

公務員及資助機構員工事務委員會
有關政府聘用殘疾人士
意見書

2015 至 2016 年度

撰寫人：廖振豪 先生

目 錄

1. 引言.....	P.3-P.4
2. 殘疾人士入職政府職位的困難之處.....	P.5-P.7
3. 現行政府聘用殘疾人士所採用的“優先錄用政策”的問題.....	P.7
4. 改善的建議方案.....	P.8-P.10
5. 結論.....	P.10

1. 引言：

全球每個國家在規劃經濟的同時，皆會優先考慮國家的勞動人口，而失業率的統計數據往往會成為反映社會經濟狀況的重要指標，所以香港政府也非常關注及重視，每季皆會記錄相關數據，在進行統計分析後，用以制定和調節未來的施政方針及政策。然而，失業率能反映一個國家或地方的經濟情況，那殘疾人士的失業率呢？基於某些原因，這個類別的人士一般是不會被列入到勞動人口內計算，因此現時勞動人口的失業率是不會反映到殘疾人士的就業情況。

在經濟學而言，失業率是必然存在的，是基於經濟結構的因素引致，例如轉職、家庭、疾病等因素引致，因此社會存在一定的失業人口是健全經濟體系的必要因素之一。近年香港的失業率介乎於 3.5%至 4.6%，雖然算不上失業情況嚴重，但政府已注意到這方面的問題，並於施政中採取針對性的政策和措施，例如：(低收入在職家庭津貼計劃，鼓勵就業交通津貼計劃，加建大型基建項目)，使社會中潛在的勞動人口積極投入勞動市場，有效降低失業數字。

香港的殘疾人士失業問題在多年來已備受社會各界關注，根據 2016 年 4 月 29 日晴報一則專欄指出，現時有 60%的殘疾人士具工作能力，當中有 70%人士是失業(參閱附件 1-----殘疾人士的就業問題 2016(晴報))，失業情況十分嚴重。雖然政府多年來表示積極推行多種舒緩殘疾人士失業問題的措施，例如：展能就業科所提供的“免費就業配對服務”、“就業展才能計劃”、職業訓練局展亮技能發展中心所提供的“職業培訓課程”等，但效果一直未如理想，政府未有檢討舒緩殘疾人士失業問題的措施成效，實是令人費解。

本人認為香港的殘疾人士失業問題多年來未有解決，是因為特區政府未有克守榜樣所致，因為政府多年來表示其殘疾公務員人數佔整體公務員人數的 2%為由，未有進一步發展“聘用殘疾人士政策”，反而出現收窄其政策適用範圍的不尋常舉動，在 2007 年 10 月把政策中適合聘用的定義由“絕對優先”改為“同組優先”(參閱附件 2-----政策個人解說及評論)，此舉明顯令政策適用範圍收窄，降低殘疾應徵者的受聘機會，損害他們在故有政策下的優惠，本人對政府的作為亦難以理解，正所謂“其身不正，何以正人”。

另一方面，香港的殘疾歧視條例未有涵蓋至應徵面試的層面上，本人在多年來一直關注殘疾人士失業問題，在六年多前，接觸到 C 小姐和 W 小姐，她們皆是殘疾情況輕微的殘疾人士，且並無表面特徵，加上她們的學歷皆能符合所應徵職位的要求，所以能以健全人士身份應徵。兩位當事人從畢業以來皆以殘疾人士身份申請政府各文職空缺，結果絕大部分的都是落空，在 C 小姐身上尤其嚴重，

她曾申請過百份政府空缺，空有面試，結果全數落空。後來經由申請面試評核報告，得知其以殘疾人士申請職位，她所獲得的分數經常處於低水平，更甚是常被評為不合格，未有獲得錄用機會，兩位當事人在與本人商討後，採納了本人的意見，改以健全人士身份申請政府空缺，結果一矢中的，獲得直接取錄的機會。及後，在該次的獲得錄用的面試評核報告中，明顯在比較每項評分中，發現不論主觀或是客觀項目評分顯然具一定程度的差距，某些主觀項目當申請者以殘疾人士身份應徵時，不同的遴選委員會竟一致地把殘疾應徵者的評分降甚至不合格的水平，由此可見，以不同身份申請政府職位，存在決定性的差別評分(評分的差距可達至相差至 20%-30%)，政府讓不同身分的應徵者存在差別待遇，更甚是讓弱勢的殘疾應徵者處於更惡劣的境地，造成嚴重的歧視情況。其後兩位當事人有意再度以健全人士身份申請之際，當時政府修改了招聘非公務員職務的申請制度，使兩位當事人未能再以健全人士身份申請，其用意十分明顯。及後，當時人就此曾向政府進行投訴，政府不停回避及把責任推向遴選委員會上，指向基於工作內容不同而評分不同，如此不負責任的回應，實是令人費解。

