

2008年4月24日會議
資料文件

立法會人力事務委員會

倘工資保障運動成效不彰 而需為清潔工人及保安員訂立法定最低工資的準備工作

清潔工人及保安員的定義

目的

本文件跟進人力事務委員會二零零八年二月二十一日上次會議的討論，向委員簡述就「工資保障運動」(下稱「運動」)如最終成效不彰而需為清潔工人及保安員訂立法定最低工資的準備工作中有關這兩個工種定義方面的進展。

背景

工資保障運動

2. 「運動」旨在通過自願及非立法途徑，保障清潔工人及保安員的工資水平，而這兩類工人普遍被視為議價能力最薄弱的低技術工人。這兩個工種的工作通常以外判形式進行，如管理和監管不善，外判及多層分判容易造成工人被僱主剝削，包括工人的實得工資低於合理水平。為方便和快捷起見，「運動」採用了政府統計處(統計處)根據「勞工收入統計調查」(「收入調查」)編製的「工資及薪金總額按季統計報告」(「按季報告」)有關「清潔工人」及「保安員」的定義，這是現有參考資料中最適用的定義。(有關「收入調查」的背景資料，請參閱附件。)

3. 為方便在去年 10 月進行「運動」的中期檢討，統計處透過「綜合住戶統計調查」(「綜合調查」)，協助勞工處蒐集更多有關清潔工人及保安員就業情況的統計資料。「綜合調查」及「收入調查」採用的「清潔工人」定義大致相若，但「收入調查」中「保安員」的定義包括持械保安員，因此，較「綜合調查」的定義為廣泛。(見附件)

「運動」與法定最低工資的主要分別

4. 「運動」屬自願參加性質，如違反「運動」的規定，有關僱主須糾正違規的做法，或退出「運動」。因此，定義有欠精確尚可接受。然而，如實施法定最低工資，違例者與違反《僱傭條例》的工資規定無異。換言之，違例者可能須負上刑責，可被判處罰款及監禁。正如其他法律條文，清晰明確的涵蓋範圍至為重要，讓僱主和僱員知所依循，也讓執法機關根據有關條文進行調查和檢控工作。

技術水平的差異

5. 在「收入調查」中，清潔行業除了涵蓋一般清潔工人外，也包括一些「技術」清潔工人。前者的工作所需技術水平相對較低，但後者的工作有些需要較高的知識和技術水平(例如防治蟲鼠)，甚至需要持有某些證明書，例如：

- (a) 清潔建築物外牆的工人必須持有根據《工廠及工業經營(吊船)規例》發出的有效證明書；以及
- (b) 在密閉空間，例如水缸和隧道工作的清潔工人，必須持有根據《工廠及工業經營(密閉空間)規例》發出的有關證明書。如隧道位於建築地盤內，清潔工人另須持有平安咭。

6. 這些工人現時的工資，遠高於「運動」所訂的水平。另一方面，「綜合調查」並不包括擔任其他清潔工作的工人，例如洗碗工、洗菜工、汽車清潔員、個人清潔服務工人(擦鞋及洗衣服務)等，他們大多是低技術及工資水平較低的工人。

7. 在「收入調查」下，「保安員」負責：

- (a) 防止未經許可人士進入大廈；
- (b) 定時巡樓，以防範暴力事件、火災及其他滋擾；以及
- (c) 遇有緊急事故，趕往現場支援及通知警方。

在「綜合調查」下，「保安員」負責看守樓宇及巡查工作以防止火警、盜竊或非法進入事件發生，但不包括酒店保安人員、門衛、持槍守衛、解款護衛員、機場保安員及私人保鏢等工作。自《保安及護衛服務條例》生效以來，從事保安工作的人士必須具備有效的許可證。如與「收入調查」及「綜合調查」的「保安員」定義比較，保安及護衛業管理委員會訂明的保安人員許可證類別可作為一個較好的基礎，以便考慮法定最低工資應保障的工人所具備的技術水平。現按有關許可證所需的專業技術水平，由低至高排列如下：

