

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1231/2025 號文件

檔 號：CB2/BC/6/25

《2025 年職工會(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2025 年職工會(修訂)條例草案》委員會(“法案委員會”)的商議工作。

背景

2. 根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》(“《基本法》”)第二十七條，香港居民享有結社的自由，以及組織和參加工會的權利和自由。《香港人權法案條例》(第 383 章)所載的《香港人權法案》第十八條亦訂明關於結社自由的權利。《職工會條例》(第 332 章)旨在為職工會的登記和規管理制度等事宜訂定條文。該條例由勞工處轄下的職工會登記局(“登記局”)負責執行，依法促進健全的職工會管理及負責任的職工會制度，並確保職工會依法及依據其組織規則管理會務。

3. 根據《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》(“《香港國安法》”)第九條，香港特別行政區(“特區”)政府應當採取必要措施，就社會團體等涉及國家安全的事宜，加強宣傳、指導、監督和管理。“社會團體”包括根據《職工會條例》登記的職工會。《維護國家安全條例》(2024 年第 6 號條例)(“《國安條例》”)第 8 條訂明，凡特區的法律授予某人(包括登記局局長)任何職能，該職能須理解為包括維護國家安全的責任。據此，登記局局長在作出執行其職能上的任何決定時，須將國家安全視為最重要的因素，並據此給予適當的考慮。

4. 據政府當局所述，在 2019 年“黑暴”後，有些別有用心的人及團體意圖以組織職工會作為幌子，進行危害國家安全的行為及活動。政府當局有責任修訂《職工會條例》，加強登記局局長監督及管理職工會的法定權力，以更有效履行在《香港國安法》及《國安條例》下維護國家安全的責任。

《2025 年職工會(修訂)條例草案》

5. 《2025 年職工會(修訂)條例草案》(“《條例草案》”)於 2025 年 4 月 17 日在憲報刊登，並於 2025 年 4 月 30 日的立法會會議上首讀。《條例草案》旨在修訂《職工會條例》及其附屬法例，主要目的為：(a)賦權登記局局長可基於維護國家安全的需要，拒絕職工會的登記或合併申請；(b)禁止被裁定犯危害國家安全罪行的人，在任何職工會任職或簽署任何職工會的登記申請書；(c)規管職工會收取和使用境外勢力提供的資助或捐贈；(d)對職工會屬或成為境外組織成員，以及對職工會理事會成員擔任境外組織幹事訂定規管；(e)賦權登記局局長在職工會登記被取消的上訴待決期間，委任管理人接管該職工會的財產的管理；(f)加強登記局局長及獲授權人員的執法權力；(g)調整《職工會條例》所訂罪行的罰則；(h)在其他方面完善職工會規管理制度；以及(i)作出相關及雜項修訂。

6. 政府當局所闡釋《條例草案》的主要條文的詳情，載於勞工及福利局和勞工處於 2025 年 4 月 16 日發出的立法會參考資料摘要(檔案編號：LD RTU/12-2/5/9 (C))第 9 至 12 段。

法案委員會

7. 內務委員會在 2025 年 5 月 2 日的會議上，同意成立法案委員會研究《條例草案》。陳勇議員及李鎮強議員分別擔任法案委員會的主席及副主席。法案委員會的委員名單載於附錄 1。

8. 法案委員會與政府當局舉行了 2 次會議，並邀請各界就《條例草案》提交意見書。曾向法案委員會提交意見書的團體的名單載於附錄 2。政府當局已應法案委員會要求，就該等意見書作綜合書面回應(立法會 CB(2)1099/2025(03)號文件)。

法案委員會的商議工作

9. 委員察悉，結社自由的權利並非絕對或不受限制。根據《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》，有關權利是可以為達致保障國家安全、公共安全、公共秩序或他人的權利和自由等情況下，根據法律作出限制。委員亦察悉，在“黑暴”後，登記局在2019年11月至2020年5月共接獲超過4 000宗職工會登記申請，遠多於緊接的前5年間每年只接獲15宗申請的平均數。截至2024年年底，該等申請中按《職工會條例》獲登記的700多個職工會當中，其後有超過190個因自行解散、自行請求取消登記或違反《職工會條例》而被撤銷登記；其餘的登記申請則已被撤銷。因應上述情況，委員認同有需要加強《職工會條例》對職工會的規管。他們認為，《條例草案》能針對性地加強維護國家安全，同時顧及香港居民組織和參與職工會的自由和權利，對合法合規職工會的運作不會構成任何負面影響。

10. 委員亦察悉，政府當局除了就維護國家安全而對《職工會條例》提出修訂建議外，當局亦藉此機會，提出其他修訂建議，以進一步完善職工會的規管制度。委員支持《條例草案》，以促進職工會的健康發展。法案委員會的商議工作於下文綜述。

賦權登記局局長可基於維護國家安全的需要而拒絕職工會的新登記或合併申請

《條例草案》的建議

11. 目前，《國安條例》第60條訂明，保安局局長可基於維護國家安全¹的需要，藉在憲報刊登的命令，禁止《國安條例》第60(3)條指明的組織（包括根據《職工會條例》登記的職工會）在特區運作或繼續運作。被禁止運作的組織在該項命令生效時即屬已解散，而其根據任何指明條例所獲的註冊即屬已取消。

¹ 《國安條例》第4條訂明“國家安全”的涵義。根據該條文，在《國安條例》或任何其他條例中，提述國家安全，即提述國家政權、主權、統一和領土完整、人民福祉、經濟社會可持續發展和國家其他重大利益相對處於沒有危險和不受內外威脅的狀態，以及保障持續安全狀態的能力。

