

平等機會委員會的管理

摘要

1. 政府致力促進平等機會，以及消除一切形式的歧視。為禁止在訂明活動範疇內基於性別、婚姻狀況、懷孕、餵哺母乳、殘疾、家庭崗位和種族最普遍的歧視，政府制訂了4條條例，即《性別歧視條例》(第480章)、《殘疾歧視條例》(第487章)、《家庭崗位歧視條例》(第527章)和《種族歧視條例》(第602章)。平等機會委員會(平機會)是獨立法定機構，負責實施和執行這4條反歧視條例。政制及內地事務局負責平機會的內務管理。在2022-23年度，平機會的預算經常開支為1.374億元。審計署最近就平機會的管理進行審查。

處理投訴和提供法律協助

2. **調查和匯報個案進度方面有可予改善之處** 處理投訴的程序載於《內部執行程序手冊》(《程序手冊》)。平機會訂下75%投訴個案在6個月內完成處理的服務承諾。在2018至2022年期間，平機會共接獲5 014宗投訴個案，並達到服務承諾，實際達標率介乎80%至86%(第2.3至2.5段)。審計署發現：

- (a) 截至2022年9月30日，在自2018年起接獲並於2020年1月1日至2022年9月30日期間完成處理的2 800宗投訴個案當中，有128宗(5%)需時超過365天才完成處理。這128宗投訴個案的完成處理時間介乎369至1 064天，平均需時551天(第2.6段)；及
- (b) 審計署審查25宗需時甚久才完成處理／已調查甚久的投訴個案，留意到以下欠妥的情況：
 - (i) **沒有擬備調查計劃** 根據《程序手冊》，當平機會決定調查某宗投訴，個案主任應擬備調查計劃，具體說明該投訴詳情(包括需優先採取行動處理的因素和或需取得進一步證據的來源)，供上司批簽。然而，在該25宗個案中，只有4宗(16%)有擬備調查計劃，有違《程序手冊》的規定；及
 - (ii) **向法律及投訴專責小組匯報的投訴處理進度未必全面** 所有投訴的狀況均會向法律及投訴專責小組匯報，內容包括就逾6個月仍在處理的投訴說明過程冗長的理由，以及需要採取跟進行動的投

摘要

訴。雖然如此，在該 25 宗個案中，向專責小組就其中 5 宗 (20%) 個案的處理進度所作的匯報並不全面 (第 2.8 段)。

3. **需要改善服務對象滿意程度** 平機會委聘外間顧問進行兩年一度的服務對象滿意程度調查，以評估服務使用者對處理投訴和查詢服務的意見。審計署留意到：

- (a) 整體服務對象滿意程度於 2017 和 2019 年維持穩定 (分別為 69% 和 68%)，但在 2021 年則下降至 62%；
- (b) 在 2017、2019 和 2021 年進行的 3 次調查中，投訴人的服務對象滿意程度 (介乎 51% 至 57%) 均低於答辯人 (介乎 79% 至 81%)。然而，投訴人和答辯人的服務對象滿意程度並沒有於政制及內地事務局的管理人員報告中分開匯報；及
- (c) 在 2017、2019 和 2021 年，查詢者的服務對象滿意程度亦沒有於政制及內地事務局的管理人員報告中匯報 (分別為 68%、68% 和 63%)(第 2.11 及 2.12 段)。

4. **法律協助申請宗數減少** 根據反歧視條例，如投訴人已提出投訴但未能達致和解，可向平機會申請法律協助，向答辯人提出法律訴訟。在 2018 至 2022 年期間，平機會共接獲 127 宗法律協助申請。審計署的分析發現所接獲的申請宗數由 2018 年的 54 宗減至 2022 年的 10 宗。此外，在調停不成功的投訴個案中，法律協助申請宗數所佔比率呈下降趨勢，由 2018 年的 79% 下降至 2022 年的 50% (第 2.19 及 2.20 段)。

