

立法會政制事務委員會

促進種族平等行政指引

目的

本文件旨在諮詢議員對促進種族平等行政指引擬稿的意見。

背景

2. 當局在立法會於2008年審議《種族歧視條例草案》時，同意將訂定行政指引，讓有關的政策局、部門及公共主管當局在制訂及推行有關政策及措施時遵從。

3. 在諮詢有關的政策局及部門後，我們已制訂行政指引擬稿（見附件甲）。

指引擬稿

4. 指引擬稿旨在為有關的政策局、部門以及公共主管當局提供指導，以在主要範疇促進種族平等和確保公眾有平等機會獲得公共服務，及在制訂、推行和檢討有關政策及措施時，應作出這方面的考慮。指引的目的，是要鼓勵他們採納良好的做法，在制訂、推行和檢討有關政策及措施時，以促進種族平等為其中一個重要的考慮因素。我們更鼓勵公共主管當局按本身的特殊情況採取措施，貫徹這目標。

5. 正如我們曾向《種族歧視條例草案》的法案委員會表示，主要公共服務是指醫療、教育、職業訓練、就業和主要的社區服務。有關的政策局、部門及公共主管當局為教育局、食物及衛生局、衛生署、勞工處、社會福利處、民政事務總署、醫院管理局、職業訓練局、僱員再培訓局、建造業議會、政府資訊科技總監辦公室、影視及娛樂事務管理處、電訊管理局及創新科技署。

6. 建議的指引分為以下部分：

第1部 — 指引的目的；

第2部 — 指導原則的描述；

第3部 — 政府在相關法例下的責任；

第4部 — 闡述有關的政策局、部門及公共主管當局在制訂及推行政策及措施時所採取的主要步驟；

第5部 — 強調員工培訓的重要性；

第6部 — 指引的推行及協調工作；及

附件 — 《種族歧視條例》與政府尤其相關的條文。

7. 政制及內地事務局會綜觀政府推行指引的整體情況。個別政策局及部門會負責在他們的政策範疇內推行指引。

8. 根據指引擬稿，一個加強有關政策局、部門和公共主管當局工作透明度的方法是擬訂及公布載有促進種族平等及平等機會使用主要公共服務的措施的清單。涵蓋教育方面的主要活動範疇的清單範例初稿見附件乙，以作為顯示日後根據指引制訂清單的例子。教育局會參考議員意見後修訂這清單。

9. 同樣地，我們會邀請有關的政策局及部門，在指引公布後，根據指引制訂他們的清單。

未來路向

10. 我們會透過現有的渠道，就指引的擬稿諮詢有關的少數族裔人士團體及組織，包括促進種族和諧委員會和少數族裔人士論壇，與其他相關組織，例如平等機會委員會。我們在指引定稿時會參考他們及議員的意見。

政制及內地事務局
二零零九年六月

促進種族平等行政指引

1. 引言

1.1 本指引為下文第 1.5 段所列的香港特別行政區（香港特區）政府有關政策局和部門，以及其他相關公共主管當局提供指導，以在有關主要範疇促進種族平等和確保公眾有平等機會獲得公共服務，並讓它們在制訂、推行和檢討有關政策及措施時，作出這方面的考慮。

政府的種族平等政策

1.2 政府銳意消除種族歧視和促進少數族裔人士的平等機會。《基本法》、《香港人權法案條例》（第 383 章）和《種族歧視條例》（第 602 章）在禁止基於種族理由歧視方面提供法律架構（附件概述與提供公共服務有關的條文）。

1.3 除恪守法律規定外，政府亦一直有採取措施，促進種族平等，目的是讓屬於不同種族的人士有平等機會獲得社會提供的資源和機會，並從中受惠。政府藉推行公眾教育及推廣活動，並加強為少數族裔人士提供支援服務，達致上述目的。制訂行政指引，是為這項目的所進行的進一步工作。

指引的目的及範圍

1.4 本指引在促進種族平等方面為有關的公共主管當局提供指導，目的是鼓勵他們採納良好的做法，在制訂、推行和檢討有關政策及措施時，以促進種族平等為整體考慮因素的一環。我們更鼓勵各有關當局按本身的個別情況採取措施及行動，貫徹這目標。

1.5 本指引涵蓋與照顧少數族裔人士的特別需要和協助他們融入社會特別相關的主要公共服務，即醫療、教育、職業訓練、就業及主要社區服務。有關的政策局、部門及相關當局為教育局、食物及衛生局、衛生署、勞工處、社會福利署、民政事務總署、醫院管理局、職業訓練局、僱員再培訓局、建造業議會、政府資訊科技總監辦公室、影視及娛樂事務管理處、電訊管理局及創新科技署。政府當局會持續檢討指引涵蓋的範圍。

