



## 對 2020 年《施政報告》的建議

2020 年 10 月 6 日

### 摘要

香港去年經歷了反修例浪潮，是年又受到新冠肺炎肆虐，社會人心惶惶。肺炎疫情於年中稍為緩和，7 月中卻出現第三波爆發，每日感染人數數以百計，使逐步緩和的社會及消費氣氛再受打擊。大部份與零售及餐飲相關的行業因「限聚」措施再次面臨停頓，經濟逆轉，生意一落千丈，影響所及，不少人被迫放無薪假、減薪、甚至被裁，慘成失業大軍。本港最新(5 至 7 月)失業率高達 6.1%，勞工市場持續惡化。**特首即將發表 2020 年度《施政報告》，本會懇切期望特首能提出積極紓困措施，協助市民渡過經濟難關。**

為此，本會建議：

- (1) **設立失業保障援助制度：**經濟不景，本港失業嚴重。政府必須儘快改革綜援制度，大幅放寬申請綜援的資產限制。此外須為失業、放無薪假、減薪的僱員提供短期失業援助，資助金額為僱員之前月薪八成，申領金額上限 19000 元，為期三個月。長遠而言，政府應從速開展失業保障制度籌備工作，為下次不能預測的經濟逆轉時作好準備。
- (2) **修補「保就業」計劃漏洞，容許僱員直接申請津貼直接發放：**「保就業」計劃向僱主傾斜，僱員未能全數受惠。「計劃」實施期間，僱員投訴有領有取補貼的僱主裁減僱員，甚至要員工放無薪假。政府雖向違反承諾的僱主施加罰則，但軟弱無力。政府必須修補第二期「保就業計劃」的漏洞，包括規管受補助企業要求員工放取無薪假的情況及規定補貼範圍名額只適用於有足夠工作時數的僱員，另外需要加重違反承諾的罰則。此外，本會認為「保就業計劃」應以保障僱員就業及收入為目標，故有關計劃應由僱員申請，補貼直接發放給僱員。
- (3) **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「兩年一檢」的機制使大部份基層工友的工資增幅「跑輸」通脹，收入不升反跌。有商界認為時經濟不景，不宜增加最低工資水平。但當下領取最低工資的大部分都是基層勞工，有部分在疫症時已被迫放無薪假或減薪，一旦最低工資水平凍結或下調，他們及其家庭收入會大受影響，生活質素必有所下降。本港的經濟情況無人能準確預測，但「兩年一檢」肯定令工友的工資調整出現滯後。本會建議法定最低工資必須實施「一年一檢」，並且在釐訂水平時須考慮工人及其家庭的基本生活需要，同時為防止工資過低，必須根據統計處相應非技術工人的時薪中位數作為最低工資水平的參考指標。根據《2019 年收入及工時按年統計調查報告》，本會建議第六個法最低工資時



薪水平應為 49.4 元。

- (4) **監察政府外判改革措施的成效，為外判工人實施生活工資：**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，本會特別關注新標書評審機制能否對非技工工人的工資帶來正面影響。雖然政府預期「工資」評分增加會令投標者有動機提升工人工資，但新標書評審機制仍然未有為非技術工人的工資訂下合理工資下限，而且有逾萬名的外判工人因其服務合約於在 2018 年至 2019 年財政年度或以前批出而不適用於過渡安排及未能受惠於新標書評審機制的工資提升效應。本會認為政府應劃一改善外判工人的待遇，此外要有效發揮工資評審機制的作用，必須為非技術工人的工資訂下最低門檻。本會建議，政府須與承辦商簽訂的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的工資，以確保投標者提出的工資水平達到最基本的市場水平。長遠而言，政府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。
- (5) **從速把新型肺炎病毒納入職業病保障：**新冠肺炎疫情肆虐，至今疫情仍反覆不定。除部份僱員可以在家工作，大部份零售、運輸、飲食業僱員仍須上班。他們不免要與人頻繁接觸，隨時有染病的風險。前線醫護人員的情況更岌岌可危，感染風險更高。本會促請政府即時將新型病毒納入到《僱員補償條例》可補償職業病之一，除保障醫護及高風險感染新型病毒人士外，亦保障任何因受僱維持公共衛生，以及須與顧客有緊密接觸而有高風險染病人士，包括清潔保安工人、零售服務僱員等，好讓不幸染病者盡快得到更好的權益和福利保障，並使不幸離世者家屬得到生活的支援。
- (6) **從速落實工傷復康先導計劃：**2019 年《施政報告》中，特首建議於 2020 年推出一個為期三年及針對建造業工人，並由職業安全健康局統籌的復康先導計劃(下簡稱先導計劃)，以個案管理模式，由私營市場提供復康服務，以加快工傷僱員的康復速度及復工成效。政府曾於 2019 年 11 月在立法會簡單交代計劃的構思及運作模式，惟政府至今仍未進一步交代「先導計劃」的具體執行細節。本會建議政府應儘早交代及落實計劃。另外，勞工處必須全力支援及監督職業安全健康局的統籌工作，為其制定完善服務準則及成效指標。此外，為確保個案經理的專業及獨立性，個案經理服務必須由政府或公營部門直接聘用。政府在選擇「先導計劃」的復康機構或個別專業單位的服務承辦商時亦應優先考慮有關機構及單位的中立性，以避免復康單位與保險公司的利益衝突。為增加合資格的工傷僱員對「先導計劃」的信心，醫管局及「先導計劃」應設立互通機制，適時了解個案的狀況，以促進治療成效。長遠而言，政府應設立本港中央僱員補償機制，統一向僱主徵收勞工保險，承擔及處理職業安全預防、補償、康復及重返工作的安排。



