



## 香港融樂會回應

### 中華人民共和國執行《消除一切形式種族歧視國際公約》情況 第十至十三次報告第二部分：香港特別行政區執行情況

#### 前言

香港融樂會是一個以消除種族歧視與宣揚種族和諧為宗旨的公共慈善機構，自 2001 年成立以來，我們致力推動種族平等，為香港的少數族裔居民爭取各項平等機會，包括教育、就業、接受公共服務、參與政治及社會事務等。

對於香港特別行政區政府（以下簡稱「香港政府」）這次透過中華人民共和國向貴委員會提交有關執行《消除一切形式種族歧視國際公約》情況的報告（以下簡稱「報告」），我們認為報告只是「報喜不報憂」，未能全面反映香港少數族裔居民面對的實際處境。

事實上，香港政府一直未有就推動種族平等與和諧制定全面政策，即使在去年通過《種族歧視法例》，當中也未有規管政府執行職務與職能，此外教育與就業培訓機構等並享有語言及特殊安排的豁免。另一方面，報告提及的消除種族歧視與支援少數族裔的措施，大部分屬於短期或一次性的，亦沒有機制檢討這些支援措施是否有效，反映政府在推動種族平等及協助少數族裔居民融入社會方面，缺乏長遠規劃及承擔。

以下，我們將就香港政府向少數族裔提供教育、就業、加入公務員隊伍與使用社會服務等各方面，因應報告的內容作出回應，期望貴委員會關注情況，敦促香港政府作出改善，以落實種族平等。

#### 1) 教育

##### 1.1 對非華語學生學習中文支援不足

報告第 177 段提及香港政府為非華語學生學習中文，提供特別支援措施：包括向個別學校提供現金津貼；制定補充課程指引；為教師提供培訓；以及為中文程度較低的非華語學生提供課餘輔導等。

我們認為，上述支援措施並不足夠，例如政府只向少數「指定學校」<sup>1</sup>提供現金津貼（詳見下文 1.4 段）、有關教師培訓與課餘輔導的名額並不足夠，至於補充課程指引提出現有對華裔學

---

<sup>1</sup> 「指定學校」指那些錄取較多少數族裔學生的中、小學，經香港政府確認其資格後，可獲每年發放現金津貼，以支援其教學。在 2008/09 學年，總共有 6 間中學與 16 間小學獲得「指定學校」資格。



生的中文課程，經調適後同樣適用於非華語學生，亦完全脫離現實，無視教師與學生所面對困難。

作為一個關注少數族裔教育權利團體，我們一直與相關學校、教師與非華語學生及其家長保持緊密聯絡。他們普遍認為，要有效學習中文，最重要是有一個切合他們程度與學習需要的課程，輔以學習階段目標及合適的評估工具，以及相關的教科書或教學材料。

香港政府聲稱，已鼓勵錄取非華語學生的學校在現有的中文課程框架下，發展校本中文課程；然而所謂發展「校本課程」，不過是將責任轉移至學校及前線教師身上。事實上，大部分前線教師只擅教學專業，並不長於發展課程，任由學校「各師各法」，發展欠缺專業、標準及系統的「校本課程」，只會導致課程質素良莠不齊，亦欠缺清晰的學習目標。

事實上，基於政府一直拒絕制定以中文為第二語言的教育政策，未有照顧非華語學生的特別學習需要；不少非華語學生即使由小學開始學習中文，至中學畢業後，其讀寫中文的能力仍然有限。大部分非華語學生縱使完成高中教育，很多時連一份中文求職表格也不懂填寫，嚴重削弱了他們在升學及就業市場的競爭能力。

**我們認為，政府有必要為非華語學生度身定造一套全面，涵蓋幼稚園至中學階段的中文課程，因應他們的程度，在每個學習階段設定學習目標，以及相關的評估工具與準則；此外，政府亦應該與相關專家學者合作，研發一套切合非華語學生需要的教科書及教學材料。**

