

立法會民政事務委員會

國際人權公約在香港的實施情況:二零零三年

引言

1. 在二零零三年五月九日民政事務委員會會議上，我們在所提交的文件中，承諾進行研究在不涉及額外資源的情況下提交進度報告(這項建議由委員會成員在同年四月十七日會議上提出)。我們經研究後告知民政事務委員會，民政事務局可向委員會提交簡短的年度總覽，講述有關六條國際人權公約的發展，這六條公約均適用於香港特別行政區(香港特區)，並就其須定期向聯合國相關公約的監察組織提交報告。這六條公約包括《經濟、社會與文化權利的國際公約》、《公民權利和政治權利國際公約》、《消除一切形式種族歧視國際公約》、《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》¹，以及《兒童權利公約》。

2. 我們已告知委員會，我們預期在每個曆年的上半年提交有關的報告，報告內容會涵蓋有關公約於前一歷年在實施方面的發展。因此，本報告(即首個報告)會涵蓋二零零三年的發展，而於二零零五年發表的第二份報告，則會涵蓋二零零四年的發展。作為首個同類型報告，本報告的形式屬於試驗性質，而且可以根據民政事務委員會的意見轉變發展，正如我們向聯合國相關公約的監察組織提交的報告一樣。

3. 我們在擬備報告時，考慮到當局在過去十二個月來就聯合國人權公約(包括《經濟、社會與文化權利的國際公約》、《公民權利和政治權利國際公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》、《兒童權利公約》)到期提交的報告數目頗多，這些報告已詳細討論有關範疇的問題；因此，本報告只限討論各公約在涉及的報告期間(二零零三年)的重要發展。我們同時也按原定承諾，只提交有關公約的年度總覽；為此，我們只會就個別公約所涵蓋的範疇討論當中最重要

¹ 由於《消除對婦女一切形式歧視公約》屬於衛生福利及食物局局長的職務範圍，有關該公約的部分(下文戊部)是由衛生福利及食物局提供的。

展。關於“重要”一詞的意思(即哪些問題應予涵蓋)，會由負責的決策局自行解釋。

(甲) 《經濟、社會與文化權利的國際公約》

背景

4. 聯合王國政府在一九七六年把《經濟、社會與文化權利的國際公約》引入香港。一九九七年六月，中華人民共和國政府通知聯合國，適用於香港的上述公約的條文，在一九九七年七月一日以後繼續在香港生效。該公約在二零零一年獲中華人民共和國政府批准。有關公約的報告須每五年提交一次。香港特區首份根據這條公約撰寫的報告，已於一九九九年年中提交聯合國，並於二零零一年四月底由聯合國經濟、社會及文化權利委員會審議。香港特區根據這條公約撰寫的第二份報告，屬中國首份報告的一部分，該報告已於二零零三年六月提交聯合國。

促進就業的新措施

5. 勞工處在二零零三年實施了若干新措施，以協助深受失業問題影響的人士(即中年人士及青年)就業：

- (a) **“中年地區就業計劃”(四月)**：這是一項試驗計劃，由非政府機構協助中年失業人士在其居所附近尋找工作；
- (b) **“中年再就業培訓計劃”(五月)**：本計劃旨在鼓勵僱主聘用中年失業人士，並向他們提供在職培訓。根據這計劃，僱主每為一名人士提供培訓，便可每月獲得培訓津貼 1,500 元，以三個月為限；
- (c) **“大學生就業培訓計劃”(八月)**：本計劃旨在協助在二零零三年剛畢業的大學生尋找可獲得在職培訓的工作。根據這計劃，僱主每聘用一名大學畢業生，便可每月獲得培訓津貼 2,000 元，以六個月為限。

改善現有措施以促進就業情況

6. 一九九九年，我們開始推行名為“青年職前培訓 — 展翅計劃”的新措施，以解決青少年失業問題。該計劃為 15 至 19 歲離校青少年提供就業培訓。在二零零三至零四財政年度內，我們為該計劃增設了 6 000 個名額，令總名額增至 18 000 個。為提供更多樣化的選擇和切合市場的需要，我們還加設了一些新的培訓課程。

7. 二零零二年，我們推出“青少年見習就業計劃”，為年齡介乎 15 至 24 歲之間，而學歷低於大學程度的青年提供工作經驗和在職培訓。在二零零三年，該計劃已達到了為 10 000 名學員安排培訓職位的目標，較預定時間提前了八個月。此外，通過與僱主、非政府機構及培訓機構建立策略夥伴關係，我們針對特定行業或職業的需要，在該計劃下推出了多個特設的就業培訓課程。

