

少數族裔人士對主要公共服務的 認知和滿意程度研究

行政摘要

簡介

是次研究目的

1. 是次研究的目的為評估少數族裔人士對主要公共服務的認知及滿意度，並識別導致出現是次研究內所指現象的相關原因。具體而言，是次研究乃根據以下條件作出：–
 - (a) 為確保研究範圍易於管理，同時又不損研究的深入程度，是次研究所涵蓋的選定公共服務應要與少數族裔融入社群方面有緊密關係。我們決定在是次研究內涵蓋以下四項公共服務，即：
 - (i) 勞工處的就業服務，包括主要由該處就業中心提供的求職、工作轉介及就業諮詢服務；
 - (ii) 僱員再培訓局（再培訓局）透過其培訓機構提供的培訓／再培訓計劃；
 - (iii) 透過由社會福利署營辦或津助的綜合家庭服務中心／綜合服務中心、綜合青少年服務中心、長者地區中心／長者鄰舍中心提供的家庭及兒童福利服務、青少年服務、社區發展服務及長者服務；及
 - (iv) 民政事務總署透過其少數族裔人士支援服務中心及分中心（少數族裔人士中心）提供的融入社區服務，包括融匯－少數族裔人士支援服務中心（「融匯」中心）除基本服務以外亦提供的一般性傳譯及翻譯服務。
 - (b) 目標少數族裔人士組別為南亞裔少數族裔人士（如印度裔人士、尼泊爾裔人士及巴基斯坦裔人士），原因為少數族裔人士貧窮情況報告已確認這個族群較易面臨貧窮風險。他們可能需要較多的公共服務方能融入本地社區；及
 - (c) 鑑於研究的其中一個目的為識別所評定認知程度和滿意度的原因或因素，以制定改善措施，有關研究將以定性方式，透過邀請持份者參與聚焦小組討論或訪談的方式進行。此即表示，我們應致力確保在年齡、種族、性別、社會經濟地位及居港年期等參數上，能夠涵蓋足夠廣泛的目標少數族裔受訪者。

方法

方式

2. 進行是次研究時，我們嘗試接觸在經濟活動狀況、語言能力及教育水平皆不盡相同的少數族裔人士，務求有效判斷他們在使用公共服務時所面對的問題。所採取的措施概述如下：
 - a) 透過各區服務少數族裔人士的非政府機構接觸居於不同地區的少數族裔人士；
 - b) 就年齡、教育程度及經濟活動狀況（不論是在職人士、家庭傭工、失業人士及退休人士）而言，獲邀參與聚焦小組討論的少數族裔人士構成一個較平均的組合；
 - c) 致力接觸並無參與非政府機構所舉辦活動且難以聯繫的少數族裔人士，例如採用雪球抽樣方式，在少數族裔人士時常到訪的宗教場所入口與他們接觸，以及由其他少數族裔人士轉介；
 - d) 為解決語言隔閡，我們聘請少數族裔人士在討論參加者並不諳廣東話、普通話或英語的聚焦小組討論上擔任翻譯員／促成者；
 - e) 為進一步減少女性少數族裔人士對參與聚焦小組討論的抗拒，我們安排項目團隊中的女性研究員在有女性少數族裔人士出席的聚焦小組討論上擔任促成者；及
 - f) 我們為參與小組討論的印度裔人士及巴基斯坦裔人士分開安排聚焦小組討論。

獲諮詢的持份者

3. 我們合共進行了 30 個深入訪談及 16 場聚焦小組討論，涉及 179 名持份者。受訪者及討論參加者的詳情如下：—

| 受訪者／討論參加者 | | 深入訪談次數 | 聚焦小組討論次數 | 參與持份者數目 |
|-----------|----------|-----------|-----------|------------|
| 主要資訊提供者 | | 6 | - | 6 |
| 政府部門／機構 | | 11 | - | 23 |
| 服務提供機構 | 支援服務中心 | 4 | - | 6 |
| | 其他非政府機構 | 7 | - | 9 |
| | 少數族裔人士組織 | 2 | - | 5 |
| 少數族裔參加者* | | - | 16 | 130 |
| 總計 | | 30 | 16 | 179 |

