

政策研究組
議事及立場文件

主題: 工作機會- 社會對失業者的偏見及對工作的迷思^{1*}

我們每天的上班工作，營營役役，為的是賺取維持生活的工資。漸漸地，個人亦傾向以「有薪工作」來界定自己的存在意義與價值。所以，當失業的時候，人們不但失去金錢靠倚，而且亦失卻生活的方向。加上，近年社會對失業人士的負面論述與偏見，使他們的尊嚴受到嚴重的打擊。本文旨在探討在社會經濟變遷的過程中，政府和傳媒如何透過對失業者的論述，一方面「製造」失業者的負面形象，一方面強化經濟市場裡「受薪工作」的絕對性。加上，非政府機構在開辦非津助服務時的限制，不但妨礙了非主流工作模式的開展，而且亦削弱機構協助失業者發展另類工作潛能的能力。我們希望，除了顧及主流經濟下的工作情況外，社會亦應重視非主流經濟下的工作發展，從而為失業者開拓其他的工作模式。

工作的定義

對於大部分人來說，工作就是經濟市場裡的「受薪」勞動。但這樣的理解未免太簡單了。其實，根據社會學的定義²，工作不單是主流資本主義經濟裡的「受薪工作」，它還包括非主流經濟下無償家庭勞動、義務工作及社區經濟下以物易物³、合作社⁴以及另類社區貨幣⁵等的工作模式。因為無論是主流經濟下的「受薪工作」或非主流經濟下的「無償及非受薪」勞動，人們同樣的要付出了精神及勞力，並藉著商品及服務的生產滿足他人的需要，換取維持個人生活的金錢、實物或服務回報。更重要的是，人們能藉著這些工作得到以下

* 本文乃本會政策研究組二零零四年十二月二十二日會議討論結果。

¹ 「迷思」是指無法以科學方法驗證的領域或現象，因此社會或個人對現象的理解只屬幻想，並非事實。

² 資料來源:Giddens, Anthony (2001). "Work and Economic Life", *Sociology*(4th Edition).U.S.A: Blackwell Publishers Ltd. pp. 374-376.

³ 在社區經濟發展中，以物易物是指社區民眾間的物品交換，其中主要的為二手物品交換。此交換活動目的是希望促進社區資源的有效運用、節省浪費。

⁴ 合作社是一自願組織，當中成員自願地聯結起來，透過「共同擁有」和「民主管理」等模式，一起為經濟、社會及文化的共同需要和抱負去經營，從而減少中介組織的剝削。

⁵ 在市場經濟及全球化下，大企業壟斷市場，使社區中的小商戶缺乏資金，人們亦沒錢投資，沒有錢購買物品和服務。另類社區貨幣因此而生，那就是由社區自行發行貨幣及建立交易媒介，使社區的勞動力及技術能透過另類貨幣進行服務或勞力交換，滿足社區中各行需求。

生理及心理上的滿足:

- 能為人帶來活動及發展個人潛能的機會。
- 能為人帶來家庭生活以外截然不同的生活形式。
- 使人得到生活的方向。失去工作的人通常會變得沒朝氣，生活亦會變得沉悶。
- 使人得到更多與人交際及參與群體活動的機會。當人失去或離開工作崗位後，生活圈子會明顯減少。
- 能給予人穩定的社會身份及有助建立個人的尊嚴。對於男性而言，此身份尤為重要。因男性能透過工作所建立的個人尊嚴及所得的報酬來維持在家中的重要地位。

舉例說，社區經濟發展工作就是一種非主流經濟下以社區為本的民眾互助及交換活動。參與者雖然不能從中得到最大的經濟效益，但他們能透過集體的社區經濟發展工作建立人際睦鄰的網絡，並在互助互信的基礎上發揮各自不同的才能、技術、經驗及資源，互相服務，互相交換。這不但可以改善社區居民的生活質素，而且可令參與者從中找到生活的意義及工作的尊嚴。因此，除了主流經濟下的「受薪工作」能達致「工作」的目的外，非主流經濟下的工作勞動亦能滿足人類經濟、生理與心理上需要。或許，我們應更清楚界定市場裡的「受薪工作」為職業，而非等同「工作」的全部。

