

# 民間政綱

關注第二屆特首施政聯席

二〇〇二年三月

# 民間政綱

## 目錄

主題	負責團體	頁
前言		
1. 法治	香港人權聯委會	4
2. 政制發展	基督徒關懷香港學會	8
3. 言論及集會自由	香港天主教正義和平委員會	11
4. 警權	香港社區組織協會	15
5. 宗教自由	香港天主教正義和平委員會	18
6. 貧窮問題	樂施會	22
7. 教育政策	香港教育專業人員協會	25
8. 房屋政策	香港社區組織協會	29
9. 醫護政策	香港政策透視	32
10. 新移民權利	香港社區組織協會	36
11. 家庭團聚權利	香港天主教正義和平委員會	38
12. 兒童權利	香港兒童權利委員會	42
13. 青年發展	香港政策透視	45
14. 老人權益	香港社區組織協會	47
15. 婦女權益	新婦女協進會	50
16. 勞工權利	香港天主教勞工事務委員會	54
17. 少數族裔權利	香港融樂會	57
18. 愛滋病預防及照顧	關懷愛滋	61
19. 不同性傾向人士權益	香港十分一會	64

各團體聯絡方法

# 前言

## 民間政綱聯合聲明

### 源起

香港特別行政區第二屆行政長官選舉於今年二月十五日至二月二十八日期間接受提名，於三月二十四日舉行選舉。行政長官的選舉，原是關係到每一個香港人的重要歷史時刻，但市民大眾卻不能直接參與其中，因為在基本法的規定下，市民不能一人一票選出自己的特首。特首既然無須向所有市民負責，施政方針自不必然照顧到普羅大眾，更遑論要捍衛弱勢社群的人權和社會公義。有鑒於此，一群關心香港未來的民間團體自發性地組成一個名為「關注第二屆特首施政聯席」，集合不同團體的聲音，一方面評論特首在過去一屆任期內的表現，另一方面表達我們對第二屆特首的期望。

### 我們的理念

我們之所以走在一起，是因為我們都是關心社會上不同弱勢社群權益的團體。的確，香港正面對著嚴峻的考驗：高失業率、財政赤字壓力、社會瀰漫著不滿情緒等。這些問題，不是單靠政府閉門空想，或者空喊口號可以解決，而是須要大家攜手去面對的。香港要成為人人安居樂業的地方，出路在於將民間的聲音，提升到政府決策的層面，這亦是我們作為一群關心香港的民間團體的責任。但從近期董先生所舉辦的諮詢會，對象只是選舉委員會的小眾，反映其取向只是聽取特定少數人的聲音。

當然，我們作為弱勢群體，並沒有企圖、亦沒有資源為全港的未來勾劃出一個整體發展的藍圖。我們的工作，只在於提出被長久忽視的市民聲音，期望政府可以採納。

可惜的是，特區政府在過去四年半裏，並沒有開放足夠空間和渠道吸納民間社會所表達的意見，今天我們要以記者會的形式表達，正正顯示出政府對弱勢群體的關注不足。更糟糕是，特區政府只緊隨大商家的議程，單單著重於經濟方面的建設。比如董建華在其發表參選連任的演說裏，就有大部份的篇幅提及如何將香港建設成為「國際金融中心、貿易中心、物流中心和旅遊中心」，並明確將香港定位為「背靠內地，面向全球，作為中國的一個主要城市和亞洲的國際都會，提供高增值的服務」，希望可以「為香港經濟的長期發展，注入源源不絕的新動力」。然而在注重經濟效益的同時，特首是否真正關心大眾的福祉和生活質素，以及建立一個互相關顧的社會卻令人存疑。

事實上，香港市民面對的不單是經濟問題，從民間團體的工作經驗中，香港市民在不同的範疇正面對著不同的問題，亟需政府積極在政策層面去解決。我們希望新一任的行政長官，不單著眼於如何將香港建設成爲什麼什麼中心，我們亦希望新一任的行政長官，能擴闊治港視野、眼界和胸襟，我們更希望新一任的行政長官，能夠從多元化的角度處理目前香港所面對的問題。因此，我們集合了關注不同問題和對象的民間團體，向特首反映各方面的施政建議。

## 我們的憂慮

我們憂慮施政原則若持續地過分單一化的話，會給人一個非常錯誤和危險的信息：香港現在面對的只是嚴峻的經濟問題，若成功解決了經濟問題則其他如民生、弱勢群體的公平權利等社會問題就會迎刃而解。我們確信，現在香港所要面對的社會問題並非單純地是因爲經濟不景而引起的，特區政府過去的施政失誤、了解民情不足、過份強調經濟建設、未能有效地運用資源照顧弱勢社群等因素都是造成今天香港民怨沸騰的原因。基於以上理解，我們認爲新一任行政長官應聽取民間的聲音，不要只顧著少數商家們的利益，而忽略甚至忽視大多數民衆的利益。我們亦建議新一任的行政長官不要只懂得說美麗的數字和空洞的遠景，而忘記了制定具體的政策並將其落實和執行。

## 我們的期望

雖然新一任行政長官並非由全港市民一人一票選出，但我們堅信這並不等於普羅大眾就沒有權利參與其中或不應關注第二屆行政長官選舉。相反，我們更要藉此機會向市民大眾說明我們有權表達自己的聲音和意見。我們相信只有透過理性參與和公平對話，政府與市民才可以共同建設一個理想的家，一個美好的香港。

### 「關注第二屆特首施政聯席」成員：

香港人權聯委會	基督徒關懷香港學會	香港天主教正義和平委員會
香港社區組織協會	樂施會	香港教育專業人員協會
香港政策透視	香港兒童權利委員會	新婦女協進會
香港融樂會	香港十分一會	香港天主教勞工事務委員會
香港基督徒學會	關懷愛滋	

## 法治

### 香港人權聯委會

「法治對香港來說太重要了！」相信沒有人會公開否定這句說話，但遺憾的是香港特別行政區成立的頭幾年，特區政府卻是不斷地破壞法治。

說到「法治」，我們理解是法治並非簡單地只要求政府和市民「依法辦事」；法治的最深層意義，除了是人人必須依法辦事，還要求法律的制訂必須由透過民主選舉產生的議會經廣泛社會討論後通過，而法律的規定更必須顧及當前國際社會所公認為人權準則，同時必須確保有獨立、公正的司法機構去制衡立法和行政機關。

九七回歸以前，作為殖民地的香港在英國的管理下，雖然長期沒有民主，但由於香港的法律和司法制度基本上是承襲英國普通法制度，因此包括司法獨立在內的法治原則基本上貫徹在香港的法律和司法制度中，而法治制度的確立，亦成為香港在經濟上賴以成功的重要因素之一。

正因如此，《中英聯合聲明》及《基本法》的條文均盡可能維持香港原來的法治制度。舉例來說，《基本法》第 2 條規定：「．．．特區．．．享有．．．獨立的司法權和終審權」；第 8 條規定：「香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，除同本法相抵觸或經香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留」；第 19 條規定：「．．．特區法院除繼續保持香港原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對香港特別行政區所有的案件均有審判權．．．」；第 22 條規定：「．．．中央各部門、各省、自治區、直轄市在香港特別行政區設立的一切機構及其人員均須遵守香港特別行政區的法律．．．」；第 25 條規定：「香港居民在法律面前一律平等」；第 35 條規定：「香港居民有權得到秘密法律諮詢、向法院提起訴訟、選擇律師及時保護自己的合法權益或在法庭上為其代理和獲得司法補救．．．」；第 63 條規定：「香港特別行政區律政司主管刑事檢察工作，不受任何干涉」；第 84 條規定：「香港特別行政區法院依照．．．適用於香港特別行政區的法律審判案件，其他普通法適用地區的司法判例可作參考」；第 85 條則規定：「香港特別行政區法院獨立進行審判，不受任何干涉，司法人員履行審判職責的行為不受法律追究」等等。

然而，問題是，在過去幾年，本港的法治卻接連受到衝擊。我們認為，這與特區政府沒有嚴格按《基本法》規定和法治原則行事有莫大關係。因此，我們特別提出五項嚴重破壞法治的實例：

## 人大釋法 衝擊司法威信

一九九九年六月二十六日全國人大常委會應特首董建華要求進行釋法，變相推翻了特區終審法院的裁決，令司法機構的威信受到重大打擊。特區政府輸了官司卻「走後門」要求人大釋法變相推翻終審法院裁決，如此不尊重法治的行徑令人極度遺憾！

我們強烈反對香港特區政府提請中央政府要求人大常委會解釋《基本法》第 22(4)及 24(2)(3)條，並認為此舉於法無據，且損害法治、司法獨立、法院終審權和特區高度自治等重要原則。

雖然《基本法》第 158(1)條規定，《基本法》的解釋權屬於人大常委會，但第 158 條各款應作出整體性分析，才能全面和正確理解《基本法》的解釋權問題。我們的理解是，《基本法》第 158(1)條規定《基本法》解釋權屬於人大常委會只是一般原則性條文，因為第 158 條第(2)款明確規定人大常委會授權特區法院在審理案件時對《基本法》關於特區自治範圍內的條款「自行解釋」，而第(3)款則進一步規定特區法院在審理案件時對《基本法》的其他條款也可解釋，除涉及關於中央人民政府管理的事務或中央和特區關係的條款，在特定的情況下須由特區終審法院提請人大常委會作出解釋。

《基本法》第 158 條的整體結構，突顯出在運作上《基本法》的解釋權已根據由全國人大制訂的《基本法》直接授權給特區法院在審理案件時進行解釋，而人大常委會只保留解釋《基本法》關於中央人民政府管理的事務及中央和特區關係的條款，同時作出解釋的前提是必須由特區終審法院提請。

根據我們對第 158 條的理解，人大常委會在法律上已全面授權特區法院解釋《基本法》所有條款，只保留在特區終審法院提請的情況下解釋《基本法》關於中央人民政府管理的事務及中央和特區關係的條款。因此，人大常委會並沒有主動解釋《基本法》的權力。

此外，我們認為根據《基本法》，特首不單沒有權力提請中央要求人大常委會解釋《基本法》，反而，當終審法院已就有關問題作出判決，而特首卻公然「走後門」推翻終審法院判決，這明顯是違憲違法的。特首提請中央要求人大常委會釋法，亦嚴重破壞「法律面前人人平等」的原則，原因是不少涉及《基本法》條款的法律訴訟，特區政府很可能是訴訟的其中一方，但現在特區政府敗訴，卻訴諸人大常委會釋法以推翻終審法院判決，日後還有誰會相信法律面前確實人人平等？

總體來說，上次「人大釋法」已經令本港法治根基產生動搖，但特區政府卻堅持不會承諾日後不再尋受釋法；特區政府繼續手握「輸打贏要」的武器，只會令人繼續質疑法院日後面對有關政府的訴訟時能否真正做到「司法獨立」，長遠來說本港的法治制度必會進一步受損。

### **胡仙事件 破壞檢控公正**

一九九八年初，律政司司長梁愛詩決定不起訴前星島集團主席胡仙，其後律政司司長公開不檢控的理由，但卻遭法律界批評為理由極度牽強，更令人質疑律政司司長行使檢控權時的公正性。

刑事檢控權力屬於「半司法權力」，有關權力是否嚴格按照《基本法》第 63 條規定及公認的法治原則行使，對於司法公義和整個司法制度的公正性甚為關鍵。律政司司長在「胡仙事件」中所作出的不檢控決定及其事後提出的理據，遭到法律界強烈質疑，這無疑是對本港法治制度的嚴重打擊。

### **高官問責 檢控權政治化**

現時由律政司司長負責刑事檢控的最終決定權，這「半司法權力」是否恰當行使對於整個法治制度相當重要，原因是若類似「胡仙事件」等應檢控而不作檢控的情況出現則公義不能伸張，若律政司司長濫用刑事檢控權則會導致整體司法制度的公信力受打擊。

政府正打算推行主要官員問責制，並計劃連律政司司長一職也包括在日後政治任命官員範圍內。為此，法律界已提出質疑，這樣會令律政司司長一職政治化，如由一個政治任命的官員負責刑事檢控工作，則更令人憂慮日後檢控決定會受到政治因素左右。

現時律政司司長一人身兼多重角色，包括特區行政機關的主要官員、行政會議成員、政府法律顧問、律政司的主管人員及決定刑事檢控的負責人，這兼具行政和「半司法」性質多種身分，在司長履行刑事檢控工作職能時很容易出現角色和利益衝突，而當律政司司長一職的人選任命及去留決定愈趨政治化時，角色和利益衝突的問題必然會更大。

### **駐港機構 不遵守港法律**

臨立會於一九九八年透過制訂《法律適應化（釋義條文）條例》，修訂《釋義及通則條例》第 66 條，令內地駐港機構不受香港法例規管，此舉引起了相當

大的社會爭議，認為這違反了《基本法》第 22 條的規定及「法律面前人人平等」的原則。《基本法》第 22 條嚴格規定內地駐港機構及其人員均須遵守香港法律，因此我們認為，豁免內地駐港機構及其人員受香港法律約束，是違憲的。

### **行賄受賄 特首不受制約**

目前《防止賄賂條例》只規管公職人員以至政府人員行為操守的條文，而特首本人卻偏偏不受制約。我們對於政府遲遲不修改法例改變這不合理狀況表示強烈不滿。

過去《防止賄賂條例》沒有對港督作出規管，因為港督的角色是作為殖民地宗主國在殖民地的最高代表。我們認為，有關規定是典型殖民地不合理制度的表現。現時香港已進入特區年代，《基本法》也明確規定「法律面前人人平等」，因此我們認為政府必須盡快立法杜絕這不合理制度。

### **建議**

1. 特區政府應公開承諾，日後不會再主動尋求全國人大常委會釋法，避免本港司法機構的威信及法庭裁決的公信性再受打擊。
2. 假若律政司司長成為政治任命的「問責制高官」，則律政司內負責刑事檢控的職能，必須全權交與刑事檢控專員行使，以確保刑事檢控決定不受政治因素影響。
3. 修訂《釋義及通則條例》第 66 條，規定中央及內地各省市在港設立的一切機構及人員均須遵守香港特區法律，以貫徹執行《基本法》第 22 條，以及修訂《防止賄賂條例》，規定特首須受有關條例全面約束。■



## 政制發展

### 基督徒關懷香港學會

自一九九七年回歸以來，香港的政制發展可謂乏善可陳，更遑論朝向民主政制的方向發展。政制發展除了受到基本法條文的規限外，還有更重要的一點是整個特區政府對政制發展的心態。或許，一些所謂的親中派會質疑英國政府在撤出香港的最後階段推行民主政制的目的與用心。但不論其目的與用心為何，有一點是可以肯定的：朝民主政制的方向發展是正確的，並沒有甚麼可以質疑。因此，特區政府不應該害怕推動民主政制的發展。相反，若特區政府只懂得畏首畏尾，害怕一旦開展了民主政制的步伐就是中了英國政府的奸計並損害香港利益的話，那麼就大錯特錯了。

縱觀回歸以還，行政機關和立法機關的關係並不理想，前者有權無責、後者有責無權。再加上政制的局限性，市民參與的程度相當低，行政長官也不是透過一人一票普選產生。試問這樣的一個制度又怎能夠培養出優秀的政治人才為香港的未來作出貢獻？這才是損害香港的根本利益。更重要的是市民會質疑行政長官（乃至整個行政機關）的認受性和代表性問題，因為行政長官並非由市民透過直接選舉產生，他並不代表民意。在這樣的一個情況下，行政長官根本無必要向市民交待，亦無需為施政成效負責，這只會增加香港人對政治的無心和無力感。更甚的是造成政府和市民之間的對立和互相指責，因市民覺得特首並未能真正反映其意見和意願。

無論如何，這樣的一個政治制度是有進行改革的必要，而這改革更應該在第二屆行政長官任期內推行，並且越快越好。若特區政府繼續無視這一問題，將會損害香港的長遠利益，實不明智。現就特區政府自回歸以來在政制發展問題上作一回顧及評論：

### 取消兩個市政局

一九九九年，特區政府以精簡行政架構、改善服務和加強協調為理由，強行取消當時的兩個市政局（市政局和區域市政局）。兩個市政局在《提供市政服務（重組）條例》制定後，於一九九九年十二月解散，而提供市政服務的新架構於二零零零年一月一日開始運作。該條例訂明，兩個市政局的權力、職能和責任會移交政府和法定機構。食物環境衛生署和康樂及文化事務署兩個新部門亦同時成立，代替市政總署和區域市政總署為全港市民提供服務。這亦意味著香港的三級議會制因此改為兩級制。取消兩個市政局，無疑是削弱了香港政制的民主成份。

## 恢復區議會委任制度

一九九八年十二月十六日，特區政府向立法會正式提出《區議會條例草案》，該條例草案是為一九九九年十一月舉行的特區首屆區議會選舉訂定條文和提供所須的法律基礎。此一條例草案建議回歸後首屆區議會除了有三百九十位議員由直選產生外，並恢復委任議席一百零二席及當然議席二十七席（由二十七位鄉事委員會主席出任），任期為四年。換言之，行政長官有權直接委任一百零二人進入區議會議事，而無須得到市民的同意和授權。

