



消除一切形式  
种族歧视国际公约

Distr.: General  
24 January 2011

Original: Chinese

消除种族歧视委员会

缔约国按照《公约》第9条提交的报告

增编

中华人民共和国(包括香港特别行政区)政府提出的关于  
消除种族歧视委员会结论性意见(CERD/C/CHN/CO/10-13)  
执行情况的资料\*

[2010年9月13日]

\* 按照已通知各缔约国的报告处理办法，本文件在送交联合国翻译部门前未经正式编辑。

## 中国对消除种族歧视委员会

### 结论性意见的反馈

鉴于 2009 年 8 月联合国消除种族歧视委员会审议中国（包括香港和澳门特别行政区）执行《消除一切形式种族歧视国际公约》报告的结论性意见第 12、15、19 和 30 段，中国政府向委员会提交以下反馈材料（第一部分为中国中央政府的反馈；第二部分为香港特别行政区的反馈，由特区政府自行撰写）。

#### 第一部分

##### 第 12 段

考虑到《国家人权行动计划》将于 2010 年结束，委员会注意到缺少有关这一计划展期的资料。

委员会鼓励缔约国将行动计划展期至 2010 年以后，并考虑纳入有关消除种族歧视的具体规定，促进行动计划的全面执行。

《国家人权行动计划（2009-2010 年）》是在中国政府各有关部门和社会各界广泛参与下制定的。该计划包含保护少数民族权利的内容，包括：推进与少数民族相关的立法，保障少数民族参与管理国家事务和依法管理本民族内部事务的权利，促进少数民族教育事业的发展，加强对少数民族人才的培养，保障少数民族学习、使用和发展本民族语言文字的权利，促进少数民族文化发展，促进民族地区经济社会发展，提高少数民族的生活水平。

为制定实施好本行动计划，中国政府专门成立了国家人权行动计划联席会议机制，该机制由国务院新闻办公室和外交部牵头、立法和司法机关以及国务院相关职能部门组成，负责统筹协调本行动计划的执行、监督与评估工作。国家人权行动计划联席会议机制责成各有关部门和单位对该行动计划颁布以来的执行情况作出报告，并组织有关单位和专家学者进行调查研究。2009 年 12 月，联席会议机制召开了《国家人权行动计划（2009-2010 年）》执行情况中期评估会。共有 50 多个政府有关部门和人民团体的 200 多位有关方面负责人和专家学者参加会议。会议对该计划的执行情况进行了全面总结，评估结果表明，截至 2009 年 11 月，国家人权行动计划在政治、经济、文化和社会建设各个领域，在立法、执法、司法、执政、行政各个环节的实践中得到较好落实，各项任务和指标落实情况良好，大部分量化指标的落实程度达到 50%左右，有的高达 65%，现已将评估结果向全社会公布。

2009-2010 年，中国政府采取一系列重大政策措施，扩大内需，调整结构，促进增长，改善民生，积极妥善应对国际金融危机，保持了经济社会的平稳较快发展，有效地维护了人民的生存权、发展权和经济、社会、文化权利。中国少数民族的权利得到了进一步保障。国务院召开首次全国少数民族文化工作会议，颁布实施《关于进一步繁荣发展少数民族文化事业的若干意见》，出台一系列促进少数民族文化事业、扶持少数民族发展的政策措施。2010 年 1 月和 5 月，中共中央、国务院分别召开第五次西藏工作座谈会和新疆工作座谈会，制定一系列政策措施，推进西藏、

新疆和四川、云南、青海等省藏区跨越式发展和长治久安。国家采取各种措施促进少数民族地区经济社会加快发展，提高少数民族的物质文化生活水平。2009年，中央政府投入12.4亿元用于帮助人口较少民族聚居地区的基础建设、茅草危房旧房改造、少数民族群众生活条件改善、生产发展、群众增收。据统计，2009年1至9月，西藏自治区生产总值达到306.3亿元，同比增长11.4%，城镇居民家庭人均可支配收入比上年同期增长8.5%，农牧民人均现金收入增长15.5%。新疆维吾尔自治区生产总值实现2824.93亿元，同比增长6.4%，农民人均现金收入2983元，同比增长14.6%，增速居全国第一。

