

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)1920/09-10號文件

檔號：CB2/PL/MP

### 人力事務委員會 向立法會提交的報告

#### 目的

本報告旨在匯報人力事務委員會在2009-2010年度立法會會期內的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2010年7月7日立法會會議席上提交議員省覽。

#### 事務委員會

2. 立法會藉於1998年7月8日通過、並於2000年12月20日、2002年10月9日、2007年7月11日及2008年7月2日修訂的一項決議案，成立人力事務委員會，負責監察及研究與勞工及人力策劃事宜有關的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

3. 在2009-2010年度會期，事務委員會由15位委員組成。李鳳英議員及葉偉明議員分別當選正、副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

#### 主要工作

##### 交通費支援計劃(下稱"該計劃")

4. 事務委員會繼續跟進在該計劃下提供津貼的事宜。事務委員會察悉，該計劃下的各項放寬措施已推行一年，勞工處正在檢討該計劃。事務委員會聽取代表團體的意見，並與政府當局討論該計劃的未來路向。委員要求政府當局進一步放寬該計劃，使之長期運作，並擴大至涵蓋元朗、屯門、北區和離島以外的地區，從而向所有低收入工人提供資助。

5. 政府當局解釋，該計劃具時限性，旨在向居於4個指定偏遠地區有需要的求職者和低收入僱員提供交通津貼，以鼓勵他們求職或跨區工作。把該計劃擴大至18個地區和永久提供津貼的建議，偏離推行該計劃的政策原意。政府當局認為，永久提供津貼，變相等於長期向僱員提供收入補貼，把該計劃擴大至所有其他地區，對政策和財政會有明顯影響。

6. 政府當局補充，該計劃的檢討工作正全力進行。除了評估有否達到政策目標外，檢討的範疇亦包括評核該計劃的整體成效、協作推行該計劃的非政府機構採用的審核申請程序和實際操作、該計劃的運作模式及監控措施。政府當局制訂該計劃的未來路向時會考慮所有相關因素，包括委員的意見及社會各界的建議。政府當局會盡快向事務委員會匯報該計劃的檢討結果。

### 2009年收入及工時按年統計調查(下稱"收入及工時調查")的主要結果

7. 事務委員會聽取政府當局簡介2009年收入及工時調查的主要結果，該項統計調查旨在找出香港僱員的工資水平和分布。

8. 由於收入及工時調查是臨時最低工資委員會(下稱"臨時委員會")得出首個法定最低工資水平時其中一項參考資料，委員因而詢問，收入及工時調查所採用的工資定義及涵蓋的僱員為何。

9. 政府當局解釋，收入及工時調查中有關每小時工資分布的分析，所依據的工資是跟隨《僱傭條例》(第57章)所採用的定義，並且包含基本工資／薪金、佣金、小費、津貼、非賞贈性質的花紅和超時工作收入。統計調查計算每小時工資時，所有有薪超時工作的時數和超時工作收入均計算在內。收入及工時調查涵蓋所有受《僱傭條例》保障的僱員，留宿家庭傭工除外。

10. 部分委員對工資數據質素表示關注。政府當局回應時表示，政府統計處曾就統計調查的方法、樣本設計，乃至蒐集和處理數據的方法，諮詢了各商會、僱主聯會、職工會、學術界及其他持份者。此外，當局亦就計算公式諮詢了各大專院校統計相關學院的講師，以確保所採用的方法能配合取樣的方法。

11. 由於2009年第二季進行統計調查時，正值香港飽受金融海嘯沖擊，失業率高企，部分委員關注到，這項調查對於釐定

首個法定最低工資水平是否恰當的參考資料。鑒於《最低工資條例草案》即使制定成為法例，亦不會馬上實施，他們詢問，臨時委員會釐定首個法定最低工資水平時，會否考慮將於2010年第二季進行的收入及工時調查的結果。

12. 政府當局回應時表示，採用第二季的工資統計數據，皆因此數據較其他季度的相對穩定。此外，每年就相同參照期的工資數據作逐年比較，會較有意義、貫徹一致和具參考價值。由於蒐集數據與編製收入及工時調查報告難免有時間差距，當中所載的統計數據未必是最新的；不過，收入及工時調查所載的結果提供必不可少的資料，以供進行與首個法定最低工資水平有關的分析。臨時委員會亦會考慮更多近期的資料，例如生活水平、勞工市場情況、經濟增長及通貨膨脹，這些因素會抵銷收入及工時調查固有的限制。鑒於需時蒐集收入及工時調查所需的數據，還要編製報告，臨時委員會釐定首個法定最低工資水平時，不大可能考慮2010年收入及工時調查的結果。

