

香港社區組織協會 民權教育中心
會見平等機會委員會主席朱敏健先生
跟進《因應新冠肺炎引發香港食店涉嫌種族歧視情況調查》

1. 引言

香港社區組織協會致力倡議平等及消除歧視的社會。近月新冠狀病毒肺炎(COVID-19)在中國內地爆發，並蔓延至全球，感染人數逾 12 萬宗，各地民眾均憂慮感染新肺炎病毒。與此同時，全球各地亦有針對中國內地及東亞裔人士的事件發生，香港亦然。

2020 年 1 月社會就政府應否「全面封關」，以防止新肺炎疫症在本港社區爆發，此後，有本地部份食店以不滿政府防控疫情的措施，自行宣佈不招待某些類別人士，包括：來自中國內地旅客、來自湖北省人士、過去 14 日曾經從內地回港人士、無戴口罩人士等。為進一步深入了解本港食店在實際營運作是否有對來自中國內地的人士作出抗拒或歧視行為，本會於 2 月份在網絡上搜集資料，並走訪逾 60 間食店，並進行實地考察，嘗試分析本港食店拒絕款待來自中國內地人士的是否構成種族歧視，嘗試就改革本港《種族歧視條例》提出改善建議。上述調查結果已於上星期發表，本會今日會見平等機會委員會主席朱敏健先生，詳細討論調查發現，倡議平機會就事件展開正式調查，加強有關議題的研究及公眾教育，倡導政府修訂相關法例。

根據《公民權利和政治權利國際公約》(ICCPR)第二條，列明人人可以享受公約確認的權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他身分等而受到歧視。¹ 同時，《消除一切形式種族歧視國際公約》(ICERD)²第一條亦指出，種族歧視是指「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。作為加入公約的成員，特區政府有責任透過立法和政策杜絕任何種族歧視的行為。

2. 世界各國因新冠病毒肺炎引發的種族歧視言行

事實上，因應新冠病毒肺炎在中國內地爆發並擴展至全球各地，各國不單對中國恐慌，甚至對所有中國人、來自東亞地區的人士均極為抗拒，甚至將所有來自該地區的人士視為病毒，施以各種帶來種族歧視性的言行。本會曾參考網上資料，整理了 17 個國家及地區逾 40 多宗涉及對中國或東亞裔人士的種族歧視及排外行為的新聞報導，反映因新冠病毒肺炎引發的種族歧視及排外主義。包括：言語上「中國」視為「病毒」(Viral China)、「新黃色警號」(A New Yellow Peril)，其他各國例子包括：

- 在網上出現不同指罵中國人的暴力言語，呼籲消費者不要光顧中國人經營的食店，提防感染病毒(加

¹ 《公民權利和政治權利國際公約》第二條訂明：

一. 本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人；無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。

二. 本公約締約國承允遇現行立法或其他措施尚無規定時，各依本國憲法程序，並遵照本公約規定，採取必要步驟，制定必要之立法或其他措施，以實現本公約所確認之權利。

三. 本公約締約國承允：

(子) 確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；
(丑) 確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁決，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；

(寅) 確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。

https://www.ohchr.org/CH/Issues/Documents/core_instruments/ICCPR.pdf

² 《消除一切形式種族歧視國際公約》第一條訂明：

一、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。

二、本公約不適用於締約國對公民與非公民間所作的區別、排斥、限制或優惠。

三、本公約不得解釋為對締約國關於國籍、公民身分或歸化的法律規定有任何影響，但以此種規定不歧視任一籍民為限。

四、專為使若干須予必要保護的種族或民族團體或個人獲得充分進展而採取的特別措施以期確保此等團體或個人同等享受或行使人權及基本自由者，不得視為種族歧視，但此等措施的後果須不致在不同種族團體間保持各別行使的權利，且此等措施不得於所定目的達成後繼續實行。

