

2013 年 7 月 31 日
資料文件

立法會人力事務委員會 標準工時委員會的工作進展

引言

本文件向委員簡報標準工時委員會（下稱「委員會」）的工作進展及其工作計劃。

背景

2. 行政長官於 2013 年 4 月成立標準工時委員會，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，分別各一位來自勞工界及工商界，以及分別各三位來自學術界、社會各界及政府。

3. 委員會的任期為三年，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。委員會已分別在 2013 年 5 月 7 日及 2013 年 7 月 24 日舉行首次及第二次會議，充分討論委員會的工作方向，並通過其工作計劃。

工作方向及時間表

4. 標準工時是極之複雜和具高度爭議性的課題，對勞工市場、人力需求、僱傭關係、工作文化、營商環境、經濟發展以及企業競爭力等不同方面皆影響廣泛及深遠；不同行業的僱主和僱員及整體社會對這個議題亦意見紛紜。為推進社會各界就各工時議題進行深入、知情及客觀的討論¹，共同探討及找出切合本港需要的方案，委員會同意從四個範疇進行相關工作，包括：(a) 加深社會認識；(b) 收集相關資料，包括收集工時統計數據，以及進一步研究其他地方的工時制度；(c) 根據「一籃子考慮因素」進行以數據為依歸的討論；以及(d) 推動公眾參與及促進社會各界就不同方案建立共識。下文第 5 至 17 段闡述這四項工作範疇的內容，而相關的詳情及時間表載列於附件。

(a) 加深社會認識

5. 加深社會各界對工時制度基本概念的認識（例如：標準工時與最高工時的分別、工時制度的不同目的等），以及工時規管對僱員工資水平及工時、勞工市場的靈活性、整體經濟競爭力等可能帶來的影響，有助推動知情及客觀的討論。委員會同意進行以下的公眾教育及推廣活動：

- (i) **專題網頁** — 委員會透過開設網頁，發放有關工時制度的主要資訊，例如：工時制度的設計、工時政策可能帶來的影響，以及有關委員會工作的資料（如新聞稿、委員會討論要點等）。網頁內會加設問答遊戲，以提高市民認識工時議題的興趣。
- (ii) **電視推廣節目** — 委員會會聘請電視台製作及播放一系列推廣節目，加深公眾對工時議題的認識。製作的節目並會安排在簡報會、諮詢會及其他渠道播放，讓市民掌握工時制度的梗概。

¹ 政府早前的標準工時政策研究報告指出，社會應作深入及客觀討論的課題包括：(i) 本港工時政策的目的為何；(ii) 政策如何影響勞工市場靈活性與香港競爭力；(iii) 兼職和零散化就業可能因工時政策而增加；(iv) 對商界整體（特別是中小企）遵行法定標準工時的承擔能力；(v) 工時制度應適用於全部行業，或是只適用於某些工時特長的行業或工種；及(vi) 立法是否最佳路向。

(iii) **巡迴展覽** — 委員會會在人流多的地點（如港鐵車站、商場或社區中心等）舉辦巡迴展覽，以展板簡介《報告》的主要內容，以推廣工時制度的訊息。

(iv) **小冊子** — 委員會會利用不同途徑，例如：民政事務處諮詢服務中心、公共圖書館及勞工處辦事處等，廣泛派發標準工時政策研究的小冊子，方便市民取得有關資訊。

(b) 收集相關資料

6. 由於工時議題的複雜及爭議性，委員會認同採納以數據為依歸的基礎進行客觀及持平的討論。有關工時統計數據，委員會會參考政府統計處（下稱「統計處」）定期進行的「收入及工時按年統計調查」及委託研究顧問進行專題工時統計調查（下稱「專題工時調查」），以收集更詳盡的工時模式統計數據。可參考及考慮收集的數據及資料包括：

(i) **合約工時**：僱員每天合約工時及其工資水平、所屬職業及行業特徵等；

(ii) **有償超時工作情況**：以薪金或補假作償的超時工作時數、補償安排、超時工資率、有關僱員的工資水平、所屬職業及行業特徵等；

(iii) **無償超時工作情況**：無償超時工作的時數、相關工作由僱員抑或僱主安排、超時工作的補償是否已納入僱員的薪酬待遇或聘用條款、有關僱員的工資水平、所屬職業及行業特徵等；

(iv) **其他有關工時安排的情況**：包括合約工時和超時工作模式（固定或浮動、季節性因素）、超時工作原因、候召時間／候命時間／用膳時間和休息時段的安排及工資計算方法等；

(v) **對目前工時安排的意見**：包括是否願意超時工作、對總工作時數／合約工時和超時工作補償／休息時間等的意見、有關僱員的工資水平／所屬職業及行業特徵等；及

- (vi) **對工時政策的意見**：工時政策應以何作目的、標準工時及／或最高工時對工時及工資水平可能帶來的影響、工作會否零散化、僱主應對工時政策可能採取的措施等。

