

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)815/19-20(03)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為 2020 年 4 月 20 日會議
擬備的背景資料簡介

《促進種族平等行政指引》

目的

本文件提供關於《促進種族平等行政指引》("《行政指引》")的背景資料，並綜述政制事務委員會("事務委員會")及前少數族裔權益事宜小組委員會("小組委員會")就此課題提出的主要關注事項。

背景

《促進種族平等行政指引》

2. 政府當局在 2010 年引入《行政指引》，為相關政策局和部門及公共主管當局提供一般指導，以在有關的主要範疇促進種族平等和確保公眾有平等機會獲得公共服務，並在制訂、推行和檢討相關政策及措施時將其納入考慮範圍。根據《行政指引》，相關政策局/部門及公共主管當局已制訂有助促進種族平等，以及確保公眾有平等機會獲得主要公共服務的措施清單，以提高其工作的透明度。¹《行政指引》涵蓋與照顧少數族裔人士特別需要和協助他們融入社會尤其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。政制及內地事務局負責協調及綜觀政府推行《行政指引》的整體情況，包括監察《行政指引》的推行、蒐集相關資料和向公眾發布有關資料。政制及內地事務局亦負責檢視《行政指引》的推行情況。

¹ 有關清單已上載到政制及內地事務局的網站，並備有 6 種少數族裔語言的版本 (https://www.cmab.gov.hk/tc/issues/equal_agpre.htm)。

3. 2017年9月，政府當局聯同各個政策局/部門，就《行政指引》的推行情況進行檢討。據政府當局所述，多個政策局/部門表示已採取新措施協助少數族裔人士，該等措施載於政府當局向小組委員會提交的文件[立法會 CB(2)723/17-18(01)號文件]第12(a)至(e)段。

議員進行的商議工作

《行政指引》的成效

4. 政府當局曾在2009年7月7日就《行政指引》擬稿諮詢事務委員會，並在2009年10月19日及2009年12月11日的事務委員會會議上，向委員簡介推行《行政指引》的進展。部分委員質疑《行政指引》在促進種族平等方面的成效，原因是《行政指引》擬稿只會以自願性質推行，其用字又相當抽象及概括。該等委員認為，當局應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《行政指引》。委員要求政府當局提供足夠資源，以便政策局/部門推行《行政指引》。

5. 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《行政指引》。相關政策局/部門及公共主管當局有責任遵守《行政指引》，即使在法律上並無規定其必須這樣做。若相關政策局/部門沒有遵守《行政指引》，申訴專員獲賦權在《申訴專員條例》(第397章)的適用範圍內，調查相關政策局/部門行政失當的個案。政制及內地事務局亦會綜觀政府內部推行《行政指引》的整體情況。政府當局亦向事務委員會保證，若相關政策局/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》(第602章)及《行政指引》，政府當局會盡力提供所需資源。

6. 小組委員會在2018年1月23日的會議上討論《行政指引》的推行情況及檢討時，部分委員關注到，採納《行政指引》與否純屬自願性質，而缺乏適當的投訴及呈報機制和未能妥為監察遵從指引的情況，令《行政指引》在保障少數族裔人士享有平等機會獲得公共服務方面的效力有所削弱。他們促請政府當局把遵從《行政指引》列為強制規定，以及把《行政指引》的適用範圍擴展至涵蓋所有公共主管當局。政府當局強調，相關公共主管當局必須遵從《行政指引》。政制及內地事務局和相關主管當局會繼續定期檢討《行政指引》，特別是檢討如何改善現有措施及推出新措施以促進種族平等。

7. 小組委員會通過一項議案，敦促政府盡早修訂《種族歧視條例》(第 602 章)，彌補《行政指引》的不足，以助促進種族平等。政府當局就該議案作出的回應載於**附錄 I 的附件 I**。

《行政指引》的推行情況及過往就《行政指引》進行的檢討

8. 事務委員會在 2015 年 11 月 16 日的會議上，討論香港特別行政區根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交的第三份報告擬涵蓋的項目大綱時，部分委員促請政府當局密切監察《行政指引》的推行情況。政府當局表示，《行政指引》的適用範圍已由 2010 年的 14 個政策局/部門及公共主管當局，擴展至現時的 23 個。² 政府當局對上一次在 2014 年年底檢討《行政指引》的推行情況，相關政策局/部門的回應顯示，《行政指引》一直運作暢順。

9. 小組委員會討論《行政指引》的推行情況及檢討時，部分委員強調，相關主管當局有需要備存服務使用者所屬種族的紀錄，他們認為這有助評估相關主管當局在其政策範疇內，能在多大程度上滿足少數族裔人士的需要。他們亦認為相關主管當局有需要收集少數族裔人士及有關持份者的意見，務求令其服務及《行政指引》的推行情況日臻完善。小組委員會通過兩項議案，促請政府成立高層次的少數族裔事務委員會，以及訂立收集資料指引，促進種族平等。政府當局就該兩項議案作出的回應載於**附錄 I 的附件 II 及附件 III**。

