup>4</sup>財經事務及庫務局經濟分析部、教育統籌局、政府統計處及勞工處。2003年。《二零零七年人力資源推算報告》。香港：香港特別行政區政府，頁iii。

<sup>5</sup>15-59歲的總人口是4,598,123，初中或以下學歷人口有1,818,424，有關比率39.55%。可參考[http://www.info.gov.hk/censtatd/chinese/hkstat/fas/01c/cd0192001\\_index.html](http://www.info.gov.hk/censtatd/chinese/hkstat/fas/01c/cd0192001_index.html)

<sup>6</sup>「人口普查主題性報告—內地來港定居未足七年人士」，第25頁。

能否令受助人解決基本的生計問題、就業困難和工作權是否得到合理的保障，予機會讓受助人重新投入勞動市場。故此，就業支援制度的不應該是純粹的物質援助，而必須具有技能提升和維持工作意欲的本質。因此，若就業輔助與福利支援制度能發揮上述的效能，便該不會對特區的社會和經濟的發展帶來任何負面的影響。

28.按政府發放資料所見，截至二〇〇三年十二月，申領綜援的個案總數逾 27 萬宗，其中，失業個案維持接近 50,000 宗；而隨著人口老化和結構性失業等問題持續困擾特區，相信社會大眾對福利(特別是失業綜援)需求的壓力會持續上升。若然愈來愈多人申領綜援，而綜援制度又未能適切幫助有需要人士盡快再就業，則很容易令受助人養成依賴福利的積習，導致就業愈困難的人士愈不欲選擇就業，構成失業的惡性循環。因此，我們需要盡快制訂一套能真正解決失業問題的福利制度。

29.參考據歐美國家在九十年代就福利制度進行改革的經驗，「從福利到工作」(Welfare-to-Work)的福利改革理念，能將原來被動的福利援助政策轉變為積極的支援動力，成功令受助人從純粹的物質援助服務，變為「助人自立」的條件性福利輔助計劃。受助人在接受的物質援助的同時必定要接受求職輔導、培訓或實習。在這個支援的過程中，受助人獲得的不應單是物質方面的援助，而更須給予「提升技能」及「再就業」機會，讓他們重新融入社會。當中，在我們討論就業與福利的關係，以及福利制度的改革之時，有必要參考這些外國的成功經驗，以為鏡鑑。

## 西方處理失業及福利支援的經驗

30.當前特區社會正面對的嚴峻結構性失業問題，如前所言是自本地七十年代起「去工業化」(De-industrialization)以及工廠北移，走向知識型經濟路向的結果。然而，如此因經濟轉型而引致結構性的失業現象非為特區獨有，西方各國於八九十年代，亦曾出現相類似的問題。在總結經驗過後，目前歐美各國的經濟策略均以「全民就業」為長遠發展目標。若以歐盟為例，眾成員國每年都會訂立「就業行動計劃」(Action Plan for Employment)，動員和裝備社會民眾積極投入經濟活動為藍本，推動全民就業，使國家整體的經濟發展得以持續增長。

31.其中，英國的就業及福利政策成效斐然，失業率遂穩定下調至最

近期的 5% (國際勞工組織標準)，表現遠勝於其他先進工業國家<sup>7</sup>。從九七年至今，英國社會總體的職位增加超過 150 萬個。由此可知，有關「以工代賑」及「就業優先」為本的經濟發展及就業輔助策略，如英國新協定(New Deal)計劃的成功經驗，實在值得我們的特區政府以為鏡鑑。

32. 英國的新協定 (New Deal) 計劃 - 英國政府於 1998 年推行《新協定 (New Deal) 計劃》，並發放求職津貼 (Jobseeker's Allowance) 予失業人士。若然受助者於半年後仍未找到工作以及持續領取津貼，便必須強制參加就業援助計劃<sup>8</sup>。有關計劃將面對不同就業困難的失業人士分類，按其能力、興趣和工作背景，釐定適切的支持行動方案，如為青少年安排全職培訓和實習工作；為單親家庭婦女提供孩童托管服務等。

33. 計劃又以地區就業服務中心 (Jobcentre Plus) 為具體推行單位，結合地方政府、當地僱主網絡、教育與培訓機構、環保服務組織以及志願機構等組織。透過個案指導員的輔助，求職者可訂立適合自己目標和條件的個人計劃。另一方面，政府亦會為僱主提供資助，以及於受助人於獲得第一份工作之後就業發放獎金和確保獲取工作之後的收入比領取福利為高，目的是要吸引僱主聘用失業者和提高就業困難群體的工作意欲動機。計劃實施以來，在紓緩失業問題方面取得顯著的成效<sup>9</sup>。

34. 社區就業支援方案 - 英國政府推動地區就業不遺餘力，致力結合社區銀行、民間基金、專業顧問團體與及地區企業，協助社區人士 (尤其是弱勢社群) 開展社區經濟發展業務<sup>10</sup>，一九九九年設立的《鳳凰基金》(Phoenix Fund)，以起動基金形式資助民間團體提出的社區發展計劃，以及為期十年的《社區新協定計劃》(New Deal for Communities)，在失業率較高的地區，給予地方弱勢社群財政支援，積極開發更多的社區資源和被閒置的勞動力，以消弭因失業而引致一連串與貧窮有關的社會問題，並藉此全面提升社區的生活質素。事實上，政府和社會各界投放更多支援和資源予有需要社群，並透過推動社區發展，疏導失業，進一步落實「從福利到工作」和全民就業的理念，已幾成西方先進社會發展的新趨勢。

<sup>7</sup> 參考自 [www.labour.org.uk/ukworldleaderemployment/](http://www.labour.org.uk/ukworldleaderemployment/)

<sup>8</sup> 胡志華。2000 年。「與失業有關的福利制度」。香港：立法會秘書處資料研究及圖書服務部。頁 9- 12。

<sup>9</sup> New Deal 網頁：[www.newdeal.gov.uk](http://www.newdeal.gov.uk)

<sup>10</sup> 可參考 [www.enterprising-communities.org.uk/rpt-appx-a.shtml](http://www.enterprising-communities.org.uk/rpt-appx-a.shtml)

35. 就業區域 (Employment Zones)<sup>11</sup> 是另一項突顯英國政府在制定就業政策方面的創新思維。英國政府根據新協定計劃的成效，在失業重災區，委託非政府組織或私人團體，協助受助人提升技能和擇業求職，其與新協定計劃相異之處在於，政府將一筆過約五個月的受助人的失業援助金轉賬該受委託團體，然後該團體與該名受助人共同開設一個個人工作戶口 (Personal Job Account)，在靈活運用戶口資金的條件下，共商未來半年的求職行動計劃和工作目標。期間，受委團體要一直支付受助人的援助金，直至受助人成功就業。

36. 假若受助人於期內成功就業，受委團體則可保留餘款，兼可獲得政府發放的就業獎勵金。整個《就業區域服務方案》的主要對象是長期失業人士或其他具明顯就業困難的社群；其構思實現援助受助人達致真正就業的目的提供度身訂造的支援，並能收其資源靈活運用之效。此外，靈活的支款制度，亦有助提高執行團體 (受委託團體) 的服務素質和營運靈活性。

