

研究簡報

2018 – 2019

第 2 期



立法會秘書處
資料研究組

香港在職母親面對的機遇和挑戰

2019 年 7 月

1997-2018 年間，香港的整體工作人口累計增加了 567 000 人，當中高達九成是女性，帶動她們在整體工作人口的比例由 37% 躍升至 45%。新增女性勞動力填補了年長男性勞動力於陸續退休後，導致的人力資源缺口，對本地經濟的貢獻與日俱增。

雖然 25-54 歲的壯齡婦女勞動參與率在過去 21 年間由 59.7% 躍升至 72.7%，仍有約 458 000 名婦女現時並沒有從事經濟活動。若能鼓勵她們工作，不單可紓緩未來人力供應減少的壓力，亦有助改善基層家庭生計及促進社會流動。

25-39 歲的較年輕母親的勞動參與率，在 2007-2018 年間倒退，部分由於幼兒照顧服務嚴重不足及服務未能滿足用家要求。海外經驗顯示，加強幼兒照顧服務是“提升女性就業”的其中一個最有效方法。在 2019-2020 年度的財政預算案中，香港政府雖已提出多項措施增加幼兒照顧服務供應，但卻面對土地短缺的限制。

職場安排有欠彈性，亦窒礙母親就業。至少 5 萬名 30-59 歲的家庭主婦表示，如有切合彈性工時等條件的“合適工作”出現，她們願意投身職場。此外，她們亦須面對職場上的隱性家庭崗位歧視，導致不時出現“母職懲罰”的僱員投訴。

有關婦女就業和幼兒照顧服務的議題，屬人力事務委員會及福利事務委員會的政策範疇。

1. 引言

1.1 婦女在香港的經濟貢獻與日俱增。撇除外籍家庭傭工（“外傭”）後，本地女性工作人口在 1997-2018 年間累增 515 000 人至 166 萬人，增幅高達 45%。¹ 與此相反，男性工作人口增長疲弱，增幅只有 3%。² 若非該等額外婦女勞動力，本地經濟發展遠較現時遜色。有鑒現時本地女性的勞動人口參與率³ 僅為 50.8%，不單遠低於本地男性的 68.5%，亦遠遜多個先進經濟體婦女相應數字的最低 58% 水平，顯示本港婦女就業在未來仍有進一步增長的潛力。⁴

¹ 本研究簡報的所有人力資源統計數字，全不包括外傭。政府統計處應資料研究組的委託，編製部分未曾公開發布的統計數字。本文交互使用“工作人口”及“勞動人口”兩個用詞，同為就業人數和失業人數的總和。

² 1997-2018 年期間，本地男性工作人口只增加 52 000 人至 200 萬人，增幅為 3%。

³ 勞動人口參與率指各個年齡及性別組別的人口中，正在就業或求職的人口比例。

⁴ 以 2017 年為例，澳洲的整體女性勞動人口參與率為 59.8%，加拿大為 61.5%，新西蘭為 65.4%，而瑞典則為 70.2%。請參閱 Organisation for Economic Co-operation and Development (2019)。

1.2 然而，社會不斷有意見關注到，在職母親獲得的政策支援不足，窒礙了本地婦女就業。⁵ 本研究簡報探討相關議題，首先概述香港整體工作人口結構的近年變化，然後集中分析介乎 25-54 歲壯齡在職婦女特徵，繼而扼述在職母親數量增加可為香港帶來的社會裨益，以及她們面對的職場障礙。

2. 香港勞動人口結構的變化

2.1 1997-2018 年間，香港的勞動人口累增 567 000 人至 366 萬人，增幅為 18%。不過，受到整體人口的三大結構性變化的影響，勞動人口的組合成分亦顯著變更。**首先**，本地人口中的女性比例日益上升，因為經單程通行證("單程證")計劃由內地來港的新移民中，女性於過去 20 年間皆遠多於男性。⁶ 反映性別平衡的變化，本地人口的性別比率(即相對每千名女性的男性數目)，在 1996-2017 年間由 1 048 下跌 12%至 921。**其次**，男性於戰後一直是本港的主要勞動力來源，但難敵老化，逐漸退休。**再者**，香港生育率嚴重低企，導致土生土長的年青人數目，不足以填補長者退休後的人力資源缺口。⁷

2.2 在過去 21 年，本地勞動人口因而出現了下列結構性轉變(圖 1)：

(a) **工作人口老化**：1997-2018 年間，55 歲及以上的較年長就業人士比例，由 8%幾近增加兩倍至 23%。不過，15-39 歲的較年輕就業人士相應比例，則由 60%大幅下滑至 42%。⁸ 全港工作人口的年齡中位數，因而由 1997 年的 36 歲顯著上揚至 2018 年的 43 歲，升幅高達 19%；

(b) **兩性的勞動人口參與率趨勢背道而馳**：同期間，女性勞動人口參與率由 45.1%穩步升至 50.8%，抵銷了男性在退休潮下由 75.1%顯著下滑至 68.5%的相應跌幅；

