

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

立法局秘書處
資料研究及圖書館服務部
一九九六年三月

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

序

政府當局在一九九五年底成立就業年齡歧視工作小組。該工作小組曾研究若干海外國家有關年齡歧視方面的行政措施及立法條文，並認為澳洲新南威爾士及新西蘭的法例最切合香港的情況。該工作小組曾組織一次實地考察，前往上述兩地就各項法律措施在該等地區如何運作搜集第一手資料。是次考察的日期由一九九六年一月二十二日至一月二十七日。行程表載於附錄I。

2. 兩位立法局議員，李卓人議員及黃錢其濂議員，參加政府當局的代表團，並由立法局秘書處資料研究及圖書館服務部的一名研究人員陪同前往。

3. 本報告根據是次考察所收集的資料，說明導致上述兩地制定各項處理就業年齡歧視法例的背景資料，並研究上述兩地自從制定該等法例以來所取得的經驗。

新南威爾士

立法背景

不同年齡組別人士所面對的歧視

4. 基於年齡因素而歧視年青人的情況，在澳洲很普遍¹。在就業方面，21歲以下的年青人受到不同的對待，並支取「初級」工資。

5. 就業方面的歧視亦影響成年工人。自八十年代中開始，各界對此問題日漸關注。45歲以上的男性職工及35歲以上的女性職工，在其工作場所均被視為「年老」。倘若他們失業，平均需要兩年時間才可找到另一份工作²。

6. 55歲或以上的工人，在尋找工作方面亦遇到困難。在55歲或以上的工人中，有64%向當局報告，年齡因素是使他們難以尋找工作的主要理由。一九七一年，55歲至59歲人士的勞動人口參與率為91.3%。到了一九八九年，該比率下降至75.5%³。此一年齡組別中，部分人士可能因提早退休而離職，其他人士則因裁員或自動辭職而脫

¹ 《年齡歧視——新南威爾士的選擇：討論文件》第10頁

² 《商業評論》周刊，一九九一年七月十九日版

³ 澳洲統計局，一九九五至二零一一年澳洲勞動人口展望，一九九四年七月

離就業隊伍⁴。這些人士倘不受退休計劃保障或找不到另一份工作，大多需要依賴社會保障金過活。

人權方面的影響

7. 年齡歧視亦是一項重要的人權問題。關注此問題的團體，如新南威爾士長者關注局(New South Wales Council for the Ageing)、澳洲退休人士協會(Australian Retired Persons Association)、新南威爾士青年事務顧問委員會(New South Wales Youth Advisory Council)等，均認為按一般人對某一年齡組別人士的能力的成見來將人們分類，並限制他們可享有的機會，是不公平的做法。他們主張制定法例，保障被歧視人士的權利。

立法進程

8. 在新南威爾士，反對歧視的法例於一九七六年首次提出。1976年反歧視法案原來包括反對年齡歧視的條文；然而，該部分在國會辯論時被刪除，因為有關方面對如何實施該部分條文有不同的意見。僱主團體亦曾就此施加壓力⁵。

9. 一九八九年，新南威爾士總理N F Greiner國會議員宣布政府分階段廢除強制退休安排的決定。然而，當局當時決定不選擇採用立法的方式解決較廣泛的年齡歧視問題。

10. 在新南威爾士，當局由一九九一年起禁止公營機構實施強制退休的安排，由一九九二年起，地方政府亦不得實施此種安排，由一九九三年起，該州其餘的僱員亦獲得保障。在該州只有下列受僱人士仍可被飭令退休：

- 根據特別訂明強制退休年齡的聯邦規定而受僱的人士
- 法官及裁判官
- 警員
- 按訂明聘用期的條件受僱的人士

11. 一九九二年五月，新南威爾士律政部發出綠皮書，名為年齡歧視 —— 新南威爾士的選擇：討論文件，就處理下列各方面的年齡歧視法例的形式及內容徵詢公眾人士的意見：