《国家人权行动计划》是中国政府促进和保障人权的阶段性政策文件，该计划于2010年结束，其后国家人权行动计划联席会议机制将专门召开终期评估会，整体评估该行动计划的落实情况。

#### 第15段

委员会感谢缔约国就其有关行政拘留和“劳动教养”的立法修订提供了材料，但委员会仍关切地注意到，有报告称，实践中对这些措施的有效司法控制有限，这些法律的适用不成比例地影响到少数民族人员。

委员会呼吁缔约国采取有效措施，确保限制性地使用行政拘留和“劳动教养”，依照国际人权标准进行充分的司法控制，并确保不对少数民族人员不成比例地适用这些做法。委员会请缔约国在下次定期报告中提供有关材料，包括按族群分列的统计数字，说明实施这些措施和任何提出上诉的实例。在这方面，委员会还提请缔约国注意普遍定期审议程序，尤其是得到其支持的工作组第三十一号一般性建议(A/HRC/11/25)。鉴于国家人权行动计划中载有关于禁止非法拘留的章节，委员会还鼓励缔约国考虑按照禁止酷刑委员会的建议(CAT/C/CHN/CO/4,第13段)，完全废除这些法律。

《中华人民共和国宪法》规定：“中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。”实践中，中国公安机关严格按照有关法律法规办理案件，不存在所谓“对少数民族人员不成比例地适用行政拘留和劳动教养”的现象。

#### 关于行政拘留

为保护公民的合法权益，体现尊重和保障人权的宪法原则，有效防止行政拘留的滥用，《中华人民共和国行政处罚法》和《中华人民共和国治安管理处罚法》对行政拘留的设定、行使机关、适用范围和幅度、办案程序等作了明确、具体、可操作性强的规定，并赋予了公民充分的救济权利，建立了有中国特色的司法控制机制。

1. 明确规定了行政拘留的适用范围。行政拘留是一种暂时限制人身自由的行政处罚，主要适用于违反行政管理，情节较为严重的人。《治安管理处罚法》等法

律对适用行政拘留处罚的范围作出了明确规定，公安机关不得超越权限对当事人予以行政拘留。

2. 严格限定行政拘留的设定机关和行使机关。中国法律对保护公民人身自由权作出明确规定，禁止非法限制人身自由。《行政处罚法》第 9 条规定“限制人身自由的行政处罚，只能由法律设定”，第 16 条规定“限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使”。

3. 严格限定了行政拘留的自由裁量权。《治安管理处罚法》将违反治安管理行为的处罚细分为 1 日至 5 日、5 日至 10 日、10 日至 15 日三个档次，大大限制和规范了公安机关在作出处罚决定时的自由裁量权，有利于减少和避免处罚的任意性和不公正，体现过罚相当的原则。

4. 规定了严格的办案程序。为防止因权力使用不当造成对公民权利的侵害，《治安管理处罚法》对行政拘留处罚程序作了全面、严格和具体的规定。例如，从法律上明确以非法手段收集的证据不得作为处罚的根据。同时明确规定，公安机关作出治安管理处罚决定前，应当告知违反治安管理行为人作出处罚的事实、理由及依据，并告知违反治安管理行为人依法享有的权利。违反治安管理行为人有权陈述和申辩。公安机关必须充分听取违反治安管理行为人的意见。违反治安管理行为人提出的事实、理由或者证据成立的，公安机关应当采纳。公安机关不得因违反治安管理行为人的陈述、申辩而加重处罚。案件调查结束后，公安机关对于确有依法应当给予行政拘留的，作出处罚决定。公安机关应当向被处罚人宣告治安管理处罚决定书，并交付被处罚人。决定给予行政拘留处罚的，应当及时通知被处罚人的家属。