* 少數族裔參加者來自廣泛的背景，涉及不同年齡、性別、教育程度、職業及居港年期。

4. 在 130 名少數族裔參加者中，34 名為印度裔人士，57 名為巴基斯坦裔人士，39 名為尼泊爾裔人士。當中約 65% 的人士為女性。約 72% 的人士為 25-64

歲，16%的人士為 15-24 歲，餘下 12%的人士為 65 歲或以上。接近 58%的少數族裔參加者已居港逾 10 年，另外 21%的參加者則居港少於 7 年。

5. 在 130 名少數族裔參加者中，僅有 7 名人士為所有選定公共服務的使用者，22 名人士並沒有使用任何一項選定公共服務。在所有參加者當中，少於半數人士曾使用勞工處、僱員再培訓局及社會福利署的服務，分別約佔 31%、14%及 44%。約 62%的少數族裔個別受訪者曾使用民政事務總署透過其轄下少數族裔人士中心提供的服務。

限制

6. 鑑於是次研究的範圍及性質，故存在下列多個限制：—
 - (a) 持份者在是次研究中表達的意見代表其個人意見及見解。研究團隊無法驗證討論參加者所作出的陳述／意見；
 - (b) 研究團隊所諮詢的少數族裔人士當中，大部分並非公共服務的使用者；
 - (c) 鑑於某受訪者可能為某機構（而非另一個機構）服務的使用者，故於聚焦小組討論收集他們的意見時，難以界定誰是服務使用者及誰非服務使用者；及
 - (d) 所諮詢的非少數族裔持份者經過多年來對少數族裔人士的研究及與他們接觸，可能對少數族裔人士的需要已有深入認識。然而，他們通常並非少數族裔人士服務的第一手使用者。

民政事務總署提供的服務

7. 民政事務總署為少數族裔人士提供支援服務，協助他們融入社區。該署委託非政府機構營辦六間少數族裔人士支援服務中心及兩間分中心（少數族裔人士中心），提供專設學習班、融和活動等，所有少數族裔人士中心均運作暢順。服務使用者的評價非常正面，並認為有關服務能滿足他們的特別需要。
8. 除少數族裔人士中心外，民政事務總署亦推行其他計劃，包括社區支援小組、大使計劃、地區為本融入社區計劃、融和獎學金等，協助少數族裔人士儘早融入社區。
9. 在向少數族裔人士發放有用資訊方面，民政事務總署資助五個以少數族裔語言廣播的電台節目，並以六種少數族裔語言和英語設立特定網頁及編製指南，以及委託一間非政府機構在機場向新來港的少數族裔人士派發資訊套和解答他們的查詢。在促進種族和諧方面，民政事務總署轄下種族關係組的少數族裔及華裔員工舉辦以多元文化及種族和諧為主題的學校講座及巡迴展覽。

持份者對民政事務總署服務的意見

10. 被諮詢的少數族裔人士當中，大部分認為語言課程的程度屬於非常基本水平，只能應付簡單生活需要。電腦課程亦只限於基礎程度。此外，少數族裔人士只在短時間內獲通知報讀的培訓課程能否如期開辦。因此，很多少數族裔人士均難以重新安排時間上課。至於兒童課後輔導班方面，有關需求殷切，但所提供的名額並不足夠。
11. 數名被諮詢的少數族裔人士認為少數族裔人士中心舉辦的活動以康樂活動為主，由於參加者多為少數族裔人士，故活動就融入社區而言並無太大幫助。他們指出，有關活動最終目標應為促進少數族裔人士融入本地社區，令各個族裔的居民可以和諧共處。少數族裔人士中心舉辦的活動讓少數族裔人士聚集僅是第一步而已。
12. 再者，多名被諮詢的少數族裔人士認為少數族裔人士中心舉辦的活動並非以少數族群的特定組別為目標，因此未能考慮少數族裔人士各式各樣的需要。新來港的少數族裔人士與已居港一段時間的人士有不同的需要，建議收集有關新來港少數族裔人士的資料，以便向他們提供跟進服務。