1.6 平等機會委員會發出的《消除種族歧視僱傭實務守則》中，已提供有關在僱傭範疇促進種族平等的指引。該守則為公共主管當局在僱傭事宜上提供指導。

統籌

1.7 政制及內地事務局負責綜觀政府推行指引的整體情況。有關的政策局、部門及公共主管當局則負責在其政策及工作範疇內推行指引。

2. 指導原則

2.1 有關的政策局、部門及公共主管當局在促進種族平等方面的指導原則如下：

- (a) 應採取步驟消除有關政策局、部門及公共主管當局的政策及措施所引致的種族歧視；以及
- (b) 在制訂、推行和檢討有關政策及措施時，應考慮到要讓少數族裔人士有平等機會使用公共服務。

2.2 這兩項原則相輔相成。舉例來說，在提供公共服務方面，有意識地考慮種族平等的因素可有助有關公共主管當局避免訂出或會引致種族歧視的措施。

2.3 本指引提供一個有系統的方法，加強有關政策局、部門及公共主管當局對這些原則的認識，並幫助他們貫徹政策目標。

2.4 第3和第4部分別闡述上述兩項指導原則。第5部就貫徹有關目標的培訓需要提供指引。第6部闡述就指引推行情況的報告機制。

3. 種族平等方面的法律規定的遵行

法律架構

3.1 根據《基本法》及《香港人權法案條例》，政府有責任禁止一切形式的歧視，包括基於種族理由的歧視。

3.2 《基本法》第二十五條規定：香港居民在法律面前一律平等。《公共權利和政治權利國際公約》第二十六條亦有類似的規定：人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。該公約適用於香港的規定，已在《基本法》中訂明，並已藉《香港人權法案條例》，在本地實施。公共主管當局作出違反《香港人權法案條例》的種族歧視行為，可能會在法院遭到挑戰。

3.3 《種族歧視條例》詳細訂明怎樣會構成不合法的種族歧視。該條例規定，在僱傭、教育、提供貨品、設施、服務及處所等指定範疇進行基於種族的歧視，均屬非法。在這些範疇作出基於種族騷擾其他人的行為（即作出不受歡迎的行徑，而在有關情況下，一名合理的人應會預期另一人會因該行徑而感到受冒犯、侮辱或威嚇），同屬非法。

3.4 平等機會委員會（平機會）是《種族歧視條例》的執行當局。該條例賦予平機會職能和權力，消除歧視和促進屬於不同種族羣體的人士之間的平等機會及和諧。就種族歧視而言，平機會有權根據該條例第 64 條進行正式調查，並根據該條例第 66 條獲取資料。平機會可根據正式調查結果，向公共主管當局作出改變其政策或處事程序的建議，或向政務司司長作出關於修改法律或其他方面的建議。

符合法律的規定

3.5 政府有責任根據有關法律條文的規定，確保其在制訂和推行政策及措施時，不會出現種族歧視。有關的政策局、部門及公共主管當局應考慮採取適當的措施，協助其人員適當地理解其責任，以及平機會的相關職能及權力。

3.6 特此強調，本指引的目的是要為有關的政策局、部門及公共主管當局，就在主要的服務範疇上促進種族平等，列出良好的做法。政策局、部門及公共主管當局應分別採取措施，以確保符合《種族歧視條例》下的法律規定。如就該條例的推行有任何疑問，他們可向律政司或平機會徵求意見。

4. 政策及措施的制訂

緒言

4.1 除恪守法律規定外，指引鼓勵有關的政策局、部門及公共主管當局在制訂和推行政策及措施的不同階段，考慮不同種族羣體的需要、敏感的事宜和所關注的問題，以確保屬於不同種族的人士有平等機會使用公共服務。

主要步驟

4.2 有關的政策局、部門及公共主管當局應考慮就現有及新訂的政策及措施，採取下述的步驟：

- (a) 確定與少數族裔人士需要最有關連的主要公共服務的相關政策及措施；
- (b) 評估這些政策及措施是否會，以及在什麼程度上影響到種族平等或提供平等機會使用公共服務，並在有需要時，徵詢持份者的意見；
- (c) 考慮是否需要對現有或建議的政策及措施作出任何改動，以及採取措施落實改動；
- (d) 監察推行這些改動情況；以及
- (e) 不時檢討有關政策及措施。

