

2017年11月6日

少數族裔權益事宜小組委員會
《種族歧視條例》的執行情況和檢討工作
平等機會委員會提交的討論文件

背景

《種族歧視條例》(香港法例第602章)於2008年制訂，並於2009年生效。《種族歧視條例》將基於種族理由的歧視行為定為違法，適用於僱傭、教育、處所的處置及管理，以及貨品、設施及服務的提供等範疇。條例亦把種族騷擾(基於某人的種族作出不受歡迎的行徑，令該人感到受冒犯、侮辱或威嚇；或造成具種族敵意或有威嚇性的環境)和中傷(藉公開活動煽動大眾基於某人的種族而對該人產生仇恨、嚴重鄙視或強烈嘲諷)定為違法。

《種族歧視條例》的執行

2. 就平等機會委員會(平機會)的投訴處理及法律服務，有關數字載於附件。

投訴及查詢

3. 在2016年，平機會共收到370宗關乎《種族歧視條例》的公眾查詢，較2015年增加了21%。截至2017年9月底，平機會處理了208宗關乎種族的查詢。作出查詢的途徑主要是透過平機會的電話熱線，其次是書面投訴和直接與平機會職員會面。

4. 投訴數字自2013年起持續上升(28宗，下文另作匯報的主動調查個案數字不包括在內)。在2016年(202宗)，一宗單一事件引致種族中傷投訴個案飆升(175宗)，除此之外，升幅大致穩定。截至2017年9月底，平機

會共接獲 56 宗有關《種族歧視條例》的投訴，當中除了一宗之外，其餘均由非華裔投訴人提出。這數字已較 2015 年全年有關《種族歧視條例》的投訴宗數(42 宗)多出 33%。分類數字顯示，非僱傭範疇的問題仍然較僱傭相關的個案為多，有別於其他條例下以僱傭相關投訴佔多的情況。

5. 在非僱傭範疇，過往最多投訴個案涉及獲取貨品、設施及服務，範圍很闊，當中包括銀行服務、衛生服務、零售等。不過，近兩年的投訴則以種族中傷較多——今年到目前為止共 45 宗，相信這與近年網上仇恨訊息的上升趨勢有關，非政府機構亦就此提出多宗投訴。

主動調查

6. 平機會亦會就觀察所得，或基於一些不想直接參與調查或調停的受屈人或第三者所報告，就個別違反《種族歧視條例》的行為主動作出調查。2016 年，平機會主動就四宗與種族相關的個案進行調查，對比之下，2015 年的數字為七宗，全部都是與處所通道及獲取貨品及設施相關。平機會致函有關人士，促請他們採取改善措施。截至 2017 年 9 月底，平機會就《種族歧視條例》作出了兩項主動調查，一宗透過發出信函而獲得解決，另一宗則沒有足夠條件作進一步的跟進。

法律服務

7. 若調停不成功，投訴人或受屈人可向平機會申請協助，採取法律行動。平機會的法律及投訴專責小組負責就投訴個案作出考慮並決定是否給予申請人協助。法律協助的形式可包括法律意見、就收集及評估進一步資料或證據上所提供的法律協助，或代表投訴人進行法律訴訟。自《種族歧視條例》於 2009 年 7 月 10 日生效開始，按此條例而提出的法律協助申請共有 13 宗，當中五宗獲給予法律協助。平機會在 2015 及 2016 年按《種族歧視條例》每年處理了兩宗申請，兩年各有一宗獲得法律協助。目前，尚有一宗申請正在考慮階段。

8. 值得一提的是，平機會每年給予法律協助的個案數目均有所差異，原因是給予法律協助的決定牽涉多項因素，包括個案的複雜性，證據是否足以勝訴等。另外，專責小組亦會同時考慮到個案是否涉及原則問題，以及可否藉訴訟達致有意義的成果，例如建立案例等。

法庭之友的身份

9. 平機會亦不時應要求以法庭之友的身份提供獨立的意見及陳詞。在其中一宗重要個案，即首宗根據《種族歧視條例》帶上法庭的個案 *Singh Arjun (by his next friend Singh Anita Guruprit) v Secretary for Justice & Hung Kai Kam* (DCEO 9/2011) 中，平機會就是以法庭之友的身份參與。

