



香港城市大學

香港持續發展研究中心¹

第 16 號意見書

職場共融：企業在協助殘疾人士就業的角色²

關志健³、徐銘蝶、徐俊傑⁴

2020.03.16

職場共融：企業在協助殘疾人士就業的角色

一、緒言

聯合國發展政策委員會在《2030 年可持續發展議程》目標 8 中，明確訂立「人人獲得體面工作」的目標，以確保每個人的人權也受到尊重和保障⁵。工作權是重要的人權之一，人人也應不受歧視，享有工作的權利。然而現實生活中，殘疾人士的工作權至今仍被輕視。須知道，就業機會對殘疾人士來說，不僅可以獲取工資，也是幫助他們融入社會的重要途徑。因此，殘疾人士就業問題，必須得到社會適切的關注。

現在不少殘疾人士其實已經具備一定的工作能力，其中一些更可接受教育，獲得大專甚至大學畢業文憑。然而儘管付出比常人多倍的努力，許多殘疾人士仍然難以進入職場工作，獲得滿意的職位。根據 2013 年《香港殘疾人士貧窮情況報告》⁶顯示，香港殘疾人士的貧窮率高達 45.3%，相比於整體貧窮率 19.9% 來說要高出一倍多。而殘疾

¹ 香港持續發展研究中心（CSHK）成立於 2017 年 6 月，是一個開放和跨學科的研究平台，旨在促進及增強香港學術界、工業界和專業服務界；社會及政府；以及香港與不同區域之間的協作，並從事有影響力的應用研究。中心總監為李芝蘭教授。本中心於 2017 年獲得香港特別行政區政府政策創新與統籌辦事處策略性公共政策研究計劃（SPPR）撥款研究「香港專業服務與一帶一路：推進可持續發展的創新能动性」（編號：S2016.A1.009.16S）。更多資訊請瀏覽中心網頁：<http://www.cityu.edu.hk/cshk>。

² 本文是大學教育資助委員會資助的知識轉移研究計劃“Promoting an Inclusive Workplace for People with Disabilities: Attitudes, Skills and Knowledge”（KT Project 6354045）研究成果之一。

³ 關志健是城大社會及行為科學系助理教授。如對本文有任何意見，請電郵至：ckkwan@cityu.edu.hk。

⁴ 徐銘蝶為城大社會及行為科學系博士生；徐俊傑為城大公共政學系博士生。

⁵ 詳細可參考 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/economic-growth/>

⁶ 2013 年《香港殘疾人士統計報告》由政府統計處發佈於 2014 年 12 月，詳細可參考 <https://www.statistics.gov.hk/pub/B9XX0001C2013XXXXC0100.pdf>

人士貧窮的主要原因就是未能就業。根據上述報告，處於 18 至 64 歲適齡殘疾人士的失業率達到 6.7%，相比香港整體失業率都要高出一倍多，但由於數據未有反映暫停求職的殘疾人士，實際失業率可能還要更高。有社福組織便推算，殘疾人士的失業率為 48%⁷。殘疾人士未能投身職場，不僅會導致貧窮，也進一步使得他們難以融入主流社會。

以往，協助殘疾人士就業的責任，往往由政府同社會福利機構承擔。他們所採取的措施可分為宏觀及微觀兩個層面：宏觀的方法包括制定政策和修改法律，微觀上則是提供訓練及輔導予殘疾人士。至於跟殘疾人士就業直接相關的企業，卻扮演著微乎其微的角色。一直以來，政府都在努力推動殘疾人士就業，但有時企業的工作要求同殘疾人士的能力未能匹配，加上前線企業對於殘疾人士的認知不足，未能造成一個和諧共融的工作環境。現有研究表明，職場上的歧視和在職培訓的缺失是影響殘疾人士就業的主要障礙⁸。要達致職場共融 (workplace inclusion)，企業實在有著不可推卸的責任。

