

英国《种族关系法》及其立法实践研究

姚克

(国家民族事务委员会 监督检查司,北京 100800)

[摘要] 英国《种族关系法》自1965年出台以来,先后经历了60年代、70年代、20世纪末三个阶段的修订和完善过程,在法律释义、法律效力范围以及法律监管机制建设方面不断取得新的进步,为协调种族关系提供了有效的法律依据和制度保证,使促进种族关系和谐发展成为全社会的责任,并为其他国家和地区提供了借鉴。

[关键词] 英国《种族关系法》;立法;民族关系

[中图分类号] D93

[文献标识码] A

[文章编号] 1001-5140(2009)05-0141-05

英国是一个多民族、多民族国家,在24万平方千米的土地上分布着英格兰人、苏格兰人、爱尔兰人、威尔士人4个主体民族和来自非洲、印度、中东和亚洲等地区的少数民族。目前,非白人少数民族人口有500多万,约占总人口的9%左右^[1]。作为19世纪以来的移民大国,英国一直面临着诸多的移民和种族问题,同时更肩负着保障少数民族权益、促进社会和谐的艰巨责任,20世纪中叶以来,英国在《种族关系法》方面的立法实践,充分体现了政府及社会在建立平等和谐的种族关系方面的尝试和进步。

一、第一阶段:20世纪60年代

二战后,英国基本恢复了战前帝国版图,但仍然面临着瓦解危险,加拿大、澳大利亚、新西兰和南非从殖民地转变成了享有自治权的联邦国,印度、斯里兰卡、缅甸也相继独立。为了强化帝国认同、促进联邦团结,英国于1948年出台了《国籍法》,该法规定英联邦境内的居民都是英国臣民。这一规定从法律上确定了英国殖民地和联邦居民均享有英国国籍身份,即可以自由出入英国,享有选举权和参加议会的权利,可以为英国政府工作等。随着《国籍法》的颁布,加之战后英国国内对劳动力的需求增加,大量殖民地和联邦移民涌向英国,其中主要是新英联邦成员国移民,即有色人种。据统计,1956年~1962年间移入英国的有色人种有372 950人,其中来自西印度的有235 100人、来自印度的有72 450人、来自巴基斯坦的有65 400人^[2]。外来人口给英国社会带来了新的活力,也带来了一系列社会问题,住房紧张,教育、卫生服务设施无法满足需求,就业竞争加剧等。外来移民和有色人种的敌视和歧视普遍存在,一些地方还引发了暴力冲突。1958年8月,密德兰的诺丁汉姆和诺丁山发生了白人殴打有色移民、袭击有色移民住宅事件,上千人被卷入,骚乱一度蔓延到伦敦,有400多人被捕。针对种族歧视引发的社会不公和暴力行为,反种族歧视运动逐渐兴起,1965年联合国通过了《消除一切形式种族歧视国际公约》。在国内形势和国际环境的压力和推动下,同年,英国政府正式出台了英国历史上第一部反种族歧视法

[收稿日期] 2009-04-11

[作者简介] 姚克(1981—),男(回族),甘肃庆阳人,历史学硕士,研究方向为世界史。

《种族关系法》,明令禁止英国本土居民和海外游客在公共场所基于肤色、种族、民族或国籍而引发的歧视。依据该法建立了种族关系委员会(RRB),用于监督地方调解委员会在防止种族歧视方面的工作,同时与各政党磋商进一步推进种族权益保障的政策措施,并定期向公众发布种族关系发展状况及委员会工作情况等。但当时许多保守人士认为,该法的出台可能激怒非少数种族人群,引发新的种族关系危机,因此,新法在许多方面留有妥协的印记,如禁止歧视的领域仅限于诸如旅馆和饭店等公共场所,虽然大多数投诉是针对雇佣、住房和警察当局的,但这些领域却不在法律管辖范围;个人没有权利提起诉讼,只有证据表明此类行为有可能再次发生,才可以寻求种族关系委员会作为诉讼代理人。在1965年~1968年间,只有四起种族歧视案件被法院受理,且都在诉讼过程中被中止,受害人没有得到过一次有效赔偿^[3]。

