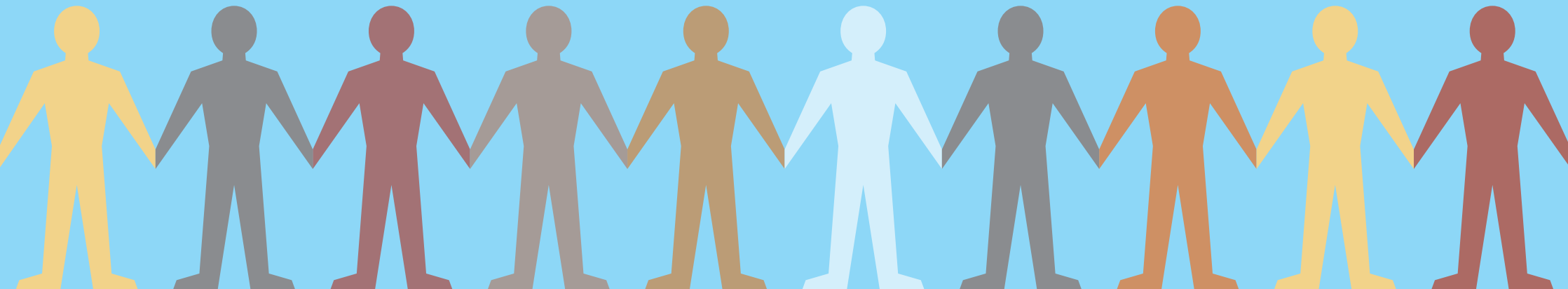


尊重互愛
攜手共建和諧社會

《種族歧視條例草案》
簡介



引言

香港政府一向致力維持社會公平和諧。《基本法》和《香港人權法案條例》保障個人權利，包括免受種族歧視的權利。此外，根據《消除一切形式種族歧視國際公約》的規定，我們有責任禁止並消除種族歧視行為。

有鑑於此，民政事務局局長於二零零六年十二月十三日向立法會提交《種族歧視條例草案》(下稱“條例草案”)。本條例草案的模式大致上參照香港現行的禁止歧視條例，包括《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》。此外，我們也參考了在二零零四年九月至二零零五年二月進行公眾諮詢時所蒐集的意見。本小冊旨在介紹條例草案的重點和立法建議的主要考慮因素，方便公眾理解條例草案的內容，並以淺白的文字，解答一些公眾可能就條文內容提出的問題。

本小冊**並非**法律文件，它只是條例草案的簡介。條例草案需經由立法會審議、修訂及通過。條例草案的全文和立法會參考資料摘要可從民政事務局網頁 www.hab.gov.hk 下載。

香港特別行政區政府
民政事務局

主要目的

條例草案旨在：

- 把基於種族原因的歧視、騷擾和中傷行為定為違法；
- 禁止基於種族原因而嚴重中傷他人的行為；
- 擴大平等機會委員會的職責範圍至包括種族歧視。

我們的目標，是為確保所有人均免受他人或團體的種族歧視，特別是要照顧到一些較易遭受到歧視的少數族裔人士，令他們都能受到保障。在草擬本條例草案時，我們力求達致一套能充分平衡各方的權利和自由的保障制度和措施，同時也努力確保法例合情合理、切實可行，並為社會各界所接受。

甚麼是種族歧視？

概括而言，任何人如果因為另一人的種族，而對後者作出差於其他人的待遇，即屬種族歧視。種族歧視包括直接歧視或間接歧視，也包括基於近親的種族的歧視、使人受害的歧視、種族騷擾以及種族中傷。我們建議，在訂明的情況下作出這些行為，即屬違法。以下會對這些事項作進一步詳細解釋。

種族的“定義”

條例草案根據《消除一切形式種族歧視國際公約》採納的定義，把“種族”界定為某人的種族、膚色、世系、民族或人種。其他方面，例如某人的國籍、公民身分、居民身分、居住年期或原居民身分，則**不屬於**條例草案下“種族”一詞的範圍。

“種族”非指“語文”，因此條例草案沒有規定任何人必須用某種語文與別人溝通。不過，在一些情況下，有關語文能力的要求和措施，可能會被視為間接種族歧視。（見下文“間接種族歧視”的解釋和例子。）

