

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(2)766/09-10號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/MP

### 人力事務委員會會議紀要

日期：2009年11月19日(星期四)  
時間：下午2時30分  
地點：立法會會議廳

出席委員：李鳳英議員, BBS, JP (主席)  
葉偉明議員, MH (副主席)  
李卓人議員  
梁耀忠議員  
鄭家富議員  
馮檢基議員, SBS, JP  
王國興議員, MH  
梁家傑議員, SC  
梁國雄議員  
林大輝議員, BBS, JP  
陳健波議員, JP  
黃成智議員  
黃國健議員, BBS  
葉國謙議員, GBS, JP  
潘佩璆議員

出席公職人員：議程第III項

勞工及福利局局長  
張建宗先生, GBS, JP

勞工處處長  
謝凌潔貞女士, JP

勞工處助理處長(勞資關係)  
吳國強先生, JP

勞工處首席勞工事務主任(勞資關係)  
葉以暢先生

勞工處高級勞工事務主任(勞資關係)(特別職務)  
鄭麗芬女士

#### 議程第IV項

勞工及福利局局長  
張建宗先生, GBS, JP

勞工處處長  
謝凌潔貞女士, JP

勞工處助理處長(就業事務)  
吳家光先生, JP

勞工處高級勞工事務主任(就業)(交通費支援計劃)  
吳淑芳女士

**列席秘書** : 總議會秘書(2)1  
林培生先生

**列席職員** : 助理法律顧問9  
譚淑芳女士

高級議會秘書(2)4  
周封美君女士

議會事務助理(2)1  
吳佩珊女士

---

經辦人／部門

#### **I. 確認通過先前會議的紀要** (立法會CB(2)154/09-10號文件)

2009年10月15日會議紀要獲確認通過。

## II. 下次會議日期及討論事項

(立法會CB(2)276/09-10(01)及(02)號文件)

2. 委員議定，事務委員會將於2009年12月17日下午2時30分舉行的下次例會上，討論政府當局提出的下列事項——

- (a) 勞工處在促進青年就業所採取的措施；及
- (b) 有關年齡因素在就業方面的重要性的主題性統計調查。

(會後補註：鑒於2009年12月16日的立法會會議很可能延續至2009年12月17日，經主席同意，原定於2009年12月17日舉行的例會改於2009年12月14日(星期一)下午2時30分舉行，以免可能與上述立法會會議撞期。)

## III. "僱員"與"自僱人士"的比較

(立法會CB(2)276/09-10(03)及(04)號文件及CB(2)311/09-10(01)號文件)

3. 勞工及福利局局長向委員闡述政府當局文件，該文件載列《僱傭條例》(第57章)及《僱員補償條例》(第282章)下的僱員權益、僱員與自僱人士的權利和責任的依據，以及勞工處在處理假自僱問題上採取的措施。

4. 王國興議員表示，2000年實施強制性公積金(下稱"強積金")計劃後，許多無良僱主安排其僱員轉為自僱，故意企圖逃避作出強積金供款的責任。結果，這些僱員被剝奪權利，無法享有應由其僱主作出的強積金供款，以及《僱傭條例》和《僱員補償條例》給予僱員的勞工保障及利益享有權。王議員進一步表示，假自僱這種不良手法在較低技術的工人(例如清潔工人或建築工人)之中較為普遍。他關注勞工處採取三管齊下的措施處理假自僱問題的成效，並詢問可否修訂法例，以防止假自僱氾濫。

5. 勞工及福利局局長回應時表示，政府當局曾仔細考慮有關修訂法例以清楚區別僱員與自僱人士的建議。政府當局亦於2009年11月4日就該議題徵詢

勞工顧問委員會(下稱"勞顧會")的意見，其僱主及僱員代表均認同政府當局的想法，指修訂《僱傭條例》及《僱員補償條例》以清楚區別僱員與自僱人士，有實際困難(參閱政府當局文件第17段)。勞工及福利局局長告知委員，勞顧會的僱員代表曾表示，雖然他們不排除將來可能修訂法例以處理假自僱問題，但同意勞工處及僱主代表的看法，認為在現時的情況下，勞工處提出的三管齊下措施是一個較為務實及有成效的做法。在此背景下，勞顧會已要求勞工處加強推廣工作，冀能鼓勵僱員向勞工處作出舉報以助執法；亦要求勞工處重點向中小型企業(下稱"中小企")舉辦宣傳活動，尤其針對假自僱較為普遍的行業，例如建造業和物流業。應勞顧會要求，勞工處亦承諾收集有關假自僱個案的統計數字，以助瞭解該問題。

