



融樂會就《促進種族平等行政指引》更新之意見書

目的

1. 香港融樂會為一關注本地少數族裔議題之非政府組織。本會致力幫助本港少數族裔居民融入香港社會，並竭力消除一切形式的種族歧視。本意見書關注政制及內地事務局優化後之《促進種族平等行政指引》（下稱《指引》）。本會留意到，本次《指引》改良仍未限制政策局／部門執行職務或職行使職權不得種族歧視；未有就《指引》設定有效的監察及問責機制；「收集數據」一環亦未足完善。基於此三個理由，《指引》未能真正推動本港種族平等。

未有限制政府執行職務或行使職權

2. 據更新後的《指引》緒言，《指引》涵括共六個制訂和推行政策的階段<sup>1</sup>。然而，即使《指引》已經更新，仍然未有涵蓋相關政策局或部門在執行職務或行使職權時不得歧視，例如若懷疑自己因為膚色而被警員截查搜身，由於此過程不屬於「服務」的一種，因此警員在此涉嫌歧視的行為即不受《指引》規管。因此任何人在政府執行職務或行使職權時遭受種族歧視，將難以循法律途徑究責。事實上，本會一直收到少數族裔市民反映，他們時常在政府一方行使職權之時受到歧視。
3. 融樂會認為，政府應盡快更正《指引》，使之涵蓋政府一方**執行一切職務及行使任何職權**，否則難言全面；同時亦必須解釋，政府一切工作，包括執法工作，原則上皆屬「依法辦事」，何以獨獨「執法」一環不受《指引》規管。

《指引》監察與問責機制效果成疑

4. 政制及內地事務局在「推行及監察」指出，局方「會負責審視政府推行指引的整體情況，每年向公共主管當局收集相關資料，例如措施清單及上文第 10 段所述的統計數字，及向公眾公布有關資料。」<sup>2</sup>融樂會憂慮，如果「監察」只屬於依賴公共主管當局負責人所提交的資料，難具真正監察作用。
5. 融樂會認為，政制及內地事務局在推行《指引》時的監察角色，不應限於負責「審視」、「諮詢」，相反，應該主動定期派員考察或透過收集相關數字監察。事實上，

<sup>1</sup> 《促進種族平等行政指引》第 4 段：「...(a) 制訂政策及措施；(b) 評估現行政策及措施、諮詢及收集服務提供和使用者的資料；(c) 提供服務（包括在需要時，向服務使用者提供翻譯及傳譯服務）；(d) 為屬下人員提供關於多元種族共融的培訓，以便提供有效的服務；(e) 監察、評估及報告（包括考慮不同種族人士使用服務的數據及統計數字）；以及 (f) 記錄及宣傳。」

<sup>2</sup> 立法會 CB(2)610/19-20(03)號文件 第 13 段



在政府其他範疇下制定的行政指引中，亦有當局擔當「主動監察」角色的例子。例如在《成人教育資助計劃 2019/20 行政指引》第 3.3 段「本局人員巡視」<sup>3</sup> 中，勞工及福利局明確指出「本局人員可能會對參與機構進行查核或突擊巡視」，以及「參與機構須向巡視人員呈交載有下列資料的記錄。」融樂會建議，在推行《指引》的過程中，政制及內地事務局應該參與勞工及福利局的做法，擔任主動監察的角色。

- 現時《指引》並無專員統籌及處理相關投訴。據政制及內地事務局副局長陳帥夫在四月十八日的立法會會議中就黃碧雲議員的跟進提問中，副局長提出了幾項申訴渠道，包括政制及內地事務局當局、各政府部門各自的投訴渠道、立法會、申訴專員等。另外，如果政府相關做法違反情況牽涉《種族歧視條例》，一般亦可以向平等機會委員會作出申訴。然而，融樂會認為《指引》的投訴處理機制效果成疑。由於「對部門的投訴數字」亦是一項了解本港種族平等狀況的重要數據，只有當政制及內地事務局擔當了統籌投訴的角色，才能窺見全貌，從而對改善本港政府向不同種族提供服務一環有全盤把握。因此，融樂會要求政制及內地事務局說明當局會如何統整這些零碎資料，幫助當局了解這項重要數據，從而指導下次改良《指引》，及掌握各部門遵守《指引》的情況。