直接種族歧視

任何人如因種族理由而對另一人作出**差於**他在同類情況下給予其他人的待遇，即屬直接種族歧視。舉例說，店主因為顧客並非華裔人士而拒絕接待，又或僱主因為應徵者是少數族裔人士而拒絕他的求職申請，儘管該應徵者已符合所需申請資格。

間接種族歧視

間接種族歧視是一種驟眼看來可能沒那樣明顯的歧視形式。它是指某人對所有人施加某項同樣的要求或條件，雖然該項要求或條件在表面上與種族無關，但如某個種族羣體的人因不能或較難符合該項要求或條件以致處於**不利的情況**，而在排除了種族的理由後，施加該項要求或條件是沒有充分理據的，則這種行為便屬於間接種族歧視。舉例說，某家公司在沒有恰當理由的情況下，規定員工不得佩戴頭飾。另一個例子是，某家公司招聘清潔工人，要求申請人須通過中文筆試，雖然在實際工作時該名員工只須懂得簡單的廣東話口頭指示便已足夠。就第一個例子而言，有關要求會導致一些因按照種族習俗而需佩戴頭巾的錫克教男士不公平地被拒門外。在第二個例子裡，該公司所訂的規定並不合理，更令一般非華裔人士難以滿足所要求的資格。

一項要求或條件是否合理，須視乎它能否符合兩大準則其中一項。按照國際通用的合理原則和相稱原則，第一項準則是，該項要求或條件是否為了達到某個合法目的而施加，並且與該目的有合理和相稱的關連（換言之，該項要求或條件並不過分）。第二項準則是，若不施加該項要求或條件，是否一個合理地切實可行的做法。

基於近親的種族的歧視

條例草案不但保障所有人不會因本身的種族而受到歧視，也保障所有人不會因他們近親的種族背景而受到歧視。

根據條例草案，“近親”指某人的妻子或丈夫、父母或子女、祖父母或外祖父母、孫或孫女、外孫或外孫女、兄弟或姊妹。舉例說，任何人不應該因為妻子是某個種族的人（不論是華裔人士或其他種族人士）而被拒加入商號成為合夥人。

使人受害的歧視

任何人如對另一人提出或有意對另一人提出與種族歧視有關的投訴或法律程序，因此受到的待遇不及其他人，即屬遭受使人受害的歧視。條例草案也保障在這類投訴及法律程序中提供證據或資料的人。

種族騷擾

任何人如基於另一人的種族或其近親的種族，而對後者作出按理可預期會對後者造成冒犯、侮辱或威嚇的行為，即屬種族騷擾。這些不受歡迎的行為可包括任何冒犯某個種族的口頭或書面陳述。

此外，任何人如基於另一人的種族或其近親的種族，而作出令後者的工作、學習或受訓環境出現有敵意或有威嚇成分的情況，也屬種族騷擾。條例草案把這類行為定為違法，目標是為了確保所有種族人士，都可以在和諧的環境下工作和學習。

種族中傷

任何人如基於另一人的種族或人種背景，而公開煽動他人仇恨、嚴重鄙視或強烈嘲諷後者，即屬種族中傷。根據條例草案，這類行為可導致民事申索。對於更嚴重的情況，條例草案禁止威脅損害他人身體或其財產或處所的種族歧視煽動行為，並把嚴重中傷定為刑事罪行。

條例草案的適用範圍

條例草案適用於公營機構和私營機構以下的指定範疇：

- (a) 僱傭；
- (b) 教育；
- (c) 貨品、設施、服務及處所的提供；
- (d) 公共機構的選舉及委任事宜；
- (e) 大律師提供的見習職位和租賃，以及發出委聘大律師的指示；
- (f) 申請成為會社會員和享用會社利益。

■ 為什麼條例草案的適用範圍只限於上述範疇？

- 我們有責任保障個人免受種族歧視的權利，但同時也須尊重其他人的合法權利和自由。如果我們要立法規定，所有人在生活每一細節上（例如結交什麼朋友或光顧哪間食肆）都必須對不同種族完全一視同仁的話，這既不恰當，也不合理。條例草案建議的涵蓋範圍，符合國際慣例，並且與香港其他禁止歧視條例的取向相同。

