



1. 引言

1.1 由於網上平台應用日益普及，可把服務工作的供求迅速配對，因此某些工種(如送遞服務、駕駛和自由工作)的從業員更易以自僱人士身份獨立工作，而非以僱員的聘用形式工作。¹ 根據一項全球調查，約 15%的獨立工作者在這類平台尋找工作。² 香港現時有意見關注到《僱傭條例》下的法定僱傭福利(如休息日、有薪年假、有薪法定假日、有薪病假、有薪產假、遣散費和長期服務金)，只適用於僱員，自僱人士並不享有該等福利。³ 此外，部分自僱人士聲稱對合約條款或工作條件無甚決定權，它們主要由客戶或平台公司決定，衍生對於"假自僱"問題的額外關注。⁴

1.2 在此背景下，有建議政府應仿效若干先進地方的做法，檢討勞工法例，為獨立工作者提供更多保障。⁵ 最近，英國政府經過連串的政策檢討和公眾諮詢後，在 2018 年底提出法例修訂，為獨立工作者提供額外保障。而新加坡政府在 2018 年 2 月完成專項政策檢討後，亦正加強對此類工作人士的保障。

¹ 獨立工作者泛指直接為客戶提供服務的個別人士。由於他們與客戶沒有訂立僱傭合約，因此大部分地方將其分類為自僱人士。本資料摘要在這情況下會把"自僱人士"與"獨立工作者"交替使用。詳情請參閱 International Labour Organization (2017)。

² 根據一項在 2016 年中於 6 個先進地方進行的研究。請參閱 McKinsey Global Institute (2016)。

³ 根據《僱傭條例》，僱員若為同一僱主(a)工作 4 周或以上，而(b)每周工作 18 小時或以上，在法律上即屬連續性合約僱員，可在符合個別福利規定的額外條件下享有正文所述的法定福利。請參閱 Legislative Council Secretariat (2017)。

⁴ 部分企業據稱聘用獨立工作者執行與僱員一樣的職務，省卻提供法定僱傭福利的開支。一些勞工組織稱這些工作者為"假自僱人士"或"從屬承辦人"，但目前未有公認準則可以應用和量化"假自僱"的規模。請參閱 International Labour Organization (2017)。

⁵ GovHK (2011)及(2018)。

1.3 應潘兆平議員的委託，資料研究組剛完成選定地方最近為保障獨立工作者所作的政策檢討的研究工作。英國和新加坡獲選為進一步研究對象，因為(a)兩地的自僱人士數目在 1997 年至 2017 年期間均明顯增加；(b)兩地政府最近均就如何保障自僱人士，進行政策檢討；及(c)兩地的勞工保障制度相對寬鬆，或對香港有較多參考價值。⁶ 本資料摘要先概述近年自僱工作的全球發展和規管趨勢，然後論述香港的自僱情況，繼而轉為討論兩個選定地方的政策檢討，並附以比較列表作參考(附錄)。

2. 全球最近的自僱趨勢

2.1 隨着資訊科技廣泛地應用於數碼化社會，全球近年出現一種嶄新的工作安排模式。在此模式下，獨立工作者與平台公司簽訂合約，由這些平台按個別工作(或稱"零工"("gig"))安排配對，為客戶提供各種各樣的服務。⁷ 雖然這種形式的工作安排可為服務使用者和工作者雙方提供更大彈性，但亦引發不少關注。**首先**，自僱人士須面對較大的財務風險，因為與一般僱員相比，他們的收入不單較低，亦較為波動。以主要歐洲國家為例，其自僱工作人口的就業收入中位數，僅及僱員的三分之二甚或更少。⁸ **第二**，自僱工作人口大部分不合資格享有勞工福利(例如最高工時、有薪假期及病假、僱傭相關的供款保障如退休金和醫療保險)。**第三**，自僱人士由於經常從事為期甚短的臨時工作，而且經驗較難獲得確認，因此在事業晉升階梯上面對更大挑戰。

2.2 關於自僱工作人口數目，全球各地在過去 20 年的發展情況不一。1997 年至 2017 年期間，部分西歐國家(如荷蘭、法國、英國和瑞士)的自僱人士數目，錄得顯著雙位數字的升幅(圖 1)。另一方面，在美國、日本、南韓和整個歐盟，該類工作人口的總數

⁶ 根據部分全球調查，英國和新加坡的就業保障較多個先進國家為寬鬆。請參閱 World Bank (2014) 及 Organisation for Economic Co-operation and Development (2018b)。

⁷ 這類透過網上平台安排的臨時工作，在"零工經濟"或"共享經濟"模式下，越來越普遍。工作變得更零散和具彈性，導致更多的散工和兼職工作，由自僱人士擔任。請查閱 De Stefano (2016)。

⁸ Institute for Public Policy Research (2015)。

或相對比重則下跌。⁹ 該等跌勢似與平台經濟的同期發展背道而馳，或與下列原因相關：

- (a) **平台經濟的規模仍然較小**：根據歐洲提升生活與工作品質基金會的資料，儘管共享經濟近年增長迅速，平台相關的就業人數所佔比重仍然偏小，至 2017 年前僅佔美國總就業人數的 0.5%，而在歐洲大部分國家，最高僅佔 1%；¹⁰
- (b) **僱員人數在經濟強勁復蘇下增加**：全球的自僱人數往往與經濟周期，呈相反方向發展。舉例而言，當經濟下滑時，企業會削減人手，僱員一般更難找到工作，當中部分人或要改以獨立身份工作。當經濟興旺時，情況則恰好相反。以美國為例，其經濟在經歷全球金融危機後，於 2010 年至 2017 年期間復蘇，失業率因而由 9.6% 大幅下降至 4.4% (而歐盟的失業率亦由 9.5% 降至 7.6%)，不少先前以自僱身份工作的人士，相信近年或已重新於市場獲吸納為僱員；¹¹ 及
- (c) **現有統計調查的局限**：大部分現有統計調查中，受訪者需要自行報上其工作身份。然而，一些平台相關的工作人士，或誤以為自己是平台的僱員，在某程度上導致錯誤分類。此外，大部分官方調查集中於主要職業的受僱身份，因此未能充分顧及以自僱工作為第二收入來源者的情況。¹²

⁹ 1997 年至 2017 年間，以全部 28 個成員國合計，歐盟自僱工作人口增加 10.5% 至 2 430 萬人。然而，自僱工作人口在歐盟整體就業人數中的比重，同期則由 10.9% 下跌至 10.6%。請參閱 International Labour Organization (2018a)。

