

2008年5月27日
資料文件

立法會人力事務委員會

為清潔工人和保安員 推行的「工資保障運動」：

2008年10月全面檢討的評估準則

目的

政府將於2008年10月全面檢討為清潔工人和保安員推行的「工資保障運動」（「運動」），以評估「運動」的整體成效。本文件旨在向委員介紹全面檢討的評估準則。

背景

2. 政府自2006年10月起推行「運動」。行政長官在2007-08年度《施政報告》中表明，將於2008年10月就「運動」進行全面檢討，如結果顯示自願參與的方式成效不彰，政府會在2008-09立法年度盡快提交條例草案，為保安員和清潔工人立法落實最低工資。

3. 政府在2007年10月就「運動」進行中期檢討，以審視「運動」的進展。當時檢討所顯示的結果不一，「運動」的數據指標有進展欠佳之處，但也有正面的地方。欠佳之處是參與「運動」的公司數目未如理想，而清潔工人及保安員工資達到或高於市場平均水平的人數亦低於我們期望的水平。正面的跡象則是雖然這兩個工種的工人越來越是女性、較年長及教育程度較低的人士（即勞工市場上被視為競爭力較弱的一群），但工資水平有所上升。此外，儘管參與「運動」是自願性質，但證實違規的個案卻寥寥可數。

4. 由於中期檢討的目的是審視「運動」的進展，無需訂定成效評估基準／準則，但全面檢討的情況卻有所不同，因為其目的是評估「運動」的成效，我們須要先設定評估基準／準則，才可進行全面檢討。

考慮因素

中期檢討的數量指標

5. 在去年 10 月的中期檢討中，因應「運動」的自願性質和勞工市場就業情況的複雜性，中期檢討採用了多方面的數量指標。有關指標包括：

- (a) 清潔工人及保安員的就業情況（例如受聘人數、性別、年齡及學歷）；
- (b) 市場上清潔工人及保安員的工資水平趨勢；
- (c) 工資不低於市場平均水平的清潔工人及保安員人數及他們的收入分布；
- (d) 參與「運動」的機構數目；
- (e) 在勞工處刊登而經勞工處游說後工資水平調高至市場平均水平的有關職位空缺數目；以及
- (f) 確認的違規個案數目。

全面檢討的評估準則

(I) 參考中期檢討的數量指標

6. 中期檢討採用的六個數量指標是參照為「運動」度身訂做的調查所搜集到的數據／資料而制定，因此應適用於全面檢討。為確保全面檢討得以客觀及不偏不倚的方式進行，在取得相關數據之前，應先決定所採用的準則／基準。

7. 為衡量截至 2008 年第二季指標的改變情況，我們會以 2006 年第二季的相關數字作為參考。我們選取 2006 年第二季及 2008 年第二季這兩個季度，並非任意的選擇。由於搜集原始數據和取得備妥數據會有時間上的差距，故此 2006 年第二季的數字，是自 2006 年 10 月「運動」展開時所能取得的最新數字。同樣地，2008 年第二季的數字會是本年 10 月全面檢討時所能取得的最新數字。

(II) 主要評估準則與參考指標

8. 雖然六個數量指標均與全面檢討有關，但我們認為應該按這些指標個別數據性質，把它們分為主要評估準則及參考指標兩類。在主要評估準則下可訂立基準，以便釐定「運動」的成效，而參考指標的作用則在於提供補充資料。

9. 我們與政府經濟顧問及政府統計處多番詳細討論和磋商後，認為應該把該六個數量指標分類如下：

主要評估準則

(a) 市場上清潔工人及保安員的工資水平趨勢

10. 雖然清潔工人及保安員的工資率可能隨經濟好轉而上升，或隨經濟轉差而下跌，但總的來說，透過比較這兩個工種與非技術工人的工資趨勢轉變，可反映「運動」的成效。

11. 我們可就這項評估準則訂立基準，設定這兩個工種的工資增幅至少須高於非技術工人的工資增幅。

(b) 工資不低於市場平均水平的清潔工人及保安員人數及他們的收入分布

12. 「運動」的主要目標是使有關工人的工資水平調高至市場平均水平，因此，獲支付市場平均工資或更高工資的工人數目，適用於評估過去兩年來「運動」的成效。雖然市場上其他因素（例如僱員流動性增加及經濟好轉）亦可導致這類工人數目增加，但如最終有合理百分比的工人獲支付相關市場平均工資，「運動」應視為有成效。

