

第 8 章

勞工處

提供勞工視察服務及管理破產欠薪保障基金

香港審計署

二零零四年三月三十一日

這項帳目審查是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

本報告亦載於審計署網頁 (網址：<http://www.info.gov.hk/aud/>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

提供勞工視察服務及管理破產欠薪保障基金

目 錄

	段數
第 1 部分：引言	1.1
勞工視察服務	1.2 – 1.3
破產欠薪保障基金	1.4 – 1.6
帳目審查	1.7
第 2 部分：提供勞工視察服務所用的人力資源	2.1
提供勞工視察服務的策略	2.2 – 2.10
審計署的意見及建議	2.11 – 2.13
當局的回應	2.14
勞工視察科人力資源的運用	2.15 – 2.18
審計署的意見及建議	2.19 – 2.22
當局的回應	2.23
第 3 部分：勞工視察的工作	3.1
備存機構記錄	3.2 – 3.3
勞工視察的周期	3.4 – 3.5
審計署的意見及建議	3.6 – 3.8
當局的回應	3.9
視察建築地盤	3.10 – 3.13
審計署的意見及建議	3.14 – 3.15
當局的回應	3.16
視察兒童藝員的工作場所	3.17 – 3.18
審計署的意見及建議	3.19 – 3.22
當局的回應	3.23
勞工視察的視察程度和是否適時	3.24
審計署的意見及建議	3.25 – 3.30
當局的回應	3.31
第 4 部分：勞工視察服務的表現匯報	4.1
勞工處公布的表現指標	4.2
審計署的意見及建議	4.3 – 4.4
當局的回應	4.5
勞工視察科管理匯報系統是否足夠	4.6 – 4.7
審計署的意見及建議	4.8 – 4.9
當局的回應	4.10

目 錄 (續)

	段數
第 5 部分：破產欠薪保障基金的管理	5.1
破欠基金的財政穩健性	5.2 – 5.8
審計署的意見及建議	5.9 – 5.10
當局的回應	5.11
破欠基金的個案數量	5.12 – 5.16
審計署的意見及建議	5.17 – 5.18
當局的回應	5.19
服務對象意見調查	5.20
審計署的意見及建議	5.21 – 5.22
當局的回應	5.23
	頁數
附錄	
A：勞工視察科的員工編制及實際人數(二零零三年六月三十日)	34
B：分區辦事處例行及特別視察的周期	35
C：批准僱用兒童藝員的一些條件	36
D：破欠基金每宗申索申請獲支付的最高限額	37

第 1 部分：引言

1.1 本部分說明這項審查的背景，並概述其目的。

勞工視察服務

1.2 保障僱員權益及福利是勞工處的主要目標之一，該處由勞工處處長擔任主管（註 1）。為達致這項目標，勞工處在二零零零至零三年每年支出約 2 億元。保障僱員權益及福利的兩項主要措施是視察工作場所和管理破產欠薪保障基金（下稱“破欠基金”）。

1.3 勞工處勞工視察科負責視察各工作場所，確保僱主遵守聘用輸入勞工的僱傭合約中各項條件和條款，以及遵守為本地工人及輸入勞工制訂的勞工法例中有關的規定。截至二零零三年六月三十日，勞工視察科的員工編制和實際人數分別為 193 人和 189 人（見附錄 A）。

破產欠薪保障基金

1.4 一九八五年四月，《破產欠薪保障條例》（第 380 章）（下稱“該條例”）開始生效，目的是向因僱主無力償債而受影響的僱員，以特惠款項的形式，提供適時的經濟援助。該條例規定成立破欠基金。凡遭無力償債的僱主拖欠工資、代通知金及遣散費的僱員，均可向破欠基金提出申請特惠款項。

1.5 該條例規定成立破產欠薪保障基金委員會（下稱“基金委員會”——註 2），負責管理破欠基金。該條例亦授權勞工處處長從破欠基金發放特惠款項給僱員。勞工處薪酬保障組負責處理和批准破欠基金接獲的特惠款項申請，以及為基金委員會提供行政支援。

1.6 根據勞工處的資料，立法會和市民都相當關注破欠基金可能受到濫用的問題。為防止和打擊濫用情況，當局和基金委員會已主動採取下列各項主要的控制措施：

- (a) 推行嚴格的索償申請審批機制，剔除不合資格的申請；
- (b) 成立專責小組，成員由勞工處、香港警務處商業罪案調查科、破產管理署和法律援助署的代表組成，負責主動調查涉嫌欺詐、違

註 1：自二零零三年七月一日經濟發展及勞工局勞工科與勞工處合併後，經濟發展及勞工局常任秘書長（勞工）一併承擔勞工處處長的法定責任。

註 2：基金委員會由主席、三名僱主代表、三名僱員代表及由勞工處、破產管理署和法律援助署分別派出一名高級人員組成。

法行為、董事盜竊和串謀訛騙破欠基金等罪行。截至二零零三年十二月三十一日，勞工處已轉介了 37 宗個案給商業罪案調查科和破產管理署進行調查；及

- (c) 加強檢控有關工資的違例行為，並加強宣傳備存工資和僱傭記錄的重要性。

帳目審查

1.7 審計署進行了一項審查，探討勞工處的勞工視察服務和管理破欠基金的工作。審查的重點如下：

- (a) 提供勞工視察服務所用的人力資源 (第 2 部分)；
- (b) 勞工視察的工作 (第 3 部分)；
- (c) 勞工視察服務的表現匯報 (第 4 部分)；及
- (d) 破欠基金的管理 (第 5 部分)。

第2部分：提供勞工視察服務所用的人力資源

2.1 本部分探討提供勞工視察服務所用的人力資源，並建議改善措施。

提供勞工視察服務的策略

勞工視察科的工作

2.2 勞工視察科負責執行下列勞工法例，以保障僱員的權益及福利：

- (a) 《僱傭條例》(第57章) 該條例訂明勞工的僱傭條件和規定他們在受僱期間的基本權益及福利(如工資保障、休息日、法定假日、年假和長期服務金)；
- (b) 《僱用兒童規例》 該等規例(根據《僱傭條例》制定)禁止僱用年齡不足15歲的兒童在工業經營內工作，並規管僱用年齡介乎13至15歲的兒童在非工業機構內工作；
- (c) 《僱用青年(工業)規例》 該等規例(根據《僱傭條例》制定)列明受僱於工業經營的青年其工作時間安排的規定和禁止僱用青年從事危險行業；
- (d) 《僱員補償條例》(第282章) 該條例規定僱主投保，以應付僱員補償的法律責任；及
- (e) 《入境條例》(第115章)第IVB部 有關條文(入境事務處和香港警務處亦負責執行)禁止僱用非法勞工。

勞工視察科督察人員的編制和實際人數

2.3 截至二零零三年六月三十日，勞工視察科在全港一共設有19個分區辦事處及8個特別視察組。表一列明分區辦事處和特別視察組督察人員截至該日的編制及實際人數。

表一

分區辦事處和特別視察組督察人員的編制及實際人數
(二零零三年六月三十日)

職級	分區辦事處		特別視察組		總計	
	編制	實際人數	編制	實際人數	編制	實際人數
高級勞工督察	19	18	8	7	27	25
一級勞工督察	53	43	40	45	93	88
二級勞工督察	34	36	—	1	34	37
總計	106	97	48	53	154	150

資料來源：勞工處的記錄

註：二零零三年七月一日，兩個負責審核根據補充勞工計劃提出的輸入勞工申請的特別視察組，從先前隸屬就業選配中心轉撥至勞工視察科。

兩級視察和轉介制度

2.4 分區辦事處負責執行《僱用兒童規例》、《僱用青年(工業)規例》、《僱員補償條例》及《入境條例》第IVB部。《僱傭條例》的執行工作主要由特別視察組負責(見第2.6段)。為提高執行《僱傭條例》的成效，勞工視察科設有一套兩級視察和轉介制度。根據這套制度，分區辦事處的勞工督察如在例行視察工作中(見第2.5(a)段)發現涉嫌觸犯《僱傭條例》的違法行為，須轉介予特別視察組進行深入調查和展開檢控程序，檢控觸犯《僱傭條例》的僱主。在視察期間，分區辦事處的勞工督察須向僱員提出查詢，確定他們是否享有法定權益，特別是有否獲給予剛過去的法定假日和獲發工資。如查詢時發現下列違規情況，勞工督察便會把個案轉介予有關的特別視察組進行調查：