6. 王國興議員表示，據他所知，許多僱員由於害怕失去工作，所以都不願意投訴其僱主或舉報涉嫌假自僱。他要求當局提供資料，說明僱主採用假自僱手法，觸犯與僱傭有關的罪行，因而被檢控及定罪的個案數字。

7. 勞工處處長回應謂，勞工處保存的統計數字是按有關法定權利的申索分類，而非按有關假自僱的申索分類的。不過，為了有助加深瞭解該問題，勞工處自2009年10月起已開始收集相關數據。

8. 李卓人議員提到香港職工會聯盟(下稱"職工盟")的意見書中特別指出的個案。他認為，勞工處採取的措施無法阻止無良僱主標籤其僱員為"自僱"，儘管僱員特徵俱在，亦無計可施，因此政府當局應立法對付假自僱，不可一拖再拖。李議員認為，勞工處的督察應主動巡查工作場所，查核僱主有否遵從法例規定，並教育僱員認識勞工法例對他們的保障。如發現僱主涉嫌違反法例的規定，包括採用假自僱手法，勞工處應主動跟進事件，以瞭解是否有足夠證據對僱主提出檢控。

9. 梁耀忠議員表示，儘管委員一再要求立法對付假自僱，政府當局卻遲遲未解決此問題，他對此感到失望。他同意李卓人議員的看法，認為制定具體法例來對付假自僱，比推行三管齊下的措施更為有效。依他之見，政府當局應立即檢討是否需要立法。

10. 勞工及福利局局長回應謂，正如政府當局文件解釋，沒有一項驗證方法可以完全區別"僱員"與"自僱人士"／"判頭"。要分辨這兩種身份，便應考慮所有相關因素。如有關爭議未能解決，應交由法院裁定有關工人是否受聘為自僱人士／判頭或僱員。在現階段，政府當局認為勞工處提出的三管齊下措施是一個較為務實及有成效的做法。

11. 關於職工盟的意見書所提到的個案，勞工及福利局局長和首席勞工事務主任(勞資關係)表示，政府當局已跟進李卓人議員所述的個案，並發現部分指控未能成立，這些指控是涉及有關人士向勞工處求助時勞工處職員處理假自僱相關糾紛的手法。因應李議員詢問就假自僱提出的檢控，首席勞工事務主任(勞資關係)引述兩宗案例，當中僱主單方面把其僱員的身份轉為"判頭"或"自僱人士"，故勞工處對他們提出檢控。他強調，政府一直有透過積極的執法行動，致力保障僱員的法定權益。

12. 副主席、黃國健議員和梁國雄議員關注到，實施法定最低工資，會否使假自僱問題加劇。他們詢問政府當局為處理此問題而採取的措施。

13. 勞工及福利局局長回應謂，政府當局同樣關注假自僱氾濫的情況，但在現階段難以預測制訂法定最低工資後會出現何種情況。政府當局刻下會採取下列三管齊下的措施處理此問題 ——

- (a) 加強推廣及宣傳工作以提高市民的意識：除透過現有渠道和活動提高市民對此課題的認識外，勞工處亦會加強推廣工作，重點向中小企僱主宣傳使用假自僱手法可能帶來的法律後果；
- (b) 為涉及假自僱糾紛的僱員提供更方便的諮詢及調解服務：勞工處時常建議僱員在訂定合約前應小心釐清自己的聘用身份，如有疑問，可向勞工處勞資關係科辦事處查詢。勞工處的職員會向查詢者解釋僱員與自僱人士所享有的不同權益；及

- (c) 加強執法以保障僱員的法定權益：勞工處透過積極的執法行動，致力保障僱員的法定權益。勞工督察主動巡查工作場所，查核僱主有否遵從法例規定，並教育僱員認識勞工法例對他們的保障。如發現僱主涉嫌違反法例的規定，勞工督察會徹查個案，並在有足夠證據的情況下向違例的僱主提出檢控。勞工處鼓勵懷疑本身被剝削法定權益的僱員作出投訴，並提供僱傭條款的詳細資料，供跟進調查，有關人士可透過勞工處的投訴熱線(2815 2200)，舉報該類個案。

