



香港天主教勞工事務委員會

HONG KONG CATHOLIC COMMISSION FOR LABOUR AFFAIRS

HOLY CROSS CENTRE, 7/F, 72 YIU HING ROAD, SHAUKIWAN, HONG KONG..

香港筲箕灣耀興道72號聖十字架中心七樓

TEL(電話) : 2772 5918 FAX(傳真) : 2347 3630 E-MAIL(電郵) : hkccla@hkccla.org.hk

WEBSITE(網址) : <http://www.hkccla.org.hk>



對《歧視條例檢討》公眾諮詢文件的回應

2014年10月7日

1. 本會歡迎平等機會委員會(下簡稱平機會)就《歧視條例檢討》提出公眾諮詢，現就本會於歧視條例方面一直關注的範疇提出意見。

法例目標

2. 本會同意平機會應在歧視條例開首加上條文說明法例的目標，這有助持份者明白法例，亦能協助法庭在審理案件時解釋和應用法例。本會贊同平機會參考澳洲模式，於香港歧視條例中，列出法例的主要目標，並重點指出平等的主要元素：有尊嚴的待遇、受尊重、形式平等和實質平等都須兼備等。

3. 明確保障產假期間免受歧視及直接懷孕歧視

本會贊同平機會的建議，於《性別歧視條例》明確指明懷孕歧視的保障包括女性放產假的日子，以及她們恢復工作之後的日子。產假的定義亦應跟隨《僱傭條例》下的產假定義。另外，本會同意平機會的建議，把直接懷孕歧視的定義，改為「任何人基於她的懷孕或可能懷孕女性的不適或其他特徵，而給予她不利待遇。」

4. 保障餵哺母乳的女性免受歧視

婦女以母乳餵哺新生兒越趨普遍。根據醫管局統計，過去三年公立醫院的母乳哺育率均在76%至80%之間¹。但婦女餵哺母乳受歧視的情況時有發生²。雖然有關情況或可能觸犯《家庭崗位歧視條例》³，然而為清晰起見，本會同意平機會的建議指明家庭崗位的定義包括餵哺母乳的女性。

直接歧視—基於受保障特徵的待遇

5. 目前，直接歧視是指所有歧視都以「基於某人的特定特徵而作出歧視」。因此，如果有人因為種族上的原因，而非自己的種族而受到較差待遇，他/她便不受現行歧視條例下直接歧視的保障。英國的直接歧視定義則不同。英國的直接歧視是以「因某項而非某人的特徵而給予較差待遇」。本會同意平機會把所有受保障特徵的直接歧視修訂為「...某人基於受保障特徵」而受到較差待遇。

直接歧視—直接殘疾歧視申索的比較者

6. 《殘疾歧視條例》中直接歧視應用在殘疾歧視時，規定要把一個殘疾的人與另一個沒有殘疾的人作比較。這可能會被理解為不包括與另一種殘疾人的比較。然而，在可比較的情況下，有某種殘疾的人的待遇可能差於有其他殘疾的人。按現時有關法例下的定義，未有指明有關情況屬直接殘疾歧視。

¹ 新報。愛嬰醫院計劃鼓勵餵母乳。2014年4月22日。

² 蘋果日報。網民偷拍哺乳 平機會譴責。2014年6月4日。

³ 《家庭崗位歧視條例》訂明，「任何向公眾提供貨品、服務或設施的人，若歧視尋求獲得或使用該等設施或服務的有家庭崗位人士，即屬違法」。

7. 澳洲和英國的殘疾歧視法有所不同。澳洲的比較對象是一個沒有該種殘疾的人，即可與另一種殘疾人作比較。在英國，歧視法例下的比較者要求則是指某些有受保障特徵人士的待遇與「其他人士」的待遇相比。這做法也可能包括與有另一種殘疾的人的待遇的比較。因此本會同意平機會的建議，採用英國的直接歧視模式，即須比對「其他人士」的待遇，並同意平機會澄清直接殘疾歧視的比較對象可以是沒有該種殘疾的人，即可以是有另一種殘疾的人。

