

# 消除對婦女歧視委員會第 59 次會議

2014 年 10 月 20 日–11 月 7 日

## 中華人民共和國香港特別行政區就 聯合國《消除對婦女一切形式歧視公約》 提交的第三次報告

### 香港平等機會委員會提交的意見書

#### 引言

本文件旨就香港特別行政區就聯合國《消除對婦女一切形式歧視公約》提交的第三次報告，提供平等機會委員會(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》，以及推廣男女之間、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。

#### 關注範疇

#### 第 2 條 – 以立法或其他方法消除對婦女的歧視

##### *(a) 免受顧客性騷擾的保障*

3. 平機會於 1999 年完成首次法律檢討，並向香港特別行政區(香港特區)政府提交意見書，建議就就廣泛範疇的事宜修訂反歧視條例。當中與婦女尤其相關的是，所提交的若干項建議是關乎《性別歧視條例》之下的性騷擾條文。政府除了於 2008 年修訂了《性別歧視條例》下「性騷擾」的定義，把對僱傭環境受害人的保障範圍擴大至包括教育環境<sup>1</sup>之外，至今仍未落實平機會的任何建議。

---

<sup>1</sup>此舉修訂了《性別歧視條例》第 2(5)(b)條的適用範圍，使之亦適用於教育範疇。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 年制訂《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。

4. 平機會最近就空中服務員受性騷擾的普遍程度進行了一項意見調查。空中服務員是被視為特別容易受到性騷擾的主要服務提供者群體之一。於 2014 年 2 月公佈的調查結果顯示，約 27% 受訪者表示曾在過去一年內受到性騷擾，而在這些個案中，最常見的騷擾者都是顧客。另一項同類的意見調查是以其他服務行業的員工為對象，包括健康護理和護理行業，以及餐飲和零售業。於 2014 年 5 月公佈的調查結果顯示，接近五分一(19%)受訪者在過去 12 個月內曾被性騷擾，而最常見的騷擾者是顧客和同級同事。香港特區政府終於在 2014 年 6 月於立法會引入了《性別歧視條例》的修訂，保障貨品、服務及設施的提供者免受顧客性騷擾的。

5. 不過，若作出性騷擾的顧客身份不明，便難以令涉事的顧客就其作為負上法律責任。有關這方面，平機會相信香港特區政府應考慮訂明，僱主若獲知有顧客騷擾其僱員後，未有作出合理的行動來防止該種騷擾行為，便需負上法律責任。

6. 平機會於 2013 年中進行的《性騷擾-商界問卷調查》，向全港各公司派出約 6,000 份問卷，但只收回 198 份。調查發現，57% 受訪者(113 間公司)制訂了性騷擾政策，而 43%(85 間公司)沒有。在沒有政策的公司之中，46% 表示此事不被視為對公司具有迫切性。低回應率和很多私營公司不願意制訂性騷擾政策的情況令人關注。我們相信，在《性別歧視條例》引入僱主法律責任的條文，或有助驅使僱主更認真地對待性騷擾的問題，並檢討是否有需要制訂政策和措施，以防止騷擾發生。

### **(b) 丁屋政策**

7. 《性別歧視條例》中有一項關乎丁屋政策的豁免，訂明香港新界男性原居民有權向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均不包括在內，此政策被各方批評為不合時宜和帶有歧視性。平機會促請香港特區政府儘快檢討丁屋政策，以確保任何改革都不含性別歧視。

### **(c) 立法禁止對性小眾的歧視**

8. 香港尚未具體立法禁止性傾向、性別認同和雙性人身份歧視，女同性戀者和女雙性戀者，以及跨性別人士和雙性人在受到歧視時，無法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不屬平機會執法權限，但由 2009 年至 2013 年，平機會仍收到 1,337 宗有關性傾向的公眾查詢。平機會於 2012 年進行的一項調查<sup>2</sup>顯示，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。

<sup>2</sup> 平等機會委員會(2013) 《平等機會意識調查 2012》可於 <http://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/2013191436554640807.pdf> 閱覽。

9. 香港特區政府於 2013 年 6 月設立「消除歧視性小眾諮詢小組」，就香港性小眾受到歧視的層面和程度，以及有何可能的策略和措施解決已識別出的問題提出意見。平機會認為，香港特區政府應儘快就立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視進行公眾諮詢。