4.3 以下各段較詳盡地闡釋各階段的工作。

(I) 相關的政策及措施

4.4 在確定相關的政策及措施時，有關政策局、部門及公共主管當局應考慮特別留意：

- (a) 可對不同種族羣體造成不同影響；
- (b) 涉及對少數族裔人士至關重要的公共服務；以及
- (c) 可引起對種族歧視問題的關注。

的政策及措施。

(II) 評估和諮詢

4.5 在評估政策及措施是否可能會影響種族平等或提供平等機會使用公共服務時，應考慮以下因素：

- (a) 政策或措施對不同的種族羣體有何影響；
- (b) 政策或措施是否惠及少數族裔人士或是否對種族平等構成負面影響。舉例來說，是否直接或間接地把某些種族羣體置於不利的處境；以及
- (c) 政策或措施是否照顧到少數族裔人士的需要。

4.6 如有需要，有關政策局、部門及公共主管當局應考慮採取適當的步驟，以方便進行評估。這些步驟可包括蒐集有關資料及數據，以及在適當時徵詢持份者的意見。

4.7 一般而言，有關政策局、部門及公共主管當局應考慮就某些特定事宜需要特別徵詢甚麼機構、相關各方及／或個人的意見。如少數種裔人士很可能會受到影響，則應特別小心處理，盡可能向那些可從少數族裔人士的角度理解問題的人士徵詢意見。

(III) 考慮作出改動

4.8 如評估顯示有關政策或措施確會對種族平等或使用公共服務的平等機會構成負面影響，有關政策局、部門或公共主管當局應考慮應否及如何改動該政策或措施。以下的問題或會相關：

- (a) 是什麼導致負面影響及如何解決有關問題；
- (b) 可採取什麼步驟避免負面影響；以及
- (c) 是否有及有甚麼其他可選擇方案，代替有關政策或措施，以達到政策目標。

(IV) 推行和監察改動

4.9 在推行已確認的改動方面，指引鼓勵有關政策局、部門及公共主管當局一直留意進展，包括該等改動的效果，以評估改動是否達到預期推行效果。

4.10 指引鼓勵有關政策局、部門及公共主管當局加強這方面工作的透明度。就此，其中一個方法是擬訂清單，列載有助促進種族平等及使用主要公共服務的平等機會的措施，並將之公布。清單的內容可包括：

- (a) 與種族平等及使用公共服務的平等機會有關的政策及措施；
- (b) 已就或計劃就現有或新訂政策及措施作出的改動；
- (c) 為推行上述改動而將採取的行動；以及
- (d) 監察推行上述事宜的安排。

4.11 為方便公眾作出評估，指引鼓勵有關政策局、部門及公共主管當局在合適時訂立指標及／或目標。這些指標及目標可為下述目的而訂定：

- (a) 促使採取措施，消除不合法種族歧視；
- (b) 加強促進種族平等的措施；
- (c) 協助少數族裔人士使用公共服務；以及
- (d) 判斷所採取措施的效果。

(V) 記錄和宣傳

4.12 指引鼓勵有關的政策局、部門及公共主管當局把所作的評估及回應作出的改善保留妥善的記錄。這樣將有助進行監察及日後的檢討工作。指引亦鼓勵他們採取步驟，方便公眾了解他們在促進種族平等方面所採取的行動。

5. 員工培訓

5.1 就執行本指引而言，員工培訓是重要的一環。指引鼓勵有關政策局、部門及公共主管當局考慮為有關人員提供適當的指導及培訓，以幫助他們了解本指引。

5.2 指引鼓勵有關政策局、部門及公共主管當局考慮為員工提供培訓，以加強他們對與一般種族有關事宜的敏感程度和理解，尤其是對文化差異及少數族裔人士的特別需要的認識。

5.3 政制及內地事務局會按情況所需，與平等機會委員會或公務員培訓處聯絡，以便為公務員提供適當的培訓，提高他們對種族的敏感度和促進他們對多元文化的認識。如有需要，各政策局及部門也與平等機會委員會或公務員培訓處聯絡，以就為其員工安排培訓課程的事宜提供協助。

5.4 政制及內地事務局會根據各政策局及部門所提供的資料，協助安排經驗交流，讓各政策局及部門的人員互相分享經驗，從而使整體政府在促進種族平等方面得益。

6. 指引的推行

6.1 有關的政策局、部門及公共主管當局有責任在其政策／工作範疇內推行本指引。指引鼓勵他們作出安排，留意指引的推行情況。

6.2 政制及內地事務局會綜觀當局推行指引的整體情況，並會向有關政策局、部門及公共主管當局蒐集推行指引方面的資料，例如根據第 4.10 段擬訂的清單。政制及內地事務局會在適當時會向立法會政制事務委員會簡介指引的實施情況。