https://www.ohchr.org/CH/Issues/Documents/core_instruments/ICERD.pdf

- 拿大)；
- 音樂學院停止向來自東方的學生授課(意大利)；
- 逾百萬人網上聯署認為中國人生活習慣不衛生導致病毒傳播，要求全面禁止所有中國人入境(馬來西亞)；
- 在具體行為上，更將所有中國人視為病毒，在公共交通工具上以種族歧視言詞辱罵中國留學生(英國)；
- 甚至誤認當事人為中國人而出言指罵為病毒傳播者(美國)；
- 在公眾場所大聲呼籲「若不想被感染病毒，便不要與這壽司、越南菜或日本漫畫人物(暗示當事人)做朋友」(法國)；
- 甚至有中國人被種族騷擾及毆打(德國)。³

3. 本港因新冠肺炎引發的種族歧視言行

此外，香港同樣出現排拒中國內地人的種族歧視及排外行為。具體例子包括 2020 年 1 月下旬有醫護工會發起罷工，其中一項訴求是「全面封關」，包括拒絕任何非香港永久性居民入境，經中國內地進入香港(即包括:香港非永久性居民、從中國內地來港的中國籍和非中國籍人士)⁴；更有食店明言「大陸人恕不招待」，或「不招待內地客人及只用粵語」⁵；甚至在網民在網上戲仿，利用流行曲進行二次創作，除批評政府處理疫情不善，更要求政府「快趕班大陸人返鄉下」⁶等等。以上各種涉及種族歧視的言論及行為，一方面揭示在疫情下，公眾對疫症的恐懼，也同時反映了社會上可能有人「感染」了歧視和排外的「病毒」。

有些人士認為此舉並非種族歧視，原因是特區政府在處理疫情上欠善，香港人只能自行封關救香港人，因此，為著在疫症下保護店舖內的員工及其他食客，才迫不得已拒絕招待來自中國內地人士。更有店舖東主坦言，其店舖的所有員工根本不會說普通話，若然他因為平等機會委員會控告違法作出種族歧視行為而被罰款，而又可以定義到香港人與大陸人是兩個種族，他又認為此控告是可以的。⁷言下之意，似乎有意見認為若能成功指出香港人與大陸人屬於兩個種族，就是被檢控違反法例亦是值得的。

4. 《種族歧視條例》及《消除一切形式種族歧視國際公約》定義的種族歧視

事實上，根據現行《種族歧視條例》(香港法例第 602 章)，條例中所指的種族(race)，是指該人的種族(race)、膚色(colour)、世系(descent)、民族(descend or national origin)或人種(ethnic origin)；至於基於國籍(nationality)及居民身份(resident status)而作出差別待遇的行為，並不屬於條例中定義的種族歧視。⁸雖然現行法例並未有禁止因國籍(nationality)而作出的歧視行為定為種族歧視，然而，為促進種族平等及融和，本港法例和國際人權公約均採納較全面和寬廣之演譯，定義種族歧視。

³ Urgent Appeal to the United Nations as Regard to the Racial Discrimination and Xenophobia against people from the People's Republic of China and other Asian People under the Outbreak of Novel Coronavirus (COVID-19) Society for Community Organization (17 February 2020)

https://soco.org.hk/wp-content/uploads/2014/10/SoCO-Urgent-Appeal-to-UN-on-Racism-under-outbreak-of-Novel-Coronavirus_Feb_2020.pdf

⁴ 周六起大陸入境需強制檢疫 醫管局員工陣線：憂香 港成大型隔離營 醫療系統百上加斤 (2020 年 2 月 8 日) 立場新聞 <https://www.thestandnews.com/society/%E5%91%A8%E5%85%AD%E8%B5%B7%E5%A4%A7%E9%99%B8%E5%85%A5%E5%A2%83%E9%9C%80%E5%BC%B7%E5%88%B6%E6%AA%A2%E7%96%AB-%E9%86%AB%E7%AE%A1%E5%B1%80%E5%93%A1%E5%B7%A5%E9%99%A3%E7%B7%9A-%E6%86%82%E9%A6%99%E6%B8%AF%E6%88%90%E5%A4%A7%E5%9E%8B%E9%9A%94%E9%9B%A2%E7%87%9F-%E9%86%AB%E7%99%82%E7%B3%BB%E7%B5%B1%E7%99%BE%E4%B8%8A%E5%8A%A0%E6%96%A4/>

