

聯合國人權事務委員會第 107 次會議

中華人民共和國香港特別行政區實施 《公民權利和政治權利國際公約》的第三次報告 審議會

2013 年 3 月 12 日及 13 日

香港平等機會委員會提交的意見書

引言

本文件旨在向人權事務委員會提出平等機會委員會(平機會)的意見，以供審議香港特別行政區(香港特區)實施《公民權利和政治權利國際公約》的第三次報告時考慮。

關注領域

第 3 條：男女享有平等權利

(a) *新一輪的歧視法例檢討(第 3 和 26 條)*

平機會是法定機構，於 1996 年成立，負責實施《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》和《種族歧視條例》。

平機會於 1999 年完成第一次法例檢討後，已向香港特區政府提交意見書，建議就《性別歧視條例》和《殘疾歧視條例》作出修訂。政府除了於 2008 年修訂了《性別歧視條例》下「性騷擾」的定義，把涉及性的行徑擴大至包括教育環境外，至今仍未落實平機會的任何建議。

平機會的修訂《性別歧視條例》和《殘疾歧視條例》建議涉及條例的廣泛層面：擴大對貨品、服務及設施提供者的保障，免受顧客性騷擾；就殘疾歧視的目的，修訂有聯繫人士的定義；不歧視原則的例外情況；改善執行的條文；以及修訂與平機會權力相關的條文。

政府於 2000 年已表示接納平機會的多項建議，於 2003 年制定了一份條例草案，以落實它同意的修訂。¹不過，條例草案從未提上立法會。唯一獲接納的建議就是上文提及於 2008 年把《性別歧視條例》的性騷擾條文擴大，以便與《種族歧視條例》的種族騷擾條文看齊²。

平機會於 2011 年致函政府，重申要求政府落實餘下的建議。至今為止，政府仍未提出修訂，也未就平機會職權範圍下的四條歧視條例進行任何全面檢討。

平機會的職能是持續檢討各歧視條例的施行情況。目前平機會正進行新一輪的深入檢討，檢視全部四條歧視條例的實施情況，研究目前法例未涵蓋而要優先提供保障的範疇。我們的目的是徹底革新歧視條例，理順各條例的所有分歧，並改善現有法例的不足之處。平機會完成內部檢討後，將諮詢持份者和公眾的意見，然後向政府提交建議書。

(b) 少數族裔婦女 (第 3 條)

由於文化和語言背景，少數族裔婦女普遍被視為香港其中一個最弱勢群體。對於香港的兩種法定語文(即中文和英文)，她們有些人連一種也不懂。考慮到這些婦女的基本權利，以及對她們子女成長及發展的影響，香港特區政府應主動採取適當措施，加強這些少數族裔婦女的能力，以利她們融入本地社會。

(c) 丁屋政策 (第 3 條)

《性別歧視條例》的一項豁免關乎丁屋政策。根據該項政策，香港新界男性原居民有權向香港特區政府申請興建一座三層高鄉村式屋宇為居所。但女性原居民和非原居民卻被排除在外。平機會促請政府盡快檢討丁屋政策，以確保任何可能解決此事宜的辦法都不含性別歧視。

¹ 《歧視法例(雜項修訂)條例草案 2003》

² 修訂令到《性別歧視條例》第 2(5)(b)條適用於教育範疇。第 2(5)(b)條規定任何人若作出涉及性的行徑，而該行徑造成對一名女性屬有敵意或具威嚇性的環境，即屬性騷擾。這項修訂是在 2008 年制定《種族歧視條例》時作出的，以便與《種族歧視條例》中的種族騷擾條文保持一致。

(d) 參與公眾生活的權利 (第 3 及 25 條)

雖然《性別歧視條例》自 1996 年起已生效，但女性擔任政府諮詢組織及法定機構非官守成員的比例仍遠低於男性。自 2010 年 6 月起，政府已把性別基準由 25% 提升至 30%。截至 2012 年 10 月為止，政府委任諮詢組織及法定機構擔任非官守成員的整體女性參與率平均只有 32.6%。但在 400 多個有政府委任非官守成員的諮詢組織及法定機構之中，仍有 124 個未達性別基準。政府應採取適當措施，增加女性參與公共生活，並提高委任諮詢組織及法定機構非官守成員的性別基準目標。

第 26 條：受法律平等保護的權利

(a) 精神健康政策 (第 26 條)