## 建議全文

香港去年經歷了反修例浪潮，是年又受到新冠肺炎肆虐，社會人心惶惶。肺炎疫情於年中稍為緩和，7月中卻出現第三波爆發，每日感染人數數以百計，這使逐步已緩和的社會及消費氣氛再受打擊。大部份與零售及餐飲相關的行業因「限聚」措施再次面臨停頓，經濟逆轉，生意一落千丈，影響所及，不少人被迫放無薪假、減薪、甚至被裁，慘成失業大軍。本港最新(5至7月)失業率高達6.1%，勞工市場持續惡化。**特首即將發表2020年度《施政報告》，本會懇切期望特首能提出積極紓困措施，協助市民渡過經濟難關。**

### (一) 設立失業保障援助制度

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。根據《2018年香港貧窮情況報告》，本港貧窮人口逾102萬人，在職貧窮人口達47.6萬人。這些在職貧窮人士學歷及技術偏低，即使他們長時間工作，收入仍不足糊口。在疫情下，部份更已被迫放無薪假或減薪，甚至被裁，情況不堪設想。若本港經濟進一步轉差，在連鎖效應下，中產專業人士恐怕也被波及，不能幸免。

政府分別於2月及4月初推出兩輪「防疫抗疫基金」，期望支援受疫症影響的市民渡過難關。不過兩輪「防疫抗疫基金」都是向企業及僱主傾斜，大部份資助都是發放給企業老闆，而非直接向最受影響的僱員提供援助。政府以為穩住了生產者的利益，僱員能自然受惠，卻漠視疫症打擊經濟下，失業人士切膚之痛。

面對嚴峻的失業情況，政府只建議失業人士申領綜援。綜援是社會的安全網，為社會最貧窮人士而設。社會經濟受疫症嚴重影響，不管是來自那個行業及職位的僱員都有機會面臨失業的風險。只為最貧窮人而設的綜援明顯不能應對社會普遍性的失業情況。

雖然政府短期放寬綜援計劃資產上限一倍及容許自住物業首12個月不計入資產限額，以協助有需要失業人士申領，但放寬資產限額後，門檻仍然十分嚴苛。以一個有健全成人及兒童的四口之家為例，資產仍須不多於17.6萬元才可申領。不少有一定工作年資及收入但因疫症而失業的人士只能望門興嘆，因為他們的家庭積蓄很多時已超出綜援資產限額。他們非要節衣縮食，耗盡積蓄，才能得到支援。

全球化下，金融危機及因疫症引發的經濟問題無遠弗屆，而僱員隨時要面對失業風險。因此失業再不純是個人問題，市民不能再單憑個人的努力工作及學習，來保住就業職位。不少已發展及新興經濟國家，均設有失業保險制度，確保非自願失業者在失業期間有暫時收入，免於陷入即時的經濟困境，亦避免失業者因為短期經濟壓力而被迫接受



