

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)968/19-20(06)號文件

檔 號：CB2/PL/MP

人力事務委員會

立法會秘書處為 2020 年 5 月 19 日會議
擬備的最新背景資料簡介

標準工時

目的

本文件綜述自第五屆立法會以來，委員在人力事務委員會("事務委員會")及轄下的研究標準工時相關事宜小組委員會就標準工時的課題曾提出的主要關注事宜及意見。

背景

2. 前任行政長官在 2010-2011 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。勞工處負責進行有關工作，並已於 2012 年 11 月下旬發表標準工時政策研究報告。
3. 政府在 2013 年 4 月宣布成立標準工時委員會("標時委員會")，負責跟進政府有關標準工時的政策研究、促進市民了解此課題及相關的議題，並就處理本港工時情況向行政長官提供意見，包括是否需要推行法定標準工時制度或其他制度。
4. 據政府當局所述，標時委員會自成立以來已完成多項工作，包括全港的工時統計調查、在 2014 年進行的第一階段諮詢，以及在 2016 年 4 至 6 月就工時政策方向進行為期 3 個月的公眾諮詢("第二階段諮詢")。標時委員會於 2017 年 1 月提交其報告，而政府已於 2017 年 6 月通過有關報告。

委員過往所作的討論

對立法規定標準工時的關注

5. 部分委員強烈認為，政府當局的工作重點應是以立法形式解決工時過長的現象。部分委員明瞭當局將要處理多項複雜而困難、與推行工時政策相關的問題，包括政策設計和所涉及的範圍，並認為當局應考慮分階段設立標準工時制度。

6. 然而，部分委員指出，與推行法定最低工資相比，僱主對在本港推行標準工時有更強烈的保留。除薪酬開支或會有所增加外，僱主特別關注到，倘若設定了工時限制，便有必要維持充足人手以應付緊急及重要的工作，並要在這方面作出彈性處理。這些委員認為，政府當局應在推展此事前，充分回應僱主的關注及詳細討論相關事宜。

7. 部分委員促請政府當局考慮修訂《僱傭條例》(第 57 章)，以便把合約工作時數及超時工資率，明確地在僱傭合約中列明。這些委員指出，大部分僱主均反對實施劃一工時標準，並認為因應不同行業或職業的性質和需要，現時已各有不同的工時安排。

8. 政府當局向委員保證，當局已注意到工時制度的複雜性，當中涉及一系列複雜議題，並會對整體就業市場、人力需求、僱傭關係、工作文化、家庭生活、僱員工作健康、營商環境、經濟發展和企業競爭力等不同層面帶來廣泛和深遠影響。政府當局完全認同在決定未來路向前，有必要深入研究標準工時的課題。標時委員會在商議有關的政策方向時，會詳盡和客觀地研究及討論不同的關注事項。

標時委員會的工作

9. 部分委員認為標時委員會無須就日後的工時政策方向進行第二階段諮詢。有關諮詢反而應就如何為標準工時立法，包括每周工作時數及超時工資率收集意見。這些委員亦質疑標時委員會探討中的"大框"¹對於解決工時過長的情況是否具成效，尤其是那些對僱主所提出的聘用條款及條件沒有議價能力的僱員。

¹ 標時委員會就工時政策方向歸納出數項原則及建議，包括(a)原則上同意探討以立法方式規定以書面僱傭合約訂明一般僱員的工時安排(即標時委員會所指的"大框")及(b)在"大框"的基礎上，探討是否需要其他適當措施，進一步保障一些工資較低、技術較低及議價能力較低的基層僱員(即標時委員會所指的"小框")。

10. 據政府當局所述，《僱傭條例》沒有規定僱主和僱員必須簽訂書面僱傭合約和訂明僱員的工時安排。"大框"透過規定一般僱主及僱員必須簽訂書面僱傭合約，清楚訂明與工時有關的條款(例如工作時數、超時工作安排及超時工作補償方法等)，屬向前踏出的一步。標時委員會認為，"大框"有助保障僱員免於與僱主訂立不合理的聘用條款及條件。

