

## 立法會政制事務委員會會議

2010年3月19日

### 香港特別行政區就 《殘疾人權利公約》首份報告項目大綱

#### —平等機會委員會提交的意見書—

#### 引言

1. 本文件旨在向議員彙報平等機會委員會(平機會)就政府的「香港特別行政區就聯合國《殘疾人權利公約》首份報告大綱」提交的資料。文件亦重點指出平機會關注及政府應盡力處理的問題，以履行公約賦予的責任。

#### 背景

2. 2010年2月勞工及福利局為「香港特別行政區就聯合國《殘疾人權利公約》首份報告大綱」發出公眾諮詢。平機會獲邀就大綱提交意見。

3. 大綱列出政府擬在報告內涵蓋的概括性標題和個別項目，但沒有提供政府為在香港實施公約所作出的努力的實質資料。由於缺乏該等資料，平機會只可根據政府所擬備的大綱提供一些平機會的工作重點，供政府納入其首份報告內，複本隨附於後。值得注意的是，保障和促進殘疾人士權利的本地法例《殘疾歧視條例》於1996年生效，早於聯合國通過公約；而平機會獲賦予執行有關法例的權力。因此，平機會向政府提交意見書所涵蓋的時期，是由1996年《殘疾歧視條例》生效時開始。

#### 平機會特別關注的問題

4. 除了向政府提交的資料外，平機會尤其關注一些問題：

## 殘疾的定義

5. 《殘疾歧視條例》認同殘疾權利不斷進步，尤其是殘疾人士的多元化，因此條例對殘疾作出相當廣泛的定義，把大部分應被視為有殘疾的情況都包括在內，從而受到條例的有效保障。然而，政府各政策局和職能部門根據各自的政策權限，對殘疾都有不同定義。在處理涉及平機會法定權力和職責的問題和個案時，往往出現落差。例如：若干類殘疾人士不被納入「香港康復計劃方案」和「傷殘津貼計劃」。雖然當局可以政策理由妥為解釋，但未必有助促進平等機會。有時還招來歧視的指稱。

6. 政策局和職能部門各自定出服務範圍，以便更有效地運用資源，切合個別市民的具體需要，是可以理解的。以醫學或生理學觀點來處理「殘疾」這個問題，是普遍及方便的做法。不過，「殘疾」應以殘疾人士之間的相交、社會上窒礙殘疾人士充分和有效參與的態度和環境障礙視之。政府局限性的做法不能完全具體地正視殘疾人士的需要。因此，政府制定政策及為殘疾人士提供服務時，宜考慮採用世界衛生組織推行的新《國際功能、殘疾和健康分類》。該書把健康及與健康有關的範疇分類，按身體、個人和社會角度區分。它認同為殘疾人士制定康復和福利服務時，應考慮到社會和環境因素。為此，政府應重新檢討其殘疾和康復政策與服務，以確保制定和推行的政策及服務能符合有特定殘疾人士的具體需要，而不致在不同殘疾人士之間出現歧視。

## 全無障礙的投票程序和設施

7. 絕不可因為缺乏無障礙的選舉設施而剝奪任何人投票的權利。《殘疾歧視條例》第 36 條規定，政府如在執行職能或行使權力時歧視殘疾人士，即屬違法。在 2000 年 9 月進行的補選前，平機會已於同年 4 月接觸政府的選舉事務處，表達關注某些票站的無障礙設施問題。然而儘管十年已過，即將於 2010 年 5 月舉行的另一次補選，選舉事務處仍不能承諾票站 100% 無障礙，令人極為失望。平機會希望政府應認真參考公約第 29 條，保障殘疾人士在參與政治及公共生活方面與非殘疾人士一樣享有同等權利。

## 處所通道

8. 處所通道是平機會另一主要關注領域。自《殘疾歧視條例》於 1996 年生效以來至 2010 年 1 月底為止，平機會共收到 308 宗有關通道問題的投訴，只屬冰山一角。誠然，過去社會的設計和發展未有顧及殘疾人士的需要，因此限制了他

們充分參與和享受公共生活。通道是窒礙殘疾人士(尤其是行動不便人士)融入社會的障礙之一。為此，應迅速採取補救措施作出改善。與此同時，在新建築物內應採用通用設計概念。然而，由於缺乏建設融合社會的重要政策，又沒有高層統籌機關去監察問題，改善情況乏善足陳。平機會建議政府考慮透過發牌機制，以確保安老院、餐廳酒樓、旅舍、公共娛樂場所和同類設施都要有可供殘疾人士用的無障礙設施。

