

主旨: 工聯會就人口政策諮詢文件提交意見
附件: 工聯會對人口政策諮詢文件意見.pdf

致人口政策督導委員會：

隨附件奉上本會對人口政策的意見，希望委員會委員能認真吸納社會意見，造福市民。謝謝。

祝
工作順利

香港工會聯合會

《工聯會對人口政策諮詢文件意見》

人口政策關乎的不是一代人，更對我們的下一代，以及整個社會的可持續發展息息相關。政府於 10 月推出的人口政策諮詢文件，回應香港人口結構轉變所帶來的挑戰，本以為可以為社會提供一些切實可行的政策方向供大眾討論，然而報告內容明顯偏頗，並不能做到讓社會可以持平討論之效果。對此，工聯會就人口政策諮詢文件有如下意見：

一、人口政策討論失去焦點，政府錯誤引導

人口政策是有關人的政策，討論人口政策理應牽涉社會上多個範疇，不過，綜觀報告全篇以「人口老化，勞工短缺」作為焦點，談及有關釋放勞動力、培訓人力資源和補充人口與勞動力方面的政策，令人質疑我們是否只在討論勞動人口的政策。

人口政策應是一個關乎社會長遠發展的政策，驟眼看來，政府所謂的人口政策只是一個解決勞動人口不足的應對方案。人口政策的討論面不應這樣狹隘，人力資源配置只應是人口政策的其中一個討論點。但是，文件卻為此大書特書，把人口塑造成只是配合經濟發展的其中一個組件，誠然是本末倒置，人口政策絕對不應是一個這樣短視的政策。雖然文件亦提及退休、房屋和安老等議題正在有其他方面跟進，然而尚有很多其他政策範疇，如教育、移民、產業發展及就業支援等，與人口政策不無關係，現在政府卻集中討論勞動力供應不足的問題及應對方法，令到社會各界把討論的焦點都放在勞工範疇上，整份文件以偏概全，忽略了人口政策應有的涵蓋性。

政府提出的人口政策關注點，牽涉多方面的勞工議題，諸如職業教育、勞工退休、釋放勞動力及輸入外勞等。人口政策督導委員會理應加入代表勞工界的委員，讓制定人口政策時能以一個更全面的角度思考。

二、改善人力資源配置，重新強化職業教育

諮詢文件提及「人力問題是一個涉及量與質的課題」，其實如何優化配置本港的人力資源對香港長遠發展亦至為重要。根據 2013 年第 2 季的數字，香港 15-19 歲青年的失業率為 17.8%，而 20-24 歲的則為 8.3%，比香港整體失業率 3.4%的水平為高。現時 13 萬多的失業人士中，就有 3.1 萬是 24 歲或以下的年青人，約佔整體失業人數的四分之一。要改善年青人的就業情況，讓他們能學以致用，避免學歷及技術錯配，須改變現時的職業教育規劃。

按年齡組別劃分的勞動參與率：

年份	2006	2007	2008	2009	2010	2011
15-19 歲	13.7	14.1	12.7	11.9	9.7	9.5
20-24 歲	70.1	69.7	67.5	65.1	61.0	61.6

資料來源：香港統計年鑑 2012

香港年青人的勞動參與率近年一直下跌，與專上教育蓬勃發展不無關係。自千禧年始，自資副學士課程、本地及海外銜接學位課程和私立大學如雨後春筍，自資全日制經評審副學位學生數字人數由 2001/02 年度的 3,732 人升至 2012/13 年的 31,093 人，自資學士學位由 268 個升至 15,870 個，銜接學位由 3342 個升至 9593 個¹。然而，擁有專上學歷的人急速膨脹，導致畢業生未必可以覓得相關專業或學歷要求的工作。

