

歧視條例檢討

向政府提交的意見書 報告摘要



平等機會委員會
EQUAL OPPORTUNITIES COMMISSION

2016年3月

歧視條例檢討－向政府提交的意見書

報告摘要

1. 平等機會委員會(平機會)是香港獨立的法定機構，負責促進平等、消除歧視，其主要職責之一是不時檢討現時四條反歧視條例，即：《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》。若平機會認為合適，可向行政長官提交意見書，對修訂各反歧視條例作出建議，以期更有效地促進平等、消除歧視。
2. 香港社會日益發展，有關平等的課題與日俱新，平機會認為香港的反歧視條例必須能切合二十一世紀香港的需要。因此，平機會於 2013 年 3 月推出歧視條例檢討，以檢討全部現有反歧視法例，並向政府作出建議，務使法例與時並進。
3. 作為歧視條例檢討的一部分，平機會於 2014 年 7 月 8 日至 2014 年 10 月 31 日間進行了全港公眾諮詢。諮詢引起社會各界極大迴響，平機會收到非常大量來自個人、以及代表不同群體和利益的機構提交的意見書(125,041 份書面意見)。平機會總結諮詢文件提出的問題後，向政府提交意見書，本文件是平機會就諮詢文件內提出的所有問題，向政府提交的意見書之摘要。。平機會認為四條反歧視條例應在多方面作出改革，與時並進，為每個人提供更大的保障，免受歧視。
4. 如欲閱讀意見書全文和《公眾意見報告》，請瀏覽網址：www.eocdlr.org.hk。《公眾意見報告》提供有關公眾諮詢的統計數字和公眾意見等。

第一章：公眾諮詢意見分析

1.1 平機會的公眾諮詢收到非常大量的意見書，並引起公眾的關注，因此平機會認為必需詳盡分析這些意見，以便：

- 識別出意見的取向和可作出的結論；
- 探究有關結論與平機會立場的相關程度和各項問題的優次；及
- 方便日後進行提升公眾認識有關問題的工作等。

第一部分：機構及個人意見的性質

1.2 不同類型的機構之間、以至機構與個人之間的意見存在重大分歧。以下是平機會從中識別出的主要模式和傾向。

- 機構支持建議的比例明顯高於個人，且較可能就本身的立場提出詳細理由。在 77 條諮詢問題中，有 57 條得到機構以高百分比支持建議。反之，個人意見對 77 條問題中的 66 條以高百分比表示反對。
- 服務婦女、少數族裔、殘疾人士或從事人權事務的非政府組織大致上較為支持各項建議；相反，宗教、家庭團體、宗教機構辦的中小學和僱主團體一般有較大傾向不同意建議。
- 個人意見大多數採用同一樣板模式，並略加修改以回應一系列的問題。大部分個人意見沒有提供理由支持其觀點，令平機會無法分析有關回應有否任何相關原因或其他相關資料。
- 很大部分個人意見主要涉及兩個問題：保障國籍、公民身份和居民身份免受歧視；和保障同居/有事實婚姻關係人士免受歧視。

1.3 上述傾向影響到平機會決定有關問題的立場時採納公眾意見的程度。平機會強調公眾諮詢是為了取得證據、經驗和理由，以便協助分析有否理據作出改革。諮詢並不是就建議進行民意調查。平機會亦認為，尤其是關乎保障社會上被邊緣化的小眾的權益，大多數人的意見不一定具決定性。平機會分析意見時進一步留意到，不少人可能因為未能準確理解平機會提出建議的原意或建議可能帶來的法律作用，而有不少憂慮。因此平機會認為對於個人或機構支持或反對建議的數字都需要小心處理。另外，平機會也考慮了第二章所列出的多項其他相關因素來確立本身的立場。

第二部分： 需要進行進一步研究、諮詢和教育

- 1.4 就有多項問題，尤其是一些複雜、觸及其他範疇和政策方面的法例、以及引起社會廣泛討論而又意見紛紜的問題，平機會認為，也許政府宜在進行改革前，先進行較詳細的諮詢，讓各主要持份者有機會就改革的影響充分表達意見；而平機會也可讓公眾更清楚認識這類問題。

第三部分： 諮詢意見提出的新增問題

- 1.5 在諮詢意見中，不少機構和個人要求香港的反歧視法例增加新的受保障特徵，包括年齡、性傾向、性別認同、雙性人身份、宗教或信仰和語言等。歧視條例檢討的重心是考慮改革四條反歧視條例，而非討論制定關於全面保障新特徵的反歧視法例。不過平機會確信，委員會有需要檢討應否擴大目前受保障的特徵。因此，平機會近日分別就年齡和性傾向、性別認同及雙性人身份歧視進行了兩項研究。平機會將繼續與政府商討如何處理上述歧視問題和可能作出的法例改革，並考慮其他方面的立法需要。

第二章： 作出意見書的相關因素

2.1 在歧視條例檢討過程中，平機會考慮了多項因素，以確定那些問題應作出法例上或相關改革，而那些問題要優先處理。這些因素包括：

- 平機會的角色和運作經驗
- 歧視的證據或其他受影響的人權
- 影響人數多寡及深遠程度
- 目前的保障程度
- 改革會減低現有的保障程度
- 現有法例未符合香港或國際人權責任
- 國際人權機構的建議
- 類似國際司法管轄區的反歧視法例
- 改革有助糾正系統性不平等
- 機構或個人表示支持或反對建議的程度
- 改革可令法例更清晰
- 改革可簡化法例
- 改革可理順不同的保障
- 改革可提升平機會的效能
- 政府之前已同意的建議
- 政府已改革法例
- 例外情況缺乏合理目標或相稱方法

第三章： 優先處理問題

- 3.1 第三章分為兩部分。本章討論的多項問題，是平機會認為政府需優先進行法例改革或其他舉措的問題。平機會乃按照第二章列出的因素進行分析後，認為這些問題較為迫切和嚴重，需要優先處理。第一部分的問題，建議的修訂一般較易於落實，執行時的複雜性亦相對較低。至於第二部分的問題，由於建議可能影響到多個範疇和政策領域，平機會建議政府在法律改革前作進一步諮詢和研究。平機會認為第一部分和第二部分的問題同等重要，政府應儘速處理。

第一部分： 需要優先處理的範疇

A. 殘疾人士的平權

- 3.2 有大量證據顯示，殘疾人士在僱傭、服務提供、教育和處所進出等範疇，仍面對嚴重歧視和障礙，有必要作出法例或政策改革。

(i) 作出合理遷就的責任

- 3.3 《殘疾歧視條例》沒有明文規定要為殘疾人士提供合理遷就，這做法不符合國際人權責任，也與其他類似司法管轄區的做法不一致。再加上平機會收到的投訴，有強力證據顯示殘疾人士受到歧視，對香港眾多的殘疾人士構成影響。而諮詢意見亦大力支持建議訂立遷就的責任，尤其是服務殘疾人士的機構。

建議 1: 建議政府修訂《殘疾歧視條例》，明確規定要為殘疾人士提供合理遷就，適用於所有範疇包括僱傭；提供貨品、服務及設施；教育；和處所等。進一步建議應廢除有關不合情理困難的條文。

(ii) 保障有輔助動物陪同的殘疾人士免受歧視

- 3.4 目前沒有明文規定，歧視帶有導盲犬或其他提供輔助動物的人屬於殘疾歧視。根據平機會的運作經驗，有大量視障人士及其他殘疾人士可能因此會受到影響，而有關方面亦有計劃增加使用導盲犬和其他輔助動物。平機會從收到的相關投訴留意到歧視的證據，以及機構對建議大力支持。