⁵ 平機會靠嚇：光榮冰室間接歧視 (2020 年 2 月 17 日) 蘋果日報 <https://hk.appledaily.com/local/20200217/KGW4AVQ5ZCDWE5RFMPDAKOWQ7U/>

⁶ 《武漢傾情》- 晴天林 (原曲:黎明 夏日傾情) | 武漢肺炎 記得戴口罩 晴天林 Sunny Lam Youtube.com <https://www.youtube.com/watch?v=mvB0aZGem5I>

⁷ 【蘋人誌】貼「不招待內地客」惹平機會勸喻 光榮冰室老闆下戰書：告我種族歧視吧！蘋果日報(2020 年 2 月 27 日) <https://hk.appledaily.com/local/20200227/YSIZLTLT3VJ3GZMHRBLOLNCR14/>

⁸ 《種族歧視條例》(香港法例第 602 章) 電子版香港法例 <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap602>

根據《消除一切形式種族歧視國際公約》第一條，「種族歧視」的定義如下：

「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。」

由於香港人、內地人(或稱大陸人、中國內地公民)屬同一國籍，不少人認為同一種族便不會有種族歧視；因此，就算是從內地來港定居的新來港人士(或稱新移民)，由於與本地香港人均屬中國籍，亦與香港大多數市民屬於同一種族，因此質疑他們所遭受的歧視是否屬於種族歧視。事實上，以上質疑只是源於對種族歧視定義的不了解。

聯合國消除種族歧視委員會在 1996 年 3 月審議英國根據《消除一切形式種族歧視國際公約》所提交的定期報告，當中早已談及有關愛爾蘭的流浪人士遭受不平等對待時，已指出此類情況屬種族歧視。報告指中，「種族歧視」包括在**某種文化內對一些可確認的少數人士所作的歧視**，即使這些少數人士是與社會大眾人士屬於同一個種族⁹。於 1989 年，聯合國人權事宜委員會亦曾指出沒有合理和客觀的原因解釋不同的待遇，便可構成歧視¹⁰。這解釋亦已得到歐洲人權法庭確認，該法庭認為不同待遇在沒有「客觀和合理的理據支持」下，將會構成種族歧視。

換言之，從內地來港定居的新移民、或從中國內地來港的旅客或其他人士，他們大多都不熟悉本地語言和習俗，有時更會基於其社會地位而遭受不公平對待。若任何人沒有「客觀和合理的理據支持」，向從中國內地居民或新移民作出不同待遇，也會構成種族歧視。因此，雖然現行《種族歧視條例》未有具體定義該等情況屬違法行為，但這不足以說明該行為屬合法、合理和合情。

5. 調查發現

為進一步深入了解本港食店在實際營運作是否有對來自中國內地的人士作出抗拒或歧視行為，掌握以上情況的普遍性，本會就問題作出資料搜集及調查，本會工作人員於 2020 年 2 月 15 至 28 日期間，嘗試在互聯網上及實體店進行調查。

5.1 線上資料搜索：首先，本會嘗試透過互聯網搜尋器、Facebook，以及登入名為「不招待內地人之店舖」的 QR Code (即以下連結：

<https://factvote.com/hashtags/%E4%B8%8D%E6%8B%9B%E5%BE%85%E5%85%A7%E5%9C%B0%E4%BA%BA?categoryId=2>)，整理出全港(港島、九龍及新界)各區表明不招待內地人的店舖基本資料，在檢索期間，工作人員會紀錄店舖的名稱、地址、網站(包括:店舖網頁、店舖 Facebook、Instagram 等資料)，並拮取店舖有關不招待內地人之留言、圖片或相片。由於有店舖並沒有指明不招待內地人，而只是「不招待過去 14 日從中國內地來港之人士」，本會假設有要求與政府當局向有關人士進行強制檢疫的用意相近，因此並未有將有關店舖視有可能作出種族歧視行為的受調查店舖。

