

# 計量失業及就業不足

1999年2月4日

劉騏嘉女士  
胡志華先生

立法會秘書處  
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道3號  
萬國寶通銀行大廈5樓  
電 話 : (852) 2869 7735  
圖文傳真 : (852) 2525 0990  
網 址 : <http://legco.gov.hk>  
電子郵箱 : [library@legco.gov.hk](mailto:library@legco.gov.hk)

# 目錄

	頁
<b>鳴謝</b>	
<b>第1部 —— 引言</b>	<b>1</b>
目標及範疇	1
目標	1
範疇	1
研究方法	1
<b>第2部 —— 勞工統計數字的國際標準</b>	<b>2</b>
計量經濟活動、就業、失業及就業不足的國際標準	2
勞工統計數字的使用	2
勞工統計數字的國際標準	2
經濟活動的定義	3
從事經濟活動的人口	3
就業	4
失業	5
就業不足	6
<b>第3部 —— 計量失業的各種方法</b>	<b>8</b>
計量失業的資料來源	8
行政記錄	8
住戶統計調查	9
不同的預測數字	9

-----  
立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

<b>第4部 —— 香港特區政府採用的統計調查方法及有關詞彙的釋義</b>	<b>10</b>
統計調查方法	10
失業統計數字的提供	10
統計調查範圍及樣本設計	10
香港特區政府採用的統計詞彙的概念及釋義	11
就業人口	11
就業不足人口	11
失業人口	11
從事經濟活動人口及非從事經濟活動人口	12
失業率及就業不足率	12
一般說明	12
<b>第5部 —— 對香港特區政府所提供的失業及就業不足數字的分析</b>	<b>15</b>
香港特區政府提供的失業及就業不足數字	15
失業人數及失業率	15
就業不足人數及就業不足率	15
失業及就業不足情況	15
<b>第6部 —— 探討失業及就業不足統計數字引起的爭論</b>	<b>17</b>
失業及就業不足統計數字引起的爭論	17
香港工會聯合會的調查結果	17
失業及就業不足統計數字的差異	18
香港建造業總工會的調查結果	19
探討有關結果	19
勞工流動情況的專題報告	20
勞工流動情況報告所引起的爭論	22
<b>第7部 —— 引起關注的問題</b>	<b>23</b>
為失業釐定多於一項的定義	23
定期覆檢問卷設計及向訪問人員提供清晰的指示	24
定期進行勞工流動情況的研究	24
建立有效的溝通渠道	25
<b>參考資料</b>	<b>26</b>

## 鳴謝

本部在編寫此份研究報告時，承蒙各方面人士提供協助，謹此致謝。尤其對於政府統計處、香港工會聯合會、香港建造業總工會、香港大學、嶺南學院及香港城市大學就是次研究所提供的極有用資料，本部深表謝忱。

# 計量失業及就業不足

## 第1部 —— 引言

### 1. 目標及範疇

#### 目標

1.1 是次研究的目標的是探討用於計量就業、失業、就業不足及非從事經濟活動人口的國際標準，以及檢討香港在計量失業及就業不足方面的經驗。

#### 範疇

1.2 是次研究的範疇包括(i)勞工統計數字國際標準的概況；(ii)探討計量失業的各種方法；(iii)探討香港特區政府採用的統計調查方法以及有關統計詞彙的定義；(iv)分析香港特區政府提供的失業及就業不足數字；(v)探討失業及就業不足統計數字引起的爭論；及(vi)探討各項引起關注的問題。

### 2. 研究方法

2.1 是次研究的方法包括資料搜集、文獻閱覽及分析。

---

## 第2部 —— 勞工統計數字的國際標準

### 3. 計量經濟活動、就業、失業及就業不足的國際標準

#### 勞工統計數字的使用

3.1 有關從事經濟活動人口、就業、失業及就業不足情況的統計數字具有多方面的用途。它們計量勞工供應、就業結構以及可供使用勞動力的實際使用情況等。當局為宏觀經濟及人力資源發展進行規劃和制定政策，包括制定職業訓練及輸入勞工等方面的政策時，這些資料具有極重要的參考價值。

3.2 此外，由於這些資料是在不同時間蒐集，它們可提供監察勞工市場目前的趨勢及變化情況的依據。其中失業率更被廣泛用作衡量經濟情況好壞的指標。

#### 勞工統計數字的國際標準

3.3 **國際勞工組織**就各類勞工統計數字頒布了國際標準，為各個經濟體系擬備各自的統計計劃提供指引，並有助促進國際間互相比較統計數字。該等標準是由勞工數字統計師國際會議釐定，該組織每5年舉行一次會議。目前適用於計量從事經濟活動人口、就業、失業及就業不足情況的標準，是勞工數字統計師國際會議在1982年舉行第13屆會議時採納的。目前，**全球至少有115個國家和地區採用國際勞工組織為上述統計詞彙而釐定的定義。**

3.4 本部分將會探討1982年國際標準所訂立的基本概念和定義。下文並討論使用該等標準進行統計調查時，在計算方面可能出現的特別問題。

---

## 經濟活動的定義

3.5 根據國際勞工組織的標準，經濟活動是以**聯合國國民經濟核算系統**所釐定的貨物及服務生產的定義予以界定。概括而言，國民經濟核算系統涵蓋在市場出售或以物易物的貨物和服務的生產，以及供個人消費的貨物的生產。至於並無收取報酬的家庭成員所提供的一切家庭或個人服務，均不會計算在內。

## 從事經濟活動的人口

3.6 國際勞工組織界定，**從事經濟活動的人口**(等同勞動人口)是指在特定進行統計期間，可以參與生產聯合國國民經濟核算系統所界定的具有經濟價值的貨物及服務的任何性別人士。因此，任何人士，只有當其對聯合國國民經濟核算系統所界定的貨物及服務的生產作出貢獻或可以作出貢獻時，才會被視為從事經濟活動的人口。

3.7 實際上，所有年齡在一個特定最低年齡(例如15歲)<sup>1</sup>以上而符合規定的人士，亦即可在一段特定的短暫時間(例如一星期)內，被歸類作第3.11至3.18段所論及的就業或失業人士，可被歸類作從事經濟活動人口。該項計量單位是以一段短暫時間作為根據，因此可用來計量該經濟體系目前的就業及失業情況。

3.8 故此，每一個人的歸類，是基於他在一段特定進行統計的短暫時間內的活動，根據一套特定的優先次序規則而進行的。結果是把整體人口歸類於3個獨立的類別：就業人口，失業人口及非從事經濟活動人口。首兩個類別組成從事經濟活動的人口，可用來計量在某段時間可以工作的人數。

