

策略發展委員會
經濟發展及與內地經濟合作委員會
創造就業機會

(譯本)

I 目的

本文件檢視香港勞工市場的發展和現時的就業情況，以及政府針對失業及就業不足問題而採取的政策措施，並邀請各委員就改善就業情況的策略提供意見。

II 背景

2. 過去數十年，香港的經濟增長及社會發展迅速。近年經濟全球一體化和資訊科技的發展，對全球的營商環境及就業市場都帶來革命性的改變，香港亦不例外。此外，一如其他已發展經濟體系一樣，香港現正經歷迅速的經濟轉型，向知識為本經濟及高增值活動轉移。儘管香港的工作人口的適應能力極高，但仍然持續面對巨大挑戰。

3. 本文件概括地回顧在過去十年左右香港勞工市場的重要發展，在有需要時會援引海外一些經濟體系的發展趨勢作為參照。文件接着亦會檢討現時失業及就業不足情況，並撮述政府近年為紓緩失業及就業不足情況而採取的政策措施。最後，文件會邀請委員討論策略方針及日後可採取的其他措施。

III 自九十年代以來的整體失業情況

4. 過去十年，香港經濟經歷了巨大的變化，這主要是受到外來衝擊所致。這些衝擊包括一九九七年的亞洲金融危機、二零零一年的全球經濟衰退、二零零三年年初的嚴重急

性呼吸系統綜合症(SARS)爆發等。在這背景下，本地生產總值的每年實質增長在一九九八年的-5.5%與二零零零年的10.0%之間大幅波動。雖然香港經濟體系適應力強，能靈活應變，且現已大致擺脫了早前的不景氣，但這類變幻不定的情況對投資者和消費者仍有着一些影響。本地僱主一般仍緊縮開支，減少招聘人手，這情況直至最近才有所改善。這是現時失業率仍較亞洲金融風暴前為高的其中一個主要原因(表1)。

表 1 - 勞工市場指標及本地生產總值增長

| | <u>失業率(%)</u> | <u>就業不足率(%)</u> | <u>本地生產總值 實質增長(%)</u> |
|--------------------|---------------|-----------------|---------------------------|
| 1990 | 1.3 | 0.9 | 4.0 |
| 1991 | 1.8 | 1.6 | 5.7 |
| 1992 | 2.0 | 2.1 | 6.5 |
| 1993 | 2.0 | 1.6 | 6.3 |
| 1994 | 1.9 | 1.4 | 5.6 |
| 1995 | 3.2 | 2.1 | 3.9 |
| 1996 | 2.8 | 1.6 | 4.2 |
| 1997 | 2.2 | 1.1 | 5.1 |
| 1998 | 4.7 | 2.5 | -5.5 |
| 1999 | 6.2 | 2.9 | 4.0 |
| 2000 | 4.9 | 2.8 | 10.0 |
| 2001 | 5.1 | 2.5 | 0.6 |
| 2002 | 7.3 | 3.0 | 1.8 |
| 2003 | 7.9 | 3.5 | 3.2 |
| 2004 | 6.8 | 3.3 | 8.6 |
| 2005 | 5.6 | 2.8 | 7.3 |
| 2006 第 1 季 | 5.2* | 2.3 | 8.0 |
| 第 2 季 | 5.0* | 2.7 | 5.2 |
| 第 3 季 [#] | 4.7* | 2.3 | N.A. |

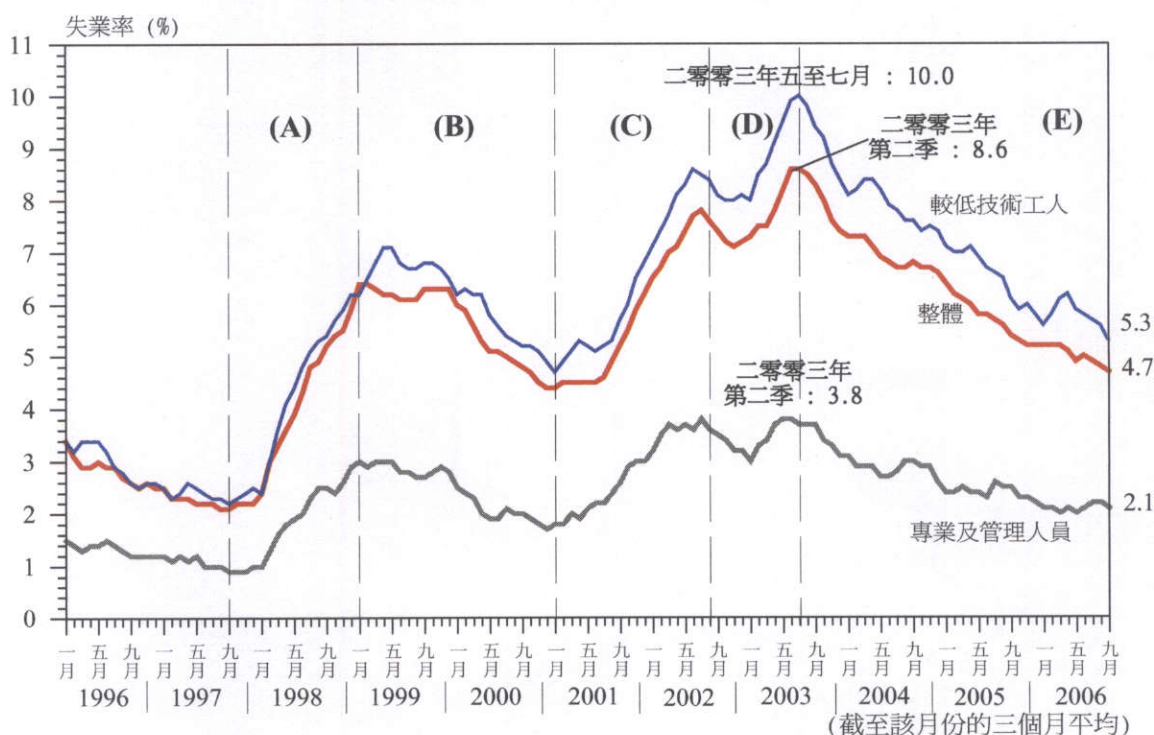
註：(*) 採用經季節性調整的失業率。

(#) 臨時數字。

N.A. 未有數字。

5. 具體而言，經亞洲金融風暴後，勞工需求急劇萎縮，令失業率及就業不足率大幅飆升。經季節性調整的失業率由一九九七年第三季的 2.1%，急升至一九九八年十一月至一九九九年一月的 6.4% 高位，失業人數亦由 69 600 人增至 194 000 人，增幅幾近三倍(圖 1 區 A)。同期的就業不足率和就業不足人數，則分別由 1.0% 和 32 500 人，躍升至 3.1% 和 101 800 人。

圖一：經濟復蘇令勞工市場多方面俱改善



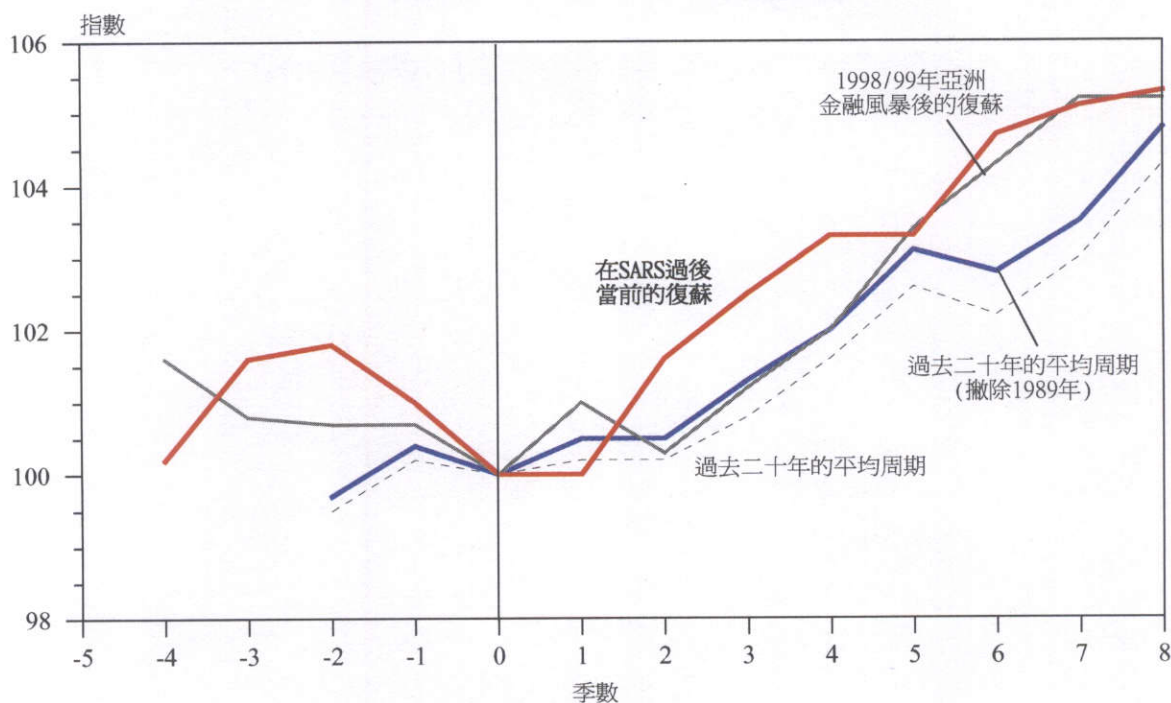
6. 然而，本港經濟在一九九九年和二零零零年迅速反彈，令勞工市場情況略為改善。在一九九九年的大部分時間，經季節性調整的失業率雖然仍在 6% 以上的水平徘徊，但於二零零零年間已逐漸回落，在年底已下降至 4.4% (圖 1 區 B)。在該兩年間，就業不足率亦回落至 2.5-2.6%，儘管跌幅較小。

7. 不過，由於二零零一年的九一一事件令全球的經濟進一步衰退，香港經濟迅即陷入另一次低潮。勞工市場情況逆轉，經季節性調整的失業率由二零零零年第四季的 4.4%，飆升至二零零二年年中的 7.8% 新高(圖 1 區 C)。同期的就業不足率在 2.6% 至 3.2% 之間波動，上落甚為反覆。

