

《青年施政的失落與重建》



香港社會服務聯會
服務發展(兒童及青少年)主任
邱瑞玲博士



香港社會服務聯會
服務發展常設委員會委員
賴君豪先生

現屆政府（2012–2017）面對多樣由青年而創發的社會運動，從反對國民教育作序，經歷雨傘高潮，到最終「兩代撕裂」作結。作為青年工作的持分者，我們有責任尋流逐末，矯治傷痕。因應青年當下所處身的環境轉變和社會發展趨勢，香港社會服務聯會兒童及青少年服務專責委員會近年亦與業界團體、青年服務組織、前線社工和青年人，共同積極推動社會探討發展青年的新方向和策略¹，倡議政府制定具前瞻性和持續性的青年政策，目標是讓青年人能夠：(1)享有具質素生活；(2)盡情實現自我；(3)成為積極公民；和(4)成就社會融和。本文以此青年發展目標為基礎，嘗試按過往數份施政報告與青年政策和措施相關內容為例證，輔以實際境況作比較，檢視現屆政府就發展青年所帶來的效果，並為新一屆政府提出方向性的建議。

失落一：偏重青年的經濟身份及貢獻，發展人才以市場考慮為本

特首梁振英先生在第一份施政報告²，表達了現屆政府對青年的定位及發展青年的方向：「青年代表我們的未來。我們的政策應聚焦青年的發展機會，提倡多元卓越文化，讓年青人在升學和就業方面有各種機會，發揮潛能。我們的政策亦應廣泛照顧不同背景的青年人，包括新來港和少數族裔年青人，讓他們充實自己，擴闊視野。」(129段)。因視青年為社會的未來，制定與青年相關的政策時，以提供多元發展機會為手段，栽培青年日後成為貢獻社會為目標。只是，「貢獻社會」的定義為何？如何界定「多元發展」？制訂相關政策將直接影響青年所獲得的機會及選擇。首先，政府明顯較重視青年人的經濟貢獻。過去5年，有不少舉措協助青年人升學和就業。透過多途徑幫助青年人升學、就業以至規劃未來，是值得支持的，但奈何提供的機會也以市場考慮為導向，青年人的想法為後。2014年的施政報告³中「培育下一代」的部份（106段）指出：「針對人力需求殷切的行業，政府會以先導形式推行職業教育和就業支援計劃，結合有系統的學徒培訓及清晰的進階路徑，為相關行業吸引和挽留人才。」於是，職業訓練局推出的「職學計劃」(Earn and Learn)，涵蓋的行業便是人力需求強烈的零售、機電、印刷、鐘錶等。至於協助青年人就業的計劃，如「青年護理服務啓航計劃」、「海運和航空業實習計劃」、「特種警衛訓練計

¹ 香港社會服務聯會 (2014)。《青年政策大綱初擬》。香港：香港社會服務聯會。

² 香港特別行政區政府 (2013)。《2013年施政報告》。香港：香港特別行政區政府。

³ 香港特別行政區政府 (2014)。《2014年施政報告》。香港：香港特別行政區政府。

劃」等，分別回應院舍護理、航運及保安等界別的勞工短缺問題。在資助升學方面，自2015–2016學年起推行的「指定專業/界別課程資助計劃」，就是分別為急需及殷切需要人力資源的特定行業培育人才，資助每屆約1,000名學生修讀選定範疇的全日制經本地評審自資指定學士學位課程，當中更有超過7成的學額是回應現時非常渴市的行業，包括：護理、建築、工程及物流。