10. 就警方的行動(包括就求助要求作出回應及調查、進行拘捕，以及對待被拘留人士的過程)在上述個案會否構成《種族歧視條例》第3及27條之下的「服務」，平機會以法庭之友的身份提供意見。《種族歧視條例》現時沒有明確訂明政府「在執行其職能或行使其權力」時作出歧視是違法行為，因此，平機會相信，本個案能夠在法律保障的範疇帶出一個重要的原則問題，並可能訂下重要先例。

11. 平機會留意到，裁決特別提及平機會在檢討現行法例的效力，以及在適當時提出改革建議方面的角色。事實上，平機會向政府提交了歧視條例檢討的報告，當中涉及修訂《種族歧視條例》的建議會在下文討論。

檢討《種族歧視條例》

12. 平機會在2016年3月就歧視條例檢討所提交的意見書載有合共73項建議，包括27項平機會認為應優先處理的建議。在本年3月，政制及內地事務局同意優先處理其中九項建議，當中七項涉及《種族歧視條例》。

13. 所有73項的建議均是基於平機會超過二十年處理投訴及查詢的經驗，以及公眾諮詢意見而作出，理應獲得慎重考慮。因此，平機會促請政府研究下列仍未獲處理的建議，並積極跟進《種族歧視條例》相關的法例

籌備工作，令法例更富效益，與時並進：

- 在《種族歧視條例》之下禁止政府在行使職能或權力時作出種族歧視；
- 廢除教育和職業訓練中有關授課語言的例外情況；
- 進行公眾諮詢，以便在《種族歧視條例》之下引入免受國籍、公民身份和居民身份歧視的保障，當中包括保障範疇和可能合適的例外情況。

研究及報告

14. 兒童的未來全在乎於教育。平機會於 2010 年成立少數族裔教育工作小組(工作小組)，檢視現時教育制度下非華語學生面對的問題。經過九個月的詳細調查，工作小組在 2011 年 3 月向政府提交了《人人有書讀：少數族裔教育工作小組報告》(工作報告)。我們相信，工作報告對於政府稍後為非華語學生制訂的政策及實施「中國語文課程第二語言學習架構」(學習架構)，起了一定的催化作用。少數族裔學生學習中文一直是平機會的優先處理項目。就此，平機會將重啟工作小組研究學習架構自實施以來的實質成效，以進一步推動促進少數族裔學生學習中文的政策和措施。

15. 另一方面，在處理投訴和接觸少數族裔群體的過程中，平機會得悉少數族裔面對不少困難。為評估這些問題的系統性成因和影響，我們定期進行研究。在 2010 年，平機會委託研究機構進行了一項題為「有關南亞裔人士對種族之間接觸及歧視經驗研究」，結果發現本地南亞裔人士面對的主要困難，在學生方面是學習閱讀和書寫中文，在成人方面是找尋工作。基於這研究結果，近年平機會的其一項重點工作策略正正聚焦在少數族裔的就業、教育和接受服務的平等機會，以及他們與主流社會的融合。

16. 2016 年，平機會發佈了「對少數族裔在提供貨品、服務和設施的歧視研究」。該研究發現，少數族裔最常遇到的歧視類別是在銀行服務、租賃和零售範疇。基於這些研究結果，平機會一直與銀行業及地產代理監管局合作提供培訓和資訊，特別是需要與少數族裔顧客溝通的前線員工，以幫助他們提高文化敏感度和遵守《種族歧視條例》。

近年為少數族裔開展的工作

17. 為加強在推動少數族裔人士享有平等機會的工作，政府由 2014-15 年度開始為平機會提供 469 萬元的增撥補助，成立了少數族裔事務組(事務組)。事務組採取政策倡議、訓練及外展工作並重的三方策略，回應少數族裔在教育、就業、貨品、服務及設施提供和社會共融這四個範疇的關注事項。

18. 在政策倡議方面，事務組自 2015 年 7 月以來向立法會提交了 15 份意見書，並且就少數族裔的不同關注議題，與 11 個政府部門及公共機構會面。在不同的立法會事務委員會及其轄下的小組委員會的支援下，部份政府部門和公共機構作出了一些與平機會建議一致的改善措施和政策，以下是一些例子：

