

安老事務委員會 第九十九次會議記錄

日期：2019年6月26日（星期三）

時間：上午10時正

地點：香港添馬添美道2號政府總部西翼十樓1019室

出席人士：

主席

林正財醫生，BBS，JP

委員

陳綺貞女士

蔡海偉先生

林凱章先生，JP

李輝女士

羅德慧女士，JP

蘇陳偉香女士，BBS

黃傑龍先生

楊家正博士

葉文娟女士，JP

黃宗殷先生，JP

馮品聰先生

楊耀輝先生

李敏碧醫生

夏敬恒醫生

社會福利署署長

勞工及福利局副秘書長

食物及衛生局首席助理秘書長（衛生）

署理房屋署副署長（屋邨管理）

衛生署助理署長（長者健康服務）

醫院管理局總行政經理（基層及社區醫療服務）

列席人士：

陳德義先生

社會福利署助理署長（安老服務）

李雁秋女士

勞工及福利局總行政主任

梁貝妍女士

勞工及福利局行政主任

議程第3項

韋凱雯女士

法律改革委員會轄下導致或任由兒童或易受傷害成年人死亡個案小組委員會主席

吳若詩女士 法律改革委員會轄下導致或任由兒童或易受
傷害成年人死亡個案小組委員會秘書
顏倩華女士 法律改革委員會轄下導致或任由兒童或易受
傷害成年人死亡個案小組委員會顧問律師

議程第 4 項

戴淑嬈女士，JP 勞工及福利局副秘書長
方兆偉先生 勞工及福利局首席助理秘書長
李耀光先生 財政司司長辦公室政府經濟顧問辦公室首席
經濟師
吳志聰先生 政府統計處高級統計師（住戶及收入統計）

議程第 5 項

戴淑嬈女士，JP 勞工及福利局副秘書長
羅瑞芳女士 署理勞工處助理處長（就業事務）
吳國強先生，BBS 僱員再培訓局行政總監

因事缺席人士：

陳美潔女士，MH
張亮先生
鍾慧儀女士
李子芬教授，JP
樓瑋群博士
彭飛舟醫生
謝文華醫生
黃泰倫先生

秘書

莊國榮先生 勞工及福利局首席助理秘書長

* * * * *

主席林正財醫生歡迎各委員出席是次會議。

2. 主席提醒委員當討論事項涉及潛在的利益衝突時，應申報有關利益。

議程第 1 項：通過第 98 次會議記錄

3. 由於各委員對秘書處分別於本年 5 月 30 日及 6 月 18 日發出的會議記錄中文版初稿和英文版初稿並無任何修訂建議，該份會議記錄獲通過。

議程第 2 項：續議事項

4. 第 98 次會議記錄並無續議事項。

議程第 3 項：諮詢文件—導致或任由兒童或易受傷害成年人死亡或受到嚴重傷害個案

5. 法律改革委員會轄下的導致或任由兒童或易受傷害成年人死亡個案小組委員會（下稱“小組委員會”）主席韋凱雯女士利用投影片向委員簡介《導致或任由兒童或易受傷害成年人死亡或受到嚴重傷害個案》諮詢文件。韋女士表示，小組委員會於本年 5 月 16 日發表諮詢文件，就改革在兒童或易受傷害成年人受父母、照顧者或其他人照顧期間因虐待或忽略而死亡或受到嚴重傷害的個案中，關乎父母、照顧者或其他人刑事法律責任的法律，提出初步建議。小組委員會建議訂立一項新罪行，即“在因非法作為或忽略導致兒童或易受傷害人士死亡或受嚴重傷害的個案中沒有保護該兒童或易受傷害人士”。這項罪行會在以下情況下，對沒有採取步驟保護兒童（16 歲以下）或易受傷害人士（16 歲以上），免其死亡或受嚴重傷害的人，施加刑事法律責任：

