

# 性別平等：民主社會發展的必然趨勢



香港城市大學應用社會科學系副教授

梁麗清博士

## 前言

新一屆特首選舉如箭在弦，疑似參選人的紅燈綠燈猜測沸沸揚揚。行政長官梁振英又意外地宣佈不會再競逐連任，而特首參選名單至今仍未落實，耐人尋味。今年新一屆選委會的投票率創新高，當選的民主派選委大幅度增加，反映市民大眾對香港政局發展的熱切關注，在建構民主、平等、公義的社會的工程上傾盡全力。建構一個民主、平等、公義的理想社會國度，必須重視社會上不同階級、性別、種族、性傾向等人士的個人權利和社會發展機會。在過去五年間，梁振英在性別平等的議題上付出過多少努力？在縮減兩性在政治、經濟、教育、就業、家庭及個人發展等範疇之間的差距有否寸進？抑或維持五十年不變？

現今社會仍普遍認為婦女議題沒有什麼逼切性，甚至有意角逐特首的候參選人，政綱亦沒有任何性別角度或改善婦女處境的政策建議。然而，婦女的處境雖然在近年略有改善，但步伐顯得太慢。簡單點算，婦女恆久面對的問題而仍然存在的，大致如下：全職家庭主婦的勞動價值至今仍未被受重視、全職照顧者沒有退休保障、已婚婦女因欠缺幼兒服務支援，以致不能就業或再就業時仍困難重重。婦女多從事低收入及缺乏保障的兼職工或零散工；由於婦女的首要角色被放置在家庭，她們失業的身份往往被隱沒。在沒有獨立經濟能力及低收入的情況下，女性日漸趨向貧窮化。科技訓練、持續教育，婦女只有望門興嘆。家庭及性暴力事件有增無減，但相關政策及服務卻沒有改善。發展性的婦女服務仍然得不到政府的任何資助等。

上述的種種問題，正好反映現行多項勞工、經濟、教育及社會福利等政策，欠缺對婦女現況的全面分析及性別視角，以致政策在制定及執行時，進一步強化婦女不利的處境。

雖然梁振英不再參選，要穩定社會的發展，特首候選人亦必須明白將性別議題提上政治議程的重要性。因此，回顧梁振英在性別議題上的功過，可作為日後新一屆政府施政的參考。然而，與性別相關的議題不一而足。由於篇幅所限，要審視梁振英政府在過去五年推動性別平等的工作上的成效，我們只能夠選取以下幾個與婦女發展有密切關係的課題作分析及討論，包括：(1) 性別主流化；(2) 性別與貧窮；及(3) 婦女就業。

## 性別主流化

婦女事務委員會(下稱婦委會)自成立後，其中一項任務是履行政府在1995於北京世界婦女大會的承諾。婦委會於2002年成立工作小組，在政府部門及社會推動「性別主流化」(Gender Mainstreaming)的概念。所謂「性別主流化」，是指政府各項政策及社會規劃，包括政治、經濟和社會各範疇，必須通過性別評估(Gender Impact Assessment)和性別審核(Gender Audit)的程序，確保女性及男性能夠在該政策下得到同等利益，以達致兩性平權。要將一向被邊緣化的婦女權益及兩性平等問題，轉化成一個需要正視的政治議題，除非政府各部門的互相配合及著力落實推行，否則是不可能辦到。要落實「性別主流化」的實施，必須有決心及承擔，著力推行以下七項的工作：(1)政府必須賦予具足夠權力及財力的架構去敦促各部門推行。(2)需要部門間的衷誠合作及搜集有性別角度的資料數據。(3)與非政府組織的婦女團體建立緊密的伙伴關係。(4)府部門內應提供性別意識的基本訓練。(5)釐定性別的審核指標，加強其問責性。(6)在政府有關部門制定發展戰略性目標，並按性別編整及搜集統計要數字。(7)推行性別教育，提高市民大眾對性別議題的關注(梁麗清，2008)。

