

二零零五年四月廿六日會議  
討論文件

立法會人力事務委員會  
防止濫用破產欠薪保障基金

目的

政府正考慮各種加強防止破產欠薪保障基金(下稱基金)被濫用的可能措施，本文件旨在徵詢各委員對該等措施的意見。政府將按委員的意見，對有關措施進行深入研究。

背景

2. 基金於一九八五年成立，目的是向無力償債僱主的僱員發放特惠款項，以提供適時援助。僱員若被無力償債的僱主拖欠工資、代通知金及遣散費，可向基金申請特惠款項。每名僱員可獲發特惠款項的最高限額為欠薪36,000元、代通知金22,500元、遣散費首50,000元加餘額的一半。每人最高可獲278,500元特惠款項。

3. 基金於二零零四年共接獲13,631宗申請，比二零零三年大幅下降39%。基金接獲的申請按行業分類如下：

主要行業	申請數字	
	二零零三	二零零四
飲食	9 095 (41%)	5 333 (39%)
建造	4 351 (20%)	3 317 (24%)
出入口	1 069 (5%)	942 (7%)
零售	966 (4%)	592 (4%)
商用服務	961 (4%)	344 (3%)
其他	5 908 (26%)	3 103 (23%)
總數	22 350 (100%)	13 631 (100%)

4. 基金自一九九七年亞洲金融風暴後，一直處於虧損狀態，直至二零零四至零五財政年度才再次錄得盈餘。上一個財政年度完結時，基金的累積盈餘為 9,630 萬元。於二零零四至零五年度，基金一共批出 3 億 1,580 萬元特惠款項。基金的收益來自 600 元的商業登記證徵費。有關徵費由二零零二年起由 250 元提高至 600 元，增加了 350 元。勞工處負責基金的日常運作。

5. 一向以來，基金的首要目的是為了墊支僱員因僱主無力償債而被拖欠的工資，而墊支欠薪的作用亦日益重要。於二零零二至零三年度，欠薪佔基金墊支款額的 43%，於二零零四至零五年度，比率增加至 57%。於同一時期，遣散費所佔的比率由 43% 下降至 31%，而餘下並由代通知金所佔的比率則由 14% 下降至 12%。

6. 遣散費佔基金墊支款項的比率下降，主要原因是在強制性公積金計劃之下，僱主的強積金供款可以用以抵銷遣散費。因此，隨著時間過去，基金墊支遣散費的需要將日漸減少。長遠來說，我們預期基金的主要墊支款項將會是僱員被拖欠的薪金，而非遣散費。

## 現行防止、偵查及阻嚇濫用的措施

7. 政府對防止基金被濫用極為重視。為此，勞工處已建立了一套嚴謹的機制，並會不時檢討有否需要予以加強。我們已採取下列措施，防止基金可能被濫用：

### (a) 要求提供真實資料

當每一位申請基金人士遞交申請時，均需向監誓官作法定宣誓聲明，否則其申請會被拒絕。有關僱主亦需提供相關文件及資料以協助勞工處處理申請。根據《破產欠薪保障條例》第 26 條，任何人士若提供虛假資料或文件均屬違法，一經定罪，可被判罰款 50,000 元及監禁三個月。

### (b) 嚴格的審核程序

當收到一份申請時，勞工處會將資料與電腦資料庫內有關過往申請的資料核對。資料庫內紀錄了所有曾向基金提出申索的申請人，以及他們的僱主，包括董事、東主及合夥人的資料。嚴格的查核旨在查找重覆或可疑的申索。如有需要，勞工處會向稅務局、強制性公積金計劃管理局及其他政府部門查證有關資料。在五年內於資料庫中出現兩次紀錄的董事資料亦會被轉介至破產管理署，供他們考慮是否取消有關人士再出任董事的資格。

### (c) 成立特別調查小組

在二零零三年五月，勞工處內部成立了一個由資深勞工事務主任組成的專責小組，深入調查有可疑的申請。這個小組亦作為勞工處與警務處商業罪案調查科及破產管理署的聯絡點，以調查涉嫌濫用基金的個案。如個案涉及非法資產轉移、詐騙或串謀行騙等行為，勞工處會將個案轉交商業罪案調查科及破產管理署作進一步調查。

### (d) 積極參與清盤過程

勞工處積極參與大型清盤個案的債權人會議，監察清盤過程。勞工處亦與清盤人保持緊密聯繫，以防止基金被濫用。

### (e) 加強對欠薪罪行的檢控

在二零零二年九月，勞工處成立了僱傭申索調查科以加強對僱主沒有依從《僱傭條例》履行責任的檢控。嚴厲的執法及檢控行動有助防止欠薪事件惡化及轉化為向基金的申索。於二零零四年，經審結被定罪的違例欠薪傳票共 504 張，較二零零三年上升 13.3%。

