

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1219/19-20 號文件

檔 號：CB2/PL/MP

人力事務委員會就 《2019 年僱傭(修訂)條例草案》的相關事宜 向立法會提交的報告

目的

本文件匯報人力事務委員會("事務委員會")就《2019 年僱傭(修訂)條例草案》("條例草案")的相關事宜進行的商議工作。本文件將於條例草案恢復二讀辯論的立法會會議上，根據立法會《議事規則》第 77(14)條提交予立法會省覽。

背景

2. 根據《僱傭條例》(第 57 章)，女性僱員如緊接在產假開始前已按連續性合約受僱¹，在將懷孕一事通知其僱主，並說明其擬放產假後，便有權放取一段連續 10 個星期的產假。僱員如緊接在預定產假開始前已按連續性合約受僱滿 40 星期，在將懷孕一事通知其僱主，並說明其擬放產假後，更有權獲得產假薪酬，比率为僱員每日平均工資的五分之四。僱主如沒有讓懷孕僱員放取產假，或沒有向合資格的懷孕僱員發放產假薪酬，即可被檢控，一經定罪，可處第 5 級罰款(50,000 元)。

3. 行政長官在 2018 年施政報告中宣布，政府已完成法定產假的檢討，並建議把法定產假由現時的 10 個星期延長至 14 個星期。額外 4 個星期的產假薪酬("額外產假薪酬")的比率將維持在現時產假薪酬的法定比率，即僱員每日平均工資的五分之四，以每名僱員 36,822 元為上限。政府亦會承擔額外產假薪酬，以報銷形式向僱主發還。

¹ 根據《僱傭條例》第 3 條及附表 1，僱員如連續受僱於同一僱主 4 星期或以上，而每星期最少工作 18 小時，有關的僱傭合約便屬連續性合約。

4. 勞工及福利局局長於 2020 年 1 月 8 日向立法會提出條例草案。立法會在 2020 年 1 月 15 日的會議上通過勞工及福利局局長根據《議事規則》第 54(4)條動議的議案，將條例草案的二讀辯論中止待續，但條例草案不交付內務委員會，而交付事務委員會處理。有見及此，事務委員會在 2020 年 3 月至 5 月期間共舉行了 4 次特別會議，與政府當局討論條例草案的相關事宜。

事務委員會的商議工作

5. 事務委員會察悉，條例草案的主要目的是對《僱傭條例》作出以下修訂：

- (a) 將法定產假延長 4 個星期；
- (b) 就額外產假薪酬設立上限；
- (c) 縮短"流產"的定義中所述的懷孕期；
- (d) 容許以到診證明書，作為女性僱員就接受產前檢查當日有權獲得疾病津貼的證明；及
- (e) 就過渡及相關事宜訂定條文。

事務委員會亦察悉，條例草案如獲通過，將自勞工及福利局局長以憲報公告指定的日期起實施。據政府當局表示，合資格的女性僱員，如符合 40 星期的規定及《僱傭條例》所訂的其他現行資格準則，並在該日期當日或之後分娩，她將可享有 14 個星期產假及獲得額外產假薪酬。

6. 事務委員會就條例草案進行的商議工作摘述於下文各段。

根據《議事規則》第 54(4)條將條例草案交付事務委員會處理

7. 部分委員深切關注到，根據《議事規則》第 54(4)條把條例草案交付事務委員會而不是交付內務委員會處理，是史無前例的安排。該等委員強烈認為，由事務委員會審議條例草案的詳細內容，做法並不恰當，亦偏離立法會將法案交由法案委員會審議的慣例。他們特別關注到，由事務委員會審議條例草案，是未有依循正當程序的做法。

8. 然而，部分其他委員則認為，鑒於立法會已通過根據《議事規則》第 54(4)條動議的議案，將條例草案交付事務委員會處理，因此由事務委員會檢視條例草案在政策方面的事宜，是合乎規程的做

法。這些委員指出，在 2019-2020 年度會期內務委員會主席選出之前，內務委員會未能妥為履行其職能，包括就某項被視為有需要詳加審議的法案成立法案委員會。若待內務委員會選出主席後才就條例草案成立法案委員會，便不大可能在本屆立法會任期內通過條例草案。

