

**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**

平等機會委員會意見書

旨宗

1. 本文件目的在於協助小組委員會，在研究有關提供公共交通票價優惠予殘疾人士的建議時，考慮與《殘疾歧視條例》有關的問題。

背景

2. 當局擬要求公共交通營運商向殘疾人士提供票價優惠。鑒於殘疾人士數目龐大，營運商不同意向所有殘疾人士提供票價優惠。故當局考慮只提供優惠予某些選定的殘疾人士，但當局憂慮此舉會構成對不受惠的殘疾人士的違法歧視。

3. 平等機會委員會（平機會）歡迎當局致力幫助殘疾人士克服他們因為殘疾而遇上的困難。但當局需要了解，在《殘疾歧視條例》下，殘疾人士是一個多元化群體，包含了有很多不同種類的殘疾的人士。每種殘疾對個別受影響的人士所造成的影響，也有程度上的分別。

4. 即使殘疾人士之間有不同殘疾的差異，但當他們要面對相同的困難時，根據平等原則，他們都應該平等地得到協助和保障。本文件附件中所載的《殘疾歧視條例》第 2 條，其中有關殘疾人士的廣闊定義，正就確認了不同種類的殘疾人士之間的平等。若要把不同種類的殘疾人士作出區分的話，一定不可在沒有充份理由、或沒有妥善的事實或法律依據下進行。但這並不表示原則上，永遠不可以只向某些選定的殘疾人士提供票價優惠。其實，只要作出的選定符合《殘疾歧視條例》所實施的平等原則，便可這樣做。

5. 以下內容旨在重點指出當要制定一個符合平等原則的計劃時，應注意的事項。

識別目標困難和相關情況

6. 提供票價優惠的目的，明顯是為了解幫助殘疾人士克服因為殘疾而遇上的困難。這些困難有不同的性質。有些關於交通設施是否方便殘疾人士使用、有些關於殘疾所引致的低收入問題、有些則關於社

會融入這個較為含糊的概念。

7. 要符合平等原則，當局首先要弄清楚想要解決的目標困難到底是甚麼。與這個困難有關的情況，便是與票價優惠相關的情況，亦即是令殘疾人士可以受惠的相關情況。

8. 不同種類的殘疾人士，可能都要面對相同或類似的困難。若當局只假設某種類的殘疾人士才會受某些困難影響，便不恰當。舉例，如果有關計劃的目標困難是殘疾所引致的低收入問題，面對這個困難的殘疾人士明顯地並不局限於某一類殘疾人士，如智障人士，而是包括多種其他類別的殘疾人士，如長期病患者等。

9. 視乎甚麼是優惠計劃所針對的目標困難，受各種類殘疾影響的人士都可能要面對相同或類似的困難。只要他們要面對相同或類似的問題，他們全部都有與票價優惠相關的情況，並全都是與計劃相關的殘疾人士。根據《殘疾歧視條例》所實施的平等原則，該計劃應平等地給協助予他們。

10. 這是因為平等原則規定，當相關情況是相同或類似時，便不應以殘疾類別來區分不同的人，並應給予他們相同的對待。若要合理地區分不同殘疾人士，如要選定某些殘疾而不包括其他殘疾，就只有當相關情況有所差異才可。

11. 在上述例子中，計劃以低收入問題為目標，若該計劃只涵蓋低收入的智障人士，而忽略了或故意地不協助同樣低收入的其他種類殘疾人士，如長期病患者等，便不符合平等原則。

12. 故當局必須，不論殘疾類別，識別出有關計劃所要針對的困難，亦即與票價優惠相關的情況。以下的幾條問題或有助於此，即使它們或有重覆之處，亦非最詳盡徹底，甚至只不過是以不同的方式提出同一個問題，但最終目的就是要清晰地說出與票價優惠相關的情況。

(a) 提供票價優惠確實究竟是為了甚麼？

(b) 票價優惠將如何幫助受惠的人？

(c) 到底優惠計劃要處理受惠人所面對的甚麼問題或困

難？

其他關注

13. 討論的另一個角度是協助方法與目標問題之間的互相配對。金錢上的幫助未必可與設施不便殘疾人士使用的困難配對，而設施上的改善也未必可與低收入問題配對。爲了使論據清晰，當局應清楚說明票價優惠與目標困難之間的配對。

14. 透過一個可以評核個別人士受目標困難影響的程度的量化方法，來更仔細地配對目標困難與協助，將有助加強計劃的成效及公平性。

15. 最後，爲了討論的完整，假設當局並不是要解決任何因殘疾引致的目標困難，而單是因爲受惠者是殘疾人士，便給予票價優惠，則與票價優惠相關的情況，就只是身爲殘疾人士這個事實。這樣一來，所有殘疾人士，不論殘疾的類別，都是相關的殘疾人士並都應受惠。