5. 明确规定了不执行行政拘留的四种情形，体现了对弱势群体的保护。为体现对违反治安管理的未成年人、老年人和怀孕及哺乳婴儿的妇女的保护，《治安管理处罚法》明确规定，违反治安管理行为人有下列情形之一的，依照本法应当给予行政拘留处罚的，不执行行政拘留处罚：已满 14 周岁不满 16 周岁的；已满 16 周岁不满 18 周岁，初次违反治安管理的；70 周岁以上的；怀孕或者哺乳自己不满 1 周岁的婴儿的。

6. 赋予被行政拘留人更加完善的救济措施，建立了有中国特色的司法控制机制。为了保证被拘留人更充分、更有效地行使法律救济权，中国法律赋予了被拘留人申请行政复议的权利。同时，根据《行政诉讼法》、《行政复议法》、《治安管理处罚法》的规定，被处罚人不服行政拘留处罚决定的，可以向同级人民政府或者上一级公安机关申请行政复议，也可以直接向人民法院提起行政诉讼。人民法院依法独立行使审判权，对行政拘留处罚决定是否合法进行审查，以有效防止和及时纠正滥用行政拘留权问题的发生。此外，《治安管理处罚法》还规定，被处罚人不服行政拘留处罚决定，申请行政复议、提起行政诉讼的，被决定拘留的人或者家属可以提供担保人或交纳保证金，向公安机关提出暂缓执行行政拘留的申请，经过审

查，对暂缓执行不致有社会危险的可以暂缓执行。对于违法拘留的，受害人可以依照《中华人民共和国国家赔偿法》的有关规定申请国家赔偿。

#### 关于劳动教养

中国的劳动教养制度是一种强制性教育改造的行政措施，是对犯罪情节轻微、尚不够刑事处罚或者有违反治安管理恶习的人进行教育矫治的一种有效手段。被决定劳动教养的人对劳动教养决定不服的，可依照《劳动教养试行办法》的规定向劳动教养管理委员会申请复查；也可以按照《行政复议法》、《行政诉讼法》的规定，向同级人民政府或者上级劳动教养管理委员会申请行政复议、向人民法院提起行政诉讼；如果劳动教养管理委员会违法作出劳动教养决定侵犯公民合法权益的，受害人可以依照《国家赔偿法》的规定，申请国家赔偿。

多年来，中国的劳动教养制度对预防和减少犯罪，维护社会治安秩序起到了重要作用。近年来，随着中国民主法制建设的不断完善和发展，有关部门正在研究总结实践中的经验，对劳动教养制度进行改革、完善。全国人大常委会已将劳动教养立法（违法行为教育矫治法）列入了立法规划，有关部门在研究起草这一法律的过程中会认真考虑委员会的建议。

#### 第 19 段

虽然代表团保证律师能够根据《律师法》自由从业，但是委员会关切地注意到，有对接手侵犯人权案件的辩护律师进行骚扰的报告，特别是少数民族成员介绍的辩护律师。在这方面，委员会还注意到，《国家人权行动计划》表示，缔约国打算修订或修改那些不符合《律师法》的法律。

委员会呼吁缔约国采取一切适当措施，确保在法律和实践中，律师都能自由从业，并对所有所称骚扰、恐吓或其他阻碍律师工作行为进行快速、公正的调查。委员会还建议缔约国按照《国家人权行动计划》中关于公平审判的章节，修订所有不符合《律师法》和国际标准的法律法规。

