



立法會議員梁國雄辦事處

OFFICE OF LEUNG KWOK HUNG, MEMBER OF THE LEGISLATIVE COUNCIL

Room 1019, Legislative Council Complex, 1 Legislative Council Road, Central, Hong Kong
香港中區立法會道1號立法會綜合大樓1019室

☎ (852) 2537 0229

☎ (852) 2537 0119

來函檔號 YOUR REF :

本函檔號 OUR REF :

四五行動

APRIL 5 ACTION

立法會人力事務委員會主席

要求立法會人力事務委員會敦促勞福局進行『就業直通車』可行性研究的提案

在 2013 年 7 月 31 日立法會人力事務委員會致函勞工及福利局之後，我又收到來自勞工及福利局局長助理鄭港湧先生的來函（請參見附件一）。這一復函非常錯誤地拒絕了我在 2013 年 7 月 31 日遞交給立法會人力事務委員會的提案。我對他們的作法絕對不能接受。之後我以及綠色和平經濟與新型社會保障研究會再次嚴肅寫信給他們，指出他們的答覆根本沒有針對我們的提案所提出的問題，做出正面回答（見附件二）。在 2013 年 10 月 10 日，我們再次收到勞工及福利局局長助理鄭港湧先生的正式答覆，這一答覆仍舊是回避我們所提出的問題（見附件三）。

從我幾次遞交給立法會人力事務委員會的文件以及我、綠色和平經濟與新型社會保障研究會寫給人力事務委員會和勞工及福利局的文件，可以非常輕易地發現，對『就業直通車』進行可行性的研究，具有極大的意義。因為：

- A. 它可以從根本上解決香港社會的青年就業問題；
- B. 它可以極大地減少政府在失業、就業、職業教育等方面的開支；

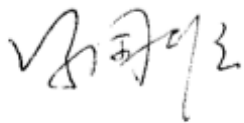
- C. 它可以極大地提高香港社會的失業與就業保障水準；
- D. 它可以極大地解決香港社會的貧富懸殊問題。

鑒於勞福局堅持這種根本罔顧香港社會失業問題、香港社會保障開支巨大而資金不足、香港社會失業保障不足的荒唐而顛預做法，我們已經沒有任何其它的方法。

因此我再次要求立法會人力事務委員會：

1. 正式邀請孔保羅先生來港詳細說明『就業直通車』及其操作模式的基本原理；
2. 責成勞工及福利局，立即正式開始對綠色和平經濟與新型社會保障研究會所提出的以『就業直通車』取代『展翅青見計畫』倡議，進行認真而深入的全面論證，研究其在香港進行試點的可行性，並將正式報告遞交給我們。

香港立法會議員



梁國雄

2013/11/15

抄送：勞工及福利局，綠色和平經濟與新型社會保障研究會

本函附件：

(一)勞工及福利局局長助理鄭港湧 2013 年 8 月 16 日給我們的信函；

(二)綠色和平經濟與新型社會保障研究會給鄭港湧的復函及其說明文件；

(三)勞工及福利局局長助理鄭港湧 2013 年 10 月 10 日給我們的信函；

(四)我在 2013 年 7 月 31 日遞交給立法會人力事務委員會的文件。

政府總部
勞工及福利局
香港金鐘添美道
政府總部



LABOUR AND WELFARE BUREAU
GOVERNMENT SECRETARIAT

Central Government Offices
Tim Mei Avenue
Admiralty, Hong Kong

本函檔號 Our Ref.:

來函檔號 Your Ref.:

香港
中區立法會道 1 號
立法會綜合大樓 1019 室
立法會議員梁國雄辦事處
綠色和平經濟與新型社會保障研究會

敬啟者：

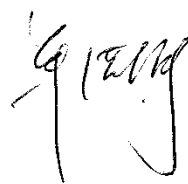
謝謝 貴會八月十二日的來信，建議安排孔保羅先生向我們詳細解釋「就業直通車」的方案。

事實上，本局同事在五月十日的會面中收到 您提及的「就業直通車」方案和相關文獻，當中已包括學者提出的「新型社會保障與經濟學模型」之資料。正如本局於今年六月回覆 閣下時指出，方案建議的「預支未來工資」、「互助循環保障」以及為所有失業年輕人設立包底式的「全程就業服務」，對香港現行的社會保障制度及公共財政均可能帶來深遠影響，具有高度爭議性。現階段政府無需安排與相關學者會面。

在致力裝備青年人令其能自立自強，確保社會保障制度照顧經濟上無法自給自足者的大前提下，我們認為目前由政府 and 民間不同機構提供的一系列多元化的培訓機會、就業配對和出路選擇等，大體上能讓青年人能按自己的志趣和條件，發揮所長，賺取生活所需。

若 您對社會保障或青年就業有其他的建議，歡迎以書面提供給我們參考。

勞工及福利局局長政務助理鄭港涌



二零一三年八月十六日

綠色和平經濟與新型社會保障研究會給鄭港湧的復函及其說明文件

致： 勞工及福利局

抄送： 梁國雄議員、立法會人力事務委員會

關於： 鄭港湧先生 2013 年 8 月 16 日的來函

張建宗局長暨勞工及福利局局長政務助理鄭港湧先生：

你們好。

我們非常仔細地閱讀了局長政務助理鄭港湧先生于 2013 年 8 月 16 日給我們的復函。可是我們完全不能接受你們的意見。

[1]. 雖然就業直通車是一種新型的社會就業保障，但是我們多次與你們聯繫，目的就是要求你們認真研究和瞭解這種新型的社會就業保障，並不是要求你們立即在香港馬上全面實施這種新型的社會保障更為確切地說，我們是要你們在香港開展對這一新社會保障模式的可行性研究，它包含兩個方面，即一方面在理論上真正瞭解這種新型的社會就業保障，另一方面做一個為數幾百人的小規模試點。不言而喻，這種可行性的研究，無論是純理論的還是試點，都根本不會對香港政府造成不可接受的風險。這是一個非常簡單的基本事實。所以你們所顧慮的巨大風險是根本不存在的。

[2]. 雖然就業直通車是一種新型的社會就業保障，但是我們要求你們認真研究和瞭解這種新型的社會就業保障，並不是要求你們立即在香港馬上全面實施這種新型的社會保障，而是要在香港推動對這一新社會保障模式的可行性研究，即一方面使香港政府的相關機構在理論上真正瞭解這種新型的社會就業保障，同時實施一個為數幾百人的小規模試點。毫無疑問，這種可行性的研究，無論是純理論的還是試點，都不會引起什麼高度爭議。因為試點必有結果與數據，如試點的結果和資料證明就業直通車是根本不可行的，就可以完全停止就業直通車的進一步試點。任何人對此都不會有任何異議；但是如果試點的結果與數據證明就業直通車是完全可行的，則可以進一步繼續進一步擴大試點。在這樣的情況下，任何人也不會有任何異議。因為試點的結果可以說明一切問題。所以，你們復函中所謂高度爭議性的顧慮也是沒有必要的。

[3]. 至於你們的前次復函中所謂，“香港政府目前所採取的就業計畫，已經可以解決香港社會的就業問題”，以及此次復函中所謂“香港政府的就業計畫大體上能解決青年人的就業問題”，更是我們完全不可接受的。因為香港政府目前就的計畫，是一種傳統的、建立在應付問題基礎上的方案，它根本沒有從根本上徹底化解香港的失業問題以及就業問題，不僅許許多多的失業者並不滿意，即使是青少年也不是完全願接受的。另一方面，正如梁國雄議員所指出的，香港政府目前實施的就業計畫所消耗的公幣也是極其驚人的。例如 2011-12 香港政府在『展翅青見計畫』方面的直接開支為 8,000 萬元，在『青年就業起點』方面的直接開支就為 1,600 萬元；2013-14 年度，在『展翅青見計畫』、『中年就業計畫』及『就業展才能計畫』的直接開支更是上升為 1 億 7,500 萬元；2012 年，政府就支付了近 25 億元給予職訓局用於職業培訓；而雇員再培訓局另外還要求政府向「雇員再培訓基金」注資 150 億元，提供 13 萬個培訓學額。此外還有其它一些方面的相關開支（例如對失業者的綜援等等）以及

各種間接開支。這些直接和間接的開支，使得香港政府財政負擔極為沉重。這是根本無法否認的。而目前以及未來由於財政開支過大，香港政府在養老、醫療以及教育方面的投入，都遠遠無法滿足社會實際的需要。因此香港政府必須採取各種方法，來降低財政開支。這是任何人都難以否認的事實。然而如果實施我們所提出的就業直通車，則可以實現學生從學校到就業機構之間的“無縫銜接”，這就可以從根本上徹底解決失業問題。另一方面，實施就業直通車，政府就沒有必要再對 95% 以上的失業者採取救濟性的保障措施，而只是需要救濟那些永久性的貧困者，也就是永久性找不到工作的失業者實施救濟性保障，而這些人的總數不及失業者的 5%，所以實施就業直通車，雖然肯定會出現一些呆帳與壞賬，也就是一些人無法償還預支的工資，可是政府還是非常划算的，是會極大減輕政治與經濟負擔的。

必須坦率指出的是，我們認為，雖然我們向你們提供了有關就業直通車的簡介，不過你們的多次來函表明，迄今為止，你們根本沒有認真閱讀我們所提供的有關就業直通車的簡介，更沒有真正瞭解澳洲華裔學者孔保羅先生提出的“全面社會就業援助保障”以及就業直通車的基本內容。更為具體地說，『就業直通車』是澳大利亞華裔學者孔保羅先生，耗時三十餘年，在深入研究世界各國社會經濟與就業問題基礎上所提出的一種新型社會保障與經濟學模型，它根本不是如貴局目前所理解的那樣，僅僅是簡單地預支未來的工資給失業者，而是包含三個方面的內容，即：

