

立法會參考資料摘要

立法禁止種族歧視的建議

引言

在二零零三年六月十七日的會議上，行政會議**建議**，行政長官**指令**—

- (a) 政府原則上同意本港有需要立法禁止種族歧視；及
- (b) 我們會發出載述禁止種族歧視立法建議的諮詢文件，以收集公眾意見。

理據

法律立場

2. 《消除一切形式種族歧視國際公約》在中國生效，並引伸應用於香港特區。該公約第五條訂明：“締約國承諾禁止並消除一切形式種族歧視，保證人人有不分種族、膚色或民族或人種在法律上一律平等的權利”。要禁止歧視行為，實有必要立法。聯合國消除種族歧視委員會強調，《消除一切形式種族歧視國際公約》規定各締約國必須就種族歧視問題訂立特定法例。政府的法律意見也支持這論點。

3. 《香港人權法案條例》(《人權法案條例》)禁止公營機構(而非個人或私營機構)作出一切形式的歧視，包括種族歧視。香港現時也有法律條文禁止特定範疇的某些種族歧視行為。舉例來說，《廣播條例》及《電訊條例》分別禁止電視及電台持牌人廣播可能煽動對任何羣體的仇恨的節目、廣告等，仇恨的原因可包括膚色、種族、性別、宗教、國籍或人種或國族本源。《電影檢查條例》在核准影片上映方面也有類似規定。

4. 香港沒有立法禁止個人或私營機構作出一切形式的種族歧視。聯合國消除種族歧視委員會曾要求為此立法。此外，聯合國經濟、社會及文化權利委員會曾指出，香港沒有制定這方面的法例，是

違反了根據《經濟、社會與文化權利的國際公約》須履行的義務。立法禁止種族歧視行為的理據非常充分。擬議的法例會為香港就保障人權的承諾帶出正面的訊息，並會提升香港作為國際城市的聲譽。

少數族裔：人口統計

5. 香港主要是個單一種族社會，約 95%的人口都是華裔人士。二零零一年人口普查結果顯示，香港約有 344 000 名非華裔人士，約佔本港人口的 5%，當中約 52%(180 000 人)為外籍家庭傭工。

6. 香港的少數族裔主要包括—

<u>種族類別</u>	<u>人數</u>
菲律賓	142 556
印尼	50 494
英國	18 909
印度	18 543
泰國	14 342
日本	14 180
尼泊爾	12 564
巴基斯坦	11 017

這些少數族裔人士並非全都在香港永久居留。

政策

7. 政府的政策是鼓勵在本港定居的少數族裔人士融入本地社會，而同時又保留本身的文化特色。我們實踐這目標的策略包含兩個部分：一是向少數族裔人士提供實際支援，使定居和融入社區的過程順利進行，二是糾正可能阻礙上述過程的歧視觀念及舉動。

8. 《人權法案條例》把《公民權利和政治權利國際公約》中適用於香港的條文納入香港法例，禁止政府和公共機構作出一切形式的歧視。具體來說，香港人權法案第二十二條禁止政府及所有公共主管當局，以及代表政府或所有公共主管當局行事的任何人，採取引起種族歧視的做法。換言之，《人權法案條例》禁止公營機構作出歧視行為。不過，根據該條例第 7 條，人權法案的適用範圍只限於政府和公共機構。我們現時仍未有特定適用於個人或私營機構之間的行為的禁止種族歧視法例。

最新發展

9. 在一九九七年，政府發表了“平等機會：關於種族歧視的研究”諮詢文件，以蒐集公眾意見。超過八成的受訪者反對立法，當中尤以本地商會為然。經研究諮詢結果後，我們決定暫時不立法，但採取非立法措施和推行公眾教育。我們並決定定期重新探討立法問題，以確定社會情況的轉變會否令當局有需要改變政策。

10. 我們最近在二零零一至零二年度重新探討這個課題。有關工作分兩部分—

(a) 諮詢商界團體

約有 25 個團體作出回應，其中 16 個大致上支持立法，包括九個海外商會及六個本地商界團體，另有一個本地團體雖然原則上支持立法，但認為不宜在現階段進行。至於其餘九個團體，有六個反對立法，三個表示沒有意見。

(b) 諮詢非政府機構及其他有關組織

在我們所諮詢的 55 個團體中，有 44 個(80%)提交了意見，全部均支持立法。

—— 受訪團體就支持和反對立法所提出的主要論據表列於附件 A。

11. 諮詢結果顯示，商界對立法的態度較以前開放，這可能是因為他們有時間適應現行三條禁止歧視法例，即《性別歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》及《殘疾歧視條例》。與一九九七年比較，仍然反對立法的團體(主要是本地商會)表達反對已較為溫和。