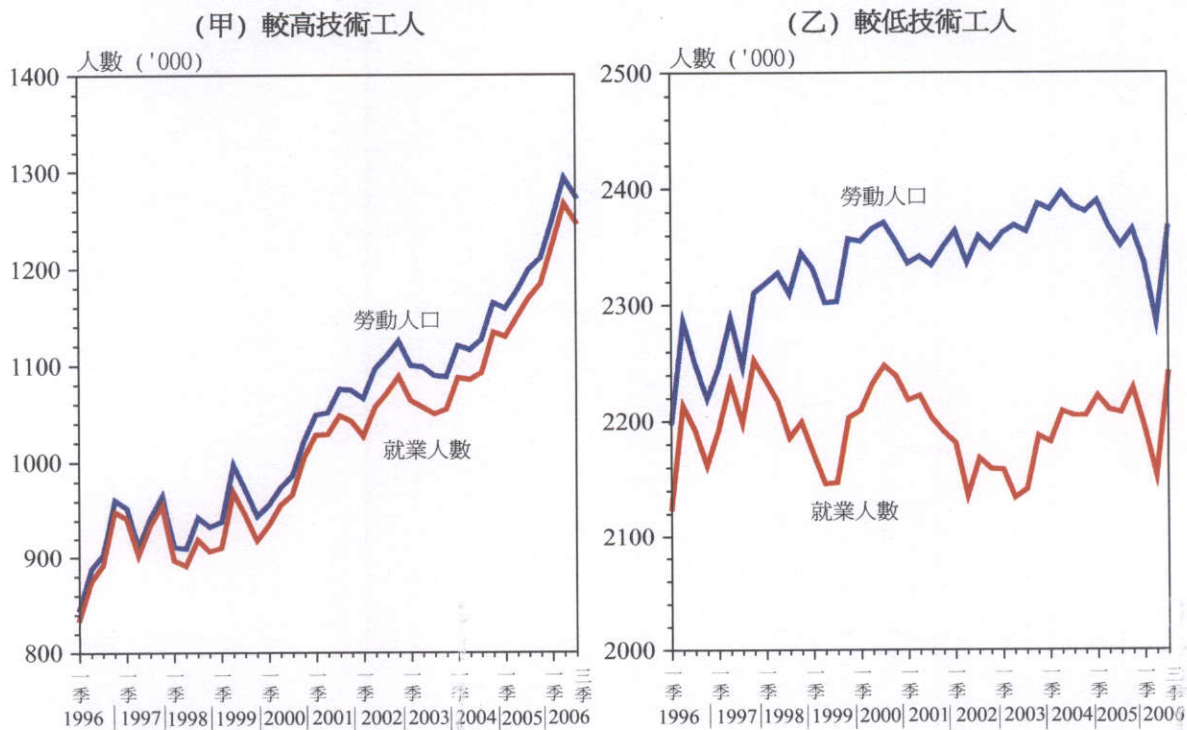
8. 其後，由於 SARS 爆發，香港經濟和本地勞工市場在二零零三年年初持續倒退。經季節性調整的失業率在極短時間內急升，於二零零三年第二季錄得 8.6% 的歷史新高(圖 1 區 D)。就業不足率亦升至 4.3%。到二零零三年年中，失業人數已超過 300 000 人，而就業不足人數則約有 150 000 人，當中以技術和學歷較低人士所受的影響最大。

9. 不過，由於在 SARS 過後經濟強勁復蘇，就業情況已顯著好轉。與二零零三年年中的低谷相比，至今共增設了超過 300 000 個職位(圖 1 區 E)。因此，當前的經濟復蘇並不如過去數年一些評論所指，是無職位的復蘇。與八十年代和九十年代的經濟周期相比，當前的經濟復蘇有較佳的開拓就業機會能力(圖 2)。雖然目前的新增職位中只有 37% 屬於較低技術的職業類別，但由於在個別職業的勞工需求增長較相應的勞工供應為快，較低職業階層的工人的失業率仍大有改善。相比之下，較高技術的工人從新創造職位中受惠較多，當中某些專業職位現時已出現供應短缺情況(圖 3)。此外，近年本地勞動人口有積極提升技能的明顯趨向(圖 4)。這些發展趨勢可反映出，隨着香港向知識型經濟結構轉移，本地勞動人口亦不斷作出調節適應。

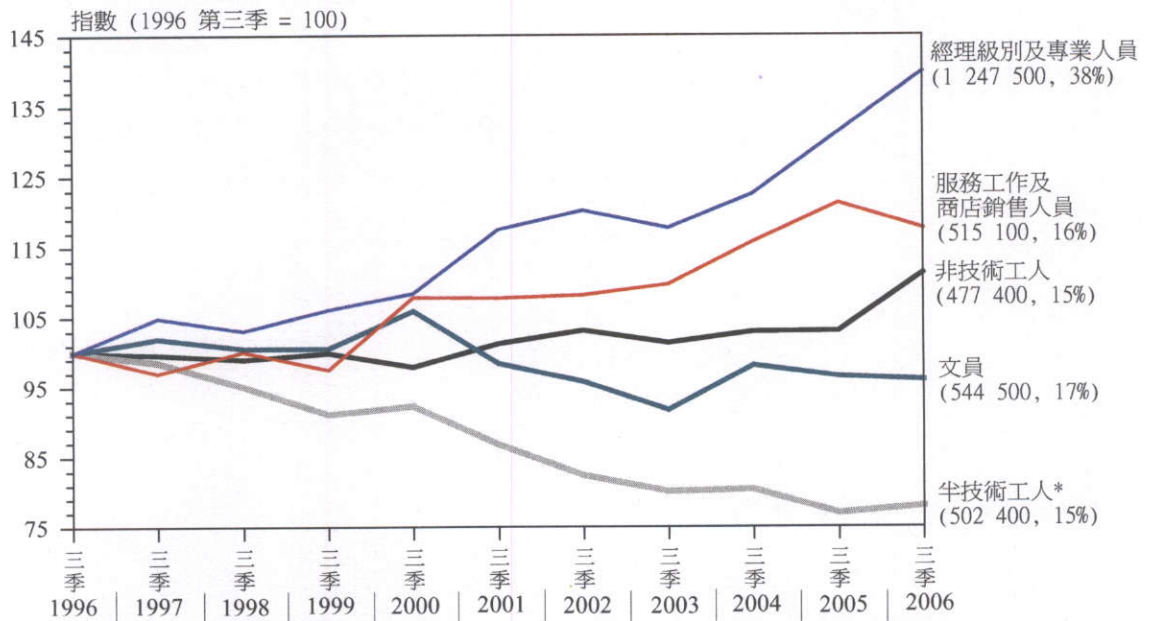
圖二：總就業人數在當前經濟復蘇中的變動與
八十及九十年代的平均周期比較



圖三：就業及勞動人口自一九九六年來的變動



圖四： 高技術就業人士的比例顯著上升



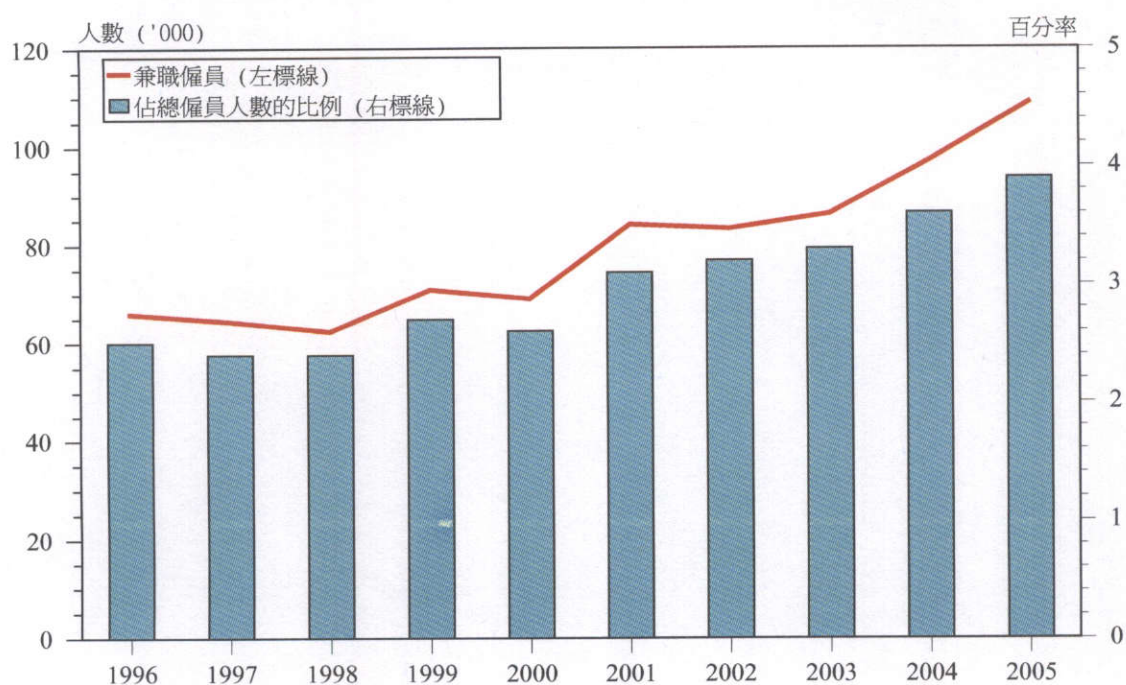
註：括號內的數字是二零零六年第三季的就業人數(撇除外籍家庭僱工)，而百分比是指個別職業類別在整體就業人數所佔的比例。

(*) 半技術工人包括工藝及有關人員和機台及機器操作員及裝配員。

10. 另外值得一提的是，在本地僱員當中（約佔二零零五年所有就業人士 87%），兼職僱員⁽¹⁾的比例在近年有所上升。這是由於僱主在面對經濟周期起伏時普遍希冀能在工作安排上有更多彈性（圖 5），而有些僱員，尤其是女性，亦可能為求幫補家計而從事兼職工作。在各年齡組別當中，兼職員工多數見於較年青或較年長組別，即 15-19 歲及 60 歲或以上，以及較低學歷人士。另外，亦有頗大比例的中年女性屬兼職員工。相對其他員工，這些特定組別一般有較高的流動率。按行業分析，社區、社會及個人服務業、批發、零售及進出口貿易業和飲食及酒店業為佔有較高兼職員工比例的行業。與這些行業分布模式相符，服務工作及商店銷售人員中從事兼職工作的比例亦較高。

