

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1824/14-15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(下稱"事務委員會")在2014-2015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2015年7月8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、並於2000年12月20日、2002年10月9日、2007年7月11日及2008年7月2日修訂的一項決議案，成立事務委員會，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2014-2015年度會期，事務委員會由18名委員組成。黃國健議員及蔣麗芸議員分別當選事務委員會正、副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

保障僱員的權益

法定最低工資制度下殘疾僱員的特別安排

4. 事務委員會一直監察法定最低工資制度自2011年推行以來的實施情況。委員察悉，《最低工資條例》(第608章)為殘疾僱員提供特別安排，讓因殘疾以致生產能力可能受損的殘疾僱

員，有權選擇進行生產能力評估(下稱"評估")，從而釐定他們應獲得不低於法定最低工資的薪酬，或收取按生產能力釐定的工資。應委員的要求，政府當局向事務委員會匯報就特別安排進行檢討的結果。

5. 委員關注法定最低工資對殘疾人士的就業機會及薪金水平的影響。據政府當局表示，有不少康復界別的持份者在檢討期間指出，法定最低工資沒有對殘疾人士的就業機會造成明顯的負面影響。此外，超過八成殘疾僱員及其僱主對評估結果表示滿意。政府當局表示，根據《最低工資條例》的規定，殘疾僱員與健全僱員同樣受到法定最低工資的保障。已選擇過渡性安排的在職殘疾僱員於評估前可保留其原有的工資水平，期間法定最低工資水平如有調整，該原有的工資水平亦會按相同的百分比而相應調整。政府當局強調，啟動評估的權利只屬於殘疾僱員，而並不屬於僱主。

6. 就部分委員關注到特別安排應否設立上訴機制以覆檢評估結果，政府當局請委員注意，上訴／覆檢的安排會把評估機制複雜化，可能對殘疾僱員帶來更大的心理壓力，繼而影響他們於評估時的表現；每隔一段時間進行覆檢，也可能會對相關的殘疾僱員產生標籤效應，或窒礙僱主聘用殘疾人士的意欲。

7. 政府當局認為，香港實施法定最低工資及相關特別安排的經驗有限，因此繼續實施評估機制是穩妥及合適的做法。政府當局向委員保證，當局會密切留意法定最低工資對殘疾人士就業的影響，以及加強各項促進殘疾人士就業的支援及服務，以確保他們有平等的機會，在公開就業市場覓得工作。

編製薪酬統計數字及檢討法定最低工資水平

8. 自政府統計處(下稱"統計處")於2009年進行強制性的收入及工時按年統計調查(下稱"收入及工時調查")，向全港業務事業單位收集僱員的工資、就業和人口特徵資料以來，政府當局每年均向事務委員會匯報調查的主要結果。

9. 不少委員察悉並關注到，最低工資委員會在建議下一年實施的法定最低工資修訂水平時，須參考前一年收入及工時調查的結果。結果，收取法定最低工資水平的低收入僱員的工資水平調整，始終無法追得上通脹。這些委員強烈要求政府

當局研究在蒐集收入及工時調查數據與實施法定最低工資修訂水平之間所出現的時間差距。

10. 據政府當局表示，最低工資委員會知悉蒐集／分析數據至實施法定最低工資修訂水平之間難免出現時間差距。最低工資委員會就法定最低工資水平作出建議時，亦已考慮多項因素，並根據宏觀經濟的展望及通脹趨勢作出不同的情景測試。

對政府外判承辦商員工的保障

11. 因應傳媒報道的一宗勞資糾紛，有公共圖書館外判服務承辦商未能履行合約責任，為公共圖書館提供人手及上架服務，以及未能向其在不同圖書館工作的僱員支付薪金，事務委員會檢視現時政府外判服務的安排，以及相關僱員在《僱傭條例》(第57章)下的權益及保障。

12. 委員質疑外判公共圖書館服務的理據，因為他們認為，提供圖書分類及上架服務屬常規職務。政府當局解釋，效率促進組在2006年檢討公共圖書館的前線及支援服務模式後提出多項建議，康樂及文化事務署(下稱"康文署")採納該組的建議，由2011年起分階段在公共圖書館實施新的服務模式。為補充部門人手，康文署亦僱用服務，以提供人手協助執行支援服務，並應付需額外人手的運作需要，包括圖書館資料的分類和上架、新資料的整理工作，以及在市民使用電腦設施時提供技術支援。

