

保障僱員根據勞工法例 所享有的權益及福利

摘要

1. “僱員權益及福利”是勞工處其中一項綱領，宗旨是保障僱員根據勞工法例所享有的權益及福利。該處通過下列方式達致這個宗旨：(a) 管理破產欠薪保障基金(破欠基金)；該基金根據《破產欠薪保障條例》(第 380 章)設立，以特惠款項的形式向受僱主無力償債影響的僱員提供適時援助；(b) 視察工作場所，並對違反勞工法例條文的個案採取執法行動；(c) 處理僱員補償聲請；及 (d) 舉辦宣傳活動，協助僱主和僱員了解各自的權責。

2. 保障僱員權益及福利的勞工法例包括《僱傭條例》(第 57 章)、《僱用兒童規例》(第 57B 章)、《僱用青年(工業)規例》(第 57C 章)、《僱員補償條例》(第 282 章)第 IV 部、《入境條例》(第 115 章)第 IVB 部、《最低工資條例》(第 608 章)及《破產欠薪保障條例》。在 2016–17 至 2020–21 年度期間，“僱員權益及福利”綱領範疇的開支上升 31%，由 3.84 億元增至 5.04 億元。審計署最近就勞工處保障僱員根據勞工法例所享有的權益及福利的工作進行審查。

管理破產欠薪保障基金

3. **需要加快處理申請** 勞工處薪酬保障科負責處理破欠基金的特惠款項申請。勞工處就處理破欠基金申請訂定了服務表現目標，訂明在收到處理申請所需的全部資料和文件後，於 10 個星期內發放款項(第 2.2 及 2.4 段)。審計署留意到：

(a) **提交申請至發放特惠款項之間相隔的時間頗長** 審計署分析了在 2018 年 1 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日期間獲批的申請，由薪酬保障科接獲申請起，至發放款項所相隔的時間，發現部分申請所涉的時間頗長：

- (i) 相隔時間超逾 1 年的申請，其百分比由 2018 年的 5% (1 690 宗中有 83 宗) 增至 2021 年首 6 個月的 21% (1 604 宗中有 325 宗)；及
- (ii) 每年獲批申請的平均相隔時間介乎 6.5 至 7.7 個月(第 2.5 段)；及

摘要

- (b) **需要及時採取行動收集所需資料和文件** 審計署審查了 2018 至 2020 年期間獲批的 30 宗申請，發現在一些情況下，勞工處人員應可及早採取行動，避免處理申請時有不必要的延誤。舉例而言，在 1 宗申請中，勞工處人員在接獲申請後 10.8 個月才聯絡申請人，向其催交所欠缺的文件 (第 2.7 段)。
4. **需要改善抽查獲批個案的工作** 勞工處選定了 75 宗在 2018 至 2020 年期間獲批的申請個案進行檢查，當中 63 宗由高級勞工事務主任檢查，12 宗由助理處長檢查。審計署發現：
- (a) 在該 63 宗選定個案中，有 13 宗 (21%) 在選定後 1 個月以上至 2 個月完成檢查，6 宗 (10%) 在選定後 2 個月以上至 3 個月完成檢查；
- (b) 在該 12 宗選定個案中，有 1 宗 (8%) 在選定後 1.7 個月完成檢查，6 宗 (50%) 在選定後 16 至 30 個月完成檢查，5 宗 (42%) 截至 2021 年 6 月 30 日 (即選定後 5 至 35 個月) 仍未進行檢查；及
- (c) 勞工處並沒有公布指引說明抽查獲批個案的程序和基準 (第 2.10 及 2.11 段)。
5. **需要隨機檢查覆核個案** 申請人如不滿意其破欠基金申請的結果，可要求勞工處覆核其申請。該處自 2006 年起每月製備一份清單，開列經勞工事務主任覆核和批准的個案，以供高級勞工事務主任隨機檢查，確保做法一致公平。然而，該處沒有從清單選取任何個案供高級勞工事務主任檢查 (第 2.12 段)。
6. **需要改善服務對象意見調查** 審計署分析了 2015 至 2020 年期間，為收集破欠基金申請人的意見而進行的 3 次服務對象意見調查的回應率，發現：(a) 調查期介乎 4 至 7 個月；(b) 每次調查訪問約 800 名申請人；及 (c) 調查的回應率偏低 (平均為 15%)。意見調查有改善空間，以涵蓋更多申請人和增加回應者人數 (第 2.15 及 2.16 段)。
7. **需要及早在憲報刊登公告** 勞工處的指引訂明，應在酌情發放特惠款項的支票兌現後盡快發出憲報公告。在 2018 年 1 月 1 日至 2021 年 3 月 31 日期間，獲酌情發放特惠款項，而且首張特惠款項支票已經兌現的個案共有 996 宗。在該 996 宗個案中，審計署留意到：(a) 19 宗 (2%) 個案截至 2021 年 6 月 30 日仍未在憲報刊登公告，離首張支票兌現 96 至 573 天，平均為 218 天；及 (b) 餘下 977 宗 (98%)