就已根據《職工會條例》登記的職工會而言，當命令生效時，有關職工會即屬已解散，而其在《職工會條例》下的登記亦會被取消。《國安條例》就有關命令不設上訴機制。

12. 作為一項防止任何進行危害國家安全行為或活動的組織登記成為職工會的措施，《條例草案》建議在《職工會條例》加入新訂第 7(1A)條，以賦權登記局局長，如合理地相信拒絕登記某職工會是維護國家安全所需者，可拒絕登記該職工會。此外，《職工會條例》擬議新訂第 27(1A)條賦權登記局局長，如合理地相信拒絕同意已登記職工會擬進行的合併是維護國家安全所需者，亦可拒絕同意該擬進行的合併。

13. 據政府當局所述，登記局局長在決定拒絕登記某職工會或拒絕同意某項擬進行的合併是否為“維護國家安全所需者”時，會根據《國安條例》第 4 條訂明的“國家安全”的涵義，考慮包括但不限於以下的因素：申請職工會登記的發起人²或擬合併職工會的背景、職工會的宗旨和規則，以及發起人或職工會曾從事的行為或活動等。登記局局長在作出決定時，亦須根據《國安條例》第 8(3)條，將國家安全視為最重要的因素，並據此給予適當的考慮。如有需要，登記局會就個別申請諮詢相關政策局/部門及律政司，以確保在維護國家安全的需要和保障香港居民組織及參加職工會的權利之間取得合理平衡。

登記局局長的有關決定不設上訴機制

14. 根據《條例草案》的建議，就登記局局長根據《職工會條例》擬議新訂第 7(1A)條拒絕登記某職工會的決定，或根據《職工會條例》擬議新訂第 27(1A)條拒絕給予同意的決定，申請人不得提出上訴。政府當局表示，不設上訴機制的建議與上文《國安條例》有關禁止從事危害國家安全活動的組織運作的機制相同。然而，有關決定可受司法覆核。委員注意到，《國安條例》第 60(4)條訂明，保安局局長如事先沒有給予有關組織機會，就為何不應作出相關命令而作出該組織認為

² 即職工會登記申請書(第 1 款表格)的簽署人。根據《職工會條例》第 5(3)條，每一份職工會登記申請書，須由該職工會不少於 7 名有表決權會員簽署。

適當的陳詞或書面申述，則不得作出該項禁止組織運作的命令。委員認為，登記局局長在作出上述決定前，亦須先給予該等職工會作出陳詞或書面申述的機會，以確保登記局局長作出決定的程序符合普通法的自然公義原則，並減低有關決定被司法覆核的風險。

15. 政府當局向法案委員會保證，作為公職人員，登記局局長在作出任何影響公眾權利、利益或合理期望的決定時，須遵守自然公義的原則及程序。因此，登記局局長在作出拒絕職工會的登記申請或已登記職工會的合併申請的決定前，會考慮是否有需要給予有關職工會登記申請的發起人或擬合併的職工會作出申述的機會。為釋除疑慮，勞工及福利局局長會在動議恢復《條例草案》二讀辯論的發言中清楚闡明上述安排。

16. 委員關注，若只擬以行政措施而非以立法方式明文規定登記局局長在行使相關權力前，須考慮是否有需要給予有關發起人或職工會申述的機會，兩者在確保有關程序符合自然公義原則方面是否有實質分別。政府當局表示，委員無需有此憂慮，理由是現行《職工會條例》及《條例草案》的擬議條文均沒有包含任何豁除給予受影響人申述機會的字眼。因此，法庭在詮釋相關條文時，不會豁除受影響人按普通法可獲的有關權利。換言之，登記局局長在作出上述決定前，須遵守自然公義的原則及程序，考慮是否有需要給予有關職工會登記申請的發起人或擬合併的職工會作出申述的機會。

禁止被裁定犯指明罪行的人任職為職工會職員或簽署職工會的登記申請書

《條例草案》的建議

17. 根據《職工會條例》現行第 17(3)條，任何被裁定犯該條例附表 1 所指明的 4 類罪行(即涉及欺詐；不誠實；脅迫；身為三合會會員的罪行)的人，除非經行政長官會同行政會議同意，在其被定罪當日或由監獄獲釋當日(以較後者為準)

起計的 5 年內，不得任職為已登記職工會的職員³。《條例草案》建議在該條加入上述人士亦不得簽署任何職工會的登記申請書的限制，該限制同樣可經行政長官會同行政會議同意而獲免除。

18. 據政府當局所述，由於危害國家安全的罪行較現行指明的罪行嚴重，應就被裁定犯危害國家安全罪行的人出任職工會職員或成立新職工會施加較嚴格的限制。就此，《條例草案》建議在《職工會條例》加入新訂第 17(2A)條，禁止被裁定犯《職工會條例》附表 1 擬議第 1 部所指明的罪行(即任何危害國家安全的罪行⁴)的人，自其被定罪當日起，簽署任何職工會的登記申請書，或在任何已登記職工會任職為職員。《條例草案》建議，上述擬施加於被裁定犯任何危害國家安全的罪行的人的限制，不能經行政長官會同行政會議同意而獲免除。

就維護國家安全而施加的限制的合理性

19. 鑑於根據《職工會條例》擬議新訂第 17(2A)條，被裁定犯危害國家安全的罪行的人將永久喪失任職為職工會職員或作為新職工會登記發起人的權利，法案委員會法律顧問要求政府當局向法案委員會闡釋，就《基本法》第二十七條及《香港人權法案條例》第十八條而言，根據該條文施加的限制能否符合 希慎興業有限公司 訴 城市規劃委員會 [2016] 6 HKC 58 一案所訂包含 4 個步驟的相稱性驗證準則(“相稱性驗證準則”)。

