(載於香港青年研究學報,2002 年第 5 卷第 2 期, 頁 3-17)

青年失業問題成因及解決方法:海外及本土的經驗

香港城市大學社會科學學部講師

黃洪

九七年亞洲金融風暴後，香港的泡沫經濟爆破，整體失業率大幅上升，其中青年的失業問題更明顯惡化，引起了社會及政府的廣泛關注[i]。為顯示本身解決青年失業問題的決心，政府動用了大量資源在短時間內推行了一系列的訓練計劃包括展翅計劃、毅進計劃以及青年見習計劃，而學校、社會服務機構及其他非政府機構亦開展了不同的計劃去回應青年就業的需要。但上述計劃究意對解決青年失業問題有多大的成效?是否可以真正改善受訓者的就業機會而並非只是將青年失業問題簡單拖延?如何可以將現有投入的資源發揮更大的效用，以及如何去推動中學正規教育、職業教育、在職教育以及資歷認可體系的轉變，來徹底解決青年失業問題，均需要我們進行更多的探討。

國際經濟合作組織(OECD)的成員國在七十年代中便開始面對嚴重的青年失業問題，亦曾經推行了眾多不同措施及政策來協助青年就業，而且更就有關計劃的成效進行詳細的研究，分析其中成功及失敗的因素。海外處理青年失業問題上比本土有更豐富的經驗，當然海外與本土的青年失業的背景及原因並不完全相同，所以不能簡單照搬有關經驗。但海外對解決青年失業問題，經過長時期的試驗和實踐，付出過高昂的支出，但亦走過不少彎路。我們在制訂本港青年失業的對策時，理應吸收海外的經驗，盡量避免重覆相同的錯誤。本文的目標便是希望整理海外對解決青

年失業的政策、措施及計劃的評估研究，期望能指出香港的解決青年失業的計劃應有的方向，以及應注意的問題，避免走西方國家曾走過的彎路。

香港青年失業的狀況

亞洲金融風暴後，香港經濟下滑，失業率由 97 年的 2.2%大幅上升至 99 年底的 6.3%，失業人數高達二十萬八千人。踏入二千年，香港經濟開始出現曇花一現的復甦，但 2001 年九一一事件後，香港經濟再次急速下滑。失業率直線上升。二零零二年 3-5 月香港的失業率高達 7.3%，失業人口超過二十五萬人。

在 2001 年第四季,在 15-19 歲年齡組別中,男青年的失業率高達 29.4%, 女青年的失業率達 22.3%, 共有 19,400 人名 15-19 歲青年人失業，失業率達 26.1%。而在 20-25 歲組別中，男青年的失業率高達 11.7%, 女青年的失業率達 7.8%, 共有 31,900 人名 20-25 歲青年人失業，失業率達 9.7%。

眾多本地及海外研究均顯示失業對失業者包括青年人帶來多方面心理及經濟的負面影響。心理方面，失業人士會有更多家庭糾紛(社聯, 1998)、更容易犯罪、心理健康變差(社聯, 1999)，失業時間長短與失望更有明顯相關。而在經濟方面，失業青年未來能找到工作的機會會較低，而且未來的工作亦會於低薪工作。

工作不單為青年提供一個職業的身份,更是提供自我操控及有目的的感覺，工作過程中所帶來的自尊,自我效能對青年的自我形象有著關鍵的影響。香港社會服務聯會(2000)對 1403 名香港中五學生進行調查，發覺失業的畢業生的精神健康及生活滿意度均變差。嚴重的失業問題不單為青年人本身帶來眾多負面的影響，而且更標誌著教育制度的失敗及政府人力政策的失衡，造成嚴重的人力浪費，所以大多數政府都會將優先將青年視為眾多失業社群中最優先要解決的一群。

分析青年失業原因的三種角度及不同的介入方法

1. 微觀成因與提高人力資本

經濟合作發展組織(OECD)曾進行大型研究對成員國如何處理青年失業問題作出分析及總結，研究發現大部份歐美國家介入青年失業問題的措施均集中於改善青年勞動力的供應。例如改善年青人的人力資本以至求職動機；增強年青人在勞動力市場的受聘機會，包括改革主流教育制度、推動職業培訓計劃、及鼓勵自僱和實施各項「以工代賑」(workfare)的措施。

各國政府推行上述措施的理念是認為造成青年失業的主要原因是由於青年人本身缺乏就業所需的技能、知識、態度、價值或經驗。主流社會尤其是成年人均會持上述的看法，而香港社會亦有同類的論述，例如香港基督教女青年會(1995)的調查顯示僱主認為青年人需要改善的地方是「責任感」、「人際關係/溝通技巧」及「工作技巧掌握」，及對青年人有負面的印象，認為他們是「不穩定」、「無耐性」及「不成熟」等等，這隱含著僱主不願意聘請青年人是他們缺乏責任感或人際及工作技巧，只要改善有關價值及技巧，青年的失業問題便可解決。

