

二零零五年十二月十五日會議
資料文件

立法會人力事務委員會

防止濫用破產欠薪保障基金

目的

本文件旨在告知各委員政府自二零零五年四月起為防止破產欠薪保障基金(下稱基金)被濫用而採取的策略和行動。

背景

2. 政府對防止基金被濫用極為重視。為此，我們已設立一套防止和打擊欺詐性申索的機制，並就基金的特惠款項申請，實施了嚴格的審核程序。我們已於二零零二年年底設立跨部門專責小組處理涉嫌欺詐個案。

3. 今年早前發生一連串酒樓沒有支付僱員工資便結業而把責任推卸給基金的事件，引起了社會對基金可能被濫用的極大關注，有意見認為政府應採取進一步措施防止濫用基金。立法會人力事務委員會於二零零五年四月二十六日的會議上曾討論這個問題，而立法會也於二零零五年五月四日就此問題進行動議辯論。自此我們進行了深入的研究，並提出防止基金被濫用的多管齊下策略。

處理基金被濫用問題的策略

4. 基金成立的目的，是向無力償債僱主的僱員發放特惠款項，以提供適時援助。因此，基金乃只用於協助“確實無力償債”僱主的僱員。在處理基金被濫用的問題上，有兩方面的事宜特別值得我們留意：

- (a) 公司董事或負責人在公司倒閉前非法轉移資產及／或作出其他欺騙債權人的行為；以及

(b) 無良僱主把《僱傭條例》規定他們須履行的責任推卸給基金。

5. 公司董事或負責人在公司倒閉前非法轉移資產及／或作出其他詐騙行爲，會直接對基金造成不良影響，理由顯而易見，因爲有關行爲會使公司資產流失，而作爲代位債權人¹的基金委員會成功追討支付給僱員的特惠款項的機會則會減低。

6. 為有效處理這種濫用基金的問題，政府成立了一個由香港警務處商業罪案調查科、破產管理署、法律援助署及勞工處代表組成的跨部門專責小組，而專責小組自成立以來已盡極大努力，就懷疑欺詐個案採取聯合行動。此外，有意見認爲，如通過加入有關在無力償債情況下營商條文的法例，會有助阻嚇公司董事及高層管理人員在公司無力償債的情況下作出不負責任的行爲，從而有助使公司的資產得以保留。雖然政府認爲這類法例條文的實際效果可能有限，但仍會繼續探討可否把上述建議作爲一項長遠的方案。

7. 至於上文 4(b) 段所述無良僱主把《僱傭條例》規定他們所須負的責任推卸給基金的問題，這基本上是僱主不履行支付工資責任的問題，而處理這問題的最有效方法，是先行防止欠薪事件發生和繼續惡化至需要向基金申請特惠款項。爲了從源頭解決這個問題，我們已制定一個積極進取、先發制人的策略，而工作重點則包括下列各項：

- (a) 收緊法例
- (b) 加強檢控工作
- (c) 針對有問題的食肆進行調查
- (d) 加強執法行動
- (e) 加強情報收集工作
- (f) 加強宣傳及推廣工作

現於下文闡釋這些措施。

¹ 根據《破產欠薪保障條例》第 24 條，在基金向僱員支付款項後，僱員的權利在不超逾所付款額的限度下，須轉讓予基金委員會，該委員會即成為代位債權人。

(a) 收緊法例

8. 我們正全力進行上述工作，以防止欠薪事件發生並繼續惡化至需要向基金申請特惠款項。為配合這方面的工作，我們已建議提高《僱傭條例》下欠薪罪行的最高刑罰，以加強阻嚇力。在基金委員會、勞工顧問委員會及本委員會的支持下，我們將提交《僱傭條例》的修訂條例草案，把欠薪罪行的最高罰則由現時罰款 200,000 元及監禁一年，提高至罰款 350,000 元及監禁三年，使有關刑罰與僱用非法勞工的罰則看齊。我們計劃在二零零五年十二月十四日把該修訂條例草案提交立法會審議。

