

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會 CB(2)238/18-19(04)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

### 政制事務委員會

#### 立法會秘書處為 2018 年 11 月 19 日會議 擬備的最新背景資料簡介

#### 香港特別行政區 根據《消除一切形式種族歧視國際公約》 提交的第三次報告

### 目的

本文件綜述政制事務委員會("事務委員會")過往就香港特別行政區("香港特區")根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交的第三次報告進行的討論。

### 背景

2. 1969 年 3 月，聯合王國政府初次將《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("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。

### 香港特別行政區的第一及第二次報告

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，屬中國第八及第九次合併報告的一部分。聯合國消除種族歧視委員會("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。

5. 香港特區的第二次報告於 2008 年 6 月 25 日呈交聯合國，屬中國第十至第十三次合併報告的一部分。消除種族歧視委員會在 2009 年 8 月 7 日及 10 日審議該報告，並於 2009 年 8 月 28 日發表審議結論。

6. 委員可參閱相關的背景資料簡介 [立法會 CB(2)796/06-07(05)及 CB(2)229/15-16(05)號文件]，以了解相關事務委員會<sup>1</sup>過往就香港特區根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交的第一及第二次報告進行的討論。

### 香港特別行政區的第三次報告

7. 按照慣常做法，政府當局已公布香港特區根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交的第三次報告將會涵蓋的項目大綱，以便進行公眾諮詢，諮詢期由 2015 年 10 月 19 日至 11 月 27 日。香港特區呈交的第三次取告，屬中國呈交聯合國的第十四至第十七次合併報告的一部分，並已於 2017 年 4 月向公眾公開。相關審議會已於 2018 年 8 月 10 日及 13 日舉行。

### **就香港特別行政區的第三次報告進行討論的主要事項**

8. 在 2015 年 11 月 16 日的會議上，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》提交的第三次報告的項目大綱。事務委員會於 2018 年 7 月 16 日與團體代表及政府當局討論第三次報告。委員在上述會議上提出的主要關注事項綜述於下文。

#### 把政府職能和權力納入《種族歧視條例》的涵蓋範圍

9. 部分委員指出，早在 2009 年，消除種族歧視委員會已在其審議結論中建議把政府的所有職能和權力，納入《種族歧視條例》(第 602 章)的涵蓋範圍，而平等機會委員會在歧視條例檢討中亦作出同一建議。這些委員促請政府當局就《種族歧視條例》提出所需的修訂，以涵蓋政府的權力和職能，從而彌補現行《種族歧視條例》的不足，並協助促進種族平等。

10. 政府當局表示，《種族歧視條例》對政府具約束力，因此《種族歧視條例》禁止政府及其他公共主管當局在該條例指明的所有範疇(例如僱傭；教育；貨品、設施或服務的提供；以及處所的處

<sup>1</sup> 自 2008-2009 年度立法會會期開始，與人權有關的事宜由民政事務委員會轉移至事務委員會的職權範圍之下。

置或管理)，作出歧視性的行為及做法。此外，《香港人權法案條例》(第 383 章)禁止政府及公共主管當局，作出會導致任何形式歧視的做法，包括基於種族的歧視。政府當局認為，上述建議應予審慎研究。政府當局已提供書面回應，該回應載於**附錄 I**。

### 非華語學生的教育

11. 委員促請政府當局加強為少數族裔學生提供教育方面的支援，以助他們融入社會。委員強調，政府當局應確保香港的少數族裔人士享有平等機會，並就他們融入社會提供支援。

12. 政府當局表示，當局自 2013-2014 學年起取消所謂的"指定學校"，改為向所有取錄 10 名或以上非華語學生的學校提供額外撥款。取錄 10 名或以上非華語學生的學校數目，已由 2012-2013 學年的 119 間增至 2013-2014 學年的 151 間，並於 2014-2015 學年進一步增至 173 間。政府當局已加強向幼稚園提供專業支援服務，協助非華語學生由幼稚園順利銜接小學。當局鼓勵取錄較多非華語學生的學校，安排非華語學生加入學習網絡或參與社區活動，以期增進他們與華語學生的交流，增加他們使用中文的機會。政府當局認為，各項支援措施會對非華語學生的學習有所助益，並可幫助他們早日融入本地的教育環境。

