

聯合國委員會對
香港特別行政區
根據《消除對婦女一切形式歧視公約》
提交的第二次報告
進行的審議會

平等機會委員會
提交予立法會民政事務委員會之報告

2006年6月9日

引言

1. 聯合國消除對婦女歧視委員會（委員會）於2006年8月7日至25日於紐約聯合國總部舉行第36次會議。會議將審議包括中國在內十五個締約國所提交的報告。香港特別行政區政府根據《消除對婦女一切形式歧視公約》提交的第二次報告，將會與中華人民共和國提交的國家報告一起接受審議。

2. 消除對婦女歧視委員會最近已就有關中國提交的國家報告發出一列問題。有關香港特別行政區政府的問題，主要集中於販賣和剝削妓女，和婦女就業情況兩方面。有關婦女就業情況的問題，委員會要求香港特別行政區政府「提供2001年由政府資助進行有關公營及私營機構實行同值同酬研究的結果」及「為推行有關原則（尤其在中小企方面）而採取的措施的資料」。

3. 平等機會委員會（平機會）想藉此機會向民政事務委員會匯報我們在「同值同酬」工作的最新進展，並就在香港推行《消除對婦女一切形式歧視公約》提出我們的一般意見。

甚麼是同值同酬？

4. 「同值同酬」與「同工同酬」不同，「同工同酬」的概念是指與男性從事同樣工作的婦女，她們的薪酬較男性低。另一方面，「同值同酬」觀念是要糾正因男女職業分隔、從事不同工作而出現的歧視。因

為以男性為主的工作，即使其所需資格與工作經驗與以女性為主的工作相若，其報酬多較女性工作的報酬高。

香港的責任

5. 已發展國家已透過制定同酬法例確認「同值同酬」原則。雖然香港沒有具體的同酬法例，不過應備悉政府受到多條國際人權公約的約束，有責任推行「同值同酬」原則。政府認為《性別歧視條例》內的性別歧視條文已經包括「同值同酬」觀念，當局要求平機會把「同值同酬」納入其職責範圍內。

可行性研究

6. 平機會自 1996 年成立以來，一直持續促進同值同酬原則，先是把它納入《性別歧視條例僱傭實務守則》內，其次是於 1997 年委託機構進行《同值同酬可行性研究》(可行性研究)，探討與實施「同值同酬」原則相關的課題。

7. 研究小組在其最後報告內建議，毋需透過立法強制規定實施「同值同酬」，宜以誘導方式進行。雖然研究小組不建議硬性引入「同值同酬」，但亦作出一些初步建議，以處理男性與女性間的薪酬差異問題。它建議平機會可向大機構推廣自願推行「同值同酬」的做法。而「同工不同酬」的情況可按照目前的《性別歧視條例》處理，並透過教育改變含歧視的政策、定型的社會教化和態度。

2004 年的顧問研究

背景

8. 政府於 2001 年 1 月撥款 200 萬元給平機會進行有關「同值同酬」的工作。原先的決定是分三階段進行研究，第一階段會研究公營界別的情況；第二階段會探討有 200 名僱員以上的公司的情況；而第三階段將研究小型公司。預計在第三階段展開前，研究小組應已制定出一套評估工作價值的基準。

9. 平機會設立「同值同酬」專責工作小組，成員包括來自公務員事務局、公務員及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會的聯合秘書

處、民政事務局、和當時的衛生福利局（現為衛生福利及食物局）、醫院管理局（醫管局）及勞工處的代表，作用是監督這項研究。平機會又邀請香港科技大學的羅勝強教授和香港大學的白嘉露女士兩位學者加入專責工作小組，並由一名平機會委員擔任專責工作小組召集人。

10. 第一階段的顧問研究採用加拿大的工作評估模式，以「技能」、「努力」、「責任」和「工作環境及條件」四項與工作有關的因素去評定所選定作為研究對象的工作的價值。這些樣本工作是從兩個公營界別僱主，即公務員架構和醫管局中選出的，顧問研究以訪問僱員的方式進行，由他們自行填寫工作分析問卷。問卷的設計是要找出關乎上述四項與工作相關的因素的資料。顧問然後用訪問中取得的資料，根據「工作評估表」對每項工作加以評估，繼而把所有工作的評估分數與其薪金作對比，以協助分析。

