

有關積極行動措施與特別措施 的資料文件

由平等機會委員會擬備

定義

「積極行動措施」(Affirmative action)泛指旨在消除過去與現在一切歧視的政策及措施。「積極行動措施」的例子包括：目標制(Target system)、配額制(Quota system)、特別措施(Special measures)等。「積極行動措施」包含以下兩項對立的策略，以期達致不同的目標：

- (i) 接觸以往一直處於弱勢的社群（如婦女、有殘疾人士、少數族裔等），鼓勵他們參與公平競爭；及
- (ii) 給予弱勢社群優惠待遇，相信這是對他們曾遭受的歧視作出補救。

委員會的所抱持的價值觀念

2. 在敘述不同「積極行動措施」與特別措施前，必須在此重申平等機會委員會（委員會）的價值觀念。這些價值觀念也是下一節委員會向政府提出建議的基礎。

3. 過去幾年，委員會一直向社會傳遞三項有關平等機會的訊息：

對個人— 個人應享有發展權，這是由生存權延伸而來的權利之一。

對商界— 社會承擔是有市場價值的。也就是說，平等機會與良好常規有利產品與服務的銷售。

對社會— 提升人力資本，可以維持發展和紓緩貧窮。反過來可減少對社會保障的依賴，並可促使社會凝聚和邁向持續發展。

4. 建基於這些價值觀念上的平等機會框架，是要透過提昇人類潛能，和促使人人獲得公平對待，以舒解貧困和推動社會凝聚。這框架讓個人得以盡量發揮自己的能力，因而更能做到自給自足。反過來，人們會較少需要依賴社會保障，公帑的負擔也得以減輕。反貧窮措施是立足於個人擁有發展的能力。

5. 在這平等機會框架下，由於資源公平地分配予社會各階層，故能讓社會發展凝聚力量。國際公約中所包含的各項責任，如政府根據《經濟、社會與文化權利的國際公約》所需要履行的責任，就是為了保證個人享有發展權，和公平分享社會資源而制定。

委員會向政府提出的建議

6. 委員會於 2002 年 5 月致函當時的庫務局局長，詢問是否可在招標制度中加入獎勵計劃，以推廣有殘疾人士的就業機會。委員會建議，政府可要求所有參與競投為政府提供服務及產品的商人，說明有否就僱用有殘疾人士制定平等機會常規及特別措施，並根據這些資料增加參與投標者的分數以示獎勵。這建議並不單是為鼓勵僱主聘用有殘疾人士而提出，整體而言，由於一切與政府招標有關的文件及合約，都必需符合法律的規定，這建議亦同時是為推廣平等機會而作出的。

7. 當時的庫務局局長回覆，各政策局及部門要採購的產品或服務性質各異，它們的管制人員在採購時，只要招標規格及審批準則符合《物料供應及採購規例》和《財務通告》內列出的整體規定，即可自行決定適用的招標規格或招標審批準則。局長又舉例說明，曾有管制人員已酌情處理，而把合約交由有殘疾人士參與的非政府組織承辦。

8. 委員會又於 2002 年 6 月致函當時的衛生及福利局局長，詢問政府可否設立任何自願形式的配額制度，以利有殘疾人士就業。局長回覆表示，政府在聘用有殘疾人士方面，現階段並無計劃設立配額制。不過，康復專員於 2003 年 1 月致函「爭取殘疾人士就業配額制度聯盟」時表示，康復諮詢委員會的就業小組委員會已通過一套措施方案。政府將會採用該套措施方案，推廣有殘疾人士就業。這些措施包括鼓勵政府部門、公營機構和受資助機構自行定立僱用有殘疾人士的指標。

9. 委員會對於一些管制人員酌情採取的措施以及康復諮詢委員會最近的回應表示歡迎。然而委員會認為政府目前的做法不夠全面，而需有更好的統籌工作。委員會建議政府應有系統地檢討招標、發牌、外判、資助和聘用等方面的程序與常規，並考慮是否能為這些程序與常規制定一套內在的、自願參與的「積極行動措施」計劃。

