

工人支薪和多層分判的 監察及管制措施

目的

本文件旨在告知委員，在訂定措施作監察及管制工人支薪事宜和多層分判問題上，環境運輸及工務局現時所進行的工作。

背景

2. 近年來，工資糾紛和欠薪問題在建造業引起極大關注。自 2002 年 9 月起，環境運輸及工務局每月監察工資糾紛的統計記錄，這些記錄載於附錄 1。然而，委員亦應明白，工人爲了日後繼續受聘，一般都不願意即時申報欠薪個案，以致數字未必能準確反映實際情況。根據這些記錄，工資糾紛問題上有兩點特別值得關注：

(a) 在 2004 年下半年，公共工程建造類別的工資糾紛數字明顯有所增加；

(b) 公營界別的工資糾紛數字僅佔業界總數 5.5% 左右。

3. 鑑於公營界別的工程遠較私營界別爲多，以工作量的百分比計算，公共工程的工資糾紛問題其實不算嚴重。不過，作爲建造業的主要僱主，政府有意主動處理問題，樹立典範，好讓私營界別的主要機構效法。

固有問題

4. 按照環境運輸及工務局現行的承建商管理制度，列於本局認可名冊的承建商如在連續 12 個月內，被裁定觸犯《僱傭條例》(第 57 章)3 次或以上(不論屬私人或公共工程合約)，而每次最高罰款相當於第 5 級或以上罰款，其競投公共工程的資格便會自動取消 6 個月。在過去 3 年，環境運輸及工務局只會向兩個承建商採取上述規管行動。由此可見，建造業欠薪問題的主要癥結，顯然在於分包商。

5. 工程分判是建造業常見的工作模式，只要承建商管理得宜，施工時便能善用資源，符合成本效益。可是，若管理欠妥，工程分判便會失控，對工程進度和質素造成不良影響，甚至損害政府的公眾形象。

現行措施

6. 為協助業界人士提升分包商的表現，當局現時採取以下措施：

(a) **關於採購及管理分包商事宜的指引**

2004 年 3 月，臨時建造業統籌委員會(臨時建統會)就採購及管理分包商事宜的良好作業方式，發出一套指引。這套指引供整個建造業使用，旨在改變業界文化，並強調須清楚界定合約責任，訂定公平的付款條款，實行公允的甄選程分包商序和訂立具透明度的管理機制。環境運輸及工務局已正式鼓勵列於本局認可名冊的承建商，在擬備公共工程合約的分包商管理計劃書時，應參考上述指引。

(b) 分包商管理計劃

2003 年 1 月，環境運輸及工務局在公共工程項目推出分包商管理計劃，規定所有公共工程承建商在提交標書時，一併付上分判工程的安排詳情，並須在合約期內每季更新有關計劃。這項計劃作為一種管理工具，可提高承建商在分包安排上的透明度和增強對政府的問責性。到目前為止，各方的回應普遍表示支持推行分包商管理計劃。不過，建造業在較低層的分判工程上，一直以來大都不會訂立任何書面合約，故這類工程分判未必會在分包商管理計劃書內提及；而欠薪個案，往往就是在這些低層的分判工程上發生。

(c) 非強制性分包商註冊制度(註冊制度)

由 2004 年 8 月起，公共工程承建商所聘用的分包商，無論屬指定、專門或自選分包商，全部須屬臨時建統會所推出註冊制度的註冊分包商。這些註冊分包商受到臨時建統會規管。上述制度將能大大提升公共工程合約分判的質素。

(d) 建造業工人註冊制度

為推出建造業工人註冊制度而草擬的《建造業工人註冊條例草案》，已於 2004 年 7 月 2 日通過成為法例。這個制度旨在評估和審定所有建造業工人的技術水平，從而提升施工質素。此外，由於有建議設置電腦化智能卡系統，故此可提供工地出勤記錄，有助打擊僱用非法勞工的行為，以及協助排解承建商與工人之間的工資糾紛。

7. 總括而言，上述措施均能提高本地建造服務的質素，在一定程度上亦可紓減工資糾紛和多層分判所帶來的問題。

進一步措施

8. 雖然我們已實行上述措施，但鑑於欠薪問題和多層分判所導至的問題引起公眾關注，所涉個案數字又持續上升，故環境運輸及工務局已着手成立一個工作小組，負責檢討現有合約安排，以確定可否在合約上增訂進一步的管制措施，藉此紓緩問題。

