

在香港特区落实「以工代赈」就业福利政策的策略性建议

香港工会联合会

摘要

随着内地经济持续的强劲增长和一系列辅助香港特区经济发展的优惠政策出台，整体特区的经济情况在过去数月已明显呈现复苏之势。各家国际性的金融评级机构，更纷纷将来年特区的经济增长预测往上调升，前景令人乐观。然而，初现的经济复苏似仍未能逆转目前失业持续高企的情况。最新公布的季度失业率依然高企百份之六点一；失业人口依旧超逾二十万，情况令人忧虑。

据统计署所公布的数字显示，香港特区有超过一百万的劳动人口学历只及中三或以下；而他们所具备的劳动条件并未合乎特区正朝向知识经济转型的需求。是故，经济增长依然难助当前中低层劳动力重投就业市场。归根究底，还是香港特区经济正全面步入「知识密集而人力需求低」的第三产业生产模式所致。不少专家学者亦曾就此「经济增长与职位创造脱轨」的问题作出分析，其中，兼容高增值第三产业和劳动力密集的「二元经济」发展策略，实在值得特区政府一众的官员作深入的思考。

针对结构性失业的情况，特区政府综合援助保障制度实在发挥了非常关键的作用。失业及低收入市民所面对的财政压力，可藉此安全网系统的支持而得以大大的纾缓。然而，年度福利开支数以百亿元计，且更稳步以近双位数百份比增长所带来的财政压力，预期更将随本地人口的持续老化而不断加剧。再者，失业人士所需要的并不单是金钱方面的援助，一个自我提升和自力更生的机会实在更为重要。引述《经济、社会、文化权利国际公约》的说法，「人人皆有工作之权利，包括人人应有机会凭本人自由选择或接受之工作谋生之权利，并将采取适当步骤保障之。」；而按世界人权宣言二十三条所言，「人人有权工作、自由选择职业、享受公正和合适的工作条件并享受免于失业的保障。」故此，单为失业人士提供生活的基本援助其实非单不足够，且亦并不是解决因失业而衍生一连串问题的「治本策略」。

事实上，欧美多国政府已由从前「重福利」及「混合式」的福利保障政策，改革修订为「福利与支持」并行及「将受助者与自助者分类」的持续性发展方针，以期更灵活的采取针对性的策略，援助社会上两类不同需求的服务受众。除此之外，美国布殊总统亦在刚发表的国情咨文内亦明言，为防现行的社会保障机制于不足四十年内瓦解，有需要进行迫切的制度改革。

反观香港，我们同样面对综合援助保障支出日益膨涨的问题。虽然香港政府在过去十年投入近千亿的资源到综援系统之内，然而，失业援助申领个案还是以平均每年 32.58% 高速增长。由此可见，香港特区在拓展知识经济发展的路向之同时，还必须调节现有的福利援助方针，和积极利用社会上的各种资源，从「就业优先」和「以工代赈」的持续发展理念着手，及早逆转长期性的金钱援助策略，并藉此解决因结构性失业而引发连串与贫穷有关的社会性问题。

就可持续发展的角度而论，现行的社福援助制度、就业辅助机制和劳动力培训策略的盲点，在于缺乏整套宏观而全面的持续性方向。故此，特区政府必须引入另类的就业培训及福利支持方案，重点在技能提升、津助时限、营运架构、扶助方式、成效评估、政策理念及官民合作模式等方面作出全面性的修订，以逆转当前特区逐渐步向福利主义社会的危险趋势。

事实上，在刚发表的施政报告内提及成立扶贫委员会的建议，正反映出特区政府已逐渐明瞭妨碍特区社会和经济持续发展的问题症结所在。可是，单靠官方的力量，而未能积极利用民间上的社会资源，实未能为逆转此结构性的就业问题发挥最大的效用，故此，特区政府除了必须担当主动领导的角色外，还该考虑参考欧美新协议(New Deal)计划的模式，积极凝聚民间的资源、智能和力量，并引入「以工代赈」就业辅助的理念，就现行综援制度的营运架构进行改革，重申工作的价值和权利，积极开发社会资本(Social Capital)，并调拨资源予地区服务团体作为成立社会企业的起动资金，官民同心面对逆境，维持特区的繁荣稳定和整体社会持续发展的优势，全面优化特区的经济竞争力和提升整体社会的生活质素，重拾「助人自助，敬业乐群」的香港精神。

有关就业辅助、劳动技术及福利支持制度的改革重点如下：

- 引入「以工代赈」(Welfare-to-work)、「社会资本」(Social Capital)、「就业优先」及「工作权」的支持理念，全面改革现行的综合援助制度
- 为失业综援设立申领时限及制定其它生活津贴支持配套政策
- 深化保障劳工福利的政策以加强自力更生发奋求进的决心
- 加强劳工处、社会福利署与民间团体的互动交流和支持合作
- 设立地区综合就业服务中心，采取区域化的针对性策略以增强现行就业支持政策之成效

在香港特区落实「以工代赈」就业福利政策的策略性建议

香港工会联合会

导言

1. 当崇尚积极不干预政策和资本主义经济生产模式的机制，不能有效协调在经济转型发展过程中所出现社会各阶层间的利益平衡问题之时。管治者便不应继续将往常行之有效的策略方针奉为圣典，而必须发挥管治者该担当的领导角色，利用各种可资运用的行政和法律手段令失衡的自由市场机制拨回正轨，以平衡社会各阶层的利益、纾缓彼此间之矛盾及维持整体社会的稳定性，达致最终实现持续发展的基本理想。

2. 香港在经历了多年管治失衡的情况和经济衰退的周期之后，全球化知识型的经济发展策略似乎已成为了香港特区社会未来必须要跟随的持续发展方向。在这个经济生产模式急速转型过程之中，整个社会都无可避免的要为此付出沉重的代价；当中，一些未能在技能和知识方面跟随大时代转型的中低层劳动力所受到的痛苦将较任何阶层的人士更多。

3. 事实上，近年的减薪和裁员风潮不单令「低学历」及「低技术」基层劳工的生活出现捉襟见肘，或甚至倒退的情况，而且整体社会用于失业及低收入援助的福利开支，更连带因此而大幅攀升。根据社会福利署所公布的统计数据显示，在 1994 至 2003 年间，香港特区政府投向综合援助保障计划的财政资源超过 1,100 亿，且更明确呈现持续向上增长的趋势；其中，有关失业援助个案更录得平均以每年 32.58% 的高速增长。

4. 即使暂且撇开劳工就业和社会保障应由单一部门独立统筹处理的制度性问题不论，现行的综合社会保障制度及援助内容亦必须与时俱进的更新，不然，旧有的过时机制和因循的行政思维，实在难以将有限的公共资源运用得更具效率和切合当前社会急速转变的实际需要。

5. 有鉴于此，香港工会联合会遂多次向特区政府提出「以工代赈」的政策建议，倡议透过现行特区政府行政决策机制，主动积极对特区劳动力市场供求失衡和人力资源错配的结构性问题作出适度的良性协调；并在「以工代赈」(Welfare-to-Work) 就业福利辅助的理

念基础上，着手厘订一整套的启导性措施，以纾缓因经济转型而致失业率持续居高不下、公共财政资源入不敷支、劳动市场人力资源严重错配，以及知识型劳动力供求失衡的时代困局。

6.为平衡特区财政赤字和压止公共财政支出持续增长所带来的社会、经济和政治性问题，特区政府在近年已落实一系列如缩减公务员编制、财政封套和外判制度等针对性措施；与此同时，特区政府亦听取了民间团体就改善失业和低收入问题所提出的种种的建议，投入了数以十亿的资源推行了多项大型的援助就业及再培训计划，以纾缓当前中低层劳工在失业后三餐不继、长期濒临失业边缘或持续处于低收入及低生活水平的苦况。

7.有见及此，香港特区行政长官董建华先生亦于刚发表的二〇〇五年施政报告中，倡议以「就业」和「扶贫」为本年度的重点施政方针。由此可见，特区政府已清晰掌握失业及低收入问题与贫穷的关系，及其对维持特区社会持续稳定繁荣可能带来深远的负面影响。然而，香港特区所面对的结构性的失业及人力资源错配的困局，实在难以单凭一些与就业市场人力需求脱节的再培训技能提升课程和一系列短期且属临时性质的就业援助计划，达致改善失业和刺激人力需求增长的最终目标。

8.归根究底，知识经济转型和人力资源错配，才是香港特区失业率高企和低收入人口持续增长之底因。言则，特区政府现时这种欠缺完整就业福利支持理念的修补政策，将难以有效逆转中低层技术劳工所面对的就业和生活苦况；而政府为改善有关问题而投入的巨额财政资源，亦不可能发挥原来该有的实质成效。所以，特区政府宜考虑引入「以工代赈」及「就业优先」为本的理念为政策导向基础，并采取全面的社会性持续发展策略，以协调知识经济增长与就业岗位逆向发展的结构性难题。

