

# 職場年齡歧視的探索性研究

## 研究概要

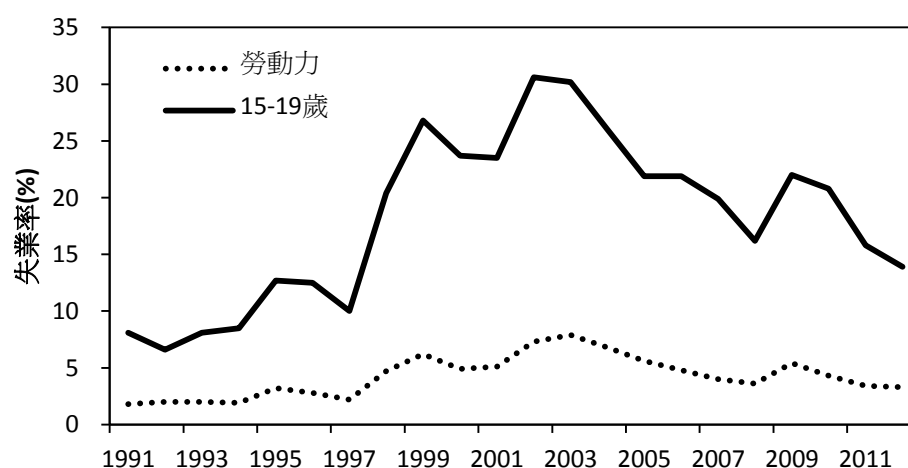
### 引言

平等機會委員會（平機會）決定委託研究機構進行「職場年齡歧視的探索性研究」項目。研究將提供香港職場年齡歧視的概況，並探討就年齡歧視立法的可行性。此外，研究將徵詢持份者意見，以瞭解年長人士繼續工作的誘因、其首選工作模式及僱主對年長僱員的顧慮。

### 背景

2. 平機會一直致力改善其工作及為公眾提供的服務。平機會定期探究不同持份者的意見和關注，以便平機會的工作能符合社會的需要和期望。為實現建設一個崇尚多元、包容共濟社會的抱負，平機會的工作不局限於四條反歧視條例，而是反對一切形式的歧視，提倡人人平等。公眾期望平機會在倡導其權限之外的人權議題上，擔當主動角色；並在適當時候，在社會上帶領討論備受爭議的議題。其中一項議題便是年齡歧視。

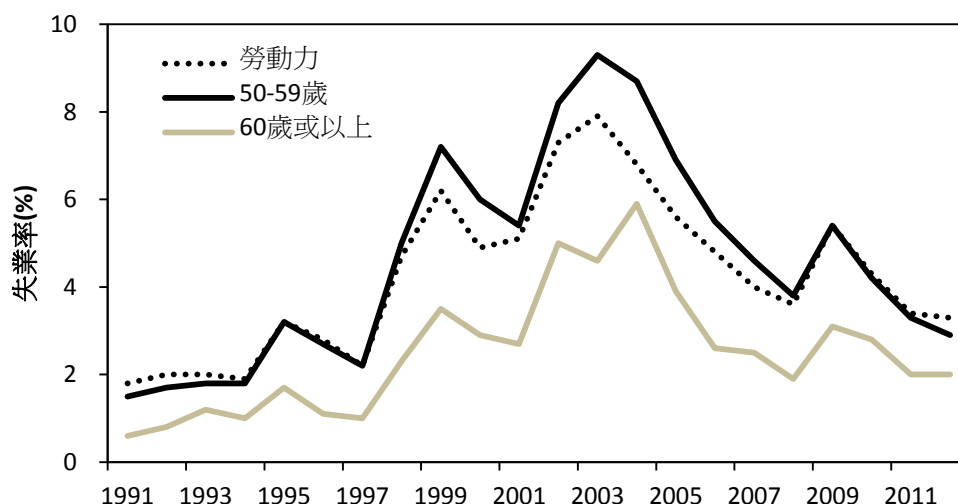
3. 年齡歧視可能存在於多個範疇，但最受公眾關注的是僱傭範疇。工作場所的年齡歧視往往針對兩個年齡組別：年輕人(20歲以下)和年長工人(50歲以上)。年輕人受歧視，乃成人主義的犧牲品。他們被定型為嬌生慣養、不成熟、不服從和漫無目的。年輕工人(其教育程度也低)的失業率偏高(見圖表 1)。



