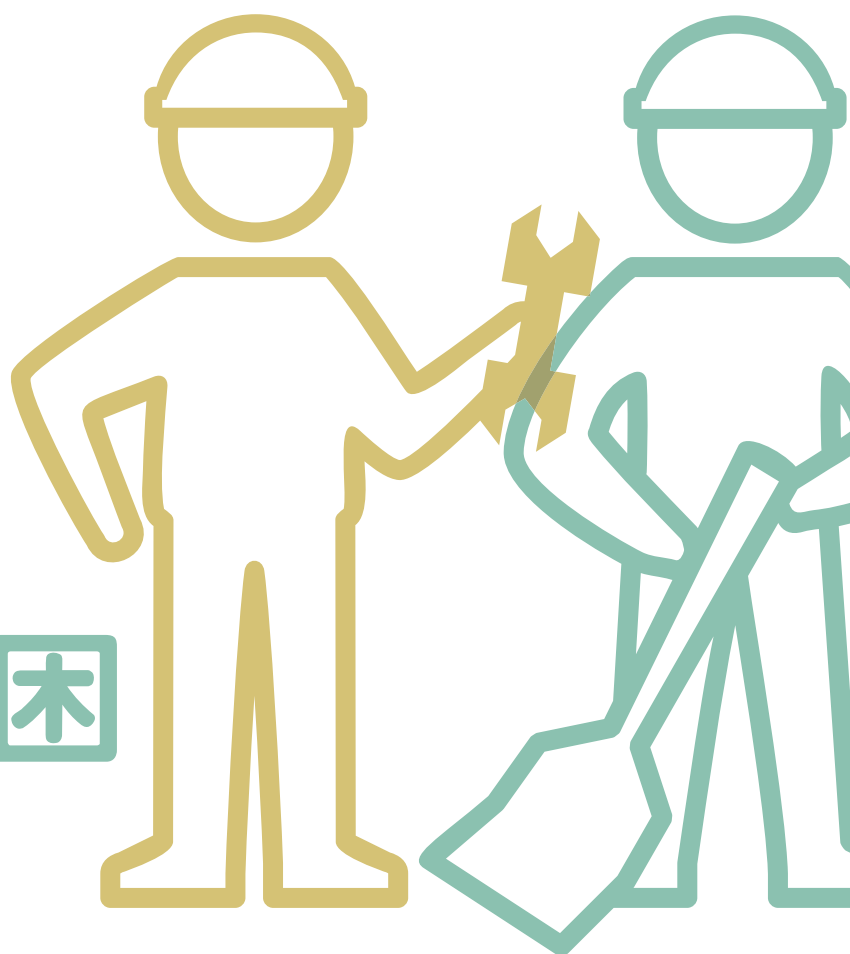


# 3 失業人士及在職貧困人士



## 促進就業以鼓勵自力更生

- 3.1 對於有工作能力的貧困人士來說，就業是紓緩貧窮和達致自力更生的關鍵。就業不但可帶來收入和改善生活，還可提升個人自尊，鼓勵融入社會，並為下一代樹立良好的榜樣。社會上有強烈的共識，認同協助健全人士的最佳方法是促進就業，協助他們自力更生，而不是為他們提供福利。
- 3.2 振興經濟以促進就業和改善民生，是政府公共政策的重要一環。隨着經濟持續復蘇，勞工市場的情況近年亦普遍改善，幾乎所有主要行業、年齡組別和職業類別的失業率都下跌，較低層的工人亦受惠。不過，部分行業的失業率卻仍然高企，特別是建造業。儘管整體工資和住戶收入都有所增加，但仍有為數不少的低收入僱員及家庭的情況值得關注。

## 委員會的工作

就業涉及多個由不同政策局及部門負責的政策範疇，以及多項提供工作誘因/ 影響工作意欲（“推力”和“拉力”因素）的措施，需要全面作出研究。委員會的主要工作方向如下：

- 分析與就業及扶貧有關的事宜，並找出各項主要挑戰；
- 研究現行的政府政策及措施，並找出可予改善的地方；
- 鼓勵採用新的工作模式和建立伙伴合作關係，以協助有就業困難的人士（主要是低技術及低學歷的中年工人）。

