

《種族歧視條例草案》委員會
2008年5月14日會議
平等機會委員會的意見書 - 平等方案

1. 平等機會委員會(平機會)應邀請出席於 2008 年 5 月 14 日舉行的條例草案委員會會議，協助議員討論透過平等方案把種族平等概念主流化。
2. 爲了令種族平等成爲人們日常生活經驗的事實，在作出政策決定前，先適當考慮有關決定及其執行方式對不同種族的影響至爲重要。在作出決定後，檢討和評估對不同種族的影響，以及評估其執行過程，也同樣重要。對某些種族的不利或忽略，往往是由於資料不足或行政缺乏彈性所致，應加以避免或在切實可行情況下作出糾正。計劃和進行每件事時，須謹記對不同種族的影響，以確保平等。這就是種族平等主流化。
3. 主流化的重要性有兩方面。首先，可預防和正視歧視問題。另外，在作出決定和執行時，把平等作爲一項中心考慮，能在不同種族人士之間積極主動地推動平等和和諧關係。
4. 平機會一直認同主流化的重要，也一直鼓勵決策者工作時適當顧及平等因素。爲此，平機會一直觀察其他國家的發展。

英國

綜覽

5. 英國的發展情況，對如何落實主流化提供有用的參考。
6. 英國的《1976 年種族關係法案》(法案)於 2000 年作出修訂，強制註明的公共主管當局在執行職能時，有責任顧及消除違法種族歧視及推廣種族平等及良好種族關係(法案第 71 條)的需要。這項要顧及種族平等的責任，實際上就

是把種族平等主流化，稱之為一般責任¹。

7. 為確保英國的公共主管當局履行其一般責任，法案的附屬法例《1976年種族關係法案（法定責任）2001年命令》（《2001年命令》）規定，在2001年命令中註明的公共主管當局，須發佈一份《種族平等規劃》（《2001年命令》第2(1)條）。這項規定是多項強制不同機構執行的具體責任其中之一，以確保有關機構實行上述一般主流化責任。其他具體責任會於下文第32至34段略述。隨附2000年修訂的《種族關係法案1976》及《2001年命令》的相關節錄本，以供參考。
8. 《種族平等規劃》是一份列明公共主管當局為種族平等主流化而作出的措施的文件。《種族平等規劃》規定必需有下列內容（《2001年命令》第2(2)條）：
 - 8.1 經評估後，認為與種族平等相關的機構職能或政策（包括建議中的政策）清單；
 - 8.2 就建議中的政策可能對種族平等造成的影響，進行評估及諮詢的安排；
 - 8.3 監察政策會否對種族平等造成負面影響的安排；
 - 8.4 發佈評估及諮詢及監察結果的安排；
 - 8.5 確保公眾可以取得機構所提供資訊及服務的安排；
 - 8.6 為員工提供有關種族平等培訓的安排。
9. 規定須出版《種族平等規劃》的公共主管當局，必須於2002年5月31日或以前辦妥。公共主管當局須每三年檢討其職能或政策評估與種族平等的相關程度。

¹ 這項一般責任是一項獨立並與法案第19B條所規定，公共機構在執行其職能時不得歧視的責任，同時有效的另一項責任。

10. 至今，英國在如何推行有關法例方面已累積多年經驗。平機會希望藉指出下列特徵，協助議員進行討論。為此，平機會曾參考英國種族平等委員會(由 2007 年 10 月起已為平等及人權委員會²取代)發佈的資料，和英國多間公共主管當局的《平等規劃》。

涵蓋的機構

11. 有大量公共主管當局須履行一般主流化責任和出版《種族平等規劃》的具體責任。這些主管當局包括所有大臣和政府部門，以至不同的公營機構，包括「學習及技能局」³和衛生當局(由於議員目前的討論有關職業訓練和醫院的傳譯服務，因此也有相關)。
12. 其他肩負主流化責任的公共主管當局包括：負責查察和審計其他公營機構的機構，如：全國審計局或警察投訴管理局。這很重要，因為社會也期望和倚重這些機構在查察或審計對象機構的工作時，會把種族平等作為重要的查察或審計元素。
13. 此外，平等及人權委員會(前為種族平等委員會)獲賦予監察其他公共主管當局有否遵照規定出版《種族平等規劃》相關的職能。

職能清單

14. 在擬就發佈《種族平等規劃》時，種族平等委員會建議公共主管當局擬備一份機構所有職能和政策的清單，然後評估清單上各項職能和政策，與種族平等的相關程度，排出先後次序。進行評估時，建議公共主管當局留意一些顯示其職能或政策對某些種族造成不同影響的資料，並檢視公眾有否擔心有關職能或政策可能造成歧視，及/或損害種族關係。

