

立法會 *Legislative Council*

立法會LS32/05-06號文件

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文件

不向需由照料者陪同使用公共交通設施的殘疾人士 提供票價優惠是否構成 《殘疾歧視條例》(第487章) 下的歧視行為

目的

在2006年1月9日的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會議上，部分委員關注到不為需由照料者陪同使用公共交通服務的殘疾人士(下稱“有關殘疾人士”)及／或他們的照料者提供公共交通票價優惠可能觸犯《殘疾歧視條例》(第487章)。委員要求委員會的法律顧問就此事提供意見。

《殘疾歧視條例》中有關“歧視”的定義

2. 《殘疾歧視條例》旨在將基於任何人的殘疾而在僱用、處所提供、教育、加入合夥、獲得職工會或會社的會員資格、進入處所通道、進入教育機構就讀、享用體育設施以至貨品、服務、設施的提供方面對他們的歧視定為違法作為，並就針對殘疾人士的騷擾及中傷作為訂定條文。

3. 鑒於小組委員會正研究的問題涉及交通設施的提供，須予考慮的相關條文是《殘疾歧視條例》第6及26條。該等條文的摘錄載於附件，供委員參閱。

不向有關殘疾人士提供公共交通票價優惠是否構成《殘疾歧視條例》第6(a)條所指的歧視

4. 《殘疾歧視條例》第6(a)條所指的歧視類別一般稱作直接歧視。根據《殘疾歧視條例》，只有當申訴人受到或應會受到較非殘疾人士為差的待遇時，才能確定存在直接歧視。較差的待遇有多種形式，包括言語、作為及未能提供機會。¹ 較差的待遇必須是基於申訴人的殘疾情況而作出才構成殘疾歧視。確定直接歧視的測試一般稱作“若非

¹ *Halsbury Laws of England*, Fourth Edition, para.311.

因”測試(the “but for” test)。² 區域法院最近在*Su Kai Yuen v Maria College*一案³中考慮是否構成《殘疾歧視條例》第6(a)條下的歧視行為時，曾引用此項測試。引用“若非因”測試意味若有關殘疾人士若非因其殘疾，將會獲得與非殘疾人士相同的待遇，便構成歧視。

5. 在引用“若非因”測試時，必須對殘疾人士或非殘疾人士的個案作出比較。《殘疾歧視條例》第8條規定，在將某個案與另一個案作出比較時，兩者的情況須相同或無重大分別。研究中的個案是某名殘疾人士需由照料者陪同以便使用公共交通設施。在此一個案中，使用公共交通意味殘疾人士及其照料者均需支付車費。要決定是否構成《殘疾歧視條例》第6(a)條下的歧視行為，必須尋找適當的比較者，並比較營辦商將如何對待該比較者。雖然通常是由申索人選擇比較者，但有關選擇是否正確，是由法庭決定的法律事宜。⁴ 比較者應反映與利益或所要求獲得的利益相關的申索人的特徵，與提出作為歧視基礎的已列舉或類似理由有關的個人特徵除外。⁵

6. 根據香港及訂有類似反殘疾歧視法例的其他司法管轄區已裁決的殘疾歧視案例，現時個案的適當比較者可能是一名沒有有關殘疾人士的殘疾情況但需由照料者或另一人陪同的人(不是現時可享票價優惠的兒童或65歲或以上的長者)。⁶ 假設已選定正確的比較者，下一個的問題是公共交通營辦商對待比較者的方式是否有別於對待有關殘疾人士的方式。鑒於肢體健全人士及其同伴／照料者與殘疾人士及其照料者一樣均須支付交通費而沒有優惠，就收費而言，非殘疾人士會受到與有關殘疾人士相同的待遇。按此而論，不向有關殘疾人士提供公共交通票價優惠似乎不會構成《殘疾歧視條例》第6(a)條下的歧視。

不向有關殘疾人士提供公共交通票價優惠是否構成《殘疾歧視條例》第6(b)條所指的歧視

7. 《殘疾歧視條例》第6(b)條所指的歧視類別一般稱作“間接歧視”。任何人若同樣地對所有人施加一項條件或要求，有關條件或要求對殘疾人士產生歧視效果，以及殘疾人士因未能符合有關條件或要求而受到損害，便構成間接歧視。

² *Purvis obo Hoggan v New South Wales (Department of Education)* [2001] EOC, 93-117; *Purvis v New South Wales (Department of Education and Training)* (2003) 202 ALR 133.

