

# 經濟、社會與文化權利委員會第 52 次會議

## 審議

### 中華人民共和國香港特別行政區根據 《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交的第三次報告

2014 年 4 月 28 日至 5 月 23 日

### 香港平等機會委員會提交的意見書

## 引言

本文件旨在就香港特別行政區(香港特區)根據《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交的第三次報告，提出平等機會委員會(平機會)的意見。

2. 平機會於 1996 年 5 月根據法例成立，負責實施香港的四條反歧視條例(即《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》)，以推廣男女之間、殘疾人士與非殘疾人士之間、有家庭崗位和沒有家庭崗位人士之間、以及不同種族人士之間的平等機會。

## 關注領域

### 第 2 條 – 逐步實現公約所承認之各種權利

#### (a) 設立人權委員會

3. 目前香港特區有多個法定機構，例如：平機會和個人資料私隱專員公署，負責調查和監察特定範疇人權事務的侵權事宜。這種不完整的安排，難以為公約所確認的各種權利提供全面保障。平機會認為，應設立具備廣泛授權的單一法定機構，以涵蓋香港接納的所有國際人權標準。

## **(b) 立法禁止性傾向及性別認同歧視**

4. 香港尚未具體立法禁止性傾向和性別認同歧視，因此公眾未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，但由 2009 年至 2013 年五年間，平機會仍收到 1,337 宗有關性傾向的公眾查詢。根據 2012 年進行的《平等機會意識公眾意見調查》<sup>1</sup>，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。香港特區政府於 2013 年 6 月設立「消除歧視性小眾諮詢小組」，就香港性小眾面對歧視的層面和程度，以及有何策略及措施應對所識別的問題提出意見。平機會認為，香港特區政府應盡快就立法禁止性傾向歧視進行公眾諮詢。

## **(c) 禁止年齡歧視**

5. 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%。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。2012 年的《平等機會意識公眾意見調查》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。香港特區政府於 2006 年發出的《僱傭實務指引-消除就業方面的年齡歧視》未有提供任何法律保障，而持份者又批評相關的公眾教育不足。為此，香港特區政府應主動地全面應對人口老化的挑戰，考慮就年齡歧視立法。

## **(d) 《種族歧視條例》的缺失**

6. 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。

7. 與此同時，由於仍未進行《種族歧視條例》的改革，平機會促請香港特區政府把《促進種族平等行政指引》(行政指引)擴大至所

---

<sup>1</sup> 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

有政策局、政府部門和公共機構。政府的主要行政和執行職能由 12 個政策局和 61 個部門及機關負責執行。截至 2013 年底，需要按照行政指引行事的局和部門約只有 22 個。

8. 此外，目前並無免受國籍、公民身份或移民身份歧視的保障。平機會認為香港特區政府應考慮檢討和修訂《種族歧視條例》，把國籍、公民身份和移民身份列入「種族」的定義之內，把這類歧視列為違法。

### **第 3 條 – 男女享有平等權利**

#### ***(a) 新一輪的歧視條例檢討***

9. 平機會於 1999 年完成第一次法例檢討，並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。平機會的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<sup>2</sup>外，至今仍未落實平機會的任何建議。

10. 平機會現正進行新一輪法例檢討，深入檢討其權限下的各條歧視條例。平機會促請香港特區政府徹底革新歧視條例，理順各條例的所有分歧，並改善現有法例的不足之處。

11. 保障貨品、服務及設施提供者免受顧客性騷擾尤其刻不容緩。研究結果支持需要有這樣的法律保障。平機會於 2013 年中進行的《性騷擾-商界問卷調查》向全港公司派發了約 6,000 份問卷，但只收回 198 份。調查發現 57% 受訪者(113 間公司)有制定性騷擾政策聲明，而 43%(85 間公司)沒有。在未有政策聲明的公司之中，46% 表示並非急需進行的項目。私營公司的低回應率和不願制定性騷擾政策，顯示

