

**非政府組織報告
平等機會委員會
就香港特別行政區參照
經濟、社會、文化權利的國際公約提交的報告**

於聯合國經濟、社會、文化權利委員會第25屆會議前提交
之報告
(2001 年4 月日內瓦)

1. 平等機會委員會(下稱「委員會」)於1996年5月根據法例而成立，負責執行香港三條反歧視法例：《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》。委員會的經費全數由政府資助。
2. 委員會有責任致力消除基於性別、婚姻狀況、懷孕、家庭崗位及殘疾的歧視；消除性騷擾、殘疾騷擾及中傷；推廣男女之間、傷健之間、有家庭崗位人士與沒有家庭崗位人士之間的平等機會。
3. 委員會在2000年收到投訴個案的數量，上升了37.9%；而申請法律協助的個案則增加了75%。
4. 根據《殘疾歧視條例》而需作出調查及調解的投訴個案，在2000年大幅增加至339宗，較上年度增加76.6%。而根據《性別歧視條例》提出的投訴，於2000年增至323宗，較上年度增加51.6%¹。
5. 投訴個案大部分與僱傭有關。在《殘疾歧視條例》方面，有關解僱和精神病²的投訴，在《性別歧視條例》方面，有關懷孕和性騷擾有關的投訴，有顯著的增加。

第2條：締約成員採取種種步驟，逐步使本公約所確認之各種權利充分實現

6. 委員會留意到聯合國「經濟、社會、文化權利委員會」(下稱「經社文委員會」)關注到公約的條文仍未納入本地法例內³。
7. 雖然個別人士可以援引《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》而就歧視行為尋求賠償，但財力有限的人，進行追討起來是有困難的。截至2000年底為止，在委

員會收到的所有投訴中，約有半數的個案需要進行調解，其中成功和解的比率約為60%至65%。

1 截至2000 年底，委員會收到根據《性別歧視條例》提出的投訴共724 宗；根據《殘疾歧視條例》提出的投訴共893 宗。自1997 年11 月21 日以來，委員會收到根據《家庭崗位歧視條例》提出的投訴共63 宗。

根據《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》提出的投訴，其中細項分列如下：

《性別歧視條例》	1996	1997	1998	1999	2000	合計
性騷擾	0	18	54	66	93	231
懷孕歧視	0	13	28	64	130	235
性別歧視	0	31	18	65	65	179
婚姻狀況歧視	0	4	7	14	14	39
使人受害	0	4	11	4	21	40
	0	70	118	213	323	724
《家庭崗位歧視條例》						
家庭崗位歧視	0	0	11	28	24	63
《殘疾歧視條例》						
殘疾歧視	5	74	206	159	290	734
殘疾騷擾	0	16	53	23	40	132
殘疾中傷	0	3	5	9	5	22
使人受害	0	0	0	1	4	5
	5	93	264	192	339	893

2 委員會共收到168宗涉及受屈人或其家庭成員是有精神病的投訴個案。其中117宗屬僱傭範疇，51 宗與提供服務有關。屬僱傭範疇的個案中，有25 宗關乎招聘、51 宗關乎解僱、其餘的與晉升、調職及培訓有關。

3 1996 年12 月對英國提交的第三次定期報告之審議結論。

8. 在調解不成功的個案中，約33%的投訴人向委員會申請法律協助。縱然委員會有很大的自主權去決定應該協助那些個案和協助的形式，但由於在政府的撥款中，並沒有為這些法律行動而設的專項，故此委員會只能在營運預算中，策略性地對一些影響深遠的、涉及法律原則或有法律觀點需要澄清的個案提供協助，因此而需要拒絕不少值得提供協助的個案，這些投訴人也不能繼續循向法院提出民事訴訟，而追求自己的權利。

9. 目前，法律援助署可以豁免根據《香港人權法案條例》而提出訴訟的申請人的資產審查，但在資助民事訴訟方面所採取的準則，卻令大多數歧視個案的投訴人，無法取得法律援助，以致不能為所受的歧視行為，討回公道。