⁴ 《年齡歧視 —— 新南威爾士的選擇：討論文件》第8頁

⁵ 《商業評論》周刊，一九九一年七月十九日版

- 就業
- 提供貨品及服務
- 住所
- 註冊俱樂部的會員資格
- 教育

12. 在59份意見書當中，只有兩份不支持制定處理年齡歧視的法例。新南威爾士製造商會(The Chamber of Manufacturers of New South Wales)及新南威爾士零售商協會(Retail Traders Association of New South Wales)反對制定法律措施。

13. 該兩個組織認為以立法方式解決問題缺乏靈活性及會施加不必要的限制，年齡歧視的問題最好是透過教育策略解決。他們辯稱，立法會令僱主在重新安排甄選程序、薪酬架構及退休金計劃供款等方面須承擔數額可觀的開支⁶。

14. 新南威爾士政府的結論是，僱主為符合任何法例規定而須予支出的成本，應不會高於訂立法例對工業及社會整體所帶來的潛在利益。該州政府認為，以年齡為考慮因素而非對個人的表現進行評估，在社會及經濟方面均缺乏效率及不可取。該州政府相信，制定禁止年齡歧視的法例有助提高生產力，因為缺乏效率的管理方法將由論功行賞方式取代⁷。

15. 一九九四年七月，該州政府修訂《反歧視法令》，將若干新的歧視因素納入法令的規管範圍，其中包括就業年齡歧視。

就業年齡歧視法例的詳情

16. 根據《反歧視法令》，倘僱主在作出與僱傭有關的決定時，因申請人、僱員、代理人、合約工人或合夥人的年齡而直接或間接歧視此等人士，即屬違法。與僱傭有關的決定包括聘用或解僱員工、僱用條件、受訓機會、晉升機會及調職機會等。

17. 任何人士如刊登、廣播、放映或公開展示意圖基於年齡因素而歧視任何人士的招聘廣告，亦屬違法。提供有關職位的人士或機構，須就該則帶有歧視成分的招聘廣告承擔法律責任。廣告商(負責印刷、廣播或放映該客戶廣告的機構)，亦須對違法事件承擔法律責任。反歧視委員會建議廣告商應確保所提供的廣告不會顯示歧視的意圖。

⁶ 《白皮書：新南威爾士的年齡歧視法例》第6頁

⁷ 《白皮書：新南威爾士的年齡歧視法例》第6頁

18. 業經修訂的《反歧視法令》涵蓋所有年齡組別。然而，該法令未能保障那些在職員人數少於六名的小型公司工作的人士。此外，亦有其他可獲豁免的情況，現列舉如下：

- 僱用21歲以下的人士為「初級」僱員，並按初級人員薪金率支付薪酬⁸
- 有確實需要的職業條件，例如：聘用男性展示男士服裝
- 在私人家庭受僱的工作
- 退休金計劃(唯在供款及利益方面的差異須以精算或統計數據為基礎)

19. 倘證實有人觸犯法例，平等機會審裁處有權下令限制答辯人繼續進行或再犯歧視的行為。審裁處可規定答辯人須向原訴人支付高達40,000澳元的賠償。

法令的執行事宜

20. 該法令由反歧視委員會執行。根據該法令，該委員會的主席有法定責任調查及調解有關非法歧視的申訴。

處理申訴的程序

21. 所有向反歧視委員會提出的申訴，均須以書面形式遞交。委員會的職員接獲申訴後，會決定有關個案看來是否涉及《反歧視法令》所涵蓋的歧視情況。倘該個案看來屬涉及歧視的情況，職員會嘗試令個案所涉及的各方和解，使申訴獲得調解。和解的形式可能是賠償金錢、道歉或復職等。

22. 倘委員會無法調解有關申訴，便會將其轉交平等機會審裁處，作出判決。然而，在接獲的申訴個案中，轉交平等機會審裁處處理的個案只佔很小部分。反歧視委員會至今並未將任何有關年齡歧視的個案轉交該審裁處。

23. 在一九九四至九五年度，反歧視委員會共接獲1 698宗正式申訴，並已對1 501宗作出處理。其中312宗(20%)在一個月內獲得處理，而583宗(39%)則在兩至六個月內獲得處理。在1 698宗申訴中，共有85宗(5%)涉及就業年齡的歧視。委員會並無提供處理該等個案所需時間或須轉交平等機會審裁處處理的個案的統計數字。