11. 部分委員支持標時委員會在"大框"的基礎上探討"小框"²。鑒於標準工時這個課題備受爭議，他們認為處理工時問題較為合適的第一步，是規定僱主及僱員簽訂書面僱傭合約，當中清楚訂明與工時及超時工資率有關的條款，以進一步保障一些工資較低、技術較低及議價能力較低的基層僱員。這些委員認為，政府當局應在推展此事之前，充分回應僱主的關注及詳細討論相關事宜。

12. 對於勞工顧問委員會的6名僱員代表(同時為標時委員會的當然成員)在2015年11月27日的標時委員會會議中退席離場，且不再參與標時委員會的工作，部分委員深表關注。這些委員與這批僱員代表同樣關注到，標時委員會採用"大框"方式是違反協議，不肯按2015年3月18日標時委員會會議上所商定，在為僱員工時立法的基礎上進行日後的討論。委員關注到政府當局在僱員代表缺席標時委員會的情況下，如何推展制訂工時政策的課題。

13. 在2017年1月23日的事務委員會政策簡報會及會議上，委員獲告知，標時委員會除了檢視從兩輪廣泛公眾諮詢所收集的相關資料，亦已考慮勞工界向行政長官提交的《標準工時立法諮詢報告》。委員察悉，標時委員會已於2017年1月27日向政府提交報告，提出工時政策方向的建議。

標時委員會的建議

14. 委員關注到，政府當局將如何推行標時委員會就工時政策方向提出的建議。政府當局於2017年6月的會議上向事務委員會簡介有關的工時政策框架及建議措施。事務委員會亦在會上聽取團體代表的意見。

15. 委員察悉，標時委員會提出的建議之一，是以立法方式規定僱主須與工資較低的基層僱員訂立書面僱傭合約，當中須

² 見上文註1。

包括工時及超時工作補償安排的條款。標時委員會讓政府決定工資較低基層僱員的定義。委員獲告知，政府當局全面接納標時委員會的建議，並提出將工資較低基層僱員的工資線定為每月工資 11,000 元，以及就超時工作可獲不少於協議工資率的超時工作補償，或相應的補假作償。

16. 對於政府當局建議立法規定須與工資較低的基層僱員訂立書面僱傭合約，當中訂明工時及超時工作補償條款，委員就此意見分歧。部分委員對於政府當局決定不為標準工時立法表示極度不滿及失望。他們認為政府當局的建議不能解決工時長的問題，以及各行各業僱員普遍須面對的無償超時工作的情況。此外，若把工資線定為每月工資 11,000 元，政府當局的建議可涵蓋的僱員數目實在太少。這些委員強烈認為有必要為標準工時立法(工時標準為每星期 44 小時，超時工資率為 1:1.5)，以保障僱員權利。

17. 然而，部分其他委員則認為政府當局的建議為本港的工時政策踏出實際的一步，既適當考慮到企業的負擔能力，亦顧及到有需要保障基層僱員的權利。這些委員強調，他們反對"一刀切"地規管工時或為標準工時立法，因為他們認為此舉會削弱企業(尤其是中小型企業)在營運上的靈活性及加重其人力成本。

行業性工時指引

18. 在 2018 年 6 月的會議上，政府當局向事務委員會簡報就工時政策的未來路向。多位議員對於政府的下述決定表示失望：不推行標時委員會所提議，就合約工時和強制超時工作補償提出的兩項立法建議，而只是制訂 11 份行業性工時指引("工時指引")，供僱主參考。這些委員質疑，工時指引沒有約束力，是否能有效解決勞工界對工時長及超時工作補償安排的關注。委員亦關注到，制訂工時指引會把工時長的情況正規化，以致無需要再為標準工時立法。這些委員再次籲請當局為標準工時立法。

