香港特別行政區根據
《公民權利和政治權利國際公約》
即將擬備的第二次報告

立法會民政事務委員會二零零三年四月十一日會議

平等機會委員會意見書

公眾諮詢

聯合國人權事務委員會要求香港特別行政區（香港）於 2003 年 10 月 31 日根據《公民權利和政治權利國際公約》(《公約》)呈交報告。爲擬備有關報告，民政事務局於 2003 年 3 月發出就該《公約》第二次報告的大綱諮詢公眾。該大綱羅列了一系列有關報告將會涵蓋的題目，但未有提供政府自提交第一次報告以來實施《公約》的進展情況。

2. 政府在擬備各國際公約報告時，已把僅發出大綱作公眾諮詢定爲標準做法。這做法令公眾 (a) 難以評估政府有否對相關的聯合國委員會所提出的關注事項作出回應；及(b)對政府在推行各公約所保障的權利的整體進度缺乏概括的瞭解。

3. 我們相信擬備呈交予聯合國的報告是相當艱巨的工作，但卻認爲不能以此爲理由限制公眾諮詢。必須緊記，聯合國各項適用於香港的主要法律文件[1]，事實上都講求在人權方面有良好管治原則如政府的問責性；幫助婦女、兒童及少數族裔參與決策；結社及參與政治的自由；資訊的流通和確當；公平合法的體制以使公民有可預計和安全的生活環境；和爲婦女充權以作爲滅貧的主要策略。政府向市民問責，是良好管治的基本原則，而公民參與就是提高透明度與問責性的關鍵元素。因此，平等機會委員會（委員會）建議民政事務局在《公約》的報告定稿前，再公布草稿作諮詢。

[1] 包括《公民權利和政治權利國際公約》;《經濟、社會與文化權利的國際公約》;《消除對婦女一切形式歧視公約》;《兒童權利公約》和《消除一切形式種族歧視國際公約》。

有關《公約》的每年進度報告

4. 委員會建議政府有系統地監察落實《公約》所保障的權利之各項措施，並每年向立法會、非政府組織及公眾報告進展情況。

非政府組織的參與

5. 非政府組織是政府在社會事務上的合作夥伴，代表從社會而來的重要聲音。政府應鼓勵和協助他們參與監察和推行《公約》。

為歧視個案提供法律援助（《公約》第 2 條）

6. 並非所有應得到法律支援的個案都能得到委員會的法律協助。委員會促請政府，爲根據《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》三條反歧視法例追討合法賠償的人，提供更多使用法律代表的權利，幫助他們向法庭提出申索。

禁止種族、年齡及性傾向的反歧視法例（《公約》第 26 條）

7. 香港至今尚未有法例處理基於種族、年齡或性傾向的歧視。1999 年 11 月人權事務委員會對香港沒有這些法例表示關注[2]，並要求制定有關法例，以確保香港能充分履行《公約》的規定。最近，立法會投票通過支持就種族歧視立法的動議。委員會強烈促請政府積極回應此項投票結果，並定出清晰的立法時間表。委員會亦促請政府考慮制定禁止年齡及性傾向歧視的法例。

同值同酬（《公約》第 3 及 26 條）

8. 委員會於 2000 年得到政府的專項撥款，成立專責工作小組負責研究香港的同值同酬問題，並就如何逐步落實同值同酬提出建議。專責工作小組其後建議進行有關同值同酬的研究。第一階段的研究已經完成，委員會正就建議作最後定稿。

---

[2] 聯合國人權事務委員會審議結論的第 16 段 (一九九九年十一月十五日)。

丁屋政策（《公約》第 3 及 26 條）

9. 政府在 30 多年前引進丁屋政策，讓新界原居村民的男丁可向政府申請興建一棟三層高的鄉村式房屋作住所。該政策並不惠及婦女及非原居村民，目前在《性別歧視條例》中也是列爲例外情況的[3]，委員會曾建議廢除該例外情況。

10. 政府自 1997 年起已多次重覆檢討這項政策，但至今仍未表明其決定。今年房屋及規劃地政局局長表示，2003 年的施政綱領將包括全面檢討丁屋政策，以找出合適的方法，解決與此政策有關的長遠問題。這引起人猜測政府可能考慮廢除此項政策。

