

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)437/08-09(09)號文件

檔 號 : CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2008年12月15日會議 擬備的背景資料簡介

香港特別行政區根據《消除一切形式種族歧視國際公約》 提交的第二次報告

目的

本文件載述民政事務委員會過往就香港特別行政區(下稱"香港特區")根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交的報告所作的討論。

背景

2. 1969年3月，聯合王國(下稱"英國")政府初次將《消除一切形式種族歧視國際公約》的適用範圍引伸至香港。

3. 1997年6月，中華人民共和國(下稱"中國")常駐聯合國代表通知聯合國秘書長，表示《消除一切形式種族歧視國際公約》由1997年7月1日起會繼續適用於香港特區，因為中國亦是該公約的締約國，而中國中央人民政府會承擔該公約適用於香港特區所涉及的各項國際權利和義務。

4. 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，由中國常駐聯合國代表於2000年10月3日呈交聯合國。聯合國消除種族歧視委員會(下稱"消除種族歧視委員會")在2001年7月31日及8月1日審議該報告，並於2001年8月9日發表審議結論，有關文本載於**附錄I**。在審議結論第17段中，消除種族歧視委員會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，一再表示關注。該委員會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。該委員會亦建議締約國將第十次定期報告連同第十一次定期報告一併提交(提交該等報告的限期是2003年1月28日)，並於下次報告內回應審議結論提出的所有問題。

5. 政府當局按照慣常做法，於2006年12月4日公布香港特區根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交的第二次報告所包括的論題大綱，以諮詢公眾的意見。諮詢期於2007年1月12日結束。香港特區的第二次報告屬中國執行《消除一切形式種族歧視國際公約》情況的第十至十三次綜合報告的一部分；該報告已於2008年6月25日提交聯合國。聯合國審議會暫定於2009年8月舉行。

討論香港特區於2000年根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交的第一次報告

6. 民政事務委員會曾在2000年1月10日的會議上，與政府當局及團體代表討論香港特區根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交的第一次報告所涵蓋的論題大綱。在消除種族歧視委員會於2001年7月31日及8月1日舉行審議會，審議中國第八及第九次定期報告之前，民政事務委員會曾在2001年7月10日的會議上進一步討論香港特區的第一次報告。在上述兩次會議席上討論的主要事項綜述於下文第7至12段。

沒有立法禁止種族歧視

7. 劉慧卿議員及何秀蘭議員認同各團體和消除種族歧視委員會所提出的關注事項，就是香港特區並無法例保障市民免受任何個人、私人團體或機構的種族歧視。劉議員對於政府當局在這方面的立法工作進展緩慢表示不滿，因為有些商業機構已經表明支持立法禁止種族歧視。劉議員指出，聯合國經濟、社會及文化權利委員會亦認為香港特區未能禁止私營機構的種族歧視問題，是違反了《經濟、社會與文化權利的國際公約》第二條所訂明的責任。她詢問，香港特區沒有制定禁止種族歧視的法例，並無違反《經濟、社會與文化權利的國際公約》或《消除一切形式種族歧視國際公約》所訂明的責任，是否政府當局的立場。

8. 政府當局解釋，當局十分尊重各公約委員會發表的審議結論，並會相應地跟進各份審議結論所載的建議。儘管政府當局並不同意聯合國經濟、社會及文化權利委員會就《經濟、社會與文化權利的國際公約》第二條所發表的具體意見，但當局承認有需要因應社會不斷轉變的情況檢討種族歧視問題。政府當局認為，本港種族歧視問題的嚴重程度，遠遠不及許多其他訂立了禁止種族歧視法例的先進國家。依政府當局之見，要消除種族歧視，最有效的方法是透過公眾教育和宣傳工作改變市民的態度，而非制定法例。不過，政府當局會進行另一輪公眾諮詢，研究是否有需要立法規管在私人機構或個人之間基於種族而作出的歧視作為。政府當局會根據調查結果，在2002年年初進一步檢討立法禁止種族歧視的需要。

少數族裔兒童的教育

9. 劉慧卿議員關注到部分少數族裔兒童據稱未能註冊入學的情況。她詢問政府當局有否採取措施，消除該等兒童在尋找學位方面遇到的困難。

10. 政府當局回應時表示，法例規定年滿6至14歲的少數族裔兒童，須一如其他本地兒童入學讀書。現時共有7所提供基礎教育的學校（包括官立及資助學校），錄取大量不諳廣東話的少數族裔兒童。少數族裔兒童亦可申請入讀任何其他普通學校。政府當局指出，這樣應該不會有少數族裔兒童無法註冊入學，儘管在非常例外的情況下，可能仍有零星失學個案。

適用於香港特區外籍工人的"約滿後須兩周內返國的規定"

