



失業、貧窮與政府的承擔

香港亞太

呂大樂
王卓祺

Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies
The Chinese University of Hong Kong
Shatin, New Territories
Hong Kong

公共政策論壇報告

失業、貧窮與政府的承擔

呂大樂
王卓祺
編

香港中文大學
香港亞太研究所

目 錄

前言	1
討論內容	
綜援：有依賴性的現象嗎？	2
脫離綜援網	8
培訓與再培訓	11
青年失業、職訓及脫貧問題	13
基層的角度	16
失業率的計算	17
總結	19
附錄	
「市民對失業、貧窮及有關之社會政策的態度」電話 訪問調查報告	20
參加者名單	39

失業、貧窮與政府的承擔

前言

（周健林）

香港中文大學社會科學院及香港亞太研究所得校方資助，聯合策劃了一系列公共政策論壇。整個論壇系列由社會學系劉兆佳教授統籌，目的主要是探討各項社會民生及有關福利的政策。主講者及各位出席論壇的嘉賓包括政府高級官員、專業人士、政策專家、學者及有關之工作者。

我們在五月十三日曾以「安居樂業展明天」為題舉辦了第一次論壇，深入討論了房屋政策。從報章和其他媒介的報導來看，那次的論壇已引起了政府及社會大眾熱烈的回應。而今日有關失業、貧窮、政府承擔的論壇，是政策論壇的第二炮。我們籌劃這一系列論壇，目的是藉著論壇所引發的討論，使政策策劃者和學術研究人士能夠建立緊密和持續的對話，最終促成政府與學術界建立一種長期合作的夥伴關係。我們同時亦希望透過政策討論，向大學的同事推廣政策研究，使學術界更能廣泛地參與社會民生事項，同時也促使他們的學術和專業知識應用到與民生息息相關的公共政策上。我們強調以理性作為決策的基礎。因此，我們希望這一系列的政策論壇，能為越來越政治化的公共討論注入更多理性的元素，令政策制定的過程更趨完善，並從而拉近政府與社會

2 失業、貧窮與政府的承擔

大眾的距離。這次論壇正好順應上述目標，嘗試結合學術研究與社會關懷。以近期社會人士所關注的民生與社會政策作為主題，對相關之公共政策作深入之討論。

為了使參與者了解一般市民對今次專題政策的有關意見，我們論壇的召集人王卓祺教授和呂大樂教授已於六月初透過香港亞太研究所進行了一項電話調查，以了解市民對失業、貧窮與及有關社會政策的態度，並已向傳媒發表，得到廣泛報導。

今次論壇我們分別邀請了六位嘉賓發言，包括社會福利署副署長黃游倩如女士、職業訓練局局長李鵬教授、香港浸會大學社會工作學系莫泰基教授、香港社會服務聯會政策研究部專業幹事蔡海偉先生、香港城市大學社會科學學部講師黃洪先生和勞資關係協進會中心主任林瑞含女士。另外，我們亦得到香港城市大學公共及社會行政學系助教李志輝先生為本論壇作評論。我們相信今次論壇對於香港未來的就業、失業和解貧的討論，必定能夠引起更多對這課題的思考。

綜援：有依賴性的現象嗎？

（黃游倩如）

社會福利署副署長黃游倩如指出政府於九一年發佈的社會福利白皮書，其中提到社會福利服務主要不是慈善服務，而是對有需要的人提供基本援助。香港所面對的挑戰是在改善服務之餘，不要令受助人產生倚賴性。另外，白皮書亦提到本港的福利服務計劃的制定和發展應顧及本港一貫的價值觀念，如關懷家庭、力求上進、自力更生、互相扶持、不願意倚賴福利、重視社會秩序和具備靈巧機智的特性。

在九一年所訂立的福利政策，於今天來說，大原則其實沒有改變。譬如社會福利署在現存的社會福利保障計劃下，所擔當的是一個安全網的角色，主要向社會有困難人士提供基本和特別需要的照顧。自九一年白皮書發表以後，政府其實在這六年來的公共援助開支有相當驚人的增幅，從九二年的十億元增至現在的差不多一百億元。但在這一點上須有一註腳，就是於九二年時，當時還有傷殘津貼和高齡津貼，供領取公共援助的人士額外領取的。於九三年後，傷殘津貼、高齡津貼等，已包括在綜合援助計劃之中。換言之，對於上述統計數字的分析，要留意綜援定義的變化。