《殘疾歧視條例》規定在香港歧視精神病患者屬於違法。過去三年，平機會每年平均收到約 100 宗關於精神病的殘疾歧視投訴。即 2010 年至 2012 年間，根據《殘疾歧視條例》作出投訴中，平均約有 20% 屬這類歧視。對精神病的歧視和負面標籤令病人不敢求助，直至危機發生，進一步加深對精神病患者的負面標籤，惡性循環不息。

沒有精神健康就稱不上健康。這也涉及促進身心健康、防止精神病患、精神病患者的治療與康復。

香港特區的公共醫療服務提供者——醫院管理局於 2011 年採納「成年人精神健康服務計劃」，定出 2010 至 2015 年為成年人提供精神健康服務的框架。不過，卻未為兒童、青少年和長者制定相應服務計劃。與其每次以零碎方案解決關於精神健康的個別具體問題，香港特區政府應為港人制定全面而長遠的精神健康政策，以整全方式推廣和改善港人的精神健康。

再者由於精神健康科專業人才不足，服務需求與供應出現巨大落差。截至 2012 年 9 月底為止，醫管局精神科專科門診首次就診的輪候時間中位數約為 7 星期，而等候治療的病人約有 13,000 人。

鑑於人手短缺，政府亦就人手作出長遠規劃，培養精神科專業人才和富有社區精神健康服務經驗的輔助醫療人員。

目前醫管局提供前線醫療服務，而多個政策局和政府部門參與社區護理和讓精神病患者重投社會的工作。雖然食物及衛生局負起統籌角色，但若非設立有高度權力且有廣泛基礎的中央統籌機構(即：精神健康委員會)負責整體精神健康政策，是不能制定和有效推行全面的精神健康政策。

精神健康委員會宜由政務司司長擔任主席，以統籌制定和推行長期及短期的精神健康政策和精神健康支援服務的行動計劃。

(b) 立法禁止性傾向歧視 (第 26 條)

政府於 2006 年進行關於市民對同性戀者看法的調查³，發現 29.7%受訪者認為，在香港同性戀者因其性傾向受到歧視的情況「非常嚴重/嚴重」；41.7%認為情況「一般」；而 25.2%的人認為情況「有些少問題/沒有問題」。不過，經常接觸同性戀者的受訪者當中 41.1%認為香港的歧視問題「非常嚴重/嚴重」。

《香港人權法案條例》⁴和對應的《公民權利及政治權利國際公約》第 26 條雖然沒有明確提及「性傾向」，但都對平等的權利作出保障。香港終審庭在 *Secretary for Justice v. Yau Yuk Lung* [2007] 3 HKLRD 903 案裁定：「根據《基本法》第 25 條和《香港人權法案條例》第 22 條，基於性傾向的歧視完全不合憲。性傾向已包括在「其他情況」句中。」

³ 民政事務局(2006)《市民對同性戀者看法的意見調查 - 報告》

⁴ 《香港人權法案條例》第 22 條。

即使如此，由於《香港人權法案條例》只規管公共範疇，在私人範疇的性傾向並未得到法律保障。再者，香港尚未有具體的禁止性傾向歧視法例，因此市民不能透過平機會的處理投訴機制討回公道。雖然有關性傾向的投訴超越了平機會的執法權限，但在 2010 至 2012 三年間，平機會已收到 1258 宗關於性傾向的公眾查詢。

去年 11 月有議員在立法會提出動議，促請政府就立法保障不同性傾向人士的平等機會進行公眾諮詢。由於立法會採用分組投票制⁵，動議被功能組別議員否決不獲通過。當香港特區行政長官於 2013 年 1 月發表他首份《施政報告》時，他表示這是高度受爭議的問題，目前政府無計劃進行諮詢。⁶

在香港特區實施《公民權利和政治權利國際公約》的第三次報告內，政府重申現階段以自我規管和教育應付這方面歧視較立法更適切。不過，政府於 2006 年發表的調查⁷已指出有 41.6% 受訪者認為現時以公眾教育應對歧視問題的安排並不足夠，只有 23.5% 受訪者持相反意見。

平機會 2012 年進行的《平等機會意識公眾意見調查》⁸，在 1,504 位受訪者中，有 43% 認為性傾向歧視在香港「非常嚴重/頗嚴重」。對於平機會未來工作範疇，60% 受訪者認為立法禁止性傾向歧視是「非常重要/頗重要」。