¹⁰ 以平台相關工作為主要職業的人數，在 2015 年美國估計約為 750 000 人，而在 2016 年英國則約為 325 000 人。請參閱 National Bureau of Economic Research (2016)、Chartered Institute of Personnel and Development (2017) 及 Eurofound (2018)。

¹¹ International Labour Organization (2018b)。

¹² Brookings Institution (2018)。

圖 1 —— 1997 年至 2017 年間選定地方的自僱工作人口規模

	自僱人士數目(千人)			自僱人士佔 總就業人數的比例	
	1997	2017	變幅	1997	2017
歐洲聯盟	22 023	24 346	+10.5%	10.9%	10.6%
- 英國	2 476	4 100	+65.6%	9.3%	12.6%
- 法國	1 549	1 938	+25.1%	6.6%	7.1%
- 荷蘭	537	1 063	+98.0%	7.4%	12.4%
日本	7 643	4 212	-44.9%	11.6%	6.5%
南韓	5 868	5 306	-9.6%	26.8%	20.0%
瑞士	276	333	+20.7%	7.3%	7.1%
美國	10 384	9 365	-9.8%	7.8%	6.0%

資料來源：International Labour Organization (2018a)。

2.3 至於"假自僱"問題，據報部分企業指自 1980 年代起已把工作外判予前僱員。最近亦有說法，指部分平台公司在委託工作者時，實際上是由其決定價錢、工作時數和服務提供細節等合約條款。¹³ 因此，工作者無法享有自僱人士一般享有的工作自主和工作彈性，而企業或平台公司則可因此卸除勞工保障的責任，節省成本。國際勞工組織稱此類"假自僱"為"從屬自僱"("dependent self-employment")。國際勞工組織估計，2015 年歐盟有接近一半自僱人士屬於"從屬自僱"。¹⁴ 近年，一些先進地方(如澳洲、法國、英國和美國)的獨立工作人士，偶爾控告平台公司剝奪其享有的僱員權利，案件的判決互有勝敗。就自僱一方勝訴的個案而言，僱主須為獨立工作者提供僱傭福利。¹⁵

¹³ De Stefano (2016)及 Lords Library (2018)。

¹⁴ 根據國際勞工組織，"從屬自僱"涵蓋符合下列一項或以上準則的自僱人士：(a)只有一名客戶；(b)沒有員工聘用權；及/或(c)無權就如何經營業務作出重要決定。根據 2015 年歐洲工作情況調查(2015 European Working Conditions Survey)，估計歐盟總就業人口中約 9%屬於自僱工作者，而 4.3%為"從屬自僱"。請參閱 International Labour Organization (2017)。

¹⁵ 在這些個案中，平台公司辯稱它們只是將服務提供者和客戶配對的中介機構，而非直接僱用個別人士的服務供應商。而工作者則聲稱他們是須受有關公司監督的僱員。在英國、美國和法國的訴訟中，工作者在數宗案件中勝訴，主要理由如下：(a)有關公司對工作各個重要範疇，例如工作分配、紀律處分程序、表現監察、定價和客戶管理等，擁有控制權；及(b)工作者處於從屬地位，因為平台公司可單方面修改合約條款。然而，一個司機平台在 2017 年澳洲一宗案件中獲得勝訴，因為該國公平就業委員會裁定，雖然有關公司可控制定價，但司機較傳統僱員對工時及工作地點有更大控制權。

2.4 鑒於上述的司法案件和平台經濟的演變，一些政府正研究如何為獨立工作者提供更好的勞工保障，但目前仍未有完善的解決方案。¹⁶ 簡要而言，保障獨立工作者的三大模式概述如下：

- (a) **釐清受僱身份的法定條件**：為打擊"假自僱"，部分政府以法例更清晰界定僱員身份的涵義。比利時在 2012 年修訂《僱傭關係法》，就僱員身份訂立 9 項準則。任何人士就算被稱為"自僱"，只要符合最少 5 項準則(例如並不承擔財務風險，或沒有聘請、採購及定價的決定權)，仍會被視為"僱員"，可享有多項僱傭權利(如最低工資、各類有薪假期、社會保障戶口的僱主供款)；¹⁷
- (b) **在勞工法例中新增"獨立工作者"類別**：為了與傳統自僱人士區分，部分政府(如英國、葡萄牙和意大利)在勞工法例中就獨立工作者新增一個受僱類別，該類別的受僱人士可享有部分僱員權利。以葡萄牙為例，自 2012 年起，該國的獨立工作者收入若有不少於 80%是來自一間公司，便會被視為"經濟上有所從屬"，而該公司須為有關工作者的社會保障戶口作強制性供款。這個門檻在 2018 年降低至 50%；¹⁸ 及
- (c) **為自僱工作者提供更多保障**：部分政府嘗試透過法例為所有獨立工作者提供更多保障。以澳洲為例，自 2006 年起便已立法保障自僱人士，免受不公平合約條款損害。¹⁹ 此外，紐約的自僱工作者可就欠款向指定當局作出投訴，減省自費入稟法庭的需要。²⁰ 法國則在 2016 年立例，規定平台公司為所用的獨立工作者提供若干權利，例如勞工賠償保險及工作經驗證明。²¹

¹⁶ 香港政府留意到，其他地方適用於自僱人士的"一個較全面及有系統的保障模式尚待發展"。請參閱 GovHK (2018)。

¹⁷ 比利時採用的 9 項準則分別為：(a)無須承擔財務風險；(b)對財政沒有控制權；(c)對採購政策沒有控制權；(d)對定價政策沒有控制權；(e)無須對工作成果承擔責任；(f)不論業務成果均可獲保證付款；(g)對聘用沒有控制權；(h)一般只服務一個客戶，或並非以公司形式行事；及(i)並非在自置空間或以自置工具工作。這些準則只適用於建築、保安、運輸、清潔及農業界別。請參閱 European Agency for Safety and Health at Work (2017)。

¹⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development (2017)及 PwC (2018)。

¹⁹ Department of Industry, Innovation and Science (2019)。

²⁰ City of New York (2018)。

²¹ European Agency for Safety and Health at Work (2017)。

3. 香港的自僱情況及相關政策發展

3.1 香港自僱人士，不單不合資格享有上文所述《僱傭條例》下的法定福利，在工傷意外時亦不會獲得僱員補償。此外，如服務購買者拖欠付款，自僱人士亦不能向勞工處求助，令公眾關注到這個組別的勞動人口保障不足。

