

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2447/01-02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2001至02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2002年7月3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、及在2000年12月20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2001至02年度會期，事務委員會由19名委員組成，劉千石議員及陳國強議員分別擔任正、副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

職業培訓及再培訓的組織架構檢討

4. 政府當局於2001年5月委託顧問公司，就香港的職業培訓及再培訓的組織架構進行一項檢討。顧問公司廣泛徵詢職業培訓界各有關機構及人士的意見後，所得結論是，由於香港經濟轉型，現有安排不足以滿足社會對技術人才的需求。顧問公司認為，單靠職業訓練局(下稱“職訓局”)與僱員再培訓局(下稱“再培訓局”)合併，根本無法解決香港職業教育和培訓方面的種種問題。顧問公司建議成立一個新機構，在職業培訓界負責擔當統籌的角色。

5. 政府當局於2002年1月向事務委員會簡介有關於2003年成立該機構(即人力發展委員會)的建議。事務委員會察悉，人力發展委員會將會成為一個非法定機構，負責就下列事宜向政府提供意見：推動和規管職業教育及培訓市場的發展；評估勞工市場的需求；撥款予職業

培訓機構；制訂服務供應及質素標準；以及監管和確保服務質素。事務委員會又察悉，籌備委員會將於2002年設立，展開有關籌備成立人力發展委員會的工作。

6. 雖然委員普遍贊成應加強協調職業培訓及再培訓市場，但他們認為，政府當局就現行制度作出任何改變前，應先諮詢受影響職員的意見。就政府當局較長遠的目標而言，人力發展委員會最終應與培訓機構分家；換言之，職訓局現時的培訓機構，即專業教育學院及職訓局培訓中心／培訓發展中心，日後須在公開市場上與其他培訓機構競爭。委員亦明白有關職員的憂慮，就是政府當局提出的建議可能會導致人手過剩的情況。委員又關注到，職業教育和培訓計劃日後可能會變為由市場帶動，培訓機構因而可能只會選擇開辦一些受歡迎的課程。此外，部分委員關注到，有關建議只能減低政府的開支，而不能提高整體的效率及成本效益。

7. 政府當局告知委員，對於一些私營培訓機構無法開辦的課程，例如人均成本高的課程，將會繼續在政府資助下開辦。政府當局向委員保證，當局理解職訓局及再培訓局職員對開放職業教育和培訓市場所帶來的明顯影響所表達的疑慮。政府當局解釋，人力發展委員會將會在現有基礎上成立。職訓局的諮詢和質素保證職能將透過調動有關職員的安排，交由人力發展委員會負責。此外，由於人力發展委員會成立後，將負責履行再培訓局的職能，因此人力發展委員會應會全數吸納再培訓局的職員。政府當局又向委員保證，將會繼續與有關的職員協會保持對話，磋商有關設立人力發展委員會的事宜。

8. 部分委員關注到，鑒於人力發展委員會將會成為一個負責履行諮詢職能的非法定機構，職業教育和培訓工作日後可能會以中央集權方式由政府當局監管。部分委員又關注到，鑒於非法定機構的人手資源可能十分有限，人力發展委員會未必能有效履行其職能。政府當局解釋，人力發展委員會的非法定地位不會影響其獨立性及其自行聘請職員的能力。大學教育資助委員會同樣是以非法定機構的形式設立。人力發展委員會的運作模式將會與其十分相似。

9. 事務委員會將會密切監察有關成立人力發展委員會的工作進度。

強制規定須為僱員設定休息時段

10. 政府當局曾向事務委員會簡述勞工處就休息時段進行的檢討，以及勞工顧問委員會(下稱“勞顧會”)所提出的建議。

11. 事務委員會察悉，勞顧會成員對應否立法規定僱員在連續工作5小時後必須獲得休息時段意見紛紜。勞顧會提出的建議包括：應由勞顧會轄下的職業安全及健康委員會制訂有關休息時段的指引(下稱“該指引”)；勞工處應加強有關訂立適當休息時段的宣傳教育及推廣工作；以及應定期就此進行檢討。

12. 部分委員關注，根據政府當局就休息時段進行的調查，有124 800名僱員並無享有指定的休息時段。這些委員指出，《經濟、社會及文化權利國際公約》適用於香港的有關規定訂明，僱員應獲享合理的休息時間。他們不滿政府當局既沒有遵照該公約的規定行事，又不打算立法規定僱主須為僱員設定休息時段。這些委員指出，從事某些職業(如醫生及消防員)的僱員可能因運作需要而無法享有指定的休息時段。然而，他們質疑為何從事售貨員、保安員等其他職業的僱員不能享有指定的休息時段。他們又質疑該指引的成效。

13. 雖然部分其他委員同意，為僱員提供休息時段非常重要，但對立法作出規定則表示有所保留。這些委員指出，政府當局進行的調查顯示，只有9 300名僱員(佔並無享有指定休息時段的僱員的7.5%)表示，工作量很大或人手不足是導致他們沒有指定休息時段的原因。這些委員認為，僱員每天工作每8小時，便應可享有累計1小時的休息／用膳時間。他們又建議，這項擬議安排應在該指引中清楚訂明。