報告草稿

11. 報告草稿於 2003 年初提交給負責督導顧問研究的專責工作小組的成員，以徵詢其意見。然而，專責工作小組成員對如何詮釋數據或未來應採取甚麼行動未能達成共識。一份禁止公開的報告草稿，連同專責工作小組一些成員的意見，於 2003 年 6 月的平機會會議上呈交給平機會委員考慮。

12. 有關問題於 2003 年 9 月再被提出，由當時的新主席和委員審議。由於未能達成共識，遂建議擬備一份該項研究的大綱和對有關事宜未來路向的建議，以便作進一步考慮。

專責工作小組和委員會委員的意見和保留態度的例子

13. 專責工作小組成員主要是對研究方法、數據的詮釋、和研究結果能否支持所作出的建議有不同意見。例如，有意見認為，在評估醫管局的工作時，未有把與工作有關的津貼包括在酬金之內，這會對研究結果構成嚴重影響。亦有意見認為，樣本規模小，亦非隨機抽取，一些有關「薪酬過低」的工作的研究結果是透過選擇性的比較而得出的，兩種工作的薪酬差距在統計學上的意義並不明確。再者，原意用來作比較的女性迴歸線與男性迴歸線在中段位置重疊，並無明顯分開，顯示在抽樣作研究的工作之中並不存在系統性「性別歧視」問題，或整體而言並無基於性別的系統性薪酬歧視問題。

14. 另一方面，當時的平機會委員認為，在作出薪酬差距是因性別歧視所致的結論前，必須先研究問題的背景。他們備悉，政府受到多份聯合國公約的約束，必須推行「同值同酬」原則，他們認為應多花工夫，以找出問題和推行「同值同酬」的實際可行性，並擬定推行策略。

專責工作小組會議復會

15. 平機會主席經過另一次更替後，「同值同酬」專責工作小組於2004年3月復會。鑑於專責工作小組未能達成共識，其成員決定，研究報告不應被視為專責工作小組的報告。他們建議，把該份報告定位為「顧問報告」。這樣的建議可讓專責工作小組成員和平機會就「顧問報告」各自陳述自己的意見和評論。

專責工作小組成員對已修訂顧問報告的意見

16. 專責工作小組成員對「顧問報告」意見分歧。由於個別成員各自表述不同觀點，爭辯難有結果，因此專責工作小組同意由各成員提交書面意見供平機會委員考慮。平機會有權決定是否公開報告、如何公開，以及有關事宜的未來路向。

17. 儘管專責工作小組成員有不同意見，專責工作小組已同意下列幾點：

- ◆ 不應繼續進行第二及第三階段的研究，因為不能期望私營機構及中小型企業會清晰劃分工種¹。
- ◆ 應加強公眾教育，以消除性別定型和令公眾更深入認識「同值同酬」觀念。平機會可與相關團體和婦女事務委員會合作舉辦有關活動。

¹ 若不能從公營機構（工作類別劃分及薪酬相對較有系統和界定得較為詳盡）的模式或趨勢中確立可能存在歧視，則似乎很難有機會在私營機構（工作／薪酬相對地較不系統化）進行類似的研究而得出有意義的結果。

- ◆ 應檢討《性別歧視條例僱傭實務守則》，以便提供更具體的指引及實例，以解釋複雜的「同值同酬」概念。
- ◆ 應由平機會決定是否發表及如何發表有關報告。

2004 年平機會管治委員會建議的未來路向

18. 備悉顧問的建議及專責工作小組成員的意見後，平機會委員於 2004 年底舉行的平機會會議上同意以下的未來路向：加強公眾教育及培訓，以消除性別定型觀念；鼓勵及支持大專院校與相關團體合作，進行公眾對「同值同酬」觀念的認識和意見的基線調查；鼓勵僱主推出家庭友善的僱傭政策及措施。

目前情況

19. (在委員會主席再次更替後)於 2005 年初，平機會委員提出了更多有關數據分析的技術性問題，平機會取得了首席顧問就技術性問題的答覆，以及一名獨立專家的意見。與此同時，當局於 2005 年 5 月委任了全新一批委員。於 2005 年 12 月成立了一個由七名委員組成的工作小組，以便繼這方面的工作。

