

# 立法會政制事務委員會

## 香港特別行政區 參照《公民權利和政治權利國際公約》 提交的第四次報告

### 平等機會委員會提交的意見書

#### 引言

本文件旨在就中華人民共和國香港特別行政區(「香港特區」)參照《公民權利和政治權利國際公約》(「《公約》」)提交的第四次報告，表達平等機會委員會(「平機會」)的意見。

2. 平機會於 1996 年成立，是獨立的法定機構，致力在香港特區促進平等機會和消除歧視，負責執行《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》。自平機會成立以來，就《公約》及其他國際人權公約的定期報告，積極參與並給予評論，而且持續在政府的人權論壇及相關的立法會審議會上表達意見，<sup>1</sup> 以期監察有關平等及反歧視的人權公約在香港的實施情況。<sup>2</sup> 本意見書主要討論參照《公約》提交的第四次報告中，與平機會在香港特區促進平等和消除歧視工作相關的條文。

#### 關注領域

#### 第二條：確保每個人都享有《公約》所確認的權利

3. 平機會是在香港促進並保障有關平等及反歧視人權的獨立法定機構之一，一直努力擴大並加強其權限。

---

<sup>1</sup> 非政府組織及相關持份者代表獲邀出席由香港特區政府不定期舉辦的人權論壇，表達對實施國際人權公約的意見。

<sup>2</sup> 平機會之前向國際組織提交有關國際人權條約的所有意見書，可參考：  
<https://www.eoc.org.hk/eoc/graphicsfolder/inforcenter/papers/cedawindex.aspx>

## 平機會的程序檢討

4. 平機會於 2017 至 2019 年就其管治、管理架構及投訴處理進行程序檢討，並於 2019 年 12 月公布檢討報告。<sup>3</sup> 平機會認為報告的建議十分寶貴，能提升平機會的工作，尤其是在處理投訴時採取以受害人為本的方針，進行調查時以全面的方式搜集案件資料和證據，以及把平機會主席重新定位為總指揮的角色，由管治委員會委員及專業的管理團隊全力協助。

5. 基於報告的建議，平機會改革了其管理架構，把兩個負責執行的部門，即投訴事務科及法律服務科，改由同一管理人員督導，而其他與行政和運作相關的部門，則由另一管理人員統領，以提升平機會的管治效率及問責程度。

## 進一步提升現有工作

6. 此外，平機會在 2020 年獲得政府額外撥款，成立反性騷擾事務組，專責打擊香港的性騷擾問題。該事務組負責全面檢討現時與性騷擾相關的法例，找出保障上的缺漏，並適時提出修訂法例的建議；提升大眾對預防性騷擾政策和措施的認識；以及探討是否可為受性騷擾影響的人士充當第一站的支援角色，提供有關法律條文的資料，以及投訴及尋求公道的渠道，並在有需要時轉介至輔導及治療服務。

## **第三條：男女享有平等權利**

### 歧視條例檢討

7. 由於平機會其中一項法定職責是檢視歧視條例的施行情況，並提出相應修例建議，<sup>4</sup> 因此平機會在 2014 年進行了第二次歧視條例檢討，當中包括為期四個月的公眾諮詢，以期修訂反歧視條例，

<sup>3</sup> 平等機會委員會(2019)。平等機會委員會管治、管理架構及投訴處理程序檢討報告。網址：[https://www.eoc.org.hk/EOC/Upload/UserFiles/File/Process\\_Review/EOCs\\_Review\\_Report\\_C.pdf](https://www.eoc.org.hk/EOC/Upload/UserFiles/File/Process_Review/EOCs_Review_Report_C.pdf)

<sup>4</sup> 《性別歧視條例》第 64(1)條、《殘疾歧視條例》第 62(1)條、《家庭崗位歧視條例》第 44(1)條、《種族歧視條例》第 59(1)條

使之切合時宜，並擴闊有關條例的涵蓋範圍。<sup>5</sup> 平機會共收到 125,041 份意見書，經仔細審視後，提出了 73 項法例改革建議，涵蓋消除歧視及促進平等多個範疇。結果，平機會從中識別了 27 個問題為需要優先處理，以進行法例或相關改革。

8. 因應平機會的建議，政府在 2020 年 6 月於憲報刊登《2020 年歧視法例(雜項修訂)條例》，<sup>6</sup> 以推展平機會在歧視條例檢討提出 73 項建議中的八項。該條例中與男女平等權利有關的修訂包括在《性別歧視條例》中加入條文，保障餵哺母乳的女性在僱傭、服務和設施的提供、教育等主要方面免受直接歧視、間接歧視及使人受害的歧視，以及為共同工作場所內沒有僱傭關係的人士(例如寄售專櫃的員工、義工和實習人員)提供免受性騷擾的保障等。