- (a) 僱員不獲給予法定假期或假日；
- (b) 僱員獲發一筆款項以取代假期或假日；
- (c) 僱員獲准放取合資格享用的假期或假日但未獲支薪；
- (d) 涉嫌短付僱員應享有的權益；及
- (e) 拒付、短付或過期支付工資。

分區辦事處進行的視察

2.5 分區辦事處勞工督察為不同目的作不同類別的視察，包括：

- (a) **例行視察** 這類視察指定期到各機構進行綜合視察，目的是檢查這些機構有否遵守《僱用兒童規例》、《僱用青年(工業)規例》和《僱員補償條例》的規定。為打擊僱用非法勞工，勞工督察亦須執行《入境條例》第IVB部，在例行視察中查核僱員的身分證明和僱主備存的僱員記錄；
- (b) **特別視察** 這類視察主要指為執行《入境條例》第IVB部打擊僱用非法勞工而加強進行的視察。分區辦事處有時會與入境事務處及香港警務處聯手進行這類視察。近年曾進行的特別視察，亦包括執行《僱員補償條例》中的有關強制投保的規定和《僱傭條例》中有關工資及權益的條文；
- (c) **督導視察** 為管理和保證質量，總勞工督察和高級勞工督察會重新抽查一些已有一級勞工督察及二級勞工督察到場視察的機構。督導視察為廉政公署所認同；及
- (d) **其他視察** 勞工督察到機構視察，以便跟進違規個案和蒐集資料。他們定期到建築地盤視察，確保僱主沒有僱用非法勞工和兒童。他們亦會在接獲市民提出有關觸犯勞工法例的投訴時進行調查。

特別視察組進行的視察

2.6 特別視察組的勞工督察負責執行《僱傭條例》有關工資和權益的條文。有關條文訂明關於給予產假、產假薪酬、休息日、疾病津貼、有薪假日和有薪年假、工資和僱傭記錄的備存，以及提供書面僱傭合約副本和支付工資等規定。勞工督察執行下列類別的視察，以確定僱員是否享有《僱傭條例》給予的法定權益：

- (a) **為本地工人進行的視察** 這類視察指到一些被認為較容易觸犯有關權益法例的選定行業機構及政府承辦商聘用非技術僱員的工作場所進行視察，以保障本地工人的權益及福利；
- (b) **為輸入勞工進行的視察** 這類視察指到根據輸入勞工計劃招聘的勞工的工作和住宿地點視察。除視察有關機構有否遵守《僱傭條例》各項條文外，勞工督察亦會檢查這些機構的記錄，確保輸入

勞工計劃和僱傭合約指明的條款得以遵守。勞工督察亦會向輸入勞工收集意見，以確定是否有剝削的指控；

- (c) **勞資審裁處及小額薪酬索償仲裁處轉介的個案** 這類視察指調查有違法院命令的個案，所涉僱主沒有支付工資和給予僱員其他應享的權益；
- (d) **分區辦事處轉介的個案** 這類視察指跟進分區辦事處轉介涉嫌觸犯《僱傭條例》的違法行為；
- (e) **跟進投訴的視察** 這類視察指調查由勞工處其他科別轉介或由市民提出的投訴；及
- (f) **督導視察及其他視察** 這類視察與分區辦事處進行的視察相若，但特別視察組並不前往建築地盤進行定期視察。

分區辦事處和特別視察組的視察類別和次數

2.7 表二載列二零零二年七月至二零零三年六月，分區辦事處和特別視察組進行視察的類別和次數。

表二

分區辦事處和特別視察組進行的視察
(二零零二年七月至二零零三年六月)

視察類別	進行的視察			
	(次數)		(百分比)	
(A) 分區辦事處進行的視察				
例行視察	79 250		47.8%	
特別視察	65 603		39.6%	
	144 853		87.4%	
督導視察	3 906		2.4%	
其他視察	8 311	157 070	5.0%	94.8%
(B) 特別視察組進行的視察				
為本地工人進行的視察	4 827		2.9%	
為輸入勞工進行的視察	1 913		1.2%	
	6 740		4.1%	
勞資審裁處及小額薪酬索償 仲裁處轉介的個案	319		0.2%	
分區辦事處轉介的個案	858		0.5%	
跟進投訴的視察	229		0.1%	
督導視察及其他視察	546	8 692	0.3%	5.2%
總計		165 762		100%

資料來源：勞工處的記錄

重組勞工視察科

2.8 勞工處不時檢討勞工視察科的組織架構，以改進勞工視察的策略。在二零零三年下半年審計工作進行時，勞工處正全面重組勞工視察科，以期更有效地處理在人手減少後日益增加的非法僱用勞工和與工資有關的違法行為等問題。重組工作由二零零四年一月開始進行。

2.9 勞工視察科重組後，分區辦事處的數目已由 19 個減至 12 個，而特別視察組的數目則由 10 個增至 15 個。鑑於每區的工業經營和非工業機構各有特色，而且分布情況亦不相同，勞工處把全港分為 12 區，各配對一個分區辦事處和一隊特別視察組。每對分區辦事處和特別視察組，在同一區內負責執行與本地工人有關的勞工法例。他們共用同一區內工作場所的資料庫，並逐步盡量在同一辦事處辦公，以期更好協調視察策略和檢索違例記錄。此外，三隊特別視察組專責處理根據補充勞工計劃提出的輸入勞工申請的審核工作、根據該計劃輸入勞工後的法規執行工作，以及監察政府工程承辦商。二零零四年二月，勞工處預計將分區辦事處和特別視察組遷至同一辦事處的安排要到二零零四年年底才可落實。

2.10 勞工處預期新的組織架構可使勞工視察科更妥善運用資源、更靈活調配人手、改善執法效益，以及加強《僱傭條例》(特別是工資條文)的執法行動。勞工視察科因而更能夠應付未來的挑戰，並符合市民對僱員權益及福利保障日漸提高的期望。

審計署的意見及建議

2.11 審計署注意到在兩級視察和轉介制度下，分區辦事處工作為預防性質，在區內進行視察，而特別視察組則專注於調查個案並蒐集證據，以便提出檢控。由二零零二年七月至二零零三年六月，分區辦事處把 858 宗在視察過程中查得懷疑觸犯《僱傭條例》的個案轉介予特別視察組調查。在二零零三年下半年審計工作進行時，分區辦事處有 19 個，但特別視察組只有 8 隊(見第 2.3 段)。此外，大多數分區辦事處和特別視察組並非配置於同一辦事處。分區辦事處轉介個案與特別視察組其後的跟進行動之間出現時間差距，有時可能會導致跟進行動延誤。

2.12 在勞工視察科重組後，同一分區最終會配對一個分區辦事處和一隊特別視察組，共同負責執行區內與本地工人有關的各項勞工法例。審計署認為新的組織架構會：

- (a) 加快特別視察組跟進由分區辦事處所轉介的個案；及

- (b) 使特別視察組的視察工作獲配更多資源，以便查得更多違例個案。事實證明，特別視察組在二零零二年七月至二零零三年六月進行的 8 692 次視察中，共查得 4 119 宗違例個案，查獲率為 47%。

2.13 審計署建議 勞工處處長應：

- (a) 密切監察勞工視察科重組工作的進展；及
- (b) 確定勞工視察科新的組織架構能否帶來勞工處預期的效益。如果不能，則應檢討勞工視察策略。

當局的回應

2.14 勞工處處長同意審計署的建議。他並表示：

- (a) 勞工視察科在二零零四年一月進行第一階段重組工作，為本地工人視察的特別視察組數目已由 5 個增加至 12 個，以加快跟進分區辦事處所轉介的個案。第二階段重組工作預定在二零零四年七月進行；及
- (b) 勞工處會密切監察勞工視察科重組工作的進展，並會在二零零四年年底進行檢討。

勞工視察科人力資源的運用

2.15 由於在一九九八年發表的《審計署署長第三十號報告書》及《審計署署長第三十一號報告書》指出，政府多個部門在善用人力資源方面有多項不當之處，因此，當局要求各部門首長檢討外勤人員的監督制度，以提升生產力。一九九八年，勞工視察科成立了一個工作小組進行上述的檢討。工作小組得出的結論是，勞工督察備存公事日記簿的做法可：

