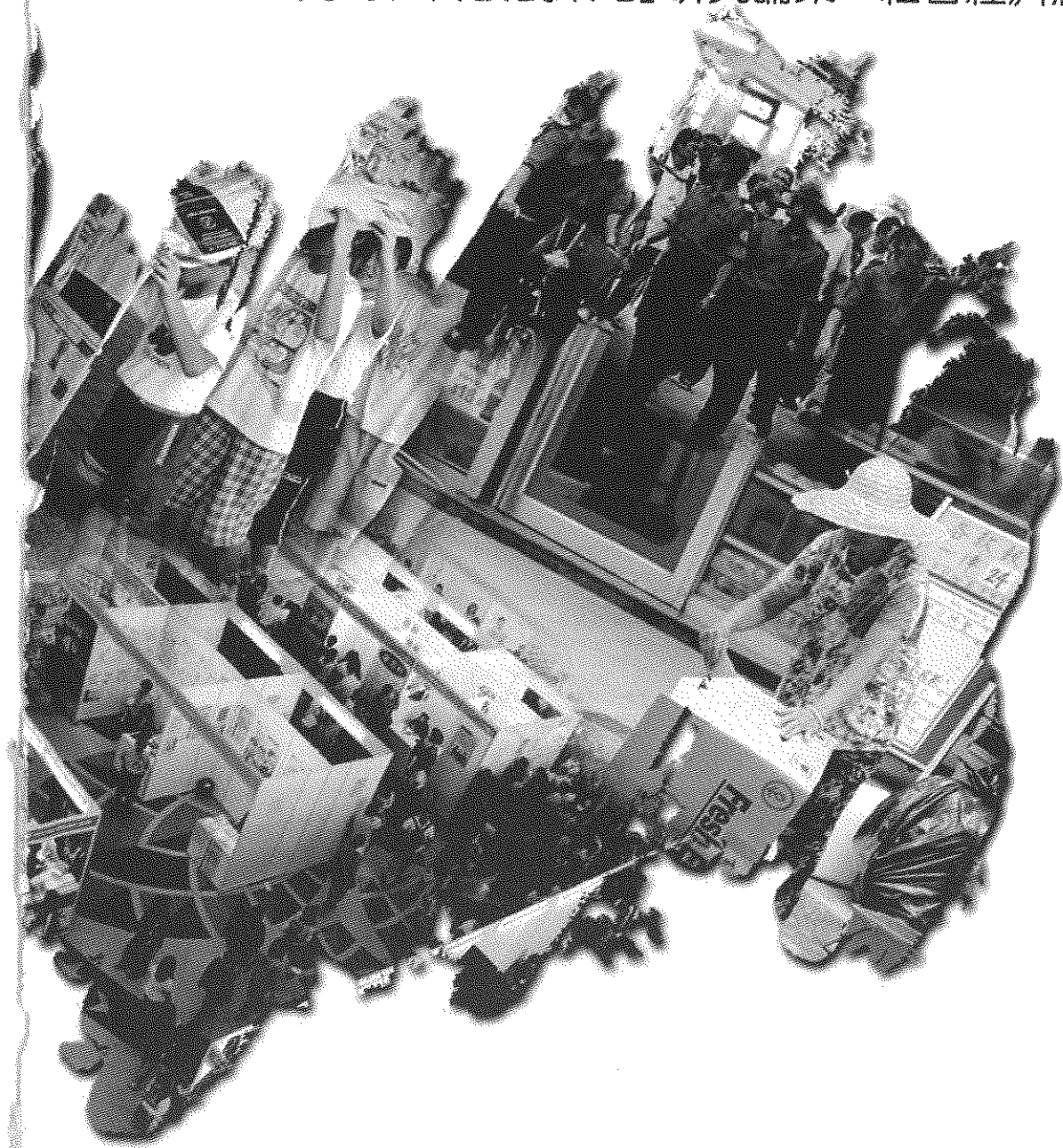


高工苦勞

「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

□ 封面設計：潘詠嫻
□ 責任編輯：張利方

勞苦工高

「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

香港鰗魚涌英皇道 1065 號東達中心 1306 室
電話：(852) 2925 0102 傳真：(852) 2713 8202
電子郵件：info@chungwabook.com.hk
網址：http://www.chungwabook.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

目錄

曾蔭權 序	i
彭清華 序	ii
徐振寰 序	iv
梁振英 序	v
曾鈺成 序	vi
張建宗 序	vii
劉兆佳 序	ix
胡定旭 序	xi
葉劉淑儀 序	xiii
伍錫康 序	xiv
鄭耀棠 序	xvi
吳秋北 序	xviii
編者語	xx

經濟發展

1

玖 促進旅遊業發展及創造行業就業機會政策建議	3
拾 開拓「環保工業」的經濟發展和就業機會政策研究	87

扶助就業

149

拾壹 扶助青年就業政策研究	151
拾貳 扶助中年就業政策研究	235

拾叁 扶助本地婦女就業政策研究..... 277

配套政策..... 311

拾肆 配合「就業優先的經濟發展策略」之財政政策建議..... 313

拾伍 配合「就業優先的經濟發展策略」之人口政策建議..... 355

拾陸 非政府組織在推行「就業優先的經濟發展策略」中的角色與作用..... 395

綜合建議..... 459

拾柒 「就業優先的經濟發展策略」綜合建議書..... 461

附錄..... 493

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

梁振英 序

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

曾鈺成 序

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

伍錫康 序

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，這套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

不少調節及適應上之困擾（例如，在「一國兩制」之原則底下，如何去協調兩地之勞工法例，使其勞動市場能夠靈活互通）。

在這新時代而面對上述挑戰的格局下，《「就業優先的經濟發展策略」研究論集》之出現，正是針對時弊，可為特區政府提供一項重要之參考資料，作為制定未來勞工政策之藍本，而勞工界之工運領袖，亦可作為引索，去釐定具有前瞻性之工會策略，為草根階層請命，爭取更完善之勞工及就業保障與權益。

謹藉此短序數言，向香港工會聯合會研究部，就此精闢而具創見之論文集面世，致衷心賀意！

伍錫康
香港大學商學院博士

鄭耀棠 序

香港工會聯合會（簡稱「工聯會」）成立於 1948 年，是一個職工會聯合組織。自成立以來，工聯會就提出為工人利益服務的宗旨。在「愛國、團結、權益、福利、參與」的方針下，積極爭取勞工權益，推動制訂與改善勞工法例，竭盡所能提高工會地位；反映基層市民心聲，縮窄貧富差距，爭取社會公平、公義不遺餘力；廣泛參與政治與社會事務，在建制內、外表達市民意見，推動民主發展，促進香港穩定繁榮。

為了做好上述工作，工聯會一直着重調查研究，對廣大僱員關心的議題，進行科學化研究。研究成果強調結合理論與實際情況，以便工聯會負責人、屬會負責人、各委員會及工作單位負責人參考，協助制訂工聯會對該議題的基本立場和建議。最近幾年，工聯會提出的多項關顧勞工及發展經濟的政策主張，都是經過認真而審慎的調查研究後得出的，務求為香港當前遇到的就業和相關問題，找出奏效的解決辦法，發揮工聯會作為本地愛國愛港勞工團體應有的作用。

近年來，由本地政團、智庫組織發表的政策研究報告，在質素及數量上均出現明顯上升，營造了要對香港問題做好深入調查研究的氣氛。為響應這股趨勢，工聯會決定將近幾年對就業具重要意義的研究報告編輯成書，讓社會各階層的政策研究得以互動交流，以共同籌劃香港未來。

本論集主要彙集了工聯會自 1999 年提出「就業優先的經濟發展策略」下的一系列研究報告。在此特別感謝浸會大學經濟系前副教授胡敦靄博士，為「就業優先的經濟發展策略」撰寫基礎理論研究報告，以及給予寶貴意見。本論集所有研究均從勞工就業角度分析，是坊間鮮有的取材，期

望讀者閱書後對勞工議題產生關注和深入了解，共同為勞工權益和社會福祉作出貢獻！

鄭耀棠
香港工會聯合會會長

吳秋北 序

過去十多年，香港經濟增長銳意走向「知識型」發展格局，經濟轉型受到特區政府和社會各界的廣泛關注。「知識型經濟」成為了不能逆轉的發展大勢。工聯會早於 1999 年進行嚴謹的調查研究，了解「知識型經濟」對就業的影響。結果顯示，香港經濟增長、就業增長率和失業率之間並沒有直接關係。預計在本港經濟增長方式的改變下，產值勞動含量遞減速度進一步加快，難以維持較高的就業增長率，當中尤其未能創造大量合適低技術勞工的就業機會。

2002 年工聯會再對未來就業環境進行評估，總結出受到外圍經濟疲弱、本港內部經濟調整和勞工市場呈現重大壓力的影響，香港勢將長期受到失業問題的困擾，問題嚴重時，甚至危及社會穩定。為了紓緩問題，建議促請特區政府採取「就業優先的經濟發展策略」。

「就業優先的經濟發展策略」是指，本港經濟加速走向知識型發展下，即使香港經濟有平穩的增長，經濟發展也不等於會自然創造大量、合適的就業機會。若缺乏經濟發展策略的調整，失業率必然大升，超出社會承受力，危害經濟發展和社會穩定。特區政府必須在經濟增長和就業之間取得平衡，一方面發展高科技、高附加值、高利潤產業，增加市民和政府收入，為推行就業優先的經濟發展策略提供物質基礎；另一方面通過合理和積極的再分配政策，鼓勵和扶助勞動密集型產業，採用包括資助就業多種形式，創造更多就業機會，達致高就業目標。

具體而言，「就業優先的經濟發展策略」涉及多項經濟、社會和勞工議題，這些議題大致可以分為四個範疇：「勞工保障及培訓」、「經濟發展」、「扶助就業」和「配套政策」。工聯會近年對各範疇內的具體議題進行專題

研究，通過參考國際間的經驗，再結合香港實際情況，提出政策建議，建立一套貫穿「就業優先的經濟發展策略」理念的社會政策。工聯會期望特區政府能夠採納「就業優先的經濟發展策略」的建議，並參考各專題下的研究成果，改進現有政策措施，促使香港產業有更好發展，不僅達到經濟發展，亦解決各階層就業問題，讓人人受惠，締造社會和諧。

吳秋北
香港工會聯合會理事長

編者語

工聯會負責人一向重視調查研究，設立研究部，要求對勞工當前以至未來就業和生活具影響力的議題進行研究。近十年，研究部曾就經濟、勞工、社會福利、工會發展等各方面，撰寫研究報告，供負責人參考，協助制訂工聯會對相關議題的立場和建議。當中，以「就業優先的經濟發展策略」一系列專題研究最為重要，多年來成為工聯會勞工政策倡議的基本主張。

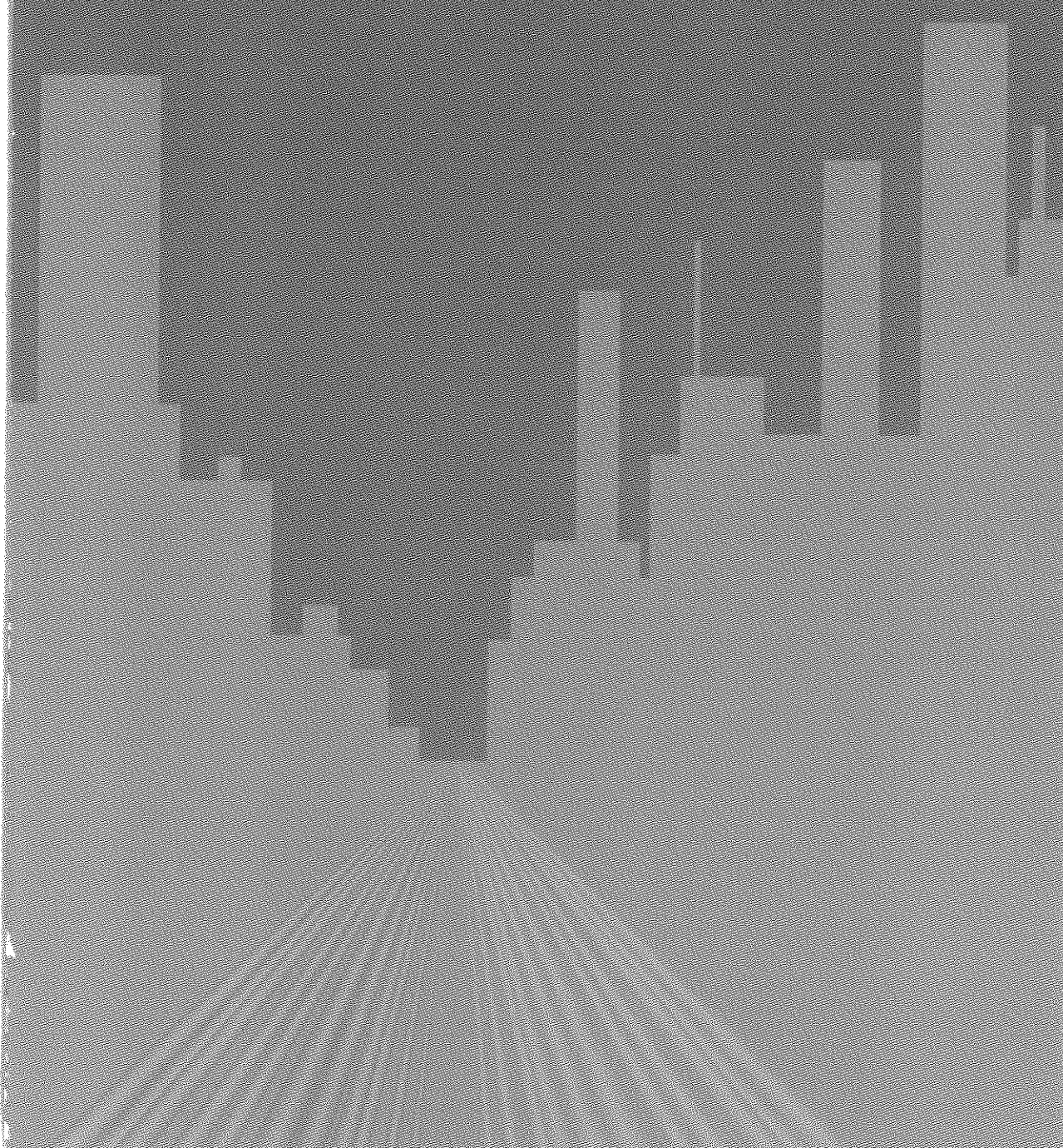
「就業優先的經濟發展策略」的基礎理論研究，早於 1999 年由浸會大學經濟系胡敦靄副教授和工聯會研究部合作進行。隨後，工聯會研究部根據「就業優先的經濟發展策略」的概念，設定了超過 20 個的專題研究，通過深入調查，以便更具體和實際地落實「就業優先的經濟發展策略」。

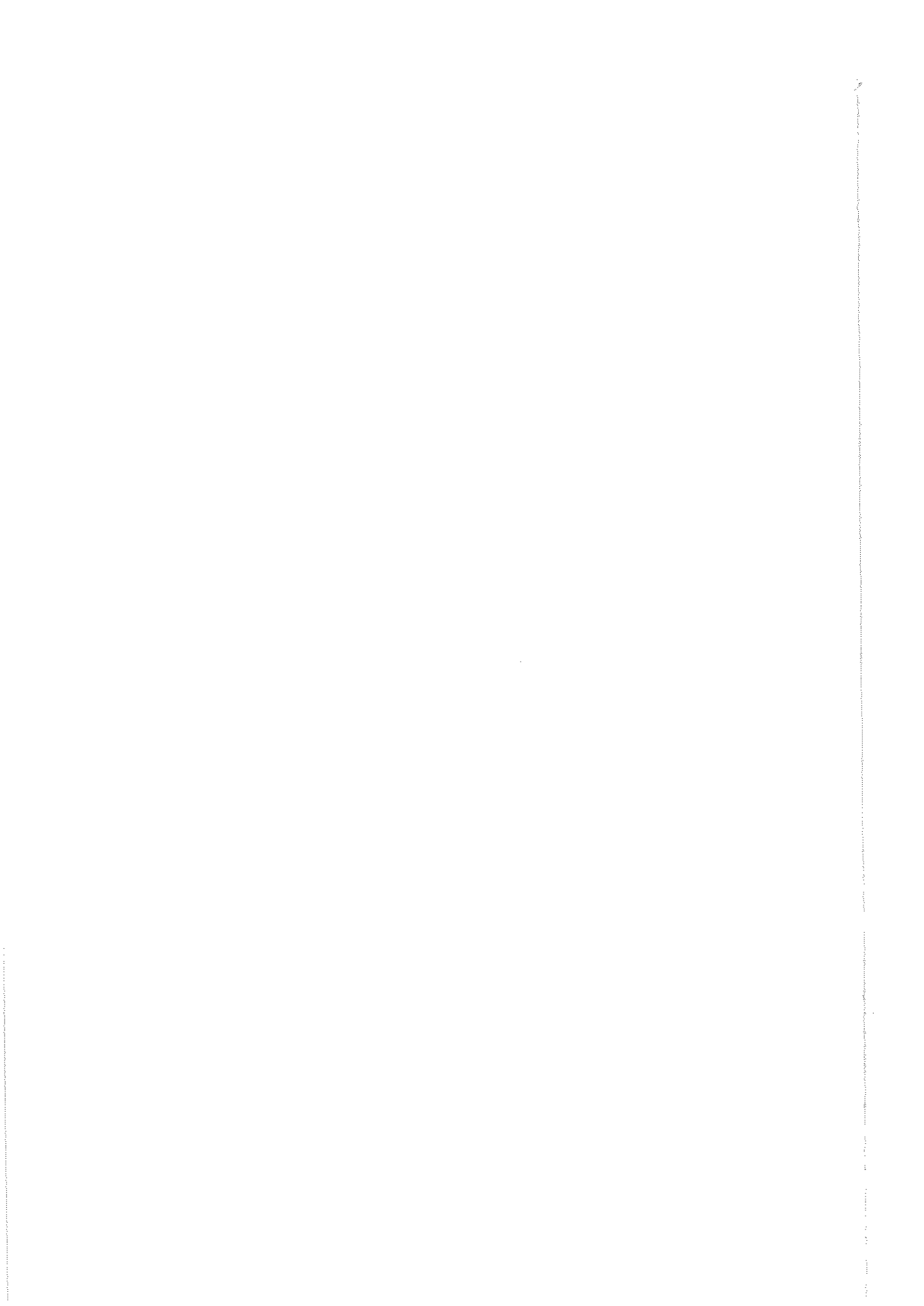
基於篇幅所限，本論集只選錄了較重要的 16 個專題研究、最終的綜合建議書以及基礎理論報告。論集共約 60 萬字，分「勞工篇」及「社會經濟篇」兩冊出書。為了顧及版位的配置，原來的次序亦要作出調動。原來的先後次序是：(一)「經濟發展」，(二)「扶助就業」，(三)「勞工保障及培訓」，(四)「配套政策」。經版位調動後，「勞工篇」收錄了篇幅最多的「勞工保障及培訓」範疇，具體議題共 8 個；隨後的「社會經濟篇」則彙集了「經濟發展」、「扶助就業」和「配套政策」三個範疇，專題研究亦共有 8 個，最後收錄了總結 16 個專題研究結果的「『就業優先的經濟發展策略』綜合建議書」。

特別要指出的是，本論集內所有建議皆從研究角度提出，與工聯會對有關議題持有的立場及主張沒有必然關係。期望拋磚引玉，引起各界關心和討論！

香港工會聯合會研究部

經濟發展





A stylized, high-contrast background of a mountain range. The mountains are depicted as white, jagged peaks against a dark grey, textured sky. The overall aesthetic is clean and modern.

政

促進旅遊業發展及創造 行業就業機會政策建議

2007年7月

一、前言

二、旅遊業特徵

- (一) 旅遊業定義及分類
- (二) 2006 年全球旅遊業概況及預測數字
- (三) 旅遊業發展的資金來源
- (四) 旅遊業發展的主要推動者

三、外地情況

- (一) 外地正積極發展的 6 個行業或新計劃
- (二) 外地發展行業的成功因素

四、香港的行業情況

- (一) 香港特區政府對行業的定位、政策及發展方向
- (二) 香港旅遊業經濟、就業概況及 2016 年預測數字
- (三) 政府及業界為發展行業已進行的工作
- (四) 行業現況與問題

五、對促進旅遊業發展、創造就業機會的建議

- (一) 整體建議
- (二) 酒店及旅舍業
- (三) 旅行代理商及機票代理商 (包括入、出境旅遊)
- (四) 航空客運服務
- (五) 海上客運服務
- (六) 陸路客運服務
- (七) 主題公園
- (八) 會展業
- (九) 大力發展主題旅遊

參考文獻

附件

- 附件 1：香港旅遊業行業概況
- 附件 2：香港旅遊業數據——旅遊業的相關分類行業 (直接及間接) 就業人數
- 附件 3：訪港旅客 (入境旅客) 人數、所佔比例
- 附件 4：香港居民離港 (出境旅客) 人數、所佔比例
- 附件 5：會議及展覽活動數目、旅客出席人數、預算人均消費、逗留時間
- 附件 6：香港各類型酒店 / 賓館數目、房間數目、整體入住率
- 附件 7：2005 年過夜旅客消費模式
- 附件 8：全球旅遊業數據——2006 年全球國家 / 地區旅遊業產值十大排名
- 附件 9：2006 年全球國家 / 地區旅遊業產值佔 GDP 的比例十大排名
- 附件 10：2006 年全球國家 / 地區旅遊業就業人口十大排名
- 附件 11：全球國家 / 地區旅遊業就業人口佔當地總就業人口的比例最高十大排名

一、前言

香港作為亞太國際大都會，經濟倚重金融、工商支援服務、物流、旅遊四大支柱產業，這不足以滿足教育程度、技術、年齡、社會階層各異的勞工階層的就業需要，致使「結構性失業」、「無就業復甦」等問題遲遲未能解決。

工聯會認為，必須發展其他新興產業，創造更多就業機會，以解決上述問題。其中，旅遊業當中高勞動含量的分類行業，本身亦包括了知識型產業的職位，所涉及的工種廣泛，適合不同學歷、工作技能及興趣的勞工投身工作。若政府對行業積極提供政策支持及措施上的配合，以鼓勵商界積極投資，行業發展必能為勞工階層做出貢獻。

本文資料主要來自多個國際組織、政府部門、學者、專業團體、勞工團體、商會等撰寫的文件及研究報告。此外，筆者亦與香港學者、團體代表、前線工作者進行訪談，在彙集豐富的資料後，作出具參考價值的、實際的分析。本報告將結合外國經驗，針對香港旅遊業整體及其7個分類行業，探討行業發展的方向及可創造的就業機會。

二、旅遊業特徵

(一) 旅遊業定義及分類

綜合財經事務及庫務局經濟分析部、教育統籌局、政府統計處共同出版的《以 2001 年為基期的 2007 年旅遊業人力資源推算報告》，以及政府統計處訂定的〈香港標準行業分類〉，「旅遊業」¹ 應包括：

- i. 酒店及旅舍業；
- ii. 旅行代理商及機票代理商；
- iii. 航空、海上及陸路客運服務；
- iv. 遊樂場 / 主題公園；
- v. 零售業；
- vi. 飲食業；
- vii. 會議展覽業（以下簡稱「會展業」）。

按行業定義及其分類，「旅遊業」的內涵是多元化的，其中包括了勞動含量高的行業，如「酒店及旅舍業」、「旅行代理商及機票代理商」、「航空、海上及陸路客運服務」、「遊樂場 / 主題公園」、「零售業」及「飲食業」，亦包括了「會展業」等知識型產業。值得細看的是，高勞動含量的分類行業，本身亦包括了知識型產業的職位，這正好說明「旅遊業」適合不同學歷、不同工作技能及經驗的勞工投入。

(二) 2006 年全球旅遊業概況及預測數字²

以下數字包括旅遊業對 GDP 的貢獻、需求、資本投資、政府支出及就業人數。

表 1：2006 年全球旅遊業概況及 2016 年預測數字³

	億美元	比例 (%)	增長率 (%)
旅遊業對 GDP 的直接貢獻 (T&T Industry GDP)	17,545 (29,694)	3.6 (3.6)	4.4 (3.2)
旅遊業對 GDP 的直接及間接貢獻 (T&T Economic GDP)	49,638 (89,716)	10.3 (10.9)	4.8 (3.7)
旅遊業需求 (T&T Demand)	64,772 (121,186)	---	4.6 (4.2)
資本投資 (Capital Investment)	10,107 (20,598)	9.3 (9.6)	4.9 (4.6)
政府支出 (Government Expenditures)	3,002 (4,809)	3.8 (4.0)	2.2 (2.6)
	人 (萬)	比例 (%)	增長率 (%)
旅遊業的直接就業人數 (T&T Industry Employment)	7,672.87 (8,948.45)	2.8 (2.9)	3.4 (1.6)
旅遊業的直接及間接就業人數 (T&T Economic Employment)	23,430.45 (27,934.67)	8.7 (9.0)	4.4 (1.8)

資料來源：World Travel & Tourism Council, *World Trade & Tourism Climbing to New Heights - The 2006 Travel & Tourism Economic Research* (London: World Travel & Tourism Council, 2006b), p.7-9.

註：「---」代表沒有顯示。(後同)

據世界旅遊及旅行理事會 (WTTC) 最新資料顯示，2006 年旅遊業約佔全球 GDP 3.6%，產值為 136,500 億港元；若加上由旅遊業帶動的或相關的產業，其佔全球 GDP 的比例將增加至 10.3%、產值約為 386,000 億港元。旅遊業的全球就業人數約為 7,672 萬人，若加上由旅遊業帶動的或相關的產業，旅遊業的全球就業人數將增加至 2.343 億人。10 年後，旅遊業佔全球 GDP 的比重將變化不大，而直接及整體就業人數將較現時增加 1,276 萬人及 4,504 萬人。

(三) 旅遊業發展的資金來源

旅遊業發展的資金主要來自市場資本投資及政府資金。市場資本投資方面，可分為外地投資、本地商人投資。在中國內地，大型旅遊景點的資金主要來自國營企業、地方民營企業；外地則主要以大型私人企業投資為主；香港方面則以本地財團競投為主，方便以發展旅遊為名開展地產項目。

由於旅遊業投資需要高投入、回本期長、易受不穩定的經濟因素影響，政府必須作出政策支持及投入公共資源，如進行規劃、基建等；假若政府不進行上述前期工作，市場資本並不會輕易投資。此外，傳統上進行干預和控制經濟，或需要在短時間內推進旅遊經濟快速發展的政府，都會對旅遊業發展有較大的投入。從旅遊業支出的數目及佔有關政府總支出的比例即可知道，有關政府對旅遊業的重視程度、行業對當地經濟的重要性。從表 2〈全球國家/地區政府用於旅遊業的支出數目、比例十大排名〉

表 2：全球國家/地區政府用於旅遊業的支出數目、比例十大排名

支出數目				比例	
國家/地區	百萬美元	佔當年政府總支出比例 (%)	國家/地區	佔當年政府總支出比例 (%)	
1	美國	103,403.1	安地卡及巴布達	27.9	
2	日本	35,125.0	凱曼群島	27.8	
3	法國	16,126.0	英屬維爾京群島	26.8	
4	西班牙	14,189.0	塞席爾群島	22.1	
5	英國	14,103.7	多米尼加	21.0	
6	意大利	12,670.6	哥德洛普島	20.6	
7	德國	11,264.8	維爾京群島	19.7	
8	加拿大	9,340.7	其他大洋洲	19.5	
9	中國	9,243.0	百慕達群島	17.6	
10	澳洲	4,933.6	聖盧西亞	17.6	

資料來源：World Travel & Tourism Council, League Tables, *Travel & Tourism Climbing to New Heights - The 2006 Travel & Tourism Economic Research* (London: World Travel & Tourism Council, 2006a), p.11-12.

可知，美、日兩國政府對旅遊業投資數字非常可觀，而位於北美洲的安地卡及巴布達等國，旅遊業佔政府總開支的比例超過四分之一。

(四) 旅遊業發展的主要推動者

以東南亞地區為例，旅遊業發展的推動者主要有兩股力量，包括政府及市場（私人企業）本身。以韓國政府為例，當地政府深明旅遊業除了本身能帶來經濟效益，亦能帶動其他相關產業的發展，促進整體經濟增長，因而從事行業發展的先導工作，如政策及項目規劃、吸引投資、旅遊基建、宣傳、旅遊教育等。政府的有效規劃能減少投資錯誤，以及因重疊投資所造成的浪費，政策規劃如促進與周邊地區的合作，政策上謀求區域經濟合作，使旅遊活動不受行政邊界的約束，擴大市場空間，達致多贏局面；宣傳方面，政府機構韓國觀光公社統一為該地區塑造品牌、提高知名度、舉辦大型節慶及推銷活動，能吸引不同地區的旅客到來，帶動整體旅遊業的發展。

私人企業多投資開發酒店業，同時亦大力投資其他周邊產業，如零售業、飲食業及會展業等。一些發達地區的財團更會積極投資一些有地產成份的旅遊項目，以賺取更高利潤、降低風險，這種情況常見於香港、澳門及新加坡。

三、外地情況

(一) 外地正積極發展的 6 個行業或新計劃

1. 利用國際性活動，推動會展業發展（以德國漢諾威為例）

根據國際會議聯盟（International Congress and Convention Association, ICCA）統計報告顯示，全球每年國際會議的消費總額達 70 多億美元。會議市場近年有由歐美轉移至亞洲各國舉辦的趨勢，其中歐洲所佔的市場比例已由 80% 降至 60%。在城市排名當中，香港已進佔全球第五位，在亞洲僅次於新加坡，近年更有取代新加坡之勢。至於 2004 年度十大國際會議市場的國家及城市排名如下：

表 3：2004 年十大國際會議市場的國家、城市排名

排名	國家排名	數量	城市排名	數量
1	美國	288	巴塞隆拿	105
2	德國	272	維也納	101
3	西班牙	267	新加坡	99
4	法國	204	柏林	90
5	英國	196	香港	86
6	荷蘭	181	哥本哈根	76
7	意大利	170	巴黎	75
8	澳洲	145	里斯本	67
9	日本	132	斯德哥爾摩	64
10	奧地利	129	布達佩斯	

資料來源：International Congress and Convention Association（節錄）

會展業是經濟全球化下的新興產業，具有「三高三大」的特徵，「三高」是指高成長潛力、高附加值及高創新效益，「三大」是指產值大、創造就業機會大、產業關聯性大。產業特性包括：

(1) 高投資額：投資、管理、保養、周邊設施支出高，因此，建造會

展場館往往都是政府出資支持；

(2)高回報率：外國學者 Arnold 的研究指出，會展業的經濟乘數作用達 1：9，全球每年的大型會展不少於 15 萬場，僅 2000 年的國際會議就有 7 萬多個，世界貿易組織（WTO）估計總開銷約達 2,800 億美元，按 1：9 的比例計算，會展業帶來的經濟效益可達 25,200 億美元；

(3)服務本位：價格雖是競爭要素之一，但競爭關鍵卻在於服務，如場館設施、流程安排、廣告宣傳、酒店餐飲、安全、便利及整體服務水平；

(4)專業管理：會展業的場館、涉及其他行業的協調等都需要專業的管理，如德國會展協會（Association of the Germany Trade Fair Industry, 德語縮寫：AUMA）對展覽會內的知識產權保護、合理競爭及透明度等，都進行了嚴謹的管理；

(5)產業關聯大：會展業具有帶動相關產業發展的潛力，其相關產業包括航空、旅遊、交通、餐飲、酒店、零售、娛樂、金融、保險、公關、翻譯、通訊、廣告、印刷、裝修、設計、物流、報關、倉存、保安、清潔等，形成「第三產業消費鏈」；

(6)創造就業機會較大：英國研究顯示，每增建 1,000 平方公尺的展覽面積，就可創造 100 個就業機會。

德國漢諾威（Hanover）是聞名世界的展覽城市，當地擁有的展覽館面積高達 100 多萬平方尺，相當於 125 個足球場大，CeBIT 科技及電腦展覽會、國際工業展等專業展覽會均在此舉辦。

漢諾威曾於 2000 年主辦世界博覽會（以下簡稱「世博會」），其城市行銷的全新包裝手法，值得參考。該次世博會共創造近 10 萬個就業機會、145 億馬克的收益、45 億馬克的稅收。

漢諾威世博會的主題是「人類、自然、科技與發展」，德國政府撥款 70 億馬克改善當地基建環境，試圖帶動當地產業升級，由傳統工業走向電子資訊產業。而世博會時，會展場地主要分為三個部分，包括中部漢諾威博覽會公司現有展館區、西部臨時性展館區、東部永久性展館區。為了承辦世博會，漢諾威亦進行了 ISDN 網絡建設，使當地成為德國的資訊傳輸匯集點。

漢諾威世博會促使當地成為德國會展活動產業基地，亦成為歐洲最大的會展中心。其會展專業服務，更是結合了整個城市的協同運作，如世博會舉辦期間憑票任搭市內交通工具；場館設計強調服務第一，讓客人有賓至如歸的感覺；又以科技出發，發展出虛擬與真實同步網絡化的展覽系統，並連接到全國相關的旅遊資訊系統，使漢諾威成為國際會展市場中的重要一員。

擁有權威而公正的行業協會是德國會展業的一大特色，這些協會和組織，對於行業的內部監督、評估、資訊及技能提升等，發揮了全面而深遠的作用。以德國會展協會為例，該會為會展組織者、參展商、參觀者、與會者提供服務。該會雖然是民間組織，卻扮演着對外代表德國會展業、對內協助企業爭取政府基金、進行行業數據統計、提供場館推銷諮詢服務、進行產業研究、實施獎勵、培訓及宣傳等工作。為避免行內出現惡性競爭，該會為行業制訂了權威的監督評審制度。上述因素，為當地會展業的持續發展奠定了基礎。

2. 主題公園概況（以美國、日本、中國為例）

1990 年，全球約有 225 個大型主題公園，吸引了 3 億旅客，創造了近 70 億美元的收益。2000 年，全球約有 350 多個大型主題公園，吸引了 5.5 億旅客，總收入超過 130 億美元。目前，亞洲佔全球的年旅客量、收入均

為三分之一，主題公園的旅客人數已達 1.88 億，年收入達 44 億美元。

主題公園的就業人數方面，截至 2006 年，迪士尼樂園的全球員工人數為 13.3 萬人，其中美國加州迪士尼約有 2 萬名全職員工、3,800 名兼職員工，而法國巴黎迪士尼則有約 1.2 萬名員工。值得注意的是，由美國加州迪士尼帶動的其他周邊產業，如酒店、零售、飲食、文化產業、房地產等，間接就業人數更高達 4.19 萬，加州迪士尼已成為當地最大的僱主及舉足輕重的公司。此外，美國丹佛市六旗山艾利契花園（Elitch Gardens）則有 3.4 萬名員工。

主題公園可分為 5 類，包括：

(1) 大型公園及目的地公園：其主要特點是每年旅客量超過 500 萬，當中包括海內外旅客；主題鮮明或有多個部分構成的主要品牌吸引力、舒適的旅遊設施，投資額約 10 億美元，例子包括迪士尼公園、環球影城等。

(2) 地區性主題公園：其主要特點是年旅客量介乎 150 萬至 350 萬之間，旅客來源以區內或鄰近地區為主，投資額約 2 億美元，如海洋世界、海洋公園等。

(3) 遊樂場：每年旅客量介乎 100 萬至 200 萬之間，旅客多是所在地居民，投資額約為 8,000 萬至 1 億美元，如丹麥蒂沃利花園（Tivoli Gardens）、美國丹佛市六旗山艾利契花園。

(4) 小規模公園和景點：每年旅客量介乎 20 萬至 100 萬之間，旅客多是所在地城區居民，投資額約為 1000 萬美元，如韓國樂天世界（Lotte World）。

(5) 其他：科技中心、博物館、水族館等教育性景點，目前此類項目增長很快。

1955年，美國加州建成第一座主題公園——迪士尼樂園。此後，美國的主題公園數目分別在1970、1980、1990年代增加至3、18及23個，年遊客量達700萬人。其佛羅里達州迪士尼樂園於1971年開幕，開業之初佔地108平方公里，斥資數十億美元興建而成。該樂園由4個主題公園、6個高爾夫俱樂部、6個主題酒店及1個購物村組成；當中的主題公園又包含了多個景區，內容豐富。1998年，迪士尼3個主題公園共接待遊客3,750萬，利潤超過1億美元。

美國環球影城（The Universal Studio）與迪士尼相比，使用了更多高科技的成分，並借用著名電影場景和特技，更重視開發度假功能。目前全球有5個環球影城，其中美國有3個。環球影城系列的第一個主題公園在荷里活，是先建製片廠，再發展主題公園；其他4個主題公園也有拍攝場地。2002年12月，環球影城亦正式在上海浦東落戶，開始進入中國市場。

日本是亞洲首個出現主題公園的國家，東京迪士尼公園在1983年落成，它創造了單個主題公園年旅客量2,400萬人次的記錄（2002年數據），當中本地旅客佔95%。東京迪士尼所取得的空前成功，掀起日本建設主題公園的熱潮，如1983年的長崎荷蘭村、1986年的櫛木縣日光江戶村等。截至1994年，日本共有85個主題公園，規模不到10平方米以上的超過五成，年盈利達3,511億日元。2001年開幕的大阪環球影城，成為日本關西地區最大的主題公園及亞洲最大電影城，估計該公園的年旅客量可達800萬人次。

中國內地的主題公園發展起步較遲，中國國家旅遊局在2005年公佈的調查指出，內地不同種類、規模的主題公園2500家，其中具有代表性的主題公園有1990年代建成的深圳華僑城、1993年建成的北京世界公園、無錫三國影視城等。但內地的主題公園旅客人數大部分低於200萬人次，與發達國家相比，投資相對較少、旅客停留時間短、門票價格較低。2004年

在上海舉行的國際遊樂園與景點協會亞洲博覽會 (IAAPA Asian Expo) 其中一份分析報告指出，目前中國內地已有 1,500 億人民幣巨資凍結在主題公園項目上；70% 主題公園處於虧損狀態、20% 收支平衡、10% 左右有盈利。由此可見，內地的行業發展有極大的調整空間。

3. 結合博彩業、會展業、主題公園、酒店業的綜合商務旅遊（以新加坡為例）

澳門利用博彩業發展，成功帶動整體經濟增長，影響到亞洲多個地區評估應否開放賭禁，泰國、日本和台灣等已相繼探討開設賭場的可行性，而新加坡更決定開設賭場，目標客源主要是中國內地。

新加坡總理李顯龍於 2005 年宣佈解除 40 年來有關設立賭場的禁令，希望藉此振興旅遊服務出口。新加坡無意變成像澳門這類型的賭城，期望以博彩業加上會展業，建造世界級綜合度假勝地，開拓商務客市場。

2006 年 5 月，新加坡政府向拉斯維加斯金沙公司 (Sands) 發出第一張賭牌，預定投資金額為 36 億美元，這可能是當時全球最昂貴的賭場計劃之一。金沙奪得賭牌的原因，是新加坡政府希望大力發展會展業。金沙有經營會展生意的經驗，能與各國際會議和展覽會主辦機構合作，為新加坡帶來穩定的海外商務訪客來源。金沙計劃在當地興建一個 120 萬呎的會展中心、一個 20 萬呎的文化及科技博物館、一幢 2,500 間房的酒店、一個 100 萬呎的購物商場，總投資額 36 億美元。有關項目在 2009 年落實，賭場有 30 年的經營期。金沙在新加坡實行巨額投資，銳意將新加坡打造成「亞洲會展樞紐」，並期望有不少於 15% 的投資回報率。

馬來西亞雲頂公司、麗星郵輪與美國環球主題公園及度假區業者結盟，取得新加坡第二張賭牌，在聖淘沙興建「聖淘沙度假世界」。該地預期吸引新舊旅客，提高新加坡作為家庭度假勝地的形象。聖淘沙度假世界將

包括六座酒店、1,800 個房間、一個 8 公頃的海洋公園、一座擁有 22 個景點的環球影城主題公園，其中 16 個景點是特別為新加坡設計的，包括一個夢工場動畫影城。環球影城主題公園將約佔整個度假地的一半，另外賭場內還有各種會場、商店和一座有 1,600 個座位的劇院。

為了降低對當地居民的負面影響，新加坡政府對賭場數目、位置進行嚴格規管，對外宣傳推廣上，必須避免誇大博彩活動的主體，而須多強調以博彩促進綜合娛樂及推動會展活動的功能。此外，政府亦考慮禁止本地居民進入賭場，或訂下本地居民入場每天要付費 100 新加坡元或每年 2,000 新加坡元等限制，以及設立機制處理病態賭徒衍生的問題。

開放賭禁設置賭場是新加坡振興旅遊業的重點，政府希望吸引 7 小時飛行航程以內區域的 25 億民眾前往，期望計劃令每年旅客量增加一倍，達到 1,700 萬，並預計可以創造 35,000 個職位。新加坡學者預期，賭場設立後，新加坡政府每年可額外徵收 13 億新加坡元博彩稅，同時帶動 GDP 至少增長 1%。

隨着全球化進程的加快，推動博彩產業發展，無疑可通過刺激服務貿易出口、吸引外來投資和帶動相關產業活動，從而促進地區總體經濟增長，為當地勞動力市場創造大量工作機會，並為政府帶來可觀的財政收入。但是不容忽視的是，所付出的社會成本，將包括放高利貸、洗黑錢、賣淫、黑社會等犯罪活動，以及病態賭徒衍生的社會問題。

4. 廉價航空發展（以美國西南航空公司為例）

航空業目前大致存在多套經營模式，新興的是廉價航空。航空業的相關行業，包括飛機維修、地勤、航務（如機師、空中服務員）、機上餐飲等。

美國西南航空公司是全球首間經營廉價航空，且能迅速擴張的公司。開業之初，美國西南航空以經營短線航線為主，以避開航空運輸委員會（Civil Aeronautics Board, CAB）就票價、航線及運費等的監管，亦可以避開與傳統航空公司的直接競爭。這兩項條件，成為了廉價航空的開業基礎。

美國西南航空降低成本的措施，包括透過將營運基地由休士頓國際機場（主流機場），遷移至休士頓荷比機場（次級機場），藉以減低機場停泊費，並吸引中小型城市的搭客。此外，保持機型單一性，有利於節省航材儲備、降低維修及訓練員工成本、方便調配機師等；僱員在熟識的工作環境下工作，效率亦因而提高。削減不必要的成本，如削減餐飲、娛樂、服務，以及提高行李重量限額等，都能減少人員需求及公司支出。其他的削減成本措施，包括提高每架飛機的每天使用率、專營短程航線、僅提供單一艙等、減少機票代理開支及機票銷售成本、革新票價結構，以愈早訂位價格就愈便宜來確保每班飛機的載客量、外判非核心業務等。

經過 30 多年的發展，專營廉價航空的美國西南航空已成為美國最大的廉航，現時擁有近 400 架波音 737 飛機，每天在全美 59 個城市提供約 2,800 班機，僱員人數超過 32,000 人。美國西南航空的成功經驗，在 1990 年代開始為歐洲業界所紛紛倣效。目前，廉價航空的蓬勃發展地區，除美國外，還包括英國及愛爾蘭、德國及奧地利、中東歐地區等。全球十大廉價航空公司的名稱及航線見表 4。

表 4：全球十大廉價航空公司的名稱及航線

中文譯名	英文名稱	主要航線
老虎航空	Tiger Airways	新加坡、越南、泰國、馬尼拉
亞洲航空	Air Asia	馬來西亞、印尼、汶萊、中國內地
捷星亞洲航空	Jetstat Asia	澳洲、香港、新加坡、台灣
美國西南航空	Southwest Airline	美國
瑞安航空	Ryanair	英國、意大利、法國
---	Easy Jet	英國、愛爾蘭
柏林航空	Air Berlin	德國、英國、意大利、西班牙等
波羅的海航空	Air Baltic	波羅的海三國、俄羅斯、烏克蘭
歐洲天空	Sky Europe	波蘭、匈牙利、捷克、斯洛文尼亞
阿拉伯航空	Air Arabia	杜拜、伊朗、克薩克斯坦、也門

歐洲低票價航空協會（European Low Fares Airline Association, ELFAA）在 2005 年所出版的年度報告中指出，如果單以該會的成員來計算，他們在 2004 年載運量約 611 萬，約佔歐洲整體空中運輸量的 16%；而如果將全部的廉價航空業者納入來計算，則佔 24%。他們預計五年內，該會成員的市場佔有率將增至 35%，2010 年更將增至約 40%。研究亦指出，搭乘廉價航空的旅客中，僅有 37% 是從傳統航空而來，約 60% 都是新創造出來的市場需求。換言之，廉價航空成為整個航空業的新藍海。

由此可見，廉價航空在業界的重要性將不斷提高，但發展廉價航空，仍需面對空域管制、流量管制、競爭加劇、油價波動的局限。

5. 郵輪業發展（以美國、加拿大為例）

郵輪觀光市場可分為國際線、區域、海岸線、江河流域及即日往返的郵輪活動。而港口分級方面，亦可分為郵輪母港（homeport）、停泊港（port of call）及混合港（hybrid port）三類。港口的位置，需具空、陸交通的支援、可進行維修與補給、滿足旅客住宿及觀光需要。具旅遊價值的周邊配置如購物、沙灘、水上活動、生態旅遊、歷史保存、會議展覽等。

郵輪業的經濟價值，除港口收費、物資供應、支援服務等直接收益

外，更重要的是帶動高消費群旅客的酒店、零售及飲食等間接收益。與此同時，亦能鞏固地區作為交通樞紐的地位。2003年，世界郵輪市場中，加勒比海地區的佔有率達46%，而地中海及歐洲、阿拉斯加及西墨西哥地區則各佔22%、13%。

1990至2005年間，郵輪業旅客量已增長三倍，行業發展可謂方興未艾。目前，郵輪業市場集中在美國及歐洲等地，而作為新興市場的亞洲，約佔全球市場的8.6%。香港航線多以短程為主，當中以無目的地的公海航程、一兩個目的地的旅程，加上美食、活動較受歡迎。而時間長至七至十四天的旅程，海外旅客多選擇香港及上海為目的地，作為西方郵輪公司全球航程的其中一段。2002年時，兩地的郵輪旅客人數分別為247萬、190萬。

中國內地的天津、青島、大連、廈門、上海、海口及深圳等已陸續有郵輪到訪，上海市政府務求將當地發展成國際郵輪母港，除「上海港國際客運碼頭」已於2006年7月啟用外，上海市政府已開始研究在其他地點加建的可能，可見內地已對郵輪業發展有了充分準備。

世界郵輪理事會（International Council of Cruise Lines, ICCL）於2005年的統計摘要顯示，美國當年的郵輪旅客人數為1,150萬，經濟貢獻為324億美元，創造的直接就業機會超過14萬個，帶動的周邊產業則超過33萬個。

以加拿大的溫哥華港為例，該港既是北美全天候港口，亦是加國最大的港口。57個泊位中，有兩個專供郵輪停泊之用。2003年，該地旅客人數超過95萬，預計至2020年，將增至134萬左右。溫哥華當局計劃將服務設施升級，以促進土地使用與交通運輸的效益，亦能為郵輪產業升級。

政府的顧問研究報告指出，全球郵輪市場的發展趨向積極，全球郵

輪乘客人數預期將由 2005 年的 1,390 萬人次，增至 2020 年的 2,380 萬至 3,150 萬人次。船隻方面，訂於 2006 至 2010 年間交付的新造郵輪數目將增至 31 艘，而每艘郵輪的載客量平均都超過 3,000 人，這反映出業界對行業發展的信心。

郵輪業的經營風險，包括高消費旅客群市場較難開拓、天災風暴的局限、因延遲旅程帶來的索償、維修費等。

6. 生態旅遊的發展（以泰國、日本為例）

聯合國環境總署把生態旅遊定義為：

(1) 以大自然為本，遊客的動機應是觀察及欣賞大自然及當地的傳統文化；

(2) 具教育及傳譯的性質；

(3) 一般以小組形式進行，由規模較小但專業的本地組織舉辦；

(4) 可減少自然及社會文化環境的衝突；

(5) 透過創造地區經濟效益、制造另類的就業機會；

(6) 提高當地人士與遊客的自然保育意識，達致保護環境的理想。

根據國際生態旅遊協會（The Eco-tourism International Society）統計，全球以自然生態為主題的旅遊方式，每年有 10% 至 30% 的快速增長；由於各界對生態旅遊定義不一，加上行業尚在起步階段，目前尚無確切的就業統計數據。而行業所涉及的職位方面，可包括生態導遊、導賞員、司機、鄉村民宿員工、餐廳員工、零售攤檔售貨員、船艇水手、清潔員、保安員等。

推動生態旅遊的好處，主要分為三方面：經濟效益方面，可增加過

夜旅客的入住酒店日數，並增加相關的稅收，創造如生態導遊、酒店、交通及其他度假設置的就業機會，一些鄉郊地區，更能透過生態旅遊賺取收入，改善當地的社區設施、環境；社會效益方面，能增加市民大眾的環保意識；環境因素方面，能透過引入資金改善環境及進行保育工作等。

泰國早在 1976 年時的「第一次國家旅遊發展計劃」（1st National Tourism Development Plan）中探討推動生態旅遊的重要性，並於 1995 年開始實施「推廣與生態旅遊有關的旅遊資源，當中包括歷史文化等」，「改善及起草不同形式的法例，以管理生態旅遊的推行」，「鼓勵社區團體以不同形式支持生態旅遊的推行」。

海外遊客喜歡以不同形式進行生態旅遊，如參觀國家公園、觀鳥等，眾多地點中，以清邁（Chiang Mai）較為集中及受歡迎。當地政府除向本地旅客徵收 1 美元的野外入場費作推廣經費外，又鼓勵一些保育組織如 Wild Watch Thailand 舉辦小規模的生態旅行團，三日兩夜收 2,000 至 5,500 港元，具體視乎旅行團規模而定。維持高收費之目的，在於控制人數，減少生態所受的影響，以及維持成本。由此可見，泰國政府非常小心地發展生態旅遊，在發展經濟的同時，希望將負面影響減至最低。

日本早在 1990 年代初，就由國土省、交通省、日本生態旅遊協會等共同發表「旅遊白皮書」，目的在於推廣及支持日本生態旅遊的發展。其中琉球群島（Okinawa）內的西表島（Iriomote Island）是一個受歡迎的地點，雖只佔地 284 平方公里、人口約 1,800 人，每年卻能吸引 18 萬的海內外旅客蒞臨。其生態旅遊能發展起來的原因，是當地的居民、政府代表及信託人有組織地進行了旅遊宣傳、培訓及接待的工作，而其中生態旅遊培訓工作做得較為理想，使環保、經濟效益得以並存。

(二) 外地發展行業的成功因素

上述各個案中，包括會展業、郵輪業、廉價航空、主題公園等均能對當地經濟產生巨大效益；加上由於旅遊業「根留本地，不會外移」，能創造大量持續性的就業機會，以 2006 年為例，全球旅遊業的直接僱員人數達到 7,672 萬，促使各地政府積極促進上述行業的發展，更不惜提供優惠條件吸引有關公司到當地投資，具體情況如下：

會展業方面，以德國漢諾威為例，政府對行業發展均有政策及資金上的扶持，甚至是強勢主導行業發展，並把各相關行業連結在一起，務求將效益提高，從而帶動整體經濟增長。其中外地的會展場館，所費不貲，大部分由政府出資興建，然後交由業界管理，這一模式與香港大同小異。此外，業界設立有影響力的行會，對行業進行內部監督、評估，資訊及技能提升，對內向政府爭取支持，對外進行協商等功能，由於行業對當地經濟及全球行業發展佔據重要位置，其主張每每受到重視，使行業發展能持續地推進。

郵輪方面，各地政府直接或積極規劃商界投資大型基建，如完善碼頭泊位、公路、鐵路等交通配套設施。此外，又不斷更新旅遊設施、加強本土文化特色，以吸引更多郵輪停泊、旅客登陸觀光。此外，地理位置及與其他停泊港建立緊密聯繫亦屬關鍵，如港口必須是沿海地區，可停泊日期長；郵輪航線本身亦是一程多點，如地區內有其他港口可作連結，將有助吸引更多郵輪停泊。

廉價航空方面，航空公司本身需要着力降低成本，措施包括遷移到次級機場，保持機型單一，削減餐飲、娛樂、服務，外判非核心業務，排除機票代理介入等方式。此外，廉價航空只能開拓短、中程航線，以避免牽涉增加成本、過境許可等問題。市場方面，亦只能開拓新航線，避免與

財雄勢大、已取得壟斷性優勢的傳統航空公司構成競爭。為使整個行業得到發展，歐美的廉價航空公司之間亦進行了一定的協調分工，避免惡性競爭，提高載客量來增加收入、降低成本。

主題公園方面，該行業涉及巨大的投資，稍一失誤會造成重大損失。根據外地經驗，大型主題公園所屬公司本身會進行地區分工，亦即在某個範圍，對某些客源只設一座，不作重複，以避免惡性競爭。此外又開拓多元化收入來源，除門票外，亦會有紀念品、餐飲、卡通影片甚至其他文化產業等下游產業，以內外結合的方式賺取利潤。定期再投資來更新設施以保持新鮮感，是外地主題公園的慣常做法，這樣可以吸引更多的已光顧客人重臨。進行市場調查，了解當地文化習俗及旅客需要，然後確立明確主題，製造賣點，效果理想。在節慶日子舉辦大型活動，吸引本地旅客入場趁熱鬧，這都是催谷旅客數字上升非常有效的方法。

生態旅遊方面，泰國及日本分別由政府推出政策，然後由非政府組織負責執行具體事宜；此外，又以地方政府、保育組織及居民組織合作，進行培訓及有效管理，有關收入則撥作保育、發展本土旅遊之用，這不但能提高參與者的積極性，也成功以自然景觀吸引了旅客參觀。

四、香港的行業情況

(一) 香港特區政府對行業的定位、政策及發展方向

香港特區政府一直強調，旅遊業是香港的主要經濟支柱（稱四大支柱產業）之一，可以幫助香港將經濟成功轉型。因此，政府投放在以市場推廣及研究業務為主的香港旅遊發展局的恆常經費，2006至2007年度約有4.66億⁴，藉以大力推動香港旅遊業的發展。

國家「十一五」規劃綱要，明確表示「支持香港發展金融、物流、旅遊、資訊等服務業，保持香港國際金融、貿易、航運業中心的地位」，這肯定了香港的優勢產業，以及在國家發展中的重要功能。

《「十一五」與香港發展經濟高峯會報告》中指出，香港特區政府與業界共同擬定的行業發展方向如下：

(1) 加強香港與內地的聯繫，引入更多方便旅遊人士的簽證政策和邊境管制設施，以便利和吸引旅客訪港。

(2) 與內地進一步合作推廣「一程多站」旅行路線，並善用 CEPA 在內地開拓新的商機，以及提高內地的服務水平。同時，爭取容許香港的旅行社在內地經營前往第三地的團體旅遊。

(3) 促進香港與內地的人才交流，以期提升兩地旅遊業的服務質素。積極配合內地的「誠信旅遊」，以提升旅遊服務的整體質素，促進兩地旅遊業的健康發展。

(4) 研究發展更多的旅遊景點和配套設施，例如郵輪碼頭、文化景點及活動。

(5) 舉辦更多國際會議、貿易展覽會及節慶活動，推廣香港及內地遊。

(二) 香港旅遊業經濟、就業概況及 2016 年預測數字

1. 經濟概況

表 5：2006 年香港旅遊業概況及 2016 年預測數字⁵

	百萬美元	比例 (%)	增長率 ⁵ (%)	2006 全球排名
旅遊業對 GDP 的直接貢獻 (T&T Industry GDP)	6,519.1 (14,902.6)	3.3 (3.6)	8.1 (5.9)	35
旅遊業對 GDP 的直接及間接 貢獻 (T&T Economic GDP)	33,226.3 (83,389.9)	17.1 (20.0)	9.0 (6.9)	23
旅遊業需求 (T&T Demand)	58,144.2 (146,907.1)	---	8.7 (6.9)	21
資本投資 (Capital Investment)	6,688.6 (18,934.9)	15.4 (12.2)	12.2 (8.2)	27
政府支出 (Government Expenditures)	1,215.4 (1,859.8)	7.5 (7.7)	0.4 (1.7)	28
	人 (千人)	比例 (%)	增長率 (%)	2006 全球排名
旅遊業的直接就業人數 (T&T Industry Employment)	168 (209)	4.8 (5.2)	3.8 (2.2)	56
旅遊業的直接及間接就業人數 (T&T Economic Employment)	549 (769)	15.9 (19)	5.3 (3.4)	52

資料來源：World Travel & Tourism Council, *World Trade & Tourism Climbing to New Heights - The 2006 Travel & Tourism Economic Research* (London: World Travel & Tourism Council, 2006b), p.7-9; WTTC, 2006.

據 WTTC 及其所引用的政府統計處最新資料顯示，旅遊業約佔香港 GDP 3.3%，產值為 507 億港元；若加上由旅遊業帶動或相關的產業，佔香港 GDP 的比例將增加至 17.1%，產值約為 2,585 億港元。WTTC 預期，10 年後（即 2016 年）旅遊業佔香港 GDP 的比例將會增加 0.3%，二者產值更分別會增長至 1,159 億港元、6,488 億港元，亦即是 2.3 倍及 2.5 倍。

表 6：2006 年個別選定亞洲國家 / 地區
旅遊業對 GDP 的貢獻、比例及 2016 年預測數字⁷

國家 / 地區	直接貢獻		直接及間接貢獻	
	GDP 金額 (百萬美元)	GDP 比例 (%)	GDP 金額 (百萬美元)	GDP 比例 (%)
日本	168,500.8 (289,501.3)	3.5 (3.8)	446,529.8 (782,795.1)	9.4 (10.3)
中國內地	63,424 (232,815.4)	2.9 (3.2)	301,153.6 (-)	13.7 (14.6)
泰國	13,557.9 (30,001.3)	6.5 (6.5)	29,586.6 (66,861.6)	14.3 (14.5)
韓國	13,067.6 (21,514.5)	1.5 (1.4)	61,034.7 (109,546.5)	6.8 (7.0)
馬來西亞	6,739.5 (16,596.2)	4.6 (4.8)	21,402.6 (54,470)	14.6 (15.6)
中國香港	6,519.1 (14,902.6)	3.3 (3.6)	33,226.3 (83,389.9)	17.1 (20.0)
中國台灣	4,680.7 (8,405.7)	1.2 (1.1)	17,717.7 (34,776.7)	4.6 (4.6)
中國澳門	4,214.6 (11,921.9)	32.1 (39.7)	12,304.6 (28,155.2)	93.6 (93.7)
新加坡	3,364.7 (6,539.5)	2.7 (2.8)	13,126 (27,029.8)	10.3 (11.6)

資料來源：World Travel & Tourism Council, *World Trade & Tourism Climbing to New Heights-The 2006 Travel & Tourism Economic Research* (London: World Travel & Tourism Council, 2006b), p.7-9.