9.参照西方经济学家的研究分析，失业现象是人力资源供求失衡的结果，而与劳工对参与实际劳动工作的积极性无关。回顾过去香港社会的发展历史，当本土的制造业自七十年代中国改革开放逐渐迁入内地，香港经济正逐渐步向第三产业初阶的方向发展之时，过去为数十万计从事制造业的劳动力，便积极的乘着人力需求大增的利好形势，成功自我转型为新兴的服务业界的劳动资源。然而，随着全球经济一体化和经济生产模式趋向知识转型的洪流带引，以及过去政府对人力资源培训欠缺长远规划发展之政策失误下，香港社会人力资源供求失衡，及其相关的劳动力错配的情况，终随九七年的亚洲金融风暴而日渐浮现。

10.在失业率呈现上升的初期，香港特区社会还未全面意识问题的严重性；且加上当时并无财赤压力和政府储备仍然丰厚的缘故，政府只因应社会的需求而调拨更多的福利资源，以维持失业及低收入劳工的生活保障。可是，特区经济的持续下滑和经济转型的速度进一步加快，失业率更曾攀升至 8.7%，创出近二十年的历史新高。

11.诚然，特区政府后来所推出的一系列就业援助和再培训计划，均对纾解中低层失业及劳工的生活问题带来非常重要的帮助，但随着整体社会的福利开支的持续增加，社会贫富阶层间的差距和矛盾之气氛遂逐渐于特区社会内形成；而所谓「综援养懒人之说」亦随官员之言论而在社会内部广泛流传。

12.工联会作为维护劳工和基层市民权益的团体，理所当然认同特区政府为解决劳工失业和低收入问题的诚意和决心。不过，我们更认为特区政府实在有责任避免社会各阶层间出现矛盾分化的情况，并必须严格遵守基本法订明「量入为出」的理财原则，避免令财政赤字继续恶化，让宝贵的公共财政资源用得更灵活和更具效能。

13.与此同时，工联会亦非常关注广大劳动人口工作权利的问题。事实上，工作除了能满足一个人最基本的生活需要之外，亦能改善家庭的经济环境，获取家人的肯定，减少家庭冲突，更重要的是为下一代成员建立自力更生的正面讯息。从善用社会资源的角度，让一个有工作能力的人士，与就业市场保持联系，发挥其能力建设社会，远比单给予福利的效益更大。因此，每个市民既享有社保权利外，对于仍然有工作能力的市民，一个负责任的政府更需要保障每一个有工作能力的人能够继续享有他们的工作权(Right to work)。

14.一直以来，政府以援助金的形式，向失业或低收入的劳工提供财政方面的支持，纾解三餐不继的燃眉之急，实在是无可厚非的必要手段；而且，管治者向社会上的弱势社群提供基本生活的经济援助，几已在香港特区此等经济发达的社会形成普遍的共识。问题是，单单的经济援助实在并未触及受助人所面对问题的核心。事实上，受助人一天未能成功重投劳动市场或未能完全自力更生，施助者的任务其实还未完成；而政府的财政压力亦依然未能消减。再者，根据西方学者的研究发现，长期的金钱支持，不单会加剧政府的财政压力，且更会对失业者重新投入劳动市场造成心理、态度和技能等方面的不良影响。若情况长期持续，更会对社会整体的人力资源造成耗费和令国民的生产力难以全面提升，并衍生恶性循环的跨代贫穷问题。

15.参考西方各国过去数十年处理失业和扶贫问题的经验，她们倾向采取「福利」与「支持」并行及「受助者、自助者分家」的持续性发展策略，从创造社会需求、提升劳动技能和改善生活质素的方向着手，将整体性的失业问题认真处理。反观香港，特区政府不但仍未就解决就业问题制定一套全面的针对性措施，还依旧采取被欧洲工会组织形容为「香肠制造的杂混模式」(Sausage Machine)，以生硬的政策来援助具有不同背景及就业需求的受助人。由过去沿袭而来「积极不干扰」的自由市场思维，亦似依样主导特区政府的施政方针。所以，工联会促请政府贯彻落实「以民为本」的施政理念¹，深入了解边缘劳工的生活苦况和求职技能不足的问题，并提供一系列与劳动市场人力需求互动的培训计划，以保障中低层边缘劳工的工作权，和香港特区的社会及经济的持续发展获享应有的基本保障。

16.故此，特区政府应制定全面的就业辅助政策，让具有工作能力的受助人透过在劳动市场担当具体的工作岗位，积累相关的行业经验，藉以全面提升受助人的工作技能以及可雇性 (Employability)，并扶助他们逐步重回现实的就业市场。再者，受助人亦相信会随着自由竞争市场的工作诱因如收入增加、多劳多得及合理雇佣条件等方方面面鼓励，助其发奋图强、自力更新，实现「助人自助，服务社会」的理想。

17.此外，特区政府亦有必要积极协调其它的劳工保障政策作辅，以加强劳工脱离综援系统的决心和重新投入劳动市场的诱因。是故，有关政策局官员实在必须审慎考虑多年来本地劳工团体所提出「制定最低工资」和「设立标准工时」的建议，以匡正现时劳动市场生态的不良歪风，为香港广大的劳工提供一个最基本的工作和生活质素的保障。

18.另一方面，我们亦认为适度引入民间团体植根于社区的智能和力量，将有助执事官员走出惯常行事的思维空间，并从更切合寻常市民生活所需的角度，发挥官民互动、助人自助的终极成效。故此，我们的社会既不要将因生活遇着经济困难的市民胡乱卷标；亦同时要改革现行重「经济援助」而轻「技能自助」的机制，以创造可持续发展的劳动力市场的机遇，将这些被自由市场排除于外的劳动力和社会内部闲置的地区资源相互配合，积极发挥应有的效能来为特区社会的稳定和繁荣作出该有的贡献。

19.事实上，不少过去由地区团体所创办之如「住屋维修」、「环保

¹ 中华人民共和国香港特别行政区政府。2005。《二零零五年一月十二日立法会席上行政长官董建华施政报告 合力发展经济 共建和谐社会》。香港：中华人民共和国香港特别行政区政府，页 8。

回收」、「家务照顾」和「本土文化经济」等蕴含「以工代赈」及「就业优先」理念的社区经济发展计划，均能成功创造就业岗位和纾缓当前的失业情况。但是民间团体所能发挥的力量毕竟有限，所以，政府不但要从制度方面着手进革新，还必须担当政策协调及资源调配的主导角色，透过集结特区内社会服务团体和地区劳工组织的力量，以远景的宏观策略，将香港社会因失业和贫穷而衍生出来的一系列问题逐步解决。

20.故此，香港特区政府宜全面引入西方社会「以工代赈」的福利支持模式，让受助者透过参与切合市场需求的实务工作，逐步重回自由市场的劳动岗位。此外，政府亦须在现行的综援制度和行政架构上进行改革，以具体的服务替代现时金钱援助形式；以自力更生、多劳多得的经济诱因，令公共财政资源更能用其所及增强受助者自强发奋的决心。

21.当然，失业和低收入问题的症结还在于经济不景和劳动技能与市场需求脱节，所以，持续的经济增长和就业市场职位的增加，才是长远解决就业问题之根本。可是，知识型经济的生产方式所需的劳动力较少。有见及此，工联会便提出二元经济发展和就业优先的经济发展策略，实现「人力需求高度密集」和「高增值知识产业为本」并行的持续发展理想，以开创香港特区经济持续稳定和谐发展的均衡局面。

香港特区人力市场失衡的问题

22.虽然近月本地经济情况稍呈好转，而失业率亦呈现出明显回落的趋势；然而，个别低技术行业的失业率仍然偏高。其中，建筑业和制造业的失业率更长期远高于整体失业率²，数字反映本地了人力资源供求失衡和错配的问题。若然情况持续，便将影响本地长远的经济发展和社会的和谐稳定。

23.另外，有关统计数据亦显示，失业综援个案近10年来平均每年升幅32.58%³，可是，失业人数的升幅只是1.82%，可见人们有依靠综援的趋势，长此下去，不单会削弱香港特区的整体竞争力，且更将加深中产与基层人士的对立，前者会担忧政府会慷纳税人之慨而大派福利，令他们百上加斤，最终影响社会和谐。除此之外，随着

² 「按以前从事的行业划分的失业率」：

http://www.info.gov.hk/censtatd/chinese/hkstat/fas/labour/ghs/unemp_by_p_ind_index.html

³ 同2。

人口持续老化，政府用于老人综援及津贴的公共开支必然会大幅增长，可预视若基层失业问题未能得到妥善解决，特区政府用于综合援助福利津贴的支出，将长期成为特区社会尾大不掉的结构性财政难题。

24.除此之外，按政府发表的《二〇〇七年人力资源推算报告》，初中及以下程度的人力供应将会明显超越市场需求，逾13万有关学历的劳动人口将会找不到相配的职业⁴；另一方面，专上及学位以上的劳动力，却在同期出现逾十万职位人力资源不足的情况。根据二〇〇一年人口普查显示，近40%的15-59岁人口皆是初中及以下程度学历⁵；而内地来港定居未足七年的人士之中，更有70%属于此类学历⁶，每日150个持单程证人士持续来港，将更进一步增加低学历人力资源的供应。若然香港是朝着知识型经济发展，上述人口特质将无可避免地对现已失衡及错配的特区人力资源结构，及迈向知识经济转型的道路，造成沉重而深远的压力和障碍。

