



香港天主教勞工事務委員會

HONG KONG CATHOLIC COMMISSION FOR LABOUR AFFAIRS

HOLY CROSS CENTRE, 7/F, 72 YIU HING ROAD, SHAUKIWAN, HONG KONG.

香港筲箕灣耀興道72號聖十字架中心七樓

TEL(電話): 2772 5918 FAX(傳真): 2347 3630 E-MAIL(電郵): [hkccla@hkccla.org.hk](mailto:hkccla@hkccla.org.hk)

WEBSITE(網址): <http://www.hkccla.org.hk>



## 對人口政策的諮詢文件的回應

2014年2月5日

1. 《人口政策》諮詢指出，由於本港生育率低，加上人均壽命延長，人口老化速度較預期快，但未來人口增長緩慢，香港人力資源愈趨缺乏，因此必須確定有足夠的補充，所以在「現有人口、新來源人口、老齡化人口」這三大範疇，提出五個應對人口挑戰的政策方針，包括：(一)吸引更多人投入勞動市場，以增加勞動人口；(二)改善教育及培訓，減少技術錯配，以提升勞動人口的質素；以更積極進取的策略及訂明目標吸納對象的方法，引入外地人才；(三)在不損及本地工人利益的情況下，考慮更有效的輸入勞工機制；(四)締造有利的環境讓年輕夫婦生兒育女；(五)透過建立善待長者環境，推廣積極樂頤年，並促進銀髮市場的發展。
2. 綜觀整份人口政策文件，聚焦於人口老化的趨勢及勞動力不足的問題，並不斷強調香港出生率如何低、未來人力資源如何不足等，但諮詢文件沒有提出解決問題的長遠目標及策略，只提出政策方向及建議，可是政策建議又側重於如何提高勞動人口及人力質素，與人口政策息息相關的環境保護、住屋需求、教育制度等卻隻字不提，亦鮮有提出促進平等機會和優質生活的方法。人口政策文件似是以人力資源報告，淪為經濟服務的工具。
3. 人口政策文件第二章及第五章分別建議釋放現有人口潛力及營造有利生兒育女環境，包括鼓勵婦女投入勞動市場及生育、提倡延長工作年期及推動新來港、殘疾及少數族裔人士加入勞動人口，惟建議均漠視所屬社群的需要及職場的實際情況。
4. 首先，人口政策文件缺乏性別視野。為增加勞動人口，補充人力資源，視婦女為最後勞動力。假定婦女同時須兼顧工作與家庭，無視她們在「工作」和「家庭」兩者間的自主選擇及其照顧家庭所作出的貢獻。
5. 事實上，現時婦女就業處境並不理想。在傳統性別分工下，婦女即使外出工作，仍須同時兼顧家庭照顧者的角色，因此婦女多選擇從事兼職或零散工種，即使她們的工資有最低工資的水平，但往往因不符合勞工法例規定的「4.1.8」僱傭連續性條件，以至未能享有如有薪年假、疾病津貼、休息日、遣散費及長期服務金等勞工權利。女性在就業過程亦經常遇到年齡歧視，但由於沒有法例保障，因此投訴無門。零售及服務行業多由婦女任職，但她們如遇顧客性騷擾，是不受現時《性別歧視條例》中性騷擾條例的保障，因為性騷擾條例只保障服務使用者，這間接造就不利婦女的就業條件。
6. 女性在就業市場更要面對男女薪酬差距的不利處境。根據政府統計處最新資料顯示<sup>1</sup>，就業女