在這六年來，領取公共援助個案的數目有顯著的上升。在九二年三月時，個案的數目只是七萬宗左右，因高齡而領取綜援的人士，佔 66%，而當時因失業而領取的個案，只有二千多宗，佔 3% 而已。至九八年三月，領取綜援個案有十九萬，五月時已過了二十萬。因高齡而領取綜援的人士在這六年來的增幅是 133%；失業人士這類別的增幅更為明顯，差不多佔所有綜援個案的一成（見表一）。而過去六個月中，因失業而領取綜援者，其增幅亦是相當之高的，就以五月與四月的統計數字比較，增幅是 7%。

表二的統計數字顯示，在香港的失業人口之中，男性佔 62%，女性佔 38%，其中年齡由十五至二十九歲剛離開學校的年青人佔失業人口的 39%。至於在領取綜援的人士之中，年輕一輩可能因為有家庭的支持，所以佔我們領取綜援的個案的百分比較低，相對之下年紀較大的則佔較高比率。領取綜援的男性，佔失業綜援個案的 83%。至於全港的失業人士，其中位年齡是三十四歲；但領取綜援的人士，年紀則是較大，中位數是四十三歲。

4 失業、貧窮與政府的承擔

表一：按類別劃分的綜合社會保障援助個案，1992-1998

類別	1992		1998		增長率
	個案數目	百分比	個案數目	百分比	
年老	48,020	66	112,067	57	+133%
傷殘	7,069	10	13,155	7	+86%
健康欠佳	7,966	11	21,364	11	+168%
單親家庭	4,325	6	17,161	9	+297%
低收入	1,036	1	4,714	2	+355%
失業	2,248	3	19,108	10	+750%
其他	2,305	3	8,076	4	+250%
總計	72,969	100	195,645	100	+168%

註：截至該年三月的數字。

因失業而領取綜援的個案之中，有特殊原因的，如吸毒人士，或是曾犯法的，約佔 17%，其他便是普通的失業人士。領取綜援個案的失業人士當中，37% 的領取時間是低於一年；領取超過二年者，差不多有三分之一。失業人士領取綜援的平均年期是 1.9 年，而中位是 1.3 年。因失業而領取綜援的人士以單身人士較多，約佔 74%。相對來說，在所有的綜援個案中，單身的一群也只是佔 6%，其中更多是老人。

無可否認，綜援這個安全網是有點補救性質的，亦是相當被動的。以往政府要求所有有就業能力而領取綜援的人士（即壯年，年齡由十五至五十九歲），要往勞工處登記，繼續尋找工作，希望他們最終可以自力更生，脫離綜援網。但是根據過往的經驗，能成功地透過勞工處尋得工作的人士是很少，只有 1.3%，而勞工處一般的成功就業率卻是 22.3%。

表二：按年齡及性別劃分的綜合社會保障援助個案中失業人士及全港失業人士，1997

年齡組別	估計綜合社會保障援助 個案中失業人士百分比* (1997年終)			估計全港失業人士百分比# (1997年第四季)		
	男性	女性	合計	男性	女性	合計
15-29	7	2	9	23	16	39
30-39	23	4	26	15	11	26
40-49	29	7	36	12	9	21
50-59	24	4	28	9	3	12
≥60	N.A.	N.A.	N.A.	3	1	3
總計	83	17	100	62	38	100
中位年齡	43	43	43	34	33	34

