

2015年3月17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度

引言

繼2013年7月及2014年5月勞工及福利局和勞工處向人力事務委員會匯報成立標準工時委員會（下稱「委員會」）及其工作進度，本文件向委員簡報委員會的最新工作情況，並提供委員會在公眾諮詢期間所收集的主要意見。

背景

2. 政府於2013年4月成立委員會以跟進於2012年11月發表的《標準工時政策研究報告》（下稱《2012報告》）。委員會任期為三年，由梁智鴻醫生出任主席，23位委員來自勞工界、工商界、學術界、社會各界和政府，及以勞工顧問委員會現任委員身分成為委員會委員的當然成員¹。

3. 委員會的職責包括：

- (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所得的主要課題；
- (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；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。

¹ 委員會的成員名單載於附件。

4. 委員會並成立了兩個有關「工時諮詢」及「工時研究」的工作小組，分別專責廣泛的公眾諮詢及詳盡的工時統計調查。截至本年 2 月，委員會及其兩個有關「工時諮詢」及「工時研究」的工作小組已合共舉行 26 次會議，全面進行各方面工作。

工作策略與主要工作範疇

5. 為推進社會各界就各工時議題進行知情及深入的討論，共同探討及找出切合本港需要的方案，委員會採取下列四個策略範疇進行相關工作，包括加深社會認識、收集工時統計數據及與工時制度有關的資料、推動公眾參與及促進社會各界就不同方案建立共識，以及根據一系列因素進行以數據為依歸的討論。下文第 6 至 32 段闡述委員會的最新工作進度。

(a) 加深社會認識

6. 委員會已推出多項公眾教育及推廣活動，以加深社會各界對工時議題的認識（例如：標準工時與最高工時的分別、工時制度的不同政策目的），以及工時規管可能帶來的不同影響等。這些活動包括：

- (i) 專題網頁 — 委員會於 2013 年 11 月推出其網頁（www.swhc.org.hk），提供一個方便的平台發放及供市民瀏覽有關工時議題及委員會工作的資訊（如委員會討論摘要及公眾參與活動詳情等）。
- (ii) 電視推廣節目 — 為方便市民掌握工時制度的梗概，委員會透過電視台的協助製作了一系列雙語電視推廣節目「標準工時你要知」。該節目（共 5 集、每集 2.5 分鐘）介紹委員會的工作重點、工時制度的主要組成部分及社會探討工時政策須考慮的主要事項。除於 2014 年 3 月在電視台播放外，委員會並安排有關節目在其諮詢活動、工時議題展覽及網頁播放。節目的光碟亦透過不同途徑，包括勞工處轄下分區辦事處、民政事務處諮詢服務中心、僱主組織及勞工團體等，派發給市民觀看。

- (iii) **工時議題展覽** — 除電視推廣節目外，委員會並設計及製作了一套名為「漫遊工時世界」的展板。透過原創的漫畫人物，採用輕鬆及生動手法介紹委員會工作重點、工時制度主要組成部分及社會探討工時政策須考慮的事項等。自 2014 年 3 月起至 2015 年 2 月，委員會已在不同地區合共舉行及參與 10 場有關工時的展覽。除地區展覽外，委員會並將展板製作成易拉架供團體免費借用作推廣及教育之用。
- (iv) 「漫遊工時世界」漫畫書 — 委員會並印製「漫遊工時世界」漫畫書，透過委員會舉行的諮詢活動、社區及工作場地訪問、巡迴展覽，以及工時住戶統計調查等渠道廣泛派發給市民閱覽。