10. 委員會促請政府，為有需要就所面對違法的歧視行為而欲討回公道的人，增加取得法律代表的途徑，以及幫助他們得以透過法庭而提出申索。

11. 委員會亦注意到，公約的第2(2)條特地提到基於性別、種族、膚色、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等方面的歧視。香港並無法例處理基於種族、族裔、國族或社會階級的歧視，也沒有法例處理年齡或性傾向(「其他身分」)的歧視。

12. 《香港人權法案條例》僅約束政府及公營機構基於種族、年齡、性傾向等的歧視行為。至於在私營機構、或個人與個人之間同樣行為，便無法藉著法律加以糾正。

13. 雖然政府曾就種族、年齡和性傾向歧視進行了一些調查，但卻滿於把這些歧視問題列為不嚴重，而相信透過公眾教育可以改變大眾的態度。然而，這些調查是未能確實地評估問題的本質和嚴重的程度。以個人觀感和自身經驗出發的調查，是會更有用的。再者，委員會在處理性別及殘疾歧視方面的實踐經驗顯示，要消除歧視，公眾教育與立法，缺一不可。

14. 在過去四年來，委員會收到有關職權範圍以外的歧視行為(如：種族、年齡和性傾向)的投訴及查詢數字，不斷增加。但我們相信，這些數字，仍遠遠未能反映問題的實況。這是由於市民在知道這些投訴，並不屬委員會的職權範圍和沒有索償的可能時，他們便不會再到委員會來要求協助。委員會在2000年收到

有關年齡方面的查詢及投訴數字，較前三年的總查詢及投訴增加了兩倍；而種族⁴方面的查詢及投訴數字，亦較前三年的增加了一倍。

15. 委員會相信，政府應訂立反歧視法例，處理種族、年齡及性傾向歧視。

16. 委員會收到一名精神病人的投訴，是關於在醫生申請強制令羈留精神病人時，病人有權根據《精神健康條例》第31條，要求會見區域法院法官或裁判官的。申訴專員公署⁵已裁定醫院管理局（下稱「醫管局」）在這方面所訂定的一般程序，未能體現《精神健康條例》的立法原意。委員會則關注到在這些情況下，精神病人沒有充分的機會由獨立的第三方代表他們。

17. 委員會建議政府，要檢討在申請強制令羈留精神病人時，考慮精神病人有需要得到獨立的第三方的代表。

第3條：男女享有平等權利

18. 委員會並非專為實施聯合國的《消除對婦女一切形式歧視公約》而設，但委員會藉著推廣三條反歧視的條例，在履行《消除對婦女一切形式歧視公約》的責任上，扮演了舉足輕重的角色。與此同時，委員會也注意到，政府在制訂及推行政策和活動時，有需要加入性別觀點。要把性別議題融入主流政策內，在香港是嶄新的觀念，政府官員需要提升在這方面的敏銳程度。

4 屬委員會職權範圍以外的具體事項之查詢的統計數字：

範疇	1996	1997	1998	1999	2000	合計
年齡	6	12	26	36	97	177
種族	6	20	10	26	66	128
宗教信仰	1	9	5	4	14	33
性傾向	5	5	4	3	14	31
其他	57	107	126	221	650	1161
	75	153	171	290	841	1530

⁵ 申訴專員調查報告（2000年6月）。個案編號OMB 1999/3066.

http://www.sar-ombudsman.gov.hk/english/link_05_reports.html.

19. 政府在2001年1月設立一個諮詢組織—「婦女事務委員會」（下稱「婦委會」），以進一步促進婦女權益及福祉。委員會期望與婦委會衷誠合作，促使政府在制訂政策和提供服務時加入婦女角度，以期更切合婦女的需要。

20. 但委員會亦促請政府制訂一套吸納婦女角度的方法，以便制訂政策時能更有效地配合婦女的需要。

第6 條： 選擇職業及工人權利

21. 香港區域法院在2000 年9 月時，就K & Ors v Secretary for Justice⁶ 一案，就消防處和香港海關的招聘政策中，不聘用家屬中有精神病者的申請人，裁定那是屬違法的殘疾歧視。

