

勞工苦勞

「就業優先的經濟發展策略」研究論集：社會經濟篇



中華書局

香港工會聯合會研究部 編著

D6/10.380.82

20122

港台書

高工苦勞

「就業優先的經濟發展策略」研究論集：社會經濟篇



中華書局

香港工會聯合會研究部 編著

□ 責任編輯：張利方
□ 封面設計：潘詠嫻

高工苦勞

「就業優先的經濟發展策略」研究論集：社會經濟篇

□

著者

香港工會聯合會研究部

□

出版

中華書局（香港）有限公司

香港鯉魚涌英皇道 1065 號東達中心 1306 室
電話：(852) 2525 0102 傳真：(852) 2713 8202
電子郵件：info@chunghwabook.com.hk
網址：http://www.chunghwabook.com.hk

□

發行

香港聯合書刊物流有限公司

香港新界大埔汀麗路 36 號
中華商務印刷大廈 3 字樓
電話：(852) 2150 2100 傳真：(852) 2407 3062
電子郵件：info@suplogistics.com.hk

□

印刷

陽光印刷製本廠

香港柴灣安業街 3 號新藝工業大廈 6 樓 G, H 座

□

版次

2011 年 1 月初版

© 2011 中華書局（香港）有限公司

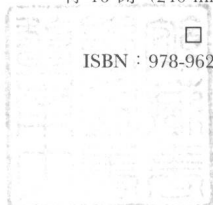
□

規格

特 16 開 (240 mm × 170 mm)

□

ISBN：978-962-8820-59-7



曾蔭權 序

工聯會一直致力為本港工作人口謀求福祉，力倡以「就業優先」為制訂勞工政策的主導原則，並就此進行一系列詳盡研究，把研究成果結集為《「就業優先的經濟發展策略」研究論集》，讓社會各界更深入了解本港經濟和就業情況。

論集內容豐富，既就個別行業和勞工界別的發展和就業機會，作出建議和研究，也就相關的財政及人口政策，列述宏觀經濟的策略建議，立論中肯，分析獨到。人才是香港最寶貴的資產，我們必須致力提升我們的人力資源質素，以應對世界瞬息萬變的經濟情況，維持香港在全球化挑戰下的競爭力。

誠望此論集能喚起社會各界對勞工福利和經濟就業的關注，一起建言獻策，共締更繁榮和諧的香港社會。

曾蔭權

香港特別行政區行政長官

就業是民生之本，事關普羅大眾的切身利益，事關社會的安定和諧。解決就業難題，是世界各國面臨的共同挑戰。2006年7月，聯合國經濟和社會理事會在日內瓦通過了就業問題《部長宣言》，明確提出，有效率和充分的僱傭以及為所有人提供體面的工作是所有國家可持續發展的關鍵因素，應該成為各個國家發展策略的基本組成部分。

我國人口眾多，解決就業問題任務繁重、艱巨、緊迫。國家正在制定「十二五」規劃，把促進就業放在經濟社會發展的優先位置，要求實施更加積極的就業政策，多管道開發就業崗位，提供優質高效的就業服務，提高勞動者就業能力，促進充分就業。這個方針對我國經濟社會的發展具有重大的戰略意義。

香港是一個高度開放的城市經濟體，就業問題對經濟及社會影響巨大。回歸以來，香港經濟幾經波折，失業率時起時伏。特區政府堅持擴大就業的方向，先後推出「展翅計劃」、「青少年見習就業計劃」、「大學畢業生實習計劃」、跨區就業交通津貼、加快大型基建項目建設等一系列刺激就業的措施，致力於本地就業狀況的持續改善。亞洲金融危機期間，香港失業率曾高達8.7%，隨後大幅回落至3.2%的歷史低位。受此次國際金融危機的衝擊，香港的失業率也一度攀升至5.4%，近期再度降至4.1%。當然，香港整體就業形勢依然嚴峻。隨着經濟全球化、區域經濟一體化以及周邊地區的快速發展，香港經濟的傳統優勢有所減弱；勞動密集型加工製造業內遷後，香港產業結構高度集中於金融和商貿等領域，這些都給就業問題帶來新的挑戰和壓力，引起社會各界的關注和思考。

