

政策研究組
議事及立場文件

主題: 年齡歧視立法研究¹

經濟不景，整體就業條件持續惡化，年齡對中老年人人士的就業影響越來越嚴重。多項調查發現普遍年長僱員在過往的工作經驗及面試時遇到年齡歧視情況，有的甚至因年齡被僱主壓低工資及迫令提早退休。爲了消除社會對特定年齡群組的歧視行爲，使僱員能按能力、知識、學歷，發揮所長，投身相配職業，我們要求政府儘快立法禁止就業年齡歧視。我們明白就業年齡歧視乃隱閉行爲，不但不易察覺，而且舉證困難，但在就業年齡歧視嚴重的今天，立法已是刻不容緩。我們強調，要徹底消除就業年齡歧視，達致平等就業機會的目標，除了立法外，公眾教育同樣重要，兩者缺一不可。

什麼是就業年齡歧視?

就業年齡歧視是指僱員或可能獲得聘請的人士，因爲年齡而在僱傭上受到不公平或不同待遇。年齡歧視可能出現在招聘、晉升、調職或培訓、備用條款和條件、員工自行離職或公司裁員計劃、退休政策、及投訴和申訴處理程序等安排上。

爲增加公平機會，協助不同群組克服就業困難而自發地採取措施，則不屬年齡歧視。這些措施包括爲年長人士提供再培訓或就業輔導，以協助他們尋找合適的工作。其他豁免情況則包括聘用在私人家庭受僱的工作及具有確實職業條件人士，例如聘用年長人士飾演長者角色。

本港的就業年齡歧視情況

隨著香港經濟結構轉型及整體就業條件不斷惡化，就業年齡歧視問題逐漸引起社會關注。其中中老年人人士在求職及就業方面的年齡歧視問題更成爲社會關注的焦點。

經濟結構轉型，本地製造業生產工序迅速外移，造成低技術職位供應嚴重不足，大量中年及年長工友紛紛被迫轉業。可是，他們在轉業求職過程中卻受到僱主不合理的入職年齡限制，有的甚至因年齡因素而被壓低工資。更不堪的是，在經濟衰退之時，一些擁有學歷及技術的較年長僱員也成爲機構的裁員或「要求」提早退休的對象。這批年長僱員在重投勞工市場的過程也同樣的遇到僱主不合理的入職年齡限制，有的甚至要被迫接受較以往

¹ 本文乃本會政策研究組二零零五年四月十八日會議之討論結果。

低薪或低級之職位。

事實上，自九零年代末，本港已有不少研究指出，社會上普遍存在對中老年人就業年齡的偏見及歧視行爲。Ho and Wei (1999)的研究指出，香港大部份機構不會聘請年長工人，亦只會願意把資源投放在年輕僱員的培訓上。²陳錦華及王志錚(1999)的研究亦發現三成的受訪者在過往的工作經驗或面試時都遇到年齡歧視，40至44歲的被訪者當中約有三分之一遇到年齡歧視，45至49歲的受訪者有四成有此遭遇，而50至59歲當中更有四成半以上有此遭遇。³

香港社會服務聯會於2000年針對中老年人就業狀況的調查亦發現，約三成半受訪的中老年人表示工作上曾受到年齡歧視，近四成被訪者更因年齡因素而被僱主拒絕聘用，而近四份一之受訪者更曾因年齡被壓低工資及解僱。⁴2004年香港城市大學發表的調查研究亦指出，年齡歧視問題在就業市場內十分普遍，當中又以45歲或以上曾接受再培訓之學員面對較嚴重程度的入職年齡歧視。⁵

事實上，根據香港統計處的資料，中老年人的確較其他年齡群組面對較嚴重之失業問題。舉例，2003年，30至39歲人士的失業率僅6%，但40至49歲及50至59歲人士的失業率卻分別錄得7.3%和9.4%，後者的失業率更較整體失業率7.9%高出一點五個百分點。即使2004年經濟好轉，統計處的資料卻顯示，40至49歲及50至59歲人口的失業率仍較30至39歲人口的為高，其中50至59歲人口更高達8.7%。至於60歲或以上人口的失業率雖較40至59歲的失業率低，但2004年這群60歲或以上人口之失業率亦高達5.9%。⁶在經濟不景及本港強積金保障尚未成熟之際，我們相信大部份有工作能力的中老年人還有很強的工作需要以謀取生計。然而，基於社會對中老年人工作能力的假設及其他原因，他們普遍的被排擠於勞動市場外。

