

社聯政策報

Policy Bulletin

少數族裔在香港

- 在港少數族裔的處境分析
- 少數族裔的教育支援
- 少數族裔的福利政策：服務與充權的考量
- 澳洲建立多元社會的歷程及經驗



香港社會服務聯會
The Hong Kong Council of Social Service

目錄

編者的話	2
少數族裔在香港：官方數據所揭示的狀況 —— 香港社會服務聯會政策研究及倡議主任黃子瑋先生	3
分析與觀點	
• 社會政策建構社會排斥：香港少數族裔的經驗 —— 香港理工大學應用社會科學系陳錦華教授	14
• 被遺忘的一群：少數族裔學童的教育問題 —— 立法會議員（教育界）葉建源	18
聚焦小組	
• 思索適切少數族裔需要的社會福利政策 ——「香港聖公會麥理浩夫人中心 少數族裔服務部部門」盧啟聰、「香港大學社會工作及社會行政學系」潘永樂、 「九龍明愛社區中心單位」賴仁彪、碧樺依	20
專訪	
• 少數族裔的社會參與 —— 專訪香港融樂會王惠芬女士	23
國際經驗	
• 建構多元文化的社會：澳洲的經驗 —— 香港社會服務聯會政策研究及倡議幹事鄭普恩小姐	26
問卷調查	32
昔日政策報	32

《社聯政策報》編輯委員會

主席 呂大樂教授（香港大學社會學系教授）

成員 仇雁清女士（香港社會服務聯會社會發展專責委員會委員）

吳啟漢博士（香港中文大學政治及行政學系助理教授）

李健正教授（香港理工大學應用社會科學系系主任）

唐彩瑩女士（香港社會服務聯會社會保障及就業專責委員會委員）

編者的話

上期以「人口政策」為主題的政策報出版後，編委會仍感到意猶未盡，於是再次探討這個大題目底下的一個主題：「少數族裔」。的確，人口政策涉及的範圍及層次太廣太闊，有需要整理和討論課題仍然有很多。其中，社會對非主流人口族群的論述有不少矛盾之處和誤解。為此，編委會決定選一個特定的人口族群，深入地描述他們的處境，探討社會政策如何建構和改變他們在港的生活，故今期主題為「少數族裔在香港」。

事實上，香港的少數族裔一直是一個未得到香港社會關注的群體，然而，他們對香港社會有著特別貢獻。無論從過去的歷史或生活觀察，我們都會發現他們的參與、貢獻，但因為社會對他們沒有很大的關注，故少數族裔在香港是一個既熟悉又陌生的社群。同時，當社會討論「少數族裔」相關課題時，就會發現「少數族裔」這個字詞，所指的並非單一社群，不同的論述背後亦代表著對不同的種群以至社會階級的想像。

「少數族裔」，可以泛指非華裔／語人士，亦可以是外傭；可以是身處社會上層的白人，亦可以是隱沒於社會邊緣的基層族裔。所以，當社會討論與少數族裔相關的公共政策時，就不能單一地從種族背景考慮，種族背景、各種社會經濟身份、以至社會階級對他們的社會處境都有影響，政策亦不能偏離這種多元的視覺。

當前社會涉及非主流人口(不論是少數族裔或是新來港人士)的討論，出現了一個令人憂慮的趨勢，就是把一些不同／多元的組群以單一標籤來「處理」，例如把新來港人士、自由行旅客、水貨客等混為一談，然後把所有問題簡約為新來港人士所帶來的後果。這種風氣，無助理性的討論，亦與社會共融及和諧發展背道而馳。今期政策報，有賴不同學者、學院導師及前線社工的協助，帶出「少數族裔」的多元性及他們社會處境的複雜性，刺激讀者的思考，以期引發對相關公共政策的理性討論。

今期政策報，亦是本人擔任編委會主席負責的最後一期。本人藉此機會，感謝編委會成員過去4年的參與和努力。能與各位共事，就不同政策議題進行討論及思索，實為一樁美事。本人亦祝願《社聯政策報》在新主席葉健民教授及新一屆編委會成員的努力下，能成為一份更出色的本地政策討論刊物。

政策報編輯委員會主席 — 呂大樂

少數族裔在香港：官方數據所揭示的狀況

，香港社會服務聯會政策研究及倡議主任黃子璋

在港少數族裔的人口統計

我們常自稱香港是一個多元的開放型國際城市，少數族裔既是香港人口的一部份，理應受到更多的重視。不過，與少數族裔有關的官方人口統計，要到2001年政府統計處按人口普查所得數據撰寫的《人口普查2001主題性報告—少數族裔人士》，才有較具系統的數據整理。此報告按「數目及結構」、「人口特徵」、「教育」、「勞動人口」、「居住情況及住戶特徵」，和「地區特徵」六大範疇，描述少數族裔在香港情況。在往後的中期人口普查和人口普查，政府統計處持續推出相關的報告，為了解少數族裔在港的情況及相關變化，提供數據基礎。

本文有兩個目的，其一是利用三次人口普查 / 中期人口普查的數據，進行比較及二次分析，以描述在港少數族裔數目及結構變化，並勾劃他們的就業處境及接受教育情況。此外，本文亦嘗試探討三份報告書中未有處理但對了解在港少數族裔情況十分重要的數據部份，及討論部份可能令人產生誤解的數據，以協助關注少數族裔的讀者解讀相關數據。¹

整體在港少數族裔的人口變化

按三次人口普查/中期人口普查數據，在港少數族裔人口在2006一度錄得輕微下跌，但在2011年卻錄得3成增幅。少數族裔佔整體總人口比例，由過往5%，上升至6.4%。(詳見表一)

表一：2001年，2006年及2011年在港少數族裔人口變化

	2001	2006	2011
香港總人口	6,708,389	6,864,346 (較2001年增加2.3%)	7,071,576 (較2006年增加3.0%) (較2001年增加5.4%)
居於香港的少數族裔人士	343,950	342,198 (較2001年下跌0.5%)	451,183 (較2006年增加31.8%) (較2001年增加31.2%)
居於香港的少數族裔人士 佔香港總人口的百份比	5.1%	5.0%	6.4%

資料來源：人口普查2011主題性報告：少數族裔人士，政府統計處，2012

若再深入分析，在港的少數族裔人士於2001、2006及2011三個時段計算，非華裔亞洲人為大多數 (分別佔80.4%、83.4%及81.0%)，其次是白人 (分別佔13.5%、10.6%及12.2%)，其他族裔人士分別佔0.4%、0.6%及0.3%，餘下比例為在港的混血兒，分別佔5.7%、5.3%及6.4%(政府統計處，2011)。從上述數據分析，少數族裔在香港的構成部份，整體沒有重大改變。不過，若按個別種族分析，在港少數族裔的組成有以下變化：

- 本來是少數族裔主要組成人口的菲律賓人，佔少數族裔人口的比例由41.4%大幅下跌至29.6%，比重亦由第一位跌至第二位；
- 印尼人佔的比重愈見顯著，其比例由14.7%，大幅上升至29.6%，取代菲律賓人，成為本地少數族裔人士中比例最高的群體；
- 除菲律賓人外，日本人及泰國人在港人數亦持續下跌；
- 除印尼人外，印度人、巴基斯坦人及尼泊爾人在港人數持續上升。

¹ 撰寫本文時，筆者知悉2001年、2006年及2011年三次人口 / 中期人口普查所參考的時刻有所分別 (三次普查分別於3月中、7月中及6月底進行)(香港統計處，2012)。相關參考時刻對本文所載的數據分析影響相信不大，唯仍請讀者留意。

表二：2001年、2006年及2011年按種族劃分的首10位少數族裔人士數目及佔少數族裔人口百分比(按2011年數據排序)

種族	2001		2006		2011	
	數目	百分比	數目	百分比	數目	百分比
印尼人	50,494	14.7%	87,840	25.7%	133,377	29.6%
菲律賓人	142,556	41.4%	112,453	32.9%	133,018	29.5%
白人	46,584	13.5%	36,384	10.6%	55,236	12.2%
印度人	18,543	5.4%	20,444	6.0%	28,616	6.3%
巴基斯坦人	11,017	3.2%	11,111	3.2%	18,042	4.0%
尼泊爾人	12,564	3.7%	15,950	4.7%	16,518	3.7%
日本人	14,180	4.1%	13,189	3.9%	12,580	2.8%
泰國人	14,342	4.2%	11,900	3.5%	11,213	2.5%
韓國人	5,623	1.5%	4,812	1.4%	5,209	1.2%
其他亞洲人	7,572	2.2%	7,858	2.3%	7,038	1.6%

資料來源：人口普查2011主題性報告：少數族裔人士，政府統計處，2012

「外傭效應」對理解少數族裔人口狀況的影響

研究這三份主題報告數據要留意之處，是相關統計混合了在香港工作的外傭資料²。為了解本港非外傭少數族裔整體人數，本會從政府統計處取得額外的數據，詳列於表三及表四。

表三：2001年，2006年及2011年在港少數族裔人口變化

	2001	2006	2011
居於香港的少數族裔人士 (包括外籍家庭傭工)	343,950	342,198 (較2001年下跌0.5%)	451,183 (較2006年增加31.8%) (較2001年增加31.2%)
佔香港總人口的百份比	5.1%	5.0%	6.4%
居於香港的少數族裔人士 (不包括外籍家庭傭工)	163,892	155,147 (較2001年下跌5.3%)	197,022 (較2006年增加27.0%) (較2001年增加20.2%)
佔香港總人口的百份比	2.5%	2.3%	2.9%

資料來源：人口普查2011主題性報告：少數族裔人士，政府統計處，2012；政府統計處，2013

² 這是與政府統計處採用「居住人口」的方法編製人口估計，以配合香港現今人口居住和流動模式有關。政府統計處按「居住人口」概念，再以普查參考時刻劃分「常住居民」及「流動居民」。前者包括在參考時刻前及後6個月內，分別在港逗留最少3個月的香港永久性及非永久居民，故在港工作的外傭亦被計算在內(政府統計處，2012)

表四：2001年、2006年及2011年按種族劃分的首10位少數族裔人士數目及佔少數族裔人口百分比(包括外籍家庭傭工及不包括外籍家庭傭工)(按2011年數據排序)

種族	2001				2006				2011			
	包括 外籍家庭傭工		不包括 外籍家庭傭工		包括 外籍家庭傭工		不包括 外籍家庭傭工		包括 外籍家庭傭工		不包括 外籍家庭傭工	
	數目	百分比	數目	百分比	數目	百分比	數目	百分比	數目	百分比	數目	百分比
白人	46,584	13.5%	46,537	28.4%	36,384	10.6%	36,384	23.5%	55,236	12.2%	55,226	28.0%
印度人	18,543	5.4%	17,357	10.6%	20,444	6.0%	19,246	12.4%	28,616	6.3%	26,408	13.4%
巴基斯坦人	11,017	3.2%	11,009	6.7%	11,111	3.2%	11,101	7.2%	18,042	4.0%	17,983	9.1%
尼泊爾人	12,564	3.7%	12,012	7.3%	15,950	4.7%	15,145	9.8%	16,518	3.7%	16,198	8.2%
菲律賓人	142,556	41.4%	16,251	9.9%	112,453	32.9%	14,808	9.5%	133,018	29.5%	15,489	7.9%
日本人	14,180	4.1%	14,172	8.6%	13,189	3.9%	13,189	8.5%	12,580	2.8%	12,580	6.4%
泰國人	14,342	4.2%	9,357	5.7%	11,900	3.5%	8,240	5.3%	11,213	2.5%	8,599	4.4%
其他亞洲人	7,572	2.2%	6,527	4.0%	7,858	2.3%	7,442	4.8%	7,038	1.6%	6,395	3.2%
韓國人	5,623	1.5%	5,263	3.2%	4,812	1.4%	4,812	3.1%	5,209	1.2%	5,191	2.6%
印尼人	50,494	14.7%	4,800	2.9%	87,840	25.7%	4,809	3.1%	133,377	29.6%	3,262	1.7%

資料來源：人口普查2011主題性報告：少數族裔人士，政府統計處，2012；政府統計處，2013

比較表三及表四藍色部份數據與橙色部份數據，可見少數族裔的整體人數中，有約半數是在港工作的家庭傭工。若剔出外籍家庭傭工，本地少數族裔主要組成依比例排序，首五位應是白人、印度人、巴基斯坦人、尼泊爾人及菲律賓人；印尼人則由本來的首位跌至榜末(第十位)。

少數族裔人口結構：嚴重男女失衡？

從性別角度分析，少數族裔人口結構與整體人口比較，2011年人口普查中，少數族裔人士性別比率(即指男性數目與每千名女性的相對比率)為295，遠較全港人口的876為低。表面上，本地少數族裔出現更嚴重的性別不平衡，即女性遠比男性為多。但正如主題報告指出，由於統計數字中有一半是外籍家庭傭工，當中約99%是女性。若不計算相關部份，在港少數族裔的性別比例則由295變為1039，即男性數目比女性數目稍多的現象(政府統計處，2012)。這再次反映，現時官方少數族裔統計上「外傭效應」對數據分析的影響。

可惜，三份主題報告中，政府統計處只在個別範疇，提供「不包括外籍家庭傭工」的數據，包括按不同種族劃分的「性別比率」、整體少數族裔人士的「就學比率」、整體少數族裔人士的勞動參與率，及按每月主要職業收入劃分的工作人口比例等，令公眾未能