9. 平機會於2006年12月展開了一項正式調查，研究公營界別所擁有或管理的處所和設施的通道或使用情況。調查旨在識別出無障礙通道問題在多方面的不足之處和建議改善措施。個別處所的巡查結果已交給相關方面提出意見和跟進。研究報告全文預料可於2010年中發表。

### *精神健康政策*

10. 精神健康長久以來一直被視為醫學和福利問題。儘管政府已採取措施推廣精神健康，又提供一站式服務以改善精神科病人的個案管理，但仍舊把精神健康看成純粹是健康與福利事宜。事實上，精神健康受到眾多因素影響，遠超醫學和衛生界的範疇和權限以外。制定有關就業、教育、房屋、經濟、市區規劃和刑事司法的政策時，應以促進精神健康的方式考慮。沒有考慮到精神病患者更廣的公民、政治、經濟、社會及文化權利的重要性，會削弱精神健康服務的效用和成果。因此平機會促請政府採取整全方法處理精神健康問題。設立精神健康議會是值得考慮。

### 落實公約

11. 儘管公約是由2008年8月31日才在香港特別行政區生效，平機會自1996年已執行《殘疾歧視條例》，條例的宗旨和目標與公約同樣是促進和保障殘疾人士的權利。香港有幸領先區內大多數國家和地方超過十年，政府應在遵守公約規定方面樹立良好典範。作為平等機會和人權的捍衛者，平機會將監察政府的措施，並會就落實公約各項權利提出改善建議。

平等機會委員會  
二零一零年三月

## 平等機會委員會對政府就《殘疾人權利公約》作出的報告的意見

### 第二部 報告主體

- (a) 訂立推行公約內每項權利的政策、策略及法律框架，識別出可用的資源以達到有關目的，和最有效運用有關資源的方法

在《殘疾人權利公約》(公約)生效前，平等機會委員會(平機會)已一直透過其法定職能和權力，致力消除對殘疾人士的歧視。《殘疾歧視條例》於 1996 年 12 月全面生效，規定凡基於殘疾的歧視、騷擾、中傷都屬違法，並賦予平機會權力執行其職務。平機會一直致力改善殘疾人士的福祉，讓他們有能力完全融入社會，並透過以下方式達致果效：

#### 透過處理投訴，執行《殘疾歧視條例》

《殘疾歧視條例》第 80 和 81 條賦予平機會法定權力，對根據《殘疾歧視條例》提出的投訴進行調查，並盡力以調解方法達致和解。透過這機制，平機會協助《殘疾歧視條例》下的受屈人士，藉調解或其他形式的協助，得以討回公道。平機會自 1996 年成立至公約實施前，已調查了 3,929 宗殘疾歧視投訴，即平均每年 327 宗投訴。自公約實施後，平機會收到 667 宗投訴，即平均每年 470 宗。除了市民提出的投訴外，平機會也主動調查一些潛在或懷疑有殘疾歧視的個案。自公約實施後，平機會主動調查了 61 宗此類個案。

#### 殘疾主流化和打擊系統性歧視

在政策制定階段把殘疾人士的需要納入主流是最理想和積極的做法，有助消除歧視和促進殘疾人士融入社會。平機會透過研究、宣傳和公眾教育活動，旨在消除定型態度，建構一個共融的社會。

然而，過去社會的設計和發展未必顧及殘疾人士的特殊需要，而現有的建設和社經體制也可能造成系統性歧視，限制了殘疾人士充分享受個人權利。《殘疾歧視條例》第 66 條賦予平機會法定權

力，可進行正式調查。正式調查是處理系統性問題及在政策層面帶來改變的有效途徑。在 2006 年 12 月，平機會展開無障礙通道/設施的正式調查，巡查由公營機構，即房屋委員會、房屋協會、領匯管理有限公司和香港特別行政區政府所興建、擁有或管理的若干公共屋邨樓宇、商場、停車場、建築物和辦公室。此外，平機會在有需要時也會以法庭之友及/或有利益一方的身份，協助向法庭解釋一些影響公共政策的原則和法律觀點。

