



## 對 2019 年《施政報告》的建議

2019 年 9 月 24 日

本年六月至今，香港已經歷三個多月的反修例浪潮，事件除突顯香港特區政府漠視民意，強推「逃犯條例」外，亦揭示了香港深層次的社會問題。香港政府一直奉行自由放任經濟模式，然而財富只集中在極少數人身上，基層市民未能分享大部份經濟發展成果，以致社會分配不公及貧富懸殊問題嚴重。2016 年香港的堅尼系數高達 0.539 水平，成為發達國家及地區中，貧富懸殊最嚴重的地區之一。根據《2017 年香港貧窮情況報告》，本港貧窮人口達 101 萬人，在職貧窮人口逾 48 萬人。這些在職貧窮人士學歷及技術偏低，即使他們長時間工作，收入仍偏低，卻要面對龐大的租金、生活及子女教育的開支，生活捉襟見肘。特首即將發表 2019 年度《施政報告》，本會懇切期望特首能提出積極措施，認真處理本港當前政治、經濟及社會與勞工問題。

香港天主教勞工事務委員會一直關心勞工的福祉，並持守天主教會社會訓導並重視家庭價值，堅信家庭是人類福祉之所繫及家庭成員獲得力量的泉源，家庭事務對個人的身心靈發展影響至大。在勞工政策方面，本會期望特首應以「家庭友善」及「以僱員為本」的角度，為勞工制定政策及創造理想的工作環境，平衡僱員的工作及家庭生活，照顧家庭的需要。就勞工政策事宜，本會的建議如下：

### 1. 為政府外判工人設立工資最低門檻 擴大「扣分制」範圍

2018 年度特首於《施政報告》中曾提出一系列加強保障外判工人的措施。第一提出增加評審標書的評分制度下的「技術」項目比重，使「價格」項目的比重不能高於 50%；在「技術」評分中的「工資」水平比重不低於 25%；第二是改善非技術員工的僱傭福利，包括享有約滿酬金、受僱滿 1 個月可享有法定假日薪酬，及在八號或以上颱風警告信號懸掛時工作獲額外工資；第三是鼓勵採購部門在其運作情況許可下採用為期至少 3 年的服務合約。

政府雖承諾將招標評分機制中的「技術」與「價格」比重改為五比五，而工資佔總評分百分之十二點五，但政府未有公開標書評審的工資評分的計算及分佈標準。本會認為在新評審機制中，工資評分的計分方法必須將投標者所得分數拉開，才能使「工資」評分產生關鍵作用，令投標者有動機提升工人工資。否則，投標者仍會以法定的最低工資為工人工資標準，結果投標者的得分差距不會太大。舉例，若十個投標承辦商在「工資」項目得分僅徘徊十至十二點五分之間，這對各投標者的整體分數影響有限。最終新評審機制仍無法改善外判工人工資過低的問題。此外，即使投標者在標書中提出較高的工人工資水平，並從而在技術比重中的「工資」評審中取得到滿分，其較高的工資成本



會全數反映在服務「價格」上，這直接導致「價格」的競爭力降低，最終或未能中標。在這情況下，新評審機制仍未能確保工人工資得到改善。

本會促請政府要交代及統一各部門新評審制度下評分的計算及分佈方法，好使新制度能發揮提升工人工資的作用。更進一步的做法是，政府應向承辦商施加行政規管，於服務合約中訂明承辦商須按統計處最新的《工資及薪金總額按季統計報告》公佈的相應行業工資中位數向非技術工人支付不少於市場水平工資，以確保投標者提出的工人工資水平達到最基本的市場水平，長遠更應規定外判承辦商給予工人「生活工資」，保障工人工資待遇。

政府按上述改善措施相應的增加「扣分」制項目<sup>1</sup>，並加入《職業安全及健康條例》（香港法例第 509 章）及《工廠及工業經營條例》為禁止投標機制的適用範圍，但本會指出要達至「禁止投標」的門檻極高。服務承辦商因違反刑事罪行而不予投標的個案絕無僅有。首先，勞資糾紛及申索一般於勞資審裁處審理。勞資審裁處乃民事法庭，即使勞資審裁處判定服務承辦商在勞資糾紛中敗訴，亦不等於有關被告違反刑事罪行。另外，要成功檢舉違反承辦商違反刑事罪行，必須受害僱員擔任證人。由於基層僱員擔心司法程序費時失事，影響生計，大多不願擔任證人，因此近年被定罪的服務承辦商個案絕無僅有。這反映「定罪」不予投標的規定實際上都不能有效監管違例的外判服務承辦商。