較差的工作條件或放棄再培訓機會。更重要是失業福利能減輕失業人士的不安及經濟困境，亦有助穩定內部需求。

本港失業情況嚴峻。政府必須正視失業人士的需要，儘快改革綜援制度，大幅放寬申請綜援的資產限制，此外須為失業、放無薪假、減薪的僱員提供短期失業援助，資助金額為僱員之前月薪八成，申領金額上限 19000 元，為期三個月。長遠而言，政府應從速開展失業保障制度籌備工作，未雨綢繆，為下次不能預測的經濟逆轉時作好準備。

## (二) 修補「保就業」計劃漏洞 容許僱員直接申請津貼直接發放

政府花逾 810 億公帑實施「保就業」計劃，讓僱主按員工的數目申請薪金補貼，每名員工的上限為 9000 元。僱主申請資助時需要承諾維持一定受薪僱員人數及將得到的補貼「用於薪金開支」，但計劃津貼並非全數僱員直接發放，而且政府除要求領取補貼的僱主承諾不裁員外，對於減薪、放無薪假的情況完全不理。第一期「保就業計劃」實施期間，僱員已投訴有僱主領取補貼後依然裁員、強迫放無薪假、將工人的月薪改為日薪或時薪、或以更低工資聘請臨時工填補空缺。

政府雖然表明會對違反「保就業」承諾的僱主施以罰款，向他們取回未有用於支付工資的補貼金額，但政府不是全數取回補貼，而是按企業大小規模以補貼總額的 10%至 80%來支付罰款，餘下津貼企業仍可「袋袋」平安。罰則過輕，軟弱無力，這變相鼓勵企業從中取利，榨取原來從員工名額計算得來的補貼。

第一期「保就業計劃」補貼期於 8 月結束。政府必須修補第二期「保就業計劃」的漏洞，包括規管受補助企業要求員工放取無薪假的情況及規定補貼範圍名額只適用於有足夠工作時數的僱員，另外需要加重違反承諾的罰則。此外，本會認為「保就業計劃」以保障僱員就業及收入為目標，故此有關計劃應由僱員申請，補貼直接發放給僱員。

## (三) 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。經過四次調整，2019 年 5 月第五個法定最低工資時薪水平為 37.5 元，期間法定最低工資增幅達 33.9%，然而同期甲類消費物價指數的通脹率為 32.3%。這顯示法定最低工資增長率僅追及通脹升幅，未能實質改善基層的生活。法定最低工資「兩年一檢」的機制更是大部份基層工友的工資增幅「跑輸」通脹的主因。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 2019 年(37.5 元)的 0.7%，受惠人數則由約 18 萬人下跌至 2 萬 1 千多人。

本港經濟處於衰退，就業市場並不樂觀。有商界認為宜凍結及不能增加最低工資水平。不過，現時領取最低工資的大部分都是基層勞工，有部分在疫症時已被迫放無薪假或減薪，收入大減，期間他們不但要額外花費金錢購買防疫物資，還要應付日常開支，一旦最低工資水平凍結或下調，他們及其家庭收入會大受影響，生活質素必定有所下降。

第六個最低工資水平實施期至 2023 年 5 月，無人能準確預測期間本港的經濟情況。若最低工資委員根據滯後的數據，凍結或訂定出一個「保守」的最低工資水平，最終或會削弱基層工人應付當前生活的能力。當經濟復甦，通脹重臨之時，若基層僱員的最低工資水平未能及時調升，其購買力又再次被通脹蠶食，陷入經濟困境。

本會建議法定最低工資必須實施「一年一檢」，並且釐訂水平時須考慮工人及其家庭的基本生活需要，同時為防止工資過低，必須根據統計處非技術工人的時薪中位數作為最低工資水平的參考指標。根據《2019 年收入及工時按年統計調查報告》，本會建議第六個法最低工資時薪水平應為 49.4 元。

#### (四) 監察政府外判改革措施的成效 為外判工人實施生活工資

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，主要是修訂評審標書的評分制度及改善非技術工人的僱傭福利，包括實施約滿酬金、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。

本會特別關注新標書評審機制對非技工人的工資的影響。新標書評分機制中的「技術」與「價格」比重已改為五比五，而工資佔總評分增至百分之十二點五，政府預期「工資」評分增加會令投標者有動機提升工人工資。