<u>人力資本論</u>

這種微觀的視角是基於人力資本(human capital)論的觀點來分析青年失業的現象，並認為解決青年失業的最有效方法是要增加青年的人力資本如學歷、職業訓練，以便青年能更好地準備就業。人力資本論經過不斷的發展和修正，可細緻分為不同的流派:

1. 「標準人力資本論」;
2. 「強化人力資本論」;
3. 「修正人力資本論」;
4. 「反人力資本論」。

「標準人力資本論」的看法是任何訓練及教育均能改善受訓者的經濟前景。但由於上述「標準人力資本論」看法過於粗糙及簡單，課程的針對性通常不強，所以訓練的果效並不明顯。所以「強化人力資本論」對此作出補充，「強化人力資本論」是指應根據經濟發展的新趨勢重新介定工作所需的才能，強調現時的人力資本與過去的舊經濟運作不一樣，新經濟所需的才能包括解決問題, 溝通技巧, 團隊工作, 自發及計劃, 判斷等‘高等’技能。而並不是過去所強調的知識和技巧。

但無論是「標準」或「強化」人力資本論的盲點是漠視了不是每個人均有同樣的資源和條件去建立本身的人力資本。簡單來說，每個人的起步點並不相同，也並不處於同一水平的競技場。正規教育制度正是大量培養「失敗者」去充當勞動力市場中的非技術工人。所以「修正人力資本論」的基本觀點是要修正上述的盲點，認為要有關訓練應針對弱勢及貧乏社群的人力資本發展的需要，強調要關心社會不平等，要為弱勢、貧窮、長期失業、福利受助人、被淘汰工人舉行訓練。簡單來說，有關理論強調要為弱勢(disadvantaged)及脆弱(vulnerable)的青年如輟學、犯罪、貧窮及少數族裔等青年人提供訓練，而不是要為提升所有青年人的人力資本。

再者，不少研究顯示由於不少政府對青年訓練計劃要求一定的就業率，所以訓練提供者傾向選擇那些學歷較高、條件較好的學員來參加訓練，以便能提高本身的就業率，出現「錦上添花」而非「雪中送炭」的「忌廉效應」(creaming effect)。這樣亦突顯了「標準」和「強化」的人力資本觀點強化了現行的社會不平等，很可能只針對失業青年中較為優越的一群來作出訓練。

但由於在西方推行眾多以學校為本或從學校過渡到工作的青年教育及訓練均未能取得明顯的效果，所以，亦出現「反人力資本論」的看法，認為工作比教育及訓練更有效地讓青年人由學校過渡到就業，如德國的學徒兩軌制 及美國 的「工作為先」(work first) 計劃均強調「以工作為基地」(work based)的實踐學習而非課堂式的學習，認為在工作真實世界的經驗和學習方能真正增加青年人就業能力。

國際經驗：教育及訓練改革

經濟合作發展組織(OECD) (2000) 的「從教育到工作—令過渡順利」(From Initial Education to Working Life: Making Transitions Work)研究總結了 14 個國家如何令青年人成功由教育過渡到工作生活的經驗。研究指出國際處理青年失業最常用的手法是透過教育及訓練的改革、以改善一般青年人的就業。

經濟合作發展組織的研究指出，若要有關改革成功，教育、工作以及持續教育三者必須有良好的接軌，而有關接軌及及連繫應由一個有力的組織擔任。形式方面無論是學徒、學校為基地的職業訓練及通才訓練均能成為有效的訓練途徑，但目標應是提供更廣　的通才(general)、技藝(technical)及職業(vocational)教育的選擇予離開學校的青年。

証據顯示在那些能在職業教育中確保年青人有較寬闊途徑以及不同的離學點，同時能增加年青人由一條途徑轉往另一條/途徑的機會的國家中，職業教育的吸引力大大提高，而職業教育的參與率亦隨之增加。具體的方法是發展雙重資格途徑，藉此同時提供工作與升讀大學的資格，從而加強職業教育的吸引力。實行這一方法後，奧地利、荷蘭和挪威就讀職業和技術教育的學生比率明顯上升。

另一些國家則以「雙重」(同時成為學徒亦同時參與正規職業訓練)或傳統的學徒制來改善教育與就業的聯繫，奧地利、丹麥、德國和瑞士在協助那些不適應在學院式學習的青年得到穩固的就業和工作有不少成功經驗。

而在一些職業教育發展稍遜的國家，促進青年就業的重點在於建立統一的認可資格，提供一公認的標準，令僱主能有承認有關訓練的資格。無論以何種方法來加強工作技術和教育內容的連繫，僱主或僱主組織在制定職業資格的參與很重要，因為這樣才能設計到符合當前的勞動力市場的需要。

上述海外的經驗對香港的啟示，在於要利用提高青年的人力資本來解決青年的失業問題，不能單靠一兩個短期的青年訓練計劃，而是要對整體正規教育、職業訓練及在職教育進行改革，加強不同教育之間的整體協調，才能令教育制度更符合人