⁸ 此項豁免將最少維持至一九九六年七月一日，讓僱主及政府有時間研究是否適宜將目前以年齡為基礎的初級僱員制度改為並非以年齡為基礎的見習人員制度。

指引

24. 為防止年齡歧視的情況發生，反歧視委員會為僱主、管理人員、監督人員、職業介紹所及廣告商提供多項指引，舉出合法及非法行為的例子。

25. 該等指引就防止就業年齡歧視提出部分建議如下：

- 不可在招聘任何職位的廣告中指定聘請某一年歲或某一年齡組別的人士
- 不可使用「青年」、「成年」或「年長」等字眼來指明某一年齡組別的人士
- 避免要求申請人具備指定年數的經驗
- 刪除職位申請表上任何提及年齡或出生日期的資料填報欄
- 刪除晉升或調職條件／決定中任何有關所需服務年資或經驗年數的規定

立法的影響

正面影響

26. 反歧視委員會認為有關法例為教育計劃及訓練提供了基礎。該委員會亦認為有關法例有助鼓勵僱主在作出聘任決定時採取量才錄用而非按年齡錄用的方式。有關法例的直接優點包括：可確保所有職位均由最適合的人選擔任；可保留年長工作人員的技術及經驗，從而節省訓練新職員的開支；由不同年齡、生活體驗、工作經驗組成的工作隊伍，更具靈活性及創見⁹。

27. 長者及傷殘人士部認為需先有法例，才可繼而改變人們的行為。在針對年齡歧視的法例實施後，更多僱主有意聘用根據「成年工人計劃」接受再培訓的工人。

問題

缺乏證據

28. 反歧視委員會認為難以找到證明歧視的情況是否確實存在的證據。該等個案通常沒有證人或文件佐證，經常只有一方指控對方的片面之詞。

⁹ 《年齡歧視：僱主、管理人員、監督人員、主張平等就業機會人士及職業介紹所的指引》第2頁

詮釋法例的困難

29. 自從禁止年齡歧視的法例於一九九四年七月一日生效後，僱主組織曾向反歧視委員會表示關注難以詮釋該法令，並要求當局更清楚說明何謂合法及非法的行事方式。例如他們並不能肯定以服務年資來決定出任某個職位的資格、應得的薪酬或福利，會否被視為歧視的行為。

30. 有關方面亦關注反歧視委員會所提供的指引並無法律效力，僱主不能以遵行指引作為合法的免責辯護。

31. 另一個問題是，由於歧視法對法律界來說仍是新的法例，有關歧視的案例相對而言較少。以就業年齡歧視這種新理由提出申訴的個案尤其稀少。僱主很難有先例可循。即使有案例可供參考，由於法庭所定下的原則可能過於廣泛，很多個案無法將該等原則應用於其個別的情況。

32. 一九九五年八月，反歧視委員會發出一份討論文件，名為《在工作場所實施法例的事宜》，就為僱主提供更多指引的可行方法徵詢意見。該等指引有助工作場所的管理人員決定其僱傭政策及慣例是否符合法例。

33. 選擇方案之一，就是制定非常清楚地說明僱主責任的規例，為僱主提供明確的指引。美國是提供此種例子的國家之一。該國的《1967年就業年齡歧視法令》規定由平等就業機會委員會以詮釋性規則的形式就該法令發出釋義條文，而該等規則均具有法律約束力。

34. 另一個為僱主提供更多指引的選擇方案，就是制定工作守則。雖然守則的明確程度不及規例，但有關的守則應使僱主更能預計其須承擔的責任。在被指控違反有關法例的訴訟中，認可的工作守則可獲接納為證據。

35. 反歧視委員會贊同透過制定工作守則為僱主提供更多指引，因為工作守則可較靈活地應用於不同的工作場所及特定行業。該委員會認為制定規例的做法欠缺彈性，並可能限制了有關法例，使其難以因應不斷改變的工作場所及社會需要而作出修改。