政府統計處資料顯示，2004 年香港四大支柱產業佔整體 GDP 的 53.3%，其中貿易及物流業佔 27.6%、金融服務業佔 12.2%、專業服務及其他工商業支援服務佔 10.5%、旅遊業佔 2.9%。旅遊業對 GDP 的直接貢獻，比例較低，甚至遠遠落後於其他三大支柱產業。表 6 中，WTTC 將旅遊業對 GDP 的直接及間接貢獻加起來，卻有 17.1%，由此可見旅遊業對相關行業發展的牽引作用。從上述列舉的發展程度相若、與香港經濟貿易關係密切的地區數據所見，除澳門外，8 個地區旅遊業對 GDP 的直接貢獻平均為 3.38%，而直接及間接貢獻則為 11.1%；可見，香港旅遊業發展程度已見成

熟，但相對泰國及澳門而言，仍有不少的進步空間。

2. 就業概況

WTTC 一份針對香港、內地及澳門的報告指出，旅遊業職位有以下特點：

- (1) 根留本地，不會外移；
- (2) 多與服務和出口相關；
- (3) 能創造大量長期就業機會；
- (4) 行業內涵日趨多元化，意味着各分類行業中的高級職位將不斷增加；
- (5) 低成本、無障礙，能迅速創造其他行業無法創造的就業機會，如適合「低學歷、低技術」的前線工作；
- (6) 平衡市區及偏遠地區的人口流動，改善跨區就業所帶來的高昂交通費問題；
- (7) 以中小企業、家庭作業為主，鼓勵傳統手工藝、本土文化活動的發展；
- (8) 為女性提供兼職工作機會，以做到職業及家庭上平衡；
- (9) 缺乏工作經驗的年青人較容易入行。

表 7：旅遊業整體、分類行業的直接就業人數⁸、佔總就業人數百分比

分類行業	2001	2002	2003	2004
入境旅遊				
酒店及旅舍業	20,600 (0.6%)	22,000 (0.7%)	18,100 (0.6%)	23,700 (0.7%)
過境客運服務	5,900 (0.2%)	6,500 (0.2%)	5,300 (0.2%)	6,700 (0.2%)
零售業	27,500 (0.8%)	35,200 (1.1%)	42,000 (1.3%)	54,800 (1.7%)
飲食業	20,100 (0.6%)	29,300 (0.9%)	23,900 (0.7%)	32,700 (1.0%)
其他	6,900 (0.2%)	12,800 (0.4%)	10,100 (0.3%)	11,600 (0.4%)
入境旅遊總數	80,900 (2.5%)	105,700 (3.3%)	99,200 (3.1%)	129,500 (3.9%)
外訪旅遊				
旅行社及票務代理	16,800 (0.5%)	15,900 (0.5%)	18,000 (0.6%)	17,800 (0.5%)
過境客運服務	6,300 (0.2%)	6,000 (0.2%)	5,700 (0.2%)	5,500 (0.2%)
外訪旅遊總數	23,100 (0.7%)	21,900 (0.7%)	23,600 (0.7%)	23,300 (0.7%)
整體數字	104,000 (3.2%)	127,600 (4%)	122,800 (3.8%)	152,800 (4.6%)
比較去年增/跌幅		+22.7%	-3.8%	+24.4%

資料來源：〈四個主要行業的就業人數〉，《香港統計月刊》（香港：政府統計處，2003年12月、2004年3月、2005年3月、2006年3月）。

從表 7 數字可見，入境旅遊暢旺，最能帶動零售業從業員的增加，零售業因旅遊業影響的直接就業人數，在 2001 至 2004 年期間，每年以 7,000 至 13,000 人的速度增加，佔總就業人數的比例每年約增長 0.3%。酒店及旅舍業、飲食業因旅遊業影響的直接就業人數，每年穩步增長，當中飲食業每年以 3,000 至 8,000 人的速度增加，佔總就業人數的比例每年約增長 0.1%。

政府統計處資料顯示，2004 年香港四大支柱產業佔整體就業人口的 44.9% (1,488,400 人)，其中貿易及物流業佔 24.3% (804,600 人)、專業服務及其他工商業支援服務佔 10.9% (362,300 人)、金融服務業佔 5.1% (168,700 人)、旅遊業佔 4.6% (152,800 人)。值得注意的是，雖然旅遊業對 GDP 的直接貢獻明顯較低，但對就業的貢獻則能與其他行業相若，可見旅遊業勞工含量高的特性。從上述列舉的發展程度相若，與香港經濟貿易

表 8：2006 年個別選定亞洲國家 / 地區旅遊業的
就業數字及 2016 年預測數字⁹

國家 / 地區	直接就業人數		直接及間接就業人數	
	就業人數 (千人)	佔整體比例 (%)	就業人數 (千人)	佔整體比例 (%)
中國內地	17,383 (20,455)	2.3 (2.5)	77,600 (89,990)	10.2 (11.0)
日本	2,684 (3,059)	4.2 (4.9)	6,940 (8,076)	10.9 (13.1)
泰國	1,842 (2,063)	5.2 (5.2)	3,820 (4,391)	10.7 (11.0)
馬來西亞	492 (663)	4.6 (5.1)	1,345 (1,818)	12.6 (13.9)
韓國	477 (505)	2.1 (1.9)	1,731 (1,958)	7.4 (7.5)
中國台灣	170 (181)	1.7 (1.6)	529 (601)	5.2 (5.2)
中國香港	168 (209)	4.8 (5.2)	549 (769)	15.9 (19.0)
中國澳門	101 (132)	40.2 (40.2)	239 (305)	95.0 (93.1)
新加坡	61 (82)	2.7 (3.0)	191 (267)	8.3 (9.9)

資料來源：World Travel & Tourism Council, World Trade & Tourism Climbing to New Heights - The 2006 Travel & Tourism Economic Research (London: World Travel & Tourism Council, 2006b) .

關係密切的地區數據所見，除澳門外，8 個地區旅遊業的直接就業人數佔整體就業人數的比例平均為 3.41%，而直接及間接就業人數則為 9.79%；雖然如此，香港作為服務業主導的社會，必須促進勞工含量高的旅遊業發展，方能吸納更多的勞動人口。

WTTC 預期（見表 8），2006 年香港旅遊業的就業人數約為 168,000 人，佔整體就業人數的 4.8%，若加上由旅遊業帶動或相關的產業，香港旅遊業的就業人數將增加至 549,000 人，佔整體就業人數的 15.9%。10 年後

(即 2016 年)，上述兩項數字將會分別增加至 209,000、5.2% 及 769,000、19%。單從人數而言，旅遊業的直接就業人數將較現時增加四分之一。

(三) 政府及業界為發展行業已進行的工作



圖片來源：香港旅遊業議會，《議會季刊》。

回歸前，港英政府只由「香港旅遊協會」負責宣傳及推廣香港旅遊。回歸後，前行政長官董建華在 1998 年的《施政報告》中，落實設立「旅遊事務專員」/「旅遊事務署」，負責從策略部署的角度，研究並向政府提出促進旅遊業發展的建議；此外，又改組「香港旅遊協會」為「香港旅遊發展局」，這都可視為特區政府加強重視香港旅遊業的開始。

回歸後，香港分別經歷了兩次重大考驗，包括發生在 1998 年的亞洲金融風暴及 2003 年的非典型肺炎 (SARS) 重大疫情，兩次事件對香港旅遊業造成重大打擊。亞洲金融風暴後，旅遊協會立即推出「香港動感之都」市場推廣、「香港好客之道」宣傳計劃，並於 1999 年起籌建香港濕地公園、香港迪士尼樂園等項目。其中迪士尼樂園，政府的總投資額達

224.5 億元，當中包括注資、向迪士尼貸款、進行基建工程等，共佔股權的 57%，使香港成為亞洲第二個擁有迪士尼主題公園的地區。2001 年時，政府又設立「昂坪 360」纜車¹⁰，與該區其他旅遊設施連結起來，使大嶼山成為重要的旅遊地區。此段時間，又積極與內地聯繫，簽訂一系列的合作協議，成為「一程多站」概念的起始。

2003 年 3 月，香港爆發重大 SARS 疫情，旅遊業幾乎停頓，百業蕭條，旅客量及酒店入住率較上年同期下降 60%。6 月，在中央政府的關懷及支持下，內地宣佈開放內地居民「個人遊」（自由行），內地訪港旅客一時間增長迅速，超過整體旅客量的一半，成為香港最大的旅客來源。內地宣佈開放「個人遊」（自由行），對香港旅遊業及相關經濟影響深遠。疫情期間，政府積極推動本土旅遊，以儘快恢復人心及經濟。行政長官曾蔭權於 2005 年上任後，平均每兩個月便到泛珠三角的其他省區訪問，其中一項工作就是聯繫各省市，積極推動「一程多站」的旅遊發展概念。

政府又在旅遊事務署、香港旅遊發展局及各區民政事務處的層面上，推動旅遊業發展工作，包括已完成的項目「幻彩詠香江」燈光音樂匯演，心經簡林、星光大道、西貢海濱改善工程等。為了保持香港旅遊業的競爭力，又推出了一系列的更新及改善計劃，包括海洋公園重新發展計劃、新界東北部綠色旅遊先導項目等。此外，受到文物保育問題、社會輿論影響而尚待推動的旅遊項目，主要是中區警署、域多利監獄和前中央裁判司署（中區警署建築群）計劃。

（四）行業現況與問題

1. 客源結構

回歸後，內地一直是香港的最大旅客來源，其數量及比例一直上升。

表 9：訪港旅客人數、所佔比例¹¹

客源地	2000	2003	2005
中國內地	3,785,845 (29.0%)	8,467,211 (54.5%)	12,541,400 (53.7%)
中國台灣	2,385,739 (18.3%)	1,852,378 (11.9%)	2,130,565 (9.1%)
日本	1,382,417 (10.6%)	867,160 (5.6%)	1,210,848 (5.2%)
美國	966,008 (7.4%)	683,791 (4.4%)	1,143,089 (4.9%)
澳洲	352,409 (2.7%)	254,254 (1.6%)	525,577 (2.3%)
中國澳門	449,947 (3.4%)	443,622 (2.9%)	510,031 (2.2%)
英國	367,938 (2.8%)	281,318 (1.8%)	464,601 (2.0%)
全年訪港旅客人數	9,690,303	12,849,734	18,526,111
比較去年增/跌幅	+15.3%	-6.2%	+7.1%

資料來源：《香港旅遊業統計》（香港：香港旅遊發展局（及前身香港旅遊協會，1999至2005年）（次序經重新編排）。

比例方面，由2000年的29%，上升至2005年的53.7%，當中錄得顯著升幅的年份，是2003年開放「自由行」後，比例較前一年增加13.3%。其他來源地的比例方面，通常出現兩種現象，包括旅客量上升而比例下跌、旅客量及比例同時下跌。旅客量上升而比例下跌的客源地包括美國、澳洲、澳門及英國等；而旅客量及比例同時下跌的客源地包括第二大客源地台灣及日本，其中日本的跌勢若在未來一年持續的話，第三大客源地將由美國取代。

有業界人士擔心，隨着開放「個人遊」的內地城市陸續增加，內地旅客的比重將愈來愈大，與其他客源群數目的距離漸漸拉開，形成客源結構失衡問題。短期內的確令零售業及飲食業更趨暢旺，但長期只依賴單一市場，不但會使香港這個國際化大都會地位起變化，亦可能會在非常時期如SARS時對本土經濟及就業產生負面影響，這是需要留意的。

政府雖已致力發展多個新旅遊項目，以提升香港的競爭力，但並未能吸引其他地區訪港旅客數字的顯著上升。針對這一點，當局及業界需要正

視問題，竭力找出每個重要市場的旅客卻步原因，然後對症下藥，針對不同市場展開宣傳及推廣工作。其中，業界人士認為，旅發局有必要調整宣傳策略，增加對重臨客的宣傳，比招徠新遊客成本較低，因為這群旅客是最有可能來港旅遊的。

為解決客源失衡問題，政府及業界正致力推動「一程多站」概念，目標是爭取香港成為海外旅客前往內地旅遊的第一站，以香港獨有的東、西方文化薈萃的特點，使他們逗留幾天，然後再啟程赴內地。

2. 酒店及旅舍業：行業發展與會展業、自由行的關係

截至 2006 年第二季，香港的酒店及旅舍業從業員人數為 28,824 人。

表 10：香港酒店 / 賓館數目

年份	甲級高價	乙級高價	中價	旅客賓館	總數
2001	17	31	44	408	506
2003	17	30	42	414	510
2005	21	39	49	467	585

表 11：香港酒店 / 賓館房間數目

年份	甲級高價	乙級高價	中價	旅客賓館	總數	入住率
2001	9,473	15,552	11,624	4,710	41,842	79%
2003	9,473	15,786	11,465	4,803	42,936	70%
2005	10,808	18,616	11,475	5,025	48,891	86%

香港酒店的入住率一直都高於 70%，就算是在爆發 SARS 疫情的 2003 年，平均都有 70% 的入住率，開放內地來港「自由行」後，更見八成半以上的水平。香港旅遊發展局的數字顯示，2005 年本港不同類型的酒店數目為 585 間，最多的類別是旅客賓館，而房間數目則達 48,891 間，最多的類別是乙級高價酒店。香港酒店業聯會指出，2006 年底房間供應再增加 4,603 間，令目前香港房間數目達致 53,152 間。未來 3 年，酒店房間將再增加 6,347 間，這個數字主要集中於五星級酒店，估計酒店前線員工就業職位將

增加 800 個左右¹²。

內地旅客成為香港主要客源，他們來港後一旦發現酒店房價與內地有一段距離¹³，便會選擇不過夜或到深圳過夜，這種情況更見於香港舉行大型會議展覽、酒店訂房爆滿時；上述問題正好反映香港缺乏中、下價格酒店房間的問題，不解決房間供應問題的話，將影響自由行所涵蓋的城市範圍和香港進一步拓展旅客人數，甚至會窒礙會展業發展。

有見及此，經濟發展及勞工局於 2003 年承諾研究加快發展商有關酒店項目的申請過程、批准及簡化各方面程序，或考慮縮短補地價的時間。為了加快計劃落實的時間及降低成本，不少發展商紛紛向城市規劃委員會申請，變更工廠大廈作為酒店的用途。據規劃署於 2006 年初的資料顯示，已批出許可的酒店發展項目逾 40 個，涉及約 21,718 個房間，其中以三、四星級居多，有關的地區以黃竹坑、觀塘、九龍灣及新蒲崗等居多。發展商積極投資酒店項目，證明酒店業發展的前景不俗，已批准的項目若能落實，估計酒店前線員工就業機會將增加 1,100 左右¹⁴。有關計劃能否儘快落實，將視乎補地價金額、相關地區發展及旅遊設置是否持續得到更新。

經濟發展及勞工局表示，其他不同級別已落實興建的酒店，在 2006 年至 2010 年間，會有 37 間落成，這將為勞工市場帶來 8,000 個管理及前線服務職位。

香港酒店業每逢旺季，如遇大型會議、展覽、三個黃金週等，均會出現「酒店海鮮價」情況，叫價過高，令旅客卻步。如遇上述旺季，不同類型的酒店均至少加價 25% 以上。香港旅遊發展局資料顯示，乙級高價酒店在每年 4 月及 10 月的房租，均較全年平均價高 25% 至 35%¹⁵，更極端的是「炒房」，使房間價格高達平常的 2 倍。「酒店海鮮價」情況已引起內地不少旅遊業界、傳媒的非議，也成為去年國慶黃金週內地旅客人數下降的

原因之一。

2003 年酒店業曾於短時間內減少 4000 名員工，經濟復甦之後，取而代之的是兼職化（行內術語：「炒散」）、外判等，情況嚴重；而因「海鮮價」所造成來自客人要求的壓力亦與日俱增。

近期酒店業情況好轉，員工亦未有因而受惠，有員工指其任職的酒店 9 年以來未曾加薪，情況嚴重，獲加薪的只是回復到 2003 年減薪前的水平。人手不足所造成的無償工時、工傷及因工勞損問題亦愈來愈需要關注。資方需要着力改善上述將影響服務質素、員工士氣乃至商譽的問題。

澳門特區政府積極發展旅遊業，酒店及房間數目大增¹⁶。由於當地未能夠提供足夠人力資源，酒店於是紛紛到香港及內地招聘人才。現時澳門酒店業外籍勞工人數為 3,763，當中以香港人佔相當部分¹⁷。隨着當地的新落成酒店持續增加，對酒店業管理人才、前線餐飲員工需求將有增無減，香港亦有中層管理人員跳槽到當地擔任管理層職位的跡象。可見，香港與澳門已出現客源及人力資源上的競爭。上海、東莞是內地沿海地區最多星級酒店的城市，當地與香港亦開始出現類似的競爭。

3. 旅行代理商及機票代理商（包括入、出境旅遊）

截至 2006 年第二季，香港旅行社及票務代理從業員人數為 20,017，而截至 2006 年底，香港的註冊旅行代理商數目為 1,433 間。

(1) 入境旅遊：

目前，旅行代理商最受關注的是「零團費」¹⁸ 問題，這早在 1998 年後已經出現。內地來港的旅行團分為「購物團」及「觀光團」¹⁹ 兩類，「購物團」的團費較「觀光團」便宜二分之一至三分之一，甚至是「零團費」。香港方面的旅行社因賺不到團費，因而帶旅客到指定購物點購物收取回佣

的方式，回本及賺取收入²⁰。旅行社方面不會給予隨團的導遊、司機任何費用，包括薪金、小費、交通費等，他們的所有收入都靠收回佣的方式賺取，因而引起內地旅客投訴購物多於觀光、購物價格過高及品質參差，甚至因回佣金額不足回本而「棄團」，提早結束旅程。可見，現時整個機制已出現問題。

導遊帶團時，要代支入場費、餐費、租車費等，完團後方能與旅行社結賬，個別旅行社更出現拖欠情況，「貼錢打工」已成行內陋習。如此種種行為可見，導遊受旅行社的剝削情況嚴重，迫使部分導遊需要靠收回佣來維持生計。現時，不少接待購物團的導遊是由新移民擔任，有的更是助理，他們較善於與內地旅客溝通。

縱使香港旅遊業議會已於2002年推出「百分百退款保證計劃」等措施，由於參與計劃屬自願性質，加上旅遊業議會並沒有法定權力，根本未能夠解決問題，投訴數字屢創新高。2006年頭11個月，旅遊業議會已收到526宗有關購物的投訴，比上年同期上升40%²¹。事件經內地傳媒廣泛報道後，已嚴重影響內地旅客參與旅行團到港的意欲，打擊香港購物天堂的聲譽。「零團費」問題不單在香港發生，在內地往澳門、馬來西亞等地的旅行團亦時有發生。

衍生「零團費」的由來，是由於以往來港的旅行團多由中旅、國旅、廣旅、華閩4家旅行社主辦，開放競爭後，部門承辦的旅行團都外判給私人經營，其他旅行社於是各出奇招，以不同方法（如零團費）搶佔市場，爭取最大客源。而「棄團」事件，是由於內地入境旅行社有不少陋習，如旅行社經常拖欠接待費、不尊重合約精神、不時有假冒旅行社問題所致²²。自2002年起，旅遊業議會負責監管入境旅行社，但資源沒有增加，僅靠外遊旅行社繳付的印花徵費作為收入，換言之，以港人出境的印花徵費補貼外來的入境旅遊監管工作，業界認為應該將局面扭轉。

(2) 出境旅遊：

香港人外遊時已減少參加旅行團，取而代之的是自定行程、自行預訂機票及住宿，旅行社因而加強該方面服務，而機票代理商亦因而受惠。受制於語言、目的地資訊及安全因素，自由行的熱門地方，多數以內地、東南亞為主。

自由行、電子商貿對旅行代理商及機票代理商有一定衝擊，迫使行業提升電腦技術「迎戰」。另外，用以保障市民外遊的印花徵費，保障範圍只包括參與旅行團、旅行社套票，但不包括單獨向機票代理商購買機票，這是目前較受本地旅客關注的問題。

4. 航空客運服務

目前，有 7 家航空公司以香港為基地，分別是國泰航空、港龍航空、華民航空（國泰航空擁有）、Jet Aviation Business Jets (HKG) Ltd、港聯航空、中富航空及甘泉航空。截至 2006 年第二季，香港空運業（包括客、貨運）從業員人數為 28,396。

(1) 傳統航空：

香港新國際機場啟用將近 9 年，成為以旅遊基建刺激旅遊業進一步發展的最好證明。2003 年其盈利超過 6,300 萬美元，目前面對的挑戰是如何平衡香港和珠三角其他 4 個機場之間的交通容量、需求問題，這些機場包括澳門、深圳、廣州及珠海。其中珠海機場已被香港機場管理局²³以 2 億元收購過半的股權。

機管局已展開「航天城發展」計劃，內設「航空探知館」、「星光無間」等娛樂，以及辦公大樓、展覽中心及商業園等設施。另外，設有亞洲博覽館二期、700 個房間的香港天際萬豪酒店、永久跨境渡輪碼頭等工程；2010

年初，二號客運大樓將開始啟用，整個計劃預計可創造 1,500 個新職位。

2006 年 1 月，機管局宣佈斥資 45 億，興建一個專門支援小型客機的衛星客運廊，增設 10 個附設登機橋的小型客機停機位，另外，亦有 5 個可供小型飛機上落客後迅速續飛的停機位。這些適合小型客機的設施，能吸引廉價航空公司及旅客使用。

香港一直強調自己是亞太航空交通樞紐，然而，對擁有龐大客源的內地一直虎視眈眈的亞洲各國，已擴展飛往內地主要大城市的航班，對香港的航空樞紐地位、中轉作用造成嚴重威脅。過去兩年，區內不少機場積極擴展往內地的航班，增長率比香港國際機場更快。外地與內地對開的客運班次增加比率，2003 至 2004 年度以日本東京增加最多，達 156.6%，而班次則以韓國首爾最為頻繁，每季達 246 班。增加來往香港與內地的航班，已經是刻不容緩的事。

有見及此，主要經營海外航線的「國泰航空」，透過引入內地股東（中國國際航空）來消除以英資怡和主導的政治障礙，開闢內地市場。2006 年 8 月，國泰成功收購經營內地航線的「港龍航空」，以解決香港一直缺乏由同一家航空公司同時提供往返內地及世界各地的航班服務，香港航運中轉港地位受到削弱的問題（陳南祿，2006）。國泰又透過與中國國際航空以「股份互控」的方式，在香港飛往北京、大連、成都、杭州、重慶的 5 條航線上，聯營及代碼共享²⁴。國泰吞併港龍，與中國國際航空合作，編織出「內地、香港、海外」的航線網，進一步提升香港作為航運樞紐的地位。

以國泰航空為例，該公司聘用了 1 萬多人，另外配餐的聯營機構約有兩萬人，當中包括海內、外僱員；空中服務員人數約 6,800 人。國泰在未來 4 年將擴充機隊，聘請 800 名新員工，新入職的空中服務員試用期後時薪會增加 13.7%。

空中服務員較為關心的，是被強制在 45 歲退休，業界希望政府透過立法，防止年齡歧視問題。國泰曾於 2006 年推出「自願提早退休計劃」，表面上是透過減少資深員工增加晉升機會，實際上趕走舊人、降低成本。此外，國泰推出的「管理出勤計劃」，要求員工（主要是空中服務員）授權公司可查閱其個人病歷資料，以防止艙務員缺勤，有關措施嚴重侵犯私隱；又向醫生施壓，令員工只有最多三日的病假，引起社會的關注。

(2) 支線航空：

為保持香港航空樞紐的地位²⁵，首要工作是爭取營辦更多往來香港與內地一二三線城市的航班；行內專門飛往二三線城市的「支線航空」公司²⁶，發展前途愈見樂觀。支線航空需求持續上升，特區政府正與內地部門商討，爭取更多本地小型航空公司直飛到內地二三線城市，滿足本地及海外旅客的需求。「香港航空」（前稱「中富航空」）及「港聯航空」²⁷目前正致力從事支線航空，它們的優勢是架構精簡、航機較少，方便維持低成本及填滿載客量。「香港航空」的經營航線包括南寧、三亞、濟南、溫州、梅縣、海口等，而港聯航空則是廣州、杭州、重慶、南京及寧波。

內地民航界早已看好支線航空市場發展。據統計，目前全國 144 家機場中，80% 的地方性機場，客運量低於 100 萬人次。2002 年，國家民航總局對全國 38 個支線機場進行審查時發現，當中有 37 個處於虧損狀態；又於 2005 年，發表《關於促進支線航空運輸發展的若干意見》文件，表明致力發展支線航空，聲言至 2010 年將修建至少 200 座支線機場，加上地方政府對發展地方機場愈來愈熱衷，支持了支線航空發展。但對香港的限制是，截至 2005 年，香港與內地的民航安排²⁸中，只有 56 個城市可以有民航服務，當中約有 10 個城市只會開放給內地航空公司，另外剔除一些距離太遠或不適合的航點，而餘下 20 多個，開新航線也要考慮客量及需求。

目前，香港往來內地的航點約有 40 個，但鄰近以平價見稱的深圳寶安國際機場，則有 70 個向北飛的航點，交織出一張進入內陸的網絡。由於空域管制及航道容量的問題，航線難以一下子增加。要發展香港的航空客運業，必須先解決上述問題，方能擴張業務。

Axess Asia Pte 在太平洋亞洲航空協會論文集《航空港研究》中指出，亞洲的新加坡、吉隆坡和香港正進行激烈的競爭，但香港有一些優勢，包括與中國內地的地理聯繫、自身發達的航空離抵市場地位、東南亞與北美市場的地理中轉站地位、24 小時全天候服務的世界級機場。報告最後指出：「香港地區的航空公司通過鼓勵競爭、擴大航空容量，將有可能在近年內取得更快的增長。如果不這麼做，其增長速度也會比較快，但會遠遠低於應有水平。」這是支線航空公司崛起的原因之一。

5. 海上客運服務

有關當局估計，亞太區內參加傳統郵輪旅程的乘客人次將由 2005 年的 70 萬，持續增加至 2020 年的 100 萬至 210 萬。由於許多國際郵輪營運商均視香港為亞太行程的「必經之地」，因此香港將受惠於郵輪業的蓬勃發展。

在亞太區傳統郵輪市場中，香港的市場佔有率一般介乎 16% 至 30%。香港的郵輪出入境旅客人次，包括參加傳統郵輪旅程和「無目的地」郵輪旅程的本地居民和國際旅客，已從 1999 年的 138 萬人次增至 2005 年的 215 萬人次，同期郵輪停靠次數亦由 409 次增至 1,051 次。

海運碼頭現有的停泊設施不足以應付市場需求。近來每逢旺季，由於海運碼頭的船期出現撞期，抵港郵輪每每需要另作停泊安排，例如中流停泊和停泊於貨櫃碼頭。此外，因為海運碼頭的結構容量有限，只能處理排水量最高達 5 萬噸的船隻，一些新式巨型郵輪礙於體積龐大，根本不能停

泊在海運碼頭。2005年，這些巨型郵輪曾四度停泊在葵涌貨櫃碼頭。這樣的安排會令部分郵輪營運商卻步，放棄把香港列入航程之內。鑑於建造巨型郵輪已成為國際趨勢，在缺乏新郵輪碼頭的情況下，郵輪營運商如仍想把香港納入航程之內，未來須依賴其他停泊設施，否則他們可能會在航程中繞過香港。

在多年的籌劃下，政府終於在2006年宣佈以公開土地招標方式，在啟德發展區前機場跑道南端發展新郵輪碼頭設施，當中包括客運大樓、兩個靠岸泊位、其他附屬、停泊設施，以及建立總樓面面積達5萬平方米的商業/辦公室/零售設施（商場）；當中3.6萬平方米是為遊客和本地市民而設的商業/零售設施，1.4萬平方米則用作郵輪營運商、旅行社等辦事處。首個泊位將可於2012年建成。中標者亦須根據租約興建和營運第二個泊位，其確實啟用時間將會是2015年後。

政府亦已預留鄰近郵輪碼頭約6公頃土地作為旅遊中心。該旅遊中心的非住宅總樓面面積最多為19萬平方米，可提供酒店、商業、零售及娛樂設施。旅遊中心亦包括一幢有公眾觀景廊的地標建築物。

落成後，香港郵輪業發展到2020年的經濟收益，每年可能會高達14億至22億元。此外，到2020年，郵輪業亦可帶來約6,900至10,900個就業機會。

早日完成郵輪碼頭設施，對於香港發展成為亞洲郵輪中心、將旅遊業推向另一高峯至為關鍵。這既可使香港發展成郵輪中心獲得更大的經濟效益，亦會對鄰近郵輪碼頭的旅遊中心和商業區的地價有正面影響。屆時整個東南九龍亦會受惠，帶動地價上升；換句話說，這將促進九龍城的社區更新，亦有助該區飲食業、零售業、酒店業的發展。

6. 陸路客運服務

(1) 香港及跨境旅遊巴士：

截至 2004 年，香港的過境客運從業員人數約為 12,200 人，其中從事入境旅遊約 6,700 人，從事出境旅遊約 5,500 人。

旅遊巴士方面，運輸署於 2005 年的數據顯示，香港共有 7,200 輛非專營巴士，當中 3,126 輛（約 43%）獲准提供遊覽服務，平均每輛巴士的載客率為 55%。而跨境巴士佔 912 輛，不會用作旅遊用途。

(2) 西鐵落馬洲支線：

1995 至 2005 年期間，陸路過境旅客人次由每年 5,000 萬增至 1.45 億，增幅高達 190%。為應付持續增加的跨境交通需求，香港於 2002 年底開始建造西鐵落馬洲支線這條新過境通道，新通道預期大約於 2007 年中通車。通車後，新過境通道將會成為香港與內地的第二條鐵路旅客過境通道。建造該支線的費用約為 100 億元。

不少其他公共交通工具的司機擔心，落馬洲支線通車後會影響他們的就業機會。政府方面表示在決定交匯處的面積時，已顧及落馬洲總站的公共交通服務必須能有效運作，而交匯處可容納各種公共交通工具運作，包括專營巴士、公共小型巴士、市區及新界的士，並設有的士停候處。

隨着各項新鐵路工程包括落馬洲支線陸續完成，香港各主要出入口岸（例如機場、羅湖及皇崗），都會有便捷的鐵路聯繫。在市區內，旅客亦可利用香港多元化的公共交通工具，前往主要的旅遊及購物點。

香港現行的陸路運輸政策，是以鐵路作為香港公共客運系統的骨幹，

非專營巴士服務只扮演輔助交通工具的角色。至於遊覽巴士服務方面，政府表示在非專營巴士的現有規管制度下，非專營巴士營辦商可因應市場需求，申請增加車輛數目或調整其現有車隊所提供服務的種類，配合旅遊業的發展。

(3) 城際高速鐵路（區域快線）：

廣東省政府已興建高速鐵路（區域快線），2008年完工時，列車時速達300公里；但香港段的區域快線，不單遲遲未有落實，更可能是採用與西鐵「共用路軌」的方案，而非另闢專線，令行車速度減至60公里。中大亞太研究所所長楊汝萬估計，香港的鐵路建設將較廣東落後3年；改為專線不單令整段行車時間（香港境內）減少10至13分鐘，還可與內地發展接軌，避免遭邊緣化。

7. 主題公園

(1) 海洋公園：

開業30年的海洋公園，曾於回歸之初面對寒冬，自1997年起連續4年虧損，金額高達2億元。主因是營造費用昂貴，包括60萬動物飼養費、8萬元纜車營運費在內，每日支出高達100萬，而入場人數每況愈下。於是海洋公園急急作出「救亡」行動，包括舉辦大量節慶活動，以吸引本地客入場，如萬聖節期間舉行的「全城哈囉喂」、在聖誕節期間的「聖誕全城hohoho」等。另外，又透過更換公關公司、撤換行政總裁、從美國聘請有主題公園經驗的新行政總裁、加入青年人改組創意部門等方式改革。

經過幾年的努力，海洋公園終於轉虧為盈。2005年7月至2006年6月的財政年度，共錄得438萬人次入場，盈利更增加三成至1.565億元²⁹，兩者皆創下開業後記錄，而去年「全城哈囉喂」和「聖誕全城hohoho」的

入場人數亦破記錄。

香港迪士尼樂園開幕，亦帶來新的挑戰。雖然海洋公園公司已儘量推出新措施、增加景點和加插特備節目，以維持訪客人數，但園內很多現存設施皆建於 1970 及 1980 年代，實難與新建的主題公園或娛樂設施競爭。沒有重新發展計劃，海洋公園長遠來說難以經營。

政府評估，經重新發展的海洋公園，在營運頭 20 年可望帶來約 230 億至 280 億元經濟收益，而在頭 40 年約為 400 億至 480 億元，累計經濟收益為 1,330 億元。重新發展計劃亦有助加快改善港島南區的城市發展，以及發展香港仔區成為旅遊景點。同時，全新海洋公園將受惠於地鐵南港島線的發展，南港島線可讓遊客從中環直達海洋公園，快捷方便。

建造工程會分期進行，第一期預計在 2008 年底完成，而第二期則在 2010 年竣工，工程將分期進行，以便公園可於施工期間繼續開放。重新發展工程完成後，估計該園每年的訪客將由 2004 至 2005 年度的 400 萬人次增至 2010 至 2011 年度超過 500 萬人次，到 2021 至 2022 年度更會逾 700 萬人次。重新發展費用預計約為 55.5 億元。海洋公園將繼續圍繞「海洋」及「動物全接觸」這兩個主題，這種定位能與迪士尼樂園作有效分工。同時，兩者有着「美國文化」及「本土文化」的分別。

重新發展的海洋公園，在營運首 20 年會帶來約 230 億至 280 億元的經濟收益，而在首 40 年約為 400 億至 480 億元，累計經濟收益為 1,330 億元。創造就業方面，重新發展計劃會在 2008 至 2009 年度第一期開幕後分別直接及間接製造約 2,600 至 4,000 個等同全職的額外職位，在 2021 至 2022 年度更增至約 11,300 至 12,800 個，當中的職位包括款待、零售、飲食及酒店從業員，香港亦須注重培訓主題公園的專門人才。

(2) 迪士尼樂園：

迪士尼樂園第一期於 2005 年 9 月開幕，樂園佔地 126 公頃，日後更可擴至 180 公頃。第一期包括迪士尼主題公園、兩所國際級迪士尼主題度假酒店、購物飲食及娛樂綜合中心。第一期完成後，一個每年入場人數高達 1,000 萬的迪士尼式主題樂園，2,100 個房間的酒店，30 萬平方米的購物、飲食及娛樂中心將出現。

迪士尼啟用後首年的遊客額外消費預計約為 83 億元。由第二十年開始，每年的額外消費會增至 168 億元。迪士尼在未來的 40 年，預計將總共為香港帶來約 1,480 億元的增值經濟得益，其中每年約有 37 億的潛在收益，例如各行業的利潤及僱員的收入。建造前預計，迪士尼第一期啟用時提供 18,400 個職位，其後 20 年，預期可增加至 35,800 個新職位。但迪士尼開幕以來，員工人數一直維持在 5,000 人左右。

迪士尼首年預計會有超過 560 萬人次進場參觀，當中的遊客比例，香港、其他亞洲各國及內地各佔三分之一。約在 15 年後，每年最高會遞增至 1,000 萬人次。迪士尼落成後第一年，將可吸引約 340 萬名外地遊客，當中包括 140 萬名新增遊客。在 15 年後，預計遊客數目將增至 730 萬名，當中包括 290 萬名新增遊客。而首年的入場人數，則是 520 萬人次，當中的外地旅客人數約佔 26%，內地旅客則佔 34%。

迪士尼曾於 2006 年農曆新年期間，因入場人數過多、迪士尼並無預告及妥善處理的情況下關閉大閘，使內地遊客無法入場，導致衝擊大閘事件的發生。迪士尼決定期後劃定大假期期間，持有指定日子門票才可進場。另外又將可容納人數，由 2.8 萬人增加至 3.4 萬人。

8. 會展業

表 12：會議及展覽活動數目、旅客出席人數、預算人均消費、逗留時間

年份	活動數目	旅客出席人數 ¹⁰	預算人均消費	逗留時間（晚）
2001	247	393,000	10,575	4.8
2003	172	333,000	11,109	4.7
2005	292	631,000	-	-

資料來源：《香港旅遊業統計》〔香港：香港旅遊發展局（及前身香港旅遊協會）〕

表 13：在港舉辦的國際展覽數量、參觀人數
及首次在港舉行的國際展覽佔總數的比例

年份	國際展覽	參觀人數	首次在港舉行的 國際展覽佔總數比例
2004	45	876,469	13%
2005	46	970,339	11%
2006	77	尚未公佈	45%

資料來源：工商及科技局

香港已發展成為區內首要的展覽中心，有着超過 50 個不同大小的會展場地。會議展覽中心是亞洲區內最佳的同類設施之一，當中包括了一期、二期及計劃中並預期在 2015 年落成的第三期。鄰近香港國際機場的亞洲國際博覽館已於 2005 年 12 月啟用，進一步擴大香港的會議及展覽場地面積。兩者有了分工，前者舉辦傳統會議、展覽居多，後者則以場合面積需要較大、主題較單一、展期較長的會議、展覽為主。其中兩者所辦的會議、展覽並不重疊，亦無競爭。

會展業涉及眾多不同的服務公司，包括展台搭建公司、保險公司、貨運代理、旅行社和酒店。而活動主辦機構則負責將上述服務集中起來，因此是業內最重要的服務提供者。

香港會展業協會研究指出，2004 年香港共舉辦 320 項大型會議及展

覽，吸引約 49.8 萬名海外旅客來港參加，而企業活動的參加者則達 72.3 萬人。2005 年參加香港展覽會的公司更達破記錄的 41,599 家，比 2000 年的 26,097 家增長 59%，比 1996 年第一次調查的 18,220 家更超出一倍多。自 1996 年以來，亞太區的參展公司數目增加超過一倍，從 3,297 家上升到 2005 年的 8,202 家。而更驚人的是內地公司數目的增幅，1997 年前參展的內地公司寥寥無幾，但到 2000 年，已有 2,000 家以上的內地公司到港參展，而根據 2005 年的調查，這個數字已躍升至 7,266。另外，展覽中約有 52% 的參展公司和 50% 的訪客來自香港以外的地區。

會展業是香港一門高增值產業，並能帶動周邊產業的增長。2004 年，每名來港參加會議及展覽的旅客在港期間平均消費 1,327 美元，比整體訪港旅客人均消費的 574 美元高一倍有餘。外商到香港參加展覽，開支一般在 10 萬港元以上，現時會展亦被指收費太高；以一標準攤位（3 米 × 3 米）計算，會展的收費約為 2.5 萬港元，而泰國僅 8,500 港元。香港二、三星級酒店不足，參展商被迫下榻高級酒店，甚至要在深圳、澳門住宿，令經營開支增加，影響他們來港參展的意欲。

以 2003 年 4 月由香港貿易發展局舉行的禮品展為例，當時約有 32,000 名海外買家，參展商亦逾 3,000，當中約有 1,000 個參展商來自海外，而出席的外商超過 4 萬人；但香港的房間供應，不足以在短時間應付龐大的客源，所以部分參與者需要入住深圳、澳門的酒店。香港作為亞洲展覽中心，必須有足夠的酒店配套，方能拓展行業發展；新增的酒店的級數更應該是中、下價級別，以供、求來降低成本，方能招攬來自內地及東南亞的客人。

2004 年年尾的資料顯示，香港會展業收入約 18 億元，並帶動飲食、酒店、運輸等相關行業賺取 54 億元的可觀收入；行業更為香港整體經濟創造了 73 億元收益。2005 年年尾亞洲國際博覽館落成後，能直接為會展業

創造 350 個新職位，另外有額外 2,200 個新職位來自酒店、飲食、零售和交通等相關行業，為香港整體經濟創造了近 100 億元收益。更有學者指出，會展業產生的實際綜合效益可以超過 50%，包括交通、娛樂及其他隱藏性及不易統計的消費。

香港會議展覽業協會、畢馬威企業財務有限公司進行的研究則指出，2004 年的展覽活動為展覽業本身提供了相當於 1,600 個全職職位，這些職位由展覽主辦機構及場館直接提供。同時，展覽業亦為香港提供相當於 4.5 萬個全職職位，大部分來自各種支援性行業，包括零售、運輸、餐飲、酒店、展覽攤位設計及搭建、貨運、廣告等；其中受惠最多的是餐飲業，約佔 1.5 萬個，酒店業及零售業各約佔 1.1 萬個。此外，2004 年度行業對香港經濟貢獻佔 GDP 1.5%。

以香港為基地的展覽公司，其主要收入來源依然是在港舉行的展覽會。不過，現時一些展覽公司積極在外地籌辦展覽，並組織香港公司到外地參展。內地市場的吸引力愈來愈大，尤其在商貿展覽會方面。廣州、深圳、上海和北京是內地重要的經濟中心，加上有適合的場地，成為舉辦展覽活動的熱點城市。內地會展業的發展，為香港從業人員帶來不少商機。亞洲其他地區亦有市場潛力，香港正面對他們的挑戰。

鄰近的澳門亦銳意發展成商務會展中心，今年將有 13 個旅遊、酒店及商務會展中心落成，當局期望三四年間打造成世界級商務會展中心。素以舉辦「秋交會」聞名的廣州，於去年啟用了佔地 70 萬平方米的廣州琶洲展館，其經營項目與香港類同，而「秋交會」原以內銷為主，2007 年起易名為「中國進出口商品交易會」，內外兼顧。香港貿易發展局認為，香港會展業仍佔優勢，但必須開拓會展品種，凸顯香港與眾不同的優勢。

五、對促進旅遊業發展、創造就業機會的建議

WTTC 指出，香港所面臨的首要問題是調整旅遊業戰略，鞏固現時成功背後所作出的 20 多年的努力。WTTC 指出，2006 年香港旅遊業的就業人數約 16.8 萬人、佔整體就業人數 4.8%，若加上由旅遊業帶動的或相關的產業，香港旅遊業的就業人數將增加至 54.9 萬人、佔整體就業人數 15.9%。10 年後（即 2016 年），上述兩項數字將分別增加至 20.9 萬、佔整體就業人數 5.2% 及 76.9 萬、佔整體就業人數 19%。單從人數而言，旅遊業直接就業人數將較現時增加 25%，約 4.1 萬人。

一直以來，旅遊業都是香港的主要經濟支柱（稱四大支柱產業）之一；旅遊業當中高勞動含量的分類行業，本身亦包括了知識型產業的職位，這正好說明「旅遊業」適合不同學歷、工作技能及經驗的勞工投入，可以幫助香港成功將經濟轉型。加上國家「十一五」規劃綱要中明確表示「支持香港發展旅遊等服務業」，行業發展迎來了新的機遇。為此，本報告將就促進香港旅遊業發展及創造就業機會問題，提出從政策規劃到具體事務上的建議。下列建議的項目，需要政府積極提供政策支持及措施上的配合，以鼓勵商界積極投資，創造就業機會。

下列計劃涉及新增的就業機會總數達 5.35 萬至 5.9 萬個，主要是直接就業機會（小部分間接就業機會因資料所限無法剔除）。其中 4.8 萬至 5.35 萬個新職位，是政府已上馬項目，將於未來 1 至 20 年所創造的；此外的 5,500 個新職位，就是由本報告建議的項目所創造的。上述新增的就業機會總數，若粗略地加入需時年期差別、減去間接職位等因素，將與 WTTC 對未來 10 年的香港旅遊業直接就業人數的增加幅度（4.1 萬人）相若。有關數字主要來自政府、業界及根據本報告在旅遊業發展建議中的內容作出的推算。

(一) 整體建議

1. 為香港旅遊業明確定位

隨着開放「個人遊」的內地城市陸續增加，內地旅客的比重將愈來愈大，與其他客源群數目的距離漸漸拉開，形成客源結構失衡問題。短期內這個問題尚未對經濟及就業產生負面影響，反而會令零售業及飲食業更趨暢旺，但長期只依賴單一市場，不但會使香港這個國際化大都會地位起變化，亦可能會在非常時期、如 SARS 時對本土經濟及就業產生負面影響，這是需要留意的。

要解決客源失衡問題，首先要為香港旅遊業明確定位。回歸後，香港旅遊發展局「精采香港旅遊年」及「樂在此，愛在此」的主題，長期受到既虛無又朦朧的非議；對有意了解中華文化的外地旅客，以及接觸過國際大都會的內地居民來說，難以分清香港與內地城市的分別。

香港應結合「一程多站」的概念，突出香港「薈萃中西文化經驗」，「結集現代與傳統特色」，「交通方便」，「經濟活動及市民生活具活力」，「貨品及服務優質」，「以中國為本位，國人跳出去、外國人走進來均方便」等賣點，以「中西文化、傳統現代薈萃：香港，一個集方便、有活力、優質服務的樞紐」為定位，並以此作為發展香港旅遊業的根本基礎及目標，將香港旅遊業發展提升到更高層次。

2. 加強推動「文化旅遊」工作

從周圍地區的經驗可知，有關政府積極利用豐富的旅遊資源，利用旅遊推動經濟發展及創造就業機會，利用經濟成果推動文化發展，文化、旅遊、經濟三者互惠互利，成績有目共睹。由此可見，突出本土特色，有助吸引更多海外旅客，解決客源失衡的問題。本報告建議，商務及經濟發展

局屬下旅遊事務署可利用香港「中西文化、傳統現代薈萃」的特性，設立專門小組提倡及切實推動「文化旅遊」，加入業界、文化藝術界、學者的意見，以擴大文化、旅遊事務的持續發展基礎，互相憑藉，共創雙贏（詳情見建議項目：「建立具本土特色的第三個小規模主題公園」、「儘早重新規劃及落實『西九龍文娛藝術區』計劃」、「大力發展文物古蹟旅遊，『中區警署建築群』儘早上馬」）。

3. 推廣「一程多站」旅行路線

國家「十一五」規劃綱要，明確表示「支持香港發展金融、物流、旅遊、資訊等服務業，保持香港國際金融、貿易、航運業中心的地位」。而《「十一五」與香港發展經濟高峯會報告》中指出，與內地進一步合作推廣「一程多站」旅行路線、善用 CEPA 在內地開拓新的商機、提高內地的服務水平。

與內地進一步合作，推廣「一程多站」旅行路線，令香港成為外國旅行團訪華及內地旅行團外訪的第一站，已是大勢所趨。行政長官及政府已在這方面進行前期工作，現在可與內地商討如何具體落實、分工，及進行資源投放、共同宣傳的問題。

4. 制訂周全的市場推廣策略

為改變客源結構失衡的局面，目前的經濟發展及勞工局、旅遊事務署及香港旅遊發展局應加強與內地（尤其是泛珠三角各省市區）合作，宣傳「一程多站」的旅遊概念。「一程多站」的概念，將有助統合及節省資源，開發外國新興市場。

香港亦應舉辦不同節慶及大型活動作賣點，針對不同旅客群展開宣傳及推廣工作，吸引重臨旅客，這樣將可以改變首次來港旅客佔年度旅客人數為主的局面；此舉亦將有助用於旅遊推廣的公帑恰當及有效地使用。

(二) 酒店及旅舍業

1. 規劃更多中價酒店發展

為改善節日及大型會議展覽舉行時，酒店房價大幅上升（俗稱「酒店海鮮價」）、旅客選擇不過夜或到其他地區過夜的局面，以及回應會展業對酒店房間不足影響行業發展的訴求，經濟發展及勞工局表示，其他不同級別已落實興建的酒店，在 2006 年至 2010 年間，會有 37 間落成，這將為勞工市場帶來 8,000 個管理及前線服務職位。

本研究建議，政府可在周邊地區如深水埗，及工廈用地如觀塘、火炭、葵涌等地，規劃更多二、三星級價酒店的發展，酒店及房間數目可約為 40 個及 20,000 間。並在九龍城、土瓜灣等地規劃更多三、四星級酒店的發展，以配合啟德郵輪碼頭的落成，酒店及房間數目可約為 5 個及 2,500 間。城市規劃委員會可加快審批過程，迅速回應市場訴求。有關計劃若能落實，可為周邊地區居民帶來當區就業機會，尤其是基層勞工，涉及的新增職位數目約為 1,000 個³¹。

2. 規劃更多酒店發展對就業的貢獻

換言之，未來 5 年，酒店業將有至少 8,000 個新增就業機會。此外，本報告的建議若能實現，酒店業的新增職位數目將增加至 9,000 人左右。

(三) 旅行代理商及機票代理商（包括入、出境旅遊）

1. 建立健全保障消費者、監管入境旅行社機制

針對一些屢次違規的公司，以「換殼」的方式逃避香港旅遊業議會現行規管的問題，香港應建立一套健全的保障本地消費者及訪港旅客的法例，對一些屢次違法的公司及董事追究刑事責任。

同時，亦可設立內地入境旅行社註冊時繳交按金（現金、信用狀均可）制度，一旦遇有違規事件，旅行社面對罰款時抗拒繳交甚至透過結業逃避責任，即可沒收有關按金，以賠償旅客損失。為維護香港旅遊業的聲譽及發展，收緊保障消費者、監管入境旅行社機制已是無可避免。

2. 加強與內地旅遊當局合作，促進行業健康發展

針對入境旅行團「零團費」、「購物團」及本地導遊「貼錢打工」的情況，香港特區政府及業界除須積極配合推廣內地「誠信旅遊」，提升兩地旅遊服務質素外，亦需要加強與國家旅遊局合作，從源頭規管「零團費」旅行團，並懲處屢次違規的旅行社，推動「誠信旅遊」的發展。

此外，香港可以提交屢次違規的內地入境旅行社名單給內地當局，由內地當局根據內地法規作出處理及整頓。同時，兩地亦可開展獎勵計劃，為消費者提供清晰標準及提示，以作選擇外遊旅行社之用，同時對旅行社本身亦有鼓勵作用。有效管理入境旅遊的問題，有助提升香港旅遊業聲譽，保障本地從業員的就業機會。

3. 平衡各旅遊業諮詢組織內不同代表比例

旅遊業策略小組、香港旅遊發展局及香港旅遊業議會內，目前以商界代表居多，未能平衡業界聲音及利益。本研究建議，在各旅遊業諮詢組織內，加入同具廣泛代表性的工會代表，以加強業界如勞方導遊工會、資方旅行社及政府之間的溝通，這將有助平衡目前組成部分由資方主導、可能影響旅行社違規行為的裁決結果的情況，以及消除裁決所引發的爭議。此舉將有助業界加強自律，保障本地從業員的職業生活。

業界應建立一套持續性的培訓制度，提供專業資格考核，為從業員更新知識；此舉有助提升導遊、領隊的服務素質，亦可提升從業員的自信心，同時使之更受旅客認同。

4. 爭取放寬香港旅行社在內地的經營

目前，香港旅行社在內地只能辦理來港旅遊，未能辦理其他地區的出境旅遊。為善用 CEPA 在內地開拓新的商機，以及利用香港行業經驗及優質服務，提高內地行業服務水平，本研究建議，香港特區政府應向內地有關當局爭取，容許香港的旅行社在內地經營前往第三地（海外）的團體旅遊，這不單可以帶入香港經驗，亦有助香港從業員北上就業，拓寬事業境界。

(四) 航空客運服務

1. 爭取在區內扮演更積極角色，並增加航道

經濟發展及勞工局、民航處在珠三角 5 個機場的分工問題上，爭取扮演更積極的角色，以解決目前各自為政、效益不高的局面，與區內其他機場共謀發展。此外，亦有需要向中央爭取增加航道，解決目前因空域擠塞所造成的「塞機」、航班延誤、難以開拓更多航線、耗費不必要的汽油等問題。只有先行解決以上兩個根本問題，航空客運業的發展方能升級，達致共存共贏、行業進步的局面。

2. 大力發展「支線航空」

保持香港航空樞紐的地位，首要工作是爭取營辦更多往來香港與內地和東南亞二、三線城市的航班，大力發展「支線航空」，方便「一程多站」的海外旅客；國泰航空、香港航空、港聯航空已積極拓展「支線航空」相關業務，可見該項服務商機處處。

香港要發展「一程多站」的旅遊概念，更必須大力發展「支線航空」去配合。經濟發展及勞工局、民航處可協助業界，增加「支線航空」飛往內地及東南亞二、三線城市的航點，方能鞏固香港的航空樞紐地位，迎接

外地致力吸納內地旅客外遊挑戰的同時，香港可望繼續保持如法蘭克福般的交通樞紐的地位。擴充支線航空，就是打造航空客運服務當中短、中途及內地和東南亞二、三線航點的新增長點，同時可與區內其他機場分工，如內地負責內需、香港負責海外乘客；在有效分工下，業務得以擴張，本地的就業機會亦可望有新的增長。

3. 拓展現有業務，大力發展「支線航空」，促進就業

香港機場管理局指出，二號客運大樓將開始啟用，整個計劃預計可創造 1,500 個新職位。

國泰表示，該公司將在未來 4 年擴充機隊，聘請 800 名新員工。

「香港航空」及「港聯航空」目前正致力從事支線航空，聘用人數將按航班及擁有飛機數目而定，按其拓展的速度及規模推算，未來 3 年將聘請約 1,000 人。本研究建議，香港民航局與國家民航總局爭取增加來往香港及內地「支線航線」，將目前的 40 個航點，逐步增加一倍，以加強香港推行「一程多站」的旅遊航線。由此推算，香港的航空客運業從業員人數將可增加 1,000 人左右。

換言之，未來 4 年，香港航空客運服務將出現 4,300 個新增職位。

(五) 海上客運服務

1. 加速興建郵輪碼頭，吸引商人就地設立基地

政府將於 2007 年內以公開土地招標方式，在啟德發展區前機場跑道南端發展新郵輪碼頭設施，首個泊位將可於 2012 年建成。早日完成郵輪碼頭設施，對於香港發展成為亞洲郵輪中心，將旅遊業推向另一高峯至為關鍵。

目前，香港有一定的國際客源、經營郵輪業經驗及龐大的內地客源（尤其是新興中產階層），香港應主動與旗艦公司及國際性郵輪組織接觸，邀請對方增加來往香港的航線，以及考慮在香港設立基地，使啟德成為郵輪母港，扮演南中國郵輪始發港角色。郵輪業可望成為香港的新興行業。

本研究建議，旅遊發展局、政府、飲食業、零售業及酒店業界宜把握啟德郵輪碼頭在九龍城落戶的機遇，振興九龍城飲食業、酒店業、零售業的發展，甚至由市建局牽頭促進社區的更新（如樓宇復修或重建），恢復昔日啟德機場時的繁盛景象。

2. 啟德郵輪碼頭計劃對就業的貢獻

經濟發展及勞工局表示，啟德郵輪碼頭落成後，香港郵輪業發展到2020年，可帶來約6,900至1.09萬個就業機會。換言之，未來香港海上客運服務將有6,900至1.09萬個就業機會的增長。

(六) 陸路客運服務

加強基建投資，推出便利措施，推動旅遊業發展

加強基建投資，是推動旅遊業發展的不變定律。政府可透過完善來往內地口岸設施，如加快落馬洲／皇崗新口岸落成，以及加速興建區域快線香港段，縮短香港來往內地的鐵路車程，促進人流量，加強香港作為交通樞紐的地位，配合「一程多站」旅遊概念的實踐。

另外，政府相關部門有必要在遊客區增設更多旅遊巴士落客點，方便旅客觀光、購物，在解決目前交通配套不足問題的同時，為零售業提供人流，帶旺行業發展。

(七) 主題公園

1. 建立具本土特色的第三個小規模主題公園

香港旅遊業具有「中西文化、傳統現代薈萃：一個方便、有活力、服務優質的樞紐」賣點。本土文化方面，以取材《無間道》系列電影的西片《無間道風雲》成功奪取奧斯卡金像獎，港產電視劇風行內地各省市、東南亞、世界各地華人社區為例，香港的本土文化產業具有極大吸引力，目前的問題是如何包裝、推銷及不斷推陳出新。

為向海外及內地旅客提供新賣點，香港需要建立第三個主題公園，有關等級屬於第四級：小規模公園和景點³²。本研究建議，由政府結合商界、文化界力量，建立一個以本土文化、集體回憶作為主題的小規模主題公園，如結合過去的「荔園」、本地卡通及漫畫品牌「麥嘜與麥兜」、「老夫子」、「龍虎門」、本地電影題材「李小龍」、「無間道」等，吸引外來旅客接觸。透過發展具本土特色的主題公園，將推動本地創業產業的發展，使文化、電影、藝術得以產業化及持續發展。上述小規模主題公園的面積規模可視乎遊客反應而逐步擴大。

建立第三個主題公園的主要障礙可能是成本問題，政府可以考慮取得社會共識，提供有年期規限的土地優惠，作為商人投資的誘因。一個振興本土文化、喚起集體回憶的主題公園，有助發揚本地文化，運作時亦能較為得心應手，同時外地無法倣倣。

2. 更新兩個現有、新增一個小規模主題公園的就業貢獻

海洋公園表示，經重新發展後的海洋公園，會在 2008 至 2009 年度第一期開幕後分別直接及間接製造約 2,600 個至 4,000 個等同全職的額外職位，在 2021 至 2022 年度職位更增至約 1.13 萬個至 1.28 萬個。

