

2007年4月24日

討論文件

立法會規劃地政及工程事務委員會

《建造業工人註冊條例》

註冊情況及擬議實施第一階段禁止

目的

本文件旨在向委員匯報根據《建造業工人註冊條例》進行建造業工人註冊的最新情況，以及就該條例內的禁止條文而進行實施第一階段的建議，向委員徵詢意見。

背景

2. 由於缺乏有關建造業工人的人數、工種及技術水平的可靠資料，政府一直難以為建造業制定長遠的人力策劃和培訓策略。再者，欠缺一個可以評核及證明建造業工人技術水平的註冊制度，亦一直使建造業關注建造工程的質素。這些問題曾在不同場合予以討論，包括前建造業諮詢委員會、建造業檢討委員會及臨時建造業統籌委員會。此外，我們亦曾與建造業各持分者詳細討論有關問題。經詳細商議後，建議應以立法方式實施強制性的建造業工人註冊制度。

3. 《建造業工人註冊條例》(《條例》)於 2004 年 7 月由立法會制定，旨在就建造業工人的註冊、設立建造業工人註冊管理局(管-----理局)(其成員與職能及權力見**附件 1**)、由承建商就建造工程支付的徵款、規管親自進行建造工作的建造業工人及有關事宜，訂定條文。

4. 實施《條例》內的條文，將會為建造業帶來以下的好處：

(a) 確保提供進出工地紀錄，可有助解決承建商和工人之間的部分工資爭議。該等爭議經常發生，使工人因欠薪而受到很大困苦。雖然僱主很多時願意解決爭議，但往往因欠缺可靠紀錄而未能跟進。《條例》訂有條文，規定承建商於工地設置讀證裝置以核實身分，並須保存出勤紀錄，故此可助解決這問題；

(b) 有助打擊僱用非法勞工於建造工地工作，從而保障本地建造業工人的就業機會。當建造業的失業問題持續時，這項工作尤為必需，而引進註冊制度將有助解決此問題(註：在 2006 年 11 月至 2007 年 1 月期間，建造業的失業率約為 9.4%，情況與 2003 年的 19% 相比，雖然有顯著改善，但仍屬偏高)；

(c) 確保提供更可靠的勞工供應資料，方便人力策劃和培訓工作。就這方面，最近成立的建造業議會(議會)已設立一個名為“人力培訓及發展委員會”。管理局在這方面所提供的資料，將有助該委員會分析本地建造業勞動力的概況，從而進行討論並制定長遠人力策略，以應付在本地市場及外

地發展中的市場的人力需求；

- (d) 透過評核及證明建造業工人的技術水平，以確保建造工程的質素。故此，《條例》規定工人須具有所需的資格，才可註冊為指定工種的熟練或半熟練技工；
- (e) 透過法例承認建造業工人的技術水平，以提升他們的地位，從而培養他們對工作的自豪感。這將有助業界解決難以吸收新血和挽留現職人員的問題；以及
- (f) 透過為工人提供明確的職業發展途徑、鼓勵工人尋求提升個人技術水平，以晉升至更高的職位及增加收入，從而培養優質建造文化。

5. 鑑於實施《條例》的工作相當複雜，管理局建議分階段進行，主要原因是確保給予所有主要持分者有充份機會討論重大事項，以便順利實施。此外，亦有需要給予建造業工人、承建商及其他有關方面足夠時間，以便逐步適應各項新安排。