然而，在現代社會裡，人們似乎只簡單的把「工作」等同於主流資本主義經濟下的「受薪」勞動，認為只有這才能為生活帶來金錢、生理及心理上的滿足。由此，個人亦傾向以市場裡的「受薪工作」來界定自己的存在意義與價值。所以，當失去市場裡「受薪」職業時，人們大多會感到失落，甚至失去生活的目標。加上，近年社會對失業者的偏見與及對「受薪工作」的迷思，使他們被受歧視，亦承受著尋找「受薪工作」的壓力。但我們可知道，失業者往往在求職的過程中面對著不同程度的歧視與及種種不合理的工作條件。無論他們每天多努力的尋找各式各樣的工作、進出多少次的勞工處、參加大大小小的培訓班，他們都找不上一份合適的「受薪」職業。久而久之，他們不但失去求職的信心，而且亦看不起自己，因為失去工作就等於失去生活的意義、失去個人的尊嚴。

我們指出，若社會依然以狹隘角度看待「工作」只會進一步強化「有薪」就業的在社會的重要性，最終亦只會加重失業者的再就業壓力，並迫使他們把「受薪工作」建構成生活的全部。因此，我們認為除了主流經濟下的「受薪工作」外，我們亦應重視非主流經濟下的工作勞動，從而為失業者開創更多工作機會。

本文首先會描述本港的失業問題及勞工的困境，揭示失業工人的再就業困難。其後，我們將檢視社會經濟變遷下，政府和傳媒如何透過對失業者的論述，一方面「製造」失業者的負面形象，一方面強化勞動市場裡「受薪工作」的絕對價值。加上，非政府機構⁶在開展非主流服務時的限制，使非主流經濟下的工作機會得不到重視與發展。

⁶這泛指受政府資助而提供社會福利服務的非牟利的社會團體。

經濟變遷下的失業問題與失業者的就業困境

八十年代初至末，香港的失業率一直徘徊在 1.1%至 4.5%之間。⁷但自九十年代末起，香港經濟結構轉型，本土製造業生產性工序迅速的外移至中國及東南亞等低工資水平國家，造成本港非工業化的現象，大量低技術工人亦因此面臨失業的威脅。為舒緩失業問題，香港政府主力加強勞工處的就業服務及開辦再培訓課程⁸，協助失業工友轉業及再就業。

然而，本港一直受到失業問題的困擾。一九九七年亞洲金融風暴後，香港經濟更出現前所未有的衰退，國民生產總值驟降⁹、貿易收益下滑¹⁰，失業問題嚴峻。根據政府統計處資料，九七年全年平均失業率僅為 2.2%，失業人數為七萬一千二百人。但隨後數年，失業率卻反覆向上。(見表一)

表一. 1997 年至 2001 年失業率及失業人數

| | 失業率(%) | 失業人數 |
|------|--------|---------|
| 1997 | 2.2% | 71200 |
| 1998 | 4.7% | 154,100 |
| 1999 | 6.2% | 207,500 |
| 2000 | 4.9% | 166,900 |
| 2001 | 5.1% | 174,800 |

資料來源: 政府統計處，香港統計年刊二零零二年版

二零零三年本港受到世紀疫症「沙士」¹¹蹂躪後，經濟更見低迷，失業率更一度上升至 8.6%的歷史高點¹²，失業人數逾二十九萬。近年，失業率雖然稍有回落，但二零零四年八月至十月的失業人數仍超過二十四萬人。¹³

在失業率反覆向上的同時，就業市場亦持續惡化，出現了結構性勞動力與職位錯配，即「有人無工做，有工無人做」的現象。在香港經濟結構轉型下，香港經濟發展不再依賴六七十年代勞工密集式的工業生產，反之是高增值、高技術及資本密集式的行業發展。然

⁷ 政府統計處資料顯示，1982 年失業率為 3.6%，1983 年為 4.5%，1984 年為 3.9%，1985 年為 3.2%，1986 年 2.8%，1987 年為 1.7%，1988 年 1.4%，1989 年 1.1%。

⁸ 本港的再培訓課程主要由僱員再培訓局統籌及提供。該局在 1992 年成立，主要是為合資格的僱員提供技術訓練，以應付本港的經濟結構轉型。

⁹ 在九八至九九年度，本地國民生產總值增長(以固定價格計算)突由上年度的+5%，驟降至-5.3%，而負增長率的情況是近三十年內首次出現。

¹⁰ 在九八年，本港整體出口出現-7.4%的負增長。當中，本港的產品出口收益下跌了 10.9%，而轉口貨物的收益 6.9%的跌幅，以致該年商品貿易出現了近年八百一十五億元的逆差。