- 第一， 全面社會就業援助；
- 第二， 互助循環保障；
- 第三， 全程就業服務。

要真正理解孔保羅先生的『就業直通車』模式以及它在香港是否可行，則必須對上述三個部分有全面透徹的理解。否則是無法客觀準確地對它進行評估的。

最後，我們希望你們理解，我們推動『就業直通車』可行性研究的決心是堅定不移的。因此我們再次呼籲貴局認真研究我們給貴局的信函，並儘快開展對就業直通車在香港實施的可行性進行認真研究。

此致

敬禮

秘書長

綠色和平經濟與新型社會保障研究會

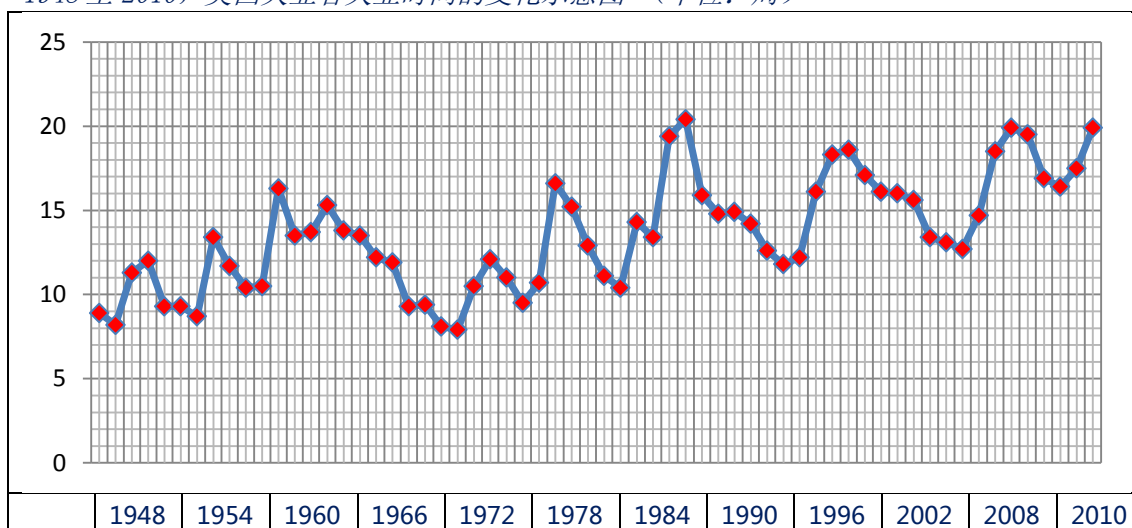
關於就業直通車對於公共財政的影響

實施就業直通車對於公共財政的影響無疑有極為重大的影響。不過我們必須看到，對公共財政的影響有兩種，一是負面影響，簡單地說也就是進一步增加了政府財政開支，從而增加了納稅人的負擔，可是失業與就業問題都沒有獲得真正的解決，更沒有轉化為社會政治與社會經濟以及社會公平的發展機遇；二是正面影響，也就是極大地減少了政府財政開支，從而減輕了納稅人的負擔，同時又從根本上解決了失業與就業問題，並將這一問題轉化為為社會政治、社會經濟與社會公平的發展機遇。實施就業直通車對公共財政的影響是正面的，而不是負面的。

實施社會就業全面援助保障，即就業直通車，與傳統的失業救濟不同，它雖然是預支未來的工資給失業者，可是失業者需要在找到工作之後，需要連同利息一起逐步償還所預支的工資以及全部的服務費用，除非是永久性喪失工作能力，或找不到工作。由於這一原因，政府就可以節約極其巨大的相關開支（例如在香港就包括各種就業計畫、各種職業培訓計畫以及綜援當中的失業救濟等專案的費用）。

當然，我們不能排除會有一些人找不到工作，但是統計資料表明：所有的失業者的失業都是暫時性的，而不是永久性的。換言之，對個人而言，失業僅僅是暫時的，而不是永久性的（香港也不例外——根據香港政府統計署的資料，香港的失業與西方所有國家一樣，也是一方面不斷產生新的失業者，另一方面老的失業者又不斷地重新就業，而且香港失業者重新就業的過程比西方其它國家更為短暫。例如根據香港政府的統計資料，在 2012 年 3 季度，香港失業者重新就業的時間僅為 68 天，通俗地說也就是失業之後不到十周就可以重新就業，青少年的失業時間中位數僅為 56 天，換言之，平均而言，香港青少年求職者可在兩個月內找到工作。可是在美國，現在失業者重新就業的時間卻在 40 周左右，是香港的十倍。

1948 至 2010，美国失业者失业时间的变化示意图（单位：周）



資料來源: *The Bureau of Labor Statistics of the U.S. Department of Labor*

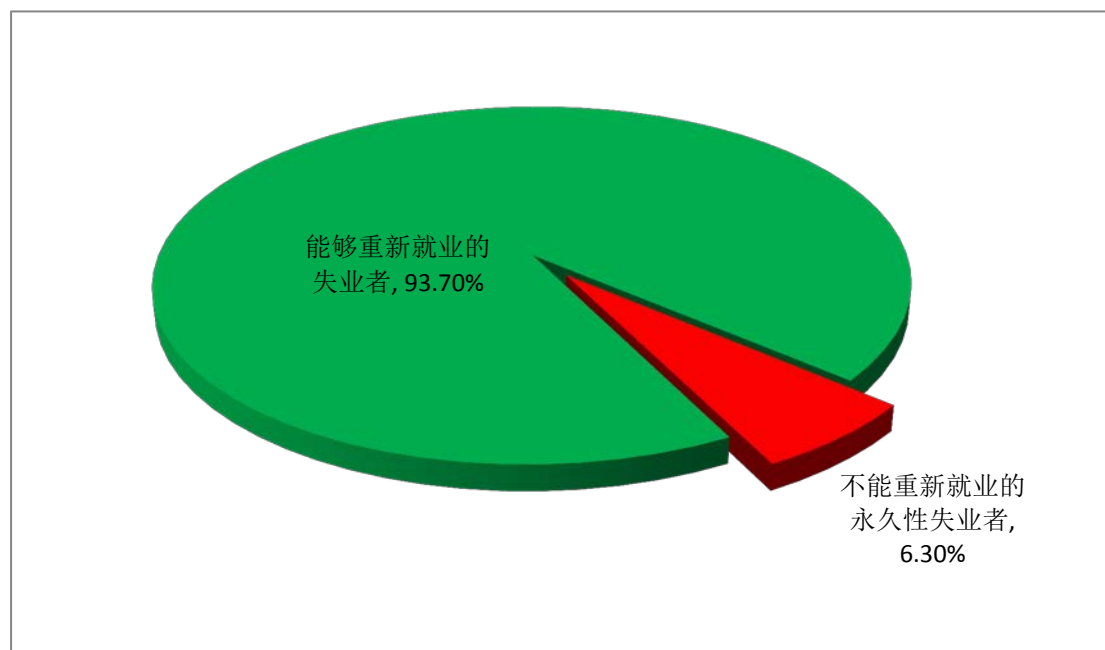
所以，香港的失業也具有兩面性：一是從社會的角度來看，失業是無法徹底消滅的，因為新的失業者天天都會產生；可是從個人的角度來看，失業又是完全可以消滅的，因為平均只要

不到十周，失業者就可以重新就業。

由此可見，香港失業問題的實質，其實也不是就業機會短缺，而是一些失業者的個人資金鏈斷裂，無法接受平均十周不到的重新就業過程而已。除非是因殘疾而永久性喪失工作能力造成的失業或由於個人的原因不找工作的失業（這兩種人其實都不符合公認的失業定義，因此都不是真正意義上的失業者）。

所以，實施就業直通車，則政府就僅僅需要救濟那些因殘疾而永久性喪失全部工作能力的失業者。那麼這部分人究竟有多少？根據聯合國殘疾人定義和統計資料，殘疾人占人口的比例僅為 5% 左右，其中還有相當部分是可以完全康復或部分康復的（根據政府統計處 2009 年出版的第 48 號專題報告書，香港殘疾人士佔全港當時香港總人口的 6.3%，其中肢體殘障 187,800 人，視障 122,600 人，聽障 92,200 人，言語障礙 28,400 人，精神病及情緒病患 86,600 人，自閉症 3,800 人，弱智 77,000 人，特殊學習障礙 9,900 人。）。以此來推算，實施就業直通車，預支未來的工資給失業者，對香港社會而言，最多也不會有超過 6.3% 的呆帳與壞賬（另外根據香港政府的統計資料，在上述殘疾人中也有一些人是參與經濟活動的，因此如果計算這一因素，香港的殘疾人比例更低），所以，政府只需要救濟這部分殘疾人，而無需像現在一樣救濟所有的健康人士。這就可以使香港政府至少節約在失業與就業、職業培訓以及綜援當中的失業救濟等專案的 93.7% 的費用，從而可以使政府節約極其巨大的財政開支。

