

2006年4月28日
資料文件

立法會人力事務委員會

處理受僱於公共房屋建造工程及 工務工程的工人的欠薪問題的措施

目的

本文件旨在告知各委員有關環境運輸及工務局在公共工程項目方面，以及房屋委員會(房委會)在公共房屋建造合約方面，為加強監察及保障工資發放已採取及將會採取的措施。

背景

2. 工程分判是建造業常見的運作模式，只要管理得宜，有關安排便利施工時能符合成本效益及善用資源。但若欠妥善管理，不受約束的多層工程分判可導至含糊不清的委任和僱傭關係。此外，業內經常欠缺正式僱傭協議，以及沒有妥善的駐工地工人出勤和工資記錄。以上做法令管制和監察發放工資給工人存在一定困難，工人也因而較容易被拖欠薪金。

3. 公眾人士對建造業（特別是公共工程及公共房屋項目）的勞資糾紛和欠薪問題甚表關注。環境運輸及工務局和房委會亦一直注意有關問題，並已採取改善措施及會因應情況推出新的措施。

環境運輸及工務局的改善措施

4. 按照環境運輸及工務局現行的承建商管理制度，列載於該局認可名冊的承建商如在連續12個月內，被裁定觸犯《僱傭條例》(第57章)3次或以上(不論屬私人或公共工程合約)，當中包括有關欠薪的罪行，其競投公共工程的資格便會被自動暫停六個月。在過去三年，局方共向兩個承建商採取上述規管行動。由此可見，欠薪問題的主要源自分包商。

分包商管理計劃

5. 為了從源頭入手處理工程分判所引起的問題，環境運輸及工務局自 2003 年 1 月起已在公共工程項目推行分包商管理計劃，規定所有公共工程承建商在提交標書時，須一併夾付分判安排的詳情，並須在合約期內按季更新有關計劃。在分包商管理計劃之下，承建商須採取措施，以確保工人獲發放工資，以及處理因無增值多層分判而衍生的問題。各工務部門可利用分包商管理計劃，作為一種管理工具，以增強承建商在分判安排上的透明度及問責性，並以此監察總承建商在管理分包商方面的表現。附件 1 詳列分包商管理計劃的內容。

6. 分包商管理計劃推出後，環境運輸及工務局曾於 2004 及 2005 年進行調查，蒐集有關商會和工程部門的意見。上述調查包括在仍在施工的公共工程合約中，選定承建商所呈交的分包商管理計劃作出審閱。調查綜合了一系列良好的作業模式，並列成清單於 2005 年 11 月分發各工務部門，以協助它們審核承建商呈交的分包商管理計劃。附件 2 載列各種良好作業模式。

7. 為進一步加強對分包商的管理，當局現正考慮下列關於改善分包商管理計劃的建議：

- (a) 擬備標準核對清單，以便工程項目的主管人員審核分包商管理計劃；
- (b) 規定工務部門定期進行內部稽核，以核實承建商是否符合分包商管理計劃的規定；以及
- (c) 訂立合約條文，授權監督工程合約的工程師／建築師向承建商索取詳細的分判資料。

非強制性分包商註冊制度(註冊制度)

8. 為了提高公共工程合約的分判質素，自 2004 年 8 月起，公共工程承建商所聘用的分包商（無論屬指定、專門或自選分包商）全部須屬臨時建造業統籌委員會(臨時建統會)所推出註冊制度的註冊分包商。這些註冊分包商受到臨時建統會所規管。

9. 註冊制度加上分包商管理計劃，有助提升公共工程項目的建造服務質素，同時亦在一定程度有助控制多層分判和工資糾紛所帶來的問題。

監察工資發放的進一步措施

10. 雖然上述措施經已推行，但鑑於工人欠薪和多層分判的固有問題引起公眾關注，環境運輸及工務局於 2005 年 1 月已着手成立有業內各界代表參與的工作小組，共同研究公共工程項目的合約安排，以探討是否可在合約內增訂進一步的管制措施，改善情況。附件 3 載列工作小組的成員名單。

11. 工作小組已確定一些或會有助進一步監察工資的發放以及管理多層分判的措施，包括如備存工人的記錄、加強工資發放的保障，以至加強對分包商的管理。具體而言，這些措施包括：

