

最低工資制度下 殘疾人士生產能力評估機制

I. 引言

本文件旨在為最低工資制度下，殘疾人士生產能力評估機制的討論提供參考資料，內容包括：

1. 澳洲的殘疾人士生產能力評估機制現況
2. 美國的殘疾人士生產能力評估機制現況
3. 本辦事處對政府提出的機制的各項疑問

II. 日期

《最低工資(擔任認可評估員的準則)公告》及《最低工資(評估方法)公告》兩項附屬法例，已於1月12日呈交立法會，進行修訂的相關日期如下：

1. 修訂限期(28天)：2月9日
2. 延展後的修訂限期(49天)：3月2日
3. 預告修訂的限期：2月23日

III. 背景

根據立法會秘書處資料研究部撰寫的《選定地方的最低工資制度》(2008年)，在先進地區之中，澳洲、台灣和美國是現時三個設有最低工資及殘疾人士生產能力評估機制的地區，

殘疾僱員會獲發最低工資額的若干百分比。這些個案對本港有參考作用，下文將就網上其他較新資料，簡介澳洲和美國的殘疾人士生產能力評估機制現況。就討論需要，部份內容已作相應簡化，提高可閱程度。

IV. 澳洲

澳洲的最低工資由*Fair Work Act 2009* 訂立。與殘疾人士生產能力評估相關的更新文件，是2010年7月1日開始實施的*National Minimum Wage Order 2010*。當局為殘疾人士訂立了兩種最低工資，分別是「特殊國家最低工資1」及「特殊國家最低工資2」（‘Special National Minimum Wage 1’ / ‘Special National Minimum Wage 2’）。上述兩種最低工資是最基本的，殘疾人士受多重保障。按本辦事處理解，澳洲政府有因應殘疾人士及個別行業的情況，以其他法規訂立更佳的最低工資。由於有關法規較為複雜，在此從略。

相應於某類工作，如殘疾人士的生產能力不受其殘疾影響，該名殘疾人士可獲「特殊國家最低工資1」（現行的水平與「標準國家最低工資」一樣）。相應於某類工作，如殘疾人士的工作能力受其殘疾影響，該名殘疾人士可獲「特殊國家最低工資2」。該名殘疾人士須參與在「工資支援系統」（supported wage system (SWS))下進行的生產能力評估，而評估結果的百分率乘以「標準國家最低工資額」，將會是

該名殘疾人士獲得的「特殊國家最低工資2」。評估由認可評估員執行，設有上訴機制。

當局有多項較能保障殘疾僱員的措施，值得我們特別留意：

1. 當局規定要為評估作出覆檢，限期為最少每年一次。
2. 當局規定僱主要採取合理措施，以提高所聘用的殘疾僱員履行該工作的生產能力，措施包括重新設計工作要求、輪班、工作安排等。
3. 生產能力評估須在試工期(12至16週)內進行，僱主須在試工期內為僱員提供合適的指引或訓練。(試工期的延長只可在令殘疾僱員更能提升生產力的情況下，才可予接受。)

就促進殘疾人士就業而設的「工資支援系統」，澳洲政府擬備一份長約50頁的公開指引(“*Support Wage System Handbook*”, March 2010 Edition)，讓僱主、殘疾僱員及評估員了解注意事項，有相當篇幅介紹生產能力評估機制。文件提到多項值得香港採納的指引：

1. 僱員不應被遊說提早或延遲生產能力評估，當他們還未準備好時或毋需接受更長的訓練時。(p.7)
2. 在進行評估前，殘疾僱員應已達至合理而穩定的工作表現。(p.24)
3. 指引有詳細介紹評估過程的每一個步驟。(p.24-25; 28-30)

4. 任何不受該名殘疾僱員之殘疾影響的工作部份，該項將被假定為殘疾僱員能夠達標，並無需評估。(p.25)
5. 如以某同事的工作表現作為釐定標準的參考，該同事應是表現稱職的，但同時應與被評估的殘疾僱員有相近的入職時間。以入職甚久的同事的表現作為參考會過高。(p.25)
6. 對於工作責任每天不同的工作，可以模擬一個工作常規 (simulated work routine)，作為評估基礎。(p.26)
7. 在評估的過程中，應確保殘疾僱員與非殘疾僱員，有同樣的合理程度的支援及監督，例如可以提問及討論如何解決難題。(p.26)