25.当就业市场已结构性地「腾出」数量庞大的低学历人士，就证明经济发展不能处理过剩的人力；而就业市场绝不等同商品市场，所谓人力资源便是广大的市民，处理不当更可能会严重破坏社会的稳定。既然政府重视社会的全面发展，政府更应该主动承担维持整体社会持续且均衡发展的重任，广开言路，集思广益，积极与各界共商解决失业问题之正道。

就业辅助与福利支持的关系

26.就业与福利往往被卷标成对立的关系，前者是以工作来换取生计，对社会是生产性的；后者则是以政府的福利援助来换取生计，具有消耗性的特质。故此，福利开支经常受到社会人士批评。「世上没有免费午餐」，指福利开支最终会拖垮经济发展。然而，这些指责却无视失业人士的生计，尤其当严重的失业情况持续存在，福利制度便起着稳定社会的作用。

27.所以，工联会认为就业辅助与福利支持两者的关系并无矛盾，且亦非以建立福利主义社会为终极目标。平心而论，福利制度只是劳工在失去工作时期的短暂过渡性援助，而本会着眼点重于现行制度

⁴财经事务及库务局经济分析部、教育统筹局、政府统计处及劳工处。2003年。《二零零七年人力资源推算报告》。香港：香港特别行政区政府，页iii。

⁵15-59岁的总人口是4,598,123，初中或以下学历人口有1,818,424，有关比率39.55%。可参考http://www.info.gov.hk/censtatd/chinese/hkstat/fas/01c/cd0192001_index.html

⁶「人口普查主题性报告—内地来港定居未足七年人士」，第25页。

能否令受助人解决基本的生计问题、就业困难和工作权是否得到合理的保障，予机会让受助人重新投入劳动市场。故此，就业支持制度不应该是纯粹的物质援助，而必须具有技能提升和维持工作意欲的本质。因此，若就业辅助与福利支持制度能发挥上述的效能，便该不会对特区的社会和经济的发展带来任何负面的影响。

28.按政府发放资料所见，截至二〇〇三年十二月，申领综援的个案总数逾 27 万宗，其中，失业个案维持接近 50,000 宗；而随着人口老化和结构性失业等问题持续困扰特区，相信社会大众对福利(特别是失业综援)需求的压力会持续上升。若然愈来愈多人申领综援，而综援制度又未能適切帮助有需要人士尽快再就业，则很容易令受助人养成依赖福利的积习，导致就业愈困难的人士愈不欲选择就业，构成失业的恶性循环。因此，我们需要尽快制订一套能真正解决失业问题的福利制度。

29.参考据欧美国家在九十年代就福利制度进行改革的经验，「从福利到工作」(Welfare-to-Work)的福利改革理念，能将原来被动的福利援助政策转变为积极的支持动力，成功令受助人从纯粹的物质援助服务，变为「助人自立」的条件性福利辅助计划。受助人在接受物质援助的同时必定要接受求职辅导、培训或实习。在这个支持的过程中，受助人获得的不应单是物质方面的援助，而更须给予「提升技能」及「再就业」机会，让他们重新融入社会。当中，在我们讨论就业与福利的关系，以及福利制度的改革之时，有必要参考这些外国的成功经验，以为镜鉴。

西方处理失业及福利支持的经验

30.当前特区社会正面对的严峻结构性失业问题，如前所言是自本地七十年代起「去工业化」(De-industrialization)以及工厂北移，走向知识型经济路向的结果。然而，如此因经济转型而引致结构性的失业现象非为特区独有，西方各国于八九十年代，亦曾出现相类似的问题。在总结经验过后，目前欧美各国的经济策略均以「全民就业」为长远发展目标。若以欧盟为例，众成员国每年都会订立「就业行动计划」(Action Plan for Employment)，动员和装备社会民众积极投入经济活动为蓝本，推动全民就业，使国家整体的经济发展得以持续增长。

31.其中，英国的就业及福利政策成效斐然，失业率遂稳定下调至最

近期的 5% (国际劳工组织标准), 表现远胜于其它先进工业国家⁷。从九七年至今, 英国社会总体的职位增加超过 150 万个。由此可知, 有关「以工代赈」及「就业优先」为本的经济发展及就业辅助策略, 如英国新协议(New Deal)计划的成功经验, 实在值得我们的特区政府以为镜鉴。

32. 英国的新协议 (New Deal) 计划 - 英国政府于 1998 年推行《新协议 (New Deal) 计划》, 并发放求职津贴 (Jobseeker's Allowance) 予失业人士。若然受助者于半年后仍未找到工作以及持续领取津贴, 便必须强制参加就业援助计划⁸。有关计划将面对不同就业困难的失业人士分类, 按其能力、兴趣和工作背景, 厘定適切的支持行动方案, 如为青少年安排全职培训和实习工作; 为单亲家庭妇女提供孩童托管服务等。

33. 计划又以地区就业服务中心 (Jobcentre Plus) 为具体推行单位, 结合地方政府、当地雇主网络、教育与培训机构、环保服务组织以及志愿机构等组织。透过个案指导员的辅助, 求职者可订立适合自己目标和条件的个人计划。另一方面, 政府亦会为雇主提供资助, 以及于受助人于获得第一份工作之后就业发放奖金和确保获取工作之后的收入比领取福利为高, 目的是要吸引雇主聘用失业者和提高就业困难群体的工作意欲动机。计划实施以来, 在纾缓失业问题方面取得显著的成效⁹。

34. 社区就业支持方案 - 英国政府推动地区就业不遗余力, 致力结合社区银行、民间基金、专业顾问团体与及地区企业, 协助社区人士 (尤其是弱势社群) 开展社区经济发展业务¹⁰, 一九九九年设立的《凤凰基金》(Phoenix Fund), 以起动基金形式资助民间团体提出的社区发展计划, 以及为期十年的《社区新协议计划》(New Deal for Communities), 在失业率较高的地区, 给予地方弱势社群财政支持, 积极开发更多的社区资源和被闲置的劳动力, 以消弭因失业而引致一连串与贫穷有关的社会问题, 并藉此全面提升社区的生活质素。事实上, 政府和社会各界投放更多支持和资源予有需要社群, 并透过推动社区发展, 疏导失业, 进一步落实「从福利到工作」和全民就业的理念, 已几成西方先进社会发展的新趋势。

⁷ 参考自 www.labour.org.uk/ukworldleaderemployment/

⁸ 胡志华。2000 年。「与失业有关的福利制度」。香港：立法会秘书处资料研究及图书服务部。页 9- 12。

⁹ New Deal 网页: www.newdeal.gov.uk

¹⁰ 可参考 www.enterprising-communities.org.uk/rpt-appx-a.shtml

35. 就业区域 (Employment Zones)¹¹ 是另一项突显英国政府在制定就业政策方面的创新思维。英国政府根据新协议计划的成效，在失业重灾区，委托非政府组织或私人团体，协助受助人提升技能和择业求职，其与新协议计划相异之处在于，政府将一笔超过约五个月的受助人的失业援助金转账该受委托团体，然后该团体与该名受助人共同开设一个个人工作户口 (Personal Job Account)，在灵活运用户口资金的前提下，共商未来半年的求职行动计划和工作目标。期间，受委团体要一直支付受助人的援助金，直至受助人成功就业。

36. 假若受助人于期内成功就业，受委团体则可保留余款，兼可获得政府发放的就业奖励金。整个《就业区域服务方案》的主要对象是长期失业人士或其它具明显就业困难的社群；其构思实现援助受助人达致真正就业的目的提供度身订造的支持，并能收其资源灵活运用之效。此外，灵活的支款制度，亦有助提高执行团体（受委托团体）的服务素质和营运灵活性。

37. 故此，工联会建议特区政府不妨考虑在现行的行政架构和营运机制两大方面作一些改动调节，并本着开发社区资源、保障工作权及维持社会整体持续发展的原则，集思广益，吸纳民间组织及地区团体的意见，凝聚社区内的力量和智能，携手解决失业、低收入及劳动力资源错配的结构性问题。

培训、就业、辅导、福利支持「一站式」服务

38. 在灵活利用民间力量和凝聚地区智能的思维下，政府宜参考英国 New Deal 就业辅导计划的概念，将现时原来行政架构内有关技能培训、就业、辅导和福利津贴发放等工作整合，调拨资源予民间社会服务组织及劳工团体成立「一站式」的就业辅导及支持服务中心，并参照坊间就业顾问公司的营运模式引入适度的资源竞争机制，透过多元的就业辅导策略与政府专责有关劳工就业和福利支持工作的执行部门，携手改善香港特区劳动力资源错配、低收入和失业等结构性问题。

39. 为加强民间组织在改善失业问题的主动投入和积极参与，特区政府及相关的政策局可仿效不少欧美国家所采用 (Employment Zones) 就业区域服务方案，按个别地区劳动力的就业需要及民间网络集结得来的力量，从原来的行政资源中调拨一少部份作试验，将部份就

¹¹ 参考自 The Council of Social Service and Jobs Australia. 2002. *New Directions for Employment Assistance in the United Kingdom and Australia*.