---

<sup>1</sup> 並無既定規則釐定特定最低年齡。通常使用的數字是15歲或16歲。

---

### 優先次序的規則

3.9 採用下列**優先次序規則**，可確保任何人士只會被歸類於該三個基本類別的其中之一。

- **“就業人士”類別** —— 根據按優先次序規則，第一個步驟是從在特定最低年齡以上的人士當中，鑑定在一段進行統計的特定短暫時間內工作或有一份正式工作的人士。這個組別的人士屬於“就業人士”類別。
- **“失業人士”類別** —— 第二個步驟是從餘下的人士當中，鑑定正在尋找工作並隨時可以工作的人士。他們屬於“失業人士”類別。
- **非從事經濟活動的人口** —— 那些沒有工作，但又不欲尋找工作及並非隨時可以工作的人士，再加上年齡在上述特定年齡以下的人士，屬於餘下的非從事經濟活動人口的類別。

3.10 在此組合內，次序排列以就業為先，失業次之，而非從事經濟活動則排最後。事實上，就業總是優先於其他活動，不論在統計進行期間內的實際就業時間有多久(即使只有一小時)。**失業的概念被局限於完全沒有工作的情況。**

### 就業

3.11 根據國際勞工組織的標準，“就業人口”是指在指定用於計算從事經濟活動人士，年齡高於最低年齡(例如15歲)的所有人士，且在一段特定短暫時間(一星期)內，從事有報酬工作或自僱。

### 工作一小時準則

3.12 國際勞工組織建議，基於運作原因，“某些工作”的定義應被理解為在統計進行期間持續至少一小時的工作。這意味著從事短至一小時經濟活動的人士，亦足以被歸類於就業人口。**使用一小時作為準則的主要原因**是令就業的定義盡量廣泛，以包含存在於經濟體系內的各種就業情況。



3.13 不過，國際勞工組織曾於1987年檢討工作一小時準則。該組織雖然同意保留該項準則，但又強調，根據該項準則所得的就業數據，應按照工作時數作進一步分類。國際勞工組織亦於1987年提議**計算就業不足**的國際標準。這個額外組別被界定為“**就業人口**”的其中一個分組，並有助對統計數字作更有效的詮釋。

## 失業

3.14 國際勞工組織有關失業的定義建基於3項必須同時符合的準則。“失業人口”包括年齡高於在指定用於計算從事經濟活動人士的最低年齡(如15歲)，並在統計進行期間處於下述狀況的所有人士：

- “**沒有工作**”，即並非受僱於國際勞工組織關於就業的定義所指的有報酬的工作或自僱；
- “**目前隨時可以工作**”，即可以受僱於有報酬的工作或自僱；及
- “**正在尋找工作**”，即在最近一段指定時間內曾採取具體行動，尋找有報酬的工作或自僱性質的工作。

3.15 根據國際勞工組織的建議，“**目前隨時可以工作**”應建基於本地一般的市場情況，按照本地一般的工資水平受僱工作，或在具備所需的資源及設施的情況下，隨時準備擔任自僱性質的工作。

## 放寬失業的標準定義

3.16 尋找工作實質上是指在勞工市場尋找就業資料的過程。為此，在大部分工作人口傾向從事有報酬的工作，以及有各種交換勞工市場資料的渠道存在並得到廣泛應用的情況下，其作為下定義準則的作用尤其重要。不過，以下情況亦可能存在：**某個類別的工人由於認為，在其行業內或在經濟循環的某個階段，並無與他們的技能互相對應的工作，因此並不積極尋找工作**。國際勞工組織使用“因灰心而放棄求職的工人”一詞來描述此類人士。

3.17 由於失業的標準定義著重“尋找工作”的準則，令人感覺它可能帶有一定局限，以及可能無法全面反映許多經濟體系的整體就業情況，國際勞工組織因而於1982年容許**放寬“尋找工作”的準則**。

#### *根據放寬條文界定隨時可以工作的情況*

3.18 當第3.16段所述的情況持續一段時間後，“正在尋找工作”的準則可予以放寬。**失業**的定義會根據餘下的兩項準則釐定，即該等人士**“沒有工作”**及**“目前隨時可以工作”**。因此，是否隨時可以工作的準則便成為計量失業的關鍵因素，並應全面驗證。應透過列舉潛在工作機會的詳情，例如薪酬、工作時間及地點等，對“目前隨時可以工作”的含意加以說明。

#### 就業不足

3.19 引入**就業不足**概念的目的是鑑定**局部工作不足**的情況。根據國際勞工組織的標準，“就業不足人口”是指所有受僱於有報酬的工作或自僱的人士，而該等人士在非自願的情況下，工作時數少於有關工作公認的正常時數，並且在統計進行期間，正尋找工作或隨時可以擔任更多工作。因此，鑑定“**就業不足人口**”是根據三項準則：(i) **工作時數少於正常的工作時數**；(ii) **是在非自願的情況下這樣做**；(iii) **在統計進行期間，正尋找工作或隨時可以擔任更多工作**。任何人士必須同時符合該三項準則，才會被歸類作“就業不足人口”。應該注意，“**就業不足人口**”屬於“**就業人口**”的其中一個**分組**。

#### *正常工作時數的釐定*

3.20 國際勞工組織建議，應以統一的常規準則（例如35小時，40小時）作為正常工作時數。各國可因應各自的具體情況釐定該項準則，該項準則適用於所有經濟活動及所有類別的工人。這樣將可避免在評估不同類別工人的工作時數時所遇到的困難。

---

### 非自願性質

3.21 一旦發現某人的工作時數少於正常的時數，便須評估這是出於非自願還是自願。這點可透過在進行統計調查時，詢問該人為何其工作時數少於正常時數。在某些情況下，人們是因未能找到更多工作而被迫這樣做。不過，亦有情況是人們自願從事較少時數的工作。這種情況多見於有孩子並正在工作的婦女，或半工半讀的年青人。“在非自願的情況下工作時數少於正常時數的原因”的詮釋，應來自人們因經濟情況而無法覓得提供正常工作時數的工作的角度，藉以排除其他非自願原因，例如疾病及傷殘等。

### 正在尋找或可以擔任更多工作

3.22 最後，任何在非自願的情況下工作時數少於正常時數的人士，在統計進行期間必須正在尋找工作或隨時可以擔任更多工作，才會被視為就業不足。可以擔任更多工作的概念，應從廣義的角度加以詮釋。所謂更多工作，是指可以增加某人的工作總時數的任何工作安排及任何種類的工作。