當然，現屆政府也有措施資助青年發展運動及藝術。自2013年起推出「學生運動員資助先導計劃」，為來自低收入家庭的學生提供財政支援訓練及購置裝備；康樂及文化事務署為青少年提供樂器訓練及培養中學生和大專生的藝術能力。同時，自2014年起，設立「多元卓越獎學金」每年全費資助20名在體育、藝術、社會服務等方面有突出成就的學生入讀本地的學士課程。然而，相對政府投放合共12.48億在回應勞工市場人手短缺的「職學計劃」和「指定專業/界別課程資助計劃」，上述鼓勵非勞工市場需求的運動及藝術發展，該資源投放只是九牛一毛。無論回歸前後，回應市場需要一直也是香港政府的重要考慮，現屆政府只是因循過往軌跡，培育青年成為經濟資產^{4 5 6}，讓在職青年貢獻經濟發展。唯一與過往不同的，可能只是現時勞工短缺的問題變得嚴重，發展青年更明顯地變得市場需求導向。青年有就業需要，按市場需求培訓青少年投身求才若渴的行業似是理所當然。可是，將青年多元發展簡單地變成市場供求，在如斯邏輯下，青年人是否可以盡情實現自我，在政策制定的考量上並沒有重要位置。

失落二：仰賴個人增值以向上流，無視社會結構改變

至於青年的社會流動問題，在上屆政府的施政中已是社會人士的焦點。2013年初，統計處發表最新的青年人口數據，青年人10年以來的入息中位數停滯於8,000元，獲傳媒廣泛報導^{7 8 9}。有研究指出¹⁰，2001至2011這10年間，青年的入息中位數有惡化趨勢，同時間青年從事中產職位（經理及行政人員、專業人員及輔助專業人員）的比例亦大幅下降，持高等教育學歷的青年從事文員及服務性行業的百分比卻上升。2015年初，立法會發表的研究簡報¹¹，也提出市民在社會階梯向上移動的機會有限。2014年雨傘運動之後，社會更流傳一種「青年人上流不了唯有上街」的說法。這說法將青年人參與各種社會運動的原因簡單地歸咎於經濟因素，然而，青年人未能達致社會流動卻是事實。任何社會現象，均應從個人因素和結構因素作出分析和介入。社會流動出現問題，自然也可以從個人因素入手，看看如何提升

⁴ 鄭普恩、邱瑞玲 (2015)。香港青年政策的發展回顧。在《社聯政策報》第18期。香港：香港社會服務聯會。取自：<http://webcontent.hkcss.org.hk/prs/Policybulletin/pb18/PB18.pdf>

⁵ 趙維生 (2002)。香港青少年工作——廿一世紀的前路。在香港青少年問題：廿一世紀初的現象、剖析與對策 (李永年編，頁165–192)。香港：香港大學出版社。

⁶ Chiu, S. (2005). Rethinking Youth Problems in a Risk Society: Some Reflections on Working with "Youth-at-Risk" in Hong Kong. In Lee F. (Ed.), *Working with Youth-at-Risk in Hong Kong* (pp. 99-112). Hong Kong: Hong Kong University Press. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt2jc3gb.14>

⁷ 中位數每月八千，港青年收入不變 (2013年1月22日)。蘋果日報。

⁸ 統計處數據：年輕人入息10年「零增長」 (2013年1月22日)。大公報。

⁹ 青年月入停滯8千元10年，婚後自住人數跌六成 (2013年1月22日)。明報。

¹⁰ 趙永佳、葉仲茵 (2014年12月5日)。青年「下流」問題的虛與實。明報。

¹¹ 香港特別行政區立法會秘書處資料研究組 (2015)。《香港的社會流動》。香港：香港特別行政區立法會秘書處。

個人，增加個人向上流動的本錢；並必須從結構角度出發，青年難以從社會階梯流動，也可以是由於經濟結構改變，上流的機會減少，例如：市場提供大量基層或不穩定的工作崗位、中產的職位減少、工資增長緩慢甚至停滯等。在全球化和後工業社會¹²的影響下，生產模式及勞動過程改變，工業社會被知識型經濟取代，為配合彈性生產，迫使勞工彈散化，自僱聘用、短期合約、外判工作、長期兼職等非標準僱用方式一一出現¹³。