10. 當政府考慮要在現有的程序及常規中納入何種自願參與的計劃時，應利用商界(即日後可能參與投標的商人)的創意，邀請商界提出他們認為在其業務營運方面可行的「積極行動措施」計劃。(有關就業、採購及外判方面的「積極行動措施」例子，請參閱第 14 至 19 段在美國實施的計劃，以及第 20 至 23 段在南非和納米比亞所用的計劃)。為了集中處理和發展這方面的工作，委員會希望政府成立專責工作小組審議上述建議。委員會極之樂意盡力提供協助。

11. 以下有關香港特別措施的闡釋和有些國家的「積極行動措施」的例子，只供參考之用。

香港的特別措施

12. 《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》和《家庭崗位歧視條例》都有關於採取特別措施的條文。這些措施是顧及到目前存在機會不平等的現象，例如兩性之間、有殘疾與沒有殘疾人士之間、和有不同家庭崗位的人之間存在資源分配不平均的事實。特別措施的目的，就是讓弱勢社群能克服資源與機會不平等的問題。不過，法律只是准許人們採取特別措施，並不把責任強加於人們身上。舉例來說，為了讓視障人士能克服若干不平等待遇，法例容許可採取特別措施以保障他們的利益，而有其他殘疾的人士不能因此說這些措施是歧視他們的違法行為。

13. 要能符合法例中所指的「特別措施」，有關措施必須是合理地有意為實質平等(substantive equality)而制定的，它要能指出目前在資源和機會方面存在實質不平等(substantive inequality)的情況，是需要加以糾正；又或者要指出有關措施的受惠者的特殊需要，是應當被正視。這些措施必須為糾正不平等或特別需要而設。此外，有關措施必須與實質性不平等或特殊需要的現況相稱的。最後，由於特別措施是用來處理現存的不平等狀況，因此只可在不平等仍舊存在時才採用。對於是否需要特別措施亦要不時加以評估，以確保不致因此而引致維持不平

等或雙重標準的情況。

美國的「積極行動措施」

14. 在美國，以下法例規定需提供「積極行動措施」：
- 《行政命令第 11246 號》修訂案 (Executive Order 11246, as amended)；¹
 - 《1973 年康復法案》第 503 條修訂案 (Section 503 of the Rehabilitation Act of 1973, as amended)；² 以及
 - 《1974 年協助越戰退伍軍人重新適應法案》第 4212 條修訂案 (Section 4212 of the Vietnam Era Veterans' Readjustment Assistance Act of 1974, as amended.)；³
15. 美國勞工部 (Department of Labor) 透過「聯邦政府外判執行署」(Office of Federal Contract Compliance Programs)負責執行上述法例。這些法例禁止歧視，並要求聯邦承包商及分包商採取「積極行動措施」，以確保所有人不分種族、膚色、宗教、性別、國籍本源、殘疾、越戰退伍軍人或特殊的有殘疾退伍軍人身份均享有平等就業機會。法例亦要求承包商採取「積極行動措施」，確保以平等機會方法處理一切與僱用有關的事宜。法例的要求摘要如下：

