

平等機會委員會

就2020施政報告公眾諮詢提交的意見書

引言

2019 冠狀病毒病疫情為香港整體帶來考驗，對弱勢群體造成的影響尤為嚴重。本文旨在闡述平等機會委員會（「平機會」）就 2020 施政報告公眾諮詢提出的意見及建議，內容有關為女性（特別是懷孕女性）、照顧者和長者等弱勢群體提供更完善的支援措施，以及促進有特殊教育需要（「特教」）的學生、殘疾人士及性小眾的平等機會。平機會於 2020 年 8 月提交了另一份意見書，內容聚焦於少數族裔的權益，本文件為該意見書提供補充建議。

2019冠狀病毒病疫情下為照顧者提供支援

2. 過去數年發生了多宗有關照顧者殺害其照顧人士後企圖自殺的不幸事件。最近一宗發生於葵涌邨，一名46歲母親懷疑勒斃其21歲智障兒子。這種家庭慘劇凸顯了社區缺乏對照顧者的支援，以及本港照顧者面對的沉重壓力。¹

3. 香港大學於2018年進行的一項研究調查顯示，四分之一（25%）受訪的護老者面對沉重照顧壓力，報稱有抑鬱徵狀及出現家庭關係薄弱情況，屬於容易出現健康及情緒問題的「高危」群組。² 2019冠狀病毒病疫情下，很多社會福利服務及支援措施暫停或關閉，例如日間護理中心、庇護工場、綜合職業康復服務中心，令情況更加嚴峻。

4. 作為龐大的持份者群體，照顧者的需要卻經常被低估。根據政府統計處的資料，在506,600名居家的殘疾人士中，有203,700人（40.2%）表示因其殘疾而有別人照顧其日常生活；在1,303,000名居家的長期病患者中，有175,600人（13.5%）表示有同樣情況。³ 事實上，政府統計處因為資料局限而沒有把智障人士的照顧者納入計算，因此低估了上述數字。政府的

¹ 《南華早報》(2020)。Hong Kong Police Arrest Mother after Son Dies in Suspected Murder-suicide Bid. <https://www.scmp.com/news/hong-kong/law-and-crime/article/3100356/hong-kong-police-arrest-mother-after-son-dies>

² 香港社會服務聯會(2018)。年長護老者身心狀況及服務需要研究。網址：<https://hkcss.org.hk/>「年長護老者身心狀況及服務需要研究」/

³ 政府統計處(2015)。香港統計月刊：香港的殘疾人士及長期病患者。網址：<https://www.statistics.gov.hk/pub/B71501FB2015XXXXB0100.pdf>

福利衛生政策及策略多以使用者為本，因而往往忽略了大部分上述的無酬主要照顧者。

5. 平機會知悉勞工及福利局展開了一項有關加強支援照顧者的政策研究，故認為政府應在這適當時候制定並實施全面計劃，盡早確定不同照顧者所需的各種支援。

照顧者的經濟支援

6. 首先，政府應考慮把關愛基金下兩項照顧者津貼計劃恆常化，並提高津貼金額，以協助有需要的照顧者渡過疫情難關。該兩項計劃包括「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」及「為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃」，每項計劃目前的每月津貼金額為港幣2,400元。

7. 第二，由於不少護老者及殘疾人士照顧者本身亦是長者／殘疾人士，政府應考慮放寬限制，以容許「長者生活津貼」的受助人領取上述兩項試驗計劃的照顧者津貼。額外的照顧者津貼可以讓年長的照顧者尋求外間協助或服務，以減輕他們照顧家中長者或殘疾人士的負擔。

8. 此外，上述兩項照顧者津貼計劃假定領取傷殘津貼的殘疾人士「不會被視為合適及有能力的照顧者」。⁴ 平機會認為政府應審視及修正這項假設。在評估有關的殘疾人士是否適宜擔當照顧者時，不應按其身體殘障作準則，而應按其能執行的能力和需擔當的照顧職責而定。否則，照顧者津貼計劃的現行方針漠視所有殘疾人士的個人能力，與《殘疾人權利公約》第12條訂明的「在法律面前獲得平等承認」的精神背道而馳。