迪士尼曾在建造之前預計，第一期啟用時可提供 18,400 個職位，及後 20 年，預期可增加至 35,800 個新職位。迪士尼開幕以來，員工人數一直維持在 5,000 人左右，即表示第一期部分仍有 13,400 個職位空間。本研究建議，政府及迪士尼公司展開迪士尼樂園的第二期工程，應滿足旅客需要，透過增加及更新設施，保持新鮮感。

若香港落實興建第三個以本土文化為主題的公園，按照迪士尼第一期啟用後首年的經驗，並發展至若干程度，將可創造 2,000 個就業機會。

換言之，當海洋公園重新發展計劃完成，迪士尼第一期部分運作暢順，第三個以本土文化為主題的公園啟用，香港主題公園將有 26,700 至 28,200 個就業機會的增長。

(八) 會展業

1. 保持服務質素、成本控制及客源優勢，開拓多元化主題

目前，面臨着周邊地區如廣州、澳門，以及新加坡、泰國等地的激烈競爭，香港會展業目前需要做的，是保持服務質素、成本控制及客源優勢，開拓多元化主題（如汽車工業等重工業）。香港貿易發展局應保持與外地港商、外商的聯繫，了解客戶需要，迅速、專業、有效益回應他們的需求。此外，亦可考慮德國漢諾威結合整個城市的協同運作模式，改善往機場展覽館的交通，以及降低當中的費用，使客戶感到便利，保持優勢。

2. 申辦更多大型國際活動

本地作為國際化大都會，擁有國際經驗及視野，同時有成功舉辦大型國際活動，如世貿部長級會議、國際電訊展及將在 2009 年舉行的東亞運動會。本研究建議，政府申辦各類型具經濟效益、同時有助提升國際形象

及地位的大型活動，如亞洲運動會、奧林匹克運動會、世界博覽會等。從 2008 年北京奧運會、2010 年上海世博會的籌備工作可見，申辦大型國際活動，政府、商界將作出大量投資，短期將吸引大量旅客到訪，創造大量臨時性就業機會，民間收益甚豐，長遠則有助加速城市的更新及國際化，對經濟轉型亦有莫大的好處。而一些大型活動如奧運、世博會等更可以與周邊省區合作申辦，增加協同效應，將「一程多站」發揮至極致。

3. 擴大展覽面積對就業的貢獻

會展業具有帶動相關產業發展的潛力，其相關產業包括航空、旅遊、交通、餐飲、酒店、零售、娛樂、金融、保險、公關、翻譯、通訊、廣告、印刷、裝修、設計、物流、報關、倉存、保安、清潔等，形成「第三產業消費鏈」。

亞洲國際博覽館指出，博覽館落成後，能直接為會展業創造 350 個新職位，另外有額外 2,200 個新職位來自酒店、飲食、零售和交通等相關行業。目前，政府正積極與博覽館研究儘早開展第二期擴展計劃，將目前 7 萬平方米的面積，增至 10 萬平方米。以上述數字推算，整個亞洲國際博覽館共創造約 500 個會展業新職位，額外 3,150 個新職位來自酒店、飲食、零售和交通等相關行業。

香港貿易發展局表示，擴建會展中心第一與第二期之間的中庭通道工程，預計 2009 年完成；屆時可提供額外 19,400 平方米的展覽面積。2008 年後，會展將開展第三期擴建工程，將展覽面積由 6 萬多平方米，擴展至 10 萬平方米，第三期工程預期在 2015 年之前落成。按上述數字推算，將創造約 200 個會展業新職位，額外 1,250 個新職位來自酒店、飲食、零售和交通等相關行業。

換言之，未來 8 年，香港會展業將有 700 個直接及 4,400 個間接新增

就業機會的增長。

(九) 大力發展主題旅遊

1. 儘早重新規劃及落實「西九龍文娛藝術區」計劃

「西九龍文娛藝術區」是一處結集文化、藝術、旅遊、娛樂於一身的地方，當中對香港的經濟、文化、旅遊均有着極大的潛在貢獻。本研究建議，儘早建立一個真正由文化、藝術、會議展覽為主導的「西九龍文娛藝術區」，用以提供博物館、劇院、音樂會、展覽會等表演場地，吸引遊客來港觀賞；此舉亦有助香港向海外展示本地文化，配合文化旅游的發展。只有真正為以上功能服務的計劃，方能得到市民大眾的支持。儘早重新規劃及落實「西九龍文娛藝術區」計劃，方能為香港知識型產業、旅遊業帶來效益，以及可持續發展的條件。

「西九龍文娛藝術區」計劃對就業的貢獻

房屋及規劃地政局曾於 2004 年向立法會遞交的文件中指出，西九龍文娛藝術區的獨特地標設計和日後提供的豐富文娛藝術節目，可以為香港創造不少就業機會，包括短期內創造 500 個專業職位，以及連續 6 年創造至少 5,000 個建築工人職位。長遠來說，計劃能為香港就業市場創造超過 1,000 個營運和管理區內文藝設施的職位。

換言之，西九龍文娛藝術區將創造 5,500 個專業及建造業職位，長遠創造 1,000 個新增就業機會。

2. 大力發展文物古蹟旅遊，「中區警署建築群」儘早上馬

香港因為種種歷史原因，創造中西方文化交融的本土特色。現時，受《古物及古蹟條例》保護的建築物已有 496 處，當中尚未包括一些野外遺跡

(如戰爭遺跡) 及未定義遺跡。現時政府及社會各界未有如周邊地區般好好利用這些資產，大力推廣英國殖民地為主題的文化及歷史，反而視之為忌諱，任由這些資產浪費、棄置甚至逐一消失，非常可惜。

本研究建議，儘快完成文化政策、《古物及古蹟條例》的檢討，設立專門小組提倡及切實推動「文化旅遊」，並擴大旅遊、文化事務的持續發展基礎，使旅遊業能以本土特色作為賣點，互相憑藉，共創雙贏；此外，亦可作為平衡經濟和文化發展的平台。紙上談兵多年，結集餐飲、表演、旅遊等元素的「中區警署建築群」計劃應儘早上馬，在不破壞古物古蹟完整性原則，兼顧主流意願的前提下，加入餐飲、表演、旅遊等商業元素，使保護古物古蹟及旅遊得以同時持續發展，達致共存共贏。

「中區警署建築群」計劃對就業的貢獻

若香港落實推動結集餐飲、表演、旅遊等元素的「中區警署建築群」計劃，將可帶來約 500 個就業機會。

3. 着力開發多元化主題旅遊，吸引不同需要的海外旅客

香港的地理優勢，是方圓 100 公里內結集大自然、現代化城市硬件，交通便利，使彼此緊密地聯繫起來。其中大自然更有一些不受污染、引人入勝的地方，如深受日本旅客歡迎的西貢自然景觀。本研究建議，為了讓有不同需要的海外旅客感受香港的不同特色，政府須大力發展多元化主題旅遊，如綠色旅遊³³（生態旅遊、鄉郊旅遊）等；其中推動綠色旅遊，將有助社區經濟發展。此外，亦應利用香港先進的醫療水平，結合旅遊業，發展醫療旅遊。

4. 重發街頭小販牌照，振興本土文化，建立旅遊賣點

上海為解決市容管理問題，滿足中下層市民就業需要，並為居民帶來

便利，於 2007 年下半年起實行〈城市設攤導則〉，除影響交通、算命占卜及夜市大排檔外，只要流動小販所在地的居民同意，就可以獲發臨時許可證擺賣謀生。此例成為中國內地各大城市的效法對象。

歷史經驗及周邊地區的例子都告訴我們，突出本土特色將招徠更多外地旅客，尤其是我們渴望已久的大量重臨旅客。本研究建議，政府重發街頭小販牌照，可考慮從發出在指定範圍內經營的小販牌照開始，再按情況逐步擴展，第一階段可先發出 1,000 個小販牌照，效果良好的話，繼續推行。重發街頭小販牌照，振興本土文化，可望加強開發地區旅遊，制造更多能即時產生、長期就業的機會，此舉符合政府鼓勵「自力更生」的社會福利政策。

「重發街頭小販牌照」對就業的貢獻

政府若重發街頭小販牌照，第一階段可先發出 1,000 個小販牌照，按平均 1 個檔位創造 1.5 個就業機會推算，新增就業機會約共 1,500 個。

表 14：未來香港旅遊業嶄新發展所帶來的新增職位推算資料³⁴

分類行業 / 項目	具體內容	資料來源	預計需時	新增職位數目推算
酒店業	城規會批出酒店用地，增加酒店數目	經濟發展及勞工局	5 年	8,000 個
	增建中下價酒店建議	本研究建議及推算	不適用	1,000 個
航空客運服務業	二號客運大樓開幕 開拓航線，增聘員工	香港機場管理局 國泰航空	1 年 4 年	共 3,300 個
	拓展來往內地「支線航線」建議	本研究建議及推算	不適用	1,000 個
海上客運服務業	啟德郵輪碼頭啟用後預測	經濟發展及勞工局	13 年	6,900 至 10,900 個
	振興九龍城飲食、酒店及零售業建議	本研究建議	不適用	不適用
主題公園	海洋公園重新發展計劃	海洋公園	13 年	11,300 至 12,800 個
	擴建迪士尼建議	經濟發展及勞工局	20 年	13,400 個
	興建小規模、具本土特色主題公園建議	本研究建議及推算	不適用	2,000 個
會展業	擴建博覽館第二期 擴建會展第三期	亞洲國際博覽館 香港貿易發展局	8 年	5,100 個
	申辦大型國際性活動建議	本研究建議	不適用	不適用
西九龍文娛藝術區	重新推出西九計劃	本研究建議及推算 (房屋及規劃地政局較早前推算)	啟用首 6 年	1,000 個
發展中區警署建築群	發展中區警署建築群	本研究建議及推算	不適用	500 個
重發街頭小販牌照	重發街頭小販牌照	本研究建議	不適用	不適用
上述項目	已上馬項目所創造的職位數目		48,000 至 53,500 個	
	本研究建議項目所創造的職位數目		5,500 個	
	總數		53,500 至 59,000 個	

注釋

- 1 以下 7 個行業內的具體劃分、所包含的工種、職位類別，請參考〈附件 1：香港旅遊業行業概況〉。
- 2 如需了解全球國家 / 地區旅遊業產值十大排名、產值佔 GDP 的比例十大排名、就業人口十大排名、就業人口佔當地總就業人口的比例最高十大排名，請參考附件 8 至 11。
- 3 括號內為 2016 年預測數字，而增長率部分，是就上一個年度比較而得出。
- 4 該筆款項中，有 4.6615 億為當年經常性開支，另有 4.7 億用作推動連續兩年進行「精采香港旅遊年」的計劃之用。
- 5 括號內為 2016 年預測數字。
- 6 2006 年增長率乃根據 1996 年的數字推算而來。
- 7 括號內為 2016 年預測數字。
- 8 如需了解旅遊業的相關分類行業（包括直接及間接）就業人數，請參考〈附件 2：香港旅遊業數據——旅遊業的相關分類行業（直接及間接）就業人數〉。
- 9 括號內為 2016 年預測數字。
- 10 政府以「建造、營運、移交模式」（Build, Operate, Transfer, BOT）設立「昂坪 360」纜車。
- 11 如需了解所有訪港旅客人數及其所佔的比例，請參考〈附件 3：訪港旅客（入境旅客）人數、所佔比例〉。
- 12 行內人士指出，員工需負責的房間數目是按房間面積來計算的，六星級酒店前線員工與房間的比例約 1：8、五星級酒店約為 1：15、三至四星級酒店則約為 1：20。
- 13 根據香港旅遊發展局資料顯示，2005 年甲級高價酒店的平均房租為 1,611 元、乙級高價酒店為 732 元、中價酒店為 460 元、旅客賓館為 286 元，所有類別的平均房租約為 772 元。
- 14 有關數字是據行內人士所指，三至四星級酒店的前線員工與房間比例約為 1：20 所計算出來。

- 15 以香港旅遊發展局 2005 年的數字為準。
- 16 2005 及 2006 年兩年內澳門落成的酒店共 17 間，提供的酒店房間近 12,000 間。
- 17 按季度、企業 / 實體數目及行業統計外地僱員人數（截至 2006 年 11 月 27 日），徵引自澳門特別行政區勞工事務局網頁。
- 18 以一個來自廣東、四日三夜的旅行團為例，負責接待的香港旅行社包辦吃、住、行，在旅遊淡季時成本每人起碼 1,000 元，來自北京的起碼 3,000 至 4,000 元。然而，一些購物團將團費壓至一半，甚至「零團費」來招攬旅客。
- 19 參加觀光團的旅客，因有旅行社不允許帶客到指定購物點購物的規定，因而較少投訴。
- 20 「購物團」來港後，還未來得及細看香港，每天就被安排到多家指定購買點購物，如珠寶手飾工場，這些工場大多位於土瓜灣、大埔等地區，會以「落閘購物」的方式「招待」旅客，旅客被迫困在店舖內購物，不足數額不能離開。該處的貨品（如聲稱與瑞士名錶同廠的手錶、下價充當上價鑽石等）一般較外面貴，或者是劣質貨；旅行社一般可以收取貨品價格的 50% 回佣，導遊則拿到 10%。
- 21 早在 1990 年代，尖沙咀出現不少以「免稅店」為名欺騙旅客的商店，消委會曾要求高調公開不誠實商舖的名字，然而，商界對消委會施加極大壓力，經內部委員會重重程序審議，能公佈名字的少之又少。由此可見，現時對付上述問題的措施未具阻嚇力。
- 22 曾有多次違規記錄、涉騙內地客遊星光大道須收費的「華榮旅遊」，因拒絕向旅遊業議會繳交 3.6 萬元罰款，遭議會除去會籍，同時喪失旅行社牌照資格。但有關東主原來持有另一間「康輝國際旅遊」，在華榮被停牌後，東主便以康輝的名義繼續接待旅客。另外一間把來自青海的旅行團遺棄街頭的「金昇國際旅遊」，被香港旅遊業議會重罰 10 萬元兼暫停會籍 1 個月、緩刑半年，同時，有關導遊則停牌 3 個月。
- 23 香港機場管理局同時擁有浙江省杭州市蕭山國際機場的 35% 股權；此舉既可盈利，亦可讓香港代表參與中國民航會議，掌握更多內地的發展情況。
- 24 「代碼共享」即一家航空公司的航班號，可用於另一家航空公司的航班上，方便聯手吸客。
- 25 國泰航空董事兼行政總裁陳南祿指出：「人類歷史上最偉大的城市如六百年前的威尼斯、一千年前的長安、二千年前的羅馬，它們之所以偉大，共通點都是交通

中心。由於它們今天不再是交通樞紐，所以便沒落了。」一語道出了香港維持交通樞紐地位，對香港經濟乃至社會各方面長遠發展的重要性。徵引自文灼非：〈加強香港航空樞紐的地位——訪國泰航空董事兼常務總裁陳南祿〉，《信報財經月刊》，總第 325 期，2004 年 4 月號，頁 76-80。

- 26 支線航空 (Regional Airlines) 是指短程、只飛往鄰近地區的航線。
- 27 該公司 2007 年更名為「香港快運航空」。
- 28 有關安排全名為〈內地和香港特別行政區航空運輸安排〉。
- 29 海洋公園當年未扣除開支，門票收益約 5.388 億元，園內收益約 1.895 億元。
- 30 這是大概人數。
- 31 有關數字是據行內人士所指，三至四星級酒店的前線員工與房間比例約為 1:20 所計算出來的。
- 32 第四級：小規模公園和景點是指每年旅客量介乎 20 至 100 萬之間，旅客來源多是所在地城區居民，投資額約為 1,000 萬美元，如韓國樂天世界。
- 33 由於工聯會研究部已另有《開發「環保工業」的經濟發展及開創行業就業機會政策研究》，當中已就綠色旅遊作出推介及建議，在此不作贅說。
- 34 上述資料旨在推算各項目為旅遊業帶來的直接就業機會，部分項目由於帶來的是非直接就業機會，故以「不適用」註明；另外亦有小部分因資料所限，無法剔除非直接就業機會數字，故總數會牽涉小部分間接就業機會在內。

◀ 參考文獻 ▶▶▶▶▶

- American Southwest Airline: http://www.southwest.com/about_swa/.
- Association of the Germany Trade Fair Industry (AUMA): <http://www.auma.de/start.aspx?sprache=e&spdata=2>.
- European Low Fares Airline Association, 2005. *Liberalisation of European Air Transport: The Benefits of Low Fares Airlines to Consumers, Airports, Regions and the Environment*. European Low Fares Airline Association. Available at <http://www.elfaa.com/documents/ELFAABenefitsofLFAs2004.pdf>.
- European Low Fares Airline Association (ELFAA): <http://www.elfaa.com/>.
- International Congress and Convention Association (ICCA): <http://www.iccaworld.com/spps/sitepage.cfm?catID=22&expnav=1>.
- International Council of Cruise Lines: <http://www.iccl.org/whoweare/index.cfm#partner>.
- Market Intelligence and Promotion Section, World Tourism Organization. 2001. "Tourism after 11 September 2001: Analysis, Remedial Actions and Prospects (Updated November 2001)". Special Report, No. 18. Madrid: World Tourism Organization.
- Michael Riley, Adele Ladkin & Edith Szivas. 2002. *Tourism Employment: Analysis and Planning*. Buffalo: Channel View Publications.
- Pacific Asia Travel Association (PATA): <http://www.pata.org/patasite/index.php?id=33>.
- The United Nations Environmental Programme: <http://www.unep.org/>.
- World Tourism Organization (UNWTO): <http://www.world-tourism.org/>.
- World Travel & Tourism Council (WTTC): <http://www.wttc.org/frameset2.htm>.
- World Tourism Organization. 2000. *Tourism 2020 Vision*. Madrid: World Tourism

Organization.

World Tourism Organization. Various Years a. *Compendium of Tourism Statistics* (2002-2004). Madrid: World Tourism Organization.

World Tourism Organization. Various Years b. *Yearbook of Tourism Statistics* (2002-2005). Madrid: World Tourism Organization.

World Tourism Organization. 2003. *Measuring Visitor Expenditure for Inbound Tourism: International Experiences, Model Border Survey: WTO Proposal*. Madrid: World Tourism Organization.

World Tourism Organization. 2004. *Rural Tourism in Europe: Experiences, Development and Perspectives*. Madrid: World Tourism Organization.

World Travel & Tourism Council. 2006a. *League Tables, Travel & Tourism Climbing to New Heights - The 2006 Travel & Tourism Economic Research*. London: World Travel & Tourism Council.

World Travel & Tourism Council. 2006b. *World Travel & Tourism Climbing to New Heights-The 2006 Travel & Tourism Economic Research*. London: World Travel & Tourism Council.

鄭啟新：《旅遊業與香港經濟》，商務印書館，香港，1997年。

香港註冊旅遊聯絡員協會：《香港註冊旅遊聯絡員協會年報》，香港，1997-2002年。

政府統計處：《香港統計年刊》，香港，1980-2003年。

政府統計處：《就業及空缺統計（詳細統計表）·甲系列·（服務業）》，香港，1994-2005年。

政府統計處：《綜合住戶統計調查按季統計報告》，香港，1994-2005年。

政府統計處：《專題文章選錄》，香港，1998年。

政府統計處：《服務業統計摘要》，香港，1998-2006年。

政府統計處：《工資及薪金總額按季統計報告》，政府統計署，香港，1999-2005年第二季。

- 政府統計處：《香港社會及經濟趨勢》，香港，2003年。
- 香港旅遊發展局（及前身香港旅遊協會）：《香港旅遊業統計》，香港，1999-2005年。
- 香港理工大學酒店及旅遊業管理學系：《關於香港旅遊業發展前景的意見書》，香港理工大學，香港，2000年。
- 經濟局：《旅遊：經濟局施政方針》，政府印務局，香港，2000年。
- 張廣瑞、魏小安、劉德謙：《中國旅遊發展分析與預測：中國社會科學院旅遊研究中心研究報告》，社會科學文獻出版社，北京，2000-2003年。
- 香港酒店業協會、香港旅遊發展局、浩華管理顧問公司：《香港酒店業務統計》，香港，2001-2002年。
- 羅祥國、楊宇霆：《開放天空：剖析開放第五航權對香港的影響》，經要文化出版有限公司，香港，2002年。
- 張整魁：《21世紀中國主題公園發展論壇》，中國旅遊出版社，北京，2003年。
- 文灼非：〈加強香港航空樞紐的地位——訪國泰航空董事兼常務總裁陳南祿〉，《信報財經月刊》，總325期，2004年4月號，頁76-80。
- 國家資訊中心中國經濟資訊網：《CEI中國行業發展報告·旅遊業》，中國經濟出版社，北京，2004年。
- 何潔霞：〈香港會展業場地不足租金貴獨資北上亦觀望——訪香港展覽會議業協會會長朱裕倫〉，《經濟導報》，總2915期，2005年4月18日，頁26-27。
- 伍狄奇：〈解構迪士尼樂園，締造跨世代文化之旅〉，《資本雜誌》，218期，2005年7月，頁46-48。
- 作者缺：〈工廈改建酒店大勢所趨〉，《資本雜誌》，221期，2005年10月，頁54-58。
- 伍狄奇：〈澳洲打造國際品牌——駐港副總領事歐世本談市場策略〉，《資本雜誌》，222期，2005年11月1日，頁156-157。
- 艾爾敦：〈由「米奇」想到會展及獎勵旅遊行業〉，《紫荊》，222期，2005年11

月 1 日，頁 184。

何安達：《驛馬星動：呂志和·不可替代的酒店及旅遊業》，香港經濟日報出版社，香港，2005 年。

世界旅遊及旅行理事會 (WTTC)：《中國、中國香港暨澳門特別行政區旅遊及旅行業對就業和國民經濟的影響》，倫敦，2006 年。

香港經濟日報：《香港，醒醒！》，香港，2007 年。

黃嶸：〈海洋公園經營危在旦夕，救亡招數層出不窮〉，《經濟一週》，1036 期，2001 年 9 月 8 日，頁 82-85。

黃鯉荔：〈香港旅遊業清理害群之馬〉，《亞洲週刊》，16 卷 29 期，2002 年 7 月 21 日，頁 46-47。

經濟一週採訪組：〈特首終極一擊引外資救港贏面大〉，《經濟一週》，1106 期，2003 年 1 月 11 日，頁 6-9。

侯善衡：〈歐洲郵輪線，遍遊名城〉，《資本雜誌》，194 期，2003 年 7 月，頁 176-179。

侯善衡：〈亞太郵輪港口面面觀〉，《資本雜誌》，196 期，2003 年 9 月，頁 178-179。

香港特別行政區政府財經事務及庫務局經濟分析部、教育統籌局、政府統計處：
《以二零零一年為基期的二零零七年旅遊業人力資源推算報告》，香港，2003 年。

衛肇堅、劉靄珠：〈廉價機票戰帶出航空新頁〉，《資本雜誌》，206 期，2004 年 7 月，頁 58-60。

劉靄珠：〈葉澍堃：全方位措施，強化香港航空樞紐〉，《資本雜誌》，208 期，2004 年 9 月，頁 36-42。

劉靄珠：〈聯合航空羅守義——港穗機場各自發展，不存在競爭〉，《資本雜誌》，209 期，2004 年 10 月，頁 114-118。

衛肇堅：〈郵輪市場發展潛力無限——董耀中：香港建郵輪碼頭勢在必行〉，《資本雜誌》，209 期，2004 年 10 月，頁 142-143。

衛肇堅：〈機場亞洲國際博覽館——官商合作，收益料逾 40 億〉，《資本雜誌》，

- 210期，2004年11月，頁62-63。
- 作者缺：〈機場博覽館與會展互補〉，《資本雜誌》，210期，2004年11月，頁68。
- 蔡承築：〈歐洲聯盟廉價航空之研究〉，台灣南華大學歐洲研究所碩士論文，2005年。
- 劉靄珠、張展銳：〈政府擬定啟德建郵輪中心〉，《資本雜誌》，215期，2005年4月，頁42-50。
- 澳門特別行政區政府旅遊局：〈澳門銳意成博彩旅遊中心〉，《資本雜誌》，218期，2005年7月，頁197-198。
- 廖美香：〈迪士尼樂園具磁石般的吸引力——香港旅遊發展局主席周梁淑怡談旅遊業前景〉，《信報財經月刊》，29卷8期，總341期，2005年8月號，頁4-6。
- 廖美香：〈香港旅遊業正在蓄勢待發——專訪香港中文大學酒店及旅遊管理學院院長李金漢教授〉，《信報財經月刊》，29卷8期，總341期，2005年8月號，頁8-10。
- 衛肇堅：〈支線航空市場潛力無窮接駁國內城市服務需求大〉，《資本雜誌》，220期，2005年9月，頁40-42。
- 衛肇堅：〈開放航權啟動商機港聯航空力拓內地市場〉，《資本雜誌》，220期，2005年9月，頁49-50。
- 麥磊明：〈香港旅遊業的前景和隱憂〉，《明報月刊》，總480期，2005年12月，頁64-65。
- 香港特別行政區中央政策組：《泛珠三角地區之社會、經濟、政治趨勢顧問報告》，香港，2005年。
- 彭定中：〈內地香港攜手共拓航空市場〉，《經濟導報》，總2951-2期，2006年1月，頁36-37。
- 燕南：〈旅遊業界：內地遊客喫不飽責在內地旅行社〉，《紫荊》，總183期，2006年1月號，頁38-39。
- 吳錦華：〈新郵輪碼頭爭奪戰〉，《資本雜誌》，225期，2006年2月，頁42-52。

- 伍狄奇：〈九倉變招放棄入標，擴建海運碼頭成郵輪中心〉，《資本雜誌》，225期，2006年2月，頁53-55。
- 陳南祿：〈香港能繼續保持航空優勢嗎？〉，《明報月刊》，2006年5月號，頁101。
- 陳嘉敏：〈重劃香港及中國大陸的航空版圖——國泰港龍的空中奇緣〉，《亞洲週刊》，20卷25期，2006年6月25日，頁47。
- 香港特別行政區政府：〈「『十一五』與香港發展」經濟高峯會報告〉，香港，2007年，網頁：http://www.info.gov.hk/info/econ_summit/chi/action.html。
- 立法會參考資料摘要：〈海洋公園重新發展計劃〉，2005年9月，頁1-17。
- 立法會經濟事務委員會2005年11月2日備議文件：〈有關香港迪士尼樂園運作的背景資料簡介〉，CB(1)935/05-06號文件，頁1-19。
- 立法會經濟事務委員會2006年5月17日備議文件：〈有關香港濕地公園計劃的背景資料簡介〉，CB(1)1499/05-06號文件，頁1-4。
- 立法會經濟事務委員會2006年6月26日會議文件：〈香港旅遊發展局2006-07年度業務計劃〉，CB(1)1805/05-06(05)號文件，頁1-28。
- 立法會經濟事務委員會2006年6月26日會議文件：〈新界東北部綠色旅遊先導項目〉，CB(1)1805/05-06(04)號文件，頁1-4。
- 立法會經濟事務委員會2006年7月18日會議文件：〈有關昂坪360的最新背景資料簡介〉，CB(1)1973/05-06號文件，頁1-12。
- 立法會交通事務委員會2007年1月26日的會議文件：〈有關邊境管制站的背景資料簡介〉，CB(1)771/06-07(05)號文件，頁1-4。
- 香港工會聯合會研究部：《促進社區、社會及個人服務業的經濟發展及創造行業就業機會政策建議研究報告》，香港，2006年。
- 香港工會聯合會研究部：《開發「環保工業」的經濟發展及開創行業就業機會政策研究》，香港，2007年。
- 行政長官施政報告——2005-2006年度：<http://www.policyaddress.gov.hk/05-06/chi/index.htm>。

規劃署：〈大嶼山發展專責小組——大嶼山發展概念計劃諮詢文件〉，<http://www.pland.gov.hk/lantau/tc/background/index.html>。

規劃署香港 2030 規劃遠景與策略：<http://www.hk2030.gov.hk/chi/wpapers/>。

台北「行政院經濟建設委員會」：〈觀光及運動休閒服務業發展綱領及行動方案〉，
網頁：http://www.knowledge.nat.gov.tw/industry/services/s11/s11_6.doc。

香港中文大學酒店及旅遊管理學院，網頁：<http://www.baf.cuhk.edu.hk/htm/>。

香港旅業網（統計資料）：<http://partnernet.hktb.com/taiwan/index.html>。

香港旅遊發展局，網頁：http://www.discoverhongkong.com/tc/worldwide/stru/ww_stru_worl.jhtml。

香港旅遊業議會，網頁：<http://www.tichk.org/public/website/b5/index.html>。

香港酒店業協會，網頁：<http://www.hkha.com.hk/main.asp?sec=1>。

香港理工大學酒店及旅遊業管理學院，網頁：http://www.polyu.edu.hk/%7Ehtm/main_intro.htm。

香港會議展覽業協會，網頁：http://www.exhibitions.org.hk/tc_chi/industry_detail.php?id=181。

旅行代理商註冊處，網頁：<http://www.tar.gov.hk/chi/statistics/index.html>。

旅遊事務處（統計資料），網頁：http://www.tourism.gov.hk/textonly/tc_chi/statistics/statistics_perform.html。

國家旅遊局入門網站——中國旅遊網：<http://www.cnta.gov.cn/>。

澳門特別行政區勞工事務局，網頁：http://www.dsal.gov.mo/pdf/work/chinese/10_ImpWkCAM.pdf。

香港航空，網頁：<http://www.hkairlines.com/tchi/index.shtml>。

港聯航空，網頁：<http://www.hongkongexpress.com/>。

附件 1：香港旅遊業行業概況

(一) 行業定義

根據政府統計處定義，以下分類行業均被視為旅遊業的一部分：

- 酒店及旅舍業
- 旅行社及票務代理（旅行代理商及機票代理商）
- 航空客運服務
- 零售業
- 飲食業
- 其他個人服務，包括部分：
 - √ 跨界客運服務業（海路、陸路）
 - √ 會議及展覽業
 - √ 社區、社會及個人服務業

(二) 行業劃分

行業類別	組別內容
酒店及旅舍業	酒店、旅舍、賓館、度假屋
旅行社及票務代理	旅行社、票務代理
航空客運服務	以香港為根據地的航空公司、以香港為根據地的直升機公司、海外航空公司駐港辦事處
零售業	食品零售業（內有 17 種分類行業）、酒類飲品及煙草零售業（內有兩種分類行業）、燃料零售業（內有 3 種分類行業）、衣物、鞋類及有關製品零售業（內有 7 種分類行業）、其他消費品零售業（內有 37 種分類行業）、運輸設備零售業（內有 1 種分類行業）、其他耐用品零售業（內有 11 種分類行業）
飲食業	中式餐館及酒樓、非中式飲食業、快餐店、酒吧、其他飲食場所
跨界客運服務業 （海路客運）	遠洋及沿岸海上運輸業、船務代理及經理、海外船公司駐港辦事處、遠洋輪船船東及營運者、往來港澳船隻船東及營運者、港內海上運輸業、港海渡輪服務、小型渡輪服務、小型機動船（嘩啦嘩啦）及其他港內海上客運服務
跨界客運服務業 （陸路客運）	公共巴士服務、電車服務及鐵路運輸服務、市區、新界及大嶼山的士服務、公共小型巴士服務、專線小型巴士服務、保姆車服務、配備司機的載客車輛出租服務、其他陸路客運服務
會議及展覽業	商用服務業
社區、社會及個人服務業	教育服務業及研究機構、醫療服務業、清潔服務業、其他有關體育和文化及康樂服務業、理髮及美容服務業、其他個人服務業、遊樂場、外幣兌換店、電影及其他娛樂服務業，如圖書館、博物館及文化服務業、賽馬會、桌球中心、保齡球中心、舞廳
其他	主題公園

資料來源：《就業及空缺統計（詳細統計表）·甲系列·（服務業）2005》（香港：政府統計處）及《香港標準行業分類 1.1 版》（香港：政府統計處）。

(三) 行業內所包括的職位¹

行業類別	所包括的職位
酒店及旅舍業	大堂款待主任、接待員、訂房員、行李工、房口監督員、房務員、客戶服務員、保安、清潔工、機場代表、司機、行政人員、文員、財務人員、人事主任、電話接線生、市場助理、制服及布草房侍應生、洗衣工、熨工、倉務員、維修技工、物業管理主任、廚師、廚房幫工、侍應、甜品師傅、麵包師傅、調酒員、停車場管理員、救生員、細木工、畫工、裁剪工、裝修工人、水喉工、電工、監工、髹漆技工、雜工、採購經理、電腦技術員
旅行社及票務代理	訂位部主任、導遊、領隊、旅遊顧問、推銷員、文員、接待員、會計、司機、電子資料處理員、雜工、信差
航空客運服務	機艙服務員、機師、地勤人員/顧客服務主任、票務營業代表、訂位部主任、營業代表、維修工程人員、行政人員、會計、市場主任、文員
零售業	收銀員、售貨員、客戶服務員、裝飾陳列員、接待員、採購員、市場助理、送貨工人、倉務員、保安、清潔員、速遞員、行政人員、營業主任、網頁編寫員、電話接線生、美容師、辦公室助理、派咭員
飲食業	管事、領班、廚師、廚房幫工、侍應、樓面、傳菜員、收銀員、點心員、店務員、接待員、推廣員、採購員、調酒員、海鮮料理員、品質控制員、會計、制服及布草房侍應生、包裝工、豆腐工人、甜品師傅、粥麵師傅、燒味師傅、點心師傅、麵包師傅、保安、清潔工、洗碟工、雜工、派咭員、倉務員、送貨工人、速遞員、攝影師
跨界客運服務業 (海路客運)	海員、水手、售票員、接待員、營業代表、收銀員、行李員、維修技工、客戶服務員、導遊、領隊、會計、船務文員、技術員、網頁編寫員、維修技工、燒焊工人、消防設備技工、倉務員、茶水工人、清潔工、安全主任、雜工
跨界客運服務業 (陸路客運)	司機、售票員、接待員、營業代表、收銀員、行李員、維修技工、客戶服務員、導遊、領隊、會計、船務文員、技術員、網頁編寫員、維修技工、消防設備技工、茶水工人、清潔工、雜工
會議及展覽業	市場主任、行政人員、設計師、聯絡員、翻譯員、客戶服務員、接待員、推廣員、植字/晒圖員、畫工/正稿員、裝修工人、噴漆工、樣板製造技工、裝飾陳列員、霓虹招牌安裝工、髹漆技工、時裝/樣辦統籌員、一般助理、人事主任、核數員、秘書、記者、編輯、資料研究員/電子技術員、網絡管理員、攝影師
社區、社會及個人服務業	導師、醫院服務員、診所助理、保安、清潔工、園丁、藝員、表演人員、理髮員、美容師、店務員、市場助理、電腦技術員、攝影師、雜工
主題公園	接待員、表演人員、售貨員、保安、清潔工、園丁、救生員、攝影師、維修技工、市場推廣員、行政人員、公關人員、法律支援人員、人事主任、會計、訓練員

**附件 2：香港旅遊業數據——旅遊業的相關分類行業（直接及間接）
就業人數**

分類	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
酒店及旅舍業	35,827	28,260	28,102	29,283	26,815	25,994	24,201	25,471	28,376	28,824
旅行社及票務代理	21,760	19,666	18,013	18,938	18,067	17,243	16,993	19,263	19,558	20,017
空運業 ³	23,406	22,797	21,116	23,440	24,214	24,429	24,797	26,056	27,700	28,396
陸路客運業	30,153	32,956	32,080	31,966	32,472	32,219	32,070	31,496	31,192	31,455
速洋及沿岸海上運輸業、 港內海上運輸業 ⁴	11,399	10,909	10,977	9,150	8,638	8,761	8,875	8,775	8,363	8,695
遊樂場 ⁵	689	676	973	985	1,069	1,106	1,195	1,112	2,022	5,801
零售業 ⁶	206,172	185,568	201,421	215,037	210,228	211,076	217,102	218,443	221,927	229,250
飲食業	178,308	171,541	190,909	187,772	193,127	180,547	177,164	185,449	193,901	196,952
旅遊業的相關分類行業 就業人數總數	507,714	472,373	503,591	516,571	514,630	501,375	502,397	516,065	533,039	549,390
比較去年增/跌幅	-	-6.96%	+6.61%	+2.58%	-0.38%	-2.58%	+0.2%	+2.72%	+3.29%	+3.07%

資料來源：《香港統計年刊》和《就業及空缺按季統計報告》（香港：政府統計處，1997-2006年）。

附件3：訪港旅客（入境旅客）人數、所佔比例

來源地	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
中國內地	2,364,223 (21%)	2,671,628 (26.3%)	3,206,452 (28.3%)	3,785,845 (29%)	4,448,583 (32.4%)	6,825,199 (41.2%)	8,467,211 (54.5%)	12,245,862 (56.1%)	12,541,400 (53.7%)
中國台灣	1,920,014 (17%)	1,885,550 (18.6%)	2,063,027 (18.2%)	2,385,739 (18.3%)	2,418,827 (17.6%)	2,428,776 (14.7%)	1,852,378 (11.9%)	2,074,795 (9.5%)	2,130,565 (9.1%)
日本	1,624,420 (14.4%)	1,100,579 (10.8%)	1,174,071 (10.4%)	1,382,417 (10.6%)	1,336,538 (9.7%)	1,395,020 (8.4%)	867,160 (5.6%)	1,126,250 (5.2%)	1,210,848 (5.2%)
美國	861,217 (7.6%)	828,326 (8.2%)	858,925 (7.6%)	966,008 (7.4%)	935,717 (6.8%)	1,000,844 (6%)	683,791 (4.4%)	1,051,696 (4.8%)	1,143,089 (4.9%)
澳洲	316,736 (2.8%)	292,796 (2.9%)	304,707 (2.7%)	352,409 (2.7%)	324,156 (2.4%)	343,294 (2%)	254,254 (1.6%)	408,940 (1.9%)	525,577 (2.3%)
中國澳門	526,858 (4.7%)	441,523 (4.3%)	416,839 (3.7%)	449,947 (3.4%)	532,391 (3.9%)	534,590 (3.2%)	443,622 (2.9%)	484,038 (2.2%)	510,031 (2.2%)
英國	369,572 (3.3%)	352,835 (3.5%)	333,973 (2.9%)	367,938 (2.8%)	360,581 (2.6%)	379,965 (2.3%)	281,318 (1.8%)	411,287 (1.9%)	464,601 (2%)
全年訪港旅客人數	11,273,377	10,159,646	11,328,272	13,059,477	13,725,332	16,566,382	15,536,839	21,810,630	23,359,417
比較去年增/跌幅	-13.1%	-9.9%	+11.5%	+15.3%	+5.1%	+20.7%	-6.2%	+40.4%	+7.1%

資料來源：《2005年香港旅遊業統計》（香港：香港旅遊發展局，2005年）。

附件 4：香港居民離港（出境旅客）人數、所佔比例

目的地	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
中國內地	33,677,567 (80.9%)	39,140,463 (82.2%)	45,175,166 (85%)	50,083,105 (85%)	52,002,944 (85.1%)	55,648,363 (86.2%)	52,555,615 (86.2%)	59,675,547 (86.6%)	62,671,799 (86.7%)
中國澳門	4,169,582 (10%)	4,257,141 (8.9%)	3,793,785 (7.1%)	4,206,853 (7.1%)	4,293,622 (7%)	4,182,402 (6.5%)	3,952,610 (6.5%)	4,223,926 (6.1%)	3,842,342 (5.3%)
公海及其他	321,270 (0.8%)	472,115 (1%)	642,893 (1.2%)	918,132 (1.6%)	926,485 (1.5%)	885,750 (1.4%)	891,048 (1.5%)	979,750 (1.4%)	904,257 (1.3%)
泰國	521,186 (1.3%)	576,945 (1.2%)	485,876 (0.9%)	528,125 (0.9%)	559,985 (0.9%)	571,098 (0.9%)	691,205 (1.1%)	723,876 (0.9%)	615,075 (0.9%)
日本	457,131 (1.1%)	565,343 (1.2%)	465,183 (0.9%)	460,283 (0.8%)	484,510 (0.8%)	521,200 (0.8%)	479,804 (0.8%)	586,380 (0.9%)	578,140 (0.8%)
中國台灣	363,363 (0.9%)	380,979 (0.8%)	420,094 (0.8%)	468,688 (0.8%)	525,526 (0.9%)	538,232 (0.8%)	414,545 (0.7%)	536,071 (0.8%)	555,307 (0.8%)
英國	196,972 (0.5%)	190,720 (0.4%)	177,757 (0.3%)	185,540 (0.3%)	172,083 (0.3%)	191,159 (0.3%)	192,728 (0.3%)	215,499 (0.3%)	238,014 (0.3%)
澳洲	194,310 (0.5%)	204,620 (0.4%)	199,039 (0.4%)	201,287 (0.3%)	205,679 (0.3%)	190,595 (0.3%)	178,834 (0.3%)	192,386 (0.3%)	224,236 (0.3%)
美國	226,740 (0.5%)	221,196 (0.5%)	219,114 (0.4%)	217,551 (0.4%)	218,175 (0.4%)	187,119 (0.3%)	152,735 (0.3%)	184,668 (0.3%)	205,117 (0.3%)
香港居民全年離港人數	41,605,128	47,594,322	53,143,675	58,901,071	61,095,895	64,540,132	60,936,082	68,903,433	72,299,897
比較去年增/跌幅	+12%	+14.4%	+11.7%	+10.8%	+3.7%	+5.6%	-5.6%	+13.1%	+4.9%

資料來源：《香港旅遊業統計》（香港：香港旅遊發展局，1997-2005年）。

附件 5：會議及展覽活動數目、旅客出席人數、預算人均消費、逗留時間

年份	活動數目	旅客出席人數	預算人均消費	逗留時間 (晚)
1997	355	270,000	---	---
1998	233	211,000	12,191	5.3
1999	279	253,000	10,059	5.1
2000	206	310,000	11,317	4.8
2001	247	393,000	10,575	4.8
2002	255	380,000	13,346	4.7
2003	172	333,000	11,109	4.7
2004	320	539,000	---	---
2005	292	631,000	---	---

資料來源：《香港旅遊業統計》（香港：香港旅遊發展局，1997-2005年）。

附件 6：香港各類型酒店 / 賓館數目、房間數目、房間數目、整體入住率

年份	酒店 / 賓館數目				房間數目				整體入住率		
	甲級高價	乙級高價	中價	旅客賓館	總數	甲級高價	乙級高價	中價		旅客賓館	總數
1997	18	25	31	12	86	10,024	12,449	9,104	1,848	33,425	76%
1998	18	26	32	12	88	10,025	12,917	9,200	1,839	33,981	76%
1999	18	24	41	399	487	9,628	12,614	10,196	4,710	37,581	79%
2000	18	28	44	410	505	9,988	14,773	11,579	4,742	41,491	83%
2001	17	31	44	408	506	9,473	15,552	11,624	4,710	41,842	79%
2002	17	32	42	397	495	9,473	16,587	11,444	4,675	43,624	84%
2003	17	30	42	414	510	9,473	15,786	11,465	4,803	42,936	70%
2004	17	33	42	440	541	9,473	16,073	11,038	5,234	44,362	88%
2005	21	39	49	467	585	10,808	18,616	11,475	5,025	48,891	86%

資料來源：《香港旅遊業統計》（香港：香港旅遊發展局，1997-2005年）。

附件 7：2005 年過夜旅客消費模式

國家／地區	購物	酒店賬單	酒店外膳食	娛樂	觀光	總額 (百萬)
美洲	28.4%	45.5%	15%	2.4%	0.7%	6,554.01
歐洲、非洲 及中東	31.8%	40.4%	15.1%	3.6%	0.7%	6,778.44
澳洲、紐西蘭 及南太平洋	41%	33.4%	13.4%	3.2%	1.1%	2,506.25
北亞	40.3%	31.7%	16.1%	2.5%	1.6%	5,117.64
南亞及東南亞	44.7%	28.5%	14.5%	2.5%	1.1%	7,780.38
中國台灣	53.4%	22.4%	13.5%	1.9%	0.3%	3,047.39
中國澳門	50.8%	13.4%	23.9%	2.6%	* ⁹	534.24
中國內地	65.4%	11.4%	13.4%	1.8%	1.8%	36,569.73

資料來源：《香港旅遊業統計》（香港：香港旅遊發展局，1997-2005 年）。

附件 8：全球旅遊業數據——2006 年全球國家 / 地區旅遊業產值十大排名

國家 / 地區	直接影響 (T&T Industry GDP)		直接及間接影響 (T&T Economic GDP)		增長率 (%)	國家 / 地區	直接及間接影響 (T&T Economic GDP)		增長率 (%)
	百萬美元	佔當地 GDP 比例 (%)	百萬美元	佔當地 GDP 比例 (%)					
1 美國	518,336.0	3.9	1,390,791.0	10.5	3.2	美國	1,390,791.0	10.5	3.8
2 日本	168,500.8	3.5	446,529.8	9.4	3.2	日本	446,529.8	9.4	3.1
3 法國	95,794.2	4.4	301,153.6	13.7	4.5	中國	301,153.6	13.7	14.9
4 西班牙	81,638.8	6.9	267,739.4	9.3	4.8	德國	267,739.4	9.3	5.3
5 意大利	81,617.8	4.6	249,997.1	11.4	3.4	法國	249,997.1	11.4	4.6
6 英國	79,874.4	3.5	212,793.0	9.4	2.9	英國	212,793.0	9.4	3.1
7 德國	77,952.4	2.7	212,308.4	17.8	4.3	西班牙	212,308.4	17.8	5.4
8 中國	63,424.0	2.9	192,489.4	10.8	12.7	意大利	192,489.4	10.8	3.3
9 墨西哥	41,975.3	5.2	131,828.7	11.1	4.8	加拿大	131,828.7	11.1	2.4
10 加拿大	41,457.7	3.5	118,360.7	14.7	2.8	墨西哥	118,360.7	14.7	5.8

資料來源：World Travel & Tourism Council, *League Tables, Travel & Tourism: Climbing to New Heights - The 2006 Travel & Tourism Economic Research* (London: World Travel & Tourism Council), p.39.45.

附件 9：2006 年全球國家 / 地區旅遊業產值佔 GDP 的比例十大排名

直接影響 (T&T Industry GDP)			直接及間接影響 (T&T Economic GDP)	
國家 / 地區	佔當地 GDP 比例 (%)	國家 / 地區	佔當地 GDP 比例 (%)	
1	馬爾代夫 34.2	中國澳門	93.6	
2	中國澳門 32.1	安地卡及巴布達	85.4	
3	塞席爾群島 29.2	阿魯巴	78.0	
4	安圭拉島 25.3	安圭拉島	74.7	
5	安地卡及巴布達 24.3	馬爾代夫	66.6	
6	阿魯巴 23.0	英屬維爾京群島	54.7	
7	英屬維爾京群島 22.9	塞席爾群島	54.1	
8	萬那杜 19.9	聖盧西亞	51.0	
9	聖盧西亞 18.7	巴哈馬	50.1	
10	巴哈馬 16.8	萬那杜	47.0	

資料來源：Ibid, p.40,46.

附件 10：2006 年全球國家 / 地區旅遊業就業人口十大排名

直接影響 (T&T Industry Employment)				直接及間接影響 (T&T Economic Employment)		
國家 / 地區	人 (千人)	佔當地就業總數 比例 (%)	國家 / 地區	人 (千人)	佔當地就業總數 比例 (%)	
1	中國 17,383.2	2.3	中國	77,600.5	10.2	
2	印度 10,679.6	2.4	印度	24,349.2	5.4	
3	美國 5,834.3	4.1	美國	15,604.5	10.9	
4	日本 2,683.8	4.2	印尼	7,332.2	7.2	
5	印尼 2,579.3	2.5	日本	6,939.9	10.9	
6	巴西 2,336.7	2.7	巴西	5,494.8	6.4	
7	泰國 1,842.3	5.2	墨西哥	4,988.1	19.1	
8	墨西哥 1,566.0	6.0	俄羅斯	4,515.2	6.6	
9	西班牙 1,472.8	7.5	德國	3,959.8	10.1	
10	法國 1,392.3	5.5	泰國	3,820.3	10.7	

資料來源：Ibid, p. 51,57.

附件 11：全球國家 / 地區旅遊業就業人口 佔當地總就業人口的比例最高十大排名

直接影響 (T&T Industry Employment)			直接及間接影響 (T&T Economic Employment)	
	國家 / 地區	佔當地就業總數 比例 (%)	國家 / 地區	佔當地就業總數 比例 (%)
1	中國澳門	40.2	中國澳門	95.0
2	塞席爾群島	39.0	安地卡及巴布達	95.0
3	安地卡及巴布達	34.0	阿魯巴	93.8
4	阿魯巴	32.1	安圭拉島	90.5
5	英屬維爾京群島	32.1	英屬維爾京群島	74.4
6	馬爾代夫	30.0	塞席爾群島	68.5
7	安圭拉島	29.4	巴哈馬	62.9
8	巴哈馬	23.6	馬爾代夫	57.6
9	聖盧西亞	19.8	維爾京群島	52.8
10	維爾京群島	19.0	聖盧西亞	51.9

資料來源：Ibid, p. 52,58.

注釋

- 1 有關資料總結自政府統計處、勞工處互動就業服務網頁中的行業分類、國泰航空公司、香港迪士尼網頁。
- 2 政府統計署：《就業及空缺按季統計報告》。香港：政府統計署，2006年6月。
- 3 航空貨運包括在內。
- 4 部分海上貨運包括在內。
- 5 主題公園包括在內。
- 6 所涉及的零售行業包括衣服、首飾、鐘錶、皮具、攝影機、化妝品、醫藥、電器、電訊用品、小吃、電腦、香水、紀念品、海味、玩具等。
- 7 這是約數。
- 8 1999年後加入了政務總署牌照事務處（今民政事務總署牌照事務處）的數字。
- 9 「*」是指有關數字低於百分之0.1%。

拾

**開拓「環保工業」的經濟
發展和就業機會政策研究**

2007年4月

一、前言

二、環保工業的定義

三、全球環保市場的發展概況及趨勢

四、全球環保工業的就業情況

五、外地政策參考

- (一) 資金方面
- (二) 人力資源方面
- (三) 市場開拓方面
- (四) 成立中心或委員會負責執行推廣事務方面
- (五) 資訊提供方面
- (六) 政府角色方面
- (七) 其他
- (八) 小結

六、發展環保工業對香港的重要性

- (一) 提升資源利用效率
- (二) 改善招商環境，提升營商環境吸引力，完善香港經濟基礎
- (三) 創造就業機會

七、香港環保工業發展概況

- (一) 回收業
- (二) 生態旅遊
- (三) 環保認證

八、選定行業之政策分析

- (一) 回收業
- (二) 生態旅遊
- (三) 環保認證
- (四) 小結

九、對選定環保分類行業發展及就業政策的建議

- (一) 整體政策
- (二) 對行業政策的建議

一〇、總結

參考文獻

一、前言

空氣污染、能源危機、全球暖化等問題，掀起了全球對環境和經濟平衡發展的討論。事實上，現有不少發達國家和發展中國家冀望在發展經濟的過程裏，同時兼顧民生和環境，創造可持續發展的安居之所，為社會帶來就業機會、優美及可持續的生活環境。1999年，香港特區政府曾表示致力發展環保工業，響應1992年聯合國地球峯會上提出的可持續發展精神，希望透過推動環保工業，一方面紓緩本地結構性失業問題，另一方面優化營商環境。可是時至今日，還未見香港的環保工業發展有理想的表現。這並非表示香港不適宜發展環保工業，而是因為社會大眾對行業的認識和參與度不足，以及政府沒有為行業發展制訂長遠完善及富系統性的規劃，令香港的環保工業發展陷入膠着狀態。

本報告將嘗試深入探討香港環保工業的發展情況，並選定回收、生態旅遊和環保認證三類環保分類行業進行分析，主要因為香港回收業已經有悠久的發展歷史，且香港郊野蘊含着繁多的生態品種，具有發展生態旅遊的潛力；加上踏入二十一世紀，社會瀰漫着有關企業社會責任的討論，同時國際環保協議陸續收緊，增加了各國對環保科技的需求。中國亦開始近貼大勢，增加對高端環保科技人才及服務的需要，其龐大的環保市場無疑有助帶動環保工業的發展，為從事環保服務業的港商帶來無限的發展空間，而環保認證就是環保服務業的一個例子。

本報告還擷取了本地及海外的政策內容，並邀請了對環保工業有認識的組織及學者接受訪問，分享經驗，了解發展環保工業的必要性，並探討三類選定行業的發展局限。本報告亦會就行業的發展提出相關的政策建議。

二、環保工業的定義

顧名思義，環保工業建基於環境保護的重要思想。綜觀曾經發展環保工業的國家的經驗，環保工業確實能帶來經濟和就業的效益，同時也影響其他國家領導層的視野，從而增加發展環保工業的意欲和力度，希望透過環保工業改變現有的生產工序，增加清潔能源的使用，以及延長資源壽命及維持國際的競爭力。

根據經濟合作及發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, 簡稱 OECD）的分類，環保工業具體包括三方面：

(1) 污染管理，如環境監測評估、空氣污染、污水、固體廢物和噪音控制及管理等方面；

(2) 清潔技術和產品；

(3) 資源管理，如水源供應、回收業、可再生能源、可持續發展的漁林農業、生態旅遊、節約能源管理等。

至於聯合國，則按「環保服務」和「環保貨品」的性質來區分環保工業，其中環保服務包括：

(1) 水源和廢棄物處理的基建服務；

(2) 空氣改善工程系統的設計、安裝、操作和管理；

(3) 修復服務，如突發生態危機處理服務、評估和設計；

(4) 支援服務，如實驗室測試、現場分析和監察服務、法律諮詢、核數、研究和發展等。

環保貨品（又稱「環優產品」，environmentally preferable products, 簡稱 EPPs）。這些貨品一般較其他用途相同的貨品對環境傷害程度低，例如天然纖維、有機農作物、循環再用物料和生物降解產品等。

雖然 OECD 和聯合國對環保工業的分析角度各有不同，但綜合兩者的定義，只要任何生產和服務旨在預防、減少或修正人類行為對生態環境的破壞，都屬於環保工業。而本報告將綜合二者，從資源和污染管理方面分析香港環境貨物生產和服務供應的行業。

三、全球環保市場的發展概況及趨勢

全球人口迅速膨脹，而地球上的資源又非常有限，不少國家為了令其社會得以持續發展，於是重整發展戰略，引入循環經濟發展模式，糅合「可持續發展」的核心精神，強調在經濟發展的同時，不干擾自然界的秩序，淘汰以往「高開採、低利用、高排放」的傳統綫性、粗放型經濟生產活動，轉而發展「資源—產品—再生資源」迴轉式的經濟生產及消費模式。而發展中國家亦開始搜索及打擊污染生產源頭，輸入及學習外地先進環保科技及產品的生產技術，為環保工業的發展注入新的發展動力。

1996年至2000年，全球環保工業增長超過14%，到了2010年將增至6,000億美元。由於綠色主義興起，綠色世代（Green Generation）願意付出較高的費用，選購耗電量低和污染少的環保產品及服務；與此同時，治理污染問題迫在眉睫，各地對環保產品及服務有殷切需求，於是為環保工業提供了無限的發展空間。而環保工業則繼資訊科技行業之後，成為全球新興高增值行業之一。

現時，全球主要環保生產市場分佈在美國、日本和歐洲三地，佔整體市場的85%，均以廢棄物最終棄置的先進技術見稱。以美國為例，廢物及廢水處理佔全國環保市場總值的48%；至於日本，則以廢物處理及循環再造、污染控制及水使用佔國內環保市場的比例最大，分別有53.2%和35%；歐洲在可再生能源發展方面表現卓著，而在廢物、廢水處理及管理方面亦有不錯的表現。

此外，環保工業亦為三地政府帶來可觀收入。據英國的ECOTEC研究及顧問公司的統計顯示，美國1999年環保貨品及服務市場總營業額相當於180億歐元。而日本2001年的生態商業事務（Eco-Business）總值，則錄得48兆億日元，到了2010年將會增長至67兆億日元。在歐洲，有關污染管

理和資源管理的環保工業也表現不俗，在 1999 年分別帶來 127 億和 56 億歐元的進賬，總值達 183 億歐元。

雖然美國、日本和歐洲為現時全球環保貨品和服務生產及消費的軸心，不過由於環境污染問題嚴峻，國際環保協議推陳出新，並與貿易保護主義結合起來，發展中國家亦開始把環保放到突出位置，參與開拓環保工業的工作，裝備自己與國際接軌。

據估計，日後的環保市場規模，主要由發展中國家帶動，尤其是中國內地，不少投資者均看好其日後的發展形勢。在「十一五」規劃中，政府強調發展「建設資源節約型、環境友好型社會」，主張摒棄以往「高消耗、高污染、低效益」及「先污染，後治理」的發展模式，積極統籌「低消耗、低污染、高效益」的經濟結構性發展戰略，把環保定為基本國策之一，倡議人和自然和諧的重要性，支持環保工業發展¹。

在九十年代初，曾有報告進行預測，估計從 1992 年至 2010 年，中國內地環保市場總值將會急升 10 倍，達至 20 億美元。但根據國家經濟貿易委員會在 2000 年的統計，中國環保產業的總值已經超過 20 億美元，約 1,080 億元人民幣（約 140 億美元），當中資源綜合服務（即資源開發、回收、廢棄物處理）所佔的比例最高，有 680 億元人民幣，其次是環保設備產品（300 億元人民幣）和環境服務（100 億元人民幣）²。

四、全球環保工業的就業情況

無論對發達國家或是發展中國家而言，環保工業儼如一隻新的經濟火車頭，蘊含着無限商機。不過，環保工業仍然處於發展初階。

有關全球環保工業的總就業人口，雖然現時還缺乏具體統一的數字，但根據 OECD 所提供的資料，從事環保工業的就業人口有一定的數目，不過各國情況頗為懸殊。比較加拿大、芬蘭、法國、德國、荷蘭、葡萄牙、西班牙及瑞士八國，參與環保工業的勞動人口介乎 1.7 萬至 100 萬不等（詳見表 1），其中以德國表現最為突出，超過 100 萬人從事有關工作。另外，截至 2000 年，中國環保工業的總勞動人口亦有 180 多萬。雖然在全球環保產業結構中，超過五成以上是中小企，不過通常以大型企業所提供的職位空缺較多。譬如加拿大的大型企業數目僅佔全國環保生產商的 4%，但提供了 51.4% 的就業機會。根據表 1，從事私營機構的環保工業的就業人口較多，其次是公營機構；根據表 2，從事污染控制的就業人口亦較多，其次是資源管理方面。

表 1：從事環保工業及相關工作的就業人口

國家	統計年份	就業人口	佔行業就業人數 (%)		
			私營	公營	第三部門
加拿大	1998	167,333	68.8	25.5	6.2
芬蘭	1998	23,950	61.8	37.5	0.7
法國	1998	310,400	65.6	31.1	2.9
德國	1998	1,134,100	88.7	9.7	1.6
荷蘭	1997	92,193	58.0	38.3	3.7
葡萄牙	1997/1998	17,864	39.7	58.5	1.8
西班牙	1998	219,382	80.3	19.7	---
瑞士	1998	62,088	84.4	11.3	4.3

資料來源：Organization for Economic Cooperation and Development, "Environment and Employment: An Assessment". Working Party on National Environmental Policy (Paris: OECD, 2003), p.17.