二、社會企業非協助殘疾人士唯一的方法

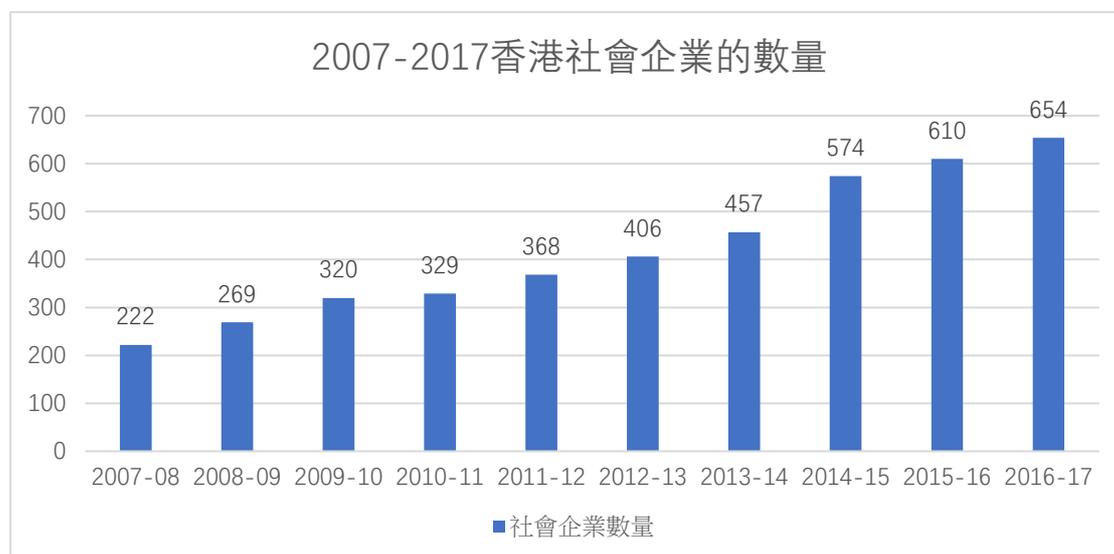
自二千年初，香港大力發展社會企業。社會企業數量從 2007 年的 222 間增長到 2017 年的 654 間 (如下表所示)⁹，而政府亦陸續開展社會企業的資助計劃，比如「創業展才能」、「夥伴倡自強」及「社會創新及創業發展基金」等。其中，「創業展才能」作為最早推行的項目，旨在通過發放種子基金的形式鼓勵創立社會企業，以市場為導向直接創造更多的就業機會予殘疾人士。然而根據審計署的報告，這一項目實現以來的十二年間，累計批准項目 81 個，在 69 個已完成資助的項目之中，除去 24 個項目已經結業，其餘 45 間社會企業中有近一半仍是虧損，反應經營效果不佳。此外，該等項目亦要求社會企業中的僱員一半或以上為殘疾人士，這固然增加殘疾人士的就業機會，但在工作

⁷ 詳細可參考 <https://www.scmp.com/news/hong-kong/education-community/article/2101581/hong-kong-unemployment-rate-disabled-people-eight>

⁸ 詳細可參看 Graham, J. R. (2009). Barriers to employment as experienced by disabled people: a qualitative analysis in Calgary and Regina, Canada. *Disability & Society*, 24(1), 63–75.

⁹ 數據來源：2007-2014 年數據參考香港社會服務聯會：《社聯政策報》第十七期，<http://webcontent.hkcss.org.hk/prs/Policybulletin/pb17/pb17.pdf>。2015 年數據參考香港立法會研究刊物《香港及英國的社會企業》，詳細可參看 <https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/essentials-1617ise05-social-enterprises-in-hong-kong-and-the-united-kingdom.htm>。2016 年數據參考社創群英 2018 年 3 月 5 日文章《十年如一日，香港社企方興未艾》，詳細可參看 <https://education-for-good.com/2018/03/05/%E5%8D%81%E5%B9%B4%E5%A6%82%E4%B8%80%E6%97%A5-%E9%A6%99%E6%B8%AF%E7%A4%BE%E4%BC%81%E6%96%B9%E8%88%E6%9C%AA%E8%89%BE/>。2017 年數據來源於社會企業商業中心 2018 年《社企指南》。

場所的殘疾人員工佔據多數的情況下，殘疾人士的社交圈仍然難以擴展。除非這類社企有清楚方針及策略，幫助受聘的殘疾員工日後銜接主流企業工作，否則或未能有效地推動社會共融。