實施進展情況

6. 自《條例》於 2004 年 7 月獲得通過後，我們已實施《條例》內與下列事項有關的條文：

- (a) 成立管理局及其他有關事宜 (詳情載於 2004 年 9 月 15 日的立法會參考資料摘要—檔號：ETWB(CR)(W)150/101，以及於 2004 年 9 月 17 日刊憲的《〈建造業工人註冊條例〉(2004 年第 18 號)2004 年(生效日期)公告》—2004 年第 147 號法律公告)；
- (b) 開始徵收徵款及訂明徵款率 (詳情載於 2004 年 12 月 3 日刊憲的《建造業工人註冊(徵款)公告》及《〈建造業工人註冊條例〉2004 年(生效日期)(第 2 號)公告》—2004 年第 195 及 196 號法律公告)；
- (c) 於 2005 年 12 月 29 日開始註冊及訂明註冊和其他費用 (詳情載於 2005 年 10 月 13 日的立法會參考資料摘要—ETWB(CR)(W)1-10/8、於 2005 年 10 月 14 日刊憲的《建造業工人註冊(費用)規例》及《2005 年〈建造業工人註冊條例〉(生效日期)公告》—2005 年第 166 及 167 號法律公告，以及於 2005 年 11 月 18 日刊憲的有關立法會決議—2005 年第 205 號法律公告)；以及
- (d) 修訂《條例》附表 1 及有關生效日期的公告 (詳情載於 2007 年 1 月 4 日的立法會參考資料摘要—ETWB(CR)(W)1-10/8 Pt.19、於 2007 年 1 月 5 日刊憲的《2007 年〈建造業工人註冊條例〉(修訂附表 1)公告》及《2007 年〈建造業工人註冊條例〉(生效日期)公告》—2007 年第 3 及 4 號法律公告，以及於 2007 年 2 月 9 日刊憲的有關立法會決議—2007 年第 23 號法律公告)。

最新註冊情況

7. 管理局已於 2005 年 12 月 29 日展開建造業工人的註冊工作。註冊建造業工人在《條例》下被分類為：

- (a) 註冊普通工人；
- (b) 註冊半熟練技工；以及
- (c) 註冊熟練技工。

關於(a)項，凡工人持有有效“平安卡”¹便合資格申請註冊為普通工人。

關於(b)項，凡工人具有《條例》附表 1 的指定資格，如中級工藝測試證書或其他等同資格，便合資格申請註冊為半熟練技工。

關於(c)項，凡工人具有《條例》附表 1 的指定資格，如技能測試證書或其他等同資格，便合資格申請註冊為熟練技工。

8. 在草擬《條例》時，當局已察悉到(b)及(c)項存在著一些工人雖具備相當工作經驗，但並未具有註冊所需的資格。故此，《條例》亦已訂有‘臨時註冊’的條文，即凡工人具有指定工種六年或以上的有關工作經驗，便可申請成為該工種的註冊熟練技工(臨時)。這類工人須於註冊日期起計三年內，取得相關技能測試的證書(或等同資格)或修畢指明訓練課程，以成為該工種的註冊熟練技工。同樣，凡工人具有指定工種二年或以上的有關工作經驗，便可申請成為該

¹ “平安卡”指曾修讀《工廠及工業經營條例》(第 59 章)第 6BA 條所指定的認可安全訓練課程而獲頒的證明書。

工種的註冊半熟練技工(臨時)。該工人須於註冊日起計三年內，取得相關中級工藝測試的證書(或等同資格)，以成為該工種的註冊半熟練技工。

9. 香港的建造業工人人數估計為 16 萬。截至 2007 年 3 月 31 日，已有 149,577 名工人申請註冊，而有 144,055 名工人(佔 160,000 工人的 90%)已成功取得註冊。建造業工人註冊的統計數字見於附件 2 的圖表，而各不同註冊類別的細分如下：-

註冊類別	工人人數 (%)
註冊普通工人	72,258 (50.2%)
註冊熟練技工	59,454 (41.3%)
註冊半熟練技工	8,910 (6.2%)
註冊熟練技工(臨時)	2,624 (1.8%)
註冊半熟練技工(臨時)	809 (0.5%)
總數	144,055 (100%)

從圖表可見，註冊建造業工人的人數呈現穩定上升的趨勢。根據現時註冊的進度，預計註冊建造業工人的總數目可在之後的三至四個月內更接近 160,000 名的目標。

實施第一階段禁止

10. 由於超過 90%的‘目標人士’已經註冊，而且在未來數月內將可再有增加，管理局認為現時是適合時機建議實施‘第一階段禁止’。管理局建議由指定的日期起，未註冊的建造業工人將會被禁止在建造工地進行建造工作。此外，僱主亦會被禁止僱用未註冊的建造業工人。由於所有身為香港永久性居民(或並無受制於任何關

