

《2009年僱傭(修訂)條例草案》委員會

當局回應團體代表於法案委員會

二零零九年十月十二日會議上

提出的意見及建議

意見／建議	當局的回應
(1) 拖欠勞資審裁處(勞審處)裁斷款項建議罪行的涵蓋範圍	
<p>(a) 有團體提議，建議的第 43N(1) 條的指明權利應包括 (i) 代通知金和 (ii) 《僱傭條例》(第 57 章) 第 32P 條的補償。</p> <p>(b) 亦有團體支持訂立新罪行的理據，即根據《僱傭條例》，不支付工資及某些權利已構成刑事罪行，故建議的罪行應</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 勞審處的判令是民事補救的其中一環，執行方式與其他民事裁決並無分別。把拖欠勞審處裁斷款項列為刑事罪行的基礎，在於不支付其他權利只屬民事責任，但不支付建議罪行所涵蓋的工資及其他法定權利，根據《僱傭條例》已同時訂有刑事制裁。為避免對執行其他民事裁決可能造成的連帶影響，確有需要把建議的罪行只限適用於那些包含現時《僱傭條例》下涉及不支付則受刑事制裁的工資及僱員權利的勞審處裁斷。 • 憑藉《僱傭條例》第 25(2)(b) 條¹，在建議的第 43N(1) 條“指明權利”的釋義(a) 段中所提述的“根據第...25 條須支付的...任何款項”，代通知金已涵蓋在內。把代通知

¹ 《僱傭條例》第 25(1) 條訂明，除第 31O 條另有規定外，凡僱傭合約終止，到期付給僱員的任何款項須在切實可行範圍內盡快支付，但在任何情況下不得遲於僱傭合約終止後 7 天支付。第(2)款則界定該款項包括(b)根據第 7、15(2)及 33(4BA)條所須支付的款項(如有的話)。第 7(1A)條訂明，除第 15 及 33 條另有規定外，凡終止僱傭合約所需的通知期為一段以日／星期或月為單位的期間，則該合約的任何一方如同意付給對方一筆將在該期間內通常須付給僱員工資的日數或月數乘以下述款額所得的款項，即可無須給予通知而隨時終止該合約：僱員在緊接通知日期之前的 12 個月或較短的僱傭期間內所賺取工資的每日或每月平均款額。

意見／建議	當局的回應
<p>只限適用於包含工資及該等權利的勞審處判令。</p>	<p>金納入“任何其他款項”，是沿用《僱傭條例》第25條的做法。當局會在條例草案通過後，確保在各類宣傳活動中，清楚列明代通知金已涵蓋在新罪行內。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 《僱傭條例》第32P條提供僱員申索補償的權利，作為根據第VIA部對不合法解僱的部分補救。勞審處可按申索的情況判給其認為公正和恰當的補償款額，但不得超過15萬元。有關因素包括僱員所蒙受的可歸因於遭解僱的任何損失、僱員獲受僱於新職的可能性，以及由僱員承擔的任何分擔過失。然而，第32P條所規定的補救屬補償性質，勞審處可決定不作出任何補償的判給。因此，第32P條的補償在性質上，與工資及其他法定權利並不相同，而不支付有關款項亦不涉及《僱傭條例》下的刑事制裁。 • 應注意的是，第VIA部下的另一類補救，即根據第32O條作出的終止僱傭金的判給，已獲涵蓋於建議的第43N(1)條“指明權利”釋義下的(j)段內(但以其涵蓋涉及不支付則受刑事制裁的工資及法定權利的範圍為限)。此外，儘管第32P條的補償本身不屬指明權利，但若判令不單包含第32P條的補償，還包含某項指明權利，則僱主仍可因故意及無合理辯解拖欠裁斷款項而觸犯建議的罪行。
<p>(2) 第 43P 條建議的罪行及第 43S 條的規定</p>	
<p>(a) 團體大多支持制訂新罪行懲治故意不支付勞審處裁斷款項的僱主。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 有些僱主即使在勞審處作出裁斷後，仍沒有向僱員支付裁斷款項，社會對此日益關注。把不支付勞審處裁斷款項訂為刑事罪行，是持份者一直支持的具體措施，以收阻嚇作用。當局在仔細研究及考慮後，基於根據《僱傭條例》現時附於工資及法定權利的刑事制裁，認為有關建議可以採納。