10. 小組委員會委員亦關注到，相關主管當局有否按照《行政指引》的要求，為少數族裔人士安排傳譯服務。委員尤其察悉並關注到，部分政府部門的傳譯服務使用率偏低。委員要求政府當局探討可否以中央統籌方式，為各相關主管當局提供傳譯服務，以更妥善地確保傳譯服務的質素。

11. 政府當局表示，相關主管當局一直按其政策範疇為少數族裔人士提供切合其實際需要的特定服務，例如傳譯服務。由於少數族裔人士對傳譯服務的需要不一，視乎其擬獲取的公共服務而定，相關主管當局會視乎實際情況，採用合適的程序為有需要的少數族裔人士提供傳譯服務。不過，政制及內地事務局會與相關主管當局協調，以審視在為少數族裔人士提供傳譯服務方面是否有改善的空間，並探討可否就傳譯服務制訂劃一的指引和程

² 該 23 個相關主管當局為教育局、社會福利署、勞工處、民政事務總署、僱員再培訓局、職業訓練局、食物及衛生局、衛生署、醫院管理局、建造業議會、政府資訊科技總監辦公室、創新科技署、通訊事務管理局辦公室、房屋署、香港天文台、香港郵政、法律援助署、香港警務處、懲教署、香港海關、入境事務處、消防處，以及選舉事務處。

序。就此，政制及內地事務局已於 2017-2018 年度向平等機會委員會("平機會")少數族裔事務組增撥 300 萬元，以便少數族裔事務組推出一系列促進少數族裔人士平等機會的措施，包括探討可否為少數族裔語言傳譯員引入資歷認可安排。

12. 2018 年 7 月，政府當局宣布成立由政務司司長擔任主席的高層次督導委員會，以加強政府支援少數族裔人士的內部協作，並負責統籌、檢視及監察這方面的工作，以及考慮如何有效運用 2018-2019 年度財政預算案所預留的 5 億元，加強少數族裔人士的支援服務。督導委員會的成員包括監督提供與少數族裔人士有關的主要公共服務的政策局局長及部門首長。

最近就《行政指引》進行的檢討

13. 部分委員一直關注到，政策局/部門及其他公共主管當局(包括醫院管理局和房屋署)，並無強制保存其服務使用者的種族分類數據。他們認為，該等數據對於規劃向少數族裔人士提供的服務相當有用。該等委員進一步建議，政府當局應就推行《行政指引》引入表現指標和投訴處理機制，並應加強就《行政指引》進行宣傳工作。

14. 因應委員的關注，在 2019 年 12 月 16 日的事務委員會政策簡報會及會議上，政府當局告知事務委員會，政府當局現正採取積極措施，檢討《行政指引》，包括草擬有關提供傳譯服務，以及收集服務使用者所屬種族的相關數據的指引。政府當局的目標是在 2019 年年底完成優化《行政指引》的工作，然後將《行政指引》應用於所有為少數族裔人士提供服務的政策局/部門和相關機構。

最新發展

15. 政府當局將於 2020 年 4 月 20 日的下次會議上，向事務委員會簡介最近經優化的《行政指引》。

相關文件

16. 相關文件一覽表載於**附錄 II**，該等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處

議會事務部 2

2020 年 4 月 14 日

政制及內地事務局
政府總部

香港添馬添美道 2 號
政府總部東翼



CONSTITUTIONAL AND MAINLAND AFFAIRS BUREAU
GOVERNMENT SECRETARIAT

EAST WING
CENTRAL GOVERNMENT OFFICES
2 TIM MEI AVENUE, TAMAR
HONG KONG

本局檔號 OUR REF. : CMAB CR S/F(2) to 1/34/73
來函檔號 YOUR REF. : CB2/HS/2/16
電話號碼 TEL NO. : 2810 2166
圖文傳真 FAXLINE : 2840 0657

香港中區
立法會道 1 號
立法會綜合大樓
少數族裔權益事宜小組委員會秘書
(經辦人：麥麗嫻女士)

麥女士：

少數族裔權益事宜小組委員會秘書
在 2018 年 1 月 23 日通過的議案

閣下 2018 年 1 月 25 日的函件收悉。委員會在 2018 年 1 月 23 日的會議上就議程“《促進種族平等行政指引》的落實情況及檢討”通過的三項議案，特區政府的回應見 附件 I 至 III。

政制及內地事務局局長

( 代行)

2018 年 3 月 9 日

**少數族裔權益事宜小組委員會
在 2018 年 1 月 23 日的會議上
就議程第 I 項“《促進種族平等行政指引》的落實情況及檢討”
通過的議案**

本小組委員會敦促政府盡早修訂《種族歧視條例》，把政府職能及職權納入條例檢討中，彌補《促進種族平等行政指引》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)在 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（條例第 3 條），因此《條例》禁止政府及其他公共主管當局在《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。《條例》第 27 條更特別訂明，特區政府任何部門或特區政府承辦或屬下的任何業務在提供服務時歧視某人，即屬違法。

