

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

目的

本文件旨在向各委員介紹政府為處理青少年失業問題而採取的措施，以及香港與其他選定經濟體系在這方面的比較。

青少年就業計劃

青年職前綜合培訓—展翅計劃

2. 勞工處於一九九九年九月推出「青年職前綜合培訓—展翅計劃」，為 15 至 19 歲離校青少年提供職前綜合培訓，包括人際溝通技巧和職業技能訓練。過去四年，展翅計劃已培訓了大約 45 000 名青少年。除部分學員在完成培訓後決定繼續進修外，其餘的學員約有 70% 已成功就業。

青少年見習就業計劃

3. 二零零二年七月，我們推出「青少年見習就業計劃」，為 15 至 24 歲、學歷在大學學位以下程度的青少年安排在職培訓，以提供就業機會。至今已有大約 13 000 名學員透過這項計劃獲得聘用，另有 8 200 名學員在公開就業市場找到工作。受惠人數遠遠超出原定在兩年內為 10 000 名青少年安排在職培訓的目標。

4. 鑑於這項計劃成效理想，我們已決定把計劃延長兩年，以協助額外 10 000 名青少年。

青年自僱支援計劃

5. 勞工處會在短期內以試驗方式推行「青年自僱支援計劃」，以培訓和協助年齡介乎 18 至 24 歲、學歷在大學學位以下程度、並經評估為有志向的青少年，在有前景的行業範疇發展自僱能力。我們審批了 36 個項目，提供的培訓名額約為 1 500 個，由二零零四年五月二十四日起接受青少年報名參加。

6. 上述三項計劃雖然各有目標，但整體間互相配合，提供了多項服務及課程選擇，以迎合青少年在就業及培訓方面的不同需要，最終目標是增強青少年的就業能力。

國際勞工組織的觀點

7. 國際勞工組織在二零零一年發表的一份有關青少年就業報告中表示，不同青少年就業計劃的成效，視乎各國在不同時期的經濟周期影響而定，因此要評估這些計劃的成效會有困難。然而，組織倡議採取積極的勞動市場政策，並強調在青少年就業方面，良好的積極勞動市場政策應包含下列元素：

- 建立社會合作夥伴關係；
- 安排資助形式的工作；
- 職業訓練；
- 求職支援服務，包括就業指導及輔導；
- 鼓勵創業自僱；以及
- 推行為弱勢青少年而設的措施。

8. 我們的青少年就業計劃都是積極的勞動市場政策，並包含國際勞工組織所倡議的各項元素。附件 A 顯示展翅計劃、青見計劃及青年自僱支援計劃如何切合國際勞工組織倡議的標準。國際勞工組織曼谷地區辦事處及東亞地區多學科顧問組主任 Ian Chambers 先生於二零零二年在曼谷舉行的青少年就業三方代表地區會議上表示，香港是「推動青少年就業的領先地區之一」。他說國際勞工組織對香港處理青少年失業問題的能力充滿信心，並且表示，「香港會為區內其他地方提供重要的參考經驗」。我們在青少年就業方面所作的努力，深獲國際社會認同。

香港與其他選定經濟體系的比較數據

9. 根據所得資料，我們比較了香港和其他選定經濟體系 15 至 24 歲年齡組別的青少年失業率（見附件 B）。附件 B 所示，在所選的 11 個國家/地區中，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，本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% 輕微上升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。反之，澳洲的青少年失業率由 12.7% 上升至 20%，美國由 10.6% 上升至 11.8%，英國由 10.5% 上升至 11.8%，而經合組織(整體計算)則由 12.4% 上升至 14.8%。

10. 另一量度青少年失業嚴重程度的有效方法，是比較青少年失業率和整體失業率的比例。在二零零一年，香港的比率是 2.22 倍，較諸當時主要的已發展國家，屬於中下組別。在二零零四年二月，儘管本港的整體失業率上升了 2.1 個百分點，上述比率已降至 1.58 倍。除德國¹外，香港現時的比率較附件 B 內所有國家/地區為低。此外，值得注意的是，在二零零一年至二零零四年二月期間，只有德國、美國和香港能成功降低這個比率。因此儘管自亞洲金融風暴以來本港的整體失業情況惡化，我們認為近年推行的青少年就業計劃對紓緩青少年失業問題已產生正面作用。

與部分其他選定經濟體系的比較研究

11. 為了更有效對本港的青少年就業計劃進行質量評估，我們亦就其他九個經濟體系（即英國、德國、美國、澳洲、新西蘭、日本、南韓、新加坡和中國）所採取的青少年就業措施，進行比較研究。有關詳情載於附件 C。