20. 專責工作小組認為應盡快發表顧問報告。平機會對於顧問報告的意見會附於報告之後，且於發表顧問報告的同時，平機會會宣布將採取一連串行動，對付香港的同酬問題。

對落實《消除對婦女一切形式歧視公約》的一般看法

檢討《性別歧視條例》

21. 平機會於 1999 年完成了《性別歧視條例》的檢討工作，並向政府提出了 14 項修訂建議，以：

- (a) 澄清若件條文的適用情況；
- (b) 把性騷擾的條文延伸至其他範疇包括，例如：租戶/分租戶被其他租戶/分租戶性騷擾，和顧客對貨品、服務及設施提供者的性騷擾；

- (c) 撤銷若干例外情況；
- (d) 增加平機會處理歧視的權力和途徑；及
- (e) 修訂條例中文本中的若干標題及部分。

22. 政府於 2004 年 5 月向聯合國經濟、社會及文化權利委員會（經社文委員會）呈交的報告，就平機會列出的問題作出回應。政府表示，它已接受平機會有關修訂《性別歧視條例》的多項建議，正積極考慮未來下一步做法。回應亦表示，在確定提交給經社文委員會的回應之時，亦考慮把若干建議納入擬議中的禁止種族歧視法例中，並且在《性別歧視條例》作出相應修訂，以擴闊條例的範圍和確保其一致性。不過，由於擬議的禁止種族歧視法例延遲立法，因此有關這些修訂建議至今未有進展。

23. 平機會強烈促請政府把修訂與擬議中的種族法例分開處理，盡快為《性別歧視條例》修訂建議立法。

丁屋政策

24. 現行的《性別歧視條例》有關於丁屋政策的例外情況。根據這項政策，新界原居民的男丁有權向政府申請興建一棟三層高村屋為住所。女原居民和非原居民不受惠於這項政策。

25. 平機會在檢討《性別歧視條例》後於 1999 年 2 月向政府建議，應廢除丁屋政策的豁免規定。香港特別行政區政府於 2001 年 1 月向聯合國經社文委員會表示，已於 1997 年 9 月開始檢討該政策。香港特別行政區政府於 2003 年提交給經社文委員會的第二次報告中表示，在第一次報告中作了預告的檢討仍在進行中。

26. 平機會促請政府加快就丁屋政策作出決定，並確保解決該問題的任何選擇，都不含性別歧視。

婦女在諮詢組織及法定團體的代表偏低

27. 政府的立場是，政府諮詢組織和法定團體的委任，是根據個人的優點，考慮到其能力、專長、經驗、誠信和對公職的投入等，而非根據性別作出決定。政府已根據婦女事務委員會的建議，定出委任加入諮詢組織時，女性至少要有 25% 的基準，作為初步工作目標。根據

衛生福利及食物局的數字，截至 2005 年 12 月，諮詢組織內非官守職位的委任已達到女性佔 25%的目標。

28. 平機會雖然樂見女性在諮詢組織中佔 25%的基準已達到，但認為若男女委員的數目更平均一點，有助政府在制定政策和推行過程中，更充分地反映男性和女性的觀點和關注。因此，平機會促請政府在與婦女事務委員會及相關團體商討後，檢討和向上整調諮詢組織內委任婦女的工作目標。

兩性薪酬差距

29. 由立法會秘書處擬備，有關婦女貧窮事宜的文件(LC paper No. CB(2) 1785/05-06(01))已於 2006 年 4 月 27 日立法會研究有關減貧事宜小組委員會會議上發出。文件指出，男、女僱員的平均每月收入存在差異，而這差異在非主管及和非技術性工作中更甚。例如，製造業非從事生產的女工月入約 6,330 元，而做同樣工作的男工月入 7,867 元。

30. 我們經常與婦女團體接觸，當中收到不少指稱，聲稱有些僱主以不同職銜稱呼做同樣工作的男僱員和女僱員，以致他們可以給予這些做同樣工作的男、女僱員不同薪酬。這種「同工不同酬」問題在若干工種尤其明顯，如清潔工人、保安員和飲食業的體力勞動工人，都可能做成上述所提非主管級和非技術性工作的男女薪酬差距。

31. 平機會關注到兩性薪酬差距持續存在和同工不同酬的做法。平機會已接觸一些工會代表，以便向從事若干行業女工取得進一步資料，因為這些行業的女工薪酬慣性低於男工，然後決定下一步行動。