解決就業問題，需要政府和社會各界的共同努力。工聯會作為香港最大的勞工團體，秉持「愛國、團結、權益、福利、參與」的方針，奉行「與社會同步，與基層同心」的理念，在關心勞工福祉，捍衛勞工權益，反映基層心聲，構建和諧勞資關係和維護社會繁榮穩定等方面，做出了突出貢獻。多年來，工聯會非常重視勞工政策的研究和探索。從 1999 年開始，一些工會理論工作者和關心工運發展的學者緊緊抓住就業問題，從不同角度切入，對香港的勞工保障及培訓、經濟發展、扶助就業及配套政策等問題，進行了歷時 10 餘年的實踐探索和理論研究，提出了許多具有建設性的觀點和建議，輯錄成《「就業優先的經濟發展戰略」研究論集》奉獻社會。

這本《研究論集》中各篇闡述的角度和重點不同，但總體來看，對於勞工政策和學術研究無疑具有重要的參考價值，對香港經濟轉型中的工運路向也有着重要的啟發。希望這是一個良好開端，可以啟迪有識之士深入思考香港發展的一些深層次矛盾和問題，更加關注就業問題，促進全社會的繁榮穩定。

彭清華

中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室主任

徐振寰 序

鄭耀棠會長與我說，香港工會聯合會要出《「就業優先的經濟發展策略」研究論集》，包括勞工保障及培訓、經濟發展、扶助就業、配套改革和綜合建議等內容，似因是同行和朋友，執意讓我寫序。

就業是民生之本。就業權是工人最基本的權利，工會理所應當把維護職工的就業權作為基本任務。工聯會長期關注香港職工的就業問題，並着力調查研究，逐步形成了自己的「就業優先的經濟發展策略」，進而作為自己的社會政策內容之一，多次向特別行政區政府提出建議，不但反映出工聯會更加成熟，更展現了愛國工會踐行「港人治港」的高度責任心，讓人更加相信：香港同胞是完全能夠治理好香港的！

當前，世界經濟在艱難復甦。在後金融危機中，各國各地區工會和國際工會組織更應大力推動國際社會繼續施行以就業為導向的經濟復甦政策，把穩定就業崗位、提高就業品質列入經濟復甦和發展的計劃，督促政府擴大就業，關注社會各階層，特別是勞動者群體利益，促進社會和諧、可持續發展。相信《「就業優先的經濟發展策略」研究論集》的出版，將會促進特別行政區政府集思廣議，更有利於香港就業問題解決；將更加激勵工聯會的發展，擴大自己的社會影響；將進一步深化內地與香港工會組織間的交流與合作，取長補短，共同為祖國繁榮富強而努力！

以上感言，代為序。

徐振寰

中華全國總工會副主席 中國職工交流中心會長

工聯會一直關注香港職工福祉，《「就業優先的經濟發展策略」研究論集》內容翔實，從勞工保障及培訓、經濟發展、扶助就業、配套政策等方面，作出綜合的建議，切中近年社會關注的熱點，極有參考價值。

就業是社會穩定的基礎。香港的低學歷人口比例高，面對全球化和經濟轉向知識型，勞動職位減少，加上基層人口向外流動受諸多因素阻礙，就業的形勢挑戰更大。勞動職位減少，除了導致失業率增加外，也會壓低基層薪酬，加劇在職貧窮問題。

在「二元經濟」的環境下，現代知識型經濟是主流的一元。但是無論如何擴張，其創造的職位與社會中大部分人口時有不適應，如無其他政策協助創造適應基層學歷和技術的職位，基層勞動人口就會落後於經濟發展，貧窮問題就可能惡化。

知識型經濟的發展是全球發展的趨勢，任何經濟體皆難以抗拒。政府提供培訓機會，提高就業人口技術以適應新經濟環境的需要，加強勞工保障，以至資助就業、補貼交通費等政策，都可以直接幫助基層市民，都值得深入研究。

