

研究殘疾人士的交通需要及
為他們提供公共交通票價優惠的事宜小組委員會

平等機會委員會
就 2006 年 4 月 4 日小組委員會會議
提交的文件

較早前的討論

1. 在 2006 年 1 月 9 日的小組委員會會議中，平等機會委員會(平機會)所提交的文件（立法會 CB(1)645/05-06(02) 號文件），表明了平機會歡迎各方面作出努力，為有需要的殘疾人士，提供公共交通票價優惠。
2. 在支持提供公共交通票價優惠予有需要的殘疾人士這前提下，平機會有責任確保：
 - (a) 具相同或類似需要的個別殘疾人士都得到相同的待遇；
 - (b) 若有具相同或類似需要的殘疾人士得不到相同的待遇，應有明確的理據。
3. 若有票價優惠計劃提供予個別有需要的殘疾人士，除非有充份理據解釋，為何有部份具相同需要的殘疾人士不獲優惠，否則其他能證明本身也具有相同或類似需要的個別殘疾人士，也應該平等地得到優惠，。平機會所關注的，是優惠計劃會否遺漏某些有需要的殘疾人士。
4. 若有票價優惠計劃涵蓋全部有需要的殘疾人士，而不會有任何遺漏，平機會便不會對計劃有保留。但界定那些是有需要的殘疾人士，以及應用那些準則來評估他們的需要，這些問題現時仍有待解答。
5. 若優惠計劃的受惠準則是無分殘疾類別、能清楚說明所針對的是那些需要、並有清晰的評估準則；又或者非指定類別的殘疾人士，也可以透過對其個別情況的適當評估，而可獲得優惠，該優惠計劃便可確保不會遺漏某些有需要的殘疾人士。但現時的建議並沒有這樣的保證。
6. 在 2006 年 2 月 16 日的小組委員會會議中，議員討論了《殘疾歧視條例》有關比較者及特別措施（《殘疾歧視條例》第 50 條）等法律觀點。另外，議員也建議通過新的法律條文，以確保選擇性地提供票價優惠予殘疾人士，不會違反《殘疾歧視條例》。本文件將概述平機會對這些題目的意見。

比較者

7. 平機會認為，直接歧視案件中的比較者，可以是一位具有與申索者不同殘疾的人士，而不必是一位完全沒有任何殘疾的人士，只要雙方在相關情況下處境相同或類似便可。
8. 區域法院在一個殘疾歧視案件的判詞中，支持上述觀點（AquinoValdez v So Mei Ngor DCEO 3/2004，判詞中第 9 段）。判詞指出比較者應是「一名真實或假設的沒有任何殘疾或相同殘疾的人士」，從而意味可以在具有不同類別的殘疾人士間作出比較。平機會從在處理歧視案件方面有豐富經驗的大律師取得的法律意見，也確定這個法律觀點。

紐西蘭的「全面活動能力計劃」

9. 紐西蘭人權委員會，對該國的「全面活動能力計劃」提出的評語，有助現時討論。
10. 「全面活動能力計劃」提供津貼予使用的士服務的殘疾人士。合資格的殘疾人士要經過個別評估。他們要證明因為本身的殘疾，不能自行前往最就近的巴士站或火車站，不能自行上車、乘車和下車，又不能自行由下車的車站到達目的地。受惠準則並非按不同的殘疾類別，而是按殘疾人士的個別活動能力而定。
11. 紐西蘭的《人權法案 1993》把殘疾歧視定為違法。該法案對殘疾的定義（見附件）與《殘疾歧視條例》相若廣；歧視的定義（見附件）也與《殘疾歧視條例》相似。紐西蘭人權委員會就陸上公共交通使用方便程度進行了為期兩年半的調查，檢討「全面活動能力計劃」，並在其 2005 年 9 月的報告中有以下評論：

《人權法案》中殘疾的定義屬全面，包含了肢體及觀感傷殘，曾患精神病的人士、焦慮症患者及智障人士。調查所得的資料顯示，有些曾患精神病的人士及智障人士，在某些地區不獲「全面活動能力計劃」優惠。該計劃不採用《人權法案》中殘疾的定義，意味這個情況將會持續。採用該定義的話，可令人清楚知道那些人士有資格受惠；不採用該定義則可導致某些殘疾人士被拒於計劃之外。這種做法可能構成違法歧視。