藉三份主題報告，對在港少數族裔的情況得到更精確的圖像。以下的分析，除有特別需要外，我們主要根據「不包括外籍家庭傭工」的數據分析少數族裔在香港的整體處境。

少數族裔較香港主流人口年輕：促進香港發展的隱藏資產

從表五可見，在港少數族裔人口年齡中位數，在三次人口普查/中期人口普查中，均較全港人口年輕，當中以巴基斯坦人、尼泊爾人及印度人的人口年齡中位數，較全港差距為大(於2011年的差距為17.5年、9.6年及8.7年)。

香港人口高齡化是不爭事實，全港人口的年齡中位數由2001年的36.7歲，到2011年時達41.7歲。年輕人口的補充是對應人口高齡化的手段之一，可見若能為在港少數族裔提供足夠教育及發展機會，無疑是對社會未來發展的一項重要投資。

表五：2001年、2006年及2011年按種族劃分的人口年齡中位數

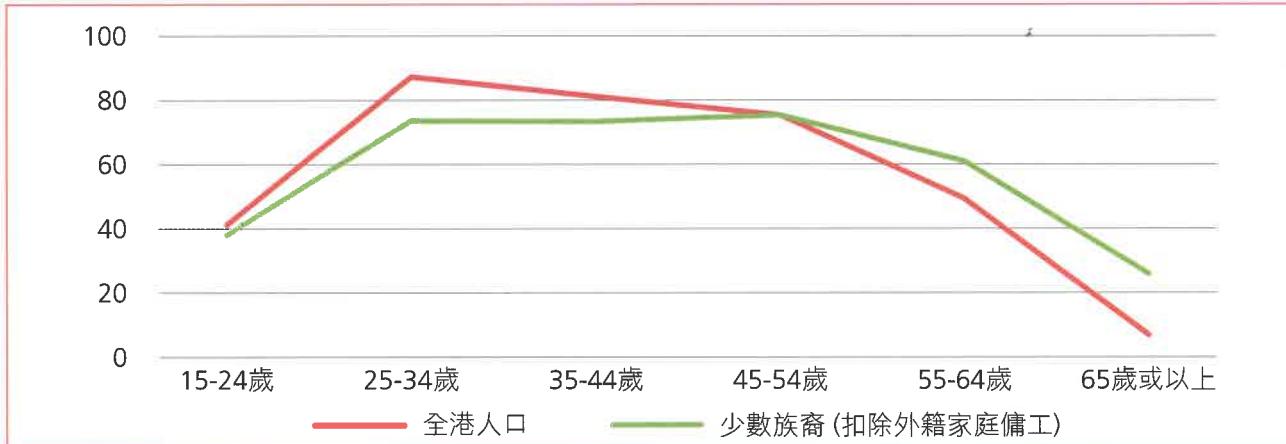
	2001	2006	2011
印尼人	30.9	33.4	33.0
巴基斯坦人	25.3	26.7	24.2
尼泊爾人	28.8	31.3	32.1
日本人	35.0	37.6	40.1
泰國人	37.7	41.0	44.6
韓國人	32.6	36.7	38.0
其他亞洲人	32.6	36.9	37.5
白人	35.3	37.5	38.5
其他	33.5	38.6	34.9
整體人口	36.7	39.6	41.7

資料來源：人口普查2011主題性報告：少數族裔人士，政府統計處，2012

少數族裔在香港的勞動參與狀況及潛在就業困難

2011年不包括外傭的少數族裔勞動人口參與率為65.2%，較全港59.7%為高（政府統計處，2012）。不過，根據圖一數據分析，少數族裔的勞動參與情況值得社會關注。45歲以下的少數族裔，其勞動參與率較香港整體人口為低；反之，較高年齡組別的少數族裔，其勞動人口參與率則高於香港整體人口。數據反映年輕的少數族裔在投身勞動市場時，可能較整體人口面對更大的障礙，而年長的少數族裔人士，即使已屆社會上認定的退休年齡，仍要外出工作謀生。

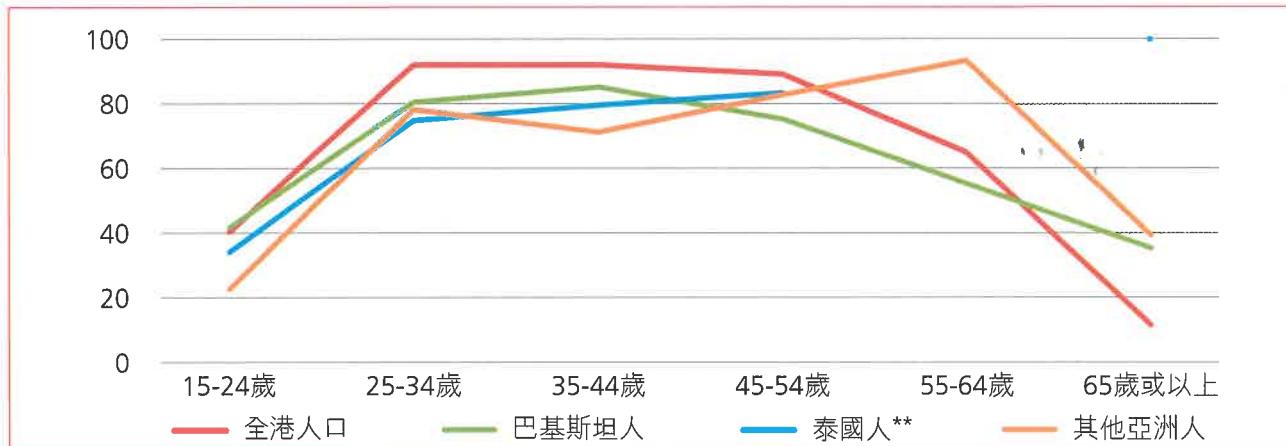
圖一：2011年按年齡組別劃分的少數族裔人士的勞動人口參與率（扣除外籍家庭傭工）



資料來源：人口普查2011主題性報告：少數族裔人士，政府統計處，2012

若以種族及性別分析少數族裔的勞動參與率作，便會發現個別種族的男性適齡勞動階層（即15歲或以上至65歲）的勞動參與率水平較全港整體為低，包括巴基斯坦人、泰國人，及其他亞洲人（詳見圖二）³。數據似乎反映該些少數族裔較主流人口在就業上面對更大的困難。從社福界就個別邊緣少數族裔就業處境進行的調查結果，可以印証此說法。根據相關調查，邊緣少數族裔在職場上處於不利位置，他們認為在香港找工困難、缺乏信心找到工作、找工作需要較一般人更長時間、循一般渠道應徵基層工作可得面試機會偏低，要依靠同族親友介紹才得到工作（香港城市大學應用社會科學系及香港融樂會，2003；麥理浩夫人中心，2010；明愛九龍社區中心，2010；香港中華基督教青年會，2013）。

圖二：2011年按個別種族及年齡組別劃分的男性少數族裔人士的勞動人口參與率（不包括外籍家庭傭工）



資料來源：人口普查2011主題性報告：少數族裔人士，政府統計處，2012；政府統計處，2013

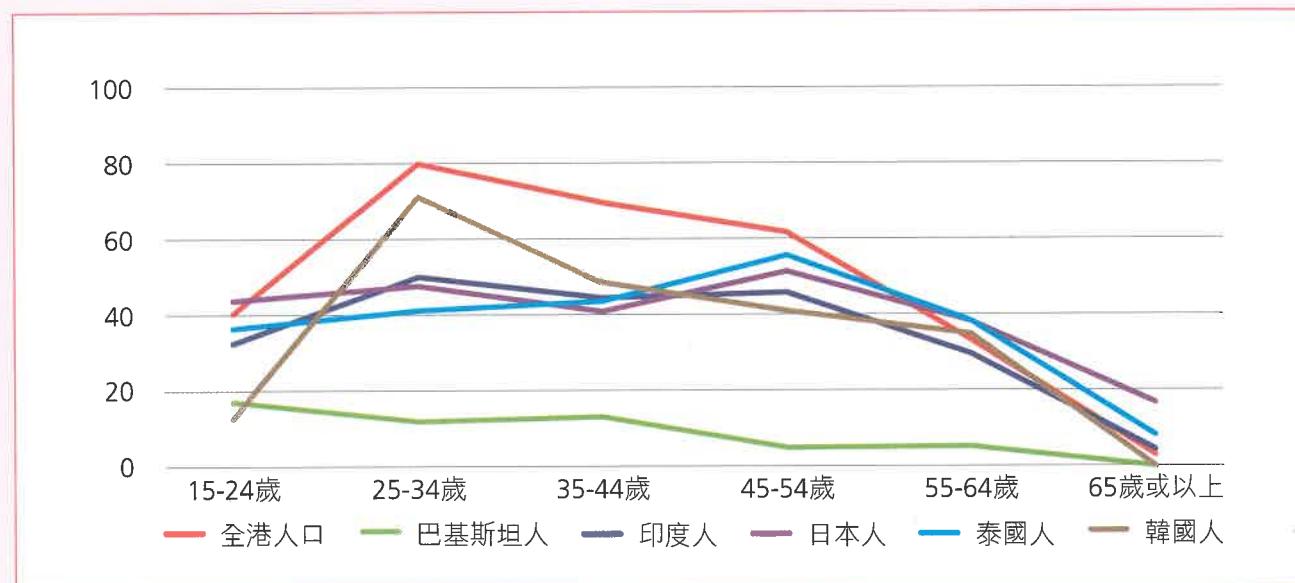
³ 統計處資料未有提供泰國人55-64歲男性勞動參與率資料

個別少數族裔的女性勞動參與率與整體人口出現更大差距

從圖三⁴可見，部份亞洲少數族裔，包括巴基斯坦、印度、日本、泰國及韓國裔的女性勞動參與率，與整體女性人口有相當距離；若比較圖二及圖三，更反映該些少數族裔在女性勞動參與率明顯低於男性。兩者似乎反映少數族裔女性在就業方面的獨特困境。少數族裔人士勞動參與率的性別差異，統計處在主題報告中提出箇中原因可能源於個別少數族裔的宗教或文化傳統（政府統計處，2012），但把這些女性的處境簡單歸因少數族裔文化傳統，未必能理解她們的獨特困難。根據某些學者的研究，以巴基斯坦女性為例，她們即使願意外出工作，但她們可能會認為自己較男性親友在就業市場上更缺乏機會及競爭力，因而限制了自己的選擇，從事清潔等粗活（Crabtree, 2012），這裏既有文化因素、市場因素，亦有深層的性別意識和結構因素。另有研究指出，除了語言障礙及一般邊緣少數族裔在就業市場上面對的困難外，少數族裔婦女的服飾，亦是她們在僱傭處境中受到歧視的原因之一（Ku, 2006）。

綜合上述資料可見，邊緣少數族裔有需要服務及社區教育工作的介入，以協助他們在平等的環境中選擇和參與勞動市場。

**圖三：2011年按個別種族及年齡組別劃分的女性少數族裔人士的勞動人口參與率
(不包括外籍家庭傭工)**



資料來源：人口普查2011主題性報告：少數族裔人士，政府統計處，2012；政府統計處，2013

⁴ 統計處資料未有提供巴基斯坦人及韓國人65歲以上女性勞動參與率資料

少數族裔人士收入狀況較香港整體人口為佳？

從表六可見，少數族裔的每月主要職業收入中位數，在過去三次人口普查 / 中期人口普查中，均較全港為高。但這裏提到的「少數族裔」是誰呢？

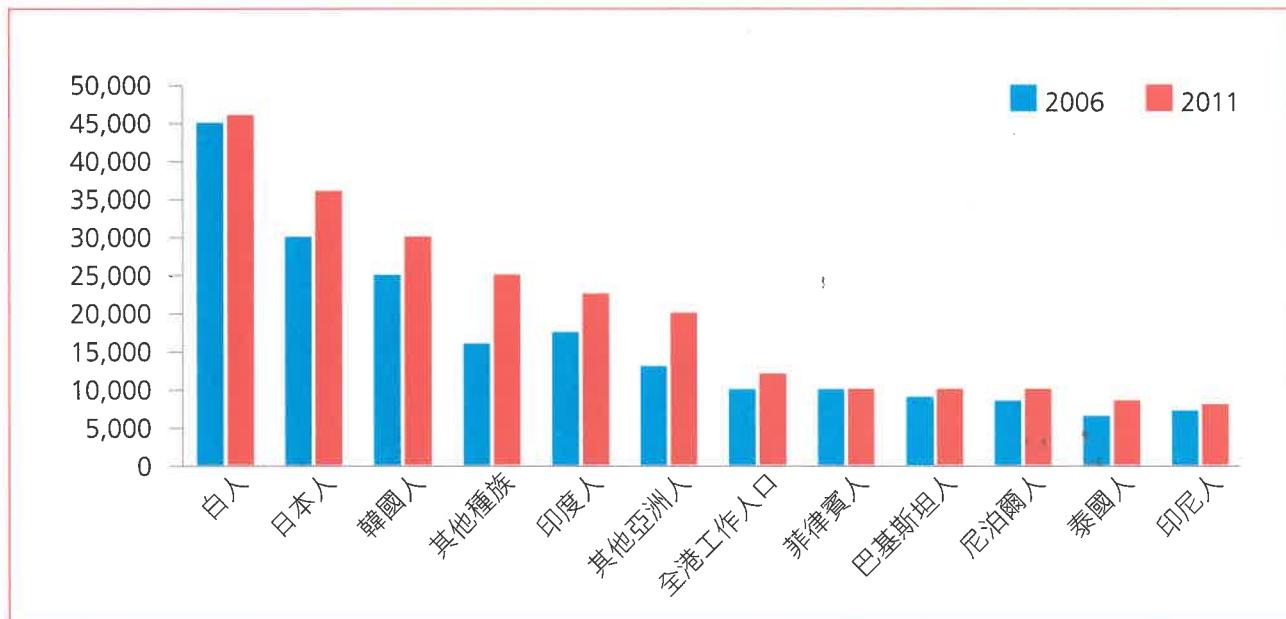
表六：2001年，2006年及2011年按種族劃分的每月主要職業收入中位數比較

	2001年	2006年 (變化)	2011年 (變化)
全港工作人口 (不包括外籍家庭傭工)	11,000	10,000 (下跌9.1%)	12,000 (上升20%)
少數族裔 (不包括外籍家庭傭工)	19,000	15,500 (上升22.6%)	20,000 (上升22.5%)

