

平等機會委員會

就2020施政報告公眾諮詢提交的意見書

非華語學生的教育及 弱勢種族群體的就業支援與2019冠狀病毒病紓困支援措施

目的

本文件旨在闡述平等機會委員會(「平機會」)就 2020 施政報告公眾諮詢提交的意見及建議，以確保弱勢種族群體在教育、就業及獲得服務方面享有平等機會。有關意見綜合了重要持份者及種族群體的不同見解，以及平機會多項研究的實證結果，內容重點關注種族群體的兒童及青年在教育及事業發展上所遇到的困難，以及種族群體在就業支援和 2019 冠狀病毒疫情下所需的紓困措施。

教育及事業發展

2. 某些種族群體在教育方面一直面對體制障礙。聯合國經濟、社會和文化權利委員會在2014年5月發出的審議結論¹中曾提及此議題；聯合國消除種族歧視委員會在2018年9月發出的審議結論中亦建議政府應「促進中國香港非華語學生順利進入教育體系，確保各族群兒童均享有全納教育和漢語教育的權利。」²
3. 平機會明白教育是提升能力的有效途徑，一直以非華語學生的教育為策略性優先處理範疇。自去年就平機會轄下少數族裔教育工作小組(「工作小組」)的主要關注事項及建議提交了意見書後，我們欣悉政府在上一份施政報告

¹ 聯合國經濟、社會和文化權利委員會。關於中國(包括中國香港和中國澳門)第二次定期報告的結論性意見(E/C.12/CHN/CO/2)第52段，2014年6月13日；可於 <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=53c77ebd4> 下載。

² 聯合國消除種族歧視委員會。關於中國(包括中國香港和中國澳門)第十四至第十七次合併定期報告的結論性意見*第24(c)段；可於 <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPpRiCAqhKb7yhslsns7vAyg8M3uDZ7rn5ZZMW4psIG8%2FevE%2FZXWBEvcRTevsX4htmWQRmXdLs%2FC29wBcvbZvcgJNmpa2BKPqKkdZl3Pu06OBKQ0LskahGvKfQ8wwmYCCUhb5SZV4AJ2fIDg%3D%3D> 下載。

所公布的若干新措施，大致與工作小組的建議一致，例如加強學校的撥款，進行研究以追蹤少數族裔學生的學習進度，以及加強家長支援。

4. 平機會提交該意見書後，在2019年9月公布《人人學得好》工作小組報告，並在2020年1月和2020年6月，分別發表由香港大學教育學院與香港樂施會進行的「香港主流學校教育少數族裔學生所面對的挑戰之研究」³，以及由香港浸會大學青年研究實踐中心進行的「香港少數族裔青年教育和就業路徑的研究」。⁴工作小組報告載述了從各方意見綜合的主要關注事項及可改善地方，兩項研究則就各問題及所需措施提供有力的實證。

有關教育及事業發展的主要關注事項

5. 工作小組總結認為，主要關注事項涉及以下八個方面：
- i. 「中國語文課程第二語言學習架構」（「學習架構」）的缺失；
 - ii. 缺乏清晰指標以衡量學習架構的進度；
 - iii. 師資培訓及支援不足；
 - iv. 現有中國語文考試對第二語言學習者而言不是過於艱深便是過於淺易，程度處於兩者之間的考試選擇不足；
 - v. 少數族裔家長不清楚可為子女選擇甚麼學校和考試，而且缺乏有關資訊；
 - vi. 學校有需要推行更多共融措施；
 - vii. 中學階段後缺乏繼續學習中文的機會；
 - viii. 對家長及社區的支援不足。
6. 「香港主流學校教育少數族裔學生所面對的挑戰之研究」發現，在受訪的 612 名小學中文教師中：
- i. 只有 37.8% 有信心教導非華語學生達到與華語學生相近的學習水平；
 - ii. 86% 在確保讓非華語學生跟上主流課程的進度以及達到主流課程的學習目標方面遇到很大的挑戰；
 - iii. 96% 表示目前採用的中文課程對非華語學生來說過於艱深，而且缺

³ 羅嘉怡及洪安盈，香港樂施會。香港主流學校教育少數族裔學生所面對的挑戰之研究，2020年1月。https://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/researchreport_20200115_c.pdf

⁴ 香港浸會大學青年研究實踐中心。香港少數族裔青年教育和就業路徑的研究，2020年6月。https://www.eoc.org.hk/EOC/upload/ResearchReport/20200619_em_c.pdf

