

二零零七年十一月十五日會議
資料文件

立法會人力事務委員會

為清潔工人及保安員推行的「工資保障運動」的中期檢討

目的

本文件旨在向委員簡介有關為清潔工人及保安員推行的「工資保障運動」（下稱「運動」）的中期檢討的數據，以及向委員匯報勞工顧問委員會（下稱「勞顧會」）在 2007 年 10 月 30 日就「運動」的進展所舉行的特別會議的討論結果。

背景

2. 政府於 2006 年 10 月起推行「運動」¹，並定於 2008 年 10 月全面檢討「運動」的成效。如全面檢討的結果顯示「運動」成效不彰，政府會為保安員和清潔工人立法落實最低工資。在此之前，我們會進行中期檢討，以審視「運動」的進展。行政長官在 2007-08 年施政報告中表明，如果中期檢討顯示「運動」的進度未如理想，政府會作兩手準備，“一方面加強推廣「運動」，另一方面立即展開最低工資的前期立法工作”。行政長官清楚表明倘若明年十月就運動進行全面檢討的結果顯示，自願參與的方式成效不彰，我們會在二零零八至零九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。

¹ 在「運動」下，參與的企業／機構承諾：

- (a) 付予清潔工人及保安員的工資，不低於政府統計處（下稱「統計處」）的《工資及薪金總額按季統計報告》內相關行業及職位的市場平均工資水平；以及
- (b) 與這些工人簽訂書面僱傭合約。這些工人如需要超時工作，則會獲得適當的補償。

為防止工人因服務外判或分判而遭受剝削，以上安排同時適用於為參與機構提供清潔及保安服務的外判服務承辦商及其分判商。

3. 勞顧會自本年三月開始就中期檢討展開討論。在討論中，勞顧會得悉由於「運動」仿效適用於政府外判服務承辦商的強制性工資安排，容許先前訂定的服務合約有過渡期，受惠於工資保障的清潔工人及保安員人數因而會隨着過渡期而逐漸增加。此外，由於「運動」屬自願性質，加上就業情況的複雜性，我們需要從多方面加以考慮。

4. 鑑於上述背景，並考慮到現有的數據，勞顧會同意中期檢討的數量指標應包括：

- (a) 市場上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) 市場上工資不低於相關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) 在勞工處刊登而工資水平調高至相關的市場平均水平的有關職位空缺數目；以及
- (f) 在「運動」下確認的違規個案數目。

5. 當局已就上述事項向立法會人力事務委員會作出簡報，勞工處則一直聯同統計處合力搜集和分析有關數據。

6. 雖然「運動」所用的工資水平實際上是有關行業和職位上一季度的平均工資水平，但以按季變動的平均數作為檢討基準，會使評估變得複雜。因此，我們採用了 2006 年第二季的工資水平，即「運動」推出時的工資水平，作為檢討的參考基準。

數量指標的性質

7. 正如任何實證數據，進行檢討的期間與數據搜集並備妥的時間，難免有數個月的差距²。值得注意的是，目前最新的數據是 2007 年第二季的數據，即資料只反映「運動」推出不足九個月的情況。此外，在詮釋數據時，也須留意同期各項可影響有關數據

² 完成訪問工作後，一般需要三至四個月的時間，以進行數據整理及分析的工作。複雜的統計調查可能需要更長的時間。

(特別是就業情況，以及市場上與清潔工人和保安員最息息相關的行業的工資水平的變動)的經濟發展情況。最後值得一提的是「運動」本身的性質：正如上文第 3 段指出，在「運動」推行之前簽訂的合約會有一段過渡期，而「運動」屬自願參與性質，這意味着參加「運動」的機構，只佔部分而非全部現時向清潔工人和保安員支薪達到或高於有關市場平均工資率的機構。

為中期檢討搜集所得的數據

(A) 清潔工人和保安員的就業情況

工人數目

	2006 年第二季	2007 年第二季
清潔工人	96 700 人	99 800 人 (+3%)
保安員	84 700 人	89 700 人 (+6%)
總人數	181 400 人³	189 500 人 (+4%)