- 被告人對受害人負有照顧責任，或是受害人所屬住戶的成員，並與受害人有頻密接觸；
- 被告人已察覺或應已察覺有導致受害人受嚴重傷害的風險；
- 被告人沒有採取步驟保護受害人免受傷害，其嚴重程度在有關情況下足以支持施以刑罰。

6. 這項罪行同時適用於致命案件及非致命案件，以及兒童受害人和易受傷害成年受害人。小組委員會建議這項罪行的適用範圍應足

以同時涵蓋家居及院舍照顧兩類情況，並建議制定的罪行對致命案件及非致命案件的最高刑罰分別為可處監禁 20 年及 15 年。另外，小組委員會又建議，政府應檢討《侵害人身罪條例》（第 212 章）第 27 條適用的現行最高刑罰，以期適當提高刑罰。諮詢文件亦就關乎保護兒童及易受傷害成年人的事宜，包括舉報虐待個案方面的進一步資料，列述若干一般性的觀察。韋女士表示，諮詢期將於本年 8 月 16 日結束，她邀請委員就諮詢文件中所討論的議題提出意見、評論及建議。

7. 就諮詢文件中所引用的香港虐待長者個案數字，社會福利署（下稱“社署”）助理署長（安老服務）陳德義先生補充，在社署“虐待長者個案中央資料系統”的個案統計中，虐待長者的定義為傷害長者福祉或安全的行為，或不作出某些行為以致長者的福祉或安全受到傷害。在現時個案統計數字中，約五成以上受害人年齡介乎 60 至 69 歲，施虐者亦不一定對受害人負有照顧責任。基於系統所涵蓋的虐待長者個案定義與“沒有保護”罪的適用範圍不盡相同，故此，系統所蒐集的數據並不能直接套用於懷疑干犯“沒有保護”罪的數字上。

8. 主席及委員就諮詢文件中所討論的議題，提出了下列建議及提問：

- (a) 鑑於需要接受長期護理服務（包括社區照顧服務及院舍照顧服務）的長者大部分皆屬於“易受傷害人士”，負責照顧長者的前線員工以至其他專業人員如社工、護士等，均關注在“沒有保護”罪訂立後他們所負有的法律責任，以及對其日常工作的影響。
- (b) 有委員欲了解建議訂立“沒有保護”罪的目的。
- (c) 為釋除照顧者及安老服務界各人員的疑慮，建議小組委員會加強向公眾說明建議訂立“沒有保護”罪的用意及其適用範圍，並加以闡釋他們可採取何等合理預防步驟以免於法律責任。
- (d) 有委員關注新罪行會否助長把無辜者入罪的情況。
- (e) 在新罪行之下，如何界定為“嚴重傷害”？

9. 韋女士及小組委員會顧問律師顏倩華女士對委員的建議及提問回應如下：

- (a) 小組委員會建議訂立“沒有保護”罪的目的並不是介入被照顧人士與照顧者的關係，而是希望建議的改革，可為那些與兒童及易受傷害成年人同住和／或照顧他們的人提供強大的誘因，採取按理可期望其在有關情況下採取的步驟，保護可能受傷害的受害人免受傷害。
- (b) 這項新罪行所針對的是如某人對兒童或易受傷害人士負有照顧責任，或與受害人是同一住戶的成員，並與受害人有頻密接觸，且已察覺或應已察覺自己的照顧對象有受到嚴重傷害的風險，並且本可採取按理可期望其在有關情況下採取的步驟以保護受害人免受傷害（例如與受害人一同離開現場或向當局報告此事），該人沒有如此行事，其嚴重程度在有關情況下足以支持施以刑罰，該人便觸犯建議制定的新罪行。
- (c) 由於這項建議制定的罪行的法律責任是基於被告人沒有採取合理步驟保護受害人而產生，這項罪行的主要特點是，控方無須在特定個案中證明被告人是造成傷受害者，或是須負罪責的旁觀者。然而，小組委員會認為諮詢文件中建議訂立的罪行包含了多個元素，而法庭須在每一個元素均在無合理疑點的情況下證明確立後才可裁定某人須負法律責任。對於控方來說，這代表了須達到很高的舉證門檻。
- (d) 小組委員會信納諮詢文件建議採用的改革模式，為被控人提供足夠保障，並且沒有違反刑事司法制度的基本原則。一方面既要保障易受傷害受害人的基本人權，另一方面則要保障被指稱涉及這類受害人死亡或受到嚴重傷害個案的人得到公平審訊的權利，如何在兩者之間取得適度的平衡是一個兩難之局，這也是此研究项目的核心所在。小組委員會相信其建議制定的罪行能夠取得平衡，針對保護受害人不力之違法者而加以懲處，而不是基於有兩名照顧者在場但不能確定是誰犯了罪行，例如謀殺或誤殺，所以假定兩人同屬有罪。
- (e) 在考慮條文應否加入“嚴重傷害”的法定定義時，小組委員會曾考慮到在新西蘭模式之下，“受到性侵犯”是以明文獨