### 為殘疾人士充權

充權是提升殘疾人士完全融入社會和平等享有權利的有效方法。平機會一直致力提倡殘疾人士有更好生活，為他們提供機會和平台，以表達他們的需要和訴求。這方面的工作是透過諸如舉辦有關殘疾人士權利和保障的研討會、講座；以利便殘疾人士接收的方式發佈相關資料；支援非政府組織和復康團體舉辦活動，以推廣平等機會等。《殘疾歧視條例》第 62 條訂明，須促進殘疾人士與非殘疾人士之間的平等機會。

#### (c) 監察邁向充分實現公約各項權利的進度的機制，包括有關每項公約權利的指標和基準

平機會備存所收到查詢和投訴的統計數字。至於那些未能透過調解解決的個案，若個案有助建立法律原則，且本身有勝算，值得交由法庭處理者，平機會會給予法律協助，平機會也備存這方面的統計數字。此外，平機會亦進行公眾意識調查和服務對象反應的先導調查，加上查詢及投訴的趨勢與模式，有助平機會策劃和制定不同工作領域的策略與工作優次。

由 1996 年起至 2010 年 1 月 31 日為止，平機會收到根據《殘疾歧視條例》提出的查詢及投訴，分別為 26,390 宗及 4,596 宗。在 4,596 宗投訴中，有 3,288 宗與僱傭範疇有關；另 1,308 宗屬其他範疇，包括貨品、服務及設施的提供、教育、政府職能。平機會亦主動調查非由受屈人提出的歧視作為。在上述報告期間，平機會調查了共 609 宗此類個案。經平機會調解的個案的成功率約為 62%。

至於法律協助方面，自 1996 年以來，平機會收到 302 宗有關《殘疾歧視條例》的個案申請，當中有 121 宗獲給予法律協助。截至 2010 年 2 月，4 宗申請仍在考慮中。

平機會分別於 1998，2003 和 2007 年進行了公眾對平等機會的看法意見調查。2007 年曾聽聞平機會的受訪者比例為 95%，較在 2003 年的 93% 和 1998 年的 87% 微增。曾聽聞平機會的受訪者之中，對平機會工作有認識者，在 2007 年的比例為 82%，較在 2003 年的 57% 和 1998 年的 40% 大幅上升。至於服務對象滿意程度的質性研究方面，2009 年進行了一項先導研究，曾經歷投訴處理程序的人士，55% 滿意平機會的服務。平機會日後仍會進行服務對象滿意度意見調查，作為改善服務的措施。一般而言，平機會在投訴處理和服務查詢方面，都能達到服務承諾所定的時間目標。服務承諾也是其中一項量度平機會服務效能的指標。

## 一般條文

### 第 1 至 4 條

#### (a) 殘疾的定義

與政府其他政策範疇的「殘疾」定義不同，《殘疾歧視條例》對「殘疾」的定義廣泛和涵蓋範圍較多。根據《殘疾歧視條例》第 2 條「殘疾，就任何人而言，是指身體或心智方面的機能的全部或局部喪失；全部或局部失去身體任何部分；在體內存在有機體而引致疾病；在體內存在可引致疾病的有機體；身體的任何部分的機能失常引致該人的學習情況與無此失調或機能失常情況的人的學習情況有所不同；或影響任何人的思想過程、對現實情況的理解、情緒或判斷、或引致行為紊亂的任何失調或疾病，亦包括現存的殘疾；曾經存在但已不再存在的殘疾；在將來可能存在的殘疾；或歸於任何人的殘疾。」《殘疾歧視條例》基本上涵蓋大部分可把某人視為有殘疾的情況，從而受到法例的實質保障。平機會雖然採用《殘疾歧視條例》的殘疾定義行使其法定職能，但處理到涉及不同職能的政策局和部門的個案和問題時，由於他們對殘疾的定義及政策範疇有所不同，因而會出現落差。例如：若干類殘疾

人士不被納入「香港康復計劃方案」和「傷殘津貼計劃」，但根據《殘疾歧視條例》，他們同樣受到保障。

(c) 以例子和說明闡釋「合理遷就」與「過度或不合理負擔」的概念

「固有要求」、「合理遷就」和「不合情理的困難」的概念

在《殘疾歧視條例》僱傭範疇下，若考慮到殘疾人士無法執行工作的**固有要求**；或殘疾人士(i)需要某些非殘疾人士所不需的服務或設施以執行工作的固有要求，且(ii)提供這樣的服務或設施會對僱主造成**不合情理的困難**，在這情況下的殘疾歧視不屬違法。