工作小組的核心成員包括以下單位的代表：

1. 環境運輸及工務局；
2. 勞工處；
3. 建築署；以及
4. 土木工程拓展署。

9. 此外，建造業內涉及有關事宜的各方代表，會擔任工作小組的特別成員。我們會按需要邀請特別成員出席工作小組會議，就其所關注事項提供意見，俾使工作小組在擬訂合約相關的建議時，可充分考慮這些意見。下列機構均可提名代表擔任特別成員：

1. 香港建造商會；
2. 香港機電工程商聯會；
3. 建築地盤職工總會；
4. 香港建造業總工會；
5. 香港機電業工會聯合會；
6. 香港建造業分包商聯會；
7. 香港建築業承建商聯會；以及
8. 強制性公積金計劃管理局。

10. 工作小組的首要任務是擬訂方案，以解決公共工程合約現時面對的有關問題。工作小組並會研究有何可行措施，以鼓勵承建商／分包商與工人雙方均依循法例，向強積金計劃供款，並且監察供款情況。工作小組主席由環境運輸及工務局副秘書長(工務)² 擔任，小組的職權範圍如下：

- (1) 考慮和商討擬議的措施，以解決建造業現時面對的欠薪問題和多層分判所導至的問題；以及
- (2) 把擬議措施擬訂成合約條文，以試驗性質加進合適的公共工程合約作實行。

11. 工作小組的首次會議已於 2004 年 2 月 28 日舉行，環境運輸及工務局在席上提出多項建議，供成員考慮和討論。成員普遍支持這些建議所奉行的一般原則。

擬議措施

12. 環境運輸及工務局提交予工作小組考慮的建議，在適用的情況下參照鴻基地產有限公司現正實施的一系列措施，這些措施是該公司為處理所屬建築工程合約所出現類似問題而推出的。

13. 現把多項擬議措施簡述如下：

A – 設立電腦化管制地盤出入及專責小組接收及處理投訴

1. 使用電腦化智能卡系統貯存出勤記錄，例如貯存：
 - 工人資料；
 - 進出工地的記錄；以及
 - 僱傭合約資料。

2. 規定自僱人士須購買意外及人壽保險；
3. 規定所有駐工地工人與其僱主訂立書面僱傭合約；
4. 貨車司機可自行選擇以自僱人士身分工作，或簽立書面僱傭合約以僱員身分工作；
5. 總承建商須成立一支特別隊伍，就受理欠薪投訴事宜向僱主直接負責；
6. 總承建商如有任何欠薪記錄，其評核報告及投標資格將會受到影響；

B – 管制／監察工人支薪

1. 總承建商、所有分包商及駐工地工人，均須在指定的銀行開立帳戶；
2. 政府須按照合約條款向總承建商發放合約款項，總承建商則須按分包合約，以正常方式向分包商支付款項，而較低層分包商的付款安排亦須以相同方式處理；
3. 總承建商必須根據智能卡記錄系統的資料，把工人出勤的檔案記錄和車輛進入工地的記錄，發給有關分包商；
4. 總承建商和所有相關分包商在核實資料後，必須在檔案記錄輸入工人工資和強積金供款資料，並向有關銀行提交該等資料；
5. 總承建商和所有相關分包商必須確保有足夠款項，供銀行進行款項轉帳；
6. 當銀行收到檔案記錄後，便會安排以下項目作直接付款：
 - 工人薪金；
 - 工人的強積金供款；以及
 - 僱主的強積金供款。

7. 銀行必須把所有相關交易記錄交還總承建商／分包商；
8. 總承建商必須向政府呈交所有交易記錄(包括分包商向總承建商呈交的記錄)副本；
9. 合約會就承建商的強積金供款另訂條文，而招標書亦會就此加入獨立項目；
10. 支付合約工程款項與支付工資的程序，兩者各自獨立，互不相關。