随着移民潮的加剧,英国的种族问题一直没有得到缓解。1968年初,受到当地政府排斥的肯尼亚裔以每月1000人左右的数量向英国移民,4月英国右翼政客埃诺奇·鲍威尔(Enoch Powell)发表了著名的演讲“血流成河”,预言移民大迁徙将导致社会大离析和广泛的暴力活动,反种族歧视立法将危害本土居民的利益等,但据当年的权威民意机构调查显示,65%的民众仍然支持反种族歧视立法^[4]。同年,英国政治与经济规划报告指出,“必须采取紧急措施解决目前已非常严重的种族歧视问题”^[5]。在种族关系委员会和国家联邦移民委员会(NCCI)的合力推动下,英国内政大臣罗伊·杰金斯(Roy Jenkins)同意修订《1965年种族关系法》以适应现实需要。《1968年种族关系法》的一个突出贡献是对雇佣、住房、教育、货物供给、设备供给、服务供给等领域做出了禁止歧视的规定,同时建立社区关系委员会(CRC),旨在促进社区成员包括各种族成员关系的和谐发展。但在该法框架下,个人还是没有权利向法院提起诉讼,只有种族关系委员会可以代理,然后便是漫长曲折的调解过程;雇佣领域的案件必须提交劳资机构,这是一个由雇主和工会联合组成的裁判机构,但提交劳资机构的案件大多被无限期搁置或无法推进。在1968年~1976年间,被正式受理的案件以及对受害人的有效补偿还是很有限。

二、第二阶段:20世纪70年代

进入20世纪70年代,西方主要福利国家发生了严重的经济滞胀,高失业和高通货膨胀问题并存。整个70年代英国经济年均增长率仅为2.2%,通货膨胀率却高达12.5%^[6],因经济滞胀引发的种族问题更为突出和复杂。70年代早期,下议院的种族关系和移民问题特别委员会就接连提出报告,指出英国仍然存在根深蒂固的种族不平等,并且正在威胁着第二代少数族裔的境遇。1974年英国政治与经济规划报告指出,50%的少数族裔非熟练工在申请工作过程中受到歧视,少数族裔白领和熟练工的这一比例分别是30%和20%^[7];住房数据显示,少数族裔自60年代中期以来住房状况仍没有得到明显改善,入住公共建筑住房的人口比例偏低,而入住安全性能差、环境简陋的私人廉租房的人口比例偏高。同时,少数族裔的受教育机会也远低于白种人^[8]。种族关系委员会和社区关系委员会指出,相关维权组织的弱化是导致种族歧视日益严重的主要原因之一。

一系列研究和数据表明,《1968年种族关系法》已不能解决现有的种族问题,在此背景下,英国政府决定再次进行修订,这次修订的成果就是今天英国社会普遍使用和遵循的《1976年种族关系法》。《1976年种族关系法》禁止歧视的范围与1968年法相似,新法案的一个突出贡献在于对“种族歧视”和“种族骚扰”进行了严格精准的定义。根据界定,法律上的平等涉及了“直接歧视”“间接歧视”和“迫害”(或称“被牺牲”)3种歧视行为,当一人对待另一人的不友善是基于他(她)的肤色、种族、国籍、民族或出生地,或因别人的种族因素造成另一人较差待遇时,即构成了直接歧视;当一项条件或要求使某一种族成员处于不利状况时,即构成了间接歧视;因某人对种族歧视行为提出控告或涉及此类控告,而给予不友善对待时,即构成了迫害。种族骚扰是指鼓励、纵容对某种族成员使用具有恐吓性的、充满敌意的言语或行为,以致造成了冒犯或自卑。“间接歧视”是一个影响深远的概念,此前的立法活动都没有做出过明确规定。从直接歧视到间接歧视,即是从形式平等到实质平等的一个重要过程。形式平等关注的是人们是否受