立提述的，並且研究過應否在香港新訂罪行的用語中，加入對這種性質的傷害的相類明文提述；亦曾考慮過心理或精神傷害在多大程度上應被視為在“嚴重傷害”的範疇內。對於訂立法定定義的利弊（即一方面為“嚴重傷害”的概念訂定預先界定的適用範圍，另一方面則容許此概念透過普通法而靈活演繹），小組委員會經過仔細考慮後（尤其是這定義在南澳大利亞原有的罪行模式所引致的困難（在諮詢文件第 4 章中討論到）），結論是新訂罪行不應明文加入嚴重傷害的定義。建議甚麼可在香港的罪行構成“嚴重傷害”這個議題，應交由法官及陪審團在個別案件中作出裁定。

10. 主席總結表示，這是一項很好的法律改革建議，能教育公眾要保持警惕並及時舉報懷疑虐待個案，以保護兒童或易受傷害人士免受傷害。他感謝小組委員會於過去十多年為研究相關法律並提出改革建議所作的努力及貢獻。

議程第 4 項：2027 年人力資源推算的主要結果

11. 勞工及福利局（下稱“勞福局”）副秘書長戴淑嫻女士利用投影片向委員簡介「2027 年人力資源推算」的主要結果。戴女士表示，政府不時進行周期性人力資源推算，從宏觀層面評估本地未來中期人力供求方面的大致趨勢。「2027 年人力資源推算」以 2017 年為基準年，並涵蓋十年推算期，按最新的人力統計資料推算至 2027 年的人力情況。本地人力供應（即不包括外籍家庭傭工的勞動人口）按推算會從 2017 年的 364 萬人，上升至 2019 年至 2022 年間約 367 萬人至 368 萬人的高位水平，然後下降至 2027 年的 357 萬人。在 2017 年至 2027 年期間，本地人力供應平均每年下降 0.2%。具體而言，本地人力供應將隨着人口高齡化而同樣出現老化情況，到了 2027 年，推算本地 55 歲或以上的人力供應約佔本地整體人力供應的 24.4%，在 2017 年則佔 21.3%。由於人口快速高齡化，整體勞動人口參與率預計會從 2017 年的 59.1% 下降至 2027 年的 54.9%，而本港勞動人口的整體教育程度則預計會進一步提升。在人力需求推算方面，預計在推算期內，本地整體經濟的人力需求會由 2017 年的 361 萬人增加至 2027 年的 374 萬人，即平均每年增長 0.3%。在六個人力需求增長速度較快的經濟行業當中，其中一個是與安老服務相關的社會及個人服務業，其分項「人類保健活動」和「護養院、住宿護理活動和不提供住宿的長者

及殘疾人士社會工作活動」的平均每年增長均超過 2%。鑑於香港持續轉型為知識型和高增值的經濟體，且又重視創新和專業的營商環境，並在業務流程中應用自動化技術和其他科技，預料未來人力需求的職業結構及教育程度的轉變會與這個趨勢相符。