## 主要挑戰

3.3 委員會已研究各項與就業和扶貧有關的數據和問題<sup>1</sup>。部分主要挑戰扼述如下：

**勞工需求的性質不斷改變：**自九十年代開始，香港經歷重大的經濟結構轉型，邁向知識型的高增值經濟。因此，勞工需求較側重於高技術工人。一九九七年亞洲金融危機、二零零一年全球經濟放緩，以及二零零三年“沙士”疫症爆發等事件，令低技術工人的需求進一步下降。雖然本地勞動市場的工種和技術水平已大幅提升，以配合不斷轉變的社會需求，但低技術和低學歷的工人在適應轉變方面仍面對較大困難。隨着香港逐步發展為高增值的知識型國際大都會，這方面的挑戰將會繼續存在。

**低技術工人的工資仍處低水平：**與工資中位數相比，低技術及低學歷工人的收入仍屬偏低。舉例來說，整體工資分布下四分位值的工資水平為7,147元，較工資中位數的10,123元低29%。另一方面，平均每月綜援金額則定於接近工資中位數的水平。以四人家庭為例，平均每月綜援金額約為9,236元，相等於整體工資分布下四分位值工資水平的129%。因此，對於低收入家庭，特別是成員較多的家庭，繼續領取綜援較重投工作吸引，加上低技術職位無論工作性質和工作環境都不穩定。故此，這方面的挑戰並非只是缺乏就業機會，而是如何在勞工市場的“推力”和“拉力”因素之間取得平衡。

**為失業人士及低收入僱員提供綜援：**由於香港並沒有失業保險制度，我們利用綜援（為經濟上無法自給的人士而設的最後安全網）協助失業人士。低收入僱員如收入不足以維持自己和家人的生活，可按綜援計劃的“低收入”類別申領收入援助。綜援計劃亦根據家庭的需要提供全面援助，包括多項其他福利，例如免費公共醫療服務、租金援助及學生資助。另一方面，一些有需要的人士基於種種原因，包括避免綜援所帶來的社會標籤效應，未必願意申領綜援。我們面對的挑戰是如何使綜援制度為失業人士及在職貧困人士提供適當支援的同時，不會削弱有工作能力人士的工作意欲，讓他們可透過就業，自力更生。

