

香港社區組織協會 《種族歧視條例僱傭實務守則》諮詢文件立場書

平等機會委員會（平機會）於今年十月發出《種族歧視條例僱傭實務守則》諮詢文件；《實務守則》主要解釋《種族歧視條例》的內容，以及如何保障市民在僱傭範疇上免受種族歧視。總的來說，《實務守則》內容極欠完善，為此，本會回應如下：

1. 《實務守則》範疇太窄，只局限於僱傭範圍

根據《種族歧視條例》(香港法例第 602 章)第 63 條規定，平機會可為促進屬於不同種族群體的人之間的平等機會及和諧的目的，而發出合適的實務守則。條例並未有局限實務守則於僱傭範疇，只要有助促進平等機會，當局亦應發出各項守則以教育公眾，包括：房屋、教育、貨品服務設施等提供、會所及其他僱傭機構等。因此，守則應全面蓋涵《種族歧視條例》第 3 及 4 部（第 17-40 條）的整個部份。

可引入房屋方面的種族平等實務守則

除了僱傭範疇外，本港的少數族裔亦時常因其種族，而受到業主、地產代理及露宿者宿舍的歧視。他們可能因著社會對他們的標籤，擔心他們在屋內煮食、生活習慣或文化差異而被拒絕租用房屋。若平機會能引入房屋等服務的實務守則，將會有助教育公眾促進種族平等。

《種族歧視條例》第 28-30 條就住屋方面的歧視訂立明文規定，防止因種族歧視而被拒買入及租用房屋。然而，現時的實務守則只提及就業方面的歧視，卻未有為租用房屋或其他物業提供實務指引。事實上，引入房屋方面的守則有助避免涉及房屋的個人及團體受到歧視，亦可促進種族的平等機會。有關守則更可積極地為人士提供良好範例以作參考，而非單純消極地避免作出違法行為。

以英國的種族平等委員會為例，該會於 2006 年便發出種族歧視法案房屋實務守則(2006 年 9 月)；該守則包括解釋法例、良好常規、培訓資料及監察等部份。守則亦提供有用的實例去陳述種族歧視內考慮的因素，例如不提供房屋資訊予亞洲買家，而原因是售賣方聲言不希望將房產賣給亞洲裔家庭，屬於觸犯《種族歧視法令》。此外，英國的有關守則亦列出良好常規的建議，包括出售及租賃的期間需確保不同種族社群均可以獲取有關的資訊。反觀香港的少數族裔，他們的英語水平或未逾理想，導致當中不少人因而未能獲取申請公屋房屋的資訊。

建議 I：平機會應行使法定職權，廣泛而全面地就房屋、教育、商品及服務提供等訂立實務守則，以供公眾參考。

2. 實務守則未有強調特別措施的重要性

《種族歧視條例》第 49 條就特別指施(special measures)作出詳細規定，然而，平機會卻未有為此部份作出詳盡的指引，以促進種族融和及平等機會。

特別指施(special measures)亦可稱為正面歧視(positive discrimination)，指即需要政府及其他團體訂立特別的措施，以處理因一般實行的政策，對個別社群帶來不平等的情況，例如：高失業率、未能獲取合適的職業培訓等。這種模式強調達致結果上的平等(equality of outcome)，而單純反歧視的模式截然不同。

由於少數族裔人士在香港是極為不利及邊緣化的社群，本港的種族歧視條例亦應引入正面歧視模式。平機會理應檢視現存社會上各項種族不平等的狀況，以懷著改善各特別不利社群的社會地位之使命，促進實質上的平等。

提倡積極責任(positive duty)對少數族裔人士的平等是極為重要的，它強調政府及公營部門的僱主及服務提供者推廣平等機會，而持續地監察聘用少數族裔人士的進展。