註：N.A. = 不適用。

按綜合社會保障援助，失業受助人士指年齡介乎 15 至 59 歲及身體健全者。

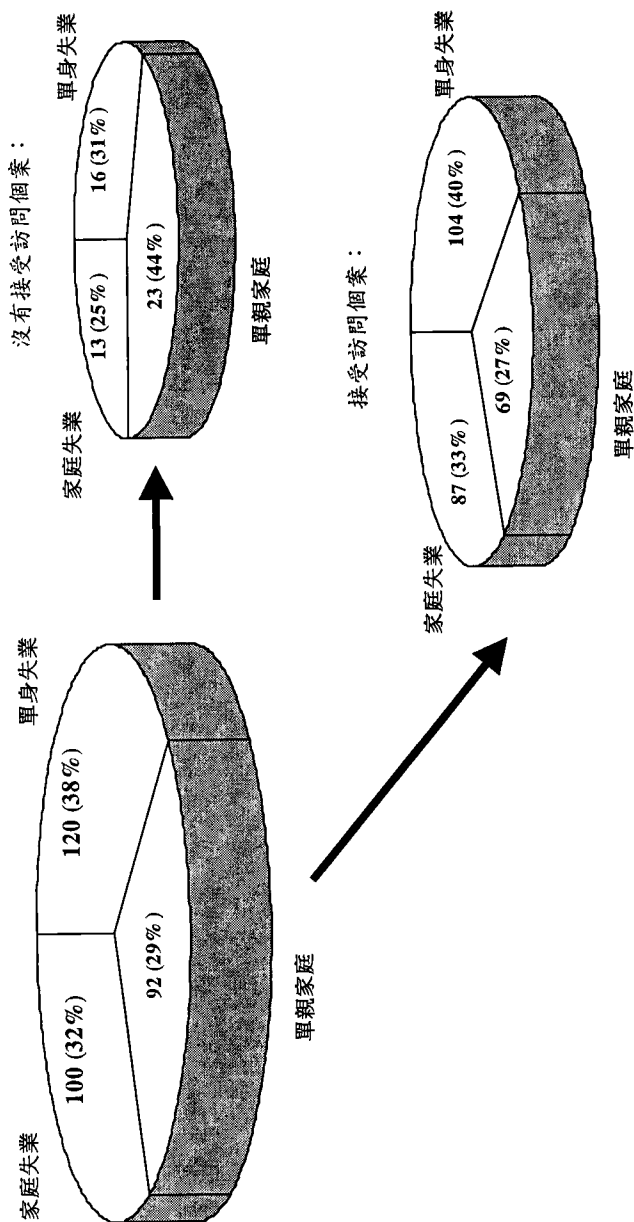
四捨五入令總計數字跟總數有偏差。

資料來源：* 1997 綜合社會保障援助受助人士臨時報告。

綜合住戶統計調查，政府統計處。

爲了要積極協助那些正在領取綜援的人士脫離綜援網，社會福利署聯同勞工處和僱員再培訓局在九七年十月至九七年十二月這三個月之間，進行了一項研究，旨在了解如何協助那些正在領取綜援的失業人士尋找工作。在隨機挑選的三百一十二個個案中，單身失業人士有一百二十個，佔 38%；單親家庭約佔三成；而有家庭的失業人士個案約佔三成（見圖一）。到研究的最後階段，有二百六十人完成調查，五十二人則沒有繼續參與。

圖一：可就業之綜援個案研究：抽樣數目及接受訪問的個案



調查資料顯示，在年齡來說，受訪者的年紀較大，平均年歲是四十三歲；而四十至六十歲的超過六成。他們的特點是教育水平較低，高中程度以上的，只佔 27%；其他的多是沒有受過教育，或是只得小學程度。同時，超過半數是完全沒有特殊的工作技能，而有些微技能的，亦只是佔 44% 而已。

無論是單身的失業人士、有家庭的失業人士，又或是單親的失業人士，他們的年齡分佈其實是很接近的。在教育程度來看，他們亦是相當類似的，大都未受教育，或只得小學或初中程度。至於在技能方面，那些單身的失業人士和單親家庭人士，通常是沒有特殊技能；反而是有家庭的失業人士，可能曾有工作經驗，故他們有較大的百分比是有特殊技能的。

在進行研究的三個月之中，社署與勞工處及僱員再培訓局緊密合作，向受訪者提供密集式輔導及協助，如每兩星期與受訪者見面和解決單親家庭在照顧小孩或其他家庭成員上的問題，以協助他們恢復工作的意欲，鼓勵他們積極尋找工作。在研究期間退出研究的一百四十九名受助個案中，有 37% 成功尋得工作，跟前引述的平均數 1.3% 比較，是有顯著的改善。這五十五位尋得工作的人士，有很大部份是有家庭負擔的。由於他們有工作經驗，或是有較大的工作意欲，令他們較易尋得工作。而尋得工作的單身或單親家庭的失業人士，亦佔一定的比例。

