

---

# 目錄

國務部長 Barbara Roche 的序言	2
1 願望	4
2 平等是當務之急	5
3 平等機制的作用與貢獻	8
4 前進的方向	11
5 截至目前的諮詢結果	12
6 其他國家的經驗	14
7 未來結構的供選方案	19
一個單一的平等機構	
• 風險與挑戰	
• 單一平等機構的結構	
8 基於現有結構的供選方案	24
• 單一路徑	
• 包羅萬象的委員會	
• 其他供選方案	
9 交叉問題	28
• 平等與人權	
• 蘇格蘭及威爾斯問題	
• 地方及區域性問題	
• 執法及宣傳職能	
10 2002-3 年起針對新類別的舉措	34
11 下一步工作	36
12 如何發表意見 <sup>1</sup>	37

---

<sup>1</sup> 回應此諮文的最後期限為 2003 年 2 月 21 日

---

## 序言

五月份，我宣佈了我們要以考慮英國平等機制的長期方案為中心，著手進行最具深遠意義的二十五年以來平等政策的檢討，包括考慮成立一個單一平等委員會的可行性。

一場針對平等機制的基礎和可供我們採用的組織形式這兩個原則問題的激烈辯論已由此而產生。我十分希望利益相關者和其他感興趣的人士能繼續與我們群策群力地確定最佳前進方向。

去年我們在《邁向一個平等與多元化的社會》一書裡說過，我們已看到辯論的結果是贊成成立單一平等委員會的。今天我們發表這份諮文目的就是要徵求你們對一些平等機制的具體結構方案以及對未來的組織如何對付急待解決的重大問題這兩方面的意見。

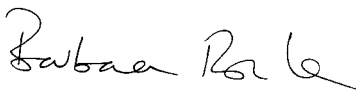
《平等與多元化：使其成為現實》探討了平等機制在借鑒英國和國外現有經驗的基礎上應怎樣做才能更好地實現每個人的平等機會與平等對待。此諮文確定了未來需要重視的領域，例如在考慮了所有人群之需要的前提下以協調統一的方式來提倡平等。我們需要走出“防範歧視的立法雖然重要但也僅僅是為了保護少數人群的利益”這一理念的局限。如今防範歧視已擴大到保護每個人 — 例如，我們每個人都將受到根據種族與僱傭指令第 13 條制定的防範年齡歧視法規的保護。

這份諮文展現單一平等委員會以及其他方案所能帶來的利益。同時也強調了我們要確保無論採取什麼方案都應滿足所有人群（無論他們是否居住在英國）之需要的重要性。確保我們將來能為我們的平等機制選擇最佳方案與結構，這不是政府自身力所能及的事情。現有的各委員會 – 平等機會委員會、種族平等委員會、殘障人士權利委員會 – 以及代表不同年齡、宗教、性取向及個人的群體已經與我們一同協作來確保我們在構思過程中儘量做到集思廣益。但我們需要透過今天公佈的諮文來繼續保持我們之間的溝通。

回應這份諮文並不是表達你認為我們應如何前進之意見的唯一方式。我們將於未來數月在全國範圍內組織一系列的活動，以便聽取最廣泛的意見。我們尤其想知道現時的平等機制應怎樣改進才能更好地滿足人們的需要。

我知道，盡早確定我們的計劃是很重要的。我們打算在明年春季公佈此次諮詢的結果並宣佈我們的進一步計劃。現在我可以告訴大家，我認為任何新的結構都需要等到 2006 年才會生效。於此同時，我們當然會繼續為種族與平等指令（Race and Equality Directives）的落實而努力工作，我們還將出版配合這份諮文的題為《平等與多元化：未來方向》的另一份文件，該文件擬定了我們打算付諸實施的立法議案的主要內容。我們致力使英國成為生活和工作的更理想、更公平的地方，一個能讓每個人充分發揮自己潛力的地方。我們需要正確的機制來使這一理想成為現實。我們重視你的觀點。

我們期盼著能夠聽取你的意見。



**BARBARA ROCHE**

Minister for Women

Office of the Deputy Prime Minister

副首相事務部婦女事務國務部長

---

## 第 1 部分：願望

- 1.1 政府的願望是實現一個平等、包容的社會。在這樣的社會裡，每個人都受到尊重、都享有平等的機會。每個人都必須能夠在社會和經濟生活中發揮自己的最大作用。我們需要對付阻擋人們參與和阻擋文化變革的障礙，從而能使平等機會及平等待遇成為每個人的當務之急。
- 1.2 我們希望看到一個所有群體都擁有更大主動權的英國，這又是以經濟主動權為關鍵目標的。只有這樣，阻礙個人和群體前進的觀念與偏見才能得到克服；文化、種族平等及社會多元化才會受到尊重與弘揚；不同的社區才能以互相尊重、互相包容的精神和睦相處；才能群情激憤地討伐個人歧視行為。
- 1.3 體制上對平等立法的有效、適時支持是實現這一願望的重要基礎。五月份，政府倡導了一項對法定平等機制未來結構的研究項目，尤其是在英國建立單一的平等委員會的可行性研究。這已激發了熱烈的辯論。
- 1.4 這份諮文擬定了我們對平等與未來調整方面的當務之急的評估，同時還考慮了何種平等機制有助於實現我們的平等願望，並且邀請大家就可行的結構發表意見。諮文注意到法律支持平等與支持人權之間的聯繫。最後，諮文擬定了諮詢活動之後的下一步舉措，包括何時及如何作出最後決定。