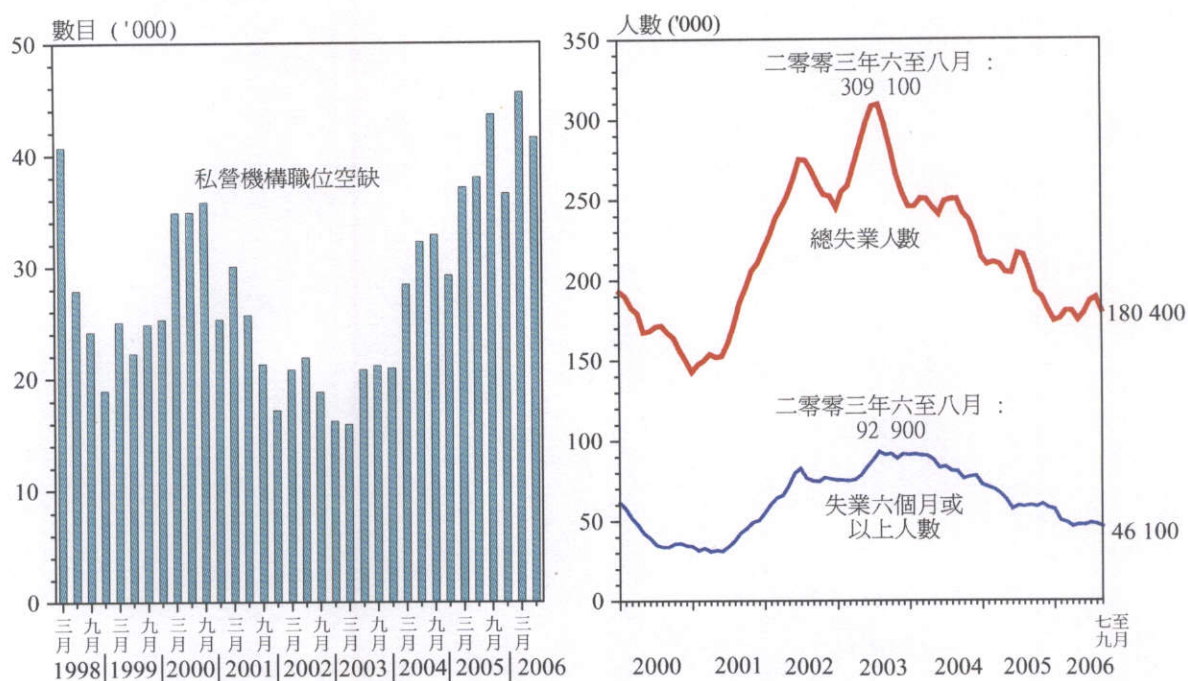
⁽¹⁾ 兼職僱員指該些在統計前的七天內工作少於三十五小時的就業人士，但不包括那些因休假而縮短工時及就業不足人士。

圖五： 兼職僱員的人數及比例



11. 二零零六年六月私營機構的職位空缺約 40 000 個，較一年前同期明顯增加 9.3%。這是反映近期強勁勞工需求的另一個指標。事實上，這亦是自一九九七年以來錄得的最高六月份數字。與此同時，長期失業(即失業六個月或以上)人數顯著下跌至 46 100 人，低於二零零三年年中人數的一半。因此，失業情況不但在多個行業都已有改善，其嚴重程度亦見減輕(圖 6)。

圖六：職位空缺穩步上升；長期失業大幅下降



12. 儘管如此，但按過往水平而言，最新失業率(4.7%)和失業及就業不足人數(分別為 180 400 人和 86 200 人)仍處於高水平。這往往會被用來反映本地勞工市場上明顯的技術錯配現象。簡單的相關分析顯示，在一九九六年至二零零五年期間，失業率和就業不足率與整體經濟活動(以對上一年的實質本地生產總值增長計算，反映勞工市場指標一般落後於商業周期趨勢)之間的關係稍不及對上十年所見到的那樣緊密。其間，整體勞工市場狀況看來更受經生產力調整的聘用成本所影響，即近年的實質單位勞工成本⁽²⁾(表 2、圖 7 和圖 8)。如圖 8 所示，實質單位勞工成本在經濟不景氣的數年間(一九九七年至二零零一年)顯著上升，主要是由於勞動生產力和工作產量放緩所致。這可被視作有必要減薪和裁減人員的信號(這通常相隔一段時間後出現)，以重建競爭力，從而

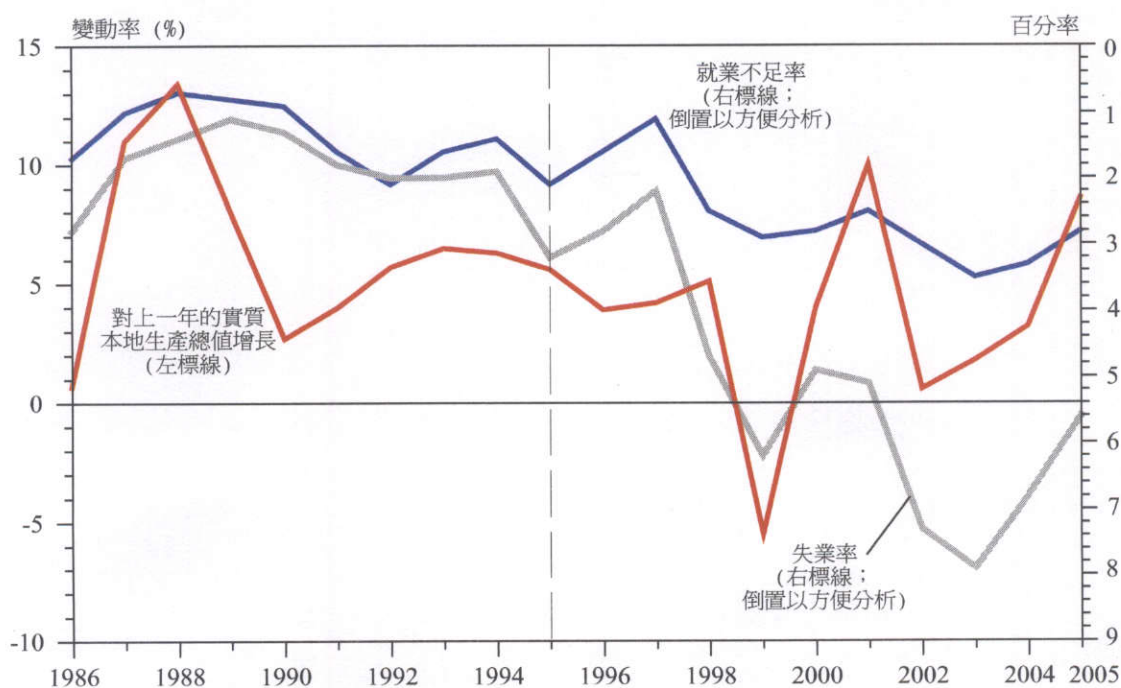
⁽²⁾ 實質單位勞工成本是根據僱員報酬佔按生產要素成本計算的本地生產總值的比例計算，在此可界定為按單位產值計算的每年平均僱用成本。實質單位勞工成本亦可解釋為量度經生產力調整的勞工成本指標。一般來說，實質單位勞工成本增加往往會提高失業率和就業不足率。

使實質單位勞工成本與失業／就業不足率之間有一種正面關係。

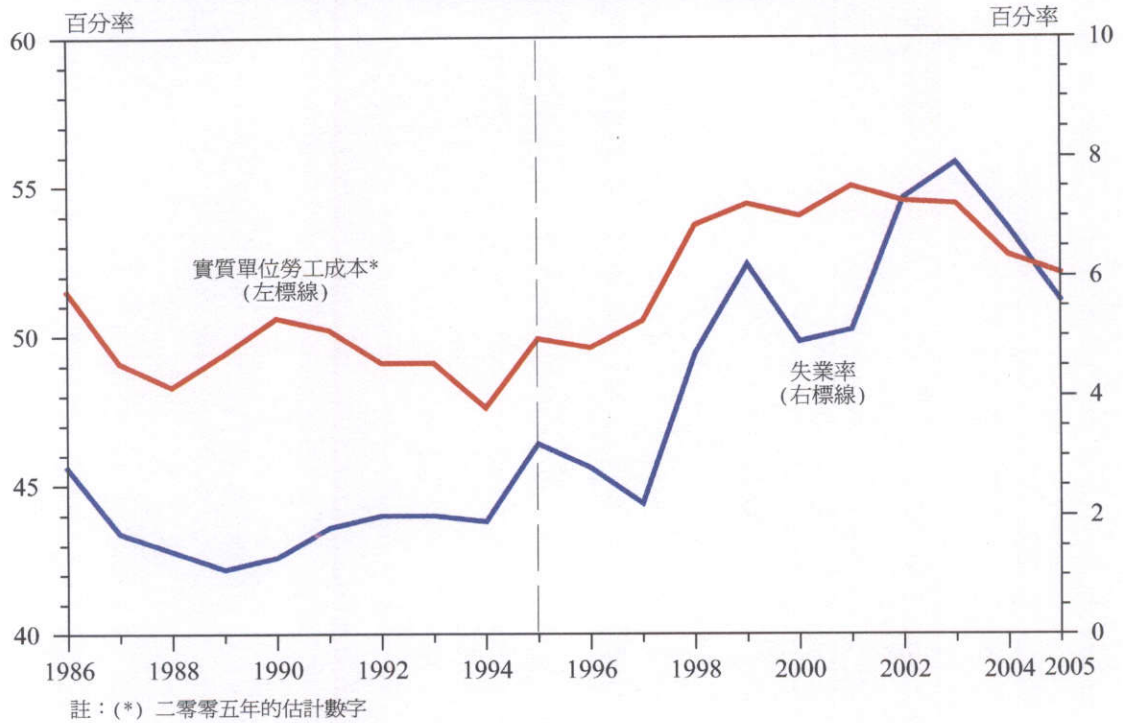
表 2 - 主要勞工市場指標、經濟增長與實質單位
勞工成本的相關性

| | 失業率 | | 就業不足率 | |
|-------------|-----------------|----------|-----------------|----------|
| | 實質本地生產總值增長 | 實質單位勞工成本 | 實質本地生產總值增長 | 實質單位勞工成本 |
| 1986 至 1995 | $t-1$ -0.432 | 0.153 | $t-1$ -0.523 | 0.091 |
| 1996 至 2005 | -0.326 | 0.860 | -0.248 | 0.862 |