11. 委員會歡迎政府即將進行的檢討，亦重申我們認爲應廢除《性別歧視條例》中對丁屋政策的豁免規定的建議。委員會又促請政府不應拖延此事的決定，並確保任何解決此問題的做法不會帶有性別歧視。

敵意的學習環境（《公約》第 3 及 26 條）

12. 根據《性別歧視條例》向委員會提出的投訴中，有關性騷擾的投訴一直佔至少四分一，這些投訴涉及教育範疇，但不包括有關在性方面具敵意的學習環境的指稱，因這方面並不屬《性別歧視條例》所規管的範圍。目前《性別歧視條例》是保障個人在教育範疇內免受性騷擾。

13. 最近在大專院校出現涉及在性方面具敵意環境的指稱，是突顯出在這方面需要加強保障。

14. 委員會已建議政府加入有關在性方面具敵意的學習環境的保障並得到政府的積極回應。我們希望法例很快會在這方面作出修訂。

[3] 《性別歧視條例》附表 5 第 2 部分第 2 項。

精神健康護理服務 （《公約》第 26 條）

15. 精神病對五分一人口造成影響[4]，這顯示出精神健康護理服務的重要性。不過，這些服務能否成功，有賴於公眾的接納、有效的健康服務、有效藥物的供應、支援及法律服務的提供、以及職業和復康服務的提供等因素。最近一項調查了 757 名精神病患者對歧視的看法及體會的研究[5]顯示，香港的精神健康服務是零散的。

16. 爲了令精神病患者盡量享用各種服務，委員會認爲有需要成立中央機構，集合各專業人才和組織，向精神病患者提供全面的、以人爲本的服務。委員會支持成立「精神健康委員會」，作爲一跨學科跨界別的組織，統籌精神健康範疇內政策制定、活動、研究和公眾教育等工作，並保障精神病患者的權利。

新藥物（《公約》第 26 條）

17. 藥物是保障健康權的主要部分，也是治療精神病的關鍵。雖然每種精神科藥物都會有副作用，傳統精神科藥物對個人日常生活的影響較大。藥物只佔治療嚴重疾病成本的小部分。購買新一代精神科藥物所付出的成本開支，可被日後較低的醫護費用（如縮短住院時間）及其他間接成本（如失業福利和長期復康服務）支出所抵銷。更重要的是，這些藥物的副作用較少，令精神病患者不會因副作用帶來的負面標籤而隱瞞病情和不願就診。

18. 政府在 2001-2002 年度額外撥出經費，爲 2,500 名病人提供新藥物。委員會建議應評核此計劃的成效，並公開有關結果。

---

[4] 資料來源：《香港康復計劃方案（一九九八/九九至二零零二/零三年度）》，衛生福利局康復組，1999 年 8 月。

[5] 委員會與香港中文大學精神科學系及浸會大學社會工作系合作進行，「本港精神科服務使用者對歧視的看法及體會」的研究。

在學校推廣平等機會價值觀（《公約》第 26 條）

19. 教育是個人成長階段中首個置身的範疇。教育是推動改革的力量，應被視爲以多元化和平等精神爲本的長遠教化過程。從委員會至今所進行的各項調查及研究可見，是有需更加努力把平等機會價值融入香港學校的各個範疇如課本、課程、特殊需要教育和融合教育政策等方面。

20. 課本和教材對塑造和增加兒童的態度和認知起重要的作用。目前，委員會正與課程發展處合作編寫補充教材，幫助中小學教師把平等機會的原則和觀念納入授課計劃中。

21. 委員會促請政府除去課程資料內有關角色定型的描寫，並把平等機會教育併入學校的基本課程內。

22. 委員會又與教育統籌局（教統局）合作，爲教師編寫教育範疇內與殘疾有關的平等機會網上學習教材套。委員會一直與教統局及香港考試及評核局保持定期接觸，以便爲有殘疾的學生提供應有的支援。