三、主流企業角色舉足輕重

我們想強調的是，成立社企並非協助殘疾人士就業的唯一方法。畢竟主流企業在本地市場佔比最多，他們對於支援殘疾人士就業有著舉足輕重的作用¹⁰。

殘疾人士若能在主流企業實現就業，對於他們意義重大。一方面，主流企業須面對競爭者及瞬息萬變的市場，較易了解哪些工作技巧是市場需要的，並可為殘疾人士提供相應的在職培訓，讓他們掌握貼近市場的技能。相比於社會企業和庇護工場，殘疾人士不再處身特殊營造的環境，而是和其他人一樣平等地在主流職場工作。此外，由於現時主流企業的僱員大多是非殘疾人士，獲聘的殘疾人士也就有更多機會與各種各樣的人共事及溝通，從而鼓勵彼此學習和交流，促進社會共融，亦有助於殘疾人士建立工作之外的軟技能（soft skills）。無可否認的是，受聘於主流企業的殘疾人士在一個較高要求的環境下工作，因此相比社企或庇護工場，他們需要承受較大的壓力。然而，適量的壓力也是促進他們成長的助力。部分有能力及志向的殘疾人士或可藉此得到工作上的成就感

¹⁰ 詳細可參看 Kwan, C.K. (2020). Socially responsible human resource practices to improve the employability of people with disabilities. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 27: 1–8.

及自信心。Sanders (2006)¹¹指出，相對於其他人而言，降低對殘疾人士的期望會對他們的自尊產生負面影響。Levi (2006)¹²也指出，降低期望值是一種能力主義，這可能會窒礙殘疾人士在工作場所發揮其潛力。只有面對同樣的要求及公平的對待，殘疾人士才不會覺得被區別對待，也更容易找到自信。相反，在過於保護和溺愛下，他們容易形成依賴和自卑心理，長遠看來不利於身心健康發展。

不過，要實現殘疾人士在主流企業就業，目前仍然困難重重。首先，在觀念上，社會對於殘疾人士存有根深蒂固的偏見，或許一時難以改變，導致主流企業未必願意聘用殘疾人士。即使部分企業的管理層願意招聘，前線員工也可能基於誤解，抗拒與殘疾人士共事，又談何社會共融？其次，一些殘疾人士即使獲聘，但由於欠缺合適的支援，結果還是難以適應主流企業的工作環境，不能達致鼓勵就業及共融的效果。要殘疾人士真正融入主流企業，僱主必須考慮他們個別的需要，譬如有否在工作場所安裝殘疾人士適用的設施、工時長短和工作強度是否適合、工作崗位與能力是否匹配等等。假如未有顧及這些需要，往往難以讓殘疾僱員留任，遑論使其得到工作上的滿足感。要改變既有觀念及實行上述措施，當然不能單靠個別企業，也需要政府推行相關的政策，才有望帶來深遠而廣泛的影響。現行政策仍有不少需改善之處。雖然政府及社福機構為了鼓勵聘用殘疾人士的僱主及提高社會對殘疾人士就業問題的關注，舉辦了多項嘉許計劃如「十八區關愛僱主」及「有能者·聘之約章」，但是成效值得商榷。另一邊廂，現在不少企業都會強調自己充分履行「社會企業責任」(corporate social responsibility)，而香港交易所更要求上市公司每年遞交「環境、社會及管治報告」(Environmental, Social and Governance Report, ESG Report)，公開有關企業社會責任的資料。然而，我們發現報告鮮有提及殘疾人士就業的議題，而報告中的「重要性評估」(materiality assessment)，殘疾人士也不被視為重要的持份者(stakeholders)。以 2018 年為例，構成恆生指數成份股的 50 家企業之中，僅有 6 家企業的 ESG Report 提到殘疾人員工的數量或者佔比，更只有兩家公司提及安裝了協助殘疾僱員辦公的設施。

¹¹ Sanders, K. Y. (2006). Overprotection and lowered expectations of persons with disabilities: The unforeseen consequences. *Work*, 27(2),

¹² Levi, S. J. (2006). Ableism. In G. Albrecht (Ed.), *Encyclopedia of disability* (pp. 2–5). Thousand Oaks, CA: Sage.

四、總結及建議

殘疾人士的就業問題不是一朝一夕就可輕易解決，但也不應置之不理。我們認為要解決這個問題，應該重新審視政府、社福機構及企業的角色及責任。根據上文的分析，要協助殘疾人士就業，方法不應限於創立社會企業一途；除了政府及社福機構，主流企業也有不可推卸的責任。為此我們有以下幾點建議：