## 1.2 中學派位制度不利非華語學生

非華語學生的中文水平遠遠及不上華裔學生，令他們在現有的升中派位機制中處於極度不利位置，其入讀優質中學的機會微乎其微。

根據現有機制，非華語學生須與華裔學生一樣，在小學五年級下學期及六年級上、下學期階段接受評估，評估成績將直接影響他們的中學派位結果。對於那些在指定學校就讀的非華語學生，部分要跟華裔學生考同一程度的中文科試卷，其成績自然無法追得上；至於其他學生雖然可以應考由學校為他們度身定造，程度較淺的中文科試卷，然而由於教育局堅持劃一對華語與非華語小學生的評估準則，故此，當局會將學校校呈交的學生成績大幅度調低（往往由優良級調低至不合格），以反映其實際水平。

至於在「主流學校」<sup>2</sup>就讀的非華語學生，由於學校多以中文為教學語言，以及使用中文教科書，令他們無法追上進度，往往只能「隨班就坐」，不明白教師授課，其整體成績（包括不同科目如數學及常識等）亦因此及不上華裔學生。

---

<sup>2</sup> 「主流學校」指「指定學校」以外所有公營與直資學校，在母語政策下，它們多以中文為教學語言。



由此可見，無論是就讀指定或主流學校，基於中文水平不足，非華語學生在中學派位方面處於不利境況，與華裔學生比較，他們被派往最低組別、即第 3 組別中學<sup>3</sup>的比例明顯偏高。

**我們認為，政府有必要檢討目前的升中派位制度：因應非華語小學生中文水平較低，可考慮將他們與華裔小學生分開評估，又或者將他們的成績作適當調整，以增加他們進入較佳組別中學的機會。**

### 1.3 多元教育並不惠及基層

報告第 179 段提及，目前無論是公營或私營學校，皆有提供以英文為教學語言的課程，後者甚至會提供非本地的中、小學課程，反映中文水平較低的非華語學生，仍然可以有不同的教育選擇。

然而，必須強調的是，那些以英語為教學語言的公營中學，多屬一些較佳組別的學校，正如本文 1.2 段所述，非華語學生基於中文水平不足，入讀這類學校的機會十分低。

至於報告提及的私營與國際學校，其學費往往非常昂貴<sup>4</sup>，入讀學生多來自歐美、日本、韓國或本地華裔中上層家庭。對於南亞裔學生，特別是巴基斯坦、尼泊爾與菲律賓裔學生，他們大部分來自低收入學庭<sup>5</sup>，只能望門興嘆。再者，這類學校多以海外升學為最終目標，南亞裔學生在香港土生土長，自然期望在香港完成教育，長大後投身社會。總括而言，所謂「多元教育」並不惠及基層少數族群。

### 1.4 未有向取錄非華語學生的主流學校提供支援

根據香港政府最新統計，在 2008/09 學年共有 533 間中小學取錄非華語學生，然而政府只向 22 間指定學校，提供每年 300,000 至 600,000 港元的現金津貼，用作支援對非華語學生的教與學，至於其餘 511 間錄取非華語學生的學校，卻未能獲取分毫資助。

事實上，無論是指定或主流學校，同樣欠缺教授非華語學生經驗，需要當局提供支援，以安排額外資源與人手，協助改善教與學。對於在主流學校就讀的非華語學生，由於他們在校內屬於少數，往往成為被欺凌對象，再加上未能適應以中文為教學語言的環境，所面對的困難處境，對他們的心理及自尊造成極大的負面影響。

---

<sup>3</sup> 因應收生水平，香港公營與直資中學被劃分為 3 個組別：第 1 組別代表錄取學生的學業成績最佳，第 3 組別代表學生的成績最差。

<sup>4</sup> 香港私營與國際學校收費有很大差異，由每年數萬元至十數萬元皆有。

<sup>5</sup> 根據 2006 年香港政府人口統計，香港菲律賓裔、巴基斯坦裔與尼泊爾裔人士每月收入中位數分別為 3,370 元、9,000 元與 8,000 元，較全港的 \$10,000 為低。