¹ 可於www.dol.gov/esa/regs/statutes/ofccp/eo11246.htm 網頁瀏覽。

² 可於www.dol.gov/esa/regs/compliance/ofccp/sec503.htm 網頁瀏覽。

³ 可於www.dol.gov/esa/regs/statutes/ofccp/4212.htm 網頁瀏覽。

	《行政命令第 11246 號》修訂案	《1973 年康復法案》第 503 條修訂案	《1974 年協助越戰退伍軍人重新適應法案》第 4212 條修訂案
所涉及的僱主	取得超過一萬美元工程合約的聯邦政府承包商、受聯邦政府援助的建造公司及分包商	取得超過一萬美元工程合約的聯邦政府承包商、受聯邦政府援助的建造公司及分包商	取得超過二萬五千元工程合約的聯邦政府承包商、受聯邦政府援助的建造公司及分包商
積極行動措施的要求	<ul style="list-style-type: none"> - 合約內必須訂有條款，指明承包商同意在招聘、升級時採取積極行動措施，並在一切僱傭常規中不歧視任何人，不論種族、膚色、國籍本源、性別或宗教，均會受到平等對待。 - 除了承建商外，任何聘用 50 名或以上員工並取得五萬美元或以上合約的承包商，必須在其每個機構內制定及推行成文的積極行動措施。 - 至於承建商，聯邦政府外判執行署具體定出 6.9% 的員工為女性的全國指標。這指標是一個目標，不是配額。 	<ul style="list-style-type: none"> - 合約內必須訂有條款，指明承包商同意在招聘、升級時採取積極行動措施，並在一切僱傭常規中平等對待和不歧視有殘疾人士。 - 任何聘用 50 名或以上員工並取得五萬美元或以上合約的承包商，必須在其每個機構內制定及推行成文的積極行動措施。 	<ul style="list-style-type: none"> - 合約內必須訂有條款，指明承包商同意在招聘、升級時採取積極行動措施，並在一切僱傭常規中須平等對待和不歧視合資格的有特殊殘疾的退伍軍人、越戰退伍軍人及任何曾在戰爭或戰役或獲授權的探險行動中服役的退伍軍人。

美國多元化的採購及外判方法

16. 美國運輸部(Department of Transport)有責任確保所有競投受運輸部協助的合約的公司不會因違法的歧視而蒙受不利。自 1980 年起，運輸部已負責執行“弱勢群體企業”(Disadvantaged Business Enterprise)計劃。該計劃原先是為少數族裔和婦女興辦企業而設的。

17. “弱勢群體企業”計劃要確保運輸外判合約的市場能奉行平等機會原則，正視在運輸外判合約上因歧視而帶來的影響，並推廣小規模和在社會地位上及財力上處於弱勢的企業，包括由少數族裔和婦女興辦的企業，參與競投由聯邦政府斥資的合約。除非再得到國會授權，否則整項“弱勢群體企業”計劃將於 2004 年期滿。

18. 1998 年制定的《廿一世紀公平運輸法案》(Transportation Equity Act for the 21st Century)⁴ 批准聯邦政府有關公路、公路安全及運輸方面的六年(1998-2003)地面運輸計劃，當中規定任何由聯邦政府幫助的公路、集體運輸系統、運輸研究及科技計劃，其中至少有 10%的合約款額要由“弱勢群體企業”計劃所認證的企業承包。這 10%的法定目標，是一個全國的理想目標而非配額，同時亦適用於運輸部。若有些州未能達到此目標，聯邦政府沒有懲處或強制執行的機制，而運輸部亦從未懲處過任何未能達標的州。

19. 參加“弱勢群體企業”計劃的資格是，個別人士必須證明他們在經濟及社會地位上處於弱勢。在經濟方面，他們的個人資產淨值不能超過 75 萬美元。舉證責任在於申請人。

南非及納米比亞的採購政策

20. 南非政府的採購政策，目的是要糾正因種族隔離政策所造成的不平衡現象。政府刻意把招標合約給予歷來處於弱勢的人，同時亦保證給予高透明度和問責性。

⁴可於www.fhwa.dot.gov/tea21/pl105178.pdf 網頁瀏覽

21. 政府用了不少詞彙來界定誰是屬於曾一直處於弱勢的人，但基本上優先對待在種族、性別和殘疾方面處於弱勢的人。

22. 政府制定規例界定何謂“歷來處於弱勢的人”(Historically Disadvantaged Individual, HDI)，又容許若價值超過 50 萬蘭特的合約，可把其中最多 10%的招標裁決準則配置給“歷來處於弱勢的人”一項。若合約價值低於 50 萬蘭特，爲了配合社會目標，可把其中最多 20%的招標裁決準則配置給“歷來處於弱勢的人”一項。