- (a) 使直轄督導人員確保屬下勞工督察充分運用他們的工作時數；及
- (b) 讓督導人員找出下屬在工作表現方面的不足之處 (例如視察行程編排欠缺效率)，從而迅速作出改善，以提升生產力。

目前，總勞工督察職級以下的所有勞工督察均須備存公事日記簿。

2.16 根據勞工視察科的《行動手冊》，總勞工督察職級以下的勞工督察須在每個工作日結束時或盡快在下一個工作日填妥公事日記簿。他們須在其日記簿

內填寫視察詳情(包括所視察場所的名稱和檔案編號)、特別行動、會見、辦公室工作、訓練及研討會等。

2.17 一級勞工督察及二級勞工督察的公事日記簿須由高級勞工督察最少每兩個星期檢查和簡簽一次，並由總勞工督察最少每月檢查和簡簽一次，以及由勞工事務主任最少每六個月檢查和簡簽一次。

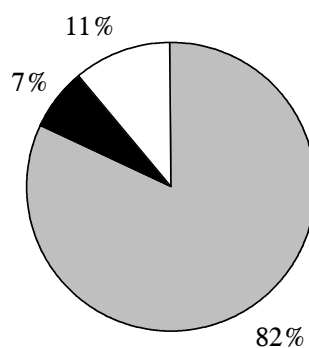
審計署對勞工督察所用時間的分析

2.18 為確定勞工視察科對人力資源運用的情況，審計署對勞工督察所備存的公事日記簿進行了分析。審計署從 19 個分區辦事處隨機抽取每個辦事處一名高級勞工督察、一名一級勞工督察及一名二級勞工督察(即共 57 名勞工督察)在二零零二年十二月和二零零三年六月的公事日記簿，以作分析。從分區辦事處抽取樣本，是因為他們的例行及特別視察次數佔勞工視察科所有視察次數的 87.4%(見第 2.7 段表二)。有關的分析結果載於圖一。

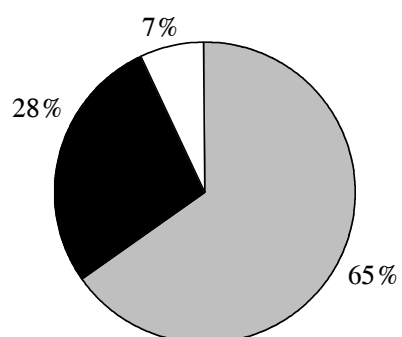
圖一

審計署對分區辦事處勞工督察所用時間的分析
(二零零二年十二月和二零零三年六月)

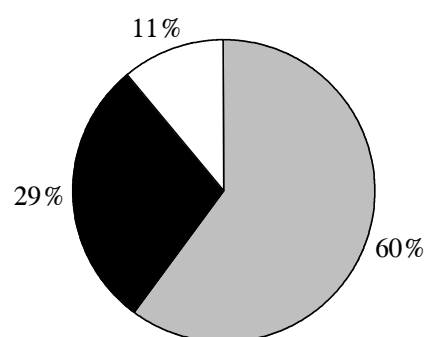
(A) 高級勞工督察



(B) 一級勞工督察



(C) 二級勞工督察



說明：■ 辦公室工作
■ 視察
□ 其他 (例如訓練和研討會)

資料來源：勞工處的記錄

註：審計署已剔除勞工督察在此期間放取的假期。

審計署的意見及建議

2.19 如圖一所示，在二零零二年十二月和二零零三年六月，一級勞工督察和二級勞工督察分別平均使用 65% 和 60% 的時間於辦公室工作。他們的公事日記簿所記錄的辦公室工作種類，包括經常進行的工作，例如“撰寫報告”及“輸入資料”，以及其他較疏進行的工作，例如“研究檔案／視察準備工作”、“辦公室會議”、“閱讀通告”及“填寫日記簿”。結果，一級勞工督察和二級勞工督察只能使用大約 29% 的時間於視察上。高級勞工督察使用多達 82% 的時間於辦公室工作，但只有 7% 的時間用於視察上。

2.20 二零零四年一月，就審計署查詢勞工督察在辦公室工作時間佔多，而視察時間佔少一事，勞工處告知審計署：

- (a) 勞工督察所執行的辦公室工作大都與執法有關，當中包括：
 - (i) 視察前的準備工作，例如研究所視察場所的檔案、策劃視察行程，以及出席會議聽取上司的工作前後訓示；
 - (ii) 視察後的工作，例如撰寫視察報告、更新電腦系統的視察記錄、發信要求僱主提交有關文件(例如僱員賠償保險單)，以及就所查得的違例個案擬備檢控建議；及
 - (iii) 跟進工作，例如在視察後就所查得的觸犯《僱傭條例》及非法勞工個案分別擬備轉介備忘錄予特別視察組和入境事務處、會見僱主，以及檢查辦事處接獲的文件；
- (b) 高級勞工督察所執行的大部分辦公室工作亦與執法有關，當中包括審閱屬下勞工督察的視察報告、分派例行視察工作、策劃特別視察行動(包括揀選和分配所視察場所的檔案)、處理違例個案，以及特別許可的申請和豁免；

- (c) 自二零零三年六月起，勞工督察已接獲指示須更清楚列明在辦公室執行工作的種類，而非只概括填上“辦公室工作”，以期更妥善監察他們的工作；及
- (d) 勞工視察科已不斷簡化與執法有關的工作，以期騰出更多資源進行工作場地視察。這項措施將持續進行。有關例子如下：
 - (i) 由二零零零年三月起，除非在視察時發現有不妥當的情況或可能違法的行為，否則勞工督察無須再在視察後填寫視察報告；
 - (ii) 二零零二年十二月，視察報告的內容經修訂後已由四頁減至兩頁；及
 - (iii) 由二零零零至零三年，有超過十個內部登記冊／統計報表已經取消。此外，已引進多份固定形式的備忘錄／信件，方便勞工督察就例行公事與勞工視察科內部、其他科別和其他部門／外間機構聯絡。

2.21 審計署注意到，雖然勞工督察在公事日記簿記錄了戶外執法行動的詳情，但他們沒有列明其辦公室工作的詳情（見第2.20(c) 段）。審計署認為，勞工處須提醒員工有需要在公事日記簿內詳細記錄其辦公室工作，以便勞工視察科的管理人員進行獨立檢查。

2.22 審計署建議 勞工處處長應：

- (a) 確保勞工督察備存的公事日記簿清楚顯示其辦公室工作的詳情，一如其就戶外執法行動所作的詳細記錄，以便勞工處的管理人員有效監察他們的工作；
- (b) 繼續找出與執法有關的工作可簡化的地方，以期騰出更多資源進行視察工作；及
- (c) 定期進行檢討，以確保勞工督察各類工作的比重反映人力資源得到妥善運用。

當局的回應

2.23 勞工處處長同意審計署的建議。他表示，督導人員會定期檢查下屬的公事日記簿，以確保勞工督察依循新指引。

第3部分：勞工視察的工作

3.1 本部分探討勞工視察的工作，並建議改善措施。

備存機構記錄

3.2 勞工視察科轄下各分區辦事處均存有區內工作場所(即工業經營及非工業機構)的機構記錄。這些記錄包括每家機構的主要資料，例如名稱、地址、電話號碼、檔案編號、業務性質、營業時間及僱員人數。

3.3 分區辦事處會定期更新機構記錄。根據現行的視察機制，分區辦事處的勞工督察須在例行視察期間留意新開設的機構。高級勞工督察亦會安排到以往視察期間據報上鎖或空置的地點進行視察，以查看其後是否有新的機構開設。視察期間如發現有新開設的機構，有關的分區辦事處會建立一份新的記錄。如有機構被確定已結業或遷離所在地區，分區辦事處會結束該機構的記錄。截至二零零三年六月三十日，在勞工視察科存有記錄的營運中機構約有 20 萬家。這些記錄成為揀選視察機構及分派視察任務予勞工督察的依據。

勞工視察的周期

3.4 高級勞工督察負責把視察任務分派予一級和二級勞工督察。勞工視察科的《行動手冊》給予高級勞工督察酌情權，指派任何數目的勞工督察執行任何視察任務，惟其分派任務時必須公平和有系統。高級勞工督察在安排視察時，必須確保涵蓋其區內所有機構。不過，為更有效運用人力資源，手冊容許高級勞工督察把信譽良好的機構(例如領事館、法定機構及宗教場所)以及守法行業(例如資助學校、銀行及賽馬會場外投注站等)列作較低的視察優次。