服務提供機構面對的困難

13. 為少數族裔人士舉辦活動時，少數族裔人士中心難以覓得位置方便的場地。場地昂貴的租金限制了少數族裔人士中心可舉辦的活動類型。此外，部分少數族裔人士中心無法負擔租金升幅，而需搬往租金較低的偏遠地點。這影響該等中心維繫現有會員及吸納新會員的能力。
14. 另外，少數族裔人士中心僅獲民政事務總署授予為期兩年的撥款協議，故少數族裔人士中心難以制訂長遠計劃。就學校活動（多在一年前開始策劃）而言，少數族裔人士中心只有少於一年的時間策劃及舉辦活動，令少數族裔人士中心的員工只有很少時間與少數族裔學生建立關係及邀請他們參與其中，嚴重影響有關計劃的效益。

少數族裔人士中心採取的良好措施

15. 為解決少數族裔人士求職時面對的困難，部分少數族裔人士中心會為少數族裔求職人士舉辦招聘日及招聘會，僱主可即場進行招聘面試及錄取員工。中心亦會安排少數族裔求職人士參與由非政府機構及勞工處舉辦的招聘會

及就業相關展覽。少數族裔人士中心致力鼓勵僱主提供對廣東話要求較低的工作職位。我們認為就業支援能頗為有效地協助少數族裔人士求職。

勞工處提供的服務

16. 勞工處透過13所就業中心、三所為飲食業、零售業及建造業設立的招聘中心、職位空缺處理中心及電話就業服務中心，為求職人士（包括少數族裔人士）提供多元化及免費的就業服務。求職人士亦可透過「互動就業服務」網站、其流動應用程式及分佈全港的空缺搜尋終端機獲得最新的職位空缺資料。
17. 自二零一四年九月起，勞工處推行「少數族裔就業服務大使計劃」，聘用「展翅青見計劃」下能以少數族裔語言溝通的學員，在就業中心、行業性招聘中心及招聘會擔任就業服務大使，為期六個月。此外，自二零一七年五月起，勞工處以試點形式在位於深水埗的西九龍就業中心及天水圍的就業一站，聘用兩名通曉少數族裔語言的就業助理，以加強對少數族裔求職人士（尤其是南亞裔人士）的就業支援。
18. 此外，勞工處的「互動就業服務」網站設有少數族裔求職人士專題網頁 (www.jobs.gov.hk/EM)，為他們提供一個專用網上平台。該網頁特別展示那些歡迎少數族裔求職人士，及沒有或只有較低中文語文能力要求的職位空缺，亦刊載了少數族裔人士的成功就業個案。

勞工處向少數族裔人士推廣就業服務

19. 為提高少數族裔人士對其就業服務的認識，勞工處製作了以英語及六種少數族裔語言編寫的宣傳單張。此外，透過本身也屬少數族群的就業服務大使及就業助理的協助，勞工處積極在少數族裔人士經常聚集的地點（如清真寺、地區性組織、雜貨店、食肆）及專為少數族裔人士而設的活動等，與少數族裔人士接觸及派發這些宣傳單張。另外，勞工處亦透過香港社會服務聯會的網絡，與服務少數族裔人士的非政府機構保持溝通。

勞工處向僱主進行推廣

20. 勞工處經常提醒僱主在訂定語言能力要求時，應考慮職位的真正需要，並鼓勵他們提供中英雙語職位空缺資料。僱主亦需分別就四項中文語文能力（即閱讀及書寫中文、操廣東話及普通話）訂明有否要求，該處並鼓勵僱主盡量考慮聘用中文書寫能力較低的少數族裔求職人士。此外，勞工處為僱主舉辦經驗分享會，讓他們認識少數族裔文化及與他們溝通的技巧。