資料來源：人口普查2001主題性報告 — 少數族裔人士，政府統計處，2002；中期人口統計2006主題性報告：少數族裔人士，政府統計處，2007；人口普查2011主題性報告：少數族裔人士，政府統計處，2012

圖四顯示，有關數字主要受到較富裕的白人及東亞裔的情況影響(位處「全港工作人口」左方)，而個別南亞 / 東南亞裔少數族裔的收入處境(位處「全港工作人口」右方)，包括泰國人、印尼人、尼泊爾人、巴基斯坦人及菲律賓人，均較全港工作人口的收入為低。若以收入中位數最高種族及最低種族比較，在2006年，收入中位數最高的白人(45,000)與收入最低的泰國人(6,500)之間差距為6.92倍；在2011年，收入中位數最高的白人(46,000)與收入最低的印尼人(8,000)之間差距為5.75倍，可見不同種族的在職人士收入狀況差異極大。粗略地說少數族裔的收入狀況比全港狀況為佳，或偏離實況。

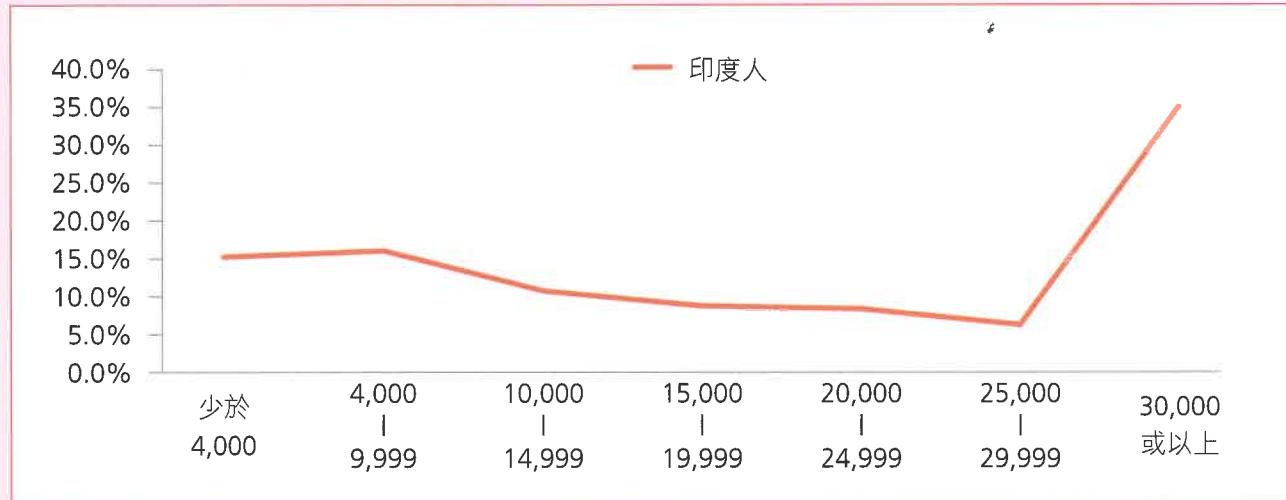
圖四：2006年及2011年按種族劃分的每月主要職業收入中位數 (不包括外籍家庭傭工)



資料來源：中期人口統計2006主題性報告：少數族裔人士，政府統計處，2007；人口普查2011主題性報告：少數族裔人士，政府統計處，2012

至於南亞裔中印度人收入較全港工作人口為高，但從圖五可見，其收入分佈集中在低收入組別及高收入組別，並出現了山谷型走勢。這現象與印度人早年在香港社會經濟發展的角色有關，部份來自印度發展程度較高地區的印度人，於19世紀中葉隨英國人來港經商及落地生根，並成為上流社會的一群；但與此同時，部份居於鄉郊地區的印度人，亦隨英國人來港擔任警察，他們社會向上流動力有限，以致他們的收入分布極不平均 (Lock & Detaramani, 2006)。換言之，雖然印度人的收入中位數較整體人口為高，卻有相當比例家庭是身處低收入的處境。

圖五：2011年按種族及每月主要職業收入劃分的少數族裔工作人口比例



資料來源：人口普查2011主題性報告：少數族裔人士，政府統計處，2012

少數族裔的教育

正如前文所述，少數族裔的平均年齡較整體香港人口年輕，他們能否接受教育，將影響香港未來整體人口的質素。從表七可見，根據三份人口普查主題報告，17歲或以上適齡人士的就學比率，雖然錄得升幅，當中尤以19至24歲人士的就學比率，由13.4%大幅增加至32.8%（藍色部份），但與全港人口比較（橙色部份），仍有一段距離。

表七：2001年、2006年及2011年按年齡組別劃分的少數族裔人士（不包括外籍家庭傭工）就學比率

年齡組別	少數族裔人士（不包括外籍家庭傭工） 就學比率（百份比）			全港人口就學比率（百份比）		
	2001	2006	2011	2001	2006	2011
	17-18	19-24	19-24	17-18	19-24	19-24
17-18	65.9	79.7	76.2	71.2	82.9	86.0
19-24	13.4	30.4	32.8	28.0	39.3	45.1

資料來源：人口普查2011主題性報告：少數族裔人士，政府統計處，2012

在政府統計處提供的額外資料下，表八羅列了2011年人口普查中，按不同種族15歲及以上曾接受專上教育的少數族裔比率。結果發現，部份南亞及東南亞裔人士，包括印尼、巴基斯坦、尼泊爾及泰國人等，其最高教育程度達專上教育的比率（見表八綠色部份），較整體人口為低。如何協助該些少數族裔的年青一代，增加升學機會，是香港社會為未來發展必須正視的問題。

**表八：2011年按種族及教育程度（最高就讀程度）劃分的15歲及以上少數族裔人士數目
(不包括外籍家庭傭工)**

種族	最高教育程度達專上教育人數佔有關種族總人數的比率
日本人	79.4%
韓國人	75.1%
白人	73.9%
印度人	57.3%
菲律賓人	54.2%
其他亞洲人	51.4%
15歲及以上香港人口	27.7%
印尼人	26.1%
巴基斯坦人	17.0%
尼泊爾人	16.4%
泰國人	13.1%

資料來源：政府統計處，2013

香港社會對少數族裔的種族接納程度及觀感

要更全面了解少數族裔在香港的情況，另一個重要的資訊，就是社會對少數族裔的接受程度與觀感。主流社會對少數族裔接受程度愈小或觀感愈負面，相信愈會影響種族融合，以至衍生各種直接或間接歧視。例如在職場上或私人租務市場上，主事人（即僱主或業主）的種族接納度會影響少數族裔就業和租住機會。

民政事務局曾委託機構分別於2004及2005年進行「公眾人士對種族歧視態度」電話訪問研究，成功接觸1954名及2003名15歲或以上人士，該兩次研究可被視為政府就社會在種族接納方面狀況進行的首次調查。

該調查主要分為兩大部份，其中一個部份是詢問受訪者華人、白人、東南亞人及南亞裔作為朋友、同事，及上司的看法及接納程度。結果顯示，雖然受訪者對部份種族（例如接受南亞裔作朋友）的接受程度輕微偏低，但整體上，大部份均接受不同族裔人士為朋友、同事及上司（Home Affairs Bureau, 2005）。

調查同時就商舖提供服務、學校收生、僱主招聘及待遇、會所會籍，與及物業出租六大範疇，提出可能出現的種族歧視處境，並詢問同一批受訪者對有關情況的接受程度。結果顯示，8成受訪者不接受商舖因種族而拒絕接待顧客、學校因種族而拒絕收生，或因種族而向不同酬這三類歧視處境，但表示不接受在會所會籍、招聘、出租物業方面的歧視處境的，比例率卻偏低，當中以招聘或出租物業有關的，表示不接受的受訪者比例更有下跌的趨勢（Home Affairs Bureau, 2005）。

在2009年，平等機會委員會委託政府統計處進行有關種族接納的主題性住戶統計調查，該調查是統計處首次以「種族接納」為專題，並編成《主題性住戶統計調查第三十九號報告書：種族接納》。該調查的設計，較民政事務局於2004及05年所進行的調查，有更仔細的身份和處境的劃分。

從表九可見，在11個範疇中，受訪的15歲或以上華人對華人的接納程度最高，其次是「白人」及東亞裔人（即日本 / 韓國裔），受訪者對該些種族的接納程度普遍超過8成。相反，對東南亞裔、非洲裔等則錄得較低的接納度，並以南亞裔及阿拉伯裔得到最低接納度（政府統計處，2009）。可見香港市民的整體種族接納度，會因不同對象種族背景而出現差異。表九反映在個別處境中，受訪者對不同種族接納度出現較大差異。當中以「作為家長」及「作為親戚」錄得最大差異，獲最高與最低接納度的種族之間相差逾40%。而「作為業主出租物業」處境中，差異亦超過30%。「作為僱主聘用不同族裔的求職者」及「作為可交談溝通的鄰居」兩個處境，差異也高逾20%（政府統計處，2009）。

表九：按族裔劃分表示在不同範疇接納各個族裔的15歲及以上華人的百份比

處境	接納不同族裔的百份比							
	華人	白人	日本/ 韓國裔	印尼/ 馬來西亞/ 菲律賓裔	泰國/ 越南/ 柬埔寨裔	非洲裔	印度/ 巴基斯坦/ 孟加拉/ 尼泊爾裔	阿拉伯裔
作為服務提供者	99.3%	96.6%	95.0%	91.7%	90.6%	88.0%	85.7%	85.5%
作為家長選擇以各個族裔為主的名校	99.1%	87.9%	81.1%	66.8%	62.8%	58.0%	56.2%	55.5%
作為僱員與各族裔同事共事	99.5%	95.9%	93.9%	89.6%	87.8%	85.9%	83.7%	82.7%
作為僱員有各族裔上司督導	99.1%	95.1%	91.8%	86.6%	84.8%	82.7%	80.5%	80.1%
作為僱主聘用各族裔求職者	98.9%	93.1%	89.9%	85.2%	83.0%	79.2%	77.6%	76.3%
作為僱主不接受支付各族裔較低工資	91.4%	90.4%	88.7%	85.9%	86.0%	86.1%	85.6%	86.0%
作為業主出租物業予各族裔	98.1%	88.7%	85.8%	74.9%	72.4%	66.5%	63.0%	63.6%
作為鄰居	99.3%	95.7%	94.2%	88.8%	87.8%	84.4%	81.5%	81.6%
作為可交談溝通的鄰居	99.2%	93.6%	90.6%	87.0%	85.4%	80.9%	79.8%	79.0%
作為親戚	98.8%	85.2%	82.1%	69.3%	66.9%	57.4%	56.6%	56.2%
作為朋友邀請出席派對	99.2%	93.7%	92.0%	88.4%	87.6%	84.9%	83.2%	82.7%

資料來源：主題性住戶統計調查第三十九號報告書，政府統計處，2009

相對民政事務局在2004及2005年進行的調查，2009年政府統計處的主題調查，進一步印證在某些重要的生活環節中，社會種族接納度仍然較低。調查亦揭示市民對來自東南亞、非洲、南亞及阿拉伯地區少數族裔的接納程度相對保守，令他們在香港生活可能面對較大的壓力。

總結

藉檢視三份主題報告及政府就種族接納度進行的調查統計資料，可以看到少數族裔在就業、收入狀況、接受教育等方面的社會

經濟處境，以至社會對少數族裔的接納程度，並不理想，不同種族的少數族裔，處境亦有很大的差異。數據反映，相對整體人口或其他少數族裔，部份南亞裔及東南亞裔人士，就業處境不利、收入低，主流社會對他們的種族接納度亦較低，情況值得社會關注。