這份公開指引有更多的內容值得香港參考。

V. 美國

美國的最低工資由 *Fair Labor Standards Act (FLSA)* 訂立，與殘疾僱員最低工資相關的是 Section 14(c)。簡介文件可見 *Fact Sheet #39: The Employment of Workers with Disabilities at Special Minimum Wages*。根據條例，殘疾僱員如因其殘疾而影響生產能力，可獲發「特殊最低工資」。殘疾本身並不構成可獲最低工資的充份條件。

傷殘僱員須接受生產力評估，僱主會按照評估結果發放相應的「聯邦最低工資額」的某一百分比，作為該僱員的工資。

評估由僱主執行，設有上訴機制。

當局為評估設下覆檢的最低限期，時薪殘疾僱員的生產力須作定期評估，最少每六個月評估一次；其工資須作定期評估，最少每十二個月檢討一次。

當局為評估機制的進行擬備詳盡指引(*“Wage and Hour Division (WHD) : Field Operations Handbook (FOH), Chapter 64: Employment of Workers with Disabilities at Special Minimum Wages under Section 14(c)”*)，內容包括

:

1. How to determine an accurate commensurate wage based on a piece rate (#64i00)
2. Allowance for nonproductive time (PF&D) - required only for piece rate time studies (#64i01)
3. How to determine a single commensurate hourly rate when the work involves dissimilar tasks (#64j01)
4. Quantity and quality when computing hourly commensurate wages (#64j02)
5. Fatigue considerations and hourly commensurate rates (#64j03)

VI. 香港

由上述兩部份可見，一套行之有效的殘疾人士生產能力評估機制，除了法例外，政府還須提供一份詳盡的公開指引，向

僱主、殘疾僱員、評估員以及各界解釋具體執行細節及注意事項。可惜政府至今仍未提供有關文件。立法會CB(2)533/10-11(06)號文件「為僱主和僱員擬訂的《法定最低工資參考指引》」中只有一段關乎評估機制，而在2011年1月20日(星期四)的人力事務委員會會議的議程V「法定最低工資制度下殘疾人士的生產能力評估及為僱主和僱員擬訂的法定最低工資參考指引」，政府亦未提供有關文件。政府文件指「有關生產能力評估的詳細資料及運作細節會以行政指引的形式提供予認可評估員」，我們期望這種說法並不排除公眾亦可參閱這些指引。

在未有該份擬公開指引的擬稿的情況下，單單圍繞附屬法例的內容進行討論，無異於捕風捉影。欠缺詳盡指引不代表機制簡單，而是代表機制不健全。

唯雖如此，就附屬法例及立法會參考資料摘要LD SMW 1-10/8(C)，仍有大堆問題需要處理。以下為本辦事處與「長期病患者最低工資關注小組」(下稱“關注組”)討論後提出的疑問：

1. 評估員名單將公開什麼資訊？會否包括評估員的專業、性別、年齡、學歷(esp. 大專以上的學歷)、曾任職何處、評估次數、有否被投訴的紀錄等？關注組成員認為，有關資料對殘疾僱員選擇合適的評估員尤為重要。

2. 文件3(iv)及註1提到，勞工處長指明「獲僱員再培訓局委任為殘疾人士提供培訓課程的培訓機構」可推薦成員出任評估員，關注組曾就此表示憂慮，認為由於這些機構負責轉介工作，會出現為了拉低整體殘疾人士薪酬，而集體作出不公正評估的情況。
3. 文件第4點提到，「如果基於評估員的表現欠佳或任何充分理由，我們認為他不能夠或不適合執行認可評估員的職責，我們可撤回有關的批准。」這是否對評估員最大的「懲罰」？本問題的著眼點不是要懲罰評估員，而是某殘疾僱員因評估員的問題而影響評估結果，在沒有任何上訴或覆檢機制的情況下，the harm is done，殘疾僱員的評估結果和薪酬已受影響。在防範和補救上，政府都沒有任何對策。
4. 究竟求助和投訴評估員的渠道為何？如對評估員的惡劣態度有所不滿，或感受到不平等對待，應向勞工處抑或平機會求助和投訴？
5. 文件第6點提到「評估的權利歸於殘疾人士，而非其僱主」、「認可評估員並須確保進行評估所涉及的職務，不會與其其他科益出現衝突」，如何確保這兩項原則？例如後者，是以簽字聲明的方式作實？
6. 如果證實評估員有利益衝突，最大的懲罰，不過是不准該人繼續出任評估員，對已遭不公平評估的殘疾僱員並無任何補救措施，因為沒有上訴和覆檢機制。然否？
7. 為就某項工作釐定評估基準(benchmark)，澳洲和美國均