¹¹ 「沙士」旨嚴重急性呼吸系統綜合症。

¹² 根據統計處二零零三年十月二十日發表的最新勞動人口統計數字，經季節性調整的失業率由二零零三年六月至八月的 8.6%，下降至二零零三年七月至九月的 8.3%(臨時數字)，而就業不足率由 4.0%下降至 3.6%(臨時數字)。資料來源: 政府統計處(2003)《綜合住戶統計調查報告》。

¹³ 資料來源: 香港統計處 (2003 年第三季).《綜合住戶統計調查按季統計報告》。

而，一些技術及教育程度較低或中老年的勞工根本難以應付這些行業高技術、高知識的要求。與此同時，本港的製造業，如製衣、五金、電子等相繼北移，使低技術職位持續減少。例如，根據政府統計處資料，八十年代製造業仍佔本地生產總值約百分之二十二，但踏入九十年代，製造業佔本地生產總值一直下跌，至二零零三年有關比率已減少至百分之五。製造業的職位空缺亦由一九九六年十二月的五千二百四十個下跌至二零零四年九月的一千五百四十個。製造業空缺不足使行業失業率持續攀升，由一九九六年的 3.7% 上升至二零零四年第十月的 7.5%。製造業工人的持續失業時間中位數亦成為各行業之冠，二零零四年首三季的失業時間中位數達二百二十二天，遠超過整體失業時間中位數的九十七天。¹⁴這反映製造業工人轉業並不容易，即使在批發、零售及餐飲等技術要求相對不高的行業，也無法完全吸納這批技術及教育程度相對較低的中高年齡失業者。可見，在經濟結構轉型，低技術職位嚴重不足的情況下，工友於失業後亦難以重新就業。

更不堪的是，這些技術及學歷水平較低、中老年的失業者在求職的過程中往往要接受不同程度的就業歧視¹⁵及低收入、長工時等不合理的工作條件。因此，即使失業人士能重新找到經濟市場裡的「有薪工作」，這些工作大多都是一些缺乏保障及收入低微的散工、臨時工、合約工、兼職工、外判工等邊緣工種。政府統計處的數字就切實告訴我們以下的事實：(一) 從事部份時間制工作的僱員¹⁶共有約十四萬三千一百人，他們不能享受《僱傭條例》有關有薪法定假日、有薪年假、疾病津貼、遣散費及長期服務金等勞工保障。¹⁷(二) 二零零一年第三季，每月入息少於四千元的僱員有三十一萬九千九百人，二零零三年第三季已增至四十萬零四千九百人。(三) 每月入息少於四千元的住戶數目由一九九九年第二季的十六萬一千七百戶，上升至二零零三年第三季的二十萬三千六百戶，共增加四萬一千九百戶，增幅為百分之二十五點九。¹⁸

可見，在經濟結構轉型、低技術職位迅速外移的影響下，缺乏就業能力的失業者不但無法在就業市場找到一份合適的「受薪工作」，而且亦不能享有合理的勞工及工資保障。無怪乎有學者預言，資本主義全球化急速擴展最終會使工業職位逐步減少，工人的失業問題會越來越嚴重。¹⁹然而，在這樣的經濟大環境下，政府和傳媒卻不斷「製造」失業者的負面形象，迫使他們尋找勞動市場裡的「受薪工作」。

¹⁴ 資料來源：香港統計處網頁 http://www.info.gov.hk/censtatd/chinese/hkstat/fas/labour/labour_index.html

¹⁵ 資料來源：Ngan, Kam & Cheung (2004). *Age Discrimination in the Labor Market in Hong Kong: Causes and Consequences at Individual, Organizational, and Societal Levels*. Hong Kong: Department of Applied Social Studies, City University of Hong Kong.