建議 2: 建議政府修訂《殘疾歧視條例》第 10 條，加入保障「有輔助動物陪同」免受歧視，並且清楚界定「輔助動物」的定義。

(iii) 保障殘疾人士的投票資格及角逐選舉時免受歧視

- 3.5 目前法例並無明確禁止歧視殘疾人士角逐公共機構、法定諮詢機構或其他訂明機構的選舉或投票，做法與明文規定不可存在性別、種族或家庭崗位歧視不同。國際人權責任規定殘疾人士有權參與公共生活，參與投票和角逐選舉而不受歧視，而聯合國機構亦曾具體建議香港政府應修訂法例。這問題影響眾多殘疾人士(包括有精神病患人士和智障人士)。諮詢意見中，不論機構和個人都大力支持平機會的建議。有意見指出，不讓殘疾人士有投票權可能侵犯人權。

建議 3: 建議政府修訂《殘疾歧視條例》，加入禁止歧視殘疾人士投票和角逐選舉。進一步建議政府檢討《立法會條例》和《區議會條例》不准被宣告為精神上無行為能力處理自身事務的人喪失投票資格的條文。

B. 婦女的平權

- 3.6 香港婦女在生活上仍面對多方面歧視，特別當她們需要照顧子女，會嚴重影響她們充分參與工作。她們亦繼續在多個範疇經常受到性騷擾，有關議題將於 D 節討論。

(i) 婦女放產假後返回工作崗位的權利

- 3.7 目前法例並無保障婦女放產假後有權重返自己原來的工作崗位，與國際類似司法管轄區的做法不同。根據平機會的經驗，有證據顯示婦女在懷孕期間、產假期間、以至放完產假恢復上班後，仍面對嚴重的懷孕歧視，包括被解僱。多間非政府組織和個別人士在諮詢意見中指出，除非有理據支持的例外情況，否則放產假後的婦女應有權重返舊崗位至少一段時間。

建議 4: 建議政府在《僱傭條例》或《性別歧視條例》加入條文，規定婦女有法定權利，可於放產假後返回之前任職的崗位，若有關崗位不再存在的話，應可以類似聘用條款及條件擔任另一合適的崗位。

(ii) 明確保障餵哺母乳的女性不受歧視

- 3.8 目前沒有明文規定歧視母乳餵哺屬於違法。一直以來，平機會將有關餵哺母乳的投訴視作家庭崗位歧視投訴處理，因為餵哺母乳可被視為是照顧直系家庭成員的責任。平機會收到不少歧視婦女餵哺母乳的投訴，她們在不同環境下面對直接和間接歧視。事實上，香港餵哺母乳的婦女人數近年穩步增加，令問題日趨重要。

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。

C. 所有種族群體的平權

- 3.9 《種族歧視條例》賦予免受種族歧視的保障較其他反歧視條例狹窄，而且條例中一些重要的豁免，削弱了保障的力度。

(i) 保障免受政府行使其職能方面的種族歧視

- 3.10 目前法例並無保障免受政府行使職能及職權時的種族歧視，但其他三條反歧視條例已分別有條文保障在同一範疇不受性別、殘疾和家庭崗位歧視；缺乏這一保障既違反國際人權責任，又未符合聯合國向香港政府作出的修訂建議。這個主要問題無分種族地影響到每名香港人。平機會留意到在公眾諮詢中相當大比數的機構支持這項建議。

建議 6: 建議政府修訂《種族歧視條例》，訂明政府在執行職務和行使職權時作出歧視即屬違法。

(ii) 優化保障有聯繫人士免受種族歧視

- 3.11 目前有聯繫人士享有免受種族歧視的保障非常有限，只適用於近親，而不包括朋友、照料者和同事等；所受到的保障也較與殘疾人士有聯繫的人士少。雖然平機會諮詢公眾應否把保障擴展至所有受保障特徵，但目前未有足夠證據顯示與性別、懷孕、婚姻狀況和家庭崗位有關的歧視令有聯繫人士需要受到保障。由於有聯繫人士免受種族歧視的保障非常有限，平機會認為需優先提高這方面的保障，與《殘疾歧視條

例》給予殘疾人士有聯繫人士的保障看齊。平機會亦收到一些有聯繫人士提出可能涉及種族歧視的查詢，但目前平機會不能進一步處理。

建議 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。

(iii) 保障因被假設為某種族而受歧視

3.12 目前《種族歧視條例》並無明確保障免受被假設或當為為某種族的歧視，只有《殘疾歧視條例》有提供被假設為有某殘疾的有關保障。雖然平機會在諮詢中問及應否擴大保障至所有受保障特徵，但目前無足夠證據顯示性別、懷孕、婚姻狀況和家庭崗位等有被假設的歧視，需要制定相關的保障條文。不過，平機會認為有需要保障免受被假設為某種族的歧視，因為在不少情況下，有些人被認為屬某特定種族而受到較差待遇。有證據顯示某些族群在香港較易受種族歧視、偏見和定型。平機會認為有關保障可應對這情況，防止歧視。由於已建議保障有聯繫人士免受種族歧視，為一致起見，平機會認為應保障免受被假設為某種族的歧視，享有與免受被假設為有某殘疾的歧視相同的保障。

建議 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。

(iv) 廢除教育和職業訓練有關的例外情況

3.13 中英文同為香港的法定語文，享有相同地位。《種族歧視條例》現時容許職業訓練和教育在授課語言上有例外情況。

3.14 關於職業訓練的授課語言，平機會關注到這例外情況的影響太廣。平機會收到不少關於職業訓練語言歧視的投訴。一些服務少數族裔的非政府組織指出，少數族裔經常因授課語言的問題，在接受職業訓練遇到困難。有關職業訓練的例外情況可能不符合《人權法案》和《公民權利與政治權利國際公約》防止語言歧視的責任。平機會的立場是，

若有關情況有相稱且合理的目的，則只以一種語文授課亦屬合理，但不宜把授課語言一律列為例外情況。

建議 9: 建議政府廢除《種族歧視條例》第 20(2)條有關職業訓練在授課語言而作的安排方面的例外情況。

3.15 至於教育方面的授課語言，政府過往曾表示，例外情況是讓學校無須為了遷就某一種族群體的學生，而變更有關假期或教學語言的安排，例如不必以少數族裔本身的語言授課。平機會雖然理解政府的立場，但認為關於教育的例外情況太廣，以致可被理解為無須為少數族裔學習中文作為第二語言提供任何針對性的協助。事實上，有相當多證據顯示，少數族裔在學習中文方面受到相當大障礙，對他們平等參與社會有負面影響。有關教育的例外情況亦可能不符合《人權法案》和《公民權利與政治權利國際公約》防止語言歧視的責任。平機會亦認為廢除有關例外情況，不會影響目前教育制度以中文或英文為授課語言的合法性，因為以香港法定語言授課會可能被視為具合法目的和相稱。

建議 10: 建議政府廢除《種族歧視條例》第 26(2)條有關教育機構在授課語言的安排方面的例外情況。

D. 提升免受直接歧視、間接歧視和騷擾的保障

(i) 提升免受直接歧視的保障

3.16 平機會認為在直接歧視上有兩個問題需處理：如何界定基於一項受保障特徵而起的歧視，及直接殘疾歧視申索的比較對象。

3.17 目前直接歧視的其中一個問題，是所有反歧視條例都以「基於某人的特定特徵而作出歧視」。這表示受歧視的人必須擁有受保障特徵；至於那些本身沒有受保障特徵，卻因受保障特徵而遭歧視的人則得不到保障。這個保障上的漏洞，與其他司法管轄區的同類保障不一致。此外，亦與有聯繫人士和被假設或當為擁有受保障特徵人士受歧視的條文不一致。

建議 11: 建議政府修訂四條反歧視條例的直接歧視的定義，說明直接歧視是指某人基於一項受保障特徵（如：性別、種族）而受到較差待遇，但該人不必擁有受保障特徵。

3.18 至於直接殘疾歧視申索，現時條文的措辭規定要把一個有殘疾的人與另一個「沒有殘疾」的人作比較。這可能被理解為不包括與有另一種殘疾的人作比較。有證據顯示需要改革條文，因為有某些殘疾的人(如精神病或傳染病)可能較有其他殘疾的人受到較大的負面標籤和歧視。機構意見大力支持作出改革，以更好保障殘疾人士。