3.2 過去 20 年，本地自僱工作人口的數目呈現波動。根據政府統計處的專門統計數字，自僱人數曾在 1997 年至 2002 年間飆升 67% 至 230 700 人的高峰，據報或與強制性公積金("強積金")在 2000 年 12 月實施，引發企業調整人手規模相關(圖 2)。²² 然而，本地經濟在其後 15 年持續復蘇，部分自僱工作者獲市場吸納重投傳統就業模式，自僱工作人口因此溫和下跌 8% 至 2017 年的 213 100 人。²³ 整體而言，自僱人士在總就業人數的比例，曾經由 1997 年的 4.6% 升至 2002 年 7.6% 的最高水平，繼而在 2017 年回落至 6.1%。²⁴ 自僱工作人口在 2017 年的每月就業收入中位數為 14,000 港元，低於整體勞動人口的 17,000 港元，這可部分歸因於自僱工作者的工時中位數為每周 40 小時，低於整體勞動人口的 43 小時。²⁵

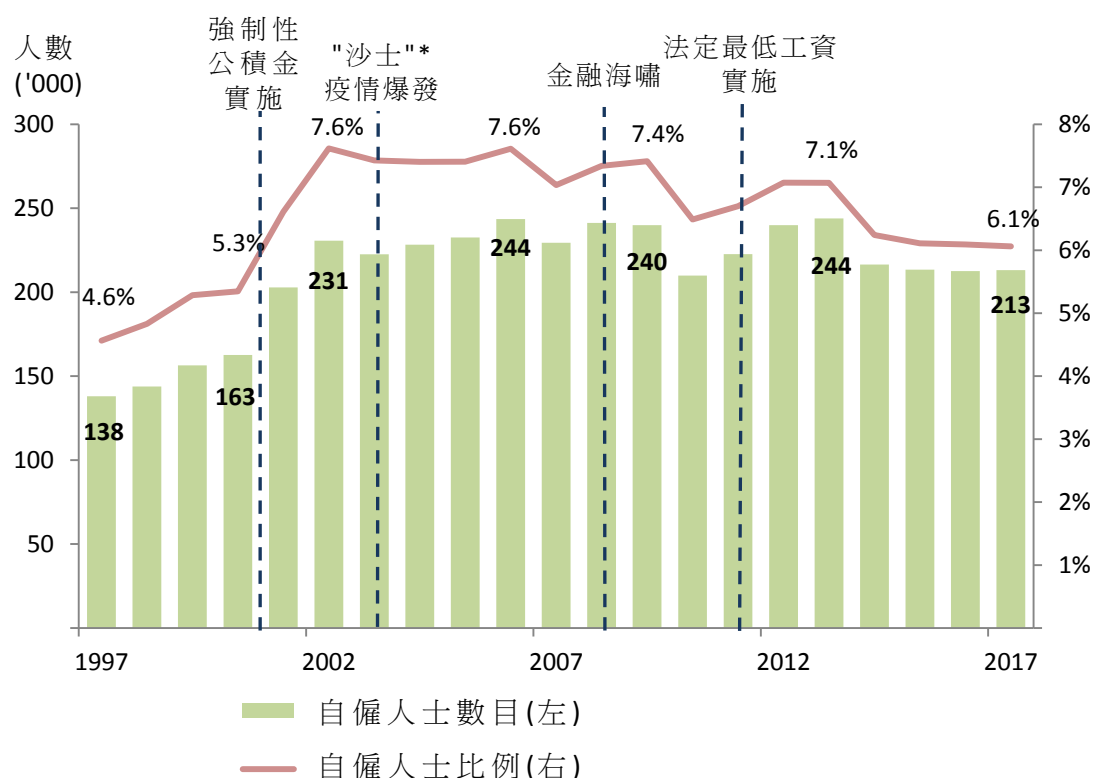
²² Chiu, Stephen et al. (2008)。

²³ 本地勞動市場有所改善，可見於 2003 年至 2017 年間整體失業率由 7.9% 大幅減至 3.1%。另可參閱 Economic Analysis and Business Facilitation Unit (2016)。

²⁴ 然而，運輸業內司機(參照"機台及機器操作員"職業)的自僱比例，由 1997 年的 36% 微升至 2017 年的 37%，這某程度上或可歸因於平台經濟的發展。

²⁵ 此段數據不涵蓋外籍家庭傭工。

圖 2 —— 1997 年至 2017 年期間香港自僱人士的數目



註：(*) 嚴重急性呼吸系統綜合症。
資料來源：Census and Statistics Department。

3.3 至於"假自僱"情況，勞工處每年接獲的相關投訴數字，由 2011 年的 4 宗增加至 2017 年的 22 宗。²⁶ 為打擊假自僱，勞工處表示已採取三大措施(即加強公眾教育、為相關工作者提供諮詢或調解服務，以及加強巡查與執法)。然而，該處在 2011 年拒絕修例的建議，聲稱"透過立法去界定何謂自僱，並不容易亦不可行"，立法甚且"可能適得其反"。²⁷ 最近於 2018 年 6 月，政府重申"沒有計劃擴大《僱傭條例》的涵蓋範圍"以包括自僱人士。²⁸

²⁶ 政府聲稱在 2011 年 5 月實施法定最低工資對假自僱的問題影響不大。請參閱 Legislative Council Secretariat (2018)。

²⁷ GovHK (2011)。

²⁸ GovHK (2018)。

4. 英國的獨立工作者政策檢討

4.1 有別於美國和歐盟的整體趨勢，英國創意經濟的發展及源遠流長的創業精神，某程度上或令當地的自僱人數近年強勁增長。英國自僱人士在 2001 年至 2017 年期間大增 69%至 410 萬人，佔總就業人數的比例亦由 8.7%提升至 12.6%。²⁹ 不過，2015 年一項官方調查顯示，英國自僱人士在財務上缺乏保障，逾半人士(56%)面對各種財務問題，例如收入不穩定、儲蓄不足及在生病時失去收入。³⁰ 此外，部分人士亦面對"假自僱"問題，過去主要發生在建造業，但這問題近年隨着數碼平台興起而擴散到其他行業。