備存工人的記錄

- (a) 在建築工地裝設電腦智能卡系統，貯存工人出勤記錄；
- (b) 規定所有駐工地工人與其僱主訂立書面僱傭合約；
- (c) 安排以銀行自動轉帳支付工資，並規定總承建商呈交支薪記錄副本；

加強工人的保障

- (d) 規定總承建商聘用勞資關係主任處理欠薪的投訴；
- (e) 規定總承建商承擔其轄下工地的欠薪問題。遇有欠薪個案，政府有權在勞資審裁處判定工人勝訴後，直接向遭欠薪的工人支付薪金，並在總建商的工程費扣除所付出的款項；但遭欠薪工人須在欠薪發生的七日內，向勞資關係主任報告欠薪情況；及

分判管理

- (f) 加強對分判範圍及分判層級數目的規定。

實施情況

12. 工作小組成員認為新措施將會對建造業長久以來的作業模式有所影響，故此構思先行選定數個公共工程合約試行，並已就此選定三個合約³。環境運輸及工務局亦於 2006 年 1 月成立監察小組監察及檢討有關措施的成效，以期在適當的時候能以按步就班方式，分階段全面實施有關措施。監察小組的成員組合與工作小組大致相同，附件 4 載有至今在試驗合約中遇到的困難。

13. 環境運境及工務局原擬於 2006 年第四季在所有公共工程合約採用上述措施，以配合工人註冊制度的全面推行及所有工人屆時已完成註冊。此舉可使工人註冊制度的智能咭發揮最大作用，藉以加強工地及合約管理。事實上，如果提早實施有關改善措施，或會令人誤以為已註冊的工人比尚未註冊及獲發智能咭的工人佔優，因而出現不公平情況。此外，在全面實施有關改善措施之前，環境運境及工務局可在年底因應新措施所取得的經驗作出所需的修訂及調校。

14. 雖然有上述的保留，但鑑於公眾對公共工程項目欠薪問題日益關注，政府現決定提前落實執行改善措施的時間表。所有於 2006 年 5 月 1 日及以後招標的新建造工程合約，均會採納有關措施。

房委會的改善措施

15. 房委會認同環境運輸及工務局的概念，即要根治問題必須推動業界改變採購的安排，並落實措施以監管及處理欠薪問題。參照環境運輸及工務局的試驗計劃，並經進一步諮詢業界(包括承建商、分包商和工人)後，房委會在其建築工程合約中推出了多項經修訂的改善措施，以針對有關拖欠薪金的問題。這些措施(見附件 5)包括以下各項：

(a) 繼續沿用現有的電子地盤進出管制系統，並加入工人值勤記

³ 包括建築署的兩份建築合約以及土木工程拓展署的一份土木工程合約。其中一份建築合約和及土木工程合約的工程已於 2005 年 12 月展開，至於另一份建築合約的工程則訂於 2006 年 9 月展開。

錄，以便與工人僱用及分包商管理計劃的記錄互相核實；

- (b) 要求總承建商保存他們及其分包商與所有工人簽訂的僱傭合約和記錄；
- (c) 實行工資發放監察系統和記錄，包括以自動轉帳方式向工人發放工資；
- (d) 實行分包商管理計劃，要求總承建商必須報告地盤內各層分包合約安排；
- (e) 要求總承建商聘用駐地盤勞資關係主任；及
- (f) 在合約內加入條款授權房委會，在業經證實工人被拖欠工資的情況下，可從承建商所應收到的工程費中扣除款項直接向有關工人發放欠薪。

規管行動

16. 除了以上的改善措施外，房委會亦會按照「名冊管理」措施採取規管行動，與上文件第四段內提及針對違規個案的承建商所採取的規管措施相類似。房委會也將會加強對有關工資發放的規管，包括當承建商被有關部門核實及頒令證實拖欠工資後仍然不發放欠薪時，將會在相關的名冊上被除名。此外，如承建商在保存工資記錄或監管其分判商發放工資予工人方面的表現欠佳，亦會被房委會暫停投標。