本會促請政府從速擴大現行「扣分」制範圍，包括將不履行強積金供款責任、強制工人以薪代假(休息日、勞工假期及年假)、工傷個案、未有提供適切防護裝備及職業安全措施等行為列為合約責任項目，以及將勞資審裁處按《僱傭條例》判定承辦商的敗訴個案，循合約監管機制向承辦商實施扣分，加強阻嚇作用，保障基層工人的勞工權利。

## 2. 賦予勞工處裁斷工傷爭議權力 擴大工傷及職業病類別 設立中央補償基金

2018 年 10 月特首林鄭月娥發表的《施政報告》，在保障因工受傷僱員方面提出以下新措施，(1)加強工傷僱員的復康服務，積極研究新措施，包括考慮透過私營醫療服務，為有需要的工傷僱員提供適時及高度協調的治療及復康服務，加快他們的康復速度及成效；(2) 加強僱員補償個案的處理，加強「個案支援服務」-透過專責跟進、及早介入、主動聯絡及安排會面，協助解決工傷爭議個案；優化工傷病假跟進程序-透過及早篩選無需接受僱員補償評估委員會評估的個案(如僱員傷患較輕微或已復工的個案)，讓僱員無需親身前往辦理工傷病假跟進手續，由勞工處直接簽發「補償評估證明書」解決有關申索，從而加快處理工傷個案；(3) 加強調查和檢控工作，打擊違反《僱員補償條例》(《條例》)的事項。

<sup>1</sup> 第二是改善非技術員工的僱傭福利，包括享有合約酬金、受僱滿 1 個月可享有法定假日薪酬，及在八號或以上颱風警告信號懸掛時工作獲額外工資



雖然去年的《施政報告》提出一些保障因工受傷僱員的行政措施，但本會認為有關措施未能觸及《條例》的現存問題，而且就「加強工傷僱員的復康服務」方面，政府至今仍未交代具體執行安排。現行的《條例》主要規定僱主在工人工傷時的賠償責任，當中卻沒有訂立意外預防，以及法定的康復治療及重返工作的機制。在這缺失下，職業傷病工友在處理工傷補償的同時，還要為日後的工傷治療、康復及重返工作的安排而憂心。

此外，即使勞工處加強支援工傷補償個案的支援，但因其缺乏工傷爭議裁斷權力，勞工處對爭議個案仍是束手無策。根據《條例》，若僱主就工傷事實及賠償責任提出質疑，勞工處是沒有法定權力平息爭議，亦不具法律支援角色。工傷僱員須自行入稟區域法院提出訴訟。這不但令工傷及職業病患者被迫進入冗長的司法程序，而且在被「質疑」工傷事實期間，僱主又可藉機停止向職業傷病工友發放 4 / 5 按期付款(即工傷病假錢)及醫療費用，這使經濟條件較差的職業傷病工友帶來財政壓力，令個人及家庭生活陷入困境。

要根本解決以上種種問題，本會認為政府必須修訂《僱員補償條例》，賦予勞工處工傷爭議裁斷權力，長遠則要效法英國、日本和台灣等地區，設立由政府或公營機構營運的「中央僱員補償基金」，統一向僱主徵收勞工保險，全面承擔及處理職業安全預防、工傷補償、康復及重返工作事宜，並可處理就工傷事實爭議及判定補償金額的上訴。

此外，現行的僱員補償制度於 1953 年推行，本會促請政府當局全面檢討《條例》的適用範圍，尤其是《條例》附表 2 中須補償的職業病一覽表，以涵蓋更多與工作有關的疾病，例如因工作過勞而猝死、中暑及肌骨骼疾病。

### 3. 立法訂定標準工時

香港僱員長工時工作已是不爭事實。根據瑞銀 2016 年的報告，香港是平均工時最長的城市，每周平均工時為 50.11 小時，遠高於全球平均工時 36.23 小時，也明顯高於區內其他大城市如台北（41 小時）、日本東京（39.5 小時）及北京（37.42 小時）。立法標準工時的目的，是要保障僱員的職業健康與改善僱員的工作與家庭生活的平衡。

2017 年政府接納標準工時委員會的「合約工時」方案，旨在規管聘用月薪不超越一萬一千元的基層僱員的僱主，必須簽署僱傭合約，並在合約上列明工作時數及超時工作的補償不少於一比一，並會於 2020 年逐步推出 11 個行業的工時指引。