## 第 2 部分：平等是當務之急

- 2.1 在我們邁向一個更加平等的社會的進程中，已經發生了許多令人欣喜的景象。自 1970 年代以來，透過平等立法工作，我們在減少個人歧視方面已經取得了很大的成績。多元化的政策正在不斷深入人心 – 各公司與組織愈來愈重視對特殊人群之需求的考慮，無論是僱員、顧客還是其他人群。這除了多元化政策自身的成績之外，還為工商業帶來良多利益。我們需要進一步推動這一文化上的改變 – 這與早先注重解決歧視問題和後來的正面行動是相輔相成的。
- 2.2 平等是一個關係到整個英國的問題。英國針對平等機會的立法依然是西敏寺英國國會所關心的事務。但是我們必須對憲法的修改以及蘇格蘭議會和威爾斯國民議會的法典給予充分的考慮。
- 2.3 政府正透過修改立法去積極倡導一個更加平等的社會。殘障人士權利委員會（DRC）的成立標誌著邁出了關鍵的一步。類似的 2000 年種族關係修改法例（Race Relations Amendment Act 2000）規定了 40,000 多個公共機構必須促進種族平等和良好種族關係的義務，標誌著對變革的重大承諾。政府最近的一項立法授權各政黨採取正面行動去決絕我們民主機制當中的性別不平衡問題。另外還規定了同性戀與異性戀者通用的合法年齡。政府也頒布了保障殘障人士教育權益的新規定。
- 2.4 政府各部門的政策與計劃旨在改善處於不利境況之人群的境遇、響應多元化之需。“新就業對策計劃”（New Deal）和全國最低工資標準（National Minimum Wage）已經獲得擴大就業和減少不平等收入的成效。“就業家庭課稅優惠”（Working Families Tax Credit）政策支援了全國 1,300,000 多個家庭。“全國兒童照料戰略”（National Childcare Strategy）的實行使英格蘭及威爾斯的 700,000 名兒童獲得接受照料的機會。蘇格蘭兒童照料策略（Scottish Childcare Strategy）正由蘇格蘭行政院（Scottish Executive）實施。

New Deal 50 Plus 目前正在完善如何在工作場所提供新的培訓機會的計劃，以幫助年歲較大的人士重新接受培訓，特別是不願意僱用較大歲數人士的行業。Jobcentre Plus 動議倡導了一系列旨在幫助殘障人士獲得並保留有薪職位的計劃，該動議獲得殘障人士就業指導處（Disability Employment Advisors）的極大支持。Excellence Challenge 計劃一直在尋求能夠改善英格蘭及威爾斯地區處於不利境地的青年學生獲得高等教育機會的方法。同樣，蘇格蘭行政院（Scottish Executive）也致力採取多項擴大高等教育機會的舉措。

- 2.5 在蘇格蘭及威爾斯，蘇格蘭行政院和威爾斯國民議會（National Assembly for Wales）在主流平等領域的政策制定及實踐方面都作出了表率。
- 2.6 各政府部門都系統地制定了目標，在最近公佈的“公共部門服務協約”（Public Service Agreements）裡規定了處理與性別、殘障和種族有關的人士所面臨之不利境況的做法。這些都是措施嚴謹、責任分明的目標。我們正在努力工作去提高在政府部門（以及在我們的總體機制當中）就業的少數社團人士的數額。
- 2.7 我們正在努力工作以賦予人們經濟主動權。男性與女性之間的薪酬差距依然大得令人難以接受。殘障人士較之健全人士更容易失業和申請福利。在勞動力市場上，少數族裔員工較之白人更容易受到歧視並面臨晉升方面的不公平待遇。幫助人們就業顯然是朝著平等邁出了一步 – 也是在社會參與和社區生活方面的一個進步。這一直是本屆政府透過 New Deal 計劃、全國最低工資標準、以及殘障人士課稅優惠等措施加以實施的頭等大事。
- 2.8 在歐洲，政府在商議平等架構過程中扮演了主導角色。實現其目標的計劃已經相當完善。除了擴大英國的殘障人士歧視法例的範圍之外，我們還推出關於性取向、宗教和年齡的新舉措。在 2006 年之前，正在求職、已經在職、以及接受培訓的人士除了能受到現有的防範種族、性別和殘障歧視的法律保護之外，還能在這些新的領域受到保護。與這份諮文同時發行的《平等與多元化：未來方向》一書，總結了政府關於新法律的各项提議。法規草案的複本可從以下網站下載：  
[www.dti.gov.uk/er/equality](http://www.dti.gov.uk/er/equality)。

- 2.9 總體來說，我們的提議是以制定更為連貫一致和易於使用的法律為出發點的。例如，我們將制定禁止以任何因素為理由之騷擾行為的明確保護法例，並在可能的條件下以同樣的字眼去定義騷擾和其他重要的歧視概念。我們將減少現有法例中的例外規定，使法律能夠更廣泛地對求職人士、已就業人士和接受培訓的人士都能起到同樣的保護作用。我們還將修訂某些執法方面的規定，使投訴能夠更快地得到解決。這些進展對個人和僱主雙方都是有利的。最佳僱主已經明白了公平待遇與生產力相輔相成的道理。
- 2.10 我們會在今後的四年裡逐步實施這些修訂版法律。在此期間，有必要反思我們的經歷 – 例如，2000年種族關係修訂法例（Race Relations Amendment Act 2000）規定了公共機構必須履行促進機會平等之義務 - 以及對職責已轉移的行政機構的類似法定義務。在我們考慮今後發展方向的同時，可供我們借鑒的落實這些法規的成果正在不斷湧現。

---

## 第 3 部分：平等機制的作用與貢獻

- 3.1 平等機構在促進更加平等的社會方面起著關鍵的作用。種族平等委員會（CRE）、平等機會委員會（EOC）和殘障人士權利委員會（DRC）這三個平等委員會自成立以來已經作出了傑出的貢獻。種族平等委員會（CRE）和平等機會委員會（EOC）在過去的 25 年裡使英國的面貌發生了深刻的變化。殘障人士權利委員會（DRC）儘管只是成立於 2000 年，但已經產生了深遠的影響力，而且在將來的工作中擔負著重要的使命。
- 3.2 但是，現在應當深入瞭解平等機制的未來作用，這樣才能滿足將來的期望與需求。
- 3.3 平等現已涉及到每個人。各組織愈來愈認識到必須採取協調合作的方式從多方面尋求並促進平等。為受到歧視的個人平反具有至高無上的重要性，但目前的挑戰在於如何在我們的全社會範圍內支持與促進平等。
- 3.4 人們愈來愈期望獲得能夠尊重他們各方面個性的平等待遇。每個人的個性都體現在許多方面，例如性別、年齡、種族背景、宗教信仰等都是一個人的個性的表現方式。隨著人們明白英國的優勢來自於多元化的道理，他們對平等待遇的感覺就會更加深刻。有些個性以及綜合特性過去曾與不利境地及歧視有關，例如身為少數族裔的女性可能會處於雙倍不利的境地。平等政策必須對此作出響應，這又是一個必須開闊境界的原因。
- 3.5 我們相信，現時各委員會的職能與權力仍將是任何未來平等機制的核心。能否有效地對付歧視取決於是否擁有有效的手段來提高個人、企業與民眾對平等權利的認識；向個人提供指導與資訊；為工商業和諮詢服務組織提供建議與指引；向工商業及其他組織推薦良好實踐；為提出歧視投訴的個人提供支持；適當的時候應開展調查；必要時應採取執法行動。