能夠重新就業的失業者占失業者的比例

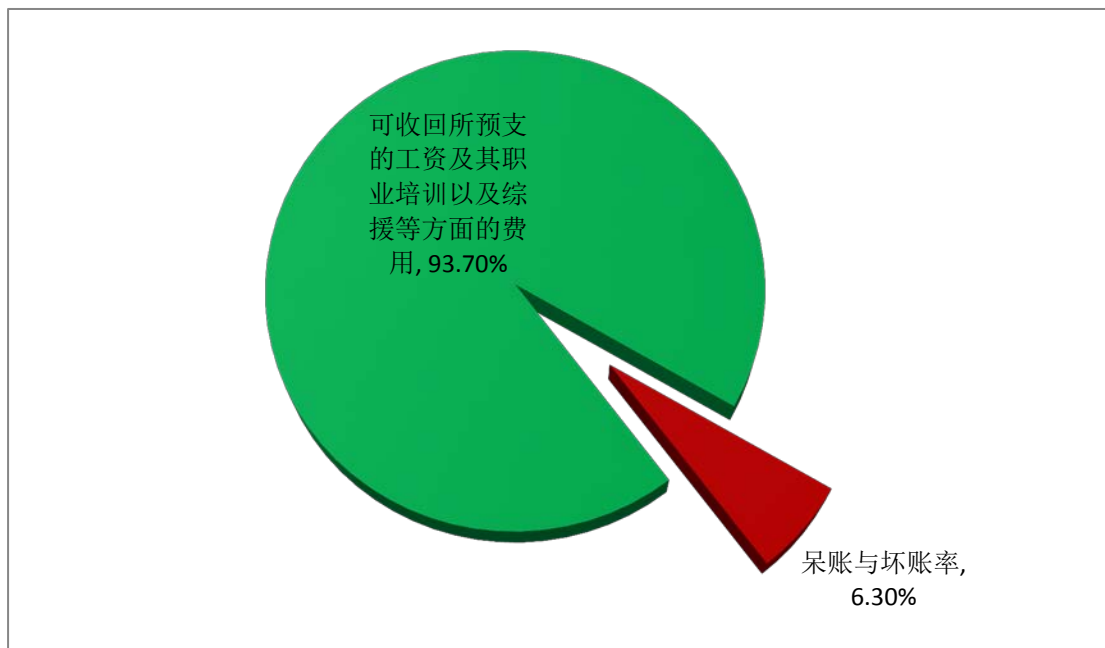


換言之，實施就業直通車，政府在殘疾性失業者救濟方面的開支會增加，但是在同時又可以節約在各種就業計畫、各種職業培訓計畫以及其它相關方面的失業救濟（在香港表現為綜援等等）。

更為確切地說，實施就業直通車肯定會產生一定比例的呆帳與壞賬，因為一些殘疾而永久性喪失全部工作能力的失業者，最終無力償還預支的工資，從而加重政府副財政負擔，不過這只是一方面。在另一方面，由於絕大多數（在香港至少是 93.7%）健康失業者完全可以償還所預支的工資及其相關的職業培訓和就業服務以及其它的香港社會福利與救濟的費用，因此

政府又可以節約極其巨大的財政開支。

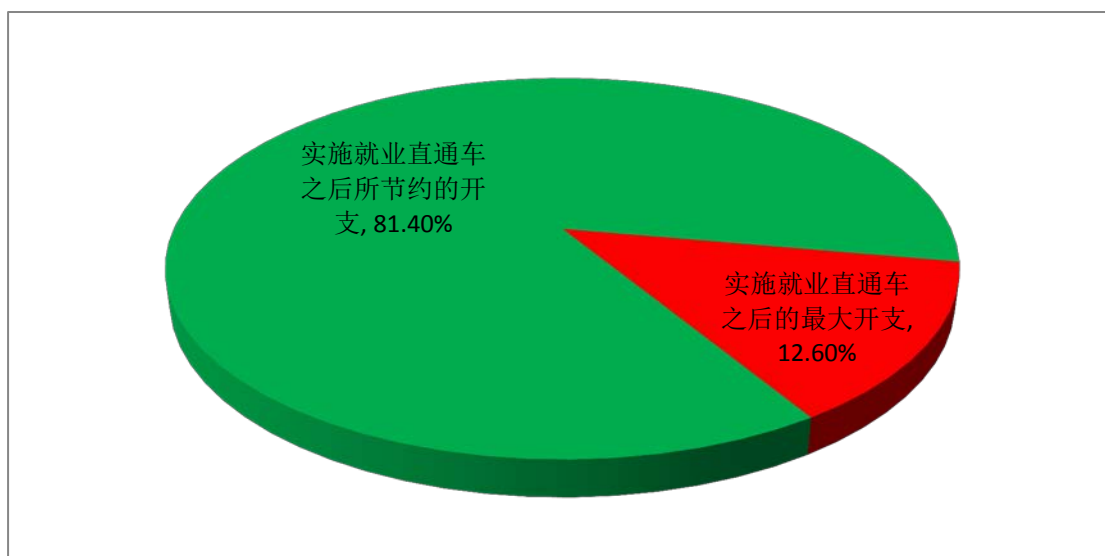
香港實施就業直通車的呆帳與壞賬比例



現在，絕大多數的國家對於失業與就業的保障都是多方面的，例如失業者的失業救濟金、社會福利、免費的職業培訓以及各種就業服務等等；此外還有許許多多有關低收入者的社會福利。香港也是如此——直接涉及到失業與就業保障的專案至少包括以下幾個方面：

- 1) 對失業者的綜援；
- 2) 對低收入者的綜援；
- 3) 各種由政府提供的免費或優惠價格的職業培訓；
- 4) 各種由政府提供的就業計畫。

實施就業直通車香港政府財政可以節約的開支



所以，一些人所謂香港沒有失業保障的說法是相對於西方很多國家的失業救濟金而言的。就整個社會的公共財政開支而言，這種說法是極其狹隘的，也是不符合實際的。因為香港與西方絕大多數國家一樣，都是有相當驚人的失業與就業的支出的。至少相對於西方一些國家的失業救濟金而言，香港的失業救濟在名稱上不是冠以失業救濟金而已。

實施就業直通車，在香港政府就不必再對 93.7% 的人士提供上述救濟性保障，而僅僅需要對其中的 6.3% 的人士繼續實施救濟性保障。當然對於 6.3% 的人而言，政府的開支會增加，但是因為不必對 93.7% 的人士，再實施救濟性保障，因此即使對 6.3% 的人士所提供的救濟性保障增加一倍，公共財政所節約開支遠遠大於這種增加。

所以，實施就業直通車對公共財政的影響是一種正面影響，也就是極大地減少了政府財政開支，從而減輕了納稅人的負擔，同時又從根本上解決了失業與就業問題，並將這一問題轉化了為社會政治、社會經濟與社會公平的發展機遇。

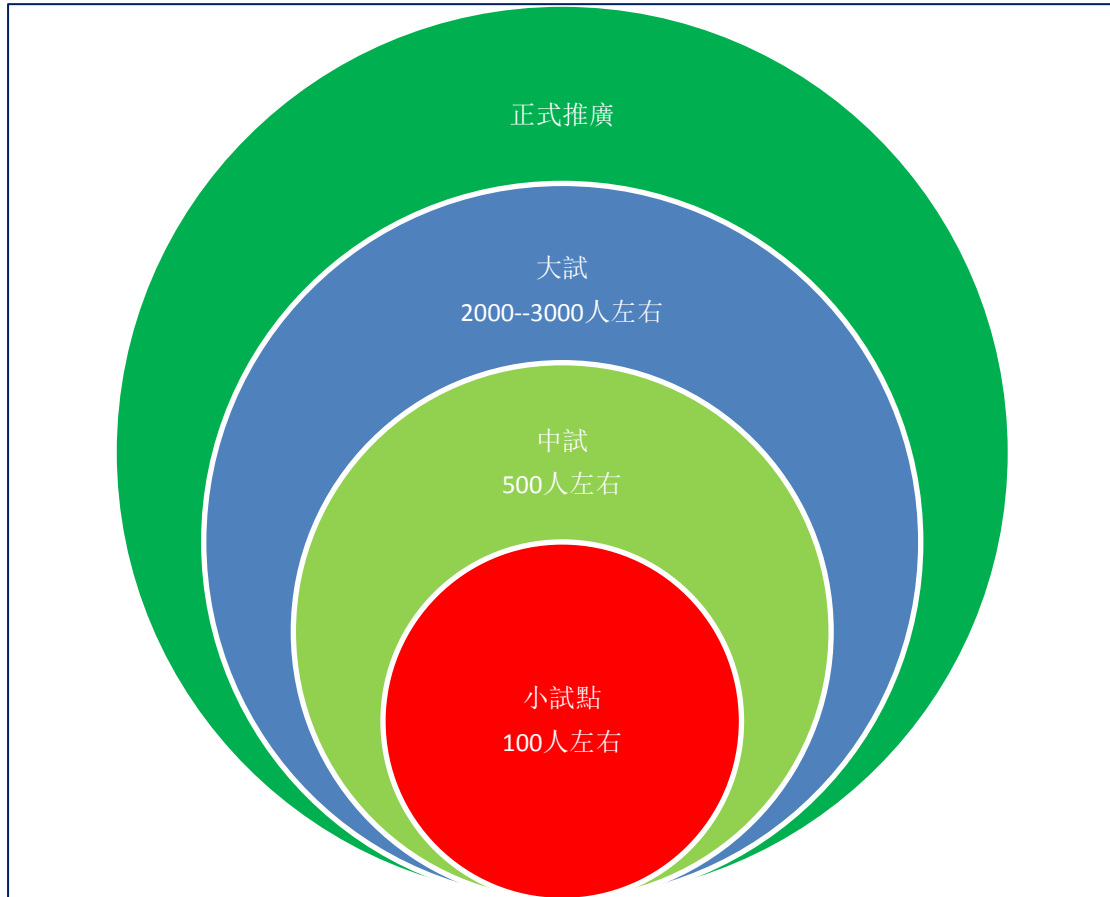
以上僅僅是一個對就業直通車可以節約的公共財政開支的非常通俗的簡要說明。實際上就業直通車可以是公共財政節約的資金遠遠不止上面是闡述的方面，它給政府財政帶來的收益也是非常驚人的。關於這些，請參見孔保羅先生的“全面社會就業援助保障基本原理”與“互助循環保障”以及“全程就業服務”等相關論著，這裡不再展開。