力資本發展的目的，而推行國家及僱主認可的統一資歷制度(qulification system)，對於有關訓練能否對青年人有吸引力，及實現協助青年就業的目標。

港府在 2001 年提出要合併職業訓練局及再培訓局，建立一個統一的人力訓練機構，協調職業訓練與在職訓練的工作，並考慮在香港設立統一的資歷制度，這些發展方向均符合海外總結的經驗。但有關人力訓練的改革必須同時配合正規學校的教育改革，否則正規教育課程與教育目標仍然會與社會人力需求脫節，制造眾多只懂應付考試死記硬背的學生而對就業和工作「無認識、無準備、無能力」；而家長與學生仍繼續視職業訓練為次等教育，那麼人力訓練方面的改革很有可能失敗。參考海外經驗建立一個兩軌制的資歷制度，容許學生在傳統學術學習與新興職業教育中能夠容易轉軌，吸引更多不適應現時正規教育的學生入讀職業教育的路徑，將會是未來香港人力發展政策可參考的重要措施。

美國經驗:青年訓練計劃的無效

當青年失業相當嚴重時，很多國家都會為基於人力資本論的觀點為青年人推行一些短期的訓練計劃，希望為青年提供就業所需要的技能，從而增加青年的可聘用性(employablity)。美國聯邦政府推行這類短期訓練計劃超過 35 年，包括七十年代推行的 Comprehensive Employment and Training Act (CETA), 八十年代又推出了 Job Opportunities and Basic Skills Training (JOBS)、而在九十年代又改為推行 Job Training and Partnership Act (JTPA) 及 Welfare to Work Incentive (WIN)計劃。

不同的追蹤研究的共識是短期工作訓練只能輕微地提高參加者入息約 200-500 美元,所以不能令參加者脫離貧窮或離開福利,而且有效期只維持 4-5 年時間,長期的效果並不明顯。而有關訓練計劃對女性的效果比男性更大，而對青年人的成效相對成年人訓練計劃來說，只有很少甚至是負面的效果(Barnow, 1987; Lalonde, 1995)。我們以下將集中介紹兩項分別為失學青年及在學青年的密集式訓練計劃:
JOBSTART 及 STEP，了解其措施及成果。

JOBSTART 計劃是專為 17-21 歲失學的青年而設的示範計劃。其特色是課程形式及內容廣泛及輔助手法多樣。訓練包括正規教育的補底、職業訓練、以及實習協

助。而輔助服務:包括托兒、交通、個人輔導、就業準備、就業技巧輔導等等。課程亦並不是三四星期的短期課程，有 200 小時基本教育，以及 500 小時職業訓練，所以 JOBSTART 可算是投入大量資源，並作全方位訓練及支援的訓練計劃。但計劃的評估結果是只能提高參加者獲得基本學歷 (GEDs)的比例,但以 4 年後的結果來量度,參加者的就業率及收入水平, 以及接受福利的比例沒有明顯轉變。學員的懷孕率甚至上升,惟是藥物濫用率有輕微下降。簡單來說，這樣密集及廣泛的訓練，只能在名義上為學員提供資歷，但對於學員能否脫離失業，加入勞動力市場，並能穩定留在勞動力市場及能提高收入並未有幫助。只能為青年人提供有意義的生活，令藥物濫用有輕微的下降。

美國另一項計劃 Summer Training and Education Program (STEP)則是針對在校學生而不是已輟學的青少年。STEP 針對在暑假期間，學術表現較差及有機會懷孕的學生往往會出現成績倒退及懷孕的情況，故選擇在暑假舉行有關計劃。計劃為期兩個暑假，內容包括半日的正規教育補底班、半日到外間的企業工作、以及每周有半日時間討論負責任的性行為，分別補充基礎教育及職業教育的不足，亦同時影響學生的行為和價值觀。

這計劃的特點是讓參加者可以一方面有正規的學習，同時另一方面可以透過工作學習有關技能及賺取金錢。而且，理論上以「學校為基地」及「以工作為基地」的學習可以相輔相成，令學生可以看到學習與工作兩者的連繫。例如學術技能對於工作上的重要,而另一方面在工作上能學到主動、有恒心等工作行為，應用於未來的學習生活中。

雖然有著上述眾多良好的願望，但是對 STEP 進行的評估研究卻顯示在關計劃在推行三年半之後，參加者與控制組有同樣的輟學率、大專入學率、就業率及懷孕率。所以，研究再次證明短期訓練只能對短期學業表現有改善。但長遠來說，短期訓練計劃對於就業及懷孕等基本行為並不能作有效的轉變。既然整體教育制度經過長時間仍未能解決的問題，要透過短時間的介入便希望可以解決，無疑是不設實際的。所以 Grubb (2000)總結必須將整體教育,勞動力市場及貧窮青年的環境作出轉變，否則這類型的行為轉變訓練的效用並不明顯。香港現時推行的展翅及毅進計劃