- 由於是否會構成種族歧視的情況多不勝數，條例草案通過成為法例後，會否引發更多有關種族歧視的指控和訴訟？當局如何確保不會有人作出與種族歧視無關的行為，但在無意的情況下觸犯法律？
- 按我們在《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》這三條禁止歧視的法例實施後所得的經驗，我們相信大部分的投訴或指控都可以透過適當的解釋和調解而得到完滿解決。為避免引起不必要的訴訟，我們在草擬條例草案時亦已格外謹慎，力求條文內容清晰，確實可以有效施行。為此，我們特別在條例草案加入若干關於例外情況的條文，以免將來在實施時出現疑問。此外，為方便有關人士遵行條例，平等機會委員會亦會在法例實施前，與相關的專業團體和各方商議，制訂實務守則，為從事條例草案的涵蓋範圍的人士提供指引。

僱傭

條例草案訂明，僱主如基於種族，在僱用、僱用條款、晉升、調職、訓練或解僱安排方面，歧視求職者或僱員，即屬違法。

條例草案並建議施加類似的限制，在與僱傭有關的事宜上禁止種族歧視。有關事宜包括聘用合約工作者或佣金經紀人、合夥人安排、招收職工會或專業／行業組織的會員，授予專業或行業資格，以及提供職業訓練和職業介紹服務。

- 公司以海外僱用條款聘用海外僱員的情況十分普遍，而這些條款往往較其他僱員（例如本地華裔人士）的待遇優厚。根據條例草案，這個做法是否違法？
- 條例草案容許僱主以海外僱用條款聘用海外僱員，只要僱主在訂立這些不同的待遇時的考慮原因與所屬僱員的種族無關。我們了解到一般私營公司通常是為了配合其人力資源政策，為求吸引具備難於在香港覓得的特殊技能和經驗的僱員，而設定這類海外僱用條款。因此，為求法律條文清晰起見，條例草案已把這類做法訂為例外情況。至於根據海外僱用條款訂立的現存僱傭關係，更會受到不追溯條款所保障，可以繼續保留。

■ *條例草案是否適用於所有僱員及工人？*

- 條例草案適用於所有僱員，無分種族，也不論他們是固定、兼職或臨時員工。此外，條例草案也適用於以佣金計薪或以外判形式受聘的人士。不過，假如有關職業資格是真正需要屬某指定種族的人士才可擔任該項工作（例如某齣戲劇為求忠於真實感而需僱用某個種族的演員，又或某個機構基於為使能有效地向某個族羣提供所需的個人服務，而僱用某個種族的僱員），則屬例外。為盡量避免造成干擾和減輕條例實施時的適應困難，在條例草案制定後首三年內，僱用不超過五名僱員的小型公司可暫獲豁免。此外，僱主可自由選擇不同種族人士作其家庭傭工，但家庭傭工一經受聘，將會與所有其他人一樣，按法例受到免受種族歧視的保障。另外，條例草案並不影響有組織宗教團體聘請僱員，即有組織宗教團體可為符合其宗教教義或避免傷害教徒共有的宗教感情，而只僱用屬於某個特定種族的人。

■ *在香港受聘為家庭傭工的少數族裔人士為數眾多，雖然他們並不是香港永久性居民，條例草案如何保障他們免受種族歧視？*

- 條例草案保障香港所有人士不受種族歧視，不論種族或居民身分。因此，家庭傭工受到的保障，與其他在香港工作或居住的人士受到的保障基本相同——唯一例外之處，是容許僱主在招聘時可選擇家庭傭工的種族。這是考慮到家庭傭工的工作性質特殊；我們並認同僱主有權決定什麼人可到他們家裡工作並與他們一起生活。因此條例草案建議，僱主可自由選擇家庭傭工，包括他們所屬的種族。不過，我們必須強調，家庭傭工一經聘用，便會與香港其他人一樣，得到條例草案內所有範疇（包括僱傭範疇）的全面保障，不受種族歧視。

■ 嚴格來說，公司合夥關係不是一種僱傭關係，條例草案如何適用於這種關係？

- 商號如對合夥人或準合夥人作出種族歧視的行為，便須負上法律責任。在某些專業或公司，晉身高級管理階層的人員可能會被邀成為合夥人，而並非一般地獲晉升為受薪的高級職員。條例草案訂明，任何商號如在委任合夥人或對待現有合夥人方面，基於種族而歧視有關人士，即屬違法。有關條文適用於所有由不少於六名合夥人組成的商號。

