

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2498/07-08號文件

檔號：CB2/PL/MP

人力事務委員會 向立法會提交的報告

目的

本報告旨在匯報人力事務委員會在2007-2008年度立法會會期內的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2008年7月9日立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

2. 立法會藉於1998年7月8日通過、並在2000年12月20日及2002年10月9日修訂的一項決議案，成立人力事務委員會，負責監察及研究與勞工及人力策劃事宜有關的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

3. 在2007-2008年度會期，事務委員會由14名委員組成。劉千石議員及鄭志堅議員分別當選為正、副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

工資保障運動及訂立法定最低工資的準備工作

4. 2006年10月11日，行政長官在施政報告中宣布，政府會為清潔及保安行業僱員推行"工資保障運動"(下稱"運動")。行政長官在2007-2008年施政報告中表明，如果中期檢討顯示"運動"的進度未如理想，政府當局會作兩手準備，一方面加強推廣"運動"，另一方面展開最低工資的前期立法工作。行政長官又表明，假若2008年10月就"運動"進行全面檢討的結果顯示"運動"成效不彰，政府當局會在2008-2009立法年度盡快提交條例草案，為保安員和清潔工人立法落實最低工資。此課題已成為事務委員會例會的常設討論事項。

工資保障運動

5. 當事務委員會聽取當局簡介勞工顧問委員會(下稱"勞顧會")進行的中期檢討所得的結果時,部分委員認為,參與"運動"的機構數目偏低(截至2007年9月底有1 041間機構參與),足以證明"運動"已失敗。政府當局與其進一步推廣"運動"及浪費政府資源,倒不如立即展開為清潔工人和保安員訂立法定最低工資的準備工作。他們察悉該兩個行業內教育程度較低的女性工人數目有所增加,並關注到該兩個行業的工人的工資可能會進一步下降。

6. 政府當局回應時表示,當局就中期檢討進行的分析顯示,"運動"的數據指標有進展欠佳之處,但也有正面的地方。雖然僱主的參與情況有待改善,但數據顯示清潔工人和保安員的工資水平有所上升。倘若全面檢討的結果顯示"運動"失敗,政府當局會嚴格按照既定時間表,為清潔工人和保安員訂立最低工資法例。

7. 關於將在2008年10月進行的全面檢討的評估準則,部分委員指出,政府當局僅定下原則。由於欠缺量度指標的詳情,判斷"運動"成效是否彰顯的過程可能會受到操控。他們認為,參與"運動"的機構數目是評估"運動"成效的最重要指標之一。

8. 政府當局回應時表示,勞顧會已就在全面檢討中繼續沿用中期檢討的6個數量指標達成共識。參與機構的數目將是有用的參考指標,但不能真正衡量"運動"的整體成效。有些沒有正式參與"運動"的僱主現時向清潔工人及保安員支付市場平均工資,甚或更高的工資。相對而言,工資達到或高於市場水平的工人數目,才是更具代表性的指標。

9. 事務委員會通過一項議案,促請政府當局立即展開為清潔工人及保安員訂立法定最低工資的前期立法準備工作。

訂立最低工資法例的準備工作

10. 政府當局曾就"運動"若成效不彰而須為清潔工人及保安員訂立法定最低工資的構思主要涉及的問題諮詢事務委員會。

11. 部分委員認為,既然法定最低工資的目的是處理在職貧窮的問題,清潔工人及保安員的定義應盡量廣泛,藉此把更多工人納入保障範圍。舉例來說,就清潔工人而言,凡工作涉及清潔成分的工人,例如洗菜工、汽車清潔工、洗髮工等,均應納入保障範圍。為免引起不必要的糾紛,當局可無需就清潔工作的百分比或時數施加規定。法定最低工資應涵蓋所有4個保安人員許可證類別。一位委員認為,就法定最低工資而言,清潔工人的定義不應包括獲提供免費食宿的家庭傭工。該委員亦指出,負責收取停車費的停車場管理員無須持有許可證,他們在職責上與一些屬於保安人員許可證類別的保安員未必有很大分別。保安員的法定最低工資定義亦應包括這類性質的工種。