37. 故此，工聯會建議特區政府不妨考慮在現行的行政架構和營運機制兩大方面作一些改動調節，並本著開發社區資源、保障工作權及維持社會整體持續發展的原則，集思廣益，吸納民間組織及地區團體的意見，凝聚社區內的力量和智慧，攜手解決失業、低收入及勞動力資源錯配的結構性問題。

### 培訓、就業、輔導、福利支援「一站式」服務

38. 在靈活利用民間力量和凝聚地區智慧的思維下，政府宜參考英國 New Deal 就業輔導計劃的概念，將現時原來行政架構內有關技能培訓、就業、輔導和福利津貼發放等工作整合，調撥資源予民間社會服務組織及勞工團體成立「一站式」的就業輔導及支援服務中心，並參照坊間就業顧問公司的營運模式引入適度的資源競爭機制，透過多元的就業輔導策略與政府專責有關勞工就業和福利支援工作的執行部門，攜手改善香港特區勞動力資源錯配、低收入和失業等結構性問題。

39. 為加強民間組織在改善失業問題的主動投入和積極參與，特區政府及相關的政策局可仿倣不少歐美國家所採用 (Employment Zones) 就業區域服務方案，按個別地區勞動力的就業需要及民間網絡集結得來的力量，從原來的行政資源中調撥一少部份作試驗，將部份就

<sup>11</sup> 參考自 The Council of Social Service and Jobs Australia. 2002. *New Directions for Employment Assistance in the United Kingdom and Australia*.

業輔導和福利支援服務的工作，委託有志及具社區資源的民間非牟利組織負責；藉此充份利用原來機制外更靈活的行政空間，更多元的為受助者「度身定做」切合個人條件的輔助策略，以維持其勞動競爭力或重新投入就業市場的機會。

40. 在向受助者提供就業輔導及福利支援服務的期限內(假設以六個月為一週期)，各中心會有專人負責處理每宗受助人的個案，為其制定一系列技能提升、就業顧問、心理輔導和福利支援等積極就業方案，目標在委託期限內為受助者尋覓得合適的工作職位。如果負責中心於期限屆滿前成功幫助受助者尋獲長期性的工作職位，期內原來用作支援受助者日常經濟支出的餘額，便撥歸個案所屬的負責單位用作日常營運及拓展地區持續發展工作之經費。假若在首階段期限過後，受助者仍未能成功重投勞動市場，該負責中心便須繼續採取第二階段持續的就業輔助策略，加強訓練受助者的基本就業技能。

41. 由於計劃只是將原來分屬勞工處和社會福利署的部份服務，委託民間組織作「一站式」統一集中處理，是故，此計劃並不會加重特區庫房的財政負擔；而且，在引入民間地區資源後，上述兩個部門的行政管理及支援服務工作更可因此而減輕，部門員工可更集中處理一系列有關未來特區福利保障事宜長遠發展配套之政策修訂和行政架構改革等重大議題。

42. 此外，由於參與計劃的組織均以非牟利的方式營運，且計劃亦只是將既有的資源從原機制內往外調至民間的服務組織，故此，特區社會可享受在毋須增撥額外資源，及不影響現有行政架構和運作機制的原則下，積極利用社區資源和民間團體的力量，為解決特區當前的失業問題提供更多元的對應策略。

## 社會服務團體和地區勞工組織的獨特角色

43. 民間社會服務團體除具備專業的社會服務經驗、豐富的地區人脈網絡和熟悉社區內部的資源外，更對地區的需要有深刻和緊貼的掌握。是故，社會服務團體將能為計劃受助人在求職擇業和日常生活方面的需要，提供更貼身和全面的照顧。再者，專業的社工訓練更可為參與計劃的受助人提供心理和情緒上的支援。

44. 長時間的失業，不單對受助人的經濟狀況構成壓力，且更會為受助人的個人價值和自信造成沉重的打擊。所以，社會服務團體可在處理求助個案之時，即時因應受助人的財政和精神方面所遇到的困

難作出合適的輔助和轉介，以達致如施政報告所期望實現共融、和諧及仁愛社會的目標。

45.此外，採用非牟利營運及結合自由市場資源競爭的模式，亦對提升各參與計劃的地區團體的服務水平、服務創意和工作效率帶來積極正面的影響。再者，特區政府又可在毋須增撥額外資源的情況下，將目前日趨緊縮的社會服務資源向社會服務團體稍微傾斜，以回應社會客觀現實對福利支援服務的需求。

46.另一方面，在改善勞工就業和職業再培訓的問題上，地區勞工團體亦該在整個計劃的運作過程中發揮更積極的參與角色。即如，勞工團體對行業運作的瞭解和勞動力資源的認識，將可對提升受助人的職業技能及將受助人進入行業的障礙減至最低；而且，行業工會的積極參與，亦可進而在現行再培訓計劃的基礎上，引入「學徒制」和「師友制」等職業訓練的模式，令公共財政資源更能用得其所，發揮最大的社會成效，以消弭目前再培訓課程與現實勞動市場對人力資源需求的落差。

## 具體就業輔助政策的建議

47.本地基層人士低收入及失業的問題癥結，乃在於勞動技能與市場的需求脫節，所以，持續的經濟增長和就業市場多元職位空缺的增加，才是解決就業問題的有效方法。有見及此，本會便提倡「二元經濟」(Dual Economy)、「就業優先」以及「社區經濟」的發展策略，以實現「人力需求增長」和「知識經濟為本」並行的持續發展理想。

### 一)二元經濟的發展策略

48.根據《二〇〇七年人力資源推算報告》，本地「初中及以下」和「高中」程度的工人將會供過於求，過剩人數分別達 133,500 和 98,000 人；而屬「專上」和「學士學位及以上」的勞動力卻分別出現 65,200 和 36,500 人的短缺<sup>12</sup>。為平衡高增值及低技術職位於就業市場上的供求情況，令各類型的勞動人口都能夠成功就業。工聯會促請特區政府採取二元經濟發展策略的手段，全方位的認真處理特區勞動市場結構性轉型的問題。然而，正本清源，如何振興本地中

<sup>12</sup>財經事務及庫務局經濟分析部、教育統籌局、政府統計處及勞工處。2003年。《二零零七年人力資源推算報告》。香港：香港特別行政區政府，頁iii。

低技術行業以創造更多就業機會，才是有關政策能否成功落實的最大關鍵。

49. 有見及此，工聯會倡議以「工業振興」的方法貫徹落實二元經濟的發展策略。特區政府宜詳細評估及權衡長期予失業人士的福利開支，以及投放於開發工業、並予基層人士得以自尊自主生活的資源及社會成本孰輕孰重。另一方面，特區政府亦不妨從本地工業發展的良好基調，作為未來經濟發展策略之其中一個重點，藉振興工業實現「就業優先」為本的經濟發展理想。首先，隨著CEPA於二〇〇三年的正式實施，本地出口的貨品於內地享有免稅優惠；第二，隨著本地的經濟合作與內地日趨緊密，香港與珠江三角洲可以實行工業配套，生產部份零件及進行部份工序；第三，本港於觀塘、牛頭角、新蒲崗、荃灣及葵興等區有不少空置的工業大廈，而當中亦有部份廠廈之業權是屬房委會所有。如是，特區政府可以利用上述的社區資源作為振興本地工業的起動資本。另外，完善的品質監管，健全的知識產權制度、良好的物流基礎設施，以及「香港製造」品牌所帶來的附加價值<sup>13</sup>等，均是香港特區工業振興發展的利好優勢。