¹⁶ 從事部分時間制工作的僱員是指在統計時所從事的主業符合下列條件的僱員：(a) 每周通常工作日數少於五天(適用於每周有固定工作日數的人士)；或(b) 每個工作天通常工作時數少於六小時(適用於每周有固定工作日數的人士)；或(c) 每周通常工作時數少於三十小時(適用於每周沒有固定工作日數的人士)。但通常每次值班工作時間為二十四小時的人士，不論他們每周通常工作多少天，均不包括在內。此外，在統計時正在放暑假並從事暑期工的全日制學生亦不包括在內。

¹⁷ 資料來源：香港統計處(2003). 《第三十七號專題報告書》，二零零三年七月至九月。

¹⁸ 資料來源：香港統計處. 《綜合住戶統計調查按季統計報告》，一九九九至二零零三年各份。

¹⁹ 資料來源：杰里夫·里夫金(1998). *工作的終結*. 上海：上海譯文出版社。

綜援政策下的失業人士

隨著本港的經濟和失業情況惡化，領取綜援個案持續上升。政府的財政收入亦受到經濟增長放緩及金融風暴影響而漸見困頓。期間，香港的社會問題日益嚴重和多樣化，家庭、老人及失業問題不斷湧現，市民對福利服務的需求及期望顯著上升，社會福利開支亦隨即上揚。一九九零年至一九九八年間，整體社會福利開支已由約五十億元上升到二百五十多億元，增幅逾五倍。其中，社會保障中的綜合援助開支亦由九三年的十四億餘元上升至九八年的一百三十億餘元。²⁰

面對著社會經濟不景和失業問題嚴重的影響，政府一方面要履行法定理財原則²¹，加緊控制福利開支，一方面則要迅速的回應因經濟不景而急劇上升的福利訴求。處身困局中，特區政府遂於一九九八年起針對社會福利服務等政策範疇推行了一連串管理改革，以提高部門資源運用的效益及服務提供的質量。²²就社會保障服務範疇上，政府則銳意透過檢討綜合社會保障援助計劃(下稱綜援)的撥款及管理機制，削減開支，扭轉當前不利的財政形勢。然而，有關檢討一開始就針對失業綜援個案申請人。

首先，在綜援檢討報告蘊釀之際，社會福利署(下稱社署)已率先的啓動宣傳公關策略，向外公佈綜援四人家庭每月領取的綜援金額已遠超於一般四人家庭的收入，以及綜援被濫用情況嚴重等。這些言論顯然是散播綜援金額過高，影響綜援人士，特別是失業人士的就業積極性，令他們不願工作而領取綜援。政策檢討背後的「綜援養懶人」假設已不言而喻。

其後，在政府的輿論聲下，一九九八年十二月社署發表了名為《投入社會、自力更生：綜合社會保障援助計劃檢討報告書》(簡稱綜援檢討報告)。報告書再次特別指出即使於一九九六及一九九七年間，經濟蓬勃，失業率下降，涉及就業年齡的綜援個案顯著上升。²³明顯地，政府暗批失業人士依賴綜援，沒有積極求職自力更生，最終導致綜援開支急遽上升。

不過，部份本地學者及社會組織則批評，政府於綜援檢討報告中有意抹黑失業人士，把他們「製造」成不事生產的「懶人」。其中，趙維生教授就援引了政府提供的「綜援受助人研究」臨時數字，駁斥政府的謬論。他指出領取綜援時間十年以上的失業個案，只佔失

²⁰ 資料來源：羅致光網頁－「近年社會福利支出的趨勢」。

<http://web.hku.hk/~hrnwlc/cwi/policyaddress/welspend.htm>

²¹ 香港政府所奉行的審慎理財原則在《基本法》第一百零七條及一百零八條規範下來，條文分別列明「香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則，加求收支平衡，避免赤字，並於本地生產總值的增長率相適應。」及「香港實行低稅政策，自行立法規定稅種、稅率、稅收寬免和其他稅務事項。」此外，香港政府於一九九五年發表的「服務市民」的公營部門改革文件中，便清楚的闡明量入為出理財原則的落實方法，及指出公營部門開支不能超過本地生產總值之百分之二十。

²² 一九九八年間政府針對社會福利界推行了以下的改革措施：1.資源增值計劃；2.青少年服務基本支出檢討；3.在不增加資源下實施一校一社工；4.引進服務競投；5.推行整筆過撥款的新資助方案。