¹ 2001 年後新加坡 15 至 24 歲年齡組別的最新失業率資料不詳，因此不能定出有關比例。

觀察所得

12. 經比較上述經濟體系所採取的各項措施後，我們觀察到以下的情況：

- 各地政府採取不同的方法處理青少年失業問題。德國的「Dual System」，把職業訓練列為學校課程的一部分，讓青少年人在求學時期可提早接受職業訓練。英國、日本及南韓以積極的勞動市場政策來促進青少年就業。澳洲、中國及新西蘭則雙管齊下以促進青少年就業。新加坡政府認為青少年失業並未造成問題，因此採取的措施最少。
- 促進青少年就業的積極勞動市場政策有時會與失業援助制度掛鉤。在英國，對於拒絕參加「New Deal」的失業青少年，當局會採取削減失業援助金的措施。在澳洲，「Work for Dole」規定領取失業援助金的青少年必須參與社區計劃。
- 本港的青少年就業計劃切合國際勞工組織的標準，涵蓋範圍既廣且深。在多元化層面方面，我們共推行三個不同的青少年就業計劃；就服務的深入程度而言，我們提供的輔導服務、職業訓練、求職協助及在職培訓機會，都能顧及青少年人在從求學到社會工作的過渡期中的個人及職業前途發展需要。
- 本港青少年就業計劃的特色，是獲得非政府機構、僱主組織、職工會及訓練機構等社會合作夥伴的積極參與。我們既重視提高青少年的就業能力，又同樣著重培育他們的個性，把人際溝通的軟技巧與職業訓練結合起來。

青少年持續發展及就業相關培訓專責小組

13. 政府最近委任一個青少年持續發展及就業相關培訓專責小組(專責小組)。專責小組其中一項任務，是物色就業前景樂觀的行業，並為青少年制定合適的培訓及在職培訓實驗計劃。專責小組剛展開工作，並預計於二零零五年年底就所推行的實驗計劃的成效進行全面檢討，以便就處理現今青少年問題(包括就業問題)的未來政策和措施，向政府提供合適及實質的建議。

總結

14. 整體而言，香港在處理青少年失業問題上，足以比媲美多個亞洲國家及其他選定的已發展國家。

經濟發展及勞工局

勞工處

二零零四年五月

國際勞工組織倡議的良好而積極的勞動市場政策的各項元素
及香港遵行有關政策的情況

<p><i>建立社會合作夥伴關係</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • 由不同社會夥伴為青少年提供互相支援的培訓；而政府則與非政府機構及私營企業緊密合作，以增加青少年就業的供求。 • 在供應方面，政府委託非政府機構為青少年提供職業訓練及擇業輔導；在需求方面，政府則安排私營企業為青少年提供在職培訓的機會。
<p><i>安排資助形式的工作</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • 展翅計劃和青見計劃均提供資助形式的在職培訓： <ul style="list-style-type: none"> ◆ 展翅計劃 政府在二零零零年六月至二零零二年七月期間推出在職培訓計劃，進一步提高完成展翅計劃課程的青少年的就業機會。這計劃已於二零零二年七月被納入青見計劃內。 ◆ 青見計劃 參加計劃的僱主在青少年接受為期 6 至 12 個月的培訓期內，可獲發每月 2,000 元的培訓資助。 • 參加計劃的僱主須在整段在職培訓期內，委派導師指導學員。

職業訓練	<ul style="list-style-type: none"> ● 展翅計劃及青見計劃均鼓勵學員接受求職及人際技巧訓練，並為青少年提供不同形式的職業訓練： <ul style="list-style-type: none"> ◆ <u>展翅計劃</u> 學員可修讀各項與就業有關的培訓課程，包括電腦應用技能訓練、職業技能訓練，以及領袖才能、紀律和團隊精神訓練。 ◆ <u>青見計劃</u> 學員於在職培訓期內修讀合適的職業課程，並在有關考試中考獲合格成績或取得 90%的出席率，可獲發還最多 4,000 元的課程／考試費用。 ● 勞工處鼓勵 15 至 19 歲的青少年完成展翅計劃提供的職前培訓課程，才參加青見計劃所提供的較長期在職培訓。
求職支援服務	<ul style="list-style-type: none"> ● 由註冊社工提供擇業輔導及支援服務，協助展翅計劃及青見計劃的學員求職。
鼓勵自僱創業	<ul style="list-style-type: none"> ● 青年自僱支援計劃於二零零四年五月推出，以培訓及協助青少年發展自僱能力。 ● 勞工處與非政府機構建立合作夥伴關係，以便在有關自僱的職業訓練和工作技能訓練方面，為學員提供服務；提供設施及行政支援，以協助學員經營有關業務，以及協助學員與合適的團體和機構建立聯繫網絡等等。

