

2025年2月24日會議  
資料文件

## 立法會人力事務委員會

### 完善職工會的規管制度

#### 目的

政府建議修訂《職工會條例》（第332章），加強維護國家安全及完善職工會的規管制度。本文件向委員簡介修訂建議。

#### 背景

2. 勞工處轄下職工會登記局（登記局）負責執行《職工會條例》，依法促進健全的職工會管理，確保職工會依據該條例及在登記局登記的規則（或稱會章）管理和執行會務。

3. 職工會的情況在2019年黑暴後經歷重大轉變。2019年11月至2020年5月，登記局共接獲4 386宗職工會登記申請，部分登記申請由別有用心的人士提出，意圖以職工會為幌子進行非法或違規的活動。登記局在2021年至2022年期間推出措施加強審核登記申請。截至2024年年底，該4 386宗登記申請中，736宗已按《職工會條例》登記（該736間獲登記的職工會當中，有192間其後因自行解散、自行請求取消登記或違反《職工會條例》而被撤銷登記），其餘3 650宗申請已被撤銷。撤銷申請的原因包括未能提交所需文件或資料、沒有回覆登記局的查詢及沒有足夠有表決權的會員等。2024年年底，已登記的職工會有1 412間，較2019年年底的917間增加54%，另有17間已登記的職工會聯會。

4. 此外，近年一些職工會進行的活動涉嫌與《職工會條例》及其會章不符。登記局主動監察有關職工會，並作出適時跟進。視乎情況，登記局會向有關職工會給予口頭勸諭或發出勸諭信／警告信。如違規的情況嚴重，登記局可依法取消職工會的登記。2021年及2023年，都分別有一間職工會因曾被用作與其宗旨或會章抵觸的用途，違反《職工會條例》，被登記局取消登記。

5. 根據《香港國安法》第九條，香港特別行政區（香港特區）政府應當採取必要措施，就社會團體涉及國家安全的事宜，加強宣傳、指導、監督和管理。「社會團體」包括根據《職工會條例》登記的職工會。

6. 根據《維護國家安全條例》（2024年第6號）第8條，凡香港特區的法律授予某人（包括登記局局長）任何職能，該職能須理解為包括維護國家安全的責任。登記局局長在作出執行其職能上的任何決定時，須將國家安全視為最重要的因素，並據此給予適當的考慮。

7. 為了讓登記局局長更有效履行在《香港國安法》及《維護國家安全條例》下維護國家安全的責任，我們建議修訂《職工會條例》，加強登記局局長監督及管理職工會的法定權力。我們同時提出相關修訂以完善職工會的規管制度。

8. 政府擬訂修訂建議時的重要考慮，包括修訂建議須切合本地職工會的現況；與《香港國安法》和《維護國家安全條例》相輔相成；以及保障僱員在《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（《基本法》）、《香港人權法案條例》（第383章）<sup>1</sup>及相關國際公約<sup>2</sup>下依法享有組織和參加工會的權利和自由。然而，結社自由的權利並非絕對或不受限制。根據《公民權利和政治權利國際公約》第二十二條（其適用於香港特區的規定透過《香港人權法案條例》納入香港特區的法律），結社自由的權利可為了國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利及自由所必要者，以法律加以限制。《經濟、社會與文化權利的國際公約》第八條規定的為促進及保障其經濟及社會利益而組織和加入其

---

<sup>1</sup> 《基本法》第二十七條及《香港人權法案條例》所載的《香港人權法案》第十八條保障香港居民自由結社的權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會的權利。

<sup>2</sup> 相關國際公約包括國際勞工組織的一九四八年《結社自由與保護組織權利公約》（第87號公約），該公約經修改後適用於香港。公約第3條款訂明，工人組織有權制定其章程和規則，自行管理與安排活動，並制訂其行動計劃等。公共當局應避免進行任何限制這種權利或妨礙其合法行使的干涉。公約第4條款亦訂明，行政當局不得解散工人組織或中止其活動。此外，公約第8條款訂明，工人、僱主及其各自的組織在行使該公約賦予的權利時，應當遵守當地的法律。