- 勞工處設立專門服務少數族裔求職者的新職位；
- 教育局負責為非華語學生編寫教科書；
- 若干政府部門就提供傳譯服務制定及檢討有關指引；
- 醫院管理局轄下的公立醫院積極考慮簡化預約傳譯服務；及
- 若干政府部門增加有關《種族歧視條例》及文化敏感度的員工培訓。

19. 培訓方面，事務組在 2015 年 4 月至 2017 年 9 月期間所推行的培訓課合共 205 節，當中 104 節的對象為主流群體，包括公務員、教師、本地企業的管理人員等；112 節的對象則是少數族裔群體。部份值得一提的培訓項目包括為勞工處就業中心和鼓勵就業交通津貼科全體前枱員工提供的 11 節培訓課；與地產代理監管局合辦的定期培訓課；兩個針對教師及學校管理人員的學校共融政策培訓系列；就幼稚園公平收生政策與教育局合作為少數族裔家長及非政府機構職員所主持的六場講座等。

20. 公眾教育方面，事務組近年制定了一些指引資料，一份針對銀行業，兩份針對教育界。在 2015 年，事務組透過香港銀行公會向全港銀行發放一份有關銀行業服務少數族裔顧客的良好措施清單。在 2016 年，事務組編制

了《推動種族共融及預防種族歧視》指引小冊子，並派發予全港學校。最近，基於教育局於本學年實施免費優質幼稚園教育計劃，事務組剛推出了幼稚園公平收生簡易指引，促請幼稚園遵守不帶歧視的收生政策及措施。

21. 有關社區外展工作方面，自 2015 年 4 月，事務組除了參與過 289 次聯絡會議及 215 次社區活動外，亦在 2017 年 3 月開展了“EMBRACE”運動¹，透過社交媒體及企業聯繫，嘗試擴大外展工作的規模。在這些工作的基礎上，事務組成立了三個社區領袖小組，目的是讓族群成員擔任大使，傳達平等機會的意識和資訊，並且向平機會反映其社群的關注事宜，當中包括一個尼泊爾社群小組、一個巴基斯坦裔婦女小組和一個錫克教婦女小組。這些小組的主要關注事項包括家庭暴力、有特殊教育需要的少數族裔兒童所需的支援、工作間歧視和房屋問題等。

22. 此外，事務組最近亦成立了《推動種族平等共融青年諮詢小組》，並透過中學及大學提名，挑選了 32 名青少年組員，分別為 10 名華裔及 22 名非華裔組員。目的除了是把青少年的角度帶進平機會的政策建議和公眾教育之外，亦期望能發揮充權作用，讓他們代表青年人在公共領域就關乎種族的事宜提出他們所關注的議題和參與討論。

未來方向

23. 對於消除種族歧視，《種族歧視條例》可以發揮很重要的保障和阻嚇作用。然而，與所有法例一樣，條文總有不足之處，隨著社會不斷轉變和進步，應定期作檢討和修訂，這正是平機會進行歧視條例檢討的原因。就此，平機會將繼續與政府緊密合作，除推動政府就已同意優先處理的九項建議進行立法之外，亦促請政府考慮接納平機會提出其餘的法例修訂建議。

24. 同時，事務組在與少數族裔進行廣泛工作和聯繫的過程中，亦識別出下列數項少數族裔所遇到的共同問題：

¹ “EMBRACE”一詞當中包含了英文的 EM(少數族裔)和 RACE(種族)兩字，代表「擁戴種族平等的訊息」。

- 語言障礙，特別是在教育、僱傭和獲取服務等範疇；
- 基於宗教/文化習俗而受到的歧視；
- 在社交媒體、其他媒體、公眾平台上的種族中傷；及
- 儘管遇到歧視行為/做法/政策仍對提出投訴存有疑慮。

25. 為解決這些問題，平機會將繼續監察非華語學生學習中文的教育工作及支援，並推廣共融學校政策；呼籲當局為少數族裔提供進一步的就業支援，並向僱主推廣文化多元工作間；以及促請公營及私營界別加強服務，以確保少數族裔在獲取服務上得到公平的機會。

