

香港社區組織協會

就改革招聘平機會主席制度及完善平等機會委員會職能之意見書

1. 引言

本會關注本港的人權保障機制，致力完善各項促進平等機會及消除歧視的機制；當中平等機會委員會屬一重要法定人權保障制度。平等機會委員會(下稱「平機會」)自1996年根據《性別歧視條例》成立，主要職責是執行本港現存四項反歧視立法，並進行相關的監察和推廣工作。

雖然特區政府表示平機會屬促進本地人權的機構，惟近年政府對保障人權方面的承擔愈見不足，另一方面，平機會在管治及前線執行法例上表現亦欠理想，再加上政府委任主席及委員的過程黑箱作業，這種種均違反國際公認的《巴黎原則》¹要求，令平機會公信力不斷下降，嚴重損害平機會應有功能，無助促進香港發展成為平等機會的社會。本會認為，特區政府應根本地改革平機會的管治架構，以及改革內部具體安排，以落實和加強人權方面的保障。

當前，現任平機會主席陳章明的任期即將屆滿，而政府亦已公布正公開招聘新一任平機會主席；本會認為，現時正是改革平機會的重要契機。本文主要闡釋平機會內人士任命管理及具體實務工作安排面的流弊之處，並提供改革平機會的具體建議。

2. 《巴黎原則》規管國家人權機構的組成

2.1 國家人權機構組成應符合《巴黎原則》

聯合國大會於1993年通過《關於促進和保護人權的國家機構的地位的原則》，通稱《巴黎原則》，當中訂立國家人權機構的國際標準²，指出國家人權機構若要獲得國際社會上的信用和認同，就必須遵照聯合國提出的一系列最低標準。《巴黎原則》要求國家人權機構必須：

- (1) 根據憲法或法律基礎而成立，基於普世人權標準獲得廣泛的職責授權
- (2) 具有獨立於政府的自主性
- (3) 在法例或憲法上訂明其獨立性
- (4) 富有多元性，其人事組成應能反映社會中的多元社群與代表性
- (5) 獲得政府提供足夠的經費資源
- (6) 擁有充足的調查權

《巴黎原則》亦要求國家人權機構應有以下功能及工作方法：

¹ 《巴黎原則》是1993年聯合國大會通過有關國家人權機構的國際標準，可參考 Commonwealth Secretariat, “National Human Rights Institutions: Best Practice” (London, 2001).

² https://www.info.gov.hk/info/eoc/annex6_c.pdf

- 提供立法、行政部門與機關與人權相關的諮詢與建議
- 監督政府落實人權規範，確保立法草案與現行法規符合人權標準
- 執行或協助推動人權教育，提升社會大眾與專業人員的人權意識
- 調查侵犯人權之情事，包括針對人權議題進行質詢、提出調查報告
- 加入且／或以法院之友身份參與司法訴訟，以促進人權方面的法理學發展
- 提倡政府批准各項國際人權公約
- 與非政府組織及公民社會合作
- 讓所有人民都能夠接近與使用
- （在許多國家的設計中）受理個案申訴，並能援用爭端解決的機制加以處理，例如調解、和解、轉介、提供資訊和建議等

《巴黎原則》指出：

「國家機構的組成及其成員的任命，不論是通過選舉產生還是通過其他方式產生，必須按照一定程序予以確定。這一程序應提供一切必要保障，以確保參與促進和保護人權的（民治社會的）社會力量的多元代表性，特別是要依靠那些能夠促使與以下各方面代表，或通過這些代表的參與，建立有效合作的力量：

1. 負責人權和對種族歧視作鬥爭的非政府組織、工會、有關的社會和專業組織，例如律師、醫生、新聞記者和著名科學家協會；
2. 哲學或宗教思想流派；
3. 大學和合格的專家；
4. 議會」。

《巴黎原則》亦指出，如果政府部門的代表也參與，只能以顧問身份參加討論，不能投票。

2.2 平機會組成及遴選主席安排不符《巴黎原則》規定

2.2.1 平機會不符《巴黎原則》 連續 18 年被評 C 級機構

平機會過往曾受醜聞困擾、又管理不善、推動平等機會不力，問題癥結在於政府的委任制度違反《巴黎原則》，排除異己、用人唯親、黑箱作業、拒絕讓民間社會參與制訂遴選準則和過程，屢次委任在消除歧視方面沒有往績、對推動平等機會欠缺承擔的人士出席平機會主席和委員。事實上，平機會亦承認其職能與人權機構相近，惟平機會在架構、財政等均未完全獨立於政府，並管治架構中的成員、主席等人事組成均由政府委任，因此被國家人權機構全球聯盟 (Global Alliance of National Human Rights Institutions) 連續 18 年評為 C 級機構。³