6.3 有關政策局、部門及公共主管當局也可考慮就其政策及服務範疇內所採取的措施或所作出的改善，進行進一步的宣傳工作。

6.4 指引鼓勵有關政策局、部門及公共主管當局指定一名人員，負責在其機構內統籌指引的推行。這些人員將負責監督檢討有關政策及措施的內部安排，並作為政府內部的聯絡人。

政制及內地事務局

2009 年 6 月

《種族歧視條例》中與公共服務的提供有關的條文

《種族歧視條例》詳細訂明什麼行為會構成不合法的種族歧視。

2 根據該條例，“種族”界定為某人的種族、膚色、世系、民族或人種（有關的法律條文請參閱該條例第 8 條）。

3 該條例規定，在僱傭、教育、貨品、設施、服務及處所的提供、公共團體的選舉和委任事宜、與大律師有關的安排，及會社成員等指定範疇的歧視均屬違法。在這些範疇種族騷擾其他人（即作出不受歡迎的行徑，而在有關情況下，一名合理的人應會預期另一人會因該行徑而感到受冒犯、侮辱或威嚇），同屬違法。

4. 根據該條例，“歧視”包括：

(a) “直接”歧視：指如任何人（“歧視者”）基於另一人（“受害人”）的種族而給予受害人差於給予其他人的待遇（見該條例第 4(1)(a)條）；以及

(b) “間接”歧視：指即使施加的要求或條件不論種族，適用於所有人，但如此舉對某種族羣體的人造成差異甚大的負面影響或構成差異甚大的不利，而不能顯示該等要求或條件無論施加於屬何種族的人，均屬有理可據，也可能導致“間接”歧視（有關的法律定義請參閱該條例第 4(1)(b)及 4(2)條）。

就是否引致“差異甚大”的負面影響或不利，要視乎不同種族羣體的人能符合該項要求或條件的人數比例的比較而定。如屬於某種族羣體的人能符合該項要求或條件的人數比例，遠低於其他羣體，則施加有關要求或條件或可構成間接歧視，除非可顯示有關要求或條件是為某合法目的而施加，並與該目的有合理和相稱的關連。

5. 政府的若干職能屬上文第3段所載條例下指定的範疇。提供貨品、設施、服務及處所方面的範疇與政策局及部門所提供主要公共服務尤其有關。該條例第27條清楚訂明，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，均為該條所提述設施及服務的例子。因此，藉拒絕向受害人提供服務，或拒絕按在正常情況下以某方式或某些條款向其他公眾人士提供具有某種品質或質素的貨品、設施或服務的做法，以相同方式及相同條款向受害人提供具有相同品質或質素的貨品、設施或服務而作出歧視，即屬違法。

6. 政策局、部門及有關當局有責任根據有關的法律條文，確保制訂和推行政策及措施時，不會出現不合法的種族歧視。他們應採取步驟，確保屬下人員充分了解法律責任。

7. 如對有關的法律架構、及某項政策或措施會否有違防止種族歧視的法律規定存疑，應徵詢法律意見。

8. 違反《種族歧視條例》的政策及措施均屬違法，可以在法律上提出挑戰，例如向區域法院提出侵權行為訴訟。

9. 該條例提供多一個補救機制，市民可據此條例向有關執行當局，即平等機會委員會（平機會）作出投訴。平機會獲賦予職能和權力，致力消除歧視，以及促進屬於不同種族羣體的人士之間的平等機

會及和諧等。就種族歧視而言，平機會有權根據該條例第 64 條進行正式調查，並根據該條例第 66 條獲取資料。平機會可根據正式調查結果，向公共主管當局作出改變其政策或處事程序的建議，或向政務司司長作出關於修改法律或其他方面的建議。

促進少數族裔平等權利的
現行及計劃中措施

教育

政府的教育政策是為所有學童提供適切的學習機會，讓他們得到全面發展。教育局十分重視非華語學生的教育支援，以便他們盡早融入本地教育體系和社群。為此，我們已訂定清晰的方向，並已為非華語學生推行了一系列連貫的教育支援措施。

A. 《中國語文課程補充指引(非華語學生)》(《補充指引》)

- 有關服務
- 《中國語文課程補充指引(非華語學生)》是在共同課程架構下，建議不同的課程設置模式，以照顧所有不同需要的非華語學生。為確保錄取非華語學生的學校（不論錄取學生的種族），均容易採用這些模式，發展《補充指引》的同時，亦提供涵蓋中、小學課程的學習材料及一系列配套教學參考資料。