必須強調的是，政府在 2004/05 學年開始放寬派位制度，讓主流學校取錄非華語學生，其原意是協助非華語學生盡早融入本地教育體系。我們認同融合教育理念，然而在沒有足夠的額外資源或配套下，學校無法照顧這些學生的特殊需要，令他們無法適應學習環境，甚至完全跟不上課程。事實上，我們曾處理不少非華語學生求助個案，在主流學校蹉跎幾年歲月，最終被迫轉回指定學校。

**我們認為，香港政府應該一視同仁，同時向主流學校提供財政與其他支援，以便能夠專門照顧非華語學生的學習需要。**

### 1.5 如何成為指定學校標準欠清晰

正如本文 1.4 段所述，香港政府向 22 間指定學校發放津貼，用作支援對非華語學生的教與學，然而，政府對於如何界定指定學校，卻欠缺一套清晰準則，亦沒有一套明確程序，讓學校申請成為指定學校。根據政府最新統計，部分學校非華語學生的比例高達 56.6-83.1%，卻仍然未獲界定為指定學校。

另一方面，政府在計算津貼金額方面亦缺乏一套清晰準則。以 2008/09 學年為例，兩間中學分別錄取 792 名與 91 名非華語學生，前者數目是後者 8.7 倍，所獲的津貼金額卻是一樣（同樣是 600,000 港元）。

**我們認為，目前指定學校的安排只是過渡措施，最終目標應是讓非華語學生及華裔學生一起學習，促進種族融和。然而，在尚未建立多元共融的學習環境之前，這類學校仍然具有存在價值。因此，香港政府應該清晰界定指定學校的準則，並提供明確與具透明度的程序，讓學校申請成為指定學校。另一方面，政府亦應該交代有關現金津貼的計算準則，當中應考慮學生人數，以確保這些學校享有足夠資源，滿足非華語學生的學習需要。**

### 1.6 升讀專上機會較低

過去，所有經「大學聯合招生辦法」<sup>6</sup>取錄的香港各所大專院校新生，必須要取得香港中學會考（以下簡稱「會考」）中文科合格成績，為非華語學生晉升本地大學製造困難。經過本會與關注少數族裔團體多年爭取，香港政府在 09/10 學年始放寬上述規定，讓非華語學生以內容較顯淺的 GCSE 中文科考試合格成績，取代會考中文科合格，作為報讀大學課程的入學條件。

表面上，上述政策的修訂為非華語學生晉升大學掃除了主要的障礙。然而值得注意的是，上述政策只是賦予各大學酌情權，院系可自行決定是否接納 GCSE 中文科合格作為入學條件。根

---

<sup>6</sup> 「大學聯合招生辦法」是現時香港中學預科學生投考政府資助大學學士與副學士課程的主要途徑，詳情可參閱 [http://www.jupas.edu.hk/jupas/c\\_jupasFront.htm](http://www.jupas.edu.hk/jupas/c_jupasFront.htm)。



據我們簡單的資料搜集，目前仍有不少大學院系，例如香港中文大學的新聞及傳播學院、社會學系；浸會大學的傳理學系、宗教學系與人文學系等等，堅持以會考中文科及格或更佳成績，作為基本的入學條件，嚴重削弱了非華語學生入讀機會。

此外，目前報考 GCSE 中文科的考試費用高達 965 港元，是會考中文科的 5 倍，這對於大部分南亞裔家庭來說，無疑是一個沉重負擔。事實上，香港政府目前亦有為報考 IGCSE 法文的會考生提供資助，使其支付考試費與會考中文科看齊，我們曾經去信當局，促請效法上述做法，為報考 GCSE 中文科學生提供相若資助，惟有關部門只是互相推搪，至今未有就此提出一個明確的答覆。

另一方面，除了學士學位課程，香港的大專院校也有為中學離校生提供各類副學士與文憑課程，然而，這些課程多屬自負盈虧性質，其學費相當昂貴；更重要的是，絕大部分課程是以中文教授、或要求學生具有香港會考中文科合格程度的學歷，未能切合非華語學生的需要。