(b) 收集工時統計數據及與工時制度有關的資料

7. 委員會同意採納以數據為依歸的基礎，就相關工時資料進行客觀及持平的討論。委員會透過顧問公司（研究顧問）於 2014 年 6 月至 8 月進行全港首次大型住戶統計調查，收集工時統計數據及與工時制度有關的資料。該調查採用政府統計處設立的屋宇單位框為抽樣框，以科學方法隨機抽選屋宇單位為樣本，成功訪問 10 275 名就業人士（包括 9 027 名僱員、296 名僱主及 952 名自僱人士），搜集他們的工時數據及對工時安排／工時政策的意見。此外，研究顧問於 2014 年 7 月中至 9 月向委員會選定的 10 個工時相對較長或工時情況較特別的專業／職業²（選定專業／職業）團體會員，以隨機方法抽樣，合共收回 2 277 份自填問卷，了解這些選定專業／職業僱員的工時情況，以補充住戶統計調查所得的數據。

8. 根據住戶統計調查的估算結果：

- 全港所有僱員(3 142 500 人)在統計前七天總工時³(每

² 該 10 個選定專業／職業包括會計師、律師、工程師、醫生、教育專業人員、銀行業人員、資訊科技人員、新聞從業員、地產代理從業員，以及導遊／外遊領隊（排名不分先後）。

³ 總工時包括合約工時、有償（補薪及／或補假作償）及無償（沒有獲得工資或補假作償）超時工作時數，有關數字指僱員在統計前七天的實際工作時數。

- 周工時) 的平均數和中位數分別為 43.5 和 44.0 小時；
- 不同行業的工時情況有很大差異（每周工時中位數由 40.0 小時至 54.0 小時不等）；
 - 當中，教育程度較低（中三程度或以下）及較低技術職業⁴組別僱員的每周工時中位數相對較長，分別為 48.0 小時及 45.0 小時；及
 - 較長工時行業⁵僱員的每周工時（中位數 48.0 小時）明顯較其他行業僱員的每周工時（中位數 42.5 小時）為長。

9. 在上述 3 142 500 名僱員中，25.2%（790 700 人）在統計前七天曾超時工作：

- 在所有僱員中，有 7.3%（228 300 人）曾從事有償（補薪及／或補假）超時工作，涉及的有償超時工作時數的中位數為 5.0 小時；
- 在所有僱員中，有 18.4%（578 300 人）曾從事沒有獲得工資或補假作償（無償）的超時工作，涉及的無償超時工作時數的中位數亦為 5.0 小時⁶；
- 較長工時行業及較低技術職業組別中曾從事有償超時工作的僱員百分比分別為 8.8% 及 7.9%，較其他行業（6.7%）及較高技術職業⁷組別（6.1%）為高；及
- 其他行業及較高技術職業組別僱員中曾從事無償超時工作的僱員百分比分別為 22.1% 及 34.1%，明顯高於較長工時行業（8.2%）及較低技術職業組別僱員（10.5%）。

10. 住戶統計調查的結果亦顯示：

- 在所有僱員中，88.6% 僱員（2 785 100 人）的合約／協

⁴ 較低技術職業包括非技術工人、服務工作及銷售人員、工藝及有關人員、機台及機器操作員及裝配員，以及文書支援人員。

⁵ 根據《2012 報告》所識別的較長工時行業，包括零售、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。

⁶ 曾從事有償超時工作的僱員和曾從事無償超時工作的僱員有所重疊，因此這兩組人數及其佔所有僱員百分比的總和略高於曾從事超時工作僱員的總人數及佔所有僱員的百分比。

⁷ 較高技術職業包括經理及行政級人員、專業人員及輔助專業人員。

議⁸有指明每周工作時數；82.7%（2 598 700人）已與僱主簽訂書面僱傭合約。在較長工時行業及較低技術職業組別僱員中，已與僱主簽訂書面僱傭合約的百分比分別為79.0%及76.9%，較整體僱員的百分比（82.7%）為低；

- 在所有僱員中，61.1%（1 919 800人）的合約／協議沒有訂明超時工作補償方法，而有36.1%僱員（1 135 900人）的合約／協議則訂明超時工作補償方法⁹；及
- 在合約／協議內有訂明以超時工資作超時工作補償的僱員（775 400人）當中，以1:1的超時工資比率（75.4%）最常見；合約／協議內訂明以補假／補鐘作超時工作補償方法的僱員（554 300人）當中，亦以1:1的補假／補鐘比率（95.4%）最為普遍¹⁰。

