

2018年12月18日會議
文件

立法會人力事務委員會

法定產假的檢討

目的

本文件匯報《僱傭條例》（第57章）下的法定產假的檢討結果，以及就有關的修改建議，徵詢委員意見。

背景

2. 行政長官在2018年《施政報告》公布，政府已完成法定產假檢討。為讓媽媽有更多時間陪伴和照顧初生嬰兒，政府建議延長《僱傭條例》下的法定產假，由現時10個星期增至14個星期。該檢討亦建議就《僱傭條例》下有關產假的一些條文作出技術性修訂。有關建議及理據的詳情載於以下第3段至第18段。

有關法定產假制度的建議

3. 經參考國際勞工組織所建議之標準、其他經濟體系的做法，及執行《僱傭條例》下與生育保障有關的條文之經驗後，我們提出以下建議：

- (a) 將《僱傭條例》下的產假由現時10個星期增至14個星期，詳情如下：
 - (i) 一次過增加建議延長之一段為期四個星期連續期間的產假，成為第11個星期至第14個星期的法定產假；

- (ii) 就該額外四個星期產假而涉及的產假薪酬，其比率應維持在僱員每日平均工資的五分之四；
 - (iii) 政府會承擔這額外四個星期（即第 11 個星期至第 14 個星期）產假薪酬的開支。如僱員現時根據《僱傭條例》有權獲得 10 個星期的產假薪酬，僱主須按照其一向支付該 10 個星期產假的方法，在正常糧期向僱員先支付額外增加的四個星期產假之薪酬。如僱主能提交相關的付款證明，可以報銷形式向政府申領發還該筆款項；及
 - (iv) 額外增加的四個星期產假薪酬以每名僱員 36,822 元為上限。此上限相等於一個月薪 50,000 元的僱員在四個星期內可得的五分之四薪酬。
- (b) 就《僱傭條例》作出兩項技術性修訂：
- (i) 將《僱傭條例》流產的定義，由懷孕 28 個星期內更新至懷孕 24 個星期內。根據《僱傭條例》現時有關流產的定義，「流產」是指「在懷孕 28 個星期內排出不能於產後存活的成孕物體」；及
 - (ii) 因懷孕而接受產前檢查¹的僱員，如能提供相關的文件（不限於醫生證明書）以證明其曾接受有關檢查，便有權獲得疾病津貼²。

除上述所建議的修改之外，《僱傭條例》下與生育保障條文有關的其他安排，將按現行模式繼續運作。

¹ 現時《僱傭條例》第 33(3A)條規定，凡在懷孕中的女性僱員，須接受產前檢查，其因接受該項檢查而缺勤的日子，均屬病假日。然而，按照第 33(5)(a)條，如沒有適當的醫生證明書指明某日是病假日及僱員因疾病或損傷而不適宜工作，僱主無須就任何病假日付給僱員疾病津貼。

² 視乎僱員是否符合獲得疾病津貼其他所需的條件（詳情見第 16 段）。

理據

建議(a)：延長產假日數

現行產假條文

4. 根據《僱傭條例》，女性僱員如在產假開始³前已按連續性合約⁴受僱，便有權獲得連續 10 個星期產假。如僱員在擬定產假開始前已按連續性合約受僱滿 40 個星期，更有權獲得 10 個星期的產假薪酬，款額為僱員每日平均工資的五分之四。如僱員分娩前後因懷孕或分娩出現健康問題，亦可獲額外不多於四個星期休假。

有關產假福利的國際標準

5. 國際勞工組織過去共通過三條有關分娩及保護生育的公約⁵。就這三條公約，其中一條在1982年6月29日起經修改後適用於香港。至於其餘兩條不適用於香港的公約所訂明的產假較長，分別為期12個星期及14個星期。該三條公約均訂明產假期間的現金津貼不得低於僱員原先收入的三分之二。國際勞工組織提倡產假津貼應由公共基金或強制性社會保險提供，最近的第183號公約更訂明女性僱員有關產假福利津貼的支出，不應由個別僱主直接承擔，除非有關做法在公約生效前已實施。