中国政府十分注重对执业律师权利的保障，充分发挥律师在人权保护中的作用，通过律师参与诉讼，保障所有人平等地获得律师帮助，以最大程度地促进司法程序公正性，维护当事人、犯罪嫌疑人和被告人的合法权益。《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》、《行政诉讼法》和《律师法》赋予了律师参与诉讼的各项权利，包括律师依法执业受法律保护，律师执业活动中人身权利不受侵犯，律师担任诉讼代理人或辩护人，其辩护权利受法律保护等，为律师行使职能提供便利和条件。2007 年修订后的《律师法》进一步完善包括会见权、阅卷权、调查取证权等律师执业权利保障的相关规定，为保证律师更好地履行辩护职责，充分发挥职能作用提供了有力的法律保障。

修订后的《律师法》和《刑事诉讼法》在个别方面表述不同，实践中对上述规定有不同的认识和理解。中国立法机关和有关部门对此高度重视，正在进行认真研究，以便通过适当方式妥善解决这一问题。

中国在立法和司法实践中不断完善律师参与诉讼的各项制度，保障律师的执业权利，不存在骚扰、恐吓或其他阻碍律师包括少数民族律师依法执业的问题。

《消除一切形式種族歧視國際公約》

香港特別行政區就聯合國消除種族歧視委員會

於二零零九年八月二十五日通過的審議結論

第 30 段所載述的建議而提交的回應報告

二零一零年七月

引言

聯合國消除種族歧視委員會（委員會）在審議中華人民共和國所提交的第十至第十三次報告（其中包括香港特別行政區所提交的報告，下稱為香港特區報告）後，於二零零九年八月二十五日通過了委員會的審議結論。審議結論的第 40 段要求締約國“在本結論通過一年之內提供資料，說明如何就上文第 12、15、19 和 30 段所載的建議採取後續行動的情況。”

2. 審議結論第 30 段所載的建議與香港特別行政區（香港特區）有關，有關的建議為 – “委員會建議採取有效措施，確保外籍家庭傭工不受歧視。呼籲廢除‘雙周制’<sup>1</sup>和留宿要求，並呼籲締約國在有關外籍家庭傭工的工作條件和工作要求方面，包括在就業規則以及帶有歧視性目的或結果的做法方面，採取更為靈活的方法。委員會還提請注意其《第三十號一般建議》。”

3. 按委員會的要求，本報告闡釋香港特區就上述建議的跟進工作和回應。

概述

4. 香港特區政府十分重視保障外籍家庭傭工(外傭)的權益。正如香港特區報告第 78 段指出，香港特區的勞工法例，包括最主要的兩條法例，即《僱傭條例》(香港法例第 57 章)及《僱員補償條例》(第 282 章)，同樣適用於本地工人及外傭。若遇上勞資糾紛，外傭與本地工人同樣可免費使用勞工處的查詢及調解服務，並在司法制度下獲同樣對待。此外，反歧視法例(包括《性別歧視條例》及《種族歧視條例》)亦適用於外傭，保障他們不會因種族及性別等原因而遭受歧視。外傭亦可申請政府的法律援助計劃，申請的資格準則與本地居民相同。

5. 除了與本地工人享有同樣的法定權益外，香港特區政府亦為外傭制訂“標準僱傭合約”，一直為他們提供額外保障（例如僱主必須提供有合理私穩的免費住宿、免費膳食(或膳食津貼以作替代)、免費醫療、往來香港及原居地的旅費等)，免他們遭受剝削。本地工人一般都不會享有這些額外權益。

<sup>1</sup> 即在香港特區報告及下文所指的“兩星期規定”。

6. 外傭所享有相同的法定權益和“標準僱傭合約”的額外保障，引證了我們並無歧視外傭，並且重視他們為勞動力中不可或缺的一員。

7. 以下的段落詳細地闡述了外傭的工作情況及條件。

#### 工作情況及條件

##### *假期及工作時數*

8. 香港特區政府明白持續長時間工作，對員工的健康及社交生活可能帶來不良影響。因此，《僱傭條例》對僱員的休息日、法定假日及有薪年假的安排有基本規定（詳情列於附件）。這些規定同樣地適用於本地工人及外傭。