進行調查以識別出相關的殘疾人士

16. 在妥善地識別出目標困難和相關情況之後，下一步便要識別出相關的殘疾人士，不論他們的殘疾種類。上文已說明，不應有任何假設將相關情況局限於某種類的殘疾人士。除非實質資料另有顯示，否則相關情況可能存在於各種不同種類的殘疾人士身上。若然是這樣，他們便全都是相關的殘疾人士。

17. 假如沒有進行實質調查來識別出相關的各种類殘疾人士，就劃出一條沒有穩妥基礎的界線來規限只有某些選定種類的殘疾人士才可受惠，便會有其他種類的相關殘疾人士被計劃所拒的可能性。但優惠計劃本來就不應拒絕任何相關的殘疾人士，因爲他們全部都受到目標困難的影響，全都有與票價優惠相關的情況。故此，被拒的相關殘疾人士有可能投訴不能獲得如選定殘疾人士一般的平等對待。

當局與平機會交換意見

18. 當局與平機會在交換意見時已考慮過不同的建議，當中的共通點是將票價優惠限於選定種類的殘疾人士。但這些建議看來似乎都

沒有：

- (a) 在不論殘疾種類下，清楚地識別出與優惠相關的情況；
- (b) 透過一個適當的實質調查去識別相關的殘疾人士。

19. 當局最初表示其目標困難是選定殘疾人士行動不便的問題，尤其是他們需要照顧者的協助。選定這些殘疾人士，是以他們的殘疾種類作出區分，分別是肢體傷殘、視覺障礙及智障人士。

20. 雖然需要照顧者協助這一點可能已經清楚說明了甚麼是目標困難，但當局卻沒有適當地調查以識別出所有相關的殘疾人士。尤其是，當局看似沒有解答一個問題，就是除了選定的殘疾人士外，是否有其他種類的殘疾人士同樣需要照顧者的協助，以及這些其他種類的殘疾人士會否受惠。

21. 例如，究竟患有如長期痛楚、呼吸道問題、感官殘疾、神經系統不正常而導致的疲勞、智能、認知或精神科殘疾或其他的殘疾人士是否被涵蓋在內，這點並不清楚。這些種類的殘疾人士可能也同樣地需要照顧者協助。

22. 基於上述原因，假如當局落實有關建議，平機會不能排除會有不受惠，但其相應情況理應令他們受惠的殘疾人士，提出投訴的可能性。他們的投訴並非無理，因為他們不能獲得如選定的殘疾人士一樣的平等對待的唯一原因，就只是他們的殘疾不同而已。這似乎與《殘疾歧視條例》不相符，亦非良好及公平的公共行政方法。

減低成功投訴的風險

妥當地識別出相關的殘疾人士

23. 從上文可見，對投訴作出抗辯的一個方法，就是指出與優惠計劃相關的殘疾人士已經被涵蓋，而投訴的殘疾人士之所以被拒，是因為其相關的情況有所不同，如他們並不需要照顧者的協助，而並不是因為他們的殘疾種類。當中的關鍵在於要妥當地識別出相關的情況，及作出適當的實質調查，識別出相關的全種類的殘疾人士。但當局似乎並未有嘗試這樣做。

不論殘疾種類的準則

24. 另一個可避免投訴的方法，就是要避免採用以殘疾種類來區分受惠者的準則，而要制定及採用一套不論殘疾種類，只論相關情況的準則，好讓各種類的殘疾人士，只要符合準則，都可受惠。

25. 舉例，假設目標困難是設施不便殘疾人士使用，而照顧者的陪同和協助可以解決這困難，與這困難互相配對的幫助方法可以是鼓勵照顧者提供協助。若票價優惠可方便照顧者提供協助的話，給予殘疾人士照顧者票價優惠甚至免費優惠，可以是適當的做法。與這優惠相關的情況，就是殘疾人士對照顧者的需要。不論殘疾種類，所有殘疾人士都應可申請，只要有一套妥善的評估方法，以評核申請人對照顧者的需要便可。

26. 在這例子中，殘疾人士沒有因其殘疾種類被區分，因為所有殘疾人士都可受惠，只要有需要照顧者協助便可。被拒的殘疾人士不會是因為他們的殘疾種類被拒，而是因為他們在是否需要照顧者協助這方面的情況不同而被拒。

提供票價優惠予領取傷殘津貼的殘疾人士

27. 有討論曾提及只將票價優惠給予領取傷殘津貼的殘疾人士。領取傷殘津貼的準則源自《僱員補償條例》〔香港法例第 282 章〕附表 1。合符準則的殘疾人士，看似主要是有以下的殘疾：

- (a) 喪失 2 肢
- (b) 喪失雙手或雙手的姆指和所有手指
- (c) 喪失雙腳
- (d) 完全失明
- (e) 全身癱瘓
- (f) 引致永久臥床的損傷
- (g) 下身癱瘓
- (h) 導致永久地完全殘廢的其他損傷
- (i) 雙耳失聰

28. 這個建議中，在不不論殘疾的種類下，甚麼是與優惠相關的情況，仍然是不清楚。故此，除了選定的殘疾人士外，會否有其他種類的殘疾人士，因為有相關情況而也應受惠，也是不清楚。平機會仍然

