

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1740/18-19 號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/MP

人力事務委員會 會議紀要

日 期：2019 年 3 月 19 日(星期二)
時 間：下午 4 時 30 分
地 點：立法會綜合大樓會議室 3

出席委員：張超雄議員(主席)
何啟明議員(副主席)
梁耀忠議員
李慧琼議員, SBS, JP
黃國健議員, SBS, JP
易志明議員, SBS, JP
姚思榮議員, BBS
郭家麒議員
郭偉強議員, JP
潘兆平議員, BBS, MH
蔣麗芸議員, SBS, JP
鍾國斌議員
尹兆堅議員
朱凱迪議員
吳永嘉議員, JP
邵家輝議員
陳沛然議員
陸頌雄議員, JP
譚文豪議員
區諾軒議員
鄭泳舜議員, MH

缺席委員：邵家臻議員

出席公職人員： 議程第 III 項

勞工處副處長(職業安全及健康)
梁永恩先生, JP

勞工處助理處長(職業安全)
胡偉雄先生, JP

議程第 IV 項

勞工及福利局副局長
徐英偉先生, JP

勞工處處長
陳嘉信先生, JP

勞工處助理處長(勞資關係)
陸慧玲女士, JP

勞工處助理處長(發展)
何錦標先生

列席秘書： 總議會秘書(2)1
馬淑霞女士

列席職員： 高級議會秘書(2)1
黎靄妍女士

議會秘書(2)1
劉浩銘先生

文書事務助理(2)1
楊潔儀女士

經辦人/部門

I. 自上次會議舉行至今發出的資料文件
(立法會 CB(2)895/18-19(01)號文件)

委員察悉，自上次會議後曾發出譚文豪議員 2019 年 2 月 25 日的來函，來函就政府服務承辦商聘用的非技術員工在提供街燈清潔及維修服務時的職業安全表達關注。委員進一步察悉，事務委員會已要求政府當局就譚議員的來函所提事宜作出書面回應。

II. 下次會議的日期及討論事項

(立法會 CB(2)981/18-19(01)及(02)號文件)

2019 年 4 月的例會

2. 委員同意，事務委員會在 2019 年 4 月 16 日下午 4 時 30 分舉行的下次例會上，討論政府當局建議的下列事項：

- (a) 推廣良好人事管理文化及家庭友善僱傭措施；及
- (b) 實施修訂的法定最低工資水平的準備工作。

3. 因應最近有傳媒報道，一名患上嚴重疾病的外籍家庭傭工在合約被終止後接受醫療服務時遇上困難，主席建議並獲委員同意，事務委員會亦會在下次會議上討論有關"外籍家庭傭工享用醫療服務"的議項。

[由於主席暫時缺席，副主席代為主持會議。]

III. 提高職業安全及健康法例的罰則

(立法會 CB(2)981/18-19(03)至(04)、CB(2)988/18-19(01)、CB(2)1015/18-19(01)至(03)及 CB(2)1025/18-19(01)至(03)號文件)

4. 勞工處副處長(職業安全及健康)向委員簡介勞工處就提高職業安全及健康("職安健")法例罰則的初步修訂建議("初步建議")，詳情載於政府當局提交的文件。

5. 委員察悉由立法會秘書處擬備題為"職業安全及健康法例的罰則"的背景資料簡介。

工傷統計數字及就違反職業安全及健康法例的現行罰則水平

6. 蔣麗芸議員詢問，2017年發生的多宗致命工業意外，是否主要歸咎於持責者或僱員忽略工作安全。勞工處副處長(職業安全及健康)回應時表示，勞工處雖沒有備存有關的紀錄，但留意到在建造業發生的致命個案有9宗涉及在高空工作的工人下墮。政府已完成就該等工業意外的調查，結果顯示，雖然在其中7宗個案中，在事發時僱主已為工人提供安全帶，但處方留意到在所有個案中，現場均沒有穩固的繫穩點用以繫實安全帶。

7. 邵家輝議員認為，僱主固然應保障僱員的職業安全，但僱員對工作風險保持警覺，亦同樣重要。邵議員繼而要求當局提供資料，說明過去數年，僱員因違反《職業安全及健康條例》(第509章)第8條及《工廠及工業經營條例》(第59章)第6B條而遭檢控的個案數目。

8. 勞工處副處長(職業安全及健康)表示，過往曾有因僱員未有在其工作場所顧及人身安全及健康(包括僱員本人)而根據《職業安全及健康條例》/《工廠及工業經營條例》對其提出檢控的個案，但他手上並沒有所需的資料。事務委員會要求政府當局於會後提供有關資料。