### “何謂在職貧窮人士？”

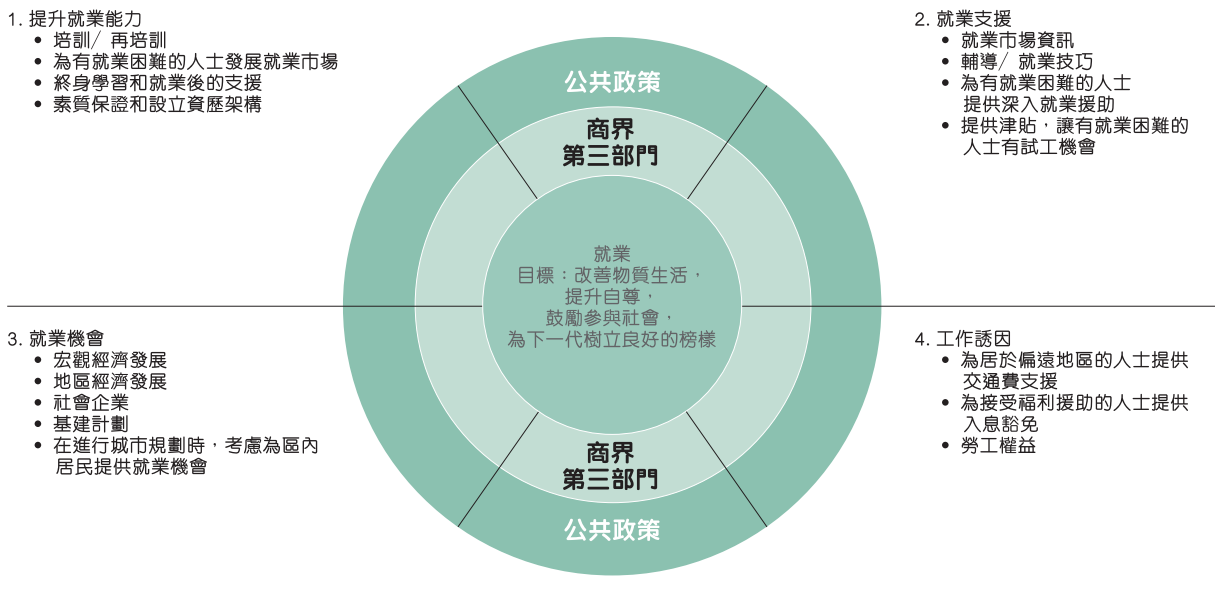
在編製貧窮指標時，我們已把香港低收入僱員人數列為其中一個指標；低收入僱員是指每周工作35小時或以上而每月就業收入少於中位數50%的人士。二零零六年，這類全職低收入受僱人士有213 600人，佔15至59歲全職工人總數的8%。當中，自僱人士和無酬的家庭工作人員分別佔12%和6%。

二零零六年，生活在入息低於平均綜援金額的低收入家庭的人士有893 700人。由於這類低收入住戶有超過一半是長者住戶<sup>2</sup>（36%）和沒有從事經濟活動的住戶<sup>3</sup>（21%），因此，如果以綜援戶所領取平均綜援金額為衡量標準，把家中最少有一人受僱而每月家庭收入少於人數相同（不包括外籍家庭傭工）綜援戶的家庭，界定為在職貧窮，就可更準確反映在職貧困住戶的數目。二零零六年，有122 000個在職貧困住戶，佔全港住戶總數的5.5%。這些在職貧困住戶的數目和比例近年都持續下跌，顯示近年經濟表現強勁令勞工市場的情況有所改善，有助紓緩貧窮問題。

## 從受助到自強

3.4 為應付各項主要挑戰，委員會認為應採取積極的策略，協助失業人士及在職貧困人士脫貧，使他們自力更生。工作重點應集中於提升他們的就業能力，提供有效的就業支援，增加就業機會，以及提供適當的工作誘因，而並非單靠提供福利援助。

### 促進就業 — 主要元素



3.5 上圖所列的四個範疇，涉及人力資源素質、便利措施、現有職位空缺和工作動力。委員會已就每一個範疇的工作進行研究，探討可予改善的地方，以及新的措施和工作模式，以加強現有工作的成效。

### 1. 提升就業能力<sup>4</sup>

教育和職業培訓是預防貧窮的最佳方案，也是最具效益的措施<sup>5</sup>。

3.6 要有效扶貧，重點在於如何協助有就業困難的人士（即低技術及低學歷的中年工人）提升就業能力，以應付勞工市場不斷轉變的需求。由於因經濟轉型而失業的工人學歷低，年紀大，加上投身新行業有心理障礙，要重新培訓他們是非常困難的。有些失業婦女更可能已離開勞工市場一段長時間，故需要度身訂造的支援。

