

香港的失业群体及其社区支持^{*}

刘祖云 胡 蓉

[提 要] 本文首先简要分析了香港失业问题的凸显与成因、香港失业群体的规模与类型；然后从三个方面详细介绍并重点分析了香港失业群体社区支持的内容：为失业者提供就业服务、为失业者创造社区工作机会、为失业家庭提供社区援助。最后分析了香港失业群体社区支持的特点：提倡伙伴协作、重视社会资本、预防重于补救。

[关键词] 香港 失业群体 社区支持

[中图分类号] C913.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-114X (2010) 01-0160-07

失业是指具有就业能力以及就业意愿的劳动人口因某种原因而无法获得就业机会的状况。失业不仅是一个重要的经济问题，同时也是一个十分敏感的社会问题。由于失业群体是社会弱势群体的重要构成部分，而且失业群体的规模及其生活和心理状况对整个社会的稳定、和谐及发展产生重要影响，因此，失业问题也越来越受到学界和社会的关注。本文的研究，一方面试图勾画香港失业群体的构成现状，另一方面，通过具体分析社区在支持和援助失业群体方面所采用的手段和发挥的作用，来探讨失业群体的社会支持模式及其社会功能。

一、香港失业群体概况

1. 香港失业问题的凸显及成因

从 20 世纪 90 年代中期至今，香港失业问题日益凸显，1997~1999 年仅三年间，失业率就攀升了约三倍，2003 年更达到 7.9% 的最高峰。仿佛一夜之间，香港从经济强盛中猛然觉醒，开始上下齐心、全力以赴与失业危机抗争。在多方努力下，香港的失业率逐步回落并趋于稳定，可以说，香港失业问题在这十年中经历了从轻微到严重，从被忽视到被关注的发展过程。

香港失业问题凸显的原因大致可以分为如下三个方面：（1）从产业结构看，香港经济从制造业向服务业转移，造成大量制造业工人的失业，尤其是人口比例较大的非技术工人。一方面，

^{*} 本文为“国家 985 工程”港澳研究哲学社会科学创新基地项目《港澳社会研究》以及教育部人文社科重点研究基地重大项目《香港社会弱势群体研究》的阶段性成果。

日渐转移的制造业已经没有足够的低技能职位空缺来吸纳这些非技术工人，另一方面，受到文化水平的限制，这些低技术工人也难以转移到那些对文化水平要求相对较高的服务行业。(2) 从经济周期看，1997年爆发的亚洲金融风暴使香港进入二战以来最严重的经济衰退时期，经济波动引发企业破产，就业机构大为减少。虽然金融风暴过后，香港经济逐步回升，失业危机一度有所缓解，但是由此引发的经济波动却令香港本来就不容乐观的就业市场更加雪上加霜。(3) 从劳动力结构看，在人口数量方面，香港劳动人口的增长速度明显快于就业人口的增长，这一方面是因为人口的自然增长，另外也受到劳动力迁移的影响；在人口教育水平方面，虽然在这20年中，香港人口的教育水平显著提高，但是中等教育程度仍然是香港社会的主体，作为一个发达地区，这种教育水平显然偏低，这也在一定程度上限制了香港失业人口的行业转移。

2. 香港失业群体的规模及构成

2003年是香港失业的一个高峰，超过27.7万人处于失业状态。2004年开始，失业人口规模开始逐步缩小，2006年12月到2007年2月，香港失业人口约为14.7万人，比上年同期下降了15%左右。此后，因国际金融风暴影响，失业人口又开始增多。根据近期的统计数据，从2008年10月到2009年2月，香港失业人口增加了21.7%，达到了17.19万人，占香港劳动人口总数的4.7%。从性别构成看，香港失业人口一直以男性为主，近十年来，男性在失业人口中的比例一直都超过了60%，而女性还不到40%。到2009年1月，香港有9.82万男性、5.86万女性失业。从年龄构成看，香港失业人口的年龄结构相对稳定，但是近十年中也有一定变化。总的来说，青年失业人口的比例逐渐降低，而中年失业人口比重逐步提高。在2004~2005年的失业人口中，40岁以上的失业人口从1995年的31%增加到了50%左右。从受教育水平看，香港失业群体以中学教育程度为主。根据2005、2006年的统计数据，失业人口中有将近一半(47%)的受教育年限不超过9年，仅为中三或以下教育程度。从失业群体在失业前的行业分布来看，比例最大的是批发、零售、进出口贸易、饮食及酒店业，其次是建筑业。但是从各个行业的失业率来看，失业率最高的行业是建筑业，其次是制造业。从失业群体在失业前的职业分布来看，失业人口在失业前主要从事两种类型的职业：一是非技术工人，一般占到了失业人口的1/4左右；二是服务工作及商店销售人员，近两年来都占到了失业人口的22%。

