

聯合國人權事務高級專員辦事處

香港政治及公共事務的平等參與情況

平等機會委員會意見書

引言

本文件旨在就香港特別行政區(香港特區)政治及公共事務的平等參與情況，提出平等機會委員會(平機會)的意見。

平等機會委員會

2. 平機會是一個法定機構，由香港特區政府資助，主要職能是消除歧視和推廣平等機會。目前，平機會負責執行四條反歧視法例，即《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》及《種族歧視條例》。

3. 一如其他本地非政府機構，對於香港特區政府就現行反歧視法例下受保障特徵(即性別、懷孕、婚姻狀況、殘疾、家庭崗位及種族)的決策過程，平機會並無享有特殊的地位。平機會影響政府決策的途徑主要是：向聯合國相關委員會提交非政府機構報告、向香港立法會(立法會)提交意見書、回應相關的公眾諮詢、進行正式調查和研究以促進政策轉變。

4. 應聯合國人權事務高級專員辦事處的要求，平機會就香港政治及公共事務的平等參與情況有以下意見。

無障礙的投票程序、設施和資料

5. 任何人都不應因為缺乏無障礙的選舉設施而被剝奪投票的權利。《殘疾歧視條例》第 36 條訂明，政府如在執行職能或行使權力時歧視殘疾人士，即屬違法。

6. 平機會認為，所有合資格選民，不論有否殘疾，都有平等權利到達票站作出投票，香港特區政府有責任確保所有票站均全無障礙。在 2012 年的立法會選舉，約有 93% 票站能夠讓行動不便的選民可進入票站內進行投

票的¹；在 2008 年立法會選舉時的比率卻只為 82%；而 2004 年立法會選舉時的比率更只有 57%。雖然大多數的票站並非由香港特區政府擁有或管理，但令人鼓舞的是，香港政府已採取適當措施，改善了票站的無障礙程度。然而，為了更妥善策劃日後的選舉安排，政府須考慮採取合理可行的措施，進一步改善票站的無障礙程度，並確保殘疾人士不會因為票站不便使用而被剝奪投票權。

7. 同時，一間服務視障人士的非政府機構的代表已要求香港特區政府制訂相關措施，以促進有視障的選民能獨立地行使他們的投票權。有鑑於此，除了提供點字版的選票，以助視障人士參與投票，政府亦應考慮把所有候選人的資料，包括他們的背景及參選政綱，上載至專設的選舉網站，讓視障人士可以使用屏幕閱讀器等合適裝置，參閱候選人的資料。

諮詢及法定組織的參與情況

8. 康復諮詢委員會是香港特區政府的諮詢機構，專責處理殘疾人士的福祉，和制訂及推行康復政策與服務等事宜。該會亦統籌政府部門、公共機構和非政府機構的公眾教育活動。在《殘疾人權利公約》(《公約》)適用於香港後，康復諮詢委員會亦就推廣《公約》和監察其在香港的實行情況，向政府提供意見。鑑於公眾關注康復諮詢委員會及其轄下的無障礙小組委員會只有較少數成員是殘疾人士，而且當中亦沒有服務殘疾人士的非政府機構代表，香港特區政府應考慮邀請更多殘疾人士及他們的代表機構加入康復諮詢委員會，並就關乎推廣及保障殘疾人士就業權利的事宜，於決策過程中諮詢他們的意見。

精神病患者融入社會的權利

9. 現時治療精神病的國際趨勢，逐漸由住院治療轉為著重社區和日間護理服務。《公約》第 19 條規定，所有殘疾人士在社區中生活的平等權利應得到保障，且締約國應當採取有效和適當的措施，以便利殘疾人士充分享有這項權利，以及全面融入和參與社會。香港特區政府自 2001 年起推出多項服務，改善對精神病患者和出院精神病人的社區支援服務。可是，受到土地、人手和護理院宿位等資源限制，服務使用者重投社會卻遇到阻礙。

10. 例如，個案管理計劃是其中一項措施。根據該計劃，個案經理會按照服務使用者的需要，為使用者提供個人化密集支援。為了確保精神健康服務的質素，政府須考慮採取適當的措施，以紓緩個案經理的沉重工作量。