- 3.7 僱員再培訓局（再培訓局）在一九九二年成立，是為年滿30歲具初中或以下學歷的失業人士提供培訓的主要機構。委員會支持循以下多個方向，加強為有就業困難的人士提供培訓：
- (a) 為低技術工人發展市場導向課程，以及新興而未開發的就業市場，例如本地家務助理、產後輔導員（陪月員）、保健推拿員/ 足底按摩員，以及長者家居護理員；
  - (b) 提高素質保證，以贏取僱主對再培訓人士技術水平的信心，並發展有素質保證的培訓課程，以爭取資歷架構認可；
  - (c) 加強就業後的支援和推廣終身學習，包括設立再培訓資源中心，以提高再培訓人士的自學能力。這些培訓措施更有助在職貧困人士“預防失業”；以及
  - (d) 為25至29歲的失業人士提供培訓機會。
- 3.8 委員會認為政府應循上述方向全面檢討培訓、再培訓、技能提升和終身學習的課程和服務，以確保這些課程和服務都是市場導向的，並且顧及失業人士和在職貧困人士的需要。政府應在有需要時增加資源加強這方面的工作。與此同時，當向外籍家庭傭工的僱主收取的徵款可被運用時，政府應善用這筆龐大的額外資源，加強培訓/ 再培訓工作。

## 2. 就業援助

- 3.9 通過有效的就業援助，為失業人士提供合適的就業市場資訊、就業技巧訓練及輔導服務，可幫助他們順利地重新就業。有就業困難的人士需要更深入的就業和就業後的持續援助，而不同年齡和社會經濟背景的人士則各有不同需要，因此須提供更具針對性的援助。
- 3.10 有些人誤以為政府未有積極促進就業，但事實上政府已採取了多方面的措施，提高勞動人口的就業能力，刺激就業，並協助失業人士重投勞工市場。於二零零四年，政府在促進就業和協助失業人士重新就業方面的開支達47.21億元（詳情載於附錄ii）。

3.11 因此，問題並不是缺乏資源協助失業人士，而是如何透過加強服務之間的相互協調，減少服務重疊，以及盡早採取介入措施，以善用現有資源。委員會進行了一項地區就業援助研究，檢視現時在地區層面提供的就業援助服務和探討需要改善的地方。研究報告提出18項建議，供政府考慮<sup>6</sup>（報告撮要載於附錄iii）。總括來說，委員會建議政府應：

- (a) 採用綜合的模式，善用現有資源，以提供更有效的就業援助；
- (b) 採用以人為本的模式，為有就業困難的人士提供更具針對性的援助；以及
- (c) 在地區層面加強協調，特別是那些需要更具針對性就業援助的地區。

3.12 短期至中期而言，首要工作應是加強就業計劃之間的協調、鼓勵資料共享和提供轉介服務。長遠而言，委員會建議政府全面檢討如何以“一站式”為目標，提供就業援助，以便利健全人士（特別是有就業困難的人士）得到有關的培訓和就業援助。政府可借鏡海外的做法，在同一地方或由同一機構提供公共援助、就業支援及再培訓服務。

### 3. 就業機會

3.13 提高就業能力和提供有效的就業支援都是協助失業人士重投勞工市場和改善人力資源素質的重要措施。但這些都是針對勞動市場供應方面的措施，與此同時，委員會認為採取積極措施，增加就業機會及勞動市場方面的需求，同樣重要。

3.14 由於香港屬開放型經濟，經濟增長和就業機會皆受全球及區內的經濟表現及前景所影響。因此，“市場主導、政府促進”是推動香港經濟發展及增加就業機會的基本原則。

- 3.15 在政府及各界的推動和配合下，我們的經濟已有較全面的增長，為各行各業（包括低技術工人，例如旅遊業、零售業和物流業的低技術工人）提供就業機會。政府亦積極推動各項工務工程和基建項目，為相關行業帶來就業機會，特別是失業率仍然高企的建造業。經濟持續向好，各行各業（包括僱用較多低技術工人的行業）的就業情況都可望進一步改善。
- 3.16 委員會借鑑本地及海外的經驗，支持進一步促進社會企業的發展<sup>7</sup>，作為協助有就業困難的人士重投就業市場和把握就業機會的另一個途徑。委員會認同，社會企業可提高弱勢社羣的自我形象和就業能力，並帶來其他效益，包括建立社會資本和鼓勵三方合作。

