

中華人民共和國
香港特別行政區根據
《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交的
第四次報告的項目大綱

2019年1月21日

香港平等機會委員會提交的意見書

引言

1. 本文件旨在就香港特別行政區(香港特區)根據《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交的第四次報告的項目大綱，提出平等機會委員會(平機會)的意見。

2. 平機會於1996年5月根據法例成立，負責實施香港的四條反歧視條例(即《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》和《種族歧視條例》)，以推廣男女之間、殘疾人士與非殘疾人士之間、有家庭崗位和沒有家庭崗位人士之間、以及不同種族人士之間的平等機會。

關注領域

第2條：逐步實現《公約》所確認的權利

(a) 設立人權委員會

3. 目前香港特區有多個法定機構，例如：平機會和個人資料私隱專員公署，負責調查和監察特定範疇人權事務的侵權事宜。這種不完整的安排，難以為公約所確認的各種權利提供全面保障。平機會認為，應設立具備廣泛授權的單一法定機構，以涵蓋香港接納的所有國際人權標準。

(b) 立法禁止性傾向及性別認同歧視

4. 香港尚未具體立法禁止性傾向和性別認同歧視，因此公眾未能透過平機會的處理投訴機制討回公道。平機會於2016年1月公布「立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的研究」¹的結果顯示香港的同性戀者、雙性戀者、跨性別人士和雙性人(LGBTI 人士)經常受到歧視。研究同時發現，電話調查的受訪者中超過半數(55.7%)贊同應該立法保障LGBTI人士免受歧視—數字幾乎是十年前的雙倍。平機會認為，香港特區政府應盡快就立法禁止性傾向歧視進行公眾諮詢。

(c) 禁止年齡歧視

5. 香港年齡在65歲或以上的人口將由2016年的1,160,000人，在20年間飆升至2,370,000人。未來20年，預期香港人口老化顯著加速。根據政府統計數字，老齡人口比例會由2016年的17%增至2036年的30%。²不論歧視涉及年長抑或年輕人士，香港特區現時並無免受年齡歧視的保障。平機會委託進行並於2016年1月公布的「職場年齡歧視的探索性研究」³的結果顯示，超過三分一受訪的在職人士表示，曾在研究進行前的五年內在工作上受到年齡歧視。調查又發現在職人士不分年齡和教育程度，大多數(70%)都同意需要立法禁止年齡歧視。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，而持份者又批評相關的公眾教育不足。為此，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。

¹ 平等機會委員會(2016)《立法禁止性傾向、性別認同及雙性人身份歧視的研究報告》，可於<http://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/20161251750293418312.pdf> 閱覽。

² 政府統計處(2017)《香港統計月刊:2017年至2066年香港人口推算》可於<https://www.statistics.gov.hk/pub/B71710FA2017XXXXB0100.pdf> 閱覽。

³ 平等機會委員會(2016)《職場年齡歧視的探索性研究報告》，可於<http://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/2016161633111925251.pdf> 閱覽。

(d) 《種族歧視條例》的缺失

6. 與保障性別、殘疾和家庭崗位免受歧視的其他歧視條例不同，《種族歧視條例》並未具體指明適用於政府行使公共職能方面，這是需要檢討和改革的主要範疇。

7. 此外，目前並無免受國籍、公民身份或移民身份歧視的保障。平機會於 2015 年進行的「平等機會意識意見調查」時，超過半數平機會的服務使用者認為「內地來港的旅客」被媒體定型或網絡欺凌的問題「非常 / 頗嚴重」(分別為 73% 及 71%)。⁴ 平機會認為香港特區政府應考慮檢討和修訂《種族歧視條例》，把國籍、公民身份和移民身份列入「種族」的定義之內，把這類歧視列為違法。