3.6 但是我們相信，我們需要強調下述各領域的新的工作重點：

- 就什麼是阻擋更平等社會的障礙問題提高認識、鼓勵辯論，開拓寬廣的視野，眼光能夠超出單一群體關注的問題之外。將論點交與民眾及各地的決策者去討論。以不平等行為在現今社會之表現的深入理解為基礎，辯論如何予以對付。更好地表明證據，從而使行動和政策更具有針對性、更為有效；
- 確定主流 – 或將平等問題納入政策及實踐 – 涵蓋廣泛的領域，考慮到所有平等類別。與政府部門和公共服務事業單位協作，從政策與計劃及其實施的全面角度來滿足不同群體的廣泛需求。依靠工商業和義務部門來支持文化的改變；
- 向僱主以及服務提供商提供涵蓋所有平等義務範疇的建議與指導；
- 宣傳與支持個人在眾多領域所擁有的廣泛的平等權利；
- 採取靈活的執法方法，強調調解及當今的其他爭端解決技巧；
- 擁有處理多重歧視個例的有效手段；
- 培育強大的本地網絡，從根源上清除平等道路上的屏障；
- 與大量的利益相關者結為協作伙伴，對所有的人開誠布公；

- 有效、精簡的安排，充分利用資源。

**問題 1：**

以上所列的各項優先工作是否構成平等機制的關鍵性當務之急？  
請使用諮文內所附的表格回答此問題。

---

## 第 4 部分：前進的方向

- 4.1 正如 5 月 15 日所宣佈的那樣，政府正在考慮未來各種可供平等機制之結構採取的方案。政府致力逐漸形成一個適用於平等立法所涵蓋的所有領域的牢固、可靠的長期法律支持，現有法律和根據僱傭及種族指令（Employment and Race Directives）所制定的針對新歧視類別的法律均如此。自五月份以來，針對平等機制的原則和具體結構之可行性這兩個方面都已展開非常熱烈的辯論。這些辯論幫助人們辨明了問題的實質並為更廣泛的辯論奠定了基礎。
- 4.2 政府現在非常希望獲得你們關於未來結構方案方面的意見。在後面的第 7 和第 8 部分我們提出了若干徵求你們意見的方案。以下兩節提供了進一步的背景資料。第 5 部分列出截至目前政府諮詢研究活動所得到的結果，而第 6 部分則列出實行單一平等機構的其他國家的經驗。

## 第 5 部分：截至目前的諮詢結果

- 5.1 爲了推動平等動議的檢討工作，DTI 的婦女及平等單元（Women and Equality Unit）已與感興趣的組織進行了討論，特別是種族平等委員會（CRE）、平等機會委員會（EOC）以及殘障人士權利委員會（DRC）。這些討論對於加深對問題的認識、明確所關注的範圍來說都具有重要價值。我們對這些建設性的貢獻表示由衷的感謝。
- 5.2 截至目前，圍繞單一平等機構概念所做的工作包括 DTI 的婦女及平等單元 7 月份組織的研討會，向盡可能多的感興趣組織徵求意見。來自 120 個組織的 180 多人參加了研討會。其中包括僱主、工會組織、義務部門、現有的各平等委員會、現有平等法律已涵蓋及新平等類別所涉及的大量利益團體的代表、學術與科研機構等。研討會期間除了召開全會之外，還舉辦了處理關鍵問題的講習班，例如平等機制的結構問題；如何滿足僱主與服務提供商需要問題；提供支持的個人；法規宣傳與執行活動、權力下放、地區與地方問題之間的關係等。其他講習班活動探討了與六個平等類別有關的問題。研討會產生出大量寶貴的訊息及許多深刻見解。
- 5.3 與會人員普遍認爲，只要建立在有效的基礎之上，單一的平等結構有很多優越性。這樣的組織能推動總體平等進程、能爲個人和組織提供綜合性指導、並能提供解決多重歧視問題的更有效的手段。它將成爲一股解決機構性歧視的真正力量。但這樣的一個單一組織需要建立在深遠的平等願望基礎之上；擁有強大的實力和充足的資源；需制定明確的進度表和充裕的規劃時間。很多與會者都強調平等立法需要合諧一致，只有這樣，單一機構才能充分發揮作用；亦不得削弱各平等類別具體的重點需要，尊重其多樣性。

- 5.4 進一步的觀點包括，調解及爭端的其他解決方法可成為未來採用的寶貴手段，但需要具備廣泛的執法權力；需要認真考慮單一機構的結構；法規宣傳與執行活動需緊密相連，並須在融合的基礎上加以落實；應透過多種手段使基層和地區의 平等機制深入人心。

---

## 第 6 部分：其他國家的經驗

- 6.1 除了北愛爾蘭的經驗之外，我們還考慮了不少其他國家的做法。北愛的單一平等機制建立於 1999 年（北愛爾蘭平等委員會），該機制能起到從法律上保護所有群體不受歧視的作用。
- 6.2 其他國家的做法差異很大，反映出各自不同的政治與法律傳統。歐洲的有些國家幾乎沒有什麼正式的機制來支持平等，雖然大多數國家都有不同類型的法律機制。
- 6.3 荷蘭、愛爾蘭、北愛爾蘭、紐西蘭、澳大利亞、加拿大及美國都有一個支持平等、反對歧視以及（某些國家）維護人權的單一法律結構。舉例來說，澳大利亞、紐西蘭和加拿大的關鍵特徵已在下面數頁裡列出。這些國家的平等機制是爲了滿足各自具體需求、反映不同的法律架構、所涉權利的深度、政策優先以及內部組織的模式等因素，歷經許多年才確立下來的。儘管如此，最近的研究表明，他們都能透過融合一致的方式有效地體現各種利益 – 例如促進所有平等立法領域的良好實踐、提升多元化形像、提供總體指導等方面的利益，同時還能繼續滿足他們爲之服務的具體群體的需要。這些研究還表明，其他諸如明確的企業價值、一定的獨立性及充足的資源、可行的結構等因素也與成功密切相關。