³ [2005] 2 HKC,115.

⁴ *Hodge v Canada (Minister of Human Resources Development)* [2004] 3 S.C.R.357 Supreme Court of Canada

⁵ *Auton (Guardian ad litem of) et al v British Columbia (Attorney General)* [2004] 3 S.C.R.657 Supreme Court of Canada

⁶ 在*Ma Bik Yung v Ko Chuen* [2000] 1 HKLRD 514一案中，上訴法庭認同原審法官的裁決，即在該宗申訴人是一名需使用輪椅的下身癱瘓者的個案中，適當的比較者是一名帶有笨重行李的肢體健全者。在*Purvis v New South Wales (Department of Education and Training)* (2003) 202 ALR 133 一案中，澳洲高等法院在審理因為一名學生有殘疾引致的暴力行為而開除其學籍是否構成直接歧視一案時，以三比二多數裁定，適當的比較者是沒有有關殘疾情況但亦有暴力行為的學生。

施加要求或條件的需要

8. 要確定公共交通營辦商沒有向有關殘疾人士提供票價優惠是否構成《殘疾歧視條例》第6(b)條下的歧視，必須確定是否存在向有關殘疾人士施加的要求或條件。在訂有與香港類似的反殘疾歧視法例的澳洲，當地法庭已裁定，在有關法例所採用的“要求或條件”一詞應廣義地解釋為包括任何形式的資格或先決條件，雖然實際的要求或條件須準確地訂定。⁷ 在提供貨品及服務方面，“要求或條件”一詞解釋為代表超越所提供的貨品或服務必然固有的東西。⁸ 此外，《殘疾歧視條例》第6(b)條規定，有關要求或條件同樣向非殘疾人士施加或會向他們施加。

9. 將上述原則應用於現時的個案，法庭似乎可裁斷，向有關殘疾人士施加的相關要求或條件是，他或她乘搭公共交通沒有任何票價優惠。此項要求或條件亦施加在普通類別的人身上，包括沒有該殘疾人士的殘疾情況的人。

是否構成《殘疾歧視條例》第6(b)條所指的歧視

10. 要斷定公共交通營辦商有否作出《殘疾歧視條例》第6(b)條所指的歧視行為，法庭除了須確定某項要求或條件同樣施加在有關殘疾人士及任何沒有有關殘疾情況的其他人身上外，亦須信納已符合下列3項條件——

- (a) 聲稱有歧視情況的個別人士須顯示，有關要求或條件導致能符合該要求或條件的殘疾人士的人數比例，遠低於能符合該項要求或條件的非殘疾人士的人數比例；
- (b) 公共交通營辦商未能顯示有理由向公共交通使用者施加該要求或條件，而不論他們是殘疾還是非殘疾人士；及
- (c) 施加該項要求或條件對該殘疾人士不利，因為他未能符合該要求或條件。

11. 從《殘疾歧視條例》第6(b)條的草擬方式來看，有關法例似乎並沒有規定公共交通營辦商在所有情況下均須體察使用者的殘疾情況。若有關使用者即使有殘疾情況，但仍能符合有關要求或條件，或能符合有關要求或條件的殘疾人士的人數比例並非遠低於能符合同樣要求或條件的非殘疾人士的人數比例，則施加有關要求或條件並不構成《殘疾歧視條例》第6(b)條下的歧視。

12. 在確定是否已符合上述3項條件時，以下事宜可能相關：

⁷ *Catholic Education Office v Clarke* [2004] FCAFC 197, Federal Court of Australia; *Hinchliffe v University of Sydney* [2004] FMCA 85, Federal Magistrates Court of Australia.