从以上分析可以看到，香港失业群体呈现出以男性为主、年龄偏大、受教育程度偏少、技能偏低等特点。在实际生活中，他们也面临经济、心理、家庭等多方面的困难和压力。当然，并不是所有的失业者都属于弱势群体，失业的原因也并非都是因为失业者在就业能力上的弱势所造成。但是，本文这里所说的失业弱势群体主要是指那些在劳动力市场上缺乏竞争能力，一旦失业后，难以再次就业的群体。具体来说，主要是指那些年龄偏大、教育水平低且缺乏一技之长的劳动者。有调查显示，香港有95.3%的失业者认为需要帮助^①。可以说，香港失业群体中相当一部分是需要受到社会关注的弱势群体。在快速转型的香港社会，他们很难仅靠自己的力量来摆脱现有处境，只有在政府、社会等多方支持下，他们才能够适应社会转型并承受转型风险。

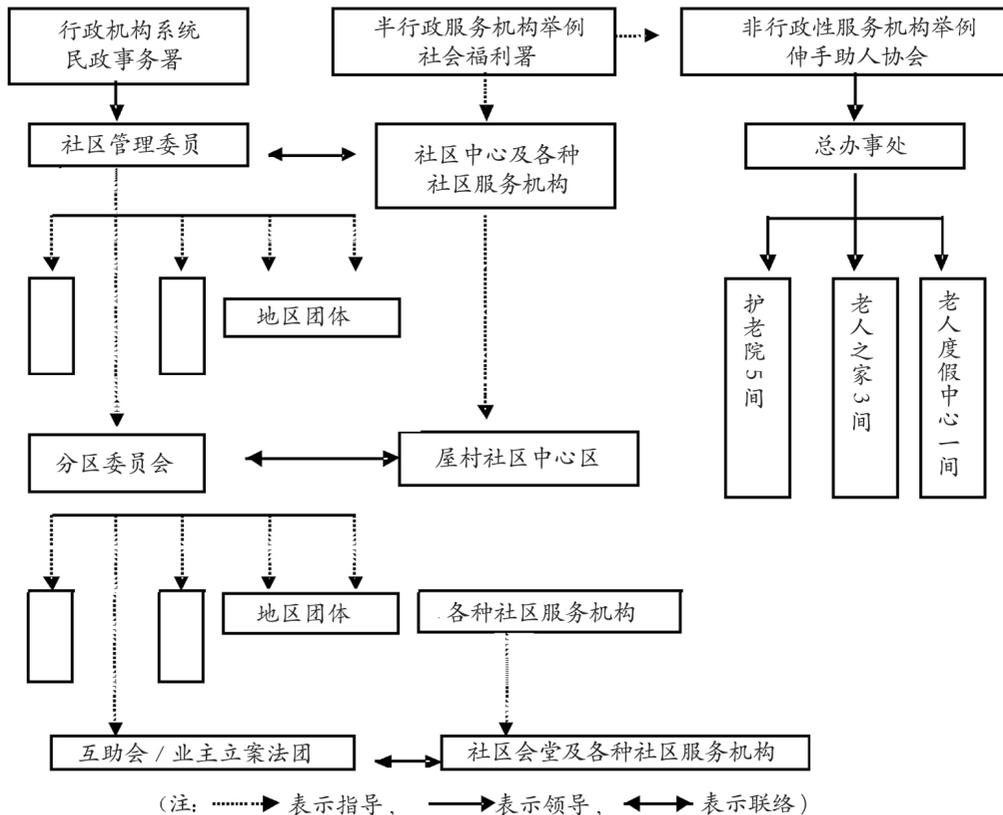
二、香港失业群体的社区支持

1. 香港失业群体社区支持概况

社会支持(Social Support)这一概念于20世纪70年代提出，最早出现于精神病学文献。在本文中，笔者将社会支持定义为社会各界针对弱势群体所提供的各项救助行为或服务。社区是指