4.2 至於現有勞工保障制度，英國自僱人士現時不合資格享有任何僱傭權利。然而，英國在 1996 年制定《1996 年僱傭權利法令》，在"僱員"以外新增"工作者"(workers)類別。³¹ 簡單而言，"工作者"不僅包括僱員，亦包括"按個人服務合約"為他人業務工作的自僱人士(如自由工作者)。³² 因此，這項法例將若干組別的自僱工作人口納入保障範圍，為他們提供部分法定權利(如最低工資、工時規定和年假)，但該等權利仍遠少於僱員所享有的權利。³³ 至於其他不屬"工作者"的自僱人士，則仍然不能享有任何僱傭權利(圖 3)。

²⁹ 本文件並無採用英國國家統計局有關自僱工作的統計數字，因為有關數字亦包括僱主。由於國際勞工組織就英國自僱情況編纂數據採用的定義類似香港(即不包括僱主)，因此本資料摘要採用該等數據作分析。請參閱 International Labour Organization (2018a)。

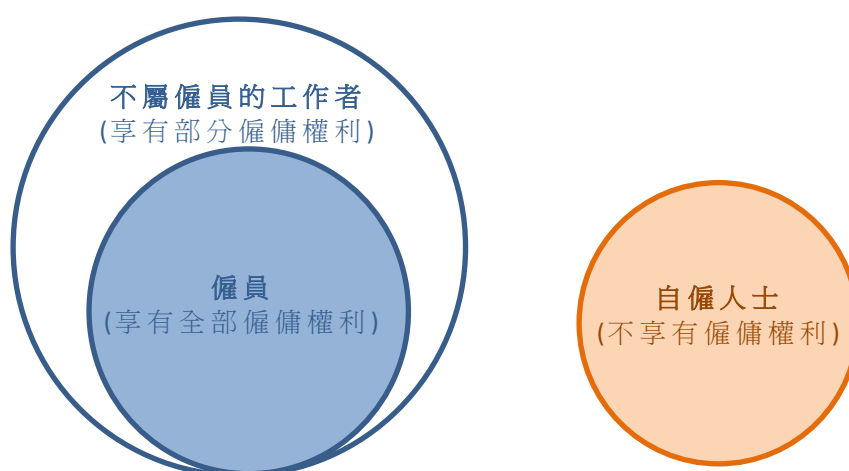
³⁰ Department for Business, Innovation and Skills (2016)。

³¹ "工作者"類別是經《1996 年僱傭權利法令》第 230(3)(b)條引入，旨在與"僱員"(即按僱傭合約工作的人員)作區分，最初是擬保障以非標準形式受僱的人士，例如經代理公司受聘的僱員和散工。然而，當地統計數字仍把"獨立工作者"歸類為"自僱"。

³² 具體而言，"工作者"為符合以下條件的人士：(a)並非按僱傭合約受僱；(b)須個人親身執行職務，無權另派他人作替代；及(c)並非在經營業務，意即合約另一方並非接受服務的客戶。有別於僱員，"工作者"可自由接受或拒絕任何工作要約，但可能要自備工作所需器材。有別於獨資經營者和大律師等其他自僱人士，"工作者"所做的工作是他人業務的一部分。

³³ 英國的僱員亦可享有不公平解僱保障、法定遣散賠償、法定疾病薪酬及國家保險的僱主供款等。請參閱 GOV.UK (2018a)。

圖 3 —— 英國僱傭法例下的各種受僱身份



註：獨立工作者可歸類為"工作者"或"自僱人士"。

資料來源：Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2018c)。

4.3 英國對各種受僱身份的法律定義頗為含糊，不時引起勞資糾紛，當中大多透過法院作出裁決及詮釋而獲得解決。自 2012 年起，部分從事平台相關工作(例如駕駛、食物送遞和送貨)的"自僱"人士入稟法院，嘗試申索他們作為"工作者"的權利。³⁴ 雖然當中部分人士在案件中勝訴，但法院對個別案件的判決並不自動適用於情況相若的其他案件。換言之，英國獨立工作者在受僱身份上，仍面對極大的不確定性。³⁵

4.4 鑒於英國接連出現相關法律爭拗，加上為了配合產業策略下提升就業市場的政策目標，英國政府在 2016 年 10 月委託馬斐·泰勒(Matthew Taylor)(前首相貝理雅的前幕僚)就現代僱傭方式作出獨立政策檢討。這項檢討一般稱為"泰勒檢討"，旨在處理各種僱傭方式的相關事宜與問題，同時亦為獨立工作者提供更多保障。³⁶ 檢討團隊以 10 個月時間在全國舉行公聽會，與持份者

³⁴ 工作者指控平台公司控制了工作的各個重要範疇，例如客戶分配，但這些公司辯稱它們只是中介機構，協助個人工作者以獨資企業身份接觸客戶。

³⁵ 在 2012 年的一宗案件中，一間喉管工程公司由於規定員工每周工作 40 小時，因而被判敗訴。至於其他案件，法院裁定有關人士屬"工作者"身份，因為有關公司控制了多個重要範疇，例如衣着規定、工具選擇和服務定價。然而，一個食品送遞平台在 2017 年在一宗案件中獲判勝訴，原因是工作者可自由將某項工作交由他人代勞。請參閱 Lords Library (2018)。

³⁶ 泰勒檢討亦涵蓋多項有關僱傭方式的事宜(例如經代理公司受聘的僱員與直接受聘的僱員之間的不平等薪酬)，但它們不屬本文研究範圍。請參閱 Taylor (2017)。

進行討論，並接獲過百份書面意見，並於 2017 年 7 月 11 日發表最終報告。³⁷

4.5 泰勒檢討就獨立工作者的事宜提出多項建議，大部分其後原則上獲得英國政府接納，當中的主要建議概述如下：

- (a) **將"工作者"在法律上的身份重新分類為"從屬承辦人"：**
泰勒檢討建議修訂法例，更清楚區分"工作者"與"自僱人士"。具體來說，"工作者"會改稱為"從屬承辦人"(dependent contractors)，定義更着重另一方對工作的控制權。³⁸ 在新定義下，日後或有更多獨立工作者被歸類為該等承辦人(而非"自僱人士")。該項檢討亦建議提供免費網上工具，協助個別人士及僱主辨別受僱身份；
- (b) **增加從屬承辦人的合約透明度：**根據現行法例，英國所有僱主須向聘用超過 1 個月的僱員提供一份"列明僱傭詳情的書面陳述"。泰勒檢討建議，"從屬承辦人"不論僱用期長短，均有權獲發列明若干權利的書面陳述；³⁹
- (c) **讓從屬承辦人享有更多僱傭權利：**泰勒檢討建議讓"從屬承辦人"在持續提供服務一段時間後，有權要求訂定列明保證工時的合約，以加強就業保障。此外，"從屬承辦人"在持續服務期間，可暫時停工的時間將由 1 周延長至 1 個月，令獨立工作者更易符合資格享有上述權利。⁴⁰ 此外，從屬承辦人應享有國家保險戶口的僱主供款和法定病假薪酬；⁴¹