3.5 審計署分析分區辦事處勞工督察進行的機構視察工作，以確定各辦事處的視察周期，即再次視察的頻密程度。審計署根據二零零二年七月至二零零三年六月期間所作的例行及特別視察，分析視察周期。分析結果載於附錄 B。

審計署的意見及建議

3.6 個別分區辦事處例行及特別視察的周期，由元朗區辦事處的 12 個月以至香港東區辦事處的 23 個月不等(見附錄 B)。由此可見，某些地區的勞工督察進行較頻密的視察和再次視察，而其他地區的勞工督察則未有經常到部分機構視察。分區辦事處進行再次視察的頻密程度不均，令人質疑勞工視察科視察工作的成效。分區辦事處的視察周期各異，顯示勞工督察未能適時到部分機構進行視察。

3.7 二零零四年一月，勞工處在回應第 3.6 段所載的審計署意見時，告知審計署：

- (a) 勞工視察科的管理人員每年均會檢討分區辦事處的視察周期。個別分區辦事處的服務地域範圍會在檢討後作出調整；及
- (b) 根據二零零三年十一月完成的勞工視察科整體組織架構檢討，分區辦事處的服務地域範圍已因應個別地區內有記錄的機構數目，以及視察周期長短而重新劃定。

3.8 審計署建議 勞工處處長應：

- (a) 繼續監察分區辦事處的視察周期，以確定：
 - (i) 勞工視察科重組後，重新劃定分區辦事處的服務地域範圍是否有效消除視察周期不均的情況；及
 - (ii) 勞工視察科所定的視察周期目標有否達到；及
- (b) 確保經常檢討分區辦事處的服務地域範圍，並在有需要時重新劃定該等範圍。

當局的回應

3.9 勞工處處長同意審計署的建議。他表示勞工視察科會繼續每年檢討各分區辦事處的視察周期。如有需要，將重新劃定其服務地域範圍，適當地編配各分區的工作量，以期有效執行勞工法例。

視察建築地盤

3.10 建造業是香港一個主要的經濟行業。二零零三年六月，約有 63 000 人受僱在建築地盤從事體力勞動工作。勞工視察科在二零零二年七月至二零零三年六月期間到建築地盤進行了 863 次視察。勞工督察視察建築地盤時，主要執行《入境條例》第 IVB 部，並確保地盤沒有聘用童工。不過，勞工督察到建築地盤作例行視察時，未有積極執行《僱傭條例》，這是由於建築地盤下列的特點：

- (a) 勞工督察在調查違例行為時需要與僱員面談。不過，建築地盤的工作環境令僱員分散在地盤內不同地方。勞工督察因而必須在地盤辦公室的協助下辨別僱員。僱員須暫停工作，前往地盤辦公室與勞工督察會面；

- (b) 勞工督察在調查違例行為時需要查閱僱傭記錄，但僱員的直接僱主通常沒有把所需的記錄（例如工資記錄）存放於建築地盤。此外，直接僱主亦未必在場協助勞工督察進行調查；
- (c) 勞工督察在調查違例行為時，需要取得工資計算方法和欠薪數額等資料。除非僱員願意協助，否則勞工督察難以得到有關資料。不過，這方面的協助卻不能時常得到，因為建築地盤的僱員通常不願表明身分，除非取回欠薪的機會變得渺茫或建造工程行將完成；及
- (d) 建築地盤工人從承建商處得到工作。他們主要是想取回工資，通常會拒絕擔當控方證人指控承建商。

3.11 鑑於建築地盤性質特殊，加上建築地盤的工資糾紛越來越受到關注，勞工處轄下各科遂共同努力，以多管齊下的方式對付有關建築地盤工資的違例行為，所採取的措施如下：

- (a) 制定《僱傭條例》第 IXA 部，規定總承判商及前判次承判商，須對獲轉判工作的次承判商所聘用建築工人首兩個月被拖欠的工資負起法律責任；
- (b) 勞資關係科提供免費調解服務，協助建築工人追討欠薪。勞資關係科人員亦會到建築地盤即場調解工資糾紛；
- (c) 勞工處已聯絡總承判商加強監管次承判商，確保工資準時發放；
- (d) 勞工處已向香港建造商會及香港機電工程商聯會尋求協助，呼籲其會員準時支薪；
- (e) 勞工處已設立通報渠道，向工會收集拖欠工資事件的情報；
- (f) 勞工處印製了海報，臚列勞資關係科辦事處、總承判商以及地盤主管人員電話號碼，供建築地盤張貼，讓工人查閱；
- (g) 為減少建造業內的工資糾紛，勞工處藉舉辦座談會和印製宣傳小冊子等方法，鼓勵承判商和工人妥善保存工資及出勤記錄。該等小冊子附有記錄樣本和有關工資違例行為罰則的重點簡介；
- (h) 勞工督察會調查有關觸犯《僱傭條例》的投訴，惟受屈的僱員及其僱主的身分須得到確定；及
- (i) 鑑於建造業內因欠薪而引發的勞資糾紛個案急增，勞工處遂於二零零二年八月展開特別行動，查明建築地盤欠薪問題的情況。在

是次行動期間，勞工處職業安全及健康部(註3)的職業安全主任曾到2 515個建築地盤視察，在執行有關安全規例的例行任務時，一併查問有關拖欠薪金的情況。他們已把涉嫌違例行為轉介勞資關係科跟進。

3.12 勞工處認為第3.11段所述的措施，在打擊建築地盤有關工資的違例行為方面是有效的。該處會繼續採取多管齊下的方法，遏止有關問題。不過，勞工處並無規定勞工督察或其他人員在建築地盤留意觸犯《僱傭條例》的其他行為(例如未有給予工人法定假期和休息日)。

3.13 二零零四年一月，勞工處在回應審計署就建築地盤視察所作的查詢時，向審計署表示，就建築地盤而言，涉及法定權益(例如給予工人休息日和法定假期)的違例行為，一般不算嚴重，原因如下：

- (a) 過往四年幾乎沒有收到建築工人有關假期違例行為的投訴；
- (b) 基於《噪音管制條例》(第400章)下由環境保護署執行的噪音管制(註4)，建築地盤一般會在公眾假期停工；及
- (c) 香港地產市場近年表現欠佳，不少地產發展商暫停或減慢其建造項目。由於開工不足，承建商在給予僱員假期和休息日方面並無困難。

審計署的意見及建議

3.14 儘管勞工處在第3.13段提出該等意見，審計署仍認為勞工處須留意建造業所出現的轉變，並在有需要時派員到建築地盤查探是否有人觸犯《僱傭條例》其他有關權益的條文(見第3.12段)。

3.15 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 確保該處員工繼續查探建築地盤的欠薪個案；及
- (b) 留意是否有需要擴大建築地盤的視察範疇，除查探欠薪個案外，亦涵蓋與《僱傭條例》其他權益條文有關的個案。

註3：勞工處職業安全及健康部負責執行有關工作場所安全和健康的法例規定。該部的職業安全主任到工作場所(包括建築地盤)進行視察，確保工作環境安全和健康。

註4：《噪音管制條例》第6(1)條禁止於公眾假日的任何時間，在任何地方使用任何機動設備進行任何建築工程，除非持有與該設備有關的有效建築噪音許可證，則作別論。

當局的回應

3.16 勞工處處長同意審計署的建議，並指出：

- (a) 勞工處強調會同等重視與《僱傭條例》僱員工資及權益條文有關的違例事項。該處接到投訴後，便會立即調查。可是，勞工處過去四年甚少接到建築工人投訴有關法定權益的違法行為，因此，自二零零二年年底起，該處便集中處理涉及建築地盤工資問題的違法行為；及
- (b) 勞工處會密切留意建造業有否遵守《僱傭條例》有關工資及權益的條文。該處會監察第 3.11 段所載的措施可否有效地識別業內的懷疑違例事項，以便迅速協助建築工人追討工資及法定權益。