要識別出某份工作的固有要求，須視乎工作的職務及職責。工作的固有要求與個人的殘疾令致該人無法執行工作之間，必須有一定的關係。若工作稍作調整，包括提供若干服務或設施，某殘疾人士便能應付該工作的固有要求，僱主應考慮作出這樣的改動，除非這樣做會對僱主造成不合情理的困難。作出調整以確保殘疾人士有平等機會，一般稱為「**合理遷就**」。任何僱傭階段都可根據殘疾人士的需要作出合理遷就。

以案例說明

在 *M v Secretary for Justice* (DEOC08/2008, 未編訂)一案中，區域法院扼要地把《殘疾歧視條例》第 12(2)條有關「固有要求」的抗辯摘要如下(判決於 *M v Secretary of Justice* [2009] 2 HKLRD 298 一案獲上訴庭支持)：

- (i) 被告人能否憑藉第 12(2)條抗辯，涉及兩個階段的探討：首先要識別出相關工作的固有要求；其次要知道，是否因僱員的殘疾而令該僱員無法執行這些要求；
- (ii) 「固有要求」抗辯沒有強制僱主要更改某工作的性質，以遷就有殘疾的僱員，且法庭必須對僱主的商業判斷予以適當肯定，就是僱主對其業務的承擔，以及由僱主決定甚麼是某工作的基本要求；

- (iii) 考慮有關要求是否工作的固有要求，必需考慮的是該特定工作的要求，而非考慮經修改以配合殘疾僱員需要的工作要求。再者，不僅要參考僱用合約的條款，也要參考僱員在業務中所擔任的職能；
- (iv) 為識別某特定工作的「固有要求」，必須檢視該工作的特質或要求，以別於其他微末的要求；
- (v) 為識別出要求，一個實際方法是考慮若沒有了該要求，有關工作在本質上是否依然一樣；
- (vi) 有能力持續應付精神和體能壓力，可以是某特定工作的固有要求；及
- (vii) 為協助僱員做到固有要求，僱主須為僱員提供該工作以外的「服務」或「設施」。然而，僱主沒有責任要求其他員工承擔殘疾僱員的工作。

雖然在《殘疾歧視條例》教育範疇下未有案件交法庭處理，但上文的「合理遷就」和「不合情理的困難」的概念和原則同樣適用於教育機構，即教育機構有責任為有特殊學習需要的學生作出合理遷就，除非提供這樣的遷就會對機構構成不合情理的困難。然而，遷就的模式和程度要視乎學生的具體需要和其他相關情況而定。

(e) **具體反歧視措施的效用及達致邁向確保殘疾人士平等實現公約每項權利進度的分類及比較統計數字資料，包括性別和年齡角度**

自 1996 年以來，平機會已收到 302 宗與《殘疾歧視條例》有關的法律協助申請，其中 121 宗獲給予法律協助，4 宗申請仍在考慮中。申請法律協助的整體成功率約為 40%，但並無關於申請人的性別和年齡細分統計。

2007 年的「平等機會意識調查」顯示，相對於其他組別，若干組別(年長及學歷較低、退休人士或家務料理者，和家庭收入較低人士)認為，平等機會較不重要，對平機會工作的支持也較低。2000 年的「學生對殘疾人士的態度基線研究」顯示，小四學生較傾向於接納各類殘疾人士。由此可見，年齡與負面態度的關係並不成



比例。隨著學生年紀漸長，有趣的是小四生和中六生，即年紀最幼和最長的一群的態度較中一生和中四生正面。

## **具體權利**

### **第 5 條 平等及不歧視**

#### *平機會執行反歧視條例的角色*

《殘疾歧視條例》於 1996 年 12 月全面生效，規定基於殘疾的歧視、騷擾、中傷屬違法。《殘疾歧視條例》就僱傭、提供貨品、服務及設施方面、教育、培訓、處所管理和通道等範疇提供保障。平機會具法定角色，對根據《殘疾歧視條例》提出的投訴進行調查，並致力以調解方式達成和解。若調解不成功，受屈一方可向平機會申請法律協助，在區域法院討回公道。平機會在考慮是否給予法律協助時，會考慮到多項因素，例如：有否涉及原則問題；涉案各方人士的相對地位；案件的強弱；案件會否成為重要先例；案件會否鞏固某項政策目標或彌補某政策缺失，值得平機會參與。