²³ 見《投入社會、自力更生：綜合社會保障援助計劃檢討報告書》頁二及四。

業綜援個案百分之二，佔全部的綜援個案的百分之零點一。此外，佔七成失業綜援個案的領取綜援時間少於兩年。這些數字再次證明在綜援政策檢討中，政府對失業人士的偏見，認為他們一旦失業便會長期依賴綜援，缺乏尋找受薪工作的意欲。²⁴在這種「綜援養懶人」的輿論下，失業人士背負著沉重社會壓力，他們寧可節衣縮食，放棄申領綜援，也不願遭受別人歧視的眼光。因為「懶惰、失業、綜援」這負面的因果描述已緊緊的扣在一起，成為牢不可破的社會標籤。

此外，《綜援檢討報告》中所提出「自力更生支援計劃」²⁵亦再次暴露了綜援政策對失業人士的偏見，以及其對經濟市場「受薪工作」的迷思。首先，計劃理念與內容過於「就業導向福利」，完全忽視失業人士在其他方面的需要及尋職過程中所面對的歧視，以至將失業責任歸咎於個人的惰性及就業能力。舉例說，計劃內的積極就業援助規定，失業綜援申領人必須要每兩星期最少申請兩份工作及定期參加社署安排的求職會面和面試，否則會被終止綜援。顯然，政府簡單的把失業約化為個人問題，無視香港經濟下滑及低技術職位嚴重缺乏等結構性因素。此外，過份強調以就業、尋找有薪工作作為福利提供的指標亦再次強化了經濟市場裡「受薪工作」的重要性，忽視勞工保障不足下勞工階層的就業困境，最終迫使他們為了一份「受薪工作」而接受僱主無理的剝削。

「自力更生支援計劃」下的社區工作安排亦是社署強加於失業受助人的要求，以作積極求職證明外另一個繼續領取綜援的交換條件。傳媒曾報導，社署只是為失業受助者安排的除草、清理落葉等「行行企企」的工作，他們雖然付出一整天的時間，但實際工作不足一小時，社署卻派出三名社區幹事監察他們²⁶。這強制性的參與模式不但完全違背了義務工作自願參與與發展潛能的原則，而且容易令社會人士和失業受助者相信失業及領取綜援是一種罪惡，唯有通過強制的勞力才能洗去罪性。我們相信計劃對失業者的負面標籤只會進一步強化社會對他們的偏見及打擊失業者的尊嚴。

簡言之，整個《綜援檢討報告》和「自力更生計劃」只是在「製造」失業人士「懶惰、依賴、不積極」等的負面形象，以及「有薪工作」、「低薪工作總好無工作」的價值觀念。看來，政府只認同那些願意求取經濟市場裡「受薪工作」的失業者，認為他們才值得社會尊重及大眾的同情。相反，對於那些沒有工作、不能「就業」的失業者，政府則予以懲罰。

²⁴ 資料來源：趙維生博士。「投入社會、自力更生：一個失敗的社會保障檢討」。《綜援檢討的再檢討：跨專業評估報告》，第一章。

²⁵ 「自力更生支援計劃」於一九九八年的《綜援檢討報告》內提出，是一項包括積極就業援助、社區工作及豁免計算入息安排的支援計劃。計劃推行至今已運作了六年。

²⁶ 資料來源：東方日報 A01 版，《綜援義工社署貼錢騙鐘》，二零零四年十一月二十一日。

政府就業培訓政策對失業工人的假設及對工作的迷思

除了綜援政策不斷塑造失業者負面形象與及「受薪工作」的絕對價值外，政府就業或培訓政策亦隱含了其對失業者的假設及對工作概念的理解。

首先，香港政府一直把失業問題歸咎於失業者缺乏適當的技能、信心與知識，以及國際性的經濟不景氣，因此政府相信只要透過勞動市場的調節，如增加勞工處的就業輔導及提供再培訓課程，就可舒緩失業問題。明顯地，政府又一次否定失業問題是根源於本港缺乏職位，而是失業者在經濟不景下沒有信心、缺乏求職耐性所致。²⁷

其次，本港多個就業培訓計劃均以促使失業人士「再就業、尋找受薪工作」為政策主軸。舉例說，僱員再培訓計劃主要是透過傳統的技能訓練，如電腦、轉業錦囊及語文訓練，幫助本港僱員，特別失業人士，掌握及提升技能，以重新就業。針對青少年的「展翅計劃」及「毅進計劃」亦是希望透過職業訓練及實習機會的提供，促使失業青年就業。誠然，協助失業人士就業、求取勞動市場裡的「受薪工作」屬無可厚非，但過多及過份重視「就業導向」就業或培訓計劃只會使社會輿論集中在就業及再就業的問題上，並再次強化「受薪」就業的重要性，最終亦只會加重失業者的再就業壓力，並迫使他們把「受薪工作」建構成生活的全部。