22. 在該個案中，雖然三名原告均是健康的年青人，也通過了有關部門所要求的招聘考試，可是，由於他們的父親或母親有精神分裂症，以致紀律部門拒絕聘用他們。委員會極為關注與基因有關的殘疾歧視，故此決定代表並資助各原告人進行訴訟。

23. 儘管法院已對這三宗個案作出裁決，但政府仍然根據同樣理由，正在就第四宗個案進行抗辯。這個案是有關一名年青人，因姊姊有精神分裂症，而被警務處拒絕聘用。

24. 委員會促請政府，檢討所有招聘政策和遵守有關平等機會及反歧視的法例，以確保沒有違法的歧視行爲。

25. 委員會知道「經社文委員會」在其審議結論中，曾關注到《性別歧視條例》未能保障個別人士因私人性生活被曲解而失去應有的工作權利。「經社文委員會」同樣亦關注到婦女，尤其是年紀較大的婦女和工人，被迫離開就業市場的問題。

⁶ 由於在處理與精神病有關的問題時，披露當事人的身份可能會傷害到有關人士，故此委員會向法院提出，並得到法庭的頒令，除了姓氏外，不得披露案件中原告人的個人資料。

26. 委員會重申，政府有需要制訂反歧視法例，以處理基於年齡及性傾向的歧視。

第7 條： 享受公平與良好的工作條件的權利

27. 政府在2001 年1 月回覆「經社文委員會」的審議結論中所提出的各項問題時，提及由委員會在1998/99 年度委託研究機構進行的「同值同酬的可行性研究」⁷。該份研究報告的作者，認為實施同值同酬所得的益處，可能比所付出的代價少，故此並不建議在香港訂立同值同酬法例。儘管如此，他們在研究中指出，1996 年男女每月薪酬的差距約為19%，其中至少73.7%的差距（即14%），並非屬於市場因素；同時，他們也提出實施同值的建議。委員會並不接受研究作者們所持「不宜立法」的立場；亦未作出「只宜推廣，不宜強制執行」的建議。

28. 除了《經濟、社會、文化權利國際公約》外，政府亦在《消除對婦女一切形式歧視公約》的約束下，有責任採取行動實施同值同酬。政府對此事的立場是，《性別歧視條例》的條文，已蘊含了保障同值同酬原則。不過，委員會認為這種做法並不妥當，也沒有為同值同酬賦予特定的法律基礎。

29. 委員會在2000 年5 月成立了一個專責工作小組，負責研究在香港實施同值同酬的問題。委員會認為，不管有沒有法律的支持，香港必需由政府帶頭，開始推廣和實施同值同酬。

30. 委員會建議政府，應積極考慮制定同值同酬法例。

31. 委員會又關注到自2000 年12 月1 日起實施的《強制性公積金計劃》中有關家庭傭工的豁免部分。獲法例豁免的其中一類人士為家庭僱員。然而，“家庭僱員”卻僅限於一些僱傭合約全部或主要是為在僱主的住宅處所內⁸中提供家務服務的人。這項豁免主要會體現在婦女身上。像司機、園丁(主要是男性)等僱員會受有關法例的保障，而家庭傭工、廚子、清潔工人(主要是女性)等僱員，則會因被豁免而不受保障。

⁷ 該研究是在平等機會委員會於2000 年3 月舉辦的同值同酬會議上發表的文章之一。國際勞工局國際勞工標準部平等與就業科統籌員湯姆斯女士及其他重要講員，曾在該會議上發表了有關推行同值同酬的不同見解。

⁸ 《強制性公積金計劃條例》(第485 章)附表1 第2 部分。

32. 委員會並關注到，政府規定外籍家庭傭工，要在合約終止後或工作簽證屆滿前的兩星期內（以日數較少者為準）離開香港。同時，倘若他們因被虐待而離職，而正在等候法律申索程序的期間，也不獲准工作。據國際社會服務社香港分處指出，不少家庭傭工因為經濟緣故而被迫放棄申索。

33. 委員會促請政府，檢討對家庭傭工所實施的兩週限期的規定。

34. 委員會關注到殘疾人士的就業率持續偏低。在一項由委員會委託研究機構進行的調查發現，1997年殘疾人士的失業率介乎25%至50%。其中的失業程度視乎殘疾的類別而有差異，而以智障人士和精神病者的失業情況最為嚴重。