11. 消除種族歧視委員會在英國根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交有關香港特區的第十四次定期報告的審議結論中，對"約滿後須兩周內返國的規定"（下稱"兩星期規定"）可能帶有歧視成分表示關注，因為受影響的大部分是來自菲律賓的家庭傭工，而這項規定也可能令有關的家庭傭工易受剝削。根據"兩星期規定"，如外籍家庭傭工或外地勞工的僱傭合約提前終止，該名傭工或勞工只可在獲准逗留期限完結之前，或在合約終止當日起計的兩星期內（以較短時間者為準），在香港特區逗留。

12. 部分團體認為，"兩星期規定"是針對外籍家庭傭工的歧視措施。然而，政府當局認為，"兩星期規定"是一項有效的入境管制措施。倘若有任何特別值得同情的理由或不公平解僱的情況，有關的傭工或勞工可向入境事務處申請豁免遵從該項規定。政府當局強調，樞密院在1997年7月1日前所作的一項裁決已確認"兩星期規定"的合法性。

討論香港特區於2008年根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交的第二次報告

根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交報告

13. 民政事務委員會曾在2002年12月13日的會議上，討論香港特區根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交的第二次報告的擬備工作及其他事項，因為部分委員關注到，雖然中國的第十及第十一次定期報告在2003年1月28日便到期提交，但中央人民政府仍未將其擬根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交報告的日期通知香港特區，也未有要求香港特區提交有關香港的報告，以便納入中國的報告內。該等委員詢問香港特區可否自行向聯合國提交有關香港的報告，而無須把報告收納為中國本土報告的一部分。

14. 政府當局表示，當中央人民政府要求香港特區提交有關香港的報告，以收納為中國本土報告的一部分時，香港特區便會展開草擬報告的工作。香港特區不是該等公約的締約國，也不能成為該等公約的締約國，因為香港特區並非主權國家，而該等公約都是經中國批准後才引伸適用於香港特區。故此，香港特區不可能自行提交報告。

第二次報告擬包括的資料

15. 在2007年1月12日的民政事務委員會會議上，事務委員會與政府當局及團體代表討論香港特區準備根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交的第二次報告的論題大綱。委員在該次會議上提出的主要關注事項綜述於下文第16至20段。

《種族歧視條例草案》與支援少數族裔人士的措施

16. 部分委員對2006年12月提交立法會的《種族歧視條例草案》包含多種例外情況表示失望。他們認為，條例草案訂有這些例外情況，會嚴重削弱法例所提供的保障效力。政府當局向委員保證，當局已在教育、僱傭及職業訓練等範疇採取多項支援措施，協助少數族裔人士，而部分這些特別措施須在訂有相關例外條文的情況下，方能在條例草案獲通過成為法例後推行。政府當局會在第二次報告中詳細交代有關措施。

17. 何俊仁議員關注到，基於語文而作出的歧視，往往構成間接的種族歧視。他特別關注到少數族裔人士在公立醫院和出入境管制站是否得到平等對待，以及曾否因礙於語言隔閡而耽延了向少數族裔人士提供緊急服務的情況。何議員要求政府當局進行調查，向非政府機構索取有關種族歧視投訴個案的數字，並將有關資料呈交消除種族歧視委員會。

教育和職業訓練

18. 部分委員深切關注到，非華語少數族裔學生缺乏途徑考取升讀大學所需的中國語文科考試資歷。他們認為，這情況妨礙了少數族裔學生入讀大學，構成種族歧視。部分委員又關注到，職業訓練局(下稱"職訓局")未有提供以英語授課的課程。結果，由於少數族裔人士沒有受過職業訓練，以致可供選擇的職業很少。

19. 政府當局解釋，職訓局轄下的香港專業教育學院有部分訓練課程採用英語作為教學語言。職訓局增辦特別為少數族裔學生而設的技工及基礎課程。張文光議員要求，政府當局應在第二次報告中，詳細交代就教育及職業訓練提出的關注事項。

內地新來港人士受歧視的情況

20. 部分委員察悉，《種族歧視條例草案》的涵蓋範圍並不包括內地新來港人士；他們強調，這些新來港人士遭受歧視的情況確實存在，而政府當局必須以有效方法解決有關問題。政府當局回應時表示，當局致力為內地新來港人士提供使用公共服務的平等機會，並會採取所需措施解決他們的問題。政府當局會在第二次報告中解釋為何未有把這些新來港人士納入條例草案的涵蓋範圍。蔡素玉議員要求政府當局亦應在第二次報告中提供詳細資料，說明當局有何措施解決內地新來港人士受到歧視的問題。

《種族歧視條例草案》獲制定成為法例

21. 謹此告知委員，《種族歧視條例草案》委員會曾在審議該條例草案期間，討論到委員在上文第16至20段提出的關注事項。《種族歧視條例》於2008年7月18日在憲報刊登。條例草案原有第58條就語文的例外情況作出規定，但該條不獲列入該條例內。有關法案委員會關注到，少數族裔人士在入讀大學及使用各項公共服務方面遇到困難。為解決少數族裔人士這方面的困難，各有關方面採取了下列措施——