乏教導中文作為第二語言的課程教材；

- iv. 91%認為就中學學位分配進行校內成績評估前，非華語學生難以達到與同年級華語學生相若的水平。

7. 「香港少數族裔青年教育和就業路徑的研究」共訪問了 483 名非華語學生及 426 名華語學生，結果顯示非華語學生比華語學生有較高的志向和自我效能感，家庭和朋輩支援也較多。儘管如此，在與 53 名非華語青年和 15 名家長、教師和社會工作者的深入訪談中，發現非華語青年在就業路徑上面對很多困難。他們表示由於中文水平低，而且僱主對他們的種族和文化背景普遍有定型觀念，因此就業機會和選擇有限。有些社會經濟條件較差的非華語青年，會選擇休學一年以賺取學費，或因看到大專畢業的族人在求職時也普遍困難重重，最終索性放棄繼續升學的志向。非華語青年對事業的期望，與學校就他們如何做好準備以達到目標所給予的建議，有明顯的落差。資訊是否準確和充足，以及他們能否獲得相關資源，是他們作出規劃和決定的重要因素。

8. 此研究另一個重要結果是，學校內非華語學生的集中度，與非華語學生的社會共融及歸屬感(獲所在社會接納的主觀感受)有相互關係。若就讀的學校非華語學生集中度較低，校內非華語學生獲所在社會接納的主觀感受明顯較高，而該主觀感受與他們的志向有很大關連，並且是非華語青年在教育及就業路徑順利過渡的關鍵因素。

有關教育及事業發展的主要建議

9. 以上三份研究報告均顯示，目前非華語學生的教育制度有明顯不足。平機會提出下列建議以堵塞漏洞：

- i. 制定以中文作為第二語言的整全課程，包括特殊教學法，相應的教學工具及教科書、有系統的師資培訓等，以彌補現有學習架構的不足。
- ii. 要求中文科教師接受有關教導第二語言學習者的職前培訓，為在職中文科教師提供密集及具進度性的在職培訓，並規定每一間學校須聘用某百分比的已受訓教師。
- iii. 修訂第二語言學習者可選擇的中國語文考試，設立中國語文考試資歷階梯，在綜合中等教育證書／國際普通中學教育文憑與香港中學

文憑考試之間設定多個等級，以便更準確反映及承認非華語學生的中文能力。

10. 此外，平機會建議加強學校在以下各方面的人力資源：
 - i. 參考現時為有特殊教育需要學生而設立的統籌主任職位，在學校設立獨立的統籌主任職位，以統籌學習支援的資源及需要，並推廣文化共融。
 - ii. 把支援教師職位(現時很多學校內的短期非華語教學助理)正式改為常設職位，以肯定他們在支援非華語學生小組教學、與非華語學生家長溝通、協助非華語學生與主流學生在文化共融各方面的作用。
11. 在為非華語學生提供事業前途規劃及輔導方面，應為升學就業組教師加強指引、培訓及資源，讓他們可以適時地切合學生的文化特點指導學生，確切評估學生的事業需要，使他們可及早學習所需技能，包括語文學習。
12. 此外，我們呼籲政府解決非華語學生在教育過程中面對的以下不利情況：
 - i. 學習架構未必與中學學位分配制度銜接。由於學校須使用劃一測驗以評估華語及非華語學生的中文水平，因此很多教師會在小學四年級停止向非華語學生教授學習構架，貿然改為教授主流課程，但兩個課程的程度差距太大，非華語學生難以應付。
 - ii. 若就讀的學校非華語學生集中度較高，校內非華語學生會感到較難被主流社會接納，亦較難融入主流社會，結果嚴重打擊了他們的事業志向和發展。更甚的是，此情況加深了他們離群的心態，再加上他們的社會經濟條件較差和中文能力欠佳，進而衍生跨代貧窮的問題。
 - iii. 由於大部分小學及很多中學以中文／廣東話教授非語文科目，非華語學生普遍較低的中文水平間接影響了學習其他科目的成效，導致他們在學校的整體表現未如理想。
13. 同樣重要的是，應徹底推行以下改善措施，為非華語學生提供公平的競爭環境，讓他們在學校盡展所長。
 - i. 三份研究報告皆指出，非華語學生若在學前階段開始學習中文，並得到家庭、學校和社區的共同支援，將有助他們追上華語學生的中文水平。政府自 2017 年起為幼稚園提供額外資助以支援非華語學生，香港賽馬會也在 2016 年推出「賽馬會友趣學中文」五年試驗計

劃，透過「家、校、社」整合服務模式為 20 間幼稚園制定切合非華語學生文化需要並以實證為本的課程。在非華語學生的中文學習成效和學校的表現方面，試驗計劃都錄得正面的經驗數據，因此政府應給予支援，把該模式擴展至所有幼稚園，甚至在小學推行。

- ii. 若學校環境接受種族多元，尊重文化差異，將有利於增加非華語學生的歸屬感和共融感，同時有助預防種族歧視和騷擾。政府應備有清晰的指示和指引，讓學校制定校本種族共融政策及課程，使所有學生(華語及非華語學生)了解和認識不同種族背景人士的文化，並具備文化敏感度。

就業及貧窮問題

14. 根據「2014 年香港少數族裔人士貧窮情況報告」，南亞裔人士的貧窮率偏高，報告指「其貧窮情況值得關注」。在南亞裔族群中，貧窮率最高的是巴基斯坦人(50.2%)，其次是尼泊爾人(13.6%)。⁵