9. 平機會歡迎政府採納了八項建議，但同時繼續促請政府制定清晰的時間表，述明何時推展歧視條例檢討內其餘需要優先處理的問題，包括禁止基於餵哺母乳的騷擾，以及在同一處所的租戶及／或分租戶之間的性騷擾。

### 女性參與公共生活的權利

10. 現時香港公務員的女性百分比已上升至 37.8%，但近年增幅放緩，女性在主要管治或政治機關的參與程度仍然偏低，例如行政會議(2019 年有 15.6% 議員為女性)、立法會(2016 年有 17.1% 議員為女性)及區議會(2019 年有 18.8% 議員為女性)。<sup>7</sup>

11. 此外，平機會在 2020 年公布的《公眾對女政治領袖的態度之研究》顯示，公眾對於女性政治領袖普遍仍然有性別定型的觀念。<sup>8</sup> 在 1,003 名受訪者中，大部分認為男性較「有遠見」(29.1%)，女性則較為「體察民情」(25.1%) 或者「願意協商」(25.9%)。

<sup>5</sup> 平等機會委員會(2016)。歧視條例檢討：向政府提交的意見書。網址：  
<https://www.eoc.org.hk/eoc/upload/DLR/2016330179592009850.pdf>

<sup>6</sup> 該條例的全文：<https://www.gld.gov.hk/egazette/pdf/20202425/cs1202024258.pdf>

<sup>7</sup> 婦女事務委員會(2020)。香港女性統計數字 2019。網址：  
<https://www.women.gov.hk/tc/publications/statistics.html?year=2020>

<sup>8</sup> 宋婧及其他(2020)。公眾對女政治領袖的態度之研究。網址：  
[https://www.eoc.org.hk/EOC/upload/ResearchReport/20201007ResearchReport\\_MainReport\\_E.pdf](https://www.eoc.org.hk/EOC/upload/ResearchReport/20201007ResearchReport_MainReport_E.pdf)

研究的女性受訪者還表示，公眾對她們的身材和外表過分關注。

12. 香港的私營機構同樣存在女性領袖比例偏低的現象。最新數據顯示，於2020年第二季恒生指數成份股企業<sup>9</sup>的董事中只有13.7%為女性，與過往兩年的水平相若。<sup>10</sup>因此，平機會建議政府應採取所有合適措施，進一步提高女性參與公共生活的程度，例如可透過公眾教育、推廣家庭友善措施，以及提供針對性的培訓及師友計劃等。

### 性騷擾及性教育

13. 自從平機會在2012年成立反性騷擾運動工作小組以來，防止性騷擾一直是本會的首要工作之一。2019年1月，平機會公布了題為《打破沉默：本港大學生性騷擾調查研究》的大型研究報告。<sup>11</sup>報告顯示參與調查的學生中，接近四分之一(23%)表示在調查進行前12個月內曾遭性騷擾。調查亦發現，大學生性騷擾問題的根本成因，是學生早在青少年時期已形成對性和兩性關係的錯誤思想，因此徹底改革性教育實在刻不容緩。

14. 為了應對性騷擾的根本成因，平機會認為急需改革目前的性教育課程。因此，平機會重申之前在2019年向香港特區政府教育局提交的意見書的建議，<sup>12</sup>建議政府應考慮 1) 提升教師、社會工作者及家長教授性教育的能力；2) 改善性教育教材，使之系統化；3) 提供有系統的課程，為性教育設定建議課時，並撥款增設性教育統籌主任；以及4) 重新採用並更新1997年《學校性教育指引》。

---

<sup>9</sup> 恒生指數一直獲廣泛引用為反映香港股票市場表現的重要指標，指數包括市值最大及成交最活躍並在香港聯合交易所主板上市的公司。

<sup>10</sup> 社商賢匯(2020)。《Women on Boards: Hong Kong 2020》。網址：

<https://www.communitybusiness.org/women-on-boards>

<sup>11</sup> 報告全文：

[https://www.eoc.org.hk/eoc/Upload/ResearchReport/SH2018/CHT/SH%20University%20Report\\_CHT\\_Full%20Report.pdf](https://www.eoc.org.hk/eoc/Upload/ResearchReport/SH2018/CHT/SH%20University%20Report_CHT_Full%20Report.pdf)

<sup>12</sup> 平等機會委員會(2019)。《平等機會委員會致教育局學校課程檢討專責小組意見書：「改革本港性教育圓桌會議」參加者提出的主要議題及建議》。網址：