政府當局

9. 邵家輝議員察悉，持責者根據《工廠及工業經營條例》、《職業安全及健康條例》及其附屬規例被定罪後，會被罰款最高2,000元至50萬元不等，而鑒於在2018年，就建造業致命工業意外的每張傳票的平均罰款只是大約27,000元，因此他要求當局提供資料，說明在過去多年，律政司因應勞工處的要求而就法庭對職安健罪行判處的罰則提出上訴的數目及結果。

10. 副主席認為，就職安健罪行的罰則提出覆核或上訴的申請，應由上訴法庭處理，而上訴法庭則可以參考另一套判刑指引，並考慮就職安健罪行施加較重的罰則。

11. 勞工處副處長(職業安全及健康)回應時表示，在釐定合適的判刑時，法庭一直有參考過去就類似職安健罪行施加的罰則水平。在過去 4 至 5 年，就法庭對違反《職業安全及健康條例》及《工廠及工業經營條例》下安全規定的定罪及罰則申請覆核或上訴的個案約有 90 宗。在這些申請中，律政司批准作覆核或上訴的數目不多。勞工處助理處長(職業安全)補充，在過去 5 年，就違反《職業安全及健康條例》及《工廠及工業經營條例》的個案所判罰則而向法庭提出覆核/上訴的申請有 42 宗，律政司認為其中 3 宗有充分理據，而成功覆核的個案有 1 宗。

建議修訂方向

12. 潘兆平議員表示，鑒於目前就違反職安健法例的罰則過輕，未能發揮足夠的阻嚇作用，而且過去多年致命工業個案的數目維持偏高，因此勞工界歡迎初步建議。

13. 郭家麒議員認為當局早該提出提高職安健法例罰則的建議，因為就職安健罪行的判刑過輕，與罪行的嚴重性不相稱。當局應提高違反職安健規定的罰則，以加強阻嚇力。

提高最高罰款

14. 邵家輝議員及蔣麗芸議員深切關注，當局建議把違反職安健法例內一般責任條文的最高罰款金額定為被定罪公司營業額的 10% 或 600 萬元，此罰則過於嚴厲。邵議員憂慮到，建議的罰則會嚴重影響中小型企業的營運及營商環境。

15. 副主席及陸頌雄議員表示，香港工會聯合會對提高職安健法例罰則的建議修訂方向表示支持。然而，陸議員質疑政府當局如何可確保法庭判處的刑罰與違反職安健罪行的嚴重性及嚴重後果相稱。

16. 梁耀忠議員雖然對於提高職安健法例的罰則沒有提出異議，但他質疑，若法庭判處的罰款水平依然遠低於最高罰款，有關的建議是否能有效加強阻嚇作用。梁議員進一步關注到，在建造業工程分判的做法下，總承建商可以輕易逃避在致命工業個案及意外中的法律責任。蔣麗芸議員提出類似的關注。

17. 鍾國斌議員指出，政府當局不應藉提高職安健法例的最高罰則而逼使法庭就職安健罪行判處較重刑罰。政府當局反而應認真檢視為何法庭對違法的持責者所判的實際刑罰偏低。

18. 勞工處副處長(職業安全及健康)回應委員的意見及關注時表示，與其他先進國家/地區(例如美國、新加坡、澳洲、新西蘭及加拿大安大略省)的職安健法例罰則相比，這些地方的職安健法例的最高罰款大部分遠高於香港。相比之下，香港職安健法例的罰則屬相當低。此外，《工廠及工業經營條例》及《職業安全及健康條例》的罰則已超過 20 年沒有作出修訂。為加強判罰的阻嚇力，勞工處一直致力協助法庭作出適當量刑，尤其就嚴重的案件提高對持責者的判刑。雖然法庭判處罰款的金額近年整體上稍見上升，但實際判刑仍然偏低，不足以發揮阻嚇力以達至改善職安健表現效果。政府當局一方面尊重司法機構的獨立，但亦相信司法機構會因應相關立法建議的制定而對職安健罪行施加較重罰則。此外，律政司會有更強的理據就法庭判處的罰則提出覆核或上訴。

19. 至於勞工處修訂針對僱主/東主/處所佔用人的一般責任條文的建議，勞工處副處長(職業安全及健康)表示，有關條文可被引用為"可公訴罪

行”，最高罰款金額定為 600 萬元或被定罪公司營業額的 10%(兩者以款額較大者為準)。有關建議只會適用於極高罪責或嚴重疏忽並導致嚴重後果的極嚴重違法個案。

20. 勞工處副處長(職業安全及健康)進一步表示，以營業額作為判刑的參考，有助法庭了解被定罪單位的營運規模，從而判處具足夠阻嚇力的刑罰。至於在建造業工程分判安排下的法律責任，若有足夠證據證明建造工程的總承建商及分判商未有遵循職安健法例及安全作業方式，他們均須面對檢控。過往多年政府當局曾成功對總承建商提出檢控。勞工處副處長(職業安全及健康)補充，以建造業為例，在批出工務工程合約時，投標者過往的工作安全紀錄將會成為評審標書的一項重要考慮因素。