推行為弱勢青少年而設的措施

- 為提高處於最弱勢的青少年人的就業能力，我們在青見計劃下推行「Action S4 行動」。勞工處採取了簡稱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)。
- 弱勢青少年會獲安排到非政府機構接受在職培訓，他們的工資則由政府支付。
- 按學員的需要為他們設計深入的在職培訓，並會特別留意學員的特定需要，且定期對他們的需要作出檢討。
- 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，分別擔任充滿關懷的工作導師及個案經理。前者負責教導學員工作技能和協助他們接受在職培訓，後者則負責培訓學員在擇業方面的成熟心智發展。

附件 B

青少年失業率與整體失業率的比較

編號	國家/地區	失業率(%)					
		整體	青少年 (15-24 歲)	青少年失 業率與整 體失業率 的比例 (倍)	整體	青少年 (15-24 歲)	青少年失 業率與整 體失業率 的比例 (倍)
1	澳洲	6.70	12.70	1.90	5.90	20.00	3.39
2	新西蘭	5.30	11.80	2.23	4.60 ⁽¹⁾	14.30 ⁽¹⁾	3.11
3	德國	7.90	8.40	1.06	9.30	9.80 [#]	1.05
4	法國	8.60	18.70	2.17	9.40	20.60 [#]	2.19
5	意大利	9.50	27.00	2.84	8.50 ⁽²⁾	27.10 ^{(2) #}	3.19
6	英國	5.00	10.50	2.10	4.80 ⁽²⁾	11.80 ⁽²⁾	2.46
7	美國	4.80	10.60	2.21	5.60	11.80	2.11
8	日本	5.00	9.70	1.94	5.00	10.00	2.00
9	韓國	3.90	9.70	2.49	3.90	11.50	2.95
10	新加坡	3.80	6.20	1.63	4.70 ⁽¹⁾		
11	香港	5.10	11.30	2.22	7.20 ⁽⁴⁾	11.40 ⁽⁴⁾	1.58
12	經濟合作及 發展組織 (整體計算)	6.50	12.40	1.91	7.30 ⁽³⁾	14.80 ⁽³⁾	2.03
13	歐洲聯盟	7.60	13.90	1.83	8.00	15.50 [#]	1.94

備註

⁽¹⁾ 截至 2003 年第四季的資料。2001 年後新加坡 15-24 歲年齡組別的最新失業率資料不詳。

⁽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 歲起計。

⁽³⁾ 經濟合作及發展組織(經合組織)於 2003 年 6 月公布的最近期可供比較的整體失業率與青少年失業率。經合組織公布的青少年失業率，是指 25 歲以下人士的失業率。

⁽⁴⁾ 此數字是 2003 年 12 月至 2004 年 2 月的平均數。整體失業率已經季節性調整，但青少年失業率並未經季節性調整。

這些國家公布的青少年失業率，是指 25 歲以下人士的失業率。

*** 資料來源**

1-9 號、12-13 號 《經合組織就業展望》(2002)
10-11 號 國際勞工組織的《勞工市場主要指標》(第三版)

****資料來源**

1-2 號 節錄自《青少年訓練的海外培訓報告》擬稿
3、4、5 及 13 號 歐洲共同體統計局新聞稿(2004 年 4 月 1 日)
6 號 英國國家統計局(勞動人口調查:按年齡劃分的失業率)
7 號 美國勞工部(勞工統計局)
8 號 日本總務省統計局
9 號 韓國統計廳
10 號 新加坡人力部
11 號 香港政府統計處
12 號 經合組織《勞工統計季報》(2003/3)

促進青少年就業措施的比較研究

國家	頁數
英國	2
德國	2
美國	3
澳洲	4
新西蘭	5
日本	6
南韓	6
新加坡	7
中國	7

英國

對象：25 歲以下的青少年

特別措施：

- 「New Deal」
 - ◆ 該計劃在一九九八年推出，參加者獲提供長達 4 個月的輔導及指導後，會參加下列五項活動的其中一項：
 - ⇒ 獲安排擔任一般的勞工市場提供的工作，為期 6 個月，期間可領取工資補貼；
 - ⇒ 參加環保工作隊的工作（環保工作的職位創造計劃），為期 6 個月；
 - ⇒ 為志願機構工作 6 個月；
 - ⇒ 接受全日制的教育及培訓，為期可長達 12 個月，期間可繼續領取失業援助金；以及
 - ⇒ 從事自僱創業的工作。
 - ◆ 失業青少年拒絕參加有關計劃，他們的失業援助福利將會被扣減。