11. 上述的調查結果顯示，有較多僱員與僱主有簽訂書面僱傭合約，及有較多僱員的僱傭合約／協議有指明每周工作時數；但仍有部分僱員沒有書面僱傭合約或其合約／協議內沒有指明每周工作時數及有較多僱員的合約／協議沒有訂明超時工作補償方法。此外，不同行業或技術水平的工種有不同的合約工時及超時工作時數（包括有償或無償）。較長工時行業及較低技術職業組別僱員的合約／協議工時，以及每周工時均較其他行業及較高技術職業組別為長。這些僱員普遍屬較低收入的一群，而他們的超時工作有較高比例已獲補償，這相信與他們的工作量較能用時間清晰界定有關。反之，無償超時工作的僱員則主要集中於較高技術職業組別，這可能因為他們的工時因職責或工作需求等因素而較難界定及訂明，而這些僱員的收入普遍較高，在一定程度上已反映他們的工作特性。

12. 就工時政策目的而言，根據住戶統計調查的結果：

- 最多僱員認同的首三個工時政策目的為「使僱員達致更佳的工作與生活平衡」（37.5%）、「保障職業安全及

⁸ 合約／協議包括書面合約或口頭協議。

⁹ 此外，2.8%僱員表示不清楚合約／協議內有否訂明超時工作補償方法。

¹⁰ 由於部分僱員在合約／協議內有訂明超時工作以超時工資及補假／補鐘作補償，所以「合約／協議有訂明以超時工資作超時工作補償」及「合約／協議有訂明以補假／補鐘作超時工作補償」的兩組僱員有所重疊，因此其人數總和高於合約／協議有訂明超時工作補償方法的僱員人數。

- 健康」（27.7%）和「規定超時工作補償」（19.0%）；及
- 最多僱主認同的首三個工時政策目的為「保障職業安全及健康」（32.7%）、「使僱員達致更佳的工作與生活平衡」（26.1%）和「維持良好營商環境」（10.9%）。

13. 在工時政策路向方面，每名受訪者需就有關問題所列的工時政策方向¹¹逐一回答「贊成」、「不贊成」或「無意見」。有關的調查結果顯示，較多僱員贊成的方向依次為¹²：

- 「規定僱傭合約訂明工作時數、超時工作安排及超時工作的補償方法」（93.7%）；
- 「由僱主及僱員雙方協定」（92.2%）；
- 「按行業需要制訂自願性質的指引」（89.7%）；
- 「設定最高工時上限」（75.8%）；及
- 「設定標準工時」（67.1%）。

14. 較長工時行業及較低技術職業組別僱員贊成「設定標準工時」（69.3%及 69.1%）及「設定最高工時上限」（79.5%及 78.3%）的比例，相對較整體僱員比例略高。此外，在所有僱員中有 74.3%認為自己在統計前七天的工時適中，24.4%則認為太長。在認為自己工時太長的僱員當中，有 69.9%表示若可以選擇減少工作時數但收入亦可能會減少，則不希望減少工作時數。在所有僱員中，則有 41.8%表示若超時工作有合理補償會願意從事更多超時工作。

¹¹ 有關問題所列的工時政策方向包括「由僱主及僱員雙方協定」；「按行業需要制訂自願性質的指引」；「規定僱傭合約訂明工作時數、超時工作安排及超時工作的補償方法」；「設定標準工時」（即僱員於一段時間內超過標準工時的工作時數可獲補償，而僱主可以要求僱員從事超時工作的時數沒有上限）；及「設定最高工時上限」（即在標準工時之上，僱員於一段時間內的正常工作連同超時工作的時數不可以超過法定上限）。

¹² 僱員最不贊成的工時政策方向依次為：「設定標準工時」（31.0%）；「設定最高工時上限」（21.6%）；「按行業需要制訂自願性質的指引」（8.7%）；「由僱主及僱員雙方協定」（6.8%）；及「規定僱傭合約訂明工作時數、超時工作安排及超時工作的補償方法」（5.7%）。

