

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2374/06-07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在2006-2007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2007年7月11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、並在2000年12月20日及2002年10月9日修訂的一項決議案，成立人力事務委員會，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2006-2007年度會期，事務委員會由14名委員組成。劉千石議員及鄭志堅議員分別當選為正、副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

為清潔及保安行業僱員推行的工資保障運動

4. 2006年10月11日，行政長官在施政報告中宣布，政府會為清潔及保安行業僱員推行"工資保障運動"(下稱"運動")。此課題已成為事務委員會例會的常設討論事項。

5. 部分委員認為，推行"運動"是拖延就最低工資立法的策略，因為政府當局要到"運動"推行兩年後，待勞工顧問委員會(下稱"勞顧會")進行的檢討得出結果，才會考慮是否需要立法。他們認為，"運動"未能有效保障低收入人士的利益，因此應立法訂定最低工資。他們促請政府當局在推行"運動"的同時，為立法進行部署。

6. 另一些委員則認為，應給予充足的時間讓"運動"證明不立法也可達到為清潔工人及保安員提供工資保障的目的。

7. 政府當局回應時表示，行政長官已在施政報告中清楚表明，兩年後若"運動"的成效不彰，政府會計劃在清潔及保安兩個行業立法落實最低工資。在此以前，應給予充足的時間讓"運動"得到全面驗證。
8. 委員詢問，政府當局將會採取何等措施鼓勵僱主參與"運動"。部分委員關注到，政府當局如何能確保僱主付予清潔工人及保安員的工資，不會低於政府統計處發表的《工資及薪金總額按季統計報告》(下稱"《按季統計報告》")內相關行業及工種的市場平均水平。
9. 關於"運動"的成效，委員詢問當局在評估該計劃方面所採用的成效指標。部分委員促請政府當局定下完成檢討的時間表。
10. 政府當局回應時表示會呼籲僱主本着企業社會責任的精神，全力支持及積極參與"運動"。截至2007年4月30日，已有916家來自不同行業的企業／機構承諾支持"運動"，其中包括商會、僱主組織及行業團體。勞工處會繼續透過不同渠道推廣"運動"，爭取社會各界的支持。為配合"運動"的推行，由2006年10月27日起，勞工處就清潔工人及保安員職位提供的免費就業服務，只限於工資不低於《按季統計報告》公布的市場平均水平的空缺。此外，勞工處的所有就業計劃也會優先為參與"運動"的僱主提供服務。
11. 政府當局亦解釋，由於參與"運動"的僱主須與清潔工人及保安員簽訂書面僱傭合約，訂明僱傭條件(包括工資、工時及超時工資率)，倘若發現僱主違反僱傭合約的條件，勞工處將可根據《僱傭條例》(第57章)採取執法行動。因此，僱員會得到充分保障。
12. 政府當局表示，勞顧會會監察"運動"的進展，並會討論用以評估"運動"整體成效的方法、準則及機制。當局會在2007年10月(即"運動"推行一年後)對"運動"作出中期檢討，並會在2008年10月(即"運動"推行兩年後)進行全面檢討。政府當局會在2007年9月／10月向事務委員會匯報勞顧會就中期檢討所作的討論。
13. 部分委員指出，《按季統計報告》所公布的清潔工人市場平均工資有下跌趨勢，他們憂慮僱主在與清潔工人和保安員續訂僱傭合約時，或會利用"運動"的工資規定為藉口，趁機削減其工資。他們認為，這些工人的工資不應低於每月綜合社會保障援助(下稱"綜援")金額。
14. 在2007年3月15日會議上，事務委員會通過一項議案，要求政府對"運動"進行中期檢討時，以受惠於"運動"的工人人數、僱主付出的工資是否符合"運動"所訂的要求等為準則。事務委員會亦通過另一項議案，促請當局早日訂立最低工資法例。在2007年4月至6月期間，事務委員會曾就為清潔工人及保安員設立法定最低工資的事宜，以及應否為不同類別人士(例如沒有工作經驗的青年人、殘疾人士和綜接受助人)作出特別的最低工資安排，聽取代表團體及學者的意見。

15. 政府當局告知委員，當局會為在清潔及保安行業訂立法定最低工資進行準備工作。政府當局會參考外國經驗，從而進一步研究有關事宜，並計劃在今年秋季前赴澳洲進行考察訪問，以瞭解當地實施法定最低工資的經驗，特別是為殘疾人士作出的安排。

打擊欠薪罪行

16. 事務委員會曾討論政府當局在打擊欠薪罪行方面採取的措施。部分委員對22間被納入“堅壁行動”而仍在營業的問題酒樓的財政狀況表示關注。這些委員認為，政府當局應密切監察該等被識別為有結業危機的酒樓，以防止它們逃避支付工資的法定責任。他們並指出，由於建造行業內仍然存在多層分判的問題，要控制及監察建造業工人的工資發放情況存在困難。他們要求政府當局採取更有效的措施，打擊欠薪罪行。