12. 政府當局告知事務委員會，根據外國經驗，法定最低工資可按時薪、日薪和月薪釐定，而最常採用的是時薪。政府當局傾向以時薪計算方式評估工資水平。這方式可確保僱員多勞多得，而且獲支付不低於法定最低工資水平的薪酬，從而有助防止僱員遭僱主剝削。

13. 部分委員認為時薪計算方式可以接受，但他們質疑，鑒於香港並無制訂標準工時，政府當局將如何釐定法定最低工資率。他們普遍認為，法定最低工資水平不應低於綜合社會保障援助計劃的每月津貼，也不應低於工資中位數，而且應使低收入人士能夠維持基本的生活水平。一位委員進一步建議，法定最低工資應定於足以供養兩個人的水平。

14. 關於法定最低工資水平的檢討機制，部分委員建議最少應每年檢討一次。如有需要，可更頻密地進行。一位委員建議應設立獨立法定機構，以進行該等檢討。

15. 在執法工作及罰則方面，部分委員認為，當局應訂定足夠高的刑罰水平，以遏止僱主不遵守法定最低工資規定的情況。他們贊同政府當局的想法，認為有關條文應與《僱傭條例》(第57章)的規定一致。他們指出，要執行法定最低工資，必需解決"假自僱"的問題。

16. 政府當局向事務委員會保證，當局會保持開放態度，並會考慮委員的意見及建議。

勞資審裁處裁斷的執行

17. 僱主不遵從勞資審裁處(下稱"審裁處")裁斷的問題，是事務委員會關注的主要事項之一。政府當局曾就各持分者為協助僱員執行審裁處裁斷而提出的7項改善措施諮詢事務委員會。

18. 部分委員雖然歡迎建議的7項方案，但認為政府當局應制訂具體建議，以改善審裁處裁斷的執行情況，並應盡快實施該等切實可行而複雜程度又較低的方案。舉例來說，建議放寬或豁免僱員申請法律援助向僱主提出清盤／破產呈請時所須接受的經濟審查的方案，是相對簡單和切實可行的措施，有助僱員對沒有執行審裁處裁斷的欠款僱主採取行動。他們指出，根據《法律援助條例》(第91章)第5AA條，如法律援助署署長信納違反《香港人權法案條例》(第383章)的規定是一項法律程序中的爭論點，他可免除財務資源審查的上限。他們建議當局可對該條例第5AA條作出立法修訂，加入條文訂明違反《僱傭條例》的規定為其中爭論點。

19. 這些委員又認為，欠款僱主的僱員需要代位人協助追討拖欠的款項。他們指出，根據破產欠薪保障基金(下稱"基金")現時的運作，基金委員會可行使其代位權，代僱員向欠款僱主採取行動。基金委員會在接到僱員的申請後可入稟呈請，並可在有關呈請提出後發放特惠款項。基金向僱員發放款項後，基金委員會可在行使其代位權時，追討在法律程序中支付的任何款項。把基金保障範圍"擴大"至包括拖欠的

審裁處裁斷款項，是一項切實可行的方案。除了由基金委員會負責代有關僱員向欠款僱主提出清盤呈請外，法律援助署或勞工處亦可考慮擔當這角色。

20. 然而，一位委員認為，豁免僱員申請法律援助向僱主提出清盤／破產呈請時所須接受的經濟審查的建議，可能會引起對其他法律援助申請人不公平的問題。該位委員並認為，把不遵從審裁處裁斷列為刑事罪行的建議一旦實施，將會帶來重大影響，當局必須規定僱員若不遵從法院裁決亦同樣須承擔刑事法律責任，才是公平的做法。此外，該位委員指出，《破產欠薪保障條例》(第380章)訂明，基金的目的是向無力償債僱主而非欠款僱主的僱員提供特惠款項。政府當局應確保基金款項運用得宜。

21. 政府當局認同委員的關注，認為應盡早解決不遵從審裁處裁斷的問題。然而，鑒於持分者所提出的方案的複雜性及可能產生的連帶效應，政府當局需要時間詳細研究各項方案，同時諮詢其他政府政策局／部門及相關機構，然後才能提出可行的建議。政府當局會探討如何能盡快實施切實可行的措施。