對年長人士產生年齡歧視的原因

或許，大部份人認為年齡與老化的必然性是年長人士面對較嚴重的就業年齡歧視的原因。正如生物學家指出，老化是每個人必經的階段，隨著年歲增長，個人的生理功能，如健康、記憶力、學習能力等會隨之耗損，個人亦因此失去擔當生產崗位的能力。脫離工作崗位、進入退休或半退休的休閒狀態就成了社會對其年齡角色的期望。⁷

² 資料來源: Ho & Wei (1999). *The Determinants of Hiring Older Workers: Evidence from Hong Kong*, in *Industrial and Labor Relations Reviews*, v52.no3 p.444-459。

³ 資料來源: 陳錦華和王志錚(1999). *失業研究(一)之高失業代的受害者*. 香港: 香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心。參考資料: 香港社會服務聯會(2000). *香港中老年人就業狀況研究*。

⁴ 資料來源: 香港社會服務聯會(2000). *香港中老年人就業狀況研究*。

⁵ 資料來源: Ngan, Kam & Cheung (2004). *Age Discrimination in the Labor Market in Hong Kong: Causes and Consequences at Individual, Organizational, and Societal Levels*. City University of Hong Kong, Department of Applied Social Studies。

⁶ 二零零四年第四季，30-39歲人口的失業率為4.7%，40-49歲的失業率為6.3%，50-59則為8.7%，當時的整體失業為6.4%。

⁷ 資料來源: 趙維生(1999). *“年齡主義與社會政策”*. 新社會政策. 香港: 中文大學. 頁344-345。

社會學家卻批評，把生理機能老化必然的等同個人心理老化，並直接引致社會生產功能衰退的論調是全然錯誤。他們強調個人的社會角色並不是年齡增加或老化的必然及自然結果，反之是社會建構不同年齡不同生理功能者的社會角色。舉例，國家的院舍照顧、社會福利政策、退休制度等都是促成年長人士扮演依賴、缺乏工作能力、學習能力低者的主要社會成因。換言之，不同年齡群組的角色塑造不是由其生理功能所構成，而是由該群組所處身的政治、經濟、社會位置所導至。更可悲的是這些與年齡有關的社會建構角色及形象經常透過傳播媒介廣泛的傳播而強化及鞏固，最後就成為社會對特定年齡群組人士的偏見，並造成相連之歧視行爲。⁸

在勞工市場的年齡歧視方面，社會角色建構論亦扮演重要的角色。現今的資本主義工業社會都傾向把「正常」身體形象塑造為「年青貌美、精力充沛」。部份僱主在招請、晉升、培訓員工時都特別重視其年歲及外在形態。若應徵者或員工年紀較長，部份僱主會拒絕錄用或調升，因為他們身體的一些外在表徵，例如容貌、身材等都會容易使其聯想到「老化」及「衰退」。這形象亦恰好的與「正常」的身體形象互相排斥。加上，社會普遍假定年歲較長人士記憶力差、缺乏工作能力、性格固執、保守、不能接受新事物等，所以導至他們在就業上面對較嚴重的年齡歧視問題。事實上，很多對年長人士工作能力、身材和外貌存有偏見之人士都沒有直接接觸他們的經驗，他們大多透過社會制度和媒體「認識」及確立他們之形象。

政府對就業年齡歧視的工作及立場

針對就業年齡視問題，本港政府早在一九九五年就成立就業年齡歧視工作小組，研究海外國家有關年齡歧視方面的行政措施及立法經驗，並於一九九六年就立法工作向大眾諮詢需要。儘管當時大多數人贊成立法，政府卻以反應不熱烈為由拒絕即時立法，其後有關討論更不了了之。