實施現行禁止歧視法例所得經驗

12. 在一九九六至二零零二年間，平等機會委員會(平機會)接獲 4 746 宗根據上述三條禁止歧視條例提出的投訴，當中關乎僱傭問題的約佔 58%。平機會送交法庭審理的個案有 24 宗，包括 5 宗控告政府／公共機構的訴訟(一宗由平機會提出，四宗由獲平機會協助的原告人提出)，以及 19 宗獲平機會協助的原告人控告個人或私營機構的訴訟。此外，由個別市民提出，而沒有獲平機會提供法律援助的訴訟有 22 宗(8 宗控告政府／公共機構，14 宗控告個別市民／私人公司)。因此，平均的訴訟個案為每年 7 至 8 宗，或每條條例每年約 2 至 3 宗。

13. 整體來說，在遵循現行的禁止歧視法例方面，政府所遇到的困難不大。雖然有個別個案曾引起爭議，但禁止歧視法例大致上沒有對市民大眾或商界造成負面影響。

要求立法的訴求

14. 近年來，要求立法的訴求有所增加。有關情況綜述如下—

(a) 本港

關於種族歧視的投訴及查詢均有增加，投訴的事項包括拒絕把物業租予印度或巴基斯坦裔人士、拒絕為少數族裔人士安排工作面試、給予少數族裔人士較差的工作待遇、種族毀謗，以及在廣告列明只限某個種族的人士享用服務(或優惠)等。

民政事務局在二零零二年六月成立了種族關係組，負責處理有關種族歧視的投訴及查詢。在進行調查後，我們發現有些投訴是因語言及／或文化上的誤會所致，但其他個案的理據則相當充分。

(b) 國際

經濟、社會及文化權利委員會及聯合國人權事務委員會的代表分別在二零零一年一月及二月大力呼籲香港立法禁止種族歧視，而類似的呼籲也曾在一九九六及一九九九年作出。在二零零零年二月，當時的聯合國人權事務高級專員訪港時再作出這樣的呼籲。二零零一年五月，經濟、社會及文化權利委員會就香港特區根據《經濟、社會與文化權利的國際公約》所提交的報告作審議結論時，也重複這呼籲。二零零一年八月，消除種族歧視委員會就香港特區根據《消除一切形式種族歧視國際公約》提交的初步報告作審議結論時，也再作出這呼籲。

立法：影響評估

(a) 對政府的影響

15. 現行禁止歧視法例沒有對政府的運作造成重大影響。由於政府目前已受《人權法案條例》的禁止歧視條文所規限，如訂立適用於私營機構的禁止種族歧視法例，應不會令政府須承擔的義務有所增加。

(b) 對市民的影響

16. 我們曾在二零零一年三月進行電話意見調查，結果只有少於5%的受訪者認為立法會對他們造成負面影響，他們大部分是在家中料理家務的人士，這大概反映出外籍家庭傭工僱主的憂慮。

(c) 對商界的影響

17. 正如上文第 10 段指出，有些受訪團體(主要是本地商會)反對立法，恐怕立法會損害本港的自由市場運作和引起訴訟。不過，其他來自商界的受訪團體(主要是海外商會)則認為，立法可確保本港有一個用人唯才的公平競爭環境，並促進自由市場的運作。

其他司法管轄區的法例

18. 很多普通法司法管轄區都有立法禁止種族歧視。當中的例子包括澳洲、加拿大、新西蘭、英國和美國。至於其他國家，例如奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、荷蘭、挪威、西班牙、瑞典及瑞士亦有為禁止種族歧視訂立特定法例。

建議

19. 我們建議現在正是立法的好時機。在下這個定論之前，我們已考慮到公眾及商界對建議的抗拒已經減少。這從他們在近日的諮詢及相關場合中發表的意見，可見一斑。

20. 我們作出下列評估—

- (a) 商界要負擔的新增成本，不會比遵守現行法例所需的成本高出很多。此外，我們會制訂一些豁免規定，務求在不損害擬議法例公信力的前提下，處理商界人士的合理憂慮；
- (b) 擬議法例不會對商業運作造成負面影響，而且符合自由市場的原則；
- (c) 擬議法例不會引起很多訴訟。與現行的禁止歧視法例一樣，執法機關及／或法律援助署署長會仔細審查，杜絕無理的訴訟；
- (d) 大部分市民應不會對擬議法例提出強烈反對；及

(e) 立法可提高香港的國際形象，旅遊業和其他行業都會受惠。

21. 立法禁止種族歧視，可提高香港作為亞洲國際都會的形象。同時，我們亦希望向少數族裔人士表明政府關注他們的權利和福祉。

擬議法例

22. 擬議條例草案的主要目的，是要立法把種族歧視列為非法行為，以及就禁止種族騷擾行為訂定條文。我們建議新法例的模式和內容大致上應與現行的禁止歧視法例相若。對僱主來說，他們已熟悉現行法例的規定。

23. 我們建議採納《消除一切形式種族歧視國際公約》對種族歧視所下的定義。《消除一切形式種族歧視國際公約》第一條把種族歧視界定如下—

“本公約稱“種族歧視”者，謂基於種族、膚色、世系或民族或人種的任何區別、排斥、限制或優惠，其目的或效果為取消或損害政治、經濟、社會、文化或公共生活任何其他方面人權及基本自由在平等地位上的承認、享受或行使。”