現在的問題是，有年青人畢業後找不到合適的工作，但同時我們亦看到很多技術行業正在出現人材荒。人手、學歷錯配的問題日趨嚴重。現時社會風氣普遍著重學術教育，不少年青人以及他們的父母，對於技術行業始終抱有較次一等的感覺，因而導致職業教育多年來受到社會忽視，使學生及資源均向學術教育傾斜。職業教育不受重視，令到技術工種難以聘請新血，行業逐漸出現斷層，影響香港的多元經濟發展。要解開現時勞動市場錯配的死結，讓更多年青人願意從事技術行業，需要從革新本港的職業教育規劃及改變年青人選擇職業的觀念開始。社會上應有多元化的職位選擇，職業教育不應視為次選，社會應該對職業教育及技術行業有一個重新定位，政府亦應積極推動公眾認識職業教育的重要性。

參與「學徒訓練計劃」的僱主和學徒數目：

年度	僱主數目	學徒數目
2010-11	723	3130
2011-12	673	3291
2012-13(截止 2013 年 3 月 14 日)	609	3492

資料來源：http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/fc/fc/w_q/lwb-l-c.pdf

要推動職業教育發展，企業的參與相當重要。近年，我們看到不少大型企業開始投放資源，從不同渠道宣傳招聘學徒，可見他們亦十分重視人手流失的情況。從上表可見，最近三年參與學徒計劃的學徒人數亦有所上升，不過，實際上參與計劃的僱主數目卻不

¹經評審專上課程資料網，http://www.ipass.gov.hk/edb/index.php/ch/home/statheader/stat/stat_el_index

斷下跌。現時的《學徒制度條例》自 1976 起已無修定，條例內容與現代的經濟環境及行業情況早已不再適應，亟待檢討。另外，我們認為職業訓練局亦應主動接觸有招聘困難的行業僱主，了解他們參與計劃的困難，並鼓勵企業與職業訓練局合作，推動學徒計劃繼續發展。

另外，政府亦應增撥更多資源於職業教育的推廣上，例如在勞工處的招聘會中增加關於職業教育的展覽及技術工種的招聘攤位；盡早在初中階段向學生灌輸職業教育的升學途徑及不同行業的就業前景等信息，讓學生明白職業教育不是他們的後路，而是另一條出路。此外，技術工種面臨招聘困難的其中一個原因在於社會形象較差，政府應加強向公眾宣傳技術工種與白領行業對社會均有同樣貢獻，以及一些白領工種及技術工種能夠平衡發展的外國經驗，提升技術工種在公眾心目中的位置。在現時本地技術工種工資有所提高及行業發展前景較為明朗下，相信可收更大的宣傳效果。

三、為新來港人士投入勞動市場提供協助

香港近年人口數字及持單程證來港人數

年份	年底人口	增加人數	單程證來港人數
2006	6,904,300	---	54,170
2007	6,938,400	34,100	33,865
2008	6,963,900	25,500	41,610
2009	6,996,400	32,500	48,587
2010	7,052,100	55,700	42,624
2011	7,112,400	60,300	43,379
2012	7,177,900	65,500	54,646

資料來源：<http://www.info.gov.hk/gia/general/201302/19/P201302190390.htm>

本地勞動力持續緊張，工聯會認同發掘潛在勞動力進入市場的方向。近年，香港人口淨增長的動力，主要是來自新來港人士。如果沒有這批從新來港人士，可以想像香港的勞動力將會提早出現萎縮。新來港人士對香港勞動力的構成十分重要，因此，如何協助新來港人士進入勞動市場，將會是本港補充勞動力的考慮方向之一。

現時，大部份新來港人士學歷只屬於中等水平，在 15 歲以上的新來港人士中，有 7 成以上屬中學程度學歷²，新來港人士的學歷和技術未必符合本地僱主的要求。加上，

²民政事務總署及入境事務處，內地新來港定居人士的統計數字（二零一三年第三季）

新來港人士學歷未必在本地受到承認，令他們在尋找工作時出現困難。政府可考慮檢討現時兩地的學歷認證機制，或者提供課程讓新來港人士就讀後可以取得基本的學歷資格，以增加他們的就業能力。

新來港人士來港後有就業計劃比率及 3 個最希望從事的行業類別： (單位：%)