暫顧服務

9. 更重要的是，暫顧服務供不應求，改革亦是迫在眉睫。研究發現，讓照顧者有歇息的空間，對他們管理壓力和提供照顧的質素有重大裨益。因此，平機會建議政府應參考多個海外司法管轄區的做法，立法訂明在家照顧者每年可享有某日數的暫顧服務（例如日本：84日；澳洲：63日；加拿大：60日；台灣：21日等），⁵令他們獲得喘息的空間，期間專業照顧者會在家中或短期院舍設施照顧長者。

⁴ 見https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_supportser/sub_PWD/ 註四

⁵ 立法會(2020)。選定地方的照顧者支援政策。網址：<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1920rt07-policy-support-to-carers-in-selected-places-20200309-c.pdf>

10. 在香港，護理院舍及日間護理中心的長者及殘疾人士暫顧服務嚴重不足。舉例來說，截至2020年9月10日，長者日間暫顧服務僅提供189個服務名額，而最新的空缺數目只有34個。⁶ 殘疾人士日間暫顧服務亦有類似情況，截至2020年9月僅提供160個服務名額。⁷ 因此，平機會建議政府應大幅增加暫顧服務的名額，以充分切合市民在這方面的需要。⁸

11. 香港土地不足，加上各種福利服務對資源需求的競爭激烈，短時間內難以覓得地點增設暫顧服務，以滿足社會的需要。此外，護理院舍及日間護理中心等健康護理機構長期人手不足。話雖如此，越來越多護理員及保健員放棄全職工作，透過自己或私營健康護理公司的網絡，在私人市場以自由職業方式工作。

12. 因此，平機會認為政府可探討較創新的做法，以改善暫顧服務。例如，政府可考慮參照現有「鄰里支援幼兒照顧計劃」的概念，招聘兼職護理員／保健員，或訓練社區居民為同區內的長者／殘疾人士提供日間暫顧服務，服務地點可以是個別提供服務人士的住所，或接受服務的長者／殘疾人士的住所。

改善長者及殘疾人士護理院舍的服務質素

13. 近年不時有私人安老及殘疾人士院舍的職員虐待院友的個案。行政長官在2017年施政報告中指出，政府會改善護理院舍服務的監管及質素，並會增加服務名額。然而，2019冠狀病毒病在護理院舍爆發，顯示了護理院舍的服務質素早已需要改善。

14. 在第三波疫情期間，2019冠狀病毒病在多間護理院舍爆發。截至2020年9月13日，香港有105名長者在安老院舍感染病毒，佔全港長者年齡組別（65歲或以上）的確診個案的13%。居於安老院舍確診長者的死亡率達28%，遠遠高於2%的全港確診死亡率。這些數字凸顯了部分院舍環境惡劣、管理欠佳等長期令人關注的問題。而在疫情下，這正正會加重弱勢群體所面對的困境，這些問題包括環境擠逼、室內通風欠佳、院舍職員缺乏有關衛生及感染控制的正式培訓，以及調派臨時護理員到不同院舍工作，增加交叉傳染2019冠狀病毒病的風險。

⁶ 見社會福利署網站：

https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/1573/tc/Vacancy_position_of_day_respite_as_at_10_9_20.pdf

⁷ 見社會福利署網站：

https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/2808/en/Day_Respite_Service_bilingual_082020.pdf

⁸ 儘管政府透過「改善買位計劃」向資助安老院舍／合約院舍或私營安老院舍購買數百個長者住宿暫顧服務名額，但與其他司法管轄區所提供的法定權利相比，數目依然遠遠不足。

15. 平機會建議政府訂明時間表，以改善護理院舍服務及加強對護理院舍的巡查和監管。政府亦應採納醫學專家的建議，⁹ 強制護理院舍遵守衛生防護中心就預防2019冠狀病毒病向安老院舍發出的指引。¹⁰

女性產假後返回工作崗位的法定權利

16. 平機會一直倡議女性應享有在產假後返回工作崗位的法定權利。失業率自去年9月開始持續攀升，加上疫情肆虐，立法保障這項權利更見迫切。因懷孕遭解僱而提出歧視投訴的個案，由2017年的35宗上升至2019年的45宗。在現時疫情下，情況看似越趨嚴重。在2020年首八個月，平機會收到52宗有關懷孕歧視的投訴，當中一半涉及解僱。