² 英國的種族平等委員會與平等機會委員會(性別平等)和殘疾權利委員會，於 2007 年 10 月由專門處理平等事務的單一機構「平等及人權委員會」所取代。

³ 負責委託和資助 16 歲以上人士教育及培訓的機構。

15. 要將職能和政策排出先後次序，就要評估職能或政策在種族方面對其他人（包括公眾人士和主管當局的僱員）有何影響。內部行政職能在種族平等來說，其相關性可能較其他職能低。例如：在「學習及技能局」的《單一平等規劃》⁴中，有關機構產業和設施的資源管理職能，被評為與種族平等相關性甚低；但學生支援或資助政策與策略等職能，則被評為與種族平等高度相關。
16. 如果純粹因為少數族裔人口甚少，就認為種族平等課題不重要，是不可接受的。如職能和政策被評為與種族平等高度相關，就應對有關職能和政策投入足夠資源，以促進種族平等。不過，公共主管當局可以合理地因應本身的規模和資源而調整它在影響評估、諮詢、監控和發佈資料方面的安排。

影響評估及諮詢

17. 在影響評估方面，公共主管機構可列出用於進行影響評估的資料，包括參考研究結果、人口數據(包括人口統計結果)、意見調查結果、或其他主管機構類似政策的比較。
18. 影響評估與諮詢不可分開。公共主管機構需列出諮詢安排。諮詢形式可以很多，包括諮詢會、焦點小組和問卷意見調查。
19. 在跟進影響評估結果方面，公共主管機構可問自己以下問題：
 - 19.1 若有關政策的評估或諮詢顯示，某些種族有不同需要，可否在政策內或以其他方法滿足他們的需要呢？
 - 19.2 若政策對某些種體產生負面影響，可否以其他方

⁴ 《單一平等規劃：我們的平等與多元策略》（學習及技能局，2007年4月）是一份一次過履行「種族平等規劃」、「殘疾平等規劃」和「性別平等規劃」所規定責任的文件。

法達到相同的政策目的？有關政策目的有否充分理據支持對這些人的負面影響？可否調整有關政策以抵銷負面影響？

監察

20. 公共主管當局需例常監察其職能和政策對種族平等的影響，並列出他們進行監察的安排。
21. 安排可包括：設立收集受有關職能及政策影響人士的種族數據的內部制度，但應小心確保收集數據符合有關資料收集及處理的法例。
22. 其他監察方法可包括焦點小組或不同種族滿意程度的意見調查分析。

出版評估、諮詢和監察報告

23. 為增加開放程度，以便公眾審視其工作，公共主管當局須發佈出版所有評估、諮詢和監察結果，並須在《種族平等規劃》中列明有關安排。
24. 在發佈評估和諮詢結果時，公共主管當局可將進行評估或諮詢的原因、如何進行、回應摘要、政策選擇的評估和當局的建議行動等資料也列出。

獲取資訊與服務

25. 每一個人都能獲得相關的資訊和服務明顯是種族平等的重要部分，而公共主管當局須定出安排，確保有關人士都能獲得有關資訊與服務。
26. 公共主管當局可在評估和定出職能優次時，顧及有關獲得資訊與服務的問題。它們應調查能否讓有關人士適時適地獲得有關資訊。

27. 員工應具備適當技巧、資訊，和認識如何應付各種族的服務對象。
28. 公共主管當局可採用的措施包括安排傳譯員、發展可供服務對象使用的電腦和互聯網服務、諮詢特定團體的服務需要和他們希望的服務方式、以及加強與各社群的聯繫和認識。

員工培訓

29. 公共主管當局必須確保各級員工認識與種族平等有關的一般責任及具體責任，並對《種族平等規劃》和相關的行動方案有認識。他們須接受培訓，以便有必需的技巧和資訊，執行「種族平等規劃」和相關行動方案適用於他們的部分。

行動方案

30. 《種族平等規劃》應包括一張時間表和實際的行動方案，設定清晰目標，和列出當局打算採取的措施。沒有這樣的行動方案，當局或會被平等及人權委員會或其他查察或審計機構視為未有妥當履行主流化責任。

指派高層領導

31. 指派公共主管當局內的高層擔任領導，就最有可能令主流化規劃具成效。以「學習及技能局」為例，就在其架構內設立了「全國平等與多元共融委員會」，以監察和評估其《單一平等規劃》和行動方案，並確保「學習及技能局」的工作適當地以各種族為重心。自 2007 年起「學習及技能局」的政策文件都要包括平等及多元共融影響評估內容。

