

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)859/06-07(01)號文件

檔 號：CB2/BC/2/06

《 種族歧視條例草案 》委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件載述民政事務委員會就立法禁止種族歧視的建議進行的討論。

背景

2. 香港有國際義務禁止一切形式的種族歧視。根據多條國際人權公約的規定，香港有責任訂立特定法例，以處理種族歧視問題，詳情載於下文第3至11段。

《 消除一切形式種族歧視國際公約 》

3. 《 消除一切形式種族歧視國際公約 》在1969年3月引伸適用於香港。該公約第五條訂明，締約國有義務禁止並消除一切形式種族歧視，保證人人有不分種族、膚色、民族或人種在法律上一律平等的權利。在1997年7月1日之前，聯合國消除種族歧視委員會經審議聯合王國("英國")有關香港的第十四次定期報告後，在其發表的審議結論中，對於《 香港人權法案條例 》(第383章)未有條文保障市民免受任何個人、私人團體或機構的種族歧視表示關注。

4. 上述聯合國委員會於2001年8月9日就香港特別行政區("香港特區")根據《 消除一切形式種族歧視國際公約 》提交的第一次報告發表審議結論。對於香港特區仍未立例保障市民免受任何個人、私人團體或機構的種族歧視，該委員會一再表示關注，並建議香港特區訂立適當的法例，以便在法律上提供妥善的補救措施，禁止基於種族、膚色、世系、民族或人種而歧視他人。

《 公民權利和政治權利國際公約 》

5. 《 公民權利和政治權利國際公約 》在1976年5月引伸適用於香港。根據該公約第二十六條，締約各國有責任制定法律禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效的保護，以免基於種族或其他身份等原因

而受歧視。《香港人權法案條例》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，禁止政府及公共機構作出一切形式的歧視。

6. 有關的聯合國委員會於1999年11月15日就香港特區根據《公民權利和政治權利國際公約》提交的第一次報告發表審議結論。該委員會關注到，現行法例並未為基於種族而遭受歧視的人士提供任何補救措施。

7. 上述聯合國委員會審議香港特區根據《公民權利和政治權利國際公約》提交的第二次報告後，在2006年3月30日發表的審議結論中促請香港特區通過必要的法例，以確保完全符合公約第二十六條的規定。

《經濟、社會與文化權利的國際公約》

8. 《經濟、社會與文化權利的國際公約》在1976年5月引伸適用於香港。根據該公約第二條，締約各國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。

9. 有關的聯合國委員會於2001年5月11日就香港特區根據《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交的第一次報告發表審議結論。該委員會在審議結論中述明，香港特區未能禁止私營機構的種族歧視問題，是違反了公約第二條所訂明的責任。

10. 香港特區根據《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交的第二次報告於2003年6月呈交聯合國，是中國根據該公約提交聯合國的第一次報告的一部分。有關的聯合國委員會於2005年5月13日就香港特區的第二次報告發表審議結論。該委員會重申其關注的事項，就是香港特區的反歧視法例並未規管種族歧視、性傾向歧視和年齡歧視的行為，也沒有提供實際有效的措施，保障外籍家庭傭工在合約期滿後免因"約滿後須兩周內返國的規定"而遭受歧視和剝削。

11. 上述聯合國委員會在審議結論第79段中關注到，儘管內地新來港定居人士("內地新移民")基於其原居地的原因而在法律上和事實上普遍受到歧視，但擬議的種族歧視法例並不會把他們納入保障範圍內，而該項擬議法例也不會影響香港特區現行出入境法例的規定。

政府當局就種族歧視進行的公眾諮詢工作

在1997年進行的公眾諮詢

12. 政府在1997年2月發表一份題為《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。

13. 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。

14. 政府當局在1997年6月20日的民政事務委員會會議上，向民政事務委員會匯報就種族歧視進行公眾諮詢的結果。部分委員指出，由於遭受種族歧視的人士屬少數的一群，因此，政府當局以數量來評估在諮詢過程中收集所得的意見，然後只按照這樣的評估來研究是否需要立法禁止種族歧視，實屬錯誤的做法。該等委員認為，政府當局有必要採取更積極主動的措施，促進平等機會，以及就消除種族歧視發出若干實務守則或指引，供市民大眾參考。政府當局回應時表示，當局會考慮擬訂此類實務守則或指引，在普羅大眾之間提倡自律。