26. 今年，政府進一步向事務組提供 300 萬元一次過撥款。事務組將著手推行一連串促進少數族裔的平等機會的工作，當中包括以主流人口為對象的傳媒公眾教育運動，焦點將會是僱主、服務提供者和業主等，以促請他們放下種族定型觀念，採納不帶歧視的服務措施。此外，事務組亦會進行更多關乎少數族裔事宜的研究項目，例如少數族裔的教育及升學途徑、少數族裔青年人的就業機會、少數族裔語言傳譯員的資格認證制度等，為未來在制訂政策及措施時提供實證建議。

27. 最後，鑑於近年網上散播的仇恨訊息和種族中傷的事件及個案有增加趨勢，平機會認為有需要作出處理。經過與某主要社交媒體服務營運者多次的會面，平機會和該營運者聯繫了多個非政府組織，將舉辦一次三方圓桌會議，共同討論上述日趨嚴重的問題和探討解決辦法。此外，平機會亦與為少數族裔提供服務的非政府組織合作，了解社群被影響的程度和共同商議可採取的適當行動。

平等機會委員會

二零一七年十一月

平等機會委員會
《種族歧視條例》下
查詢、投訴及法律協助的數字

性質	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (1月-9月)
收到的投訴總數	26	75	64	55	33	45	48	203*	58
A. 投訴調查	20	64	54	43	28	39	42	202	56
B. 主動調查	6	11	10	12	5	6	6	1	2
查詢總數	265	353	347	423	679	478	306	370	208

*由於一宗單一事件而引發了178宗的種族中傷投訴。

收到投訴的性質 (包括投訴調查及主動調查)	2014	2015	2016	2017 (1月-9月)
A. 僱傭範疇	13	17	7	6
B. 非僱傭範疇：	32	31	196	52
a. 同意轉讓或分租	0	1	0	1
b. 教育	1	3	1	2
c. 貨品、服務及設施				
(i) 投訴調查	21	18	18	0
(ii) 主動調查 ²	6	6	1	2
d. 其他	4	3	176*	47*

*這些投訴大部份關乎種族中傷。

種族騷擾及種族中傷個案數目 ³	2014	2015	2016	2017 (1月-9月)
A. 種族騷擾	17	5	7	1
B. 種族中傷	1	2	179	45

投訴人的種族(僅限於投訴調查)	2014	2015	2016	2017 (1月-9月)
A. 非華裔	31	37	24	55
B. 華裔	8	5	178	1

² 在過去四年，所有根據《種族歧視條例》而作出的主動調查均關乎貨品、服務及設施的提供。

³ 部份種族騷擾和中傷的個案同時涉及僱傭範疇和非僱傭範疇。

已處理投訴的情況	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (1月-9月)
A. 已處理的投訴 ⁴	20	74	66	48	46	42	54	213	64
B. 正進行調查	10	12	5	18	3	12	11	7	56
C. 終止調查									
a. 提早解決 ⁵	0	0	8	0	4	0	0	2	1
b. 其他情況 ⁶	9	35	44	23	29	15	31	193	4
D. 嘗試調停									
a. 調停成功	0	16	8	4	6	15	4	7	1
b. 調停不成功 ⁷	1	11	1	3	4	0	8	4	2

主動調查	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (1月-9月)
A. 已進行調查									
a. 歧視性的廣告	0	0	0	0	2	1	0	0	0
b. 處所通道及貨品及服務的提供	6	11	12	12	4	6	7	4	2
B. 狀況									
a. 正進行調查	0	2	0	1	1	1	3	0	0
b. 已解決	3	2	4	7	2	2	4	2	0
c. 無進一步行動	3	7	8	4	3	4	0	2	2

法律協助申請 (2009年7月至2017年10月)	僱傭範疇	非僱傭範疇		總數
		教育	貨品及服務	
A. 給予協助	1	2	2	5
B. 不給予協助	2	0	5	7
C. 正在考慮中	1	0	0	1

⁴ 數字包括承接過往年度的投訴。

⁵ 投訴人在調查階段解決事件後不想繼續追究。

⁶ 原因：沒有違法作為；不想繼續追究(除上文第5點所涵蓋的個案之外)；已過了超過12個月；不屬代表投訴；屬瑣屑無聊、無理取鬧、基於錯誤理解或缺乏實質。

⁷ 已進行調停但未能達致和解。