20. 政府當局表示，相稱性驗證準則要求該項限制必須(1)為了達致正當合理的目的；(2)與該目的有邏輯關連；

³ 有關法案委員會就《職工會條例》“職員”的擬議定義的商議工作，見下文第 22 至 23 段。

⁴ 《國安條例》第 7 條關乎危害國家安全的罪行的涵義適用於任何其他條例，包括《職工會條例》。根據該條文，危害國家安全的罪行，包括(a)《香港國安法》下的四類罪行；(b)《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法第四十三條實施細則》下的罪行；(c)《國安條例》所訂的罪行；及(d)特區的法律下其他危害國家安全的罪行。

(3)沒有超越為達致該目的所需的程度；及(4)在帶來的社會利益與受保護的個人權利所受到的影響之間取得合理平衡。依當局之見，該項限制能通過上述相稱性驗證準則。首先，施加限制旨在保障職工會免受被裁定犯危害國家安全罪行人士的不良影響，並防止別有用心的被定罪人士藉成立新職工會進行非法或違規活動，從而維護國家安全。《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定、以及《基本法》及《香港人權法案》，均容許為達致維護國家安全等合法目的所必要者，而依法律規定對結社自由的權利作出限制。而該項限制與其目的有明確的邏輯關連。其次，鑑於被裁定犯危害國家安全罪行的人，其誠信及是否適合擔任職工會職員或作為申請新職工會登記的發起人，難免會受到質疑，施加較嚴格的限制是合乎比例及符合“非明顯沒有合理基礎”的標準。此外，該項限制並沒有禁止被裁定犯危害國家安全罪行人士成為職工會會員或以有表決權會員的身份就已登記職工會的事務作出表決，從而保障他們為維護自身職業權益而加入及參與職工會的權利。

出任職工會籌備委員會成員的資格

21. 委員關注到，被裁定犯危害國家安全的罪行的人可能以出任職工會籌備委員會成員，或透過指派他人擔任擬登記的職工會發起人，以規避上述限制，並藉此操控職工會進行非法或違規的活動，危害國家安全。有委員建議，《職工會條例》擬議新訂第 17(2A)條有關禁止被裁定犯危害國家安全的罪行的人出任作為擬登記職工會發起人的限制，應擴大至出任職工會籌備委員會的成員。政府當局向法案委員會解釋，登記局局長如合理地相信，某擬登記的職工會發起人是被裁定犯危害國家安全的罪行的人所操控，可考慮根據《職工會條例》擬議新訂第 7(1A)條，基於維護國家安全的需要拒絕登記該職工會。⁵因此，政府當局認為沒有需要在《職工會條例》中再加入額外限制。

⁵ 有關法案委員會就《職工會條例》擬議新訂第 7(1A)條的商議工作，見上文第 11 至 16 段。

“職員”的擬議定義

22. 作為一項相關事宜，委員察悉，《條例草案》建議把《職工會條例》第 2 條下“職員”的定義，由就職工會、職工會分會或職工會聯會而言，“包括其理事會的任何成員”，修訂為“指其理事會的任何成員”，但不包括核數師。委員要求政府當局說明上述修訂對該描述所涵蓋人士的範圍，以及該等人士在《條例草案》下須負的責任或所受的規管的影響。

23. 政府當局表示，職工會是由會員組成，其最高權力架構在會員大會。在會員大會授權下，理事會負責管理職工會的事務，而理事指理事會的核心成員。⁶ 根據《職工會條例》現行第 2 條，某職工會的職員包括理事及其他根據該職工會的規則委任的理事會成員⁷，例如權益主任及福利主任等，但不包括核數師。職工會職員負責管理職工會的事務。部分職工會會聘用受薪人員⁸協助理事會處理職工會的事務，包括行政及文書工作等。所有職工會職員(包括理事)均有責任確保職工會的運作符合《職工會條例》及在登記局登記的規則。《職工會條例》現行第 17 條有關職工會職員資格的規定適用於所有職員，現行第 61 條有關職工會犯罪時其職員法律責任的條文亦適用於所有職員。上述有關“職員”定義的修訂屬技術性質，不會改變有關人士在《職工會條例》下須負的責任或所受的規管。

⁶ 根據《職工會條例》現行第 2 條，“理事會”指受職工會、職工會分會或職工會聯會(視屬何情況而定)的會員委託管理該會事務的團體。“理事”指當其時執行理事會的會長、主席、副主席、秘書或司庫職能的人。

⁷ 根據《職工會條例》現行附表 2，所有職工會的規則必須訂定關於以投票方式委任理事會成員的條文。

⁸ 根據《職工會條例》現行第 2 條，“受薪人員”就職工會、職工會分會或職工會聯會(視屬何情況而定)而言，指由該會的理事會委任並按其指令行事，而且是從該會的職工會經費中支薪的文員或其他人。

規管職工會收取及支用境外勢力提供的資助或捐贈

《條例草案》的建議

24. 《條例草案》建議在《職工會條例》加入新訂第 34A 條，規定如某已登記職工會的職員知道或有理由相信任何境外勢力⁹將會向該職工會提供資助或捐贈，該職工會須在接受該等資助或捐贈前，向登記局局長提出申請。如任何境外勢力向某已登記職工會提供資助或捐贈，而該職工會的所有職員在事前均不知情，則該職工會須在其任何職員知悉該職工會已收取該等資助或捐贈後的 14 日內，向登記局局長提出申請。有關申請須列明有關資助或捐贈的來源，以及有關職工會擬將該等資助或捐贈作何種用途等，經批准後才可接受或支用(視屬何情況而定)該等資助或捐贈。如登記局局長拒絕有關申請，該職工會須在切實可行範圍內，盡快將有關資助或捐贈退回予有關境外勢力。然而，即使登記局局長批准職工會接受或支用由境外勢力提供的資助或捐贈，登記局局長不得批准將有關資助或捐贈用於支付與指明的本地選舉(即行政長官選舉、立法會選舉、選舉委員會界別分組選舉及區議會選舉)有關的開支。¹⁰