由此可見，鄭港湧先生還沒有理解就業直通車的最基本的概念。

實施就業直通車的基本步驟

實施就業直通車不是對所有的人一蹴而就，而是分為幾個階段。見下圖。

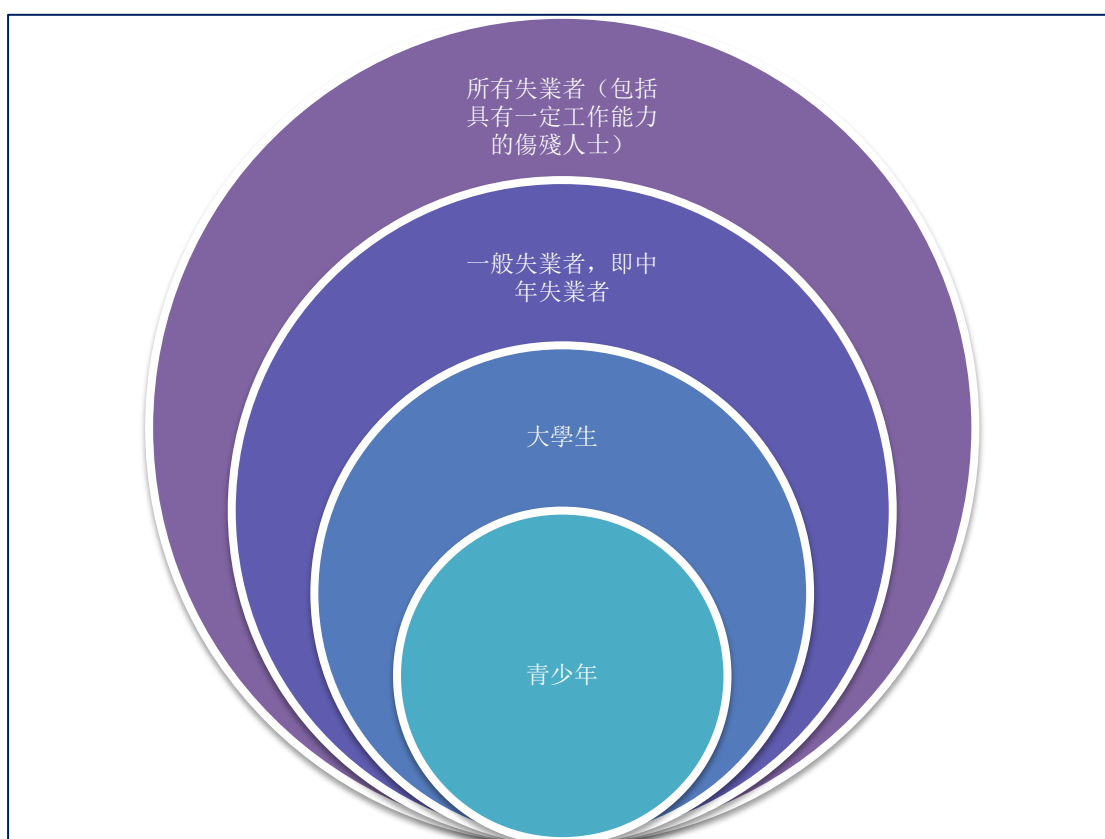
實施就業直通車的基本階段示意圖：人數規模不斷擴大



以上實施就業直通車的步驟，是從人數的規模方面來說明的。還應該說明的是，在香港實施就業直通車，不僅僅是可以從人數的角度來分階段，還可以先從失業者的年齡以及工作能力等角度，進一步細化。更為確切的說，我們完全可以

1. 從改進當前的『展翅青見計畫』、『青年培育計劃』入手，也就是首先選擇 100 名左右接受『展翅青見計畫』、『青年培育計劃』的青少年，開始進行就業直通車試點，取得成功之後再逐步擴大試點規模，取得成功之後再正式推廣到所有接受『展翅青見計畫』、『青年培育計劃』的青少年。
2. 在上述的基礎之上，再進一步開展對中年人的試點，人數也可以從 100 人左右開始；取得成功之後再逐步擴大。
3. 在上述的基礎之上，再進一步開展對具有一定工作能力的傷殘人士的試點，人數同樣人數也可以從 100 人左右開始；取得成功之後再逐步擴大。

實施就業直通車的基本階段示意圖：選擇特定群体逐步擴大規模



不言而喻，採用上述步驟，實施就業直通車的風險是完全可以控制的。

還需要說明的是，如果首先選擇 100 名左右接受『展翅青見計畫』、『青年培育計劃』的青少年，開始進行就業直通車試點，風險也是非常有限的。因為根據香港政府的公開資料，『展翅青見計畫』、『青年培育計劃』的成功就業率分別為 70%和 80%左右。所以，即使各開展一個人數為 200 人的試點，其風險也不過為 25%的人士成功就業，何況香港政府的上述成功就業率的統計是靜態的，也就是忽略了時間（其實從發展的角度來看，青少年都可以就業，只是需要一個過程而已）。而事實上，統計資料表明：所有的失業者的失業都是暫時性的，而不是永久性的。換言之，對個人而言，失業僅僅是暫時的，而不是永久性的（香港也不例外——根據香港政府統計署的資料，香港的失業與西方所有國家一樣，也是一方面不斷產生新的失業者，另一方面老的失業者又不斷地重新就業，而且香港失業者重新就業的過程比西方其它國家更為短暫。例如根據香港政府的統計資料，在 2012 年 3 季度，香港失業者重新就業的時間僅為 68 天，通俗地說也就是失業之後不到十周就可以重新就業，青少年的失業時間中位數僅為 56 天，換言之，平均而言，香港青少年求職者可在兩個月內找到工作。可是在美國，現在失業者重新就業的時間卻在 40 周左右，是香港的十倍。

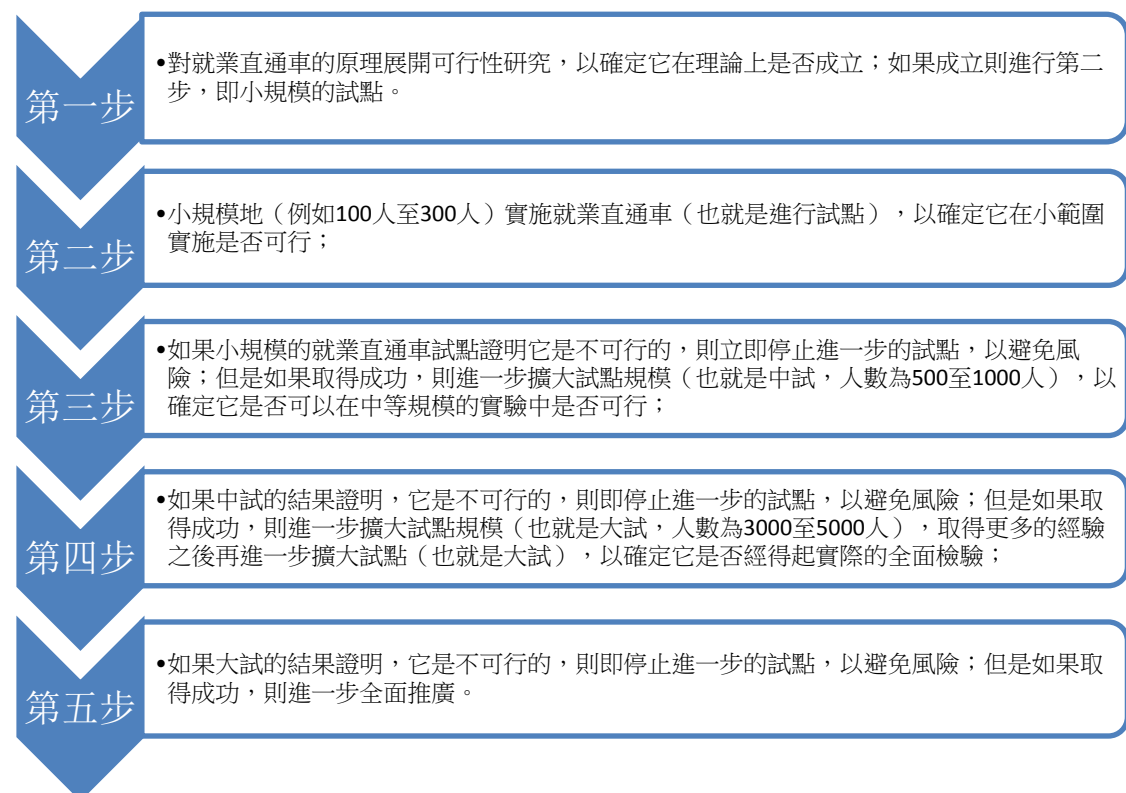
此外我們還可以改進傳統的就業服務，採用全程就業服務模式，使青少年的就業率達到 100%。

所以，進行試點的風險是非常之低的。

政府實施就業直通車的基本程式

實施就業直通車，對各個國家或地區政府而言，都不是也不應該是不分青紅皂白地一律對所有的失業人士立即預支未來的工資，而是有計劃有步驟地逐步來實施的。這裡我們簡單地介紹一下其最為基本的程式。

- 第一，對就業直通車的原理展開可行性研究，以確定它在理論上是否成立；如果成立則進行第二步，即小規模的試點。
- 第二，小規模地（例如 100 人至 300 人）實施就業直通車（也就是進行試點），以確定它在小範圍實施是否可行；
- 第三，如果小規模的就業直通車試點證明它是不可行的，則立即停止進一步的試點，以避免風險；但是如果取得成功，則進一步擴大試點規模（也就是中試，人數為 500 至 1000 人左右），以確定它是否可以在中等規模的實驗中是否可行；
- 第四，如果中試的結果證明，它是不可行的，則即停止進一步的試點，以避免風險；但是如果取得成功，則進一步擴大試點規模（也就是大試，人數為 3000 至 5000 人），取得更多的經驗之後再進一步擴大試點（也就是大試），以確定它是否經得起實際的全面檢驗；
- 第五，如果大試的結果證明，它是不可行的，則即停止進一步的試點，以避免風險；但是如果取得成功，則進一步全面推廣。



由此可見，實施就業直通車的風險是完全可控的，因為只要在以上的任何一個步驟中出現問題，那麼其次的步驟就不會再繼續，而對就業直通車進行可行性研究，更是沒有任何風險的。

中國借錢給美國，美國用在了哪裡？

孔保羅

任何人都不能否認，中國大量持有美國政府債券實際上是對美國政府和美國經濟的一種援助。那麼中國對美國的這種援助，美國又是用在了哪裡了？這是一個非常值得中國政府、中國知識界和民眾關注的問題。可是非常遺憾，迄今為止很少有中國的經濟學家對此進行細緻的分析。