第 3 條 – 男女享有平等權利

(a) 歧視條例檢討

8. 平機會於 2014 年進行了第二次歧視條例檢討(包括為期四個月的公眾諮詢)，旨在理順反歧視法例，使之與時並進。平機會於 2016 年 3 月完成檢討，向政府提交意見書，當中詳細列出 73 項建議，涵蓋多項關於消除歧視、推廣平等的問題，提出改革建議。平機會識別出 27 項需優先立法或作出改革的問題。⁵ 政府採納平機會報告中 8 項需優先處理的建議，於 2018 年 12 月 12 日向立法會提交修訂四條反歧視條例的條例草案。平機會期待政府會就繼續落實平機會歧視條例檢討的其他需優先處理建議，提供最新進展的消息。

⁴ 平等機會委員會(2015) 《平等機會意識意見調查報告》，可於 <http://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/201671593507836810.pdf> 閱覽。

⁵ 平等機會委員會(2016) 《歧視條例檢討-向政府提交的意見書》，可於 <http://www.eoc.org.hk/eoc/upload/DLR/2016330179502227490.pdf> 閱覽。

第 7 條 - 享受公平與良好工作條件的權利

(a) 婦女與殘疾人士的就業情況

9. 男女勞動人口參與率的差距仍然存在。2017 年女性勞動人口參與率⁶為 55.1%，而男性是 68.5%⁷。女性婚後通常暫時或永久離開勞動市場，改為打理家務。

10. 平機會委託進行的「中小企懷孕歧視狀況及對在職母親負面看法之研究」發現，在進行研究前 12 個月內曾分娩及/或有六歲以下子女的在職母親，21%在產後沒有返回原先的工作崗位。⁸大多數人都因私人理由辭職。但仍部份人(16%)聲稱辭職原因與僱主給予的對待有關(7%在產假期間被調至工作環境較差的崗位；6%表示僱主在產假期間更改她們的聘用條件；而 4%在產假期間被解僱)。平機會認為政府應引入女性在產假後重返原來崗位的法定權利。

11. 平機會於 2018 年公布的「香港工作間的家庭崗位歧視之研究」結果發現，7.8%需負起照顧家庭責任的受訪僱員表示，曾在過往兩年遭受家庭崗位歧視(在招聘上的佔 15.0%，在離職上的佔 13.5%，在日常工作上的佔 7.8%)，尤其是在勞動力密集型行業。⁹為協助他們更好地平衡工作與家庭的需要，政府應設立更多高質價廉的日託中心和舉辦課餘托管服務。

12. 殘疾人士在勞動市場的情況更為不利。在 558,000 位 15 歲及以上的殘疾人士中，約 85.5%沒有從事經濟活動。減去退休人士，約有 135,800 位殘疾人士沒有從事經濟活動。¹⁰

⁶ 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。

⁷ 政府統計處 (2018)。《香港統計數字一覽 2018》，可於 <https://www.statistics.gov.hk/pub/B10100062018AN18B0100.pdf> 閱覽。

⁸ 平等機會委員會(2016) 《中小企懷孕歧視狀況及對在職母親負面看法之研究報告》，可於 <http://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/20169281137202878231.pdf> 閱覽。

⁹ 平等機會委員會(2018) 《香港工作間的家庭崗位歧視之研究報告》，可於 <http://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/20188211629521937156.pdf> 閱覽。

¹⁰ 政府統計處(2018) 《香港的殘疾人士及長期病患者》，可於 <https://www.statistics.gov.hk/pub/B71501FB2015XXXXB0100.pdf> 閱覽。

(b) 少數族裔的就業情況

13. 少數族裔，尤其是南亞裔，在找尋合適工作方面遇到不少困難。根據《2016年香港少數族裔人士貧窮情況報告》¹¹，每五名南亞裔人士便有一人生活在貧窮線下。他們都是在職貧窮的事實，令人尤為困惱，其成因包括言語不通、教育程度低、僱主偏見等。除了改善接受中文教育的機會和學習較高的技能外，政府應在大眾傳媒宣傳，提高公眾意識，打破職場對少數族裔人士的定型觀念與藩籬，認同他們是香港不可缺少的一份子。