---

### 第3部 —— 計量失業的各種方法

#### 4. 計量失業的資料來源

##### 行政記錄

4.1 可從**行政記錄**得出失業統計數字。此舉涉及對就業人口進行點算，但須小心進行，以免把在某個時間在就業資料交換處登記或正領取失業保險福利金的人士重覆計算在內。

4.2 使用行政記錄統計失業數字有兩大**優點**。從行政記錄得出的登記資料是以完整點算為依據；因此，該等資料不會受抽樣誤差<sup>2</sup>所影響。此外，行政記錄是行政架構運作的副產品，相對而言可在花費不多的情況下取得，並可定期公布。

4.3 不過，行政記錄亦有兩大**局限**。首先，該等資料受到行政規則及規例所限制，該等規則及規例的基本概念和定義可能會作出更改，因而未必符合有關的統計調查原則。由於各個經濟體系的規例有所不同，所得出的統計數字通常無法在國際間作出比較；當行政規則在比較期內有所更改時，即使同一經濟體系的統計數字亦無法加以比較。第二，行政記錄只包含使用就業資料交換服務或符合資格領取失業保險金的一部分人口。這可能導致頗大部分的失業人士被遺漏。

---

<sup>2</sup> 有關估值是根據一個特定樣本所得的資料而編製。以同樣的抽樣方法，可抽選出許多大小相同的可用樣本，而有關統計調查的樣本為眾多樣本的其中之一。由於每次抽選的樣本都會略有不同，因此從不同樣本得出的估值亦互有差異。“抽樣誤差”正是計算這些差異的統計量數，可用以量度從一個特定樣本所得的估值，在估計總體數據方面的精確程度。

---

## 住戶統計調查

4.4 利用**住戶統計調查**<sup>3</sup>或勞動人口統計調查均可取得失業統計數字。進行此項統計調查首先抽選一批具代表性的住戶作為樣本，然後利用標準問卷，詢問屬於適宜工作年齡的個別成員有關他們在統計進行期間的就業情況，他們是否隨時可以工作以及他們最近的尋找工作經歷。該等資料經整理後，每一個人會被分別歸入“就業”（可能有“就業不足”的分組）、“失業”，或“非從事經濟活動”人口的類別。從該等樣本歸類的數字，可估計得出總人口中就業、就業不足及失業人數的估計數量。

4.5 利用標準問卷獲取所需資料的做法存有**局限**。首先，住戶統計調查受訪者的答覆往往帶有主觀成分，因而可能導致調查結果產生各種誤差。受訪者可能並不理解問題，或忘記某些經濟活動，又或蓄意提供不正確的資料。第二，與任何抽樣調查方法一樣，其結果可能有誤差。尤其在有關人口組別進行估量而其相應的樣本規模較小時，誤差更有可能。第三，此等調查需有重要的統計調查基礎設施配合，包括大量財力資源及一個由經驗豐當的訪問人員及督導人員組成的網絡。

4.6 儘管有上述局限存在，利用**住戶統計調查**而取得的失業統計數字基本上**符合國際標準**。由於這項調查方法是以訪問所得的數據為基礎，統計調查的問卷和指示，可根據所需的就業人口、失業人口及非從事經濟活動的人口統計定義而設計。有關的統計數字然後可根據國際勞工組織的標準匯編。

## 不同的預測數字

4.7 由於行政記錄及住戶統計調查的目標人口及處理程序各有不同，這兩種調查方法所獲得的統計數字一般來說並不相同；不過，兩者可**相輔相成**，並非只可從中選擇其一。把來自失業登記冊和抽樣統計調查的資料一併運用，可為勞工市場的情況提供有用的資料。事實上，同時提供各項勞工統計數字的資料，是包括英美在內的已發展國家的慣常做法。

---

<sup>3</sup> 住戶統計調查亦包含其他住戶資料，例如屋宇單位類型，住戶類型，租住權，住戶內通常居住人數等。

---

## 第4部 —— 香港特區政府採用的統計調查方法及有關詞彙的釋義

### 5. 統計調查方法

#### 失業統計數字的提供

5.1 在香港，香港政府直至1962年進行人口普查時，才開始蒐集失業情況的資料。除了人口普查外，香港政府在1975年至1981年期間，每半年便進行一次勞動人口統計調查，人口普查年度則除外。

5.2 因應監察短期的變化情況而需要更頻密地製備有關勞動人口的資料，香港政府遂於1981年8月，以**綜合住戶統計調查**取代勞動人口統計調查。綜合住戶統計調查的內容除涉及勞動人口的核心問題外，亦包括多項社會及經濟問題<sup>4</sup>。綜合住戶統計調查因而成為一項具有多重目的而非只局限於勞動人口的統計調查。

#### 統計調查範圍及樣本設計

5.3 綜合住戶統計調查是一項持續進行的統計調查，目的在於蒐集有關勞動人口特徵的資料。該項統計調查**涵蓋香港總人口的大約98%**。當中包括陸上非住院平民人口，不包括入住酒店的旅客及公共機構/社團院舍的住院人士、軍人及其家眷、以及水上居民。

5.4 從1995年8月開始，該項統計調查所採用的每季**樣本規模**由13 500個住戶增至20 000個住戶，從1996年4月開始進一步增至24 000個住戶。由於採用更有代表性的樣本，因此，可對有關勞動人口的社會和經濟特徵的資料作詳細的分析。

5.5 綜合住戶統計調查採用循環式重覆**樣本設計**，即在三個月前受訪的樣本當中有大約一半會再度受訪。第一輪的訪問只以面對面的形式進行，但第二輪訪問則利用電腦輔助的電話訪問形式訪問某些類別的住戶。另一方面，政府統計處表示，綜合住戶統計調查的回應率持續處於95%以上的高水平。

---

<sup>4</sup> 該等問題包括受訪者的個人資料，以及有關住所，住戶及個人收入的資料。

5.6 當局每月以新聞公告的形式，公布涵蓋一個持續3個月期間的失業及就業不足統計數字。此外，亦會按季發表報告，提供關於勞動人口的數目和成分、就業人口、就業不足人口及失業人口的社會及經濟特徵，以及就業人口的工作時數和就業收入的詳細資料。