應該承認，迄今為止，美國政府實際上並沒有對中國所購買的美國政府債券的用途做出專門和直接的詳細說明，但是任何人都無法否認的是，美國聯邦政府發行各種債券，包括國庫（treasury bills）、國庫本票（treasury notes）和聯邦政府公債（treasury bonds）等等，同所有國家的政府發行債券一樣，本質上都是為了解決財政收支不平衡問題的經濟手段。因此只要我們對美國政府當前的實際開支結構做一個俯瞰，就可以明白中國援助美國的錢，被美國政府用在了哪裡。

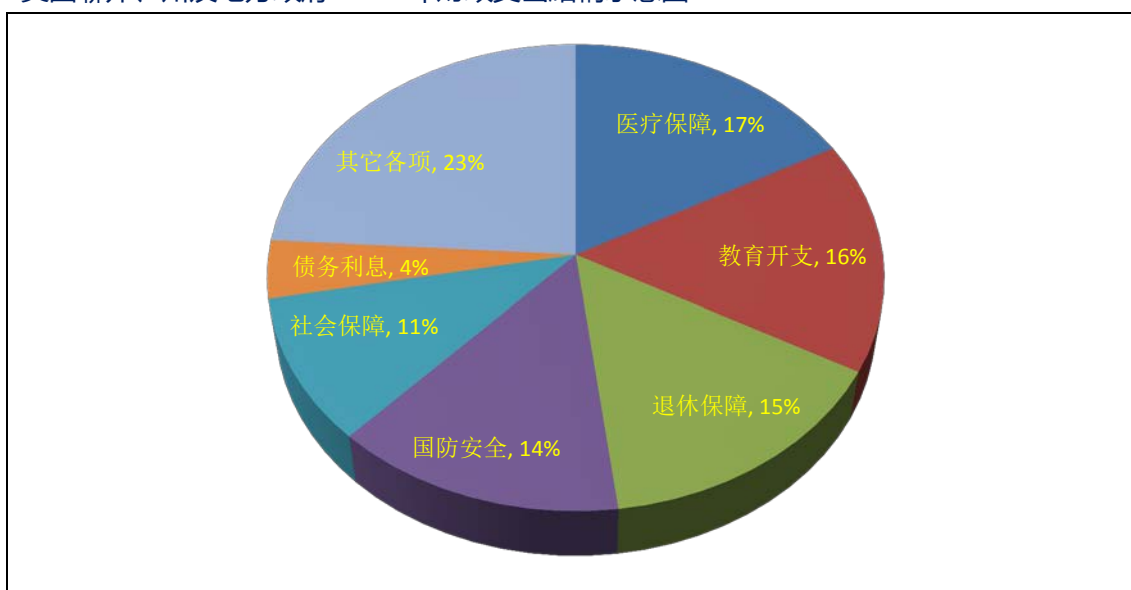
自二次大戰以來，在美國政府財政開支中，社會保障（包括養老、醫療等在內）、教育和國防是美國政府財政開支中最大的項目，尤其是社會保障，目前已經超過了美國政府開支的50%。例如在美國2010年，根據美國政府公佈的資料，美國聯邦、州和地方三級政府財政65320億美元，其開支大體情況如下：

- a) 醫療保健，占總支出的17%；
- b) 教育保障，占總支出的16%；
- c) 養老保障，占總支出的15%；
- d) 國防開支，占總支出的14%；
- e) 社會福利，占總支出的11%。
- f) 政府債務利息2577億美元，占總支出的4%。
- g) 其它各項，例如交通運輸、政府行政等等，約占總支出的23%。

需要指出的是，在上述開支中，醫療保障、退休保障、社會福利等等，實際上都屬於社會保障的範疇。此外還需要說明的是，在其它支出中，也還有一些實際上也是應該歸為社會保障範圍的，因為它們實際上也是社會保障，只是名稱不同而已。例如勞工保障等等，實際上都是社會保障。如果將這些也計算在社會保障的範圍之內，社會保障及教育的開支遠遠超過了60%。

由此可以得出的唯一結論是：美國政府之所以需要大量舉債，其中有58%的原因是為了社會保障。如果將國債利息也計算在內，則高達60%以上。就理論上而言，如果美國社會保障不是如此消耗美國政府的財政收入，美國政府的債務就會減少60%（就實際情況而言甚

至於根本不會產生債務)。換言之，在理論上，我們至少可以說，就總體而言，中國持有美國政府債券，實際上有 60%是在援助美國的社會保障與教育，14%是在援助美國的國防。美國聯邦、州及地方政府 2010 年財政支出結構示意圖



資料來源：美國政府（白宮、財政部及地方政府）網站

如所周知，中國目前所持有的美國政府債券達到了 9002 億美元的空前水準，按照中國政府外匯管理局 2010 年 7 月 1 日所公佈的人民幣兌美元的中間價（6.785）來計算，相當於 61085.77 億人民幣，是官方所公佈的 2009 年中國 GDP 總量（335353 億）的 18.21%。

由此折算，目前中國通過購買美國政府債券而實現的對美國的援助情況如下（折合人民幣）：

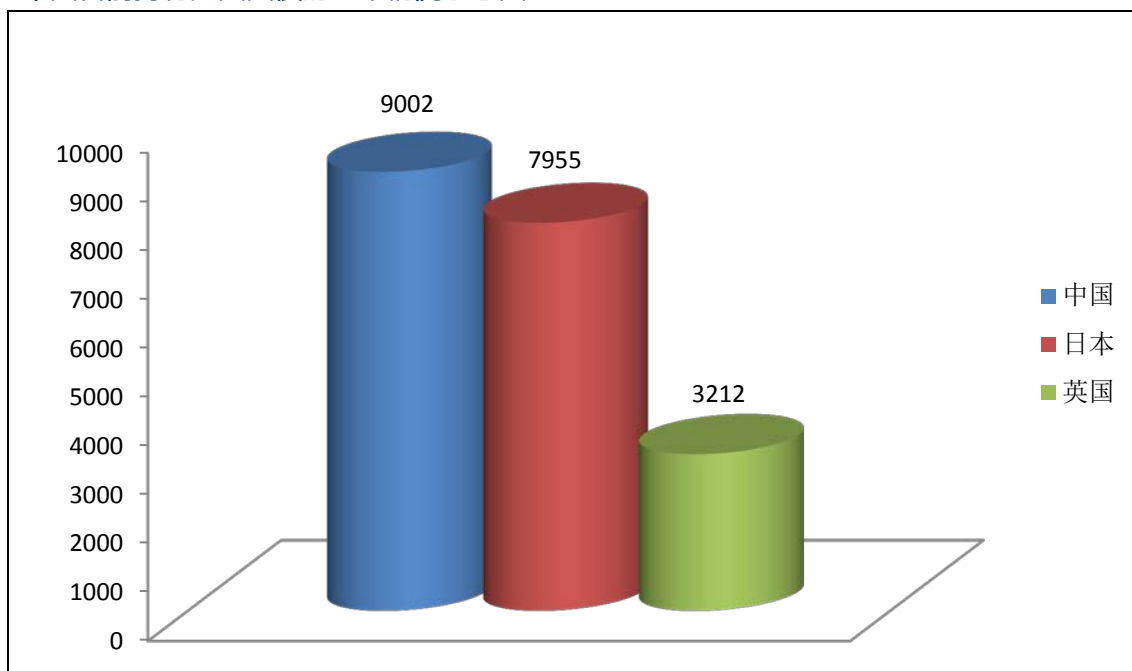
醫療保障：10384.5809 億；教育保障：9773.7273 億；養老保障：9162.8655 億；國防安全：8552.0078 億；社會福利：6719.4347 億；其它各項：16493.1579 億。

此外中國還大量持有其它美國債券（具體數額政府並未公佈，但專業人士估計，僅兩房債券就有 3670 億美元之多，甚至有人說是 5000 億美元），而如果再將中國所持有的這些美國其它債券也計算在內，則數量更為驚人，遠遠超過 20%。

然而我們不能不坦率指出的是，中國當前對美國的這種援助是一種世界上前所未有的、非常荒唐可笑的援助。雖然中國社會經濟的發展雖然在過去三十年有著非常驚人的發展速度，可是就人均生產總值而言，在世界上尚屬落後水準，連美國人均生產總值的三分之一都不到，在這樣的情況下，將如此巨大的資金借給美國，也就是世界上最為富有的國家，與一個窮人借錢給一個富人，並沒有本質的區別。而且這種援助幾乎可以說是“傾其所有”——僅僅就美國政府債券而言，平均每個中國人借給美國人大約 5000 元人民幣，如果將中國所持有的美國其它債券也計算在內，則更多。而根據中國國家統計局 1 月 21 日發佈的 2009 年統計資料，2009 年全年中國城鎮居民人均可支配收入 17175 元；農民人均收入更低到 5153

元。由此可見，中國對美國的這種援助通俗地說也就是，一個窮人不顧自身的基本安全和教育發展，借錢給一個富人來援助富人的基本安全和教育發展。這種經濟援助是不是一個世界上尚未有記錄的“黑色幽默”，相信讀者都會做出合理的判斷。

中國目前持有美國國債的基本情況示意圖



注釋：

1. 單位為億美元；
2. 這裡是目前中國持有美國政府債券的情況，並沒有包括政府之外的債券。

尤其令人沮喪的是，雖然中國大量持有美國債券，對美國實施巨大的經濟援助，可是美國並不領情。美聯儲主席伯南克就公開聲稱，正是由於中國儲蓄過高才造成了美國最近的金融危機和西方世界的經濟發展困境。換言之，在美國看來，如果中國不是大量購買美國債券，美國經濟就不會出現金融危機，更不會陷於發展困境。實際上就一定的意義而言，美國之所以要領導西方國家要求人民幣升值，關鍵的原因也就在於此。可見，大量持有美國債券，援助美國經濟真可謂是賠了夫人又折兵，吃力不討好。

所以，無論是從哪一個角度來看，中國實際上都必須立即採取有效措施，大量減持美國政府債券，停止對於美國經濟的巨額經濟援助。唯有如此，才可以擺脫這種窮人救濟富人所帶來的問題。中國經濟學家必須為此提出切實可行的方案。