23. 納米比亞的採購政策，包含了要提高鄉郊地區貧窮戶和爲國家製造就業機會的社會目標。雖然該政策的主要目的是確保透過公開競投的過程，合約會給予最佳的承包商，但政策是容許根據若干已批准的社會經濟目標和策略，而給予價格優惠。政府有一套方法計算應有優待的程度。主要的價格優惠是優待在納米比亞居住的顧問及承包商。但也有其他價格優惠的準則，爲在納米比亞、公社地區或已公布的落後地區興辦小型工業，提供就業機會的投標者，以及實行政府積極行動政策的投標者而設。以下是有關價格優惠應用的情況：

- i. 居於納米比亞 — 5%是給予居於納米比亞的人或於納米比亞成立的公司；
- ii. 納米比亞的小型工業 — 聘用多於 10 名而少於 25 名工人的會有 2%的優惠；聘用多於 24 名而少於 50 名工人的會有 3%優惠；聘用多於 50 名工人的則有 5%優惠；
- iii. 爲公社或落後地區創造就業機會 — 聘用多於 10 名而少於 25 名工人的會有 2%優惠；聘用多於 24 名而少於 50 名工人的會有 3%優惠；聘用多於 50 名工人的則有 5%優惠；及
- iv. 投標者若落實獲政府批准的積極行動政策，即提供有系統的培訓課程、聘用婦女和有殘疾人士以及推行其他造福納米比亞的弱勢公民的工作，則因應個案的價值而定，投標者可能會得到 2-3%的價格優惠。

就業配額制

24. 委員會於 2000 年底從文獻和互聯網上搜集資料，研究奧地利、法國、德國、日本和台灣五個地區的就業配額制。以下摘要內容是截至 2000 年所得的資料：

a. **由來：**配額制始於歐洲，乃是為戰爭中受傷軍人所作出的特別措施，並逐漸發展成全球超過 30 個地區之有殘疾人士就業政策不可或缺的部分⁵。其主要目的為對抗歧視，為在就業方面處於劣勢的有殘疾人士提供平等的就業機會。

b. **定義：**配額制是透過立法，規定凡私營及/或公營機構的僱主，若僱用的員工超過某最低人數，便得確保僱員中有若干比例的有殘疾人士。有些配額制可能會並行徵收配額稅。在有些配額制中，未能履行配額責任的僱主需繳交配額稅；另一些配額制中，僱主則可以用配額稅作為履行其配額責任的方法之一。配額稅的數額由政府決定，一般會是就每月每個未達標的配額徵收固定的稅款。概括而言，收到的配額稅有用作撥款及津貼，再配予僱主和有殘疾的僱員，亦有用於支持教育和培訓課程以及庇護工場的工作。

c. **強制性配額制的主要特徵：**

- i. **指導原則** — 基於歷來為有殘疾人士提供福利的想法，認為社會有責任僱用有殘疾人士。
- ii. **法例框架** — 配額制通常有法例根據。法例會定出殘疾的定義、設立有殘疾人士登記制度、釐定配額的比率、需要履行配額的僱主，以及在適當的情況，會定出配額稅率。
- iii. **作為有殘疾人士就業政策成份之一** — 配額制從不會獨立存在，而常會與其他措施如輔助就業、預留職位、庇護工場和職業訓練等一起實行。
- iv. **配額比率** — 配額一般會佔每一名僱主僱用的全體僱員人數的 1%至 6%不等。在亞洲，配額的比率多介乎 1%至 2%之間，而在

⁵ 以下地區有推行配額制：安哥拉、奧地利、阿塞拜疆、比利時、白俄羅斯、中國、捷克共和國、埃及、法國、德國、希臘、匈牙利、愛爾蘭、意大利、日本、韓國、立陶宛、盧森堡、馬來西亞、毛里裘斯、摩洛哥、巴基斯坦、波蘭、羅馬尼亞、俄羅斯、斯洛伐克共和國、西班牙、台灣、泰國、菲律賓、坦桑尼亞、突尼斯、土耳其、烏克蘭和越南。