圖七：實質本地生產總值增長、失業率和就業不足率



圖八：實質單位勞工成本和失業率



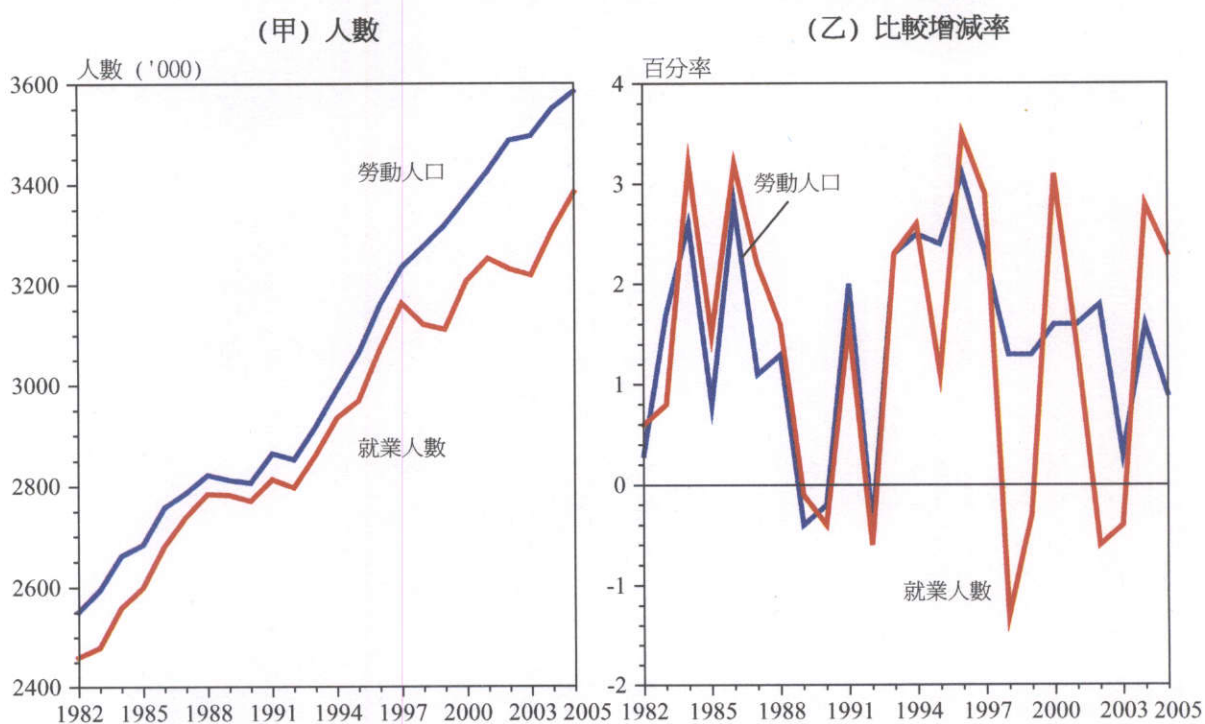
13. 無論如何，經濟擴張的步伐仍是整體就業增長速度的決定性因素。根據分析自一九九零年代初期以來的發展結果顯示，經濟須實質擴張約 3%從而帶來 1%的就業增長(表 3)。故此，假若經濟衰退，正如亞洲金融風暴後的情況，就業增長便會停滯不前，令勞工供求間的差距擴大，導致失業率飆升。相反，若要失業率下降，經濟須以高於趨勢增長的步伐擴張，以創造足夠的職位來吸納勞工供應的自然增長(近年約 1%)以及在勞工市場內的剩餘勞動力(即失業人士)(圖 9)。

表 3 - 經濟增長與整體就業增長

| | 年度平均增長率(%) | | |
|----------------------------|------------|--------|-------------------------------|
| | 整體就業 | 實質 GDP | 每 1% 實質 GDP 增長 所帶來的就業增幅(%) |
| 1991 至 1996 | 1.7 | 5.4 | 0.32 |
| 1996 至 2005 | 1.3 | 3.9 | 0.34 |
| 2004 至 2005 | 2.5 | 7.9 | 0.32 |
| 2003 第 3 季至 2006 第 3 季* | 3.0 | 8.3 | 0.37 |

註：(*) 採用 2003 第 2 季及 2006 第 2 季的實質 GDP。

圖九：自八十年代初以來就業人數和勞動人口趨勢



14. 多年來，政府不遺餘力推動整體經濟發展與增長，藉以改善就業。其採取的措施，除有助消除貿易障礙和便利商業活動外，亦致力促進香港與內地正在高速增長的經濟合作。近年在這方面實施的重要政策包括《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》(簡稱 CEPA)、「個人遊」計劃及

《泛珠三角區域合作框架》。在二零零五年初所作的一項評估顯示，在 CEPA 第一階段實施首兩年，估計會創造約 29 000 個職位，其中超過一半或多於 16 000 個源自「個人遊」。由此可見，推動勞工密集的訪港旅遊業發展，會很有助於為低技術工人創造新的就業機會。繼後在過去一年所實施的 CEPA 第二及第三階段以及進一步擴展的「個人遊」計劃應可為本地工人帶來更多的新職位。

15. 本文件較後部分就失業情況按行業作進一步的分析確認，即使經濟增長仍是影響整體就業情況的主要因素，其增長來源和模式也同樣重要。另外亦值得注意的是，某些周期性因素也會窒礙近期失業情況的改善。就此而言，儘管近年失業率上升的確是深受結構性因素所影響，但我們不應過分強調其重要性，特別是如果相關的周期性因素也一併考慮在內。

IV 現時的失業及就業不足情況

16. 隨着經濟活動復蘇，勞工市場的情況近年穩步改善。今年第三季，經季節性調整的失業率已下降至 4.7%，是六十二個月以來的新低。這個有利的發展惠及各階層員工，特別是約佔本地勞動人口三分之二的較低技術工人⁽³⁾。他們的失業率在這段期間由 10.0% 顯著下降至 5.3%，但仍明顯高於高技術工人⁽⁴⁾的 2.1% (圖 1)。

17. 就政府應該採取何種措施從而改善較低技術工人或於經濟復蘇中受惠不大人士的就業情況，這問題不時都引起爭論。這羣人士在適應正在轉向高增值和知識型經濟活動的結構性轉型時，面對很大困難(詳情請參閱較後部分)。

⁽³⁾ 包括低技術工人，例如文員、服務工作人員及商店銷售人員、非技術工人，以及半技術工人，例如工藝及有關工人和機台及機器操作員及裝配員。

⁽⁴⁾ 包括經理及管理人員、專業人士及輔助專業人員。

V 選定已發展經濟體系的失業趨勢

18. 由於數據定義和涵蓋範圍各有差異，我們很難分析和比較不同經濟體系的失業數字，遑論因其種種經濟結構而產生的複雜情況。此外，不同經濟體系內公營部門的規模亦有參差，因此，政府在創造就業計劃方面的成效及對整體就業的影響也有很大分別，這情況為闡釋跨經濟體系的比較增添困難。

19. 儘管有這些技術上的限制，我們仍概略地回顧幾個已發展經濟體系(即澳洲、德國、日本、南韓、紐西蘭、新加坡、英國及美國)自八十年代中期以來的失業趨勢，從而推論出以下幾個主要觀點：(1)由於全球經濟增長蓬勃，這些經濟體系的失業率大部分在近年都下降，儘管程度各有不同，惟有德國、英國及南韓是例外，皆因這些國家的經濟增長放緩或落後於全球商業周期；(2)與香港的情況相同，選作進行比較的亞洲經濟體系現時的失業率一般都高於九十年代初的水平，相信部分反映亞洲金融風暴後仍存留的影響；以及(3)德國的失業率自一九九一年起大幅上升，雖然主要是因為統一所致，但亦顯示有需要進一步深化結構性改革，以減低德國勞工市場的僵化(表4)。