5.2 線下實體店舖查證：其後，本會工作人員於 2 月 25 至 28 日期間，按港島、九龍及新界三大區，前往各店舖，親身查核其店舖有沒有如網上相片或資料中，列明不招待內地人。另一方面，除了查證店舖張貼的告示，工作人員亦嘗試親身透過普通話，前往各店舖查詢消息的情況。雖然在過程中，工作人員並未有表明是以來自中國內地旅客的身分，然而，由於本港社會以廣東話為主要交流語言，來自中國內地的旅客亦主要以普通話為溝通語言，因此假設店舖人員將本會工作人員視為來自中國內地的旅客，而並非說普通話的香港居民(包括永久居民或非永久居民)。

5.3 調查在「不招待內地人之店舖」的 QR Code，以及各個網站，共找到 122 間相關店舖，本會進一步逐一登入各店舖的 Facebook、Instagram 或店舖網站，篩選有在網上以文字、圖片或相片的店舖，總

⁹ 香港政府布政司署，《平等機會：關於種族歧視的研究》諮詢文件，(香港: 1997 年 2 月)
引錄自 立法禁止種族歧視 諮詢文件香港特別行政區政府 民政事務局 (2004 年 9 月)

<https://www.info.gov.hk/archive/consult/2005/lard-c.pdf>

¹⁰ 聯合國，聯合國人權事宜委員會報告內的概論第 18 段 37 節，(紐約: 1989)。

數共 101 間店舖，分別為港島區 25 間、九龍區 47 間、新界區 29 間。

5.4 店舖情況：所有檢視的店舖在網上均有涉及歧視內地人的內容，該內容主要是由店舖自行發出的文字、圖片或相片，亦有其他互聯網使用者拍下店舖門外告示上載互聯網，當中最常見內容如下：

- 「因疫情嚴重，政府不全面封關，因此不招待內地旅客」；
 - 不招待普通話人士(但歡迎台灣人)；
 - 不招待人士亦有包括沒戴口罩者、過去 14 日曾前往內地的人士；
 - 此外，亦有店舖收窄拒絕招待對象，註明只不招待來自中國湖北省的人士；
 - 附以一些粗言穢語之暗號(例如:DLLM)，以及口號，包括：「康服(復)香港，時代抗疫」、「香港人加油!」；
 - 店舖亦會註明店舖內所有員工必須帶口罩上班，甚或定時用漂白水消毒，並強調會盡最大努力保護香港人，似乎強調店舖十分注意衛生；
- 港島區方面，25 間名單上的店舖中，工作人員共走訪其中 15 間，發現有 6 間店舖有不接待內地人的歧視內容、9 間不肯定有沒有張貼歧視內容(原因：視察當刻未有開門營業)。
- 九龍區方面，47 間名單上的店舖中，工作人員共走訪其中 30 間，發現有 23 間店舖有不接待內地人的歧視內容、5 間不肯定有沒有張貼歧視內容(原因：視察當刻未有開門營業)，2 間在門外沒有張貼歧視內容。
- 新界區方面，29 間名單上的店舖中，工作人員共走訪其中 16 間，發現有 9 間店舖有不接待內地人的歧視內容、5 間不肯定有沒有張貼歧視內容(原因：視察當刻未有開門營業)，2 間在門外沒有張貼歧視內容。

從以上數字可見，似乎雖然在網上各店舖均有顯示涉嫌歧視中國內地旅客的資料，惟在實體店中，並非所有食店均有標示不接待內地人的內容(港島區:40.0%、九龍區:76.7%、新界區:56.3%)，至於店內是否真正有拒絕招待內地人的情況，則要逐一親身確認；以下是部份工作人員在部份食店中的親身經歷。

5.5 被歧視的親身經歷：工作人員嘗試親身查詢共 13 間(港島區:2 間、九龍區:2 間、新界區:9 間)，當中 5 間店舖有抗拒招待內地人的情況。統計數據分析如下：

