**爭取「長者就業友善政策」香港社區組織協會致立法會申訴部立場書**

**香港社區組織協會14 .7. 2017**

**1. 前言/背景**

面對全球人口老化的情況，早在2002年聯合國世界衛生組織 (下稱世衛) 已提出「積極老年」的政策框架，倡議以健康、生產力、保障作為三大支柱，支持長者繼續投身社會，以累積的經驗推動社會。「積極老年」的政策除了鼓勵長者積極參與社會，亦會為有需要的長者提供不同的照顧和保障，使壯健或體弱的年老者同樣能夠安享晚年。

自主和有質素的老年生活與經濟狀況有密切關係。根據研究顯示(Miu&Kang,2006)[[1]](#footnote-1)，社會保障、經濟能力和工作是能夠維持老年良好生活水平的主要因素，缺乏經濟基礎會影響長者的生活自主性。而當中「積極老年」的生產力支柱，意思指能夠讓長者有選擇地參與工作，而非因經濟困難而迫於工作。

**2. 長者工作的自主和選擇權**

設立退休保障不但為長者帶來安穩的老年生活，同樣保障長者繼續就業的選擇權和決定權。世衛2002年發表的「積極老年政策框架」[[2]](#footnote-2)中提及，發展中國家，如非洲、拉丁美洲等國家缺乏退休保障，長者在沒有選擇下只能以低下的工作維持生活；而歐洲等設有退休保障的國家，由於長者沒有太大的經濟壓力，他們可以自由地選擇工作或參與其他社會活動。對於沒能力的長者，政府會為他們提供足夠的照顧保障，使他們無須為生活惆悵；而對於有能力且選擇繼續參與工作的長者，政府更會為他們提供適切的工作環境，使他們在職場上有所保障和發揮能力。

香港政府早於2002年已迅速參考世衛提出的「積極老化：政策架構」藍圖，推出了措施以響應長者積極晚年的政策，但這些措施終究只是紙上談兵，沒有訂立全面的指引，缺乏周詳的計劃和實質配套，以致「積極老年」的計劃無法行之有效地在香港實行，使香港的長者得不到全面保障。 香港政府現時尚未落實退休保障計劃，使現時不少基層長者為了維持生計，無奈地到晚年被迫繼續工作。長者勞工遇到不合理的薪酬和待遇時，往往因生計而不敢發聲，因此這群長者勞工十分需要政府設立一個長遠為長者勞工提供保障和友善工作環境的政策。

**3. 2017年施政報告：只有削減福利、沒有政策鼓勵年者就業**

政府在2017年施政報告亦有提及長者再就業議題（只有第194段）：「此外，將領取長者綜援的合資格年齡由60 歲提高至65 歲，配合人口政策延遲退休年齡的方向。新政策實施前正領取綜援的60至64歲長者將不受影響。」，這段文字只有提到削減長者福利部份，和長者就業的方向，但當中沒有其他實際內容。

此外，在2017年4月7日發表的「勞工及福利局局長提交予立法會財務委員會特別會議介紹勞工政策範疇書面發言稿」[[3]](#footnote-3)上提及，「勞工處一直鼓勵僱主按企業的個別情況，採納友善對待年長人士的僱傭措施 ...... 將繼續透過不同的渠道和多元化的推廣活動，向社會人士持續宣揚有關信息。」 勞福局只做宣傳，沒有實際協助長者傭工的措施：

* 勞工處在2015年曾發布「共建銀齡友善職場友善對待年長人士僱傭措施」和「《耆．家．友善職場》個案專輯」的宣傳單張，向僱主提出長者友善工作環境的建議，只作宣傳成效極低。
* 勞工處在「中年就業計劃」以在職培訓津貼鼓勵僱主提供更多兼職工作予40歲或以上人士，此計劃非為協助長者就業。
* 勞工處曾安排向僱主解釋投保僱員補償保險，和推廣「僱員補償聯保計劃」，以釋除僱主難以為年長員工投購勞保的疑慮，但因無具體誘因而成效存疑。
* 勞工署2016年舉辦「中高齡就業新里程」就業招聘會，但目標不清亦令長者不易受惠；

**4. 2016年「職場年齡歧視的探索性研究」 本港未有立例保障年齡歧視**

平機會於2016年委託顧問研究公司，就在就業期間出現的年齡歧視進行探索性研究(Exploratory Study on Age Discrimination in  Employment, Jan 2016)[[4]](#footnote-4)，當中三成半(35%)受訪僱員表示本港就業市場年齡歧視問題屬嚴重及非常嚴重、並有三成半(35%)表示自己在工作期間曾經面對最少一種形式的年齡歧視。此外，研究亦發現，有七成(70%)受訪者支持立法禁止年齡歧視，反映社會主流意見亦認同年齡歧視立法的迫切性及必須性。