## 6. 香港特區政府所採用的統計詞彙的概念及釋義

6.1 用於統計勞動人口、失業及就業不足的概念及定義均嚴格遵照國際勞工組織所建議的標準。

### 就業人口

6.2 包括所有**就業**人士在內。任何15歲或以上人士若：(a)在統計前7天內從事一些賺取薪酬或利潤的工作；或(b)有一份正式工作，便會被歸類作就業人士。為家屬生意工作而並無收取報酬的無酬家庭從業員及人士，也屬就業人士。(參看第3.11段所述國際勞工組織有關就業的概念)。

### 就業不足人口

6.3 在就業人口當中，可區分出一個**就業不足**人士的組別作進一步分析。把就業人士歸類作就業不足人士的準則是：在統計前7天內在非自願的情況下工作少於35小時；及(a)在統計前7天可擔任更多工作；或(b)在統計前30天內有尋找更多工作。任何人士若因經濟原因，例如工作量不足，原料短缺，機械故障或不能找到全職工作，以致只能從事短時數工作，該人會被視作在非自願情況下把工作時數縮短。(參看第3.19段所述國際勞工組織有關就業不足的概念)。

### 失業人口

6.4 包括所有**失業人士**在內。任何15歲或以上人士若：(a)在統計前7天內並無職位，且並沒有為賺取薪酬或利潤而工作；及(b)在統計前7天內可隨時工作；及(c)在統計前30天內有尋找工作，便會被歸類作失業人士。(參看第3.14段所述國際勞工組織有關失業的概念)。

6.5 儘管上文所述，以下類別的人士仍被視為失業：(a)並無職位，有尋找工作但因暫時生病而不能工作的人士；及(b)並無職位，且可隨時工作，但由於下列原因並無尋找工作的人士(i)已為於稍後時間擔當的新工作或開展的業務作出安排；或(ii)正期待返回原來的工作崗位；或(iii)相信沒有工作可做。

#### 從事經濟活動人口及非從事經濟活動人口

6.6 **從事經濟活動人口**由就業人口及失業人口組成。

6.7 **非從事經濟活動人口**包括在統計前7天內並無職位亦無工作的所有人士，在這7天內正在休假的人士及失業人士除外。非從事經濟活動人口包括料理家務者、學生及既非就業亦非失業的退休人士。所有15歲以下人士因而被包括在內。(參看第3.9段所述國際勞工組織有關非從事經濟活動人口的概念)。