社會參與和宣傳

5. **公眾對平等機會的意識** 平機會不時委託顧問公司進行調查，以了解公眾對平等機會的意識和平機會工作的看法。最新一輪調查於 2021 年進行 (第 3.2 段)。審計署審查了該調查報告，發現以下可予改善之處：

- (a) **需要加強公眾對平機會教育、推廣及宣傳活動的認知度** 受訪者對平機會於訪問前 12 個月內進行的教育、推廣及宣傳活動的總認知度只有 60%，較之前 2 輪分別於 2012 年和 2015 年所作調查得出的比率下跌超過 20 個百分點 (第 3.3(a) 段)；及

摘要

- (b) **需要加大力度提高公眾對《家庭崗位歧視條例》的認知度** 在本港 4 條反歧視條例中，公眾對《家庭崗位歧視條例》的認知度持續為最低，介乎 2021 年的 25.8% 至 2012 年的 30% (第 3.6 段)。

6. **平等機會社會參與資助計劃** 平機會表示，透過其於 1996 年 9 月推出的平等機會社會參與資助計劃資助非政府機構、社區組織和學校籌辦不同項目，以令公眾加深了解平等機會，以及《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》的原則與應用 (第 3.11 段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要考慮訂立評分制度** 審計署審查了社會參與及宣傳專責小組在 2022 年 4 月會議上對 37 個申請進行的評估，留意到並沒有文件證據顯示所有資助準則 (例如項目所需的經費及成本效益) 皆已妥為考慮，亦沒有對每個申請給予評分以決定資助優次 (第 3.12 及 3.13 段)；及
- (b) **需要改善評估受資助機構表現的方法** 審計署抽查了 2019–20 至 2021–22 年度期間獲批的 10 個已完成項目的申請表和總結報告，發現平機會在評估受資助機構表現方面有以下可予改善之處：
- (i) **沒有制定可衡量目標** 在資助計劃的申請表中，申請機構須註明擬議項目的預期結果和成效，並須解釋所採用的評估方法。審計署留意到，有 2 個 (20%) 項目的受資助機構只註明評估方法，但沒有建議任何可衡量目標；及
- (ii) **沒有按申請表所述預期結果和成效評估項目效益** 審計署留意到，在 8 個有制定可衡量目標的項目中，有 6 個 (75%) 項目的受資助機構沒有於總結報告中就其申請表中所述的所有預期結果和成效匯報達標水平，其中 3 個項目更全沒有匯報 (第 3.19 段)。

7. **需要考慮對學校戲劇表演的題材作出規定** 平機會表示，2017/18 至 2021/22 學年期間，3 間本地劇團獲委託就平等機會和多元共融題材到學校表演話劇及木偶劇。雖然在平機會委託劇團 C 的信函中規定劇團 C 須在每個學年到學校進行最少 100 場中文表演和 50 場英文表演，但關於表演題材的規定則沒有註明。審計署留意到，於上述期間內劇團 C 所進行的 681 場中文表演和 332 場英文表演中，分別有 230 場 (34%) 和 212 場 (64%) 的題材與平等機會或傷健共融無關 (第 3.24 及 3.25 段)。

法律研究和研究項目

8. **法律研究** 2016年3月，平機會就歧視條例檢討向政府提交意見書。意見書包含一些較複雜和爭議性較大的議題。就此，平機會提議作進一步諮詢、研究和教育工作(第4.3段)，包括：