就少數族裔相關的統計數據方面，筆者期望政府統計處能在下一次中期人口普查主題報告，補充現時未有提供的數據部份，令公眾更能了解少數族裔人士在港的情況。

參考資料

- Crabtree, S. A. (2011). Gendered discourses of coping strategies and perceived cultural challenges for low-income Pakistani families in Hong Kong, SAR. *European Journal of Social Work*, 14(3), 363-378.
- Home Affairs Bureau. (2005). *Survey on Public Attitudes on Racial Discrimination* (CPRH Paper No. 017/2005). Hong Kong: Home Affairs Bureau. Retrieved from <http://www.had.gov.hk/rru/english/aboutus/Ethnicforum/Ethnicforum20050517paper2.doc>
- Ku, H.B. (2006). Body, dress and cultural exclusion: Experiences of Pakistani women in 'global' Hong Kong. *Asian Ethnicity*, 7(3), 285-302.
- Lock, G. & Deraramani, C. (2006). Being Indian in post-colonial Hong Kong: Models of ethnicity, culture and language among Sindhis and Sikhs in Hong Kong. *Asian Ethnicity*, 7(3), 267-284.
- 明愛九龍社區中心 (2010)。在港南亞裔人士工作狀況調查報告。香港：明愛九龍社區中心。取自：
<http://klncc.caritas.org.hk/private/document/633.pdf>
- 政府統計處 (2002)。人口普查2001主題性報告—少數族裔人士。香港：政府統計處。
- 政府統計處 (2007)。中期人口統計 2006 主題性報告：少數族裔人士。香港：政府統計處。
- 政府統計處 (2009)。主題性住戶統計調查第三十九號報告書：種族接納。香港：政府統計處。
- 政府統計處 (2012)。人口普查2011主題性報告：少數族裔人士。香港：政府統計處。
- 香港中華基督教青年會 (2013)。新聞稿：香港中華基督教青年會倡議政府帶頭聘用少數族裔人士 - 解決少數族裔就業問題。香港：香港中華基督教青年會，取自
http://www.ymca.org.hk/files/cymca/Publication/PressRelease/201308/PressReleaseCN_280713.pdf
- 香港城市大學應用社會科學系、香港融樂會 (2003)。香港南亞裔人士就業情況研究報告。香港：香港城市大學應用社會科學系關注少數族裔人士社區共融計劃工作小組、香港融樂會。
- 香港聖公會麥理浩夫人中心 (2010)。香港南亞裔人士就業隱性歧視情況研究報告。香港：香港聖公會麥理浩夫人中心團體及社區工作部少數族裔服務隊

社會政策建構社會排斥：香港少數族裔的經驗

香港理工大學應用社會科學系 — 陳錦華教授

前言

香港作為一個國際城市，經常會有外籍人士來港工作，甚至定居，不足為奇。早在香港開埠初期已有不少英國及歐美人士來港經商，印度、巴基斯坦人隨著英國人來港當警察或保安，其後尼泊爾人來港當「唔喀兵」(Gurkha)，菲律賓、印尼人當家庭傭工。直至2011年，香港人口中有451,183名少數族裔，佔人口的6.4% (Census and Statistics Department 2012: 17)。當然，少數族裔並不一定是貧窮的一族，很多少數族裔如白人、日本人等都是較富有一群，但本文主要討論低收入少數族裔如印度、巴基斯坦、尼泊爾、菲律賓、印尼人等的處境。

本港在多元文化政策 (multi-cultural policy) 的發展頗為緩慢，直至2008年，香港才正式通過《種族歧視條例》(Race Discrimination Ordinance)，翌年由平等機會委員會負責執行法例。不過這條法例被批評為豁免條款太多，執行力度不足，所以對少數族裔的保障不大。根據平等機會委員會網頁的資料，有關種族歧視投訴的個案甚少，截至2013年為止，獲法律援助而正式提出訴訟的個案數目是零，可見這個法例被落實的程度極低。

過去十年，我與幾位同事合作，進行了多個少數族裔的研究 (Ku and Chan 2011; Ku et al. 2010; 古學斌等2008; Ku et al. 2006; Ku et al. 2005; 陳錦華及古學斌2005)，發現他們在融入香港的過程中面對很多困難，很多市民對少數族裔都有負面的印象。有些香港人雖然知道少數族裔在就業、教育等各方面都面對困難，但他們會覺得這都是源於他們缺乏競爭力或技術，甚至是他們生性懶惰，所以落後於港人。我們的研究顯示，大部份少數族裔面對的困境都是源於他們面對嚴重的社會排斥。這些社會排斥並非只是個人的偏見，除了根深蒂固的負面標籤外，很多時社會政策與日常交往中都會有意無意中建構或強化了對少數族裔的排斥。以下本文會就工作、教育和福利政策等多方面作探討。

工作

就業是少數族裔面對的最大困難之一，亦是導致很多少數族裔家庭陷於貧困的主要原因。

很多少數族裔只能找到低薪的非技術工作，至於較高收入的行政人員或專業或半專業工作，他們極少機會染指。例如在2011年人口統計中，38.4%巴基斯坦人及39.3%尼泊爾人從事非技術工作，比全港人口的12.3%高很多，反之只有8.2%巴基斯坦人及2.4%尼泊爾人從事經理及行政人員工作，比全港人口的12.8%低很多 (Census and Statistics Department 2012:73)。

有論者認為少數族裔缺乏工作機會是源於他們的低學歷或缺乏技術，但據官方統計資料顯示，達到專上教育水平的少數族裔佔29.5%，比香港整體人口的27.3%略高 (Census and Statistics Department 2012:54)。雖然少數族裔裡的白人、日本人等的學歷比較高，會拉高了這個比例，可是低收入的南亞少數族裔裡亦不乏高學歷者。事實上，可以移民的大多是相對高學歷的一群，但這些高學歷人士亦不容易找到工作，因為他們的學歷往往不被香港承認。我們曾訪問過一個在巴基斯坦教英語的老師，他移居香港後，學歷不被承認，只能夠當地盤工人。理論上，他們可以將他們的學歷提交香港政府評審，但他們很多都不太願意做，因為這涉及繁複的手續及一筆開支，加上在他們的經驗中，即使手持獲承認的學歷，很多僱主都不願意聘請南亞裔。亦有南亞裔的英語老師表示，就算他們的學歷是國際承認，但因為他們有南亞口音，學校也不會聘請他們教英語。這種學歷不被承認的現象甚為普遍，我們必須從新審視現時的學歷審核制度，以減低對少數族裔的社會排斥。

另外，常見的就業困難就是語言障礙。很多少數族裔被僱主拒諸門外，理由是他們不懂中文。我們訪問過一些在本地土生土長的第二代少數族裔，他們能操流利廣東話，與香港人無異。他們以電話聯絡找工作時往往很順利，但當與僱主見面時，僱主見到是一名少數族裔時，便會找藉口說不適合。例如，有名駕駛小型貨車送貨、土生土長的南亞裔司機，廣東話流利，但他寫與讀中文有點困難，見工時被要求朗讀一份艱深的中文文章，僱主藉此指他的中文水平不合格所以不聘請他。這個例子就算向平機會投訴

亦未必可指控僱主種族歧視，僱主可以指這是有「真正職業需要」，送貨司機不單要聽講中文，亦要懂得閱讀中文送貨地址。這個辯解表面看似合理，但細心想一下，這名司機有多年送貨經驗，他閱讀中文的能力不佳，過去多年仍可送貨往中文地址無誤，他總有辦法解決問題。例如他遇到不懂的中文字，他會請教朋友，有時亦會請他的兒子幫忙，從來沒有發生問題。事實上，很多本地司機教育水平亦未必很高，遇到艱深的中文時都是以類似方法解決。在這個例子裡，優良的中文讀寫水平可能不是送貨司機的必須條件，但在種族歧視法例裡，豁免「真正職業需要」的要求，而沒有明確的指引，很容易形成灰色地帶，容許歧視與排斥繼續存在。

另一個有關就業的歧視政策就是在政府職位的招聘或升遷，規定需要中文科合格。在九七回歸之前，香港作為英國的殖民地，在很多政府職位的招聘與升遷並不需要中文會考合格，只要英文合格便可，所以當時很多南亞裔如印度及巴基斯坦人均可申請政府工。回歸後，特區政府強調兩文三語，但眾所周知，中文對少數族裔而言是很難的科目，不容易取得會考合格，所以回歸後很多少數族裔都投訴他們投考政府工的機會渺茫，升遷無望。我並不反對改善本地僱員的語文水平，但若這個政策不考慮少數族裔的特殊性，這會對他們構成制度性的不公平。其實，這政策不應一成不變，例如有些社會服務或公共服務需要服務少數族裔，在這情況下可考慮豁免中文合格要求，招聘某一限額的少數族裔。另外一個可能性就是設立一科供非華語學生選修的「中文作為第二語言」(Chinese as a Second Language)的學科，他們不需要達到本地華人的中文水平(這個問題在下一節再詳細討論)，這樣他們便有較均等的競爭機會。

教育

教育是少數族裔非常關心的問題之一。很多少數族裔都希望他們的子女獲得良好的教育，有助他們向上流動或脫貧。知識改變命運，很多香港人都是透過子女獲得良好教育而逐漸改善生活，但現行的教育政策對本港第二代少數族裔極為不利，很多時無形中強化了種族的不平等。環境較富裕的少數族裔可以送他們的子女去國際學校，甚至出國留學，不用讀中文，不用與本地的華人學生

競爭，但低收入的少數族裔學生只能入讀本地學校，面對不公平的競爭。

十多年前，政府並沒有政策鼓勵少數族裔入讀主流學校，很多少數族裔都會入讀一些指定學校(designated school)，即專門取錄少數族裔學童的學校，不過這些學校缺乏一個中文的語境，不利少數族裔學習中文及融入本地社會。由2004年開始，政府鼓勵融合教育，為取錄少數族裔的學校提供資助，鼓勵少數族裔入讀主流學校。這個政策本應是一個進步，但可惜政府對學校的資助及支援服務不足，以致形成入讀主流學校少數族裔面對重重困難，最後有些家長甚至放棄主流學校，將子女送回少數族裔的指定學校。

我們的研究曾訪問過一些入讀主流學校的少數族裔學生及其家長。他們指出入讀主流學校的政策有幾方面的問題：第一，政府的資助及支援不足夠，令老師很難同時照顧本地學童與背景相差很遠的少數族裔學童。有些學校會利用資助聘請少數族裔的教學助理，協助少數族裔學童，但這些資助並沒有明確指定用途，或缺乏有效監控，有些學校並沒有完全將資源用於少數族裔學生的教學用途。另外，雖然爭辯多時，本港現時仍未實行小班教學，在學生眾多的情況下根本不能有效照顧少數族裔學童的需要。

第二，很多主流學校的老師，都沒有適當的多元文化訓練，有些負責教導少數族裔少數族裔的老師多元文化意識薄弱。例如，有些少數族裔學生指出老師會有意無意中偏私本地學生，少數族裔學生被處罰和責罵的機會比本地學生高很多，就算是大家都犯同一錯誤，少數族裔所接受的懲罰亦較嚴重。有些小數族裔少數族裔學生指出有老師當眾說少數族裔學生「懶惰」、「無用」、「無前途」等負面的標籤。

第三，缺乏配套、管理的配合。有些主流學校取錄了少數族裔，卻不了解他們的文化與特殊需要。有些少數族裔有特殊的服飾，如穿長袍、包頭巾、戴面紗、留鬚等習俗，很多學校都不容許他們跟從這些習俗。香港人的節慶日子跟少數族裔的不同，但他們在重要的節慶希望孩子放假，往往得不到校方的諒解。有少數族裔學生向我們訴說，他們配戴一些節日祈福宗教飾物亦遭校方干涉。

有很多南亞裔的學生都是信奉回教，需要進食清真食品 (Halal food)，但有些學校卻不提供清真食品，很多家長只有大費周章，每天安排飯盒給他們的子女。有些較虔誠的信徒，希望在學校也可以每天祈禱五次，但學校卻未能提供安靜合適的祈禱場所。亦有少數族裔反映，校方對宗教的衝突敏感度不足，例如在聖誕節時回教的同學被要求一起唱聖誕歌，雖然有少數族裔學生提出異議，但老師都不以為然，甚至認為他們無理生事。

第四，與家長缺乏溝通。在我們的研究中很多少數族裔的家長都曾反映意見，與主流學校的校方溝通存在一定困難。可能很多少數族裔家長都不太懂中文，而有些老師不太願意說英語，所以很多時校方與少數族裔家長較少溝通。有些家長指出他們參加家長會時亦有困難，因為大部份本地家長與老師都說中文，所以他們很多時都不能充份參與。亦有少數族裔家長表示他們不懂中文，但有些學校的通訊是中文編寫，沒有英文翻譯，他們根本看不懂，因此有時會錯過了重要的訊息如申請減費等。少數族裔入讀主流學校不僅是學生需要足夠支援，他們的家長亦需要特殊的幫助，否則他們很難支援他們的子女。事實上，亦有一些少數族裔的家長向我們表示，因為對學生及家長的支援不足，入讀主流學校對他們的子女及對他們造成很多困難，所以他們最後被迫放棄，將子女送回指定學校。

除了入讀主流學校的困難外，所有少數族裔學童，無論在主流學校還是指定學校，都面對學習中文的問題。現時中學會考並沒有特別為非華語學生而制定的「中文作為第二語言」(Chinese as a Second Language) 的科目。很多國家都會制定類似課程供少數族裔學生修讀，以減低不公平的競爭。例如在美國、加拿大、澳洲等地，非本土學生可選修英語作為第二語言 (English as a Second Language)，而這個資歷，在升學與就業都會獲得承認。這個問題在十多年前已有人在香港提出，但直至今天我們仍然是在沒完沒了的討論，離推行這個政策相距甚遠。

現時非華語學生需要與本地學生選讀同一水平的中文科，當然因為大家的背景和文化相差很大，少數族裔學生根本很難追得上本地華語學生的水平。久而久之，有些少數族裔學生便會放棄，甚至有些教師也會有意無意中放棄這些學生。我們訪問的學生中，

不少表示教師會放棄教導他們中文，因為他們可以合格的機會相當渺茫，他們自己也沒有興趣再讀。在這個惡性循環中，他們根本很難取得中文科合格，嚴重影響了他們升讀大學或大專的機會，連申請一份政府工也無望。