便是重覆了上述短期訓練的弊病，缺乏對整體教育及勞動力市場作出改變。

對弱勢青年人有效的教育及訓練計劃

Grubb (2000)總結了多國對弱勢青年人的教育及訓練計劃，認為有效的計劃要適當混合正規(補底或基礎)教育、 職業技術訓練、工作中學習(work-based Learning)三種不同的訓練形式，而且成功的計劃是真正能整合三者的優點。此外，對於參加的青年人必須有個別的支援服務如輔導或實習。成功的計劃必須對當地勞動力市場有深入的了解和接觸，並且有關訓練計劃須得到僱主支持。另一方面，並不是所有學員均會加入勞動力市場，有些會選擇繼續升學，所以成功的計劃會為那些願意進修的參加者提供延續教育的途徑。最後，成功的訓練計劃不是一開始就會成功，而是透過不斷的自我完善過程，所以成功的計劃均積極搜集本身計劃的資料，對本身的計劃進行評估，以改善本身計劃。這些經驗均值得香港學習。

香港的經驗

香港政府處理青年失業問題的主要指導思想是基於上述的「簡單人力資本論」。近年政府在沒有詳細的計劃下便急速地設立展翅和毅進計劃，似乎並未小心策劃有關措施及訓練的內容，亦未詳細思考有關課程真正協助解決青年失業的問題，顯然是相信任何訓練及計劃均能改善青年人的經濟前景，認同「簡單人力資本論」這基本假設。

展翅計劃是為 15 至 19 歲離校青年而設，計劃目的是要提升參加青年人的就業競爭力，為將來投身社會工作做好準備及訂出長遠的個人發展計劃。展翅計劃經過改善，在 2002 年其訓練內容包括單元訓練課程、工作實習訓練及在職培訓。

參加者須首先參加 40 小時的求職及人際技巧訓練，另配合 25 小時擇業輔導及支援服務。由個案經理協助學員了解職業取向及訂定職業計劃，學員可參加領袖才能、紀律及團隊精神訓練；電腦應用技能訓練；兩者最長的訓練時間是 80 小時，及職業技能訓練(120-160 小時)。然後參加為一個月的實習及有機會參加三個月的在職訓練。參與在職培訓計劃的機構可申請為期三個月的培訓資助，每名學員僱主每月

可獲$2,000。

短期職業技能訓練及電腦應用課程均以傳統的授課方式進行，不少展翅計劃的參加者反映這些一般缺乏針對性的課堂式訓練對並他們並無很大的實質幫助。反而參加者認為工作實習對他們的幫助更大。

展翅計劃加入了團隊精神的訓練,以及在課程中強調青年人解決問題及溝通能力，似乎政府亦看到標準人力資本論的不足，加強了有關訓練的內容以便針對青年人加入勞動力市場所需的「高等」技能，便是參考了強化人力資本論的觀點。近年一些社會服務機構所推出的青年創業計劃或興起的歷奇訓練，便是針對香港青年人普遍缺乏解決問題能力、溝通技巧、團隊工作、判斷力及信心不足，但正規教育並沒未能作出有效介入，所以進行有關計劃來提高青年人這方面的能力及態度。可見香港的青年訓練計劃的背後理念逐步由「簡單」人力資本論轉向為「強化」人力資本論。

雖然香港政府近年重視了青年失業的問題，推行了展翅和毅進計劃，但兩項計劃均要求參加者要有中五學歷，對於那些處於更弱勢的失業青年如中一至中三輟學青年便沒有任何特別的訓練計劃，在整體青年訓練的政策中出現「忌廉效應」(creaming effect)。政府青年訓練政策所基於「標準」和「強化」的人力資本觀點強化了現行的社會不平等，只針對失業青年中較為優越的一群來作出訓練，而對更有迫切需要的弱勢青年採取排斥的態度。

近年，亦有部份社會服務機構將訓練的焦點集中於青年人的弱點社群中，例如小童群益會為輟學青少年推行的「手作仔」計劃，以及正生書院為曾吸毒的青年提供的教育及就業服務等等。這些服務可說是採用「修正」人力資本論的理念來推行有關服務，但有關計劃多屬先導或不受資助之服務，所以規模並不大。

<u>小結</u>

無論屬何流派，「人力資本論」的基本看法是透過訓練或實習計劃，加強青年的人力資本(human capital)，以便改善青年的可聘用性(employability)，來解決青年失業問題。簡單來說，人力資本論的微觀角度著眼於勞動力市場的供應面，改善青

年人的可聘用性，不同流派所爭論的是要訓練的內容、方法和環境。

但無論從海外或本地的實踐經驗來看，人力資本論這微觀的角度有本身先天的局限。單單改善勞動力的供應，而不嘗試改善勞動力的需求，結果不單徒勞無功，效果可能更適得其反。假使青年訓練計劃提高了青年人的可聘性，但可以聘用青年人的職位並沒有增加，青年的失業問題將會未能解決，反而青年人因參加訓練而提高能找到工作的期望，但由於沒有合適的職位，雖然他們的技能或態度經已改進，他們仍會面對失業，或只能找到低薪及不穩定的工作。增加青年勞動力供應，而不增加勞動力的需求，只會再次制造失敗者，而失敗的經驗令參加者受到再一次的創傷。所以，我們不能單從個人及微觀的角度來分析及切入青年的失業問題，亦要從結構及宏觀的角度來分析，以改善勞動力市場的需求，方能真正解決青年的失業問題。

