

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

二零零六年二月十六日會議資料文件

目的

在二零零六年一月九日的會議上，小組委員會要求政府當局提供有關以下事項的資料：(i)在為殘疾人士提供公共交通票價優惠方面所做的工作；(ii)有關不為需要照料者陪同才能使用公共交通服務的殘疾人士提供票價優惠是否違反《殘疾歧視條例》的法律意見；以及(iii)為殘疾人士提供公共交通票價優惠的可行方案。

I. 政府當局所做的工作

估計殘疾人士的數目

2. 環境運輸及工務局局長(環運局局長)曾於二零零四年九月會見殘疾人士組織的代表，包括香港失明人協進會、香港復康聯盟及香港社會服務聯會的代表。政府當局聽取了他們對為殘疾人士提供票價優惠的意見，包括任何票價優惠方案的可能受惠人數。

3. 衛生福利及食物局局長(衛福局局長)於二零零四年十二月二十三日會見殘疾人士爭取交通半費優惠聯席(聯席)。若干公共交通機構關注到，如果根據政府統計處(統計處)於二零零一年發表的《第二十八號專題報告書：殘疾人士及長期病患者》所載，票價優惠可能受惠的人數約為 120 萬人。因應這些機構的關注，衛福局局長同意成立一個工作小組，更準確地估計受惠人數，以便與公共交通機構進一步商討票價優惠的事宜。

4. 衛福局局長與聯席會面後，衛福局與有關方面舉行了多次會議和討論，跟進此事。詳情如下—

- 二零零五年一月舉行跨局／部門會議；以及
- 二零零五年一月、四月及九月與統計處舉行會議。

5. 在進一步分析第二十八號專題報告書匯報的數字並與

統計處商議後，衛福局推算出，殘疾人士票價優惠方案的可能受惠人數約為 220 000 人。這個數字並不包括無殘疾表徵的長期病患者，也不包括 12 歲以下及 65 歲以上、現已享有由各主要公共交通機構提供的票價優惠的人士。有關數字已於二零零五年六月向康復諮詢委員會，並於二零零五年七月向立法會交通事務委員會匯報。衛福局局長及環運局局長充分知悉推算上述殘疾人士數目的工作。

尋求票價優惠的“可行方案”

6. 在顧及《殘疾歧視條例》的規定下，衛福局繼續致力為殘疾人士尋求各項票價優惠“可行方案”。局方已就每項予以考慮的方案，徵詢平等機會委員會(平機會)及律政司的意見。以下為曾經考慮的“方案”—

<u>適用於下列組別的建議</u>	<u>徵詢意見的時間</u>
● 有較大行動困難的殘疾人士組別，即視覺受損、肢體傷殘及弱智人士	2005 年 1 月
● 有行動困難、需要照料者陪同乘搭公共交通工具的殘疾人士或同行的照料者	2005 年 3 月
● 傷殘津貼受助人	2005 年 6 月
● 襲失 100% 謂生能力的綜援受助人	2005 年 12 月

7. 在制訂上述每項建議時，衛福局局長均聽取詳盡匯報，知悉所取得的法律意見。局長亦特別指示衛福局繼續尋求可行的方案。

8. 至於與平機會方面的聯繫，衛福局與平機會舉行過多次會議—

- 二零零五年一月與平機會法律顧問會面；

- 二零零五年二月康復諮詢委員會主席與平機會代表會面；
- 二零零五年二月與平機會主席會面；以及
- 二零零六年一月衛福局局長與平機會主席會面。

與康復諮詢委員會協商

9. 在康復諮詢委員會及轄下的無障礙小組委員會最近差不多所有的會議上，均會提出討論有關事項。會議詳情如下一

- 二零零五年一月、六月及十二月在康復諮詢委員會會議上討論；以及
- 二零零四年八月及十二月在康復諮詢委員會轄下的無障礙小組委員會討論。

與公共交通機構的商討

10. 環運局和運輸署一直透過不同渠道，鼓勵公共交通機構為殘疾人士提供票價優惠。自二零零二年起，環運局和運輸署多次要求及鼓勵各主要公共交通機構為殘疾人士提供票價優惠。在二零零二年有四家渡輪公司回應政府的要求，同意為殘疾人士提供票價優惠，另有一家渡輪公司答應由二零零六年四月起提供優惠。於二零零二年七月及八月，政府當局與各專營巴士公司舉行會議，鼓勵它們向乘客(包括殘疾人士)提供票價優惠。環運局和運輸署在二零零五年與三家巴士公司商討批出新專營權時，亦提出了為殘疾人士提供票價優惠的議題。在二零零四年的專線小巴營辦商舉行的定期會議上，運輸署籲請他們向殘疾人士提供票價優惠。由於公共交通機構曾就提供票價優惠對公司財政可能帶來的影響表示關注，環運局在二零零五年要求公共交通機構考慮提供半價優惠以外的其他形式的票價優惠，希望藉此爭取這些機構同意為殘疾人士提供各類優惠。