根據政制事務局局長孫明揚於一九九九年三月十日在立法會上的演辭來看，政府之所以恢復委任制的原因有三：（一）保留委任和當然議席以便一些熱心地區事務、有才能和經驗的人士可循這途徑加入區議會，使區議會能吸納和兼顧各階層的意見和經驗；（二）由於新一屆的區議會的功能將會加強（如大廈管理、監察食物環境衛生服務和推動地區文康工作等），因此有需要使更多各方面的人士參與，以加強區議會的議事功能，及（三）保留委任議席對民選議席的數目並沒有影響。

相反，民選議席的數目由一九九七年的三百四十六席增至三百九十席，從而使到更多人從直選途徑參與區議會的工作。驟眼看來，這似乎言之成理，但想深一層，就不難發現政府的目的是要透過委任議席來影響區議會的運作。根據政府對委任制的理解，是要讓有才能和經驗的人士進入區議會並加強其議事能力。若按此邏輯，那麼其它議會（如立法會）是否一樣需要循此途徑加強其議事或問政的能力？另外，怎樣才算是有才能的人士（是否要支持政府的政策）？但無論如何，委任制席的恢復是民主的大倒退，因為那些被委任的議員們並沒有經過和得到市民的授權而獲得議席，這無疑是削弱了地方政制的民主成份。

## 提出高官問責制

行政長官董建華在其二〇〇〇年的《施政報告》中首次提出高官問責制的初步構想，並在二〇〇一年的《施政報告》中加以詳述。簡單而言，問責制的推行使過去無須為施政得失負責，但有份參與制定政策的主要官員們以後要為其施政得失而承擔政治責任。問責制看似符合民主政治的原則，但問題是這些制定政策的高官們向誰負責？根據董特首的理解或邏輯，這些高官們當然是要直接向行政長官問責而非向立法會問責<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 詳見二〇〇一年《施政報告》第一百三十五項：「這些官員各自負責由行政長官指定的政策範疇，統領所轄部門的工作，制定政策、解釋政策、為政策作推介，爭取立法會和市民大眾的支持，並且為其政策的成敗直接向行政長官負責……」

更重要的一點是，根據《基本法》對香港政制發展的規限，行政長官至少在二〇〇七年前，並非由一人一票的普選產生，亦即行政長官並不須要向市民直接負責。在這一前提下，負責制定政策的高官們（或部長們）更不須要向市民和立法會負責，而只須要向任命他們的行政長官負責。若真如此，這只會使行政長官更趨專權，不利於香港政制朝民主化的方向發展。因此，推行問責制的大前提是首先推動香港政制民主化，使行政長官以全民普選的方式產生。若行政長官並非由一人一票普選產生，此一問責制便不符合民主原則，有可能促成一個更專權獨裁的行政長官在香港出現。

### 欠缺對政制民主化的進一步推動

在二〇〇〇年四月，政制事務局局長孫明揚曾表示會在二〇〇〇年的立法會選舉後進行政制檢討，但直至現在，特區政府還沒有誠意展開政制檢討的諮詢。更令人可惜的是，董特首在早前的立法會答問大會上亦沒有明確表示進行政制檢討的日子，只說「這個諮詢日子肯定不會在二〇〇七．．．我們要看那段時間會比較適當，會選一個適當的時間作一個諮詢，我現在沒有一個定論．．．」。然而，甚麼時候才是所謂適當的諮詢日子？特區政府常常以現在還未是適當時機、市民各界還沒有準備好、現在市民和政府最關心的議題是如何走出經濟困境、使經濟盡快復甦等為藉口，試圖阻攔更進一步推動政制民主化。

根據《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條，每個公民都有權利直接或通過自由選擇的代表參與公共事務，在真正的定期選舉中選舉和被選舉，這種選舉應是普遍的和平等的，並以不記名投票方式進行，以保證投票人的意志能自由表達，在一般的平等條件下參加公眾事務。因此，特區政府應拿出誠意和勇氣來推動香港政制民主化。

### 建議

1. 特區政府應盡快就二〇〇七年普選行政長官作廣泛諮詢和準備，並促使從第三屆行政長官選舉開始，一人一票普選特首。
2. 現在的立法會議席並非全部由直選產生。因此，在二〇〇七年後的立法會選舉中的所有議席都應全部由直選產生。
3. 高官問責制應朝立法會問責制的方向發展，而非只向行政長官一人問責。
4. 特區政府應取消區議會的委任議席和當然議席，使區議會全部議席由普選產生。■

## 言論及集會自由

### 香港天主教正義和平委員會

相比不少國家或地區，香港不能說是一個完全沒有言論自由的地方。市民除了每天可從報章和電視電台瞭解社會時事外，更可透過電台的「phone-in」節目、報章的評論版和讀者園地、公開論壇，以至示威、遊行和集會等途徑表達意見，抒發感受，甚或宣洩不滿。根據警方的統計數字顯示，自主權移交以來，每年都有過千宗公眾集會和遊行能順利舉行。

然而，這不表示香港的言論自由紀錄良好。不少事例顯示，政府在有意無間阻礙示威人士行使基本遊行集會的權利；以及收緊出入境政策，令有台灣和曾參與民運背景的人士不能來港參與學術交流；更透過制定一些嚴苛的法例阻嚇表達不同意見的人士，令市民對參與社會行動卻步。根據《世界人權宣言》第十九條和《公民和政治權利國際公約》第十九和廿一條，國際間在保障言論自由、新聞自由和集會自由等方面有一定準則，而以下列舉的事例正反映香港在達到這些權利的國際標準上仍有距離。

#### 對請願人士設限制和選擇性地檢控

政府官員雖然誇口在主權回歸後首三年，就有超過六千四百次公眾遊行和集會。然而，一些較小規模的社會行動卻經常遭警方無理阻撓甚至檢控，例如對參加反世銀和平請願的五名示威者（一九九七年）、毀壞國旗的請願人士（一九九八年）、在立法會大樓示威的「四五行動」成員、參加「六二六釋法」周年紀念的學生和爭取居留權人士（二〇〇〇年）、抗議大學分科收費的五位學聯成員（二〇〇〇年）、於「財富論壇」和「世界經濟論壇」在港舉行會議期間抗議的人士（二〇〇一年）、抗議雀巢公司使用基因改造食物的兩名「綠色和平」學生義工（二〇〇一年），以至反對警權過大在遊行中用揚聲器的示威者梁俊威（二〇〇一年）等等。

警方不但在抗議期間施加限制，如設「指定示威區」遠離抗議對象；以及動用大量警力，採用不適當以至不必要的暴力對付和平請願者，如以胡椒噴霧噴射示威者；更在事後隨意和選擇性地檢控，企圖收阻嚇之效，令學生和市民因恐怕參與社會行動需付出代價而對表達意見有所畏縮，危害言論表達自由。

或許有人會認為這些人士不必採取激烈方式表達意見，那麼警方亦不必採用相應行動。然而，根據國際人權標準，以和平方式進行集會遊行是基本人權；只有當示威者在遊行集會時採取暴力，破壞社會秩序時，警方才可採取適宜行動維持秩序，而不應在活動前設下諸多限制，或在活動期間諸多阻撓和騷擾，

甚或挑釁示威者，以致釀成不必要的衝突場面。事實上，在不少遊行示威舉行時，若警方採取友善和尊重的態度，協助請願人士進行活動，行動亦能順利進行。需知道，示威者往往是社會上的無權勢者，由於缺乏正式渠道與政府溝通，無從影響政府施政，而政府亦不開放聽取和採納市民意見，市民和民間團體才以社會行動方式宣洩不滿。若政府連這渠道亦加以限制，則充分表達出政府毫無容納不同意見的氣量。因此，警方在執行任務時必須照顧到市民言論和表達自由的權利，而警務人員亦應接受有關人權方面的訓練。

### **《公安條例》、《社團條例》和《反恐怖法例》限制言論結社自由**

公安條例和社團條例是殖民地時代遺留下來，賦予警方極大權力限制示威和公眾集會的法例。此法例曾一度被修訂，使市民舉行遊行集會前不用申請，而只需知會警方。然而，九七前特首辦事處修改了《公安條例》，示威者在示威前必須取得「不反對通知書」才可舉行，而且在公安條例和社團條例中均加入了定義含糊的「國家安全」條文，禁止在香港鼓吹有關台灣和西藏獨立的言論，使執法人員擁有更大權力控制社會活動，令人擔心是否容易跌進犯法的地雷陣。

事實上，政府曾引用《公安條例》檢控請願人士，例如曾提出檢控在二〇〇〇年參與「六二六反釋法集會」和反對大學分科收費的學聯學生，指他們組織及參與非法集會，只是後來在龐大的輿論壓力下，政府決定取消正式檢控。可見侵犯人權的法例一日存在，政府都可選擇性地作出檢控，因操縱權始終在管治者手中。行政長官、政府官員，以至執法人員聲稱法例是用作維護社會秩序和他人的權利，但法例亦可淪為限制表達言論的工具。

其後，當法律界和民間團體建議政府檢討有關條例，使它更合符國際人權準則時，政府反而主動在立法會提出動議，指出必須維持條例的原有條款，並發動團體支持，反映政府缺乏保障言論結社自由之誠意。

今年年初，特區政府為實施聯合國安全理事會通過的反恐怖主義行為決議，決定訂立反恐法例，界定「恐怖主義行為」，並建議賦權行政長官在「有合理理由相信」的情況下，將有關人士列為「恐怖份子或組織」，而被定性者需向法庭證明自己非恐怖分子。由於所謂「恐怖主義行為」範圍可以很廣泛，而何謂「合理理由」亦定義不清，若單在行政長官主觀意願下便可將個人或團體定性則顯得太隨意，況且此種非由控方舉證的概念，更有被濫用的危機。因此，政府在制定有關法律時，必須廣泛諮詢各界人士的意見，特別是法律界和人權組織，而不可倉卒行事。

## 政府的入境政策和對學術界的介入影響言論自由和學術自主

除了透過遊行和公眾集會表達意見言論外，有充分空間進行學術交流和研究出版亦是表達言論其中重要的一環。然而，在過去幾年，卻發生了多宗因海外人士未能入境而無法出席交流會議的事件。例如多位被香港民間團體邀請出席有關中國民主發展的民運人士，包括王丹和魏京生等，就曾於一九九九年四月被入境處拒絕發出簽證，以至不能出席交流會議。同年五月，前台灣官員張京育亦曾因不獲發入境簽證，而未能出席由香港大學主辦的有關兩岸關係的學術會議；及至二零零一年，五名台灣工運人士亦於「世界經經濟論壇」舉行期間被拒入境，因而無法出席由民間團體舉辦的「亞洲人民論壇」。這些人士的特別身份和在人權及統一問題上所持的意見與北京政府不盡相同，令致港府將他們拒諸門外，反映港府重一國多於兩制。

此外，「鐘庭耀民調事件」更突顯政府有介入學術領域之嫌，而「李少民事件」則反映從事涉及中港兩地學術研究的學者容易誤越雷池。這些事件反映特區政府不是容許北京政府隨意介入香港事務，便是跟隨國內的言論表達準則，實行自我約束，損害言論和學術自由。

### 傳媒受壓力影響新聞自由

香港電台作為公營電台，曾多次被人大政協個別委員和親北京陣營人士批評，指其製作的節目，特別是「頭條新聞」言論失控，在批評特區政府和北京政府方面太自由，似有意促使政府收緊傳媒的新聞自由。

此外，政協常委和中聯辦官員曾公開指傳媒不應報導鼓吹台獨和兩國論的言論，亦認為港台不宜邀請台灣駐港辦事處人員鄭安國在電台節目「香港家書」中陳述有關「兩國論」的言論，並促請特區政府就顛覆、分裂國家罪行立法，有干涉傳媒自主之嫌。其間，政府新聞統籌專員和特首本人亦曾公開表示，鄭安國在港台節目所發表的言論並不恰當，指沒有中國人希望見到台灣獨立。

### 建議

1. 修定所有壓制言論的法例，包括《公安條例》和《社團條例》中的「國家安全」概念和破壞國旗的法例，使之符合國際人權公約的標準；以及由政府開始建立尊重表達言論和學術自由的文化。
2. 在考慮訂立新法例時，如制定有關反恐、涉及《基本法》第二十三條有關叛亂、顛覆和分裂國家罪行等法例時，必須廣泛諮詢民意，並以尊重人權

和言論表達自由為大前題。

3. 執法部門，特別是警方在執行職務的同時，應照顧市民表達言論和集會自由的權利，並加以協助，而不是加設種種障礙限制市民。
4. 確保香港電台的編輯自主權，以及新聞傳媒的編輯獨立性和新聞自由。■

## **警權**

香港社區組織協會

香港警察一直自詡為世界上其中一個最有效率的紀律部隊，給予市民正面形象。近年警務處甚至動輒千萬，致力包裝警隊外表，務求誤導市民相信這個假象。儘管現今警隊較六、七十年代時更具規模及效率，但亦不能抹殺警察濫權的事實，有關被警員毆打的報導不絕於耳，投訴警員個案亦接二連三發生，就是在大型的遊行集會中，警方亦漠視了公民行使遊行集會自由，明顯剝奪公民權利。過去五年，限制執法人員權力亦非行政長官施政重點，本文會先討論過去數年警方執法及警權的問題，並就限制警察權力作出建議，希望新一任的行政長官能儘快採納。

### **香港警方執法政治化**

回歸以後，警方多次管理遊行集會期間，包括七一回歸集會、全球財富論壇、世界經濟論壇及國慶示威等活動，均對示威人員嚴加打壓，刻意阻撓較活躍的示威人士表達意見，包括四五行動成員、香港專上學生聯會及爭取居留權人士等，甚至作出無理阻撓及進行選擇性檢控，阻嚇市民行使公民權利，成為當權者排斥異見人士及社會人士的政治工具。

### **警方漠視公民基本，人權意識薄弱**

另外，警方在管制示威人士時，時常設置不合理規定，例如將「指定示威區」設置於距會場數百米以外地方、播放貝多芬交響樂以掩蓋示威者的口號聲、在請願人士未到達示威場地時，竟以道路交通條例強行截查示威人士車輛，並將有關人士拖出車外，甚至利用不必要暴力（例如：胡椒噴霧）對付和平請願者人士，漠視《公民權利及政治權利國際公約》列明公民應有的表達自由及示威權利，可見人權意識極為薄弱。

### **未有認真立法限制警方權力**

現時警方主要以警隊條例作為執法依據，警務處處長更制訂總部通令及職務守則，並會不時發出實務指引，作為前線警員日常辦案的指引。然而，有關通令及守則皆只屬行政指示，徒具任何法律約束力，一般市民除了不容易索閱外，假若指令本身侵犯公民權利，立法會亦難以作出監督及修正，就算有警員違反指令，公眾亦難以循法律途徑追究。



## 警方執法時嚴重歧視弱勢社群

此外，不少基層市民在日常生活上亦屢受警員不同方式歧視及不合理對待，當中包括新移民、露宿者、刑釋人士、性工作者等。例如警員會針對性地懷疑新移民是非法入境者，在一個月內多次向同一市民檢查身分證；無禮地喝斥在露天地方休息的露宿者，認定刑釋人士為犯罪份子，針對性地他們作出檢控；更有個別警員甚至要求性工作者免費提供性服務，並威脅會檢控對方而不用付錢等。這些非但未能發揮執法人員的社會功能，更傷害了無辜市民。

## 警察毆打市民

除了以上濫權的方式外，最為常見的情況便是投訴被警方毆打。過去三年，投訴員警的個案有上升趨勢，由一九九八年的二千九百宗，上升至二〇〇〇年近三千七百宗。毆打對市民人身安全構成直接威脅，投訴被毆打個案亦時有所聞，不少更是在警署內發生。早前有線電視攝影記者在拘留期間被警毆打一案，雖然法庭最終以口供有疑點，將利益歸於被告而判有關警員罪名不成立，但亦質疑當事人為甚麼會在羈留之後便全身受傷，原因實在昭然若揭。

警監會早前已建議警方在警署內設置錄影設施，現時香港有過百警署已設置有關錄影設備。法庭早前亦已要求所有警署，不單要設置，更要善用錄影設備。可惜警方並非每次也會錄影錄取口供的過程，當事人亦沒有權要求使用，未能保護被扣市民人身安全。更諷刺的是，市民一般認為警方最多可以拘留當事人四十八小時，但這亦只是行政安排。事實上，現時香港仍然沒有制訂法定拘留時限。

## 投訴警察課包庇同僚

縱然面對以上不公平及濫權事件，市民卻未能透過有效的投訴機制舉報違規警員。一直以來，投訴員警課皆屬於警務處其中一個部門，所有處理及調查投訴人員皆由現職警員擔任，角色矛盾，令調查中立性存疑，調查結果可相信性亦大打折扣。雖然現存的警監會職能上是監督投訴警察事宜，並提供相關建議，但由於警監會本身對投訴缺乏調查的權力，所有投訴資料皆由隸屬警務處的投訴警察課提供，大大削弱監察功能，這亦是導致投訴成立比率偏低的其中一個主要原因。