⁸ *Waters & Others v Public Transport Corporation*, 103 A.L.R.513, High Court of Australia.

- (a) 在決定有關殘疾人士能否符合在沒有票價優惠之下乘搭公共交通工具的要求或條件時，法庭有可能認為，此事與該殘疾人士的經濟能力而非其殘疾情況有更大關係。若屬這種情況，則似乎並不涉及殘疾歧視問題。
- (b) 要確定能符合有關要求或條件的殘疾人士的人數比例是否遠低於能符合同樣要求或條件的非殘疾人士的人數比例，便須確定一個“合適的基礎群體”，用作與聲稱有歧視情況的個別人士進行比較，並確定基礎群體中是否有甚高比例的個別人士能符合有關要求或條件。⁹ 在現時的個案中，與因殘疾而需由照料者陪同的殘疾人士進行比較的合適群體似乎是沒有該等殘疾情況的人士。由於欠缺有關此類別殘疾人士數目的資料，故現階段不能進行《殘疾歧視條例》第6(b)條所規定作出的比較，以確定有否存在間接歧視。
- (c) 若已符合上述兩項條件，公共交通營辦商便要顯示，不論使用者是否殘疾人士，有關要求或條件均合理有據。由於《殘疾歧視條例》並無就用作確定某項要求或條件是否合理有據的準則提供指引，故此方面的司法裁決可能具有參考價值。在 *Waters and Others v Public Transport Corporation* 一案¹⁰中，澳洲高等法院在解釋《維多利亞1984年平等機會法令》(當中載有與《殘疾歧視條例》相類似的條文)時以多數意見裁定，確定某項要求或條件就該項法令而言是否合理時，不僅要參考申訴人的情況，亦要參考有關個案的所有情況，包括該公司(即 *Public Transport Corporation*)的財政及經濟考慮因素。若將此項原則應用於現時的個案，在確定有關殘疾人士在沒有票價優惠的情況下乘搭公共交通工具的要求或條件是否合理時，便須考慮公共交通營辦商在經濟及財政方面的理據。

是否構成《殘疾歧視條例》第26(1)條所指的歧視

13. 由於考慮中的問題並不涉及公共交通營辦商拒絕向有關殘疾人士提供交通服務，故應不會出現《殘疾歧視條例》第26(1)(a)條下的歧視問題。此外，亦沒有人指營辦商在為殘疾人士提供公共交通服務的方式上，存有第26(1)(c)條所述的歧視有關殘疾人士的情況。餘下的問題是，營辦商向有關殘疾人士提供交通服務所施加的條款或條件，是否構成《殘疾歧視條例》第26(1)(b)條所指的歧視。

14. 雖然《殘疾歧視條例》第6(b)條提及的“要求或條件”及第26(1)(b)條提及的“條款或條件”可視作提述相同或類似的事宜，但法庭已裁定有關詞句未必是相同的。¹¹ 鑒於澳洲聯邦法院就 *Catholic Education Office v Clarke* 一案¹²所作的裁決，《殘疾歧視條例》第26(1)(b)條可與第

⁹ *Australia Iron & Steel Pty Ltd v Banovic* (1989)89 ALR 1.

¹⁰ 103 ALR 513.

¹¹ *Catholic Education Office v Clarke* [2004] FCAFC 197, Federal Court of Australia.

¹² [2004] FCAFC 197.