#### 失業率及就業不足率

6.8 **失業率**指失業人士在勞動人口中所佔的比例。以失業人數除以從事經濟活動人口，再乘100%，便計算出失業率。

6.9 **就業不足率**是指就業不足人士在以從事經濟活動人口中所佔的比例。以就業不足人數除以從事經濟活動人口，再乘100%，便計算出就業不足率。

#### 一般說明

6.10 一些學者(例如香港大學的孫永泉博士和陳明智博士，及香港城市大學的李志輝先生)同意，政府統計處所採用的**住戶統計調查方法符合國際標準**。



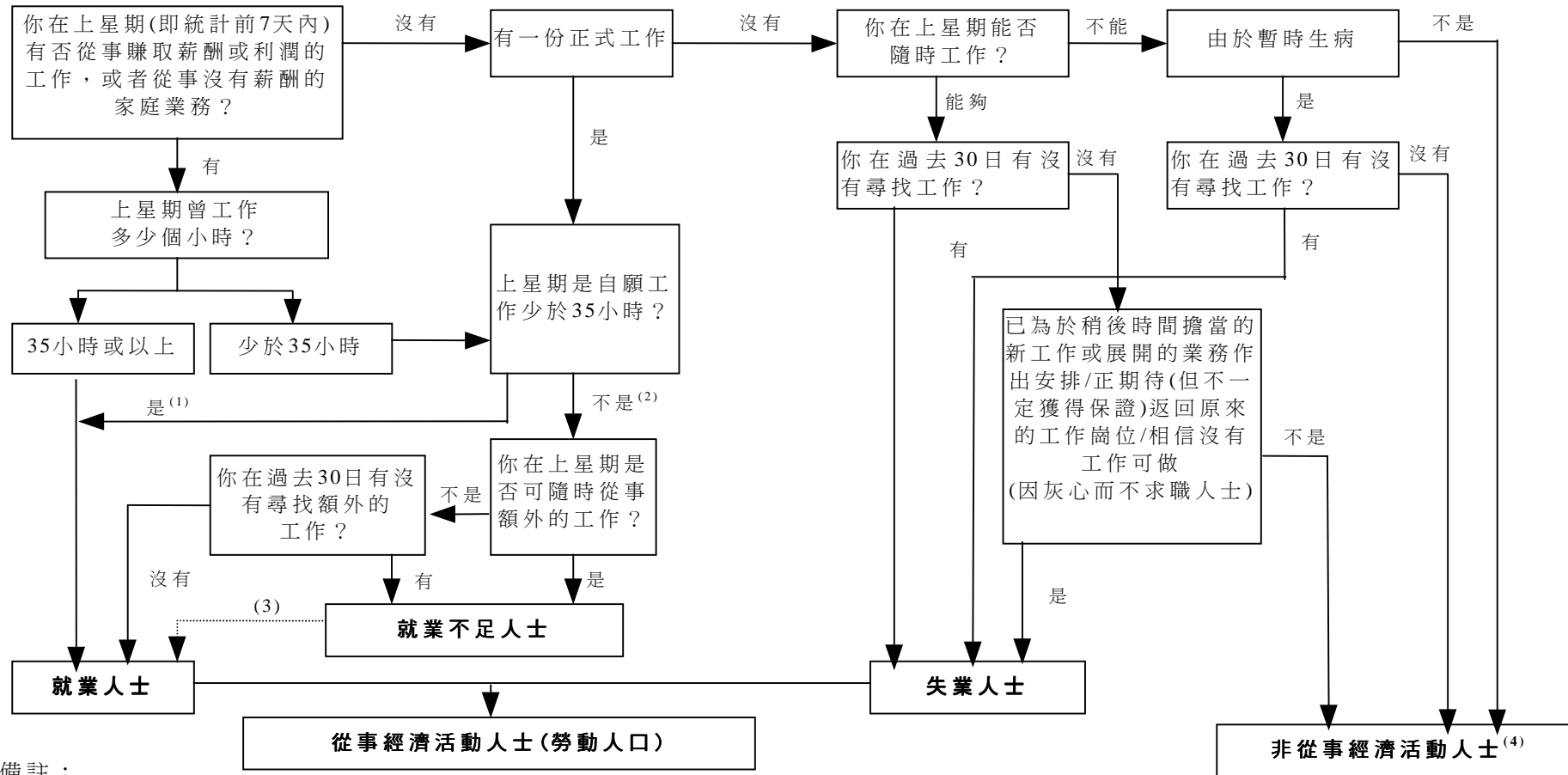
---

6.11 由於政府統計處所採用的**統計詞彙的概念和釋義**，均**嚴格遵照國際勞工組織的建議**，因此，所得的結果可在國際上作出相應比較。

6.12 香港把“**因灰心而放棄求職的工人**”歸類作失業人士。換言之，香港有關失業的官方定義業已容許**放寬“正在尋找工作”**的準則。把“**因灰心而放棄求職的工人**”歸類作失業人口的基本論據是，這些工人並無工作，他們願意工作，及可即時工作；儘管他們可隨時工作及願意工作，但經濟環境未能為他們提供就業機會，因此，他們應被視為“失業人士”。此外，因灰心而放棄求職的工人與失業人士的行為相若，當經濟復甦時多會重新加入勞動人口。

6.13 **圖1**顯示政府統計處所用問卷的流程圖，用以確定香港15歲及以上人口在勞動人口中的狀況。該圖亦可作為**本部分討論內容的概括**。

圖1 —— 用以確定15歲或以上人士的勞動人口身份的問卷流程圖



備註：

- (1) 上星期自願工作少於35小時的原因包括度假、病假、天氣惡劣、工業糾紛等。
- (2) 上星期在非自願的情況下工作少於35小時的原因包括開工不足、原料短缺、機器故障及無法覓得全職工作。
- (3) 就業不足人士仍屬於就業人口的一部分。
- (4) 非從事經濟活動人士的例子包括料理家務者、學生及退休人士，這些人既非就業人士亦非失業人士。

---

## 第5部 —— 對香港特區政府所提供的失業及就業不足數字的分析

### 7. 香港特區政府提供的失業及就業不足數字

#### 失業人數及失業率

7.1 1990至1997年期間，本港每年平均的**失業人數**為63 400人，其中以1995年的人數最多，總數達95 600人，而1990年的人數則最少，為36 600人。

7.2 本港的就業情況由1997年中開始迅速惡化。在1998年9月至11月期間，失業人數估計達191 000人，較1997年同期增加115 300人。

7.3 全年**失業率**從1990年的1.3%增至1995年的3.2%，但到1997年回降至2.2%。自1997年11月至1998年1月期間，失業率持續上升，到1998年9月至11月期間升至5.5%的高峰。

#### 就業不足人數及就業不足率

7.4 1990至1997年期間，本港每年平均的**就業不足人數**約有45 750人，其中以1995年的人數最多，總數達62 800人，而1990年的人數則最少，為23 400人。就業不足人數自1997年7月至9月期間以來持續上升，到1998年9月至11月期間達到99 000人。

7.5 **就業不足率**的轉變模式與失業率相似。就業不足率在1997年第三季一度下降至1.0%的低位，但在1998年9月至11月期間回升至2.9%。

#### 失業及就業不足情況

7.6 要**全面了解**香港的就業情況，必須同時參考**失業及就業不足**的統計數字。例如，在1998年9月至11月期間，估計共有290 000人(佔從事經濟活動人口的8.4%)被香港特區政府歸類作失業或就業不足。

表1 —— 香港特區政府提供的失業及就業不足數字

期間	失業 (千人)	就業不足 (千人)	失業 及就業不足 (千人)	失業率 (已作季節性 調整) <sup>1</sup> (百分比)	就業不足率 (已作季節性 調整) (百分比)	失業率 (已作季節 性調整)及 就業不足率 (已作季節 性調整) (百分比)
1990	36.6	23.4	60.0	1.3	0.9	2.2
1991	50.4	44.6	95.0	1.8	1.6	3.4
1992	54.7	58.3	113.0	2.0	2.1	4.1
1993	56.3	45.9	102.2	2.0	1.6	3.6
1994	56.2	41.4	97.6	1.9	1.4	3.3
1995	95.6	62.8	158.4	3.2	2.1	5.3
1996	86.1	51.7	137.8	2.8	1.7	4.5
1997	71.3	37.9	109.2	2.2	1.2	3.4
1/97 - 3/97	70.7	34.5	105.2	2.5	1.1	3.6
2/97 - 4/97	73.0	37.3	110.3	2.6	1.2	3.8
3/97 - 5/97	70.1	40.1	110.2	2.5	1.3	3.8
4/97 - 6/97	68.0	39.9	107.9	2.4	1.3	3.7
5/97 - 7/97	69.0	37.8	106.8	2.4	1.2	3.6
6/97 - 8/97	71.2	37.4	108.6	2.4	1.2	3.6
7/97 - 9/97	69.7	33.1	102.8	2.2	1.0	3.2
8/97 - 10/97	74.0	33.3	107.3	2.3	1.0	3.3
9/97 - 11/97	75.7	37.1	112.8	2.4	1.1	3.5
10/97 - 12/97	76.8	44.0	120.8	2.5	1.3	3.8
11/97 - 1/98	73.3	49.2	122.5	2.5	1.5	4.0
12/97 - 2/98	87.9	53.2	141.1	2.9	1.6	4.5
1/98 - 3/98	106.2	63.6	169.8	3.5	1.9	5.4
2/98 - 4/98	121.7	72.4	194.1	3.9	2.2	6.1
3/98 - 5/98	129.7	85.8	215.5	4.1	2.6	6.7
4/98 - 6/98	143.7	86.0	229.7	4.4	2.6	7.0
5/98 - 7/98	160.4	88.9	249.3	4.8	2.6	7.4
6/98 - 8/98	174.9	86.4	261.3	5.0	2.6	7.6
7/98 - 9/98	179.4	90.2	269.6	5.0	2.7	7.7
8/98 - 10/98	188.7	92.5	281.2	5.2	2.7	7.9
9/98 - 11/98 <sup>2</sup>	191.0	99.0	290.0	5.5	2.9	8.4

備註 : <sup>1</sup> “已作季節性調整”是指已根據首次求職人士佔勞動人口比例的季節性差異作出調整。全年失業率及就業不足率無須作出季節性調整。

<sup>2</sup> 臨時數字

資料來源 : 政府統計處

## 第6部 —— 探討失業及就業不足統計數字引起的爭論

### 8. 失業及就業不足統計數字引起的爭論

#### 香港工會聯合會的調查結果

8.1 **香港工會聯合會(下稱“工聯會”)**對於香港政府擬備的失業及就業不足統計數字提出質疑，該會指責政府所公布的失業數字較真實情況為少。工聯會由1994年第四季開始，每季向屬下會員進行定期調查，並滙編失業及就業不足情況的統計數字。