建議 12: 建議政府修訂《殘疾歧視條例》第 6 和 8 條有關直接殘疾歧視的條文，使之更清晰，禁止作出不同殘疾的人士之間的歧視。

(ii) 提升免受間接歧視的保障

3.19 間接歧視目前的定義在多方面太窄，包括「要求或條件」的範圍；必須確立「要求或條件」做成損害或不利；需要哪些理由才確立間接歧視是有理可據的。結果在一些情況下導致無法合理地提出間接歧視申索。根據平機會處理投訴的經驗，以及其他司法管轄區的發展情況，平機會認為應修訂間接歧視的定義。

建議 13: 建議政府修訂四條反歧視條例的間接歧視定義為：

- 「規定、準則或措施」一律適用於或會適用於沒有共同特徵的人；
- 令或會令具受保障特徵的人不利；
- 不能證明有關規定、準則或措施是為某合法的目的而施加，並與該目的有合理和相稱的關連。

(iii) 提升保障免受騷擾

3.20 目前在多種情況下，反歧視條例對免受騷擾的保障範圍有諸多限制，包括：未有保障在共同工作間工作卻無僱傭關係的人(例如義工或在寄售櫃台工作的人)免受性騷擾、種族騷擾或殘疾騷擾；無保障包括在香港註冊船舶和飛機上的服務提供者不受服務使用者的種族騷擾和殘疾騷擾；無保障租戶或分租戶不受佔用同一處所的其他租戶或分租戶的性騷擾、種族騷擾或殘疾騷擾；無保障會社成員不受會所管理層成員或準成員的性騷擾、種族騷擾或殘疾騷擾。此外，平機會認為僱主對防

止僱員受騷擾有重要角色，而目前並無條文規定，僱主若無採取合理行動防止僱員受第三者(如顧客)騷擾，便需負起法律責任。

3.21 平機會收到不少有關騷擾的投訴，尤其是性騷擾。一些涉及上述情況的騷擾案，由於法例未有作出保障，平機會無法處理。平機會之前曾就多項問題向政府提交意見書，建議政府作出修訂，政府原則上同意但未有行動。平機會又進行了多項研究，顯示出多個範疇(包括僱傭、教育和提供服務等)的性騷擾情況嚴重。有證據顯示一些易受騷擾的群體，包括外籍家庭傭工，特別容易因法例缺少保障而受害，令這漏洞可能會影響到多個範疇的大量人士。平機會向政府作出以下建議：

建議 14: 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》訂明若：

- 僱主知道有騷擾行為；及
- 未有採取合理措施防止騷擾行為，

僱主要對僱員受第三方(例如顧客)性騷擾、種族騷擾或殘疾騷擾負上法律責任。

建議 15: 建議政府修訂有關性騷擾、種族騷擾和殘疾騷擾的條文，保障共同工作間工作的人(例如寄售專櫃的員工和義工)免受騷擾。

建議 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。

建議 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。

建議 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。

E. 關於公共機構的保障範圍

3.22 目前法例未有提供免受公共機構歧視的保障，因為四條反歧視條例都沒有訂明公共機構在執行職務和行使職權時的歧視屬違法行為。這做法與《人權法案》規定禁止公共機構歧視的責任不一致。諮詢意見方面，多間機構表示，最重要是界定何謂公共機構。

建議 20: 建議政府修訂四條反歧視條例，加入條文，訂明各反歧視條例適用於所有公共機構，在執行職務和行使職權時作出歧視即屬違法。同時應考慮是否需要界定何謂「公共機構」。

F. 歧視申索

(i) 明文訂出歧視申索的舉證標準和舉證責任

3.23 由於欠缺歧視的直接證據，令歧視案件往往難以被證實。香港法院考慮到這一點，若原告人提供了一些歧視的證據，法院實際上會審視被告人的證據或解釋是否顯示發生歧視。類似國際司法管轄區的反歧視法例，都有條文明確規定把舉證責任轉到被告人。國際人權機構也建議這個做法。諮詢意見方面，多間支持建議的機構指出證明歧視申索的困難，因此宜有明確條文規定把舉證責任轉到被告人身上。

建議 21: 建議政府修訂四條反歧視條例，加入訂明舉證責任和舉證標準的條文：

- 在舉證標準方面，應說明在衡量「相對可能性」下，原告人必須證明有歧視；
- 在舉證責任方面，應說明原告人必須確立可推斷有歧視的事實，一旦確立事實，舉證責任轉到被告人去證實沒有歧視。

(ii) 間接歧視的損害賠償

3.24 目前法例存在漏洞，根據《性別歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》和《種族歧視條例》提出間接歧視申索，除非證明答辯人故意給予原告人較差待遇，否則原告人得不到損害賠償；但《殘疾歧視條例》卻沒有這限制。這限制是不合理，因為要證明歧視，並不需要證明歧視

的意圖。諮詢意見方面，多間同意建議的機構指出，意圖不應是間接歧視的損害賠償的先決條件。

建議 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。

第二部分：需進一步研究、諮詢和教育的優先處理問題

A. 促進平等機會主流化的責任

3.25 現時香港反歧視法例的根本問題，在於其重點是為受歧視的個別人士討回公道，而非應對社會上的系統性歧視和制度上的不平等。反歧視條例目前並無要求政府和公共機構在所有工作中都有消除歧視，促進平等的具體責任。雖然政府已引進多項措施，使香港不同群體更實質地享有平等，但在平機會的眼中，有關措施既不全面也不足夠，因為措施只惠及一些受保障特徵群體(性別或種族)；只適用於一些政府機構和公共機構；也沒有法律效力。

3.26 與此同時，有大量證據顯示香港多個群體，包括少數族裔、殘疾人士和婦女持續面對系統性不平等。再者，國際人權責任規定司法管轄區要採取主動措施，讓弱勢群體享有實質平等。在一些類似的司法管轄區(如英國)，其歧視法例已引進促進平等消除歧視的具體責任。平機會亦留意到，相當多機構(尤其是代表少數族裔和婦女的機構)支持有關建議。

3.27 平機會的立場是應訂立公共機構促進平等的責任。由於這樣的責任會影響到多個範疇和多條法例，平機會認為政府先要進行進一步研究和公眾諮詢，並應考慮多個因素，例如責任的範圍；適用的政府政策局或公共機構；可執法的程度和如何執法；以及平機會在制定指引和監察其成效上可擔當的角色。

建議 23: 建議政府就公營機構要負起促進平等消除歧視責任進行公眾諮詢及研究，有關責任適用於所有受保障特徵。

B. 免受國籍、公民身份和居民身份歧視的保障

3.28 《種族歧視條例》目前並無保障免受基於國籍、公民身份或居民身份的歧視。整體而言，受這漏洞影響的人和群體為數眾多，因為有大量證據顯示，香港在許多情況下不同種族群體因國籍、公民身份和居民身份而受歧視。有關情況亦不符國際人權責任，聯合國多個機構都建議香港政府提供這方面的保障。而多個類似國際司法管轄區亦有提供了類似的保障。

3.29 平機會留意到國籍和公民身份，與居民身份帶出不同問題，需要分開處理。

(i) 國籍和公民身份

3.30 關於國籍與公民身份，平機會認為有足夠理據保障國籍和公民身份免受歧視。這是基於香港要履行國際人權責任，而國籍與公民身份歧視關係到種族歧視，以及有證據顯示香港存在這類歧視。值得注意的是機構(尤其是從事人權工作；服務少數族裔、尋求庇護者和難民；和婦女的非政府機構)大都大力支持平機會這方面的建議。有些機構提到香港需履行的國際人權責任和引述了歧視的證據。銀行界則表達了一些與建議相關的憂慮。平機會認為有關憂慮可以不同方法處理，包括在法例中加入適當的例外情況、准許在有合理目的和相稱手法情況下給予不同待遇。

建議 24: 建議政府應進行公眾諮詢，然後在《種族歧視條例》加入保障國籍和公民身份免受歧視。諮詢應考慮包括國籍和公民身份如何定義、有哪些關於國籍及公民身份的例外情況適宜保留、廢除或引入等相關問題。

(ii) 居民身份(包括內地人)