35. 2000年婦女的勞動人口參與率為49%，男性則為75%。所值得注意的是，年齡在30-39歲組別的婦女，最多人離開就業市場，其次是40-49歲組別的婦女。男性方面，最多人離開就業市場的年齡組別是60歲或以上，其次是50-59歲的組別。這些數字反映出年齡與就業的關係。由於香港經濟轉型，以致許多婦女（尤以年紀較大的婦女）因教育和培訓的不足，而只能從事臨時工或散工。

36. 委員會促請政府，採取更多支援措施，協助殘疾人士及年紀較大的婦女進入就業市場。

第9條：享有社會保障的權利

37. 委員會留意到，雖然新成立的強制性公積金計劃能在僱員退休後提供起碼的保障，但家庭主婦、長者和殘疾人士卻得不到類似的保障。

38. 委員會促請政府，為家庭主婦、長者和殘疾人士提供退休保障。

第10條：對家庭的保護

39. 香港的分居和離婚的數字在劇增。至1999年，離婚率估計增至每千人中有2人離婚（包括各婚姻狀況或年齡組別），而

十年前則為每千人0.9 人。值得注意的是，單親家庭已由1996 年的13,303 戶倍增至1999 年的25,311 戶。

40. 雖然我們沒有關於單親家庭戶主的性別資料，但由於傳統上多由婦女擔任照顧家庭的角色，因此這些家庭的戶主亦大有可能是女性為主。領取社會綜合援助金的女性，也由1996 年的112,000 人增至1999 年的188,000 人。這些因素，帶來戶主是女性而又缺乏經濟資源的家庭數目的增加。

41. 政府有必要檢討「家庭」的定義，而把由傳統的核心家庭，擴闊至包括其他類型的家庭。並加強為這些家庭提供託兒服務和課後託管服務。

42. 委員會建議政府，在政策的規劃和提供的服務中，擴闊「家庭」的定義。

43. 香港家庭暴力事件的增加，亦值得我們關注⁹。當務之急是要提高醫生、執法人員或有關的專業人士對家庭暴力的敏銳力來回應受害婦女的需要，以及統籌相關的服務。

44. 委員會建議政府，集中研究受虐婦女的社會及經濟背景，以確定她們和子女所需要的有效的預防和支援服務。

第11 條：享受適當生活水平的權利

45. 委員會注意到，《性別歧視條例》的其中一項例外情況，是容許「居者有其屋」和「私人參與居屋計劃」等公共房屋計劃，給予不同婚姻狀況的人士有不同的待遇¹⁰。委員會已建議撤銷《性別歧視條例》中的有關例外情況，但政府維持一貫的立場，認為核心家庭應在公共房屋方面有優先權。

⁹ 因被配偶虐待而向社會福利署求助的個案數字，由98/99 年度的1,172 宗增至99/2000 年度的1,689 宗。受害人大多數是婦女。而社會福利署所錄得的新增虐兒個案，也由1998 年的409 宗增至1999 年的575 宗。

¹⁰ 《性別歧視條例》附表5 第2 部分第6 項

46. 《性別歧視條例》的另一例外情況是有關「丁屋政策」。這項政策在20 多年前引進，以改善新界的居住情況。根據該政

策，新界男原居村民有權向政府申請興建一座三層高的村屋作為居所。但女原居村民及非原居村民卻沒有這項權益。

47. 政府告知委員會，在1997年9月已開始檢討有關政策，並預料會於1998年底完成。1999年2月，委員會在就《性別歧視條例》及《殘疾歧視條例》作檢討時，已一併建議政府廢除是項丁屋政策的例外情況。1999年11月，政府於日內瓦舉行的《公民權利和政治權利國際公約》第五次定期報告聽證會上，告知聯合國公民及政治權利委員會，有關政策仍在檢討中。