2. 宏觀成因與增加青年勞動力的需求

上述分析青年失業微觀的成因，多從青年個人缺乏人力資本的角度出發，力求透過改善教育及訓練，以提高青年的人力資本以符合勞動力市場的需要，可以說是從勞動力的供應方面來介入青年失業的問題。但大多數經濟發達國家都在七十年代中後期出現大量青年失業的問題，很難相信眾多的國家的教育及訓練制度會同時出現問題，令各國的青年的人力資本同時下降。所以問題可能並不在於勞動力的供應，而是經濟社會結構出現變化，令勞動力的需求出現轉變，所以才有青年失業的問題。

西方資本主義國家在二次大戰後，實行「福特主義」(Fordism)的累積模式，強調透過大規模的集體消費，來建立大規模的生產，不斷提高的生產力與不斷提高的工資，支撐着凱恩斯經濟強調的「全民就業」目標，正是這累積模式構成美國、歐洲及日本等國家出現資本主義最長的繁盛期。在這期間西方國家根本沒有什麼失業問題，反而出現勞工短缺，需要引入大量前殖民地的移民勞工及其他較貧窮國家的客藉勞工。

但自 1973 年石油危機爆發，迫使國際金融貨幣體系改變，而面對新興工業國的

競爭,「福特主義」的累積模式存在的條件經已改變，西方國家出現高通脹、低增長的局面，後福特主義的累積模式強調的不是大規模生產，而是靈活累積(Flexible accuulation)的模式(Harvey)，由於通訊、運輸技術的快速發展，生產線經已無須集中在同一生產地出產亦可以進行管理，生產資本出現大規模的轉移。全球經濟一體化，跨國企業興起，將企業勞動力密集生產工序大量由工資較高的先進國家流向工資較低的新興工業地區，先進國家中的低薪非技術體力勞動職位大幅減少，所以造成大量工人失業。

先進國家中青年人亦不能獨善其身，面對著藍領非技術職位大幅減少，對只有基本學歷的青年勞動力的需求大幅下降，造成青年失業急升的情況。此外，西方國家在七十年代前大量引入移民勞工或少數族裔勞工作為非技術的體力勞動工人，但有相當數量的移民勞工並不會返原居地而會留下成為少數族裔社群，而且會有第二代或第三代。但由於這類低薪低技術的職位大幅減少，令少數族裔的青年人尋找工作非常困難，再加上族群歧視及社會排斥，造成大量少數族裔的青年人長期失業，甚至成為「從不就業」(never-employed)青年。

另一方面，由於企業實行靈活管理(Flexible Managemet),強調要適應產品及市場快速的轉變，所以新增職位多聘請臨時,兼職,合約,外判職位,而減少聘請固定及長期的職員。由於，大部份青年人屬新加入的勞動力，所以只能找到臨時、合約及外判的職位，受成為邊緣勞工，亦無法進入穩定、有升職機會的優等勞動力市場，所以，當遇到經濟逆境時，由於缺乏工會的保護，這些青年邊緣勞工首當其衝，往往成為首先開除的一群，這導至青年人的失業率居高不下。

海外經驗

經濟合作發展組織在分析各成員國的青年失業問題時，便提倡必須改善有關國國家的宏觀經濟政策，嘗試刺激公營或私營部門，期望能增加職位供應為青年人提供就業機會。而不同國家改善對青年勞動力的需求的措施包括降低青年最低工資、建立補貼制度鼓勵僱主聘請青年；以及直接創造職位計劃招聘青年人等等。

研究指出青年人的失業問題並不是孤立的問題，必須有健康的宏觀經濟發展才

能解決，假如整體失業的情況不改善，要改善青年人的就業情況可以說是緣木求魚，因為年青人的就業率及失業率很大程度受整體勞動力市場所制約。所以要首要的工作是設計與推行一些能夠持續地降低整體失業的措施。

積極勞動力市政策

另一些國家則推行積極勞動力市政策(Active Labour Market Policy)解決青年失業問題，如為提供就業補助(employment subsidy)予聘請失業青年的僱主，以維持長期失業青年對勞動力市場的接觸。但經濟合作發展組織的研究指出有關補助必須是短期的，並且應受嚴密監察。有關僱主要繼續獲得補助必須基於其對前補助僱員的留用率，防止僱主為獲得補貼而濫用計劃，不斷聘用新的失業青年成為廉價勞動力，而非真正為他們提供一穩定的工作崗位。對積極勞動力市場政策必須有適當的監察及控制，減少對勞動力市場的扭曲。維持參加者在積極勞動力市場政策中一段較短的時間，減少僱主及僱員因計劃而作出的破壞生產力的行為適應。