以一定地域界限为基础的社会生活共同体，社会性、生活性和地域性是其本质特征。社区支持主要是指社区为弱势群体所提供的援助性服务，作为社会支持的主体之一，社区主要通过提供社区服务来发挥支持作用。香港政府对于社区服务历来就非常重视，政府所制定的社区发展目的是“促进社会关系、发展自力更生、社会责任及社区凝聚力，鼓励个人参与解决社区问题，改善社区生活素质”。为了实现这一目标，政府所采取的策略包括：成立及扶助居民组织、提供社区中心供居民使用、鼓励居民参与社区活动、游说市民支持政府的政策及运动、在各区提供康乐及娱乐活动等等^②。除了政府的大力支持和参与外，很多民间组织也积极参与社区服务，成为社区服务的组织者。香港的社区服务组织体系如图 1 所示^③：

图 1 香港社区服务组织体系



从社区服务组织看，社区服务的组织提供者既有官办的行政性服务组织、又有官民合办的半行政性服务组织、同时还有完全民办的非行政性服务组织；而且，社区服务组织体系自治性高、独立性强。从社区服务队伍看，香港的社区服务有一支专业化的社区服务队伍，社区服务工作者具有职业专业化和知识专业化特征。从社区服务经费看，香港的社区服务以政府资助为主、社会筹集为辅，有稳定的经济来源。

2. 失业群体社区支持的内容

社区中的失业人士，尤其是那些就业能力较低、再次就业比较困难的长期失业群体，他们不仅会面临生活上的困境，而且会因为自卑、消极等负面情绪的影响无法融入社区，从而影响社区的发展与整合。社区对失业人士的支持主要通过以下三种方式发挥作用。

(1) 为失业者提供就业服务

帮助失业者摆脱生活困境的最根本解决办法就是帮助他们实现就业，从而自强自立。为了更好地帮助不同地区的失业者，协助他们重返工作岗位，地区就业服务就成为社区服务的重要内容之一。由政府所提供的地区就业服务主要由劳工处下设的就业中心来提供，目前全港共有 12 个就业中心，遍布港岛、九龙、新界，这 12 家就业中心通过提供免费就业服务，协助求职人士找寻工作。为了满足失业群体的需求，地区就业中心提供了具有针对性的服务措施。

首先，通过简单易用的服务设备为失业群体提供比较全面的就业信息。在服务设施上，地区就业中心全面电脑化的服务设施非常完备，且简便易用：在就业中心，求职者既可直接查阅张贴出来的职位空缺卡，也可以使用触屏式的空缺搜寻终端机查看最新的职位空缺资料，还可通过中心内的电脑登陆各求职网站查询相关信息，对于那些对电脑设备不太熟悉的较低文化水平的求职者，除了详细的操作指导外，也可以从中心的服务人员那里获得及时的帮助，总之，求职者可以通过各种不同渠道方便地获得就业信息。此外，就业中心还提供了打印设备、电话、传真机及上网电脑等配套设施，以方便求职者及时与雇主联系并申请工作。在服务内容上，地区就业中心的就业信息广泛且全面：劳工处拥有庞大的资料库储存职位空缺资料，同时与企业保持着紧密联系，与雇主形成了良好的互动网络，便于及时搜集和处理职位空缺信息。地区就业中心能够提供不同类别的职位空缺，涉及的行业也非常广泛，从而满足不同学历及职业背景的求职人士。

其次，通过专业周到的服务人员为失业群体提供有效的就业辅导。每个地区就业中心所配备的工作人员因中心的大小而异，由 12 至 20 人不等。其中就业中心经理负责整体行政及督导中心的工作人员，副经理负责与雇主联络及提供就业选配服务，项目干事负责推行各项特别的就业服务，就业主任负责提供就业转介服务。对求职者来说，就业主任是为他们提供具体就业服务的工作人员。对于失业弱势群体来说，就业主任一方面可以协助他们使用就业中心的各种服务设施获取并提交相关求职资料，另外，就业主任也可以通过就业选配服务对他们提供更深入和具体的辅导和协助。就业选配计划一般为期三个月，可以自主申请参加，也可以由就业主任邀请参加，目的都是为了帮助那些在找寻工作过程中遇到困难以及需要更深入就业服务的求职者。参加该计划后，就业主任会在考虑求职者的学历、工作技能、工作经验以及对工作的要求后，为他们提供职业辅导和选配合适的职位空缺。在参与计划期间，就业主任会跟进他们所协助的求职者个案并关注其就业需要，从而及时地提供一对一的辅导和协助。对于那些在就业上存在各种困难的失业群体，这种深入和个人化的就业服务对失业者的再就业很有帮助。