3.31 關於香港的居民身份，平機會認為應保障居民身份免受歧視。有關保障建基於每個人的居民身份，不單適用於內地人，也適用於所有人。平機會留意到有強力證據顯示包括新移民、尋求庇護者和尋求其他保障人士等不同群體受到居民身份歧視。旅遊業界亦對建議表示憂慮。

- 3.32 平機會認同在一些情況下根據居民身份給予在港人士不同待遇是合理的，諸如政治權利和決定合資格享受公共服務或資源的準則等。在這樣的情況下，最重要是按每宗個案的特定情況作考慮，包括看有否合理目的和相稱手法。
- 3.33 平機會留意到諮詢期間，公眾提出關於這議題以及內地人的強烈憂慮，包括言論自由。有關憂慮可能是錯誤理解《種族歧視條例》目前的保障範圍或平機會建議的法律作用所致。以條例保障範圍為例，平機會認為，目前《種族歧視條例》已禁止某些種族內歧視的情況，即某人給予自己同種族的人的待遇較給予另一種族的人為差，而有關待遇是基於種族而作出的。需要強調的是，平機會認為針對有關憂慮，可透過法例適當處理。事實上，《種族歧視條例》現時的結構經已(和在作出修訂後可以)顧及基於居民身份而給予不同待遇屬的合法情況。其他憂慮也可以透過各種方法，包括訂立有理據支持的例外情況來處理。

建議 25: 建議政府進行公眾諮詢，然後在《種族歧視條例》加入居民身份免受歧視的保障。諮詢應考慮保障範圍、應否廢除或修訂現有關於居民身份的例外情況、是否適宜訂出其他具體例外情況等所有相關問題。進一步建議政府和平機會應推廣《種族歧視條例》，讓公眾更認識條例的應用和保障居民身份免受歧視的作用。

C. 家庭的平權：同居關係

(i) 保障婚姻狀況免受歧視：同居關係

- 3.34 目前《性別歧視條例》沒有明文保障同性或異性同居而無結婚的人士免受歧視，香港也沒有法律制度承認同居關係。
- 3.35 同居關係得不到法律承認，意味同居人士在生活多方面，包括僱傭福利、稅務、出入境權利、公共房屋、繼承權和家庭權等受到歧視。與此同時，由於香港家庭結構和公眾對各類家庭的態度日漸轉變，愈來愈多人同居，因此，受影響的人可能愈來愈多。
- 3.36 香港的情況並不符合國際和本地人權責任，即保障有關係而未結婚的人免受婚姻狀況或關係狀況歧視。多個類似國際司法管轄區都有保障同居關係免受歧視和在法律上承認同居關係。值得注意的是近年的發

展令香港法例在一些情況下亦承認同居關係，例如保障同居人士免受家庭暴力和可為伴侶作出醫療決定。

3.37 平機會留意到諮詢意見中，機構(包括宗教團體和僱主團體)和個別人士對這問題表達強烈憂慮。平機會完全認同需顧及宗教團體和機構對承認同居關係與宗教自由權利存有矛盾的憂慮，考慮承認同居關係和保障同居關係時需顧及這些問題。平機會認為透過法例上的適當定義和訂立有理據的例外情況，不同群體之間的權利是可以取得平衡的。

3.38 平機會原則上認為《性別歧視條例》應保障同居關係免受婚姻狀況歧視。不過，由於同居關係未得法律承認，這問題不單涉及歧視法例，也影響到多條法例和政策。為了讓同居人士享有反歧視法例全面、一致和有效的保障，平機會認為香港應在法律上承認同居關係。

建議 26: 建議政府就法律上承認香港異性和同性同居關係，包括現有同居關係和海外同性婚姻等相關歧視問題，進行全面研究及公眾諮詢。

諮詢應包括：

- 根據《性別歧視條例》保障同居關係人士免受婚姻狀況歧視，包括可能廢除、修訂或增加特定的例外情況；
- 考慮所有其他可能存在歧視的法例和政策，檢討是否適宜作出改革；
- 考慮承認同居關係的不同方法，包括涵蓋異性同居關係和同性同居關係。

(ii) 保障同居關係免受家庭崗位歧視

3.39 目前《家庭崗位歧視條例》並無保障同居人士照顧直系家庭成員(如伴侶)免受歧視；至於前度關係，若有人照顧前度婚姻或前度同居關係的直系家庭成員，目前亦無法例保障免受歧視。

3.40 鑑於同居關係的人愈來愈多，以及已婚或同居的人達成共識分開也愈來愈普遍，平機會認為若這類人照顧目前或前度家人的話，應保障他們不受家庭崗位歧視。

3.41 平機會留意到公眾諮詢時，機構(尤其是宗教團體和學校)和個人對有關問題表達強烈憂慮。他們表達類似觀點，即只應承認一男一女的婚姻制度，在照顧家人方面，也只應保障已婚夫婦免受歧視。平機會強調

這建議的重點是保障照顧家人的人免受歧視，不論是甚麼婚姻狀況，也不論結婚或同居關係是否已結束。

建議 27: 建議政府就關於以下方面擴大《家庭崗位歧視條例》的保障進行研究及諮詢：

- 照顧同居關係的直系家庭成員；
- 照顧前配偶或前同居伴侶的直系家庭成員。

第四章： 諮詢文件內其他問題的建議

- 4.1 本章說明平機會對公眾諮詢文件中所有其他問題的意見。第一部分討論有關法例目標和受保障特徵； 第二部分研究有關違法行為的形式； 第三部分探討違法行為的範疇； 第四部分考慮促進平等主流化； 第五部分論及法庭訴訟程序與平機會的權力和體制； 和第六部分是違法歧視的例外情況。
- 4.2 平機會對每條問題的立場，視乎根據第二章的相關因素所做的分析而定。在一些問題上平機會認為政府應實行法例改革，但其優次不及第三章所提及的問題高； 另一些問題平機會認為目前不必改革法例。至於其他問題，平機會認為不需作出法例改革。

第一部分： 法例目標與受保障的特徵

A. 合併和法例目標

(i) 合併法例

- 4.3 平機會諮詢應否把四條反歧視條例合併為一條。平機會認為令法例與時並進最重要關乎兩項主要原則：把法例簡化，使之更清晰；理順各項受保障特徵所享有的保障。平機會認為合併法例是理想的做法，可理順類似的條文，方便日後增加新的受保障特徵，也使反歧視法例與其他類似司法管轄區的法例及香港其他法例一致。

建議 28: 建議政府考慮把現時的反歧視條例合併為單一反歧視條例，以簡化法例和理順免受歧視的保障。

(ii) 法例目標

- 4.4 平機會諮詢公眾，反歧視條例開首應否加入條款說明該條例的目標，以令法例更容易明白，解釋及應用。平機會認為最好能考慮在反歧視條例加上法例目標的條款。然而，由於這問題不會對歧視保障有實質改變，平機會認為現階段不屬優先處理項目。

建議 29: 建議政府考慮在四條反歧視條例中加入法例目標的條款，列明法例的目標是消除歧視，促進實質平等。

B. 受保障的特徵:性別與懷孕

(i) 性別

- 4.5 平機會問及所有性別歧視的條文應否使用性別中立的字眼，以使人易於知道性別歧視保障同時適用於男性和女性。整體而言，平機會建議修訂《性別歧視條例》，使用性別中性的字眼。不過，由於這問題不會對歧視保障有實質改變，平機會認為可能不及其他改革急切。

建議 30: 建議政府修訂《性別歧視條例》，使用性別中性的字眼「任何人」，以更清楚地說明性別歧視同時適用於男性和女性。

(ii) 懷孕

- 4.6 平機會問及《性別歧視條例》應否明確列明保障懷孕女性在產假期間免受歧視，以便條文更清晰，協助公眾認識法律責任。儘管條例沒有明確指明懷孕歧視的保障是包括女性放產假的日子(即從分娩至恢復工作的日子)，或是她們恢復工作之後的日子，香港法院以廣義的詮釋把這兩段期間的較差待遇都納入保障。值得注意的是《僱傭條例》明確規定在一位女性放產假時解僱她，即屬違法。公眾諮詢中，絕大多數機構和個別人士都支持建議。不過，由於建議涉及在法例中列出現有的保障而非填補保障的漏洞，平機會認為其迫切性不及其他建議。