12. 戴女士續表示，透過把人力供應推算與人力需求推算兩者作一比較，得出 2027 年整體人力預計會短缺 169 700 人，各級教育程度的人力基本上也會出現短缺。其中初中及以下程度會出現最大的人力短缺，推算 2027 年的短缺為數達 76 500 人；另一方面，學士及研究院程度的人力總計亦會出現 34 600 人的短缺。政府亦已進行概括性的情景研究，顯示如根據經濟較高增長和較低增長情景推算，整體人力不足之數分別為 254 200 人和 86 800 人。政府統計處（下稱“統計處”）同時亦進行了兩項與人力資源推算相關的統計調查，以了解從事經濟活動人士的培訓需要及非從事經濟活動人士接受工作的意願。戴女士指出，鑑於「2027 年人力資源推算」屬宏觀性質，故未能就特定行業和職業的人力供應進行推算，相關決策局／部門及持份者可因應需要進行個別行業的跟進人力規劃／研究。政府計劃於 2019 年年底前把「2027 年人力資源推算」的詳細報告上載到勞福局網站。

13. 主席及委員在聽取簡介後，提出下列意見及提問：

- (a) 政府有否進行有關統計分析，以了解如取消每天 150 個《前往港澳通行證》（俗稱“單程證”）配額對本港整體人力資源推算的影響？
- (b) 「2027 年人力資源推算」有否涵蓋「粵港澳大灣區」發展對未來人力需求的影響？
- (c) 就統計處所進行有關非從事經濟活動人士接受工作意願的統計調查，有委員欲了解針對家庭主婦的調查結果，包括她們對從事全職或兼職工作的意向、不願意投入工作的原因，以及投入工作的主要考慮因素。
- (d) 面對安老業界長期人手短缺的情況，政府須繼續採取多管齊下的措施，為婦女締造有利就業的環境，提供誘因及多元化就業支援服務，並在確保本地工人優先就業的前提下，適時探討輸入勞工。

- (e) 知悉在統計調查中，「非從事經濟活動人士」包括因料理家務而不從事工作的人士。認為縱然女性家務料理者並非受薪，她們在家中亦頻繁地進行著料理家務及照顧家人的工作。社會或須反思是否應把她們的付出計算入經濟活動，始能真正了解她們對人力供應的潛在影響。
- (f) 透過推出更多便利長者到內地定居的措施，或可有助紓緩本地安老業界人手短缺的情況。
- (g) 考慮到未來在高中及以下教育程度的嚴重人力短缺情況，委員會認為有需要促進安老業界（尤其是前線工作人員）的全面專業化發展，以吸引較高學歷人士加入安老服務行業。

14. 戴女士、社署署長葉文娟女士及統計處高級統計師（住戶及收入統計）吳志聰先生對委員的意見及提問回應如下：

- (a) 統計處並沒有就持單程證來港人士對本港人力資源推算的影響進行獨立統計分析。若以香港人口的增長情況對有關影響作粗略估算，現時本港每年的出生數目與死亡數目大致相若，故持單程證來港人士為本港每年的人口增長的一個主要來源。如作非常粗略的估算，取消單程證配額會令本港每年人口的增長較預期少約 4 萬至 5 萬人，十年期間便約為接近 50 萬人。當然，這對人力供應及人力需求的實際影響仍視乎持單程證來港人士的實際數字及人口特徵，但可以預計取消單程證配額會令整體人力短缺的情況進一步增加。
- (b) 為編製至 2027 年的人力需求推算，政府已進行廣泛諮詢工作，搜集超過 100 間各行各業的公司、商會及公營機構對未來人力需求展望的意見；並進行了一項與人力資源推算相關的機構單位統計調查，搜集各行各業共 5 900 個機構單位的僱主對現時和未來人力需求的看法。一些可能影響各行各業對未來人力需求展望的社會及經濟因素（包括人口高齡化、工序自動化、應用人工智能、「一帶一路」倡議及「粵港澳大灣區」建設所帶來的新商機），已列於統計調查問卷及諮詢文件內，供受訪者在回應他們對未來人力需求的展望時作參考。