### 就業方面的年齡取向

13. 事務委員會聽取當局簡介由政府統計處委託進行統計調查的結果，該項統計調查旨在收集公眾對就業方面年齡因素的重要性表達的意見。委員察悉並關注到，該項統計調查顯示，對於尋找非技術職位的求職者而言，年齡取向在很大程度上影響其就業機會。他們詢問，政府當局會否考慮立法禁止在就業方面的一切形式年齡歧視。

14. 政府當局指出，該項統計調查亦顯示，多達34.8%的目標人口接受某些職位有實際需要聘用特定年齡組別的僱員，而有此需要的是服務工作人員及商店銷售人員的職位，其次是運輸工人、保安員等非技術職位，以及輔助專業人員。

15. 政府當局強調，年齡不一定是僱主招聘員工時的唯一考慮，許多其他因素(例如技能、資歷和工作態度)亦會予以考慮。此外，招聘時的年齡取向與年齡歧視是兩回事。政府當局認為，藉加強宣傳和教育來解決此問題，較立法更加實際。

16. 部分委員認為，該項統計調查未必能反映實況，因為相關數據來自經過面試的人，而大多數面對年齡歧視的人連面試的機會都沒有。他們認為，儘管政府當局藉教育和宣傳，致力推廣平等就業機會，但就業方面的年齡歧視在香港依然存在。

17. 政府當局表示，鑒於年長的工人求職時遇到困難，勞工處已推行"中年就業計劃"，特別為40歲或以上的人士加強就業支援。這項計劃是公開讓各界參加的。

18. 一位委員關注到，平等機會委員會在2007年進行的民意調查的結果顯示，多達31%的目標人口認為就業方面的年齡歧視問題嚴重。該位委員詢問，如果政府當局決定不就年齡制定反歧視法例，則有何措施消除就業方面的年齡歧視。

19. 政府當局表示，當局充分理解委員關注就業方面的年齡歧視。勞工顧問委員會(下稱"勞顧會")曾在立法禁止就業方面的年齡歧視這個議題上討論多年。當局於2009年12月7日向勞顧會簡介統計調查結果時，勞顧會的委員察悉，該等結果顯示，年齡在就業方面並非主要因素。他們亦注意到，在立法及執法上會有實際困難。由於情況可能會隨着時間改變，勞顧會的委員建議政府當局定期進行統計調查(例如每隔兩、三年)，以探討社會態度有否轉變。

20. 政府當局強調，當局考慮應否立法時，要認真審視立法是否達致預定目的的最有效方法，以及當局能否有效地執法。鑒於在立法及執法上的實際困難，政府當局認為，集中向公眾進行教育和宣傳，以對付就業方面的年齡歧視，是更合適的做法。政府當局會密切監察情況，如發現公眾教育和宣傳不奏效，便可能考慮立法。

### 促進青年就業

21. 事務委員會對青年人失業率高企深表關注。委員聽取政府當局簡介為促進青年就業而採取的措施。

22. 對於"青年職前綜合培訓——展翅計劃"(下稱"展翅計劃")及"青少年見習就業計劃"(下稱"青見計劃")在協助青少年求職方面的成效，部分委員表示有所保留。他們認為，政府當局應加強展翅計劃及青見計劃的職業訓練元素。

23. 政府當局解釋，展翅計劃提供範圍廣泛的單元培訓課程，包括領袖才能、求職和人際技巧、電腦應用及職業技能，而青見計劃則提供就業安排，當中包括為期6至12個月的在職培訓，以期提升青年人的就業能力，協助他們順利投身就業市場，並進一步發展工作技能。為主動協助青年人開拓事業旅程，勞工處已進一步加強和整合展翅計劃及青見計劃，使之成為"一條龍"式的計劃。經整合的計劃推出多項改善措施，亦為覓得工作