歐洲則多介乎 4% 至 6% 之間。有些法例賦予政府更改此比率的權力，舉例來說，德國政府可以把配額在 4% 至 10% 之間作改動。也有些配額的百分比是與常見的比率不同的，例如泰國的配額比率最低，只有僱用 200 名以上員工的僱主，才需要履行 0.5% 的配額。而意大利則規定，凡僱用超過 50 名員工的僱主，便要履行 7% 的配額，但也會對小僱主採取按比例遞減的配額，故而凡僱用 36 至 50 名員工的僱主必須僱用兩名有殘疾人士；僱用 15 至 35 名員工的僱主，在招聘一名新員工，須僱用一名有殘疾人士；而凡有超過 35 條電話線的機構，必須預留 51% 的接線生職位給視障人士⁶。

- v. **適合配額的資格** — 有不同的方法去界定殘疾，包括逐項列出健康狀況及障礙的類別（例如自閉、視障），以至描述所喪失的機能及身體部分，有些更具體說明失去能力的程度。這些不同的方法某程度反映出不同的殘疾政策之發展歷史，以及個別地區對事件優先次序的看法。舉例說，德國制度集中於協助已喪失超過 30% 能力、有嚴重殘疾的人士，而那些喪失低於 30% 能力的人士就沒有資格登記在配額內。在台灣，殘疾人士不會因為喪失能力的程度而不准登記入配額內。通常配額制會規定有殘疾人士要正式登記，但有些地區亦會把符合配額的資格延伸至登記冊以外的人士，舉例來說，法國的配額制度是包括那些未登記而正領取部分喪失工作能力退休金的人士。
- vi. **計算方法** — 有些制度把每名有殘疾人士作一單位計算，有些制度則會把若干特徵例如殘疾的嚴重程度、年齡等當作個別單位計算。舉例說，在日本，所僱用的肢體殘障人士，若其殘疾的嚴重程度高於法例定下的準則，便可作兩名有殘疾人士計算。在德國，每聘用一名被認為就業特別困難的有殘疾人士，是可當作聘用了三名有殘疾人士計算。有些地區讓僱主以聘用有殘疾人士來直接達到配額規定，或以外判工作給庇護工場、繳交配額稅、提供培訓等方式間接地達到規定。在計算強制的配額職位時，一個

⁶ 雖然相對於一般配額或預留職位計劃所定的百分比而言，51% 似看來是較高的，但截至 1997 年 12 月為止的結果顯示，僱主對於僱用視障人士的經驗大致上是正面的。社會上有足夠的職位，幾乎每個表示對該工作感興趣的人，尤其是那些具備專業資格的人士都獲聘用。

強制配額職位通常等如一名僱員，但不同地區的計法可以有很大的分別。例如德國不會計算提供培訓的學位；但在波蘭，即使有關的培訓學額只屬臨時性質，也可算為配額內。在德國有嚴重殘疾的兼職工人，若因殘疾而必需減少工時，亦可算為一個完整的配額單位。

- vii. **須要遵守配額規定的僱主** — 有些制度只適用於公營部門或私營部門，有些則同時適用於兩者。對於員工人數的最低要求，每個制度也有不同。歐洲現時的趨勢是降低員工人數，令中小型組織不會完全置身度外。例如盧森堡的配額現在開始要求僱用 25 名以上員工的僱主也要履行配額，而非過去只要求僱用 50 名或以上員工的僱主履行。西班牙則正在考慮把僱員人數由 50 人減至 25 人。
- viii. **可獲豁免的僱主** — 有些計劃可協助在招聘有殘疾人士方面有真正困難的僱主獲得豁免，日本的配額制中的“豁免率”計劃便是例子之一。按該計劃寬免了指定的工商業中某些被認為不適合聘用肢體殘障人士的工作。唯一完全獲得豁免的行業是船運業。
- ix. **配額稅及撥款制** — 有些配額制會附帶有配額稅和撥款部分，有些則只徵收配額稅。不能履行配額責任的僱主須繳交配額稅，金額可以是標準定額，或根據特定工作的基本最低工資來計算，或基於全國的最低工資來釐定。配額稅通常適用於公營及私營機構，但有時也會只適用於其中一方，南韓的公營部門毋須繳配額稅便是一個例子。配額稅的資金通常會用來投資在改善有殘疾人士就業的措施；或作為僱主聘用難於就業類別的有殘疾人士時金錢上的鼓勵；或資助其他與殘疾有關，但不限於促進有殘疾人士就業的活動。

