

立法會政制事務委員會

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2月17日

平等機會委員會提交的意見書

引言

本文件旨在就對香港特別行政區（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。

問題

第2條：逐步實現公約所承認的各種權利

(a) 設立人權委員會

2. 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

3. 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，平機會仍收到共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》¹，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

4. 年齡在 65 歲或以上的香港人口將由 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，而相關的公眾教育又零碎不足。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

5. 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。

第 3 條 – 男女享有平等權利

(a) 新一輪的歧視條例檢討

6. 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

¹ 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

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²外，至今仍未落實平機會的任何建議。

7. 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。

(b) 少數族裔婦女

8. 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) 參與公共生活的權利

9. 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。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為 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 個有政府委任非官守成員的諮詢組織及法定機構中，三分一個別諮詢組織及法定機構並未達到性別基準。香港特區政府應採取更多適當措施，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

10. 《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

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騷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。

式屋宇為居所。但女性原居民和非原居民卻被排除在外。平機會促請香港特區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

11. 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³為 53.6%，而男性是 68.7%⁴。這差距在年長群組中更大。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%。

12. 根據 2006 年 11 月至 2007 年 12 月⁵進行的綜合住戶統計調查顯示，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採取更多支援措施，協助殘疾人士和婦女進入並留在就業市場。

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

13. 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，但服務仍欠完整。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。

³ 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。

⁴ 政府統計處 (2013)。《香港統計年刊 2013》。

⁵ 政府統計處 (2012)。《第 48 號專題報告書—殘疾人士及長期病患者》。

14. 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—接受教育的權利

(a) 為少數族裔學生提供充足教育

15. 香港特區政府在向少數族裔提供充足教育方面舉足輕重。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。在欠缺充分及適當支援下，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。因此，有必要為他們另定中文課程和考核制度。

16. 最近香港特區政府宣布，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，和在中小學推行「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，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，以及向招收這些學生的幼稚園提供更多支援。

(b) 為識別有特殊教育需要學生進行評估

17. 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⁶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。⁷平機會認為須及早進行有效的介入，

⁶ 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_eReport.pdf 閱覽

⁷ 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。

因此促請政府投放更多資源進行評估，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。此外，應為家長、教師和專業人士提供一份全面詳盡的評估報告。

把平等機會價值納入為主流

18. 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。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。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
二零一四年二月