

消除種族歧視委員會第 96 次會議

2018 年 8 月 6 日-30 日

中華人民共和國香港特別行政區就
聯合國《消除一切形式種族歧視國際公約》
提交的第三次報告

香港平等機會委員會提交的意見書

引言

1. 基於香港特別行政區就聯合國《消除一切形式種族歧視國際公約》提交的第三次報告(《第三次報告》)，本文件旨在提供平等機會委員會(平機會)的意見。

關於平機會職能及工作的補充資料

2. 《第三次報告》中已列出平機會在推動種族共融及防範種族歧視方面的職能和工作(第 6.1-6.5 及 7.3-7.11 段)，下文簡述 2015 年後的最新工作情況。

3. 《種族歧視條例》於 2009 年生效。截至 2017 年底，平機會就種族歧視和種族騷擾共處理了 617 宗投訴和 3,487 宗查詢。在有關之投訴個案中，557 宗是由投訴人提出，其餘 60 宗由平機會主動作出調查。

4. 過去數年，平機會發表了多份關少數族裔受歧視的研究結果，包括 2015 年的《職場性騷擾及歧視～外籍家庭傭工的問卷調查》；2016 年的《研究對少數族裔在提供貨品、服務和設施、及處所的處置或管理方面的歧視》

和 2017 年的《幼稚園對非華語申請人的收生政策和態度之調查》。此外，為向教育界提供依從《種族歧視條例》的指引，平機會於 2016 年和 2017 年編寫了兩本小冊子和單張，主題分別為防止種族歧視、推動種族共融的學校政策指引和幼稚園處理非華語學生入學申請的公平收生。至於上述各項研究的其他跟進工作，本文件將於隨後段落加以說明。

5. 平機會透過政策建議、培訓課程和外展活動三管齊下推動少數族裔的平等機會。自 2015 年以來，平機會先後向立法會提交了 22 份意見書，就少數族裔面對的各種問題作出建議，包括但不限於教育、就業、獲取服務、貧窮問題等，又與 12 個政府政策局/部門及公共機構舉行會議，討論改善它們對少數族裔的政策和服務。與此同時，平機會又為少數族裔社群、學校、銀行、地產代理、公務員等不同群體和界別舉行了 277 次培訓課和 714 次外展活動。根據平機會研究項目的結果，有關培訓重點針對服務提供者(包括公營服務提供者、地產代理、銀行從業員等)、幼稚園及外籍家庭傭工。同時，平機會有策略地與相應政府政策局/部門(包括教育局)、香港銀行公會、地產代理監管局、領事館、服務少數族裔家長及外籍家庭傭工的非政府組織等合作，推展跟進行動。

6. 平機會根據過去二十年處理投訴及查詢的經驗，以及公眾諮詢的反應，於 2016 年 3 月向政府提交「歧視條例檢討」的建議，以修訂香港的歧視法例。在平機會提出的 73 項檢討建議之中，27 項需優先立法或作出改革。政府於 2017 年 3 月同意先行處理其中 8 項優先建議，當中有 7 項與《種族歧視條例》相關。

《第三次報告》的關注範疇

第一條(種族歧視的定義)及二條(消除種族歧視的政策)

7. 「歧視條例檢討」公眾諮詢共收到 125,041 份回應(288 份機構回應，124,753 份個人回應)。考慮到不同問題的嚴重性和迫切性後，平機會在全部 73 項建議中識別出 27 個需優先處理的範疇。¹ 這些問題之中，有些修訂建議相對直接；但對於一些較大爭議的問題，平機會提議政府在立法前先作進一步諮詢和研究。

8. 平機會認同政府已開始就一些「歧視條例檢討」的建議展開跟進工作，如：禁止基於種族而歧視及騷擾「有聯繫人士」；《種族歧視條例》保障免因被假設或當為某特定種族群體的人而受到直接歧視和騷擾等。然而，就聯合國消除種族歧視委員會²於 2009 年《審議結論》中所指出的優先處理項目，以下主要問題仍未獲得處理：

- 根據《種族歧視條例》禁止政府在行使職能或權力時的種族歧視：缺少這項保障令《種族歧視條例》與香港其他反歧視條例的條文所提供的保障不一致，同時也違反國際人權責任；
- 廢除職業訓練及教育授課語言的例外情況：因為有關例外情況過於籠統，結果可被解釋為不需為少數族裔提供任何針對性的協助，以移除語言障礙；這樣做有可能不符合《人權法案》與《公民權利和政治權利國際公約》中以防因語言而生之歧視，有違香港及國際人權責任；及

¹ 考慮屬優先處理建議的因素為：受影響的人數眾多；以確保全部四條條例的保障一致；目前的法例可能未必完全符合聯合國的國際人權責任；及(特別是《種族歧視條例》)在通過《種族歧視草案》時不少機構大力支持所建議的改革；以及對「歧視條例檢討」公眾諮詢作出回應。

