

(譯本)

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 2007 年 4 月 12 日會議提交的意見書

1. 本文件旨在就小組委員會於 2007 年 2 月 27 日會議上通過的以下動議作出回應：

“本會促請平等機會委員會跟進研究有關政府部門及所有交通營辦商沒有落實為殘疾人士提供交通票價優惠的政策、措施和辦法的情況，研究進行相關的調查，並向本會提交跟進的報告。”

背景

2. 以下是上述動議的背景資料：
 - (a) 社會上要求公共交通營辦商向殘疾人士提供交通票價優惠已有好一段日子。
 - (b) 政府對這些要求的回應，是鼓勵營辦商考慮給予殘疾人士交通票價優惠。
 - (c) 由於《殘疾歧視條例》(第 487 章)對殘疾的定義非常廣泛，政府認為，若未能小心地制定受惠準則和相關評估機制，便可能出現未能享受優惠票價的殘疾人士提出訴訟的風險。
 - (d) 減少訴訟風險的理想做法，首先是清楚註明給予票價優惠的目的及宗旨；其次是根據有關的特定目的和宗旨，制定受惠準則和評估機制。

- (e) 從小組委員會過往的討論可看到，票價優惠的目的與宗旨有兩方面：其一是減輕殘疾人士的財政負擔；其二是令殘疾人士融入社會¹。所以，最理想方法是，不論殘疾類別，而是按財政狀況和融入社會的程度，來制定適用於所有殘疾人士的受惠準則和評估機制。
- (f) 然而，小組委員會的討論中，未有制定出一套不論殘疾類別，而是按財政狀況和融入社會的程度、適用於所有殘疾人士的甄選準則和評估機制。小組委員會轉而選擇修訂《殘疾歧視條例》來確立交通票價優惠的法理基礎，以消除訴訟的風險。
- (g) 有關修訂是在《殘疾歧視條例》附表 5 提供一項豁免，令公共交通營辦商可以向領取傷殘津貼及 100% 喪失謀生能力的綜援人士提供票價優惠。
- (h) 要注意的是，這項修訂沒有向營辦商施加法律責任，要求他們必須向殘疾人士提供票價優惠。這修訂的效用只是確保營辦商若選擇向殘疾人士提供票價優惠，並不違反《殘疾歧視條例》；但他們仍可選擇不提供票價優惠。
- (i) 討論中發現，訴訟風險並非營辦商不向殘疾人士提供票價優惠的主要原因。主要原因是他們以商業原則營運，原則上他們不認為有責任向殘疾人士提供票價優惠。除此以外，不少營辦商亦表示，在商業營運上並不可行。
- (j) 政府的政策是鼓勵營辦商向殘疾人士提供票價優惠，並為他們確立法理基礎，讓他們可選擇這樣做；但政府的政策並非強迫營辦商這樣做。

3. 基於上述背景，小組委員會通過了有關動議。平等機會委員會經檢視政府及營辦商在向殘疾人士提供票價優惠的責任，並研究進行調查以確立法律責任後，作出以下報告。

不同方面的責任

¹ 請參閱立法會於 2007 年 3 月 5 日致平機會的函件，第 2 頁。

4. 就目前討論而言，責任問題有多方面。政府需要向公眾負責，制定和推行合適的政策，包括交通政策及令殘疾人士融入社會和減輕他們財政負擔的政策。對營辦商而言，他們作為企業公民，有責任為社會作出貢獻。這些不同方面的責任會於下文處理。

5. 現先處理法律方面的責任，以及根據《殘疾歧視條例》，政府或營辦商不向殘疾人士提供票價優惠，以減輕他們的財政負擔和促進他們融入社會，是否屬於違法的歧視行為。

法律責任

6. 根據《殘疾歧視條例》，歧視行為包括直接歧視與間接歧視。

直接歧視與間接歧視：營辦商

7. 現先討論直接歧視。要確立直接歧視，需要證明殘疾導致不同的待遇。不向殘疾人士提供票價優惠，營辦商向殘疾人士收取的票價，與其他人一樣。殘疾並沒有導致不同待遇。因此，營辦商的做法構成直接歧視的可能性不大。