再次，通过规模不等的招聘会为失业群体提供与雇主的直接互动。为了主动接触有工作需要的人士，劳工处也会通过全港性以及地区性的招聘会为求职者提供工作机会，地区就业中心也会在各商场和公共屋村举办就业展览会，并在可行的情况下接受现场登记。招聘会为求职者和雇主提供了直接的面对面互动机会，对于那些教育水平低、就业能力差的失业群体，地区就业中心也会有针对性地邀请一些公司或机构，从而满足不同层次的需要。在所提供的职位空缺中不乏如侍应生、销售员、押运员等对求职者专业能力和文化水平要求较低的职位。

(2) 为失业者创造社区工作机会。

对于失业者来说，如果长期处于不工作状态，很容易减低工作欲望、降低工作能力并挫伤自尊心，从而引发一些心理问题。如果失业者因为不同原因，一时间在劳动力市场上难以获得合适的工作职位，社区服务机构就会采取一些措施在社区内创造各种时间长短不一的就业机会，为失

业者提供帮助。具体来说，创造社区工作机会的举措主要有两类：

首先，通过鼓励参与社区服务为失业群体提供工作机会。针对那些领取社会综合保障援助金（简称综援）的失业者，社会福利署有一个“自力更生援助计划”，凡领取了综援的健全失业人士以及低收入而没有全职工作的人士都要求参与这一计划。“自力更生支援计划”中的一项重要内容就是“社区工作计划”，该计划规定，如获安排，有工作能力的综援受助人必须参加每星期不超过三天或24小时的社区工作，如环保、清洁等。这些社区工作并无报酬，工作效果也要受到社署人员的评估，这一计划的目的是为了协助那些长期失业的人士培养工作习惯、加强自尊自信、改善受雇能力、为就业做好准备，鼓励他们在积极找寻工作的同时，对社会作出贡献。除此之外，一些社区服务组织也会定期或不定期地组织一些社区内的失业群体开展某些社区服务项目，通过参与这些服务项目，加强失业群体的社会责任感和工作参与性。例如2003年6月到2003年9月，在面对非典疫情和失业高峰的艰难时期，香港青少年服务处、丽城青少年综合服务中心在与社会福利署、民政署等多个机构的合作下，成立了“防疫卫生黑点举报及跟进工作队”，在荃湾区的卫生黑点以及独居长者的住户内开展了一系列社区服务计划。该计划共提供了兼职职位21个，鼓励失业人士以兼职形式重新投入劳动力市场，同时以半义务身份参与社区工作，一方面为社区提供了服务，另外也减轻了失业对家庭的压力。在该计划的培训及工作过程中，不少参与者均表示自己的自信心、工作技能和与人相处的技巧都得到了提高。在计划推行的四个月中，共有49位待业人士投入此工作，并通过社区服务工作建立了对社区的归属感。超过七成的参与者表示，工作机会能够增强失业人士的自尊及能力感，即使是短暂的工作也能够帮助他们重建对再就业的信心^④。