48. 委員會促請政府，廢除《性別歧視條例》中有關「居者有其屋」、「私人參與居屋計劃」及「丁屋政策」的例外情況。

第12 條： 享有健康的權利

49. 弱勢群體十分倚賴公共醫療制度¹¹的照顧。政府最近建議設立醫療保障供款，要求年齡在40至64歲的在職人士，把收入的1-2%作供款。家庭主婦、長者和殘疾人士則沒有類似的保障。

50. 委員會促請政府，檢討婦女、長者和殘疾人士的長遠醫護需要，並為此撥出資源。

51. 藥物是精神病人最關心的問題。政府以成本理由而不願為精神病人處方副作用較少的新藥的做法，已備受批評。

¹¹ 政府最近一項有關健康狀況的調查顯示，12.8%人口需要長期醫療照顧。年65歲以上人士的發病率上升至50%。1999年進行的醫療福利調查顯示，香港有59.8%的人口既沒有僱主提供醫療保障，也沒有自行購買醫療保險。

52. 委員會建議政府，檢討精神病人的藥物及診治的需要，並為他們提供更有效的服務及藥物¹²。

第13 條： 接受教育的權利

53. 政府在其報告上表明，在香港不論其種族、宗教、性別、年齡或語言，人人都有受教育的機會。然而，有些少數族裔，如尼泊爾裔的兒童，便基於語言的困難而無法入讀小學。雖然這問題與委員會的職能範圍並無直接關係，但委員會關心到少數族裔女孩缺乏教育所帶來的不利影響¹³。

54. 委員會尤其關注政府一般對女童教育的態度，並特別指出「中學學位分配辦法」的流弊。委員會於1999年8月出版的正式調查報告中建議消除「中學學位分配辦法」中帶有歧視的部份。但教育署卻堅持，由於男生的校內成績較女生差，為確保男生的平等機會，這項政策是必要的。

55. 政府拒絕撤銷「中學學位分配辦法」中帶有歧視的部份，因此委員會必需就政府的做法，向法院要求司法覆核。

56. 由於受分科及性別定型的影響，各級女生修讀資訊科技及科學的人數仍偏低。學校所用的教材，仍含有性別定型的描述字句，平等機會的教育也未普及。

57. 委員會促請政府，消除學校內按性別分流的做法和教材中性別定型的觀念，並在校本課程中加入平等機會的教育。

58. 政府自1997年起為有殘疾的學生推行「融合教育計劃」。雖然經過了為期兩年的試驗，該計劃只有40所學校參加(包括31間中學和9間小學)，佔全港學校不足4%。在2000/2001年度，這些學校共有容納約200名不同殘疾的學生。由於沒有足夠的資源和師資，以應付有殘疾的學生的需要，致使該計劃的參與率偏低。根據《殘疾歧視條例》，學校必需提供平等的教育機會予有殘疾的兒童。委員會已建議一套指引，協助學校履行其責任。有關指引的公眾諮詢期已於2001年3月完成。

12 據醫管局的1998/99年度計劃，於1997/98年度有100名病人獲處方新的精神分裂症藥物。政府最近宣布，會向2,500名精神病人提供新的精神科藥物，估計預算為港幣5,000萬元。不過，與需要接受醫療的精神病人人數相比起來，這數字便顯得微不足道。有關需要接受藥物治療的精神病人的總數，現時沒有已公布的數字可引用的，但可以從其他方面作估計。於1999年共有32,888名精神病人離開公立醫院。這些醫院中約有5,700張病床，平均入住率達90%。而於1999年接受精神科門診治療的病人約有423,988人。

13 亦與第14條：免費及強迫小學教育有關。

59. 委員會亦留意到，相對而言，殘疾人士在完成九年免費教育後，接受高等教育和職業訓練的機會，是比較局限的。

60. 委員會促請政府，採取更積極主動的策略，在各級(包括小學、中學、大學)為有殘疾的學生提供接受融合教育的機會，

並提供充足的資源和支援，以期有效地實行融合教育。

第15 條：參與文化生活、享受科學進步及其應用之惠的權利

61. 委員會於1999 年底展開了「資訊科技、人人共享」的運動，指出讓婦女及殘疾人士掌握和使用資訊科技的需要。委員會已成立「資訊科技專責小組」，檢討這些群體在資訊科技方面的需要。