摘要

個案在支票兌現後，平均需時 85 天才在憲報刊登公告。此外，在上述 996 宗個案中，有 230 宗 (23%) 在支票兌現後 90 天以上才在憲報刊登公告 (第 2.20 及 2.21 段)。

8. **需要就針對僱主行使代位權作出改善** 凡已向申請人支付特惠款項，以墊支欠薪、代通知金、遣散費、未放年假薪酬及／或未放法定假日薪酬，申請人的權利和補救權，在不超逾特惠款項款額的限度下，須轉讓予和歸屬破欠基金委員會 (即代位權)。審計署得悉，就尚未針對僱主發出清盤或破產令和不涉及清盤人／臨時清盤人的個案，勞工處無法提交債權證明表。審計署也留意到，勞工處未有直接針對有關僱主行使代位權，例如向僱主發出要求償債函件 (第 2.23 至 2.25 段)。

9. **檢討商業登記證徵費率和破欠基金項目的款額上限** 審計署留意到下列事宜：

- (a) **檢討商業登記證徵費率** 破欠基金委員會在 2008 年決定，當破欠基金的累積盈餘連續 4 季較 12 億元多出 20% 或以上，便會檢討商業登記證徵費率。自 2009 年 3 月 31 日以來，破欠基金的累積盈餘一直較 12 億元多出 20% 或以上。截至 2021 年 3 月 31 日，累積盈餘已增至 62.98 億元，較 12 億元多出 425%。商業登記證徵費率上次修訂是在 2013 年 7 月，徵費由每年 450 元下調至 250 元 (第 2.29 及 2.30 段)；及
- (b) **檢討破欠基金項目的款額上限** 根據勞工處在 2013 年 10 月向破欠基金委員會提交的文件，該委員會以往檢討破欠基金項目的款額上限時，主要考慮下列因素：(i) 工資水平變動；(ii) 獲基金發放全部申請款額的申請所佔的百分比；及 (iii) 對破欠基金財政狀況的影響。現時破欠基金各項目的款額上限在 1996 至 2012 年期間開始生效，距今已有很長時間。其後，與破欠基金項目款額上限相關的考慮因素已大幅轉變。舉例而言，現時 36,000 元的欠薪特惠款項上限在 1996 年訂立，當時以 1995 年第四季和 1996 年第一季的 9,000 元月入中位數作為參考。在 2021 年第二季，月入中位數已增加 100% 至 18,000 元 (第 2.32 及 2.33 段)。

勞工處察覺到有需要檢討商業登記證徵費率和破欠基金項目的款額上限。然而，有關檢討工作基於種種原因予以擱置。破欠基金委員會在 2021 年 7 月的會議上決定，重啟有關破欠基金特惠款項的保障範圍和商業登記證徵費率的檢討 (第 2.34 段)。