## 建議

法律改革部門及民間團體多年來就管制警權問題向政府反映意見，惟政府

仍未有認真落實，而為限制警方權力，本會促請第二任行政長官就管制警權問題作以下跟進事宜：

**1. 嚴格遵從國際公約，避免將警方再一次淪為當權者的政治工具**

行政長官除了要顧及社會秩序及穩定，更要嚴格遵守國際公約訂定的人權標準，徹實尊重公民應有公民及政治權利。政府更不應為了排除異己，鞏固政權，利用警方作為扼殺不同異見人士活動空間及打壓公民的政治工具。

**2. 將證據法令引進為本港法例**

政府應接納法改會早年建議，在本港全面引進證據法令，監管警務人員拘留、截查及羈留權力。例如：規定各警區內設立指定警署作拘留之用、要求各區委派警長或以上職級的警員作監管人員。該人員本身並不參與實際調查工作，以確保被捕者被起訴前後的權利。監管人員更須定時復核拘留時限，這樣便能保障市民人身安全，減低被毆打的機會。

**3. 引進證據法令，制訂法定職務守則及警通例則，限制警方權力**

法改會更建議制訂法定職務守則，規定警方不宜在沒有「合理懷疑」下索取市民刑事紀錄，並限制警員在搜身身份證後作書面記錄，防止警員濫用截查身份證權力。政府應儘快落實有關建議，並引進法定職務守則，亦有助立法會利用法律進一步限制警察權力，亦令市民可循法律途徑追究違反守則的警員。

**4. 在訓練學員及前線警務人員時提供適切人權教育，平等看待市民**

由於教育是解決問題的長遠方法，警方在警校培訓學員，宜引進人權教育內容，令學員了解到在執法時需注意，避免侵害公民權益；更應安排熟悉人權問題的法律專員及人權組織代表，為現職警務人員提供培訓及教育，學習在執法時應平等看待市民，尊重公民權利。

**5. 成立獨立於警務處外的投訴警察課，處理調查投訴工作**

政府更應檢討現時處理投訴警察的機制，設立完全獨立於警務處以外的投訴部門，就投訴警察事宜作出調查；政府亦可考慮擴大警監會的職能，或修改法例，容許申訴專員處理投訴警察事宜，令被警方侵害權力的市民可以利用有效的渠道作出投訴，公義得以伸張，完善的投訴監察機制，亦有助改善香港警務人員的執法水平。

行政長官除了關注經濟民生事務外，確實應從善如流，更要儘快引進及落實建議，完善監察警察權力的機制，以確保公民權利免受執法人員侵犯，民權與警權兩者得以平衡。■

## 宗教自由

香港天主教正義和平委員會

一直以來，香港都享有宗教自由。香港信奉宗教的人數不多，約佔全港人口四成多，其中佛教和道教是兩個最大的宗教，基督教和天主教則各佔百份之四至五。基本上，各宗教信仰團體都能和平共處。過去，只要在法律容許的情況下，信奉各宗教信仰的信徒都可以透過不同方式表達自己的信仰；而在法律層面，《香港人權法案》和《基本法》均賦予香港居民信仰自由的權利，包括公開傳教和舉行、參加宗教活動的自由。除此之外，現時未有其他法例規管宗教信仰。這有別於中國大陸設有林林種種的法例，確保宗教活動必須在政府控制之下。

然而，自九七主權移交以來，在董建華政府管治之下，卻有跡象顯示政府有意介入宗教事務，改變過往的宗教自由政策，慢慢將國內一套宗教自由標準搬到香港來，破壞「一國兩制」和「高度自治」原則，甚至有意為香港訂定邪教法，由政府界定何謂「邪教」、何謂「正教」？在破壞維護宗教自由方面立下極壞的先例。以下列舉其中一些事例：

### 拒絕教宗訪港

一九九九年八月，有傳媒披露，因梵蒂岡與台灣的外交關係，北京政府阻止教宗若望保祿二世訪港。其後，中國外交部和香港政府均證實，因當前梵蒂岡與台灣仍保持外交關係，而教宗訪港涉及外交問題，在中國與梵蒂岡未解決有關問題之前，教宗不宜訪港，特首董建華亦公開表示，教宗不能來港是與外交政策有關。

在北京政府眼中，教宗是「教皇」，是梵蒂岡這國家的元首，但在天主教徒心目中卻是一位宗教和精神領袖，在不少非教徒眼中則是一位和平使者，其關心貧窮疾苦和人性尊嚴的態度往往得到人道主義者的認同，備受尊敬。因此，教宗的訪問應被視為一次純宗教活動或和平訪問，而不應被政治化，或被無限上綱地當作外交事務處理。教宗訪港涉及的因素可能很多，但在董建華領導下的特區政府，不但不嘗試本著「一國兩制」原則自行處理，或游說北京政府將事件視為香港特區的內部宗教事務處理，反而公開斷言教宗在現階段不可能訪港，將一位宗教人物的訪問政治化，令人懷疑特區政府在維護香港高度自治方面的勇氣和承擔。

## 囑咐教區低調處理冊封聖人事宜

二〇〇〇年十月，香港天主教教區陳日君助理主教罕有地主動致函本地傳媒，披露北京當局透過中聯辦希望香港教區低調慶祝十月一日一百廿位中華殉道者冊封聖人，文章解釋教廷冊封聖人的背景，以及反駁中國外交部聲明的內容，並透露幾個原定在十月一日前後出發的大陸朝聖團被迫臨時取消。

事源自二〇〇〇年九月中開始，中國政府認可的兩個天主教會組織、中國外交部及中國傳媒不斷發表聲明及文章，譴責梵蒂岡冊封中國聖人，指梵蒂岡一意孤行，嚴重破壞了中梵關係正常化的基礎。其後，更有中聯辦官員勸喻香港教區不要高調慶祝。陳主教認為這不但反映北京政府粗暴鎮壓國內宗教活動，亦是無必要地將一件宗教盛事政治化。

這事件掀起的風波雖然主要涉及香港教會與中國政府或國內教會的關係，未必直接關乎特區政府的表現，但事件正反映大陸政府欲將國內的宗教自由標準移施到香港來，而我們不可指望一個唯北京馬首是瞻的特區政府捍衛香港的宗教信仰自由。

事件亦讓人看到身處香港的本地教會領袖，能本著良知和對信仰的堅持，勇敢地公開有關事件背後的底蘊和與中聯辦的對話內容的重要性。陳主教選擇不與中聯辦作私下妥協；或為怕麻煩不理會中國外交部的聲明，任由中國政府歪曲事實；又或採取「河水不犯井水」的原則，不介入與中國或中國有關的事務，正好提醒本地信徒要珍惜和維護現時仍享有的宗教自由，否則自由被侵蝕亦不自知或想挽救亦太遲。

## 對法輪功團體施加壓力和有意訂立反邪教法

自一九九九年七月，法輪功被大陸政府定性為「邪教」組織，便遭受一連串的鎮壓行動。但在「一國兩制」的政策之下，法輪功仍可在港舉行活動。當時的政務司司長陳方安生和民政事務局局長林煥光，亦曾公開指法輪功在香港法律容許之下可繼續活動。

然而，自從香港政府准許法輪功於二零零一年一月在大會堂舉行國際交流會後，親北京陣營便開始嚴厲評擊法輪功在港的活動，因為法輪功學員在會議中曾批評北京政府在國內打壓法輪功。港方人大代表曾憲梓更指法輪功為政治組織，必須取消在港的註冊。同年一月三十日中聯辦發表聲明，指法輪功利用香港作為顛覆中國的基地。其後保安局局長亦表示，基於法輪功的活動轉趨高調和矛頭直指中央政府，特區政府會密切注視它在港的活動；甚至有建議港府

透過《社團條例》或就《基本法》第二十三條立法，以取締法輪功。特首董建華更於六月在立法會的答問大會中，明確表明「毫無疑問法輪功是一個邪教」。種種言論反映特區政府正不斷向一個在港合法註冊的團體施壓，公然作出種種言論上的攻擊和歧視。

到了年中，有消息指政府擬參考法國當時正在審議的《反邪教法》，引入當中的「反精神操控罪」，以取締法輪功及其他政府認為精神操控他人之組織；而在本港以外違反此法者，其本港之姊妹組織，亦會一併被取締。其後，新任政務司司長曾蔭權承認，政府正在研究各國處理邪教的方法和法例；與此同時，特首董建華在接受合眾社訪問時，再次批評法輪功有邪教成分，並謂法輪功是「邪教和政治的混合」，「若待法輪功有行動施襲時才處理，那便太遲」。

然而，一直以來法輪功組織在港的活動均和平舉行，可見沒有立法對付所謂邪教的必要和急切性。即使日後任何宗教組織的成員做出危害社會的行為，亦可根據香港現行刑法加以檢控和懲治，不必另立法例。

此外，若政府真的引入法律條文，使那些被本港以外國家禁制的組織，其本港分會亦會一併被取締，則加倍危險，因為這樣一來，可能令一些本港現存的合法宗教或團體，因著與其他地方的宗教和言論自由標準不同，而遭不合理壓制。例如港府正在研究的德國和法國等地，就曾列出一百多個宗派組織為需要密切注視的危險教派，當中大部份只是與主流宗教不同，沒有犯罪紀錄，而這些國家的措施已為聯合國及國際社會所垢病；法國的《反邪教法》中的「反精神操控罪」亦被批評為定義含糊。可見引入法例限制宗教組織活動必危害本港的宗教自由。

## 宗教團體被稅局質疑其慈善團體的地位

二〇〇〇年九月，香港婦女基督徒協會（女協）收到稅局信件，列出該會曾參與的抗議示威活動，指這些屬政治行為，與促進慈善無關，質疑其慈善團體資格，可能因此失去免稅地位。信中採用強硬的措辭，指出「為保留《稅務條例》第八十八章內的稅務豁免待遇，要求該會確保日後不應再參與相類活動」，並指出慈善團體參與示威會損害公眾的支持，日後參與集會要非常小心考慮其後果。信件亦要求女協在一個月內給予答覆。女協主席黃碧雲女士在回覆的信件中重申該會的獨立性，亦非政治團體，更未離開服務婦女的活動，但會繼續關注社會改革和兩性平等。

事件其後在報章曝光，並受到廣泛報導，雖然最後稅局致函女協指其活動性質符合慈善團體的要求，因而繼續獲得免稅，但事件卻令人擔心政府藉此向

宗教團體和民間團體施壓，限制其參與社會行動；亦有透過干擾宗教團體的財政運作，介入宗教團體表達信仰方式之嫌。

### **建議**

1. 政府及立法會議員切勿制訂反邪教法、引入精神操控罪或通過任何有關干預宗教信仰的法例，以免傷害香港的宗教自由和表達信仰的空間。
2. 政府切勿透過《稅務條例》中有關慈善團體免稅的條款，介入宗教團體選擇表達信仰的方式，特別是以社會行動方式實踐教會的社會使命。
3. 維護「高度自治」的原則，切勿將國內的一套宗教自由標準應用到香港來，同時應尊重香港教會對國內以至普世教會的關心。■

## 貧窮問題

樂施會

儘管金融風暴給香港經濟一個很大的衝擊，失業日趨嚴重，貧窮問題亦響起警號，但首三份《施政報告》都未有提出較積極的回應。二〇〇〇年的《施政報告》，提及「貧窮問題是今年任內施政的重點之一」，並提出治標和治本的一系列措施，例如加強再培訓和創造就業的機會，這包括撥款協助傷殘人士（青年）就業。這是特首對貧窮問題作出首次政策性的回應，這是值得嘉許、繼續發展和開拓的。

我們認同政府在自己的外判工程中，訂立合理工資作為評核的一部份這做法，是減低部份勞工被剝削至更貧窮的基本措施，但政府部門的監管相當不足，亟待加強。近期政府和輿論都將焦點放在失業率和經濟增長上，令人不禁懷疑政府其實是在呼籲大家接受失業率高企不落這事實，並傳播加強個人教育投資就能改善經濟、關注經濟等於關注貧窮等信息。這種種論述，往往忽略了貧窮的結構性成因，掩蓋了問題的存在和制度的不公平，以至制定整體政策的可能性。整體來說，董特首對貧窮的關注仍不足夠，這反映在好幾方面的問題上。

### 淡化問題的存在

儘管越來越多數據指出，貧窮人口不斷增加。二〇〇〇年，全港貧窮住戶達三十七萬二千五百個，貧窮人數達一百二十五萬人，較一九九一年分別增加百份之五十七及百份之三十七。但政府只界定那些「朝不保夕、吃不飽、無屋住、供不起子女讀書、無錢睇病一群」為貧窮人。然而，這只是一個赤貧的定義，在發展中國家也有不足，更何況在被譽為國際大都會的香港。政府一再迴避採用由「經濟合作及發展組織」所訂定、由歐美社會所慣用的貧窮定義，而採用一個「赤貧」的定義，是明顯地將本地貧窮人口增加的嚴重性淡化。

### 沒有正視越來越嚴重的貧富懸殊

過去二十年，民間社會不斷指出貧窮懸殊惡化。當亞洲各國和西方國家過去二十年的「頭五分一與最低五分一的住戶收入比例」，差距縮窄至在三點四至九點七之間的時候，香港卻急速增大；由一九九一年的十二點三，上升至一九九六年的十五點二。但過去五年，特區政府都沒有正視過問題的嚴重性；更遑論處理其成因。及至二〇〇一年的統計數據，堅尼系數由一九九一的 0.476 上升至 0.525，令香港成為世界上貧窮懸殊的五大之一。因此，政府實不應老調重彈，強調情況會隨經濟復甦之來臨而好轉，或誇大安全網的作用，而忽略了「收入不公平」這結構性成因，政府的漠視只會把政府自己的政策目標——「關

懷的社會」，變成不能實現的神話。

很可惜，政府在最近幾次財政預算案中，只強調開源節流，不討論稅制的公平性和社會效果，亦沒有運用加強累進稅的措施，以改善貧窮懸殊、減輕一般市民的負擔。反之，卻積極提倡消費稅和考慮減少薪俸稅免稅額。現時大部份市民均用相當的收入用於日常消費，一旦實施消費稅和減少薪俸稅免稅額，低收入和普通收入的市民付稅的比例便會增多，貧富懸殊更可能進一步加劇。

### **忽略弱勢社群組別的失業及就業貧窮**

政府施政除了從整體上考慮，以失業率作為指標外，也應關注就業貧窮及個別社會組別處境。舉例來說，比對二〇〇〇年第三季情況，二〇〇一年就業人口中低於每月四千元的便增加了百分之十五，達到三十三萬七千多人，婦女的就業貧窮情形就更是每況愈下，一年間月入低於四千元的婦女便增加超過二十四萬人，而同期比較，這個組別的男性則增加約二十萬。收入方面，當男性就業中位數輕微增加至一萬一千七百元，女性就業中位數卻由八千五百元再跌至八千元，減幅近百分之六。婦女就業貧窮和報酬不公的情況，實在值得政府深入關注。

此外，政府就紓緩青年失業壓力所推出的《青少年在職培訓計劃》，雖然有一定作用，但對於越來越嚴重的中老年失業問題，政府卻顯得一籌莫展之餘，更有放棄之嫌。無論由《施政報告》、《財政預算案》而至就業專責小組都強調增加就職和求職者的競爭力，但又指出「他們大多是未經專業訓練的勞動者，要求他們迅速適應新經濟的要求，有實際困難。」總之，若政府只堅持用再培訓方式去處理中老年失業之問題，期望他們重返市場，基本上都是沒有深入注視他們的困難和市場對中老年人士之排斥，以及年齡歧視等活生生的事實。

### **退休和社會保障不足**

我們同意應控制濫用綜援情況，但「綜援」作為最低的安全網，在基層市民的生計上，起著關鍵性的作用，政府實不應以打擊工作意欲為口實，在一九九九年進行壓抑「綜援支出」的措施，強化負面標籤效果，削減綜援支出，在不鼓勵貧窮人使用安全網的同時，更迫使貧窮進一步降低其生活質素。去年，政府在慶倖在綜援上可慳九億之餘，可有考慮過不少窮人因此要生活在水深火熱當中？在需要背負被標籤的情況下，因失業而領取綜援的人數亦有增長，這正好說明市民面對的是極大的困境，而社署在這方面應當加以改善。此外，由於退休制度不足，強積金先天缺憾與及政府承擔不足，令越來越多長者和家庭主婦面對「老年貧窮的危機」，使原來已經嚴峻的老年貧窮更惡化。



## 正視市場的壟斷和其他小規模經濟的生存

近年，政府經常鼓勵貧窮人自強增值「學習釣魚」，但卻對市場的排斥性置若罔聞，對社區經濟和社會資本的解體和相互關係了解也未深。由於政府沒有正視現存市場的高度壟斷性有利大資本，導致個體（如小販）和微型企業在社區內難以有生存空間。再加上就業市場對中老年人士、婦女、新來港人士及少數族裔存有排斥，令貧窮人無法立足，或只能接受微薄薪酬，使他們長期處於社會邊緣的貧窮狀態。