表 4 - 選定已發展經濟體系的失業率

| | 香港 | 澳洲 | 德國 [#] | 日本 | 南韓 | 紐西蘭 | 新加坡 | 英國 | 美國 |
|------|-----|------|-----------------|------|-----|------|------|------|-----|
| 1986 | 2.8 | 7.9 | 7.9 | 2.8 | 3.8 | 4.1 | 不詳 | 11.3 | 7.0 |
| 1987 | 1.7 | 7.9 | 7.9 | 2.8 | 3.1 | 4.1 | 3.9 | 10.9 | 6.2 |
| 1988 | 1.4 | 7.0 | 7.8 | 2.5 | 2.5 | 5.6 | 2.6 | 8.9 | 5.5 |
| 1989 | 1.1 | 6.0 | 7.1 | 2.3 | 2.6 | 7.1 | 1.8 | 7.3 | 5.3 |
| 1990 | 1.3 | 6.7 | 6.4 | 2.1 | 2.5 | 7.8 | 1.8 | 6.9 | 5.6 |
| 1991 | 1.8 | 9.3 | 5.7 | 2.1 | 2.4 | 10.3 | 1.8 | 8.5 | 6.8 |
| 1992 | 2.0 | 10.5 | 8.1 | 2.2 | 2.5 | 10.3 | 1.8 | 9.8 | 7.5 |
| 1993 | 2.0 | 10.6 | 9.6 | 2.5 | 2.9 | 9.5 | 1.7 | 10.5 | 6.9 |
| 1994 | 1.9 | 9.5 | 9.3 | 2.9 | 2.5 | 8.1 | 1.7 | 9.8 | 6.1 |
| 1995 | 3.2 | 8.2 | 9.9 | 3.2 | 2.1 | 6.2 | 1.8 | 8.8 | 5.6 |
| 1996 | 2.8 | 8.2 | 10.8 | 3.4 | 2.1 | 6.1 | 1.7 | 8.3 | 5.4 |
| 1997 | 2.2 | 8.3 | 11.7 | 3.4 | 2.6 | 6.6 | 1.4 | 7.2 | 4.9 |
| 1998 | 4.7 | 7.7 | 10.8 | 4.1 | 6.9 | 7.4 | 2.5 | 6.3 | 4.5 |
| 1999 | 6.2 | 6.9 | 10.3 | 4.7 | 6.6 | 6.8 | 2.8 | 6.1 | 4.2 |
| 2000 | 4.9 | 6.3 | 9.3 | 4.7 | 4.4 | 5.9 | 2.7 | 5.6 | 4.0 |
| 2001 | 5.1 | 6.8 | 9.6 | 5.0 | 4.0 | 5.3 | 2.7 | 4.9 | 4.7 |
| 2002 | 7.3 | 6.4 | 10.2 | 5.4 | 3.3 | 5.1 | 3.6 | 5.2 | 5.8 |
| 2003 | 7.9 | 6.0 | 10.5 | 5.2 | 3.6 | 4.6 | 4.0 | 5.0 | 6.0 |
| 2004 | 6.8 | 5.5 | 10.9 | 4.7 | 3.7 | 3.9 | 3.4 | 4.8 | 5.5 |
| 2005 | 5.6 | 5.1 | 11.2 | 4.4 | 3.7 | 3.7 | 3.1 | 4.7 | 5.1 |
| 2006 | | | | | | | | | |
| 第一季* | 5.2 | 5.2 | 11.3 | 4.2 | 3.5 | 3.9 | 2.6 | 5.2 | 4.7 |
| 第二季* | 5.0 | 5.0 | 10.8 | 4.1 | 3.5 | 3.6 | 2.8 | 5.5 | 4.6 |
| 第三季* | 4.7 | 4.8 | 10.6 | N.A. | 3.5 | N.A. | N.A. | N.A. | 4.7 |

註：(#) 在一九九二年之前的年份採用西德的數據。

(*) 採用經季節性調整的失業率。

N.A. 未有數字。

資料來源：Datastream, CEIC.

20. 為了更清楚了解這些選定經濟體系近期失業趨勢形成的因素，我們分析了這些經濟體系在二零零一至二零零五年期間的就業和勞工供應的變動，並把有關數據載列於表 5。當中只有日本和德國的總就業人數在該段期間收縮，但前者的勞工供應同時減少，有助抑止整體失業率，而後者的勞工供應卻增加，對失業率構成額外的上升壓力。另一方面，

在這些經濟體系中，新加坡的就業和勞工供應增長俱最快，相信是反映出新加坡輸入外地勞工的政策較為自由寬鬆⁽⁵⁾。

表 5 - 香港及某些海外經濟體系的就業人數和勞動人口的增長

| | 在 2001 至 2005 年期間平均每年增減率(%) | |
|-----|-----------------------------|--------------|
| | <u>總就業人數</u> | <u>總勞動人口</u> |
| 香港 | 1.1 | 1.2 |
| 澳洲 | 2.2 | 1.9 |
| 德國 | -0.2 | 0.3 |
| 日本 | -0.3 | -0.3 |
| 南韓 | 1.6 | 1.4 |
| 紐西蘭 | 3.1 | 2.6 |
| 新加坡 | 3.2 | 3.3 |
| 英國 | 0.9 | 0.8 |
| 美國 | 0.9 | 1.2 |

資料來源：Datastream, ILO Database, CEIC.

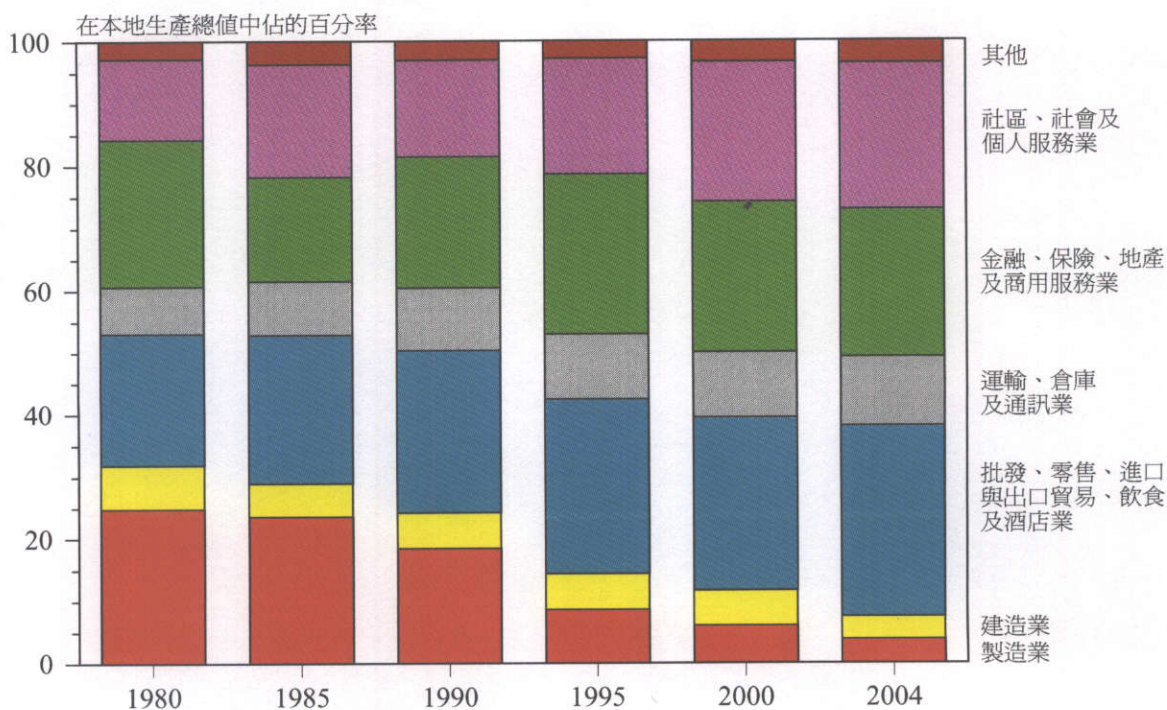
VI 香港失業問題現況的分析

21. 就香港的情況而言，過去 20 年，隨着服務行業在本港經濟中的比重持續上升⁽⁶⁾，勞工需求也由製造業和建造業的藍領員工，逐步轉移至服務行業的白領員工(圖 10)。近年香港進一步轉型至知識型經濟，對專業及管理人員等較高技術員工的需求也日增。面對這些發展，本地企業和員工不斷藉着提升工作技能(第 9 段和圖 4)和終身學習以作適應。在多年來政府大量投資於高等教育後，本地勞動人口的學歷已大為提升(圖 11)。

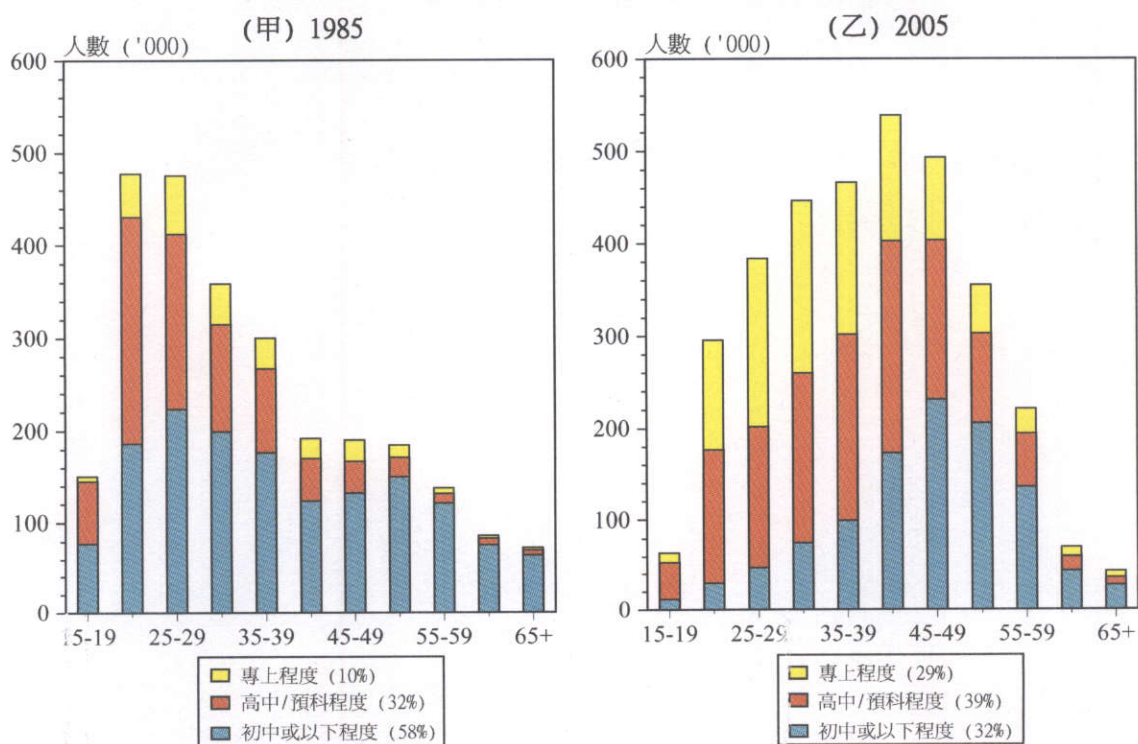
⁽⁵⁾ 根據新加坡政府人力部公布的“二零零六年人力統計數字摘要”(Manpower Statistics in Brief, 2006)，截至二零零五年十二月，外地工人佔新加坡總就業人數的 28.9%。