³ 國際人權機構全球聯盟的評級，主分為 A 級、B 級和 C 級：

A 級的機構(voting member)屬全面符合《巴黎原則》，該機構可全面參與國際人權機構的地區性及國際會議且擁有投票權，亦可列席聯合國人權理事會的會議，

B 級的機構(observer member)屬局部或非全面符合《巴黎原則》，該機構可參與國際人權機構的地區性及國際會議，但不擁有投票權

C 級的機構(non member)屬不符合《巴黎原則》，該機構沒有上述任何權利。

參見 <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/default.aspx>

平機會主席陳章明更於 2018 年 11 月在報章中撰文申辯，澄清評級並非反映平機會工作的成效，更強調在 2016 年的歧視條例檢討中一直爭取平機會法定獨立地位；惟同時亦說明作為人權機構的平機會，並不符合《巴黎原則》的事實，亦無疑直接影響平機會的工作，未能獨立於政府監察各項法例和政策，以及處理各項涉及歧視的投訴。⁴

2.2.2 招聘主席人選缺乏考量人權及反歧視經驗

現任平機會主席陳章明的任期將於 2019 年 4 月 10 日屆滿，據了解，當局並不打算與其續約。為此，政府於 2018 年 10 月 11 日公佈公開招聘平機會主席，並由六人組成遴選委員會負責向行政長官建議委任最合適人選，成員包括兩名局長，以及四名學者、醫生等社會人士。⁵

當局承襲過去多年的流弊，是次訂出的招聘條件，仍是如同招募一名項目經理，在側重領導及管理才能之餘，並未有重視人權及反歧視方面的重要性，確保下一任的平機會主席擁有《巴黎原則》所要求的特質，包括對人權工作有深入認識、具豐富經驗及清楚對促進平等機會工作之承擔、具公信力以及獨立於政府人士。⁶

2.2.3 遴選委員會組成及運作欠透明

政府在是次招聘過程中，成立了一個遴選委員會，負責向行政長官建議委任最適合的人選；然而，本會認為，遴選委員會的組成有嚴重缺憾，可能會嚴重影響遴選工作。首先，政府未有交代這個遴選委員會的設立程序及委任人選的準則，而且委員會代表性不足，成員欠缺多元廣泛的促進人權和平等機會的背景，尤其未有包括來自從事人權和反歧視工作的非政府組織、弱勢社群及其服務提供者的代表、亦未有婦女及少數族裔人士等，令人憂慮委員會的人權工作及消除歧視的經驗不足。其次，遴選委員會的六名成員當中，包括兩名局長、現任行政會議召集人，另外三名非官方委員均有擔任其他公職的人士，官方的影響力甚大。另外，程序不明，並未清楚訂明遴選過程需確保使用者和公眾有充分參與的機會（例如有公眾諮詢會），並最後只是遴選一人供特首委任，從而促進選出平機會主席的獨立性。

⁴ C 級背後的原因, 陳章明, AM 730 (2018 年 11 月 28 日)

<https://www.am730.com.hk/column/%E6%96%B0%E8%81%9E/c%E7%B4%9A%E8%83%8C%E5%BE%8C%E7%9A%84%E5%8E%9F%E5%9B%A0-151612>

⁵ 平機會主席由行政長官委任。一個遴選委員會將負責向行政長官建議委任最適合的人選。委員會由陳智思擔任主席，成員包括林正財醫生、馬夏邨、石丹理教授、勞工及福利局局長及政制及內地事務局局長。

⁶ 根據政府新聞公報，平機會主席須具備以下條件，當中並未有提及主席需要熟悉人權和反歧視的事務，重點如下：平等機會委員會（平機會）主席職位明日（十月十二日）起展開公開招聘。

有關職位的招聘廣告明日在報章刊登，詳列該職位人選的所需條件。申請人必須是香港特別行政區永久性居民，並須：

（一）具良好教育水平；
（二）對推廣平等機會，以及建立一個兼容、沒有壁壘及和諧的社會，有強烈承擔；
（三）有最少十五年公共行政、專業服務或私營機構高層管理的相關經驗；有領導及管理具規模的公共或私營機構的經驗更佳；
（四）有清晰遠見、持正不阿、具出色的領導才能（特別在引領由不同背景人士組成的管治委員會方面）、行政技巧及成熟品格；
（五）在香港公共機構或社區服務方面具備豐富經驗；及
（六）具有出色的語文及溝通技巧，中英文水平優良。

所有申請須送交負責是次招聘工作的光輝國際（香港）有限公司（香港中環雪廠街 2 號聖佐治大廈 15 樓），截止申請日期為十一月二日。

香港特別行政區政府新聞公報(2018 年 10 月 11 日) <https://www.info.gov.hk/gia/general/201810/11/P2018101100302.htm>

3. 歷任平機會主席的表現及其問題

平機會由一名主席和不多於 16 名委員組成，主席依法須為全職。平機會的主席和委員由行政長官委任、決定薪酬和委任條款，主席相等於政府首長級薪級表第 8 點的職級。

平機會成立至今，政府委任了 8 位主席：張妙清（1996 年—1999 年）、胡紅玉（1999 年—2003 年）、王見秋（2003 年）、朱楊珀瑜（2004 年—2005 年）、鄧爾邦（2005 年—2010 年）、林煥光（2010 年—2013 年）、周一嶽（2013 年—2016 年），以及陳章明（2016 年—）