21. 潘兆平議員要求當局澄清如何計算被定罪公司營業額的 10%，因為被定罪單位可以是另一間控股公司的附屬公司。勞工處副處長(職業安全及健康)表示，用作判刑考慮的營業額只會限於被定罪公司的營業額，而勞工處現時的構思是參考被定罪公司的報稅表上所顯示的營業額資料。

22. 區諾軒議員憂慮到，一些大企業會故意成立多間附屬公司，以逃避一旦發生工業意外而須承擔的法律責任。勞工處副處長(職業安全及健康)指出，在香港營商除了須受職安健法例規管外，還須受限於各個規管及監管機制。把一間公司分成多個較小的公司，會耗用額外的管理資源，倒不如積極調配資源改善公司的職安健系統。

重新調整罰款條文的嚴重性級別

23. 陸頌雄議員及潘兆平議員深切關注到，勞工處建議在擬議重新調整《工廠及工業經營條例》及其附屬規例的罰款條文後，降低 76 項罰款條文的嚴重性級別。

24. 區諾軒議員提述工業傷亡權益會的意見書，並與該會一樣關注到政府當局文件附件四所載，因應嚴重程度經重新調整後，《工廠及工業經營條例》中有 59 項條文的罰則被降低。

25. 勞工處副處長(職業安全及健康)解釋，當局建議將《工廠及工業經營條例》內除卻適用於僱主/東主/處所佔用人外的一般責任條文的 657 項罰款條文的最高罰款水平，經擬議調整後，劃一增加至原來的 3 倍。然而，經勞工處檢討後，發現約有 128 項條文的最高罰款額並不準確反映其嚴重性，勞工處因此根據詳載於政府當局文件第 22 段所示的分類準則，調整了這些條文的嚴重性級別，調整結果總結載於文件第 24 段。儘管如此，政府當局會因應委員的意見，檢視有關的罪行條文的嚴重性級別，尤其是級別被降低的條文。

監禁刑期

26. 副主席及陸頌雄議員不滿自職安健法例實施至今並沒有被定罪的僱主被判即時監禁。陸議員詢問政府當局有否檢視在檢控有關僱主時有何困難。副主席詢問，政府當局會否考慮要求公司董事須為在各項建造工程項目下成立的安全管理委員會的工作及發生工業意外而負上責任。

27. 勞工處副處長(職業安全及健康)表示，在法例檢討的過程中，當局留意到本港職安健法例有關監禁刑期的條文，在相關職安健罪行的嚴重程度及門檻方面，與各個海外司法管轄區大致相若。若有足夠證據證明作為持責者的個別人士(包括公司董事)須為觸犯職安健罪行負上責任，他/她便會面對檢控。因此，勞工處認為有必要加強針對職安健罪行的蒐證工作，並建議將發出傳票的時限由 6 個月延長至 1 年，讓勞工處能有充足時間，就案件進行更深入調查，以提供充分證據協助法庭在被告人被定罪後，考慮是否需要判處即時入獄的刑罰。

28. 副主席仍然關注到，難以證明某僱主故意觸犯《工廠及工業經營條例》下的罪行。為堵塞漏洞，陸頌雄議員籲請政府當局考慮就《工廠及工業經營條例》第 6A 及 6B 條提出立法修訂，使一旦因持責者疏忽而發生嚴重或致命工業意外，持責者會被判監禁刑罰。勞工處副處長(職業安全及健康)回應陸議員就檢控工作的人力資源所作的進一步查詢時表示，就修訂建議作最後定案時，會就此作出檢討。

立法時間表

29. 潘兆平議員留意到商界及僱主團體反對初步建議，他籲請政府當局要決心落實提高職安健罰則的建議，不要再遲疑。潘議員詢問就初步建議的相關諮詢工作及立法時間表為何。邵家輝議員詢問當局會否考慮延長諮詢期。

30. 勞工處副處長(職業安全及健康)表示，勞工處正諮詢相關持份者。勞工處已於 2019 年 2 月諮詢勞工顧問委員會，並會與各商會及工會(尤其是建造業)會面。視乎持份者的意見及法律草擬的進度，政府當局期望於現屆政府任期內完成有關的法例修訂。

