

香港青年政策

今天重新出發

(撮要版)

教育評議會

一、引言

自古以來，培育青年發展都是社會中不可或缺的一環。「十年樹木，百年樹人」，不少人都會悉心投放大量心力及時間扶助青年成材，希望他們未來能成為社會的棟樑和主人翁。故此，訂立有效而切合時代需要的青年政策對於任何國家或城市的發展都是十分重要的。

然而，不少青年普遍面對社會和未來，總會持較負面的觀感。不同機構的調查報告均顯示香港現今青年普遍對特區政府的整體施政表現不滿。香港社會該制定怎樣的青年政策回應這世代青年人的發展和成長需要？這是這份報告希望回答的問題。本報告首先檢視香港青年在社會的角色，從而帶出香港青年近年來所遇到的困境；繼而從宏觀的角度比較全球各地青年政策，綜合不同國家或地區等地的青年政策方針和特點，借此作為參考。

綜合上述各項研究和分析，我們會倡議相關的香港青年政策和可行的措施，希望本港的青年能有更適切而有效的青年政策，回應他們在社會期望、家庭支援等方面的需要，並鼓勵他們建立學習動機去培養不同能力和正面價值。

二、青年社會角色

中國傳統社會發展，由出世乃至成人只有「幼」、「童」及「冠」三個年齡發展階段，而從不存在青年的階段，為此，青年在中國傳統觀念上，角色是模糊、不清晰的。青年人名為社會一份子，但欠缺明確的社會角色及社會責任，正正因為社會角色定位不清，易於迷失自我，漸漸衍生不少青少年社會問題。

三、香港青年面對的困境

3.1 學業壓力

九月是學校開學的日子，本應是學生充滿期待的日子。唯近幾年卻出現一個令人惋惜的現象，經常都青少年甫開學即走上自殺之途。由 2015 年 8 月至 2016 年 10 月，短短一年多，據報章報導，竟有 38 位青少年自殺，令社會一片嘩然，當中不乏因學業問題，而令青少年一時想不開，自尋短見。青少年有大部時間都在校園裡成長，學業問題就成為同學主要問題。而當中更包括小學生！三十多位學生自殺，當中有小學生、中學生乃至大學生，雖然沒證據個案互有關連，但連續不斷出現如此情況，實屬歷年罕見，而大多數死者皆因學業壓力而自尋短見，可惜香港教育當局遲遲沒有適切回應。

3.2 失業問題

青年是社會弱勢，往往是勞動市場受剝削的一群。當社會經濟發展出現低迷，年青人的失業問題就變得更嚴重。工作經驗不足、薪酬低、就業不足、工作欠缺滿足感等等，成為一個惡性循環，最終做成長期失業，長期在家，靠家人供應過活，成為「隱蔽青年」。香港政治發展停滯、經濟增長放緩，亦是導致青年就業困難的其中一個原因。前民政事務局局长何志平說：「內地的青年人對前途充滿憧憬，反過來香港人青年面對激烈競爭，對未來感到迷茫和恐懼。香港的社會領袖也沒有足夠的政治才能去說服他們，清楚地向他們解釋前景，為他們指引一些正確的前路去走。」

香港是一個知識型經濟社會，學業成績成為衡量一個年青人的價值，學業失敗代表一無是處。縱然政府增加了展翅、毅進等另類升學途徑，但修畢課程後卻須面對強大的競爭，又少有發展非主流才華的就業機會，青少年往往便成為雙失的一員，令他們對前途及自己感到「無望」。

3.3 行為偏差

社會出現青少年偏差行為，似乎並不是新鮮事，其實成年人亦有許多偏差問題，為何只有青少年一旦出現有犯罪問題，報章就經常大事報導？前幾年，吸毒和援交，成為了香港社會對青少年罪兩大罪行，社會媒體廣泛報導，渲染問題的嚴重性，目的告訴大家青少年是社會的計時炸彈。但真實情況是否如此？以下的資料是根據香港警察年報由 2008 至 2015 年統計數字，被捕青少年數字，自 2008 起，每年遞減，至 2015 年，少年罪犯減少了 3 倍；青年罪犯亦減少了超過 1.5 倍；青少年接受警司警誡的個案更大幅減少了 3 倍！青少年成長出現偏差，是現代社會的普遍問題，非香港所獨有，而香港的情況亦不是想像中那麼惡劣。當然，青少年以致青年的犯罪個案，可說一宗也嫌多，惟這與社會的發展息息相關，適切的青年政策，應可把遏止問題的嚴重化。