23. 委員會建議政府應制定適合有各類殘疾的學童的學習策略。這策略應向健康護理專業人士和教育工作者公佈一套跨學科的方法，而教統局和衛生署應有足夠的資源支援有殘疾學童的需要。

在工作場所推行「家庭友善」政策（《公約》第 26 條）

24. 工作是日常生活不可或缺的部分。工作不單影響到供職者，更影響到其家人和社區。因此，工作場所和機構政策若能爲家長及照料者提供一個平衡工作與家庭的環境，是至爲重要。

25. 「家庭友善」政策可包括彈性上班時間、工作分享方式、緊急事假計劃、有薪家事假、父親產假、辦公時間在家工作、全職轉爲兼職、在工作場所或其他地點提供託兒服務、爲放完產假恢復上班的女員工提供協助及育兒服務。

26. 這些政策能改善公司形象、挽留熟練工人、提昇員工士氣和工作質素、減少缺勤、降低因員工更迭成本、舒緩員工壓力、減少員工

流失，從而提高生產力，有益公司的業務。此外，改善工作環境有助減少或消除《家庭崗位歧視條例》所禁止的家庭崗位歧視。

27. 推行「家庭友善」政策，需要考慮到今日社會的改變所帶來不同的家庭組合，例如由於離婚增加而出現的單親，和移民政策影響下造成愈來愈普遍的家庭分隔。

28. 委員會相信，推行「家庭友善」政策對單親家長（其中 77%爲女性）尤其具有積極作用。2001 年單親母親的數目有 45,072 人，較 1991 年的人數大幅增加 95.4%。相比之下，單親父親的人數在同一時期只上升 16.6%[6]。

29. 由於需要照顧子女，單親母親唯一的就業選擇常常是散工和臨時工。她們的工作不穩定，沒有退休福利，工作上的保障也很有限。這現象令人關注的是，最近的數據顯示出香港貧窮女性化的趨勢，而這對單親母親尤其有負面影響。舉例說，婦女的收入一般較男性爲低(29%)；收入低於月入中位數一半的受僱人士中，80% 爲婦女；領取綜援人士的增幅最大的是婦女(自 1996 年至 2001 年增加了 87.6%)；而領取綜援的單親家庭中，61% 屬女戶主家庭 [7]。

30. 委員會促請政府儘快行動，找尋方法爲婦女充權，發展她們的個人能力。譬如政府可樹立模範，爲公務員制定「家庭友善」政策，並鼓勵私營機構僱主仿效。

政府及公共團體須有多元化代表（《公約》第 3, 25 及 26 條）

31. 要提升弱勢社群的地位，平等的政治參與及決策權是不能或缺的，因爲這能讓弱勢社群享受重要的公民權利和承擔公民責任，並使他們的關注和看法足以影響政府的重要決定。

32. 1990 年聯合國經濟及社會理事會通過決議案，要在 1995 年把婦女擔任領導職位的比例至少增至 30%，至 2000 年要達到 50%。這項決議得到 1995 年舉行的第四次婦女問題世界會議的呼應，《北京行動綱要》的戰略目標之一就是要各政府承諾在政府機構和委員會，以及在公共行政單位和司法部門，制定性別均衡的目標。委員會最近爲民

---

[6] 政府統計署，《香港的女性及男性主要統計數字》，2002 年。

[7] 與註 6 相同。

政事務委員會編輯了一份聯合國目標的資料文件，已隨附於後以供參閱 (附件 I)。

33. 委員會相信，政府及公共團體的理事會及委員會組織，應反映出社會的多元化組合。委員會建議政府以聯合國的決議案作爲指引，爲公共團體制定目標以達到某程度的代表性，以邁向實現不同社群在這些團體的決策及政策制定過程中都有充分的代表性。

海外工人的權利（《公約》第 26 條）

34. 政府於 2003 年 2 月宣布：(i)由 2003 年 4 月 1 日起外籍家務傭工的最低許可工資將降低 400 元；及(ii)由 2003 年 10 月 1 日起僱主要爲每名外籍家務傭工每月支付 400 元的僱員再培訓徵款。