13. 然而，部分委員質疑，政府當局採取的上述措施能否有效協助非華語兒童享有平等的教育機會。他們特別關注幼稚園的收生程序是否公平，並確保所有兒童(不論其種族)均享有平等機會。部分委員建議，本地幼稚園不應要求非華語兒童參加以廣東話或普通話進行的入學面試。他們亦關注現時有否支援措施，幫助少數族裔家長了解本地學校的收生安排，以及學校有否向教授非華語學生的員工提供足夠培訓。

14. 政府當局表示，當局已為非華語學生的家長舉辦有關幼稚園收生安排、小一及中一學位分配辦法等課題的專設簡介會。根據學校就實施"中國語文課程第二語言學習架構"("學習架構")提交的周年報告，學校所提供的支援措施的資訊會經多種渠道(包括學校網站和學校通告)向公眾發放。政府當局表示，當局已規定在新的幼稚園教育計劃下的幼稚園，須就其收生安排提供雙語版本的資料(包括收生指引及申請表)。教育局會與個別幼稚園作出跟進，審視任何可能出現的違規情況。若非華語學生的家長在幼稚園收生安排方面遇到困難，教育局亦會作出轉介。

15. 關於自 2014-2015 學年起為非華語中、小學生實施的學習架構，部分委員認為政府當局應為教師提供標準教材、指引和評估工具。部分委員亦建議政府當局應制訂中文作為第二語言政策。

16. 政府當局認為非華語學生必須具備良好的中文能力，方可融入本地社會。政府當局表示，教育局就此按主流中國語文課程制訂學習架構。教師可參考學習架構，在讀、寫、聽、說等範疇為非華語學生訂定循序漸進的學習目標、學習進程及預期學習成果，讓有不同學習需要的非華語學生能循序漸進地透過"小步子"的方式學習中文。教育局亦已推行一系列支援措施，以便非華語學生學好中文。教育局會繼續檢視該等措施，並在適當時完善個別措施。

17. 謹請委員察悉，政府已在 2018 年施政報告提出一系列新措施，以進一步加強對少數族裔人士的支援。當中的主要措施包括支援非華語學生學習中文，以及協助有特殊教育需要的非華語學生，該等措施詳載於立法會 CB(2)56/18-19(01) 號文件。上述措施將在 2019-2020 年開始推出，涉及超過 5 億元的開支。

### 支援少數族裔人士的措施

18. 部分委員促請政府當局加緊處理居港少數族裔人士長久以來面對的問題，例如滯港難民的相關事宜，以及少數族裔人士的貧窮問題。他們詢問，政府當局會否及如何監察《促進種族平等行政指引》("《指引》")的執行情況，因為《指引》並無約束力。部分委員察悉，社會福利署在某些服務單位安裝了網絡攝影機，以便與相關支援服務中心的傳譯員進行三方視像會議，為少數族裔人士提供傳譯服務。該等委員關注到，社會福利署從未要求使用該項服務。

19. 政府當局表示，《指引》在 2010 年發出，為政策局/部門和公共主管當局提供指導，以在相關的主要範疇促進種族平等和確保少數族裔人士有平等機會使用公共服務。《指引》的適用範圍已由 2010 年的 14 個政策局/部門和公共主管當局，擴展至 2015 年的 23 個。相關政策局/部門和公共主管當局已根據《指引》制訂措施清單，協助促進種族平等和確保公眾有平等機會使用主要公共服務，從而提高其工作的透明度。當局對上一次在 2014 年年底檢討《指引》的執行情況，而相關政策局/部門的回應顯示，《指引》在執行方面一直暢順。應事務委員會的要求，政府當局已提供補充資料，說明其在 2014 年就《指引》的執行情況進行檢討的結果[立法會 CB(2)666/15-16(01) 號文件]。

