

香港青年政策的發展回顧

香港社會服務聯會政策研究及倡議程序幹事 鄭普恩女士

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

近年在不同的社會行動中，均不乏青年參與的身影，令社會漸趨熾熱地討論「青年發展」及其相關政策。本文透過回顧青年相關政策發展歷程、政策理念和服務發展，從以呈現社會對於青年的想像和定位，同時拋磚引玉，探討未來政策及服務應如何回應青年發展的需要。

被建構的「青年身份」

「青年」一直都是社會建構的產物。處於不同時代或地域的社會，不同的論述都會建構不同的青年身份。例如在古時十多歲的年青人可能已成家立室，但現今的社會會就各種「成年人行為」定下合法年齡的下限，因此在理解「何謂青年」時，若單純以年齡劃分，會忽略青年所在的社會和歷史文化背景，因此也解釋了為何不同青年觀的研究學派或是青年工作學派在回答有關問題時，其答案也甚為紛紜。

要理解社會如何定性青年角色，其中一個方法是從其政策環境、公共政策的優次和資源分配來判斷。聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會於2012年出版了一份名為《Investing in Youth Policy》的報告，檢視了亞太地區實施青年政策的狀況，指出社會如何定性和理解青年的角色，可從政策環境、公共政策的優次和資源分配而略知一二，而大致可歸納兩種不同的政策取向：

一是以「問題為本」的視角出發，傾向認為青年是社會問題製造者，其思想和行為對社會秩序可能帶來威脅。有關政策聚焦於處理「麻煩的青年人」，例如犯罪青年、童黨或被認為需要特別保護的弱勢青年。在此體制下，有關青年服務和政策是對應「青年是有所缺失」這種理解，政府部門間少有合作，政策割裂，對應青年的措施亦傾向帶懲罰性。

另一種是以「資源為本」角度出發，視青年為推動社會發展的重要社會資源，是社會變革的推動者。有關的政策會以建設大環境支持青年發展為目標，鼓勵不論是弱勢抑或是有潛質的青年，透過積極參與以發展自我潛能。此體制需要政府有更多的承擔和資源投入，視青年為經濟資產的同時，也肯定青年是整體社會和文化發展的重要資產。

香港青年服務發展軌跡中的「青年」

回顧歷史，「青年」並不是早期港英政府施政主要關注的對象。1949年前，本地的青年工作及服務，主要由外國傳入的宗教團體、慈善團體或青年團體提供。及後政府在1949年委任首位青年福利官，開始為八至十八歲及居住於貧民窟及極度惡劣環境的貧困或失學兒童提供服務（社會福利署，1949）。可見「青年」是被收納於社會福利服務下的其中一個組群。至五、六十年代，政府仍視「青年」為「提供救濟式服務」的對象之一。

六七暴動是本港社會發展的分水嶺，亦促成社會開始「青年政策」的討論。事件後，港英政府開始以「青年是問題」的論述作承托，如在《一九六六年九龍騷動調查委員會報告書》總結部份，政府直指參與暴動青年為「較大膽」和「不負責任」的一群，容易以「亢奮、刺激和不尋常的方法來消磨閒暇」，並指暴動主因是「缺乏適當的康樂活動予青年」。簡言之，問題核心就是青年精力過剩，故解決之道就是消耗青年人過剩精力。於是循此路進，政府開始大力介入青年服務或青年工作。回顧當時政府年報，當局的青年福利目標是「在青年福利的督導下，由志願團體提供適當的康樂和非正式教育，及提供穩定的環境培養公民意識」，可見青年已被視為潛在「具破壞性」、「犯罪的」和「反社會」，因而需要透過福利服務、活動和非正式教育來得到「拯救」。這種「有活動，無暴動」的邏輯，反映施政者的動機，就是要管治和控制青年 (Wong & Chiu, 2005)。

因應報告結論，當時立法局曾建議當局在政策制定過程中，設立青年參與的渠道和設立青年部門，專責督導與青年相關的政府政策。不過港英政府認為把「青年」提升至一個需要由政府獨立部門處理的課題，會削弱家庭應有的功能和自主能力，因此，最後並未透過具體統一政策回應有關建議，反而把「青年議題」分拆至不同部門、委員會及社會服務，試圖藉此處理青年的需要，也形成今日「青年政策」分散不同政府部門及社會服務的局面。

及後青年服務隨社會和經濟發展擴張而變得系統化和規範化，1973年出版的《社會福利白皮書》，首次把青年服務正式納入政府資助的服務，及後更定下服務規劃準則指標，例如為每二萬名兒童及青少年人口設立社會服務中心。