- (a) **在港華人之間的歧視** 平機會於2020年6月進行法律研究，就應對在港華人(即港人與內地人)之間的歧視、騷擾和中傷，探討可行的法律條文。2021年3月，平機會向政制及內地事務局提交研究報告。截至2023年3月，平機會和政制及內地事務局之間的商討正在進行中(第4.4至4.6段)；
- (b) **加強《性別歧視條例》下有關性騷擾的保障** 2020年11月，平機會對《性別歧視條例》下有關性騷擾的現行法律保障進行全面檢討。2021年10月，平機會向政制及內地事務局提交研究報告。鑑於問題既敏感又複雜，政制及內地事務局正研究平機會的建議。平機會需要留意性騷擾問題的最新發展，並就加強有關性騷擾法律保障的未來路向與政制及內地事務局維持緊密對話(第4.8段)；
- (c) **基於性傾向、性別認同和雙性人身分的歧視** 2019年12月，平機會展開跟進研究，探討在現行反歧視條例框架內有何可行方案，就基於性傾向、性別認同和雙性人身分的歧視提供法律保障，並預計於2021年6月或之前完成研究。2022年5月，平機會主席告知立法會政制事務委員會，鑑於此事宜具爭論性和爭議性，平機會會小心處理(第4.10段)；及
- (d) **年齡歧視** 在處理年齡歧視的事宜上，平機會認為宜作進一步的法律探討研究，聚焦其他司法管轄區有關年齡歧視的保障範圍。相關工作已納入平機會2020至2022年策略性工作規劃。截至2023年3月，初步研究正在進行中(第4.11段)。

9. **研究項目** 平機會可藉內部資源或外判第三方進行研究項目(平機會稱之為委託研究項目)(第4.15段)。審計署發現：

- (a) **進行內部研究項目方面有可予改善之處** 在2013至2020年期間，平機會決定了12個內部研究項目。全部12個研究項目均只涉及與《性別歧視條例》有關的事宜，而不涉及與另外3條反歧視條例有關的事宜。其中11個項目大約在1年內完成，但餘下1個需時超過2年才完成。

摘要

平機會沒有文件記錄顯示內部研究項目的目標和範圍，以及工作計劃和研究完成時限 (第 4.17 及 4.18 段)；及

- (b) **委託研究項目延遲完成** 在 2016–17 至 2021–22 年度期間，平機會委託了 12 個研究項目，其中 2 個項目只涉及外判數據收集工作，於 2022 年 5 月或之前完成。其餘 10 個項目全部延遲完成，延遲時間 (截至 2022 年 12 月 31 日) 介乎 2.4 至 27 個月，平均延遲 10.9 個月。在截至 2022 年 12 月仍在進行的 3 個項目中，截至 2023 年 3 月，只有 1 個項目公布了研究結果 (第 4.19、4.20 及 4.22 段)。

10. **需要維持一批有經驗的人員參與研究工作** 在從事研究相關工作的 5 名人員中，高級研究經理是唯一全職負責研究的人員。審計署留意到，平機會非常倚重該名高級研究經理進行研究工作，其於 2022 年 8 月辭任對平機會的研究工作造成負面影響 (第 4.30 及 4.31 段)。

其他行政事宜

11. **管治委員會及專責小組會議的事務** 審計署經審查後發現：

- (a) **發出會議記錄** 根據《會議程序及相關事宜——委員指引須知》(《會議指引》)，每次開會後應盡快發出會議記錄，所訂目標時限為 1 個月。在 2018 至 2022 年期間，開會後超過 1 個月才發出會議記錄曾有發生。以法律及投訴專責小組會議為例，所有 20 次會議的記錄平均需時 81 天 (由 42 至 294 天不等) 才發出 (第 5.7 段)；及
- (b) **申報利益** 《會議指引》訂明，平機會採用兩層申報利益制度。在 2018 至 2022 年期間，在 85 次要求委員申報利益的情況中，有 19 次 (22%) 在記錄中找不到相關申報表，以及有 2 次 (2%) 在已交回的申報表上沒有簽名。此外，增選成員的申報利益機制有別於兩層申報利益制度的規定 (第 5.8 及 5.9 段)。

12. **採購貨品及服務** 審計署抽查了 2018 至 2022 年期間 20 項款額達 5 萬元以上的採購，發現其中 2 項有可予改善之處：

- (a) **辦公室翻新** 科主管批准採購 1 項款額為 180,270 元的翻新服務，以及其後 3 項總額為 88,870 元的額外翻新工程。雖然最終造價 (267,070 元)