平機會除了有法定權力處理向投訴外，亦有權根據《殘疾歧視條例》第 66 條進行正式調查。平機會對由公營機構，即房屋委員會、房屋協會、領匯和政府所興建、擁有或管理的若干處所進行無障礙通道/設施的正式調查，以識別出這些地方的通道/設施問題的嚴重程度，並提出改善建議。調查報告預計於 2010 年中發表。

平機會除了處理投訴外，亦有法定責任促進殘疾人士與非殘疾人士之間的平等機會。透過各種媒介平台，以及與非政府組織和復康團體的合作，進行推廣活動和公眾教育計劃，並藉發出《殘疾歧視條例僱傭實務守則》和《殘疾歧視條例教育實務守則》，協助持份者遵守法例規定的法定要求，和推廣為殘疾人士創建一個令他們融入其中的工作和學習環境。

### **第 8 條 提高意識**

#### *以全社會為目標的公眾意識運動*

近十多年間，在處理有關殘疾的課題的態度上出現了重要的思路轉變，就是從福利基礎轉到權利為本。這種取態著重建立殘疾人士的能力，為他們充權，以致他們能獨立參與和融入整體社會。研究和調查資料，對協助平機會制定工作計劃，以消除定型態度和培養市民對殘疾人士的正面態度，從而令後者更易融入社會，至為重要。為此，平機會於 2009 年底委託機構進行第二次基線調查，評估經過十多年後公眾在僱傭、公共通道、服務及設施、社會融合、教育和培訓等範疇對殘疾人士的態度。

為配合這份新公約的實施，平機會於 2008 年 1 月 24 日舉辦題為「《殘疾歧視條例》：十年努力、開拓未來研討會」。研討會旨在回顧自《殘疾歧視條例》實施以來的影響，和勾勒出未來路向，以為殘疾人士建立一個公平競爭的環境。研討會邀請了國際和本地專家分享制定和實施殘疾歧視法例的經驗，並對推廣殘疾人士福利和權利的國際趨勢交換意見，這有助提高公眾和持份者對殘疾人士的權利與需要的認識。

## 第 9 條 無障礙環境

### 處所通道

#### 處理投訴和給予法律協助

殘疾人士和長者要過獨立自主生活，無障礙環境是必要條件，也是平機會的主要關注領域。自 1996 年至 2010 年 1 月 31 日為止，平機會共收到 308 宗有關無障礙通道/設施的投訴，約佔所有調查及調解投訴的 7%。超過 60% 這類投訴能透過調解解決。那些未能達致和解的投訴，有 18 名申請人已申請法律協助，其中 13 宗申請獲給予法律協助。

#### 無障礙通道/設施的正式調查

平機會於 2006 年 12 月根據《殘疾歧視條例》第 66 條，就公營機構，即房屋委員會、房屋協會、領匯和政府所興建、擁有或管理

的若干處所進行無障礙通道/設施的正式調查，旨在識別出在通道/設施各方面的不足之處。個別的巡查結果已交予相關政府部門和政策局，供他們提出意見和作出改善措施。研究報告全文預期可於 2010 年中發表。

## 無障礙運輸政策

### 向殘疾人士提供公共交通票價優惠

可負擔的票價和暢通易達的公共交通對弱勢人士，包括殘疾人士，融入社會至為重要。這些年來，平機會一直支持非政府組織與政府作為大股東的香港鐵路公司(港鐵)磋商，向殘疾人士提供票價優惠。港鐵最終答允推出「半價車費優惠」，這標誌著讓殘疾人士融入社會向前邁出一大步，也為其他公共交通營運者樹立模樣，鼓勵他們考慮為殘疾人士提供類似的計劃。為落實有關計劃，平機會與政府合力作出必需的法例修訂。經修訂的《殘疾歧視條例》已於 2009 年 10 月 6 日生效。

