

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2478/07-08號文件

檔號：CB2/BC/2/06

《種族歧視條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《種族歧視條例草案》委員會的商議工作。

背景

立法禁止種族歧視的國際義務

2. 根據《消除一切形式種族歧視國際公約》，香港有義務禁止及消除種族歧視。根據《經濟、社會與文化權利的國際公約》第二條，香港亦有責任保證人行使該公約所宣布的權利，不得基於種族或其他身份等任何方面而受歧視。

3. 《公民權利和政治權利國際公約》第二十六條訂明："人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身份而生之歧視"。《香港人權法案條例》(第383章)把《公民權利和政治權利國際公約》中適用於香港的條文納入香港法例，藉以禁止作出一切形式的歧視，包括種族歧視，而規管範圍只限於公營機構。

4. 聯合國消除種族歧視委員會是《消除一切形式種族歧視國際公約》的監察組織，該委員會一直認為應制定特定法例，以實施該公約的相關條文。香港根據《消除一切形式種族歧視國際公約》、《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交的報告分別由聯合國各有關人權公約監察組織審議，該等公約監察組織在其發表的審議結論中，先後一再呼籲香港制定禁止種族歧視並適用於私營機構的特定法例。

種族歧視的公眾諮詢工作

5. 在1997年2月，政府發表一份題為《平等機會：關於種族歧視的研究》的諮詢文件，收集公眾意見。政府當局把內地新移民納入了其進行種族歧視研究的範圍。據諮詢文件第1.7段所載，政府當局把內

地新來港定居人士(下稱"內地新移民")納入研究範圍，是因為"關注種族問題的國際組織認為，'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個種族"。此外，聯合國消除種族歧視委員會在審議英國根據《消除一切形式種族歧視國際公約》所提交的第十三次定期報告時，曾對愛爾蘭流浪者(Irish Travellers)的處境作出考慮及評論。這些流浪者在種族上是愛爾蘭人，並且同樣操一種愛爾蘭方言，但其獨特的生活方式使他們成為截然不同的少數人士，故此，他們所遭遇的困難亦順理成章成為該聯合國委員會研議的課題。

6. 對1997年的諮詢文件提出意見的人士當中，有83%反對立法禁止種族歧視。該等人士認為，政府當局應透過公眾教育及宣傳工作來消除種族歧視，而不應草率制定反歧視法例。

7. 在2001-2002年度，政府當局分兩個階段進行立法禁止種族歧視的諮詢工作，在第一階段諮詢商界，然後在第二階段諮詢非政府機構。在34個獲諮詢的商界團體當中，有25個就立法禁止種族歧視的建議作出回應。在這25個商界團體當中，有9個海外商會支持訂立有關法例。至於其餘的本地商會，有6個支持立法，1個雖支持立法但認為不宜在該階段進行，另有6個反對立法，3個沒有意見。提出意見的44個非政府機構則全部贊成立法。

8. 政府在2004年6月宣布決定立法禁止種族歧視，以及計劃在2004-2005年度立法會會期向立法會提交條例草案，禁止種族歧視。在2004年9月，政府發表一份題為《立法禁止種族歧視》的諮詢文件，收集公眾意見。

9. 據該份諮詢文件所載，政府認為內地新移民並非自成一個種族，因此，內地新移民如因其新移民的身份而受歧視，不屬種族歧視行為。

條例草案目的

10. 在2006年12月13日提交立法會的條例草案，旨在：

- (a) 將基於種族的歧視、騷擾及中傷定為違法作為，以及禁止基於種族而對人作出嚴重中傷；
- (b) 擴大平等機會委員會(下稱"平機會")的管轄範圍以包括該等違法作為，並授予平機會消除該等歧視、騷擾及中傷，以及促進不同種族人士之間的平等及和諧的職能；
- (c) 將《性別歧視條例》(第480章)下違法性騷擾的範圍擴展至涵蓋使某人工作、學習或進行訓練的環境在性方面有敵意或具威嚇性的情況；及

- (d) 對法例作出其他相應及相關修訂，以及就相關目的訂定條文。

法案委員會

11. 在2006年12月15日的內務委員會會議上，議員決定成立法案委員會，負責研究該條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

12. 法案委員會由吳靄儀議員擔任主席，與政府當局一共舉行了34次會議。法案委員會曾在其中兩次會議上，就條例草案及為加強條例草案所提供的保障而對當中條文作出修改的可行方案，聽取公眾人士的意見。向法案委員會提出意見的團體及人士名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

13. 法案委員會進行商議的工作按下列主題載述於本報告內：

| <u>主題</u> | <u>段落</u> |
|---|-----------|
| (a) 條例草案制定成為法例的效用及其是否符合《消除一切形式種族歧視國際公約》 | 第14至20段 |
| (b) 條例草案適用於政府的情況 (條例草案第3條) | 第21至28段 |
| (c) 構成間接歧視的情況所涵蓋的範圍 (條例草案第4條) | 第29至40段 |
| (d) 內地新移民未獲納入條例草案的涵蓋範圍 (條例草案第8條) | 第41至55段 |
| (e) 語文的例外情況(條例草案第58條) | 第56至64段 |
| (f) 教育機構的負責組織所作的歧視 (條例草案第26條) | 第65至70段 |
| (g) 對申請人及僱員的歧視 (條例草案第10條) | 第71至72段 |
| (h) 按本地僱用條款及海外僱用條款的現存僱用的例外情況(條例草案第14條) | 第73至75段 |
| (i) 對合約工作者的歧視(條例草案第15條) | 第76至77段 |
| (j) 合夥(條例草案第17條) | 第78至80段 |

| <u>主題</u> | <u>段落</u> |
|--|-----------|
| (k) 職工會等的例外情況(條例草案第18條) | 第81至82段 |
| (l) 大律師所作出或與大律師有關的歧視 (條例草案第35條) | 第83至84段 |
| (m) 中傷及嚴重中傷的罪行 (條例草案第45及46條) | 第85至89段 |
| (n) 為某一種族群體採取特別措施 (條例草案第49條) | 第90至91段 |
| (o) 國籍法及出入境法例的例外情況 (條例草案第54及55條) | 第92至94段 |
| (p) 根據法定權限作出的作為不受條例草案 第3、4及5部影響(條例草案第56條) | 第95段 |
| (q) 平機會的職能及權力和有關條例在制定 後的執行(條例草案第60至81條) | 第96至101段 |
| (r) 《華人廟宇條例》及《華人永遠墳場條例》 (條例草案第89及94條) | 第102至106段 |
| (s) 《性別歧視條例》的適用情況 (條例草案第93條) | 第107段 |

條例草案制定成為法例的效用及其是否符合《消除一切形式種族歧視國際公約》

14. 大部分委員不滿條例草案所採用的草擬方式，因為條例草案的適用範圍狹窄，而且訂立了多項豁免。他們認為，這種草擬方式顯示政府當局對解決有關問題欠缺承擔。對於條例草案按現有的草擬方式，能在多大程度上為本港的種族歧視問題帶來實質改善，該等委員深表懷疑。他們認為，雖然某些基於種族的個別歧視作為根據條例草案或屬違法，但條例草案對於在政府履行職能或行使權力的過程中，公營機構在執行政策和措施方面存在已久的歧視行為，卻不會有任何影響。這對處理基於種族的歧視作為來說，會造成雙重標準。大部分委員亦關注到，條例草案訂立多項豁免會有不良效果，就是會將基於種族的歧視作為合法化，而未能達到保障社會上的弱勢社群不受種族歧視這個目的。他們強調，制定一項法例除可收阻嚇之效外，亦能起重要的教育作用。該等委員擔心，以現有方式草擬的條例草案如獲制定成為法例，會向社會大眾傳遞一個非常負面的信息，就是基於種族的歧視作為，有很多都是可以容忍或可以接受的。他們又認為，條例草案的條文不夠清晰明確，會令公眾感到混淆不清。

15. 屬於自由黨的委員強調，商界希望當局能很清楚地指明條例草案的涵蓋範圍，以便商界在《種族歧視條例》制定後，可遵從當中的有關規定。

16. 委員察悉，聯合國消除種族歧視委員會主席分別在2007年8月24日及2008年3月7日致函日內瓦中國常駐聯合國代表，對下列與條例草案有關的事宜表示關注，並要求香港特別行政區政府充分考慮該等事宜，以及在2008年7月19日前，對那些與《消除一切形式種族歧視國際公約》的規定不相符的條文作適當修改：

- (a) 條例草案對公共主管當局及機構(包括出入境事務和羈留設施)所作出的作為，適用程度有限；
- (b) 間接歧視的定義範圍狹窄；
- (c) 沒有就基於國籍及居民身份而作出的歧視訂立條文，排除了承認內地新移民受歧視的情況；及
- (d) 沒有就基於語文而作出的間接歧視訂立條文。

17. 政府當局強調，條例草案是經過周詳考慮，平衡受影響各方的合法權利和利益後才擬備的，其中已充分考慮到在2004至2005年期間廣泛徵詢民意時市民所提出的意見。