梁振英上場後，只有在2015年的施政報告提及性別主流化的落實情況，當中著墨檢視清單的進度，指出現今已有超過50個不同的政策和工作範疇採用了檢視清單(香港特區政府，2015)。檢視清單是性別評估工作的一部分。政府部門願意填寫清單，可理解為一種有助官員提升性別意識的工具。但部門填寫清單後，有否觸動他們改善政策的決心？有否推行過相關措施而初見成效？這些問題並未有確切的答案，惟通過性別審核的過程才能得知具體的實施成效。由於婦女事務委員會實質上只是一個諮詢架構，並非真正具有實權的中央機制。委員會根本沒有足夠的資源，協助部門建立一些配套措施作出相應的改革，亦沒有權力去推動及監察政府其他部門的進度。若果將性別主流化的概念約化成檢視清單，部門止於填寫一份不具約束力及監察力的清單，性別主流化的落實只不過流於紙上談兵。

性別預算的概念(gender budgeting)與「性別主流化」的概念是一脈相承的。換句話說，所謂性別預算是在政府的財政預算的過程中，考量政府能否有效地分配資源，讓兩性在社會上得到公平的發展機會。為了縮減男女在男權主導的社會上的差距，政府會撥備一些資源為婦女提供一些發展性的工作，以及補償性的支援，讓婦女能夠自強。香港從殖民地政府採取的「有限度介入」福利政策(minimal intervention policy)到特區政府現今採取的「彈性福利策略」(flexible welfare strategy)，顯示政府更進一步仰賴一種即時的現金援助，或短線的措施去處理社會問題，以及維繫社會穩定，施政明顯是乏力的。一個有承擔、有遠見政府，必須締造社會有利環境，讓市民有發展空間。

男女擁有平等的社會機會及權利，是一個進步社會的重要的發展指標。這些均需長遠政策的配合，以及社會資源的投放才能成事。十分可惜的是，財政撥備至今還沒有考慮推動性別平等的項目。另一方面，婦委會於2011年草擬的一份婦女發展目標的指標性文件，試圖列出多項重要政策發展的短期及長遠目標，讓政府部門參考及跟進(婦委會，2011)，可惜文件現已束之高閣，無人跟進。「性別主流化」已流於一個裝飾性的名詞。

## 性別與貧窮

扶貧似乎是梁振英政府一項引以為傲的政績，由政務司長領導重設的扶貧委員會，由2012年開始制定官方貧窮線、推出低收入家庭津貼等措施，政府屢次公開表示為扶貧工作的進展而感到驕傲。無可否認，現屆政府的扶貧工作確實踏出了一步，可惜仍舊是力度不足，且欠缺婦女角度。貧窮不單是階級問題，亦是一個性別問題。「貧窮女性化」的現象，不單出現在發展中國家，於經濟發達的歐美國家也同樣存在，且日益嚴重。香港近年也出現類似的情況。貧窮與婦女有密切關係。社會上的性別分工是導致貧窮的主要原因之一。有論者認為，在經濟環境惡劣的情況下，男性均會面對貧窮的危機，而同屬的家庭成員也有著同等機會，處於相同的經濟困境。然而，這說法忽略了社會上存在性別權力不均的現象。在男權主導的社會，「性別分工」的觀念仍然根深蒂固，影響婦女在社會上和家庭中所扮演的角色。婦女的貧窮，與其照顧者的角色有著相當密切的關係；婦女的貧窮，並非個別婦女遭遇的不幸。承擔照顧者的角色，讓很多婦女變成經濟依賴者。香港的婦女人口中，年長婦女、單身母親和新移民婦女最容易面對貧窮的威脅。她們的經濟來源十分有限，亦面對很大的就業障礙，生活大多停留在一個很低的水平。部份婦女需要依賴政府的福利援助生活（梁麗清，2001）。

香港人口老化的問題嚴重。年長的人口中，2011年香港六十五歲及以上人口共941,312人，性別比例是1000比871，女比男多（政府統計處，2011）。年長婦女的退休生活保障，有待解決。老人方面，由於香港的工人欠缺退休保障，他們勞碌一生，然而年老時生活仍未能得到合理的保障。因此，沒有親人供養的長者便得依靠綜援生活或繼續工作維生，亦解釋了為何老人佔綜援受助者的比例最高。當中，接受綜援的女性長者亦較男性多。就業方面，據2011年統計資料顯示，65-74歲從事經濟活動的女性只得5.7%，較男性的18.3%為低。工作中的年長婦女，收入亦較同齡的男性為低。男性長者的入息中位數與女性的收入差距為29.7%（政府統計處，2011）。現今的強積金供款計劃與僱員的工作歷史掛鉤，婦女的工作歷史較多因家庭責任而從事低薪工作，以及出現斷裂的現象。因此，就業女性退休後所得到的強積金一般較男性少。