业辅导和福利支持服务的工作，委托有志及具社区资源的民间非牟利组织负责；藉此充份利用原来机制外更灵活的行政空间，更多元的为受助者「度身定做」切合个人条件的辅助策略，以维持其劳动竞争力或重新投入就业市场的机会。

40.在向受助者提供就业辅导及福利支持服务的期限内(假设以六个月为一周期)，各中心会有专人负责处理每宗受助人的个案，为其制定一系列技能提升、就业顾问、心理辅导和福利支持等积极就业方案，目标在委托期限内为受助者寻觅得合适的工作职位。如果负责中心于期限届满前成功帮助受助者寻获长期性的工作职位，期内原来用作支持受助者日常经济支出的余额，便拨归个案所属的负责单位用作日常营运及拓展地区持续发展工作之经费。假若在首阶段期限过后，受助者仍未能成功重投劳动市场，该负责中心便须继续采取第二阶段持续的就业辅助策略，加强训练受助者的基本就业技能。

41.由于计划只是将原来分属劳工处和社会福利署的部份服务，委托民间组织作「一站式」统一集中处理，是故，此计划并不会加重特区库房的财政负担；而且，在引入民间地区资源后，上述两个部门的行政管理及支持服务工作更可因此而减轻，部门员工可更集中处理一系列有关未来特区福利保障事宜长远发展配套之政策修订和行政架构改革等重大议题。

42.此外，由于参与计划的组织均以非牟利的方式营运，且计划亦只是将既有的资源从原机制内往外调至民间的服务组织，故此，特区社会可享受在毋须增拨额外资源，及不影响现有行政架构和运作机制的原则下，积极利用社区资源和民间团体的力量，为解决特区当前的失业问题提供更多元的对应策略。

社会服务团体和地区劳工组织的独特角色

43.民间社会服务团体除具备专业的社会服务经验、丰富的地区人脉网络和熟悉社区内部的资源外，更对地区的需要有深刻和紧贴的掌握。是故，社会服务团体将能为计划受助人在求职择业和日常生活方面的需要，提供更贴身和全面的照顾。再者，专业的社工训练更可为参与计划的受助人提供心理和情绪上的支持。

44.长时间的失业，不单对受助人的经济状况构成压力，且更会为受助人的个人价值和自信造成沉重的打击。所以，社会服务团体可在处理求助个案之时，实时因应受助人的财政和精神方面所遇到的困

难作出合适的辅助和转介，以达致如施政报告所期望实现共融、和谐及仁爱社会的目标。

45.此外，采用非牟利营运及结合自由市场资源竞争的模式，亦对提升各参与计划的地区团体的服务水平、服务创意和工作效率带来积极正面的影响。再者，特区政府又可在毋须增拨额外资源的情况下，将目前日趋紧缩的社会服务资源向社会服务团体稍微倾斜，以响应社会客观现实对福利支持服务的需求。

46.另一方面，在改善劳工就业和职业再培训的问题上，地区劳工团体亦该在整个计划的运作过程中发挥更积极的参与角色。即如，劳工团体对行业运作的了解和劳动力资源的认识，将可对提升受助人的职业技能及将受助人进入行业的障碍减至最低；而且，行业工会的积极参与，亦可进而在现行再培训计划的基础上，引入「学徒制」和「师友制」等职业训练的模式，令公共财政资源更能用得其所，发挥最大的社会成效，以消弭目前再培训课程与现实劳动市场对人力资源需求的落差。

具体就业辅助政策的建议

47.本地基层人士低收入及失业的问题症结，乃在于劳动技能与市场的需求脱节，所以，持续的经济增长和就业市场多元职位空缺的增加，才是解决就业问题的有效方法。有见及此，本会便提倡「二元经济」(Dual Economy)、「就业优先」以及「社区经济」的发展策略，以实现「人力需求增长」和「知识经济为本」并行的持续发展理想。

一)二元经济的发展策略

48.根据《二〇〇七年人力资源推算报告》，本地「初中及以下」和「高中」程度的工人将会供过于求，过剩人数分别达 133,500 和 98,000 人；而属「专上」和「学士学位及以上」的劳动力却分别出现 65,200 和 36,500 人的短缺¹²。为平衡高增值及低技术职位于就业市场上的供求情况，令各类型的劳动人口都能够成功就业。工联会促请特区政府采取二元经济发展策略的手段，全方位的认真处理特区劳动市场结构性转型的问题。然而，正本清源，如何振兴本地中

¹²财经事务及库务局经济分析部、教育统筹局、政府统计处及劳工处。2003年。《二零零七年人力资源推算报告》。香港：香港特别行政区政府，页iii。

低技术行业以创造更多就业机会，才是有关政策能否成功落实的最大关键。

49.有见及此，工联会倡议以「工业振兴」的方法贯彻落实二元经济的发展策略。特区政府宜详细评估及权衡长期予失业人士的福利开支，以及投放于开发工业、并予基层人士得以自尊自主生活的资源及社会成本孰轻孰重。另一方面，特区政府亦不妨从本地工业发展的良好基调，作为未来经济发展策略之其中一个重点，藉振兴工业实现「就业优先」为本的经济发展理想。首先，随着CEPA于二〇〇三年正式实施，本地出口的货品于内地享有免税优惠；第二，随着本地的经济合作与内地日趋紧密，香港与珠江三角洲可以实行工业配套，生产部份零件及进行部份工序；第三，本港于观塘、牛头角、新蒲岗、荃湾及葵兴等区有不少空置的工业大厦，而当中亦有部份厂厦之业权是属房委会所有。如是，特区政府可以利用上述的社区资源作为振兴本地工业的起动资本。另外，完善的品质监管，健全的知识产权制度、良好的物流基础设施，以及「香港制造」品牌所带来的附加值¹³等，均是香港特区工业振兴发展的利好优势。

50.当然，若要切实振兴本地工业及鼓励工业回流，特区政府的角色是不可或缺的。故此，政府应在扶助本地工业振兴的工作方面投放多些的资源，并提供积极的市场援助政策，如以税务宽免和首年免费租用厂厦等方式，予有意发展工业的中小型厂商和有志创业的自雇人士、提供免息贷款，甚至以补贴形式予厂家们购置机器及发放薪金，一方面吸引更多不同的投资者，另一方面亦降低货物价钱，增强本地工业的竞争力。

51.再者，特区政府亦可身先士卒率在公营部门日常应用物资采购的事宜方面，引入活化本地中小型工业持续营运的策略，透过更具弹性的采购机制，让较小规模的本地制造商亦能参与投标，以令公营机构和部门用于采购物料的财政资源，继续在特区本地的市场上流转；此外，特区政府亦可在外判工程的合约内，订明有关工程必须聘用若干比例符合技能要求的综援人士，以便同时对振兴本地的制造业和创造中低层技术的就业职位，带来积极而正面的影响。

二)第三部门与社会企业的支持角色

52.特区政府应考虑加强与第三部门的联系，因为它们是企业及社会各界的中介机构，并担当着连结各界解决问题的角色。故此，政府可参考英国 Jobcentre Plus Office、澳洲 Centrelink Regional Office

¹³ 香港社会民主基金会。2003。「香港：上下求索 何去何从——政治、社会及经济论文集」，页110及111。

以及美国 One-stop-job-shop 的经验，投放更多资源予地区团体，当中包括设置开放予公众的求职设备如计算机、打印机、安排专业人士为就业培训的导师(如从事市区建设的专责人员)，以及成立与私营和各地地方组织组成的就业网络 (Job Network), 推动全面性的区域就业计划，藉以增加有就业需要人士成功就业的机会。

53. 为了创造更多的职位空缺，同时改善社区素质，欧、美、日本、台湾等不少国家都于九十年代起始成立以社区为根、社区经济为本的社会企业(Social Enterprise)。社会企业是为达致一个社会目的而设立的公司，而其所赚取的盈余将用作再投资于支付运营成本及自身的发展上¹⁴；其营运方式主要是由政府或以合作社的形式成立，提供服务包括绿化社区、园艺、清洁、零售、二手物品回收及买卖、艺术创作甚至马戏表演等。^{15 16}

54. 当然，这等企业要真正在市场上继续经营，最重要的还是服务的质素。因此，第三部门除了负责为有就业需要人士筹组社会企业之外，还需为他们提供相应的培训配套计划。事实上，欧盟早已意识到为中低技术人士提供培训的重要性，甚至为此开办了专门的机构，以及将技能培训部份纳入各项就业计划之内。为确保培训的质素，社会服务机构亦需要聘请业内的专业及具丰富经验的从业员来培训参加者，以令他们的技能得以提升至一个较高并具「可雇性」的水平，从而达致「技能自助」的目标。再者，政府亦可利用工会庞大的专业团队，协助计划参加者获取技能，藉以凝聚政府、第三部门及地区劳工组织的力量，完善发挥社会伙伴(Social partnership)的精神。

三) 社区经济

55. 「社区经济发展」是本地近年广被讨论的发展概念。借着发展社区经济和地区服务，改善区内就业情况和提升社区的生活素质。基于实际资源调配的考虑，政府该主动连结社会网络，并以维护社区福祉为政策主轴，透过支持社区经济之起劲发展，在环境保护、社区文化、社区保育修建、社区保健护理、民生经济、乡土旅游等范畴上积极吸纳区内就业困难的弱势社群，促进社区经济和社区环境的可持续发展，以增强区内的经济活力、文化特色和个人归属感，从而建立稳固的社会资本。