21. 另外，勞工處亦持續搜羅適合少數族裔求職人士的職位空缺，以提高他們的工作機會。勞工處舉辦大型及地區性共融招聘會，少數族裔求職人士可即場提交求職申請及與僱主進行面試。在招募僱主參與時，勞工處會特別鼓勵僱主採納較寬鬆的中文語文能力要求。

持份者對勞工處服務的意見

22. 很多獲諮詢的少數族裔人士均表示他們通常透過家人及朋友獲取職位空缺的資料，他們認為透過勞工處提供的工作主要為建築地盤的體力勞動工人或服務工作人員，可供申請的職位空缺並不廣泛，未能滿足具不同教育程度及技能的少數族裔人士的就業需要。此外，很多提供予少數族裔人士的工作（包括英語教學、簿記及資訊科技工作）對中文語文能力都有頗高的要求。
23. 有部分人士認為，勞工處負責接聽電話就業服務熱線的職員未能完全以英語與少數族裔人士溝通，因而減低熱線的成效。數名少數族裔人士表示，少數族裔使用者有時需要等候很久才能使用傳譯服務。儘管獲諮詢的大部分少數族裔人士均認為勞工處就業中心的職員親切有禮，但就求職而言，中心的服務則無甚幫助。數名少數族裔使用者表示，他們有時需要等候很久才能得到勞工處的跟進。這些負面經歷可能是部分少數族裔人士不願意使用勞工處就業服務的原因之一。
24. 此外，就業服務大使的職責頗為有限，他們只能幫助解決少數族裔求職人士嘗試使用中心或招聘會設施及服務時遇到的語言障礙，他們並不熟悉本地的就業市場，勞工處應聘請全職員工。另一方面，持份者對勞工處自二零一七年五月起開始聘用兩名通曉少數族裔語言的全職員工表示歡迎。
25. 數名獲諮詢的少數族裔人士表示，部分僱主或不認識少數族裔人士的文化，包括他們的宗教習俗，如於齋戒月禁食及宗教禱告（例如每天需做五次禮拜），而可能拒絕調整工作或辦公室安排（例如安靜的房間作禱告之用）。

給予勞工處的建議

26. 為協助僱主，我們建議勞工處應與非政府機構合作，為僱主舉辦研討會，透過向僱主解釋少數族裔人士的工作習慣及宗教習俗，提高他們的文化敏感度。這將促使僱主採納有效措施，幫助少數族裔人士與本地華裔同事建立更佳工作關係。同樣地，勞工處亦應為少數族裔求職人士舉辦講座或研討會，向他們講解本地勞動市場情況（包括日常工作習慣及僱主的期望）。

非政府機構被認為有效的措施

27. 一間所到訪的非政府機構會於成功為少數族裔人士覓得工作後提供跟進服務，跟進服務包括為僱主提供有關少數族裔文化的資料及協助僱主與少數族裔僱員了解和適應對方的工作習慣及期望。數間非政府機構亦認同有關跟進服務對僱主與少數族裔僱員而言非常有幫助，他們認為工作場所的「注意事項」列表很多時候對僱主與少數族裔僱員非常有幫助。

僱員再培訓局提供的服務

28. 再培訓局統籌、撥款和監察以市場為導向、就業為本的培訓課程及服務，以迎合就業市場不斷轉變的需要。自二零零七年起，再培訓局提供以英語教授、配合少數族裔人士就業志向及培訓需要的專設課程。自二零一六年十月，再培訓局亦資助培訓機構發展輔助教材及提供學習支援服務，以協助能聽及講廣東話的少數族裔人士修讀再培訓局為一般人士而設的 500 多項課程。
29. 為協助無法撥出長時間修讀整個課程的少數族裔人士，再培訓局於二零一六年推出「零存整付」證書計劃，讓少數族裔人士以及其他學員可透過累積數項課時較短的課程證書，從而獲得過去只能透過修讀課時較長的課程才可取得的完整認可資歷。
30. 再培訓局不時檢討為少數族裔人士提供的培訓課程及服務，並於過程中諮詢持份者的意見。再培訓局定期舉行「少數族裔人士培訓聚焦小組」會議，討論（其中包括）少數族裔人士的培訓及就業需要。聚焦小組由少數族裔團體、社會服務機構、培訓機構、僱主及相關政府機構的代表所組成。