政府對其他工作模式的漠視

雖然特區政府曾於二零零零年的施政報告中提倡推動非主流經濟下第三部門²⁸的發展，「使其能為一些市場和政府都難以解決的社會問題找到出路」²⁹，但政府卻沒有言明如何在具體政策及財政上扶助第三部門。其實，本港學者一再指出鼓勵第三部門重建社區經濟，創造另類工作機會，諸如成立生產及消費合作社、推行小社區的貨物及服務交換，才是解決失業，協助低學歷、低技術的中年失業工人士重獲生活意義及尊嚴的有效途徑。³⁰即使二零零二年特區政府撥款三億港元，成立「社區投資共享基金」，鼓勵社會組織推行地區及跨界別的互助計劃，促進社區發展，這也不是專為民間團體開辦社區工作計劃而設。再者，基金推出以來，審批非常嚴謹，成功率僅得 11%，這無疑又增加非政府機構發展社區工作計劃的障礙。³¹顯然，政府仍然迷信於傳統的「工作」概念，認為促使失業者找到

²⁷ 1995 年，香港的失業率逐漸浮現，當時的政府把失業問題界定為勞動力市場錯配。政府所提出的方法是令勞動力市場供求雙方盡快得到適當的信息，如增加勞工處的就業輔導及透過再培訓協助勞工轉型。回歸後，特區政府對就業問題的解決方法亦大同小異。例如，在 1999、2000、2001、2002 及 2003 年的施政報告中，特區政府都是提出加強勞工處的就業及改善及增加再培訓課程，解決問題。

²⁸ 「第三部門」是指一些處於政府與私營企業之間的社會組織，如志願機構、非牟利團體及民間社會服務機構。它們所從事的是政府和私營企業「不願做，做不好，或不常做」的事。

²⁹ 資料來源：二零零零年行政長官施政報告 第 98 段。

³⁰ 資料來源：黃洪博士(2002)，「社區經濟是什麼？」、「興辦第三部門、落實社區經濟」。

³¹ 資料來源：明報，3 億共享基金延續運作 只批出 5000 萬 機構促簡化申請，2004 年 8 月 18 日。

經濟市場裡的「受薪工作」才是解決失業問題的不二法門。對於那些既能促進社區居民間互助互信，也能創造工作機會的社區工作發展，政府似乎不表認同與關注。

其次，香港政府亦長期忽視無償家庭勞動者，特別是女性家庭工作者的工作價值。政府統計處資料顯示，二零零一年全港有七十七萬一千四百名女性家務勞動者，而男性家務勞動者則有九萬三千人。³²家務勞動工作既非「受薪」，亦不被主流的勞工市場承認為正式的工作。加上，他們為家庭付出的時間及勞力後，並不會為其帶來任何如強積金、勞工福利等社會保障，他們唯有經濟上依賴家庭中其他賺取薪酬的成員。³³此外，在沒有足夠的支援下，政府推行社區照顧政策³⁴時，把照顧老人及病人康復的工作交給家庭承擔，使家庭勞動者，特別是家庭主婦的工作壓力更加繁重。

事實上，現時不少國家開始重視無償的家務勞動工作價值。例如，南韓、菲律賓、印度、日本及澳洲便進行了時間運用調查，以收集非經濟市場活動的數據，肯定它們的價值。以澳洲為例，是次調查反映了弱勢社群如老人、婦女、失業人士的生活模式、志願性工作及其閒暇活動的價值與前兩者所需的資源及其運用。此外，一九九五在北京舉行的世界婦女大會，便確認無償家庭工作者在非經濟市場的貢獻，認為這會為國家及地區的經濟政策起指導作用。

反觀香港，雖然於二零零一年進行相關的無酬家務勞動的研究調查³⁵，初步肯定無償家務勞動者對社會經濟發展的貢獻，但爾後政府卻沒有任何積極措施，在社區設施、工作健康、教育學習等範疇上長遠的支援無酬家務勞動者。

