

政制事務委員會會議

2012年6月18日會議

「中華人民共和國香港特別行政區就聯合國《殘疾人權利公約》提交的首份報告」

意見書

特區政府不應將殘疾人士作為負累

梁劍邦

在我說殘疾人士就業問題前，先引述前立法會議員張超雄博士，在2009年星島日報刊登的文章的其中一段：

本港市場對殘疾人士的排斥情況特別嚴重，其勞動參與率只有13.2%，跟很多先進國家40%的比例相距甚遠。殘疾人士就業困難是事實，然我們該做的，不是將殘疾人士剔出保障範圍；相反，我們應該討論如何在最低工資下保障他們的就業機會，同時改善他們的貧窮處境。(張超雄【殘疾最低工資的魚與熊掌】，星島日報，2009)

工作除了改善殘疾人士生活條件外，更重要的意義是殘疾人士透過工作，提升社會地位和自尊心。殘疾人士投身就業市場，比一般打工仔面對更多挑戰。殘疾人權利公約第廿七條，在殘疾人士就業方面提供國際準則。工作是基本人權，不能用剝削的勞動條件滿足資本家聘請殘疾人士。因此除討論就業/工作外，我們更應討論生活質素。

先列出公約廿七條全文：

一、締約國確認殘疾人在與其他人平等的基礎上享有工作權，包括有機會在開放、具有包容性和對殘疾人不構成障礙的勞動力市場和工作環境中，為謀生自由選擇或接受工作的權利。為保障和促進工作權的實現，包括在就業期間致殘者的工作權的實現，締約國應當採取適當步驟，包括通過立法，除其他外：

(一) 在一切形式就業的一切事項上，包括在徵聘、僱用和就業條件、繼續就業、職業提升以及安全和健康的工作條件方面，禁止基於殘疾的歧視；

(二) 保護殘疾人在與其他人平等的基礎上享有公平和良好的工作條件，包括機會均等和同值工作同等報酬的權利，享有安全和健康的工作環境，包括不受騷擾的權利，並享有申訴的權利；

(三) 確保殘疾人能夠在與其他人平等的基礎上行使工會權；

(四) 殘疾人能夠切實參加一般技術和職業指導方案，獲得職業介紹服務、職業培訓和進修培訓；

(五) 在勞動力市場上促進殘疾人的就業機會和職業提升機會，協助殘疾人尋找、獲得、保持和恢復工作；

(六) 促進自營就業、創業經營、創建合作社和個體開業的機會；

(七) 在公共部門僱用殘疾人；

(八) 以適當的政策和措施，其中可以包括平權行動方案、獎勵和其他措施，促進私營部門僱

用殘疾人；

(九) 確保在工作場所為殘疾人提供合理便利；

(十) 促進殘疾人在開放勞動力市場上獲得工作經驗；

(十一) 促進殘疾人的職業和專業康復服務、保留工作和恢復工作方案。

二、締約國應當確保殘疾人不被奴役或驅役，並在與其他人平等的基礎上受到保護，不被強迫或強制勞動。

香港的情況及建議

聯合國殘疾人權利公約委員會就殘疾人工作和就業，提出以下兩個問題(人權監察的中譯本)：

42. 請就僱主可以憑藉作為拒絕遷就其公司內殘疾僱員的「不合情理的困難」的定義，提供額外資料。請提供評估「不合情理的困難」時所採用的既定客觀準則。(同上，第 27.2 段)