17. 政府當局回應時表示，當局對僱主拖欠工資的問題非常重視，並已採取積極進取、先發制人的策略對付此問題。政府當局表示，勞工處一直密切注視該22間被識別為有財政困難的酒樓，並作出密切監察，包括實地巡查，以瞭解有關僱主的財政狀況。為保障建造業僱員免被拖欠工資，環境運輸及工務局和房屋委員會已於2006年5月1日起，在政府新訂的工務工程合約及房屋署的建築合約內納入監察措施。在加強執法打擊欠薪罪行的策略方面，勞工處已與飲食業及建造業各有關職工會設立預警機制，收集拖欠工資的情報，並已聘請7名資深的前警務人員，主動調查任何涉嫌的欠薪罪行。

18. 部分委員認為，雖然《僱傭條例》的相關條文於2006年3月經過修訂，使欠薪罪行的最高刑罰提高至罰款35萬元及監禁3年，但有關罰則水平未能對僱主產生阻嚇作用，因為法庭對違例欠薪的定罪傳票所施加的平均罰款僅為數千元。這些委員建議修訂《僱傭條例》第64B條，致使董事如沒有合理辯解，將須就其有限公司所犯的欠薪罪行負上法律責任。此外，應針對欠薪僱主設立定額罰款制度，訂明定罪傳票的罰款應與拖欠的工資款額相稱。

19. 政府當局認為，修訂《僱傭條例》第64B條的建議既複雜且影響深遠，必需尋求律政司的意見。政府當局在適當時候會向事務委員會匯報。關於推行定額罰款制度的建議，政府當局告知委員，就打擊違例欠薪的執法措施而言，這項建議屬全新概念，應先徵詢律政司的意見。

20. 政府當局並表示，為了加強對欠薪罪行的阻嚇作用，當局已將最高刑罰大幅提高。在2005年及2006年，有兩名僱主分別被重判罰款120,000元及114,000元。同期，有3名公司董事及另外3名僱主被判緩刑監禁，當中最高刑期為監禁3個月。倘若法院判處的罰款過低，勞工處可尋求律政司的意見，以確定是否適宜提出覆核。

21. 部分委員指出，很多僱員由於害怕失去工作，不願意出任控方證人。這些委員詢問可否修訂法例，授權勞工處在有足夠證據證明

僱主拖欠薪金的情況下，即使受影響僱員拒絕出庭作證，仍可提出檢控。

22. 政府當局解釋，如缺少被拖欠工資的僱員姓名，便不能發出傳票。勞工處在檢控欠薪僱主時，需要向有關僱員錄取口供。因此，若僱員不同意出任控方證人，控方將難以成功提出檢控。

實施僱員補償聯保計劃

23. 事務委員會聽取了當局簡介保險業推出的僱員補償聯保計劃(下稱"聯保計劃")的實施進度。該計劃旨在回應高風險行業在投購僱員補償保險方面的關注及所面對的問題。

24. 部分委員關注到，相對於僱主所支付的工資，獨立精算師為19個高風險行業中的部分行業(例如建築物清拆工作、吊船工人／抹窗工人、隧道工程及高空作業工人)訂定的保費費率基準過高。這些委員指出，如僱主因保費高昂而意圖逃避投購僱員補償保險的法定責任，工人可能會被迫轉為自僱人士。因此，這些工人將不會獲得任何僱員補償保險的保障。他們認為，在聯保計劃下為各個高風險行業訂定的保費費率應符合"可負擔"的基本條件。

25. 部分委員支持設立中央僱員補償保險計劃，因為這項計劃提供更佳保障，有關各方都會從中受惠。為回應有關自僱人士的保障問題，他們建議政府當局檢討現行政策，以確保自僱人士受到《僱員補償條例》(第282章)所保障。

26. 政府當局回應時表示，保險業界計劃在2007年5月推行聯保計劃，僱員補償聯保計劃管理局將會在該計劃實施一年後進行中期檢討，再於該計劃實施兩年後進行全面檢討。政府當局會繼續研究設立中央僱員補償保險計劃的可行性。政府當局解釋，倘若僱主涉嫌強迫其僱員轉為自僱人士，藉以逃避投購僱員補償保險的責任，法院會根據個案的實情考慮及決定僱傭關係是否存在，包括誰管有生產工具、誰負責提供生產材料，以及在執行職務時需否穿着制服等。若法院裁定該情況屬於"假自僱"，有關僱員將可完全享有《僱員補償條例》的保障，並應在適當情況下獲支付補償。