### 攜帶氧氣瓶的殘疾人士的交通安排

平機會留意到一般殘疾人士乘搭公共交通時已遇到不便，有某種殘疾而需要外出時攜帶維生氧氣瓶的殘疾人士所面對的障礙則更甚。2009 年一宗令平機會關注的個案，揭示不同法例如：《公共巴士服務規例》(第 230A 章)和《危險品條例》(第 295 章)有含糊不清之處，平機會認為應考慮兩者可否互相調協，豁免有某種殘疾而有真正需要攜帶若干份量氧氣的人士，讓他們可乘搭公共交通工具。根據《公共巴士服務規例》：「任何人不得攜帶任何適用於《危險品條例》的物品或物件登上任何巴士。」根據《危險品條例》制訂的《危險品(一般)規例》第 74(1)條規定：「本條表內第 1 欄指明的任何氣體，如分量不超過表內第 2 欄所指明者(如有的話)，則本條例(《危險品條例》)第 6 條對該氣體的貯存或運送並不適用。」氧氣是該表內第 1 欄所列出的氣體之一，而「兩瓶」是表內第 2 欄所指明的數量。

政府目前正檢討相關法例，以便為公共交通營運者提供清晰指引。平機會正密切監察情況，以確保殘疾人士享有使用公共巴士服務的平等機會。

## 第 21 條 表達意見的自由和獲得資訊的機會

能獲取資料對充分參與公共生活至為重要。為殘疾人士提供他們能使用的資訊科技和網絡世界，是他們能自立生活的關鍵。為此，平機會自 2000 年起一直推廣「資訊科技、人人共享」理念，並一直敦促政府在發展香港的資訊科技方面採取全方位模式，把殘疾人士的需要主流化。平機會於 2000 年成立「資訊科技專責小組」，研究與殘疾人士和婦女有關的資訊科技問題。平機會亦曾進行公營部門網站易用程度意見調查，發現在 163 個公營部門的網站首頁之中，只有 20% 通過「波比測試」(Bobby Test)。「波比測試」是專為網絡使用者測驗網上無障礙程度的工具。自此，平機會與持份者，包括資訊科技界專業團體、政府政策局和部門和非政府組織，一起倡導「建設無障礙網站」。過去十年，在推動無障礙網站的努力下，這概念已在制定政策時主流化，這可從政府的「數碼 21 資訊科技策略」和資訊、通訊與科技業(ICT)的政策反映出來。

## 第 24 條 教育

教育是社會以及個人發展的關鍵因素。確保社會上每個人都享有平等教育機會，可讓最寶貴的資源得以完全發展，以保持我們的競爭力。對於個人而言，教育不單讓個人充分發展自己的能力，也是讓他在其他領域，如就業和在社會上獲得服務與設施方面，享有平等機會的工具。

### *教育實務守則*

《殘疾歧視條例》規定殘疾人士享有平等教育機會。自 1996 年 9 月《殘疾歧視條例》生效以來，平機會收到不少來自辦學團體、專業教育人員、家長和學生有關教育範疇歧視的查詢。因此，平機會決定發出《殘疾歧視條例教育實務守則》，以協助他們認識自

己的權利和法例賦予的責任，並就如何遵守法律要求，提供實務指引。守則於 2001 年 7 月出版，為持份者提供有用參考工具。

### 投訴處理

根據統計數字，自 1996 年以來，平機會收到 131 宗就《殘疾歧視條例》提出有關教育的投訴。投訴的主要範圍關於取錄、有特殊學習需要學生的遷就、考試時的遷就，和殘疾騷擾。

### 融合教育

有特殊需要的學生不局限於特殊學校，家長可選擇到推行融合教育，且願意及有能力照顧有特殊學習需要的學生的主流學校。融合教育觀念早於 70 年代引入香港，起初是以普通學校的特殊班和特殊課程形式進行，以照顧有特殊教育需要的學生。1997 年推出全校參與的融合教育先導計劃；然而，基於政策或原則的認受性不足，無法有效推行融合教育。過去十多年融合教育的推行，使更多教師參與，提高公眾認識，提升家長期望，也增加了學校和教師的壓力。平機會於 2009 年底委託機構進行意見調查，評估在香港融合教育制度下，有特殊教育需要學生的平等學習機會的落實情況。是項調查預計於 2011 年完成。