(b) 加強檢控工作

9. 勞工處已加強檢控蓄意及無合理辯解而觸犯欠薪罪行的僱主。在嚴厲行動下，因欠薪而被定罪的傳票由二零零二年的 139 張增至二零零三年的 445 張，大幅飆升 220%。這個數字在二零零四年上升至 504 張，較二零零三年增加了 13%。在二零零五年的首十個月，被裁定欠薪罪名成立的傳票共有 493 張，其中 100 張與食肆有關，較去年同期的 41 張大幅增加 144%。

10. 勞工處亦已調整其執法策略。如果違例欠薪的僱主是有限公司，我們除了會檢控該公司外，還會考慮檢控該公司的董事及其他負責人。我們會在掌握足夠證據而有關僱員又願意出庭作證的情況下，全力採取檢控行動。今年七月，一名因欠薪而被定罪的酒樓董事被判監禁一個月。我們認為這項判決具有有效的阻嚇作用，尤以當時有關公司經已被清盤為然。

11. 我們亦可見到經定罪的僱主被判處更重的刑罰。除了上述的酒樓董事外，另有兩名僱主亦因拖欠工資而被判監禁，以及一名僱主則因欠薪而被判罰款 120,000 元。此外，兩名犯了欠薪罪行的僱主因沒有遵從法庭的命令向法庭支付款項而被判入獄。這些裁決已向僱主發出強烈的信息，說明欠薪罪行的嚴重性。

(c) 針對有問題的食肆進行調查

12. 勞工處已主動接觸有多次勞資糾紛記錄的食肆，以協助它們改善管理方法，從而防止發生拖欠工資事件。為此，我們已編製一份「需協助名單」，名單上的食肆為在六個月內牽涉三

宗或以上僱傭申索聲請的食肆。勞工處人員已主動接觸這些食肆，向它們提供諮詢及顧問服務，以便它們改善管理方法。這種積極行動有助該行業改變文化。

13. 此外，勞工處已由本年八月起推出一項代號為「堅壁行動」（英文名稱 Operation COMBAT）的試點計劃，目的是積極防止有問題的食肆逃避支付工資的責任及濫用基金。在二零零五年八月至十月期間，共有 14 間中式酒樓被納入「堅壁行動」，牽涉的僱員超過 1 000 人。在這 14 間酒樓中，八間已經停業，涉及的僱員共 558 人。我們在「堅壁行動」下進行緊密監察後，該八間結業酒樓中有七間酒樓的僱員獲其僱主清付工資及終止合約的補償；因此，他們無須向基金求助。至於餘下六間仍在營業的酒樓，勞工處則繼續對其進行監察，並定期與該等酒樓的管理層聯絡。

(d) 加強執法行動

14. 勞工處已重新調整其執法策略，加強巡查食肆，從源頭打擊拖欠工資的僱主。今年首十個月，勞工督察共巡查了 3 041 間食肆（即本港每四間食肆便有超過一間）。加強巡查的目的是要提醒僱主勞工處絕不容忍欠薪罪行。在巡查期間，勞工督察亦會向僱主和僱員進行深入查問，以便為日後可能進行的檢控工作搜集證據，亦可對無良僱主起阻嚇作用。如發現任何欠薪個案及知情人士願意出任證人，勞工督察便會即時為相關人士錄取口供。他們亦會向僱員派發載有勞工處投訴欠薪熱線和保障僱員權益法例條文的單張，此舉有助僱員在有需要時作出投訴。

(e) 加強搜集情報

15. 勞工處已聘請七名資深及具調查罪案經驗的前警務人員，以加強我們搜集情報及證據的能力。他們所提供的協助改善了我們對涉嫌欠薪個案的調查工作。這隊前警務人員的部署已引起飲食業人士的注意，並顯示我們打擊欠薪罪行的決心。

