

香港社區組織協會

「促進本地勞工為先 輸入外勞絕非長策」

基層市民對輸入勞工計劃的意見問卷調查報告發佈會 新聞稿

香港社區組織協會(SoCO)與基層勞工發佈「基層市民對輸入勞工計劃的意見問卷調查報告」，反映基層勞工對於政府推出「行業輸入勞工計劃」及「優化補充勞工計劃」計劃的意見，尤其關注「優化補充勞工計劃」沒有限額，擔心影響本地勞工的工作機會，亦指出政府應促進本地勞工為先，輸入外勞絕非長策，並提出一系列促進本地勞動人口的政策建議。

近年本港勞動人口呈下降趨勢，根據官方統計資料，由於人口老齡化，本港出現結構性勞動人口縮減。本地勞動人口(不包括外籍家庭傭工)，由 2018 年的 368 萬人，急降至 2022 年的 346 萬人，勞動人口大減 22 萬人，佔總勞動人口近 6%；當中約 16 萬屬低技術勞動人口。

根據 2027 年人力資源推算結果¹，本地勞動人口（不包括外籍家庭傭工）於 2019 年至 2022 年間約 367 萬人至 368 萬人的高位水平，下降至 2027 年的 357 萬人，屆時整體人力資源會供不應求，短缺為約 17 萬人，當中高中及以下學歷程度的短缺為約為 12 萬人。近年勞動人口下滑成因甚多，除了本港人口老齡化，出生率不斷下跌外，過去從 2019 年年底至 2023 年三年多本港受新冠疫症打擊，疫情爆發期間，經濟停頓亦令勞動人口的參與受限，原本每年 4 萬的單程證來港團聚亦因內地公安局時不時停頓批准，2020 年至 2022 年平均每年大減至只有 16,422 人，世界各地人口流動受阻，加劇本地勞動人口的預期跌勢。再者，2019 年本港爆發反修例的社會事件，以及其後連串公共政策及社會環境的變遷，觸發移民潮，進一步增加勞動人口的流失。

為此，行政長官李家超在其上任後首份施政報告中，公布人力政策措施，除了培育本地人才，保障本地勞工就業，亦更進取地吸納外來人才，以促進本港經濟和社會發展，從而提升市民生活質素。除了一般引進勞工的就業政策外(例如:「一般就業政策」、「輸入內地人才計劃」、「優秀人才入境計劃」等)，當局亦在 2023 年，宣佈將 2018 年制訂首份香港人才清單放寬，將原來涵蓋 9 個行業領域下的 51 項專業，目的是更有效及聚焦地吸引高質素人才，配合香港經濟高增值及多元化的發展。

與此同時，因應高中及以下學歷程度的勞動人口下跌，政府亦於 2023 年 6 月宣佈推行「行業輸入勞工計劃」及「優化補充勞工計劃」計劃。「行業輸入勞工計劃」針對指定行業輸入勞工(即: 院舍服務業(7,000 名)、建造業(12,000 名)、航空業(6,300 名)、公共小巴/客車業(1,700 名)，合共輸入不多於 2.7 萬名勞工)；至於「優化補充勞工計劃」，即暫停執行「補充勞工計劃」下一般不得輸入 26 個指定職位類別及非技術/低技術職位的規定。根據「優化」後的「補充勞工計劃」，僱主在本地未能成功聘用僱員後，可申請輸入非技術/低技術勞工，當中不限配額和上限，涉及 26 個非技術/低技術職位，並在實施兩年後再作檢討。

雖然當局一直強調，應對本地人力短缺，仍以本地工人利益優先，並會採取多管齊下的策略，包括: 推動培訓及再培訓、提供適切的就業支援，推廣科技應用以提升生產力等，以回應就業市場的人力需求。然而，從境外輸入勞工，無可避免地對本地就業市場帶來衝擊，尤其是「優化補充勞工計劃」，