表 2：按環保工業活動性質劃分的就業人口

國家	統計年份	就業人口	佔行業就業人數比例 (%)			
			污染控制	更清潔技術 及產品	資源管理	其他
奧地利	1998	85,348	65.1	21.4	13.5	---
芬蘭	1998	14,800	41.8	11.2	47.0	---
法國	1998	178,500	57.6	---	42.4	---
荷蘭	1997	46,633	93.4	---	6.6	---
西班牙	1998	165,627	53.5	---	46.5	---
瑞典	1998	61,130	39.7	8.9	51.4	---
瑞士	1998	52,388	73.6	2.5	23.9	---
美國	1999	1,389,638	76.8	2.1	21.1	---
日本	1997	779,175	29.1	---	67.9*	3

* 包括廢棄物處理、循環再造、環境修復和創造、可持續能源。

資料來源：Organization for Economic Cooperation and Development, "Environment and Employment: An Assessment". *Working Party on National Environmental Policy*. (Paris: OECD, 2003), p.17; Japanese External Trade Organization. *Eco-Business in Japan (1) : Introduction. Industrial Report* (Japan: Japanese External Trade Organization, 2005), p.2.

除此之外，資金應用亦會影響職位空缺的數目。投資可分為資本開支 (Capital Expenditure) 和營運開支 (Operating Expenditure)。根據歐盟的情況，環保投資總值達到 127 億歐元，其中營運開支佔了 69% (見表 3)。這些開支能夠直接及間接地創造一定數目的就業機會。「直接參與」環保事業的就業人口，一般指參與環保基建的工人、環保產品生產者及服務提供者；而由環保工業所帶動其他行業的就業機會則被視為「間接就業」，例如綠色物流和綠色會計。據資料顯示，直接參與營運活動的總就業人數約有 160 萬人，間接參與的有 58 萬人。

環保工業可以發展成一種勞動密集型工業，為不同年齡、學業、技術程度的人士提供合適的就業機會，職位大概包括：建築工人、管理人員、科學家、技術人員、銷售及行政支援人員、會計、諮詢、技工、機械操作員、助手及輔助工、運輸和物流員工等。由此可見，環保工業確實能夠提

表 3：歐盟十五國 1999 年環保投資分配情況

	開支總額 (約億歐元計)	設備投資佔 總投資比例 (%)	經營投資佔 總投資比例 (%)
空氣污染控制	14	50	50
廢水處理	48	44	56
廢物處理	48	13	87
修復及清理	3	22	78
噪音控制	1.9	35	65
研究及發展	1.9	12	88
監測及評估	3.3	66	34
普通行政 (公共)	3.9	15	85
環境管理 (私營)	2.4	13	87
總數	126.1	31	69

資料來源：ECOTEC Research and Consultancy Limited, *Analysis of the Eco-Industries, their employment and Export Potential* (United Kingdom: Birmingham, 2000), p.43.

供另類和多元化的就業機會，切合不同的就業要求。以奧地利、德國、荷蘭、葡萄牙、西班牙和瑞典六國為例，從事銷售及行政人員、服務、技工、機械操作員、助手及輔助工等一般職位，較管理、科學家和技術人員等專業職位的百分比為高（見表 4）。

表 4：按職業和部門劃分的環保工作

職業	管理	科學家	技術人員	銷售及 行政人員	服務	技工	機械 操作員	助手及 輔助工
國家	百分比 (%)							
奧地利	7	10	14	14	13	17	9	9
德國	6	13	20	13	11	18	7	8
荷蘭	12	17	17	12	13	10	7	9
葡萄牙	10		14		17		5	54
西班牙	9	11	9	10	14	17	10	14
瑞典	5	15	20	11	18	12	11	5
總數	7	13	17	12	13	17	8	9

資料來源：Organisation for Economic Cooperation and Development, “Environment and Employment: An Assessment”. *Working Party on National Environmental Policy*. (Paris: OECD, 2003), p.21.

此外，女性參與環保工業的百分比亦相當高。例如奧地利、德國、荷蘭和瑞典四國，從事有關環境工作的女性勞動人口佔整體環保工業的就業人口超過 40%（見表 5）。環保工業亦提供不少兼職職位。不過各國情況不一，例如荷蘭約有 30% 兼職人口從事環保工作，但西班牙僅有 8% 的兼職人口從事有關活動（見表 6）。

表 5：從事環保工業及相關工作的女性就業百分比

國家	估總就業人口百分比 (%)
奧地利	44
德國	43
荷蘭	42
西班牙	35
瑞典	48

資料來源：Organisation for Economic Cooperation and Development, “Environment and Employment: An Assessment”. *Working Party on National Environmental Policy*. (Paris: OECD, 2003), p.23.

表 6：從事環保工業及相關工作的的兼職人口百分比

國家	估總兼職人口百分比 (%)
奧地利	12
丹麥	10
法國	24.5
德國	17
荷蘭	30
西班牙	8
瑞典	14

資料來源：Organisation for Economic Cooperation and Development, “Environment and Employment: An Assessment”. *Working Party on National Environmental Policy*. (Paris: OECD, 2003), p.24.

雖然在過去的十多年裏，各國環保工業的總勞動人口佔國民就業比率不高，但隨着國際環保協議收緊，有關環境保護的工作不斷增加，不少國家已開始瞄準發展環保工業的契機，建立發展環保工業的基礎項目，修改

法例，響應國際環保法例的要求。由此，香港確實不能對環保工業只採取靜觀其變的態度，而是需要主動積極，大力開拓。

五、外地政策參考

在探討香港環保工業狀況和政策之前，不妨先了解各國經營環保工業的政策特點。美國、日本和歐洲的環保工業得以火速成長，有賴政府強調公私合作的關係（Public- Private Partnership），提供資金、土地及基礎設施、科技、人力資源培訓方面的成果。雖然中國環保事業起步緩慢，但是內地政策的前瞻性、目標性和宏觀性也有值得香港借鑑的地方。除此之外，由於部分太平洋國家在回收、生態旅遊和環保認證方面都有突出及完善的政策表現，本節亦將撮取其政策優點，作為分析香港環保工業政策優劣的範本之一。

（一）資金方面

歐洲、日本和美國政府投入環保投資，無疑對環保工業的增長速度有所影響。其中以歐盟十五國表現最為突出，由 1994 年 8 億歐元的環保投資，增長至 1997 年的 39 億歐元，到了 1999 年升至 127 億歐元。日本政府亦早在 1970 年代開始進行環保開支預算，由 1971 年的 1,114 億日元，上升至 2005 年的 2,400 億日元。至於美國，亦早在 1970 年開始注入環保投資，由 1970 年的 39 億美元，增至 2003 年的 301 億美元，由約佔國民生產總值的 0.9%，增長至約 3%，預料到了 2020 年，再增至 442 億美元。

至於中國內地，其環保投資金額從「七五規劃」至「十五規劃」，上升超過 6,500 億元人民幣，預料中央政府在「十一五規劃」將增加撥款至 13,750 億元人民幣，佔國民生產總值 1.4% 至 1.5%。在執行「九五規劃」期間，內地環保工業年增長已逾 15%，超過國民生產總值年均 8.3% 的增長速度。

美國、日本、歐盟、中國內地和新加坡在研究和發展的領域上，亦逐步增加了投資金額，對進一步優化其環保技術產生了一定作用。日本的研究及發展開支佔國民生產總值 3.15%，美國、歐盟和中國內地分別有 2.59%、1.93% 和 1.31%。另外，自 1984 年起，歐盟每 4 年開展一次「框架計劃」(Framework Programme)，透過計劃，提供研發基金，支持創新技術研製，且又打算增加 2007 年至 2013 年度第七框架計劃 (Framework Programme 7) 的基金數目，調高至 54 億歐元以上，比第六框架計劃 (Framework Programme 6) 高出兩倍。另外，又為具有突破研發成果的機構提供全數基金專款。至於新加坡，為了邁向環境可持續發展的目標，政府亦開始增撥資源，促進研究及科技發展，投入兩千萬新加坡元成立「環境可持續發展創新基金」(the Innovation for Environmental Sustainability Fund)。

政府亦為中小企業提供財政支援。譬如歐盟為了鼓勵中小企業參與環保技術開拓，向中小企業提供高達 75% 的補助金。在環保認證方面，北歐部長級會議規定，標籤年費是按產品總銷售值計算³，並對中小企業提供減價優惠。

(二) 人力資源方面

日本和美國亦在人力資源質素方面，開始加強培訓。例如日本環境部組織培訓課程，培訓專業的生態導賞員。至於美國，為了加強社區凝聚力和增加官員對生態旅遊的認識，土地管理局組織了課程，提升有關經營及管理生態旅遊人士的工作能力，同時亦印發了一些有關生態旅遊的小冊子，吸引有興趣經營生態旅遊的企業家投資，並與大學聯辦課程，向業界教授經營生態旅遊的知識。

此外，新加坡勞動發展局和全國職工總會聯合開展「重新就業援助計劃」(Re-employment Assistance Programme)，協助失業者，尤其是容易受結構性失業威脅的勞動階層就業，提供資訊和不同工作性質的實習機會，以及幫助業界建立營商網絡。其中一項名為「重新打造工作計劃」(Job Re-creation Programme)的活動，旨在透過證書培訓課程和為行業引入機械化操作的模式，協助不受歡迎的行業改造形象，吸引求職人士主動投身工作。例如新加坡國家公園局與新加坡勞動發展局合作，提供試驗性質的「職位再設計計劃」(the Job Re-design Projects)，培訓庭園美化師和公園清潔員，教導他們如何運用機器和認識與業務有關的知識，同時亦增設考核環節，利用評核機制來審視培訓者的能力。通過考評者，將獲得國家技能檢定制度證書。

(三) 市場開拓方面

1. 透過法律和政策途徑

在擴大環保產品及服務的推銷層面上，政府亦修改了法例，並制定一些強制性推行的政策，協助擴大環保市場。日本政府為了在2010年全國回收率達14%，出台了一系列的法律，如《促進資源再生利用法》、《綠色採購法》、《家電回收法》、《食物回收法》、《廢棄車輛回收法》等。此外，又擴大生產者責任監管範圍，強調「後消費責任」，當產品結束其生命週期後，生產商和銷售商需主動回收產品。同時，亦透過法律鼓勵企業、消費者和政府參與清潔生產、消費、回收、採購的活動。德國政府則制定「循環經濟及廢物管理法」(the Act for Promoting Closed Substance Cycle Waste Management)和其他回收法例。不少外地政府亦制定綠色採購指引，甚至進行立法，規範政府、商界和消費者選用獲有環保認證的產品⁴。無疑，這些措施能夠讓環保認證在擴大環保產品消費市場的過程

中，得以進一步發展。

至於中國內地，政府打算在 2007 年率先在政府內部進行環保採購，規定產品需獲有國家環保認證，並擴大採購的覆蓋面，希望到了 2008 年延伸為全國性的活動。同時，又打算引入法律，規範採購員遵循《環境標誌產品政府採購實施意見》的採購原則，否則依法懲處。

韓國也早在 1992 年推出有關推動環保認證的政策，制訂嚴謹的法律。環境部推出「基本計劃」(the Basic Plan)，主動每年更新採購指引，鼓勵各政府部門每 5 年進行環保採購，並要求公共機構設計年度計劃，響應採購。1994 年，韓國環保認證協會成立，向公眾和企業提供環保產品資訊和教育。環境部於 2002 年推出「環保產品聲明政策」(the Environmental Declaration of Products policy)，擴大環保認證產品的批出數量；又在法律層面上進一步擴大採購對象，在 1994 年強制要求公共機構實施環保採購，到了 2005 年已經立法推廣環保認證。

2. 透過宣傳途徑

至於宣傳方面，政府亦投放了不少資源，以增加市民對環保產品及服務的認知。以生態旅遊為例，日本環境部推行「與自然溝通的宣傳活動」，一年中劃分三個宣傳主題，在 4 月 23 至 29 日舉辦「綠色週」(Green Week)，在 7 月 21 日至 8 月 20 日舉辦「與大自然溝通運動」(Campaign to Communication with Nature) 和在 10 月舉辦「大自然廊道步行月」(Month for Nature Trail Walking)。此外，日本環境部把有關生態活動的資料上載互聯網，既方便市民瀏覽，又為大自然愛好者提供網上分享平台，提供訊息交換的空間，以自主學會。

(四) 成立中心或委員會負責執行推廣事務方面

在回收業方面，美國環保署推行了「回收便是生意」(Recycling Means Business) 的計劃，幫助企業開拓回收市場，並給予專業財政、投資及技術顧問服務，加強專家、財政機構和回收商的聯繫，鼓勵工商服務行業為回收業提供財政便利。此外，亦成立 4 所「回收再利用事業支援中心」(Recycling and Reuse Business Assistance Centers) 和 9 間「回收經濟發展開展處」(Recycling Economic Development Advocate)，協助商人搜尋生產設施、聯絡客戶和廠家、更新市場資訊、展開就業計劃。其中「透過回收的工作計劃」(Jobs Through Recycling Program) 專為回收業提供科技轉移、財務和市場策劃等服務，這項計劃已提供了 100 萬美元的援助金和帶來了 1,700 份職位空缺。

與香港地緣相近的新加坡，其政府亦支持發展回收業，成立了「新加坡廢棄資源管理及回收委員會」(A Waste Management and Recycling Association of Singapore)，加強及擴展合作伙伴的網絡，提升作業工人的專業水平。

在生態旅遊方面，日本政府亦成立了「生態旅遊宣傳委員會」進行推廣、監管生態旅遊許可證發放，提供網上生態團、導遊、住宿、交通的資料，頒贈獎項表揚最佳表現的生態旅遊組織和社區，支援生態景點試驗計劃等。

澳洲政府和旅遊業界在 1991 年一起成立了「澳洲生態旅遊協會」(The Eco-tourism Association of Australia) 的非牟利團體，邀請保護區經理、學者、學生、培訓導師、環境諮詢員、本地旅遊機構、旅客等擔任協會成員，提供生態旅遊景點保護指引，協助提升從事生態旅遊工作者的質素，改善財政分配渠道，以及進行推廣及教育等工作。

(五) 資訊提供方面

在環保認證方面，美國、日本和歐洲政府均從提高環保認證資訊透明度入手，要求跟進部門對國際環保法例擁有敏銳的觸覺，隨時更新採購標準，並擴闊認證範圍，包括食物包裝、個人衛生護理產品、錄影帶等。譬如德國「藍天使」(the Blue Angel) 和「北歐天鵝標誌計劃」的官方網站中，有關獲證產品的生產機構和編號均容易在網上取閱，而瀏覽者更可在「藍天使」的官方網站中知悉產品的獲證原因。

(六) 政府角色方面

1. 政府部門

政府部門之間的合作亦是推動環保工業的重要力量之一。例如美國國家公園管理局、國家森林管理局、土地管理局、國家魚類及野生動物保護局、國家海洋漁業署一起負責推廣生態旅遊的工作。新加坡國家公園局響應新加坡勞動發展局的「重新打造工作計劃」，以公園美化的工作為計劃試點，並為有興趣參與「職位再設計計劃」的公司提供免費的顧問諮詢服務。

2. 成立統籌機構，負責處理事務

政府亦組織了一些非牟利機構⁵來推動環保認證的發展。以德國「藍天使」為例，計劃由德國聯邦內政部和環境部制訂，由藍天使委員會 (The Jury Umweltzeichen)、聯邦環保局 (The Federal Environment Agency)、非牟利團體「德國品質保證和認證機構」(The German Institute for Quality Assurance and Labeling) 負責執行。中國國家環境保護總局環境發展中心參考「國際綠色採購網絡」(Global Green Purchasing Network) 的工作，籌劃中國綠色採購網，負責資訊收集、製作及傳遞指引、建立國際組織合作關係的工作。

(七) 其他

在回收方面，新加坡政府擴大了回收網絡，分別在行人路、地鐵站外、機場、商場和食肆，放置不同類型的回收箱，回收紙張、塑膠、金屬罐、玻璃樽等，以增加回收率，在 2012 年達至 60%。

澳洲政府在草擬國家旅遊政策的時候，會把保育精神和「可持續生態發展」作為重要藍本之一。在推出「國家生態旅遊策略」之前，澳洲旅遊局會先諮詢公眾，商討如何計劃未來生態旅遊的發展方向、如何完善操作管理、如何強化監察整理的能力等議題。同時，推出「生態認證計劃」(the Eco Certification Program)，對達到可持續生態發展 (ecological sustainability) 程度的景點給予認證，以便旅客、業界、社區等人士辨別哪些地方適宜進行生態旅遊。

澳洲政府在 1993 至 1997 年期間，亦撥出 1 千萬澳元，支援國家旅遊政策發展，並推進鑒定、市場研究、基建、教育、商業發展和研討會等活動。

(八) 小結

- 環境污染問題嚴峻，已經不再是個別國家的內部事務，加上國際環保協議與貿易保護主義結合，環境污染問題已變成地區性甚至國際事務，各國均嘗試給出對應策略，把環保工業作為解決環境污染、促進經濟和就業的方法。

- 美國、日本和歐洲早在上世紀八十年代便開始投資環保工業，而且行業發展漸趨成熟，環保市場亦漸漸鞏固起來。可是，比較其他產業，環保工業仍處於發展初階，預料日後將有更大的發展空間，而發展中國家將可能成為日後重要的環保生產及消費市場。特別是中國內地，投資者均抱

觀望態度，願意引入資金及技術進駐中國內地，把握商機。投資金額的數目、分配及持續性亦會影響環保工業的發展進程。

- 環保工業可以吸納不同背景的人士，提供多元化的職位空缺，提供直接及間接就業機會，由專業到非專業，由高學歷到低學歷，由全職到兼職等。對社會而言，發展環保工業確實能夠為每一個人提供發揮所長的空間，有助於解決結構性失業問題。

- 綜合美國、日本、歐洲、中國內地、韓國、新加坡和澳洲的經驗，環保工業得以成功發展，與政府政策有莫大的關係。政府協助行業解決財政、市場和人力資源缺乏等的壓力，統籌工作，才會有助於行業順利發展。

- 以美國、日本和歐盟為例，政府自 1970 年代起，便開始對環境保護方面的活動投放資源。在過去三十多年內，環保投資金額不斷攀升。除此之外，政府亦支持研究及發展的項目，其中以日本最多，佔該國國內生產總值的 3.15%。日本政府亦會為中小型企業提供財政便利，讓中小企業能夠順利進入環保市場，優化環保技術，從而擴大日本環保工業的內涵。

- 根據美國、日本、歐洲和中國內地的經驗，政府均扮演「促進者」的角色，盡力完善環保工業的操作質素，例如專業人才培訓、官員認知和執行政策能力的提升、管理質素和效能優化。此外，政府亦制定多項法律，監督回收、生態旅遊和環保認證的工作，並鼓勵消費者、商家、政府部門支持回收、環保採購和清潔生產的應用，同時加大宣傳力度，建立市場；構思執行項目，增加職位空缺的數目。

- 由此觀之，政策便利對於環保工業的發展影響重大，所以先決條件在於政府對環保工業有深層次的認識，主動協助業界掃除不穩定的因素。環保產品生產商及服務提供者亦希望政府能夠給予政策上的便利，臻善營商環境及掃除經營上的顧慮。

六、發展環保工業對香港的重要性

環保不是甚麼洪水猛獸，而是一個機遇。對於香港而言，發展環保工業確實是一個重要的項目，能產生不同程度的社會意義，令環境和經濟得以持續發展，並促進建立社會公義和環境友好型社會。

(一) 提升資源利用效率

雖然香港近年人口增長放緩，但生態足跡指數（ecological footprint）位列全球第十三位⁶。為了確保資源使用得宜，提升資源利用效率的工作更變得刻不容緩。

根據環保署的資料，近年建築廢料數量不斷遞增，由1995年的1,182萬公噸升至2005年的2,144萬公噸，增幅超過1.8倍；而都市固體廢物數量，則由1991年的270萬公噸升至2005年的342萬公噸，當中更有不少可再利用及再造的物料尚未得到合適的處理，最終被棄置在堆填區內，不但縮減了堆填區可使用的年期，亦造成資源浪費。雖然香港特區政府正物色新堆填區或打算引入焚化技術，可是有從事環保工業的業內人士反映，只從末端控制層面解決問題，亦不夠全面，應從生產、採購、消費等過程入手，充分提升資源運用效能，產生物盡其用的效果。

(二) 改善招商環境，提升營商環境吸引力，完善香港經濟基礎

二十世紀末，全球資訊、科技、人才交流頻密，縮小了各國實力上的差異，要在眾多對手中脫穎而出，環境素質的高低往往成為決定性因素之一。在日益激烈的國際競爭環境下，香港不能單靠自由市場、資訊流通和

低稅率等優勢，延續上世紀的經濟奇蹟，而需要緊貼國際脈搏，多關心環境質素和經濟發展的關係，進行調控工作。

可持續發展則漸漸成為全球新經濟發展的主旨精神之一，可是香港卻未能追上國際意識潮流，未能切實解決環境和經濟發展一直割裂的問題，這妨礙了香港推動可持續經濟發展⁷的進程。早前，曾有調查指出香港投資吸引力逐漸下降，有 59% 的受訪者表示，倘若香港環境質素持續欠佳，會打算撤出香港。這無疑對香港拉響了警號。忽視可持續發展不僅損害了商譽，埋下經濟隱憂，影響就業，更增添了無形的經濟及社會風險。香港確實有必要重新審視現行發展的優先次序，檢討政策和重新釐訂發展目標。

為了加強香港經濟和就業的穩定性，香港確實需要發展本土經濟活動和環境及社會友好型的行業，協助穩定香港內部發展。此外，在國際環保協議和貿易保護主義結合，不少外地企業自發在發展項目中融入環保元素之際，香港公司有必要強化環保意識，迅速與國際企業文化接軌，主動選購環保產品及服務，彰顯作為持份者支持建構環境友好型社會的責任。

(三) 創造就業機會

綜觀外地的發展情況，環保工業確實富有職位創造的能力，能夠提供多元化職位空缺，協助不同學歷、年齡、技術及非技術、專業及非專業人士就業，提供「綠色工作」(Green Jobs) 的機會，而且全球環保市場不斷擴大，有利於帶動綠色就業乘數效應倍增，增加直接及間接就業的機會。

近年香港失業率持續輕微下降，但是結構性失業問題仍未獲得解決。香港製造業空心化、建築業陷入膠着狀態，導致大量工人無法重操故業，被迫失業或成為邊緣勞工，唯有賴以綜援度日，這些問題正揭示了香港摒棄工業發展後對社會造成的危害，一方面增加了政府財政開支，另一方面

埋沒了具有工作能力的人口，抑制人力資源運用效能。

此外，香港更有不少殘疾及殘障人士、釋囚、貧窮勞工等均面臨就業困難，有違政府倡議協助弱勢社群的施政理念。還有，不少修讀環境管理、生物、化學、工程等大專學生，在求職的時候，往往從事非本專業的職業，出現「專業—職業錯配」的問題，政府需密切留意這些情況，着手開創職位，冀望妥善利用既有人力資源。

七、香港環保工業發展概況

1999年，特首董建華在《施政報告》中表示，環保工業是貫徹可持續發展的重要台階，既能穩定營商環境，又能提高招商的吸引力，更能提供就業機會，吸納社會既有的勞動資產。政府亦承諾將拚出最大努力，掃除法律和架構上的阻力，為環保工業的發展奠下良好基礎。然而，香港缺乏有關環保工業的概況資料，對此，本節將選定回收業、生態旅遊和環保認證三個方面，介紹香港環保工業的發展情況。

(一) 回收業

香港回收業以小型企業經營為主。2005年，環保署估計香港廢物收集商超過540間，當中提供加工及再造服務的商號超過72家。大部分廢料收集商，例如拾荒者、清潔工人、政府部門、非牟利團體、學校、工廠、建築及拆卸地盤等，主要透過社區網絡收集廢料。當回收商接受廢料後，便會把物料進行更仔細的分類，並進行清潔、打包和運送等工作。此外，亦有部分回收商提供一站式的綜合服務，包辦回收、打包、再造或出口等。

經本地循環再造的廢料數量不多，通常只有少部分廢紙、橡膠輪胎、電器及電子設備、塑料、有色金屬、紡織物、玻璃和木材會在香港進行循環再造，反而大部分廢料（有九成以上，共約240萬公噸）會被運往海外經循環再造。尤其以中國內地為主要的出口市場。在2005年，環保廢料的淨出口價值約45億元，較2004年的34億元，增長約24.4%。

可循環再造的廢料一般包括金屬（包括含鐵金屬和有色金屬）、塑膠、玻璃、木材、橡膠車胎和紡織物品等。金屬、紙類及塑膠共佔香港所有可循環再造物料回收總量的96%，分別有36%、35%和25%，回收量分別逾

800 萬公噸、700 萬公噸及 200 萬公噸。

1. 廢紙回收

根據香港環保廢料再造業總會統計，現時香港約有 400 家回收再造商⁸，大部分屬於小型企業，分佈在新市鎮及舊市區，主要透過社區網絡收集具有回收價值的紙料，如辦公室廢紙、報紙和硬紙板等。2005 年，香港約有 900 萬公噸廢紙經本地或海外循環再造，當中有近 90% 出口到中國內地、菲律賓、印尼、泰國等地，轉售給海外商人進行循環再造。

在現階段，從事廢紙回收的就業人口多達 8 萬人，直接參與廢紙回收的作業人數共有 4,000 多人，從事分類、打包、貨車運輸、碼頭起落駁作業、船隻操作、跟船、辦公室行政等（見表 7），間接勞工約 8 萬人，主要為公營及私營清潔承辦商的工人和拾荒者，所以廢紙回收業具有勞動密集的特色。

表 7：直接參與廢紙回收出口業的員工分佈

回收層面	內容	數目	人數
回收商	商號數目	220 多間	1,980
打包商	商號數目	360 多戶	1,800
出口商	商號數目	14 家	70
	躉船數目	50 艘	150
	泊船碼頭數目	14 個	28
	貨車數目	80 部	240
總數			4,268

資料來源：香港環保廢料再造業總會，2004 年，頁 12；《中國、中國香港暨澳門特別行政區旅遊及旅行業對就業和國民經濟的影響》（倫敦：世界旅遊及旅行理事會，2006）。

現時有關廢紙回收的就業情況呈現五大特徵：第一，就業人口平均年齡約 45 歲；第二，教育程度普遍不高；第三，兼職工人數目較多；第四，男性參與直接就業數目較女性多，至於辦公室行政及兼職工作方面，則以

女性居多；第五，薪酬價格由市場釐定，如寫字樓員工月入介乎 5,000 至 7,000 元，司機月入可達 8,000 至 11,000 元不等。

2. 金屬回收

根據環保署提供的資料，香港金屬回收數量超過 90 萬噸，回收率達 36%。現時，香港約有 220 家含鐵金屬廢物回收商及 240 家有色金屬廢物回收商，負責除去金屬物質和壓實綑綁等工作，然後向中國內地、韓國、日本等地輸售。據 2001 年的統計數字，出口價值約有 18 億元⁹。

香港建築廢料回收量漸漸提高，每日有近 5 萬公噸建築廢料用於填海工程及運往公眾填料接受設施，作為鋪設排水、過濾系統及填海的物料。

3. 塑膠廢料及膠樽回收

根據環保署 2005 年的統計數字，香港有超過 60 萬公噸塑膠廢料分別經本地或海外商人進行循環再造，出口價值達到 3 億元，以中國內地為最主要的出口市場。再造商通常會把可循環再造的廢物進行分類、清洗烘乾、破碎、熔化、拉成條狀和切粒等。雖然現時香港仍然缺乏有關回收塑膠廢料和膠樽商號的完整數目，但估計逾 250 家¹⁰。

4. 其他回收

除了廢紙、金屬、塑膠外，香港還有其他不同的回收再造及再用活動。以玻璃為例，現時香港有兩間玻璃收集或加工廠，負責分類、除雜質、清洗、烘乾、包裝廢玻璃瓶，然後轉售至本地醬油廠、飲品生產商及五金商人，作為器皿之用。香港亦有少量廢玻璃循環再造商，利用玻璃物料的独特性，製成水泥或環保磚¹¹等環保產品，用於鋪設和建築¹²。

電腦用品、電器用品、橡膠廢料及車軚等回收商，分別最少有 134、118、34 家，當中提供再造服務的分別約佔 19%、14% 和 44%。

此外，一些慈善福利和環保團體開始展開回收計劃，甚至創辦社會企業，創造另類就業機會，讓一般較難進入主流就業市場的人士就業，例如仁愛堂的「回收廢油製肥皂及清潔計劃」和救世軍的「循環再用計劃」。其中，救世軍至今已成立了 11 間家品店，轉賣可循環再造的物品，且提供就業機會。在招聘時，他們會優先聘用中年人、婦女、殘障及更新人士，並給予良好的員工福利。在 2004 至 2005 年財政年度，循環再用計劃已經為救世軍帶來 2 千多萬港元的財政收入，支撐聘用 77 名全職員工和日常行政操作工作。此外，救世軍亦與勞工處合辦「青少年自僱支援計劃」，向有創業意向、具創意、年齡介乎 18 至 24 歲的人士提供職前培訓，學習回收、物流、店舖管理知識及有關技術等。

由此可見，回收業的工作種類並不單一，除了有廢物收集員外，還有製造工人、司機、行政人員、會計、店務管理人員、店舖助理等，適合不同年齡人士擔任。

(二) 生態旅遊

生態旅遊與一般旅遊的分別在於，前者以小組形式舉行，小組人數較少，而且特別強調自然保育和文化保存的責任感及重要性，希望從旅遊過程中，讓旅客真正體驗不受污染干擾或污染干擾較少的真實自然面貌，並關懷原居民的福祉，提供就業及創收的機會，鼓勵旅客和原居民積極參與回饋社區和保育的活動。

香港雖為彈丸之地，但蘊藏在地表上的生態資源極其珍貴和豐富。香港約有 3 千多種維管束植物、50 種哺乳類動物、450 種鳥類、80 種爬蟲類動物、20 種兩棲動物、230 多種蝴蝶，加上長而蜿蜒的海岸線、綿延的山巒、佔全港土地 40% 的郊野公園地區，皆反映香港生態資源繁盛，具有發

展生態旅遊的潛力。

過去 20 多年，隨着全球生態旅遊迅速發展，香港的生態旅遊亦靜靜崛起。不過，比較歐洲、泰國、日本等地，香港生態旅遊發展步伐較為緩慢。在二十世紀九十年代中期，香港出現了中華白海豚觀賞活動，主要以外地旅客為招攬對象。當時主要由外地旅行社或本地酒店旅遊櫃位假手開辦或進行有關活動及推銷，令香港生態旅遊處於含苞待放的狀態。同時，不少環保團體陸續開辦生態課程，向大自然愛好者介紹郊野公園和紅樹林等高生態價值的景點，促進生態旅遊發展。

不過自「沙士」一役後，香港旅遊業受到重挫，生態旅遊亦遭受嚴重衝擊。訪港旅客人數急跌，迫使以海外旅客為對象的生態旅遊無法開辦，但另一方面卻成就了本地遊的出現，生態旅遊猶如雨後春筍再度出現，參加本地生態旅遊的港人人數瞬間上升。自沙士結束後，香港生態旅遊在週末及公眾假期的表現顯得特別暢旺，但以海外旅客為對象的生態旅遊依然一蹶不振，未有起色。這種兩極分化的情況維持至今。

有關生態旅遊收益及就業人口的統計，香港一直缺乏資料。不過，有學者推論生態旅遊能為香港帶來 4.1 億元收入，加上香港濕地公園現已開幕，估計日後能為香港帶來 5,500 萬元的入場收益。

經營本地生態旅遊的旅行社規模細小，大部分生態導遊並非原居民，主要是兼職人士或大自然愛好者，持有中學或以上的學歷。生態導遊不如購物導遊設有佣金制度，其薪酬是按日薪和專業程度計算，介乎 500 至 600 元不等，而資歷較深的導遊，每日薪酬可達 800 至 1,000 元。然而，香港專業的生態導遊人數不多，估計考獲專業資格兼有帶旅行團的經驗的生態導遊僅有十多人。

發展生態旅遊除了能夠創造生態導遊的空缺之外，還有保育人員、環

境評核員、環保經理、司機和清潔員等。

(三) 環保認證

2004年，香港貿易發展局出版了《內地環保市場 CEPA 下的商機》的研究刊物，指出港商能夠享受 CEPA「零關稅」的好處，從國內新增的環保法規、環境保護逐步納入國家規劃的重點發展項目之一、海外綠色消費市場樂觀發展等情況中受惠。

香港貿易發展局的資料顯示，共有 300 家機構參與香港的環保服務業，總就業人數有 2.6 萬人。業務包括節水及污水控制，空氣及氣味污染控制，廢物處理、處置及管理系統，噪音管制及減低噪音設備，節能設備及系統方面的技術及產品供應¹³。ISO 環境管理系統發展及認證，環保設施維修、保養及顧問服務等，都是具有發展潛力的行業分類項目。

以環保認證為例，近年社會傾向講求能源和經濟效益，市面上充斥着各式各樣的環保產品，各公司都標榜其產品如何符合環保效益。不過，由於沒有統一的衡量標準，消費者在選購的過程中，不免遇到困難，於是本地有部分民間組織在參考外地經驗和了解相關環保法例後，自發制定一套評估規則，旨在協助消費者辨別環保產品的真偽，幫助大眾認識環保產品對環境的影響，推廣使用，改善環境。

現時香港有兩個環保組織先後成為國際環保標誌網絡（Global Eco-labelling Network）的成員和內地環保標誌的授權代辦機構，即環保促進協會和香港環境保護總會。此外，機電工程署早於 1995 年開始推行自願性能源效益標籤計劃，因應不同家用電器（如冷氣機和雪櫃）、辦公室設備和汽車，提供能源效益標籤，鼓勵產品供應商不斷優化產品技術，以及鼓勵市民節約能源。

此外，市場上亦出現不少認證機構。譬如大學和民間團體之間聯辦認證中心，提供不同的認證服務，例如綠田園、香港有機農業協會和香港浸會大學於 2002 年成立香港有機資源中心認證有限公司，提供有機耕種的認證服務。另外，亦有商會組織了非牟利的認證機構，如香港綠色製造聯盟，向業界提供具指導技術性的認證顧問及化驗服務。此外，坊間亦有不少私人公司加入環保認證的行列，提供產品認證，以茲證明申請物品已符合一定的環保標準。

環保認證覆蓋層面廣闊，包括：電器、汽車、食品、清潔產品、紙類、塑膠和建築產品等。

有關香港環保認證的實際經濟收益及就業人數，暫時沒有確實的統計數字。不過，據業內估計，從事環保認證的就業人口很少，他們大部分具有高學歷和專業背景，持有大學學歷。參與環保認證的人士，主要負責統籌行政、審核、實驗室轉介服務等工作，起薪點約為 1.5 萬元。具體職位包括：科學家、測試員、行政人員、審核員、市場推廣人員、會計等。

八、選定行業之政策分析

很多業內人士反映，發展環保工業需要政策上的配合。政府需要積極尋求政策上的便利，支持行業發展。不過，政府支持環保工業的力度嚴重不足，與理想大相逕庭，而且側重發展回收工業，缺乏對環保工業整體性的理解。就此，本節將分析現時政府推行的政策。

(一) 回收業

1. 推出各種廢物分類試驗計劃

自 1998 年開始，政府先後推出多項分類回收計劃，藉此提高回收比率。直至現在，有 1,400 個公共屋村及商場已設置了三色分類回收桶系統。另外，根據建築物規例，從 2000 年起，1995 年以後建成的公共及私人屋苑，每座樓宇需預留足夠的空間進行廢物分類回收的工作¹⁴。此外，環保署亦推出多項試驗回收計劃，在全港各商店、屋苑、政府建築物、學校及其他公共場所設立回收設施，方便市民進行廢物分類。環保署亦在節慶前後（如歲晚前夕和中秋節過後），推出不同的回收活動；又授權多個非牟利組織統籌二手物料回收的活動。

不過，雖然從 2000 年起，香港都市固體廢物回收率逐年上升，但家居廢物回收率僅有 18%，而且又不代表所有收集得來的回收物料完全符合可循環再造的條件，這仍然未能滿足回收業的長遠發展需要。

無疑香港家居蘊藏着不少優質回收再用或再造的廢料，但由於市民環保意識薄弱，即棄文化盛行，以致有回收價值的物料最終被棄置在堆填區裏，失去了被循環再造或循環再用的機會。加上不同的回收物品所含的回收物料成分不同，例如不同的廢塑膠有不同的樹脂含量，但倘若得不到適

當的分類，將難以成為優質的可循環再造物料。如果回收數量和量質沒有進一步的提高，長遠來說，根本難以令回收再造業有突破性的發展。

2. 徵收建築廢物處置費用

政府已就建築廢料回收方面進行立法。在 2005 年，立法會通過了建築廢物處置收費計劃的法例，規定從 2006 年起，任何建築廢料的生產者在處理建築廢料前，需預先開設繳費賬戶，按廢物處置設施和物料的性质，繳交相關費用。當中以堆填區和離島廢物轉運設施收費最高，每公噸收取 125 元。不過，如果利用公眾填料接收措施處理，每公噸只收取 27 元，價格較為便宜。這反映政府希望藉價格差距，鼓勵廢物生產者主動回收，提高廢料被循環再用及再造的可能性，並減輕堆填區的負荷。比較條例實施前後，棄置在堆積區內的建築廢物有明顯減少（減少了 37%）。

不過，整體情況並不樂觀，市區建築廢料非法傾倒的情況反而增加了 6 倍，由 2005 年的 200 多宗，增至 2006 年 10 月的 1,200 多宗。這是由於公眾填料接收設施位置偏遠，增加了建造工程承辦商、裝修工程承辦商或物業持有人的運輸成本，以致參與反應欠佳，唯有選擇其他處理方法，降低成本。此外，即使有部分的建築廢料被回收，也往往沒有得到仔細的分類，以致不少劣質物料與優質物料混雜在一起，無疑大大降低了優質可循環再造物料的再造價值。

更有甚者，政府沒有妥善利用公眾填料庫的循環再造措施，反而額外斥資 1 億元，把積存的 1 千多萬噸建築廢料運往內地作為填料。

3. 設立環保基金

為了讓非營利機構能夠透過基金申請舉辦不同研究、技術示範、環保教育和回收項目，向市民大眾灌輸環境保護和可持續發展的觀念，政府設立了環保及自然保護基金（又稱「吳氏會德豐環保基金」），作為財政支

援平台。雖然政府由 1999 至 2004 年已撥出資金超過 1 億元，但撥款集中於資助環境保護委員會統籌的大型環保教育計劃，佔整體款項的 50% 或以上。不過，有關基金只有學校、公民組織、社區和環保團體方可申請。

惟香港有不少中小企業從事回收工作，但由於資金有限，政府又沒有提供足夠的基金申請項目，加上昂貴地租和工資的影響，削弱了業界提升為高增值產業的能力，影響了本地環保工業的出口優勢，使之容易被海外廉價工廠及成本佔據優勢。

4. 硬件供應

為了支持發展本地的回收再造業，政府已向業界提供了短期土地租借計劃，供應價錢相宜的土地，降低業界運作成本。直至現時，政府已批出 29 幅土地，總面積為 5.6 公頃。

不過，有業界反映設施依然不足，同時出現資源錯配的問題。政府沒有真正了解業界所需土地數量，往往批出面積過大、租約期短、船泊設施不足的土地，直接影響業界的實際操作。以廢紙回收廠為例，大型廢紙廠所需土地約 900 平方公呎，小型廢紙廠需要少於 500 平方公呎的土地，但政府卻批出 20,000 平方公呎的土地。此外，雖然政府推行三年租約計劃，但租址環境未如理想，欠缺自來水和升降機等完善設備，而且沒有仔細考慮土地租約和續約的問題¹⁵，操控土地最終的使用權，無法保障業界的利益，直接影響業界的實際營運及長線投資的決定。

此外，回收業又面臨泊位不足的問題¹⁶，但政府欠妥善規劃，未能提供合適的貨物裝卸區。加上用作接收建築廢料試點的屯門第 38 區，由於運輸帶設於露天的地方，每逢雨天便會影響運輸帶的正常操作，妨礙物料輸送。

5. 環保園

1998年，政府推出《減少廢物綱要計劃》，旨在減少都市固體廢物的數目，延長堆填區的壽命。在這個思想基礎上，2005年，行政長官在《施政報告》中公佈落實在屯門區興建回收園（後來改名為「環保園」）的計劃，打算為回收業提供價錢相宜、大小適中¹⁷、年期較長、設備完善的土地，方便業界處理紙張、塑膠、金屬、玻璃、布料、輪胎、木材、有機食物渣滓、電池、電器等不同的回收物品，促進香港循環再造業的發展，並擬於2006年底正式啟用。不過對於位處偏遠的回收商、打包商來說，這卻是生產成本增加的主要壓力。

除此之外，政府又忽略行業面臨的發展局限，沒有提供土地作出支援；側重廢紙、金屬及塑膠三類回收，但對其他可循環再造的廢料回收活動所投放的專注力度不足。而且在環保園招標期間，環保署又訂出過高條款，要求中標者只能生產園內指定類型的廢料，且全部出產必須是「香港製造」，以及出產數量不能低於條款指定的要求，如未能達到目標，政府有權終止租約和沒收已支付的六個月保證金。這些嚴苛條款不但未能吸引回收商到園內工作，且透露出署方高估了香港回收業界的限制。

此外，政府推出一些回收計劃，如乾濕垃圾分類試驗計劃，收集廚餘，加工成為養活牲畜的飼料，卻沒有正確處理回收得來的廚餘，最終把它們棄置在堆填區內。這表明政府對回收的認識、堅持和表現未達理想。整體來說，只會壓抑香港回收業的多元性。

此外，商業及非牟利機構之間的經營磨擦，令行業發展陷入不健康的狀態。例如回收籠隨處擺放的問題，曾引起環保和慈善團體的不滿。有團體認為有些「空殼公司」藉市民捐贈的善心，轉賣物品圖利，令其回收量急速下跌，干擾援助社區弱勢的活動。不過，回收行業人士並不認同讓有

心參與環保回收的自僱人士加入市場，認為無助產生回收和援助基層就業的功效。反之，他們認為有些「空殼公司」為了成功申請環保基金，利用了環保回收的名義。由此可見，商界和民間組織的歧見頗深，持續下去將會影響政府平衡兩者所經營的回收活動，埋下利益衝突的伏線。

同時，長久以來，回收業被定型為厭惡性行業，招聘吸引力較為遜色。不過，環保工業既能帶來經濟效益，又能創造就業機會，當能吸納社會上不同背景的人士就業。但行業若被貼上負面標籤，則容易削弱年青一代投身這個行業，將來人力資源缺乏問題可能會更嚴重。

同時，現時泊位招標的方法弊病叢生，以「價高者得」的原則分配泊位的使用權，嚴重影響小型企業的生存空間。此外，環保署採用單一招標的方式，由中標公司處理政府轄下的回收物品，剝奪了其他公司公平競爭的機會。

(二) 生態旅遊

對於生態旅遊的發展，政府亦曾推出一些政策，表示支持行業發展。不過，有關政策所發揮的效能確實值得商榷。

1. 網上宣傳

香港旅遊發展局亦進行網上宣傳，推介「綠色遊蹤」和「2006年精彩香港旅遊年——擁抱自然生趣」，推介香港濕地公園、市內公園、郊野公園、遠足徑、海灘等地。

2. 香港濕地公園

香港濕地公園是千禧年建設工程項目之一，集結了保育和康樂的建築意念，旨在修復因發展天水圍新市鎮失去的濕地，增置生態緩衝區的功能。

能。公園佔地 60 公頃，設有展覽館、戶外園景花園、放映室、禮品店、餐廳、室內遊戲區和資源中心，有望發展成為新的旅遊項目，帶動旅遊。預料開放初年，能夠吸引 50 萬以上人次到園內觀光。政府亦修訂《郊野公園條例》，把濕地公園定為「特別地區」，授權漁護署署長管理公園及徵收入場費，並委任承辦商承辦園內展覽、公園管理、市場推廣及教育等工作。

可是，公園開幕初期，因為每天只提供兩場導賞，而且缺乏人手維持場內秩序及帶領導賞，令部分遊客容易罔顧公德，破壞場內的展覽品，引致開幕後兩天，惡評如潮。

3. 新界北部發展計劃和新界東北部綠色旅遊先導項目

2002 年，旅遊事務署委託顧問公司進行〈新界北部旅遊業發展〉研究，研究利用新界北部既有的天然資源發展綠色旅遊。2003 年 5 月，旅遊事務署召開諮詢會，就報告內容收集建議；6 月，成立跨部門委員會，推行發展計劃，以東平洲、船灣及赤門海峽一帶作為先導發展項目；2005 年，再次舉行諮詢會，收集各界對先導項目發展的意見；同年年底，正式推動改善先導項目的基本設施，如洗手間、座椅、指示牌等，並擴闊項目，伸延至荔枝窩、鴨洲、吉澳、塔門、烏溪沙碼頭和馬料水碼頭。

雖然政府對生態旅遊作出部分政策支援，但仍未見有關政策起很大的催化作用。主要因為這些政策往往流於表面，欠缺仔細規劃，政府又忽略不少行業發展上的問題，沒有就問題制訂相關政策處理，難以確保日後的生態旅遊順利及樂觀地發展。此外，政府又沒有制訂相關政策解決業內的問題，例如生態導遊質素欠佳、培訓和就業機會開放不足和容易受節慶假期的影響等。

自 2003 年沙士風暴後，參加本地生態旅遊的人數飆升，但不少旅行社藉開辦「生態旅遊」的名義，開辦名不符實的生態旅遊圖利，背離生態

旅遊的本質精神。現時帶領本地遊的本地導遊毋須持有認可執照，而在法例上，亦沒有明文規定生態導遊必須經過專業培訓。於是不少旅行社和導遊混水摸魚，借用生態名義帶團，既未能帶出教育市民真實認識生態的意念，又成為破壞生態環境的元兇。

導遊報讀生態培訓的情況未見積極，主要因為生態導遊不受現有的法例監管，而且由於現時行業的惡性競爭，低價角力，旅行社一般難以支付高薪聘請專業生態導遊，有隨意找員工或臨時導遊帶團，間接減少專業生態導遊的職位空缺。即使香港有大專院校開辦生態旅遊的課程，但前景不明，薪金不穩定，直接削弱了學生投身有關行業及課程的意欲。

雖然在客觀條件上，香港生態旅遊確實容易受節慶假期因素影響，令團數、客量、營業額出現大起大落的狀況，不過政府宣傳不足是問題的關鍵。

(三) 環保認證

環保認證是一門新冒起的服務，與環保採購有着緊密的關係。環保採購能夠帶動環保認證，讓採購者透過產品標籤作出合適的採購，所以下面在分析政策時，會涉及環保採購的政策討論。

1. 能源效益標籤計劃

現時香港稍具規模的環保認證項目主要是能源效益標籤計劃，由機電工程署負責執行。早在 1995 年，機電工程署開始推行自願性能源效益標籤計劃，就不同家用電器、辦公室設備和汽車的能源效益給予評估，通過標準的產品便會獲發能源標籤。2005 年，強制性能源效益標籤計劃被提出，研究把雪櫃、冷氣機、慳電膽三類產品納入計劃的可行性，規定產品供應商或製造商需預先向機電工程署進行產品登記，並呈交有關能源效率的資料，然後再由機電工程署審閱。凡成功申請的產品製造商或供應商，需在

所有認可產品上貼上標籤，方可在市場上銷售。不過，有關計劃仍處於公眾諮詢的階段。如計劃得以落實，將有助提升對環保認證的需求，讓本地認證機構得以找到契機，加快成熟發展的步伐，成為香港重要的高增值行業之一，以及東南亞重要的認證中心。

2. 政府環保採購

發展環保採購對於環保認證發展起着重要的作用。由於特區政府已成為世界貿易組織政府採購協定的締約成員，需按大會原則，貫徹政府採購的精神，設立政府採購制度。由財經事務及庫務局轄下的物流服務署扮演中央採購的代理人，為政府各部門及小部分非政府機構進行採購。此外，政府亦修訂了《物料供應及採購規例》，積極鼓勵政府各部門採購環保產品，例如循環再用及再造物料，高能源效益、持久、包裝物料少、耗水量低、含毒量低或無毒的產品。在建築工程方面，政府又要求承建商在簽署合約時，承諾採用環保建築物料。

環保認證發展仍處於起步階段，正面臨不少挑戰，但政府卻沒有就行業的發展局限提出相關建議。

由於行業缺乏市場推廣，認識環保認證的公司並不多，在缺乏需求動力的情況下，香港環保認證只能停留在極緩慢的發展狀態。

環保認證的成本高昂，難以吸引公司自發申請環保認證。環保認證除了涉及對製成品進行品質監督外，當中還涉及檢測產品的設計、生產過程、生命週期，以及對環境的影響。這一連串的檢測活動，牽涉費用昂貴，由申請、評估（實地視察，但不包括實驗室檢驗）到牌照、續牌，每項都需收費，不是所有公司和機構可以負擔得起的。在費用昂貴的情況下，較難吸引商人自發申請環保認證。

提供環保認證的機構主要來自非牟利機構，不過有機構反映，資金不足是業內最受困擾的問題之一。雖然政府提供了環保基金的申請項目，但申請指引模糊，撥款標準不一，又缺乏查詢渠道，就算申請計劃內容及性質相近，也不等於受理結果相同。

人才缺乏未能滿足業界發展需要。發展環保認證需要判斷力強、知識水平較高的審核員和環境顧問，不過由於香港大專院校沒有具體提供相關課程，即使有相關課程提供，但涉及層面狹窄，又欠實際經驗，畢業生需要接受在職培訓，才能成為專業的審核員。有業界人士擔心，倘若香港環保認證發展不成熟，長期虧損，有可能出現缺乏人才銜接的危機。

環保認證是一門新冒起的服務，需要多方面的配合及投入，才能發展成為一門行業。不過，政府的焦點往往落在回收業上，對於環境服務業的關注可謂嚴重不足。事實上，環保認證和環保採購兩者聯繫緊密。雖然政府率先承諾進行環保採購，可是承諾總是流於表面，仍未能以身作則帶動環保採購。在態度上，政府依然被動，沒有正視環保採購和認證的關係，沒有制訂有關政策來啟動環保認證的發展。

(四) 小結

- 特區政府對環保工業的具體內容缺乏深度的認識。雖然政府在 1999 年承諾開拓環保工業，但政府側重回收業發展，對其他環保分類行業卻缺乏政策考慮，更未能突破狹窄的框架，認為支持發展環保回收，便等於發展了環保工業。除了回收外，政府根本沒有把生態旅遊和環保認證視為一種行業，也沒有致力為環保工業作出有系統、長遠、仔細的規劃，而政策又過於零碎，欠缺目標，脫離現實需要，甚至忽略實際操作的問題。可見在政策方面，政府表現較為遜色。

• 政府對環保工業的重視度不高，以致政策往往忽略行業發展的配套考慮，未能針對實際需要，提供合適的幫助，解決業界長遠發展的問題。例如在回收方面，政府曾經推出不同的廢物回收試驗計劃，但回收質量及數量未如理想，難以令回收業開展優質生產工作。雖然政府推出建築廢物處置收費，但非法傾倒的情況卻上升了六倍。即使政府設置了環保基金，但申請者只限學校、環保團體和非牟利機構，中小企業沒有足夠途徑得到政府財政上的協助，令業界容易陷入獨力難支的狀況。土地面積、租約、船泊設施供應未如理想等問題，妨礙業界實際操作。屯門環保園標誌着政府對環保工業邁出了重要一步，不過政府甚少考慮市區回收商交通運費負擔的問題。在生態旅遊方面，政府曾經進行網上宣傳，推介香港濕地公園，研究開拓新界北部發展計劃及新界東北部綠色旅遊先導計劃。惟政府忽略業務週期性和業內結構性的問題，未能顧及香港生態旅遊容易受節慶因素影響，而且未有把生態旅遊發展納入旅遊發展政策之上，更沒有留意導遊質素不理想、業內充斥大量混水摸魚的生態旅遊，以及培訓和職位供求失衡，削弱生態導遊畢業生投身該行業的意欲等問題。

• 政府對於開拓環保工業的事宜，態度被動。例如在回收業，商界和非牟利團體之間的經營矛盾，政府依然處理不善，要團體對其加以施壓，才會正視問題。在環保採購上，政府答允委託物流服務署協助其他政府部門進行環保採購，但採購標準過時，採購範圍狹窄，政府又不作修改。此外，政府又沒有積極向公眾推廣環保採購，使環保認證活動在缺乏消費市場的局面下無法得到開展。此外，雖然政府提供基金，並協助有意發展環保認證的公司申請項目，但政府沒有提供清晰的申請標準，且缺乏查詢渠道，撥款準則不劃一，令業界感到煩惱。

九、對選定環保分類行業發展及就業政策的建議

當環境保護與貿易主義結合，以及不少國家採取強硬態度，限定進出口物品必須符合國家及國際環保協議之際，發展環保工業已非單純的環保考慮，而是對國際經濟活動，甚至是貿易保護主義的一種回應。這迫使各地政府積極回應環保的訴求，構思發展循環經濟的模式，透過淘汰傳統「高開採、低利用、高排放」的線性和粗放型生產模式，轉向落實「資源—產品—再生資源」的生產理念。

對此，本研究建議，特區政府應積極開拓環保工業，一方面實踐「可持續發展」，在不傷害自然和人類下一代的利益的前提下，兼顧環境、經濟和社會利益的平衡；另一方面，藉鄰近以至內地的環保市場的崛起，趁早突出香港環保工業的特色與優勢，促進經濟發展，創造就業，令社會得以持續發展。綜合外地經驗和本地實際情況，本研究對環保工業中的三項分類行業，包括回收業、生態旅遊及環保認證，提出以下具體的政策建議：

(一) 整體政策

1. 設立跟進部門或小組統領事務

政府沒有為環保工業發展制訂完整政策是不爭的事實。綜觀三項分類行業的政策，不難看出，政府內部欠缺部門協調、統籌的機制。每一項計劃均由不同的部門負責，缺乏主導部門統領行業發展政策的大框架，引致政策方向不明確，計劃的時間性和針對性欠奉，未能滿足行業的實際需要。因此，政府需要改革環境、運輸及工務局的職能，使之成為統籌環保工業發展的主導機構，負責全面政策，草擬政策藍圖，加強部門之間的溝通協調，就個別環保分類行業派出合適的部門代表或成立獨立小組跟進。譬如在回收方面，可做做美國和新加坡，成立支援機構，提供專業諮詢、

財政策劃、就業查詢等。在生態旅遊方面，可倣倣日本和澳洲，成立生態旅遊委員會，負責宣傳、監管、資訊提供、市場研究等活動。在環保認證方面，可參考韓國、中國內地，由環境部門統籌環保認證及採購的工作。各小組或部門更需要主動作出公眾諮詢，邀請專家、學者、商界和民眾團體等代表發表及吸納意見，並且負責執行及管理的工作。

2. 增加財政投資

環保工業是需要長線投資的經濟及環保項目，基建、人才培訓的投資力度絕不能放輕，政府需要扮演統籌角色。假如政府落實徵收環保稅，可利用這些款項推動環保工業，一方面增加政府的稅收，另一方面減輕政府推動環保工業發展的財政負擔。此外，政府應確立發展環保工業的開支預算，規劃設備投資和操作投資的分配，以及評核過往各項有關環境保護的基金申請資格和條文，例如環保署的環保及自然保護基金，原只限學校和非牟利團體申請，政府應允許以公司名義註冊的機構也享有公平申請的資格。

同時，政府應採取鼓勵性措施，鼓勵私人地產商和業主在售賣單位前，提供裝修設計資料或選擇，避免買家購買單位後動輒拆卸，造成浪費。

此外，香港的研究及發展開支僅佔國民生產總值的 0.74%，從事研究及發展人員的數目不足兩萬人，政府應考慮如何增加研究及發展的撥款，例如參考歐盟的「框架計劃」和新加坡的「環境可持續發展創新基金」；並鼓勵商界積極參與環保投資，培訓專業科研人才，提供相關的就業空缺，以增強香港環保工業的實力。

3. 促進商界和民間的合作

由於商界和民間兩者存磨擦，政府應該主動開闢溝通合作的渠道，例如鼓勵雙方聯手開展回收計劃，以提高家居和商業廢物的回收率。此外，又可透過財政資助，促進旅行社、環保組織和大學合辦生態導遊培訓課