社會福利署、僱員再培訓局及勞工處正商量如何應用這初步的研究資料，用以協助領取綜援的人士脫網。研究資料說明，要倚賴綜援並尋找不到工作的人士主要是因為他們沒有特殊工作技能、年齡較大，或教育程度較低。在此研究中，87% 的受訪者的教育程度是在初中或以下的水平。在培

訓方面，大約有一半的單親人士，在過去五年內是沒有工作經驗，對自己或是在尋找工作方面缺乏信心。針對上述情況，若能提供配合的服務，應可事半功倍。

最近報章經常提到安全網的存在會否令領取綜援的人失去工作意欲，就上述初步研究成果來看，這點是未能成立的。這安全網是有其存在需要的，問題是社會如何去協助一些有工作能力的受助人士脫離這綜援網。這是未來首要考慮和處理的問題，亦是社署短期內主要的工作方向。

脫離綜援網

（蔡海偉、黃洪）

香港社會服務聯會政策研究部專業幹事蔡海偉和香港城市大學社會科學學部講師黃洪在九八年的第一季訪問了二百六十五位與綜援有關的人士。這些受訪者是曾經領取綜援或是在九六年年底至九七年年底之間曾經停止領取綜援的人士，這是比較特別的安排，因為過往的研究較集中研究正在領取綜援人士的情況，而這次訪問對象是曾經停止領取綜援的人士，旨在了解他們的情況及探討綜援的路徑。

抽樣過程是先由社署幫助寄出三千多封信，再看回信的多少而作決定。因此，所得的樣本並不完全代表那時曾經領取綜援的人士。在二百多個受訪者中，不包括老人或傷殘人士，主要集中於以失業或單親為理由而領取綜援的人士，這是因為他們重返勞動市場的潛力較大。

訪問資料顯示幾個現象：第一，他們的年齡較大，在這二百多人中，他們的年齡中位數是四十四歲。另外學歷亦較低，六成的受訪者是只有小學或以下程度的，有一成半是有

高中或以上程度，他們的學歷比一般香港人低，領取綜援前多是非技術工人。

除了基本背景之外，領取綜援的男性與女性是有不同的。資料顯示女性在停止領取綜援後，新工作的入息是很低的，中位數大約是全港市民的六成左右；男性的收入雖較高，但情況卻未必是較好，男性重領綜援的機會較女性大。男性與女性的工作性質有許多相似的地方，例如他們多從事散工或是臨時工等，而他們的工資的計算方法是以日數或時鐘來計算為主，工作性質多屬邊緣化的工作。另外，在單親家庭的個案中，若得到別人幫助照顧子女，他們再工作的機會是較大的。

許多受訪者只有小學或以下程度，但職業訓練局提供的課程多是需要中三程度的，僱員再培訓局則沒有入讀要求。在受訪的二百多人中，他們透過職業再培訓而尋得工作的機會是較低的。這二百多位受訪者都是曾經停止領取綜援，在他們當中透過勞工處和僱員再培訓局取得工作而停止領取綜援的只佔一成左右。在他們領取綜援的過程中，只有一成多的人士用綜援內的豁免計算入息，這可能是他們不懂得利用現有的服務以協助自己離開綜援。

在失業的個案中，大約有半數人在一年內再次領取綜援。雖然他們曾經離開綜援，但他們可能在外工作後，很快便再次領取綜援。在二百六十五位受訪者中，有一半人是成功離開，沒有再次領取綜援；但另外有半數的人，約佔四成，很快回到綜援網，這些個案稱之為重新領取；另外，有一成左右是屬於「假離開」的個案，即基於一些行政理由而暫停一段短時間，但實際並不是離開，例如，部份人士是進了懲教機構，但當他們重返社會後，很多又重新領取綜援。

總括來說，在這二百六十五個個案中，約有半數是成功離開，有四成是重新領取，有一成是假離開。究竟這些成功離開的個案或重新領取的個案是有什麼的特點，或是什麼因素導致那些個案成功離開或重新領取呢？