- 現行支援措施
- 《補充指引》
- 《補充指引》已於 2008 年 11 月定稿，並於同年 12 月印成書冊連同相關的配套教學參考材料分發各學校，亦已為教師提供有關《補充指引》的課程及工作坊。

學習材料與教學參考資料

- 第一套學習材料的第一部分(涵蓋中、小學課程)，已於 2009 年 3 月上載教育局網頁，而印刷本亦已於同年 6 月分發各學校。
- 教學參考資料（包括供本港學校使用的各種學習軟件及中文字詞表（附英文解釋）），已於 2008 年 12 月至 2009 年 5 月期間分發各學校，並於政府書店發售。

- 日後工作評估
- 我們會於學校實施數年後進行評估。

- | | |
|--------------|--|
| 已採取／將採取的額外措施 | <ul style="list-style-type: none"> • 第一套學習材料的第二部分及最後一套學習材料將分別於 2009 年 6 月及 2010 年 6 月完成。 • 我們亦會根據研究所得制訂一套評估工具，以支援學校評估非華語學生學習中文的情況。 |
|--------------|--|

B. 指定學校

- | | |
|------|---|
| 有關服務 | <ul style="list-style-type: none"> • 設立指定學校的目的，是為錄取較多非華語學生的學校加強集中支援，協助學校為非華語學生制訂輔助教材和校本支援計劃，以便與其他亦取錄非華語學生的學校分享教學及專業經驗。 |
|------|---|

- | | |
|--------|--|
| 現行支援措施 | <u>指定學校的數目與特別津貼</u> <ul style="list-style-type: none"> • 指定學校的數目已由 2006/07 學年的 15 所增至 2007/08 學年的 19 所，再於 2008/09 學年增至 22 所。 • 每所指定學校每年獲發放 30 萬元至 60 萬元不等的特別津貼，為非華語學生落實校本支援計劃。 |
|--------|--|

- | | |
|--------|---|
| 日後工作評估 | <ul style="list-style-type: none"> • 我們會定期檢視指定學校的數目和監察學校表現，以確保特別津貼的效能及有助提升非華語學生的學與教。 |
|--------|---|

- | | |
|--------------|---|
| 已採取／將採取的額外措施 | <ul style="list-style-type: none"> • 為加強支援，我們會在 2009/10 學年把指定學校的數目增至 25 所。 |
|--------------|---|

C. 學習中文支援中心

- | | |
|------|--|
| 有關服務 | <ul style="list-style-type: none"> • 我們委託一所大專院校營辦學習中文支援中心，在課後或假期為非華語學生(特別是較遲才開始學習中文者)舉辦輔導課程，並向教師提供專業支援。 |
|------|--|

- | | |
|--------|---|
| 現行支援措施 | <u>舉辦非華語學生輔導課程和教師簡介會</u> <ul style="list-style-type: none"> • 在 2008/09 學年，中心已擴展服務，並於 8 個指定地點提供輔導班，較 2007/08 學年的 5 個為多。 • 中心招收的非華語學生已由 2007/08 學年的 250 名增至本學年約 352 名。 |
|--------|---|

- 在 2008/09 學年已舉辦 9 個教師簡介會。
- 日後工作
評估
- 上述的輔導課程和簡介會已成功完成。
- 已採取／
將採取的
額外措施
- 在 2009/10 學年，中心將會繼續為非華語學生舉辦約 20 個輔導班和 10 個教師簡介會。

D. 提供予非華語家長／學生的資料

- 有關服務
- 協助非華語家長／學生了解香港的學校制度、主要教育政策及有關的教育服務。

- 現行支援
措施
- 《非華語家長資料套》(《資料套》)
- 我們已製備《非華語家長資料套》的主要少數族裔語文版本，並透過學校和母嬰健康院派發給非華語家長。為加強支援非華語家長／學生，我們亦已向非政府機構及有關的政府決策局／部門分發《資料套》。

其他促進溝通的措施

- 相關資料(例如在學位分配辦法下如何申請小一及中一學位、《中國語文課程補充指引(非華語學生)》的提要等)，已翻譯成主要少數族裔語言。
- 在簡介會上提供即時傳譯服務。如有需要，亦可安排提供主要少數族裔語言的傳譯服務。

專題網頁

- 我們已提供專題網頁(網址：<http://www.edb.gov.hk/ncs>)，以協助非華語家長了解為他們而設的服務。

日後工作
評估

- 我們會按需要搜集對《資料套》、其他單張或網頁的意見。

已採取／
將採取的
額外措施

- 日後如有需要，我們會更新《資料套》及其他資料單張的內容。

總結

我們會在適當時候更新表列的措施，並會引入其他新措施。