43. 請就殘疾和非殘疾僱員的失業率提供按性別分類的數據，以作比較。相較之下，這兩類僱員各自的平均入息有何異同？

我們認為，這兩個問題只表達兩個殘疾人士就業現況，還有政府有責任回應以下問題：

1. 最低工資在去年 5 月實施後，因應殘疾人士情況，政府提出殘疾人士生產能力評估機制。去年表決最低工資條例時，政府同時修改「殘疾歧視條例」，將因生產能力評估機制評估結果而導致僱主解僱殘疾僱員的情況，不被視為違反「殘疾歧視條例」。
 - 我們認為，評估員為了令被評估的殘疾僱員入職，會人為地調低評估結果，打擊殘疾人士就業的能力。
 - 除非轉換另一個行業及僱主，否則不會再次進行生產能力評估，這不鼓勵殘疾人士提升生產力。
 - 評估的內容強調生產力及工作效率，對我們很不利，因為我們吃藥後，難以集中精神工作，或情緒受工作環境影響，這是評估制度必然引起的現象，令殘疾人士更抗拒評估。
 - 最低工資下有更低工資，邏輯上說不通。最低工資是每個人維持生活水平的最低要求，也是公民權利，不應因殘疾而另定其他更低標準。
 - 最低工資實施以來，只有二百多人接受評估，超過一半是智障人士，精神康復者只有十多人接受生產能力評估。我們估計那二百多殘疾僱員，他們擔心失去工作而被半推半就地接受評估，這應驗了我們曾經指出的假自願現象。
 - 政府為了滿足僱主對生產力的要求，將殘疾人士當作生產的負累，這有違殘疾人權利公約的就業精神。
 - 政府為了減低現職殘疾人士的憂慮，當年同時推出過渡安排。隨著時間過去，過渡安排應該要進行檢討。
 - 殘疾人權利公約廿七條第一項第二點強調殘疾人士與健全人士應該機會均等和同值工作同等報酬的權利。生產能力評估機制有違這個原則。
 - 生產能力評估機制源自於澳洲，但是澳洲政府也為接受評估的殘疾人士，提供以傷殘

補助形式補貼工資，保障殘疾人士的生活水平。政府常說透過綜援形式進行工資補貼，問題是綜援是以全家為申請單位，對殘疾人士家庭成員缺乏保障。政府應另設第二安全網，不論採用殘疾補貼或低收入補助，解決殘疾人士/家庭的經濟壓力。

2. 殘疾人士就業配額制度：特區政府一直不願意推行配額制度，他們的理由是配額制度令殘疾人士成為公司負累，以平等機會法例已經足夠保障殘疾人士就業。

- 先說第一個理由，政府是以資本家的角度看殘疾人士，從來沒有考慮殘疾人士的獨特工作需要。為何殘疾人士會成為公司負累？這個問題假設殘疾人士是低生產力，不值得提供支援。香港就業市場較少為殘疾人士提供工作調適，公司之間甚少提倡平等工作條件，也因缺乏經濟上誘因，僱主不太想提供工作機會給殘疾人士。單以教育僱主接納殘疾人士，等同於要僱主施捨工作機會給殘疾人士，特區政府的施捨心態才導致殘疾人士成為僱主的負累的原因。
- 第二個理由更加荒謬。在香港，殘疾人士經常在工作場所被外界歧視，但是甚少向平等機會委員會求助。殘疾人士一旦進行平等機會投訴，他們會因投訴而失去工作。在香港政府缺乏對殘疾人士就業權利保障的情況下，殘疾人士寧可忍受不合理待遇。政府經常引用英國例子，雖然英國沒有殘疾人士配額制度，但是有保障殘疾人士工作權利的平等機會法律條文，條文比香港更加嚴格。香港政府刻意沒有引用美國的例子：美國有殘疾人士平等機會法律，但是絕大部份州有殘疾人士就業配額制度。
- 因此，政府不應該找似是而非的理由逃避殘疾人士就業配額制度，先由政府 and 公營部門做起，並為私營機構提供經濟誘因，詳細可參考中年就業計劃。
- 殘疾人士就業配額制度未必是公司必須聘請殘疾人士，公司也可以用法例指定的營業收入百分比，購買殘疾人士服務或產品，或同時聘請殘疾人士和購買殘疾人士產品。

3. 問題清單第 42 條：集中討論殘疾人士工作調適。工作場所可以有更多方法改善工作環境，如果僱主精明善用工作調適，可以提升工作效率及準確控制營運開支，也提升殘疾人士對工作的歸屬感。該問題特別提到「不合情理的困難」，應該「殘疾歧視條例」所指的「不合情理的困難」，特別指別有哪一些情況下法例容許。問題第 42 條沒有清楚區分硬件設施上的工作調適和運作模式上的工作調適。在香港勞資關係不對等的情況下，殘疾僱員相對較難提出工作調適。僱主往往以「不合情理的困難」為理由，沒有主動改善工作環境以改善工作條件。即使是以我們服務對象(精神病康復者)，也可以做一些工作調適。以下的常見的例子：