8. 清潔工人和保安員的總人數增加了 8 100 人(或 4%)。為方便參考，同期內香港總就業人數上升了 3.4%。

性別概況

	結果分析	與 2006 年第二季 比較的增減
清潔工人	↑ 女性	+7 200 人 (+9%)
保安員	↑ 女性	+4 500 人 (+27%)

9. 女性清潔工人和保安員人數分別增加了 9%及 27%，相對於同期內女性總勞動人口的增加(67 000 人或 4.2%)，錄得更大的升幅。

³ 雖然當局早前公布市場上有 187 400 名清潔工人和保安員，但數字已因應 2006 年中期人口統計後對人口數列的修訂而作出調整。

年齡概況

	結果分析	與 2006 年第二季 比較的增減
清潔工人	男性	
	↓ (40 歲以下)	-2 800 人 (-53%)
	↓ (40 至 49 歲)	-3 000 人 (-53%)
	↑ (60 歲或以上)	+1 500 人 (+41%)
	女性	
	↑ (50 至 59 歲)	+5 000 人 (+15%)
保安員	男性	
	↓ (40 歲以下)	-2 200 人 (-22%)
	↓ (40 至 49 歲)	-3 000 人 (-18%)
	↑ (60 歲或以上)	+4 500 人 (+33%)
	女性	
	↑ (50 至 59 歲)	+4 500 人 (+91%)

10. 50 歲以下的男性工人的人數有所減少，但 60 歲或以上的男性工人則有所增加。另一方面，50 至 59 歲的女性清潔工人和保安員均有顯著增長（分別上升了 15% 及 91%）。

教育程度

	結果分析	與 2006 年第二季 比較的增減
清潔工人	↑ 小學或以下程度	+5 800 人 (+10%)
保安員	無顯著變動	-

11. 較低學歷的清潔工人的人數有所增加。
12. 從上述的工人性別、年齡及教育程度概況可見：
- (a) 並無證據顯示出現弱勢工人（即年紀較大及／或教育水平較低的人士）被取代的情況。
 - (b) 更多女性任職保安員。在 2006 年第二季至 2007 年第二季期間，在所有保安員中，女性所佔的比例由 19.7% 上升至 23.6%。
13. 經濟向好以及勞工市場情況的改善，均可能促致「運動」涵蓋的兩類工種的人事有所變動。年紀較輕、男性及／或教育水平較高的工人轉職後，其空缺由年紀較大、女性及／或教育水平較低的工人填補。

(B) 市場上清潔工人及保安員的工資水平趨勢

	2006 年 第一季 (元)	2006 年 第二季 (元)	2006 年 第三季 (元)	2006 年 第四季 (元)	2007 年 第一季 (元)	2007 年 第二季 (元)
清潔工人 ⁴	23.5	24.2	24.1	24.4	24.7	25.1
保安員 ⁵						
整體 ⁶	25.3	26.1	26.3	26.7	26.8	27.3
兩更制	22.5	23.2	23.5	23.7	23.5	23.8
三更制	29.3	30.6	30.6	30.5	30.5	30.8

⁴ 指「清潔及同類服務業」的「一般清潔工」。

⁵ 指「保安及偵探業」的「保安員」。

⁶ 指「整體保安員」的工資率，即就不同值班安排的保安員合計的加權平均工資率，包括兩更制、三更制及其他工作時數（例如每天當值 9 小時及 10 小時）的保安員，當中首兩類的保安員較多在住宅樓宇工作，而最後一類則較多在非住宅樓宇工作。

14. 清潔工人在 2006 年第二季期間的平均時薪和月薪分別為 24.2 元及 5,042 元，而 2007 年第二季的相應數字則分別為 25.1 元及 5,213 元。

15. 在 2006 年第二季期間，保安員的平均時薪則視乎其輪值安排，由 23.2 元至 30.6 元不等(平均月薪為 6,358 元至 6,796 元)。在 2007 年第二季，相應的工資水平分別為 23.8 元至 30.8 元及 6,407 元至 7,094 元。

16. 過去一年，清潔工人及保安員的平均時薪均有所上升。與 2006 年第二季比較，2007 年第二季工資水平的升幅為：

- (a) 清潔工人上升了 3.7%；以及
- (b) 保安員上升了 4.6%。

17. 作為背景資料，2007 年 6 月的甲類消費物價指數較上年同期上升 0.8%，而任職非技術工人的僱員（不包括外籍家庭傭工）在同期的平均時薪則錄得 3.0% 的升幅。