「合約工時」是由僱傭雙方協議，並無法定工時限制，只要僱傭雙方同意，合約中可以是一個不合理的超長工時，這不單無助改善僱員長工時的情況，反之令超時工作合法化。標準工時立法原意是保障僱員有合理的工作時間，以平衡工作與生活。無論工資收



入高低，僱員都有休息及陪伴家人的需要。

本會反對「合約工時」方案，並促請政府重啟標準工時立法的討論，並儘早實施標準工時立法。本會建議政府為全港僱員訂定每周 44 小時的標準工時；超時工作補償訂為基本工資率的 1.5 倍，以尊重僱員的額外付出；同時設立最高工時，但可有限度因應不同行業需要及協議而有所調整，或設立若干執行彈性及參考期。然而，實施有關彈性的同時，超時工作必須屬自願性質，僱主不可單方面要求僱員加班。

#### 4. 應以「家庭基本生活需要」釐訂法定最低工資水平，並落實「一年一檢」

法定最低工資政策是消滅貧窮的最直接方法之一，但法定最低工資的減貧效能逐步被削弱。2011 年 5 月法定最低工資水平為 28 元。經過三次的調整，2017 年 5 月法定最低工資水平為 34.5 元，期間法定最低工資增幅達 23.2%，然而同期通脹 21.2%。這反映法定最低工資增長率僅及追回通脹的升幅，未能實質改善基層的生活。在法定最低工資「兩年一檢」的機制下，大部份基層工友的工資增幅更是「跑輸」通脹。基層工人工資每兩年才獲一次調升，以致他們的收入在下一次調整前，購買力已被通脹蠶食，未能即時應付每年食品、租金及交通費等的價格升幅。

事實上，法定最低工資防止工人工資過低的功能已逐步減退。法定最低工資的覆蓋率由 2011 年實施時(28 元)的 6.4%，下跌至 2017 年(34.5 元)的 0.9%，受惠人數則由約 18 萬人下跌至 2 萬 6 千多人。

工資多寡是社會財富分配問題。工資作為僱員獲得收入的主要來源，僱主應當分擔資源再分配的第一責任，令僱員獲得追得上現時生活水平的工資。本會促請政府實施法定最低工資「一年一檢」機制，並且促請最低工資委員會在訂定法定最低工資時薪水平時，必須考慮工人及其家庭的基本生活需要，基層非技術工人的工資水平，並按通脹調整最低工資時薪水平。本會建議 2019 年實施的法定最低工資時薪水平應不少於 44.6 元，以確保工人能應付其生活開支，改善生活。

#### 5. 制定免審查的全民退休保障制度

長者貧窮情況持續惡化，根據政府《2016 年香港貧窮情況報告》，長者貧窮人口近三十萬人，貧窮率達 31.6%，平均每三名長者就有一人捱窮。隨著本港人口高齡化，將有越來越多人跌入長者貧窮群組。香港目前的退休保障制度並不完善，單靠綜援和個別津貼難以解決長者貧窮問題，而隨著人口高齡化，問題只會越趨嚴重。



政府曾委託周永新教授進行的香港退休保障研究報告，探討了貧窮及人口高齡化的挑戰，並列出多個退保方案及其可持續性。周教授的研究報告已清楚說明制訂老年金制度的需要，並顯示政府、僱主和僱員三方供款的模式可行，而向長者每月發放 3000 多元退休金亦屬可負擔的水平，社會不會因實行制度而承擔太大壓力。

民間團體多年來一直爭取政府落實全民退休保障制度的時間表，可是政府一直拖延。2018 年 6 月政府提出高額長者生活津貼，為長者每月提供一層高額援助。現行的長者生活津貼會易名為普通長者生活津貼。前者的每月金額分別為 3,485 元，後者為 2,600 元。本會認為有關建議實際上並沒有整體改善長者的生活處境，反而在迫使一些經濟上並不太過富裕的老人家動用自己的積蓄，來應付基本生活及承擔各種未知的醫療及長壽風險，這是不顧老年人的尊嚴，而且亦為社會製造更多貧窮人士。

隨著本港人口老化，領取綜援及相關津貼計劃的長者將不斷增加，單靠稅收支付的社會保障制度將不勝負擔。一直以來，大部份香港市民支持實施全民養老金方案。扶貧委員會的諮詢報告亦指出九成民意支持不論貧富的全民退休保障方案。政府卻一意孤行，漠視民意，堅持需審查的「有經濟需要」方案。享有退休保障是市民的基本權利，本會強烈要求政府儘快設立毋須審查全民養老金制度，保證所有市民年老時享有穩定的收入，安享晚年。