自身選擇之工會的權利，以及工會自由行使職權的權利，亦可以為了維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利及自由所必要而受法律限制。

## **修訂建議**

9. 修訂建議主要涵蓋維護國家安全及完善職工會的規管制度兩方面，概述如下。

### **(一) 有關維護國家安全的修訂建議**

10. 為維護國家安全，我們建議加強登記局局長在《職工會條例》下監督及管理職工會的權力（具體內容見附件 1），包括：

#### **(I) 規管職工會的登記及出任職工會職員的資格**

- (i) 賦權登記局局長可基於維護國家安全的需要，拒絕職工會的新登記或合併申請（附件 1 第 2 段）；
- (ii) 禁止干犯指明罪行而被定罪的人士在任何職工會任職為職員或作為申請任何新職工會登記的發起人（附件 1 第 3 至 5 段）；

#### **(II) 防範境外勢力／境外組織不當的干預**

- (iii) 規管職工會收取及使用境外勢力提供的資金（附件 1 第 6 段）；
- (iv) 規管職工會與境外組織聯結（附件 1 第 8 段）；
- (v) 規管職工會職員出任境外組織幹事（附件 1 第 9 段）；以及

#### **(III) 加強執法權力**

- (vi) 加強登記局局長規管及調查職工會的法定權力（附件 1 第 10 段）。

## (二) 其他完善職工會規管制度的修訂建議

11. 除上述加強維護國家安全的修訂建議外，我們同時提出相關修訂以完善職工會的規管制度（具體內容見附件 2），包括：

### (I) 規管取消職工會登記及職工會名稱

- (i) 賦權登記局局長可基於「會員利益理由」取消正進行解散職工會的登記（附件 2 第 2 段）；
- (ii) 劃一取消職工會登記的通知期及上訴期（附件 2 第 3 段）；
- (iii) 完善對職工會名稱的規管（附件 2 第 4 段）；

### (II) 放寬職工會會員資格及職工會經費用於本地選舉

- (iv) 容許職工會考慮是否接納非通常在香港居住的人士為其會員（附件 2 第 5 段）；
- (v) 容許職工會經費（須非由境外勢力提供）用於選舉委員會及行政長官選舉（附件 2 第 6 段）；以及

### (III) 技術性修訂

- (vi) 便利職工會的運作及理順登記局的工作（附件 2 第 7 至 9 段）。

12. 整體來說，上述建議針對性地加強維護國家安全及完善職工會的規管制度，對合法合規職工會的運作不會構成負面影響，並同時顧及香港居民組織和參與職工會的自由和權利。

## 諮詢勞工顧問委員會

13. 勞工及福利局／勞工處於 2025 年 1 月 22 日就上述修訂建議諮詢勞工顧問委員會，獲與會委員支持。我們計劃於 2025 年 4 月向立法會提交條例草案。

## 意見徵詢

14. 請委員備悉上文修訂建議及提供意見。

勞工及福利局  
勞工處  
2025 年 2 月

## 有關維護國家安全的修訂建議

為維護國家安全，政府建議加強職工會登記局（登記局）局長在《職工會條例》下監督及管理職工會的權力，詳情如下。

### **(I) 規管職工會的登記及出任職工會職員的資格**

賦權登記局局長可基於維護國家安全的需要拒絕職工會的新登記或合併申請

2. 為防止任何進行危害國家安全行為或活動的組織登記成為職工會，我們建議修訂《職工會條例》，賦權登記局局長可基於維護國家安全的需要（下稱「國家安全理由」），拒絕職工會的新登記申請或已登記職工會的合併申請。就禁止職工會運作而言，《維護國家安全條例》已訂立一套全面機制，可基於維護國家安全的需要命令禁止指明的組織（包括根據《職工會條例》登記的職工會）在香港特別行政區（香港特區）運作<sup>1</sup>。當命令生效時，該職工會即屬已解散，而其在《職工會條例》下的登記亦會被取消；《維護國家安全條例》就有關命令不設上訴機制。《職工會條例》就登記局局長基於「國家安全理由」拒絕職工會的新登記或合併申請的決定同樣不設上訴機制，申請人不可就有關決定向法院提出上訴。