於僱傭工作的逗留條件)及持有有效“平安卡”的建造業工人均可取得註冊，故當局認為擬議的第一階段禁止，將不會對現時在建造工地工作的建造業工人帶來重大影響或任何困苦。管理局現建議實施第一階段禁止的日期為**2007年9月1日**。

11. 即使在擬議的 2007 年 9 月 1 日的‘第一階段禁止日期’後，那些仍未根據《條例》註冊為建造工人的人士可繼續往管理局註冊。當完成註冊後，他們便即可獲許在建造工地進行建造工作。這項安排亦可顧及新加入建造業的人士，可註冊為建造業工人。

12. 在實施禁止前，管理局必需確保廣泛公佈有關安排，使各有關方面都會得悉禁止條文的實施。故此，管理局已制定全面的推廣和宣傳計劃(包括新聞發佈會及新聞稿、簡介會、電台／電視的政府宣傳文告、廣告、函件及單張)，以推廣註冊工作、宣傳第一階段禁止的實施、提醒有關工人申請註冊，以及提醒承建商作好所需準備。

13. 當第一階段禁止實施時，公共及私營項目的所有總承建商均須妥善設立附有讀證裝置的系統，以確保沒有未註冊的建造業工人在建造工地進行建造工作。屆時，我們將可更有效監控在工地工作的建造業工人，亦清楚知道他們的身分，並可保存準確的工地出勤紀錄。這將有助減少欠薪爭議和非法勞工問題。再者，亦可便利各有關方面，包括建造業工人及承建商，以逐步適應註冊制度。在實施出現問題時，管理局可迅速作出改善措施，使到制度將來‘全面實施’時可以暢順運作。

14. 我們還有一事項要向各委員報告。管理局曾收到一些工程學會／協會的意見，表示關注《條例》下的註冊要求對工程專業及技術人員的適用性(包括工程師、工地監督人員及技術員)，並要求豁免註冊。管理局已經澄清，指出《條例》旨在以建造業工人為目標，故此若工程專業及技術人員是在其專業或專門領域內執行其職務及責任(而不是作為建造業工人在建造工地進行建造工作)，他們無須根據《條例》進行註冊。就此，管理局已準備公佈清晰的行政指引，並會在有需要時向各有關方面作詳細解釋。

關於餘下階段禁止的路向

15. 實施第一階段禁止將讓註冊制度邁進重要的一步。往後，與以下有關的《條例》內餘下階段禁止的實施細節和時間仍須予以考慮：

- (a) 禁止未註冊為某指定工種的熟練或半熟練工人(包括臨時註冊)的建造業工人在建造工地進行該工種的建造工作；以及
- (b) 禁止僱主僱用該等工人。

16. 就實施餘下階段禁止而言，有些較複雜的問題須與各持分者詳細商議。在過去一年多，我們曾與各有關方面，包括有關的工會及商會，作出初步討論。他們在平衡資深工人在註冊上所面對的問題，以及保持／提高建造工程質素之間，提供了有用的意見。有關的關注問題列於**附件 3**，以供委員參考。

17. 管理局原先希望餘下階段禁止可在 2008 年年中實施。然而，基於各方所表示的關注，我們現正積極與持分者商討以解決餘下的問題，故此認為除非這些問題已經過充份的討論，否則不宜指定餘下階段禁止的日期及申請臨時註冊的截止日期，不然，將不會順利實施。雖然如此，我們認為上述關注不應影響建議的第一階段禁止。

徵詢意見

18. 請委員就實施《條例》，尤其在實施第一階段禁止方面的建議，提出意見。在委員不反對後者的情況下，我們計劃於 2007 年 5 月 18 日將有關生效日期的公告刊憲，並於 2007 年 5 月 23 日提交立法會以展開先訂立後審議的程序。