## 政府拒絕制定貧窮線和制定貧窮政策

近年來，本港多個民間團體，一直呼籲政府制訂貧窮線，並擬定全面的貧窮政策。政府卻一直沒有考慮這些建議，這不但反映政府沒有正視問題，深入理解其與經濟結構轉型及帶來的改變，對貧窮現實欠缺全面分析，因而沒有作跨部門政策的全面考慮。同時，也反映出特首及政府對整個問題承擔不足，有些一曝十寒的感覺。我們更擔心過往透過公共服務和建設，而製造的就業職位的方法，不單在財赤和緊縮開支下不能繼續運用，甚至過往的承諾也未能一一兌現。

## 建議

1. 政府應正視香港貧窮問題及其結構性成因，訂立貧窮線及設立處理貧窮問題的專責委員會，並制定政策及統籌解決貧窮問題。
2. 政府應積極研究採取收入保障措施，例如最低生活保障線，以協助低收入人士享有基本的生活保障，過一個有尊嚴的生活。
3. 檢討退休保障制度，積極研究帶有社會保險性質的退休金制度，讓全體長者和家庭主婦皆可受惠並安享晚年。
4. 改善綜援制度，減低其標籤效應。
5. 推行「公平競爭法」，減少壟斷，讓更多微型企業有生存空間。
6. 正視社區經濟對加強社會資本和解決社區貧困的貢獻，提供在立法方面、政策方面、基本建設方面、財政方面的支持，使貧窮人在市場以外，有存空間，改善生計。■

## 教育政策

### 香港教育專業人員協會

#### 未經諮詢制訂語文基準試政策

董建華政府在教育政策方面最大的失誤，是把殖民地時期的「語文教師基準」，未經諮詢，竄改爲「教師語文基準」；政策原意是提升教師專業水平，卻給竄改爲否定教師資歷。

特區政府的語文基準試，遭到超過八成半中、小學及特殊學校教師強烈反對，三萬七千五百五十二位教師，聯署「爭取進修，反對語文基準試」。二〇〇〇年五月二十七日的教師團結大會，超過一千五百位教師，一致通過「反對基準試 廢除基準試」、「終身進修 超越基準」、「維護尊嚴 保障權益」三大目標。六月八日起一連四日，超過五千位教師，自費刊登報章廣告，爭取進修，反對語文基準試。這顯示出教師的團結和意志，抗爭和希望，我們要求政府立即接納教師的合理要求，撤銷基準試，讓教師終身進修，超越基準。

要提高學生的語文水平，最急切要改善的，是大幅減低每班學生人數，以及大量減輕語文教師的工作量。政府不應誤導公眾，將學生語文水平下降的責任，歸咎教師。政府也不應誤導公眾，以爲教師通過語文基準試，學生的語文水平就可以提高。政府更不應鼓動公眾，不尊重和不信任教師。教育改革必須要家長與學校合作，才能成功。如果政府在語文問題上，繼續鼓吹家長對學校和教師的不信任，是自毀長城，傷害了教師，最終傷害了學生和教育的利益。我們要求政府：立即提交一個減低每班學生人數，減輕語文教師工作量的改善方案，提高教育質素。

#### 自付盈虧的地下議程

政府逐步在財政上「金蟬脫殼」，讓家長承擔更大比率的教育開支。用者自付的商業原則，已應用至副學士課程，也勢蔓延至其他專上課程，以至於基礎教育。富裕的家長可用錢買得優質的教育機會，草根家庭的子女只能接受次等的教育。

一直以來，教育改革的社會評論，極少關注政府悄悄地改變教育資助政策的「陽謀」。就以董建華十年內六成專生的宏圖爲例，公眾最關心的是專上教育，會否重蹈「八萬五」的覆轍，而忽視了政府對副學士課程，採取用者自付和自負盈虧的政策，不給予任何的資助。學生付上巨額的學費，換取前景不明的資歷，是財政上最大的輸家，與學士課程的學生判若雲泥。

副學位課程對專上教育的資助模式，有廣泛和深遠的衝擊。政府的地下議程是：既然新辦的副學位課程可以自負盈虧，為什麼大學現存的副學士，和相類的高級文憑、文憑和證書課程，不何以照辦煮碗？最近，大學教育資助委員會提出檢討，建議長遠不再資助大學現存的副學位課程，就是政府「金蟬脫殼」的警號，公眾不能掉以輕心。

### **製造不穩定的教學工作環境**

教育講求長遠的效果，因此需要穩定的工作環境，這是大、中、小學教職員的薪級編制存在之理，但商人政府只知講求所謂「成本效益」，結果未經諮詢就暗中修訂了校工和書記的薪級，鼓勵教育學院粗暴解僱講師的事件，又鼓吹大學教授薪級與公務員脫鉤等等，將會製造不穩定的教學工作環境。

自從政府持續六年削減大學經費之後，大學就陷入無盡的傷痛中。由個別離職到自動離職，現在竟然發展到強制裁員。香港教育學院的粗暴解僱事件，就是一個典型，一個開端。

掌權的人心中只有數字，只有學院升格後的名聲，忘記了自己是人，講師也是人，人要生活，也要尊嚴。士可殺不可辱，殺了人的前途和生活，還要讓他在恐懼中受屈辱，是極不人道的事，只有教育學院的管理層做得出。

做得出就要承擔後果。教育學院的火最後變成怒火，憤怒的人不單是被裁者，更有著倖存者，因為人皆有心中的尺，量度人間的公平與義理。教育學院的教師，以及更多大學裡的教師，和中小學幼稚園的教師，面對這種不穩定的工作環境，已點燃著團結和抗爭的火，並且蔓延。

### **製造階級分隔的學校教育**

政府一方面以「不放棄每一個學生」做口號在公營學校中進行教育改革，但另一方面卻鼓勵資助學校轉為直資學校，擇優而教，同時收取高昂學費，擇富而教。發展下去，將會出現「貴族直資」學校，使本地教育形成階級分隔。

特區政府的教育政策，將要分化學校，分隔學生，普及教育未見成效已被判刑，篩選淘汰的幽靈復活，操練重新開始，平等的、有教無類的道路，將更為崎嶇。這一切，都在「新精英主義」的偽裝下進行。

所謂「精英」，其實有兩種意思。第一種，可稱之為「本義的精英」，就是求卓越，求優秀，求進步的意思。本義的精英，的確是社會的需要，人們普遍

認同的，正是這種追求卓越意義下，通過能力與努力取得成就的精英。第二種可稱之為「排他的精英」。排他的精英，自命卓越，自命優秀，然後排拒他人，低貶在其眼 的「非精英」。社會上一部分人，特別是已身處優勢者，會積極借用各種漂亮的詞藻，偽裝其真正的排他目的。

特區政府的「新精英主義」教育政策，就是要製造分化的大環境。教學語言政策是一種分化，鼓勵資助學校轉做直資也是一種分化。每班學生人數要減至二十至廿五人，教育質素才可有顯著改善，不過，要先在直資學校實現。這正是排他精英自圓其說的思路：「讓小部分人先精英起來」。問題是，哪些學生才有資格接受每班二十人的教學呢？誰有資格先當精英？誰有資格先提升自我呢？金錢，就是分化的標準。金錢，也就是階級，就是排他精英的思想本質，就是篩選教育的土壤。

在平等已成為文明社會當然價值的時代裡，對這樣作出的言論，必須嚴詞譴責。對一面要公營學校「不放棄每一個學生」，一面又讓小部分學校排拒學生的虛偽與分化的政策，必須直斥其非。

### 走對了起步的教育改革

提出「不放棄每一個學生」，取消學能測驗，將五個升中成績組別改為三個，是走對了起步的學制改革，應予肯定。不過，政府應投放更多資源，協助學校解決學生成績差異的問題，以及按部就班、循序漸進推行課程改革。

著重教育成效，並以獎勵作為誘因，主要是從傳統地著眼教育的輸入素質，提升到純粹著眼成效，是為「成效台階」；再從純管理路線，提升至具專業自主性質的市場路線，是為「專業台階」。零層次是沒有獎勵，只靠行政指令辦教育。指令行不通後，近年興作說服，和推廣成功範例；仍行不通，有目共睹。

傳統的進路，是收生獎勵，名為市場機制，實為壟斷、巧取、媚俗、反專業、只管教「好學生」、放棄大部分學生。其次是獎勵教育的輸入素質。其進步在於比收生競爭多了專業角度。但評審的成本比獎金還要高，否則往往弄虛作假，可以毫無實效。

成效台階中，只獎成效，不獎過程。過程好壞靠成效驗證，而非先驗地作為獎勵的準則。並把「成效」的概念嚴格設定，從「成績高低」，改為「進步幅度」。也就是只獎增值，不獎絕對值。更高的層次，是把學校獎勵和教師獎勵合二為一。不設個人競賽，只有校際競賽，獎金可頒給優秀學校的全體教師。鼓勵學校最缺乏的是團隊精神。

再進一步，是不靠政府決定哪一間學校比較優勝，甚至不靠政府訂定校際成效競賽的具體規則，而是把評審權和規則制定權下放到學校和教師，給教師自主，讓教師自決。這就脫離管理路線，升上「專業台階」。然後是多元化，即「獎勵在自由組合的質素圈內有最佳或較佳表現的學校」。再動用進步、增值的專業原則。因為，教育原則是，既往不咎，來者可追，無論任何基礎之上，只要有所進步，就得到承認，並得到獎勵。並推動循序漸進的動態發展，並再高一級的多元化。

這是長遠的藍圖，目前教育連著重成效的層次還未達到，有遠見的教育政策，必須從成效獎勵的角度進發

### 建議

1. 撤銷語文基準試，成立主要由教師直選而成的教學專業議會，全力發展教學專業，從而提升教育質素。
2. 為對高等教育的承擔制訂長遠政策，全面諮詢社會及大學教師關於高等教育的資源調配，發展副學士課程應該質量並重，並作仔細規劃。
3. 停止一切不利於穩定教學環境的政策，校工及書記薪酬與公務員體制重新掛鉤，大學教授薪級也無須脫鉤。
4. 防止「貴族直資」學校出現，投放資源，協助所有公帑資助的學校落實「有教無類」的精神，包括：全面改善學校師生比例，製定中期政策，包括增加教師人手等；同時具備長遠目標，大幅減低每班學生人數至二十五人。
5. 進一步引進「教育成效」作為衡量教育政策與措施的原則，鼓勵學校之間進行良性的、自主的成效競賽。■

## 房屋政策

### 香港社區組織協會

香港地小人多，一向實行高地價政策，以至樓價及房屋租金高企不下。因此，房屋一直是香港民生一重要議題。即使近年經濟不景，樓價下滑，基層市民面對的住屋問題仍然嚴重。政府朝令夕改的房屋政策令市民無所適從、政務司司長為偏幫大地產商而罔顧法規宣佈停售居屋、露宿者人數上升、非法籠屋湧現及公屋租金佔入息比例中位數已突破法定上限仍堅拒減租等問題，政府施政不當是為罪魁禍首，總結過去五年房屋政策問題及有關建議，詳述如下：

#### 取消八萬五建屋政策

一九九七年董特首在其上任的首份《施政報告》中提出八萬五建屋政策。承諾由一九九九至二〇〇〇年開始，每年最少提供八萬五千個新建單位。其中五萬個是公營房屋，三萬五千個則一廂情願望私人市場負責。當年香港樓市達致高峰，樓價高企至大眾市民難以負擔的地步，而低下階層苦候公屋，困境亦急需解決。然而，適逢金融風暴，樓市應聲而倒，地產商向政府施壓，董特首於二〇〇〇年六月二十九日受訪時突然宣佈八萬五建屋目標早在九八年已不存在，這樣重大的政策改變，各高官口徑不一，公眾更全然不知。

#### 停售居屋

大地產商因樓市低迷不斷向政府施壓，要求減建居屋。房屋委員會主席鄭漢鈞於本年七月表明不會停售居屋，政務司司長曾蔭權卻於九月突然宣布停售居屋至明年六月，公布前並未廣泛諮詢，更沒有按法律章程辦事，令人感到震驚！是次政策改動，特區政府明顯地將房委會架空，更為了「托市」，將公屋及居屋入息限額下調，罔顧基層市民的住屋需要。

#### 露宿者人數上升

香港社區組織協會一九九九年的調查發現露宿者問題嚴重，露宿者數目由二〇〇〇年一月的八百一十九名增至二〇〇一年二月的一千三百九十九名，並且有年輕化及深宵化的趨勢。現時的露宿者政策、服務、及社會層面，仍然忽略他們的基本生活需要，未能協助他們解決的住屋、就業及生活困難。

#### 床位寓所條例實施及非法籠屋湧現

籠屋問題一直受到社會人士及國際社會所關注，可惜政府沒有切實執行聯

合國經濟、社會、文化權利國際公約委員會的決議，一直堅稱籠屋有存在的必要。在一九九四年港府制定「床位寓所條例」（以下簡稱條例），並在一九九八年七月一日正式生效，將改善籠屋問題的責任推卸予經營者，而導致租金上升或業主迫遷的情況。籠屋問題非但沒有因條例執行而得以消除，反之，現時有不少經營者沒有向政府登記，非法經營。同時，政府對此條例的解釋含糊不清，令一些以板間房形式經營或單身、家庭混合居住的單位，不被納入監管範圍之內。籠屋現時成爲最低下階層市民：老人、失業漢、復康社群等的蝸居之所，而五十八歲以下的單身人士因輪候公屋的歧視政策而上樓無期。

### **公屋租金超過法定上限**

一九九八年三月生效的《1997年房屋（修訂）條例》及《1998年房屋（修訂）條例》規定，在任何屋村調整租金後，房委會轄下所有公屋租戶的整體租金與入息比例中位數不得超逾百份之十。可是，房屋署公佈近幾季公屋租金佔住戶佔入息比例中位數，全部都突破法定規限，現高達至百份之十一點五。在經濟不景之下，近兩年公屋及私樓住戶入息持續下滑。統計處資料顯示，公屋家庭屬最低收入的一成住戶月入只有二千多元，平均租金開支佔入息高達三成！房屋署在多個民間團體反對下，仍堅拒減租，罔顧低收入家庭的困難。

### **建議**

1. 房屋政策影響全港市民，因此應以照顧廣大市民住屋需要爲首，政府不應偏幫地產商。政府應擴大市民在有關政策上的掌握及參與權。本港基層市民數以百萬計，政府有責任提供穩定的公營房屋量，協助市民安居。
2. 政府必須繼續興建居屋及恢復居屋申請，以協助基層市民改善住屋環境，提高生活質素。政府亦應確保房委會不會因減少收入而減少興建租住公屋的供應量或增加公屋租金，令公屋居民帶來沉重的租金負擔。此外，政府要確切落實將平均輪候公屋時間縮短至三年承諾，不應爲達到目標而下調申請公屋入息限額。
3. 政府應制定全面露宿者政策，成立跨部門小組，改善現時的綜援政策、緊急援助、恩恤安置制度、宿舍服務及房屋政策，協助露宿者儘快上樓及就業，及解決其個人生活需要。
4. 政府立即取締籠屋，登記全港合法及非法籠屋，全面安置所有籠屋居民於適合及可負擔的居所。房屋署應改善有關單身人士的公共房屋政策，包括增加一人單位供應量、縮短五十八歲以下單身輪候時間及取消加戶需減半

輪候時間政策。政府亦應檢討及改善復康社群的復康服務以協助他們融入社區。

5. 要求房署立即減租令租金佔入息比例中位數調低至百份之十，以及放寬公屋困難戶申請租金援助的入息限制。長遠而言，房署應檢討租金政策，改為以按各住戶入息比例的百份之十繳交租金。■



## 醫護政策

### 香港政策透視

特首董建華自上任後，分別在其第一及第二份《施政報告》重申醫療融資及醫護改革須作出全面檢討，以便特區政府制定長遠的醫護政策。到一九九九年，哈佛專家小組發表研究報告書，質疑香港現時醫療融資方式能否應付醫護需要，以及能否長期提供足夠財政資源。衛生福利局在隨後一年，發表醫護改革諮詢文件，建議採取個人醫療儲蓄計劃，以應付老年人口對醫護服務帶來的巨大壓力。政府在醫療的角色一直吃重，醫護改革所牽涉的不單是融資及經濟問題，更牽涉市民權益及社會保障等重要課題。本文旨在提出幾點策政評議，以反映醫護政策的流弊及普羅市民對醫改的期望。