14. 勞工處處長表示，勞顧會討論此問題時，關注到政府當局如何鼓勵懷疑因假自僱而受屈的僱員向勞工處舉報。有鑒於此，勞工處會加強推廣工作，希望僱員更加瞭解到，根據法例，勞工處必須嚴守保密原則，不得披露作出舉報以助執法的人士的身份。僱員大可安心，他們向勞工處提供資料以便勞工處進行突擊巡查，並不會損害他們的就業機會，而勞工處亦會就載有充足資料的匿名投訴展開調查。

15. 副主席表示，即使勞工處會保持申訴人的匿名身份直至他須出庭應訊為止，僱員出任控方證人亦可能有實際困難。副主席詢問，政府當局會否採取任何措施解決此問題。他亦問及，政府當局就涉嫌假自僱個案決定應否提出檢控時，會考慮甚麼因素。

16. 勞工及福利局局長回應時解釋，若僱員不同意出任控方證人，很難成功檢控觸犯《僱傭條例》及《僱員補償條例》所訂罪行的僱主。

17. 黃國健議員提到首席勞工事務主任(勞資關係)先前引述的兩宗勞資糾紛，當中僱主單方面把其僱員的身份轉為"自僱"，被判觸犯《僱傭條例》所訂罪行。黃議員對有關僱主沒有向其僱員提供法定權益，而只被罰款數千元，表示失望。他詢問政府當局會否考慮修訂法例，提高有關假自僱的罪行的罰則，藉以加強阻嚇這種不良手法。他的意見獲得梁耀忠議員和黃成智議員支持。

18. 勞工及福利局局長和勞工處處長回應時提出下列各點 ——

- (a) 《僱傭條例》是規管本港僱傭條件的主要法例，為根據僱傭合約受聘的僱員提供全面的僱傭保障及福利，包括工資保障、休息日、有薪假日、有薪年假、疾病津貼、生育保障、遣散費、長期服務金、僱傭保障、保障僱員不會因參與職工會活動而遭歧視等；
- (b) 《僱員補償條例》適用於所有根據僱用合約或學徒訓練合約受聘的僱員。該條例是以個別僱主的法律責任作為實施條文的基礎，僱員如在受僱工作期間因工遭遇意外以致身體受傷或患上指定的職業病，僱主須向僱員支付補償；
- (c) 觸犯《僱傭條例》或《僱員補償條例》所訂罪行的法律後果可以很嚴重。現時根據《僱傭條例》，欠薪罪行的最高刑罰為罰款35萬元及監禁3年。僱主如沒有為其僱員投購補償保險，一旦僱員在受僱工作期間因工遭遇意外以致身體受傷或死亡，該僱主仍負有支付補償予該僱員的法律責任；
- (d) 值得注意的是，量刑的權力歸屬法官，他會依據違法行為的性質和嚴重性來決定罰款的確切金額或刑期；及
- (e) 倘若僱主涉嫌強迫其僱員轉為自僱，藉此逃避投購僱員補償保險的責任，法院會根據案件的事實，考慮和決定僱傭關係是否存在。如果法院裁定為假自僱，受屈的僱員會獲得《僱員補償條例》的充分保障，有關僱主必須向該等被假稱為"自僱人士"的僱員支付補償。視乎屬何種情況，僱主亦可能要承擔觸犯《僱傭條例》或《僱員補償條例》所訂罪行的法律後果。

19. 勞工處助理處長(勞資關係)補充，在某些情況下，有證據足以證明僱傭關係存在，勞工處經徵詢律政司意見後，或會檢控違例的僱主，而不尋求法院作出裁決。

20. 黃成智議員和陳健波議員詢問，勞工處會如何加強推廣工作，提高僱主和僱員對假自僱這個課題的認識。黃議員認為，政府當局應強制規定僱主在所有工作場所的當眼位置，展示特別設計的海報和投訴熱線。