建議 31: 建議修訂《性別歧視條例》明文保障婦女免因放產假而受到歧視。

- 4.7 平機會又問公眾應否明確保障一位女性因日後有可能懷孕而受到較差待遇。平機會特別關注到多間代表外籍家庭傭工的機構表示，一些家庭傭工被僱主或職業介紹所強迫服用避孕藥或驗孕。這做法不僅歧視女性，更侵犯她們的性自主權和生育權。雖然平機會認為有關潛在懷孕歧視屬一種形式的性別歧視，但由於歧視的一些形式亦涉及侵犯人權，平機會認為最好加入明確條文禁止潛在懷孕歧視。

建議 32: 建議政府在《性別歧視條例》明文禁止潛在懷孕歧視。

C. 殘疾

- 4.8 平機會就殘疾的定義和甚麼程度才構成殘疾，以及應否修訂殘疾的定義諮詢公眾。香港現時對殘疾的定義與澳洲相近，定義寬鬆，包括很輕微和短暫的疾病如感冒。這與英國對殘疾的定義不同，殘疾是指對某人進行日常活動的能力造成重大及長期的不利影響，並非輕微或短期的缺損。
- 4.9 平機會收到不少關於輕微和短期疾病的投訴，留意到不少機構支持改變殘疾的定義，指現時定義例如：可造成濫用病假制度。雖然如此，問題的癥結是有關健康狀況是否造成較差待遇的原因，而非狀況的嚴重性或時間長短。相當多復康機構憂慮，若建議修改定義，會減低現時的歧視保障程度。因此平機會認為最好保留現時殘疾的定義。

建議 33: 建議保留現時《殘疾歧視條例》下「殘疾」的定義。

D. 家庭崗位

- 4.10 平機會在諮詢文件中問及應否把「家庭崗位」一詞改為「家庭責任」，使詞義更清晰。平機會留意到國際人權法例及其他司法管轄區關於保障照顧家人免受歧視，有很多不同用詞。諮詢意見方面，許多機構認為目前定義適當。再者，這亦不涉及任何歧視保障的實質改變。

建議 34: 建議不用把《家庭崗位歧視條例》下「家庭崗位」一詞改為「家庭責任」。

第二部分：違法行為的形式

A. 直接懷孕歧視

- 4.11 平機會諮詢公眾，於《性別歧視條例》中直接懷孕歧視方面應否撤除比較者的要求；及在定義方面應否包括因懷孕而引起的情況(如身體不適)。基於只有女性才會懷孕，國際間承認在一些直接歧視情況下，例

如與懷孕相關的歧視，懷孕婦女沒有可比較的類似情況。其他司法管轄區亦已撤除比較者，並就懷孕而起的不適提供保障。平機會曾處理一些投訴，案中女員工因懷孕而導致不適放病假，答辯僱主以工作表現欠佳為理由解僱有關女員工。有非常多意見(尤其是機構)支持建議，當中一些同意法例應清楚規定禁止所有與懷孕相關的任何較差待遇。

建議 35: 建議政府修訂於《性別歧視條例》中直接懷孕歧視的定義:

- 撤銷直接懷孕歧視定義中比較者的要求；及
- 包括有關懷孕及懷孕特徵(例如不適)而受到的較差待遇。

B. 男女同值同酬

- 4.12 平機會諮詢公眾是否需要於《性別歧視條例》中制定具體的同值同酬條文。續有證據顯示，在香港，各行各業、各年齡組別和教育程度的男女，在同值工作方面仍存在薪酬差距。公眾諮詢有大量意見支持此建議，尤其是服務婦女的機構，個人也不少。但由於沒有太多證據顯示薪酬差距是與界別內特定角色相關，以支持引入同值同酬的條文。因此，宜再評估證據和考慮是否需要制定具體條文。

建議 36: 建議政府進行研究，以探討特別是公私營部門有否存在男女工作同值不同酬的證據，以及是否適宜制訂法例或其他措施。

C. 殘疾歧視

- 4.13 平機會諮詢應否增加有關「因殘疾引發的狀況而被歧視」的新類別(例如因接受治療而需要放無薪長假)。根據運作經驗，平機會認為《殘疾歧視條例》第3條在某程度上已處理部分上述情況。條文規定若基於兩個或以上理由作出歧視行為，而其中一個理由是與被歧視者的殘疾有關，則有關行為會被視為因殘疾而作出。因此平機會認為現時的直接殘疾歧視和間接殘疾歧視條文已提供足夠保障。

建議 37: 平機會認為現時的直接殘疾歧視和間接在《殘疾歧視條例》下文已提供足夠保障，此時不需要加入「因殘疾引發的狀況而被歧視」的新歧視類別。平機會將繼續監察直接殘疾歧視和間接殘疾歧視條文的效用。

D. 騷擾

4.14 平機會諮詢應否禁止基於性別、懷孕、家庭崗位和婚姻狀況等方面的騷擾。目前法例只在種族、殘疾和性方面有免受騷擾的保障，平機會考慮目前的保障和相關證據後，認為性別騷擾、懷孕騷擾、家庭崗位騷擾和婚姻狀況騷擾可以在直接歧視條文下處理。

建議 38: 平機會認為現時不需優先處理加入禁止性別、懷孕、婚姻狀況或家庭崗位騷擾的條文。

4.15 此外，平機會又諮詢是否需要修訂種族騷擾、殘疾騷擾和性騷擾的定義。平機會關注到幾項騷擾的定義並不一致，也不夠清晰。平機會認為宜理順所有形式騷擾的定義，包括性騷擾。這做法與類似的司法管轄區看齊，也得到非常多機構支持建議：除了把性騷擾定義為涉及性的不受歡迎行徑外，也把性騷擾的測試與種族騷擾和殘疾騷擾的測試劃一。

建議 39: 建議政府修訂於《種族歧視條例》、《殘疾歧視條例》和《性別歧視條例》中：

- 種族騷擾、殘疾騷擾和性騷擾的定義，使之一致；而性騷擾會另行說明涉及性的行徑；及
- 應清楚說明，所有形式的騷擾的定義都包含主觀和客觀元素。

E. 多元交織的歧視¹

4.16 平機會諮詢應否有條文列明多元交織的歧視條文，包括應否涵蓋兩個或以上的特徵。平機會進一步考慮了有關法律問題，認為現有四條反歧視條例都有條文可處理多元交織的歧視，而類似司法管轄區並沒有對等的條文。條文規定若基於兩個或以上理由作出歧視行為，而其中

¹ 多元交織的歧視概念是指有人不是因一個特徵，而是因數個特徵結合或交織在一起而受到較差待遇。

一個理由是與被歧視者的受保障特徵(如種族、殘疾)有關，則有關行為會被視為因該受保障特徵而作出。有見及此，目前並沒有充份理據支持加入禁止多元交織的歧視的條文。但平機會將繼續監察有關情況，和目前條文的保障是否足夠。

建議 40: 關於多元交織的歧視，平機會認為現有條文已充分保障多於一個受保障特徵造成的歧視，平機會認為現時不需引入條文保障免受多元交織的歧視。

F. 其他違法行為

(i) 主事人與代理人的責任

4.17 平機會諮詢，若主事人已採取合理可行措施防止違法行為，是否可對代理人的違法行為有免責抗辯。香港目前只有針對僱主責任的抗辯，做法與類似的司法管轄區不同。諮詢意見中，機構對建議大力支持，有幾間機構表示，應制定指引說明甚麼是合理可行措施，以防止歧視。

建議 41: 建議政府修訂四條反歧視條例有關主事人責任的條文，讓主事人可藉已採取合理可行措施防止歧視作為抗辯。

(ii) 為達到歧視目的而索取資料

4.18 平機會諮詢為達到歧視目的而索取資料的保障應否擴至所有現有受保障特徵。平機會認為這樣做可理順及確保所有保障一致。諮詢意見中，不少支持建議的機構認為這有助免受歧視保障的一致。