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

¹⁵ 同上。

¹⁶ 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.社区经济的逻辑很简单，尽管就业市场没有「职位空缺」，然而，只要社区存在不同的「实际需要」，即代表有「创造职位」的可能性。社区人士通过双向互动合作的机制，共同贡献各自的技术才能，解决各自的需要，并使人重拾工作所获得的自信，建立更着重互助的社区，回复社区本来的生命力。

57.事实上，欧美社会早于三十年前¹⁷提倡「社区经济发展」，各国政府皆普遍接受「社区经济发展」为纾解贫穷问题、改善生活质素和促进社会融和的有效方法。她们透过推行种种的税务优惠、租金津贴和设立社区发展基金等实务政策，以贯彻落实社会伙伴精神，促进社区企业的蓬勃发展。

58.如台湾于二〇〇一年推出「永续就业工程计划」，培养失业者的再就业能力，创造「在地」(即在乡土/社区中)的就业环境与就业机会，项目主要涉及改善社区的生活素质，资助第三部门优先聘用失业中年人士。计划推行以后，成效不俗，总计落实的行动计划超逾800项；聘用人数约为22,000人。及后，台湾更推出「多元就业开发方案」，鼓励第三部门与私营企业和政府部门合作，借着开发和改善在地文化，持续为市场创造大量的工作职位¹⁸。

59.反观香港，特区政府亦于数年前设立「社区投资共享基金」，旨在社区建立稳妥的社会资源共享分配机制。在经济和社会的层面上，协助被社会排斥的弱势社群融入主流社会。如此看来，基金的设立正是政府重视社区建设的明证；与此同时，此举亦可谓发展社区经济发展的第一步。然而，政府要全面发展社区经济，应从整合基金、检讨官商民合作关系和政策协助等三方面着手。

60.基金的设计和评审委员会应该广纳来自学界、第三部门和区议会的人士，就社区素质的提升、社区经济的可行性和社区人士的共融等理念作具体的讨论，确保基金的使用能切合社区的真正需要；而基金的拨款应考虑数点：社区特殊性（能针对该社区的人口特征、自然环境、文化历史）、计划的持续性（能长远提高社区质素和刺激社区经济发展）和行业职位的吸纳面（能长远拓展社区内的工作空间），并按上述三点平衡地考虑各个拨款申请。同时间，在此基金行政营运的架构以外，还应该筹组成立一个以民间和学界为主的咨询委员会，积极利用各成员的经验、技术和网络，主动支持有意推动社区经济发展的团体。

¹⁷ 例如美国的“社区经济发展联合会”（The National Congress for Community Economic Development），代表国内逾千个社区经济发展单位作行研究开发，以发展社区经济为宗旨

¹⁸ 详细内容可参考香港天主教劳工事务委员会出版的“台湾「社区经济」之启示”。

61.另外，政府的政策及法例调整亦有助社区经济发展。即如，政府应重新评审「合作社条例」，在过往用来规管渔农商贩的条例细则，另设有关社区经济合作的条例，放宽其规模限制，并予以税务优惠。另一方面，现时普遍公营房屋商场存有商铺空置，其空间正可用来扶助社区经济。政府亦应该重新检讨古迹保护、乡土保育、城市空间运用和旧社区保育之间的关系，坚守「由民间倡议」的精神¹⁹，保持社区特色和社区活力，将生活和生计融入每个独一无二的社区。同时，研究「城市规划条例」的修改和引入「公平竞争法」，保障地区商贩企业，既留住他们的生计，亦留住社区的特色。

62.其实，第三部门代表着政府与私人市场之间的力量，她们追求的不是利润最大化，而是协助弱势人士自食其力，重现新生。就现时本地的社区经济发展的例子所见，主要集中于二手物买卖、废物回收、家居清洁、陪诊坐月、小型维修、商店买卖等。若然政府能进一步鼓励及支持社区经济发展，区内人士必能开拓更多的工作空间。即如结合本土色彩的民间活动，如黄大仙的腾龙墟、大澳水乡旅游和西贡的露天茶座，都是成功的社区经济活动。以上例子都是第三部门主导组织和筹办，然而，愈是大型的活动，政府便须作出更积极的介入及主动的协调。故此，对于社区经济发展，政府的积极配合是不可缺少的。因此，政府应检讨官商民的合作关系，以助更有效推动社区的持续发展，具体方案可参照以下三大重点：

- 1.持续支持发展社区经济的第三部门，尤其优先支持严重失业区域，并让社区人士和第三部门主导社区经济发展的项目；
- 2.持续以基金形式支持各个社区经济项目，但政府要成立跨部门专责小组，协调政府内部有关部门，而该专责小组亦是各社区经济项目的政府联络单位；
- 3.鼓励官商民合作，尤其商界的经验、资源和网络，令第三部门能更有效推行所展开的社区经济活动。

四)检讨现行就业支持机制－建立更合理的工作及生活环境

63.香港奉行低税率政策，缔造有利的营商环境，事实上，特区政府可以透过税制，建立一个更合理的工作环境。香港的高工时工作环境素来是被人诟病为「高工作收入、低生活素质」的根源。另一方面，香港雇主惧于不稳定的经济气氛，往往对员工抱着「即聘即用、无用即炒」的短视心态，导致雇员屡屡藉逾时的手段以求不得失雇

¹⁹ 引自零一年十二月九日中央政策组主办「第三部门的发展：香港经验」的主席致辞。

主，「保住职位」；可是雇主却没有「挽留员工」的企业习惯，造成就业生态的恶性循环。所以，我们相信只有一个更合理的工作环境，才能建构一个更稳定的就业环境。

64. 欧盟各国的「行动计划」(Action Plan)，都以鼓励雇主提高员工就业能力和就业福利为基本原则，建立劳资双方互信文化，如英国建立「伙伴基金」(Partnership Fund)，奖励管理层和劳工层，雇主与员工以合作伙伴的平等概念和互信精神，共渡经济困境，当中，「工作与生活」的概念，明确指出员工应该享受合理的家庭和闲暇时间，而工作的成效亦应该以提高员工技能为本，提倡「投资员工」(Invest in People)。英国政府推出不少基金赞助雇主在职培训员工，如联合学习基金(Union Learning Fund)，致力建立可持续发展的工作环境。

65. 此外，政府亦有需要就税制进行检讨，其中的研究重点应以「鼓励劳动」、「职位共享」和「建立劳资伙伴关系」为厘订政策的考量基础。前者旨在针对失业者的生活情况，特区政府除却可在现行的综援制度上，就「工资入息上限」定出更宽松的指引，以鼓励失业综援人士脱离综援行列自力更生之外；政府还可考虑采取其它前瞻性的税务优惠政策，在实时的(雇主及雇员)税项上作出更大的宽免；或可引入「低收入人士劳动保障机制」，由政府斥资为低收入(毋须自行供款)的人士供款部份，并将之归并入现行强积金的机制之内，以鼓励低收入劳工重新投入劳动市场，及与他们共同携手为未来退休的生活作好准备。

66. 「职位共享」是利用税务优惠或奖金奖励，呼吁参加的雇主或员工能从工作量过重的职位分割职位，多吸纳新人分担，一方面减少雇员工作量和压力，提高生活素质；另一方面，亦可令公司吸纳更多的新人，为公司长远作人才储备。至于「职位共享」的实行原则，应当按劳资双方愿意，并先在管理及专业技术的职位上逐步推行；否则，低技术工作容易变成「散工化」，雇员的原有福利也将因此而遭受更严重的剥削。

67. 「建立劳资伙伴关系」是强调雇主应采取长远的在职培训策略，提升员工的工作技术和效率，建立「留住员工」的企业习惯。政府可仿效上述英国「联合学习基金」的计划，透过此等培训计划，帮助劳资双方建立互信。至于，在提升雇员生产力方面，特区政府亦已踏出了第一步，如成立语文进修基金、持续进修基金和中小企业培训基金等。不过，长远而言，政府应将培训员工的责任归还雇主，而改以税务优惠，鼓励雇主实行在职训练，或是奖励雇主为雇员提供度身订造培训计划。

68.上述三大基要的最终目标是建立更合理的工作环境，并在开创更多技术职位和扩阔就业市场之时，一同提升整体社会的生产力。此外，由于工作环境变得更合理和更稳定，员工的家庭生活更可变得更为多姿和完整，间接减低因家庭问题所生的社会成本。由此可见，这些变革并不只是针对劳工问题，而是优化整个社会持续发展的根基。

五)扶助可持续发展行业－废物回收循环、楼宇维修

69.前述的「社区经济发展」，废物回收循环和楼宇维修可算是其中典型的社区经济行业，它们明显能令社区素质提升，且切合香港社会发展需要，因此，政府应该检讨现时政策，扶助这两个可持续发展的行业。