9. 除了在《僱傭條例》下的休息日、法定假日及有薪年假外，為外傭訂立的“標準僱傭合約”亦有額外條文，為外傭提供返回原居地休假的安排。根據“標準僱傭合約”第 13 條，若僱主與外傭同意續約，傭工可於新合約生效前，返回原居地放取不少於七天的休假，旅費由僱主支付。

10. 現時，香港並無為所有僱員訂立強制性的標準／最高工時。事實上，一直以來，僱主、僱員及社會各界對這個課題的意見紛紜。由於有關議題會對香港的社會經濟帶來深遠的影響，香港特區政府必須審慎處理。在現階段，香港特區政府無意訂立強制性的標準／最高工時。因此，並不存在歧視外傭的情況。

11. 雖然如此，政府亦一直不遺餘力地推廣所有工人應有適當休息時間的重要性，並為此出版了《休息時段指引》，鼓勵僱主和僱員開誠溝通，以訂定合適的休息時段安排。

12. 所有僱主和僱員都可以透過自由協商訂定僱用條款(包括工作時數及超時工作的薪酬，以及假期的安排等)，惟該等條款不能低於《僱傭條例》的規定，而以外傭而言，亦同時不能低於“標準僱傭合約”的要求。

##### *留宿規定*

13. “留宿規定”是香港輸入外傭政策的基石。一如世界上很多其他司法管轄區，香港特區政府的一貫政策是讓本地勞工優先就業，只有在確定某特定行業的本地勞工供應短缺，才容許輸入外勞。根據這原則，香港自 1970 年代初開始輸入外傭，以應付本地留宿家庭傭工不足的情況。而為了應付這個情況，在現行制度下輸入外傭的要求遠較輸入其他低技術勞工的要求為低。以輸入技術員級別或以下勞工的“補充勞工計劃”為例，為確保本地工人優先就業，每宗申請必須在本港進行為期四星期的公開招聘，特區政府才會作考慮及審批。事實上，有勞工界人士要求，若取消“留宿規定”，輸入外傭便須按照“補充勞工計劃”的嚴格要求，加以限制。

14. 留宿規定列於“標準僱傭合約”內。僱主及外傭在外傭來港前已簽署該合約，故外傭來港工作前已知悉有關規定。

### 兩星期規定

15. 我們已於香港特區報告第 142 段中解釋了我們就“兩星期規定”的立場。輸入勞工及外傭受僱來港為指定僱主在特定時期內工作，按照一般政策，假如其僱傭合約被提前終止，有關外勞或外傭可獲准在餘下的核准逗留期間，或由合約終止日期起計的兩星期內（兩者中以期間較短者為準）留在香港特區。訂定“兩星期規定”是讓外勞或外傭有足夠時間作出離港的準備，同時維持有效的入境管制，以避免有關人士在合約終止後逾期居留或從事未經許可的僱傭工作。我們認為，為達致合理目的，有關規則依然是必需的。

16. 我們留意到有意見關注僱主和中介人公司可能藉此剝削外傭。我們須強調，有關政策是為確保有效的入境管制，並沒有阻止外勞或外傭在返回原居地後再次來港工作。他／她們來回香港的旅費，全數由僱主承擔。再者，如有特殊情況的個案（例如僱主出現財政困難、僱主的家庭移民或有證據顯示該傭工曾被虐待等），香港特區政府可作彈性處理，並考慮酌情容許遭提前終止合約的外傭轉換僱主，而無須返回原居地。如外傭須留港處理勞資糾紛，他／她可申請延期逗留。香港特區政府會彈性處理其申請，讓其以訪客身分獲得延長逗留期限，以便等候案件終結或裁決。