德國

一般措施：

- 「Dual System」
 - ◆ 德國教育制度的特色，是學校與勞工市場的緊密融合。青少年就讀的中學類型，決定其離校後的發展路向。因此，他們很早便決定個人的職業路向。
 - ◆ 大部分青少年會接受某種形式的教育或職業訓練，最少直至 18 歲。有 65% 至 70% 的青少年會接受學徒訓練。在這個階段投入工作行列的青少年，在正式尋找工作前，必須修讀職業訓練學校的兼讀課程。
 - ◆ 學徒的薪酬大約只是技工的三分之一，因此，學徒訓練所需的經費，大部分由學徒自行承擔。
 - ◆ 有關的職業訓練受到嚴格規管，資格認證的管制也非常嚴謹，以確保職業資格的水平劃一。
 - ◆ 長期以來，德國社會在提供高質素的職業訓練方面，一直存有共識。社會上各合作夥伴不但全力支持「Dual System」，而且積極參與有關制定職業訓練課程內容及資歷證明的的工作。

美國

對象：離校生／院校畢業生

一般措施：

- 青少年可享用由美國勞工部及就業培訓管理局為其他年齡組別人士提供的公共就業服務。美國亦設立青少年事務處（Office of Youth Services），統籌與青少年勞動人口有關的工作。

特別措施：

- 「Job Corp」自一九六四年起由勞工部及就業培訓管理局專責管理，為 16 至 24 歲的邊緣青少年提供住宿、教育及工作培訓計劃，旨在透過提供綜合學術、職業及社交技能訓練，協助青少年人尋找合適的工作或繼續進修。
- 「Youth Formula-funded Grant Programme」旨在為那些在就業方面有困難及低收入的 14 至 21 歲的合資格青少年提供資助，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。該計劃亦提供訓練、深入的指導及支援服務。
- 「Youth Opportunity Grant」旨在透過就業、培訓和支援服務，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。這項計劃按地區需要而設，旨在安排青少年在私營機構擔任長期的職位和增加他們的升學人數，因此與當地的學校系統、Job Corp 及「Youth Formula-funded Grant Programmes」連繫起來。
- 學徒計劃結合在職培訓及課堂授課，讓參加計劃的青少年獲取高技術的工作的理論和實踐經驗。學徒計劃由勞資聯合組織、個別僱主及／或僱主聯會贊助。

澳洲

對象：15 至 24 歲的青少年

一般措施：

- 青少年人可享用為各年齡組別人士而設的就業服務和自僱支援服務。後者包括提供有關營商的意見及為期 12 個月的指導，以及發放與失業援助金額等同的津貼等。
- 「Work for the Dole」旨在讓領取失業援助金的人士(包括青少年)履行其對社會的義務，並透過安排他們參與社區計劃，訓練他們養成良好的工作習慣及掌握有關技巧。

特別措施：

- 澳洲政府把普通教育和職業訓練納入學校、大學及其他訓練機構的課程內，例如：
 - ◆ 「Structured Workplace Training」為高中學生提供在職培訓。學校會透過課堂學習支援有關訓練。
 - ◆ 「Aboriginal School-based Traineeship Programme」是西澳大利亞州推行的一項為期兩年的計劃。學生每星期會回校上課兩天，另外為僱主工作兩天和接受一天的職業訓練。
 - ◆ 「New Apprenticeship Access Programme」為 17 至 25 歲的弱勢青少年求職者提供職業先修訓練和學徒訓練。
- 就業能力提升計劃
 - ◆ 「Green Corps Programme」旨在為 17 至 20 歲的青少年提供有關時間管理、建立團隊精神及解決問題的訓練。參加者會被分為十人一組，推行為期 6 個月的社區計劃。
 - ◆ 「Job Placement, Employment and Training Programme」為 15 至 21 歲的弱勢青少年提供服務，對象包括無家可歸的青少年、難民和曾經犯罪的青少年。該計劃旨在提供早期介入服務，以免青少年長期依賴政府的援助。計劃亦為青少年提供個案處理服務。
 - ◆ 為青少年人提供度身訂造的援助，包括職業訓練、工作實習、就業選配、搬遷援助以及語言和讀寫訓練，使他們找到有報酬的工作，不再依賴安全網的保障。
 - ◆ 澳洲還設有其他計劃，透過提供工資和培訓津貼等獎勵，鼓勵失業的青少年人從事環保、園藝、廢物管理、小規模創業及公共服務等工作。