推廣僱員再培訓局的服務

31. 為向少數族群推廣課程及服務，再培訓局宣傳單張均以英語及六種少數族裔語言（包括印地語、烏爾都語、尼泊爾語、印尼語、他加祿語及泰語）印製；亦以英語印製課程總覽，並透過不同渠道廣泛派發。此外，再培訓局在以英語、烏爾都語及尼泊爾語出版的報章刊登廣告，向少數族裔人士推廣課程。
32. 此外，再培訓局資助培訓機構舉辦地區推廣活動，包括地區導賞團、課程及行業展覽以及招聘會，向公眾人士（包括少數族裔人士）提供培訓及就業資訊，以提高他們的就業機會。

持份者對僱員再培訓局服務的意見

33. 部分所諮詢的少數族裔人士指出，他們並不知悉再培訓局的服務。於聚焦小組討論上，當我們向他們展示再培訓局的宣傳單張時，他們均感興趣。個別所諮詢的少數族裔人士對再培訓局的認識程度偏低，這或許解釋了他們較少參與再培訓局課程的原因。
34. 就語言課程而言，若干所諮詢的少數族裔人士對培訓的質量作出負面的意見。例如，他們指出導師的變更影響部分課程的連貫性及效果。
35. 數名所諮詢的少數族裔人士表示，再培訓局就申請人可同時申請的課程數目設有限制。如申請人所申請的課程因申請人數不足而取消，申請人需先取消其申請，方可申請另一項再培訓局的課程。
36. 數名持份者表示，很多工作職位不一定要求持有再培訓局頒發的證書。少數族裔學員發現，即使他們修畢再培訓局的課程，找到的工作職位與接受培訓前的類型相同。這或可解釋為何少數族裔人士對修讀再培訓局的課程缺乏興趣。
37. 他們亦指出，就大部分為少數族裔人士提供的課程，每天的上課時間為 6 至 8 小時，並不符合眾多少數族裔人士的生活習慣。從事兼職工作或需照顧在學子女的少數族裔人士每天只能撥出 2 至 3 小時上課。
38. 個別提供課程的培訓機構表示，由於報讀課程的少數族裔學員可能會不足夠，每班人數的最低要求為他們帶來不確定性。

社會福利署提供的服務

39. 在規劃及推行福利服務時，社會福利署已參考有關少數族裔人士的統計數據及資料，以深入了解少數族群的社會需要，社會福利署向相關服務單位的社工／保障辦事處職員發放一份有關「服務少數族裔人士的備忘錄」，方便為少數族裔人士提供服務時作參考之用，當中包括少數族裔人士的文化及生活習慣、如何安排合適的傳譯／翻譯服務等，每個行政區設有地區專責人員，以支援社會福利署地區同工向少數族裔人士提供適切的服務。
40. 為促進種族平等及提高少數族裔人士有平等機會獲得福利服務，社會福利署主要服務單張會以六種少數族裔語言編製，並可於服務中心及網上索取。此外，社會福利署網頁首頁設置顯眼的「少數族裔服務資訊」捷徑圖示，有助少數族裔人士易於獲取相關服務資訊。社會福利署熱線亦為少數族裔人士於致電熱線作福利服務查詢時，提供包含七種少數族裔語言的即時電