27. 關於保費費率基準，香港保險業聯會解釋，保費費率基準旨在為保費的計算提供參照基數。獨立精算師在制定保費費率基準時，會考慮風險種類、現時的市場保費費率及過往的索償紀錄，並會訂立可加可減機制，在該機制下按各項風險因素(例如僱主的職安表現和所採取的預防風險措施)調整保費費率。業界在提供僱員補償保險時，會讓僱主知悉以精算數據為基礎計算出來的有關費率。

打擊非法僱傭活動

28. 部分委員關注勞工處打擊非法僱傭活動的措施成效。他們指出，儘管勞工處已在過去4年增加巡查工作場所的次數，並與其他執法

機關採取更多聯合行動，但非法勞工的問題仍然普遍存在。當局查獲的非法勞工及其僱主的數目多年來大致相若，至今並無顯著改善，足以證明這點。他們建議政府當局按被捕的非法勞工所從事的工種，分析這些勞工的分布情況，從而制訂更有效的措施，從源頭打擊非法僱傭活動。

29. 一位委員詢問，為何非法勞工被判處的刑罰比違例僱主被判處的刑罰更重。該位委員認為，法庭應對僱用非法勞工的僱主判處較重刑罰，以收預期的阻嚇作用。關於針對在進入本港後非法受僱的訪客採取的執法行動，該位委員認為，他們被定罪後應即時被遣返原居地。

30. 政府當局回應時表示，當局已竭力從源頭解決問題。自2003年年中開始，勞工處已調整其執法策略，更着重與警務處及入境事務處(下稱"入境處")進行針對性的行動，突擊搜查懷疑有非法僱傭活動的工作場所。在這些聯合行動中，警方／入境處人員即場拘捕非法勞工及其僱主。這些行動所取得的成果被傳媒廣泛報道，清楚傳達了政府堅決遏止僱用非法勞工的訊息。為了從源頭解決問題，入境處已在另一層面針對非法僱傭活動加強執法。入境處繼續在各管制站嚴格執行管制措施，堵截非法入境者，以及識別可疑的旅客，以阻止可能成為非法勞工的人士進入本港。除採取執法行動外，勞工處亦以僱主作為其打擊非法僱傭活動的宣傳對象。政府當局告知事務委員會，非法勞工從事的工作類別大多屬非技術性質，包括裝修工人、食肆工人、零售店員及從事個人服務業的工人。

31. 在判刑方面，政府當局表示，對於被裁定非法逗留香港罪名成立的人，判刑指引為15個月監禁。對於在香港非法受僱的旅客，則並無判刑指引，有關刑罰通常為2至3個月監禁。至於因僱用不可合法受僱的人而被定罪的僱主，判刑指引為3個月監禁。法庭近年已對非法勞工及其僱主判處較重刑罰。在2006年，從事非法僱傭活動的僱主及僱員被判處的最長監禁刑期分別為9個月及20個月。

勞工處為青少年提供的培訓及就業計劃及設立青年就業資源中心的事宜

32. 事務委員會聽取了當局簡介勞工處推行"青年職前綜合培訓——展翅計劃"(下稱"展翅計劃")及"青少年見習就業計劃"(下稱"青見計劃")的進展，以及設立青年就業資源中心(下稱"資源中心")的事宜。

33. 一位委員表示，政府會在九龍及新界各設一間資源中心，為15至29歲的青少年提供一站式輔導和支援服務，但由於13 300多名待業待學青少年分布在不同地區，他對此做法有所保留。該位委員建議把資源中心的服務對象擴大至其他年齡組別的人士，以便更善用資源。

34. 政府當局回應時表示，在年輕人經常聚集的地點設立兩間資源中心，是一項試驗計劃。這兩間中心會以交通便捷的地點作為選址。中心內除了能力評估及求職擇業的設施外，還會為15至29歲的青少年

提供深入的輔導及就業相關服務。中心亦會推行導師計劃，由企業家及專業人士以志願形式擔任導師，為立志開展自僱業務的年輕人提供輔導。政府當局會對該位委員的建議持開放態度，並會繼續檢討資源中心的運作情況。

35. 部分委員關注為青少年提供的各項培訓計劃的整體成效，特別是為15至19歲年齡組別的待業待學青少年提供的培訓計劃。由於他們有不少是"隱蔽"青年，這些委員建議政府當局應從源頭解決此問題，以及研究有何方法可吸引他們參與有關計劃和留住他們。有鑒於青少年持續發展及就業相關培訓專責小組(下稱"專責小組")轄下的青少年培訓計劃、職業訓練局(下稱"職訓局")開辦的培訓計劃，以及其他政策局及部門提供的類似計劃，這些委員認為政府當局應協調這方面的工作，以便更善用資源。

36. 一位委員認為，展翅計劃及青見計劃未能為青少年投身某個行業提供適當培訓。該位委員建議職訓局應擴大培訓計劃，並與資源中心合作，為有志投身某個行業的青少年提供培訓階梯。