其次，通过发展社会企业为失业群体创造就业条件。所谓社会企业，目前学术界并无统一定义，但是从基本特征上来看，社会企业具有几个特点：第一，通过企业的方式达到社会目标；第二，从社会福利转变为工作福利；第三，强调自我依赖；第四，具有持续发展性，而这正是社会企业最重要的一点^⑤。香港的社会企业起步较晚，但是近年来发展迅速，不仅惠及残障人士，越来越多的健全人士（包括青少年违法者、中年失业者等）也成为社会企业扶助的对象。香港财政司司长在2006~2007年度的《财政预算案》中预留了1.5亿元，计划在未来五年加强以地区为本的扶贫工作，其中很重要的一点就是为社会企业提供援助。为此，民政事务总署于2006年6月起开始推行“伙伴倡自强”的社区协作计划。该计划通过申请拨款的方式，鼓励和促进社会企业发展，目的就是为了推动可持续的地区扶贫工作，创造就业机会，协助社会上的弱势群体自力更生。在第一期社区协作计划中，共收到82份申请，所涉及的计划包括咖啡茶座、保健推拿、美容、售卖旧衣服/物品、导赏服务、家居维修和清洁服务等等。经过咨询委员会（由官方和非官方成员组成）审核，首批核准的15份申请共获拨款1300万元，在深水埗、观塘、天水围、东涌等地方推行，可创造约200个职位^⑥，从而为弱势群体的就业创造了有利的条件。

（3）为失业家庭提供社区援助

在失业群体家庭内部，失业者常会因为情绪困扰带来各种健康问题，经济上的拮据也常常会引发各种家庭矛盾；在失业群体家庭和社区其它家庭之间，往往也会因为经济地位上的落差而产生种种隔膜和误解。在这种情况下，社区家庭援助就显得非常必要。在香港，针对失业者家庭的社区服务有很多，概括起来主要有以下三个方面：

首先，为失业家庭提供经济支援。通过社区家庭之间在经济上的互助，一方面可以为失业群

体家庭提供经济上的支援，在一定程度上减少他们的生活压力，另一方面也可以建立并推动互助关怀的社区文化。在实践中，社区服务机构往往通过实物或有偿劳动等方式为失业家庭提供经济上的援助。例如2004年8月1日至2005年7月31日期间，香港圣公会福利协会组织了为期一年的“东涌有情——社区经济互助计划”。该计划一方面通过搜集社区人士捐赠的食物及二手物品，包括一些大型的家具或电器，转赠给社区内有经济困难的家庭以解决他们紧急的生活需要；另一方面通过组织失业人士、低收入者、单亲家长等弱势群体参与二手市场的组织工作来赚取收入贴补家用。该计划共为51位有需要的家庭捐助了二手物品包括家具及电器，有131位社区人士获得了紧急的食物支援，解决了生活所需。此外，那些参与二手市场组织工作的失业或低收入人士也获得了平均1800港元的收入，同时由于二手物品的价格往往仅为正价商品的四分之一，因而这一计划也能大大降低他们的生活成本。类似这样的社区互助计划其实很多，不仅能在一定程度上解决失业群体家庭的经济困难，同时也增加了社区居民的互动和了解。

其次，为失业家庭提供家庭服务。面对长时间的失业和贫困生活，失业群体的家庭生活或多或少存在各种问题，尤其是那些生活在贫困家庭中的青少年们，很容易受到家庭环境的负面影响，从而出现跨代贫穷。家庭服务可以通过专业的社工介入，一方面协调家庭成员之间的关系，另一方面也对家庭成员的生活和发展提供相应的协助，尤其是针对贫困家庭中的青少年，在提高家长教育水平的同时，也对青少年的学习和生活提供各种指导和帮助，从而降低出现跨代贫穷的可能性。例如深水埗地区的综合家庭服务中心以及综合青少年服务中心于2005年6月至12月开展了为弱势群体特别设计的家长教育计划。该计划定期为来自低收入、新来港、单亲及少数族裔家庭的父母举办家长教育活动，以提升失业群体家长对儿童成长和发展需要的认识。此外，社会福利署及政府机构的服务单位在同一时期也推出了社区师友计划，通过社区组织为深水埗地区低收入家庭的儿童及青少年推行导师计划，以扩宽他们的社交圈子，向他们灌输正确的人生观和价值观，并为其提供情绪支持。在计划实行期间，共有3703名儿童及青少年受惠。虽然这些家庭服务面向的是所有弱势群体家庭，并非专门针对失业者家庭，但是不可否认的是，失业者家庭也从这些社区家庭服务中深受裨益^⑦。

