

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)32/09-10(03)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2009年10月19日會議
擬備的最新背景資料簡介

促進種族平等行政指引

目的

本文件旨在提供有關促進種族平等行政指引(下稱"該行政指引")的背景資料，並概述政制事務委員會(下稱"事務委員會")最近就該行政指引擬稿進行的討論；討論內容摘要載於下文第12至20段。

背景

提供貨品、設施及服務時所使用的語文

2. 《種族歧視條例草案》將"種族"定義為某人的種族、膚色、世系、民族或人種。由於"種族"非指"語文"，因此條例草案沒有規定任何人必須用某種語文與別人溝通。具體而言，條例草案第58條訂明在提供貨品、服務及設施等方面使用或不使用特定語文的例外情況^註。

3. 《種族歧視條例草案》委員會(下稱"法案委員會")部分委員對條例草案第58條所訂明的例外情況表示強烈不滿，因為語言是少數族裔人士享用各種基本公共服務的主要障礙，這情況尤以使用醫療服務為然。他們質疑，為何政府部門在向公眾提供貨品、設施及服務時使用法定語文(即英語)並不可行。該等委員強調，使用語文方面的歧視是一項實際的問題，令某些種族群體無法使用基本公共服務及福利，包括職業訓練機會和醫療。

^註 這原有的條例草案第58條不獲納入為《種族歧視條例》的一部分。

4. 向法案委員會提出意見的關注組織及少數族裔團體強調，少數族裔人士在享用職業訓練資源及醫療服務方面，面對很大的困難。他們特別提出投訴，指由於醫院沒有提供傳譯服務，以致少數族裔人士未能得到所需的適當治療。

5. 政府當局的立場是，對於那些在使用英文或中文方面有困難的少數族裔人士，要照顧他們的需要，最有效的辦法是透過在職業教育／培訓方面增加支援，以及提供傳譯服務以利便他們使用公共服務。政府當局表示，當局採用了雙管齊下的方法。當局在教育系統中投放大量資源，加強對非華語學生的教與學，以及透過政制及內地事務局轄下種族關係組安排的語言訓練班，協助少數族裔人士學習本地語文。另一方面，政府當局會在不同的前線單位(包括醫院、就業中心及不同的福利服務單位等)作出安排，在有需要時提供傳譯服務。當局將會設立4個少數族裔人士地區支援服務中心，特別為少數族裔人士提供電話傳譯服務，以方便他們使用公共服務。醫院管理局(下稱"醫管局")亦會採取多項措施，以加強醫管局向使用醫療服務的少數族裔人士提供的傳譯支援。

由法案委員會建議的法定平等計劃

6. 然而，大部分委員認為，為使少數族裔人士得以享用重要公共服務而提供的支援服務，仍流於零碎而有欠全面，遠遠不足以有效根除現存各種形式的歧視。他們認為政府當局應採取有計劃的方式，以實現根除種族歧視的目標。該等委員要求政府當局考慮對政府及指定公共主管當局實施一項法定責任，規定政府及指定公共主管當局須制訂種族平等計劃，藉以消除種族歧視和促進種族和諧。

7. 政府當局認為，制訂種族平等計劃需要大量的資源和人力，當局亦須審慎研究制訂該類計劃的適當做法，以及有關機制所帶來的影響。政府當局提出反建議，承諾會為主要的政策局和政府部門編訂政府內部促進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。

8. 大部分委員對政府當局的計劃表示失望，他們認為有關計劃清楚顯示政府在消除種族歧視方面欠缺承擔和決心。該等委員不滿政府當局拒絕承諾增撥資源，推行因應上述行政指引而制訂的措施，並另訂機制以監督有關指引在政府內部的整體推行情況。他們認為，由於推行上述行政指引會涉及多個政策範疇，因此有需要設立由政務司司長領導的高層次監察機制，以確保指引切實推行而會達致成效。然而，部分委員認為，政府當局承諾編訂擬議行政指引的做法可以接受。