其他事宜

31. 郭家麒議員關注到，在初步建議下，發展商或主要的總承建商不會受到懲罰。他認為除了提高職安健罰則外，採取其他措施(例如加強安全訓練)以防止同類意外再次發生，亦同樣重要。他詢問勞工處在確保建造業工人職業安全方面有何角色。

32. 勞工處副處長(職業安全及健康)澄清，就違反職安健法例發出傳票的對象是不同層面的承建商，包括總承建商。他表示，與大部分海外國家的職安健法例相似，本港法例沒有具體罰則條文針對發展商就安全表現的責任。他補充說，近年有數個海外司法管轄區已為"建造(設計及管

理)"的概念立法，此概念旨在確保在工程項目的發展階段，健康及安全事宜獲適切考慮。政府會繼續留意有關的規例在這些司法管轄區的成效。勞工處透過執行職安健法例，在保障工人安全及健康方面擔當規管角色，但沒有參與制訂工作場所的工作制度。為此，勞工處的職業安全主任會巡視工作場所，並在有需要時針對違反職安健法例的情況採取執法行動。

[主席此時恢復主持會議。]

IV. 建議在勞工處開設一個首席勞工事務主任職位以推展各項改善法定產假的措施

(立法會 CB(2)981/18-19(05)及(06)號文件)

33. 應主席之請，勞工及福利局副局長向委員簡介勞工處開設一個首席勞工事務主任的常額職位(首長級薪級第 1 點)以推展各項改善法定產假的措施的建議("該人員編制建議")，詳情載於政府當局的文件。

34. 委員察悉由立法會秘書處擬備題為"法定產假的檢討工作"的最新背景資料簡介。

35. 主席表示，委員普遍支持把《僱傭條例》(第 57 章)下的法定產假由現時的 10 星期延長至 14 星期。

36. 陸頌雄議員認為，社會有共識把《僱傭條例》下的法定產假延長至 14 星期，此做法亦符合國際標準。然而，陸議員關注到，就額外 4 星期產假涉及的產假薪酬，其比率會維持在僱員每日平均工資的五分之四，而政府承擔的款項會以 36,822 元為上限，相等於一個月薪 5 萬元的僱員在 4 星期內可得的五分之四工資。陸議員詢問出任擬議首席勞工事務主任職位的人員會否跟進這些關注事宜。

37. 副主席對該人員編制建議表示支持，他認為額外 4 星期的產假薪酬不應設上限，並籲請政府當局重新考慮建議。

38. 梁耀忠議員認為僱員應享有全薪產假，而政府當局應就產假福利進行檢討。梁議員認為，一些較高薪的僱員就額外 4 星期產假獲得的產假薪酬由於設有上限，故比率會低於就首 10 星期產假所得的產假薪酬的比率，此做法並不公平。

39. 譚文豪議員對該人員編制建議表示支持。譚議員及主席均讚賞政府當局建議修訂《僱傭條例》中"流產"的定義，讓懷孕 24 星期或以上而流產的僱員有權放取產假，而男性僱員的配偶/伴侶如在懷孕 24 星期或之後產下死胎，該名男性僱員也相應可享法定待產假。

40. 勞工及福利局副局長回應委員的意見及關注時表示，該產假方案以公帑就僱主向其僱員提供《僱傭條例》所規定的僱傭福利作永久性資助，對現行僱傭福利制度作出重大而前所未有的轉變。《僱傭條例》下的產假薪酬比率為僱員每日平均工資的五分之四，實際上已優於相關國際勞工公約訂定的不少於僱員收入三分之二的比率。當局亦留意到，在一些經濟體系，產假是無薪的，而其他一些經濟體系則可能應用法定最低工資水平。此外，有些經濟體系的產假薪酬設有上限，另外有些只會支付產假內某個時段的薪酬。經考慮所有相關因素後，為堅守審慎運用公帑的原則，當局建議就額外 4 星期產假薪酬設定上限。另外亦值得注意的是，本港月薪在 5 萬元或以內的僱員佔全港女性僱員人數約 95%(根據 2016 年的數據估計)。有鑒於此，當局建議政府就合資格女性僱員每次分娩而發還額外 4 星期(即第 11 至第 14 星期)產假薪酬的金額，會以每名僱員 36,822 元為上限，而上限會不時作出調整。為推展這項措施，政府當局需要就《僱傭條例》作出立法修訂，並從頭創立一套向僱主發還款項的機制。