儘管很多團體均要求條例須引入要求政府及公營部門促進平等機會的條文，然而，政府當局卻未有引進有關規定。引入積極責任在外國法例極為常見，以英國為例，當地便在 2000 年的種族關係(修訂)法令(Race Relations (Amendment) Act 2000)向政府及公營部門引入法定積極責任，要求公營部門提倡平等機會及各種族之間的良好關係。此外，北愛爾蘭的公平就業及待遇令(Fair Employment and Treatment Order 1998 (FETO))亦要求僱主在反歧視以外有更大的責任，包括有責任監察及定期覆檢正面措施(affirmative action)能否有效地處理少數族裔社群參與過低的問題。¹

儘管現時《種族歧視條例》並未有參引此等法定責任，這亦不等於平機會不應積極地引入積極責任及良好常規；建議的守則對此卻完全欠奉，令人失望。

建議 II：實務守則應鼓勵僱主積極及主動落實促進種族平等的特別措施，同時守則應包括良好常規及積極措施的實際例子以推動僱主加以配合，例子亦應涵蓋房屋、教育、商品及服務提供等不同範圍。

¹ Office of the First Minister and Deputy First Minister 2004: A Single Equality Bill for Northern Ireland. A Discussion Paper on options for a Bill to harmonise, update and extend, where appropriate, anti-discrimination and equality legislation in Northern Ireland. June 2004, Northern Ireland.

3. 守則沒有鼓勵積極行動促進平等

平機會建議實務守則在良好常規部份並不仔細，亦沒有鼓勵引入積極行動及結果上的平等。例如在《性別歧視條例僱傭實務守則》(第 11.5 項)的表達字眼更加進取，鼓勵僱主更主動地鼓勵不同性別的人士求職，包括在刊登有關廣告時讓兩性更容易接觸。相反，建議的《種族歧視條例僱傭實務守則》(第 8.2.2 項)在有關招聘廣告上應注意的情況，表達傾向法律含義，僅僅解釋什麼情況才是不合法。此等問題在整個守則亦顯然易見。

《種族歧視條例僱傭實務守則》是僱主與僱員在尋求種族平等政策的重要指導性文件。因此守則必須要實際且具操作性。綜觀整份《種族歧視條例僱傭實務守則》，守則使用絕大部份篇幅介紹條例各字眼定義(即第 1-7 章)，以及在那些情況下會違反法例，然而，卻只有第 8 章提及如何訂立良好常規，涉及僱傭方面問題亦僅輕輕帶過。守則對良好常規指引亦缺乏具體指引，仔細程度遠不如當年制訂的《性別歧視條例僱傭實務守則》。

舉例而言，《性別歧視條例僱傭實務守則》第 11.5 項強調僱主應該參考以下原則：

11.5 利用劃一甄選準則

11.5.1 廣告鼓勵男性及女性應徵者申請

11.5.2 檢討招聘廣告資料，防止性別的定型

11.5.3 避免要求索取應徵者的照片

11.5.4 向男性及女性應徵者發放清晰的訊息，表示該工作是接受任何一個性別人士從事，儘管該職位以往或曾一直由某一性別人士擔任。

11.5.5 招聘廣告應刊登在男性或女性均可接觸的刊物上

11.5.6 公佈職位空缺予任何合資格僱主並確保沒有對僱員的性別有任何要求

由此可見，以往的《性別歧視條例僱傭實務守則》的取態是非常進取，反之，現時建議的《種族歧視條例僱傭實務守則》只列出以下項目，包括：

1. 職位要求及準則不應不合理地高
2. 沒有改變篩選準則
3. 那一類別的廣告才是不合法
4. 避免向求職者索取照片
5. 勿因求職者的種族而拒絕面試
6. 勿在面試期間詢問有關應徵者的種族背景資料

《種族歧視條例僱傭實務守則》只強調僱主什麼不應做，平機會似乎刻意淡化僱主應有法律責任，僅消極地指導僱主如何走法律罅，避開法律要求，卻鮮有為促進種族融和而訂出仔細的良好常規，有違平機會促進種族融和及平等的社會責任。