不過，青年服務發展的背後，仍是以「青年是問題」為主流論述，青年服務難免令人有感受是管治青年的手段，或是解決「青年問題」的工具。1970年代初，港英政府資助中文大學研究中心吳夢珍博士進行一項大規模的青少年研究，以社會控制的角度，研究青少年暴力犯罪的社會因素，其《青少年罪案社會成因研究報告》指出，青年犯罪與遠離家庭、學校、團體等社會系統有關，並建議政府致力發展外展社會工作、學校社會工作及家庭生活教育，將青年服務引領至「處理問題」的軌道上。1977年發表的《本港青少年個人輔導社會工作之發展》綠皮書，更進一步建議透過個人輔導社會工作，減少青少年的反社會及犯罪行為。及至1979年發表的《香港社會福利白皮書—進入八十年代社會福利》，政府正式擴展青少年個人輔導社會工作，向「非一般」的青少年提供服務，「增進他們與家人之間的了解，及向他們灌輸責任感和道德觀」（香港政府，1979）。

在六七暴動至七十年代末期，是香港青年服務的萌芽及發展期，「針對弱勢青年，防止青年罪行」則成為定調，外展社工、駐校社工和家庭教育三大主要服務應運而生，以期達到「減少和預防青年反社會行為及犯罪」這政策目標，至今，在社會福利服務的範疇上，仍然是以此為主調。表一概括本港在青年政策發展上的主要歷史事件：

表一：本港在青年政策發展上的主要歷史事件

1949前	- 外國宗教、慈善團體及青年團體傳入本地，例如：中華基督教青年會(1901年)、中華基督教女青年會(1920年)、救世軍(1920年)、男童軍(1911年)、女童軍(1916年)
1966	- 因天星小輪加價而引發的大規模騷動
1967	- 《1966年九龍騷動調查委員會報告書》總結參與騷動的主要為年青人，並建議舉辦活動來回應青年的需要
1968	- 舉行第一屆大型的全港青少年暑期活動
1970	- 當局發表《青年發展計劃 - 香港的經驗報告書》
1973	- 《一九七三至七八香港社會福利發展五年計劃》開始有系統地規劃及投資在社區發展及青少年文康活動之中，包括社區中心、福利大廈、志願機構的服務中心各6間、兒童中心50間、青年中心55間，並開始暑期活動計劃。
1979	- 《進入八十年代的社會福利白皮書》把青年工作規範在以個人輔導為核心的服務，包括家庭生活教育、學校社會工作和外展社會工作
1981	- 《香港青年犯罪暴力罪行社會成因報告書》
1986	- 成立中央青年事務委員會
1986	- 國際青年年統籌委員會舉行「青年政策展望」會議，以研究青年政策和青年服務
1987	- 《一九八七年的代議政制發展檢討綠皮書》提出將投票年齡降至18歲
1988	- 中央青年事務委員會發表《青年政策報告書》 - 《代議政制今後的發展白皮書》否決了降低投票年齡至18歲的建議
1989	- 中央青年事務委員會發表《研究香港是否需要制定青年政策的報告書》
1990	- 成立青年事務委員會
1993	- 訂立《青年約章》，鼓勵社會人士及機構以自願形式實踐當中原則
1998	- 香港青年發展議會發表《香港青年發展中心籌劃建議》
2008	- 香港青年發展中心落成，定名為青年廣場，期望凝聚全港的青年發展活動，及作推動青年發展和訓練之用

除傳統社會福利部門外，民政事務局是另一個掌舵青年發展的主要政策局，1990年青年事務委員會成立後，由民政局主理及委任成員，其政策目標除了栽培青年的「國際視野」和「領導才能」外，亦關注他們的思想或價值觀教育，如「正面價值觀」和「對中國文化傳統的認識」，當中的具體策略和服務，主要是透過「青年事務委員會」舉辦的青年交流計劃和暑期活動、資助制服團體的訓練、籌辦義工服務、及營運青年廣場，以達致其政策目標。

表面看來，由民政局轄下的青年事務委員會為青年提供的介入，是較帶有「青年發展」成份。但政策仍視「青年」是需要「被改變」、「被培育」或「被塑造」的載體，需經交流、義工服務或制服團體的洗禮，才能成為社會的貢獻者。這種「青年發展」的視角，無疑忽略青年自有的能力、動力、創造力及自決能力，也沒有肯定他們參與社會事務或參與政治的志向，更談不上視青年為社會變革者，因此也欠缺了一種與時並進及對應新一代青年的進步性。