兩位當事人連同本人向政府就以上問題進行多次的諮詢及投訴，由涉事部門、分處、總處、甚至公務員事務局，其回應一致回避和否認。其後曾去信至特首辦，但兩次皆以同樣的手法處理，把投訴轉交公務員事務局處理，回覆當然與以往無異。隨後，當時人唯有向平機會作出申訴，這可是歧視申訴的唯一途徑，平機會竟然勸退申訴人，他們認為個案沒有涉及政府政策問題，但由於牽涉的個案跟進數目太多和複雜，他們表示無力處理，並指出基於現行歧視條例對於此類型的應徵個案，由於未能明確指出因殘疾而引致差別評分，在對方未有承認歧視的情況下，即使於面試作出何等離譜的差別評分，也說不上歧視。歧視條例未能與時並進，平機會對涉及投訴政府的個案有所顧忌，不受理個案，使殘疾人士受歧視後，申訴無門，以上申訴人的經歷可引證殘疾歧視條例的不足之處，縱使殘疾人士在面試時受到歧視也只能啞忍。

從以上可見，在殘疾人士的失業問題上，政府未有當好領頭羊的角色，不再擴大接納他們的“錄用殘疾人士政策”，反而收窄原有的優惠，更縱容差別評分情況，而導致內部歧視風氣盛行。本人基於上述的情況和背景，對殘疾人士入職政府職位的困難有以下的見解及意見。

2. 殘疾人士入職政府職位的困難之處：

本人自身是一名殘疾人士，對於因殘疾而應徵受歧視的情況具相當的了解及感同身受，加上六年多來在 C 小姐和 W 小姐的協助下，更透徹了解政府對聘用殘疾人士的態度和評價，殘疾人士入職政府職位的困難可歸納以五項。

1. 難有首次被接納的工作機會：

對一般沒有工作經驗的人來說，應徵空缺被取錄是在競爭下的機會率問題，只要從失敗中改善技巧，不斷增值技能，願意降低對工作的待遇及報酬要求，多嘗試總會是有機會的。但對殘疾人士而言，這道理是談不上話兒。就以 C 小姐的情況為例，以殘疾人士身份申請過百份政府空缺，空有面試，結果全數落空。在失敗後，即使如何改善面試技巧，如何努力增值技能，皆不為垂青。反觀以健全人士身份申請，一次即被接納，那不是差別待遇，還是甚麼呢？事實上沒有表徵的殘疾人士只佔少數，對不能以 C 小姐的方法找到首次政府工作的殘疾人士而言，他們可以怎樣改善，才能獲得政府的接納呢？殘疾人士面對如此困境，政府是有解決的責任。

2. 公務員職位少有接納殘疾人士：

在過去的九年，隨着公務員體系步入退休潮，政府在這年間部門紛紛招聘大量新公務員，以填補因退休而出現的職位空缺，這種“換血”行動至今仍然持續。特別是一般職系處，其每年平均增聘的公務員過千，甚至更多。回顧以往公務員入職的數據，自 2007 年以來，新入職殘疾公務員每年平均有四十多名，具持續上升趨勢，但按新入職公務員人數比較而言，平均比率佔 0.5%。另一方面，平均每年離職的殘疾人士公務員數量多達 150 名，但殘疾公務員的總數比例及數量反而能夠保持，還有微升，那怪異情況是非常令人費解(於本節第三項詳細解說)。一般職系處所提供的文書公務員職位，一般人認為會比較適合殘疾人士，事實並非如此，可順利入職的殘疾人士卻少之有少，較易於接納殘疾人士的反是具體力性的工人職級，這明顯有錯誤調配資源的情況。

以本人及 C 小姐和 W 小姐為例，多年來投考多個政府公務員職位，皆不被錄用，但和她們同期畢業的同學友人，一個又一個能順利入職。在多次的探討下，發現能順利入職的他們，學歷與履歷相約，但即使面試表現較當事人差，仍能獲遴選委員會的垂青，這導致當事人不得不懷疑是身份的不同，導致得出差別評分，及後她們申請各職位的面試評核報告，讓這個懷疑得到

證實。

3. 無申報殘疾情況的殘疾人士，入職後損害殘疾人士形象：

現時殘疾人士申請任何政府職位空缺時，一般於申請表(GF.340)內申報殘疾情況，以便部門考慮，但此項申報只是自願性，而非強制性。因此有些無表徵的殘疾人士不想因其殘疾而受歧視，會選擇在隱瞞其殘疾的情況下遞交申請，他們也較大機會順利入職。因此，承上項的殘疾公務員人數問題，估計在政府內部分的殘疾公務員數額是這樣填補的。

