

立法會

Legislative Council

立法會 LS83/02-03號文件

人力事務委員會文件

人口政策及輸入外籍家庭傭工

在2003年3月7日內務委員會會議上，吳靄儀議員要求法律顧問提供書面意見，闡明政府當局建議根據《僱員再培訓條例》(第423章)就僱用外籍家庭傭工(下稱“外傭”)徵收每月400元徵款，在法律上是否恰當。

僱員再培訓徵款是否稅款？

2. 關於僱員再培訓徵款(下稱“再培訓徵款”)是否稅款的問題，在回答前必需仔細研究《僱員再培訓條例》的政策用意、僱員再培訓局(下稱“再培訓局”)的職能、僱員再培訓基金(下稱“再培訓基金”)的組合及目的，以及政府在再培訓局的運作及再培訓基金的管理方面擔當甚麼角色。倘若研究的結論可以確定再培訓局是根據《僱員再培訓條例》為某公共用途而運作的公共機構，而該條例規定繳付的再培訓徵款是為了公眾或部分公眾的利益而徵收，便應有充分理由對上述問題給予肯定的答案。¹

3. 《僱員再培訓條例》於1992年獲得通過，藉以設立僱員再培訓委員會及僱員再培訓基金。該條例的詳題就多項事宜訂定條文，該等事宜包括向僱主徵收僱用外來僱員須繳付的徵款(再培訓徵款)、入境事務處處長(下稱“處長”)向外來僱員的僱主收集徵款，以及將徵款轉交予僱員再培訓委員會作僱員再培訓基金用途。

4. 前教育統籌司在1992年6月24日就《僱員再培訓條例草案》提出動議，指出有需要向那些在經濟轉型過程中失業的工人提供再培訓課程，以幫助他們另覓工作。(請參閱政府當局為人力事務委員會2003年3月12日會議提供並隨立法會CB(2)1438/02-03(02)號文件發出的文件。)

5. 根據政府當局就《僱員再培訓條例草案》發出的立法會參考資料摘要所載，1992年的一般輸入勞工計劃在該條例草案提交前經已實施。政府當局解釋，在該計劃下，政府向外來僱員的僱主徵收一項屬於合約費用的徵款，作為僱主獲批配額以輸入工人的代價。政府使

¹ *A-G of New South Wales v. Collector of Customs of New South Wales* (1908) 5 CLR 818 at 848; *Transport Authority v. Adelaide* (1980) 24 SASR 481; Paul Lordon, Q.C., *Crown Law*, pp. 496-498 (1991); *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee v. Crystal Dairy Limited* [1933] AC 168 and *Mootoo v. A-G of Trinidad and Tobago* [1979] 1WLR 1334

有關徵款具有法定效力的用意，是確保所收集的徵款可直接撥入指定用作再培訓用途的法定基金，而非撥入政府一般收入。

6. 根據《僱員再培訓條例》第14(3)條，行政長官會同行政會議可不時批准輸入僱員計劃，而有關計劃須規定僱主必須根據該條例第IV部繳付徵款。第14(1)條規定，僱主須就他擬僱用的外來僱員向處長繳付再培訓徵款。該條例附表3訂明再培訓徵款的數額，行政長官會同行政會議可依據該條例第31條修訂有關款額。該款額現時訂為400元，與1992年制定該條例時所訂的款額相同。雖然條例中並無明文規定，僱主繳付僱員再培訓徵款，是處長向有意來港為已申請僱用外來僱員的僱主工作的人士發出簽證的先決條件，但倘若僱主有意根據某項經批准的輸入僱員計劃從香港以外地方僱用任何人，便須按照法例規定繳付再培訓徵款。

7. 再培訓徵款一經收取，在扣除財政司司長就政府向再培訓局提供的服務收取的費用後，即須根據《僱員再培訓條例》第16條轉交再培訓局。再培訓局隨即會將所收受的再培訓徵款存入根據該條例第6(1)條設立的基金，而根據該條例第7條，再培訓局有權自再培訓基金撥付為合資格領取再培訓津貼的受訓僱員提供培訓或再培訓課程及有關津貼所引起的開支。