<https://www.eoc.org.hk/eoc/upload/201991310518261755.pdf>

## 對女性的家庭暴力

15. 根據香港特區政府社會福利署的統計資料，在 2019 年有 2,920 宗新呈報的虐待配偶或同居情侶的個案，<sup>13</sup> 其中 84.2% 的受害者是女性，約有 8% 至 9% 受害者為少數族裔人士。至於家庭暴力受害者中，有多少是殘疾人士，則沒有分項數字。這些數據顯示，香港特區的家庭暴力事件時有發生。

16. 在這方面，平機會促請政府確保向受害者提供援助和保護、對施暴者進行刑事起訴，以及提升整個社會在此議題上的敏感度。在 2019 冠狀病毒病疫情期間，實施有關措施更形迫切。全球均有數據顯示，疫情期間因為實施社交距離限制及禁足等措施，迫使市民長時間留在家中，因此容易發生家庭暴力事件。<sup>14</sup>

17. 此外，平機會建議政府應收集和公布家庭暴力受害者中殘疾人士所佔的數字，以期更加了解問題所在，從而度身訂造適當及有效方法，保護殘疾女性及殘疾女童。

18. 至於針對少數族裔的家庭暴力，平機會重提在 2018 年向立法會審議會提交的意見書。<sup>15</sup> 意見書中建議政府應加倍努力，在少數族裔社群廣泛推廣，為家庭暴力受害者提供的所有法律及支援服務，並招聘更多能操少數族裔語言的社會工作者和專業輔導人員，以應付少數族裔家庭暴力受害者愈來愈多的服務需要。

## **第八條：不得使充奴隸或奴工；不得強迫或強制勞役**

### 外籍家庭傭工面對的歧視及虐待

19. 香港外籍家庭傭工(「外傭」)所面對的困境，一直不時備受

<sup>13</sup> 香港特區政府社會福利署(2019)。虐待兒童、虐待配偶及性暴力個案統計資料。網址：  
[https://www.swd.gov.hk/vs/stat/stat\\_tc/201901-12/Statistics%20on%20CPR%20CISSCBSV%20\(Jan-Dec%202019\)%20\(TC\).pdf](https://www.swd.gov.hk/vs/stat/stat_tc/201901-12/Statistics%20on%20CPR%20CISSCBSV%20(Jan-Dec%202019)%20(TC).pdf)

<sup>14</sup> Taub, A. (2020)。A New Covid-19 Crisis: Domestic Abuse Rises Worldwide. 紐約時報。網址：  
<https://www.nytimes.com/2020/04/06/world/coronavirus-domestic-violence.html>

<sup>15</sup> 平等機會委員會(2018)。少數族裔權益事宜小組委員會：與少數族裔婦女有關的事宜(包括貧窮及就業協助事宜)。網址：  
<https://www.eoc.org.hk/eoc/upload/201865142850217662.pdf>

不同持份者及公民社會組織深切關注，而最近的 2019 冠狀病毒病疫情更令問題惡化。

20. 例如，某外傭關注團體在一次會議上告知平機會，其部分外傭成員在疫情下遭受歧視和不公待遇，例如完成檢疫程序並證實沒有感染病毒後仍遭解僱，或被僱主強迫在法定休息日留在家中，並要求繼續打理家務。

21. 另一方面，政府訂立的「兩星期規則」（外傭須於完成僱傭合約後兩星期內離開香港）及強制的留宿規定，使外傭尤其容易遭受虐待、剝削及性騷擾。有關政策令外傭在面對上述情況而求助時遇到重重困難，而即使外傭決定舉報犯事的僱主，亦須承受沉重的負擔。

22. 「兩星期規則」主要目的是為了有效管制出入境，但在目前的疫情下，外傭可能難以往返原居地，有關規則已因此放寬。現時入境事務處會彈性考慮外傭以訪客身分延長在香港逗留期限的申請。如外傭的現行合約於 2020 年 12 月 31 日或之前屆滿或終止，有關外傭可向入境處申請以訪客身分延長在香港的逗留期限最多一個月，以便她們在香港尋覓新僱主。<sup>16</sup> 因此，平機會促請政府考慮放寬或廢除上述規則及規定，以維護外傭的權益和保障外傭免受虐待。政府亦應加強向外傭提供有關免受歧視及騷擾的法例保障的資訊。

## **第二十六條：受法律平等保護的權利**

### *立法禁止基於性傾向、性別認同及雙性人身分的歧視*

23. 一直以來，香港沒有法律禁止基於性傾向、性別認同及雙性人身分的歧視。此外，過往數年出現了多宗相關的司法覆核及法庭案件，顯示了現有法律制度不足以保障同性戀、雙性戀、跨性別及雙性人身分人士在不同公共領域的平等權利和機會。<sup>17</sup>