總括來說，目前香港少數族裔青少年接受專上教育比例嚴重偏低，以 2006/07 學年為例，只有 6 名少數族裔預科生經大學聯招升讀大學，19-24 歲少數族裔青少年的就學比率僅為 13.4%，與全港的 28% 比較相差甚遠。

**我們認為，教育早已是學世公認的公民權利，可以協助邊緣社群脫貧，取得所須資源，以全面參與社會<sup>7</sup>。因此，香港政府有必要採取措施，提升少數族裔接受專上教育的機會。具體來說，政府可為報考 GCSE 中文科非華語學生提供資助，令考試費與香港會考中文科看齊；另一方面，政府亦應該鼓勵各大專院校貫徹落實新政策，除非有合理理據，否則應該接納以 GCSE 中文科合格作為入學條件。此外，政府應該與各大專院校研究，提供更多切合非華語學生需要的副學士與文憑課程，讓他們有更多升學出路。**

## 2) 就業與職業培訓

### 2.1 職業培訓

#### 2.1.1 為青少年提供的職業培訓並不足夠

報告第 181 段提及，香港政府會繼續為合資格的人士提供職業教育與培訓，無分種族、膚色或民族。目前，本港未能升讀大學的中五或預科畢業生，可以進入政府主辦的香港專業教育學院（以下簡稱「IVE」）接受職業培訓，然而，IVE 提供課程多以華裔學生為對象，在 160 多個職業培訓課程當中，只有 5 個專為非華語學生而設的基礎文憑或文憑課程，涉及科目僅限於商

---

<sup>7</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights (聯合國經濟社會及文化權利委員會), General Comment No. 13, E/C.12/1999/10.



業、飲食與旅遊業、以及幼兒服務。相對華裔青少年，少數族裔青少年面對的出路選擇十分有限。

至於由職業訓練局提供的短期課程，同樣以華裔青少年為對象，課程多以中文講授，只有極少數課程切合少數族裔的需要。另一項為中五離校生而設的毅進計劃，完成一年課程後（或二年夜間兼讀制）學生獲發等同中五畢業（五科合格）學歷資格，可以投考多個公務員職位，惟課程亦是以中文講授，等同向少數族裔學生關上大門。

### 2.1.2 為成年人提供職業培訓選擇有限

在成人的職業培訓方面，報告第 181 段提及，僱員再培訓局為少數族裔提供兩個以英語教授課程，分別為保安與物業助理以及家務助理。我們認為，目前不少尼泊爾與巴基斯坦裔人士皆已從事保安行業，開辦上述課程並未能為少數族裔帶來更多的就業選擇；至於家務助理工作多屬兼職性質，所賺取收入並不足以應付生計。事實上，本地華裔家庭如有需要，多傾向聘用華裔兼職家務助理，或全職外藉（例如菲律賓裔或印尼裔）家庭傭工，相對而言，南亞裔家務助理在市場的競爭力明顯較弱。

**我們認為，本地各個職業培訓機構，包括香港專業教育學院、職業訓練局與僱員再培訓局，應該為少數族裔青少年與成人提供更多、範圍更廣的課程。舉例而言，職業訓練局可充分發揮南亞裔青少年獨有的藝術天份及語言能力，為他們舉辦創意藝術與文化、語言及翻譯等課程；此外，僱員再培訓局也可為南亞裔婦女提供有關託兒與飲食業的訓練，以擴闊他們的就業選擇。**

## 2.2 就業

### 2.2.1 缺乏全面調查，不理解少數族裔的就業需要

受制於較低的中文水平，再加上社會仍然存在歧視情況，少數族裔人士在香港的就業市場一直處於不利境況，無論是失業或開工不足的情況皆甚為嚴重。可惜的是，在少數族裔與關注團體多番要求下，香港政府一直拒絕就少數族裔的失業情況作調查；負責就業服務的部門（勞工處），也未有就少數族裔服務使用者的需要作有系統的研究。