本地的經濟結構，正出現相似的狀況，青年人身處極不穩定的勞工市場，面對著不能確定的未來，就連以往「只要努力便能上位」的方程式也無法確定。當社會流動受限，市民對社會是否提供平等機會和保障社會公義存疑，這對管治非常不利。國際勞工組織過去10年一直推動「體面工作」議程 (Decent Work Agenda)，以改善因2008金融海嘯而惡化的經濟及勞工市場。「體面工作」議程的意思是工人的權利得到保障，當中包括：足夠及合理的工資、穩定的工作環境、充分的社會保障、個人發展及社會融合指望、以及組織工會及談判的權利。奈何，現屆政府似乎就青年上流並沒有什麼具體的政策，只有繼續推動個人增值，鼓勵青年人在市場尋找進修機會，但在落實「體面工作」議程方面，就只有鼓勵勞工短缺的行業，策略地向青年人闡述工作的進升階梯和發展前景，至於青年人是否覺得該工作的前景合意，則另作別論，而「體面工作」議程的其他部份，亦乏善足陳。面對看不清摸不透的前景時，青年人如何能夠發展個人的人生目標，如何過具質素的生活呢？

失落三：欠缺青年公民定位，只定型於諮詢式參與

緊隨剛發表的2017施政報告，民政事務局特別就現屆政府的青年發展工作，作出回顧與前瞻¹⁴，當中提及「青年和社區參與」，並且說明這範疇的施政目的：「加強青年人的公民意識及對社會權利和義務的認識，培養他們對社區、對香港的歸屬感。」(38頁)。總的來說，關於「青年和社區參與」的策略有4項：(1)民政事務局及青年事務委員會每兩年舉辦「青年高峰會」；(2)民政事務局及青年事務委員會就不同議題，如：退休保障、人口政策、政改方案等，舉辦「青年交流會」；(3)民政事務總署在18區成立「地區青年網絡」，並舉辦活動；(4)委任35歲以下人士參與不同政策範疇和地區事務的諮詢及法定組織。從諮詢的角度看，現屆政府的確舉辦了不少活動，讓青年人表達意見，並且也安排政策局代表出席聆聽。青年發展工作回顧與前瞻報告內引述了其中一位「青年交流會」參加者的回饋：「...一聽一講，這便是青年交流會。」(40頁)，這可能給我們提供了一點線索檢視現時青年參與，亦有研究顯示¹⁵，青年人自覺無力影響政府施政。青年作為公民，在政治上應與國家政權互動，而公民身份的實踐，則體現在社會事務的參與上。為青年人提供表達意見的機會，施政者諮詢青年意見，這些當然是「參與」(Participation)。但這種「參與」的深度如

¹² Bell, D. (1973). *The coming of post-industrial society: A venture in social forecasting*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.

¹³ Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Cambridge: Policy Press.

¹⁴ 民政事務局 (2017)。《本屆政府的青年發展工作2012–2017：回顧與前瞻》。香港：香港特別行政區政府。

¹⁵ 香港中文大學生活質素研究中心於2016年9月發表《香港青年生活質素指數研究報告》的最新(2015/2016年度)數據。其中有關青年自覺對政策的影響力的分類指數，比2014/2015年度下跌10.19%。

如何？青年公民與政府互動又達到什麼程度？現屆政府的工作，除了旨在發展「參與階梯」¹⁶的「諮詢層次」，如何達致「伙伴青年」(Partnership)以及「與青年共議」(Shared Power)？若然在制定「青年和社區參與」的相關政策時，政府若仍未能視青年為公民，沒有以「與青年共議」為願景，青年人在社會和政治參與的無力感將難以消除，期望建設凝聚青年達致可持續發展的共融社會，只會是事倍功半。

從「公民意識」至「公民身份」，除了讓青年人認識權利和義務外，如何能讓不同背景、不同信念、不同能力的青年，能夠從社會中獲得多元、平等和具選擇的培育、發展和實踐機會，是非常重要的。這不單能夠提升青年人的公民意識，培養成為積極公民，也能夠推動青年人參與建設公民社會，成就社會融和。透過青年人持續參與，才能夠拉近青年人和成年人的關係，培養青年人對社會的歸屬感。長遠而言，這對能否凝聚青年一代，重建他們的「身份」，能否建立和諧共融的公民社會，是十分關鍵的。