圖表 1

4. 另一方面，年長工人又被定型為抗拒轉變、缺乏創意、技術落伍和生產力低。對於一些不重視經驗的工作，年紀愈大，面臨提早退休/裁員的風險日高，因為僱主都想減低成本。年長工人失業率也許未能全面披露問題的嚴重性(見圖表

2)，因為很多人在一段時間未能找到工作後，可能索性放棄，從此不再列入正式統計內。



圖表 2

### 僱傭範疇年齡歧視的類別

5. 年過 18 歲的年輕打工族都嘗過找一份像樣白領工作的辛酸，因為僱主規定一些專業職位的入職年齡不可超過 30 歲。這些僱員取得所需的專業學位後，頂多只有幾年時間，就要趁年紀還輕以謀得一職。僱員一旦年屆 40 歲，工作的向上流動機會便開始消失。一個 30 歲入職的僱員大約只有十年光景打拼，之後他的升職機會便開始縮減。

6. 在就業周期中，年齡是招聘過程中的重要因素，一些公司有不明文的年齡上限。若在招聘廣告中註明年齡要求，年齡即常被視為應徵的障礙。不過，廣告內文的其他資料也會歧視較年輕的求職者，因為註明教育程度、資格、不合理的多年經驗等類別，也傳遞了年長者會較年輕人更適合該公司職位的訊息。雖然年長僱員的薪酬常較年輕僱員高，但他們在升遷和聘用方面遇到障礙。僱主也會鼓勵年長或較富經驗的僱員提早退休或把他們裁減出去。

## 僱傭範疇年齡歧視意見調查

### 公眾對年齡歧視的看法

7. 2001 年當時的教育統籌局委託進行了一項關於年齡歧視的意見調查<sup>1</sup>。結果發現約 80% 僱主沒有在公司內定出指引，保障招聘時沒有年齡歧視；而 87% 僱主認為，若干行業的僱主招聘特定年齡組別的僱員是可接受的事。

8. 環球人力資源公司 Kelly Services 於 2006 年進行了一項國際性有關工作場所的調查，在 28 個國家和地區訪問了約 70,000 名求職者，其中包括香港的 300 多人。調查發現，超過三分之一的香港求職者認為，求職時受到歧視。受訪的求職者之中，29% 年齡在 45 歲或以上的工人覺得自己因為年齡而受到歧視；而 22% 年齡在 24 歲或以下的工人也認為自己是年齡歧視的受害人。

9. 平機會於 2012 年進行的《平等機會意識調查》，有 41% 受訪者認為年齡歧視情況嚴重。調查發現有 6% 市民聲稱自己在之前一年曾受到歧視，多數是有關就業方面的年齡歧視 (38%)。調查結果顯示，超過 60% 市民認為就年齡歧視立法是重要的。

### 少數族裔及婦女對年齡歧視的看法

10. 2007 年一項調查<sup>2</sup>訪問了 805 位僱員，結果顯示，年齡歧視的主要原因為年長僱員效率較低，大多數年長人士於招聘過程中受歧視。此外，相比起經理、行政人員及專業人士，藍領或非技術工人受到較嚴重的年齡歧視。就殘疾歧視和種族歧視的情況下，殘疾的年長工人和少數族裔 (特別是本地南亞裔人士) 年長工人更處於雙重劣勢，因為他們大多數從事低薪的非技術工種<sup>3</sup>。

11. 根據婦女事務委員會於 2010 年的一項調查<sup>4</sup>，認為年齡是找理想工作主要障礙之一的女性較男性為多。較多女性 (56%) 認為「僱主不想聘用像我一樣年紀的申請人」；只有 48% 男性有此想法。

12. 這些調查結果清楚顯示，本地僱員和求職者 (尤其是年長僱員) 對於他們漸成為年齡受害者的焦慮日增。過去多年來，已有呼聲要求就年齡歧視立法，但儘管焦慮日增，看來社會仍未廣泛支持立法。其中一個原因可能是年齡歧視立法

---

<sup>1</sup> 立法會人力事務委員會，2002 年 4 月 18 日，CB(2)1577/01-02(4)《有關招聘方面年齡歧視的公眾意見調查》

<sup>2</sup> Leung, Kwok; Ip, Olivia (2007). Employee Confidence, Job Satisfaction and Age Discrimination Survey.