8.2 工聯會每季所進行的調查是從該會約270 000名會員中，隨機抽選出**2 500至3 500人的樣本**進行電話訪問。調查的**回覆率**約為**45%**。

8.3 調查結果顯示(見表2)其**失業及就業不足率遠較官方的數字為高**，高於官方數字達3至5倍。根據工聯會調查所得，1998年7月至9月期間，失業率達到13.7%的高位，而就業不足率則為7.5%。總括而言，工聯會有21.2%的會員被歸類作失業或就業不足。

表2 —— 工聯會為衡量失業及就業不足情況而進行的每季調查的結果

期間	失業率的百分比	就業不足率的百分比	失業率加上就業不足率的百分比
1/96 - 3/96	10.5 (3.2)	6.3 (2.0)	16.8 (5.2)
4/96 - 6/96	8.4 (3.1)	5.7 (1.8)	14.1 (4.9)
7/96 - 9/96	9.4 (2.6)	4.0 (1.4)	13.4 (4.0)
10/96 - 12/96	11.3 (2.6)	4.2 (1.6)	15.5 (4.2)
1/97 - 3/97	9.6 (2.5)	5.9 (1.1)	15.5 (3.6)
4/97 - 6/97	11.9 (2.4)	6.4 (1.3)	18.3 (3.7)
7/97 - 9/97	8.1 (2.2)	5.8 (1.0)	13.9 (3.2)
1/98 - 3/98	12.0 (3.5)	8.1 (1.9)	20.1 (5.4)
4/98 - 6/98	10.7 (4.4)	7.3 (2.6)	18.0 (7.0)
7/98 - 9/98	13.7 (5.0)	7.5 (2.6)	21.2 (7.6)

備註：<sup>1</sup> 由於人手不足，工聯會未能為97年10月至12月的季度進行調查。  
<sup>2</sup> 括號內的數字為官方數字。

資料來源：工聯會

---

## 失業及就業不足統計數字的差異

8.4 政府統計處與工聯會的統計數字之間的差異，是由於雙方採用不同的**樣本抽選**、**調查方法**及統計詞彙的**定義**所致。

### 樣本的特徵

8.5 **政府統計處**使用綜合住戶統計調查所收集的數據滙編失業及就業不足的統計數字。正如上文提及，**綜合住戶統計調查**是一項按季度進行的統計調查，其調查的住戶樣本可代表本港**約98%人口**。在1998年第3季，該項統計調查共抽樣訪問約24 000個住戶。

8.6 由於資源所限，**工聯會**每季進行的調查只能隨機抽選一個**規模較小的樣本**。此外，工聯會的會員一般而言在**某部分草根階層工人**，而非代表整體人口，因此，該會的調查較可能產生較高的預測數字。

### 回覆率

8.7 **政府統計處**調配更多資源進行調查，這亦使該處的調查結果的可靠程度較高。該處在進行綜合住戶統計調查時，並非單靠電話聯絡來接觸住戶，亦有採取較為主動的跟進行動，包括多次登門造訪，令該項統計調查的訪問成功率一直保持在**95%以上**。

8.8 相比之下，**工聯會**每次調查只能接觸約**45%**的被抽選人士。較低的訪問成功率可能造成高估失業情況的偏差，由於就業人士留在家中的機會較低，他們在接受電話訪問人士中所佔的比例亦會偏低。

### 統計詞彙的定義

8.9 **政府統計處**是根據**國際勞工組織**的建議，界定失業及就業不足人口的定義。(詳情請參閱第4部)。

8.10 **工聯會**並沒有以**量化的形式**去界定失業及就業不足的定義。在該會進行調查時，受訪者可能根據本身對“失業”及“就業不足”定義的主觀理解作出回應。因此，工聯會的調查結果可能與政府統計處的結果存有差異。

---

### 對調查結果的詮釋

8.11 **政府統計處的調查**依循**國際勞工組織的建議**，旨在評估受訪者現時的工作意欲及是否願意按照在**本港普遍採用的聘任條件**，受聘於可賺取工資的工作。受訪者會被問及他們認為甚麼是合適的工作或合理的薪金，從而確定他們的期望是否切合實際。透過此舉，可從失業工人的行列中，剔除一些對工作條件的期望可能脫離市場實際情況的人士。

8.12 在**工聯會的調查**內，若認為勞工市場上並無適合他的工作，或認為可供選擇工作的**薪酬太低**而放棄尋找工作，會被視為**失業人士**。

### 香港建造業總工會的調查結果

8.13 香港建造業總工會從1997年10月開始，定期向屬下會員進行調查，並滙編失業及就業不足的統計數字。

8.14 該會所進行的調查是從屬下約17 000名會員中，隨機抽選出約**1 500人的樣本**，然後向其郵寄問卷及利用電話跟進。調查的**回覆率**約為**30%**。

8.15 表3的調查結果顯示其**失業率及就業不足率遠較官方的數字為高**。例如在1998年6月，失業率及就業不足率分別處於28%及31%的高位。換言之，該會有59%的會員被歸類作失業或就業不足。

### 探討有關的結果

8.16 香港建造業總工會是以**隨機抽選**的方式向**屬下會員**進行調查。因此，所得的結果只能反映**建造業工人的就業情況**。

8.17 該會對於**失業及就業不足有本身的定義**。任何人士若(a)在一個月內完全沒有工作；或(b)在一個月內工作少於11天，便會被列入失業類別。至於在一個月內工作11天至20天的人士則屬於就業不足。由於該會所採用的有關定義與政府統計處的定義不同，因此，無法將兩者的調查結果作出比較。

圖3 —— 香港建造業總工會為衡量失業及就業不足而進行的調查結果

就業狀況	工作天數	1997				1998			
		10月	11月	12月	1月	2月	4月	5月	6月
失業	完全沒有工作	10.3%	17.9%	19.4%	19.7%	18.2%	11%	10%	14%
	1-5天	2.9%	4.5%	6.0%	7.6%	15.2%	7%	7%	4%
	6-10天	10.3%	7.5%	9.0%	12.0%	6.1%	12%	11%	10%
	<b>小計</b>	<b>23.5%</b>	<b>29.9%</b>	<b>34.4%</b>	<b>39.3%</b>	<b>39.5%</b>	<b>30%</b>	<b>28%</b>	<b>28%</b>
就業不足	11-15天	5.9%	4.5%	13.4%	15.3%	13.6%	13%	14%	13%
	16-20天	17.6%	17.9%	16.4%	12.1%	21.2%	15%	16%	18%
	<b>小計</b>	<b>23.5%</b>	<b>22.4%</b>	<b>29.8%</b>	<b>27.4%</b>	<b>34.8%</b>	<b>28%</b>	<b>30%</b>	<b>31%</b>
就業	超過20天	53.0%	47.7%	35.8%	33.3%	25.7%	42%	42%	41%
<b>總計</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