22. 事務委員會通過一項議案，促請政府就改善審裁處裁斷的執行情況提出切實可行的方案，在本立法會會期完結前提交事務委員會。

法團負責人就欠薪罪行承擔的刑責

23. 政府當局向事務委員會簡介檢討《僱傭條例》第64B條有關法團負責人就欠薪罪行的刑責的結果。

24. 部分委員認為，政府當局應修訂《僱傭條例》第64B條，刪除"同意"、或"縱容"、或"疏忽"這些必需的罪行元素，使所有負責人須就法團所犯的欠薪罪行負上嚴格刑責。一位委員指出，在第64B條中加入"無合理辯解的行動"或"無合理辯解而沒有採取行動"作為罪行元素，可迫使辯方就其案件提供"合理辯解"。

25. 另一方面，一位委員認為無需修訂第64B條。該委員認為，倘若所有負責人均被推定為須就法團所犯的欠薪罪行負上法律責任或嚴格法律責任，將會對營商環境及工人的就業機會造成負面影響。

26. 另一位委員建議，由於所牽涉的問題在於如何更容易就欠薪罪行將法團負責人繩之於法，政府當局可考慮引入新條文，例如參照《社團條例》(第151章)的類似規定，要求僱主必須指明掌管法團財務的負責人姓名，或根據規定的架構發放工資。

27. 政府當局表示，根據第64B條，使負責人負上刑責的先決條件，是須有證據證明他們是在3項罪行元素(即"同意"、"縱容"、或"疏忽")的任何其中一項下觸犯有關罪行。若刪除這些元素，所有負責人將須就法團所犯的欠薪罪行負上嚴格刑責，這是法律原則上的重大改變。由於法團負責人在欠薪個案中可能沒有扮演任何角色，當局認為，

對他們施加嚴格刑責既不公平亦不合理，而且很可能抵觸《香港人權法案條例》及《基本法》。

28. 政府當局解釋，根據法律意見，即使加入該兩項建議元素，即"無合理辯解的行動"或"無合理辯解而沒有採取行動"，亦不會減輕控方引用第64B條檢控負責人的舉證責任，因此並無必要加入該兩項元素。政府當局必需就任何會影響商界營運方式的立法建議作出審慎考慮及進行廣泛諮詢。政府當局強調不會容忍公司負責人的無良行徑，並會繼續嚴厲執行《僱傭條例》第64B條。

29. 部分委員認為，法團負責人因欠薪罪行而被定罪的傳票與欠薪個案的總數相比，數目仍屬偏低。鑒於勞工處在尋找負責人的下落時遇到困難，一位委員建議，政府當局可禁止犯了欠薪罪行的法團負責人離境，以解決這問題。

30. 政府當局回應時表示，在2007年1月至11月期間，有5名公司董事及一名僱主被判監禁或監禁緩刑，另有一名公司董事被判處社會服務令。隨着勞工處實施新的執法策略，勞工處執法人員的調查技巧已有所提升，因而錄得更多檢控及成功檢控的個案。勞工處已聘用前警務人員出任調查主任，他們會透過不同途徑協助尋找負責人的下落，例如前往他們仍在經營的其他商號，以及聯絡可能知悉其新地址的人士。

31. 事務委員會通過一項議案，促請政府修訂《僱傭條例》第64B條，以更好保障僱員的合法權益。

"《僱傭條例》下的僱員福利"調查

32. 政府當局向事務委員會簡介政府統計處於2006年第一季就"《僱傭條例》下的僱員福利"進行的統計調查的結果。

33. 部分委員關注到，統計調查結果顯示，每周工作少於18小時的非"4-18"僱員(即並非以連續性合約受僱於同一僱主4星期或以上，或並非每周工作18小時或以上的僱員)的總數(52 400名)，較2001年的數字(28 900名)大幅上升，尤其女性僱員更佔當中約74.9%。這些委員促請政府當局堵塞《僱傭條例》的漏洞，遏止無良僱主剝削兼職工人。