C - 針對多層分判方案

1. 總承建商的合約管理核心人員，必須為總承建商的僱員，例如：
 - 項目經理；
 - 地盤主管；
 - 管工；
 - 地盤工程師；以及
 - 測量師
 2. 上述職員不可分包合約內的任何工程。
 3. 考慮禁止總承建商把合約內某些工程外判；
 4. 為防止有中介人／代理存在，駐工地的所有僱員／工人均須與其僱主訂立書面僱傭合約，而僱主必須屬分包商管理計劃之下的分包商(此項要求可確保所有駐工地工人均由分包商管理計劃所認可的分包商僱用，而非經由中介人／代理所僱用，因為後者較難釐定。)
14. 為顯示上文所述的安排，附錄 2 載有兩幅圖，分別為：

- (i) 分判及僱主／僱員安排；以及
- (ii) 付款安排。

實施計劃

15. 我們現時的構思是選定幾份公共工程合約，實施上述措施。目前已暫時從建築署選定兩份樓宇建造合約，以及從土木工程拓展署選定一份土木工程合約，以試驗性質在合約上加入有關措施。這些措施將會透過兩個不同方案予以實施，詳情如下：

方案 1. 上文所述的所有措施，包括第 13A 段(管制進出)、13B 段(支付工資安排)及 13C 段(管制分判)；以及

方案 2. 第 13A 段(管制進出)及 13C 段(管制分判)所述的措施。

方案(1)將會在一份樓宇建造合約和一份土木工程合約實施，而方案(2)則會在另一份樓宇建造合約實施。在方案(1)監察支付工資安排的整個過程，預計非常耗時，亦涉及大量資源，我們希望試驗能夠顯示出不同方案的成本效益，從而讓我們找到最合乎成本效益的方案，作為日後的工作的參考。不過，有關管制多層分判的建議措施，例如直接聘用核心管理隊伍，則可以在進行諮詢後立即在日後的合約上實行。

16. 環境運境及工務局現正着手參照上述建議措施，擬訂合約條文，並會嘗試在 2005 年 4 月底前，完成初步擬訂工作，然後隨即諮詢工作小組成員。早前在 2005 年 3 月 10 日，環境運輸及工務局向香港建造商會作出簡報，並且與該會進行討論和意見交流。

17. 我們預計在 2005 年 6 月底進行諮詢後，有關合約條文便可以定稿。按照現時計劃，上述 3 份經選定的合約將會在 2005 年第 3 季進行招標，而這些合約將於 2005 年年底展開。

結論

18. 無疑，委員均知悉拖欠工資和多層分判現時所帶來的問題。我們希望上述擬議措施，連同現行對工人和分包商註冊的行政管制，可以大大減輕問題。事實上，任何計劃或措施能否取得成效，全都有賴整個行業，包括總承建商、分包商及工人，齊心合力。我們深信各方可以朝着共同目標，解決這個存在建造業已久的問題。

環境運輸及工務局

2005 年 4 月

2004 年(截至 12 月)總承建商或分包商拖欠工人工資的情況
(根據工務部門每月提交予環境運輸及工務局的報告所載糾紛數字)

月份	2003	2004												合計
		1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	
建築署	21	3	1	1	1	1	--	--	1	3	10	7	1	29
土木工程署/ 土木工程拓展署	6	--	--	1	1	1	--	--	2	1	--	2	3	11
渠務署	10	--	--	3	3	--	1	1	3	2	--	1	1	15
路政署	1	--	--	--	2	--	--	--	--	--	1	--	--	3
拓展署	10	4	2	--	--	--	--	不適用	不適用	不適用	不適用	不適用	不適用	6
機電工程署	4	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
水務署	7	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1	1
工務部門總計	59	7	3	5	7	2	1	1	6	6	11	10	6	65¹
業界總計	3,206	282	269	240	206	204	202	243	333	245	313	296	277	3,109²

- 備註：**
1. 在 65 宗糾紛中，6 宗涉及超過 20 名僱員，29 宗則涉及少於 20 名僱員；至於其餘 30 宗，所涉僱員數目不詳。
 2. 有關資料由勞工處在 2005 年 2 月 23 日透過電郵提供。在 3 109 宗糾紛中，139 宗涉及超過 20 名僱員，2 970 宗則涉及少於 20 名僱員。

分判及僱主／僱員安排