建議 42: 建議政府修訂《性別歧視條例》、《種族歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》，規定禁止為達到歧視目的而索取資料。

第三部分: 保障範疇

A. 禁止體育活動的歧視

4.19 平機會諮詢體育活動免受殘疾歧視的保障，應否延伸至所有受保障特徵。目前只在體育活動方面有相關條文保障免受殘疾歧視。雖然在一

些情況下參加體育活動時或可引用有關提供貨品、服務及設施的條文，獲得保障；但有些情況下有關條文並不適用，包括擔任球證、教練和體育行政等。為求一致起見，平機會認為最好所有反歧視條例都有明文保障在體育活動中不受歧視。

建議 43: 建議政府修訂《性別歧視條例》、《種族歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》以保障在體育活動中不受歧視。

B. 關於騷擾的其他問題

(i) 教育機構對其學生騷擾另一學生須負的法律責任

4.20 平機會諮詢應否制訂新的騷擾條文，涵蓋所有受保障特徵，並規定教育機構須對學生之間已知而未有採取合理行動制止的騷擾負上法律責任。目前教育機構的學生性騷擾另一學生，作為騷擾者的學生須負上法律責任。平機會經進一步考慮法律條文後，認為目前教育機構在種族、殘疾和性騷擾上已要負上法律責任。《殘疾歧視條例》、《種族歧視條例》和《性別歧視條例》有關教育的條文規定，教育機構令學生蒙受「任何其他不利」即屬違法。平機會認為這包括若教育機構知道有學生被另一學生騷擾而未有採取行動防止騷擾和處分騷擾他人的學生的情況。

建議 44: 鑑於現有條文的範圍，建議現時不需就教育機構已獲通知而未對學生受同學種族、殘疾或性騷擾採取行動，而引入有關法律責任的條文。

(ii) 服務使用者騷擾其他服務使用者的法律責任

4.21 平機會諮詢應否制訂新的騷擾條文，涵蓋所有受保障特徵，並規定服務使用者騷擾其他服務使用者須負上法律責任。現時類似司法管轄區都沒有這方面的法律責任。再者，香港的刑事法例可於若干這類情況下適用，例如若性騷擾構成性侵犯。一般而言，歧視法例是為涉及照顧與責任的關係(例如僱傭和教育)提供保障，與一般公共空間活動無關。

建議 45: 建議現時無須加入防止服務使用者種族、殘疾或性騷擾其他服務使用者的條文。

第四部分： 促進平等主流化

- 4.22 平機會就特別措施的概念和定義進行諮詢。第一，平機會認為，參照類似的國際司法管轄區的做法，最好把特別措施定位為促進實質平等的積極措施，而不是令歧視變得合法的例外情況。這建議得到機構大力支持，多間機構指出國際人權責任包括准許特別措施的條文，因而認同特別措施的重要性。
- 4.23 此外，目前有關特別措施的定義不能清晰表達其目的，特別措施在甚麼情況下屬於合法和其限度也不夠清楚。類似司法管轄區的做法與香港不同，它們清楚訂明特別措施的定義、目的、使用情況和何時結束。諮詢意見中，機構都大力支持建議。

建議 46: 建議政府應藉以下方法修訂四條反歧視條例下有關特別措施的條文：

- 把反歧視法例中的特別措施構思及定位為促進實質平等的措施，而非歧視的例外情況；
- 清楚訂明特別措施的定義、目的、使用情況和何時結束。

第五部分： 法庭訴訟程序與平機會的權力及體制等方面的事宜

A. 法庭訴訟程序方面

(i) 平機會在法律協助的案件中可追回訟費

- 4.24 平機會諮詢應否修訂歧視法例，在得到平機會法律協助的申索人獲判給訟費時，平機會可向答辯人追回訟費。目前反歧視條例規定平機會可向申索人追回提供法律協助所招致的費用(例如專家報告的草擬費)，但不包括訟費(例如：擔任申索人的法律代表)。這做法有異於其他國際司法管轄區。多間機構支持建議，其中一間指出若平機會提供法律協助勝訴，不應為此蒙受財政負擔。

建議 47: 建議政府修訂四條反歧視條例，規定若平機會提供法律協助的申索人獲判給訟費時，平機會可追回訟費。

(ii) 只可由平機會對於歧視性做法提出的法律程序

4.25 平機會諮詢，平機會應否可以自己名義對「歧視性的做法」展開法律程序，以便與委員會的其他執法權力看齊。目前平機會不能對「歧視性的做法」自行提出訴訟，卻有權就一些違法行為(例如要求提交資料、歧視性的廣告、指示他人作出歧視和施壓以使他人作出歧視等)提出法律程序。平機會於 1999 年曾就此問題向政府提交意見書，而政府於 2000 年原則上同意作出修訂，但至今仍未作出修訂。諮詢意見中，多間機構支持平機會的建議，其中一間指出，若歧視受害人懼怕提出訴訟，平機會有這樣的權力很重要。

建議 48: 建議政府應修訂四條反歧視條例，讓平機會能以自己名義對「歧視性的做法」展開法律程序。

B. 平機會的權力和體制安排

(i) 平機會的權力

4.26 平機會就多項主要問題諮詢公眾，包括澄清平機會的權力，和把平機會現已實際進行的工作列入法例。

4.27 第一個問題是反歧視法例應否賦予平機會明確權力，可發出非法定指引。國際司法管轄區和本地一些其他法定機構的法例都有明文賦予權力制定非法定指引。事實上，平機會亦不時發出這類非法定指引。

建議 49: 建議政府修訂四條反歧視條例，訂明平機會有權發出關於反歧視條例的非法定指引。

4.28 第二個問題是正式調查的條文應否更清楚列明一般調查與具體調查的分別。一般調查是關於特定界別，而具體調查是關乎具體機構或個人。雖然目前所有反歧視條例都規定平機會可就任何關乎其職能的事宜進行正式調查，但條文未有清楚說明兩類調查的分別。做法與類似司法管轄區不同。公眾諮詢中，機構意見大力支持建議，大多同意建議可令法例更清晰。

建議 50: 建議政府修訂四條反歧視條例，更清楚列明兩類正式調查(一般調查及具體調查)的分別。

4.29 第三個問題是正式調查的條文，應否讓平機會有權與相關機構締結自願但具約束力的承諾書或合約²，且能就違反有關承諾書或合約自行提出法律程序。目前反歧視條例並無這樣的條文，導致平機會目前的權力有別於競爭事務委員會和類似司法管轄區。政府之前已原則上同意此建議，但仍未作出修訂。諮詢意見中，機構大力支持這建議，其中一個法律團體表示，訂立承諾書讓雙方可協商同意書或行動計劃的條款，是替代訴訟的靈活做法。

建議 51: 建議政府修訂四條反歧視條例，訂明平機會有權在正式調查後與相關機構締結自願但具約束力的承諾書或合約。又進一步建議，平機會應有權對違反承諾書或合約的機構強制執行有關承諾。

4.30 第四個問題是反歧視條例應否明確規定平機會有權就所有受保障特徵進行研究及教育工作。目前只有《性別歧視條例》訂明平機會有這樣的權力，其他反歧視條例沒有類似條文，做法有別於其他司法管轄區。事實上平機會一直都有就所有受保障特徵進行研究和教育活動。諮詢意見中，機構非常支持這項建議。

建議 52: 建議政府修訂《殘疾歧視條例》、《種族歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》，訂明平機會有權就各條例進行研究和教育活動。

4.31 第五個問題是平機會應否有權監察政府有關平等和歧視問題的政策並提出意見。目前法例未有明確定出這樣的權力。雖然平機會實際上已是這樣做，但平機會仍定期監察擬定中的法例或政策可能對平等事宜造成的影響，並向政府及立法會提供意見。此外，平機會亦定期向聯合國提交意見書，講述政府在各主要人權公約下履行國際人權責任的情況。類似司法管轄區和一些其他本地的法定機構都有在法例中明確列出這樣的權力。公眾諮詢中，機構意見大力支持這項建議，當中包括一群服務殘疾人士的非政府組織和立法會議員，他們聯名提交的意