11. 政府在甄選各類公共交通服務的營辦商時，會加入相關的評審準則，鼓勵營辦商提供票價優惠。政府在二零零四年甄選巴士公司提供來往香港迪士尼樂園的巴士服務時，把為殘疾人士提供票價優惠列為評審準則之一。二零零五年，政府在三項持牌渡輪服務的標書評審準則內也訂明類似的準則。

12. 二零零四年，衛福局更新了殘疾人士登記證（登記證）的設計，以提高其認受性。申請人的殘疾狀況是按醫生或專業醫療人員的證明來更新。新的登記證上有登記人士的相片，並使用防偽紙張印刷。運輸署曾致函通知各公共交通機構登記證的新設計，並鼓勵他們考慮登記證是否適用於向殘疾人士提供票價優惠。

海外做法研究

13. 為進一步了解海外國家為殘疾人士提供票價優惠的情況，環運局與衛福局搜集了有關其他國家提供票價優惠的資料。這方面的工作包括—

- 自二零零五年二月起在互聯網上搜集研究有關海外國家為殘疾人士提供票價優惠的資料；
- 在二零零五年第三及第四季向香港駐海外經濟貿易辦事處和駐港領事館搜集資料(由運輸署協助)；
- 二零零五年十一月，衛福局應立法會交通事務委員會的要求提交一份資料文件，載述有關海外做法及相關法律條文的研究結果。

II. 對間接歧視的法律意見

14. 在二零零五年十二月九日的小組委員會會議上，梁耀忠議員表示，據他從平機會方面了解所得，不為需要照料者陪同才能使用公共交通服務的殘疾人士提供票價優惠，以及不為他們的照料者提供票價優惠，可能違反《殘疾歧視條例》。在這次小組委員會會議後，政府當局曾要求平機會就這點作出澄清。

15. 平機會澄清，有關聲明是與議員及殘疾人士團體舉行會議時，為回應所提出的一般性質問題而作出的。由於會議性質不適宜進行深入的法律討論，會上只處理關乎概括原則的一般性質的問題，並無闡釋所涉及的複雜法律觀點，但有附帶說明上述概括原則的應用須視乎某宗個案的事實而定。平機會進一步確認，到目前為止，並無任何投訴或證據顯示曾發生任何間接歧視的個案。

16. 我們曾諮詢律政司的意見，而律政司充分知悉平機會的書面澄清。總括而言，律政司認為不為需要照料者陪同才能使用

公共交通設施的殘疾人士提供票價優惠，不大可能構成對殘疾人士的直接或間接殘疾歧視，亦不大可能違反《殘疾歧視條例》，因為殘疾人士一如其他沒有殘疾的乘客，須繳付使用公共交通設施的指定收費。

17. 在某些情況下，為照料者提供票價優惠，未必足以為殘疾人士消除不便，因為這項措施的前提是，殘疾人士在任何時候使用公共交通設施，均可得到一名照料者協助。如能提供直接協助(例如當一名殘疾人士使用公共交通設施時，由該機構一名員工予以協助)，對於為殘疾人士消除不便，應是更適切的做法。不為照料者提供票價優惠會否構成間接歧視，在很大程度上視乎個別個案的事實和情況而定。這是必須由具體證據證明的事實，並最終要由法庭裁決。

III. 提供票價優惠的可行方案

18. 政府當局已探討各項為殘疾人士提供票價優惠的方案。律政司及平機會就每個方案提出了意見，以斷定其合法性，特別是確定這些方案會否違反《殘疾歧視條例》。

19. 在探討過的方案中，參考過律政司及平機會的意見，我們認為其中兩個方案違反《殘疾歧視條例》的可能性最低—

- 方案(1) — 為所有符合《殘疾歧視條例》中殘疾定義的殘疾人士提供票價優惠；以及
- 方案(2) — 為需要照料者陪同才能乘搭公共交通工具的殘疾人士提供票價優惠。

上述兩個方案的詳情載於附件 A。就方案(1)而言，由於《殘疾歧視條例》對殘疾人士所作定義十分概括，這個方案相當於為差不多每個人提供減價優惠。平機會對《殘疾歧視條例》的詮釋是“它認為每個人在某個時間(不論是過去、現在或將來)都有某種殘疾，並保障每個人不因本身的殘疾而受到歧視”。政府當局並不打算推行這方案，因為它並不是殘疾人士所要求的方案，而且方案本身既不合情理，亦不會為市民大眾所接受。

20. 就方案(2)而言，律政司的意見指出，這個方案或可消除不利於殘疾人士使用公共交通設施的因素，故不大可能違反《殘疾歧視條例》。平機會亦指出，這個方案可能是最不容易招致根據

