

平等機會委員會

管治、管理架構及投訴處理程序

檢討報告



平等機會委員會
EQUAL OPPORTUNITIES COMMISSION

目錄

主席序言	ii
序言	vi
鳴謝	viii
詞彙	ix
報告摘要	1
第 1 章—背景	6
第 1 部—管治檢討	14
第 2 章—平機會／整體管治	14
第 2 部—管理架構	17
第 3 章—主席／營運總裁	17
第 4 章—四個管治專責小組	21
第 3 部—投訴處理程序	23
第 5 章—法律及投訴專責小組	23
第 6 章—建議及實際改善措施	27
第 7 章—獨立報告	30
第 4 部—結論	38
第 8 章—概覽／建議	38
附錄	43
附錄 1—管治、管理架構及處理投訴程序檢討	43
附錄 2—芮安牟教授的委任信	44
附錄 3—平機會的《歧視法例檢討》意見書中為政府列優先處理的建議摘要	46
附錄 4—平機會歷任主席名單	48
附錄 5—平機會現任委員名單	49
附錄 6—平機會委員出席記錄	52
附錄 7—獨立報告	53
附錄 8—2008 至 2018 年投訴事務科及法律服務科的主要服務指標	104

主席序言

平等機會委員會(平機會)於2017年至2019年期間，就其管治、管理架構及投訴處理程序進行了程序檢討，以期改善服務。

程序檢討由「檢討委員會」進行，成員包括三名平機會委員，分別為：高朗先生、孔美琪博士及李翠莎博士(孔博士及李博士已分別於2018年5月及2019年5月離任)。與此同時，平機會邀請了退休高等法院法官芮安牟教授，以義務性質就平機會的投訴處理程序進行獨立檢視。

平機會亦委任了退休高級公務員梁熾輝先生出任總項目經理，其職務為協助「檢討委員會」，包括進行前期準備工作，例如與多名相關平機會職員會面、審查所有相關記錄及文件，以及向檢討委員會匯報其調查結果。

「檢討委員會」最後根據梁先生的調查結果及芮安牟教授提交的報告，制定了最終程序檢討報告。

總括而言，程序檢討報告涵蓋以下議題：

(A) 以受害人為本的方針

程序檢討報告建議平機會在處理所有投訴時採取以受害人為本的方針。簡單而言，以受害人為本的方針有以下特點：

- (1) 以公平公正原則執行；
- (2) 認清並特別考慮受害人的需要，尤其是其福祉、尊嚴，以及表述的權利；
- (3) 平機會必須切實嘗試協助受害人尋求公義，而且無論最終投訴結果如何，他們有權知道結果背後的原因；以及
- (4) 在整個投訴處理過程中，必須有效管理受害人的期望，並妥善地顧及受害人的情緒。

(B) 投訴處理程序

程序檢討報告列出了若干觀察結果、意見及建議，探討如何可簡化投訴處理程序，從而提升成效及效率。其中尤為重要的是，程序檢討報告指出，就投訴進行調查不應只以調停為目的。為使個案可成功處理，無論是採用調停或法律訴訟的方法，平機會都必須搜集足

夠案情資料及證據，才能使個案可實質推展。毋庸置疑，整個過程中應採取以受害人為本的方針。

(C) 管治及管理架構

程序檢討報告大致支持平機會現有管治及管理架構，尤其是主席應擔當總指揮的角色，並由委員協助制定策略及督導實施情況，另由全職受僱的管理小組成員執行平機會的法定職能及日常運作。

經審閱所有相關參考資料及文件後，我認為程序檢討報告內容精闢詳盡，就平機會工作的研究一絲不苟，有深入見解。我非常贊同程序檢討報告的建議，特別是(a)以受害人為本的方針是平機會處理投訴宜採用的適當做法；(b)處理投訴時必須以全面的方式搜集案件資料和證據；以及(c)由主席擔當總指揮的角色，並輔以平機會管治委員會委員及專業管理小組的鼎力協助。

總括而言，我認為儘管程序檢討過程漫長，但已成功達到目的，解決平機會面對的大部分挑戰。程序檢討報告亦給予我深刻的啟發和為我提供了寶貴的參考價值，讓我考慮日後如何進一步改善平機會的管理架構，以確保平機會能一直持續改進，克服新的挑戰。

我在此衷心感謝芮安牟教授、高朗先生、孔美琪博士、李翠莎博士、梁熾輝先生及其他所有前任和現任平機會委員，包括前任平機會主席陳章明教授，還有參與此工作的所有平機會職員，以及不吝賜教、與平機會分享真知灼見的持份者，你們的努力終於喜見成果，全賴你們堅持不懈，此項工作才得以順利完成。我堅信憑藉程序檢討報告提出的寶貴建議，平機會定能為香港整體市民提供更有效、更快捷的服務，從而建立公平、多元、共融的社會。

平等機會委員會主席

朱敏健, IDS

2019 年 12 月

註：這份檢討報告於 2019 年 2 月獲時任平機會委員通過。

平等機會委員會

平等機會委員會(平機會)
管治、管理架構及投訴處理程序檢討報告
由檢討委員會成員擬備

檢討委員會成員：

高朗先生

孔美琪博士

李翠莎博士

我們必須採納特定標準或信念，方能提出具實質、可持續並具社會價值的建議。因此，我們秉持反歧視的理念，善用平機會的有限資源進行是次檢討，並採用了以受害人為本的檢討方針……

檢討委員會成員

序言

檢討委員會成員首先要感謝平等機會委員會(平機會)的職員。在主席陳章明教授的領導下，職員都為檢討委員會成員的檢討(檢討)作出貢獻，一致採用以受害人為本的檢討方針。

究竟甚麼是「以受害人為本」的檢討方針？檢討委員會成員明白，平機會在處理歧視個案及宣傳相關政策的資源有限。在此背景下，檢討的目的無非是力求使平機會取得更佳工作成果。問題是，誰是影響平機會工作成敗的關鍵？經與持份者(包括受害人和代表受害人的非政府組織)進行廣泛討論後，結論顯而易見——歧視個案的受害人和潛在受害人；平機會應改善其工作程序以幫助他們，保護社會上的少數群體。

就平機會處理根據各反歧視條例提出的投訴個案而言，以受害人為本的做法乃應是謹守公正持平地對待雙方的原則，同時留心並重視投訴處理程序各個階段中受害人的需要。重要的一點是，受害人可能是投訴人、答辯人或第三方。對於指稱的行為並非不合法，及／或瑣屑無聊、無理取鬧、基於錯誤理解及／或缺乏實質的投訴，¹平機會將不予考慮，並會把資源適當投放於處理受害人提出的投訴個案。

平機會明白歧視本身有剝奪權力的負面作用，及社會不同權力階層的特性。平機會亦了解部份受害者對其歧視經歷難以啟齒，以及在陳述個別形式的歧視時會因文化和社會障礙而受限。

然而，在香港法律制度下，個案必須符合證據門檻和法律標準方能立案，納入法治框架審理。法律制度的性質使然，在受害人和加害人之間發生歧視爭議的現實情況中，並非所有受害人都能得直。檢討委員會成員認為，至為重要的是受害人需感受到平機會聆聽他們的訴求，並有切實地嘗試幫助他們。故此，平機會採取以受害人為本的方針，不論投訴最終結果如何，都會秉持協助受害人的態度，致力執行處理投訴程序，行使平機會的權力，以及管理受害人的期望。

¹ 請見《性別歧視條例》第 84(4)條為例

要落實上述以受害人為本的工作方針，平機會必須有適當的管治、管理架構和投訴處理程序，這三項皆屬這次檢討的範圍。事實上，平機會在檢討期間已實行了工作改善措施，例如加強不同部門之間的資料共享，以及在投訴處理程序中更多行使法定權力。這些改善措施有利受害人循法律途徑解決爭議，是捍衛人權的重要一環。

檢討委員會成員致力履行其職責，為歧視個案的受害人謀福祉，以及釐清相關政策。三人檢討委員會中，有兩位成員為現任平機會委員，分別擔任法律及投訴專責小組召集人和副召集人。另一位成員是前平機會委員，在反歧視方面擁有豐富經驗，可供其他成員借鑒。

檢討委員會成員向在檢討過程中作出貢獻的人士和機構致謝，並特別感謝芮安牟教授撰寫獨立報告(獨立報告)，提供了獨立觀點。鳴謝名單請見下頁；獨立報告已載於本報告的附錄。

檢討委員會成員感謝各平機會委員交付信任和信心，讓我們根據職權範圍(概述載於附錄 1)領導這次檢討。

檢討委員會成員：

高朗先生

孔美琪博士

李翠莎博士

鳴謝

本報告考慮了以下人士／機構由 2017 年第二季開始至今所提供的意見：

平等行動聯席成員：

香港融樂會
婦女參政網絡
平等機會婦女聯席
同根社
香港婦女勞工協會
關注婦女性暴力協會
香港婦女基督徒協會
香港職工會聯盟婦女事務委員會
香港女社工協會
彩虹行動
同志公民 Out and Vote
零售、商業及成衣業總工會
張超雄議員辦事處
民間人權陣線

香港工會聯合會

張超雄議員 (立法會議員)
郭榮鏗議員 (立法會議員)
林心兒女士 (婦女參政網絡)
李卓人先生 (香港職工會聯盟)
黎雅明先生 (前平機會委員)
吳靄儀女士
芮安牟教授
曾潔雯博士 (前平機會委員)
王秀容女士 (關注婦女性暴力協會)

曾提供意見的平機會委員及職員

詞彙

縮略詞

《手冊》
《框架》
反歧視條例

平機會
服務指標
政內局
政府
香港特區
部門
程序檢討

獨立報告
聯合會

涵義

《內部執行程序手冊》
《國際框架：公營機構的良好管治》
《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》、
《家庭崗位歧視條例》及《種族歧視條例》
平等機會委員會
主要服務指標
政制及內地事務局
香港特區政府
香港特別行政區
平機會工作部門，如圖 1 所示
有關平機會的調查及法律協助職能的檢討，該些
職能由投訴事務科及法律服務科執行，並由法
律及投訴事務專責小組監督
芮安牟教授的獨立報告，載於本報告附件 7
國際會計師聯合會

報告摘要

平機會於2017年第三季成立檢討委員會，審視平機會的部份核心職能。該檢討反映了平機會致力回應跨界別聯署持份團體就平機會履行法定職能提出的意見，亦回應了服務使用者、代表受害人的持份團體，以及立法會的意見。三名平機會委員組成了檢討委員會，以義務形式進行檢討。檢討範圍包括評估平機會管治的績效；2015年實施的高級管理層架構；以及平機會的投訴處理程序。平機會亦委託外間專家芮安牟教授(前高等法院法官)，同樣以義務形式，同時就投訴處理程序進行獨立檢討，以使這項檢討具備更全面的視野。

有別於平機會在過去不同時期進行的多項檢討，是次檢討的工作乃建基於現行框架內的實際管治模式。現行框架為《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》及《種族歧視條例》(統稱反歧視條例)。檢討目的是辨明並採納良好常規，優化以受害人為本的平機會工作方針，履行平機會的核心職能，致力消除基於性別、婚姻狀況、懷孕、殘疾、家庭崗位及種族的歧視，達致平機會的抱負和使命。

在所有投訴中，不論結果如何，平機會都致力確保對所有相關人士予以體恤和尊重，維護他們的尊嚴，把個案進展適當告知雙方，並謹慎地管理雙方期望。平機會認為，要實踐以受害人為本的方針，至關重要的是跨界別持份者持續參與，這方能確保平機會的工作能協助歧視個案的受害人和潛在受害人，並定期回顧和檢討其機構效能和程序。

為有助實踐以受害人為本的方針、維護他們的尊嚴和權利，以及尊重他人，以下扼述檢討委員會的主要結論的和建議，供平機會考慮：

管治及管理架構

1. 平機會應採納以受害人為本的方針為機構文化的重要一環。平機會曾與包括受害人及代表受害人的非政府組織等持份者進行廣泛討論，這項建議正回應了討論結果。平機會應努力完善其程序，幫助歧視個案的受害人和潛在受害人，保護少數群體。就平機會處理根據各反歧視條例提出的投訴個案而言，以受害人為本的做法就是謹守公正持平地對待雙方的原則，同時留心並重視投訴處理程序各個階段中受害人的需要。

2. 平機會內部和平機會委員需秉持一致的思維理念，即各委員是代表平機會的，而這體制等同平機會；這能提升平機會委員的責任感，加強他們履行監督平機會運作的職能。要實踐這理念，在定期舉行的季度平機會會議之間，主席應加強報告平機會的整體運作問題和議題的最新進度。

3. 至於平機會主席及委員，他們的委任實由香港特區行政長官全權決定，唯一的限制是平機會委員的每屆委任期不應超過 5 年。主席一職是法定的全職職位，其薪酬同樣由行政長官決定。

4. 目前平機會委員來自不同背景，總的而言，檢討委員會成員對此並無異議，並相信行政長官是特意委任更多不同背景人士為平機會委員。平機會近日榮獲香港董事學會頒發 2018 年「傑出董事獎」，並獲頒發董事會多元化卓越嘉許。

5. 檢討委員會建議，平機會作為重要的反歧視機構，不應將中文書寫能力列為主席職位的聘任條件，亦不應把這條件加諸於其他與運作需要無關的職位上。若有兩名同樣優秀的人選，當中具備中文口語及／或書寫能力的一名人選由於能方便運作，在遴選過程中當然會佔優。若廢除中文書寫能力的嚴格要求，政府便將是帶頭樹立破除歧視的榜樣，並可擴大平機會主席的人選範圍，在工作間僱用少數族裔人士，達到政策目標。然而，這事宜是由行政長官全權決定。

6. 從管治角度而言，公共機構雖然可以採用兩層管治架構，委任非執行主席及執行行政總裁，在獨立委員輔助下運作，但這不是唯一的可行架構，也可能還有其他架構選擇。政府已明確表示平機會具有重要職能，應由主席領導。政府聘任營運總裁，為的是引入機制，優化平機會的管治和問責。

7. 評定平機會整體表現的標準是平機會是否能有效履行其職能。我們不質疑平機會由主席擔任行政主管的架構，然而，平機會運作的效益，又即成效，才是衡量法定機構管治績效的真正標準。檢討委員會建議，平機會應以受害人為前題，在向相關持份者履行職能及職責時考慮以上這點。

投訴處理程序

自程序檢討開始以來，平機會已落實若干改善具體工作的建議，建議所涵蓋的工作包括：確切分類查詢及投訴個案；行使法定權力，以便收集文件及進行調查；修訂內部執执行程序，例如個案由查詢提升至投訴時，廢除需重新編配另一名個案主任的做法；以及向各方提供進行提早調停或調查的選擇。

檢討委員會成員進一步建議：

8. 在個案管理方面，投訴事務科應清楚向受害的投訴人解釋，要成功調停及／或獲得其後的法律協助，事實資料及證據十分重要，並且不應讓個案陷入雙方各執一詞的境地，因為這樣會對受害人造成敗訴風險。因此，受害人務必提供可信的證據或調查線索，以便平機會處理個案。否則，平機會只能駁回該投訴。投訴事務科需集中調查可取信的個案。

9. 至於投訴事務科執行的調查程序，檢討委員會成員認為，該科只為調停而進行調查，這原則上是錯誤的。反歧視條例訂明，凡有投訴提出，平機會須對投訴的作為進行調查，並通過進行調停而努力使爭議達致和解。² 檢討委員會成員不能認同此跳躍式邏輯，視此條文等同於「調查的目的只為進行調停」，因為投訴事務科職員必需先全面了解案情，方能嘗試進行調停，而這亦正是案件管理的一種技巧。

事實上，平機會《內部執执行程序手冊》(《手冊》)訂明了適用政策和程序，根據現行《手冊》第 4.1 條，投訴調查的目的包括(i)收集和審視有關投訴的事實資料；(ii)決定是否進行或終止調查；(iii)提供可以進行調停的依據；以及(iv)調停不成功的情況下，提供依據以決定應採取何種行動，即平機會是否應給予個案法律協助。因此，平機會需要調整投訴事務科的主要服務指標(服務指標)。該科目目前的服務指標集中考量調停率，以推動該科有效地履行其個案管理職能，達到《手冊》訂明的標準。

² 請見《性別歧視條例》第 84(3)條為例

10. 關於僅適用於調停期間受害人的保密權問題，投訴事務科應預先向受害人解釋，如調停不成功，宜認真考慮同意透露其所說的話或所做的事，以便為個案建立有力理據申請法律協助。

11. 另一方面，調停期間，投訴事務科對答辯人和潛在答辯人進行的調查應是有限度的，以便保障調停的保密權。根據反歧視條例的適用規定和規例，投訴事務科具有調查權力，允許該科向答辯人、潛在答辯人及／或第三方收集資料和證據。投訴事務科應運用其規管權力，提升其履行規管目標的效能。

12. 平機會應尋求資源調配，包括運用科技，例如在其網站上載短片及設置互動程式，供公眾瀏覽。目的是提供現成互動工具，就不同類型的歧視個案及相關程序提供概覽，並以受害人為本，透過應對上述問題，管理受害人的一般期望。

13. 若調停不成功，歧視個案受害人應獲機會與法律服務科的專業法律人員會面。該科應在會面前審視截至調停前所得的案情及證據，這些資料不受保密權所限。會面的目的是讓法律服務科就個案的證據不完整性向受害人作出分析，說明該科需要索取進一步資料及／或需要進行調查，以便向法律及投訴專責小組提供持平的法律分析，協助專責小組根據其法律和政策考慮，決定是否給予個案法律協助；以及假如提供協助的話，應提供有限度或全面協助。檢討委員會成員相信，在受害人為本的方針下，會面工作十分重要，平機會應調配資源及／或向政府申請撥款，以達致這個目標。檢討委員會建議主席向行政及財務專責小組提出此議題，將之納為優先項目，以便有效地運用資源。

14. 芮安牟教授於獨立報告提出了25項建議，其中大多數建議屬平機會的現行做法，與及已執行及／或正考慮的改善措施，這些措施已取得預期成效。假若程序檢討報告建議的實際改善措施未能提升平機會以受害人為本的調查／法律協助的整體運作，平機會可按需要，於日後法律改革中考慮獨立報告的其餘內容或建議。檢討委員會建議，目前最迫切的考慮應為本報告所述的實際管治事宜及有關改善措施。

總項目經理

15. 檢討委員會由一名總項目經理支援。總項目經理已擬備一份報告工作草擬本，供檢討委員會考慮。檢討委員會成員擬備其報告時，採用了總項目經理的工作草擬本的部份相關資料。

第 1 章—背景

1.1 平機會於1996年成立，是負責執行反歧視條例的獨立法定機構。平機會致力消除基於性別、婚姻狀況、懷孕、殘疾、家庭崗位及種族而產生的歧視。各反歧視條例具體如下：

(a) 《性別歧視條例》(第480章)

根據《性別歧視條例》，任何人在訂明活動範疇內基於某人之性別、婚姻狀況或懷孕而作出歧視行為，即屬違法，包括：

- 僱傭；
- 教育；
- 貨品、服務及／或設施的提供；
- 處所的處置及／或管理；
- 諮詢團體的投票資格；以及被選入或委任入該等團體；
- 會社的活動；及政府的活動。

《性別歧視條例》亦確保任何人在訂明活動範疇內，包括僱傭、教育、貨品、服務及／或設施的提供，處所的處置及／或管理範圍內免受性騷擾及使人受害。

(b) 《殘疾歧視條例》(第487章)

根據《殘疾歧視條例》，任何人在訂明活動範疇內基於某人的殘疾而作出歧視行為即屬違法，包括：

- 僱傭；
- 教育；
- 貨品、服務及／或設施的提供；
- 進出處所；處所的處置及／或管理；
- 會社及體育的活動；及政府的活動。

條例亦確保任何殘疾的有聯繫人士免受歧視，或確保因殘疾而需要提供服務的傳譯員、閱讀者、助理人員或照料者陪同的人士免受歧視。在《殘疾歧視條例》訂明的活動範疇內，基於殘疾、使人受害及中傷的騷擾即屬違法。

(c) 《家庭崗位歧視條例》(第527章)

根據《家庭崗位歧視條例》，任何人如基於某人的家庭崗位而作出歧視行為，即屬違法。「家庭崗位」指負有照顧直系家庭成員之責任。「直系家庭成員」是與另一人有血緣、婚姻、領養或姻親關係之人士。根據《家庭崗位歧視條例》，任何人可提出投訴之範疇與《性別歧視條例》之範疇相同，包括：

- 僱傭；
- 教育；
- 貨品、服務及／或設施的提供；
- 處所的處置及／或管理；
- 諮詢團體的投票資格以及被選入或委任入該等團體；
- 會社的活動；及政府的活動。

(d) 《種族歧視條例》(第602章)

《種族歧視條例》確保任何人基於其種族免受歧視、騷擾及中傷。「種族」指該人的種族、膚色、世系、民族或人種。根據《種族歧視條例》規定，在訂明活動範疇內，任何人基於某人的種族而歧視、騷擾及中傷該人，即屬違法，包括：

- 僱傭；
- 教育；
- 貨品、設施及／或服務的提供；
- 處所的處置及／或管理；
- 公共團體的參選及投票資格；及會社活動。

《種族歧視條例》亦確保基於種族的近親免受歧視(政府反對將保障延伸至有聯繫人士)。「近親」包括(但不限於)任何人的配偶、父母、子女、兄弟姊妹、祖父母或外祖父母、孫、孫女、外孫或外孫女。

1.2 根據各反歧視條例，平機會的職能和權力包括：

- 消除基於性別、婚姻狀況、懷孕、殘疾、家庭崗位及種族而產生的歧視；
- 推動兩性、殘疾人士與非殘疾人士、家庭崗位及不同種族之間的平等機會；
- 消除性騷擾、以及基於殘疾及種族的騷擾及中傷；
- 就根據反歧視條例作出的投訴進行調查，及促使各方透過調停解決爭議；
- 就引致反歧視條例下之歧視情況或議題進行主動調查；
- 制訂及發布反歧視條例實務守則；
- 檢討反歧視條例的工作及必要時提出修訂；及
- 就歧視和平等機會議題進行研究。

1.3 平機會的使命是建設一個沒有歧視、崇尚多元、包容共濟的社會，多年來一直竭力履行職能和權力，務求令人人共享平等機會。平機會有明確使命，包括尋求與社會各界合作；推動多元平等機會的意識、理解及接納，同時推廣教育，防止歧視；執行反歧視條例；及為受歧視的人提供申訴途徑，以討回公道。

1.4 在高層次的工作使命之下，平機會有五個日常運作範疇，其中可分為四項對外運作目標及一項內部運作目標，包括：

- (a) 運作目標 1：公眾查詢及投訴處理。平機會需維持有效益及具效能的公眾查詢及投訴處理系統。

主要工作包括：

- 為服務使用者制訂一套易於使用的程序；
- 建立投訴資料庫和管理系統，以便收集和分析查詢及投訴數據，以及訂立數據基準；
- 定期全面修訂《內部執执行程序手冊》，供投訴事務科職員使用；
- 在投訴事務科職員到任的首三個月內，向他們提供有關使用《手冊》、認識反歧視法例及投訴資料庫的全面培訓；

- 為投訴事務科職員提供持續培訓，加強他們的處理投訴技巧，並著重提升他們的調停技巧；
- 與本地其他人權組織及亞太區的反歧視機構建立建設性關係，交流和分享資訊；
- 監察服務使用者的正面意見，就服務投訴進行調查，達致高水平的服務使用者滿意度。

(b) 運作目標 2：推廣、教育及宣傳。平機會需向社會各界別有效傳遞平等機會訊息及提供相關教育。

主要工作包括：

- 與傳媒建立緊密關係，為平機會建立正面形象；
- 建立有效的溝通渠道，例如便於使用的網站及查詢和投訴程序，讓商界、政府和社會各界瞭解平機會的職能和政策，推動平等機會；
- 繼續製作並發布網上課程，供不同持份者使用；
- 與學校、教師及教育機構建立密切聯繫；
- 製作各種宣傳資料及通訊刊物，向社會各界、傳媒及公私營界別發布；
- 為各界制訂並提供有關平等機會和反歧視議題的一般／個別培訓及諮詢服務；
- 與企業合作，制訂平等就業政策及良好常規；推動公私營機構開設平等機會主任職位，執行平等機會政策；及
- 進行評估和其他調查，以量度平機會的推廣及教育計劃的成效。

(c) 運作目標 3：政策及研究。平機會需進行全面檢討、研究及政策工作，打擊系統性歧視，把平等機會納入社會主流。

主要工作包括：

- 檢視調查和投訴個案的模式和趨勢，辨識僱傭及非僱傭範疇的歧視性做法，並就打擊此類做法提出建議；
- 就正式調查的行動提出建議，以處理系統性歧視；

- 就可能發生系統性歧視的範疇展開或委託進行研究，推動個別範疇的平等機會政策和常規；
- 掌握及審視對平等機會有影響的公共政策議題，提出解決方案或推展方向；
- 與政策和研究議題的持份者保持密切關係；
- 與海外的人權機構及團體建立並加強關係；及
- 就平等機會的基線服務指標進行調查，監察公眾在看法、態度和認知上的變化。

(d) 運作目標 4：法律服務。平機會需提供高效率的法律服務。

主要工作包括：

- 就詮釋反歧視條例的條文提供內部意見；
- 向受屈人提供法律協助，包括按需要代表受屈人出庭；
- 審視給予服務使用者法律協助的準則，以便落實協助，取得最佳成果；
- 與投訴事務科緊密合作，實施必要改善措施，以確保服務使用者在提出投訴及其後申請法律協助時獲得具優質和效益的服務；
- 出庭訴訟或以法庭之友身份提供協助，以便為反歧視法樹立案例；
- 持續檢討反歧視條例的成效，在需要時草擬修訂法例議案；及
- 擬備新的反歧視法例，包括實務守則和指引。

(e) 運作目標 5：機構支援。平機會需有效管理其工作、人手及資源，並需維持具效能的機構支援程序及系統。

主要工作包括：

- 透過向平機會職員提供入職簡介及複修培訓，使他們積極恪守機構價值及實務守則；
- 協助規劃和執行平機會的整體優先工作和策略，監察和檢討服務承諾，以鞭策工作表現並作出改善；

- 管理具效能的秘書處，並就平機會的工作表現及運作事宜與各委員緊密聯繫；
- 維持資訊科技系統的運作，評估當前的通信和其他科技的可用性，以提升公眾使用平機會服務的暢通易達程度；
- 提供各種公開溝通渠道，加強內部溝通；
- 招聘、保留和培育高質素的員工，以支持平機會落實工作目標；
- 適當參考公私營界別的良好常規，制訂和執行人力資源、行政及採購政策和常規，並在必要時作出改善；
- 運用工作表現管理系統，維持和提高職員的生產力和發展；
- 審慎管理財政，善用平機會的資金，每月制訂及提交財務報告，並按應計制編製財政預算；
- 評估租賃寫字樓的使用情況，並以維護平機會最大利益的條款訂立新的租賃協議；及
- 不時就管理及架構進行檢討，執行建議以作持續改善。