其他選定地區的產假福利

6. 我們研究了新加坡、韓國、台灣、日本、內地、英國、加拿大及美國的產假安排，並將有關之摘要綜合於附件。一般而言，這些地區的產假日數為八星期（在台灣）至 52 星期（在英國）不等。至於產假薪酬，除美國為無薪外，這些地區的產假薪酬率為

³ 懷孕僱員若得到僱主的同意，可選擇在預產期前二至四個星期開始放為期 10 個星期的產假。如僱員不行使上述其決定開始日期的選擇權，或未能獲得僱主對其建議中的放假時間表的同意，則須在預產期前四個星期開始放產假。如僱員在未開始放產假前已分娩，則以分娩日為產假開始的日期。

⁴ 根據《僱傭條例》，連續性合約是指僱員連續受僱於同一僱主四個星期或以上，而每個星期最少工作 18 小時。

⁵ 該三條公約為第 3、103 及 183 號公約，分別於 1919 年、1952 年及 2000 年訂定。

僱員工資的 50% 至 100% 不等。各個地區的產假薪酬水平各有不同。有些地區的產假薪酬設有上限，而有些只會支付部分產假內某個時段之薪酬。在有些地區，其產假薪酬比率在產假之不同時段會有所不同。大部分這些地區的產假薪酬，是由公共基金／國家保險全數承擔；或由公共基金／國家保險以及僱主分擔。

7. 我們經考慮在職媽媽的需要及國際的做法後，建議將法定產假增加四個星期至 14 個星期，並且由政府承擔該額外法定產假所引致的產假薪酬。詳情如下：

(i) 一次過推行延長四個星期法定產假的建議

8. 考慮到懷孕僱員的需要，以及基於政府會以報銷形式向相關僱主發還該額外法定產假薪酬，我們建議一次過增加該段為期四個星期連續期間的法定產假。該段產假期間將成為第 11 個星期至第 14 個星期的法定產假，並由僱員在緊接現時十個星期的法定產假之後放取。

(ii) 以僱員每日平均工資的五分之四的比率，向合資格僱員支付額外四個星期的法定產假薪酬

9. 我們建議維持以目前的法定產假薪酬比率（即僱員每日平均工資的五分之四），計算該額外四個星期的產假薪酬。此比率與其他地區，包括國際勞工組織所建議的產假津貼（即不低於僱員原先收入的三分之二）相比，並不遜色。

(iii) 政府會承擔該額外四個星期產假薪酬的開支。僱主須在正常糧期向合資格僱員支付額外增加的四個星期法定產假薪酬，然後向政府以報銷形式作出申領

10. 有關注認為，如僱主須承擔該四個星期額外產假薪酬，這有可能會減低他們聘請、挽留及晉升女性僱員的意向，以致損害婦女的就業機會。再者，由政府或公共基金支付至少部分產假薪酬是世界各地常見的做法。我們因此建議應由政府承擔該四個星期額外產假薪酬的開支。

11. 為確保適時發放產假薪酬⁶及令行政簡便，我們建議規定僱主先按照其一向支付 10 個星期產假薪酬的方法，在正常糧期向僱員先支付額外增加的四個星期產假薪酬。如僱主能提交相關證明（例如付款證明），政府承擔的款項會以報銷形式向僱主發還。

(iv) 額外增加的四個星期產假薪酬應以每名僱員 36,822 元為上限

12. 基於女性僱員的工資額幅度甚廣，以及為確保公帑使用得宜，政府承擔的款項應以涵蓋大多數僱員為目標，而非用於發還予個別薪酬特別高的僱員。為此我們建議，政府就合資格女性僱員每次分娩而發還額外四個星期（即第 11 個至第 14 個星期）產假薪酬的金額，會以每名僱員 36,822 元⁷為上限（上限會不時作出調整）。此上限相等於一個月薪 50,000 元的僱員在四個星期內可得的五分之四薪酬。月薪在 50,000 元或以下的僱員，佔全港女性僱員人數約 95%⁸。