家庭友善僱傭政策及措施

32. 近年我們見到愈來愈多婦女（有些且有孩子）參與香港勞動人口。另一方面，香港的人口老化意味勞動人口（包括婦女）對老年人口的照顧責任愈來愈重。令人鼓舞者，是見到政府樹立好榜樣，帶頭推行每周五天工作制，令公務員在工作與生活間取得平衡。不過，這項新措施只是海外一些國家僱主所採用、使僱員有均衡的工作與生活的眾多良好常規之一，香港的僱主應探討更多適用的家庭友善僱傭政策。

33. 平機會與婦女事務委員會已於 2006 年 1 月委託進行一項有關家庭友善僱傭政策的研究。研究的目的包括：

- ◆ 調查香港的家庭友善政策及措施的普及程度。
- ◆ 找出香港的機構所提供的家庭友善政策及措施的項目清單。
- ◆ 評估香港僱主(包括大型企業和中小企，下文同)對家庭友善政策及措施的價值和好處的認知程度。
- ◆ 評估本港僱主在採納家庭友善政策及措施方面的意願。
- ◆ 探討能鼓勵僱主採納家庭友善政策及措施的動機

34. 希望上述有關家庭友善政策及措施研究的結果及建議可於 2006 年中發表。平機會促請政府認真考慮研究的結果及建議，帶頭推出更多家庭友善政策及措施，讓僱員有平衡的工作與生活。

有殘疾的婦女

35. 香港女障協進會於 2005 年初對衛生署屬下一些母嬰健康院不便於殘疾婦女進入的問題表示關注。該會找出的主要問題包括缺乏標誌牌和凸紋引路徑；通道、門口、引路徑和升降機門口受阻；一些路徑太斜；升降機按鈕太高，坐輪椅人士按不到；缺乏殘疾人士使用的廁所；接待處櫃枱太高，坐輪椅人士看不到等。該會找出的問題已於 2005 年 2 月向衛生署轉達。其後，該會、衛生署及平機會舉行了一次研討會，討論如何改善母嬰健康院的服務及設施，令殘疾婦女能夠使用。由於實際環境的限制，要改裝翻新某些母嬰健康院，以作出改善令殘疾婦女能夠使用是不可行的，而衛生署已承諾會把殘疾病人轉介到其他無障礙母嬰健康院覆診。

36. 事件清楚說明殘疾婦女面對的困難的獨特性質。平機會促請政府嚴格審核所有提供政府服務或設施的建築物的易達程度，尤其是那些向婦女提供特殊服務者，並盡可能作出改善。

把兩性平等與平等機會概念納入學校課程

37. 過去幾年，平機會一直與教育統籌局課程發展處保持對話，以便把兩性平等與平等機會概念納入學校課程。根據課程發展處表示，平等機會與人權概念已納入現時初中學生的常識科；高中學生的社會科、歷史和公共事務科內。此外，亦會於早會、跨課程活動和課外活動中介紹平等機會概念。再者，會把平等機會概念加入擬議的新高中課程的通識科內。通識科的「自我及個人發展」學習領域將會探究「性別」問題，和以「性別」觀點探究問題。

38. 雖然教統局把兩性平等和平等機會觀念納入課程的努力值得肯定，但平機會關注到教師（特別是日後教通識科的教師）對這些複雜且不斷演進中的概念有充足知識和訓練。為此，平機會促請教統局邀請不同的專家（包括為婦女提供服務的非政府組織）就這些具體題目提供訓練，以增加有關教師的知識。如有需要，平機會非常樂意為這樣的增潤培訓盡一分力。

39. 除了上述列出的關注外，平機會促請政府在制定及推行政府政策及計劃時，不時考慮到直接向婦女提供服務的婦女團體和非政府組織的意見和關注。

家庭暴力

40. 平機會關注到近年有報案的家庭暴力事件的數字與嚴重程度提升的問題。最為人注意者是天水圍慘劇。家庭暴力亦有模式，就是：大多數受虐婦女是大陸來的新移民；多居於天水圍和深水埗；和領取綜援金。

41. 平機會促請政府就上述模式和趨勢制定公眾教育和預防策略及計劃，並向前線人員如社工、警察、健康護理員等提供適當培訓，提升警覺性和敏銳度。

平等機會委員會

二零零六年五月