檢討

1.5 平機會於2017年第三季成立檢討委員會，反映平機會致力回應跨界別聯署持份團體就平機會履行法定職能方面提出的意見。平機會收到服務使用者、代表受害人的持份團體，以及立法會的意見，致使平機會展開是次檢討，回應有關各界的意見。三名平機會委員組成了檢討委員會，以義務形式進行檢討。檢討範圍包括評估平機會管治的績效；2015年實施的高級管理層架構；以及平機會的投訴處理程序(附錄1)。平機會亦委託前高等法院法官芮安牟教授為外間專家，以義務形式就投訴處理程序進行外間獨立檢討，以使這項檢討具備更全面的視野。(附錄2-給芮教授的邀請函)。

1.6 有別於平機會在過去不同時期進行的多項檢討，是次檢討工作乃建基於現行框架及反歧視條例下的實際管治模式。檢討目的是辨明並採納良好常規，優化以受害人為本的平機會工作方針，履行平機會的核心職能，致力消除基於性別、婚姻狀況、懷孕、殘疾、家庭崗位及種族的歧視，達致平機會的抱負和使命。檢討委員會成員指出，有關討論的確是切實可行，

目的是幫助政府和平機會考慮如何善用平機會的有限資源，使相關持份者，特別是歧視個案受害人受益，並推動平等機會政策。

1.7 是次檢討採用了多種檢討方法，包括審閱文件、與相關職員進行詳細訪談，以及與持份者進行討論。平機會聘任一名臨時總項目經理進行基礎工作及提供相關數據，供檢討委員會考慮。總項目經理因此有機會在投訴事務科內短期兼任另一職位，親身處理個案，繼而把實際執行投訴處理程序的經驗納入檢討中，使整項檢討更充實完備。

按照本章所述的監管框架及運作目標，檢討委員會成員認為，現行的平機會組織架構(見下圖)有助實現運作目標。然而，在管治角度而言，這組織架構與平機會能否優化管治、管理架構及投訴處理程序無關。下文各章節將就管治、管理架構及投訴處理程序作出討論。

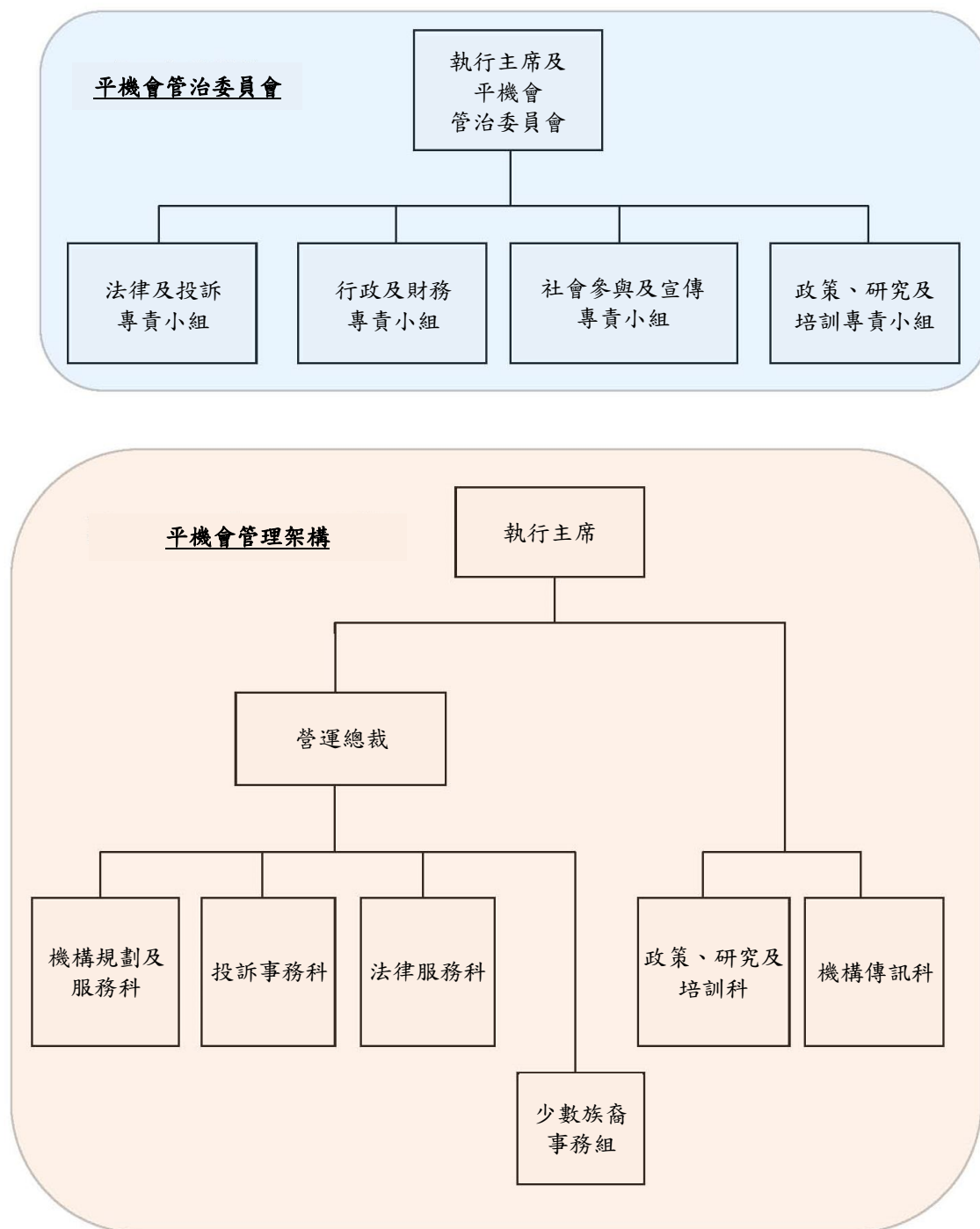


圖 1—平機會組織架構圖

第 1 部－管治檢討

第 2 章－平機會／整體管治

2.1 如第 1 章的組織架構圖(圖 1)所示，平機會「管治委員會」監督平機會的運作，這包括主席；法律及投訴專責小組；行政及財務專責小組；社區參與及宣傳專責小組；以及政策、研究及培訓專責小組對平機會各事務的管治。反歧視法例沒有提述平機會有「管治委員會」的體制。事實上，反歧視條例訂明「委員會的成員組成委員會的管治組織，具有以委員會名義執行委員會職能及行使委員會權力的權限。」。

2.2 換言之，平機會委員根據反歧視條例在會議中履行其法定職能時，並非以管治委員會身份行事，而是代表平機會行事；平機會管理層的角色是支援平機會委員履行第 1 章所載的平機會重要職能，各委員共同行使平機會的管治權。惟檢討委員會備悉，平機會是於 2014 年議決採納管治委員會的說法。平機會應適時重新考慮是否應修訂其組織架構圖，使整個組織架構代表平機會，而非代表平機會管治委員會，並向外界傳達有關訊息。平機會委員應以平機會共議，或以管治委員會身份行事兩種說法，有待日後再行討論；即考慮相較之下，採用「平機會解決了問題」的說法，或採用「平機會管治委員會解決了問題」的說法，會帶來何種益處。檢討委員會明白這並非關鍵問題，亦非急需考慮的議題。

2.3 目前，平機會委員積極參與制訂平機會的整體工作策略，就資源調配與政制及內地事務局(政內局)及其他政策局聯絡。檢討委員會成員認為，從管治角度而言，由於各委員負責監督平機會落實其抱負和使命的策略性工作，因此他們參與工作的現行做法是合宜的。檢討委員會成員的進一步觀察是，政內局確實會考慮平機會委員的意見，亦表明會優先考慮符合政府工作策略的平機會重點策略性工作。例如，當局會依循立法程序，優先處理平機會在歧視法例檢討中提出的八項建議(詳載於附錄 3)。

政內局明確表示，將在適當情況下協助平機會就整體政策和執行問題聯絡相關政策局，惟平機會需配合政府為香港整體利益而推行的政策之步伐，按優次落實工作，以優化成效。檢討委員會成員建議，平機會應繼續努力，切實推動落實優先處理事項，以取得預期成果，同時應持續推展原有的反歧視工作。舉例，平機會多年來積極進行反性騷擾工作，由於近日

#MeToo 運動興起，平機會遂更優先推動反性騷擾工作。

2.4 平機會委員除了制訂和執行策略工作，亦從根本上參與管治平機會。有關委任平機會委員，根據反歧視條例，香港特區行政長官應委任一名全職主席。主席如未經行政長官批准，不得擔任任何有酬職位，或為報酬而從事其主席職位以外的任何職業。委任薪酬、條款及條件由行政長官全權決定。行政長官考慮時自當衡量所有相關因素，包括從相關渠道獲取有關主席的工作表現的反饋，以及主席有否竭力肩負其領導平機會的管治角色。自 1996 年平機會成立以來，各屆主席的任期由數月至五年不等，詳情已表列於附錄 4。

2.5 根據反歧視條例，行政長官除委任平機會主席外，亦需另外委任不少於 4 名但不多於 16 名委員；委員每屆獲委任任期不得超過 5 年。反歧視條例似乎未有訂明續任委員的限制。作為平機會的一部份，平機會委員與主席同樣影響著平機會的管治。雖然政府有政策訂明不應委任非官方成員出任有關組織同一職位超過六年，但只要符合反歧視條例的法定條文，這最終並無礙行政長官就委任管治委員會委員相關事宜作酌情考慮。

2.6 以管治角度而言，檢討委員會成員認為，為避免群體思維，委任平機會委員時應吸納來自不同背景人士。目前平機會委員來自不同背景，有關詳情已於附錄 5 闡明。行政長官在委任平機會委員時顯然已考慮具備不同背景及專業知識的人士，包括不同性別人士、殘疾人士、少數族裔、僱主團體、社會服務界、法律專業人士及會計專業人士、學術及教育界，以及其他社會人士。根據檢討委員會成員的個人經驗，平機會委員皆大力支持主席及平機會執行的妥善管治，以確保平機會能履行其反歧視職能，保護受害者，提供尋求公義的渠道，並推動平等機會政策。

2.7 反歧視條例訂明了嚴格要求，規定如行政長官信納平機會委員(a)未經平機會批准而已在平機會的會議連續缺席 3 次；(b)已經破產或已經與其債權人作出安排；(c)因身體或精神上的疾病以致喪失履行職務能力；或(d)因其他理由而不能夠或不適合執行成員的職能，則行政長官可宣布該人的平機會委員職位懸空，並以行政長官認為合適的方式發出通知；行政長官作出宣布後，該職位即告懸空。因此，平機會委員需遵守嚴格的會議出席率要求。平機會各委員的會議出席記錄已載於附錄 6，整體上沒有管治問題。

2.8 委任來自不同背景人士為平機會委員時如何取得合理平衡，乃由行政長官全權決定，這與委任平機會主席的情況相同。檢討委員會成員深信行政長官已適當考慮這個問題。事實上，有關委任及續任的定期公告中皆明文概述了平機會委員的多元背景。檢討委員會成員認為，委任不同背景人士為平機會委員無損以受害人為本的方針，兩者亦無抵觸。平機會近日榮獲香港董事學會頒發 2018 年「傑出董事獎」，並獲頒發董事會多元化卓越嘉許。

2.9 檢討委員會建議，平機會作為重要的反歧視機構，不應將中文書寫能力列為主席職位的聘任條件，亦不應把這條件加諸於其他與運作需要無關的職位上。若有兩名同樣優秀的人選，當中具備中文口語及／或書寫能力的一名人選由於能方便運作，在遴選過程中當然會佔優。若廢除中文書寫能力的嚴格要求，政府便將是帶頭樹立破除歧視的榜樣，並可擴大平機會主席的人選範圍，在工作間僱用少數族裔人士，達到政策目標。然而，這事宜是由行政長官全權決定。

第 2 部—管理架構

第 3 章—主席／營運總裁

3.1 各項就平機會管理架構進行的管治討論重點皆同，包括(1)平機會應否開設一個行政總裁職位(平機會過往曾設有此職位)，以實現權力分立；以及(2)組織架構圖所示的現行管理統屬架構中，部份運作單位屬營運總裁管理，其他單位則屬主席管理，這架構是否最理想的管治模式。檢討委員會成員認為，展開詳細討論前，有必要闡釋國際間對公營機構的良好管治的定義。

3.2 檢討委員會參考國際會計師聯合會(聯合會)於 2014 年 7 月出版的《國際框架：公營機構的良好管治》(《框架》)，以此為出發點作分析。《框架》明確指出：「『公營機構管治』這用語沒有通用定義。在不同管轄範圍中，該用語的意思看來大為不同(第 8 頁)。」《框架》進一步闡釋公營機構管治的概念：「所有公營界別機構皆需要一個或以上人士明確負責制訂策略性工作方向及監管，同時向持份者負責(第 9 頁)。」平機會內，領導的角色由管治委員會委員及主席共同承擔。

3.3 聯合會在《框架》中進一步指出，管治組織(諸如平機會管治委員會)「可以由獨立及非獨立委員組成。組織可成立多個獲授予特定職權及負責特定工作的小組委員會，如審計或財務小組委員會，這些小組需向管治組織負責。部份機構的管治組織可能包括執行委員。有些管治組織或會分拆管治及管理職務，另設非執行管治組織監督一個行政管理小組。這亦稱為兩層管治架構。非執行職務一般包括：就發展策略提供意見及作決策，制訂工作策略；確保妥善執行具效能的管理架構及工作程序，並確保機構最高管理層具管理效益；以及要求行政人員履行管治組織授予的責任，為機構的表現負責，包括為更臻完善而進行質詢及監察」(第 9 頁)。《框架》續指，「無論採用何種架構，管治組織在執行、評估及改善機構管治方面皆具關鍵領導作用」(第 9 頁)。

3.4 換言之，從管治角度而言，平機會並沒有任何必須採用的通用管理架構模式。重要的是，無論採用何種管理架構，該架構都需有助平機會履行第 1 章所載的反歧視職能及推動平等機會政策。對平機會而言，這方為真正的良好管治措施。再者，目前由檢討委員會進行的檢討所關注的，正

是管治組織在執行、評估及改善平機會管治方面是否能發揮其關鍵的領導作用。

3.5 香港已根據反歧視條例為平機會訂下了管治模式，在平機會開設一個全職執行主席職位。特區行政長官考慮到平機會主席需全職投入工作，將之訂為受薪職位。故此，平機會主席責任重大，包括管治平機會及制訂工作策略。檢討委員會成員認為平機會在推行管治及制訂工作策略時應以受害人為本，同時推行相關政策。平機會管治委員會一直根據反歧視條例沿用兩層管治架構，故此，除非修訂法例，否則不能將主席一職改為非執行職位。從管治角度而言，檢討委員會成員看不到有任何修訂法例的迫切理由。

3.6 目前的平機會組織架構設有營運總裁職位，下文將扼述此職位的背景：

(a) 行政總裁職位

平機會於 1996 年成立時分別設有主席及行政總裁兩個職位。平機會於 2000 年為精簡運作而刪除行政總裁職位。2004 年至 2006 年間，數項管治檢討皆指出有需要重新恢復行政總裁一職。2006 年 1 月，民政事務局(平機會的時任內務政策局)徵詢立法會民政事務委員會的意見，部份立法會議員對建議有保留。有鑑於此，當局其時沒有落實該建議。審計署於 2009 年 3 月發布的第 52 號報告書中指出，此事於民政事務委員會會議後一直未有進展，建議應加快推動考慮應否重新恢復行政總裁職位，令事件得到圓滿解決。

(b) 營運總裁職位

2009 年 6 月 15 日，政內局(現任政策局)就分拆平機會主席及行政總裁職位徵詢立法會政制事務委員會意見。政制事務委員會指出，平機會是十分重要的人權機構，應採納適當架構以便履行其法定職能，而且任何架構變動皆不應削弱公眾對平機會獨立性的信心。由於平機會性質獨特，當局認為關鍵

的是平機會架構應反映其重要職能，而非單純把平機會的架構與其他公共機構的架構作比較。

政內局於 2009 年考慮到立法會議員及平機會委員的意見，認為平機會必須繼續由具行政權力的全職主席領導。政內局當時指出，需要注意的是，任何架構變動皆不應削弱公眾對平機會獨立性的信心。因此，當局同意恢復一個設於 2000 年前的 D3 薪級職位，職銜為「營運總裁」，監督平機會的行政及運作事務，並加強平機會的管治。當局表示可於日後檢討該架構，並會考慮平機會及社會各界的意見。由於平機會需時調撥資源以恢復該建議職位，最終於 2015 年方落實經修訂的架構，其中一項變動是新增了一個 D3 薪級的營運總裁職位。

3.7 檢討委員會成員參考聯合會的《框架》，備悉政府經詳細考慮，認為按照反歧視條例的要求，平機會可由一名具行政權力的主席領導，並由一名營運總裁監督平機會的行政及運作事務，加強平機會的管治。由於平機會行政及財務專責小組的部份職能為監督平機會的人力資源運用，就此，檢討委員會成員建議行政及財務專責小組考慮，是否應該將機構傳訊科及政策、研究及培訓科改為直接統屬於營運總裁，以進一步加強營運總裁的管治角色，並建議行政及財務專責小組就適當的平機會組織架構提出相關建議，目標是在制訂和執行平機會策略性工作目標方面提高透明度、問責性和公正性，同時讓主席直接處理對外事務，以平衡運作效率。上述有關主席、營運總裁及各運作部門主管的意見，需交由行政及財務專責小組考慮。平機會是透過管治委員會及各專責小組行使共同決策權，制衡主席權力。檢討委員會成員深信，營運總裁職位將有助這互相制衡機制發揮更大效用，亦有助平機會執行長遠的策略性工作目標。

3.8 因此，營運總裁應為一個高級職位，維持於現行薪級，視乎政府是否可就職位開支提供撥款。營運總裁人選的資歷對該人上任後是否能成功履行其職能極具影響。人選宜具備豐富商業和機構管理經驗，以便制訂和執行工作策略，管理內部日常事務，並與不同持份者及政府聯絡。該人選必須兼具管理大量法律個案及危機管理的能力。簡言之，先決條件是需擁有廣泛而豐富的領導公私營機構及／或非政府組織經驗。其軟技能應包括管理專才、組建和激勵團隊，推動職員達致優秀工作表現，以實現第 1 章所載的平機會一般工作目標。

3.9 營運總裁的最終聘任要求及具體職責範圍應由行政及財務專責小組決定。鑑於合適人選需達致預期的工作效益，並考慮到需達致機構行政管理的最小效能，營運總裁職位不應納入任何一個科，而應該監督各科工作。這有利於主席騰出時間，在處理對外事務的重要角色上充分發揮作用，也有助避免公眾對各科內部行政管理產生固有偏見。

3.10 檢討委員會成員孔美琪博士認為，機構規劃及服務科總監和營運總裁的現行職能看來有所重疊，此情況應由行政及財務專責小組澄清及處理。故此，平機會有需要檢視機構規劃及服務科總監的現行薪級，考慮是否適宜將該科的部份職務及工作移交予營運總裁。除此以外，檢討委員會的其他成員對現行管理架構中，機構規劃及服務科總監的薪級並無異議；管治委員會於 2014 年 12 月舉行的第 108 次會議敲定了機構規劃及服務科最高管理人員的職級，該職位需承擔大量職務，並負責監督職員。若行政及財務專責小組認為有需要檢討此問題，則應考慮本報告第 3.7 段的意見，並考慮有關設立機構規劃及服務科總監職位，及訂定其現行薪級的所有相關文件記錄。這有待行政及財務專責小組審議，惟大部份檢討委員會成員認為無需在此方面作任何變動，只需要簡單地澄清該職的職責說明中闡述的職務範圍即可。

平機會的監督工作

3.11 關於管理架構問題，檢討委員會成員強調，平機會實際是由平機會各委員共同監督。平機會的主要政策及決定是經委員集體討論和通過，而非由主席獨自制訂。例如，在 2009 年的審計檢討後，平機會已透過行政及財務專責小組實施加強管制措施，批核主席的海外訪問及公務酬酢開支。平機會的互相制衡機制已發揮效用。若主席能加強報告，各委員更多參與上文第 2.3 段所述的平機會事務，這機制將可發揮更大效用。

第4章—四個管治專責小組

4.1 在整體管治監督方面，必須提及四個專責小組，討論方為完整。四個專責小組分別為法律及投訴專責小組；行政及財務專責小組；社區參與及宣傳專責小組；及政策、研究及培訓專責小組。各專責小組成員皆為平機會委員。這安排的目的是將平機會的管治和策略性工作分為四部分，以便管理，同時避免削弱平機會的整體管治職能。各個專責小組皆設有一名召集人及一名副召集人，平機會主席為當然成員。各專責小組獲授權執行指定的平機會職能，需要在管治委員會會議上作定期報告，並履行其實際監督職責。

4.2 四個專責小組的法定職權範圍已載於平機會網站，概述如下：

(a) 法律及投訴專責小組

職權範圍包括：對須由平機會根據各反歧視條例訂立的規則作出建議；審閱有關調停、調查及和解的申訴個案的報告；考慮法律協助申請及協助範圍，並監察獲提供協助的個案進度；及按既定程序進行正式調查。專責小組的監督範圍涵蓋投訴事務科及法律服務科的工作流程，亦即程序檢討的內容。程序檢討採用以受害人為本的方針，推動政策方向，審視兩科的管治問題。

(b) 政策、研究及培訓專責小組

職權範圍包括：為進行政策分析／倡議所採取的措施及相關跟進行動給予意見；按照《性別歧視條例》第65(1)條規定，審議及批准給予(財政上或其他方面)協助他人進行任何研究活動；就進行培訓課程與活動及提供顧問服務的措施給予意見；在政策分析／倡議及研究的框架內，審議和通過製作平機會的教材資料套；審閱平機會辦事處就政策及研究事宜委託外間機構進行項目的報告；以及審閱平機會負責或委託外間機構進行的政策及研究的工作進展報告。

(c) 社會參與及宣傳專責小組

職權範圍包括：就加強平機會的宣傳工作、公眾教育及與傳媒的關係的措施給予意見；就推動平等機會和消除歧視，以推動社會各界投入活動的措施給予意見；就與政府及非政府組織(包括僱主機構及關注團體)的聯絡工作給予意見；審閱平機會就上述所採取的行動的報告；按照《性別歧視條例》第65(1)條規定，審議及批准在財政上或其他方面協助其他人進行研究或教育活動；以及監察公眾對平機會工作的反應，並建議平機會前瞻的路向。

(d) 行政及財務專責小組

職權範圍包括：審核平機會的年度開支預算初稿，考慮和批准平機會接受的捐款；審核平機會的帳目報表初稿及核數師報告；審核平機會活動的年度報告初稿；審核平機會與政制及內地事務局之間的《行政安排備忘錄》及其後的任何建議修訂；就平機會有關工作的事項設立招標小組，以及通過招標小組作出的建議；就聘用「首長級薪級表」和「首長級(律政人員)薪級表」的僱員設立招聘小組，以及通過招聘小組作出的建議；就續聘或終止聘用「首長級薪級表」和「首長級(律政人員)薪級表」的僱員的事宜作出決定；通過《行政安排備忘錄》內的每季工作進度回顧報告；就平機會委任核數師事宜提出建議；定期檢討平機會的僱員及行政政策；就有關租賃、續租或購買平機會辦公室提出的建議給予意見及作出批准。

4.3 整體而言，檢討委員會認為，四個專責小組皆沒有成員委任或職權方面的管治問題。

然而，管治委員會及檢討委員會成員卻對法律及投訴專責小組監督的投訴處理程序有所關注。這並非架構性問題，但卻關乎管治問題，可影響平機會執行重要職能(調查及向受害人提供法律協助)，與平機會以受害人為本及推動有關政策的核心工作及職務有直接關係。

第 3 部—投訴處理程序

第 5 章—法律及投訴專責小組

5.1 首先要指出，檢討委員會高度讚揚平機會職員對工作的熱誠、具責任感及專業知識。投訴事務科及法律服務科負責執行平機會的調查職能及提供法律協助職能，並由法律及投訴專責小組督導。下文討論此職能的程序，旨在以受害人為本的方針下，善用平機會的有限資源。就平機會處理根據各反歧視條例提出的投訴個案而言，此方針的重點應是謹守公正持平地對待雙方的原則，同時留心並重視投訴處理程序各個階段中受害人的需要。檢討委員會成員將詳述需解決的問題，辨明根本原因，並提供建議。

5.2 檢討委員會成員感謝芮安牟教授(前高等法院法官)同時進行了獨立檢討，其報告已載於附錄 7。芮安牟教授於獨立報告提出了 25 項建議，其中大多數建議屬平機會的現行做法，與及已執行及／或正考慮的改善措施，這些措施已取得預期成效。假若程序檢討報告建議的實際改善措施未能提升平機會以受害人為本的調查／法律協助的整體運作，平機會可按需要，於日後法律改革中考慮獨立報告的其餘內容或建議。

5.3 檢討委員會成員欣見平機會已開放了溝通渠道予代表受害人的非政府機構，與他們會面。這是個提升公開及透明度的必要里程碑，亦是平機會與跨界別持份團體展開建設性關係的基石，讓平機會能聆聽多方意見。多個非政府機構代表組成平等行動聯席，於 2017 年 7 月與數位平機會委員會會面，替歧視個案受害人反映不滿意見。其主要意見的理據如下：

- (a) 受害人感到調查程序冗長，被要求重複提供文件及資料。受害人覺得由於平機會職員流失率高(或出於其他原因)，個案似乎需輾轉交予不同職員處理，受害人因此需要不下一次重新提供資料。受害人對整體投訴過程感到非常不滿，有時感到十分沮喪。
- (b) 有意見指，不少個案的受害人未能與律師或法律專業人員會面，以清楚了解相關法例；其個案的強弱；法律人員將如何代表受害人；受害人可期望的結果；以及重要步驟、程序和時間表。平機會看來僅把少數個案帶上法庭，其運用公帑的

情況尤令人關注。

- (c) 聯席亦指出，投訴人與答辯機構能力懸殊，後者有更多資源，或會拖延或拒絕向平機會提供資料。即使個案最終展開調停，雙方能力仍然有差異。調停期間，被指作出歧視行為的答辯機構或會拒絕妥協，在受害人的角度，個案似乎變成了「各執一詞」。
- (d) 李翠莎博士表示，平機會的投訴處理程序應以受害人為本，需明白及留意使人受害行為的性質，可對受害人造成心理影響。這方針可確保平機會在投訴處理程序各個階段中留意受害人的需要，致使無論投訴結果如何，整個投訴處理程序都對受害人有所幫助。

高朗先生認為，公平而論，整體上很多個案都已透過調停有效地達致和解(調停成功率約為 67%)。平等行動聯席明顯是針對未能成功達致和解的個案提出討論。他指出，採用受害人為本的工作方針時，透過提供清晰資料及知識，訂定並管理受害人的期望是重要一環。並非所有投訴都能得直，若受害人不明白應對程序抱存何種期望，感到沮喪實屬人之常情。平機會應該向受害人解釋相關法例及程序，包括申訴勝敗的可能性，以及他們應該如何做才有利於解決個案。

5.4 檢討委員會成員強調，他們認為，若調停不成功，受害人應獲機會與法律服務科的法律專業人員會面。法律服務科應在會面前審視截至調停前所得的案情及證據，這些資料不受保密權所限。會面的目的是讓法律服務科就個案的證據不完整性向受害人作出分析，說明該科需要索取進一步資料及／或需要進行調查，以便向法律及投訴專責小組提供持平的法律分析，協助專責小組根據其法律和政策考慮，決定是否給予個案法律協助；以及假如提供協助的話，應提供有限度或全面協助。檢討委員會成員相信，在受害人為本的方針下，會面工作十分重要，平機會應調配資源及／或向政府申請撥款，以達致這個目標。建議主席向行政及財務專責小組提出此議題，將之納為優先議程項目，以便有效地運用資源。