外籍家庭傭工

8. 在報告期內，重要的發展包括 —

- (a) **最低許可工資**：外籍家庭傭工的最低許可工資每年均予檢討。在檢討過程中，政府考慮過一籃子反映香港整體經濟及就業情況的經濟指標後，便會概括地評定合適的工資水平。我們就是根據這原則，決定由二零零三年四月一日起，把這些傭工每月的工資調低 400 元(即 10.9%)，由 3,670 元下調至 3,270 元。在根據《公民權利和政治權利國際公約》提交的第二次報告中，我們會詳盡闡述這個議題，該報告將於短期內發表；
- (b) **實施“僱員再培訓徵款”**：根據《僱員再培訓條例》(第 423 章)的規定，這項徵款於二零零三年十月開始向外籍家庭傭工的僱主徵收。由於外籍家庭傭工的僱主與通過“輸入勞工計劃”聘用工人的其他行業的僱主一樣，享用輸入而非本地工人所提供的服務，我們認為，讓他們跟通過“輸入勞工計劃”聘用工人的僱主一樣繳付徵款，分擔培訓和再培訓本地勞工(特別是低技術工人)的費用，是合理的做法。政府於二零零二年所作的人力預測結果顯示，到了二零零七年，將約

有 134 000 名學歷只達初中或以下程度的工人未能在就業市場找到工作，這清楚證明了實行徵款的必要；同時，政府也急須培訓和再培訓本地勞工，以配合香港經濟轉型。此徵款由僱主支付，根據《僱傭條例》(第 57 章)第 32 條的規定，僱主如從傭工的工資中扣除全部或部分徵款，即屬違法並可被檢控，一經定罪，最高可處罰款 100,000 元及監禁一年；

- (c) **短付工資：**政府十分重視這個問題，並會協助不獲發全數工資的傭工向僱主提出申索。假如證據充足，違反《僱傭條例》(第 57 章)有關工資保障規定的僱主會被檢控。在二零零三年年初，我們成立了一個由勞工處、入境事務處和警方代表組成的特別工作小組，負責制訂策略，以遏止僱主短付工資的情況和職業介紹所的不當行為。小組成員會就涉嫌短付工資的違例個案交換情報、策劃執法行動，以及加強教育和宣傳工作，提醒僱主和職業介紹所切勿以身試法。此外，在二零零三年年初，我們與外勞組織以及非政府機構建立通報機制，以提供舉報短付工資個案的渠道。

9. 事實證明，上述措施十分有效，能讓當局成功檢控違法者。在二零零三年，一名僱主因串謀詐騙及虛假陳述(訛稱會向其傭工支付最低許可工資)而被判監禁四個月。

城市規劃

10. 我們在一九九六年發表白紙條例草案，就多項建議徵詢公眾意見。有些建議獲得多數人支持，並能為社會帶來即時好處。為了落實這些建議，我們在二零零三年向立法會提交條例草案，修訂《城市規劃條例》(第 131 章)。修訂草案旨在精簡城市規劃程序、鼓勵公眾參與、提高規劃制度的透明度，以及加強對鄉郊地區違例建築物的執法管制。立法會現正審議這條草案。

《香港 2030：規劃遠景與策略》(“香港 2030 研究”)

11. 我們在二零零一年展開“香港 2030 研究”，以制定土地用途、運輸及環境的綜合發展策略，作為香港直至二零三零年發展的指引。研究項目將包括根據最新的中期和長期人口增長預測，評估新市

鎮的發展步伐。進行這項研究，是為了平衡香港長遠的經濟、社會、房屋及環境需求，以達致持續發展的目標。

12. 在二零零一年年初，我們徵詢了公眾的意見，檢討“香港2030 研究”應按哪些規劃目標進行及包括哪些主要範疇。至翌年年初，我們就影響制定發展方案及評估準則的主要規劃事宜，再次徵詢公眾的意見。迄今，我們仍就發展計劃和初步方案諮詢公眾。待諮詢工作完成後，我們會展開研究的最後階段，制定合適的長期發展策略。我們預期在二零零五年完成有關工作。

《1997 年保護海港條例》

13. 香港的維多利亞港景色優美，是一個吸引遊客的重要景點。為了保護和保存這個海港，前立法局在一九九七年六月通過了議員條例草案《保護海港條例草案》(現為第 531 章)。條例設定推定原則，不准許在海港範圍內進行填海工程，並規定所有公職人員和公共機關在行使權力時，須顧及遵守這個原則。