新西蘭

立法背景

不同年齡組別人士面對的歧視

36. 自七十年代起，新西蘭已面對年青人失業的問題。屬於15至

19歲年齡組別的人士的失業率最高¹⁰。與新南威爾士的情況相若，年齡介乎16至20歲之間的年青人領取的工資亦按「初級工資率」計算，等於成年人最低工資率的60%。

37. 45歲或以上人士面對長期失業的問題。他們一旦失業，便難以找到另一份工作。在45歲或以上的失業人士當中，逾60%已經失業六個月或以上¹¹。

38. 據聞50歲或以上的人士是僱主要求其提早退休的目標¹²。該等人士並無途徑獲得受訓、調職及發展的機會。與此同時，老年人自願地或非自願地提早退休。雖然新西蘭的退休年齡為63歲，但60歲以上人士的勞動參與率急劇下降至39%。與此同時，人類的壽命正不斷延長。在一九九三年，男性及女性的平均估計壽命分別為73.1歲及78.9歲。很多老人需要依賴社會保障金過活。

立法進程

39. 新西蘭在一九九二年四月一日已修訂《1977年人權委員會法令》，規定因任何人士的年齡而在就業方面對其加以歧視屬違法行爲。

40. 其後當局制定《1993年人權法令》(以下簡稱「人權法令」)，取代《人權委員會法令》及《種族關係法令》。人權法令於一九九四年二月一日起生效，其內容包括構成違法歧視行爲的新訂及舊有因素。

有關就業年齡歧視法例的詳情

41. 根據人權法令，倘僱主因求職者、僱員、義工及合約工人的年齡，在作出與就業有關的決定時間接或直接對其採取歧視的態度，即屬違法行爲。僱主亦須對其僱員或代理人的違法歧視行爲負責。

42. 任何人倘刊登或展示任何令人有理由理解為意圖基於年齡因素而歧視任何人士的招聘廣告或告示，均屬違法行爲。發出有關廣告的人士或機構，以及刊登或展示該廣告的人士或機構均須承擔刊登或展示違法廣告的責任。人權委員會建議廣告商應避免傳播歧視性廣告。

43. 人權法令的保障範圍涵蓋由16歲的離校年齡至符合享受國家退休金年齡的人士。目前可獲保障的最高年齡限制設在63歲。僱主仍可規定僱員在達到有資格領取國家退休金的年齡時退休。然而，人權

¹⁰ 一九九四年出版的新西蘭總理專責就業小組論題文件

¹¹ 一九九四年出版的新西蘭總理專責就業小組論題文件第14頁

¹² 新西蘭平等就業信託基金與香港代表團舉行會議研究反年齡歧視法例時發表的意見。

法令規定在一九九九年二月一日後禁止強制退休。自該日起，根據人權法令訂定的最高保障年齡亦將予以刪除。

44. 下列情況可獲豁免，毋須受人權法令所規管：

- 向年齡由16歲至20歲的僱員發放按「初級工資率」計算的工資
- 在私人家庭處理家務
- 涉及國家安全的職業
- 有確實需要的工作條件，例如酒吧職員必須年滿20歲，才可在獲發給牌照的地點工作
- 退休金計劃(惟在供款及利益方面的差異須以精算或統計數據為基礎)

45. 倘證實有人曾經違法，申訴複核審裁處可裁定採取一項或多項補救措施，其中包括發出聲明，頒布命令禁止僱主繼續進行或再犯違法的行爲，以及判處最高可達20萬元紐西蘭幣的賠償。

法令的執行事宜

46. 人權委員會(以下簡稱「該委員會」)負責執行人權法令。該委員會的主要職能為調查及處理有關人權法令所禁止的違法歧視行爲的申訴。

處理申訴的程序

47. 該委員會接獲申訴後，負責處理申訴的人員將展開資料搜集及會見當事人等調查工作，以決定是否有足夠證據證明曾經發生歧視的行爲。倘有關人員認為申訴有真憑實據，該委員會將嘗試以和解方式解決有關問題，否則該委員會將不會採取進一步行動。然而，提出申訴的人士仍可將個案交由申訴複核審裁處處理。