不過，新標書評審機制仍然未為非技術工人的工資訂下合理工資下限。此外，有關新標書審批機制只適用於 2019 年 4 月或以後招標的合約，這意味在此前招標合約下的外判工人不能受惠於上述改革措施及新標書評審機制的工資提升效應。根據政府資料，在 2018 至 2019 年財政年度或以前批出而不適用於過渡安排及未能受惠於新標書評審機制的服務合約數目及非技術員工人數分別為 240 份及 17 700 人。因受到合約年期的限制，外判工人至少要等待至 2023 年才能受惠於改革措施。

本會認為政府應劃一向所有外判工人實施改善待遇措施，此外要有效發揮工資評審



機制的作用，必須為非技術工人的工資訂下最低門檻。本會建議，政府應與承辦商簽訂的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的工資，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。長遠而言，政府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。

#### (五) 從速把新型肺炎病毒納入職業病保障

新冠肺炎疫情肆虐，至今仍未受控。除部份僱員可以在家工作，大部份零售、運輸、飲食業僱員仍須上班。他們工作的場所大多人多密集，而且不免要與人頻繁接觸，感染病毒的風險大增。前線醫護人員的情況更岌岌可危，感染風險更高。

《職業安全及健康條例》規定本港所有行業僱主必須在合理切實可行的範圍內，確保其僱員的工作安全及健康。面對這嚴峻的情況，政府勞工處責無旁貸，有責任為僱員及僱主制定防疫政策，確保僱員的健康得到保障。

勞工處應向僱主發出詳盡的指引，重申僱主在保障僱員職業安全健康的法定責任，以及要求公司向員工提供足夠防護裝備前，公司應作出彈性工作安排及准許員工在家工作，避免員工沒有防疫保護下工作；以及提醒僱主要遵守《僱傭條例》及《僱傭補償條例》，不應因疫情的特殊情況，強迫僱員放取年假、減薪或不合理解僱僱員。

新冠肺炎疫情反覆，社區及工作場所感染個案不能忽視。惟新冠肺炎病毒並非《僱員補償條例》所指定可獲得補償的職業病之一。僱員若染上新型肺炎疾病，雖然在符合條例所指的在受僱期間因工作意外所致的身體受損，仍可根據條例追討補償，但僱員必須證明他的疾病及其職業存在明確或強烈關係。過程中僱員須經歷冗長的程序及提交文件，這為染病的僱員帶來極大的困擾。若僱傭雙方就個案爭議，最終須由法庭裁決。

本會促請政府即時將新冠肺炎病毒納入《僱員補償條例》可補償職業病之一，除保障醫護及高風險感染新型病毒人士外，亦保障任何因受僱維持公共衛生，以及須與顧客有緊密接觸而有高風險染病人士，包括清潔保安工人、零售服務僱員等，好讓不幸染病者盡快得到更好的權益和福利保障，並使不幸離世者家屬得到生活的支援。

#### (六) 從速落實工傷復康先導計劃

2019年《施政報告》中，政府建議於2022年推出一個為期三年及針對建造業工人，並由職業安全健康局統籌的復康先導計劃(下簡稱先導計劃)，期望透過個案管理模式，由私營市場提供復康服務，以加快工傷僱員的康復速度及復工成效。2019年11月政府曾於



## 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>

立法會簡單交代計劃的構思及運作模式，惟政府至今仍未進一步交代「先導計劃」的具體執行細節，加上計劃遲於 2020 年才推展，以致工傷復康改善工作遙遙無期。

本會促請政府儘早交代「先導計劃」的執行細節及落實「先導計劃」。另外，勞工處必須在「先導計劃」上擔當積極的角色，支援及監督職業安全健康局的統籌工作，為其制定完善服務準則及成效指標。個案經理在整個計劃中的角色舉足輕重，不但負責康復資源分配，而且負責與不同醫療專業、僱主及僱員協調，故個案經理服務必須由政府或公營部門直接聘用。此外，政府在選擇先導計劃的復康機構或個別專業單位的服務承辦商時應優先考慮有關機構及單位的中立性，避免這些復康單位與保險公司的利益衝突。為增加合資格的工傷僱員對「先導計劃」的信心，醫管局及「先導計劃」應設立互通機制，適時了解個案的狀況，以促進治療成效。長遠而言，政府應參考各地實施中央僱員補償保險機制的經驗及加拿大和澳洲的工傷復康制度，設立本港中央僱員補償機制，統一向僱主徵收勞工保險，承擔及處理職業安全預防、補償、康復及重返工作的安排。