失落四：青年福祉需關注，深層矛盾待化解

除青年人的社會流動受限，過去5年，多項反映兒童及青少年狀況的研究數據亦令人憂慮。兒童的快樂指數¹⁷連續兩年下跌，由2012年的6.91分跌至2015年的6.49分。小童群益會在2016年初進行的「香港兒童快樂因素調查」¹⁸發現，相比8年前同一調查結果，本港兒童感到快樂的百分比由73.8%下降至57.1%。另一項關於年輕人悲觀情緒的研究顯示¹⁹，受訪青年對自身發展相對樂觀，但有近兩成(19.1%)受訪青年對香港社會未來發展感悲觀。另一由香港社會服務聯會進行的調查顯示²⁰，有3成多(36.3%)的受訪者表示對整體生活質素不滿，另有2成(20.5%)的受訪者認為生活質素在未來2至3年多數或一定不會改善。根據醫管局的資料²¹，接受兒童及青少年精神科治療的人數由2011–2012年的18,860人上升至2015年的27,740(臨時數字)，5年內增幅47%，有精神健康問題的兒童及青少年人口持續上升。2015–2016學年的學生自殺個案²²有33宗，較2013–2014學年上升73.7%。上學年的學生自殺超過一半(19宗)為中小學生，相對2013–2014學年的中小學生自殺人數(10人)，急升90%；大專生的自殺個案，也在3年間上升56%，情況極度令人憂慮。究竟這些年輕生命是經歷著怎樣的生活才決心輕生？以上的數據顯示，青年人不快樂、對生活質素不滿意、精神健

¹⁶ Hart, R. (1997). *Children's participation*. UNICEF.

¹⁷ 何灝生 (2015)。《2015年香港兒童快樂指數調查》。香港：嶺南大學公共政策研究中心。取自：https://www.ln.edu.hk/cht/news/20160330/Children_Happiness_Index_2015

¹⁸ 香港小童群益會 (2016年4月4日)。香港兒童快樂因素調查。明報。

¹⁹ 香港青年協會青年研究中心 (2016)。《年輕一代為何出現悲觀情緒》。香港：香港青年協會青年研究中心。取自：http://yrc.hkfyg.org.hk/files/yrc/Youth%20IDEAS/Society_Livelihood/YouthIDEAS010_What%20Makes%20Young%20People%20Feel%20Negative/YI010SL_FullReport.pdf

²⁰ 香港社聯服務聯會 (2016)。《年輕成人貧窮與改善生活機會研究》。取自：http://poverty.org.hk/sites/default/files/shares/YoungAdultPoverty_Final.pdf

²¹ 財務委員會審核2014–2015年度開支預算管制人員答覆，取自：http://www.fhb.gov.hk/download/legco/replies/140404_sfc/c-fhb-h.pdf。另有資源來自教育局回覆立法會議員提問，取自：<http://www.info.gov.hk/gia/general/201605/25/P201605250624.htm>

²² 防止學生自殺委員會 (2016)。《防止學生自殺委員會最終報告》。取自：http://www.edb.gov.hk/attachment/tc/student-parents/crisis-management/about-crisis-management/CPSS_final_report_tc.pdf

康狀態不安舒、對生命不存希望，他們的整體福祉 (well-being) 著實需要社會的關注。

中央政策組委託中大亞太研究所於2010年²³及2014年²⁴進行了兩次有關青年人的社會態度的調查，發現青年人同時重視「物質主義價值」（個人成就、財富地位、社會穩定等）和「後物質主義價值」（自我表達、自由自主、民主發展）。對比兩次調查的結果，年青人的「後物質主義」傾向有增強的趨勢，而「物質主義」傾向則有減弱跡象²⁵。過去4年多，青年人透過大大小小的社會行動，正引證上述研究指出，青年人向社會述說他們的「後物質主義」傾向。2012年，學生組織推動的反國民教育運動，促使擱置國民教育科課程指引；2014年，學生和青年人因關心香港民主發展而推動雨傘運動，促使社會激烈討論政改方案，也讓社會深切反思香港未來的發展。事實上，數年來的種種事件成因各異，不同背景和價值取向的人士也有差異極大的立場。本文並不是要為事件立論，事實上青年人卻清楚地向社會展現他們認為重要的價值取向，以及在現實生活中所遇到的挑戰。若然施政者只從經濟或物質角度，理解上述令人憂慮的青年數據和青年人所表達的訴求，而忽略後物質主義的向度，社會如何能夠對焦青年人的需要，如何能夠有效創造機會培育青年人，如何能凝聚青年和社會大眾呢？