摘要

超出科主管採購權 (上限為 250,000 元)，但並沒有文件記錄顯示有關採購已按《採購貨品及服務手冊》的規定獲高一職級的主管人員批准；及

- (b) **採購辦公室傢俬** 關於採購會議桌，在所收到的 10 項供應商報價中最低者為 21,300 元，但第二高即 95,504 元的報價卻獲得推薦和批准，理由是有關會議桌設有安全鎖且獲提供 8 年保用。然而，這些要求並未在購買物料申領表中訂明 (第 5.20 段)。

審計署的建議

13. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議平機會主席應：

處理投訴和提供法律協助

- (a) 探討可盡量縮短完成處理投訴個案時間的措施 (第 2.14(a) 段)；
- (b) 提醒平機會人員日後為調查個案擬備調查計劃，並改善向法律及投訴專責小組匯報的內容，以便協助專責小組監察投訴個案處理的進度 (第 2.14(b) 及 (c) 段)；
- (c) 採取措施，以改善投訴處理和查詢服務的服務對象滿意程度 (第 2.14(e) 段)；
- (d) 繼續監察法律協助申請宗數下降的趨勢，如跌勢持續便採取行動，把參與提供法律協助工作的人員調往其他工作範疇 (例如法律研究) 以增效益 (第 2.26(a) 段)；

社會參與和宣傳

- (e) 採取措施，提升平機會教育、推廣及宣傳活動的公眾認知度，以及持續檢視公眾對《家庭崗位歧視條例》的認知度，並在認知度持續偏低時加大力度妥善處理 (第 3.9(a) 及 (b) 段)；
- (f) 考慮為平等機會社會參與資助計劃訂立評分制度，以及改善評估計劃下受資助機構表現的方法 (第 3.21(a) 及 (e) 段)；
- (g) 在委託本地劇團時，考慮就題材關於平等機會和防止歧視的學校戲劇表演的場數訂明最低要求 (第 3.30(b) 段)；

摘要

法律研究和研究項目

- (h) 繼續與政制及內地事務局緊密合作，制訂有效應對內地來港人士或受歧視的問題的立法建議 (第 4.12(a) 段)；
- (i) 留意性騷擾問題的最新發展，並就加強有關性騷擾法律保障的未來路向與政制及內地事務局維持緊密對話 (第 4.12(b) 段)；
- (j) 留意性小眾受歧視事宜的最新發展 (第 4.12(c) 段)；
- (k) 密切監察法律研究的進度，並就處理年齡歧視事宜的未來路向適當地諮詢各持份者 (第 4.12(d) 段)；
- (l) 就內部研究項目妥為備存有關決定研究題目、目標和範圍，以及工作計劃和研究完成時限的記錄 (第 4.32(a) 段)；
- (m) 加緊完成已委託但未完成的研究項目，並考慮日後在研究項目服務合約中加入延遲完成研究工作的罰則 (第 4.32(b) 段)；
- (n) 加強監督平機會的研究工作，並維持一批具有相關經驗的人員，使其研究工作不會因為主要人員離任而受到嚴重影響 (第 4.32(e) 段)；及

其他行政事宜

- (o) 採取措施，以：
 - (i) 確保會議記錄在《會議指引》所訂目標時限內發出 (第 5.10(b) 段)；
 - (ii) 加強遵從兩層申報利益制度 (第 5.10(c) 段)；及
 - (iii) 加強平機會人員遵從《採購貨品及服務手冊》，尤其關於向適當主管取得批准及在購買物料申領表中列明完整規格詳情的規定 (第 5.22 段)。

14. 審計署也建議政制及內地事務局局長應與平機會主席商討，考慮在政制及內地事務局的管制人員報告中公布投訴人、答辯人和查詢者的服務對象滿意程度調查結果，以增加平機會服務表現的透明度 (第 2.15 段)。

摘要

平等機會委員會和政府的回應

15. 平機會主席和政制及內地事務局局長大致上同意審計署的建議。