	2008	2009	2010	2011	2012
來港後有就業計劃	58.1	54.3	45.9	52.1	63.6
最受歡迎的3個希望從事的行業類別					
批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業	76.1	76.7	78.1	77.8	59.5
社區、社會及個人服務業	16.6	17.1	14.1	15.1	28.1
建造業	12.9	12.0	14.6	17.3	20.0

資料來源：民政事務總署及入境事務處，內地新來港定居人士的統計數字（二零一三年第三季）

新來港人士在香港有就業計劃的比率由 2008 年的 58.1% 上升至 2012 年的 63.6%，而首 3 個新來港人士希望從事的行業類別為批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業；建造業和社區、社會及個人服務業。據二零一三年第三季的數字³，新來港人士希望得到的支援中，有 34% 需要協助找尋工作、27.8% 需要職業技能訓練，另外亦分別有 11.9% 及 29% 的人要求廣東話及英語學習班。政府應該針對新來港人士的就業意願，為他們增加並配對上述行業的培訓，促使新來港人士可以盡快融入社會。

四、營造家庭友善的工作環境，輔助女性工作及生育的決策

相比一些發達地區，香港現時的女性勞動參與率只有 50% 左右，而 2010 年 OECD⁴ 地區的 15-64 歲女性勞動參與率為 61.79%⁵，香港女性的勞動參與率相比之下仍屬偏低，如能把香港女性的勞動參與率提升 10%，即可有多 30 萬的勞動力供應。要推動女性就業，首要處理的是減輕她們的家庭負擔。據統計處的調查顯示⁶，在非從事經濟活動、但若遇上有人聘請其做一份合適的工作則願意工作的十五歲及以上的女性中，有 46,800 人沒有尋找工作的原因是料理家務／在家照顧兒童、長者或傷病成員，要把這些女性從家庭崗位中解放並不容易。舉例說，現時法例對於照顧兒童的規管十分嚴格，獨留 16

³同註 2

⁴經濟合作與發展組織

⁵OECD,

<http://skills.oecd.org/supplyskills/documents/21ablabourforceparticipationbygenderandage2010.html>

⁶綜合住戶統計調查，第五十九號專題報告書，《非從事經濟活動人士若遇上合適工作時會接受工作的意願》



香港工會聯合會
THE HONG KONG FEDERATION OF TRADE UNIONS

歲以下兒童在家即有可能觸犯法例。要讓婦女放心外出工作，政府對家庭照顧的支援十分重要。香港現時受資助的托兒服務奇缺，尤其是 2 歲以下的幼兒服務，服務名額長年維持在一個很低的水平⁷。服務名額不足，令到女性勞動力難以釋放。政府應盡快研究各區對兒童託管、課餘照顧及安老服務的需求，並增加資助幼兒託管及安老服務的名額，從而讓更多家庭可以受惠。

鼓勵家庭生育是很多發展國家和地區都要面對的難題。多年來，社會上早就有不同組織關注到本港出生率低，要求政府及企業正視市民生活及工作不平衡的現狀，以營造一個能讓家庭願意生兒育女的生活環境。雖然，生育的決定是個人的選擇，但是我們不認同政府對此可以毫無承擔。現時，不少家庭所謂不生育的「選擇」很多時只是沒有其他選擇下的結果，政府根本有沒有提供足夠的支援予大小家庭，讓每個家庭能無障礙地選擇他們真正的生育意願。正如，本地工時長，一直為人詬病，2011 年全港僱員的每周平均工時和中位數分別 47 和 46.6 小時⁸，根據國際勞工公約建議每周工時不多於 40 小時，本港就有近 8 成就業人口(280 萬人次)超過這界線。香港的長工時文化，影響了不少女性的就業及生育決定。工聯會促請政府應加快標準工時委員會的工作，並盡快訂定標準工時立法的時間表，營造一個有利的工作環境予婦女，讓她們對於生育及工作決策上有更大的選擇權。

要配合不少婦女未必可以全職工作的特質，政府應藉人手緊張的情況，推動企業發展多樣化的聘用模式，如：半更制、彈性上班、居家工作等，增加就業市場的靈活性，為家務料理者提供更多職位選擇。惟在發展這類工作模式的過程中，政府須密切留意以這些合約聘用的工人可能面對一系列的勞工權益問題，如非連續性合約聘用(「4.1.18」)、假自僱的問題等。