- 6.4 我們將繼續探討其他國家的經驗，同時也認識到吸取別人的經驗時需要審慎 – 英國未來的平等機制必須建立在能夠滿足我們特定的需求和實情的基礎之上。

## 個例研究

### 加拿大

自 1977 年以來，加拿大便成立了在聯邦層次運作的人權委員會（Human Rights Commission）。該委員會透過投訴程序擔負著促進人權、反歧視執法的權責。該組織主要是一家執法和爭端處理機構：人們若有歧視方面的投訴，通常首先與他們聯絡，每項投訴都會得到全面考慮和處理。因此，爭端處理程序是人權委員會的主要工作，調解手段已開始在該組織社會工作中獲得更大的優先。經過最近的立法，目前該委員會的宣傳職能及進一步深入社區群體的職能開始受到更大的重視。

委員人數最多八名。這些委員都不擔負“專業”職能。但責任卻以區域及平等類別來劃分，做到男女均衡。人權委員會以功能確定組織結構，總共有以下四個關鍵性功能“支柱”：

- 法律服務；
- 僱傭平等（負責檢查僱傭平等政策的落實情況）；
- 運作（包括採用非仲裁的方式解決爭端、事件調查、公平薪酬和爭端解決部門）；
- 公司管理（包括政策與國際項目、計劃部門）。

## 紐西蘭

紐西蘭自 1977 年起成立人權委員會，其職能是維護及促進人權和歧視領域的執法。防範歧視的法律現已包括以性別、婚姻狀況、宗教或少數族裔信仰、年齡、殘障、政治觀點、性取向以及種族為理由的歧視。在 2001 年人權（修訂）法例實施之前，該委員會的結構主要以具體歧視類別為主線，下設按照種族、兒童權益、衛生與殘障、保護隱私分類的辦公室。與加拿大一樣，個案的調查、處理、解決是人權委員會的重點工作。

2001 年的法例採取了涵蓋各種歧視類別的平等做法，更加強調宣傳與教育的重要性而不是注重於解決個人的投訴，其目的也是為了增強一致性、更好地利用資源。種族關係委員會仍然有具體的職責與功能，反映了紐西蘭對種族平等問題的重視。還委任一名平等機會委員（Equal Opportunities Commissioner）。除此之外，其他委員不分專業。委員級別之下設立一系列以職能和專業而分類的單元。不同的辦公室依然存在，分管兒童權益、衛生、殘障人士權利以及隱私保護。

從執法上看，人權委員會注重調解。如果某案例無法經由調解得到解決，投訴者可以要求獲得人權訴訟辦公室的支持，該辦公室是完全獨立的，也是自成體系的。辦公室主任不受人權委員會管轄，有權作出支持某案例的決定。

## 北愛爾蘭

1998年7月作出決定，以單一平等委員會取代原有的組織，即：北愛爾蘭平等機會委員會（NIEOC）、北愛爾蘭種族平等委員會（NICRE）、公平僱傭委員會（Fair Employment Commission）以及全國殘障人士委員會（National Disability Council），並且建立了一個職權範圍超出上述各機構的組織。這包括根據北愛爾蘭法例（Northern Ireland Act）規定，公共權力機關須履行促進平等、提倡平等機會之法定義務的職責。1999年8月委任了委員，1999年10月正式成立了單一平等委員會（Single Equality Commission）。

最初結構的確定是為了北愛爾蘭平等委員會能夠“立即投入運作”，並同時展開包含原先各委員會工作的新職能結構的籌建工作。起初保持了依平等類別運作的方法，由聯合公司服務來提供支持，尤其是透過一個殘障人士權利單元來落實殘障立法所規定的職責。該委員會於2000年4月授權成為殘障法例的執法單位。

一種以功能為主體的結構逐步得以體現，致使現今的結構由三個分支組成：政策及公共事務、法律政策與指導、運作與公司服務。現時保留了處理種族與殘障歧視的小規模專業單元，主要負責政策的制定，而他們的運作功能則已融入上述各單元。

## 澳大利亞

澳大利亞人權與平等機會委員會建立於 1986 年，主要職能是促進人權及透過解決爭端來執行反歧視立法。該委員會由一名委員長和最多五名全職專業委員組成，五名委員每人負責一種具體的歧視類別：人權、性別歧視、殘障、種族和原住民權利。他們的公共可視度很高。每名委員由一個針對有關歧視類別制定政策及動議的專門的政策單元提供支持。而這些政策單元反過來又受到為總體組織服務的普通功能單元的影響。委員們在預算分配、人員安排、政策及計劃的制定方面有相當大的自主權。委員會的行政總監總管委員會的日常運作。

這一結構從先前的結構演變而來。先前的結構給予委員們很高的自主權。採用現時的結構是為縮小不同領域的大量差異，改善預算分配流程，提高委員會的整體一致性。

---

## 第 7 部分：平等機制未來結構供選方案

7.1 本部分列出可供未來平等機制的結構選用的三種方案。這是由一種單一平等結構和兩種建立在三個現有委員會結構上的方案構成的。我們非常希望能獲得你對這些方案的看法。

### 新方法：單一的平等機構

7.2 《邁向一個平等與多元化的社會》諮文裡指出，政府贊成設立一個單一的法定平等委員會，向個人和工商業提供綜合性的指引與支持、有助於實現整個平等領域的協調與一致。

7.3 能體現協調與一致利益的機構需具備以下能力：

- 以統一的方式促進平等，解決阻礙平等的一切障礙、滿足平等立法所涵蓋之所有群體的利益；與政府、公共服務機構及工商業緊密合作，加快變革的步伐，並讓公眾能聽到他們的呼聲；理解歧視的共性，制定並推行有利於解決各種類型的歧視的策略。
- 向工商業、服務業以及其他部門提倡在所有運作環節落實主流平等政策方面的良好實踐。工商業愈來愈重視人員管理和更廣泛的業務策略領域的各種多元化要素。來自平等機制的支持必須與這一綜合措施相吻合，並在帶動文化改變的進程中發揮強有力的作用。