一九九九年，政府更重申就業年齡歧視問題與香港經濟衰退有密切關係。由於經濟環境惡劣，僱主對勞工的需求縮減，至使很多求職不遂的人感到他們所屬年齡受到歧視。政府認為經濟衰退下社會各年齡組別的待聘人士均需面對年齡歧視情況。隨著經濟好轉，就業年齡歧視情況會逐步改善。現階段政府只會以宣傳及教育的方法推廣平等就業機會。⁹近年，勞工處便出版了《消除就業方面的年齡歧視僱傭實務指引》¹⁰，協助僱主消除在招聘、僱用、晉升、解僱員工及僱員退休安排上的年齡歧視。可是，有關指引僅屬建議性質，不具有任何法律效力，對改善就業年齡歧視情況的作用不大。

⁸ 同上。346-348。

⁹ 資料來源：二零零零年六月二十一日政府新聞公佈“立法會四題：政府將繼續推廣平等就業機會訊息”
<http://www.info.gov.hk/gia/general/200006/21/0621177.htm>

¹⁰ 一九九九年政府勞工處首次出版《消除就業方面的年齡歧視僱傭實務指引》，二零零三年政府推出《消除就業方面的年齡歧視僱傭實務指引》第二版。

為何要立法禁止就業年齡歧視？

由於就業年齡歧視情況嚴重及缺乏有關的法例保障，政府應儘快透過立法確保僱員享有平等就業機會。我們認為立法禁止年齡歧視有以下的重要理據：(一) 履行國際責任，確保平等就業原則；(二) 協助中老年人就業；(三) 量才用人，有利企業發展。

(一) 履行國際責任，確保平等就業原則

政府一直認為就業年齡歧視情況與香港經濟衰退有關，隨著經濟好轉，就業年齡歧視情況會逐步改善。除了教育及宣傳措施外，政府堅拒立法禁止就業年齡歧視。然而，調查卻發現，即使二零零四年經濟好轉，普遍僱員卻仍感到僱主在招聘方面存在年齡歧視情況¹¹。統計處資料亦顯示，縱然二零零四年香港整體失業率有所下降，但 40 至 49 歲及 50 至 59 歲人口的失業率仍然高企，分別維持在 6.3% 和 8.7%¹²。這反映經濟轉好，年齡對中老年人人士的就業影響依然存在。

諷刺的是在就業年齡歧視嚴重的情況下，香港卻無法律保障個人免受他人基於年齡及其他身份的歧視行為。雖然香港於一九九一年頒佈香港《人權法》條例，為本港法例的一部份，以落實《公民權利和政治權利國際公約》賦予的基本人權。不幸的是，現行《人權法》條例僅約束政府及公營機構基於種族、年齡、性傾向等歧視行為，至於在私營機構、或個人與個人之間同樣行為，並沒有法例加以約束。聯合國經濟、社會及政治權利委員會便指出，根據國際人權標準，按某一年齡組別人士的能力的成見將他們分類，並限制他們可享有的機會，是不公平的做法。唯本港欠缺法律禁止私人領域出現的年齡歧視情況，未能履行香港對《經濟、社會與文化權利國際公約》的義務。

其實，每年平等機會委員會(下稱平機會)都接獲有關年齡歧視的投訴及查詢數字，二零零四年有關數字達 352 宗，較二零零一年多出 62 宗，顯示年齡歧視問題日趨嚴重，或愈來愈受大眾關注。但由於缺乏法律支援，平機會無法處理這些個案。平機會相信這些數字仍未能反映年齡歧視問題的本質和實況。因為當市民知道這些投訴，不屬於平機會的職權範圍或沒有索償的可能時，他們便不會再到平機會要求協助。¹³

要改善和減低年齡歧視，政府的宣傳與教育工作固然重要，但在就業年齡歧視持續惡化及愈來愈受社會關注的情況下，我們認為政府應儘快落實《經濟、社會、文化及權利國際公約》的國際責任，立法禁止年齡歧視，確保平等就業機會。事實上，現時部份的西方

¹¹ 資料來源: Ngan, Kam & Cheung (2004). *Age Discrimination in the Labor Market in Hong Kong: Causes and Consequences at Individual, Organizational, and Societal Levels*. City University of Hong Kong, Department of Applied Social Studies.