第二任平機會主席胡紅玉，在香港未有任何反歧視法例之前，已率先爭取和成功推動平等機會立法。任內她推動平等機會的工作最為市民和國際社會認同。在升中派位和紀律部隊招聘等案件中勝訴，更推翻多項港府的歧視性措施，判決具里程碑的意義，但她只任職主席四年。2003 年，政府拒絕繼續委任她為主席，民間社會批評這是因為政府不能接受胡紅玉挑戰行政當局的政策，希望透過更換主席，改變平機會積極主動的工作模式。

之後被委任的主席是退休高等法院上訴法庭法官王見秋，他在人權、反歧視及平等機會方面並沒有經驗和往績，他當了主席三個月，便因醜聞而離職。

政府在 2004 年委任退休社會福利署副署長朱楊珀瑜為主席，她只做了一年。其後朱楊珀瑜公開表示，政府有意延續她的任期僅半年，她認為時間太短不足以完成工作，因而決定離職。

2005 年政府委任鄧爾邦為第五任平機會主席，任期 5 年，鄧爾邦雖然曾出任個人資料私隱專員，惟在尚有兩年任期時，卻接受委任為平機會主席，已被民間團體批評他為升級加薪而跳槽，顯示他對工作毫無承擔。再者，鄧爾邦在反歧視及平等機會等事務方面欠缺經驗，更強調平機會的權限只在執行現行的反歧視法例，並沒主動推動平等機會和功能。

2010 年接任平機會主席的前問責高官林煥光，雖然熟悉民政事務，惟同樣缺乏人權及平等機會意識，五年任期內最大政績僅檢討現行反歧視立法，工作至 2013 年離任時仍未完成，要遲至接任的前食物及衛生局局長周一嶽於 2016 年始完成檢討，工作成效及效率甚低，未有竭力完善平等權利的立法機制，保障市民及教育公眾避免作出歧視行為。周一嶽接任後，嘗試較高調地回應較具爭議的平等權利立法(例如：性傾向歧視立法)，並促成修訂《性別歧視條例》，擴大性騷擾的保障範圍，成立少數族裔事務組，專注處理種族歧視問題，惟工作成效亦不彰。

4. 現任平機會主席陳章明表現強差人意

更令市民感到失望的是，現任平機會主席陳章明的表現，絕對是強差人意；其表現缺失可從個人操守、機構管治、回應社會事件，乃至倡議反歧視立法數方面闡現：

4.1 個人操守及誠信欠佳 缺乏人權意識

首先，在個人操守及誠信方面，從以下部份事件已反映現任主席陳章明有以下問題：

- 2016年3月：時為平機會候任主席陳章明在接受傳媒有線新聞的專訪時自稱不保守，卻以「老同」來形容同性戀者。事實上，「老同」一詞意思為「道友」，即吸食白粉者，通常是警察用來形容吸毒者的術語，同志團體代表表示從未以「老同」自稱，直言陳章明用錯字眼。陳章明其後接受另一傳媒訪問，承認「老同」的說法是錯誤。⁷
- 2016年3月：時為平機會候任主席陳章明在接受有線新聞的訪問，主動提到新民黨主席葉劉淑儀的「禁閉式難民營」建議值得考慮，「畀本土人士睇到，對酷刑聲請人士係有唔同嘅對待」。其後澄清自己的意思，並非想將酷刑聲請者關在禁閉營，而是想將聲稱者的權益，與本地少數族裔的權益作區分，本地少數族裔在日常生活中，受到不公平對待，是需要正視的問題，但酷刑聲請者則是另一個問題。⁸
- 2016年4月：甫一上任，便被傳媒《蘋果日報》揭發，2013年出任嶺南大學教授的陳章明曾做「秘撈」，替「博士工廠」國力書院代理的一間菲律賓大學出任論文導師，負責指導涉提前畢業的民建聯區議員鄭琴淵；嶺大證實陳當時沒有申報，涉違反大學守則。《蘋果日報》同時發現陳章明原來曾在嶺大擔任鄭琴淵的論文導師，惟鄭琴淵最後未能博士畢業，反而在陳章明指導下成為菲國博士。有議員及學者批評陳章明涉利益衝突，違反學術倫理，誠信也令人質疑。陳章明回應時最初說自己已作申報，其後又改口稱兩間機構屬「同一管治團體」，所以毋需即時申報；不過嶺大回覆查詢時，指嶺大以及嶺大社區學院，與菲律賓太歷國立大學（Tarlac State University）一直以來沒有任何合作關係。當時不少民間團體均要求陳章明請辭。
- 2017年3月：陳章明主席在出席三八婦女節期間，更發表涉及性別歧視的言論，指稱香港女性都有兩條「事業線」，一條是工作方面，另一條是家庭方面（「事業線」在本港社會中涉及性的含意，意指女性的乳溝，根據婦女基金會的調查，四成二女受訪者認為「事業線」一詞含有侮辱成份⁹）；更說男性不會做家務，強化性別定型。陳章明更表示由女性擔當嘅家庭角色係男人做唔到，例如做家務，更以其自身經歷分享，表示父母都係由其太太照顧，他自己老了亦會由女兒照顧，唔會找兒子照顧，因男士要外出工作，強化性別定型。¹⁰