新西蘭

對象：15 至 26 歲的青少年

一般措施：

- 青少年人可接受為其他年齡組別人士而設的就業服務，包括就業個案處理服務、工作過渡期補助金、求職援助、工作自信心增強計劃、工資補貼及社區就業服務等。

特別措施：

- 工作實習訓練
 - ◆ 政府實施「Gateway」計劃，把工作實習列為課程習作，讓 11 至 13 年級的中學生有機會接受工作實習訓練。參加計劃的學生除獲得輔以課堂授課的工作實習機會外，還可按新西蘭國家資格評審制度接受評核。
 - ◆ 「Modern Apprenticeships Programme」為參加計劃的學徒制訂個人培訓計劃，確保他們修讀切合需要的課程，包括個別行業知識、溝通技巧、計算應用及資訊科技。該計劃旨在協助 16 至 21 歲的參加者考取國家資格評審制度的認可資格。
- 青少年培訓計劃
 - ◆ 政府機構為青少年提供全面資助的技能訓練計劃。青少年修畢課程後，可取得獲頒授國家資格所需的學分，以便繼續升學、接受培訓或就業。
- 就業能力提升計劃
 - ◆ 新西蘭防衛隊及外展訓練機構設立短期的寄宿訓練計劃，旨在增強青少年的原動力和自信心，以協助他們就業或接受工作培訓。
 - ◆ 政府推行為期 20 個星期的青少年發展計劃，旨在安排青少年(包括輕微罪犯)參與自然保護、社區工作及工程計劃，讓他們透過該等計劃獲得學習機會、評估其擇業取向和參加具挑戰性的康樂活動。
- 創業推廣計劃
 - ◆ 政府設立「Enterprise Allowance Programme」，為創業的青少年提供津貼及資助，為期長達 52 個星期，以協助他們創業。

日本

對象：高中/大學畢業生

一般措施：

- 就業支援措施
 - ◆ 公共職業安定所除了舉辦求職技巧講座外，也為即將畢業的高中生和大学生舉辦即場面試招聘會，讓求職者可參加由僱主即場安排的面試。
 - ◆ 該機構更特設多個辦事處，為剛畢業的大學生提供就業資訊、擇業輔導和就業服務。已登記的大學生，如在畢業後還未找到工作，仍可繼續使用有關服務。
 - ◆ 該機構也會為沒有固定工作的青少年人提供支援，包括評估他們的能力傾向、提供就業輔導、就業援助和資訊，以及拓展勞工需求。
- 政府亦為在校青少年提供就業指導和實習機會，以增強他們的工作意識。
- 青少年亦可享用政府為所有年齡組別提供的職業訓練。

南韓

對象：18-30 歲的青少年

一般措施：

- 資助形式的職業培訓
- 為青少年人而設的公共工程職位創造計劃

特別措施：

- 政府提供津貼的見習計劃
 - ◆ 公司每聘用一名青少年為見習學員不少於 3 個月，可獲政府發放每月約港幣 2,500 元的津貼。
 - ◆ 公司如轉為聘用該學員為常額僱員，可獲發額外 3 個月的津貼。

新加坡

一般措施：

- 政府提供津貼鼓勵僱主為各年齡組別的僱員(包括青少年)提供培訓。

特別措施：

- 新加坡政府在二零零二年與國際勞工組織的一次通信中表示，青少年人失業並未在新加坡構成問題。在亞洲金融風暴前，新加坡經濟多年來持續蓬勃發展，勞工市場持續緊張，一向倚賴輸入外勞以應需求，故未出現失業問題。新加坡政府認為年齡較大的工人是亞洲金融風暴後最受嚴重影響的工人，故此青少年失業並未造成問題。

中國

對象：中、小學離校生

一般措施：

- 在城鎮地區聘用青少年的公司可獲減稅，以刺激市場對勞工的需求。
- 授權職業介紹機構發放就業資訊。
- 訓練青少年領袖為投入工作行列的青少年人提供進一步的輔導。
- 舉辦工作認知活動，改善青少年的工作態度。

特別措施：

- 在城鎮實施勞動預備制度，並可能把這制度推廣至農村，以提升年青勞動者的質素。這制度的對象是不會從事農業工作而有意到城鎮工作的中、小學離校生。這些青少年須接受 1 至 3 年的職業培訓，在取得有關證書後，方可找尋工作。職業培訓計劃的經費來自政府、參加的學員及招聘僱員的公司。在勞動預備制度下，青少年人會獲得就業援助。