5.5 檢討委員會(註：原文為「平機會」)備悉，雖然有大量個案(約67%)透過調停達致和解，但是投訴事務科及法律服務科的某些工作表現卻未達附錄8所載的服務指標及／或有待提升。平機會確實為很多受害人平息了爭議，因此不可接受不實的一刀切批評。然而，兩科在法律及投訴專責小組監督下執行的程序是有需改善之處。平機會應作出實際及具體措施，提升公眾對平機會的信任及信心，以此為改善工作的起點。

5.6 為進行檢討，檢討委員會成員及總項目經理多次與兩科的總監和職員會面。兩科之間缺乏協作，這是顯而易見的。在管治架構下，兩科由法律及投訴專責小組監督，應以一個相承的整體運作，履行職能，但事實卻不然。兩科對進行調查的目的有不同理解，使雙方關係變得緊張。若調停不成功，投訴人可提出法律協助申請，法律服務科遂會進行調查，評估個案的強弱，以供法律及投訴專責小組考慮是否給予個案協助。投訴事務科認為，進行調查的目的只是為了調停，而非為了評估是否給予個案法律協助。時任投訴事務科總監解釋，該科的運作是建基於對下述前提的理解：

- (a) 投訴事務科所關切的是維護法定保密權，保密權適用於「調停過程中(包括調停會議)所說的話或所做的事」。³根據反歧視條例，答辯人及受害人在調停時所說的話及所做的事，在訴訟中都不會被法庭採納為證據。為免生疑問，法定保密權不涵蓋受害人向平機會提出的投訴、任何人士提交的現行文件及資料，以及就投訴達成的和解。

法定保密權的目的是協助進行調停。就此而言，當受害人知道其後訴訟中不會公開他／她向平機會職員提供的資料，心理上會較敢於陳述事件，及較信任投訴處理程序。若在法庭上公開資料可能令受害人感到尷尬，則上述觀察更尤為確切。

- (b) 其中一項投訴事務科的服務指標是需於六個月內為投訴個案進行調停。因此，該科的主要工作是為進行調停而收集文件及資料，其調查目的並非為了調停不成功後評估進一步的法律協助申請。若該科以評估法律協助申請為調查目的，則需

³ 註：需清晰指出，事務律師或訟務律師不可向訴訟中的另一方透露他們與客戶之間的溝通，客戶享有保密權。根據反歧視條例，雖然平機會職員並非事務律師或訟務律師，但調停亦受類似的法定保密權規限。

耗用更多資源及時間，導致服務不能達標。此外，由於大部份進行調停的個案已達致和解(67%)，只有少數個案進而尋求法律協助，若就每宗個案作深入調查，將是浪費平機會的資源。

5.7 法律總監指出，雖然投訴事務科的做法是可理解的，但其做法對受害人造成問題，亦導致個案處理程序有欠效率。法律服務科認為，投訴事務科在調停期間所收集的資料或有不足，供評估法律協助申請，為了向法律及投訴專責小組提供合適建議，決定是否向個案提供進一步有限度法律協助，嘗試達致和解及／或提供全面法律協助以展開訴訟，法律服務科別無他法，只能在調停不成功及個案獲有限度法律協助後，再次向受害人尋求進一步文件、資料及證據。

5.8 高朗先生是一名擁有法律背景的平機會委員。在與投訴事務科總監、法律服務科總監及主席的討論中，高先生備悉：

- (a) 投訴事務科的服務指標應作出調整，反映固有的工作挑戰，以取得合乎現實的成果，使兩科在合作上可以更互相協調。這措施讓投訴事務科可以獲取某些基本文件及資料，以便調停不成功時向受害人提供協助。
- (b) 投訴事務科應向受害人坦白並解釋，根據反歧視條例，他／她有權選擇是否同意為進行調停而向該科職員透露所說的話及所做的事。只要受害人能掌握平機會收集資料的原因及程序，便會安心透露資料。
- (c) 平機會具權力，可按規則及規定向答辯人、潛在答辯人及／或第三方進行調查。平機會應向各調查對象闡明，若他們拒絕提供所需資料，平機會可行使這些權力。

平機會已經並且將會在投訴處理程序中實行上述建議及實際改善措施。本報告第6章會進一步詳細討論這些建議。

第 6 章—建議及實際改善措施

6.1 機構管治的其中一個重要概念是人為問題風險，即機構內個別人士的行動可能對服務使用者／客戶造成不利。從檢討中可見，程序中有一個相對常見的關鍵人為問題，就是把投訴錯誤分類為單純的查詢。例如，由一名人士代表受屈人提出種族歧視投訴，措辭為：「我代表受屈人提出此投訴。答辯機構不接受其他種族和膚色，用盡手段逼受屈人請辭……」

儘管措辭清晰，該投訴卻被分類為「查詢」並編配予一名平等機會主任。六個月後，個案因為職員流失而被編配予一名高級平等機會主任，仍作「查詢」處理，耗時另外六個月。該個案編配的詳情欠缺書面記錄。代表投訴人首次接觸平機會後 12 個月，個案被提升為投訴，平機會展開調查及調停。代表投訴人其間曾多次要求確立投訴，惟平機會一直沒有向答辯機構查詢。及至答辯機構就投訴作出回應，投訴事務科卻於七星期後才把該回應轉達至代表投訴人，供其提出反駁，原因是個案主任及頂替的職員皆同時休假。結果該科耗時 26 個月才完成處理該個案，最終調停不成功，而後才擬備文件供法律及投訴專責小組考慮法律協助申請。

6.2 檢討亦發現另一個問題，即一宗查詢被確立為投訴時，會馬上轉交另一名個案主任處理。在上述個案中，個案仍處於評估階段時已被重新編配予另一名個案主任。這導致受害人需重複及進一步回答提問，不必要地延長了處理時間，對受害人造成額外困擾及焦慮。

6.3 由於檢討期間發現實際運作上有問題，平機會在主席及營運總裁的領導下已執行以下改善措施，以解決上述問題：

- (a) **個案分類：**《手冊》規定，所有收到的信函應由總平等機會主任負責審閱，以判斷其性質是否屬投訴，所採用的基準是：
 - (a) 必須為書面投訴；(b) 該人必須為「受屈人」(除非該投訴是由「受屈人代表」代投訴人提出)；及(c) 必須根據相關反歧視條例就某人所作的違法行為而提出指稱。

在程序檢討後，現時執行的做法是，若函件內容不明確，平機會寧可將事情歸作投訴處理。這有助平機會能合理地實現六個月內完成處理 75%投訴的服務承諾。結束投訴與結束查

詢的程序不同，前者需要經過一套更嚴謹的程序，現行做法亦有助確保職員不能在未經適當許可下結束投訴個案。這些都有利於落實以受害人為本的方針，提供更準確的平機會服務表現數據。

- (b) **重新編配個案主任：**進行程序檢討前，當一宗查詢被提升至投訴級別時，個案便會被編配予另一主任跟進，這做法現已廢除，使以受害人為本的工作程序更精簡及具效率。
- (c) **聯絡答辯人／第三方：**投訴事務科的調查人員目前除了與投訴人進行訪談外，亦在個案評估階段酌情聯絡答辯人／第三方。該科現根據反歧視條例，更多行使法定權力，向第三方尋求文件及資料，協助平機會調查。
- (d) **提早調停或調查方案：**平機會在發給答辯人的首封信函中告知對方，他們可以選擇(1)參與提早調停，或(2)提供資料，供平機會調查。
- (e) **尋求專家意見及接觸證人：**程序檢討前，投訴事務科職員一直假設他們沒有權或財政資源尋求專家意見。平機會已澄清，該科可在適當情況下尋求專家意見。
- (f) **在調查階段進行調停：**平機會在程序檢討中就此事宜作出澄清，指投訴事務科可於調查階段進行調停。在這程序下，個案主任可以尋求機會展開調停，以使雙方達致和解。
- (g) **顧問小組：**投訴事務科已就選定範疇成立顧問小組，這有助平機會落實以受害人為本的方針，為受害人提供協助。

6.4 檢討委員會建議平機會應尋求資源調配，包括運用科技，例如在其網站上載短片及設置互動程式，供公眾瀏覽。目的是提供現成互動工具，就不同類型的歧視個案及相關程序提供概覽，並以受害人為本，管理受害人的一般期望。

6.5 檢討委員會亦建議，平機會應在投訴處理程序的早期階段，給予歧視個案受害人機會，與專業法律人員會面，以全面掌握個案進展，獲得更具體的分析，而非只有綜覽。檢討委員會成員相信，在受害人為本的方針下，會面工作十分重要，平機會應調配資源及／或向政府申請撥款，以達致這個目標。建議主席向行政及財務專責小組提出此議題，將之納為優先議程項目。

6.6 法律服務科及投訴事務科的合作大致上暢順，惟兩科應根據反歧視條例嘗試行使法定權力，向第三方取得文件及資料，證實或協助證實受害人的指稱，確立有力證據，以評估個案。檢討委員會成員建議，兩科在按既定程序通知答辯人、潛在答辯人及／或第三方時，若未能在指定日期收到滿意回覆，應當行使權力；這將是一項有效的改善措施。

第 7 章—獨立報告

7.1 檢討委員會成員感謝芮教授以義務形式撰寫獨立報告。本報告及獨立報告在數個議題上的意見一致。本章涵蓋數個重點意見，進一步補充背景詳情；這些意見或會與獨立報告的有一些分歧。另外，檢討委員會成員、平機會及現職員工一致秉持以受害人為本的方針，在進行程序檢討期間已落實了多項實際改善措施。

7.2 檢討委員會成員很高興向公眾報告，在 2018 年 11 月中旬與平機會各科主管的討論中得出一致結論，即程序檢討後，法律服務科及投訴事務科之間及平機會整體的工作關係已大為改善。他們皆認為，獨立報告指是「權力之爭」的問題基本上已成過去，而且不是現職員工的關注所在，他們亦無意作任何具體回應。然而，獨立報告的作用是提醒平機會應當竭盡所能，辨明各科之間的工作目標。如本報告所述，平機會的工作應以受害人為本，在此前題下，各科主管皆對獨立報告的提醒表示歡迎，各科一直以來亦已恪守此目標。然而，他們皆有共識，指受害人可以是投訴人、答辯人或第三方。故此，對於指稱的行為並非不合法，及／或瑣屑無聊、無理取鬧、基於錯誤理解及／或缺乏實質的投訴⁴，平機會應不予考慮，並把資源適當投放於處理受害人提出的投訴個案。

7.3 檢討委員會成員同意芮教授的意見：「不管怎樣，平機會在調查投訴、嘗試調停，及調停不成功後，考慮是否給予受屈人法律協助，以對行為失當者展開訴訟的工作皆耗時過久。」身為特許管治專業人員兼事務律師的高朗先生辨明了導致此情況的主要問題之一，是投訴事務科過往的做法中有人為風險，該科把來函不當地分類為查詢，而非作投訴處理。這使個案需先進入查詢階段，再進入投訴階段，在兩個階段中由不同個案主任處理，不必要地延長了處理時間。平機會目前已補足了人手，並全面遵照《手冊》行事，上述情況已有改善。平機會執行了第 6 章所載的實際改善措施，回應受害人的需要；芮教授所述的概括情況已然改變。

7.4 如平機會沒有問題，檢討委員會成員也用不著付出時間進行檢討，芮教授亦然。檢討的目的是協助歧視的受害者，並推動有關政策，為社會謀福祉。就此而言，平機會需要訂立優次，把有助推動政策的個案優先帶

⁴ 請見《性別歧視條例》第 84(4)條為例

上法庭，即進行策略性的訴訟，處理其他個案的重點則是透過調停達致和解。至於依案情判斷為需要法律協助的個案，法律及投訴專責小組並沒有拒絕給予法律協助，包括探討和解、提供進一步意見及展開訴訟。目前約有 67%個案是透過調停達致和解的，只要妥善解決有關錯誤分類的問題(並完結沒有不合法行為，及／或瑣屑無聊、無理取鬧、基於錯誤理解及／或缺乏實質的投訴)，統計數字方能如實反映投訴事務科的工作量及該科現職員工付出的努力。

7.5 獨立報告建議，平機會在收到投訴後的首二至三個月內，應集中於為個案進行調停，並在其後給予大部份投訴不同形式的法律協助，《性別歧視條例》第 84(4)條及其他反歧視條例的相關條文所述之投訴則除外，這包括沒有不合法行為，投訴人不願再追究、超過了 12 個月的投訴期限，或屬瑣屑無聊、無理取鬧、基於錯誤理解及／或缺乏實質的投訴。

就此，檢討委員會成員參照反歧視條例所訂明，凡有投訴提出，平機會須「對屬申訴標的的作為進行調查……並藉進行調停而努力就該作為所關乎的事項達致和解。」⁵ 進行檢討期間，檢討委員會成員觀察到，目前的統計數字顯示，繼把查詢適當提升為投訴級別後，約有 50% 投訴實則沒有違法行為，或是屬於瑣屑無聊、無理取鬧、基於錯誤理解及／或缺乏實質的投訴。某些個案中，答辯人方為受害人(儘管真正受害人可能沒有受到歧視)。例如，一名專業人士投訴受到某機構歧視的個案，平機會在處理其法律協助申請時，發現該專業人士藉查找真相為名，違反了多項保密原則，作出有違體統及不能接受的行為。因此，平機會拒絕其法律協助申請，如其他同類情況一樣。該專業人士亦有循其他可用的申訴途徑索償。

若廣泛採納上文所述的建議，運作上會存著一個可能的風險。這風險在於，一個客觀公正的人，甚或投訴事務科的人員，會演繹此建議為平機會應該為所有個案(不論強弱)嘗試調停。檢討委員會成員因此建議投訴事務科繼續沿用反歧視條例及《手冊》所訂明的現行調查程序。

7.6 更重要的是從法律角度而言，檢討委員會成員備悉，在建議提述的首二至三個月的調停階段，「由任何人在根據本條進行的調停過程中所說的話或所做的事(包括在為該等調停的目的而舉行的會議中所說的話或所做的事)的證據，除得該人同意外，不得在根據本條例進行的法律程序中獲接

⁵ 請見《性別歧視條例》第 84(3)條為例

納為證據。」⁶(保密權)。若採納芮教授的建議，則經首二至三個月及初步調查後進行的調停若不成功，基於調查只為調停而進行，而資料需完全保密的原因，法律事務科將需承擔實際風險，在缺乏答辯人證據記錄的情況下接手處理個案。這導致平機會需做大量雙重工作及對等資源應付，再次收集證據。平機會從頭再次處理投訴，會對受害人造成雙重負擔，延長了處理時間，亦導致答辯人可能講出事實的另一版本。檢討委員會成員及平機會主要職員有共識，認為這建議可能會難以實行。

7.7 獨立報告亦建議，平機會就個案取得的法律意見，可應要求提供予投訴人。法律及投訴專責小組過去曾就此作出討論，認為有關的法律意見是基於對案情作中立持平的評估，而將平機會獲得的內部法律意見向投訴人透露，可被視為放棄法律專業保密權，向被提告的答辯方公開所有文件。這可能導致意想不到的負面後果，應就每宗個案的個別情況作出考慮。

7.8 獨立報告提出了25項建議，其中多項已落實及／或已於本報告提出，檢討委員會成員已整合職員及檢討委員會成員對建議的回應，並詳列於下表。事實上，平機會在現行做法，與及已執行及／或正考慮的事項下，已達致大多數建議的預期成效。假若程序檢討及本報告建議的實際改善措施未能提升平機會以受害人為本的調查／法律協助的整體運作，平機會可按需要，於日後法律改革中考慮獨立報告的其餘內容或建議。檢討委員會建議，目前最迫切的考慮應為本報告所述的實際管治事宜及推行相關的措施。下表詳列獨立報告的建議，以及檢討委員會成員整合職員及檢討委員會成員對建議的回應：

⁶ 請見《性別歧視條例》第84(6)條為例

檢討委員會成員對獨立報告的主要建議之回應

項目	獨立報告的建議	檢討委員會的回應
1	平機會要求所有投訴人嘗試進行「提早調停」，這過程通常需在作出投訴後二至三個月內完成。若「提早調停」不成功，平機會應直接考慮是否應給予投訴人法律協助和(若是)應給予甚麼形式的法律協助。為方便執行這程序上的改變，建議把現時稱為「提早調停」的過程改稱為「調停」。	這問題已在第 7.5 段至第 7.6 段的討論中處理。
2	宜在調停過程中慣常使用《規則 5》(為反歧視法例中的附屬法例)。	檢討委員會成員亦提出此建議，並且已經落實執行(第 5 章)。
3	調停(前稱提早調停)失敗後，除了明顯不屬平機會職權範圍的個案，或是瑣屑無聊、無理取鬧、基於錯誤理解或缺乏實質的個案外，一般應給予投訴人有限度法律協助，以令平機會能履行一個或多個以下職能：(a)就投訴證據的強弱向受屈人提供初步意見；(b)與受屈人一起制訂把案件交法庭處理的方案(包括調查所需的深入程度、透過調查所收集到的證據，以及需依從的時間表)；及(c)因應詳細調查的結果，與受屈人一起評估個案的可勝機會、證據強弱，以及法庭訴訟可能出現的結果。	這問題已在第 7.5 段至第 7.6 段的討論中處理。
4	調停(包括初步調查)應由投訴事務科職員負責。	這為現行做法。
5	若調停失敗，提供初步有限度法律協助的工作可由投訴事務科和法律服務科職員組成的團隊負責；有限度法律協助包括提供初步意見、進行詳細調查和收集證據，以及因應調查結果評估可否進行聆訊。對於簡單的個案，一名職員便可執行提供初步法律協助的所有職能。否則，建議團隊由兩名職員組成，一人來自投訴事務科，另一人	平機會會研究此建議。

項目	獨立報告的建議	檢討委員會的回應
	來自法律服務科(但這並非鐵板一塊的做法)。	
6	平機會需確保做好分隔措施，以防某投訴事務科職員擔任投訴的調停員之後，又在同一宗投訴中負責詳細調查和法律評估。要做好分隔措施，便應規定投訴事務科其中一組的職員負責調停後，只可由另一組的職員加入團隊，負責進行有關投訴的詳細調查和法律評估。	平機會會研究此建議。
7	在調停失敗後六個月內，平機會應就大多數個案決定是否給予全面法律協助，把個案交法庭處理。	是否給予全面法律協助的問題由法律及投訴專責小組決定，現時已有嚴格的時間限制。平機會會考慮此建議。
8	平機會職員應定期參與能力發展工作坊和研討會，內容包括提高職員敏感度，以應對調停時各方人士因權力或其他方面不平衡而導致的微妙心理狀態；處理難應付的投訴人的技巧；向無法律知識人士提供法律意見；如何進行調查；團隊合作等。	檢討委員會贊成此建議，認為這是以受害人為本的工作的固有要求。
9	平機會應認真考慮法律服務科職員在調停階段向投訴人提供具體法律意見的可能性。	檢討委員會贊成基本原則，即投訴人應在早期與法律服務科接觸，有關建議形式及目的已在第5章內處理。
10	平機會應謹記，不少個案並非黑白分明；因此，法律及投訴專責小組務須謹慎，不宜純粹因為案件勝訴機會少於一半而拒絕給予法律協助進行訴訟。一宗勝訴機會明顯少於一半的案件，亦可讓法庭就歧視法例的重要方面或機構的良好常規作出指引(即使是順帶一提的)，以消除歧視。	檢討委員會贊成及備悉這已是目前做法，法律及投訴專責小組從法律及政策角度作出考慮後才作出決定。

項目	獨立報告的建議	檢討委員會的回應
11	法律及投訴專責小組在作出投訴後或具體查詢被分類為投訴後的9至12個月內決定是否給予全面法律協助，應屬正常期望。	平機會會研究此建議。
12	法律及投訴專責小組應繼續就拒絕給予全面法律協助提供理據。只是發出一份簡短聲明指出投訴缺乏法律或證據上可勝之處，和不涉及重要法律原則，通常是不足夠的。專責小組可簡潔地說明原因，但應表達到專責小組已考慮的要點。	這會令法律及投訴專責小組放棄特權，若受害人以其他途徑採取法律行動的話，可能要向答辯人公開整份檔案，對受害人不利。這可能導致意想不到的後果，應就每宗個案的個別情況作出考慮(這問題已在上文處理)。
13	平機會應有正式的覆檢制度，使投訴人在法律協助申請被拒的特定時限內(如兩星期)，連同佐證資料，提請法律及投訴專責小組再作考慮；而法律及投訴專責小組在兩星期內作出決定。若純粹因為投訴人不肯接受其投訴勝訴機會低，致法律協助申請被拒，法律及投訴專責小組不應對這類個案進行連串覆檢。	這是目前的做法。
14	就委任外聘律師提供法律意見，從而決定是否給予或拒絕法律協助，平機會應有一套透明程序，包括設立一份合資格就反歧視法提出意見的事務律師與訟務律師公開名冊。名冊內的律師可能每年需要接受一定時數的能力建設活動(持續專業進修)，以掌握反歧視法和常規的最新思維及發展。除非有特殊情況需要委任名冊以外的律師，否則應根據名冊委任相關律師提供法律意見；收費按所需時數以每小時標準費用計算，亦應有一個預設上限。	有別於法律援助署，平機會的整體案件數量無需動用大量行政資源或根據法定框架採用大型外判系統。平機會設有內部名冊，在取得有關人士同意後可考慮公開。法律及投訴專責小組按個案逐次考慮個別人士的委任。
15	若根據外間法律意見而拒絕給予法律協助，投訴人應有權閱覽平機會給律師的指示和律師的意見。這是原則的問題。	這問題已在上文處理。為保障投訴人的權益，平機會一向有遵照法例要求，

項目	獨立報告的建議	檢討委員會的回應
		就其決定提供充份理由。
16	決定是否給予法律協助應繼續是法律及投訴專責小組的職責，而非轉授予主席。不過，如需考慮給予法律協助的案件數量眾多，法律及投訴專責小組應準備更頻密開會，甚至每星期或每兩星期開會，以確保所有關於法律協助的決定都能及時有效地處理。	平機會已授予法律及投訴專責小組相關權力。平機會主席不是決策者。為符合主要表現指標的限期，在需要時已以文件傳閱方式處理申請，專責小組基本上每兩個月或在必要時進行會議。
17	平機會應採納一套內部指引，需在四星期內對查詢作出充分回應，若非不需理會就是將之提升為投訴。在例外情況下，因某些原因而未能在四星期內解決的查詢，營運總裁應小心監察進度，最理想是每星期監察，以確保有關查詢不會拖得太久。平機會應盡可能在四星期內向查詢者索取把查詢分類為投訴的所有必須資料。	檢討委員會成員備悉，平機會現已嚴格遵循《內部執行政程序手冊》的指引行事，並監察執行情況。
18	為決定是否把查詢提升為投訴，初步所需的資料應不多，可能是：誰作出錯事；在甚麼時候甚麼地方做錯；如何發生；及要求甚麼濟助。	檢討委員會成員備悉這是現時的做法，平機會已實行第 5 章所述的相關改善措施。
19	平機會應檢視投訴事務科職員是否合適在同一個案中處理查詢及調停工作。	檢討委員會贊成可以考慮這點。
20	政府應考慮增加平機會人手，在目前全體員工以外增加一或兩名初級職員，以減輕現有員工的工作量，以及可進行更多主動調查。	平機會將在程序檢討得出結果後考慮此事宜。
21	就未能成功調停的個案，投訴事務科職員不可向任何人透露有關調停的任何資料(調停不成功的事實除外)。	檢討委員會備悉此事已有特權，且平機會的工作環境是需要保密的。

項目	獨立報告的建議	檢討委員會的回應
22	更多使用《規則 7》，包括由平機會支付的士費，以便投訴人和答辯人在雙方方便的時間在平機會辦事處出席面對面的會議。	檢討委員會贊成可考慮此事宜。
23	應提高任命主席、管治委員會委員，以及法律及投訴專責小組成員的透明度和嚴謹度。主席的任期應由 3 年延長至 6 年，以提升賢能之士對謀求主席職位的興趣。	檢討委員會已於第 2 章處理委任主席的問題。檢討委員會成員認為，委任平機會主席的事宜應由香港特區行政長官全權決定，這權力不應受到任何制約，否則會與酌情權的行使有所抵觸。
24	應提升平機會的個案管理系統，使之更易使用。	檢討委員會贊成可考慮此事宜。
25	在決定是否給予全面法律協助時，法律及投訴專責小組應謹記答辯人的財政狀況(尤其是答辯人是個別人士或中小微企業)，以及潛在的道德風險。平機會處理答辯人的事宜時，要謹記程序公義。	檢討委員會贊成並備悉，法律及投訴專責小組已獲授予決策權，為平機會考慮每宗案件的勝訴機會和政策考慮。以受害人為本的工作方針同時考慮投訴人及答辯人的法律權利。

第 4 部－結論

第 8 章－概覽／建議

8.1 檢討委員會成員明白，平機會在處理歧視個案及推動相關政策的資源有限。在這背景下，檢討目的是辨明並採納良好常規，優化以受害人為本的工作方針，履行平機會的核心職能，致力消除基於性別、婚姻狀況、懷孕、殘疾、家庭崗位及種族的歧視，達成平機會的抱負和使命。

8.2 就平機會處理根據各反歧視條例提出的投訴個案而言，以受害人為本的做法就是謹守公正持平地對待雙方的原則，同時留心並重視投訴處理程序各個階段中受害人的需要。平機會明白歧視本身有剝奪權力的負面作用，及社會不同權力階層的特性。平機會亦了解部份受害者對其歧視經歷難以啟齒，以及在陳述個別形式的歧視時會因文化和社會障礙而受限。

8.3 要實行以受害人為本的工作方針，平機會必須有妥善的管治、管理架構和投訴處理程序。檢討上述三個平機會運作範疇時，檢討委員會成員有見平機會在主席陳章明教授的領導下致力提高跨界別持份者的參與，勇於面對嚴格批評，檢討委員會成員對此表示讚賞。檢討委員會特別感謝平機會管理層及職員的工作熱誠及專業精神。

8.4 最後，檢討委員會成員提出下述意見和建議。

管治及管理架構

- (i) 平機會應採納以受害人為本的方針為機構文化的重要一環。平機會曾與包括受害人及代表受害人的非政府組織等持份者進行廣泛討論，這項建議正回應了討論結果。平機會應努力完善其程序，幫助歧視個案的受害人和潛在受害人，保護少數群體。就平機會處理根據各反歧視條例提出的投訴個案而言，以受害人為本的做法就是謹守公正持平地對待雙方的原則，同時留心並重視投訴處理程序各個階段中受害人的需要。