以上的事件，均反映其個人缺乏人權意識及敏感度，令人質疑其是否勝任領導倡導平等機會和反歧視的人權機構。

4.2 機構內部管理混亂難服眾

- 2018年3月：總平等機會主任梁熾輝被點名批評拒絕接納民間團體建議，而且沒有調解工作經驗，質疑平機會主席陳章明決定有關聘用是用人唯親。¹¹

⁷ 「老同」當同志 候任主席捱轟 蘋果日報 (2016年3月30日)

<https://hk.news.appledaily.com/local/daily/article/20160330/19549923>

⁸ New Hong Kong rights head says torture claimants should be put in camp – then backtracks, South China Morning Post (31 March 2016)

<https://www.scmp.com/news/hong-kong/education-community/article/1932095/new-hong-kong-rights-head-says-torture-claimants>

⁹ 四成二女受訪者覺得「事業線」一詞有侮辱成分 東方日報 (2017年3月9日)

http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20170309/mobile/odn-20170309-0309_00176_072.html

¹⁰ 政情：陳述性別定型陳章明被叫下台 東方日報 (2017年3月17日)

http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20170317/00176_102.html

¹¹ 團體赴平機會請願 轟陳章明用人唯親 東方日報 (2018年3月15日)

- 2018 年 11 月：前總平等機會主任林小慧早前入稟勞資審裁處，稱 2018 年 4 月因投訴平機會主席陳章明而遭無理解僱，向該會追討合約餘下的薪金逾 130 萬元，或要求復職直至約滿。林小慧向法庭表示，自己投訴陳章明是被終止合約的「唯一原因」，屬無理解僱。¹²

4.3 社會事件及歧視問題未見果敢採取行動

此外，回應社會事件及歧視問題方面，陳章明主席亦有以下問題，包括：

- 2017 年 4 月：有立法會議員指出近年香港性騷擾情況猖獗，最近更發生醫院精神病房性騷擾事件及港大舍堂性騷擾男生，令人震驚，要求平機會跟進，並向政府提出具體意見，更怒斥陳章明未有接觸港大疑被性騷擾的男學生。¹³
- 2017 年 5 月：青年新政游蕙禎、梁頌恆於 2016 年在立法會宣誓時，故意將「CHINA(中國)」讀成有辱華意思的「支那」，事後有人到平機會投訴兩人涉及種族歧視，惟平機會諮詢法律意見後拒絕進一步調查。近日有平機會內部人士向投訴人爆料，指平機會原定會發稿公開譴責游梁言行，並已草擬好新聞稿內容，但最後被平機會主席陳章明抽起，引起部分平機會職員不滿。¹⁴
- 2018 年 12 月：主要服務本港少數族裔市民的融樂會，自開設 facebook 專頁後，帖文下不時會有涉及歧視的惡意留言。融樂會總幹事張鳳美稱，一個帖文有 10 至 15 個惡意留言「不出奇」，有時留言者更會一同討論，留下中傷字詞。融樂會 2016 年已向平機會反映情況，當時平機會回應稱，南亞裔包括幾個種族，並非單一種族，因此難以處理。拖拉接近一年，2017 年平機會才正式接納為投訴。然而，直至 2018 年年中，平機會曾向該會稱，facebook 未有提供相關資料，沒法繼續跟進而需終止調查。¹⁵

4.4 倡導全面反歧視立法欠進取

- 2017 年 6 月：香港社區組織協會與平機會主席會面，要求更新法例，使遭年齡歧視人士、更生人士、新移民等受到法律保障，以免他們在社會遭受不公平對待，硬忍無理要求。平機會認同政府有必要就上述 3 項人士立法，惟指出因立法程序及過程需政府內部決定，加上立法時間冗長，反建議非政府組織向政府抗議，爭取盡快立法。¹⁶

https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20180315/bkn-20180315153016416-0315_00822_001.html

¹² 前平機會主任：遭解僱「唯一原因」是投訴陳章明 東方日報 (2018 年 11 月 15 日)

http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20181115/00176_052.html

¹³ 性騷擾猖獗平機會漠視 陳章明被批偏聽捱轟 東方日報 (2017 年 4 月 19 日)

https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20170419/bkn-20170419180417340-0419_00822_001.html

¹⁴ 平機會 擬譴責支那論 突無故煞停 陳章明放生游梁 平機會職員不滿 聯署投訴 東方日報 (2017 年 5 月 29 日)

https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20170529/bkn-20170529001717711-0529_00822_001.html

¹⁵ 融樂會 fb 多歧視留言 平機拖拉一年始跟進 明報 (2018 年 12 月 10 日)

<https://news.mingpao.com/pns/%E6%B8%AF%E8%81%9E/article/20181210/s00002/1544379852471/%E8%9E%8D%E6%A8%82%E6%9C%83fb%E5%A4%9A%E6%AD%A7%E8%A6%96%E7%95%99%E8%A8%80-%E5%B9%B3%E6%A9%9F%E6%8B%96%E6%8B%89%E4%B8%80%E5%B9%B4%E5%A7%8B%E8%B7%9F%E9%80%B2>