² 所指的是在進行正式調查並識別出某公共機構或私營企業曾作出歧視行為的話，可與相關機構締結自願但具約束力的承諾書或合約。這樣的承諾書或合約是一個機制，讓機構或個人同意採取行動，有助防止日後再發生歧視；同時也有助節省訴訟的金錢和時間。

見書重點指出明確定出平機會有責任監察政府履行《殘疾人權利公約》的重要性。

建議 53: 建議政府修訂四條反歧視條例，訂明平機會有權監察以下事宜並提出意見：

- 政府的現有及擬定中的法例與政策；及
- 政府在平等及歧視事宜上是否符合國際人權責任。

4.32 第六個問題是平機會應否有明確權力可就任何相關的歧視問題申請介入或以「法庭之友」身份出席法庭訴訟。反歧視法例無明文規定這樣的權力，但平機會實際上已申請介入多宗訴訟或以法庭之友出庭，以獨立身份就平等和歧視問題向法庭提供專家意見。一些國際司法管轄區和香港一些法定機構已明文定出這樣的權力。諮詢中機構意見大力支持建議。

建議 54: 建議政府修訂四條反歧視條例，訂明平機會有明確權力可申請介入或以「法庭之友」身份出現於相關訴訟。

4.33 最後一個問題是應否更清楚地列明平機會有獨立權力，可提出司法覆核程序。實際上，任何人或機構(包括平機會)若認為政府或公共機構行事不合法，都可向法庭申請司法覆核以挑戰政府或公共機構。目前只有《性別歧視條例》間接提及平機會的司法覆核權。平機會認為應在法例中明確訂明這樣的權力。

建議 55: 建議政府修訂四條反歧視條例，清楚列出平機會有權根據反歧視條例就相關的歧視申索提出司法覆核。

(ii) 體制事宜

4.34 平機會就多項關係到平機會運作的法律條文的問題進行諮詢。

4.35 第一題是應否規定平機會制定一份策略性計劃，在諮詢公眾後，列明若干年內的策略性優先工作領域。雖然法例無規定需制定書面的策略性計劃或機構計劃，但平機會於 2013 年制定了一份三年工作計劃。制定策略性計劃在類似司法管轄區乃普遍做法，這對訂立平機會工作的策略性方向和取得持份者的參與亦非常重要。

建議 56: 建議政府修訂反歧視條例，規定平機會應制定一份列明若干年內優先工作領域的策略性計劃，並就有關計劃草擬本諮詢公眾意見。

4.36 第二個問題是法例訂明平機會獨立於政府。由於平機會有責任運用各種權力執行反歧視條例，而法例亦適用於規管政府和公共機構，因此平機會原則上應獨立於政府，實際上也要獨立於政府。聯合國《巴黎原則》非常強調平等及/或人權機構獨立於政府的重要性。《性別歧視條例》已一定程度承認平機會的獨立地位，但加入條文具體界定平機會的獨立性會更理想。機構意見對建議大表支持。

建議 57: 建議政府進一步考慮是否宜於四條反歧視條例訂立具體條文，平機會獨立自主元素作定義。

4.37 第三個問題關於平機會管治委員會委員的任命程序和他們的經驗。與任命平機會主席的做法不同，目前委任管治委員會委員前，並無公開招聘或由獨立委員會進行面試的程序。反歧視法例亦無條文訂明管治委員會委員的經驗，做法與類似司法管轄區和香港一間法定機構不同。公眾諮詢中，機構和個人意見都大力支持有關建議，平機會認為有關做法可提高任命管治委員會委員的透明度和平機會的效能。

建議 58: 建議政府考慮在四條反歧視條例中加入條文：

- 接受公開申請或由獨立委員會負責管治委員會委員的任命；
- 訂明任命為管治委員會委員的人士要有包括在不同界別推動平等的相關經驗。

4.38 第四個問題關乎處理歧視投訴資料的保密原則。為確保調停和調查程序公正不阿及有效，平機會根據運作經驗，認為最重要是恪守保密原則，不可把過程中取得的資料給予第三方(例如傳媒)。涉及投訴的各方和平機會都要恪守保密原則，不得披露資料。

建議 59:

建議政府修訂四條反歧視條例，引入需要各方及平機會於調查及調停過程中就取得的資料負上保密責任(資料在有需要情況下向專家、執法機構或按照法律要求披露除外)。

(iii) 設立人權委員會

4.39 香港社會經常討論設立人權委員會的需要，而聯合國機構和平機會也多次作出有關建議。諮詢意見方面，大多數機構同意建議。當中尤以服務婦女、少數族裔和從事人權事務的非政府組織以至法律機構最為大力支持。鑑於問題的範圍廣闊也複雜，較改革四條反歧視法例為大，政府宜就有關問題另行進行詳細的研究和公眾諮詢。

建議 60: 建議政府應考慮設立人權委員會，並就有關問題另作詳細研究和公眾諮詢。

第六部分：例外情況

4.40 平機會研究目前反歧視條例中的例外情況，認為政府應修訂或廢除多項例外情況。在檢討反歧視條例的例外情況時，平機會主要關注例外情況有否合理目的，且為達目的所用的方法是否相稱。

A. 把例外情況集中，使法例更清晰

4.41 平機會諮詢應否把反歧視條例的所有例外情況放在一起，使之更清晰。目前例外情況散見於反歧視條例的多個不同部分，令人難以查考。平機會認為最好把所有例外情況集中一處。不過，由於這做法不會為歧視保障帶來實質改變，平機會認為不需優先處理。

建議 61: 建議政府考慮把所有例外情況條文集中放在四條反歧視條例附表內，使法例更清楚。

B. 真正的職業資格

4.42 目前法例下並無一般測試審視甚麼特徵屬於「真正的職業資格」。平機會諮詢應否改革「真正的職業資格」的定義，使之一致適用於四條反歧視條例。在公眾諮詢中，一些機構提出證據說明改革「真正的職業資格」會如何提升免受種族歧視的保障。

4.43 關乎殘疾歧視方面，正如第三章所討論，平機會認為僱主有責任對僱員作出合理遷就。因此，條例應作出修訂，若可透過合理遷就而達到職業要求，則這項關於殘疾人士的例外情況並不適用。

建議 62: 建議政府修訂於《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》和《種族歧視條例》中「真正的職業資格」的定義，以一致適用於所有受保障特徵，定義是：

- 某項職業要求與一項受保障特徵相關；
- 採用該項要求是實現合理目的的相稱方法；
- 申請人或員工達不到該項要求；或僱主有合理理由信納有關申請人或員工達不到該項要求；

至於殘疾方面，若可透過合理的遷就而達到該職業要求，則例外情況並不適用。

C. 把歧視性的訓練納入特別措施中

4.44 所有反歧視條例現時都有關於僱主或工會機構提供歧視性訓練的例外情況。平機會認為按照上文所討論，可把特別措施條文的字眼修訂至包括訓練，則不需要定出關於歧視性訓練的具體例外情況。

建議 63: 建議政府應廢除歧視性訓練的例外情況，並將之納入所有反歧視條例的特別措施中。

D. 修訂關於慈善的例外情況

4.45 所有反歧視條例都有容許慈善機構只向某類有受保障特徵人士提供福利的例外情況。不過，條文並無規定這類福利是要有合理目的且方法相稱。諮詢意見方面，多間機構顧慮修訂可能帶來的影響，例如：如何定義慈善團體、甚麼是合理目的和相稱方法。有見及此，平機會認為最重要是政府就此問題與相關持份者進行進一步諮詢。