<sup>1</sup> 資料來源: 政府統計處 (2013年) 綜合住戶統計調查按季統計報告。2013年7月至9月。

性每月工資收入中位數是 10,300 元，遠低於男性的 15,000 元，反映婦女即使就業亦未能賺取理想收入，改善生活。

7. 本港「長工時」問題嚴重，不但局限婦女的就業選擇機會，而且亦令就業婦女不能照顧放學或放假的子女，有時更會被迫「獨留」子女在家，令婦女有觸犯法例的風險。政府一直以「家庭為本」作為幼兒照顧的方針，因此由政府承擔的免費託兒服務名額十分有限。現時的「社區褓母計劃」及「關愛基金的課餘託管試驗計劃」的名額及託兒日數又嚴重不足，未能讓婦女安心外出工作。因此現行政府政策跟提升婦女就業率的遠景根本是背道而馳。政府應從根底裡協助婦女解除家庭責任的枷鎖，讓男性及社區服務等分擔女性照顧長幼的責任，才能令婦女有更多選擇及提升她們出外工作的誘因。
8. 婦女被「要求」外出工作之餘，人口政策文件第五章還把生產力與女性生兒育女的決定掛鉤。文件臚列及比較了香港與亞洲鄰近地區的出生率，從而突顯本港出生率偏低，導致生產力減弱，影響經濟發展。因此文件提出輔助生育措施、資助託兒及課餘託管服務、鼓勵僱主提供家庭友善工作安排等，鼓勵女性生育。人口政策文件再次強化婦女生育的傳統角色。誠然，鼓勵生育的措施能製造有利的條件，讓女性體現生育自主，但政府又推說有關建議須考慮納稅人及僱主的財政負擔、資源分配及維持低稅制的需要，拒絕在房屋需要、教育及託兒，以及家庭友善政策及標準工時立法上作出承諾，鼓勵婦女生育。因此有關鼓勵的生育的建議實屬空談，實施無期。
9. 在延長退休年齡的建議上，政策文件又忽視年長基層工友的實際情況。基於學歷及技能不同，中產專業長者退休後多能藉他們專業知識及經驗返回職場，但低收入基層工友隨著年齡增長及體力的衰退在職場上的競爭力會迅速減弱。延長退休年齡變相是要他們繼續從事低薪及勞動力強的工作，而且本港缺乏年齡歧視立法，即使基層退休長者欲返回職場，但面對著年青人的競爭及年齡歧視多不獲聘用。因此設立全民退休保障制度，為長者提供足夠的退休生活保障及立法禁止年齡歧視，才是讓長者自主地選擇返回職場、彈性工作或安享晚年的最佳措施。單為提高勞動人口而提出延長工作年期，而漠視長者的就業處境是不切實際，是不能徹底解決勞動人口不足的問題。
10. 政府在人口政策文件中建議協助少數族裔融入社會，並透過教育及在勞工市場的友善措施來釋放少數族裔人士的潛力。政府一方面建議協助少數族裔融入社會及就業，但一方面卻漠視少數族裔的生活及就業情況。本港少數族裔的在職貧窮情況十分嚴重。根據 2011 年少數族裔主題性報告，巴基斯坦及尼泊爾裔人士的每月入息的中位數(10,000 元) 較全港工作人口的收入中位數(11,000 元)為低。民間團體曾多次要求政府增強勞工處針對少數族裔的就業服務，包括設立少數族裔就業資訊站，提供不同語言招聘資料，以及建立聘請少數族裔的就業配對服務等，政府卻未有積極回應，以致少數族裔人士在勞工處登記求職及成功獲聘的數字偏低。<sup>2</sup>另外，政府在本年度公佈的《貧窮報告》中亦未有分析少數族裔中的貧窮情況及人口數字。即使人口政策文件提到扶貧委員會的特別需要社群專責小組銳意支援少數族裔人士，其工作重點是協助學生在學習階段學好中文，就如何協助少數族裔人士就業及提升其工作技能卻沒有具體方案。顯然，政府並無舒緩少數族裔

<sup>2</sup> 在 2010、2011 及 2012 年，分別有 1 234、901 和 981 名健全少數族裔人士在勞工處登記求職，而同期透過勞工處的轉介服務而獲聘的個案分別有 105、72 和 61 宗。資料來源：立法會(2013)。立法會議質詢\_立法會十八題：為少數族裔人士提供的就業服務。2013 年 11 月 13 日。http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/counmtg/agenda/cm20131113.htm#q\_18