《殘疾歧視條例》作出的投訴，亦不會引致為所有人提供減價優惠。不過，我們有必要制訂合適的途徑，評估對照料者協助的需要。

21. 至於需要照料者陪同才能乘搭公共交通工具的殘疾人士的估計數目，根據第二十八號專題報告書的數據，應為 20 000 至 25 000 人之間。由於報告書並沒有提供足夠資料，這數字並不包括需要照料者幫助的弱智人士。根據以上於二零零零年獲得的數據，如為這些殘疾人士(25 000 人)提供半價優惠，各主要公共交通機構少收的票價收入，粗略估計每年約為 4,700 萬元。

22. 除上述兩個方案外，衛福局已探討多個涵蓋不同殘疾人士組別的方案，詳情載於附件 **B**。

- (a) 有行動困難的殘疾人士組別，即視覺受損、肢體傷殘及弱智人士；
- (b) 統計處第二十八號報告書所述的殘疾人士；
- (c) 傷殘津貼受助人；
- (d) 喪失 100% 謂生能力的綜援受助人；以及
- (e) 衛福局康復服務中央檔案室的登記人士。

議員可留意(參閱附件 **B**)平機會及律政司對這些方案可能違反《殘疾歧視條例》所持的保留意見。

衛生福利及食物局
環境運輸及工務局
二零零六年二月

爲殘疾人士提供票價優惠的可行方案

可行方案	殘疾人士 資格 / 定義	原因	預計受助 人士數目 (12-64 歲)	法律意見	
				律政司	平等機會委員會
1. 所有符合《殘疾歧視條例》中殘疾定義的殘疾人士	《殘疾歧視條例》第 487 章第 2 條 [CB(1)645/05-06 (01)的附件 B]	沒有違反《殘疾歧視條例》的條文	沒有現成的預計，估計數字會非常龐大（廣泛及涵括性定義）	這個方案並沒有對《殘疾歧視條例》定義內的殘疾人士構成直接或間接歧視。	所有在《殘疾歧視條例》定義下的殘疾人士都包括在內，因此不大可能產生殘疾歧視。但這方案爲差不多每個人提供減價優惠，因此有可能偏離票價優惠的原意。
2. 需要照料者陪同乘搭公共交通工具的殘疾人士	乘搭交通工具需要照料者協助的殘疾人士（所有殘疾類別）			這個方案可能消除不利殘疾人士使用公共交通設施的因素，故不違反《殘疾歧視條例》。	接受票價優惠的資格並不限於殘疾類別，在所有建議的票價優惠方案中，這可能是最容易招致根據《殘疾歧視條例》作出的投訴，亦不會變成爲所有人提供減價優惠，但必需有妥善的評估，來評核對照料者協助的需要。

可行方案	殘疾人士 資格 / 定義	原因	預計受助 人士數目 (12-64 歲)	法律意見	
				律政司	平等機會委員會
(a) 殘疾人士票 價優惠	在照料者陪同 下乘搭交通工具才符合票價 優惠的資格	需付出兩倍車 資（殘疾人士 和照料者）	20,000-25,000 [來源：統計處 第 28 號專題報 告書（統計處報 告）的粗略估 計，包括殘疾人 士（ <u>不包括弱 智</u> ）但 <u>包括</u> 沒有 殘疾表徵的長 期病患者。]		
(b) 照料者票價 優惠	陪同殘疾人士 乘搭交通工具才符合票價優 惠的資格	需付出兩倍車 資（殘疾人士 和照料者）	20,000-25,000 [來源：同上]		

爲殘疾人士提供票價優惠但可能違反《殘疾歧視條例》的方案

方案	殘疾人士 資格 / 定義	原因	預計受助 人士數目 (12-64 歲)	法律意見	
				律政司	平等機會委員會
1. 有較大行動困 難的殘疾人士 組別，即視覺受 損、肢體傷殘及 弱智	根據政府統計 處第 28 號專題 報告書(統計處 報告) [CB(1)645/05- 06 (01)附件 H]	所列類別的殘 疾人士有較大 的行動困難 (參考海外同 類的票價優惠 例子)	141,000 (來源:統計處 報告)	這個方案可能排除部份行 動不便的殘疾人士，因此 需要確保這方案符合《殘 疾歧視條例》第 50 條的例 外條款。再者，這方案亦 需符合《香港人權法案》 第 22 條及基本法第 25 條 所保障的不歧視原則。	接受票價優惠的資格是以殘 疾類別作區分，所要針對的是 要解決殘疾人士行動上的困 難。面對同樣行動不便但不受 惠的殘疾人士，可因此作出投 訴。但如可根據實質理據來顯 示選定的殘疾人士面對較其 他人更大的困難，或可建立特 別措施(《殘疾歧視條例》第 50 條)作抗辯理由。