14. 政府當局回應時表示，根據有關僱員休息時段的調查，在該124 800名僱員當中，絕大部分並非在工作時間內被剝奪休息時間，他們只是並不享有指定的休息時段而已。政府當局會以鼓勵及推廣方式，致力鼓勵僱主符合該公約的規定。政府當局又向委員保證，在制訂該指引時，將會透過三方小組、僱主團體及僱員工會等，諮詢不同行業和職業的僱主和僱員的意見。

在香港設立強制性失業保險制度

15. 鑒於香港的失業情況嚴重，部分委員對政府當局不打算採納設立強制性失業保險制度的建議表示失望。這些委員認為，政府當局指失業保險會引發道德風險行為的論據並不合理，因為失業人士可取得的失業保險賠償金額，可能只及其過往入息的一半，而在獲取保險賠償方面亦設有最長期限。這些委員又指出，鑒於部分失業人士並不符合資格申領綜合社會保障援助(下稱“綜援”)，故此綜援制度根本未能為所有失業人士提供有效的援助。有鑒於此，政府當局應為這些失業人士提供一些暫時性的財政援助，以協助他們度過失業期間的經濟困境。

16. 委員認同，失業保險制度應該旨在協助那些因周期性失業問題而暫時失業的人士，並同時促請政府當局採取有效措施，解決香港的結構性失業問題。

17. 部分其他委員表示不贊成在香港設立強制性失業保險制度。一名委員認為，規定僱主須向該制度供款的做法並不合理。依他之見，倘要解決結構性失業問題，振興經濟才是最有效的方法。另一名委員表示，不論規定須由僱傭哪一方供款，他亦不贊成實施該制度。

18. 政府當局認為不宜於現階段在香港設立強制性失業保險制度，尤其是在當前經濟情況逆轉的時候，市民對失業保險制度的接受程度亦成疑問。政府當局指出，設立失業保險制度的目的，只是協助失業人士應付經濟上燃眉之急。然而，最終目的始終是要讓失業人士重投勞工市場，而單靠推行失業保險制度，根本無法達至這個目標。要應付失業問題，更重要的措施應是致力重振經濟及改善營商環境，從而創造更多就業機會。政府當局向委員保證，政府將會繼續提供培訓及再培訓機會，以提升失業人士的技能。政府亦會繼續提供就業服務，協助他們重投勞工市場。

招聘方面的年齡歧視

19. 政府當局曾向事務委員會簡介政府當局就招聘方面的年齡歧視問題進行的公眾意見調查的結果，以及政府當局將採取甚麼行動，對付招聘方面年齡歧視的問題。

20. 部分委員指出，儘管有82%的住戶及73%的僱主受訪者認為，招聘方面的年齡歧視問題的確存在，但政府當局卻以社會人士對此問題並沒有共識為理由，不打算立法對付招聘方面的年齡歧視問題。他們對政府當局的做法表示失望。雖然這些委員明白政府當局致力透過基本教育以推廣平等就業機會，但他們質疑這類措施能否有效消除就業方面的年齡歧視。這些委員認為，倘若不制定法例，招聘方面的年齡歧視問題根本無法解決。這些委員又質疑，為何可以制定3項法例(即《性別歧視條例》、《殘疾歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》)，以消除上述3方面的歧視，但卻不可就招聘方面的年齡歧視問題制定法例。

21. 然而，部分其他委員反對訂立有關招聘方面年齡歧視的法例。

22. 政府當局認為，倘若政府當局要立法消除招聘方面的年齡歧視，必須審慎研究此舉對經濟可能構成的影響，尤其是在當前經濟情況逆轉的時候。在立法措施能否有效消除招聘方面的年齡歧視這問題上，社會人士一直意見紛紜，加上絕大部分人士均認為公眾教育措施更為有效，故此政府當局認為現階段並非立法的適當時機。此外，如要證實年齡是求職者求職失敗的唯一原因，實際上將會非常困難。

23. 政府當局向委員保證，將會繼續透過基本教育以推廣平等就業機會，並會推廣反招聘年齡歧視的信息。政府當局亦會繼續致力提供培訓及再培訓機會，以增強不同年齡工人的就業能力。

持續進修基金

24. 行政長官在2001年10月10日發表的《施政報告》中宣布，政府將會撥備50億元，為有志進修的人士提供持續教育和培訓資助。政府當局曾就擬議的持續進修基金(下稱“基金”)的執行安排細則，諮詢事務委員會的意見。

25. 委員察悉，申請人若修讀屬於4個指定行業範疇的課程，即物流業、金融服務業、中國商貿和旅遊業，便符合資格向基金申請發還費用。此外，屬於一般技能範疇的課程，包括語文、解決問題、建立團隊精神及改革管理，以及設計，將會納入基金的資助範圍內。雖然委員支持基金的目標，但部分委員認為，基金的資助範圍過於狹窄，並質疑為何將範圍局限於該4個行業。他們建議，基金的資助範圍應擴展至各行各業。