20. 至於少數族裔人士支援服務中心，政府當局進一步表示，民政事務總署為少數族裔人士提供支援服務，以助他們融入社會。有關服務包括資助非牟利機構開辦 6 間少數族裔人士支援服務中心及兩間分中心，為少數族裔人士提供一系列服務。其中一間名為 "融匯—少數族裔人士支援服務中心" ("融匯") 的中心由香港基督教服務處營運，亦會提供一般傳譯及翻譯服務。根據《指引》，相關政策局/部門應採取適當措施，確保少數族裔人士有平等機會使用公共服務。相關政策局/部門可選擇任何能夠配合其特定需要的傳譯及翻譯服務提供者，包括但不限於融匯。政府當局解釋，與其進行視像會議，部分政策局/部門在處理少數族裔人士的查詢時，於合適情況下會進行三方電話會議，由融匯的傳譯員提供傳譯服務。除傳譯服務外，政策局/部門及公共主管當局亦可因應各自的情況，採用其他合適措施，協助少數族裔人士使用公共服務。謹請委員察悉，上文第 17 段所述的一系列新措施，包括以下各項：

- (a) 優化《指引》，以適用於所有為少數族裔人士提供服務的政策局/部門和有關機構；
- (b) 加強融匯提供的傳譯及翻譯服務，並增設越南語服務；及
- (c) 加強少數族裔人士支援服務中心的服務，尤其是為新來港少數族裔人士及青年而設的服務。

### 保障外籍家庭傭工

21. 部分委員對適用於外籍家庭傭工 ("外傭") 的 "兩星期規定" 及 "留宿規定" 表達關注，並促請政府當局每年檢討是否有需要繼續施加這些規定。該等委員指出，部分外傭即使被僱主虐待或剝削，亦不敢向警方或勞工處舉報其個案，因為他們擔心在 "兩星期規定" 下，他們可能會因為被提前解約而須返回原居地。該等委員亦察悉，部分外傭未獲提供合理住宿環境，而且工時極長。

22. 政府當局表示，勞工處十分重視保障外傭權益，並且鼓勵外傭在認為權益受損時向該處舉報其個案。勞工處亦已加強宣傳和教育工作，以提高外傭對自身權利的認識。據政府當局所述，"留宿規定" 是香港特區輸入外傭政策的基石。一如不少其他司法管轄區，香港特區政府的一貫政策是保障本地工人優先就業，而批准輸入外傭是為了紓緩本地全職留宿家庭傭工嚴重不足的情況。此外，政府亦須顧及僱主另行為外傭提供住處的負擔能力、容許外傭在外留宿的風險，以及對私人住屋和公共交通造成的負荷等問題。政府認為

有需要保留外傭的"留宿規定"。政府當局進一步表示，"兩星期規定"對維持有效的入境管制實屬必要。此項規定旨在讓外傭有足夠時間安排離境，而非方便他們另覓僱主。

23. 部分委員詢問，因家庭暴力而受害的外傭可否申請延長在港的逗留期限。政府當局表示，受虐的外傭應向入境事務處舉報其個案。如有證據顯示外傭曾經受虐，又或外傭須留港處理勞資糾紛，入境事務處會彈性處理，延長該外傭的逗留期限，以便他/她等候其個案審結或就其個案作出的裁決。入境事務處已以多種少數族裔語言印製相關的宣傳單張。應事務委員會的要求，政府當局已提供補充資料，開列在 2013 年至 2015 年因家庭暴力而受害的外傭申請延長逗留期限的統計數字，包括獲批個案的數目和獲准延長的期限 [立法會 CB(2)633/15-16(01)號文件]。

### 販運人口

24. 部分委員指出，香港被列入美國國務院發表的《販運人口報告》("美國報告")第二級監察名單，而本港的現行法例存在漏洞，包括缺乏針對受禁止的強迫或強制勞役概念的刑事罪和刑罰。

25. 政府當局表示，美國報告的部分內容並未反映香港的實況，而政府當局已發出新聞公報，反對該報告對香港所作的評級。政府當局會留意其他國家就香港發表的報告，若相關報告並未反映香港的實況，便會作出回應。對於委員所提的關注，政府當局回應時承諾會告知有關的聯合國委員會此方面的新發展，包括打擊販運人口的措施和政府所進行的相關工作。