此外，在傳統的性別分工觀念下，很多已婚婦女仍然擔任全職的照顧者，從事無酬勞動。2014年，全港共有648,400名全職家務料理者，其中超過98%是女性（政府統計處，2015）。這些無酬的家務勞動者一世辛勞，貢獻家庭、為社會培育下一代、照顧病患家人，他們所付出的均能減少社會服務的開支，但自己卻承受很多社會後果，包括就業受到影響、變成經濟依賴者，這意味全職照顧者沒有任何的退休保障。民間一直以來爭取沒有資產審查的全民退休保障有助解決全職照顧者的晚年生活保障。可惜，政府仍然不顧廣大市民的訴求，至今仍未承諾推出沒有資產審查的全民退休保障。此外，為了減輕照顧者的經濟負擔和確認照顧者的勞動價值，婦女團體在過去二十年提出為照顧者提供照顧者津貼，雖然去年關愛基金推出照顧長者的照顧津貼試驗計劃，但津貼沒有惠及那些照顧有需要兒童的照顧者。

除了上述的年長婦女及全職照顧者外，容易陷入貧窮的婦女亦包括單身母親。單身母親方面，女性單親的就業率比男性單親相對為低，根據2011年香港的



統計資料顯示，比率分別是55.1%及70.2%。他們的工資亦有差距：女性單親每月的入息中位數為10,000元，而男性則為13,410元(政府統計處，2015)。事實上，由於要獨力照顧子女，大多數單親能夠外出工作的機會很低，因此，她們需要依賴綜援金生活，佔綜援受助者的第三大類。至於新移民婦女的情況，官方提供的資料十分有限。但根據一些社會研究資料顯示，新移民中以已婚婦女佔大多數，她們面對生活各方面的困難包括居住，其次是與政府部門接觸和就業等方面。亦有研究指出，新移民婦女在就業上面對的歧視除了性別歧視，也因為語言及文化的隔閡而遭受歧視。

由是觀之，沒有具備性別視角去制定扶貧政策，是未能有效及針對性地解決貧窮問題的。可惜，筆者在扶貧大會及工作小組會議上提出要正視婦女貧窮問題時，未有得不到積極的回應。婦女陷於貧窮的處境，並非個人的不幸。政府不應以一種短視的態度看待婦女的貧窮問題，認為改善福利會加重政府的負擔，標籤綜援受助者，迫使他們放棄接受援助。長遠來說，要協助婦女脫離貧窮，必須從兩方面著手考慮：意識形態和社會政策方面。首先要打破固有的性別觀念，協助婦女爭取經濟上的獨立。此外，社會政策亦應在多方面互相配合，改善婦女的就業處境和增加支援性的社會服務等。協助婦女經濟上獨立自主，不單合乎社會追求平等的原則，亦有利社會整體發展。

### 婦女就業

相對上，婦女就業問題似乎得到梁振英政府較大的關注。例如，梁振英分別在2013年及2014年的施政報告中提及婦女就業及發展的問題。在2013年的施政報告中，認為婦女就業的情況已有所改變，例如在過去十年間，擔任經理及行政人員和專業人員的女性的此例分別增加了6.5%和7.7%。另一方面，政府亦打算將「自在人生自學計劃」常規化，並讓新來港及少數族裔婦女報讀(香港特區政府，2013)。在2014年的施政報告，則提及婦女重投勞動市場的困難，勞福局將會聯同婦委會進行調查研究，了解她們離開勞動市場的原因，以及吸引她們就業的因素，並承諾制訂政策鼓勵婦女就業。與此同時，施政報告亦提及改善兒童服務，增撥資源改善課餘託管服務及「鄰里支援幼兒計劃」，並將服務對象由6歲擴至9歲(香港特區政府，2014)。