### 在司法覆核中擔任「有利益的一方」

除了處理投訴，平機會亦參與了智障學童平等教育機會的重要一仗。2009 年 6 月平機會獲邀對智障學生就讀的特殊學校(智障學校)的學童離校安排給予意見。有關安排是因應 2004 年底討論新高中課程所引致的主要改動和發展而作出的。智障學生的家長和關注團體不同意教育局所指，智障學生實際上與非智障學生一樣，享有建議中的三年高中教育。2009 年 8 月平機會以「有利益的一方」的身份，就智障學生接受中學教育的最高年齡限制參與司法覆核(HCAL 73/2009)訴訟。智障學生的新離校安排是到達 19 歲便要離校。政府與申請人(一名就讀特殊學校的智障學生)就相關事實和關於智障學生留校的最高年齡限制各持不同見解，這些事宜要由法庭解決和作出仲裁。平機會參與是次司法覆核，主要是協助法庭

確定若干事實和法律問題，以及解釋公約和《殘疾歧視條例》的相關條文。除了研究有關學校教育最高年齡限制事宜外，平機會採取蓋納方式，請法庭考慮(i)智障兒童在不同發展階段進行個別評估的重要；(ii)其他國家的經驗；(iii)有關智障學童離校後適當遷就的問題；及(iv)政府在分配資源時考慮學生的整體福利的需要。平機會向法庭解釋直接歧視和間接歧視的概念。雖然，把就讀於特殊學校的智障學生與就讀於主流學校的學生直接比較或會困難，但目前的安排可能會引起間接歧視的問題。雖然法庭最後裁定政策和安排不含歧視，但政府已同意評估個別即將離校學生的個人情況，若情況需要，會延長他們留在智障學校的時間，以致他們可同樣享受到新高中課程的最佳果效。

## 第 27 條 工作與就業

- (a) 採取法律措施以確保在各僱用階段和任何形式的僱用都不受歧視，認同殘疾人士與其他人有相等的工作權利，尤其是同工同酬的權利

### 《殘疾歧視條例僱傭實務守則》

平等的僱傭機會確保所有合適的人根據自己的才幹、能力和知識平等而有效地競爭，是社會賴以持續成功的重要元素。《殘疾歧視條例》保障殘疾人士和非殘疾人士就業方面有平等機會。法例規定，僱主在僱用期間因殘疾人士的殘疾而歧視或騷擾他/她，即屬違法。《殘疾歧視條例》所定的僱傭範圍，基本上較普通法及/或勞工法例一般所理解的僱傭為廣泛。基本上，它包括全職、兼職、長工或臨時工；保障由未受僱前的求職者以至離職後的情況也適用。

平機會注意到就業是關乎大多數人的主要活動之一，因而於《殘疾歧視條例》全面生效後，立即於 1997 年 1 月根據《殘疾歧視條例》第 65 條發出《殘疾歧視條例僱傭實務守則》。守則協助僱主和僱員認識和遵守《殘疾歧視條例》的規定，並提供實務指引。守則解釋了「同值同酬」概念和原則，鼓勵僱主逐步實行「同值同酬」。因應公眾在過去十多年對《殘疾歧視條例》的認識更深更

廣，而法學知識的發展和向平機會提出的投訴數字增加，平機會遂修訂僱傭實務守則，加入更多例子說明和良好常規建議，使之繼續成為遵守法例的有用參考工具，以建立沒有歧視的工作環境。已修訂的守則草擬本將於 2010 年中作公眾諮詢。

#### *根據《殘疾歧視條例》提出收到關於僱傭範疇的投訴和法律協助*

根據《殘疾歧視條例》向平機會提出的投訴，主要來自僱傭範疇。自 1996 年 12 月《殘疾歧視條例》關於僱傭範疇的條文生效以來，直至 2010 年 1 月 31 日為止，平機會共收到 3,288 宗與僱傭有關的投訴，佔所收到投訴總數的 71%。在所有進入調解階段的投訴中，58% 的投訴得以成功和解。在上述期間，共收到 223 宗法律協助申請，其中 79 宗(35%)獲給予協助。