10. 在 2014 年，平機會委託香港中文大學香港亞太研究所性別研究中心進行「立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的可行性研究」。該研究旨在有系統地識別出性小眾(男/女同性戀者、雙性戀者、跨性別人士和雙性人)在僱傭、教育與培訓、社交、進出公共地方、服務及設施，和處所的管理方面受到的歧視、騷擾和中傷。研究亦就如何透過法例或其他方法為受歧視者討回公道收集意見。

#### **(d) 維護跨性別人士的尊嚴**

11. 在具有重大意義的 W 案<sup>3</sup>中，香港終審法院於 2013 年裁定，《婚姻條例》及《婚姻訴訟條例》違反了已接受手術的跨性別人士 W 小姐希望與其男性伴侶結婚的婚姻權。對於曾接受範圍較小治療的跨性別人士是否亦合資格成為一名已確認性別的人，法庭的裁決沒有作出定論。在 2014 年 2 月，香港特區政府引入《婚姻(修訂)條例草案》，以落實法庭就 W 案所作的裁決。草案訂明，跨性別人士只能在完成完全的性別重置手術後，才有權以其已確認的性別結婚。平機會相信，在婚姻權方面施加的這項要求，是侵犯跨性別人士的人權，因為性別重置手術具有入侵性，並且一般會導致不育。很多跨性別人士不能夠或選擇不接受完全的性別重置手術，因為此類治療未必合適在健康或精神上有早已存在的問題的人士。

12. 除了不能合法地結婚之外，基於其性別認同的問題，很多跨性別人士在生活的其他層面上仍然繼續承受着龐大的社會壓力，難以不受騷擾地生活。目前只有一項行政程序批准跨性別人士所提出，更改身份證明文件上的已標示性別的要求。平機會促請香港特區政府制訂《性別承認條例》，以訂明在毋須進行完全的性別重置手術下，跨性別人士以其已確認性別的身份所擁有的權利，並澄清他們在不同的生活層面上，更改性別所帶來的影響。

#### **(e) 保障餵哺母乳女性免受歧視**

13. 平機會認為身為人母的女性有權在公眾地方餵哺子女。在 2013 和 2014 年(1 月至 6 月)，平機會共收到 43 宗有關餵哺母乳的查詢。歧視條例現時並無明確條文保障餵哺母乳的婦女免受歧視。平機會一直以《家庭崗位歧視條例》中對

<sup>3</sup> W 訴 婚姻登記官 FACV No.4 of 2012。

直系家庭成員的照顧責任，對相關投訴進行調停。平機會相信家庭崗位的定義應明確地確認，涵蓋餵哺母乳的婦女。

14. 平機會促請政府就哺乳母親的權利進行更多公眾教育，並在政府和公共處所設置更多方便哺乳母親的設施，以作為私人物業的業主和其他僱主的榜樣，使哺乳母親不會在公眾地方或工作場所受到歧視。

#### **(f) 產假和侍產假**

15. 平機會留意到，香港現時的法定產假權益是 10 個星期，較國際勞工組織所建議的 14 個星期指引為少。有關這方面，香港落後於已訂明最少 14 個星期法定產假的 98 個國家和訂明最少 12 個星期法定產假的 148 個國家。平機會相信香港特區政府應檢討本港的情況，以便把法定產假延長至國際勞工組織所建議的 14 個星期。就侍產假而言，平機會一直提倡家庭友善僱傭政策，以方便身為丈夫的人士向分娩後的妻子提供重要支援，並鼓勵他們積極參與家庭。香港特區政府自 2012 年 4 月起為男性公務員提供五天全薪侍產假，但提供侍產假仍未成為所有僱主均需遵守的法定要求。立法會於 2014 年 3 月引入《2014 年僱傭（修訂）條例草案》，以便令有薪侍產假（以每日薪金為有關僱員平均日薪的 4/5 計算）成為僱員的法定福利。經過數輪討論後，立法會的相關法案委員會於今年 7 月完成了對該條例草案的詳細審議，但並未獲安排在立法會暑期休會前恢復二讀辯論。雖然在給予放法定侍產假人士的侍產假長度和薪金幅度方面，立法會議員之間和部份立法會議員和政府之間仍有不同意見，但平機會促請所有相關各方解決這些懸而未決的問題，以便盡快推行法定侍產假。

#### **(g) 立法禁止年齡歧視**

16. 到 2041 年，香港年齡在 65 歲或以上的老齡人口比例將由現時的 14% 增加至 30%。不論年長或年輕，香港特區現時並無免受年齡歧視的保障。一份平機會 2012 年的意見調查<sup>4</sup>發現，41% 受訪者認為年齡歧視非常嚴重/頗嚴重；在這群人之中，有 69% 提及的歧視事件與僱傭相關。