香港現有的歧視條例不保障性傾向人士免受歧視。平機會認為就立例禁止性傾向歧視進行公眾諮詢，已是刻不容緩。

⁵ 根據立法會的投票制度，由議員提出的動議須取得功能組別和地區直選組別的議員支持。有關動議由何秀蘭議員提出，要求就禁止性傾向歧視進行公眾諮詢。動議於 2012 年 11 月 7 日獲地區直選組別議員支持，但被功能組別議員反對。

⁶ 香港特別政府(2013)《二零一三年施政報告：穩中求變 務實為民》可於 <http://www.policyaddress.gov.hk/2013/chi/pdf/PA2013.pdf> 閱覽

⁷ 見註 3。

⁸ 平等機會委員會(2013)《平等機會意識公眾意見調查 2012》可於 <http://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/2013191435474998288.pdf> 閱覽

(c) 禁止年齡歧視 (第 26 條)

香港年齡在 65 歲或以上的人口將由 2011 年的 940,000 人，在 30 年間飆升至 2,560,000 人。到了 2041 年，香港老齡人口比例將由現時的 14% 增至 30%。政府有迫切需要為老齡人士，在就業、衛生護理和房屋等方面革新其政策及服務。例如：由於市民愈來愈長壽和生活健康，不少老齡僱員仍想繼續工作。這可能對經濟帶來好處，確保有技術的人繼續有生產力。儘管如此，政府現時對老齡人士的政策遠遠追不上一現實中正在轉變的人口。

雖然年齡歧視超出平機會的權限和職能，但在 2010 至 2012 年三年間，平機會收到 891 宗這方面的查詢。2012 年的《平等機會意識公眾意見調查》⁹發現，認為年齡歧視非常嚴重/頗嚴重的 41% 受訪者當中，69% 的歧視事件與僱傭有關。

不論歧視涉及年長抑或年輕人士，香港特區現時並無免受年齡歧視的保障，平機會促請香港特區政府考慮立法禁止年齡歧視。

(d) 《種族歧視條例》的缺失 (第 26 條)

平機會於 2012 年出版一份有關南亞裔人士受種族歧視經歷的報告。¹⁰ 報告發現南亞裔人士受到歧視和偏見的主要範疇是求職。例如：即使從事體力勞工，仍被要求具備書寫中文的能力。

該研究一些焦點小組的參加者亦聲稱，南亞裔人士較易受警察濫權的影響。例如：他們發現南亞裔經常被當街搜身；有些人指稱他們的國家以及自己曾受到警察的侮辱¹¹。報告突顯需要彌補《種族歧視條例》目前的主要不足之處。與其他歧視條例不同，《種族歧視條例》並未具體指明適用於政府行使公共職能方面，例如香港警隊和懲教署的工作。這都是需要作出檢討和改革的主要範疇。

⁹ 同上。

¹⁰ 平等機會委員會(2012)《有關南亞裔人士對種族之間接觸及歧視經驗的研究》可於 http://www.eoc.org.hk/EOC/Upload/UserFiles/File/ResearchReport/201203/Race_cFull%20Report.pdf

¹¹ 同上。

(e) 為少數族裔學生提供充足教育 (第 26 條)

香港特別行政區政府在向少數族裔提供充足教育方面舉足輕重。平機會之前曾向政府提出意見和提交建議，要求政府加強學前及初小級的語文支援、制定另一套課程/資格評估方法，以切合少數族裔學生的需要；並且收集相關資料，以供制定政策和改善支援措施。平機會又促請政府和相關持份者與平機會和關注團體合作，藉以提升少數族裔學生享有優質教育的平等機會。

(f) 收集數據以制定消除歧視的政策及措施 (第 26 條)

對於大專院校和中小學少數族裔學生的族裔和主要語言，目前並無關有系統和準確的統計數字。由於缺乏以有系統方法收集的準確數據和資料，決策者難以掌握問題的範圍和程度，也無法制定有效政策和措施作出改善。為此，香港特區政府應制定有效的數據收集系統，收集香港少數族裔學生的相關資料。

把平等機會價值納入為主流

人人都應享有平等權利。平機會致力在制定和推行政策的各階段納入平等機會價值。平機會促請香港特區政府作出涉及性別、殘疾、種族及其他方面的決策時，應恪守平等機會原則，優先從平等機會觀點著眼。歸根結底，假若香港特區政府能增撥資源，投入平等機會觀點主流化的工作，則可透過教育，讓公眾學到和真正懷抱平等機會這項核心價值。

平等機會委員會
二零一三年三月