¹ 香港特別行政區政府(2019 年 12 月) 2027 年人力資源推算報告

對象是非技術/低技術職位的勞工，首當其衝自然是本地非技術/低技術的勞工。

根據最新綜合住戶統計調查按季統計報告，非技術工人(2023 年第一季)為 33.2 萬人(不包括外籍家庭傭工)²；高中及以下學歷程度的勞動人口(不包括外籍家庭傭工)為 177 萬人(1,772,700 人)，佔總勞動人口逾五成(53.2%)³；高中及以下學歷程度的就業人口每月收入中位數分別為：小學及以下(13,000 元)、中學(17,200 元)⁴。這 30 多萬的非技術工人，以及近 180 萬的中低學歷勞工，日後在就業市場將會與輸入的勞工有直接的互動。究竟非技術、低學歷的基層勞工如何理解是次輸入勞工計劃？他們有那些憂慮？如何評價相關輸入勞工計劃？對於本港人力資源規劃又有何建議？.. 香港社區組織協會 (SoCO)就以上的疑問，在 7 月 14 日至 8 月 7 日訪問了 208 位基層勞工。調查結果及建議如下：

1. 調查分析

1.1 近八成受訪者認為不設上限輸入勞工不合理 九成憂慮未來就業情況

從是次調查發現，絕大部份(88.9%)受訪者表示沒有聽過政府宣佈推行輸入勞工計劃。事實上，絕大部份受訪者(84.6%)曾從事與優化「補充勞工計劃」的 26 項工種；受訪基層市民普遍認為不合理(76.5%)(表 4)、由於優化「補充勞工計劃」不設名額或上限，普遍(74.1%)表示不贊成上述計劃輸入非技術/低技術勞工；因著當局推行各項「輸入勞工計劃」而感到憂慮(表 5)。現時經濟未完全復蘇，有些公司欠勞工，有些公司卻開工不足，令有些基層勞工未能開足工，甚至仍有一成人失業，而且工資持續低，受訪者的收入都是低貧窮線，所以基層擔憂無限額全面開放輸入外勞，幫不到經濟，反而會影響自己的工作機會，亦擔心日後被僱主壓低工資；絕大部份亦因為各項輸入勞工計劃而憂慮未來前景。

1.2 75%基層勞工反對「優化補充勞工計劃」 各行業人力需求需精確交代，外勞應設限額

調查發現，絕大部份(74.1%)受訪者表示非常不贊成或不贊成政府透過上述計劃輸入非技術/低技術勞工(表 7)，主要原因是擔心沖擊本地非技術/低技術勞工，損害本地勞工就業機會(84.4%)、減低本地勞工改善工作待遇的水平(71.4%)、當局未有善用本地人力資源(62.3%)、拖累相關職位工資水平(57.8%)。外地經驗，各地政府普遍會針對性地在設立一定輸入勞工配額，確保將對本地勞動市場及本地勞工就業環境的沖擊減至最低，並能適時有序地檢視計劃成效。反觀是次「優化補充勞工計劃」中當局提出先試行兩年再作檢討，沖擊之大恐怕難以估量。

1.3 年青基層勞工、具專上教育學歷勞工較抗拒輸入勞工

此外，是次調查中絕大部份受訪者均不贊成推行輸入勞工計劃(包括：「行業輸入勞工計劃」及「優化補充勞工計劃」)，若以年齡組群劃分，較年青的基層勞工(18 至 29 歲)的受訪者中，有較高的百分比抗拒輸入勞工計劃；這或許與年青勞工缺乏工作經驗，在職場中可選擇的低技術/非技術工種較少，憂慮到日後輸入勞工後，面對競爭較大；另一方面，若以教育程度劃分，較高教育程度(即專上教育程度)的受訪者，當中有較高比例反對優化「補充勞工計劃」計劃。雖然較高教育程度勞工不一定對低技術/非技術職位的主要從業人員，惟在政府強調全方位「搶人才」的政策方向下，較高教育程度勞工或感受到一定競爭壓力，儘管自身不一定從事優化「補充勞工計劃」的工作，由於低技術/非技術職位並不

² 表 210-06307A：按主要工作所屬職業、年齡及性別劃分的就業人數（不包括外籍家庭傭工）

https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=210-06307A

³ 政府統計處 綜合住戶統計調查按季統計報告 (2023 年第一季)

<https://www.censtatd.gov.hk/wbr/B1050001/B10500012023QQ01/att/tc/B10500012023QQ01.pdf>