其中一個很重要的因素是性別。在女性受訪者方面，無論是失業或是單親的，她們都較易成功脫離綜援網，而男性重新領取的機會則較大。在各受訪者中，男性受訪者的年齡較大，女性年齡的分佈則較為平均。但控制變項後，性別因素的影響仍比年齡因素大。另外是有關行業的問題，許多男性受訪者的行業，都集中在體力勞動及藍領等工作，例如建造業和製造業，若他們再工作，很容易會面對第二次失業，例如散工和三行工人，有工作時他們是不用領取綜援，但當沒有工作時，他們便會走回頭，再次領取綜援了。反而在女性受訪者中，雖然她們較易成功離開綜援網，但她們的人工偏低，主要是在服務業中的低技術工種，如清潔或洗碗。現在出現了一有女性化趨勢的次等勞動市場，令女性較易找到工作，但卻要面對低工資的處境。

政府的扶貧政策主要是透過勞工處及僱員再培訓局的再培訓課程協助失業人士尋找工作。這項研究的資料顯示，少於一成的受訪者曾經使用培訓課程這類服務。為什麼他們覺得這類服務可以協助他們找到工作，但卻不利用它們？主要是因為其學歷不足和不知如何參與。

至於心理及其他個人因素方面，不同政府官員曾經說過個人的心理因素會令人倚賴綜援，因而出現綜援養懶人的情況。但這二百六十五個受訪者中，有些是經過多次尋找工作失敗而需重新領取綜援的，他們尋找工作的意欲是比成功尋得工作的更強，這證明了他們並不是因為再次領取綜援而不

想工作。同時，這些人士以男性居多，他們有更大的工作意願，並且曾經尋找工作，再次領取綜援並不表示他們不想工作；相反來說，反而是成功個案的意欲較低。這點顯示大部份的受訪者有很高的工作意欲。個人心理因素並不是一個重要的因素令他們要繼續領取綜援，整個勞動市場的結構才是關鍵。第二點要強調的是家庭因素，若單親人士能解決照顧子女的問題，如那些假單親的家庭，他們在內地的妻子能到香港，他們成功離開綜援網的機會便相當大了。所以，照顧子女的問題對於單親家庭來說是相當重要的。總括來說，政府是應該針對家庭結構和責任多做些功夫。

培訓與再培訓

（李鐸）

職業訓練局局長李鐸教授表示在失業、貧窮、政府承擔這專題上，雖然職業訓練局擔當的角色應算是政府的承擔，但職業訓練局可以做到的其實是有限，這主要分兩方面來討論。首先，職業訓練局在長期計劃中扮演什麼角色？第二，於經濟低迷時職業訓練局與政府所推行的計劃是什麼？

人力市場的需求是很重要的，以往職業訓練局所受到的批評基本上是指其跟不上經濟轉型。爲了配合經濟轉型的新形勢，職業訓練局已經加強了在服務行業的培訓工作，對於那些式微行業（如製造業）則會減省資源的投入。爲了迎合經濟轉型，職業訓練局內部亦採取了各種措施，例如改善課程，以配合社會的變化。

職業訓練局主要的工作是爲中五畢業以後人士提供文憑和高級文憑課程，使他們能成爲香港中層的技術人員。爲了

配合社會的需求，職業訓練局正加強一些比較重要的行業的培訓課程，例如服務行業、電腦和商科等。另一較為低層次的，便是要負責訓練全港的學徒，這是中三之後的一年制課程。因為香港的學徒主要是讀書成績不佳，中三之後到職業訓練局接受培訓；因此這方面的工作有很多的困難和問題，職業訓練局正在努力作好配套措施使學員投入課程。

爲了配合經濟轉型及作爲政府長線方面的承擔，職業訓練局要成立三個新的中心，分別針對電腦行業、金融服務及製造業的訓練。有關短線方面，職業訓練局有不同的對策。除了將僱員再培訓局較高檔的課程調予職業訓練局外，更推行中級工藝測試。在建造業方面，尤其是電工和電機方面的工人，現已成立一中工測試，這批電器技工在經過職業訓練局的測試之後，名單便會落在一名冊內，再透過勞工處的配合與僱主聯絡，從而尋找工作。

至於服務行業，有兩方面的工作。第一是創業的課程，第二是創業支援中心。創業課程已陸續推出，內容基本上是提供各種有關創業的資訊和資料。另外，職業訓練局已向政府申請開辦創業支援中心，如能得到政府同意，以低息貸款來支援創業人士就更理想。這個計劃是比較高檔的，與剛才所說的教育水平較低的是不同的。