7. 委員會將委託研究顧問進行專題工時調查，並成立「工時研究小組」擬定調查的範圍、樣本設計及問卷具體內容以供委員會大會考慮，相關政府部門（包括經濟分析及方便營商處、統計處及勞工處）會提供技術支援。專題工時調查預計可於 2013 年內完成聘請研究顧問的招標工作，最快於 2014 年第三季提供初步數據予「工時研究小組」討論。

8. 在準備早前的標準工時研究報告過程中，勞工處對 12 個選定的經濟體系²實施工時制度的經驗作出研究。搜集更多相關的外地經驗可能有助委員會更全面考慮適合本港的工時制度方案。

9. 委員會秘書處會繼續透過互聯網及相關刊物等途徑進行研究及更新選定的經濟體系的工時資料。除此以外，委員會或考慮選擇一些適合的經濟體系，實地考察其制訂和實施工時制度的經驗、執行情況、最新發展，以及與相關機構及組織交流意見。

(c) 根據「一籃子考慮因素」進行以數據為依歸的討論

10. 由於工時政策涉及一系列複雜議題，並會在就業、經濟及社會等不同層面帶來深遠影響，除進行專題工時調查外，委員會同意擬定「一籃子考慮因素」，以分析工時政策對各行各業的僱員、僱主，以至整體經濟情況、勞工市場、營商環境、長遠經濟可持續發展及競爭力等不同範疇的影響。

11. 初步來說，有關的分析目標在根據客觀數據量度及評估按不同工時政策目的而建議的方案所帶來的可能影響，例如：在微觀層面，主要的考慮因素包括實施不同工時政策方案後僱員

² 這 12 個經濟體系包括新加坡、大韓民國、日本、內地、澳門、台灣、澳洲、歐洲聯盟（指整個歐洲聯盟，當中以英國和比利時為主要參考對象）、美國和加拿大。

工時和收入的變化，以至可能出現的失業風險。在企業層面，討論會着重於不同行業對工時政策的承受能力，以及規管工時後對企業營運模式的影響。在宏觀經濟層面，可考慮的因素包括工時政策對香港長遠勞工供求和經濟發展，以至競爭力等的影響。在社會層面，社會和諧、勞資關係、家庭生活、生活質素、職業安全 and 健康等因素雖然未必可就工時制度提供直接的量化分析，但仍可被考慮納入「一籃子考慮因素」之列，以求更全面並有系統地分析不同工時政策的利弊。

12. 委員會會透過「工時研究小組」，擬定「一籃子考慮因素」的涵蓋範圍及內容。同時，委員會將邀請統計處和經濟分析及方便營商處就委員會初步擬定的工時政策方案進行影響評估，並納入「一籃子考慮因素」中相關數據一併分析。「工時研究小組」亦會討論影響評估的範圍、方法以及需採用的參數。

(d) 推動公眾參與和建立社會共識

13. 由於工時政策涉及廣泛層面，不同行業的僱主及僱員對應否推行法定標準工時有很大分歧，委員會會推動公眾積極參與相關討論，從而建立共識，找出未來路向。

14. 委員會計劃進行兩階段的公眾參與和諮詢：即首輪諮詢在沒有具體意見下收集公眾對工時政策的意見；次輪諮詢則會就不同方案進行公眾諮詢。

15. 配合加深社會認識的措施進度，委員會計劃在 2014 年第一至第二季期間在行業、職業或地區層面進行首輪公眾諮詢。同時，委員會將透過諮詢會，講解及討論工時政策的主要範疇，包括(i)政策目的、(ii)制度設計、(iii)豁免安排、(iv)彈性安排和(v)行政措施等，以探討及擬定可進一步考慮的不同方案。

16. 在聽取公眾和相關組織對工時政策的意見，以及參考最新工時數據後，委員會會考慮是否需要編制諮詢文件，歸納已收到的公眾意見、相關的工時數據以及不同方案，作為委員會進一步探討及在 2015 年首季進行第二輪公眾諮詢的基礎。

17. 為協助籌辦公眾諮詢及整理收集的資料，委員會會聘請顧問公司，聯同學術機構提供所需支援。委員會亦會成立「工時諮詢小組」，擬定公眾諮詢的形式及相關安排供委員會考慮。

未來路向

18. 委員會正按其職責範圍及工作計劃，開展及推動有關工作。委員會轄下的「工時諮詢小組」和「工時研究小組」將積極展開工作，定時向委員會匯報工作進展，亦會盡力爭取在 2014 年底就上述工作，向委員會提交小組的報告。在參考詳盡的工時統計數據、有關的「一籃子考慮因素」、不同工時政策方案的影響評估分析、兩輪諮詢所收集的意見，以及海外經驗後，委員會會就適合本港情況和未來發展的工時政策提出建議方向以便草擬報告，並經委員會討論後向政府提交獲委員會通過的報告。