### 醫療安全網備受衝擊

香港雖然是資本主義社會的表表者，但本港公共醫療體系所扮演的角色，很明顯不止於為最不能自助者提供最後防線。比方說，市民如要獲得綜援，除了要經歷煩擾耗時的手續之外，亦必須要通過極其嚴格的入息審查。有不少市民，縱然生活困難，但為了避免綜援所賦予的烙印和羞辱，寧願自我剝奪應有的權利，也不願跌進沒有安全感的安全網。現時香港的醫護制度，縱有不少地方極待改進，但相比綜援而言，病人起碼無須經入息審查，就能享用低廉的醫護服務。這種政策安排，不但有助促進財富再分配的功能，另一方面亦鼓勵病人病向淺中醫，減少病人承受不必要的疾病煎熬。

好景不常，政府近年認為公共醫護服務應為較不幸的人提供一個安全網，而不是著力發展惠及全民的普及醫療。特首及衛生福利局官員再三強調不會有人因經濟原因而得不到醫護服務，但又擔心即使有能力負擔的人士，亦使用政府大量資助的服務，特別是住院服務。公共醫療當然不能仿如綜援制度，祇向低收入人士提供援助，而把入息水平超越某一上限的病人通通逐出公營醫療機構。如果收費政策祇計算個人收入，相信絕大部份公立醫院病人都可獲得豁免，亦根本無須勞師動眾推行昂貴而又繁複的收費豁免措施。但香港的社會福利政策一直強調以家庭為單位，視家庭責任、家庭照顧為理所當然。因此，鼓吹「用者自付」倒不如說成「用者家庭自付」。若香港的「安全網」福利哲學延伸至醫療收費政策，便會變相拉寬擴闊醫療安全網的網眼，使個人以至家庭的擔子更形沉重。

### 公營醫護服務膠著不前

香港的住院服務一向以公營部門為主導，但門診服務卻以私營部門或市場

為主。現時，私人執業醫生提供的普通或專科門診服務約佔七成，公營部門則祇佔二成左右。公立普通科門診以「先到先得」為主導原則，祇能提供定額定量的服務。病人輪候需時，往往祇能換來兩、三分鐘的診治服務。至於專科門診病人的平均輪候時間更可長達三個月，對病人造成不便。公立醫院的最大弊端也同樣是輪候時間過長，非急性的手術或檢查程序動輒要排期好幾個月，甚至一至兩年。若輪候時間過長，病人便會蒙受身心痛苦，削弱個人生活質素，並會造成家庭，尤其是婦女的照顧壓力。有不少基層市民為了獲得及時的住院服務，甚至會自掏腰包，求診私家醫生，入住私家醫院。由於醫療保險在港並不普遍，他們在經濟上的負擔，是可想而知的。

另一方面，香港仍未能仿效如英國的全民性醫護政策，實施普及化及公營化的家庭醫生制度。這個制度是英國基層健康服務的重要一環，扮演著醫療服務「守門人」的角色。近年，私營家庭醫生承時而起，為病人提供較具全面性及延續性的醫護服務，但由於收費較為昂貴，因而未能惠及基層市民。政府為避免增加市民對它的期望，與及減少與私營部門的「不良競爭」，似乎在可見的將來都不會設立公共家庭醫生制度；至於要建立基層健康系統，以作為指導醫療健康資源的分配機制，更是遙不可及的夢想。

### **基層及長期醫護服務遭受忽視**

香港已由戰後以傳染病及寄生蟲疾病為主要疾病及死亡原因的模式，轉變為以慢性疾病為主要殺手的情況。另外，香港老人人口有增加的趨勢，而老人又多為公營醫療服務的使用者。這兩種趨勢益發突顯預防疾病及加強長期照護的重要性。雖然疾病模式有所改變，但公營普通科門診，仍然如數十年前一樣，祇負責監察傳染病及向求診者提供輕微疾病的治療服務，並沒有向病人提供全面而又週詳的預防及照護服務。公立醫院以運作費用昂貴的急症病床為主，而急症病床的每日經營成本約為康復/療養病床的二點五倍。其實，部份病人在處理急性病情以後，是可以轉往較便宜的康復/療養病床，以減低醫療照護成本。但由於病床配置不足及管理出現問題，導致部份病人不適當地「佔據」急症病床，間接延長非急症病人輪候入住醫院的時間。病人往往在未獲得適當住院療養康復服務，便被安排出院，間接促成病人在短期內再次入院。

由於住院服務擠佔了不少醫療資源，醫療康復及非住院服務，如職業治療、物理治療、家居職業治療、社康護理、精神科社康護理等服務仍然備受忽略。由於這些服務的供應嚴重缺乏，間接拖慢病人的康復進展，或使病人在短期內再次佔用急症病床，對醫療架構造成沉重壓力。

## 鼓吹各類型醫護融資渠道

哈佛專家小組建議在港推行聯合保健計劃，強制在職人士供款，連同僱主供款部分，供款率為百份之一點五至百份之二。供款由政府成立的半公營公司，代為統收統支，以承保全港市民的醫療風險。專家小組同時建議，為確保醫療服務不被濫用，病人亦須付出較高昂的收費，上限約為病床服務的每日平均成本的兩倍有多。聯合保健計劃的好處在於能夠減低及平均分擔全民所承擔的醫療風險，並能配合「錢跟病人走」的概念，強化病人對公私營醫療服務的選擇；最大缺點卻在於行政費用高，難於控制醫療成本上漲等。對於普羅大眾來說，徵收額外的醫療保險供款，本來已經是百上加斤，若同時推行醫療服務成本分擔措施，更是難以接受。

《醫護改革諮詢文件》看來捨難取易，建議推行頤康保障戶口計劃，作為未來醫療經費來源的主要途徑。計劃建議，每名市民從四十歲開始，直至六十四歲止，必須把個人薪俸入息的百份之一至百份之二，投置於專為個人而設的專戶。除非供款人患上殘疾，他們必須年滿六十五歲，才可開始提取供款，以應付個人和配偶在年老時的醫療開支。計劃建議的保障範圍，包括公營或私營醫療和牙科服務，或向私營保險公司購買醫療和牙科保險。因此，計劃作為一種新的輔助性醫療融資工具，祇能針對醫療服務，而未能涉及長期護理這個重要環節。有評論認為，由醫護保險走向醫療儲蓄，是更為不公平的做法。原因很簡單，這種計劃的再分配作用，僅僅囿限於個人生涯及其家庭成員，無助於促進整體社會的資源再分配。況且，有不少基層團體擔心，若醫療儲蓄計劃真的落實，政府或會以此為借口，大幅增加醫療收費。此舉不但會加重病人及其家屬的醫療開支，更會削弱醫療儲蓄計劃所能提供的保障。

## 病人權益缺乏保障

病人本身就是弱勢社群。由於醫生擁有專業知識，在決定藥方療程、住院期長短，及何時中止使用醫療服務等各方面，病人大多無力討價還價。由於醫生與病人之間的知識及權力差距實在太大，以致病人權益受到剝削的事故屢見不鮮。即使哈佛專家小組報告及醫護改革諮詢文件亦承認本港病人權益受到漠視的情況。縱然如此，政府直至現在仍拒絕立法保障病人權益，因此，分別由醫學會、醫院管理局、衛生署所訂立的病人權益單張是不具任何法律效力的。隨著長期病患者以及老年病人人口增加，病人作為弱勢社群恐怕祇會不斷擴大。

## 政策建議

基於以上政策分析，我們作出以下政策建議：

1. 獲得醫護服務是市民的基本社會權利，而健康的維持及恢復亦是體驗其他美好人本價值的重要基礎。因此，政府應確保市民能獲得起碼的醫療健康保障，並逐步推動全民性的醫護健康政策。
2. 政府應全面推行基層健康及長期護理服務，以扭轉現時重治輕防、重醫輕護的局面，例如推行公營或受津助的家庭醫生制度、中醫藥服務，以及各種各樣的社區護理及康復計劃。
3. 在醫護融資方面，政府應維持以稅收為本的醫療融資制度，以確保融資的公平性。若現有稅收不足以應付日益增加的醫護需求，當局應繼續實施有效的成本控制措施，並推行較公平的輔助性醫療融資手段，如醫療稅或社會保險。
4. 面對疾病模式的改變以及人口老化的趨勢，當局應特別針對長期病患者及老年病人的各種醫護需要，既要適時向他們提供適切的服務，也要顧及家庭照護者的巨大壓力。因此，除了要改善長期護理服務的質量以外，也要向家庭照護者提供強而有力的支援。

病人的重要權益，包括知情權、選擇權、私隱權及投訴權，應該盡快得到充份的立法保障，以體現市民應所享有的人權。■

## **新移民權利**

### **香港社區組織協會**

現時每年都約有五萬四千港人內地配偶或子女來港定居團聚，大概一半是照顧家庭的婦女，一半是適學年齡的小孩，有別於過往的勞動移民人口，大都未能即時投入勞動市場，但香港現時人口老化，如果栽培得宜，這些年輕的人口對社會未來發展的支柱。

可惜，特區政府成立五年，行政長官一直未有將新移民納為施政重點，更在言論及政策上帶頭歧視新移民，令社會歧視新移民的情況加劇。雖然在新移民的爭取下，在房屋及教育政策方面有所改善，但政府一直缺乏一套全面幫助新移民融入社會的政策，各項社會政策仍存在不公平情況，亦未能就種族歧視立法，詳述如下：

#### **未納為施政重點，缺乏全面融入新移民政策**

特區政府一直未將新移民列入施政重點，缺乏一套協助新移民融入社會的政策，未有全面評估新移民的需要，亦未有倡議社會接納新移民的政策及方針，以致在公營制度及社會政策方面，都出現歧視新移民的現象，社會歧視嚴重。

#### **缺乏公平及以家庭為本的入境政策影響家庭發展**

現時港人申請內地妻兒來港團聚，所有申請及審批均由內地公安局掌權，港府並沒有參與審批，亦不掌握申請資料，令港人面對內地不公平的單程證政策，投訴無門，家庭亦未能真正團聚。由於家庭團聚非以家庭為審批單位，令母子分開批准，令分離家庭更被分拆得支離破碎，增加家庭照顧負擔，影響家庭的穩定發展。

#### **未有立法消除種族歧視**

新移民受種族歧視情況嚴重，無論在工作、日常生活中，不少新移民反映受香港人歧視，影響他們融入社會，但港府不但未有立法消除歧視，更在言論及政策上歧視新移民，造成社會分化。

#### **社會政策歧視**

港府在各項社會政策方面仍然存有歧視新移民的現象，例如：房屋方面規定一半人口居港七年才有資格分配公屋；綜援方面，即使有經濟困難亦要居港

一年方有資格申請，最影響一些有急需的單親家庭的生活，令新移民缺乏資源及機會發揮所長，更甚的是有些政府職位亦要求居港七年方可申請，令新移民未在平等機會下發揮所長。

### **未能建立完善學歷及專業資格承認制度**

現時港府並未設立一套完善制度確認新移民在內地獲取的學歷及專業資格，令每年數千具大專或以上程度或專業才能的新移民未能發揮所長，包括會計、醫學、教育等方面的才能。

香港的出生率一直下降，人口一直趨向老化，而新移民佔香港人口增長率過半，所以新移民影響香港未來發展，特區政府應該將新移民的發展納入施政重點，並改善不公平的社會政策，為新移民提供平等發展機會，讓新移民發揮所長一起建設社會，建議如下：

### **建議**

1. 制定融入新移民的政策，令新移民在公營制度及社會政策、服務方面得到適當的協助，在平等機會的基礎上發展。
2. 制定入境政策，家庭團聚優先次序，以家庭為審批單位，港府掌握家庭團聚審批，令家庭有穩定的發展基礎。
3. 制定反種族歧視法例，一方面教育大眾反歧視，另一方面為新移民提供平等發展機會。
4. 取消一些社會政策對居港期的要求，例如：房屋、綜援。
5. 設立完善的學歷及專業資格承認制度。■

## 家庭團聚權利

香港天主教正義和平委員會

港人在內地子女的居留權問題，可以說無論在司法制度或社會融和方面，都帶來的巨大的衝擊。特區政府提請人大釋法，推翻終審法院的判決，從已獲得權利的港人內地子女手中奪走其家庭團聚權利，使他們得而復失，定下了極壞的先例，動搖香港的法治根基。

### 未能全面解決中港兩地家庭分裂問題

香港終審法院於一九九九年一月廿九日就港人在內地所生子女的居留權作出裁決，指出所有港人在國內所生的子女，在其出生時無論父母是否香港永久居民，均可按基本法第廿四條第三款取得居港權。期間港府官員多次前往北京，卻沒有得到實際的結果。最後港府指根據終審庭的判決，將會有一百六十七萬人合資格來港，並在未來十年內，增加七千一百億非經常開支。由於港府指香港無法接納這龐大數字，因此在九九年六月份，以提請人大釋法的方式，推翻終審法庭在九九年一月份的判決，令數以十萬計的中港家庭，要面對永久分裂的命運。

### 不合理的寬免政策

在人大釋法的當天，港府宣佈一項新的措施，以確定誰人可受惠於寬免政策之內。在此寬免政策內，所有港人內地子女，必須要在九七年七月一日至九九年一月廿九日期間，向入境處處長聲稱擁有居留權，而有關聲稱的對象必須是入境處處長，聲稱時申請人必須在港，而有關的聲稱，入境處必須存有記錄。

由於港府將寬免政策的範圍定得極為狹窄，令大部份人士都不能受惠，引起一連串的法律訴訟及社會爭議。大部份申請人及家庭對此寬免政策均感到極不公平，因為有很多申請人，在九九年一月廿九日前，曾親自到過多個政府部份，查詢有關申請居留權的機制及方式，但當時所有政府部門（包括入境處、法律援助署、行政長官辦公室及保安局）均向申請人表示，由於有關訴訟正在法院進行審理，因此各個別申請人無需自己入稟法院提出訴訟，或在港提出申請，一旦勝訴，相同身份的申請人便可受惠。由於有關的查詢多數在入境處進行，而入境處的詢問處職員每天都以口頭諮詢的形式向申請人回應，一般均沒有留下任何記錄，而申請人亦未能因此而作出一個有效的聲稱之餘，亦未能受惠於幾個月後宣佈的寬免政策。

由於寬免政策的規定乃其後附加上的條件，在事前根本沒有任何機制供申

請人申請，因此寬免政策的規定，對申請人而言，實在是一項極不公平，不符合社會公義的規定。

### **歧視港人在內地所生的子女**

港府公然違反國際人權公約，未能對不同種族、出生地、出生時間或身份人士的權利作出充分保障。與海外出生的子女比較，特區政府在政策上刻意歧視及忽略出生時父母並非永久居民的內地子女。聯合國經濟、社會及文化權利委員會於瑞士日內瓦舉行聽證會後，對港府如何落實公約中各項權利提出了建議。委員會表示，港府必須站在人權角度處理永久居民中港兩地家庭分隔的問題，而且要求港府特別注意經濟、社會及文化國際公約中第二，第三及第十條。這些條約的內容對不同種族、出生地或身份人士的權利作出充分保障，政府有責任保護和協助家庭的建立。同時，《基本法》第三十九條已經列明，這份公約適用於香港，並通過特區的法律予以實施。很可惜，雖然香港已回歸數年，但我們仍看不到港府在處理中港兩地的家庭團聚問題上，有遵守公約的精神和誠意。

公約中第十條，要求各簽署締約國及地區，為家庭提供最大的保障及援助，不可因兒童和青少年之出身，或其他條件而制定任何歧視的措施。因此，不論子女出生時父母是否香港永久居民，都應該受到公約的保障，而不應存有任何界線。然而，人大釋法卻剝奪了港人內地子女的居港權，他們由於出生時父母並非永久居民，因此在國內申請無門，而人大釋法的結果是，他們將永遠與父母分隔兩地，家庭不能團聚。

### **製造恐慌，分化港人**

在一九九九年二月至五月期間，即釋法前港府沒有積極就終審庭的判決作出任何落實的工作。反而在同年二月份，拘捕十七名爭取居留權的人士，引起一連串的法律訴訟。在同年四月，港府公布統計處就港人在內地所生的子女的數目，指出因應終審法院在九九年一月份的判決，合資格來港的子女達一百六十七萬人。港府以此誇張失實的數字，加深港人對內地人士的怨恨。其後的幾年間，港府一而再、再以三的以歧視及恐嚇的態度，對這批爭取居留權人士視為洪水猛獸，令港人對內地新移民及爭取居留權之人士反感，嚴重分化社會。

此外，港府官員一再在公開場合中表示，這批人士的教育水平較低，經濟條件差，強調他們對香港造成的負擔，而忽視他們的貢獻。這些不負責任的言論，令到港人加深對爭取居留權人士的誤解及不滿，更令到社會大眾對新移民的不滿，引起社會內部矛盾。一個充滿歧視和分化的社會，市民的權利不受保



障，而家庭作為社會基本的單元也不能得以保全。政府的每項施政如果都從經濟利益著眼，以市場價值為出發點，則人的存在也就是一種打上標籤的價值，長遠而言，對香港社會的整體利益造成深遠的負面影響。