<sup>3</sup> 香港特別行政區政府統計處 (2013). 《2011 年人口普查-主題性報告：少數族裔》

<sup>4</sup> 香港特別行政區婦女事務委員會 (2010). 《香港的女性及男性對婦女在家庭、職場及社會的地位的看法調查》

被視為兩刃劍：保障了年長工人的飯碗，就減少了年輕人的就業機會。現實中，這看法是否真確，端視乎個別職業的特性。

## 年齡歧視立法的討論

13. 年齡歧視立法的討論已經進行多年。1995年立法局成立了就業方面年齡歧視工作小組，研究了澳洲和新西蘭(跟香港的情況相近)關於年齡歧視的行政措施和立法條文。<sup>5</sup>在實施《年齡歧視法案》方面，兩地都依靠獨立機構透過發出指引、調查投訴和進行調停的方式去落實法例。它們的經驗顯示，由於缺乏證人或書面記錄，很難找到受到歧視的實質證據。

14. 1996年政府出版諮詢文件《平等機會：關於就業方面年齡歧視的研究》以收集市民對這問題的意見。諮詢文件提出三個可行方案給市民提出意見：(1) 政府維持現狀，除了密切監察情況外不會採取任何特別措施；(2) 就年齡歧視立法；及(3) 採取非立法方式，把公眾教育和自我規管兩種方法結合起來。<sup>6</sup>在收到的68份意見書中，有25份支持應以澳洲及新西蘭的法例為藍本進行年齡歧視立法；而反對立法者認為宜先汲取《性別歧視條例》和《殘疾歧視條例》的實踐經驗，才考慮增加其他平等機會法例。

15. 勞工處於2006年發出《僱傭實務指引：消除就業方面的年齡歧視》文件。該份指引為僱主和職業介紹所定出良好常規，鼓勵他們按指引行事。指引的主要訊息是，除非年齡是真正的工作或職業要求，否則不可以年齡作為劃一甄選準則。

## 人口變化和舒緩措施

### 本地情況

16. 愈來愈長壽(即男性和女性的平均壽命分別為80歲和86歲)及持續低生育率為香港人口帶來清晰的變化趨勢：社會老化相當急速。現時每5個人就有1人屬於60歲或以上。20年之後，這比例會是每3人有1人。

17. 在一般私營機構，低生育率、年輕人受教育時間增長、加上有更健康的勞動人口，在一般情況下市場應能自動為職場調節出健康的年齡均衡狀況，而不

---

<sup>5</sup> 澳洲新南威爾士及新西蘭實施各項有關就業年齡歧視法例的情況，香港：立法局秘書處，資料研究及圖書館服務部，1996年3月。

<sup>6</sup> 立法會人力事務委員會(於1996年10月28日討論)，CB(1)178/96-97(04)。《平等機會：就業方面的年齡歧視》

需立法。不過，過去二十年的急速全球化，已徹底改變這情況。年長僱員除非是就業市場殷切需求的人才，否則，在愈來愈多行業中更易被撤換。

18. 香港雖然沒有強制退休年齡，但一般慣例應以 60 歲為「退休」年齡，大概反映政府為公務員和受助機構為僱員所定的年齡限制。不過，延長公務員/受助機構僱員的退休年齡無助減低私營機構中年長工作者被裁員的風險，因為私營機構的僱用措施與政府的迥然不同。

## 海外情況

### **新加坡**

19. 新加坡政府認同，要確保經濟持續增長，勞動人口需要有年長工人，並採取措施提升年紀較大工人的受聘能力。2012 年制定的《再僱用法例》規定公司須按照與工人雙方同意的條款及條件再聘用年紀未達 65 歲的工人。

### **日本**

20. 2007 年修訂的《僱傭措施法案》規定公司在招聘方面必須對工人提供平等機會，無分年齡；令這項從前屬「致力達成的責任」變成了「法律責任」。不過，法例的效用成疑，因為日本在招聘方面有眾多的豁免情況，包括職業資格、容許根據情況定出年齡限制、以及為維持傳統日本僱傭常規而定出年齡限制(如招聘新畢業生)等。