18. 至於條例草案的涵蓋範圍，政府當局解釋，條例草案以香港現行各項反歧視條例為藍本。無論是在涵蓋範圍還是在主要條文方面，條例草案與該等條例均大致相近。有關政策目的並非要將條例草案的涵蓋範圍擴大至日常生活的每個層面，而政府當局也認為這樣做並不恰當。政府當局在致力消除歧視的同時，亦有責任維護市民的各项基本權利和自由，包括結社自由，以及私人和家庭生活受保障的權利等。因此，條例草案與本港其他現行的反歧視條例一樣，涵蓋範圍限於僱傭、教育、提供貨品、設施和服務、處置及管理處所、公共團體、大律師和會社等訂明範疇。

19. 在例外條文方面，政府當局重申，該等條文主要用以使法例內容清晰及其適用範圍明確。具體而言，加入有關"例外條文"是基於以下其中一個理由：

- (a) 確保在條例草案並無規定採取平權行動的情況下，那些旨在讓少數族裔人士受惠和促進他們享有平等機會的特別措施，並不會因其以某些少數族群為對象但沒有惠及其他人，而被視作種族歧視；
- (b) 為其他人的合法權利和自由，以及為基於政策理由和考慮作為理據的其他目的，提供合法及合理的保障；或

- (c) 清楚界定條例草案的涵蓋範圍，使法例在一些不擬由條例草案規管的範疇內清晰明確。

20. 政府當局又向法案委員會保證，每項例外條文均按照國際通用的合理和相稱原則予以嚴格審視。當局已盡力確保該等例外條文既不會令人感到混淆不清，亦不會使種族歧視作為合法化。

條例草案適用於政府的情況

(條例草案第3條)

委員關注的事項

21. 委員察悉，現行3項反歧視條例均明文規定對政府具約束力，但條例草案第3條卻訂明，在《種族歧視條例》制定後，該條例只適用於政府作出的或為政府的目的而作出的、與私人作出的作為相類似的作為。法案委員會法律顧問提供了以下意見：

- (a) 《香港人權法案條例》所指明政府不可作出歧視行為的責任，不一定涵蓋政府日常履行職能和職務的情況；
- (b) 英國的《1976年種族關係法令》(Race Relations Act 1976)(下稱"種族關係法令")曾在2000年作出修訂，加入若干新條文，當中的第19B條把該法令的適用範圍擴展至公共主管當局履行職能和職務方面，而第76條則關乎政府作出委任的事宜；及
- (c) 可採取《種族關係法令》的做法，作出相關修訂，以便在公共主管當局履行職能和職務及政府作出委任方面，條例草案會適用於政府。

22. 大部分委員質疑就政府履行職能和行使權力給予廣泛豁免的理據何在，因為現行3項反歧視條例均明文規定對政府具約束力。他們指出，若條例草案第3條現時的寫法維持不變，負責執法工作、懲教服務和出入境管制的機構所作出的歧視作為，將不受條例草案涵蓋。在此方面，條例草案未能落實《消除一切形式種族歧視國際公約》的規定，就是必須立法提供有效的補救措施，以消除一切形式的種族歧視。該等委員一再重申其關注的問題，就是第3條所產生的法律效力，可能會豁免政府在行使權力及履行職能時作出而與條例草案的規定相抵觸的任何作為。若不把政府的作為納入條例草案的涵蓋範圍，便會向社會大眾傳遞一個強烈信息，就是某幾類種族歧視行為是認許的，或至少是可以容忍的，而對公共主管當局和私人機構會採用不同的標準。再者，要確定政府作出的作為是否一項"與私人作出的作為相類似"的作為亦有困難。在此方面恐怕會有很大的爭論空間，以致有關法例對政府的適用情況備受爭議和未能確定。

23. 法案委員會法律顧問表示，由於《香港人權法案條例》把《公民權利和政治權利國際公約》的相關條文納入了香港法例，而《基本法》第三十九條又保證《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利的國際公約》中適用於香港的條文適用於香港，因此，任何人均可就違反該等國際人權公約中任何規定的政府作為，透過司法覆核尋求法律補救。然而，大部分委員關注到，司法覆核的涵蓋範圍頗為有限，而有關作為在條例草案下獲得豁免，此情況會對法庭的裁決有所影響。他們進一步指出，受到政府種族歧視的市民若只可根據《香港人權法案條例》或《基本法》提起司法覆核的民事法律程序，才能尋求補償的話，便須負起訴訟費用造成的額外經濟負擔。

政府當局的回應

24. 政府當局表示，促使制訂條例草案的其中一個主要考慮因素，是《基本法》和《香港人權法案條例》只對政府和公共主管當局具約束力，並不涵蓋私營機構的種族歧視作為。此情況在本港和聯合國消除種族歧視委員會均引起關注。正因如此，當局擬備該條例草案並將其提交立法會，藉以解決公眾關注沒有明文法例"保障市民免受任何個人、私人團體或機構的種族歧視"的問題。¹為了一視同仁，條例草案第3條建議，《種族歧視條例》在制定後將適用於"政府作出的或為政府的目的而作出的、與私人作出的作為相類似的作為"。換言之，建議的條文對政府和私營機構同樣適用。第3條原非例外條文，亦不應視作"給予廣泛豁免"。第27(2)(h)條進一步釐清擬議法例的涵蓋範圍，當中特別包括"政府任何部門或政府承辦或屬下的任何業務所提供的服務"。政府當局向委員保證，條例草案會涵蓋提供公共醫療服務和教育等範疇，儘管執法、懲教服務及出入境管制在不屬任何指明範疇(例如提供服務、措施)的限度之內，不在條例草案的涵蓋範圍。

25. 至於判斷何謂"政府作出的、與私人作出的作為相類似的作為"，政府當局解釋，這是個事實判斷的問題，最終須由法庭根據每宗個案的有關情況作出判斷。政府當局強調，無論是條例草案第3條還是條例草案的任何其他條文，都不能限制《基本法》這份香港特區的憲制文件中有關人權的條文所提供的保障，亦不能免除政府和公共主管當局在《香港人權法案條例》下所須承擔的法律責任。因此，即使條例草案並沒有明確提述，但若某項作為違反《香港人權法案條例》(該條例禁止政府和公共主管當局作出任何形式的歧視行為)，受影響人士可根據《香港人權法案條例》提出訴訟。

26. 政府當局雖已作上述解釋，但考慮到大部分委員對條例草案第3條的草擬方式所提出的關注，當局同意提出一項委員會審議階段修正案(下稱"修正案")，將該條文修改為："本條例對政府具約束力"。然而，政府當局認為不宜依循英國的《種族關係法令》第19B及76條，因為這樣會把條例草案的範圍擴大至涵蓋一切政府職能。政府當局解釋，該等條文是英國在2000年針對當地的種族暴力及機構性種族主義

¹ 聯合國消除種族歧視委員會在審議香港特別行政區根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交的第一次報告後，於2001年發表的審議結論第17段。

而加入的，與香港的情況大相逕庭。再者，把條例草案的範圍擴大至涵蓋所有政府職能，會對政府制訂及執行政策的能力，構成一些不肯定及潛在長遠的不良影響：任何政策或措施均有可能引致法律訴訟。政府當局表示，這樣可能會為政府不斷帶來訴訟。

27. 法案委員會法律顧問表示，在決定條例草案是否適用於政府作出的或為政府的目的而作出的作為之前，須先決定該作為是否與私人的作為相類似。政府當局建議的修正案所具有的法律效力，將可把這個障礙消除。然而，該項修正案並無改變一點，就是只要履行政府的職能或行使政府的權力不構成條例草案第3部及第4部的條文所禁止的任何作為，條例草案對政府不會具約束力。

28. 大部分委員認為，由於政府當局建議的修正案未能完全解決委員所關注的問題，就是條例草案的適用範圍仍會局限於指明的政府職能範疇，因此，條例草案應收納一項與《性別歧視條例》第21及38條、《殘疾歧視條例》(第487章)第21及36條，以及《家庭崗位歧視條例》(第527章)第17及28條相若的新增條文。法案委員會已決定以本身名義動議修正案，在新訂第2A部下加入新的第9A條，訂明"政府如在執行其職能或行使其權力時，基於某人的種族而歧視該人，即屬違法"。

構成間接歧視的情況所涵蓋的範圍

(條例草案第4條)

委員關注的事項

29. 條例草案第4(1)(a)條指明何種情況屬基於任何人的種族而作出的直接歧視。當某人基於種族而給予另一人的待遇，差於他會給予其他人的待遇，即屬直接歧視。根據條例草案第4(1)(b)條，當某人施加的要求或條件雖然適用於所有人，但卻對某個種族的人造成不相稱的不利影響，而在排除了種族的理由後，施加該項要求或條件是沒有充分理據的，即屬間接歧視。

30. 委員質疑是否需要在條例草案第4條加入"有理可據"的原則作為驗證準則，而這並不見於另外3項反歧視條例中。委員亦關注到，公眾很難判斷施加某項要求或條件是否符合該項原則。法案委員會法律顧問表示：