---

<sup>2</sup> 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。

商界對預防工作間性騷擾的警覺性低。再者，平機會近日進行了調查，以瞭解空中服務員受性騷擾的普遍程度，因為空中服務員被視為易受性騷擾的一群。調查結果顯示，在過去 12 個月內 27% 受訪者曾受性騷擾，而大多數被指稱的騷擾者都是乘客。

### **(b) 少數族裔婦女**

12. 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。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) 參與公共生活的權利**

13. 女性擔任政府諮詢組織及法定機構非官守成員的比例偏低。截至 2013 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有 32.2%，達到政府所定 30% 性別基準目標。話雖如此，需重點留意的是，在 415 個諮詢組織及法定機構中，三分之一未達性別基準。

14. 在公共行政的決策層面，女性領袖人數同樣遠低於男性同儕。香港特區政府行政會議(即行政長官的事實內閣)，只有 29% 非官守議員是女性(14 人中有 4 人)，而全體行政會議成員(包括官守及非官守議員)之中，只有五分一是女性。香港立法會(立法機關)女議員的比例仍處於低水平，只有 16%。至於高級公務員，香港特區政府的女性首長級官員，已從 1990 年代中葉的 15% 攀升至 2012 年的 33.7%。然而，政府高層要員仍只有三分一是女性。平機會認為，更均衡的男女團隊，有助政府制定政策和在執行過程中，更充分地反映和考慮到不同性別的觀點和關注。因此，政府應採取適當措施，增加女性參與公共生活，加強女性的能力，使她們具備技能、人際網絡和志向，成為公眾領袖。

#### (d) 丁屋政策

15. 《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。

### 第 7 條 – 享受公平與良好工作條件的權利

#### (a) 婦女與殘疾人士的就業情況

16. 男女勞動人口參與率的差距仍然存在。2012 年女性勞動人口參與率<sup>3</sup>為 53.6%，而男性是 68.7%<sup>4</sup>。從未結婚女性的勞動人口參與率是 68.0%，而曾結婚女性的參與率只有 47.3%。這反映女性婚後可能暫時或永久離開勞動市場，改為打理家務。男女勞動人口參與率的差距在年長群組中更見巨大。不少婦女年屆 40 歲便開始在經濟上不活躍，而 55 至 59 歲組別的勞動參與率更大幅下跌至 45.4%，但同一年齡組別的男性就業率仍高達 78.9%。

17. 此外，男女每月工作收入的差距明顯。2012 年，女性每月收入中位數(不計外籍家庭傭工)為港幣 11,000 元，而男性則為港幣 14,000 元。<sup>5</sup>出現這差距，部分原因是較多男性擔任經理和專業人士，每月收入較高，而較多女性從事較低檔的工作，如文職和非技術工作。然而，即使男女具備同等教育程度或從事同一工種，女性的收入也大幅低於男性。例如：2012 年受過大專教育的女性每月收入中位數為港幣 22,000 元，男性則為港幣 30,000 元；至於從事非技術工作的女性每月收入中位數為港幣 7,000 元；而男性則為港幣 8,500 元。

18. 性別薪酬差距隨年齡而擴闊。40 至 49 歲以及 50 至 59 歲年齡組別的男女每月收入中位數差距相對較大。<sup>6</sup>出現這樣的差距，可

<sup>3</sup> 勞動人口參與率是指勞動人口佔所有 15 歲及以上陸上非住院人口的比例。

<sup>4</sup> 政府統計處 (2013)。《香港統計年刊 2013》。

<sup>5</sup> 政府統計處 (2013)。《香港的男性與女性主要統計數字 2013》。

<sup>6</sup> 同上。

能與妨礙女性事業發展的障礙有關，例如家庭責任和工作生涯不時中斷，都會令女性的競爭力遜於同齡男士。

19. 平機會促請香港特區政府採取更多支援措施，協助女性進入和留在勞動人口，並打擊薪酬上的性別不平等。為鼓勵那些為照顧家庭而放棄工作的女性重返職場，政府應採取更多支援措施，如增加託兒服務。政府又應帶頭和更大力鼓勵私營機構的僱主採納更多家庭友善措施，例如男女僱員適用的彈性上班時間。彈性上班時間有助女員工妥善處理工作與家庭的需要，並讓家裡的男性成員分擔部分家務。