到相同待遇,只要待遇相同,就认定不存在不平等或歧视问题,对相同待遇下所产生的不平等的结果不再关注。而实质平等将结果也作为考量标准,结果不平等即是出现了歧视,而不管这些结果是因差别待遇还是因相同待遇而产生的。该法还明确了个人有权向司法机构提起诉讼,雇佣领域的案件交由劳资纠纷法庭审理,地方法院裁决因种族歧视引发的赔偿问题等。依据该法,种族关系委员会和社区关系委员会进行合并重组,成立新的种族平等委员会(CRE),该委员会直接对议会负责,经费也主要来自议会拨款,以独立于政府。其主要职责是发表执行种族平等政策行业规范,监督公共部门和私人企业是否存在种族歧视问题并督促改正和改进,资助涉及种族关系领域的调查研究,举办公共教育活动以促进公众对种族平等的认知,为公众提供法律咨询和援助,并可作为当事人的代理人参与庭审。

《1976年种族关系法》所确立的一系列制度,为制止种族歧视、提供平等机会、促进种族关系和谐发展提供了新的保障。一是建立了正式调查制度。根据法案48款规定,种族平等委员会可以基于合理理由或国务大臣的要求,对种族歧视问题开展正式调查。正式调查制度强化了委员会的监督检查职能,在该法颁布的头10年,委员会就开展了52项正式调查,涉及雇佣、住房、社会服务、教育等多个领域^[9]。二是建立了记录与监测系统。根据法案47款规定,为进一步贯彻落实法律,80年代以后英国陆续出台了《雇佣业务守则》《法定住宅规范》《消除教育领域种族歧视实施守则》等,以指导种族关系法在相关领域的贯彻落实。实践若干守则的一项中心内容就是要求当地当局、政府核心部门和一些雇主建立记录与监测系统,以监测分析法律执行情况和种族关系的发展变化。例如,地方市议会为议会雇员和享受公共服务的市民建立的种族记录与监测系统,以参与者的基本信息为基础,通过对个人或群体定期进行社会调查和统计分析,进而考量本系统下是否有种族歧视的发生及其程度,并提出改进措施。三是确立了“积极行动”原则。“积极行动”是根据法案第35款、37款和38款确立的一项原则。由于历史等原因,少数民族在某些行业中长期不能得到雇佣,或者某些行业中的少数民族人口远远低于正常比例。“积极行动”原则规定,此类行业的雇主有义务鼓励少数民族申请本行业工作,并提供培训等机会,以挖掘他们的潜力,提升他们的竞争实力。根据此项原则,一些行业在招聘过程中必须主动鼓励、帮助少数民族就业。四是开展研究工作。根据法案45款规定,种族平等委员会可以独自承担或协助个人、机构开展相关领域的研究工作。根据这一规定,委员会成立后在雇佣、住房、教育、服务以及新闻媒体等领域开展了一系列涉及种族关系的研究工作,并资助其他团体及个人开展相关研究,其中一些研究成果直接推动委员会展开了正式调查。五是发展志愿者组织。根据法案44款规定,种族平等委员会可以为以促进机会平等、发展良好种族关系的志愿者组织提供资助。志愿者组织是社会工作网络中的重要部分,目前在英国已有上百个地方种族平等委员会(REC)类型的志愿者组织,他们活跃在社区服务、公共教育、政策研究等各个领域,据统计,2007年~2008年度委员会对志愿者组织的资助就达到了382.6万英镑^[10]。

虽然《1976年种族关系法》在立法和实践过程中都有了实质性的进展,但此后的种族关系仍不容乐观。70年代中期至80年代以来的一系列民意调查显示,少数民族对自身生存状况的评价更为消极,公民整体对种族关系的发展前景仍持悲观态度^[11]。这一方面是因为这时少数民族的第二代已成长起来,他们对生活的期望值要高于第一代,境遇改善的相对滞后与对生活较高的期望值之间产生了较大落差,导致民族关系进一步紧张。另一方面也是因为《种族关系法》本身仍存在问题,如在现实中依据法律释义界定种族歧视行为仍很困难,而将其纳入司法程序必然要花费大量的精力和财力,因此,个人案件的投诉数量仍处在较低水平。另外,1984年在种族委员会诉英国 Prestige 集团一案中,法官最后判定委员会若没有充足的证据证明当事人存在种族歧视行为,不得对当事人开展正式调查,这一判决大大限制了委员会开展正式调查的权利,80年代以后,正式调查数量大大减少^[12]。此外,法案做出的一些规定只是一种原则性规定,如建立记录和监督系统缺乏执行的普遍性等。