建議 64: 建議政府就是否適宜修訂於四條反歧視條例中慈善的例外情況，進一步諮詢主要持份者的意見。

E. 檢討《新界條例》和丁屋政策

- 4.46 《性別歧視條例》、《家庭崗位歧視條例》和《種族歧視條例》都有關於新界丁屋政策歧視女性的例外情況。諮詢意見方面，絕大多數機構和個人支持檢討丁屋政策。多間機構表示政策明顯歧視女性，違反性別平等的國際人權責任，應該廢除。

建議 65: 建議政府全面檢討丁屋政策，並考慮應否廢除政策的歧視部分和《性別歧視條例》、《種族歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》內的例外情況。

F. 關於性別的例外情況

(i) 關於身高，體重和尚存配偶的例外情況

- 4.47 根據《性別歧視條例》仍有多項關乎身高或體重的規定；和已故公職人員尚存配偶和子女撫恤金的例外情況。平機會不認為有充分理據把這些規定一律列為例外情況。關於發給已故公職人員尚存配偶及子女的撫恤金的例外情況，政府表示由於 1993 年前委任的公職人員仍有子女領取撫恤金，因此仍需保留該例外情況。平機會認為政府應在再無人根據該歧視性條文領取撫恤金後，盡快廢除該例外情況。

建議 66: 建議政府應盡快廢除《性別歧視條例》下有關下述項目的例外情況：

- 身高或體重要求；(《性別歧視條例》附表 5 第 2 部第 1(a)項)及
- 發給已故公職人員尚存配偶及子女的撫恤金(《性別歧視條例》附表 5 第 2 部第 7 項)

(ii) 懲教署聘用的男女人數

- 4.48 目前《性別歧視條例》有例外情況容許在招募擔任某些職位或該類職位時，男性與女性可以在人數上有差別，其中政府特別表明，因為運作需要，是項例外情況對懲教署尤為重要。諮詢意見方面，有團體表示根據《監獄規則》規定，受羈押人士必須由同性別的懲教人員看管或搜身，因此他們覺得例外情況是要保留的。平機會留意到有關憂慮，

但認為可透過「真正的職業資格」的例外情況和《性別歧視條例》下「法定例外情況」³處理問題。因此，毋需一律列為例外情況。

建議 67: 建議政府廢除例外情況容許在招募擔任某些職位或該類職位時，男性與女性可以在人數上有差別的性別歧視。（《性別歧視條例》附表 5 第 2 部第 1(b)項）。

(iii) 關於《性別歧視條例》下保障安全的例外情況

4.49 根據《性別歧視條例》第 59 條，對於為了捍衛香港安全而作出的行為，可作為例外情況。平機會認為若要保留有關例外情況，政府應提出證據說明其需要。平機會關注條文沒有規定此例外情況必須與其目的相稱。一些機構在諮詢意見中也反映這樣的觀點。

建議 68: 建議政府檢討《性別歧視條例》第 59 條關於保障香港安全時容許男女有待遇差別的例外情況，是否適宜保留或廢除，若要保留，應否修訂並加入需與目的相稱的要求。

(iv) 關於宗教方面的僱用容許性別歧視的例外情況

4.50 目前《性別歧視條例》關於有組織宗教的僱用或資格頒授，可作為例外情況，適用於必須因符合教義或為免傷害其教徒共有的宗教感情而給予不同性別不同的待遇。平機會諮詢應否把例外情況擴大至容許因婚姻狀況而給予不同待遇。諮詢意見方面，相當大多數機構(當中多是宗教機構)同意建議。其他人則指出只可狹窄地詮釋此例外情況，並必須有合理目的和相稱方式。平機會認為尊重宗教自由的權利固然重要，但也需要與他人免受歧視的權利取得平衡。整體而言，平機會認為應就此問題諮詢公眾，以取得所有相關持份者的意見。正如第三章所言，在《性別歧視條例》就保障同居關係免受婚姻狀況歧視進行諮詢時，一併就宗教方面的婚姻狀況歧視進行諮詢。

建議 69: 建議政府就是否有證據和理據把《性別歧視條例》第 22 條關於僱傭範疇的宗教的例外情況擴闊至容許婚姻狀況歧視諮詢公眾。

³ 法定例外情況是指，若有法例的條文特地訂明准許性別歧視，則禁止性別歧視的條文不適用於該特定問題。

G. 關乎家庭崗位的例外情況

4.51 《家庭崗位歧視條例》容許在保險費用上可對有責任照顧直系家庭成員的人士作出歧視。不過，平機會不認為有何證據或理據支持需要照顧直系家庭成員的人士要繳付不同的保費。

建議 70: 建議政府廢除《家庭崗位歧視條例》第 38 條關於保險方面的例外情況。

H. 有關殘疾的例外情況

4.52 《殘疾歧視條例》關於《最低工資條例》的例外情況，令經評估後未達全面生產力的殘疾人士可獲取比法定最低工資較低的工資。政府解釋這例外情況的原意是協助未達全面生產力的殘疾人士可找到或保留工作。一項重要保障是評估只可由殘疾人士提出，不可由僱主提出。公眾諮詢方面，多間復康機構作出回應，對於評估生產力制度和應廢除或保留例外情況意見紛紜。

建議 71: 建議政府繼續定期監察為在職殘疾人士評估生產力的制度，再決定對《殘疾歧視條例》附表 5 第 1 至 3 項關於《最低工資條例》的例外情況採取適合行動。

I. 關於種族的例外情況

4.53 《種族歧視條例》的例外情況關於香港機構從海外招聘員工的條件及條款，適用於從海外聘請的員工，而其職位需要特殊技能、知識或經驗，是香港所沒有的。平機會不認為需要這例外情況，有關海外招聘的僱員的僱用條款及條件問題，應根據現有直接及間接種族歧視的條文逐宗個案處理。這做法與類似的司法管轄區看齊。

建議 72: 建議政府廢除《種族歧視條例》第 13 條容許以不同僱用條件從海外招聘具有特殊技能、知識或經驗僱員的例外情況。

4.54 《種族歧視條例》又有例外情況容許僱主對指定公職有不同聘用條件，有些僱員以本地聘用條件聘用，而另一些則以海外聘用條件聘用。這項例外情況是基於過去有關公職的聘用條件可因應受聘人士是否來自海外而有差異。諮詢意見方面，機構大力支持建議，有些機構指出例外情況准許香港與海外僱員之間存在種族歧視。平機會認為政府應檢討如何採取行動消除僱用條件的差異，以終止不平等待遇和廢除例外情況。

建議 73: 建議政府盡快廢除《種族歧視條例》第 14 條及附表 2 有關本地及海外聘用條件的例外情況。

第五章： 已作出改革的條文

1. 政府在歧視條例檢討公開諮詢後，就多個問題對四條反歧視條例作出改革。平機會對此感到欣慰。下文談到政府已作出改革的具體項目，因此不需要進一步行動。
 - A. 加入新條文，在提供貨品、設施及服務範疇保障服務提供者免受顧客的性騷擾，包括在香港註冊的船舶和飛機上。[《2014 年性別歧視(修訂)條例》]
 - B. 平機會可對影響殘疾人士的歧視性做法發出執行通知[《2014 年成文法(雜項規定)條例》]
 - C. 保障平機會委員和職員免負個人責任[《2014 年成文法(雜項規定)條例》]
 - D. 廢除《性別歧視條例》下有關性別及婚姻狀況歧視的例外情況：
 - 「警察機動部隊」內只供男性擔任職位的待遇差別：《性別歧視條例》附表 5 第 2 部第 1(c)項；
 - 接受使用武器訓練的待遇差別：《性別歧視條例》附表 5 第 2 部第 1(d)項；
 - 有關提供生殖科技程序方面的婚姻狀況歧視(因《性別歧視條例》第 56B 條已納入此例外情況)：《性別歧視條例》附表 5 第 2 部第 4 項；
 - 有關提供領養兒童服務的婚姻狀況歧視（因《性別歧視條例》第 56C 條已納入此例外情況）：《性別歧視條例》附表 5 第 2 部第 5 項；
 - 有關發給已故或受傷警務人員未婚遺屬酬金的婚姻狀況歧視：《性別歧視條例》附表 5 第 2 部第 8 項[《2014 年成文法(雜項規定)條例》]