### **台灣**

21. 1992 年的《就業服務法》引進了本地就業委員會這重要新制度。委員會在為受害人提供法律資源、調解糾紛、提高意識，並為法庭提供找出事實的服務等方面，扮演舉足輕重的角色。除了《就業服務法》原有「反歧視」規則定出了 12 種受保障情況，自 2007 年 5 月起，僱主不可再基於求職者的出生地、年齡或性傾向而歧視求職者。總括來說，僱主不可基於年齡而歧視任何求職者或僱員。

## 中國

22. 2008 年政府實施《就業促進法》讓國內的歧視受害人可循法律途徑討回公道。法例清楚訂明，就業歧視案件屬法庭的權限，工人受到歧視，有權提出民事訴訟。不過，年齡歧視不受《就業促進法》保障。

## 美國

23. 《就業年齡歧視法案》(ADEA)保障 40 歲或以上僱員。該 ADEA 法案又正視年長僱員被辭退後面對重新求職的困難。若證明年齡是「真正的職業資格，對特定行業的正常營運是合理需要」的情況下，可合法地註明年齡限制。在實際運作上，年齡的真正的職業資格只限於明顯的情況(例如:聘用年輕演員在電影中演出年輕人的角色)或與公眾安全有關(例如:飛機師和巴士司機的年齡限制)。

## 英國

24. 根據《2010 年平等法案》，僱主及其他人基於年齡而歧視某人，即屬違法。與美國不同，美國的規例只保障年長僱員，但英國的規例適用於所有年齡組別。若在就業和職業培訓上，在缺乏充分理由下，有人因年齡受到較差待遇或騷擾或受害，即屬違法的年齡歧視。例外情況包括真正的職業資格、積極行動、與服務有關的福利等。

## 澳洲

25. 全澳洲各省和地區於 1990 年代制定禁止年齡歧視的法例。在全國層面上，《年齡歧視法案 2004》保障全澳洲個別人士不會因年齡而在公共生活多個方面(包括就業、教育、住宿和貨品及服務的提供)受到歧視。澳洲人權委員會特別著重處理各年齡組別人士在平等和參與方面遇到的障礙。

## 加拿大

26. 加拿大在聯邦和地方層面都有法例禁止歧視。1977 年通過的《加拿大人權法案》列出多種禁止歧視的範圍，其中包括年齡。法例適用於一系列人士，包括僱主和職業培訓顧問，涵蓋整個就業周期的直接和間接歧視、因有聯繫而引致的歧視、使人受害和騷擾等。

香港及海外國家/地區的年齡歧視法例摘要

| 國家/地區       | 年齡歧視法                                   | 強制退休年齡  | 備註   |
|-------------|---|---|--|
| <b>亞洲社會</b> |   |   |  |
| 香港          | 沒有                                      | 沒有  | 勞工處 2006 年出版的《僱傭實務指引：消除就業方面的年齡歧視》成為公眾教育、宣傳和自我規管活動的一部分。 |
| 新加坡         | 沒有                                      | 有<br>強制退休年齡為 62 歲。法例規定僱主要再聘用合資格的僱員，直至 65 歲。       | 鼓勵公司簽署「公平就業措施承諾書」，規定僱主需根據才幹聘用員工。                       |
| 日本          | 有<br>《僱傭措施法案》規定公司在招聘方面必須對工人提供平等機會，無分年齡。 | 有<br>強制退休年齡由 2013 年的 61 歲移至 2025 年的 65 歲。         | 由於有眾多豁免情況，令《僱傭措施法案》的效用成疑。                              |
| 台灣          | 有<br>《就業服務法》                            | 有<br>強制退休年齡為 65 歲。                                | 禁止僱主年齡歧視任何求職者或僱員。                                      |
| 中國          | 沒有                                      | 有 (只適用於政府僱員，包括國營企業的僱員；強制退休年齡男人 60 歲，女人 50 至 55 歲) | 《就業促進法》只限於保障五類就業歧視：性別、族裔、殘疾、患傳染病的個別人士和農村進城工人。          |