### **最新發展**

26. 事務委員會將在 2018 年 11 月 19 日的下次會議上，就聯合國因應香港特區根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交的第三次報告舉行審議會的結果，聽取公眾意見。

### **相關文件**

27. 相關文件及會議紀要一覽表載於**附錄 II**，該等文件及會議紀要已登載於立法會網站。

立法會秘書處  
議會事務部 2

2018 年 11 月 15 日

政制事務委員會  
在 2018 年 6 月 22 日的會議上  
就議程第 III 項 “歧視條例（雜項修訂）條例草案”  
通過的議案

本事務委員會促請政府盡快制定《種族歧視條例》中需要優先處理的建議的時間表；並盡快研究把政府職能及職權納入下一階段修訂《種族歧視條例》的工作中，彌補現行條例的不足，以助促進種族平等。

動議人：毛孟靜議員

特區政府的回應

政府一直致力消除種族歧視和促進少數族裔人士的平等機會。《種族歧視條例》("《條例》") (第 602 章) 於 2009 年 7 月全面實施。該《條例》的目的是保障所有人不會基於種族而被歧視、騷擾及中傷。根據《條例》，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等事宜；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。

2. 現時《條例》對政府亦具約束力。具體而言，《條例》禁止政府在《條例》指定的所有範疇，例如僱傭，教育，貨品、設施及服務的提供，以及處所的處置或管理，作出歧視性的行為及做法。而《條例》第 27 條訂明，貨品、設施或服務的提供者在提供貨品、設施或服務時歧視某人，即屬違法。

3. *Arjun Singh* 訴 律政司司長 (DCEO 9/2011) 一案於 2016 年 5 月裁決。區域法院裁定《條例》第 27 條禁止在提供「服務」方面的歧視，包括警方在應要求提供協助時的活動。區域法院在案中找不到證據證明警方曾進行種族定性或其體制上存在種

族主義。相反，證據顯示警方在有關情況下已適當回應原告人的需要。雖然區域法院裁定指稱基於種族而被拘捕的人不能根據《條例》第 27 條提出民事索償，但若警方的拘捕行動違反《基本法》第二十五條及《香港人權法案》第一及第二十二條保障香港居民在法律面前一律平等的規定，該人仍可根據公法尋求有效補救，並可循民事訴訟就侵犯人身或非法拘禁等理由索取損害賠償。

4. 須予強調的是，香港特區的法律一直禁止政府作出種族歧視行為。《香港人權法案條例》已禁止香港特區政府及公共主管當局作出基於種族的歧視。現時亦有不同途徑處理對政府及公共主管當局的投訴，例如申訴專員公署、各政策局及部門內的投訴機制及立法會等。

5. 就平等機會委員會歧視條例檢討意見書中 27 項需優先處理的建議，我們會先著手推展八項複雜性和爭議性較低的議題，當中六項與《條例》有關，並計劃於今年年底向立法會提交《歧視條例（雜項修訂）條例草案》以供審議。

**政制及内地事务局**  
二零一八年七月

**香港特別行政區**  
**根據《消除一切形式種族歧視國際公約》**  
**提交的第三次報告**

**相關文件**

委員會	會議日期	文件
民政事務委員會	2007 年 1 月 12 日 (議程第 VI 項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
政制事務委員會	2008 年 12 月 15 日 (議程第 V 項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2009 年 6 月 15 日 (議程第 V 項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2009 年 11 月 16 日 (議程第 V 項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2009 年 12 月 11 日 (議程第 IV 項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2015 年 11 月 16 日 (議程第 IV 項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2018 年 6 月 22 日 (議程第 III 項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">立法會 CB(2)1789/17-18(01)</a> <a href="#">號文件</a> 附件 I
	2018 年 7 月 16 日 (議程第 III 項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">立法會 CB(2)108/18-19(01)</a> <a href="#">號文件</a>

立法會秘書處  
議會事務部 2  
2018 年 11 月 15 日