

## 就種族歧視行為立法所作的諮詢

### 結果分析

#### 目的

關於應否就私營機構和私人之間的種族歧視行為立法一事，政府曾進行諮詢，本文件詳細分析這次諮詢所得的意見。

#### 諮詢工作

2. 諮詢工作分兩個階段進行：第一階段的諮詢對象是商界，第二階段的諮詢對象是非政府機構和其他關注此事的組織。在第一階段的諮詢期內(由二零零一年六月十三日至九月三十日)，我們請受訪的商界團體對下列問題發表意見：

- (a) 他們是否原則上同意政府就私營機構和私人之間的種族歧視行為立法；
- (b) 如就有關行為立法，他們會關注哪些事項；及
- (c) 我們在草擬有關法例時應特別留意的事項。

3. 在第二階段的諮詢期內，我們向受訪的非政府機構發問相同的問題，並請他們對商界團體的意見作出回應。

#### 分析

##### *商界的回應*

4. 我們向 34 個商界團體徵詢意見，結果一共收到 25 個回覆。受訪團體一覽載於**附件 A**。他們當中有 16 個大致上支持立法，包括九個海外商會和六個本地商界團體，另有一個本地團體雖然原則上支持立法，但認為不宜在現階段進行。至於其餘九個團體，則有六個反對立法，三個表示沒有意見。他們的意見歸納如下：

- 有六個團體認為，香港的種族歧視情況並不嚴重，不急切需要立法；
- 原則上贊成立法的本地商會指出一些中小型企業會員仍對立法有所保留；
- 所有團體均認為，政府應加強教育市民，廣泛宣傳種族和平共處的信息。有五個團體認為推行教育/宣傳已足夠，另外四個團體則認為政府即使立法，也需輔以教育/宣傳；
- 有兩個團體認為，在目前的經濟環境中，立法會有礙營商，而且會引發不必要的訴訟和增加商業成本。他們又認為，過分規管有違自由市場原則。不過，有一個海外商會則不同意這個意見；
- 有一個團體認為，中小型企業如須符合反歧視法例的規定，便會加重行政和財務上的負擔，有損競爭能力，故建議豁免中小型企業受將來有關法例的規管。

## 5. 有關意見的詳細內容如下：

### 一般意見

- 立法有利於商業發展，並有助香港繼續繁榮昌盛。立法亦有助於吸引世界各地的人才來港，從而確保香港能維持其世界一流城市的地位；
- 立法可令旅遊業和其他行業受惠，因為這表明香港歡迎各國人士前來；
- 通過立法，因種族歧視行為而感到不平的人可獲得適當的申訴渠道；
- 香港營商環境的一大優勢，是為所有營商的人提供公平競爭的機會。立法能增強這個營商環境的優勢；
- 除了立法之外，政府應同時教育市民認識人權和尊重個人的基本權利。這種尊重應不分種族、性別、宗教或國籍；
- 香港的種族歧視情況不算嚴重，未至於需要立法，所以現時並不急切需要制定這方面的法例；

- 政府不應推行贊助性行動的積極措施（反對和贊成立法者都普遍提出這項意見）；
- 新法例應與現行法例一致；
- 政府應當小心防止這方面的法例被人濫用；
- 立法有礙營商，尤其在目前的經濟環境中，各行各業已經面對着嚴重的經營困難；
- 立法會為商業機構帶來額外經營成本；
- 立法會減低少數族裔人士的就業機會，因為僱主會因恐怕日後要面對訴訟而不願意聘用他們；
- 立法會導致不必要的私人糾紛，引發無理的訴訟；
- 立法可能引起民怨；
- 過分規管商業行為是違背了自由市場的原則；和
- 現行法例已為不同種族的僱員提供足夠保障。

### *具體意見*

- 這方面的法例應包含預防措施，以防止濫用；
- 聲稱受害的人士須承擔舉證責任；
- 必須設有罰則，懲罰那些顯然是無理申訴的人，特別是要留意對銀行業和保險業有重大影響的因素，例如國籍是衡量借貸風險的考慮因素。因此，這方面的法例必須含有與現行歧視法例相類似的豁免條文；
- 定須特別留意中小型企業，或可讓僱員人數少於特定數目的公司豁免受這方面的法例規管；
- 那些根據國籍而作出的合理做法，應獲特別豁免。