第一，將殘疾人士就業納入企業社會責任的議程。企業社會責任強調企業賺取盈利之餘，還需要承擔一定的社會責任。因為企業是社會的一部分，所以不應只顧自身的利益，還應對社會發展有所承擔，例如保護環境、了解不同持份者的需要及平衡各方利益。企業越能承擔社會責任，平衡各持份者的權益，也就越能維持穩定營商環境及得到長遠的回報。既然員工是重要的內部持份者，企業就應當尊重及關注他們的相關權益。企業社會責任報告固然在一定程度上約束了企業行為，然而，縱觀近年香港各大企業的企業社會責任績效及報告（如 ESG Reports），卻鮮有提及「殘疾人士」這個字眼，即使提及了也是含糊其辭。為此，我們建議政府及監管機構考慮將殘疾人士就業納入企業社會責任的議程，強制要求公司在企業社會責任報告披露關於殘疾僱員的資料，例如數量、培訓時數、工時等等。此舉無論是觀念上還是實際上，都具有重大的意義。

第二，協助企業為殘疾員工提供「合理便利」（reasonable accommodations）和在職培訓。首先，企業應為殘疾人士的進入（accessibility）提供合理性和便利性。合理性在於企業招聘時，將殘疾人士納入在考核範圍內。便利性在於考慮殘疾人士不同需要，完善硬件設施，比如在工作場所改裝或添加殘疾人士通道及廁所等設施。透過「共融崗位設計」（inclusive job design），更可以提供合適殘疾人士的工作崗位，使他們在工作能力有差異的情況下，仍可發揮所長。此外，企業也應該為殘疾人士進入企業之後的長遠發展考慮。正如前文所述，單純招聘殘疾僱員，其實並不等於企業重視他們的權益。企業亦應該顧及殘疾僱員的能力，提供相應的在職培訓以及更具彈性的人事安排，譬如因應僱員個別情況縮短工時或減輕工作量。要建立「殘疾友善工作間」（disabled-friendly workplace），企業應該提供培訓予人力資源及前線員工，使之了解殘疾人士的特定需要，從而減少誤解及不必要的衝突。我們建議政府、社福機構及企業應該通力合作，為殘疾人士創造和諧共融的就業環境，例如政府資助社福機構，派出具備經驗及知識的社會工作者或相關專業人士，到有意聘用殘疾人士的企業，為人力資源及前線員工

提供培訓。政府亦資助企業改建工作場所或添置有助殘疾人士辦公的設施。企業之間也可以展開行業交流，進行成功案例分享，彼此鼓勵與學習。

第三，政府和公營機構帶頭示範。目前主流企業仍然較少招聘殘疾人士，既可能是缺乏這種社會責任的意識，也可能出於避免不必要的開支及風險等考量。政府和公營機構企業若能帶頭示範，可向社會展示招聘殘疾人士的決心，並通過成功案例鼓勵其他私營企業的僱主。但目前在這一方面，政府和公營機構仍有很大的進步空間。根據立法會數據顯示¹³，殘疾公務員人數由 2006 年的 3256 (2.1%) 降低為 2016 年的 3230 (1.9%)，並且這十年間約 95% 的殘疾公務員都屬於低、中級公務員。此外，香港共有 261 家公營機構，可以提供約 17 萬崗位，但由於目前沒有任何指標要求或者政策規定，殘疾員工數量依舊摸查不清，公眾也難以監察。我們建議政府和公營機構應該以身作則，帶頭聘用殘疾人士。通過人事評估調查，公佈可以創造的共融崗位，在社會監督和內部機構競爭壓力下，政府和公營機構也將對於殘疾人士就業發揮更大的作用。

總結來說，我們通過回顧香港十多年來殘疾人士的就業現狀和相關舉措，發現依靠政府資金大力扶持的社會企業這種形式對於殘疾人士就業的幫助仍然有限，而主流企業應該擔當的角色卻一直遭受忽視。一方面，殘疾人士若能夠在主流企業實現就業對於他們意義重大：除了得到金錢及物質的回報外，更重要的是他們能夠從工作中得到自信及滿足感，而多元的工作環境也可以幫助他們更好的融入主流社會，不再只是蹣跚在同類圈子。但另一方面，目前要實現殘疾人士在主流企業的就業仍然困難重重：觀念上的誤解和歧視、實踐上相關支援的缺乏、政策上殘疾人士在企業社會責任議程中的忽視，以及政府層面單方面激勵計劃的成效不彰。為此我們提出三點建議：將殘疾人士就業納入企業社會責任的議程、協助企業為殘疾員工提供「合理便利」以及在職培訓和政府和公營機構帶頭示範，希望通過這些措施，重新檢視企業在殘疾人士就業中應當擔當的角色。

¹³ 資料來源於立法會秘書處資料研究組 SSH35/16-17 文件。詳細可參看 <https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1617issh35-employment-of-persons-with-disabilities-in-the-civil-service-20170927-c.pdf>