17. 在疫情之前，「母職懲罰」已備受關注。早於2016年，平機會進行了「中小企懷孕歧視狀況及對在職母親負面看法之研究」，結果顯示有22%受訪僱員在懷孕期間、產假期間及／或產後復工的首年期間遭受歧視。

18. 香港的法例沒有明確規定女性可以在放產假後返回工作崗位的權利，有別於一些海外司法管轄區的做法。在英國，女性放取一般為期26周的產假後有權重返原來的工作崗位，澳洲則保障僱員放育嬰假後可立即復工。

19. 鑑於女性僱員放產假後容易遭到解僱，政府應考慮修訂《僱傭條例》或《性別歧視條例》，擴大保障女性放產假後重返工作崗位的權利。

提供家庭友善工作安排

20. 家庭和工作並非必然對立，實施家庭友善政策有助兩者的平衡。鑑於2019冠狀病毒病疫情造成的影響，政府應考慮更創新的工作安排，例如是彈性假期、彈性工作時間及遙距工作，不單只為防疫，更有助家庭（特別是照顧者）在疫情期間照料有特別需要的家庭成員，如照顧因停學而留在家中的兒童。

21. 平機會建議政府應考慮採用家庭友善假期計劃，並向獲公帑資助的機構推廣，讓僱員不但可選擇放取整日假期，更可選擇放取半日或四分之一日假期。有家庭崗位的僱員傾向積存有薪假期，待處理家庭事務時才放取，但在某些情況下，例如出席子女的學校活動或陪父母看醫生，僱員未

⁹ 《南華早報》(2020). *Coronavirus: guidelines to keep Hong Kong elderly care homes free of disease must be made mandatory, experts say*. 網址：<https://www.scmp.com/news/hong-kong/health-environment/article/3092571/coronavirus-guidelines-keep-hong-kong-elderly>

¹⁰ 衛生防護中心(2020)。預防2019冠狀病毒病(COVID-19)給安老及殘疾人士院舍的指引。網址：https://www.chp.gov.hk/files/pdf/advice_to_rche_rchd_on_prevention_of_nid_chi.pdf

必需要一整日或半日的假期。家庭友善假期計劃不牽涉額外的重大財務成本，便可為僱主及僱員創造雙贏局面。

22. 另一個靈活工作方案是彈性工作時間，容許僱員按照僱主規定的核心工作時間調整其上下班時間。此外，提供交錯工作時間可使僱員在工作 and 家庭責任方面都加倍投入。

23. 疫情下，彈性工作安排逐漸成為既定做法，遙距工作的趨勢更成為新常態。更重要的是，在家工作基本上免卻僱員每天乘搭交通工具上下班，殘疾僱員因此受惠。在家工作安排亦為殘疾人士創造更多就業機會，他們不再受傳統的工作環境限制。同樣地，這對在職家長或有照顧責任的人士亦同樣有利。由於女性多數肩負照顧者的角色，在家工作安排可鼓勵女性，特別是少數族裔女性，進入勞動市場，從而達到充權的效果。

支援特教學生

恆常化撥款以支援特教學生

24. 入讀獲大學教育資助委員會（「教資會」）資助的副學位及學士學位的特教學生人數，由2011/12年的196名，上升至2017/18年的483名，平均每年上升16.2%。鑑於特教學生人數增加，平機會建議政府仔細考慮把提供予教資會資助大學的特別撥款恆常化，以提升對特教學生的支援（「特別撥款」）。經平機會游說後，教資會設置了一筆過為期兩年的特別撥款（2015至2017年），後來於2018至2020年度再次撥款。此撥款讓大學向18至25歲的特教大學生提供多種支援服務及資源，以確保他們平等地享受大學生活，並培養共融的校園文化。

25. 透過將特別撥款恆常化，教資會資助大學便能更有系統地自行制定教育支援措施，無須受有時限撥款及人手情況持續不穩定因素所限制，導致個別大學只能視乎撥款期內錄取特教學生的類別，而在特定學年向他們提供零星支援。

26. 同樣重要的是，須向就讀專上課程的個別特教學生提供資助，補助他們的學習開支。扶貧委員會利用關愛基金的撥款，推出了「增加就讀專上課程有特殊教育需要及經濟需要學生的學習開支助學金」，由2015/16至2017/18學年推行，為期三年，並延續三年至2020/21學年。由於教資會資助大學或自資高等教育院校未必能隨時向特教學生提供個人性質的輔助科技及支援，例如助聽器、手語傳譯等，因此這助學金對特教學生尤為重要。