¹² 根據統計處的資料，二零零二年，本港的整體失業率為 7.3%，40 至 49 歲人士的失業率為 6.7%，50 至 59 歲人士的失業率為 8.2%。二零零三年「沙士」期間，整體失業率達 7.9%，40 至 49 歲及 50 至 59 歲人士的失業率則分別錄得 7.3% 和 9.4%。二零零四年第四季，本港經濟轉好，整體失業率下降至 6.4%，40 至 49 及 50 至 59 歲人口的失業率卻仍維持 6.3% 及 8.67%。資料來源: 香港政府統計處 (2005). 綜合住戶統計調查按季統計報告書二零零四年十月至十二月; 香港政府統計處(2005). 香港統計年刊 2004。

¹³ 資料來源: 平等機會委員會就香港特別行政區參照經濟、社會、文化權利的國際公約提交的報告於聯合國經濟、社會、文化權利委員會第 25 屆及 34 屆會議前提交之報告(2001 年及 2005 年 4 月日內瓦)。

國家，如美國、歐盟、加拿大、澳洲及紐西蘭等都已按照《國際人權公約》及《經濟、社會、文化及權利國際公約》的標準立法禁止就業年齡歧視。因此，作為具責任的香港政府，更應承擔保障個人權利的基本責任，透過立法及賦予平等機會權力，正視及調查一切有關年齡歧視的個案，保障被歧視人士的權利。

(二) 協助中老年人士就業，舒緩政府財政壓力

立法禁止就業年齡歧視可為中年長人士帶來更多的工作機會，長遠而言亦可舒緩政府用於中年及年長人士的社會福利開支。

根據統計處資料，45 歲或以上勞動人口佔整體勞動人口的比率持續上升，由一九九三年的 23.5% 上升至二零零三年 31%，反映 45 歲或以上的中老年人的就業需求將穩步上揚。如何協助該些年齡人士繼續工作或就業，將會是政府迫切的任務。

此外，香港的人口正迅速老化。65 歲及以上人口的比例推算將由 2003 年的 11.7% 顯著上升至 2033 年的 27%，年齡中位數亦由 2003 年的 38 歲上升至 2033 年的 49 歲。隨著香港的低出生率及死亡率持續減少，人口老化情況將越趨嚴重，政府用於整體福利及社會保障的開支會持續上升。¹⁴

理論上，2000 年實施強制性公積金制度能舒緩政府用於退休人士福利方面負擔，但隨著年青人口下降，整體就業人口相對下降，政府從薪俸稅所得的收入會逐步減少，換言之政府對長者福利之負擔會日益加重。另外，由於強積金供款期尚未成熟，準備退休及已退休人士未能即時受惠於該基金之退休保障。在這期間，我們相信部份年長人士仍會有強烈的工作意欲，而政府對他們的社會保障支援仍然沉重。

立法禁止年齡歧視就是要回應中老年人士持續增長的工作需求及消除他們的就業年齡障礙，讓他們可以憑個人能力及學識繼續發揮所長，參與社會工作勞動，賺取合理的生活工資。更重要的是，禁止就業年齡歧視立法是再培訓及終身學習外，延長職工工作壽命，促進中老年人就業及減少社會受養率的主要措施。長遠而言，我們相信中年及長者就業人口增加能有限度的舒緩政府社會福利及保障方面的財政壓力。¹⁵

(三) 量才用人，有利企業發展

除了消除公眾對不同年齡組別人士的成見及歧視行為外，就業年齡歧視立法可鼓勵僱主以量才取錄而非按年齡錄用的方式，選任最適合的人擔任職位。另一方面，每個人也可憑自己的才能、知識及學歷，投身相配職業，維持合理的生活。事實上，澳洲及紐西蘭的立法經驗指出，就業年齡歧視法實施後，更多僱主願意聘用曾經接受再培訓的中老年工人。

¹⁴ 根據社會福利處資料，截止 2005 年 4 月便有 150399 名長者領取綜合援助保障基金，佔整體綜援個案約五成，亦較上年同期比較高出約二個百分點。

¹⁵ 英國設菲爾德大學 Alan Walker 教授曾指出，除了要從供應層面，如收緊領取福利資格、削減福利金額，減少政府的社會福利保障負擔外，政府還可從需求層面舒緩政府有關方面的財政負擔，這些措施包括打擊就業層面的年齡歧視、實施終身教育、長期培訓等，好讓年長人士能重投市場，減少政府對他們的福利支援。Walker, Alan (2005). "Active Ageing: A Global Strategy for Sustainable Social Protection" Report from the public Lecture organized by Hong Kong Lingnan University.