9. 事務委員會的法律顧問請委員參閱《議事規則》第 54(4)條，當中訂明".....，辯論須中止待續，而該法案須交付內務委員會處理，除非立法會就任何議員在獲得立法會主席的同意後提出的一項可無經預告而動議的議案另有命令"。根據《議事規則》第 54(4)條，某項法案的二讀辯論中止待續後，該項法案一般會交付內務委員會處理，但此規定並不排除立法會可命令將條例草案交付事務委員會處理。此個案的情況是，立法會已通過根據《議事規則》第 54(4)條動議的議案，將條例草案交付事務委員會處理。法律顧問表示，按照《議事規則》第 77(3)條及事務委員會的職權範圍，事務委員會可集中研究條例草案在政策方面的事宜。與法案委員會的運作不同，事務委員會一般不會逐項審議條例草案的條文。然而，事務委員會可檢視條例草案的條文是否已充分反映政策原意。

10. 經討論後，委員同意按照《議事規則》第 77(3)條及事務委員會的職權範圍，事務委員會將集中研究條例草案在政策方面的事宜。雖然事務委員會不會逐項審議條例草案的條文，但在有需要時會檢視條例草案的條文是否充分反映政策原意。委員進一步同意，事務委員會會就條例草案相關事宜的商議工作，向立法會提交報告。

延長產假日數

11. 委員普遍支持把法定產假日數由現時的 10 個星期延長至 14 個星期的建議，並籲請當局盡早實施有關的立法建議。然而，部分委員關注到，香港法定產假日數延長後，仍少於其他一些經濟體系，例如新加坡、英國和法國等。該等委員詢問，條例草案只把產假日數延長 4 個星期，當中的考慮因素為何。

12. 政府當局表示，不同地方會因應當地的獨特情況(例如經濟發展、社會保障及社會福利制度等)而有不同的產假福利。根據勞工處就一些經濟體系的產假福利進行的研究結果，不同地方的法定產假日數各有差異。再者，在大部分這些地方中，向放取產假的僱員支付的產假薪酬是由公共基金/國家保險全數承擔，或由公共基金/國家保險以及僱主分擔，因此不宜將香港和其他地方的產假安排作直接比較。政府會繼續按照香港社會的轉變和經濟發展的步伐、僱員利益及僱主的負擔能力，小心考慮以循序漸進方式改善僱員的權益和福利。

推行額外 4 個星期產假

13. 就推行延長產假的建議，政府當局強調會致力在切實可行的情況下盡快推展有關建議。在提出條例草案的同時，勞工處亦正開發新的發還款項計劃，以向僱主發還已支付合資格僱員的額外產假薪酬。如在 2019-2020 年度會期內通過條例草案，以及開發新款項發放資訊系統²的撥款獲財務委員會批准，預計發還款項計劃可於 2021 年年底前推行。然而，若在本屆立法會會期內未能通過條例草案，及/或撥款未獲批准，建議的款項發放資訊系統的相關推展工作便會延遲。

14. 對於額外 4 個星期產假及發還款項計劃預計均會在 2021 年年底前實施，部分委員質疑兩者是否有需要一次過推行。他們認為，政府應履行行政長官在 2018 年施政報告中所作的承諾，從速將法定產假延長至 14 個星期。依該等委員之見，條例草案獲通過及刊憲後，懷孕僱員應即可享有延長的產假及獲得額外產假薪酬。在發還款項計劃及相關的款項發放資訊系統完成開發之前，有關的僱主可先向其合資格僱員支付額外產假薪酬，其後才向政府申領發還款項。

15. 郭家麒議員表示有意以其名義就條例草案第 1 條提出一項修正案，使符合《僱傭條例》下相關規定的懷孕僱員，於《2019 年僱傭(修訂)條例》("《修訂條例》")在憲報刊登當日起，即可享有 14 個星期的產假。郭議員要求政府當局採納其建議而動議的一項議案，獲事務委員會通過。