⁽⁶⁾ 二零零四年所有服務行業共佔本地生產總值的 90%。

圖十：香港經濟轉型情況

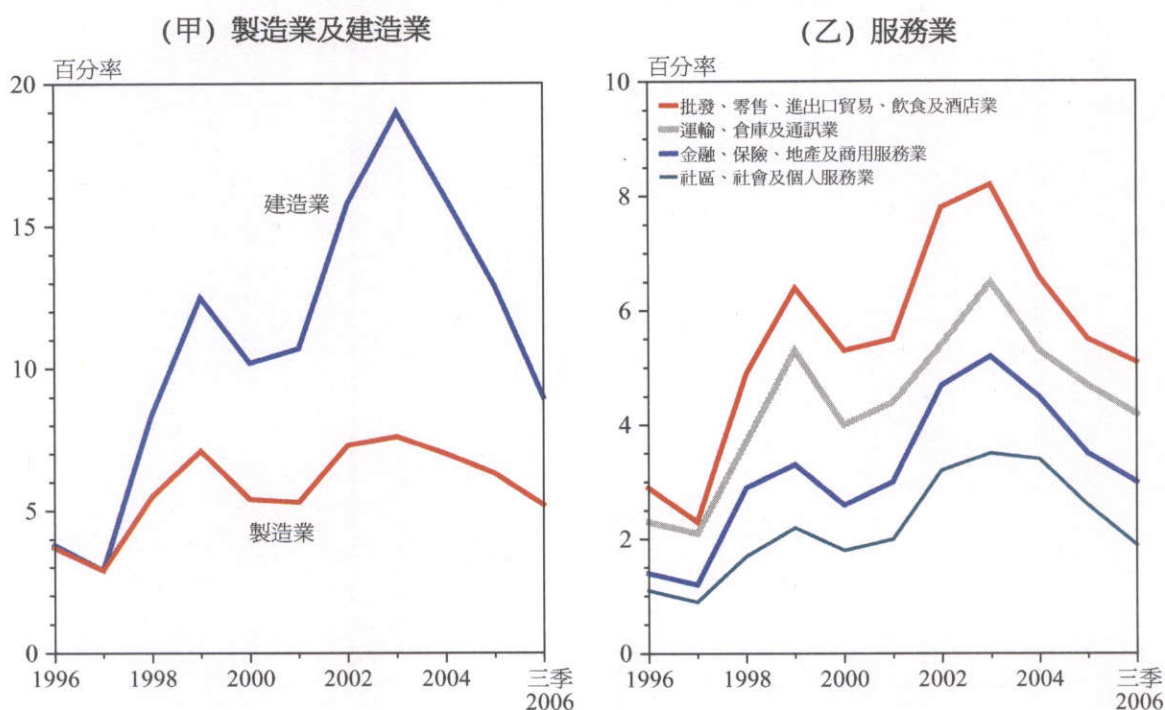


圖十一：按年齡和教育程度劃分的勞動人口



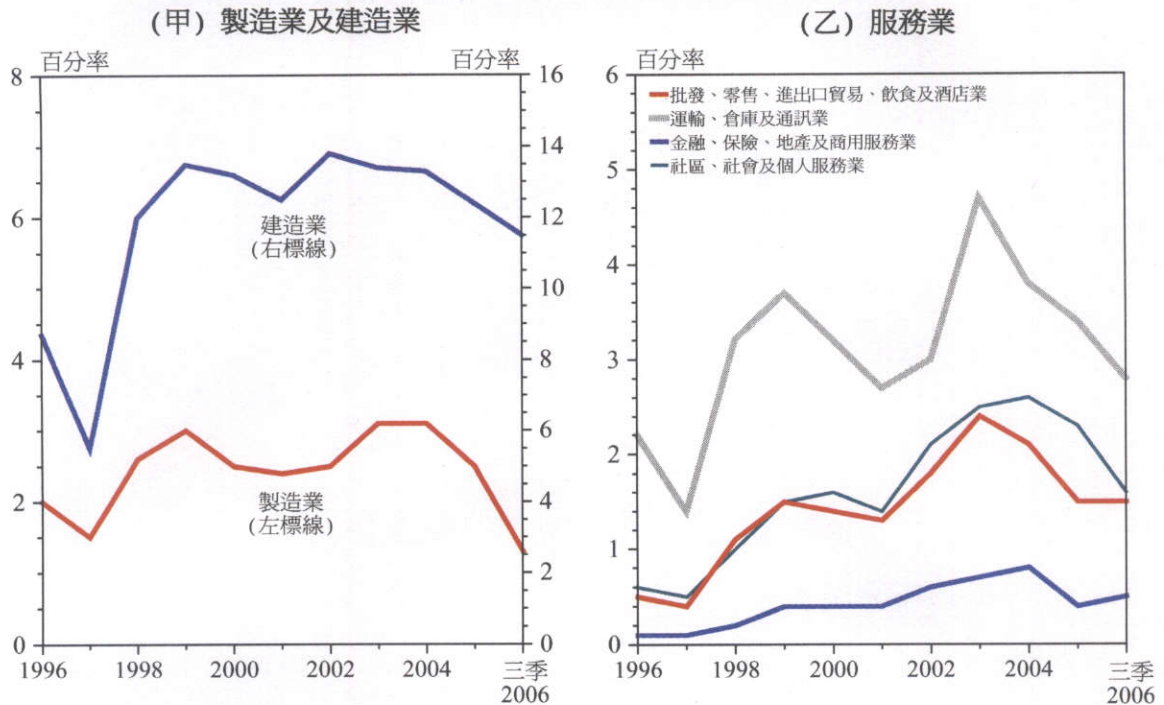
22. 就失業數字按經濟行業作出的較詳細的分析顯示，現時的經濟復蘇令眾多行業的失業數字都大幅下降。雖然製造業和建造業的失業率在近期亦明顯改善，但兩者仍顯著較高(圖 12)。以建造業而言，在二零零六年第三季，失業率估計達 9.0%，即相當於約 28 000 人失業。如把製造業和建造業合計，估計失業人數超過 40 000 人，佔總失業人口五分之一以上。另一方面，除了飲食及零售業外，服務行業的失業率普遍較低。金融及某些社區、社會及個人服務業現時的失業率更低至約 2%。

圖十二：按經濟行業劃分的失業率



23. 在就業不足方面，整體情況自二零零三年年中以來亦顯著好轉。不過，建造業在二零零六年第三季的就業不足率亦是所有行業中最高，為 11.5%。按實際數目計算，該行業的失業人數約為 36 000 人，佔總就業不足人口的 42%(圖 13)。其他有些行業的就業不足率雖較低，卻仍高於整體的平均數。這些行業包括娛樂及康樂服務業(4.3%)、清潔服務業(3.9%)、運輸業(3.0%)和飲食及酒店業(2.6%)。

圖十三：按經濟行業劃分的就業不足率



24. 按年齡組別分析，不同年齡的人士都因近期失業情況紓緩而受惠(圖 14)。不過，15 至 24 歲年輕人士的失業率相對仍高，在二零零六年第三季為 12.8%，而全港的平均數則為 4.9% (未經季節性調整)。該較高的比率，雖然部分反映在暑假期間應屆畢業生加入勞動人口的季節性影響，但其實與許多海外國家的情況亦一致，即較年輕的求職人士因工作經驗有限和流動率高，在找尋工作和持續受僱方面有困難(表 6)。中年人士(40 歲及以上)目前佔本港失業人口最大部分(約 78 000 人或 43%)。這些中年失業人士很多都是學歷較低的，而其技能不足以應付迅速轉變環境中的工作需求。有關方面必須為他們提供適當的培訓及再培訓，以提高其就業能力，讓他們把握機會而重新就業。

圖十四：按年齡組別劃分的失業率和就業不足率

(甲) 失業率

(乙) 就業不足率

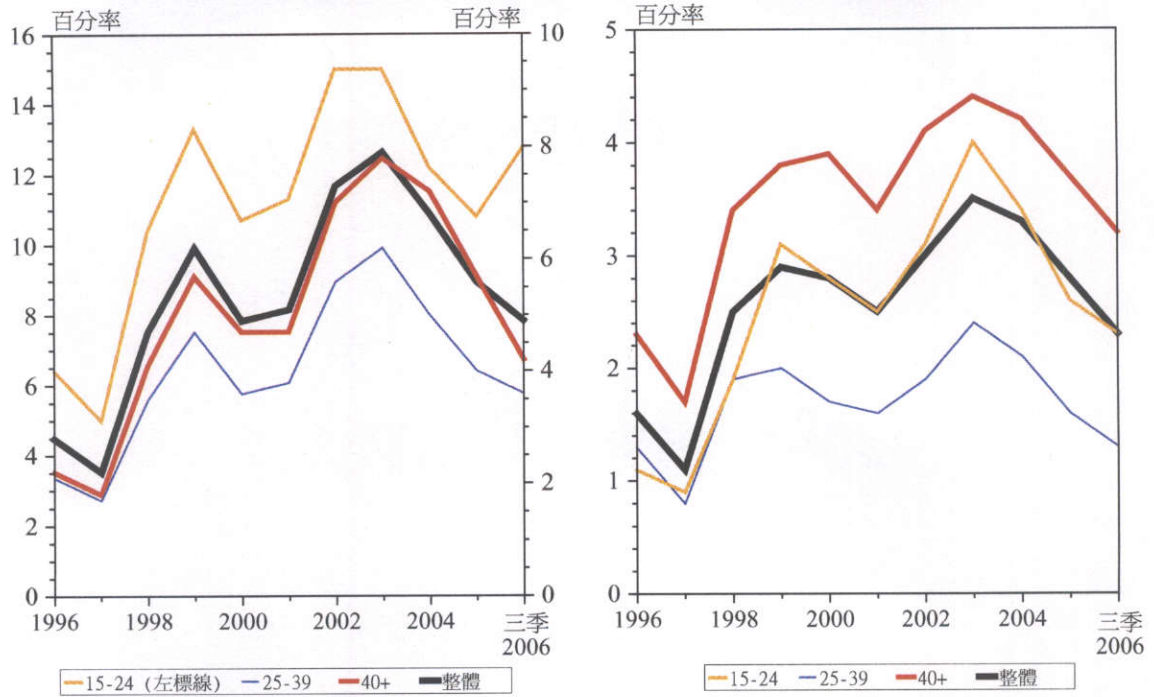


表 6 - 香港與某些國家的整體及青少年失業率
根據二零零五年數字的比較

| | 整體失業率 | 青少年失業率 |
|-----|-------|------------------|
| 香港 | 5.6 | 10.8 (15-24歲) |
| 美國 | 5.1 | 11.3 (16-24歲) |
| 英國 | 4.7 | 11.8 (16-24歲) |
| 日本 | 4.4 | 8.7 (15-24歲) |
| 澳洲 | 5.1 | 10.8 (15-24歲) |
| 紐西蘭 | 3.7 | 9.4 (15-24歲) |
| 愛爾蘭 | 4.3 | 8.3 (15-24歲) |