**研究報告亦指出，新加坡、日本、台灣及英國等地在消除年齡歧視的工作已取得顯著進展，並且在服務和法規上有較大程度改善，值得香港借鏡。例如：新加坡政府設立的分階段法定退休年齡機制、日本政府開設銀髮勞工服務中心，並為年長勞工提供就業津貼、台灣政府向年長勞工提供薪金及交通津貼，並設立個案管理系統，檢視年長勞工就業需要、英國於2010年制訂的《平等法令》，已被僱員引用於法庭訴訟，成功挑戰僱主施以的年齡歧視行為。英國的僱主亦被賦予責任，為聘用已屆法定退休年齡（即65歲以上）的僱員，檢視其退休安排、以引入階段性的退休安排、鼓勵設立兼職、季節性職位、在家工作或彈性上班時間等措施，以配合不同年齡勞工的就業需要。**

**５. 培訓局課程　　未能貼近基層年長僱員需要**

僱員再培訓局曾為年長人士開發「職場再出發」課程，為年長人士提供就業支援，教導他們掌握電腦應用、職業英語等基本工作技能，為投身職場作好準備。據香港耆康老人福利會2010年「就業長者行業分佈」的數據得知，在現時市場上提供長者職位的工種，按行業分佈佔五成主要為非技術工作，如清潔員、酒樓服務員等。一方面在業界缺乏工作機會讓基層長者發揮；另一方面，基層長者苦於維持生計，難以花時間上課學習，加上這些課程只傾向文職工作，對於基層長者非技術工人無甚用途。

**6. 現時為長者「就業不友善政策」**

現時勞工法例為各年齡階層的勞工提供保障，但沒有針對60歲以上長者就業的勞工保障，使他們在求職、工作待遇、強積金供款、筋肌勞損等方面得不到適切的勞工保障，只有被忽視。

**A. 部份60歲以上的長者受年齡歧視，勞保問題亦遇到障礙**

有長者勞工指出縱使身體仍然有能力應付工序，但公司擔憂年齡會限制工作便拒絕聘請。曾有一位62歲長者指出擁有文職、物理治療助理證書和多年照顧長者經驗，現時多次因年齡問題而求職不果；雖然多間公司表示65歲以下便可以申請職位，但面試時卻表示年齡大而質疑其工作能力，其後亦沒有聘用。同樣地，年長帶來的勞保問題阻礙年長勞工求職。一位60多歲的勞工因公司擔憂購買昂貴的勞保而最後不被僱用。政府缺乏對長者勞工的受聘保障, 令公司對聘請長者員工卻步，導致年長勞工因年齡和勞保問題而難以求職。

**B. 長者可選擇的工種範疇狹窄，缺乏工時彈性及工種彈性**

耆康老人福利會2010年「就業長者行業分佈」的數據表示，現時在市場上提供長者職位的，約5成是清潔員、侍應、保安等。一位60多歲的勞工表示，以往在內地擔任保安公司管理，曾經想尋找有關管理的工作，但現實中年長的職業市場有限，現時只能擔任保安員。另外，市場工種以長工為主，較少兼職選擇。有長者勞工表示，大多數市場上的清潔工作或餐廳雜務是長工，而不招聘兼職。市場只提供有限工種，當長者因應需要或體能而兼職工作，市場卻沒有足夠而合適的選擇，亦沒有相關政策措施支援企業提供多類型的工種適合年長勞工。

**C. 面對長者就業　　工作規則不友善：**

**沒有休息時間／無薪飯鐘時間／勞工法例過時／病假未有改革**

在市場上的非技術職業大多是工時長、勞動量大，年長僱員應付不容易。有年長清潔工表示，掃街工作10小時，加上２小時飯鐘時間(有1小時沒有飯鐘錢)，即在街頭合共12小時，一人推著裝有4,5袋垃圾的手推車走到垃圾站；

有擔任待應的街坊指出，食飯和休息僅僅只有20-25分鐘。對年長僱員而言，工作較需要適時的休息時間和工作設備的配合才能協助他們工作。此外，這些非技術職業亦會帶出勞損問題。

不少長者清潔工、保安員等都有足部和手部勞損，有工作洗碗的年長勞工，因為散工緣故，只要沒有開工便沒有經濟收入，因此縱使手部持續疼痛一年，仍要忍痛工作。

一位清潔工長者表示，長時間倒垃圾使手部勞損，間中出現手痺情況，由於醫生只開2天病假屬無薪病假，工友取不到「有薪病假」(未能滿足連續四天病假下限)。使他們成為不受保障和被剝削的一群。