(C) 市場上工資不低於相關市場平均水平的清潔工人及保安員人數及工資分布概況

時薪不低於相關市場平均水平的工人人數

	2006年 第二季 (所佔百分比)	2007年 第二季 (所佔百分比)	與2006年 第二季比較的增減 (增減百分比)
工資不低於2006年 第二季相關市場平 均水平 ⁷ 的清潔工 人及保安員人數	80 200人 (44%)	87 800人 (46%)	+7 600人 (+9.5%)

18. 與 2006 年第二季相比，2007 年第二季工資不低於相關市場平均水平的工人所佔百分比上升了 2 個百分點，總人數亦增加 7 600 人或 9.5%。

⁷ 清潔工人的相關參考工資為 24.2 元，而保安員的相關參考工資則為 26.1 元。

2007 年第二季的工資分布概況

結果分析		與 2006 年第二季 比較的增減 (所佔百分比的增減)
清潔工人	25 元以下	-800 人 (-2.0 個百分點)
	25 元至 30 元以下	+2 900 人 (+2.5 個百分點)
	30 元或以上	+300 人 (-0.4 個百分點)
保安員	25 元以下	-2 100 人 (-5.7 個百分點)
	25 元至 30 元以下	+5 000 人 (+4.3 個百分點)
	30 元至 35 元以下	+3 400 人 (+3.4 個百分點)
	35 元或以上	-1 400 人 (-2.0 個百分點)

19. 數據顯示工資分布普遍趨向相關參考工資，這從工資差距的收窄和更接近相關參考工資可見一斑。在 2007 年第二季，21.3% 的清潔工人和 27.1% 的保安員的工資水平介乎 25 元至少於 30 元之間(即參考工資的範圍)，這較 2006 年第二季相應的 18.8% 及 22.8% 為高。

(D) 參與「運動」的機構數目

20. 截至 2007 年 9 月底，共有 1 041 間機構參與「運動」。當中包括 34 間業主立案法團、27 間從事清潔服務的公司，以及 38 間保安服務及物業管理公司。而全港現時約有 8 000 間業主立案法團、超過 1 500 間屬「清潔及同類服務業」的公司，以及約 2 000 間屬「保安及偵探業」和「地產保養管理服務業」的公司。它們直接或間接地聘用了相當數目的清潔工人和保安員。

(E) 在勞工處刊登而工資水平調高至相關的市場平均水平的有關職位空缺數目

21. 由 2006 年 11 月至 2007 年 9 月底，在勞工處刊登的清潔工人及保安員職位空缺中，有 2 987 個的工資已調高至相關的市場平均水平，這些工人已因推行「運動」而即時受惠。

(F) 在「運動」下確認的違規個案數目

22. 截至 2007 年 9 月底，勞工處巡查了 605 間機構及 137 個外判服務承辦商，並發現有三間機構違反「運動」的要求，其中一間已作出改善，其餘兩間則在其後退出「運動」。與此同時，我們接獲對有關九間參與機構的投訴，其中一間已作出改善，另一間因未能符合「運動」的要求而退出，餘下對其他七間參與機構的投訴則不成立。換言之，至今共有三間機構由於未能符合規定而退出「運動」（這佔參與機構少於 0.3%）。

數據的分析

23. 我們對「運動」進行客觀分析時，不能忽略同期間其他相關方面的發展情況。有關的因素包括當時的經濟及就業情況，以及參照的工資水平對商業決定可能造成的影響。根據搜集到的數據和觀察到的現象作出推斷，不一定能充分解釋背後的成因。

24. 我們對上文所述數據的分析如下：

- (a) 傳統上被界定為弱勢社群(即年齡較大者、女性及／或教育水平較低的人士)的工人數目有所增加；
- (b) 清潔工人及保安員的平均工資有所上升；
- (c) 雖然略少於半數的工人(46%)收取不低於相關市場平均水平的工資，但如跟去年比較，這些工人的數目增加 7 600 人(增幅為 9.5%)；
- (d) 參與機構的數目仍偏低。業主立案法團、從事清潔及保安服務的公司及物業管理公司的參與情況未如理想；
- (e) 有一些沒有參與「運動」的公司／機構已支付予其清潔工人／保安員的工資，不低於相關的市場平均工資；