16. 政府當局表示，根據郭議員的建議，《修訂條例》在憲報刊登時，僱主便須向僱員支付額外產假薪酬，遠遠早於發還款項計劃推出的時間。這會影響有員工放取產假的僱主的現金流和人手調配安排，亦偏離條例草案建議的安排和勞工顧問委員會("勞顧會")的共識。政府當局進一步表示，條例草案通過後，政府須進行廣泛宣傳及推廣活動，讓公眾了解和認識新規定，並讓僱主作出所需安排以符合新規定。考慮到款項發放資訊系統在財務委員會批准撥款後的開發工作所需的籌劃時間，預計發還款項計劃可在 2021 年年底前推行。因此，條例草案建議《修訂條例》將於勞工及福利局局長以憲報公告指定的日期起實施。

² 政府當局曾於事務委員會 2020 年 1 月 21 日的會議上，就開發新款項發放資訊系統以推行延長《僱傭條例》下法定產假的建議，簡介其撥款建議。有關發還額外法定產假薪酬的事宜，請參閱下文第 17 段。

額外產假薪酬

17. 事務委員會察悉，目前的產假薪酬法定比率(即僱員平均每日工資的五分之四)，將會適用於就延長產假的額外產假薪酬，但以每名合資格僱員 36,822 元為上限。36,822 元的上限相等於每月工資 50,000 元的僱員在 4 個星期內可得的五分之四薪酬。³ 額外的產假薪酬將會由政府以發還方式全數承擔，惟僱主須已向合資格僱員支付產假薪酬及向政府申請發還款項。據政府當局所述，如僱員現時根據《僱傭條例》有權獲得 10 個星期的產假薪酬，則在《修訂條例》開始實施後，僱主須按照其一向支付該 10 個星期產假薪酬的方法，在正常糧期向僱員支付額外 4 個星期法定產假的薪酬。僱主可透過一個行政計劃，向政府申領發還已支付僱員的額外 4 個星期產假薪酬，惟須提交向合資格女性僱員支付相關款項的證明等。委員進一步獲悉，參考 2018 年的情況，額外產假薪酬的每年經常性開支估計約為 4 億 4,400 萬元。

18. 委員歡迎由政府承擔額外產假薪酬的建議，並察悉商界普遍支持發還款項計劃，因為這有助減輕僱主支付額外產假薪酬的財政負擔。

19. 至於承擔額外產假薪酬的開支，據政府當局表示，大部分國家/地方均以勞資雙方共同供款的社會保險支付全部或部分產假薪酬。若產假薪酬開支全由個別僱主承擔，對女性僱員的就業機會便會有不良影響。經參考國際勞工組織所建議的產假標準及其他經濟體系的做法，政府認為適宜承擔責任，支付額外產假薪酬的開支。至於對財政的影響，政府當局表示，有關建議並非過渡安排，而是政府長久的承擔，目的是改善懷孕僱員的僱傭福利，同時保障她們的就業機會。

就額外產假薪酬設定上限

20. 大部分委員質疑就額外產假薪酬設定 36,822 元上限的理據何在。該等委員認為，擬議的安排對較高薪的女性僱員不公平，這些僱員就額外 4 個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 個星期產假所得的產假薪酬的比率。部分委員亦關注到，擬議的安排會否對較高薪的僱員構成歧視。該等委員指出，勞顧會就額外 4 個星期產假的產假薪酬設定上限一事未有達成共識，

³ 根據《僱傭條例》計算每月工資 50,000 元的僱員就該 4 個星期的產假薪酬為：[(50,000 元 x 12 月/365 日) x 28 日 x 4/5 = 36,822 元]。

因此他們強烈促請政府當局認真考慮撤銷或調高就額外產假薪酬所設的上限。

21. 政府當局表示曾研究其他經濟體系的產假福利，並發現大部分這些經濟體系的產假薪酬設有上限或一些其他限制。在其他一些經濟體系，只會支付產假內某個時段的薪酬。政府當局指出，目前的產假建議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。基於女性僱員的工資額幅度甚廣，以及為確保公帑運用得宜，政府承擔的款項應以涵蓋大多數僱員為目標，而非用於發還予個別薪酬特別高的僱員。本港月薪在 50,000 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)。