香港的經驗

香港方面，由於政府基於積極不干預的精神，一直視利用公帑來增加職位改善勞動力市場供應的措施為津貼某一行業或企業之舉，將扭曲了勞動力市場的運作，所以並不會推行宏觀的經濟措施來刺激對青年勞動力的需求。

唯一能增加對青年勞動力需求的措施可算是在二零零二年推出的「**青年**見習就業計劃」。這計劃由勞工處負責，鼓勵僱主提供培訓機會，而參與計劃的僱主及青少年均會有津助。計劃為期兩年將運用四億元為約一萬名青少年提供在職培訓。這計劃是「展翅計劃」的改進及延伸。不同之處是，這計劃的時間較長，見習期約為六個月至一年；訓練較有系統、更具針對性，學員在見習期內必須學習有關行業的知識和技能；以及在培訓後獲僱主一封推薦信或介紹信；而學員在完成課程後亦會有正式的認可資歷，以便他日繼續進修或工作。

上述宏觀及結構角度無疑能觸及政府的社會及經濟政策，提供解決問題的新切入點，但由於政府往往受不同政治勢力所影響，而青年只是失業大軍的一員，而且政府很多時均視推動整體經濟發展為主要目標，亦不是將處理青年失題視為重要的

議題，很多時只是在不同利益團體政治壓力下所出妥協，未能增加集中對青年人的職位供應。所以寄望政府的政策能夠徹底改善真正解決青年失業問題，有些不設實際，反而中觀或組織的角度或許能提供更確切的介入點。

3. 中觀(meso)成因與重建社會資本

以中觀的角度分析青年失業問題，並不像微觀角度單著眼於青年勞動力的供應，也不像宏觀角度專門著眼於對青年勞動力的需求，而是重視青年勞動力供應及需求兩者之間的互動及配合，其關注點是弱勢青年的社會資本下降，認為生活在貧窮社區中的青年人社會網絡及組織的解體，才是造成其失業的關鍵因素，因此重建青年的社會資本亦成為解決青年失業問題的重要策略。

近年，在美國的社會學分析及社會服務發展中興起了以「社會資本」(social capital)這中觀的角度來考察及介入問題。從個人或微觀的角度出發，社會資本是指個人透過與他人的社會聯繫（social tie）而獲得的經濟資源、資訊或機會。從社會、團體組織或宏觀的角度出發，社會資本指一個社會或組織透過組織之間或社會中的規範、網絡與信任來促進集體行動去實現共同利益（Putnam , 1993:167）。因為社會資本是源自人際關係，其根本存在是集體性的。

資本可分為三大類：物質資本（physical capital），如資金、機器和房屋等；人力資本（human capital），如學歷和在職訓練；及社會資本。Coleman (1987) 表示社會資本跟物質資本和人力資本一樣具有生產力，有時對於某些行動有特定性，但對於另一些活動就不見得完全不可替代。但人際之間存在的社會資本是無形的，物質資本是有形的，可看見的，人力資本雖是無形，但包含於個體之內，而社會資本則隱含於個體與個體之間的關係上。故此社會資本跟物質資本和人力資本等個人資產不同，物質資本和人力資本不會因為社會聯繫削弱而減少，但社會資本卻會因為人際關係的破壞而消失。換句話說，社會資本是被一段關係的參予者所共同擁有，沒有任何一方的參予者，可以在排除他方的狀況下，能夠擁有社會資本的完整所有權。在一段關係中，如果有任何一方退出，這份聯繫中所擁有的社會資本也會隨之瓦解。

物質資本與人力資本基本上都是私有財，屬於個人擁有，故由它們衍生的利益也都歸於擁有所有權的個人。但是大多數的社會資本不具有私有財的形式，因為社會資本是一種於人際關係中呈現出來的特質，它需要雙方的參予者共同不斷「投資」（即用時間和資源去保持維繫），才能發揮資本的作用。故此在宏觀的領域，創造社會資本的行動往往為行動者以外的人也帶來利益。

可是正正由於社會資本本身是一種公共財，產生社會資本的人本身一般只能獲取利益的一小部分，因此，引入社會資本往往由於未能為個人本身帶來直接利益，導致現代社會中私人機構對社會資本投資不足的情況（Coleman, 1994）。

社會資本通常以三種不同形式來出現：「責任與期望」、「資訊管道」及「社會規範」。「責任與期望」及「社會規範」透過獎賞或制裁個人行為提供準則，而「資訊管道」是指利用社會關係取得資訊（Coleman, 1988）。這三種社會資本形式往往都是透過建立網絡而得以體現。

當人際關係網絡被注入責任與期望及社會規範，教導、關心、分享、信任和互惠合作等創造社會資本的主要因素便逐步形成。只有教導、關心、分享、信任和互惠合作等精神存在在網絡中，各人資訊和資源才能無阻地在網絡內流傳，方便其他網絡成員取得他/她們所需的資訊和資源去解決自身的問題。