- 透過以下各層面為客戶服務：
  - 供個人聯絡的單一聯絡點，在整個平等權利範疇內向他們全面提供資訊、建議與指導 — 尊重他們的實際生活經歷。
  - 為僱主及服務部門提供一個單一的指導服務聯絡點，涵蓋所有歧視類別；支持提供諮詢服務的其他組織，與他們建立伙伴關係。
  - 更有效地支持受到歧視的個人，特別是受到多重歧視的個人。
  - 建立一個更完善的基礎，形成一個能集中處理實際問題的地方網絡。
- 成為廣泛擁有各種知識與技能的中心，充分利用專業化的研究與法律能力；成為一個不斷學習新知識的組織，能夠激勵、帶動、弘揚成功經驗，能夠以靈活的方式去響應新的挑戰。
- 有能力與所有利益集團和非政府組織協作，共同對付各方所關心的一切問題；使伙伴式工作方法成為關鍵手段。

7.4 我們認為，一個任務明確、資源充足並涵蓋所有受平等立法保護之人群的單一平等機構具備了能夠有效地滿足這些需求的潛力 — 與最初未採取交叉式做法的情形相比，潛力更大。要是沒有一個綜合性結構，推動文化改變或解決普遍性平等問題的工作難度就會更大。單一的機構應能更有效地利用資源，因為能將更多的資金用於前線工作，避免不同組織之間的重複職能。尤其是，一個整體組織能根據僱傭指令（Employment Directive）最有效地保護受到性取向、年齡或宗教歧視的人士。

- 7.5 一個統一的機構應具有全國性影響和權力，在世界上也應有影響力，能表明英國在平等事務方面的主導作用。

## 單一平等機構 — 風險與挑戰

- 7.6 確立任何新的機制都會帶來風險與挑戰。我們已經表明了一些對於統一結構所產生影響方面的潛在關注。

- 任何群體，或平等立法所涵蓋的歧視“類別”的需要，都不應失去重點。任何新的機構都必須有效地為所有受歧視類別的人群服務。新組織內必須有效地確保滿足他們需求所需要的專業技能。
- 需將現有各委員會內正在進行的重要工作成功地轉入新的機構。例如，殘障人士權利委員會（DRC）關於確保有效地進一步落實殘障歧視法的計劃，包括將其擴大至教育部門；尤其是要確保殘障人士自身、工商業、教育部門全都理解各自的權利與義務。種族平等委員會（CRE）的工作也一樣，該委員會負責 40,000 多個公共部門的機構推動落實種族平等義務。
- 接受服務的所有群體的利益必須視為同等重要。突出任何群體的地位或使任何群體邊緣化的做法都是非常錯誤的。必須認真確定任何新組織的使命、結構和進程，確保將這些風險降至最低限度。

- 任何新機構都需要不偏不倚、開誠布公地與大量利益相關者協作，包括呼聲不高、不活躍的利益相關者。
- 向新結構實際轉換的過程需要緊湊、管理有序。需要做開式、專業化、對現有委員會員工及顧客利益負責的工作精神。
- 任何新的機制都必須符合蘇格蘭議會和威爾斯國民議會的法規與法典。

7.7 有些風險和挑戰，特別是以上前三點，對於單一機構來說可能比基於現有結構的做法更為尖銳。我們相信，這些都可以順利得到解決，利益相關者的信心也會得以保持。其他國家的經驗為這些問題提供了可供借鑒的寶貴資料。

7.8 此外，政府承認，任何新機構都需要獲得適當的資源，賦予其最大的獨立性，擔負起連貫一致的責任。

## 單一平等機構的結構

7.9 雖然此次諮詢並不解決各項方案所涉及的詳細的內部組織問題，但大家對適用於單一平等機構的結構表達了濃厚的興趣，如果這就是最終選定的方案的話。正如第 6 部分所列其他國家的統一平等機構已明確顯示的那樣，可供採用的組織形態方面的方案是很多的。兩種主要方案是：以功能為主的組織（內含基於宣傳、政策、公司服務等服務或活動的單元），或者是以平等類別為主的組織（內含基於單個類別的單元以及以主要活動為主的單元）。兩種方案可以組合在一起，在必要的時候允許某個主導功能組織內設立針對一到兩個類別的專門單元。無論選擇了哪一個主導原則，任何這類組織都需要平衡整個組織內的諧調性需求，從而實現平等的一致做法，使每種類別都能得到適當的重視。雖然利益相關者對平等機制的結構非常感興趣，但政府相信，原則上說，單元機構的委員和行政總監應當能根據政府為其制定的目標和願望去自行決定其內部組織。

**問題 2：**

你是否認爲一個單一的平等機構是適合英國的良好方案？

**問題 3：**

如果你贊同應當成立一個單一的平等機構，那麼你認爲這樣的機構應具備哪些權力？

---

## 第 8 部分：基於現有結構的供選方案

- 8.1 針對建立在現有平等委員會合作基礎上的供選方案，已經有不少提議。目的是能在無需設立新組織的基礎上實現更大的一致性。

### 單一路徑

- 8.2 這一模式的核心在於建立一個能為工商業和個人提供關於平等及多元化資訊與指導的單一連絡點。除此之外，各委員會將保留他們自己的管理權、政策與工作重點。
- 8.3 現有委員會經管的眾多服務以及需要新類別的其他服務都可以實現單一路徑。該途徑可以是一個使用共用名稱的連絡中心。可以透過書籍和宣傳資料、電子郵件和互聯網直接提供涵蓋各種內容的指導。只要有可能，這種指導將以一致的方式提供。複雜的、與具體類別有關的問題可以介紹給某個設在現有委員會內已經具備處理新類別能力的二級服務單位去處理。有效的指引將是成功的關鍵。其目的是讓個人的經驗與處理單一組織的經歷結合起來。
- 8.4 委員會需要作資源匯集工作，以便為共同的項目提供資金。必要時，還需要密切協作與聯合集資，用於宣傳和新聞等活動。
- 8.5 雖然為個人及工商業提供無縫指導服務有很高的價值，但這種做法無法獲得綜合性做法所能獲得的收益。這只能帶來各委員會其他功能之間的有限的一致，而且只能在有限的範圍內實現平等的統一推廣。這種做法亦無法反映新歧視類別工作的需要，新類別除了提供指導之外無法獲得現有類別所能得到的支持。因此，不太容易實現政府關於針對平等立法所涵蓋的所有內容逐漸形成有效的長期機制支持的承諾（見 4.1），現有立