## 非政府機構的回應

6. 我們向 55 個非政府機構徵詢意見，結果一共收回 44 個回覆，其中絕大多數贊成立法。受訪團體一覽載於**附件 B**。他們的回覆內容歸納如下：

- 他們大多認為，立法既是一種教育市民的方式，亦可補其他教育方式的不足。立法為受歧視的人提供了申訴渠道。現時很多受害者沒有投訴，就是因為缺乏渠道；
- 立法可提高香港的國際形象，有助證明香港是名乎其實的國際都會；
- 立法與本港承擔的國際義務相乎，尤其是與《消除一切形式種族歧視國際公約》所列的國際義務相乎；
- 有一個團體表示，政府應該在制定有關法例前推行廣泛的公眾教育，以消除市民的疑慮；和
- 只有少數受訪團體對草擬法例時須注意的事項提出意見。不過，有一個團體則認為，條例草案應有條文規定本身的生效日期，並須由行政長官會同行政會議決定。

7. 只有五個受訪團體對商界的意見作出回應（見第五段）。沒有一個受訪團體對所有意見作出回應。他們的意見歸納於第八至第十一段：

## 對一般意見的回應

8. 幾乎所有受訪團體都同意以下意見：

- 立法有正面作用，旅遊業和其他行業都會受惠；
- 立法可提供申訴渠道，並能增強本港營商環境的優勢；
- 除了立法之外，政府還應加強公眾教育。

9. 香港的種族歧視情況不算嚴重：幾乎所有受訪團體都反對這個意見。他們有些則認為法例具阻嚇作用，可確保任何剛萌芽的問題不致變得嚴重，即使只有一個人受到歧視，已有充分理據設立申訴渠道；

10. 對一般意見的回應如下 —

- 推行贊助性行動：只有一受訪團體反對不應有贊助性行動這個意見，從他們提交的意見清楚可見，他們並不了解英文詞語“affirmative action”的意思。他們以為“legislation”(立法)等於“affirmative action”(表示贊成推行贊助性行動)；
- 法例模式：所有受訪團體一致贊成新法例應與現行法例一致這個意見；
- 防止被人濫用：大部分對這意見作出回應的受訪團體都認為，只要草擬法例時小心謹慎，加上平等機會委員會(平機會)和法律援助審查機制的現有預防措施，應足以防止這方面的法例被人濫用；
- 立法有礙營商／有違自由市場原則：回應這些意見的受訪團體無一認同這說法。他們大部分認為立法將有利營商，因為立法有助確保僱主在招聘、晉升等事宜上會唯才是用，從而確保員工質素和自由市場的運作，日後得以維持；
- 立法會為商業機構帶來額外成本：對這意見作出回應的受訪團體說，就種族事宜立法而帶來的額外成本，不會比遵守現行的平等機會法例所需的費用高出很多。事實上，這些現行法例令有關機構所承擔的費用，也遠低於它們在法例生效前擔心要承擔的費用；
- 立法會減少少數族裔人士的就業機會：受訪團體指出，在立法之後，僱主如無合理解釋而拒絕聘用少數族裔人士，便構成歧視行為，可被檢控。僱主只要不作出歧視行為，便不會被檢控。再者，平機會和法律援助機關也會仔細審查，杜絕僱員提出無理的訴訟；

- 會導致不必要的私人糾紛，引發無理的訴訟：對這意見作出回應的團體提出平機會和法律援助機關的審查程序，足以提供所需的保障；
- 立法會引起民怨：對這意見作出回應的團體認為，沒有證據支持這個憂慮。相反，遭受歧視的人現時申訴無門，已感到不滿；和
- 現行法例已提供足夠保障：對這個意見作出回應的受訪團體表示就私營機構和私人之間的種族歧視行為而言，現行法例並沒有為受害人士提供申訴渠道。

### *對具體意見的回應*

#### 11. 有關意見如下 –

- 有關法例必須包含預防措施，以防止濫用：平機會和現行的法律援助制度，會提供足夠的預防措施；
- 由聲稱受害的人士承擔舉證責任，並須設有罰則，懲罰那些顯然是無理申訴的人：只有一個受訪團體對這些意見作出回應。他們認為這樣會令真正或聲稱遭受歧視的人更難申訴；
- 豁免：有一個受訪團體認為給予豁免的做法並不可取，但可因應個別個案的實況而作出考慮。此外，有三個受訪團體認為中小型企業不應獲得任何豁免，但其中一個團體表示，政府應協助這些企業適應新法例。

## 結語

### *商界團體*

12. 大部分提交了意見的團體(25 個中的 16 個)大致上都支持立法，只有六個反對。不過，值得注意的是，大部份支持立法的是外國商會，而大部份反對的是本地主要商會。