禁止干犯指明罪行而被定罪的人士出任職工會職員或作為申請新職工會登記的發起人

3. 目前《職工會條例》第 17(3)條訂明，除經行政長官會同行政會議同意外，任何就附表 1 指明的罪行（即欺詐、不誠實、

---

<sup>1</sup> 《維護國家安全條例》第 60(1)條：「如保安局局長合理地相信，禁止第(3)款指明的組織在特區運作或繼續運作，是維護國家安全所需者，則保安局局長可藉在憲報刊登的命令，禁止該組織在特區運作或繼續運作。」

脅迫及身為三合會會員) 被定罪的人，在其被定罪日期或由監獄獲釋日期(以較後者為準)起計五年內，不得任職為已登記職工會的職員<sup>2</sup>。為保障職工會免受干犯危害國家安全罪行人士的不良影響，並防止別有用心的被定罪人士藉成立新職工會進行非法或違規活動，我們建議：

- (i) 在《職工會條例》附表 1 加入「危害國家安全的罪行<sup>3</sup>」，並訂明干犯此罪行而被定罪的人士，自其被定罪當日起不得在任何已登記職工會任職為職員或作為申請任何新職工會登記的發起人<sup>4</sup>。上述限制不能經行政長官會同行政會議同意而獲免除；以及
- (ii) 禁止干犯任何現行附表 1 指明的罪行(即不包括「危害國家安全的罪行」)而被定罪的人士，在其被定罪日期或由監獄獲釋日期(以較後者為準)起計五年內，作為申請任何新職工會登記的發起人；其不得在此期間在職工會任職為職員的現行規定則維持不變。上述限制可按現行規定經行政長官會同行政會議同意而獲免除。

4. 由於危害國家安全的罪行較現行附表 1 指明的罪行嚴重，我們認為應就干犯危害國家安全罪行而被定罪的人士出任職工會職員或擬成立新職工會施加較嚴格的限制。

5. 為加強監察職工會職員的委任，我們建議規定職工會職員如被控或被裁定犯經修訂的附表 1 指明的罪行(下稱「指明罪行」)，該職員必須在被控或被裁定犯有關罪行後盡快以書面通知登記局局長，指明有關罪行的性質。如被控指明罪行的職工會職員按要求通知登記局局長，則他可以在有關刑事程序結束前繼續留任；但如果他違反有關通知規定，登記局局長可向該職員送達書面通知，要求該職員停止任職為職員，直至與該罪行有關的

---

<sup>2</sup> 根據《職工會條例》的定義，就職工會、職工會分會或職工會聯會而言，「職員」包括其理事會的任何成員，但不包括核數師。

<sup>3</sup> 《維護國家安全條例》第 7 條中「危害國家安全的罪行」的定義適用於「任何其他條例」，包括《職工會條例》。

<sup>4</sup> 根據《職工會條例》第 5(3)條，新職工會的登記申請書須由該職工會不少於七名有表決權會員(即發起人)簽署。

法律程序結束為止。如被裁定犯指明罪行的職工會職員沒有經行政長官會同行政會議同意（如適用）繼續任職為職工會職員，登記局局長可向該職員提出檢控，亦可向該職員送達書面通知，要求該職員停止任職為職員。如被控指明罪行或被裁定犯指明罪行的職工會職員不遵守登記局局長發出的書面停職通知，原訟法庭可應登記局局長申請發出強制令，禁止該職員任職為職員。

## (II) 防範境外勢力／境外組織不當的干預

### 規管職工會收取及使用境外勢力提供的資金

6. 《維護國家安全條例》訂立「危害國家安全的境外干預罪」<sup>5</sup>，防範境外勢力<sup>6</sup>不當地干預國家或香港特區的事務。為防範職工會接受境外勢力<sup>7</sup>提供的資金，從事危害國家安全的行為或活動，或干預本地選舉，我們建議在《職工會條例》新增條文作出以下規管：