#### 收集數據一環未臻完善

- 融樂會樂見政府當局採納一八年少數族裔權益事宜小組委員會的建議，要求公共主管當局採取切實可行的步驟收集不同種族服務使用者的資料。然而，在附件《向不同種族人士收集資料》的「推行」一節中，融樂會要求政府進一步列出在第二階段（在 2022 年 3 月或之前完成）將會收集的資料。
- 此外，聯合國在《消除一切形式種族歧視國際公約》的結論性意見中，要求香港特區，在下一期的定期報告中，須提供按種族分類的統計數據，包括活動率，就業率和失業率以及政治和公務員職位，包括管理級別，以及司法，警察和檢察官辦公室<sup>4</sup>；調查，行政記錄或登記冊和統計數據，按投訴人的種族分類，指出與種族歧視行為有關的民事和行政投訴的數量，類型和結果<sup>5</sup>；關於受種族仇恨犯罪的調查，起訴，定罪，

<sup>3</sup> 《成人教育資助計劃 2019/20 行政指引》第 3.3 段

<sup>4</sup> CERD/C/CHN/CO/14-17 paragraph 47, "Requests that China, Hong Kong, China, and Macao, China, provide in their next periodic report ethnically-disaggregated statistics on activity rates and employment and unemployment rates and on political and civil service employment, including at managerial levels, and including in the judiciary, police force, and CERD/C/CHN/CO/14-17 10 prosecutor's office."

<sup>5</sup> CERD/C/CHN/CO/14-17 paragraph 14: "...The Committee requests that it provide in its next periodic reports surveys, administrative records or registers and statistics, disaggregated by ethnic and national origin of the complainant, indicating the number, type and outcome of civil and administrative complaints related to acts of racial discrimination and submitted to national human rights institutions, courts and other relevant bodies."



判刑，制裁和救濟的統計數據或行政記錄<sup>6</sup>。融樂會亦要求政府告知，是否有明確計畫收集相關數字，若無，應解釋原因。

### 公共主管制定政策時的種族歧視面向

9. 政制及內地事務局在呈交上立法會的文件指出，「制訂政策及措施」亦是《指引》所規限的一環。融樂會希望當局澄清，如果一項非屬「提供服務」的政策帶有種族歧視，例如，在教育局制訂的教育政策中出現了對本地少數族裔不利，或屬於歧視的條文，則此條文是否屬於「違反行政指引」；若算，則此「非出於前線執行／服務」的制度性歧視，應該如何申訴；或如何向制定該歧視性政策的官員究問責任。
10. 長期而言，為解決問責性問題，政府應該參照英國《平等法》，訂立一條完備的香港平等法例，明文訂明政府在包括制訂政策、行政、提供服務等環節上所當遵照的原則。如有任何爭議，亦可呈上法庭，交由法庭裁決；或按平等機會委員會在二零一六年的《歧視條例檢討》中的第二十三項建議，就「公營機構要負起促進平等消除歧視責任進行公眾諮詢及研究<sup>7</sup>」，清楚公營機構相關責任的範圍、適用部門、可執法的程度及如何報法等，以促進本港平等。

---

<sup>6</sup> CERD/C/CHN/CO/14-17 paragraph 17, "The Committee requests that the State party, including Hong Kong, China, and Macao, China, provide in its next periodic report statistics or administrative records, disaggregated by ethnic origin and national origin of the victims, on investigations, prosecutions, convictions, sentences, sanctions and remedies for racist hate crimes."

<sup>7</sup> 平等機會委員會《歧視條例檢討一向政府提交的意見書報告摘要》頁 13