意見／建議	當局的回應
<p>(b) 有些團體對刑事化有所保留，擔心可能會對營商環境和勞資關係造成影响。</p> <p>(c) 有團體關注難以證明僱主故意拖欠款項，以致影響建議罪行的成效。</p> <p>(d) 有團體質疑《僱傭條例》現有罪行和建議訂立的罪行會否對僱主造成雙重懲罰。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 在諮詢期間，儘管持份者普遍贊成，一些僱主不負責任作出拖欠款項行為應受到制裁，但部分僱主代表同時強調，建議罪行必須保障無辜僱主免受殃及。我們審慎考慮了建議罪行可能對這些僱主的負面影響。因此，立法原意是建基於持份者的共識，只針對故意拖欠勞審處裁斷款項的行為。 • 為達致立法原意，根據建議的條例草案，只有故意及無合理辯解而不支付勞審處裁斷款項，才屬犯罪。建議罪行的元素與《僱傭條例》現行欠薪罪行的元素一致。參考現行《僱傭條例》下欠薪罪行的刑事制裁的成效，可以推斷建議罪行的效用。從欠薪罪行的被定罪傳票數目增加，而與此同時，勞工處所處理的欠薪糾紛和申索數目減少，可見建議罪行亦可奏效。作為市場主導的經濟體系，香港致力同時維持營商信心及保障僱員合法權益，現時的建議已平衡保障工人權利、阻嚇故意拖欠勞審處裁斷款項，及避免無辜者受到牽連。 • 經驗顯示不負責任的僱主只佔我們商界的甚少部分。建議罪行只針對不負責任的僱主，不會影響營商環境。事實上，遏止故意拖欠僱員權利的行為，有助勞資關係更加和諧。 • 僱主會否同時被控《僱傭條例》的現有罪行和建議的罪行，須視乎案件的證據是否充分而定。法庭就僱主故意拖欠勞審處裁斷款項作出量刑時，會考慮同一被告因觸犯《僱傭條例》現有罪行被判的刑罰。僱主有責任向僱員支付工資及法定權利，以及支付勞審處的裁斷款項。不支付工資和不支付勞審處裁斷款項是兩種不同的拖欠行為。履行法定責任的僱主，並不會受到刑事制裁。

意見／建議	當局的回應
<p>(e) 有團體建議，因應行業的實際情況，把支付一般建造業工人薪金的法定期限延長至 14 天。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 建議的第43P(1)(b)條訂明，如僱主故意及無合理辯解而沒有在判令的日期後14天內或在按判令的條款須支付款項的日期後14天內(視屬何情況而定)，支付根據判令須支付的款項，即屬犯罪。儘管僱主應在到期時支付款項，建議的罪行已給予14天的寬限期。
<p>(f) 有團體不同意第 43S 條規定展開檢控前必須取得勞工處處長(處長)的同意。</p> <p>(g) 亦有團體認為建議的罪行應只針對那些故意或無合理辯解而拖欠裁斷款項的僱主，因此應保留建議的第 43S 條有關聆聽陳詞的規定。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 條例草案建議的第43S條訂明，就建議的第43P條的罪行展開檢控前，必須取得處長的書面同意。處長在書面同意展開檢控前，須先聆聽被指稱犯罪的人的陳詞，或給予該人陳詞機會。此法定要求與現時《僱傭條例》第64條有關欠薪罪行的安排一致。 被告獲聆聽的權利，以及在展開檢控前須取得處長同意的規定，旨在避免無辜僱主無意中受到牽連。
<p>(h) 建議提供規則或指引，說明什麼構成合理辯解，以區分真正有財政困難的僱主和故意拖欠款項的僱主。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 建議的罪行沒有把基本的舉證責任轉歸僱主。控方仍必須證明僱主故意的意圖。只有在符合了這前提的情況下，僱主才有需要提出“合理辯解”為自己抗辯。如此一來，僱主需要提出“合理辯解”的抗辯，只限於那些控方能提供證據證明僱主故意拖欠款項的個案。 在《僱傭條例》中，不支付工資及其他法定權利罪行一直採用合理辯解的條文，並沒有加以闡釋，加上很多條例亦採用類似條文，足見避免妨礙法庭根據個別個案的