3.4 社會參與

以往，年青人一向讓人覺得對政治時事興趣不高，對社會事情漠不關心，直到 2012，「反國教」事件，開始改變大眾對年青人的看法。及後，2014 年年底，當中主要成員更因為佔中事件，成為《時代周刊》封面人物。是屆立法會選舉反映了青年對社會事務的參與似乎有了更根本性改變。選舉結果，有兩位「90 後」青年當選，分別只有 23 及 25 歲，成為香港歷史上最年青的議員，當中實可反映近年香港青年參與社會事務，實際上不只是一小撮年青人的反社會、反政府行為，更得到不少選民支持，包括不少成年人。青年反政府行為，不是一種一時意氣的表現，更提升至政治層面的參與，進入議會提出自己的意見。青年人參與政治抗爭，究竟是世代之爭？還是社會出現嚴重矛盾所致？從這幾年的社會事件，對青年人的積極參與件，可以歸納出兩個現象：

第一、對自我身分認同含糊。年青人建立的政治組織，無一不強調「本土自決」，其中某兩位年青議員，更在立法會提出侮辱中國之言論，認為「香港不是中國」，與中國極力保持距離，甘心當「無國」之人。

第二、可反映社會矛盾重重，年青人對社會不少政策均不滿意。如政府一方面承諾提供土地建屋，以滿足市民基本房屋居住需求，但承諾卻遲遲未能兌現。政府經常回應香港缺乏土地興建公屋；但另一邊廂，卻批出土地供私人發展商，興建豪宅之用。樓價高企，「上車」之路遙遙無期，無樓結不成婚，「無國」更是「無家」。

四、各國青年政策

所謂他山之石，可以攻玉。國外的經驗不一定完全適合於香港，但作為參考、借鏡、取長補短，當可反思當前社會青年政策的良窳。本報告選取了英國、星加坡、芬蘭、台灣及美國等五個地區或國家，先討論其國家或區域的整體青年政策，再對高等教育情況、就業支援、等政策加以論述。

就青年政策而言

英國有全面、以培養青年人抗逆力為本的青年政策，在 2010 至 2011 年，英國教育部(Department for Education)提出了一項名為「積極為青年謀福祉」(Positive for Youth)的跨部門政策方針，此計劃除了主力負責的教育部外，更跨越衛生部、內政部、社區及地方政府部等九個部門。計劃的涵蓋面甚廣，涉及教育和青年服務，以至衛生、罪行、房屋及其他等。新加坡的青年事務由「文化、社區及青年部」負責掌管，採用「世界儲備青少年」(World Ready Youth)的概念，期待國內青少年具有積極實踐的能力。

芬蘭在 2006 年開始推行的《芬蘭青年法》力求支持青年人的成長和獨立，促進青年人的積極公民和賦權，改善青年人的成長和生活條件。台灣教育部屬下的「青年發展署」，專門負責和青年有關事務，而有關部門在 2016 年度的施政目標包括了促進青年生涯發展、推動青年國際及體驗學習、擴大青年公共參與、推動青年發展政策等項目。

美國雖沒有專屬的國家青少年工作機關部門，也沒有明確的青少年政策，推動青年工作的責任分散在不同的各個行政單位。唯 2013 年聯邦政府推出了「青年之路」(Pathways For Youth)青年政策計劃草案，匯集了 18 個重點關注青年的聯邦部門和機構，該草案定立了不同目標，促進不同聯邦部門協調戰略，以改善青年政策的成果。

就高等教育情況

英國中學畢業生升大學比例在各個族裔間各有不同，當中以華裔同學升大學比例最高，有高達 75.7%能升讀大學。英國不同地區的大學都有不同的學費收費標準。不過，英國政府允許所有全時及部分時間進修之大學部學生申請學費貸款，學生入學時不需事先繳納學費。