再次，鼓励失业家庭进行社区参与。鼓励失业群体进行社区参与一方面是社区整合的需要，同时也能够及时发现失业群体的需要，并促进社区内资源的流动；另外一方面也能提升个人的社会交往能力和解决问题的技能。社区服务机构往往通过家访、街展、健康检查、社区教育、互助小组等方式促进和鼓励失业群体进行社区参与。例如荃湾明爱社区中心于2002年4月至2003年1月在荃湾旧区居民中所实施的“关怀、互助齐心冲破逆境”社区睦邻推广计划。该计划的服务对象就是那些失业、低收入、单亲、新移民家庭以及少数族裔人士等，目的就是为通过社区参与来促进社区成员之间的关怀互动，该计划的具体内容包括家访、成立街坊互助组、公屋街坊会等等。这些具体服务项目大大促进了社区成员之间的了解和互动，促使一些平日很少参加社区公务和社区活动的居民也投身其中，并从中获益^⑧。

三、香港失业群体社区支持的特点

香港的社区服务有三个特点：首先，提倡伙伴协作。在香港“小政府、大社会”的管理模式下，社区服务是一个“官商民”共同承担的公共事业，政府机构主要负责政策的制定、提供法定及核心的福利服务，非政府机构则按政府的既定服务政策向市民提供非核心的社区服务，与

此同时，越来越多的企业也开始参与社区服务的队伍，三者合作为社会提供了多方位、多层次的福利服务。在对失业群体的社区支持上，我们可以看到，很多旨在帮助失业群体的社区服务计划是在政府相关机构以及社会团体的共同合作下完成的，政府机构提供政策上的指导以及资金方面的支持，而社团组织是社区服务的主要提供者。

其次，重视社会资本。传统的社会福利偏重于通过收入的再分配辅助弱势群体，但是香港的社区服务则更为重视弱势群体中的资产建设，这里的资产不仅包括有形的物质资产，同时还包括社会网络等无形的精神资产。也就是说，在对失业群体的社区支持上，不仅通过积极的就业协助，帮助失业者提高就业技能，增加就业机会，获得工作收入；同时通过促进失业群体的社区参与来帮助他们更好地融入社区生活，通过在失业者与非失业者、失业者与失业者之间建立良好的互动和互助关系扩大失业群体的社会网络，提高他们的自我认同，从而大大降低他们因为失业而遭到社会排斥的可能性，并帮助他们以一种积极健康的心态来面对生活中的困难。

再次，预防重于补救。香港实行的是一种积极的就业政策，在这种政策主导下，就业服务主要是一项预防性的策略，以及早介入的方式防止失业者变为长期失业者，防止他们因陷入长期失业而成为福利援助的受助人，与此相比，保障性的社会福利政策只是一种最后的补救措施。这种“预防重于补救”的理念一方面可以减少福利资源的浪费、更加有效地利用社会资源，从而降低失业造成的社会风险，另一方面也可以增强人们“自立自强”的观念，减少人们对于社会福利保障的依赖。在经济转型的背景下，针对那些从制造业中脱离出来的低技术、低学历以及中年失业者（所谓的“双低一中”失业者），社区支持的重点是通过提供培训的方式积极提升其就业能力，促进其转行业、转专业，从而避免他们因为长期失业而沦为弱势群体。

①香港社会服务联会：《失业对家庭生活影响之调查报告（1998年）》。

②Social Welfare Department (1998). The Five Year Plan for Social Welfare Development in Hong Kong - Review 1998. Hong Kong: S. W. D. pp. 110 ~ 116.

③刘祖云，《香港与武汉：城市社区服务比较》，武汉：《华中师范大学学报（人文社会科学版）》，2001年第1期。

④香港社会服务联会，《优质服务分享2004——“社区为本的展外及网络工作”》，2004年。

⑤Dr K T Chan, Overview of social enterprises in Hong Kong. 香港社会企业会议论文，2006年6月。

⑥香港扶贫委员会文件第21/2006号，《“伙伴倡自强”社区协作计划最新情况报告》，2006年11月20

日。

⑦参见深水埗地区层面扶贫工作的进度报告，2006年3月，扶贫委员会网站。

⑧曾锦霞，《荃湾明爱社区中心“关怀、互助齐心冲破逆境”社区睦邻推广计划》，香港社会服务联会网站 www.hkcss.org.hk/fs/er/Caritas4.pdf。

作者简介：刘祖云，中山大学港澳珠江三角洲研究中心教授，中山大学社会学与人类学学院博士生导师；胡蓉，中山大学社会学与人类学学院博士研究生。广州 510275

[责任编辑 张应祥]