### (f) 設立跨部門專責小組處理濫用問題

政府於二零零二年十一月成立了一個跨部門專責小組，以加強各部門在主動偵查可疑濫用個案時的合作。該專責小組由勞工處、商業罪案調查科、破產管理署及法律援助署的代表組成。

自專責小組成立後，勞工處向專責小組轉介了 65 宗懷疑濫用個案。商業罪案調查科就其中七宗個案拘捕了約 50 人。其中一名董事和一名僱員已被定罪，各被判處監禁一年。在其餘 58 宗個案中，商業罪案調查科及破產管理署正調查其中 45 宗個案，另有 13 宗個案因證據不足已終止調查。在全部 65 宗個案之中，有 25 宗來自飲食業。

### (g) 加強推廣工作

勞工處已加強推廣工作，提醒僱主不按時支付工資乃嚴重罪行。勞工處亦鼓勵僱員舉報欠薪事件及僱主在公司清盤時的懷疑欺詐行為。為了方便僱員投訴欠薪事件，勞工處已設立電話熱線 2815 2200。

## 可以考慮的新措施

8. 近期，與某大酒店結業有關的一連串事件，引發了社會對基金可能被濫用的極大關注。有意見認為，政府應採取進一步措施防止基金被濫用，並聚焦於佔基金開支最大比例的飲食業。

9. 為了進一步防止基金被濫用和確保僱員可享有法定權益，勞工處擬定了一些初步建議。這些建議列於附件。附件內的五個可以立即實施的措施，將由勞工處於短期內推行。其他長遠措施則屬複雜和具爭議性，並且大多涉及法律修訂。再者，我們仍需詳細探討有關建議對各方面的影響。

10. 在擬定任何防止濫用的新措施時，我們必需謹慎行事，避免窒礙本地營商環境和不適當地加重營商成本。我們必需取得合理平衡。

經濟發展及勞工局  
勞工處  
二零零五年四月

## 加強防止濫用破產欠薪保障基金 的可能措施

### A. 即時措施（由勞工處於短期內落實）

#### 1. 聘用有調查罪案經驗的退休警務人員，以加強勞工處的調查及搜集情報能力

勞工處會盡快招聘數名有豐富調查罪案經驗的退休警務人員協助搜集情報，以及識別和蒐集懷疑欺詐個案的證據。

#### 2. 加強勞工處對飲食業欠薪個案的預早警報機制

勞工處會加強宣傳，提醒僱員有必要在被僱主拖欠工資時，迅速採取行動，以保障本身的利益。勞工處亦會鼓勵職工會盡早通報欠薪個案，以便盡快解決問題。

#### 3. 加強對食肆的執法行動

勞工處已對飲食業展開一系列的視察行動，以查找出《僱傭條例》下的違法事項，並向僱員派發有關的宣傳單張。勞工督察亦正向飲食業機構進行全港性的巡查。當有足夠證據時，我們會繼續嚴厲檢控有關僱主。

#### 4. 協助個別食肆提升管理水平

在企業層面上，勞工處會主動為一些時有發生勞資糾紛的食肆(於 6 個月內牽涉 3 宗或以上的僱傭聲請)提供協助，以改善管理技巧。

## 5. 推動飲食業界採取良好管理措施

勞工處將會推動飲食業界採取良好管理措施。為此，我們將於短期內約見各商會，探討如何與業界攜手合作開展有關工作。

### B. 長期措施

#### 6. 強制規定所有食肆經營者就僱員的法定權益提供銀行保證書

飲食業在過去十年一直佔基金申請個案的前列。在二零零四年基金接獲的 13 631 宗申請中，有 5 333 宗或 39% 來自飲食業。在二零零五年首季，在接獲的 2 930 宗申請當中，有 1 597 宗(即佔總數 55%)來自飲食業。相對去年同期的 1 286 宗(或總數的 34%)，上升了 24%。在二零零四年從基金發放的 3 億 8,200 萬元中，飲食業亦佔 1 億 1,600 萬元或 30%。因此，飲食業實在是一個值得集中注意的行業。

根據這項建議，在一間食肆領取牌照或續牌之前，經營該食肆的公司或董事必須出示一份適當的銀行保證書，保證員工於食肆結業時不致被拖欠有關款項。基金委員會可擔任銀行保證書的受益人。截至二零零五年三月三十一日，已發出的食肆牌照為數超過 10 000 個。