環境運輸及工務局

2007 年 4 月

建造業工人註冊管理局
成員名單與職能及權力

A. 成員名單 (現時任期: 2006 年 10 月 25 日至 2008 年 10 月 24 日)

根據《條例》第 7 條管理局成員的組成	姓名
主席	周明權博士工程師
環境運輸及工務局局長或其代表	張少猷工程師 (代表環境運輸及工務局局長)
3 名公職人員	陳立銘先生
	曹承顯先生
	胡建明工程師
來自香港建造業的訓練機構的 2 名人士	傅小品工程師
	譚景良工程師
來自與香港建造業有關連的專業團體的 3 名人士	張達棠先生
	鄺心怡女士
	黃乃強工程師
來自香港建造業的承建商的 2 名人士	李永基工程師
	曾昭群工程師
來自代表香港建造業工人且已根據《職工會條例》(第 332 章)登記的職工會的 3 名人士	曹楷先生
	吳冠君先生
	冼啓明先生
來自香港地產發展商會的 1 名人士	蔡少浩先生
與香港建造業有關連的 3 名人士	關衛國博士工程師
	李建華工程師
	謝禮良先生

B. 管理局的職能及權力 (根據《條例》第 8 條)

(1) 管理局須—

- (a) 負責本條例的施行以及負責監管有關人士的註冊；
- (b) 設定註冊或註冊續期的資格規定；
- (c) 就徵款率作出建議；及
- (d) 執行根據本條例或任何其他成文法則委予該局的其他職能。

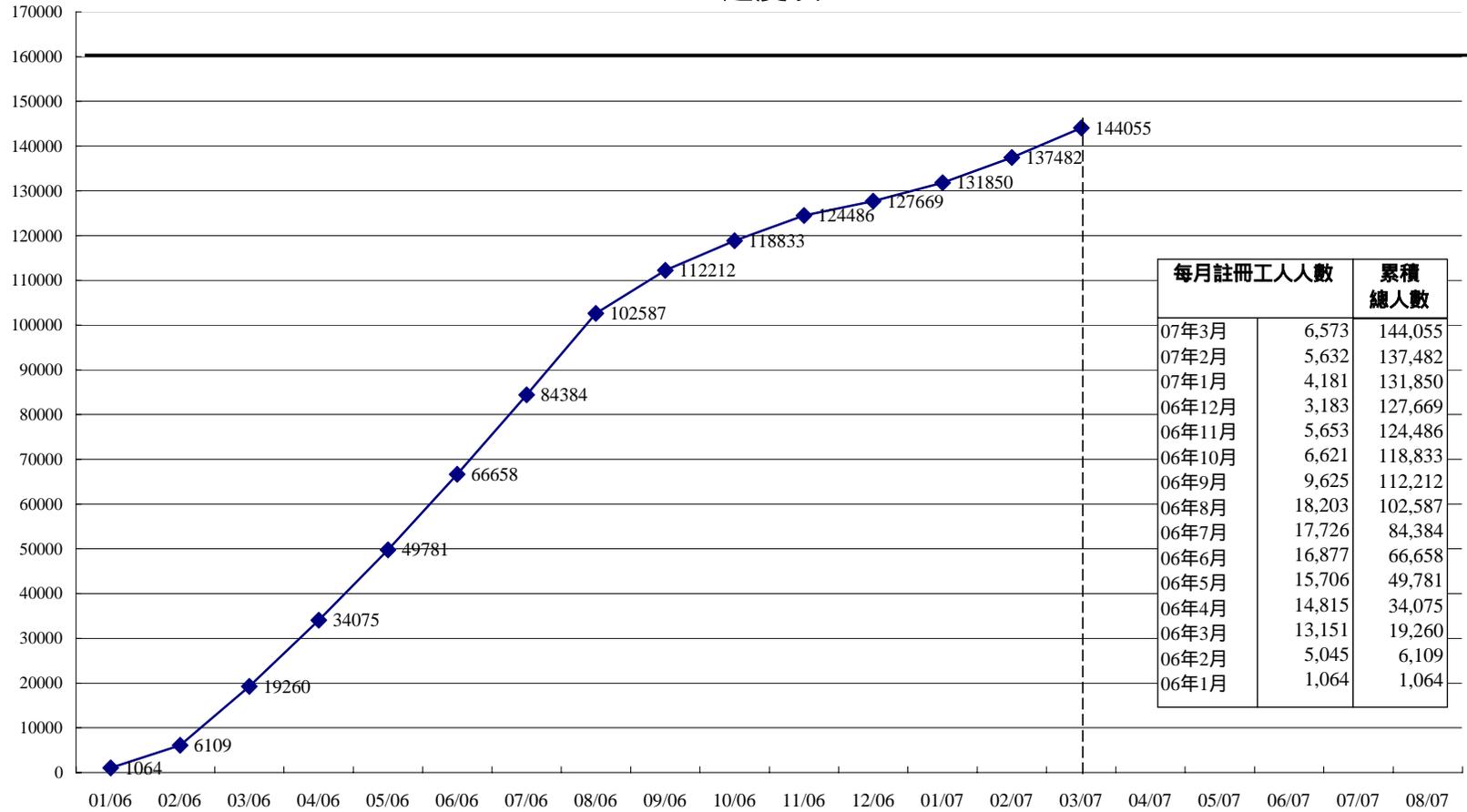
(2) 管理局可作出一切為執行其職能而需要作出或連帶作出的事情，或一切有助於執行其職能的事情，而在不損害前述規定的一般性的原則下，尤其可—