- (ii) 平機會內部和平機會委員需秉持一致的思維理念，即各委員是代表平機會的，而這體制等同平機會；這能提升平機會委員的責任感，加強他們履行監督平機會運作的職能。要實踐這理念，在定期舉行的季度平機會會議之間，主席應加強報告平機會的整體運作問題和議題的最新進度。
- (iii) 至於平機會主席及委員，他們的委任實由香港特區行政長官全權決定，唯一的限制是平機會委員的每屆委任期不應超過 5 年。主席一職是法定的全職職位，其薪酬同樣由行政長官決定。
- (iv) 目前平機會委員來自不同背景，總的而言，檢討委員會成員對此並無異議，並相信行政長官是有意嘗試委任更多不同背景和平機會委員。平機會近日榮獲香港董事學會頒發 2018 年「傑出董事獎」，並獲頒發董事會多元化卓越嘉許。
- (v) 檢討委員會建議，平機會作為重要的反歧視機構，不應將中文書寫能力列為主席職位的聘任條件，亦不應把這條件加諸於其他與運作需要無關的職位上。若有兩名同樣優秀的人選，當中具備中文口語及／或書寫能力的一名人選由於能方便運作，在遴選過程中當然會佔優。若廢除中文書寫能力的嚴格要求，政府便將是帶頭樹立破除歧視的榜樣，並可擴大平機會主席的人選範圍，在工作間僱用少數族裔人士，達到政策目標。然而，這事宜是由行政長官全權決定。
- (vi) 從管治角度而言，公共機構雖然可以採用兩層管治架構，委任非執行主席及執行行政總裁，在獨立委員輔助下運作，但這不是唯一的可行架構，也可能還有其他架構選擇。政府已明確表示平機會具有重要職能，應由主席領導。政府聘任營運總裁，為的是引入機制，優化平機會的管治和問責。
- (vii) 評定平機會整體表現的標準是平機會是否能有效履行其職能。我們不質疑平機會由主席擔任行政主管的架構，然而，平機會運作的效益，又即成效，才是衡量法定機構管治績效的真

正標準。檢討委員會建議，平機會應以受害人為前題，在向相關持份者履行職能及職責時考慮以上這點。

投訴處理程序

自程序檢討開始以來，平機會已落實若干改善具體工作的建議，建議所涵蓋的工作包括：確切分類查詢及投訴個案；行使法定權力，以便收集文件及進行調查；修訂內部執执行程序，例如個案由查詢提升至投訴時，廢除需重新編配另一名個案主任的做法；以及向各方提供進行提早調停或調查的選擇。

檢討委員會成員進一步建議：

- (viii) 個案管理方面，投訴事務科應清楚向受害的投訴人解釋，要成功調停及／或獲得其後的法律協助，事實資料及證據十分重要，並且不應讓個案陷入雙方各執一詞的境地，因為這樣會對受害人造成敗訴風險。因此，受害人務必提供可信的證據或調查線索，以便平機會處理個案。否則，平機會只能駁回該投訴。投訴事務科需集中調查可取信的個案。
- (ix) 至於投訴事務科執行的調查程序，檢討委員會成員認為，該科只為調停而進行調查，這原則上是錯誤的。反歧視條例訂明，凡有投訴提出，平機會須對投訴的作為進行調查，並通過進行調停而努力使爭議達致和解。⁷檢討委員會成員不能認同此跳躍式邏輯，視此條文等同於「調查的目的只為進行調停」，因為投訴事務科職員必需先全面了解案情，方能嘗試進行調停，而這亦正是案件管理的一種技巧。正如平機會現行的《內部執执行程序手冊》（《手冊》）第 4.1 條所訂明，投訴調查有 4 個目的，包括(i)收集和審視有關投訴的事實資料；(ii)決定是否進行或終止調查；(iii)提供可以進行調停的依據；以及(iv)調停不成功的情況下，提供依據以決定應採取何種行動，即平機會是否應給予個案法律協助。因此，平機會需要調整投訴事務科的主要服務指標(服務指標)。該科目目前的服務指標

⁷ 請見《性別歧視條例》第 84(3)條為例

集中考量調停率，以推動該科有效地履行其個案管理職能，達到《手冊》訂明的標準。

- (x) 關於僅適用於調停期間受害人的保密權問題，投訴事務科應預先向受害人解釋，如調停不成功，宜認真考慮同意透露其所說的話或所做的事，以便為個案建立有力理據申請法律協助。
- (xi) 另一方面，調停期間，投訴事務科對答辯人和潛在答辯人進行的調查應是有限度的，以便保障調停的保密權。根據反歧視條例的適用規定和規例，投訴事務科具有調查權力，允許該科向答辯人、潛在答辯人及／或第三方收集資料和證據。投訴事務科應運用其規管權力，提升其履行規管目標的效能。
- (xii) 平機會應尋求資源調配，包括運用科技，例如在其網站上載短片及設置互動程式，供公眾瀏覽。目的是提供現成互動工具，就不同類型的歧視個案及相關程序提供概覽，並以受害人為本，透過應對上述問題，管理受害人的一般期望。
- (xiii) 若調停不成功，歧視個案受害人應獲機會與法律服務科的專業法律人員會面。該科應在會面前審視截至調停前所得的案情及證據，這些資料不受保密權所限。會面的目的是讓法律服務科就個案的證據不完整性向受害人作出分析，說明該科需要索取進一步資料及／或需要進行調查，以便向法律及投訴專責小組提供持平的法律分析，協助專責小組根據其法律和政策考慮，決定是否給予個案法律協助；以及假如提供協助的話，應提供有限度或全面協助。檢討委員會成員相信，在受害人為本的方針下，會面工作十分重要，平機會應調配資源及／或向政府申請撥款，以達致這個目標。檢討委員會建議主席向行政及財務專責小組提出此議題，將之納為優先議程項目，以便有效地運用資源。

8.5 芮安牟教授於獨立報告提出了25項建議，其中大多數建議屬平機會的現行做法，與及已執行及／或正考慮的改善措施，這些措施已取得預期成效。假若程序檢討報告建議的實際改善措施未能提升平機會以受害人為

本的調查／法律協助的整體運作，平機會可按需要，於日後法律改革中考慮獨立報告的其餘內容或建議。檢討委員會建議，目前最迫切的考慮應為本報告所述的實際管治事宜及有關改善措施。

8.6 總括而言，檢討委員會成員提出的上述觀察和措施中，沒有任何一項需要立法訂明，而其中多項已在運作層面上執行。歸根結底，評定平機會工作成效的準則是平機會是否根據反歧視條例向受害人行使其權力、履行其職能，以及推動反歧視政策。

8.7 檢討委員會向主席陳章明教授領導的平機會職員再次致謝，他們為檢討委員會成員的檢討提供意見，恪守以受害人為本的工作方針。

附錄

附錄 1

管治、管理架構及處理投訴程序檢討

檢討範圍

1. 檢討委員會的檢討範圍在平機會管治委員會連續兩次會議(即 2017 年 6 月 15 日舉行的第 118 次會議，及 2017 年 9 月 21 日舉行的第 119 次會議)後獲確定。簡言之，檢討範圍包括(a)檢討 2015 年實施、主要在於處理因分拆主席與行政總裁職位而設的管理架構的成效；(b)因應平機會處理兩宗員工投訴個案的手法而檢討平機會的管治；(c)檢討目前程序是否最有效益和最具效能，使平機會能最有效地執行處理投訴的法定職權；(d)檢討投訴事務科的角色；及(e)檢討法律服務科的角色。
2. 獲平機會委員同意下，檢討委員會的成員認為檢討範圍是指程序檢討應集中於平機會的適當管治、管理架構和處理投訴程序為檢討的三大基本事宜。平機會委員支持採納此一方向，並於平機會第 119 次會議上通過相關財政支持，聘用總項目經理協助檢討委員會成員編纂本報告，檢討委員會成員感欣慰。
3. 平機會管治委員會亦備悉，立法會政制事務委員會於 2018 年 2 月 14 日通過無約束力動議：「本委員會促請政府成立獨立委員會，邀請有反歧視經驗的法律界、學術界及民間團體人士出任委員，對平等機會委員會的整體運作進行檢討及改善建議。」。
4. 政制及內地事務局在其書面回應中指出，平機會已成立檢討委員會，專責督導進行管治、管理架構檢討及處理投訴程序的檢討，並會適時瞭解最新的檢討進度。政制及內地事務局認為無需此時另外成立獨立委員會檢討平機會的運作。

附錄 2

芮安牟教授的委任信

本函檔號： EOC/CR/COMM/02/03

電話號碼： 2106 2123

傳真號碼： 2511 8142

機密函件

香港薄扶林道
香港大學
百周年校園
鄭裕彤教學樓 10 樓
芮安牟教授

芮教授：

由外間顧問檢討平機會的處理投訴程序

謹代表平等機會委員會(委員會)誠摯邀請 閣下擔任委員會的顧問，檢討平機會的處理投訴程序。《性別歧視條例》(第 480 章)第 64(2)(f)條規定，委員會可聘用認為合適的技術及專業顧問，以就與執行委員會職能或行使委員會權力有關的事宜提供意見。

委員會是按照《性別歧視條例》成立的法定機構，根據《性別歧視條例》、《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)的條文執行各項職能和行使權力。

根據上述各條條例，委員會負責執行的一般職能和具體法定職能，在很大程度上已在委員會的法定職權範圍中列明。委員會需履行所有法定職責，為促進反歧視法例的目的行事。委員會在處理投訴方面的主要法定職能為調查及調停(例：《性別歧視條例》第 84 條)，以及提供法律協助(例：《性別歧視條例》第 85 條)。

因應近日有服務使用者、持份者和一些立法會議員的批評，委員會的投訴事務科與法律服務科已檢討本身的運作，以期服務更臻完善，確

保符合目的。兩個科已識別出一些結構性和程序上的問題。委員會現物色一位外間顧問，就整項處理投訴程序(從收到投訴至在法庭提出申索)進行程序檢討，以識別出結構上及程序上有待革新之處。檢討的目的是評估目前的程序，是否令委員會在處理投訴時，能夠最有效益和最具效能地執行法定職權，並識別出可進一步完善之處。亦會檢討兩個科的職能，確保他們最有效益和最具效能地執行其職能，以符合平機會執行的法例框架範圍，以及調停的國際常規和保密規則。

委員會經多方商議後，對於閣下具備豐富法律及另類排解糾紛經驗和資格，我們認為是進行這次檢討工作的最理想人選。相信閣下的獨立公正立場可協助委員會贏取立法會、服務使用者和持份者對是次檢討工作的信心。

為了委員會和市民大眾的好處著想，本人懇請閣下答允接受委任，擔任這次檢討工作的顧問。然而，由於委員會是法定機構，經費十分緊絀，未必有能力酬謝閣下的寶貴貢獻。因此若閣下能以免費服務的形式接受是項委任，實在感激不盡。

敬候佳音。

平等機會委員會主席



陳章明

二零一七年十月十七日

附錄 3

平機會的《歧視法例檢討》意見書中為政府列優先處理的建議摘要

建議

- 5 建議政府明文禁止對餵哺母乳的婦女的直接或間接歧視。有關條文可以其中一種性別歧視的形式，或獨立的歧視類別，納入《性別歧視條例》；又或修訂《家庭崗位歧視條例》。

餵哺母乳的定義應包括集乳。

- 7 建議政府修訂《種族歧視條例》廢除禁止直接歧視和騷擾近親的條文，而以禁止直接歧視和騷擾有聯繫人士的條文取代。有聯繫人士的定義包括：
- (a) 該人的配偶；
 - (b) 在真實家居環境下與該人一起生活的另一人；
 - (c) 該人的親屬；
 - (d) 該人的照顧者；及
 - (e) 與該人在業務、運動或娛樂上有關係的另一人。
- 8 建議政府修訂《種族歧視條例》，保障免因被假設或當為某特定種族群體的人而受到直接歧視和騷擾。
- 15 建議政府修訂《性別歧視條例》、《種族歧視條例》和《殘疾歧視條例》下有關性騷擾、種族騷擾和殘疾騷擾的條文，保障共同工作間工作的人(例如寄售專櫃員工和義工)免受騷擾。
- 16 建議政府修訂《種族歧視條例》和《殘疾歧視條例》，保障服務提供者免受服務使用者的種族騷擾和殘疾騷擾。
- 17 建議政府修訂《種族歧視條例》和《殘疾歧視條例》，保障在香港註冊的船舶和飛機上，即使它們在香港境外，服務提供者也免受服務使用者的種族騷擾和殘疾騷擾。

建議

- 18 建議政府修訂《性別歧視條例》、《種族歧視條例》和《殘疾歧視條例》，以保障租戶或分租戶免受佔用同一處所的另一租戶或分租戶的性騷擾、種族騷擾和殘疾騷擾。[註：此建議其後未有採用]
- 19 建議政府修訂《性別歧視條例》《殘疾歧視條例》和《種族歧視條例》，以保障會社成員或準成員免受會社管理層的性騷擾、種族騷擾和殘疾騷擾。
- 22 建議政府應廢除《性別歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》和《種族歧視條例》規定判給間接歧視申索人賠償時要證明歧視意圖的條文。

政制及內地事務局

二零一七年三月

附錄 4

平機會歷任主席名單

- | | |
|-------------------------|------------------------------------|
| 1. 張妙清教授, SBS, OBE, JP | 1996 年 5 月 20 日至 1999 年 7 月 31 日 |
| 2. 胡紅玉女士, GBS, SBS, JP | 1999 年 8 月 1 日至 2003 年 7 月 31 日 |
| 3. 王見秋先生, GBS | 2003 年 8 月 1 日至 2003 年 11 月 6 日 |
| 4. 朱楊珀瑜女士, BBS | 2003 年 12 月 15 日至 2004 年 12 月 14 日 |
| 5. 鄧爾邦先生 | 2005 年 1 月 12 日至 2010 年 1 月 11 日 |
| 6. 林煥光先生, GBS, JP | 2010 年 2 月 1 日至 2013 年 3 月 31 日 |
| 7. 周一嶽醫生, GBS, SBS, MBE | 2013 年 4 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日 |
| 8. 陳章明教授, SBS, JP | 2016 年 4 月 1 日至今 |

附錄 5

平機會現任委員名單

主席

- 陳章明教授, SBS, JP

平機會委員

- 陳麗雲教授, JP
 - 香港大學思源基金健康及社會工作學教授
 - 婦女事務委員會委員
 - 香港復康會執行委員會主席
- 陳家殷先生, JP
 - 張健利律師行大律師
 - 競爭事務委員會委員
- 趙文宗教授
 - 北京師範大學法學院嚴元浩講座教授
 - 中國法學會理事
- 蔡玉萍教授
 - 香港中文大學社會系教授
 - 香港中文大學香港亞太研究所性別研究中心前主任
- 周浩鼎議員
 - 立法會議員
 - 律師
 - 離島區議員
- 高朗先生
 - 律師，認可調解員及特許管理專業人員
 - 破產欠薪保障基金委員會委員
 - 香港電台顧問委員會成員

- **何超蓮小姐, BBS**
 - 信德集團有限公司執行董事
 - 公民教育委員會委員
 - 香港演藝學院校董會成員
- **羅君美女士, MH, JP**
 - 羅思雲羅君美會計師事務所有限公司執業董事
 - 香港女會計師協會創會主席
 - 香港職業發展服務處主席
- **李翠莎博士, BBS**
 - 香港體育學院院長
 - 個人車牌審訂委員會委員
 - 職員訓練局酒店業、飲食業及旅遊業訓練委員會委員
- **李國麟教授, SBS, JP**
 - 立法會議員
 - 香港公開大學護理及健康學院院長及教授
 - 市區重建局非執行董事(非官方成員)
- **梁頌恩女士**
 - 香港工會聯合會副理事長
 - 婦女事務委員會委員
 - 香港生產力促進局理事會成員
- **梁世民醫生, BBS, JP**
 - 菲臘牙科醫院管理局主席
 - 香港牙醫學會前會長
- **羅乃萱女士, BBS, MH, JP**
 - 家庭發展基金總幹事
 - 公共圖書館諮詢委員會副主席
 - 語文教育及研究常務委員會委員
- **謝偉鴻博士**
 - 安老服務行業培訓諮詢委員會副主席
 - 香港買位安老服務議會主席
 - 香港認知障礙症協會義務秘書

- **Rizwan ULLAH 博士**
 - 青年發展委員會委員
 - 教育局政府助學金聯合委員會委員
 - 香港巴基斯坦協會理事
- **余翠怡小姐, BBS, MH**
 - 殘疾人士奧運輪椅劍擊香港代表
 - 體育委員會成員

附錄 6

平機會委員出席記錄

綜合 2013 年 5 月 20 日至 2018 年 9 月 30 日之出席記錄										
委員	平機會管 治委員會	出席次數	社會參與宣傳 專責小組	出席次數	法律及投訴 專責小組	出席次數	政策、研 究及培訓 專責小組	出席次數	行政及財務 專責小組	出席次數
陳章明教授	100%	10 of 10	90%	9 of 10	100%	15 of 15	80%	8 of 10	100%	11 of 11
高朗先生	100%	6 of 6	-	-	100%	8 of 8	100%	6 of 6	-	-
何超蓮小姐	100%	6 of 6	-	-	-	-	67%	4 of 6	83%	5 of 6
謝偉鴻博士	100%	6 of 6	-	-	75%	6 of 8	-	-	100%	6 of 6
Rizwan ULLAH 博士	100%	6 of 6	80%	4 of 5	-	-	83%	5 of 6	-	-
梁世民醫生	100%	2 of 2	100%	1 of 1	-	-	-	-	100%	3 of 3
梁頌恩女士	86%	12 of 14	77%	10 of 13	-	-	-	-	100% 由 2017 年 5 月 至 2018 年 5 月	3 of 3
羅乃萱女士	86%	12 of 14	85%	11 of 13	-	-	-	-	-	-
陳麗雲教授	83%	5 of 6	100% 由 2017 年 5 月 至 2018 年 5 月	4 of 4	100%	2 of 2	75% 由 2017 年 5 月 至 2018 年 5 月	3 of 4	100%	3 of 3
李翠莎博士	82%	18 of 22	-	-	90%	28 of 31	-	-	67%	4 of 6
蔡玉萍教授	79%	11 of 14	-	-	-	-	85%	11 of 13	-	-
周浩鼎議員	77%	17 of 22	-	-	-	-	74%	17 of 23	-	-
李國麟教授	73%	16 of 22	90%	19 of 21	-	-	65%	15 of 23	100%	3 of 3
羅君美女士	71%	10 of 14	-	-	-	-	82% 由 2015 年 5 月 至 2018 年 5 月	9 of 11	100% 由 2015 年 5 月 至 2018 年 5 月	12 of 12
趙文宗教授	67%	4 of 6 (2 次不在 港)	-	-	63%	5 of 8	-	-	-	-
陳家殷先生	50%	1 of 2 不在港	0%	0 of 1 需出席另一 會議	50%	1 of 2 需出席另一 會議	-	-	-	-
余翠怡小姐	43%	6 of 14 (6 次不在港/ 其他行程； 2 次不明)	-	-	55%	11 of 20	-	-	-	-

附錄 7

獨立報告

平機會處理投訴程序： 外間顧問報告

I. 引言

1. 根據日期為 2017 年 10 月 27 日的電郵，我原則上同意免費為平機會的處理投訴程序進行獨立檢討。我的職權為調查處理投訴的程序，並就如何改善有關程序作出建議。我進行檢討的方法，是盡可能與最多的平機會職員和平機會管治委員會的委員(包括主席)進行面談，瞭解他們對現有程序上問題的看法，以及如何解決問題的意見。我亦訪問了一些批評平機會的個別人士(包括立法會議員和若干非政府機構的人士)。所有訪談都以不記名方式進行，以便受訪者能坦誠地暢所欲言。我向受訪者承諾不會在本報告內識別他們的身份。無論如何，感謝他們無拘無束地與我分享自己的看法和不厭其煩地回答我的問題。本報告已納入他們的批評，我嘗試在分析部分回應他們的意見。他們也許不同意我建議的解決方法，但我們的討論對制定本報告的建議極其重要。

2. 平機會成立剛好二十年多一點¹，從一開始便備受批評。典型的抱怨認為平機會缺乏能耐，無法對消除香港的歧視產生重大影響力。多年來，政府一直被指不願提高平機會的能力，讓平機會有所作為，只是口頭上推動香港的平等機會。批評者亦多番抱怨平機會只狹猛地集中於調停紛爭，獲得法律協助的案件少之又少。許多人觀察到，平機會花太長時間調查投訴、嘗試調停，以及(如調停不成功)決定是否給予受屈人法律協助到法院

¹ 有關平機會及其運作的簡介載於附件 1。縮寫雖方便，但也惱人。因此本報告內文盡可能少用縮寫。主要縮寫的詞彙表載於附件 2。應我的要求，平機會提供了有關他們工作的經修訂統計數字。統計數字需修訂因為平機會過去提供的統計(例如平機會年報)顯然並不一貫。每當不清楚有關事宜應被視為查詢或投訴時，為使疑點利益歸於被告，一些根據平機會內部指引應被分類為「投訴」的個案，會被視為「查詢」。把原來分類為查詢的個案升格為投訴時，會當成獨立個案處理，因而出現重複點數的問題。平機會提供的已修訂統計數字摘錄載於附件 3。本報告亦引用 Carole J. Petersen, Janice Fong and Gabrielle Rush, *Enforcing Equal Opportunities : Investigation and Conciliation of Discrimination Complaints in Hong Kong* (Hong Kong : Centre for Comparative and Public Law, HKU, 2003) 的實證研究結果。報告引述該份先導性研究時會用 Peterson et al (2003)。同時參考了 Katherine Lynch, "Private Conciliation of Discrimination Disputes : Confidentiality, Informalism and Power", a paper presented at a conference on *Enforcing Equal Opportunities in Hong Kong : An Evaluation of Conciliation and Other Enforcement Powers of the EOC*, June 2003, 特別是第 15 至 16 頁的見解；在此謹向以上作者鳴謝。同時感謝我的研究助理 Mr. Wilson Lui Chi Yin 協助進行是次檢討和擬備本報告。

向犯事者提出申索。作為調停的一部分，平機會進行詳細調查時，向受歧視者提出連串問題(卻沒有向犯事者提問)。批評者認為，目前的處理投訴程序令受歧視者感到進一步受害。在這樣的程序之下，批評者認為結果顯而易見：受屈人不想追究，不少個案被撤銷，犯事者得以逍遙法外。

3. 這份檢討不是平機會首次進行的檢討，也不可能是最後一次。從附件 1 可見，平機會過去 20 多年來定期進行運作檢討或審計。即使現在，除了我的外間顧問檢討外，還有由梁熾輝先生進行關於平機會管理架構和處理投訴程序的內部檢討。我的檢討與前人的檢討不同之處，是我不會針對任何人，而是以我曾任法官、仲裁員和調解員的經驗，集中檢討平機會的制度和程序，並提出改進建議。

4. 我先要承認本報告的局限之處。首先，我以反歧視條例(《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》)(平機會的司法權限基礎)為依歸。儘管有若干方法可處理，但我不會建議各條例應否加強。法例改革的工作留待其他人負責。現行法定框架規限了平機會甚麼可以做，甚麼不可以做。在這情況下，平機會處理投訴的程序能如何做得更好？第二，我也不處理平機會的組織架構。例如：我不會討論究竟平機會的主席應是兼職、非執行主席或全職總裁。² 第三，雖然有報道指平機會近日處理了若干宗錯綜複雜的個案，但我沒有訪問昔日或現時的投訴人，聽取他們對現行制度的想法(支持或反對)。一方面由於私隱和保密等問題，另方面這類訪問的用處有限，訪問更可能不必要地勾起投訴人受歧視的創傷，激起痛苦回憶。第四，我不做事後孔明，沒有嘗試分析平機會職員應如何處理以前的投訴，武斷地說負責某個案的職員如何處理會更好。我的角色並非要指出平機會職員對某投訴的具體情況應如何作出反應。

5. 若我要概括本報告的建議要點，就是：公眾與平機會的看法有落差。我認為需要正視這問題。公眾納稅資助機構，期望得到一種服務，卻得到別的，這種情況極不理想。公眾希望在提出投訴初期，得到平機會主動就個案的強弱和可取之處給予指引，和如何透過調停、訴訟或其他方法最理想地解決投訴。另一方面，平機會認為自己是半仲裁機構。因此，它認為自己在調查投訴，進行調停時，以及(在調停失敗後)決定是否給予法律協助提出訴訟時，應不偏不倚。只有決定給予法律協助進行訴訟後，平機會才真正向受屈人就如何進行其投訴提供法律意見。但這階段通常距離初次

² 辯論詳情參閱附件 1。

提出投訴已經多月。與此同時，投訴人可能感到疏離或被整個程序弄得心灰意冷。投訴人期望及早得到法律意見，卻發現自己不停被追問、要求提交證據和解釋投訴可取之處的理據。

6. 假如我說平機會與服務使用者之間的期望有落差是事實，平機會應如何回應？本報告的目的是回答這問題，而我提出的建議，就是想收窄平機會與服務使用者看法之間的差距。³

II. 討論

7. 本節會探討公眾對平機會處理投訴程序的批評，批評可分為三大類：
- (1) **調停及調查程序的性質**：有說調停和調查程序花太長時間，也太煩擾。結果經歷該程序的受屈人感到受害，制度令受屈人卻步，不追究犯事者。
 - (2) **法律協助程序的結果**：有說獲給予法律協助和提出訴訟的案件太少。
 - (3) **處理投訴程序的完整性**：若處理投訴程序是要(也被看為)穩固、富效率、具成本效益和適時處理投訴的話，這類批評包括一系列需要考慮的問題。

我在下文的分析中會交替使用「被指稱的犯事者」和「答辯人」兩詞。

A. 調停及調查程序的性質

A.1 問題所在

8. 平機會的處理投訴程序分為「提早調停」和「調停」。在收到投訴後的兩至三個月內進行「提早調停」。如提早調停不成功，投訴事務科會對受屈人的投訴展開調查，以期與被指稱的犯事者透過「調停」達致和解。調停程序(包括調查)需在收到投訴的六個月內進行。但有時調停程序需時較長。投訴事務科負責調查個案的職員通常也在調停過程中擔任調停員。

³ 在擬備本報告的最後定稿前，已把報告草擬本提交平機會，以供提出意見。

9. 提早調停無疑令許多投訴迅速得以解決，受到不少人稱道，卻並非人人如此。有人認為提早調停不適用於複雜的個案，因為複雜個案可能需要較詳盡的調查，識別出爭議雙方的真正問題，然後才進行調停，會較為奏效。另一些人認為由於受屈人與犯事者之間的權力不平衡，以及不肯定若調停失敗，平機會是否給予法律協助把案件訴諸法庭，在沒有較切實可行的選擇下，受害人因此傾向與答辯人和解。然而有人會辯說，過於著重調停(不論是否提早調停)令答辯人以為他們可以藉秘密和解的「門路」脫去罪責。因此，雖然未必完全反對提早調停，但論者認為平機會亦應著重把案件交法庭處理，以作出更迫切需要的移風易俗。平機會需要發出訊號，讓公眾知道社會絕不姑息歧視行為。我會在第 C.6 節具體回應有關意見。

10. 一般人對提早調停印象良好，對提早調停失敗後進行的調查和調停普遍感到不快。有人認為調查過長和過於煩擾；投訴人要回答無數問題；平機會了解到投訴人的詳細指稱後會向犯事者尋求回應；然後又把犯事者的回應交投訴人作出反駁；平機會因應他們的指稱和反指稱要求雙方提交進一步資料。結果，受屈人要反覆忍受極大痛楚，講述導致其指稱的情況，令受屈人感到再次受害。平機會的調查，要求投訴人而非所指稱的犯事者回答連串問題的事實，令人詫異甚至心生憤懣。有時雙方會以激烈或挖苦的言詞回應彼此的指稱和反指稱，所有對話全部載於往來書信中，收信一方可以反覆閱讀作出回應，這做法只會令原已存在的緊張加劇。