### 就未來的政策作出建議

1. 一九九九年六月廿六日由行政長官宣佈之寬免政策，被視為不合理及不公平的政策，將大部份原本受惠於九九年一月廿九日終審法院判決的人士拒諸門外。而提請人大常委會對基本法第廿四條的重新解釋，變相推翻「一二九判決」之餘，更打開邀請中央政府干預香港法庭判決的先例，嚴重影響香港的司法獨立及國際形象。

為減輕人大釋法對香港造成的破壞，以及對家庭分裂造成的創傷，港府必須在短時間內，立即擴寬寬免政策的限制及條件，在日期及限制上作出修正，令更多人士能直接受惠，使之成為一個公平及合理的政策，令國際社會及國內人民，對香港這國際大都會重拾信心。

目前被終審法院判予未能享有居留權的港人內地子女，他們不少人放棄國內的事業或學業，為的是來港與家人團聚，港府實應體恤他們的心情和處境，在判決以外尋求方法妥善處理中港兩地分離家庭的問題。因此，我們促請港府接納終審法院包致金大法官的建議，容許所有在是次訴訟中敗訴人士居港七年後，自動成為香港永久居民，並享有居港權利。

我們認為，這並不是一個無理的要求，亦不會令香港的入境制度崩潰，因為這是一個節衷而且合理的方式，以彌補入境處在過去幾年的政策失誤而對這些家庭帶來的損失，亦是對整體市民和香港社會的一個交代。

2. 港府必須遵守國際人權公約，及以尊重家庭團聚的原則為政策綱領，停止一切帶有歧視性的移民政策(包括申請人士的身份, 出生地點及出生時間)。目前，子女出生時父母一方並非香港永久居民，在釋法後他們在國內根本沒有資格再申請來港，因此，他們不可能如某些人所言，可以返回國內申請來港。然而，根據國際人權公約的原則，一個負責任的政府，必須照顧每一個家庭的需要，尤其是中港兩地關係密切，因此類似的中港兩地分裂的家庭數目實在不少，港府更應承擔這個責任，為這些家庭提供保障。長遠而言，港府必須積極與中國政府磋商，儘快建立機制，讓所有港人在國內所生的子女及配偶儘快申請來港團聚。

據我們所知，目前兩地政府正積極處理內地人持多次雙程証來港的問題，

但這對港人內地子女的問題，卻並不是一個切實可行的方式，因為子女要照顧父母的起居生活，決不可依賴多次往返的雙程証，而家庭團聚的原則，亦不可能落實在一個旅遊證件上，只可在居留的權利上均得完整的體現。

3. 港府既然多次向公眾指出，國內遊客的消費及國內人士對香港經濟造成貢獻，故應坦白承認這些港人內地子女對香港及家人積極的貢獻，不應再抹黑他們，指責他們是負累。
4. 爲了香港的司法獨立，以及法治的完整，特區政府必須承諾日後不再提請釋法，以維護法院的尊嚴。■

## 兒童權利

### 香港兒童權利委員會

香港作為一個國際都會，一向給人一個豐衣足食的印象，相比起阿富汗戰亂中的兒童、非洲被愛滋病所威脅的嬰兒、印度的街童．．．香港的兒童似乎活在有如天堂的福土。然而，根據去年地區內一項調查顯示，香港的兒童竟被發現是東南亞之中感到最不快樂的一群，遠遠落後於菲律賓在垃圾堆中檢破爛的兒童。

本港一項調查亦顯示出，有三十萬名兒童仍生活在貧窮線之下；青少年利用迷幻藥、酒精、毒品麻醉自己，透過種種方法自我摧殘甚至企圖自殺的事件時有報導。根據警方最近所公布二〇〇一年的罪案數字顯示，家庭暴力罪案上升，當中有九名十二歲以下的小童被自己最信任的父母所殺害。此外，上月在慈雲山再有一宗駭人聽聞的慘案，一名被失業、感情及子女管養權所困擾的父親，砍殺了親生的兩名子女後上吊，餘下的十二歲女兒情況亦仍然嚴重。

面對著這些問題，我們是否仍然敢說香港的兒童真的如此幸福嗎？香港政府有盡力從政策上去保障我們的兒童嗎？本港的經濟復甦，一百三十萬名十八歲以下的兒童便因此可以活得快樂嗎？

### 國際公約形同虛設

港府自一九九四年引入聯合國《兒童權利公約》成為締約國，承諾為保障兒童權利而在國際間出一分力。然而，港府卻一直未有計劃像其他國家一樣，制定全面的兒童政策，促使各部門就目前的法例、政策和慣例等等進行檢討，是否以達致兒童的最大利益為依歸，令《公約》在本港擬同虛設，使本港兒童繼續在自相矛盾的政策下成長，變得無所適從。

### 入境政策嚴重踐踏兒童的基本教育權利

二〇〇一年十一月二十日「世界兒童日」當日，一班在港等候法庭裁決是否擁有居港權的小朋友到入境處請願，要求可以像其他小朋友一樣上學。這事件揭示了本港有超過一百八十多名的兒童，因入境處發出的指令，而被剝奪最基本的接受教育權利，而他們等待的年期已經由數個月至幾年不等，此舉嚴重違反了聯合國《兒童權利公約》。隨後，港府更警告接收這班小朋友的學校可能會被檢控。

由於兒童心智發展未成熟，所以根本未能自行決定於身處的地方，而國際

間是有責任無論他們身處那裡，也應攜手保障兒童最基本的權利，不論種族、身份和背景，讓他們不致因顛沛流離而受更大的傷害。很可惜，港府作為聯合國《兒童權利公約》的締約國，不但沒有好好履行在國際間許下的承諾，反而多次利用無辜兒童的福祉去證明入境處及早遣返政策的決心，這實在令人感到十分憤怒。

### **教育政策苦了孩子**

香港政府一方面鼓勵全人教育，鼓勵兒童要作多方面的發展和嘗試，做一個有責任的公民，多參與社會事務，學習如何處理危機和情緒等等。可惜在整個教育制度下，政府仍然是單向地以學業成績為依歸，放不開舊有的精英制度觀念。不少學童因追不上同等步伐而顯得筋疲力盡，一些甚至中途放棄，被社會唾棄為沒有用的人，而一些更淪為童黨，前途變得暗淡無光。即使是品學兼優的學生，面對著近年來進行得翻天覆地的教育改革，也會變得無所適從。本會去年進行的一個民意調查亦發現，在五百位受訪的青少年之中，絕大部份表示學業壓力和家庭期望是造成他們精神困擾的主要原因。

### **資源運用欠策略**

兒童是我們的未來，也是我們最寶貴的資源。可惜，政府在運用資源方面缺乏長遠眼光，每年的《財政預算案》並沒有把特定的資源投放在兒童身上，而採取「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的方針，把資源投放在社會福利的開支上。這亦是說，在已發生了問題的個案身上，完全忽略了防範未燃的警覺性，到事發時已難於入手，而且所需要動用的人力、物力亦較多，效益卻較低。兒童權利教育主要分為存活權、保護權、發展權和參與權四個基本範疇，兒童必須在幼年時及早接受教育，才懂得保護自己、尊重他人、發揮自己所長、貢獻社會、做個有責任的公民。當他們長大後，自然懂得如何對待年幼的新一代，這原是一個極具效益的做法。然而，政府在缺乏長遠的目光下，並沒有好好地運用資源在預防性教育方面，在缺乏政府的資助下，目前只有單靠個別慈善團體薄弱的資源去提供，效果自然未如理想。

### **忽略了孩子的聲音**

縱然兒童的建議「未夠」成熟，但也往往反映了他們的意向和心願，絕對有需要讓政策制定者參考，制訂出有效的政策，滿足他們的實際需要。其他國家如瑞士、加拿大、日本便設有兒童議會，讓兒童有機會向政府官員、國會議員表達他們的意見。香港目前嚴重缺乏可讓兒童表達意見的渠道，所有諮詢架構都由成年人去組成，沒有了兒童的聲音，政府所推出的諮詢文件，即使是與

兒童有設身關係的議題，仍然抹殺了他們可參與表達意見的機會。兒童在自身的問題上缺乏參與，往往是造成社會意識薄弱和失卻歸屬感的主要原因。沒有了尊重，他們也會變得被動、缺乏自信及無視公民責任，結果只會跟著別人尾巴走。

## 建議

1. 加強學校教育。在中小學各級每年加入最少兩節的兒童權利教育課程，而每間學校要配備有關兒童權利的教育手冊及相關資料，讓老師和學生可隨時閱覽或進行研究及討論。
2. 加強公眾教育。有效的兒童權利教育不單止要從兒童本身入手，社會教育亦同等重要，讓父母、鄰舍、社區、商界為我們的下一代、我們的將來共同努力。政府應透過恆常撥款，讓不同的團體舉辦有關活動，協助社會各界人士了解兒童權利的重要性。
3. 制定全面的兒童政策。為全面保障兒童的最大利益及實踐港府簽訂聯合國《兒童權利公約》的承諾，港府應制定長遠及全面的兒童政策，統籌各個政策局及部門，檢討現行法例、政策及慣例，肯定兒童的基本權利沒有被損害。
4. 舉行兒童議會聽取兒童的意願。政府每年應舉行最少兩次的例行兒童議會，由各政策局及各部門負責人、以及立法會議員出席，聽取兒童代表的意見。此外，亦應就涉及兒童的新政策、措施，召開特別聽政會諮詢他們的意見和聆聽他們的切身感受。
5. 在《財政預算案》內加入兒童發展的撥款。政府應在每年的財政預算案內加入兒童發展的撥款，一掃以往把兒童指定為社會福利的惡習，從資源分配開始，索造一個以兒童為本的社會。■

## 青年發展 香港政策透視

### 青年公民權向來受忽視

雖說青年是未來的接班人，但青年的公民權利一直以來都只得到「策略性的尊重」，即需要青年人站出來作東作西時，他／她們的權利就被捧到響徹雲霄。然而，很多時候，青年都不會被視為一個「完全的公民」看待，以致動輒會因不同政治經濟理由，而要求青年犧牲、壓抑、延遲自身的權利和權益。

### 年齡歧視從一而終

身處不同社會位置的青年人，大抵在解決問題上的資源運用會有不同，不過「年青」二字所帶給他們發展的障礙和困擾，即是這個組群人人有份，永不落空的。所謂年齡歧視，是指年齡這個結構性因素，成為人家品評、對待、判斷青年人的重大考慮焦點。事實上，「青年」已差不多成為一個負面的文化象徵符號，舉凡對「青年」的聯想都是從負面、偏面出發。而年齡歧視問題出現經年，特區政府不是掩面不看，就是否決立法保障年齡歧視的訴求。

### 青年失業 一場糊塗

自九十年代以降，十五至十九歲的青少年失業問題已經相當嚴重，失業率早達雙位數字，問題持續惡化，當政者多時只懂迴避問題，否定問題，而未正視青年失業的全球化現象，以及其中的結構性因素。特區政府面對百分之廿五的青少年失業問題，回應功夫也只是一個急字了得。草草率率的擴大中五重讀學位收留學生，以義工訓練代職業訓練，搞展翅訓練但行政混亂、課程淺薄、重點偏頗資本家，以老闆的一面之辭掩蓋青年的學習生涯；辦毅進計劃，辦得學歷一場糊塗，而學費數萬簡直是回到「你請客我付鈔」的推卸責任的地步。

### 回應青年問題以花招求實效

解決青年問題不是一蹴即至的事。它本身就是社會結構亂了岔子的反應和現象，要有效解決或紓緩形形色式的問題，除了需要對不同的個別問題有認真和嚴謹的研究以外，更需要持續的魄力和貫徹的政策配合，方能發揮些少果效。然而，特區政府忽略青年問題的政策性出路，反而花了大量精力，不斷創造新穎的花招，徒具解決方法的虛名，實則只顧政府在問題上的公眾形象和短暫認受性，以致不同回應的措施不斷轉變，甚至朝秦暮楚、左搖右擺。

## 青年發展．當事人缺席

舉凡眼前的青年工作、青年服務、青年發展的措施，它們經常爲人所詬病之一，就是那些工作充滿著家長主義、長官意志、道德權威等色彩，以致不斷被質疑：那是誰的青年工作？誰的青年發展？青年人作爲青年發展工作的當事人，偏偏對箇中發展無緣置喙，他們在接受服務，推動發展的同時，一時被推向愛國愛港的路線上；一時被推向資訊科技新人類的角色上；一時被推向守秩序的乖孩子的論述上；一時被推向投你一票「的政治任務」上，總之青年人被左拉右推，自己對自己的定位欲語無言。就是特區政府的任何有關青年發展的政策諮詢會、諮詢組織，都是一貫的青年缺席，代議人當道。

## 建議

1. 立法消除年齡歧視。
2. 設立具體機制，撥足具體的資源，打造尊重及鼓勵多元化的青年文化發展的空間。
3. 制定積極的青年就業政策，重新理解「在學 —— 就業 —— 訓練」的青年過渡階段，認真發展「青年訓練」的工作。
4. 尋找青年聲音，將青年意見放置在政策制定時的必要考慮之列，並加強資源，創造青年說話和對話的文化。
5. 成立青年發展的高層決策架構，以政策的貫徹性來推動青年發展，並廣邀不同意見的人士加入，以締造具備知識基礎的青年發展策略。■

## 老人權益

### 香港社區組織協會

近這十年來，香港人口逐漸老化。根據政府統計處二〇〇一人口普查結果顯示，六十五歲或以上人口佔整體人口百份之十一點一，達七十五萬人。這較一九九六年的百份之十點一，多出十二萬人；較一九九一年的百份之八點七，則多了二十六萬人。老人人口增長對老人服務的需求劇增，而老人赤貧化更成爲嚴重的社會問題。

#### 增果金設退休金 可節省老人開支

自去年十月的《施政報告》至今年三月的《財政預算案》公布期間，持續地有不少團體到行政長官辦公室及立法會大樓請願，要求把長者高齡津貼增加至一千元。本港多個團體，包括本會及香港老人權益聯盟，曾聯同其他基層團體及政黨，組成民生聯盟，與貧困長者一起爭取：「加生果金，減租一半，設立老年退休金！」

#### 準備增果金 承諾未兌現

長者請願是要抗議特首出爾反爾！欺騙老人！二〇〇〇年《施政報告》表明：「對於那些積蓄不多，又缺乏子女支援，主要靠申領高齡津貼以維持生計的長者，我們希望能提供額外援助，並準備在來年完成檢討高齡津貼計劃，使這一群清苦的長者在生計上得到更大改善。」可惜，這些清貧長者苦等了一年後，在二〇〇一年的《施政報告》中，卻沒有提及有關檢討高齡津貼計劃的進度。

此外，二〇〇〇年《施政報告》又提出：「老有所養，老有所屬，老有所爲。在這方面的工作取得了頗爲顯著的成效。」長者對董特首失望，是因爲他「不再提起的就等於是沒有的了！」長者擔心特首已忘記了年半前的承諾：「爲清貧長者提供額外援助——意即增加生果金！」

#### 生活無津貼 動輒領綜援

增加高齡津貼，無疑是增加政府開支。或許，有市民會有以下疑問：

- (一) 爲甚麼要增加高齡津貼？現時老人貧窮狀況是否嚴重？
- (二) 增加高齡津貼是否會令政府經常性開支大增？
- (三) 現時的「強制性公積金」不正正提供了退休保障嗎？

本會嘗試就以上疑問逐點分析。現時全港有一百萬名六十歲或以上長者，



由於港府並無界定貧窮線，故港府並未界定全港有多少清貧長者。本會以長者領取綜援的基本金額二千五百五十五元，作為長者貧窮線的基線，然後再根據二〇〇〇年政府統計處的專題報告書資料，得知全港有十六萬老人每月收入少於一千元（佔整體老人百份之十七），三十六萬老人每月收入少於二千元（佔老人人口百份之三十七）。

在收入來源方面，部分是依靠子女供養，部分是靠高齡津貼，而部分是靠工作收入。這正正反映出現時全港約有三十六萬貧困老人，因各種原因未能領取綜援，而只依靠子女的微薄供養或工作收入渡日，生活水平遠較現時領取二千五百五十五元綜援金的長者生活水平為低。由此可見，這些長者由於並沒有領取綜援，故沒有任何住屋及醫療補貼，當他們用盡積蓄而子女不再能供養時，便只有被迫領取綜援了。

### **略增果金額 減慢領綜援**

本會認為，增加高齡津貼的結果，中期是會減低政府經常性開支！原因是現時普通高齡津貼為六百九十五元，高額高齡津貼為七百零五元，而現時全港有四十五萬名長者領取高齡津貼，若其中一部分長者因耗盡積蓄或乏人供養，最後只好領取綜援。現時每位長者領取綜援基本金額為二千五百五十五元，全港已有十三萬長者領取綜援，佔全港綜援個案百份之五十八，但全港人口老化趨勢加劇，二〇〇一年六十歲以上長者佔全港約百份之十五人口，至二〇二一年六十歲以上高齡人士佔全港百份之二十三，即每五個港人便有一位為六十歲以上長者。事實上，增加三百元生果金，是會減慢靠積蓄的長者領取綜援的速度。否則，即使只是四十五萬（領生果金）長者的一半領取綜援，政府的財政承擔會比起「加生果金」為多數倍。因此，增加生果金只會減低政府經常性開支（長者領取綜援的比例）。