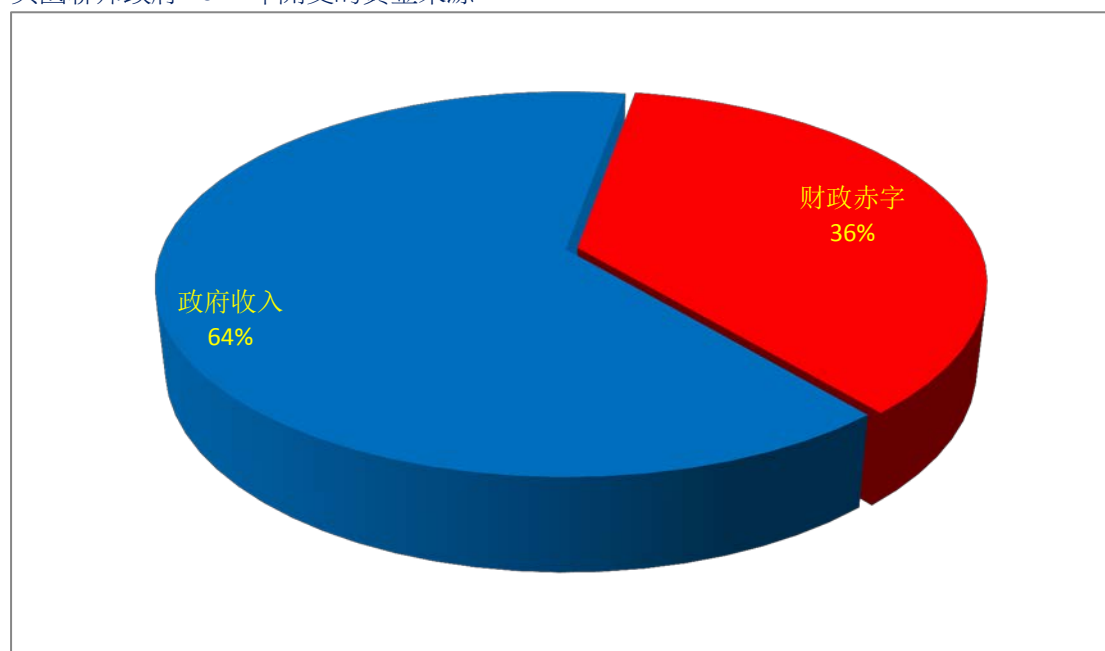
除非開闢第三條道路，否則十年之內美國必將成為下一個希臘！

面對美國債務不斷突破歷史記錄的嚴峻局面，不少人擔心美國會出現類似希臘一樣的嚴重政府財政危機，但是儘管美國政府財政不斷面臨“財政懸崖”的墜落危機，許多的美國經濟學家並不認為美國會成為希臘第二，例如美國財政部長蓋特納就公開表示美國不會出現希臘政府所面臨的財政危機。應該承認，就未來一到兩年的時間而言，蓋特納的看法是完全有道理的；然而如果我們從一個更為長期的角度來看問題，例如十年或十五年，美國是不是會成為希臘？這是非常值得人們考慮的問題。

1. 美國聯邦政府每三美元的開支中超過一美元是借來的

任何經濟學家都難以否認，美國聯邦政府的財政收支存在著極其嚴重的人不敷出問題，而造成這種人不敷出問題的癥結在於政府這些年以來在開支（更確切地說是包括養老、醫療、失業、社會福利等各方面的耗資），與美國聯邦政府的財政收入之間，存在著巨大的缺口造成的。例如在 2011 財年年度，美國聯邦政府的收入僅為 2.3030 萬億美元，而開支卻達到了 3.6030 萬億美元，赤字達到 1.3 萬億美元，占美國聯邦政府實際開支的 36%。換言之，現在美國聯邦政府的每三美元開支中，有一元以上是借來的。

美國聯邦政府 2011 年開支的資金來源



（數據來源：美國管理和預算辦公室，2013 財年的預算匯總表 S-5）

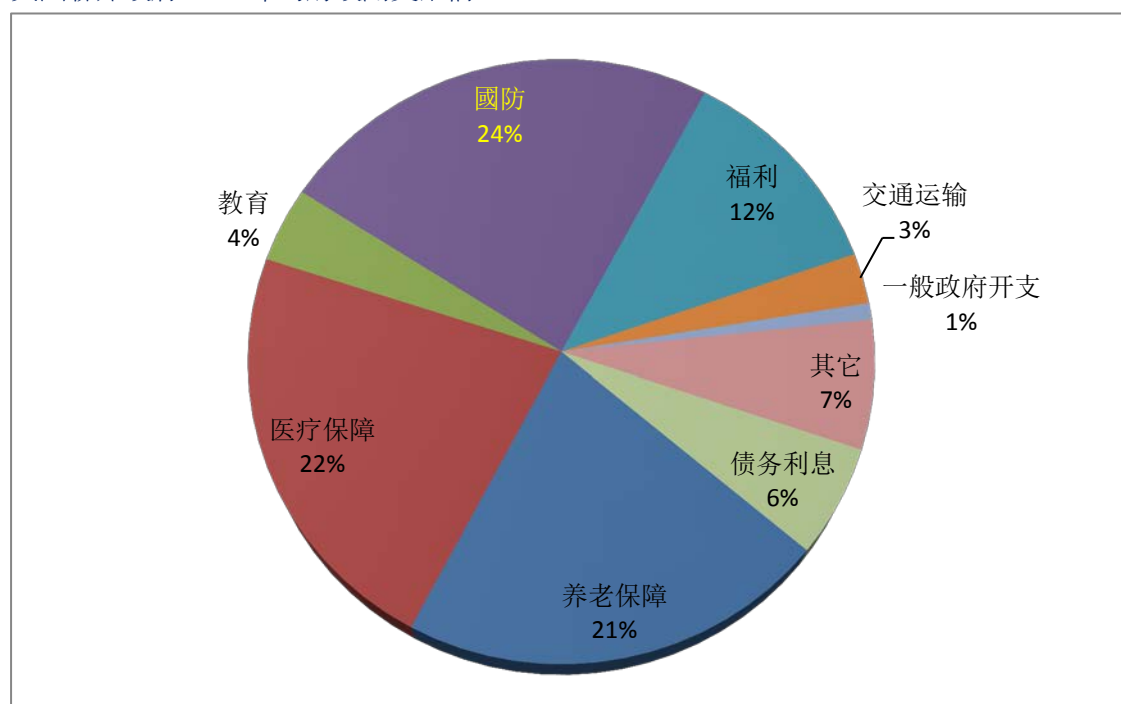
從當前的理論來看，要解決美國聯邦政府的這種資金缺口，可以採取的方法只有三種，一是舉債，二是增加收入，三是消減開支。其中舉債顯然是不可取的。因為舉債也就是我們通常所謂的寅吃卯糧。任何經濟學家都難以否認，對挽救美國聯邦政府財政而言，這是一種得過且過的方式，僅僅可以在短期內採用，而不可能長期實施。事實也正是如此。目前美國政府的債務已經超過 16 萬億美元，美國政府為此付出的代價實在驚人——根據美國國會預算辦

公室預計，如果對美國聯邦政府的債務不加以控制，在 2020 年，美國聯邦政府的債務利息支出就將占聯邦稅收收入的 20%；而到了 2030 年，則更會提高到 36%；2040 年還會進一步高漲到 58%。稍有些基本的經濟學常識，都不會否認，這種沉重的債務利息負擔，絕對會壓垮美國聯邦政府財政。所以，大幅度舉債是此路不通。因此實際上美國政府解決聯邦政府財政危機的方法只有兩個，也就是消減開支和增加聯邦政府收入。而美國社會對於採取哪一種方法，也是爭論不已，有人強調大幅度消減政府財政開支，有人看重增加稅收。

2. 美國聯邦政府每三美元開支中有兩美元用於社會保障與教育

不過這兩種方法，也都不可能解決真正解決問題。根據美國政府公佈的資料，自美國社會建立起所謂社會福利保障體系以來，這種社會福利保障的開支就逐步地成為美國聯邦政府的最為重要的開支。例如根據美國管理和預算辦公室所公開的數據計算，在 2012 年，美國聯邦政府的社會福利與社會保障開支就占到美國聯邦政府開支的 55%，如果將教育和其它方面也應該歸為社會保障的開支計算在內，則接近 60%；再加上美國聯邦政府的債務利息，更高達 65 以上%。換句話說，現在美國聯邦政府每開支三美元，就有兩美元是由於社會福利與保障及其教育方面的。在這種財政開支結構的框架下，大幅度消減聯邦政府開支的可能性是非常有限的。換句話說，美國政府採用拆東牆補西牆，或者說挖肉補瘡的方式來解決財政赤字的餘地極其有限。因為社會保障與社會福利有一個非常顯著的本質性特點，即它是剛性的，也就是說，對於現在已經有的社會福利與保障，美國聯邦政府根本無法進行大幅度消減——美國民眾會毫不留情地將消減美國社會福利與保障的美國總統趕下臺。尤其是在目前，美國社會的福利、醫療保障與養老保障乃至於教育，都存在著嚴重的資金短缺問題——美國社會已經在不斷驚呼，美國養老保障的資金缺口給美國社會帶來的危機比 2008 年美國金融危機要嚴重幾十倍；而美國總統奧巴馬承認，社會醫療保障保障資金的短缺，將會導致美國經濟的崩潰。美國政府必須儘快解決這種嚴重的資金短缺問題，在這樣的情況下，還要進一步消減美國社會的福利與社會保障，完全是癡人說夢，根本不現實。