25. 此外，《條例草案》建議修訂《職工會條例》第 36 條，加入以下規定：任何已登記職工會在按上述規定收取由境外勢力提供的資助或捐贈後，須每年在該職工會規則指明的財政

⁹ 根據《職工會條例》擬議第 2 條，該條例下“境外勢力”的定義，具有《國安條例》第 6 條所給予的涵義，即指(a)外國政府；(b)境外當局；(c)在境外的政黨；(d)在境外的其他追求政治目的之組織；(e)國際組織；(f)任何(a)至(e)所述政府、當局、政黨或組織的關聯實體或關聯個人等。而該條例下“境外”的定義，具有《國安條例》第 3(1)條所給予的涵義，即指特區以外的地區或地方(內地及澳門除外)。

¹⁰ 根據《職工會條例》現行第 33A 及 33B 條，已登記職工會的經費可用作支付與區議會選舉及立法會選舉有關的開支。《條例草案》建議修訂該等條文，容許已登記職工會的經費亦可用於支付與行政長官選舉及選舉委員會界別分組選舉有關的開支。有關開支指候選人或準候選人為在該選舉中參選而直接或間接招致的開支；為支付候選人或準候選人在該選舉中參選而舉行會議，或擬備及分派印刷品或文件的開支；以及關於登記該選舉的選民或投票人的開支，或遴選該選舉的候選人以在該選舉中參選的開支。

年度結束日期後的 3 個月內，或在登記局局長應書面申請所延展的期間內，將載錄該職工會在該財政年度內與該等資助或捐贈有關的全部收支的帳目表，經登記局局長批准的核數師審計後，提交登記局局長。《條例草案》並建議在《職工會條例》加入新訂第 36A(1)(b)條，規定如所收取由境外勢力提供的資助或捐贈尚未被完全支用，該職工會須備存載有與該等資助或捐贈有關的每項交易紀錄的另一帳簿，以及該等交易紀錄的核實文件，直至該等紀錄或文件所關乎的財政年度(該職工會的規則指明者)結束當日後的 2 年。登記局局長或獲登記局局長授權人員可按《職工會條例》擬議新訂第 51G 條，在任何合理時間進入職工會或其分會佔用的非住宅處所查閱相關的帳簿及紀錄，確保職工會遵從有關規定。

受規管的資助及捐贈

26. 據政府當局所述，上述建議是為了防範職工會接受境外勢力提供的資助或捐贈，從事危害國家安全的行為或活動，或干預本地選舉。委員關注，境外勢力或會透過在香港成立公司或組織，以規避《職工會條例》擬議新訂第 34A(1)條的規定。此外，委員指出，職工會在參與國際工會組織時或會獲會費減免及其他類型的資助(例如獲提供機票以出席國際會議)，或在與國際工會組織位處香港的辦事處合辦包括研討會等活動時獲提供資金。就此，委員詢問，何種情況會被視為該條文下境外勢力提供的資助或捐贈。委員建議，《條例草案》如獲通過，登記局應編製指引，協助職工會(特別是規模較小的職工會)遵從有關規定。

27. 政府當局表示，根據《國安條例》第 6 條關乎境外勢力的涵義，某在香港成立的公司或組織如屬外國政府、境外當局、在境外的政黨、在境外的其他追求政治目的之組織或國際組織的關聯實體，亦屬“境外勢力”。因此，任何職工會在接受有關公司或組織的資助或捐贈前，須向登記局局長提出申請，經批准後才可接受有關資助或捐贈。政府當局指出，條文所指的資助或捐贈並不限於資金，亦包括具金錢價值的資助或捐贈。而何種情況會被視為境外勢力提供的資助或捐贈，須視乎每宗個案的情況而定。政府當局向委員保證，《條例草案》如獲通過，登記局會在經修訂的《職工會條例》生效前，擬定指引及表格，協助職工會遵從有關規定。

將資助或捐贈退回予有關境外勢力

28. 就不獲登記局局長批准的由境外勢力提供的資助或捐贈，委員認為擬議規定只要求職工會須盡快將有關資助或捐贈退回予有關境外勢力，而並無訂明具體時限的做法並不理想。委員亦關注到，如有職工會在切實可行範圍內，無法把有關已提供的資助或捐贈退回予有關境外勢力(例如有關資助或捐款來歷不明)，有關資助或捐贈的處理方法。

29. 政府當局解釋，《條例草案》並無訂明職工會須將有關資助或捐贈退回予有關境外勢力的具體時限，是為了為職工會提供一定彈性。為避免不慎使用不獲批准收取的境外勢力資助或捐贈，有關職工會應將有關資助或捐贈作獨立保管，直至退回有關資助或捐贈。如職工會在切實可行範圍內無法把有關已提供的資助或捐贈退回予有關境外勢力，登記局會因應個別個案的具體情況，向有關職工會給予意見。政府當局強調，如職工會對獲提供的資助或捐贈的來源抱有懷疑，或認為該等資助或捐贈屬來自境外勢力的惡意餽贈，應向執法部門舉報。

關於職工會與境外組織聯結的限制

加強規管職工會與境外組織的聯結的建議

30. 《條例草案》建議修訂《職工會條例》第 45 條，將目前對已登記職工會與外國組織聯結的規管延伸至境外¹¹組織。根據《職工會條例》擬議修訂的第 45 條，職工會獲繼續容許在獲得出席會員大會大多數有表決權會員投票授權(“會員投票授權”)後，可屬或成為在外國設立的工人組織、僱主組織或有關專業組織¹²(“外國相關組織”)的成員。有關職工會須在成為外國相關組織的成員後 1 個月內，以書面通知登記局局長；但職工會不得屬或成為任何其他在境外設立的組織的成員，除非獲得行政長官同意及會員投票授權。然而，上述提及的兩類組織並不包括在境外設立的政治性組織或團體。