**我們認為，香港政府應該就少數族裔人士的失業與就業不足情況作定期調查，勞工處亦應該透過有系統的方法，了解少數族裔服務使用者的需要，以及求職時遇到困難，從而針對情況，改善與提升對少數族裔的服務。**



### 2.2.2 現有的就業服務欠缺種族敏感度

現時由勞工處提供的就業服務，一直被批評欠缺種族敏感度，未能照顧少數族裔的需要。以勞工處求職網頁刊載的職位空缺為例，雖然報告第 158 段聲稱，這些空缺資料均以中、英文顯示，然而實際上只有部分資料如職位名稱、工作地點與時間等以中、英雙語顯示；其他求職者需要掌握資料如工作性質、範圍與內容等，卻往往只以中文列出，令少數族裔求職者不明所以。

另一方面，雖然勞工處為少數族裔人士提供電話諮詢熱線，其轄下的地區就業服務中心亦會安排職員專門處理他們的查詢；然而，不少少數族裔求職者向我們反映，這些電話接待員與服務中心的職員英文水平欠佳，無法達致有效溝通。更重要的是，他們的態度普遍惡劣，動輒感到不耐煩，未能對求職者展示基本的尊重。

此外，報告第 160 段提及，勞工處歡迎需要個別協助及較深入輔導服務的少數族裔人士參加就業選配計劃，該處會安排就業主任作深入面談與就業選配。然而據我們了解，少數族裔求職者提出要見就業主任時每每被拒。事實上，在缺乏專門為少數族裔而設的就業服務下，前線人員傾向優先處理華裔求職者的個案，令少數族裔人士得不到應有的照顧。

**我們認為，勞工處應全面檢討對少數族裔的就業服務：一方面確保所有求職資訊以中、英雙語提供；另一方面提升前線服務人員的專業水平與種族敏感度，令他們具備應有能力與態度。針對少數族裔人士求職更為困難，勞工處應加強對他們的就業選配服務，考慮推出專門服務，以更聚焦的照顧他們的需要。此外，勞工處更可聘請少數族裔作為前線服務人員或翻譯，以改善對少數族裔的服務。**

### 2.2.3 現有的協助就業計劃以華人為服務對象

報告第 159 段提及，政府為弱勢社群與較需援助人士提供多項協助就業計劃，包括以中年人士為對象的中年就業計劃；及以青少年為對象的展翅計劃與青少年見習就業計劃等，歡迎少數族裔參與。實際上，這些計劃多以中文為溝通語言，協辦計劃的機構亦選擇以華人為服務對象。

**我們認為，政府應該檢討現時為弱勢社群與較需援助人士提供的協助就業計劃，確保同時照顧少數族裔的需要。另一方面，政府亦應考慮為少數族裔青少年、婦女與失業成人舉辦不同的協助就業計劃。**

## 3) 加入公職的平等機會

報告第 125-126 段指出，香港政府是提供平等機會的僱主，自 1999 年起，所有入職的公務員均以相同條件受聘。表面上，香港政府做到一視同仁，然而，政府規定大部分職位須具備讀寫中文能力，為少數族裔人士加入政府製造了障礙，構成了間接歧視。



以紀律部隊為例，在 1997 年以前有不少少數族裔人士加入警隊、懲教署與入境處等，然而自回歸以後，各紀律部隊已甚少聘用少數族裔人士，即使他們能說及聽流利本地話，也因不懂讀寫中文被拒諸門外。

此外，上述新政策同時影響了已加入公務員隊伍的少數族裔人士：因為未能讀寫中文，他們被剝削晉升機會。以懲教署為例，該署在 2000 年始引入內部中文寫作能力評估，所有懲教人員必須通過評估，方獲推薦升職。基於不懂書寫中文，該署數十名在 2000 年前入職的少數族裔懲教人員，雖已服役 15 至 25 年不等，卻遲遲未獲晉升。