17. 儘管上文所述的情況，香港特區政府在監察“兩星期規定”和“留宿”規定的實行時，會考慮《第三十號一般建議》。

### 嚴格執行勞工權益

18. 同時，勞工處亦會繼續根據勞工法例嚴格執法，以保障所有勞工(包括外來工人例如外傭)的權益。該處嚴厲對待僱主短付工資及沒有讓僱員放取休息日及其他假期的情況，以及不懈地打擊不依正當方法經營(例如濫收佣金)的本地職業介紹所。該處不會容忍違法行為，並會嚴厲打擊干犯這些罪行的人士，一旦收到外傭親身或透過外傭團體和非政府機構的投訴，會即時展開調查；若有足夠證據，便會提出檢控。在 2009 年及 2010 年(截至 5 月底)，勞工處成功檢控外傭僱主欠薪罪行的傳票有 175 張，其中有兩名僱主被判監禁，另有兩名則被判社會服務令。同期，勞工處對提供外傭招聘服務的職業介紹所進行了 1 316 次巡查，撤銷了兩間濫收佣金的職業介紹所的牌照，及有一間職業介紹所因無牌經營而被定罪。

19. 我們會繼續與外傭組織及非政府機構在各方面保持密切聯絡，以保障外傭的權益。

- 完 -



## 附件

### 《僱傭條例》下休息日、法定假日及有薪年假的安排

《僱傭條例》列明適用於所有僱員(包括外傭)的休息日、法定假日及有薪年假的基本規定，如下 —

#### (A) 休息日

##### 享有資格

凡按連續性合約受僱<sup>2</sup>的僱員(包括根據兩年連續性合約來港受僱的外傭)，每七天可享有不少於一天(即連續不少於 24 小時)的休息日。

##### 若要求僱員在休息日工作的替代安排

除非有任何緊急事故，僱主不得強迫僱員在休息日工作。如僱主要求僱員在休息日工作，必須在原定休息日後的 30 天之內給予僱員另定休息日。

##### 違例與罰則

僱主如無合理辯解而不給予僱員休息日，或強迫僱員在休息日工作，可被檢控，一經定罪，最高可被罰款港幣五萬元。

#### (B) 法定假日

##### 享有資格

所有僱員(包括外傭)，不論服務年資的長短，均可享有《僱傭條例》下列明的 12 天法定假日<sup>3</sup>。

##### 若要求僱員在法定假日工作的替代安排

如果僱主要求僱員在法定假日工作，須於該法定假日前後 60 天內給予僱員另定假日。如僱主及僱員雙方同意，僱主亦可在該法定假日或另定假日前後 30 天內給予僱員代替假日。

僱主不能以款項代替發放法定假日。換言之，僱主不能進行所謂的「買假」。

##### 違例與罰則

僱主如無合理辯解而不給予僱員法定假日、另定假日或代替假日，可被檢控，一經定罪，最高可被罰款港幣五萬元。

<sup>2</sup> 按連續性合約受僱是指僱員受僱於同一僱主四星期或以上，而每星期工作 18 小時或以上。

<sup>3</sup> 該 12 天法定假日為：(1) 1 月 1 日；(2) 農曆年初一；(3) 農曆年初二；(4) 農曆年初三；(5) 清明節；(6) 勞動節（5 月 1 日）；(7) 端午節；(8) 香港特別行政區成立紀念日（7 月 1 日）；(9) 中秋節翌日；(10) 重陽節；(11) 國慶日（10 月 1 日）；以及(12) 冬節或聖誕節（由僱主選擇）。

## (C) 有薪年假

*享有資格*

僱員按連續性合約受僱滿 12 個月，便可享有有薪年假。有薪年假日數按僱員受僱年資由七天遞增至十四天<sup>4</sup>。

*違例與罰則*

僱主如無合理辯解而不讓僱員放年假，或不支付年假薪酬給僱員，可被檢控，一經定罪，最高可被罰款港幣五萬元。

<sup>4</sup> 服務年期	可享有的有薪年假日數
1	7
2	7
3	8
4	9
5	10
6	11
7	12
8	13
9或以上	14