政府當局編訂擬議行政指引的計劃

9. 政府當局向法案委員會表示，當局的目標是在2008年第四季擬備擬議行政指引擬稿，並視乎與有關各方進行諮詢的進展，於2009年第一季發布指引。政府當局承諾就擬議行政指引擬稿諮詢事務委員會，並會向事務委員會匯報推行指引的進度。

10. 政制及內地事務局局長在2008年7月9日條例草案恢復二讀辯論的致辭中，進一步闡述政府當局編訂促進種族平等的擬議行政指引的計劃，內容如下——

- (a) 預計有關指引的涵蓋範疇將包括醫管局、衛生署、教育局、勞工處、社會福利署和民政事務總署，亦會涵蓋其他機構，包括職業訓練局、僱員再培訓局和建造業議會；
- (b) 會邀請各政策局和部門就其政策和措施對種族平等的影響作出評估，然後按評估結果研究採取措施，以消除不合法的種族歧視、促進種族平等及加強對少數族裔人士的支援，並按適當情況制訂相關的服務承諾、目標或指標；
- (c) 成立跨部門組織以統籌擬備指引的工作，而政制及內地事務局將負責綜觀政府推行指引的整體情況；
- (d) 諮詢各相關人士／機構，包括相關少數族裔人士組織；及
- (e) 要求相關的政策局和部門考慮所需資源，並按需要透過適當渠道和程序尋求額外資源。

11. 政府當局表示，申訴專員可在《申訴專員條例》(第397章)的適用範圍內，調查有關政策局及部門是否並無遵行政府的行政指引，包括促進種族平等的擬議行政指引。政府當局計劃在編訂擬議行政指引的細則時，與申訴專員作進一步商討。

諮詢事務委員會

12. 政府當局在2009年7月7日舉行的會議上就該行政指引擬稿諮詢事務委員會。委員提出的事項摘要載於下文第13至20段。

涵蓋範圍

13. 部分委員詢問，為何該行政指引的涵蓋範圍不包括貿易發展局及香港按揭證券有限公司等公共機構，以及一些須經常接觸少數族裔人士的部門，如香港警務處及房屋署。

14. 政府當局解釋，該行政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。有關政策局、部門及公共主管當局包括教育局、食物及衛生局、衛生署、勞工處、醫管局等。政府當局會持續檢討該行政指引的涵蓋範圍。那些不在該行政指引涵蓋範圍內的政策局、部門及公共主管當局受《種族歧視條例》的規管，並須遵守平等機會委員會根據《種族歧視條例》發出的僱傭實務守則，該守則提供有關在僱傭範疇促進種族平等的指引。

該行政指引的成效

15. 部分委員質疑該行政指引在促進種族平等方面的成效，原因如下——

- (a) 該行政指引擬稿的用字相當抽象，而且非常概括，欠缺實質內容；
- (b) 該行政指引只會以自願性質推行；及
- (c) 當局並未設立由政務司司長領導的高層次監察機制，確保政府內部遵守該行政指引。

16. 政府當局表示，在由政務司司長領導的政策委員會之下，所有相關政策局局長均清楚瞭解，有需要推行該行政指引。有關政策局、部門及公共主管當局有責任遵守該行政指引，即使並非在法律上規定它們必須這樣做。若有關政策局及部門沒有遵行政府的行政指引，包括該行政指引，申訴專員獲賦權在《申訴專員條例》的適用範圍內，調查有關政策局及部門行政失當的個案。政制及內地事務局會綜觀政府內部推行該行政指引的整體情況，並會按適當情況向事務委員會匯報推行進度。政府當局將會在完善該行政指引時考慮委員的意見。

17. 部分委員重申，由於推行該行政指引會涉及多個政策範疇，他們關注政制及內地事務局局長是否有權促使其他政策局局長採取促進種族平等的措施。他們強調，當局有需要設立由政務司司長領導的高層次監察機制，以確保《種族歧視條例》(包括該行政指引)切實推行而會達致成效。