### **與子女同住 未可得援助**

上文所提到的三類貧窮老人，本會亦希望逐一闡述其困境。

一九九九年七月起，社會福利署取消了「與家人同住老人」獨立申請綜援的權利，只可以由「與老人同住的子女」作全戶的綜援申請人。事實上，二〇〇〇年有五百八十八宗與家人同住長者申請綜援，其中百份之三十五的個案自動取消申請，另外百份之十六的個案被拒絕。取消申請的主要原因，是「與老人同住子女」不欲申請，原因多是政府的標籤效應令一般市民覺得領取福利是不對的，是養懶人，而有子女亦覺得領取綜援是長者的事，與他們無關，但同時子女又無能力供養父母。

本會認為，根據《人權法》及聯合國的《老人權利宣言》，長者應該絕對有權決定自己是否需要申請福利，但很可惜，當子女供養額少於綜援金時，長者無權決定自己的經濟生活，為免與子女關係弄僵，長者不再敢要求子女協助申請綜援，只有自己啞忍自己的清貧生活。相反地，若果長者搬出居所不再與子女分開住，反而能保留獨立申請綜援的權利，這完全違反董特首的「老有所養，老有所為，老人所屬」的全人照顧長者的方向！

### **缺法律保障 長者仍低薪**

第二類清貧長者是六萬名收入少於六千元的在職老人，根據本會一九九九年所進行的調查顯示，低收入長者主要從事看更、清潔、雜工、小販、拾荒等工作。由於年齡歧視，其工作待遇往往是工作時間長，工資較低（長者工資中位數為全港工資中位數的一半）。另外，去年二月發生「七蚊一個鐘外判工」事件後，庫務局至今仍未有定出「最長工時」及「最低工資」的法例。雖然房屋署表示自今年三月起，部分外判看更合約會由十二小時制改為八小時制，表面上是製造多四千個就業機會，但實際上卻製造了萬二名房署外判低薪工友，令看更生活更困苦。本會不明白政府為何繼續製造一個「低薪外判工市場」？這對於整體經濟有何益處？

### **賴積蓄過活 已慳無可慳**

第三類為依靠積蓄維生老人。他們主要的生活開支是食用、租金及醫療三項開支。食用是不能節省的，公屋長者單身租金高達一千零八十元，私人樓板房租金亦要一千五百元，負擔極重。表面上房署有租金援助政策，但實際上要入住公屋要等待三年，而租金調整期過後，才可申請租金援助計劃減半租。另外，長者的醫療開支亦無任何優惠，以至部分長者寧願自己買藥不看醫生，反而影響了病情。

### **全民退休金 有助減開支**

二〇〇〇年十二月開始推行的強積金，對於九成以上無退休保障的長者可說是完全無保障，原因是強積金只能保障尚能參與供款三十年，而月入高於工資中位數一萬元之人士，將來每月領取約現時工資三分之一的生活作保障。對於五十歲或以上年長在職人士及退休老人，強積金根本無幫助。本會建議推行「全民性老年退休金」，由勞、資、官三方供款，讓每位六十五歲或以上長者獲取每月三千元的退休金，一方面長者生活有保障，另一方面亦能把政府生果金及綜援（長者部分）開支，控制於老年退休金的政府開支部分內，長遠亦能控制政府的老人福利開支！■

## 婦女權益

### 新婦女協進會

現時的公共政策及服務對婦女存有一定的角色定型，如傳統上認為婦女的首要位置是在家庭裡。雖然社會日漸接受婦女在社會上亦扮演重要的角色，但大多數人還是認為，不論在家中或社會上，男性是主體而婦女的角色還是以支援為主，如男性的事業及收入被視為支柱。因此，大多數的婦女都必需負起照顧家庭的責任。

這些觀點影響政府對婦女需要的分析、資源的調配及政策及服務的設計，更令到婦女在眾多公共政策中變得隱形，如上年實施的強積金便是以入息作為單位；又或政策漠視婦女作為一個個體的需要，如政府為婦女而設的服務亦多以家庭為出發點，支持婦女如何做一個好妻子、母親及女兒，在考慮再培訓課程時，亦以傳統婦女「職業」出發。

### 性別觀點主流化

婦女政策牽涉廣闊，從被傳統認為是婦女的服務，如家庭暴力、性暴力，到一般不會馬上與婦女結上關係的政策，如經濟政策或財政預算。其實政府每一項設施都會對兩性有影響，因此政府應全面進行性別觀點主流化，在制定政策、法例或服務時，先進行性別影響評估。

性別觀點主流化非是簡單的表面評估，亦非只是針對婦女設定某些補救式服務，它需要政治決心及資源的配合。要推行性別觀點主流化，首先政策執行者必需認同社會上存著性別不平等，而現時公營機構亦存著根深柢固的性別偏見及定型，性別觀點主流化是確認婦女應有平等機會的權利。

各級政府官員需先進行性別醒覺培訓及對婦女議題認識。政策及服務從構思、策劃，到實施很多時出現矛盾及成效與計劃有很大的出入，更有政策／服務與需要不相稱的情況出現。要有效地進行主流化的工作，政府官員必需在構思、實施及檢討階段都徵詢被政策／服務影響的人士的意見，讓他們一起參與計劃及評估。

### 性別分類統計數字

香港的統計數字只有部份以性別分類，有些類別的調查亦不夠深入，不同的政府部門會就他們關注／負責的項目進行統計，但由於各部門關注點未必相同，很多時會出現矛盾及數字有出入的情況。由於以性別分類的統計數字是對

公共政策及服務進行性別評估的一個重要元素，因此政府應從新檢討現時的統計數字，並全面推行性別分類統計數字。

### **加強婦女事務中央機制的權力**

婦女團體一直批評現時的婦女事務委員會，不論在層次上及權力上，都不能有效地推行及統籌婦女事務。婦女事務中央機制對整體婦女權益及男女平等的工作扮演重要的角色，她雖要有實質的權力及資源來推行性別觀點主流化的工作。我們認為她必需是一個三層次的架構：

首先是婦女辦公室應直接隸屬政務司長辦公室之下。該辦公室應由相當於政策局局長級的人領導，辦公室的權力將是推廣政府全面實行性別觀點主流化；統籌婦女事務及倡議新政策和工作的發展。辦公室應與民間婦女團體有緊密的聯系及合作。

其次是在各部門委任高級職員為性別事務專責工作員，專責促進部門訂政策時對性別平等觀點的考慮，並為各職員籌辦性別醒覺培訓。這些工作員與婦女事務辦公室及其他部門的性別事務專責工作員作緊密聯系，共同推展主流化的工作。

最後是婦女事務委員會應為政府架構以外的諮詢委員會，專為行政長官提供諮詢意見。委員會應有廣泛的代表性以反映香港婦女的多元組合和不同需要。

### **婦女基金**

香港現時的撥款模式一般以服務為基礎，政策倡議的婦女團體往往出現資源不足的問題而向外國資金申請資助。這不單窒礙了爭取婦女權益的工作，亦令香港蒙羞。作為一個經濟發達的城市，香港並不能尊重及資助本土的多元化社會。

### **婦女與經濟參與**

香港經濟轉型後，政府一直未有正視因轉型而變成失業的中年女工問題。政府從未設定長遠解決中年婦女失業的政策，只是將這些婦女培訓後又再培訓，將婦女推向一些傳統上由女性擔任、低收入及無保障的行業，如辦公室助理、家務助理，令到這些婦女的處境進一步惡化。一些多女性從事的工種，如清潔，政府更帶頭將這些工種私營化，判上判的情況令到這些女工的情況更加惡劣。現時的就業模式趨向「雜散化」，如兼職、外判、臨時工、散工等，進一步加深

婦女的貧窮處境。

此外，無酬勞動不被社會尊重。家庭主婦及無數參與義務工作的婦女對社會作出的無酬經濟貢獻不被尊重，在制定經濟及福利政策時，政府亦不會給予家庭主婦女適當的考慮。最近實施的強積金以入息計算，便是將家庭主婦的退休需要排除予外，使到香港近八十萬的家庭主婦老時仍沒有獨立的經濟地位，及長期需要依賴家庭照顧。政府更沒有設立適當的培訓，讓這些婦女可在兒女成長後重投勞動市場。

政府爲了令其削減綜援開支變得理直氣壯，政府不惜抹黑領取綜援的單親家庭（多數爲女性），大大打擊她們僅有的尊嚴及合理生活水平。被削減的項目很多是給予單親家庭的基本支援，如傢俬津貼，這類削減不單令已在領取綜援的人士生活百上加斤，更會令到處於暴力環境的婦女因經濟因素而不敢脫離暴力家庭。政府更強令這些婦女出外工作，但卻不給予這些婦女適當的培訓及支援，以協助她們尋求穩定的工作。

## **性別歧視**

香港在一九九五年通過反性別歧視法例及成立平等機會委員會，但政府卻從未審視現存政策及法例有否違反性別歧視法例，更濫用公帑，爲含歧視成份的政策與平等機會委員對簿公堂。香港的三條反歧視法例都存有不少漏洞及豁免，直接削弱它的保障能力。政府更漠視社會上出現的嚴重歧視問題，如年齡歧視、學歷歧視及種族歧視等，這些歧視情況與婦女有莫大的關係，因爲當中以中年婦女及新移民婦女及外藉家庭傭工（絕大部份是婦女）受影響最深。

## **建議**

1. 全面推行性別觀點主流化，指令所有政府部門及公營機構全力投入及分配資源支持這項工作。
2. 全面審視婦女的處境，制定婦女政策及分配資源，消除婦女面對的障礙，讓不同階層的婦女能在經濟及社會上發展她們的潛能。
3. 設立婦女事務中央機制，給予足夠的權力及資源統籌婦女事務。
4. 檢討現時統計處及所有政府部門的統計數字，要求所有數字都必需以性別分類。

5. 重視及統計無酬勞動對社會的經濟貢獻，在國民生產總值反映這類經濟參與，並檢討現時政策對這些婦女的保障。
6. 審視現時所有法例、政策及服務，消除所有存有性別歧視的成份，積極促進婦女參與社會及經濟發展。
7. 訂立平等機會法，全面處理香港的各類型歧視情況。
8. 設立婦女基金及檢討現時的撥款機制，促進多元化社會出現。■

## 勞工權利

香港天主教勞工事務委員會

《經濟、社會、文化權利國際公約》第三部分中明確列出各項勞工權利，包括不論性別均享有同工同酬的權利、享受公平及良好的工作條件的權利、享受社會保障的權利、休息及閒暇的權利、組織及參加工會的權利及罷工的權利等等。中國既是締約成員之一，香港特區政府在保障及促進勞工權益上自然責無旁貸，然而，首屆特區政府並未能有效地處理及解決勞工問題，在推行各項政策時甚至會漠視或犧牲了勞工權益。當中尤值得關注的事例如下：

### 否定全民退休保障，逃避承擔

政府推出強制性私營公積金計劃，否定了全民退休保障的重要，更推卸了政府在全民退休保障上應作出的承擔。<sup>2</sup>強積金計劃不但不能為現時年長僱員提供足夠的退休保障，而且亦把家庭主婦、短期合約僱員、家務僱員及已退休的長者等拼於保障之外。此外，強積金是由私營機構承辦，政府及僱主無須承擔投資風險，僱員要完全承受一旦受托人投資失誤的損失，退休金額甚無保障。

### 監管不力，強積金問題叢生

政府既不肯承擔全民退休保障，只透過成立強積金管理局監察私營強積金計劃的運作情況。然而，自強積金實施以來，問題接踵而至，反映強積金管理局對信託人及僱主的監管不足。例如：

1. 僱主為逃避供款而迫僱員轉為自僱人士，其中以建造業及運輸業的情況最為嚴重。建築地盤職工會曾指出，按政府統計處的資料顯示，二〇〇〇年第四季建造業內共有一萬一千四百名自僱人士，但至二〇〇一年首季已上升至一萬八千人，第二季更升至近二萬三千人，升幅竟至一倍。類似情況亦在運輸業中出現。<sup>3</sup>
2. 積金局目前每月大約接獲一萬宗有關僱主拖欠供款的投訴，顯示僱主拖欠供款問題嚴重。<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> 國際社會保障專家組織在訂定廿一世紀的社會保障政策的目標時，強調「負責任的政府不應採用私營財務機構來營辦社會保障的財務安排，包括不應允許退休金轉包給私營承辦。」(政策條文第 202、203 及 262 節) 國際勞工組織 1952 年社會保障(最低標準)第 102 公約規定「政府應對於有關的社會保障機構和服務設施的良好經營承擔總責任。」

<sup>3</sup> 《新報》(2001 年 11 月 16 日) 及《星島日報》(2001 年 12 月 3 日)。

<sup>4</sup> 《新報》(2001 年 11 月 7 日) 及《成報》(2002 年 1 月 5 日)。

3. 消費者委員會的研究早已指出，市面上許多強積金銷售計劃內容不盡不實，如保本基金不保本、保證基金限制多多、信託人隱含收費五花八門等等。<sup>5</sup>

### 外判公共服務，姑息中間剝削

政府近年加速把公共服務私營化，外判成爲常用的手法。然而，政府爲求減省開支，往往以「價低者得」的投標方式批出合約，對外判監管不足，姑息承辦商或中間人剝削員工，長工時、低工資、削減休息日及強迫在休息日工作等情況屢見不鮮。例如，食物環境衛生署現時已通過外判形式，推出了四千七百五十個清理街道的職位。政府雖然聲稱清潔工人合約上已列明月薪約有八千元，但工人實際收入與之相距甚遠。曾有工人投訴月入只得三千二百元。<sup>6</sup>

### 培訓計劃成效不大

香港經濟低迷，失業率攀升，政府於是催生了各項培訓計劃，如僱員再培訓計劃、自僱創業支援計劃、技能提升計劃、展翅計劃及毅進計劃等。但這些計劃只是拖延失業問題的浮現，未能真正幫助失業人士及待業青少年與就業市場接軌。政府既提出「高科技港」的口號，但各培訓計劃內容並不是爲配合高科技生產而設。學員完成培訓後，政府亦未能提供完善配套，協助就業。例如，雖然勞工處於二〇〇一年一月至十月共錄得約五千三百個聘請本地家務助理的空缺，但結果只得約一千七百人成功就業，交通費偏高是原因之一。<sup>7</sup>政府只知道培訓，忽視就業配套。

### 邊緣勞工的生活愈加困苦

政府並無制定最低工資及最長工時的法律，亦沒有把未能合乎「四一八」規例的工人納入僱傭保障之內。就業市場中的年齡、性傾向、種族歧視仍然嚴重。有調查發現本港近九成的五十歲或以上的保安員每日工作十二小時，工資中位數只有五千餘元，部分更缺乏每星期的休息日及勞工假期。<sup>8</sup>亦有調查指本港有十三萬僱員沒有用膳時間。<sup>9</sup>而亦有工會投訴不少僱主強迫僱員每周工作時數不得超過十八小時，令僱員不受《僱傭條例》保障，其中以酒店業及零售業最爲普遍。<sup>10</sup>此外，目前政府仍未有爲性傾向、年齡及種族歧視立法，保障不同性傾向、年齡和種族人士在就業上享有平等待遇。

---

<sup>5</sup> 《選擇月刊》第 282、284、296 及 297 期。

<sup>6</sup> 《文匯報》(2002 年 1 月 30 日)。

<sup>7</sup> 《明報》(2001 年 11 月 15 日)。

<sup>8</sup> 荃灣明愛社區中心，《年長保安從業現況調查報告》(2001 年 10 月 17 日)。

<sup>9</sup> 《明報》(2001 年 11 月 28 日)。

<sup>10</sup> 《東方日報》(2001 年 10 月 18 日)。



## 未有保障參與工會權及罷工權

臨時立法會先後凍結、廢除或修訂《勞工代表權、諮詢權及集體談判權條例》、《防止歧視職工會條例》及《職工會(修訂)條例》，嚴重侵犯僱員的勞工權利。特區政府至今仍無視僱員的集體談判權之被剝奪。

有見及此，我們希望第二屆特區政府能積極落實及保障勞工權利，政府應盡快：

1. 推行全民退休保障制度，為那些在現行的強積金計劃中得不到保障的人士（如已退休僱員、家庭主婦、家務助理、短期合約僱員等）提供退休保障。
2. 在強積金計劃中設立最低退休金額保證。加強監管受託人，嚴懲逃避供款的僱主。
3. 全面檢討外判政策，不要純以經濟效益為考慮，更須關注勞工權益。
4. 全面評估各培訓計劃及其配套，以免花了資源而無助於改善失業。
5. 設立失業援助金，以解燃眉之急。
6. 改善工人生活，制定行業工資法例，保障邊緣勞工，免受僱主「壓價」。
7. 以國際標準制訂工時法例，避免長工時損害僱員的健康、家庭生活及個人發展。
8. 取消「四一八」，保障所有僱員的僱傭權益。
9. 將教育及人力統籌局分拆為二，成立勞工局，專注處理勞工事務及政策，定期諮詢及會面民間各勞工團體。
10. 糾正外勞政策不合理之處，如廢除外傭的「兩星期規例」、增加外傭工資檢討過程的透明度及公眾參與等。
11. 立法保障集體談判權及罷工權。
12. 積極推動社區經濟，使失業及低收入人士能多一條出路，以謀生計。■