24. 雖然內地新來港定居人士間或受到本地的華裔大多數人歧視，但他們與本地的華裔人士屬同一種族，因此他們受到的歧視性待遇並非基於種族、膚色、世系或民族或人種。所以我們提出禁止種族歧視的法例，並不打算把本地華裔人士對他們的社會性歧視涵蓋在內。當然，若他們被其他族裔人士歧視，或歧視其他族裔人士，則會被法例所涵蓋。

25. 條例草案的主要條文將包括禁止下列各方面的種族歧視及騷擾行為—

- (a) 僱傭；
- (b) 接納不同種族人士加入工會、僱主組織、專業／行業組織、或職業；
- (c) 頒授專業／行業資格；
- (d) 進入教育機構就讀；
- (e) 提供貨物及服務；
- (f) 成為見習大律師；及

(g) 廣告宣傳。

26. 我們計劃就上述條文建議給予一些豁免，以處理社會上部份人士的合理憂慮。但這些豁免不會削弱條例草案的公信力。

立法程序時間表

27. 我們計劃在 2004-05 年度立法會會期向立法會提交條例草案。

建議的影響

28. 禁止種族歧視立法建議符合《基本法》，包括有關人權的條文。建議對公務員、生產力和環境沒有影響。附件 B 載述建議對財政、經濟及可持續發展的影響。

公眾諮詢

29. 我們會在草擬法例期間諮詢關注此事的人士，特別會處理商界團體仍然可能有的合理憂慮。我們會發出載述立法建議的諮詢文件，以收集公眾意見。

宣傳安排

30. 我們會發出新聞稿。我們會安排發言人解答傳媒和公眾的查詢。

查詢

31. 如有查詢，請致電 2835 1552 與民政事務局首席助理秘書長田卓玄先生，或致電 2835 1405 與助理秘書長葉大偉先生聯絡。

民政事務局

二零零三年六月十九日

**立法禁止個人或私營機構
種族歧視行爲的正反意見(受訪團體的意見)**

反對立法	支持立法
香港沒有需要就這方面立法。	《消除一切形式種族歧視國際公約》規定我們必須立法。本地的非政府機構及聯合國人權公約監察組織已再三作出立法的呼籲。立法有助提高香港的國際形象。
法例屬懲罰性質，並非改變個人觀念的最有效方法。教育才是解決歧視問題的最有效方法。	立法有助改變人的行爲和觀念。
香港的種族歧視情況並不嚴重。	有關種族歧視的投訴，包括少數族裔及其他市民提出的投訴，有所增加。假如不立法，基於種族理由而被個人及私營機構歧視的人將申訴無門。
很多已立法禁止種族歧視的國家仍存在嚴重和公然作出的種族歧視行爲。	雖然歧視情況仍然普遍，但已實施禁止種族歧視法例的國家的整體情況大致有所改善。
如得不到公眾支持，立法亦起不了作用。	反對立法的聲音不像以往般激烈。在二零零三年三月十二日的立法會議案辯論中，議員一致支持立法。
商界及僱主組織表示反對，認為在目前的經濟環境下，這做法沒有好處。	支持立法的人反駁，這做法對商界有利，並可鼓勵用人唯才和締造公平競爭的環境。
立法可造成反效果，導致種族之間關係緊張，反而對少數族裔人士造成損害。	現時沒有證據顯示立法會帶來反效果。

反對立法	支持立法
<p>約有 8% 的香港家庭聘用外籍家庭傭工。如涉及種族歧視，關乎僱傭問題的投訴會更形複雜。</p>	<p>種族問題甚少發生，僱主語帶輕侮或作出其他種族歧視行為的情況並不常見。</p>
<p>由於有很多家庭僱用留宿的外籍家庭傭工，當局不能低估出現無理訴訟的可能性。根據現行三條有關法例向平機會提出的投訴中，關乎僱傭問題的約佔 57%。</p>	<p>到目前為止，根據現行條例向法庭提出的個案只有 42 宗：總計每年平均八宗，或每條條例每年二至三宗。無理的訴訟不會獲執法機構及法律援助署受理。</p>
<p>國際社會普遍滿意香港的人權狀況。聯合國人權公約監察組織傾向於促請香港設立人權委員會，多於立法禁止種族歧視。</p>	<p>情況並非如此：經濟、社會、文化權利委員會及消除種族歧視委員會均聲稱就種族事宜進行立法應屬首要工作。</p>

建議的影響

對財政的影響

我們有需要指定一個法定機構，負責監察、推廣和執行最終的條例。我們會在法律草擬階段就此研究不同的方案。預計指定法定機構會有經常性開支。

對經濟的影響

2. 相對於現時沒有立法的情況，立法禁止種族歧視的建議可能會令本港經濟體系的商業運作受到一定程度的制肘。鑑於少數族裔人士只佔本地人口的極小部分，因此，雖然我們難以計算遵守法例整體上涉及的額外成本，但款額應不會太大；而且我們亦會訂立豁免條文以照顧商界的合理需要。

對可持續發展的影響

3. 建議有助本港社會培養互相尊重和包容的文化，以及履行保障少數族裔人士權益的國際義務，亦有利於建立公平和不斷進步的社會這個可持續發展原則。