8. 再培訓基金除根據《僱員再培訓條例》收取再培訓徵款外，亦會根據該條例第6(3)(e)條收受政府提供作基金用途的款項。根據《2003至04財政年度開支預算草案》總目177，再培訓局收受政府提供的經常撥款，以維持穩定的經費來源，為合資格人士提供再培訓，協助他們掌握新的職業技能或提高其職業技能，適應就業市場的變化。此項撥款安排須受政府與再培訓局簽訂的行政安排備忘錄所規限。2001至02年度及2002至03年度的撥款分別為4億元及3.96億元。2003至04年度的擬議撥款為3.78億元。根據該條例第27條，行政長官有權向再培訓局發出指示，包括指示將再培訓局已不再需要用作再培訓基金用途的資產自再培訓基金轉入政府一般收入。

9. 根據《僱員再培訓條例》第4條，再培訓局的職能包括研究提供再培訓課程，以協助合資格僱員掌握新的職業技能或提高其職業技能，從而適應就業市場的變化，並研究該等課程的管理事宜及供應情況；找出空缺率高的工作或行業，而合資格僱員如以受訓僱員身份參加再培訓課程，可藉此掌握新的職業技能或提高其職業技能，從而得以在該等工作或行業就業或重新就業；就再培訓課程的設計、管理及供應事宜，與培訓機構、其他有關組織及政府部門聯絡；發放再培訓津貼予受訓僱員；延聘培訓機構提供或舉辦再培訓課程；以及藉憲報公告委任培訓機構提供培訓或再培訓。

10. 上文所述或可作為論證再培訓徵款是一項稅款的理據，因為再培訓局是根據《僱員再培訓條例》為公共用途而運作的公共機構，而該條例規定繳付的再培訓徵款又是普遍地為了社會某階層人士的利益而徵收。但另一方面，可以爭辯的是，再培訓徵款本質上是合約費用，得取的代價是教育統籌局局長所分配的配額。使再培訓徵款具有

法定效力，原意不是為了改變其本質，而是為了達到指定再培訓徵款須用作資助為合資格僱員提供的再培訓課程的政策目標。

11. 在2003年3月12日立法會人力事務委員會會議上，政府當局表示，從法律角度來看，《僱員再培訓條例》下的輸入僱員計劃所帶來的再培訓徵款收入，並非作為政府一般收入，而是用作該條例指定的用途，故此就立法會程序而言，並不屬於一般稅收總目。該項意見似乎只從立法會程序的角度回應有關問題。議員或可要求政府當局從其他法律觀點的角度提供意見。

再培訓徵款是否一項須經立法會批准的稅款？

12. 假設將再培訓徵款視作稅款是對的，下一個問題是，如一項新的輸入僱員計劃最後會導致有意從香港以外地方僱用工人的僱主須按照《僱員再培訓條例》繳付再培訓徵款，該計劃須否根據《基本法》第七十三條所訂²，經由立法會批准。倘若再培訓徵款並非稅款，便不會出現這問題。

13. 就一般原則而言，立法機關可以透過立法將其職權轉授予附屬機關。不過，如該項轉授削弱了該立法機關本身的職權，又或導致該立法機關喪失對該附屬機關的有效管控，便可能令人懷疑該項轉授是否符合憲法。³

14. 如把《僱員再培訓條例》第14(3)條與該條例其他條文一併理解為批准稅收的權力的轉授，問題便是立法會是否剝奪了本身行使該項權力的機會，以致沒有機會審批就該條例第14(3)條批准的輸入僱員計劃所徵收的徵款。

15. 根據《僱員再培訓條例》第31條，行政長官會同行政會議可藉憲報公告修訂該條例附表3訂明的再培訓徵款額。有關公告是附屬法例，因而須根據《釋義及通則條例》(第1章)第34條受到立法會行使的修訂權力管轄。就行政長官會同行政會議調整再培訓徵款額的權力而言，立法會仍能施以有效的監管。

