

家庭議會

有關標準工時的政策研究

目的

本文件旨在向委員簡介就標準工時所作政策研究的結果，以及標準工時委員會的主要工作範疇。

背景

2. 前行政長官了解到社會上對本港工時情況的不同關注，因而在二零一零至一一年度及二零一一至一二年度的《施政報告》中表示，政府會展開標準工時的政策研究，目的是為公眾就此課題的討論提供穩固及客觀的基礎。勞工處已完成有關研究，並於二零一二年十一月發表《標準工時政策研究報告》（《報告》）。

研究結果

3. 政策研究包括三個主要部分：其他地方在規管工時方面的制度和經驗、有關香港各行各業僱員最新工時情況的統計數據，以及實施標準工時對香港經濟影響的靜態評估。該報告從全面及客觀的角度討論此課題，並提出一些在決定未來路向前，僱員、僱主、政府和整體社會須進一步深入研究的重要議題。

其他地方的經驗

4. 規管工時的歷史悠長，最早可以追溯至 18 至 19 紀的工業革命。雖然許多國家都引入某種形式的法定工時限制，但各國規管工時制度的主要規定，例如工時限制、超時工作上限、超時工作薪酬、豁免安排、彈性安排及休息時間，卻有很大的差異。

5. 在進行研究時，勞工處參考了 12 個選定地方¹的經驗。選定這些地方是因為其經濟發展水平或社會文化背景與香港比較相近。在研究中，我們整理出某些對設計和推行工時制度的關鍵課題，包括 –

- (a) **「工時」的定義**：在我們研究的 12 個經濟體系中，有六個體系在法例中具體界定了「工時」的定義。這些定義一般包括「僱員受僱主支配的時間」這個元素。有八個體系規定每個工作天須設有休息時段，但大多數法例都沒有規定將休息時段或用膳時段納入工時。在歐盟，假如僱員於「候召」時間內須留駐工作地點，「候召」時間亦被視作工作時間。
- (b) **工時政策的目的**：工時政策可達致不同的政策目的，包括：
 - (i) 維護職業安全與健康；
 - (ii) 創造和共享職位；
 - (iii) 達致工作與生活平衡；
 - 以及(iv) 公平地補償超時工作。採納不同的目的會帶來截然不同的制度設計。
- (c) **「標準工時」與「最高工時」**：採用每日標準工時限制的制度中，以每日 8 小時最為普遍（如新加坡、韓國、日本、內地、澳門、台灣及加拿大）。至於每周標準工時限制，則以 40 小時最為普遍（如韓國、日本、內地、加拿大及美國），但其他地方的差異也可以很大，由 38 小時（如澳洲）、44 小時（如新加坡）至 48 小時（如澳門）不等。為免工時過長，歐盟的工時制度以每周工作 48 小時為上限。至於其他工時制度，很多都有規定每周超時工作的時數上限（如韓國為 12 小時），以及／或每月超時工作的時數上限（如內地為 36 小時、日本為 45 小時、台灣為 46 小時及新加坡為 72 小時）。在這些經濟體系，標準工時限制與超時工作上限的時數總和，便是最終的最高工時上限。
- (d) **豁免安排**：本研究涵蓋的 12 個經濟體系均設有工時限制的豁免安排。為有效提供必要的公共或緊急服務，豁免安排實屬必要。一些工種或職業如管理、督導或專業工作、政府僱員、家庭傭工、監視或間歇性工作，一般可免受工時制度的限制。而按職業或職責豁免為最常見的豁免安排。

¹ 這些地方分別是新加坡、大韓民國（簡稱「韓國」）、日本、內地、澳門、台灣、澳洲、整個歐洲聯盟（簡稱「歐盟」）（當中以英國及比利時為主要參考對象）、美國和加拿大。

- (e) **彈性安排**：彈性安排的設計，旨在容許每日及每周工時能有所變動。有些工時制度一概採用簡單的參照期，容許在一段時期內平均計算工時（如新加坡）。有些地方訂定各類工時制度，以切合某些行業或職業的需要（如韓國）。有些制度容許僱員選擇不受工時限制，讓僱員可按個人意願工作較長時間（如英國）。

其他地方的經驗顯示，實施標準工時會對勞工市場及經濟（尤其是對中小型企業（簡稱「中小企」））的影響重大。不同地方的制度可截然不同，說明了其他地方的經驗雖然對本港討論工時政策有參考價值，但我們必須仔細考慮香港特有的社會和經濟情況，方能尋找最適合本港的未來路向。