在2001-2002年度分兩個階段進行的諮詢

15. 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。在第一階段諮詢中，政府當局就下述事宜徵詢商界的意見：商界人士原則上是否贊成政府制定適用於私營機構的禁止種族歧視法例、他們對該法例所關注的問題，以及政府當局在草擬該法例時應特別留意的事項。在第二階段諮詢中，政府當局就上述事宜諮詢了非政府機構，並詢問該等機構對商界人士提出的意見有何看法。

16. 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。

政府宣布打算立法禁止種族歧視及在2004年進行的公眾諮詢

17. 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。

18. 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，本港華裔人士如歧視內地新移民，不屬種族歧視行為。

民政事務委員會就政府當局立法禁止種族歧視的建議進行的討論

所舉行的會議

19. 民政事務委員會在2004年11月9日的會議上，聽取政府當局簡介諮詢文件所載的立法建議。事務委員會又在2004年12月11日舉行特別會議，進一步討論有關建議，並在席上聽取22個團體發表意見。在事務委員會2005年7月8日的會議上，政府當局向事務委員會匯報公眾諮詢的結果。政府當局亦曾應事務委員會的要求，在2006年2月10日向事務委員會簡介《種族歧視條例草案》的主要條文規定。上述各次會議的討論要點綜述於下文第20至37段。

內地新移民受歧視的情況不在條例草案的涵蓋範圍內

20. 政府當局建議把種族歧視界定為基於"種族、膚色、世系、民族或人種"而作出的歧視行為，方式與《消除一切形式種族歧視國際公約》第一條所載者相同。政府當局認為，本港華裔人士歧視內地新移民，並非基於種族，因為內地新移民幾乎全部與本港華裔人士屬同一種族(即漢族華人)。當局認為，本港華裔人士歧視內地新移民，並非一種種族歧視，而是一種社會歧視。政府當局解釋，政府過去是根據外國一個涉及愛爾蘭流浪者的歧視個案，把內地新移民所面對的歧視定為種族歧視。然而，在英國另一法庭案件(即 *Mandla & Another v Lee* 一案)中，有關的判決書列出數項界定一群人是否族群的準則。該判決書的內容摘錄載於**附錄I**。基於這些準則，政府當局認為內地新移民不能視為一個少數族裔社群。政府當局指出，任何人如不同意此點，日後可入稟法庭，對政府的詮釋提出質疑。

21. 部分委員認為內地新移民受歧視的情況十分普遍。由於問題嚴重，若不立例禁止，將會助長更多歧視內地新移民的行為。該等委員重申，當局應擴大條例草案的範圍，以涵蓋此類歧視。

22. 政府當局解釋，若當局不理會《消除一切形式種族歧視國際公約》所載的定義，而以另一方式草擬條例草案，使其亦涵蓋內地新移民受歧視的情況，則以此方式草擬的條例草案，將會違反在香港禁止種族歧視的立法原意，因為這會令人質疑一點，就是為何內地新移民要獲得更多保障。政府當局強調，由於本港的內地新移民人數眾多，若把內地新移民受歧視的情況納入條例草案的涵蓋範圍內，對社會及房屋政策勢將造成重大影響，預期商界、僱主組織及政策局也會有強烈意見。政府當局亦指出，若建議另行訂立禁止歧視內地新移民的法例，便要再進行公眾諮詢。

23. 政府當局又指出，部分人士質疑是否需要立法處理內地新移民遇到的歧視問題。該等人士認為，由於內地新移民同屬華人，他們也是說華語，因此假以時日，他們將可適應和融入香港社會。該等人士擔心，透過訂立法例為新移民提供特別保障，只會對他們融入香港社會構成影響。