備註：<sup>1</sup> 由於人手短缺，該會未能在1998年3月進行調查。

資料來源：香港建造業總工會

### 勞工流動情況的專題報告

8.18 政府統計處對失業情況除進行調查外，還發表一系列有關**勞工流動情況的專題報告書**。該系列最近的報告書於**1998年9月**<sup>5</sup>發表，報告1997年10月至12月期間的情況。該報告書收集勞工流動情況，以及15歲及以上的非從事經濟活動人口，在調查期間若有“合適的”工作可供出任，是否願意接受聘任的人士的情況。有關加入勞動人口的人士、離開勞動人口的人士以及曾轉工的就業人士的特徵的資料亦包括在內。

<sup>5</sup> 類似的專題訪問過去曾進行5次，時間分別為1982年第一季、1983年第三季、1987年第四季、1992年10月至1993年1月及1995年9月至10月。



8.19 該項在1997年年底進行的專題訪問共訪問了11 200個住戶，回覆率為94%。各個住戶內所有15歲及以上的人士均被訪問，並透過向他們提問綜合住戶統計<sup>6</sup>的核心問卷所指定的問題，分別先行把他們的經濟活動況歸類作就業、失業或非從事經濟活動。

8.20 **被鑑定為非從事經濟活動**的15歲及以上的人士，會被詢問若在調查期間有**“合適的”**工作可供出任，**是否願意接受聘任**。政府統計處收集的資料包括，他們的經濟活動狀況、是否可以工作及不能工作／沒有尋找工作的原因、選擇工作時的主要考慮因素，以及可以開始擔任工作的日期。

8.21 該項調查的其中一個**結果**，是發現為數**155 300名**<sup>7</sup>**非從事經濟活動人士**，若有**“合適的”**工作可供出任，**會願意接受聘任**。報告強調，根據他們對一系列提問的答覆，該個組別的人士**未能符合被界定為失業人士所需符合的準則**。尤其是他們沒有尋找工作的原因，並非是他們**“相信並無工作可做”**，因此，他們並不屬於**“因灰心而放棄求職的工人”**。

8.22 政府統計處指出，這些人士只會在他們願意工作的某些先決條件得到滿足後，才會隨時願意工作。然而，該等條件實際上並不符合本地一般市場情況。根據國際勞工組織的建議，是否隨時可以工作應以進行調查時的本地一般市場情況作為考慮基礎。因此，這些人士不應被視為隨時可以工作，而把他們列入非從事經濟活動人士是恰當的做法。

### 經濟活動身份

8.23 第8.21段所述的155 300人當中，78.1%為料理家務者，而13.4%則為退休人士。在每100名料理家務者當中，平均有17.4人若有**“合適的”**工作可供出任，願意接受聘任。

---

<sup>6</sup> 綜合住戶統計調查的問卷分兩部分：(i) 用作搜集有關勞動人口、失業和就業不足的資料的核心問卷；及(ii)一套特別設計的問卷，用來收集政府部門及決策科所需的一些專題資料。該次住戶統計調查的研究題目為勞工流動情況。

<sup>7</sup> 1995年9月至10月的同類數字為161 000人。

---

---

### 隨時可以工作及並非隨時可以工作／沒有尋找工作的原因

8.24 在該155 300人當中，97.7%在接受訪問前的7天內不可以隨時工作。主要原因是需要料理家務、需要在家中照顧子女、年老或退休。

### 接受聘任的主要考慮因素

8.25 他們接受聘任的主要考慮因素，按遞降次序排列，分別是工作時間是否有彈性／方便(42.6%)、工資是否“高／合理”(21.4%)、以及工作地點是否接近居所(12.8%)。

### 可上任的日期

8.26 在該155 300人當中，68.8%表示，若有“合適的”的工作可供出任，而他們所希望的其他所有條件均得到滿足，他們可以“即時”接受聘任。另外22.2%則可以在3個月內接受聘任。

### 勞工流動情況報告所引起的爭論

8.27 **政府統計處**表示，大部分受訪者(即155 300名若有“合適的”工作可供出任，願意接受聘任的非從事經濟活動人士)為全職料理家務者，她們最初表示不能隨時接受聘任，又或者她們對工資或彈性工作時間的期望不切實際。正如該報告所強調，進行該項調查時所提出的是假設性問題，因此，不能只從表面理解受訪者希望獲得工作的意願，而不考慮他們願意接受聘任的附帶條件。

8.28 政府統計處強調，該處一貫依循**國際勞工組織關於失業的準則**。在確定某一個人是否失業時，須考慮他是否隨時可以工作及是否正積極尋找工作。因此，如果有人自稱是料理家務者，但在統計進行期間並沒有積極尋找工作，則即使該人表明若找到“合適的”工作，會願意接受聘任，他仍會被歸類作非從事經濟活動人士。“合適的”工作一詞是指對該位人士而言屬於條件非常合適的工作，但該等條件在當地未必屬普遍的聘任條件。不過，如果有人自稱是料理家務者，而該人並沒有工作，但有積極尋找屬於經濟活動的工作，該人會被歸類作從事經濟活動但失業人士。

8.29 與此同時，**工聯會**表示，這個組別人數眾多，概念上難以把他們與**因灰心而放棄求職的工人**加以區分，他們應被視為失業人士。因此，官方公布的失業率較真實數字為低。

---

## 第7部 —— 引起關注的問題

### 為失業釐定多於一項的定義

9.1 部分學者(例如香港大學的孫永泉博士和陳明智博士)同意，政府統計處用作計算失業人數的方法是符合國際勞工組織所提議的指引。失業的概念局限於**完全沒有工作的情況**。由於香港依循國際勞工組織的標準，因此，其預測數字可在**國際上與同類數字互相比較**。此外，在監察隨時間而出現的變化時，必須採用**貫徹一致的基礎**，此點十分重要。