五、輸入外勞建議立心不良，妄顧勞工權益

諮詢文件中最令人感到不滿的是有關輸入外勞的討論。委員會刻意營造本港勞工短缺的假像，文件第四章先介紹本港僱用外地勞工的數字及政策，並指出香港目前某幾個行業面臨人手不足的情況，隨後以香港僱用外傭的數字及新加坡、澳門兩地均有寬鬆的外勞政策等陳述，引導公眾思考擴大輸入外勞的政策。工聯會認為諮詢文件已有香港需要放寬輸入外勞的預設立場，卻無視其他調整勞動市場的方法，可謂極不持平。政府於

⁷ 2012/13 年度受資助幼兒中心(2 歲以下兒童適用)全日制服務的名額：676 個；非牟利／私營幼兒中心半日制服務名額：36 個；幼稚園暨幼兒中心全日制服務的名額總數：353 個；幼稚園暨幼兒中心半日制服務名額：632 個

資料來源：政府新聞網，<http://www.info.gov.hk/gia/general/201311/06/P201311060524.htm>

⁸ 勞工處的標準工時政策研究報告，2012 年 6 月



香港工會聯合會

THE HONG KONG FEDERATION OF TRADE UNIONS

諮詢文件武斷地把勞工短缺的現象歸納為人手不足，其實，勞工短缺從來不是一個單方面看的問題，政府提出輸入外勞的建議，無疑是對本地勞動市場的錯誤判斷。

工聯會在此重申，強烈反對擴大輸入外勞。回歸後，香港最少經歷了三次的經濟重挫，經濟到了近幾年才重拾軌道，勞工薪酬福利才稍有好轉之際，如今，政府卻輕易提出輸入外勞，口吻與商界無異，這是勞工界絕不能忍受的。以下，將提出理據，反駁人口政策督導委員會輸入外勞的建議：

- **香港勞動力仍有釋放空間：**

諮詢文件以職位空缺數目上升反映出勞動市場人手緊絀。不過據 2013 年第 2 季的數字，香港的就業職位空缺有 77858 個，而失業人士則有 132,100 人，就業不足的有 61,400 人，可見，現時香港勞動人口仍然足以自給。而 2012 年香港勞動參與率為 60.5%，低於澳門居民的 67% 及新加坡的 66%⁹，如果我們的勞動參與率能與新加坡看齊，則可為香港提供多 37.5 萬的勞動力。文件中片面地指出本港某些行業的職業空缺上升，卻沒有把整個畫面向公眾展示，實為誤導。要解決一些行業結構性人手短缺的問題，政府應針對人手緊張的行業，加強相關的職業培訓和就業市場的訊息流通，這才是更積極應對的方法。

- **人手短缺，工資卻沒有改善的吊詭**

文件中提及「建造業、零售及飲食業、護理服務業」面臨勞工短缺的問題，而職位空缺升幅較顯著的行業則有「建築地盤、資訊及通訊業、運輸、倉庫及速遞服務業及零售。」然而，我們發現，這些所謂人手短缺的行業，它們的工資水平很多都沒有一個合理的升幅，當中有些更呈下跌的趨勢。

2008 年至 2013 年第二季不同行業實質平均薪金指數：

(1999 年第 1 季=100)

年度	2008_Q2*	2009_Q2	2010_Q2	2011_Q2	2012_Q2	2013_Q2	13 年與 08 年間 百分比改變
住宿護理業	95.3	98.7	93.4	89.8	88.9	90.6	-4.9%
資訊及通訊業	99.8	93.2	96.6	99.4	96.9	98.6	-1.2%
飲食業	87.8	86.8	87.0	95.0	95.0	98.4	+12%
運輸、倉庫、郵政及速遞服務業	91.2	93.3	94.9	97.0	100.2	101.1	+10.9%