■ 條例草案對職工會及工人組織有什麼影響？

- 職工會及工人組織必須平等對待所有會員以及有意加入成為會員的人士，無分種族。這項規定適用於入會條款，以及會員享用該會或組織的利益（與退休或身故的會員有關的現行條款則除外）、設施及服務。不過，條例草案的有關條文，並不適用於專為保障某個種族羣體的利益而成立的職工會或工人組織，但條件是該種族羣體並非以會員的膚色界定，而有關的職工會或工人組織須在新法例通過前經已成立。

■ 條例草案對職業介紹所有什麼影響？

- 職業介紹所必須向所有客戶提供相同性質和質素的服務，無論客戶的種族為何。條例草案容許職業介紹所在特別情況下，只為符合有關種族要求的申請人服務，例如僱主選擇屬某個種族羣體的家庭傭工，或僱員的種族是工作所需的真正的職業資格。

■ 何謂基於種族的“真正的職業資格”？

- 真正的職業資格是指某項工作，為求有真實感（例如戲劇／藝術製作），或為了有效地向某個種族羣體的客戶／顧客提供個人服務（例如需要熟悉某個種族羣體的語言、文化和習俗的工作）而必須由特定種族的人士擔任的相關聘用限制。一如現行的禁止歧視法例，僱主可根據真正的職業資格，選擇某類僱員擔任這些工作，本條例草案特指有關申請人及僱員所屬的種族。

■ 條例草案如何影響為宗教而作的僱用？

- 我們尊重宗教自由，因此條例草案訂明，為有組織宗教的目的而作的僱用或授予的授權和資格，不受條例草案管制。對於大部分教徒屬於某個或某些種族羣體的宗教而言，尤其需要將它們列入例外情況。

教育

條例草案建議，任何教育機構（學校、學院或大學）在收生或給予學生的待遇方面，如基於種族原因作出歧視的行為，即屬違法。

然而，條例草案並沒強制規定，教育機構須為某個種族人士，在假期或授課語言方面，改變原有安排或作出特別安排。

- 如果學校無須為少數族裔學生特別安排授課語言，會否影響這些學童接受教育的機會，並因而構成種族歧視？
- 政府堅決維護兒童接受教育的權利，不分其種族或人種。香港所有兒童都享有九年免費普及基礎教育。條例草案條文的含義是，舉例說，家長不能要求子女就讀的學校以其所屬族裔的語言授課或以其所用的語言開設特別班。歐洲人權法庭曾審理一宗訴訟，案中比利時荷語區的法語居民要求當局為他們的子女以法語提供教育。法庭裁定，兒童接受教育的權利，並不包括以其父母的語言接受教育的權利，也不包括入讀某所指定的學校的權利。
- 這是否表示學校可以任意拒絕少數族裔學生入學？
- 當然不是。任何教育機構在收生或給予學生的待遇方面，如基於種族作出歧視行為，即屬違法。換言之，一名兒童如達到學校所訂的要求，便應享有平等的入學機會，而不分種族；在入學後，他們也應享有與校內其他學生同樣的機會和權益接受教育。

貨品、設施、服務及處所單位

條例草案建議，任何人在向公眾提供貨品、設施或服務，或處置處所單位或給予處所佔用人的待遇方面，如直接或間接作出歧視，即屬違法。

“設施及服務”包括酒店住宿；銀行或保險服務；教育設施；娛樂設施、康樂設施或飲食的設施；交通運輸或旅遊設施；任何專業、行業或政府部門提供的服務等。

■ 這是否表示食肆須提供各種語文的餐牌，以符合不歧視的原則？

□ 不是。“種族”非指“語文”，因此，一般而言，如果食肆的餐牌只有一種語文，例如中文，東主或經營者也不會被指進行種族歧視。我們明白，不懂中文的少數族裔人士有時會遇到困難，但另一方面，我們認為，如要公營或私營機構以各種語文提供服務，又或在與客戶／顧客溝通時需進行不同語文的翻譯，並不合理地切實可行。我們相信，以某些種族羣體為服務對象的機構會視乎需要，在合理地切實可行的範圍內以合適的語文提供服務。