12. 以上的評論，與平機會認為將某類別的殘疾人士拒於一個計劃之外，可能會

構成歧視的看法一致。當一個計劃的受惠資格只是基於殘疾的類別時，便有可能令非指定類別的殘疾人士不能受惠。

13. 「全面活動能力計劃」有一個重要的元素，就是清晰表明了該計劃是以殘疾人士遇到的特定困難，作為提供受惠的準則，而並非以殘疾的類別區分。該計劃說明是對那些因為本身的殘疾，而「不能自行前往最就近的巴士站或火車站、不能自行上車、乘車和下車、又不能自行由下車的車站到達目的地」的人士給予優惠，從而清晰地識別出該計劃所針對的是那些特定困難。該計劃透過清晰地識別出特定困難，把焦點放在活動能力的評估上，避免了以殘疾類別作為區分。紐西蘭政府在 2005 年檢討「全面活動能力計劃」後，建議修改闡述特定困難的字眼，但建議的準則依然以活動能力為基礎，沒有以殘疾類別區分。
14. 相反，現時提供票價優惠的建議，並沒有清晰地指出特定困難是什麼，而受惠資格亦以殘疾類別區分。
15. 由於未有清楚訂出特定困難，故不能排除某些具有相同或類似需要而原也應受惠，但卻被遺漏的殘疾人士，指稱受到歧視。若可清晰地識別出特定困難，受影響的殘疾人士便可以與不受影響的殘疾人士獲得不同的待遇。故平機會在立法會 CB(1)645/05-06(02) 號文件中，強調要把特定困難識別出來。

特別措施（《殘疾歧視條例》第 50 條）

16. 平機會對多個建議計劃的意見，載於政府在 2006 年 2 月 16 日小組委員會會議提交的文件（立法會 CB(1)645/05-06(02) 號文件）的附件 A。當中闡明平機會認為，引用《殘疾歧視條例》下的特別措施（第 50 條），以確保選擇性地對待具同樣需要的殘疾人士並不違法，是可行的做法。但此舉會限制《殘疾歧視條例》的實施，故原則上，要引用特別措施，必須負上嚴格的舉證責任。
17. 若一個優惠計劃只優惠某些選定類別的殘疾人士，而未能照顧其他有需要的殘疾人士，當局或可透過證明每一類受惠的殘疾人士，以類別來說，受到特定困難的影響比其他類別的殘疾人士較大，故有理由得到優先處理，而以此為依據來引用條例下的特別措施。
18. 平機會並不否定以特別措施支持選擇性的票價優惠計劃，但認為能清晰地識別出特定困難，及根據各類別殘疾的人士所受的影響，來決定優次，將有助提高引用特別措施的成功機會。平機會關注現時的多個建議，因該等建議沒

有清晰地識別出特定困難、沒有保證全部有需要的殘疾人士皆能受惠（不會存在有需要的殘疾人士被遺漏）；另外，又或者若真的有相同需要的殘疾人士被遺漏，亦非因為在訂定計劃時，沒有認真地考慮他們是否存在或未有顧及他們的需要，而是有充份的理由解釋為何他們不獲優惠。

19. 簡單而言，若要引用特別措施，當局應在全面及可清楚表述的事實基礎上作慎密考慮。這與以下載於聯合國大會第 48 屆會議，1993 年 12 月 20 日第 48/96 號決議所通過的，《殘疾人機會均等標準規則》的條文一致：

「平等權利的原則意味著，每一個人的需要同樣重要，這些需要必須是社會計劃的基礎，所有資源必須以確保每一個人，都有平等參與的機會的做法來分配」（引指第 25 段）

「所有關於殘疾的作為，本身應已意味著，對殘疾人士的情況及特別需要，有充份的了解和經驗。」（前言）

20. 若不受惠但又具有同樣需要的殘疾人士提出投訴，當局應證明已適當地識別出特定困難，並對各類別殘疾人士的情況和需要全面及充份的了解後，才對受惠者的優次作出選擇。這是考慮小組委員會 2006 年 2 月 16 日的會議中所提出的建議（即先向領取傷殘津貼或綜援而又是失去 100% 工作能力的人士提供票價優惠，待日後再考慮將優惠伸延致其他類別的殘疾人士）的正確方向。

通過新的法律條文

21. 《殘疾歧視條例》中關於特別措施的條文，實已為選擇性的計劃提供了法律基礎，只須當局有全面及可清楚表述的事實基礎，並作慎密考慮便可。
22. 若因為行政或其他理由，當局認為不宜尋找一個全面及可清楚表述的事實基礎，及作慎密考慮的話，另一可行方法便是以新的法律條文，為以殘疾類別作區分的選擇性計劃提供法律基礎，亦即透過立法來決定某些「指定」類別的殘疾人士，可優先於其他殘疾人士獲得優惠。
23. 例如，英國的《交通法案 2000》，便特別有條文規定要向殘疾人士提供 50% 票價優惠。有關條文的特點，將在下文提及。
24. 為以殘疾類別作區分的選擇性計劃提供法律基礎，通過新法律條文時，應盡量減低對《殘疾歧視條例》的概括性平等原則的影響。新的條文不應改變《殘