### 何謂社會企業？

社會企業無論背景和運作模式都非常多元化，因此沒有通用的定義。社會企業應包括以下主要特點：

- **同時追求商業及社會目的** — 社會企業的特色是商業運作結合社會目的。社會目的的範圍廣泛，例如協助弱勢社羣重投工作或環境保護。
- **從事商業/ 貿易活動** — 社會企業應以商業原則運作，其主要收入應來自貿易活動（而非提供社會服務）。
- **非牟利** — 社會企業的基本定位是達致社會目的，而不是賺取最多利潤。營運所得的利潤/ 盈餘應主要用以再投資在企業或社會上。

3.17 委員會循以下方向推出了一連串措施：

- (a) **確立社會企業的概念和價值及爭取公眾認同**：通過宣傳、研討會、講座和研究。
- (b) **締造有利環境**：政府在二零零六年六月推行“伙伴倡自強”社區協作計劃，為社會企業提供種子基金。並預留了1.5億元，在未來五年推行這方面的工作。
- (c) **方便營商和支援**：現時為中小型企業提供的支援已推展至社會企業，包括營商師友計劃及業務諮詢服務。香港社會服務聯會與多間大專院校攜手開辦本港首個社會企業管理培訓課程，為社會企業培育更多管理人才。

委員會推出的措施摘要載於附錄iv。

3.18 委員會察悉，愈來愈多公眾人士認同社會企業在援助弱勢社羣方面的潛力及效益，並且支持進一步發展社會企業。委員會認為要成功發展社會企業，關鍵在於怎樣把社會企業變成良好企業。此外，促進與第三部門和私營機構在這方面更有效合作，亦十分重要<sup>8</sup>。

## 4. 工作誘因

### 豁免計算入息<sup>9</sup>

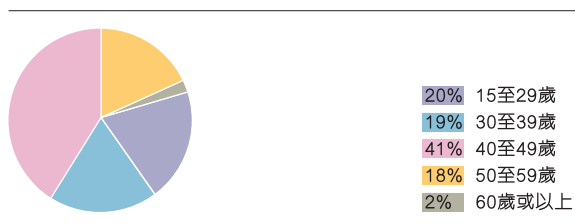
3.19 豁免計算入息是指在評估受助人應得的綜援金額時，無須在援助金額中扣減的工作入息。豁免計算入息安排的目的，是讓有工作的綜援受助人在經濟上較沒有工作的綜援受助人為佳，以鼓勵有工作能力的受助人求職和持續就業。

3.20 綜援受助人獲豁免計算入息的總額由二零零一至零二年度的2.989億元（相等於綜援開支總額的2.1%）飆升至二零零五至零六年度的8.307億元（相等於綜援開支總額的4.7%），增加5.318億元（或178%），而同期的綜援開支總額則增加了23.3%。

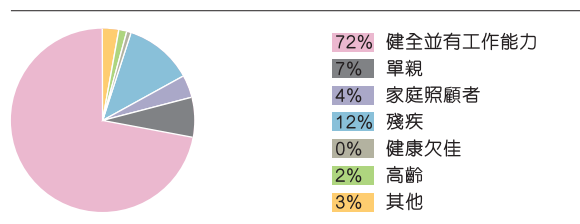


3.21 截至二零零六年三月，受惠於豁免計算入息安排的綜援受助人有37 943人，其中包括25 335名平均每月收入為4,688元的低收入健全受助人。受惠於豁免計算入息安排的綜援受助人的年齡分布和個案類別如下：

受惠於豁免計算入息安排的綜援受助人的年齡分布



受惠於豁免計算入息安排的綜援受助人的個案類別



3.22 委員會注意到，豁免計算入息安排是與其他加強鼓勵自力更生的措施同時推行，以協助健全的綜援受助人重投工作。因此，我們研究工作誘因時，不能單看豁免計算入息安排的成效。事實上，亦沒有資料顯示豁免計算入息安排對鼓勵有工作能的健全受助人重投工作有很大的成效，因為他們能否成功就業還受其他因素影響，例如有否工作機會。