70.参考欧美先进国家的经验，完善发展废物处理行业有助创造大量就业职位。以美国的情况为例，从一九六七年至二〇〇〇年间，废物回收及再造业每年有 8.3% 增长及 12.7% 全年销售增长；同期美国总体职位的增长平均只有 2.1%²⁰。再者，由于二手行业是十分地区化和适合细规模经营的行业，这亦有利资源留于社区之内，而二手物贸易所涉及收集、分类、翻新和销售，乃属劳工密集，能有效开拓不少就业空间。此外，英国于一九九八年所完成的废物处理报告，预计六百万人口的大伦敦地区实行全面的城市垃圾分类循环回收系统，在完全取代堆填和焚化的方式后，可以在九年内直接开创 14,000 个就业职位²¹，成效斐然。

71.特区政府在一九九八年发表「减少废物纲要计划」，致力减少废物，发展回收行业。然而，直至二〇〇二年，都市的回收率约为 36%²²。环境保护署指出，本港的废物回收渠道和个别社群自发设立的系统共回收近 196 万公吨都市固体废物，其中 11% 会在本地循环再造，其余 89% 会运往内地及其它国家循环再造，为香港带来超过 19 亿元的出口收入。由此可见，加速回收行业发展，实在既不独对纾缓就业和环保回收工业的发展带来正面的影响，更可令香港社会整体受惠。

72.然而，尽管特区已实施《减少废物纲要计划》，将 11 幅土地以短期租约形式分租予多个废纸、金属、塑料及橡胶轮胎回收商，而设于屯门的回收园亦即将启用。可是，这些局部性的支持政策实不

²⁰ 资料参考自立法会人力事务委员会讨论文件：回收工业带动本土经济，编号：CB(2)1885/01-02 (06)

²¹ 可参考 www.greenpeace-china.org.hk/get_article_printer_friendly.adp?article_id=76

²² 可参考 http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/environmentinhk/waste/data/stat_treat.html

足以辅助本地回收行业的发展。故此，特区政府可考虑以下数点的策略建议，以改善现行有关环保行业发展政策之不足。

- 1.引入「生产商自付」的理念，鼓励企业采用及回收可循环物料；否则课税。税项用于发展环保工业；
- 2.进行本地回收循环工业及从业员的调查及评估，明确勾划出本地环保回收行业的长远发展；
- 3.支持发展社区二手回收活动，并提供税务、地租及贷款优惠予有意参与有关计划的社区企业和合作社；
- 4.检讨现时废物处理、收集、分类、循环再造及营销的物流程序，令回收行业可以更有效发展及配合市场的需求；
- 5.以基金形式，支持回收业技术升级的工作；并长远将技术和经验幅射至整个珠江三角洲，带领珠三角发展为全国环保及回收工业的拓展中心，将技术及规模逐步提升至如今日德国执世界废物循环技术牛耳的地位。

73.政府近年大力宣传楼宇维修的重要性，并鼓励住客组织法团和成立贷款基金，可是，根据房屋及规划地政局最近推出的一份咨询文件，本港仍然有逾一万幢私人楼宇尚未纳入楼宇维修的规管系统。可见楼宇维修仍然有广阔的市场发展空间。不过，问题的关键在于居民集资困难，尤其一般旧区住户多为独居长者、低收入人士、新移民家庭；而且单位的业权亦普遍较为复杂，因此，有关住户并无足够的经济能力或不愿承担高昂的维修成本；而私人企业亦不愿意承包这些素来缺乏管理的楼宇维修工作。

74.所以，政府不应困于自由市场或政府干预市场的保守思维，而应该贯彻前述社区经济发展的理念及以工代赈的原则，协调社区团体，共同组织具维修技术及经验的社区失业人士，筹组合作社，负责区内楼宇维修；而政府则可透过税务豁免、技术支持、奖金津贴和保险津贴的手法作出协调支持。当然，政府固无可避免地需要拨款投资，然而，若因此而能成功根治楼宇维修问题、开创就业、支持社区的可持续发展，则实在值得投资的高回报的社区建设项目。

民间社会服务团体的参与项目

75. 特区政府可仿效欧盟引入社会合作伙伴(Social Partnership)及社会资本(Social Capital)的社会持续发展概念，汇聚民间社会服务团体和地区劳工组织的力量，共同携手积极利用其专业辅导训练和计划组织的丰富知识，以及对各行各业具体运作情况的了解和市场对劳动力资源需求的认识，并将此独有的优势化为具体的培训计划、再就业行动以及刺激需求创造新职位，以解广大劳工所面对失业及职业技能不足之困。

一) 推动大型的职业教育生试习及导师计划

76. 职业教育其实可发挥裨补文法学校不足的功能。青少年教育的另一个主要部份，当以工艺技术训练为主，藉此让毕业学生与就业市场接轨。然而，就香港的情况而言，职业教育却往往被社会为轻视，由于现有高等教育主要是以主流文法教育之成绩为入学收生准则，再加上轻工艺重文理的社会风气、家长名校心态，使职业教育往往被贴上社会歧视的卷标，被视为次等教育，「专门收容」文法中学容不下的学生。这些「次等」的心态，便削弱了同学参与职业教育的决心，致未能发挥他们天赋的才能为社会作出应有的贡献。

77. 基于以上情况，现时参与职业教育的学生，大多为经过九年免费教育制度后，未能适应主流文法教育的学生。他们需要于学习职业技能的同时，亦要克服被歧视的心态。若任由这情况持续发展下去，当前的青年失业问题则难以得到纾解。与此同时，假使社会不能有效培育工艺人才，则香港的工业誓必永远处于濒临淘汰的边缘；当然，更难言藉人才培育令为本土工业增值。

78. 反观欧美社会，政府对职业教育的关注并不比文法教育轻，如德国、英国的职业教育便有高度的衔接性和社会认受性，这证明职业教育有其重要的社会价值。故此，香港社会必须正视现时职业教育的问题，并应推动大型的职业教育生试习及导师计划。诚既工会掌握庞大的培训队伍和不同行业的工友网络，如是，政府便可透过有关计划，邀请工会加盟参与，并由工会负责为学员提供培训和实习机会，提升他们对职业教育的认知和认同，确立他们的职志，从而达致有效减少青年失业人口的目标。

79. 有关计划将以全日制中专证书学生为对象，计划的目的是与他们共同探索潜能，藉此让学生认识自己，并以就业培训为导向；而计划的援课方式乃透过各种活动，着重启发青年人的志趣，提高他

们的学习动机，并透过「学徒制」(Apprenticeship)和「师友制」(Mentor System)，让青年学以致用，实践课堂知识，建立工作态度及行业认识，让他们能在毕业后，成功开展个人的事业。

二)积极筹划及援助社区经济

80.社区经济发展是本地近年广被讨论的发展概念，借着发展社区经济和服务，改善区内就业和社区素质，政府应该连结社会网络，以支持社区经济。由于，社区经济发展²³乃建基于社区，以社区福祉为方向，内涵多元，涉及社区文化、社区保育修建、社区保健护理、民生经济、乡土旅游等。故此，由区内人士参与、营运和决策，发展社区经济不单有助吸纳区内就业困难的弱势社群，更可促进社区经济和社区环境的可持续发展，增强区内的经济活力、文化特色和个人归属感，从而建立稳固的社会资本基础。

81.香港特区社会的就业表现一直逊于其它同受全球经济因素所影响的周边国家，其中一个原因，就是香港经济发展过份倚重国际市场和资本导向，而轻视建立「在地式」的社区经济，令香港的就业环境饱受国际环境变化所冲击。是故，推动社区经济发展，正有助本地就业市场职位之创造。

82.根据香港乐施会的报告²⁴，推动社区经济的意义是「为地域上的边缘劳工建立互信、互惠和合作的网络」。就现实的情况而论，非牟利的劳工团体，比较容易获得不同群体的信任，协助他们获得信息、资源和技能。因此，香港的工会组织可配合政府近年所积极推动的「社会资本」，借着其强大的社区网络和人力资源，积极扶助社区经济的建立，并联合其它社区组织，在社区内扶助发展可吸纳大量中低层劳动力的行业。

83.参考西方公共服务就业计划的经验，特区政府可以调拨资源予部份有志推动公共服务就业计划的社会服务及地区团体作计划试点，让这些团体自行管理和监察计划的营运，再由政府评估计划成效。初议计划如下：

绿化社区创造就业

84. 创造「绿色职位」(Green Job)以是欧美^{25 26}社会用以纾缓低技

²³ 参考自“社区经济发展中心”网页：www.sfu.ca/cedc/gateway/sharing/principles.htm

²⁴ 乐施会资助研究：‘香港’边缘劳工’质性研究’（黄洪、李剑明，2001年）

²⁵ 同1。

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

术人士的失业问题的其中一个重要方法。「绿色职位」包括绿化和清洁社区、于大厦装置可循环能源系统和污水处理等职位。上述职位一方面减轻社会上的失业问题，另一方面亦令社区可以达到可持续发展的发展的社会目标。