50. 當然，若要切實振興本地工業及鼓勵工業回流，特區政府的角色是不可或缺的。故此，政府應在扶助本地工業振興的工作方面投放多些的資源，並提供積極的市場援助政策，如以稅務寬免和首年的免費租用廠廈等方式，予有意發展工業的中小型廠商和有志創業的自僱人士、提供免息貸款，甚至以補貼形式予廠家們購置機器及發放薪金，一方面吸引更多不同的投資者，另一方面亦降低貨物價錢，增強本地工業的競爭力。

51. 再者，特區政府亦可身先士卒率在公營部門日常應用物資採購的事宜方面，引入活化本地中小型工業持續營運的策略，透過更具彈性的採購機制，讓較小規模的本地製造商亦能參與投標，以令公營機構和部門用於採購物料的財政資源，繼續在特區本地的市場上流轉；此外，特區政府亦可在外判工程的合約內，訂明有關工程必須聘用若干比例符合技能要求的綜援人士，以便同時對振興本地的製造業和創造中低層技術的就業職位，帶來積極而正面的影響。

## 二) 第三部門與社會企業的支援角色

52. 特區政府應考慮加強與第三部門的聯繫，因為它們是政府及社會各界的中介機構，並擔當著連結各界解決問題的角色。故此，政府可參考英國 Jobcentre Plus Office、澳洲 Centrelink Regional Office

<sup>13</sup> 香港社會民主基金會。2003。「香港：上下求索——政治、社會及經濟論文集」，頁110及111。

以及美國 One-stop-job-shop 的經驗，投放更多資源予地區團體，當中包括設置開放予公眾的求職設備如電腦、打印機、安排專業人士為就業培訓的導師(如從事市區建設的專責人員)，以及成立與私營和各地地方組織組成的就業網絡 (Job Network)，推動全面性的區域就業計劃，藉以增加有就業需要人士成功就業的機會。

53. 為了創造更多的職位空缺，同時改善社區素質，歐、美、日本、台灣等不少國家都於九十年代起始成立以社區為根、社區經濟為本的社會企業(Social Enterprise)。社會企業是為達致一個社會目的而設立的公司，而其所賺取的盈餘將用作再投資於支付運營成本及自身的發展上<sup>14</sup>；其營運方式主要是由政府或以合作社的形式成立，提供服務包括綠化社區、園藝、清潔、零售、二手物品回收及買賣、藝術創作甚至馬戲表演等。<sup>15 16</sup>

54. 當然，這等企業要真正在市場上繼續經營，最重要的還是服務的質素。因此，第三部門除了負責為有就業需要人士籌組社會企業之外，還需為他們提供相應的培訓配套計劃。事實上，歐盟早已意識到為中低技術人士提供培訓的重要性，甚至為此開辦了專門的機構，以及將技能培訓部份納入各項就業計劃之內。為確保培訓的質素，社會服務機構亦需要聘請業內的專業及具豐富經驗的從業員來培訓參加者，以令他們的技能得以提昇至一個較高並具「可僱性」的水平，從而達致「技能自助」的目標。再者，政府亦可利用工會龐大的專業團隊，協助計劃參加者獲取技能，藉以凝聚政府、第三部門及地區勞工組織的力量，完善發揮社會伙伴(Social partnership)的精神。

### 三) 社區經濟

55. 「社區經濟發展」是本地近年廣被討論的發展概念。藉著發展社區經濟和地區服務，改善區內就業情況和提升社區的生活素質。基於實際資源調配的考慮，政府該主動連結社會網絡，並以維護社區福祉為政策主軸，透過支援社區經濟之起動發展，在環境保護、社區文化、社區保育修建、社區保健護理、民生經濟、鄉土旅遊等範疇上積極吸納區內就業困難的弱勢社群，促進社區經濟和社區環境的可持續發展，以增強區內的經濟活力、文化特色和個人歸屬感，從而建立穩固的社會資本。

<sup>14</sup> Department of Trade and Industry. 2002. *Social Enterprise: a strategy for success*. The United Kingdom: Department of Trade and Industry, p.13.

<sup>15</sup> 同上。

<sup>16</sup> Brodsky, Melvin M. 2000. "Public- service employment programs in selected OECD countries" in *Monthly Labor Review*, October 2000. The United States: U. S. Department of Labor, p. 31- 41.

56. 社區經濟的邏輯很簡單，儘管就業市場沒有「職位空缺」，然而，只要社區存在不同的「實際需要」，即代表有「創造職位」的可能性。社區人士通過雙向互動合作的機制，共同貢獻各自的技術才能，解決各自的需要，並使人重拾工作所獲得的自信，建立更著重互助的社區，回復社區本來的生命力。

57. 事實上，歐美社會早於三十年前<sup>17</sup>提倡「社區經濟發展」，各國政府皆普遍接受「社區經濟發展」為紓解貧窮問題、改善生活質素和促進社會融和的有效方法。她們透過推行種種的稅務優惠、租金津貼和設立社區發展基金等實務政策，以貫徹落實社會伙伴精神，促進社區企業的蓬勃發展。

58. 如台灣於二〇〇一年推出「永續就業工程計劃」，培養失業者的再就業能力，創造「在地」（即在鄉土/社區中）的就業環境與就業機會，項目主要涉及改善社區的生活素質，資助第三部門優先聘用失業中年人士。計劃推行以後，成效不俗，總計落實的行動計劃超逾800項；聘用人數約為22,000人。及後，台灣更推出「多元就業開發方案」，鼓勵第三部門與私營企業和政府部門合作，藉著開發和改善在地文化，持續為市場創造大量的工作職位<sup>18</sup>。

59. 反觀香港，特區政府亦於數年前設立「社區投資共享基金」，旨在社區建立穩妥的社會資源共享分配機制。在經濟和社會的層面上，協助被社會排斥的弱勢社群融入主流社會。如此看來，基金的設立正是政府重視社區建設的明證；與此同時，此舉亦可謂發展社區經濟發的第一步。然而，政府要全面發展社區經濟，應從整合基金、檢討官商民合作關係和政策協助等三方面著手。

60. 基金的設計和評審委員會應該廣納來自學界、第三部門和區議會的人士，就社區素質的提升、社區經濟的可行性和社區人士的共融等理念作具體的討論，確保基金的使用能切合社區的真正需要；而基金的撥款應考慮數點：社區特殊性（能針對該社區的人口特徵、自然環境、文化歷史）、計劃的持續性（能長遠提高社區質素和刺激社區經濟發展）和行業職位的吸納面（能長遠拓展社區內的工作空間），並按上述三點平衡地考慮各個撥款申請。同時間，在此基金行政營運的架構以外，還應該籌組成立一個以民間和學界為主的諮詢委員會，積極利用各成員的經驗、技術和網絡，主動支援有意推動社區經濟發展的團體。

<sup>17</sup> 例如美國的“社區經濟發展聯會”（The National Congress for Community Economic Development），代表國內逾千個社區經濟發展單位作研究開發，以發展社區經濟為宗旨