17. 在就業方面，年齡對女性的影響更甚於男性。兩性的薪酬差距隨年齡擴闊。年齡 40 至 49 歲和 50 至 59 歲組別<sup>5</sup>的男女每月收入中位數的差距相對較大。政府於 2006 年發出《僱傭實務指引消除就業方面的年齡歧視》，但相關的公眾教育零碎不足。我們相信，香港特區政府應更積極主動和全面地應對人口老化的挑戰，考慮立法禁止年齡歧視。

---

<sup>4</sup> 見註 2。

<sup>5</sup> 政府統計處 (2014)。《香港的男性與女性主要統計數字 2014》。

### 第 3 條 – 婦女得到充分發展和進步

#### **(a) 貧困婦女**

18. 過去十年，婦女貧困率持續較男性高。據香港社會服務聯會(社聯)<sup>6</sup>指出，2012 年上半年，婦女貧困率(即在貧窮線<sup>7</sup>下低收入住戶生活的婦女)是 18.1%，而男性則為 17.0%。因此，香港領取綜合社會保障援助金(綜援)的人當中，52% 是女性，只有 48% 是男性，情況不足為奇。更重要的是領取綜援的女性從 1996 年的 110,244 人增至 2013 年的 206,969 人；而同期領取綜援的男性由 113,140 人增至 187,938 人<sup>8</sup>。領取綜援的單親當中，幾乎三分二(63%) 是女性。

19. 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。根據住戶收入制訂貧窮線，是假設同一住戶每位成員平等地運用收入。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，並採取全面策略，提供一個令婦女得到充分發展與進步的環境。

#### **(b) 少數族裔婦女**

20. 由於文化背景和語言上的局限，少數族裔婦女普遍被視為香港最弱勢的群體之一。很多少數族裔婦女，特別是以家庭理由移民來港的已婚少數族裔婦女，對於香港的兩種法定語文(即中文和英文)，連一種也不懂。平機會相信，香港特區政府應主動採取適當措施，加強少數族裔婦女的能力，以幫助她們融入本地社會。

#### **(c) 性別主流化**

21. 平機會促請香港特區政府在制定各項公共政策時，應恪守平等機會原則，優先從平等機會觀點(包括性別觀點)著眼。政府於 2002 年按照婦女事務委員會的建議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、法例和計劃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計劃不足 50 項。平機會促請政府把各政策局和部門決策過程中應用核對清單的做法制度化，並推廣核對清單到政府以外。同樣重要的是向高層公務員提供培訓，以提高他們的性別敏感度，以便他們在政策制訂階段把性別觀點納入考慮之列。

<sup>6</sup> 香港社會服務聯會(2013)。《扶貧資訊網》，可於以下網址瀏覽：

[http://www.poverty.org.hk/sites/default/files/121018\\_p\\_rate\\_sex\\_01-12\\_1H.pdf](http://www.poverty.org.hk/sites/default/files/121018_p_rate_sex_01-12_1H.pdf) [2014 年 7 月 3 日閱] 。

<sup>7</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

<sup>8</sup> 見註 5。

## **第 5 條 – 消除定型與偏見**

### **(a) 學校及工作場所性騷擾**

22. 平機會於 2011 年對約 6,000 名中學和大專學生進行的研究發現，半數受訪者曾受到不同形式的性騷擾，而這些受害人之中，58%沒有舉報受騷擾或求助。此外，平機會去年向全港中小學和大專院校進行的問卷調查發現，作出回應的 321 間院校之中，近半(47%)未有關於性騷擾的政策聲明。平機會促請香港特區政府對這方面的培訓及教育投放更多資源，包括要求香港教育學院把處理性騷擾列入師資教育課程的核心課題。

23. 商界對防止性騷擾的意識偏低也令人憂慮。香港特區政府一直與婦女事務委員會和平機會合作，為私營公司的人事部員工舉辦多次研討會和講座，以提升他們對性騷擾問題的認識。平機會相信，有需要就此議題向私營公司的管理層進行更多工作。