摘要

執法工作

10. **視察工作有可予改善之處** 勞工督察負責視察各工作場所，確保僱主遵守勞工法例，並打擊僱用非法勞工。在 2020 年爆發 2019 冠狀病毒疫情期間，該處損失逾 30% 的工作日數。為免傳播病毒，該處要暫停或有限度進行到工作場所的例行視察。審計署留意到，勞工處在 2020 年只視察了 104 138 次（較每年 14 萬次的服務表現目標少 26%）。暫停例行視察和減少視察工作場所次數，無可避免會影響勞工處為保障僱員權益及福利而進行的視察的整體成效（第 3.2 至 3.5 段）。

11. **需要改善公眾投訴的處理方法** 勞工處在 2016–17 至 2020–21 年度期間的《管制人員報告》中，均表示達到“勞工督察在接獲投訴後 1 星期內展開調查”的服務表現目標。勞工處勞工視察科在 2020 年接獲 698 宗投訴，審計署審查了其中 30 宗，發現有 3 宗（10%）未能在勞工處接獲投訴後 1 星期內由勞工督察展開調查。勞工處表示，服務表現目標是指勞工督察展開調查日期與勞工督察接獲投訴日期（並非勞工處接獲投訴日期）之間所相隔的時間。勞工處需要考慮修改表現目標的字眼（第 3.6 至 3.8 段）。

12. **需要改善工作場所資料庫** 勞工視察科備存工作場所資料庫，從中選定工作場所進行例行視察。截至 2020 年 12 月 31 日，該資料庫載有 296 357 個工作場所的資料。審計署以 78 間公司的資料，與勞工視察科工作場所資料庫核對，結果發現當中 33 間（42%）沒有包括在勞工視察科的工作場所資料庫內，所以該等公司是在勞工處的例行視察涵蓋範圍以外（第 3.10 及 3.11 段）。

13. **需要發布有關選定政府承辦商作視察的指引** 勞工處備存的政府服務合約資料顯示，在 2016 至 2020 年期間，有 60 個決策局／部門簽訂了約 3 000 份合約，涉及 244 個聘用非技術工人的政府承辦商。審計署留意到，勞工處並沒有視察其中 5 個決策局／部門所聘用政府承辦商的工作場所，當中涉及 7 個承辦商和 9 份合約。勞工處表示，該處按照選定有違例傾向承辦商和工作場所的概括指引，來選定政府承辦商的工作場所進行視察。審計署認為，發布詳列選定準則的指引，會大大提高選定工作場所進行視察的效率（第 3.14 及 3.15 段）。

14. **需要提升政府承辦商工作場所資料的全面性** 根據勞工處的資料，在針對特定決策局／部門的承辦商開展視察行動前，勞工處會向相關決策局／部門提出要求，收集有關聘用非技術工人的政府外判承辦商的合約資料。勞工處曾向 61 個決

摘要

策局／部門提出 285 次要求，以收集 2016 至 2020 年期間的合約資料。審計署留意到：

- (a) 有 31 次要求未獲回覆，涉及 23 個決策局／部門；
- (b) 審計署審查了 20 個決策局／部門的相關資料，發現有 15 份由 5 個決策局／部門簽訂的合約並沒有向勞工處匯報。該 15 份合約的總合約價值為 1.41 億元，每份價值介乎 250 萬元至 3,730 萬元。該 15 份沒有向勞工處匯報的合約均為清潔服務及設施管理服務合約，因此很大可能涉及非技術工人；及
- (c) 除該 61 個決策局／部門外，另有 2 個決策局／部門簽訂了 2 份清潔服務及設施管理服務合約。該等合約或已涉及聘用非技術工人 (第 3.13、3.16 及 3.17 段)。

15. **沒有文件證據顯示符合選定準則的建築地盤獲優先視察** 勞工視察科會收取涉及政府部門建造承辦商的懷疑拒付或過期支付工資的每月情報和突發情報。勞工視察科的《行動守則》訂明，應按照特定的準則選定建築地盤作優先視察。在 2016 年 1 月至 2021 年 5 月期間，勞工處接獲 3 162 宗懷疑拒付或過期支付工資的轉介個案。審計署發現：