由於就業年齡歧視立法可確保較年長人士不會因年齡因素被排擠出勞工市場，這可助企業保留年長工作人員的技術及經驗，節省機構訓練新職員開支。還有，由不同年齡、生活體驗、工作經驗組成的工作隊伍，工作團隊將更具靈活性及創見。

立法實施就業年齡歧視的爭議及潛在問題

就業年齡歧視立法雖然有不少好處，但部份人士仍反對立法，並質疑中老年人失業主要源於個人能力及條件不足，與工作年齡毫無關係。他們指出，在一個急速發展及轉變的社會，愈早投入勞動市場的人愈有可能被轉變中的經濟結構及就業市場的需要所排拒。這正如部份的中老年勞工一樣，昔日他們主要從事學歷要求較低之手工及製造業生產，但隨著經濟結構轉型，他們擁有的行業知識及技能已被急速發展的高科技行業所淘汰。由此，他們才紛紛面對就業困難，或於失業後無法重新就業。

部份人士則認為在進行職業前途策劃時，年齡應可視為有效的衡量準則，以立法方式解決年齡歧視問題只會施加不必要的用人限制，影響企業人力發展。在法例的影響下，僱主還可能要動用資源重新安排甄選、晉升、解僱等程序及薪酬架構制度，這無可避免的加重企業的財政負擔。有些僱主則擔心，若執法當局未能審慎及快捷的處理投訴個案，會成為僱主的一種束縛，影響企業運作。事實上，奧克蘭的立法經驗反映，為避免個案引起外界注意及涉及冗長的調查過程，大部份僱主寧可付出金錢來解決有關申訴。¹⁷

僱員亦質疑立法對禁止就業年齡歧視的成效。年齡歧視乃隱蔽行為，不單不易察覺，而且舉證困難。紐西蘭及澳洲的反歧視委員會就指出，大部份個案都難以找到證明歧視情況是否確實存在的證據。該等個案通常沒有人或文件佐證，經常都是訴訟雙方片面之詞。有時候，僱主更會利用文字上的漏洞，例如指求職者「具備過高資格」或「不懂得某某技能」，拒絕應徵者，而不說求職者年紀太大。¹⁸

驟眼看來，上述各項說法不是毫無理據。

若年長人士的個人技術及學歷不及較年輕或條件較佳的勞動者，被勞動市場排拒以至淘汰尚算合理。可是，我們發現大部份中年人士縱使具備適當能力，也因年齡被排擠於勞動市場外。即使在技術要求相對較低的批發、零售及餐飲等行業，部份中年低技術者也因年齡被無理摒棄，不得半次的面試機會。其實，這些工種與年齡的要求沒有直接關係，但僱主往往在招聘服務業僱員時以年齡及貌樣作為首要的聘用準則，漠視僱員實際的工作能力。這些不合理的工作年齡限制不但剝奪了中老年人憑學歷、技能及經驗投身相配職業的機會，而且也迫使他們接受缺乏保障的低薪工作，忍受不合理的工作條件。

立法的確會為僱主帶來短期的行政不便及額外的財政開支。但我們得清楚說明，立法

¹⁶ 資料來源：香港立法局秘書處。澳洲新南威爾斯及新西蘭實施各項有關就業年齡歧視法例的情況(1996)。

¹⁷ 資料來源：同上。

¹⁸ 資料來源：同上。

不是要增加僱主的用人及經營限制，反之是要立法建立一個健全的用人制度，使僱主將注意力集中在對僱員質素的要求上，而非依靠年齡等主觀的指標。若僱主能在面試及晉升員工時採取開明態度，必能找出最適當的人選。還有，我們相信良好的管理及用人方式不但能提高企業的生產力，而且也能節省僱主培訓員工的開支。