實施情況

17. 房委會會在自 2006 年 5 月起招標的建築合約中全面執行有關之改善措施。在過渡期內招標的合約，則會即時加入容許房委會在出現業經證實的欠薪個案時，向受僱於承建商或其分包商的工人直接發放工資，以及需僱用駐地盤勞資關係主任的條款。房委會會密切留意改善措施的執行情況和相關各方的回應，並會視乎情況而檢討和調整相關措施。作為一個主要的公營發展及須要在工程和服務方面進行大量採購活動的機構，房委會會致力與業內各相關人士和規管者保持伙伴關係，以期就有關安排作出持續的改善；並會聘請顧問公司探討此事。為了讓工人在被拖欠薪金而有關承建商被申請清盤的情況下仍能夠獲發放欠薪，房委會亦會研究在工程合約內加入要求承建商提供類似「履約保證金」的可行性。

未來路向

18. 政府當局非常關注建造業的欠薪個案，以及欠妥善管理的多層分判所衍生的其他弊端。我們會致力從源頭入手解決這些問題。

19. 環境運輸及工務局與房委會分別就公共工程合約及公共房屋合約所制定的措施，應有助監察及處理有關發放工資和分判建造安排的問題。雖然這些措施或需因應實施時所得經驗而再作調校，但任何修改都必定不會偏離保障工人權益的基本原則。

20. 與此同時，勞工處會就落實改善措施與環境運輸及工務局、房委會及各工務部門緊密合作。勞工處將採取的措施包括：

- (a) 就有效落實各項改善措施提出意見，並反映業界的良好管理安排；
- (b) 透過宣傳及推廣，提高總承判商、各分判商及工人對有關勞工法例以及各自的責任及權益的認識；
- (c) 如有需要，為勞資關係主任提供適當的培訓；
- (d) 設立通報機制，冀能及早得知有欠薪問題並盡速介入，以積極協助解決事件；
- (e) 與相關工程部門合作，協力加強與總承判商及各分判商建立伙關係，這有助預防和解決勞資糾紛；以及
- (f) 會繼續採取執法行動，以便將違例僱主繩之於法。

21. 我們希望上述措施有助改變建造業的文化，使在建造工程項目下受僱的工人的勞工權益得到更佳保障。

22. 請各委員省覽本文件的內容。

環境運輸及工務局
房屋及規劃地政局
勞工處
二零零六年四月

附件 1

分包商管理計劃的具體內容

在分包商管理計劃之下，承建商須：

- (a) 提供各層級分判的資料，並就有關安排的任何改動作出更新；
- (b) 採取措施確保屬下各層級分包商獲準時支付款項；
- (c) 盡可能就所有分判安排訂立書面合約；
- (d) 實施工地進出管制及備存工地所有工人每日最新的出勤記錄；
- (e) 推出措施處理工人的投訴，並確保能及早發現欠薪問題；以及
- (f) 與勞工處聯手，從速解決欠薪問題或勞資糾紛。

附件 2

工程分判“良好作業安排”清單

1. 及早監察勞資糾紛的措施

- (a) 呼籲並鼓勵所有工人呈報欠薪逾七日的個案。
- (b) 要求分包商在申請工程付款時，呈交工人已收到上月工資的證據，以及工人聲明並無“未支薪酬”的文件。
- (c) 設立勞資糾紛熱線，使受僱於分包商的工人遇有爭議時，可告知指定的管理人員。
- (d) 指派高級管理人員調查可疑個案，並盡快通知監督工程合約的工程師／建築師。

2. 處理工人投訴的措施

- (a) 若接獲投訴，承建商指定的調查人員會先因應情況，與相關的分包商及工人嘗試解決問題。
- (b) 若未能達成協議，調查人員會向勞工處求助，由該處跟進。
- (c) 調查人員會與勞工處通力合作，盡早處理投訴個案。

3. 備存工地所有工人每日出勤記錄的措施

- (a) 設立由指定人員監督的記錄機制。工人須在正常集合處或工地入口登記進入工地。

4. 確保準時付款予較低層級的分包商

- (a) 承建商會要求分包商提交聲明，表明已向較低層級的分包商付妥工程款項，並且須付上相關付款證明的副本（例如收據副本）。
- (b) 承建商會要求所有分包商（包括較低層級的分包商）承擔同樣的責任，並需遵從相同的安排。
- (c) 承建商會委派指定人員，鼓勵各層級分包商上報任何欠款個案。