## 6. 取消長期服務金和遣散費與強積金僱主累積權益的抵銷機制

強積金是退休保障的重要支柱，對低薪工人尤其重要。根據現時法例，若基層工人月入低於強積金最低入息水平(即月薪 7 100 元)，他們便不用為僱員部份供款，換言之工友的退休儲備就完全依靠僱主方面的供款。可是，強積金的抵銷機制，容許僱主供款的累算權益，抵銷長期服務金及遣散費，這令低薪工友喪失一大部份應得的強積金，退休生活頓失保障。根據資料，2010 至 2016 年間，用作抵銷遣散費及長期服務金的強積金總額達 195.99 億元，佔各種理由提取累算權益金額的 28.3%。過去三年，受「對沖」機制影響的僱員數目亦不斷增加，2016 年有近五萬僱員被「對沖」強積金，情況不能忽視。去年《施政報告》，政府稱會落實取消強積金「對沖」機制，但至今政府仍未交代取消強積金對沖安排的細節及落實有關安排，本會促請政府儘快落實取消強積金「對沖」安排。

## 7. 確保勞工享有集體談判罷工權利 訂立不公平解僱法 保障僱員權益

集體談判權 (Collective Bargaining) 是勞工最基本權利，指勞方可集體性地透過工會與資方談判僱傭條件，資方必須參與，談判結果具有法律約束力，目的是希望勞資雙方能在一個較平等的情況下訂立僱傭條件，以保障勞方應有的權益。《經濟、社會及文化權利國際公約》第三部分中已明確列出勞工可享有集體談判權利。然而，九七回歸後，當時的臨時立法會廢除了《僱員代表權、諮詢權及集體談判權條例》，致使工會失去集體談判權力，未能代表工人在平等的基礎下與僱主討價還價，這不但削弱工會的實力，同時



亦打擊了工人參與工會的意欲，最終令勞工的基本權益被嚴重剝削。本會促請政府立法集體談判權條例，確保工會有權與資方進行談判。

另外，《僱傭條例》指出，僱主「即時解僱」理由必須符合以下其中一個情況：員工故意不服從僱主合法及合理命令；行為不當（指該行為不符合正當及忠誠履行職責原則）；欺詐或不忠實；或慣常疏忽職責。在這些情況下，僱主可在不給予通知金下，「即時解僱」僱員。然而，從實際操作上，僱主只要準備足夠的補償金（遣散費、代通知金及未放取有薪年薪等各項福利），便毋須任何理由就可以即時解僱僱員。另一方面，即使僱員可按《僱傭條例》控告僱主不合理的解僱，他們勝訴後可獲的賠償也可能只是代通知金及遣散費長期服務金的等權益。更甚者，被不合理及不合法解僱工會主席如要爭取《僱傭條例》第 32N 條訂明的復職權，必須先得到僱主的同意。所以《僱傭條例》對被「即時解僱」的僱員的申索保障非常有限。我們促請政府訂立不公平解僱法，賦予法庭權力，如認為解僱屬不合法及不合理，法庭有權命令僱主讓工人立即復職，並支付足夠的補償或其他適當的賠償。

#### 8. 取消《僱傭條例》「4.1.18」工時規限 按工時計算僱員權益

現時香港有高達十五萬名短工時或短工期的「零散工」，由於他們的工作時數未能達到《僱傭條例》「4.1.18」的工時標準，他們無法享有大部份法定的勞工權益，包括代通知金、有薪勞工假、有薪年假、病假津貼、分娩津貼、長期服務金、遣散費等。部份僱主更以「4.1.18」工時漏洞，刻意以每周17.5小時或每第四周少於18小時僱用工人，以逃避對工人的法定勞工保障。2009年，前特首曾蔭權已在《施政報告》中提出要檢討《僱傭條例》中「連續性僱傭合約」的定義，勞工顧問委員會（下稱勞顧會）就此曾多次討論，但勞資雙方在受保障工時門檻拉鋸。2014年勞資雙方最終無法達成共識，這令已在勞顧會討論多年的議題被擱置<sup>2</sup>。

本會期望政府關注零散工的權利，並促請勞工處立即檢討「連續性僱傭合約」的定義，並把現時的「4.1.18」規定，改為「4.72」，即在4星期內工作滿72小時的僱員可獲全部勞工保障；同時讓工作不足72小時的僱員，可按比例得到《僱傭條例》內的所有權益，另外應修改《僱傭條例》，使所有工人同享一些不適宜分割或按比例分配的勞工福利，如解僱時的通知期和代通知金等。