香港教育政策中呈現的「青年」

在檢示政策所呈現的青年發展方向時，我們不能忽略的一個面向是教育和經濟發展的關係。回歸後，「培育青年作為經濟資產」的施政方向十分清晰，目標是「確保香港擁有訓練有素、適應力強、兼備多種技能的人才，以配合經濟發展和增強香港的整體競爭力。」（施政報告，1998）。回歸後首份教育文件—《教育統籌委員會第七號報告書》亦提出「優質教育促進學生的個人成長，提供人才，推動社會、經濟和文化的發展，增強香港在國際間的競爭力」（教育統籌委員會，1997），反映其心目中的政策目標，是要藉教育青年以維持香港在國際的競爭力，及為祖國的現代化作貢獻。正如香港浸會大學社會工作系趙維生教授所分析，港府一直奉行「經濟政策為先、社會政策為後」的原則，因此，就算是與發展青年相關的教育政策，目標也明顯與經濟發展緊扣（Chiu, 2002 & 2005）。

相比起早年以「青年是問題」為本的方向，八十年代至今，政府更清晰地將青年發展與經濟發展掛鉤，期望藉提高青年競爭力，使他們成為更具經濟價值的人力資源。青年不再單是帶來社會威脅和需要高度控制的群組，也是經濟發展上龐大的資產。但「青年」作為社會的一份子，除了其「經濟」身份外，也有著其他層面的發展需要。在2005年的《改革方案：教育制度檢討諮詢文件摘要》，雖有觸及教育與個人潛能發展，及建議刺激學生思考多元民主文明社會的關係，但教育作為加強香港競爭條件的功能仍屬主導（教育統籌委員會，2005）。

除了經濟意義，教育政策亦體現了政府對於青年發展在政治意義上的介入，亦即是德育及國民教育上的培育。在殖民地時期，有關國家民族和民主的政治教育基本上並不存在，1981年的《學校德育指引》只主張「透過啟發性的思想培養兒童有正確的道德和社會價值觀」。其時，學校沒有培養學生必要的民主能力，也沒有培養其國家認同感（謝均才，2001）。在1996年，因應香港回歸中國，香港課程發展議會編訂《學校公民教育指引》，首次提出「促進中國公民身份」的需要，並「鼓勵學生多了解中國歷史、政治和社會經濟狀況等」。回歸後，有關香港青年在國民身份上的培育很快便被帶到政策議程上，1998年的施政報告指出「希望青年人既為中華文化感到自豪，也能培養國際視野；既重視個人權利，也樂意履行對社會的義務。」2001年教育局發表《學會學習：課程發展路向》報告，提出「培養學生的國民身份認同」成為「德育與公民教育」五個核心價值觀之一。與此同時，政府在多個範疇上全方位推動國民教育，如在2007年成立國民教育服務中心，以支援中小學加強對學生的國民身份認同工作。於2009年，當局把「成為有識見、負責任的公民，認同國民身份，並具備世界視野」納入為新高中課程學習宗旨之一。

在1997年至2012年間，香港政府先後編訂八份與德育、公民及國民教育有關的文件，每年的施政報告亦在國民教育的工作上有不少具體措施，表二概括了德育、公民及國民教育的發展歷程：