34. 一位委員詢問，政府當局會否考慮取消"4-18"的門檻，並把"4-18"僱員根據《僱傭條例》享有的權益，以按比例方式延伸至兼職僱員。另一位委員認為，取消有關門檻或可產生正面作用，讓非"4-18"工人可增加工作時數，並有助簡化人力資源管理工作。

35. 政府當局回應時表示，近期的經濟增長可能有利於非"4-18"僱員人數的增加。與非"4-18"僱員比較，以連續性合約受僱的僱員固然可在《僱傭條例》下享有更多福利，但非"4-18"僱員不論其工作時數，亦同樣有權享有《僱傭條例》所賦予的基本權益。事實上，正如統計

調查所顯示，部分僱用非"4-18"工人的僱主已自發向旗下的非"4-18"僱員提供高於《僱傭條例》的法定要求的福利。

36. 政府當局指出，該項統計調查顯示，大部分每周工作少於18小時的非"4-18"僱員，是基於個人原因而沒有工作較長時數。此外，從人力資源管理的角度來看，部分行業如零售及飲食業，可能會屬意僱用兼職工人，以配合其運作需要。僱主聘用兼職工人，亦可為較喜歡以彈性形式工作的人士提供就業機會。取消有關門檻可能會對就業造成負面影響。

37. 政府當局表示，當局會根據所得的統計數字進行深入研究，並探討修訂《僱傭條例》的可行性，以改善非"4-18"僱員的權益。此事須交由勞顧會討論，有關檢討暫定於2008年年底完成。

38. 事務委員會通過一項議案，促請政府立即展開修訂《僱傭條例》的工作，以保障非"4-18"僱員，讓他們都可享受法定僱傭權益。

僱員再培訓局的未來發展路向

39. 行政長官在2007-2008年施政報告中宣布，僱員再培訓局(下稱"再培訓局")推行的僱員再培訓計劃(下稱"再培訓計劃")將會擴大，以涵蓋年齡介乎15至29歲的青少年及具副學位或以下教育程度的人士，再培訓局亦正進行一項策略性檢討，藉以提升其服務及運作。

40. 當事務委員會聽取當局簡介有關再培訓局的未來發展路向的建議時，部分委員關注到，當局在進行再培訓局的策略性檢討及放寬再培訓計劃的報讀資格前，並無諮詢持分者。他們亦關注到，再培訓局提供的課程與其他持分者如職業訓練局(下稱"職訓局")開辦的培訓課程會有所重疊。有委員對於放寬再培訓局計劃的報讀資格以涵蓋年齡低至15歲的青少年的政策提出質疑。他指出，這些青少年應繼續接受主流高中教育，又或接受職業訓練作為在政府教育架構以外的另類升學途徑。擴大再培訓計劃以涵蓋15歲的青少年，會擾亂由各持分者(包括中學及職訓局)共同運作的現行制度。

41. 委員普遍認為，鑒於再培訓局的服務範圍將擴大至涵蓋年齡介乎15至29歲及具副學位或以下教育程度的人士，再培訓局應仔細考慮如何為本身及各持分者的角色定位，並審慎考慮應否一律向30歲以下、修讀屬資歷架構第一及第二級水平的全日制就業掛鈎課程的人士發放培訓津貼(約每日150元)，在開辦類似課程時應避免與持分者造成競爭，並着重提高再培訓局在提供培訓方面的質素，而非着重數量。

42. 政府當局回應時表示，統計數字顯示，30歲以下的青年人的失業率較高。當局亦有需要協助教育程度較低的人士適應人力市場不斷轉變的需求。再培訓局新的策略性角色，是為本地工作人口提供更全面和更多元化的培訓和再培訓服務。在專為15至20歲的失學、失業青年而設的青年培育試點課程中，再培訓局會夥拍富有經驗的培訓機構(特別是職訓局)合作提供職業及基礎技能訓練，課程會着重個人素養