<sup>16</sup> 香港特區政府(2020)。延續協助外籍家庭傭工及僱主應對 2019 冠狀病毒病疫情的措施。網址：<https://www.info.gov.hk/gia/general/202009/30/P2020093000606.htm?fontSize=1>

<sup>17</sup> QT 對入境事務處處長 [2018] HKCFA 28；梁鎮罡對公務員事務局局長及稅務局局長 [2019]

24. 根據平機會在 2016 年公布的《有關立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視研究》，<sup>18</sup> 贊成立法禁止基於性傾向、性別認同及雙性人身分的歧視的民意明顯轉變。調查中超過一半受訪者 (55.7%) 同意制定法例，差不多是十年前同類數據的一倍。<sup>19</sup>

25. 因此，平機會強烈建議政府應盡快展開所需工作，以制定法例禁止基於性傾向、性別認同及雙性人身分的歧視，特別是在主要公共生活範疇，例如教育、僱傭，以及提供貨品、服務及設施方面。有鑑於此，平機會委託機構進行研究並於 2019 年發表報告，研究分析了香港法律中 21 個範疇，找出異性婚姻與其他非傳統的關係 (例如同性婚姻和民事伴侶關係) 之間的差別待遇。<sup>20</sup> 平機會將繼續就上述三個主要的公共生活範疇進行法律研究。

26. 此外，因應終審法院在 2013 年就 *W 對 婚姻登記官*<sup>21</sup> 此重大個案中所作的裁決，平機會認為香港應設立全面的性別承認法例，以應對跨性別人士在現有法律制度下面對的困境。作為促進平等機會的法定機構，平機會憂慮長久缺乏承認跨性別人士的法律制度，會使他們面對困擾、污名化、歧視，甚至騷擾。平機會因此促請政府制定全面的性別承認條例，以期在香港建立性別承認制度，保障跨性別人士的權利。

### 立法禁止基於年齡的歧視

27. 目前，無論是長者或年輕人，香港特區都沒有提供法例保障他們免受年齡歧視。

28. 雖然香港特區政府的勞工處在 2006 年發布了沒有法律約束力的《僱員實務指引——消除就業方面的年齡歧視》，<sup>22</sup> 但年齡歧視

---

HKCFA 19; *Infinger Nick 對 香港房屋委員會* [2020] HKCFI 329 等

<sup>18</sup> 孫耀東及其他(2016)。《有關立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的研究》。網址：<https://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/20161251750347478561.pdf>

<sup>19</sup> 根據香港中文大學在 2020 年發表的最新研究，同意立法的人士增至 60%。網址：[https://7bb73318-120e-454d-84c6-9da78469b28b.filesusr.com/ugd/c27b9b\\_3a3de20a3fba492b974e883d8a09d3aa.pdf](https://7bb73318-120e-454d-84c6-9da78469b28b.filesusr.com/ugd/c27b9b_3a3de20a3fba492b974e883d8a09d3aa.pdf)

<sup>20</sup> 安理國際律師事務所(2019)。《香港法律對不同關係的承認和對待》。網址：<https://www.eoc.org.hk/EOC/upload/ResearchReport/2019626142928818518.PDF>

<sup>21</sup> [2013] HKCFA 39

<sup>22</sup> 香港特區政府勞工處(2006)。《僱員實務指引——消除就業方面的年齡歧視》。網址：

此問題，特別是工作間的年齡歧視，仍然十分普遍。根據平機會在 2016 年 1 月公布的《職場年齡歧視的探索性研究》，<sup>23</sup> 超過三分之一受訪在職人士表示在研究之前五年內曾遭受年齡歧視。研究亦發現，在所有不同年齡層和教育水平的受訪在職人士中，大多數(70%)同意有需要訂立年齡歧視的法例。

29. 因此，平機會現重申在 2016 年研究中提出有關年齡歧視的建議，即政府應：

「……進行大規模有關年齡歧視現況的調查。上一次政府進行同類調查已是十餘年前。定期調查能讓政府密切監察年齡歧視的狀況及趨勢，確保對相關議題進行充分的公眾討論，以便盡快開始討論立法禁止年齡歧視。」<sup>24</sup>

## **第二十七條：少數族裔人士的權利**

### *少數族裔在教育範疇面對的系統性障礙*

30. 第三次定期報告的結論性意見第 22 段表示，注意到平機會在 2012 年發表的報告中發現，非華語少數族裔在僱傭方面遭受歧視及偏見，原因是他們求職時面對不必要的語言要求。<sup>25</sup> 聯合國人權事務委員會亦促請政府與平機會合作，改進少數族裔和有移民背景的非華語學生所接受中文教學的質素。<sup>26</sup>