<sup>18</sup> 詳細內容可參考香港天主教勞工事務委員會出版的“台灣「社區經濟」之啟示”。

61.另外，政府的政策及法例調整亦有助社區經濟發展。即如，政府應重新評審「合作社條例」，在過往用來規管漁農商販的條例細則，另設有關社區經濟合作的條例，放寬其規模限制，並予以稅務優惠。另一方面，現時普遍公營房屋商場存有商舖空置，其空間正可用來扶助社區經濟。政府亦應該重新檢討古蹟保護、鄉土保育、城市空間運用和舊社區保育之間的關係，堅守「由民間倡議」的精神<sup>19</sup>，保持社區特色和社區活力，將生活和生計融入每個獨一無二的社區。同時，研究「城市規劃條例」的修改和引入「公平競爭法」，保障地區商販企業，既留住他們的生計，亦留住社區的特色。

62.其實，第三部門代表著政府與私人市場之間的力量，她們追求的不是利潤最大化，而是協助弱勢人士自食其力，重現新生。就現時本地的社區經濟發展的例子所見，主要集中於二手物買賣、廢物回收、家居清潔、陪診坐月、小型維修、商店買賣等。若然政府能進一步鼓勵及支援社區經濟發展，區內人士必能開拓更多的工作空間。即如結合本土色彩的民間活動，如黃大仙的騰龍墟、大澳水鄉旅遊和西貢的露天茶座，都是成功的社區經濟活動。以上例子都是第三部門主導組織和籌辦，然而，愈是大型的活動，政府便須作出更積極的介入及主動的協調。故此，對於社區經濟發展，政府的積極配合是不可缺少的。因此，政府應檢討官商民的合作關係，以助更有效推動社區的持續發展，具體方案可參照以下三大重點：

- 1.持續支援發展社區經濟的第三部門，尤其優先支援嚴重失業區域，並讓社區人士和第三部門主導社區經濟發展的項目；
- 2.持續以基金形式支援各個社區經濟項目，但政府要成立跨部門專責小組，協調政府內部有關部門，而該專責小組亦是各社區經濟項目的政府聯絡單位；
- 3.鼓勵官商民合作，尤其商界的經驗、資源和網絡，令第三部門能更有效推行所展開的社區經濟活動。

#### 四)檢討現行就業支援機制—建立更合理的工作及生活環境

63.香港奉行低稅率政策，締造有利的營商環境，事實上，特區政府可以透過稅制，建立一個更合理的工作環境。香港的高工時工作環境素來是被人詬病為「高工作收入、低生活素質」的根源。另一方面，香港僱主懼於不穩定的經濟氣氛，往往對員工抱著「即聘即用、無用即炒」的短視心態，導致僱員屢屢藉逾時的手段以求不得失僱

<sup>19</sup> 引自零一年十二月九日中央政策組主辦「第三部門的發展：香港經驗」的主席致辭。

主，「保住職位」；可是僱主卻沒有「挽留員工」的企業習慣，造成就業生態的惡性循環。所以，我們相信只有一個更合理的工作環境，才能建構一個更穩定的就業環境。

64. 歐盟各國的「行動計劃」(Action Plan)，都以鼓勵僱主提高員工就業能力和就業福利為基本原則，建立勞資雙方互信文化，如英國建立「伙伴基金」(Partnership Fund)，獎勵管理層和勞工層，僱主與員工以合作伙伴的平等概念和互信精神，共渡經濟困境，當中，「工作與生活」的概念，明確指出員工應該享受合理的家庭和閒暇時間，而工作的成效亦應該以提高員工技能為本，提倡「投資員工」(Invest in People)。英國政府推出不少基金贊助僱主在職培訓員工，如聯合學習基金(Union Learning Fund)，致力建立可持續發展的工作環境。

65. 此外，政府亦有需要就稅制進行檢討，其中的研究重點應以「鼓勵勞動」、「職位共享」和「建立勞資伙伴關係」為釐訂政策的考量基礎。前者旨在針對失業者的生活情況，特區政府除卻可在現行的綜援制度上，就「工資入息上限」定出更寬鬆的指引，以鼓勵失業綜援人士脫離綜援行列自力更生之外；政府還可考慮採取其他前瞻性的稅務優惠政策，在即時的(僱主及僱員)稅項上作出更大的寬免；或可引入「低收入人士勞動保障機制」，由政府斥資為低收入(毋須自行供款)的人士供款部份，並將之歸併入現行強積金的機制之內，以鼓勵低收入勞工重新投入勞動市場，及與他們共同攜手為未來退休的生活作好準備。

66. 「職位共享」是利用稅務優惠或獎金獎勵，呼籲參加的僱主或員工能從工作量過重的職位分割職位，多吸納新人分擔，一方面減少僱員工作量和壓力，提高生活素質；另一方面，亦可令公司吸納更多的新人，為公司長遠作人才儲備。至於「職位共享」的實行原則，應當按勞資雙方願意，並先在管理及專業技術的職位上逐步推行；否則，低技術工作容易變成「散工化」，僱員的原有福利也將因此而遭受更嚴重的剝削。

67. 「建立勞資伙伴關係」是強調僱主應採取長遠的在職培訓策略，提升員工的工作技術和效率，建立「留住員工」的企業習慣。政府可仿效上述英國「聯合學習基金」的計劃，透過此等培訓計劃，幫助勞資雙方建立互信。至於，在提升僱員生產力方面，特區政府亦已踏出了第一步，如成立語文進修基金、持續進修基金和中小企業培訓基金等。不過，長遠而言，政府應將培訓員工的責任歸還僱主，而改以稅務優惠，鼓勵僱主實行在職訓練，或是獎勵僱主為僱員提供度身訂造培訓計劃。

68.上述三大基要的最終目標是建立更合理的工作環境，並在開創更多技術職位和擴闊就業市場之時，一同提升整體社會的生產力。此外，由於工作環境變得更合理和更穩定，員工的家庭生活更可變得更為多姿和完整，間接減低因家庭問題所生的社會成本。由此可見，這些變革並不只是針對勞工問題，而是優化整個社會持續發展的根基。

#### 五) 扶助可持續發展行業－廢物回收循環、樓宇維修

69.前述的「社區經濟發展」，廢物回收循環和樓宇維修可算是其中典型的社區經濟行業，它們明顯能令社區素質提升，且切合香港社會發展需要，因此，政府應該檢討現時政策，扶助這兩個可持續發展的行業。

70.參考歐美先進國家的經驗，完善發展廢物處理行業有助創造大量就業職位。以美國的情況為例，從一九六七年至二〇〇〇年間，廢物回收及再造業每年有 8.3% 增長及 12.7% 全年銷售增長；同期美國總體職位的增長平均只有 2.1%<sup>20</sup>。再者，由於二手行業是十分地區化和適合細規模經營的行業，這亦有利資源留於社區之內，而二手物貿易所涉及收集、分類、翻新和銷售，乃屬勞工密集，能有效開拓不少就業空間。此外，英國於一九九八年所完成的廢物處理報告，預計六百萬人口的大倫敦地區實行全面的城市垃圾分類循環回收系統，在完全取代堆填和焚化的方式後，可以在九年內直接開創 14,000 個就業職位<sup>21</sup>，成效斐然。