資料來源：經濟合作發展組織就業展望，2006。

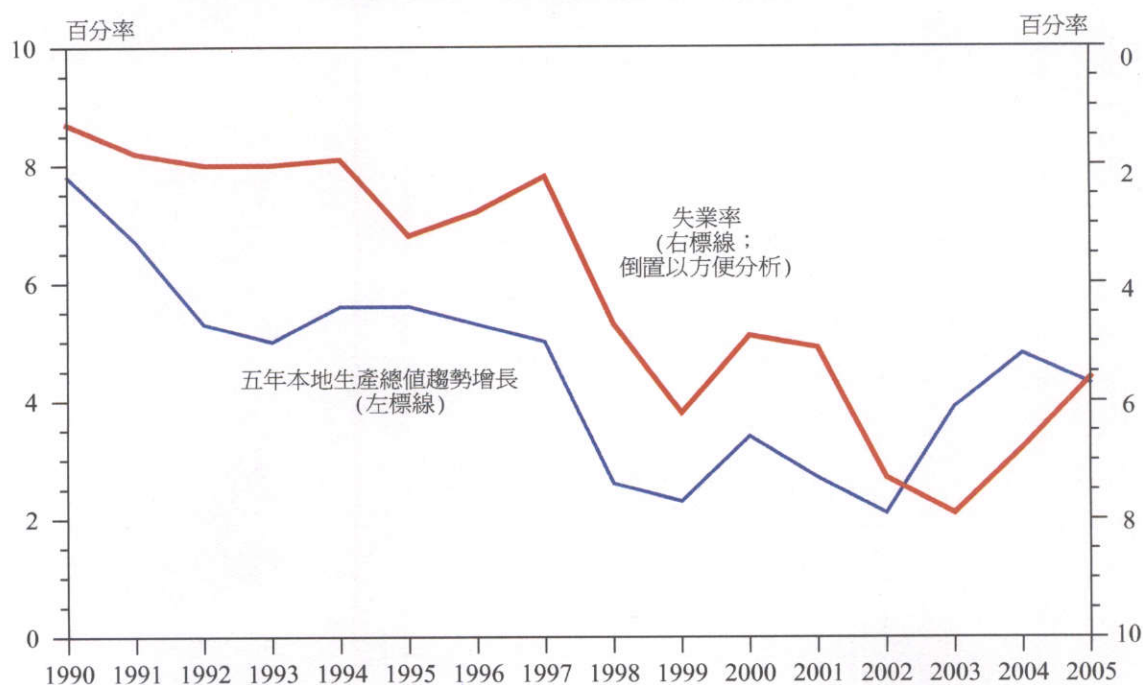
25. 按年齡組別劃分的就業不足率近年亦全面下降。問題雖已紓緩，但遠未能完全解決。在所有年齡組別中，受影響最大的也是中年人士，他們佔總就業不足人口三分二以上(58 500 人)。

VII 影響目前本港不同行業的失業情況的周期性及結構性因素

26. 雖然目前的失業數字明顯低於在二零零三年的高峰，但按往年水平衡量，仍屬偏高。人們經常認為經濟轉型是令近年“自然失業率”上升的主要因素。財政司司長辦公室轄下經濟分析及方便營商處在較早時進行的研究結果顯示，本港的「自然失業率」或「非加速性通貨膨脹失業率」(“non-accelerating inflation rate of unemployment (NAIRU)”)，由九十年代初的平均 2.6% 升至近年約 3.7% 至 3.8%⁽⁷⁾。儘管如此，其他因素亦可能會產生影響。舉例來說，即使過去兩年經濟大幅反彈，但在一九九七年至二零零五年期間實質本地生產總值的每年平均增長率僅為 3.6%，遠低於九十年代初所錄得的 5.3%。經濟放緩導致勞工需求相對疲弱，是一九九七年後失業率仍高企的另一個原因(圖 15)。

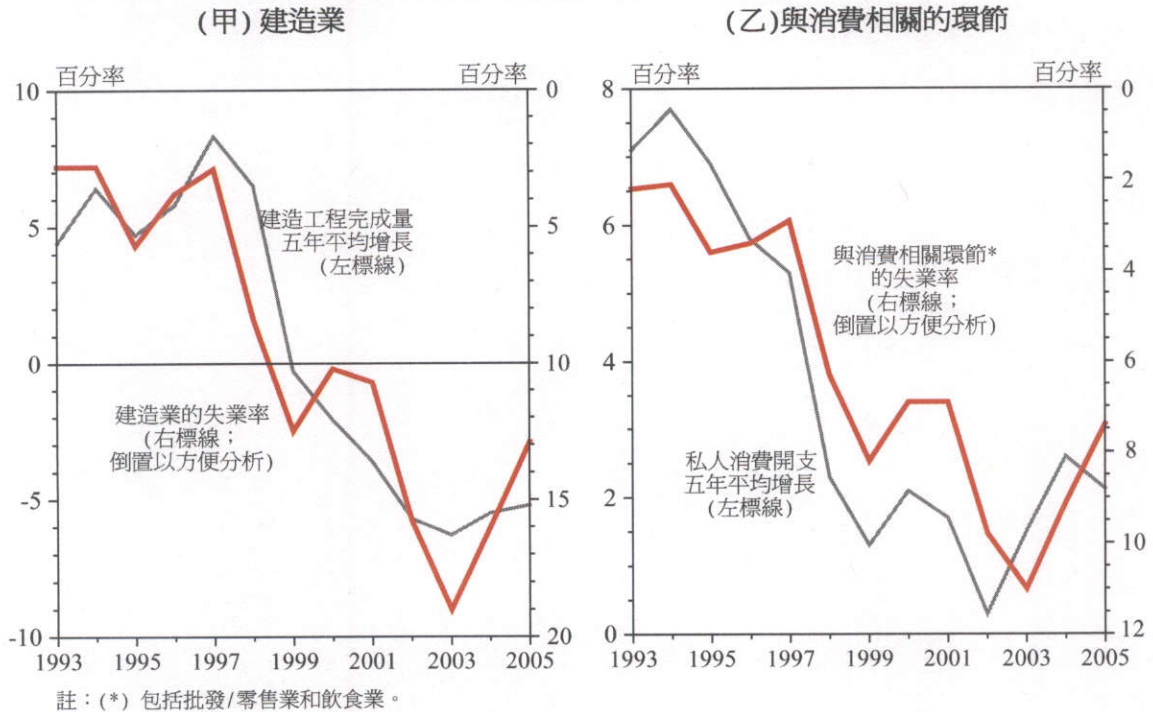
⁽⁷⁾ 導致「自然失業率」上升的因素，包括因經濟轉型造成的技能錯配、地區錯配、綜援金顯著上調及強積金計劃的推行。不過，研究又發現，勞動生產力提升有助降低自然失業率，由此可見，持續投資於教育，對提升本地勞動人口的質素十分重要。

圖十五：一九九七年後本地生產總值趨勢增長
顯著減慢是失業率高企的主因



27. 此外，還有兩個主要受經濟周期影響的因素，被視為是窒礙改善近期失業情況的原因。儘管香港經濟自二零零三年年中開始強勁增長，建造投資仍大致處於跌勢，而建造業是佔失業人數很大比重的行業(佔總失業人數約 15%)。若撇除建造業不計，失業率(非經季節性調整)估計會較現時低 0.4 個百分點。因此，我們可以預期，倘若建造投資止跌回升，失業率會有進一步下調的空間(圖 16a)。

圖十六：建造業及消費持續疲弱影響低技術工人的就業情況



28. 第二，在一九九七年至二零零三年地產市道低迷期間，消費開支表現疲弱；而在一九九七年至二零零五年整段期間，私人消費開支平均每年僅微升 1.4%。這解釋了為何與消費有關的行業(包括零售業及飲食業)的失業率仍遠高於整體的平均數字，同時亦高於九十年代初的相應水平(圖 16b)。

VIII 短期至中期的就業前景

29. 展望未來，由於本地經濟活動持續增長，將會帶動勞工需求上升，因此，預計在短期內就業情況會進一步好轉。具體來說，雖然有些已發展的海外經濟體系的增長勢頭可能放緩，但內地經濟持續蓬勃會部分緩和這方面的影響。本港的商品貿易相信會繼續增長，不過步伐會沒有去年般強勁。相比之下，內部需求作為經濟增長動力將更形重要，尤其是消費開支因美國最近暫緩加息和本地消費情緒普遍樂觀而得以維持。在這情況下，預計在本年餘下時間，總就業人數會進一步增加，而零售、食肆等消費相關行業及某些個人服務業方面的就業人數，可能會有較大的增幅。金融、銀行和保險業的就業人數也可能會增加。

30. 中期來說，由於不同行業和服務在增設職位能力方面互有參差，因此，就業前景仍端視整體的經濟增長步伐和發展模式而定。舉例來說，對外貿易(主要包括轉口和離岸貿易)擴張所創造的就業機會，往往較旅遊業發展所帶來的就業機會少。除了經濟表現外，勞動人口的技術水平和就業能力也是決定因素。在這方面，根據早前一項有關預測中期人力資源供求平衡的研究顯示，具有大專程度的工人會出現人手不足的情況，但具有中學或以下程度的工人則會人手過剩。研究亦指出，雖然預計整體就業人數會因經濟持續增長而繼續上升(動力主要來自支柱行業)，香港仍有需要提升本地工人的技能，讓他們能夠把握知識型經濟所帶來的就業機會。

IX 政府目前所採取的政策措施

31. 政府十分關注就業情況，一直以來都採取多管齊下的政策措施，包括提升教育和工作人口的競爭力、促進就業機會和加強就業輔導服務等工作。這些措施詳載於以下各段。

(A) 促進就業機會和加強就業輔導服務

32. 勞工處提供免費就業輔導服務以協助求職人士尋找工作及協助僱主招聘員工。該處也負責執行多個就業計劃，以提升不同服務對象的就業能力。

(a) 特別就業計劃

(i) 需援助的人士

33. 就中年失業人士方面，勞工處在二零零三年五月推出中年就業計劃，以提升他們的就業能力和就業機會。根據該計劃，僱主如聘請 40 歲或以上的求職者擔任全職長期職位，每僱用一名學員，即可獲發每月 1,500 元的培訓津貼，以三個月為限。截至二零零六年八月底，該計劃已為 24 848 人安排就業。