- (a) 條例草案第4(1)(b)條訂明構成間接歧視的情況，但該條文範圍甚窄，而且只在有某項"要求或條件"的情況下才適用；及
- (b) 《種族關係法令》的相關條文在2003年加入新的第(1A)至(1C)款，以實施歐洲議會指令2000/43/EC，當中提述"provision, criterion or practice"("條文、準則或常規")，所涉範圍較廣。

31. 法案委員會法律顧問亦察覺到，條例草案第4(2)(a)及(b)條以目前的寫法而言，效力是只要符合第4(2)(a)條所訂合理及相稱的原則，或符合第4(2)(b)條所訂合理地切實可行的原則，便足以確立"有理可據"的免責辯護。換言之，只要涉嫌歧視者能證明不施加某項要求或條件並非合理地切實可行，該項要求或條件即屬有理可據，不論該項要求或條件為達到有關的合法目的而如何不合理和不相稱。

32. 法律顧問又察覺到，條例草案第4(1)(a)及4(1)(b)條並無把直接歧視界定為直接歧視或把間接歧視界定為間接歧視，而只是描述根據條例草案會導致侵權法律責任的行為。上述條文被分別劃歸"直接歧視"和"間接歧視"兩個用語下，並不是要區分"直接"和"間接"歧視，而是互為補充。這樣，那些不符合第4(1)(a)條的描述但對特定種族造成有區別效果的行為，便會被第4(1)(b)條所涵蓋。條例草案第4條草擬的方式和寫法與其他針對歧視行為的現行條例一致。

33. 大部分委員認為，條例草案第4條在界定何謂種族歧視，尤其是間接歧視方面，未夠清晰明確。他們亦質疑政府當局為何決定條例草案第4(1)(b)條應以英國的《種族關係法令》第1(1)(b)條為藍本，而不是仿照在2003年新加入該法令的第(1A)至(1C)款來擬寫。他們認為，第4(1)(b)及4(2)條結合起來的法律效力是，倘涉嫌歧視者能證明不施加某項要求或條件"並非合理地切實可行"，該項要求或條件便沒有歧視性，不論該項要求或條件為達到任何合法目的而如何不合理或不相稱。委員又深切關注到，市民未必能夠了解在判斷某項要求或條件是否有理可據方面所採用的驗證準則。因此，若條例草案按現有的草擬方式制定成為法例，會令公眾感到混淆不清。

政府當局的回應

34. 政府當局解釋，直接歧視和間接歧視兩者的區別，是個確立已久的概念。由於歧視並不單指基於種族而給予另一人較差的待遇(即直接歧視)，還可指對他人施加某項要求或條件，而雖然該項要求或條件同樣施加於不同的種族群體，但卻是某特定種族群體未能符合，而且在排除被施加者的種族考慮下並非有理可據，從而對該種族群體的人造成不相稱的負面影響(即間接歧視)，因此，條例草案建議將種族歧視定為違法，不論是直接還是間接形式的歧視。

35. 政府當局進一步解釋，並非一切形式的有差別的待遇均視作種族歧視，這也是國際通用的原則。因此，特別是在涉及間接歧視的情況下，任何有差別的待遇、要求或條件是否有理可據，會按下述準則作出評估：有關要求或條件是否為某合法的目的而施加，並與該設法達到的目的有合理和相稱的關係；或若不施加有關要求或條件，是否合理地切實可行。條例草案第4條的目的，是具體反映上述立法用意，在成文法上清楚闡明有關定義和衡量準則，以免在應用時產生誤會或誤解。政府當局認同有必要讓公眾理解該等以法律語言寫成的擬議法例條文，故此在條例草案中建議，平機會除執行有關法例外，還獲委負責致力消除歧視，以及促進不同種族享有平等機會。此方面的工作將會包括推行公眾教育，以加強公眾意識和讓市民了解法例內

容。此外，為幫助市民遵守有關法例，平機會亦會在相關法律條文生效前制訂實務守則，就條例草案所涵蓋的各個活動範疇為市民提供指引。

36. 關於委員詢問採用《種族關係法令》中間接歧視的定義是否可行，政府當局表示，《種族關係法令》新訂第1(1A)至1(1C)條是最近才根據英國《〈1976年種族關係法令〉2003年(修訂)規例》(Race Relations Act 1976 (Amendment) Regulations 2003)加入該法令的。作出有關修訂，是特別為了實施歐洲議會在2000年6月29日發出的《2000/43/EC號指令》(一般稱為"《歐洲種族指令》"(European Race Directive))。英國在2003年採納的《歐洲種族指令》第2(b)條所載間接歧視的定義如下：

"當一項顯然屬中性的條文、準則或常規會對某一種族或屬某族群本源的人造成某種較其他人不利的狀況，即視為作出間接歧視，但若施加該項條文、準則或常規在客觀上是基於合法目的，而達致該目的的方法是適當和必需的，則屬例外。"

37. 政府當局指出，上述定義與條例草案第4(1)(b)條建議的定義十分相近，唯一的重大分別是，在《歐洲種族指令》所載的定義及在2003年對《種族關係法令》作出的修訂中，"條件或要求"一語已改為"條文、準則或常規"。間接歧視的定義範圍因而擴大，不但涵蓋正式的要求和條件，更延伸至包括非正式的做法在內，在此情況下，要使涉及種族歧視的指控成立便容易得多。

38. 政府當局認為，儘管這種做法或有其明顯的優點，但應審慎考慮一點，就是歐洲的情況和香港迥然不同。《歐洲種族指令》的制訂是因應歐洲日益高漲的種族暴力浪潮，加上歐洲聯盟即將進一步擴大，以及極右勢力在奧地利等國家興起。這些問題和情況在香港並不存在。政府當局亦關注到，把間接歧視的定義範圍擴大至包括非正式的做法，或會令針對種族歧視提出指控的門戶大開，從而助長一些不必要的訴訟。此外，若這樣令一般守法的市民隨時可能因為作出某些與種族歧視無關的行為而誤觸法網，亦不符合社會的整體利益。再者，新定義的效果和影響尚待全面顯現和驗證。如未擁有實施擬議法例條文的經驗，便在現時這項屬於本港全新法例的條例草案中採納有關的新定義，未免有欠謹慎。

39. 然而，對於委員關注到條例草案第4(2)(b)條包含"合理地切實可行"此另一驗證準則，政府當局表示理解。政府當局已同意動議修正案，刪除第4(2)(b)條及第4(3)至(5)條。政府當局認為，第4(2)(a)條中的"相稱"原則應予保留，因其與國際通用的合理和相稱原則一致。

40. 法案委員會對政府當局建議有關修正案表示歡迎，並決定以法案委員會的名義動議修正案，對條例草案第4(1)條作出修改，把施加"一項條文、準則或常規"包括在內，以加強條例草案所提供的保障。

內地新移民未獲納入條例草案的涵蓋範圍
(條例草案第8條)

委員關注的事項

41. 委員察悉，條例草案第8條所載"種族"的定義，限指該人的"種族、膚色、世系、民族或人種"，與《消除一切形式種族歧視國際公約》第一條的定義相符。委員亦察悉，儘管條例草案沒有明文把內地新移民豁除於保障範圍之外，但條例草案第8(2)及(3)條卻特別規定，基於永久居民身份、居留權及居住年期而提供有差異的待遇，不會被視為種族歧視，以致在法律上會令基於某人是內地新移民的身份而作出的歧視，根據條例草案不屬於違法。

42. 法案委員會法律顧問提供了以下意見：

- (a) 從現行判例法可見，"種族"的涵義不應僅從生物角度理解，而Lord Fraser在*Mandla v Lee* [1983] 2AC 548一案中對"族群本源"的驗證準則亦適用於香港的案件。根據該驗證準則，有一點似乎很清楚，就是在研究與某人的族群本源有關的種族歧視問題時，亦可考慮"種族"以外的因素；
- (b) 條例草案以"人種"作為"ethnic origin"的中譯，涵義範圍太窄。考慮到Lord Fraser在*Mandla*一案中闡明的準則，"族群本源"是個較佳的譯法；及
- (c) 因此，他認為採用*Mandla*一案中的準則，內地新移民很有可能會納入"族群本源"一詞的涵蓋範圍內。

43. 不少委員認為，當局應擴大條例草案的範圍，以涵蓋內地新移民受歧視的情況，因為這些新移民構成一個獨特社群，而且歧視內地新移民及對他們持有負面成見的問題十分普遍。把這些新移民豁除於條例草案的適用範圍之外，會容許歧視他們的情況繼續存在。該等委員認為，有些人可能因內地新移民說話帶有口音和他們的生活習慣，而對該等新移民有成見，不論他們在香港居住了多久。屬於民主黨的委員建議不必堅持遵照《消除一切形式種族歧視國際公約》所載"種族"的狹窄定義，並應把其涵義明確擴展至包括內地新移民，以處理他們普遍遇到的歧視問題。