19. 然而，部分其他委員則歡迎當局制訂工時指引，並強烈認為，鑒於工作類別多元化，因此難以在各行各業"一刀切"引入標準工時。為了令工時安排有彈性，這些委員籲請政府當局在制訂工時指引時全面諮詢相關業界的持份者。

20. 委員獲告知，在合約工時和強制超時工作補償兩項立法建議缺乏廣泛支持的情況下，政府當局決定先着力制訂工時

指引。按標時委員會所建議，政府當局會透過勞工處現有的行業性三方小組³，邀請 11 個行業的持份者參與就制訂工時指引的討論，當中包括建議的工時標準、超時工作補償方法，以及良好的工時管理措施。11 個指定行業中的選定職業，大部分屬基層類別，工時相對較長，有關的僱員在與僱主商議僱傭條款及工作條件時，議價能力不高。工時指引將會成為僱主可據以遵循的有用參考，以改善工時安排。

21. 委員關注到現有的行業性三方小組的勞僱代表比例不平均，令各方難以就制訂工時指引一事上達成共識。至於政府當局會否考慮檢討三方小組的成員組合，當局告知委員，三方小組由僱主、僱員及政府代表組成，是就各項解決行業性勞工關係問題的措施/政策進行深入討論的平台。三方小組一直運作暢順，令各方能就重要的僱傭議題達成共識。

就工時政策的檢討

22. 部分委員關注到當局有何時間表，就工時政策及工時指引的成效進行檢討。政府當局表示，會委託顧問公司在 2019 年上半年進行新一輪工時狀況住戶統計調查，從而在 2020 年年中行業性工時指引全面實施前掌握工時狀況，以便日後評估指引的成效。政府當局向委員保證，在工時指引全面推出 3 年後，會評估指引的成效，並進一步探討改善工時政策的可行方案。

23. 政府當局將於 2019 年 5 月 19 日的會議上，向事務委員會簡報就制訂行業性工時指引的最新發展。

相關文件

24. 相關文件已在立法會網站登載，詳情請參閱**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 2

2020 年 5 月 15 日

³ 為推廣行業層面的三方對話及合作，勞工處現時成立了 9 個由僱主、僱員及政府代表組成的行業性三方小組(涵蓋飲食、建造、戲院、物流、物業管理、印刷、酒店及旅遊、水泥及混凝土和零售業)。兩個新的三方小組將會成立，為工時普遍較長的清潔服務業和安老院舍業制訂指引。

標準工時相關文件

委員會	會議日期	文件
研究標準工時相關事宜小組委員會	2016年2月1日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
	2016年3月15日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
	2016年5月16日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
		報告 (立法會 CB(2)1657/15-16 號文件)
人事編制小組委員會	2016年6月6日 (議程第 6 項)	議程 會議紀要
	2016年6月8日 (議程第 1 項)	議程 會議紀要
財務委員會	2016年7月8日 (議程第 3 項)	議程 會議紀要
	2016年7月11日 (議程第 3 項)	議程 會議紀要
人力事務委員會	2011年12月15日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
	2012年12月18日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
	2013年7月31日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
	2014年5月20日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2015年3月17日 (議程第V項)	議程 會議紀要
	2015年12月15日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2017年1月23日 (議程第III項)	議程 會議紀要
	2017年6月20日 (議程第V項)	議程 會議紀要
	2018年6月19日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2019年11月8日 (議程第I項)	議程 會議紀要
立法會會議	2010年6月23日	"立法規定'標準工時'"議案
	2010年12月1日	會議過程正式紀錄(質詢3)
	2012年2月15日	"人力事務委員會訪問團研究南韓實施標準工時的經驗的報告"議案
	2012年10月17日	"立法規管工時"議案
	2015年6月3日	"立法制訂標準工時"議案

委員會	會議日期	文件
	2017年5月31日	會議過程正式紀錄 (質詢 5)
	2019年5月29日	會議過程正式紀錄 (質詢 1)

立法會秘書處
議會事務部 2
2020年5月15日