據本人六年來的研究所知，那群沒申報殘疾情況的新入職公務員，絕大部分會於三年的試用期內報稱殘疾，身份上回復殘疾公務員。據了解他們的報稱原因是因為想要求降低工作量或調職，基於其動機不良，一般會受同事和上司討厭，原本預計的工作需分配給其他同事分擔，造成運作上的不便和混亂。

這種情況在政府大部分部門都會出現，絕大部分人會把對他們的負面評價投射至殘疾人士應徵者身上，將殘疾人士視作不良份子，無辜被假設定型。另一方面，公務員講求誠信，那群沒申報殘疾情況下而入職的殘疾人士，正是缺乏誠信，但無奈政府總是以是否健全為準則，把工作機會給予那群不良份子，損害如實申報的殘疾人士的入職機會(以殘疾人士公務員人數佔整體公務員人數的維持 2%為由，“夠數不請”)，實是令人憤慨。

4. 大腦疾病人士難以入職：

大腦疾病一般人都會較難理解，即使要聘用殘疾人士，盡可能不錄用此類人士。政府招聘中也有這樣的情況，回顧以往的公務員招聘數據，政府經常會招聘的殘疾人士，多是容易理解的疾人士，例如視障人士、聽障人士、器官殘障人士。而大腦疾病人士普遍會被列入為肢體傷殘類別，而在現今社會上肢體傷殘類別的人士也非常普遍，例如：折肢的人士，不良於行的人士、患關節疾病的人士等，但於招聘數據，這個組別所取錄人數普遍比以上的三個類別為少，這可反映出其類別的被接納程度較低。

另一方面，據本人了解雖然大腦疾病人士被列為屬於肢體傷殘類別，但大腦疾病人士的入職人數可是少之又少，政府較為樂於聘用的，是易於理解的單肢殘疾的人士，即使大腦疾病輕微人士也不為所用。本人與 C 小姐同屬大腦疾病人士，但影響情況輕微，由於 C 小姐正如上文所述，並無表徵，六年多以來多次公務員職位，但全是落空。在面試時，當殘疾應徵者講解自身殘疾情況，遴選委員會皆會以不是考慮因素為由拒絕聽取，但又正正是因為他們對殘疾申請人身體狀況的不了解，為免麻煩，而不作考慮。無論當時申請人的表現孰優孰劣，只要不錄用他/她，就可以免卻麻煩了，就好像進行

無意聘用的面試般，漸漸使面試變得流於形式，而大腦疾人士比其他類別人士更難被受聘。

5. 在大規模招聘中，應徵安排不利於殘疾應徵者，損害入職機會：

公務員事務局一般職系處的文書職系在過往的九年內，平均相隔二年便進行大規模的招聘，每次也會招聘過千個文書職位空缺，所招聘的職位有助理文書主任(ACO)和文書助理(CA)，基於規模龐大，入表申請、技能測試、面試至發出聘書，時間長達半年或以上。據本人了解當局會在收集申請表至截止日後，會進行篩選，其後會按當局規定把全部應徵者分批進行技能測試、面試及發出聘書，即是說第一批面試時，第二批進行技能測試，第二批進行面試時，第一批已發出聘書，如此類推。眾所周知，空缺是有限，基於迫切人手需求的情況下，第一批會是最多空缺，評分最寬鬆的，而最後一批是最少空缺，評分最嚴格的。當局會基於節省資源會把所有需於技能測試中加長考核時間的殘疾人士撥入同一批應徵組別內，而該組別往往會被安排至最後一批進行遴選，即是最少空缺，評分最嚴格的一批，這安排直接損害了需於技能測試中加長考核時間的殘疾應徵者的入職機會，此做法具顯著排除效果，無法體現關顧殘疾人士的理念。

3. 現行政府聘用殘疾人士所採用的“優先錄用政策”的問題:

現行政府聘用殘疾人士所採用的“優先錄用政策”的問題，主要是適合定義的改變，本人已於(附件 2 政策個人解說及評論)已有詳盡解說，在此便毋須重述。

4. 改善的建議方案：

現今殘疾人士於入職政府十分困難，歧視及排擠風氣於政府各部門內存在，應徵出現差別評分普遍，面試出現疑似歧視事件，但平等機會委員會未能受理。此等問題於政府積壓多年，自行處理只會有心無力，更可能是力不從心。因此，本人因應上述的殘疾人士困難，向公務員事務局提出以下改善建議。

一、杜絕不良殘疾人士入職，殘疾申報轉為強制：

基於有不良殘疾人士在未有申報殘疾情況下順利入職，但入職後的行為直接損害殘疾人士於政府內的形像，引致如實申報的殘疾人士受其影響，難被接納。因此，建議公務員事務局修改殘疾申報制度，由自願申報轉為強制申報，加入像學歷申報的懲罰性條款，條款內容如下：