(c) 外籍家庭傭工

14. 平機會持續收到外籍家庭傭工因懷孕和生病而被解僱的投訴。根據平機會於2014年進行的「職場性騷擾及歧視 ---- 外籍家庭傭工的問卷調查」研究¹²，在調查進行前的12個月內，在918名受訪外籍家庭傭工中有6.5%指稱曾在工作時或與工作相關的情況下受到性騷擾。被指稱的騷擾者最常見的是男僱主(33%)，其次是女僱主(29%)和「居於同一居所的人士」(20%)。調查亦顯示64%受訪者從未接收過任何有關防止性騷擾的資訊。平機會促請香港特區政府加強措施，向外籍家庭傭工發放資訊，讓她們知道法律保障她們免受歧視和騷擾；亦應使僱主和傭工介紹所認識自己的角色和有責任為外籍家庭傭工提供安全、沒有騷擾的工作環境。

第10條 – 保護家庭

對無酬照顧者的支援

15. 根據政府的統計數字，在506,600名居家的殘疾人士之中，有203,700人(40.2%)指由於他們的殘疾，有人照顧他們的日常起居生活。而在1,303,000名居家長期病患者之中，有175,600人(13.5%)有

¹¹ 政府統計處(2018)《2016年香港少數族裔人士貧窮情況報告》，可於<https://www.povertyrelief.gov.hk/pdf/Hong%20Kong%20Poverty%20Situation%20Report%20on%20Ethnic%20Minorities%202016.pdf> 閱覽。

¹² 平等機會委員會(2014)《職場性騷擾及歧視 ---- 外籍家庭傭工的問卷調查報告》，可於<http://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/2014112711564340970.pdf> 閱覽。

相同情況，這些照顧者大多數是無酬的。由於政府的福利或健康政策與策略大多以使用者為本，因此相關政策與策略並未顧及這些照顧者。政府應擬定全面計劃，辨識出各類照顧者所需的支援，從而提供適切的服務和制定合宜的政策。政府亦應照顧無酬的照顧者本身(尤其是照顧長者和殘疾人士的家庭)。當中有些人需要有更好的服務，以便他們照顧「家居安老」的年邁家人；而另一些人則需要財政支援或法例保障，讓他們可放假照顧有緊急需要的家人。

第 12 條 – 享有健康的權利

(a) 制定全面而長遠的精神健康政策及設立精神健康委員會

16. 香港特區政府過去數年已投入更多資源改善精神健康服務，但服務仍欠完整。公共醫療服務提供者：醫院管理局於 2011 年採納「成年人精神健康服務計劃」，定出 2010 至 2015 年為成年人提供精神健康服務的框架。不過，卻未為兒童、青少年和長者制定相應服務計劃。與其每次以零碎方案解決關於精神健康的個別具體問題，香港特區政府應為港人制定全面而長遠的精神健康政策。

(b) 長者健康政策

17. 到 2036 年，差不多每三名香港人便有一人在 65 歲或以上。長者面對的健康問題與大眾不同，例如腦退化症為長者帶來的身體上和精神上的殘疾。政府宜制定計劃應付人口日漸老化帶來的健康挑戰。

第 13 條 – 享有接受教育的權利

(a) 為少數族裔學生提供充足教育

18. 少數族裔學生面對升學就業困難，主要源於他們在學期間難以掌握中文。儘管政府已撥款支援少數族裔學生學中文，但包括教師和非政府組織在內的持份者，對現行政策減少學習中文障礙的成效存疑。他們最主要的關注包括 2014 年推出的「中國語文課程第二語言

學習架構」(「架構」)缺少教授第二語文的教學法；量度「架構」成效的指標或目標模糊不清；教材不足和欠缺劃一標準；學校和師資訓練不足，未有足夠能力應付非華語學童之間的學習差異；非華語學童相對集中於少數學校¹³，大大影響他們融入主流社會等。

平等機會委員會

二零一九年一月

¹³ 根政府於2018年1月提供給平機會的數字顯示，於2016/17學年，40.6%非華語小學生和36.2%非華語中學生所就讀的學校(11所小學和7所中學)，有70%或以上學生為非華語學童。