該行政指引的推行

18. 政府當局告知事務委員會，預期該行政指引將於2009年第四季開始實施。該行政指引闡述在制訂及推行相關政策及措施的不同階段所採取的主要步驟。該行政指引請有關政策局、部門及公共主管當局擬訂清單，載列在其政策及工作範疇內有助促進種族平等及平等機會的措施，並將之公布。

19. 部分委員關注，當局會否向個別政策局及部門提供足夠資源，以推行該行政指引。他們認為，政府當局應檢討對推行《種族歧視條例》(包括該行政指引)的額外資源的整體需求，並作出相應的財政承擔。

20. 政府當局解釋，各有關政策局、部門及公共主管當局促進種族平等所需的資源各有不同。由於少數族裔人口數目不多，他們對公共服務的需求並非十分龐大，因此，各相關政策局、部門及公共主管當局將會調配內部資源以推行各項旨在促進種族平等的現有措施及新措施；若有需要，各政策局、部門及公共主管當局可在每年的資源分配計劃中申請增加撥款。若有關政策局／部門就2010-2011財政年度申請額外撥款，用以推行《種族歧視條例》及該行政指引，政府當局會盡力提供所需資源。

21. 應委員的要求，政府當局答允向事務委員會匯報該行政指引的推行進度，以及向事務委員會提供有關措施清單。

有關文件

22. 相關文件一覽表現載於**附錄**。這些文件已上載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年10月16日

促進種族平等行政指引

有關文件

委員會	會議日期	文件
《種族歧視條例草案》委員會	2008年3月12日	政制及內地事務局局長於2008年2月27日就"為少數族裔人士和內地新來港人士提供的支援服務及《種族歧視條例草案》的建議修訂"致法案委員會主席的函件 [立法會CB(2)1221/07-08(01)號文件]
	2008年4月16日	政府當局就"為少數族裔人士提供的職業訓練和在醫院的傳譯服務"提交的文件 [立法會CB(2)1385/07-08(01)號文件] 政府當局就"政府就議員在2008年3月26日會議上提出的問題所提供的補充資料"提交的文件 [立法會CB(2)1600/07-08(01)號文件]
	2008年6月11日	政府當局就"推廣種族平等行政指引"提交的文件 [立法會(2)2219/07-08(01)號文件]
	2008年6月14日	政府當局就"政府對法案委員會委員提出的各項一般事宜的回應"提交的文件 [立法會CB(2)2297/07-08(01)號文件] 政府當局就"政府當局就代表團體對少數族裔人士在職業培訓及醫院傳譯服務方面所提意見的回應"提交的文件 [立法會CB(2)2297/07-08(02)號文件]
	--	政制及內地事務局局長於2008年7月7日就"為少數族裔人士及內地新來港定居人士提供的支援服務"發出的函件 [立法會CB(2)2552/07-08(01)號文件]

委員會	會議日期	文件
	2008年6月17日	政府當局就"推廣種族平等行政指引的進一步資料"提交的文件 [立法會CB(2)2301/07-08(01)號文件]
政制事務委員會	2009年7月7日	<p>政府當局就"促進種族平等行政指引"提交的文件 [立法會CB(2)2064/08-09(01)號文件]</p> <p>立法會秘書處就"推廣種族平等行政指引"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)2064/08-09(02)號文件]</p> <p>香港人權監察及香港融樂會提交的聯署意見書 [立法會CB(2)2151/08-09(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>吳靄儀議員就《種族歧視條例草案》提出有關"政府的一般法定責任"的委員會審議階段修正案 [立法會CB(2)2151/08-09(02)號文件]</p> <p>香港社區組織協會提交的意見書 [立法會CB(2)2340/08-09(01)號文件] (只備英文本)</p>

立法會秘書處
議會事務部2
2009年10月16日