11. 投訴人在整個調查過程中或有孤立無援的感覺。由於進行調查的投訴事務科職員也是調停員，平機會很小心地保持中立。儘管職員會就構成違法歧視行為的元素的一般性質，以及確立每項元素所需的證據向投訴人提供法律意見，但他/她一般不會評論投訴人個案的強弱。因此在調查階段，如何在法律論點、證據或策略上就答辯人的抗辯作出具體回應，平機會職員極少向投訴人提供實質的法律意見。

12. 在這些情況下，無怪乎(有批評者指出)受屈人愈加感到無奈。受害人因程序感到氣餒，筋疲力竭下索性放棄。至於繼續處理的投訴，雙方會因對方的說話，以及冗長而煩擾的調查變得憤怒，以致只有很低百分比的案件有可能成功調停。調查是調停程序的一部分，卻影響到和解的機會。

13. 另外，若調停(不是提早調停)失敗，而受屈人希望把投訴交法庭處理，平機會需決定是否給予法律協助。法律服務科會擬備一份概要給法律及投訴專責小組(專責小組)，建議應否給予法律協助(不論是有限度協助或

全面協助)。平機會現行做法是投訴事務科會把調查結果交給法律服務科，以協助法律服務科擬備概要。兩個科對投訴事務科的調查的詳盡程度而關係緊張。法律服務科抱怨投訴事務科的調查經常未足以讓法律服務科向專責小組就是否給予法律協助作出有用的建議。

14. 這事令投訴事務科不快，認為自己的專業受到抨擊。從投訴事務科的角度而言，它的職責是進行調查以助進行調停；不多也不少。若法律服務科覺得需要進一步資料作適當法理分析，(投訴事務科認為)法律服務科可進行額外的調查，以達到其目的。投訴服務科指出，雖然部門內有些職員具法律背景(例如法律學位)，但很少人有擔任律師的實際經驗；投訴事務科職員是調停專家。要達到調停的目的，他們知道調查需要哪些資料，但不能期望他們知道把案件交法庭處理需要甚麼。(投訴事務科總結認為)那是法律服務科的職責。

15. 另一方面，法律服務科回應時指出，其角色類似訟務律師，需要就案件是否值得交法庭處理提供意見。從法律服務科的觀點而言，其職員專長於法理分析，所需的調查工作由投訴事務科進行。

16. 兩個科的另一項分歧在於把投訴事務科在調查期間收集到的資料轉到法律服務科的做法。投訴事務科關注到這做法違反了調停程序的保密原則。該科建議調查得來的資料用以支援調停程序，應該全部保密。若是這樣，所有資料都不應交予法律服務科。法律服務科應自行進行調查，以取得它認為進行法理分析必需的資料。將於第 C.2 節詳細討論保密的問題。

17. 事實上，不管誰是誰非，投訴事務科與法律服務科各執一詞，導致運作困難，問題更有可能加劇。

18. 首先，雙方的磨擦令士氣受挫，兩個科的職員互不信任。兩個科都認為過去一年難以和對方合作。這或許(至少部分)⁴解釋了職員的高流失率(包括投訴事務科的高級職員)。職員流失表示平機會未能在正常手下良好運作。投訴事務科職員因此要較平時處理更多個案，職員間普遍出現工作過量和疲勞。

19. 其次，受屈人剛完成了冗長的調查且調停失敗，他們又要回答有關投訴的進一步問題，可以想像受屈人的灰心喪氣。這階段已是作出投訴後

⁴ 其他解釋可包括個性差異、認為晉升前景有限、壓力、工作過量、希望稍事休息或做其他的事，以及純粹個人考慮。

六個月或更長時間，受害人很心急想知道平機會是否給予他/她法律協助，把案件進一步處理。受屈人得悉要取得更多資料才能決定投訴是否有可取之處，很可能會質疑之前提供的資料在哪方面不足，為何還需要花更多時間才能決定是否提供法律協助。平機會遲遲未能作出回覆，令受屈人的受害和無力感更為強烈。

20. 第三，在關乎法律協助的進一步調查過程中，平機會仍繼續保持中立。因此，受屈人不會就其案件的強弱，以及案件如何能最有效地在法院進行訴訟得到具體的法律意見或指引。甚至在這較為高層次的階段，受屈人仍或多或少需要應平機會要求提供更多的資料或證據，亦不明白平機會何以到了這個時候才要求提供有關的進一步資料或證據。

A.2 建議的解決辦法

21. 法例規定由平機會處理的所有個案都要嘗試進行調停。例如：《性別歧視條例》第 84 條(題為「以調停方式提供協助」)規定：

「(1) 任何人可向委員會提出書面申訴，指稱另一人曾作出憑藉本條例條文而屬違法的作為。

(2) ……

(3) 除第(4)款另有規定外，凡有申訴根據第(1)款提出，委員會須—

(a) 對屬申訴標的的作為進行調查；及

(b) 藉進行調停而努力就該作為所關乎的事項達致和解。

(4) 如符合以下情況，委員會可決定不對屬根據第(1)款提出的申訴標的的作為進行調查，或決定終止該等調查—

(a) 委員會信納該作為並非因本條例條文而屬違法；

(b) 委員會認為因該作為而應到受屈的人不願……調查進行或繼續；

(c) 自該作為作出之日起計的 12 個月已屆滿；

(d) ……；或

(e) 委員會認為該申訴屬瑣屑無聊、無理取鬧、基於錯誤理解或缺乏實質。

……」

22. 「以調停方式提供協助」與《性別歧視條例》第 85 條的「調停以外的其他協助」相反。第 85 條規定：

「(1) 凡有申訴根據第 84(1)條提出，但無論因何理由，沒有就屬該

申訴標的的作為所關乎的事項達致和解，則可就該作為而根據本條例提起法律程序的人，可就該等程序向委員會申請協助。

(2) 委員會須考慮根據第(1)款提出的申請，如委員會認為適宜給予該等協助，委員會可給予該等協助，協助尤適宜在以下情況下給予——

- (a) 該個案帶出一個原則問題；或
- (b) 在顧及個案的複雜程度、申請人相對於答辯人或受牽涉的其他人的位置或任何其他事宜下，期望申請人在沒有協助的情況下處理該個案並不合理。

(3) 委員會根據本條給予的協助可包括——

- (a) 提供意見；
- (b) 安排由律師或大律師提供意見或協助；
- (c) 安排由任何人作代表，包括在任何法律程序中的初步步驟或附帶步驟中，或在達致或執行妥協以避免或結束法律程序過程中，通常由律師或大律師給予的協助；
- (d) 委員會認為適當的其他形式協助，

但除在按照《區域法院條例》(第 336 章)第 73B 條訂立的規則所准許的範圍內以外，(c)段不影響規管可在任何法律程序中出席或申辯或向法庭陳詞的人的類別的法律及實務，亦不影響主持任何法律程序的進行的人的類別的法律及實務。

……」

23. 反歧視條例並沒有如平機會目前的做法般區分「提早調停」和「調停」。我建議平機會規定所有作出投訴的受屈人嘗試現在所稱的「提早調停」。大多數個案通常應在提出投訴的兩至三個月內完成有關程序。若「提早調停」失敗，平機會應直接考慮是否給予投訴人法律協助和(若是)應給予甚麼形式的法律協助。這做法表示不再有投訴事務科現時冗長且累贅的詳細調查及調停程序。反之，投訴事務科職員在處理投訴初期只進行初步調查，釐清投訴的一些基本事實，以便為投訴人和答辯人進行不偏不倚的「提早調停」。為免混淆，若「提早調停」失敗，不會再有隨後的「調停」，建議把現時稱為「提早調停」的程序易名為「調停」。除非另有說明，本報告餘下篇章所稱的「調停」即為「提早調停」。

24. 上述建議基本上只是改名，現時稱為「調停」的成功率不會因此受影響，但應有可能反映目前稱為「提早調停」的成功率。⁵ 由於本報告設想進行調停時個案只作了初步調查，若調停不成功，幾乎肯定要進行更詳細的調查。此時，與《性別歧視條例》第 85(2)及(3)條或其他反歧視條例對應的條文一致，平機會可為有限的目的給予法律協助：

- (1) 向受屈人就投訴的強弱提供初步意見；
- (2) 與受屈人一起制定把案件交法庭處理的方案(包括調查所需的深入程度、透過調查所收集到的證據，以及需依從的時間表)；及
- (3) 因應詳細調查的結果，與受屈人一起評估個案的可勝機會、證據強弱，以及法庭訴訟可能出現的結果。

預期差不多所有案件都需平機會給予有限度法律協助。平機會決定是否把案件交法庭處理前，需對投訴的實際情況有充分瞭解。結果，只有那些在調停階段結束時已知道屬《性別歧視條例》第 84 (4)條或其他反歧視法例對應條文的投訴，才可能被拒給予有限度法律協助。上文建議的有限度法律協助，應可取得個案強處弱項的足夠資料，讓法律服務科可為專責小組草擬分析，討論訴訟的可取之處。

25. 根據反歧視法例附屬法例的《規則5》(又稱第5條)⁶，平機會可「為對某項作為的調查和為努力解決該作為所關乎的事項的目的，藉送達予某人的書面通知，規定該人提交該通知所指明的資料，而委員會亦可在通知中指明提交該資料的地點、時間、限期或日期」。任何人如無合理辯解而不遵從有關通知，是屬犯罪，一經定罪，可處第 4 級罰款。看來平機會在調停程序上至今極少運用這權力。由於本報告所建議進行調停的時間相對較短，建議平機會多運用這權力，使之成為定規而非例外情況，以助進行調停。憑藉這項合理手段表示向(比方)答辯人索取資料的要求應有禮且不帶判斷，並且所要求的資料不應多於投訴人指稱所提到的；亦可要求答辯人列明希望在調停會議上提出的和解建議(如有)。有關的通知書和索取的

⁵ 根據《性別歧視條例》第 84 (3)條及其他反歧視法例的對應條文，平機會「須著進行調停而努力達致和解」。也許有人會問，目前稱為「提早調停」的程序是否足以構成《性別歧視條例》第 84 (3)條所指的「藉進行調停而努力達致和解」。我認為足夠。為此，我從附件 3 的統計數字備悉，於 2008 年至 2017 年間，在 3,316 宗個案中有 1,345 宗 (40.6%)因進行提早調停而成功和解；同期有 1,037 宗 (26.1%)個案完成調查後進行調停，只有 271 宗成功和解。再者，於 2008 年至 2017 年完成的 6,698 宗投訴中，看來有 1,771 宗 (26.4%) 在調查後被終止。這意味目前作為調查後調停的調查程序(1) 不大可能導致成功和解及(2)可能(若非更可能)導致終止調查與導致成功和解機會均等。因此，在現時稱為「調停」前進行的調查可導致(a)受屈人終止其合法投訴或(b)令受屈人與答辯人的緊張加劇而更不可能達致成功和解。目前的調查後調停程序在現實中可能與第 84 (3)條所說的「努力」達致和解適得其反。

⁶ 即《性別歧視(調查及調停)規則》(第 480B 章)、《殘疾歧視(調查及調停)規則》(第 487B 章)、《家庭崗位歧視(調查及調停)規則》(第 527A 章)和《種族歧視(調查及調停)規則》(第 602B 章)。下文「反歧視法例的附屬法例」即指這四份規則。

資料應愈簡短愈好。在調停階段應盡量避免提問深入的問題，其目的是向答辯人索取陳述書，使獲指派擔任調停員的職員可在調停會議上使用，以達致成功和解的結果。

26. 若調停失敗需要進行全面調查，平機會的角色會由「和事老」轉為「針鋒相對」。平機會基本上需協助投訴人向所指稱的犯事者進行申索。此時，已不宜再用《規則5》向答辯人索取資料。《規則5》本身亦承認這一點，因為運用這權力的先決條件(即平機會「努力就[所指稱的罪行]相關事宜達致和解」)已不再適用。這並不表示已完全不能再嘗試進行調停。因為在任何訴訟中，與訟雙方永遠有機會可自行決定再嘗試進行調停。平機會(如一般訴訟中的任何事務律師或訟務律師)可向一方甚至雙方清楚說明，也可鼓勵一方甚至雙方(如合適)開始進行進一步調停。若雙方都願意，平機會亦可物色獨立調停員，請雙方自行與該獨立調停員接觸，或在雙方同意下委派投訴事務科一名之前未處理(知悉)有關個案的職員擔任調停員，協助再嘗試進行調停。但不應有錯誤概念。調停(前稱「提早調停」)失敗後，經考慮個案的可取之處和證據後，平機會應為提出訴訟做好準備。平機會的詳細調查可能顯示案件無勝訴希望，不值得交法庭處理。但一旦證實調停已失敗，這可能性不會改變整個程序的性質。

27. 至於進行任何必要調查、評估投訴的強弱程度和向專責小組建議個案應否交法庭處理的時限，可參考各適用的反歧視法例。例如：《性別歧視條例》第86條規定：

「(1) 除非就第76條下的申索而提起的法律程序須在自以下兩個時間之中的較遲者起計的24個月內提起，否則區域法院不得審理該申索—

(a) 所投訴的作為作出之時；或

(b) ……

(2) 區域法院不得審理—

(a) 根據第82(2)(a)條提出的申請，除非該申請在自其所關乎的作為作出之日起計的24個月完結前提出；

(b) 根據第82(4)條提出的申請，除非該申請在自其所關乎的作為作出之日起計的5年完結前提出。

(2A) 就決定根據第(1)款可提起法律程序的限期而言，凡該申索所關乎的作為是一項根據第84(1)條提出的申訴的標的，則不得將提出該申訴之日與該申訴根據第84(3)或(4)條獲處置之日的相隔時間(組由委員會以書面證明)計算在內。

(3) 即使有第(1)及(2)款的規定，區域法院如在有關個案的所有情況下，認為公正及公平，可審理逾時提出的申索或申請。

(4) 就第(3)款而言，有關個案的情況就任何申索來說，包括該申索所關乎的作為是一項根據第84(1)條提出的申訴的標的，而如屬此情況，亦包括作出該作為與如此提出該申訴的相隔期間。

……」

平機會因此需要按第86條規定，在兩年內向法院提出訴訟(根據第86(2A)條，不得將提出申訴之日與申訴根據第84(3)或(4)條獲處置之日的相隔時間計算在內)。對大多數個案而言，其目標為在調停失敗後的(比方)六個月內決定是否給予全面法律協助，以便在法院提出申索。

28. 平機會內部究竟誰人負責(1)進行初步調查、(2)主持調停、(3)進行詳細調查及(4)提供法律協助？

29. 我建議由投訴事務科職員負責調停(包括上文所述的初步調查)。平機會日後可考慮把一些或全部這類調停工作外判給獨立的調停員。目前投訴事務科職員在主持調停方面有豐富知識和經驗，平機會應善加運用這專長。目前的現實是投訴事務科職員調停歧視個案的經驗，較香港大多數獨立調停員豐富。

30. 若調停失敗，初步提供的法律協助(即就投訴給予初步法律意見、進行詳細調查和收集證據，以及因此調查結果評估個案應否交法庭處理)可由來自投訴事務科和法律服務科的職員負責。對於簡單的個案，一名職員(例如有法律背景的投訴事務科職員或有調查實務經驗的法律服務科職員)便可執行提供初步法律協助的所有職能。否則，建議團隊由兩名職員組成，一人來自投訴事務科，另一人來自法律服務科(但這並非鐵板一塊的做法)。究竟由誰率領團隊(如有)可由負責委派的職員或(若未能取得協議)由營運總裁或主席作出決定。團隊會按調查結果評估給予個案全面法律協助以交法庭處理。但若團隊認為勝訴前景不樂觀，亦應考慮解決糾紛的最可行辦法，然後向投訴人作出建議。此舉(希望)可免投訴人被拒給予全面法律協助時，感覺被平機會中途遺棄。

31. 與上述建議相關的其他觀察如下。

32. 第一，投訴事務科有兩組(稱為“A”組和“B”組)。投訴事務科職員會被指派到其中一組工作，每組由一名總主任負責。完整編制下，每組應有三名高級主任。高級主任之下有兩組合共約有九名職員。擔任調停員的投

訴事務科職員必須(亦應被各方視為)公正無私。即使調停失敗後，為免使人產生相關投訴事務科職員披露或使用調停過程中機密資料的印象，相關職員保持不偏不倚形象亦至為重要。因此，有關職員不應參與其後的詳細調查和評估投訴的可取之處。若在其後的法律訴訟或其他工作中，有關職員利用或被視為利用調停程序中提及的機密資料，原則上是不當的。因此，平機會需確保做好分隔措施，以防職員擔任投訴的調停員之後，又在同一宗投訴中負責詳細調查和法律評估。要做好分隔措施，便應規定投訴事務科其中一組的職員負責調停後，只可由另一組的職員加入團隊，負責進行有關投訴的詳細調查和法律評估。

33. 第二，我進行檢討時發現投訴事務科和法律服務科職員之間看來極少就所進行的個案有日常接觸。儘管平機會機構相對小規模，辦事處亦不大，所有員工(不管投訴事務科或法律服務科)都在辦事處的同一樓層辦公。但看來一個科的職員並無慣性向另一個科的同事徵詢意見或「請教專家」。看來，平機會內部有種「山頭主義」文化，調停/調查服務是一座山頭，法律服務是另一座山頭。法律服務科憑藉投訴事務科的資料來做法理評估。但在有需要時，尤其是遇上複雜的個案，依我看來，投訴事務科和法律服務科的職員在初期即一起坐下，就具體個案的證據，討論需要取得甚麼資料，將是有益的。同理，投訴事務科認為自己的角色是調停，但不應排除可在具體個案(尤其是難於處理的情況)早期便徵詢法律服務科的意見。

34. 這安排可能源於以為平機會的調停和法律協助是互不相干的職能。然而，缺乏互動看來不可取。一方面，這安排令平機會本應自行培養的同事關係感薄弱。因此之故，建議(並非鐵板一塊的做法)若調停失敗而需進行詳細調查的話，應由投訴事務科與法律服務科的職員合組團隊，以培養兩個科的「同袍精神」。共同分擔責任可(希望是)讓兩個科的職員一起掌握個案的進展情況，為實現公益而更密切合作。

35. 第三，我建議在調停失敗後更慷慨地給予有限度法律協助，並非暗示一切會一帆風順或每宗投訴都值得交法庭處理。平機會職員進行詳細調查時，一定有些投訴是瑣屑無聊。同樣，有些受害人的困境雖然令人同情，但個案的證據完全欠缺交法庭處理的理由。團隊成員之間可能就如何處理個案有不同意見，但同事從不同角度討論和辯論處理個案(即使是差勁的個案)的實用性，有助所有處理個案的人思辨更清晰。我認為團隊合作會考慮所有相關因素，不單是法律方面，也會考慮到所指稱罪行的性質以及投訴的特定背景，有助向專責小組提供更聚焦的概要。

36. 第四，當描述調停失敗後給予想繼續訴訟的投訴者有限度法律協助時，我已強調有關協助應與受屈人一起進行。我這樣做因為向平機會要求協助的公眾人士，自然期望他/她就其投訴獲得法律意見，包括如何最好地在法律上繼續提出申索。我的印象是目前平機會並未達到這期望。反之，平機會處理投訴時，不論在調停程序和決定是否給予法律協助時，都嚴格認真地保持中立。一方面，這做法值得讚賞。調停員必須公正無私，且香港法律的至高原則是被指稱的犯事者在未曾證實有罪前，都應被假定為無罪。可惜，這也令不少公眾人士(尤其是歧視的受害人)感到他們被丟在一角、認為平機會冷漠或麻木不仁。若要驅走這印象，必需盡可能讓投訴人「留在圈內」，即是向投訴人解釋平機會要求的特定查訊的原因，隨時向投訴人坦白評估其個案的強弱程度。

37. 第五，當「提早調停」失敗，要考慮給予法律協助時，我嘗試整合不同人士對平機會應對投訴的看法。目標是向公眾傳達「平機會是以服務為本的機構」的訊息。平機會不是脫離群眾的機構。它不單像香港調解中心一樣提供調停服務與設施；也非只是決定歧視投訴在法律上有否可取之處的半司法機構。相反，因為歧視法例的限制，平機會要盡其最大能力協助受歧視而提出投訴的公眾人士透過調停(若調停失敗又合適的話)和訴訟，以公平和平等方式解決他們的投訴。我認為反歧視法例讓平機會有能力因應有關目的作出廣泛的推論。

38. 因此，例如在調停失敗後，平機會以提供初步法律意見的方式提供法律協助，尤其是投訴人與答辯人之間存在權力不平衡的個案(平機會個案中不少是這類個案)，似乎與《性別歧視條例》第 85(2) 和 (3) 條(及其他反歧視法例的對應條文)相一致。(引用第 85(2)(b)條的測試)預期一個處於與答辯人權力不對等的投訴人在沒有協助下處理投訴，會是「不合情理」。結果，我認為平機會以任何「委員會認為適當的其他形式協助」(第 85(3)(d)條)進行詳細調查，尤其是投訴人與答辯人的財力有差異時，亦是與《性別歧視條例》第 85(2) 和 (3) 條(及其他反歧視法例的對應條文)相一致。

39. 第六，本報告進行訪問時，問及是否可以早一點在調停程序時提供法律意見。就我所見，不清楚反歧視法例有否限制平機會在調停過程中向投訴人提供法律意見。例如《性別歧視條例》第 85 條規定，調停失敗後平機會可在法律協助時提供法律意見。事實上不一定要依照《性別歧視條例》的明確條文，在調停前不能提供法律意見。但有論點(引用 *expressio unius, exclusio alterius* 原理)認為，明確條文可能隱含在調停未失敗前不可提供法

律意見的意思，這點我接受。假設法律原理不適用，則根據這裡建議的調停制度，法律服務科職員有可能在調停程序為投訴人提供法律意見。唯擔任調停員的投訴事務科職員不會與向相關投訴人提供法律意見的法律服務科職員有任何接觸或溝通。換言之，平機會的法律服務科職員若在調停過程中為投訴人提供法律意見的話，平機會需要採取分隔措施，不少機構包括律師事務所和大律師事務所都這樣做。就本報告而言，我只建議平機會認真考慮法律服務科職員向投訴人提供具體的法律意見，甚至早在調停階段已這樣做。

40. 第七，在調停過程中向投訴人提供法律意見，是否最終對投訴人有益？根據個人經驗，律師一般極之謹慎，不會對案件表達有利的觀點，尤其是在案件初期，不大可能知道所有相關案情時。律師有充分理由這樣做，因為未有充分考慮所有相關情況而「吹大」案件的可取之處的做法有問題。因此，好的律師經常對當事人的勝算潑冷水，設想各種不同的法律和證據上的困難。歧視案出名難以確證，結果可能令大多數投訴人取得早期法律意見後放棄到法院追究。他們可能選擇較為有把握的快速和解。我對歧視案件及早和解是好是壞並無意見。但有人擔心一早收到初步法律意見會導致投訴人過早接受和解。在我看來，平機會可針對有關憂慮，而要求負責提供早期法律意見的法律服務科職員，和擔任調停員的投訴事務科職員，接受高階敏感度培訓，以確認(並知道如何處理)由於(例如)權力不平衡等原因，投訴人可能被訴訟困難阻嚇，而寧願選擇未能真正反映其受屈程序的快速和解。

41. 第八，若要成功執行本報告所主張的調停和調查制度，平機會便需要求投訴事務科和法律服務科職員定期參與能力發展的工作坊和研討會。這類課程可能包括職員應對調停時各方人士因權力或其他方面不平衡而導致的微妙心理狀態具有敏感度；處理難應付的投訴人的技巧；向無法律知識人士提供法律意見；如何進行調查；團隊合作等。

A.3 小結

42. 至於調停及調查程序，我的主要建議如下：

- (1) 平機會要求所有投訴人嘗試進行「提早調停」，這過程通常需在作出投訴後二至三個月內完成。若「提早調停」不成功，平機會應直接考慮是否應給予投訴人法律協助和(若是)應給予甚麼形式的法律協助。為方便在執行這程序上的改變，建議

把現時稱為「提早調停」的過程改稱為「調停」。

- (2) 宜在調停過程中慣常使用《規則 5》(為反歧視法例中的附屬法例)。
- (3) 調停[前稱提早調停]失敗後，除了明顯不屬平機會職權範圍的個案，或是瑣屑無聊、無理取鬧、基於錯誤理解或缺乏實質的個案外，一般應給予投訴人有限度法律協助，以令平機會能履行一個或多個職能：
 - (a) 就投訴證據的強弱向受屈人提供初步意見；
 - (b) 與受屈人一起制定把案件交法庭處理的方案(包括調查所需的深入程度、透過調查所收集到的證據，以及需依從的時間表)；及
 - (c) 因應詳細調查的結果，與受屈人一起評估個案的可勝機會、證據強弱，以及法庭訴訟可能出現的結果。
- (4) 調停(包括初步調查)應由投訴事務科職員負責。
- (5) 若調停失敗，提供初步有限度法律協助的工作可由投訴事務科和法律服務科職員組成的團隊負責；有限度法律協助包括提供初步意見、進行詳細調查和收集證據，以及因應調查結果評估可否進行聆訊。對於簡單的個案，一名職員便可執行提供初步法律協助的所有職能。否則，建議團隊由兩名職員組成，一人來自投訴事務科，另一人來自法律服務科(但這並非鐵板一塊的做法)。
- (6) 平機會需確保做好分隔措施，以防某投訴事務科職員擔任投訴的調停員之後，又在同一宗投訴中負責詳細調查和法律評估。要做好分隔措施，便應規定投訴事務科其中一組的職員負責調停後，只可由另一組的職員加入團隊，負責進行有關投訴的詳細調查和法律評估。
- (7) 在調停失敗後六個月內，平機會應就大多個案決定是否給予全面法律協助，把個案交法庭處理。

- (8) 平機會職員應定期參與能力發展工作坊和研討會，內容包括職員應對調停時各方人士因權力或其他方面不平衡而導致的微妙心理狀態具有敏感度；處理難應付的投訴人的技巧；向無法律知識人士提供法律意見；如何進行調查；團隊合作等。
- (9) 平機會應認真考慮法律服務科職員在調停階段向投訴人提供具體法律意見的可能性。

B. 法律協助程序的結果

B.1 問題所在

43. 法律服務科為法律及投訴專責小組(專責小組)擬備個別投訴的概要。專責小組根據有關概要決定是否給予法律協助，(若給予)給予那種法律協助。

44. 有批評指平機會一直未有充份主動地給予法律協助，而交法庭處理的案件都了無新意。不少批評指平機會過於集中透過調停解決個案，而非把案件交法庭處理。例如：紀佩雅 (2009) 曾寫(刪去註腳)：

「平機會成立十三年，獲提供法律協助的歧視個案屈指可數。根據三條反歧視法例交到香港法院處理的歧視申索只有三十多宗。其中12宗獲平機會給予法律協助、擔任法律代表，3宗以法庭之友身份出庭，2宗以原告人身份提出訴訟。這數字只及反歧視法例立法以來，有報道的歧視訴訟案的半數多一點。雖然數字令人鼓舞，但與平機會收到的法律協助請求的數字相比，到今日為止平機會給予法律協助的個案數字只及所收到要求的四成。這表示超過半數申請法律協助的投訴人被平機會拒絕。獲給予法律協助個案的數字有限，反映平機會堅持以調停為本的和解原則。平機會的法定職權和職責就是以該原則為基礎。根據該原則，不少投訴人除了調停程序別無選擇，尤其是一旦調停失敗，投訴人不肯定會否得到平機會的法律協助。一項有關平機會調查和調停權力的研究發現，由於調停過程終結時並無「裁決」，也不會讓公眾知悉案情或結果，令調停的投訴的曝光率低，因此「調停優先」模式基本上削弱了香港反歧視法例的影響力。若投訴人因無財力興訟或不肯定日後會否得到平機會的法律協助，投訴人會承受來自答辯人的壓力，接受不夠好的補救而和解。答辯人也不會因此而承受負面宣傳。除了在和解記錄冊內

找到有限的記錄外，有關涉案人士的身份、案情和調停結果等事實統統都不能找到。這只會進一步局限法例的影響力和帶動社會變革的可能性，因為犯事者只需要付極小的代價，便可以隱姓埋名躲起來，繼續做出受人非議的態度。這做法也削弱要對付歧視態度的迫切性。投訴在時間上的延滯、調停不成功(可能預示一些投訴人的終局)、法院聆訊(若案件提交法庭處理)和最終結果，凡此種種只令投訴人受更多煎熬，令人看起來以為問題不重要，不值得有更好的申訴制度。」⁷

45. 研究過平機會於 2000 年 7 月至 2001 年 3 月間完成的 451 宗投訴樣本，白嘉露等(2003)⁸發現在 71 宗未能成功調停的個案中，有 32 宗(45.1%)的投訴人申請法律協助。在 32 宗申請中有 17 宗(53.1%)獲給予法律協助。較近期，平機會於 2008 年至 2017 年間收到 424 宗法律協助申請。期間法律服務科完成了 416 宗申請，有 193 宗(46.3%)獲給予法律協助。於 2018 年 1 月至 9 月間，法律及投訴專責小組向 40 宗申請的 25 (62.5%)宗給予法律協助。截至 2018 年 9 月止，法律服務科正處理 37 宗獲給予法律協助的案件，並正處理 25 宗申請。以上成績反映投訴人獲法律協助的展望約為 50%。

46. 很難說 50% 是高或低，因此我對此數字不置可否。正如紀佩雅(2009)接受較高的數字「不一定表示訴訟頻繁，社會便會更好」(第 344 頁)。若案件沒有可取之處，把案件交法院處理只是濫用程序和浪費納稅人金錢。假如投訴是瑣屑無聊或無理取鬧或沒有真正勝算卻仍然興訟，對答辯人也是不公平不公正的。

47. 可是，問題是歧視通常難以證明。例如：根據《性別歧視條例》提出的性騷擾個案，文件證據一定不足。案件通常由法院決定接受投訴人或答辯人的口頭證供。如果他們選擇作供，雙方幾乎肯定受到密集的盤問。對大多數受害人而言，這是令人痛苦且灰心喪氣的經驗。再者，由於指控的嚴重性可沖擊答辯人的聲譽，法院處理投訴案時不再簡單地衡量相對可能性，而會而求根據較嚴格的基礎驗證投訴。⁹ 法院反而希望信納投訴是無合理疑點。在這情況下，會難以決定是否給予一宗在案情和法理上甚少

⁷ Puja Kapai, “The Hong Kong Equal Opportunities Commission : Calling for a New Avatar” (2009) 39 HKLJ 339, at 342–344.