- (a) 甲類許可證 — 只限「單幢式私人住宅建築物」而無須攜帶槍械彈藥執行的護衛工作；
- (b) 乙類許可證 — 就任何人、處所(包括屋邨) 或財產提供的、無須攜帶槍械彈藥執行的護衛工作但並非包括在甲類之內者；
- (c) 丙類許可證 — 須攜帶槍械彈藥執行的護衛工作；以及
- (d) 丁類許可證 — 安裝、保養及／或修理保安裝置及／或(為個別處所或地方)設計附有保安裝置的系統。

一岡多職

8. 一岡多職亦會產生複雜的情況。根據經驗，非專業性質的崗位往往需要出任者同時執行多種職務。這安排尤其常見於中小型機構，它們時會因應運作需要而調整一個崗位內各項職務的分配，例如一名食肆僱員的職能或包括清潔、收銀及顧客服務工作。在進行「綜合調查」時，如統計處調查員遇到的工人須負責一般清潔工作及其他非清潔職務(例如預備食物)，則只有其職能主要為一般清潔工作的工人，才會被列為「清潔工人」。

須考慮的事項

9. 基於上文第 5 至 8 段，我們須仔細考慮下列基本事項：

- (a) 法定最低工資有關清潔工人和保安員的定義，應否跟從「運動」所採用的定義？

- (b) 鑑於法定最低工資旨在為較易受剝削的工人提供工資保障，有關定義應否只限於技術水平要求較低的清潔工作和保安員工作，儘管這些工人有部分現時仍未納入「運動」的保障範圍？若是，應如何劃定界線？
- (c) 抑或不採用(b)項建議，無須劃定界線，而把各類清潔及保安服務均納入定義範圍？對擁有技能和薪酬遠高於法定最低工資水平的工人來說，法定最低工資只訂出工資下限，有關的最低工資水平亦只具理論意義。
- (d) 應如何處理一崗多職的情況？倘若政府為清潔工人及保安員立法制定最低工資，應該採用下列哪一種方法？
- 採用類似「綜合調查」的「主要職務」劃分方法(上文第 8 段)理應可行，但須找出和審慎考慮執法的困難及法律上不明確的地方。舉例來說，不被列為清潔工人的工人如其工作涉及少量清潔職務，或近似於列為清潔工人的非清潔職務，但工資率卻低於法定最低工資水平，在這情況下，該等工人或會感到不滿。此外，這方法亦可能無意地誘使僱主以創新方式分配職務，以逃避法定最低工資的規定。
 - 由於法定最低工資將按時薪計算，可能有人會提出如訂立法定最低工資，應以工人提供法定最低工資所涵蓋的清潔及保安服務的實際時間作為計算應付工資的基礎。不過，這做法或會在行政方面對僱主造成重大影響，也使執法機構在確定僱主有否拖欠工資和觸犯欠薪罪行方面變得複雜。

其他相關事項

對法定最低工資的工資率的影響

10. 如同上文第 5 段所述的方法，「運動」的工資率以「按季報告」為基礎。上文第 9(a)至(c)段提出的定義問題，將影響是否應以法定最低工資所涵蓋的職業組別的平均工資率作為法定最低工資。此外，不

同的工資率對於較弱勢的工人可能被取代而失業及對僱主的業務營運成本亦會帶來不同的影響，尤以中小型企業為然。

應否包括家庭傭工

11. 無論是外籍或本地家庭傭工，均不包括在「收入調查」的「清潔工人」的定義範圍內。因此，「運動」也沒有把他們包括在內。

12. 如果「清潔工人」的定義涵蓋所有擔任清潔工作的工人，便會出現應否包括家庭傭工的問題。儘管沒有清楚列明，清潔工作通常是家庭傭工的其中一項職務。

13. 部分國家(如法國及澳洲)把家庭傭工納入法定最低工資的涵蓋範圍，但其他國家(如南韓及英國)則明文規定不把他們包括在內。舉例來說，英國的 1999 年《全國最低工資規例》的第 2 條規例訂明-

「(2) 在這些規例中，如果符合(a)或(b)分段的情況，則「工作」並不包括工人執行與僱主的家居有關的工作(無論名稱為何)，以及在該情況下完成的工作。

(a) 本分段下所須符合的情況-

- (i) 工人居於僱主家中並為其工作；
- (ii) 工人雖並非該家庭的成員，但獲得相若待遇，特別是在提供食宿、分擔工作及參與消閑活動方面而言；
- (iii) 工人無須就僱主提供的食宿而被扣除任何款項或向僱主或任何其他人士付款；以及
- (iv) 倘該僱員所執行的工作由僱主的家庭成員完成，則該項工作不會視為按工人合約執行的工作，也不會視為工作，理由是已符合 (b) 分段的情況。