程，增加磨合的機會，並設計不同級數的生態旅遊路線，確保生態旅遊符合保育的原則。

4. 建立資料庫

香港環保工業一向缺乏完整的統計分析及行業資料，令投資者難以掌握行業的發展動向和缺乏投資信心，政府應建立一個完善的資料庫，收集環保工業的經濟表現、就業等統計資料，結合國際最新的環保資訊，方便投資者迅速掌握行情發展，設計投資計劃。政府應實施綠色 GDP 核算制度，在反映整體經濟數據表現之餘，亦能夠反映環境狀況，提高社會各界參與環境修復、回收、綠色採購等活動的主動性。綠色 GDP 核算制度既是人類對環境破壞的直接補償途徑，亦是反映環保工業經濟效益的重要指標。政府在草擬綠色 GDP 核算制度時，應加插環境修復、回收、生態旅遊、有機農業、環保認證、清潔生產技術等環保分類行業的經濟收益及就業數據，以及設備投資和經營投資的比例，增加行業訊息的透明度，提高投資者對環保工業投資的興趣。另外，政府還應把有關資料電子化，上載到互聯網，方便公眾隨時查閱。

5. 推動環保教育

環保教育是推動環保工業發展的重要原動力。由於香港回收文化還未普及，尤其家居廢物回收情況未如理想，而且綠色產品應用還未流行，生態旅遊還未達到保護環境的標準，政府有必要加強宣傳和教育的力度，鼓勵社會各界人士主動參與回收、綠色採購、綠色消費的活動，建立綠色內需市場，確保需求穩定。另外，政府需要協助業界扭轉以往厭惡性行業的形象，重新包裝，從而吸引投資者、專業人才、基層人士投身該行業。至於生態旅遊方面，現時市場出現了很多非正統的生態旅遊，嚴重危害生態環境，生態教育變得更加重要。

(二) 對行業政策的建議

1. 環保回收工業

(1) 擴大回收種類及數量：

由於香港優質可循環再造物料的供應並不穩定，政府需要推動獎勵性回收活動，擴闊產品回收的多元性和增添廢物收集網絡。雖然政府推動了不少回收計劃，但計劃大部分屬於試驗性質，而且集中在公共屋村推行，效果有限。政府應進一步伸展回收網絡，規範回收活動，例如在私人屋苑、工商大廈、商場、街道等積極增設回收熱點，而且需要開始宣傳「後消費責任制」，鼓勵業界在產品的消費週期結束後，主動回收。

(2) 成立社會企業：

社會企業的出現，源於福利主義漸漸被新自由主義取締，非牟利團體需要新的經濟環境下改變固有的運作模式，採用市場經濟的原理，重新分配資源；加上社會各界愈來愈強調企業社會責任的概念，於是，在這種新的經濟環境下，部分非牟利和商業機構會成立社會企業，提供回饋社會的服務，同時為基層提供另類的就業機會。

就運作方式而言，社會企業與一般企業的手法大致相同，採用商業營運模式，劃分行政、支援、營銷等不同部門，同時亦需要一批具有營商經驗和背景的人士執行項目，憑敏銳的市場觸覺，塑造企業在市場上的適應力和靈活性。

(3) 為回收行業提供增值平台：

由於現時有不少回收商屬於中小企業，既缺乏資金和技術，又大部分採用傳統管理方法，故在由傳統工業轉型至高增值產業的期間，較容易面

臨銜接上的困難。加上回收業「低級」、「令人厭惡」的形象依然植根民心，較難吸引年青人士投身有關工作，因此，政府應提供資金、技術的支援，協助業界掃除潛在的風險因素，並考慮做倣新加坡推行「重新就業援助計劃」中的「重新打造工作計劃」，透過培訓和引入機械化，協助業界重建形象，擺脫以往污穢的感覺，為工人締造工作尊嚴，增加招聘的吸引力。

(4) 監管回收業中的空殼公司：

在回收業，「空殼公司」的問題令商界及非牟利團體之間的分歧加深，政府需要平衡兩者之間的經營空間，作出監管。例如，制訂嚴謹監察制度，建立強制性回收商登記名冊制度和立法監管違規行為，由政府相關部門執行。同時，把已被政府認授的公司名單，包括名稱、聯絡、地址等資料放在網上，方便市民和業界查閱，慎防不法份子匿名虛構，無本生利，影響業界及非牟利團體的正規運作。

(5) 提供協商的平台：

就發展環保工業，政府應多與業界進行諮詢，積極邀請業界發表意見，甚至邀請商界、組織代表或有經驗的人士直接參與政府政策草擬及執行統籌事務，避免進行單方面的草擬工作，儘量避免資源錯配。政府應主動協調，從多個決策部門派遣代表，組成「廢料回收和出口業關注小組」，以獨立人身份主持，關注及處理碼頭泊位、招標、資金調撥、業界和非牟利團體的合作等事宜，並時常與業界進行諮詢及洽商。

(6) 儘快落實「生產者責任制」：

推行生產者責任制是提高回收種類及數量的折衷方法之一。惟政府還未就有關法例進行立法工作，直至現在，尚徘徊在冗長的諮詢階段，令有關法例未獲正式執行，難以提高市民自發回收的意識，因此政府需加大遊

說力度，儘量爭取社會各界的支持。生產者責任制需全民參與，不過政府亦需要顧及基層的經濟負擔，如提供財政援助及阻嚇性的措施鼓勵回收，還需要循序漸進地實施計劃，適當展開試驗產品回收計劃，並教導基層認識生產者責任制的理念，鼓勵他們主動進行回收物分類。

(7) 保留市區原有的回收設施：

雖然政府興建了環保園，旨在把循環再造和分類等工作集中在一個地點進行，不過對於市區的回收商而言，要他們長途跋涉把利潤微薄的物品運往屯門，確實加重了他們的運輸成本，故此，政府應增設配套措施，支援市區或地方偏遠的回收商，考慮交通接駁，例如長遠保留觀塘貨物起卸區，支援市區回收商的發展。

(8) 取消單一招標：

環保署採用單一招標的方式，由中標公司處理政府轄下的回收物品，剝奪了其他公司公平競爭的機會。故此，業界希望政府能夠取消單一招標的方式，創造公平競爭的營商環境。

(9) 發展回收業對香港就業市場的影響：

上述政策建議不僅是為了未來香港環保回收的發展，同時也為了紓解結構性失業問題。發展回收業除了對廢料收集人員人數的需求有所增加外，還包括對經營社會企業的行政管理人員（如：會計，人力資源管理、資訊科技、宣傳及市場策劃人員）、運輸隊伍、銷售員工、協助業界增值服務和技術的科研及技術人員，以及推行「重新就業援助計劃」的工作人手等的渴求。可見，回收業並不是提供單一工種的行業，其實也可以創造多元化的職位空缺和兼職工作，讓主婦也可以自強不息，分擔家庭的財政負擔。

2. 生態旅遊

(1) 成立可持續旅遊及生態保育關注小組：

香港生態旅遊推廣事務往往不被納入政策考慮範圍以內，而且沒有相關部門負責統籌事務，故此政府應成立可持續旅遊及生態保育關注小組，由旅遊事務署和漁農自然保護署派出代表，邀請學者、專家、前線導遊、環保及保育團體、原居民代表等擔任小組成員，商討香港生態旅遊發展方向，並向旅遊發展局提交有關政策建議。

(2) 增加資金投放，開辦項目，增加職位：

發展生態旅遊能夠創造不少就業機會，包括導遊、保育員、農林助理員、清潔工、司機等。不過由於現時市場還未成熟，且每年有不少報讀生態培訓課程的畢業生出現，形成勞動市場供過於求的現象。為解決市場吸納能力的問題及充分利用既有人力資源，政府應增開保育項目，如在荔枝窩、印洲塘、東坪洲、尖鼻嘴、土瓜坪等地，僱用人手協助保育、環境管理、公共關係及宣傳，甚至協助清潔、餐飲、巡邏、運輸、導賞等工作。

此外，政府可配合現時通識課程發展的需要，增撥資源，支援學校聘請專業生態導遊負責原野考察的課程，一來可減輕老師籌備考察的負擔，二來可以為生態導遊畢業生提供累積經驗的場所和發揮專業優勢的機會。

(3) 加強宣傳：

雖然香港生態旅遊容易受節慶影響，但香港旅遊發展局作為執行政策的機關，有必要增加宣傳力度，塑造新的旅遊品牌。然而，單靠網上宣傳，欠缺直接推廣，造成宣傳成效不彰，所以香港旅遊發展局必須着手增加海外宣傳的力度，突出香港生態旅遊季節性的特徵和大都會的綠色魅力，並主力向喜歡生態旅遊的國家（如：德國、美國、英國等）進行推介，

吸引旅客。

(4) 鼓勵在職導遊報讀生態導遊培訓課程：

生態導遊主動報讀生態旅遊的情況不算積極，市場發展尚未成熟，而且沒有法律規管生態導遊必須考獲專業資格，因此較難說服導遊主動報讀相關課程。政府可考慮把生態旅遊納入資歷架構機制內，制訂能力標準評審準則，協助提升生態導遊的專業形象，鼓勵在職導遊自我增值。

(5) 監管生態導遊及旅行團的質素：

有業內人士反映，行業出現大量冒牌生態導遊，這些導遊欠缺帶領生態旅遊的知識，且未能掌握生態旅遊的根本概念和設計正確的生態旅遊路線，根本無法向旅客灌輸責任旅遊的價值觀。所以政府應就監管生態導遊質素問題進行監察，做做導遊核證制度，實施生態導遊持牌制度，監察導遊、旅行社及生態團的質素，要求帶隊導遊需獲授專業執照，方可從事帶隊工作，並對不合資格的導遊加以懲處。

(6) 與環保組織合辦生態導遊培訓課程：

為了提高生態導遊的專業質素，以及確保他們能夠兼具環保和帶團的知識及技巧，環保組織和旅遊業界可就這方面加強合作，合辦生態導遊培訓課程。

(7) 發展生態旅遊對香港就業市場的影響：

透過上述政策，發展生態旅遊除可增加聘請生態導遊的數目，還會增加有關生態保育人員、環境評估員、清潔員、運輸人員和宣傳人員等數目，相關角色適合青年及中年人士擔任。

3. 環保認證

(1) 規劃長遠環保認證政策的發展藍圖：

由於環保採購市場尚未開拓，難以啟動環保認證順利發展，故此特區政府可考慮倣倣國家政府，擬定環保採購的時間表，並汲取德國、日本政府的經驗，與時並進，適當地更新政府環保採購指引，擴闊採購範圍，並確立認證行業發展的目標，把香港的環保認證行業提升至國際水平，使之成為區內重要的認證中心之一。此外，政府需要加強培訓，增加官員及執行人員對環保採購的知識，避免只採購文具，而忽略其他產品的採購。另外，政府需要構建綠色採購網路，建立業界、學者、外地團體和官員交換經驗的平台，統籌全球環保採購指引、環保法令、產品資訊、研究結果的工作。同時，需要加強推廣宣傳，增加環保產品和服務的資訊流通性，例如利用互聯網上載本地及全球認授的環保標誌、產品、生產商、獲證原因等資料，指導市民增進對環保認證及採購的認識，帶動全城參與綠色採購的活動，擴闊市場。

(2) 財政支援：

環保認證涉及費用高昂，難以吸引商家主動申請，故此政府需要提供財政上的支援，協助降低價格，吸引申請，催化香港環保認證及早形成。政府雖然在創新科技署設立「創新及科技基金」，為大學、產業支援組織、工商協會、專業團體、研究機關、本地公司和其他註冊法團提供研發資助，但在環保科技項目方面，撥款約 6,700 萬港元，僅佔全部資助金額的 2.6%，政府需要增加資助比例，增加基金申請項目。同時，政府需要重新釐訂基金申請指引，作出清晰闡述，增添查詢渠道以及劃一公平的申請標準，避免出現同性質活動卻有不同的撥款結果。

(3) 實行環保採購，更新環保採購標準：

社會對環保採購的認識並不充分，政府需要扮演推動者的角色，主動採購環保產品，樹立楷模。雖然環保署在《都市固體廢物管理政策大綱2005-2014》中表示，政府會扮演前驅者的角色，率先採購環保產品，不過政府沒有就有關議題進行詳細討論。另外，雖然物流事務署統籌其他部門的環保採購，但仍停留在舊式的環保採購標準上，採購物品只限文具、部分清潔用品和汽車燃油等。倘若政府決意支持環保採購，必須認真貫徹環保採購的承諾，全面更新環保採購標準，擴大採購範圍。

(4) 增加官員對環保採購的知識：

政府環保採購不理想是由於政策提議者和執行者之間出現認知上的不足，需要提高執行者的質素，培養他們採購的能力和聽取專業團體和學者意見的主動性。

(5) 增加宣傳：

此外，香港的環保認證未能得到市民大眾的關注，是因為認證文化尚未普及，而且認證費用昂貴。政府可加大宣傳，增加市民大眾認識環保認證的好處，並向海外國家介紹香港的認證服務，吸引有興趣申請環保認證的機構主動申請。此外，政府可考慮建議業界採取另類的收費方法，按產品總銷售值收取認證標誌年費，相信較收取固定費用的方法，更易吸引企業主動申請環保認證。

(6) 發展環保認證對香港就業市場的影響：

雖然發展環保認證對基層就業的影響甚微，但由於香港「學歷及職位」錯配的問題仍然存在，故此政府需要解決這個問題，藉發展環保認證，為

高學歷及專業人士提供另類的就業機會。例如：科研人員，進行產品設計；採購人員，負責進行採購；資料人員，負責更新、整理電子化環保標準、環保產品和服務的資料；綠色會計人員，負責後勤支援，幫助認證機構維持賬目收支平衡；宣傳、公關及市場策劃人員，負責向商界及大眾進行環保認證推廣等。

一〇、總結

環保工業是邁向可持續發展目標的重要門路，既能發展成為勞動密集型的工業，又能成為高增值產業之一。參考美國、日本、歐盟的情況，環保工業確實能產生推動經濟、促進就業的作用。如果香港環保工業得以持續推動，有望帶來重要的經濟及就業的益處。就業方面，回收業能夠為社會基層提供就業機會，包括負責處理物料回收、清潔、打包、運輸等要務；生態旅遊能夠為原居民和社會人士帶來新的就業機會，如生態導遊、自然護理員、保安員等；環保認證能夠吸納專業人才，如檢測員、環境顧問、環境復修人員等；此外，三者均能吸納環保管理、環保科技設計的專業人才，以及提供文職專業的職位，如行政和會計人員等。

綜觀外地經驗，各地政府亦積極籌備、參與、開拓工業的發展，開展財政分配、人力資源培訓、法律宣傳等工作，協助行業度過發展困難期，確實值得香港借鏡。其實，香港擁有發展環保工業的條件，政府亦曾就回收、生態旅遊和環保認證三項環保分類行業提供部分支援，惟成效不彰，香港環保工業的發展依然緩慢，面臨不少發展限制。所以，政府需要有深謀遠慮的目光，需要從教育、設備配套、財政支援、法律等方面入手，一方面提供硬件上的支援，另一方面給予軟件上的配合，協助行業走出陰霾，吸引年青人認識行業，主動投身開拓的事務，把開拓環保工業的精神延續下去。

注釋

- 1 中國政府分別在 1990 年《關於積極發展環境保護產業的若干意見》和 1994 年《中國 21 世紀議程》等文件中，表示支持積極發展環保工業，配合可持續發展的原則。
- 2 APEC 則認為中國環保工業以環保儀器和環保物料生產佔最大的市場總值，總值約有 18.21 億元人民幣。
- 3 北歐部長級會議 (the Nordic Council of Ministers) 早在 1989 年推行「北歐天鵝標籤」(the Nordic Swan)，為消費者提供指引，辨別環保產品，並鼓勵生產商主動提升產品質素，迎合嚴格的環保標準。估計已有超過 300 間公司和 1,200 項產品得到有關認證，當中有 20% 成功得到認證的機構及產品來自非北歐國家。申請費用由 375 至 1,500 美元不等 (約合 2,900 至 12,000 港元)。資料來源：U.S.A. Environmental Protection Agency, 2005.
- 4 日本的《綠色採購法》在 2001 年 4 月生效。德國政府推行「二元廢棄物處置系統」(Dual Disposal System)，鼓勵回收附有「綠點」(Green Dot) 的環保標籤，以表示該產品包裝、物料可被回收。資料來源：Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, 2005.
- 5 「非牟利機構」除了社會福利團體外，還包括商業機構自行成立的非牟利團體。
- 6 「生態足跡」旨在量度土地的涵容能力，計算某地區人口所產生的廢棄物總量，最後除以土地面積，看需要多少公頃土地吸納。數值愈高，表示該地區的土地涵容能力愈低，需要向外徵求空間處理廢棄物，例如，把廢棄物出口到其他地區。香港生態足跡指數為 7.13，表示每一名港人需要約 2.139 公頃的農田面積，才能吸收其生產出來的廢棄物；而香港的生態足跡排名指數居於全球第十三位，而堆填區將於 2020 年或以前填滿，故此政府需要另覓 400 公頃土地容納未來的廢物數量。2004 年，香港與內地國家海洋總局簽訂《香港廢物跨區傾倒管理工作合作安排》，安排把香港廢料運往內地處理。參考：Hong Kong 2030 Planning Vision and Strategy, Working Paper, Ecological Footprint.
- 7 可持續經濟發展有三方面意義：第一，經濟資本能夠維持在穩定水平，減少對自

然環境的掠奪；第二，個人收入能夠滿足現況及將來的需要；第三，資源運用得宜，讓下一代享有均等機會創造財富的空間。

- 8 官方數字為兩名廢紙回收商及最少兩名廢紙再造商。環境保護署，2006年，單張2。
- 9 數字為2001年可循環再造的含鐵金屬和有色金屬的出口價值，分別為7.26億元和10.5億元。資料來源：香港環保廢料回收再造業總會，2004年，頁1。
- 10 〈香港回收再造公司名錄〉載於環境保護署的網頁內，收集了香港各廢物回收再造機構的聯絡及回收物品的資料。不過有關資料由機構自願提供，並非政府公佈的官方數字。
- 11 納比迪環保建材和香港理工大學利用廢棄玻璃及發電廠煤炭，成功研發環保磚。在生產成本方面，產品較傳統磚頭及海外同類產品便宜，每件價值約4至5美元，較澳洲磚頭和馬來西亞磚頭分別便宜1至3美元。
- 12 雖然循環再造的玻璃瓶與以原材料生產的玻璃瓶在生產成本（未包括運輸費用）方面沒有明顯差異，但再造玻璃瓶出口成本昂貴，較難吸引海外買家購買，故此香港還沒有廢玻璃出口或者再造玻璃瓶出口的現象。
- 13 節水及污水控制技術和產品主要用作淨化和監測水質（如生物處理、化學處理、綜合廢水處理、污泥處理等），亦包括節約用水。空氣及氣味污染控制主要是控制及監測空氣質素，如微粒控制、氣味及有機氣體控制等。廢物處理、處置及管理系統主要是有關提供廢物回收、貯存、運輸等處置系統。噪音管制及減低噪音設備包括隔音屏障、防震器等。節能設備及系統包括提供替代能源、提供指引和技術減低高耗能的情況。資料來源：《內地環保市場：CEPA下的商機》（香港：香港貿易發展局，2004年），頁14-15。
- 14 根據《建築物（垃圾及物料回收房及垃圾槽）規例》（第123H章），各樓宇需預留獨立空間，分類及回收垃圾或物料。
- 15 雖然土地租約年期上限為3年，但政府卻缺乏具效率、省時、保障業界利益的續約系統。一旦合約屆滿，回收商需每月或每季向政府申請續約一次，影響回收商的營運時間。
- 16 廢紙回收業採取流水作業模式運作，以碼頭作水路起卸及運輸之用，但是現時碼頭泊位有限，而且各泊位對廢紙的涵容能力漸漸飽和。
- 17 廠房面積有400至8,000平方米，通常以800和1,600平方米居多。

◀ 參考文獻 ▶▶▶▶▶

- Asia- Pacific Economic Cooperation. 2001. *Survey of Environmental Markets in APEC*. Chinese Taipei: Asia- Pacific Economic Cooperation Secretariat.
- Blauer Engel (the Blue Angel): http://www.blauer-engel.de/englisch/navigation/body_blauer_engel.htm.
- Building Diagnostics Research Institute. 2004. *Jobs Creation in the Environmental Industry in Wisconsin and the United States*. United States: Washington, D.C..
- Chaytor, B. 2002. "Negotiating further liberalization of environmental goods and services: An exploration of the terms of art". *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, 11(3):287-297.
- Civil Engineering and Development Department. 2004. *Interim Review Report on Establishment of Pilot Construction and Demolition Material Recycling Facility in Tuen Mun Area 38*. Hong Kong: Civil Engineering and Development Department.
- Department of the Environment and Heritage, Australian Government. 2004. "Biodiversity conservation and ecotourism: An investigation of linkages, mutual benefits and future opportunities". *Biodiversity Series Paper*, No. 5. Canberra: Department of the Environment and Heritage.
- ECOTEC Research and Consultancy Limited. 2000. *Analysis of the Eco-Industries, Their Employment and Export Potential*. United Kingdom: Birmingham.
- Ecotourism Australia. "About Ecotourism Australia". Available at <http://www.ecotourism.org.au/aboutea.asp> (accessed December 12, 2006).
- EUROPA. 2006. "Overviews of the European Union activities: Research and innovation (in brief)". EUROPA. Available at http://europa.eu/pol/rd/overview_en.htm (accessed December 13, 2006).
- EUROSTAT. "Environmental protection expenditures by EU institutions". European

Commission. Available at http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46870091&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=ENV_AC_EXPEU (accessed December 6, 2006).

Germany, Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety. 2005. "Waste Policy in Germany and the EU-Info-Tasks". Available at http://www.bmu.de/english/waste_management/doc/print/3432.php (accessed December 11, 2006).

Hong Kong 2030 Planning Vision and Strategy. "Ecological footprint". *Working Paper*, No. 10. Hong Kong: Planning Department.

Hopkinson, L. and Stern R. 2002. *Wild But Not Free: an Economic Valuation of the Benefits of Nature Conservation in Hong Kong*. Hong Kong: Civic Exchange, pp. 1-42.

Japanese External Trade Organization. 2005. *Eco-Business in Japan (1): Introduction. Industrial Report*. Available at <http://www.jetro.go.jp/en/market/trend/industrial/pdf/jem0410-2e.pdf> (assessed September 4, 2006).

Japan, the Ministry of Economy, Trade and Industry. 2003. *Handbook on Resource Recycling Legislation and Trends in 3R*. Japan: Tokyo.

Japan, the Ministry of Environment. 2005. "3R portfolio- country: Singapore". Paper presented at Ministerial Conference on the 3R Initiative, Tokyo: The Ministry of Environment.

Japan, the Ministry of the Environment. 2005. "Overview of Expenditure for Environmental Conservation in FY 2005 Budget". Available at <http://www.env.go.jp/en/press/2005/0119a.html> (accessed October 13, 2006).

Japan, the Ministry of Environment. 2006. *For Coexistence of People and Nature*. Tokyo: The Ministry of Environment.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Environment Policy Committee. 2003. "Environment and employment: An assessment". *Working Party on National Environmental Policy*. Paris: OECD.

Republic of Korea, the Ministry of Environment. 2005. *Green Korea 2005*. Korea:

International Affair Office of MOE.

Japan, the Ministry of Internal Affairs and Communications. 2006. "Transition in the Ratio of Environmental Conservation Expenditure in the National Budget (F.Y. 1971- 2004)". Japan: Ministry of Internal Affairs and Communications. Available at <http://www.stat.go.jp/data/chouki/zuhyou/30-24.xls> (accessed October 13, 2006)

The National Parks Board Singapore. 2006. "Job Recreation Programme- Landscape Industry Department". Available at http://www.nparks.gov.sg/job_recreation.asp (accessed January 5, 2007).

Singapore Workforce Development Agency. n.d.. "Re-employment Assistance Programme (REAP)". Available at <http://app.wda.gov.sg/jobseekerdetails.asp?jobseekerid=185> (accessed December 6, 2006).

The Swedish Environmental Protection Agency: <http://www.internat.naturvardsverket.se/>.

U.S. Department of State. 2003. "Overview of Sustainable Ecotourism in the United States of America". U.S. Department of State. Available at <http://www.state.gov/g/oes/rls/or/19412.htm> (accessed December 1, 2006).

U.S. Environmental Protection Agency. 1995. "Recycling Means Business". U.S. Environmental Protection Agency. Available at <http://www.epa.gov/jtr/docs/rmb.pdf> (accessed December 11, 2006).

U.S. Environmental Protection Agency. 1997. "Jobs Through Recycling Program". U.S. Environmental Protection Agency. Available at <http://www.epa.gov/jtr/docs/jtr.pdf> (accessed December 18, 2006).

U.S.A. Environmental Protection Agency, Office of Pollution, Prevention and Toxics. 1998. "Environmental Labeling Issues, Policies and Practices Worldwide". U.S.A. Environmental Protection Agency. Available at <http://www.epa.gov/epp/pubs/envlab/wwlabel3.pdf> (accessed December 2, 2006).

World Tourism Organization and United Nations Environment Programme. 2002. "WTO-UNEP Concept Paper: International Year of Ecotourism 2002". World Tourism Organization. Available at <http://www.world-tourism.org/sustainable/IYE/>

WTO-UNEP-Concept-Paper.htm (accessed September 18, 2006).

〈關於印發「環保產業發展「十五」規劃」的通知〉，國發貿資源 [2001]1023 號，
網頁：http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61605.htm。

聯合國貿易發展會議：〈貿易與可持續發展中的環境商品和服務問題〉，環境商品和服務在貿易與發展中的定義和影響問題專家會議臨時議程，日內瓦，2003 年。

〈救世軍推青年自僱計劃〉，《文匯報》，2004 年 7 月 21 日。

香港環保廢氣再造業總會：《香港廢紙回收及出口業現況及經營前景研究》，香港，2004 年。

香港特別行政區政府：《香港年報 2004》，香港，2004 年。

財經事務及庫務局庫務科：〈香港特別行政區政府採購簡介政府採購〉，網頁：
<http://www.fstb.gov.hk/tb/chinese/procurement/tender04.html>。

香港貿易發展局研究部：《內地環保市場：CEPA 下的商機》，香港，2004 年。

旅遊事務署：〈新界北部綠色旅遊發展計劃諮詢文件〉，2005 年 2 月 12 日，網頁：
http://www.tourism.gov.hk/resources/tc_chi/paperreport_doc/misc/2005-02-12/NNT-Forum-Consultation_Document-Chi.pdf。

立法會經濟事務委員會 2005 年 2 月 18 日：〈香港濕地公園計劃的進展及修訂《郊野公園條例》附屬法例〉討論文件，CB (1) 966/04-05 (03) 號文件。

立法會環境事務委員會 2005 年 5 月 30 日：〈環保園的發展〉，CB (1) 1631/04-05 (02) 號文件，頁 1-7。

政府統計處：〈研究及發展開支與研究及發展人員數目〉，網頁：http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/statistical_tables/index_tc.jsp?htmlTableID=132&excelID=&chartID=&tableID=132&ID=&subjectID=6。

聯合國貿展和發展理事會：〈貿易、環境與發展〉，日內瓦，2005 年。

曲格平：〈發展循環經濟是 21 世紀的大趨勢〉，載毛如柏、馮之浚主編：《論循環經濟》，經濟科學出版社，北京，2005 年，頁 1-7。

- 香港貿易發展局研究部：《綠色製造，締創商機》，香港，2005年。
- 環境保護署：《都市固體廢物管理政策大綱 2005-2014》，香港，2005年。
- 中國新聞網：〈加強國際合作 中國積極籌建「綠色採購網絡」〉，2006年3月24日。
- 中國工業設備網：〈巨額環保投資為環保機械築巨大市場〉，2006年4月17日，
網頁：<http://news.ieicn.com/11007.html>。
- 〈濕地公園不是另一個迪士尼〉社評，《香港經濟日報》，2006年5月22日。
- 立法會環境事務委員會 2006年6月13日：〈建議推行強制性能源效益標籤計劃〉
討論文件，CB (1) 1703/05-06 (03) 號文件，頁 1-17。
- 〈舊胎回收遭政府扼殺〉，《東方日報》，2006年8月19日。
- 〈美商會調查空氣不再改善 美資陸續撤港〉，《明報日報》，2006年8月28日。
- 〈港人環保意識差生態旅遊威脅生態濕地公園 未見利先現弊？〉，《文匯報》，2006年9月22日。
- 創新及科技署：〈創新及科技基金 — 科技範疇撥款分佈概覽（截至2006年10月31日）〉，網頁：<http://www.itf.gov.hk/tc/statistics/statmainpublic.asp#>。
- 立法會經濟事務委員會 2006年6月26日：〈新界東北部綠色旅遊先導項目〉討論文件，CB (1) 1805/05-06 (04)，頁 1-4。
- 〈廢玻璃變廉價磚 撼贏外國貨〉，《香港經濟日報》，2006年11月6日。
- 央視國際：〈中央電視台國際互聯網站〉，2006年11月22日。
- 〈立法會四題：環保採購政策〉，《新聞公報》，2006年11月29日。
- 〈團體籲政府實行環保採購〉，《信報》，2006年11月29日。
- 〈建築廢物 亂傾倒激增〉，《東方日報》，2006年12月4日。
- 救世軍：《2005 救世軍港澳軍區年報》，香港，2006年。
- 環境保護署：《香港固體廢物監察報告：2005年的統計數字》，香港，2006年。

- 〈環保園招標業界潑冷水〉，《東方日報》，2007年1月20日。
- 〈廢油再造洗邇邇環保力量新春發圍〉，《星島日報》，2007年2月2日。
- 〈每年產量僅20萬噸 建築廢物再造欠推動力〉，《星島日報》，2007年3月5日。
- 國家環境保護總局：〈我國已有21000多種產品獲得中國環境標誌認證〉，網頁：
http://www.sepa.gov.cn/hjyw/200611/t20061123_96422.htm。
- 漁農自然護理署：〈關於自然護理〉，網頁：http://www.afcd.gov.hk/tc_chi/conservation/conservation.html。
- 環境保護署：〈香港回收再造公司名錄〉，網頁：http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/environmentinhk/waste/guide_ref/wrc_directory.html。
- 環境保護署：〈家居廢物源頭分類〉，網頁：http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/environmentinhk/waste/prob_solutions/waste_super3r.html#a。
- 環境保護署：〈建築廢物處置計劃〉，網頁：http://www.epd.gov.hk/epd/misc/cdm/b5_scheme.htm#b。
- 環境保護署：〈廢物：問題與解決方案〉，網頁：http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/environmentinhk/waste/prob_solutions/waste_ps_wr.html。
- 環境保護署：〈廢物減量及循環再造資料單張一：香港都市固體廢物的回收及循環再造〉，網頁：http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/environmentinhk/waste/guide_ref/files/wr_msw.pdf。
- 環境保護署：〈廢物減量及循環再造資料單張二：香港廢紙回收及循環再造〉，網頁：http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/environmentinhk/waste/guide_ref/files/wr_paper.pdf。
- 環境保護署：〈廢物減量及循環再造資料單張三：香港金屬廢物回收及循環再造〉，網頁：http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/environmentinhk/waste/guide_ref/files/wr_metal.pdf。
- 環境保護署：〈廢物減量及循環再造資料單張四：香港塑膠廢物回收及循環再造〉，網頁：http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/environmentinhk/waste/guide_ref/files/wr_plastics.pdf。

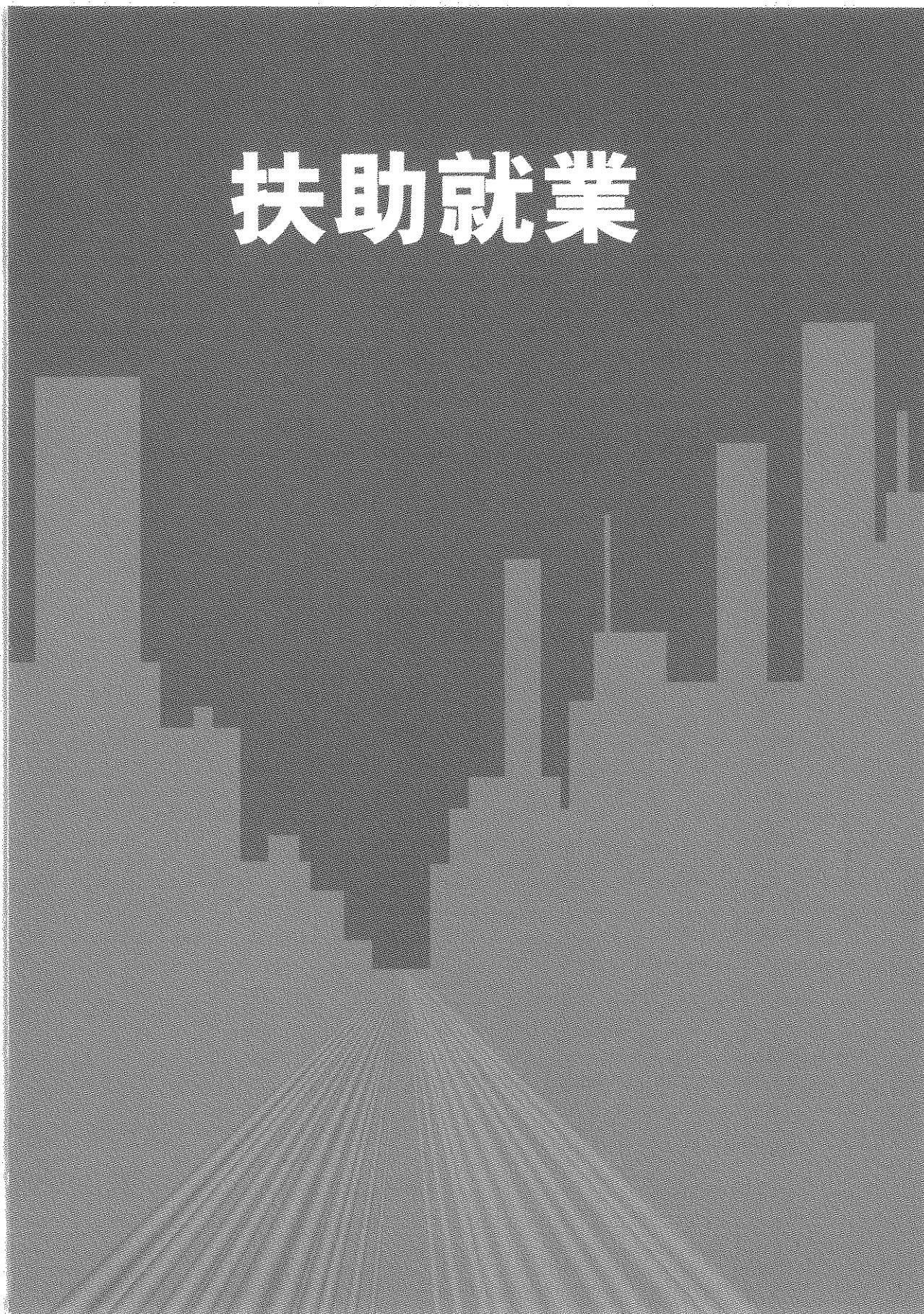
環境保護署：〈廢物減量及循環再造資料單張六：香港玻璃瓶回收及循環再造〉，
網頁：http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/environmentinhk/waste/guide_ref/files/wr_glass.pdf。

環境保護署：〈1991年至2005年建築廢物數量〉，網頁：http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/environmentinhk/waste/data/files/c08.03.03.xls。

環境保護署：〈1990年至2005年回收的都市固體廢物統計數目〉，網頁：http://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/environmentinhk/waste/data/files/c08.04.03.xls。

環境運輸及工務局：〈環境及自然保育基金的申請詳情〉，網頁：http://www.etwb.gov.hk/boards_and_committees/ecfc/Guide_to_Application_ECF/index.aspx?langno=2&nodeid=44。

扶助就業





拾壹

**扶助青年就業
政策研究**

2007年3月

一、前言

二、「青年」的定義

三、全球青年就業情況

四、青年面臨的就業挑戰

五、聯合國、國際勞工組織、世界銀行的青年就業政策方針——青年就業網絡 (Youth Employment Network)

六、各地處理青年失業問題的政策

- (一) 經濟合作及發展組織 (OECD, 簡稱「經合組織」)
- (二) 歐洲聯盟 (European Union, 簡稱「歐盟」)

七、選定地方實行扶助青年就業計劃的經驗

- (一) 德國
- (二) 美國
- (三) 英國
- (四) 中國內地
- (五) 小結

八、香港

- (一) 本地青年就業概況
- (二) 造成本地青年就業難的原因
- (三) 特區政府處理青年失業問題的政策方針
- (四) 本地扶助青年就業計劃
- (五) 小結

九、對目前香港特區政府扶助青年就業政策措施的評價

一〇、對特區政府訂立扶助青年就業政策的建議

一一、結語

參考文獻

附件：本地各項扶助青年就業計劃的詳細內容

一、前言

二十一世紀的青年人，面對的就業挑戰比起以往更為複雜艱巨。在全球化、資訊化的浪潮下，產業結構的轉變和非技術職位的減少，使各地的青年人共同面臨着就業難的窘局，就業問題早已成為世界各地青年政策中的優先議題。香港青年人就業的困境自九十年代末亦開始浮現，特別是弱勢青年人遇上的挑戰更為顯著。過去可吸納大量青年勞動力的製造、建造等行業，隨着經濟結構的轉型，影響力逐漸減弱，縱然隨後有如服務、零售業等成為青年人投身最多的行業，可惜在經濟未完全復甦的情況下，青年人的有利條件較少，面對較強的競爭對手時，往往成為被淘汰分子。有鑑於青年人就業情況嚴峻、失業率長期高居不下，過去數年間香港特區政府推行了多項職前培訓、見習就業計劃，試圖提升青年勞動力質素，增強青年人在就業市場上的競爭力。不過，大量資源投放以後，卻未見突出的成效，最新 15 至 19 歲的青年失業率仍然徘徊於 30% 左右，青年就業問題依然是當前亟需處理的要務。本研究報告旨在探討世界各地推行扶助青年就業計劃的經驗，並對香港近年推出的扶助青年就業計劃的情況進行探討分析，嘗試歸納整體的運作優劣，最後就完善有關政策取向提出建議。

二、「青年」的定義

世界各地對「青年」的定義各有不同，年齡上最低為 7 歲，最高達 39 歲。各地政府或組織都會配合當地的社會文化、政經等情況，對青年下合適的定義，如歐盟將其定義為 15 至 25 歲的人，世界衛生組織則定義為 10 至 20 歲的人¹，顯然並沒有統一的標準。不過，根據聯合國的定義，「青年」為 15 至 24 歲的人。此定義源於 1985 年舉辦的聯合國國際青年年（International Youth Year）之決議，為了方便跨國的比較，聯合國鼓勵世界各地採用相同的定義。

至於青年政策、工作模式，以及青年工作組織體制，亦會隨着各地不同的環境而有所對應。一般來說，青年政策有兩種取向，一種是以「問題為導向」（problem-oriented），着重如何預防青年問題，重點工作是青年福利、防止犯罪與藥物濫用等等方面；另一種是以「人力資源為導向」（human resource-oriented），是一種對青年予以投資的概念，重點在就業輔導與訓練上，以促進青年志願服務與學習等，目的是累積青年的人力資本及社會資本，加拿大、澳洲、紐西蘭等都以此作為政策的導向。有論者認為，近年來各國的青年政策重點轉變為兼備兩者的整合模式，既要做好防治工作，又重視青年人的發展機會（青少年政策白皮書綱領，2005）。

三、全球青年就業情況

2000 年全世界青年人口為 10.61 億，約佔世界人口總數的 18%。雖然青年人口每年仍呈現增長的趨勢，但在總人口比率中，青年所佔比率卻是逐年下降。在青年人口分佈方面，主要集中於發展中地區，如亞洲、非洲、拉丁美洲等地，約佔 85%，其中在亞洲就佔了 67% 左右。

表 1：全球失業人口（單位：百萬）

	1993	1998	2000	2001	2002	2003
失業人口總數	140.5	170.5	100.6	102.7	185.4	185.9
青年失業人口總數	69.5	79.3	82	82.9	86.5	88.2

目前全世界的青年失業率²持續高企，2003 年約有 8,800 萬青年人正處於失業狀態，約佔全球失業者的 47%。至於整體的青年勞動參與率則有下降跡象，在 1993 至 2003 年期間，全球青年人的勞動參與率幾乎下降了 4 個百分點³。據國際勞工組織估計，現時全球約有 5.5 億人口每日收入不足 1 美元，其中約有 25% 或 1.3 億是青年。這反映出青年人要成功投身勞動市場並不容易，更要面對不公平的工作待遇。除了失業之外，青年人就業不足的情況亦見嚴重，如常被聘請為臨時工、兼職工等，生產力因而被迫降低。總括而言，各國青年失業現象普遍呈現出三項特徵：1. 青年失業率遠高於成年人的兩倍或以上；2. 青年人長期失業現象日益突顯；3. 弱勢青年群體⁴受到的影響尤為顯著。

表 2：青少年失業率與整體失業率的比較

國家／地區	失業率 (%)					
	整體	青少年 (15 至 24 歲)	青少年失業率 與整體失業率 的比例 (倍)	整體	青少年 (15 至 24 歲)	青少年失業率 與整體失業率 的比例 (倍)
澳洲	6.70	12.70	1.90	5.50 ⁽⁵⁾	20.00 ⁽⁵⁾	3.64
紐西蘭	5.30	11.80	2.23	4.30 ⁽¹⁾	14.30 ⁽¹⁾	3.11
德國	7.90	8.40	1.06	9.80 ⁽⁵⁾	11.20 ^{(5)#}	1.14
法國	8.60	18.70	2.17	9.50 ⁽⁵⁾	21.60 ^{(5)#}	2.27
意大利	9.50	27.00	2.84	8.50 ⁽²⁾	27.10 ^{(2)#}	3.19
英國	5.00	10.50	2.10	4.80 ⁽³⁾	12.00 ⁽³⁾	2.50
美國	4.80	10.60	2.21	5.60 ⁽⁵⁾	12.00 ⁽⁵⁾	2.14
日本	5.00	9.70	1.94	4.60 ⁽⁵⁾	9.20 ⁽⁵⁾	2.00
韓國	3.90	9.70	2.49	3.20 ⁽⁵⁾	10.30 ⁽⁵⁾	3.22
新加坡	3.80	6.20	1.63	4.50 ⁽⁶⁾	---	---
香港	5.10	11.30	2.22	5.90 ⁽⁴⁾	9.10 ⁽⁴⁾	1.54
經合組織	6.50	12.40	1.91	6.90 ⁽⁷⁾	14.80 ⁽⁷⁾	2.03
歐洲聯盟	7.60	13.90	1.83	8.10 ⁽⁵⁾	16.00 ^{(5)#}	1.98

資料來源：扶貧委員會討論文件，《青少年的培訓和就業機會》，2005 年 5 月 26 日。

註：(1) 截至 2004 年第一季的資料。

(2) 可提供的最新統計數字（截至 2004 年 1 月）。青少年失業率及整體失業率均由 16 歲而非 15 歲計起。

(3) 截至 2004 年 5 月的資料。

(4) 此數字是 2005 年 1 月至 3 月的數字。

(5) 截至 2004 年 6 月的資料。

(6) 2001 年後新加坡 15 至 24 歲年齡組別的最新失業率資料不詳。

(7) 經合組織於 2003 年 6 月公佈的最近期可供比較的整體失業率與青少年失業率，其中，經合組織公佈的青少年失業率，是指 25 歲以下人士的失業率。

這些國家公佈的青少年失業率，是指 25 歲以下人士的失業率。

四、青年面臨的就業挑戰

有研究指出，在工作生涯的早期就遇上挫敗，對以後的就業能力有極大影響。事實上，世界各地所面臨的青年就業問題不盡相同，由於經濟發展水平、制度及文化背景的差異，各地採取促進或緩解青年就業問題的政策及措施，各有特色。青年的失業問題，在七十年代中期已出現，並已成為各先進工業國一個重要的議題。澳洲及歐美一些國家，這亦於八十年代期間被納入其政策的核心討論範圍。

九十年代以來，全球青年的失業情況更趨嚴峻。國際勞工組織更於1998年召開關注青年失業問題的國際部長級會議，提出處理青年失業問題的原則，這個議題被正式提上國際議程。二十一世紀，青年人所面臨的就業困難，跟經濟全球化有密切的關係。全球化促使就業層次及職業結構產生變化，對擁有技能的工作者的需求不斷加大；反之，非技術或低技術職位需求愈來愈少，不少傳統的產業工作正在消失，年輕人遭受的不穩定性比其他任何群體都多。即使某些地方的青年人可接受到比以前更好的教育，但他們在勞動市場卻愈來愈沒有保障。國際勞工組織的調查報告顯示，在2003至2015年期間，在勞動市場內將會湧現比以往任何時候都多的初次求職者，估計多達10億；而且青年獲得體面的工作，即質量俱備的工作比成年人更為困難，再加上現時青年就業市場，青年人之間存在的矛盾增多⁵，為整個就業市場帶來更多的不確定性和不安全感。

五、聯合國、國際勞工組織、世界銀行的青年就業政策方針——青年就業網絡 (Youth Employment Network)

青年的就業問題早已成為世界各地青年政策中的優先議題。1995年，聯合國就通過了《到2000年及其後世界青年行動綱領》，十個需要優先處理的青年事務中，青年就業議題排第二位，僅在教育之後。到2000年4月，聯合國秘書長發表的《千年報告》，就青年就業問題向各國政府提出「行動提議」、成立「青年就業網絡高級別小組」（楊岳，2004）。特別對於發達國家而言，青年從教育到就業的銜接及就業品質的保證，被視為最該獲得重視的議題。2005年6月舉行的第93屆國際勞工大會，其中一項重要議題亦是青年就業，可見世界各地對此予以了高度的關注。

聯合國秘書長強調「青年是資產，不是問題」，呼籲各地政府對於青年就業的困難，不應僅視為解決問題或負擔，而應從積極的方向進發，視之為國家未來發展機會的重要資產，即「機會」的「投資」。因為青年就業能力的培育實在是一個重要的課題，所以在《聯合國千年宣言》中，各國國家元首和政府首腦共同作出決議：「制訂並實施相應的戰略，為各地青年提供尋找體面的、生產性工作的真正機會。」根據報告，聯合國、國際勞工組織與及世界銀行共同設立「青年就業網絡」，結合各界力量以落實青年體面就業，促進工業界領袖、青年和民間團體代表以及政策制訂者聚集，共同尋求解決青年失業問題的新途徑；同時亦鼓勵各國推動積極勞動力市場政策，有別於過往傳統的「被動」政策，提供各項培訓、訓練，藉此解決有關人士的求職困難，並增加就業市場內的工作職位，以積極主動作為政策的方向。

青年就業網絡中，由十多名專家組成的「青年就業網絡高級別小組」

提出了一套政策建議，強調 4 個全球性優先領域（簡稱 4 個 E，4Es）的政策目標，分別是：就業能力⁶（Employability）、機會平等⁷（Equal Opportunities）、企業經營⁸（Entrepreneurship）、創造就業⁹（Employment Creation）。

六、各地處理青年失業問題的政策

綜合而言，各地（特別是發達國家）多把處理青年失業問題視為宏觀就業政策的一個重要部分，並從兩大方向制訂實行有關政策：改善青年勞動力的質素（即供應面）、增加市場對青年勞動力的需求（即需求面）。無論從哪個方向推行政策，政府在當中的角色及重要性都不容置疑¹⁰，必須由她充任帶領者的角色，政策不能單以解決目前的失業情況為最終目標，更要從預防的角度切入，協助青年人裝備自己、提高競爭力。

從改善、提升青年勞動力質素入手，職業教育的角色相當重要。職業教育的出現源於二次世界大戰後人力供不應求，當時的辦學團體以學校為主，課程亦以學科為本位。及後隨着經濟環境轉變，勞動力供應不斷增加，職業教育不論在辦學團體、發展重點，還是課程的特徵等方面都作出相應的調整。近期，經濟趨於知識化、全球化、資訊化，並處於高失業率及高轉業率的時期，市場要求複合型人才，學科或行業間的界限會逐漸打破。所以新時期的人才擁有多項能力之餘，又具備終身學習的能力。這促使發展的重點變成職業教育與普及教育整合、學校學習與企業學習整合、高中教育與中學後教育整合（石偉平，2004）。

（一）經濟合作及發展組織（OECD，簡稱「經合組織」）

對如何處理青年失業問題，經合組織分析後認為，愈早介入對弱勢青年愈有利。經合組織曾對其會員國進行大型研究，了解各國如何處理青年失業問題。組織概括其成員國在七十年代末處理青年就業問題的情況，發現大部分的青年由學校過渡至職場的問題不大，問題主要出現在弱勢青年身上。但其後普遍性的青年就業問題開始浮現，而大量的青年研究亦隨之而來。研究發現，大部分歐美國家介入青年失業問題的措施，都集中於改

善青年勞動力供應的質素方面。此外，經合組織的另一份研究報告，亦總結了 14 個國家如何令青年人成功由教育過渡到工作生活的經驗，發現國際間處理青年失業最常用的手法，是透過教育及訓練的改革，以改善一般青年人的就業。至於增加對青年勞動力的需求方面，主要措施包括降低青年最低工資、建立補貼制度鼓勵僱主聘請青年，以及直接創造職位招聘青年人等等。當中尤以強調以職業生涯取向（career-oriented）為主的培訓課程及教育，備受成員國歡迎。

（二）歐洲聯盟（European Union，簡稱「歐盟」）

歐盟在成立的初期就設立了歐洲社會基金，用於成員國的職業培訓和就業支援，幫助長期失業者及求職的青年適應經濟結構的轉變。強化職業教育與培訓，是歐盟解決青年就業問題的一個重要措施。到 1997 年 11 月，在盧森堡就業首腦會議上，歐洲委員會通過了一套針對成員國的就業指導方針，根據《阿姆斯特丹條約》中新的「就業」章節設計一套歐洲就業策略，其中包括要求各成員國承諾要為每個失業青年人在失業初期的 6 個月內提供培訓、再培訓、工作機會或其他有關提高就業能力的措施。而近年歐盟亦先後制訂了以加快經濟增長和實現就業為優先目標的「里斯本戰略」和「增長與就業伙伴計劃」。近期的「歐洲就業戰略」強調了創業精神的重要性，突出提高就業能力、增強勞動者對新科技及市場環境的適應性，以及男女平等就業的原則，其中增加青年就業更是歐盟的重要任務之一。

此外，歐盟多個成員國主要採用的政策是給僱用和培訓青年的公司提供經濟補助，即簽訂所謂的「青年合同」。這種青年合同佔意大利所有就業青年合同的 25%，在九十年代中期的法國和西班牙，比例為 12%。這種做法大大激發了僱主僱用和培訓青年人的熱情。

七、選定地方實行扶助青年就業計劃的經驗

(一) 德國

德國經濟之所以發展迅速，與其依靠先進的技術和高質素的勞動力有密切關係。德國人認為，德國是一個原材料相對欠缺的國家，要使產品具有優勢，就必須在勞動力的質素方面下功夫，當中以「雙元制」(Dual System) 職業教育最廣為人知。德國是公認成功推行職業教育的模範國家，現時每年大約有 70% 的中學畢業生進入職業教育學校，接受理論知識和技術實踐的訓練。

1. 「雙元制」職業教育的歷史沿革

在眾多推行職業教育的國家之中¹¹，德國的「雙元制」教育模式對於扶助青年進入勞動市場，成效頗為顯著。調查顯示，跟其他 OECD 國家相比，德國青年的失業率約平均要低 5%。1948 年德國教育委員會在《對歷史和現今的職業培訓和職業學校教育的鑒定》中首次使用了「雙元制」之名，德國政府並於 1969 年在《職業教育法》中對其作了有關規定，使之更為制度化及法制化。「雙元制」中的「一元」是指職業學校，主要的職能是傳授與職業有關的專業知識；另「一元」是企業或公共事業單位等屬於校外的訓練場所，主要是讓學生在企業裏接受職業技能方面的專業培訓，屬於以企業為本位的現代學徒制度。

制度強調理論與職業實踐相結合，加強技能培養。學生在小學畢業以前，就會被分流到文法教育或學徒訓練等不同的學習路徑下，而學徒則是在私人企業和公立職業學校交替接受數年的職業培訓。這些職業是根據國家經濟產業部門與勞工界的需要而確定的，相關的培訓條例由僱主、僱員、教師代表共同商定，並訂立有關職業培訓的內容目標，亦從法律上規

定了各個職業在企業中的培訓要求。

2. 內容

(1) 在學年期：提供為期 3 年（較長的技術類學科則 4 年）的職業及訓練方案。

(2) 學習科目：整個課程中，專業課程¹²約佔 60%，其餘屬普通教育課程，如德文、社會學等。

(3) 學習模式：一個星期之中，學徒通常在職業學校學習一至兩天，其餘時間就留在工廠接受訓練。如果在小型的工廠，學生需要一邊在學校學習，一邊在產業界學習，即所謂「從工作的過程中學習」（learning by doing）；如果實習場地屬大型工廠，學徒會由專業訓練人員教導。

(4) 薪酬津貼：僱主跟學員需簽訂學徒合約，實習期間的報酬低於正式員工，標準大約是正式員工的三分之一。

(5) 資歷認可：成功畢業的學生可獲得「職業認證資格證書」。

3. 特色

雙元制一大特色是它是由國家立法支持、學校企業共同合作建立的辦學制度。「聯邦德國基本法」規定未滿 18 歲的青年，除了上文法中學或全日制職業學校以外，一律須接受職業教育。政府設立「產業合作委員會」對企業和學校雙方進行控制和監督，並給予參與的企業財政上的補貼。反之，對不透過學校培養人才的企業，政府會增加他們的稅務，更會公開不達教學指標的學校名單，減少對他們的財政支援，藉以促進學校跟企業的合作。

僱主及工會均扮演着非常重要的角色，他們需要共同策劃課程內容，

使職業認證的資格證書具有公信力。其中，僱主的參與對制度起着關鍵性的影響，僱主必須有培養、扶植青年人的心，提供培訓實習機會，使學徒的認知不流於理論層面，而具有實際的職場經驗。

各類型的教育形式之間的隨時分流，是德國教育另一個顯著的特點。在基礎教育結束後的每一個階段，學生都可以從普通學校轉入職業學校。接受了雙元制職業培訓的學生，也可以在完成所要求的文化課補習後進入高等院校學習，比例佔八至九成。近年來，已有不少已取得大學入學資格的普通教育畢業生接受雙元制的職業培訓。

誠然，整個制度的成功依賴於完善的制度安排及執行，例如從法律、組織及機制等各方面建立相對完整的職業培訓體系。再加上從政府到社會各階層，都對職業教育高度重視，使制度多年來得以成功推行。

總括而言，德國的雙元制最值得其他國家借鑑的地方有四點：(1) 職業教育必須跟社會的經濟環境配合，要有適當的實踐機會，只靠理論課是致命的弊病；(2) 學員的資歷必須得到正規的認可，這樣在僱主眼中他們的學歷才有價值，所以高度標準化的資歷證書就非常重要；(3) 財政負擔方面，成本並非由德國聯邦政府獨自承擔，而分別由僱主、州政府、學員共同承擔；(4) 必須得到工人組織及僱主組織的共同參與。

4. 評價

德國的雙元制已成為國際上推行職業教育的模範，根據國際勞工組織的調查報告，大部分經濟體系顯示，青年的失業率至少是總體失業率的兩倍，但德國的青年失業率跟成人失業率差距不大，在一定程度上反映出雙元制職業教育的成功。

雖然讚揚的聲音不絕於耳，然而雙元制並非全無流弊。首先，有指

制度迫使青年於早期就要作決定選擇哪個學科，對只有十一二歲的小孩而言，連工作、職業的概念還未明白就要決定將來要走的路，並不恰當。而且國際勞工組織的研究揭示，分拆 16 至 24 歲為 16 至 19 歲和 20 至 24 歲兩個年齡群，竟發現 16 至 19 歲的失業率遠比成年人失業率為低，但 20 至 24 歲的失業率卻較之為高。反映出制度主要紓緩了年青人初次踏入勞動市場時困難的第一步，不過隨後他們仍要面對就業難的問題。

其次，亦有批評指學徒制的內容過時，根本不能滿足急速發展的經濟環境下對不同技術的更新要求。此外，其他問題，如僱主利用學徒計劃以求獲取廉價勞工、出身於勞工階層或屬少數族裔的青年人通常處於競爭劣勢等，亦存在當中。更有指由於課程過份依賴企業，培訓過份專業化，該制度容易受制於外在經濟環境。

展望將來發展，雙元制仍存在隱憂。最新的數字反映，企業所提供的培訓職位不斷減少，2003 年比 2002 年減少了 1.5 萬個空缺，這關係到經濟增長的放緩以及經濟結構轉型的問題。再加上學徒的文化質素普遍不高，又面臨着培訓空缺數目下降的壓力，改革制度的聲音愈來愈大，冀能加強學徒在職場工作的能力。對此，德國政府提出，要加強職業教育與普通教育貫通性和文憑等值性，加強普通教育的職業教育性，特別是加強高等教育（尤其是高等專科學校）為職業教育服務、承擔部分職業持續教育的功能。

（二）美國

六七十年代，美國的政策研究者已着手了解有關青年就業的問題，當中以黑人青年的就業情況尤為嚴峻。至今美國政府已推行短期訓練計劃逾 40 年，多年來亦推出了多條法案以改善青年就業的情況¹³。美國沒有專屬

的國家青年工作機關部門，青年工作的推動分散在各個行政單位。美國聯邦層級的青年事務，主要是由健康及人類服務部下設專門負責兒童、青年和家庭事務的附屬單位——兒童和青年政策處來負責青年事務。美國勞工局就業培訓管理部為不同年齡組別的人士提供公共就業服務，由青少年事務處負責統籌與青年勞動人口有關的工作。目前美國約有百多個計劃以扶助弱勢青年就業。