*Q2 指該年度第二季

⁹ 澳門 2012 統計年鑑及新加坡 2013 統計年鑑

從上表可見，住宿護理行業(安老院舍)和資訊及通訊業的實質工資水平在 2008 年至 2013 年間呈下降趨勢。另外，飲食業和運輸、倉庫、郵政及速遞服務業的實質工資水平在 2008 年到 2013 年間，雖然有約一成的增幅，不過其水平也只是回復至 1999 年的水平，在本地經濟一直有所增長的情況下，這個所謂的升幅說穿了其實仍是一種倒退。工資水平不合理，又如何吸引足夠的人手進入行業？

零售業名義平均薪金指數[#]及業務收益指數

年度	2008	2009	2010	2011	2012	12 年與 08 年間百分比改變
名義平均薪金指數 (1999 年第 1 季=100)	103.5	102.2	111.1	126.2	131.1*	+26.6%
業務收益指數 (2008 年=100)	100	100.6	119.0	148.6	163.1	+63.1%

資料來源：香港統計年刊、月刊及工資及薪金總額按季統計報告

[#]因零售業的業務收益指數只有名義指數提供，因此工資指數亦以名義指數比較

*2012 年數字為 2012 年 4 個季度的平均數

至於零售業方面，雖然工資在 2008 年至 2012 年間有一個不錯的升幅，有約 27%，然而，我們看到整個行業的業務收益在這 5 年上升超過 6 成，遠遠超過工資的增幅。老闆經常說加了人工卻請不到人，但這裡要指出的問題是租金成本、老闆收益及僱員報酬三方分配比例是否在一個合理的市場水平，亦會影響行業能否吸引足夠僱員。所謂的人手不足，是否因為業務增幅的水平和工資上升的水平不一致所做成，值得三思。

● 行業文化及工作環境均影響勞動參與

近年建築工程增多，建造業屢次宣布加薪，但如果我們細看建造業內的不同工種，只有四個工種的人工加幅比較理想，包括：紮鐵；混凝土；模板；竹棚工，其他工種的工資加幅根本就沒有上述工種那麼高。而且，所謂的工資增加，其實只是指日薪，在建造業實行「判工制」下，工人要靠認識判頭來確保工作量，工人的工作量其實難以保證，很多工人根本不可以開足一個月工，建造工人的月薪亦沒有想像之中豐厚。加上建造業工種普遍有較高危險性及勞動強度，當人手緊張時，自然需要較大的工資升幅吸引工人入行，所謂的建造業人工「升得急、升得高」，其實只是反映市場的需求。要解決這些非工資性的行業因素，政府及行業僱主更應牽頭改善業界的勞動環境，如增加工作期間

的休息時段、機械輔助設備及建造技術的投資，以吸引新血入行。另外近年一些建造商已主動推出「先聘用、後培訓」的模式吸納年青人入行，這才是保障行業持續發展的正途。

此外，一些面臨人手短缺的服務性行業，如零售、飲食、安老院舍等，除了工資未能反映近年的經濟增長外，其行業工作條件差亦成為勞動力進入行業的障礙。在 2011 年，零售、飲食、安老院舍 3 個行業的全職僱員工時中位數分別為，51、55 和 54.6 小時，均高過全港 48 小時的整體水平¹⁰，僱主在高呼人手不足，要求引入外勞時，究竟有沒有設法改善行業環境。如果貿然放開輸入外勞的政策，僱主又怎會投放資源於改善行業環境之上。

政府應乘住勞動市場出現人手緊張的情況，因勢利導，協助行業升級轉型，推動行業提升薪酬待遇，並趁機檢討並改善行業中不合時宜的制度，推動行業與時俱進，增加行業的吸引力。依賴外勞的後果，是產業結構無法升級轉型，不利行業檔次提升。

● 外國經驗不能胡亂借鏡

新加坡及香港勞動人口的教育程度

	新加坡 2010 人口普查		香港 2013 年第二季	
	勞動人口 (15 歲以上有從事經濟活動 之非在學居民)	比例	勞動人口 (不包括外藉家庭傭工)	比例
小學或以下	242,940	12.4%	378,000	10.5%
中學程度	561,846	28.6%	1,906,800	53.1%
中學以上, 大學以下	604,411	30.8%	335,200	9.3%
大學	554,796	28.2%	968,600	27%
總數	1,963,944	100%	3,588,600	100%