建議(b)：技術性修訂

(i) 將流產的定義由懷孕 28 個星期內更新為懷孕 24 個星期內

13. 根據《僱傭條例》，「流產」是指「在懷孕 28 個星期內排出不能於產後存活的成孕物體」。女性僱員在懷孕 28 個星期或以後產下死胎可有權獲得產假，若流產則有權獲得疾病津貼。隨著醫學發展，近年有僱員在懷孕不足 28 個星期誕下不能存活的嬰兒時獲發「產假證明書」，因其醫生認為該次屬產下死胎而非流產。由此引致僱主及僱員感到混亂。

⁶ 根據《僱傭條例》，僱主須在正常糧期向僱員支付產假薪酬。僱主不讓僱員放產假，或不支付產假薪酬給合資格僱員，可被檢控，一經定罪，最高可被罰款五萬元。

⁷ 以每月工資為五萬元，根據《僱傭條例》計算額外四個星期的產假薪酬為：
[(50,000 x 12 月 / 365 日) x 28 日 x 4/5 = \$36,822]

⁸ 根據政府統計處在 2016 年就收入及工時按年統計之調查，女性僱員在 2016 年 5 月至 6 月每月工資的第 95 個百分位數為 \$51,200。

14. 根據食物及衛生局之意見，個別主診醫生固然可就產下死胎發出證明文件，然而按照香港婦產科學院發出的專業指引，死胎即出生時無生命跡象的嬰兒，其妊娠期達 24 個星期或以上，或如妊娠期未能確定，重量超過 500 克的嬰兒。我們亦知悉，《侵害人身罪條例》（第 212 章）亦以孕婦懷孕 24 個星期為分界線，讓醫生在不同情況下可合法為其終止妊娠。因此，我們認為有需要以 24 個星期作為《僱傭條例》下流產及產下死胎的分界線，此讓最新之醫學定義以及其他法例所採用之做法取得一致。

15. 將《僱傭條例》中「流產」的定義由「懷孕 28 個星期內」更新為「懷孕 24 個星期內」，會讓懷孕 24 個星期或以後產下不能存活嬰兒的女性僱員，在符合其他所需條件的情況下有權獲得產假。現時女性僱員如在懷孕 24 個星期至 28 個星期出現類似懷孕終止的情況，按規定只能放取病假。

(ii) 如接受產前檢查的僱員能提供醫生證明書以外之相關證明文件，以證明其曾接受有關檢查，便可有權獲得疾病津貼

16. 根據《僱傭條例》，女性僱員如接受產前檢查而缺勤，如能出示《僱傭條例》下所訂明適當的醫生證明書⁹，可有權獲得疾病津貼。這項規定在 1980 年制定，原意是令接受產前檢查的女性僱員可有權獲得疾病津貼（如她們符合享有疾病津貼的資格¹⁰），且同時免除該類“病假日”須為不少於連續四天才可獲得疾病津貼的規定。

17. 近年不時有女性僱員在產前檢查後只獲發「到診證明書」（俗稱「到診紙」）而非「醫生證明書」的情況。到診證明書可證明某人士曾於某日接受身體檢查，但並非可讓僱員有權獲得疾病津貼的醫生證明書。此外，在某些情況下，女性僱員的產前檢查是由助產士或護士進行，而他們的職能只容許他們發出到診證明

⁹ 按照《僱傭條例》，享有疾病津貼所須適當的醫生證明書，須由註冊醫生或註冊中醫簽發，該證明書須指明某日是病假日而僱員在該日因疾病或損傷而不適宜工作。

¹⁰ 在僱員符合資格享有疾病津貼前，須已累積足夠的有薪病假。僱員按連續性合約受僱，便可累積有薪病假。在最初受僱的 12 個月內每服務滿一個月，僱員可累積兩天有薪病假；之後每服務滿一個月可累積四天。有薪病假可在整個受僱期間持續累積，但在任何時間不得超過 120 天。