三、第三阶段:20世纪末

进入90年代,种族歧视和种族攻击仍时有发生。1994年~1998年间,伦敦都会警区接到的因种族

歧视举报每年约为 5 000 件,该数字在 1998 年至 1999 年度增至 11 050 件,而 1999 年至 2000 年度增至 23 346 件。在英格兰和威尔士,警方 2000 年至 2001 年度处理的严重种族事故就有 25 100 件^[13]。

1993 年 4 月 22 日,伦敦东南部年仅 18 岁的黑人学生斯蒂芬·劳伦斯(Stephen Lawrence)在公交车站附近被几个白人青年殴打致死。警方经历了长时间的调查取证,却因缺乏证人使得嫌疑人免于指控。1996 年,劳伦斯的家人对嫌疑人提起自诉,却也由于缺乏证据而告失败。英国的新闻界认识到这将是一个历史性事件,给予了积极关注和报道,社会质疑和争议给予当局巨大压力。1997 年 7 月,英国内政大臣授权高等法院法官威廉·麦克弗森(Sir William Macpherson)爵士对案件进行研讯,并于 1999 年 2 月提交了报告。报告显示,对斯蒂芬·劳伦斯被害案的侦查揭露了警察当局业务上的不称职、制度上的种族主义和警局高层领导的运转失灵。麦克弗森发现,案件曾经被搁置或至少被拖延处理,原因是警方在处理黑人被杀案时,相比处理那些被害人为白人而凶手为黑人的案件积极性有所不及,警务系统存在“体制性种族主义”(institutional racism),即不一定表现为明显的种族主义行为和态度,而是体现为实践中对少数民族的弱势成员实际上起作用但并非故意的种族主义。

研讯报告包括了 70 项建议,其中第 11 项建议提出修订《1976 年种族关系法》,“种族关系法的十足效力应适用于所有警察,而警队高层人员应对下属执行或不执行相关法律的行为负责”^[14]。作为对这些建议的回应,英国内政大臣同意修订《1976 年种族关系法》,并最终形成了《2000 年种族关系法》(修正案)。正式出台的修正案将禁止歧视的领域扩大到了包括警务部门在内的几乎所有公共部门,并规定部门高层领导对于种族歧视问题的出现负有不可推卸的责任。此外,还明确规定,公共权利机构在消除种族歧视、宣传机会平等、鼓励在不同民族之间建立良好关系方面负有一般义务。根据修正案的精神,警察等部门需制定本部门执行种族平等政策、促进种族关系和谐发展的计划或规划。2005 年,种族平等委员会出台了专门的指导性文件《公共当局指引》和《促进种族平等实践守则》,以指导各权利部门制定各自的种族平等计划。

修正案还进一步强化了种族平等委员会的监督职能,如果公共权利机构没有或疏于履行在消除种族歧视、宣传机会平等、鼓励在不同民族群体之间建立良好关系方面负有的一般义务,委员会将有权对其提请司法审查。2007 年,种族平等委员会和残障人士权利委员会(DRC)、平等机会委员会(EOC)合并为全新的平等和人权委员会,根据《2006 年平等法》的要求,平等和人权委员会有权对公共部门在执行和促进人权平等方面的工作进行评估,并公开评估报告。

2003 年,为实施欧洲议会在 2000 年 6 月 29 日发出的《2000/43/EC 号指令》即《欧洲种族指令》,英国政府对 2000 年修正案又做了一些修订。其中重要的一项是将“间接歧视”中的“因条件或要求”改为“因条件、准则或常规”,间接歧视的定义因此被扩大,不仅涵盖了正式的条件或要求,更包括了非正式的做法,这一修订使得涉及种族歧视的指控更容易成立了。

经过近半个世纪的论证、修订,英国《种族关系法》已逐渐成熟,虽然种族歧视以及种族冲突仍时有发生,但其在立法方面的成绩是显著的,并被其他国家和地区借鉴。2008 年 7 月,香港立法会审议通过了以英国《1976 年种族关系法》为蓝本制定的《种族歧视条例草案》。草案将禁止在雇佣、教育、服务、选举、聘用和参加会社 6 个范畴上的种族歧视。英国《种族关系法》及其立法实践也为我国内地协调民族关系、促进民族团结工作提供了可以借鉴的思路。