48. 另一個處理方法是，倘雙方同意，該委員會會在不展開調查的情況下，盡力以和解方式解決有關問題。鑑於調解一般較快收到成效，而且無需進行礙事的或長時間的調查工作，該委員會頗著重採取此種處理方法。倘在調解過程中未能解決有關問題，申訴人可要求該委員會展開正式調查。

49. 和解可以多種形式進行，其中包括道歉、保證日後不會重犯申訴涉及的行爲、給予賠償金、復職及調職等安排。

50. 截至一九九五年六月三十日為止的一年內，該委員會接獲257宗有關各種歧視的申訴，其中17宗(6.6%)屬就業年齡歧視的申訴。在該年度已處理的268宗申訴(包括由上一年度累積的若干個案)中，73宗(27%)個案在十二個星期內已獲調解或進行調查，而另外112宗則需要該委員會以超逾六個月的時間處理。

指引

51. 該委員會擬備及出版各種指引，協助僱主及廣告商避免其行為或行事方式可能抵觸或違反人權法令條文。該等指引包括廣告指引、僱用前的指引及退休金指引。該委員會在草擬上述指引前已廣泛諮詢有關商會及工會的意見。該等指引並無法律效力，倘人權法令及上述指引之間出現差異，將以人權法令為準。

52. 向僱主提供的部分建議如下：

- 避免詢問求職者的年齡或出生日期；可詢問求職者是否達到離校的最低年齡
- 避免詢問求職者在學校就讀的確實日期；可要求求職者提供與所申請職位有關的履歷證明
- 避免採用可被假設為顯示意圖採取歧視行為的字眼，例如「年長」、「年青」、「成年」，可改為採用「盡責」、「能幹」、「主動」、「判斷力良好」等字眼。

立法的影響

正面影響

53. 人權委員會認為年齡歧視法例有助消除公眾人士對不同年齡組別人士的成見。在人權法令方面，該委員會得到僱主積極的回應，很多僱主查詢如何遵守針對就業年齡歧視而訂立的法例。

54. 平等就業機會信託基金認為法例將可維護僱主的權利。該基金認為訂有合理罰則的法例可改變工作環境。

55. 當局提醒透過新西蘭勞工部就業服務處刊登招聘廣告的僱主應避免採用帶有歧視性質的字眼。該部門察覺僱主均接納他們就如何遵守人權法令方面所提供的建議。

56. 奧克蘭僱主協會認為立法可改變公眾人士的行為。年齡歧視法例使僱主將注意力集中在他們對僱員質素的要求，而並非依靠例如年齡等較為武斷的指標。僱主在進行面試時採取開明的態度，可以找出最適當的人選。雖然立法需動用金錢，該協會認為良好的管理方式足以節省金錢。

57. 新西蘭工會委員會認為年齡歧視法例在消除明顯的違法行為方面頗有成效。年齡歧視法例亦有助鼓勵公眾人士將工作表現及能幹程度與釐定工資的準則掛鉤。

批評

58. 人權委員會認為實施人權法令會有困難。舉例而言，當局難以獲悉求職者被拒諸門外的原因。僱主可利用文字上的漏洞，例如可以指求職者「具備過高的資格」，不適宜擔任有關工作，而不說求職者年紀太大。

59. 青年權利團體曾批評人權法令容許青年工資率普遍存在。青年法律計劃形容該法令是貶低年青工人的法例。

60. 奧克蘭僱主協會認為倘當局未能審慎處理申訴程序，會成為僱主的一種束縛。為避免事件引起外界注意及涉及冗長的調查過程，部分僱主寧可付出金錢解決有關的申訴。

61. 新西蘭僱主聯盟認為有關法例缺乏彈性。部分僱主認為他們在進行職業前途策劃等工作時，應仍然可以年齡作為有效的衡量準則。

結論

62. 新南威爾士及新西蘭的反歧視法例均有長遠的歷史，然而有關年齡歧視的法例條文則於近年才訂立。

63. 年齡歧視法例與僱主的關係最密切，因為此種歧視主要就在業方面出現。僱主的組織承認年齡歧視法例可改善管理方式，以及使他們能夠量才錄用職員，而並非依靠例如年齡等較為武斷的準則。然而，新南威爾士的僱主已要求當局就其法律責任發出具體明確的指引。反歧視委員會正研究如何藉訂立工作守則及規例等方式向僱主提供更多指引。