表二：香港德育、公民及國民教育的發展歷程

1981	- 香港教育署印行《學校德育指引》提出「透過啟發性的思想培養兒童有正確的道德和社會價值觀」
1985	- 香港課程發展議會編訂《學校公民教育指引》提出「公民教育，人人有責」及滲透式「推行公民教育應遍及全校」
1996	- 香港課程發展議會編訂《學校公民教育指引》建議提出促進中國公民身份；鼓勵學生多了解中國歷史、政治和社會經濟狀況等；從國家本位和世界格局入手，加深學生對民主、自由、人權、法治的認識
1999	- 香港課程發展議會編訂《學校環境教育指引》提出「促使學生畢生都關注環境……同時身體力行建立良好的生活方式，致力締造一個能安居樂業、可持續發展的環境。」
2001	- 香港課程發展議會編訂《學會學習—課程發展路向》將「認識自己的國民身份，致力貢獻國家和社會」列為七個學習宗旨之一，並建議將「德育及公民教育」列為五種基要的學習經歷。
2002	- 課程發展議會編訂《基礎教育課程指引—各盡所能，發揮所長》將「德育及公民教育」列為四個關鍵項目之一，促進學生學習提出應首要培養學生五種價值觀和態度：國民身份認同、堅毅、尊重他人、責任感、承擔精神。
2007	- 《2007-08施政報告》指出「青少年是我們的未來。為了國家的發展、「一國兩制」的發揚光大，特區政府會不遺餘力推行國民教育，尤其要重視對青少年進行國民教育，使年輕一代都有愛國愛港的胸懷，有為國家、為民族爭光和貢獻力量的志氣，並以身為中華人民共和國公民為榮。
2008	- 《2008-09 施政報告》提出從三個重點推動國民教育： • 透過課程讓學生認識和掌握國家的過去和發展； • 為學生創造各種學習和交流機會，培養他們的家國情懷； • 鼓勵學生對國家的發展作出貢獻和承擔。 - 設立「青年國民教育資助計劃」，資助並支持團體舉辦以青少年為主要對象的大型國民教育活動，培養愛國愛港的胸懷。
2008	- 教育局課程發展處德育及公民教育組《新修訂德育公民教育課程架構》新增「誠信」和「關愛」作為首要培育價值觀及進一步加強國民教育的推行
2009	- 《2009-10施政報告》 - 透過「薪火相傳」國民教育平台，資助三萬七千名學生參與各項內地交流計劃；國民教育亦列為「優質教育基金」的優先主題
2009	- 課程發展議會編訂《高中課程指引—立足現在，創建未來》將「成為有識見、負責任的公民，認同國民身份，並具備世界視野」作為高中課程七個學習宗旨之一
2010	- 《2010-11 施政報告》指出推動國民教育是政府的既定方針，並建議於2013/14學年推行獨立成科的「德育及國民教育科」。
2011	- 課程發展議會編訂《德育及國民教育科 課程指引 (小一至中六)》諮詢稿，提出設立德育及國民教育科建議，建立正面價值觀及身份認同，提高理性及多角度思考，培養品德及國民素質
2012	- 教育局建議學校採用《德育及國民教育科課程指引 (小一至中六)》，惟引起極大社會爭議，最後擱置。

參考資料：教育局，2012

從教育政策可見，當局對於青年發展皆有其經濟和政治目標，試圖藉教育令「青年」成為當局心目中的經濟和政治的「資產」。

縱觀而言，「青年群組」在現行政策和服務上所呈現的概念是分散割裂的，不過不同政策的主旋律仍是將青年的發展與香港社會的穩定，及維護香港的競爭力掛鉤，從而滿足香港經濟的發展需要；而近年當局亦透過教育大力加強向青年灌輸正面價值及國民身份認同的信息，然而青年在文化、政治，以至社會及政治參與的真正訴求與潛能，卻未被政府所正視及尊重。

青年政策應具備的視野

近年，香港青年參與社會事務愈加積極，表達的方式和訴求亦愈來愈多元化，強調公民發聲、參與決策、市民的話語權等，這都引證青年追求的不止於經濟繁榮和物質滿足，前述的政策方向亦無法有效令本港青年「歸順」於當局的「管治」。反而新一代青年正透過積極參與社會，來尋覓和實踐自己的「公民身份」，渴求共同建構社會。公民理論學者馬歇爾指出「公民身份」體現於公民層面、政治層面和社會層面上的參與，「公民身份」與「參與」的概念兩者不能分割，只有在積極參與下，公民身份才能得到充分的體現。綜合聯合國及全球各國對青年政策的定義，青年政策應具備清晰的青年發展方向和優次，對於青年在社會上的地位、角色、權利和責任有清晰的理解，同時能促進青年的發展及回應青年的需要和志向，指向的正是青年作為社會公民應有的角色和權責。

突破機構在2007年進行一項「青少年公民參與」的調查，訪問超過1,300名15至19歲的青年，接近八成的受訪者認同「參與社會事務是你的責任」；超過八成的受訪者認同「你除了保障個人利益，亦有責任維護社會大眾的利益」；接近九成的受訪者認同「你願意為香港社會作出貢獻」。然而，受訪青年同時認為他們的參與並不能改變社會或政治現狀，接近八成的受訪者同意「沒有能力影響政府的決定」。有關的結果反映香港青年一方面具有良好的社會責任意識，一方面對於政治和社會參與感到無力(突破機構，2007)。有關調查距今八年，但其發現至今仍見適用，反映了青年在這方面的訴求未得到回應。

跟2007年不同的是，在近年不同的公民事件中，香港青年正在從狹縫中開闢一條參與社會的新路向，尋找在建制外在民間發聲和參與，迅速冒起的社交媒體和網絡動員也是新興現象，這再次顯示目前的體制，已無法有效地讓青年參與社會，與及吸納他們的聲音。