3. 香港特區的法律體制一直禁止公共機構，作出種族歧視行為。《香港人權法案條例》禁止香港特區政府及公共主管當局作出會導致任何形式歧視的行為，包括基於種族的歧視。現時亦有不同途徑處理對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、立法會等。

政制及內地事務局

二零一八年三月

少數族裔權益事宜小組委員會
在 2018 年 1 月 23 日的會議上
就議程第 I 項“《促進種族平等行政指引》的落實情況及檢討”
通過的議案

雖然香港有《種族歧視條例》及《促進種族平等行政指引》，但《條例》並不應用於政府。平等機會委員會要求及早修例，將政府納入法例規管範圍，但政府卻拒絕此建議。《指引》雖然訂立了卻完全沒有監察，令香港少數族裔在使用公共服務時（包括教育、房屋、醫療、就業及社福等）受到不平等對待。本小組委員會促請政府立即進行修例，並成立一高層次少數族裔事務委員會，從少數族裔的角度監察政府政策、公共服務、法例及資源分配，確保少數族裔得到平等機會及免於受到歧視。

動議人：張超雄議員

特區政府的回應

政府十分重視支援少數族裔的工作，透過教育、就業、社會參與等支援服務，確保少數族裔人士享有平等機會，融入香港社會。剛公布的 2018-19 年度《財政預算案》提出，政務司司長將成立跨局、跨部門的督導委員會，負責統籌、檢視及監察推行有關支援工作，加強政府內部協作。而政府亦會預留五億元，用以加強支援少數族裔。

《種族歧視條例》

2. 政府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)在 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。

3. 現時《條例》對政府亦具約束力（條例第 3 條），因此《條例》禁止政府及其他公共主管當局在《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。《條例》第 27 條更特別訂明，特區政府任何部門或特區政府承辦或屬下的任何業務在提供服務時歧視某人，即屬違法。

4. 香港特區的法律體制一直禁止公共機構，作出種族歧視行為。《香港人權法案條例》禁止香港特區政府及公共主管當局作出會導致任何形式歧視的行為，包括基於種族的歧視。現時亦有不同途徑處理對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、立法會等。

《促進種族平等行政指引》

5. 與此同時，政府繼續保障不同種族人士享有平等權利，並透過教育、宣傳及實行《促進種族平等行政指引》（"《指引》"），提高政府人員對服務少數族裔人士的敏感度。《指引》是一份行政性質的文件，相關公共主管當局有責任遵守。現時，各政策局、部門及公共主管當局負責在各自的範疇內推行《指引》並監察其推行情況。按《指引》的要求，有關主管當局在其政策及工作範疇擬訂促進種族平等及平等機會使用主要公共服務的措施清單，並提高這方面工作的透明度。清單在政制及內地事務局網頁對外公布，受到立法會及公眾監察。政制及內地事務局和有關部門繼續定期檢討《指引》，特別是檢討如何改善現有服務和推出新服務以促進種族平等。此外，政府亦會繼續檢討《指引》的涵蓋範圍。

政制及內地事務局
二零一八年三月

**少數族裔權益事宜小組委員會
在 2018 年 1 月 23 日的會議上
就議程第 I 項“《促進種族平等行政指引》的落實情況及檢討”
通過的議案**

政府經常以“避免種族歧視”為理由，拒絕收集與少數族裔服務使用者的相關數據。但事實上，不少國家已清楚列明，收集數據反而是積極杜絕種族歧視的有效手段。本委員會促請政府訂立收集資料指引，確保收集及使用相關種族資料時，必須以消除歧視或促進種族平等為目的。

動議人：邵家臻議員

特區政府的回應

按照《促進種族平等行政指引》（“《指引》”），有關政策局、部門及公共主管當局（以下統稱為“有關主管當局”）應考慮採取適當的步驟，以評估政策及措施會否影響種族平等，或推展種族平等機會的公共服務。這些步驟可包括蒐集有關資料及數據，徵詢相關持份者的意見以及採取其他的適當措施。此外，為方便公眾作出評估，指引亦鼓勵有關公共主管當局應考慮在適當時訂立指標及／或目標。

各政策局、部門及公共主管當局會因應其個別政策考慮和需要而收集持份者所屬種族的數據和資料，並進行研究。相關的數據和資料搜集是在自願和保密的基礎上進行，以便政府可制定政策和措施協助少數族裔服務使用者享有平等機會使用公共服務。政制及內地事務局會繼續要求有關主管當局因應其實際運作情況，收集數據和訂立指標，以持續改善對少數族裔提供的服務。

**政制及內地事務局
二零一八年三月**

《促進種族平等行政指引》
相關文件

委員會	會議日期	文件
政制事務委員會	2009年7月7日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
	2009年10月19日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
	2009年12月11日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
	2015年11月16日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
	2017年10月16日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
少數族裔權益事宜小組委員會	2018年1月23日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
內務委員會	2018年10月26日	少數族裔權益事宜小組委員會報告

立法會秘書處
議會事務部 2
2020年4月14日