間接歧視—要求或條件

8. 本會認同平機會的建議在間接歧視的定義下，有兩個問題需要釐清，分別是關於要求或條件的範圍和澄清須如何證明有關要求或條件是有理可據。
9. 目前全部四條歧視條例都有間接歧視條文，都是以英國和澳洲歧視法為藍本而制定。間接歧視的測試元素包括向受眾者施行要求或條件；具某受保障特徵的投訴人不能符合要求或條件而因此遭受不利；及該要求或條件欠缺理據。
10. 關於「要求或條件」的條文，正如平機會所言，若根據英國法庭之前的狹義解釋，間接歧視難以確立。法庭解釋，須證明有關要求或條件是得到有關僱用或服務的「絕對阻攔」。意即若要得到有關僱用或服務先決條件是某人必須完全符合這要求或條件。因此英國法例已作出修訂，現時「規定、準則或措施」的定義較為寬鬆。寬鬆的字眼可包括政策、程序、規則、安排、要求等，不論該政策、程序、規定、安排、要求是強制性或酌情決定的。
11. 舉例，某僱主表明，能夠加班工作是優先獲得晉升的條件。根據現行的間接歧視的測試，僱主的準則並非絕不晉升沒有加班工作的僱員。因為這不是絕對要求或阻攔，故不構成間接歧視。不過，若採用較寬鬆的定義，則有關的優先準則可能會令有家庭責任的人士處於不利位置。因此，本會同意平機會的採用英國歧視法例中規定、準則或措施的定義，因為此定義與國際做法較為一致。

間接歧視—有理可據

12. 關於「有理可據」的條文，正如平機會所言，目前英國的歧視法例，要求答辯人證明有關規定、準則或措施是達到合理的相稱方法。換言之，條文清晰地說明須確立兩項元素才可證明有關規定、準則或措施有理可據或合理：須有合理目的以及與合理目的的相稱。
13. 在香港種族歧視條例是唯一有明確定義「有理可據」第 4(2)條訂明，「若某項要求或條件是為某合法的目的而施加，並與該目的有合理和相稱的關連」，則該要求或條件即屬有理可據。本會同意平機會把所有受保障特徵的間接歧視條文都應列明有理可據元素。

男女同值同酬

14. 本會同意平機會需要制定同值同酬的條文。根據政府的統計數字，女性和男性於 2012 年所有行業的每月收入中位數分別為 10,000 元及 14,000 元⁴。雖然引致薪酬差異的因素眾多，如行業性質、工作經驗、工作性質等，但大多數行業仍存在平均薪酬差異，尤其低技術低工資的工作，男女的薪酬差異更大。過去平機會曾委託獨立機構進行同

⁴ 《香港女性及男性，主要統計數字 2013 年版》頁 263。

值同酬研究，並就公營部門僱主進行同值同酬研究，但同值同酬法例仍未落實。反之，平機會只為僱主製作了一系列有關如何落實同值同酬原則的實務指引。

15. 現時許多司法管轄區如加拿大、美國、英國和澳洲都已制定關於性別視與同酬的具體法例。英國的同酬條文包含《2010年平等法案》中，當中的條文規定在同一機構內女性做與男性同值的工作便應享相同的薪酬和其他合約條款，除非僱主能證明有性別以外的實質的理由導致薪酬差別。英國法例為同酬條文如何在歧視法例中運作提供了一個好的例子。本會贊同平機會的建議，參考英國的做法，制定具體的同值同酬條文。

16. 因殘疾引發的狀況而被歧視

本會贊同平機會的建議，參考英國的做法，在直接及間接殘疾歧視條文外，加入「因殘疾引發的狀況而被歧視」的條文，以處理因殘疾而引起但又不清晰是否屬於《殘疾歧視條例》第9和第10條範圍的歧視情況。