近期媒體廣泛報導中小型企業的慘況，職業訓練局希望爲他們提供服務。此外，有關九月推出爲期九個月的培訓計劃，社會對此計劃有各種不同的建議和批評。在一千個訓練名額中，職業訓練局負責六百個，而僱員再培訓局透過他們的訓練的代表，例如明愛、YWCA 等，負責餘下的四百個訓練名額。培訓課程基本上是服務行業上需要的英文、普通話、電腦和商科知識，主要目的是增值證書。這個有彈性的

課程，分為三個單元，每個單元是三個月，若學員於三個月內已尋到工作，便可即時投入工作，亦可於晚間兼讀。當中分初、中、高三個水平，參加那些課程是視乎學員的實質需要，例如他的電腦知識好，但語文方面比較差，職業訓練局便建議他多讀語文。職業訓練局採取的形式是每月提供四千元津貼，針對有中三或以上程度和於近期失業的人士。若政府看到這計劃是成功的，以後或許會繼續這些課程。另外，職業訓練局將會成立一個延續專業發展中心，但這是較為長遠的計劃，檔次亦會是較高的。

最後，海員訓練中心主席趙世光博士曾透過傳媒說，在海員訓練方面應有三萬個空缺，但香港人卻不喜歡做海員。海員訓練不單是培訓基本的海員技能，而是透過訓練課程讓學員有晉升的機會，並且可以當船長。這是一個很長期的訓練課程，職業訓練局是可以提供到的。現在的航運業是要靠外來的員工，所以職業訓練局已與政府及趙世光博士研究這方面的問題，希望能設計出一些吸引的課程令多人報讀。

青年失業、職訓及脫貧問題

（莫泰基）

香港浸會大學社會工作學系莫泰基教授指出，失業率已上升至 4.2%，但很少人留意到十五至十九歲青年人的失業率高達 15%。這是三至五月間移動的失業率，而暑假期間將有八至十萬的中五及中七學生加入勞動市場。外國的經驗顯示，就是整體失業率在 10% 以下，青年群的失業率也是高於 20% 的。若青年群的失業率在五月時已經是 15%，暑假時便會升至 20%，甚至達到 25% 或 30%。外國的經驗亦顯示，因

青年人多曾就讀文法中學，沒有特別技能及工作經驗，因此尋找工作比較困難。

職業訓練局或僱員再培訓局如何面對三個月後中學會考放榜後出現的問題？外國進行了很多有關青年的訓練計劃，如德國或一些歐洲國家提供兩年或三年的延長教育課程予青年。這些訓練不單是提升技術，更重要的是在企業中工作和實習，讓他們掌握工作經驗。當經濟復甦或人力資源規劃改善時，他們因掌握了技能及工作經驗，便有機會加入勞動市場。而中國方面，爲了面對目前的失業問題，已制訂了爲大多數青年畢業生提供三年職業訓練的計劃。

剛才在會上提到職業訓練局已開始技工測試。針對職業訓練局的工作而言，學員受訓完畢和被確認後是否真的有所增值呢？在確認之後，技能是否真的提升？有什麼可以顯示給別人知道他們的履歷有所提升？提升之後，僱主會否認可？在工資或職位上又是否被確認？不知職業訓練局在這方面是否可以提供協助？設立一個技術鑒定和提升的機構是必須的，且要聯絡僱主們協助鑒定水準的提升，才可吸引更多青年人參與和接受訓練。這方面政府可參考新加坡的技術發展局，或可參考英國的實踐。在英國參加職業訓練的人有90%是可重返大學，這樣的途徑是可以考慮和發展的。

現有許多完成不了中三課程或完成後不再繼續讀書的青年並不是沒有能力，而是香港的教育制度太過著重文法教育，而不重視他們在其他方面卻很有才能，例如繪畫、廣告、宣傳和出版等。體育學院可以作爲一參考模式，希望其他的專業技能中心也可以開始做。至於創業的培訓課程，應是相當有效果的。一些北歐政府推行積極就業的勞動市場政策，研究資料顯示，七至八成參與這培訓計劃的人能夠完成