8. 至於間接歧視，先要證明所有人都被施加同一要求或條件。然後要證明，有關的要求或條件，對殘疾人士造成的負面影響，不合比例地較其他人為嚴重。

9. 不向殘疾人士提供票價優惠，要求所有乘搭公共交通人士付正價，也許可說是營辦商對所有人施加的要求或條件。假設這要求或條件對殘疾人士造成的負面影響，不合比例地較嚴重，因為殘疾令殘疾人士有額外的財政負擔²，從而影響他們融入社會。

10. 接着需要考慮營辦商能否就施加有關要求或條件提出適當理由。歧視法及法庭會一方面會評估營辦商施加有關要求或條件的理據，及另一方面對殘疾人士所造成的歧視性影響，然後互相比較，作出平衡。

11. 營辦商收取正價的理據是提升收入以抵償開支和賺取利潤，這要與殘疾人士的財政負擔及融入社會的歧視性影響作出平衡。在衡

² 引致額外財政負擔的因素包括(1)殘疾人士一般收入較低；(2)他們需要花大筆開支作治療或買輔助器材；(3)他們需要由照料者陪同。

量兩者的情況時，歧視法會認為殘疾人士的財政負擔和協助他們融入社會屬於公共政策問題，應由政府處理，而非屬於以商業原則運作的營辦商的法律責任。歧視法中未有先例確定，在沒有特定法例規管下，根據商業原則運作的個體有法律責任去處理社會問題。因此，歧視法和法庭**不大可能**向商業營辦者施加法律責任，要他們透過向殘疾人士提供票價優惠，處理公共政策的事宜。

直接歧視與間接歧視：政府

12. 對政府而言，營辦商不給予殘疾人士票價優惠，並不表示政府給予殘疾人士的待遇有異於其他人。就目前情況而言，政府給予殘疾人士的待遇與其他人無分別，故**不大可能**構成直接歧視。

13. 間接歧視方面，繳付正價票價的要求或條件是由營辦商決定而不是政府，故很難找出政府施加了甚麼要求或條件，從而構成間接歧視。

14. 一個可能的論據，是政府施加了以下的要求或條件：政府規定，香港的公共交通服務是透過營辦商以商業運作提供，每個人只能透過營辦商提供的服務乘搭公共交通，亦要繳付營辦商所收取的交通費。假設這項要求或條件對殘疾人士做成的負面影響是不合比例地嚴重，因為會為殘疾人士帶來額外的財政負擔，影響他們融入社會。接着，需要一方面衡量這要求或規定的理據，另一方面所造成的歧視性影響，互相比較，作出平衡。

15. 歧視法和法庭會考慮，政府有權決定不同政策目標的優先次序，並為達致不同目標而作出具體政策決定。即使有某項要求或條件含歧視性，若政府能證明(1)有關要求或條件有合法目標；(2)這目標不含歧視；(3)政府已合理地考慮到所選用的方法(即有關要求或條件)可以適切地達到有關目標，則不會構成間接歧視。(R v Secretary of State for Employment *ex parte Seymour-Smith and Perez* (No. 2) [2000] IRLR 263, HL)

16. 政府的交通政策目標，是透過營辦商以商業原則運作以提供一個有效率的交通服務。這目標本身是不含歧視且合法的。只要有數據、資料或其他材料支持營辦商能提供有效交通服務，政府的政策會被合理地視為達到有關目標的合適方法。再者，已有其他計劃及政策處理舒解殘疾人士財政負擔和促進他們融入社會等目標。例如：康復服務、傷殘津貼、綜援金等。在這情況下，法庭**不大可能**認為政府觸

犯間接歧視。

17. 根據香港的憲制，政府可決定不同政策目標的優先次序，然後制定及推行具體政策，以達致有關目標。政策是否有效，是公眾問責的事宜，而非法律責任。

18. 歧視法沒有規限政府就政策目標定出某種指定的先後次序，或應採取某種指定的具體政策以達致這些目標。

政策責任 / 企業社會責任

19. 雖然政府無法律責任制定政策向殘疾人士提供票價優惠，以減輕他們的財政負擔，或促進他們融入社會，但政府仍要對公眾負上一般責任，有效地處理這些社會問題。

20. 目前，政府透過康復服務、傷殘津貼和綜援金等處理這些社會問題。向殘疾人士提供票價優惠，不是政府現時社會政策的一部分。社會上有強烈聲音認為，政府應通過政策，向殘疾人士提供票價優惠。政策上，政府可以決定向殘疾人士提供票價優惠。以英國為例，把票價優惠作為社會政策的一部分，地方政府會向營辦商退還殘疾人士票價優惠的費用³。