71.特區政府在一九九八年發表「減少廢物綱要計劃」，致力減少廢物，發展回收行業。然而，直至二〇〇二年，都市的回收率約為 36%<sup>22</sup>。環境保護署指出，本港的廢物回收渠道和個別社群自發設立的系統共回收近 196 萬公噸都市固體廢物，其中 11% 會在本地循環再造，其餘 89% 會運往內地及其他國家循環再造，為香港帶來超過 19 億元的出口收入。由此可見，加速回收行業發展，實在既不獨對紓緩就業和環保回收工業的發展帶來正面的影響，更可令香港社會整體受惠。

72.然而，儘管特區已實施《減少廢物綱要計劃》，將 11 幅土地以短期租約形式分租予多個廢紙、金屬、塑膠及橡膠輪胎回收商，而設於屯門的回收園亦即將啟用。可是，這些局部性的支援政策實不

<sup>20</sup> 資料參考自立法會人力事務委員會討論文件：回收工業帶動本土經濟，編號：CB(2)1885/01-02 (06)

<sup>21</sup> 可參考 [www.greenpeace-china.orh.hk/get\\_article\\_printer\\_friendly.adp?article\\_id=76](http://www.greenpeace-china.orh.hk/get_article_printer_friendly.adp?article_id=76)

<sup>22</sup> 可參考 [http://www.epd.gov.hk/epd/tc\\_chi/environmentinhk/waste/data/stat\\_treat.html](http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/environmentinhk/waste/data/stat_treat.html)

足以輔助本地回收行業的發展。故此，特區政府可考慮以下數點的策略建議，以改善現行有關環保行業發展政策之不足。

1. 引入「生產商自付」的理念，鼓勵企業採用及回收可循環物料；否則課稅。稅項用於發展環保工業；
2. 進行本地回收循環工業及從業員的調查及評估，明確勾劃出本地環保回收行業的長遠發展；
3. 支援發展社區二手回收活動，並提供稅務、地租及貸款優惠予有意參與有關計劃的社區企業和合作社；
4. 檢討現時廢物處理、收集、分類、循環再造及營銷的物流程序，令回收行業可以更有效發展及配合市場的需求；
5. 以基金形式，支援回收業技術升級的工作；並長遠將技術和經驗幅射至整個珠江三角洲，帶領珠三角發展為全國環保及回收工業的拓展中心，將技術及規模逐步提升至如今日德國執世界廢物循環技術牛耳的地位。

73. 政府近年大力宣傳樓宇維修的重要性，並鼓勵住客組織法團和成立貸款基金，可是，根據房屋及規劃地政局最近推出的一份諮詢文件，本港仍然有逾一萬幢私人樓宇尚未納入樓宇維修的規管系統。可見樓宇維修仍然有廣闊的市場發展空間。不過，問題的關鍵在於居民集資困難，尤其一般舊區住戶多為獨居長者、低收入人士、新移民家庭；而且單位的業權亦普遍較為複雜，因此，有關住戶並無足夠的經濟能力或不願承擔高昂的維修成本；而私人企業亦不願意承包這些素來缺乏管理的樓宇維修工作。

74. 所以，政府不應困於自由市場或政府干預市場的保守思維，而應該貫徹前述社區經濟發展的理念及以工代賑的原則，協調社區團體，共同組織具維修技術及經驗的社區失業人士，籌組合作社，負責區內樓宇維修；而政府則可透過稅務豁免、技術支援、獎金津貼和保險津貼的手法作出協調支援。當然，政府固無可避免地需要撥款投資，然而，若因此而能成功根治樓宇維修問題、開創就業、支援社區的可持續發展，則實在值得投資的高回報的社區建設項目。

## 民間社會服務團體的參與項目

75. 特區政府可仿效歐盟引入社會合作伙伴(Social Partnership)及社會資本(Social Capital)的社會持續發展概念，匯聚民間社會服務團體和地區勞工組織的力量，共同攜手積極利用其專業輔導訓練和計劃組織的豐富知識，以及對各行各業具體運作情況的瞭解和市場對勞動力資源需求的認識，並將此獨有的優勢化為具體的培訓計劃、再就業行動以及刺激需求創造新職位，以解廣大勞工所面對失業及職業技能不足之困。

### 一) 推動大型的職業教育生試習及導師計劃

76. 職業教育其實可發揮裨補文法學校不足的功能。青少年教育的另一個主要部份，當以工藝技術訓練為主，藉此讓畢業學生與就業市場接軌。然而，就香港的情況而言，職業教育卻往往被社會為輕視，由於現有高等教育主要是以主流文法教育之成績為入學收生準則，再加上輕工藝重文理的社會風氣、家長名校心態，使職業教育往往被貼上社會歧視的標籤，被視為次等教育，「專門收容」文法中學容不下的學生。這些「次等」的心態，便削弱了同學參與職業教育的決心，致未能發揮他們天賦的才能為社會作出應有的貢獻。

77. 基於以上情況，現時參與職業教育的學生，大多為經過九年免費教育制度後，未能適應主流文法教育的學生。他們需要於學習職業技能的同時，亦要克服被歧視的心態。若任由這情況持續發展下去，當前的青年失業問題則難以得到紓解。與此同時，假使社會不能有效培育工藝人才，則香港的工業誓必永遠處於瀕臨淘汰的邊緣；當然，更難言藉人才培育令為本土工業增值。

78. 反觀歐美社會，政府對職業教育的關注並不比文法教育輕，如德國、英國的職業教育便有高度的銜接性和社會認受性，這證明職業教育有其重要的社會價值。故此，香港社會必須正視現時職業教育的問題，並應推動大型的職業教育生試習及導師計劃。誠既工會掌握龐大的培訓隊伍和不同行業的工友網絡，如是，政府便可透過有關計劃，邀請工會加盟參與，並由工會負責為學員提供培訓和實習機會，提升他們對職業教育的認知和認同，確立他們的職志，從而達致有效減少青年失業人口的目標。

79. 有關計劃將以全日制中專證書學生為對象，計劃的目的正是與他們共同探索潛能，藉此讓學生認識自己，並以就業培訓為導向；而計劃的授課方式乃透過各種活動，著重啟發青年人的志趣，提高他

們的學習動機，並透過「學徒制」(Apprenticeship)和「師友制」(Mentor System)，讓青年學以致用，實踐課堂知識，建立工作態度及行業認識，讓他們能在畢業後，成功開展個人的事業。

## 二)積極籌劃及援助社區經濟

80.社區經濟發展是本地近年廣被討論的發展概念，藉著發展社區經濟和服務，改善區內就業和社區素質，政府應該連結社會網絡，以支援社區經濟。由於，社區經濟發展<sup>23</sup>乃建基於社區，以社區福祉為方向，內涵多元，涉及社區文化、社區保育修建、社區保健護理、民生經濟、鄉土旅遊等。故此，由區內人士參與、營運和決策，發展社區經濟不單有助吸納區內就業困難的弱勢社群，更可促進社區經濟和社區環境的可持續發展，增強區內的經濟活力、文化特色和個人歸屬感，從而建立穩固的社會資本基礎。