27. 平機會建議政府應整合自2015/16年開始推行助學金以來的數據，了解特教學生所獲取的輔助科技或服務的性質，並研究若恆常化這項由下而上的資助是否對學生的個人情況有所幫助。

特教學生更順利從中學過渡至大學

28. 此外，政府可利用在中學階段就特教學生採取的介入策略，經特教學生同意後，把這個支援為本的數據庫轉移至高等教育院校。這做法讓高等教育院校及早更充分掌握學生的學習需要，購置輔助學習器材、服務和設施，並適時調整評估方法及學習環境。

大學的平等機會事務處的撥款

29. 平機會亦強烈建議政府應向各大學提供撥款，以設立平等機會事務處，讓各大學能安排指定人員及資源，把各種關於平等機會的議題，包括殘疾、性別、家庭崗位、種族議題或最新的法例修訂，例如保障餵哺母乳的女性免受歧視及實習生免受性騷擾等等，融入高等教育的主流文化。這正正是在學習和就業方面提供平等機會及建立不受騷擾的環境的基石。

改善住宅樓宇／商住樓宇的暢達程度

30. 根據現有的法例及政策，1997年前建成的樓宇無須設有無障礙設施。平機會十分關注，殘疾人士及長者進入該等舊式樓宇時面對環境上的障礙，尤以行動不便人士為甚。平機會建議政府考慮立法，規定所有1997年前建成樓宇在切實可行情況下逐步加建無障礙設施。同時，政府應制定實務守則，以實踐通用設計的原則及概念。

31. 政府在2017年施政報告內，宣布推行「樓宇更新大行動2.0」，為有需要樓宇業主提供直接技術及財政協助，按「強制驗樓計劃」進行所需的檢驗及修葺。根據現有計劃，合資格樓宇業主可申請資助，進行訂明的檢驗及修葺工程；如有餘款，則可用於改善處所公用地方的安全和無障礙設施。

32. 然而，樓宇業主未必知道，他們可以利用資助改善樓宇的無障礙通道；即使知道，也會優先用於樓宇維修工程，而非用於改善暢達程度。平機會認為，政府應擴大「樓宇更新大行動2.0」，為樓宇業主提供專設特別津貼，鼓勵業主維修1997年前建成的樓宇時，順道改善無障礙設施。

歧視條例檢討

33. 平機會在2016年進行了歧視條例檢討，提出了73項建議。¹¹ 政府其後在2020年6月於憲報刊登《2020年歧視法例(雜項修訂)條例》，該條例推展了平機會在歧視條例檢討提出的其中八項建議。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他需要優先處理的問題，包括訂立法定責任，規定須在主要的公共生活範疇，例如僱傭、教育及提供貨品、服務及設施方面，為殘疾人士提供合理便利。

34. 此外，平機會認為，政府亦應在上述法定責任立法之前，致力在本港的工作場所廣為宣傳合理便利這概念，並制定相關指引。有關指引可加深僱主及市民對合理便利的認識，並建立傷健共融、殘疾友善的工作場所。

禁止基於性傾向、性別認同及雙性人身分的歧視

35. 另一個關注範疇是擬議法律改革，禁止基於性傾向、性別認同及雙性人身分的歧視。過去數年，出現了好幾宗有關基於性傾向、性別認同及雙性人身分的歧視的司法覆核及法庭個案，顯示了現有法律制度未能有效保障同性戀、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。¹² 因此，平機會建議政府就立法禁止基於性傾向、性別認同及雙性人身分的歧視展開所需工作，尤其在教育、僱傭及提供貨品、服務及設施等主要公共生活範疇。此外，因應終審法院在2013年就 *W 對 婚姻登記官* 此重大個案中所作的裁決，¹³ 平機會認為政府應設立全面的性別承認法律制度，以保障跨性別人士的權益，並解決跨性別人士在現有法律制度下面對的困境。

平等機會委員會 2020年9月

¹¹ 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>

¹² *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] HKCFA 19；*Infinger Nick 對香港房屋委員會* [2020] HKCFI 329等

¹³ [2013] HKCFA 39