37. 政府當局回應時表示，會與有關各方(包括專責小組、職訓局等)磋商，以便提供一個平台，吸引待業待學的青少年參與該等計劃。政府當局表示，近年已就展翅計劃及青見計劃作出重要的改革，在兩項計劃下開辦了多個度身訂造的就業培訓項目，為學員提供一站式的培訓及就業服務。舉例而言，提供500個培訓名額的"行行出狀元——技術人員見習計劃"便深受許多大企業僱主歡迎，而展翅計劃亦專門為香港飛機工程有限公司舉辦了一個有關飛機維修的培訓課程。另有學員在住宅屋苑會所擔任項目助理。現時，展翅計劃下約有300個培訓課程可與專業考試銜接。因此，提升培訓水平及進一步加強與相關行業的合作，將是未來的其中一個路向。

推行資歷架構的資源策略

38. 部分委員在支持有關在香港發展及推行資歷架構的撥款建議的同時，對僱員的財政負擔表示關注。這些委員指出，僱員如為接受進一步培訓而有意進行"過往資歷認可"評估，他們除須承擔培訓課程的學費外，亦須支付評估費用。這些委員促請政府當局考慮提高向這些僱員發還的費用比率。委員亦詢問，僱員如沒有計劃報讀資歷架構認可的培訓課程，是否還有資格獲得建議發還的"過往資歷認可"評估費用。他們並詢問有關方面將收取多少評估費用。

39. 政府當局回應時表示，"過往資歷認可"的首要目標是幫助低學歷僱員取得對其技能、知識和經驗的認可，使他們可以持續進修或提升技能而無須從頭開始。向僱員發還"過往資歷認可"評估費用的目的，是鼓勵更多僱員終身學習，而這亦是設立資歷架構的主要目標。政府當局建議，在僱員通過"過往資歷認可"評估並修畢一項資歷架構認可的培訓課程後，向僱員發還"過往資歷認可"評估費用的50%，每人最多以1,000元為限。擬設的各項資助計劃旨在支援終身學習，因此，這些計劃不會惠及並無繼續進修或接受培訓的僱員。把計劃擴展至包括

並無繼續接受培訓的僱員，會令計劃失去誘因，有違當初設立計劃的原意。

40. 關於"過往資歷認可"評估費用，政府當局解釋，有關收費旨在收回進行評估所需的行政成本。預料就資歷架構下較低級別的資歷進行評估的收費約為300元。一位委員認為有關收費過高，並認為該項費用應由政府承擔。

41. 有鑒於擬設的各項資助計劃只涵蓋非牟利培訓機構，部分委員指出，很大部分工會均以非牟利方式開辦培訓課程，因此當局應把資助計劃擴展至包括工會開辦的培訓課程。另一些委員則認為，倘若政府當局有意認可工會為合資格申請擬議資助計劃的培訓機構，便應同樣考慮對商會作出類似的安排。

42. 政府當局指出，按照一貫原則和做法，政府只會向非牟利機構提供資助。工會屬下的培訓機構可考慮向稅務局申請成為非牟利團體，以便符合擬議資助計劃的申請資格。

43. 經考慮委員的意見後，政府當局同意把向修畢一項資歷架構認可的培訓課程的僱員發還的"過往資歷認可"評估費用比率提高至100%，每名僱員的資助上限為1,000元。不過，政府當局表示，不能將獲取資助的資格準則延展至不屬於非牟利的團體。倘若政府當局將有關資格準則延展至工會，其他團體(例如商會及專業組織)很可能會要求獲得相若的對待，政府當局將難以恪守有關原則或拒絕資助牟利團體。

其他事宜

44. 事務委員會曾與政府當局討論其他事宜，其中包括：檢討公營機構的臨時職位、2006年香港職業安全表現、2006年勞工處在勞工事務行政範疇的整體表現、持續進修基金的檢討，以及2006年香港職業病回顧。

45. 政府當局亦曾就肺塵埃沉着病特惠金計劃的撥款建議諮詢事務委員會。

曾舉行的會議

46. 在2006年10月至2007年6月期間，事務委員會共舉行了9次會議。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年7月3日

立法會
人力事務委員會

職權範圍

1. 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。
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

2006至2007年度委員名單

主席	劉千石議員, JP
副主席	鄭志堅議員
委員	李卓人議員 陳婉嫻議員, JP 梁耀忠議員 曾鈺成議員, GBS, JP 鄭家富議員 李鳳英議員, BBS, JP 張宇人議員, JP 馮檢基議員, SBS, JP 王國興議員, MH 梁君彥議員, SBS, JP 梁家傑議員, SC 梁國雄議員

(合共 : 14位委員)

秘書 湯李燕屏女士

法律顧問 鄭潔儀女士

日期 2006年10月12日