社會福利及其他社會服務

除了就業與教育問題外，很多少數族裔指出他們在使用其他社會服務方面都會面對一定困難。例如在醫療服務方面，很多時因為言語不通，醫生不能充份了解他們的病情。雖然理論上在公立醫院內尋求服務時，他們可要求翻譯，但有時會找不到。另外少數族裔的婦女很多時都不想去公立醫院看病，因為病人不得挑選醫生，她們怕遇上男醫生，與男性接觸會有違她們的文化。

在房屋服務方面，少數族裔入住公屋或購買居屋的機會比本地人少。在2011年，居於出租公屋的少數族裔只有11.1%，居於資助出售單位(如居屋)的有2.2%，比全港人口的30.4%及15.9%低很多 (Census and Statistics Department 2012: 101)。這有多方面的原因，很多少數族裔對公共房屋認識不多，在我們的訪問中很多受訪的少數族裔以為自己不合資格申請公屋，但細問之下，其實他們是符合資格的；有部份少數族裔因家人是新移民，居港未滿七年，所以未能申請公屋；而有些少數族裔家庭已成功申請到公屋，但獲編配往偏遠的新市鎮，他們的親朋戚友全都在市區，若他們遷往新市鎮會完全喪失了支援網絡，最後他們只有放棄。至於居屋方面，很明顯他們的收入偏低，很難置業，所以他們的住屋選擇不多，很多時只能租住一些租金較便宜的舊區單位、板間房或劏房等。

有些香港人對少數族裔有負面標籤，認為他們大多懶惰，依靠綜援過活。其實領取綜援的少數族裔極少。根據現時政策，居港七年以下的新來港人士根本不符資格申請綜援。有些少數族裔表示，就算他們符合資格領取綜援，他們也不會申請，因為這樣可能影響他們申請其家人來港定居。若他們曾申領綜援，他們被視為沒有足夠經濟能力照顧將來港的家人，這樣他們的申請亦會被拒絕。

少數族裔在香港生活面對種種困難，他們極需要福利服務的支援，但他們在獲取福利服務方面，面對重重困難。直至目前為止，

香港政府並沒有直接資助恆常的少數族裔福利服務，社會福利機構現時推行的服務主要是靠內部調動資源，或申請一些短期資助計劃。因此，很多服務都是斷斷續續或不能有長遠規劃。當局認為少數族裔人士遇到問題，可以到一般的社區服務中心或家庭服務中心求助，他們會得到與本地居民一樣的待遇，但實情是他們往往需要更多的支援，亦需要熟悉少數族裔文化的社工，才可有效幫助他們解決問題。例如在我們的研究裡，有不少少數族裔婦女都曾經面對過家庭暴力的問題，但她們卻認為目前的社區中心及家庭服務中心等都不能解決她們的問題。事實上，面對家庭暴力的少數族裔婦女處境甚為孤立，很多時她們的家人、親戚、朋友都會抱持傳統的家庭觀念，反對她們離婚，除非社會福利制度能給予她們強力的支援，解決其經濟、居住和子女教育等各方面的困難，否則她們大多會選擇留在夫家，默默接受暴力的威嚇。

結語

少數族裔家庭在香港面對很多困難，其原因並非他們懶惰或不願意工作，而是香港仍然缺乏完善的多元文化政策，這些政策有意無意間歧視及排斥少數族裔，使他們在勞動市場得不到公平的待遇，成為低收入家庭。他們的子女在教育制度裡亦面對種種忽視與排斥，第二代的少數族裔希望透過教育脫貧的機會變得很渺茫，最終他們也會淪為低收入的一群。其他的社會政策與福利服務很多時都缺乏多元文化觀點，不能有效解決少數族裔的需要。

香港是一個國際大都會，與不同國家經商、文化交流是香港的特色，不同種族人士對香港發展都有一定貢獻。我們需要制定一套完善的多元文化政策，讓不同種族、文化和背景的人士都可以和諧共存，貢獻社會。

參考資料

- Census and Statistics Department. (2012). *2011 Population Census Thematic Report: Ethnic Minorities*. Hong Kong: Hong Kong SAR Government.
- Ku, H.B., & Chan, K.W. (2011). Racism and Social Inequality: The Work and Employment of South Asian Ethnic Minority. In W.K. Chiu & S.L. Wong (Eds), *Hong Kong Divided? Structures of Social Inequality in the Twenty-First Century* (pp. 135-165). Hong Kong: Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies The Chinese University of Hong Kong
- Ku, H.B., Chan K.W., Lo S.L. and Singh, T. (2010). *(Re)Understanding Multiracial Hong Kong: Eight Stories of South Asians in Hong Kong*. Hong Kong: The Hong Kong Polytechnic University.
- Ku, H.B., Chan K.W., & Sandhu K.K. (2006). *A Research Report on the Employment of South Asian Ethnic Minority Groups in Hong Kong*. Hong Kong: The Hong Kong Polytechnic University.
- Ku, H.B., Chan K.W., & Sandhu K.K. (2005). *A Research Report on the Education of South Asian Ethnic Minority Groups in Hong Kong*. Hong Kong: The Hong Kong Polytechnic University & Unison Hong Kong.
- 古學斌，陳錦華及Sandhu, Karamjit Kaur (2008)。「種族和諧」的面紗背後，種族主義與香港巴基斯坦移民的就業問題。載於夏曉鶴，陳信行及黃德北（主編）。*跨界流離：全球化下的移民與移工*，下冊（頁3-36）。台灣：台灣社會研究雜誌社。
- 陳錦華及古學斌 (2005)。排斥少數族裔：香港巴裔人士的住屋經驗。載於譚若梅，古學斌及祺（主編）。*公民身份的再思與打造：華人社會的社會排斥與邊緣性*（頁32-52）。香港：香港理工大學社會科學系社會政策研究中心。

被遺忘的一群：少數族裔學童的教育問題

立法會議員（教育界）葉建源

教育乃個人和社會發展的基礎，對少數族裔融入社會，消滅跨代貧窮，促進階層流動起決定性的作用。但是，香港的少數族裔教育政策忽略學生的需要，令他們升學和就業困難重重。¹

現行政策的問題

少數族裔學生、家長和教育工作者一致認為學習中文是少數族裔學生面對的最大障礙。中文是香港的法定語文，以華語（包括普通話）為母語的人佔全港九成人口。中文不但是中小學的必修科，同時是大部分學校的授課語言。因此，中文能力的高低影響少數族裔學生升學、就業和融入社會。

學前和入學初期的教育是打好少數族裔學童中文根基，協助他們適應學校生活的關鍵。教育局雖透過學校和非政府機構向少數族裔學童提供4星期的暑期銜接課程，60小時的適應課程和半年的啓動課程，但這些課程均過於短暫，縱使當局承諾由2013/14年度起每年增撥200萬元優化暑期課程，對他們幫助不大。

「指定學校」與主流學校均不利少數族裔學習

進入中小學階段，少數族裔學生面對更難踰越的障礙。現時全港共有30所向少數族裔學生提供特設服務的「指定學校」。由於這些學校的少數族裔學生比例偏高，無法營造中文語言環境，而教授的中文課程水平偏低，學生語文能力難以提升，不利融合。主流學校雖能提供中文環境，但缺乏對少數族裔學生的學習支援。中文老師大多缺乏教授中文為第二語言的訓練；他們亦欠缺對少數族裔文化的認識，較難體察學生的特殊需要。結果，少數族裔學生不但未能提升中文能力，而且因語文能力較弱而拖累整體成績，甚至被迫放棄學業。

輔助性質的支援作用有限

當然，政府有提供不同形式的支援予取錄少數族裔學生的學校，包括課後中文延展學習計劃、校本支援計劃津貼、成立學習中文支援中心等。可是，這些措施大多屬輔助性質，在提升少數族裔學生的語文能力上仍有不足，而部份計劃的受惠學生亦

偏少。如委託香港大學成立的學習中文支援中心，雖然開辦地點從2007/08學年的5個增至目前的16個，仍只有500名學生參與。同時，因市場上缺乏適合的教科書，各學校被迫自行編寫教材。即使當局制訂了《中國語文課程補充指引（非華語學生）》供學校遵循，但由於指引過於簡單，令校本計劃質素不一。

綜合中等教育證書（GCSE）中國語文科考試不是出路

歸根究底，由於現時的中國語文科課程主要為華語學生設計，讓並非以華語為母語的少數族裔學生修讀同樣的課程並參加同一標準的評核既不合情亦不合理。在缺乏另一項中國語文能力資格下，不少少數族裔學生報考綜合中等教育證書（GCSE）中國語文科考試。可是，GCSE的水平只達小三程度，即使政府資助少數族裔考生報考，學術機構及僱主對該項資歷的質疑仍然存在。受教資會資助的大專院校雖自2008年起同意在「特定情況」下行使酌情權接受如GCSE資歷，但此類特殊情況偏少，而私立院校的評核標準不一。同時，由於GCSE公佈成績的時間較遲，院校往往以學生未能及時提供中文科成績為由拒絕取錄，以致少數族裔學生入讀大專院校的人數未有顯著上升。

超越中文學習：學校如何推動融合的學習經驗和校園生活

少數族裔學生入讀主流學校原本有利他們提升中文能力和融入社會，但融合的關鍵是學校如何安排他們的學習和校園生活。早前傳媒報導有取錄少數族裔學生的學校把少數族裔女生與華語學生分隔，另行編排上課地點和休息時間以避免她們與男生接觸；學校亦規定女生必須佩戴頭巾。隔離政策不但與融合的理念南轍北轍，而且有違反《種族歧視條例》和聯合國《兒童權利公約》之嫌。同時，入讀主流學校也會令主流學校內學生的學習差異進一步擴大，無可避免地增加教學過程的複雜性，當局必須考慮在資源、課程設計等問題上，如何更好地協助學校做好這項工作。

改善建議

一) 中文作為第二語言課程及能力測試

根本的解決辦法並非減免更多考試費，而是制定中文作為第二語言的課程及中文能力測試。測試可參考國際英語測驗系統(IELTS)分為聽講讀寫四部分，並按考生成績分級別，以便能準確反映少數族裔學生的中文水平。政府、各大專院校和僱主應帶頭認可此一中文能力證明以增加少數族裔學生升學及就業機會。如能增加少數族裔學生入讀大學的機會，不但能幫助他們融入社會，亦為日後增強少數族裔中文教育提供了人力資源的基礎。

二) 加強師資培訓及幼教支援

同時，當局應加強師資培訓，聘請更多具教授中文作第二語言的老師，甚至少數族裔中文教師和教學助理。由於幼兒階段乃兒童語言發展的關鍵期，因此政府應為幼稚園提供更多教學支援，使少數族裔學童能及早接受密集而有系統的語言教育。非政府機構如利希慎基金會現正推行支援計劃，聘請退休教師和香港教育學院的學生為約30間幼稚園的

少數族裔學童提供服務。政府可參考這些計劃向更多幼稚園提供同類支援。

三) 收集數據以了解現況，制訂更合宜政策

有效的政策建立於準確的數據上。可是教育局一直以來並無有系統地收集少數族裔學生升學和就業情況的數據，使當局推行的措施始終未能針對問題癥結。政府應更有系統地收集少數族裔學生的數據，包括各階段的學生人數、學習的情況、中途輟學的人數和原因等，以了解現行政策的不足之處並制訂改善措施。

四) 為少數族裔家長提供資訊及輔導

另一方面，由於家長大多不諳華語，缺乏對香港教育制度的認識，令他們未必能作符合子女最大利益的決定，因此當局必須提供更多資訊並加強諮詢和輔導服務。

行政長官梁振英的競選政綱包括「設置『中文為第二語言』的課程和評核標準」²。可是，我們到目前為止「只聞樓梯響，不見人下來」。希望當局在制訂教育政策時不要遺忘他們。

¹ 本文沿用平等機會委員會對「少數族裔」一詞的定義，即指「居於香港、來自低收入家庭，未能選擇入讀國際學校的南亞裔人士，主要是菲律賓人、印尼人、尼泊爾人、印度人、巴基斯坦人、孟加拉人、泰國人、斯里蘭卡人、越南人等。」請閱「為非華語學生提供的教育支援背景資料簡介」，立法會CB(4)852/12-13(06)號文件，檔號CB4/PL/ED，附錄1，「平等機會委員會的意見書」，頁1。

² 《行之正道，穩中求變：行政長官競選政綱》，第29頁，下載於<http://www.ceo.gov.hk/chi/pdf/manifesto.pdf>

思索適切少數族裔需要的社會福利政策 —— 聚焦小組討論

香港聖公會麥理浩夫人中心少數族裔服務部部門主任盧啟聰先生

香港大學社會工作及社會行政學系社工導師潘永樂先生

九龍明愛社區中心單位主任賴仁彪先生

碧樺依博士

前言

為探討適切香港少數族裔需要、發展及促進社會共融的社會服務模式及社會福利政策，《社聯政策報》特別邀請從事多年前線少數族裔服務的同工，及在大專院校社工學系教導多元文化介入課程或督導相關服務實習的導師，進行一次聚焦小組訪談。本文藉整理受訪者分享的實際經驗及經歷，重構本地少數族裔服務的源起和發展過程，藉此歸納出理想的少數族裔社會福利服務政策政策目標、原則，及其他應有元素。