³⁷ 在泰勒檢討之前，英國商業、創新及技能部曾在 2015 年進行有關受僱身份的檢討，並在 2016 年委託進行另一項有關自僱工作的檢討。請參閱 Deane (2016)及 Department for Business, Innovation and Skills (2015)。

³⁸ 請參閱 Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2018b)及 Taylor (2017)。

³⁹ 書面陳述載有主要合約條款，例如付款方法、工時、假期權利、預計完工日期、通知期、申訴程序和病假權利。請參閱 Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2018a)及 Taylor (2017)。

⁴⁰ 英國政府在 2018 年 12 月宣布會給予"工作者"權利，讓他們可在連續服務 26 周後要求簽訂固定服務合約。此外，持續服務資格的計算期內，容許中斷工作的期間由 1 周延長至 4 周。請參閱 Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2018a)及 HM Government (2018)。

⁴¹ 英國政府在 2018 年 2 月宣布計劃向所有"工作者"提供法定病假薪酬。請參閱 GOV.UK (2018b)。

(d) **加強執法及提升罰則**：鑒於英國打擊濫用自僱模式的執法力度不足，泰勒檢討建議加強執法及加重有關罪行的罰則，例如點名批評未有在合理時間內繳付罰款的僱主，以及加重多次嚴重違規的罰則；及

(e) **支援真正自僱工作者**：泰勒檢討建議英國政府與持份者合作，推廣有助自僱人士彼此建立聯繫的數碼平台，並增加他們在退休金方面的參與。該項檢討亦建議鼓勵零工平台容許工作者，將經核實的正面評分帶到其他平台，藉此增強其事業的連貫發展。

4.6 2017 年 11 月，下議院跨黨派的工作及退休金委員會與商業、能源及工業策略委員會發表聯合報告，表示支持泰勒檢討的大部分建議。2018 年 2 月，英國政府發表對泰勒報告的回應，表示原則上接納大部分建議，並會就受僱身份、書面陳述及加強執法的建議，進行公眾諮詢。⁴²

4.7 2018 年 12 月，英國政府在考慮公眾諮詢所得的回應後，發表題為"良好工作計劃"(Good work plan)的政策文件，宣布推行改革計劃。⁴³ 英國政府在同月向國會提交附屬法例，以(a)自 2020 年 4 月 6 日起將獲發書面陳述的權利延伸至所有"工作者"；及(b)自 2019 年 4 月 6 日起將嚴重違規的最高罰則，由罰款 5,000 英鎊(52,300 港元)提高至 20,000 英鎊(209,200 港元)。⁴⁴ 英國政府亦承諾繼續跟進其他建議。

⁴² 諮詢於 2018 年 6 月完結前共接獲逾 400 份詳細回應。

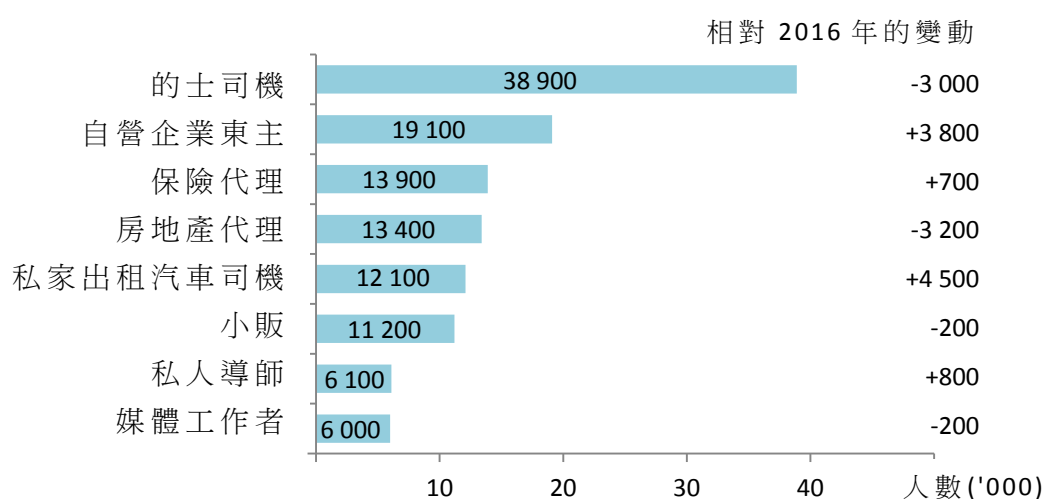
⁴³ 英國政府承諾跟進泰勒報告的大部分建議，但有少數細節建議為例外。例如，報告建議為平台工作者引入按件計的最低工資。然而，英國政府經聽取國會相關委員會的意見後，決定不推行這項建議。

⁴⁴ 兩項附屬法例包括《2018 年僱傭權利(僱傭詳情及有薪年假)(修訂)規例》及《2019 年僱傭權利(雜項修訂)規例》。

5. 新加坡的獨立工作者政策檢討

5.1 與英國的情況相似，新加坡自僱人士數目在過去 20 年間強勁增長，在 1997 年至 2017 年期間累升 89%至 202 900 人。同期，自僱人士佔總就業人數的比例，亦由 7.2%增至 9.3%。⁴⁵ 在較近期的 2017 年，從事私家出租汽車司機的自僱人士更飆升 59%(佔整體自僱人士 6%)，反映當地平台經濟的增長(圖 4)。

圖 4 —— 新加坡自僱工作者在 2017 年從事的主要職業



資料來源：Ministry of Manpower (2018c)。

5.2 根據新加坡現行勞工保障制度，自僱人士不合資格享有法定僱傭保障，而且醫療及退休保障不足，令他們在經濟上缺乏保障，心理上亦受困擾。⁴⁶ 據 2017 年一項官方調查顯示，新加坡自僱人士關注的問題，包括不確定可以獲得足夠工作(44%)、醫療開支(27%)、⁴⁷ 退休儲蓄(24%)及難以從客戶取得報酬付款(9%)。⁴⁸ 因此，全國職工總會代表的工作者自 2013 年起，一直透過在國會