傳媒對失業者的偏見

事實上，大眾傳媒報導亦隱含了對失業人士的偏見。例如，在綜援檢討報告發表之初，傳媒便以「失業綜援創新高」、「失業綜援個案一年增五成」等標題報導事件，企圖將綜援開支增加的責任完全歸咎於失業人士。可是，社署的統計資料告訴我們，失業及低收入綜援個案只佔整體個案的兩成，其餘的多為年老、健康欠佳及永久殘疾綜援個案。³⁶傳媒只是報導官方的觀點，完全沒有質疑政府數據的合理性。³⁷這些言過其實的報導恐怕只會進一步加強失業者依賴綜援的身份，並加深社會人士對失業者的歧視。

³² 資料來源：《香港女性及男性主要統計數字》(2001)

³³ 資料來源：胡美蓮(2000). “香港貧窮女性化”，載於北京世界婦女大會五年回顧香港觀點：會議論文集。香港：平等機會委員會

³⁴ 八十年代以前，政府一向是採取「在社區照顧」的方法處理日益嚴重的老人問題，意即政府通過對社區的非政府機構的資助，使其協助政府為區內的老人提康樂、保健或老人住宿服務。但有關政策於八十年代中被社區照顧所取代，政府希望把更多的老年病人照顧及康復工作交給社區中老人所住家庭。

³⁵ 二零零一年十二月香港政府統計處進行了參與無酬活動的情況調查。

³⁶ 資料來源：香港特別行政區社會福利署社會保障統計資料。

³⁷ 資料來源：社會福利署。 http://www.info.gov.hk/swd/html_tc/ser_sec/soc_secu/index.html

再者，部份傳媒對有關失業人士的報導亦帶有強烈的道德批判意味。例如，在傳媒的報導或評論中，我們不難發現「領綜援更勝工作」、「綜援減低工作意欲」或「綜援養懶人」等帶有批判式的語句。其實，這些語句的背後隱含了傳媒對「自食其力、自力更生」這道德價值推許。因此它們對於那些有工作能力但長期失業者則存有偏見，認為他們不能「自食其力」、找不到工作的主因是欠缺積極性及對工作的不合理揀擇。似乎傳媒也是簡單的把「工作」等同於勞動市場裡的「受薪工作」，認為只有覓得市場裡的「受薪工作」才是人生的最大價值。這種狹隘的工作定義不但完全漠視了工友在缺乏勞工保障下的生活困境，而且亦進一步強化「受薪工作」的重要性，忽視社會上其他的工作機會。

非政府機構的限制

鑑於失業問題日益嚴重，本港部份的非政府機構也針對不同服務對象，如婦女、中年人士、青少年等的需求，開設不同類型的就業服務。但大部份非政府機構都傾向以主流的服務形式協助服務對象解決就業問題，而未有重視非主流經濟下的社區工作發展。我們相信，這與社會福利資助制度有密切的關係。

在提供福利服務方面，非政府機構一直是政府的合作夥伴。政府負責向非政府組織提供經濟資助，非政府機構則負責福利服務的提供。然而，隨著政府於一九九九年向非政府機構實施《津助及服務協議》的新資助模式後，非政府機構的工作及服務自主性便相對降低，亦逐漸成為政府施行社會福利政策的工具。因為在《津助及服務協議》下，非政府機構必須按照政府訂下的基本服務內容規定，包括服務量、服務質素及服務標準等提供服務，否則會被削減及停止資助。為了迎合政府的服務標準，延續政府對其的資助，非政府機構往往會開辦政府應許或成效較高的主流服務。即使非政府機構有意開設邊緣的少數服務，也礙於機構的經濟壓力，而被迫放棄。³⁸故此，在就業服務上，我們不難發覺機構較側重開辦以「再就業」為主的培訓或就業支援服務，對於非主流及需要長時間跟進與拓展的社區經濟工作服務計劃，它們似乎不太重視。

誠然，我們並非否定非政府機構開辦就業支援服務的正面意義。事實上，有關的服務確實即時回應了服務使用者的求職需要。但我們相信過份側重「再就業」培訓及就業支援服務只會增加失業者，特別是長期失業者的就業壓力，並會進一步使社會把成功就業、獲取經濟市場的「有薪工作」視為衡量個人價值的最高標準，忽視「有薪工作」外其他的工作模式。