備悉文件

19. 請委員備悉本文件的內容。

勞工及福利局

勞工處

2013 年 7 月

標準工時委員會的工作時間表

	委員會工作	加深社會認識	收集相關資料	「一籃子考慮因素」	公眾參與和建立社會共識
2013 年第二季	- 成立標準工時委員會（4 月 9 日）。 - 成立標準工時委員會秘書處。 - 物色標準工時委員會的會議室及辦公室。 - 於首次標準工時委員會會議訂定內務操作安排，並就未來工作方向交換意見（5 月 7 日）。 - 擬訂標準工時委員會的工作計劃。				
2013 年第三季	- 討論及通過工作計劃。 - 討論成立工作小組。 - 討論首輪公眾諮詢的形式及內容。 - 討論及落實工時統計調查的內容及數	籌備公眾教育及推廣活動包括：專題網頁、製作電視推廣節目、舉辦巡迴展覽及派發小冊子。	- 成立「工時研究小組」（「研究小組」），就工時統計調查的內容及數據收集方法提供意見。 - 籌備首輪考察。	「研究小組」就訂定工時制度方案時可考慮的「一籃子考慮因素」提出初步建議。	- 成立「工時諮詢小組」（「諮詢小組」），擬定首輪諮詢的形式及內容。 「諮詢小組」就聘請顧問公司協助

	委員會工作	加深社會認識	收集相關資料	「一籃子考慮因素」	公眾參與和建立社會共識
	據收集方法。		透過互聯網及相關刊物等途徑進行研究，更新有關經濟體系的工時資料。		進行公眾諮詢提供意見。
2013 年第四季	落實首輪公眾諮詢的形式及內容。	- 推出標準工時委員會網頁。 - 製作電視節目以提升公眾對工時議題的認識。 - 開展巡迴展覽。 - 廣泛派發標準工時政策研究的小冊子。	- 就聘請研究顧問進行專題工時統計調查的招標工作。 - 首輪海外考察（待定）。	「研究小組」落實「一籃子考慮因素」的涵蓋範圍。	就聘請顧問公司協助籌辦首輪公眾諮詢進行招標。
2014 年	- 討論如在本港實施工時制度時應採用的「政策目的」、「制度設計」、「豁免安排」、「彈性安排」及「行政措施」等。 - 討論「一籃子考慮因素」的建議涵蓋範圍及所需數據。	- 播放電視節目以加深公眾對工時議題的認識。 - 繼續巡迴展覽及廣泛派發小冊子等措施。	- 籌備次輪海外考察。 - 研究顧問進行專題工時統計調查的數據收集工作。 - 次輪海外考察（待定）。 - 研究顧問完成收集專題工時統計	- 匯集及分析「一籃子考慮因素」所需的數據。 「研究小組」就「一籃子考慮因素」內的影響評估範圍及方法提出初步建議。 「研究小組」討論	- 顧問公司籌辦首輪公眾諮詢。 - 在行業、職業或地區層面進行首輪公眾諮詢。 「諮詢小組」就次輪公眾諮詢的形式及內容提出建議。

	委員會工作	加深社會認識	收集相關資料	「一籃子考慮因素」	公眾參與和建立社會共識
	• 匯報及討論首輪公眾諮詢收集的意見。 • 委員會討論專題工時統計調查的初步數據。 • 初步討論如在本港實施工時制度時可考慮的一系列方案，以便「研究小組」開展影響評估的相關工作。 • 簡介及討論考察其他地方所得的經驗及觀察。 • 討論及落實次輪公眾諮詢的形式及內容，包括是否需要編制諮詢文件。 • 委員會討論「一籃子考慮因素」的初步分析，包括初步影響評估結果，以便進一步擬定不同的方案，作為進行次輪公眾諮詢的基礎。		調查的數據。 • 繼續透過互聯網及相關刊物等途徑進行研究，更新有關經濟體系的工時資料。 • 研究顧問提交專題工時統計調查的數據。 • 整合統計處及研究顧問完成的工時統計調查的數據。	專題工時統計調查的初步數據。 • 「研究小組」落實「一籃子考慮因素」內的影響評估範圍、方法及需採用的參數。 • 根據工時統計數據，就不同工時政策方案進行初步影響評估。 • 「研究小組」討論初步影響評估結果。	• 就聘請顧問公司協助籌辦次輪公眾諮詢進行招標。 • 顧問公司籌辦次輪公眾諮詢。

	委員會工作	加深社會認識	收集相關資料	「一籃子考慮因素」	公眾參與和建立社會共識
	接受並考慮兩個工作小組的報告。				
2015 年至 2016 年第一季	- 繼續討論「一籃子考慮因素」。 - 討論及落實委員會報告的內容框架。 - 匯報「一籃子考慮因素」的最新數據和影響評估結果。 - 匯報及討論次輪公眾諮詢所收集的意見。 - 就適合本港的工時政策提出初步建議方向。 - 草擬委員會報告。 - 委員會討論委員會報告擬稿。 - 向政府提交委員會通過的報告。			納入統計處 2014 年「收入及工時按年統計調查」的最新工時統計數據，並更新影響評估的量化分析。	進行次輪公眾諮詢，就不同方案諮詢公眾意見。