20. 至於因工作機會有限和年齡歧視而離開勞動人口的中年及老年女性，政府應提供更多培訓，提升她們的職業技能，並透過教育和立法消除年齡歧視。

21. 殘疾人士在勞動市場的情況更為不利。根據 2006 年 11 月至 2007 年 12 月<sup>7</sup>進行的《綜合住戶統計調查》，在 347,900 位 15 歲及以上的殘疾人士中，只有 11.8%(約 41,000 人)為在職人士。這些在職的殘疾人士大部分(37.9%)為非技術工人，而全體在職人口中只有 18.8% 的人為非技術工人。平機會促請香港特區政府帶頭聘用更多殘疾人士，並且採取更多支援措施，協助殘疾人士進入並留在就業市場。

#### **(b) 外籍家庭傭工**

22. 外籍家庭傭工易受僱主或僱主人家的虐待和性騷擾。平機會促請香港特區政府採取更主動的措施，在外籍家庭傭工抵港或向她們發出工作簽證時，向她們發放資訊，使她們認識自己的權利，並知道在受虐或性騷擾時如何求助。

### **第 11 條 – 享受適當生活水平的權利**

23. 過去十年，婦女貧困率持續較男性高。根據香港社會服務聯會(社聯)，2012 年上半年婦女貧困率(即在貧窮線<sup>8</sup>下低收入住戶生活

<sup>7</sup> 香港政府統計處 (2012)。《第 48 號專題報告書-殘疾人士及長期病患者》

<sup>8</sup> 社聯設立的貧窮線，是以住戶每月收入相等於或低於同等人數的住戶每月收入中位數一半為標準。因此，於低收入住戶生活的婦女被視為貧困婦女。

的婦女)是 18.1%，男性則為 17.0%。香港領取綜合社會保障援助金(綜援)的人 52% 是女性，只有 48% 是男性，實在不足為奇。在單親家庭，性別差異尤其明顯。領取綜援的單親，幾乎三分二(63%)是女性。

24. 香港特區政府已於 2012 年底復設扶貧委員會，並於 2013 年 9 月宣布會採用社聯的方式訂立貧窮線。根據住戶收入制定貧窮線，是假設同一住戶每個成員平等運用收入。不過現實之中，婦女通常得到較少資源，她們傾向不顧自己的健康與生活，而把錢多用於子女身上。平機會促請政府多加注意潛藏的貧困婦女現象，採取全面策略處理這種不可接受的情況。

## **第 12 條 – 享有健康的權利**

### ***(a) 制定全面而長遠的精神健康政策及設立精神健康委員會***

25. 健康是基本人權，而沒有精神健康就稱不上健康。香港特區政府過去數年已投入更多資源改善精神健康服務，但服務仍欠完善。醫院管理局作為公共醫療服務提供者，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。

26. 香港特區政府已於 2013 年成立精神健康檢討委員會，以期就精神健康服務的發展規劃未來方向。不過精神健康需要的不單是一個醫療方案。勞工、福利、房屋和教育政策都對治療和康復扮演一定角色。因此，香港特區政府應設立有高度權力且廣泛基礎的精神健康委員會，主動協調不同政府部門、非政府組織及私營部門，並監察制定有關精神健康服務的政策及行動方案，及其推行情況。