1. 各項扶助青年就業計劃

美國勞工局就業培訓管理部轄下的青少年事務處，主要負責提供一系列的訓練計劃，以助青年人裝備自己投身勞動市場，計劃主要包括以下幾項：

(1) 工作隊 (Job Corps)：

工作隊於 1964 年開始推行，計劃內容如下：

- 計劃對象：16 至 24 歲的邊緣青年。
- 訓練形式：提供住宿、密集式的學術教育、職業教育及工作培訓計劃，旨在透過受訓，使青年獲得學術、職業及社交技能訓練，協助他們尋找合適的工作或繼續進修。
- 津貼：受訓期間，參加者每兩個星期獲發一次零用錢、車費津貼、服裝津貼及獎學金等。
- 成效：計劃目前在全美有 100 多個培訓中心，並已成功協助 170 萬名畢業生投入就業市場。現時計劃的對象不單是邊緣青年，更包括遇上求職問題的青年人。

(2) 青年人機會資助 (Youth Opportunity Grant)：

「青年人機會資助」是按地區需要而設立的，以協助居於城市及鄉郊貧民區的 14 至 21 歲青少年獲得求職技能，並提供渠道協助他們升學。青年人會被安排在私營機構擔任長期職位，為了增加他們的升學機會，青年人機會資助與當地的學校、工作隊及青年資助計劃聯繫起來，現時全美有 36 個資助計劃正在進行中。

(3) 青年資助計劃 (Youth Formula-funded Grant Programme) :

計劃針對在就業方面有困難及低收入的 14 至 21 歲青少年，透過學術及職業的培訓，使他們為就業或接受專上教育作好準備，並提供訓練、深入的指導及支援服務。

(4) 學徒計劃 (Apprenticeship) :

學徒計劃的建立是為了刺激並協助各行業的發展，為它們提供具技術訓練的人員，由勞資聯合組織、個別僱主及 / 或僱主聯會共同贊助計劃。此計劃結合在職培訓及課堂授課，讓參加者可以同時學會理論知識，並獲得工作實踐的機會。參加者必須年滿 16 歲或以上，同時符合個別的額外要求，例如學歷程度。

(5) 就業訓練中心 (Center for Employment Training, CET) :

有學者研究認為美國眾多短期培訓計劃當中，以 CET 的成效較為理想。CET 是一個以社區為本的就業訓練中心，於 1967 年率先在加州的 San Jose 市開始推行，及後擴展至美國的西部及西南部大部分地區，目前共有 31 所中心散佈在 11 個州。

• 計劃對象：參加學員主要是最弱勢的群體，如農民、正在領取公共援助的單親媽媽、弱勢青年等等，目前超過五成的學員都是學校的退校生，而學員的年齡由 17 至 60 歲不等。

- 訓練模式：學員每個星期要接受 5 天、每天平均約 6 至 7 小時的訓練。

- 訓練特色：導師都是在私營機構有豐富工作經驗的人士，訓練中心的運作猶如一間公司，訓練場地佈置如工作場所，學員雖然在學習，但事實上就好像在正規的公司工作一樣。

- 架構安排：CET 在每一個地區都設立「工業諮詢局」(Industrial Advisory Boards) 及「技術諮詢委員會」(Technical Advisory Committees)，參與的成員包括該地區中公司的行政人員、人力資源經理、前線督導等，有清楚的架構安排。

2. 基礎、高等教育

政府為貧困青年創造了更多接受高等教育的機會，如為鼓勵 18 歲左右的中學生都上大學，增加對高等教育和研發計劃的投資，設立各種獎學金以減輕學業成績優異但貧窮學生的負擔，並規定來自低收入家庭的學童上大學即可免去個人所得稅及減免貸款稅。

3. 職業教育

美國實行的教育制度是非學徒制模式，故此對如何強化青年對就業市場的認識、增加他們在離校後的受聘機會，就會透過各種方式把學校與工作經驗聯繫起來。美國國會於 1994 年通過學校到「工作機會法案」¹⁴，而「從學校到工作」成為二十世紀九十年代美國職業教育改革的主題，是項可說是一個以整合¹⁵為標誌的改革運動。到了二十一世紀的後期，就漸漸被「從學校到生涯」所取代。2001 年學校到工作機會法案廢止，但從學校到生涯的主題繼承了前者的核心理念，具體表現在幾個方面，例如美國目前的教育改革中，職業教育一詞就被生涯教育與及技術教育所取代；又如開設

「生涯規劃」的課程，講求工具性，指導選課和就業。這反映出美國的職業教育改革的主調——注重學生發展，着眼於個人生涯的終身發展。

4. 評論

雖然美國推行的各項扶助青年就業的計劃都有頗長的歷史及經驗，但整體來說，短期的培訓計劃未見有突出的成績（黃洪，2002）。綜合而言，「工作隊」的成效頗為顯著。早前的研究發現，參加者的就業機會增加，薪酬方面亦見提升；而較近期的報告更表明，工作隊不單參加者在薪酬方面有所提升，甚至使參與犯罪活動的年青人數目呈下降趨勢（Economic Development Committee, 2002）。不過工作隊同時亦需要付出代價，此計劃幾乎是美國眾多就業計劃中最昂貴的一個。

此外，CET 的成效亦為不少學者認同（黃洪，2002）。其成功的關鍵在於，連結僱主的招聘及訓練網絡，並將轉介的過程成功制度化，把「職場工作」的觀念及制度融入在訓練之中。此外，中心屬於全年運作模式，可隨時進、隨時出，沒有固定的「學期」，使整個計劃增添了彈性。而且 CET 跟僱主的關係密切，僱主共同參與培訓課程的內容，務求使學員獲取的技能可配合到市場的需要。

（三）英國

2003 年，英國大約有 220 多萬名 15 至 19 歲的青年人，當中年齡在 19 歲以下，又不在學、不在職的青年約有 21 萬多。而負責有關青年政策措施的政府部門或單位，分別為青少年及兒童單位（Children and Young People's Unit, CYP Unit）、教育及技能部（Department of Education and Skills, EfES）、就業及退休金部、學習與技能理事會（Learning and Skill Council, LSC）。

1. 各項扶助青年就業計劃

英國自七十年代初就開始推行一系列的扶助計劃，自從大規模的青年失業在七十年代中期的經濟蕭條期間爆發，工黨政府於是在部分地區試行規模較小的措施，推行工作體驗計劃（Work Experience Programme）。因為情況仍然嚴重，英國政府便根據人力服務委員會的建議，將過往多項特殊措施結合和擴展，於 1978 至 1983 年間推出大規模的青年機會計劃¹⁶（Youth Opportunities Programme）。由於情況持續惡化，不少人質疑有關措施的成效，於是保守黨政府在 1983 年推出一項為期 12 個月的青年培訓計劃（Youth Training Scheme），取代青年機會項目¹⁷，並於 1986 年將計劃的培訓期延長至兩年。到 1988 年，青年培訓計劃被青年培訓¹⁸（Youth Training）所取代，後者成為九十年代於 16 或 17 歲離校的英國青年人最主要的培訓途徑。及後官方研究報告指青年培訓的表現未如理想，所以青年培訓後來被國家徒工制（National Traineeship, NTr）所取代（即後來的現代學徒計劃）。

(1) 現代學徒計劃（Modern Apprenticeship, 1995- 至今）：

現代學徒計劃（前身為國家徒工制）於 1995 年正式在英國當地全面實施，是以企業為本，現時由學習和技能委員會（Learning and Skills Council）負責，計劃以吸引不同行業的僱主向青年人提供學徒訓練為主要目的。完成訓練後的青年人就能配備國家職業資格¹⁹（National Vocational Qualification, NVQ）第三級或以上程度的技術、工藝及管理技能，並具有運用資訊科技、算術和溝通技巧等核心能力，以加強英國在國際市場上的競爭力為目標。這項計劃是借鑑了德國的雙元制的運作模式而形成的，計劃是由各地區的培訓及企業局 / 地方企業公司，及總數超過一百的工業培訓組織所聯合發展起來的。

2001 至 2002 年期間，學徒計劃重整，分為基礎現代學徒制（Foundation Modern Apprenticeship, FMA）和高級現代學徒制（Advanced Modern Apprenticeship, AMA）。後者以 1997 年時引進的國家徒工制為基礎，以完成義務教育的 16 至 19 歲青年人為對象，以獲取國家職業資格第二級為目標，採用工作跟讀書交替的方式進行，主要是培養初級技工；而前者的收生資格以及訓練內容，就依循原來的現代學徒制度進行。在銜接方面，因為學徒同樣可獲發國家職業資格證書，使兩者可互相銜接；同時學徒制得到大學、專業學院和教育學院的支援和配合，可跟高等教育專科文憑課程以及本科學位課程銜接，因此制度具有高度認可性。

參加現代學徒計劃與青年培訓的資格基本相同，但學員與提供培訓的機構之間，需訂立一份為期兩至三年的學徒訓練合約。政府不會向僱主直接提供培訓津貼或工資補助，但仍會透過青年學金計劃（Youth Credits Schemes）²⁰ 給予僱主財政上的支持。據 2002 年的統計，高級現代學徒制培訓崗位新增 6 萬多個，基礎現代學徒制的培訓崗位更增至 11 萬多個。

(2) 青年新協定計劃（New Deal for Youth, 1998 - 至今）：

青年新協定計劃是針對失業青年而推出的扶助計劃。工黨政府在 1997 年上台以後，對前保守黨政府實行的較為僵化的勞動力市場政策進行了若干改革和調整，採取了一系列的措施，倡議「從福利到工作」的改革，以求建立一個為求職者和僱主雙方服務的勞動力市場。為了促進青年、老年及其他困難群體就業，政府於 1998 年制定了一項規模龐大的計劃——「新協定計劃」（New Deal），具體的工作交由各區隸屬於就業及退休金部的就業中心負責，政府投入的財政經費共達 30 多億英鎊。截至 2002 年年底，已有 75 萬多名青年人參與計劃。

- 計劃對象：18 至 24 歲的年青人，如已失業達 6 個月或以上並正在領

取求職者津貼，便符合參加資格。

• 計劃內容：參加者首先須接受由中心提供為期約 4 個月、個人化的就業諮詢及輔導服務。完成訓練課程後仍未能就業者，需要在以下 4 個選擇中擇其一：

i. 補貼性就業項目²¹。在為期 6 個月的工作時期內，參加者可領取工資或相當於求職津貼的工資補貼，而就業中心會定期向僱主支付參加者的工資補貼。此外，僱主每星期必須提供最少一日的培訓（或讓參加者參加有關的訓練課程）。

ii. 由志願組織（voluntary sector employer）提供的工作。參加者可獲得志願組織的僱主提供為期 6 個月的工作，或接受全日制教育或培訓，最後可獲得經認可的資格證書。參加者可領取工資或相當於求職津貼的工資補貼，並領取總值不超過 400 鎊（約港幣 5,080 元）的津貼。

iii. 由環境工作小組（Environment Task Force）提供的工作。為期 6 個月的工作，實施的情況跟志願組織提供的工作類近，通常是公益性工作，如城市綠化、環境保護、清潔等。

iv. 參與全職的教育及培訓課程。時間最長為一年，主要是學習基礎知識和技能，一年後須達到國家職業資格證書 I 級或 II 級水平，期間可繼續領取求職津貼。

倘若參加者完成上述的工作實習或培訓以後，仍然未能成功就業，就業中心仍繼續為他們提供最多 4 個月的個人就業指導服務。假若完成最後階段的參加者仍未能成功就業，並再次跌入領取求職者津貼的救助網，就有機會重新參加計劃。

(3) 英國王子基金（The Prince's Trust Business Programme）、青年創業

國際計劃 (Youth Business International)：

1983 年，為了解決日漸嚴重的青年失業問題，英國王子基金²² 在英國開展了青年創業計劃。計劃透過動員企業界和社會力量，為 14 至 30 歲的失業、半失業青年提供創業諮詢以及資金、技術和網絡的支持。至 2000 年，基金已協助超過 4.5 萬名 18 至 30 歲的人士實踐創業大計，而基金的目標是在 2000 至 2007 年間再幫助 3 萬名青年創業。

另外，此基金所推動的創業計劃有三個主要特色：

- 提供發展債券式的創業啟動金：對於青年來說，創業的最大障礙是欠缺一筆可動用的創業資金。就此，計劃提供發展債券式的創業啟動金，這種資助的方式有別於銀行貸款或者小額信貸，因為青年在申請資助時不需要任何財產抵押和擔保，手續簡便，貸款可分期償還，利息低於銀行所定，這種貸款形式介於商業貸款和慈善救濟之間。每個項目均有貸款上限，當青年在為創業項目做市場調查時，更可獲一筆補助費用。

- 提供一對一的創業輔導：每個參加者在首三年會由創業導師指導，導師一般由經驗豐富的企業家擔任，需要先接受專業培訓，並在計劃期間接受項目管理人員的監督，以確保計劃質量。

- 扶持弱勢群體：計劃的對象主要是失業或者半失業青年，特別是少數族裔青年、殘疾青年和曾有犯罪記錄的青年，旨在培養他們的就業和創業能力，幫助他們自立。

1999 年，英國王子基金更與威爾斯王子國際商業領袖論壇共同合辦青年創業國際計劃，專門負責推廣青年創業計劃的理念和運行模式，並總結各地在扶助青年創業方面的經驗。目前青年創業計劃的項目模式已在 20 多個國家成功推行，例如加拿大、南非等地。

2. 職業教育

英國的職業教育體系是教育與培訓並舉的，完成義務教育的畢業生有多條路向可以選擇，他們可以留在學校繼續接受教育，或者到持續教育學院接受職業教育，亦可接受政府所提供的各種各樣的培訓，或接受僱主提供的培訓。英國的職業教育改革及發展的一個重要目標，就是整合職業教育與普通教育，希望能將生涯教育的思想滲透於教育體系之中，從而提高職業教育的地位。英國政府亦正醞釀進行職業教育的改革，因為職業培訓的重要性日漸受到認同，學生有可能更早接觸到職業教育；改革亦涉及課程方面，以求使課程變得更具實用性及針對性，強調與公司企業接軌，加強學生們畢業後在職場的工作能力。

3. 評價

英國青年的失業率自 1993 年開始呈下降趨勢，長期失業的情況在英國較為罕見。使得失業率緩和的重要因素是經濟情況的好轉，由 1998 年開始推行的青年新協定計劃的功勞亦不可忽視。

青年新協定計劃的最重要的地方，是為參加者提供持續的單對單式的援助服務，為他們提供度身量訂式的課程計劃，並有完善的跟進支援。但計劃仍有不足之處：不足四成 18 至 24 歲的參加者可獲取持續的工作；最需要支援的人士往往到最後才獲取支援（即排擠效應）；少數族裔被聘請的機會較少；每三個參加者當中就有一個是重新參加等。而且計劃的開支非常龐大，成功與否又跟個別地區的經濟發展情況有密切關係，某些地區對勞工的需求較低時，計劃的表現便相對遜色。

至於職業教育的表現亦跟大部分地方的情況類似，普遍認為，只有次一等的學生才會接受職業教育（Economic Development Committee, 2002），所以英國政府正積極就職業教育進行新的改革。就學徒計劃方面，英國政府

在 2001 年曾對計劃進行檢討，結論是計劃需要就幾方面作出調整，尤以釐清每個行業的內容框架最為重要，必須得到各行業代表的討論參與、共同決定，計劃才能完整地跟就業市場相配合，以助學員成功就業。

(四) 中國內地

過往中國內地要解決的就業問題，主要是「4050」，即所謂男性五十歲、女性四十歲的大齡下崗、失業人員。但 2003 年 10 月，勞動和社會保障部對全國 92 個大中城市所進行的調查研究顯示，在 2001 年以後，35 歲以下的人口已成為下崗、失業人員的主體，佔下崗失業、人員總數的 70%，每年城鎮新增長的 1,000 萬勞動力亦是以青年為主，因此，「2030」已取代「4050」成為下崗失業的主體。2005 年 5 月《中國首次青年就業狀況調查報告》公佈的青年（15 至 29 歲）失業率為 9%，高於 6.1% 的社會平均水平，而失業一年或以上的失業者更佔 72%。在教育程度方面，失業青年中，以職業中等教育水平及初中文化水平背景的所佔比重最高，分別佔 37% 和 30%。造成青年就業困難的主要原因，據內地專業人員、學者等的分析，主要原因有二：1. 青年勞動力的供應遠遠大於職位的需求；2. 結構性失業問題，青年在技能、觀念、地域分佈等方面都跟勞動力市場的需求不匹配，造成嚴重的失業問題。

1. 內地大學生就業難

內地的青年就業問題，近年來聚焦大學生群體。教育部所提供的數據顯示，2002 年大學畢業生達 145 萬，就業率只有七成；2003 年大學畢業生數目達 212 萬，其中待業人數超過 52 萬人，到 2004 年增至 79 萬人。據估計，2005 年大學畢業生的數目將多達 338 萬人，大量的勞動力出現，但同時職位的增長卻相對緩慢。有關當局認為，現時某些服務行業如信息產業、旅遊業、美容美髮業、室內裝修及物業管理等的發展勢頭很好，應

可創造不少就業機會。事實上，內地當前除了要解決大學生就業、下崗工人的再就業之外，還要解決大批農村青年勞動力的轉移與就業。隨着工業化、城鎮化進程的加快，近年中國內地將出現約 1 億農村剩餘勞動力，其中以青年為主。

表 3：分年齡階段的城鎮失業青年受教育程度構成與其他年齡階段比較 (%)

受教育程度 年齡段	不識字	小學	初中	高中	大專	本科	研究生
16-19	---	4.3	51.4	41.6	2.8	---	---
20-24	0.1	2.1	39.2	45.2	10.5	2.8	---
總計	0.4	7.1	50.0	36.4	5.0	1.1	---

資源來源：2002 年《中國勞動統計年鑒》

表 4：分年齡階段的城鎮青年失業原因 (%)

失業原因 年齡段	下崗	畢業後 未找到工作	單位破產	辭職 / 辭退	其他
16-19	0.3	33.6	0.2	2.2	7.9
20-24	3.1	44.5	3.7	9.8	17.0
總計	43.0	20.4	12.9	11.1	12.5

資源來源：2002 年《中國勞動統計年鑒》

2. 解決青年就業難的方案

中國政府對如何解決青年失業問題予以高度重視，在不同層面都給予支援。為了促進青年就業，提升青年的素質，政府對未能升學的初高中畢業生全面實行一至三年的勞動預備制度，在各類中等職業學校開設了職業指導的必修課程；又鼓勵青年創業，跟國外的青年團體合辦創業培訓計劃。另外，為了解決大學畢業生就業難的問題，政府亦實施了若干措施，從多個方面促進大學生就業。除此之外，地方政府以及青年組織團體均配合當地的社會環境及情況，策劃相應的培訓計劃，以助當地青年就業，其中表現較為突出的是上海²³。

(1) 勞動預備制度：

勞動預備制度的推行，是用以調節勞動力供應，並紓緩目前就業壓力的重要措施。為了提高青年勞動人口的質素，自 1999 年起全國城鎮普遍推行勞動預備制度，青年在就業前接受 1 至 3 年²⁴ 的職業培訓和職業教育，獲取相應的職業資格或掌握一定的職業技能，提高在勞動市場成功就業的機率。

- 對象：主要針對城鎮未能繼續升學的初高中畢業生，以及農村未能繼續升學並準備從事非農產業工作或進城工作的初高中畢業生。

- 培訓內容：主要教授職業技能和專業理論，並進行文化知識教授和創業能力培訓，亦包括職業道德、職業指導、法制觀念等教育。

- 資歷認可：學員學習期滿並考試合格，就可獲頒發相應的培訓合格證書。

凡是不參加有關計劃的對象，按有關規定不獲發「失業證」或「流動就業許可證」，不納入失業人員統計，職業介紹機構不得介紹就業，用人單位不得招收錄用，連從事個體的工商業經營者都不得申請開業登記。

(2) 鼓勵創業——中國青年創業行動：

目前中國內地在鼓勵青年自主創業的過程中，積極提倡靈活就業的方式。「靈活就業」是指工作時間、工資、工作地方等有異於傳統的全日制就業形式。除此之外，職業培訓也得到了加強。近年來由各級共青團組織重點支持的「中國青年創業行動」成效最為顯著，其基本內容為：培養青年的創業精神；實施青年創業培訓計劃；深入開展「下崗青年創業行動」；開展「挑戰杯」大學生創業計劃競賽；鼓勵扶持不同青年群體在發展現代農業中創業。青年組織所開展的工作，以增加就業崗位、促進青年就業為目

標，以創業為主題，以創業扶持、技能培訓、中介服務、觀念引導、就業援助為主要手段，以青年就業服務中心等陣地建設為保障。這些工作，對緩解青年就業壓力，促進青年充分就業，起到了積極的促進作用。

其中尤以 2003 年由山東省各級團（共青團）共同運作的「青春創業行動」最具代表性。那是一項鼓勵青年自主創業、幫助青年創業和再就業的工程，計劃針對有創業意願的年青人，對象以大中專畢業生、下崗失業青年、城鎮及農村剩餘勞動力為主，發展的領域主要是第三產業的工作；又從政策、資金、培訓和服務四個方面給予支持，當地以「四輪馬車」來形容這項扶持青年創業的工程，其中「馬」是指成功的企業，由成功企業這匹大馬，牽動起創業者的創業小車。

而「四輪」分別是：政策、資金、培訓、服務。政策：聯合不同部門，如勞動、工商、稅務等不同部門，推出一系列刺激青年創業、就業和再就業的政策和措施；資金：凡由團組織推薦的項目，只要符合進駐銀座商城條件的創業青年，一律減免 3 萬元的保證金，另設創業基金，集中扶持有發展潛力的創業項目，降低創業成本；培訓：由團校、社會培訓機構在全市建立多個培訓基地，邀請青年企業家協會、青聯等團體一同指導青年進行創業；服務：提供跟蹤服務，以降低青年創業的風險。

所謂「四輪馬車」，除了四個輪之外，當然少不得「馬」。創業計劃把青年創業跟企業的發展、擴張、營銷等計劃結合，運作原則是團組織選擇相關企業確定項目，簽訂協議，並向社會發佈。繼而由團組織發動青年報名，向企業推薦選拔出來的優秀青年，企業與青年雙方選擇簽訂用工或創業合同。團組織會監督雙方履行協議並協調有關方面做好服務，更會幫助企業擴張，為市場創造新的就業機會。

(3) 促進高校畢業生就業的若干措施：

為解決大學畢業生的就業困難，一系列促進高校畢業生就業的措施相繼出爐，主要有：堅持「市場導向，政府調控，學校推薦，學生與用人單位雙向選擇」的方針；鼓勵各類企業單位特別是中小企和民營企事業單位聘用高校畢業生；鼓勵高校畢業生自主創業和靈活就業，為他們提供稅收優惠、小額貸款和創業培訓；建立健全高校畢業生就業服務訊息網絡，加強就業指導和就業服務工作，同時，引導高校適應市場要求，調整專業結構和人才培養結構。

(4) 評價：

勞動預備制度推行至今已有數年的時間，雖然制度對中國勞動力市場的標準化、規範化有一定的正面影響，然而制度亦存有相當問題。舉例來說，在市場中仍有大批沒有受過培訓的人員進入勞動市場，「先培訓、後就業」的原則未得到全面的落實；行業對職業資格認證的參與度不足；勞動部門、企業、教育部門之間就培訓方面的資源協調工作並不充分，使教育（特別是職業教育）與職業資格鑒定脫節，造成教育資源浪費和重複學習的問題。為此，有評論認為，應當通過立法強化勞動預備制度的權威性，同時統一協調職業培訓與職業資格鑒定體系之間的分歧，並且重新釐定培訓經費的分擔原則。

在扶持創業方面，情況相對樂觀。到 2003 年底，中國內地已建立了 6,830 多個創業培訓基地，共協助了 5 萬多名青年創業，亦為 200 多萬人提供了創業諮詢和中介服務，更安排了 2 萬多名大學畢業生到西部創業。其中以「青春創業行動」的成效最為顯著，兩年多以來，已合共幫助了一萬多名青年走上創業之路，計劃更獲得聯合國官員的高度讚許，盛讚行動不論理念、規模都值得各地作為借鑑。

(五) 小結

青年在市場上面臨就業難的困境，背後牽涉到宏觀經濟環境的變遷及制度間的互相配合。即使同樣身處 15 至 24 歲的組別，但所面對的問題性質也有差別。根據國際勞工組織所言，各地多年來推行了無數的扶助青年就業計劃，但仍然未有一個國家能完全成功解決青年就業的問題（國際勞工組織，2005）。即使強如德國的雙元制職業教育，在將來的發展上都存在隱憂。現綜合各地推行扶持青年就業計劃的經驗，連同國際組織的建議，總結出以下幾點以為借鑑：

- 扶助計劃的成功有賴社會經濟環境的配合，政府擔當積極推動者的角色，促進多方合作。各地面臨的青年就業問題不盡相同²⁵，所以當地政府要推行有效的扶助計劃，就要配合當地的社經環境。政府作為主要策劃及積極推動者的角色，必須宏觀地制訂政策的目標對象。例如中德兩國對「青年」的所指有所差異，德國普遍指「弱勢青年」，而中國是指「普遍青年」，還包括「優勢青年」——大學生。顯見兩國在解決就業問題時關注群體的分別，從而制訂不同的就業政策，並採用不同的措施。兩國就經濟發展的緩急、教育發展的模式等方面作出配合，形成以政府為主導，結合社會各方力量共同參與的培訓組織網絡，在兼顧國家、經濟界和青年人三方利益的基礎上，加大青年職業培訓的資金投入。

- 扶助計劃的目標清晰明確，具有針對性，多以改善青年人的可僱用性為主。承接上文所言，不單政策釐定的層面上要有明確的扶助目標，具體計劃亦需具針對性。因為即使同屬青年，但背景不相同，所面對的問題性質也因此有分別。總結各地經驗，「度身訂造」的培訓課程最為有效，既可以避免排擠效應的出現，亦可以加強計劃的針對性。主要是透過改善青年人的勞動質素，提升他們在市場上的競爭力。如美國 CET 的成功，關鍵

要素之一在於扶助目標對象清晰，都是社會上最弱勢的一群，避免了將資源傾斜至較佳條件的人身上。又如英國的年輕人新協定計劃，集中處理失業達 6 個月或以上的青年人，強化他們的再就業能力，成效顯著。

- 計劃以扶助青年就業為主，同時考慮解決其他的青年問題。無疑，各地的扶助青年就業計劃的最大宗旨，是希望幫助青年人成功就業，不過這並非唯一的目的。特別是發達國家如美國、英國等地，要處理的青年問題不獨就業，還有犯罪問題。所以往往他們評價計劃項目是否成功時，都考慮到青年的犯罪行為有否降低、對整體社會的穩定性是否有影響等。

- 職業教育的發展必須與勞動市場緊扣，要加強青年人對「生涯教育」的認知，並取得大眾的認同。職業教育一向被視為次一等的教育模式，縱然有少數國家如德國、日本等對職業教育有較正面的評價，不過普及性不高，就讀於職業學校的學生會被貼上負面標籤。但職業教育在全球化時代所造成的影響力實不容忽視。聯合國教科文組織提出，鼓勵各地政府從嶄新的角度看待職業教育的推行，並獲其他配套措施的支持，否則仍只能停留於次等的教育階段。以推行雙元制著名的德國，其實踐經驗反映出成功的要素不只在於政府的推動，更需要多方面的配合，包括工會、企業僱主就課程內容共同商議，以確保學徒所學能夠配合市場需要。而社會對職業教育的共識，直接影響到其推行成功與否，整個社會意識到職業教育的重要性在於其本身的意義，而非保障畢業生所獲得的工作機會，成為成功的關鍵。此外，西方國家討論職業教育的焦點已從「從學校到工作」進而為「從學校到生涯」，後者強調個人的生涯規劃，深化了原來的概念。

- 不論職業教育、職前培訓或在職培訓，企業僱主的參與都是關鍵的一環。無論以甚麼方式對青年人進行培訓，到最後企業僱主是受惠者，因為具質素的員工就是他們最大的資產。就職業教育而言，推行成功與否有賴於企業僱主提供培訓的空缺是否足夠；而職前培訓及在職培訓，更必須

得到企業的配合，讓培訓的內容緊貼市場的脈搏，才能發揮效用。目前各地都著意推動青年人創業，但相對在創業培訓方面的工作未具普及性。而中國內地的青春創業行動成效顯著，跟企業僱主的配合有莫大關連，國際勞工組織亦正在加大在創業培訓上的參與度。

- 高度重視職業培訓，強調理論與實務工作的結合。不少研究都反映出最有效的培訓方式是透過職場的實地培訓，因為職業培訓崗位的設定、培訓內容和方式的都應與勞動力市場的需要配合。換句話說，最有效的培訓方法就是先於學校熟習各種職業的操作流程，並配合實地訓練，然後一離開學校就有能力投入工作，德國的職業培訓最優勝的地方亦在於此。

- 頒發的培訓證書具高度認受性，並配有完善的銜接機制。英國的學徒制、德國的雙元制，學員成功畢業後均可獲頒發具高度認受性的資歷證書。學歷認可是培訓計劃中不可或缺的，特別在職業教育發展稍遜的國家，建立統一認可的資格對促進青年人就業就更為重要。資歷標準化，有助提升學員的可僱用性。此外，完善的銜接機制一方面可加強年青人參加培訓計劃的意欲，另一方面有助提高公眾對計劃的認同感。以德國為例，有八至九成接受職業教育的學生可以進入高等教育的殿堂²⁶，當不同的教育階梯可互相接軌時，可減輕學生的壓力和負擔。而且，有系統的銜接機制可確保畢業學員的進修路徑，加強公眾對計劃的信心，使計劃更具認可性。

- 國際經驗的重要啟示是：要透過提高青年的人力資本來解決青年的失業問題，不能單靠一兩個短期的青年訓練計劃，而是要對整體正規教育、職業訓練及在職教育進行改革，並加強不同教育之間的整體協調，才能令教育制度更符合人力資本發展的目的。經合組織的研究指出，要使推動青年就業工作的改革取得成功，就必須使教育、工作以及持續教育三者進行良好的配合，有關的接軌工作以及聯繫的形式都應該由一個有力的組

織擔任。以學徒或者是以學校為基地的職業訓練，或以訓練通才的模式均可，最主要的是訓練的目標必須明確，鎖定於三方面：通才（general）、技能（technical）、職業（vocational）的培訓。

八、香港²⁷

(一) 本地青年就業概況

1. 勞動人口及勞動人口參與情況

至 2004 年年底，15 至 24 歲的青年總數共有 90 萬左右。根據統計資料，香港青年勞動人口的參與率呈下降趨勢，相信跟專上教育及職前教育的擴張有密切關係，特別是自 1999 年特區政府為了紓緩高企的青年失業率而陸續推出各項計劃，這些都對青年勞動參與率造成下降的影響。1993 年，15 至 19 歲以及 20 至 24 歲的青年的勞動參與率，分別有 24.1%、80.1%；到 2004 年，兩個年齡組別的勞動參與率均呈現接近 8% 的跌幅。

表 5：15 至 19 歲、20 至 24 歲的勞動人口數及勞動人口參與率

時間 年齡	1993		1997		2000		2004	
15-19	24.1%	93,600	19.1%	87,500	16.9%	77,400	15.9%	70,300
20-24	80.1%	342,100	77.2%	363,200	75.2%	350,500	72.0%	326,700

資料來源：《香港統計年刊》，2005 年。

2. 失業情況

青年失業率向來比成年人較高，特別是過去 5 年，15 至 19 歲的青年失業率均高於 23%。因「沙士」一役，2003 年 6 月至 8 月期間更一度高達 37.6%。整體而言，15 至 24 歲的青年失業率維持在比成年人失業率高兩倍的水平。在 2005 年 4 月至 6 月期間，15 至 29²⁸ 歲的青年失業人數共有 64,300 人。

表 6：按年齡劃分的失業率 (%)

年齡段	時間					
	1997	2000	2001	2002	2003	2004
15-19	10	23.7	23.4	30.7	30.2	26.2
20-24	3.8	7.8	8.7	11.3	11.6	9.2
25 或以上	1.7	4.1	4.3	6.3	7	6.2
總計	2.2	4.9	5.1	7.3	7.9	6.8

資料來源：政府統計處

3. 從事的行業

2003 年發表的《二零零七年的人力資源推算》預計，到 2007 年，整體人力需求會上升至 322 萬，並新增接近 20 萬個職位。按主要經濟行業分析，「金融、保險、地產及商用服務業」、「運輸、倉庫及通訊業」、「社區、社會及個人服務業」，順次序成為三個人力需求升幅最高的行業。從表 7 中可見，過去數年間，製造、建造行業的就業人數所佔的百分比大幅下滑；相反，「金融、保險、地產及商用服務業」、「社區、社會及個人服

表 7：按行業劃分的就業人數及比例

從事的行業	就業人數 (千人) 及比例					
	1997 年		2000 年		2004 年	
製造業	443.0	14%	333.7	10%	235.5	7%
建造業	303.1	10%	301.7	9%	268.2	8%
批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業	960.8	30%	981.7	31%	1074.3	32%
運輸、倉庫及通訊業	343.4	11%	356.6	11%	360.1	11%
金融、保險、地產及商用服務業	405.1	13%	452.7	14%	482.2	15%
社區、社會及個人服務業	678.2	21%	754.7	24%	864.5	26%
其他	30.0	#	26.2	#	23.7	#
總計	3163.6	100%	3207.3	100%	3308.6	100%

資料來源：《香港統計年刊》，2002 年、2005 年

註：# 所佔百分比少於 1%

務業」的就業人數逐年遞升，而批發、零售等一直都是吸納最多勞動人口的行業，所佔的百分比均高於 30%。可見現時就業市場的情況跟推算結果吻合。

表 8 的數據顯示，過去數年間，青年參與的行業情況有相當大的變化。九十年代末，製造、建造行業仍吸納到部分青年勞動力，但到 2004 年，從事這兩個行業的年青人下跌超過 50%。現時批發、零售等行業是最多青年參與的行業，參與的人口雖呈下降趨勢，但所佔的百分比卻長期停留在三成左右。而「社區、社會及個人服務業」亦逐步成為吸納青年人的主要行業，就業人數呈現升幅，到 2004 年所佔的百分比更高達 31%。在經濟結構轉型的情況下，服務業成為吸納勞動力的主要行業之一。不過，「金融、保險、地產及商用服務業」的整體就業比率呈上升趨勢，但青年人的參與反而比從前少。兩組數據反映出，青年的就業情況跟本地經濟的發展趨向之間有密切關係。

表 8：按行業劃分的就業人數（15 至 24 歲）及比例

從事的行業	就業人數及比例					
	1997 年		2000 年		2004 年	
製造業	43,600	10%	27,600	7%	15,500	4%
建造業	36,700	9%	33,500	9%	21,300	6%
批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業	153,900	36%	141,500	37%	129,800	37%
運輸、倉庫及通訊業	41,000	10%	36,300	9%	31,200	9%
金融、保險、地產及商用服務業	59,000	14%	50,100	13%	41,100	12%
社區、社會及個人服務業	91,800	21%	92,100	24%	108,200	31%
其他	1,600	#	1,000	#	1,100	#
總計	428,000	100%	382,200	100%	348,200	100%

資料來源：政府統計處

註：# 所佔百分比少於 1%

(二) 造成本地青年就業難的原因

導致本地青年面對失業問題的原因，既有青年的個人因素，亦有外在因素如經濟環境變動連帶對青年就業造成影響。一般來說，15至19歲的青少年普遍留在教育系統之內，而非加入就業市場。但現實是，目前有數以萬計的青少年因為各種原因，較同年齡的青年人提早投入就業市場當中。只有中三、中五，甚至乎是更低學歷程度，又欠缺工作經驗，競爭力之不足成為他們難以就業的主因。而且無可否認，他們有部分屬於邊緣青年，有些行為上有所偏差，使他們在職場上更為不利。上文的數據亦顯示出，介乎15至19歲的青少年失業率比起20至24歲的為高。

此外，經濟結構的轉型使本地青年面臨更大的就業困難。六七十年代香港經濟增長迅速，以勞動密集為本的行業為甚，如製造業等皆吸納青年人為技工。後來輕工業興起、建造行業鼎盛發展之時，不少年青人入行，以學到一門手藝為榮。八十年代末到九十年代初是香港整體就業形態，包括青年就業形態轉變最顯著的時期。八十年代中期到九十年代中期，商業及中港貿易的興旺又帶來了大量的文員職位，使青年的就業問題未見突出。但九十年代中期以後，不單只製造業北移，甚至連銀行、資訊科技及通訊業亦將工序北移。再加上九十年代末的金融風暴使香港經濟受到重創，本地消費力疲弱，不少青年投身的服務業受到進一步打擊，加大了就業壓力。特別是2003年沙士爆發，使青年就業的空間更為萎縮，當時15至19歲的青少年失業率創歷史性新高，達37.6%。縱使近年隨着「自由行」的出現，服務性行業呈現復甦跡象，有助紓緩青年就業的困境，但從上文的統計數字中卻可見，青年失業率仍然高企，因為在市場上跟青年人競爭的還有更多是比他們擁有更多優越條件的求職者。

另一方面，有言論指青年人可嘗試到國內尋求發展機會，認為目前珠

江三角洲甚至長江三角洲都正在發展之中，乃龐大而值得開發的市場。但碰上的問題有二：(1) 內地市場吸納的人才是以學歷高、條件較佳的青年人為主，對於一批在本地就業都遇到困難的年青人而言，北上就業並非可行之路；(2) 多項研究都指出青年人對內地的認識不足，即使如珠三角、長三角等地屬帶領內地經濟發展的重要地區，極具增長潛力，可惜本地青年也視之為次選，他們的就業發展重心仍以香港為主。所以若期望本地弱勢青年能以北上就業來紓緩當前就業困境，亦非易事。

因此，考量青年人就業難的問題時，外在因素如宏觀社會及經濟環境的轉變需要考慮；同時青年個人的條件稍遜，亦構成他們難以在就業市場佔一席位的原因。再者，青年人過去十多年所接受的學校教育，甚少提及有關職業發展、志向等課題，又沒有機會學習跟工作技能有直接關連的專長，使得他們難以在已經飽和的技術勞工群中佔一席位。更何況近年來大學學位不斷增加、新移民湧入、引入專才等計劃，進一步推使低學歷、低技術的弱勢青年處於勞動市場的邊緣位置。這反映出青年人的就業困難來自多方面，社會不同的制度，包括經濟、教育等方面都促成現有局面。

(三) 特區政府處理青年失業問題的政策方針

前港英政府時期的就業策略從未曾為青年就業策略下功夫。雖然自五十年代開始出現青年中心，到目前為止本地有超過百個為青年服務的機構團體，又有過千名的專業社工，但無奈地，未見有一套完整的青年政策，更遑論就「扶助青年就業」這個議題有深刻的研究²⁹。在經濟全球化和經濟轉型的衝擊下，青年就業難日益凸顯。特區政府在1999年因着青年失業率不斷上升而推出了展翅計劃³⁰；又在2000年的《施政報告》中，提出要在10年內將專上教育的普及率提升至60%的水平，以提升香港青年的競爭力；更大力鼓勵持續進修，包括推行毅進計劃、開設副學士學位課程、

設立持續進修基金等，為有志進修的人士提供資助。各計劃的出現反映特區政府試圖積極地分別在教育、提升就業能力、增加就業機會、鼓勵創業等多個範疇來扶助青年投入勞動市場，冀望透過短期的培訓課程，讓青年人裝備自己，提升競爭力。政府又在多個政府部門設立短期職位計劃³¹，提供在職培訓，豐富青年人的資本。可惜計劃繁多，欠缺清晰的發展藍圖，浪費已投入的巨額資源³²。

青年事務委員會

青年事務委員會於1990年成立，屬於諮詢組織的性質，就與青年有關的服務及各項事宜提出意見及作監察的角色，並對相關課題進行研究，加強不同的政府部門、志願機構、地區組織、私人團體之間的合作交流，是香港推動青年事務的重要組織。但很可惜，多年來青年事務委員會未能有效地發揮其作為推動監察者的角色。一直以來，香港未有訂定全套的青年政策，而青年事務委員會亦未能就這方面提出具體意見。直至2003年3月，委員會就待業待學青年問題向特首提交《青少年的持續發展和就業機會報告書》，報告書內提出解決失業失學青年問題的概念綱領，建議的焦點在於，提出要以一種「全面支援」的概念來扶助青年就業。要改善的不單只是青年勞動質素，他們的心理狀況和自我價值亦要強化；同時要顧及整個勞動力市場的結構轉變及發展、與其他經濟體系的融合等等。最後政府採納了建議書的提議，成立了一個跨部門、跨界別的專責小組，負責督導各項青年培訓及就業計劃，名為「青少年持續發展及就業相關培訓專責小組」。小組其中一項重任是管理共5,000萬元的青少年持續發展及培育基金³³，用以資助推行與待業待學青少年有關的特別計劃、研究以及青年工作者培訓課程。

(四) 本地扶助青年就業計劃³⁴

承接前文所言，過去本地青年就業的問題並不算嚴重，但金融風暴使經濟陷入低潮，在香港失業浪潮席捲下，青年人自然首當其衝。政府在1998年已注意到15至19歲青年離校生在經濟低迷下的前途問題，當時職業訓練局、建造業訓練局和官立夜校已增加學額，讓中五畢業生接受培訓或繼續升學，青年事務委員會亦獲資助舉辦各個社區服務項目，使青年人有更多學習機會、發展個人潛能，奈何整體成效不大。直至1999年，青年的失業情況進一步轉壞，為了紓緩當時高居不下的失業率，在同年9月「展翅計劃」推出，成為香港第一個正式針對有意尋找工作青年離校生而設的職業綜合培訓計劃。目前與青年培訓和就業有關的政策和措施涉及多個政策局，包括教育統籌局、民政事務局³⁵和經濟發展及勞工局。同時，衛生福利及食物局、社會福利署和非政府機構亦一同參加提供輔導和就業援助服務。

1. 勞工處

一直以來，勞工處都為本地勞工提供各項就業服務，幫助求職人士尋找合適的工作和協助僱主填補空缺，如就業中心設有「就業選配計劃」³⁶，為求職人士提供更深入及個人化的就業服務。由勞工處負責的重點計劃包括：「青年職前綜合培訓－展翅計劃」（下稱「展翅計劃」）、「青少年見習就業計劃」（下稱「青見計劃」）及「青年自僱支援計劃」（下稱「青年自僱」）。目前展翅計劃的培訓機構共有86間，青見計劃則有51間，這兩項計劃可說是在特區政府眾多處理青年失業的計劃中，顯得較為全面並有系統的³⁷。

(1) 青年職前綜合培訓——展翅計劃：

展翅計劃屬政府在經濟轉型及整體經濟放緩的情況下，針對青年失業

問題而開展的第一個培訓計劃，根據勞工處的說法，展翅計劃旨在協助青年人適應從校園過渡到工作的困境。

計劃為 15 至 19 歲的離校青年提供與就業有關的培訓及工作實習機會，從而提高他們的就業能力及競爭力。展翅計劃是一個免費的職前培訓計劃，主要分為兩部分，包括「單元培訓課程」及「工作實習訓練」，前者共分四個單元：領袖才能、紀律及團隊精神訓練；求職及人際技巧訓練（此乃必修科）；電腦應用技能訓練；職業技能訓練。學員完成單元培訓課程後，可參加為期一個月的工作實習，獲取實際工作經驗。訓練由政府部門、社會服務機構、公營及私營機構提供。參與的機構須安排資深員工作為學員的指導員，雙方並沒有僱傭關係。成功完成實習的學員可獲發放 1,000 元的實習津貼³⁸。

評價：

整體而言，展翅計劃被批評的地方主要有三：政府純粹為了降低青年失業率而推行「展翅」；工作實習訓練有違原意；學員未能獲得全面照顧。自 1999 年首次推行以後，展翅計劃的形式及內容已不斷作出更新和變化，期間受到不少批評，甚至有言論認為展翅計劃實際上是「折翼計劃」，只是政府為降低青年失業率而衍生出來的產物，並非真心解決青年就業問題。亦有學者指「展翅」只能為失業的青年人提供有意義的餘暇活動及集體生活，對青年人尋找工作幫助不大（黃洪，2001）。

另外，只有一個月的實習期，有論者指時間太短，僱主根本不會安排實際的工作予學員，以致違背當初希望學員能透過實習期間獲取工作經驗的宗旨；而 1,000 元的津貼對需要跨區進行實習的學員來說，甚至連交通費都不足以應付，使學員誤以為津貼是給予他們的低廉工資，減低他們的工作熱誠（崔志暉，2000）。展翅計劃除了訓練課程之外，還有工作實習

及輔導服務，即使某些學員參與的訓練課程及輔導服務是由同一機構所提供，但提供工作實習的則是另外的機構。有意見反映，上述三部分由不同的機構提供，三者之間又欠正式聯繫，使學員得不到全面、延續的照顧。

縱然展翅計劃在某些方面仍未達理想的效果，但在一定程度上，不能完全抹殺計劃的成效。不少非政府機構的調查結果顯示，受訪者（學員）都認同計劃可以提升處事能力、改善人際溝通技巧等方面，但對於改善就業情況方面的能力則並不顯著。另外，針對「展翅」現有的流弊，勞工處於新一期計劃開展之時，作出了新的安排，有關情況在稍後部分會有詳細闡述。

(2) 青見計劃：

青見計劃於 2002 年 7 月推出，旨在透過在職培訓，為 15 至 24 歲學歷在大學學位以下的青少年提供就業機會，以協助他們獲取實際的工作經驗。計劃內容跟展翅計劃相似，包含 4 個元素：導引課程；個案管理服務；在職培訓；職外職業技能訓練課程。在 6 至 12 個月的見習生訓練期間，會由註冊社工擔任的個案經理提供支援和輔導服務。見習期滿後，參加者可獲僱主簽發證書。學員於在職培訓期間修讀合適的課程，並在考試中考獲及格成績，或取得 90% 或以上的出席率，可發還最多 4,000 元的課程 / 考試費用。青見計劃的推行體現了社會伙伴合作的趨勢，政府、非政府機構、商會及工會共同協作，共同為扶助青年就業建立起合作的平台，為他們提供就業及在職培訓。

此外，為了提高處於最弱勢的青年人的就業能力，勞工處在青見計劃下推行了「S4 行動」，由勞工處及社會服務聯會共同籌辦，以試點形式推行。弱勢青年會被安排到非政府機構接受在職培訓，工資則由政府支付。

評價：

當時教育統籌局局長羅范椒芬表示，這是展翅計劃的改進及延伸³⁹。青見計劃的方向更加着重扶助青年人獲取實質工作經驗的部分，可惜在具體執行的時候，學員以及社福界人士都發現問題，主要是參與計劃的僱主並未認清計劃是為了使一批在就業市場難以獲取工作的年輕人，取得實際的工作經驗⁴⁰。計劃初期，不少僱主對求職者的工作經驗沒有太大的要求，但隨後僱主對學員的要求愈來愈高，使學員根本不能獲取職位，跟宗旨背道而馳。除了入職要求過高之外，亦有僱主濫用津貼制度。由於僱主每聘請一名青見學員，每個月可獲得 2,000 元的津貼，某些僱主因此待學員見習期屆滿後不作續聘，然後重新招攬新學員。

另一個外界對計劃的關注點是「排擠效應」的出現。有指因為青見對象的年齡組別及學歷背景差距太大，使條件相對較差的一群根本不會獲得

表 9：展翅計劃跟青見計劃的內容

	展翅計劃	青少年見習就業計劃
主辦機構	勞工處	勞工處
性質	青年職前綜合培訓計劃	青年在職培訓計劃
對象	15 至 19 歲，不限學歷	15 至 24 歲，學歷在大學程度以下
培訓期	每年分兩期舉辦，每期約 6 至 8 個月	每名參加者須接受 6 至 12 個月的在職培訓
費用	全免	全免
內容	<ul style="list-style-type: none"> • 單元培訓課程：包括求職及人際技巧訓練；領袖才能、紀律及團隊精神訓練；電腦應用技能訓練；職業技能訓練。 • 工作實習（一個月的訓練期）。 • 個案管理服務：由個案經理（註冊社工）為學員提供個人化的擇業輔導及支援服務。 	<ul style="list-style-type: none"> • 導引課程，職前基礎課程（包括求職擇業、面試、溝通、工作態度及紀律等）。 • 個案管理服務：由個案經理（註冊社工）為學員提供個人化的職業輔導及支援服務。 • 在職培訓（訓練期為 6 至 12 個月）。 • 職外職業技能訓練課程。
僱傭關係	工作實習期間，學員跟參與機構之間沒有僱傭關係	在職培訓期間，學員與機構有僱傭關係

聘請機會。有關當局並沒有漠視問題的存在，「S4 行動」的出現正好表明他們關注到條件較差的學員未能獲得同等機會，因而推出相應的措施。

(3) 展翅計劃跟青見計劃的融合：

2003 年開始，展翅計劃跟青見計劃聯合招生。通常勞工處會鼓勵 15 至 19 歲未曾參加展翅計劃的青少年，先完成有關的職前培訓課程，才參加青見計劃。到 2005 年，兩者不單沿用聯合招生的方法，而且打算在此基礎上加強計劃間的銜接服務，引入「旋轉門」概念，將展翅及青見計劃融合起來，互補不足。展翅計劃的學員通過就業培訓後，能力被個案經理認可的話，會被轉介到青見計劃嘗試實習；相反，若青見計劃的學員工作表現被評為仍需再作改進或培訓，就要再接受展翅計劃的訓練。又規定了負責培訓的非政府機構必須同時舉辦展翅及青見，而且由展翅過渡至青見的學員會跟隨同一個案經理，藉此強化當中的互通性。此外，兩個計劃現時更共用一個入門網址，以及一套電腦系統，強化了一條龍服務的性質（編者按：2009 年 9 月，勞工處正式加強及整合「展翅計劃」及「青見計劃」為「展翅·青見計劃」）。

(4) 青年自僱支援計劃：

勞工處繼推出展翅計劃、青見計劃之後，於 2004 年 5 月獲撥款 3 千萬，以試驗性質推出為期一年的「青年自僱支援計劃」（原名為「青年自僱創業計劃」），目的在於培訓有志向及條件的青年人在不同的範疇成為自僱人士。計劃由勞工處負責執行，由非政府機構向學員提供培訓、支援及輔導服務。

只要年齡介乎 18 至 24 歲、學歷程度於中五至大學以下，在申請時並無擔任任何全職工作，並被參與計劃的非政府機構評定為具有自僱動機的青年人就可參加。為期一年的計劃中，學員會獲得培訓及全面的支援

服務，例如由導師教授各項職業技能和基本的自僱技巧訓練。完成培訓後，學員更會接受自僱支援及市場拓展服務，務求使學員透過業務經理的帶領，開拓自己的顧客網絡，為日後發展自僱創業奠下基礎。目前計劃已暫告一段落，政府表示要待檢討報告完成後才考慮會否延續計劃。雖然如此，但政府為了增加學員接觸客戶及擴闊客源的機會，於 2005 年 7 月中起獲得領匯同意，免費租用其轄下逾 150 個屋邨商場的展覽場地，供學員作推廣之用（編者按：青年自僱支援計劃已於 2005 年 9 月完結）。

評價：

青年自僱計劃的建議初推出之時，引起社會頗大的迴響。不少人士認為，青年人不但欠缺創業的經驗，很多甚至連工作經驗都欠奉，培養他們成為自僱人士只是浪費資源。而社福界人士則歡迎政府從多個方面扶助青年人就業，但批評政府不為他們提供任何資金的協助。

2. 教育統籌局

教育統籌局主要負責制訂、統籌及推行香港的教育及人力政策，處理青年人失業的政策和措施，着重於為他們提供優質教育及培訓，從而提升他們的就業能力及競爭力。

毅進計劃：

自 2000 年 10 月開始推出的毅進計劃，主要目的是為中五離校生及年滿 21 歲或以上的成年學員開闢另一個學習途徑，課程由持續教育聯盟的成員機構⁴¹所開辦。

此乃以技能為本的銜接課程，着重兩文三語的訓練、資訊科技的應用，以及實用科目的教授。成功修畢計劃的學員可獲頒發證書，所持學歷相當於中學會考 5 科及格程度，並獲香港專上學院持續教育聯盟的成員機

構認可，畢業學員可選擇繼續報讀由持續教育聯盟的任何成員機構開辦的較高程度課程。

毅進計劃推行多年，主要被批評政策目標定位不清，並非根據勞動力市場的職位需要來作「職前培訓」，而只是提供另類的延續教育學歷，但這些學歷被青年人或未來僱主視為「較次等」的學歷。

表 10：毅進計劃的內容

毅進計劃	
主辦機構	教育統籌局策劃，由香港專上學院持續教育聯盟的成員院校提供課程。
性質	持續教育課程
對象	中五離校生或已年滿 21 歲且有志進修的成年人
培訓期	全日制課程為期一年；兼讀制為期兩年。
費用	各院校推出的課程均以自負盈虧的方式運作，全日制課程收費約為 26,000 至 30,000 元，分兩期繳交；兼讀制每科收費平均為 3,000 元。
目標	<ul style="list-style-type: none"> • 提供一個新途徑，擴大中學程度人士接受持續教育的機會； • 提供兩文三語及資訊科技應用等訓練，為學員就業及持續進修打好基礎； • 確立並推廣「終身學習、自強不息」與「持續自我增值」的概念； • 提高香港人力質素，增強競爭力。

3. 職業訓練局、僱員再培訓局、建造業訓練局、製衣業訓練局

香港的培訓及再培訓工作主要是由職業訓練局（簡稱「職訓局」）及僱員再培訓局（簡稱「再培訓局」）負責。職訓局是全港最具規模的職業教育及培訓機構，涵蓋了職業教育、職業訓練及學徒訓練等層面，自 1982 年成立至今，都以提供全面的職業培訓為宗旨，以配合社會經濟的發展。對象是離開主流教育的中三、中五⁴²及中七的學生，以及雙待（待業、待學）青年。職訓局開辦一系列的職前課程，提供各項專業教育及培訓，學員可獲頒文憑和高級文憑課程證書。所有課程和服務，由其轄下所設的香港專業教育學院（IVE）、工商資訊學院（SBI）、訓練中心和培訓發展中心所提供⁴³。

僱員再培訓局則於 1992 年據《僱員再培訓條例》成立，成立的目的主要是為合資格僱員提供技術訓練，以應付香港的經濟結構轉型。再培訓局服務的對象以 30 歲以上、低學歷、遇到轉業困難或面臨失業的香港僱員為主，包括新來港人士、年長人士、傷殘人士、工傷康復者等等。不過自 1998 年 4 月 1 日開始，30 歲以下合資格的僱員，只要面對求職或轉業的困難，報讀有關課程之申請可獲彈性處理。除了上述兩局以外，建造業訓練局和製衣業訓練局亦有開辦各個證書課程，供中五或中三的離校生就讀，主要集中於工藝課程、建造業課程、服務專業課程等方面。

(1) 職訓局 —— 職業發展計劃：

目前青年就業正面臨嚴峻的考驗，職訓局有見及此，在獲得青少年持續發展及培育基金資助後，於 2004/2005 年起與非政府機構合作試辦「職業發展計劃」，此計劃的對象是中三以下程度 14 至 24 歲雙待青年。計劃包括入門性質的短期課程，旨在提高學員對再接受教育及培訓的興趣，為日後進修或就業作好準備。「職業發展計劃」包括以下三個試點計劃：Teen 才再現；現代學徒計劃；青年內地見習計劃，共為接近 500 名學員提供職業、生活及一般技能培訓，以助他們繼續學業，並提高受聘於不同行業的機會。

另外，職訓局於 2004 年成立「職訓局青年學院」，專為雙待青年提供職業教育及培訓。為了響應職業發展計劃而舉辦涉及多個範疇的訓練課程，同時也開辦其他職訓局課程，使畢業生可考獲專業資格，如中專證書、基礎文憑等，協助有志重返校園的雙待青年再次投入校園生活之中。

(2) 職訓局學徒事務署 —— 學徒訓練計劃：

職訓局另一項重任是負責訓練全港學徒，其轄下的學徒事務署在 1976 年成立，主要為香港僱主培訓專業技術人員。其中學徒訓練計劃讓學徒在

受僱機構接受有系統的在職實務訓練，僱主可保送學員到香港專業教育學院修讀相關的專業教育課程。學徒訓練計劃的培訓期由三年至四年不等，視乎不同行業而定，行業包括汽車、機電、空調、升降機、屋宇裝置、建造和電子業。目前，計劃根據《學徒制度條例》指定了 45 個行業，在這些行業工作而年齡介乎 14 至 18 歲的青年人，未完成學徒訓練，則須跟僱主簽訂學徒訓練合約⁴⁴。香港的學徒大都讀書成績不佳，中三離校以後就到職訓局接受培訓。當局的數據顯示，參加學徒訓練計劃的畢業學員，大多就業情況都較為穩定，而且八成的學徒繼續獲同一僱主聘用。

(3) 勞工處和職訓局合辦項目：

職訓局轄下的註冊學徒過往不可同時參加「展翅」及「青見」，但本年度 9 月起，勞工處和職訓局合辦名為「行行出狀元——技術人員見習計劃」，鼓勵僱主提供培訓空缺，訓練經驗較淺的青少年成為技術人員⁴⁵。

表 11：青少年見習就業計劃跟學徒訓練計劃的內容

	青少年見習就業計劃	學徒訓練計劃
主辦機構	勞工處	職業訓練局
對象	15 至 24 歲，大學學歷或以下的青年	14 至 18 歲的青年人
內容	<ul style="list-style-type: none"> • 導引課程，職前基礎課程（包括求職擇業、面試、溝通、工作態度及紀律等） • 個案管理服務：由個案經理（註冊社工）為學員提供個人化的職業輔導及支援服務 • 在職培訓（訓練期為 6 至 12 個月） 	<ul style="list-style-type: none"> • 計劃下有 45 個指定行業 • 僱主給予 2 至 4 年的訓練 • 學員每星期最少一天須參加由職訓局提供的相關課程