15. 有關的調查顯示較多僱主贊成的工時政策方向依次為¹³：

- 「按行業需要制訂自願性質的指引」（87.4%）；
- 「由僱主及僱員雙方協定」（84.0%）；
- 「規定僱傭合約訂明工作時數、超時工作安排及超時工作的補償方法」（81.9%）；
- 「設定標準工時」（56.1%）；及
- 「設定最高工時上限」（42.6%）。

16. 此外，自填問卷調查顯示選定專業／職業僱員就工時政策方向的意見，與住戶統計調查中整體僱員的意見大致吻合：

- 選定專業／職業僱員普遍有較大百分比贊成「規定僱傭合約訂明工作時數、超時工作安排及超時工作的補償方法」（58.4%至 86.6%）、「由僱主及僱員雙方協定」（60.8%至 77.9%）及「按行業需要制訂自願性質的指引」（52.4%至 70.9%）的工時政策方向；及
- 相對較少百分比贊成「設定最高工時上限」（44.8%至 75.7%）及「設定標準工時」（44.2%至 67.9%）。

(c) 公眾參與及諮詢活動

17. 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透過立法推行標準工時的意見紛紜；委員會認為需要進行廣泛的公眾參與及諮詢活動，以收集社會各界對工時議題的意見及推動更多知情的討論。為達到這目的，委員會已進行廣泛諮詢，包括勞工處《2012 報告》提及的六個較長工時行業（見註腳 5）、特定職業／專業、地區人士及其他主要行業及團體。委員會並委託顧問公司（諮詢顧問）協助進行公眾參與及諮詢，及分析收集的意見。

18. 委員會在 2014 年 1 月 28 日至 7 月 31 日進行公眾參與及諮詢，期間共舉行及參與 40 場諮詢活動，包括諮詢會、座談會、

¹³ 僱主最不贊成的工時政策方向依次為：「設定最高工時上限」（53.3%）；「設定標準工時」（40.4%）；「規定僱傭合約訂明工作時數、超時工作安排及超時工作的補償方法」（14.7%）；「由僱主及僱員雙方協定」（14.5%）；及「按行業需要制訂自願性質的指引」（11.1%）。

個別團體會面、社區及工作場地探訪，以及應邀出席諮詢活動。此外，委員會在公眾諮詢期間共收到約 4 800 份由僱主組織、勞工團體、企業及個別人士等透過電郵、傳真及信件等途徑提交的書面意見¹⁴。

19. 除諮詢活動外，諮詢顧問並向隨機抽選的商會及工會會員進行工時制度意見調查（意見調查）。該調查於 2014 年 9 月底完成，共收回 1 507 份意見調查表（商會會員：750 份；工會會員：757 份），以了解有關會員對工時議題的意見。

20. 根據諮詢顧問在諮詢活動收集的資料顯示，較多僱主及僱員亦認同以「保障職業安全及健康」，和「達致工作與生活平衡」作為工時政策的主要目的。此外，有僱員期望超時工作可享有額外工資補償。有僱主認為僱員一方面期望縮減工時，另一方面又希望增加超時工資，導向結果並不一致；而僱傭雙方議定的薪酬福利、年終獎金等，已體現「多勞多得」的精神。

21. 就工時政策的主要目的而言，上述諮詢活動收集的資料亦大致上與諮詢顧問的意見調查以下結果吻合：

- 首三個最多工會會員認為屬工時政策的主要目的為「使僱員達致更佳的工作與生活平衡」（30%）、「保障職業安全及健康」（23%）和「規定超時工作補償」（16%）；及
- 首三個最多商會會員認為屬工時政策的主要目的為「使僱員達致更佳的工作與生活平衡」（17%）、「保障職業安全及健康」（17%）和「維持香港的競爭力」（14%）。