13. 鑒於欠薪事件涉及約420名僱員，委員對外判合約沒有適當保障僱員的權益表示深切關注。部分委員要求政府當局考慮把《僱傭條例》第43C條下有關建造業總承判商及前判次承判商需要為分判承判商員工墊支欠薪的責任的適用範圍，擴大至涵蓋政府合約承辦商的僱員。政府當局解釋，就政府工務合約而言，在承判商未能支付薪金或出現薪金糾紛的個案中，當局可向承判商在履行合約時或為履行合約而僱用的任何人士支付薪金。不過，當局只會於下述情況才會代承判商繳付有關索償：有關索償或糾紛須經由勞工處處理及／或由法庭裁定僱員勝訴；而政府日後可向承判商追討任何以這種方式支付的金額。如要將《僱傭條例》第43C條擴展至涵蓋建造業以外的其他行業，將會涉及重大政策改變，並會有龐大的財政影響。當局向委員保證，勞工處會協助有關僱員透過所有必需

的法律途徑，討回欠薪及其他解僱補償，並會在適當的情況下向違約承辦商就欠薪提出檢控。

14. 儘管政府當局作出解釋，但大部分委員認為政府當局應檢討應否廢除外判政府服務的安排。事務委員會通過一項議案，促請政府當局採取多項措施，包括全面檢討現行的外判制度和盡快處理與圖書館外判服務有關的欠薪事宜。

對外籍家庭傭工的保障

15. 隨着數宗外籍家庭傭工(下稱"外傭")被虐的法庭案件引起社會廣泛關注，事務委員會繼續監察有關外傭及規管為外傭介紹工作的職業介紹所的政策。

16. 委員察悉並關注到部分外傭，尤其來自印尼的外傭，因須繳付其本國中介公司收取高昂的費用及佣金而欠下巨債。到港後，該等外傭須透過為外傭介紹工作的本地職業介紹所按月償還巨債，故此他們即使僱傭權益受侵害亦往往不敢作出投訴及參與整個訴訟過程。委員促請政府當局認真正視此事，並制訂適當措施解決問題。

17. 政府當局表示，當局透過發牌、巡查及調查投訴，規管提供外傭中介服務的職業介紹所的運作，並會對違法的職業介紹所提出檢控。職業介紹所只可以向外傭收取《職業介紹所規例》(第57A章)附表2所訂明的佣金水平。外傭如發現被職業介紹所濫收佣金，他們應向勞工處作出投訴。政府當局指出，部分外傭輸出國(如印尼)要求首次擔任外傭的人士，在受聘於海外僱主前須先參加相關訓練課程。雖然香港並無境外執法權力規管海外活動，但政府當局已向有關外傭輸出國的駐港總領事館反映本港對"抵債勞工"問題的關注，並敦促他們在源頭根治問題。此外，在2014年起，當局分別與印尼及菲律賓領事館成立了一個跨部門的定期聯絡機制，以交換意見和作出協調以解決一些系統性問題，以及處理個別外傭案件。

18. 儘管政府當局作出解釋，但委員仍認為政府當局應加強規管本地的職業介紹所，以保障僱主及外傭的利益。委員獲告知，為進一步加強對職業介紹所的監管，政府當局正為業界擬備一份實務守則，當中會列出一些職業介紹所可以進行及應避免的行為(例如職業介紹所不應涉及外傭的財務或借貸事宜)。不過，委員深切關注到擬備實務守則所需的時間，以及該守則對加強規管職業介紹所的成效。據政府當局表示，當局

正聯同律政司草擬有關實務守則。勞工處處長會考慮撤銷或拒絕向任何不遵守實務守則的職業介紹所續牌。勞工處會在該份實務守則擬稿於2015年下半年備妥後，諮詢相關持份者及事務委員會。

促進僱員福利

立法規定標準工時

19. 事務委員會的另一主要關注事項是就標準工時進行立法。為使事務委員會能密切跟進有關議題，政府當局應委員的要求，定期提供標準工時委員會自2013年4月成立以來的最新工作進度。

20. 委員察悉，標準工時委員會已成立"工時諮詢"和"工時研究"兩個工作小組，分別專責廣泛的公眾諮詢及詳盡的工時統計調查，他們關注到研究顧問向標準工時委員會提交相關報告的時限及其未來路向。政府當局表示，顧問公司正編寫相關報告的最後定稿，預計可於2015年第二季提交標準工時委員會參考。此外，標準工時委員會已成立專責小組，進一步探討工時政策的未來方向，以及該委員會的下一步工作，以供標準工時委員會深入討論，以便建立共識，找出切合本港需要的工時政策方案，並於2016年第一季向政府提交報告。