- 運作模式層面—
 - i. 人事關係：透過改善雙方相處方式，彼此了解，從中減少人事上的誤會
 - ii. 工時長度：提供符合康復者僱員可行的工作條件，在可行的情況下因應我們特殊情况，提供靈活的編更(如請假覆診)
- 硬件設施層面—
 - i. 工作環境：提供休息室、飲水機、抽風設施
 - ii. 場地環境：安靜的工作場所，減少不必要的噪音
 - iii. 其他還包括無障礙通道，提供輔助設備(如智能手機、配備圖像顯示的電腦等)
- 殘疾人權利公約特別強調工作調適(27.2)，因為這是保障殘疾人士能夠在安全的情況

下工作，提升生產效率

4. 社會企業特有的情況：聘請殘疾人士的社會企業，絕大部份由復康界非政府機構營辦，我們收到一些在那裡工作的殘疾人士學員反映，機構沒有和他們說聘用他們為職員的問題。正常來說，輔助就業的學員終有一天會變成公司僱員，長期將學員當職員，這不但剝削學員的基本工資和勞工保障，對學員來說，不鼓勵發揮殘疾學員所長，令他們自尊受損。另一方面，當社會企業因長期將學員當職員，因為不少涉及法律責任風險的工作項目，必須由職員執行才能保障企業運作，如果因學員執行法律責任風險的工作，導致學員受傷，學員只能以公眾責任保險賠償損失，對學員不公平。
5. 改善綜援入息豁免制度：殘疾人士一旦得到公司聘用，他所賺取的收入，必須與社會福利署對分。頭 800 元全數獲取，之後 3400 元分一半，即最多拿 1700 元，他可以最多拿 2500 元。這個以健全人士為基礎的入息豁免制度，沒有考慮殘疾人士因工作，比健全人士額外應付更多開支：包括交通費和醫療費，對殘疾人士缺乏就業誘因。由於百分百殘疾人士的綜援金連額外津貼有五千至六千多元，差不多接近最低工資水平，但是脫離綜援網就失去不少社會福利保障(特別是醫療豁免)，導致殘疾人士寧可領取綜援，也不想面對複雜的就業市場。如果將入息豁免制度，能夠跟據殘疾情況，分開兩個水平(其實入息豁免金額應該一併提升，但是殘疾綜援受助人應該更高的入息豁免水平)，就能鼓勵殘疾人士就業。
6. 以上是香港的殘疾人士應該要有的權利，政府不能再推搪。特區政府不應該死抱資本家的思維，為了維護地產霸權而犧牲弱勢殘疾人士的公民權利。殘疾人士就業政策不應局限要殘疾人士為資本家「打工」的思維，應開拓更多另類的工作模式，例如有機耕作、藝術創作、自行創業、義務工作等，雖然收入可能比打工更少，但是殘疾人士可以從另類工作中，獲得金錢回報以外的滿足。
7. 提及就業，少不免包括生活質素的改善。我們不能為了就業，犧牲健康、社交等基本生活要求。一個人道的工作環境，必然提升殘疾人士生活水平，也鼓勵殘疾人士融入社會。特區政府也必須同時改善社區康復服務和醫療服務，改善殘疾人士生活的條件。
8. 職業培訓和持續進修是殘疾人士提升技能的方法。公約鼓勵殘疾人士參與職業培訓和持續進修。香港的殘疾人士因學費高昂及校園缺乏無障礙設施，較少機會接受持續進修教育。綜援制度也不鼓勵殘疾受助人持續進修，迫令他們停留在低技術的工作。高學歷殘疾人士缺乏就業支援，就業市場的歧視令高學歷殘疾人士學無所用。
9. 新一屆特區政府可以用更創新的思維去開拓殘疾人士就業，前題是在其他渠道保障殘疾僱員的基本生活水平。