34. 在二零零五年六月推出的工作試驗計劃，旨在協助在就業方面有特殊困難的求職者。在一個月的工作試驗期內，參加者會獲安排擔任由參與機構提供的職位。圓滿完成工作試驗的參加者每人可獲 5,000 元津貼，其中 500 元由參與機構支付。截至二零零六年八月底，已有 856 名求職者獲安排參加工作試驗。

35. 當局在二零零五年四月為殘疾求職人士推出就業展才能計劃，以協助他們在公開市場覓得工作。該計劃的特點，是為每名參加計劃的殘疾人士提供短期的職前培訓課程，以及為參與的僱主提供工資補助，僱主每僱用一名殘疾人士，即可獲發津貼(殘疾僱員半個月工資或 3,000 元，以較低者為準)，為期最多三個月。截至二零零六年八月底，該計劃已為 484 名殘疾人士提供職前培訓，其中 449 人已獲安排就業。

(ii) 青少年

36. 當局為青少年推出了兩項培訓及就業計劃。青年職前綜合培訓“展翅計劃”(展翅計劃)旨在藉着各項與就業有關的單元培訓，提高 15 至 19 歲離校生的就業能力和競爭力。青少年就業見習計劃(青見計劃)以在職培訓的方式，為學歷在大學學位以下程度的 15 至 24 歲青少年提供就業。這兩項計劃自推出以來，已有約 117 000 名青少年接受培訓，其中 73 000 名接受展翅計劃的培訓，其餘 44 000 名則透過青見計劃找到工作。

(b) 加強就業服務

37. 勞工處現時設有 12 個就業中心，當中包括元朗和上水兩個在二零零六年九月啟用的新就業中心，以加強在偏遠地區的就業服務。透過就業中心的免費就業服務和設施，求職者可以一站式完成整個求職程序。在二零零六年頭八個月，勞工處已為 79 754 人安排就業(較去年同期增加 12.5%)，並收到了 327 794 個來自私營機構的空缺(較去年同期增加 19.8%)。

38. 求職者可透過互動就業服務網站在網上瀏覽勞工處龐大的職位空缺資料庫。該網站亦設有專題網頁，提供求職者感興趣的就業資訊(例如暑期工)，並闡述在內地和澳門就業“應做和不應做的事項”。互動就業服務網站是最受歡迎的政府網站。在二零零六年頭八個月，訪客瀏覽該網站達 6 億 6 400 萬頁次(平均每日 270 萬頁次)。

39. 為協助求職者迅速覓得工作，勞工處定期在各主要地點舉辦大型招聘會，並在其轄下的就業中心舉辦分區招聘會。在二零零六年頭八個月，該處共舉辦了 10 場大型及 51 場分區招聘會，有超過 65 000 名求職者參加。

(c) 其他

40. 為協助失業人士投身或重投勞工市場，以及配合運作需要，政府當局已在公營部門開設多個臨時職位。在二零零七至零八年度，政府會把一些公營部門臨時職位延續及常規化。

41. 當局在二零零三年六月推出本地家務助理特別津貼獎勵計劃，以改善本地家務助理市場在因工作地點和時間而引起的錯配問題。每名受助人可在兩年內獲發最多 7,200 元的津貼。截至二零零六年八月底，已有共 8 152 宗申請獲批准。大部分受助人均為較低技術的婦女。近年來，登記空缺和已填補空缺的數目都穩步增長。

(B) 教育及提升工作人口的競爭力

42. 政府一直都積極在社區推廣終身學習，並推行或支持一系列教育及培訓計劃／課程，以提升本港工作人羣的就業能力及競爭力。這些培訓計劃／課程是為配合不同階層的勞動人口及行業的個別需要而設計的。為失業人士或弱勢社羣推出且屬於教育統籌局的權限內的主要培訓和再培訓措施，列述如下：

(a) 為失業人士推出的措施

43. 僱員再培訓局(再培訓局)推行的僱員再培訓計劃，是為 30 歲或以上而學歷只達初中或以下程度的失業及需要轉業人士而設的。該計劃下的再培訓課程及服務可讓他們掌握新技能或提升技能，以便他們適應經濟轉型的要求，重投勞工市場。自計劃在一九九二年推出以來至二零零六年八月底，再培訓局提供了超過 980 000 個再培訓名額。

44. 再培訓局為失業人士提供與就業掛鈎的全日制課程，讓他們接受再培訓，及協助他們重投勞工市場。此外，該局亦提供部分時間制基本技術課程，以提升失業人士的就業能力。僱員再培訓計劃每年提供超過 100 000 個涵蓋多個行業的再培訓名額(約有一半為與就業掛鈎的全日制課程)。除了技能訓練外，再培訓局亦提供就業跟進服務，以協助完成全日制或與就業掛鈎課程的人士尋找工作。過去數年的平均就業率約為 80%。

(b) 為在職人士推出的措施

45. 政府在二零零一年撥款 4 億元推行技能提升計劃，以協助低技術的在職人士提升技能，以便他們適應不斷轉變的經濟和行業形態。該計劃為 23 個特選行業(即有經濟貢獻及前景，並有為數不少的工人需要培訓的行業)提供受資助的技能提升課程，至今已開辦超過 8 100 班，提供超過 165 000 個培訓名額。

(c) 為青年推出的措施

46. 政府在二零零零年十月推出了毅進計劃，為有志獲取資歷供持續進修或就業的離校生及成年學員，提供另外升學途徑的選擇。成功完成計劃的學生可獲經香港學術評審局評審，等同香港中學會考五科合格的證書。自計劃推出至今，已有超過 25 000 名學生受惠。

47. 政府在二零零四年設立了一個 5,000 萬元的青少年持續發展及培育基金，資助鼓勵待業待學青年就業就學或為他們在某些行業接受培訓或就業作好準備的試驗計劃。截至二零零六年八月底，該基金共資助了 18 項試驗計劃，為超過

4 200 名有關青年提供培訓機會。政府已委任獨立研究人員研究有關青年的問題，以及評估現時為他們提供的培訓及職前培訓計劃。

(C) 評估現行政策措施的成效

(a) 促進就業機會和加強就業服務

48. 現行的就業計劃受到參加者、社會伙伴及僱主歡迎，並能有效協助接受服務的對象就業。舉例來說，由香港理工大學社會政策研究中心進行的獨立顧問研究已肯定“展翅計劃”及“青見計劃”對提升青少年就業能力的成效。

49. 本地家務助理特別津貼獎勵計劃可改善本地家務助理市場因工作地點及時間而造成的職位供求錯配問題。這有助促進本地家務助理市場的發展，並可有效紓緩低技術工人(特別是婦女)的失業情況。該計劃受到本地家務助理再培訓學員及僱主歡迎，並得到非政府機構、工會人士及關注勞工權益的立法會議員的大力支持。

50. 勞工處會繼續採用市場為本的方式去加強就業服務及持續推行就業計劃，以協助求職者就業。

(b) 教育工作人口並提高其競爭力

51. 整體目標是推廣及支持持續進修、培訓及再培訓，提供訓練有素的工作人口，以應付知識型經濟的需要。當局現正推出多項培訓、再培訓、技能提升及持續進修措施，並經常加以檢討，以確保能配合本港經濟不斷轉變的需要。有關上文第 IX(B)段所載計劃的整體成效的評估，列述如下。

52. 僱員再培訓局除提供及資助再培訓計劃外，亦投入大量資源，為失業人士及因經濟轉型而需要轉業的人士物色適合他們的新工種。這些工種包括本地家務助理、足底按摩及保健推拿師、陪月員、保姆、安老院護理員及酒店房務服務員等。僱員再培訓局的成效以多個就業基準及持續就業率衡量。以 70%的比率作為基準，在二零零五至零六財政年度

約有 83%修畢這些就業掛鉤課程的學員可於受訓後三個月內找到工作。學員入職半年後的持續就業率則約為 67%。

53. 根據一間獨立顧問公司最近進行的調查，技能提升計劃學員中約有 97%認為課程能幫助提升他們的職業技能，而有 90%表示可在工作中能應用所學到的知識和技能。學員的直屬上司中大部分(74%)都認為，計劃有助改善其員工的整體表現。政府認為，提升技能對維持本港勞動人口的就業能力非常重要，可提高本港工業的競爭力。我們應更積極鼓勵僱主資助及容許其員工參加技能提升計劃的培訓課程。

54. 毅進計劃備受學生、家長及僱主歡迎，現已成為離校生的另一個熱門的升學途徑。在二零零六至零七學年，報讀毅進計劃的人數超過 7 000 人，創下新高。政府計劃在實施新的高中課程後繼續推行(但會改革)該計劃。

55. 至於為待業待學青年提供的服務方面，教育統籌局已委託研究人員評估政府及其他機構現時提供的各項個人發展及培訓計劃(包括由青少年持續發展及培育基金資助的試驗計劃)，並就改善措施作出建議。研究結果預計可於二零零七年下半年得知。青少年持續發展及就業相關培訓專責小組會在二零零八年年初向政府提交有關如何處理待業待學青少年問題的建議。

56. 長遠而言，政府希望推行由持續進修基金支持的“資歷架構”可鼓勵及推動更多青少年終身學習及提升技能。這對於維持本港人口在知識型經濟的就業能力非常重要。

X 策略性議題討論

57. 現請委員根據上述背景和資料，考慮以下的策略性議題：

- (a) 香港的失業問題是大致屬於結構性還是周期性？如屬前者，我們應採取何種的整體經濟策略去解決這問題？
- (b) 香港會否最少在中期內仍面對較高的失業率？如是者，政府應怎樣處理？
- (c) 改善本港就業情況的現行政策措施是否朝着正確方向、達致適當比重及取得成效？
- (d) 私營及非政府機構可以怎樣為改善就業情況作出更多的貢獻？

經濟分析及方便營商處
經濟發展及勞工局
教育統籌局
策略發展委員會秘書處

2006年10月