14. 終審法院在二零零四年一月作出裁決，包括對《保護海港條例》加以詮釋。基本上，終審法院採用了“凌駕性公眾需要”的測試準則來詮釋條例的內容。所謂“公眾需要”是指“社羣需要，包括社羣的經濟、環境和社會需要”，而這個需要必須是當前迫切，而且沒有其他合理解決方法，才可視為凌駕性需要。至於符合“凌駕性公眾需要”的測試準則的證據，必須是有力和令人信服的。有關的公職人員或公共機構在作出決定前，須衡量有關的證據。我們會根據法庭的裁決行事，並確保填海工程必先符合終審法院的要求，才可進行。

15. 在《經濟、社會與文化權利的國際公約》的第二次報告內，我們就論者關注到香港法輪佛學會(法輪功)申請使用公共室內場地被否決一事，作出回應。香港法輪佛學會提出預訂場地的申請，亦如其他申請一樣，根據既定的制度處理。雖然該會的申請並非全部成功，但該會已多次獲准使用有關場地，而我們在報告內已舉出了具體例子。我們尚可提供另一個例子，證明早前的指控是不成立的：該會在二零零三年十二月申請場地，以舉辦文藝綜合表演和心得交流大會，康樂及文化事務署給予該會多處場地選擇，包括荃灣大會堂、屯門大會堂和葵青劇院的時段。其後，該會接納於二零零四年一月租用

荃灣大會堂的時段。

(乙) 《公民權利和政治權利國際公約》

背景

16. 聯合王國政府在一九七六年把《公民權利和政治權利國際公約》的條文引入香港。儘管中華人民共和國現時仍未成為《公民權利和政治權利國際公約》的締約國，但根據《基本法》第三十九條所訂，該公約適用於香港的有關規定繼續有效。以往，締約國須每五年提交報告一次，但從一九九九年開始，締約國只須“視乎情況需要”而提交報告。香港特區參照《公民權利和政治權利國際公約》撰寫的首份報告，已於一九九九年年初提交聯合國，並於同年十一月由聯合國人權事務委員會審議。至於第二份報告的情況，請參閱下文第 17 段。

參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第二次報告

17. 本報告定稿時，我們也同時正為參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第二次報告定稿，並預算在短期內把該報告提交聯合國，繼而立即向公眾發表。在一九九九年十一月十五日，聯合國人權事務委員會就我們的首份報告發表了審議結論，並提出多項關注事宜和建議，為此，我們在第二次報告逐項作出回應。報告內其中一些重要課題包括：選舉制度、鄉村選舉、香港的少數族裔、為實施《基本法》第二十三條進行立法等。

18. 雖然《公民權利和政治權利國際公約》第二次報告的截止日期為二零零三年六月三十日，但在該報告內，我們也論及數項在該日以後發生(而我們認為聯合國人權事務委員會有興趣知悉)的發展。在下文各段，我們會述及二零零三年六月三十日至十二月三十一日(本報告涵蓋的日期)的情況，但第 19 段除外(該段載述二零零四年二月當局的一項決定)。

平等機會

19. 二零零三年八月獲委任的平等機會委員會(平機會)前主席

王見秋先生，於同年十一月辭職。在王先生的任期內，平機會行動科總監余仲賢先生的聘用合約被終止，因而引起公眾關注。其後，在二零零四年二月(即本報告涉及的報告期間之後不久)，當局決定由民政事務局局長設立獨立委員會，就此事進行調查。

政制發展

20. 這課題會在我們就《公民權利和政治權利國際公約》(特別是該公約的第一條及第二十五條)提交的第二次報告廣泛地討論。基本上，《基本法》第四十五條和六十八條訂明，行政長官和立法會的產生辦法根據香港的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終目標是行政長官由一個具有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生，而立法會議員亦由普選產生。

21. 議員已經知道，全國人民代表大會常務委員會(人大常委會)在二零零四年四月二十六日公布的決定標誌著有關課題的最新發展。政制發展專責小組正在草擬第三號報告書，當中會列明按照《基本法》的規定和人大常委會的決定，行政長官產生辦法和立法會組成辦法可予修改的地方。在報告發表後，便會進行公眾諮詢。

《基本法》第二十三條

22. 在參照《公民權利和政治權利國際公約》提交的第二次報告第 28 章，我們以頗大篇幅論及這議題。我們的基本立場是，香港特區有憲制上的責任立法以落實《基本法》第二十三條的規定。為此，我們在二零零三年二月向立法會提交了《國家安全(立法條文)條例草案》，該草案完全符合《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的條文中有關國際人權的標準。不過，我們理解要進行立法，必須取得公眾的了解和支持，所以在二零零三年九月，我們從立法議程中撤回了該草案。我們會重新研究有關問題，對於這項工作，我們沒有既定的時間表。