13. 在評定「運動」的成效時，我們可就這項評估準則訂立基準，設定獲支付工資不低於相關市場平均水平的工人數目，佔所有有關工人的某百分比，以及／或工資不低於相關市場平均水平的工人數目的某百分比升幅。

參考指標

14. 至於其餘四個數量指標，如逐一訂定「劃線」的基準，即使並非全無可能，實行起來也相當困難。因此，該等數量指標應視為參考指標，作用在於為評估「運動」的成效提供補充資料。

(a) 清潔工人及保安員的就業情況（例如受聘人數、性別、年齡及學歷）

15. 這些工人的特質和就業情況的任何變動，未必與「運動」有必然關係，例如可導致清潔和保安行業工作人口結構改變的推拉因素不僅來自這兩個行業，亦來自其他對近似特質的工人有人力需求的行業。不過，如把這項指標與其他指標並列參照，或有助於確定／調整觀察所得的趨勢。舉例來說，在中期檢討中，有更多「競爭力較弱」的工人加入上述兩個行業，這情況與反映工資上升趨勢的指標結合來看，可證明「運動」所涵蓋的兩個行業工資水平確已上升的論點成立。

16. 在這項評估準則下訂立基準，就算並非不可能，也會出現困難，因為很難設定客觀標準，衡量有關工人的特質起了多大變化，以此評定「運動」是否有效，更遑論我們須顧及其他行業發展的推拉因素所起的作用。

(b) 參與「運動」的機構數目

17. 參與機構的數目並不能真正衡量「運動」的成效。有些僱主雖然沒有正式參與「運動」，但其實正付予清潔工人及保安員市場平均工資（甚或更高的工資）。這些僱主認同「運動」的精神，願意承擔企業社會責任，但基於不同原因，選擇不參與「運動」。

18. 相對於參與機構的數目，工資達到或高於市場平均水平的工人數目（參閱上文第 12 至 13 段）是較能反映「運動」的普及性，亦即「運動」成效的指標，能讓我們認識到在工資保障方面，社會是否逐步出現文化上的轉變。

(c) 在勞工處刊登而經勞工處游說後工資水平調高至市場平均水平的相關職位空缺數目

19. 勞工處規定，在本處刊登的所有清潔工人及保安員職位空缺，工資須不低於相關市場的平均工資水平。不過，經勞工處游說後工資達市場平均水平的職位空缺數目，不足以引證僱主是因為「運動」而調高工資水平，即使這數字能顯示僱主是因為「運動」而提高工資，亦不能說明有多少僱主是這樣做。首先，勞工處的招聘服務並非強制性質，僱主可選擇是否使用，因此，本處的招聘服務只涵蓋清潔及保安行業的部分職位空缺。此外，一些公司可能早已知悉勞工處的規定，無需本處游說便已調高有關工資水平。

(d) 確認的違規個案數目

20. 儘管「運動」屬自願性質，但勞工處一直積極確保參與機構符合「運動」的規定。為此，我們進行突擊巡查，跟進違規個案，違規情況因而得以糾正，但亦有參與機構因此退出「運動」。截至 2008 年 4 月底，勞工處巡查了 1 028 間參與「運動」的機構和視察了 185 名服務承辦商。在發現的 15 宗違規個案當中，七間參與機構因沒有能力糾正違規情況而最終退出「運動」。此外，有兩間參與機構自行退出「運動」。整體而言，至今共有九間機構（或 0.8%）退出「運動」。

21. 正如上文所論，即使是參與機構的數目，也非可靠的評估標準（參閱上文第 17 至 18 段），因此，在這項評估準則之下訂立基準，會有困難。如以某百分比的參與機構違規作為評估「運動」成效的標準，可能會造成誤導。

未來路向

22. 在 2006-07 年《施政報告》中，行政長官表示會透過勞工顧問委員會（勞顧會）監察「運動」的成效。勞顧會於 2008 年 5 月 19 日討論了上述全面檢討的評估準則。勞顧會就在全面檢討中繼續沿用中期檢討的六個數量指標達成共識，並普遍同意就第 10 至 21 段所述主要評估準則及參考指標的分類。

23. 勞顧會將會就兩個主要評估準則（即有關工人的工資水平趨勢（參閱上文第 10 至 11 段），及收取不低於市場平均水平工資的工人數目（參閱上文第 12 至 13 段））下衡量「運動」是否成功的基準，作進一步的討論。

24. 請各委員省覽本文件的內容。

勞工及福利局
勞工處
2008 年 5 月