16. 為方便飲食業職工會舉報欠薪事件，我們又與職工會合作，設立了預早警報機制，並由二零零五年五月起使用一款簡便易用的表格，方便工會迅速舉報懷疑個案。

(f) 加強宣傳及推廣工作

17. 勞工處盡了一切努力向社會發出強烈的信息，說明政府絕不會容忍欠薪罪行。為此，我們已獲得飲食業三方小組的鼎力支持，廣泛宣傳這個信息。我們亦廣泛宣傳勞工處（即 24 小時運作的 2717 1771）及強積金計劃管理局（即 2918 0102）的電話查詢熱線，並鼓勵僱員迅速舉報僱主的欠薪行為。

18. 在針對僱主所作的宣傳方面，勞工處已向他們派發新的單張，強調欠薪罪行的嚴重性。單張亦載有報導因欠薪而被定罪個案的報章摘錄，以加強這方面的信息。至於僱員方面，我們亦專為僱員印製一款新的單張，促請他們迅速追討欠薪及挺身出任控方證人，以保障本身的權益。宣傳單張透過各種途徑（例如勞工處的辦事處和民政事務總署轄下各區民政事務處，以及各三方小組）派發，發給僱主的單張亦已分發所有食肆，發給僱員的單張則已送交所有非政府界別的職工會。

19. 為了推廣企業須確認遣散費的或有負債這個標準會計準則，我們已把這項要求納入一份專為飲食業而印製的良好人事管理指南內。此外，我們亦獲得香港會計師公會的支持，派員參加二零零五年十一月十一日舉行的良好人事管理大型研討會，向超過 250 名飲食業僱主及人力資源經理講解這方面的問題。

飲食業的情況已見改善

20. 有跡象顯示，我們多管齊下的策略已漸見成效，這是令人鼓舞的現象。在本年首十個月，基金接獲 9 060 宗申請，較去年同期的 11 624 宗下降了 22%。關於飲食業方面，從下表可見，雖然本年首兩季的申請數字上升，但第三季的情況已顯著改善。事實上，本年第三季錄得的申請數字較去年同一季大幅減少 34%。申請數字下降的趨勢在十月持續，飲食業的申請只有 100 宗，較去年同期銳減 76%。

季度	飲食業的申請數目		
	2004 年	2005 年	2005 年與 2004 年比較
第一季	1 286	1 597	+24%
第二季	1 245	1 308	+5%
第三季	1 477	968	-34%
十月	410	100	-76%

21. 值得留意的是，除申請人數下降外，欠薪期如下表所示，亦已縮短，這是令人鼓舞的現象：

欠薪期 (月數)	佔飲食業的申請僱員的百分比	
	2004 年	2005 年 (1 月至 10 月)
0	7%	10%
0 以上至 0.5	14%	15%
0.5 以上至 1	23%	35%
1 以上至 2	43%	34%
2 以上	13%	6%
總數	100%	100%

22. 在過去數月，基金的財政狀況持續改善。在二零零五至零六財政年度的首七個月(即二零零五年四月至十月)，基金錄得的平均每月盈餘為 2,230 萬元。截至二零零五年十月，基金已累積為數達 2 億 5,250 萬元的充裕盈餘。

保持動力

23. 簡而言之，我們的策略是採取積極進取及先發制人的方法，從源頭打擊逃避支付工資責任的僱主，以防止欠薪事件轉化為向基金申請特惠款項的個案。我們相信，如有關提高欠薪罪行的最高罰則的建議得以實施，將會對我們最近加強打擊欠薪罪行的工作有相輔相成之效。另一方面，我們正檢討現行《僱傭條例》第 64B 條的功用，根據該條文的規定，倘若欠薪罪行是在公司董事及其他負責人士的同意或縱容下犯有的，或歸因於其本身的疏忽，則他們可被裁定犯有相同罪行。

諮詢基金委員會及勞工顧問委員會

24. 我們在二零零五年十二月八日諮詢了基金委員會及勞工顧問委員會，兩會均支持上文第 7 至 19 段所述政府採取的最新策略和措施。

經濟發展及勞工局
勞工處
二零零五年十二月