24. 部分委員不滿政府當局一方面承認確實存在本港華人歧視內地新移民的問題，但另一方面卻基於技術上的考慮而拒絕處理這個問題。鑒於歧視內地新移民的情況十分普遍，該等委員始終認為應將條例草案的範圍擴大，以涵蓋此類歧視。他們並建議將條例草案稱為《種族及相關歧視條例草案》。

種族的涵義

25. 委員曾查詢種族的涵義。政府當局回應時解釋，條例草案將禁止基於種族、膚色、世系、民族或人種而作出的歧視行為。中國人、日本人、法國人和英國人是不同種族的例子，黑人和白人是不同膚色的例子，印度教的種姓制度內各個種姓則是不同世系的例子。中國共有56個族群，而漢族華人是當中最大的族群。漢族華人歧視滿洲人或蒙古人，便是基於民族而作出歧視行為的其中一例；當條例草案獲通過成為法例後，此類歧視將視作種族歧視。

26. 委員亦質疑為何條例草案會把膚色列為禁止的歧視理由之一。政府當局回應時解釋，在某個海外司法管轄區曾有案例，就是有些黑人歧視另一些膚色較淺的黑人。

間接種族歧視及語言隔閡問題

27. 政府當局指出，若僱主對應徵者作出若干要求，而這樣做的目的純粹是要令少數族裔人士不合資格申請有關職位，則可視為間接歧視少數族裔人士。此類要求包括語言、宗教、衣着、外貌(例如應徵者不得蓄鬍子)等多方面的要求。條例草案的條文不會列出該等例子。預期法庭就有關間接種族歧視指控的爭議作出裁決時，會按個別情況予以處理。

28. 部分委員認為，語言隔閡是導致間接種族歧視的主要原因。他們促請政府當局分配更多資源，解決少數族裔人士所遇到的語言隔閡問題，以確保他們有平等機會享用各種公共服務。該等委員又建議在條例草案中訂明，任何本港居民均不會基於種族或語言，而被剝奪享用公共服務的平等機會。

29. 政府當局指出，根據擬議法例，政府或公共機構如在沒有合理理由的情況下拒絕提供所需的傳譯服務，以致少數族裔人士不能享用公共服務，可視為作出間接歧視行為。

為小型公司及小僱主訂立免受禁止歧視條文約束的例外規定

30. 為了讓小型公司及小僱主有充分時間適應擬議新的規管制度，政府當局建議在僱傭方面作出例外規定，訂明僱主聘用的僱員人數如少於6人，可免受禁止種族歧視條文約束。然而，當局亦會在條例草案中加入一項"期滿失效"條文，訂明在條例草案獲通過和生效3年後，該項例外規定便告失效。

31. 部分委員不同意有關建議。他們指出，在新的種族歧視法例制定後，當局將會發出實務守則，指導商界遵守有關法例。他們建議擬議"期滿失效"所指的期間應縮短為一年。

32. 政府當局解釋，雖然跨國機構及大公司在與僱傭有關的事宜上，很可能已採取了一些禁止歧視的措施或做法，但小型企業卻表示擔心當局制定擬議法例，可能會令經營成本上漲。

關於出入境法例的例外情況

33. 根據擬議法例，規管關於進入香港、在香港逗留或離開香港的任何出入境法例，以及該等法例的應用，將不會受影響。

34. 部分委員對建議中的例外情況表示有保留，理由是這樣亦即容許"約滿後須兩周內返國的規定"繼續實行，而此項規定一直被批評為歧視外籍家庭傭工。該等委員又指出，有些少數族裔人士投訴他們在出入境管制站經常受到歧視對待。

35. 政府當局解釋，建議訂定與出入境法例有關的例外情況，是為了作出有效的邊境管制。《香港人權法案》亦就出入境法例訂定了例外情況，而很多海外司法管轄區也是基於類似的考慮因素，而訂定相同的例外情況。

委任平等機會委員會為施行機構是否適當

36. 政府當局建議由平等機會委員會("平機會")負責施行條例草案的條文，或另行設立一個"種族平等委員會"，專責施行條例草案的條文。在2004年12月11日的特別會議上，政府當局告知事務委員會，在公眾諮詢中收集的意見顯示，各界普遍支持由平機會負責施行條例草案的條文。

