

香港社區組織協會 新移民互助會

「禁止種族歧視法例」處理內地來港新移民受種族歧視意見書

香港社區組織協會與新移民互助會強烈譴責民政局公佈的「立法禁止種族歧視」諮詢文件不涵蓋內地新來港人士為獨立受保障群體，指出政府明知新移民遭受歧視未作全面公眾諮詢已明言不涵蓋，嚴重漠視內地新來港人士目前所受的歧視問題及應有人權保障，違反聯合國『消除一切形式種族歧視國際公約』，同時出爾反爾之政策破壞國際形象及社會誠信。

歧視惡化

兩會指出根據調查，新移民受種族歧視嚴重，政府有責任作出保護。兩會於2004年9月進行《內地來港新移民受種族歧視情況及對「禁止種族歧視法例」期望問卷調查》，調查顯示97.8%受訪新移民認同香港存在歧視內地來港新移民的情況，受訪者中超過九成(91.2%)表示曾因新移民身份而遭遇歧視，較2001年的調查結果(82%)為高，只有8.8%表示從未遭遇任何歧視或侮辱，新移民曾因以下情況遭遇歧視：購物(45.6%)、找工作(43.4%)、向政府部門求助(36%)、公共場合受侮辱(31.6)、尋找學校(25.7%)、工作期間(16.9%)、2.2%其他，可見新移民在各個生活範疇均遭遇歧視，生活面對重重障礙及壓力，問題嚴重，所以新移民對即將制定的「禁止種族歧視法例」很有期望，98.5%期望法例保障新移民免受本地港人歧視，其餘1.5%表示沒有意見，93.4%表示期望法例為新移民提供上訴被歧視的途徑。

歧視對新移民造成實質的損害效果

歧視問題嚴重，令新移民對香港缺乏歸屬感，近七成(66.9%)受訪者認為香港人不接納新移民，超過九成(95.6%)認同香港與內地社會及法律制度不同，超過九成(94.1%)受訪者認為香港與內地文化不同，在個人身份方面，只有2.2%受訪者認同自己是香港人，15.4%認同自己是香港中國人，超過一半(55.1%)認為自己是中國香港人，更有近三成(27.2%)認為自己是中國人，對香港毫無歸屬感，可見超過八成受訪者對香港嚴重缺乏歸屬感。

現時本港有38萬居港未滿七年的新移民，因新移民身份與少數族裔遭受相同歧視。而政府政策，亦將新移民與少數族裔同樣區別於香港本地人，例如：居港七年才可投票、申請公屋及綜援，可見新移民與少數族裔同受歧視、區別及處於社會弱勢地位，根據『消除一切形式種族歧視國際公約』一般評論24(General Comments)建議政府對新移民及少數族裔同等對待，但政府以內地新移民同是漢族華人，是同一種族，所受歧視是社會歧視而不是種族歧視，而決定法例不涵蓋新移民，粗暴剝奪新移民的人權保障，處理欠公平。公約的一般評論8更指出如在定義種族、裔族或組別時有困難，如無前例，應以該組別的自我界定，是次調查結果正顯示新移民不被本地香港人接受，新移民被迫自成一群。

公約及外國案例涵蓋同種族的社群歧視

『消除一切形式種族歧視國際公約』強調可以以目的或效果均可作定義，例如：新移民現時面對較差的就業、經濟及社會待遇，反映種族歧視的效果。此外公約定義分為不單包括種族、膚色，更包括世系、民族或人種，即使同文同種，但文化、社會、法律制度不同亦可構成種族歧視。香港實施一國兩制，內地與香港法律制度截然不同，在一國兩制的原則及香港特別行政區的特殊地位及國際關係，香港其實是半個國家(quasi-state)，有獨特國籍身份，新

移民可以民族(national origin)作為涵蓋途徑。而在人種(ethnic origin)方面，外國案例，尤其是英國及新西蘭案例(*Commission for Racial Equality v Dutton* [1989], *King-Ansell v. Police* [1979] 2 N.Z.L.R. 531,543)指出界定一個種族群體，該群體如何界定自己及外界如何界定這群體這兩大因素凌駕於其他歷史文化因素，而本港亦有研究顯示，較多本地人視自己為香港人，較多新移民視自己為中國人¹。所以在國籍及人種方面，新移民可以被界定為獨立受保障組群。

中港法律體系及社會制度一直截然不同

就新移民被歧視的事實處境而言，再加上中港兩地的特殊情況，在一國兩制、港人治港的基本法原則下，法律及行政體制分立，中港雖然名義上是同一國家，但實際上形同兩個國家的運作，法律制定的目的是回應社會需要，港府及立法會實在有責任在反種族歧視法例中處理內地新移民被港人歧視的問題，保障受害者，以彰顯社會公義。

港府出爾反爾，蔑視立法會

而在過往政府文件中，一直將內地新來港人士納入種族歧視關注範疇，包括 1997 年的平等機會諮詢文件(關於種族歧視的研究)²、1998 年三月「消除種族歧視的僱傭實務守則」、二零零零年根據「消除一切形式種族歧視國際公約」第九條提交的報告。香港社會及聯合國各有關委員會亦承認公約保障新來港人士，為新移民製造對法例的合理期望。

同時，2003 年 3 月 12 日，立法會一致通過敦促政府立法保障內地新來港人士、少數族裔人士及外藉傭工，可見社會達成共識保障內地新來港人士免受種族歧視。

法例條文應寫明保障新移民作為獨立社群，處理港人歧視新移民的問題

根據澳州、新西蘭、英國等法例及案例均保障同一種族但因不同文化、宗教等引致的種族歧視，為了保障一些在社會正受嚴重歧視的社群，以澳州的種族歧視法例為例，便寫明不可基於種族、膚色、世系或民族、人種或移民身份而作歧視。兩會建議香港的反種族歧視法例應仿效外國經驗在法例條文，寫明保障所有居港未滿七年新移民作為獨立社群，處理港人歧視新移民的問題。

無論在聯合國「消除一切種族歧視國際公約」的定義、社會需要及社會共識等任何方面，政府都應將內地新來港人士納入反種族歧視法例的保障範圍，否則既失信於民，亦剝奪內地新來港人士的人權保障，更違反「消除一切形式種族歧視國際公約」。

(詳細資料請參閱本會的禁止種族歧視法應如何處理內地來港新移民的研究:

http://www.soco.org.hk/publication/publication_index.htm#three)

聯絡: 香港社區組織協會 社區組織幹事 施麗珊 2713 9165 / 71103301a/c5677

新移民互助會 主席 李美愛 93297351

2004.12.11

¹ Chung Ting Yiu, Chapter 11: Integration or Segregation: The political attitude of new arrivals, Joannes Chan & Bart Rwezaura general editors, *Immigration Law in Hong Kong, An Interdisciplinary Study* (Hong Kong: Sweet & Maxwell Asia), 2004.

² 文件解釋種族歧視包括在某種文化內對一些可確認的少數人士所作的歧視，即使這些少數人士是與社會大眾人士屬於同一種族。