| 西方社會 |                                 |  |  |
|------|---------------------------------|--|--|
| 美國   | 有<br>《就業年齡歧視法案》保障<br>40 歲或以上的僱員 | 沒有<br>不過，社會保障的退休年齡為<br>67 歲。                 | 《就業年齡歧視法案》也處理年紀較大工人被撤換後找新工作時面對的困難。                           |
| 英國   | 有<br>《2010 年平等法案》               | 沒有<br>領取政府退休金福利的年<br>齡，男人為 65 歲，女人為 60<br>歲。 | 例外情況包括真正的職業要求、積極行動、與服務相關的福利等。                                |
| 澳洲   | 有<br>《2004 年年齡歧視法案》             | 沒有<br>正式退休年齡為 65 歲。                          | 保障個別人士在多個公共生活領域(包括：就業、教育、住宿和貨品與服務的提供)不受年齡歧視。                 |
| 加拿大  | 有<br>《加拿大人權法案》                  | 沒有<br>領取退休金年齡為 65 歲。                         | 法例適用於一系列人士，包括僱主和職業培訓顧問，涵蓋整個就業周期的直接和間接歧視、因有聯繫而引致的歧視、使人受害和騷擾等。 |



## 漸多呼聲支持立法

27. 老齡化是發達國家不少政府的政治議題。主要的關注原因(除了護理費用高昂外),就是因為靠政府養老金過活的人愈來愈長壽,而工作人口則愈來愈少,財政負擔無以為繼。動議延長法定退休年齡,減少政府養老金福利,已被證明在政治上是危險的。不過,這情況不適用於香港。香港沒有政府養老金計劃,強制性公積金不用納稅人直接支付,而是由工作薪金所支持。

28. 除了公務員和私營部門的少數行業(如公共交通)外,香港僱員很少有工會組織。面對系統性的裁員,不論因年齡或其他原因,他們幾乎沒有議價能力。因此,立法保障看來是唯一出路。另一方面,若裁減年長工人的主因是經濟(如節省成本,增加競爭力),則使用當前平機會執行歧視法例的模式難以奏效。因為平機會處理投訴的模式甚為費時,(在僱傭範疇上)又沒有法例追溯力,且罰則有限。

29. 僱傭範疇的年齡歧視較性別、家庭崗位、殘疾或種族歧視為複雜。這是因為界線模糊(在甚麼年齡裁員成為「歧視」呢?),投訴的動機高(長期服務僱員多數都是累積到較高薪金),而調解的意願卻低(鑑於投訴人難以舉證,答辯人不大可能有興趣參與調解)。無論如何,年齡歧視法例在發達國家/地區普遍存在。不清楚這些法例對遏止年齡歧視有多大的效用。不過,民主國家的選民普遍要求為年齡歧視立法,希望保障不會任意被裁員。香港也可能是這樣,即使不是現在,日後也會如此。

30. 人權活動分子/組織經常期望把平機會的工作範疇進一步擴大至其他範疇,包括年齡歧視。不論其實際效用如何,年齡歧視法例會定出道德屏障,以反對歧視性裁減年長工作者及歧視性抗拒僱用年輕工作者。

31. 有見於支持年齡歧視立法呼聲漸高,平機會決定進行一項職場年齡歧視的探索性研究。研究將提供香港職場年齡歧視的概況,並探討就年齡歧視立法的可行性。此外,研究將徵詢持份者意見,以瞭解年長人士繼續工作的誘因、其首選工作模式及僱主對年長僱員的顧慮。

32. 平機會歡迎對研究年齡歧視議題有深入瞭解及專門經驗,並且與相關持份者有良好網絡的研究小組提供建議書。

## 具體目標

33. 預期是項研究旨在探求事實，其具體目標如下：
- (a) 進行文獻綜述，審閱與職場年齡歧視相關的本地及海外政策、預防措施及緩解方法。仔細審閱新加坡、日本、台灣、英國和澳洲的政策。
  - (b) 識別出本地年齡歧視的類別和嚴重程度。受歧視的組別包括少年人、20出頭青年及40至60歲中年人。行業可包括基層工作(如建築業、保安業和餐飲業)及專業領域(如學術界和工程界)。
  - (c) 識別出在整個僱傭週期中，年齡歧視於對僱主和僱員造成的影響。
  - (d) 評估年齡歧視立法的可行性，包括立法利弊、涵蓋範圍、定立官方/強制退休年齡，以及逐步推行立法的策略。
  - (e) 徵詢持份者的意見，如何吸引年長人士就業、年長人士的首選就業模式及僱主對年長僱員的顧慮。
34. 平機會歡迎研究小組涵蓋其他有助調查事實的具體問題，此等建議及相關的研究構思應包括在研究建議書內，並會在投標評估工作中獲評分考慮。