**D. 65歲以上長者勞工缺乏強積金的勞工保障**

現時僱主、僱員需要強制供款至65歲，65歲後則由僱主、僱員各自選擇供款與否。雖然強積金仍然存在不少問題，例如管理費太高、投資風檢等，但強積金作為其中的勞工保障，當60歲以上長者勞工在市場上逐漸成為普遍的情況，強積金更要將長者勞工包括於保障中。有年長勞工曾表示，強積金成為他退休費，當65歲時要繼續工作，他希望自己供款之餘，僱主同時協助一同供強積金，使其工作生活得基本保障，即若是65歲以上僱員選擇繼續供款，僱主便要為繼續僱員供款，除非僱員不選擇再供款。另外，強積金對沖問題繼續蠶食勞工的血汗保障。政府容許僱主繼續利用強積金填補遣散費和長期服務金，使僱員得不到額外且應得的金錢金額保障。

**E. 外判制度剝削年長勞工的保障，年長勞工的索償保障小**

現時市面的清潔工作大多以外判形式，而外判清潔多是中老年人士為主。據香港天主教勞工事務委員會2014年「政府外判工人作待遇情況調查」[[5]](#footnote-5)指出，調查受訪者中以逾五成為56-65歲人士，更有一成受訪者為65歲以上，外判制度更剝削年長勞工的保障。

**以下為年長員工外判清潔工作的例子:**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 姓名 | 年齡 | 清潔工作的類別 | 飯鐘 | 外判合約年期 |
| 黃女士 | 62 | 屋邨清潔 | 飯鐘時間為2小時， 沒有飯鐘錢 | 同一間外判公司每3年續一次合約 |
| 曹女士 | 70 | 政府合署的清潔 | 飯鐘時間為1小時， 沒有飯鐘錢 | 外判公司3至4年續一次合約，或轉一次外判公司 |
| 張女士 | 68 | 街道清潔 | 飯鐘時間為1小時， 沒有飯鐘錢 | 外判公司4年轉一次外判公司 |

部份外判工作沒有「飯鐘錢」，但員工用膳時，身份依舊是員工，無奈留在工地，但用膳時間沒有工資保障。另外，政府為經濟效益帶頭壓榨勞工，頻繁轉換外判公司使勞工無法因連續工作5年以上而領取長期服務金；再者，基於強積金對沖，勞工的強積金因領取遣散費或長期服務金被對沖，強積金戶口金額被減半。

面對被剝削的勞工權益，年長員工更無法拒絕不公平。有長者員工在餐廳從事洗碗，一整個月從沒放假，餐廳亦沒有提供補假。若是年長員工向公司反映訴求，容易引來被辭退的危機，由於年齡大，被辭退後更難再找工作，可見年長員工的議價能力低。

**全面檢討年長員工的職業健康及職業病等問題，以及職業健康診所的診症情況**

據《財務委員會審核二零一六至一七年度開支預算管制人員的答覆》，診症服務次數由2013年約11800次數到2015年約9000次數，而職業病的確診數目卻一直只維持約200多宗[[6]](#footnote-6)。建議立法擴大肌骨骼疾病於職業病範疇，保障年長僱員因工作引致的筋肌勞損，確保年長僱員的勞工權益外，亦更貼近勞工的職業健康需要。

**7. 外國長者友善工作政策的經驗 德國/韓國/台灣/星加坡較進步**

自2002年世界衞生組織提出「積極老年」的政策框架後，不少國家已訂立指引，為長者持續持續參與社會、經濟等事務作支援保障。

在消除年齡就業障礙，不少國家已經立法消除年齡歧視問題，例如澳洲和德國，以確保年長勞工能夠平等地參與勞動市場。同樣地，日本亦修改退休法例，提

高退休年齡至65歲或以上或取消相關限制，並要求招聘職位時不可設有年齡規限。

在長者求職支援方面，海外國家設有工作中介，讓年長勞工有固定的求職途徑。在德國有專門為年長勞工成立的兼職的中介公司，讓長者有穩定的求職地方；而韓國首爾亦成立「人生二次收成支援中心」，為長者提供創業支援，和退休規劃等課程，考取各類證書再設身工作；台灣新北市也有「銀髮人才就業資源中心」，其中心不但提供求職方法，中心內的環境設備亦配合年長求職者的需要，例如可放大字體的觸控螢幕、因膝蓋負荷調整的座椅等，讓年長求職者可以舒適地尋找工作和感受到被尊重。

在工作支援上，有些國家會向聘用年長人士的僱主提供資助，以增添或改善工作環境，製造適合年長員工發揮的長者友善工作環境。新加坡「WorkPro優化職場計劃」正正提供資助計劃讓企業申請，以補助職務環境再設計，例如，曾有餐廳利用津貼設計e-menu 系統，讓年長員工用iPads 點餐；為了減輕年長員工體能勞動，餐廳增添自動化洗碗、切菜器材；為免年長員工忘記帶卡報到，則轉為電腦識別手指報到，使年長員工在工作上減少身體機能的阻礙，和得到保障。