- (i) 規定職工會在接受境外勢力提供的資金前須向登記局局長申報，說明資金來源及用途等，經批准後方可接受；
- (ii) 即使職工會獲批准接受由境外勢力提供的資金，《職工會條例》亦將禁止該等資金用於本地選舉（包括區議會、立法會、選舉委員會（選委會）和行政長官選舉[註：選委會及行政長官選舉，見附件 2 第 6 段]）；以及
- (iii) 規定職工會須就獲批准接受、由境外勢力提供的資金保存獨立及詳細帳目，以及定期向登記局局長申報有關帳目。

---

<sup>5</sup> 《維護國家安全條例》第 52 條。

<sup>6</sup> 根據《維護國家安全條例》第 6 條的定義，「境外勢力」是指：(i)外國政府；(ii)境外的當局、政黨或其他追求政治目的之組織；(iii)國際組織；以及(i)至(iii)的關聯實體或關聯個人等。根據《維護國家安全條例》第 3 條，「境外」是指香港特區以外的地區或地方（內地及澳門除外）。

<sup>7</sup> 《職工會條例》下「境外勢力」的定義，將與《維護國家安全條例》下「境外勢力」的定義相同（見註腳 6）。

## 規管職工會與境外組織聯結

7. 目前《職工會條例》第 45 條對已登記職工會與在外國設立的組織聯結作出以下規管：

- (i) 第 45(1)條容許職工會在獲得出席會員大會大多數有表決權會員投票授權（下稱「會員投票授權」）後，可屬或成為在外國設立的工人組織、僱主組織或有關專業組織<sup>8</sup>（下稱「相關組織」）的成員。職工會必須在成為外國相關組織成員後一個月內，書面通知登記局局長；
- (ii) 第 45(3)條規定，除非獲得行政長官同意及會員投票授權，職工會不得屬或成為並非上述類別的外國組織的成員；以及
- (iii) 第 45(6)條禁止職工會與任何在外國設立的政治性組織或團體聯結。

8. 為防範職工會與境外<sup>9</sup>組織聯結，從事危害國家安全的行為或活動，我們建議將《職工會條例》第 45(3)條及第 45(6)條的涵蓋範圍由「外國」修改為「境外」，對已登記職工會與在境外設立的組織聯結作出以下規管：

- (i) 維持現行規定，容許職工會在獲得會員投票授權後屬或成為外國相關組織的成員。職工會必須在成為外國相關組織成員後一個月內，書面通知登記局局長；
- (ii) 禁止職工會屬或成為任何境外政治性組織或團體的成員；以及

---

<sup>8</sup> 根據《職工會條例》，「有關專業組織」是指宗旨為促進從事或受僱於某行業、工業或職業的人的利益的組織，而該行業、工業或職業是與該職工會直接有關的行業、工業或職業相同或相類似。

<sup>9</sup> 《職工會條例》下「境外」的定義，將與《維護國家安全條例》下「境外」的定義相同（見註腳 6）。

- (iii) 職工會不得屬或成為其他境外組織的成員，除非獲得行政長官同意及會員投票授權。

### 規管職工會職員出任境外組織幹事

9. 我們建議對職工會職員出任境外組織幹事作出以下相應規管：

- (i) 如職工會已依法屬或成為外國相關組織或其他境外組織的成員（下稱「已聯結組織」），該職工會的職員可作為已聯結組織的幹事。該職工會的職員必須在作為已聯結組織的幹事後一個月內，書面通知登記局局長；
- (ii) 禁止職工會職員作為任何境外政治性組織或團體的幹事；以及
- (iii) 職工會的職員不得作為境外非已聯結組織的幹事，除非獲得行政長官同意。