² CERD/C/CHN/CO/10-13，第 27 及 28 段。

- 政府進行公眾諮詢以達到《種族歧視條例》保障國籍、公民權及居留權免受歧視的目的。公眾諮詢包括保障範圍和合適的例外情況：這是反歧視保障中一大缺失，種族群體因國籍、公民權及居留權而受歧視的證據非常多，欠缺保障不符國際人權責任。

9. 平機會敦促政府立即採取行動，研究這些尚未處理的問題，並進行必需的諮詢及/或改革《種族歧視條例》，使條例更為有效，切合不斷轉變的社會需要，與時並進。

第五(辰)條 (經濟、社會及文化權利)

少數族裔的教育問題

10. 聯合國消除種族歧視委員會³於 2009 年《審議結論》中指出，香港欠缺針對非華語學生以中文作為第二語文的正式教育政策。平機會於 2010 年成立「少數族裔教育工作小組」(「工作小組」)研究少數族裔學生面對的教育障礙，並向政府呈交了《人人有書讀》報告。政府其後在 2014 年推出「中國語文課程第二語言學習架構」(「學習架構」)和在香港中學文憑考試中設立應用學習(中文)科，並且向錄取非華語學生的學校增加撥款，以作額外支援。某程度上這些新增措施是基於該工作小組報告的建議。

11. 除此之外，在平機會、非政府機構與非華語學生的教師的多番要求下，政府亦正著手向非華語學生及家長提供更多學校和支援措施的資料(尤其是英文版本)，協助少數族裔家長為子女選校。不過，根據工作小組自 2018 年 4 月起在連場持份者分享會中所取得的意見，縱然支援措施已實施了四

³ CERD/C/CHN/CO/10-13，第 31 段。

年，對於現行政策能否有效地減少非華語學生學習中文的障礙，繼而令他們享有平等的教育與就業機會，少數族裔家長、非華語學生的中文科教師和非政府機構的代表仍抱有疑問。理由如下：

- 沒有量度「學習架構」成效的清晰指標及目標；
- 「學習架構」欠缺第二語言教學元素；
- 欠缺整套教科書，導致各學校的學習缺乏劃一標準；
- 教師普遍不認為非華語學生的學習過程和成果令人鼓舞；
- 培訓和輔導支援不足，學校和教師難以應付非華語學生的學習差異；
- 少數族裔家長的支援不足，尤其是了解和參與子女的學習過程和協助子女課後學習中文這兩方面；
- 少數學校的非華語學生人數比例相對高⁴，嚴重影響他們與主流社會的融合；等。

12. 針對上述問題，平機會及持份者敦促政府採取以下措施作出改善：

- 制訂清晰指標及目標以量度「學習架構」的成效、釐清自實施「學習架構」後非華語學生的學習進展情況；
- 因應學習第二語言學生的具體學習需要，負責為「學習架構」編寫整套教科書及教學/學習材料(如故事書)；
- 就每間接收非華語學生的學校，規定指定比例的老師曾正式接受第二語言師資訓練；並把有關科目納入為教師培訓的必修科目；
- 進一步改善少數族裔家長獲得學校資訊的途徑，尤其是教學語言和為少數族裔學生提供的學習支援兩方面，以助家長為子女選校；及
- 設法減少一小撮學校非華語學生過度集中的情況。

⁴ 據政府於 2018 年 1 月提供予平機會的數字顯示，2016/17 年度學年有 40.6% 非華語小學生及 36.2% 非華語中學生正於非華語學生佔全校學生 70% 或以上的學校就讀。

少數族裔的貧窮情況

13. 據政府的《2016 年香港少數族裔貧窮情況報告》⁵，生活於貧窮線以下的少數族裔人口正在上升，由 2011 年佔 15.8%，升至 2016 年達 19.4%。令人憂慮的是在職貧窮的少數族裔人口亦有所增加，其中一個成因是一定比例的少數族裔在職人士屬教育與技術水平較低的一群，導致收入偏低。

14. 平機會很擔心來自貧窮家庭的少數族裔兒童會陷入跨代貧窮的惡性循環。原則上，教育是擺脫貧窮的出路，但對少數族裔而言，過程和效果遠不如華語社群。資料顯示非華語學生接受大專教育的前景較差，儘管近年數字已有輕微提升，仍遜色於整體人口。

15. 其次，對於大多數未能進入大學或大專的少數族裔青少年來說，低中文程度和缺乏專業資格繼續是妨礙他們透過就業向上流動的因素。基於這些障礙，平機會促請政府為少數族裔青少年提供更多具備語言支援的多元化職業訓練課程。因此，廢除《種族歧視條例》中職業訓練授課語言的例外情況，至為重要。

16. 平機會多番要求香港政府作為最大的僱主應帶頭撤除少數族裔人士的就業障礙。基於少數族裔人士極少能達到公務員職位的中文程度要求，近日政府作出一輪檢討，調整了 22 個公務員職系的中文程度要求，使累積合共 53 個職系看似可讓少數族裔人士投考。可是由於約 70% 少數族裔在學校所學習的中文課程屬簡淺版本，不少人指出，經調整的入職中文要求仍遠高於大多數少數族裔人士的能力之內，根本不能發揮效果。基於這點，除上述加強在校的中文學習外，也有建議讓少數族裔人士入職後持續接受