## 調查建議書

35. 凡對是項研究感興趣的研究小組請按下文第36段，向平機會提交建議書。建議書的內容應包括但不限於以下各項：

- 為達致調查目的而收集的資料
- 詳細的取樣設計
- 用以核實測試工具及程序是否可行的先導研究
- 數據收集程序，包括設計焦點小組討論大綱等
- 實地調查工作及室內編輯工作的品質控制措施
- 數據處理及數據分析
- 調查結果的準確性
- 整個項目的工作程序表

- 訪問員/小組討論主持人的數目及資歷
- 研究小組及計劃主持人的資歷和經驗，及
- 報價及付款方法。

## 服務規範

36. 研究員需要按以下條件，說明調查焦點、取樣設計、主要調查變數、實地調查工作及品質控制、數據處理及數據分析和最後報告：

- **調查焦點：**根據調查目標，研究小組應找出有關的變數並為其定義，以及決定應收集何種數據。
- **取樣設計：**研究可能涉及下列方法。在適用情況下，研究小組可以採用其他方法取樣。

焦點小組討論調查： 招募(i)曾在工作上受年齡歧視的人士；及(ii)公眾參加者，以取得具代表性的意見，反映公眾對年齡歧視及相關範疇的立法可行性的看法。此外，又會邀請他們就吸引年長人士就業、就業模式，以及僱主對年長僱員的顧慮等方面提出意見。可按以下類別分組：(a) 工作界別（如非技術工人、專業人士）；(b) 就業狀況（如僱主或僱員）；及(c) 少數群體（如：少數族裔、殘疾人士）。歡迎建議其他類別以作考慮。

在制定適當取樣方法和設計討論指引時，研究小組應定期與平機會職員討論，而該等指引亦應得到平機會批准。

- **實地調查工作和品質控制：**
  - (a) 所有訪問員/小組討論主持人均應對事宜平等機會議題具有基本認識，並在展開工作前接受完善培訓。
  - (b) 應以對平等機會課題具有敏感度的態度來進行所有訪問/焦點小組討論，平機會將為中標者提供進一步的簡介。
  - (c) 需定出一個詳盡的品質控制程序。
- **數據處理和數據分析：**

- (a) 所有調查數據均須以電腦處理。在有需要時，數據可整合成為綜合分數。
  - (b) 應提供有關處理數據、量度變數及應用統計分析的資料。
  - (c) 應就調查的列表及統計分析擬備詳細的計劃，供平機會考慮。
- **發表調查結果：**
    - (a) 應就調查製作一份雙語[中英文]的完整報告，當中包括用詞及專業名詞釋義。報告的格式應經由平機會同意。完整報告應包括以下內容：研究宗旨、方法、研究結果、討論、以及建議和影響。
    - (b) 應把經審定的完整數據檔案，按雙方同意的格式儲於電腦磁碟上，提交給平機會。
    - (c) 若平機會提出要求，應向平機會口頭講解研究結果，和出席傳媒簡報會。
- **時間表：**預期於 12 個月內完成。
  - **版權：**調查報告、收集所得的數據及源自調查的資料，版權將全歸平機會所有。
  - **開支預算：**所有支出項目均應按合適的類別作出分類，若購置用具，必須提供理據支持。
  - **評估：**調查過程由平機會監察，研究小組必須提交進度報告及/或以口頭講解調查結果，以便對過程進行評估。

## 提交建議書

37. 當值得注意的是此探索性研究屬於小型的研究項目，有明確界定的範圍和足夠的參考資料。經費和計劃質素將被一併考慮。

38. 建議書正本和副本(英文及中文版各一份) 應以專遞及速遞方式在 2014 年 4 月 28 日或之前送交平機會辦事處，信封面註明研究標題及「經辦人：劉小姐」。已提交建議書的研究小組或需向平機會委員口頭講解其建議書。

香港太古城太古灣道 14 號  
太古城中心三座 19 樓  
平等機會委員會

---

平等機會委員會

二零一四年三月