37. 部分委員認為，自先前一年平機會發生了令人爭議的事件後，社會上至今仍有聲音質疑平機會的公信力。他們促請政府當局採取措施，恢復平機會的公信力，以及使平機會主席的委任過程更具透明度。有些團體建議，若政府委任平機會為執行擬議法例的機構，便應考慮委任少數族裔人士為平機會的委員，以及確保向平機會提供足夠資源，俾能順利推行擬議法例。

在立法會會議上就有關事項動議的議案和提出的質詢

38. 在2003年3月12日立法會會議上，余若薇議員動議議案，促請政府採納聯合國相關委員會的建議，盡快立法禁止種族歧視，確保內地新移民及本港的少數族裔人士在教育、就業及享受社會服務等各方面均享有平等機會。該議案獲得通過。

39. 自第一屆立法會至今，議員在立法會會議上提出的有關質詢詳載於**附錄II**。

相關文件

40. 委員如擬了解有關討論的詳情，請登入立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk>)，瀏覽事務委員會2004年11月9日、2004年12月11日、2005年7月8日及2006年2月10日會議的紀要。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年1月15日

Lord Fraser of Tullybelton審理
Mandla & Another v Lee [1983] IRLR 210, HL一案
的判決書內容摘錄

X X X X X X X X X X

本席認為，一群人必須具備某些特質，而把自己視為一個獨特社群，同時在其他入眼中他們也是一個獨特社群的話，這群人才構成1976年的(種族關係)法令所指的族群。這些特質其中一些是必不可少的，另一些則非必不可少，但在這群人當中普遍會有一種或多種這些特質，使他們有別於其他社群。本席認為下列是一些必要的基本條件：(1)這群人意識到他們共同擁有一段悠久歷史，令他們這個社群與別不同，而這些歷史回憶至今歷久不衰；(2)秉承獨有的文化傳統，包括家族和社會的風俗習慣，而該文化傳統通常(但非必然)與宗教信仰有關。除上述兩種基本特質外，本席認為下列也是一些相關的特質：(3)源自同一地區，或屬於少數共同祖先的後裔；(4)使用同一語言，但該語言不一定是這群人獨有的；(5)共同擁有一套獨有的文學；(6)信奉同一宗教，而該宗教與鄰近社群或其他一般社會人士信奉的宗教並不相同；(7)在較大的社群當中屬於少數、受壓迫或強勢的一群，例如被征服的一國人民(如國家被諾曼人(Normans)征服後不久仍居於英格蘭的人民)及其征服者，可以是兩個族群。

X X X X X X X X X X

議員在立法會會議上提出的質詢

會議日期	質詢
1998年7月22日	劉慧卿議員就酒吧和會所向非白種人的顧客收取較高費用的做法提出口頭質詢，其後亦有兩項補充質詢，是關於當局會否進行另一項意見調查，就有否需要立法禁止種族歧視一事，徵詢少數族裔人士的意見。
2001年4月25日	吳靄儀議員提出一項口頭質詢，詢問政府有否計劃制定禁止種族歧視的法例。
2001年6月13日	涂謹申議員就如何落實聯合國經濟、社會及文化權利委員會在其審議結論中作出的禁止歧視建議提出口頭質詢。
2002年4月10日	何秀蘭議員就立法禁止私營機構和私人之間的種族歧視提出書面質詢。
2002年6月19日	劉慧卿議員就立法禁止私營機構的種族歧視行為提出口頭質詢。
2003年2月12日	曾鈺成議員就少數族裔人士提出口頭質詢。涂謹申議員亦就少數族裔人士所遇到的教育和就業問題，提出一項補充質詢。
2004年6月2日	余若薇議員就立法禁止種族歧視提出口頭質詢。
2004年10月27日	蔡素玉議員就據報有一名在資助學校任教的外籍教師以帶有種族歧視的說話辱罵本港華裔人士一事，提出口頭質詢。
2005年1月26日	王國興議員就協助消除對內地新來港定居人士的歧視及有關措施方面，提出書面質詢。