- (a) 沒有文件證據顯示，該等轉介予勞工處的個案曾被評估，以選出符合選定準則的建築地盤，又或勞工處已優先視察符合選定準則的建築地盤；
- (b) 在該 3 162 宗個案中，有 1 235 宗 (39%) 符合涉及承辦商連續 2 個或以上工資期過期支付工資的選定準則。然而，在上述 1 235 宗個案中，有 514 宗 (42%) 未經勞工處視察；及
- (c) 在該 3 162 宗個案中，有 516 宗 (16%) 符合涉及明顯違規承辦商的選定準則。然而，在上述 516 宗個案中，有 112 宗 (22%) 未經勞工處視察 (第 3.19 至 3.21 段)。

16. **需要適時視察建築地盤** 勞工處在 2016 年 1 月至 2021 年 5 月期間進行了 1 045 次建築地盤視察。在該 1 045 次視察中，有 201 次 (19%) 在視察時建築工程已完竣，現場並沒有建築工人 (第 3.23 段)。

摘要

17. **需要繼續密切監察個案進度和從速徵詢法律意見** 在 2018 至 2020 年期間，檢控科曾就 452 宗個案徵詢律政司的意見。審計署發現當中有 37 宗 (8%) 是檢控科在接獲個案後超過 180 天才徵詢律政司的意見 (第 3.29 段)。

其他事宜

18. **需要探討如何縮短有關僱員補償聲請判傷的輪候時間** 審計署發現：

- (a) 在 2016 至 2018 年期間，在醫院管理局 (醫管局) 轄下 16 間醫院進行的僱員補償 (普通評估) 委員會 (普通評估委員會) 評估的平均輪候時間約為 10 個星期。有關平均輪候時間在 2019 年減至 8.7 個星期，但在 2020 年卻增至 12.6 個星期。在 2019 年，每間醫院各自的平均輪候時間介乎 6.5 至 11.5 個星期。在 2020 年，每間醫院各自的平均輪候時間增加至介乎 10.4 至 18 個星期；
- (b) 在 2016 至 2020 年期間，普通評估委員會評估的平均缺席率介乎 4.4% 至 6.7%。每間醫院各自的缺席率差異很大，以 2020 年的情況為例，不同醫院的缺席率介乎 1.6% 至 9.6%；及
- (c) 2020 年有 3 910 次評估是在無須僱員親臨醫院的情況下進行，當中 3 658 次藉審核僱員醫療記錄作評估，252 次通過視像會議進行。然而，並非全部 16 間醫院都採用上述方法縮短普通評估委員會評估的輪候時間 (第 4.3 至 4.6 段)。

19. **需要加強宣傳生產能力評估** 因殘疾以致生產能力可能受損的殘疾僱員有權接受生產能力評估，並收取按其生產能力釐定的工資。審計署發現，勞工處每年舉辦的生產能力評估研討會，出席人數由 2016 年的 97 人減至 2019 年的 58 人。因應 2019 冠狀病毒疫情，2020 年並沒有舉辦任何研討會。此外，透過合適的電子媒介 (例如流動應用程式或網站) 加強宣傳工作，有助接觸到更多有需要由勞工處評估生產能力的人士 (第 4.11 及 4.14 段)。

20. **需要因應 2019 冠狀病毒疫情而加緊提醒僱員他們所享有的權益及福利** 審計署留意到，2019 冠狀病毒疫情影響到勞工處部分宣傳工作，特別是涉及人羣聚集的實體活動。以 2020-21 年度為例，由於疫情和政府推行社交距離措施，勞工處原訂在某些地區舉辦的實體展覽經延期後予以取消。2021 年 3 月，勞工處在其網