44. 另有一些委員(包括屬於民主建港協進聯盟(下稱"民建聯")及自由黨的委員)認為，內地新移民在教育及僱傭方面確實受到與他人不同的待遇，但條例草案不應涵蓋歧視該等新移民的情況，因為此類歧視並非基於種族理由。他們認為，部分內地新移民受到的歧視並非種族歧視行為，而是與他們所屬的社會階層有關。該等委員強調，政府當局應增撥資源，加強消除此類歧視及協助該等新移民融入本港社會的工作。屬於民建聯的委員認為，該等內地新移民受歧視的問題，可在另一項立法工作中分開處理。不過，政府當局須在條例草案恢復二

讀辯論時作出承諾，表明會推行措施，協助該等內地新移民早日融入本港社會，以及保障他們免受歧視。

政府當局的回應

45. 政府當局表示，由於條例草案的目的是將某些活動範疇的種族歧視行為定為違法作為，因此清楚理解"種族"一詞的概念和定義，實至為重要。條例草案中"種族"的定義與《消除一切形式種族歧視國際公約》中的定義是一致的。這項定義亦在國際間廣為採用。

46. 政府當局亦解釋，就保護個人免受種族歧視而言，條例草案並沒有如一些人所指將內地新移民排除在其涵蓋範圍之外。該條例草案適用於所有身在香港的人，包括內地新移民在內，並保障他們的利益，免受基於種族理由的歧視。某人(不論其是內地新移民與否)是否基於種族理由而被歧視，最終會由法院來裁決。對於怎樣才構成一個族群或獨特種族群體的問題，已有備受推崇的法院裁定作為依歸，而Lord Fraser在*Mandla*一案中的判決尤為重要。

47. 政府當局認為，以法規來界定內地新移民為獨特種族群體，會流於武斷，亦與國際上接受的做法和標準不符。內地新移民是指由內地其他地方永久地遷至香港，因在香港居住未滿7年而未獲永久居民身份的人。這個群體與香港永久居民的區別，與"公民和非公民"的區別類似，而非基於"種族"理由。

48. 政府當局亦認為，以《消除一切形式種族歧視國際公約》所訂"種族"的定義和Lord Fraser的驗證準則來衡量，內地新移民作為一個群體，並不構成獨特的族群或種族群體。大部分內地新移民都是中國漢族人，與大部分香港居民屬同一種族，且有相同的歷史和文化傳統。不少內地新移民的家屬或至親都是香港永久性居民。部分人在口音、方言及某些個人習慣方面表現出來的差異，並不足以使他們被歸類為獨立的種族群體。政府當局強調，單憑某人作為內地新移民的身份，並不能使其成為某獨特種族群體一員。內地新移民移居本港顯然不會改變其本身的人種。

49. 政府當局又向法案委員會表示，為內地新移民提供服務的首要目的，是協助他們融入本港社會。因此，現時有多項社會服務可供他們使用，包括教育、就業、福利和醫療服務。不過，政府明白內地新移民在香港居住初期可能會遇到很大困難，故此亦向該等內地新移民提供各項適時的支援服務，使他們能盡快適應本港的生活。然而，內地新移民遇到的困難，其實主要是一般人在適應新環境時通常遇到的困難。他們遇到的歧視，大部分是源於行為上的差異及他們的社會和經濟地位而引起的偏見，因此是一種社會歧視。由於該種歧視並非源自人種或種族因素，因此將這類問題通過反種族歧視的法例來解決是不恰當的。

50. 儘管政府當局作出上述解釋，法案委員會仍決定以本身名義動議修正案，刪除條例草案第8(3)條中有關基於永久居民身份、居留權

及居住年期而提供有差異的待遇的提述，使法庭能應用現行判例法來裁決任何針對內地新移民的歧視行為，根據法例會否構成種族歧視。

51. 委員亦察悉，條例草案第8(2)及(3)條明確訂明基於原居民身份、國籍及居民身份作出有差異的待遇，並不視為種族歧視行為。不少委員關注到，第8(2)及8(3)(d)條實際上會豁免任何聲稱基於某人的"國籍"而公然作出的種族歧視作為。法案委員會又決定以本身名義動議一項修正案，刪除第8(3)(d)條中"國籍"一詞。

加強對內地新移民提供支援服務方面的資源和措施

52. 儘管委員對條例草案的範圍應否涵蓋內地新移民一事意見分歧，但他們一致認為，政府當局應增撥資源，並制訂以該等新移民為對象的新措施，以加強對他們提供支援服務及促進他們融入社會。

53. 政府當局向法案委員會保證，當局為內地新移民提供了廣泛的公共服務，日後並會因應該等新移民的人口分布情況及其他社會因素，將資源集中到有較迫切服務需求的重點地區。有關政府部門會探討有何方法深化現時為內地新移民提供的即時支援服務。舉例而言：

- (a) 社會福利署打算在重點地區舉辦更多針對內地新移民需要的活動，包括互助小組、社區教育及家庭生活教育等；
- (b) 勞工處準備在這些地區舉辦更多招聘會，協助內地新移民找尋工作；及
- (c) 僱員再培訓局將會在這些地區提供更多部分時間制通用技能課程的培訓名額。

54. 政府當局向法案委員會表示，當局無法區分出哪些部分的政府支出，是用於內地新移民有權享用的各項服務，因為該等服務大部分亦可供所有其他市民使用。然而，政府當局就那些可區分的服務支出提供了下列開支分項數字：

| 政策局／部門 | 2008-2009年度的預算開支 | |
|--------|------------------------------------|--------------------|
| 民政事務總署 | • 內地新來港定居人士服務指南 | 700,000元 |
| | • 撥款予非政府機構 | 600,000元 |
| | • 撥款予 18 區民政事務處 (為內地新移民提供服務的計劃) | 300,000元 |
| | 總額： | 1,600,000元 |
| 教育局 | • 啟動課程 | 10,000,000元 |
| | • 校本支援計劃津貼 | 16,000,000元 |
| | • 適應課程 | 3,500,000元 |
| | 總額： | 29,500,000元 |

55. 委員察悉並關注到，上述預算開支與去年撥出專門為內地新移民提供服務的開支相若，而撥款額並無大幅增加。大部分委員促請政府當局定出新措施來加強提供以內地新移民為對象的服務，以及撥出更多資源推行該等措施。

語文的例外情況 (條例草案第58條)

委員關注的事項

56. 部分委員對條例草案第58條訂明在提供貨品、服務及設施等方面使用或不使用特定語文的例外情況，表示強烈不滿，因為語言是少數族裔人士享用各種基本公共服務的主要障礙，這情況尤以使用醫療服務為然。他們質疑，既然英語是本港的法定語文之一，為何政府部門向公眾提供貨品、設施及服務時使用英語並不可行。該等委員強調，使用語文方面的歧視是一項實際的問題，足以令某些種族群體無法享用基本公共服務及福利，包括職業訓練機會和醫療，而目前亦確有某些種族群體不能享用這些服務和福利。訂立上述豁免會削弱條例草案的效力。陳婉嫻議員及李鳳英議員認為，當局必須作出政策方面的決定，確保職業訓練機構獲得充足資源，推行專門計劃和課程，以照顧少數族裔人士(包括不諳英文者)的需要。李議員特別指出，鑒於《學術及職業資歷評審條例》(第592章)所訂定的資歷架構已於2008年5月5日全面實施，若不對少數族裔人士加強支援，協助他們獲取所需資歷，他們的處境便會更為困難。

57. 向法案委員會提出意見的關注組織及少數族裔團體對委員強調，少數族裔人士在享用職業訓練資源及醫療服務方面，面對很大的困難。他們特別提出投訴，指由於醫院沒有提供傳譯服務，以致少數族裔人士未能得到所需的適當治療。屬於民主黨的委員、屬於公民黨的委員、劉慧卿議員及李鳳英議員均認為，條例草案第58條所訂例外情況的適用範圍應該收窄，方便少數族裔人士享用公共服務。法案委員會決定以本身名義動議修正案，把提供職業培訓課程及《診療所條例》(第343章)第2條所指的醫療豁除於第58條所訂定的豁免範圍之外。委員察悉，擬議新增的第58(1C)條已明文就有關的服務提供者訂定語文方面的較低要求。

政府當局的回應

58. 政府當局解釋，語文並非構成種族歧視的理由，而訂立條例草案第58條是為了令法例清晰。據政府當局所述，雖然部分不懂使用中文的少數族裔人士在使用服務方面，有時會遇到困難，但要求服務提供者(不論是公營或私營)以各種不同的語言進行活動和業務，或與客戶／顧客溝通時提供不同語言的翻譯，並不切實可行。因此，條例草案增訂了第58條，規定使用或不使用任何語文以作溝通，並不屬於違法。不過，在合理可行的情況下，以特定少數族裔群體為對象的服務提供者會以有關語言進行業務活動。政府當局認為這是實事求是的做法，符合社會整體利益，應可為公眾所接受。