<sup>2</sup> 資料來源：太陽報。兼職工保障門檻勞資分歧暫擱議。港聞 A14。2014 年 12 月 2 日



## 9. 劃一公眾假期為有薪勞工假期

本港工人工時過長，僱員的假期亦寥寥可數，現時本港仍有很多僱員只能享有勞工假期，而非十七天的公眾假期。為了平衡工友的家庭及工作生活，讓所有僱員獲享同等假期日數的權利，本會促請政府把十七天的公眾假期劃一為有薪勞工假期，以使各行各業的僱員可公平地享有十七天有薪法定假日。

## 10. 保障外籍家庭傭工的勞工權益

外籍家庭傭工離鄉背井到海外打工，無非是要賺錢養活家中的長幼，但她們往往被部份不良僱主及中介公司剝削勞工權益，有時還成為個別香港僱主發洩不滿、苛待或歧視的對象。本港過去發生不少外傭被剝削及苛待事件，但政府一直輕視外傭的投訴，而且亦沒有致力打擊不良中介公司從中剝削外傭權益及提供不實資料及誤導僱主的情況，以致外傭權利進一步被剝削。本會促請政府盡快修訂不合理的外傭政策，如放寬政府的「兩星期規例」<sup>3</sup>，並加強對外傭職業介紹所的監管，確保其經營及服務質素，保障外傭僱主及外傭的權利。

## 11. 確保南亞裔居民享有就業及公平使用公共服務及扶貧措施的權利

本會多年來一直關注基層少數族裔的就業貧窮和社會資源分配問題。政府公布的《2016年香港少數族裔人士貧窮情況報告》顯示，少數族裔人士的貧窮率達至19.4%，遠2011年的15.8%為高，當中尤以巴基斯坦族裔為嚴重，貧窮率高達56.5%。有見及此，政府實在責無旁貸去解決少數族裔的貧窮問題。

## 12. 積極的推動家庭友善僱傭措施

隨著教育程度的改善及培訓機會的增加，越來越多本港女性投身社會工作<sup>4</sup>。不少在職夫婦要共同承擔照顧長幼及料理家務的責任。因此家庭友善的育兒措施是支援在職父母協調工作與家庭生活的重要關鍵。

不過，政府未有積極的推行的家庭友善僱傭政策措施。現行 10 星期法定產假遠遠落後國際勞工組織建議的最少 14 星期的規定。這大大影響產後婦女身體復原及照顧幼兒的需要。本會認為產假有助產前產後婦女享有休假權利及恢復身體的機會，還有可助婦女有計劃地準備及照顧嬰兒的需要。去年施政報告曾提出延長法定產假，惟實施遙遙無期。本會

<sup>3</sup> 香港入境條例規定，外傭的僱傭合約一旦終止，其簽證於合約終止兩星期之後無效。

<sup>4</sup> 根據政府統計處香港女性及男性主要統計數字(2016年)，2015年女性勞動人口參與率為54.8%，而曾經結婚女性的勞動人口參與率由1986年的39.1%上升至2015年的48.7%。



**香港天主教勞工事務委員會**

Hong Kong Catholic Commission for Labour Affairs

香港西灣河耀興道72號聖十字架中心7樓 7/F., Holy Cross Centre, 72 Yiu Hing Road, Sai Wan Ho, Hong Kong  
電話Tel: 2772 5918 傳真Fax: 2347 3630 電郵Email: [hkccla@hkccla.org.hk](mailto:hkccla@hkccla.org.hk) 網頁Website: <http://hkccla.org.hk>

**促請政府儘快落實法定產假至 14 星期**，並把法定產假薪酬由現時平均工資的五分之四修訂為全額工資。

此外，政府應推行更多的家庭友善僱傭措施，包括盡快修訂《性別歧視條例》，明確保障婦女產假結束後返回同一崗位或工資相同崗位，以及不會因懷孕及其引起的其他特徵而受到歧視，包括不合理的解僱；修訂《僱傭條例》延長法定待產假至最少七天，以促進兩性平等的家庭責任；向僱主提供財政誘因，鼓勵僱主實施家庭友善僱傭措施，包括實施彈性工作時間、親職假、育兒假及在工作場所或其附近建立有適當衛生條件的哺乳設施等。