¹¹ 有關《職工會條例》下“境外”的定義，見註腳 9。

¹² 根據《職工會條例》擬議新訂第 44A 條，“有關專業組織”就任何已登記職工會而言，指宗旨為促進從事或受僱於某行業、工業或職業的人的利益的組織，而該行業、工業或職業是與該職工會直接有關的行業、工業或職業相同或相類似。

31. 據政府當局所述，上述建議是為了防範職工會與在境外設立的組織聯結，從事危害國家安全的行為或活動。至於某組織或團體是否屬“政治性組織或團體”，須視乎每宗個案的個別情況而定，包括但不限於該組織的背景、職能、宗旨、成員及職員、以及曾經及將進行的行為或活動等相關因素。委員詢問條文中有關“在境外設立的組織的成員”的描述所涵蓋的成員類別為何，例如是否涵蓋“觀察員”的身份。

32. 政府當局表示，條文中“成員”的描述以一般的定義可以理解為職工會與該等組織存在聯結關係。要注意的是，《條例》現行第 45 條已對職工會屬或成為在外國設立的組織的成員作出限制，當中並無對“成員”的描述作出任何定義，是次修訂只是把有關限制延伸至在境外設立的組織。

33. 委員關注如《條例草案》獲得通過，登記局如何監察已登記職工會是否有遵從有關規定。政府當局向委員保證，登記局會通過不同途徑搜集有關情報及資料。根據《職工會條例》擬議新訂第 45(6A)及 45(7)條，登記局局長如合理地相信任何職工會違反有關規定，可向該職工會送達書面通知，規定該職工會在通知送達當日起計的 14 日內，停止作為有關在境外設立的組織的成員。職工會如沒有遵從該通知，即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，可處第 6 級罰款(即 100,000 元)及監禁 6 個月；或一經循公訴程序定罪，可處罰款 200,000 元及監禁 1 年。

規管職工會的職員擔任境外幹事的建議

34. 《條例草案》建議在《職工會條例》加入新訂第 45AA 條，限制已登記職工會的職員擔任在境外設立的組織的幹事¹³。委員指出，本港部分職工會的職員為其他國籍人士(例如少數族裔及外籍家庭傭工職工會的職員)，該等人士或會出任其原居地設立組織(包括同鄉會、聯誼會及家長教師會等)的幹事。委員要求政府當局說明，若職工會職員擔任該等在境外設立的非政治性組織的幹事，是否須獲得行政長官同意。

¹³ 根據《職工會條例》擬議新訂第 44A 條，“幹事”就組織而言，指組織的會長、副會長、秘書或司庫，或組織的委員會成員或管治組織成員，或在組織擔任類似任何上述職位或職務的人。

35. 政府當局解釋，如職工會已按《職工會條例》擬議第 45 條的規定屬或成為外國相關組織或其他在境外設立組織的成員（“已聯結組織”），該職工會的職員可擔任已聯結組織的幹事。然而，職工會的職員不得擔任在境外設立非已聯結組織的幹事，除非該組織不屬政治性組織或團體，且已獲得行政長官同意。因此，若某職工會的職員擬擔任在境外設立的組織（即使該組織並非政治性組織或團體）的幹事，而有關境外組織並非已聯結組織，該職員須向行政長官提出申請。

加強登記局局長規管及調查職工會的法定權力

備存指明紀錄的規定

36. 《條例草案》建議在《職工會條例》加入新訂第 36A 條，規定已登記職工會須備存載有所作的每項交易紀錄的帳簿、交易紀錄的核實文件、會員登記冊、會員大會和理事會會議的會議紀錄，以及職員在沒有舉行會議的情況下通過的決議的紀錄 2 年。鑑於涉及國家安全的案件的調查及審訊過程一般耗時較長，委員關注職工會只須備存指明紀錄 2 年的擬議規定是否足夠。政府當局認為，考慮到執法部門進行調查的所需時間，以及避免對職工會（特別是規模較小的職工會）造成重大行政負擔，擬議安排已經在維護國家安全及減輕對職工會所構成的行政負擔之間作出適當平衡。

37. 就備存會員登記冊方面，委員察悉，《職工會條例》擬議新訂第 36A(1)(c)條規定職工會須就其每名會員備存以下資料：該名會員的姓名及職業；該名會員如何符合《職工會條例》第 17 條及有關職工會的規則作為其會員的規定；該名會員所屬的會員類別；該名會員是否已按職工會規則繳交會費、費用及提供資助等；及該名會員停止作為會員的日期（如適用）。根據《職工會條例》擬議新訂第 38A(3) 條所訂的過渡期，在經修訂的《職工會條例》生效日期¹⁴當日屬有關職工會會員的人，職工會可於 1 年內補充會員登記冊內的指明資料。委員關注擁有為數過萬

¹⁴ 《條例草案》如獲通過，將自經制定的條例於憲報刊登當日後的 6 個月屆滿時起實施。

名會員的職工會在遵從上述規定時可能會遇到困難，並建議政府當局考慮延長過渡期，讓各職工會有更充裕的時間整理該等指明資料；在規定實施初期，對未能遵從規定的職工會從寬處理；以及向職工會提供更多支援。政府當局表示，按登記局了解，大部分職工會現時所備存的會員登記冊符合修訂建議的大部分要求。登記局會為須備存的指明紀錄製作範本供職工會參考，以助他們遵從有關規定。