	港島區	九龍區	新界區	合計
在網上有歧視資料	25	47	29	101
調查人員走訪食店數目	15	30	16	61
店中標示不招待內地人食店數目	6	23	9	38
親身嘗試光顧食店數目	2	2	9	13
親身經歷食店抗拒款待個案數目	1	2	2	5

6. 調查分析

6.1 食店網上大多表態拒招內地客 實際拒絕招待的食店卻較少

是次調查發現，所有調查中食店有在網上標示拒絕招待中國內地旅客，逾六成(38/61=62.2%)被調查食店，在實體店亦有標示拒絕招待中國內地旅客的告示，部分店舖表述的目的是保障其他食客和員工的健康。然而，在實際經歷上，工作人員被食店作出歧視行為的比例卻較低(5/13=38.5%)，不少店舖會向食客進一步表示，若果過去 14 日未曾到訪中國內地，食店也會招待他們；反映在實際操作上，並非所有店舖會按照告示內容拒絕所有招待來自中國內地的旅客。

6.2 食店以保障港人健康為由 拒絕招待中國內地訪客已屬種族歧視

儘管調查中的食店表示要為新冠肺炎疫症推行各項防疫抗疫措施，然而亦必須在公共衛生及免受歧

視兩方面獲取平衡。事實上，若店舖單單是拒絕接待過去 14 日曾到訪中國內地的人士、或不配戴口罩人士，某會有一定合理性；因為作為一個中小型店舖，實在缺乏充份資源及能否辨別顧客是否有相當可能感染肺炎病毒，因此以公眾健康為由拒絕接待過去 14 日曾到訪中國內地的人士，或有一定的合理性。事實上，自 2020 年 2 月 8 日起，特區政府亦已要求過去 14 日從內地返港及到港人士接受強制檢疫，理論上強制檢疫隔離的期間不可以離開居所，因此，在強制檢疫隔離期間前往社區光顧店舖的機會極低。

至於店舖一刀切地拒絕招待所有中國內地旅客，明顯屬不合理，因為並非來自中國內地的人士便屬於感染病毒人士；若拒絕向任何來自中國內地的人士提供服務，明顯是以偏蓋全，屬「一竹竿打一船人」的做法。有親身體驗的個案方面，雖然店舖職員聽懂食客講的普通話，亦能以普通話對答，但卻明言不招待內地居民，店舖明言不招待中國內地居民，一刀切地向某一特定的族群不提供服務，屬於直接種族歧視(direct racial discrimination)。縱使未有違反本港現行《種族歧視條例》，做法亦不合理。再者，就算有食店單純為著公共健康目的行事，此舉也屬不合理及不合比例，亦可能已構成種族歧視，反映有需要加強公眾教育。

6.3 拒絕只會說普通話人士提供服務或商品 或屬間接種族歧視

此外，調查發現有店舖明言不會說普通話，不招待說普通話人士。縱使當事人在過程中根本沒有表明身份，只是以普通話提問，店舖職員便拒絕招待。事實上，說普通話人士既可來自中國內地，亦可以從外國來港的華裔人士，他們同樣受店舖的規定被拒絕提供服務。根據《種族歧視條例》，基於某人的「種族」而歧視、騷擾及中傷該人，屬違法行為。條例亦訂明，「種族」是指個人的種族、膚色、世系、民族或人種。雖然「語言」並非條例下明文所界定的種族，但與語言有關的某些要求或條件，可能令某種族群體的人士因未能符合有關要求而蒙受不利，導致間接種族歧視(indirect racial discrimination)該種族群體。因此，是次服務提供者針對操某一語言不會獲得貨品或服務，令未能達到有關要求的種族群體蒙受不利，有可能會觸犯上述法例。

有意見質疑食店人員沒可能懂得全球各種語言才算沒有言語歧視，惟事實上，若食店並非想歧視內地客或說普通話的食客，絕不應標示拒絕招待內地客或拒絕說普通話的人，相反，可嘗試以各種方式，例如：在店中標示相片或圖案、利用身體語言指出和介紹食物、使用網上軟件翻譯餐牌等等方式，協助只會說普通話的食客點餐並提供款待。