31. 就此，平機會成立了少數族裔教育工作小組研究有關議題，並在 2019 年發表《人人學得好》報告，提出了多項建議，其中需優先處理的三項如下：<sup>27</sup>

a) 堵塞現有學習系統上的漏洞，為非華語學生提供一個以

---

<https://www.labour.gov.hk/tc/plan/pdf/eade/employers/PracticalGuidelines.pdf>

<sup>23</sup> 平等機會委員會(2016)。職場年齡歧視的探索性研究。網址：

<https://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/201616163452032905.pdf>

<sup>24</sup> 同上。

<sup>25</sup> 聯合國人權事務委員會(2013)。委員會第一〇七屆會議通過的關於中國香港第三次定期報告的結論性意見，CCPR/C/CHN-HKG/CO/3。網址：

[https://www.cmab.gov.hk/doc/tc/documents/policy\\_responsibilities/the\\_rights\\_of\\_the\\_individuals/Advance\\_Version\\_2013\\_ICCPR\\_c.pdf](https://www.cmab.gov.hk/doc/tc/documents/policy_responsibilities/the_rights_of_the_individuals/Advance_Version_2013_ICCPR_c.pdf)

<sup>26</sup> 同上。

<sup>27</sup> 平等機會委員會(2019)。人人學得好：少數族裔教育工作小組報告。網址：

[https://www.eoc.org.hk/EOC/upload/ResearchReport/Closing\\_the\\_Gap\\_Full\\_Report.pdf](https://www.eoc.org.hk/EOC/upload/ResearchReport/Closing_the_Gap_Full_Report.pdf)

中文作為第二語言的整全課程；

b) 強化老師培訓，裝備他們從第二語言學習的角度以相應的教學技巧教導非華語學生；以及

c) 檢視非華語學生現有中文科考試選項，藉此建立一個資歷階梯和進階路徑。

32. 此外，平機會在 2017 年公布的一項報告發現，對少數族裔學生的歧視其實早於幼稚園階段已經出現。<sup>28</sup> 調查結果顯示，幼稚園被問及是否接受非華語學生入讀時，每四間便有一間(26.3%)會拒絕、勸退申請人或給予極之含糊的答覆。調查亦發現，有多間幼稚園及學校缺乏適當措施以切合少數族裔學生的需要。

33. 因此，平機會促請政府實施本會在上述報告及研究提出的建議，並且促進非華語學生順利融入教育體系，確保各族群兒童均享有全納教育和華語教育的權利。

#### 堵塞《種族歧視條例》的缺漏

34. 平機會曾就《種族歧視條例》的重大缺漏表示關注，特別是該條例並不適用於政府執行公共職能或行使權力的問題。現行其他三條歧視條例均有明確訂明涵蓋政府執行職能或行使權力這範疇，<sup>29</sup> 這顯示出《種族歧視條例》所提供保障並不一致。平機會就此促請政府積極探討方法堵塞有關缺漏。

35. 再者，在歧視條例檢討意見書中也提及，由於目前《種族歧視條例》第 8(3)(b)條具體把是否香港永久性居民這身分，撇除於受保障範圍之外，平機會因此建議政府進行公眾諮詢，並在《種族歧視條例》加入禁止基於國籍和公民身分的歧視的保障範圍。上述公眾諮詢應考慮多個相關議題，包括國籍和公民身分如何定義，以及哪些關於國籍及公民身分的例外情況適宜保留、廢除或引入等。<sup>30</sup>

<sup>28</sup> 平等機會委員會(2017)。幼稚園對非華語申請人的收生政策和態度之調查。網址：

<https://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/201843152327916041.pdf>

<sup>29</sup> 《性別歧視條例》第 38(1)條、《殘疾歧視條例》第 21(1)條、《家庭崗位歧視條例》第 17(1)條

<sup>30</sup> 見歧視條例檢討意見書建議 24：

<https://www.eoc.org.hk/eoc/upload/DLR/2016330179592009850.pdf>

## 結語

36. 平機會是獨立的法定機構，目標是建設一個崇尚多元、包容共濟、人人共享平等機會的社會。為此，平機會多年來採用全面的工作方針，從執法、預防及教育方面，「三管齊下」着手消除歧視。平機會將繼續保持警覺，致力在香港特區防止歧視，例如是透過監察國際人權公約在本港的實施情況，並就此表達意見。

**平等機會委員會**

**2020年11月**