視察兒童藝員的工作場所

3.17 根據《僱用兒童規例》的規定，任何人士均不得僱用不足 13 歲的兒童。至於年齡介乎 13 至 15 歲的兒童，《僱用兒童規例》對他們的工作時數、工作環境、可從事的職業等都訂有限制。為了發展藝術及培訓人才，勞工處處長可豁免僱主遵守《僱用兒童規例》的條文，以便其僱用不同年齡的兒童擔任藝員。僱主若有意僱用兒童藝員，應在聘用之前向勞工處處長申請。在二零零二年七月至二零零三年六月期間，勞工處發出了 75 個許可證，批准僱用的兒童藝員約有 3 000 人。

3.18 為確保兒童藝員的學業免受妨礙和身心(包括安全、健康及道德)不受危害，勞工處處長在給予許可時，會訂定特別條件。一些條件見附錄 C。假如兒童藝員的僱主不遵守任何一項條件，可被撤銷許可證或被檢控。

審計署的意見及建議

3.19 演藝界不時向勞工視察科申請僱用兒童在電影和表演節目中演出。勞工視察科審理這類申請時，會考慮僱用條件(例如聘用期及工作時數)，並會顧及兒童的生命、健康或道德會否因參與演出而蒙受損害。此外，勞工視察科也會到僱主的辦公室視察，以審理有關申請。審計署覆檢勞工視察科在二零零二年七月至二零零三年六月期間的兒童藝員僱用記錄後，發現勞工視察科就這些兒童藝員的工作環境所進行的視察工作並不足夠。在上述期間，勞工視察科曾抽查在舞台表演的兒童藝員的工作環境。對於參與戶外拍攝工作的兒童藝員，勞工視察科則沒有視察拍攝場地，以查證僱主是否確實遵守訂定的僱用條件。

3.20 二零零四年一月，勞工處就審計署第 3.19 段所載的意見向審計署指出，由於拍攝外景的地點和時間經常改動或臨時變更，令突擊視察工作既困難，又不合乎成本效益。

3.21 審計署認為拍攝外景的場地及時間經常和臨時改動，或會導致違反兒童藝員的工作條件。舉例來說，拍攝時間經常更改或會與兒童藝員的上學時間有衝突，又或會使兒童的工作時數較批准的為多。如不視察拍攝場地，便會令人懷疑當局有否充分保障兒童藝員的權益及福利。

3.22 審計署建議勞工處處長應加強抽查兒童藝員的工作場所，包括拍攝場地，以確保兒童藝員的僱主遵守訂定的僱用條件。

當局的回應

3.23 勞工處處長表示：

- (a) 勞工處明白審計署關心兒童藝員有否得到保障。該處會加強抽查兒童藝員的工作場所，以查證僱主有否遵守經批准的僱用條件；及
- (b) 除了到戶外拍攝場地進行突擊抽查外，勞工處更為保障兒童藝員的身心健康建立以下機制：
 - (i) 勞工視察科每年都會聯同教育統籌局向各校校長及家長教師會發出通告，提醒他們關注兒童藝員享有的法例保障；
 - (ii) 勞工督察審理每宗僱用兒童藝員的申請時，會要求準僱主向兒童藝員就讀的學校取得有效的在學證明書。此舉會讓校長得知學生正受僱工作，並可確保兒童藝員不會因工作而妨礙學業；及
 - (iii) 自二零零四年一月起，勞工視察科推出了更多措施，讓兒童藝員的家長得知經批准的僱用條件，以便他們在僱主沒有遵守這些條件時，向勞工處投訴。

勞工視察的視察程度和是否適時

3.24 為確定勞工視察方面的執法工作是否足夠，審計署從勞工處十個分區辦事處和五個特別視察組在二零零二年七月至二零零三年六月期間進行的視察行動中，隨機抽樣選取 469 個視察檔案，以檢討這方面的工作。據該 469 個視察檔案顯示，在視察時，勞工督察發現：

- (a) 有 103 個場所沒有營業；
- (b) 有 136 個場所正在營業但沒有僱員在場；及
- (c) 有 230 個場所正在營業，視察人員曾與被抽選的僱員面談。

審計署認為視察的程度和是否適時這兩方面，均有可改善的地方。

審計署的意見及建議

視察程度

3.25 特別視察組選定一些被認為較容易觸犯僱傭權益條文的行業後，定期實地視察。根據勞工視察科的《行動手冊》，勞工督察必須從視察時在場的僱員中隨機選取五人面談，以核實他們所享有的權益。不過，上述手冊沒有訂明如與該五名僱員面談後發現有懷疑違法行為，應否選取更多僱員面談。審計署覆檢特別視察組的視察檔案後，發現在兩宗個案中，勞工督察與所選取的僱員面談後雖然發現有懷疑違法行為，但也沒有主動與更多僱員面談。其中一個個案如下。

個案一

勞工督察儘管查獲懷疑違法行為 但並沒有查詢更多僱員

二零零二年十二月，特別視察組一隊組員到一家食肆視察。根據勞工視察科的機構記錄，該食肆僱用 28 名員工。據勞工督察實地視察所見，當時有 15 名員工在場，有關人員於是遵照勞工視察科《行動手冊》的規定與五名員工面談，發現僱主在僱用他們的首三個月內沒有給予其中三名員工共八天的法定假期，理由是按照該食肆的政策，服務少於三個月的員工未能享有法定假期。此舉沒有遵守《僱傭條例》必須給予僱員法定假期的規定。該僱主後來被勞工視察科檢控觸犯八項沒有給予法定假期的違法行為，最後被裁判法院定罪和罰款。根據勞工視察科的記錄，視察當日在場的其餘十名員工在食肆工作也不到三個月，但記錄顯示，特別視察組沒有與該十名僱員面談。

資料來源：勞工處的記錄

3.26 二零零四年一月，勞工處就審計署第 3.25 段所載的意見，向審計署回覆如下：

- (a) 根據律政司現時頒布的檢控政策，提出檢控的部門必須：
 - (i) 將控罪數目盡量減至最少。繁多的控罪不但會不必要地加重法院及控方的工作，而且經常會令案件的要點模糊；及
 - (ii) 在有證據揭示多項性質相若的罪行時，應該考慮採用類例檢控方法；
- (b) 鑑於律政司的意見，勞工處的檢控科及勞工視察科共同擬定了現行的檢控指引，規定勞工督察進行實地視察時，隨機選取五名在場僱員面談，以及將建議提出檢控的傳票數目以 20 張為限。勞工處認為現行抽查僱員的指引，足以收到懲戒和阻嚇的作用；及
- (c) 如須偏離勞工視察科《行動手冊》的現行指引行事，外勤督察會按慣例向所屬總勞工督察／高級勞工督察請求批准。假如總勞工督察／高級勞工督察認為實地情況確實有此需要，他們可行使酌情權，查詢更多僱員。這類酌情權亦經常行使。

3.27 審計署注意到，就一宗個案內所有性質類似的違法行為提出檢控，可能並不切實可行。不過，審計署認為，若在抽查僱員時查獲場所確有懷疑違法行為，特別視察組便應盡量向更多僱員查證。這有助特別視察組確定問題的嚴重程度，從而決定採取哪些適當策略和行動(例如增加到性質類似的場所視察的次數)。

3.28 審計署建議 勞工處處長應考慮修訂勞工視察科的《行動手冊》，訂明在視察時須在哪種情況下抽查更多僱員，以及如何進行。

視察是否適時

3.29 如第 3.24(a) 段所述，在審計署選定覆檢的 469 個視察檔案中，有 103 宗視察個案的場所在視察當日沒有營業。審計署覆檢該 103 宗視察個案後，發現有兩宗個案若及時處理，視察應可順利進行。該兩宗個案是分區辦事處在視察時懷疑有人觸犯《僱傭條例》的規定而轉交特別視察組查辦，但特別視察組在接到轉介個案數月後才進行調查。結果，由於有關機構已經遷出，以致調查懷疑違法行為的工作未能進行。審計署認為這種情況並不理想。下文列舉這類個案的一個例子：

個案二

延誤調查懷疑違法行為

二零零三年一月，勞工視察科進行一項特別視察工作，要求各分區辦事處就餐飲業支付僱員工資的情況進行調查。某分區辦事處的一名勞工督察到一家食肆視察，發現僱主沒有給予七名員工放取法定假期，有違《僱傭條例》的規定。該個案即時轉交負責的特別視察組調查。不過，特別視察組到了二零零三年五月(即四個月後)才跟進調查。有關食肆在此期間已經遷出，個案因而結束。