法和新類別所涵蓋的內容均如此。也無法實現單一機構享有的卓越的成本效益。但這可能是走向一個更一致的結構的寶貴階段。單一服務點做法能收集更多有助於支持未來決策的證據。

**問題 4：**

*你是否認為單一路徑結構是一個良好的做法？*

## 包羅萬象的委員會

- 8.6 這一模式旨在透過資源共享來培育各委員會與提高效率之間更緊密的關係。關鍵特徵將是一個新的包羅萬象的管理結構，該結構能決定戰略上的輕重緩急與發展方向，作出預算分配方面的關鍵決策。這樣一個每種類別都有一個代表的包羅萬象的機構可能獲得負責每個類別、決定該類別當務之急的委員會的支持。這些委員會可能由為數不多的分管具體類別的委員們組成，委員向總體委員會負責。我們需要對總體委員會和具體類別委員會各自扮演的角色作出認真考慮。我們還需要考慮大不列顛的各地區如何能在新結構裡得到充分體現。
- 8.7 這一模式能夠加快各委員會之間的合作步伐，並能使他們的工作更加諧調一致。如能共同提供諸如人力資源、資訊技術等方面的服務，該模式就能產生更有效的資源。這還可能將以上所述單一路徑所需的要素匯集到一起。該模式能實現對商定的當務之急和資金來源進行排序，同時做到針對具體類別活動的專款專用。這一模式旨在帶來更大的一致性，避免全盤機制改變而造成的混亂。這能提供一個有助於邁向整體結構的跳板。可以用它進行其他動議和方法的試運行，其結果可用來支持將來一體化方案的決策。

- 8.8 但是，如果不建立針對新的歧視類別的新結構（等於建立了一個新的機制），則很難看出新類別如何在這一模式裡得到體現。此外，若使聯合策略的進展有意義，似乎最好還是由一個完全統一的組織來體現。除非包羅萬象的機構擁有至高的控制權，否則的話，迫於具體類別單元之間或他們與總體委員會之間的壓力，就很難取得更大的進展。最上層的更多機制可能不利於資源正確地用於體現成效。

**問題 5：**

你是否認為一個包羅萬象的委員會結構是一個良好的方案？

**問題 6：**

你是否認為還有其他組織結構方面的模式效果與上述模式相同或更好？

## 其他供選方案

- 8.9 對於不少已經提出的供選方案，我們認為是不應繼續加以考慮的。這些方案包括成立六個平等委員會，每個負責一種平等類別，並且要針對三種新類別成立一個與現有各委員會平行的新的常務委員會。這些提議都將長久分離各個平等類別，由於額外維持新的組織需要很高的雜項開支，所以不利於有效利用資源。另外也有人建議，新類別的職責應在現有的各委員會之間進行分配。但很難做到將三種新類別的職責合理分配到現有委員會之中，該模式對於實現綜合性機構的目標所起的作用也非常有限。

---

## 第 9 部分：交叉問題

9.1 無論選擇什麼樣的未來機制，都有許多需要解決的問題。

### 平等與人權

9.2 五月份宣佈的可行性研究的條款規定了我們必須作出要重視“提倡平等可能的新做法與更廣泛地提倡和保護人權之間的關係”的承諾。目前正在人權委員會調查案例中考慮這些問題的人權聯合議會委員會（Joint Parliamentary Committee on Human Rights）亦在最近的一份過渡報告<sup>2</sup>裡強調需對此作出考慮。

9.3 平等與人權相互補充的特點已在政府關於建立一個能公平及平等對待每個人、尊重每個人的尊嚴與價值的社會的願望中得到反映。這些原則是平等和人權立法的基礎。這些共同因素對任何與這兩個領域有關的體制支持方案都具有重要意義。政府將在未來數月裡進一步考慮這些問題。

9.4 從歷史角度來看，人權的核心是基本公民權和政治權利；例如公正審判、言論自由、宗教自由和結社自由的權利。這些都是為了保護個人與國家權力機構的關係中的權利，也是為了確保每個人在與這些權利的關係之中能獲得公平、正當的對待。於此相反，英國的平等立法重點一直放在社會與經濟利益的保護上，尤其是保護公民不受來自僱傭、接受教育、物品與服務等領域的歧視。現有平等委員會的工作正反映了這一重點，例如，他們所做的縮小男女員工之間的工資差距、增加少數族裔人士的就業比例、改善殘障人士獲得物品與服務的條件等工作。

9.5 儘管如此，歧視法現已開始走出規定人與人之間關係的界線：例如，2000年種族關係修訂法（Race Relations Amendment Act 2000）就規定了公共權力機關必須在各項活動中促進所有種族的社會成員的機會平等。這也反映出政府與機構性種族主義作鬥爭的承諾。

---

<sup>2</sup> 第二十二項報告：*The Case for a Human Rights Commission – Interim Report*，2002年9月2日公佈。

- 9.6 同樣，人權法（Human Rights Act）的目的之一就是要推動文化的改變，不僅為公共權力機關而且愈來愈多地為個人規定了應盡的義務。最近涉及體罰問題的案例為家長規定了義務，並且就工作場合的宗教及性取向包容問題規定了僱主的義務。
- 9.7 我們已經認識到關於機構可能提供的支持方式有許多不同的觀點；尤其是人權聯合委員會在最近的論證會上以及在他們的報告裡提出的觀點。對這些問題的考慮過程是很複雜的，需要做更細緻的工作。至少需要反映英國政府與專職行政管理部門之間的責任分配。貝爾法斯特協約簽訂之後，成立了北愛爾蘭人權委員會（Northern Ireland Human Rights Commission）。蘇格蘭行政院（Scottish Executive）最近宣佈了打算設立一個蘇格蘭人權委員會（Scottish Human Rights Commission）的意願。
- 9.8 對於這些問題政府將繼續給予考慮。