表 7.6：按教育程度及性別劃分的就業人數（不包括外籍家庭傭工）

⁴ 表 210-06315A：按教育程度及性別劃分的就業人士每月就業收入中位數（不包括外籍家庭傭工）

https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=210-06315A

排拒較高學歷人士加入，因此較高教育程度的受訪者或許亦預視未來的挑戰，因此對輸入勞工計劃存有保留態度。

1.4 七成受訪者建議推行就業培訓等措施助就業 以應付本地人力短缺

為應對人力資源短缺，逾七成(70.2%)受訪者建議推動就業培訓及技能提升，增加進修資助，建議增加再培訓津貼職位種類、培訓名額及津貼額、就業支援等，可見增加勞動力的應持續聚焦在本地勞工身上。不足一成(9.6%)受訪者認同輸入勞工屬本港人力資源主要策略，亦反映基層市民不希望依賴外來的勞動力，應對本地勞動市場的人力資源缺口。因此，當局在短期內或許有限度地需要針對個別職位輸入外地勞工，惟長遠的人力政策仍必須以本地勞工為首要考慮。

此外，根據立法會最新研究資料⁵，2021年本港有近20萬非長者人士沒有從事經濟活動，當中包括：8.1萬料理家務者及提早退休人士、2萬無酬照顧者、2.3萬名需要料理家務者及提早退休人士，以及2.7萬其他人士。十多萬無從事經濟活動的勞動力，或因需要照顧家人、工作待遇欠善、健康因素等而未有工作，當中或包括長者、婦女、中老齡人士等，婦女因成主要家庭照顧者，就業率一直低於男性，2020年男性就業率是66.2%，女性卻只有49.6%，值得研究如何加強適切生活和就業支援，以釋放勞動力，吸引勞工投身職場並增加收入。

2. 調查建議

2.1 全面檢視各行各業的實際人力需求 設立職位配額 縮短計劃試驗期

2.2 提高申請輸入勞工門檻 加強勞僱會審議把關力度

為達致保障本地勞工的大原則，當局應延長招聘不到本地工人的聘用期，由目前的四星期延長至不少於六星期，並限制每間公司輸入勞工的人數上限(例如：按不同規模公司訂定輸入人數上限)，甚或將輸入勞工人數與全職本地員工人數的比例，由目前的1:2(即每2名本地員工，才可輸入1名勞工)調升至1:10(即每10名本地員工，才可輸入1名勞工)、以及增加向申請輸入勞工的僱主徵收輸入勞工徵款，徵款額由目前400元提升至600元或更高水平。

2.3 按年提高輸入勞工每月工資中位數最少一成 誘導輸入勞工至聘用本地勞工

2.4 加強培訓本地勞工 改善勞工待遇及晉升階梯

當局應增加持續進修基金的資助額，由目前的25,000元，增加至50,000元，並可以全額資助，而不是80%。此外，再培訓局應增加舉辦短期兩三日的考牌課程，令勞工早日投入工作，如長時間的培訓，亦增加資助額，勞工才可以有資本長時間參加培訓。再培訓課程主要由僱員再培訓局及承辦相關培訓課程的營運機構推行，涉及基層的再培訓課程大多涉及保安、地盤、家務助理等職位，惟相關行業和職位，有些工時太長、有些工資太低，難以鼓勵勞工入行。為此，當局亦應研究如何提升各行業的工作待遇、增加勞動人口從事相關行業的經濟誘因，並提高最低工資及立法最高工時等。以安老院舍照顧員的工資及晉升階梯為例，由於不少院舍長者均使用政府資助宿位，政府可考慮提高相關宿位的資助金額，或要求安老院舍提供較具吸引力的工資和福利，鼓勵勞工從事相關職位。此外，當局有必要考慮如何增加再培訓課程的類別，在培訓內容、時間及型式上亦應具彈性，並增加再培訓津貼額，以鼓勵本地勞工轉行轉型。

2.5 推行積極就業政策，立法強制僱主勞工處登記空缺，外展登記配對工作

政府推行積極就業政策，應立法強制僱主登記空缺，掌握全港勞動市場需求，並外展街頭、各社福、勞工等團體，網上途徑等，主動接觸勞工，配對工作，加上各項支援服務，促進就業。

⁵ 立法會秘書處 (2023年8月)《研究簡報2023年度第2期》低收入及中低收入住戶特徵
https://app7.legco.gov.hk/rpdb/tc/uploads/2023/RB/RB02_2023_20230804_tc.pdf