意見／建議	當局的回應
	<p>案情，公平公正地衡量是否有合理辯解，是普遍認同的可取做法。從僱傭個案的執法經驗可見，如何按某些事實判定合理辯解是否成立，並無固定的法則可循。每宗個案的情況各有不同，同一辯解可於某個案中視為合理，但於另一個案卻不然。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 同樣，財政困難本身是否構成合理辯解並不能一概而論，必須依據每宗個案的事實及情況來衡量。舉例來說，因無法預料的事情以致現金周轉不靈(例如遭爆竊而損失財物)而無法支付款項，與因公司先行購買非必需設備以致資金不足的情況，兩者須分開考慮。 • 有關列出合理辯解的事項，可參考立法會CB(2)80/09-10(01)號文件第10至16段。 • 基於上述各項考慮因素，當局認為現時第43P(1)(b)條的合理辯解條款，加上條例草案的其他罪行元素，是務實及充分的方案，以區分須負責任的僱主與無辜僱主。條例草案如獲通過，我們會致力循不同途徑宣傳條例草案，而宣傳資料的內容會包括解釋新罪行的合理辯解條款，並視乎情況引用不同個案²加以說明，以加深市民的了解。
(3) 公司董事及負責人的法律責任	
(a) 有團體關注難以證明董事同意、縱容或疏忽或負責人擔當	<ul style="list-style-type: none"> • 部分持份者強烈認為，公司董事及負責人的刑事責任，對確保建議的罪行奏效非常重要。由於大部分商戶以有限公司方式經營，當局對此同樣關注，因此規定董事及

² 舉例來說，某欠薪個案的僱主聲稱因生意欠佳而有財政困難，但缺乏實質證據，不獲法庭接納為合理辯解。在另一個案中，法庭考慮僱主的證據後，接納他有真正的財政困難，並已盡力支付工資，所以判他無罪。

意見／建議	當局的回應
<p>的角色，並詢問有關程序與《僱傭條例》第 64B(1)條的比較。</p> <p>(b) 亦有團體關注部分人士或會透過不註冊為董事、轉移公司資產、在香港以外地方居住(如屬非本港居民)、或利用其他公司或附屬公司持有資產，以逃避法律責任。</p> <p>(c) 亦有意見認為當局應審慎考慮，把董事的法律責任規限於嚴重的罪行。</p>	<p>負責人須就其公司故意拖欠勞審處裁斷款項負上刑責。這項規定類似根據《僱傭條例》第64B(1)條(適用於欠薪罪行)公司董事及負責人須負的刑責，該條文訂明凡某法團犯了不支付勞審處裁斷款項的罪行，且經證明該罪行是在該法團某董事或某負責人的同意或縱容下所犯，或可歸因於該等人士本身的疏忽，則該董事或該負責人即屬犯了相同罪行。類似第64B(1)條和建議第43Q(1)條的條文，其他法例³亦有採用。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 近年來，勞工處已重整執法策略，並加強調查工作以打擊欠薪罪行。僱主如屬有限公司，勞工處不單會起訴僱主，如有足夠證據，亦會起訴應要負責的董事或負責人。結果顯示在二零零八年涉及董事及負責人因欠薪而被定罪的傳票數目，較二零零七年及二零零六年分別大幅增加58%及188%，證明《僱傭條例》第64B(1)條能有效把應要負責的董事及負責人繩之於法。因此，建議的罪行亦會採用第64B(1)條的類似條文及程序。 • 根據第64B條的執法經驗，如證明真正的負責人因其同意或縱容導致該有限公司觸犯罪行，又或經證明有關罪行可歸因於其疏忽，即使他可能並非註冊董事，或在公司內沒有特定職銜，有關條文能令他承擔法律責任。過往曾有應要負責的人士以公司經理、秘書或類似人員的身分而被入罪，詳情請參閱立法會CB(2)80/09-10(01)號文件第29至32段。在香港從事業務的董事，不論逗留多久，如證明因其同意、縱容或疏忽而須為該有限公司所犯罪行負責，便須承擔法律責任。另一方面，鑑於建議的罪行包含上述元素，如並非因其同意、縱容或疏忽導致拖欠款項，有關人士不會單憑其董事或其他職銜而須負上刑責。