立法固然不能完全保障勞工免受就業年齡歧視，因為僱主可能會用各種方法逃避法例約束。但在就業年齡歧視嚴重的今天，立法已是刻不容緩的，至少它可以起阻嚇作用，及令明目張膽的年齡歧視個案得到處理，保障受害人的權益。我們強調，除立法外，教育工作同樣重要，因為年齡歧視往往源於錯誤的社會觀念及認識不足。要徹底的消除歧視，改變人們對中年人士及長者的偏見及態度，長遠而言政府還要從社會道德教育著手，透過學校及社會的教育工作，向大眾宣傳平等就業機會訊息。

就業年齡歧視立法的配套工作

我們認為要使就業年齡歧視法發揮作用，立法的配套工作十分重要。

首先，政府有關部門應制定明確的法例指引，向僱主清楚說明何謂合法和非法的行事方式，例如以服務年資作為決定某人出任某職位的準則、應得薪酬及福利是否被視為就業年齡歧視行為等，使其更能預計其僱傭政策及慣例是否符合法例。我們相信法例指引不但能消除僱主對立法疑慮，也能使其更認真的落實平等就業原則。¹⁹

還有，政府應檢視及修改一切與就業年齡歧視法互相抵觸的政策及條例，全面消除就業年齡歧視，貫徹平等就業精神。例如，本港的強制性公積金(下稱強積金)制度雖為大部份勞工提供基本退休保障²⁰，但制度中的 65 歲供款年齡上限不單間接劃定退休年齡，促使年長勞工停止工作，而且剝奪了 65 歲以上繼續工作人士的享受強積金供款保障的權利，造成退休政策上就業年齡歧視。同樣地，政府的持續進修基金 60 歲資助年齡上限，亦抹殺了 60 歲或以上在職人士接受資助的權利，嚴重歧視他們進修及學習需要。須知道在一個知識與技術急速發展的社會裡，教育對個人的就業及發展影響深遠。以年齡分配教育機會的政策措施不僅不合事宜，而且帶有強烈的年齡歧視，大大影響年長人士持續就業的機會。

政策研究組對就業年齡歧視立法的立場

經濟剛轉好，但整體就業條件仍未有改善，中年及年長人士普遍面對失業威脅。其中年齡更成為他們入職時的主要障礙。為了消除社會的年齡歧視行為，確保平等就業，我們要求政府儘快立法禁止就業年齡歧視。我們要求立法會各議員正視就業年齡歧視問題，為社會孤弱的人士發聲。

我們須強調，單靠立法並不足以徹底改善就業年齡歧視情況，因為部份僱主仍欠缺社

¹⁹ 參考資料：香港立法局秘書處。澳洲新南威爾斯及新西蘭實施各項有關就業年齡歧視法例的情況(1996)。

²⁰ 強制性公積金條例規定僱主必須為僱傭合約的合約期不少於 60 日的僱員供款，但制度保障範圍不包括家庭主婦、傷殘人士、無固定工作者及家務助理。

會道德責任感，並會利用法例漏洞逃避刑責。若僱主歧視中老年人士的態度沒有改變，中老年工人縱使擁有學歷、技能及工作經驗，仍然會被勞動市場所排拒。因此，我們認為除了立法外，社會道德教育同樣重要，兩者缺一不可。

然而，要使就業年齡歧視立法真正發揮作用，貫徹平等就業原則，政府還應制定詳細的法例指引及修改與就業年齡歧視法相抵觸之政策及法例。最後，我們重申，立法禁止年齡歧視不是要增加僱主的用人及經營限制，反之是要立法建立一個健全的用人制度，一方面讓僱主選任適當的人才，一方面讓每個人也可憑自己的才能、知識及學歷，投身相配職業，享受平等就業機會，維持合理的生活。

二零零五年五月二十七日

政策研究組成員

葉美玲 (委員、政策研究組召集人)
宋雲龍 (教會顧問)
甘淑萍 (主席)
鄭秉仁 (副主席)
鄭育麟 (委員)
黃紹佳 (委員)
王仕謀 (委員)
余偉華 (組員)
藍麗貞 (組員)
黃惠珍 (組員)
羅佩珊 (政策研究幹事)

香港天主教勞工事務委員會

地址:九龍觀塘創業街9號2703室

電話: 27725918 傳真: 23473630 網址: <http://www.hkccla.org.hk>