¹⁶ 團體倡立法保障新移民更生人士 平機會支持 東方日報 (2017 年 6 月 13 日)

https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20170613/bkn-20170613133602980-0613_00822_001.html?eventid=4028834747a585c9014

- 此外，在其任內制定的策略性工作規劃中(2016年至2019年)，平機會主席陳章明訂出的五項目標均側重教育及執行現行的反歧視法例，對於跟進政府如何回應《歧視條例檢討》的建議態度亦被動，除八項已被政府接納修訂條例，未有主動倡導其他建議¹⁷；當中包括：修訂《種族歧視條例》即禁止政府在執行職務及行使職權時作出種族歧視(建議6)，以及廢除有關職業訓練及教育在授課語言安排方面的例外情況(建議9)，以及建議就保障新來港人士免受種族歧視立法進行公眾諮詢，考慮諮詢在《種族歧視條例》中如何定義國籍及公民身份，乃至居民身份、有那些是適宜保留為例外情況、廢除或引入等相關問題。(建議24及25)、甚或建議立法訂明平機會應獨立於政府，以體現平機會獨立自主的元素等(建議57)。奈何過去三年，陳章明主席均未有積極倡議政府當局跟進，令人失望。
- 另方面，陳章明擔任主席任內，平機會更劃地為牢，強調如執行現行的反歧視法例，沒有主動倡議其他反歧視立法(例如：立法保障新移民免受種族歧視、年齡歧視立法、刑事紀錄歧視立法及修訂相關法例、性傾向歧視立法等)，自行削弱平機會在本港推動平等機會的角色，不利進一步完善本港反歧視的法律機制。

現任平機會主席如此不濟，難免令公眾憂慮現行招聘人選出任主席的機制是否有效，以及上任後的監管機制能否有效監督平機會的日常運作。

5. 平機會主席及委員問題

5.1 管治架構欠問責及缺乏代表性

現時平機會的管治架構包括1名主席及16名委員，所有成員亦由為特區政府委任，整個委任過程均黑箱作業。出任委員的成員除有個別立法會議員外，其他人選均屬不同界別人士，當局在委任人選時，並未有公開委任準則及理由，整個遴選及考慮程序中，民間團體及公眾人士均無從參與及發展意見，就是被委邀請加入的委員是否具備平等權利或反歧視問題的基本認識，公眾亦無從得悉。若僅僅從現任委員現時同時出任其他的個人職位或公職而言，市民亦無從判斷委員是否勝任協助平機會制訂政策及監督平機會的工作之職能。

此外，平機會主席及會內委員對公眾的問責度甚低。現行平機會會議的透明度極低，所有會議均以閉門形式進行，公眾無從旁聽會議監察平機會的運作。再者，縱使每次會議後

[7bb145d2b726b&eventsection=hk_news](https://www.hkpho.org.hk/7bb145d2b726b&eventsection=hk_news)

¹⁷ 平機會曾於2016年3月發出《歧視條例檢討》報告並提交予政府，當中包括意見書內的73項建議，尤其是當中27項需要優先處理的建議。行政長官於2017年10月發表的《施政報告》內宣布，政府將於2017-18年度立法會會期向立法會提交修訂法例建議，以落實《歧視條例檢討》中九項需要優先處理的建議。政府其後於2018年6月確定，將於2018年底向立法會提交八項法例修訂建議，包括：

- (1) 禁止基於餵哺母乳的直接和間接歧視，並將集乳列入餵哺母乳的定義中；
- (2) 修訂《種族歧視條例》的條文，以「有聯繫人士」取代「近親」；
- (3) 禁止因被假設或當為某特定種族群體的人而受到直接歧視；
- (4) 擴闊性騷擾、殘疾騷擾和種族騷擾的保障範圍，保障共同工作間內一起工作的人免受騷擾；
- (5) 保障服務提供者在《種族歧視條例》及《殘疾歧視條例》下，免受服務使用者的種族騷擾和殘疾騷擾；
- (6) 保障服務提供者在香港註冊的船舶和飛機上也免受服務使用者的種族騷擾和殘疾騷擾，即使有關船舶和飛機在香港境外；
- (7) 保障會社成員或準成員在《性別歧視條例》及《殘疾歧視條例》下，免受會社管理層的性騷擾和殘疾騷擾；以及
- (8) 廢除《性別歧視條例》、《種族歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》中規定，判給間接歧視申索人賠償時須證明有歧視意圖的條文。

平機會僅將會議記錄向公眾發佈，惟公眾無法全面得悉及監察每位委員的表現，令人懷疑平機會刻意協助委員規避問責。

5.2 主席身兼行政總裁存角色衝突

良好的監管架構對機構能否有效執行其工作極為重要。作為人權監察機構，平機會的管治架構明顯不符社會要求。在現代的公營機構中，機構一般會設有主席及行政總裁的職位，前者主要負責監督機構整體的工作方向及發展，後者實制定具體計劃及執行工作方案。兩者權力互相制衡，然而，現時平機會的主席同時出任行政總裁一職，既要負責執行前線工作，同時又要履行監督權力職能，既要執行權力又要同時自行監督，安排上明顯有欠完善，根本無從有效制約權力。若然當局委任擔任主席的人選表現有欠妥善，惟其表現又不至於違反法規，平機會主席仍可自把自為，不受任何制約，影響平機會工作及損害公眾利益。