#### *法定最低工資條例草案*

政府準備引入「法定最低工資條例草案」供立法會考慮，現正就有關條例草案草擬本進行公眾諮詢。鑑於一些復康團體和殘疾人士關注到建議的條例草案可能令工作能力受殘疾影響的殘疾人士被逐出勞動市場，政府成立了一個諮詢小組，成員包括平機會和持份者團體的代表。小組旨在找出既能保障在公開市場上競爭力稍遜的殘疾人士，又不致對所建議的條例草案造成負面影響的措施。小組建議作出特別安排，評估在真實工作環境下個別有殘疾僱員的生產力，從而協助決定個別人士的薪酬應否不少於法定最低工資；若否，所得薪金應較法定最低工資少多少。為防無良僱主濫用機制，評估機制須由聲稱有殘疾的僱員啟動。雖然小組大多數成員支持建議的安排，但殘疾人士社群對這做法能否有效保障殘疾人士就業機會，以及對評估機制的運作細節仍有爭議。平機會指出，政府雖可引用《殘疾歧視條例》下「特殊措施」的例外情況，但仍需有充分理據證明這機制是合理地實行，以應對殘疾人士的特殊需要和提高他們的平等就業機會；並應考慮這機制會否受到高於《殘疾歧視條例》的法例如《人權法案條例》和《基本法》的挑戰。

## 第 29 條 參與政治和公共生活

### 無障礙的投票程序、設施和資料

絕不可因為缺乏無障礙的選舉設施而剝奪任何人投票的權利。《殘疾歧視條例》第 36 條規定，政府如在執行職能或行使權力時歧視殘疾人士，即屬違法。在 2000 年 9 月舉行補選時，平機會已於同年 4 月接觸政府的選舉事務處，表達關注某些票站的無障礙設施問題，可能令殘疾人士無法參與選舉。雖然選舉事務處表明，有殘疾的選民若因其殘疾無法到原來分配的票站投票，可申請到所屬選區的特別指定票站投票，但為有特定需要的殘疾人士重新分配票站，經常令有關殘疾人士需要跋涉到遠離居所的地區，亦由此帶來有否無障礙交通往返票站與有關殘疾人士居所之間的問題。回應平機會及復康團體的要求，選舉事務處答允為事先提出要求的殘疾人士安排復康巴士服務往返票站。平機會認為，所有合資格的有殘疾選民都有權像非殘疾選民一樣平等使用票站，政府有責任確保所有票站都全無障礙。儘管平機會持續提出要求，但似乎並非所有票站都是無障礙。在 2010 年 5 月即將舉行的另一次補選，政府也不承諾票站是 100% 無障礙。平機會正積極與政府磋商改善投票安排，以確保任何人不會因其殘疾而被剝奪投票權。

## 第 30 條 參與文化生活、娛樂、休閒和體育活動

### 財政資助殘疾和非殘疾運動員

平機會注意到當局建議設立「精英運動員資助金」，資助殘疾和非殘疾精英運動員。平機會獲邀提交意見，說明該建議的計劃是否符合《殘疾歧視條例》。平機會知悉，殘疾精英運動員與非殘疾精英運動員不同，他們不符合領取每月生活津貼的資格，而為殘疾精英運動員和非殘疾精英運動員提供的整體財政資助數額差異甚大。雖然瞭解到殘疾精英運動員與非殘疾精英運動員的資格準則和需要也相當不同，但平機會認為決策者在設計有關計劃時，宜確保非殘疾精英運動員與殘疾精英運動員享有實質平等待遇。雖有指殘疾精英運動員和非殘疾精英運動員在參與目的、培訓需



要、培訓活動的密度與範圍、有否其他資助等情況有實際差異，以致無從比較殘疾精英運動員和非殘疾精英運動員在計劃下的待遇；但政府其後同意，會因應個別情況，考慮增加殘疾精英運動員的資助。

## 有殘疾的男童、女童及婦女的特別情況

### 第 6 條 殘疾婦女

女性和男性同樣受到《性別歧視條例》和《殘疾歧視條例》的保障。如殘疾婦女的特殊需要值得享有特殊待遇，為應付有關特殊需要而採取的合理措施，不屬違法，但該特殊措施要有充分理據證明可根據《性別歧視條例》和《殘疾歧視條例》列為例外情況。例如：只向婦女提供有關性/生育的健康服務，不屬違法。

至於殘疾婦女遇到的歧視，平機會的統計數字未有顯示有任何顯著模式。根據《殘疾歧視條例》提出的投訴，性別分布相當平均；調解成功率的男女比例也相若。

平等機會委員會  
二零一零年三月