澳洲的目標制

25. 澳洲是少數推行以有殘疾人士權利為本的反歧視法例的國家之一，香港的《殘疾歧視條例》就是以澳洲的法例為藍本。在僱用有殘疾人士方面，澳洲實行全國性的目標制。這是一種自願性質的配額制度，其內容大致如下：

- a. 此制度早於 1990 年代設立，所定立的目標僅適用於公營部門，是整體有殘疾人士就業政策的組成部分之一。其他組成部分包括：游說政策，以集中於市場推廣、分配工作予有殘疾人士，和透過「全年最佳僱主大獎」嘉許僱主等；補助工資制度；給予有殘疾人士每星期至少 8 小時培訓或工作的交通津貼；豁免購買輔助器材的銷售稅；工資津貼計劃；撥款變更工作場所；和庇護工場等。
- b. 1993 年澳洲聯邦政府制定《1993 年平等就業機會：90 年代澳洲公共服務策略性計劃》(1993 Equal Employment Opportunity: A Strategy Plan for the Australian Public Service for the 1990s')，要求各政府部門把有殘疾的僱員人數維持在 4%，並在 2000 年增加至 5%。各政府部門要自行定出聘用有殘疾人士的工作指標，並在管理、文職及專業各層面採用同樣的目標。各部門也要最遲於 1997 年向人權及平等機會委員會提交「聘用有殘疾人士行動方案」(Disability Action Plan)。
- c. 此外，1994 年推出《聯邦殘疾策略》(Commonwealth Disability Strategy) 以支持實施《1992 年殘疾歧視法案(聯邦)》(The Disability Discrimination Act 1992 (Commonwealth))。《聯邦殘疾策略》為聯邦政府機構定下十年計劃，在僱傭範疇內，《聯邦殘疾策略》的目的是消除僱主及活動執行人的歧視做法。
- d. 目標制內，殘疾的定義是按照《1992 年殘疾歧視法案(聯邦)》對殘疾的定義。[註：此定義與香港《殘疾歧視條例》對殘疾的定義幾乎完全相同]。
- e. 該目標制沒有要求有殘疾人士登記。作為監督制度的實行，求職者與僱員會被問及是否殘疾，但他們可自行決定是否透露。
- f. 自 1994 年起，聯邦政府分別於 1995 年和 1997 年進行了兩次檢討，報告認為，整個目標制的進度分別是良好和尚可的。反之，於 1997 年由獨立的法定機構、專門稽核政府常規和程序的澳洲全國審計署 (Australian National Audit Office) 所進行的檢討則發現，有殘疾人士的僱用，由 1992 年的 5.3% 下跌至 1995 年的 4.9% 和 1996 年的 4.6%，數字有下降趨勢。

- g. 聯邦政府對下降趨勢提出的理由之一，是各聯邦政府部門及機構因為要進行資源增值而備受巨大壓力，導致要進行嚴格的工作檢討、大幅“瘦身”和把傳統的低層職位外判。政府現時尚餘的職位都需要有相當程的多元工作能力。在這樣的情況下，聯邦部門及機構很難集中聘用有殘疾人士和達到實際的指標。
- h. 由於目標制是自願參與的，故此政府部門即使不制定聘用有殘疾人士的措施及工作表現指標，也不會受到任何懲罰。同時，向人權及平等機會委員會提交「聘用有殘疾人士行動方案」的做法也不見得成功。截至 1997 年 8 月底，即《聯邦殘疾策略》推出後三年，在 69 個部門及機構中，僅 13 個提交「聘用有殘疾人士行動方案」，成功率僅為 19%。時至今日，尚未見有任何比較研究，顯示澳洲所採取的自願參與措施，在聘用有殘疾人士方面比其他推行強制措施的國家優勝。

平等機會委員會

二零零三年二月廿五日