21. 勞工及福利局局長和勞工處處長回應時表示

- (a) 除透過現有渠道和活動提高市民對此課題的認識外，勞工處會加強推廣工作，重點向中小企僱主宣傳使用假自僱這種手法可能帶來的法律後果；
- (b) 勞工處會印製特別設計的海報，提醒僱主和僱員在訂立合約前必須清楚瞭解彼此合作的性質，並強調即使僱員在合約中被稱為或標籤為判頭或自僱人士，但如果雙方實質上存在僱傭關係，僱員的權益並不會因此而喪失；
- (c) 海報將會張貼在特定的地點，務求向假自僱手法較為普遍的行業宣傳有關信息；
- (d) 當局會貫徹教育市民的工作，製作宣傳短片，在不同的戶外媒體播放。宣傳短片將會在戶外電視幕牆和港鐵列車及巴士的"路訊通"電視屏幕播放，藉以加深市民對假自僱的認識；及
- (e) 為使政府當局所作的宣傳和執法努力產生更有效的成果，當局鼓勵懷疑被剝奪法定權益的僱員挺身而出，向勞工處提供詳細資料，以便進行調查和提出檢控。

22. 主席提到政府當局文件第26段載述："透過法律條文一刀切地界定何謂自僱，無疑為那些有意剝削別人的人提供指引，結果適得其反"，她要求政府當局澄清，是否已排除修改法例以解決假自僱問題的可能性。

23. 勞工及福利局局長澄清，政府當局只認為在現階段無需修改法例。勞工及福利局局長解釋，有建



議指政府應修訂法例，以清楚區別僱員與自僱人士；這項建議原意雖佳，但即使能巨細無遺地界定假自僱的準則，亦可能會適得其反，因為無良僱主或會因利成便，從中鑽法律空子。況且，訂立界定真正受僱或假自僱的權威性法定清單，可能無法顧及個別工種及行業或有的特性。再者，有關措施亦無形中阻礙創業及創意，以及窒礙立約的自由。

24. 王國興議員察悉，勞工處已開始收集有關假自僱個案的統計數字，他要求政府當局在一年內向事務委員會提供有關統計數字，連同問題的分析，以供事務委員會跟進討論。勞工及福利局局長承諾因應要求，向事務委員會匯報政府當局對此課題的檢討，同時提供所要求的資料。

25. 梁國雄議員和李卓人議員表示，對於政府當局指有實際困難，未能修訂《僱傭條例》及《僱員補償條例》以涵蓋假自僱人士，他們仍然不表信服。李議員認為，儘管沒有一項驗證方法可以完全區別"僱員"與"自僱人士"／"判頭"，但政府當局可以乾脆採用"營運的實際運作檢測"所提供的較廣泛涵蓋範圍，以斷定是否存在僱傭關係。

#### IV. "交通費支援計劃"檢討的進展

(立法會CB(2)276/09-10(05)及(06)號文件)

26. 勞工及福利局局長和勞工處處長向委員簡述交通費支援計劃(下稱"該計劃")的檢討進展，詳情載於政府當局文件。

27. 王國興議員表示，政府當局文件沒有就檢討結果提供進一步資料，他對此感到失望。他表示，向居於4個指定偏遠地區(即元朗、屯門、北區及離島)有需要的求職人士和低收入僱員提供交通津貼，已經幫助許多獲批的申請人減輕經濟負擔。他認為，該計劃應繼續存在，直至實施法定最低工資為止，因為此舉確保低收入僱員獲得穩定的資助，亦提供誘因，鼓勵他們工作，無須尋求綜合社會保障援助(下稱"綜援")。

28. 勞工及福利局局長回應謂，該計劃旨在提供有時限的交通津貼，藉此鼓勵居於4個指定偏遠地區

需要幫助的求職人士和低收入僱員求職或跨區就業。為回應市民訴求，當局於2008-2009年度《財政預算案演詞》宣布了一系列放寬措施，隨後於2008年7月推出。該等措施包括把計劃範圍擴展至涵蓋該4個指定地區內原區工作的往返，以及把收入的門檻由每月5,600元降低至6,500元。此外，領取津貼的期限亦由6個月延長至12個月。

29. 勞工及福利局局長表示，政府當局在宣布上述放寬措施時承諾，於推行放寬措施一年後，即有詳細工作統計數字作為依據以供分析之時，就計劃進行全面檢討。目前，檢討正全速進行。政府當局打算先考慮所有相關因素，然後才決定該計劃的未來路向。由於該計劃的成效仍有待檢討，政府當局不宜承諾會繼續實施該計劃。政府當局希望在年底前完成檢討，所以會設法為檢討報告定稿，盡早向事務委員會匯報。