工時情況及勞工成本和僱員收入的影響評估

6. 根據政府統計處（簡稱「統計處」）《綜合住戶統計調查》和《收入及工時按年統計調查》數據的技術性整合分析，在二零一一年²，全港所有僱員每周總工時的平均數和中位數，估計分別為 47.0 和 46.6 小時，而全職僱員的時數則稍長，分別為 49.0 和 48.0 小時。大多數僱員每周工作逾 40 小時，而需超時工作的佔近四分之一。當中，約半數僱員的超時工作獲得補償。

7. 研究顯示，技術與學歷較低、屬較高年齡組別而從事勞工密集服務業的工人，合約工時往往較長，但超時工作多以薪金補償。另一方面，較高技術水平人員的合約工時則較短，但他們不少曾無償超時工作，總工時也因而顯著延長。在研究中我們識別出六個工時較長的行業，以其相當高比例的僱員需長時間工作（即該六個行業的全職僱員每周平均估計總工時為 54.6 小時），比全港所有僱員每周總工時的中位數（即 46.6 小時）為長（見上文第 6 段）。這六個工時較長的行業分別是零售、物業管理及保安、飲食、陸路運輸、安老院舍，以及洗滌及乾洗服務。

8. 我們從宏觀經濟角度探討為何香港出現工時相對較長的現象，發覺這不只與經濟結構轉型有關，亦關乎香港勞工市場結構的開放和彈性。一般來說，儘管長工時或會影響僱員健康，並且減少他們與家人相處的時間，但富彈性的勞工結構卻有助勞工市場按周期靈活

² 統計處透過《收入及工時按年統計調查》及《綜合住戶統計調查》分別於二零一一年五至六月及八至十月期間搜集有關數據。

調整，有效抵禦經濟衝擊。

9. 由於香港現時不少僱員均需較長時間工作，如實施標準工時，很多僱主可能會受影響。而僱主可能會採取不同策略，以抵銷增加的勞工成本，例如：重整就業架構（如透過縮減工時，分拆全職職位，減少僱員福利）；藉着提高產品／服務價格，把增加的成本轉嫁給消費者；以及／或降低盈利。僱主的實際反應將取決於標準工時政策的設計和設定，以及當時的經濟和勞工市場情況，惟這些因素現時無法預測。

10. 經濟分析及方便營商處聯同勞工處及統計處已就靜態的成本影響進行評估，並建基於三項政策設定作出概括評估³，包括：每周標準工時規定；法定最低超時工資率；以及僱員不受標準工時制度規限的豁免準則。在沒有任何豁免的情況下，若把標準工時定為每周40小時，估計受影響僱員的數目會有2 378 900人（不包括政府僱員和留宿家庭傭工），佔全職僱員多達91.1%。若每周標準工時增至44或48小時，則分別會有1 858 500人（71.2%的全職僱員）或1 320 200人（50.6%的全職僱員）受到影響。然而，若較高技術僱員⁴獲得豁免，並以每周標準工時為40或48小時計算，受影響僱員數目將會顯著減少至957 100人（48小時）或1 430 800人（40小時）（分別是全職僱員的36.7%及54.8%）。即使如此，受影響僱員的估計人數仍相當龐大。

11. 在沒有任何豁免的情況下，估計向僱員支付的額外薪酬開支會介乎每年80億元（即為二零一一年總薪酬開支的1.7%，以每周標準工時48小時及超時工資率1.0倍計算）至552億元（11.4%）（以每周標準工時40小時及超時工資率1.5倍計算）之間，視乎採用的政策設定⁵。若每周標準工時定為54小時，在沒有任何豁免的情況下，估計成本影響由31億元（1.0倍的超時工資率）、58億元（1.25倍的超時工資率）至86億元（1.5倍的超時工資率）不等。較高技

³ 考慮到數據限制和標準工時最終的政策設計及設定尚未明確等因素，我們在進行這項研究時，採用了相對簡單的概括評估方法。評估只考慮靜態因素，沒有計及不同變數互相影響下的反應。有關的假設（例如僱主沒有調整生產工序及／或售價而承擔全部的成本影響）有其局限性，因為在現實生活中，成本效應會透過有關調整而轉移，但現有的數據和所採用的方法未能讓我們輕易評估有關效應。同樣地，可影響工時模式的不固定工時及僱傭福利亦無從評估。以上種種因素皆對成本影響的估計數字有所影響，因此我們的估算或會出現較大誤差。