摘要

站試辦網上展覽，為期 2 天。公眾對該網上展覽反應冷淡，網頁的瀏覽次數合共只有 163 次 (第 4.21 段)。

21. **需要改善對外籍家庭傭工的宣傳工作** 勞工處表示，外籍家庭傭工較易受到剝削，確保他們了解其根據勞工法例所享有的權益及福利和知悉求助的渠道至為重要。審計署發現，勞工處網站所展示有關外籍家庭傭工的 90 項宣傳物品中，有 36 項 (40%) 只提供 1 種 (即英文) 至 2 種 (即中文和英文) 語言的版本 (第 4.24(c)、4.25 及 4.26 段)。

審計署的建議

22. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議勞工處處長應：

管理破產欠薪保障基金

- (a) 致力縮短收齊處理破欠基金申請全部所需資料和文件的時間 (第 2.17(b) 段)；
- (b) 探討縮短在收齊全部所需資料和文件後 10 個星期內發放特惠款項的服務表現目標是否可行 (第 2.17(c) 段)；
- (c) 確保適時抽樣檢查獲批破欠基金的申請 (第 2.17(d) 段)；
- (d) 公布指引說明抽樣檢查獲批個案的程序和基準 (第 2.17(e) 段)；
- (e) 選取經勞工事務主任覆核並批准的個案供高級勞工事務主任檢查，確保審批破欠基金申請的工作一致和公平 (第 2.17(f) 段)；
- (f) 提升向破欠基金申請人所進行服務對象意見調查的回應率，並考慮延長每次調查所涵蓋的調查期，以涵蓋更多申請人 (第 2.17(g) 及 (h) 段)；
- (g) 確保在酌情特惠款項支票兌現後盡快在憲報刊登公告 (第 2.27(a) 段)；
- (h) 就獲酌情發放特惠款項而無法提交債權證明表的個案，審慎檢討勞工處不直接針對有關僱主行使破欠基金委員會代位權的做法 (第 2.27(c) 段)；

摘要

- (i) 加強對破欠基金委員會的支援，以期在 2022 年內完成有關商業登記證徵費率和破欠基金項目款額上限的檢討，並提交對《破產欠薪保障條例》所作的修訂建議 (第 2.36(b) 段)；

執法工作

- (j) 研究在進行工作場所的視察時採取創新措施，更好地配合減少社交接觸的要求 (第 3.25(b) 段)；
- (k) 致力盡快由勞工督察就投訴展開調查，及考慮修改《管制人員報告》所載相關服務表現目標的字眼，以避免投訴人誤解 (第 3.25(c) 及 (d) 段)；
- (l) 提升工作場所資料庫的全面性，以便利規劃視察工作 (第 3.25(e) 段)；
- (m) 發布有關選定政府承辦商的工作場所進行視察的指引 (第 3.25(f) 段)；
- (n) 就聘用非技術工人的政府承辦商的工作場所收集更全面的資料，以便利規劃視察工作 (第 3.25(g) 段)；
- (o) 確保符合勞工視察科《行動守則》選定準則的建築地盤獲充分考慮，並在選定工作場所進行視察時獲優先處理 (第 3.25(h) 段)；
- (p) 確保在建築工程完竣前到地盤視察 (第 3.25(i) 段)；
- (q) 繼續密切監察處理檢控個案的程序，並加快徵詢律政司意見，以確保可在時限前採取檢控行動 (第 3.32 段)；

其他事宜

- (r) 與醫管局合作，致力縮短普通評估委員會評估的輪候時間，例如在適當時更廣泛使用創新措施 (第 4.8(a) 段)；
- (s) 考慮研究其他方法處理僱員在欠缺充分理由下缺席評估的問題 (第 4.8(b) 段)；
- (t) 加強為殘疾僱員進行的生產能力評估的宣傳工作 (第 4.16(b) 段)；
- (u) 加強宣傳僱員在 2019 冠狀病毒疫情期間的權益及福利 (第 4.28(a) 段)；
及
- (v) 盡力向外籍家庭傭工提供更多語言版本的宣傳物品 (第 4.28(c) 段)。

摘要

政府的回應

23. 勞工處處長同意審計署的建議。