81.香港特區社會的就業表現一直遜於其他同受環球經濟因素所影響的周邊國家，其中一個原因，就是香港經濟發展過份倚重國際市場和資本導向，而輕視建立「在地式」的社區經濟，令香港的就業環境飽受國際環境變化所衝擊。是故，推動社區經濟發展，正有助本地就業市場職位之創造。

82.根據香港樂施會的報告<sup>24</sup>，推動社區經濟的意義是「為地域上的邊緣勞工建立互信、互惠和合作的網絡」。就現實的情況而論，非牟利的勞工團體，比較容易獲得不同群體的信任，協助他們獲得資訊、資源和技能。因此，香港的工會組織可配合政府近年所積極推動的「社會資本」，藉著其強大的社區網絡和人力資源，積極扶助社區經濟的建立，並聯合其他社區組織，在社區內扶助發展可吸納大量中低層勞動力的行業。

83.參考西方公共服務就業計劃的經驗，特區政府可以調撥資源予部份有志推動公共服務就業計劃的社會服務及地區團體作計劃試點，讓這些團體自行管理和監察計劃的營運，再由政府評估計劃成效。初議計劃如下：

### 綠化社區創造就業

84. 創造「綠色職位」(Green Job)以是歐美<sup>25</sup><sup>26</sup>社會用以紓緩低技

<sup>23</sup> 參考自“社區經濟發展中心”網頁：[www.sfu.ca/cedc/gateway/sharing/principles.htm](http://www.sfu.ca/cedc/gateway/sharing/principles.htm)

<sup>24</sup> 樂施會資助研究：‘香港’邊緣勞工’質性研究’（黃洪、李劍明，2001年）

<sup>25</sup> 同1。

<sup>26</sup> Canadian Labour Congress. 2001. “Green Job Creation Project - Background Paper”. Canada: Canadian Labour Congress.

術人士的失業問題的其中一個重要方法。「綠色職位」包括綠化和清潔社區、於大廈裝置可循環能源系統和污水處理等職位。上述職位一方面減輕社會上的失業問題，另一方面亦令社區可以達到可持續的發展的社會目標。

85. 參考西方以「綠色職位」創造就業機會的經驗，特區政府可以綠化社區創造就業職位。綠化社區不但可以美化環境為「石屎森林」加添色彩；還同時有助降低溫度及改善空氣素質，讓市民能夠擁有一個更理想的社區生活環境。事實上，特區政府已於二〇〇四年成立了「綠化總綱委員會」，負責規劃於市區進行綠化的工作，並已以尖沙咀和中環作試點推行綠化計劃。為了配合日後的社區綠化計劃，特區政府可於地區組成不同的「綠化大使團隊」，並聘請綜援短期受助人士擔任栽種及培育植物的城市綠化及野外植林工作。除此之外，由於現時部份市區內的公園及郊野地區亦缺乏完善的環境綠化和生態保育規劃，故此，政府亦可利用這些「綠化大使的團隊」的力量加強在這些「有綠化保育需求的區域」進行持續性的環境優化任務，讓普羅市民提供更多的理想休憩和郊遊場地。

### 美化舊區工作

86. 參考保加利亞的美化城市計劃的經驗，計劃不但改善了整個城市的外觀和提升了居民的生活質素，還成功創造了22,000包括維修及重建校園和醫院，建設市區遊樂場、保護區內文物等工作短期職位<sup>27</sup>。所以，特區政府亦可開設類似的社區環境美化計劃，在地區如九龍城、觀塘、牛頭角、土瓜灣、石塘咀、上環等區仍存在著大量舊式建築物，部份更潛在不少樓宇結構的問題。事實上，建築物長期缺乏維修、內部的走廊及梯間缺乏完善的照明設備，不單對住戶日常生活構成不便，更會影響區內的治安；而由於舊區長期缺乏清潔，其衛生情況亦欠理想，對住戶的健康構成嚴重威脅。因此，特區政府可以透過城市美化計劃凝聚社區資源，定期巡迴到舊式建築物進行清潔、髹漆及前述的樓宇維修工程。除此之外，舊區的社區設施亦較匱乏，例如欄杆及路牌街道亦出現油漆剝落及氧化等。因此，特區政府可安排領取失業綜援人士從事社區建設和美化舊區的工作，包括更換路牌、為區內遊樂設施進行清潔及維修、為欄杆髹上油漆等。上述的職位令社區在政府的帶動下持續發展，提升特區普羅市民生活的質素。

### 三) 建立全港首創的一站式就業服務

<sup>27</sup> "Programmes for Job Creation, the case of 'Beautiful Bulgaria' Project".

87. 參考英國就業中心 (Jobcentre plus) 及就業區域服務方案 (Employment Zones) 的概念，英國政府透過委託非牟利團體擔任地區上的就業服務中心的方式，以統籌政府和社會的資源和網絡。如是，特區政府亦可委託具有廣大社會網絡、培訓隊伍及擁有支援就業服務經驗的民間團體，在各重點社區成立就業服務中心；具體服務的內涵和模式，可參考世界各地的就業綜合服務中心的運作模式，發展一個以人為本，一站式的就業服務中心，使失業人士可盡快重新投入就業市場，藉以協助解決當前嚴峻的失業問題，針對上述的服務理念，具體內容大致分列如下：

### 1. 提供一站式就業服務

綜觀現時的失業綜援受助者，主要以男士、中三或以下學歷及介乎 40 至 59 歲的中年人士為主。他們大部份的技術已經過時，而他們對最新的就業資訊，見工技巧等基本知識往往未能具體掌握。故此，現時社會上提供的「割裂式」的就業服務並不足以協助他們成功重投勞動市場。故為裨補現行就業服務支援機制之不足，中心將會透過設置求職者就業資源中心，向求職者提供一站式就業資訊服務，令他們步入就業服務中心，即可獲得全面就業服務和資訊。

### 2. 建立以人為本的就業輔導模式

由於不少的失業人士並未掌握最新的就業技巧，連續的應徵失敗經驗將會減低他們的求職意欲，最終可能導致長期依賴領取綜援津貼為生。此舉將會對香港的整體發展帶來負面影響。故此，中心將會為求職者進行就業意向評估，評定他們是否具基本的求職技能，再由社工與求職者共同協定就業計劃，為他們設計適切的培訓課程，並安排他們參加見工技巧、人際關係培訓，工作配對及轉介或創業等就業選項課程，並作跟進輔導，直至求職者成功就業或參與與就業有關的活動，予參加者機會裝備自己，以迎接未來在就業市場上所可能遇到的機遇和挑戰。

### 3. 社署給予營辦機構更大的支援

從參與就業輔助計劃的服務對象的反應得知，營辦機構所舉辦的計劃往往比政府部門更受歡迎；而成效亦更為理想。吸取了「深入就業援助計劃」的成功經驗，社署應繼續給予營辦機構更大的自由度及資源成立「特別就業服務中心」，以期能更靈活地推行有關計劃，並進一步加強原計劃的成效。

#### 4. 照顧不同背景及服務需要的失業人士

在現時有工作能力的綜援人士之中，年青人、中年人士、單親家長在學歷水平、技術、家庭負擔等各項因素均參差不同。針對此情況，英國新協定計劃會按照不同背景的人士的需要，提供不同形式的服務，例如青年人則會被安排參與實習的工作；而又會針對單親家長的情況，設法協助照顧其子女。故此，服務計劃必須採用多元化的形式進行，以照顧不同背景失業人士的需要。