殘疾歧視—作出合理遷就的責任

17. 目前的《殘疾歧視條例》的直接歧視及間接歧視條文並無明文要求須提供合理遷就。現時不少國家的司法管轄區都訂明要在多個範疇為殘疾人士提供合理遷就的具體責任。例如英國《2010年平等法案》規定在多個範疇，如工作、服務、處所、教育和會社的實際環境、輔助器材和規定、準則及措施等方面，要為殘疾人士作出合理遷就。未履行責任者即屬歧視。
18. 本會曾收到不少工傷工友投訴，表示在工傷後未能獲公司安排重返原來的工作崗位，以致失去工作。本會認為若按平機會的建議，為殘疾人士提供合理遷就的具體責任，僱主須為工友工傷病假完結後重返工作崗位提供合理遷就，包括提供合理器材，否則需要按其能力為其提供另一個合適的職位作為合理遷就。因此本會同意平機會的建議，歧視法例可仿效英國《2010年平等法案》的做法，明確規定提供遷就的責任，以確保殘疾人士可以更充份參與就業、教育、獲取服務等範疇的生活。

違法的騷擾特徵

19. 正如平機會所言，目前在性別、懷孕、婚姻狀況或家庭崗位方面並無免受騷擾的保障。為達致各條例的一致性及其顧及上述受保障特徵的受騷擾的情況，本會認為應禁止基於性別、懷孕、家庭崗位和婚姻狀況等方面的騷擾。

多元交織歧視

20. 多元交織的歧視是指個人未必因一個特徵，而是因數個特徵交織，如性別和年齡、性別和種族、殘疾和年齡等，而受到較差待遇。正如平機會所指，在目前的歧視法例下，難以清楚確立某人的某一個特徵是受到較差待遇的原因。
21. 本會曾收到一些南亞裔女性居民投訴被某銀行拒絕開立戶口。銀行表示，由於她們沒有工作收入，所以拒絕她們開立戶口的申請。銀行一般准許女性開立戶口，因此並不明顯是性別歧視。另外，銀行一般也會接受南亞裔人士開立戶口，所以也不明顯是種族歧視。以上的個案，可能屬於種族和性別的直接多元交織歧視，即身為南亞裔女性而受到較差待遇。
22. 目前，英國及加拿大也對多元交織的歧視作出明確保障，即禁止基於兩個受保障特徵而起的直接及間接歧視。因此本會同意平機會的建議，應立法禁止多元交織的歧視，

並適用直接歧視、間接歧視和騷擾行為的範疇上。

對有連繫人士的歧視

23. 目前歧視條例只保障與殘疾人士有聯繫的人士，而有關保障適用於直接和殘疾騷擾。在種族方面，對有聯繫人士的歧視也適用直接歧視和種族騷擾，但只限於近親。性別、懷孕、婚姻狀況或家庭崗位歧視條例則未有保障有連繫人士免受騷擾。為達致各條例的一致性及顧及上述受保障特徵的連繫人士免受直接、間接歧視及騷擾，**本會同意保障所有受保障特徵者有連繫人士免受歧視及騷擾。**

政府行使其他職能方面的種族歧視

24. 雖然《種族歧視條例》與其他條例一樣，訂明它們對政府具約束力，如在僱傭、提供服務和教育範疇等。但是《種族歧視條例》與其他條例不同，它並未規管政府執行職務或行使職權時作出歧視。正如平機會所指，這顯示不同受保障特徵的免受歧視保障並不均等。聯合國消除種族歧視委員會在審議政府履行消除種族歧視條例狀況時也批評這是現有種族歧法的根本漏洞。該委員會建議，《種族歧視條例》應涵蓋所有政府職務和職權。
25. 本會在服務少數族裔人士居民的經驗中，留意到入境事務處就批准巴基斯坦裔香港居民申請受養人來港簽證的時間差距極大，在文件齊備的情況下，申請時間由 6 個月至超過 2 年不等，而入境處並不會解釋延遲的原因，卻大大影響父母與子女的家庭團聚及子女在港就學的適應。因此**本會贊同平機會的建議，應修訂種族歧視，以規定政府在執行職務和行使職權時作出歧視亦屬違法。**