的培育。青年培育試點課程將有別於主流教育架構下提供的課程，其目的是為未能適應主流教育制度的青少年提供安全網。

43. 政府當局進一步表示，再培訓局的培訓計劃均以市場為主導、以就業為本，以期切合僱主及本港經濟的需要。職訓局會成為再培訓局在服務較年輕的目標組羣方面重要的策略性夥伴。政府當局同意，再培訓局應審慎考慮其未來計劃，並就發展為具副學位或以下教育程度的人士及年齡介乎15至20歲的青少年而設的培訓及再培訓計劃的工作制訂具體建議。再培訓局在推出新的培訓計劃前，會先與相關持分者(包括職訓局)商討，以避免服務重疊。再培訓局已就該局的未來發展路向廣泛諮詢所有持分者，並會與有關各方會晤。至於建議為青少年學員提供的培訓津貼，再培訓局會在諮詢期間收集更多公眾意見。

"交通費支援計劃"的放寬建議

44. 部分委員在歡迎放寬交通費支援計劃的建議之餘，認為政府當局應把該計劃擴展至並非居於4個指定地區(即元朗、屯門、北區及離島)的低薪工人。他們又認為當局應取消個人資產值不多於44,000元及每周平均工作18小時的規定。一位委員指出，根據前扶貧委員會的討論，交通費支援計劃的原意是幫助減貧。剝奪居於其他地區的低薪工人申領交通津貼的機會，是帶有歧視的做法。

45. 政府當局回應時表示，交通費支援計劃是因應前扶貧委員會的建議，以一年為期於2007年6月推出的試驗計劃，目的是提供有時限的交通津貼作為誘因，鼓勵居於指定偏遠地區且有經濟困難的失業人士及低收入僱員尋找工作及跨區就業。政府當局對居於非指定地區的低薪工人並無歧視之意。放寬交通費支援計劃以涵蓋全港所有低薪工人，會偏離該計劃的目標。政府當局建議提高每月收入上限至6,500元、涵蓋往返同區工作的交通費，以及延長領取交通津貼的期限至12個月，已是作出重大改善。

46. 政府當局進一步表示，個人資產上限不得超過44,000元的規定，遠較綜合社會保障援助計劃所定的22,000元資產上限寬鬆。由於交通費支援計劃的目標對象是居於指定地區且有經濟困難的失業人士及低收入僱員，政府當局認為不宜放寬個人資產上限。不過，政府當局同意考慮在建議放寬交通費支援計劃的措施實施一年後檢討這項規定。

47. 關於工作時數的規定，政府當局解釋，只要申請人符合有關每月工作72小時的規定及其他要求，其申請便會獲得批准。

48. 委員促請政府當局考慮進一步放寬交通費支援計劃，以涵蓋並非居於4個指定地區的低薪工人。

其他事宜

49. 事務委員會曾與政府當局討論其他事宜，其中包括：香港在2007年上半年的職業安全表現、勞工處設立青年就業資源中心的進展，以及2007年香港的職業病回顧。

50. 政府當局曾就多項立法建議諮詢事務委員會。有關建議包括：將間皮瘤訂為《肺塵埃沉着病(補償)條例》下的可獲補償疾病的建議、調整破產欠薪保障基金商業登記證徵費率的建議，以及就僱主不遵從強制復職或再次聘用命令訂立額外款項的規定。政府當局亦曾就有關保留一個編外職位以借調人員出任再培訓局行政總監的撥款建議諮詢事務委員會。

曾舉行的會議

51. 在2007年10月至2008年6月期間，事務委員會共舉行了11次會議。

立法會秘書處
議會事務部2
2008年7月3日

**立法會
人力事務委員會**

職權範圍

1. 監察及研究與勞工、人力策劃、職業訓練及教育，以及資歷架構有關的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

立法會
人力事務委員會

2007至2008年度委員名單

主席	劉千石議員, JP
副主席	鄭志堅議員
委員	李卓人議員 陳婉嫻議員, SBS, JP 梁耀忠議員 曾鈺成議員, GBS, JP 鄭家富議員 李鳳英議員, BBS, JP 張宇人議員, SBS, JP 馮檢基議員, SBS, JP 王國興議員, MH 梁君彥議員, SBS, JP 梁家傑議員, SC 梁國雄議員

(合共 : 14位委員)

秘書 湯李燕屏女士

法律顧問 鄭潔儀女士

日期 2007年10月11日