資料來源：勞工處的記錄

3.30 審計署建議 勞工處處長應確保特別視察組及時到懷疑觸犯《僱傭條例》的場所跟進調查，以妥善地保障僱員的權益及福利。

當局的回應

3.31 勞工處處長表示：

視察程度

- (a) 目前，外勤督察如須偏離既定指引行事，須取得所屬總勞工督察／高級勞工督察批准，勞工處認為，這個現行做法可讓外勤督察在實地視察時更靈活處理各類情況。不過，當有需要時，勞工視察科會按審計署的建議，修訂《行動手冊》的內容，以訂明有關情況；

視察是否適時

- (b) 他同意對懷疑違法行為及時採取跟進行動，非常重要；
- (c) 勞工視察科的《行動手冊》訂明，特別視察組必須在接到分區辦事處轉介個案後的三個月內，到有關場所視察。可是，特別視察組的工作量自二零零二年第三季起大幅增加。由二零零二年九月起，特別視察組須處理更多沒有遵從勞資審裁處和小額薪酬索償仲裁處裁定的個案。此外，由19個分區辦事處轉介的懷疑觸犯《僱傭條例》個案也突然激增，原因是分區辦事處在二零零二年十二月至二零零三年二月期間到全港超過3 000家餐飲業場所進行特

別視察，執行工資法例的規定。鑑於特別視察組的外勤人手有限，突然飆升的工作量導致該組未能在指定時限內，就全部轉介個案展開調查。勞工處決定在該段期間首先針對與工資有關的違法行為進行檢控，因而格外批准特別視察組首先調查這類違法行為，以致該組較後才處理一些與假期有關的違法行為；及

- (d) 為應付特別視察組的沉重工作量，勞工處最近在二零零四年一月重組勞工視察科，增加特別視察組的數目。特別視察組增加人手後，可在較短時間內跟進處理各分區辦事處轉介的個案。

第 4 部分：勞工視察服務的表現匯報

4.1 本部分探討勞工視察服務的表現匯報，並建議改善措施。

勞工處公布的表現指標

4.2 勞工處使用一套表現指標去衡量勞工視察科所提供的勞工視察服務在保障僱員權益及福利方面的表現。這些指標載列在勞工處的年報及預算的管制人員報告中。勞工處對提供勞工視察服務所採用的主要表現指標如下：

- (a) 對工作場所進行視察的次數；
- (b) 發出警告數目；
- (c) 檢控數目；及
- (d) 每名外勤勞工督察進行視察的次數。

審計署的意見及建議

4.3 勞工處公布的表現指標數目有限。審計署注意到，除了勞工處年報及管制人員報告所載列的表現指標之外，勞工視察科還有若干表現指標，以評估該科的表現和個別勞工督察的表現。這些指標包括查獲的違法行為數目、建議發出的傳票數目、查閱僱員身分證明文件次數，以及查獲的非法勞工數目。不過，這些指標僅供內部監察之用，並無公布。為提高勞工視察科表現的透明度及問責程度，審計署認為，勞工處值得考慮在年報及管制人員報告中公布更多表現指標。

4.4 審計署建議 勞工處處長應：

- (a) 檢討勞工處年報及管制人員報告中所公布的現有表現指標是否足夠；及
- (b) 如認為不足夠，考慮在勞工處年報及管制人員報告中公布更多表現指標，在制訂這些指標時，可參考勞工視察科現時供內部監察之用的指標。

當局的回應

4.5 勞工處處長表示：

- (a) 在勞工處管制人員報告中刊載的現有表現指標經當時財政科研究，一直被視為衡量效率及效益的適當指標，可供評估勞工視察科的整體表現；及

- (b) 鑑於審計署的建議，勞工處將考慮檢討及找出更多指標，以期與財經事務及庫務局商討。

勞工視察科管理匯報系統是否足夠

4.6 勞工視察科目前所用的電腦化管理匯報系統稱為勞工視察資訊系統，在各分區辦事處及特別視察組均有裝設。每個分區辦事處及特別視察組均有本身的資料庫，備存有關視察、查獲違例行為、跟進行動、場所等資料。不過勞工處並無一個中央系統連結各個資料庫。

4.7 二零零三年九月，勞工視察科要求勞工處資訊科技管理組更新勞工視察資訊系統，估計需費 70 萬元左右。這筆款項用於硬件升級、重整資料庫整體結構及勞工視察資訊系統設計。有關工作的目標完工日為二零零四年年初，不過更新後的系統仍未有提供中央資料庫。

審計署的意見及建議

4.8 審計署認為需要設置中央資料庫，以供勞工視察科各辦事處共享資料之用，並方便編整管理資訊。設置中央資料庫將可彌補下列不足之處：

- (a) 由於每個辦事處各自編整其資料庫，勞工督察不能即時取得有關某些僱主設於多區的多個工作場所的全部資料。因此，遇有某一僱主在某區有違勞工法例時，勞工督察未能隨即斷定同一僱主是否在其他地區也有類似違例情況；及
- (b) 勞工視察科每月編製約 60 份統計報告，由於勞工視察資訊系統未有中央資料庫方便編製覆蓋全港的統計報告，每個分區辦事處和特別視察組需要編製本身的報告，然後交到勞工視察科總部，再由人手匯編。

4.9 審計署建議 勞工處處長應：

- (a) 考慮第 4.8 段所述的不足之處，評估勞工視察資訊系統在更新之後是否足以應付勞工視察科的管理匯報需要；及
- (b) 在評估後，倘若顯示勞工視察資訊系統仍有不足之處，採取行動進一步加強系統或開發新的電腦化管理匯報系統。

當局的回應

4.10 勞工處處長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 勞工處同意審計署提出中央電腦資料庫帶來的好處；
- (b) 勞工視察科正把 24 個分區資料庫併合為 12 個，以配合新組織架構中 12 對分區辦事處及特別視察組的運作需要；及
- (c) 以勞工處現時所獲配資源來看，目前逐步更新勞工視察資訊系統是務實的做法，既可達標又是能力所及。勞工處將爭取額外資源進一步更新勞工視察資訊系統，以期最終建立涵蓋全港的中央資料庫。

第5部分：破產欠薪保障基金的管理

5.1 本部分探討破欠基金的管理情況，並建議改善措施。

破欠基金的財政穩健性

5.2 現時，破欠基金的資金主要來自向每張商業登記證每年收取劃一的徵費(600元)，其他收入來源包括藉代位權從無力償債僱主剩餘資產收回的款項，以及破欠基金在投資和存款方面所得的回報。在2002-03年度，95%的破欠基金收入總額來自徵費，其餘5%來自運用代位權而收回的款項和利息收入。

5.3 支付申索款項佔破欠基金開支的最大部分。在2002-03年度，約96%的破欠基金開支用於支付申索款項，其餘4%用於監管費(註5)及其他開支。就每宗申索款項申請(下稱申索申請)獲支付的最高限額載於附錄D。

5.4 破欠基金在首12年的運作(1985-86至1996-97年度)均錄得盈餘。截至一九九七年三月三十一日，破欠基金結餘達8.78億元的最高水平。但破欠基金自1997-98年度開始出現赤字，在2002-03年度虧損1.6億元。截至二零零三年三月三十一日，破欠基金結餘下跌至3,500萬元。破欠基金自1996-97年度以來的財政狀況載於表三。

表三

破欠基金的財政狀況
(1996-97至2002-03年度)

	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000	2000-01	2001-02	2002-03
	(百萬元)						
年初結餘	830	878	853	668	463	333	195
收入	242	262	254	269	236	201	416
支出	194	287	439	474	366	339	576
盈餘／(虧損)	48	(25)	(185)	(205)	(130)	(138)	(160)
年終結餘	878	853	668	463	333	195	35

資料來源：破欠基金的記錄

註5：監管費指政府管理破欠基金的成本的三分之二款額，這筆費用從破欠基金收入中徵收。

5.5 破欠基金自 1997-98 年度出現赤字，主要是在發生亞洲金融風暴後，接獲的申索申請大幅增加所造成。由 1996-97 至 2002-03 年度，經批准的申索申請增加 196% (由 6 875 宗增至 20 341 宗)，而支付申索款項則增加 207% (由 1.81 億元增至 5.56 億元)。但在這段期間，破欠基金收入只增加 72% (由 2.42 億元增至 4.16 億元)，因此無法應付大幅增加的申索款項。