## **第 13 條 – 享受教育的權利**

### **(a) 為少數族裔學生提供充足教育**

27. 少數族裔學生面對升學就業困難，主要源於他們在學期間難以掌握中文。在欠缺充分適當支援下，要求少數族裔達到與本地華人同等的中文水平要求並不公平。

28. 回應平機會及其他提倡少數族裔權益人士為少數族裔另設中文課程和考試制度的訴求，香港特區政府最近宣布，由 2014/15 年度學年起，向少數族裔學生提供高中程度的應用學習(中國語文)科，以及在中小學推行「中國語文課程第二語言學習架構」，輔以學習和教材。平機會促請政府盡快披露更多新制度和架構的詳情，以確保有關課程等同於持份者所要求的第二中文課程。此外，相關的師資訓練仍然不足。在未來三年，只有 450 位教師得到專業進修津貼計劃資助，以提升中文教師教授以中文為第二語文的專業能力。平機會促請香港特區政府提供更多資源，培訓招收非華語學生的 500 所學校的 2,000 位教師，和向招收這些學生的幼稚園提供更多支援。

29. 此外，在一些男女校中學就讀的少數族裔女生被禁與男同學相處。一些女生甚至有不同的上課時間表，以避免接觸男同學。由於族群和家人的壓力，少數族裔女生難以作出投訴捍衛自己的權利。平機會促請香港特區政府密切監察學校內性別分隔的情況，採取主動措施，確保少數族裔女生有平等機會，接受教育。

### **(b) 為識別有特殊教育需要學生進行評估**

30. 及早評估和識別對有特殊教育需要學生的教育和發展至關重要。平機會 2012 年委託進行的一項研究<sup>9</sup>批評評估報告「馬虎簡單」。再者，另一項研究發現，小學生平均要等候六至十二個月才得到評估，而 20% 小學生更等候超過一年。<sup>10</sup>平機會認為須及早進行有效的介入，

---

<sup>9</sup> 平等機會委員會(2012)。《融合教育制度下殘疾學生的平等學習機會研究》。可於 [http://www.eoc.org.hk/EOC/Upload/ResearchReport/IE\\_cReport.pdf](http://www.eoc.org.hk/EOC/Upload/ResearchReport/IE_cReport.pdf) 閱覽

<sup>10</sup> 香港特殊學生障礙協會於 2012 年 12 月至 2013 年 1 月期間進行的研究，訪問了 148 位有讀寫障礙小學生的家長。



因此促請香港特區政府投入更多資源進行評估，以縮短輪候評估的時間，讓更多有特殊教育需要的兒童在學前已接受評估。應為家長、教師和專業人士提供一份全面詳盡的評估報告。此外，上述平機會研究<sup>11</sup>發現，關於融合教育<sup>12</sup>的師資培訓不足。香港特區政府應為教師提供充足培訓，鼓勵他們持續進修關於特殊教育的課程。現時不單是教師，甚至學生和家長也未準備好進行融合教育。有時一些有特殊教育需要的學生會在校內受欺凌。政府需要向所有持份者進行更多公眾教育，使他們認識和接納推行融合教育。

### 把平等機會價值納入為主流

31. 人人都應享有平等權利。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。2002年政府接受婦女事務委員會的建議，並批准在各政策領域逐步引入性別主流化。婦女事務委員會設計了一份「平等機會核對清單」(核對清單)，協助政府官員評估新公共政策、法例和活動對不同性別人士的影響。這些年來，曾應用核對清單的政策和活動不足50項。為此，政府宜考慮制定和採用「平等機會核對清單」，以便各政策局和部門可在制定政策和行動方案階段，憑藉該核對清單，確保政策及措施已符合各項平等機會要求，和切合不同持份者(尤其是社會上的弱勢群體和小眾)的需要。平機會又促請政府把這份核對清單的應用推廣到政府之外，以便平等機會價值成為社會的主流。

平等機會委員會  
二零一四年三月

---

<sup>11</sup> 見註9。

<sup>12</sup> 聯合國教科文組織把融合教育(或稱為"全納教育")(inclusive education)定義為提升教育制度能力，以接觸到所有學習人士的過程。香港特區政府教育局採用「融合教育」(integrated education)一詞，一般是指把有特殊教育需要學生分配到普通主流學校的過程。平機會認為，為有特殊教育需要學生的教育和發展著想，最終目標應推行"全納教育"(inclusive education)而非"融合教育"(integrated education)。