的學員把該計劃所提供的個人就業指導和輔導服務延長12個月，務求更妥善地協助他們適應工作、克服在工作場所遇到的困難，以及尋找持續進修和提升技能的機會。參加經整合的計劃的學員可享用一系列協調的特設培訓和就業支援服務，包括由註冊社工提供的個案管理服務。青年人對經整合的計劃的反應令人鼓舞。

24. 部分委員認為，青年人失業率高企，問題源於現行教育制度未能滿足在求學時期的青少年發展多種才能的需要。他們指出，自1978年提供9年免費教育以來，香港大部分學校一直開辦傳統課程。由於社會的價值觀日趨多元化，加上科技日新月異，全球愈趨一體化，香港對工作人口的要求亦趨複雜多變，因此有需要建立更多元化的教育制度，讓學生在挑選學校和課程時能有更多選擇，以配合個別學生的才能和興趣。

25. 政府當局表示，青年人的失業率持續高於整體失業率，這現象並非香港獨有，處於不同經濟發展階段的經濟體系均有遇到。沒有或甚少工作經驗的青年人往往難以找到合適的工作。經濟不景時，他們更難覓得工作。勞工處一直竭力促進青年就業，採取多管齊下的策略，與持份者及其他社會夥伴緊密合作，提供全面的一般招聘和就業安排服務，以及推行專為青年人而設的培訓和就業計劃，從而協助青年人發展事業。

26. 關於給予青年企業家的支援，政府當局表示，"青年就業起點"旨在因應青年人不同的背景和發展需要，為他們提供有關就業和自僱的一站式個人輔導和支援服務。青年人登記成為"青年就業起點"的會員後，可免費使用各式各樣的辦公室設備和服務，包括設備齊全的商務工作間、會議室及附有專業設計軟件／硬件的設計基地，以便搜尋工作。至於希望自僱的人士，中心可作為他們營業的聯絡點。為配合準企業家的個別需要，"青年就業起點"定期舉辦與自僱有關的工作坊及提供專業諮詢服務，並邀請專業及知名人士提供啟導協助、發表演講，並與青年人分享經驗。"青年就業起點"為青年人提供有效的平台，讓他們建立網絡及從事自僱。

### 建造業高空工作的安全

27. 政府當局曾向事務委員會簡介有關香港建造業高空工作安全的規管架構，以及近年的安全表現和改善措施，部分委員關注到，業界現時的自我規管制度不足，所有相關持份者需要檢討建造業安全政策。

28. 政府當局表示，現行法例已就僱主的一般責任規定僱主必須提供及維持安全的作業裝置和工作系統，以及安全的工作環境；加上業內有關各方攜手合力推動工作安全，令建造業的安全表現得以持續改善。建造業的工業意外數字，已由1999年的14 078宗下降至2008年的3 033宗。政府當局會繼續採用多管齊下的方式，包括嚴厲執法、加強教育和給予工作人口的培訓、增加宣傳等，令僱主和僱員對安全意識和做法更加瞭解，並與有關各方緊密合作，以改善建造業的安全。

29. 委員查詢對不遵守安全法例的僱主所處的刑罰，以及該等罰則水平有否阻嚇力。他們亦詢問，法庭會否對屢犯者處以較重的刑罰，以及在建築地盤罔顧後果的僱員曾否被檢控。

30. 政府當局表示，僱主或承建商就較嚴重罪行被懲處的平均罰款約為15,000元，款額因每宗案件的嚴重程度和性質而異。勞工處會向法庭提供被告過往罪行和罰款的資料(如有的話)。法庭通常會對屢犯者處以較重的刑罰。凡在建築地盤發生工傷意外，勞工處會首先調查僱主有否提供安全的工作環境，以保護其僱員。此外，凡僱主已採取步驟，在合理的切實可行範圍內確保其僱員的工作安全，而僱員被發現沒有為他本人及其他人的安全採取合理的謹慎措施，勞工處亦可能會對該名僱員提出檢控。

31. 部分委員認為，要減少建築地盤發生意外，政府當局有需要檢討地盤安全主任的僱傭政策。現時僱主或承建商須聘請地盤安全主任，負責在建築地盤監察遵守安全措施的情況。由於地盤安全主任與其僱主或承建商之間的僱傭關係，可能會妨礙安全主任妥善履行其職務，對他們提出可能影響地盤工作安全的不妥善之處，尤其造成障礙，這些委員建議由勞工處聘請地盤安全主任，並向勞工處問責，其工資則由僱主或承建商支付。