4. 職訓局與職業教育

現時香港提供正規職業教育的機構是職訓局的專業教育學院和訓練中心。2003 至 2004 學年，教育統籌局嘗試在高中引入職業導向課程的試點計劃，目的是增加中四、中五生的課程選擇，學生可憑這個課程獲得認可學歷。試點計劃在將來有望成為新高中課程中一個重要的組成部分，整個導向課程的資歷與香港中學會考或香港中學文憑在升學及就業用途方面的地

位相若。長遠而言，職業導向課程的資歷將會納入資歷架構⁴⁶內。

5. 青少年持續發展及就業相關培訓專責小組—青少年持續發展及培育基金⁴⁷

基金設立的目的是資助一些試驗計劃，以便為青年（特別是待業青年）開拓培訓、見習和就業空間，由青少年持續發展及就業相關培訓專責小組管理。政府預留 5,000 萬元以設立基金，初步計劃基金為期兩年，填補以青年為對象的現行培訓計劃或服務的不足之處。如小童群益會獲得資助，推出為期一年的「新青年工程」⁴⁸，至 2005 年 7 月已完成 13 項試驗計劃，共提供超過 4,000 個培訓名額。除了青年人直接成為受助對象之外，基金的運用正逐步擴展至從事相關服務的同工。例如香港社會服務聯會獲基金資助，開辦一系列的培訓課程⁴⁹，協助從事青年就業及相關服務的社工或輔導員進一步提升服務技巧及質素。

6. 社會福利署

除了上述的各項計劃以外，社會福利署亦有參與職業/職前培訓的工作，包括社區工作計劃及社區工作暨培訓計劃。計劃大多由非政府機構推行，由社會福利署負責統籌如特別就業見習計劃、就業速遞服務計劃和輔助就業計劃，以及活動助理及朋輩輔導員計劃等等⁵⁰。

7. 本地非政府組織參與推行扶助青年就業的情況—香港青年協會

以上所列舉的項目計劃都是由政府主理的，除此之外，現時有不少的扶助青年就業項目，是由民間組織及商界團體合作推行的，商界團體藉此體現出他們履行企業社會責任的精神。項目透過不同的形式推行，如近期負責重慶站的管理公司「耀能置業」與「基督教協基會」推出「輔助青年創業優惠計劃」⁵¹，優惠初次創業者；上海匯豐銀行參與「國際成就計劃香港部」所舉辦的「營商體驗計劃」，教授中學生創業技巧和經驗。以下以香

港青年協會（下稱「青協」）為例，介紹並分析本地非政府組織參與推行扶助青年就業的情況。

青協於 1960 年成立，是香港最具規模的非牟利青年工作機構⁵²之一，服務對象以青年為主。青協近年來積極開拓青年就業服務，取得不俗的成績。2002 年初，青協以青年就業作為最主要的發展方向，並釐定了一套周詳的服務計劃，為青年人提供全面的升學、就業和創業的支援網絡。2002 年 4 月，青協不單在其屬下 20 多間青年空間內設立「升學就業支援站」，提供一站式的升學、就業和創業資訊，又設立「青年就業專線」，為失業或面臨失業的青年提供情緒支援和轉介服務。2002 年 10 月，青協成立青年就業網絡，為 15 至 30 歲的青年人提供一站式培訓就業支援服務，並設有就業網站，提供各項就業資訊，包括受僱、自僱及創業服務，藉此建立一個聯繫政府、工商企業及青年服務機構的網絡，向青年人提供有關就業的訊息，並同時加強社會各界對青年就業問題的關注和重視，使他們得到啟導和支援。青協在推動青年就業方面的成績頗佳，綜合而言，有以下幾個因素：

(1) 豐富的資源網絡。憑着多年來服務青年人的經驗，青協跟官方、本地團體、海外團體都有良好的合作關係。龐大的關係網絡成為了青協重要的資產，強化了其平台的角色。就如近期協會獲得「國際青年創業計劃」認可，參照他們已在 20 多個國家所推行的創業計劃，設立「香港青年創業計劃」，為本地有志創業的青年提供一系列的支援服務。

(2) 透過不同界面宣傳推廣各項就業計劃。青協致力從多界面切入來推動青年人就業，不單只是傳統地透過青年中心作推廣，又設立專門網站、電話熱線服務，務求拓寬可接觸的層面，並講求互動性。

(3) 跟官方、商界企業建立了良好的伙伴合作關係。青協作為勞工處

展翅及青見計劃的舉辦機構之一，又聯同勞工處合辦過多場職業博覽會，為青年人提供最新的就業資訊。另外，青協更積極與商業機構共同合辦各類就業計劃⁵³。套用他們的說法，機構本身已建立了良好的「僱主網絡」，此乃促使各項計劃成功的關鍵之一。

(4) 就業計劃多元化並具針對性。青協旨在提供多元化的服務予青年人，協助他們裝備自己投入社會。例如為協助青年人提升就業競爭力，舉辦如「卓越技能提升課程」、「筍工速遞」等。在自僱方面，青年就業網絡有為青年人提供「自僱網上平台」和「青年自僱支援計劃」，協助有興趣從事自僱工作模式的青年踏出第一步。

(五) 小結

• 上文主要是綜合分析了現時由多個部門所推行的扶助計劃，儘管計劃存在不同程度的問題，但仍有不少成功個案讓人感到欣慰。就如有成功畢業的展翅計劃學員，獲迪士尼樂園聘請。另外，獲青少年持續發展及培育基金撥款資助的計劃當中，有一項計劃由主辦機構為學員提供3個月的「街舞」(Hip Hop)訓練。完成訓練後就到學校等場地作表演，或成為導師。這批學員最近在上海舉行的街舞全國大賽中勝出，並成為代表到德國參加世界賽。又有曾參與青年自僱計劃的學員，曾過着如隱蔽青年的生活，參加計劃以後跟志同道合的朋友組成了多媒體製作公司，9個月內做了30多萬元的生意，成為眾多自僱項目中最成功的一個。這些例子給予我們很重要的啟示——年青人具有很多未被開發的潛能，並非所有低學歷青年都沒有就業動機或一無是處，他們所欠的只是發掘潛能的機會。

• 前文曾引述部分《二零零七年的人力資源推算》的分析結果，是項推算實為青年就業路向提供了一個很好的參考指標。以上的成功個案證

明，如能幫助青年人找到屬於自己的目標和理想，他們終會成功。根據目前青年的就業情況，他們在「運輸、倉庫及通訊業」以及「金融、保險、地產及商用服務業」兩個界別所佔的比率，相對整體為低，應可有更多的發展機會。物流運輸業、金融服務業是為四大支柱產業之一，推算結果亦顯示將來發展需要更多人才。因此，培訓課程必須針對未來行業發展的需要而訂⁵⁴。此外，儘管現時有31%的青年人在「社區、社會及個人服務業」的界別工作，但當中不少職位是由政府開創的，如活動助理等，只屬短期性質。從長遠的角度考慮，應該在此等行業開拓讓青年人有持續發展事業的空間，特別是讓低學歷青年有進入行業的機會⁵⁵。

• 因應本地步向知識型經濟，對較高學歷程度人士的需求有所增加，估計到2007年，香港需要具備專上和學位及以上教育水平的人才共10萬人，只有高中、初中或以下程度的就多出23萬多人。目前低學歷低技術的勞工中有不少是中年人士，他們同樣要面對衝擊。但青年人認識、接納新事物的能力比任何人都高，故此青年的就業問題跟其他年齡群如中年人的就業問題最顯著的分別在於，中年人士面對經濟結構轉型，接受能力相對為低，雖可透過培訓重新投入勞動市場，但行業的發展有較大局限性，尤其是資訊科技、配合經濟轉型而順勢發展的行業，如金融服務、物流管理、採購等等行業，低學歷低技術的中年人根本難以進入。反觀青年人，他們往往欠缺的只是實質的工作經驗，對低學歷的青年人而言，提升學歷固然是持續發展的重要方向，但現階段應讓他們在有興趣發展事業的行業工作，認識所長，這樣更能成為鼓勵他們進入持續教育之路最有效的推動器。

九、對目前香港特區政府扶助青年就業政策措施的評價

隨着經濟結構轉型，再加上泡沫經濟的破滅，青年的就業問題漸漸浮現出來。特區政府處理青年問題的政策措施一直備受批評，雖然近年採取較為積極的態度，但始終有欠全面性。上文已就目前青年的就業情況、遇到的問題及各個計劃略作介紹及分析，此部分將會評價目前香港扶助青年就業的整體政策，並指出問題的癥結所在。

1. 政府欠缺對青年就業政策的定位

特區政府從來都欠缺一套完整的青年政策，對如何扶助青年就業更欠完整概念。套用學者鄭之灝教授（2004）的說法，在特區政府的眼中，青年人是需要「處理」多於「發展」。縱然政府意識到目前青年面臨的就業挑戰，亦採取了比從前積極的態度，但皆是零碎、補救之用。一如既往，迫在眉睫之時，就推出不同計劃以舒緩民間的怨懟的聲音。就如勞工處推行多個計劃，全部只屬短期及修補的性質，欠缺周詳的研究及全盤的方向定位。政府把處理青年失業問題簡化為「如何使青少年失業率下降」⁵⁶，更認為其政策已按國際勞工組織倡議的積極勞動市場政策所包含的元素來釐定⁵⁷。其實，就算失業率保持現狀或只輕微上升一個百分點，表面看來好像顯示情況轉好，但比率的升降未能反映事實的全部。

雖然有青年事務委員會擔當諮詢組織的角色，就與青年相關的課題提出建議及作監察之工作，但成立多年，仍未能有效地發揮作為推動監察者的角色。縱使該會在2003年提交了《青少年的持續發展和就業機會報告書》，但政府最後在芸芸的建議中只採納了其中一部分⁵⁸，對報告內提出的概念綱領卻未見有跟進工作。

2. 行政架構混亂，資源分配不得宜

政府處理青年就業問題的手法，是由多個不同的部門「共同合作」來開展各項計劃，幾年來推行的計劃多不勝數，卻欠缺在整體架構上着眼。計劃分散由不同的局、署各自推行，沒有系統性，使資源調配不得宜。縱使已投放了大量資源，但整體成效卻不顯著，惹人認為如此純粹是為了降低表面的失業率而推行。而且某些計劃相類似、某些的覆蓋範圍太闊、計劃的對象不夠明確，往往使處於最弱勢、最需要獲得協助的人反而得不到幫助。學者倪錫欽（大學線，2004）亦建議政府應加強展翅、青見計劃的分工合作，展翅主要是擔當提升學員質素的角色——培訓主導的課程，學員有足夠的就業條件以後就參加青見計劃，接受在職培訓。

3. 多年來計劃不斷作出修改，但具體執行時仍問題叢生

政府近年來不斷為紓緩青年就業問題而設立不同計劃，本研究報告無意對它們的成效作出全盤的推翻。從坊間的評論中，不難看出社會對計劃認同感的提升，對參加者的負面標籤減少，而且計劃亦有不少成功的個案。另外，有關部門亦察覺到計劃的問題，而不斷就內容及形式作出修改⁵⁹。在一定程度上，他們回應了社會的指責，並可見政府有為解決青年就業問題下苦功。

不過計劃在具體執行時卻衍生出問題，如展翅計劃的工作實習只有一個月時間，而且學員只獲發 1,000 元津貼。雖然勞工處的解釋指希望學員透過一個月的實習，能對有關的工作性質作初步的探索，但因為時間太短，使不少僱主委派的工作以簡單、雜項為主，未必跟該行業有密切的關係。實習期不單未為學員帶來開拓視野的機會，甚至帶來反效果。又如青見計劃的 6 至 12 個月的見習期，雖說僱主被要求必須派出資深的員工擔任導師，培訓學員，但事實是有不少學員都投訴得不到適當的培訓和指導，工作又被投閒置散。此等情況反映了勞工處在監管工作方面尚有加強的必

要，不然只會適得其反。

4. 勞工處在現行的架構下未能發揮橋樑的作用

根據研究員跟負責有關計劃的官員訪談，可知勞工處在處理青年就業問題上的定位，主要是針對主流社會上較為積極主動的一群，並非整個青年失業人口，因為勞工處根本不可能觸及各範疇的青年。如邊緣青年、隱蔽青年等，他們認為該交由當地的社區組織處理。研究員認同勞工處在資源有限的情況下，不可能承擔處理全部失業人口的責任，但綜觀目前勞工處所做的工作，卻顯得尷尬。因為它的最佳角色應當是中介人，但現時它做的工作走得太過前線，中介者的身份反而顯得模糊。

5. 計劃繁多，計劃間銜接制度不清晰，欠統一的認證制度⁶⁰

現時坊間性質相近的計劃或課程繁多，大眾對它們的了解有限，間接降低了計劃的成效。除此之外，計劃之間的銜接制度不清晰，阻礙了青年人報讀課程或參加計劃的意欲。加上本地不少職業訓練課程的費用不菲，沒有明確的進修階梯，難以吸引青年人就讀。再者，香港欠缺統一的技能認證制度，即使學員畢業，其資歷認可也往往受到質疑。

6. 培訓課程內容未能配合就業市場需要

政府推出的一系列計劃，有贊成亦有反對的聲音。不少從事社福界別的工作員，主要關心計劃在執行方面的問題。然而，亦有意見認為，相關計劃就如同「慢性毒藥」（呂漢光，2004），指計劃的本質不能提升青年人的技能，完成計劃後，青年人只能繼續停留在低學歷低技術的層次，由是各項培訓、就業計劃，就變成青年人的溫室，亦是政府降低失業率的手法，對真正幫助青年投入勞動市場並無好處。此意見反映出培訓課程的重要性，在於能否協助青年人確實獲取在市場上具實效性的技能，但目前的培訓計劃仍未充分達到此要求，欠缺從行業的角度考慮如何培訓人才，內

容未能針對將來人力需求較大的行業的需要。

7. 本地教育課程輕視「職業生涯」教育的重要性

本地職業教育發展就如其他眾多地方一樣，被放置於次等位置，更遑論「職業生涯」概念的灌輸，就算是校內的升學及就業輔導隊伍，職前輔導工作同樣不被重視。於是大部分中三或中五的離校生踏出校門以後，對將來的前途只會感到徬徨無助。當國際間討論的焦點由「從學校到工作」轉而為「從學校到生涯」之時，本地連前者的基礎都未曾建立好。目前對青年人來說，就業問題並不只在於如何打破「沒有工作—沒有工作經驗—沒有工作」的惡性循環，更在於如何在有限的職業結構的制約下，實踐自我和發展職志，思考生涯發展（蔡建誠，2002）。

一〇、對特區政府訂立扶助青年就業政策的建議

就業難是當前年青一輩碰到的普遍問題，即使是發達國家具有高學歷背景的青年人，同樣要面對就業問題。現時政府的思維過份以市場自行調節為大前提，認為只要經濟復甦，失業問題自會解決。但目前的局面是市場已出現失衡情況，政府應作出適當的介入，不然問題繼續惡化下去，他日問題浮現之時，其實就是目前「兩低一中」（低學歷、低技術、中年人士面臨就業難）問題的延伸。故此，本研究認為，特區政府必須就青年就業作出完整的就業政策措施，並提出以下的建議：

(1) 特區政府須訂定一套完整的青年就業政策，以發展青年潛能為目標。目前香港處理青年問題以「問題為導向」的方式為主，若政府仍然依循這種方向，只會白白浪費了青年人作為最具開發潛力的社會資本。青年就業政策的目標不應只局限於降低失業率，這種想法只會把青年推向另一個充滿剝削性的工種或質素低劣的培訓計劃，只會進一步迫使青年人走向勞動市場的邊緣位置。因此，該釐定以開發青年潛能、增強社會生產力為本的政策取向，確保青年人獲得的不只是一份工作，更是一份具前景的工作，質量並重。

(2) 配合香港經濟向服務型發展，培訓工作必須掌握行業的發展走勢，緊貼資歷架構的實施，更好地裝備人才。從國際間推行培訓工作的經驗可歸納出，培訓工作的內容、模式必須與產業結構緊密配合才有成效。隨着香港經濟進一步走向服務型路向，為青年人提供的培訓課程，應更具針對性。服務業講求的語文運用能力、人際溝通技巧、基本禮儀，都應包括在課程內容裏。這些培訓可在課堂學習期短期內完成，重點在於隨後的職場實習，既可讓年青人學以致用，亦可令他們觀察個人是否適合從事該行業，作出去留選擇。對於有興趣從業的年青人，應提供選定行業（例如

飲食業)的相關服務知識、技巧培訓及在職實習。年青從業員進入選定行業以後，應可從考取資歷架構認證階梯途徑，持續學習行業知識，達致提升勞動力質素，以配合經濟發展所需。

(3)政府承擔領導者的角色，積極推動多方合作模式，共同扶助青年就業。青年面對就業困難，有綜合性原因。青年人只是勞動市場的其中一員，還有勞動力的需求方——企業，亦有勞動力市場規則的建立者和監管者——政府，更有其他各種各樣的組織，如非政府組織，包括工會、社團等等。因此，政府作為領導者，必須重新整頓目前由多個部門「共同合作」的形式下，造成的權責不清的問題，須明確由一個統籌部門負責相關的事務。青年事務委員會的功能角色應予加強，該會作為青年事務的諮詢組織，理應協助釐定本地青年就業政策。此外，勞工處作為中介平台的角色必須強化，特別是政府有意讓非政府組織擔當培訓機構，勞工處協助它們訂定培訓課程的內容，以及後期在企業的見習訓練，促進機構跟企業僱主建立關係網絡，更要推動工商界企業承擔培育新一代的精神，對他們作出適度的津貼、稅項減免，以支持企業僱主對培訓下一代的承擔感。透過不同途徑刺激市場的需求，如扶持中小型企業發展，積極鼓勵他們聘請青年勞工。

(4)工商企業界致力培育新一代，承擔企業的社會責任。全球的大趨勢講求工商企業界的社會責任，企業僱主有培育下一代的意識甚為重要，因為各種各樣的訓練計劃都需要僱主支持並提供資源配合，包括導師、技術性工作等。實質的工作訓練，有助提升青年人的可僱用性。近年來，各地政府及青年組織都把幫助青年創業列為促進就業的重要政策之一，把建立青年自主創業機制列為青年就業綱領的首要實施策略。為此，企業僱主責無旁貸，擔綱着重要的位置。可惜現時在推動創業方面，企業僱主、商界提供的支援太少，應該從扶持的角度提供創業教育，從實踐的角度成立

創業基金，具體地支持青年創業。

(5)增設培訓課程予業界工作者，提升業務水平，開拓與工商企業僱主的合作空間。展望整體的發展趨勢，非政府機構的培訓角色愈來愈重要。惟不少前線工作者不一定接受過任何跟就業輔導有關的專業課程及訓練，對就業市場的觸覺亦不強。政府既有意讓機構承擔培訓工作，須增設相關的就業輔導技巧訓練課程，予在職又或有志從事就業輔導工作的前線工作人員，以提升業界的服務質素。而多方合作模式是大勢所趨，為此機構需要致力開拓跟商界的合作伙伴關係，擴闊可合作的網絡。

(6)整頓目前紛紜的扶助青年就業培訓計劃，進行嚴格監管。政府應考慮將部分訓練計劃常規化，以提升各計劃的認受性。目前青年就業和培訓工作涉及多個政策局，他們同時提供類近的輔導和就業援助服務，而性質相近的培訓課程、計劃，應當進行合辦或重整。目前計劃確實存在重整的空間，如展翅計劃可強化到內地實習，又或多出的其中一條路是通往自僱、創業的模式。同時，現時計劃鮮見有針對年齡介乎 20 至 24 歲，但學歷只有中三或以下程度的青年人，為此應予更多支援。另外，培訓內容須指導青年人發掘個人的職業志向，具有針對性，確保工作實習及培訓理論課程的平衡。更重要的是，計劃具體執行之時必須進行嚴密監管，特別是僱主培訓的部分，以保證制度不被濫用，切實扶助青年就業。

(7)釐定統一認證制度。政府已表明青年就業的培訓工作，長遠可與即將推出的資歷架構接軌，加強他們在事業上可持續發展的能力。現時繁多的培訓計劃，好處是讓青年人有不同的選擇，不過由於坊間認識不夠，因而對學歷的認受性存疑，間接影響學員畢業後在勞動市場的競爭力。所以統一的認證制度非常重要，需要跟各項訓練計劃及培訓課程掛鉤，強化課程之間資歷認可的互通性，讓外界特別是工商企業僱主有相對客觀的評定標準。

(8)重新思考本地職業教育的發展，並在教育中滲入職志發展的元素。本地職業教育向來不被重視，但正如國際組織所言，當經濟發展模式漸轉向知識型，所需要的技術人才比從前要求更嚴格，在教育中滲入有關個人事業規劃的意識訓練變得更重要，需要幫助擴闊青年的就業選擇空間和視野，儘早擬定事業發展目標。現時香港需重新思索職業教育的發展該往何處去，教育統籌局早前嘗試引入職業導向課程，可見將來職業教育的位置會有所調整。現時學生在求學期間欠缺職業輔導和支援的模糊狀態要改變，應讓適齡學童接觸更多有關就業方面的資訊。

(9)鼓勵青年人北上發展，豐富他們對內地的認識。鼓勵青年人北上就業，的確是紓緩本地就業困難的一個途徑，而且內地政府更對港人推行了各項優惠政策，最近全面放寬港澳台居民在內地就業的限制，是為發展的好時機。特區政府須協助加強青年人對內地各方面的認識，奠好基礎，充分掌握好內地的形勢，增強在內地就業的有利條件，並為他們提供北上發展的渠道。青年自身須開拓視野，了解到內地發展並非最後的選擇，反之應把握好中港兩地之間的關係，藉以在內地就業市場中尋找機會。

(10)完善保障法例，協助青年人獲得體面工作。今天香港礙於大多數青年人欠缺工作經驗，特別是15至19歲那批，他們可從事的工作屬低下階層的居多，工時偏長、工資低、晉升前景不明朗，種種的特質使青年人工作的不穩定性更大。所以政府要從完善保障法例層面上扶助青年人，例如推行青年人的最低工資制度，又或修訂現時的《僱傭條例》。自僱人士愈來愈多，而同時政府亦希望推動更多青年人自僱，可惜目前條例不適用於自僱人士，實有需要就這方面作出檢討，藉以保障青年人可獲得體面的工作。

一一、結語

就青年在就業上遇到的困難，特區政府在過去幾年間不斷推出各項相關的扶助計劃、措施，冀從改善青年勞動力入手，以紓緩他們就業的困境；但青年失業率依然高企，特別是 15 至 19 歲相對低學歷低技術的年青人，在經濟復甦的情況下，他們在勞動市場依然處於劣勢。正如本報告所言，特區政府確實投放了大量資源，希望解決青年人的就業問題，可惜，計劃散落在不同部門，缺乏適當的安排，造成資源重疊，純屬補救性質，問題叢生。可預見的是，青年碰到的就業挑戰會愈來愈大，政府處理有關問題的手法不能從補救的角度切入，必須釐定以開發青年潛能為本的政策方針，重新整頓目前的計劃項目，勿讓它們淪為降低失業率的工具。從多方面入手，鼓勵各界別共同參與，扶持青年人就業，使他們有充分發揮才能的空間，為社會帶來更多更新的勞動力。

注釋

- 1 其他地方如美國每個州的青年工作及政策方針有差異，但大部分情況下 18 歲以上被視為成年人，青年政策的主要對象為 18 歲以下人士。在少數的州，青年年齡可延至 21 歲；大部分的情況下，在英國，青年指 8 至 25 歲的人士；中國一般的法規顯示，14 至 28 歲人士均屬青年；在新加坡，政府的文件中一般指青年是介乎 14 至 24 歲人士。
- 2 失業青年一般是指年齡在 15 至 24 歲之間、有勞動能力並願意就業，但在一定時間內沒有工作或沒有找到工作的人。
- 3 主要原因有二：(1) 在校青年的數目增加；(2) 更多青年選擇更長時間的教育和培訓，以及退出或根本沒有進入勞動力隊伍。
- 4 特別是女性、少數族裔、殘疾人士、貧困和低文化程度等青年。
- 5 待遇豐厚、從事生產性工作的青年人與從事低質量低工資工作的青年人之間存在差距。
- 6 投資年輕人的教育與職業訓練計劃，並規劃策略，提高這些計劃的影響力。
- 7 讓年輕的男性和女性有相同的就業機會。
- 8 使創業及經營企業變得更為容易，以提供更多和更好的工作予年輕人。
- 9 建議政府不應只專注勞動市場，更應透過有效的總體經濟政策，創造更多工作。
- 10 從刺激社會對整體勞動力的需求、直接創造職位，到給予財政補貼、提供不同的計劃以改善青年的勞動質素等，都需要政府的積極參與。
- 11 其餘推行之國家如奧地利、瑞士、丹麥等亦有不錯的成效。
- 12 如技術數學、工程圖學等。
- 13 七十年代推行「全面就業與訓練法案」(Comprehensive Employment and Training Act, CETA)，八十年代推行「就業機會和基本技能培訓」(Job Opportunities and Basic Skills Training, JOBS)，九十年代則有「工作訓練及伙伴合作法案」(Job Training and Partnership Act, JTPA) 跟「從工作到福利方案」(Welfare to Work Incentive, WIN)。
- 14 法案的頒佈，提供了超過 15 億美元的經費，在全美各州開展了改善青年生涯規劃

的運動。法案鼓勵發展從學校到工作機會的過渡模式，協調理順生涯定位、學術和職業教育、高中和高中後教育，以及工作為本學習和技能證書之間的問題。

- 15 即強調普通教育與職業教育的整合、學校學習與崗位學習的整合、高中教育與社區學院教育的整合。
- 16 專門針對剛離校的 16 至 18 歲的年青人，為他們提供短期的訓練課程，使他們能同時賺取金錢及工作經驗。但由於運作的過程中缺乏企業和僱主的參與，計劃的內容跟就業市場脫節，參與的青少年一旦脫離計劃後並不容易找到工作。
- 17 整個培訓計劃主要以兩種方式進行：(1) 學員不單會接受由僱主提供在工廠或辦公室的在職培訓，同時亦會在技術學院或培訓學校參與共 13 個星期的培訓課程；(2) 學員只在由地方部門或志願團體推行的社區計劃或由學院或資訊科技中心提供的場地內接受培訓。參與計劃的期間，青年學員每星期可獲得一筆津貼，另一方面提供在職培訓的僱主則每年會獲得一筆的培訓資助。
- 18 青年培訓目的是鞏固年青人的基本讀寫、算術和電腦認知能力，同時強調培訓計劃設計的個別化和彈性化。
- 19 這是針對某種特定職業，以技能為基礎的資格；課程沒有特定的教學大綱，以扶助學生能力達到既定要求為宗旨，由僱主、工會和專業機構設定這些資格證書的標準，每一個級別的證書都以實際操作能力為基礎。
- 20 「青年學金計劃」是在英國工業聯會（Confederation of British Industry）的支持下，於 1996 年正式實行的，目的是在青年培訓項目的提供上引入市場導向的原則，使更多的僱主和機構積極參與培訓的提供。
- 21 除了受僱以外，亦可以自僱形式取代，參加者同樣可獲得相關的支援。
- 22 基金跟就業及退休金部有合作伙伴關係。
- 23 2002 年 3 月正式推行「青年培訓見習補貼計劃」，由政府出面組織失業青年到一定知名度的企業進行 3 至 6 個月的見習，培訓期間政府給予見習者和培訓單位一定的生活補貼和培訓費用補貼。據稱到 2003 年 7 月已經有 1.2 萬人參加了近 200 間機構的職業培訓，現在亦有 3,000 多名經歷過培訓的參加者走上了新的工作崗位。又針對「灰領」一族（「灰領」一詞源於美國，原指負責維修電器、上下水道、機械的技術工人。隨着社會經濟的發展，現在的灰領被賦予了新的涵義，泛指既能動腦又能動手，具有較高的知識層次、較強的創造能力、較高的操作技能水平的綜合型人才。依照上海市政府的劃分，飛行員、外科醫生、廣告創意、網絡管

理、會展策劃、服裝設計、電子工程師、電腦軟件開發工程師、服裝設計師和記者等 25 類職業，都被劃入「灰領族」的出現，上海建立了「實訓基地」。參加實訓的青年可在基地進行實際操作，團中央每個部門都會給學生提供實習的崗位。

- 24 培訓時間根據學員文化基礎和所選專業而定，技術職業（工種）一般需要兩年以上的時間；非技術職業（工種）一般要一年以上；特殊職業（工種）的培訓期限和內容，則根據行業式企業的要求作出調整。
- 25 舉例說，對發達國家的青年而言，低學歷的弱勢青年人難以在市場上找到工作，但對發展中國家甚至是相對落後的國家，學歷愈高反而成為他們投身勞動市場的障礙，因為當地發展緩慢，未能吸納到高學歷、高技術人才。
- 26 另一個例子是韓國。韓國於八十年代開始投資職業教育，因為當時面臨勞工短缺，為了因應大量的出口製造業和服務業的人力需求，韓國政府積極嘗試推動職業教育，目前約有四成中學生選擇職業教育。為了破除修讀職業訓練課程的學生是次一等的標籤，成績優異的學生同樣可以申請進入大學。
- 27 研究員在此感謝負責有關計劃的政府官員接受訪問，並為本研究提供寶貴的參考資料。另外，研究員曾跟幾名負責相關青年計劃的社工進行面談，以圖取得更為全面的資料；本節引用的統計數據有部分引述自政府統計處，謹此一併致謝！
- 28 因統計處的資料沒有劃分 20 至 24 歲的失業數據，因此上述數字是合併了 15 至 19 歲、20 至 29 歲兩個年齡組別的失業人數。
- 29 在七十年代中期，政府發表了第二份社會福利白皮書和「香港社會福利發展五年計劃」，釐定了設立兒童及青年中心的標準，服務重點是照顧青少年發展和成長的需要。及後第三份白皮書上場，加強開展有關的社會服務工作，總括而言，七十年代的青年服務與防止青少年犯罪有緊密關係，側重補救和預防方面的工作。到八十年代末，政府成立中央青少年事務委員會，研究香港是否有需要制訂全面的青年政策，商議後建議政府當訂立全面的青年政策，可惜最後被否決，政府只願意設立青年事務委員會，並以青年約章代替青年政策。隨後政府都有花上資源處理有關青年發展事務，如談及青年服務的發展角色、青年人公民身份的建立等範疇，亦有檢討對兒童及青少年中心的運作情況等。
- 30 隨後數年陸續開展如青少年見習就業計劃、青年自僱支援計劃等等。
- 31 例如旅遊事務署統籌的「旅遊發展助理」；民政事務局統籌的「積極人生計劃」及社會福利署統籌的「社區關懷計劃——青年大使」計劃等等。

- 32 有關對本地推行扶助青年就業項目的評價，會詳列於報告的較後部分。
- 33 教育統籌局常任秘書長會以管制人員的身份，負責及交代承擔額下的開支，會確保跟專責小組的主席依據既定的目標及協議的運作，安排共同管理建議的基金。
- 34 礙於篇幅所限，內文不會就各個計劃作詳細介紹，有關計劃的詳情請參閱附件。
- 35 民政事務局一向與青年事務委員會作緊密合作，並與非政府機構共同合辦各項青年發展計劃，又會向制服團體及青年團體提供經常性資助，以推動相關的青少年活動計劃。
- 36 就業主任會協助求職人士了解自己的學歷、技能、工作經驗、對工作的要求等重要因素，並鼓勵他們積極選配合適的工作。有需要的情況下，就業主任亦會轉介求職人士參加再培訓課程。
- 37 除了上述的計劃之外，有鑑於青年人普遍利用電腦瀏覽互聯網，勞工處因而推出「互動就業服務」，主要服務對象為青年人。透過此服務，亦為求職人士提供如撰寫個人履歷、電郵速遞合適空缺等等。此外，為協助青年人解決求職疑難，勞工處製作了一套以青年人為對象的惟讀光碟，載有求職信範本及打字遊戲，並提供面試提示。
- 38 行政長官曾蔭權在 2005 年 10 月發表的《施政報告》中表示，會將津貼金額提升至 2,000 元。
- 39 有關當局指有此說法是因為青見計劃的時間較長，見習期為六個月至一年；訓練較有系統，更具針對性，學員在見習期內必須學習有關行業的知識和技能，以及在培訓後獲僱主一封推薦信或介紹信；學員在完成課程後可獲正式的認可資歷，以便他日繼續進修或工作。
- 40 職工盟曾就青見計劃作出調查，指出受訪學員認為不少僱主對求職者（學員）的要求過高，在面試期間設立重重關卡，結果只會妨礙他們成功入職，增加他們的挫敗感。
- 41 香港專上學院持續教育聯盟的成員院校包括明愛成人及高等教育服務、香港教育學院持續專業教育學部、香港公開大學李嘉誠專業進修學院、嶺南大學持續進修學院、香港城市大學專業進修學院、職訓局專業進修中心、香港理工大學專業進修學院。
- 42 職訓局最主力的工作是為中五畢業以後人士提供文憑和高級文憑課程，使他們能成為香港中層的技術人員。為了配合社會的需求，職訓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。

- 43 現時香港專業教育學院共有 9 間分校，訓練及發展中心共有 18 間。此外，有關的課程及服務亦由學徒事務署、職訓局青年學院、職訓局邱子文高中學校，以及 3 間為弱能人士而設的技能訓練中心共同提供。
- 44 「學徒訓練合約」須由僱傭雙方簽署（如受僱青年未滿 18 歲，則該青年的父母或監護人須成為合約的第三方立約人），並呈交學徒事務專員註冊。
- 45 是項計劃屬於「青少年見習就業計劃」的其中一項特別就業計劃，在計劃下，僱主如果根據職訓局的《學徒訓練計劃》新聘用 15 至 19 歲的青少年為技工，即該名僱主與聘用的青少年以往並沒有僱傭關係，並與該青少年簽訂學徒合約，提供在職培訓，及遵守《學徒制度條例》的相關規定，便可享有「青見計劃」的支援服務，包括聘用每名學徒每月 2,000 元的培訓津貼，為期 6 至 12 個月。計劃將會以試點形式推行，對象為 15 至 19 歲、具備初級學歷及工作經驗較淺的青少年，共有 500 個名額，主要行業包括機電、汽車維修及印刷業，一年後會再作檢討。
- 46 有關資歷架構的詳細內容，請參閱工聯會研究部「資歷架構專題研究」。
- 47 專責小組及基金設立的背景於上文已作介紹，在此不詳述之。
- 48 香港小童群益會獲得「青少年持續發展及培育基金」資助 100 萬元，推出為期一年的「新青年工程」，針對介乎 15 至 18 歲、學歷在中四或以下的青少年參加。學員需繳學費，然後接受一個多月的人際關係及野外訓練，隨後可選讀如汽車美容、寵物美容或水吧侍應課程，並會到公司接受 15 天的試工計劃，讓僱主視察是否適合由學員轉為長工。
- 49 現時青少年持續發展及培育基金有部分撥款是用作培訓從業員之用的，例如香港社會服務聯會已獲基金資助，舉行一系列培訓課程，以協助從業員提升服務技巧及質素，名為「青少年生涯發展服務培訓課程」，計劃的各項課程或講座為勞工處「青少年見習就業計劃」個案經理登記認可之培訓項目。舉例說，勞工處的受訪者曾表示，為了讓負責展翅及青見計劃的個案經理對就業市場有更全面的認知，了解市場對人才的要求，便邀請他們參觀企業或者邀請企業的人員進行講座分享，藉以透過他們把訊息傳遞予學員。
- 50 例如針對准綜援受助人或正領取失業綜援的人士（不局限於青少年），推行「深入就業援助計劃」。
- 51 初次創業者可享長達 3 至 6 個月的免繳租金期，只需繳付管理費及雜費約 1,000

元。租戶並不需要像正規租戶一樣簽兩年合約，只需在租舖時簽一份借用書。優惠期結束後，店主可決定離場或繼續在重慶站開舖。

- 52 經費主要來自政府津貼、公益金撥款、香港賽馬會捐助、信托基金、會員繳費及個人捐助等等。
- 53 青協曾與香港總商會和渣打銀行舉辦「珠江三角洲考察團」，幫助本地專上學生認識更多內地企業的發展情況。2005年，青協更擴大特別就業計劃，推出6項職業培訓計劃，為低學歷和缺乏經驗的青少年提供在職培訓，協作的機構包括大型連鎖快餐店、香港機場管理局等。在創業方面，青協早期便與香港蜆殼有限公司合辦「創業奇兵」計劃，到本年度7月，更成立「青年創業計劃」，為18至35歲有意創業但缺乏資金的青年提供三至十萬元的免息貸款，預計首年可批出40個申請名額。近期青協青年就業網絡獲得蘋果日報慈善基金贊助，推行一項名為「職場救兵」青年就業計劃，針對15至24歲居住於新界西區的低收入家庭青年的就業需要，主要資助他們在求職時的開支費用，一方面希望能提升他們的就業能力，另一方面更協助青年人可持續就業。
- 54 例如保險業，根據推算預測，保險行業尚有開發空間。
- 55 如電影業，有不少青年人都對此行業有興趣，但目前市場上提供與電影行業相關的課程，皆有一定的學歷要求；低學歷青年如想投身全無機會，在推行創意工業為大前提的情況下，可安排有關的從業員進行講座交流，並開設相關課程的進修階梯，協助低學歷青年跨過門檻，踏出第一步。
- 56 根據政府於文件（經濟及就業委員會第二次會議參考文件——《處理青少年失業問題：香港與其他選定經濟體系的比較》）上的論述，可見本地青年的失業問題如何被放置：「……香港在二零零一年的青少年失業率是11.3%，較德國、英國、美國、日本、南韓和新加坡為高。直至二零零四年二月，香港的青少年失業率是11.4%，只較德國（9.8%）和日本（10%）為高。值得注意的是，上述失業率僅由二零零一年的11.3%輕微上算至二零零四年二月的11.4%，顯示我們基本上控制了青少年失業問題……」
- 57 例如全球正積極推動建立社會合作伙伴關係，政府表明在供應或需求方面，已跟非政府機構及私營機構有緊密的合作關係。
- 58 批出了5,000萬成立《青少年持續發展及培育基金》，以資助推行與待業待學青少年有關的特別計劃、研究以及青年工作者培訓課程。
- 59 例如政府最近對展翅計劃跟青見計劃作了更緊密的合併，加強了「旋轉門」的作

業方式，強化了「一條龍」的形式。又如政府察覺到社會上在中三程度以下的年青人，無法躋身主流的培訓課程之中，因此職訓局推出了職業發展計劃，計劃主要為學歷程度只有中三或以下的青年人而設計。

- 60 教育統籌局已於 2002 年 11 月發表《設立資歷架構及其相關質素保證機制》的諮詢文件，課程的質素保證工作建議由香港學術評審局負責，並提議學歷的資歷架構分為七個級別，以便促進終身學習。有關資歷架構的詳細內容，可參考工聯會研究部「資歷架構專題研究」。

◀ 參考文獻 ▶▶▶▶▶

- Brewer, Laura. 2004. "Youth at risk: The role of skills development in facilitating the transition to work". In *Focus Programme on Skills, Knowledge and Employability, Skills Working Papers*, No. 19. Geneva: Skills and Employability Department, International Labor Office.
- Cheng, Chi-ho. 2001. "Youth situation, youth policy and youth unemployment in Hong Kong". Paper presented at ILO/Japan Tripartite Regional Meeting on Youth Employment in Asia and the Pacific.
- Coleman, Nick., Wapshott, Jo and Carpenter, Hannah. 2004. *Destination of Leavers from NDYP and ND25 Plus 3rd Draft Report*. United Kingdom: Department for Work and Pensions.
- Commission on Youth. 2003. *Continuing Development and Employment Opportunities for Youth. An Investigative Report with Recommendations submitted to the Chief Executive*. Hong Kong: The Government of the Hong Kong Special Administrative Region.
- Economic Development Committee. 2002. "Inquiry into the incidence of youth unemployment in Victoria". *Report No. 1*. Melbourne: Government Printer for the State of Victoria.
- Gitter, Robert J. and Scheuer, Markus. 1997. "U.S. and German youths: Unemployment and the transition from school to work". *Monthly Labor Review*, 120 (3):16-20.
- International Labor Organization. 2001. *Meeting the Youth employment challenge: A Guide for Employers*. Geneva: International Labor Office.
- Lletzer, Lori G. and Koch, William L.. 2003. "International experience with job training: Lessons for the U.S.". Paper presented at a conference on Job Training and Labor Exchanges in the U.S., Michigan, U.S..

O' Higgins, Niall. 2001. *Youth Unemployment and Employment Policy: A Global Perspective*. Geneva: International Labour Organization.

Youth Work Experience and Training Scheme Office. *Work as Self-enhancement for Vulnerable Youths*. Hong Kong: Labor Department, Hong Kong Special Administrative Region Government.

CET Employment Training, Job Training and Skills Training: <http://www.cet2000.org>.

Department for Work and Pensions, New Deal: <http://www.newdeal.gov.uk/>.

European Industrial Relations Observatory On-line. 2004. "Vocational training reduces youth unemployment, IW study finds". Cologne Institute for Business Research. Available at <http://www.eiro.eurofound.eu.int/print/2004/08/feature/de0408105f.html>.

U.S. Department of Labor Employment and Training Administration: http://www.doleta.gov/youth_services/.

Wong, Hung. n.d.. "Unemployment and Underemployment". Available at http://web.swk.cuhk.edu.hk/~hwong/Teaching/Social%20Security/Lecture_10_employment.doc.

呂大樂、王卓祺：《失業、貧窮與政府的承擔》，香港中文大學亞太研究所，香港，1999年。

黃洪：〈積極勞動力市場政策：香港及國際經驗〉，《亞洲研究》，第29卷，1999年，頁205-220。

人民網：〈昆明市推行勞動預備制度〉，2000年8月15日，網頁：<http://www.people.com.cn/BIG5/channe14/964/20000815/187837.html>。

王志鏗：〈「迷人」的統計數字——正視青少年就業問題〉，載陳錦華、李偉儀、文正華編：《執言：社會政策評論文集》，香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心，香港，2000年。

崔志暉：《青年職前綜合培訓計劃：「展翅計劃」研究調查》，香港，2000年。

趙維生、黃昌榮：《大埔區青少年失業問題研究報告書》，大埔區小組及社區服務聯合工作小組，香港，2000年。

- 蔡建誠：《香港青年就業問題與就業政策》，社會經濟政策研究所，香港，2001年。
- 李明甫：〈國外如何解決青年失業難題〉，《環球勞動》，2001年3月，頁50-51。
- 辛炳隆：〈英荷韓政府因應失業問題之作法評估〉，《主要國家產經政策動態季刊》，2001年6月，網頁：<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/ms/9006/1-2.htm>。
- 青年事務委員會：〈青年高峯會議（2001）內容撮錄〉，網頁：<http://www.info.gov.hk/coy/chi/report/mee5.htm?p=1>。
- 中國勞動力市場：〈中德職業培訓合作項目赴德考察報告〉，2002年5月13日，網頁：http://www.lm.gov.cn/gb/faqs/2002-05/13/content_460.htm。
- 香港天主教勞工事務委員會、香港理工大學應用社會科學學系社會政策研究中心：《「從學校到工作：一段艱巨的歷程」香港青少年就業問題研究》，香港天主教勞工事務委員會政策研究組，香港，2002年8月。
- 政府統計處：《香港二零零一人口普查主題性報告——青年》，香港，2002年。
- 黃洪：〈青年失業問題成因及解決方法：海外經驗對香港的啟示〉，《青年研究學報》，第2期第5卷，2002年。
- 青年事務委員會：《青少年的持續發展和就業機會報告書》精簡報告，2003年3月。
- 立法會資料研究及圖書館服務部 2003年11月25日：《資料摘要：香港失業青少年的統計概況》，IN04/03-04，頁1-13。
- 香港天主教勞工事務委員會：〈香港青少年就業問題：不只是失業問題〉，《思》雙月刊，第87期，2003年11月。
- 董霞：〈對英法兩國青年創業模式的比較和分析〉，《中國青年政治學院學報》，第22卷第5期，2003年。
- 莫漢輝、陳瑞貞：《香港青年對北上珠三角發展事業的取態研究》，香港青年協會青年研究中心，香港，2003年。
- 孫連越：〈德法促進失業青年職業培訓和就業的經驗及其借鑑意義〉，《職業技術教育（教科版）》，第16期第24卷（總362期），2003年，頁67-69。

- 呂漢光：〈青少年就業計劃慢性毒藥〉，《明報》，2004年1月9日。
- 香港理工大學社會政策研究中心：《「S4行動」計劃評估研究報告——研究結果摘要》，2004年1月16日。
- 江君夏、謝凱瑩、吳綺慧：〈青年創業謀新路〉，《大學線月刊》，第61期，2004年3月。
- 作者缺：〈大陸內銷市場 舊貌換新顏〉，新浪網，第122期，2004年4月，網頁：http://magazine.sina.com.hk/fortunechina/contents/122/122-001_2.html。
- 經濟及就業委員會第二次會議參考文件2004年5月31日：〈處理青少年失業問題：香港與其他選定經濟體系的比較〉，EEC文件第IN 2/04號，頁1-17。
- 鄭之灝：〈短期青年就業計劃——青年就業困難·政府角色何在〉，《基督教服務通訊》，第249期，2004年5月。
- 〈中央年撥3億支持培訓灰領〉，《大公報》，2004年8月9日。
- 鄭之灝：〈探究青少年失業問題：請給青年機會和希望〉，載陳錦華、王志鏗編：《香港社會政策評論》，中文大學出版社，香港，2004年。
- 楊岳：〈促進青年就業需採取國家級行動（摘錄）〉，人民網，2004年11月10日，網頁：<http://www.people.com.cn/GB/guandian/8213/40408/40409/2978424.html>。
- 立法會資料研究及圖書館服務部2004年10月25日：《資料摘要：政府推行的青少年培訓計劃》，IN04/04-05，頁1-25。
- 畢先萍：〈國外治理青年失業的政策及其啟示〉，人民網，2004年11月12日，網頁：<http://www.people.com.cn/GB/guandian/8213/40408/40412/2984130.html>。
- 閔捷：〈青年勞動力過剩·專家建議國家形成積極政策導向〉，龍虎網，2004年11月16日，網頁：<http://www.longhoo.net/gb/longhoo/news2004/china/userobject1ai293178.html>。
- 石偉平：〈當前世界職教課程改革基本趨勢及其對我國的啟示〉，2004年。
- 高勇：〈北京市青年就業問題現狀〉，載景體華等主編：《2004北京市社會經濟藍皮書》，社會科學文獻出版社，北京，2004年。

香港青年工業家協會：《香港大專生對投身工業界的意向》，香港青年工業家協會，香港，2004年。

陳錦培、譚穎茜：《青少年就業與進修狀況調查報告：無業無學指數暨青少年職業觀調查》，香港專業進修學校，香港，2004年。

黃洪：《手作仔同盟計劃：成效評估與反思 2001-2003》，香港小童群益會，香港，2004年。

行政院青少年事務促進委員會行政院青年輔導委員會：《青少年政策白皮書綱領》，2005年1月。

人民網：〈青年就業問題突出·專家解析就業關鍵點〉，2005年4月21日，網頁：<http://edu.people.com.cn/BIG5/44197/3338097.html>。

扶貧委員會資料文件 2005年4月29日：〈職業訓練局服務概覽〉，文件第15/2005號，頁1-8。

香港青年協會：《香港青年趨勢分析 2003》，香港青年協會，香港，2005年4月。

扶貧委員會討論文件 2005年5月26日：〈青少年的培訓和就業機會〉，文件第17/2005號，頁1-15。

〈不只一技之長·技職教育待轉型〉，《台灣立報》，2005年6月20日。

中國勞動力市場：〈「四輪馬車」驅動青年創業〉，2005年7月25日，網頁：http://www.lm.gov.cn/gb/news/2005-07/25/content_80753.htm。

扶貧委員會兒童及青少年專責小組討論文件 2005年7月28日：〈現有與跨代貧窮有關的兒童及青少年服務概述〉，專責小組文件第1/2005號，頁1-19。

新華網：〈山東「青春創業行動」讓青年創業之路更寬更廣〉，2005年8月14日，網頁：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2005-08/14/content_3350164.htm。

〈展翅之星獲迪士尼青睞〉，《東方日報》，2005年8月7日。

〈隱蔽青年自僱創業〉，《蘋果日報》，2005年8月15日。

林聖傑：〈為雙待青少年創路〉，《文匯報》，2005年8月26日。

《技術人員見習計劃助青少年就業》，香港特別行政區政府新聞處，香港，2005年9月7日。

付雪凌：〈從 STW 到 STC：世紀之交美國職業教育改革走向〉，《職業技術教育》，2005年10月。

張曉芳：〈從德國 F+U 學校的雙元制教學中得到的一點體會〉，《民辦教育研究》，第4卷第2期，2005年。

國際勞工組織：《局長向國際勞工大會作的介紹：鞏固進展，闊步向前》，ILC93-2005/報告 I (A)，日內瓦，2005年。

國際勞工組織：〈青年：通往體面勞動之路〉，促進青年就業——處理挑戰報告六。發表於國際勞工大會第93屆會議。日內瓦，2005年。

政府統計處：《香港統計年刊》，香港，2005年。

中國人大新聞網：〈國家立法·切實推行勞動準入制度〉，網頁：<http://www.booker.com.cn/big5/paper7/14/class000700002/hwz203854.htm>。

中國青少年研究網，網頁：<http://www.cycrc.org/default.asp>。

中國青年創業國際計劃，網頁：<http://www.ybc.org.cn>。

中國勞動和社會保障部：《合理使用就業基金·不斷完善職業培訓》，網頁：http://www.lm.gov.cn/gb/faqs/2005-08/03/content_81710.htm。

全國職業培訓教材網，網頁：<http://www.cott.org.cn/>。

卓秀冬：〈德國技術職業教育的特色與啟示〉，網頁：<http://210.60.201.2/t-study/> 德國技術職業教育的特色與啟示.doc。

香港社會服務聯會資料庫：「兒童及青少年服務」研討會參考資料，考察英國青少年就業及培訓服務簡報會，網頁：http://www.hkcss.org.hk/cy/er/uk_ref.dwt。

香港社會服務聯會兒童及青少年服務專責委員會：《低學歷青少年的培訓與就業需要》，香港，日期不詳。

香港青年協會：「2005至2006年度機構計劃」，香港，日期不詳。

蔡建誠：〈公共政策及社會福利的分析、研究及評論〉，網頁：<http://hk.geocities>.

com/franklenchoi/。

香港職工會聯盟網，網頁：<http://www.hkctu.org.hk/>。

勞工處網，網頁：<http://www.labour.gov.hk/front.htm>。

勞工處青少年見習就業計劃，網頁：<http://www.ywets.labour.gov.hk/chi/main.asp>。

勞工處展翅計劃，網頁：<http://www.yptp.com.hk/home.asp>。

勞動預備制度宣傳提綱，網頁：<http://www.molss.gov.cn/column/zy/zygn2.htm>。

毅進計劃，網頁：<http://www.emb.org.hk/emb/chi/contedu/yijin/>。

職業訓練局，網頁：<http://www.vtc.edu.hk/vtchome/main.jsp>。

本地各項扶助青年就業計劃的詳細內容

(一) 青年職前綜合培訓——展翅計劃（簡稱「展翅計劃」）

1. 執行機構：勞工處

2. 計劃目的：自 1999 年 9 月開始推出，為 15 至 19 歲的離校青年提供與就業有關的培訓及工作實習機會，從而提高他們的就業能力及競爭力。政府決定在 2001 至 2002 年以後，以經常性項目撥款續辦展翅計劃 5 年，每年提供 12,000 個培訓名額。

3. 計劃特色：屬政府在經濟轉型及整體經濟放緩情況下，針對青少年失業問題而開設的第一個培訓計劃。

4. 計劃內容：

(1)「展翅計劃」是一個免費的職前培訓計劃，主要分為兩部分，包括「單元培訓課程」及「工作實習訓練」，前者共分四個單元：

- 領袖才能、紀律及團隊精神訓練；
- 求職及人際技巧訓練（此乃必修科）；
- 電腦應用技能訓練；
- 職業技能訓練。

(2)展翅計劃最新實行「分流」制度，單元二為必修科，修畢之學員會由個案經理按學員的能力、興趣、需要及參與動機等作出評估，並作出分流，即直接參加工作實習、進修/升學、繼續參加展翅計劃餘下環節、

參與青見計劃或轉介至其他服務機構。

(3) 在就職業技能訓練單元，展翅計劃提供超過 200 種的職業技能訓練課程，如美髮技巧訓練、旅遊及酒店業訓練等等，而且大部分的電腦應用技能訓練及職業技能訓練跟初階專業考試掛鉤。

(4) 學員完成單元培訓課程後，可參加為期一個月的工作實習，獲取實際工作經驗。訓練由政府部門、社會服務機構、公營及私營機構提供。參與的機構須安排資深員工作為學員的指導員，雙方並沒有僱傭關係。成功完成實習的學員可獲發放 1,000 元的實習津貼。

成效：過去 6 年，有超過 6.6 萬人參加，完成培訓的學員有部分繼續進修，近七成的學員成功就業。

(二) 青少年見習就業計劃（簡稱「青見計劃」）

1. 執行機構：勞工處

2. 計劃目的：計劃於 2002 年 7 月推出，希望透過在職培訓，為 15 至 24 歲大學學歷以下的青少年提供就業機會，以協助他們獲取實際的工作經驗。計劃於 2004 年 2 月再獲撥款，由此延長兩年。

3. 計劃特色：「青見計劃」的推行體現了社會伙伴合作的趨勢，政府、非政府機構、商會及工會共同協作，共同為扶助青少年就業建立起合作的平台，為青少年提供就業及在職培訓。

4. 計劃內容：

(1) 青見計劃跟展翅計劃相似，包含 4 個元素：

- 導引課程
- 個案管理服務
- 在職培訓
- 職外職業技能訓練課程

(2) 學員會接受 6 至 12 個月的見習生訓練，同時由註冊社工擔任的個案經理會為他們提供額外的支援和輔導服務；

(3) 見習期滿後，參加者可獲僱主簽發證書；

(4) 學員於在職培訓期間內修讀合適的課程，並在有關考試中考獲及格成績或取得 90% 或以上的出席率，可發還最多 4,000 元的課程 / 考試費用；

(5) 在青見計劃之下設有多個特別就業計劃，配合學員不同的需要及志趣，包括有「IT 種子計劃」、「學校活動及行政助理計劃」、「機場大使計劃」、「旅遊先鋒計劃」、「見習體育教練計劃」和「製造業技能提升及見習就業計劃」。

5. 成效：截至 2005 年 6 月底，已成功為 2.2 萬名學員找到見習職位，另有 1.2 萬名學員在公開就業市場找到工作，入職的學員主要從事教育服務、批發和零售及商業等服務行業。

6. S4 行動：

(1) 為了提高處於最弱勢的青少年的就業能力，勞工處在青見計劃下推行了「S4 行動」，行動由勞工處及社會服務聯會共同籌辦，以試點形式推行；

(2) 參加計劃的學員必須是青見的學員，而學歷在中四或以下，或在求職過程中遇到較大的困難，或面臨情緒困擾及行為問題。此外，參加者必須由培訓機構推薦及陳述提名理由，並經由勞工處、社會服務聯會和參與的培訓機構的代表一同審批；

(3) 此計劃採取了簡稱 CREAM 的培訓模式，即 Caring environment (充滿關懷的環境)、Real work experience (實際工作體驗)、Early intervention (早期介入服務)、Assessment (評估) 及 Meaningful work (有意義的工作)；

(4) 弱勢青少年會被安排到非政府機構接受在職培訓，工資則由政府支付；

(5) 每間參與計劃的非政府機構須委派兩名人員為弱勢青少年提供培訓，分別擔任工作導師及個案經理。

(三) 青年自僱支援計劃¹ (簡稱「青年自僱」)

1. 執行機構：勞工處

2. 計劃目的：於 2004 年 5 月推出，主要是培訓和協助年齡介乎 18 至 24 歲、學歷在中五至大學以下的青少年，提供跟創業相關的輔助課程，以助他們投身於有發展前景的行業成為自僱人士。

3. 計劃特色：此計劃結合了培訓、自僱支援及市場推廣的特質。

4. 計劃內容：

(1) 非政府機構受勞工處的委託，提供為期一年的培訓及全面支援服務。導師為學員提供培訓，為期不超過 4 個月，涵蓋範圍包括職業技能訓練和基本自僱技巧訓練，如市場調查、推銷策略等；

(2) 培訓完結後，非政府機構會繼續擔當「業務經理」的角色，協助學員發展個人業務，提供行政支援，協助他們制訂自僱創業計劃，並協助他們建立商業網絡及尋找商機，為期不少於 8 個月；

(3) 計劃不會為學員提供任何創業資金，亦不會要求學員在培訓期內創業。

5. 成效：共提供接近 1,500 個培訓名額，截至 7 月底學員已完成超過 7,300 宗自僱商業交易，收入有 335 萬多元。

(四) 毅進計劃

1. 執行機構：教育統籌局

2. 計劃目的：計劃於 2000 年 10 月推出，主要目的是為中五離校生及年滿 21 歲或以上的成年學員開闢另一個學習途徑，課程由持續教育聯盟的成員機構²開辦，在 2004 至 2005 年開始，亦接受中四離校生及 21 歲以下而從未參加香港中學會考的青少年報讀。

3. 計劃特色：此乃以技能為本的銜接課程，着重兩文三語的訓練、資訊科技的應用，以及實用科目的教授。

4. 計劃內容：

(1) 學員必須完成 600 小時的課程，整個課程共有多個單元，包括中文、英文、普通話、數學、資訊科技應用和人際傳意技巧，合共 420 小時。其餘 180 小時為 3 個選修科目，由學員自行選讀。