「少數族裔」福利服務的政策對象是甚麼？

就適切本地少數族裔福利政策界定其服務對象，並不是想像中般簡單。碧樺依博士提出，有關政策應先界定是以整體非華裔人士，還是以某社會階級的少數族裔為對象，若屬前者，涉及範圍會十分廣闊，尤其部份少數族裔的社會經濟背景也是相當優越。碧博士的分析，正好指出若政策單以「族種身份」來界定服務對象，無疑會把「種族」身份從當事人的其他社會階級或處境中切割出來，忽略個人的需要是在多元身份或條件狀況互動的處境當中產生。所以，就界定服務對象而言，碧博士提出「種族階級」(racial class) 概念，試圖突破對少數族裔既有想像。

以單一的「種族」身份界定服務對象，亦會引伸另一個涉及「推動種族融合」這政策目標的問題。盧啟聰先生提出，制定適切少數族裔的社福政策及服務時，應思考是要促進某單一非華裔族群與主流華裔之間的互動與融合，還是要處理不同族裔之間及他們與主流社會之間的跨種族融合，若政策目標是後者，其難度與複雜性明顯較前者為高。

早期少數族裔服務源起：隱藏於其他弱勢社群的服務需要

根據聚焦小組的討論，少數族裔服務的源起，並非以社區內邊緣少數族裔社群需要為目標。以賴仁彪先生任職的社區中心為例，中心最初開展少數族裔服務，是因為同工在土瓜灣舊區進行社區工作時，觀察到區內住有不少非華裔人士，故開始嘗試接觸他們。其時適逢政府推出「青年大使」計劃，中心藉此招攬區內非華裔青年，成為中心開展少數族裔服務的助力。同樣地，潘永樂先生投身少數族裔服務的經歷也反映此一軌跡。他分享自己十多年前從事釋囚更生服務時，發現服務對象中非華裔人士佔一小部份比率，令他開始關注少數族裔的處境。換言之，對少數族裔服務需要的關注，並非始於他們本身；相反，是社工在提供主流服務的過程中，留意到在不同的弱勢社群中都有為數不少的少數族裔人士。及後適逢「社區投資共享基金」的設立，造就機構為這個「新」的社群、「新」的需要開展服務的契機。

理想的政策目標及服務手法：倡議、組織及直接服務並用的充權工作

推動少數族裔社會服務的另一個重要轉捩點是《種族歧視條例》立法，相關的立法諮詢及審議工作，令社會各界（包括社福界）對種族議題的關注度及敏感度大為增加。立法更同時提供機會，讓社工與少數族裔社群建立關係，體會到適切少數族裔需要的社會服務，應該是倡議工作、組織工作及直接服務三者結合並行，不單以照顧少數族裔的需要為目標，更重要是令他們得以充權，過獨立自主的生活。

若按少數族裔社群表達的主觀需要 (*felt needs/expressed needs*) 為依據提供直接支援服務，無疑可支援他們的生活，但同工提到少數族裔社群表達的需要，往往低於社工或其他機構評估的需要 (*normative needs*)。據賴仁彪的觀察，這種落差是因為社區內少數族裔群體對行使其應有的權利缺乏認知或信心，他們身處的社會環境令他們對「被去權」習以為常。潘永樂先生補充，即使少數族裔明白種族歧視的概念，但他們在生活上面對歧視或不利處境時（不論是直接或間接歧視），也可能因忙於應付日常生活中切身需要，而未能有效善用法例所賦予的權利，也可能未能即時意識到一些個人中文學習與中文教育制度問題、以及家庭貧窮與社會結構性歧視或問題息息相關。

就上述落差現象，碧樺依博士提出另一觀察。她比較種族歧視立法及其他反歧視立法經驗，認為前者缺乏了基本群眾教育及組織工作的過程。她以性別歧視立法為例，透過群眾教育及組織工作，除目標群眾外，社會大眾對與「性別歧視」有關概念及現象，也有一定體會、認識及關注，有不同持份者可提出較深入的意見，為日後立法工作打下了基礎。相反，種族歧視立法諮詢開展時，未見有長時間大規模的群眾教育及組織工作。由於未有成熟的群眾工作，部份持份者，尤其是與主流社會較疏離的少數族裔人士，會認為政府「突然」推出有關政策。

相關觀察亦正好說明，除提供直接社會服務外，群眾教育及組織工作對實現充權和自主生活等政策目標起著不可或缺的作用。賴仁彪分享同工在種族歧視條立法時聯絡錫克教廟合辦講座的經驗，官員及立法會議員在講座中介紹立法的內容，提出不同見解，促進少數族裔對立法內容認知及向相關的政策局官員直接表達意見，以發揮政策倡議的功能。在此案例中，社工發揮「教育」及「組織」的作用，建立對話平台，創造溝通機會，協助少數族裔充權，讓他們

為自己發聲。知識對以充權為目標的工作亦十分重要，盧啟聰先生指出政策研究不但能加強倡議力度，亦有助服務開拓。

不過，這種結合倡議、組織與服務的充權工作，機構或服務主管的態度是一個關鍵。賴仁彪提出，如果有機構或主管誤解倡議及組織工作是挑起社區或社會矛盾，前線的同工則難有空間開展工作。他認為倡議工作可以有不同的專業手法及策略，能讓不同社群就他們的需要和權利發聲，讓有關當局知悉及跟進，這反而有利長遠的社會穩定和諧。同樣地，政府的政策取態亦十分重要。政府若不認同倡議和組織工作，固然影響充權工作的推展；但政府在政策和執行上如欠缺透明度，對有關工作亦同樣會造成障礙。潘永樂以去年「少數族裔人士支援服務中心」服務撥款為例，指出民政事務局未有清楚解釋某一服務機構在欠缺足夠相關經驗下獲批撥款的原因，令業界不少人士揣測會否有親中及親建制背景是政府考慮批出撥款的重要考慮條件，也質疑該機構於中心開展後一些服務的目標和專業手法。即使這並非當局原意，但撥款機制欠缺透明度及服務質素評估的客觀性，可能會令獲當局撥款的服務機構對重要的倡議及組織工作有所顧忌。

據盧啟聰先生及潘永樂先生觀察，以充權為目標的倡議及組織工作，應更多從少數族裔社群的實際生活處境出發。現時不同機構、民間團體及少數族裔人士，正分別就爭取「中文作為第二語言」教育政策及「少數族裔服務主流化」，進行形形式式的倡議及組織工作，這些議題緊貼他們的生活，使他們更容易參與及投入其中；其中，爭取康樂及文化事務署開放球場作板球運動場正是一例。

適切少數族裔需要的服務模式：融入主流服務，還是專設服務？

「少數族裔服務主流化」的爭取，反映業界認為適切少數族裔的服務，不應脫離主流服務體系，反而應該設法令主流服務體系更具包容性，確認本地少數族裔和本地華人的服務需要，既有共同之處，亦有各自的獨特性，這才有利社會融和。現時為少數族裔而設的社會服務，其模式不少是以專設服務為主，雖然具彈性，但服務卻十分分散。再者，此模式若單一發展下去，長遠會趨向隔離主義。從資源角度考量，亦有不少挑戰。以戒毒服務為例，若有專設服務就可就其言語及宗教需要為一些少數族裔人士設立專門及適切的戒毒服務點，但同時機構也要加強一些現有服務讓有不同需要的少數族裔人士善用主流社會服務。「少數族裔服務主流化」正好提出政策方向，要求政府在主流公共服務系統中，加入種族角度元素，推行相應制度及措施，達至社會融和及種族平等。

不過，與會者並不認為服務主流化與專門化是互相排斥，在現行服務不能一蹴而就地全面主流化的期間，確認服務主流化的方向，同時保留專門服務，策略上有其必要。他們更認為，即使日後主流服務系統能滿足少數族裔的各種服務需要，部份照顧他們獨特需要的專門服務也可能有需要繼續保留。

適切少數族裔社福政策的價值基礎：普世價值與尊重文化獨特性

碧樺依博士分享英國廣播公司一個偵查式報導，記者扮成一個少數族裔家庭的家庭暴力受害人，向當地一個少數族裔家庭暴力中心求助，中心導師卻鼓勵當事人息事寧人，因為根據他們宗教教義，妻子應聽從丈夫。

部份人士可能會把責任放在少數族裔的文化價值觀上，碧博士強調，其實新聞內容涉及的是其他範疇(宗教)價值。若個案發生在信奉同一宗教的本地家庭，也可能出現同類

情況。她提到近日有專收少數族裔學生的學校，因要求男女分開上課而受社會批評。她指出，這也是源於穆斯林父母的宗教價值，情況一如部份天主教學校只收男生或只收女生一樣，但社會卻把相關議題及宗教需要，視之為少數族裔價值觀與主流社會價值觀之間的衝突。

但無論如何，對於少數族裔的文化、宗教及社會價值的尊重有其必要，但在一些權利原則下，她認為不應輕言放棄對某些基本權利的堅持。她建議同工可在服務受眾的基本權利(例如生存權、教育權)不受影響下，更具彈性地接受及尊重少數族裔的價值觀及文化傳統。在討論中，參與的同工都認為，在此問題上並不容易簡單地達至某一種概念上的結論，一切還須在具體的情況和處境中，於尊重平等機會的前提下，尋求一種合理的價值實踐。

總結：同工及機構間的交流是邁向更適切少數族裔社福政策的重要一步

雖然，現時不少大專院校在其課程中有提供少數族裔服務的實習機會及相關訓練，但歸納與會者的意見及經驗，機構同工間、以至跨機構間的交流，是制訂適切少數族裔需要的社福政策的重要一步，因為此舉有利同工分享在實際的服務環境中，如何訂定他們的服務目標、取捨介入手法、拿捏社工價值觀與尊重少數族裔特有文化及傳統之間的平衡，為相關服務及政策制度打下基礎。

** 本文所載各講者嘉賓的分享純屬其個人意見，並不代表本會立場。

訪問整理：黃子瑋

少數族裔的社會參與 —

專訪香港融樂會王惠芬女士

王惠芬女士早年擔任外展社工，眼見少數族裔人士因膚色和種族而被歧視，在教育、房屋、醫療和社會福利等範疇受到不公平對待，於是在2001年創辦香港融樂會，專門服務少數族裔，協助及組織他們參與社會行動。王女士曾擔任種族和諧諮詢委員會成員，並於2005年獲頒行政長官社區服務獎狀，2008年獲選為第十八屆優秀社工，以及在2012年獲頒香港人道年獎。多年來，王女士參與多個重要政策的倡議工作，包括《種族歧視條例》立法、小學及中學學位分配辦法的修訂，並一直爭取「中文作為第二語言」的教育政策。

王惠芬女士在訪問中闡述了現時少數族裔人士參與社會事務的狀況，分享她作為社會工作者，在促進少數族裔社會參與上應有的角色和遇到的困難。她亦援引不少例子，說明她在倡議少數族裔權益上的策略。

有限的參與機會，有限的社會關注

王女士首先指出，少數族裔在社會上的參與，大致可分為兩個層面。一是與他們自己生活息息相關的政策 - 如教育、勞工、福利和就業等重大政策制訂時，能平等參與及發聲；二是在政治體制內的政治參與。

關於前者，王女士認為社工應關注少數族裔人士在政策制訂的過程中，是否能與其他持份者一樣，擁有平等發聲的機會。王女士指出，獲取資訊是至為基本和重要的一步，但少數族裔多不諳中文，往往無法掌握對自己有切身影響的政策和時事，例如強制性公積金及最低工資的實施、房屋政策的最新發展等，政府部門既沒有提供少數族裔人士語言的翻譯文本，亦沒有為少數族裔提供有效的資訊發放平台，令他們只能依賴社會服務機構或自己的網絡來了解政策詳情。這種資訊上的「無知」，不僅令少數族裔人士易於成為被剝削的對象，也削弱了他們參與社會事務的動機及動力。基於語言上的障礙，少數族裔難以知悉政策內容，從第一步已阻礙了他們的參與機會。同時，當局沒有意識到諮詢少數族裔的需要，故當新政策推出時，政府通常皆沒有措施協助少數族裔人士了解相關內容，即使少數族裔人士有意見，亦無從發表。由此可見，少數族裔在與自己生活相關的政策上，難以擁有與其他市民大眾同等的參與機會。

至於政治參與方面，王女士指在代議政制下，不論是區議會、立法會，以至是行政會議，甚少有少數族裔的成員；即使有，也未能代表少數族裔的聲音。在選舉工程當中，亦因為少數族裔人士的人口不多，政黨和候選人往往不願花時間去關心少數族裔的處境，爭取他們的支持，結果少數族裔的聲音難以透過代議政制在議會、乃至主流社會中表達和得到應有的重視。

她續指，現時雖然有一些官方的諮詢平台讓少數族裔人士參與，例如民政事務總署的「促進種族和諧委員會」和「少數族裔人士論壇」，及政制及內地事務局的「人權論壇」等，但是這些平台並不能促進真正的參與，原因是部份諮詢委員會的成員，須要經由政府委任，而那些被委任的成員，通常都是具較高社會經濟地位的少數族裔人士，他們多來自商界或專業界別；另有部份成員立場傾向親政府，故未能真正代表少數族裔的聲音，反映他們面對處境和實際需要，會議過後，有關討論內容及政策資訊，也未能有效訊傳達到他們的社區。除此之外，王女士指出這些平台的討論，往往流於服務提供層面，鮮有從政策及宏觀規劃角度出發，故很難有效和長遠地回應少數族裔的需要。少數族裔人士在這些平台上的參與，往往僅屬裝飾門面的參與，並沒有機會發揮少數族裔作為公民的影響力，不是真正的參與。