6. 平機會實務工作的問題

6.1 個案處理手法欠佳

平機會在處理投訴的態度欠積極，經常不必要地向投訴人強調「平機會不是法庭，需要保持中立」，冷漠對待弱勢社群和求助者，做法極不專業，使投訴人對自己的權益產生混亂，難以信任平機會可以協助其爭取公道。平機會處理投訴冷漠欠積極的做法，亦有違法例賦予平機會「致力消除歧視」的職能。

一般人對反歧視法例和有關投訴程序都缺乏深入認識，但很多時平機會職員對此都欠缺諒解，經常未能深入淺出地協助求助人明白相關法例和程序，更沒有分析當中法律要點和個案關鍵，令求助人不知所措。教育程度不高或經驗不足的求助者，更感徬徨無助。結果，求助人在投訴時容易出現錯漏。再者，處理投訴的職員多數未能給予投訴人情緒支援，令不少投訴人求助時飽受折磨，心力交瘁。

6.2 過分偏重調解，卻輕視調查執法

平機會調查過程過分偏重調解，不樂意協助投訴人進行法律訴訟，對選擇直接訴訟求公道的投訴人，協助更少，即使獲法律協助，也不時向投訴人表示要求補償的優次是重金錢賠償而輕道歉、或要求僱主及有關單位改善政策，不單低估求助人尋求公義的決心，也與平機會消除歧視的責任不符。

事實上，援引反歧視法例進行檢控工作，能引起政府及決策當局對有關問題的關注，更能喚起市民大眾的反歧視意識；若然訴訟獲判勝訴，更能作為案例，令其他受相類似情況受屈或受歧視的市民受惠。然而，近年平機會甚少進行協助投訴人採取法律行動，大多傾向使用調解方式解決問題，令人質疑平機會是否生怕開罪政府或公營部門，執法態度亦變化軟弱不力。

此外，雖然平機會可在調查後向有失當的政府部門發出執行令，惟此權力只適用於有受

屈人的投訴個案，而不適用於主動調查個案¹⁸。再者，由於缺乏審裁的權力，倘若被投訴人拒絕和解，而投訴又不足以向法院提出訴訟，投訴人便求助無門。

6.3 甚少向受屈人提供法律協助及展開法律訴訟

平機會有權向受歧視人士提供法律代表協助，甚至直接作為興訟人，提起法律訴訟。然而，由於平機會進行法律訴訟的財政資源有限，事實上平機會甚少提供法律協助，只有在案件涉及重大社會利益，以至案件勝算極高，方能獲批法律協助。以 2008/2009 至 2017/2018 年為例，平機會每年處理 800 至 1,000 多個的投訴個案，當中每年平均只有 10 多宗至 30 宗個案獲批法律協助(見表一)，協助法律訴訟個案每年平均僅約 10 宗(見表二)。受屈人士或會因此擔心未能承擔高昂費用而卻步，未能循法律途徑伸張公義。

¹⁸ Carole J. Petersen (2002): “The Right to Equality in the Public Sector: An Assessment of Post-colonial Hong Kong” in: *Hong Kong Law Journal*, volume 32, part 1.

表一：投訴人向平機會申請法律協助的個案及結果個案分類 (2008/2009 年度至 2017/2018 年度)

2008/2009	總數	給予協助	未能給予協助	考慮當中
性別歧視條例	17	5	11	1
殘疾歧視條例	31	10	13	8
家庭崗位歧視條例	2	1	1	0
種族歧視條例	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
合計	50	16	25	9
2009/2010	總數	給予協助	未能給予協助	考慮當中
性別歧視條例	18	12	3	3
殘疾歧視條例	51	18	19	12(包括1宗撤回申請)
家庭崗位歧視條例	1	0	1	0
種族歧視條例	1	0	1	0
合計	71	30	24	15
2010/2011	總數	給予協助	未能給予協助	考慮當中
性別歧視條例	26	6	15	5
殘疾歧視條例	27	5	18	4
家庭崗位歧視條例	0	0	0	0
種族歧視條例	6	2	4	0
合計	59	13	37	9
2011/2012	總數	給予協助	未能給予協助	考慮當中
性別歧視條例	28	11	16	1
殘疾歧視條例	39	12	26	1(撤回申請)
家庭崗位歧視條例	2	1	1	0
種族歧視條例	0	0	0	0
合計	69	24	43	2
2012/2013	總數	給予協助	未能給予協助	考慮當中
性別歧視條例	15	4	8	3
殘疾歧視條例	20	6	7	7
家庭崗位歧視條例	0	0	0	0
種族歧視條例	0	0	0	0
合計	35	10	15	10
2013/2014	總數	給予協助	未能給予協助	考慮當中
性別歧視條例	33	13	19	1
殘疾歧視條例	18	5	9	4
家庭崗位歧視條例	1	1	0	0
種族歧視條例	2	0	1	1
合計	54	19	29	6
2014/2015	總數	給予協助	未能給予協助	考慮當中
性別歧視條例	17	8	5	4
殘疾歧視條例	18	10	3	5
家庭崗位歧視條例	1	1	0	0
種族歧視條例	0	0	0	0
合計	36	19	8	9
2015/2016	總數	給予協助	未能給予協助	考慮當中
性別歧視條例	11	7	2	2
殘疾歧視條例	26	13	8	5
家庭崗位歧視條例	1	1	0	0
種族歧視條例	3	1	1	1
合計	41	22	11	8
2016/2017	總數	給予協助	未能給予協助	考慮當中
性別歧視條例	23	8	11	4
殘疾歧視條例	26	10	11(1宗覆檢後獲批協助)	4
家庭崗位歧視條例	1	0	1	0
種族歧視條例	2	1	1	0
合計	52	19	24	8
2017/2018	總數	給予協助	未能給予協助	考慮當中
性別歧視條例	26	14	5	7(包括1宗撤回申請)
殘疾歧視條例	22	13	7(1宗覆檢後獲批協助)	2
家庭崗位歧視條例	0	0	0	0
種族歧視條例	1	1	0	0
合計	49	28	12	9