### **(b) 尊重婦女的性自主權和私隱**

24. 平機會相信，香港特區政府應採取步驟，禁止在公眾地方偷拍女性裙底短片或照片。這類個案很多時不為人察覺，亦無報案，而本港偷拍裙底的事件正在增加<sup>9</sup>。香港現時沒有法例具體處理偷拍問題。作出此行為的人有可能根據遊蕩法例或公共秩序法例被檢控，而「破壞公眾體統」的普通法罪行較難證明。平機會相信，專門針對偷拍裙底並懲罰分發令人反感的照片的法例，將可向違法和變態者發出明確的訊息，表明不會縱容此類行為。政府應認真考慮和採納香港法律改革委員會的建議，儘快擴大性侵犯(這是一個新類別，建議是以此取代目前的非禮罪)的範圍，以便保障婦女免被偷拍裙底。

## **第 7 條 – 政治和公共生活的平等**

25. 女性擔任本港的政府諮詢組織及法定機構成員的比例不足。截至 2013 年 10 月為止，政府委任女性在諮詢組織及法定機構擔任非官方成員的參與率平均為 32.2%，超過政府所定的 30%性別基準目標。然而，在 415 個有政府委任非官方成員的諮詢組織及法定機構中，有三分之一仍未達基準。

26. 在香港政府內，女性領袖同樣遠少於男性同儕。香港特區政府行政會議(即行政長官的事實內閣)成員中，只有五分之一是女性。香港立法會女性議員的比例亦偏低，只有 16%。至於高層公務員，女性首長級官員已從 1990 年代中葉

<sup>9</sup> 涵蓋全港鐵路站的香港警隊鐵路警區的偷拍裙底事件由 2011 年的 78 宗增加至 2013 年的 110 宗。

的 15% 攀升至 2012 年的 33.7%，換言之，政府高層要員只有三分一是女性。平機會認為，更均衡的男女團隊，有助政府在制訂政策和執行過程中，更充分地反映不同性別的觀點。因此，政府應採取適當措施，鼓勵女性參與公共生活和擔當公眾領袖。

## **第 10 條 – 接受教育的權利**

### **(a) 為少數族裔學生提供充足教育**

27. 以專上教育而言，少數族裔(不計外籍家庭傭工)的入學率下降，而女性少數族裔學生的情況尤其明顯。2011 年，年齡在 17 至 18 歲的少數族裔入學率，女性是 80.1%，男性是 72%。對比同一時期，年齡在 19 至 24 歲的少數族裔女性的入學率為 31.3%，而男性的入學率則為 34.4%<sup>10</sup>。

28. 少數族裔學生，不論男女，都面對升學困難，主要源於他們在學期間難以掌握中文。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。不過，相關的師資訓練仍然不足。在未來三年，專業進修津貼計劃的目標只是培訓 450 位中文教師，以提升他們教授以中文為第二語文的專業能力。政府應向招收非華語學生的 500 所學校的全數 2,000 位教師提供培訓，並向招收這些學生的幼稚園提供更多支援。

29. 據傳媒報道，一些在男女校中學就讀的少數族裔女生被禁與男同學相處。由於族群和家人的壓力，少數族裔女生難以提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有否作出性別分隔安排，並採取主動措施，確保少數族裔女生有平等機會接受教育。

## **第 11 條 – 就業的平等權利和勞工權益**

### **(a) 女性就業與性別薪酬差距**

30. 本港女性勞動人口參與率仍然落後於男性。2013 年女性勞動人口參與率<sup>11</sup>為 50.6%，而男性是 69.1%<sup>12</sup>。從未結婚女性的勞動人口參與率是 66.2%，而在 2013 年，曾結婚女性的參與率只有 44.1%。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。

<sup>10</sup> 政府統計處(2011)。《2011 人口普查主題性報告：少數族裔人士》。

<sup>11</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>12</sup> 見註 5。

31. 男女收入差距亦屬顯著。2013年，女性每月收入中位數(不計外籍家庭傭工)為港幣12,000元，而男性則為港幣15,000元<sup>13</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層次的工作，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。在2013年，受過大專(學位)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7,500元；而男性則為港幣9,000元<sup>14</sup>。

32. 平機會促請香港特區政府為身為人母的在職婦女採取更多支援措施，例如增加託兒服務和長者護理服務。政府亦應帶頭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。彈性工作時間有助女性員工妥善處理工作與家庭的需要，並讓她們家裡的男性分擔部分家務。

### **(b) 外籍家庭傭工**

33. 外籍家庭傭工易受僱主或僱主家人的虐待和性騷擾。香港特區政府應考慮採取更主動的措施，向外籍家庭傭工發放資訊，使她們認識自己的權利，並知道在受虐時如何求助。

平等機會委員會

二零一四年九月

---

<sup>13</sup> 同上。

<sup>14</sup> 同上。