22. 關於委員就設定一個涵蓋 99% 女性僱員的上限及撤銷有關上限所提出的查詢，政府當局回應時表示，參考 2018 年的情況，若要把上限設定為涵蓋 99% 女性僱員，相應的每月工資便是大約 100,000 元。若不就額外產假薪酬設定上限，政府須額外承擔的每年經常性開支約為 3,100 萬元(根據 2018 年的數據計算)。然而，政府當局強調，若產假薪酬不設上限，政府資助中一大部分便會用作支付薪酬特別高的女性僱員的額外產假薪酬，這與此組別合資格女性僱員的數目不成正比。

23. 因應政府當局的回應，張超雄議員提交了就條例草案第 13 條的擬議修正案，供事務委員會考慮。該項擬議修正案旨在把額外產假薪酬上限調高至 100,000 元，相等於每月工資 136,000 元的僱員在 4 個星期內可得的五分之四薪酬。張議員動議的一項議案，即是由事務委員會主席代表事務委員會動議上述擬議修正案，獲過半數出席會議的委員通過。

24. 另一方面，郭偉強議員亦提交了就條例草案第 13 條的擬議修正案，供事務委員會考慮。該項擬議修正案旨在把額外產假薪酬上限調高至 73,644 元，相等於每月工資 100,000 元的僱員在 4 個星期內可得的五分之四薪酬。委員察悉，郭議員將會以其名義動議上述擬議修正案。

25. 關於委員的查詢，問及該兩項調高額外產假薪酬上限的擬議修正案會對公帑支出有何影響，政府當局回應時重申，經考慮所有相關因素，當局認為應按條例草案所建議，就額外產假薪酬及向僱主發還的款額設定上限。儘管如此，當局會不時檢討有關的上限，因此發還款額亦會相應作出調整。然而，僱主可給予優於《僱傭條例》所訂的產假福利。

產假薪酬比率

26. 部分委員指出，產假薪酬比率自 1995 年生效以來一直維持在僱員平均每日工資的五分之四，但條例草案並不會修訂此比率，他們對此表示失望。此外，把產假薪酬比率與侍產假和病假的薪酬比率看齊，亦是不恰當，因此當中的性質並不同。該等委員促請政府當局就相關薪酬比率進行檢討，尤其是將法定產假薪酬比率提高至全薪。

27. 政府當局表示，額外產假薪酬比率將會維持在僱員平均每日工資的五分之四。事實上，《僱傭條例》把產假薪酬比率訂於僱員平均每日工資的五分之四，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。政府當局進一步表示，當局無意把產假薪酬比率由五分之四提高至全薪。

檢討機制

28. 為進一步加強生育保障及女性僱員的福利，部分委員認為政府當局應考慮在條例草案中明確訂明法定產假的檢討機制，特別是額外產假薪酬上限的檢討時間表。部分委員亦指出，勞顧會並未就應否在條例草案訂明法定產假及相關福利的檢討時間表進行討論。因此，他們詢問在甚麼情況下會就法定產假及相關福利(包括額外產假薪酬上限)展開檢討。

29. 政府當局表示，待《修訂條例》開始實施後，當局會按政策實施後的實際情況，以及本港的社會轉變和經濟發展，不時進行檢討。相對於在條例草案中硬性訂明法定產假及相關福利(包括額外產假薪酬上限)的檢討時間表，政府當局認為，適時檢討勞工法例的既定安排更為靈活，更能適時地因應香港社會實際情況就法定產假作出檢討。

30. 大部分委員均不認同政府當局的回應，並強烈促請政府當局重新考慮有關建議，在條例草案中訂明法定產假及相關福利的檢討時間表。然而，政府當局重申其意見，認為沒有需要在條例草案訂明法定產假及相關福利的檢討機制或時間表。

31. 因應政府當局的回應，黃碧雲議員提交了就條例草案第 6(4)條的擬議修正案，供事務委員會考慮。該項擬議修正案旨在對勞工處處長施加一項法定責任，規定須在《修訂條例》生效起計每 12 個月就額外產假薪酬上限的水平作出檢討，而修訂後的款額不得低於現行水平。另一方面，張超雄議員亦提交了就條例草案第 6(4)條的擬議修正案，供事務委員會考慮。該項擬議修正案旨在