3.23 不過，基於以下因素，委員會支持就豁免計算入息安排作出改善：

- (a) 豁免計算入息安排的成效不應單以其鼓勵就業可減省的公共開支款額來衡量，而應考慮以這項安排對社會帶來的宏觀正面影響，特別是在培養綜援受助人的工作習慣和鼓勵他們繼續工作而無需依賴公共援助。
- (b) 由於失業綜援受助人的就業能力較低（截至二零零六年三月，這類受助人中，40至49歲的約佔33%，而只有小學或以下學歷的則約佔三分之二），因此應鼓勵他們即使要領取低收入綜援，也繼續工作。

3.24 故此，委員會歡迎政府決定：

- (a) 把每月豁免計算入息的“無須扣減”限額由600元增至800元；
- (b) 把領取綜援不少於三個月才有資格享有豁免計算入息的規定放寬至不少於兩個月。

### 為居於偏遠地區的人士提供交通費支援<sup>10</sup>

- 3.25 委員會察悉，部分偏遠地區的就業機會較少。社會人士亦關注到，居於這些地區的有需要失業人士和低收入僱員可能會因為交通費開支而不願跨區就業。因此，委員會支持向居於偏遠地區的有需要人士提供交通費支援這個大方向，以鼓勵他們就業。
- 3.26 在二零零六至零七年度，政府曾試行在元朗、北區和離島推行短期的交通費支援計劃，協助合資格的再培訓局畢業學員重投工作。二零零七年一月，委員會支持進一步把有關交通費支援試驗計劃擴展至為居於元朗、屯門、北區及離島四個偏遠地區的有需要失業人士和低收入僱員，為他們提供求職津貼和跨區交通津貼，鼓勵他們求職和跨區就業。委員會歡迎政府決定在二零零七年年中推行為期一年的交通費支援試驗計劃。
- 3.27 在研究交通費支援試驗計劃的適合運作模式時，委員會認為這項計劃應有明確的範圍和目標，就是針對偏遠地區就業機會較少的問題，為這些地區的有需要失業人士和低收入僱員，提供尋找工作 and 跨區就業的誘因。因此，計劃只限於在四個偏遠地區而不是全港所有地區推行。
- 3.28 委員會亦認為，交通費資助並非補貼低收入僱員的入息補助。交通費資助應被視為臨時紓緩措施，因此應設有時限。如果長期提供交通費資助，就可能會對工資有負面影響，而且對其他地區的低收入僱員亦不公平。
- 3.29 長遠而言，委員會建議政府考慮以較為持久可行的措施，解決偏遠地區就業機會較少的問題。舉例來說，委員會察悉，偏遠地區有相當多工作是聘請區外居民，這似乎表示地點只是失業問題的部分原因，而技能和知識錯配，以及工作態度和原動力等也可能是導致當區居民不能在原區就業的原因。
- 3.30 此外，在這些偏遠地區以更有效的方式為低收入人士提供就業援助和提高他們的能力，並配合推動本土經濟及發展社會企業的措施，成效可能會更大和更持久。

3.31 委員會亦特別指出，愈來愈多社會人士認識和關注城市規劃和市區發展，以滿足社會的需要（包括就業和弱勢社羣的需要），以及達到可持續發展的重要性。委員會建議日後進行規劃時，多考慮社會因素和人口狀況，例如人口數字、就業情況、社區網絡、配套設施及其他影響民生的事宜。

### 以另一個模式協助失業人士和在職貧困人士？

3.32 在討論工作誘因時，有委員要求訂立以收入釐定的官方貧窮線；如果在職貧困人士的收入低於貧窮線，便應予以協助。此外，亦有社會人士基於沒有領取綜援的在職貧困人士並無支援網絡為理由，建議設立“第二個社會安全網”。