## 少數族裔權利

香港融樂會

現時，本港社會服務團體提供給華裔年青人活動（特別是暑期活動）多的是，甚至幾乎把他們弄滯了。然而，同樣是本港的年青人——少數族裔青年卻悶得發慌，精力無處發洩，連一些華裔青年覺得很普通不過的戶外活動，如燒烤、游水、露營及划獨木舟等，對少數族裔青年來說卻是「稀有的珍品」。

### 政府漠視少數族裔的存在及需要

在現時百份之六點八的失業率，本港打工仔女面對「搵工難」的處境，少數族裔更難上加難，有些個案不單尋找工作方面受到困難；在尋找工作過程中，經常遭遇到老闆及人事部員工在種族及宗教上的歧視；就算聘用，其只可在現時的低工資中再被壓低工資的條件下工作。

事實上，政府一直漠視少數族裔在就業上面對的困難，就以協助失業人士的「再培訓計劃」為例，大部份承辦機構在整個計劃上的設計，根本沒有考慮過社會上有他們的存在。

在處理及跟進露宿者的個案中，他們面對不少問題，但歸根究底是漠視加上歧視的問題。我們曾經聯絡多個收容露宿者的機構，仍沒法為我們的服務對象尋找半個床位。荒謬的是，這些個案，都是發生在社會福利處樓上（八層之隔）。我們不斷表示這些人士的需要時，其轄下的家庭服務中心的所謂跟進工作，只是留下一份中文版的介紹服務單張，然後於三個月後以「失去聯絡」（lost contact）而結案。

在教育政策方面，政府也一直是漠視我們的青少年服務對象的需要，應該說是政府剝奪了他們作為市民的基本權利。基礎教育學位不足的問題一直未能解決，本港目前大約有一千二百多所官立或資助的中、小學，但其中仍只有七所願意收錄南亞裔適齡學童。我們的工作，就是經常周旋於教育政策推行者的行政程序旋渦之中，卻不能解決一個核心問題，一個文明豐裕社會裡的荒誕現象——基礎教育學位不足。

政府不單在正規教育漠視，在非正規的教育範疇內，同樣亦不會考慮少數族裔青年的需要。就以「展翅計劃」來說，從宣傳開始就屏棄了他們。後來，我們透過電台和報章向社會展示這個問題後，勞工處及有關當局才容許個別團體試辦。

在過去一年多，我們疲於奔命處理一些因小事而被檢控的案件。一些案件的發生，是基於對少數裔青年的誤解。我們不能只是說這是文化差異問題，大部份更是一種因歧視而衍生的態度而造成的局面。「非法集會」、「遊蕩」、「在行人路上踏單車」、「藏有攻擊性武器」等便是少數族裔人士經常面對被檢控的其中幾項罪名。

弱勢社群面對這陌生及「操縱你的未來」的執法人員，在繁複的司法程序中，其面對的處境可想而知——言語上的隔膜、翻譯上的誤導、無交代的等待、檢控過程的失誤，以致「朦查查」認罪等情況經常出現。以上各項只是香港南亞裔市民在部分不同範疇的景況，歸根究底的原因是香港政府有意無意間的漠視及歧視。

## 香港政府迴避處理種族問題

### 1. 迴避立法

在簽訂聯合國有關族種、公民權利平等國際公約後多年，仍然堅持拒絕在本地立法改善，漠視種族歧視問題及逃避國際責任。

### 2. 忽視南亞及東南亞不同族裔文化特色和需要

香港一向聲稱為多元文化都會，但在文化、藝術等政策上，一直都以白人及華人為主要考慮，沒有考慮本港事實上具有不同亞洲民族文化特色，有極大的發展空間。這表明了香港掌政者並沒有接納不同種族及文化的胸襟和思維，只流於一些歌舞升平活動和謬謬幾行的宣傳口號，難以真正確立香港多元文化都會的地位。

### 3. 兩文三語政策執行不力

一些對民生影響甚大的社會政策，如房屋、教育、執法、社會福利的宣傳、申請表，甚至發予少數族裔學生、家長的信件、資料冊等，亦極少使用雙語版本，並沒有考慮非中文語系種族的需要，往往亦使施政出現漏洞，資源錯配，執法和司法亦容易出現不公。

### 4. 政府、公共服務、社會服務直接或間接做成種族歧視

政府、公共服務、社會服務對少數族裔人仕的了解不足，便無法掌握實際情況，配置資源，準確施政。而資訊的不足和語言的阻隔，亦使少數族裔認識和使用政府、公共服務、社會服務時面對重重障礙，直接剝奪少數族裔人仕的資訊權利和間接剝奪少數族裔人仕的有關權利，造成直接和間接的歧視，社會亦難以回應各項本港少數族裔人仕的社會需要和問題。

5. **缺乏種族融和的政策，對主流學校和職業培訓機構吸納少數族裔人仕的支援不足**

缺乏一套具體消除種族歧視或種族融和政策，在少數族裔學童融入本地主流學校和職業培訓課程方面更是舉棋不定，無法使主流學校有效吸納少數族裔學童入學，對學校和培訓機構的支援亦不足。

**對消除本港種族問題的五項建議**

1. 立法消除種族歧視，落實簽訂國際公約的責任，改善現時因種族問題而導致社會不公平的狀況。
2. 政府應參考其他國家經驗，制訂多元化的文化融合政策，並不止於歌舞昇平的活動。一個有誠意的政策，政策制訂者有需要具更闊的世界觀及接納不同種族文化的胸襟，而多元化的意義，不應單指是英美和華人文化。
3. 在政府及公共機構推動「公平資訊政策」，並推動社會上其他機構跟進，真正落實兩文三語的語文政策。同時，亦應向前線人員提供支援，並開發、提供不同語文版本的資訊，以協助少數族裔人仕，避免有人因為種族／語言障礙而得不到應有的服務和權利，以及使執法和司法更公平。
4. 政府在經濟、教育等社會政策上，必須考慮不同族裔的需要，包括：

**勞工政策方面**

- 在就業輔導、勞工處就業選配、展翅計劃，以及再培訓等計劃方面，政府應增撥人力及額外資源作服務調整，使少數族裔人仕亦得以使用相關的服務，在勞動市場上可以公平競爭。

**教育政策方面**

- 設立或鼓勵多元化學校，提供「人人有書讀」的平等機會，使香港不會因種族／語言等問題造成學位不足，而導致有人不能入校就讀，或少數族裔學童跨區就學。
- 在公開考試中的中文科設立平等／特別機制，如「應用中文」科（一如英語的「課程甲」），使非華裔種族有機會參與中文科考試，並使有機會繼續升學及利於投入勞動市場。

### **房屋及其他政府政策方面**

- 擴大不同語言版本的資訊和宣傳，使香港市民不會因種族／語言而失去使用服務的機會。

除廣泛的公民教育外，政府應率先在教育和培訓方面推動種族融和政策，使少數族裔人士可通過參與本地主流學校和職業培訓，有效消除因不同族群間分隔而帶來種種直接和間接的歧視，並調動相關的資源為前線機構作出支援。■

## 愛滋病預防及照顧

### 關懷愛滋

香港愛滋病總呈報個案一直維持低水平，相比其他亞太地區的愛滋病感染比率，香港的情況並不嚴重。然而，有兩點需要要注意的，第一：愛滋病病毒的感染個案並非必須向政府呈報，故此政府公報的數字只是已呈報的個案，未能反映真實的數字；其次，許多已受愛滋病病毒感染的人士未有接受測試。

若上述兩點是屬於「冰山的底層」，那麼愛滋病的預防及照顧便要主動出擊。回顧近幾年的發展，「關懷愛滋」尤其關注以下的情況：

### 愛滋病病毒感染數字不斷上升

由一九八五年至二〇〇一年年底（共十六年），愛滋病病毒個案的總呈報數字為一千七百五十五宗。但由一九九七年至二〇〇一年的五年內，共增加了九百七十九宗，佔總呈報數字的百分之五十五。而據中國官方統計，現時國內的感染數字約六十萬人，香港在這些地區（尤其是中港兩地）人口流動越加頻繁，相信會直接影響香港的愛滋病病毒感染人數。

### 歧視及恥辱

麗晶花園事件理論上已獲平息，兩位麗晶花園居民在平等機會委員會的調停下向事主道歉。然而，回顧整件事件，居民長達數年、日夜不絕的抗議，不但反映政府不同部門的愛理不理處事態度，以及其束手無策的情況，更令人反思十多年來的愛滋病教育的成效。平等機會委員會並非解決歧視及恥辱的唯一答案。

另一方面，社會上隱性歧視仍不斷發生，例如一位專科醫生在診治一位愛滋病病毒感染者時，由於感染者沒有即時及當面告知醫生其愛滋病情況，醫生便搬出家人的照片，並對感染者說若他在診治期間被感染者傳染，便會害了照片上的太太和女兒。同一時間，該醫生更指出助護是在「猜輸」的情況下才接這個案。這件事正反映出香港需要的是實質、持續、有效、能改變行為和態度的愛滋病教育計劃，而不是不斷編制工作指引，正如以上該位醫生的情況：「上有政策、下有對策。」

### 延續性的預防及照顧計劃

預防及照顧為愛滋病工作不能分拆的概念。據一九九八年「香港愛滋病顧

問局外聘專家小組」所提出的建議<sup>11</sup>，預防及照顧的工作需要有弱勢社群的參與。由於弱勢社群在社會上被受忽略，例如主流社會服務機構未有為中港旅客、性工作者及其顧客、男男性接觸者及性病患者等社群提供服務，也沒有愛滋病預防教育提供，做成服務空隙。因此，預防方面需著重弱勢社群，將過往的宣傳和教育轉移到針對性預防工作，資源的投放須建基於以證據為本及有成效的預防工作。至於照顧方面，則需保持高質素及有彈性的服務，緊貼及配合感染者的需要。我們須知道預防及照顧屬長遠及發展性的工作，但卻受基金申請的條例限制，令預防及照顧計劃未能得到延續。

## 撥款機制

現時的愛滋病信託基金的撥款機制不考慮長期持續的計劃申請。事實上，預防及照顧工作並非「三言兩語」，而是長期及持續的。此規定不單令愛滋病服務機構的工作得不到延續，亦令成效評估出現困難，與特首所提出的「持續性教育」的理念背道而馳。另一方面，「信託基金」的撥款亦未能對「香港愛滋病顧問局」及「社群策劃委員會」的建議作適當的調整<sup>12</sup>，令撥款未能對症下藥，切合需要。

## 缺乏用家參與的顧問局

「香港愛滋病顧問局」的成員並無愛滋病病毒感染者或弱勢社群人士參與，以至於在「高層次」的策略制定及事項討論的過程中，未能反映社群的需要。

## 獲取廉價醫藥

高效能的抗愛滋病病毒藥物（即雞尾酒治療），不但藥費成本昂貴，而且是終生服用的。雖然感染者可以用數十元的門診費用，購買成本為每月八千至一萬元的雞尾酒治療。但若在醫療收費上有任何的變動或與成本掛鉤，會直接令感染者的經濟百上加斤，一些因為疾病而失業的人士，更可能出現「無錢無藥食」。

## 建議

1. 政府必須與愛滋病服務機構、愛滋病病毒感染者及弱勢社群團體共同制定有關愛滋病政策，並訂定落實執行的預防策略，和研究跨境預防計劃的可

---

<sup>11</sup> 詳情請參閱愛滋病顧問局外聘專家小組，就香港愛滋病情況及防治計劃的評估報告。愛滋病顧問局，《齊邁向前、積極回應》（香港：1998年）。

<sup>12</sup> 詳情請聯絡關懷愛滋索取有關報告。

行性，遏止愛滋病病毒蔓延，並為感染者提供高質素的支援服務。

2. 檢討現時的撥款機制，讓資源流到經社群建議的優先預防及照顧計劃。上述所提的「社群策劃委員會」經已就多方面作出實質建議，有關部門應廣納民意，將資源下放至最受愛滋病病毒影響的社群。
3. 香港愛滋病顧問局須廣納愛滋病服務機構、愛滋病病毒感染者及弱勢社群的代表，並加入顧問局內，成為委員之一。
4. 研究進口高效能抗愛滋病毒藥物的「類同藥」，減低醫療開支。
5. 建立高融納性的社會環境，打擊歧視及恥辱。在公眾教育方面須注重改變人們的態度和行爲，避免只是流於知識層面的推廣。在執行殘疾條例方面，則須了解感染者對申訴過程的憂慮，保障投訴人在申訴過程中不會被暴露身份。■



## 不同性傾向人士權益

香港十分一會

一直以來，非主流性傾向人士的權益均備受忽視。在法律和公共政策的制定過程中，不同性傾向人士往往受到歧視或邊緣化。

### 房屋政策

鑑於現行公屋及自置居所貸款計劃均只接受個人或以家庭成員，如配偶、父母、子女或兄弟姐妹一起提出申請，同性伴侶由於並未獲得法律承認。因此她／他們亦無法共同享用此等公民應有的福利。

### 醫務衛生政策

在現在醫務衛生政策下，在無法取得病人（如病人因不省人事而不能作決定）同意的情況下，醫院管理局會徵詢其配偶／家人，以取得她／他同意，進行有關治療。同性戀人並沒有權利為伴侶決定是否同意施行手術。在非公開探訪時間內，只有病人的配偶／家人可以陪伴病人身旁照顧，而同性伴侶則沒有這個權利。

### 同性肛交罪行

根據現行《刑事罪行條例》，在雙方同意下進行肛交的二十一歲以下男子和二十一歲以下女子有不同待遇，前者須負上刑事責任，而後者則不算犯法。十六歲以上的女子與（沒有年齡規限的）男子進行陰道交便為合法，而二人進行肛交的合法年齡為二十一歲。

我們相信性權是人權，所有公民皆有選擇不同性傾向之權利。因此，我們有以下建議：

### 建議

1. 訂定反性傾向歧視法，確保在就業、住屋、社會服務、醫療及公共設施上，不同性傾向人士亦能獲得法律一視同仁的對待。
2. 設立承認海外註冊同性伴侶的機制，使她／他們和海外註冊的異性伴侶一樣，可以在港獲得認可，並擁有同等權利。

3. 設立同性伴侶註冊機制，使她／他們可以和異性伴侶一樣，享有在申請公屋、領養子女、承受遺產及稅務上的權利。
4. 容許同性伴侶以伴侶名義，共同申請公共房屋、自置居所貸款計劃等房屋福利。
5. 容許同性伴侶以伴侶名義，共同申請領養兒童。在審批同性伴侶的申請時，採取對待異性夫妻之申請的同一標準。
6. 修改現行肛交法，把在雙方同意的情況下，合法進行肛交的年齡降低為十六歲，使之與陰道交的合法年齡看齊。
7. 一方面，正面鼓勵學校教授同學接受不同性傾向人士，在另一方面，禁止教學內容涉及歧視不同性傾向人士的成分。
8. 投入更多資源，積極推廣反性傾向歧視的工作，務求提高大眾對多元性傾向的認識。■

## 各團體聯絡方法

團體名稱	電話	電郵	網頁
香港人權聯委會	27139165		
基督徒關懷香港學會	27803556	cfhks@netvigator.com	cfhks.org.hk
香港天主教正義和平委員會	25603865	jpcom@pacific.net.hk	jpcom.catholic.org.hk
香港社區組織協會	27139165	soco@pacific.net.hk	
樂施會	25202525	info@oxfam.org.hk	www.oxfam.org.hk
香港教育專業人員協會	27807337	feedback@hkptu.org	www.hkptu.org.hk
香港政策透視		hkpv@policyviewers.org	www.policyviewers.org
香港兒童權利委員會	23249782	hkccr@childrenright.org.hk	www.childrenright.org.hk
新婦女協進會	27200891	hkaaf@netvigator.com	www.aaf.org.hk
香港融樂會	27893246	unisonhk@hongkong.com	
香港十分一會	81091399	hkten@hotmail.com	hkten.i.am
香港天主教勞工事務委員會	27725918	hkcccla@netvigator.com	hkcccla.catholic.org.hk
關懷愛滋	28984411	enquire@aidsconcern.org.hk	aidsconcern.org.hk
香港基督徒學會	23981699	hkci@netvigator.com	hkci.org.hk

如對本報告有任何意見或欲索取本報告，可電郵、傳真或致函致：

香港天主教正義和平委員會

香港西灣河大石街一號李宏基牧民中心三〇二室

電話：25603865

傳真：25398023

電郵：jpcom@pacific.net.hk

網頁：jpcom.catholic.org.hk