美國聯邦政府 2012 年的財政開支結構

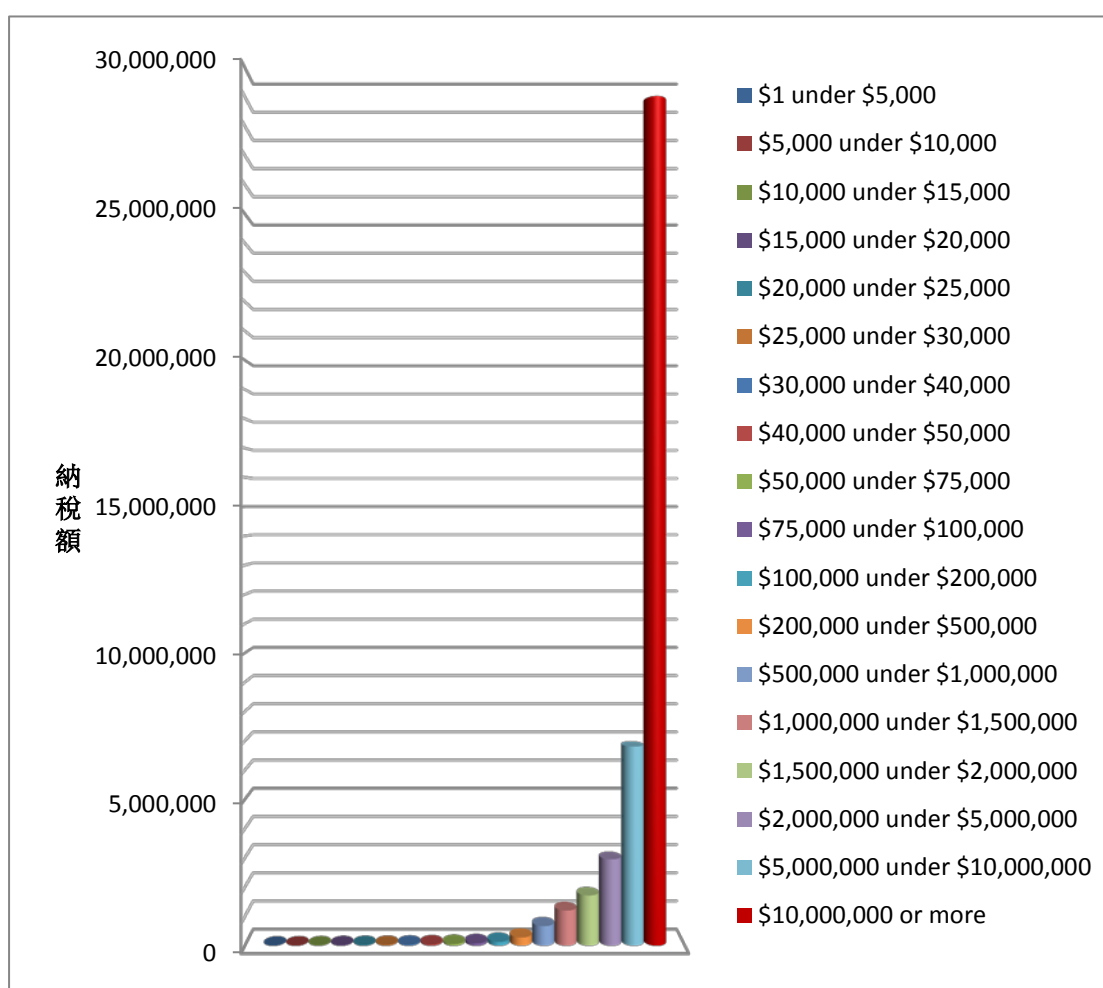


(以上數據根據美國管理和預算辦公室所公開的資訊計算，筆者對其中一小部分做了歸併)

3. 美國政府財政來源已經瀕臨枯竭的邊緣

那麼增加收入對美國聯邦政府而言是不是可以解決問題？答案也是否定的。如所周知，美國政府的收入主要是來自稅收，而雖然目前美國社會的基尼係數較高，美國聯邦政府的財政收入遠遠不能滿足財政開支的要求，可是任何人都難以否認，美國的稅費負擔較之世界上絕大多數國家，尤其是中國，還是比較公平的。因為在美國，收入越多所需要繳納的稅費也就越多（見下圖），而且現在其富人和中產階級承擔著美國政府稅收的絕大部分（這一點我在其它文章中已經做了非常詳盡的闡述，見 <http://www.yicai.com/news/2011/04/746982.html> 這裡不再贅述）。

美國納稅者收入與稅務負擔



說明：左面為納稅金額，右面為收入；資料來源：美國國稅局

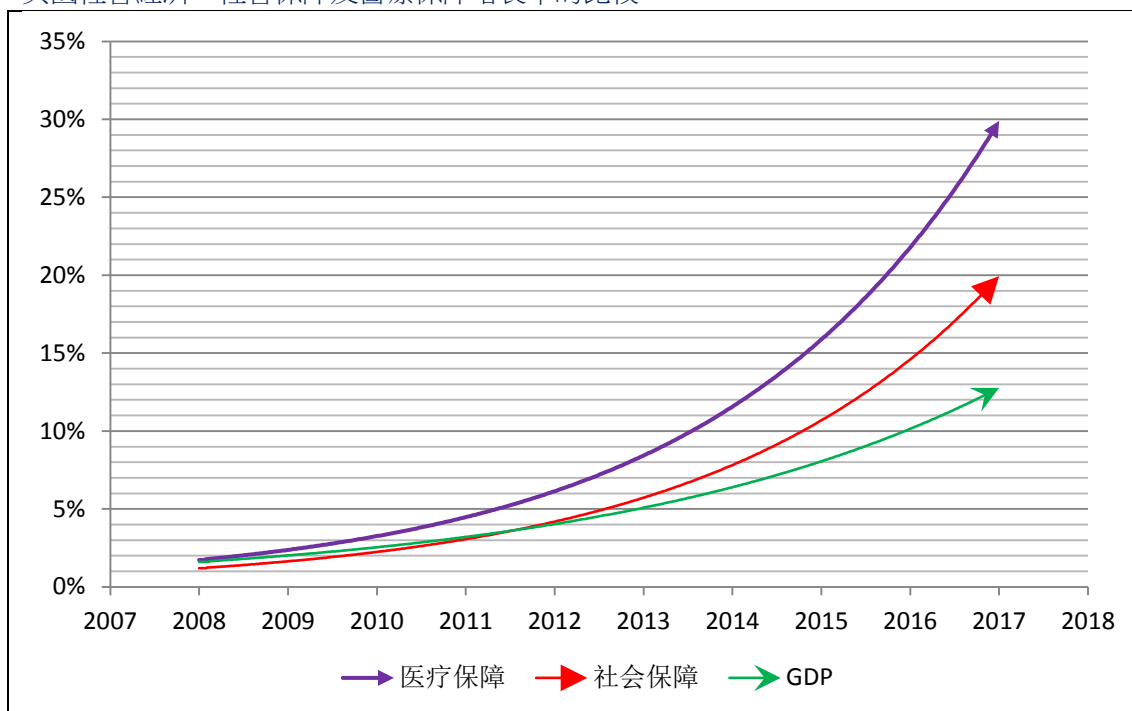
另一方面，美國主要納稅階層——中產階級的稅費負擔，實際上已經極其沉重，繼續增加的空間已經相當有限。根據美國政府所公佈的資料，其實在 2011 年，美國聯邦稅收僅占美國 GDP 的 15% 左右，但是美國社會還有各級政府，如各級政府所徵收的稅費全部加在一起，美國目前的稅費則已經遠遠超過 GDP 的 30% 以上。而這些稅費實際上主要是美國社會的中產階級是貢獻的。在這樣的情況下繼續增加美國中產階級的稅費，空間上極為有限。而要求增

加低收入者低收入者的稅費負擔，更是荒唐的。所以，實際上美國政府的財政來源已經處於枯竭的邊緣，在這樣的情況下，美國聯邦政府根本不可能通過大幅度提高稅收以增加政府財政收入，來解決其財政問題。

4. 美國政府財政困境必將進一步惡化

尤其糟糕的是，美國聯邦政府的財政情況還會進一步惡化。因為美國社會目前的社會保障存在著嚴重的資金不足問題，隨著時間的發展，這種資金的短缺情況更為嚴重。例如雖然美國總統奧巴馬聲稱，如果不進行醫療保障的改革，美國社會經濟就會被拖垮，可是實施奧巴馬所宣導的醫療保障改革之後，美國政府在醫療保障方面的開支並不會大幅度下降。根據美國國會預算辦公室預計，在 2020 年，美國的醫療保障開支將達到 4.6 萬億美元，幾乎相當與美國當時的 GDP 的 20%。任何人都不能不承認，這是極為驚人的，是美國政府財政和美國社會經濟體系都根本無法支撐的。而問題還遠遠不止於此。養老保障資金的消耗也是美國政府和美國社會經濟的重要問題。根據美國人口普查機構預測，到 2020 年，大約有 20% 的美國居民超過 65 歲，這也勢必導致美國聯邦政府養老保障開支的急劇增長。當然我們不能否認，美國社會經濟在未來也不會停止增長。可是根據美國權威機構——美國國會預算辦公室的估算，在未來五年，美國社會的醫療保障的開支會繼續猛漲，其速度遠遠超過 GDP 的增長。

美國社會經濟、社會保障及醫療保障增長率的比較



來源：美國國會預算辦公室

這兩個方面的原因相互作用，自然會進一步加劇美國政府當前的債務負擔——美國權威部門估計，到 2019 年，聯邦政府的財政赤字總額將高達 7.1 萬億美元，財政體系將處於崩潰的邊緣。

5. 逃得過初一逃不過十五：未來十年美國必將出現希臘式的財政危機

由此可見，美國政府的財政危機是極其嚴重的——雖然它在未來的三年之內，美聯儲可以繼續採取類似量化寬鬆的政策來避免政府遭遇希臘式的財政危機，可是逃得過初一卻逃不過十五，如果再將時間延長，也就是在未來十年或十五年，美國政府絕對可能多次避免財政懸崖危機，然而卻絕不可能避免陷入希臘一樣的災難式財政危機，因為美國經濟根本無法無限制地容許美聯儲採取量化寬鬆政策來解決美國政府的財政危機。