貧窮人口收入下降和在職貧窮等問題，是香港繁榮背後的重大的隱患，需要社會關注，思考解決辦法。工聯會認真研究就業政策，出版論集供公眾和政府參考，值得表揚和支持。我相信這本論集能夠發揮影響力，推動落實保障基層生計的就業優先政策。

梁振英

香港特別行政區行政會議召集人

工聯會研究部根據「就業優先的經濟發展策略」的概念，進行了大量專題研究。研究報告現在結集成書，對所有關注勞工政策的人，自有十分珍貴的參考價值。

從事政策研究，非經年不懈，難望有成。政治團體和人物討論公共政策，如果只求譁眾取寵，不肯認真研究，縱使博得一時的曝光機會，根本不可能提出切實可行的建議，促進政策發展，這種現象經常為人們所詬病。工聯會高瞻遠矚，長期重視調查研究，加上它是全港規模最大的勞工團體，會員涵蓋行業廣泛，能充分反映基層勞工的境況和訴求，為勞工政策研究提供了豐富的資料，因此，工聯會研究部的研究成果，在理論和實踐上對勞工政策發展的重要性，是不言而喻的。

這本研究論集的出版，希望引起社會對「就業優先的經濟發展策略」進行更深入的討論，推動經濟與就業的互惠發展，令工商界及勞工階層以至整體社會，都有所裨益。更期望工聯會發揮固有優勢，繼續集思廣益，調查研究，為香港社會建言獻策，促進公共政策水平的提高。

曾鈺成

香港特別行政區立法會主席

《「就業優先的經濟發展策略」研究論集》輯錄了工聯會自 1999 年以來進行的一系列經濟、社會、勞工議題的研究報告，剖析精闢，高瞻遠矚，別具真知灼見。

「就業是民生之本、和諧之基」。回歸以來，促進就業、保障勞工是特區政府施政重中之重，論集所載很多專題研究都是特區政府關注的事項。十三年來我們落實了不少重大的政策和措施，其中最低工資明年 5 月 1 日勞動節便會正式實施，標準工時的政策研究工作亦已展開，勞工處的就業服務正進一步加強，而僱員培訓和資歷架構的工作也不斷優化，以配合勞工市場結構的轉變，提升勞動人口的質素和競爭力。

特別值得一提的是，無合理辯解而故意拖欠勞資審裁處裁斷款項刑事化的法例今年 10 月底已經生效，解決了困擾勞工界四十多年的問題。這項立法與最低工資同是維護勞工權益和社會公義的重大里程碑，也是香港勞工政策的大突破。

扶助就業，政府責無旁貸。在這方面，最為人熟知的自是分別於 1999 年和 2002 年推出的「展翅計劃」和「青少年見習就業計劃」，合共裝備了十多萬青少年，成功就業率達七成，去年 9 月整合提升為一條龍服務後，支援更加到位。

特區政府與時並進，不斷推陳出新，回應不同形勢的需求。十大基建陸續上馬，加上市區重建、樓宇更新大行動、啟德郵輪碼頭、迪士尼擴建、推動社會企業、強化四大支柱行業、發展六項優勢產業等，為不同階層，特別是基層勞工，創造就業機會。

近年有見飲食業和零售業出現「有工無人做，有人無工做」的現象，我們特別為這兩個行業成立專門的招聘中心，靈活應對，達至雙贏。

此外，為減輕低收入在職人士的交通費負擔和鼓勵就業，明年推出的「鼓勵就業交通津貼計劃」，為全港合資格的人士發放每月 600 元的交通津貼，不設期限，涉及龐大的長遠承擔，政府對基層勞工就業問題的關注可見一斑。

工聯會是香港歷史最悠久和最大的工會，近年努力「深耕」、「廣種」，發展成跨階層的政治團體，積極為基層勞工和弱勢社群發聲，並與學界進行基礎理論研究，出謀獻策。《「就業優先的經濟發展策略」研究論集》系列報告不僅富參考價值，更有助引發社會討論，極具意義。我期望工聯會日後繼續深化政策研究工作，為勞工謀福祉，為香港的未來發展作貢獻。