充權工作對少數族裔社會參與的重要性

「充權」是指一個促進人民、機構和社區參與的社會行動過程，並以增加個人和社會控制

能力、政治效能、改善生活質素和社會公義為目標 (Wallerstein, 1992)。這正正與王女士的看法相呼應。王女士指出，要長遠令少數族裔人士自力更生，甚至組織自己的社交生活圈子去倡議權益，必須透過充權工作，提升少數族裔在態度、知識和技巧的掌握，增加他們於社會參與的能力和效果。

她引例說，有一些少數族裔人士起初會基於個人利益而參與社會事務，這些利益可能是為了擴闊自己的圈子、獲得一份工作或者增加自己的曝光機會等等。這種以個人利益作為動機的參與，未必能使他們長期持續參與下去，也不足以支持他們日後在社會上懂得實踐和確立自己的公民身份，參與社會事務。因此，社會工作者應該著重引導及培養他們的公民意識，讓他們反思個人利益和大眾利益的關係，讓其明白為大眾爭取福祉也是他們參與社會行動的意義。這種從「個人利益」到「大眾利益」的轉化，既是充權過程，也是充權結果。

她又舉例說，一些少數族裔人士初次面對傳媒時非常緊張，演說技巧不足，不利爭取傳媒關注和向公眾傳達訊息。社會工作者應協助他們提升倡議能力，使他們從不懂得面對鏡頭的弱勢社群，變為能夠在公眾面前清晰自信表達意見的持份者。充權工作不單要著重少數族裔人士發展自我，使自己從中獲益，也要維持及提升社會參與能力和效果，為社群爭取更大的權益。這都有賴充權工作在服務使用者身上的作用。

非政府組織的角色

2003年，政府開始提供資金予非政府組織開展少數族裔服務，各機構爭相推行有關服務，涵蓋範疇包括教育、就業、公共服務支援、個人輔導，甚至是戒毒服務。問及非政府組織在倡議少數族裔權益中的角色，王女士認為有三項重要的功能：

第一，作為組織者於地區進行組織和充權工作，協助少數族裔自助互助。王女士指，社區發展從來都是社會工作的核心之一，然而近年非政府組織對這項工作的重視程度已遠不及從前，地區內的組織工作愈來愈少。她認為社會工作者除了應加強組織

少數族裔外，更應該與少數族裔自助組織建立伙伴關係，進行從下而上的集體倡議工作，方能最有效啟發少數族裔於社區內維持長遠和持續的參與。

第二，作為少數族裔和媒體的橋樑，讓少數族裔的聲音得以在社會上傳播。由於語言障礙，少數族裔的意見很多時都未能得到主流媒體（尤其中文媒體）的關注，他們對本地媒體亦缺乏認識，又沒有連繫媒體的技巧，以致未能突破自己的圈子，將他們的聲音展示於公眾面前。非政府組織正好擔任中間人，不論是聯繫或是傳譯，都可以幫助少數族裔把他們的訴求，透過主流媒體讓社會知悉，引起大眾關注。

第三，作為監察者，進行有效的服務監察和評估。王女士指，近年政府確實投入較多資源推展少數族裔服務，然而卻沒有一個嚴謹方法監察服務的推行和評估成效。例如有很多計劃強調要達到「種族共融」、「融入社會」的目標，但設計上卻只讓少數族裔人士到主題公園遊玩，根本沒有切實回應目標；部份只憑活動相片、舉辦了多少個嘉年華會來衡量服務成效，而政府亦沒多花功夫監察。她指非政府組織應該更加自律，更負責任地監察服務進行，確保服務設計緊扣計劃目標，評估服務使用者在經過一連串充權工作後，是否有成長和改變。

令少數族裔從「看不見」變為「看得見」的一群

回顧近十年來少數族裔在社會上的處境，王女士認為最大的進步，是社會終於「看得見」這個群組。「這個群組長久以來存在於香港，不少更是幾代人都紮根於香港，但制度上、政策上他們是不存在的，他們生活在我們當中，卻猶如隱形。」在「從無到有」的過程中，王女士以「四處放火」來形容自己的策略 - 她在各個界別如社福界和教育界內發掘歧視個案，然後不斷向傳媒舉引大量案例，讓傳媒廣泛報導；她又向政黨、相關政府部門、立法會、行政會議成員、商會、甚至國家領事進行游說，務求引起不同界別、乃至整個社會面對和關注少數族裔，這種倡議工作起了關鍵作用。

她以融樂會在教育政策方面的倡議工作為例，說明在策略上，如何令一直被邊緣化的少數族裔學生，呈現於社會眼前。1998年，全港只有2間政府資助小學和2間政府資助中學取錄少數族裔學生，少數族裔學童的失學問題非常嚴重。到2003年，這些小學和中學亦分別只增加到7間和3間。與一般華裔學生不同，少數族裔學生被排除在統一派位機制以外，只能報讀這些「非華語學校」(Non Chinese Speaking School) (後於2006年改名為「指定學校」)(Designated School)，這令他們在升讀小一或中一時，只有數間學校可以選擇，不論學生的能力是高或低，都很大機會被派到同一間學校。與其他華裔學生相比，少數族裔學生享有的教育權利是不均等的。其時，王女士逐一電聯學校，查詢他們取錄少數族裔學生的情況、與少數族裔學生親身到學校扣門，又不斷去信教育局與局方斡旋。最後，她研究以人權法控告政府，方能成功迫使當局於2004開放派位機制予少數族裔學生，少數族裔學生終可和華裔學生在同一派位機制內競爭學位，於主流學校就讀。

王女士指這不單純是制度上的改變，提高了少數族裔獲得優質教育的機會，更迫使政府以至社會面對這個群組。「在派位機制開放之前，少數族裔學生一律被集中在某幾間學校，是教育上被邊緣化的一群，大家還若無其事說沒有這些問題。機制開放之後，少數族裔學生目前散落在500多所中、小學校之中，從前被掩蓋的問題逐漸曝光 – 語文政策、校內支援、少數族裔主流化等等，不論是

學校、老師、家長，甚至是學生，都不得不面對，不得不想對策回應。」此外，少數族裔進入主流學校就學，亦促使他們學習和運用中文，逐漸能夠用中文表達自己的意見和與華人對話交流，這對整體社會在接納和重視少數族裔聲音方面，均有正面影響。

總結：短期社會服務和長遠政策規劃的結合

自政府投放資源讓非政府組織服務少數族裔以來，確實讓少數族裔人士受惠不少。然而，這些服務絕大部份均是短期和一次性的，以最低度的輔助為目標，並沒有在策略上真正促進少數族裔融入和參與社會。如何擺脫補救性的社會服務視野，向政策規劃的層面推進，實現少數族裔主流化，是最艱難的工作。王女士認為要達到這個目標，離不開政府的資源投入和社區組織工作。她尤其指出，社會福利界應該反思社區發展的意義，善用社工專業，從下而上做好組織工作，推動少數族裔自助互助。

在種族共融的議題上，透過社會服務協助少數族裔自力更生固然重要，但長遠而言，我們更應思考如何在政策上促進少數族裔享有平等機會，達至共融。例如訂定清晰的多元文化政策目標；在政策制定時，加入對少數族裔的影響評估；加強現有的行政指引，由上而下指導政策局和服務部門如何回應少數族裔的需要；並加強跨部門之間的協調，均會有助少數族裔融入香港，建構真正的多元文化城市。

訪問整理：鄭普恩

參考資料

- Wallerstein N. (1992). Powerlessness, empowerment, and health: implications for health promotion programs. *American Journal of Health Promotion*, 6(3), 197–205

建構多元文化的社會：澳洲的經驗

香港社會服務聯會政策研究及倡議幹事鄭普恩

「多元文化」一詞最早出現於1957年的瑞士，用以形容「馬賽克式的文化多樣性」，及後被廣泛應用於描述多元種族、文化和語言的社會 (The Australian Collaboration, 2013)。在不同社會，「多元文化」的詮釋亦有所差異。縱觀香港政府的政策文件，本港並沒有一個「多元文化」的官方定義，只有一份民政事務局於2006年提供的資料提到「文化」所包括的三個層面：(一) 日常文化；(二) 高雅文化和(三) 精神文化 (民政事務局, 2006)。不過這三個層面都是指向在藝術創作方面的發展，而非因種族多元性所帶來的多元文化發展。官方經常強調香港社會容納多種族、多元文化，但其實在政策上沒有明確的政策原則和目標，相反，澳洲多年來奉行多元文化政策，在促進種族共融的多元文化政策上有明顯的參考價值。

自古以來，澳洲大陸都是一個多元文化的國度。早在五萬多年前，就已經有超過350個的土著和島嶼原居民群組定居於這片土地上，至今澳洲境內仍存在250種語言和700種方言。在18至19世紀期間，英國的流放囚犯政策以及其他自由移民的湧入，為澳洲帶來了大量的外來人口，加上豐富的天然資源吸引了來自四方面面的商人和殖民者，這不僅成為了澳洲的勞動人口，亦帶來商貿機會和不同的文化，構成了澳洲早期的文化面貌。今天，每四名澳洲居民就有一人是海外出生；百分之四十五的人口的父母或其中一名父母是海外出生；在二千二百萬的澳洲人口中，有四百萬人會說英文以外的語言。豐富的文化多樣性，使澳洲早於100年前就已經涉獵多元文化政策範疇。多年來，相關的政策經歷了不少演變，也得到國際間的肯定。然而澳洲的「成功經驗」是否如想像中理所當然？抑或是某些社會條件使然？以「多元社會，國際都會」自居的香港，是否具備這樣的條件？政策執行上又應如何配合，切實地回應少數族裔的需要？

澳洲的多元文化政策

雖然多元文化的背景早已存在，然而早期的

澳洲的種族政策對外來人口和多樣文化的包容性並不高，甚至頗為封閉。於1888年至1970年期間，澳洲政府實施帶有強烈種族主義的「白澳政策」('White Australia' Policy)，以隔絕非白人血統的移民流入。其時的澳洲政府抗拒種族融合，並認為白種人比其他族裔人士更加優越。

二次世紀大戰之後，大量移民湧入澳洲，澳洲政府開始推行以「同化」為目標的種族政策，務求令新移民「擺脫原本文化，儘快融入澳洲」。當時的政府以致社會均相信，新移民愈能「變成」澳洲人愈佳。在1960年代，當局對新移民的文化敏感度有所提升，於是開始提倡以「共融」為目標的政策。至1970年代，隨著「白澳政策」的廢除，澳洲政府開始推行結合「同化」和「共融」元素的社會政策，強調包容和尊重不同文化，並認同文化多樣性的價值，這是早期的「多元文化」政策。(The Australian Collaboration, 2013)

九十年代開始，在面對出生率下降和全球化的趨勢下，澳洲政府相信，她們必須依賴多元文化來擴充和維持經濟和社會效益 (Department of Immigration and Citizenship, 2013)。多元文化為本的政策不但有助勞動力和技術人口的補充，頻繁的文化交流亦使澳洲對不同的文化知識有更準確的掌握，以致在國際上有更大的影響力和議價能力。多元種族的人口結構漸漸成為澳洲無法扭轉的事實，加上上述的種種益處，促使澳洲政府面向多元文化的社會處境，制定政策回應。

2011年，澳洲政府推出了一份名為《The People of Australia – Australia's Multicultural Policy》的政策，用以回應在全球化下不斷改變的人口面貌，並更新未來澳洲的多元文化政策方向和目標。這份文件清楚列出了實現多元文化的四個原則：

表一：澳洲多元文化政策原則

原則一	澳洲政府重視及珍惜多元文化在國家團結、社區和諧和維護民主價值等目標中帶來的益處。澳洲多元文化的主題是「令所有人都對澳洲有歸屬感」。我們認同澳洲國家法律框架內的多元性表現。
原則二	澳洲政府努力創造公正、包容及和諧的社會，使人人都能獲得澳洲提供的機會。政府為來自其他文化和語言背景的澳洲人提供各種服務，不論任何背景的澳洲人都有權利獲得平等的政府服務，受到尊重，並可以參與在社會生活中。
原則三	澳洲政府樂見一個成功的多元文化國家所獲得的經濟、貿易和投資裨益。移民和多元性加強了貿易關係，拓寬了商業範疇，多元文化和語言的勞動人口令澳洲於全球經濟更具競爭力。
原則四	澳洲政府積極提倡接納和理解的態度。種族主義和歧視會影響人們的福祉，妨礙人們公平獲得機會和服務。澳洲政府反對任何形式的種族主義、歧視和不包容。

資料來源：Department of Immigration and Citizenship Australia Government (2011). *The People of Australia – Australia's Multicultural Policy.*

以上四個原則，指導澳洲近年的多元文化政策和社會服務發展。在前任工黨總統吉拉德 (Julia Gillard) 的帶領下，澳洲政府在2011年成立了Australian Multicultural Council – 一個恆常、獨立的諮詢組織，負責就澳洲的多元文化政策向政府提供意見和統籌策略。

不同歷史時空下演進的多元文化政策

多元文化是澳洲的發展策略之一，它不但是澳洲的立國之本，更是現時以及未來社會發展的依歸。表面上，澳洲的多元文化政策一直發展得十分順利，時至今日，種族共融的國策亦是不少國家學習的對象。不過，若我們嘗試探究其歷史，不難發現澳洲的成功經驗，與不同時期的社會條件和歷史時空有著密不可分的關係。