64. 上述兩個地區均由獨立的機關透過發出指引、調查及調解申訴個案等方式執行有關法例。由於調查申訴個案工作需時，部分僱主認為有關過程困擾他們，部分或會選擇付出金錢以解決問題。調查員的經驗亦顯示，由於通常缺乏人證或物證，他們很難找到證明歧視情況存在的確實證據。

RP11/95-96

立法局秘書處

資料研究及圖書館服務部

一九九六年三月

參考書目

澳洲

任何年齡機會均等：量才錄用 —— 澳洲南部平等機會組織向僱主及管理人員發出的指引

年齡歧視 —— 新南威爾士的選擇：由新南威爾士律政部發出的討論文件

新南威爾士的年齡歧視法例：由新南威爾士律政部發出的白皮書

反歧視委員會資料便覽：年齡歧視 —— 你的權利

反歧視委員會資料便覽：強制退休安排

新南威爾士反歧視委員會一九九四／九五年年報反歧視委員會為廣告商制定的反歧視指引

人口統計決定將來的路向 —— 長者事務理事會

有關年齡歧視的反歧視法令的撮要

在工作場所實施歧視法例的事宜：新南威爾士反歧視委員會於一九九五年八月發出的討論文件

新南威爾士行業規定及企業協議：反歧視委員會向僱主及工會發出的反歧視指引

年齡較大的工人、彈性退休安排及年齡歧視：新南威爾士大學社會政策研究中心提交新南威爾士長者事務辦事處的報告

新西蘭

僱主協會就人權法令及平等就業機會向僱主發出的指引

人權委員會發出的人權指引

人權委員會根據《1993年人權法令》發出的廣告指引

就業年齡歧視：人權委員會向廣告商發出的指引

集中討論就業問題：政府對就業專責小組及各方團體諒解備忘錄作出的回應

《1993年人權法令》

新西蘭僱主聯盟1995年年報

人權委員會根據《1993年人權法令》發出的僱用前指引

人權委員會發出的人權委員會及調解種族關係辦事處截至一九九五年六月三十日的年度報告

人權委員會根據《1993年人權法令》發出的退休金指引

威靈頓地區僱主協會有限公司一九九五年年報

一般參考資料

一九九二年人口統計年鑒，聯合國出版

一九九五年世界勞工報告，日內瓦國際勞工辦事處出版

世界人口預測：根據有關的人口統計數據對一九九四至九五年度作出的估計及預測，世界銀行出版

一九九六年一月二十二日至二十七日

澳洲及新西蘭實地考察程序表

一九九六年一月二十三日 上午十時至中午十二時	老人及殘疾人士署 高級政策主任 Mr Mark McCormick
	成年工人諮詢委員會 副主席 Ms Sheen Wilson
一九九六年一月二十三日 下午二時至三時三十分	反歧視委員會會長 Mr Chris Pulpick
	反歧視委員會 法律及政策部理事 Ms Nancy Hennessy
一九九六年一月二十五日 上午九時三十分至下午四時	人權委員會總監 Pamela Jefferies
	負責介紹人權法令、委員會的運作、個案研究、處理申訴程序、出現問題之處的人權委員會職員
一九九六年一月二十五日 下午四時至五時	與青年法律計劃、成年人職業介紹所、奧克蘭僱主協會及平等就業機會信託基金的代表進行小組討論
一九九六年一月二十六日 上午九時三十分至十時四十五分	新西蘭僱主協會總幹事 Ms Adrienne D'Ath
一九九六年一月二十六日 上午十一時至中午十二時	工會委員會 Angela Foulkes
一九九六年一月二十六日 下午十二時三十分至二時十五分	與議會工作人員於議會大樓共進午餐，參觀議會大樓
一九九六年一月二十六日 下午二時三十分至四時	勞工部總法律顧問 Mr Gramham Buchanan