話傳譯服務。再者，社會福利署已聘請少數族裔人士擔任綜合家庭服務中心的福利支援及聯絡助理，協助向中心求助的少數族裔人士。

持份者對社會福利署的意見

41. 很多獲諮詢的少數族裔人士表示，他們申請綜合社會保障援助（綜援）或長者生活津貼時認識社會福利署。然而，他們並不了解社會福利署提供的其他服務。
42. 此外，就非政府機構營辦的活動而言，資料宣傳單張及通知以中文撰寫，大大減少能操廣東話的少數族裔人士參與並非專為少數族裔人士而設的活動的機會，繼而進一步妨礙少數族裔人士透過參加少數族裔人士與本地華裔人士均可參與的活動，來融入本地社群。
43. 再者，少數族裔人士表示他們接觸社會福利署營辦或津助的中心的詢問處時，即使他們與提供服務的前線員工有明顯的溝通困難，他們很少獲提供傳譯服務。具體而言，數名獲諮詢的少數族裔人士指出，受津助的青少年中心提供的服務（如輔導服務）主要以廣東話進行，這令少數族裔人士不願意向青少年中心求助。
44. 數名少數族裔人士亦分享他們向綜合家庭服務中心求助的經歷。由於很多少數族裔人士過去並無獲提供傳譯服務或獲其朋友告知沒有傳譯服務，故此他們需要家人、少數族裔朋友或少數族裔社工陪同前往綜合家庭服務中心。獲諮詢的非政府機構的少數族裔員工亦分享他們曾獲邀陪同少數族裔人士前往社會福利署擔任「傳譯員」的經歷。

建議

整體建議

建議 1

45. *儘管相關部門已制訂若干指標，以審視其少數族裔服務的成效及評估有關成效是否有助於提供平等使用公共服務的機會，但建議民政事務總署、勞工處、再培訓局及社會福利署應在考慮到少數族裔不斷變化的需要下，檢討及不時改進其指標（如適用），務求更有效地評估服務成效，進一步加強服務。*

建議 2

46. 建議民政事務總署、勞工處、再培訓局及社會福利署共同合作，以一個整體的角度宣傳服務（尤其是近年來推行以協助少數族裔人士的新措施），並特別強調成功的故事。

建議 3

47. 建議提供公共服務時，應考慮資助非政府機構提供服務，並考慮與非政府機構合作提供服務，透過非政府機構鼓勵少數族裔人士參與活動，及促進少數族裔人士與服務提供機構之間的互信。

建議 4

48. 建議提供公共服務時，應考慮透過僱主、相關政府部門及非政府機構的共同努力和政府的資助，為少數族裔人士舉辦在職培訓，讓少數族裔人士及僱主之間得以建立互信。

具體建議

民政事務總署提供的服務

建議 5

49. 建議少數族裔人士中心應檢討中心的運作是否能應對少數族裔人士各式各樣的需求，以協助他們儘早融入社區。

建議 6

50. 建議民政事務總署應考慮制訂機制跟進新來港的少數族裔人士及委託非政府機構積極聯絡該等少數族裔人士並向其提供服務，包括針對新來港少數族裔人士需要而設的迎新計劃及語言課程。

建議 7

51. 建議民政事務總署應積極考慮根據系統性評估的需求，資助更多非政府機構向少數族裔人士提供服務，並特別透過舉辦少數族裔人士與本地華裔人士均可參與其中的活動來推動融合。

建議8

52. 建議民政事務總署應檢討向少數族裔人士中心提供的撥款是否足夠及考慮將少數族裔人士中心的合約延長至超過兩年。

勞工處提供的服務

建議9

53. 建議加強向少數族裔求職人士及聘用少數族裔人士的僱主提供跟進服務，有關跟進服務可包括向僱主提供少數族裔文化的資料，及協助僱主與僱員了解及適應彼此的工作習慣及期望。

僱員再培訓局提供的服務

建議10

54. 建議再培訓局應採取措施，鼓勵及促進獲極少申請人的培訓中心整合所有申請，以湊足申請人於一間培訓中心開班。此外，再培訓局應考慮提供較為靈活的授課模式及上課時間。

社會福利署提供的服務

建議11

55. 建議社會福利署應在考慮服務的實際使用情況後，制定有關少數族裔服務成效的表現指標。

傳譯服務

建議12

56. 為配合《行政指引》，建議相關政府部門應接觸及資助更多非政府機構（最好是位於不同地區的機構）向少數族裔人士提供傳譯服務，確保他們享有平等使用公共服務的機會。

服務提供機構的回應

57. 民政事務總署、勞工處、再培訓局及社會福利署對持份者意見及建議的回應載於報告全文附錄 3。