26. 政府當局解釋，設立基金的基本目的，在於推動終身學習，為香港轉型到知識經濟做好準備。在僧多粥少的情況下，當局必須採取聚焦的方式，為基金定出適當的資助範圍，以具成效的方法運用該50億元。擬議的基金資助範疇，是根據著名學者、商界人士及僱主的意見而訂定的。經廣泛諮詢有關人士的意見後，各方面普遍認為，有關建議已經取得適當平衡，既能促進該4個極具增長潛力行業的發展，又能培訓人力資源，使其具備知識型經濟所需的各種基本一般技能。

27. 部分委員認為，持有學位資格的人士同樣有需要不斷提升自己的技能和知識，以應付社會不斷轉變的需要。他們質疑，為何基金不為持有學位資格的人士提供資助。部分委員又關注到，當局建議採用一次過的申請和發還款項安排，可能會導致所有申請人只修讀學費為1萬元的課程，以期全數盡用其可以獲得的資助額。

28. 政府當局解釋，鑒於資源有限，基金應優先資助那些從未接受過大學教育的人士，因為他們往往較難適應新的知識型經濟發展。至於發還款項的安排方面，政府當局採納了委員的意見，並建議作出更具彈性的安排，讓申請人在兩年限期內最多可提出兩次發還款項的申請。政府當局向委員保證，會在基金推行後評估其成效，並會於計劃實施一年後作出檢討。

合併勞工與經濟發展政策範疇的建議

29. 事務委員會於2002年6月4日舉行特別會議，討論政務司司長在立法會於2002年5月29日舉行的會議席上，就主要官員問責制進行議案辯論期間宣布的修訂建議，即合併勞工與經濟發展兩個政策範疇，以及將人力政策範疇保留於教育統籌局內。

30. 部分委員對勞工政策範疇與經濟發展政策範疇合併的建議表示關注。他們擔心，由於政府側重推動經濟發展，勞工政策將會純粹以配合經濟發展的需要為依歸，以致工人的權益被犧牲。他們認為，將這兩個政策範疇合併的建議同樣會產生利益衝突，情況與政府當局原先建議將人力和工商兩個政策範疇歸由一名局長負責一樣。這些委員又指出，政府當局提出該項修訂建議，令人以為勞工政策範疇可與任何政策範疇合併。

31. 鑒於香港正值經濟轉型時期，失業率又處於高水平，部分委員建議應由一名局長專責處理勞工及人力政策範疇。一名委員又建議將勞工政策範疇與福利政策範疇合併。

32. 一名委員亦質疑，是否有必要把掌管勞工事務的常任秘書長的職級定為首長級薪級第8點，因為有關人力發展的事宜，包括培訓及再培訓，將不再歸入其職責範圍。此外，由於在2002年5月29日舉行的議案辯論中，政務司司長發言時曾表示會重點發展旅遊業及物流業，部分委員亦問及這兩個行業將會提供的就業機會的詳細數字。

33. 雖然委員明白，教育統籌局局長(“教統局局長”)已經盡量嘗試回答議員在會議席上提出的質詢，但對於議員提出的大部分質詢，教統局局長似乎沒有資料可以作答，或根本無法回答。委員認為，應邀請行政長官向議員解釋各項修訂建議，並回答議員提出的質詢。事務委員會其後向內務委員會匯報此事。

其他事宜

34. 事務委員會曾與政府當局討論多項其他事宜，其中包括：開拓本地家務助理的就業機會；以自僱人士身份工作的建築業工人的工業意外補償保險；以及受聘於政府外判工程或服務的人士的僱用條款。

35. 政府當局亦曾就多項立法及財務建議諮詢事務委員會的意見，其中包括：職業性失聰補償計劃的檢討及僱員補償援助計劃的援救方案；就在香港實施《國際勞工公約第182號》修訂勞工法例；在《僱傭條例》、《僱員補償條例》、《肺塵埃沉着病(補償)條例》及肺塵埃沉着病特惠金計劃下，就申索僱員福利事宜，給予中醫藥認可地位；以及青少年見習就業計劃。

36. 在2001年10月至2002年6月期間，事務委員會共舉行了11次會議。事務委員會亦曾到職訓局參觀。

議會事務部2
立法會秘書處
2002年6月20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

委員名單

主席	劉千石議員, JP
副主席	陳國強議員
委員	丁午壽議員, JP 田北俊議員, GBS, JP 何秀蘭議員 李卓人議員 呂明華議員, JP 陳婉嫻議員, JP 梁耀忠議員 楊耀忠議員, BBS 劉漢銓議員, GBS, JP 鄭家富議員 司徒華議員 李鳳英議員, JP 張宇人議員, JP 麥國風議員 陳偉業議員 梁富華議員, MH, JP 馮檢基議員

(合共 : 19位委員)

秘書 湯李燕屏女士

法律顧問 鄭潔儀小姐

日期 2001年10月11日