監察及管制工資發放和多層分判有關措施工作小組的
成員組合

1. 核心成員包括下列決策局／部門的代表：

- (a) 環境運輸及工務局
- (b) 勞工處
- (c) 建築署
- (d) 土木工程拓展署

2. 臨時成員包括下列機構的代表：

- (a) 香港建造商會
- (b) 香港機電工程商聯會
- (c) 建築地盤職工總會
- (d) 香港建造業總工會
- (e) 香港機電業工會聯合會
- (f) 香港建造業分包商聯會
- (g) 香港建築業承建商聯會
- (h) 強制性公積金計劃管理局

3. 廉政公署派出代表以觀察員身分參與工作小組事務。

在公共工程試驗合約推行改善措施所遇到的困難

1. 有些工人雖然在香港工作，但卻居於內地。由於他們或無本港地址，故此或會難以在香港開立銀行帳戶。
2. 散工每日以現金支薪。但改善措施規定除非散工在合約的工程工作不超過七日，否則便須與僱主簽訂書面僱傭合約，並以自動轉帳方式支薪。為了減省有關行政工作，部分僱主或會避免僱用散工超過七日，因而導致這類工人的就業機會減少。
3. 由承建商僱用勞資關係主任或會導致後者在執行職務時(例如向有關當局報告異常情況)出現利益衝突的情況。
4. 部分分包商認為披露支付工資的資料會嚴重妨礙其商業運作，因而對安排有所保留。此外，亦有工人基於個人理由不願意披露僱傭資料。

房委會在公共房屋計劃下的改善措施
 (於 2006 年 5 月起招標的工程建築合約及指定分包合約開始實施)

	措施
a	地盤進出管制和工人值勤記錄 <ul style="list-style-type: none"> - 利用「智慧卡及電子進出管制和記錄系統」監控及記錄地盤進出和工人值勤的資料。 - 所有工人的每日值勤和工作記錄須妥為保存。
b	工人僱傭合約和記錄 <ul style="list-style-type: none"> - 所有地盤工人(不包括短時間受僱的工人)必須與總承建商或分包商管理計劃內的分包商簽訂書面僱傭合約。
c	工資發放監察系統和記錄 <ul style="list-style-type: none"> - 工資須以銀行戶口自動轉帳方式按月發放予受僱工人。 - 根據「智慧卡及電子進出管制和記錄系統」和工人值勤的記錄計算工資。 - 工人的簽署樣本應要記錄在「智慧卡及電子進出管制和記錄系統」。 - 承建商須保存工人認收上月工資的記錄。 - 短時間受僱於地盤的工人的工資會以支票發放，並需經工人認收以茲證明。 - 承建商須保存整套工資發放記錄表。
d	分包商管理計劃 <ul style="list-style-type: none"> - 承建商的核心管理隊伍必須由其直接僱用的員工組成。 - 所有層級的分包含約安排均需列示於分包商管理計劃中。
e	勞資關係主任 <ul style="list-style-type: none"> - 承建商合約內須聘用駐地盤勞資關係主任，向房委會負責，以監察工人工資的發放和僱用的記錄；他並會接受工人有關薪金發放的投訴及查詢。
f	在業經證實的拖欠工資個案中直接向工人發放工資 <ul style="list-style-type: none"> - 容許房委會在勞工處核實和勞資審裁處的頒令，證實承建商或其分包商拖欠工資時，能根據有關勞工法例的條款，從應付予承建商的工程費中扣除款項，以向有關工人發放欠薪。
g	其他規管行動 <ul style="list-style-type: none"> - 對拖欠工資的承建商加以規管及懲處，如在承建商表現評分制中針對在監管發放工資方面表現欠佳／證實不發放工資的承建商或其分包商，使有關紀錄能在承建商的表現報告／投標資格中反映。如承建商在保存工資記錄或監管其分判商發放工資予工人方面的表現欠佳，將會被房委會暫停投標。當承建商被有關部門核實及頒令證實拖欠工資後仍然不發放欠薪時，將會在相關的名冊上被除名。