³ 例如《公眾衛生及市政條例》(第 132 章)第 137 條及《公司條例》(第 32 章)第 168N 條。

意見／建議	當局的回應
	<ul style="list-style-type: none"> 勞工處與警方、法律援助署及破產管理署已建立溝通渠道。如發現涉嫌詐騙及資產轉移等罪行，勞工處會把有關個案轉介警方及破產管理署跟進。二零零八年第一季至二零零九年第三季期間，在這些轉介個案中，法庭共命令31人暫停擔任有限公司董事。此外，法庭亦會考慮附屬公司持有的相關財政資源或資產轉移等因素，以判定僱主是否故意犯罪。
<p>(d) 鑑於建議的第 43Q(3)及(5)條所載的關於董事法律責任的推定條文可被推翻的性質，有團體提出建議的罪行條文是否有效的疑問。</p> <p>(e) 同時，亦有團體對以下事宜表示有所保留，因為：(i)推定條文對被告不公平，舉證責任應由控方負上；以及(ii)上述可被推翻的推定條文已有助檢控，因此不應刪去有關推定，把建議的罪行改為須負上嚴</p>	<ul style="list-style-type: none"> 在有效執法涉及極大困難甚或無法進行的情況下，制定推定條文以協助檢控，並非新的做法。《僱傭條例》也有採用類似的推定條文⁴。其他條例亦有條文規定董事及負責人須就有可能開脫罪責的事項負上援引證據的提證責任⁵。 第43Q(3)條所建議的推定條文(與第(5)款一併理解)只是把援引證據的提證責任轉歸被告。如要採用推定條文作出檢控，控方必須首先證明被告涉及故意拖欠款項的公司的管理，或者知悉或應知悉針對該公司的有關裁斷。若有足夠證據帶出以下的爭論點，則上述推定可予推翻：該罪行並非在被告的同意或縱容下犯的，且並非可歸因於被告的疏忽，而控方沒有提出足以排除合理疑點的相反證明。根據案例所載的法律原則，援引證據的提證責任並沒有要求被告確立任何證據。當被告欲提出有可能開脫罪責的事項作為爭論點時，才須負起援引證據的提證責任，而在整個法律程序中，“須令人信服”的舉證責任仍繼續歸於控方。控方須在無合理疑點下證明有關指控。因此，建議的推定符合《基本法》第八十七(二)條及《香港人權法案》第

⁴ 包括《僱傭條例》第 11AA、15(1B)及 31Q 條。

⁵ 例如《非應邀電子訊息條例》(第 593 章)第 60 條及《版權條例》(第 528 章)第 118 條。

意見／建議	當局的回應
<p>格法律責任的罪行。</p>	<p>十一(一)條所保證的無罪推定原則。</p> <ul style="list-style-type: none"> 請參閱立法會CB(2)80/09-10(01)號文件第35至47段所詳載的資料。
<p>(4) 有關建議罪行或執行勞審處裁斷的其他事宜</p>	
<p>(a) 有團體提議加強建議罪行的執法工作，包括(i)由警務處商業罪案調查科負責執法工作；(ii)勞工處加強及主動執法；以及(iii)勞工處和勞審處之間建立機制。</p> <p>(b) 另一方面，亦有意見認為必須審慎執行建議的罪行，避免無辜商人受到牽連。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 一如現行《僱傭條例》所訂罪行，勞工處會負責建議罪行的調查及檢控工作。近年勞工處引入措施以加強打擊欠薪罪行，有效令針對應要負責任的僱主的成功檢控數字大幅增加。舉例來說，這些措施包括聘請退休警務人員以加強蒐集證據的工作。如發現涉嫌詐騙個案，勞工處已設立轉介機制，交由商業罪案調查科進行調查。 勞工處與勞審處保持定期聯繫，以確保運作暢順和持續改善服務。為向遭拖欠勞審處裁斷款項的僱員提供更適切的服務，勞工處自二零零八年七月起推出執行判令支援服務(支援服務)。建議的罪行如獲通過，勞工處會致力執行有關法例，同時會按律政司發出的《檢控政策及常規》，審慎評估每宗檢控個案的證據是否足夠。
<p>(c) 有意見認為建議的條例草案通過後，應加強宣傳工作。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 當局會於條例草案獲通過後，循不同途徑廣泛宣傳，並提供諮詢服務，讓市民加深了解。當局亦會透過僱主組織、職工會、人力資源經理會及行業性三方小組派發宣傳資料，以增加社會各界對新罪行的認識。 我們認為透過宣傳工作，加強僱主的意識，明白故意拖欠勞審處裁斷款項可能招致的代價，可大大增加建議罪行的阻嚇力。