在教育及職業訓練範疇授課語言方面《種族歧視條例》保障的局限

26. 正如平機會所指，《種族歧視條例》保障在教育及職業訓練方面免受種族歧視，但《種族歧視條例》第 26(2)訂明，作為例外情況，教育機構並不需要為任何種族群體的人在授課語言上作出變更或作出不同安排。《種族歧視條例》第 20(2) 也對職業訓練有類似的規定。
27. 本會曾接到不少任職建造業的南亞裔人士的投訴，他們希望參與建造業訓練局的建造業課程，以提昇技能及增加收入，唯議會的絕大部份課程只以中文授課，而訓練局只有極少數課程以英語開辦⁵。另外，為鼓勵新人入職建造業的「Build 升」計劃亦只以中文授課。本會查詢獲告知指有關課程需要至少 20 名有同等英語教學需要的人士報讀，才會考慮開辦以英語教授的建造業課程。另一方面，議會只有部份工藝測試及機械操作項目資歷證明測試備有英文試卷（但在測試期間容許考生攜同其翻譯員進行翻譯）。本會認為有關限制阻礙少數族裔人士進修及獲取技能資歷證明的機會，或涉及間接歧視。
28. 正如平機會所言，多個聯合國機構批評，政府未有充分履行消除一切種族歧視公約所賦予接受教育的人權和免於歧視的權利。另外，《香港人權法案條例》第 22 條訂明，人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視，當中明確提到禁止語言歧視。本會關注《種族歧視條例》第 26(2)條和 20(2)條明文規定的例外情況，有否違反了《香港人權法案條例》第 22 條的規定。**因此本會贊同平機會的建議，廢除於教育**

⁵ 根據政制及內地事務局《促進種族平等行政指引》建造業議會促進少數族裔平等權利－現行及計劃中的措施（二零一三年九月），建造業議會以英語授課的全日制短期課程及技能提升課程，分別只有2個及1個。

和職業訓練範疇的授課語言方面的例外情況。

擴大免受騷擾的範疇和範圍

29. 本會贊同擴大免受騷擾的範疇和範圍，包括僱主須僱傭關係以外，已知而未有採取合理行動制止的騷擾，即由顧客、租戶及其他第三者對僱員所作的騷擾，負上法律責任；服務使用者騷擾服務提供者須上責任；服務使用者騷擾服務使用者須負上責任；與船舶及飛機有關的提供貨品、設施及服務範疇的騷擾的法律責任。

特別措施

30. 正如平機會所言，特別措施可讓公私營機構可以制定一些措施，讓社會上的弱勢群體可享實質平等。現時所有現行歧視條例都將特別措施訂為例外情況。本會同意平機會的建議，不應將特別措施視為令歧視變得合法的例外情況，而是應將特別措施定位為促進平等機會的積極措施。