疾歧視條例》中的基本概念及定義，其範圍應局限於有關的優惠計劃。若改動這些關乎平等權利重要原則的基本概念和定義，可能會損害平等權利這個基本人權，而引致未可預見的不良後果。

25. 通過針對性的新條文，有多種方法。首先，可在《殘疾歧視條例》以外通過新條文，像英國《交通法案 2000》的有關條文，也是在《殘疾歧視法案 1995》以外通過的。第二種做法是在《殘疾歧視條例》中加入新條文，列出新一項例外情況。
26. 若要在《殘疾歧視條例》中加入新條文，列出新一項例外情況，可透過修改《殘疾歧視條例》的附表 5。這個附表現時並沒有任何內容，但可以用來載入指定條文的指定例外情況（《殘疾歧視條例》第 60 條）。行政長官會同行政會議可透過 憲修改附表 5，經立法會同意後生效（第 87 條）。
27. 若決定修改附表 5，便先要把優惠計劃訂妥，再加入附表 5。
28. 《殘疾歧視條例》所實施的是關乎平等權利這基本人權的原則。任何新增的例外情況不免會削弱這些基本原則的效力。既然只要選擇性的優惠計劃不會遺漏任何有需要的殘疾人士（又即或如是，也有穩妥的理據），《殘疾歧視條例》便會容許，小組委員會或可平衡新增例外情況的好處及其對該條例的原則可能造成的影響。
29. 基於以上考慮，另外通過新的法律條文確是一個可行的做法，以避免使用新增例外情況支持選擇性優惠計劃可能帶來的衝擊。透過正式的立法程序，當局既可清晰闡述優惠計劃所針對的特定困難，公眾也可表達意見。

英國《交通法案 2000》

30. 英國《交通法案 2000》相關的條文規定，地方政府必須向「殘疾人士」發出法定車票優惠証。持証人可獲半價乘車優惠。「殘疾人士」是指：
 - (a) 失明或部份失明
 - (b) 嚴重失聰
 - (c) 失去說話能力
 - (d) 具有殘疾，或曾受損傷，嚴重長期影響步行能力
 - (e) 斷手臂或長期失去用手臂的能力
 - (f) 具有學習障礙，亦即意識發展停頓或不完全，包括智力及社交能力嚴重受損，或

(g) 如該人士根據《道路交通法案 1988》第 3 部份申請執照駕駛汽車，會被當局根據該法案第 92 條（體能），而又非以長期濫用藥物或酒精為理由遭拒絕。

31. 地方政府須要評估個別申請人，以決定他們的殘疾是否符合獲發車票優惠証的資格。當局亦已向地方政府發出有關指引，在作出決定時必須考慮。上列分類並非完全以殘疾類別作區分，而是有把焦點放在活動能力，如（d）（步行能力）及（g）（安全駕駛能力），各類別的殘疾人士都可以申請。
32. 由於有主體法律條文提供基礎，便可避免抵觸《殘疾歧視法案 1995》。
33. 現時《交通法案 2000》的條文規定必須要提供優惠，但以前的同類條文，則只是容許地方政府使用酌情權提供優惠。以前的條文之所以通過，是為針對 *Prescott v Birmingham Corporation* ([1954] 3 WLR 600, Ch.D.; [1954] 3 WLR 990, C.A.) 一案的判決。
34. 該案涉及伯明翰市地方政府，在經營交通服務時，為年長人士提供免費乘車優惠。受惠的年長人士為數約 40,000 人。但這做法被法庭定為越權行為，因為法官認為地方政府：

「沒有權力讓任何個別人士或屬於某些類別的人士，免費乘車或向他們提供金錢或等同金錢的優惠，及像本案中，在伯明翰市民間作出大程度及廣泛的歧視。歧視及偏袒的情況會延續到那個地步？假設伯明翰市議會真誠地認為某政黨在選舉成功對公共利益很重要，是否就可向該政黨的支持者提供優惠？這做法明顯是不行的。但這與本案的計劃，原則上有什麼分別？以本席看，是沒有分別的。當然，若本席沒錯，本案不涉及貪污賄賂的成份，而只是過份仁慈博愛而已。」([1954] 3 WLR 600, 605 Ch.D.)