- (c) 在統計調查中，約有 50 100 名 30 至 59 歲的女性家務料理者（佔有關群組人口的 10%）表示，若有切合其特別需要的「合適」工作，她們會願意工作。她們普遍提及的主要考慮因素為「彈性／方便的工作時間」及「工作地點接近居所」。此外，她們大部分期望從事兼職工作，只有不足 10% 期望從事全職工作。至於沒有從事工作的婦女，其主要原因為需要照顧家庭。
- (d) 為解決安老業界人力不足及招聘困難的問題，僱主可參考統計處的相關統計調查結果，考慮在「工種」及「工時」等方面作出配合，以吸納女性家務料理者及提早退休人士這兩批潛在勞動力。
- (e) 在推動院舍護理服務專業化方面，社署一直與相關機構（包括資歷架構秘書處和香港學術及職業資歷評審局）合作，透過安老服務業行業培訓諮詢委員會徵詢業界的意見，為不同類別的員工制訂在資歷架構下認可的培訓課程，以提升院舍員工在照顧長者及殘疾人士方面的技能和服務質素。為了持續提升院舍的服務質素，社署已於 2019 年起分階段推出一個為期五年的計劃，全數資助院舍的主管、保健員和護理員修讀在資歷架構下認可的訓練課程。社署亦計劃向有關院舍提供培訓津貼，讓院舍在其保健員及護理員修讀課程期間作出適當的人手安排以維持院舍的運作，以及為學員提供實地訓練支援及進行職場評估。

議程第 5 項：為年長求職人士提供的就業服務及培訓支援

15. 署理勞工處助理處長（就業事務）羅瑞芳女士利用投影片向委員簡介勞工處為年長求職人士提供的就業服務。羅女士表示，除了一般就業和招聘服務以外，勞工處同時推行了多項措施，支援年長求職人士就業，例如舉辦大型的中高齡就業招聘會和地區性兼職工作招聘會、為僱主舉行僱用年長人士經驗分享會、在就業中心設立特別櫃台及提供個人化就業諮詢服務、舉辦就業講座、在「互動就業服務」網站設立專題網頁等，以方便年長求職人士獲取最新就業資訊和尋找合適空缺。為鼓勵僱主聘用 60 歲或以上人士，並為他們提供所需的在職培訓，勞工處在 2018 年 9 月推出了優化措施，僱主按「中高齡就

業計劃」聘用每名 60 歲或以上失業或已離開職場的求職人士，可獲發放每月最高達 4,000 元的在職培訓津貼，為期 6 至 12 個月。另外，年長求職人士亦可參加「工作試驗計劃」，計劃安排求職人士到參與機構進行為期一個月的工作試驗，以提升其就業競爭力，完成全職工作試驗的試工人士可獲得的試工津貼最高為 8,300 元。

16. 僱員再培訓局（下稱“再培訓局”）行政總監吳國強先生接續以投影片向委員介紹由再培訓局為年長求職人士提供的培訓支援，包括舉辦及開拓切合他們就業需要的不同類別培訓課程，以及提供多項支援服務，包括就業跟進、地區支援及推廣活動，以及為 50 歲或以上學員試行「起步站」兼職空缺轉介平台等。吳先生透露，再培訓局於 2019-20 年度將推行多項重點支援 50 歲或以上人士的活動，包括「後 50·形象工程」、「後 50·實習生計劃」及「後 50·愛增值」項目，向社會展示「後 50」的優秀質素，亦鼓勵他們培訓增值再戰職場。