21. 委員對於擬備標準工時委員會報告的時間過長表示強烈不滿。大部分委員深切關注到，鑒於第五屆立法會及現屆政府的任期將分別於2016年及2017年屆滿，即使標準工時委員會支持設立標準工時制度，要完成有關立法程序，時間上也非常緊迫。政府當局強調，標準工時委員會將緊密地按照其工作計劃行事，並如期向政府提交報告。

22. 為了可以更集中討論，事務委員會於2015年2月10日的會議上通過任命一個小組委員會研究與標準工時相關的事宜。當有騰空的名額出現，該小組委員會將會啟動，展開工作。

僱員可享有的假期

23. 委員繼續促請政府當局解決僱員可享有假期日數的差異問題。為方便了解香港僱員放取《僱傭條例》下的法定假日及《公眾假期條例》(第149章)所訂明的公眾假期的比例與

特徵，事務委員會聽取政府當局簡介一項由統計處進行的相關調查結果。

24. 大部分委員從調查結果察悉，在可享有有薪法定假日的僱員中，49.5%有放取公眾假期，他們關注到在《僱傭條例》與《公眾假期條例》下，不同的僱員可享有的假期日數並不相同。當局不劃一法定假日與公眾假期的政策，對通常每年獲得12天有薪法定假日的服務業僱員，特別是基層勞工，既不公平亦帶有歧視。這些委員認為，政府當局應在這時候檢討該兩條條例下僱員享有法定假日及公眾假期的權利。他們強烈促請政府當局加快為僱員劃一這兩類假期。

25. 不過，部分其他委員提出警告，從調查結果顯示，僱主每年就一天額外法定假日的預計合規成本為3.7億元，因此劃一法定假日與公眾假期的日數，將會為僱主帶來額外的經濟負擔，特別是低薪行業如飲食、物業管理、保安及清潔服務。當局在考慮增加法定假日的日數時，應審慎評估對營商運作及成本帶來的影響。

26. 政府當局強調，法定假日及公眾假期是兩種不同性質及背景的假期。公眾假期由《公眾假期條例》規定，是指銀行、教育機構、公共機構及政府部門不用辦公的日子，基本上是相關機構的假期。另一方面，法定假日或俗稱的"勞工假期"則為《僱傭條例》賦予僱員享有及僱主必須提供的福利，並且是經過廣泛諮詢達成社會共識後訂立的安排。此外，由於增加法定假期的日數，無論是多少天，均適用於全港所有僱主，因此當局需要小心考慮有關法例修訂對那些在應付經營成本上漲及人手減少方面能力較弱的僱主(特別是中小型企業和外傭的僱主)可能帶來的影響。

27. 據政府當局表示，勞工顧問委員會(下稱"勞顧會")成員一直忙於討論劃一法定假日及公眾假期的日數。在2015年5月的會議上，僱員代表提出若干具體建議，以供僱主代表考慮。勞工處亦會應勞顧會要求，蒐集更多資料，以供其進一步商議有關課題之用。政府當局向委員保證，當局會不時按照社會經濟情況的變化檢討勞工法例，以確保在僱員利益和僱主負擔能力之間取得合理平衡，並確保僱員可享有的法定權益，能按勞顧會僱主及僱員代表的共識逐步改善。

將2015年9月3日訂為特別假期的建議

28. 政府當局就以一次過的方式，將2015年9月3日訂為法定假日及公眾假期的建議，徵詢事務委員會的意見。部分委員雖然原則上支持立法建議，但卻關注到當局以一次過的方式，將2015年9月3日訂立為特別假期的原因和需要。部分委員亦對此建議的財政影響表示關注，因為會對大部分僱主造成一個營業日的影響，僱主需要重新安排現職僱員的職務或聘用臨時僱員，以便在2015年9月3日維持業務運作。

29. 據政府當局表示，2015年是中國人民抗日戰爭勝利70周年，中央人民政府將會於全國各地舉辦一連串大型紀念活動，並將2015年9月3日訂為國家假期。香港特別行政區政府亦將舉辦多項活動，以紀念這個重要日子。為方便市民大眾參與有關的紀念活動，銘記歷史，政府當局建議提交條例草案，以一次過的方式將2015年9月3日訂為法定假日及公眾假期。委員獲告知，據估計，按2011年工資水平計算，本港僱主就一天額外法定假日的整體合規成本為3.7億元。不過，鑒於各商業機構將有時間預早計劃以應付該額外公眾假期兼法定假日，整體經濟應可應付這一次過的建議或會帶來的影響。

30. 在事務委員會支持下，政府當局在2015年5月27日向立法會提交《特別假期(2015年9月3日)條例草案》。

強制性公積金的累算權益與遣散費和長期服務金的對沖安排 (下稱"對沖安排")