59. 政府當局的立場是，對於那些在使用英文或中文方面有困難的少數族裔人士，要照顧他們的需要，最有效的辦法是透過在職業教育／培訓方面增加支援，以及提供傳譯服務以利便他們使用公共服務。政府當局表示，職業訓練局(下稱"職訓局")已在位於深水埗的香港專業教育學院(黃克競分校)成立了一個少數族裔學員支援中心，為非華語學員提供專門支援。此外，職訓局亦正於香港專業教育學院(屯門分校)加建一座訓練大樓，為居於新界北部及西部地區的待業待學青少年(包括少數族裔青少年)提供更多餐飲、美容及理髮課程的培訓學額。職訓局會繼續研究是否能於其他地區，尤其是較多少數族裔人士聚居的地區，增設為少數族裔人士提供課程的授課地點。僱員再培訓局亦計劃與其培訓機構合作，在該等地區提供以少數族裔人士為對象的培訓及就業支援服務。僱員再培訓局並會在將於深水埗開設的一站式培訓及就業資源中心內設立資源專區，以照顧少數族裔人士的需要。

60. 至於協助少數族裔人士克服在使用公共服務時遇到的語言隔閡，政府當局進一步解釋，當局採用了雙管齊下的方法。當局在教育系統中投放大量資源，加強對非華語學生的教與學，以及透過政制及內地事務局轄下種族關係組安排的語言訓練班，加強向他們提供本地語文的培訓。另一方面，政府當局亦會在不同的前線部門(包括醫院、就業中心及不同的福利服務單位等)作出安排，在有需要時提供傳譯服務。當局在來年將會成立4個服務少數族裔人士的地區支援服務中心，透過聘用他們本族的傳譯員，特別為少數族裔人士提供電話傳譯服務，以方便他們使用公共服務。政府當局又告知法案委員會有關醫院管理局(下稱"醫管局")將會採取的各項措施，以加強醫管局向使用醫療服務的少數族裔人士提供的傳譯支援。委員察悉，醫管局會安排醫學名詞傳譯培訓，以及透過外判服務合約安排提供院內傳譯服務，而後者正以先導計劃形式推行，該先導計劃由2008年年中開始在新界西、九龍中、九龍東及九龍西聯網推展。在該先導計劃下，醫院方面會透過一個外間機構聘用兼職傳譯員，提供4種常見的少數族裔人士語言的現場傳譯，即烏爾都語、尼泊爾語、北印度語及旁遮普語。應委員的要求，政府當局同意在條例草案恢復二讀辯論時，闡述為加強在公立醫院／診所為少數族裔人士提供傳譯服務的各項措施。

擬議的法定平等計劃

61. 大部分委員認為，為使少數族裔人士得以享用重要公共服務而提供的支援服務，仍流於零碎而有欠全面，遠遠不足以有效根除現存各種形式的歧視。他們認為政府當局應採取有計劃的方式，以實現根除種族歧視的目標。在此方面，委員參考了平機會的建議，要求政府當局考慮對政府及指定公共主管當局施加一項法定責任，規定政府及指定公共主管當局須制訂種族平等計劃，藉以消除種族歧視和促進種族和諧。

62. 政府當局認為，制訂種族平等計劃需要大量的資源和人力，當局亦須審慎研究制訂該類計劃的適當做法，以及有關機制所帶來的影響。政府當局亦察悉平機會的意見，就是在很多其他司法管轄區，

種族平等措施均由政府藉行政方式推行，而沒有施加法定責任。政府當局承諾會為主要的政策局和政府部門編訂政府內部促進種族平等的行政指引，以便該等政策局及部門在制訂和推行有關政策和措施時可以依循，而有關指引會集中於醫療、教育、職業訓練、就業和主要的社區服務等重要服務。應法案委員會的要求，政府當局已提供進一步資料，說明當局推行擬議行政指引的計劃。當局的目標是在2008年第四季擬備有關指引的草擬本，並視乎與有關各方進行諮詢的進展，於2009年第一季發布指引。政府當局承諾會就擬議行政指引的草擬工作諮詢政制事務委員會，並會向該事務委員會匯報推行指引的進展。

63. 大部分委員對政府當局的計劃表示失望，他們認為有關計劃清楚顯示政府在消除種族歧視方面欠缺承擔和決心。該等委員不滿政府當局拒絕承諾增撥資源，推行因應上述行政指引制訂的措施，並另訂機制以監督有關指引在政府內部的整體推行情況。他們認為，由於推行上述行政指引會涉及多個政策範疇，因此有需要設立由政務司司長領導的高層次監察機制，以確保指引切實推行而會達致成效。然而，楊孝華議員及石禮謙議員認為，政府當局承諾編訂擬議行政指引，這做法可以接受。

64. 法案委員會決定以本身名義動議修正案，在新增的第2A部下加入新的第9B條，對政府施加一項須制訂種族平等計劃的一般法定責任。根據建議的法定責任，民政事務局、民政事務總署、食物及衛生局、衛生署、勞工處、教育局、社會福利署、醫管局、職訓局、僱員再培訓局及建造業議會須進行的工作，包括就其建議的政策對促進種族平等可能產生的影響作出評估及諮詢、監察其政策有否對促進種族平等帶來任何不良影響，以及發布有關評估、諮詢及監察工作的結果等。

教育機構的負責組織所作的歧視 (條例草案第26條)

65. 條例草案第26條規定，教育機構在收生及讓學生獲得或享用利益、設施及服務上作出歧視，即屬違法。不過，條例草案第26(2)條訂明，教育機構並無責任為屬於某些種族群體的學生或人士就假期和授課語言作出特別安排。鑒於《種族關係法令》中並無與第26(2)條對等的條文，部分委員(包括吳靄儀議員、楊森議員及張超雄議員)關注到，該條文可解釋為教育機構的負責組織無須為協助少數族裔學生而變更其各項現行安排，這會向社會傳達一個非常負面的信息。張議員進一步指出，就假期作出的安排往往涉及某人的宗教，而宗教信仰又與該人的種族有密切關係。陳方安生議員認為第26(2)條的涵蓋範圍過於廣泛，應予刪除。吳議員要求政府當局檢討該條文的草擬方式，以求令第26(2)(b)條所述"該等事項"的涵蓋範圍更清晰。

66. 政府當局解釋，接受教育的權利，並不包括以學生的語文或以學生家長選擇的語文向學生提供教育的權利，這點廣受認同。遵循教育機構的校曆，以及通過本港的法定語文來學習是有需要的。此舉可確保少數族裔學生能夠真正融入社區。擬訂條例草案第26(2)條是要

避免不必要的爭拗和質疑。為回應吳靄儀議員的關注，政府當局同意修改第26(2)(b)條，以澄清"就該等事項作出.....安排"是指第26(2)(a)條所述"就假期或授課語言而作的安排"。當局亦會對關乎與提供職業訓練有關的人的第20(2)(b)條作出類似修改。

67. 大部分委員起初認為，條例草案應規定須採取平權行動，確保少數族裔人士有同等機會接受教育，特別是大學教育。他們認為，規定所有本地學生須在香港高級程度會考的高級補充程度中國語文及文化科取得及格成績，才能入讀大學，令少數族裔學生在這方面甚為吃虧。張文光議員及楊森議員建議，政府當局應考慮設定大學教育資助委員會(下稱"教資會")資助院校取錄非華語學生的配額。他們亦認為，政府當局應為非華語學生另行編訂一套中國語文課程，以助他們學習，以及設計適合的中文教科書和為有關的中文科教師提供培訓。屬於自由黨的委員及石禮謙議員亦贊成，有需要設法解決沒有途徑讓非華語學生可考取升讀大學所需中文科資歷的問題。

68. 關於入讀大學的中國語文科入學成績要求，政府當局告知法案委員會，教資會資助院校已同意實施進一步的彈性安排，就是對於修讀本地課程及在2008年經大學聯合招生辦法申請入學的學生，若經核實符合下述其中一種對有關學生適用的特定情況，便可接納該等學生取得的其他中國語文科考試資歷(例如綜合中等教育證書、普通教育文憑、國際普通中學教育文憑等)：

- (a) 學生在接受中小學教育期間學習中國語文少於6年時間；或
- (b) 學生在學校學習中國語文已有6年或以上時間，但卻按一個經調適並較淺易的課程學習，而有關的課程一般並不適用於其他大部分在香港本地學校就讀的學生。

69. 委員普遍歡迎當局建議的新大學收生安排，容許中國語文科的入學成績要求在實行上更有彈性，以期提高少數族裔人士接受大學教育的機會。

70. 關於中國語文課程方面，政府當局告知法案委員會，教育局已就教授非華語學生中國語文事宜擬訂補充課程指引。教育局認為不宜特別制訂一個適用於所有少數族裔學生的較簡單課程，因而將他們局限於預設的較低基準；與此同時，有關的補充課程指引應能照顧少數族裔學生，建議採用不同的教學／學習模式和使用不同的教材，以迎合學生的多元需要。

對申請人及僱員的歧視 (條例草案第10條)