#### 5. 改革現時綜援扣減的計算方法

為鼓勵領取綜援人士積極就業，社署必須同步檢討現時綜援扣減收入的計算方法。由於領取失業綜援多為基層工人，再就業所獲取的薪酬一般都不是太高，而基層勞工市場的職位一向非常緊張，而工作的穩定性又不高。再者，基於現時收入豁免扣減的上限只有\$2,500，因此令不少綜援人士就算獲受聘，也未必願意重投就業市場，因為工作後所賺取的收入，可能因現行扣減機制以致反比領取失業綜援津貼為低。因此，社署必須要將收入豁免的上限進一步提高，令失業人士能夠獲享多勞多得的成果，以助他們能衝破求職的障礙，成功重回現實的勞動市場。

#### 6. 設立「一人一計劃員」服務

由於部分失業人士已離開就業市場一段時間，在重投就業的過程中將面對許多的困難。為了完備「深入就業援助計劃」，社署不妨參考「青少年見習就業計劃」的模式，讓營辦機構能有足夠的人手，設立「一人一計劃員」服務，令每位參加者都能獲一位計劃員提供職前及入職後的跟進服務。設立專責計劃員處理每一個參加者的求職工作。此舉除有助計劃員深入了解參加者的就業困難及限制，並從而提供適切的輔導及支援外，更重要的是能了解參加者的就業條件，協助其選擇合適的行業和工種。

## 7. 提供市場所需的再培訓服務

若按行政管理的架構劃分，就業服務中心應分設技能培訓部、社區資源部和就業資訊部。前者是探討人力資源市場，聯絡其他工會、商會及僱員再培訓局，開設各類型培訓及考核課程；中者是負責推動社區經濟發展及聯繫區內組織；後者是負責網羅市場資訊及開拓就業轉介及工場實習機會，透過與僱員再培訓局及職業訓練局等專業訓練機構合作，以及借助商會及行業工會的協助，推行多元化和廣受認可的技能再培訓及專業資歷課程，令失業人士能獲取市場所需的求職技能認證。此外，該就業服務中心亦提供的培訓課程將會協助學員考取該行業的專業資格考試，以增加他們的受聘機會。

## 8. 協助失業人士籌組合作社

總結各地政府推行就業計劃的經驗，要有效改善失業必須透過創造就業職位，而社區其實蘊藏大量潛在的就業職位有待開發。是故，計劃中的就業服務中心將會透過為失業人士籌組合作社、設立社區互助試點等計劃，以非牟利形式租借場地予有志組織合作社的求職者經營合作社業務，及開辦有關的培訓課程，達致有效運用社區資源、深化社區經濟發展和提升社區生活質素的目標。

## 9. 建立全港就業資料庫

該就業服務中心亦會透過長期建立的工會及商會的網絡，集合他們的職位空缺，設立全港性的人力資源資訊站，列出最新香港人力市場的空缺和職位的技能要求，方便求職者搜尋查閱。事實上，北上就業已成為一股發展的新趨勢，而縱然勞工處及不同的求職網站亦有羅列不同的內地空缺，唯當中亦未網羅一些由內地僱主直接提供及聘請的職位。故此，就業服務中心將透過國內的人脈網絡，為求職者提供更廣泛的就業空缺資訊。

### 四) 推動本土生態環境產業

88. 本土生態環境產業是結合政府所提倡的本土經濟，以善用香港的天然資源，拓展符合環境保護的經濟活動。在籌劃有關計劃的過程中，地區組織可運用其豐厚的人力資源，發揮本土生態環境產業的起動角色，初議的計劃方案如下：

1. 學校行山導賞就業計劃  
香港郊野山徑風景獨特，自然資源豐富，而行山亦是香港人的喜愛及活動之一。近年，不少學校為提高學生對大自然的認知及熱愛，經常舉辦行山活動，藉以鍛鍊學童的體能和心志，並提高他們對香港本土生態環境的認知和歸屬感。然而，老師的教學工作本已沉重，故若有關活動由具備豐富經驗的行山專業人士去分擔，並由旅遊業從業員團體進行培訓和擔當活動的總策劃，再配合學校在地區上所發揮的聯繫角色，向公眾提供行山導賞服務，定必能創造相當的實習和就業機會。

2. 都市農莊就業計劃  
近年，有機食品大受市場歡迎，若能在大規模種植有機農製品，不單能提高本地售賣有機農作物的質素，更令農價錢進一步調低，讓更多人能夠體驗綠色生活所帶來的好處。因此，政府不妨考慮在市區邊陲撥地，透過有機耕作模式，為失業人士創造就業機會及開發社區的商機。有關計劃既揉合綠色生活和實現工作權的雙重理念，更能藉推廣都市農莊計劃凝聚社區；而出售或互換農產收成和交流農耕技術心得，更可提升參加者的自我價值和社區的生活質素。（此計劃可聯同綠色團體合辦，以提高計劃的可行性和農作產品的素質。）

3. 海水養殖珍珠  
近年政府大力改善水質，「淨化海港計劃」第一期計劃就已投放了約 82 億港元，令本港各區水域水質大為改善，亦因而重新吸引各種海洋生物到本港棲息和繁殖。既然政府已使用巨額資源改善水質，便應好好利用水質提升後帶來的優勢，發展環保生態海產業。即如，海水珍珠養殖便是其中一個突出的例子。現時大埔海老虎笏附近就發現有大量珍珠貝正在繁殖生長。

據業內人士估計養殖珍珠，除了可製成珍珠飾物外，珍珠貝外殼亦可打磨成粉末，製成護膚品。至於珍珠貝肉亦具有食用及藥療價值，而市場價錢更可達每斤 1,800 至 2,600 元，是高增值及高產值海產。若以每顆珍珠成本價 10 元計算，而每年年產可達 3,000 萬隻珍珠貝的話，保守估計，每年的總產值估計可達二億港元。

參考內地南澳與香港的經驗，若以 3,000 萬隻珍珠貝出產來計算，單是養殖珍珠的工序，已可養活近 1,000 個中年

失業的低技術工人，再加上其他與珍珠行業有直接與間接關係的行業，聘請工人的數量相信會相當可觀，因此珍珠業將對促進就業帶來重大的正面效益。

大埔港非常適合珍珠貝生長，但因為其鄰近船灣淡水湖，屬受保護的範圍，限制了珍珠養殖的發展，若政府能開放整個大埔港，相信將能逐步開展珍珠手飾業及其他珍珠副產品的工業。政府可以開放更多港灣設漁排，並委託行業或地區團體，協助培訓失業的漁民，並組織他們以合作社形式開展有關業務。

## 特區的就業輔助、勞動技術及福利支援制度的改革建議

89.長遠而言，香港特區政府除卻需要為平衡財政收支的問題而著手修訂目前的就業及綜援政策之外，其實還有必要就現行的經濟發展、勞工就業、勞動力培育和福利支援制度進行全面而深入的檢討，否則，特區的經濟非單不能成功轉型為知識型的經濟體系，以面對全球化現象所帶來的劇烈競爭；社會內部長期受失業和貧窮問題困擾的中低層勞工所積存的怨氣，亦可能對社會持續的繁榮穩定構成潛在的威脅。有見及此，工聯會逐提出下列的重點策略建議：