6.4 拒絕招待內地旅客 不利本港經濟發展 反映本土和排外主義問題

由於內地訪港旅客是本地消費活動一重要來源，若食店或其他服務提供者持續拒絕向來自中國內地人士提供商品或服務，將會嚴重影響本港經濟，內地人士若感受到被香港社會排拒，不受港人歡迎，亦會大大削弱來港意欲，亦與本港社會歡迎各地旅客來港消費的原則相違背。或許有意見認為食店拒絕招待內地旅客的做法只屬疫症期間的非常措施，但短期措施亦屬不合理，同時亦會產生本港社會拒抗內地人士的負面印象，長遠不利本港經濟發展，更損害社會原有包容並蓄的氛圍。除了影響外來旅客，由於有食店需要說普通話的人士出示香港居民身分證，要求食客證明自己是香港人，此舉亦會為說普通話的新來港人士或其他香港居民帶來不便，加深族群彼此的隔閡。

6.5 現行《種族歧視條例》未能保障因國籍而受歧視人士

另外，調查反映由於現行《種族歧視條例》未有將「國籍」納入種族歧視的定義中，縱使有人因「國籍」而遭受歧視，亦難以援引《種族歧視條例》作出投訴或採取任何法律行動。反之，施以歧視行為的人士，更可以此法律的漏洞作出歧視行為，店舖又或者因為不理解其行為屬國際人權公約定義下的種族歧視，繼續傷害了被歧視的社群，可見修改《種族歧視條例》的迫切性。

7. 建議

種族歧視及排拒來外人行為，對社會文明帶來的傷害，並不下於新冠肺炎病毒。香港作為國際都會，在經濟發展和文明程度應位居較高水平。本港社會絕不應存有任何歧視的行為，反歧視法例亦應保障被歧視者，同時亦應清楚地讓社會大眾明白是非對錯，以及歧視帶來的禍害，避免誤墮法網，作出種族歧視行為亦不自知。為此，本會促請特區政府立即採取以下行動：

- 7.1 採取一切可行措施，防止公眾或個人在新冠狀肺炎疫症，以基於種族、膚色、世系或民族或人種的任何區別，發表任何歧視性的言論，或作出任何歧視的行為。
- 7.2 修訂有關種族歧視的法例，防止任何因新冠狀病毒(COVID-19)傳播而引發的任何形式的種族歧視，特別是保護中國人、原籍東亞的人士、受新肺炎感染的病患者、康復者，以及他們的照顧者、家人和朋友免受任何形式的歧視。
- 7.3 嚴格執行反歧視法例，調查本港所有懷疑因新冠狀病毒爆發，而對中國內地人及其他原籍東亞的人士所以出的種族歧視或排外主義的投訴個案。
- 7.4 適時向社會發佈有關反歧視的政策及指引，教育公眾消除一切形式的種族歧視。此外，政府亦應鼓勵官員、非政府組織、教育機構及社區組織，在公民社會中宣揚反歧視的訊息；並呼籲公民社會中的任何組織或個人，不要在社會中透過任何方式(包括:社交媒體)，發佈或宣揚任何涉及新冠狀病毒疫情而引發的歧視性言語或評論。
- 7.5 特區政府應修訂現行《種族歧視條例》(香港法例第 602 章)，將對從內地來港的新移民或對中國公民作出的歧視行為定義為種族歧視。換言之，若基於「國籍」(nationality)及「居民身份」(resident status)而向某一作出歧視行為，將屬種族歧視。
- 7.6 平等機會委員會(平機會)應根據賦權平機會的法例《性別歧視條例》中的第 64、65 及 70 條，就涉及因新冠狀病毒爆發而出現的歧視展開正式調查並整理報告、進行反歧視的公開教育工作及就改善現行反歧視法例向特區政府提交修例建議。

香港社區組織協會
民權教育中心 謹啟

2020 年 3 月 13 日