不能排除出現投訴的可能性。

特別措施

29. 《殘疾歧視條例》訂明，如果某措施，是一項合理地為確保殘疾人士可以享有平等機會，或為照顧他們的特別需要，而作出的措施，便可以抗辯理由，抵禦投訴。這抗辯理由可稱為特別措施，它是載於《殘疾歧視條例》第 50 條，有關條文已列明於本文件附件。

30. 法律已清晰穩妥地確認，由於這個抗辦理由其實是對《殘疾歧視條例》的實施作出限制，故如要引用這個抗辦理由，便須要負起嚴格的舉證責任。原訟法庭法官夏正民在處理《性別歧視條例》之下的類似特別措施條文時表示：

必須要有具說服力和充份的理據來清楚顯示：第一，有關的限制是明顯地必須的；第二，有關限制是合理地作出的，也就是說它並不是在沒有實質根據，或在不公平或不合理的基礎上作出的；第三，有關限制沒有超越了為達成合理的目標而需要作出限制的範圍，換言之，它是一個〔針對某問題的〕恰當回應

（見於平等機會委員會訴教育署署長一案的判詞〔2001〕2 HKLRD 690，733F）

31. 如果當局（或有關的交通工具營運商）有意引用特別措施作為抗辦理由，來抵禦不受惠但相關的殘疾人士所提出的投訴，便宜作好準備去顯示該等人士之所以被拒，並非沒有事實根據和不公平的，而是有實質理據支持的。

32. 舉例，假如實質數據顯示，肢體傷殘組別及智障組別中絕大部份的成員都需要照顧者協助，但在肺病組別中只有少數成員有同樣的需要，前兩個組別可以說是就照顧者協助方面有特別需要。故當少數肺病組別的成員表示他們也有與票價優惠相關的情況時，當局或可引用抗辯理由來抵禦他們的申索，因為優惠計劃是一項特別措施，目的在於照顧肢體傷殘組別及智障組別的特別需要，而選定這兩個組別，而不選定肺病組別，是有實質數據支持的。

33. 但事實上，當局似乎並沒有任何實質數據來支持以殘疾種類

來恰當地作出區分，以選定某些殘疾人士，及拒絕其他的殘疾人士。

平機會處理投訴的職能

34. 假如票價優惠計劃實施後，有不受惠的殘疾人士提出投訴，平機會有責任根據《殘疾歧視條例》處理。當然，若當局（或有關的交通工具營運商）能夠說清楚甚麼是與優惠相關的情況，並且證明選定受惠的殘疾人士和不受惠的殘疾人士之間，就相關情況方面有所分別，該等投訴便不會成立。同樣地，若當局能夠以適當的實質理據來引用特別措施抗辯理由，也可成功抵禦投訴。

35. 不過，投訴是否成立或當局能否成功抵禦投訴，將視乎個別案件的實際情形而定。平機會現階段不能排除出現投訴的可能性，而只能指出值得關注的問題，以供當局考慮。這並不表示平機會原則上反對票價優惠計劃，相反地，平機會歡迎任何制定恰當、有適當數據支持、及符合平等原則的計劃。

平等機會委員會

二零零六年一月

「殘疾」的定義

《殘疾歧視條例》第 2 條訂明：-

殘疾”(disability)，就任何人而言，指—

- (a) 該人的身體或心智方面的機能的全部或局部喪失；
- (b) 全部或局部失去其身體任何部分；
- (c) 在其體內存在有機體而引致疾病；
- (d) 在其體內存在可引致疾病的有機體；
- (e) 該人的身體的任何部分的機能失常、畸形或毀損；
- (f) 由於失調或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
- (g) 影響任何人的思想過程、對現實情況的理解、情緒或判斷、或引致行爲紊亂的任何失調或疾病，

亦包括—

- (i) 現存的殘疾；
- (ii) 曾經存在但已不再存在的殘疾；
- (iii) 在將來可能存在的殘疾；或
- (iv) 歸於任何人的殘疾；

特別措施抗辯理由

《殘疾歧視條例》第 50 條訂明：-

凡任何作為是合理地擬—

- (a) 在本條例有就其有訂立條文的情況下確保殘疾人士與其他人有平等機會；
- (b) 向殘疾或有某項殘疾的人提供貨品或使其可獲得或享用服務、設施或機會，以迎合他們在—
 - (i) 就業、教育、會社或體育；

(ii) 處所、貨品、服務或設施的提供；
或

(iii) 其獨立生活的能力，
方面的特別需要；

(c) 向殘疾或有某項殘疾的人提供不論是直接或間接的資助、利益或活動安排，以迎合他們在—

(i) 就業、教育、會社或體育；

(ii) 處所、貨品、服務或設施的提供；
或

(iii) 其獨立生活的能力，
方面的特別需要，

則第 III、IV 或 V 部並不將該作為定為違法。