**我們認為，香港作為國際城市，英文早已是另一種法定語言；因此，即使不懂書寫中文，也不一定影響公務員執行職務的能力。政府在釐訂不同職位的聘用與升遷條件時，應視乎實際需要，而不是一刀切要求公務員必須懂得讀寫中文。事實上，聘用少數族裔人士對政府也有好處：例如上述在懲教署服務的少數族裔人士，除了執行日常職務，也正充當處方與少數族裔在囚人士的溝通橋樑。此外，警隊倘聘用少數族裔，也可改善與本地少數族裔社群的關係。**

#### 4) 享用社會服務

##### 4.1 服務機構與人員種族敏感度不足

報告第 166 段強調，在香港不分種族、膚色，人人皆有享有社會服務的權利。然而，基於主流社會一貫對少數族裔的漠視態度，服務機構與人員往往忽略他們的需要。即使是政府部門（社會福利署），在提供服務時也缺乏應有的種族敏感度：例如並沒有蒐集有關少數族裔使用服務的數據；不少對外資訊只以中文發放，小組活動或節目亦只以中文進行，未能惠及少數族裔。此外，根據我們經驗，社會福利署與其他服務機構人員，在安排翻譯服務方面也有欠主動。

另方面，少數族裔如尼泊爾與巴基斯坦裔家庭平均收入較低，近年愈來愈多家庭跌進綜援網<sup>8</sup>，據他們透露，處理社會保障的政府前線人員態度普遍惡劣，有時甚至出言侮辱，令他們感到非常難受。

**我們認為，香港作為國際都會，應該貫徹落實種族平等的原則，就此，社會福利署應該就少數族裔服務者的情況與需要進行全面調查；社會服務界更應做個好榜樣，主動接納、關懷少數族裔。無論是社會福利署、非政府機構以至前線人員，皆應該加強種族敏感度，注重與少數族裔的溝通，在提供服務時，應該確保他們能夠參與。**

---

<sup>8</sup> 根據香港政府最新公布數據，在 2008/09 財政年度，總共有 7,557 少數族裔家庭領取綜合社會保障援助，後者是香港最主要的社會保障計劃，為有需要家庭提供基本的經濟援助。





## 4.2 服務綜合化忽略少數族裔需要

近年，香港政府大力推動社會服務綜合化，無論是家庭服務、青少年服務以至外展工作等，都以綜合形式提供，由一個單位照顧不同類型社群的需要。問題是，在綜合化的大趨勢下，前線服務人員多傾向「捨難取易」，優先服務「同聲同氣」華裔人士，忽略了他們「較陌生」的少數族裔。

以青少年濫用藥物問題為例，雖然南亞裔跟華裔青少年一樣，同樣存在濫藥問題，然而前線服務機構包括外展服務隊等皆以華裔青少年為服務對象，甚少主動接觸南亞裔人士，錯失及早介入機會。除了戒毒服務，其他如露宿者服務等也存在類似情況；此外，社工人員在處理涉及南亞裔人士的家庭暴力個案時亦有欠積極，缺乏應有的警覺性。

***我們認為，政府應該重新審視社會服務綜合化的方向，就現有綜合服務能否充分照顧少數族裔人士的需要，作出全面檢討與評估，並考慮開辦有關少數族裔的專門服務，以更聚焦的照顧他們需要，改善他們的困難處境。***

### 總結

總括來說，報告未能反映香港少數族裔人士面臨的真實處境。雖然香港政府近年已採取了一些支援少數族裔的措施，然而力度明顯不足；相對華裔居民，少數族裔在不同生活範疇如教育、就業、加入公務員隊伍與使用公共服務等，仍然處於不利處境。無論如何，倘若香港政府在消除種族歧視與為少數族裔提供平等機會等方面缺乏真正承擔，即使《種族歧視條例》獲得通過也是枉然。我們衷心期望，貴委員會能審視有關情況，敦促香港政府採取行政措施，致力消除種族歧視，以達致真正的種族和諧與平等。