所以，有較大接觸網絡的人，和網絡較小的人們比起來，更能佔有獲取較高資訊和解決問題能力。可是人們會喜歡跟自己相似的人發展關係，因為社會條件相似的人們有較多共同的利益，關係就比較持續。在人際網絡篩選與重組的過程中，人們持續投資情緒、情感，來強化彼此的信任基礎及交易穩定性。其和街坊、朋友的交易網絡被轉化為教導、關心、分享的社會關係；上下線之間的利益聯繫被改造成相對封閉的和同質的「仿家庭衍生網絡」。

貧窮社區中的失業青年便是處於一個封閉及同質的「仿家庭衍生網絡」中，這些青年人的家長及同輩均很大機會同樣面對失業，所以這些青年缺乏招聘信息及缺乏與在職人士社會聯繫。不少研究指出大部份僱主招聘非技術勞工的主要途徑是靠現有的職工作出介紹，因這一方面可減低招聘成本，另一方面亦令工場中勞工之間

易於管理及合作。Granovetter (1985)更指出由僱員介紹會更可靠而不重覆網絡的弱聯繫(weak ties)，在介紹工作比同質的強聯繫來得更重要。以失業青年社會資本的弱化，令他們與在職人士的社會聯繫減少，因而令他們難於進入勞動力市場。另一方面，失業問題嚴重，令大都市中的舊城區愈來愈破落成為貧民窟，黑人貧民社區中的中產階級亦要往郊區外移,令貧窮社區中缺乏傳播價值,模範,資訊的組織(Wilson, 1987)，而失業青年及其家庭缺少收入，多依靠社會福利為生，所以並沒有多餘的開支去作閒暇及社會參與的活動，再加上少數族裔及弱勢社群所面對社會的歧視及排斥，令失業青年較難與其他社群接觸及聯絡，造成其處於封閉及同質的網絡中，所以青年人的失業問題惡化與社會資本的弱化可理解為互為因果，變成惡性循環。

社會資本的理論及其中觀角度的切入令我們有一新視角去檢視青年的失業問題。青年失業問題不單是青年人的人力資本即勞動力供應出現問題，也不單是對青年勞動力需求不足的問題。而是供應與需求不配合。傳統的家庭、親友、工友及鄰舍網絡的破落，令原先結合供應與需求的機構(institution)被破壞，必須重建社會資本，重新建立供應與需求互動結合，才能真正解決青年的失業問題。

海外經驗:以社區為本的訓練機構 Centre for Employment Training (CET)

Centre for Employment (CET)是美國少數被公認為有效的訓練計劃，而其重要的特色及策略便是建立社區為本的訓練機構，重建區內的社會資本，增加區內僱主與居民之間的信任與聯繫，來解決弱勢社群的失業問題(Harrison and Weiss; 1998)。

CET 首先在加州 San Jose 市開始，逐步擴展至美國西部及西南部大部份地區。眾多評估研究指出 CET 是在美國少數訓練計劃對加者的收入能有長期正面的提升作用，是唯一有用的短期(6 個月)的課堂訓練模式。CET 學員比同一城市的訓練計劃學員能有較高的收入、維持較長久的工作，亦在中長期能有更大的加薪。而更難得的是 CET 獲得上述理想成績，並不是透過選擇參加者，而是將重點在最弱勢的社群中如失業農民工、領取公共援助的母親、輟學青年、過犯、對英語有困難的人士。

CET 的成功經驗令人相信透過公眾或民間干預勞動力市場是可以令勞動力市場出現真正的變化。

CET 的訓練模式包括: 隨時進、隨時出；以工作場景為背景及以學員能力為基礎，均令人耳目一新。但 Harrison & Weiss (1998) 總結這並非 CET 真正成功的特點，因為這些因素及措施在其他計劃均可以找到。他們相信 CET 成功的真正關鍵在於能與僱主的招聘及訓練網絡建立成功的關係及將轉介的過程成功制度化。例如 CET 的運作就如一間公司，訓練場所就佈置如工作場所(學員上學需要打咭、領取「糧單」而非「成績單」)，這便是將僱主的觀念制度化並引入在訓練之中。訓練課程的導師是由會聘請有關學員的企業的資深導師擔任，而學員的學習問題以至課堂以外的個人問題，均是由其直接「上司」(導師)所負責。在 CET 的一天學習，就好像在一間大公司的在職訓練一樣。此外，CET 在每一地區設立了「工業諮詢局」(Industrial Advisory Boards)及「技術諮詢委員會」(Technical Advisory Committees)，參與的成員包括地區中公司的行政人員、人力資源經理、前線督導、甚至工程師。而上述兩組織在訓練中擔任重要的角色。成功的「工業諮詢局」有清楚的架構，經常聚會，並參與甚至領導課程發展、籌款、尋找或捐出他們的機械及器材。

CET 另一重要的成功優勢在於它與美國西岸的社會運動有密切的聯繫。眾多不同的組織和力量在建立及維繫美國農業工人的組織，組成美國農民工人聯盟(United farmworkers of America UFW)，亦同時是建立及維繫 CET 的組織。美國西岸西班牙語系社的政治及文化為 CET 提供了聲望及充權的可能性。