方案	殘疾人士 資格 / 定義	原因	預計受助 人士數目 (12-64 歲)	法律意見	
				律政司	平等機會委員會
2. 統計處報告內的殘疾人士數字(無殘疾表徵的長期病患者並不計算在內)	定義來源參考： - 諮詢政府及非政府機構 - 同類的海外調查 - 康復計劃方案 [CB(1)645/05-06 (01)的附件 H]	大致上包括康復計劃方案內所界定的殘疾人士	220,000* (來源：統計處報告的粗略估計)	這個方案可能摒除部份行動不便的殘疾人士，因此需要確保這方案符合《殘疾歧視條例》第 50 條的例外條款。再者，這方案亦需符合《香港人權法案》第 22 條及基本法第 25 條所保障的不歧視原則。	接受票價優惠的資格是根據殘疾類別而定，所要解決的目標困難並不清晰。面對相同或類似困難但不受惠的殘疾人士，可因此作出投訴，但如可根據實質理據來顯示選定的殘疾人士面對較其他人更大的困難，或可建立特別措施(《殘疾歧視條例》第 50 條)作抗辯理由。
3. 傷殘津貼受助人	根據《僱員補償條例》(第 282 章)附表 1 審定為嚴重殘疾【無須調查經濟狀況】 [CB(1)645/05-	嚴重殘疾	55,000 (來源：社會福利署)	這個方案可能摒除部份行動不便的殘疾人士，因此需要確保這方案符合《殘疾歧視條例》第 50 條的例外條款。再者，這方案亦需符合《香港人權法案》第 22 條及基本法第 25 條	接受票價優惠的資格是根據殘疾類別而定，所要解決的目標困難並不清晰，面對相同或類似困難但不受惠的殘疾人士，可因此作出投訴，但如可根據實質理據來顯示選定的殘疾人士面對較其他人更大

* 這數字包括 74,500 名所有年齡的弱智人士，及已為多重殘疾人士作出的重複計算。詳見於 2006 年 1 月 9 日小組委員會會議資料文件 LC Paper No. CB(1) 645/05-06(01)的附件 I。

方案	殘疾人士 資格 / 定義	原因	預計受助 人士數目 (12-64 歲)	法律意見	
				律政司	平等機會委員會
	06 (01)的附件 A]			所保障的不歧視原則。	的困難，或可建立特別措施 (《殘疾歧視條例》第 50 條) 作抗辯理由。
4. 殘疾程度達 100%的綜合社 會保障計劃(綜 援計劃)受助人	根據《僱員補償 條例》(第 282 章)附表 1 審定 為嚴重殘疾【無 須調查經濟狀 況】及須接受綜 援計劃的入息 審查【調查經濟 狀況】 [CB(1)645/05- 06 (01)的附件 A]	嚴重殘疾及經 濟有困難	40,000 (來源:社會福 利署)	這個方案可能摒除部份低 收入及行動不便的殘疾人 士，因此需要確保這方案 符合《殘疾歧視條例》第 50 條的例外條款。再者， 這方案亦需符合《香港人 權法》第 22 條及基本法 第 25 條所保障的不歧視 原則。	接受票價優惠的資格是以殘 疾類別作區分，所要針對的目 標困難並不清晰，但由於須調 查經濟狀況的要求，低收入可 能是其中一個針對的目標困 難。面對相同或類似困難但不 受惠的殘疾人士，可因此作出 投訴，但如可根據實質理據來 顯示選定的殘疾人士面對較 其他人更大的困難，或可建立 特別措施(《殘疾歧視條例》 第 50 條)作抗辯理由。

方案	殘疾人士 資格 / 定義	原因	預計受助 人士數目 (12-64 歲)	法律意見	
				律政司	平等機會委員會
5. 已在康復服務 中央檔案室登 記的人士	參考香港康復 計劃方案 (1998/99 – 2002/03) 內的 定義 [CB(1)645/05- 06 (01)的附件 E]	已有現成的發 證系統及殘疾 證明資料庫備 用	81,000 名登記 人，其中 34,000 人已獲發登記 證	這個方案可能摒除部份行 動不便的殘疾人士，因此 需要確保這方案符合《殘 疾歧視條例》第 50 條的例 外條款。再者，這方案亦 需符合《香港人權法案》 第 22 條及基本法第 25 條 所保障的不歧視原則。	接受票價優惠的資格是根據 殘疾類別而定，所要解決的目 標困難並不清晰。面對相同或 類似困難但不受惠的殘疾人 士，可因此作出投訴，但如可 根據實質理據來顯示選定的 殘疾人士面對較其他人更大的 困難，或可建立特別措施 (《殘疾歧視條例》第 50 條) 作抗辯理由。