31. 事務委員會極為關注對沖安排的影響。部分委員指出，行政長官在其競選政綱曾提出逐步降低僱主對強制性公積金計劃的供款累算權益中可用作對沖安排的比例，而對於政府當局未有跟進此事，他們表示非常失望。他們強烈呼籲政府當局制訂具體工作計劃及實施時間表。據政府當局表示，有關議題是一個有廣泛影響及備受社會關注的課題，當局會繼續聆聽不同界別的意見，以及全面仔細研究有關課題。為了可以更集中討論，事務委員會及財經事務委員會同意在兩個事務委員會之下委任一個聯合小組委員會，負責研究與對沖安排相關的事宜。當有騰空的名額出現，該聯合小組委員會將會啟動，展開工作。

推動就業及發展勞動力

就業支援服務

32. 事務委員會繼續非常重視要確保勞工處提供的就業服務足以協助求職人士覓得合適的工作。鑒於現時的失業率處於3.3%的偏低水平，以及各行業的人力供求情況緊張，委員關注到政府當局可如何釋放潛在勞動力，包括提早退休人士、在家料理家務的婦女及少數族裔人士，以紓緩勞工短缺的問題。

33. 委員獲告知，勞工處透過設於港九新界的13間就業中心、兩所為飲食業和零售業設立的招聘中心、電話就業服務中心及職位空缺處理中心，為求職人士和僱主提供一系列全面及免費的就業和招聘服務。為促進招聘的效率，就業中心會舉辦分區招聘會，就近協助本區僱主。此外，勞工處為有不同需要的求職人士提供針對性的就業支援。值得注意的是，勞工處會在2015年下半年把"中年就業計劃"擴展至兼職工作，以便為40歲或以上人士(包括在家料理家務的婦女及提早退休人士)提供更多合適的兼職工作機會。至於少數族裔人士，勞工處已推行"少數族裔就業服務大使"試驗計劃，直接聘用參加了"展翅青見計劃"的少數族裔人士，在勞工處轄下的就業中心及招聘會擔任就業服務大使，希望有助就業中心主動接觸其他少數族裔求職人士及加強提供予他們的就業服務。

34. 部分委員特別關注"少數族裔就業服務大使"試驗計劃的成效。政府當局表示，有關計劃促使勞工處提供更好的服務，以配合少數族裔的就業需要。當局會在第二批就業服務大使完成在職培訓後就計劃進行檢討。勞工處會因應實際經驗和檢討結果而考慮計劃的未來路向。

35. 由於東涌有大量少數族裔及弱勢家庭需要特別就業服務，事務委員會審視新的東涌就業中心自2014年10月啟用以來，在加強對居住於偏遠地區居民的就業支援方面的成效。委員歡迎當局設立這個新的就業中心，但認為政府當局應主動接觸少數族裔社羣，提高他們對勞工處提供的就業支援服務的認識。政府當局表示，在東涌就業中心開設後，勞工處曾透過不同的途徑進行推廣，例如向東涌所有住戶郵寄以不同語文印刷的宣傳單張，以宣傳東涌就業中心的成立和提供的服務。

鼓勵就業交通津貼計劃

36. 事務委員會在本年度會期繼續監察鼓勵就業交通津貼(下稱"交津")計劃的實施情況，該計劃旨在協助低收入僱員減輕往返工作地點的交通費用負擔。事務委員會察悉政府當局正就計劃進行全面檢討，因而聽取團體對有關課題表達的意見。

37. 委員認同團體的意見，認為交津計劃每月發放同一數目的全額600元津貼，根本不足以減輕低收入工人跨區往返工作地點每月超過1,000元的交通費負擔。為此，委員強烈要求政府當局考慮上調交津的每月津貼額，並考慮按工作和居住地點的距離推行兩級津貼制。委員察悉，交津計劃截至2015年1月底已合共向86 470名申請人批出8億9,100萬元津貼，他們關注到交津計劃的參與率，遠低於政府當局提出有關撥款建議時所估計約有200 000名受惠人士的數目。他們促請政府當局加大宣傳力度，向合資格申請人推廣交津計劃。

38. 政府當局解釋，為使交津計劃簡單及易於執行，當局向每名合資格申請人每月發放同一數目的600元津貼。根據統計處在2014年第一季進行的綜合住戶統計調查，交津計劃的目標受惠人士每月乘搭公共交通工具往返工作地點的平均開支為427元，而跨區工作人士的平均開支則為475元。當局認為，為每名合資格人士每月提供600元的交通津貼，足以減輕受惠人士的交通費用負擔。當局正就交津計劃進行全面檢討，範圍包括計劃的目標、申領資格、津貼額、運作方式和成效，預計可在2015年下半年完成。當局向委員保證，進行檢討時會全面考慮團體及委員的意見。政府當局承諾在切實可行的範圍內，盡快向事務委員會匯報結果。