應該看到的是，美國政府的財政危機絕對不可能僅僅是政府層面的——這種嚴重的財政危機對美國社會經濟的影響將會是致命的。所以我們完全可以斷言，在未來十年左右，最多十五年，美國社會經濟也會面臨極其嚴重的衰退——美國經濟在整個世界經濟體系中的位置及其作用，都會不可避免地弱化。更為確切地說，美國不可能在會是整個世界經濟的龍頭。

基於以上的事實我們所可以得出的合乎邏輯發結論是，對美國社會而言，無論是減少開支還是增加收入，對美國政府而言，都是不可能行得通的；至於大規模舉債和無限制的採取量化寬鬆等政策，更是不可取的——美國社會的唯一出路就是對美國政府的財政開支進行根本性的改革，使之既可以滿足社會福利與保障的資金需求，又可以極大地減少政府開支。否則用不了多久，美國政府將不可避免地會成為希臘第二。

所以，我們應該非常清醒地認識到：除了對美國社會保障模式進行全面改革，美國社會已經沒有選擇——擺在美國政府和經濟學家面前的任務是：建立一種新型的社會保障模式，它一方面可以給予每一個美國人全面的社會保障，另一方面又可以大幅度減輕政府開支。如果美國政府和美國經濟學家不能做到這一點，美國政府勢必成為希臘第二；而美國經濟也毫無疑問地會走向衰落。

（本文作者孔保羅）

香港金鐘添美道
政府總部
勞工及福利局



LABOUR AND WELFARE BUREAU
GOVERNMENT SECRETARIAT

Central Government Offices
Tim Mei Avenue
Admiralty
Hong Kong

本函檔號 Our Ref.:

來函檔號 Your Ref.:

電話號碼 Tel No.:

傳真號碼 Fax No.:

香港
中區立法會道1號
立法會綜合大樓1019室
立法會議員梁國雄辦事處

梁議員：

謝謝你於八月二十九日來信，建議政府進行「就業直通車」方案的可行性研究。

一直以來，政府促進青年就業政策的目的，是透過與不同界別（如培訓機構、非政府組織及僱主）的合作，致力為青年人提供多元化的培訓、就業機會和出路選擇等，讓青年人能按自己的志趣和能力，發揮所長，賺取生活所需。

目前勞工處所推行的「展翅青見計劃」，不設名額限制，為學歷在副學位或以下及有不同志趣的青年人提供一系列免費和適切的培訓及就業支援服務，務求提升他們的就業競爭力，並協助他們開拓事業旅程。

該計劃的職前培訓課程為學員提供基本的職業技能訓練，內容涵蓋求職人際技巧和方法、團隊協作、電腦應用，以及各項職業技能訓練入門課程。學員可按其職志及興趣，修讀最多四項培訓課程，掌握基本的職業技能。

除課堂式的職業技能培訓外，計劃的另一特點是透過提供不同行業的工作實習及在職培訓機會，讓學員於實際的工作環境下發掘自己的興趣及潛能，並從中汲取相關的工作經驗及技能，從而順利踏出職場生涯的第一步。

加入計劃的學員可參加為期一個月的工作實習訓練，以加深對有關行業及職位的認識，及按自己的志趣和能力尋求合適的就業機會。在完成一個月的工作實習訓練後，學員可獲發3,000元的津貼。此外，學員亦可以僱員身份參加6至12個月的有薪在

職培訓。僱主會提供不少於最低工資的薪金，及安排有經驗的員工擔任導師，為學員提供指導及培訓，讓他們逐步累積相關的工作技能及資歷。事實上，青年人亦可透過計劃下的在職培訓，成功入職，並且掌握一些技術職位（如：見習飛機維修員及工料測量助理）所需的專業技能，以從中獲取持續的就業機會。為鼓勵僱主以較高薪酬為工作經驗尚淺的青年人提供更多有質素的在職培訓職位空缺，由 2013 年 6 月起，僱主如根據計劃要求聘用青年人，可獲發的津貼增至 3,000 元。

參加計劃的培訓機構亦會安排專業社工擔任個案經理，為學員提供 12 個月個人化的擇業導向、求職裝備及在職支援等服務。參加在職培訓或已成功就業的學員，另可獲提供額外 12 個月的個案管理服務，以協助他們適應工作，克服在就業過程中遇到的困難，及訂定未來的發展方向和計劃。

透過上述各項多元化的職前和在職培訓及就業支援服務，「展翅青見計劃」自推行以來，每年都吸引了不少的青年人參加。在 2012/13 計劃年度，(由 2012 年 9 月至 2013 年 8 月底)，已有超過 8 000 名青年人參加。事實上，計劃已建立一個有效的平台，促進政府、培訓機構及僱主等不同界別就推動青年人就業通力合作。

至於「就業直通車」方案所建議的「預支未來工資」、「互助循環保障」以及為所有失業年輕人設立包底式的「全程就業服務」，並不符合促進青年就業政策的目的，亦對現行的社會保障制度及公共財政帶來重大影響，是很具爭議性的建議。基於這些原因，政府不擬對有關方案展開可行性研究。

若你對社會保障或青年就業有其他的建議，歡迎以書面提供給我們參考。

勞工及福利局局長政務助理鄭港涌



二零一三年十月十日

副本抄送：綠色和平經濟與新型社會保障研究會

日期：2013-7-31

主席先生：您好。

就業，尤其是青少年就業以及社會福利，是香港社會的基本問題。雖然政府以及社會各界在這些問題上已經做了很多的努力，但是迄今為止，並沒有從根本上解決這些社會問題。它具體表現在兩個方面：一個是開支不菲，二是效果有限，更沒有將這些社會問題轉化為社會經濟與社會公平發展的機遇。

例如 2011-12 政府在『展翅青見計劃』開支為 8,000 萬元，『青年就業起點』的開支為 1,600 萬元；2013-14 年度，『展翅青見計劃』、『中年就業計劃』及『就業展才能計劃』開支上升為 1 億 7,500 萬元。在 2012 年，政府更支付近 25 億元給予職訓局用於職業培訓；而雇員再培訓局還要求政府向「雇員再培訓基金」注資 150 億元，提供 13 萬個培訓學額。此外還有其它一些方面的相關開支，例如懲教署在 2012-13 年度為在囚人士提供 1474 個市場導向的職業訓練名額，而用於協助在囚人士重新融入社會的總財政撥款(修訂預算)約為 8.7 億。所以費用開支總計數量極其巨大。而在另一方面，香港社會對於失業者的救濟性保障都不能確保他們維持正常的生活標準，更不可能徹底消除他們的失業之憂。

曾經就職於上海社會科學院的澳大利亞華裔學者孔保羅先生，經過長達三十餘年的深入細緻研究，提出了一種新型的社會就業保障模式，即『就業直通車』(關於『就業直通車』的簡介請參見附件)；一些著名的專家學者認為，例如研究社會保障問題的權威唐鈞先生、慈善救濟的著名活動家徐永光先生等等，認為孔保羅先生的這一研究成果意義極其重大，即使或諾貝爾獎也不為過，因為採用『就業直通車』模式，因為它一方面可以使每一個失業者，尤其是青少年失業者的生活得到全面的高標準保障，因此可以從根本上徹底化解就業問題，另一方面又可以節約巨大的政府開支，並將就業問題轉化為社會經濟與社會公平發展的重要機遇。更為具體地說，採用就業直通車模式，將會達到以下的效果：

1. 政府至少可以節約在『展翅青見計劃』、『青年就業起點』、『中年就業計劃』與綜援計畫中有關失業以及其它職業培訓方面的絕大部分開支，從而每年節約數百億的巨額公幣；
2. 失業者可以獲得全面的社會就業保障，因此不必再擔心失業，而且雇主與雇員之間的關係完全平等；
3. 社會公平可以得到巨大的發展進步；
4. 社會經濟可以獲得巨大的綠色和平發展；
5. 失業不再是社會問題，而是社會進步與發展的機遇；
6. 職業教育及高度教育可以在完全公益化的基礎上產業化。

我們認為，如果『就業直通車』切實可行，尤其是如果符合香港的實際情況，那麼它對香港社會的意義是非常巨大的。因為它將會給香港社會帶來一次前所未有的就業革命和社會保障革命，使香港成為一個沒有失業問題的和平民主新香港。所以，對『就業直通車』的可行性進行全面的評估非常有必要。

基於上述的重要原因，我們曾經與綠色和平經濟與新型社會保障研究會一起，多次致函勞福局，希望他們展開一個對『就業直通車』的全面研究。但是非常遺憾，迄今為止已經半年之久，勞福局根本沒有採取有意義的做法來回應我們的要求，最近甚至在完全沒有搞清楚什麼的『就業直通車』的情況下，就完全拒絕了我們的要求。勞福局甚至拒絕與我們會面詳細瞭解『就業直通車』(詳情請參見附件)。

我們認為，就業問題是香港社會的基本問題，因此勞福局應該非常關注每一個解決這一基本社會問題的新模式，因此完全有責任對『就業直通車』做一個非常細緻的認真研究；而『就

業直通車』對解決就業問題是否可行，完全取決與社會實踐的檢驗，勞福局在根本沒有對『就業直通車』進行最起碼研究，更沒有採取實踐的方法來檢驗『就業直通車』，就斷然否定它對解決香港就業問題的意義，是極端錯誤的。它再次證明瞭梁振英當局對香港社會民生問題根本是漠不關心的。

為此，我們強烈譴責梁振英當局的荒唐做法，並堅決要求立法會通過相關的動議，敦促勞工及福利局、社會福利署、大學教育資助委員會及職業訓練局，立即對『就業直通車』在香港實施的可行性進行非常認真的深入研究，全面評估這一模式在香港實施的可行性，並在此基礎上進行一個人數為 500 至 1000 人的試點，從理論與實踐兩個方面，向我們詳細說明香港實施『就業直通車』對徹底解決就業問題的各種利弊及其具體風險，以使我們可以進一步做出決策來建立一種新型的社會就業保障體系，從根本上解決香港社會的失業問題。

立法會議員梁國雄

簽名

附件：關於『就業直通車』的部分內容簡介