### 一) 改革現行的綜合援助制度

90.目前的綜合援助機制，是將失業人士與老弱傷寡的歸納為同類的受助者，如此亦會令他們安於被動的受助位置；後者屬社會需要長期援助的救濟社群；但前者的福利卻應只屬由福利到工作的過渡性質，只屬暫時性的，而更著重的是助其自食其力。因此，以援助「老弱傷寡」的思維和制度來援助健全的失業人士並不合理。故此，工聯會現促請特區政府將「長期援助」及「失業援助」分類，以針對上述人士不同問題推行相關的政策。

91.雖然上述有關福利制度改革的建議，可發揮節制綜援福利支出的作用，但整項制度改革的精神卻應以「助人自立」的理念為本。事實上，社會福利署已在近年開展有關就業援助的改革，試圖落實「工作福利」(Workfare)的理念；並推出「自力更生計劃」及附屬的「社區工作」。然而，此等計劃只屬於「以工作換取福利」(Work-for-Welfare)<sup>28</sup>，政府只發揮對失業受助人的工作動機的監察角色，並未以靈活的方法協助他們脫離綜援網，而所指派的工作亦

<sup>28</sup> 參考自Torjman, Sherri. 1996. *Workfare: A Poor Law*. CA: Caledon Institute of Social Policy.

未必切合市場需要，對社會及個人難以帶來長遠的實質效益。

92.故此，為確保受助人能獲享更全面的基本生活保障，特區政府宜考慮採取「以工代賑」(Welfare-to-Work)的方式，透過與民間團體和私人企業合作，引入「基本生活需求的社區保障計劃」，利用「食物券」、「補習券」以及「眼鏡券」等直接物質援助的模式，替代現行「金錢支援」的間接方式，以更貼身的為受助人提供適切而全面的生活保障。

93.與此同時，香港特區政府亦仿效英國新協定的模式，將青少年、製造業勞工、建造業勞工以及婦女失業人士分類，推行適切他們需要的就業計劃和配套服務。特區政府可為青少年失業者提供社區服務及社會服務相關行政工作的培訓課程；對於製造業及建造業的勞工，政府亦可分別推行有關新興輕工業以及社區設施建設的培訓課程；至於婦女，特區政府亦可為她們提供家務助理、陪月服務的培訓；又為受助婦女提供孩童托管服務，讓她們可以專心接受培訓和工作。

## 二)失業綜援須設有金錢援助時限及政策配套

94.為了防止失業人士因長期接受金錢援助而產生不良的被動習性，本會倡議參考美國 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)的經驗，設置提供金錢資助的期限：本會促請特區政府重新評估個人的基本需要，而於期限內未能成功就業者，將會以食物卷服務取代有關的金錢援助。有關方面亦應加強與第三部門(社會服務機構)的聯繫，並參考聖雅各福群會的食物銀行為上述人士提供食物。

95.另一方面，特區政府亦可參考英國新協定計劃求職津貼的理念，為低收入及綜援人士提供相關服務。面試及上班的交通費，對於他們來說是沉重的經濟負擔，甚至可以影響其求職及上班意欲，有見及此，特區政府可與部份公共交通工具部門合作，讓低收入人士工作人士於上班及下班時間享有乘搭巴士和地鐵的優惠，而持綜援卡人士亦可於特定時間免費乘搭巴士等。

## 三)確保工作收入高於領取福利

96.為了提高失業福利受助人工作的誘因，特區政府可效法英國新協定的福利原則，確保獲取工作之後的收入比領取福利為高。如前述及相關數字顯示，失業人士有日益依靠綜援津貼生活的趨勢。為了鼓勵他們更積極尋找工作，政府實應適量調整低收入人士的綜援金額及放寬現行的收入扣減機制，以貫徹多勞多得，自強不息的理念，

並增加受助人工作的誘因。

#### 四)加強社會福利署和勞工處的合作

97.有鑑於現時有關失業、培訓和福利輔助的工作分別由三個不同的部門負責，而三者行政、資源、服務和社區分佈上都沒有緊密的聯繫。如此的「割裂式」的就業輔助及福利支援政策，非但未能將有限的行政資源發揮極致，且亦間接對解決當前的失業問題構成阻礙。所以，特區政府可參考英國將福利及就業部門合併成 The Department for Work and Pensions 的理念，加強社會福利署和勞工處在處理就業及福利事宜的成效。勞工處可將其低學歷及低技術的職位空缺與社署就業援助計劃相配合，為後者提供實習機會和職習配對，令就業支援計劃能夠更合乎市場的需要。

#### 五)設立地區綜合就業服務中心

98.再者，參考外國處理失業問題的經驗，引入民間組織參與集合全方位就業援助兼備就業服務和就業培訓中心，是一項既可配合社會人力資源發展，亦有效提高個人就業能力的良策，當中優點如下：

- 1.就業中心提供一站式就業服務，以人為本，為不同背景的受助人(如青少年、中年人士、新移民婦女)提供求職、培訓、創業等全方位的就業資源和資訊，度身訂造個人就業行動計劃；而由於就業中心具有較豐富的資源和網絡，肯定能更有效幫助有不同就業需要和條件的人士。
- 2.就業服務以社區為單位，聯繫社區人士、學校、商戶、區議會、宗教團體，提供網絡和資源，發展社區經濟和本土文化，開辦合作社或社區照顧，強化社區的可持續發展，並藉此創造需求，吸納就業困難人士。
- 3.得助於就業中心的綜合性和地區性，政府可以靈活推行個別的就業政策或措施；而地區的就業狀況亦可透過就業中心向政府充份反映。
- 4.社會各界團體又可聯同地區綜合就業中心，舉辦大型就業計劃、招聘場、工作坊等多元就業活動，令地區的就業培訓資訊，能更快捷和有效的傳遞至有就業需要的人士和有意職位空缺的僱主手中。

99.總而論之，特區政府其實亦如前所言正循「以工作換取福利」(Work-for-Welfare)的方式，著手針對現行綜合援助制度的漏洞和政策之真空進行局部性的改革，其中，「深入就業援助計劃」便正是政府與社會服務團體合作，將就業輔導與技能培訓相互融合，並結合社區資源開發的明顯例子。可是，自計劃落實施行以來，參與的機構及負責的部門便發覺計劃明顯缺乏相應的配套支援，以致成效事倍功半。故此，為令就業服務能更有效援助有需要的求職人士，及開拓更多的就業機會和較適切的培訓內容，特區政府該考慮按現行立法會選舉分區的方式，在香港劃定五大就業支援區域，建立地區綜合就業服務中心；尤在失業人口密集的重災區域，更應投放較多的資源以作針對處理。此外，政府亦不妨進一步深化「深入就業援助基金」的營運模式，全面委託社區組織負責管理、運作，以及提供就業服務；而且，政府甚至可以參考前述英國「就業區域服務方案」(Employment Zones)的構思，貫徹落實「以工代賑」(Welfare-to-work)及「就業優先」的理念，並藉著不同團體的多元化服務和互動溝通，令就業支援服務的發展來得更為成熟和更具成效。