(丙) 《消除一切形式種族歧視國際公約》

背景

23. 聯合王國政府在一九六九年把《消除一切形式種族歧視國際公約》引入香港。而中國政府也於一九八一年加入該公約，但提出了若干保留條文。一九九七年六月，中國政府通知聯合國，表示《消除一切形式種族歧視國際公約》會在一九九七年七月一日起，繼續適用於香港特區。該公約規定締約國須每兩年提交一份報告。香港特區根據該公約撰寫的首份報告，屬中國第八及第九份綜合報告的一部分。該報告在二零零零年年底已提交聯合國，並在二零零一年七月三十一日和八月一日，由聯合國消除種族歧視委員會審議。

立法禁止種族歧視

24. 二零零三年六月，我們宣布決定建議立法禁止種族歧視行為。在這份報告定稿時，我們正就立法建議擬備公眾諮詢文件。

促進種族和諧

25. 與此同時，我們繼續進行促進種族和諧的工作。在二零零三至零四年度，我們在推廣種族和諧及平等意識方面的開支為 574 萬元。民政事務局種族關係組推行了多項措施，當中包括“社區幹事訓練課程”試驗計劃。這項計劃的目的，是為來自少數族裔社羣的社區幹事提供訓練，讓他們能夠在自己的社區及香港社會中擔當更積極主動的角色。另一項持續推行的措施是“流動資訊服務”，根據這項服務，“資訊大使”會在機場為初來港的外來工作人士及來港定居的非華裔人士提供資訊和協助。其他措施則包括在學校舉辦講座、設立查詢及投訴熱線、舉行壁畫活動等等。

26. 在二零零四至零五年度，我們初步計劃在這方面動用 587 萬元。我們會繼續推行各項現有的長遠措施，包括語文培訓班(現已開設英語班和廣東話班)、社區幹事訓練課程、平等機會資助計劃、促進種族和諧委員會、服務指南，以及公眾教育運動(例如：製作電視宣傳短片和電台宣傳聲帶、海報等)。目前，我們正研究推行其他措施。

27. 對於有助了解香港少數族裔社群所關注問題的工作，我們向來十分重視。二零零三年七月，我們首次舉行少數族裔人士聯席會議，以擴闊我們的聯絡網²。正如成立已久的尼泊爾族裔人士聯席會議一樣，該聯席會議會邀請為不同少數族裔人士提供服務的社群代表／團體及非政府機構代表參加。這些會議討論的議題，包括語文、教育、就業、罪行、簽證政策、歧視行為等。參加者所關注的問題會轉交有關決策局／部門，而當中一些決策局／部門也有派代表出席其後舉行的會議。此外，有關議題也會轉交民政事務局新來港定居人士服務政策督導委員會。該督導委員會由民政事務局常任秘書長擔任主席，目的是確保所有新來港定居人士(不論來自內地或其他地方的人士)能知悉可獲得哪些服務、可在哪裏獲得服務、如何使用服務，以及所有服務都是按實質需要而提供的。

(丁) 《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》

背景

28. 聯合王國政府在一九九二年把《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》(《禁止酷刑公約》)引入香港，而中國政府也於一九八八年批准該公約，並提出若干保留條文。一九九七年六月，中國政府通知聯合國，表示《禁止酷刑公約》會在一九九七年七月一日起，繼續適用於香港特區。該公約規定締約國須每四年提交一份報告。香港特區根據該公約撰寫的首份報告，屬中國第三份報告的一部分。該報告在一九九九年年中提交聯合國，並於二零零零年五月由聯合國禁止酷刑委員會審議。關於第二份報告的內容，請參閱下文第 29 段。

29. 根據《禁止酷刑公約》提交的第二份報告，屬中國根據該公約須於二零零五年提交的下一份報告的一部分。按照一貫做法，我們在撰寫報告前，於二零零四年五月七日至六月十八日期間展開諮詢工作。

² 一直以來，我們是透過成立已久的尼泊爾族裔人士聯席會議，以及與非政府機構及社群領袖舉行專責會議，與少數族裔社群保持聯繫，向他們簡述有關預防疫症及即將提交人權報告等事宜。

30. 我們會在報告中，回應禁止酷刑委員會於二零零零年五月在首份報告的結論和建議中所關注的事項和提出的建議。我們也會告知該委員會有關《禁止酷刑公約》所涉事宜的重要進展，例如：當局在二零零一年五月制定《更生中心條例》(第567章)，以及在二零零四年三月提交《2004年刑事訴訟(修訂)條例草案》。