71. 條例草案第10條訂明，僱主在作出僱用、僱用條款、升級、調職、訓練和解僱方面歧視工作申請者或僱員，均屬違法。該項條文不適用於僱用家庭傭工。第10(3)及(8)條則為聘用不超過5名僱員的小

僱主，訂定在條例草案制定成為法例後首3年的例外情況。部分委員(包括李卓人議員、陳婉嫻議員及李鳳英議員)質疑是否有需要訂定有關的例外情況。政府當局解釋，有需要訂立擬議的過渡期，讓該等小僱主(大多為中小型企業)有時間作好準備，以符合條例草案的規定，當中亦計及平機會擬訂實務守則所需的時間。楊孝華議員則認為訂立上述過渡期是適當的。

72. 按陳婉嫻議員的建議，法案委員會決定以本身名義動議修正案，將上述過渡期縮短至1年。按李卓人議員的建議，法案委員會又決定以本身名義動議一項修正案，將條例草案有關僱用的第10(1)條豁除於擬議過渡期的適用範圍之外。

按本地僱用條款及海外僱用條款的現存僱用的例外情況 (條例草案第14條)

73. 委員要求政府當局提出理據，以證明在條例草案第14條下，為按本地僱用條款及海外僱用條款作出的現存僱用中有差異的待遇訂定例外情況，是合理有據的。

74. 政府當局表示，由於條例草案並非要影響提供有差異僱用條款的做法，因為該種做法是建基於人力資源政策的考慮因素，並非基於種族理由，故此，當局認為理應制訂例外條文，以確保條例草案清晰明確。政府當局指出，有一點必須注意，就是儘管該例外條文列出有關例外規定可適用的情況(例如擁有的技能並非在香港可隨時獲得提供等)，但當局無意以該條文訂明僱主向海外僱員提供海外僱用條款前必須符合的條件。反之，條例草案旨在讓僱主可在受到質疑時提出抗辯，解釋為何向個別員工提供海外僱用條款。基本上，只要僱主並非基於種族差別，而是有理可據向有關的員工提供較優厚的海外僱用條款，條例草案並不限制此一做法。

75. 張超雄議員關注到，條例草案第14條會否准許僱主給予海外僱員較本地僱員優厚的待遇，即使兩者的職位相同，以及同樣符合有關的工作要求。政府當局指出，僱主若提供有差異的待遇，須符合指定條件，才能援用第13(1)(a)、(b)及(c)條訂立的例外條文。有關例外條文的目的是，是確保僱主可按海外僱用條款，從香港以外地方招聘或調任擁有並非在香港可隨時獲得提供的特殊技能、知識或經驗的人。此例外情況只限於就現行市場狀況及任何其他有關因素(種族除外)而言，屬合理提供的不同待遇。

對合約工作者的歧視 (條例草案第15條)

76. 根據條例草案第15條，自己不僱用工作者，而是根據與第三者的合約獲得工作者的服務的人(即主事人)，若對該合約工作者作出歧視，即屬違法。梁家傑議員、張超雄議員及湯家驊議員都關注到，對根據分判合約僱用的合約工作者提供的保障是否足夠。他們要求政府

當局研究若有關合約並非與主事人直接訂立，是否有需要釐清該等合約工作者可享有的保障。

77. 為回應委員的關注，政府當局同意動議修正案，修改條例草案第15條，確保該條文的保障範圍不但涵蓋由主事人的承判商僱用的合約工作者，還包括由並無與主事人直接訂立合約的次承判商僱用的合約工作者。

合夥

(條例草案第17條)

78. 條例草案第17條訂明，由不少於6名合夥人組成的合夥商號，歧視謀求成為合夥人或已是合夥人的人，即屬違法。鑒於英國《種族關係法令》中原先載有的相若條文已於2003年刪除，部分委員(包括吳靄儀議員及李鳳英議員)詢問，有何理據對由少於6名合夥人組成的合夥商號作出豁免。政府當局解釋，合夥是一種緊密的商業關係，合夥人須要承擔其他合夥人所招致的責任和債務。這與僱主和僱員的關係截然不同。小型合夥商號較大型合夥商號的個人關係更加密切，而且亦可能擁有較少資源和支援，因此有需要為小型合夥商號就條例草案第17條提供豁免。

79. 李柱銘議員及陳方安生議員認為，擬議作出的豁免缺乏客觀根據，亦無必要。他們亦關注到該項豁免沒有訂明屆滿日期。政府當局解釋，必須在某處劃定界線，以界定小型合夥，而條例草案對合夥的適用範圍與現行各項反歧視條例一致。此外，條例草案第17(7)條為當局在條例草案制定成為法例及在實施上累積經驗之後，提供修訂或廢除上述豁免的機制。

80. 儘管政府當局作出上述解釋，法案委員會決定以本身名義動議一項修正案，刪除擬議就由少於6名合夥人組成的合夥作出的豁免。

職工會等的例外情況

(條例草案第18條)

81. 條例草案第18條規定，任何工作者組織、僱主組織、工作者與僱主的聯合組織或專業或行業組織，如就成員的收納或在給予成員的待遇方面作出歧視，即屬違法。

82. 黃定光議員指出，有很多行業組織都是由全屬同一種族的人士組成。他要求政府當局澄清，根據條例草案第18(5)條，現有的此類行業組織會否獲得豁免而不受影響。為免有任何疑問，政府當局同意修改第18條的標題為"工作者或僱主組織、或專業或行業組織等"，以充分反映有關條文的涵蓋範圍，免得令人誤解該條文只涵蓋職工會。政府當局亦同意修改第18(5)及(6)條，藉以清晰表明其立法目的，以及把豁免範圍擴展至包括"其成員從事某特定專業或行業而為該專業或行業的目的存在的組織"，從而確保該等組織獲得與"任何工作者組織、僱主組織、或工作者與僱主的聯合組織"同等的對待。

大律師所作出或與大律師有關的歧視
(條例草案第35條)

83. 條例草案第35條規定，任何大律師或大律師書記如在關於大律師事務所的見習職位及租賃的提供，以及在相關的條款、利益和設施的事宜上，基於種族理由而歧視另一人，即屬違法。湯家驊議員詢問條例草案為何特別就大律師作出規定。

84. 政府當局解釋，條例草案第35條是因應大律師行業的慣常做法和安排的獨特性而擬訂的。雖然目的相近，但在技術上而言，大律師的見習職位和大律師行業的租賃安排並不屬於受條例草案保障的教育、僱用和提供貨品、設施、服務及處所等方面的範疇。因此，當局須在條例草案中另訂條文，即第35條，使禁止種族歧視的原則適用於有意尋找大律師見習職位或租賃大律師事務所的人士，或大律師事務所的承租人。政府當局亦告知法案委員會，條例草案第35條與《種族關係法令》的第26A條大致相同，而《性別歧視條例》第36條、《殘疾歧視條例》第33條及《家庭崗位歧視條例》第26條都有類似的條文。

中傷及嚴重中傷的罪行
(條例草案第45及46條)

85. 條例草案第45條規定，任何人如藉公開活動，基於另一人或屬某類別人土的成員的種族，而煽動對該另一人或屬該類別人土的成員的仇恨、嚴重的鄙視或強烈的嘲諷，即屬違法。條例草案第46條則關乎嚴重中傷，而與第45條的分別在於第46條所指的公開活動涉及威脅或煽動他人威脅損害受害人的身體或其處所或財產。第46條訂明嚴重中傷是刑事罪行，一經定罪，可判處第6級的罰款及監禁2年。

86. 委員問及在"中傷"和"嚴重中傷"的定義中"公開活動"一語的涵義，以及條例草案第45(3)(a)條中有關"書寫"的提述所涵蓋的範圍。

87. 政府當局解釋，構成中傷的其中一個主要元素，是有關行為必須是一項"公開活動"，這並不限於在"公眾地方"進行的活動。任何人在公眾地方進行的活動一般都會被視作公開活動。但條例草案的涵蓋範圍較該涵義更為廣泛。條例草案第45(3)條清楚訂明，條文是否適用的關鍵決定元素，並不在於進行該活動的人在進行該活動時身處公眾地方。反之，第45及46條中列舉的公開活動包括：

- (a) 向公眾作出的任何形式的通訊；
- (b) 可由公眾觀察到的任何行徑；及
- (c) 向公眾分發或傳布任何材料。

88. 至於有關"書寫"的提述，部分委員詢問有關提述是否包括一篇私底下寫成的載有種族主義見解的文章，即使其不曾發表亦包括在

內。政府當局解釋，條例草案第45條反映當局的政策，就是中傷是涵蓋公開活動，但不包括一些並沒有向公眾發出的個人私底下撰寫的文書。第45(3)(a)條的措辭是"向公眾作出的任何形式的通訊，包括講話、書寫、印刷、展示通告、廣播、於屏幕放映及播放紀錄帶或其他經記錄的材料"。其中的重點是"向公眾作出的通訊"。某項私人行為若沒有涉及向公眾作出通訊，便不受條文所涵蓋。

