

立法會政制事務委員會
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

2014年7月21日

平等機會委員會提交的意見書

引言

本文件旨在對香港特別行政區（香港特區）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，表達平等機會委員會（平機會）的意見。

問題

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

2. 平機會於1999年完成首次法律檢討，並向香港特區政府提交意見書，建議修訂反歧視條例。平機會的建議涉及的層面廣泛，當中包括多項關於修訂《性別歧視條例》下性騷擾條文的建議。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¹外，至今仍未落實平機會的任何建議。

3. 平機會與香港空中服務員聯盟合作調查空中服務員面對性騷擾的普遍程度，因為空中服務員被視為易受性騷擾的服務提供群體之一。2014年2月公布的調查結果發現，約27%回應者表示，他們在過去一年曾受性騷擾，而大多數騷擾者都是乘客。平機會亦為其他服務業（包括護理界、飲食業和零售業）的僱員進行類似的性騷擾調查。2014年5月發表的調查結果顯示，近五分一（19%）回應者在過去12個月曾受性騷

¹ 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。

擾，而大多數騷擾者是同級同事和顧客。平機會樂見特區政府終於在 2014 年 6 月在立法會提出修訂《性別歧視條例》，保障貨品、服務及設施提供者不受顧客性騷擾。

4. 可是，若不知顧客的身份，便難以把性騷擾服務提供者的人繩之於法。因此，平機會認為香港特區政府應考慮要求僱主承擔責任；若僱主得知有性騷擾，卻未有採取合理行動加以防止，便需對顧客性騷擾僱員的行為負上法律責任。

5. 現時商界對於在工作場所防止性騷擾的意識仍然偏低。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% 回應者(113 間公司)有性騷擾政策，而 43%(85 間公司)沒有。在沒有政策的公司之中，46% 表示沒有迫切性制定性騷擾政策。低回應率和私營公司不願意制訂性騷擾政策，正顯示商界對防止工作場所性騷擾的意識偏低。因此在《性別歧視條例》加入僱主責任的條文，會有助推動僱主採取措施，保障員工免受性騷擾。

(b) 丁屋政策

6. 《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。但女原居民和非原居民卻沒有。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。

(c) 立法禁止歧視性小眾

7. 香港尚未具體立法禁止性傾向、性別認同和雙性人身份的歧視。屬性傾向和性別小眾的婦女(包括女同性戀者和女雙性戀者)，以及跨性別人士和雙性人持續面對歧視，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 年進行的平等機會意識調查²，在 1,504 位回應者中，有 43% 認為性傾向歧視在香港非常嚴重/頗嚴重。

² 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。

8. 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方面和程度，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、性別認同及雙性人身份歧視進行公眾諮詢。

9. 有關這一點，平機會已委託香港中文大學香港亞太研究所性別研究中心於2014年進行「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、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，和處所的管理等方面受到的歧視、騷擾和中傷。研究又會收集意見，就如何透過法例或其他方法為受歧視者討回公道。

(d) 立法禁止年齡歧視

10. 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%。不論年長年輕，香港特區現時並無免受年齡歧視的保障。平機會2012年的平等機會意識調查³發現，41%回應者認為年齡歧視非常嚴重/頗嚴重，這群人之中有69%的歧視事件與僱傭有關。

11. 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⁴的男女每月收入中位數的差距相對較大。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。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。

³ 見註2。

⁴ 政府統計處 (2013)。《香港的男性與女性主要統計數字2013》。

第 3 條 – 婦女得到充分發展和進步

(a) 貧困婦女

12. 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)指出，2012 年上半年，婦女貧困率(即在貧窮線⁵下低收入住戶生活的婦女)是 18.1%，而男性則為 17.0%。⁶這實不足為奇，因為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。更重要的是領取綜援的女性明顯增多，從 1996 年的 110,244 人增至 2012 年的 218,937 人；而同期領取綜援的男性由 113,140 人增至 199,831 人。⁷在單親家庭個案，性別差異尤其明顯。領取綜援的單親，幾乎三分二(63%)是女性。

13. 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，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

14. 由於文化和語言背景，少數族裔婦女普遍被視為香港最弱勢群體。對於香港的兩種法定語文(即中文和英文)，她們之中有些人(特別是那些因家庭團聚理由來港的已婚少數族裔婦女)連一種也不懂。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，以利她們融入本地社會。