張建宗

香港特別行政區勞工及福利局局長

劉兆佳 序

香港工聯會歷史悠久，嘉惠社群，長年為工人爭取應有的權益，也造就了工人自律、互助的行業倫理，因此在香港社會，它一直享有不衰的美譽。

就業，不僅是生活所需，也是一個人體現自我價值、完成家庭責任的必要途徑，因之就業對生命而言，具有多重而深刻的意義，是政府施政所首當重視，也是政治隆污的表徵。工聯會提出就業為本的經濟發展策略，其本質為深切的人文關懷，而其所諄諄提點者，乃是我所在任的特區政府，我有幸作序，至感欣慰，但也同時感到使命重大。

上世紀九十年代以來，全球化浪潮席捲，知識經濟勃興，就業競爭加劇。同時，香港工業北移，產業發生巨大轉型，又為就業帶來一番壓力。本港工人在兩個不可逆轉的潮流的夾擊下，成為首當其衝的一群。政府深深認識問題的嚴重，除了盡力提供再就業培訓和增加大學名額，以幫助失業工友和年輕下一代適應環境的轉變；也透過與中央政府簽訂更緊密經貿關係的協議，開拓市民內地工作的機會並且擴大內地人流、物流、資金流向香港的流動，以此促進本港經濟的活躍，增加就業。數年下來，頗見成果，香港的失業率一般控制在4%以下。

然而，政府不敢不存憂患之心。近年，政府擘畫基礎建設、重建舊區，提出環保、科技、教育、文創、醫療、檢測認證等「六項優勢產業」，無一不在創造就業和增進香港的繁榮。最近，政府開始在向主流經濟之外探詢就業的模式。於是中央政策組開設研究項目，參考台灣等地區發展社區文化特色產業的經驗，嘗試開闢一條社區經濟的道路，激活本港內部的微型消費，以期為無法躋身主流經濟或是特別具有巧思的一群開創安身立

命的天地。

此值工聯會的研究報告結集成冊，意義至大。我虛心拜讀並且向社會推薦，期待社會的共同努力，把香港建設成為足以安居樂業的家園。

劉兆佳

香港特別行政區中央政策組首席顧問

胡定旭 序

工聯會研究部將一系列專題研究結集成書，專題遍及「勞工保障及培訓」、「經濟發展」、「扶助就業」及「配套政策」四個範疇，書中不但有堅實的調查研究，更對創造就業機會提出了綜合建議。

為市民及工人謀福祉，不可不關注經濟發展。在環球激烈競爭及外圍環境急劇變化之下，過去的成功未必可以保證未來的經濟繁榮。幾十年以來，港人勤奮拚搏的「香港精神」、歷史因素及地理優勢，令香港成為區內以至全球的高度國際化及具經濟競爭力城市，不論在營商環境、經濟自由、人才發展及企業管治等，都有令人自豪的成就。不過，面對全球經濟一體化及競爭對手的迅速崛起，香港如何保持競爭力，並在目前的基礎上更進一步，是未來必須面對的課題。

在此形勢下，單打獨鬥未必是最好的方法，主動走出一步，拓展區域之間的互相合作，反能創造共贏。香港必須加速與珠三角城市整合，從而打開更大市場空間，增加商品及服務的市場需求，促進往來人流，帶來更大經濟效益，帶動更多就業機會。

本書提出了以促進旅遊業發展及開拓環保工業，發展經濟，創造就業機會。事實上，這正是香港與內地之間互利共贏的其中兩個可行方向。預計廣州及深圳的 GDP 總量將在 2015 至 2016 年（即「十二五」規劃末期）齊齊超越香港。人均 GDP 方面，預計廣州及深圳將先後於 2020 年及 2021 年與香港持平，最遲於 2022 年將可能全面超越香港，不論在旅遊業或環保工業方面，兩地合作空間都非常廣闊。