表二：平機會協助採取法律訴訟個案佔總處理投訴個案分類 (2008/2009 年至 2017/2018 年)

	性別歧視條例		殘疾歧視條例		家庭崗位歧視條例		種族歧視條例		合計	
	法律訴訟	總處理投訴	法律訴訟	總處理投訴	法律訴訟	總處理投訴	法律訴訟	總處理投訴	總法律訴訟	總處理投訴
2008/2009	0	456	6	590	0	39	N.A.	N.A.	6	1,085
2009/2010	4	433	11	613	0	29	0	39	15	1,114
2010/2011	7	391	7	603	0	51	0	74	14	1,119
2011/2012	4	355	6	583	0	37	0	67	10	1,042
2012/2013	7*	327	6	522	0	24	0	56	13	929
2013/2014	6*	280	5	474	0	27	0	46	11	827
2014/2015	4	259	7	392	0	27	0	38	11	716
2015/2016	5	213	9	322	0	25	0	52	14	612
2016/2017	4	264	6	309	0	16	0	210	10	799
2017/2018	3*	309	7	401	0	28	0	83	10	821

*該年度有一 1 宗法律訴訟同時涉及殘疾歧視

再者，縱使平機會拒絕協助投訴人作出法律訴訟，也沒有獨立的機構處理投訴人的上訴，只有平機會的內部機制進行覆檢，缺乏程序上的公義。若平機會不積極協助，投訴人在香港亦沒有引入專門而便捷處理歧視爭議的審裁處，只能倚賴法庭排期審理，而案件拖延時間甚長，減少投訴人以訴訟控告犯案人或機構的意欲。

6.4 甚少進行正式調查、研究工作及後跟進工作不足

除了投訴個案進行調查及調解外，平機會另一重要職能是就無投訴人的情況下進行直接調查。作為執行本港反歧視立法的法定機構，平機會有責任積極行使權力，然而，委員會卻甚少進行正式調查(formal investigation)，自 2010 年以後已沒有進行任何正式調查工作。¹⁹這導致很多在政府或公營部門，以至私人機構潛藏的歧視性政策或安排未被發掘，阻礙本港建立消除歧視、尊重平等機會社會的步伐。

近年平機會網頁上列出成立自今近 45 項研究，無疑過去十年平機會較多進行研究報告，分析不同與現行反歧視法例相關的議題，然而，即使完成了研究，平機會跟進工作亦不見積極，例如完成同值同酬的研究，如今已束之高閣，了無跟進的聲息。此外，平機會在研究工作方面投放的資源和人手嚴重不足，令研究工作的果效不彰，近年的研究重點更放在民意調查，選題優次和社會成效令人成疑。

平機會更劃地為牢，不願意主動研究及調查，往往把一些制度化或政策上的歧視簡單化為個人歧視，然後再等待是否有個人投訴，而且要有相當多的投訴，才會作出調查及介入，這嚴重削弱平機會推動平等機會的角色，亦反映平機會欠缺宏觀思維。這種基於投訴，而且要有相當多投訴才考慮展開正式調查或研究的做法，對難以投訴和不熟悉途徑的弱勢社羣如外籍家庭傭工，更為不公，助長了有關的制度性和結構性的歧視。

¹⁹ 根據平機會的網頁資料，自 1996 年成立以來，平機會只進行四項正式調查，包括：

- (1) 中學學位分配辦法調查 (1998 年)
- (2) 九龍灣健康中心研究報告 (1999 年)
- (3) 平等機會委員會研究報告入境事務處處理殘疾人士的程序與培訓需要 (2001 年)
- (4) 公眾可進出的處所無障礙通道及設施正式調查報告 (2010 年)