89. 政府當局亦確實表明，當局的政策原意是任何公開活動，倘其意圖是煽動其他人威脅損害受害人的身體或其處所或財產，即使實際上沒有煽動任何人威脅造成有關損害，但根據條例草案第46條，有關的公開活動仍屬罪行，而判定某項作為是否構成煽動行為所採用的準則，是一項客觀準則。應委員的要求，政府當局同意修改第46條，以反映其政策目的。鑒於委員對第45及46條的草擬方式提出的其他意見，政府當局又同意：

- (a) 修改條例草案第45(2)(b)條，以涵蓋符合以下說明的公開活動：
 - (i) 屬一項通訊，或屬任何材料的分發或傳布；及
 - (ii) 包含一項發表，而在誹謗法律程序中，該項發表是可援引絕對特權免責辯護的；及
- (b) 修改條例草案第46(1)條對"公開活動.....包括威脅.....或煽動其他人威脅..."的提述，以清楚表明構成嚴重中傷的公開活動，必須包含威脅或煽動其他人威脅此一元素。

為某一種族群體採取特別措施 (條例草案第49條)

90. 根據條例草案第49條，如某項特別措施是合理地意圖確保屬於某特定種族群體的人與其他人享有平等機會，或迎合這些人的特別需要，則該等措施不屬違法。

91. 李卓人議員及張超雄議員關注到，要確定在條例草案第49條下容許的特別措施的範圍會有困難，以及在《種族歧視條例》制定後，在該條例下或會出現類似為殘疾人士提供公共交通票價優惠但根據《殘疾歧視條例》可能引起的法律問題。政府當局解釋，為殘疾人士提供公共交通票價優惠根據《殘疾歧視條例》可能引起的法律問題，預期不會出現在條例草案第49條下教育局的支援措施方面，因為有關措施旨在照顧非華語學生的具體需要，並直接關乎有理據而合理的目的。

國籍法及出入境法例的例外情況 (條例草案第54及55條)

92. 條例草案第54及55條明文載述條例草案不影響任何關於國籍、公民身份、居民身份或歸化的法律或出入境法例。部分委員認為

第54條的涵蓋範圍太廣。他們指出，第55條所產生的作用，會使現時針對外籍家庭傭工的歧視性安排合法化。委員要求政府當局就國籍法及出入境法例的例外情況提供詳細理據。

93. 政府當局表示，《消除一切形式種族歧視國際公約》第一(三)條述明，"本公約不得解釋為對締約國關於國籍、公民身份或歸化的法律規定有任何影響，但以此種規定不歧視任一籍民為限"。條例草案第54條的目的是要清楚表明，條例草案沒有干擾任何規管國籍、公民身份、居民身份或歸化的本地法例。同樣，根據《消除一切形式種族歧視國際公約》，"入境者身份"並非一項受禁止的歧視理由。該公約第一(二)條述明，"本公約不適用於締約國對公民與非公民間所作的區別、排斥、限制或優惠"。

94. 政府當局進一步解釋，根據國際一般慣例，每個國家或地區均有本身的出入境法例，並可據此制訂規管旅客入境或逗留的簽證政策，以便進行有效的出入境管制。這樣制訂的簽證政策能發揮其效用，透過出入境管制的機制，有效保障當地居民的利益和福祉。在現行法例下，任何人如因被拒進入香港境內的決定而感到受屈，可根據《入境條例》(第115章)第53條就該項決定向政務司司長提出反對。該人亦可向法院申請許可，就有關決定提出司法覆核。條例草案第55條清楚表明，條例草案並不影響出入境法例。若沒有該條文，那些無權進入香港或在香港逗留而被拒入境的人，可能會利用《種族歧視條例》(如制定的話)，在現有的上訴和申訴渠道以外向區域法院提出申索，或向平機會作出設訴，質疑該項被拒入境的決定。這會使無理纏擾訴訟出現的風險增加，以及對入境事務處及其職員在處理申訴及法庭個案方面，造成不必要的額外負擔。

根據法定權限作出的作為不受條例草案第3、4及5部影響 (條例草案第56條)

95. 條例草案第56條明文豁免任何人為遵守現有的法例條文而有需要作出的某項作為。委員要求政府當局考慮應否對相關的法例條文作出修訂，使第56條中的"requirement"(規定)亦會涵蓋日後法例的規定。然而，政府當局認為，如將來提出的任何條例草案載有條文，要求基於另一人的種族而給予該人不同待遇，又或可能施加一項對某種族群體造成不相稱的負面影響的要求或條件，政府與立法會應按照實際情況，個別考慮如何處理有關的條文。

平機會的職能及權力和有關條例在制定後的執行 (條例草案第60至81條)

96. 條例草案第60至69條擴大平機會的職能及權力，以涵蓋種族歧視及條例草案下的其他事宜。該等職能及權力與平機會現時根據其他現行反歧視條例獲賦予的職能及權力相若。第70至81條處理執行方面的程序事宜和為獲得補救而提出的法律程序，以及區域法院裁定申索的司法管轄權。平機會獲賦權進行正式調查、發出執行通知、協助歧視、騷擾或中傷的受害人，以及申請強制令以制止持續的歧視、騷

擾或中傷。法案委員會考慮了平機會根據其執行3項反歧視條例的經驗而對上述擬議條文提出的意見。

97. 陳方安生議員關注到，平機會是否可在不會過分受到政府影響的情況下進行正式調查。政府當局回應時同意修改條例草案第65條，在一段中述明平機會如認為合適，可進行正式調查，以及在另一段中述明，如政務司司長有此要求，平機會須進行有關調查。

98. 按平機會的建議，政府當局同意：

- (a) 修改條例草案第71(1)(b)條，以清楚訂明根據條例草案第47條(僱主及主事人的法律責任)或第48條(協助他人作出違法作為)提出的申索除了針對歧視作為外，亦可針對騷擾和中傷；
- (b) 將條例草案第72(5)條中的"第67(4)條"改為"第67(5)條"，以改正文書上的錯誤；及
- (c) 就條例草案第81(3)條而言(該條文訂明第81(1)條規定向區域法院提起法律程序的24個月限期，並不包括平機會用來進行調查和調解的時間)，將當中的"根據第79條調解完結"改為"該申訴根據第79(3)或(4)條獲處置"，以涵蓋平機會決定不進行或不繼續進行調查的情況。

99. 委員察悉，鑒於平機會同時擔當調查與調解的雙重角色，可能會令歧視個案的答辯人感到受壓而被迫同意和解，因應此方面的關注，有建議主張在條例草案中加入條文，訂明設立一個由獨立調解人／調停人組成的小組，負責調解工作。不過，政府當局的立場是，平機會獲授予的權力和職能應和其在現行3項反歧視條例下獲授予的一樣，以便在《種族歧視條例》制定後執行該條例。

100. 委員亦察悉，據平機會觀察所得，由於歧視案件是按照民事訴訟程序提出訴訟，而正規法庭程序和措施往往涉及繁複程序、時間冗長和訟費高昂等問題，令人難以提出歧視申索。平機會表示，該會一直研究設立平等機會審裁處的可能性。該審裁處所採取的程序應不拘形式，並應具備積極的個案管理職能，以便加快審裁過程，讓人更容易提出申索。

101. 陳婉嫻議員認為，當局應檢討平機會的成員組合，並委任更多相關關注團體的代表加入平機會。鑒於此事不在條例草案涉及的範圍內，法案委員會同意將以下事宜轉交改制事務委員會跟進：

- (a) 設立平等機會審裁處的建議；及
- (b) 檢討平機會的成員組合。

《華人廟宇條例》及《華人永遠墳場條例》
(條例草案第89及94條)

102. 條例草案第89條修訂《華人廟宇條例》(第153章)第9(1)(b)條²，將"華人"一詞廢除。條例草案第94條修訂《華人永遠墳場條例》(第1112章)第7(2)條，廢除"有華人血統的人"而代以"香港居民"。委員要求政府當局提供資料，說明提出該等修訂建議的背景和理據。

103. 政府當局告知法案委員會，條例草案第89條中的修訂建議是應華人廟宇委員會的要求而提出的，藉以消除現時對處理華人慈善基金的限制。《華人永遠墳場條例》第7(2)條訂明，華人永遠墳場管理委員會(下稱"委員會")"可將歸屬委員會的任何款項，即在扣除妥善管理、料理和維修委員會當其時所控制的任何華人永遠墳場的所需開支後的盈餘或可能盈餘款項，捐贈予任何為有華人血統的人的利益而營辦的慈善機構"。該條文限制了委員會捐贈的範圍，以致只能向本港為華人利益而營辦的慈善機構提供捐贈。

104. 政府當局進一步解釋，雖然條例草案第50條特別容許慈善文書訂定向屬於某一種族的人提供利益的條文，但委員會認為現時對其捐贈範圍作出限制是沒有需要的，故此建議修訂有關條文，將"有華人血統的人"一語改為"香港居民"。條例草案第94條在制定成為法例條文後，將容許委員會作出慈善捐贈，不分種族地造福香港居民。政府當局強調，該等修訂建議並不影響其他為特定種族群體的利益而成立的慈善團體。條例草案第50條保障每個人選擇其捐贈受益人的自由。