⁴ 較高技術職業包括經理及行政級人員；專業人員；以及輔助專業人員。

⁵ 預計對中小企帶來的成本影響介乎28億元（1.4%）至214億元（10.8%）之間。

術僱員如在標準工時政策中獲得豁免，估計對成本的影響將會大大減少⁶。

12. 上述評估顯示，即使只有三項政策設定的組合，推行標準工時的成本影響已有相當大的變數，這在一定程度上反映問題的複雜性。如其他因素亦考慮在內，出現的變數便會更多。舉例來說，僱主如可以透過補假或以假期補償部分或全部超時工作時數，或可以較長時間（例如六個月）內的平均工時來計算每周工時，則估計對成本的影響會較小，特別是零售及餐飲業等有明顯季節性模式的行業。總括而言，視乎政策的設計，以及僱主如何應對當前的經濟及勞工市場的不同情況，受影響僱員的數目和總薪酬開支的增幅差別會很大⁷。

13. 就受影響僱員的就業收入所作的評估顯示，在各種情景下他們的平均收入增幅介乎 3.7% 至 13.0% 不等，視乎標準工時規定和法定最低超時工資率而定。但必須強調的是，這些靜態評估假設整體就業人數、時薪和工時不變，而這情況在現實中鮮有發生。僱主可能需要採取第 9 段所述的各種策略，以減輕標準工時政策對薪酬上調所構成的壓力。對僱員來說，標準工時的推行對他們收入的影響仍是未知之數。鑑於政策設計的複雜程度、僱主與僱員相互影響、其對營運成本及勞工收入的影響又未有確實結論，大眾必須就標準工時政策作出深入探討，為其短期及長期所可能衍生的社會及經濟影響作全面的考慮。

⁶ 倘若每周標準工時定為 40 小時，在沒有任何豁免的情況下，向僱員支付的額外薪酬開支會由 173 億元（1.0 倍的超時工資率）、361 億元（1.25 倍的超時工資率）至 552 億元（1.5 倍的超時工資率）不等。若然較高技術僱員獲得豁免，相應的數字為 19 億元（1.0 倍的超時工資率）、111 億元（1.25 倍的超時工資率）和 205 億元（1.5 倍的超時工資率）。倘若每周標準工時定為 44 小時，在沒有任何豁免的情況下，向僱員支付的額外薪酬開支由 130 億元（1.0 倍的超時工資率）、244 億元（1.25 倍的超時工資率）至 360 億元（1.5 倍的超時工資率）不等。若然較高技術僱員獲得豁免，相應的數字為 16 億元（1.0 倍的超時工資率）、78 億元（1.25 倍的超時工資率）和 141 億元（1.5 倍的超時工資率）。倘若每周標準工時定為 48 小時，在沒有任何豁免的情況下，向僱員支付的額外薪酬開支由 80 億元（1.0 倍的超時工資率）、145 億元（1.25 倍的超時工資率）至 212 億元（1.5 倍的超時工資率）不等。若然較高技術僱員獲得豁免，相應的數字為 11 億元（1.0 倍的超時工資率）、50 億元（1.25 倍的超時工資率）和 90 億元（1.5 倍的超時工資率）。

⁷ 假設每周標準工時增加至 54 小時，在沒有任何豁免的情況下，估計受影響僱員將約有 721 200 人。估計成本影響由 31 億元（1.0 倍的超時工資率）、58 億元（1.25 倍的超時工資率）至 86 億元（1.5 倍的超時工資率）不等。

須考慮的事項

14. 標準工時是極其複雜而又備受爭議的課題，涉及林林總總的社會和經濟問題，令這個課題遠比法定最低工資複雜，所牽涉的僱員界別亦更為廣泛。立法制訂標準工時，將為社會、經濟、競爭力和就業方面帶來深遠影響。我們預期，在香港引入標準工時制度會對現有勞資關係、勞工市場、工作文化和營商環境帶來重大的轉變，就這重要課題有所定論之前，社會整體必須先對這些事項詳加討論。