書而非醫生證明書。

18. 為確保對於女性僱員進行產前檢查的有關條文的原有目的能妥善地執行，以及移除醫學界因不同的處理方式而引致的不確定情況，我們建議就《僱傭條例》的相關條文作出技術性修訂，以清楚表明：由醫學界或中醫界的指定及受專業訓練人員（或在其監督下）所發出之到診證明書，可被接納為有效的證明文件，以證明懷孕中的僱員因接受產前檢查而缺勤的任何日子會被視為病假日，以致讓合資格的僱員有權獲得《僱傭條例》下的疾病津貼。

成本影響評估

19. 參考 2016 年的情況，我們就增加法定產假福利的建議帶來的成本影響進行了粗略評估。若政府就每宗懷孕個案承擔上限為 36,822 元，每年的額外成本約為 4.79 億元。

勞工顧問委員會的意見

20. 勞工處於 2018 年 11 月 30 日向勞工顧問委員會（勞顧會）匯報法定產假的檢討結果及徵詢意見。勞顧會勞資雙方委員代表整體上均支持將法定產假由十個星期增加至 14 個星期的建議，惟僱員代表對於額外增加的四個星期產假薪酬需要設上限的建議存有保留。勞顧會亦支持上述兩項技術性修訂的建議，以及同意除上述政府建議的方案外，《僱傭條例》下與生育保障條文有關的其他安排應維持不變。

推行時間表

21. 要落實這個對於現行產假制度帶來重大改變的方案，我們須對《僱傭條例》作出修訂；並需建立一套新機制，以在勞工處一個專責辦事處的支援下，向僱主發還款項。政府會展開相關賦權法例的草擬工作，以期在 2019 年年底將有關法案提交立法會審議。

徵詢意見

22. 請委員就上述第 3 段改善法定產假的建議提供意見。視乎委員的意見，我們會尋求立法會核准所需的撥款。

勞工及福利局
勞工處
2018 年 12 月

其他地方的法定產假及產假薪酬

經濟體系	產假日數	產假薪酬
新加坡	16 星期 (如僱員所生子女為新加坡公民 ¹)	<ul style="list-style-type: none"> 全薪 <u>第一名及第二名子女</u>： 僱主負責支付僱員全期產假的薪金。政府會發還最後八星期的薪金，上限為每四星期 10,000 新加坡元 (59,978 港元) <u>第三名及其後的子女</u>： 政府會發還全期 16 星期產假薪酬，上限為每四星期 10,000 新加坡元 (59,978 港元)
韓國	90 日 (12.9 星期)	<ul style="list-style-type: none"> 全薪 首 60 日 (8.6 星期)：僱主負責支付 餘下 30 日 (4.3 星期)：僱傭保險基金負責支付 90 日產假薪酬上限為 405 萬韓元，即每月上限為 135 萬韓元 (9,045 港元) 如款額上限低於僱員的實際收入，僱主必須補足有關差額
台灣	8 星期	<ul style="list-style-type: none"> 全薪 如為僱主服務少於六個月，產假為半薪 由僱主支付
日本	14 星期	<ul style="list-style-type: none"> 沒有法定產假薪酬 根據僱員健康保險制度，通常約為月薪的三分之二

¹ 如子女並非新加坡公民，則僱員可享有 12 個星期的產假。

經濟體系	產假日數	產假薪酬
內地	14 星期	<ul style="list-style-type: none"> • 全薪 • 如有參與保險計劃由保險計劃承擔，否則由僱主支付
英國	52 星期 (只有生產後的首兩星期為強制性)	<ul style="list-style-type: none"> • 首六星期：按僱員每星期平均收入的 90% 計算 • 緊接的 33 星期：按標準金額每星期 140.98 英磅 (1,570 港元) 或以每星期收入的 90% 計算，以較低者為準 • 最後的 13 星期：無薪 • 僱主可向國民保險申領發還款項
加拿大	17 星期	<ul style="list-style-type: none"> • 首 15 星期：每星期薪酬金額相等於僱員可投保收入的 55%，上限為每星期 547 加拿大元 (3,329 港元) • 餘下的兩星期：無薪 • 由就業保險計劃支付
美國	12 星期	<ul style="list-style-type: none"> • 無薪

資料來源：勞工處在 2018 年 3 月於互聯網上搜集而來