(b) 本分段下所須符合的情況-

- (i) 工人是僱主的家庭成員；
- (ii) 工人居於僱主家中；
- (iii) 工人分擔家中的工作和參與家庭活動；

因此，在英國的法例下，最低工資制度並不涵蓋在上述情況執行工作的人士。

14. 如香港為清潔工人引入法定最低工資，在考慮應否涵蓋家庭傭工包括外籍家庭傭工(下稱「外傭」)時，相關因素或包括下列各點：

- (a) 一如英國的情況，雖然家庭傭工亦擔任清潔工作，但其工作大都屬家居性質，並和家庭有密切關係；
- (b) 本地家庭傭工所得的時薪遠超「運動」所建議的工資，並很可能大幅超逾法定最低工資的水平；以及
- (c) 外傭現時享有各項獨有的僱用條件，包括免費食宿、全數旅費、免費醫療福利及規定最低工資(現時為每月 3,480 元)。須接受合約條款(包括規定最低工資)是外傭獲得入境及在香港逗留的條件。

未來路向

15. 勞工顧問委員會(勞顧會)在四月十六日的會議上就這課題進行了初步討論。委員瞭解這兩個工種內工人技術水平、薪酬及工作安排的多元化。他們同意，倘若制訂最低工資，清晰的法律定義極為重要。勞顧會會繼續就此課題及其他有關事項進行討論。

16. 勞工處現正加快進行可能為清潔工人及保安員訂立法定最低工資的準備工作，並在過程中與持份者保持密切聯繫。同時，我們亦向律政司、政府經濟顧問及統計處徵詢有關專業意見。倘若「運動」最終成效不彰，政府會在二零零八至零九立法年度盡快提交條例草案，為清潔工人和保安員立法落實最低工資。

17. 請各委員省覽本文件內容。

勞工及福利局

勞工處

2008年4月

「勞工收入統計調查」和「綜合住戶統計調查」 背景簡介

在「運動」下，有關「清潔工人」及「保安員」的工資數據是指透過「勞工收入統計調查」（「收入調查」）分別向具一定規模的「清潔及同類服務業」和「保安及偵探服務業」界別收集所得的「清潔工人」和「保安員」工資數據，而「綜合住戶統計調查」（「綜合調查」）訪問的對象是各行各業的清潔工人和保安員。這兩項調查的「清潔工人」及「保安員」定義如下：

「收入調查」和「綜合調查」有關「清潔工人」的定義

2. 在「收入調查」下，就「運動」而言，「清潔工人」分為兩類，即：
 - (a) 「廁所清潔工」，負責所有清洗廁所、盥洗室及洗手間的工作；以及
 - (b) 「一般清潔工」，負責一般清潔工作，如抹枱、掃地、吸塵等。
3. 在「綜合調查」下，「清潔工人」負責一般清潔工作，如抹枱、掃地、吸塵等。他們亦負責其他清潔工作，如清潔廁所、清理廚房、收集和處置垃圾，以及清潔室內地方(辦公室、新裝修樓宇、學校、工廠大廈、街市、百貨公司)和街道。有關定義並不包括洗碗工、洗菜工、戶外清潔工(清潔樓宇外牆、清理地盤)、汽車清潔工、個人清潔服務工(擦鞋及洗衣服務)、打蠟工人等。

在「收入調查」及「綜合調查」下「保安員」的定義

4. 在「收入調查」下，「保安員」負責：
 - (a) 防止未經許可人士進入大廈；
 - (b) 定時巡樓，以防範暴力事件、火災及其他滋擾；以及
 - (c) 遇有緊急事故，趕往現場支援及通知警方。
5. 在「綜合調查」下，「保安員」負責看守樓宇及巡查工作，以防火警、盜竊或非法進入事件發生，但不包括酒店保安人員、門衛、持槍守衛、解款護衛員、機場保安員及私人保鏢等。