為此，《種族歧視條例僱傭實務守則》應參考《性別歧視條例僱傭實務守則》作出以下修訂，建議包括：

1. 招聘廣告應鼓勵不同種族、國籍、人種及文化背景的求職者應徵
2. 檢閱廣告資料以防存有種族的標籤
3. 避免向求職者索取照片
4. 向不同種族的應徵者發放清晰的訊息，表示該工作是接受任何種族人士從事，儘管該職位以往或曾一直由某一性別人士擔任。
5. 招聘廣告應刊登在不同種族人士均可接觸的刊物上
6. 公佈職位空缺予任何合資格僱主並確保沒有對僱員的種族上有任何要求

建議 III：《種族歧視條例僱傭實務守則》應詳盡地訂出指引內容，並主動鼓勵僱主促進種族平等及結果上的平等。

4. 守則未有全面處理語言歧視

儘管《種族歧視條例》未有明文規定禁止語言上的歧視(language discrimination)，然而，外國使用普通法的司法管轄區經驗顯示(如美國、加拿大)，言語上的阻礙亦可成為種族歧視立法上其中一個投訴的元素。這是在有關歧視立法定義的種族歧視中(即基於種族、膚色、世系、民族或人種的而構成的歧視)，均無可避免地與該人的母語、出生地或祖先地有關係。

例如有些在香港的中國人他們能說英文，他們的口音(accent)能反映他們是來自香港的，即能反映其人種(ethnic origin)。不少人士更因其口音而在住屋、就業及接受各種服務上出現障礙。在此等情況下，當事人實際上是受到基於種族、膚色、世系、民族或人種的而構成的歧視，亦屬間接種族歧視(indirect racial discrimination)。

又例如，一些無論在香港定居多久的內地移民，他們往往說廣東話說仍帶有鄉音；如果僱主以至其他人因其口音而作出歧視對待，則有可能因而觸犯《種族歧視條例》的規定。

《種族歧視條例僱傭實務守則》擬稿只在良好常規中提及語言問題，但其實很多其他相關問題亦涉及語言。因此，《僱傭實務守則》應包括其他語言上的問題。

語言作為人種的指標(Language as an indicator of ethnic origin)

1. 語言可作為民族及人種的指標。舉例來說，一名母語為尼泊爾語的人士，或因其不懂得說流利英語而被歧視，原因是他們母語為尼泊爾語。然而，流利英語並非該職位真正的職業資格。由於母語屬人種的特性，因此對不懂流利英語而被歧視應屬於種族歧視。

口音(Accent)

2. 一個人的口音往往能區別其民族本源(national origin)。若一個人因其口音而被拒招聘，而口音又並非其真正的職業資格，這便可構成種族歧視。

與言語相關的歧視類別

直接與間接歧視

守則將語言問題局限於良好常規中，實質上語言問題應涉及整份《種族歧視條例僱傭實務守則》。首先，守則應指出若涉及不同類型的歧視均屬違法。舉例來說，守則應指出因語言及口音差別而獲不同待遇，其背後原因是基於種族、膚色、世系、民族或人種的原因而作出，可導致直接或間接的種族歧視。

種族騷擾 (Harassment)

基於種族的騷擾可被視為基於人種上的歧視。例如中國人經理命令一群巴基斯坦人士在休息時間需說中文或英文，不准許他們以其 Urdu 語言溝通，這便可能構成種族歧視，除非該名中國人經理能證明說英文及中文均是合理的工作環境必須的條件。另一例子是巴基斯坦人士因使用廣東話或英語上不流利而被羞辱。

與招聘及工作期間的言語問題

此外，言語因素亦涉及良好常規的不同部份。若果僅僅在良好常規中，指出不應訂立太高的語言因素並不足夠，相反，守則亦應同時闡述招聘及工作期間可遇到的言語歧視之問題。

在招聘安排方面，守則應列明語文問題如何對不同種族人士構成求職障礙，包括：職位介紹、職位廣告、申請表格等。再者，文件建議在招聘員工時不應全由現存職員中作推薦，特別是現職員工絕大部份由來自單一種族。

就工作期間的言語問題方面，守則亦應列出相關需考慮的情況，包括表現評估、訓練與發展、晉升等。例如：僱主應考慮會否因僱員的口音，而對其作出較差的評價。守則應提及所有評估應基於所有特定工作的實際表現，評核措施標準亦應客觀及中肯。