Melendez(1996) 總結 CET 找到了方法能夠成功推動學員可以認真地發展特定職位所需的技術，並令自己成為僱主招聘網絡的重要組成部分，CET 同時在勞動力市場的供應面及需求面同時工作。總結而言，CET 的經驗顯示，若要訓練計劃成功，必須重建社區內的社會資本，要發展以社區為本，由僱主、培訓機構及居民所組成的網絡，彼此之間並要建立長期互信的關係。訓練機構成為僱主招聘的機制重要組成部分，同時處理勞動力的供應與需求，訓練計劃方為有效。

結語

自七十年代以來，西方先進國家面對愈來愈嚴重的青年失業問題，各國政多採於人力資本論的觀點，認為青年失業的主要原因是青年個人缺乏就業所需的技能和知識，所以主要的策略是透過提高青年訓練課程和改革教育制度，來提高青年人力資本以符合勞動力市場的需要。但無論從海外或本地的實踐經驗來看，這些課程的對提高青年人就業率和工資的效用不大。這些訓練及教育課程著眼於改善勞動力的供應，但若勞動力市沒有足夠的職位吸納受訓的青年，訓練只會徒勞無功。所以必須同時增加勞動力市場對青年人的需求，方能真正解決青年的失業問題。

宏觀視野的分析則強調西方國家青年失業的主要原因是對非技術工人的需求大幅下降，無論是青年或成人的非技術職位，隨著「福特主義」累積模式被靈活累積模式所取代，跨國企業將生產線在全球的範圍中遷移，勞動力密集的職位大量由西方國家流向工資較低的新興工業國家。而香港亦出現類似的情況，就是大量製造業的生產線搬回中國內地，這是造成大量勞工包括青年勞工失業的原因。雖然宏觀視野能夠提供結構的分析，但過於結構的角度如全球化、資本外移又令個別國家的政策顯得有點束手無策，而透過積極勞動力市場去增加對勞動力的需求，如透過對僱主的津貼去增加對青年勞動力的需求，效果並不長久亦容易帶來替代效應，增加青年人的職位是建築在削減其他沒有津助勞工的職位之上。所以宏觀視野雖為我們提供對青年失業原因有更深入的洞悉，但卻未能提供有效的介入及解決方法。

反觀近年美國學者興起以中觀的角度分析以「社會資本」的消失及減弱來分析青年失業問題，這不單帶來理論的突破，而且更重要的是帶來新的實踐指向。成立以社區為本的訓練機構，目的在於加強貧窮社區中青年的社會資本，重建和發展青年與僱主網絡之間的弱聯繫。簡單來說，訓練機構與當地的僱主建立聯繫，成為它們招聘員工的重要一環，而課程必須根據僱主所需的人才而「度身訂造」，保證了受訓學員就業的前景。這策略重視青年勞動力供應及需求兩者之間的互動及配合，這正是香港現時有關訓練機構最為欠缺的視野，重建社會資本將會是解決香港青年失業的重要出路，我們需要更多的研究和討論去思考和落實策略。

參考資料

Coleman, J. S. (1988) “Social Capital in the Creation of Human Capital”. *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.

Coleman, J. S. (1990) *Foundations of social theory.* Cambridge, MA: BeIknap Press of Harvard University Press.

Grubb

Harrison, B. and Weiss, M. (1998). Workforce Development Networks: Community-Based Organizations and Regional Alliances. Thousand Oaks, CA: Sage Publication.

Harvey, D. (1987) *The Condition of Postmodernity,* Cambridge: Basil Blackwell.

King, C, T. (et al.) (2000). ‘Training Success Stories for Adults and Out-of-School Youth: A Tale of Two States’, in B. Barnow and King, C. T. (eds.) Improving the Odds: Increasing the Effectiveness of Publicly Funded Training. Washington, DC: The Urban Institute Press. pp.129-184.

Lerman, R. I. (2000). ‘Employment and Training Programs for Out-of-School Youth: Past Effects and Lessons for the Future’, in B. Barnow and King, C. T. (eds.) Improving the Odds: Increasing the Effectiveness of Publicly Funded Training. Washington, DC: The Urban Institute Press. pp.185-208.

Putnam, R. D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Wilson, W.J. (1987) *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass and Public Policy,* Chicago: University of Chicago Press.

中文參考資料

香港社會服務聯會(2000)《香港就業研究系列一》。香港: 香港社會服務聯會

社會經濟政策研究所(2001) 香港青年就業問題與就業政策。 香港: 社會經濟政策研究所

---

[i] 對青年就業問題較重要的民間研究如: 社會經濟政策研究所(2001); 香港社會服務聯會(2000)，而香港特別行政區政府(2000)所作的「二零零五年的人力資源推算報告」，指出未來對高中水平以下程度工人的人力需求將明顯減少，亦引申到只有基本學歷的青年將來很可能會面對職位下降的情況。