3.33 關於現時為在職貧困人士提供的支援，委員會注意到，政府提供多項大幅資助的公共服務，包括公共房屋、教育、公共醫療服務及其他福利服務<sup>11</sup>。無論對低收入的在職貧困家庭或綜援住戶來說，這些服務都為他們提供了社會安全網。綜援金額已普遍被社會人士視為應付基本生活所需的標準。各項公共服務亦訂立了不同的基準，以評估有關人士的需要。政府應繼續作出改善，以便有需要人士可得到必需的服務，但卻沒有實際需要訂立新的貧窮線或增設第二個社會安全網。

3.34 有關問題並不是缺乏安全網，而是如何改善現行安排，加強為在職貧困人士提供支援。就此，委員會留意到，當初引進低收入類別綜援，為收入不足以維持自己和家人生活的低收入僱員提供經濟援助的背後原因，是當時的公共援助金額非常低，而且有需要提供額外誘因，鼓勵綜援受助人就業並離開福利網。現時的綜援金額為低收入組別（特別是成員較多的家庭）提供了較大經濟誘因，加上綜援提供全面的援助，故綜援制度未必是鼓勵在職貧困人士工作和為他們提供支援的最理想安排。

3.35 委員會建議政府應考慮以另一個模式，協助失業人士和在職貧困人士 — 從被動及倚靠公共援助的模式，改為主張以就業為本。有些委員建議，政府應重新研究現時綜援制度所用的“綜合援助”概念，因為這種模式令受助人較難脫離綜援網。然而，委員

認同為失業人士及在職貧困人士提供的經濟援助，如果要在性質上作出改動會非常複雜，特別是綜援是按家庭發放，以照顧所有合資格家庭成員的需要。

### 有時限的綜援？

3.36 儘管政府已推行各項措施，以提升就業能力，促進就業，增加就業機會和工作誘因，但仍有些社會人士擔心，綜援計劃會否鼓勵受助人依賴福利，以及是否有足夠誘因，避免有工作能力的健全人士長期領取福利。

3.37 就此，政府推行了一連串措施鼓勵健全的綜援受助人就業，包括規定有工作能力的健全綜援受助人必須積極求職，參與社區工作和深入就業援助計劃，以及對違規者實施懲罰措施。儘管如此，失業和低收入健全受助人領取綜援的時間在過去幾年仍持續上升。

#### 失業健全受助人領取綜援的時間

|               | 二零零三年三月<br>(%) | 二零零四年三月<br>(%) | 二零零五年三月<br>(%) | 二零零六年三月<br>(%) |
|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>領綜援的時間</b> |                |                |                |                |
| < 6 個月        | 20.8%          | 14.4%          | 11.7%          | 10.2%          |
| 6 - < 12 個月   | 17.9%          | 17.7%          | 10.1%          | 8.7%           |
| 1 - < 2 年     | 18.7%          | 21.3%          | 19.3%          | 13.3%          |
| 2 - < 3 年     | 8.6%           | 13.0%          | 16.4%          | 14.8%          |
| 3 年或以上        | 34.0%          | 33.6%          | 42.4%          | 53.0%          |
| 中位數 (月)       | 18             | 22             | 31             | 39             |

#### 低收入健全受助人領取綜援的時間

|               | 二零零三年三月<br>(%) | 二零零四年三月<br>(%) | 二零零五年三月<br>(%) | 二零零六年三月<br>(%) |
|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>領綜援的時間</b> |                |                |                |                |
| < 6 個月        | 13.6%          | 7.6%           | 5.2%           | 3.9%           |
| 6 - < 12 個月   | 16.4%          | 16.1%          | 8.3%           | 6.4%           |
| 1 - < 2 年     | 18.9%          | 22.1%          | 20.0%          | 12.6%          |
| 2 - < 3 年     | 10.4%          | 13.7%          | 18.7%          | 17.1%          |
| 3 年或以上        | 40.8%          | 40.5%          | 47.8%          | 60.0%          |
| 中位數 (月)       | 25             | 27             | 35             | 43             |