38. 至於違反備存指明紀錄的責任的罪行，委員憂慮以下擬議罰則的差異或未足以反映涉及境外勢力的罪行的嚴重性：職工會如違反備存由境外勢力提供的資助或捐贈的相關紀錄及文件的責任，一經定罪，可處第 5 級罰款(即 50,000 元) (《職工會條例》擬議新訂第 36A(4)條)；如違反備存其他指明紀錄的責任，一經定罪，可處第 4 級罰款(即 25,000 元) (《職工會條例》擬議新訂第 36A(3)條)。政府當局表示，依當局之見，擬議的罰則已足以反映相關罪行的性質及其嚴重性。

對職工會進行調查

39. 《條例草案》建議在《職工會條例》加入新訂第 VIIIA 部(擬議新訂第 51A 至 51H 條)，並廢除及取代《職工會條例》第 52 條，以訂明登記局局長及獲其以書面授權的公職人員(“獲授權人員”的執法權力。有關權力包括就任何已登記職工會進行查訊；要求藉法定聲明核實解釋等的權力；在沒有手令的情況下在任何合理時間進入任何已登記職工會或其任何分會佔用的非住宅處所，查閱或複製指明紀錄及其他相關文件和資料，及檢取相關證據等；在特定情況下，向法院申請手令，進入及搜查已登記職工會或其任何分會佔用的處所(包括住宅處所)等。委員詢問，如懷疑某職工會涉及危害國家安全的行為或活動，有關的調查及搜證工作在何種情況下會由登記局局長或獲授權人員負責，及在何種情況下會由香港警務處國家安全處的人員負責。政府當局表示，賦予登記局局長及獲授權人員上述法定權力是為了更有效防範、調查及制止職工會涉嫌違反《職工會條例》或職工會規則的行為及可能危害國家安全的行為和活動。就個別案件的執法行動應由登記局或其他執法部門進行，需按情況而定。

職工會的會員及職員資格

40. 《職工會條例》現行第 17(1)條訂明，除另有規定¹⁵外，任何人除非通常在香港居住，並從事或受僱於與任何已登記職工會直接有關的行業、工業或職業，否則不得作為該職工會的會員。《條例草案》建議在《職工會條例》加入新訂第 17(1AA)條，讓已登記職工會可考慮在其規則訂定條文，接納並非通常在香港居住但在香港從事或受僱於與該職工會直接有關行業、工業或職業的人，作為該職工會的會員。載有有關條文的規則會在根據《職工會條例》擬議第 18 條獲登記局局長登記後方才生效。

41. 政府當局告知法案委員會，上述擬議新訂例外安排是一項完善職工會的規管制度的措施，其目的是為了保障一些根據不同入境計劃獲准在香港工作，但居於香港以外地方的輸入勞工¹⁶及有關僱員的職業權益。委員關注，如受僱於香港僱主的人士因不同原因長期不在香港居住及工作(例如海外船員)，但容許與其行業、工業或職業直接有關的已登記職工會在其規則接納該等人士作為其會員，上述情況是否政府當局的政策原意。政府當局表示，《職工會條例》擬議新訂第 17(1AA)條的政策原意是提供例外安排予職工會接納非通常在香港居住，但在香港從事或受僱於相關行業、工業或職業的人為會員。登記局局長在決定是否登記有關規則時，會考慮的因素包括但不限於有關會員是否在香港工作，僱主是否在香港經營業務及僱傭合約是否受香港法例規管等。

42. 委員注意到，《職工會條例》現行第 17(1B)條訂明，任何人均不得僅因其臨時性或季節性從事或受僱於與任何職工會直接有關的行業、工業或職業而被拒絕作為該職工會的會員。委員關注如有大量曾擔任兼職或短期工作(例如暑期工作)的人士根據該條文而作為某有關的行業、工業或職業的

¹⁵ 《職工會條例》現行第 17(1A)條訂明，任何人由於過去從事或受僱於任何行業、工業或職業而曾合法地成為已登記職工會的會員，因年老或健康欠佳而從該行業、工業或職業退休，可在退休後仍為該職工會的會員，但不得作為有表決權會員。

¹⁶ 例如：補充勞工優化計劃、建造業輸入勞工計劃和運輸業輸入勞工計劃容許僱主安排其內地輸入勞工居住於(a)僱主在香港或內地提供且符合指定標準的住宿；或(b)該等輸入勞工的內地住所。

職工會的會員，並在未必熟悉有關行業、工業或職業的情況下成為有表決權會員或出任該職工會的理事或職員，或不利於該職工會的認受性及管理。政府當局表示，有表決權的會員資格、無表決權的會員資格及職員的委任及更替等均為每一個已登記職工會的規則必須訂立規定的事宜。如有需要，在不違反《職工會條例》相關規定的前提下，職工會可自行在規則中訂定出任其理事或職員的適當資格。

賦權登記局局長可為保障會員利益取消正進行解散職工會的登記

43. 現時，某職工會如自願解散，有關解散方式及解散時其資產的處置和經費的分發受該職工會的規則所規管。

《條例草案》建議修訂《職工會條例》第 10(1)(b)條，訂明如某職工會已根據其規則通過解散的決議，但在該職工會解散的過程中，該職工會會員的普遍利益已受到損害或相當可能會受到損害，登記局局長獲賦權取消該職工會的登記。委員察悉，作為其中一項完善職工會規管制度的措施，修訂建議旨在確保職工會妥善處理並盡快完成解散程序。委員要求政府當局說明，登記局局長在何種情況下，會認為在職工會解散的過程中，職工會會員的普遍利益已受到損害或相當可能會受到損害。