22. 有關工時政策對香港勞工市場、競爭力及商界的影響，諮詢顧問在諮詢活動期間收集的主要意見反映：

- 僱主方面表示企業現時已面對租金昂貴、人手不足、鄰近地區競爭等經營挑戰，如立法規管工時及訂定更高的超時工作補償水平，會增加企業營運成本及削弱開源能力。相對於大型企業，中小企應對工時規管的調節能力較低，擔心政策會令大企業的市場佔有率因而會進一步

¹⁴ 包括不同款式但所提意見及建議大致相同的範本式意見書。

擴大。有僱主擔心工時規管會加劇本港勞工市場已出現的嚴重勞工短缺問題，及減低企業人手調配的靈活性及回應經濟逆境的調節能力。

- 僱員方面則認為租金往往才是企業的最大經營成本，而工時規管帶來的成本上升長遠亦會轉趨溫和及由社會共同承擔，並預期工時規管可帶來的正面效果，包括讓僱員有更多時間學習及休息，有助提升工作效率、促使企業增加自動化或轉型以提高競爭力等。

23. 諮詢活動上的意見並顯示如工時規管導致成本上升，僱主表示企業或會分拆部分較長工時職位，部分僱員的收入或會因工時縮短而減少。僱主預期較低技術或可同時由不同員工處理的工作，出現零散化機會較高；而高技術、較難分拆以及需與服務對象建立恆常關係等的工作則出現零散化的機會則較低。僱員方面則估計基於服務需要及工作性質等考慮，兼職職位的數目不會大量增加。

24. 就工時制度的適用範圍，諮詢顧問在諮詢活動期間收集的主要意見反映：

- 僱員方面表示如規管工時的法例不全面涵蓋所有行業及工種，會容易造成漏洞及削弱僱員可獲的保障，但亦同意實施工時制度時需考慮不同行業的運作情況。
- 僱主方面則反對劃一標準的工時制度，並認為不同行業或職業因應其工作性質及需要已存在不同的工時安排，例如：一些職位的工作成果可用時間清晰界定，及超時工作部分可清晰劃分（如體力勞動工作），但亦有一些職位的工時難以計算（如管理、創意、顧客主導）及其薪酬已包括佣金等按業績或表現計算的項目。雖然僱主方面普遍認為單一的工時規管模式難以適用於所有行業及職業，但仍有部分僱主傾向可接受工時政策應聚焦幫助社會上較低收入、議價能力較低及需無償超時工作的基層僱員。

25. 意見調查顯示，商會會員及工會會員均認為「不同行業的運作模式」及「工作安排靈活性與香港競爭力」是設計工時政

策需考慮的首兩個最主要因素¹⁵。如實施標準工時制度及同時容許豁免安排，工會會員及商會會員選擇的豁免準則依次同為：

- 「行業或界別」（工會會員：49%；商會會員：71%）；
- 「職業或職責」（工會會員：42%；商會會員：62%）；
以及
- 「薪酬水平」（工會會員：30%；商會會員：40%）。

此外，分別有 5%商會會員及 19%工會會員認為不應有豁免安排。

26. 在工時政策路向方面，根據諮詢顧問在諮詢活動期間收集的主要意見，僱員普遍表達了對立法規管工時的訴求，並認為勞資雙方地位不對等，基層僱員的議價能力不足，故要求立法規管工時，並認為只有立法才最有效保障僱員權益。僱員團體普遍建議標準工時每周 44 小時，超時工作補償為基本工資率的 1.5 倍，及僱員有權選擇是否接受超時工作；亦有部分團體表示應訂定最高工時於每周 50 至 72 小時。

27. 僱主則普遍強烈反對制定全港性劃一的工時法例，因不同行業、職業及技術水平等僱員的工時情況存在頗大差異，難以採用單一的工時規管模式。僱主認為透過清晰的僱傭合約，已能夠達致勞資雙方同意的工時安排。他們傾向接受可按行業需要訂立自願性質的工時指引。