- 4.1 應徵者必須如實申報其殘疾情況，如有漏報或虛報，即取消申請資格。
- 4.2 獲發聘書的取錄人士或現職公務員及非公務員，當被發現在申請時，於殘疾申報一欄有漏報或虛報情況，或入職後申報殘疾，但被發現殘疾事宜發生在申請職位之前，即視作為漏報。當局須即時解僱該違規人士。
 - 1.2.1 如殘疾事宜發生時間在申請職位前的三十天內(以申請截止日期計算)，當局將豁免該申請人的漏報情況，但必須於獲發聘書前補充殘疾申報，否則即屬漏報。

二、疑似歧視情況及差別評分長期無法改善，公務員事務局應嘗試推行就業配額制，以實際存在的職位空缺來改善殘疾人士受聘府政的情況：

現時殘疾公務員人數佔整體公務員人數為 2%，但多年來此數值被外界批評「造數」，本人多年來對相關事宜進行研究發現此數值根本不能反映殘疾人士受聘情況。言而上述的差別評分於政府招聘中慣常出現，歧視風氣無法改善，自我監察根本形同虛設。故此，公務員事務局須解決此問題，推行就業配額是唯一的解決方案，有關就業配額推行的內容建議如下：

- 2.1 可參考中國主要城市及亞洲鄰近國家，例如：台灣、新加坡的就業配額制度(參考附件 3 為殘疾人士創造就業機會及落實最低工資)

- 2.2 公務員事務局可以 70 聘 1 的模式進行，即 70 個空缺中須保留 1 個空缺聘請殘疾人士。設定就業配額為 1.4%。
- 2.2.1 就業配額以累計形式研究進行，累計期為 5 年，即在 5 年內以每一個職階計算，累積聘滿 70 個空缺須保留 1 個空缺給予殘疾人士，公務員及非公務員職位也同受約束。
- 2.2.2 此配額制度在候補名單同樣適用，即 70 聘 1 的累計於聘用候補名單人士的情況下持續適用，如未有殘疾在候補名單內，則該殘疾人士配額須保留至下次招聘時採用。
- 2.2.3 當聘請職位空缺時，如聘請殘疾人士的情況出現多於 70 聘 1 的比例，該職階可被豁免至下一次累計屆滿。(例子：當某職階在是次招聘時，在 100 個空缺中聘請了 2 名殘疾人士，則該職階於下次招聘聘滿 110 空缺才須保留 1 個空缺給予殘疾人士。)
- 2.3 於個別職階的工作內容被公務員及資助機構員工事務委員會判斷為無法適合錄用殘疾人士，則該職階可豁免就業配額約束。

三、大腦疾病人士被歧視情況最為嚴重，應抽出獨立關注：

現時大腦疾病人士列入為肢體傷殘類別，公務員事務局의 招聘數據未能反映大腦疾病人士的入職情況，而事實上大腦疾病人士的就業及歧視問題較其他類別人士為嚴重，所以應受特別關注，本人就此點所提出的建議如下：

- 3.1 公務員事務局在提供招聘數據時，大腦疾病類別須獨立抽出進行統計，可有效反映大腦疾病人士의 入職情況，以便了解及跟進。
- 3.2 設立對大腦疾病類別人士的關注小組，檢討對大腦疾病人士的能力誤解問題，指導各政府部門對大腦疾病人士的認知，減少歧視出現。

四、公務員事務局在大型招聘不當的安排，建議把所有殘疾應徵者改為首批接受考核的人士：

因為在技能測試需加長考核時間的殘疾應徵者常被當局安排於最後一批接受考核，他們每次也要在空缺最少，評分最嚴格的情況下進行技能測試及面試，這個情況存在不公，實是非常不妥。在“政府聘用殘疾人士的政策”內曾提及(殘疾應徵者在招聘過程中毋須經過篩選程序，他們如果達到有關職位規定的基本入職要求，均獲邀參加遴選面試/測試。)根據上述的政策內容，本人認為殘疾應徵者的申請應可獲優先處理，把他們改於第一批進行遴選，正符合上述的政策內容和優先原則。

5. 結論：

殘疾人士的失業問題多年未有被正視，失業率持續高企，政府作為全港最大的僱主是責無旁貸，理應以身作則，樹立良好僱主的榜樣。殘疾人士就業配額的實施是社會文明的趨向，本人明白此制度於私人市場推行是需要一定時間，慢慢醞釀，但首先於公務員事務局推行，理應不難，希望當局能認真考慮，切實地推動無歧視的機構文化。最後，希望公務員及資助機構員工事務委員會能接納本人的建議，協助政府重新釐定正確的方向，回應大眾對政府在殘疾人士就業的合理期望。

參目資料：

附件 1 殘疾人士的就業問題 2016(晴報)

附件 2 政策個人解說及評論

附件 3 為殘疾人士創造就業機會及落實最低工資

撰寫人：廖振豪 先生

撰寫日期：2016 年 6 月 7 日