85. 参考西方以「绿色职位」创造就业机会的经验，特区政府可以绿化社区创造就业职位。绿化社区不但可以美化环境为「石屎森林」加添色彩；还同时有助降低温度及改善空气素质，让市民能够拥有一个更理想的社区生活环境。事实上，特区政府已于二〇〇四年成立了「绿化总纲委员会」，负责规划于市区进行绿化的工作，并已以尖沙咀和中环作试点推行绿化计划。为了配合日后的社区绿化计划，特区政府可于地区组成不同的「绿化大使团队」，并聘请综援短期受助人担任栽种及培育植物的城市绿化及野外植林工作。除此之外，由于现时部份市区内的公园及郊野地区亦缺乏完善的环境绿化和生态保育规划，故此，政府亦可利用这些「绿化大使团队」的力量加强在这些「有绿化保育需求的区域」进行持续性的环境优化任务，让普罗市民提供更多的理想休憩和郊游场地。

美化旧区工作

86. 参考保加利亚的美化城市计划的经验，计划不但改善了整个城市的外观和提升了居民的生活质素，还成功创造了 22,000 包括维修及重建校园和医院，建设市区游乐场、保护区内文物等工作短期职位²⁷。所以，特区政府亦可开设类似的社区环境美化计划，在地区如九龙城、观塘、牛头角、土瓜湾、石塘咀、上环等区仍存在着大量旧式建筑物，部份更潜在不少楼宇结构的问题。事实上，建筑物长期缺乏维修、内部的走廊及梯间缺乏完善的照明设备，不单对住户日常生活构成不便，更会影响区内的治安；而由于旧区长期缺乏清洁，其卫生情况亦欠理想，对住户的健康构成严重威胁。因此，特区政府可以透过城市美化计划凝聚社区资源，定期巡回到旧式建筑物进行清洁、髹漆及前述的楼宇维修工程。除此之外，旧区的社区设施亦较匮乏，例如栏杆及路牌街道亦出现油漆剥落及氧化等。因此，特区政府可安排领取失业综援人士从事社区建设和美化旧区的工作，包括更换路牌、为区内游乐设施进行清洁及维修、为栏杆髹上油漆等。上述的职位令社区在政府的带动下持续发展，提升特区普罗市民生活的质素。

三)建立全港首创的一站式就业服务

²⁷ "Programmes for Job Creation, the case of 'Beautiful Bulgaria' Project".

87. 参考英国就业中心 (Jobcentre plus) 及就业区域服务方案 (Employment Zones) 的概念，英国政府透过委托非牟利团体担任地区上的就业服务中心的方式，以统筹政府和社会的资源和网络。如是，特区政府亦可委托具有广大社会网络、培训队伍及拥有支持就业服务经验的民间团体，在各重点社区成立就业服务中心；具体服务的内容和模式，可参考世界各地的就业综合服务中心的运作模式，发展一个以人为本，一站式的就业服务中心，使失业人士可尽快重新投入就业市场，藉以协助解决当前严峻的失业问题，针对上述的服务理念，具体内容大致分列如下：

1. 提供一站式就业服务

综观现时的失业综援受助者，主要以男士、中三或以下学历及介乎 40 至 59 岁的中年人士为主。他们大部份的技术已经过时，而他们对最新的就业信息，见工技巧等基本知识往往未能具体掌握。故此，现时社会上提供的「割裂式」的就业服务并不足以协助他们成功重投劳动市场。故为裨补现行就业服务支持机制之不足，中心将会透过设置求职者就业资源中心，向求职者提供一站式就业信息服务，令他们步入就业服务中心，即可获得全面就业服务和信息。

2. 建立以人为本的就业辅导模式

由于不少的失业人士并未掌握最新的就业技巧，连续的应征失败经验将会减低他们的求职意欲，最终可能导致长期依赖领取综援津贴为生。此举将会对香港的整体发展带来负面影响。故此，中心将会为求职者进行就业意向评估，评定他们是否具基本的求职技能，再由社工与求职者共同协议就业计划，为他们设计适切的培训课程，并安排他们参加见工技巧、人际关系培训，工作配对及转介或创业等就业选项课程，并作跟进辅导，直至求职者成功就业或参与与就业有关的活动，予参加者机会装备自己，以迎接未来在就业市场上所可能遇到的机遇和挑战。

3. 社署给予营办机构更大的支持

从参与就业辅助计划的服务对象的反应得知，营办机构所举办的计划往往比政府部门更受欢迎；而成效亦更为理想。吸取了「深入就业援助计划」的成功经验，社署应继续给予营办机构更大的自由度及资源成立「特别就业服务中心」，以期能更灵活地推行有关计划，并进一步加强原计划的成效。

4. 照顾不同背景及服务需要的失业人士

在现时有工作能力的综援人士之中，年青人、中年人士、单亲家长在学历水平、技术、家庭负担等各项因素均参差不同。针对此情况，英国新协议计划会按照不同背景的人士的需要，提供不同形式的服务，例如青年人则会被安排参与实习的工作；而又会针对单亲家长的情况，设法协助照顾其子女。故此，服务计划必须采用多元化的形式进行，以照顾不同背景失业人士的需要。

5. 改革现时综援扣减的计算方法

为鼓励领取综援人士积极就业，社署必须同步检讨现时综援扣减收入的计算方法。由于领取失业综援多为基层工人，再就业所获取的薪酬一般都不是太高，而基层劳工市场的职位一向非常紧张，而工作的稳定性又不高。再者，基于现时收入豁免扣减的上限只有\$2,500，因此令不少综援人士就算获受聘，也未必愿意重投就业市场，因为工作后所赚取的收入，可能因现行扣减机制以致反比领取失业综援津贴为低。因此，社署必须要将收入豁免的上限进一步提高，令失业人士能够获享多劳多得的成果，以助他们能冲破求职的障碍，成功重回现实的劳动市场。

6. 设立「一人一计划员」服务

由于部分失业人士已离开就业市场一段时间，在重投就业的过程中将面对许多的困难。为了完备「深入就业援助计划」，社署不妨参考「青少年见习就业计划」的模式，让营办机构能有足够的人手，设立「一人一计划员」服务，令每位参加者都能获一位计划员提供职前及入职后的跟进服务。设立专责计划员处理每一个参加者的求职工作。此举除有助计划员深入了解参加者的就业困难及限制，并从而提供适切的辅导及支持外，更重要的是能了解参加者的就业条件，协助其选择合适的行业和工种。

7. 提供市场所需的再培训服务

若按行政管理的架构划分，就业服务中心应分设技能培训部、社区资源部和就业信息部。前者是探讨人力资源市场，联络其它工会、商会及雇员再培训局，开设各类型培训及考核课程；中者是负责推动社区经济发展及联系区内组织；后者是负责网罗市场信息及开拓就业转介及工场实习机会，透过与雇员再培训局及职业训练局等专业训练机构合作，以及借助商会及行业工会的协助，推行多元化和广受认可的技能再培训及专业资历课程，令失业人士能获取市场所需的求职技能认证。此外，该就业服务中心亦提供的培训课程将会协助学员考取该行业的专业资格考试，以增加他们的受聘机会。

8. 协助失业人士筹组合作社

总结各地政府推行就业计划的经验，要有效改善失业必须透过创造就业岗位，而社区其实蕴藏大量潜在的就业岗位有待开发。是故，计划中的就业服务中心将会透过为失业人士筹组合作社、设立社区互助试点等计划，以非牟利形式租借场地予有志组织合作社的求职者经营合作社业务，及开办有关的培训课程，达致有效运用社区资源、深化社区经济发展和提升社区生活质素的目标。

9. 建立全港就业数据库

该就业服务中心亦会透过长期建立的工会及商会的网络，集合他们的职位空缺，设立全港性的人力资源信息站，列出最新香港人力市场的空缺和职位的技能要求，方便求职者搜寻查阅。事实上，北上就业已成为一股发展的新趋势，而纵然劳工处及不同的求职网站亦有罗列不同的内地空缺，唯当中亦未网罗一些由内地雇主直接提供及聘请的职位。故此，就业服务中心将透过国内的人脉网络，为求职者提供更广泛的就业空缺信息。

四)推动本土生态环境产业

88.本土生态环境产业是结合政府所提倡的本土经济，以善用香港的天然资源，拓展符合环境保护的经济活动。在筹划有关计划的过程中，地区组织可运用其丰厚的人力资源，发挥本土生态环境产业的起动力，初议的计划方案如下：

1. 学校行山导赏就业计划

香港郊野山径风景独特，自然资源丰富，而行山亦是香港人喜爱的活动之一。近年，不少学校为提高学生对大自然的认知及热爱，经常举办行山活动，藉以锻炼学童的体能和心志，并提高他们对香港本土生态环境的认知和归属感。然而，老师的教学工作本已沉重，故若有关活动由具丰富经验的行山专业人士去分担，并由旅游业从业员团体进行培训和担当活动的总策划，再配合学校在地区上所能发挥的联系角色，向公众提供行山导赏服务，定必能创造相当的实习和就业机会。

2. 都市农庄就业计划

近年，有机食品大受市场欢迎，若能能在大规模种植有机农制品，不单能提高本地售卖有机农作物的质素，更能令价钱进一步调低，让更多人能够体验绿色生活所带来的好处。因此，政府不妨考虑在市区边陲拨地，透过有机耕作模式，为失业人士创造就业机会及开发社区的商机。有关计划既揉合绿色生活和实现工作权的双重理念，更能藉推广都市农庄计划凝聚社区；而出售或互换农产收成和交流农耕技术心得，更可提升参加者的自我价值和社区的生活质素。(此计划可联同绿色团体合办，以提高计划的可行性和农作产品的素质。)