16. 至於行政長官會同行政會議根據《僱員再培訓條例》第14(3)條行使的權力，該條例中並無訂明可藉任何立法方式將之作廢。唯一的方法是立法會透過制定主體法例使其失效。就立法會根據《基本法》條文及法定程序獲賦予的立法權力範圍而言，立法會可說仍然掌握對行政長官會同行政會議的最終控制權。然而，鑑於《基本法》第七十四條對議員向立法會提出法律草案的權力施加了條件及限制，關於該項權力在現時所述的情況下能否被視為有效監管的問題，法院仍未有作過考慮。

² 《基本法》第七十三條訂明，香港特別行政區立法會行使的職權包括批准稅收和公共開支。

³ *The Sze Yap S.S. Co. Ltd. v. The King* [1924] 14 HKCU 1; *Mootoo v. A-G of Trinidad and Tobago* [1979] 1WLR 1334; *Cobb & Co. Ltd. v. Kropp* [1967] A.C. 141

《僱員再培訓條例》第14條所訂的權力

17. 另一個問題是，就輸入外傭徵收的再培訓徵款，以及看來是把輸入受僱外傭指定為《僱員再培訓條例》下的輸入僱員計劃的做法，是否屬於該條例第14(3)條賦予行政長官會同行政會議的權力。

18. 第14(3)條賦權行政長官會同行政會議不時為配合第14條的執行而批准某項輸入僱員計劃。所賦權力似乎是不受限制的一般酌情決定權。不過，按照既定的一貫做法，這種一般酌情決定權必須以合理及真誠的方式，並且基於合法及相關的公眾利益理由才能行使。⁴ 要決定行政長官會同行政會議是否符合這些要求，必須詳細研究行政長官會同行政會議所考慮的事實及政策理由。

19. 根據2003年2月26日發出、題為“檢討外籍家庭傭工政策”的立法會參考資料摘要(檔號：EDLB/LB/C/36/02)，行政長官會同行政會議決定把輸入外傭指定為輸入僱員計劃，所持的主要政策理據是要使外傭僱主與補充勞工計劃下其他僱用外地勞工的僱主看齊(立法會參考資料摘要第2段)。立法會參考資料摘要第5段從以下幾方面進一步闡釋這個理據。第一，因為香港沒有足夠的本地人願意擔任全職留宿家庭傭工，所以有理由繼續輸入外傭。第二，因為補充勞工計劃與輸入外傭均按同一原則運作，即在缺乏足夠可供聘用的合適本地工人時，僱主應獲准輸入勞工以填補職位空缺，所以有充分理由把輸入外傭與補充勞工計劃看齊。第三，既然外傭的僱主享用外地勞工所提供的服務，理應要求他們為培訓和再培訓本地工作人口及促進本地僱員的就業機會分擔費用。

20. 在2003年3月12日舉行的立法會人力事務委員會會議上，經濟發展及勞工局局長表示，外傭及本地家庭傭工(下稱“本地家傭”)各有不同的勞工市場。他提及個人經驗時指有人曾向他表示，倘若本地家傭受過適當的烹飪訓練，而且善於打理家務，他們或會願意轉用本地家傭。他又表示，根據政府當局所作的人力預測，需要提供培訓及再培訓的原因，是很多低技術或半熟練中年人士需要尋找工作。

21. 議員業已察悉，《僱員再培訓條例》於1992年制定時，容許輸入外籍人士來港任職家庭傭工的政策經已實施多年，而且一直沒有向僱主收取再培訓徵款，其時當局亦認為不適宜改變該政策。1995年，當時的教育統籌司在回答議員在立法局提出的問題時表示：“海外家庭傭工是另外一個計劃，與輸入勞工計劃不同。因此，現在我們的做法是根據過去20年所訂定的政策，即根據本地的需求來輸入海外家庭傭工，其中並無特別收費或特別的配額安排。因此，我們認為不宜向僱主徵收費用。當然，如果我們認為有需要調節供求情況，我們不排除會使用其他方法，調節海外家庭傭工的供求。但我們定會分別考慮，因這與輸入外勞計劃是兩回事。”