新加坡約有 25%的中學畢業生能升讀大學。新加坡政府為進入當地大學的國際學生提供約 75%的學費津貼，而所有在當地理工學院就讀的學生，不論國籍，都一律可享有新加坡政府高達 80%的學費津貼。

芬蘭的大學入學率為 71%，是全歐洲最高大學入學率的國家。芬蘭教育部(Finnish Ministry of Education)將芬蘭教育指數在世界排名數一數二的成就歸功於「統一的基礎教育系統，高度專業的教師以及給予學校自主權。」

台灣有超過 95%的國中畢業生會選擇進入三年學制的高級中等學校或高級職業學校繼續升學，或進入五年制專科學校。截至 2016 年 4 月，臺灣有 162 所大專院校提供高等教育，當中又可分為普通教育（大學、獨立學院）、技職教育（科技大學、技術學院）兩大體系。不過高等教育的普及亦會造成大學生較難找工作的趨勢，根據統計，台灣去年上半年大學以上（大學、研究所、博士班）失業率就高達 4.63%。

美國三億多人口數當中，有 45%-65%的中學畢業生可以進入大學學習。根據 2006 年在美國的一份報告，在美國人口中大約有 17.1%的成年人持有學士證明；9.9%的有專業學位證書（醫、法等）。美國高等教育的補助資助計劃主要分兩類：一是需要性質（need-based）；二是獎勵性質（merit-based）。需要性質的補助資金是給那些負擔不起高等教育經費的學生，目的在於減少入不敷支的情況。多數州政府都是發放需要性質的補助資金，只有一部分會提供獎勵性質的資金。聯邦政府也有需要性補助資金計劃，供有需要的學生申請，惟申請者需為美國公民。

就青年在不同程度上提供就業支援

以英國 2011 - 2015 年的"Positive for Youth"青年政策為例，英國教育部為了幫助弱勢青年，曾提供一筆經費予地方團體申請。英政府希望接受補助的地方社群，能就轄區內 16-17 歲之間的青年進行就業輔導，並提供適當工作機會。根據 UNESCO 在 2012 年的統計，英國高中畢業生的就業率高達 94.63%。

新加坡勞工局亦為新加坡青年提供就業輔導及規劃事業路向的教育。而新加坡教育部公布的調查結果顯示，新加坡大學畢業生在 2015 年的就業率高達 89.5%。

芬蘭職業培訓院校會為中學畢業生開辦的以興趣為本的課程。根據芬蘭勞工部在 2015 年的統計，芬蘭大學畢業生失業率是 6.5%，相關數字自 2008 年以來增加了 150%。為了舒緩失業現象，芬蘭高技能的勞動者聯盟（AKAVA）提出了一些方案，例如：政府應增加教育經費、鼓勵業界大學聯合開發科研、增加投資和走向國際化等等。

台灣青年發展署積極辦理青年生涯發展業務，推動大專校院生涯輔導工作，整合相關資源以強化生涯輔導效能，他們更致力提升生涯輔導相關人員知能，促進青年多元發展。針對國民中學畢業未升學未就業的青少年，青年發展署會提供進路輔導方案，辦理「少年 On Light 計畫」，協助青少年生涯探索輔導。

美國成立了一個國家級的行政法人The Corporation for National and Community Service, CNCS'，專門提供補助及支援「美國工作團」(AmeriCorps)、學習與服務美國(Learn and Service American)等團體進行青少年服務工作，目標是吸引 25,000 志願參與者及 75,000 志工服務者加入該團服務，青年人可透過這些計劃建立更豐富的個人履歷，培養不同技巧幫助日後求職。