(戊) 《消除對婦女一切形式歧視公約》

背景

31. 《消除對婦女一切形式歧視公約》(《婦女公約》)在一九九六年在中英兩國政府同意下引入香港。中國政府在一九九七年六月知會聯合國，表示除了若干保留條文外，《婦女公約》在一九九七年七月一日起繼續適用於香港特區。《婦女公約》規定有關報告須每四年提交一次。香港特區撰寫的首份報告已納入中國提交的第三和第四次綜合報告內，並於一九九八年提交聯合國。聯合國消除對婦女歧視委員會已於一九九九年一月／二月審議了這份報告。

《婦女公約》第二次報告

32. 我們在二零零三年向中央人民政府提交了第二次報告。該份報告現已納入中國就《婦女公約》提交的第五和第六次綜合定期報告內。

33. 有關報告已上載衛生福利及食物局以及婦女事務委員會的網頁(網址：http://www.hwfb.gov.hk/en/wnew/040205_wo_cedaw.htm 或 <http://www.women.gov.hk/eng/document/govern/cedaw/index.htm> (英文本)；http://www.hwfb.gov.hk/ch/wnew/040205_wo_cedaw.htm 或 <http://www.women.gov.hk/big5/document/govern/cedaw/index.htm> (中文本))。報告的印行本和光碟，則已分發給立法會和其他關注團體或人士。

(己) 《兒童權利公約》

背景

34. 聯合王國在一九九四年把《兒童權利公約》引入香港。一九九七年六月，中國政府知會聯合國，表示《兒童權利公約》會在一九九七年七月一日起繼續適用於香港特區。中國政府於一九九二年批准該公約，並提出了若干保留條文。根據《兒童權利公約》的規定，有關報告須每五年提交一次。香港特區根據《兒童權利公約》撰寫的首次報告，屬中國第二份報告的一部分，該報告已於二零零三年六月提交聯合國兒童權利委員會。

刑事責任年齡

35. 我們在有關《兒童權利公約》的首份報告中告知聯合國兒童權利委員會，我們已接納法律改革委員會所發表的《香港的刑事責任年齡報告書》內有關刑事責任最低年齡的建議。報告書包括了把刑事責任的最低年齡由 7 歲提高至 10 歲的建議，以及繼續把普通法下可推翻的“無能力犯罪”推定³保留適用於年齡介乎 10 歲及 14 歲之間的兒童。我們接納了有關建議，而這些建議已在二零零三年七月《2003 年少年犯(修訂)條例》⁴生效時付諸實行。

兒童色情物品

36. 我們在首份報告內曾告知聯合國兒童權利委員會，我們有意制定法例，禁止兒童色情物品及涉及兒童的性旅遊活動。其後在二零零三年七月，立法會制定《防止兒童色情物品條例》(第 579 章)，禁止印刷、製作、生產、複製、複印、發布、進口、出口、管有和宣傳兒童色情物品，以及促致兒童製作色情物品。此外，該法例把有關安排和宣傳涉及兒童的性旅遊活動列為罪行，並把域外法律效力賦予《刑事罪行條例》(第 200 章)中若干涉及侵犯兒童的性罪行條文。

³ 這是一項法律推定，推定兒童無能力犯罪。

⁴ 這條例修訂了《少年犯條例》(第 226 章)第 3 條。

獲得適當資訊：管制互聯網內容

37. 我們的政策是一方面要維護社會道德(和顧及易受影響的青少年)，另一方面要保障資訊往來自由和表達自由，務求在兩者之間取得平衡。一九九六年七月，我們曾經諮詢公眾，以評估業內和社會人士對是否需要管制互聯網發送資訊內容的意見。所得回應意見絕大部分支持由業內人士自我規管。按照上述政策，我們在二零零三年六月與香港互聯網供應商協會合作引入了“互聯網內容標籤制度”。這個制度以英國互聯網內容標籤協會所制定的標籤制度為基礎；自願參與計劃的網主，可利用線上問卷申報其網頁所載內容的類型，然後根據內容取得適當標籤。互聯網使用者只要在電腦免費下載具備對應標籤功能的過濾軟件，便能根據使用者自行訂立的設定，決定是否登入某一個網頁。在二零零三年年底，最少有 200 個本地網站使用了這個標籤制度。我們也設立了“網上安全熱線”，以處理有關的查詢及投訴。我們希望通過這個標籤制度，能夠盡量減低兒童和青少年接觸互聯網內不良資訊的機會。

民政事務局

二零零四年五月