15. 在我們認真考慮是否在本港推行標準工時之前，下述重要課題及相關的問題須予深入及客觀討論。勞資團體當然會參與討論，但社會整體也該參與其中。有關重要課題如下－

- (a) **本港工時政策的目的是：**實施工時政策可達致多項政策目的，包括(i) 維護職業安全與健康；(ii) 創造和共享職位；(iii) 達致工作與生活平衡；以及(iv) 公平地補償超時工作等。採用不同的政策目的，會涉及不同的政策考慮，並產生不同的制度設計。沒有單一的制度能夠完全符合所有目的。因此，香港如要實施標準工時，則社會必須能就其最終目的達成共識。
- (b) **勞工靈活性與香港競爭力：**香港如考慮實施標準工時，我們要了解豁免及彈性安排在其他標準工時制度所發揮的必需緩衝作用，並實事求是地考慮這些安排該如何在香港適用。社會需要認真思考實施標準工時會否及如何影響香港的勞工靈活性和營商環境，及會否窒礙商業發展和削弱本港作為全球商業中心的競爭力，以及在現行的聯繫匯率制度下，會否妨礙經濟調整過程。
- (c) **兼職工和散工人數可能激增：**作為自由勞工市場，香港的兼職工和散工的比例相對偏低。其他地方的經驗顯示，兼職工作或散工職位或會隨着實施標準工時而增加，僱員因勞工市場結構改變而須非自願地減少工時，最終可能導致工作分散和就業不足（俗稱「零散化」現象）。香港各界必須考量是否接受出現這種情況，並考慮兼職工和散工可能增加的情況如何進一步影響工時、就業和營商環境。
- (d) **對商界整體和特別對中小企的影響：**如採納標準工時政策，在評估僱主的整體負擔能力時，必須同時計及遵守各項相關

勞工法例的整體成本。鑑於本港的企業中大多數為中小企，中小企對本港經濟至關重要，而各行業中小企的營運需要又各有不同，我們必須進行全面討論和諮詢，以確定中小企在承擔法定最低工資及勞工福利責任之餘，尚有遵行法定標準工時的能力。

- (e) **不同行業的運作模式**：要設計一套既簡單而又能切合不同行業和工種所需的標準工時措施，是極具挑戰性的工作。如決定引入標準工時，社會便需要考慮這制度應否普遍適用，還是只適用於某些工時特長的行業及／或工種等。此外，我們亦要斟酌需否在這個制度中納入其他通用彈性安排，以及彈性水平如何方為適當。
- (f) **立法是否最佳路向**：長工時是一個需要正視的議題，然而，我們不能把法定的標準工時制度當作解決所有與長工時有關問題的靈丹妙藥。我們需要考慮什麼形式的工時政策最適切有效，而這政策既要配合香港獨特的社會經濟環境，也要平衡僱主、僱員利益並顧及更宏觀的社會訴求（例如工作與生活平衡）。我們須尋求社會共識，以決定通過立法途徑設立全面的標準工時制度是否最符合香港的整體利益。

成立標準工時委員會

16. 為跟進這份報告，行政長官於二零一三年四月成立標準工時委員會（委員會），委任梁智鴻醫生出任委員會主席。委員會成員包括 23 位來自勞工界、工商界、學術界、社會各界和政府的人士。委員當中，12 位是現任勞工顧問委員會（下稱「勞顧會」）的委員，他們是以勞顧會委員身分成為委員會的當然成員。其餘 11 位委員，來自勞工界及工商界的分別各一，而來自學術界、社會各界及政府的則分別各有三位。

17. 委員會在考慮其職權範圍⁸後，在二零一三年七月二十四日的會議上討論並通過其工作計劃，把焦點集中在四個範疇，分別是：
(i) 加深社會對工時議題的認識；(ii) 收集相關資料，包括更詳盡的工

⁸ 標準工時委員會任期三年，職責包括：(i) 跟進政府的標準工時政策研究，並按需要進一步深入探討研究得出的主要課題；(ii) 促進公眾對標準工時及其他有關議題的認識，包括僱員超時工作的情況及安排；讓市民知情地參與有關議題的討論；和收集相關人士的意見；以及(iii) 向行政長官匯報及就處理本港工時情況提供意見，包括應否考慮制定法定標準工時制度或其他方案。

時統計數據，以及進一步研究其他地方的工時制度；(iii)根據適用於工時制度的「一籃子考慮因素」進行以數據為依歸的討論；以及(iv)推動公眾參與和建立社會共識。

18. 委員會亦同意成立兩個工作小組，分別是「工時諮詢小組」和「工時研究小組」。「工時諮詢小組」負責探討及擬定公眾諮詢的形式及安排，而「工時研究小組」負責着手進行工時統計調查和定下「一籃子考慮因素」。除企業及宏觀經濟層面外，我們亦會探討社區層面因素，例如社會和諧、勞資關係、家庭生活及生活質素，以及職業安全與健康，以便更全面及有系統地分析不同工時政策的利弊。工作小組的建議會於二零一四年年底提交委員會作進一步考慮和討論。

未來路向

19. 委員會正按職權範圍和工作計劃推展工作，以便推動社會就工時的議題推行知情和深入的討論，務求就此既複雜又敏感的議題在公眾之間建立共識，並定下配合有關情況和香港日後發展的政策方針。

勞工處

二零一三年八月