- (a) 設立委員會以執行管理局的職能和行使其權力；
- (b) 僱用人員以協助管理局執行其職能和行使其權力；

- (c) 獲取、持有或處置任何種類的財產；
- (d) 訂立、履行、轉讓或接受他人轉讓、改變或撤銷任何合約、協議或其他義務；
- (e) 以所需的抵押借入款項，並為該目的而將管理局全部或任何財產予以押記；及
- (f) 行使根據本條例或任何其他成文法則賦予管理局的其他權力。

已註冊建造業工人人數

建造業工人註冊 進度表



每月註冊工人人數	累積 總人數
07年3月	6,573 144,055
07年2月	5,632 137,482
07年1月	4,181 131,850
06年12月	3,183 127,669
06年11月	5,653 124,486
06年10月	6,621 118,833
06年9月	9,625 112,212
06年8月	18,203 102,587
06年7月	17,726 84,384
06年6月	16,877 66,658
06年5月	15,706 49,781
06年4月	14,815 34,075
06年3月	13,151 19,260
06年2月	5,045 6,109
06年1月	1,064 1,064

有關建造業工人註冊的關注

1. 我們在諮詢建造業各持分者的過程中，獲悉他們對實施《條例》有以下各項關注：

- (a) 若干指定工種只有少數註冊為熟練技工或半熟練技工（包括臨時註冊）。該些工種包括鋪地板工、砌石工、窗框／幕牆工、玻璃工和細木工。一些業內持分者對於該些工種的註冊技工不足或會影響建造業（主要是樓宇建造工程），表示關注。
- (b) 有些持分者擔心只擁有單一技術的工人難以取得所需資格，以註冊為具多種技術的指定工種的熟練或半熟練技工。
- (c) 九廣鐵路公司（九鐵）內一些工人雖具豐富經驗但並未有所需資格，將難以根據《條例》註冊為熟練技工。
- (d) 升降機／自動梯工人若並非受僱於註冊升降機／自動梯承建商，又不曾接受正規學術訓練或技工學徒訓練，現時不認可為《升降機及自動梯（安全）條例》（第 327 章）第 29A(4)條所指的“合資格升降機／自動梯工人”，因而也不符合資格根據《條例》註冊成為有關工種的熟練技工。
- (e) 最近有些持分者關注到指明訓練課程的實習評估

環節過於嚴格，使註冊熟練技工（臨時）難以取得有關註冊，因而要求取消實習評估。

2. 儘管業界表達了上述關注，我們有需要指出，該些關注不應影響建議的第一階段禁止。我們和管理局均清楚以上關注，並會繼續與建造業各持分者合力解決有關問題。