- (f) 在「運動」下即時受惠的清潔工人及保安員超過 3 000 名⁸；以及
- (g) 確認的違規個案比率偏低。

25. 我們的分析顯示，「運動」的數據指標有進展欠佳之處，但也有正面的地方。首先，參與「運動」的公司數目未如理想。有關清潔工人及保安員工資達到或高於 2006 年第二季的平均水平的人數只達 46%，也低於我們期望的水平。僱主（尤其是業主立案法團、從事清潔及保安服務的公司及物業管理公司）的參與情況實有待改善。不過，亦有若干迹象顯示，「運動」或已誘發該兩個行業的就業情況出現一些緩慢而微妙的轉變。舉例來說，在該兩個選定行業內，隨着較年長、女性及／或教育程度較低的工人人數增加，預計工資水平可能會降低。不過，上文第 14 及 15 段指出，清潔工人和保安員的工資水平實際有所上升。雖然經濟蓬勃可能是因素之一，但值得注意的是，可填補與「運動」相關空缺的勞工仍供過於求。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。

26. 在推廣「運動」期間，勞工處亦接獲一些對「運動」的設計的意見。這些意見主要包括：

- (a) 以按季變動的平均數作為「運動」工資水平的指標，使會計及人力資源管理工作變得複雜，也增加了這方面的經營成本。長期而言，此舉亦會無意間導致同一公司出現同工不同酬的情況；及
- (b) 清潔及保安服務業一些服務供應商表示，選擇不參與「運動」是因為倘若參與，便須確保所有運作相對獨立的附屬公司及次承辦商皆符合「運動」的規定。

27. 本文件主要根據「綜合住戶統計調查」的數據進行分析。該項調查旨在蒐集多方面的資料，以便作廣泛的政策用途。清潔及保安兩個行業在工作性質、技能和工資水平方面的內在差異增加不少分析上的困難。展望將來，我們實有需要改善彙集有關統計數據的細緻度，俾能對「運動」所要保障的工人的情況作出更深入精闢的分析。為此，勞工處將聯同統計處研究如何能達到此目標。

⁸ 曾經勞工處游說而將工資調高的僱主，往後於勞工處再刊登空缺前應已將工資提高，我們因此未能記錄有關空缺的數目。

勞顧會的討論結果

28. 勞顧會於 2007 年 10 月 30 日討論「運動」在中期檢討下的進展。會上就進展是否理想未有一致的看法。有委員認為結果顯示「運動」進展不理想，因此應立即展開為清潔工人和保安員立法落實最低工資的前期準備工作。另一方面，也有委員認為「運動」在某些地方取得成果，並應繼續集中推展「運動」。

29. 勞顧會委員知悉是否會就最低工資進行立法須待明年十月在全面檢討後方會有決定。但在務實的精神下，儘管委員對中期檢討的結果有不同的詮釋，勞顧會同意須進一步研究一些與繼續推行「運動」有關的務實課題；而如一旦 2008 年 10 月的全面檢討顯示「運動」的成效不彰，而需為清潔工人和保安員推行法定最低工資，我們也須處理這些事項。有關的議題包括清潔工人和保安員的定義、對弱勢社群的處理、訂定及檢討工資水平的機制，以及如何有效處理未有業主立案法團的大廈等事項。

未來路向

30. 勞工處會加強推廣「運動」，以爭取社會各界的支持。處方同時也會研究如何改善「運動」的運作，使其更具成效。新的宣傳計劃（包括全新製作的電視宣傳片及電台宣傳聲帶）已於本年 10 月底展開。此外，我們也會在明年第一季發出「徵收差餉及地租通知書」時夾附宣傳單張，使全港超過 200 萬名業主／租客直接收到宣傳資料。我們並會進一步加強針對業主立案法團的推廣工作。

31. 與此同時，勞工處會研究與為清潔工人和保安員立法落實最低工資有關的各個事項，以備一旦 2008 年 10 月進行全面檢討的結果顯示「運動」的成效不彰時，可在 2008-09 立法年度向立法會提交條例草案。

32. 請各委員省覽本文件的內容。

勞工及福利局

勞工處

二零零七年十一月