32. 政府當局解釋，根據現行法例，確保在建築地盤工作工人的安全健康的責任，應由總承建商承擔。安全主任的主要職責是就有關安全健康的措施、規定及標準提供意見。他並非擔當推行及監察工作安全規劃和計劃的角色，因此不應就地盤缺乏監控一事負責，因為這屬於地盤管理人員的責任。況且，安全主任同時擔任內部安全顧問及執法機關代理人這兩個互相衝突的角色，不單妨礙他有效履行本身的職責，更會嚴重影響他與公司的同事就確認問題及預防風險作坦誠的溝通，無法達致確保建築地盤工作安全的目的。

## 假自僱

33. 部分委員深切關注到，被僱主稱為自僱人士的僱員數目陸續增加，儘管這些僱員實際具備僱員身份的所有特性。他們指出，在2000年實施強制性公積金(下稱"強積金")計劃後，一些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。這些委員預料，實施法定最低工資會使假自僱問題加劇。他們詢問可否修訂法例，以防止假自僱氾濫。

34. 政府當局回應時表示，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。然而，沒有一項驗證方法可以完全區別僱員與自僱人士或判頭。事實上，重要的不是協定雙方對兩者關係的稱號，而是當中的實質內容。僱傭關係存在與否，往往須審視所有相關事實後才能作出決定。即使僱主與某人以自僱人士身份協約，但雙方如在本質上存在著僱傭關係，則僱主仍須履行其根據法律而須承擔的責任。從法庭以往對《僱傭條例》及《僱員補償條例》(第282章)下申索個案的裁決可見，法庭不是單單根據某人身份的稱號來決定是否存有僱傭關係，而是引用不同驗證，以檢視某工人是僱員還是自僱人士。政府當局強調，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。

35. 政府當局表示曾就該議題徵詢勞顧會。勞顧會認同政府當局對修訂《僱傭條例》及《僱員補償條例》以清楚區別僱員與自僱人士存在實際困難的看法。勞顧會同意勞工處的看法，認為勞工處現時採用的三管齊下措施，是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；勞顧會亦要求勞工處重點向中小型企業舉辦宣傳活動，尤其針對假自僱較為普遍的行業，例如建造業和物流業。政府當局亦承諾收集有關假自僱個案的統計數字，以助瞭解該問題。

36. 對於修訂《僱傭條例》及《僱員補償條例》以涵蓋假自僱人士所涉及的實際困難，部分委員仍然不表信服。他們認為，儘管沒有一項驗證方法可以完全區別僱員與自僱人士或判頭，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。

37. 政府當局強調，在現階段無需修改法例。當局解釋，有關修訂法例以清楚區別僱員與自僱人士的建議，其原意雖佳，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。

### 其他事宜

38. 事務委員會曾與政府當局討論其他事宜，其中包括：香港的職業安全表現、在地盤內安全使用塔式起重機、香港的職業病回顧、勞工處推廣宣傳勞工事務、外地學員來港受訓的政策與安排、勞工處協助就業有困難的青年人、失業人士及殘疾人士的措施、因應金融海嘯而推出的就業支援措施的進展、勞工處在勞工事務行政範疇的工作，以及有關推行資歷架構的進度報告。

39. 政府當局曾就多項立法建議諮詢事務委員會，有關建議包括：建議擴大破產欠薪保障基金的保障範圍以包括《僱傭條例》下未放取的年假及法定假日薪酬，以及建議調整《僱員補償條例》及《肺塵埃沉着病及間皮瘤(補償)條例》(第360章)的補償金額。

### 曾舉行的會議

40. 在2009年10月至2010年6月期間，事務委員會共舉行11次會議，並曾進行一次參觀活動。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2010年6月30日



立法會  
人力事務委員會

職權範圍

1. 監察及研究與勞工、人力策劃、職業訓練及教育，以及資歷架構有關的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

立法會  
人力事務委員會

2009-2010年度會期委員名單

主席	李鳳英議員, BBS, JP
副主席	葉偉明議員, MH
委員	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 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 梁家傑議員, SC (至2010年1月28日) (於2010年5月19日再次加入) 梁國雄議員 (至2010年1月28日) (於2010年5月19日再次加入)
	(合共：15位議員)
秘書	林培生先生
法律顧問	譚淑芳女士
日期	2010年5月19日