1. 进一步加强协调民族关系的法制化建设。英国通过制定一部专门的《种族关系法》作为协调民族关系的法律基础。与英国不同的是,我国在各类法律法规中对涉及民族关系的方面分别做出了规定,如我国在宪法、刑法、婚姻法、继承法等法律中都有保障少数民族合法权益,维护民族团结的规定,《民族区域自治法》赋予了少数民族自主管理本民族事务的权力,此外,还有大量的行政法规和部门规章涉及协调民族关系方面。新中国成立至今,我国已初步形成了协调民族关系法律法规体系,为不断发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系奠定了良好的制度基础,今后协调民族关系的法制化建设仍需不断加强,配合法制化建设的法律宣传和教育工作也需进一步跟进。

2. 进一步推动协调民族关系工作的科学化进程。英国在《种族关系法》中确立了一套较为科学和实

效的机制,即种族关系监测机制,这一机制一方面是基于司法途径建立的对种族歧视的咨询、投诉情况的监测分析,因咨询与投诉途径便利发达,这方面的信息数据能够较充分、全面地反映种族歧视情况;另一方面是对少数民族社会生活变化的监测,主要是公共部门和部分雇主建立的记录与监测系统,以及研究机构和社会志愿者组织开展的专项调查和统计分析。建立在精确数据基础上的分析研究提高了结论的准确性和权威性,从而推动了种族关系协调工作的科学化和规范化进程。英国在这一方面的理念和思路也可以为我们所借鉴,现今的行政管理工作不断走向数字化和科技化已成为必然趋势,协调民族关系工作也应进一步尝试和摸索在这一方面的新方法和新措施,以进一步提高这项工作的科学性和准确性。

3. 进一步加强对民族政策、法律法规贯彻落实情况的监督检查。强有力的监督机制是政策法规得到有效贯彻落实的重要保障。英国《种族关系法》在历次修订过程中都在不断强化、强化职能部门的监督检查权,进一步明确检查的依据、范围,检查结果公示制度,以及相关责任人依法承担责任等处理原则和方法。目前,我国国务院通过的新一轮“三定”方案进一步强化了民族工作部门在承担民族法律法规和民族政策执行情况方面的督促检查职能,这充分体现了党中央、国务院对民族工作的重视,对少数民族和民族地区经济社会发展的关心和支持。因此,需要以此为契机,建立健全各项监督检查机制,包括民族政策、法律法规贯彻落实情况的监测制度,开展督查工作的协作制度,以及贯彻落实民族政策、法律法规的责任制等,通过制度建设明确督查工作的依据、对象及处理原则和方法,推进这项工作的有效开展。

参考文献:

- [1][9]张若璞,金春子,杜宇. 英国如何协调民族关系[J]. 中国民族,2008,(2).
- [2]耿喜波. 二战后英国移民政策的演变[J]. 广西社会科学,2004,(5).
- [3][10]Muhammad Anwar, Patrick Roach, and Ranjit Sondhi. From legislation to integration: race relations in Britain, New York: St. Martin's Press, 2000. 5,68 - 69.
- [4]Simon Heffer, Like the Roman: The Life of Enoch Powell, Phoenix, 1999,460.
- [5]W. W. Daniel, Racial Discrimination in England, Harmondsworth: Penguin,1968. 56.
- [6]张永安,孙定东,杨逢珉. 世界经济概论[M]. 上海:上海人民出版社,2005. 65.
- [7][8]D. Smith, The Fact of Racial Disadvantage, London: Political and Economic Planning, 1976.
- [11]Community Relations Commission, Some of My Best Friends, London: CRC, 1976. 13; M. Anwar, Race Relations in 1981, London: Commission for Racial Equality, 1981. 12.
- [12]Muhammad Anwar, Patrick Roach, and Ranjit Sondhi. From legislation to integration?: race relations in Britain, 11 - 13, 68 - 69.
- [13][14]香港立法会 CB(2)513/07 - 08(02)号文件. 政府对法案委员会委员就第3条所提出的事项的回[A].《种族歧视条例草案》委员会会议纪要(2007年1月~2008年6月)[C].

(责任编辑 贺卫光 责任校对 肇英杰)