5.6 當局經考慮使破欠基金恢復財政穩健的各個方案的利弊，在二零零二年決定，要改善破欠基金的財政狀況，調高商業登記證的徵費將是最有效和最可行的方案。該項徵費其後在二零零二年五月由每年 250 元調高至 600 元。當局預期，在隨後數年，破欠基金的每年盈餘可達 2,400 萬元至 2,500 萬元左右，至於破欠基金的儲備可逐步累積，並在二零零六年達到 2 億元。

5.7 雖然商業登記證徵費已被調高，但經濟困境持續對破欠基金構成沉重壓力，而申索申請的數目則不斷增加。二零零二年六月，一家大集團公司倒閉，影響 2 100 名僱員。當局預期，破欠基金不久便會出現嚴重的現金周轉問題，換言之，破欠基金還未來得及藉着調高商業登記證徵費恢復財政穩健，便會耗盡。

5.8 二零零二年十一月，立法會財務委員會批准向破欠基金撥出 6.95 億元的過渡貸款，以解決破欠基金因為要承擔財政支出而產生的現金周轉問題。該筆貸款會在二零零六年三月三十一日或之前在有需要時分期提取，利息以政府的“無所損益”利率計算。假設整筆 6.95 億元的貸款給全數提取，預期破欠基金於 2015-16 年度或之前可悉數償還。

審計署的意見及建議

5.9 破欠基金自 1997-98 年度起均在虧損的情況下運作。截至二零零三年三月三十一日，破欠基金的儲備下跌至 3,500 萬元，是有記錄以來的最低水平，而破欠基金已接獲但尚未批出的申索錄得 5.21 億元的或有負債。商業登記證的徵費在二零零二年五月被調高後，增加了破欠基金的收入，令赤字收窄，但破欠基金或仍須向政府提取過渡貸款，使其可以解決即時的現金周轉問題。基於這個發展情況，審計署認為，當局有需要繼續密切監察破欠基金的財政狀況，以確保破欠基金的財政狀況長期穩健。

5.10 審計署建議 勞工處處長應聯同基金委員會：

- (a) 繼續密切監察破欠基金的財政狀況；及
- (b) 在有需要時採取進一步行動，確保破欠基金的財政狀況長期穩健。

當局的回應

5.11 勞工處處長同意審計署的建議。他並表示：

- (a) 勞工處已聯同基金委員會密切監察破欠基金的財政狀況。為確保破欠基金的財政狀況短期和長期穩健，勞工處已由二零零二年五月起把商業登記證的徵費由每年 250 元調高至 600 元，令徵費收入由二零零一年的 1.728 億元增至二零零三年的 4.278 億元，增幅為 148%。此外，勞工處在二零零二年十一月獲政府提供 6.95 億元的備用貸款，使破欠基金可以在有需要時提取貸款以解決現金周轉問題。勞工處亦已採取第 1.6 段所述的其他行動，確保破欠基金的財政穩健；及
- (b) 預期以下發展情況對破欠基金的財政狀況有正面影響：
 - (i) 經驗顯示，經濟好壞與接獲的申索申請數目多少，息息相關。在二零零二年接獲的申索申請有 23 023 宗，是有記錄以來最多的一年。但在二零零三年，接獲的申索申請減少了 2.9%。如果目前經濟復蘇的勢頭持續，申索申請數目可望繼續下跌；及
 - (ii) 由於僱主在強制性公積金計劃 (強積金計劃) 中的供款，可抵銷支付予僱員的遣散費，因此實施強積金計劃，已減輕破欠基金支付遣散費特惠金的負擔。因強積金計劃供款致使破欠基金得以減省的款項，在二零零一年為 200 萬元，二零零二年增至 3,510 萬元，二零零三年更增至 6,520 萬元。隨着強積金計劃的供款不斷累積，在未來數年，這方面的正面影響將更為顯著。

破欠基金的個案數量

薪酬保障組的工作量

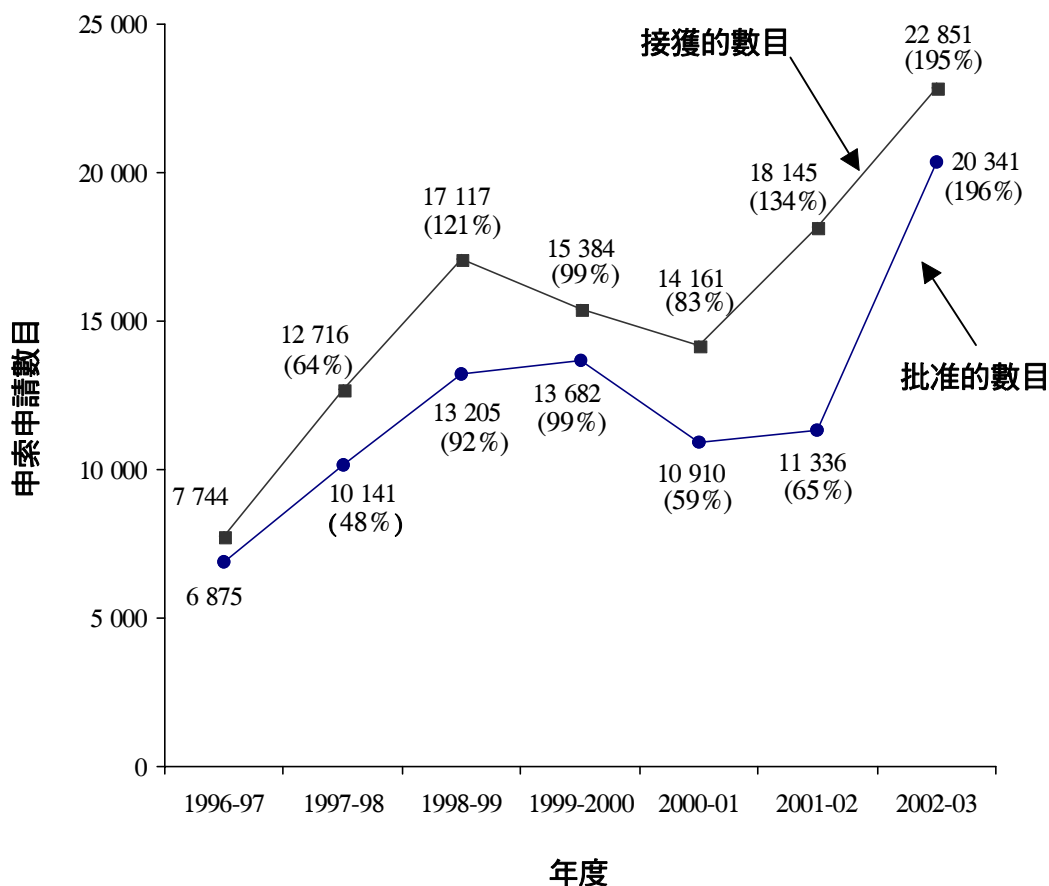
5.12 勞工處的薪酬保障組 (保障組) 負責處理和批准破欠基金的申索申請。截至二零零三年六月三十日，該組有員工 56 人 (註 6)，包括勞工事務主任、合約制人員及輔助人員。

註 6：包括 11 名由勞工處其他分部借調來的職員。

5.13 如圖二所示，由1996-97至2002-03年度，保障組接獲和批准的申索申請，增幅幾近兩倍。期間，管理破欠基金的職工成本增幅為52% (由1,260萬元增至1,910萬元)。申索申請增加，主要是經濟不景導致更多公司倒閉。

圖二

薪酬保障組接獲和批准的申索申請數目
(1996-97至2002-03年度)