44. 政府當局表示，登記局局長基於上述情況取消職工會的登記前，會考慮每宗個案的所有相關因素，包括但不限於：職工會是否根據其規則或在獲得會員正當授權的情況下處置其財產、職工會售賣其財產的價格是否合理、職工會售賣其財產的對象，以及職工會是否有委託獨立專業人士處理其解散等。如有需要，登記局局長可根據《職工會條例》擬議新訂第 51C 條進行法定查訊。在取消職工會登記前，登記局局長亦會考慮是否有需要給予有關職工會作出申述的機會。職工會任何有表決權會員如認為並無出現會員普遍利益受損或相當可能會受損的情況，可按《職工會條例》擬議第 12 條，就登記局局長擬取消登記的決定提出上訴。

登記局局長在職工會就取消登記提出上訴期間委任管理人

45. 《條例草案》建議在《職工會條例》第 III 部加入新訂第 4 分部(擬議新訂第 12A 至 12C 條)，賦權登記局局長如信納

在職工會登記被取消的上訴待決期間，委任其認為適當的人為管理人，以接管該職工會的財產的管理直至上訴完結為止，符合該職工會會員的普遍利益，可行使有關權力。據政府當局所述，上述建議的目的，是防止職工會在上訴期間不當處置財產或繼續進行涉嫌違反《職工會條例》或與職工會規則抵觸的行為或活動。登記局局長行使有關權力前，會考慮個別個案的所有相關因素，包括但不限於：職工會的財產狀況、職工會是否不當處置其財產、職工會是否將經費用於抵觸《職工會條例》或職工會規則的目的，以及職工會是否有職員處理其會務等。

46. 至於管理人的權力，《職工會條例》擬議新訂第 12C(4) 條旨在禁止任何人在某職工會管理人的委任有效期間，出售或處置該職工會的財產。《職工會條例》擬議新訂第 12C(6)條訂明，如任何職工會的財產在違反《職工會條例》擬議新訂第 12C(4)條的情況下被出售或處置，該項出售或處置即屬無效。據政府當局所述，上述條文的政策原意是在管理人的委任有效期間，保障職工會的財產。法案委員會法律顧問曾詢問政府當局，會否考慮在《條例草案》中明文規定，為付出有值代價的真誠購買人提供保障。經考慮法案委員會法律顧問的意見後，政府當局將會對《條例草案》第 15 條動議修正案，於《職工會條例》加入新訂第 12C(6A)條，訂明保障真誠購買人的例外情況。該條文的效力是，如職工會的財產是按十足有值代價出售予不知悉有關管理人的委任的真誠購買人，即使有關財產是在違反《職工會條例》擬議新訂第 12C(4)條的情況下被出售，該項出售不會因《職工會條例》擬議新訂第 12C(6) 條而屬無效。如管理人及購買人就有關交易是否有效存在爭議，可向法院尋求裁決。《職工會條例》擬議新訂第 12C(1)條訂明，管理人可為管有職工會財產的目的，採取其認為適當的法律程序。

47. 根據《職工會條例》擬議新訂第 12C(9)(g)條，登記局局長可將管理人與任何第三者之間的糾紛，在該第三者的書面同意下，轉介仲裁。法案委員會法律顧問曾要求政府當局澄清是否需要在該條文中，在仲裁以外加入“調解”一詞。因應法案委員會法律顧問的意見及配合“調解為先”的原則，政府當局將動議修正案，修訂《職工會條例》擬議新訂第 12C(9)(g)條，賦權登記局局長亦可將管理人與任何第三者之間的糾紛，在該

第三者書面同意下，轉介調解。同時，當局亦將動議修正案，對《職工會條例》現行第 15(3)(g)條(關乎登記局局長在結束職工會事務中的權力)作出修訂，賦權登記局局長可以將清盤人與任何第三者之間的糾紛，在該第三者的書面同意下，轉介調解或仲裁。

對職工會名稱的規管

48. 《條例草案》建議修訂《職工會條例》第 7(1)(c)條，賦權登記局局長可基於某職工會的擬用名稱相當可能欺騙或誤導公眾、該職工會的會員或任何其他現有職工會的會員，拒絕登記該職工會。委員詢問，何種情況會屬誤導公眾等，例如某職工會聲稱代表某行業，但實際上其會員並不僅限於該行業，有關情況會否構成誤導公眾。此外，鑑於時間變遷，某些已登記職工會的名稱未必能反映其目前的會員類別。政府當局表示，擬議規定的目的是確保職工會的名稱能如實反映其性質及目的。在實際操作上，如某職工會的擬用名稱與其性質及目的出現名不副實的情況，登記局局長會先建議該職工會考慮修改其擬用名稱。政府當局進一步表示，在經修訂的《職工會條例》生效前已登記的職工會不受此影響。

與現有及擬議新訂罪行相關的事宜

免責辯護

49. 就《條例草案》設有法定免責辯護的擬議新增罪行，法案委員會法律顧問請委員注意，相關條文提供了“合理辯解”(《職工會條例》擬議新訂第 12C(11)、45AA(8)、51G(4)及 51H(4)條)，或“已盡應盡的努力及非其所能控制的原因所致”(《職工會條例》擬議新訂第 51C(5)條))的免責辯護。法案委員會法律顧問要求政府當局說明，設有上述法定免責辯護條款的立法原意是否不讓被控犯該罪行的人援引普通法下“誠實及合理的錯誤信念”此隱含的免責辯護。

50. 政府當局解釋，《職工會條例》擬議新訂第 12C(11)、45AA(8)、51G(4)、51H(4)或 51C(5)條中“合理辯解”及“已盡應盡的努力及非其所能控制的原因所致”(視乎何者適用)的法定免責辯護，比“誠實及合理的錯誤信念”的普通法免責辯護所涵蓋的範圍更廣闊，因此普通法的免責辯護相當可能不會與