3. 海水养殖珍珠

近年政府大力改善水质，「净化海港计划」第一期计划就已投放了约 82 亿港元，令本港各区水域水质大为改善，亦因而重新吸引各种海洋生物到本港栖息和繁殖。既然政府已使用巨额资源改善水质，便应好好利用水质提升后带来的优势，发展环保生态海产业。即如，海水珍珠养殖便是其中一个突出的例子。现时大埔海老虎笏附近就发现有大量珍珠贝正在繁殖生长。

据业内人士估计养殖珍珠，除了可制成珍珠饰物外，珍珠贝外壳亦可打磨成粉末，制成护肤品。至于珍珠贝肉亦具有食用及药疗价值，而市场价钱更可达每斤 1,800 至 2,600 元，是高增值及高产值海产。若以每颗珍珠成本价 10 元计算，而每年年产可达 3,000 万只珍珠贝的话，保守估计，每年的总产值估计可达二亿港元。

参考内地南澳与香港的经验，若以 3,000 万只珍珠贝出产来计算，单是养殖珍珠的工序，已可养活近 1,000 个中年

失业的低技术工人，再加上其它与珍珠行业有直接与间接关系的行业，聘请工人的数量相信会相当可观，因此珍珠业将对促进就业带来重大的正面效益。

大埔港非常适合珍珠贝生长，但因为其邻近船湾淡水湖，属受保护的范畴，限制了珍珠养殖的发展，若政府能开放整个大埔港，相信将能逐步开展珍珠手饰业及其它珍珠副产品的工业。政府可以开放更多港湾设渔排，并委托行业或地区团体，协助培训失业的渔民，并组织他们以合作社形式开展有关业务。

特区的就业辅助、劳动技术及福利支持制度的改革建议

89.长远而言，香港特区政府除却需要为平衡财政收支的问题而着手修订目前的就业及综援政策之外，其实还有必要就现行的经济发展、劳工就业、劳动力培育和福利支持制度进行全面而深入的检讨，否则，特区的经济非单不能成功转型为知识型的经济体系，以面对全球化现象所带来的剧烈竞争；社会内部长期受失业和贫穷问题困扰的中低层劳工所积存的怨气，亦可能对社会持续的繁荣稳定构成潜在的威胁。有见及此，工联会逐提出下列的重点策略建议：

一) 改革现行的综合援助制度

90.目前的综合援助机制，是将失业人士与老弱伤寡的归纳为同类的受助者，如此亦会令他们安于被动的受助位置：后者属社会需要长期援助的救济社群；但前者的福利却应只属由福利到工作的过渡性质，只属暂时性的，而更着重的是助其自食其力。因此，以援助「老弱伤寡」的思维和制度来援助健全的失业人士并不合理。故此，工联会现促请特区政府将「长期援助」及「失业援助」分类，以针对上述人士不同问题推行相关的政策。

91.虽然上述有关福利制度改革的建议，可发挥节制综援福利支出的作用，但整项制度改革的精神却应以「助人自立」的理念为本。事实上，社会福利署已在近年开展有关就业援助的改革，试图落实「工作福利」(Workfare)的理念；并推出「自力更生计划」及附属的「社区工作」。然而，此等计划只属于「以工作换取福利」(Work-for-Welfare)²⁸，政府只发挥对失业受助人的工作动机的监察角色，并未以灵活的方法协助他们脱离综援网，而所指派的工作亦

²⁸ 参考自Torjman, Sherri. 1996. *Workfare: A Poor Law*. CA: Caledon Institute of Social Policy.

未必切合市场需要，对社会及个人难以带来长远的实质效益。

92.故此，为确保受助人能获享更全面的基本生活保障，特区政府宜考虑采取「以工代赈」(Welfare-to-Work)的方式，透过与民间团体和私人企业合作，引入「基本生活需求的社区保障计划」，利用「食物券」、「补习券」以及「眼镜券」等直接物质援助的模式，替代现行「金钱支持」的间接方式，以更贴身的为受助人提供適切而全面的生活保障。

93.与此同时，香港特区政府亦仿效英国新协议的模式，将青少年、制造业劳工、建造业劳工以及妇女失业人士分类，推行適切他们需要的就业计划和配套服务。特区政府可为青少年失业者提供社区服务及社会服务相关行政工作的培训课程；对于制造业及建造业的劳工，政府亦可分别推行有关新兴轻工业以及社区设施建设的培训课程；至于妇女，特区政府亦可为她们提供家务助理、陪月服务的培训；又为受助妇女提供孩童托管服务，让她们可以专心接受培训和工作。

二)失业综援须设有金钱援助时限及政策配套

94.为了防止失业人士因长期接受金钱援助而产生不良的被动习性，本会倡议参考美国 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)的经验，设置提供金钱资助的期限：本会促请特区政府重新评估个人的基本需要，而于期限内未能成功就业者，将会以食物卷服务取代有关的金钱援助。有关方面亦应加强与第三部门(社会服务机构)的联系，并参考圣雅各福群会的食物银行为上述人士提供食物。

95.另一方面，特区政府亦可参考英国新协议计划求职津贴的理念，为低收入及综援人士提供相关服务。面试及上班的交通费，对于他们来说是沉重的经济负担，甚至可以影响其求职及上班意欲，有见及此，特区政府可与部份公共交通工具部门合作，让低收入人士工作人士于上班及下班时间享有乘搭巴士和地铁的优惠，而持综援卡人士亦可于特定时间免费乘搭巴士等。

三)确保工作收入高于领取福利

96.为了提高失业福利受助人工作的诱因，特区政府可效法英国新协议的福利原则，确保获取工作之后的收入比领取福利为高。如前述及相关数字显示，失业人士有日益依靠综援津贴生活的趋势。为了鼓励他们更积极寻找工作，政府实应适量调整低收入人士的综援金额及放宽现行的收入扣减机制，以贯彻多劳多得，自强不息的理念，

并增加受助人工作的诱因。

四)加强社会福利署和劳工处的合作

97.有鉴于现时有关失业、培训和福利辅助的工作分别由三个不同的部门负责，而三者¹在行政、资源、服务和社区分布上都没有紧密的联系。如此的「割裂式」的就业辅助及福利支持政策，非但未能将有限的行政资源发挥极致，且亦间接对解决当前的失业问题构成阻碍。所以，特区政府可参考英国将福利及就业部门合并成 **The Department for Work and Pensions** 的理念，加强社会福利署和劳工处在处理就业及福利事宜的成效。劳工处可将其低学历及低技术的职位空缺与社署就业援助计划相配合，为后者提供实习机会和职习配对，令就业支持计划能够更乎合市场的需要。

五)设立地区综合就业服务中心

98.再者，参考外国处理失业问题的经验，引入民间组织参与集合全方位就业援助兼备就业服务和就业培训中心，是一项既可配合社会人力资源发展，亦有效提高个人就业能力的良策，当中优点如下：

- 1.就业中心提供一站式就业服务，以人为本，为不同背景的受助人(如青少年、中年人士、新移民妇女)提供求职、培训、创业等全方位的就业资源和信息，度身订造个人就业行动计划；而由于就业中心具有较丰富的资源和网络，肯定能更有效帮助有不同就业需要和条件的人士。
- 2.就业服务以社区为单位，联系社区人士、学校、商户、区议会、宗教团体，提供网络和资源，发展社区经济和本土文化，开办合作社或社区照顾，强化社区的可持续发展，并藉此创造需求，吸纳就业困难人士。
- 3.得助于就业中心的综合性和地区性，政府可以灵活推行个别的就业政策或措施；而地区的就业状况亦可透过就业中心向政府充份反映。
- 4.社会各界团体又可联同地区综合就业中心，举办大型就业计划、招聘场、工作坊等多元就业活动，令地区的就业培训信息，能更快捷和有效的传递至有就业需要的人士和有意职位空缺的雇主手中。

99. 总而言之，特区政府其实亦如前所言正循「以工作换取福利」(Work-for-Welfare)的方式，着手针对现行综合援助制度的漏洞和政策之真空进行局部性的改革，其中，「深入就业援助计划」便正是政府与社会服务团体合作，将就业辅导与技能培训相互融合，并结合社区资源开发的明显例子。可是，自计划落实施行以来，参与的机构及负责的部门便发觉计划明显缺乏相应的配套支持，以致成效事倍功半。故此，为令就业服务能更有效援助有需要的求职人士，及开拓更多的就业机会和较适切的培训内容，特区政府该考虑按现行立法会选举分区的方式，在香港划定五大就业支持区域，建立地区综合就业服务中心；尤在失业人口密集的重灾区域，更应投放较多的资源以作针对处理。此外，政府亦不妨进一步深化「深入就业援助基金」的营运模式，全面委托社区组织负责管理、运作，以及提供就业服务；而且，政府甚至可以参考前述英国「就业区域服务方案」(Employment Zones)的构思，贯彻落实「以工代赈」(Welfare-to-work)及「就业优先」的理念，并借着不同团体的多元化服务和互动沟通，令就业支持服务的发展来得更为成熟和更具成效。