⁴⁵ Ministry of Manpower (2018a)。

⁴⁶ 此外，新加坡政府承認有受僱身份錯誤分類的情況，過去 3 年約有 100 宗證實僱主把個別人士錯誤歸類自僱人士的個案。請參閱 TODAY (2018)。

⁴⁷ 自僱人士原則上須為醫療儲蓄戶口供款，但不少人因難以預留足夠款項用作供款，以致未能定期作出供款。

⁴⁸ Ministry of Manpower (2018c)。

的代表申述獨立工作者的苦況。⁴⁹ 全國職工總會亦在 2014 年設立自由工作者及自僱人士小組，為獨立工作者爭取權益。

5.3 鑒於上述各項關注，加上隨着零工經濟發展，獨立工作的趨勢預期會日益普遍，新加坡政府在 2017 年 3 月成立由政府、勞工和僱主代表三方組成的自僱人士勞資政小組 (Tripartite Workgroup on Self-employed Persons)。該小組在 2017 年 11 月進行公眾諮詢後，於 2018 年 2 月向新加坡政府提交最終報告，當中所有關於加強保障自僱人士的建議在 2018 年 3 月獲政府接納。

5.4 有別於英國採取立法方式，新加坡勞資政小組選擇採用較溫和的自願參與模式，因為它認為在改善獨立工作者的福祉方面，"應繼續以個人責任為核心原則"。勞資政小組提出的主要建議如下：⁵⁰

- (a) **自僱人士合約標準**：為增加合約透明度，該小組鼓勵聘用獨立工作者的服務購買者以書面列明相關條款。政府主導的勞資政公平與良好僱傭聯盟已推出合約標準，供服務購買者依循，當中列載各項條款細節，例如服務成果、服務期、付款金額和到期日；⁵¹
- (b) **調解糾紛服務**：為協助獨立工作者解決收款糾紛，而無須對簿公堂，勞資政糾紛調解聯盟自 2018 年 3 月起為自僱人士提供諮詢和調解服務。⁵² 此外，對於特定行業的糾紛，相關政府機構(例如運輸業的陸路交通管理局)亦會為自僱工作者和相關公司進行調解；
- (c) **選定職業的安健保險**：自僱人士非常關注一旦有長期傷病，便無法賺取收入。勞資政小組因此建議保險公司自願推出專為自僱人士而設的保單，就超過 1 至 3 日的住院或超過 7 至 14 日的長期病假個案提供每日現金保障。2018 年 3 月，新加坡政府承諾與保險業界合作，使有關產品可自 2019 年起推出市場。

⁴⁹ 在新加坡的三方模式下，全國職工總會是勞工政策三大決策者的一方，另外兩方是由全國僱主聯合會 (National Employers Federation) 代表的資方和新加坡政府。

⁵⁰ Ministry of Communications and Information (2018)。

⁵¹ Tripartite Workgroup on Self-employed Persons (2018)。

⁵² Ministry of Manpower (2018b)。

在高風險行業方面，勞資政小組認為，政府作為服務購買者，應率先向受這類保險保障的獨立承辦人採購服務。教育部原則上同意只聘請享有自願保險保障的體育導師，並容許保費計入投標價。⁵³ 2017年11月，新加坡推出《勞資政媒體自由業者服務採購標準》，鼓勵企業為媒體自由工作者購買保險；⁵⁴

(d) **促進事業發展的特定職業能力評估**：由於自僱人士並無僱主，未能取得技能證明，在"事業晉升"和技術培訓上面對更大挑戰。為了讓自僱人士有更長遠持續的事業發展途徑，部分行業(例如資訊科技)已推出技能綱領框架，提供有關事業發展途徑和各類工作所需技能的資料。政府與勞資政小組的夥伴會與其他行業攜手合作，共同擬訂相關的技能要求；及

(e) **利便醫療儲蓄安排**：自僱人士向醫療儲蓄戶口定期供款，現時面對一定挑戰。因此，新加坡政府作為服務購買者，已承諾在 2020 年前試行"按收入供款模式"(Contribute-As-You-Earn model)，服務購買者將來每次向自僱人士付款時，均會扣除部分應付款項，存入自僱人士的醫療儲蓄戶口。雖然私營機構的服務購買者無須跟隨這個做法，但政府會研究如何將這個模式應用到平台公司和企業服務購買者。⁵⁵

5.5 由於新加坡政府自 2018 年起才推行各項檢討建議，現時要評估相關措施的成效，為時尚早。儘管上述措施並非強制性，市場已頗迅速地落實相關措施，某程度上是由於各項建議是由勞資政三方共同提出。例如，2019 年 1 月已有多達 473 間公司同意在採用合約標準。儘管如此，新加坡部分國會議員仍認為改革不夠徹底，未能保障被錯誤歸類為自僱人士的工作者。

⁵³ Channel NewsAsia (2018)。

⁵⁴ Tripartite Alliance for Fair and Progressive Employment Practices (2017)。

⁵⁵ 部分人士要求強制規定中介公司和企業服務購買者須同時向獨立工作者的醫療儲蓄戶口供款，但政府認為並不可行。請參閱 Tripartite Workgroup on Self-employed Persons (2018)。

6. 結語

6.1 網上平台發展日益普及，可迅速配對服務工作的供求，令獨立工作者更易承辦某些工種。因應此趨勢，部分地方的政府已檢討勞工法例，以加強保障獨立工作者。該等檢討亦須與其他政策目標取得平衡，當中包括維持整體勞動市場的彈性及滿足新興共享經濟的需要。

6.2 英國政府在 2018 年底宣布以立法方式，釐清獨立工作者的受僱身份，並增加這類受僱人士可享有的法定福利。不過，新加坡政府在 2018 年則採取自願參與的模式，保障獨立工作者，當中措施包括訂立自僱合約標準，以及鼓勵企業為所聘用的獨立工作者購買醫療及意外保險。

立法會秘書處
資訊服務部
資料研究組
劉絜文
2019 年 2 月 11 日
電話：2871 2139

資料摘要為立法會議員及立法會轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究組，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。本期資料摘要的文件編號為 IN06/18-19。