在職貧窮及釋放其勞動人口就業的決心，這亦反映了人口政策文件就釋放少數族裔勞動力建議僅屬空談，口惠而不實。

11. 人口政策文件第二章建議促進經濟基礎多元化、加強教育及培訓，以及確立職業教育的價值及繼續推廣持續進修等「提升本地培育人才的質素」。人口政策文件在此的方向正確。然而，隨者本港邁向知識型的經濟發展，香港的勞動人口的教育程度不斷提高。但政府對高等教育的資源投入持續減少，以致專上教育的自資課程迅速發展，部份的課程內容及師資卻良莠不齊，使社會應受性不足，畢業生不但就業困難，畢業後的薪金明顯偏低。經評審專上課程資料網 (iPASS) 早前公布 2012 至 2013 年 全港自資專上院校的副學士及高級文憑畢業生薪金，17 間院校當中，有 7 間畢業生薪金不足 10000 元，另有 6 間為 10000 至 11000 元，相對於 2013 年第二季選定行業全港每月平均薪金的 13892 元為低。畢業生的負債亦相當嚴重，根據調查<sup>3</sup>，曾向政府申請學生貸款的全日制大專生，其中自資副學士的學生預計完成課程後平均負債為 19.2 萬元。薪酬低且負債累累亦使其缺乏金錢持續進修。因此政府在加強專上教育課程質素的同時，亦應加大對專上教育的資源的投入，並提高對學生的學費資助，減低其經濟負擔。
12. 政府應加大各類持續進修計劃的資助金額及延長其申請期限。雖然持續進修基金已由最初只供非學位持有人擴大至現時可供任何 18-65 歲及副學位程度或以下的合資格香港居民申請。不過，政府卻沒有提升可申請的資助金額，仍舊維持最高一萬元及課程的八成津貼為限。由於社會上許多進修課程學費昂貴，所以申請者往往在報讀一至二個進修課程後就已耗盡基金的津貼，這不利青少年及相關人士持續進修。另外，基金強制申請人只可在開立基金戶口後的四年內申請津貼，否則會被視作放棄資格等申請手續，也令申請者不能在其職業生涯中的不同時期選擇適合的課程持續進修。
13. 面對長工時長及低工資的困境，部份學歷及經驗不足的青年及工友即使有意參與培訓或進修，也缺乏金錢及時間持續進修。因此單以教育及培訓入手是不足以提升本港人才的質素，政府必須合適切的勞工政策，例如提升最低工資水平、訂立標準工時立法、反年齡歧視等措施，才能使青少年及勞工有足夠時間及條件持續進修，提升技能及改善生活質素。
14. 人口政策文件第四章提出「以新來源補充現有人口及勞動力」，當中輸入低技術工人的建議極具爭議。人口政策文件第二章承認現時香港婦女參與勞動率偏低，潛在女性勞動力高逾 50 萬人，又建議推動殘疾人士及少數族裔人士就業等，本會相信政府如能按此落實具體的政策措施，支援相關社群就業，足可填補市場上的低技術的職位空缺。因此，政府應馬上落實託兒服務及家庭友善等及支援少數族裔及殘疾人士就業，而不是空談建議，否則一方面承認本港有龐大潛在勞動力，另一方面又揚言有需要放寬及擴大輸入外勞，是自相矛盾。
15. 人口政策文件指出建築、護理、零售及飲食業的職位空缺數字偏高，有意突顯有關行業的勞工短缺嚴重，同時把問題歸因於年青工人不願入行，但分析過於偏頗，未能觸及個別行業勞工短缺的獨特因素。首先，安老服務、零售及飲食業工資一向偏低，過去十年其工資扣除通脹後不升反跌<sup>4</sup>，而同期人均生產總值則大幅增加六成。
16. 另外，根據職工盟的資料，很多建築商不斷營造建築工人工資高，人手短缺的假象，以

<sup>3</sup> 香港青年協會今年 10 月訪問 727 名曾向政府申請學生貸款的全日制大專生，其中自資副學士的學生預計完成課程後平均負債為 19.2 萬元。資料來源：香港青年協會(2013 年) 借貸渡學——青年的生活需要與財政壓力研究新聞稿。2013 年 10 月 24 日。