³⁸ 資料來源：趙駿康(2002). *在非政府福利機構推行優質管理改革的影響及政治：以本港新成立的「服務表現監察系統」作探索研究*. 香港：香港中文大學。

工作機會

可見，在經濟結構轉型、製造業及商業支援服務大量北移的情況下，香港就業市場空缺嚴重不足，首當其衝的低技術、低學歷的工友更是無法應付經濟轉型下市場對他們新的技術及知識的要求。更甚的是，他們不但在求職的過程中要接受不同程度的就業歧視及低收入、長工時等不合理的工作條件，而且還要接受社會無理的歧視與偏見及強加諸於他們的就業壓力。故此，無論他們多努力求職，他們亦無法於勞動市場找到一份合適的工作。可是，政府及社會卻漠視勞動市場職位空缺不足及工作待遇不合理的客觀現實，強迫失業者從事主流市場的「受薪」勞動。有時候，他們還會指責失業者「懶惰、依賴及沒出色、沒有認真找工作」。更可悲的是，在「綜援養懶人」等社會標籤下，一些經濟困難的失業者寧可節衣縮食，也不願申領綜援。

在這困局中，我們指出，除了主流經濟下的市場勞動外，我們亦應重視非主流經濟下的發展勞動，從而為失業者開創更多工作機會。就社區經濟發展而言，它雖然不是解決失業問題的靈丹妙藥³⁹，但至少它是一充權過程，能令參與者從中反省工作及分工的價值，發展所長，肯定自我的尊嚴及生活價值。

我們重申，我們不是反對、排斥主流經濟裡的「有薪工作」，我們只希望社會能以更闊大眼光對待「工作」，重視與發展非主流經濟下的不同工作模式。

教會對失業問題及工作的看法

在資本主義全球化、低技術職位不斷外移、失業問題日趨嚴重下，教會又如何看待失業及工作問題呢？

事實上，教會早於 1891 年的《新事》通諭中，已批判將人物化成賺錢的牲口、純勞動力量這可恥且又非人性的經濟制度（《新事》通諭 16）。在《慈母與導師》通諭中，更明確地批判資本主義的錯誤：「繼自由市場而起的經濟獨裁，過去是逐蠅頭之利，現在代之而起的是控制市場的無野心。整個經濟生活成了極端殘忍的、暴虐的、兇橫的，甚至於國家也不得不為強有力者的利益而服務，而國際的金融市場也受他們控制。」（《慈母與導師》通諭 36）這不正是現代經濟模式對工人和貧者剝削的真實寫照嗎？在資本主義下，工作只被視為是一種「商品」，是僱主的生產工具，人的工作價值卻不被重視。

可是，教會告訴我們，人類才是工作的正確主體，因為作為一個人，他/她的工作行動必須用來實現其人性。人不應成為生產的工具。因為，人才是工作的最終目的，在工作中人應獲得尊嚴，而且其價值不應以工作的種類作標準。（《工作》通諭 1-6）教會訓導亦呼籲我們要重視無償家務工作者的勞動，尊重他們及其生活模式的選擇，並給予他們應有的

³⁹ 本委員會曾在「社區經濟發展：失業者及邊緣勞工的出路？」研究文章指出，社區經濟發展過程中可能會遇到的一些困難，包括法例的漏洞、資金不足、勞工保障等問題。詳細資料，請見 <http://www.hkccla.org.hk>。

社會福利，如醫療照顧、意外保險等，使其能在適當的環境下工作。(《工作》通諭#19)

更重要的是，正義才是一般經濟都應依從的法律和社會秩序，而社群間的友愛就是這秩序的靈魂。(《四十週年》通諭 88) 故此在這樣的市場經濟下，失業是一種反常現象，應該由政府及間接僱主(包括各種由人及機器訂立的勞工契約)共同解決，透過對構成社會的經濟及文化生活的各種工人通盤計劃，去保障各人的就業機會。失業者不但不是受譴責的對象，事實上，他/她才是承受因失業問題所帶來的最深刻痛苦的人。(《工作》通諭#18)。故此，他/她只有在充分地信任和關愛的環境下，才能掌握自己生命的方向。

二零零五年一月二十一日

政策研究組成員

余偉華 (委員、政策研究組召集人)

林祖明神父 (教會顧問)

何春儀 (委員)

洪玲玲 (委員)

郭秀英 (委員)

黃蕙珍 (委員)

梁少梅 (組員)

藍麗貞 (組員)

葉麗雯 (組員)

王仕謀 (組員)

羅佩珊 (政策研究幹事)