35. 由於上述改變有待法律訴訟，因此委員會不會在本文就這些改變是否涉及歧視表達意見。不過，委員會希望提起普遍對海外傭工的僱傭權利、僱用條款及地位等問題的關注。

把平等機會觀點納入主流政策內

36. 委員會認爲，推廣平等，應與長遠推動改變制度上既有之價值與慣例的目標有關。因此，委員會促請政府應積極主動地把平等機會的原則納入政策及活動中，使之成爲主流政策。

平等機會委員會
二零零三年四月

附件 I

(中譯本)

資料文件

聯合國就提高婦女擔任領導及決策職位比例所定下的目標

概述聯合國訂立有關目標之背境：

年份	活動
1972	聯合國大會宣布 1975 年爲「國際婦女年」。
1975	聯合國大會確認於 1975 年墨西哥城舉行的「國際婦女年」世界會議上通過之《實現國際婦女年目標世界行動計劃》。 聯合國並宣布 1976 至 1985 年爲「聯合國婦女十年：平等、發展與和平」。
1980	聯合國大會確認於 1980 年哥本哈根「聯合國婦女十年:平等、發展與和平」世界會議上通過之聯合國婦女十年後半期的《行動綱領》。 聯合國大會通過「聯合國第三個發展十年」的《國際發展戰略》，並再確認哥本哈根世界會議的建議。
1985	第三次婦女問題世界會議於內羅畢舉行，通過《提高婦女地位內羅畢前瞻性戰略》，審查和評價「聯合國婦女十年:平等、發展與和平」的成就。《前瞻性戰略》就如何克服該十年內在提高婦女地位的目標及宗旨所遇到障礙，提出具體措施。
1990	1990 年的***聯合國經濟及社會理事會（經社理事會）決議案***建議，訂定增加婦女擔任領導職位比例的指標： ***1995 年要達到 30%以及 2000 年達到 50%。***
1995	在北京舉行的第四次婦女問題世界會議之報告顯示，經社理事會要求在 ***1995 年達到 30%婦女晉身決策階層***的目標是毫無寸進的。 會議通過的《行動綱要》包括戰略目標 G.1:“採取措施確保婦女平等進入並充分參加權力結構和決策”。建議的行動包括各國政府承諾在政府機構和委員會，以及在公共行政單位和司法部門制定性別均衡的目標；聯合國繼續監測到 2000 年朝實現婦女擔任管理和決策職位 50%的指標方面所取得進展。

聯合國經社理事會決議案的相關文本

1. 經社理事會決議案 [1]，**E/RES/1990/15 (1990** 年 **5** 月 **24** 日**)**

[就朝 2000 年實現的《提高婦女地位內羅畢前瞻性戰略》的初次審查和評價所得，通過建議及結論，並促請各國政府落實有關建議。]

建議 VI: [第 2 段] 各國政府、政黨、工會及專業團體，以及其他代表性組織應力求***在 1995 年把婦女擔任領導職位的比例至少增至 30%***，以使 ***2000 年達到男女代表均等***的目標。並應進行招募和舉辦培訓課程，爲婦女擔任此等職位作好準備。[2]

抽選自其他相關文件的額外資料

2. 聯合國婦女地位委員會，第 39 次會議 (1995 年 3 月 15 日至 4 月 4 日)

聯合國秘書長就執行《提高婦女地位內羅畢前瞻性戰略》的第二次審查及評價所作之報告：

"20. 現有研究顯示出一項更令人鼓舞的趨勢。若婦女在決策層面有足夠數目的代表（構成所謂「足夠數量」(critical mass)，估計約***在決策機關內佔至少 30-35%***），她們對所作出的政治策定，不論在風格和內容上，都有明顯的影響。例如在全球唯一有婦女在決策層面達到「足夠數量」的北歐地區，由於婦女施加的壓力，令很多長久以來被忽視的問題，如平權、婦女對自己身體的控制、育幼和免受性暴力的保護等，都已逐漸納入公共政策的議程和國家的財政預算中。有關這方面的證據，一直在多項有關優先主題的聯合國研究和秘書長的報告中加以記錄。" [3]