41. 至於開設擬議的首席勞工事務主任職位的需要，勞工及福利局副局長進而表示，正如政府當局文件第 4(a)至(i)段所述，鑒於在制訂及實施新產假制度時涉及多層面而複雜的工作，當局需要一名資深及對勞工議題有豐富經驗的人員統領有關工作。因此，政府當局建議開設一個常額的首席勞工事務主任職位(首長級薪級第 1 點)，在勞工處轄下的專責辦事處支援下，由出任的人員統領為新產假制度發展一套全面的政策及實施框架的工作。當局有必要及早按常額編制開設該首席勞工事務主任職位，以期達到目標，在 2019 年年年底向立法會提交賦權法例，以及於 2021 年實施發還機制。

42. 潘兆平議員對該人員編制建議表示支持，並查詢勞工處推展產假方案的人力需求。他亦關注到，若開設首席勞工事務主任職位的建議不獲支持，對改善法定產假的工作有何影響。

43. 勞工及福利局副局長回應時表示，現時勞工處助理處長(勞資關係)由一名高級勞工事務主任及一名勞工事務主任所組成的籌備工作小組支援，以進行產假方案的相關工作。若開設首席勞工事務主任職位的建議不獲支持，預料會令改善法定產假的工作延遲。勞工及福利局副局長呼籲委員支持該人員編制建議。勞工處處長補充，勞工處正處理多項重要的勞工事宜，包括產假方案及取消強制性公積金制度下的"對沖"安排。勞工處的現有資源已非常緊絀，因此有急切需要開設首席勞工事務主任職位。

44. 陸頌雄議員認為，擬議的首席勞工事務主任職位亦應負責跟進延長懷孕僱員的僱傭保障期(例如延長至法定產假結束後 6 個月至 1 年)的建議。

45. 副主席表示，據他所知，女性僱員遭受懷孕歧視的情況並不限於基層僱員，亦包括較高薪的僱員。他關注到，按定期或短期合約僱用的懷

孕僱員，若在分娩前不獲續約，她們如何享有額外 4 星期法定產假薪酬的權利。

46. 區諾軒議員關注到，一些女性僱員在孕懷期間或分娩後，在工作場所遭受間接歧視的情況。他認為，擬議的首席勞工事務主任職位亦應負責從《家庭崗位歧視條例》(第 527 章)的角度研究懷孕僱員的僱傭保障。區議員進而籲請政府當局考慮修訂《僱傭條例》中的相關條文，訂明不與懷孕僱員續訂僱傭合約會被視為不合法及不合理的僱傭。

47. 勞工及福利局副局長回應委員的意見及關注時表示，現行的《僱傭條例》條文在各方面賦予懷孕僱員適當的保障，包括產假、產假薪酬、職業健康及僱傭保障等。此外，根據《性別歧視條例》(第 480 章)，僱主如基於女性懷孕而使她受到較差的待遇或解僱她，包括在懷孕期間或放取產假後復工後將她解僱，即屬違法。政府當局現時並無計劃就僱傭保障及產假薪酬權利方面修訂相關的《僱傭條例》條文。儘管如此，擬議的首席勞工事務主任職位亦會負責加強宣傳產假福利及生育保障的工作。

48. 副主席仍然關注到按短期僱傭合約聘用的僱員的生育保障，並呼籲政府當局處理有關的事宜。

49. 主席對該人員編制建議表示有所保留。他擔心，若產假延長至 14 星期，僱主會傾向不與懷孕僱員續訂短期僱傭合約。他呼籲政府當局在草擬有關的修訂條例草案時，評估產假方案對家庭及性別的影響。梁耀忠議員表示，若該首席勞工事務主任職位的主要職責亦包括檢討有關懷孕合約僱員的僱傭保障的現有安排，以及研究給予全薪產假和取消就額外 4 星期產假薪酬所設的上限的建議，他才會支持該人員編制建議。

50. 勞工及福利局副局長表示，勞動市場中並無證據顯示，僱主藉採用定期合約規避向僱員提

經辦人/部門

政府當局 供產假的法律責任。應主席的要求，政府當局答允在會後提供任何勞工處可能備有的資料，說明按定期合約聘用的女性僱員遭受懷孕歧視的情況，以及法定產假方案對性別和家庭的影響。

51. 主席總結有關討論時表示，委員支持在切實可行的範圍內盡早落實產假方案。大部分委員原則上不反對政府當局開設首席勞工事務主任職位的建議及將其提交人事編制小組委員會考慮。主席籲請政府當局在草擬有關的修訂條例草案時，備悉委員提出的關注及意見。

52. 議事完畢，會議於下午 6 時 27 分結束。

立法會秘書處
議會事務部 2
2019 年 6 月 25 日