15. 根據 2016 中期人口統計，非華裔人士的勞動人口參與率(64.5%)比全港人口的參與率(60.8%)為高，其中有些南亞裔族群更超過 70%。然而，大部分南亞裔族群和部分東南亞裔族群的收入中位數，遠遠低於整體人口。南亞裔人士從事非技術工作(30.2%；全港工作人口：20.9%)、建造業(14.9%；全港工作人口：8.5%)以及住宿及膳食服務業(19.1%；全港工作人口：8.2%)的比例較高，他們在 2019 冠狀病毒病疫情下所遭受的影響無疑更大。更多從事飲食及酒店服務的非華裔人士要面對裁員，亦有更多華裔失業人士競爭既有的崗位。⁶

2019 冠狀病毒病疫情下有關就業及經濟危機的主要關注事項

16. 「香港少數族裔青年教育和就業路徑的研究」訪問了超過 400 名僱主，收集所得的意見顯示非華語求職者與主流僱主對中文能力的期望有差距。懂得中文是僱主聘請非華裔人士的主要考慮因素，大部分僱主沒有打算在招聘時調節語文能力的要求，亦不熱衷使用勞工處及非政府組織為非華裔人士提供的就業

⁵ 財政司司長辦公室及政府統計處。2014 年香港少數族裔人士貧窮情況報告第 13 頁第 2.9 段，2015 年 12 月。https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/2014_EM_Report_Chi.pdf

⁶ 政府統計處。2016 中期人口統計——主題題報告：少數族裔人士第 86 及 94 頁，2017 年 12 月。<https://www.statistics.gov.hk/pub/B11201002016XXXXB0100.pdf>

服務。不少非華語青年完成學業後，才發覺他們的中文水平過低，未能達到一般工作的要求，而且沒有正式途徑讓他們繼續學習中文。

17. 現時 2019 冠狀病毒病肆虐，使南亞裔基層人士的就業及貧窮問題雪上加霜。我們一直與不同種族群體保持溝通，得知很多南亞裔家庭因為失業和收入減少而難以維持生計，尤以從事飲食業、住宿業和建造業的南亞裔人士為甚，情況令人憂慮。據報有些家庭無法繳付租金，並且難以為子女的網上學習繳付上網費。在此衛生危機和經濟不景的陰霾下，他們連基本需要和權利也受到威脅。

有關就業支援及 2019 冠狀病毒病紓困支援措施的主要建議

18. 在就業問題方面，平機會建議政府：

- i. 為非華語大學生及在已就業的成人提供持續中文學習班，提升他們在本地勞工市場的就業條件。
- ii. 為僱主提供資助以推行積極措施，例如鼓勵不同種族群體的求職者應徵他們的工作，提供語文班、師友計劃或技能培訓等。
- iii. 進一步加強檢視招聘公務員的中文語文能力要求，尤其是專業職系，讓未能符合中文語文能力要求但在其他相關工作技能和知識方面具優越條件的非華裔人士，亦能加入職系，再透過在職語文能力提升計劃，讓他們達致所需水平。新一輪檢視亦應分析多年來引入放寬語文要求的措施後，非華裔人士的實際入職數目和反應。

19. 我們知悉勞工處與非政府組織即將推出數個試驗計劃，協助非華裔人士求職。我們強烈建議有關方面應多加接觸不同種族群體，宣傳工作配對服務，並採用特別制定的方法，鼓勵本地僱主移除其工作要求中不必要的語言及文化障礙。

20. 至於 2019 冠狀病毒病紓困支援措施方面，平機會建議政府：

- i. 針對因語言及文化障礙而蒙受更大影響的家庭推出特定紓困計劃。
- ii. 制定、推廣和實施紓困及經濟支援計劃時要注重文化因素(例如，有些回教徒可能抗拒涉及繳付利息的經濟支援計劃；若干種族群體十分重視自力更生，可能會對申請金錢支援卻步等)。
- iii. 確保紓困計劃的資訊具備主要弱勢種族群體的語言版本，並廣泛以不同媒介向社群派發，鼓勵和方便他們申請。

- iv. 向職員發出清晰指示，處理弱勢種族群體的查詢及申請時，積極回應他們的傳譯需要。

結論

21. 無論屬於哪個種族，所有人都應享有平等機會，盡展所長，追求理想。然而，部分種族群體在教育和就業此等重要範疇，顯然仍處於弱勢。他們面對的不利情況，在目前的衛生及金融危機下必定加劇。

22. 短期而言，政府必須即時處理因不利因素而引致的民生問題。長遠而言，政府須建立平等思維，應用於所有政府與公共政策及服務。同樣重要的是，政府須與不同界別的持份者保持聯繫，包括商業機構、教育機構、不同族裔社區團體及民間社會，方能善用本地非華裔人力資源，讓他們發揮潛能及專長。

平等機會委員會
2020年8月