■ 業主出租單位時，可否規定只把單位租予某個或某些種族的租客？

□ 這要視乎情況而定。我們認同每個人都有權自由選擇誰人可進入他們的家居或與他們一起生活。因此，與現行的禁止歧視法例一樣，條例草案訂有“小型住宅的例外情況”條文。條文訂明，如果業主或其近親在有關單位居住，並須與租客共用設施（例如：廚房或洗手間等），則業主可基於種族選擇租客。但如果業主或其近親並非在該單位居住，或者有關單位除住有業主的家庭或其近親的家庭外，通常還會分租予超過兩個家庭或超過六名租客，則例外情況條文並不適用。另外，如某業主在沒有透過中介人或刊登廣告的情況下出租所佔用的單位，這類通過口頭介紹的租賃，不屬條例草案的規管範圍。上述原則及規則同樣適用於處所的轉讓及分租。

■ 店主可否因為出售的衣服，如有穿在某個種族的人身上會損害店譽或形象，而拒絕把衣服售予該個種族羣體的人？

□ 不可以。這顯然是種族歧視。

■ 根據條例草案，專為某個種族羣體的人服務而成立的志願團體，會否基於種族歧視的原因而被視為違法？

□ 不會。條例草案的目的不是限制或禁止這類志願團體的活動。條例草案已訂有條文，說明這個政策原意，以及保障市民結社的自由。

有關公共團體的選舉及委任事宜

條例草案訂明，在決定某人是否符合資格在就公共團體、公共主管當局或公營機構的諮詢和法定組織的選舉中投票，或被選任或被委任有關公職時，如基於種族歧視該人，即屬違法。

由於《基本法》就特定公職持有人須具備的資格已作明文規定，有關資格不在本條文規管之列。

■ 上述豁免涉及哪些公職？

- 條例草案訂明，上述豁免涉及的公職只限於行政長官、行政會議成員、主要官員、立法會議員、立法會主席、終審法院首席法官和高等法院首席法官。

大律師所作出的歧視或與大律師有關的歧視

條例草案訂明，任何大律師或大律師書記如基於種族，歧視就大律師事務所的見習職位或租賃而提出申請的人士，或歧視已在大律師事務所任職見習大律師或已是大律師事務所的承租人的人士，即屬違法。任何人如基於種族，在發出委聘大律師的指示時歧視某大律師，或任何大律師如基於種族，在接受委聘大律師的指示時歧視某人，也屬違法。

■ 條例草案為何特別就大律師作出規定？

- 條例草案就大律師作出規定與條例草案整體一致。禁止歧視原則應適用於有關發出或接受委聘大律師的指示，或大律師事務所提供見習職位或租賃等事宜，這是無庸置疑的。不過，由於各項與大律師專業及執業有關的安排，嚴格來說可能不屬於僱傭、教育或提供服務的範疇，因此有需要另外訂定條文，確保這些事宜受到規管。

會社所作的歧視

條例草案訂明，任何會社如在招收會員以及在向會員提供利益、服務或設施方面，基於種族作出歧視，即屬違法。

不過，如會社的主要宗旨是向某個種族羣體或多個種族羣體的人士提供會員利益，則這項條文並不適用。這是為免對其他基本人權，包括結社自由，構成不必要的干擾。

其他違法行為

其他違法行為包括：

- **歧視性的做法**（即施加某項構成或相當可能會構成直接或間接種族歧視的要求或條件）；
- **刊登歧視性的廣告**；
- **指示他人作出歧視或施壓以使他人作出歧視**；
- **協助他人作出有關種族歧視的違法行為**。

僱主或主事人的轉承責任

條例草案依循現行的禁止歧視法例的做法作出規定：僱主須對其僱員在受僱用中所作出的歧視行為負上法律責任。這包括僱員在執行職務期間作出的歧視行為，例如在面試中對求職者作出歧視行為，或欺凌或騷擾同事。不過，如僱主能證明自己已採取合理地切實可行的步驟，防止僱員作出該歧視行為或預防任何種族歧視行為，則可以此作為免責辯護。僱主可採取的步驟包括實行禁止種族歧視的政策、就有關政策向僱員發出指示，以及有適當的投訴機制和執行機制。平等機會委員會將會發出一份實務守則，就有關事宜提供實務指引。