35. 上訴庭其後維持原判，並作出以下的司法評論：

「以本席之見，〔地方政府〕作為交通營運項目的擁有人，不可以使用歧視酌情權，運用公帑來提供優惠予某類其作為某市鎮或區域的管治機關所認為有需要特別協助的居民。」([1954] 3 WLR 990, 1002 C.A.)

「容許失明人士及殘疾人士免費乘車的做法，或可被視為一件無傷大雅的基本善事，且沒有須付公帑的合理人士會反對，但嚴格來說，這做法可能是沒有充份理據。」([1954] 3 WLR 990, 1003 C.A.)

雖然案件不涉及平等機會條文或法律，但法庭依然不接受以慈善為由，作為歧視的理據。上訴庭更明顯對向殘疾人士提供優惠，有所保留。故清楚地識別出特定困難，明確地解釋對有相同需要的人士有不同對待的原因，並使用嚴謹客觀的受惠準則作評估，是非常重要的。本案亦突顯只有透過立法，由立法者負起選擇的責任，才可為一個未經嚴格審核的選擇性計劃提供法律基礎。

附件

《人權法案 1993》 - 摘錄條文

21. 受禁止的歧視理由 -

(1) 就本法案而言，受禁止的歧視理由為-

...

(h) 殘疾是指

- (i) 身體殘疾或缺損；
- (ii) 身體疾病；
- (iii) 精神病；
- (iv) 智力或心理殘疾或缺損；
- (v) 任何其他心理、生理、解剖學結構或功能上的喪失或不正常；
- (vi) 倚靠引路犬、輪椅或其他補救方法；
- (vii) 在體內存在可引致疾病的有機體。

42. 公眾可到達的地方、可使用的交通工具和設施 -

(1) 任何人如基於任何受禁止的歧視理由而

- (a) 拒絕讓任何他人到達任何公眾人士有權或獲准進入的地方或使用任何公眾人士有權或獲准使用的交通工具；或
- (b) 拒絕任何他人使用該地方供公眾人士使用的任何設施或交通工具；或
- (c) 要求任何人士離開或停止使用該地方或交通工具或該等設施，-

即屬違法。

(2) 本條中「交通工具」一詞包括船隻、飛機或氣墊船。

43. *與公眾可到達的地方、可使用的交通工具和設施有關的例外情況* -

- (1) 本法案第 42 條應不防止基於公眾體統或公共安全而分別為男性和女性設立獨立設施。
- (2) 本法案第 42 條沒有要求任何人，基於任何另一人的殘疾而向該人提供特別服務或特別設施，以令該另一人能到達任何地方或使用任何交通工具；而要求提供這樣的特別服務或設施是不合理的。
- (3) 第(2)款沒有對《2004 年建築物法案》第 118 條加以限制。
- (4) 視乎本條第(5)款，如有殘疾人士可能會對自己或他人造成危險，（包括可能會把疾病傳染他人），而該人要到達任何地方或使用任何交通工具，但要冒這樣的風險並不合理，則本法案第 42 條應不適用。
- (5) 如某地方、交通工具或設施的負責人在沒有不合理干擾下可採取合理措施，以把風險降至正常水平，則本條第(4)款應不適用。

提供貨品及服務方面的歧視

44. *貨品及服務的提供* -

- (1) 任何向公眾或任何公眾群體供應貨品、設施或服務的人如基於任何受禁的歧視理由而 -
 - (a) 拒絕或未能按要求向任何他人提供該等貨品、設施或服務；或
 - (b) 在提供該等貨品、設施或服務時，給予任何他人較差的待遇，即屬違法。

...

52. 與殘疾有關的例外情況

若有供應設施或服務的人 –

(a) 拒絕提供該等設施或服務給任何人若 –

(i) 該人的殘疾需要以特別方式提供該等設施或服務；及

(ii) 該負責供應設施或服務的人不能合理地期望以該特別方式提供該等設施或服務；或

(b) 向任何人提供該等設施或服務的條款較向其他人提供的條款更為繁複，若 –

(i) 該人的殘疾需要以特別方式提供該等設施或服務；及

(ii) 該負責供應設施或服務的人不能合理地期望以該特別方式提供該等設施或服務；

應不屬違反本法案第 44 條。

65. 間接歧視 –

若任何行爲、慣常做法、要求或條件並非明顯地違反本法案本部分的任何條文，但基於受禁的歧視理由之一，令某人或某群人在某情況下的待遇有差別，這樣的待遇，根據本法案本部（除了本條外）的任何條文即屬違法，而根據該條文，該行爲、慣常做法、條件、或要求應屬違法，除非該人有很充分的理由去進行有關的行爲或慣常做法，或想施加的條件或要求。