(2) 成功修畢計劃的學員可獲頒發證書，所持學歷相當於中學會考 5 科及格程度，並獲香港專上學院持續教育聯盟的成員機構認可，可選擇繼

續報讀由持續教育聯盟的任何成員機構開辦的較高度課程。

(3) 政府資助：所有學員，無論是全日或兼讀制的學員，每成功修畢一個科目，均可獲政府發還有關科目的三成的學費。自 2002 至 2003 學年開始，通過入息審查，並取得「全額」資助資格的學員，在他們成功修畢課程後，政府發還全額學費。另有「免入息審查貸款計劃」、學生車船津貼（只限全日制學員，且必須通過家庭入息審查）。

5. 成效：在 2000 至 2003 合共三個學年的全日制畢業生當中，有 37% 繼續升學，36% 工作，17% 半工讀，10% 並未升學或工作。

(五) 職業發展計劃

1. 執行機構：職訓局

2. 計劃背景及目的：職訓局於 2004 年開展了「職業發展計劃」，主要為待學青少年提供訓練機會，目的是：

(1) 幫助學員發展正面的態度、責任感、重建信心及自尊心；

(2) 鼓勵學員學習職業訓練課程或返回主流教育；

(3) 提高學員的就業能力，包括參加學徒 / 見習員訓練計劃。

3. 計劃特色：職業發展計劃利用職訓局現有的中專課程和基本技術證書課程及發展基礎，配合一個有彈性的招生政策，輔以全人發展教育，讓青少年按自己的興趣選修培訓課程。

4. 計劃內容：

計劃分為三個範疇，分別是：Teen 才再現（前稱「見聞樂學」）、青年

內地見習計劃和現代學徒計劃³：

(1) Teen 才再現是專為學歷在中三或以下的雙待青年而設的，年齡介乎 14 至 24 歲而正在待業、待學中的青少年可參與計劃。學員必須修畢合共 240 小時的課程，包括自選職業技能、中文、英文、電腦及生活技能，屬全日制的授課模式。完成課程後，學員可申請修讀職訓局其他課程，取得專業資歷，如中專證書、基本技術證書、基礎文憑。

(2) 青年內地見習計劃針對 15 至 25 歲有意北上就業的青少年進行培訓，以增進他們的就業選擇和機會。計劃共分「職業技能訓練」及 6 個月「北上見習培訓」兩部分，學員可獲得由企業和職訓局支付的薪金和生活津貼。在內地機構實習期間，學員須接受導師及學徒督察的嚴密監管。

(3) 現代學徒計劃是專為 15 至 25 歲有就業意向的待業、待學青少年，提供職業技能訓練及在職培訓，以達致取得行業認可的基礎資歷的計劃。

5. 成效：由於整項計劃尚在進行中，未有相關的檢討報告及資料。

(六) 其他各項短期的扶助計劃

1. 資訊科技助理培訓課程

(1) 教育統籌局與職訓局及僱員再培訓局於 2000 年 1 月至 7 月期間，合辦了一項名為「資訊科技助理培訓課程」的資訊科技培訓試驗計劃，為中三或以上程度的離校青年和失業人士提供 300 個資訊科技培訓名額。

(2) 課程特色：一個基礎單元及兩個重點不同的專科項目

(3) 基礎單元：教授基本的辦公室資訊科技技能，以及電子商貿方面

的工作知識。

(4) 重點專科項目：着重重新入職的資訊科技技術 / 系統支援人員應具備的技能，或應付現今數碼工作間一般支援工作所需的技能。

2. 旅業英才實習計劃

(1) 旅發局獲批撥款（經濟發展及勞工局）用作每年提供 200 個培訓名額，計劃參加者被稱為「旅業英才」，獲提供的培訓課程包括課堂學習、培訓活動，以及旅遊業內不同範疇的在職培訓。

(2) 參與計劃的人士必須是修畢旅遊業相關課程、有志投身旅遊業的人士。每月獲發津貼、獲提供導引課程及實習機會。

注釋

- 1 有關計劃於 9 月底完結，但勞工處正考慮繼續向創業青年提供器材及有關的小冊子，並作出協助。
- 2 香港專上學院持續教育聯盟的成員院校包括明愛成人及高等教育服務、香港教育學院持續專業教育學部、香港公開大學李嘉誠專業進修學院、嶺南大學持續進修學院、香港城市大學專業進修學院、職訓局專業進修中心、香港理工大學專業進修學院。
- 3 三項計劃除了職訓局以外，還有其他合作的機構 / 團體，分別有社會服務聯會（Teen 才再現計劃）、港資駐內地企業（青年內地見習計劃）、有關專業培訓機構（現代學徒計劃）。

拾貳

**扶助中年就業
政策研究**

2007年3月

一、前言

二、「中年」的定義

- (一) 選定地方推行扶助中年人就業的經驗
- (二) 小結

三、香港的情況

- (一) 本地中年人口的就業情況及特徵
- (二) 構成本地「兩低一中」勞工就業困難的原因
- (三) 特區政府處理中年就業問題的措施
- (四) 目前特區政府扶助中年就業的政策措施的問題
- (五) 小結

四、對扶助中年就業的政策建議

五、結語

參考文獻

一、前言

全球化的浪潮，對不同地區的就業結構帶來不同層面的影響。就發達地區而言，對非技術職位的需求不斷下降，取而代之的是熟悉高新科技的人員，低學歷、低技術勞工所要面對的就業挑戰顯得甚為艱巨。雖然他們曾擁有專門的技術、技能，但在講究運用高新科技的環境下，部分傳統的技術往往落得被淘汰的命運。同時，中老年人要面對的就更複雜，因為就業年齡與就業前景無可避免地扯上一定的關係，因而中年、低學歷、低技術的勞工在以知識為本的經濟環境下，一旦失業，重新就業十分困難，就算能保住職位的，亦要面對潛在的失業危機。

目前香港的低學歷、低技術中年勞工亦不能倖免要面對就業困難的命運。從前普遍相信只要「肯搏肯捱」就能自力更生，可惜隨着經濟結構轉型，市場對低技術勞動力的需求有減無增，2003年「沙士」爆發後，雖然政府有一系列新措施出台，希望能紓緩就業情況，可是「兩低一中」人士的劣勢未見有扭轉。數據反映，低學歷、低技術失業群中，中年人士佔過半數。由此可見，就算現時經濟有較好表現，並不代表能創造出合適他們的就業崗位，坊間各類扶助就業項目，再培訓計劃等，亦非解決問題的靈丹妙藥。有鑑於此，本研究報告先歸納各地政府推行扶助中年人士就業的經驗，然後深入探討近年本地所推出各項扶持低技術、低學歷中年人士的就業計劃的推行情況，並嘗試剖析本地政府扶助中年人士就業的政策方針之優缺點，最後會就如何扶助他們就業提出政策性的建議。

二、「中年」的定義

在就業政策的範疇上，「中年」人口的定位相比起「青年」，顯得較為含糊。各地的政策普遍傾向結合中、老年來訂定，較少有地方純粹就「中年」人士下嚴謹的定義。定義中老年人，各地的法令有不同的規定，如聯合國就把 45 至 64 歲的人定為中老年人士；有經合組織的研究報告把「中年」的界線定在 50 歲，超過 50 歲的會被定義為「年長勞工」(Older Worker)；而美國的《反年齡歧視法案》將中老年定為 45 至 70 歲人士。亦有個別地方如日本分開兩個年齡群，界定 45 至 55 歲為中年人口，55 至 65 歲為高齡人口；台灣「內政部」「戶口普查統計分類」就以 45 至 54 歲為中年，55 至 65 歲為高年，65 歲以上為老年（戴淑媛，2001）。由此可見，各地沒有統一的標準。

(一) 選定地方推行扶助中年人就業的經驗

綜合而言，各地扶助中年人就業的情況，可分歐美等西方國家跟亞洲地區兩個不同領域作出探討及分析。首先，歐美等西方國家針對中年人士就業問題的研究不算普遍，她們多集中討論主因是老年化而引發的中老年人士的就業問題。歐美發達國家的出生率下降、老年化問題嚴重，再加上相對完善的福利制度、全球化導致低技術勞工的就業難等問題，使提早退休的人口比率不斷增高，特別是藍領及低技術勞工群所佔的比例較大。在人口老化及提早退休的情況下，各地政府都積極於為中老年人提供更好的就業機會，特別是刺激 55 歲以上的中老年勞工投入勞動市場，以期減輕政府在養老金及相關社會保障事項上的財政壓力，同時提高國家的勞動及生產力。

以歐盟為例，各成員國現時積極推動「積極老齡化」(Active Aging)。

過去歐洲地區對於老年化問題並不重視，惟從九十年代開始，因為依賴人口的比重日益增加，再加上完善的福利制度和退休保障，中老年人的勞動參與率年年下降，於是，積極鼓勵中老年人繼續工作，變成減輕政府財政負擔的重要策略。

1. 歐美國家扶助中老年人就業的經驗

歸納了歐美等西方國家的情況，可見各地政府為了鼓勵更多中老年勞工投入勞動市場，多以立法反就業年齡歧視，並提供培訓計劃，以及改革福利制度來推動他們繼續留在市場內。

(1) 反就業年齡歧視立法：

美國中老年人的就業障礙除了缺乏工作技能或就業資訊以外，另一主因在於年齡問題。故此《就業年齡歧視法》(Age Discrimination in Employment Act, ADEA) 的訂立，用以保障中老年者在職場上面對的不公平聘請問題。美國勞工部長於 1965 年已提交報告《1965 年高齡美國勞工——就業年齡歧視》，對勞動市場中僱主對中老年勞工的歧視問題作出探討，此為《就業年齡歧視法》的前身。及後法案於 1967 年訂定，主要為保護年過 40 歲的僱員，避免他們在職場上受到年齡歧視，其中，所指的歧視包括聘請、晉升、福利、接受培訓等多方面。法案經歷過五次修正。

歐盟在 2000 年時落實《平等工作機會就業指令》(下稱《指令》)(European Directive on equal treatment in employment)，針對宗教、殘疾、年齡及性別四個範疇，要求成員國給予國民平等的就業機會，反對歧視。就「反就業年齡歧視」一項，《指令》要求成員國最遲於 2006 年必須立法訂定反就業年齡歧視。此外，更要求她們推行積極的老年化政策，採取措施確保老年工人享有充分的持續教育及培訓機會，以維持他們的工作能力，一改過去所採用的零碎的政策來推動中老年勞工就業，提出必須制訂綜合

性、積極性的戰略目標，特別是將預防性措施（如提倡終生學習）及補救性措施（如對老年勞工的特殊培訓工作）貫穿整個就業政策。以英國為例，雖然當地仍未就反年齡歧視立法，但英國政府已成立了一個以僱主、工會為核心的小組，共同商議立法的內容，正式立法限定反就業年齡歧視¹。

此外，英國政府亦積極推動不同的運動，以增加僱主僱用及持續僱用中老年人的意願。例如在歐盟推出《指令》後，就業及退休金部（Department for Work and Pensions）實施「僱用不同年齡之施行法規」（Code of Practice on Age Diversity in Employment），旨在改變僱主的態度，強調聘請員工在於工作能力而非年齡；又推出「肯定年齡運動」（Age Positive Campaign），改變僱主、勞工，以及大眾對老年勞工的觀點。

(2) 就業培訓：

美國對中老年人就業訓練主要根據幾條法案的規定開展，如根據《工作訓練合作法》（The Job Training Partnership Act）規定，3% 的就業基金要用來幫助 55 歲或以上的勞工就業；而《高齡美國人法》（The Older Americans Act）第五篇，亦對年滿 55 歲的低收入者提供社區服務就業方案以及就業訓練。還有就業服務貿易調節協助（The Employment Service and Trade Adjustment Assistance）亦對高齡者提供就業協助（鄭津津，1999）。為了促進老年人就業，勞工部的就業及訓練局針對 55 歲或以上的低收入老年人，推行「老人社區服務就業計劃」（Senior Community Service Employment Program, SCSEP），跟不同的非牟利團體機構合作，為老年人提供職業訓練及介紹工作。

針對中老年失業者再就業困難的情況，英國於 2000 年推出「50 歲或以上人士新協定計劃」（New Deal 50 Plus）。計劃的對象為 50 歲或以上的中老年人，在最近的 6 個月內領取與工作有關的救助津貼²，符合條件的就

可以參加。計劃主要透過「個案經理」，為參加者提供個人輔導、在職培訓，以及各項就業支援，協助中老年人獲得就業機會，甚至是踏上自僱之路。

(3) 改革福利制度：

「提早退休」的情況之所以在西方國家普遍出現，有指是因為從前政府相信讓一批老年勞工離開勞動市場，自然可以增加青少年的就業機會，因此推出多項措施，以鼓勵老年勞工提早離開就業市場。同時，西方國家的退休福利金制度普遍相對完善，保障全面，是促成提早退休的誘因。不過，經合組織的研究已指出，年青人的就業情況並沒有因為年長勞工脫離勞動市場而得到改善（OECD，2006）。與此同時，各國要面對老年化的問題，故此，改革福利制度就成為解決問題的重要措施之一。多個國家如英、美、德、法等都分別減少投放於退休福利金的總額，又逐步推行漸進式的退休制度，以刺激年長人士持續或重新投身勞動市場的意欲。此外，福利制度的改革不單只牽涉到退休金一環，更同時要對其他福利保障制度如傷殘津貼等作出檢討，以配合整項政策的推行。

同樣是以改革福利制度為目標，不同國家有不同手法。有部分地區採取分階段、按比例的形式領取退休金；有部分地區則直接把領取金額的年齡延遲。如法國已於 2003 年進行養老金改革，提高長者領取金額的門檻。又如美國，領取全額退休保障金的年齡估計將會由 65 歲提高至 67 歲；而本來自 62 歲起可以領取 80% 的退休金的制度亦有所更改，比例下降至 70%；而且當地更取消了法定的退休年齡，以刺激僱主聘用年長人士的意欲。

2. 亞洲地區扶助中老年人就業的經驗

至於亞洲地區在扶助中年人就業方面的討論點，跟歐美等地又有所不同

同。總的來說，大多亞洲地區都曾受金融風暴的重創，就業問題皆為各地政府首要解決的問題之一，再加上全球化的影響，經濟結構轉型，中年人面臨的就業挑戰就更大了。而且亞洲地區普遍對社會福利保障的概念跟歐美等地有異，例如制度的完善程度、覆蓋面等，另外，個人對家庭、對自身的承擔感亦有不同。為了舒緩中年人的就業或再就業困難，亞洲地區以他們為對象的措施及計劃相較歐美等地為多。

(1) 中國內地：

目前在內地有所謂「4050 就業問題」。「4050 人員」指男性 50 歲、女性 40 歲以上的大齡下崗失業群體，他們大多來自國有企業。資料顯示，下崗職工的平均年齡是 40 歲，教育程度相對低，再就業能力弱，家庭負擔又重，即所謂「上有老，下有少，退休尚早，再就業已老」的情況。據中國勞動和社會保障部的推算，在 2003 年，全國的 4050 人員大概有 300 萬人以上。

為促進這批「大齡下崗失業人員」再就業，各項扶助就業措施相繼出台，主要是就業援助，如稅項減免、小額貸款、救濟補貼等，以及崗位補貼政策。政府在社區開發「公益性崗位³」，並優先安排原有國有企業的大齡就業困難的人士就業（馮政，2003）。在眾多城市中，上海的「4050 再就業工程」的成效最為突出。

上海「4050 再就業工程」：上海 40 至 50 歲的下崗工人，大多經歷了「上山下鄉」階段，既沒有學歷，又缺乏專業技能。隨着經濟結構轉型，他們的學歷、專業技能未能配合整體發展的需要，可是他們大多仍要肩負起照顧家庭的擔子，就業的迫切性很大。為此，2001 年上海在全國首創並推出「4050 再就業工程」。工程是為下崗失業者中，年齡在 40 歲以上的女性、50 歲以上的男性等就業困難群體而推出的「度身訂造」的就業項目，

整個計劃強調由市場作主導。

基本上，上海市政府會為這批人員提供最起碼的生活保障，以及各項合適的救濟補助項目，又會推出不同的訓練課程，例如電腦應用、烹飪縫紉技巧等等，以提升人員的可僱用性。此外，上海市政府亦舉辦求職擇業工作坊，增強人員對求職擇業的認識及技巧；又在就業中心設立專門接待 4050 人員的窗口，舉行專為 4050 人員而設的招聘會。

除了上述就業援助以外，上海市獨特的 4050 再就業工程是一項鼓勵全市人民共同參與的工程。整項工程的運作模式是政府負責搭建平台，起協調作用，並非直接創造就業職位。設計者可以是政府部門，也可以是企業，甚至是個人，如所遞交的項目被評估為可行的話，便會公開招標，中標者負責組織實施該項目。政府在此過程中會給予支援，並通過中介機構進行評估監察，確保項目涉及的崗位為 4050 人員。項目的性質以社區服務業為主，如關懷老人、清潔河道等工作。

(2) 台灣：

台灣有所謂「中壯年失業」現象，每 5 個失業人員中，就有一個是 45 至 64 歲的中高齡勞工（李誠，2005）。在亞洲金融風暴以後，50 歲的中年勞工成為被壓迫的對象。近年情況愈趨嚴重，企業在節省成本的前提下，寧可聘請剛畢業的大學生，使 40 歲的勞工都要面對就業難的問題，低學歷的男性勞工失業問題尤為嚴重，出現就業機會愈來愈少，失業期則愈來愈長的情形。「行政院勞工委員會」（2000）的調查反映出在十年間（1988 年至 1999 年），中老年人士的失業人數有大幅度的上升，其中以 45 至 49 歲的失業人數居首。同時報告顯示，他們仍然就業的主要原因是因為經濟上的負擔，其中有八成人士指出就業的目的是為了「維持自己與家人經濟生活」，可見中老年人士要面對沉重的家庭壓力。

台灣於 1992 年公佈《就業服務法》，隨後陸續公佈針對不同對象的就業措施，訂定各類扶助就業計劃，並確保其就業機會，其中包括「促進中高齡者就業措施⁴」。有關促進有工作能力和就業意願的 45 歲以上中老年勞工就業政策（「中華民國行政院」，1999），大致分為主要措施及配合措施兩大類。在主要措施方面，規劃及方向包括持續工作機會、職業培訓和就業支援；至於配合措施方面，則有如研究實行僱用中老年勞工獎勵制度、將強制性退休年齡提高等（成之約，1999）。

「永續就業工程計劃」：近年台灣較為突出的計劃要數「永續就業工程計劃」，2001 年台灣「勞委會」獲撥款推行計劃，扶助 45 到 65 歲的中老年勞工就業，參加者每月可獲補助⁵，以 6 個月為期限。計劃結合地區發展，與地方政府共同研訂發展計劃，希望能結合政府與民間資源，依據地區特殊的就業情況，創造區域性的工作機會，並達到「產業植根，地方永續發展」的目標，同時培養失業者的再就業能力，紓緩失業問題。例如縣市政府可提出公共工程或地方基礎建設之相關計劃，而非政府組織可針對社區發展提出托兒、家庭照顧方案，提供就業機會。

(3) 新加坡：

在新加坡，年過 40 歲而教育程度在初中或以下的中老年人士，同樣面臨極大的就業困難⁶。為了處理有關問題，新加坡政府對自身的角色定位非常明確，其扶助就業方針側重於開拓社會上的就業空間⁷，加上相應的配套措施，以協助失業人士重投勞動市場。

目前當地扶助中年人士重投勞動市場的工作，政府機關方面主要由新加坡人力發展局（Singapore Workforce Development Agency）負責，當前針對中年低學歷人士的計劃主要有兩個，分別是「重新就業援助計

劃」(Re-employment Assistance Program) 及「技能再培訓計劃」(Skills Redevelopment Program)。前者於 2005 年由新加坡人力發展局與全國職工總會 (The National Trades Union Congress) 共同推行，目的在於幫助低技術、低學歷人士，特別是深受結構性失業影響的勞工，協助他們尋找工作。計劃獲撥發資金 3,450 萬元，希望在兩年內讓至少 1.5 萬名工友受惠。計劃涉及在 13 個範疇⁸ 進行重新設計工作的工程，冀望透過計劃協助工人提升技能，並能保證他們繼續留在崗位上。計劃由兩部分組成，分別是「職位再造計劃」⁹ (Job Re-creation Program) 及「再就業支援計劃」(Re-employment Support Scheme)。當地政府更逐步推進計劃的內容，如職位再造計劃 2005 年年底進入第二階段，把工作改造的目標從本來是月薪 1,100 至 1,800 元的工作，漸推至 2,500 元範圍的工作。擴展計劃的目的是為那些擁有一定技能水平，但面臨求職困難的國人提供就業機會。

「技能提升計劃」於 1998 年推出，目的是鼓勵僱主保送僱員參加培訓或再培訓及提升技能，有超過 1,300 個課程供選擇，參加計劃的僱主可獲發津貼。為了鼓勵僱主支持低技術的中老年勞工參加，政府對 40 歲以上的參與者提供較高的津貼費用。

新加坡政府不鼓勵通過金錢援助來紓緩問題，政策重視推行技能培訓計劃，提供培訓津貼¹⁰。當地政府特別強調結合勞、資、官三方的力量，以紓緩中年人士所面臨的結構性失業問題，既用軟性的手法如津貼有意參與重新改造職業的公司，資助他們在改造過程中須承擔的成本；同時亦加強取締非法外勞，以抑制僱主聘用廉價的非法外勞。例如當地推出「優勢計劃」(ADVANTAGE)，旨在鼓勵公司聘請年長員工 (40 歲以上) 或重新僱用 62¹¹ 歲以上的員工。

(二) 小結

• 綜合上述歐美等地和亞洲地區對扶助中老年人就業的情況後，不難得出一個結論：兩者的討論焦點並不相同，難以作出比較。歐美國家因為社會老年化的問題日益嚴重，政策措施着重於減緩因為退休福利保障而造成的「提早退休」現象，即所謂的「未老先休」。人口的增加，促使歐美等地政府，透過各種形式積極鼓勵中老年人持續投入或再投入勞動力市場，提升他們的勞動參與率。倘若這個年齡群能持續就業並順利過渡至退休，將會為政府減輕不少財政負擔。因此，她們政策措施的焦點主要是較為年長、接近退休的一群，特別是 50 至 64 歲的人群。相對而言，歐美等地最為關注的年齡群都以老年為重，對於中年人士是否具足夠的就業空間的問題，則較少觸及（OECD，2006）。

• 縱然歐美等地的政策取向與本地的中年就業問題沒有直接關聯，但其經驗有值得借鑑的地方。事實上，對於西方國家出現「未老先休」的癥結，研究指未必只因為優厚的退休福利保障，其他的因素包括惡劣的工作環境（如長工時、低工資、晉升機會少），長期處於失業狀態等等都是問題的根源（OECD，2006），影響了勞工的在職或求職意欲。這給未出現未老先休的地區帶來很具啟發性的經驗：如何扶持未達退休年齡甚至是已屆退休年齡之人士，不離開勞動力的大隊伍，確保他們的就業空間，適時提升他們的就業能力，是各個要面對老年化問題的政府必須做好的工作。

• 反觀亞洲地區情況卻有所不同。無疑，人口老年化問題已開始出現，但「提早退休」的情況並不普遍，這跟大部分亞洲地區的福利保障制度未及歐美等地存有一定關係。同時，亞洲地區自經歷金融風暴的重創後，大多數地方面臨的問題性質類似。經濟未復甦，各地的就業壓力大，低技術中年勞工面臨的就業問題相似，所採取的政策方針亦離不開透過再

培訓、技能提升等提升勞工的勞動質素，透過津貼僱主企業提高他們聘請中年勞工的意欲等等。不過實際操作上，各地方又有其獨特性，如中國內地的扶助計劃，「補貼」成份較高，對象大多為下崗職工，背後牽涉較多的歷史遺留下來的問題；而台灣、新加坡雖然同樣以鼓勵中年勞工參與培訓計劃為主，但新加坡當地的工會力量很大，承擔的責任亦較重。由此可見，各地推行的扶助政策措施跟當地的民生政情有莫大關連。

• 綜合了亞洲地區具體扶助中年人就業的情況，有幾點值得作為借鏡。首先，要解決問題，必須為對象訂下清晰目標。有學者指出，要解決好中年人士的就業問題，必須分開中年及老年兩個群體作出探討及研究（成之約，1999）。其次，各地的扶助政策反映了政府、商界僱主、僱員三者間的互動關係影響着措施的成效。再者，發展合適當地的產業是重要的紓緩措施。以台灣為例，當地學者建議積極發展老人照顧及托兒之服務產業，嘗試把傳統家庭式的老人照顧及托兒工作產業化、市場化、現代化，並將傳統觀念中所定位為女性的工作，轉化為男性也願意從事的行業，從而增加他們的就業機會¹²（江豐富，2001）。最後，由於新加坡的社經環境跟香港相近，其經驗最為值得參考的地方是，當地推行扶助政策的精神是以就業為本，當地政府積極支持，透過不同的津貼項目積極鼓勵企業僱主聘請中年勞工，甚至推出計劃重新「創造」部分本來屬低技術工種的職位，調整工作的性質，加強利用輔助器材¹³，使市場不致於出現「有工沒人做，有人沒工做」的情況。

三、香港的情況

近年香港雖然經濟轉好，但有部分人士仍未能享受到經濟復甦所帶來的好處，尤以中年人士¹⁴的就業情況值得關注。金融風暴爆發以後，在經濟結構轉型的困局下，對於人到中年又只具低學歷、低技術的勞工而言，所面臨的就業問題顯得複雜。他們一旦脫離就業市場，要再重新投入就非常困難。

(一) 本地中年人口的就業情況及特徵

事實上特區政府亦承認，目前社會上存在着「兩低一高」人士，他們在就業方面面臨較大的威脅（香港特別行政區政府新聞處，2005）。「一高」指年齡40歲以上的中年人士，「兩低」則指教育及技術水平相對較低的一群。根據政府的劃分，低技術工人指任職文員、服務工作及商店銷售人員、工藝及有關人員、機台和機器操作員及裝配員以及其他非技術人員（扶貧委員會，2005）。中年人士一般相對其他年齡組別的勞工較易跌入失業網，雖然近期他們的失業數字有緩和跡象，但仍大約佔全港失業人口的一半。

1. 40至59歲的人士就業人數年年遞升，他們主要從事批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業，但就業不足情況嚴重

40至59歲的就業人口一直佔很高的比例，而且人數不斷增加。截至2005年底，就業人數約佔150萬。從事製造業的人數在過去數年間呈下降的趨勢，反之在批發、零售等行業就業人數出現明顯升幅，這些行業是目前最多40至59歲人士從事的行業；其次是社區、社會及個人服務業，從業員的數字亦呈上升趨勢。

表 1：按年齡劃分的就業人數（'000）¹⁵

年份 年齡	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
40-49	765.1	787.6	826.8	865.7	886.6	911.0	953.0	978.7
50-59	339.3	355.7	389.2	419.6	439.1	458.1	494.6	533.4
總數	1104.4	1143.3	1216	1285.3	1325.7	1369.1	1447.6	1512.1

資料來源：立法會內務委員會研究有關減貧事宜小組委員會，立法會 CB (2) 1244/05-06 號文件，以及立法會 CB (2) 505/05-06 (01) 號文件。

表 2：按行業劃分 40 至 59 歲的就業人數（'000）¹⁶

行業	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
製造業	182.6	164.7	155.7	152.7	159.8	147.1	141.8	129.6
建造業	125.6	131.3	133.7	145.7	143.3	146.3	143.2	146.8
批發、零售、進 出口貿易、飲食 及酒店業	321.3	326.7	337.3	357.2	380	395.4	414.6	463.9
運輸、倉庫及 通訊業	130.9	139.2	138.6	153.8	159.4	164.6	166.9	177.5
金融、保險、地 產及商用服務業	108.9	115.7	132.2	139.7	161.2	165.2	182.8	189.9
社區、社會及 個人服務業	221.6	240.8	260	283.6	301.8	328.8	345.5	372.6
其他	14.6	12.5	14	14.1	13.1	16.2	14	14
總計	1055.3	1130.7	1171.6	1246.7	1318.6	1363.7	1408.8	1485.3

資料來源：政府統計處

表 3：按年齡劃分的就業不足人數（'000）¹⁷

年份 年齡	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
40-49	27.6	33.9	34.7	32.1	40.2	45.4	42.4	36.1
50-59	13.6	14.4	16.5	15.3	20.5	23.7	26.5	25.8
總數	41.2	48.3	51.2	47.4	60.7	69.1	68.9	61.9

資料來源：立法會內務委員會研究有關減貧事宜小組委員會，立法會 CB (2) 1244/05-06 號文件，以及立法會 CB (2) 505/05-06 (01) 號文件。

就業人數的遞升事實上只反映了中年人士就業情況的一面，從另一組數字可見到，就業不足的情況在中年勞工身上尤其嚴重。從行業情況劃分來看，建造業屬就業不足的重災區，雖然近兩年行業的就業情況有好轉，但仍有超過四成工人面臨就業不足。

2. 建造業和批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業為中年人士的失業重災區

表 4：按年齡劃分的失業人數（'000）

年份 年齡	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
40-49	13.7	33.2	45.6	38.4	43.5	65.6	74.4	68.2
50-59	7.5	18.0	27.7	25.1	24.0	39.8	47.9	47.7
總數	21.2	51.2	73.3	63.5	67.5	105.4	122.3	115.9

資料來源：政府統計處

表 5：按以前從事的行業劃分 40 至 59 歲的失業人數（'000）

年份 年齡	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
製造業	5.8	11.1	13.8	10.7	10.1	12.7	12.9	11.4
建造業	3.9	13.5	20.4	18.8	19.1	30.4	38.6	32.8
批發、零售、進出口 貿易、飲食及酒店業	5.7	13.9	20.2	18.1	19.8	30.4	34.5	33.0
運輸、倉庫及通訊業	2.2	4.4	6.7	5.5	5.5	7.1	9.5	7.9
金融、保險、地產及 商用服務業	0.8	3.0	4.2	3.6	5.2	8.2	9.2	10.6
社區、社會及個人 服務業	1.8	3.7	5.8	5.0	6.4	11.7	13.2	14.4
其他 ¹⁹	---	1.0	1.9	1.0	1.1	4.4	4.2	5.7
總計	21.2	51.2	73.3	63.5	67.5	105.4	122.3	115.9

資料來源：政府統計處

至於失業情況方面，自 1998 年開始，介乎 40 至 59 歲的失業人數不斷上升。到 2004 年底，更有超過 10 萬人失業，約佔整體失業人數的五成¹⁸，

其中尤以建造業為失業的重災區，失業的人數長期處於高位。近幾年的情況更為嚴重，2003年「沙士」爆發後，一度接近4萬名建造業工人失業。除建造業以外，批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業雖然是吸納中年人士最多的行業，但同時失業人數亦佔最多。

3. 低學歷、低技術的中年人士就業情況嚴峻

本地低學歷、低技術人士的就業問題一直都是社會關心的焦點。從下表的数据可推算到，目前低技術、低學歷的就業人口約有100萬，其中40至49歲的「兩低」就業人口約佔35.8萬多人，50至59歲的「兩低」就業人口則約為32.1萬多人，即現時年齡介乎40至59歲的「兩低一中」人士接近70萬人。雖然目前真正失業的約有5.6萬人，但在「兩低」的就業人口中，40至49歲的人士失業情況最為嚴重，尤以中年男性面對更大問題。

表 6：低學歷及低技術人士的失業情況²⁰

	男 性		女 性		合 計	
	失業率	失業人數	失業率	失業人數	失業率	失業人數
15-29	14.6%	8,400	5.4%	2,400	10.6%	10,800
30-39	10.3%	10,400	4.4%	3,400	7.7%	13,800
40-49	10.1%	19,900	5.4%	8,800	8.0%	28,700
50-59	10.8%	20,800	5.6%	7,200	8.7%	28,000
60歲或以上	5.0%	2,400	*21		3.9%	2,400
總數	10.4%	61,900	5.1%	21,900	8.2%	83,800

資料來源：〈立法會會議立法會四題：低學歷及低技術人士的培訓〉附件，政府新聞處2006年6月28日發佈。

4. 小結

• 綜合上述中年人士的就業情況可見到，中年人士的就業數字雖然年年遞升，但就業不足的人數卻長期處於高位，而且40至49歲的就業不足率更為各年齡組別之冠。另外，中年人從事的行業，工資普遍偏低，穩定性不足，這方面從他們就業不足率高企的情況中已有反映。其次，雖然批

發、零售等界別可吸納相當多的中年人士，但同時數字亦反映出失業人數亦佔有頗高比例，中年勞工在此行業的不穩定性亦相對較高。

• 若把範圍收窄至只有低學歷及低技術人士的就業情況，就更能反映出中年人士的困境，「兩低」的勞動人口中，以 40 至 49 歲人士所佔的失業人數最高，按數字推算，即約有 70 萬的低學歷、低技術，年齡介乎 40 至 59 歲的勞動人口，處於市場上的邊緣位置。

(二) 構成本地「兩低一中」勞工就業困難的原因

本地的九年免費教育在 1978 年才推行，現時 40 歲以上的人士未能受惠，普遍教育程度都偏低，而且過去二三十年從內地來港的人士學歷也相對較低。不過當時製造業在本地發展興盛，能大量吸納這批低學歷勞工，並使之為本地經濟發展作出很大貢獻。奈何隨着製造業北移或移至其他成本較低的東南亞地區，低技術工種市場漸漸收縮。再者，到了 90 年代末，金融風暴爆發，令整體就業情況受到衝擊；後來元氣未及恢復又遇上「沙士」，上述的就業數字也反映出 2003 年的情況令人憂心。

尤幸近兩年的經濟重新走上增長之軌道，不過從上述的數字分析中可見，低技術、低學歷勞工並未能從經濟復甦中真正受惠。這揭露了在全球化和知識型經濟下，「兩低一中」勞工身處困局。市場缺乏的是擁有專業技能，懂得運用高新科技的人才，對這批年屆中年、低學歷的勞工而言，他們擁有的技術只有漸漸被社會淘汰。同時，內地來港新移民，大部分同屬低技術、低學歷勞工，導致低技術勞工過剩問題²²出現。

另外，低教育程度的中年僱員相對能從僱主身上獲得正規培訓的機會很微小。雖然僱主認為他們欠缺市場所需技能，但由於僱主普遍認為把資源投放在他們身上未必有回報，亦懷疑中年僱員參與培訓課程的動力，因

此培訓機會大多時候都落在年輕僱員身上（孫永泉、譚若梅，2000）。僱員的資歷不合要求，但僱主不願意培訓，最終結果是這批低教育程度的中年人士被取代，要面對再就業甚至是轉業的困難。

從前中年人士的工作多是透過自己的社交網絡介紹而來，只要技術得到口碑和有高的誠信度，就能夠在所屬的專業界別得到信譽而獲得工作機會。故此現代的求職概念對他們來說，是一種新的體驗（崔志暉，2000）。他們對市場求職擇業的觀念薄弱，欠缺技巧，再加上已屆中年²³，競爭力弱，要成功覓得職位很不容易。

最後，不可忽略的是中年人普遍仍要為口奔馳，40來歲的人士多數仍是家庭的重要甚或是唯一支柱。就算是50歲以上的人士，因為文化的差異、福利制度的不同，亦甚少出現如歐美等地的「提早退休」熱潮。從上述的就業數字中更可見，不單40至49歲的就業人數上升，即使接近退休的50至59歲這個年齡組別，就業人數更增加至超過50萬，反映了就業需求存在這兩個年齡組別當中。總括而言，客觀經濟環境的變化，對低技術工種需求日減，使「兩低一中」勞工就業空間不斷縮減，並被推向就業市場的邊緣位置。

（三）特區政府處理中年就業問題的措施

特區政府於2000年的《施政報告》首次提及這批勞工在再就業上的困境，亦察覺到傳統的培訓計劃不能滿足他們的需要，因而推出一系列的再培訓計劃、就業計劃。以僱員再培訓局為例，該局逐步推出「度身訂造」課程以適應市場的需求。這種訓練課程，旨在較好地配合到市場上僱主的需要，並加強學員的就業機會（Fung，2004）。

因應需要，政府分別從「需求」及「供應」面，推出相應措施紓緩中

年就業問題，既為僱主提供培訓津貼，刺激他們對中年人士的需求，又推出再培訓計劃，從改善中年人的可僱用性入手，增加他們在勞動市場的競爭力。此外，政府亦直接開設職位以吸納「兩低一中」人士。一般的就業服務及就業計劃，主要由勞工處負責，至於再培訓的工作則交由教育統籌局轄下的僱員再培訓局及職業訓練局負責。

1. 勞工處

勞工處一直是本地提供就業服務的重要機關，因應部分尋找工作遇到較大困難的人士，勞工處早於 1995 年已推行「就業選配計劃」，為期 3 個月。這是一項較個人化及深化的就業輔導服務計劃，參加計劃之人士，會由就業主任協助他們評估自己的學歷、技能、工作經驗及對工作要求等因素，然後協助他們積極選配合適的工作。有需要時，就業主任亦會轉介求職人士參加僱員再培訓局所舉辦的再培訓課程；結束後仍未能成功求職者，可重新登記參加計劃。

此外，為了更確實地針對不同求職人士的需要，勞工處推行了多個特別就業計劃，其中以「中年就業計劃」、「本地家務助理特別津貼獎勵計劃」，以及「工作試驗計劃」跟中年求職者有較密切的關係。

(1) 中年就業計劃²⁴：

計劃於 2003 年 5 月開始推行，目的是通過為僱主提供培訓津貼，協助中年人士就業。只要年滿 40 歲並於勞工處登記的求職人士，就會自動成為計劃的一份子。當求職人士找到全職長工時，僱主倘若願意為他們提供經勞工處認可，合共 3 個月的在職培訓，讓他們獲得所需的技術，僱主就可於有關培訓完成後，向勞工處申請培訓津貼，金額為每月 1,500 元。期間僱主需委派具經驗的現職員工擔任參加者的指導員，而僱主與參加者之間存在着僱傭關係。

到 2005 年年底，計劃共錄得有 18,040 個成功就業的個案。參加者的年齡主要介乎 40 至 50 歲，主要從事地產業、商用服務業、社區、社會及個人服務業、進出口貿易業、零售或批發業、製造業、飲食業和建造業等行業。（編者按：經檢討及加強後，特區政府於 2009 年 6 月 29 日推出有關中年就業計劃的新措施，協助中年人士就業。）

(2) 本地家務助理特別津貼獎勵計劃：

勞工處聯同僱員再培訓局在 2003 年 6 月推出本地家務助理特別津貼獎勵計劃，合資格²⁵的本地家務助理到居住區域以外的地區或在「不受歡迎時段²⁶」（即晚上五時至早上九時）工作，可申請每天 50 元的津貼，最多每月可申請 24 天或每年可申請 144 天的津貼，即每名家務助理可申領的津貼上限為 7,200 元（編者按：是項津貼已於 2008 年 3 月 31 日截止申請，參加者最後領取津貼限期為 2008 年 10 月 31 日）。

(3) 工作試驗計劃：

勞工處於 2005 年 6 月底開始推行「工作試驗計劃」，為期一年，希望透過為期一個月的工作試驗，協助在尋找工作方面有困難的求職人士，以提升他們的就業能力。計劃主要針對失業 3 個月至半年的人士，其中，於過去半年內曾透過勞工處求職達 10 次或以上仍告失敗者，可獲優先配對工作²⁷。

試工計劃提供的職位大多屬低技術工作，如保安、零售及餐飲業等。參加者與參與機構並無任何僱傭關係，但勞工處會為參加者投購保險。完成工作試驗後，只要在試工期內出席率達 80% 或以上，參加者就可獲 5,000 元津貼，其中 500 元由參與機構支付，剩餘的由政府津貼。為防止機構濫用計劃以聘請勞工，勞工處規定機構須預繳 500 元按金，除核實對方是否有長期職位需要外，期間會不時派員實地巡查，並會在試工期完結之

時遊說僱主續聘參加者成為長期僱員（編者按：經檢討及加強後，特區政府於 2009 年 6 月 29 日推出有關工作試驗計劃的新措施，協助就業）。

（4）消除年齡歧視：

香港一直未有立法禁止就業年齡歧視，目前，本地只有勞工處制定的《消除就業方面的年齡歧視僱傭實務指引》，為僱主提供在招聘、僱傭、晉升、解僱員工及僱員退休安排上消除年齡歧視的建議。不過有關指引不具有法律效力，被批對真正消除市場上就業年齡的歧視情況，起不到實質作用。

2. 僱員再培訓局

僱員再培訓局（下稱「再培訓局」）於 1992 年據《僱員再培訓條例》成立，成立的目的主要是為僱員提供技術訓練，以應付香港經濟結構的轉型。僱員再培訓計劃以「一條龍服務²⁸」概念為對象提供服務，透過遍佈全港各區的培訓機構²⁹，再培訓局為年滿 30 歲以上³⁰、低學歷之失業或面臨失業的本地合資格僱員提供免費全日制就業掛鉤課程（例如家務助理、保安及物業管理和起居照顧員等培訓），使他們掌握更新的技術並提升就業能力，增強他們重投勞動市場的資本。另外，亦設收費、部分時間制課程以迎合在職人士的需要，範疇是基本通用技術課程（如電腦和職業語文）。

在 2005 年度，再培訓局因應就業市場需要，提供近百個課程，包括有家務助理、保安及物業管理、起居照顧等行業³¹。因為課程是針對中三或以下程度的人士而設，一般都不設學歷要求（除少數課程外）。另亦特別為 45 歲或以上僱員設有再培訓課程，以及免費為僱主提供度身訂造之再培訓課程³²。

(1)家務助理及腳底按摩課程：

再培訓局正計劃推出「上門」幼兒托管及長者護理課程，預計每年可創造 1.8 萬個職位空缺，以紓緩中年失業情況。在 2005 年當局更推出腳底按摩服務，對象主要針對金融及地產經紀，亦會到屋苑會所提供「上門」按摩，務求把服務全面家居化。

(2)「家務通」計劃：

「家務通」計劃於 2002 年 3 月開始試行，在全港 6 個主要地區設立了 13 個區域服務中心，為家務助理僱主和再培訓學員提供綜合服務，同時，培訓機構會提供一站式的服務³³。不過參與「家務通」計劃之前，婦女必須先經過培訓，獲發「技能卡」後，才可進入「家務通」行列。

(3)「交通費支援計劃」：

2006 年 4 月起，再培訓局受扶貧委員會的委託，推行一項為期一年的試驗計劃，以元朗、離島及北區為試點，對居於此三個地區而完成全日制或與就業掛鉤的再培訓課程及有需要³⁴的學員，提供求職面試和入職後首個月的短期交通費支援，以此鼓勵居於三個地區的學員積極尋找工作及重投勞動市場。而獲准參與之人士，可申領的金額總額上限為 1,500 元，分求職面試津貼及入職首月貸款兩種。

(4)再培訓資源中心：

再培訓資源中心為全港合資格參加僱員再培訓計劃之人士提供服務，不論是過往的畢業生、正在就讀的學員，還是正輪候入讀課程之人士，中心會提供全面的支援及跟進，協助他們提升自學能力及與工作有關的技能。中心提供不同的設施³⁵，期望透過互動式的自學和練習，增強學員的競爭力，並配合推動延續進修的概念。現時有兩所再培訓資源中心分別設

於長沙灣及樂富，前者由香港專業進修學校負責營運，後者則由香港職業發展服務處所負責。

3. 職業訓練局

技能提升計劃：

計劃於 2001 年推出，旨在為各行業的在職人士，提供持續進修的機會。課程內容由僱主及培訓機構代表一同訂定，大部分學費由政府資助³⁶，學員修畢課程及通過評核測試，並符合出席率要求，可獲頒發證書，資歷獲得僱主及業內人士的認同。計劃現時涵蓋 23 個行業³⁷。

計劃的服務對象以中學或以下教育程度的基層勞工為主，提供針對性的技能訓練，協助他們掌握最新的技能，提高競爭力。由於報讀人士必須為在職及其職業與報讀課程所屬行業有關，倘若失業就不能參加此計劃。在技能提升計劃中，以零售業及機電工程業最受歡迎，兩個行業累計報讀人數都超過 1 萬人，其中零售業課程更有接近 2 萬人曾經修讀³⁸。

4. 開設臨時性職位

自 2000 年起，政府在公營機構開設了不少臨時性的職位，以配合它們的運作需要及協助失業人士投入或重投勞動市場。在 2005 年，政府延續了當中大約 11,600 個臨時職位，牽涉的部門或機構共有 8 個³⁹，涉及的職位類別多以清潔、小型維修、社區建設、護理助理等為主。11,600 個臨時職位中，除了 3,400 個是為青少年而設的培訓名額外，其餘的則為其他年齡組別人士而設，當中尤以中年人為主。

(四) 目前特區政府扶助中年就業的政策措施的問題

從上一個部分列出的一系列本地扶助低技術、低學歷的中年人士就業

的措施能見到，特區政府對於如何紓緩「兩低一中」的就業問題，投放了一定的資源⁴⁰。從就業計劃到再培訓，從再培訓到技能提升，一個計劃接一個計劃的推出，都反映出政府並沒有棄他們於不顧。前勞工處處長張建宗先生更曾揚言，為了改善「兩低一中」人士的就業情況，會致力推動「五保行業」⁴¹，以助中年人士轉職。可惜，政府對「兩低一中」就業問題的定位，顯然欠全面設想，沒有顧及如何發展他們所長，忽略了使他們在知識型經濟下難以生存的主因。特區政府對如何解決這個問題的政策方針，可嘗試從相關的政策報告找出端倪。2000年，立法會人力資源委員會曾委託學者對低教育程度的中年人士進行就業情況的調查研究⁴²（下稱「報告」）。報告的最終分析指：

中年人口的就業前景惡化，原因在於教育程度低而不在於年齡。由於市場需要較高教育水平的人，技能水平高和沒有技能的工人就有着截然不同的就業情況。

由此可得出一個結論：因為問題在低學歷不在年齡上，只要透過再培訓，技術、學歷得以提升，自能解決問題。不過，報告同時指出兩個潛在問題，首先，低學歷的中年勞工（特別是男性）會較難離開與生產有關及低技術的行業；其次，在長期失業的人士當中，這些人士所佔的比例會愈來愈大，一旦失業，很難找到新的工作。

報告無疑能反映出當時低教育程度中年勞工所面對的幾個就業問題，可惜其研究對象只是40至49歲人士，未包括50至59歲之人士。其次，報告更忽略了探討市場是否具足夠的就業空間，以及中年勞工接受再培訓的能力，這些同樣於政策方針中被遺忘了。以下部分綜合了政府推行的政策措施的具體情況，嘗試分析目前扶助中年就業措施的問題所在。

(五) 小結

• 就業市場兩極化的問題加劇，惟政府只採取小修小補策略以紓緩「兩低一中」的就業問題。就業市場存在兩極化是不爭的事實，低技術的中年勞工明顯身處劣勢那端。經濟增長跟創造職位已沒有必然關係，低技術工種已漸漸被淘汰。政府漠視基層勞工面臨的就業困境，只謂提升勞動力、加強競爭力就能解決問題，採取小修小補策略作紓緩，忽視了他們同時面對就業空間縮減、就業不足、低工資等問題，也輕視了目前接近 70 萬「兩低一中」的勞工及其家庭的潛在危機。

• 技術培訓、再提升並非解決問題的靈丹妙藥。政府必須了解，當前有部分「兩低一中」人士根本無力透過任何技能提升或再培訓計劃而獲得職位，期望靠提升低技術勞工勞動力就能改善就業情況，是不切實際的，他們只會跌入「失業—再培訓—再就業—失業」的循環之中，就如報告所揭示的潛在危機——低教育程度之中年人士難以重新再就業。但特區政府的政策卻以再培訓計劃及技能提升作為核心，企圖透過各項零碎的就業計劃以解決問題，漠視這批勞工的再就業及再培訓能力。

• 計劃被濫用，監管不力，導致問題叢生。一如其他各項就業或培訓計劃⁴³，政策措施本意雖好，但執行過程中漏洞出現，監管又不力，導致問題叢生，資源大量投放後又未見成效。究其原因，主因是計劃沒有約束性。以中年就業計劃為例，僱主是否遵照守則全賴個人操守及勞工處的監管，但計劃被濫用的消息仍時有報道⁴⁴，反映出僱主濫用計劃的情況嚴重，同時勞工處的監管不嚴謹，最終使參加者成為受害者。有受訪者坦言，僱主要求他們領取自己的假期接受培訓，反映部分僱主對培訓欠積極。

• 再培訓課程欠長遠規劃，培訓機構服務質素參差。現時協助中年勞工提升勞動力質素的重任就交託在再培訓局身上，綜觀過去十多年，再培

訓局推出了不少課程，務求使年長的勞工透過再培訓提升勞動力，增強就業機會。雖然近年再培訓局已致力開辦更多種類的培訓課程，但整體的再培訓規劃欠檢討，課程質素參差。首先，有數據反映目前參與課程的人士以女性⁴⁵為主，但市場上卻較多低教育程度的中年男性失業，反映出就讀情況與實際情況出現差距，往往有真正就業困難的中年勞工其實未有受惠於各項措施⁴⁶。其次，再培訓課程內容尚有開拓的空間，現時出現集中資源在某些課程上的情況，忽略了市場上的其他需要⁴⁷。再者，課程內容的實用性亦被質疑⁴⁸。曾有調查⁴⁹結果指出，佔一半的受訪者在完成再培訓課程以後，仍然未能就業，就算能再次投身就業市場的，受僱時間也少於3個月。最後，培訓機構的服務質素參差，更減低了學員對課程的信心⁵⁰。

- 政府開創的就業職位，只屬短期、臨時性質，欠缺保障。直接開創就業職位是大多地方用以紓緩就業問題的手法，特區政府自2000年起開創了不少臨時性的職位，大多屬低技術工種，尤為合適「兩低一中」人士擔任。可是，政府外判工屢受剝削已非新鮮事，即使具針對性的措施已推出（如標準合約），但漏洞未能完全堵塞，監管不足的問題讓外判商有機可乘。另有部分工種實有常設的需要，無了期的短期合約只為一批議價能力已低的勞工帶來更多不穩定性。

- 部分刺激中年就業的援助或津貼項目的給付條件有限制，使真正需要者未能受惠。現時有部分援助或津貼項目的給付條件，是參加者必須事先完成某些再培訓計劃（如家務通計劃、交通費支援計劃），無疑，從行政角度評析，這方便措施執行，可減低行政費用。但問題就如上文所言，有部分最需要接受援助的人士，其實從來都不參加有關的培訓或就業計劃，這樣他們亦無法透過津貼、支援等解決其就業問題。

四、對扶助中年就業的政策建議

面對全球化影響，在本地經濟結構未完全轉型的困局下，低技術、低學歷中年人士的就業空間慢慢收縮，將來要面對的就業挑戰更大。要紓緩他們的就業情況，政府必須擔當積極介入者的角色，落實扶助中年就業的政策，正視並洞悉問題的核心，才能對症下藥。事實上「兩低一中」人士仍具工作能力，若能幫助他們順利度過退休前的工作生涯，可減輕政府公共財政開支的壓力，更有助社會和諧穩定。為此，本研究提出以下扶助中年就業的政策建議：

1. 積極推動行業發展，開創就業職位

要紓緩「兩低一中」人士的就業困境，特區政府必須積極介入，從兩個方面支持行業的發展。一方面就高增值產業如物流等能同時創造低技術工種的行業，有關當局要積極支持配合發展，創造有利環境；另一方面如社區、社會及個人服務業、環保工業等屬於勞動密集型的行業，既能較大量地吸納「兩低一中」人士，同時又能發揮勞工的技能和特長，政府需要對其積極扶持，透過不同方式如社會企業、基金資助等，開拓更多的就業機會。

2. 訂定宏觀的就業政策，配合未來人力資源發展的需要

低技術中年勞工出現就業問題，與經濟結構轉型有密切關係。現時本地的經濟轉型尚處於適應階段，就業市場呈現兩極化危機，特區政府有必要訂定全面的就業政策，應對未來會出現的人力資源供求失衡的問題。政策要顧及不同群體的需要，並互相配合，再培訓並非解決問題的唯一方法。

3. 強化再培訓課程的實用性，並配合未來人口發展，訂定長遠培訓政策

再培訓雖然並非解決問題的靈丹妙藥，但其重要性卻是不能否定的。

部分能力較強的中年人士可透過相關計劃獲得提升，靠自身的能力重投勞動市場。因此，「度身訂造」式的培訓課程尤其重要，要加重可操作性的內容。此外，根據人口推算，將來具有基礎教育背景的中年人士會增加，意味着他們有能力接受更高、更專業化的培訓內容。為此有關當局不單要開拓新課程，更需要作出深入的研究及具前瞻性的規劃，從長遠的人力資源發展來考慮整個培訓方向，培訓計劃之間更要達到相輔相成之目的。

4. 透過積極政策，鼓勵商界培訓中年人士

培訓工作除了由培訓當局負責外，企業僱主亦是重要的提供者。現時本地中小企為年長員工提供培訓的主動性尚待提升，這可能基於欠缺資金，又或者因為對年長員工的既定觀感，未必願意花資源去培訓他們。政府須加強協助，透過積極政策如稅務優惠或基金，以鼓勵他們投放資源培訓低技術中年勞工。同時，扭轉企業僱主對培訓年長勞工的觀念，特別是50歲以上的勞工，增加他們接受再培訓的機會。

5. 政府要起帶頭作用，保障低技術工人，並加強監管各類就業及再培訓計劃，免其被濫用

政府現時每年直接創造不少職位，以紓緩低技術工人的就業困難。可惜，外判工人被剝削的消息卻屢見不鮮，特區政府必須嚴密監察外判商有否違規，並加強罰則以堵截外判商層出不窮的剝削方式。此外，要加強監管的更有各類就業及再培訓計劃，此等計劃往往牽涉到現金津貼或資助，要確保所有參與的單位都遵照守則而行，才能真正有效地扶助有就業困難的人士。

6. 勞工處強化就業選配及轉介服務，多主動接觸有就業困難人士

雖然勞工處負責提供就業服務的形象鮮明，可是大眾對其負責的扶助就業計劃卻未有深刻認識。特別是低學歷人士，對於具體的就業、再培訓

等計劃概念模糊，未必懂得獲取相關的資源，浪費了勞工處強大的僱主網絡。故此，勞工處有必要先採取積極的手法，加強宣傳，多主動接觸有就業困難的人士，提供更完整的就業輔導服務。

7. 積極推動消除年齡歧視，為「兩低一中」勞工建立正面形象

求職的成敗跟年齡的關係是一個具爭議性的議題，但有論者指受歧視的年齡已不斷下降至 40 歲，OECD 亦建議其成員國要謹慎考慮立法。長遠而言，政府需要深入研究此議題，希望能更全面地扶助有需要的人士就業，特別是「兩低一中」這批市場缺乏議價能力的勞工。在此之前，有關當局要積極推動消除年齡歧視，扭轉一直以來外界對低技術、低學歷勞工的負面印象，讓「兩低一中」人士能在社會上發揮所長。

五、結語

現時本地就業市場出現兩極化已是不爭的事實，中年、低學歷、低技術勞工已被推向市場的邊緣，他們面對的最大問題是可僱用性低，而可取代性卻高。顯然，特區政府亦意識到「兩低一中」人士現時的就業處境不樂觀，因此過去數年間推動各項就業計劃、再培訓計劃，以扶助他們就業，紓緩高企的失業數字。可是報告已反映出，現實情況中，有部分人士根本不能夠透過這些計劃獲得一份穩定、甚至是足以自力更生的工作，他們只是跌入循環圈中，在再培訓課程與失業或就業不足之間來回。為此，特區政府必須正視當中潛在的危機，擔當積極介入者的角色，以刺激產業發展來吸納這批人士，創造真正合適他們的職位。

注釋

- 1 根據資料，英國的反年齡就業歧視立法已於 2006 年 10 月訂定。
- 2 所列明的救助津貼包括：收入補助（Income Support）、求職者津貼（Jobseeker's Allowance）、殘障津貼（Incapacity Benefit）、重大傷殘津貼（Severe Disablement Allowance）、退休金補助（Pension Credit）。
- 3 「公益性崗位」是指由政府出資扶持，社會籌集資金，以安置就業為主，符合公共利益的管理和服務類崗位，共分三種，包括政府出資、政府和社會消費者共同出資、企業出資三種類型。政策主要列明，政府出資的公益性崗位要用來優先安置大齡就業對象。
- 4 根據《就業服務法》第 2 條第 4 項，所謂「中高齡」是指年滿 45 歲至 65 歲。
- 5 「勞委會」規定，每人時薪為台幣 67 元，補助最高金額每月以台幣 16,260 元為上限。
- 6 在 2005 年，約有 24 萬人月薪在 1,000 新元或以下，大部分人的年齡都較高而且教育程度是低的。資料來源：《新加坡聯合早報》，2005 年 9 月 2 日。
- 7 例如健康護理業、酒店業、生物醫藥科技業等等，出現人手短缺的情況，新加坡政府便推出具針對性的培訓計劃，希望學員畢業以後能投身這些行業。
- 8 進行重新設計工作的行業包括建築、園藝、清潔、保安、托管、零售和社區服務業等等。當地政府基於有些人因為對這些行業有誤解，不願意投身其間，所以希望透過重新設計的工程，能吸引更多勞工加入，並使之能賺取更高的薪酬。
- 9 此計劃再獲撥款 5,000 萬元，期望在 2006 至 2009 年間，每年再重造 1 萬多個就業職位。
- 10 就如新加坡人力部長兼教育部第二部長所指，要解決失業問題，政府不可能只給工友工作，然後他們在兩個月後就離職，結果又要重新協助他們找新的工作。因此，政府將會提供獎勵，給那些在新的工作崗位上堅持了一段時間的工友，社區發展理事會和全國職工總會也會參與協助工友。資料來源：《聯合早報》，2005 年 1 月 22 日。
- 11 新加坡的法定退休年齡為 62 歲。
- 12 情況如中國內地，有內地學者指出，要紓緩內地大齡下崗人員的就業問題，必須