資料來源：

1. Table 33, Census of population 2010: Demographic Characteristics, Education, Language and Religion, Department of Statistics, Ministry of Trade & Industry, Republic of Singapore;
2. 綜合住戶統計調查按季統計報告，2013 年 4 月至 6 月

¹⁰ 同註 6

諮詢文件中亦指出外地輸入外勞的比例比香港高出很多。不過，不同地方有不同的社經情況，我們不應簡單地對照兩地的情況來說明香港需要輸入外勞。例如新加坡與香港勞動人口的教育程度已有很大的差別，根據新加坡 2010 年人口普查，擁有新加坡居民資格的勞動人口中，只有 4 成是中學程度或以下，相比之下，香港在 2013 年則仍有超過 6 成的勞動人口在中學程度或以下。香港主體勞動力仍以低技術工人為主，如果政府開放輸入更多低技術勞工，這勢將對本地低技術勞工的薪金水平及就業機會帶來嚴重負面影響。而且，近年新加坡及澳門亦經常出現反對輸入外勞的聲音，香港廿多年前興建赤鱗角機場時亦試過引入大批外勞，當時亦引起了本地建造工人的不滿。輸入外勞所引起的社會成本難以量化，政府又是否能夠應對輸入外勞對本地勞工階層所帶來的衝擊？

- 香港已有行之有效的機制

因應香港近年出現的週期性建築需求，諮詢文件指香港可以考慮引入外地建築工人以應付需要，以增加勞動市場的彈性。但文件內亦同時提出了香港現時已有「一般就業政策」、「輸入內地人才計劃」、「補充勞工計劃」等補充勞動力的機制。而在這些機制中會考慮外勞的工資水平、外勞對本地就業市場的影響、本地的勞工需求情況等一籃子因素。這些計劃正是本港向外聘請人手的彈性處理手法，而現時建造業亦有透過「補充勞工計劃」聘請外地的技術工人。我們不明白，在香港已有一系列行之有效的補充勞工機制之下，政府所謂的「提升彈性」是不是指要繞過上述計劃引入外勞，如果是的話，這是否表示政府認為以後相關行業引入外勞時可以不再照顧本地勞動市場的情況？

六、勞動力供應關乎社會各界配合，商界不要推卸責任

除了一般低技術勞工外，我們亦看到政府希望香港可以成為外來人才和專才長線發展的基地。然而，我們看到今天香港的勞動環境，工時長、勞工福利偏低、勞工保障制度(如標準工時、集體談判權)落後，根本不能在國際勞動市場上形成有效的競爭力。商界一直落力營造本地勞工短缺的畫面，指責勞工界阻撓輸入外勞，然而，商界卻鮮有投放資源改善本地就業環境。人口政策的其中一個目標是透過吸納外地人才提升本地行業的多元化及競爭力，要達到此目標，商界理應負上自身的責任，與政府及勞工界一同合作改善本地的勞動環境，提升本港在國際上競逐人才的能力，最終，讓社會、商界及勞工階層均能得益。而非一味向弱勢勞工階層開刀，妄圖依靠壓縮勞動成本而委曲求全。



結語：

人口政策諮詢文件掀起了社會就輸入外勞的討論，我們在此必須要指出，政府如果選擇進一步擴大輸入外勞，勢將對本地基層工人的工資給予進一步的壓抑，這無疑把勞工界早年爭取最低工資，致力改善基層工人工資水平的努力相互抵消。而且，當基層工人的工資及工作環境長期無法得到提升，令到生活得以改善，這亦對社會的穩定治理帶來深遠影響。當外勞政策一旦放鬆，我們之前所建議的職業教育改革、鼓勵年青人投身技術工種、改善行業勞動環境等建議亦會難以落實，這必定阻礙香港建立屬於自己的人才庫和創造一個多元的就業環境。

香港工會聯合會

2014年2月20日