⁸ At 150–151. Petersen et al (2003) is the study to which Kapai (2009) refers in the passage quoted immediately above.

⁹ 儘管《區域法院條例》(第 336 章)規定法院根據各條反歧視法例行使其司法管轄權時「不受證據規則約束，並可在適當顧及區域法院的法律程序各方有獲得公平聆訊的權利、對有關案件的主要可取之處作裁定的需要以及對各方之間爭議的事宜須迅速作聆訊的需要後，以其認為適合的方式獲悉任何事宜。」(見第 336 章第 73B(5), 73C(5), 73D(5) 和 73E(5)條)，但可在舉證罪行時這樣做。

或沒有基礎的無望取勝個案法律協助，抑或給予一宗有勝算，但除了投訴人的口頭證供外甚少證據，因而有可能在法院敗訴的案件法律協助。前者明顯不應給予法律協助，但後者又如何？

48. 平機會可就後者徵詢大律師的意見。但收到的法律意見可能不過指案件頗棘手，完全視乎投訴人在盤問時的表現。這樣，平機會可做甚麼？我關注的是平機會可否改進其處理投訴程序，減少投訴人可能因難以在法院證明歧視這固有困難，而被嚇得不敢在法院討回公道。會否把投訴人感到受壓，而要在調停時接受「差勁的補救」的風險減至最低？平機會可如何在不忘系統性目標的情況下給予法律協助？

B.2 建議的解決方法

49. 上文已提及給予法律協助的法定準則(以及《性別歧視條例》)。平機會的《內部執行程序手冊》(《程序手冊》)為有關準則作出指引，《程序手冊》第 6.3.3 段指出，考慮是否給予法律協助時，平機會應考慮一系列因素，包括：

- (1) 個案證據的強度；
- (2) 有否涉及原則問題；
- (3) 問題的複雜程度；
- (4) 特定作為/行為的普遍性；
- (5) 答辯人在(對於)調停過程中的態度；
- (6) 協助個案的教育價值；
- (7) 特定個案的個別補償；
- (8) 法庭訴訟可達到的正面/負面結果；
- (9) 個案是否屬於需要特別注意的範疇或帶出一個問題，需要由法院作出裁決；
- (10) 事件是否起初轉介到平機會進行調查和調停，且曾真正嘗試進行調停；
- (11) 個案對平機會的資源帶來的影響；及
- (12) 在一切情況下個案是否值得平機會給予協助。

50. 從反歧視法例可見，法律協助並不限於把案件交法庭處理。平機會肯定可為此目的而給予法律協助。但平機會亦可就其他目的(如)只向投訴人就案件的強弱提出意見或評估案件是否適宜交法庭處理而給予法律協助。若採納 A 節的建議，特別是在調停(前稱提早調停)失敗後，向大多數投訴人提供有關其案件可取之處及強弱程度的法律意見，至少會向更多案件提

供一些法律協助。至於是否給予全面法律協助在法庭提出訴訟，要視乎評估《程序手冊》中識別出的一系列因素的結果而定。《程序手冊》所列出的因素已是十分全面。

51. 我的唯一警誡是在評估「證據的強度」和「涉及的原則問題」時，法律服務科和法律及投訴專責小組(專責小組)應謹記個案數量繁多，不大可能一刀切。當我為執業大律師時，鑑於訴訟存在風險的現實，我評估當事人的勝算甚少高於 50%。當我評估案件的勝算在 20% 或 30%，我認為已等同有相當大的勝算。因此，專責小組務須謹慎，不宜因案件勝訴機會少於 50%而拒絕給予法律協助進行訴訟。例如：勝訴機會明顯少於 50%的案件，可讓法院就歧視法例的重要方面或機構的良好常規作出指引(即使只是順帶一提)，以消除歧視。即使最終案件因投訴人在盤問時表現欠佳和缺乏支持證據而敗訴，法院的這等聲明仍是寶貴的。

52. 為使投訴人不會因難以提出訴訟而卻步，希望前文提到的法律協助制度較為寬鬆，讓受屈人放心。若他們不心悅誠服，便不用一早選擇調停和解。他們有希望至少就個案的強弱取得初步的法律意見，和(視乎詳細調查和因應調查結果對投訴的分析)平機會把他們的案件交法庭處理。

53. 至於時限方面，若(如 A 節建議的)個案(進行了兩至三個月的調停程序後)能在六個月內進行詳細調查和評估，在作出投訴或具體查詢被分類為投訴後的九至十二個月內，由專責小組作出是否給予全面法律協助的決定，應屬正常期望。

54. 若專責小組拒絕給予全面法律協助，投訴人有權知道原因。平機會現時亦就拒絕給予全面法律協助作出解釋。

55. 平機會基本上是為歧視投訴提供專門糾紛排解、顧問和倡議服務的公營機構。調停一旦失敗，平機會協助受屈人擬定討回公道的策略，包括(如合適)在法院提出訴訟。在這前提下，若專責小組決定某案不值得提出訴訟，投訴人有權知道平機會何以決定不給予全面法律協助，因為他/她耗費了不少氣力為自己的待遇討回公道。若(如 A 節所建議)投訴人在詳細調查和評估其案件時已經瞭解概況，便應或多或少知道可能導致平機會作出決定的原因。但投訴人仍應獲正式列出拒絕原因的書面通知。

56. 當拒絕給予全面法律協助時，專責小組不可扮演法庭的角色。它行使的是行政酌情權而非司法權。正如上文提到，專責小組是考慮了廣泛系列的因素才作出決定的，包括(但不限於)個案在法律和證據上的可取之處。因此，專責小組解釋不給予法律協助的原因，不需像法院裁判般詳盡，只需簡潔的段落說明理據要點便可。然而，只發出簡短聲明表示投訴在法理或證據上缺乏勝算，和無涉及重要原則，是不夠的。

57. 投訴人也許不滿被拒協助和原因，可請專責小組再考慮。為支持其申請，投訴人可提交進一步資料或重複之前的論點。平機會應有正式的覆檢制度，讓投訴人在法律協助申請被拒的兩星期內提出連同佐證資料提出覆檢要求，而專責小組在兩星期內重新考慮，作出決定，但建議需要有底線。例如經過一次重新考慮後，專責小組應堅持自己的決定。若純粹因為投訴人不接受投訴勝訴機會低而對專責小組的決定提出連串覆檢要求，對任何人都沒有好處。可以想像有投訴人因申請全面法律協助被拒而就平機會的決定提出司法覆核。例如：投訴人可挑戰專責小組的拒絕理據為「完全不合情理」(Wednesbury unreasonable)。但由於平機會的程序向來透明，有關的司法覆核申請在門檻階段已極有可能失敗，法院會尊重平機會在給予法律協助時行使其酌情權。

58. 平機會間中向律師徵詢法律意見，以協助專責小組決定給予或拒絕法律協助。若這樣做，平機會委任外間律師時需保持透明度，否則可能被懷疑，被指控只委任某些人，因為該等律師的觀點可能傾向於平機會的立場。保持透明度包括設立一份合資格就歧視法提供意見的事務律師和訟務律師公開名冊。名冊內的律師可能每年需接受一定時數的能力建設活動(持續專業進修)，以掌握反歧視法和常規的最新思維和發展。除非有特殊情況，值得委任不在名冊內的律師，否則應根據名冊委任相關律師提出法律意見。為平機會案件提供法律意見，可根據事先同意的最高時數上限，按所需時數以每小時標準費用收費。

59. 最近有投訴人被拒給予法律協助而引起爭論，專責小組使用訟務律師的意見作決定，應到甚麼程度。雖然原則上不反對披露訟務律師的意見，但專責小組不願向投訴人提供律師意見的複本。專責小組認為律師的意見屬於平機會而非投訴人，因為律師是為協助專責小組決定是否給予法律協助而草擬其意見。專責小組亦關注向投訴人提供律師的意見，日後投訴人自行向法院提出訴訟時，有關意見需要在一般交換文件時向對方披露，在投訴人手上(平機會)第三方的文件不享有法律專業特權。在假設的情況下(即若律師認為投訴欠勝訴機會，而這也是專責小組拒絕給予法律協助的原

因)，專責小組恐怕(若向答辯人披露)有關意見，會對投訴人的訴訟案不利。

60. 專責小組的分析是否正確頗有疑問。例如：我懷疑訟務律師的意見是否專屬平機會，即因為是平機會付費和使用其意見作為決定給予法律協助的基礎。平機會是以投訴人的代理人身份徵詢法律意見，這是可爭論的。個案的擁有權屬投訴人自己。平機會協助投訴人調查其個案，投訴人也不會失去對個案的擁有權。因此之故，若平機會徵詢法律意見，它是為自己 and 投訴人行事，以協助評估在法律和證據上是否值得提出訴訟。在這些情況下，訟務律師的意見即使在投訴人手上，也受到法律專業特權的完全保障。即使有關意見因為屬於平機會而不受法律專業特權保障，法律上嚴格而言，在投訴人手上的資料仍訴訟特權的保障。¹⁰

61. 平機會對法律專業特權的分析是否正確，即使投訴人在訴訟時可能要把意見披露給答辯人知道，平機會可向投訴人解釋困難。若投訴人仍堅持要看意見，看來在原則上應向投訴人提供意見複本。投訴是屬於投訴人的。她或他應有權知道何以說投訴在法理和證據上缺乏勝訴機會。平機會可能擔心不知投訴人的要求有沒有止境。例如：若投訴人指稱，給訟務律師指示的寫法令訟務律師作出負面評估，繼而要求看給訟務律師的指示，當怎麼辦？為保持透明度，看來投訴人有權要求看給訟務律師的指示。平機會可能害怕投訴人要求看給訟務律師的指示和意見，是平機會的決定被司法覆核的先聲。但可能受司法覆核，並非拒絕讓投訴人看她/他原則上有權看的資料的合理理由，因為平機會實際上不會就他/她的投訴作出最後判決，平機會只是向投訴人提供服務。

62. 就算提供了訟務律師的意見，平機會也需以簡潔理由說明何以拒絕給予法律協助。訟務律師的意見只會在法理和證據上觸及投訴的強弱程度。訟務律師不會考慮平機會《程序手冊》內列出的廣泛系列因素。因此，訟務律師的意見頂多只是平機會作出決定的一個因素。平機會仍需識別出所有導致它拒絕給予法律協助的其他因素。

63. 為講求效率，有建議指應由主席行使專責小組決定是否給予法律協助(不論是全面協助或有限度協助)的職能。專責小組只作為覆檢機構，為不滿主席拒絕給予法律協助的投訴人進行覆檢。但鑑於決定是否給予法律協助時需考慮廣泛系列(法律及非法律)的因素，專責小組可能較主席有更好的地位作決定。專責小組成員不單有律師，還包括為小眾和香港社會不

¹⁰ 關於訴訟特權，參閱 Charles Hollander QC, *Documentary Evidence in Hong Kong* (Hong Kong: Sweet & Maxwell, 2015), [16-001] and [16-002].

同權益人士發聲的普通市民。結果，由於專責小組成員匯聚多方經驗，因此衡量相關因素時，專責小組應較單獨個別人士(如主席，不管他/她多麼見多識廣)更為理想。更為重要的是專責小組定期開會，若案件和論點數量多，專責小組應更頻密開會，甚至每星期或每兩星期開會，以確保所有關於法律協助的決定(不論是首次申請或覆檢)都能及時有效地處理。

B.3 小結

64. 關於決定是否給予法律協助的程序，主要建議如下：

- (10) 平機會應謹記，不少個案並非黑白分明；因此，法律及投訴專責小組務須謹慎，不宜純粹因為案件勝訴機會少於一半而拒絕給予法律協助進行訴訟。一宗勝訴機會明顯少於一半的案件，亦可讓法庭就歧視法例的重要方面或機構的良好常規作出指引(即使是順帶一提的)，以消除歧視。
- (11) 法律及投訴專責小組在作出投訴後或具體查詢被分類為投訴後的9至12個月內決定是否給予全面法律協助，應屬正常期望。
- (12) 法律及投訴專責小組應繼續就拒絕給予全面法律協助提供理據。只是發出一份簡短聲明指出投訴缺乏法律或證據上可取之處，和不涉及重要法律原則，通常是不足夠的。專責小組可簡潔地說明原因，但應表達到專責小組已考慮的要點。
- (13) 平機會應有正式的覆檢制度，使投訴人在法律協助申請被拒的特定時限內(如兩星期)，連同佐證資料，提請法律及投訴專責小組再作考慮；而法律及投訴專責小組在兩星期內作出決定。若純粹因為投訴人不肯接受其投訴勝訴機會低，致法律協助申請被拒，法律及投訴專責小組不應對這類個案進行連串覆檢。
- (14) 就委任外聘律師提供意見，從而決定是否給予或拒絕法律協助，平機會應有一套透明程序，包括設立一份合資格就反歧視法提出意見的事務律師與訟務律師公開名冊。名冊內的律師可能每年需要接受一定時數的能力建設活動(持續專業進修)，以掌握反歧視法和常規的最新思維及發展。除非有特

殊需要委任名冊以外的律師，否則應根據名冊委任相關律師提供法律意見；收費按所需時數以每小時標準費用計算，亦應設有一個上限。

(15) 若根據外間法律意見而拒絕給予法律協助，投訴人應有權閱覽平機會給律師的指示和律師的意見。這是原則的問題。

(16) 決定是否給予法律協助應繼續是法律及投訴專責小組的職責，而非轉授予主席。不過，如需考慮給予法律協助的案件數量眾多，法律及投訴專責小組應準備更頻密開會，甚至每星期或每兩星期開會，以確保所有關於法律協助的決定都能及時有效地處理。

C. 程序的完整性

65. 下文討論需支援處理投訴程序的雜項事宜。

C.1 處理查詢

66. 平機會收到的投訴未必全是條理分明的，有些起初只是向平機會作「查詢」，公眾人士可能想知道某事是否屬平機會的工作範圍、可能想透透不滿、或索取有關歧視的一般或具體資料、或就是否投訴某人索取指引、或想請平機會注意香港社會今時今日的一些實際或被視為歧視的一般或具體做法。查詢可能以書信、電話、傳真、電郵、文字訊息的方式或親身提出。

67. 平機會的《程序手冊》第 2 部已列明處理查詢的程序。簡言之，平機會投訴事務科的職員輪流擔任「當值主任」處理每日的查詢。在收到查詢後，「當值主任」必須首先信納有關事宜屬平機會的司法管轄範圍。如有需要，由於查詢事宜的複雜性，「當值主任」可徵詢投訴事務科更高級職員的意見。若查詢的事宜不屬平機會的職權範圍，「當值主任」會通知查詢者。「當值主任」可轉介查詢者到處理有關事宜的適當政府部門。

68. 平機會的內部標準是立即處理電話查詢、在 30 分鐘內處理親臨平機會提出的查詢、在 14 日內處理書面查詢。這不一定表示在上述時限內解決有關查詢，因為查詢者可提供更多資料或「當值主任」會徵詢高級職員如何回應有關查詢。

69. 有時，查詢會變成投訴。¹¹ 《程序手冊》第 2.5.6 段稱：

「若查詢者希望提出投訴，但現有資料不足以為個案提供具體證據的話，職員需找出更多相關資料，以作出最後決定。有關查詢需被視為『就提出需要調查及調停的投訴而作出的查詢』。在取得足夠資料支持指稱後，職員可把資料提交[給總平等機會主任]把個案提升為『需要調查及調停的投訴個案』或『主動調查個案』。」

這條文以往曾引起困難，因為投訴事務科把查詢分類為投訴前，處理查詢的時間可能已經太久。應早便被分類為投訴的個案，會因被視為查詢而遲遲未獲處理，不會及早嘗試進行調停或調查。反之，查詢者可能要應付看來無止境的問題和書信往來。而那些書信往來顯然是想協助查詢者把他/她的不滿組織成有條理的投訴。

70. 我建議平機會採用內部指引，在 4 星期內完成處理查詢。即是說，應該在 4 星期內完成處理查詢或把它分類為投訴。可能有個別原因導致出現例外情況未能在 4 星期標準時間內完全解決查詢。營運總裁應小心監察這類個案，最理想是每星期跟進，以確保查詢不會不必要地拖得太久。應盡可能在 4 星期標準時間內，向查詢者索取查詢被分類為投訴所需的一切資料。

71. 如查詢者不提交索取的資料，平機會可警告查詢者，由於所提供的資料不足以作出投訴，平機會不能進一步處理。由於缺乏資料，平機會宜盡快作出判斷並結案。但平機會亦需小心，不宜向查詢者索取過多資料，以致查詢者應接不暇。A 節建議由調停員進行所需的初步調查，以大致瞭解投訴人的不滿和答辯人的立場。為把查詢升格為投訴，建議應索取最少資料。索取的資料不宜多於以下：被指稱的人；時間和地點；如何作出不當行為；想得到甚麼補救。

72. 查詢變為投訴後，最終為投訴擔任調停員的平機會職員為保持不偏不倚，建議平機會不指派處理查詢的投訴事務科職員擔任其後投訴的調停員。但這建議都只是試驗性提出的。如查詢看來涉及屬平機會司法管轄權的歧視行為，職員無可避免地可能協助查詢者把其查詢組織成有系統的投訴。因此，答辯人可能認為該職員不夠中立去擔任調停員。另一方面，投

¹¹ 但在變成「投訴」前，須書面記下口頭「查詢」。

訴事務科職員向查詢者索取的資料有可能只不過是進行有效調停所需的資料。因此之故，在這些情況下，協助查詢者的職員也可擔任調停員。平機會可監察、評估職員是否合適擔任個別個案的調停員。

73. 有批評指，當查詢被提升為投訴後，被指派處理投訴的投訴事務科職員再向受屈人詢問查詢時已問過的問題。在受屈人看來，調查程序似乎是由頭再開始，好像之前甚麼資料都未收集過。對於受屈人而言，這可能是令人困惱的。其實可以有多個方法處理。一個做法是處理查詢的職員亦擔任調停員。另一做法是由另一職員擔任調停員，如得到受屈人同意，先前的職員把受屈人的既有資料(全部或部分)交給調停員。

74. 對查詢程序的另一批評是平機會進行的主動調查不夠多。有這樣的批評因為有人就香港社會某些界別的一般歧視措施作出投訴。例如：根據《性別歧視條例》第 70 條，平機會有權「可為任何與執行它在該條下的職能有關連的目的，進行正式調查。」批評者認為平機會應進行更多這類正式調查以根絕歧視，又表示平機會(透過其政策、研究及培訓科)未能有系統性進行有關香港歧視的研究，讓平機會知道香港社會那些界別的措施需要進行調查。

75. 看來，平機會本身希望進行較多例行且有系統的主動調查。但由於財政資源和人手有限而受限制。由於近日有多人辭職(部分成因正是上文討論到的關係緊張)，平機會目前人手不足。即使全盛時期，普遍仍感到最好有多一兩個職員協助減輕現有職員的工作量。本報告提出的建議，即向較多未能成功調停的投訴人給予有限度法律協助，意味投訴事務科和法律服務科職員的工作量只會更多而不會少。因此，我建議政府考慮在現時全體編制下增加一或兩名初級主任，以讓平機會進行更多主動調查，更有系統地處理香港的歧視問題。

76. 建議增加平機會人手之餘，我完全知道有批評(尤其是非政府機構)指平機會每年耗用 10,792,000 元聘用 8 名律師，但交法庭處理的案件太少。批評認為法律服務科的律師薪俸過高而工作太少。我認為批評既不公平也缺乏理據。平機會不會輕易拒絕提供法律協助。是否給予法律協助，法律服務科職員花不少時間深入分析投訴個案。經過詳細調查和檢視案件的可取之處和勝算後，才作出拒絕申請的決定。簡單地把法律服務科職員的總薪酬除以獲給予法律協助的案件數目，這樣的分析實在過於粗疏和表面。用於評估每宗不合資格取得法律協助案件可取之處的時間也應計算在內。

C.2 保密手法

77. 歧視法例的附屬法例都有關於處理機密資料的規定。例如：《性別歧視(調查及調停)規則》第 6 條(又稱《規則 6》)表明：

「(1)委員會、委員會或小組委員會的任何成員、委員會任何僱員、任何調停人或曾是上述成員、僱員或調停人的人，均不得披露由某人(提供資料的人)為回應根據第 5 條送達予他的通知而向委員會提交的資料，但在以下情況下披露，則不在此限—

- (a) 在得到提供資料的人同意下披露；
 - (b) 以委員會發表的摘要或其他一般陳述方式披露，而提供資料的人或資料所關乎的任何其他人的身份，不能從中辨識；
 - (c) 在根據第 8(4)條提交的報告中披露；
 - (d) 向委員會或小組委員會的成員、委員會的僱員或調停人披露或在為妥善執行委員會職能而屬必要的範圍內，向其他人披露；或
 - (e) 在符合本條例第 84(6)條的規定下，為任何法律程序的目的而披露。
- (2) 任何人在違反第(1)款的情況下披露資料，即屬犯罪，一經定罪，可處第 4 級罰款。」

78. 歧視法例亦規定進行調停會議的規則。例如：《性別歧視(調查及調停)規則》第 8 條(又稱《規則 8》)表明：

- 「(1) 會議不得公開進行。
- (2) 主持會議的人，可決定議事程序及進行方式。
- (3) 除非主持會議的人同意，否則—
- (a) 任何個人無權在會議上由另一人代表(除非《殘疾歧視條例》(第 487 章)任何條文另有規定，而且該條文適用於該特定個案)；
 - (b) 任何團體(不論其屬法人團體或並非法人團體)無權在會議上由既不是其高級人員亦不是其僱員的人代表。
- (4) 凡主持會議的人—
- (a) 認為某事項不能夠藉調停解決；
 - (b) 已努力藉調停解決該事項，但不成功；或
 - (c) 認為以該事項的性質而論，應交由委員會處理，
- 他須將該事項交由委員會處理，並同時提交一份關於對該事

項進行的調查的報告。

(5) 為第(4)款的目的而提交的報告，不得包括或描述在會議進行過程中的任何發言或所做的任何事情。」

79. 《性別歧視條例》第 84(6)條表明：

「由任何人在根據本條進行的調停過程中所說的話或所做的事(包括在為該等調停目的而舉行的會議中所說的話或所做的事)的證據，除得該人同意外，不得在根據本條例進行的法律程序中獲接納為證據。」

80. 上述條文的重點是：(1)在調停過程中根據《規則 5》向答辯人取得的資料，為進行詳細調查和評估投訴人的個案的可取之處的目的，調停員可把該等資料交予平機會其他職員；(2) 答辯人在調停會議中所說的任何話，在未得答辯人同意前，調停員不可向任何人(包括平機會其他職員)披露；(3) 答辯人在調停過程中說的任何資料，未得答辯人同意，不在可訴訟中獲接納為證據。

81. 假設在調停失敗後，投訴人不反對向平機會其他職員披露他/她的機密資料，以取得法律協助或評估其個案在法庭提出訴訟有否可取之處。若提出訴訟，投訴人大概也不反對在訴訟中使用他/她的機密資料，雖然在適當的案件中投訴人可申請只在內庭披露有關資料。作為良好常規，在考慮/給予有限度法律協助時，平機會應要求投訴人確認不反對平機會使用他/她的機密資料。

82. 作為調停程序的一部分，處理從答辯人取得的機密資料的困難在於，資料是如何取得的：透過《規則 5》取得、在調停會議中自願披露的、還是其他情況下提供的。鑑於保密是調停程序的主要原則，儘管《規則 6(1)(d)》的規定，調停員向答辯人取得的所有資料都應保密。因此在調停失敗後，不應向負責進行詳細調查和評估個案的平機會職員(不論是投訴事務科或法律服務科)披露這等資料。投訴人(曾參與已失敗的調停)當然會通知進行調查的平機會職員在不成功的調停過程中發生過的事。這做法與訴訟時一方告訴其律師，調解失敗的情況如出一轍。投訴人的說法未必準確，這對於處理投訴，進行詳細調查及評估的平機會職員而言是一大難題。重點是負責調停的投訴事務科職員不可向任何人透露有關調停過程(除了調停已失敗的事實)。