第二次世界大戰期間，澳洲一度受到日本的襲擊，雖然日本最後在大戰中敗陣，但卻促使澳洲政府在戰後反思未來人口結構。時任總理奇夫利(Ben Chifley)曾說：「We must populate Australia as rapidly as we can before someone else decides to populate it for us」

(New South Wales Migration Heritage Centre, 2013)。戰後澳洲有見人口數量不足，或會為國家安全帶來潛在風險，因而認為必須儘快增加境內人口，以防外敵。1945年，澳洲政府於是成立了入境部門統籌人口政策，並定下每年2%的人口增長目標，其中包括約七萬名的移民人口 (New South Wales Migration Heritage Centre, 2013)。

在政策實施初期，澳洲政府期望能夠維持以英國凱爾特人 (Anglo Celtic) 為主的人口結構，將外來移民和英籍人士的比例維持在1:10 (這與早期澳洲政府排外的態度相呼應)，然而有關的目標實在太難達到。其時，有一千萬名來自納粹集中營的難民，於戰爭後因各種原因無法返回自己的家鄉，這批戰俘來自南斯拉夫、拉脫維亞、烏克蘭和匈牙利等地。澳洲雖然渴望維持「純正」的人口，但始終增加國內的人口數目為其時的當務之急，澳洲政府遂決定在1947年開始，以每年12,000萬人的數目接收這批難民 (New South Wales Migration Heritage Centre, 2013)。

在有關政策實施的七年期間，一共為澳洲帶來了超過一百七十萬的人口，在戰後至1950年代期間，澳洲亦積極與其他包括意大利、比利時、西德國、希臘、西班牙、美國、瑞士和丹麥等十多個國家簽訂入境條約，大量吸納移民以增加人口 (New South Wales Migration Heritage Centre, 2013)。在戰後短短數年，澳洲就已成為以色列外，第二個擁有最多移民的國家，而其人口結構，亦無可避免地變得愈來愈「非英籍」。可以說，「國家安全」的考慮，是促使澳洲政府開放移民政策的其中一個主要原因，而這個移民政策所帶來的多元人口，亦為後期的多元文化政策提供了基本的社會條件。

第二次世界大戰之後另一個最明顯的轉變，就是很多第三世界的國家脫離歐洲帝國的殖民管治，尤其在亞洲和非洲地區，出現了不少民族獨立運動，「反殖民民族主義」(Anti-colonial Nationalism)的情緒相當高漲。隨著愈來愈多殖民地獨立成國，在1946年至1970年期間，聯合國的成員由35個國家增加至127個。這些「去殖」後的新成員，影響了聯合國內的權力組合，促使聯合國大力倡議「去殖化」和「自治政府」的概念，並在1960年通過《給予殖民地國家和人民獨立宣言》(Office of the Historian United States Department of State, 2013)。雖然當時仍有不少殖民地掙扎於「去殖」和「不去殖」之間，但有關宣言的通過，表達了一個清晰的訊息：國際社會不再認同殖民主義。

雖然澳洲於1901年已經組成了聯邦政府，英殖民政府亦賦予她們自治的權力，然而，在前述的社會狀態下，國際間瀰漫著「反殖民民族主義」的情緒，澳洲作為擁有世界上第二個擁有最多不同種族人民的國家，或多或少憂慮民族間的矛盾會被挑起 - 包括境內的原居民和來自世界各地的移民 - 繼而影響管治。從建立政府合法性的角度來看，推行以「種族共融」為主張的政策實在是適切不過。澳洲政府以「包容」、「大同」等軟性的論調來

演繹她們多元種族的特性和淡化過去的殖民管治，正好有助抵消「反殖民民族主義」中有關「分離」、「獨立」的主張。

從澳洲的經驗看來，多元文化政策的出現，似乎並非單純因政治領袖個人對多元文化的追求或社會對「種族共融」理想的憧憬所致，各種獨特的社會現實需要和政治利益亦有其重要角色。若香港要以多元文化作為社會發展的方針，我們又會有著甚麼樣的條件促進其發展？

澳洲模式

回歸政策本身，澳洲在執行多元文化政策上，一向以「權利為本」(Right-based) 的方針為主，強調政府的責任和公民權利。透過由政府主導的政策，輔以部門配合和地區的支援計劃，一方面鼓勵澳洲居民歡迎和協助外來移民，一方面解決新移民在融入過程中遇到的困難，包括：語文障礙、教育、醫療和住屋等範疇上的需要、以及他們未來於澳洲境內定居的種種適應需要，讓他們的基本權利能夠得到實踐。然而，這並不代表澳洲政府鼓勵新移民和少數族裔人士依賴政府提供的援助來維持生活。相反，澳洲政府清楚指出「一個健全的政策，應拒絕任何鼓勵長期依賴的措施」(The Australian Multicultural Advisory Council, 2010)。澳洲政府倡導的，是一個以「平衡責任和權利」為中心的政策，她樂見新移民長遠達至獨立且自力更新，但同時新移民不會因其種族背景而無法享有應得的權利和服務。

在實現多元文化社會的過程中，另一個澳洲政府持守的原則是「可及性」(Access)和「公正性」(Equity)，她們訂立了《Access and Equity Strategy and Framework》，明確指出一個能促進多元文化的服務應達至的標準。該框架適用於所有由政府機關、非政府組織和企業提供的政府資助服務。表二列出了該框架下的四項指標：

表二：Access and Equity Strategy and Framework 指標

回應能力 (Responsiveness)	將可達至、公平和回應的服務延伸至有需要的人士
溝通能力 (Communication)	為所有持份者提供開放及有效的溝通平台
問責能力 (Accountability)	具有效和透明的申報及檢討機制
領導能力 (Leadership)	以多方位的方法處理因澳洲的文化和語言多樣性所帶來的議題

資料來源：Department of Immigration and Citizenship Australia Government (2011). *Access and Equity Reports*.

香港模式

觀乎香港，現時沒有一個統一和整合的多元文化政策，而是主要以法案和公約作為保障少數族裔人士的依歸。法例的存在雖然能有助打擊歧視，但角色被動，難以在提倡種族融和及種族平等的議題上起更積極作為。礙於職權所限，平等機會委員會亦只能就歧視個案作出起訴，面對政策的匱乏只能提供建議，難以主導種族多元政策的發展。在2010年，政府制定了《促進種族平等行政指引》，供有關政策局、部門及其他公共主管當局參考，以期在主要政策範疇促進種族平等，確保公眾有平等機會獲得公共服務。然而，相比起澳洲，香港對少數族裔主流化的認知和接受程度都較低，有關指引是否能有效帶動部門機構提供公平的服務予少數族裔人士，仍有待觀察。

由於缺乏統一的政策目標和方向，政府機關在面對少數族裔人士時，或會手足無措，不知如何自處。不論在教育、房屋、醫療和社會福利等範疇上，各個部門對少數族裔的理解和看待皆不盡相同。服務少數族裔人士

的機構在進行政策游說時，也要個別地與不同政府部門交涉。零散和割裂的措施，使少數族裔人士處於邊緣位置，政府以至社會人士慣以「弱勢社群」的視角來看待少數族裔人士，他們被視為「有需要協助」的服務使用者多於「享有使用服務權利」的公民。這種「扶助弱勢」的思維，促使現時的服務只能停留於補救性、輔助性的模式，而未有視少數族裔人士為社會公民的一份子，窒礙少數族裔人士主流化。

想像和規劃一個種族多元文化的香港

「多元文化」並非單一政策範疇的議題，亦不能倚靠單一的社會服務就能推而廣之，而是牽涉跨部門的長遠計劃。在思考如何透過多方位的政策引導服務發展、促進少數族裔人士主流化以外，我們更應該思考如何引發政府、以至社會大眾，突破以「華人」為本的想像和理解，立足國際，並擺脫以「少數」、「弱勢」的眼光來看待本地少數族裔公民，在瞬息萬變的發展中維持本港的獨特性和優勢，當真正的國際都會。

表三：澳洲和香港多元文化政策的比較

	澳洲	香港
促進種族平等法例	Racial Discrimination Act 1975 Australian Human Rights Commission Act 1986	《基本法》 《香港人權法案條例》 《種族歧視條例》
促進種族平等的相關政策	The People of Australia – Australia's Multicultural Policy	沒有，但在不同的政策範疇會有相應措施或服務
行政指引	Access and Equity Strategy and Framework	促進種族平等行政指引
政策目標	不論文化和種族背景，每個澳洲居民都可獲得「可及」和「公正」的公共服務	促進種族平等和確保公眾有平等機會獲得公共服務
政策方向	政府主導，部門及社會服務配合	政府為資助角色，主要由社會服務機構提供服務

資料來源：Australian Human Rights Commission (2013). *Legislation* ; 社會福利署 (2013). 少數族裔服務資料。

參考資料

- Department of Immigration and Citizenship (2011). *Access and Equity Reports (June 2011)*. Australia: Department of Immigration and Citizenship. Retrieve from <http://www.immi.gov.au/about/reports/access-equity/> (September 2013)
- Department of Immigration and Citizenship (2011). *The People of Australia – Australia's Multicultural Policy*. Australia: Department of Immigration and Citizenship. Retrieve from http://www.immi.gov.au/media/publications/multicultural/pdf_doc/people-of-australia-multicultural-policy-booklet.pdf (September 2013)
- Department of Immigration and Citizenship (2011). *The Response to the Recommendations of the Australian Multicultural Advisory Council in The People of Australia*. Australia: Department of Immigration and Citizenship. Retrieved from http://www.immi.gov.au/media/publications/multicultural/pdf_doc/amac-response-to-recommendations.pdf (September 2013)
- Office of the Historian, Bureau of Public Affairs (2013). *Decolonization of Asia and Africa*. United States: United States Department of State. Retrieved from <http://history.state.gov/milestones/1945-1952/AsiaandAfrica> (October 2013)
- The Australian Collaboration (2013). *A Multicultural Australia*. Retrieved from <http://www.australiancollaboration.com.au/pdf/FactSheets/Multicultural-Australia-FactSheet.pdf> (September 2013)
- The NSW Migration Heritage Centre (2013). *Australia's Migration History*. Australia: New South Wales Government. Retrieved from <http://www.migrationheritage.nsw.gov.au/belongings-home/about-belongings/australias-migration-history/> (October 2013)
- 社會福利署 (2010)。促進少數族裔平等權利的現行及計劃中的措施 (社區服務 — 社會福利)。
香港：香港特別行政區政府。取自：
http://www.cmab.gov.hk/doc/tc/documents/policy_responsibilities/the_rights_of_the_individuals/agpre/swd_social_welfare.pdf (2013年9月)
- 社會福利署 (2010)。促進種族平等行政指引。香港：香港特別行政區政府。取自：
http://www.cmab.gov.hk/doc/tc/documents/policy_responsibilities/the_rights_of_the_individuals/agpre/adm_guidelines.pdf (2013年9月)
- 民政事務局 (2006)。香港文化藝術政策發展。香港：香港特別行政區政府。取自：
<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ha/papers/ha0407cb2-1686-1c.pdf> (2013年9月)

問卷調查

我們希望聽取您對政策報的意見。請將本頁影印或列印，填妥後傳真至2864 2999或電郵至 policybulletin@hkcsp.org.hk。調查所得的資料經收集後會用作本會統計及參考之用。

對政策報的意見

1. 你對政策報有何意見？(請選擇1至5分，1為最低分，5為最高分。)

	最低			最高
選擇政策的合適性	1	2	3	4
分析的可讀性	1	2	3	4
內容深淺的適中性	1	2	3	4
資料的有用性	1	2	3	4
				5

2. 你認為政策報未來應包括甚麼政策呢？(請填寫)

3. 你對政策報的其他意見：(請填寫)

背景資料

4. 你所屬的主要界別是：

a. 政界 b. 商界 c. 學術界 d. 新聞界 e. 社福界

f. 其他專業界別：(請列出) _____

姓名(自由填寫)：_____

聯絡電話 / 電郵(自由填寫)：_____

昔日政策報

請登入 <http://www.hkcsp.org.hk/prb/Policybulletin/main.htm> 瀏覽昔日政策報。

創刊號 — 香港2012 — 特首對香港應有什麼承諾？

第二期 — 香港醫護融資改革：可以兼顧公平、質素、選擇嗎？

第三期 — 香港的退休度 - 紿你信心？令所有人憂心？

第四期 — 扶貧紓困由地區做起

第五期 — 香港需要一個公民社會政策嗎？

第六期 — 市區重建

第七期 — 從香港勞工面對的挑戰 看勞工政策的發展方向

第八期 — 逆按揭

第九期 — 醫保之外：醫療服務質素

第十期 — 市民福利的社會規劃

第十一期 — 房的價值：房屋政策新探

第十二期 — 住屋的條件：房屋政策新探(續)

第十三期 — 回到社會政策ABC：社會發展的道德價值基礎

第十四期 — 人口發展政策 目標的思索

促進公共政策素質 探究核心則、價值

《社聯政策報》第十五期

出版：香港社會服務聯會

地址：香港灣仔軒尼詩道15號溫莎公爵社會服務大廈13樓

電話：2864 2929

傳真：2864 2999

網頁：<http://www.hkcss.org.hk/prapolicybulletin/main.htm>

電郵：policybulletin@hkcss.org.hk

版權屬香港社會服務聯會所有。歡迎轉載，惟須在轉載前與本會聯絡，取得本會同意。



香 港 公 益 金

THE COMMUNITY CHEST

香 港 公 益 金 贊 助