28. 在意見調查中，受訪的工會會員及商會會員需就現行工時制度應否及如何作出改變作出選擇（可選擇多項）¹⁶。調查結果顯示，較多工會會員的選擇依次為：

- 「規定僱主及僱員須透過僱傭合約訂明工作時數、超時工作安排及超時工作的補償方法」（55%）；
- 「立法訂立標準工時」（49%）；

¹⁵ 商會會員認為第三個最主要因素為「對商界整體和特別對中小企的影響」，而工會會員認為第三個最主要因素為「本港工時政策的目的」。

¹⁶ 有關問題所列的選項包括「不需改變現行由僱主及僱員雙方協定的工時制度」；「由個別行業按需要制訂自願性質的指引」；「規定僱主及僱員須透過僱傭合約訂明工作時數、超時工作安排及超時工作的補償方法」；「立法訂立標準工時」；「立法訂立最高工時」；「其他建議」；及「沒有意見」。

- 「立法訂立最高工時」（34%）；
- 「由個別行業按需要制訂自願性質的指引」（31%）；
- 「不需改變現行由僱主及僱員雙方協定的工時制度」（14%）；及
- 「沒有意見」（11%）。

29. 較多商會會員的選擇依次為：

- 「不需改變現行由僱主及僱員雙方協定的工時制度」（62%）；
- 「由個別行業按需要制訂自願性質的指引」（51%）；
- 「規定僱主及僱員須透過僱傭合約訂明工作時數、超時工作安排及超時工作的補償方法」（38%）；
- 「立法訂立標準工時」（11%）；
- 「沒有意見」（9%）；及
- 「立法訂立最高工時」（8%）。

30. 在意見調查中，相對於標準工時，受訪的工會會員及商會會員對最高工時支持度較低及反對度較高：

- 有 75% 工會會員及 48% 商會會員認為標準工時適合香港，但有 14% 工會會員及 42% 商會會員認為並不適合；及
- 有 46% 工會會員及 22% 商會會員認為最高工時適合香港，但有 37% 工會會員及 67% 商會會員認為並不適合。

(d) 以數據為依歸作出討論

31. 委員會於去年已完成廣泛的公眾諮詢及深入的工時統計調查。顧問公司如期於去年 12 月向委員會的兩個工作小組匯報公眾諮詢及工時統計調查的結果。因應委員提出的意見，顧問公司正編寫報告的最後定稿供委員參閱。

32. 參考兩個工作小組的工作成果，委員會在今年 1 月的會議通過成立一個專責小組，進一步探討工時政策的方向及委員會的下一步工作供委員會討論。基於工時議題的複雜和爭議性，委員會正全面考慮社會各界的不同意見及已搜集的詳盡工時數據，力求凝聚共識，以釐定適合香港的工時政策方案。

總結

33. 委員會自成立以來已全速完成大量工作，並會繼續抓緊時間，務求盡快完成工作，期望如期於明年第一季向政府提交報告。

備悉文件

34. 請委員備悉本文件的內容。

勞工及福利局

勞工處

2015 年 3 月

附件

標準工時委員會成員名單

主席

梁智鴻醫生，GBM，GBS，JP

非官方成員

李正儀博士，JP

馬豪輝先生，SBS，JP

莊太量教授

梁祖彬教授，MH，JP

趙麗娟女士，MH

劉千石先生，JP

劉健華博士，JP

蘇偉文教授，JP

勞工顧問委員會委員身分的當然成員¹⁷

于健安先生

王少嫻女士

何世柱先生，GBS，JP

吳秋北先生

周小松先生

施榮懷先生，JP

張成雄先生，BBS

陳素卿女士

麥建華博士，BBS，JP

梁籌庭先生

劉展灝先生，SBS，MH，JP

屬公職人員的委員

勞工及福利局常任秘書長

勞工處處長

政府經濟顧問

¹⁷ 勞工處於 2015 年 3 月 14 日舉行 2015 至 2016 年度勞工顧問委員會（勞顧會）僱員代表補選，以填補現屆勞顧會一個僱員代表的出缺席位。新獲選的僱員代表亦會以勞顧會委員身分成為標準工時委員會的當然委員。