## 非政府團體和小數族裔人士

一如我們所料，44 個提交意見的團體全部贊成立法，沒有一個反對。有一點值得留意的，就是在 44 個受訪團體中，只有五個對商界團體的詳細意見作出回應，而沒有一個團體對所有意見作出回應。

民政事務局

二零零二年八月

第一階段諮詢 - 商界

1. Association of German Chamber of Industry and Commerce  
德國工商總會
2. Council of Hong Kong Indian Association
3. Employers' Federation of Hong Kong  
香港僱主聯合會
4. Federation of Hong Kong Hotel Owners Ltd  
香港酒店業主聯會
5. Federation of Hong Kong Industries  
香港工業總會
6. Hong Kong Association of Banks  
香港銀行公會
7. Hong Kong Construction Association  
香港建造商會
8. Hong Kong Employers of Overseas Domestic Helpers  
Association  
香港海外女傭僱主協會
9. Hong Kong Federation of Insurers  
香港保險業聯會
10. Hong Kong Hotels Association  
香港酒店業協會
11. Hong Kong Institute of Human Resource Management  
香港人力資源管理學會
12. Hong Kong Institute of Marketing  
香港市務學會
13. Professional Insurance Brokers Association Limited  
香港專業保險經紀協會
14. Swedish Chamber of Commerce in Hong Kong  
香港瑞典商會



15. The American Chamber of Commerce  
美國商會
16. The Australian Chamber of Commerce  
香港澳洲商會
17. The British Chamber of Commerce  
香港英商會
18. The Canadian Chamber of Commerce  
香港加拿大商會
19. The Chinese General Chamber of Commerce  
香港中華總商會
20. The Chinese Manufacturers' Association of Hong Kong  
香港中華廠商聯合會
21. The DTC Association  
存款公司公會
22. The Hong Kong General Chamber of Commerce  
香港總商會
23. The Hong Kong Japanese Chamber of Commerce and  
Industry  
香港日本人商工會議所
24. The Hong Kong Management Association  
香港管理專業協會
25. The Indian Chamber of Commerce of Hong Kong  
香港印度商會

第二階段諮詢 - 非政府機構

1. Amal Indonesian Direct
2. Amnesty International Hong Kong Section  
國際特赦組織香港分會有限公司
3. Asia Pacific Mission for Migrant Filipinos
4. Asian Domestic Workers Union
5. Asian Migrants Coordinating Bodies
6. Asian Students Association  
亞洲學生聯會
7. Association of Indonesian Migrant Workers in Hong Kong
8. Association of Sri Lankans
9. British Gurkha Ex-Servicemen Association
10. Christian Action - Domestic Helpers and Migrant Workers Program
11. Citizen Party  
民權黨
12. Civic-Exchange  
思匯
13. Coalition for Migrants' Rights
14. Coalition for Racial Equality (CORE) 種族平等聯盟 &  
Hong Kong Against Racial Discrimination (HARD)
15. Dharan Hong Kong Forum
16. Far East Overseas Nepalese Association
17. Filipino Migrant Workers' Union
18. Forum of Filipino Reintegration and Saving Group
19. Gurkha International (Hong Kong) Ltd.
20. Helpers for Domestic Helpers

21. Hong Kong Catholic Commission for Labor Affairs  
香港天主教勞工事務委員會
22. Hong Kong Christian Institute  
香港基督徒學會
23. Hong Kong Construction Workers Union  
香港建築工人協會
24. Hong Kong Gurkhas Forum
25. Hong Kong Nepalese Federation
26. Hongkong Nepalese Women Association
27. Human Rights Council of Hong Kong  
香港人權協會
28. Indian Businessmen's Association
29. Indian Domestic Workers Association
30. Indonesian Migrant Workers Union
31. Jesus is Lord School of Ministry (HK) Ltd
32. Justice
33. Justice & Social Concern Committee of Hong Kong  
Christian Council  
香港基督教協進會
34. Movement Against Discrimination  
反歧視大聯盟
35. Salvation Army Migrant Workers' Counselling and Referral  
Centre
36. Society for Community Organisation  
社區組織協會
37. Tamu Association of Hong Kong
38. Thai Women Association
39. The Bethune House Migrant Women's Refuge
40. The Indian Resources Group

41. The Voice of Indonesian Migrant Workers

42. Unison  
香港融樂會

43. United Filipinos in Hong Kong

44. United Migrant Workers Interim Trust