意見／建議	當局的回應
<p>(d) 部分團體建議其他措施以加強執行勞審處的判令，包括(i) 民刑合併；(ii)修訂《公司條例》，容許藉集體訴訟把僱主公司清盤、向董事施加確保僱員權益的責任及最少須有一名董事為自然人；(iii)放寬法律援助署的經濟審查，或由勞工處協助，以便僱員對僱主採取法律行動；(iv)向董事施加民事法律責任；(v)把有關僱主列入黑名單，禁止擔任董事；(vi)豁免僱員支付執達主任服務費用；(vii)規定拖欠裁斷款項的僱主支付額外的款項；(viii)賦權勞審處命令拖欠裁斷款項的僱主披露財政狀況；以及 (ix)暫停讓被定罪的僱主投標政府合約。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 僱主拖欠勞審處裁斷款項的問題一直為人注意，並越來越受到關注。為處理這問題，當局於二零零八年四月就持份者提出的各項建議，正式及非正式地諮詢勞工顧問委員會(勞顧會)及立法會人力事務委員會(人力事務委員會)的委員。二零零八年七月，當局把三項認為可行及值得考慮的措施，向勞顧會及人力事務委員會匯報，包括把不支付勞審處裁斷款項訂為刑事罪行、賦權勞審處命令拖欠裁斷款項的僱主支付額外款項和披露財政狀況。 • 當局在研究各項可行措施時，已考慮持份者的意見，並認為有關措施應針對有能力但不願意付款的僱主。至於僱主無力償債的個案，破產欠薪保障基金已為有需要的僱員提供安全網。此外，支付工資及法定權利的責任，應由僱主自己承擔。因此，措施應當針對故意拖欠裁斷款項的僱主施加刑事制裁，並協助僱員執行判令。 • 當局於二零零八年七月把上述三項措施匯報勞顧會及人力事務委員會，委員普遍表示歡迎。當局在二零零八至零九年度會期內向立法會提交《2009年僱傭(修訂)條例草案》，以制定新罪行打擊不支付勞審處裁斷款項的僱主。另外兩項措拖涉及複雜的政策、法律及運作問題，當局會繼續與有關方面研究。 • 有持份者建議放寬或豁免申請法律援助的經濟能力審查和豁免僱員支付執達主任服務的費用，當局已一併研究這些建議。前者會影響申請法律援助須通過經濟審查和案情審查的重大原則。至於後者，假如判定債務人名下沒有任何物業或無意出售物業，又或判定債務人的資產無甚價值，則仍無法解決有效執行勞審處判令的問題。故此，當局建議賦權勞審處命令拖欠裁斷款項的僱主披露財政狀況的措施，以

意見／建議	當局的回應
	<p>協助僱員根據所得資料決定是否執行判令，以及以何種適當方式執行。勞工處主動加強措施，推出支援服務，向遭拖欠裁斷款項的僱員提供一站式協助。建議罪行如獲通過，可增加對拖欠裁斷款項僱主的阻嚇力，當局認為將可以大大舒緩有關問題。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 民事和刑事訴訟分開是普通法的一個重要原則，如加以改變可能會造成連帶影響。違反這原則會帶來《僱傭條例》以外的影響，必須詳加考慮。 • 當局現正檢討《公司條例》，勞工處已向有關的政府政策局提交意見，以供考慮。 • 政府現時已有政策，在處理政府服務合約的投標時，需根據財經事務及庫務局發出的財務通告第4/2006號，考慮違反《僱傭條例》及其他條例的定罪紀錄。建議罪行如在《僱傭條例》得以制定，亦會同樣獲考慮。

勞工及福利局

勞工處

二零零九年十一月