主事人須對其代理人的行為負責，如代理人（例如獲授權書委任出售物業的人）是在主事人的授權下行事。

保障少數族裔權益的特別措施及慈善工作等的例外情況

條例草案沒有強制規定須為某個種族羣體作出特別安排，而僅訂明在有關情況下，如不施加可構成間接歧視的要求或條件是合理地切實可行的，便須避免施加該項要求或條件。與此同時，條例草案鼓勵社會各界採取措施，促使不同種族的人士享有平等機會，這與政府的施政方針一致。因此，條例草案把這等善意的措施訂明為例外情況。換言之，這些措施雖然只為某些種族羣體而設，但不會因此被視為歧視行為。

具體而言，這些例外情況關乎：

- **特別措施** 這些措施旨在確保某個種族羣體的人與其他人一樣享有平等機會，或為某個種族羣體的人提供貨品或利益，或協助他們得到服務、享用設施、參加項目或獲得機會，以切合他們的特別需要；
- **慈善機構和慈善工作** 這些機構和工作旨在為屬於某個種族或人種的羣體提供利益；
- **提供特別訓練** 這些訓練旨在培訓某個種族羣體的人，以擔任其種族羣體較少從事甚或未有人從事的工作。

其他不受條例草案影響的事宜

這些事宜包括：

- 有關於國籍、公民身分、居民身分或歸化和出入境的法例的實施；
- 根據法定權限作出的作為；
- 《新界條例》和《新界土地契約(續期)條例》的實施；
- 綜援長者廣東及福建省養老計劃。

違反條例的法律後果

在大多數情況下，違反條例草案條文的人士須承擔民事後果。任何人如受到他人作出條例草案訂明的違法行為對待，有權提出民事申索，並可在區域法院提出法律程序；補償的形式可包括損害賠償、宣告令或禁制令等。

條例草案部分條文訂明，作出某些違法行為的人士須承擔刑事後果。有關的行為包括：

- 作出虛假或有誤導成分的陳述以令他人作出歧視行為，或抑留資料，影響平等機會委員會進行的正式調查。一經定罪，最高可處以罰款25,000元；
- 嚴重中傷他人，包括威脅損害或煽動他人威脅損害某人的身體或其財產或處所。一經定罪，最高可處以罰款100,000元及監禁兩年。

平等機會委員會的權力和職責

平等機會委員會負責執行現行的三條禁止歧視法例，分別是《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》。我們建議擴大平等機會委員會的權力和職能至涵蓋種族歧視。

這些權力和職能包括：

- 致力消除一切形式的種族歧視；
- 促進不同種族或人種的人士的平等機會；
- 鼓勵涉及種族爭議的各方和解；
- 提供有關法律程序的協助；
- 為公眾利益展開正式調查；
- 發出實務守則以消除歧視和促進種族和諧；
- 在《種族歧視條例》制訂後，發出執行通知，和就歧視性的做法以及某些其他違法行為提出法律程序，以執行這條條例。

結論

香港的經濟繁榮，實有賴社會高度國際化，匯聚不同背景、不同族裔的人士，為香港作出重要的貢獻。種族和諧是構建和諧社會的重要基石。

政府一直致力保障市民免受種族歧視的權利。建議的《種族歧視條例草案》，標誌着消除種族歧視的工作向前邁進的一大步。

我們深信，要推動種族共融，除了立法之外，公眾教育和市民的支持同樣重要。多年來，政府推行了不少措施，以促進種族和諧，並協助少數族裔人士融入社會。舉例說，我們在一九九七年推出平等機會（種族）資助計劃，支持促進種族和諧的社區計劃、刊物及活動。民政事務局轄下設有種族關係組，該組有多項工作，其中包括提供電話熱線服務，方便少數族裔人士查詢公共服務，以及協助處理投訴；該組亦不時到學校舉行講座及工作坊，推廣有關禁止種族歧視的公眾教育。此外，我們通過定期的聯絡活動和少數族裔人士論壇，與少數族裔團體保持溝通，在這方面，我們得到促進種族和諧委員會鼎力支持，並提出許多寶貴意見。另外，我們贊助地區的社會福利機構在各區開辦語文課程，協助少數族裔人士融入社會。我們已投入了不少心力，但會繼續努力，推展更多工作。

正如引言所述，本小冊旨在簡介《種族歧視條例草案》的重點，讓市民概括地了解政府的建議。有關各項細節詳情，請閱覽條例草案全文。

市民可於 www.hab.gov.hk 下載條例草案和本小冊的電子版本，也可到民政事務總署各區民政事務處索取本小冊的印行本。

香港特別行政區政府
民政事務局

二零零六年十二月