選定地方獨立工作者的勞工保障

	香港	英國	新加坡
1. 2017 年獨立工作者人數	213 100 人	410 萬人	202 900 人
2. 佔整體就業人數的比例	6.1%	12.6%	9.3%
3. 受僱傭法例保障的就業身份			
(a) 一般自僱人士	x	x	x
(b) 特定類別的自僱人士	x	✓ ⁽¹⁾ ("工作者")	x
4. 近期的獨立工作者政策檢討	x	✓ (2016-2017)	✓ (2017-2018)
5. 政策檢討後為加強保障獨立工作者而設的新措施			
(a) 法例新增受僱身份類別	不適用。	✓ ⁽²⁾	x
(b) 書面合約	不適用。	✓ ⁽³⁾ (強制推行)	✓ (自願參與)
(c) 糾紛處理專設機制	不適用。	x	✓
(d) 由服務購買者提供福利	不適用。	✓ ⁽³⁾ (強制推行)	✓ (自願參與)
(e) 社會保障供款特別安排	不適用。	✓	✓
(f) 持續事業發展及勞工組織的相關支援	不適用。	✓	✓

註：(1) 英國在 1996 年引入"工作者"類別，以涵蓋某些自僱工作者，當中訂明該類別的受僱人士可享有部分僱傭權利。

(2) 將以新的"從屬承辦人"類別取代"工作者"類別，以涵蓋更多自僱人士。

(3) 只適用於英國的"從屬承辦人"。

參考資料

香港

1. Chiu, Stephen et al. (2008) *Flexible employment in Hong Kong*. Available from: <http://repository.ust.hk/ir/bitstream/1783.1-6058/1/FlexibleEmploymentinHK.pdf> [Accessed February 2019].
2. Economic Analysis and Business Facilitation Unit. (2016) *2015 Economic Background and 2016 Prospects*. Available from: https://www.hkeconomy.gov.hk/en/pdf/er_15q4.pdf [Accessed February 2019].
3. GovHK. (2011) *LCQ19: Tackling false self-employment*. Available from: <https://www.info.gov.hk/gia/general/201106/15/P201106150121.htm> [Accessed February 2019].
4. GovHK. (2018) *LCQ17: Protection for flexible workforce*. Available from: <https://www.info.gov.hk/gia/general/201806/13/P2018061300296.htm> [Accessed February 2019].
5. Labour Department. (2009) *Employees vis-à-vis Self-employed Persons*. Available from: <https://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/panels/mp/papers/mp1119cb2-276-3-e.pdf> [Accessed February 2019].
6. Legislative Council Secretariat. (2017) *Review of employment benefits under continuous contract in Hong Kong*. Available from: <https://www.legco.gov.hk/research-publications/english/1617in13-review-of-employment-benefits-under-continuous-contract-in-hong-kong-20170525-e.pdf> [Accessed February 2019].
7. Legislative Council Secretariat. (2018) *Minutes of meeting of the Panel of Welfare Services of the Legislative Council, 26 February*. LC Paper No. CB(2)1234/17-18. Available from: <https://www.legco.gov.hk/yr17-18/english/panels/mp/minutes/mp20180226.pdf> [Accessed February 2019].

8. Mandatory Provident Schemes Authority. (2018) *Mandatory Provident Fund Schemes Statistical Digest, September 2018*. Available from: http://www.mpfa.org.hk/tch/information_centre/statistics/mpf_schemes_statistical_digest/September_2018_Issue.pdf [Accessed February 2019].

英國

9. Chartered Institute of Personnel and Development. (2017) *To gig or not to gig? Stories from the modern economy*. Available from: https://www.cipd.co.uk/Images/to-gig-or-not-to-gig_2017-stories-from-the-modern-economy_tcm18-18955.pdf [Accessed February 2019].
10. Chartered Institute of Personnel and Development. (2018) *More Selfies? A Picture of Self-Employment in the UK*. Available from: https://www.cipd.co.uk/Images/more-selfies_2018-a-picture-of-self-employment-in-the-UK_tcm18-37250.pdf [Accessed February 2019].
11. Deane, Julie. (2016) *Self-employment Review: An Independent Report*. Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/529702/ind-16-2-self-employment-review.pdf [Accessed February 2019].
12. Department for Business, Energy and Industrial Strategy. (2018a) *Consultation on measures to increase transparency in the UK labour market*. Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/679849/Consultation_-_Increasing_Transparency_-_070218__3_.pdf [Accessed February 2019].
13. Department for Business, Energy and Industrial Strategy. (2018b) *Employment Status Consultation*. Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/679853/FINAL_-_Employment_Status_consultation_-_FOR_UPLOADING_and_PRINTING.pdf [Accessed February 2019].

14. Department for Business, Energy and Industrial Strategy. (2018c) *Extending the right to a written statement to "dependent contractors" (non-employee workers)*. Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/701010/extending-right-to-written-statement-non-employee-workers-ia.pdf [Accessed February 2019].
15. Department for Business, Innovation and Skills. (2015) *Employment Status Review*. Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/585383/employment-status-review-2015.pdf [Accessed February 2019].
16. Department for Business, Innovation and Skills. (2016) *Understanding self-employment*. Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/500305/understanding-self-employment.pdf [Accessed February 2019].
17. GOV.UK. (2018a) *Employment status*. Available from: <https://www.gov.uk/employment-status> [Accessed February 2019].
18. GOV.UK. (2018b) *Millions to benefit from enhanced rights as government responds to Taylor review of modern working practices*. Available from: <https://www.gov.uk/government/news/millions-to-benefit-from-enhanced-rights-as-government-responds-to-taylor-review-of-modern-working-practices> [Accessed February 2019].
19. HM Government (2018) *Good Work Plan*. Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/766167/good-work-plan-command-paper.pdf [Accessed February 2019].
20. Lords Library. (2018) *Gig Economy: Legal Status of Gig Economy Workers and Working Practices*. Available from: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2018-0026/LLN-2018-0026.pdf> [Accessed February 2019].

21. Office for National Statistics. (2018) *Trends in self-employment*. Available from: <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/trendsinselfemploymentinthek/2018-02-07> [Accessed February 2019].
22. Taylor, M. (2017) *Good work: the Taylor review of modern working practices*. Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/627671/good-work-taylor-review-modern-working-practices-rg.pdf [Accessed February 2019].
23. Work and Pensions and Business, Energy and Industrial Strategy Committees. (2017) *A framework for modern employment*. Available from: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmworpen/352/352.pdf> [Accessed February 2019].