#### 7. 強制規定曾牽涉需基金發放款項的個案的食肆經營者就僱員的法定權益提供銀行保證書

這項建議是上文第(6)項建議的替代方案，主要作為一項風險管理措施。如食肆的董事在某段期間內(例如五年)曾牽涉其他無力償債而需基金發放款項的個案，經營該食肆的公司或其董事須提交一份銀行保證書，作為發牌的先決條件。實際上，這項規定所涵蓋的食肆經營者的人數會較少。例如在二零零四年，基金接獲來自飲食業的個案只涉及 297 家食肆。

實行這措施，可在很大程度上回應基金委員會的提議，即當確定僱主以往沒有牽涉在基金發放款項的個案時，才向其簽發食肆牌照。

#### 8. 按行業調整商業登記證的徵款率

佔基金申索個案較大比數行業的僱主，將須支付較高的商業登記證徵費。這做法會比較公平，因為該等行業將會分擔基金支付款項的較大部分。不過，這種對不同行業實施不同徵款率的徵款制度，除行政費用高昂外，亦難於監管。

#### 9. 為個別行業另設基金

這項建議與上文第(8)項建議大致相同，但選定行業的僱主須以自行提供資金的方式維持該行業基金的運作，而較多向基金提出申請的行業的僱主可能須支付較高的徵款。不過，根據這項建議，僱主將不能享有在現行制度下由各行業平均分擔所需支付款項的好處。

#### 10. 要求僱主確認有關遣散費的或有負債

根據現行標準會計實務守則，企業需要：

- (a) 如應用僱員提供的服務時，將有關僱員福利在損益表內確認為一項開支；以及
- (b) 如僱員已提供服務，須將未來應發放的僱員福利（例如遣散費），在資產負債表內確認為一項負債（即一項應計費用）。

這項要求方便有關方面，包括股東、債權人以及借貸機構確認遣散費為企業的或有負債，並減低企業不正當使用資源的機會。

然而，現時並無強制規定企業需預留款項，以承擔有關負債。個別企業有預留款項以承擔員工因達退休年齡而須向他們支付的長期服務金，但也有企業並無預留任何款項以承擔遣散費及長期服務金。

我們將徵詢會計界的專業意見，探討如何推廣及確保企業依從這項標準會計實務守則。

## 11. 提交《公司(企業拯救)條例草案》

政府近年曾兩度向立法會提交有關企業拯救程序和在無力償債情況下營商的立法建議，第一次是在二零零零年，第二次則在二零零一年。在第一次提交立法會時，有關建議作為《公司條例》的修訂條例草案其中一部分，但其後因有關的法案委員會得知所涉及事項的複雜性而被抽起。至於第二次提交立法會時，則載於獨立的《公司(企業拯救)條例草案》。該條例草案旨在訂定企業拯救程序，以協助那些陷入財政困難而公司董事又相信若獲得充分時間將可向債權人支付申索賠償以解決財政困難的公司，而在引入企業拯救程序上，條例草案訂明董事及管理高層須個人就公司在無力償債及未能合理預期可解決財政困難情況下繼續營商(即在無力償債情況下營商)所導致的債務，承擔責任。因此，該條例草案一方面可提供公司另一途徑以避免清盤，而另一方面又有助阻嚇董事及管理高層在公司無力償債的情況下作出不負責任的行為。

立法會法案委員會審議上述條例草案時，部分委員及有關方面對有關僱員應得款項的信託戶口安排，以及有關在無力償債情況下營商的條文對商界可能造成的影响等事宜，表示關注。為釋除該等疑慮，政府已再進行研究，並進一步諮詢有關團體例如勞工顧問委員會。然而，儘管已作出努力，該條例草案未能在上屆立法會通過。正如在二零零四年六月向法案委員會所報告，政府會參考其他司法管轄區在企業拯救程序和無力償債情況下營商等方面的发展，檢討是否有需

要在香港提出該類立法建議；若然有需要，又應該如何處理有關建議。

政府現正蒐集其他司法管轄區這方面發展情況的資料。由於所涉及的建議甚為複雜，例如應如何平衡投資者、僱員及其他債權人等各方面的利益，以及有關建議會對商界帶來重大影響(特別是有關制定在無力償債情況下營商的條文的意念)，政府必須詳細考慮有關建議及於適當時邀請各有關方面提供意見。

無論如何，政府會繼續研究是否可向立法會提交一條新的《公司(企業拯救)條例草案》作為一項長遠方案。不過，大家亦須注意，有部分意見認為，即使有關企業拯救及在無力償債情況下營商的建議有助減少申請破產欠薪保障基金的個案數目，但其實際影響可能十分有限，而且亦取決於若干因素，例如企業拯救程序相對於清盤程序所涉及的開支，以及陷入財政困難的公司可否或應否予以拯救。

經濟發展及勞工局  
勞工處  
二零零五年四月