⁵政府統計處 (2018)，《2016 年香港少數族裔人士貧窮情況報告》，第 xv 及 xvii 頁。

中文訓練，以克服障礙，滿足工作要求。

17. 香港社會佔九成以上為華人，對於大部份工種，中文語文能力或多或少是無可避免的。可是，一般僱主普遍以劃一標準釐定入職中文要求，儘管一些界別(如護理及院舍照顧業)人手極其缺乏，一批在港接受教育(但中文課程較淺)及能操流利粵語的少數族裔人士卻仍被拒於門外。平機會繼續敦請政府動員職業訓練及大專院校制定實用工作間中文課程，協助少數族裔人士達到應付工作所需的中文程度，讓他們能在這些界別闖一番事業。更重要的是各界別的規管和註冊機構(如：社會福利署和香港護士管理局等)移除高於工作要求的中文要求，讓他們可在這些行業接受專業訓練和註冊，向上流動。

18. 為回應少數族裔的貧窮問題、學業/職業成就偏低和語言障礙，平機會即將於 2018 年第四季展開兩項研究，其中一項研究旨在識別有助和有礙少數族裔學生過渡至就業的因素，並基於有關結果製作一本適用於少數族裔青少年的生涯規劃實用指南；另一項研究則集中探討為少數族裔語言傳譯員和筆譯員設立資歷認證和規管機制的可行模式。透過這類研究項目，平機會將持續為推動少數族裔平等機會提供實證為本的建議。

外籍家庭傭工

19. 平機會注意到一些僱主會以工作表現或態度欠佳為藉口辭退懷孕或患有某些長期疾病的外籍家庭傭工，縱然病情未必影響其工作能力。此外，外籍家庭傭工亦是受到在職性騷擾的高危群體，這一定程度上與留宿的工作環境有關。根據平機會於 2014 年進行的《職場性騷擾及歧視~外籍家庭傭工的問卷調查》調查，在 918 位外籍家庭傭工(外傭)回應者中，有 6.5%(60

人)曾於調查前的 12 個月在工作時或與工作相關的情況下受性騷擾。大多數指稱的騷擾者是男僱主(33%)，接著是女僱主(29%)和「居於同一居所的人士」(20%)。調查又顯示，64%回應者從未收到有關反性騷擾的資料。因此平機會加強有關培訓和公眾教育工作，包括以六種少數族裔語文出版《防止性騷擾~給外籍家庭傭工及僱主的指引》小冊子，過去三年又與領事館及非政府機構為外籍家庭傭工合辦超過 50 次防止歧視及性騷擾的工作坊。

20. 回應這問題，平機會促請政府加強措施，確保為外籍家庭傭工提供足夠資訊，讓他們對預防性騷擾及有關法例保障具備充份認知；讓僱主及外籍家庭傭工中介公司清楚了解他們在保障外傭免受性騷擾的角色和責任，以及若外傭受到性騷擾時僱主需承擔的法律責任；和提供必須而充份的協助予受性騷擾的外傭，讓他/她們於辭職後或被解僱後可繼續提出性騷擾投訴或跟進相關的法律程序，例如一邊等候或進行法律程序時，一邊逗留在港；或再回香港出席聆訊等。

第七條(打擊偏見措施)

21. 近年針對南亞裔人士、尋求庇護人士等的仇視訊息和中傷言論愈來愈多，尤其是在互聯網上，有些甚至針對一些服務以上群體的非政府機構人員。自 2009 年至 2015 年，平機會接獲這類投訴的平均數字僅 3.7 宗，但單在 2017 年涉及非華裔人士的種族中傷投訴便達到 47 宗。

22. 為處理這問題，平機會認為有必要強化對社交媒體營辦者和相關服務提供者的規管，提高他們對其網站內容及帖文問責。同時政府以及社會各界需大力打擊對少數族裔人士和尋求庇護人士的惡意定型，以免對他們的負面描繪在新聞媒體和社交媒體被進一步渲染。

結論

23. 平機會致力消除香港社會的系統性歧視，亦爭取在法例和政策的制訂過程中顧及少數族裔人士的福祉。要達到這樣的目標，首要由整個政府各環節帶頭行動，再延伸到私營界別。可是，目前的做法卻是政府各部門/政策局各自為政，大多數沒有專責關注少數族裔人士的部門，導致與少數族裔人士相關的政策和措施既零碎又欠缺一致性。香港已制定種族歧視法例，又設有法定機構監察法例的實施。然而遠遠不像英國、澳洲和新加坡等司法管轄區的做法，缺乏中央部門/政策局負責小眾事務。設立一個這樣的專職機構可彰顯政府推行種族共融的意圖與目的，能成為區內其他地區的借鏡。

平等機會委員會

二零一八年七月