6(b)條一併理解，前者關乎公共交通營辦商願意向有關殘疾人士提供服務的實際條款及條件，而第6(b)條則訂明測試，用以確定營辦商在要求有關殘疾人士須符合滿足第6(b)(i)、(ii)及(iii)條所指明的3項準則的要求或條件的情況下，是否已構成歧視該等殘疾人士。

15. 在現時的個案中，沒有人指公共交通營辦商在收費方面以特殊的條款及條件向有關殘疾人士提供服務。按此而論，《殘疾歧視條例》第26(1)(b)條所指的條款或條件與第6(b)條中的要求或條件可說並無分別，即有關殘疾人士及其照料者在乘搭公共交通工具時須支付沒有優惠的車費。《殘疾歧視條例》第26(1)(b)條若與第6(b)條一併理解，便須確定公共交通營辦商向有關殘疾人士提供服務的條款或條件是否符合第6(b)(i)、(ii)及(iii)條所指明的準則，以確定第26(1)(b)條所指的歧視是否存在。這將需要考慮上文第12(a)、(b)及(c)段所載列的事宜。

結論

16. 根據以上分析，鑒於殘疾人士及非殘疾人士受到相同的方式對待，即乘搭公共交通工具沒有任何票價優惠，故營辦商不向有關殘疾人士提供票價優惠似乎不可能會構成《殘疾歧視條例》第6(a)條下的直接歧視。

17. 要確定是否存在《殘疾歧視條例》第6(b)條及／或第26(1)(b)條下的歧視，有需要獲得進一步資料，例如有關在照料者協助下才可乘搭公共交通工具的殘疾人士數目的統計數字、公共交通營辦商的經濟及財政考慮因素或理據等。然而，應注意的是，即使獲得該等資料，以及可確定有關殘疾人士未能符合在沒有票價優惠之下乘搭公共交通工具的要求或條件，法庭是否願意接受未能符合有關要求或條件是因其殘疾而非其他原因(例如經濟困難)所致，仍屬未知之數。若屬後者，所涉及的似乎更有可能是社會福利而非殘疾歧視的問題。

連附件

立法會秘書處
法律事務部
2006年2月9日

章：	487	標題：	殘疾歧視條例	憲報編號：	
條：	6	條文標題：	對殘疾人士等的歧視	版本日期：	30/06/1997

第 II 部

本條例適用的歧視

任何人如一

- (a) 基於另一人的殘疾而給予該人差於他給予或會給予非殘疾人士的待遇；
- (b) 對該另一人施加一項要求或條件，雖然他同樣地對或會對非殘疾人士施加該項要求或條件，但—
 - (i) 殘疾人士能符合該項要求或條件的人數比例，遠較非殘疾人士能符合該項要求或條件的人數比例為小；
 - (ii) 他不能顯示不論被施加該項要求或條件的人是否殘疾，該項要求或條件是有理由支持的；及
 - (iii) 由於該另一人不能符合該項要求或條件，以致該項要求或條件是對該人不利的；或
- (c) 基於該另一人的有聯繫人士的殘疾而給予該另一人差於他給予或會給予非殘疾人士的待遇，

即屬在就本條例任何條文而言是有關的情況下，歧視該另一人。

(1995 年制定)

章：	487	標題：	殘疾歧視條例	憲報編號：
條：	26	條文標題：	貨品、服務及設施	版本日期： 30/06/1997

(1) 除第(2)款另有規定外，任何提供貨品、服務或設施(不論是否為此而收取款項)的人，如在以下方面或藉以下做法歧視殘疾的另一人，即屬違法—

- (a) 拒絕向該另一人提供該等貨品、服務或設施；
- (b) 在該首述的人提供予該另一人該等貨品、服務或設施的條款或條件上；或
- (c) 在該首述的人提供予該另一人該等貨品、服務或設施的方式上。

(2) 如一

- (a) 提供有關的貨品、服務或設施會對須提供該等貨品、服務或設施的人造成不合理的困難；及
- (b) 第 27 條(c)、(d)、(e)或(f)段所述的設施或性質與該等設施相似的設施的(在該等設施屬有形體設施的範圍內)設計或建造方式，令殘疾人士不能進入或享用，

第(1)款不適用於歧視殘疾的另一人的人。

(1995 年制定)