---

[1] 經社理事會統籌聯合國 14 個專職機構、10 個功能性委員會和 5 個地區委員會的工作；接收聯合國 11 個基金及計劃提交的工作報告；以及向聯合國組織及締約國提出政策建議。根據《聯合國憲章》規定，經社理事會負責促進較高的生活程度、全面就業和經濟與社會發展；爲國際間經濟、社會及健康問題找尋解決方案、促進國際文化及教育合作；並鼓勵各國尊重人權和基本自由。經社理事會的職權範圍擴展至整個聯合國架構內超過 70%的人力及財政資源。

[2] United Nations (1996), *The United Nations and The Advancement of Women 1945-1996*.

[3]《平等：政治參與及決策的平等》(E/CN.6/1990/2); 《和平：平等參與以盡一切力量促進國際合

3. 第四次婦女問題世界會議 (1995 年 9 月)

會議對婦女在掌權和決策方面的地位有以下看法：

- 儘管大多數國家普遍邁向民主化，在政府大多數的層面，尤其是在政府部長和其他行政機構方面，婦女一般都缺乏代表。

- 在取得立法機關政治權力或經社理事會所確認要在 1995 年達到決策層職位有 30%爲婦女的目標兩方面，仍然是毫無寸進。

《行動綱要》：戰略目標 G.1 - 採取措施確保婦女平等進入並充分參加權力結構和決策

各國政府應採取的行動：

- 承諾在政府機構和委員會，以及在公共行政單位和司法部門，制定性別均衡的目標，制定具體指標和執行措施，大量增加所有政府和公共行政職位的婦女人數以期達成男女人數均等，必要時通過採取積極的行動。

聯合國應採取的行動：

- 繼續收集和傳播關於男女參與決策的質量和數量方面的數據，並分析他們對決策產生的不同影響，監測***到 2000 年朝實現秘書長提出的婦女擔任管理和決策職位 50%的指標方面***所取得的進展。

4. 30%目標的觀念基礎

以下是未出版的 *"The Long March to Beijing: the United Nations and the Women's Revolution"* 一書第三部中提及有關 1945 至 1995 年間聯合國與提高婦女地位的記錄。

作、和平及裁軍》(E/CN.6/1992/10); 《二十世紀晚期的婦女參政及決策權》(聯合國刊物，銷售編號 E.91.IV.3)。

第八章. 婦女與政治：「足夠數量」的定義

- ***「足夠數量」是借用核子物理學***「臨界質量」的概念，原意指要產生核爆必需要有一定份量的鈈。「足夠數量」這概念首先由從事婦女營商研究的美國女權主義學者 Rosabeth Moss Kanter 於 1970 年代中期應用於性別問題。她翻閱了很多有關少數族裔任務小組的行爲研究，發現參與程度的高低，對於少數族裔能連結一起去有效地爲自己爭取權益是很重要的。她估計，***若少數派的比例達到約 30%，他們就能自成一組，對決策產生影響力***。倘低於此水平，少數派的行事方式便要像多數派一樣，方能取得成效，否則便會變成孤獨的異見分子。

- 丹麥女權主義政治學家 Drude Dahlerup 於 1980 年代引用了以上的研究結果，認爲「足夠數量」的現象也可用於政治方面。在有些北歐國家裏，政府的某些層面正達到「足夠數量」的水平，因而可藉此觀察是否確會帶來不同景象。研究的結果是頗有道理的：若達不到「足夠數量」，任何可能存在的性別差異依然是對決策沒有影響力，並維持對“無分別”的定型觀念。

- 推動爲「足夠數量」訂定數字目標，是因爲相信從實証所得的量化目標，有助婦女易於在社會內倡議改革，並使各國政府更能爲其工作負上責任。從不同地區多個國家已達到 30% 的水平的事實可見，這目標是實際可行的。而研究顯示只有在達到此「足夠數量」時才能看到政策上的差異，更能爲這要求格外增添影響力。通用目標的制定是有助提倡婦女權利的人士藉著比較去爭取應有的政府政策。

平等機會委員會
二零零三年三月