在珠三角地區中，香港與深圳兩地有最高的互補性、最小的體制障礙。未來除了可以加快、加深打通兩地的人流、物流和資金流外，港深亦

可攜手打造前海現代服務業示範區，提升兩地產業輻射的服務區域。另一方面，廣東經濟結構轉型，對香港提供了巨大的外部需求，尤以教育、醫療、高新技術產業、文化和創意方面，都有很大的發展前景。在環保產業方面，粵港的發展條件各具特色，廣東有更大的應用市場，香港則具有信息、服務、技術研發方面的優勢。因此，本港未來如能加強與珠三角地區的合作，整合兩地優勢，則能發揮更大的協同效應，有利創造更多就業機會。

期望工聯會研究部繼續對廣大市民關心的議題，進行科學化研究。亦期望社會上的有識之士進一步討論，提出更多真知灼見，發展經濟，促進就業，為香港開創新局面。

胡定旭

智經研究中心主席

葉劉淑儀 序

香港在殖民地時代，憑着地理優勢、良好法治等條件，迅速發展，躍居亞洲四小龍之一。不過，港英政府奉行自由放任主義，沒有像台灣、韓國和新加坡般制訂產業發展策略。八十年代，國家改革開放，香港的勞動密集製造業隨之北移。至今，香港經濟由服務業主導，而單一產業結構對社會的負面影響已經陸續浮現。

我國經濟迅速崛起，鄰近省市在貨運、物流及旅遊業等各個領域急起直追，香港在這些傳統支柱服務行業的優勢逐漸消失。至於高增值的金融及專業服務業僅提供有限職位——2008年兩個行業分別只佔總就業人數的5.9%和4.6%，難以惠及大眾。我和工聯會有一個共同信念：香港務必制訂長遠的經濟發展策略，促進產業多元化，令更多市民得到良好的就業機會，真正受惠於經濟發展。

眾所周知，工聯會一直不遺餘力地維護僱員權益，為市民提供各類服務。同時，工聯會洞悉研究工作對政策制訂的重要性，設立研究部，就經濟、勞工、福利等議題進行研究。本書內有關「就業優先的經濟發展策略」的一系列研究，為解決香港的就業及經濟問題，提供了寶貴的建議，值得政策制訂者及研究者細讀。

葉劉淑儀
匯賢智庫主席

很高興獲悉香港工會聯合會研究部將會出版專論香港未來經濟發展與就業及勞工保障之關係的研究論文集。在香港文獻中，這款有系統之專題研究及剖析文章及書籍，至今還屬罕見。工聯會研究部此舉，可謂在勞工學術研究方面，創一先河，實屬可喜可賀。

回顧香港勞工史，由於以往（回歸前）之政府奉行「不干預」及「積極不干預」政策。就業情況，主要是受市場供求兩者之自由平衡而決定，任何市場波動，皆能令勞工就業出現不穩定之狀態。但是因為在七十及八十年代，在有利之海外市場條件及低廉之勞工成本促成下，香港以「亞洲四小龍」之一的姿態，得以經濟「起飛」及高速發展，所以幾乎維持着「全民就業」長達二十載之久，致令政府及民間，普遍瀰漫着一種信仰「自由市場」邏輯論之氣氛。除依賴以僱傭條例為核心之一套勞工法例去釐定若干「僱傭權利底線」（statutory floor of employment rights），及運用有限之資源支持職業訓練局進行職訓與負責科技教育（technical education）外，當時政府之勞工及就業政策僅是頭痛醫頭，腳痛醫腳，缺乏任何具有前瞻性之配套計劃。任何可能干預勞工及工資市場運作之措施及機制，例如最低工資、標準工時及集體談判皆避而不談。但是這種政策取向，卻被譽為「香港成功」因素之一。

然而時移勢易，現時特區政府面臨之挑戰，卻是「全球一體化」（globalization）所帶來的激烈貿易競爭及因作為「後工業社會」（postindustrialism），香港高度城市化（late urbanism），而所產生之多元化社會及經濟不均問題，這個「失調」現象（syndrome），正威脅勞工就業及收入之穩定性，而容易導致社會動盪及不安。同時，特區與國內經濟體系之逐漸融合（economic integration），亦為本港勞工及勞動市場帶來