資料來源：破欠基金的記錄

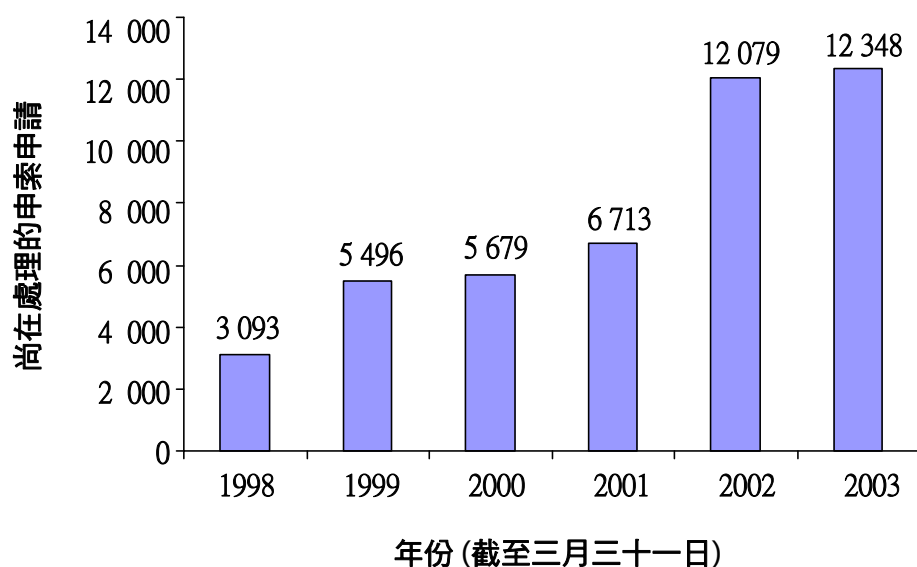
註：括號內的數字表示自1996-97年度以來申索申請的增幅百分比。

積存尚在處理的申索申請

5.14 在1996-97至2002-03年度的過去七年間，保障組接獲的申索申請增加了兩倍 (見圖二)，要清理尚在處理的申索申請，存在困難。結果，由一九九八至二零零三年，保障組處理中的申索申請由3 093宗增至12 348宗，增幅達三倍 (見圖三)。

圖三

薪酬保障組處理中的申索申請
(一九九八至二零零三年)



資料來源：破欠基金的記錄

5.15 根據保障組的記錄，截至二零零三年三月三十一日，尚在處理的申索申請有 12 348 宗，其中 3 907 宗 (32%) 在六個月前已接獲。截至當天尚在處理的申索申請的積存時間分析摘錄於表四。

表四

尚在處理的申索申請的積存時間分析
(二零零三年三月三十一日)

尚在處理的申索申請的積存時間	申索申請宗數
5 個月或以下	7 321 (59%)
6 個月	1 120 (9%)
6 個月以上	3 907 (32%)
總計	12 348

資料來源：破欠基金的記錄

5.16 為了清理大量積存的申索申請，勞工處已由二零零二年四月起實施一系列改善措施，以期加快工作。這些措施包括簡化保障組的個案處理指引、規定受影響僱員只在有需要的情況下才須前往保障組面晤，以及公布一套須知，協助受影響僱員準備所需文件和資料以配合保障組處理他們的申索申請。勞工處亦已努力從其他組別抽調人手到保障組。截至二零零三年六月三十日，借調到保障組的員工有11人。此外，自二零零三年十月起，已有14名新聘的合約制人員獲派到保障組(加上13名於二零零二年受聘的合約制人員)，協助紓緩該組沉重的工作量。

審計署的意見及建議

5.17 破欠基金的目的，是向因僱主無力償債而受影響的僱員提供適時的經濟援助。大量申索申請長期積存，表示破欠基金未能達到目標。審計署明白，勞工處已採取行動解決積存問題。但該處仍須採取進一步行動，清理積存的申索申請。舉例來說，勞工處可以考慮檢討各科／組的人力資源，以期調配更多人手到保障組。

5.18 審計署建議 勞工處處長應：

- (a) 密切監察申索申請的積存情況；及
- (b) 探討其他清理積存個案的方法。

當局的回應

5.19 勞工處處長同意審計署的建議，他對申索申請的積存數目亦表關注。他表示，勞工處一直密切監察申索申請的積存情況，並已採取實際行動加快破欠基金支付款項(見第5.16段)。

服務對象意見調查

5.20 保障組曾在一九九七年就其運作進行內部檢討，其中包括進行服務對象意見調查，直接收集服務對象就他們的需要和期望而提出的意見，以期找出可改善服務的地方。調查結果顯示，服務對象的滿意程度普遍甚高。主要調查結果如下：

- (a) 86%受訪者表示對破欠基金的目的和職能了解程度達至平均或高於平均的水平；
- (b) 75%受訪者對保障組員工的服務態度給予“好”或“很好”的評級；

- (c) 51% 受訪者認為支付款項的所需時間可以接受，28% 認為時間“長”，13% 認為時間“很長”；及
- (d) 71% 受訪者表示填寫申索申請表格沒有困難。

審計署的意見及建議

5.21 審計署注意到，保障組並沒有一套定期收集服務對象需要和期望的系統，而最近一次意見調查是在一九九七年進行的。服務對象調查是有用的工具，可找出服務對象的滿意程度、他們關注的事項，以及期望要改善的地方，以便進一步改善服務。

5.22 審計署建議 勞工處處長應：

- (a) 定期對保障組的服務對象進行滿意程度調查，調查範圍包括用戶對服務效率及質素的滿意程度，以及用戶對進一步改善服務的意見；及
- (b) 根據調查所得，進一步改善保障組的服務。

當局的回應

5.23 勞工處處長同意審計署的建議。他表示，勞工處會聯同基金委員會每兩年進行一次服務對象調查，並計劃在 2004 – 05 年度進行另一次調查。

附錄 A
(參閱第 1.3 段)

勞工視察科的員工編制及實際人數
(二零零三年六月三十日)

職級	編制	實際人數
高級勞工事務主任	1	1
勞工事務主任	4	4
總勞工督察	9	8
高級勞工督察	32	30
一級勞工督察	100	95
二級勞工督察	47	51
	—	—
總計	193	189
	==	==

資料來源：勞工處的記錄

附錄 B
(參閱第 3.5 及 3.6 段)

分區辦事處例行及特別視察的周期

分區辦事處	例行及特別 視察次數		視察周期
	(二零零二年七月至 二零零三年六月)	截至二零零三年 六月三十日 營運中機構數目	
	(a)	(b)	(c) = $\frac{(b)}{(a)} \times 12$ 個月
香港東	7 283	14 013	23 個月
旺角南	7 250	14 189	23 個月
香港南	8 075	13 808	21 個月
沙田	7 073	11 926	20 個月
荔枝角	8 093	12 689	19 個月
香港西	7 095	10 729	18 個月
觀塘東	7 574	10 708	17 個月
土瓜灣及紅磡	8 155	11 743	17 個月
荃灣北	7 668	10 623	17 個月
下葵涌	6 675	9 012	16 個月
新蒲崗	7 176	9 769	16 個月
九龍灣	8 049	10 357	15 個月
觀塘西	9 389	11 349	15 個月
旺角北	8 294	10 456	15 個月
上葵涌	7 742	8 915	14 個月
大埔及北區	7 336	8 255	14 個月
荃灣南	7 336	8 805	14 個月
屯門	7 413	8 794	14 個月
元朗	7 177	7 459	12 個月

資料來源：勞工處的記錄

批准僱用兒童藝員的一些條件

- (a) 不得在下述情況下僱用兒童：
 - (i) 上午七時前或晚上十一時後；
 - (ii) 任何一天超過八小時；
 - (iii) 上課時間內；
 - (iv) 每星期超過四天，以及學期內星期一至六期間超過三天；
 - (v) 每天工作結束後的 12 小時內；及
 - (vi) 連續工作超過五小時而沒有不少於一小時的用膳或休息時間；六歲以下兒童在上述五小時的工作期間內，沒有不少於半小時的額外休息時間。
- (b) 若兒童僱員須在晚上七時後工作，僱主必須提供免費交通工具接載他們回家。
- (c) 兒童不得參與任何危害其生命、健康或道德的演出。
- (d) 兒童在整個表演內必須由導師／老師陪同。
- (e) 兒童在整個表演內必須由保姆陪同。

破欠基金每宗申索申請獲支付的最高限額

支付款項的性質	最高限額
欠薪	36,000 元，包括： (i) 申請人在服務的最後一天前四個月內已為僱主服務而被拖欠的工資； (ii) 已放取而未獲支付的年假工資、法定假日工資、分娩假期工資及疾病津貼；及 (iii) 年終酬金。
代通知金	一個月工資或 22,500 元，以較小的款額為準。
遣散費	5萬元，加上申請人應得遣散費中超出 5 萬元的 50% (截至二零零三年九月三十日的最高限額為 21 萬元)。

資料來源：破欠基金的記錄