公共機構促進平等主流化的責任

31. 如平機會所言，現時不少司法管轄區，都會要求政府和公共機構負上促進平等、消除歧視的法定責任，以有效的促進平等並將之主流化。但香港的歧視條例未有要求公共機構要有消除歧視，促進平等機會的具體責任。目前，香港政府只是為政府部門及公共機構制定指引，確保其檢討其政策和針對特定群體的影響。
32. 舉例，在種族平等方面，政府為各政府部門及其他公共機構制定《促進種族平等行政指引》，(下稱《指引》)向政府部門及公共機構提供指導，讓它們知道在制定、推行和檢討相關政策及措施時應如何促進種族平等。然而，有關《指引》非強制性，因此未能促使公共機構實施及檢討種族平等措施。此外，《指引》涵蓋的政府部門及政策局非常有限，一些對少數族裔有影響的重要公共職能和機構卻不包在內。同時，《指引》也沒有規定各政府部門須投入資源以執行相關指引，以及並無機制要求各部門就《指引》的執行情況進行定期檢討。
33. 根據本會南亞裔居民在港的法定最低工資保障及使用政府解困紓貧措施或服務的情況調查研究報告(2012)，有接近六成受訪南亞裔人士(59.7%)表示從不認識勞工處鼓勵就業交通津貼計劃，有 45 % 受訪南亞裔人士並不知道學生資助辦事處提供幼稚園及幼兒中心學費減免計劃。另有 24.7% 從未聽聞學校書簿津貼／學生車船津貼計劃／上網費津貼計劃等中、小學津貼。該調查的訪問對象為 15 歲以上在職及非在職而每月薪酬均少於 12,000 元的南亞裔香港居民(參考綜合住戶統計調查 2011 年 10 月至 12 月的按季統計報告之每月工資中位數釐訂)。這反映《指引》形同虛設，未有規定相關政府部門制定具體政策協助少數族裔居民認識及獲取政府服務。
34. 本會亦接獲不少南亞裔居民投訴，表示他們在使用勞工處的就業服務及醫院管理局醫療服務時缺乏翻譯服務的支援，以致他們在有關服務上未能獲得公平對待。另外，不少南亞裔人士他們到房屋署申請輪候公屋時，由於房屋署未有安排傳譯服務，令到中英雙語欠佳的申請人未能獲得足夠資訊或協助而作出決定或選擇。事實上，即使民政事務局已資助志願團體為政府部門提供即場傳譯服務，房屋署 2010-2012 年從未申請使用，2012-2013 年只申請使用 3 次，而 3 年內亦只申請 100 次電話傳譯服務。另外，他們在使用勞工處的就業服務時缺乏翻譯服務的支援，以致他們在有關服務上未能獲得公平對待。勞工處使用即場及電話傳譯服務的數字只是分別 18 及 140 次。
35. 本會認為應參考英國的經驗，規定所有政府和公共機構有責任主動促進平等，實踐

「公共機構的平等責任」，而有關責任是適用於所有受保障特徵。同時，列入名單的政府部門及公共機構須至少每年具體地指出，部門或機構促進平等的目標及達致相關目標的可用資源及實際開支，以及指出每年已履行的平等責任。

36. 因此，本會同意平機會的建議，應規定所有公共機構在職能和政策上都有法定責任，為所有受保障特徵人士促進平等及將之主流化和消除歧視。

殘疾人士的最低工資

37. 《最低工資條例》建議為殘疾人士制定特別安排，容許僱主給予最多四星期的試工期，期間支付最低工資的一半薪酬，然後再根據生產能力水平的評估結果，釐定殘疾僱員的生產力及工資水平。本會對有關機制持保留態度。首先，條例並沒有為生產力水平評估設立上訴機制，讓僱傭雙方在不接納評估結果時再作評估，因此僱主大可以在試工期以低薪聘請殘疾僱員，然後於試工期滿後以不接納評估為由，終止聘用殘疾僱員。再者，條例附表 2 第 7(5)條，已表明即使殘疾人士或僱主簽署評估證明書，亦不代表雙方同意延續有關僱傭關係，換言之無論僱主是否接納評估結果，均可終止聘用殘疾僱員。條例亦沒有提及評估機制是否在僱主提供了合理工作環境遷就及合適的工種下進行，評估結果能否真正反映僱員的生產能力遂成疑問。本會認為《最低工資條例》並不能保障殘疾人士與一般勞工一樣享有最低工資的保障，涉及殘疾歧視。
38. 本會強調，殘疾僱員與健全勞工同樣需要合理的最低工資水平，以應付個人及其家庭的生活需要。因此本會認為《殘疾歧視條例》附表 5 第 1 至 3 項的例外情況應予以廢除。