總結：是時候重新認識「青年」

青年政策涉獵的層面廣泛，不論是以「問題為本」抑或「資源為本」的視角出發，無疑都寓示了政府、乃至是社會對青年的想像，並非單純以某一政策範疇或是否有統一政策框架就能判斷整體青年發展的方向。本港儘管沒有正式的青年政策，但透過了解各政策範疇，仍能對目前對青年的論述有一定的掌握，例如其「問題為本」的思維，長久以來指導社會福利服務的服務發展；「資源為本」的思維亦體現於教育政策，然而側重於青年作為經濟資源的目標削弱了青年擁有的社會和文化價值。面對當下青年的訴求，能否超越現有的思維想像，在政策服務上尋求其他理解和培育青年的視角，值得社會大眾思考。

新一代青年在香港土生土長，接受獨有文化洗禮，他們正在尋覓及實踐作為新一代香港人所擁有的身分與價值，社會政策和服務，都要因應「青年」的改變而更新，尊重他們作為社會公民的身份，讓其實踐公民權利。為此，我們必須擺脫對「青年」舊有的想像，立足本土，從本土青年的處境出發，設身處地理解他們期望和訴求。至於如何回應香港新青年的需要，均是政府、業界以至社會每一份子都應該思考的課題。

參考資料：

- Chiu, S. (2002). The prospects of youth work in Hong Kong: The way forward in the 21st century. In F. W. L. Lee (Ed.), *Hong Kong youth problems in the early 21st century – The phenomena, analyses and solutions* (pp. 165-192). Hong Kong: Hong Kong University Press. (In Chinese)
- Chiu, S. (2005). Rethinking youth problems in a risk society: Some reflections on working with “youth-at-risk” in Hong Kong. In F.W.L. Lee (Ed.), *Working with youth-at-risk in Hong Kong* (pp.99-112). Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Commission on Youth. (1993). *Charter for youth*. Hong Kong: Hong Kong Government.
- Home Affairs Bureau. (2010). Government policy on youth development. Paper for Legislative Council Panel on Home Affairs, LC Paper No. CB(2)858/09-10(03). Retrieved from <http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/panels/ha/papers/ha0205cb2-858-3-e.pdf>
- Hong Kong Government (1973). *Social Welfare in Hong Kong. The Way Ahead (White Paper)*. Hong Kong: Government Printer.
- Hong Kong Government (1979). *Social Welfare into the 1980's*, Hong Kong: Government Printer.
<http://www.edb.gov.hk/tc/curriculum-development/cs-curriculum-doc-report/wf-in-cur/index.html>
- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and Social Class*. London: The Syndics of the Cambridge University Press
- Social Welfare Department. (1991). *Social welfare into the 1990s and beyond*. Hong Kong: Government Printer.
- United Nations ESCAP (2013). *Investing in Youth Policy*. Retrieved from http://www.unescapsdd.org/files/documents/Investing_In_Youth_Policy.pdf
- 香港政府 (1998)。《一九九八年施政報告》。香港：香港政府。
- 教育局 (2001)。《學會學習：課程發展路向》。取自：<http://www.edb.gov.hk/tc/curriculum-development/cs-curriculum-doc-report/wf-in-cur/index.html>
- 教育局 (2012)。《德育、公民及國民教育：課程發展歷程簡介》。取自：<http://www.edb.gov.hk/attachment/tc/curriculum-development/moral-national-edu/chronology%20of%20MCNE%20n%20policy%20addresses%2008102012.pdf>
- 教育統籌委員會，1984，《教育統籌委員會第一號報告書》。http://www.edb.gov.hk/attachment/sc/about-edb/publications-stat/major-reports/ecr1_c.pdf
- 教育統籌委員會，1997，《教育統籌委員會第七號報告書》。<http://www.edb.gov.hk/tc/about-edb/publications-stat/major-reports/consultancy-reports/edu-commission-report-7/index.html>
- 教育統籌委員會，2005，《改革方案：教育制度檢討諮詢文件摘要》。http://www.e-c.edu.hk/tc/online/annex/c_ABR.pdf
- 謝均才 (2001)。〈公民教育和政治教育〉。載貝磊、古鼎儀(編)，《香港與澳門的教育與社會：從比較角度看延續與變化》(頁 137-153)。香港：香港大學比較教育研究中心。
- 突破機構 (2007)。《「青少年公民參與」研究》。取自：http://www.breakthrough.org.hk/ir/Research/36_Citizenship/070807-citizenship%20abstract-new.pdf