6.5 倡導反歧視工作不力

現時平機會主要根據《性別歧視條例》(香港法例第 480 章)、《殘疾歧視條例》(香港法例第 487 章)及《家庭崗位歧視條例》(香港法例第 527 章)、《種族歧視條例》(香港法例第 602 章)四項反歧視法例，處理、調解及改進這些範圍內的歧視問題。以上條例涵蓋範圍雖局限於基於性別、殘疾、家庭崗位或種族而產生的歧視，惟若涉及其他方面的歧視，例如：年齡歧視、性傾向歧視、社會身份歧視等等，委員會雖然沒有法定權力跟進，但亦不代表可以置之不理，只向受影響社群表達法律權利所限，一臉愛莫能助、愛理不理之態度。反之，作為倡導平等權利的人權機構，平機會有責任主動進行研究及調查，倡導行政當局及立法機關積極就防止其他方面的歧視主進行立法及教育工作。

一如上文提及，雖然平機會動用逾三年於 2016 年完成《歧視條例檢討》，其後政府在 73 項建議中，最終只有八項獲接納修訂條例，然而，平機會未有進一步爭取未被接納的建議，包括：修訂《種族歧視條例》即禁止政府在執行職務及行使職權時作出種族歧視(建議 6)，以及廢除有關職業訓練及教育在授課語言安排方面的例外情況(建議 9)，以及建議就保障新來港人士免受種族歧視立法進行公眾諮詢等等 (建議 24 及 25)，乃至倡議其他方面的反歧視立法，令訂立全面反歧視立法之日遙遙無期。

7. 建議

為改善以上平等機會委員會管治架構及實務工作種種不足之處，本會建議如下：

7.1 管治架構及人選任命

綜合外國的經驗和《巴黎原則》的國際標準，本會建議改革委任平機會主席和委員的制度，包括：

- 7.1.1 就委任平機會主席和委員的事務，應該設立清晰的程序。當局應該成立甄選委員會，負責制訂甄選準則，並挑選人選。為加強公眾參與，建議甄選委員會在制訂準則時，諮詢公眾意見。
- 7.1.2 為確保平機會有多元聲音，甄選委員會的成員必須包括民間社會、服務受眾、專上學院教授和其他相關專業組織的代表。
- 7.1.3 為落實《巴黎原則》和用人唯才的基本原則，建議平機會主席的甄選準則應該包括對人權和消除歧視有深入的認識、豐富經驗和清楚的承擔，同時必須獨立於政府。
- 7.1.4 甄選委員會根據有關準則而招聘的主席和物色的委員最終人選，經立法會批准後，由行政長官正式委任。為加強公眾參與，甄選委員會所揀選的人選，須出席公眾諮詢會和立法會會議，接受公眾和議員的質詢，增加公眾對有關人選的了解。
- 7.1.5 此外，應將現時平機會主席職能劃分為主席及行政總裁兩職位，行政總裁主力負責執行前線工作，主席則履行監督權力職能，以便制度上有效發揮制約權力的功能，以增強平機會的問責性及管治水平。

7.2 改革前線實務工作

- 7.2.1 強化前線執法意識及改善態度：**對於投訴被歧視的人士，平機會前線人員雖抱有不偏不倚的態度，同時亦應考慮照顧投訴人在投訴期間的困難，除了提早調解途徑外，更應主動就投訴進行調查跟進，避免令投訴人增加不必要的困擾。
- 7.2.2 強化法律協助支援：**針對未能成功和解而又欲提出訴訟的市民，當局應設立平等機會審裁處，讓欲展開訴訟而又不欲花費大量法律費用的受屈人討回公道，循審裁方式追討及處理性質較輕微的案件另方面。另外，當局亦有必要向平機會增撥資源，為受屈人仕提供法律協助，以便更積極地採取法律行動。
- 7.2.3 加強反歧視研究：**平機會應設立專責研究小組，定期審視各項與現存四條反歧視法例相關的公共政策及服務，強化研究工作，主動向公眾發佈研究結果，並向有關政府部門或機構提供改善建議。同時，平機會亦應搜集其他形式歧視的情況，進行個案搜集及研究，積極倡議全面的反歧視立法，促進平等機會。
- 7.2.4 積極進行正式調查：**平機會應從推動平等權利及反歧視訊息的角度，主動就政府及公營部門施行的各項政策或服務提供獨立專業意見，對於當局提出的各項立法草案，亦需主動陳述平等機會委員會的立場及建議。
- 7.2.5 定期向國際匯報審視進度：**除本地執法及推動平等機會訊息外，作為人權監察機制的一員，平機會亦有責任向聯合國各項國際人權公約相關委員會，定期匯報香港在落實各項與反歧視及平等機會相關的人權的進度，以協助本港人權狀況能接國際社會標準下不斷改進。

7.3 全面反歧視立法及加強資源分配

- 7.3.1 政府應履行全方位反歧視的立法承諾，**整合原有各項反歧視立法並制訂全面性的平等機會法例，令社會上各群體同受反歧視法例保障，同時加強平機會的法定職能。
- 7.3.2 因應平機會職能的擴大，**政府應增撥資源，並賦予平機會更獨立的地位以全面落實作為人權機制的法定職能。

二零一八年十二月