其他具體責任

32. 除了發佈《種族平等規劃》的具體責任外，一些主管當局

還有責任從種族平等角度監察其僱用程序與措施。

33. 不是所有公共主管當局都有具體責任要出發佈《種族平等規劃》。學校、專修及高等教育機構都不需發佈《種族平等規劃》；它們的具體責任是必須制定「種族平等政策」，和評估和監察有關政策對學生、職員和家長的影響，尤其是學生達到的水平，須每年公布監察結果。至於專修及高等教育機構，必須監察各種族的收生情況，和學生進度，以及職員的招聘情況和事業階梯。
34. 上文說明，要求公共主管當局實行種族平等主流化，在有關的具體要求上，需要因應不同類型的公共主管當局的實際情況來制訂。

執行

35. 若有公共主管機構不履行有關種族平等的一般主流化責任，便可能要面對司法覆核。
36. 若有公共主管機構不履行發佈《種族平等規劃》的具體責任，平等及人權委員會可發出「符合規定通知」。據前種族平等委員會的資料顯示，在實行上，會向公共主管當局發出「準備發出」函件，若該公共主管當局仍不履行責任，才會正式發出「符合規定通知」。
37. 若不遵守「符合規定通知」，平等及人權委員會可向法庭申請法庭命令，要求有關當局遵守。
38. 其他監察和審計機構也被期望及依靠透過運用其程序以識別出和處理平等問題。

英國初步符合規定的情況

39. 種族平等委員會在被平等及人權委員會取代之前，於 2007 年 9 月 10 日發表的報告指出，英國在主流化責任上的整體符合規定情況令人失望。該會發現，雖然一些規模較小

的地方當局財源相對有限，但已達到或甚至超越它們最起碼的責任，然而一些支出龐大的政府部門卻仍未達到規定的最基本程度。

40. 種族平等委員會按機構類型把所有公共主管當局評級。那些進度良好或表現有顯著改善的機構，有地方政府、監察及規管機構，以及刑事司法機構。那些進度不前的機構包括政府部門、全國健康信託基金和專修教育機構。
41. 至於政府部門，種族平等委員會發現，有 15 個部門的《種族平等規劃》不符合規定。8 個部門其後作出修訂。種族平等委員會須考慮向 6 個部門採取執法行動。即使是內閣辦公室也要面對執法行動。
42. 政府部門的情況令人失望之際，種族平等委員會由平等及人權委員會取代，但種族平等委員會仍然鼓勵平等及人權委員會繼續有關主流化的工作。此外，就殘疾平等和性別平等方面，類似的規定亦分別於 2006 年和 2007 年推出，強制英國的公共主管當局發佈相關的平等規劃。凡此種種說明雖然初期有些令人失望，但主流化仍被視為正確的方法。

瑞典

43. 除了英國的經驗，平機會與瑞典處理平等事宜機構交流的資訊亦顯示，瑞典的平等法例和執法機構期望並規定僱主和學校或高等教育機構等，就機構活動的若干方面(如就業或學生事宜)定立每年的平等對待或平等方案。

其他觀察

44. 主流化，不論是一般概念或是像英國一樣屬法律責任，都不會專制地約束決策者去實行某些具體細節或執行過程。它所要求的不過是在決策過程和執行過程中，對平等問題作出適當的具體關注。

45. 雖然應就平等問題作出適當關注，但因資源有限，制定政策時經常涉及平衡多方甚至互相衝突的考慮，而平衡最好透過適當的政治過程達到。這表示，即使懷有最好的意圖和最強的信念，一些有關平等的問題並不能立即糾正，而是需要時間的。主流化此時有助保持關注焦點和作出進展。
46. 因為認同糾正若干平等問題需要時間，法例可以提供機制，讓有關個體可提出申請，毋須即時負上法律責任。例子之一是澳洲的人權及平等機會委員會獲賦予權力，可暫時豁免機構不受平等法例⁵的某些部分約束，但豁免可以是有條件的，例如可以要求有行動方案或其他措施在轄免生效其間去糾正問題。首次豁免也不可超過 5 年。
47. 強制訂立平等方案的法律責任，是邁向主流化的方法之一，但不一定保證有成效。從英國政府部門表現令人失望可見，有效主流化的關鍵在於公共主管當局本身是否有強烈意圖去處理平等問題。但原則上平等方案是有用的工具，即使不是唯一工具。

平等機會委員會
二零零八年五月

⁵ 雖然只是根據性別、殘疾和年齡法例賦予該會這項權力，但有關原則亦適用於目前所指的種族方面。