- (a) 大學教育資助委員會資助院校將會實施進一步的彈性安排，在考慮學生的入學申請時可接納學生取得的其他中國語文科考試資歷；
- (b) 將會開設少數族裔人士地區支援服務中心；
- (c) 醫院管理局會加強為少數族裔人士提供的傳譯支援服務；及
- (d) 為主要的政策局和政府部門編訂政府內部推廣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。

在立法會會議上就有關事項動議的議案和提出的質詢

22. 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(包括消除種族歧視委員會)的建議，盡快立法禁止種族歧視，確保內地新來港人士及香港特區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。

23. 自第一屆立法會至今，議員在立法會會議上提出與《消除一切形式種族歧視國際公約》有關的質詢詳載於**附錄II**。

立法會秘書處

議會事務部2

2008年12月9日

附錄 I

聯合國消除種族歧視委員會

CERD/C/59/Misc.16/Rev.3

第 59 屆會期

二零零一年八月九日

二零零一年七月三十日至八月十七日

原文：英文

未經校訂版本

[中文翻譯本由香港特別行政區
政府提供：只供參考]
消除種族歧視委員會的審議結論

(註：本文件只節錄與香港特別行政區有關的段落)

中國

1. 委員會在二零零一年七月三十一日和八月一日舉行的第 1468 和第 1469 次會議(CERD/C/SR.1468 和 1469)上，審議了由中國提交的第八和第九份定期報告(CERD/C/357/Add.4, Parts I, II and III)。該兩份分別於一九九七年一月二十八日和一九九九年一月二十八日到期提交的報告，各分為三個獨立部分。第 I 部涵蓋中國全國(香港特別行政區和澳門特別行政區除外)，第 II 和第 III 部則分別講述香港特別行政區和澳門特別行政區的情況。在二零零一年八月八日和八月九日舉行的第 1480 和第 1481 次會議上，委員會通過了以下的審議結論：

A. 引言

2. 委員會很高興有機會與締約國(包括來自香港特別行政區和澳門特別行政區的代表)繼續對話。出席這次會議的代表團成員眾多，計有中國重要政府部門的代表，以及香港特別行政區和澳門特別行政區的代表；這令委員會感到鼓舞。

3. 委員會歡迎締約國提交詳盡而全面的報告，並認為締約國已按照委員會所訂的撰寫報告準則擬備報告的內容。此外，委員會亦感謝代表團就委員所提出的多項問題作出口頭補充。

4. 關於委員會與代表團的對話，委員會希望強調，儘管中央政府之下設有特別行政區，並實施“一國兩制”，但中華人民共和國作為公約的締約國，仍有責任確保公約在其全國實施。

B. 正面評價

8. 委員會注意到，經委員會表示關注和提出建議後，香港特別行政區最近進行的二零零一年人口普查中加列了一些問題，以幫助了解特區人口的族裔和種族組成情況、識別少數族裔社羣，以及分析他們的政治、經濟和社會處境。

9. 委員會歡迎締約國在撰寫報告(特別是有關香港特別行政區的部分)時，事先廣泛諮詢民間團體。此外，對於代表團表示香港特別行政區正推行計劃，以處理非政府機構在諮詢期間提出的某些問題(例如：為來港定居人士，主要是尼泊爾、巴基斯坦和孟加拉籍人士，提供語言訓練)，委員會亦表示歡迎。

C. 關注事項和建議

17. 關於公約第二(一)(卯)條，委員會注意到香港特別行政區一直有就種族歧視問題進行諮詢，但對於香港特區仍未立例保護市民免受任何個人、私人團體或機構的種族歧視，則一再表示關注。香港特區不立例禁止種族歧視，理由在於社會普遍不會支持這方面的法例，但委員會並不同意這個論據。鑑於現況未如理想，委員會建議，締約國政府和香港特別行政區當局應進行全面檢討，並制定適當的法例，為市民提供適切的法律補救方法，同時禁止基於種族、膚色、世系、民族或人種的歧視，務求與針對性別和殘疾歧視的措施看齊。

18. 委員會對海外家庭傭工在香港特別行政區工作的情況再次表示關注；這些傭工主要來自菲律賓、印尼和泰國。此外，委員會更關注到現有的一些規定和常規，例如所謂“兩星期規定”，可能實際上已含有歧視成分。

19. 委員會要求締約國日後提交報告時，特別就關乎違反公約的司法案件(包括香港特別行政區和澳門特別行政區的有關案件)提供詳細資料，其中須特別提述法院就違反公約的情況給予的充分賠償。

25. 委員會建議締約國一併提交第十和第十一次定期報告(第十一次定期報告在二零零三年一月二十八日到期提交)，並請締約國處理這份審議結論所提出的各點。



自第一屆立法會至今
與《消除一切形式種族歧視國際公約》有關的質詢

會議日期	質詢
2000年2月23日	陸恭蕙議員就香港特區的種族歧視問題提出書面質詢。
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。
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。

立法會秘書處
議會事務部2
2008年12月9日