39. 委員亦關注到，交津計劃是否會被即將推出的低收入在職家庭津貼所取代。政府當局解釋，當局力求在2016年第二季推行低收入在職家庭津貼計劃。以一般原則來說，低收入在職家庭津貼會以家庭為單位發放，以紓緩非綜合社會保障援助的低收入在職家庭的經濟負擔，而低收入在職家庭津貼的受惠人士不應同時獲發放以住戶為基礎的交津計劃津貼。不過，在一個低收入在職家庭津貼計劃家庭中的所有在職成員(除該計劃的申請者外)或可以個人為基礎申請交津，其交津款額將會在低收入在職家庭津貼的收入審查中，計算為家庭收入。

職業安全狀況

40. 事務委員會高度重視各行業的職業安全狀況，以確保政府當局有採取足夠的預防及執法措施，保障僱員在工作間的安全和健康。委員特別關注到，建造業是各行各業中致命個案數字及意外率最高的行業。鑒於多項大型基建工程相繼展開，委員深切關注到，建造業工人是否因要趕及時間緊迫的工程期限而須承受巨大的工作壓力。他們對於當局有何具體措施保障建造業工人的職業安全表示關注。

41. 政府當局表示，一半以上的建造業致命意外均涉及工人從高處墮下。除了加強宣傳推廣以提高建造業的職業安全意識，勞工處聯同職業安全健康局(下稱"職安局")推出"職安健星級企業——裝修及維修業安全認可先導計劃"，以鼓勵中小型承建商採取安全的施工方法。在該計劃下，倘若企業是在僱員補償聯保計劃下購買勞工保險，在獲取安全認可資格後，最高可享受五折的保費優惠。此外，勞工處除了對普通工地進行一般巡察，以遏止不安全的工作方式外，亦採取新的執法模式，由勞工督察對聘用大量工人的大型基建項目地盤進行突擊巡查。

42. 部分委員指出，建造業不少新入行者是少數族裔人士，他們在工作上或會遇到溝通問題。這些委員深切關注政府當局有何具體措施提高這些工人的職業安全意識。委員獲告知，勞工處製作了一些採用清晰易明圖像的宣傳小冊子和海報，此等小冊子和海報均以不同的少數族裔語文製作。此外，勞工處亦與建造業的不同工會合作，在建築工地舉辦外展研討會，向少數族裔工人傳遞職業安全訊息。

建議修訂3條條例的補償金額

43. 政府當局建議把《僱員補償條例》(第282章)、《肺塵埃沉着病及間皮瘤(補償)條例》(第360章)及《職業性失聰(補償)條例》(第469章)下，合共18個補償項目的金額調高，並就此徵詢事務委員會的意見。

44. 委員普遍支持當局建議調高該3條條例下18個補償項目的金額，但卻對補償金額是否足夠表示關注。有意見認為，政府當局提出調整時，應考慮合資格申索人的實際需要，並且每年檢討一次，以確保釐定的補償金額更合時宜。政府當局表示，根據經勞顧會同意的既定機制，當局每兩年

檢討該3條條例下的補償金額一次。該3條條例下的補償項目的金額按照一籃子指標作出調整，包括名義工資指數、甲類消費物價指數及其他相關因素。政府當局一貫採用客觀、靈活和以數據為依歸的原則，釐定和檢討不同項目的補償金額，並會繼續這樣做。在事務委員會支持下，政府當局在2015年2月4日立法會會議上動議議案，請求立法會批准有關建議。

曾舉行的會議

45. 事務委員會在2014年10月至2015年6月底期間共舉行9次會議。事務委員會已安排在2015年7月舉行另一次會議。

立法會秘書處
議會事務部2
2015年6月29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

2014-2015年度委員名單

主席 黃國健議員, SBS

副主席 蔣麗芸議員, JP

委員 李卓人議員
梁耀忠議員
張宇人議員, SBS, JP
陳健波議員, BBS, JP
梁家騮議員
張國柱議員
葉國謙議員, GBS, JP
梁國雄議員
陳婉嫻議員, SBS, JP
梁志祥議員, BBS, MH, JP
郭家麒議員
郭偉強議員
單仲偕議員, SBS, JP
潘兆平議員, BBS, MH
鄧家彪議員, JP
鍾國斌議員

(總數：18名委員)

秘書 馬淑霞小姐

法律顧問 譚淑芳女士

日期 2014年10月9日