建議 IV：守則應把語言歧視的問題涵蓋於整份《種族歧視條例僱傭實務守則》中，並在整個僱傭關係的每個環節(包括：招聘、僱傭條款及條件、利益、設施及服務、晉升、調職、培訓、解僱、裁員、申訴程序等)，提供適切的指引。

5. 守則儼如只為僱主而非僱員訂立

《種族歧視條例僱傭實務守則》行文似乎只為協助僱主遵守法例，卻未有重視僱員的權利及責任。儘管《僱傭實務守則》指出守則亦同時為僱員服務，守則的行文表達均並非從僱員的角度出發。例如在守則的第 5 章，當中僅提及違法行為的法律責任，以及提出他們如何可逃避法律責任。(見下文)

5.4 僱主採取合理可行措施以防止違法行為[第47(3)條]

若僱員作出僱主需要負責的違法行為，僱主如可證明他或她已採取合理可行的措施以防止僱員有關行為，便可免責。

從此可見，守則的用詞極為保守，卻缺乏以促進平等的精神，相反，僅確保僱主沒有違反法例。

例如：8.2.8 缺乏足夠代表的種族群體

(i) 若檢討和監察結果顯示在某些工作或層級中，某些種族群體的代表性不足或缺如，僱主可鼓勵這些群體的人申請工作，並向他們提供針對性培訓或適當設施以提升他們的程度。不過，無法律責任規定僱主要這樣做。

相對於英國種族平等委員會在 2005 年出版的實務守則而言，該守則便擬備整個章節，全面地提及僱員應有的權利及責任。例如：在應徵者或僱員尋找工作的機會、不被面對至不必要的行為、尋求法律諮詢、作出投訴、賠償類別等。

此外，《性別歧視條例僱傭實務守則》亦規定僱員可如何消除歧視及鼓勵僱主制訂反歧視政策。(第 24.1 段)

然而，《種族歧視條例僱傭實務守則》(第 5 章)只從僱員的角度提及僱員的責任，例如僱主或需為僱員的種族歧視行為負上法律責任。然而，守則卻沒有另立章節，闡述僱員可如何促進種族平等，以及僱員應有的權利和責任。

建議 V：《種族歧視條例僱傭實務守則》應詳細闡述僱員可如何促進種族平等，以及僱員應有的權利和責任，並提及有何特別措施可供參考以達致以上目的。

6. 未有處理新移民被歧視的問題

政府一直指《種族歧視條例》並未有將歧視新移民的行為列為違法行為，然而，從法律條文上看，《種族歧視條例》只規定就有關居港年期而施加的不同待遇並非違法。如上文所分述，由內地定居香港的新移民(無論其定居年期為何)如因其口音而被歧視，則可能有關歧視行為已觸犯《種族歧視條例》。

為此，平機會應在守則中就有關歧視新移民可能涉及違反《種族歧視條例》作出訂立及說明，以提醒及鼓勵僱主不要歧視新移民，而應正面地看待及聘用新移民，以促進全面的平等機會。

建議 VI：《種族歧視條例僱傭實務守則》應提倡種族平等，並就新移民歧視問題作出分析，並積極地倡議社會人士不應歧視新移民。

二零零八年十一月六日

聯絡人： 何喜華 (主任) 2713 9165
蔡耀昌 (社區組織幹事) 2713 9165
練安妮 (社區組織幹事) 2713 9165

| | 英國根據 《種族關係條例》發出的 僱傭實務守則(2005年) | 平機會 《種族歧視條例》 僱傭實務守則草擬本 |
|--------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|
| 條例之下種族的涵義 | V | V |
| 僱傭範疇的保障範圍 | V | V |
| 在條例下的違法行為概覽及 法律責任 | V | V |
| 提供全面而詳盡的良好常規 | V | X |
| 提供積極措施的實際例子 | V | X |
| 投訴及法律程序 | V | V |
| 語言歧視與僱傭各環節的關係 | V | X |
| 僱員的權利與責任 | V | X |
| 其他範疇的實務守則 (例如：房屋、推廣種族平等法 律責任等) | V | X |