62. 委員會於2000 年11 月調查了163 個公營服務機構的網頁，測試網頁的易讀程度。調查發現，大多數網頁的設計都未顧及殘疾人士的使用問題。委員會相信，應盡快撤除障礙，方可讓殘疾人士可更充分地使用資訊科技。

63. 委員會促請政府，制訂清晰的指引和採取全面性的策略，正視數碼鴻溝可能為殘疾人士和婦女的帶來的影響。

64. 體育活動在個人發展方面扮演著重要的角色，而香港的殘疾運動員在最近的殘疾人士奧運會上的表現，尤見出色¹⁴。因此，最重要的是，讓殘疾人士享有平等的培訓和發展的機會，在導師的指導、足夠的訓練設施、行政的支援，參加本地及國際比賽的機會下，達至最高水準的表現。

¹⁴2000 年夏季在澳洲悉尼舉行的殘疾人士奧運會上，香港隊取得八金、三銀、七銅的佳績。2001 年在阿拉斯加舉行的冬季特殊奧運會上，香港隊取得十金、九銀、五銅的佳績。

65. 委員會歡迎政府最近關於支持有殘疾的運動員的承諾¹⁵。並認為政府有需要作長期的承擔，去確保殘疾人士的體育活動，得到整體並持續的發展。

結語

66. 在總結的時候，委員會希望提出我們在消除歧視的工作上，所必需扮演的角色。

67. 首先，在受害人無法根據法律得到保障時，委員會應在制度上給予支援，並積極主動的介入。

68. 在處理一間向感染愛滋病病毒/愛滋病患者提供治療的綜合健康診所的歧視個案時，委員會發現感染愛滋病病毒/愛滋病患者，並不願意向委員會作出投訴。他們與有精神病的人同樣恐怕在揭露身份後，會被進一步孤立和報復。該綜合診所和鄰近護養院的員工也同時受到騷擾。為免報復和破壞社區關係，個別人士亦不願挺身向委員會作出投訴。

69. 在處理同一個案時另一浮現的問題是，被指為歧視他人的是一群沒有組織的群眾，沒法確認他們的人數和身份。

70. 委員會通過自行的查察而最終克服運作上的困難，現正向幾名答辯人提出法律行動。政府已同意修訂法例，在找不到投訴人或答辯人的情況下（正如本個案所出現的情況），讓委員會有權以自己的名義展開行動，要求法庭宣告或頒佈禁制令。委員會僅打算在涉及公眾利益的情況下，才運用此項權力。在某些情況下，委員會倘能及早出面干預，會有助防止社區關係進一步惡化。

71. 其次，在涉及系統性歧視的課題上，委員會必需採取獨立監察及諮詢的角色。

72. 委員會在經過一年多的詳細調查後，發表了對「中學學位分配辦法」的調查結果。委員會現正就此事，以委員會的名義向法院要求司法覆核。像這類容易引起公眾關注目的訴訟事件，是不適宜由個別投訴人去承受壓力的。

15 政府於2001/2002 年度撥出港幣5,000 萬元的特別撥款，津貼有殘疾的運動員，並在運動員結束運動生涯後協助他們就業。

73. 除了訴訟外，政府已同意賦予委員會有權力，去接受由第三方自願作出的、具有約束力並在法律上可以執行的承諾書。如個人或機構的政策及處事方法帶有歧視，而消除這些歧視是要需要花上若干時間的話，那麼，有關人士或機構便可以向委員會提出這類承諾書。

74. 就自閉症男童庾文翰（16 歲）於2000 年8 月在中國大陸與香港特別行政區出入境檢查站之間失蹤的事件，委員會已著手研究在面對殘疾人士時，香港入境事務處應有的處理程序和所需要的訓練。本項研究得到入境事務處的支持。

75. 第三，委員會應有權處理各種歧視問題的事件。這權責是由委員會的職能自然延伸出來的。

76. 最後，委員會留意到，不少職權範圍內的問題，都與其他因素如年齡或種族的有關。年紀較大的婦女（尤其是少數族裔婦女）可能同時受到性別、年齡和種族等多重的歧視。

平等機會委員會
二零零一年四月