30. 陳健波議員察悉，絕大部份的獲批申請人(90.8%)在獲准參加該計劃時已經在職，他關注該計劃在鼓勵有需要的求職人士"走出去"尋找工作機會方面的成效。他認為，該計劃下可獲發放的津貼可能不足夠，其吸引力不足以鼓勵失業人士"走出去"尋找工作機會。他詢問，政府當局是否知悉此情況並已提出措施以解決問題。

31. 李卓人議員和梁國雄議員表示，他們支持繼續推行該計劃，因為該計劃有助解決在職貧窮問題。李議員指出，在經濟不景氣中難以就業，此情況並不限於4個指定地區的居民。因此政府當局應考慮把該計劃擴展至所有地區，並放寬至保障兼職工人。至於最多600元的求職津貼，以實報實銷方式資助在求職期間所涉及的交通費開支，他認為，政府當局應考慮藉增加求職津貼金額至1,000元，加強向失業人士提供的支援。

32. 勞工及福利局局長回應謂，政府當局在現階段並未就該計劃確定立場。他向委員保證，政府當局在決定該計劃的未來路向時，會考慮所有相關因素，包括委員的意見和關注。

33. 梁耀忠議員詢問政府當局對該計劃進行檢討的目的。黃成智議員和梁家傑議員亦問及檢討的方向。

34. 勞工及福利局局長回應時重申，政府當局對該計劃的未來路向沒有任何預設立場和看法。檢討工作會集中探討由2007年6月該計劃最初推出時至2009年6月底推行該計劃所得的經驗。除其他範疇外，檢討旨在評估該計劃是否達致政策的目標，亦會評核該計劃的整體成效、被委任協作推行該計劃的非政府機構(下稱"計劃執行機構")審核申請的程序和做法、該計劃的運作模式和監控措施等。

35. 高級勞工事務主任(就業)表示，除收集獲批申請人的回應外，勞工處亦會分析各持份者所表達的意見，以助評估該計劃的成效。她解釋是次檢討所採用的方法，詳情載於政府當局文件第9段。

36. 黃成智議員認為，政府當局應藉此機會檢討該計劃應否長期推行，並擴展至保障全港所有低收入工人。葉國謙議員贊同黃議員的看法，並表示為了讓更多人(包括自僱人士)受惠於該計劃，政府當局亦應檢討是否應該放寬申請資格和個人資產上限的規定。

37. 鑒於政府近年財政狀況有所改善，副主席要求政府當局認真考慮繼續推行該計劃，並把該計劃擴展至全港的可行性。他建議政府當局研究在獲批申請人的總開支或收入中，交通費開支所佔比例，並與其他生活開支作比較，以釐定該計劃下可獲發放的津貼的調整幅度。

38. 勞工及福利局局長和勞工處助理處長(就業事務)回應時提出下列各點 ——

- (a) 如果將該計劃擴展至全港並長期推行，會令津貼變成合資格低收入僱員在低收入綜援之上的另類入息補助。此舉偏離政府推行該計劃的政策原意，即作為有特定目的的計劃，藉發放有時限的津貼，鼓勵在4個指定偏遠地區有需要的求職人士和低收入僱員尋找工作或跨區就業；

- (b) 個人資產價值不得超過44,000元的門檻，遠較綜援計劃所訂的22,500元的門檻寬鬆；及
- (c) 關於進行兩項電話調查，勞工處已向調查對象收集到數據，包括區內和跨區交通招致的平均交通費用，用來評估已獲批的申請人的經濟負擔。此外，該計劃的表現數據資料分析，將會涵蓋申請個案及申領津貼個案數目的趨勢、獲批津貼的種類及金額、獲批申請人的概況，以及計劃執行機構的表現。

39. 副主席、王國興議員和李卓人議員認為，政府當局應盡早向事務委員會提供該計劃的檢討報告，並應在短期內召開事務委員會特別會議，以便委員討論有關事宜。王議員又表示，政府當局應加快檢討，以期向正在編製2010-2011年度財政預算案的財政司司長建議繼續推行該計劃。

40. 主席建議邀請代表團體出席特別會議，表達對該計劃的意見，委員表示同意。秘書會聯絡政府當局，早日安排召開特別會議。

(會後補註：經主席同意，特別會議定於2010年1月14日(星期四)下午5時至7時舉行，以聽取公眾對該計劃的意見。秘書處已於2009年11月27日發出立法會CB(2)390/09-10號文件，通知委員有關會議的安排。)

41. 會議於下午4時32分結束。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2010年1月18日