法定免責辯護共存。在此基礎上，被控干犯《職工會條例》第 12C(10)、45AA(7)、51G(3)、51H(3)或 51C(4)條的人將不可援引“誠實及合理的錯誤信念”此普通法免責辯護。

51. 就《條例草案》未有就關乎備存紀錄的責任的罪行(《職工會條例》擬議新訂第 36A 條)提供合理辯解的免責辯護，委員關注有關做法未能為職工會提供更佳保障。政府當局表示，登記局在執行上述條文時，會全面考慮個案的實際情況，例如違反有關規定是否出於非職工會所能控制的原因所致，才決定是否作出檢控。視乎每宗案件的情況，職工會如被控犯該等罪行，可援引“誠實及合理的錯誤信念”的普通法免責辯護。

刑罰水平

52. 現時，《職工會條例》及《職工會登記規例》(第 332A 章)(“《職工會規例》”)下職工會所犯的大部分罪行，罰則為第 1 級罰款(即 2,000 元)，而部分職工會職員或相關人士所犯的罪行，罰則為第 1 級罰款及監禁 3 至 6 個月。委員察悉，為加強《職工會條例》的阻嚇力及與保障結社自由的權利之間取得平衡，《條例草案》建議維持現行輕微罪行的罰則為第 1 級罰款，並建議提高較嚴重現行罪行的罰則，例如將違反規定任職職工會職員的罪行的現行罰則由第 1 級罰款及監禁 6 個月(循簡易程序定罪)，調高至第 5 級罰款(即 50,000 元)及監禁 3 年(循公訴程序定罪)(《職工會條例》擬議第 17(6)條)。至於部分擬議新訂罪行，例如職工會沒有遵從登記局局長發出有關停止作為境外組織成員的通知，及任何人妨礙或阻止登記局局長或獲授權人員進入職工會處所及執行其職能等罪行，其擬議罰則為可處第 6 級罰款(即 100,000 元)及監禁 6 個月(經循簡易程序定罪)，或可處罰款 200,000 元及監禁 1 年(經循公訴程序定罪)(《職工會條例》擬議新訂第 45(7A)及 51G(3)條)。

53. 委員表示，有職工會憂慮部分現行較輕微的罪行的罰則，在《條例草案》獲通過後會大幅提升，如因一時疏忽違反有關規定，會對職工會帶來沉重的財政負擔。例如有關職工會的職員或其職銜有所改變的呈報規定，其罰則會從現時的第 1 級罰款(即 2,000 元)調升至第 4 級(即 25,000 元)

(《職工會條例》擬議第 22(4)條)。政府當局表示，在一般情況下，登記局會先以勸諭方式提醒職工會遵從《職工會條例》的規定，並會視乎情況才提出檢控。

54. 委員注意到，《職工會規例》擬議第 17(1)條訂明，如任何人持續違反《職工會規例》第 13 條(關乎已登記職工會或職工會聯會的登記被取消時須交回登記證明書的規定)，可處第 1 級罰款(即 2,000 元)；如有證明令法庭信納該罪行於某段期間內持續進行，則須按罪行持續日數，另處罰款每日 10 元。委員認為，上述條文所訂對持續違反職工會或職工會聯會登記被取消時須交回登記證明書規定的罰款款額似乎過低，並建議政府當局考慮調整該罰款款額，以確保能與時並進，以及與有關罪行的性質相稱及具足夠阻嚇力。因應委員的建議，政府當局將動議修正案，修訂《職工會規例》擬議第 17(1)條，把持續違反職工會或職工會聯會登記被取消時須交回登記證明書規定的罰則，由每日罰款 10 元增至 100 元，進一步反映該罪行的性質及增加阻嚇力。

《條例草案》的生效日期

55. 《條例草案》如獲通過，將自經制定的條例於憲報刊登當日後的 6 個月屆滿時起實施。政府當局向法案委員會表示，登記局會加強解說工作，並就某些規定製作範本供職工會參考，以助職工會遵從有關規定。

《條例草案》的擬議修正案

56. 除上文第 46、47 及 54 段所闡述將由政府當局擬提出的修正案外，政府當局亦會就《條例草案》提出某些行文及技術修訂。法案委員會對該等修正案並無異議。

57. 法案委員會不會就《條例草案》提出任何修正案。

恢復《條例草案》二讀辯論

58. 法案委員會已完成《條例草案》的審議工作。政府當局表示擬於 2025 年 6 月 25 日的立法會會議上恢復《條例草案》

的二讀辯論。在政府當局動議相關修正案的前提下，法案委員會對此並無異議。

諮詢內務委員會

59. 法案委員會已於 2025 年 6 月 13 日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處
議會事務部
2025 年 6 月 17 日

附錄 1

《2025 年職工會(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席 陳勇議員, SBS, JP

副主席 李鎮強議員, JP

委員 郭偉強議員, BBS, JP

江玉歡議員

周小松議員

林振昇議員

陳曼琪議員, MH, JP

陸瀚民議員

黃國議員, BBS, JP

黎棟國議員, GBS, IDSM, JP

顏汶羽議員

陳永光議員

(合共：12名委員)

秘書 林偉怡女士

法律顧問 崔浩然先生

《2025 年職工會(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會提交意見書的團體的名單

1. 香港亞洲家務工工會聯會
2. 零售、商業及成衣業總工會
3. 港九工團聯合總會
4. 中國夢智庫
5. 香港文職人員總會
6. 高級行政及管理人員工會
7. 香港倉庫運輸物流員工協會
8. 旅遊業職工聯盟
9. 香港洋務工會
10. 香港導遊總工會
11. 香港製造業總工會
12. 香港鐵路工會聯合會
13. 政府人員協會
14. 港九電器工程電業器材職工會