五、行動方案

1. 成立香港「青年事務局」，統籌以往主要由勞工福利局、民政事務局、政制及內地事務局及教育局所負責分攤，又各自為政的青年工作；定期對青年不同需要、範疇作出策略性研究，為香港制定長遠青年政策，整合及調撥資源，以期政策及措施到位。
2. 青年事務局成立後應該結合香港實際情況制定符合香港青年需要的政策。由於歷史關係，香港民間社團、志願團體乃至宗教團體，在不同的範疇已做了大量的青年工作。青年事務局應該與他們合作，制定短期（三年）、中期（六年）長期（十年）符合香港青年需要、國家需要的政策。十年為一循環，再作檢討。
3. 全面檢討過往以考試為導向的課程，大力提升「體驗式」學習，增加青少年的學習興趣。政府應大力鼓勵青年與內地及世界各地學校交流，以「香港心、中國情、世界觀」為三大方向；交流不只是單向的，亦應是雙向的，「走出去」之餘，亦應「請入來」。所以，除了讓學生、讓青年走出去外，亦應鼓勵亞洲以至歐美等國家的青年進入香港。有這見地實踐交流計劃，達至頻密互動、相互交流之果效，使香港再現國際大都市的風貌。
4. 由此，我們倡議成立「青少年遊學發展基金」，大力支持青少年往境外遊學，擴闊青少年的眼界，以提升其競爭力。具體的操作是建議在優質教育基金中撥出港幣 25 億元，另政府再撥備 25 億元，成立一共有 50 億元的發展基金，供全港教育團體及志願機構申請，造福香港青少年。
5. 青年是社會的棟梁，就業可謂是青年所關注的其中一個最重要議題。我們倡議把現行中學的生涯規劃與及大學的職業輔導計劃結合，按青年的實際需要，以多元興趣發展為主軸，成為一整全的生涯輔導，並可永續發展的工程。
6. 香港是一個商業社會，商界是香港重要的支柱，亦有責任培育香港未來的接班人。透過「青年事務局」，政府應大力鼓勵甚或獎勵商界(如減稅)投放資源協助青年就業，如增添實習生、在職培訓名額等。
7. 香港青年普遍對特區政府施政不滿，其中一個原因應是樓價太高，置業無望。我們

建議政府可把「全日制大專學生免入息審查貸款計劃」擴展至全港青年，以優惠貸款方式給予其置業借貸，以抒民怨。明年特區回歸 20 年，特區政府應以青年為主軸，編纂 20 位香港青年的勵志奮鬥故事，成書後公開發表，以鼓勵全港青年，以作獻禮之一。

8. 政府宜大力宣揚青年正向價值觀念，減少吸煙，賭博，色情等行為對青年的負面影響；另一方面，應鼓勵青年需保育大自然，對社會作出關懷，以提升青年的正面價值；訂立「青年日」，賦予青年社會角色，藉此加強社會對青年角色的重視，更重要的是增強青年人的責任感及自豪感。
9. 政府宜參考亞洲以及歐美國家經驗，訂立更具體的青少年保護條例，確保青少年擁有健康成長的環境。現今新電子媒體，社交媒體不斷湧現，甚受年青人歡迎。可惜傳遞內容很多不實，誤導、激烈的言論是愈演愈烈、害人害己。新成立的「青年事務局」或現有的教育局，必須大力推動學生閱讀素養。以期產生良幣驅逐劣幣的效應。而政府對攻擊國家、民族乃至鼓吹暴力，危害社會安全的不實言論，應予以追究，對違反法例的，要提出檢控。
10. 社會價值混亂不堪，學校與家庭教育需要極大的正向價值的補充。因此，全面加強學校輔導系統有急切性，對個別有需要的學校要有一校兩社工政策，而駐校心理學家亦要大量增添人手，以一校一心理學家為目標，對學生健康而言，學校的醫療制度有必要建立。
11. 一國兩制之下，我們倡議各級教育課程，教育局應有長遠計劃確保中國語文科、中國歷史科及中國文學科得到永續的發展，在小學、初中乃至高中，培育學生的中國情懷，家國觀念及身份與價值的認同；而初中階段，更應把中國歷史列為必修科。使學生、青年的家國情懷得以慢慢孕育。
12. 青年於任何國家或城市的發展過程中，起著無可取代的重要作用，可以說，青年代表未來，頹唐與奮發，見證國家或城市的腐朽與興盛，因此，青年政策所指的對象，按香港的獨特學歷情況，應是指由中學至大學，乃至大學畢業後的五年的整段黃金學習期，以年齡劃分大抵由 12 歲至 29 歲為期。