### (III) 加強執法權力

#### 加強登記局局長的規管及調查權力

10. 為更有效防範、制止及調查職工會的涉嫌違法行為及可能危害國家安全的行為和活動，我們建議加強登記局局長規管及調查職工會的法定權力，包括：

- (i) 規定職工會須備存指明紀錄<sup>10</sup>兩年，並在登記局局長要求時於指明的期限內提交該等紀錄；
- (ii) 賦權登記局局長或獲其以書面授權的人可進入職工會或其任何分會佔用的處所，查閱上述指明紀錄、相關文件或資料，並於進行查閱期間，可複製有關紀錄、文件或資料，

---

<sup>10</sup> 指明紀錄包括：(i)職工會的帳簿及相關紀錄（如憑單、銀行結單、發票、收據等）；(ii)載有指明資料的會員登記冊（如：會員姓名、職業、會員類別等）；(iii)周年會員大會／特別會員大會和理事會會議的會議紀錄，以及職員在沒有召開會議的情況下通過決議的紀錄。

按需要進行檢查和查訊，及檢取任何與違反《職工會條例》或其會章規定、或與《職工會條例》所訂罪行相關的證據；

- (iii) 賦權登記局局長或獲其以書面授權的人可為履行登記局局長於《職工會條例》的職能和職責而進行查訊。有關職工會及／或其職員須按登記局局長或獲其以書面授權的人所指定的期限內，以指明方式及／或於指明地點向登記局局長或獲其以書面授權的人提供為進行查訊而合理需要的資料或文件（即不限於第 10(i)段所述的指明紀錄），並回答關乎查訊的問題；
- (iv) 賦權登記局局長可向進行涉嫌與會章抵觸<sup>11</sup>的行為或活動的職工會或其職員發出書面通知，要求有關職工會或職員停止進行上述行為或活動；以及
- (v) 賦權登記局局長可在職工會就擬被取消登記而提出上訴期間發出書面通知，委任管理人接管職工會資產的管理，直至上訴完結為止，以防止職工會在上訴期間不當處置資產或繼續進行涉嫌與會章抵觸的行為或活動。

11. 任何職工會或其職員如違反上文第 3 段、5 段、6 段、8 段、9 段及 10 段的相關規定，須負上刑責，《職工會條例》會訂定合適的罰則。

---

<sup>11</sup> 有關會章須與《職工會條例》附表 2 所指明的事宜有關，包括該職工會設立的一切宗旨、職工會職員的委任及更替，以及職工會經費可作的用途等。

## 其他完善職工會規管制度的修訂建議

除加強維護國家安全的修訂建議外，我們同時提出相關修訂建議以完善職工會的規管制度，詳情如下。

### **(I) 規管取消職工會登記及職工會名稱**

賦權職工會登記局（登記局）局長可基於「會員利益理由」取消正進行解散職工會的登記

2. 現時，職工會如自願解散，有關解散程序（包括資產的處置及經費的分發）受該職工會的規則所規管。為確保職工會妥善處理並盡快完成解散程序，我們建議：

- (i) 賦權登記局局長可基於「會員利益理由」取消職工會的登記：即有證據或資料顯示該職工會在解散過程中已損害（或相當可能會損害）其會員的普遍利益；以及
- (ii) 規定職工會如根據其規則通過解散決議，須在該決議通過後 14 日內以書面形式通知登記局局長。如職工會違反上述通知規定，須負上刑責，《職工會條例》會訂定合適的罰則。

劃一取消職工會登記的通知期及上訴期

3. 現時，登記局局長擬取消職工會的登記時，須向該職工會發出不少於兩個月的事先書面通知，指明其擬取消該職工會登記的理由（下稱「通知期」）。此外，任何有表決權的職工會會員可在取消通知送達該職工會後 28 日內，向原訟法庭提出上訴（下稱「上訴期」）。為理順有關程序，我們建議把通知期及上訴期劃一為 28 日。

## 完善對職工會名稱的規管

4. 為保障公眾或職工會會員免被不當的職工會名稱誤導，我們建議賦權登記局局長可基於以下理由，拒絕職工會的登記申請、合併申請或名稱改變的申請：

- (i) 該職工會的擬用名稱相當可能會在該職工會的性質及目的方面誤導公眾、該職工會的會員或任何其他現有職工會的會員；或
- (ii) 該職工會的擬用名稱與其宗旨或規則抵觸。