上述所謂進展並不理想! 婦女的就業處境雖有改善，但改變得太慢。政府統計資料顯示，婦女的勞動參與率雖然有上升的趨勢，由2004年的48.7%上升至2014年的50.7%，相對於男性在2014年的勞動參與率68.7%為低。不過，女性從事兼職工作比男性明顯較多，在2009年的比例是9比5，而婦女從事兼職的原因與她們的家庭責任有很大的關係(婦委會，2015)。此外，婦女在行業分隔的勞動市場扮演著次要的角色，多從事一些低薪、非技術、和兼職的工作，直接影響她們的薪酬待遇及晉升機會，例如在2010年，女性僱員的入息中位數是9,000元，男性僱員則為12,000元。香港雖然已就「性別歧視條例」及「家庭崗位歧視條例」立法，但婦委會研究仍然發現，同工不同酬及因家庭崗位被歧視的現象，仍然普遍(婦委會，2012)。另一方面，現有的條例仍未能夠針對婦女在就業時面對年齡方面的歧視，以及新來港婦女面對的族群歧視等作出保障。此外，為改善婦女學習的「自在人生自學」計劃，並非一些資歷認可的課程，對婦女就業發展並無幫助。

婦女在生育成本上付出的不少代價，包括：在經濟上需要依賴別人、長期與勞動市場脫節、重投勞動市場時又因年齡歧視得不到就業發展的機會，以及欠缺就業及退休保障等。婦女就業面對的困難，關鍵是欠缺在兒童照顧上的足夠支援，兒童服務一直以來被垢病的問題，大致有三點：(1) 收費昂貴；(2) 服務時間欠彈性，不能夠配合父母上班時間的安排；(3) 名額不足。然而，上述施政報告提出的兒童服務改善措施，可謂杯水車薪，搔不著癢處，如此力度豈能回應社會的真正需要。其實問題已經積存已久，亦有不少的研究數據和前線經驗支持上述的說法，但梁振英政府仍遲遲未提出一套全面改善方案，還說需要等待勞福局的進一步研究。

協助婦女就業的措施，除了提供服務支援外，也必須有就業措施的配合。父母上班時間太長，以及欠缺彈性，均不利於照顧兒童的成長。家庭友善政策是指一些為平衡工作與家庭生活的政策，當中包括：推行五天工作周、彈性上班時間、彈性工作地點等彈性工作模式，以及提供分娩假、侍產假、託兒服務等福利配套措施。彈性工作模式之所以能夠實踐，是因為後工業時代的生產模式出現轉變，我們不用再依賴密集的勞動力，而電腦及資訊科技也令這些彈性措施變得可能。家庭友善僱傭政策，其實是雙贏的政策。僱員方面，在適當的彈性工作安排和合理的薪酬保障的配合下，不但可增加女性的就業機會，同時亦鼓勵男性分擔參與家庭事務及照顧的責任，有利社會的整體發展。可惜，目前政府只在2015年推行只有三天的法定男性侍產假，至今仍沒有積極推行標準工時的法案。可見，特區政府在提供平等就業機會的措施上顯得有心無力。

## 結語

性別平等是社會發展的重要標記。在一個民主公義的社會，無論男性或女性，都應享有同等的政治、經濟、就業、教育、性愛、個人發展的權利。這些權利是受到國際社會認同及國際公約保障。不論是現屆或來屆政府，都應該堅守原則，信守承諾，維持香港作為一個國際大都會的形象。

## 參考資料

- 梁麗清(2001)。香港的性別與貧窮。140–142頁。馮應謙、陳浩文(編) 特區·政策·倫理。香港：麥穗出版社。
- 梁麗清(2008)。香港家庭暴力政策 – 性別觀點主流化的可行性研究報告。香港：香港城市大學應用社會科學系。
- 香港特區政府(2013)。2013施政報告。香港：香港特區政府。
- 香港特區政府(2014)。2014施政報告。香港：香港特區政府。
- 香港特區政府(2015)。2015施政報告。香港：香港特區政府。
- 婦女事務委員會(2011)。婦女發展目標報告書。香港：婦女事務委員會。
- 婦女事務委員會(2015)。香港女性統計數字2015。香港：婦女事務委員會。
- 政府統計處(2011)。2011人口普查，主題性報告：長者。香港：政府統計處。
- 政府統計處(2015)。香港的女性及男性主要統計數字。香港：政府統計處。