9.2 與此同時，一些提出**批評的人士**(例如香港城市大學的李志輝先生及工聯會的研究人員)表示，政府統計處可能需要考慮為**失業釐定多於一項的定義**，以反映不斷變化的商業環境。他們指出，國際勞工組織採用“**工作一小時的準則**”計算失業率的做法並不恰當。部分“**半失業人士**”因而被摒除於失業人口的類別，導致**低估了失業率**，未能反映實況。他們支持**放寬“工作一小時的準則”**，以確保“半失業人士”被歸類作失業人口。

9.3 以下例證被引用來解釋上述論點。甲先生因經濟不景而失去其全職職位(月入20,000港元)。他目前在中式酒樓擔任兼職幫工(例如每星期工作10小時)，月入2,000港元。根據國際勞工組織的定義，甲先生會被列入就業不足人口(“就業人口”的其中一個分組)的類別，而非失業人口的類別。然而，提出批評的人士指出，甲先生處於半失業狀態，因此，應被視為失業，但國際勞工組織有關失業的定義卻未能反映甲先生的情況。

9.4 但部分學者(例如孫永泉博士、陳明智博士和嶺南學院的呂漢光博士)則**不贊成為失業釐定多於一項的定義的建議**，他們持有下列理因。第一，統計處已將甲先生的個案列入就業不足的類別，因此，我們應**同時分析失業與就業不足的數字，以瞭解就業情況**。第二，**現時在國際上並沒有放寬“工作一小時的準則”的指引**，以致政府統計處、學者、研究員很難在放寬的程度達成共識。再者，如政府統計處就不同的失業定義公布不同的失業數字，公眾會感到混亂。

9.5 城市大學的黃洪先生持有另一個觀點，他指出現時很難用單一指標“失業率”來表達人力資源在勞工市場未能有效地應用的情況，他列舉出三個例子來說明人力資源未能有效地應用的個案：(i) 部分件工工人完全找不到工作；(ii) 基於經濟因素，部分兼職工人未能增加工作時數；和(iii) 部分具有良好資歷人士需做非技術性的工作，以維持生計。再者，**他建議設立一系列指標來計量人力資源未能有效地應用的情況**，而不應用現時的失業率和就業不足率。但對這個建議感興趣的人士，需要處理大量工作，務能在詞彙的釋義及計量方法達成共識。

9.6 此外，他建議設立指標來計量**因灰心而放棄求職的工人佔料理家務者的百分比**，及**“非自願”退休人士佔年老長者的百分比**。香港特區政府如能深入瞭解這些組別人口的情況，便可制定適當的政策來幫助他們。

#### 定期覆檢問卷的設計及向訪問人員提供清晰的指示

9.7 當進行住戶調查以便計量從事經濟活動的人口時，必須小心處理**問卷的設計**和**給予訪問人員的指示**，以便透過適當的提問，把從事經濟活動的概念表達出來，及避免訪問人員和受訪者對於有關的概念作出主觀的理解。這是一項最基本的要求，原因是此舉規範其後進行訪問時所收集的一切資料。

#### 定期進行勞工流動情況的研究

9.8 政府統計處曾於1997年10月至12月期間就**勞工流動情況**進行研究，其中一項結果是發現，為數155 300名非從事經濟活動的人士表示，若有“合適的”工作可供出任，他們願意接受聘任。該處在1992年10月至1993年1月期間進行的一項同類調查發現，屬於該組別的人數僅為39 900人。“非從事經濟活動人士”當中，屬於這個組別的人數在大約5年期間已顯著增加。

---

9.9 部分**提出批評的人士**(例如孫永泉博士、陳明智博士及工聯會的研究人員)認為，基於兩項理由，政府統計處應考慮**每年進行勞工流動情況研究**，以及對屬於該組別的人口**進行詳細分析**。第一，政府統計處可確保不會把這些人編入不適當的統計類別，因而可避免低估失業率。第二，詳盡的研究有助政府提供適當的社會服務(例如日間托兒服務)，以便將屬於這個組別的人士再次納入勞動人口之列，從而增強香港在國際市場上的競爭力。

#### 建立有效的溝通渠道

9.10 部分提出批評的人士(例如呂漢光博士、李志輝先生及工聯會的研究人員)亦表示，由**政府統計處舉辦研討會**及與學者及研究員**會晤**，以討論有關事項，將可發揮一定作用。此舉可令私人研究員**向政府統計處提供意見**。此外，有關**各方**將能藉著有效的溝通渠道**建立互信**。

---

---

**參考資料**

1. Bartholomew, *The Measurement of Unemployment in the UK*, *Journal of Royal Statistical Society*, 1995, pp. 363-417.
2. Buss and Redburn, *Hidden Unemployment: Discouraged Workers and Public Policy*, Praeger, 1988.
3. Census and Statistics Department, *Hong Kong Annual Digest of Statistics*, 1997.
4. Census and Statistics Department, *Hong Kong Monthly Digest of Statistics*, September 1998.
5. Census and Statistics Department, *Outline of Statistical Development*, 1997.
6. Census and Statistics Department, *Quarterly Report on General Household Survey*, various issues.
7. Census and Statistics Department, *Special Topics Report No. 11*, 1995.
8. Census and Statistics Department, *Special Topics Report No. 14*, 1997.
9. Census and Statistics Department, *Special Topics Report No. 19*, 1998.
10. Chernyshev, *Labour Statistics for a Market Economy*, Central European University Press, 1994.
11. De Neubourg, *Unemployment, Labour Slack and Labour Market Accounting*, Elsevier Science Publishers, 1988.
12. International Labour Office, *Sources and Methods Labour Statistics*, 1996.
13. International Labour Office, *World Labour Report*, 1995.
14. Li Chi Fai, *A Statistical Portrait of Hong Kong Unemployment in the Global Context 1976-1995*, City University of Hong Kong, 1997.
15. McLaughlin, *Understanding Unemployment*, Routledge, 1992.
16. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Employment and Unemployment in Economies in Transition: Conceptual and Measurement Issues*, 1993.

- 
17. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Measuring Employment and Unemployment*, 1979.
  18. Standing, *Labour Force Participation and Development*, International Labour Office, 1982.
  19. Suen and Chan, *Labour Market in a Dynamic Economy*, City University of Hong Kong Press, 1997.
  20. Summers, *Understanding Unemployment*, The MIT Press, 1990.
  21. Taylor, *Unemployment and Wage Inflation*, Longman Group Limited, 1974.
  22. Worswick, *The Concept and Measurement of Involuntary Unemployment*, George Allen & Unwin Ltd, 1976.