21. 鑑於現時已有計劃修訂《殘疾歧視條例》，明確容許向殘疾人士提供票價優惠，政府或營辦商應不會有訴訟風險，唯一問題是政府希望如何塑造它的社會政策。

22. 但即使政府不想把向殘疾人士提供票價優惠納入整體社會政策，而只願意在現有交通政策框架內運作，政府仍有空間透過政府在一些有控股權及/或在董事局內有代表的營辦商，更有效地鼓勵他們向殘疾人士提供票價優惠。從商業角度而言，一些營辦商似乎有充分能力向殘疾人士提供票價優惠，以減輕殘疾人士的財政負擔，和促進他們融入社會。

23. 雖然營辦商沒有法律責任，要向殘疾人士提供票價優惠，以減輕他們的財政負擔或促進他們融入社會融合，但他們是企業公民，

³ 這做法富啟發性：《2000年交通法案》的相關條文賦予這政策具體法理根據。平機會已於之前提交的意見書(LC文件CB(1)1192/05-06(02))中向本小組委員會提及，該文件有更詳細資料。此外，《巴士票價優惠法案》現已提交英國國會，旨在提供一個單一的全國票價優惠計劃，取代各個地方計劃。

對他們處身的社會有責任。全世界越來越多人認同企業社會責任價值觀。重視社會公義，明顯是企業社會責任的重要元素。社會責任在現時的討論中應特別受到重視，因為營辦商是在經營關乎重大公眾利益的公共交通服務。

24. 就處理殘疾人士的財政負擔，及促進他們融入社會這類社會問題，而向殘疾人士提供票價優惠，明顯是履行企業社會責任。若大部分殘疾人士因乏缺財力而無法充分參與社會，就可能會衍生不滿，影響營商環境。一個和諧的社會，最能達致長遠的商業效益和股東利益。

25. 至於應否就履行企業社會責任立法，或應由商界自願參與，國際上仍有爭論。多數意見似乎認為，立法和自願參與皆可，視乎有關具體問題而定。這為立法規定營辦商須向殘疾人士提供票價優惠留有空間。

26. 但即使不立法，以企業社會責任應是自願的基礎而言，市民仍然期望政府持有股份或在董事局有代表的營辦商認真地履行企業社會責任。政府應以股東或董事局成員身份，帶頭履行企業社會責任，樹立榜樣，動議要求為殘疾人士提供票價優惠，以舒緩殘疾人士的財政負擔和促進他們融入社會。

27. 另一可行方法是由政府規定專利或持牌營辦商向殘疾人士提供票價優惠。政府在發出新專利或牌照時、或在中期檢討時，向專利或持牌營辦商作出規定。澳洲維多利亞省就有類似規定。維省政府在公共交通服務私有化過程中規定，營辦商轉為私營後，仍須繼續向有需要人士提供票價優惠⁴。

總結

28. 既然已有計劃修訂《殘疾歧視條例》以明確地准許向殘疾人士提供票價優惠，訴訟風險已不存在。不少海外向殘疾人士提供票價優惠的政策，已載於政府早前提交的文件(LC 文件 No. CB(1)394/05-06(01))，方便參考。至於政府是否決定把向殘疾人士提供票價優惠包括在對殘疾人士的社會政策內，或應否將之定位為企業社會責任，則是政策考慮。無論如何，政府的角色極為關鍵，且要為

⁴ 這從維多利亞省審計總長辦公室出版的審計報告《公共交通改革：從制度到服務》中反映出來，1998

其決定向公眾負責。不管以立法方式或其他方式，政府必須有效地履行其責任。平機會會繼續跟進問題的發展。

平等機會委員會
二零零七年四月