規定就額外產假薪酬上限水平作出的修訂須經立法會審批，即先審議後訂立的程序。黃碧雲議員及張超雄議員分別動議的議案，即是由事務委員會主席代表事務委員會動議該兩項擬議修正案，獲過半數出席會議的委員通過。

32. 政府當局指出，目前《僱傭條例》並沒有就任何在該條例內的僱員福利訂明強制及定期的檢討。黃碧雲議員在其擬議修正案中規定政府進行的檢討，屬強制及定期性質，這與政府因應情況適當地進行的檢討截然不同。政府當局亦表示，按條例草案所建議，勞工處處長可藉憲報刊登的公告，修訂《僱傭條例》附表 1A 中指定的額外產假薪酬的最高款額，即是經先訂立後審議的程序。經先訂立後審議的程序制定的附屬法例，通常在審議期屆滿後便實施，而須經立法會審批的附屬法例，其審議通常較長，亦因此會令實施日期延後。

修訂"流產"的定義

33. 根據《僱傭條例》第 2(1)條，"流產"的定義是指在懷孕 28 個星期內排出不能於產後存活的成孕物體。事務委員會察悉，條例草案的目的之一，是修訂"流產"的定義，將該定義中所述的懷孕期縮短至 24 個星期。委員普遍歡迎及支持擬議的修訂，使懷孕 24 個星期或以後產下不能存活嬰兒的合資格女性僱員有權獲得產假。

34. 部分委員指出，在《僱傭條例》下，懷孕僱員若在懷孕 24 個星期內流產，她們只有權獲得病假及疾病津貼。該等委員認為這些僱員應有權獲得產假。有意見認為，政府當局應藉此機會考慮為這些女性僱員設"流產假"。

35. 政府當局表示，沒有計劃檢討若懷孕僱員在懷孕 24 個星期內流產，她們在《僱傭條例》下有權享有的假期。值得注意的是，經考慮香港婦產科學院發出的相關指引等事宜，當局提出一項技術性修訂，更新《僱傭條例》下"流產"的定義，以配合現行的醫學定義及做法。

容許以到診證明書作為證明

36. 目前，根據《僱傭條例》第 33 條，接受產前檢查而缺勤的女性僱員，如能出示指明醫療專業人員簽發的適當的醫生證明書，可有權獲得疾病津貼。然而，《僱傭條例》第 33 條並不涵蓋在產前檢查獲發的到診證明書。

37. 委員歡迎及支持以下建議：由受過專業訓練的人員簽發的到診證明書，可獲接納為合資格僱員就其懷孕有權獲得疾病津貼的證明文件。

就條例草案提出的擬議修正案

38. 委員察悉，政府當局未有表示有意就條例草案提出任何修正案。將會由事務委員會主席代表事務委員會提出的修正案，已在上文第 23 及 31 段闡述。事務委員會亦察悉，郭家麒議員及郭偉強議員已表示有意分別就條例草案提出修正案，詳情載於上文第 15 及 24 段。

39. 事務委員會法律顧問表示，某項擬議修正案是否可以提出，是由立法會主席決定，當中所考慮的包括，若政府當局基於擬議修正案與條例草案的主題無關，以及具有《議事規則》第 57(6)條所指由公帑負擔的效力，因而表示反對，則該項擬議修正案是否符合《議事規則》第 57(4)(a)及 57(6)條。法律顧問又表示，黃定光議員曾就《2018 年僱傭(修訂)條例草案》提出擬議修正案，旨在規定勞工處處長須每隔一段特定時間檢討侍產假日數，而在該次情況中考慮是否可以提出該項擬議修正案時，立法會主席信納，擬議修正案具有《議事規則》第 57(6)條所指由公帑負擔的效力，因此裁定不可提出。

40. 委員亦察悉，待事務委員會完成就條例草案的商議工作後，勞工及福利局局長將會根據《議事規則》第 54(5)條作出預告，恢復條例草案的二讀辯論。

立法會秘書處

議會事務部 2

2020 年 6 月 17 日