17. 主席及委員在聽取勞工處與再培訓局的簡介後，提出下列意見及提問：

- (a) 有委員關注僱主為年長員工投購僱員補償保險（俗稱“勞保”）會否遇到困難。
- (b) 參加「中高齡就業計劃」的就業個案及獲批准個案數字為何？當中有多少為 60 歲或以上求職人士？為何部分合資格僱主選擇不參加計劃？
- (c) 勞工處須加強宣傳工作，讓更多僱主認識「中高齡就業計劃」並鼓勵他們透過計劃聘用中高齡人士，以提升計劃成效。
- (d) 在職場上的年齡歧視情況亦是阻礙年長人士就業的其中一個因素，希望政府可加強有關宣傳及教育工作，締造沒有年齡歧視的工作環境。
- (e) 有委員讚揚再培訓局的一站式家居服務轉介平台「樂活一站」十分成功。安老院舍可考慮透過此平台聘用助理，以解決短期人手短缺問題。

18. 羅女士及吳先生對委員的意見及提問回應如下：

- (a) 保險業界表示，保險公司核保或釐定勞保保費時，一般來說會考慮的重點因素包括僱主的業務性質、僱員的工作職責、僱員人數、僱員的收入、僱主過往的索償紀錄，以及僱主的風險及安全管理狀況等，僱員的年齡並不是主要的考慮因素。由勞工處及保險業監管局聯合印製的有關宣傳投購勞保的小冊子「投購勞保知多啲」述明，僱員的年齡並非釐定勞保保費的主要考慮因素，該更新版已於 2018 年 10 月廣泛派發。此外，為釋除僱主在這方面的疑慮，保險業界亦有協助提供為年長僱員投購勞保的正確資訊，例如安排香港保險業聯會的代表於勞工處就業中心舉辦的僱用年長人士經驗分享會，向僱主講解為年長僱員投購勞保的相關事項。
- (b) 在推出了優化措施後，「中高齡就業計劃」在 2018 年 9 月至 2019 年 5 月期間，共錄得 2230 宗符合參加計劃規定的就業個案，當中涉及 60 歲或以上求職人士的個案有 389 宗，較對上一年同期分別增加 25.5% 及 118.5%。期間，勞工處就接獲的在職培訓津貼申請，合共發出 564 宗原則性批准，當中獲聘求職人士為 60 歲或以上的個案有 155 宗，與對上一年同期比較，分別增加 60% 及 210%。
- (c) 勞工處會就每宗符合參加「中高齡就業計劃」規定的就業個案，主動邀請有關僱主申請在職培訓津貼。部分僱主基於不同原因，例如他們選擇利用本身的資源吸納培訓成本，而沒有申請在職培訓津貼。由於這些僱主確實已聘用中高齡求職人士，因此，他們是否申領在職培訓津貼也只屬次要。
- (d) 政府致力鼓勵僱主在招聘時，依據「不論年齡，唯才是用」的原則，按照劃一的甄選準則去評估應徵者或僱員的工作能力。政府一直透過各種措施，宣傳就業平等的訊息，以及加強公眾對消除就業方面年齡歧視的認識和重視。
- (e) 「樂活一站」可為僱主轉介家居、護理及保健按摩服務，而所有轉介的助理均為已完成再培訓局的相關培訓課程的學員，質素可獲保證。再培訓局歡迎安老院舍透過「樂活一站」及遍佈全港各區的「樂活中心」，聘請合適助理作為臨時替補。

議程第 6 項：各工作小組及專責委員會的工作進度匯報

19. 無特別事項匯報。

議程第 7 項：其他事項

20. 醫院管理局（下稱“醫管局”）總行政經理（基層及社區醫療服務）夏敬恒醫生反映，於近日一個由醫管局老人科小組委員會與相關持份者（包括相關政府部門及社區合作伙伴）參與的定期會議上，有參與會議的成員就認知障礙症長者及其照顧者的社區支援服務需要表示關注，並認為長者日間護理及日間暫託服務能有助認知障礙症長者居家安老及減輕照顧者壓力，期望能適時探討有關議題。

會議結束時間

21. 會議於中午 12 時 45 分結束。

下次會議日期

22. 下次會議暫定於 2019 年 8 月 21 日舉行。

2019 年 8 月