83. 上述建議是為了保持調停程序的完整性。目前正是這樣向法律服務科提供詳細調查與「調停」(不是「提早調停」)結果。但這做法看來甚有問題。進行詳細調查以助調停的投訴事務科職員無可避免會想確定能否向答辯人提出可望成功的投訴。若此，為促使進行調停，很難說投訴事務科職員是中立的。再者，由於詳細調查是調停程序的一部分，其結果只可在答辯人同意下才可在法庭上或其他方面使用。A 節主張的程序確保清楚劃分「調停」(只需進行表面的初步調查)和隨後的詳細調查和評估投訴的勝算。調停階段取得的最低限度初步資料必需嚴格保密。另一方面，詳細調查和評估的結果可隨意在法庭上使用，該程序在調停失敗後已轉移，從調停性質轉為對質性質。儘管平機會在案件中同時兼具調停員和律師的雙重身份而導致固有的角色衝突，但 A 節描述的程序已照顧到為答辯人保密。¹²

84. 平機會內部近日因把平機會職員與所有投訴者或查詢者的電話對話錄音而引起爭論。若答辯人致電投訴事務科職員(例如被指派在個案中擔任調停員的人士)，有關電話會被錄音。投訴事務科職員關注和擔心有關錄音違反涉事人士的保密原則。

85. 某程度上，電話錄音是為了保障平機會職員。時有公眾人士投訴與職員通電話的過程中，向職員說了些重要事宜，職員卻沒有行動；和致電者未覺察到職員沒有說一些重要的事宜。利用電話錄音，可簡易地證實或否定指控。同時，電話錄音也可確定公眾人士致電平機會時，職員有否以禮相待。一些職員也許感不快，他們可能認為推行錄音系統顯示高層管理人員不信任他們的專業精神。無論如何，利用電話錄音來確保服務提供者應對公眾的做法已經很普遍，不單富效率，亦屬有禮貌。看來同樣是服務提供者的平機會不會只因推行錄音系統而受抨擊。

86. 更令人擔心的是如何處理電話上任何一方的機密資料。

87. 從一開始應強調，在電話上講機密資料並不理想。沒有電話錄音系統，很難準確地記下講過甚麼。與開會不同，會上可要求一方當場簽署會議摘要，確認講過的話；電話通話中究竟一方確切地向對方說了甚麼，只會引起無謂爭拗。此外，肢體語言往往傳達微妙訊息，電話溝通就沒有這元素。

¹² 同一人同時擔任調解員和仲裁員，會有類似的矛盾。如《仲裁條例》(第 609 章)第 33(3)和(4)條保護下，香港接受仲裁員同時兼任調解員。問題在於如何處理機密資料，尤其是在預會中，當涉及糾紛的另一方缺席的情況下告訴調解員的資料。調解員其後擔任仲裁員時，應如何處理這類單方面的溝通？實際上，雖然中國內地廣泛應用調解-仲裁員，但由於在處理機密資料方面存在潛在衝突，大多數香港從業者都不願在同一事宜中同時擔任調解員和仲裁員。

88. 在開始對話前，電話系統自動播放警告，說明電話會被錄音用於符規目的，會令電話上說機密資料的情況減至最低。平機會的系統備有有關警告。

89. 再者，一般而言，調停一般應以面對面會議方式進行。因此，電話上傳達的不單是敏感資料。為此，請參閱反歧視法例的附屬法例。《性別歧視(調查及調停)規則》第7條(又稱《規則7》)規定：

「(1) 委員會可為對某項作為進行調查和為努力解決該作為所關乎事項的目的，藉書面通知而指示第(2)款提述的任何人，在該通知指明的時間及地點出席會議。

(2) 委員會可根據第(1)款指示出席會議的人為—

(a) 委員會認為相當可能有能力提供與調查有關的資料的人；
或

(b) 委員會認為如果出席會議，便相當可能有助解決有關事項的人。

(3) 委員會可支付根據第(1)款被指示出席的人往返會議地點合理和必需的交通費用。

(4) 如某團體(不論其屬法人團體或並非法人團體)根據第(1)款被指示出席會議，可由該團體的高級人員或僱員，代表該團體出席。

(5) 任何人如無合理辯解而拒絕或不按根據第(1)款作出的指示出席會議，即屬犯罪，一經定罪，可處第4級罰款。」

平機會於香葉道的新辦公室設有會議室。可能有人認為平機會現時位於黃竹坑，對不少香港人而言，不及以往在太古城般方便(尤其是殘疾人士)。為此，建議平機會增加使用《規則7》，包括由平機會支付的士費，以便投訴人和答辯人在雙方方便的時間同來平機會辦事處出席面對面的會議。此舉應減少在電話上溝通機密資料的需要。

90. 但即使有警告和強調面對面開會，某方仍可能在電話上提及機密資料。那麼，要怎樣處理有敏感資料的錄音部分呢？

91. 為正視職員的關注，平機會近日根據個人資料私隱專員公署的意見制定了保障機密資料的規程和程序。該規程和程序規定了多項事宜，其中只會在爭議相關時間說過甚麼的情況下，才會翻聽電話記錄。有關記錄會用以決定實際發生的事。對於誰能翻聽記錄，在甚麼情況下翻聽記錄，都有嚴格的指引。平機會職員都接受了有關電話錄音系統的培訓，規程和程

序現在都已實施。

C.3 領導的重要性

92. 沒有富活力的主席和高瞻遠矚的管治委員的強有力領導，處理投訴程序不能有效地運作。

93. 差不多每位平機會主席都曾受批評，政府被指委任人選過於親政府或偏重商界或極少甚至沒有人權事務的經驗。政府委任平機會委員時，社會上也有類似的批評。

94. 為消除這些看法，我建議在任命主席時要有更大透明度和更為嚴謹。例如政府可聘用獵頭公司在全球物色直接有促進人權(尤其是反歧視方面)相關經驗(而非只是有些無關要緊的經驗)的候選人。政府與候選人面試時，可邀請他們列出(1)他們認為平機會目前的強項和弱點，(2)他們對平機會未來的抱負，和(3)他們認為自己在擔任主席任期內，可如何落實抱負。最後，政府可私下廣泛諮詢非政府機構及其他持份者對任命的意見。

95. 目前主席的任期只有三年，可以續任，但不肯定政府會這樣做。結果，主席不夠時間學習其工作。主席需劍及履及，政府應盡早公布候任主席人選，以便他/她有充分時間與即將卸任的主席聯繫，在接掌平機會前熟習其工作。

96. 政府冀物色傑出人士出掌平機會，這並非易事。具備人權事務經驗的人士未必有該工作所需的耐性和人際技巧，特別是要應付平機會的職員、投訴人、非政府機構和其他持份者。另一方面，人際手腕靈活的人士未必通曉人權事務和有這方面的經驗。這職位屬首長級第8級(D8)，薪津吸引；但為了吸引極罕有具魅力的精悍人才，建議把主席的三年任期增至六年。這會提供較高的工作穩定性，也令平機會的工作更有持續性。目前安排下，當主席剛適應了工作，便由於三年任期屆滿而要離職。六年任期可以在任滿三年後進行檢討，由主席向管治委員會委員交代他/她三年間的工作。為此，主席在面試時的抱負聲明可以用作他/她的成績核對單，檢視主席未上任前所識別的目標是否已經完成。視乎檢討結果，主席與管治委員會可一起擬定餘下三年任期的行動方案。

97. 儘管主席不一定是律師，但主席不可以不懂法律為藉口而不沾手給予全面或有限度法律協助的評估工作。主席需要(最理想是上任前)熟識香

港反歧視法例的條文和程序、應認識何謂調停，最好有進行調解的親身經驗。必要時，尤其是在法律服務科建議不給予法律協助的情況下，主席也應敢於以自己的實際經驗對投訴的評估提出質疑。此外，主席應對香港社會各界有所認識，在資源許可的情況下，她/他會對個別界別進行正式調查，以判別是否有歧視。

98. 由於平機會委員理應支持主席處理查詢及投訴，以及執行平機會消除歧視的職權，政府遂應嚴格挑選委員，委任制度宜更具透明度。社會上有人認為，政府的委任一直是經常委任「同一班人」加入各個委員會。政府宜從較大的範圍考慮任命委員。委員不是掛名而已，而是需處理繁重工作。理想而言，政府應邀請自行表示有興趣的人士加入管治委員會；就可能被任命為委員的人選，廣泛諮詢非政府機構和其他持份者。政府應與可能被委任的人士進行面試，以識別他們的專長或灼見，以為平機會作出貢獻。例如：一個有抱負的委員應能識別 (1) 她/他在平機會內打算為社會哪個界別發聲；(2) 她/他認為平機會有何強項和弱點；(3) 她/他對平機會未來的抱負；及(4) 她/他計劃如何落實其抱負。

99. 與管治委員會傾談時，我常有的印象是，委員不肯定或不清楚他/她那方面的專長或知識有助於平機會，以及他/她在任平機會期間為哪個關注團體發聲。委員經常因他們是新加入或不懂法律而致歉，亦有委員以不是律師為藉口。委員的任期只有兩年，可以續任但不保證一定續任。與主席的情況相似，委員也需要劍及履及。在任期開始前，他們應該熟習平機會的職能，認識香港的歧視法例與常規。從獲任命的第一日開始，他們應清楚自己作為委員想完成甚麼工作，且準備好為此抱負而發聲。

100. 法律及投訴專責小組(專責小組)的成員來自管治委員會。專責小組就應否給予某投訴全面或部分法律協助作出評估。因此，有關評估涉及評估法律問題。結果，本業為律師的委員會順理成章地出任專責小組成員。但從 B.2 節可見，專責小組不單靠法律上的可取之處作出決定。因此，也有非法律界人士被委任加入專責小組。但這樣的委任應有理可據。不懂法律人士被委任加入專責小組，是要維護香港社會今日某些易受歧視的界別的權益；或有關人士雖不懂法律卻熟識某些機構的常規，包括歧視的慣常做法，因而被委任加入專責小組。我們需特別注意專責小組成員的任命，每項任命都應清楚知道有關成員可為平機會作出貢獻的專長、經驗或灼見，以及他/她希望如何對專責小組的決定作出貢獻。

C.4 支援的重要性

101. 我已在 C.1 節討論了增加人手的需要。這裡集中討論技術支援的重要性。

102. 平機會設有內部資料庫(個案管理系統)以支持其工作。理論上，該系統載有平機會處理過的所有查詢及投訴的記錄。我說理論上，因為該系統並不易於使用。它不能直接了當地找出過去某類歧視個案和如何處理有關個案的資料，也不能輕易地找出平機會某特定時期某類個案的統計數字。基本上而言，個案管理系統需要更新，與時並進。

103. 因此我建議更新個案管理系統。平機會需聘用專家與各級職員一起擬定他們所需的資料，從而提升工作效率，且能不時從系統中找到各類統計數字，以評估平機會針對某類歧視的工作效益。專家可根據有關資料翻新個案管理系統，以確保該系統的資料在日後可用於分析和研究。

C.5 答辯人的權益

104. 本報告至今一直集中講及投訴人的權益，但也不可忽略答辯人在過程中的需要。

105. 白嘉露等 (2003) 在[第 14 頁]寫道：

「我們的樣本中被點名的答辯人大多為私營的公司 (37.8%) 和個人 (37.2%)，隨後是政府部門(14.7%) 和其他公營機構(10.2%)。為進行分析，我們把私營公司分為跨國公司和本地公司。被點名的答辯人之中，本地公司(24.7%) 幾乎是跨國公司(13.1%) 的兩倍。

若按條文劃分，在投訴中被點名為答辯人的個人都差不多，《性別歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》有 36.7%，而《殘疾歧視條例》為 37.5%。但非個人的答辯人在性質上有重大差異。所有《性別歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》的答辯人中，有近半 (48.5%) 來自私營公司(30.1% 為本地公司， 18.4% 為跨國公司)。只有 10.2% 《性別歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》的答辯人來自政府部門和 4.6% 來自其他公營機構。相反，《殘疾歧視條例》的非個人答辯人有 32.8% 來自公營部門(18.2% 為政府部門和 14.6% 為其他公營機構)。《殘疾歧視條例》答辯人中只有 29.7% 來自私營部門……」

在[第 15 頁]，他們估計：

「較高比例的《性別歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》答辯公司或機構(51%)為僱員少於 100 人的小型企業，而《殘疾歧視條例》答辯人的情況剛好相反。僱員 1,000 人或以上的大機構佔《殘疾歧視條例》答辯人的 43.8%；中型企業佔 25% 而小型企業佔 31.3%。」

106. 結果，平機會收到的投訴，很大部分的答辯人不是個人便是中小微企業。跨國企業和政府機構的答辯人懂得維護自己。但個人或中小微企業不一定有資源聘用律師在調停過程或訴訟時協助他們進行抗辯。若有不值得訴訟或無勝算希望的個案被錯誤給予法律協助的話，可能導致答辯人受到不公對待，釀成道德風險。由於平機會承擔投訴人的法律費用，投訴人欠缺和解誘因。尤有甚者，投訴人可能是惡意的，想藉訴訟令答辯人陷於財政困境。一般而言，就反歧視案件的訟費，法院的命令是訟費由雙方自行承擔，除非法院基於以下理由另作命令—

(a) 訴訟是出於惡意或瑣屑無聊的；或

(b) 有特殊情況值得判給費用。

若平機會的投訴人敗訴，法院不大可能認為答辯人因為是個人或中小微企業而屬特殊情況，從而認為有充分理由判平機會付費用給答辯人。因此，答辯人雖然就一宗瑣屑無聊的案件成功抗辯，但已陷於財政枯竭。

107. 因此之故，尤其是涉及個人或中小微企業答辯人的案件，專責小組在決定是否給予全面法律協助提出訴訟時，要格外小心。專責小組必須小心不向瑣屑無聊或無理取鬧或沒有勝算希望的案件提供全面法律協助。瑣屑無聊或無理取鬧案件，與儘管難以證實卻是有可取之處的案件界線模糊，專責小組經常要作出艱難的判斷。本報告唯一要指出的是，專責小組決定是否給予全面法律協助時，宜考慮答辯人的財政狀況和可能出現的道德風險。

108. 我在此建議，為答辯人保密乃應是程序公義的重要一環。此外，雖然平機會必須重點關注投訴人，但仍會向答辯人(尤其是個人或中小微企業答辯人)提供標準的資料，指導他們尋求免費法律意見的途徑。

C.6 調停第一

109. 說回 A.1 節提及對調停的理論性批評。投訴人指平機會過於側重調停，從而導致 (1) 未有適當地調查投訴人的不滿，投訴人被迫和解，而和解條件對答辯人來說是過於寬大；(2) 由於不肯定會否得到法律協助，投訴人

不敢把有可勝機會的案件提出訴訟；及(3)答辯人認為可透過及早和解的門路脫去罪責。但平機會反駁這種說法。

110. 就第一點而言，各反歧視法例都規定要進行調停。例如：《性別歧視條例》第 84(3)條規定「凡有申訴……」平機會須「(a)對屬申訴標的的作為進行調查；及(b)藉進行調停而努力就該作為所關乎的事項達致和解。」只有在調停失敗後，根據《性別歧視條例》第 85 條，平機會可考慮給予法律協助，以提出訴訟(及其他事宜)。因此，除非修訂各反歧視條例，否則所有個案都首先須進行調停。

111. 至於第二點，希望 A.2 和 B.2 節的建議可讓投訴人有點保證，即在調停失敗後，投訴人至少可就其不滿獲得一點法律意見。個案經詳細調查和評估案件的可取之處和合理勝算後，未必會獲全面法律協助，但至少會得到一些法律指引。調停過程中，投訴人在決定如何妥善解決個案時，須記住這一點。投訴至少得到有限度法律協助的可能性，在一定程度上能糾正調停過程中投訴人與答辯人之間的權力不平衡。

112. 至於第三點，類似前段列舉的原因，由於調停失敗後有希望至少得到有限度協助，投訴人可評估是否接受調停過程中提出的條件或留待日後得到更好的條件。若調停失敗，最少可獲有限度協助(包括法律意見)的可能性，應能讓投訴人更準確地評估自己的選擇。由於投訴人有可能獲批法律協助，這應會減少答辯人佔便宜的情況，免答辯人在調停階段找到廉宜的脫身門路。若案件有可勝機會，答辯人需在調停階段認真提出和解條件，否則投訴人會獲法律協助，在平機會支持下繼續追究答辯人。因此，本報告的建議有可能導致更多案件調停成功且有較公平的結果。

113. 反歧視法例雖有限制，但本報告的建議已在一定程度上回應了「平機會調停第一」的批評。

C.7 資源的承擔

114. 我未有深入考慮本報告的建議是否需要政府大幅增加資源，以及若需增加資源，涉及的數額會是多少。除了我建議平機會增加一至兩名職員而明顯需要額外補助之外，我對可能需要更多資源的說法有保留。再者，由於本報告討論焦點是維護人權和人類尊嚴，不是純粹金錢問題，即使涉及大幅增加資源，我希望政府仍會向平機會增撥所需的資金。

115. 在建議的制度下，肯定會有更多個案獲給予有限度法律協助。然而，這未必表示法律協助所需經費會較現時大幅增加。例如：若投訴人有可能得到有限度法律協助(如上文建議)會令答辯人提出較合理的和解條件，從而令更多個案調停成功，則所需增加的財政負擔很有限。再者，現有機制下，平機會在提早調停失敗後便會進行詳細調查，然後再一次調停。根據本報告的建議，詳細調查會是評估投訴可取之處，和決定是否給予法律協助程序的一部分。透過給予有限度法律協助而向投訴人提供法律指引，基本上是講述平機會如何進行詳細調查，提出可望成功的訴訟要準備甚麼，以及調查過程中可能面對的困難；這些正是進行詳細調查過程中需要討論的事宜。因此，根據本報告的建議，藉法律協助去調查個案和向投訴人提供意見，與現時的調查和調查後調停相比，顯然不需大幅增加資源。

C.7 小結

116. 為支持和維持平機會處理投訴程序的完整性，主要建議如下：

- (17) 平機會應採納一套內部指引，需在四星期內對查詢作出充分回應，若非不需理會就是將之提升為投訴。在例外情況下，因某些原因而未能在四星期內解決的查詢，營運總裁應小心監察進度，最理想是每星期監察，以確保有關查詢不會拖得太久。平機會應盡可能在四星期內向查詢者索取把查詢分類為投訴的所有必須資料。
- (18) 為決定是否把查詢提升為投訴，初步所需的資料應不多，可能是：誰作出錯事；在甚麼時候甚麼地方做錯；如何發生；及要求甚麼濟助。
- (19) 平機會應檢視投訴事務科職員是否合適在同一個案中處理查詢及調停工作。
- (20) 政府應考慮增加平機會人手，在目前全體員工以外增加一或兩名初級職員，以減輕現有員工的工作量，以及可進行更多主動調查。
- (21) 就未能成功調停的個案，投訴事務科職員不可向任何人透露有關調停的任何資料(調停不成功的事實除外)。

- (22) 更多使用《規則 7》，包括由平機會支付的士費，以便投訴人和答辯人在雙方方便的時間在平機會辦事處出席面對面的會議。
- (23) 應提高任命主席、管治委員會委員，以及法律及投訴專責小組成員的透明度和嚴謹度。主席的任期應由 3 年延長至 6 年，以提升賢能之士對謀求主席職位的興趣。
- (24) 應提升平機會的個案管理系統，使之更易使用。
- (25) 在決定是否給予全面法律協助時，法律及投訴專責小組應謹記答辯人的財政狀況(尤其是答辯人是個別人士或中小微企業的話)，以及潛在的道德風險。平機會處理答辯人的事宜時，要謹記程序公義。

III. 總結

117. 本報告有以下建議：

- (1) 平機會要求所有投訴人嘗試進行「提早調停」，這過程通常需在作出投訴後二至三個月內完成。若「提早調停」不成功，平機會應直接考慮是否應給予投訴人法律協助和(若是)應給予甚麼形式的法律協助。為方便執行這程序上的改變，建議把現時稱為「提早調停」的過程改稱為「調停」。
- (2) 宜在調停過程中慣常使用《規則 5》(為反歧視法例中的附屬法例)。
- (3) 調停[前稱提早調停]失敗後，除了明顯不屬平機會職權範圍的個案，或是瑣屑無聊、無理取鬧、基於錯誤理解或缺乏實質的個案外，一般應給予投訴人有限度法律協助，以令平機會能履行一個或多個職能：
 - (a) 就投訴證據的強弱向受屈人提供初步意見；
 - (b) 與受屈人一起制定把案件交法庭處理的方案(包括調查所需的深入程度、透過調查所收集到的證據，以及需依從的時間表)；及

- (c) 因應詳細調查的結果，與受屈人一起評估個案的可勝機會、證據強弱，以及法庭訴訟可能出現的結果。
- (4) 調停(包括初步調查)應由投訴事務科職員負責。
- (5) 若調停失敗，提供初步有限度法律協助的工作可由投訴事務科和法律服務科職員組成的團隊負責；有限度法律協助包括提供初步意見、進行詳細調查和收集證據，以及因應調查結果評估可否進行聆訊。對於簡單的個案，一名職員便可執行提供初步法律協助的所有職能。否則，建議團隊由兩名職員組成，一人來自投訴事務科，另一人來自法律服務科(但這並非鐵板一塊的做法)。
- (6) 平機會需確保做好分隔措施，以防某投訴事務科職員擔任投訴的調停員之後，又在同一宗投訴中負責詳細調查和法律評估。要做好分隔措施，便應規定投訴事務科其中一組的職員負責調停後，只可由另一組的職員加入團隊，負責進行有關投訴的詳細調查和法律評估。
- (7) 在調停失敗後六個月內，平機會應就大多數個案決定是否給予全面法律協助，把個案交法庭處理。
- (8) 平機會職員應定期參與能力發展工作坊和研討會，內容包括職員應對調停時各方人士因權力或其他方面不平衡而導致的微妙心理狀態具有敏感度；處理難應付的投訴人的技巧；向無法律知識人士提供法律意見；如何進行調查；團隊合作等。
- (9) 平機會應認真考慮法律服務科職員在調停階段向投訴人提供具體法律意見的可能性。
- (10) 平機會應謹記，不少個案並非黑白分明；因此，法律及投訴專責小組務須謹慎，不宜純粹因為案件勝訴機會少於一半而拒絕給予法律協助進行訴訟。一宗勝訴機會明顯少於一半的案件，亦可讓法庭就歧視法例的重要方面或機構的良好常規作出指引(即使是順帶一提的)，以消除歧視。

- (11) 法律及投訴專責小組在作出投訴後或具體查詢被分類為投訴後的 9 至 12 個月內決定是否給予全面法律協助，應屬正常期望。
- (12) 法律及投訴專責小組應繼續就拒絕給予全面法律協助提供理據。只是發出一份簡短聲明指出投訴缺乏法律或證據上可取之處，和不涉及重要法律原則，通常是不足夠的。專責小組可簡潔地說明原因，但應表達到專責小組已考慮的要點。
- (13) 平機會應有正式的覆檢制度，使投訴人在法律協助申請被拒的特定時限內(如兩星期)，連同佐證資料，提請法律及投訴專責小組再作考慮；而法律及投訴專責小組在兩星期內作出決定。若純粹因為投訴人不肯接受其投訴勝訴機會低致法律協助申請被拒，法律及投訴專責小組不應對這類個案進行連串覆檢。
- (14) 就委任外聘律師提供法律意見，從而決定是否給予或拒絕法律協助，平機會應有一套透明程序，包括設立一份合資格就反歧視法提出意見的事務律師與訟務律師公開名冊。名冊內的律師可能每年需要接受一定時數的能力建設活動(持續專業進修)，以掌握反歧視法和常規的最新思維及發展。除非有特殊需要委任不在名冊內的律師，否則應根據名冊委任相關律師提供法律意見；收費按所需時數以每小時標準費用計算，亦應有一個預設上限。
- (15) 若根據外間法律意見而拒絕給予法律協助，投訴人應有權閱覽平機會給律師的指示和律師的意見。這是原則的問題。
- (16) 決定是否給予法律協助應繼續是法律及投訴專責小組的職責，而非轉授予主席。不過，如需考慮給予法律協助的案件數量眾多，法律及投訴專責小組應準備更頻密開會，甚至每星期或每兩星期開會，以確保所有關於法律協助的決定都能及時有效地處理。
- (17) 平機會應採納一套內部指引，需在四星期內對查詢作出充分回應，若非不需理會就是將之提升為投訴。在例外情況下，因某些原因而未能在四星期內解決的查詢，營運總裁應小心

監察進度，最理想是每星期監察，以確保有關查詢不會拖得太久。平機會應盡可能在四星期內向查詢者索取把查詢分類為投訴的所有必須資料。

- (18) 為決定是否把查詢提升為投訴，初步所需的資料應不多，可能是：誰作出錯事；在甚麼時候甚麼地方做錯；如何發生；及要求甚麼濟助。
- (19) 平機會應檢視投訴事務科職員是否合適在同一個案中處理查詢及調停工作。
- (20) 政府應考慮增加平機會人手，在目前全體員工以外增加一或兩名初級職員，以減輕現有員工的工作量，以及可進行更多主動調查。
- (21) 就未能成功調停的個案，投訴事務科職員不可向任何人透露有關調停的任何資料(調停不成功的事實除外)。
- (22) 更多使用《規則 7》，包括由平機會支付的士費，以便投訴人和答辯人在雙方方便的時間在平機會辦事處出席面對面的會議。
- (23) 應提高任命主席、管治委員會委員，以及法律及投訴專責小組成員的透明度和嚴謹度。主席的任期應由 3 年延長至 6 年，以提升賢能之士對謀求主席職位的興趣。
- (24) 應提升平機會的個案管理系統，使之更易使用。
- (25) 在決定是否給予全面法律協助時，法律及投訴專責小組應謹記答辯人的財政狀況(尤其是答辯人是個別人士或中小微企業的話)，以及潛在的道德風險。平機會處理答辯人的事宜時，要謹記程序公義。

芮安牟

香港

二零一八年十一月三十日

附件 1

平等機會委員會及其運作情況

I. 平等機會委員會

1. 平等機會委員會(平機會)是政府成立的獨立機構，以在香港推廣平等機會及消除基於性別、殘疾、家庭崗位和種族的歧視。
2. 未通過各條反歧視法例前，香港於 1991 年 6 月 8 日制定《香港人權法案條例》，使《公民權利及政治權利國際公約》(《公約》)能適用於香港。《公約》第 26 和 27 條稱：

「第二十六條

人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身份而生之歧視。

第二十七條

凡有種族、宗教或語言少數團體之國家，屬於此類少數團體之人，與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利，不得剝奪之。」

3. 《性別歧視條例》(第 480 章)於 1995 年通過後，平機會隨於 1996 年 5 月 20 日成立。平機會是法人團體，永久延續，持有法團印章，可以起訴和被起訴(《性別歧視條例》第 63(1)和(2)條)。《性別歧視條例》於 1996 年生效。其他反歧視條例，即《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)分別於 1996 年、1997 年和 2009 年生效。平機會有責任監督這些條例的實施情況。平機會現正在負責人權事務和獲取資訊政策的政制及內地事務局監督下運作。政制及內地事務局是於 2007 年 7 月起從民政事務局接過以上職務。

4. 平機會的使命是在香港消除歧視和促進平等機會，其主要職能包括：
- (1) 調查公眾根據四條反歧視條例提出的投訴，並鼓勵雙方透過調停解決糾爭；
 - (2) 向歧視的受害人提供法律協助；
 - (3) 藉推行教育和宣傳活動，並提供支援資源，推廣反歧視和平等機會價值與政策；
 - (4) 檢討法例和發出指引；及
 - (5) 就有關歧視和平等機會的問題進行研究。