105. 部分委員(包括吳靄儀議員及楊森議員)認為，凡要對法例作出修訂，必須經過周詳的政策考慮。他們對有關修訂建議表示有保留，理由是該等修訂建議只是應某個團體的要求而提出，政府當局亦未有提供充分資料，包括有關慈善基金的背景、宗旨和運作情況，讓法案委員會可衡量修訂建議的影響。此外，吳靄儀議員認為按現時建議的做法，以相關修訂的形式作出該等擬議修訂並不適當。因應委員表達的意見，政府當局同意刪除對華人慈善基金及由華人永遠墳場管理委員會管理的基金有影響的修訂。

106. 法案委員會強調，對於將提供有關服務的範圍擴大至非華裔人士的建議，法案委員會並無異議，但認為任何法例修訂建議必須反映有關政策。應法案委員會的要求，政府當局同意由政制及內地事務局將有關事宜轉交民政事務局研究。

《性別歧視條例》的適用情況
(條例草案第93條)

107. 條例草案第93條修訂《性別歧視條例》，將違法性騷擾的範圍擴展至涵蓋使某人工作、學習或進行訓練的環境在性方面有敵意或

² 《華人廟宇條例》第9(1)(b)條訂明，華人慈善基金須以華人廟宇委員會指示的方式持有，並可由華人廟宇委員會酌情決定運用於香港的華人慈善活動。

具威嚇性的情況。該條文會再作修改，以求與建議對關乎種族騷擾的第7(2)條所作的修改一致。委員對該等修訂表示歡迎。

委員會審議階段修正案

108. 除了上文第26、39、66、77、82、89、97至98、105及107段所述的修正案外，政府當局亦會對條例草案的下列條文動議修正案：

- (a) 第1(2)、64(3)及84(1)條，將"民政事務局局長"改為"政制及內地事務局局長"，以反映由2007年7月1日起，與人權政策事宜有關的工作由民政事務局移交政制及內地事務局負責；
- (b) 第2條，藉以修改"會社"的定義，刪去當中的"售賣或供應酒精飲品以供在其處所飲用"，以便不售賣酒精飲品的會社亦包括在內；修改"地產代理"的定義及在《性別歧視條例》中該詞的定義，以求與《地產代理條例》(第511章)中的同一用詞一致；以及修改"近親"的定義，使其包括配偶的父母、子女的配偶、配偶的兄弟姊妹，以及兄弟姊妹的配偶，並為消除對非婚生子女的負面含義而修改其表述；
- (c) 第7(2)條，藉以將該條文的涵蓋範圍擴展至就條例草案任何條文而言均屬有關的情況，以包括其他環境，例如何人接受服務的環境，而非只限於任何人工作、學習或進行訓練的環境；
- (d) 第34條，藉以刪除當中的第(2)款，該款關乎行政長官、行政會議成員、主要官員、立法會議員或終審法院首席法官或高等法院首席法官等方面的委任；
- (e) 第44(1)(b)條，將該條文英文本中的"threatening"改為"threatening to subject"，以釐清該條文的涵義；及
- (f) 附表1，將"教育統籌局常任秘書長"改為"教育局常任秘書長"，以及附表2第9及11段，將"教育統籌局"改為"教育局"。

109. 政府當局亦會在適當情況下，對3項反歧視條例的有關條文動議多項技術性修訂及相關修訂。政府當局亦會修改條例草案的詳題，以反映擬議修正案的影響，其中包括對現行反歧視條例中關於歧視合約工作者的條文及《性別歧視條例》中關於造成有敵意或具威嚇性環境的違法騷擾的條文，作出相關修訂。

110. 法案委員會同意政府當局所動議的修正案。

111. 蔡素玉議員及黃定光議員表示，民建聯的議員不支持由主席代表法案委員會動議的修正案。楊孝華議員表示，自由黨的議員不支持該等修正案。石禮謙議員亦表示他不支持該等修正案。

恢復二讀辯論的日期

112. 在政府當局動議有關修正案的前提下，法案委員會對於在2008年7月9日恢復條例草案的二讀辯論沒有異議。

政府當局採取的跟進行動

113. 政府當局承諾就促進種族平等的行政指引擬稿諮詢政制事務委員會，並會向該事務委員會匯報推行進展。

114. 政府當局承諾將修訂《華人廟宇條例》及《華人永遠墳場條例》相關條文的事宜，轉交民政事務局研究。

轉交政制事務委員會跟進

115. 法案委員會同意將以下事宜轉交政制事務委員會跟進：

(a) 設立平等機會審裁處的建議；及

(b) 檢討平機會的成員組合。

諮詢內務委員會

116. 法案委員會在2008年6月20日向內務委員會匯報其商議工作，並於2008年6月27日向內務委員會提交書面報告。

立法會秘書處
議會事務部2
2008年6月30日

《 種族歧視條例草案 》委員會

委員名單

| | |
|-------------|---|
| 主席 | 吳靄儀議員 |
| 副主席 | 石禮謙議員, SBS, JP |
| 委員 | 李卓人議員 李柱銘議員, SC, JP 呂明華議員, SBS, JP 涂謹申議員 張文光議員 陳婉嫻議員, SBS, JP 陳智思議員, GBS, JP 曾鈺成議員, GBS, JP 楊孝華議員, SBS, JP 楊森議員, JP 劉慧卿議員, JP 蔡素玉議員, JP 李鳳英議員, BBS, JP 陳偉業議員 余若薇議員, SC, JP 林偉強議員, SBS, JP 林健鋒議員, SBS, JP 梁家傑議員, SC 張超雄議員 黃定光議員, BBS 湯家驊議員, SC 譚香文議員 陳方安生議員, 大紫荊勳賢, JP (自2007年12月14日起) |
| | (合共 : 25位議員) |
| 秘書 | 戴燕萍小姐 |
| 法律顧問 | 顧建華先生 |
| 日期 | 2007年12月14日 |

《種族歧視條例草案》委員會

向法案委員會提出意見的團體／人士名單

1. 香港大學教育學院15名教師
2. 促進種族和諧委員會一名委員
- # 3. Alliance of Progressive Labor, Hong Kong
- # 4. 反歧視大聯盟
- # 5. 新婦女協進會
6. 香港中文中學聯會
- # 7. Association of Indonesian Migrant Workers in Hong Kong
- # 8. 大陸居港海外學人聯合會
- # 9. 香港英商會
- # 10. 基督教勵行會
- # 11. 公民黨
12. 民間人權陣線
- # 13. Coalition for Migrants Rights
- # 14. 一人見一種顏色
- # 15. 民主黨
- # 16. 香港大學社會工作及社會行政學系 Keezhangatte James Joseph 博士
- # 17. 香港大學法律學院 Kelley Loper 博士
- # 18. 香港僱主聯合會
- # 19. 平等機會委員會
20. 香港大學平等機會主任
- # 21. Far East Overseas Nepalese Association
22. 港九勞工社團聯會

23. 香港廣東社團總會
24. 香港工業總會
- # 25. Filipino Domestic Helpers General Union
26. 法國工商總會
- # 27. 香港聖公會麥理浩夫人中心
- # 28. 香港反種族歧視聯盟
29. 香港銀行公會
30. 香港大律師公會
31. 香港天主教勞工事務委員會
32. 香港基督教協進會
- # 33. 香港基督徒學會
- # 34. 香港基督教服務處
- # 35. Hong Kong Coalition of Indonesian Migrant Workers Organization
36. 香港社會服務聯會*
- # 37. 關注香港歧視政策網絡
38. 香港保險業聯會
- # 39. 香港總商會
- # 40. 香港人權聯委會
- # 41. 香港人權監察
- # 42. Hong Kong Integrated Nepalese Society
43. 香港新界工商業總會屯門分會
44. 香港津貼中學議會
45. 香港汕頭商會
- # 46. 香港融樂會
- # 47. 香港婦女基督徒協會
- # 48. Indonesian Migrant Workers Union

- # 49. 香港國際社會服務社
- 50. 香港律師會
- # 51. 聯和商會
- 52. 余仲賢先生
- # 53. 莊耀洸先生
- # 54. 新移民互助會
- # 55. 新界總商會
- # 56. Pakistan Islamic Welfare Union Inc. (HK) Ltd
- 57. Carole Petersen 教授
- # 58. 香港城市大學法律學院王貴國教授
- # 59. 香港社區組織協會
- 60. 尖沙咀街坊福利會
- # 61. United Filipinos in Hong Kong
- 62. 職業訓練局
- # 63. 難民之聲
- 64. 油尖旺區振興香港經濟委員會
- # 65. 香港基督教青年會長沙灣中心
- 66. 市民

- * 香港社會服務聯會提交的意見書夾附一份由16個非政府機構、30個少數族裔團體和10名促進種族和諧委員會委員簽署的聯署聲明。

- # 曾向法案委員會口頭陳述意見的團體／人士。