重建一：還青年的多元身份和需要，由下而上制定全面的青年政策

要照顧青年人的福祉，必須明白青年人有多重身份，理解他們的多元需要，為他們提供所需的機會，並且締造青年友善的社會環境。不少已發展的國家和城市，也會制定青年政策，促進青年人的福祉。香港社會自上世紀80年代已就青年政策作出討論，然而到現在也沒有一份全面的青年政策。在青年處境尤其複雜，以及青年狀況特別令人憂心的今天，一份由下而上制定的青年政策尤關重要。社福界在過去數年，一直倡議制定青年政策，以5大青年政策原則草擬青年政策內容²⁶，包括(1)青年實現自我；(2)平等的發展機會；(3)安全包容的社會環境；(4)青年充權；(5)消除社會排斥，並就青年政策目標提出4項建議，讓青年人：(1)享有具質素生活；(2)盡情實現自我；(3)成為積極公民；及(4)成就社會融和。

重建二：創建實質參與社會機制、推動青年成為積極公民

另一方面，面對著年青人的後物質主義傾向增強的趨勢，青年人在未來日子勢必更重視自我表達、自由自主及民主發展，未來的青年政策必須作出更積極的回應，尤其就積極公民的栽培。如文章早段所述，「公民身份」實踐於「參與」並成就於其「影響力」中。下

²³ 香港亞太研究所 (2010)。《香港年青人口的社會態度》。取自：http://www.cpu.gov.hk/doc/tc/research_reports/Social%20attitudes%20of%20the%20youth%20population%20in%20HK.pdf

²⁴ 香港亞太研究所 (2010)。《香港年青人口的社會態度》。取自：http://www.cpu.gov.hk/doc/tc/research_reports/Social%20attitudes%20of%20the%20youth%20population%20in%20HK.pdf

²⁵ 香港亞太研究所 (2010)。《香港年青人的社會態度—跟進研究》。取自：http://www.cpu.gov.hk/doc/tc/research_reports/social_attitudes_of_the_youth_population_in_hong_kong.pdf

²⁶ 香港社會服務聯會 (2014)。《青年政策大綱初擬》。香港：香港社會服務聯會。

屆政府必須正視，如何讓青年人有大程度的社會及政治參與，以及如何讓他們的參與化為真正的影響力，不少已發展的國家和城市均設立模擬國會的青年議會(Youth Parliament或Youth Assembly)²⁷，讓青年人既發展 (becoming)亦實踐 (being) 公民身份。青年議會透過選舉產生，議會成員須向選民負責，施政者亦須尊重並嚴肅看待有民意授權的青年議會。青年議會的組成、職能和權限均影響其代表性（特別是身處弱勢的青年人聲音）和影響力，當中的細節須經過廣泛的社會討論和深入的研究分析。若然下屆政府能夠確認此方向，為青年議會創造有利條件，相信會是香港民主化的重要一步。

何去何從 – 緊抱多元、自由意志先決、共創共融社會

最後，為政者和社會人士必須明白：青年是眾數(pural)；青年有多重身份；青年的需要是多元的。因此，必須深信當青年身處於不同時空、場境和領域，他們在當時當刻的角色將自然而生，自會作出最合適社會的回應，也能為社會發展作出貢獻。新一屆政府未來可做的是，全面啓動制定青年政策的討論，讓不同背景、不同信念和不同能力的青年及其他持分者參與其中，並且展示與青年共同決策的願景，以及信任青年的態度。這樣，政府與青年相關的施政才有機會踏上正確軌道，開拓新的天空。

²⁷ Shephard, M. & Patrikios, S. (2013). Making democracy work by early formal engagement? A comparative exploration of youth parliaments in the EU. *Parliamentary Affairs*, 66, 752-771.