¹ 選舉管理委員會 2012 年立法會選舉報告書：http://www.eac.gov.hk/en/legco/2012lce_detailreport.htm

11. 香港特區政府成立二十四間精神健康綜合社區中心，為全港各區提供服務，此舉也困難重重，例如缺乏合適地方作永久會址，以及遭到地區居民和社區領袖的反對。五間精神健康綜合社區中心仍未有永久會址，另有六間正等待永久會址，準備提供服務。換言之，共有十一間精神健康綜合社區中心仍在臨時會址提供服務，有關會址均規模細小，或屬其他社福機構的處所。為促進向精神病患者提供全面的服務，政府應考慮制訂全面的計劃，以消除精神病患者遭受的負面標籤及誤解，並提供設施，壯大服務容量及專業人材。

女性擔任公職的比例不足

12. 女性在香港擔任政府諮詢組織及法定機構非官守成員的比例不足。截至2014年4月為止，政府委任女性在諮詢組織及法定機構擔任非官守成員的參與率為32.26%，高於政府2010年所定30%性別基準目標。然而，在四百一十九個有政府委任非官守成員的諮詢組織及法定機構中，未達基準者逾三分之一。香港特區政府最近終於在2015年1月把性別基準目標調高至35%，新訂的目標能否達成仍有待觀察。

13. 香港政府內的女性領袖人數，同樣低於男性同儕。香港特區政府行政會議(實際職能是行政長官的內閣)成員中，只有五分一是女性。立法會女議員的比例亦處於低水平，只有16%。至於高層公務員，政府的女性首長級官員，已從1990年代中期的15%逐步攀升至2012年的33.7%，這意味香港特區政府的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，有助政府制訂政策，並在執行過程中更充分地反映和考慮到不同性別的觀點。因此，政府須採取適當措施，鼓勵女性參與公共生活，成為公眾領袖。

為少數族裔學生提供充足教育

14. 就專上教育而言，少數族裔(不計外籍家庭傭工)的入學率低，尤以少數族裔女生為然。2011年，17至18歲的少數族裔女性入學率為80.1%，同齡男性入學率則為72%；同期19至24歲的少數族裔女性入學率為31.3%，同齡男性入學率則為34.4%。²

15. 少數族裔男女生均面對升學困難，因為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

² 政府統計處(2011)。《2011人口普查主題性報告：少數族裔人士》

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，公眾關注有關的師資訓練。為此，政府須制訂計劃，以培訓更多教師，以填補有關的師資缺口，滿足招收非華語學生的學校需求，並為招收少數族裔學生的幼稚園提供更多支援。

性小眾缺乏歧視保障

16. 香港尚未立法禁止性傾向、性別認同和雙性人身份的歧視。男女同性戀者、雙性戀者、跨性別人士及雙性人(性小眾)面對歧視時，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 年的五年間，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³顯示，在 1,504 位回應者中，有 43% 認為性傾向歧視在香港是非常嚴重/頗嚴重。

17. 香港特區政府於 2013 年 6 月設立「消除歧視性小眾諮詢小組」，研究香港性小眾面對歧視的方面和程度，以及針對所識別的問題可能採取的策略及措施提出意見。平機會認為，香港特區政府應考慮就立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視，盡快進行公眾諮詢。

維護跨性別人士的尊嚴

18. 在具有重大意義的 W 案⁴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整項性別重置手術後，才有權以其已確認的性別結婚。2014 年 10 月，立法會否決了這草案。平機會同意有關草案應予以否決。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。很多跨性別人士無法接受或選擇不接受整項性別重置手術，因為健康或精神早已有毛病的人士未必適合接受這樣的手術。

³ 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/2013191436554640807.pdf> 閱覽

⁴ W 訴 婚姻登記官 FACV No.4 of 2012。

19. 除了不能合法結婚外，基於其性別認同問題，很多跨性別人士在生活其他層面上仍繼續承受龐大的社會壓力，難以不受騷擾地生活。目前只有一項行政程序可批准跨性別人士的要求，更改身份證明文件上的已標示性別。平機會促請香港特區政府制訂《性別承認條例》，訂明在毋須進行整項性別重置手術下，跨性別人士可以其已確認性別的身份擁有的權利，並澄清更改性別，對他們在不同生活層面上帶來的影響。

平等機會委員會

二零一五年一月