⁴ Sir William Wade, QC in *Administrative Law* (2000年第8版) 第357頁

22. 上述背景資料清楚顯示，政府已改變了不向聘用外傭的僱主徵收徵款的政策。議員應否支持這項政策轉變，當然要由議員來決定。然而，在思考根據《僱員再培訓條例》第14(3)條該項權力的行使，在面對司法覆核程序的挑戰時能否站得住腳的問題時，應該考慮所述理據能否經得起驗證。下文3段就有關問題作出分析，供議員參考。

23. 首先，沒有足夠的本地人願意擔任全職留宿家庭傭工的事實，被政府當局視為需要繼續輸入外傭的一個理據。這點似乎不能為向外傭僱主徵收徵款提供充分理由，須知道沒有足夠數量的本地人從事家庭傭工的工作，原因並不是他們缺乏家庭傭工所需的職業技能，而是他們不願意擔任全職留宿家庭傭工。請議員注意，政府當局在2001年11月2日的人力事務委員會會議上向事務委員會匯報在2000年進行的香港家務助理供求情況調查的結果時，曾以“供求錯配”來形容家庭傭工就業市場。調查結果顯示，外傭及本地家傭滿足了不同類型住戶的需要。政府當局針對這個問題提出的解決方法，是改善本地家傭的服務質素，為招聘本地家傭的僱主提供更完善的僱傭服務，加強本地家傭服務的宣傳工作，以及保留本地家傭的兼職市場，從而吸引準僱主聘用本地家傭。向僱主徵收再培訓徵款不在考慮之列。(請參閱立法會CB(2)189/01-02(04)號文件。)

24. 第二，雖然兩類僱主同樣因為沒有足夠的合適本地人選可供聘用而獲准輸入勞工以填補職位空缺，但這是否足以成為合理理由，把補充勞工計劃與輸入外傭視為按同一原則運作，實屬疑問。議員可要求政府當局解釋根據甚麼理由提出這論據。

25. 第三，關於外傭僱主既然享用外地勞工所提供的服務，理應為培訓和再培訓本地工作人口及促進本地僱員的就業機會分擔費用的理據，必須注意的是，自政府當局開始實施容許僱主從香港以外地方僱用家庭傭工的政策以來，這個理由便一直存在。

總結

26. 以上分析是根據手頭上的資料作出。本部的初步意見是，關於再培訓徵款是否稅款的問題，將視乎繳付徵款的規定在本質上是否屬於合約規定而定。若不屬於合約規定，再培訓徵款可能會被視為稅款。若再培訓徵款屬於稅款，便須為徵收及收集這筆款項取得立法會的批准。然而，由於再培訓徵款由《僱員再培訓條例》所訂的主管當局收取，故此大可說成已經取得所需批准。不過，由於再培訓徵款的徵收是由行政長官會同行政會議根據《僱員再培訓條例》第14(3)條批准的輸入僱員計劃所引發，故此必須由法院在適當的案件中，就《基本法》第七十四條對議員提出法律草案的權力施加的條件及限制而言，制定有關法例可否被視為具有削弱立法會透過立法對行政長官會同行政會議施加有效監管的效果，作出司法判決。若有關法例可被視為有此效果，倘若再培訓徵款被視為稅款，《僱員再培訓條例》是否符合憲法便成疑問。至於把僱用外傭“指定”為輸入僱員計劃的權力，是否以合理及真誠的方式，並且基於合法及相關的公眾利益理由而行使，上文第22至25段已提供了各項問題的分析，供議員考慮。議員或會發現，

鑑於家庭傭工就業市場的獨特性，該條例是否有意涵蓋僱用外傭的事宜，實屬疑問，但仍須先經研究先前要求政府當局提供的進一步資料。

27. 在2003年3月12日的人力事務委員會會議上，委員要求政府當局提供進一步資料，包括律政司對《僱員再培訓條例》第14條是否賦權政府當局可無需立法而向外傭僱主徵收徵款及其他問題的意見。本部會協助議員考慮有關意見，並會因應有關意見及資料檢討上述分析。

立法會秘書處

法律事務部

2003年3月26日