有詳細而客觀的指引，政府何時提供指引以作審議？

8. 文件第9點提到「仔細考慮所涉及的評估費用後，政府當局決定負責支付評估的費用。」這點很重要。究竟涉及多少費用？我們需要知道替一名殘疾僱員評估的平均費用(包括評估員的工資、培訓開支、背後那套提供支援的官僚體系的行政費、新聘高級公務員(如有)的薪酬等)是多少，如果與殘疾僱員的每份工作的總收入成不合理比例，例如殘疾僱員平均每份工得到8，評估是要2的話，為何不索性用這些錢補佔殘疾僱員的最低工資？政府有否計過一年要用多少錢，又會有多少人申請評估？如無數據，怎說服公眾公帑是用得其所？

9. 政府屢次誤導議員，指因為評估機制是「新o野」，所以對引入覆檢有保留，由上述澳洲和美國的情況可見，覆檢根本不是「新o野」，政府應再解釋為何不能有覆檢制度。

此外，本辦事處將會同關注組與平機會討論下述問題：

1. 平機會在將實施的殘疾人士生產能力評估機制中的角色及跟進工作，包括為主僱雙方擬備指引、接收及跟進投訴的方式、與勞工處的分工等等。我們期望平機會能積極跟進，確保評估的自願性和客觀性，以及保障殘疾僱員免遭歧視。
2. 我們特別關注到，若有就業支援機構或僱主以參加生產能力評估機制，作為轉介工作或聘用的先設條件，這是否違反《殘疾歧視條例》，平機會將如何跟進。

3. 我們希望平機會澄清殘疾人士在評估機制下，是否仍受到「同工同酬」和「同值同酬」兩項原則的保障。我們期望平機會能捍衛殘疾人士權益，促請政府為此訂立覆檢機制。資料顯示，在澳洲和美國為最低工資而設的殘疾人士生產能力評估機制中，皆設有定期的覆檢機制。
4. 其他與殘疾人士權益相關的事宜。

VII. 要求

雖然本辦事處對評估機制有所建議，但這並不代表贊同方案。事實上，所謂的評估和五折支薪，是透過剝奪殘疾人士獲最低工資保障的權利來製造就業機會，這是本末倒置，顛倒殘疾人士的福祉和就業的關係。本辦事處認為，政府應透過工資補貼和推行就業配額來改善殘疾人士的生活。

就現況而言，本辦事處有以下要求：

1. 儘快召開公聽會，聆聽殘疾團體對評估機制的意見。
2. 儘快公佈評估機制的實務指引。
3. 引入上訴機制和覆檢制度，殘疾人士應享有「同工同酬」和「同值同酬」兩項原則的保障。

黃毓民議員辦事處

2011年1月

參考資料：

1. 立法會資料研究部：《選定地方的最低工資制度》
(RP04/07-08)，2008年，網址：<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/sec/library/0708rp04-c.pdf>

澳洲：

2. Fair Work Australia. *National Minimum Wage Order 2010*. Available from: <http://www.fwa.gov.au/alldocuments/PR072010.htm>

3. Fair Work Ombudsman. *Employees with disability*. Available from: <http://www.fairwork.gov.au/employment/employees-with-disability/pages/default.aspx>

4. Department of Education, Employment and Workplace Relations. *Supported Wage System Handbook*. Available from: <http://www.jobaccess.gov.au/Publications/Documents/Supported%20Wage%20System%20Handbook%20March%202010.docx>

美國：

5. US Code, *Section 214: Employment under special certificates*. Available from: http://www.law.cornell.edu/uscode/29/usc_sec_29_00000214----000-.html

6. Department of Labor. *Fact Sheet #39: The Employment of Workers with Disabilities at Special Minimum Wages.*

Available from: www.dol.gov/whd/regs/compliance/whdfs39.pdf

7. Department of Labor, Wage and Hour Division (WHD).

Chapter 64: Employment of Workers with Disabilities at

Special Wages under Section 14(c). Available from: [http://](http://www.dol.gov/whd/FOH/ch64/index.htm)

www.dol.gov/whd/FOH/ch64/index.htm

其他：

8. The Burton Blatt Institute: Centers of Innovation on Disability at Syracuse University. *Adjusted*

Minimum Assessments of People with Disabilities in the United States and Australia. Available

from: <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/>

[EB3A357E-41D1-44FA-A09E-69FEC4295FA5/0/](http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/EB3A357E-41D1-44FA-A09E-69FEC4295FA5/0/)

[ADJ_MIN_WAGE_US_AU_31809.doc](http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/EB3A357E-41D1-44FA-A09E-69FEC4295FA5/0/ADJ_MIN_WAGE_US_AU_31809.doc)