## 蘇格蘭及威爾斯問題

- 9.9 新的平等結構必須能反映蘇格蘭及威爾斯的需求與利益，能為蘇格蘭及威爾斯人民提供一流的服務，折射他們的觀點與期望。
- 9.10 政府認為，任何新的機構必須針對整個大不列顛（Great Britain）而設立，使之符合全英國（UK）及蘇格蘭議會和威爾斯國民議會（主體平等立法規定為保留事項）的權力分配。同樣，任何新的機制都必須能以強勁、權威的形態在蘇格蘭與威爾斯得以體現。這就需要在蘇格蘭和威爾斯設立資源雄厚的辦事部門，其特點顯然應符合蘇格蘭及威爾斯的需要。這些部門應建立在蘇格蘭及威爾斯種族平等委員會（CRE）、平等機會委員會（EOC）及殘障人士權利委員會（DRC）之間的長期緊密協作基礎之上，並應擴充針對新類別的新力量。他們的詳細職能和組織形式需要與所有關鍵利益結合在一起共同來制定。
- 9.11 蘇格蘭議會及威爾斯國民議會十分關心平等問題。蘇格蘭議會裡有一個平等機會委員會，威爾斯國民議會裡有一個機會平等委員會。兩個行政機構都有促進平等機會的權力。透過對主流平等機會的重視，他們都在積極推行公共服務部門在住房、教育、衛生等領域的平等。任何新的平等機構都需要與這些專門的行政管理及立法機構互動。
- 9.12 除了設立資源雄厚的辦事機構之外，還提出了旨在確保新平等機構能反映蘇格蘭及威爾斯需要的其他提議。例如，有一項建議認為，是否可以設立一個“輕量級”的中央機構來協調英格蘭、蘇格蘭及威爾斯的三個執行分支。這一結構需要在現有放權政策背景下運作。我們將考慮三個地區機構的自治權如何能與中央機構的總體職責保持一致的問題。此外，我們還需要確保蘇格蘭及威爾斯兩分支提出的關於英國議會保留事務（例如僱傭權利立法）的觀點能夠得到充分的考慮。三個行政分支之間需要密切協作，做到經驗共享。

### **問題 7：**

政府打算在整個大不列顛建立某種新的平等機制，以反映放權政策。需要採取什麼措施來滿足蘇格蘭及威爾斯兩地獨特的經濟、政治、法律及文化實情？

## **地方及區域性問題**

- 9.13 平等機制需能面向所有潛在的使用者，並能廣泛體現有可能提供的最佳服務。我們要確保現時現有委員會的良好實踐能夠有效地在新的機制裡發揚光大。
- 9.14 能夠在多種不同層次提供服務。電話助線和互聯網愈來愈成為獲得現有各委員會提供的各種建議、支持、指導的重要渠道。但也需要考慮平等機制應有什麼類型的“門面”。
- 9.15 地方及區域層次可執行多種職能，可扮演多種角色，因而能以最便捷的方式為終端使用者提供指導與支持。例如，新的機制可能包括成本低、效益高的區域辦事機構，以發現並處理特定領域的具體問題。
- 9.16 另外，任何新的組織都可以緊密配合當地現有組織的工作。愛爾蘭共和國的平等事務權力機關也正在與他們的公民諮詢局對應機構協作，以便宣傳該權力機關的職責與職能。這一工作還進一步包括為顧問人員提供平等工作的專業培訓，進而能更好地傳播知識，推廣最佳實踐。

### 問題 8：

我們歡迎你就地方與區域層次需要提供什麼類型的服務問題提出你的觀點：

- 向個人提供建議與指導？
- 向工商業提供建議與指導？
- 落實新的平等機制工作的“路徑”或焦點？
- 向當地的僱主和服務提供商宣傳平等的意義？

### 執法及宣傳職能

- 9.17 有人認為，從工商業角度來看，將來把執法和宣傳責任交給其他組織是有好處的。有些公司可能會覺得很難向一個既負責執法同時又試圖獲得改善其做法之意見的委員會敞開思想。
- 9.18 但認為應當在同一組織內保留宣傳與執法職能的論點亦十分雄辯。擁有不同的組織有助於吸取在執法和宣傳與指導活動兩者之間流動的教訓。這兩項活動需要相互溝通。分離將導致技能的流失和重複勞動。若沒有法律補救作為最後的求助手段，工商業可能不會重視這樣的機構，從而削弱其效力。只要能做到指導與執法職能之間的必要平衡，並且能在機構的內部組織裡將二者恰當地分開（即設置所謂的“長城式”壁障），那麼，就有可能以所有顧客都滿意的方式處理好任何利益衝突。

**問題 9：**

你是否同意任何新的機制都應負責宣傳與執法兩種活動？

## 第 10 部分：2002-3 年起針對新類別的舉措

- 10.1 在進行此次諮詢的同時，政府將作出特殊安排來支持僱傭指令（Employment Directive）關於防範僱傭領域以性取向及宗教為理由的歧視行為的法規落實工作。這些安排將在 2003 年 12 月生效。
- 10.2 由於沒有成立涵蓋這些歧視類別的法定的委員會，所以政府的當務之急是要確保公共及私營部門的個人和僱主理解新法規為他們規定的權利和義務。出版《平等與多元化：未來方向》一書是該進程的第一部分 ([www.dti.gov.uk/er/equality](http://www.dti.gov.uk/er/equality))。該書總結了各項諮詢活動的結果，以方便眾多行業的讀者閱讀的方式概括介紹了政府的立法計劃。這本書擬定了政府關於提高認識、制定支持立法的腳踏實地的指引、提供實際指導的計劃。我們將與“諮詢、調解及仲裁服務處”（ACAS）、各平等委員會以及其他組織（包括義務部門的組織——因為他們已擁有相關知識與技能）協作去一同做好這項工作。
- 10.3 平等機會委員會（EOC）、種族平等委員會（CRE）和殘障人士權利委員會（DRC）有許多其他權力，例如調查歧視性做法的權力，後者能為更大範圍內的團體產生正面結果。各委員會還透過免費法律指導以及法律代理的方式來支持少數個案，這種做法往往能為個例法的制定產生戰略性影響，帶來更廣泛的利益。
- 10.4 我們不認為短期內重複這些職能使其涵蓋性取向與宗教是正確的做法。部分原因在於，這反映出法規需要時間才能深入人心。法規需要獲得諮詢與指導服務的支持，這樣，案例調查和法律支持才具有更重要的價值。此外，我們亦不認為有必要成立新的組織，也不必在政府就平等機制的未來問題進行公開諮詢的同時大量增加現有各委員會應負的責任。