<sup>4</sup> 舉例，2003 至 2013 年間，零售業僱員在扣除通脹後工資的錄得 2.4 負增長。資料來源：職工盟(2013)。輸入外勞的真真假假。2013 年 10 月 23 日。 [http://www.hkctu.org.hk/cms/article.jsp?article\\_id=1071&cat\\_id=8](http://www.hkctu.org.hk/cms/article.jsp?article_id=1071&cat_id=8)

提高工程成本。但事實上，工人工資仍然偏低。據該會的調查顯示，建築工人平均日薪約為 640 元至 750 元，有六成建築工人過去一年至今年未獲加薪，而建築商聲稱工人日薪過千元的工種，通常為體力要求高的紮鐵及釘板之類的工種。僱員薪酬待遇沒有改善，自然令工人流失及不願入行。因此，要解決招聘困難，首要是從改善工人的薪酬待遇入手，讓工人分享經濟成果，而不是盲目的輸入外勞。<sup>5</sup>

17. 其次，建築及護理業界工作環境惡劣，亦是導致工人不願入行的主因。早前發生的高鐵建築工人罷工事件就可了解到建築地盤工作環境是何等惡劣。據報高鐵承建商為趕工，要求工人連續 12 小時困在空氣質素欠佳的隧道內工作，午飯亦不准上地面休息，遲到上班更要大幅扣薪，令高鐵工人相當不滿而發起罷工<sup>6</sup>。安老服務業照顧員則不但工資偏低，更要長時間工作，還須重複扶抱長者及搬運物資等工序，以致身體容易出現各種痛症及勞損，危害身體健康。安老院舍不願改善工作條件，亦自然難吸引工人入行。
18. 現時「補充勞工計劃」已被指監管不力，經常被無良僱主濫用，政府當前應檢討計劃。本年 8 月高鐵米埔路段工程經勞工顧問委員會批准，透過「補充勞工計劃」輸入 330 名外勞，涉及的工種包括混凝土、紮鐵、燒焊、釘板，以至雜工等本港工人供應仍然充足的工種。由於建築商以低於市價一成至接近三成的工資招聘工人，而且要求在深圳工作，結果無人問津，建築商於是申請「補充勞工計劃」輸入工人。勞工處及勞工顧問委員會卻無視低價招聘情況，為輸入廉價外勞開出極壞先例。<sup>7</sup>
19. 安老服務業是現時補充勞工計劃下輸入最多外勞的行業之一。安老院服務員的工資及工作待遇欠佳，聘請員工不果，便以輸入外勞補充人手。但根據職工盟工會的資料，外勞抵港後，不時被剝削工資福利，例如部份工人每月被扣薪數千元不等，並且經常無償加班，外勞合約訂明的每天 9 小時標準工時及加班補薪的安排根本沒有如實執行。勞工處監管計劃不力下，還盲目的擴大現行機制，只會助長業界濫用計劃招聘廉價外勞。
20. 還有，政府一方面強調本港是自由市場，市場運作如勞動力的供求及工資工時要由市場調節，因此一直拖延如標準工時、年齡歧視等勞工立法，但另一方面又以增加勞動人口供應之名，介入自由市場勞動力的供應，建議輸入外勞。政府的做法是自相矛盾，還予人為經濟發展而犧牲勞工的權益之感。
21. 總括而言，人口政策文件是以提升人力資源為本，過於側重經濟與人口的互動關係，勞動質量及產出的變化及其對本港經濟的影響，而且文件對提出的問題缺乏長遠及具體建議。文件對於人口與社會結構的互動，例如城市化、人口密度及空間關係、少數族裔，流動人口特徵、內部遷移等等現象與社會發展的關係則鮮有提及。因此是次的人口政策文件未及全面，僅為人力資源報告而已。

---

<sup>5</sup> 資料來源：職工盟(2013 年) 勞工短缺係假象 壓低工資是真相。2013 年 10 月 28 日。  
[http://www.hkctu.org.hk/cms/article.jsp?article\\_id=1079&cat\\_id=8](http://www.hkctu.org.hk/cms/article.jsp?article_id=1079&cat_id=8)

<sup>6</sup> 資料來源：蘋果日報(2013 年)。高鐵趕工承辦商逼工人隧道開飯。2013 年 8 月 27 日。

<sup>7</sup> 資料來源：同 4。