3.38 現時，政府並沒有設定受助人可領取綜援的時限。委員會得悉，政府已參考海外經驗，研究為健全福利受助人提供有時限綜援的概念。對於有就業困難的人士，如果他們確實無法在公開勞工市場找到工作，撤銷所有經濟援助則未必恰當。此外，由於綜援計劃規定必須以家庭為單位提出申請，因此當局須審慎研究如何處理有關措施所帶來的衝擊，包括如何在領取綜援時限屆滿時，為家庭，尤其是有長者及兒童的家庭提供生活支援。委員會亦得悉，這些措施不能單獨推行，須配合綜合就業援助和其他輔助措施。

### 保障勞工權益

3.39 我們必須確保對健全工人來說，工作較領取福利吸引。如低技術工人的工資維持在不合理的低水平，工人便難以養家及自力更生。故此，委員會留意到，有關改善工作條件的討論（例如建議實施法定的最低工資）與扶貧息息相關。

3.40 同時，委員會亦留意到，低收入家庭的貧窮問題不單涉及家庭經濟支柱的工資水平，更關乎家庭的整體需要。在討論如何為低收入工人提供合適的支援及工作誘因時，政府亦應考慮低收入家庭的整體需要。

3.41 委員會備悉，有關最低工資的討論涉及複雜的政策考慮，並且可能會對香港的社會和經濟發展有深遠的影響，而有關議題正在其他場合繼續討論。委員會又留意到，政府亦已為清潔工人及保安員推行工資保障運動。政府會在二零零七年十月作出中期檢討，檢視這項運動的進展，並會在二零零八年十月進行全面檢討。如果全面檢討發現這項運動的成效不彰，政府會為清潔及保安兩個行業訂立法定最低工資。

### 未來的工作方向

3.42 繼續提高就業能力、提供有效的就業援助、增加就業機會和提供適當的工作誘因，是鼓勵失業人士和在職貧困人士就業，自力更生的四個主要範疇。鑑於各個範疇的工作互相關連，因此應全面研究，並特別注重有較大就業困難人士的需要。

## 1. 提高就業能力

- 全面檢討培訓、再培訓、技能提升和終身學習的課程和服務，以確保這些課程和服務都是市場導向的，並且顧及失業人士和在職貧困人士的需要（第3.8段）。
- 進一步加強培訓和再培訓工作，包括當向外籍家庭傭工僱主收取的徵款可被運用時，善用有關資源（第3.7和3.8段）。

## 2. 就業援助

- 以綜合模式提供培訓及就業援助，以善用現有資源，並為有就業困難的人士提供更具針對性的援助（第3.11段）。
- 全面檢討如何以“一站式”為目標，提供就業援助，以進一步便利健全人士（特別是有就業困難的人士）能在同一個地方得到有關的培訓及就業援助（第3.12段）。

## 3. 就業機會

- 推動經濟發展和特別關注能為低技術工人創造就業機會的界別（第3.14至3.15段）。
- 促進社會企業的發展，並以社會企業這個創新模式，鼓勵自力更生，以及協助有就業困難的人士重投就業市場和把握就業機會（第3.16至3.18段）。
- 加強地區層面的就業支援，特別是在那些失業情況較嚴重的地區，並同時推動本土經濟和發展社會企業，以及投放資源進行工務工程和基建項目（第3.29至3.30段）。
- 在進行規劃工作時，多考慮社會因素及人口狀況，例如人口、就業、配套設施及其他影響民生的事宜（第3.31段）。

## 4. 工作誘因

- 監察及檢討交通費支援試驗計劃的推行情況，並考慮提供適當的工作誘因，鼓勵就業（第3.25至3.28段）。
- 改善豁免計算入息安排，進一步鼓勵工作能力較低的失業綜援受助人就業（第3.19至3.24段）。
- 考慮如何為健全失業人士及在職貧困人士提供適當協助，使有關制度能為有工作能力的人提供工作誘因，讓他們能透過就業，自力更生（第3.32至3.41段）。