2.6 支援未就業者就業及工作環境及條件應有改進， 紓緩勞動力緊絀

目前本港仍有十多萬沒有從事經濟活動的人士，當中包括：中高齡就業人口、家庭照顧者，以及提早退休人士等，不少均有極豐富的工作經驗。然而，礙於個人健康、照顧家庭責任、工作強度、薪酬待遇等各種因素，阻礙他們重投勞動市場。為此，當局應研究如何進一步釋放勞動力，並提供適切就業支援，以吸引勞工投身職場。有些工種工時太長或太勞損，勞工做到中年，基本已是根疲力盡，有些是迫提早退休，政府應與企業改良工作環境，上班時間可以分段及有彈性，亦要注重勞工的健康，

2.6.1 改革鼓勵中高齡勞工就業 鼓勵長者就業

現行當局推行的「中高齡就業計劃」，主要是鼓勵僱主聘用中老年勞工。每名參與計劃的僱主，可獲每月最多 5,000 元的資助額，惟年長僱員僅收到每月 1,000 元資助，為期 3 至 12 個月。為增加年長僱員參與計劃，資助比例應改善至僱主與僱員各獲 3,000 元資助，資助額亦能按通脹物價指數調整。若僱主可以將資助用於年長僱員的勞工保險或醫療保險，更能鼓勵長者留任就業，因此，計劃不應只局限於受培訓長者，容讓更多長者受惠。另外，由於不少長者工作時數或較低，當局應放寬長者申領在職家庭津貼的工時規定，工時要求可參考單親住戶要求，即不少於 36 至 54 小時以下(半額)、54 至 72 小時以下(3/4 額)，以及 72 小時或以上(全額)，以增加在職長者獲取津貼的機會。此外，當局更可考慮為聘用年長僱員的提供稅務優惠，鼓勵僱主聘用年長勞工；甚或由政府向繼續就業而不獲僱主強積金供款的年長僱員提供強積金供款，增加長者繼續工作意欲。

2.6.2 加強支援家庭照顧者 釋放本地勞動力

另一方面是加強對家庭照顧者的支援。社區中體弱長者人數日增，日常起居照顧支援刻不容緩。惟僧多粥少，社區照顧服務不足。因應社區中 19 萬戶獨老及近 15 萬戶雙老的生活需要，當局應推行長者社區保姆計劃，招聘受培訓的社區保姆照顧長者，從而釋放原來照顧者的勞動力重投市場。與此同時，因應不少婦女需照顧家中幼兒而未能投身職場(特別是基層婦女，無力聘用傭工又無其他親人協助照料子女)，當局應大力改善託兒服務，除了在校課後託管計劃外，更應加大社區託兒服務名額，助須照顧子女和家庭成員的婦女投身職場。此外，當局亦應推行家庭友善政策，鼓勵企業奉行彈性上班時間，以容讓原來未能參與經濟活動的人士返回勞動市場，增加人力資源供應，亦可增加經濟收入。

2.6.3 強化保障零散工 鼓勵提早退休人士重投職場

至於提早退休人士，當局應分析他們提早退休的原因，制訂相應支援政策。若然因著身體長期疾病而無法長期全職工作，應思考如何增加對短期工、零散工的支援。近年工作零散化的情況日趨普及，當局亦應修改連續性合約定義，根據《僱傭條例》，任何人為同一僱主工作四個星期或以上，每星期工作不少於 18 小時，便屬於「連續性僱傭合約」(俗稱 418 條例)。由目前「418」(連續四星期，每星期工作不少於 18 小時)，改為「460」(連續四星期，每月工作不少於 60 小時)，可以享有有薪年假、法定假期、有薪病假等勞工權益以增加對零散工種僱員的保障。另外，對於有一定資產的提早退休人士，或較重視工作的價值和滿足感，當局亦可善用他們累積多年的工作經驗，擔任各行各業訓練導師及行業顧問，繼續推動本港社會發展。

2.7 鼓勵企業善用科技 提高生產力減省人力成本

2.8 增加子女免稅額、教育、託管服務，鼓勵生育，增加社會勞動力

現時本港出生率極低，人口老化，政府應增加子女免稅額、教育資助及託管服務方面，大力投入資源，長遠增加社會勞動力。

2023 年 8 月 13 日