在改善受聘機會方面，有國家以津貼形式支持僱主聘請年長工作人士。澳洲政府提供薪金津貼予僱主，鼓勵他們聘用年長的求職者，而同一職位聘用年長人士一段時間，僱主亦會獲得額外津貼。新加坡政府同樣地推出「特別就業補貼」，僱主凡聘用年滿 50 歲及以上而月入不多於 4,000 新加坡元(24,080 港元)的員工，每月最多可獲發放相等於該員工月入8%的「特別就業補貼」，以鼓勵聘用長者員工。而新加坡「WorkPro優化職場計劃」提供一連串的資助，例如職務再設計、年齡管理、新員工留任獎勵等津貼，以資金形式減低中小企業因高成本而不聘用年長員工的情況。

**8. 香港社區組織協會建議**

自世衛提出「積極老年」概念，各國已遵循健康、生產力、保障，三大方向訂立老年政策，唯香港至今仍未有訂立全面積極老齡化的指引政策，退休保障亦尚未落實，使現時不少基層長者為了維持生活到晚年仍要被迫勞苦工作:

香港社區組織協會建議如下：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 現時狀況 | 香港社區組織協會建議 |
| 1. 年齡歧視立法 | **政府沒有就年齡歧視立法** | * **勞工處加強推廣《消除就業方面的年齡歧視僱傭實務指引》，提升僱主防止年齡歧視的關注。** * **政府可仿傚新加坡的經驗，引入階段性的退休方案，以減低一刀切引入年齡歧視後對就業市場帶來的負面影響** |
| 1. 全民退休保障 | **由老有所養口號至今等足廿年都沒有** | **為每位65歲或以上長者, 提供勞、資、官三方供款全民退休金** |
| 1. 「年長僱員工作友善政策」 | **政府沒有任何政策:**   * **沒有稅務優惠吸引僱主招募年長僱員;** * **沒有經濟誘因協助年長僱員買勞保** | **應仿傚星加坡「年長僱員友善政策」、設立稅務優惠/薪金津貼等……** |
| 1. 強積金/遺散費對沖 | **2012年特首表示會取消強積金/遺散費對沖, 至今未實現** | * **爭取取消對沖;** * **反對把遺散費年資計算由2/3下降至1/2;** |
| 1. 僱傭條例 | **勞工法例仍停留在40年前光景:**   * **連續病4天才可以有4/5有薪病假津貼;** * **法定假期仍只有12天, 少於17天白領假期;** | **改革勞工法例** |
| 1. 工作環境和設備支援 | **政府延遲退休年齡政策: 只有方向沒有具體支援/服務** | **現時民間友善建議包括:**   * **工時彈性;** * **設施彈性(椅子);** |
| 1. 年長勞工保險 | **政府沒有經濟誘因協助僱主為年長僱員買勞保** | **政府資助僱主購買長者勞工保險，以減輕僱主聘用年長員工的負擔。** |
| 1. 職業健康 | **現時有52種被介定為職業病才能受勞工署職業健康診所具體保障;** | **全面檢討現時長者主要從事清潔業、保安業、飲食業等, 所帶來職業健康及職業病等問題, 從而加強年長僱員健康/疾病保障** |
| 1. 政府外判制度 | **政府外判合約(清潔/保安工作)每2年或3年更新另一合約或公司**  **即使是政府外判工, 不一定有飯鐘錢** | **年長僱員多從事外判工作;**  **以至失去長期服務金/遺散費機會** |

1. Cited in Mui, A., Iris, C. H. I., & Chui, E. (2008). *廿一世紀老年社會工作* (Vol. 1). Hong Kong University Press. [↑](#footnote-ref-1)
2. 世界衛生組織(2002)「積極老年政策框架」<http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/67215/1/WHO_NMH_NPH_02.8.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. 「勞工及福利局局長提交予立法會財務委員會特別會議介紹勞工政策範疇書面發言稿」(2017) [http://www.info.gov.hk/gia/general/201704/07/P201704070045 4.htm](http://www.info.gov.hk/gia/general/201704/07/P201704070045%204.htm) [↑](#footnote-ref-3)
4. 「職場年齡歧視的探索性研究」 (Exploratory Study on Age Discrimination in Employment, Jan 2016) <http://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/201616163452032905.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
5. 天主教勞工事務委員會 (2014)「政府外判工人作待遇情況調查」<http://www.hkccla.org.hk/article/RI_20140821.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. 2013年有231宗確診職業病；2014年有267宗；2015年有256宗。  
   職業安全及健康統計數字簡報(2016) <http://www.labour.gov.hk/tc/osh/pdf/Bulletin2015_TC.pdf> [↑](#footnote-ref-6)