參考資料

- Bell, D. (1973). *The coming of post-industrial society: A venture in social forecasting*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.
- Chiu, S. (2005). Rethinking Youth Problems in a Risk Society: Some Reflections on Working with “Youth-at-Risk” in Hong Kong. In Lee F. (Ed.), *Working with Youth-at-Risk in Hong Kong* (pp. 99-112). Hong Kong: Hong Kong University Press. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt2jc3gb.14>
- Hart, R. (1997). *Children's participation*. UNICEF.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Cambridge: Policy Press.
- Shephard, M. & Patrikios, S. (2013). Making democracy work by early formal engagement? A comparative exploration of youth parliaments in the EU. *Parliamentary Affairs*, 66, 752-771.
- 中位數每月八千，港青十年收入不變 (2013年1月22日)。蘋果日報。
- 民政事務局 (2017)。《本屆政府的青年發展工作2012-2017：回顧與前瞻》。香港：香港特別行政區政府。
- 何灝生 (2015)。《2015年香港兒童快樂指數調查》。香港：嶺南大學公共政策研究中心。取自：https://www.ln.edu.hk/cht/news/20160330/Children_Happiness_Index_2015
- 防止學生自殺委員會 (2016)。《防止學生自殺委員會最終報告》。取自：http://www.edb.gov.hk/attachment/tc/student-parents/crisis-management/about-crisis-management/CPSS_final_report_tc.pdf
- 青年月入停滯8千元10年，婚後自住人數跌六成 (2013年1月22日)。明報。
- 香港小童群益會 (2016年4月4日)。香港兒童快樂因素調查。明報。
- 香港亞太研究所 (2010)。《香港年青人口的社會態度》。取自：http://www.cpu.gov.hk/doc/tc/research_reports/Social%20attitudes%20of%20the%20youth%20population%20in%20HK.pdf
- 香港亞太研究所 (2010)。《香港年青人的社會態度—跟進研究》。取自：http://www.cpu.gov.hk/doc/tc/research_reports/social_attitudes_of_the_youth_population_in_hong_kong.pdf
- 香港社會服務聯會 (2014)。《青年政策大綱初擬》。香港：香港社會服務聯會。
- 香港社聯服務聯會 (2016)。《年輕成人貧窮與改善生活機會研究》。取自：http://poverty.org.hk/sites/default/files/shares/YoungAdultPoverty_Final.pdf
- 香港青年協會青年研究中心 (2016)。《年輕一代為何出現悲觀情緒》。香港：香港青年協會青年研究中心。取自：http://yrc.hkfyg.org.hk/files/yrc/Youth%20IDEAS/Society_Livelihood/YouthIDEAS010_What%20Makes%20Young%20People%20Feel%20Negative/YI010SL_FullReport.pdf
- 香港特別行政區立法會秘書處資料研究組 (2015)。《香港的社會流動》。香港：香港特別行政區立法會秘書處。
- 香港特別行政區政府 (2013)。《2013年施政報告》。香港：香港特別行政區政府。
- 香港特別行政區政府 (2014)。《2014年施政報告》。香港：香港特別行政區政府。

- 統計處數據：年輕人入息10年「零增長」(2013年1月22日)。大公報。
- 趙永佳、葉仲茵 (2014年12月5日)。青年「下流」問題的虛與實。明報。
- 趙永佳、葉仲茵、李鏗 (2016)。《躁動青年：香港新世代處境觀察》。香港：中華書局(香港)有限公司。
- 趙維生 (2002)。香港青少年工作 — 廿一世紀的前路。在香港青少年問題：廿一世紀初的現象、剖析與對策 (李永年編，頁165-192)。香港：香港大學出版社。
- 鄭普恩、邱瑞玲 (2015)。香港青年政策的發展回顧。在《社聯政策報》第18期。香港：香港社會服務聯會。
取自：<http://webcontent.hkcss.org.hk/pr/Policybulletin/pb18/PB18.pdf>