

2008年7月8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
而須為清潔工人及保安員訂立法定最低工資的準備工作

已討論的務實課題的綜合報告

目的

本文件旨在向委員就人力事務委員會於過去四次會議中，曾討論過與可能替清潔工人及保安員訂立法定最低工資有關的務實課題，提供綜合匯報。

背景

2. 行政長官在二零零七至零八年度《施政報告》中指出，將於二零零八年十月為工資保障運動（下稱「運動」）進行全面檢討，倘「運動」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。

3. 政府在進行可能替清潔工人及保安員訂立法定最低工資的準備工作期間，已分別於二零零八年二月、四月、五月及六月的人力事務委員會會議，向委員簡述政府就五項主要課題的研究進展，包括清潔工人及保安員的定義；在有需要時為弱勢社群制定特別措施；法定最低工資的定義；釐定和檢討法定最低工資水平的機制以及實施法定最低工資的執法工作和罰則。

已討論的主要課題

(A) 清潔工人及保安員的定義

4. 違反法定最低工資規定與違反《僱傭條例》（香港法例第 57 章）的工資規定無異，均可能須負上刑責而被判處罰款及監禁。因此，在立法落實最低工資時，必須具備清晰明確的涵蓋範圍，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。

5. 將來的最低工資法例須具體訂明法定最低工資應否(i)跟從「運動」所採用有關清潔工人和保安員的定義¹；(ii)擴大至包括技術水平要求較低，但未涵蓋在「運動」下的清潔工作和保安職務的人員；或(iii)不論其行業及技術水平，把各類清潔工人及保安員均納入定義範圍。就此，根據與人力事務委員會、勞工顧問委員會（下稱「勞顧會」）及相關的持份團體的最新討論顯示，似乎傾向於涵蓋各類清潔工人及參照《保安及護衛服務條例》（香港法例第 460 章）有關發牌制度下對保安員的定義。但是，由於「清潔工人」的涵蓋範圍較為模糊，我們須與勞顧會及相關的持份團體進一步商討，以定出一個法理上及運作上皆清晰的定義，特別是處理常見於清潔工種的一崗多職安排，及法律和執法方面可能涉及的複雜情況。

6. 由於清潔工作通常是家庭傭工（包括外籍和本地）的其中一項職務，並有鑑於家庭傭工目前的僱傭條件和時薪水平，及外籍家庭傭工享有多種獨有的僱傭條款（例如免費食宿、全數旅費、規定最低工資）等相關考慮因素，我們須在擬定的最低工資法例內具體說明是否應把在家庭環境下執行的清潔工作納入涵蓋範圍。

(B) 在有需要時為弱勢社群制定特別措施

7. 政府亦須考慮是否需要為殘疾人士及年青人提供特別措施。在年青工人方面，有意見支持一個較最低工資低的水平。但我們必須考慮本地的情況，作出一個合適的決定。

¹ 「運動」採用了政府統計處《工資及薪金總額按季統計報告》內有關「清潔工人」及「保安員」的定義，只狹義地包括某幾種清潔和保安服務。

8. 至於在公開市場受聘或尋找工作的殘疾人士，康復團體及勞工組織的初步意見認為，原則上殘疾人士享有的薪酬不應低於法定最低工資水平。但考慮到他們的生產力可能較低，為減低法定最低工資可能對他們就業機會的影響，應容許為那些生產能力因殘障而受損的殘疾人士制定靈活安排。我們會參考其他地方的經驗，並進一步探索實施能確保殘疾人士的工資與其生產能力相稱的評估制度的需要及可行性。至於在非政府及相類機構提供的職業康復服務下的殘疾人士，康復團體及勞工組織傾向於為他們提供豁免採用法定最低工資水平的措施。

(C) 法定最低工資的定義

9. 按實際情況而言，法定最低工資只是保障工人獲取最低薪酬的工資下限，而非影響他們在《僱傭條例》下享有的權益及福利。因此，法定最低工資的定義必須盡量緊貼《僱傭條例》的工資定義。這將會有助僱主及僱員守法和公營部門機構的執法工作。就我們曾諮詢的勞顧會及持份團體至今的討論顯示，他們均對這一看法持相同的見解。

10. 為防止僱員遭僱主剝削，我們需要確保他們按多勞多得的原則獲取不低於法定最低工資水平的薪酬。以時薪計算方式界定法定最低工資與此一脈相承，同時亦可照顧到兼職工人的工作特性。儘管有建議把以星期計或月計的法定最低工資包括在內，我們認為並無此需要，因為以星期計或月計的法定最低工資，是時薪最低工資的倍數，因而可按每小時的法定最低工資與工作時數加以計算。