- 10.5 關於性取向及宗教的法規當然也會以與其他歧視類別相同的方式予以執行，即透過僱傭仲裁服務處和法庭。此外，正如這些其他歧視一樣，提出投訴的人士將能贏得他們的朋友、工會、或對他們的案例特別感興趣的義務組織的支持。個人還可以去當地的公民諮詢局尋求指導，那裡能提供免費法律諮詢；如果涉及某領域的歧視投訴比較普遍，公民諮詢局還可以充當投訴者的法律代理。
- 10.6 我們在英格蘭及威爾斯都成立了社區法律服務處（CLS），以確保民眾能獲得關於他們法定權利的資訊，理解應如何履行自己的權利。CLS 內的許多組織都與法律中心（Law Centres）和 Pro Bono 團體一樣能免費提供部分或全部服務。我們將與這些組織和各式各樣的諮詢網絡一同工作，確保他們以及其他機構都能詳細理解新的法規，能以積極的方式響應求助要求。
- 10.7 在蘇格蘭地區，蘇格蘭行政院的第一助理大臣（Deputy First Minister）已成立了一個工作組（Working Group），就法律諮詢及資訊提供問題提供諮詢意見。工作組去年提交了工作報告，蘇格蘭大臣門已宣佈一項工作發展計劃。政府將與蘇格蘭的有關資訊網絡及義務組織協作，確保關於歧視的新法規能夠深入人心。

---

## 第 11 部分：下一步工作

- 11.1 此份咨文的目的是要徵求你對上述各項問題的意見。你的觀點對於我們能否就英國的未來平等機制作出正確的決定來說是至為重要的。做好這項工作是我們實現帶領英國走向一個公平與平等社會的願望與抱負的關鍵。
- 11.2 我們需要開展廣泛而深入的辯論。你們已經提出了許多遠見卓識的觀點，但我們還希望大家繼續群策群力。我們將廣泛傳達你們的提議，並會在英國不同地區組織各項徵求意見活動。
- 11.3 此次諮詢之後，政府預計在明春能就新舉措的總體格局作出原則性的決定。之後，我們將擬定新結構的雛形提議，作為進一步徵求意見的基礎。這一輪諮詢活動將重點考慮新機制詳細的權力、職能及組織問題。

### 建立新結構

- 11.4 原則性決定一旦作出，下一步的任務便是將其明確地應用於未來機制獲選方案的職能、權力及結構之中，並開始制定詳細的計劃。我們將以公開與協作並且動員各委員會及利益集團參與的方式來完善選定的方案。我們確認，享受新機制服務的所有人士都應能夠就工作的輕重緩急和設計思路發表意見。
- 11.5 我們將與各委員會、委員會的工作人員、員工代表以及總體利益集團協作，確保以公開和專業的方式實現向新機制的實際過渡。一定要做到儘量減少干擾，使各委員會在過渡期間能夠繼續有效地運作。

---

## 第 12 部分：如何發表意見

### 如何作出響應

- 12.1 這份資料集裡包含一份問卷。請儘量抽時間填答此問卷。應將填好的問卷寄至問卷上註明的地址。另一種可能更容易的方法是，從婦女事務及平等單元的網站下載問卷表：  
[www.womenandequalityunit.gov.uk](http://www.womenandequalityunit.gov.uk)，將填好的表格用電子郵件寄至：[equality.consultation@cabinet-office.x.gsi.gov.uk](mailto:equality.consultation@cabinet-office.x.gsi.gov.uk)。  
如果你有視力殘障，希望口頭回答問卷上的問題，請致電：  
020 7273 8828。

### 諮詢活動截止期

- 12.2 諮詢活動於 2003 年 2 月 21 日結束。請在此日期之前寄回你的意見。

### 關於此次諮詢的疑問

- 12.3 如果你覺得此文件裡有不明確之處，需要進一步解釋，請致電項目團隊：020 7273 8828。

### 如何獲取資訊及其他格式的版本

- 12.4 此文件採用多種版本製作，以確保更廣泛的利益相關者能讀到我們的提議。下一頁裡的表格中列出其他版本的種類和免費索取的方法。如果你有殘障，需要不同的印製格式，請致電告訴我們：020 7273 8828。

## 如何索取此文件的更多複本

12.5 此文件採用多種版本製作，以確保更廣泛的利益相關者能讀到我們的提議。除了可以從互聯網上閱讀或下載之外，還可以致電出版處索取此文件更多的印製複本，電話號碼見下一頁的表格。下表列出各種其他版本和免費索取的方法。如果你因殘障而需要不同的印製格式，請致電告訴我們：020 7273 8828。

## 索取更多的文件

主文件	編號	電話
《平等與多元化：使其成為現實》		
• 英文	02/1353	0870 1502 500
• 威爾斯文	02/1355	0870 1502 500
• 阿拉伯文	02/1357	0870 1502 500
• 中文	02/1358	0870 1502 500
• 古吉拉特文	02/1360	0870 1502 500
• 印地文	02/1359	0870 1502 500
• 盲文版	02/1369	0870 1502 500
• 錄音磁帶（摘要）	02/02/CAS7	0870 1502 500
• 大字體版		0800 028 8078
• 3.5" 電腦軟磁片		0800 028 8078

主文件	編號	電話
《平等與多元化：未來方向》		
• 英文	02/1164	0870 1502 500
• 威爾斯文	02/1367	0870 1502 500
• 阿拉伯文	02/1216	0870 1502 500
• 中文	02/1217	0870 1502 500
• 古吉拉特文	02/1219	0870 1502 500
• 印地文	02/1218	0870 1502 500
• 盲文版	02/1220	0870 1502 500
• 錄音磁帶（摘要）	02/CAS5	0870 1502 500
• 大字體版		0800 028 8078
• 3.5" 電腦軟磁片		0800 028 8078

法規及解釋性說明	編號	電話
• 殘障	02/1369	0870 1502 500
• 平等薪酬	02/1370	0870 1502 500
• 種族	02/1371	0870 1502 500
• 宗教	02/1373	0870 1502 500
• 性取向	02/1372	0870 1502 500

## 如何發表諮詢過程方面的意見

- 12.6 如果你希望對我們執行此次諮詢活動的過程表達你的意見，或為將來的諮詢活動提建議，請致函：Philip Martin, Regulatory Impact Unit, Department of Trade and Industry, 1 Victoria Street, London SW1H 0ET。