新加坡

24. Channel NewsAsia. (2018) *Insurance to help freelancers on prolonged medical leave to be available next year*. Available from: <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/freelancers-medical-leave-insurance-taxi-drivers-10013844> [Accessed February 2019].
25. Ministry of Communications and Information. (2018) *More support for Self Employed Persons*. Available from: <https://www.gov.sg/microsites/budget2018/press-room/news/content/more-support-for-self-employed-persons> [Accessed February 2019].
26. Ministry of Manpower. (2017) *Own Account Workers 2016*. Available from: <http://policy.nl.go.kr/cmmn/FileDown.do?atchFileId=214566&fileSn=56140> [Accessed February 2019].
27. Ministry of Manpower. (2018a) *Employed Residents by Employment Status and Sex*. Available from: https://stats.mom.gov.sg/iMAS_Tables/Times%20Series%20Table/mrsd_9_Res_emp_by_es_sex_22Jan2018.xlsx [Accessed February 2019].
28. Ministry of Manpower. (2018b) *Managing employment disputes*. Available from: <https://www.mom.gov.sg/employment-practices/managing-employment-disputes> [Accessed February 2019].

29. Ministry of Manpower. (2018c) *Own Account Workers 2017*. Available from: https://stats.mom.gov.sg/iMAS_PdfLibrary/mrsd_Own_Account_Workers_2017.pdf [Accessed February 2019].
30. TODAY. (2018) *Protect freelancers under the Employment Act, MPs urge*. Available from: <https://www.todayonline.com/singapore/protect-freelancers-under-employment-act-mps-urge> [Accessed February 2019].
31. Tripartite Alliance for Fair and Progressive Employment Practices. (2017) *Procurement of Services From Media Freelancers*. Available from: <https://www.tafep.sg/procurement-services-media-freelancers> [Accessed February 2019].
32. Tripartite Workgroup on Self-employed Persons (2018). *Support for Self-employed Persons*. Available from: <https://www.mom.gov.sg/~media/mom/documents/press-releases/2018/0222-tripartite-workgroup-report-on-self-employed-persons.pdf> [Accessed February 2019].

其他

33. Brookings Institution. (2018) *Independent workers and the modern labor market*. Available from: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2018/06/07/independent-workers-and-the-modern-labor-market/> [Accessed February 2019].
34. City of New York. (2018) *Freelance Workers*. Available from: <https://www1.nyc.gov/site/dca/workers/workersrights/freelancer-workers.page> [Accessed February 2019].
35. De Stefano, V. (2016) *The rise of the "just-in-time" workforce: On-demand work, crowdwork and labour protection in the gig-economy*. Available from: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_443267.pdf [Accessed February 2019].
36. Department of Industry, Innovation and Science. (2019) *Unfair contracts and sham contracts*. Available from: <https://www.business.gov.au/people/contractors/independent-contractors/unfair-contracts-and-sham-contracts> [Accessed February 2019].

37. Eurofound. (2017) *Exploring self-employment in the European Union*. Available from: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/exploring-self-employment-in-the-european-union> [Accessed February 2019].
38. Eurofound. (2018) *Non-standard forms of employment: Recent trends and future prospects*. Available from: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2017/non-standard-forms-of-employment-recent-trends-and-future-prospects> [Accessed February 2019].
39. European Agency for Safety and Health at Work. (2017) *Protecting Workers in the Online Platform Economy: An overview of regulatory and policy developments in the EU*. Available from: https://osha.europa.eu/sites/default/files/publications/documents/Protecting_Workers_in_Online_Platform_Economy.pdf [Accessed February 2019].
40. European Commission. (2017) *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe*. Available from: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17683&langId=en> [Accessed February 2019].
41. Institute for Public Policy Research. (2015) *Self-employment in Europe*. Available from: https://www.ippr.org/files/publications/pdf/self-employment-Europe_Jan2015.pdf [Accessed February 2019].
42. International Labour Organization. (2006) *Employment Relationship Recommendation, 2006 (No.198)*. Available from: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312535 [Accessed February 2019].
43. International Labour Organization. (2017) *Dependent self-employment: Trends, challenges and policy response in the EU*. Available from: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_614176.pdf [Accessed February 2019].

44. International Labour Organization. (2018a) *Status in employment -- ILO modelled estimates, May 2018*. Available from: https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?MBI_ID=32&_afLoop=754912972044485&_afWindowMode=0&_afWindowId=1dnwudojx_1#!%40%40%3F_afWindowId%3D1dnwudojx_1%26_afLoop%3D754912972044485%26MBI_ID%3D32%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D1dnwudojx_57 [Accessed February 2019].
45. International Labour Organization. (2018b) *Unemployment rate -- ILO modelled estimates, May 2018*. Available from: https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jspx?MBI_ID=2&_afLoop=1038601040801626&_afWindowMode=0&_afWindowId=8flmr5kdj_1#!%40%40%3F_afWindowId%3D8flmr5kdj_1%26_afLoop%3D1038601040801626%26MBI_ID%3D2%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D8flmr5kdj_74 [Accessed February 2019].
46. McKinsey Global Institute. (2016) *Independent work: Choice, necessity, and the gig economy*. Available from: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/independent-work-choice-necessity-and-the-gig-economy> [Accessed February 2019].
47. National Bureau of Economic Research. (2016) *The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States, 1995-2015*. Available from: <https://www.nber.org/papers/w22667> [Accessed February 2019].
48. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017) *Labour Market Reforms in Portugal 2011-15: A Preliminary Assessment*. Available from: <https://doi.org/10.1787/9789264269576-en>. [Accessed February 2019].
49. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018a) *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*. Available from: <http://www.oecd.org/employment/good-jobs-for-all-in-a-changing-world-of-work-9789264308817-en.htm> [Accessed February 2019].
50. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018b) *OECD Indicators of Employment Protection Legislation*. Available from: <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm> [Accessed February 2019].

51. PwC. (2018) *Social Security – Self-employed individuals contributions regime*. Available from: <https://www.pwc.pt/en/pwcinformisco/flash/pit-and-social-security/pwc-tax-flash-ss-self-employed-individuals-contributions-regime.html> [Accessed February 2019].
52. World Bank. (2014) *East Asia Pacific At Work: Employment, Enterprise and Wellbeing*. Available from: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/region/east-asia-pacific-at-work-full-report.pdf> [Accessed February 2019].