II. 平機會的架構

A. 平機會管治委員會

5. 根據《性別歧視條例》，平機會管治委員會的委員由行政長官委任。管治委員會包括一位主席和不少於或不多於 16 位其他委員。委員必須不是公職人員。管治委員會有權執行平機會的職能和行使平機會的權力。

6. 主席是全職成員。¹其他委員可以是全職或非全職的，任期不超過五年。平機會於 2004 年進行的兩項檢討討論到主席應否是全職職位。一個檢討建議，若委任全職的總裁負責監督平機會的日常管理，則非全職的主席已足以領導平機會和為平機會提供指引。這觀點最終未為政府採納。在平機會完成組織架構檢討後，有關問題終於 2014 年恢復全職的營運總裁職位得到解決。

7. 管治委員會下設四個專責小組，分別是行政及財務專責小組、社會參與及宣傳專責小組、法律及投訴專責小組和政策、研究及培訓專責小組。每個專責小組都設有召集人和副召集人。管治委員會委員一般會加入至少一個專責小組。專責小組也可包括非委員的增選成員。

8. 專責小組的工作範圍已在各專責小組的職權範圍列出。²由於本檢討的主要重點為法律及投訴專責小組的工作，現簡述該專責小組的職權範圍。法律及投訴專責小組每兩月開會一次，如有需要，可更頻密開會或透過文

¹ 見《性別歧視條例》第 63(5)條。

² 各專責小組的職權範圍可瀏覽：www.eoc.org.hk/eoc/graphicsfolder/showcontent.aspx?content=organization#1

件傳閱方式處理工作。專責小組負責多種事務，包括提供意見、監察和評估調停職能、監督正式調查、就法律協助申請作出決定，和就發出執行通知作出決定等。此外，專責小組就正式調查衍生的事宜和提議修訂四條反歧視條例作出建議。目前專責小組有 8 名成員，其中 2 人有法律資格。

B. 平機會的高層管理

9. 主席負責管理平機會，其職級相當於公務員首長薪級表的第 8 級(即 D8)。任命主席的合約為三年，可以續約，但政府極少這樣做。以下為平機會成立以來歷任主席：

- | | |
|------------|---|
| (1) 張妙清教授 | 1996 年 5 月 20 日至 1999 年 7 月 31 日
(延期兩個月) |
| (2) 胡紅玉女士 | 1999 年 8 月 1 日至 2003 年 7 月 31 日
(續任一年) |
| (3) 王見秋先生 | 2003 年 8 月 1 日至 2003 年 11 月 6 日
(辭職) |
| (4) 朱楊柏瑜女士 | 2003 年 12 月 15 日至 2004 年 12 月 14 日 |
| (5) 鄧爾邦先生 | 2005 年 1 月 12 日至 2010 年 1 月 11 日 |
| (6) 林煥光先生 | 2010 年 2 月 1 日至 2013 年 3 月 31 日
(延期兩個月) |
| (7) 周一嶽醫生 | 2013 年 4 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日 |
| (8) 陳章明教授 | 2016 年 4 月 1 日至今 |

10. 平機會目前有五科一組，分別為投訴事務科；法律服務科；機構規劃及服務科；機構傳訊科；政策、研究及培訓科，以及於 2014 年設立的少數族裔事務組，以專責處理有關少數族裔的工作。

11. 平機會以前的行政總裁職位為 D3 職級。行政總裁職位於 1996 年 9 月設立，以更好地管理平機會的日常工作。至 2000 年中，管治委員會通過修訂平機會的組織架構，撤銷行政總裁職位。行政總裁的職務重新分配，由

主席與職級屬 D2 的總監(規劃及行政) [由之前屬 D1 級的總監(行政事務)升格] 所分擔。

12. 2004 年進行了兩項檢討。其中一項建議重設行政總裁職位。建議認為，總裁應為平機會管治委員會的執行成員，而主席可以是非全職的非執行人員。該建議其後於 2005 年為獨立調查小組採用。獨立調查小組由民政事務局局長設立，以調查平機會若干宗可能有深遠影響的事件。民政事務局於 2006 年 1 月通過該建議。然而，立法會的民政事務委員會於 2006 年 1 月強調，平機會與其他公營機構有別，平機會的存在是為了捍衛人權。因此之故，平機會需要有一位有遠見、具領導才能的主席承擔行政責任，以實現平機會的職權，至為重要。政府於是撤回重置總裁的建議。

13. 審計署長於 2009 年 3 月發表第 52 號報告，內容關於平機會。該報告建議，鑑於持份者大致同意應分拆主席和總裁職位，以加強平機會行政領導的權力制衡，因此事件要加快處理。

14. 2015 年 12 月平機會完成組織架構檢討後，管治委員會重置職級屬 D3 的營運總裁職位。營運總裁需向主席負責，作為主席的副手，支援主席進行管理。重設營運總裁職的原意為集中於內部管理，包括監就投訴事務科、法律服務科和機構規劃及服務科的工作，讓主席可以集中鞏固平機會與香港及世界各地機構的連繫；擬定平機會日後發展的策略和履行平機會目標的一般工作。

15. 五個科各有一名總監，連同主席和營運總裁，組成平機會的管理小組。

16. 2017 年設立總項目經理職，屬總主任級。總項目經理為平機會內部進行的管治、管理架構及處理投訴程序檢討提供支援服務。該內部檢討由三名管治委員會委員(即李翠莎博士、孔美項博士和高朗先生)督導進行。總項目經理向主席和營運總裁負責。該內部檢討與芮安年教授答允免費進行的處理投訴程序外間顧問檢討同時進行。總項目經理職由於 2017 年 11 月 13 日由梁熾輝先生出任，屬暫設職位，於平機會內部檢討完成後會撤銷。

C. 平機會的科

17. 投訴事務科由投訴事務科總監領導，下分兩組(A組和B組)，每組各有一位總平等機會主任。兩組的總平等機會主任分別稱為CA(總平等機會主任A組)或CB(總平等機會主任B組)。他們之下有六位高級平等機會主任和九位平等機會主任和四位助理查詢服務主任。過去三至四年，投訴事務科的職位一直有出缺，有時人手短缺更達三至四成。

18. 投訴事務科負責處理查詢和投訴，經常是市民使用平機會服務的第一站。該科亦負責調查和調停投訴。判定一宗投訴屬平機會的法定職權範圍後，投訴事務科的職員需致力透過調停以解決糾紛，協助爭議雙方達成具法律約束力的和解協議。投訴事務科進一步就香港社會潛在歧視習尚，進行主動調查(即平機會因應市民的查詢或投訴而自行作出調查)。

19. 法律服務科由法律總監領導。此外，該科有5位高級法律主任和2位法律主任。在調停失敗後，投訴人會向平機會申請法律協助，法律服務科需評估有關投訴是否有可取之處，可給予法律協助。法律服務科又就香港的反歧視法例提供一般或具體法律意見。

20. 其他各科雖同樣重要，但在平機會處理投訴方面的角色較輕。因此之故，本報告不會列出他們的職務。詳情可參閱平機會網站<www.eoc.org.hk/default.asp>

21. 以下為平機會架構圖以供參考：

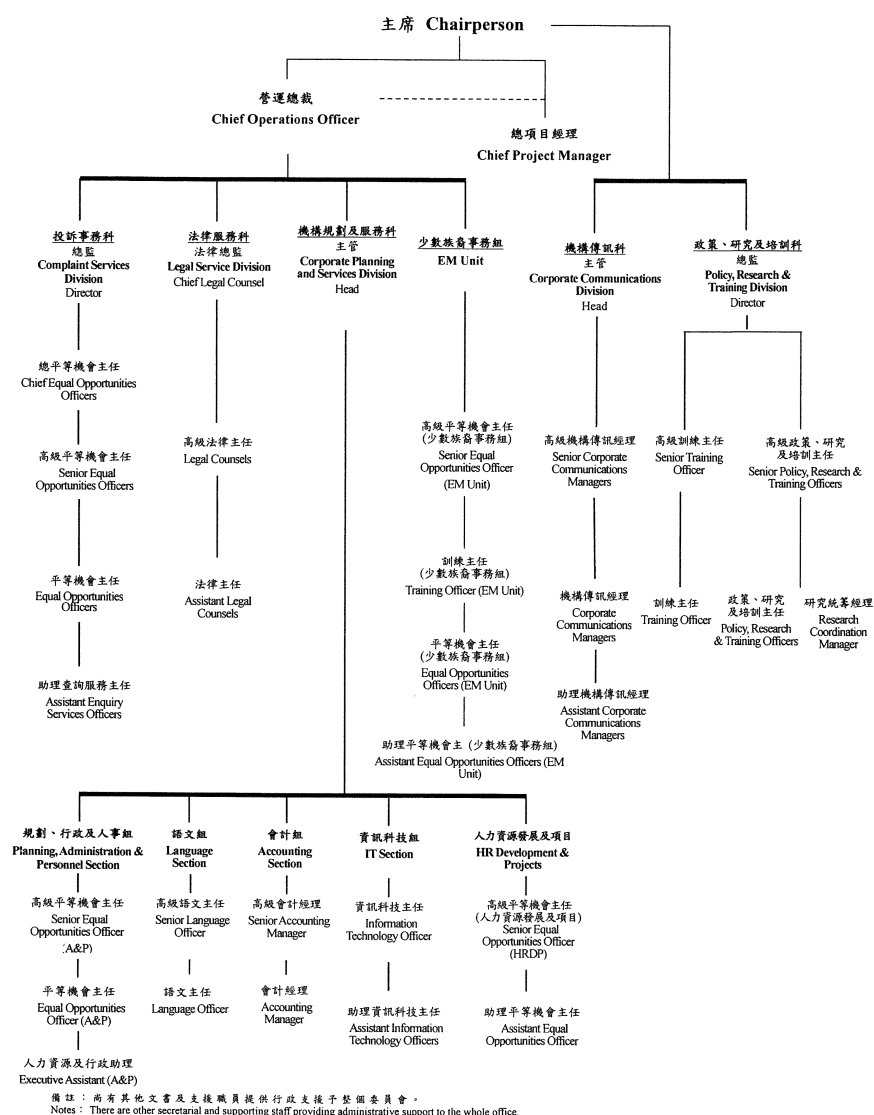


圖 1—截至 2017 年 12 月 31 日的平機會組織架構

22. 平機會辦事處有相當長時間設在太古城。2017 年 11 月，辦事處搬到黃竹坑現址。在決定搬遷前，平機會曾研究過超過 20 處地方。最終，基於租金、地點、乘搭公共交通的時間、暢通易達程度、對殘疾人士友善程度和樓面實用率等，而決定選擇現址。

III. 平機會的處理投訴程序

A. 由查詢到投訴

23. 若投訴屬平機會法定司法管轄權，平機會有兩重責任：必須作出調查，並必須致力調停。

24. 投訴事務科的當值主任必然是市民接觸平機會的第一站。市民可以電話、傳真、郵遞、電郵、短訊或親身作出查詢。除非以書面作出投訴，否則差不多所有與平機會的初步接觸都會被分類為查詢。投訴事務科會進行初步篩查，看查詢是否屬平機會的司法管轄權。若已有的資料不足以組織成投訴，可能需要有關人士作出澄清。當查詢被分類為投訴時，會被分類為需作調查及調停的投訴，或進行自動調查的投訴。後者多不僅影響向平機會提出事件的個人，同時影響到某界別的公眾。若查詢不屬平機會的司法管轄權，平機會會向有關人士說明。在適當情況下，會轉介該人士到另一機構。

25. 若投訴屬某反歧視條例所規管，便需要符合多項條件：(1)投訴必須是書面提出；(2)受屈人(並非聲稱代表某人的)必須作出投訴；(3)必須曾作出受指稱的行為，且所指稱的行為在某條反歧視法例下屬於違法。

B. 提早調停

26. 在收到投訴後，投訴事務科會嘗試進行提早調停。在進行任何詳細調查前，發生糾紛的雙方會被邀請在投訴事務科職員協助下進行調停。若提早調停成功，個案便完結。若提早調停失敗，除非投訴人撤銷投訴，否則會進行詳細調查，然後進行調停。

27. 應留意反歧視條例明確提到平機會進行的是「調停」而非「調解」。平機會的《內部執行程序手冊》(《程序手冊》)把這兩種非常相似(有些人說是完全一樣)的解決糾紛模式區別為：

「調停和調解是經常互相調換來用的詞語。調解是由發生糾紛雙方一起委任一個熟練的第三者-調解員-協助他們解決分歧，找出共同接受的方案。調停一般是在法例中定出的強制法庭附屬程序，較私人的調

解具干預性。當中的調停員有若干法定職責。

雖然調停和調解都是自願進行的，雙方必須都希望找出彼此接受的方案解決糾紛，達致和解；但根據法例，調停的調停員通常需努力令雙方和解，同時又能促進法例的宗旨。」

C. 調查

28. 調查涉及向涉及投訴的雙方索取資料。平機會會要求投訴人識別出所指稱違法行為的細節。投訴人亦會被要求收集任何形式的證據，包括文件和證人的證據。若證人(包括為答辯人(即被指稱的犯事者)工作的人)有可能提供有用的證供，會向他們提出要求。會把投訴人的指稱詳情交予答辯人，請他/他們提出意見。

29. 為進行調查和調停，平機會可發出通知，迫令涉事人等提供所需資料。如無合理辯解而又不提供資料，會構成法定罪行。有關權力載於各反歧視法例的附屬法例《調查和調停規則》第 5 條(又稱《規則 5》)³。但直至最近為止，平機會極少使用《規則 5》的權力。

D. 調查後

30. 平機會在整個調查程序中評估投訴，有可能因投訴屬瑣屑無聊、無理取鬧、錯誤理解或缺乏實質而導致不對投訴進行調查或終止調查。負責處理投訴的職員在考慮案情和個案情況後，提出運用平機會的酌情權終止調查。在完成調查後，雙方嘗試進一步進行調停(有時稱為調查後的調停)。然而調查後的調停成功率很低，估計只有 5-10%。可能的原因是雙方在調查過程中態度有變而不願調停。

³ 即《性別歧視(調查及調停)規則》(第 480B 章)、《殘疾歧視(調查及調停)規則》(第 487B 章)、《家庭崗位歧視(調查及調停)規則》(第 527A 章)和《種族歧視(調查及調停)規則》(第 602B 章)

E. 申請法律協助

31. 若投訴未能和解，受屈人可向平機會申請法律協助以提起訴訟，告答辯人。法律協助申請必須以書面提出。法例規定平機會必須考慮每宗法律協助申請，但不需向每宗申請提供協助。管治委員會已把決定給予法律協助和給予那種協助的權力授予法律及投訴專責小組。

32. 負責個案的投訴事務科職員擬備投訴報告，內容包括調查階段發現的相關案情。職員覺得在調停程序中出現的相關問題都要提出來。法律服務科之後會指派職員接手個案，由該職員擬備一份概要，從法理及其他政策考慮角度提供意見，並就應否給予法律協助提出建議。投訴事務科職員的報告和法律服務科職員的意見一起呈交法律及投訴專責小組考慮。

33. 平機會有廣泛酌情權決定協助那些個案。作為資金有限的公營機構，平機會無法每宗案件都給予協助，必須選擇一些認為可促進其目標的案件。關於平機會在決定給予法律協助時所需考慮的準則，法例給予的指引極為有限。若平機會決定給予協助，會通知投訴人所獲協助的性質，和協助的條款及條件。平機會和投訴人會訂立列明協助條款的同意書。若平機會決定不給予協助，亦會告訴投訴人其理由。不獲協助的人士可向法律援助署申請法律援助。他們也可以自行到法庭提出訴訟。

34. 為易於瞭解，以下流圖扼要摘述處理投訴程序：

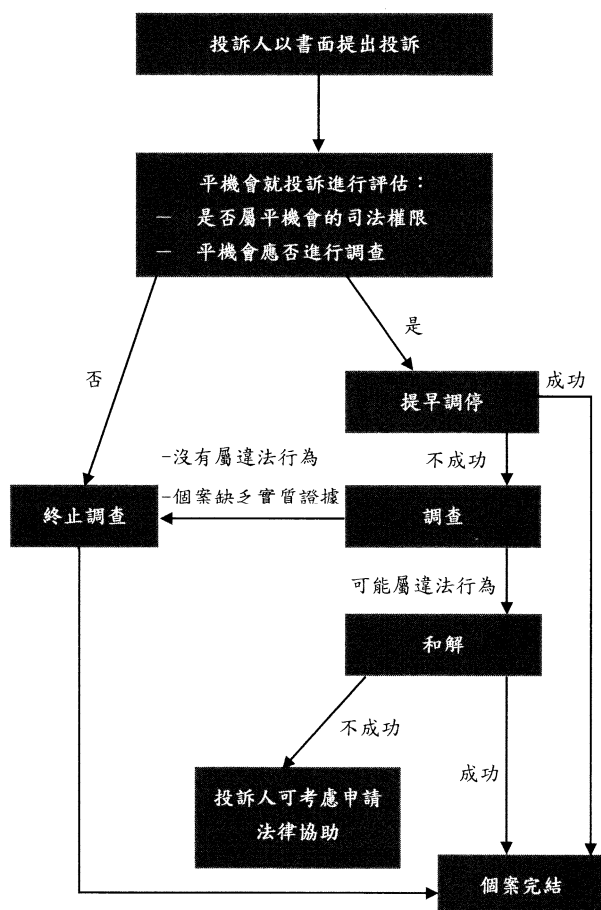


圖 2—複製《平機會個案實錄》(2017)向平機會作出投訴簡圖。可瀏覽
<<http://www.eog.org.hk/EOC/Upload/booklets/casebook2017/eng/2.pdf>>

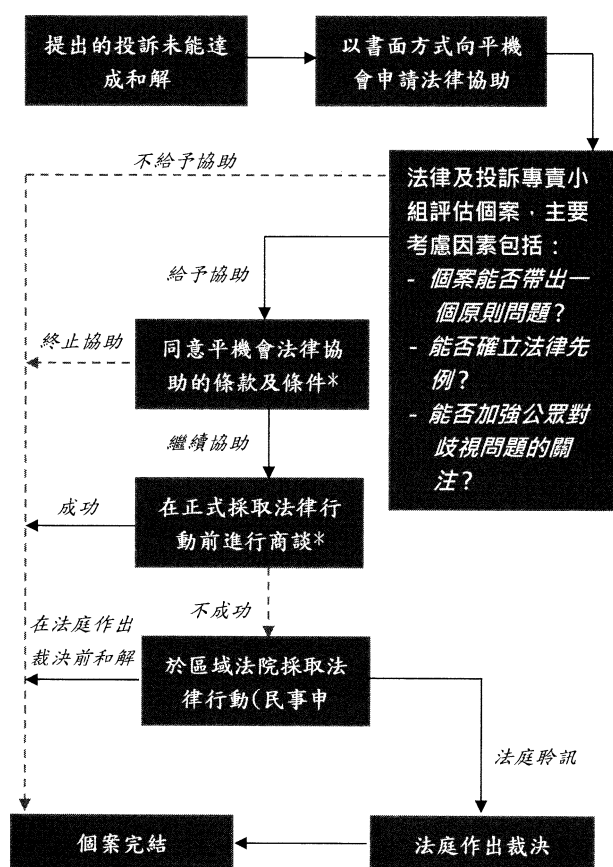


圖 3—複製《平機會個案實錄》(2017)向平機會申請法律協助簡圖。可瀏覽
<<http://www.eog.org.hk/EOC/Upload/booklets/casebook2017/eng/19.pdf>>

* 平機會將按個案進一步的發展持續作評估，並可能因應情況更改協助的方式

IV. 香港歧視法例及常規簡介

35. 《性別歧視條例》和《殘疾歧視條例》於 1995 年通過，1996 年實施。《家庭崗位歧視條例》於 1997 年生效，而《種族歧視條例》於 2009 年生效。每條法例規管不同方面的歧視。《性別歧視條例》禁止基於性別、婚姻狀況或懷孕歧視。《殘疾歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》和《種族歧視條例》所禁止的分別為基於殘疾、家庭崗位和種族的歧視。根據各條條例，騷擾、歧視性廣告、指示或施壓作出歧視、中傷(因為別人與自己不同或有殘疾而貶低人)，以及協助作出歧視都屬違法。最重要是所有四條條例都明確地約束政府不可作出歧視行為。

36. 平機會最近對所有禁止歧視法例進行了全面檢討，目的是加強保障，免受各種不平等和歧視行為，進一步推展香港的人權工作範圍。平機會於 2014 年 7 月 8 日至 10 月 31 日就「歧視條例檢討」進行公眾諮詢，就如何修訂和提升現有歧視法例徵集公眾意見。在分析 124,573 份個人提交和 288 份機構提交的意見書後，平機會於 2016 年向政府提交《歧視條例檢討報告》，提出改革現有歧視法例的方法，又就進一步的詳細諮詢及研究提出建議。在全部 73 項建議之中，有 27 項被平機會視為需優先處理的措施。政府已著手處理報告中爭議性較少的建議，例如改善少數族裔的教育和就業機會、禁止對母乳餵哺的直接及間接歧視等。較具挑戰性的改革，例如立法保障性小眾和消除性傾向和性別認同歧視等，仍是社會上熱議的題目，不大可能在不久將來得出共識。然而，平機會的建議肯定已成為香港歧視法例的未來修訂的推動力。

37. 過去一直有呼聲要求設立平等機會審裁處，但呼聲至今仍未獲留意，理由是不需要這樣的審裁處。結果，至今仍由區域法院審理根據反歧視法例提起的訴訟。為加快這類案件的聆訊，司法機構制定一份《平等機會清單》和發出《實務指示 SL8》，在《平等機會清單》列出提出訴訟所需依從的程序。為確保應用反歧視法例的前後一致，如有可能應把《平等機會清單》內的案件指派給同一位法官審理，這做法亦能讓相關法官累積到處理歧視案件的專長。

附件 2

詞彙

AESO	助理查詢服務主任
AFC	行政及財務專責小組
CCD	機構傳訊科
CEO	行政總裁
CEOO	總平等機會主任
CIC	調查與調停個案
CMS	個案管理系統
COO	營運總裁
CPM	總項目經理
CPPC	社會參與宣傳專責小組
CPSD	機構規劃及服務科
CSD	投訴事務科
DDO	《殘疾歧視條例》(第 487 章)
EM Unit	少數族裔事務組
EOC	平等機會委員會
EOL	平等機會名單
EOO	平等機會主任
FSDO	《家庭崗位歧視條例》(第 527 章)
ICCPR	《公民權利及政治權利國際公約》
IOP	內部執行政程序手冊
LCC	法律及投訴專責小組
LPP	法律專業保密權
LSD	法律服務科
MSME	中小微型企業
NGO	非政府機構
PIC	調查後調停
PRTC	政策、研究及培訓專責小組
PRTD	政策、研究及培訓科
RDO	《種族歧視條例》(第 602 章)
SDO	《性別歧視條例》(第 480 章)
SEOO	高級平等機會主任
SII	主動調查

2008-2017 年已完結的個案
(進行查詢階段不包括在內)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		2008-2017	
已完結個案總數－調查與調停個案	779	864	823	864	681	653	554	450	577	453	a	6698	
已完結個案總數－主動調查	55	64	92	111	104	62	70	47	42	37		684	
已完結個案總數－調查與調停個案及 主動調查	834	928	915	975	785	715	624	497	619	490	b	7382	
達標－調查與調停個案	572	685	627	670	557	497	411	335	430	340		5124	
達標－主動調查	55	64	92	109	104	62	70	46	40	37		679	
達標－全部個案	627	749	719	779	661	559	481	381	470	377	c	5803	78.6% (c/b)
調查與調停個案分析													
C4x 評估後終止調查	261	313	336	379	257	231	216	188	91	108	d	2380	35.5% (d/a)
C4y 調查後終止調查	230	242	182	197	185	158	120	83	273	101	e	1771	26.4% (e/a)
其他原因終止調查	7	19	25	26	28	25	9	11	4	11	f	165	2.5% (f/a)
結束總數	498	574	543	602	470	414	345	282	368	220	g	4316	64.4% (g/a)
C5a 成功提早調停	153	141	162	133	138	149	129	88	124	128	h	1345	40.6% (h/l)
C5b 成功調查後調停	40	32	30	29	16	22	23	24	24	31	i	271	26.1% (i/m)
成功提早調停+調查後調停	193	173	192	162	154	171	152	112	148	159	j	1616	67.8% (j/k)
C6 調停不成功	88	117	88	100	57	68	57	56	61	74		766	
	281	290	280	262	211	239	209	168	209	233	k	2382	
已完結個案總數－調查與調停個案	779	864	823	864	681	653	554	450	577	453		6698	
C4x 評估後結束	-261	-313	-336	-379	-257	-231	-216	-188	-91	-108		-2380	
沒提早調停	-155	-166	-110	-123	-81	-70	-23	-38	-201	-35		-1002	
提早調停個案	363	385	377	362	343	352	315	224	285	310	l	3316	
C5b 已完結個案總數－調查後調停	40	32	30	29	16	22	23	24	24	31		271	
C6 調停不成功	88	117	88	100	57	68	57	56	61	74		766	
調查後調停個案	128	149	118	129	73	90	80	80	85	105	m	1037	
終止調查個案總數	498	574	543	602	470	414	345	282	368	220		4316	
成功提早調停+調查後調停	193	173	192	162	154	171	152	112	148	159		1616	
C6 調停不成功	88	117	88	100	57	68	57	56	61	74		766	
已完結個案總數－調查後調停	779	864	823	864	681	653	554	450	577	453		6698	

附錄 8

2008 至 2018 年投訴事務科及法律服務科的主要服務指標

服務標準	對書面投訴開始採取行動 3 個工作天內	經預約安排，接見有意提出投訴的人 實際次數 () 5 個工作天內	完成處理投訴個案 (調查與調停個案 + 主動調查) 6 個月內	完成處理法律協助申請 3 個月內
表現目標	95%	95%	75%	85%
實際表現				
2008 年	100%	不適用(0)	75%	90%
2009	100%	100% (1)	80%	88%
2010	100%	100% (1)	78%	96%
2011	100%	不適用(0)	80%	100%
2012	100%	100% (1)	84%	88%
2013	100%	100% (2)	78%	77%
2014	100%	100% (1)	77%	86%
2015	100%	100% (5)	77%	97%
2016	100%	不適用(0)	76%	97%
2017	100%	不適用(0)	78%	97%
2018	100%	100% (2)	81%	100%

備註：

- 過去 11 年，投訴事務科完成了 7,532 宗經調查及調停的投訴個案，其中 4,950 宗 (65.7%) 個案終止。在全數 7,532 宗已完成的個案中，1,748 宗 (23.2%) 透過調停達成和解。投訴事務科共為 2,582 宗個案嘗試調停，調停成功率為 67.7%。餘下 834 宗經調查及調停而未能達致和解的個案，其投訴人可申請法律協助。
- 2008 年至 2018 年的 11 年間，平機會收到 478 宗法律協助申請。平機會完成處理 469 宗法律協助申請，給予其中 225 宗申請 (48%) 法律協助。法律及投訴專責小組於 2018 年收到 54 宗法律協助申請，給予其中 32 宗申請 (59.3%) 法律協助。
- 截至 2018 年 12 月 31 日，法律服務科正處理 36 宗已獲法律協助的個案，並正考慮 29 宗法律協助申請。