## **(II) 放寬職工會會員資格及職工會經費用於本地選舉**

### 容許職工會考慮是否接納非通常在香港居住的人士為其會員

5. 目前《職工會條例》第 17(1)條規定，任何人除非通常在香港居住，並從事或受僱於與任何已登記職工會直接有關的行業、工業或職業，否則不得作為該職工會的會員。為保障一些根據不同入境計劃獲准在香港工作，但居於香港以外地方<sup>1</sup>的輸入勞工及有關僱員的職業權益，我們建議提供例外安排，讓職工會考慮是否需要根據其規則接納非通常在香港居住的人士為會員，而有關規則必須已獲登記局局長登記。在決定是否登記有關規則時，登記局局長會考慮有關職工會擬接納會員的受僱工作是否與香港有合理的關聯，而會員必須從事或受僱於與職工會直接有關行業、工業或職業的規定維持不變。

---

<sup>1</sup> 例如：「補充勞工優化計劃」、「建造業輸入勞工計劃」和「運輸業輸入勞工計劃」容許僱主安排其內地輸入勞工居住於(i)僱主在香港／內地提供且符合指定標準的住宿；或(ii)該等輸入勞工的內地住所。

## 容許職工會經費（須非由境外勢力提供）用於選舉委員會及行政長官選舉

6. 現時《職工會條例》容許職工會經費用於區議會及立法會選舉<sup>2</sup>。考慮到在完善選舉制度後，合資格的職工會可登記成為選委會勞工界別分組的團體投票人<sup>3</sup>，投票選出該界別分組的選委會委員；而勞工界別分組的選委會委員基本上來自職工會，我們建議修訂《職工會條例》，容許職工會經費用於選委會及行政長官選舉，惟來自境外勢力的資金不得用於本地選舉（附件 1 第 6 段）。

### **(III) 技術性修訂**

#### 便利職工會的運作及理順登記局的工作

##### *容許會員代表就職工會擬與境外組織聯結的事宜作出表決*

7. 我們建議修訂《職工會條例》第 45(1)條及第 45(3)條，明確訂明在職工會規則容許的情況下，可由會員代表就職工會擬與外國相關組織或其他境外組織聯結的事宜作出表決。現時，《職工會條例》的某些條文<sup>4</sup>容許職工會可藉取得出席會員大會的大多數會員或出席會員代表大會的大多數會員代表的批准，處理其會務。

---

<sup>2</sup> 《職工會條例》第 33A 條、33B 條及 34 條規定，職工會的經費除獲准用於區議會及立法會選舉之外，不得在香港或其他地方直接或間接用於任何政治目的；或支付或轉移予任何人或任何團體，以促進任何政治目的。

<sup>3</sup> 合資格的職工會是指根據《職工會條例》登記，而其所有有表決權的會員均屬僱員的職工會；並且該職工會在緊接它申請登記為團體投票人之前已持續運作達三年。

<sup>4</sup> 例如，《職工會條例》第 23(1)條及第 33B 條分別規定，職工會可改變其名稱和批准支付為指明選舉目的而招致的開支，但必須獲得出席會員大會的大多數會員批准或在該職工會的規則容許下由會員的代表投票批准。

### *為已登記職工會聯會增收新成員工會提供更大彈性*

8. 目前《職工會條例》第 56(1)條規定，已登記職工會聯會須取得該聯會全體職員同意及符合其他條件，才可增收新成員工會。為讓職工會聯會在增收新成員工會時更具彈性，我們建議降低有關門檻，規定職工會聯會只須取得該聯會大多數職員同意，便可增收新成員工會。

### *理順和精簡登記局的相關工作安排*

9. 我們建議增加委任登記局人員的彈性；精簡備存職工會登記冊內已獲登記局局長或獲其以書面授權人員批核的記項／修訂；並將《職工會條例》內「訂明的表格」修訂為「指明表格」，賦權登記局局長以行政方式訂定指明表格。