(c) 性別主流化

15. 人人都應享有平等權利。平機會促請香港特區政府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(特別是性別觀

⁵ 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。

⁶ 香港社會服務聯合(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 [2014年7月3日閱]。

⁷ 見註 4。

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。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，以便性別平等成為社會主流。

第 5 條 – 消除定型與偏見

(a) 學校及工作場所性騷擾

16. 平機會收到關於《性別歧視條例》的投訴之中，性騷擾經常緊隨懷孕歧視之後，高踞第二位。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，半數受訪者曾受不同形式的性騷擾，而這些受害人之中，58%保持緘默，沒有求助。此外，平機會向全港中小學和本地大專院校進行的問卷調查發現，作出回應的 321 間學校之中，近半(47%)未有關於性騷擾的政策聲明。現時有關性騷擾的教育與培訓的不足實在顯而易見。平機會於 2013 年已為教育工作者舉辦一連串研討會和工作坊；不過，單靠平機會的資源，不足以滿足教師與學生的培訓需求。平機會促請香港特區政府在這方面投放更多資源，並要求香港教育學院把性騷擾列入師資教育課程的核心科目。

17. 除了教育界外，如上文第 5 段所述，商界對防止性騷擾的意識之低也令人憂慮。香港特區政府已與婦女事務委員會和平機會合作，為私營公司的人事部門員工舉辦多次研討會和講座，以提升他們對工作場所性騷擾問題的認識。平機會相信，需向私營公司的管理層進行更多工作，才能有效地鼓勵商界制定公司本身的性騷擾政策，為僱員提供一個無騷擾的工作間。

(b) 尊重婦女的性自主權和私隱

18. 香港特區政府的檢控人員對於找尋合適控罪，檢控在公眾地方偷拍女性裙底短片或照片的人，經常遇上困難。假如偷拍地點在私人地方，要找合適控罪就難上加難。隨著科技進步，尤其是智能電話的普及，偷拍「裙底」照片和短片更難以察覺。這種行為純粹把女性視為性玩物，踐踏女性的性自主權和私隱；完全是沒有身體接觸的性侵

犯。平機會促請香港特區政府嚴肅考慮和採納香港法律改革委員會的建議，盡快擴大性侵犯(一個新類別，取代目前的非禮罪)的範圍至包括在公眾或私人地方拍攝「裙底」照片。

第 7 條 – 政府和公共生活的平等

19. 女性擔任政府諮詢組織及法定機構非官守成員的比例仍不足。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守成員的參與率平均只有 32.2%，只僅僅達到政府所定 30% 性別基準目標。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是未達基準的。

20. 在公共行政的決策層面，女性領袖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 36% 非官守議員是女性(14 人中有 5 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%。至於高層公務員，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。

第 10 條 – 有權接受教育

(a) 為少數族裔學生提供充足教育

21. 香港少數族裔的入學率顯示了性別差異。2011 年，年齡在 17 至 18 歲的少數族裔女性(不計外籍家庭傭工)入學率(80.1%)較同齡男性(72.0%)高。反之，同一時期年齡在 19 至 24 歲的少數族裔男性的入學率(34.4%)較同齡女性(31.3%)高。⁸此外，少數族裔學生一般面對升學就業困難，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要求並不公平。

⁸ 政府統計處(2011)。《2011 人口普查主題性報告：少數族裔人士》。

22. 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。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，和向招收這些學生的幼稚園提供更多支援。

23. 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，接受教育和高等教育。

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

24. 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⁹為 53.6%，而男性是 68.7%¹⁰。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%，但同一年齡組別的女性就業率仍高達 78.9%。

25. 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。¹¹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

⁹ 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。

¹⁰ 政府統計處 (2013)。《香港統計年刊 2013》。

¹¹ 見註 4。

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。

26. 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。¹²出現這樣的差距，可能與妨礙女性在事業發展的障礙有關：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。

27. 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中，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，以減輕女性的家庭負擔。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，並讓她們家裡的男性分擔部分家務。

28. 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和受聘本錢，並透過教育和立法消除年齡歧視。

(b) 外籍家庭傭工

29. 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。

平等機會委員會
二零一四年七月

¹² 見註 4。