11. 至於僱員的法定權益，為符合法定最低工資的精神，對應獲取最低工資的僱員而言，順理成章應採用《僱傭條例》的做法，以僱員在 12 個月²期間所賺取的每日平均工資作計算基礎，並採取不許訂立「不適用的合約條款」的原則來處理同意收取低於法定最低工資的做法。根據我們已進行的諮詢結果，這一建議廣受支持。

² 如僱員受僱少於 12 個月，應根據該段較短的期間計算。

(D) 釐定和檢討法定最低工資水平的機制

12. 適合本港的最佳法定最低工資水平應能一方面有效訂立工資下限，防止僱主向僱員支付過低的工資，另一方面亦不會顯著損害競爭力較弱工人的就業機會及有關僱主的營商情況。

13. 由於「運動」共有五類參考時薪率，在決定應用哪類於個別個案時，須詳細審視每一個案的實際情況，這往往會引致依循上的誤解。為達至清晰、有效遵守和執法工作，及有利於其後法定最低工資水平的檢討，替相關的兩種職業訂定統一的法定最低工資率應較為可取。有關建議獲我們曾諮詢的勞顧會僱員代表及部份持份團體的支持。

14. 採用「一籃子指標」的方式以釐定和檢討法定最低工資水平，將可讓我們考慮所有社會、經濟及就業的相關因素，以反映有關工人的情況及本港的整體經濟需要。「一籃子指標」內的元素將根據可在香港有效收集的數據及其他地方有關法定最低工資的經驗再作考慮。

15. 在決定檢討法定最低工資水平的周期方面，須在各有關考慮因素中取得一合理平衡。這些考慮因素可包括確保法定最低工資水平是否適當、對守法及執法的影響，及評估法定最低工資的影響和收集「一籃子指標」有關數據所需的時間。須注意的是我們現時的統計調查並非為法定最低工資而設計，因此，我們有需要提升目前進行的統計以收集額外及更確切的資料，以配合法定最低工資的實施。

(E) 實施法定最低工資的執法工作及罰則

16. 正如法定最低工資的定義應盡量緊貼《僱傭條例》的工資定義一樣，《僱傭條例》下有關工資的執法工作及罰則條文（包括短付、拒付和逾期支付工資，以及非法扣除工資）和違反法定權益的規定（例如計算法定假日、年假、疾病津貼、生育保障等權益的方法），在最低工資法例下亦應適用。這一建議獲持份團體及勞顧會的支持。

17. 在《僱傭條例》下，僱主有法律責任保存最少十二個月的工資記錄。為確保能有效實施法定最低工資，必須有類似的條文及保存如工作時數及在相關時段內所支付的工資等數據的規定。僱員亦必須享有獲取其工資記錄的權利。這些建議均獲持份團體及勞顧會的支持。

往英國的考察

18. 包括九名³勞顧會委員及勞工處、經濟分析及方便營商處和政府統計處職員的考察團，於二零零八年六月中遠赴英國實地考察，以了解當地實施全國法定最低工資的經驗。

19. 期間，考察團與不同的政府部門、相關機構、僱主團體及勞工組織的代表會面。曾討論的議題包括在釐定最低工資時所考慮的因素、工資水平的檢討機制、檢討周期、執法情況和實施法定最低工資後對就業、經濟及僱主（特別是中小型企業）的影響。勞顧會委員普遍認為今次行程非常有用，所獲取的資料極具參考價值。

20. 考察團會見的人士認為英國在一九九九年實施的全國法定最低工資，得以成功的部份原因是僱主和僱員在處理最低工資問題上建立了良好互信的基礎。在釐定工資水平方面，大家都以客觀的事實和數據為依歸，考慮一籃子的指標⁴。有關的經濟指標和統計數據均有其重要性。勞顧會委員注意到英國是以一個較謹慎的取態，並以一個較為保守的水平來訂立第一次的法定最低工資，故有助減少對經濟的不利影響。他們亦了解到一個完善的執法制度對最低工資的有效實施至為重要。

21. 這次往英國的考察為日後香港如須為清潔工人及保安員訂立法定最低工資提供寶貴參考資料。但是，在制訂本地的法定最低工資時，我們必須同時考慮香港的獨特情況。

³ 勞顧會六名僱員代表及三名僱主代表。

⁴ 指標包括經濟情況、薪酬差距、營運成本、經濟競爭力、通脹率，及就業水平。

未來路向

22. 勞工處正竭力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，並在過程中與勞顧會及持份者保持密切聯繫。同時，我們亦向律政司、經濟分析及方便營商處和政府統計處就擬定的最低工資法例的細節徵詢有關專業意見。倘若「運動」最終被評定為成效不彰，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。

23. 請各委員省覽本文件的內容。

勞工及福利局
勞工處
2008年7月