⁵ Hong Kong Council of Social Services (2015)及 University of Hong Kong (2018)。

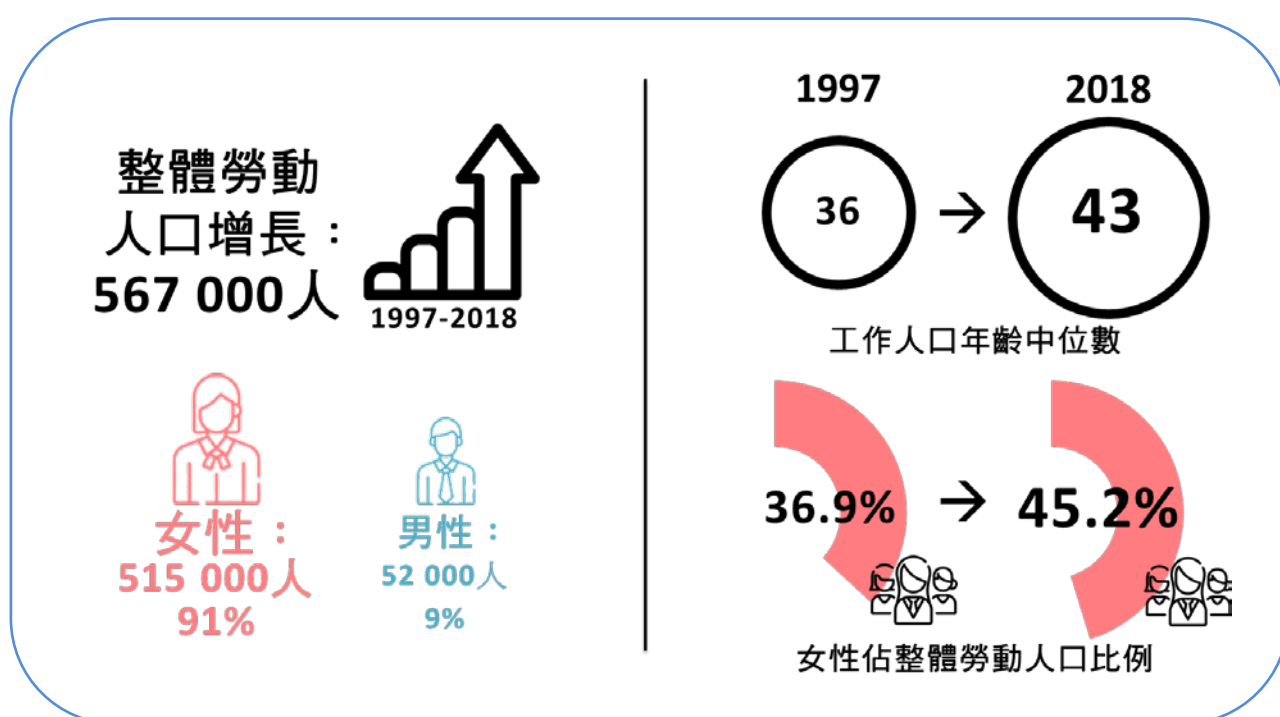
⁶ 1997 年年中至 2018 年年底間，共有 103 萬名單程證持有人來港，當中 67%為女性。請參閱 GovHK (2019a)。

⁷ 根據 2017 年的全球排名，香港的整體生育率(即每千名女性的活產嬰兒數目)為 1 125 名，排名尾三，僅稍高於南韓(1 052)及波多黎各(1 101)。請參閱 World Bank (2019)。

⁸ 有關較年長人士就業的專題分析，詳見 2018 年 7 月發表的資料摘要。請參閱 Legislative Council Secretariat (2018)。

- (c) **新增勞動人口九成源自女性**：在上述 1997-2018 年間新增的 567 000 名勞動人口中，絕大部分為女性，高佔 91%。而男性則僅佔 9%；及
- (d) **女性在整體勞動人口的比例亦飆升**：本地女性在 1997 年只佔整體勞動人口 36.9%，但相應比例在 2018 年已顯著上升至 45.2%，增幅高達 8.4 個百分點，顯示女性在本地人力供應與日俱增的重要性。

圖 1 —— 1997-2018 年間的香港勞動人口組成分變化



數據來源：Census and Statistics Department。

2.3 上述趨勢對本港的中長期人力資源供應，有深遠影響。根據政府剛在 2019 年 5 月公布的"2027 年人力資源推算"，預計(a)55 歲及以上的較年長僱員比例，將在 2027 年進一步升至 24%；(b)受到男性工作人口進一步縮減的影響，整體工作人口在 2022-2027 年期間將減少 100 700 人，減幅為 3%；及(c)女性工作人口的比例，在 2027 年將升至 47.2%。另一方面，人力資源需求卻會隨着本地經濟持續增長而進一步增加，此消彼長下，預計 2027 年出現的人力短缺，數目將多達 17 萬人，為整體人力需求的 5%。⁹

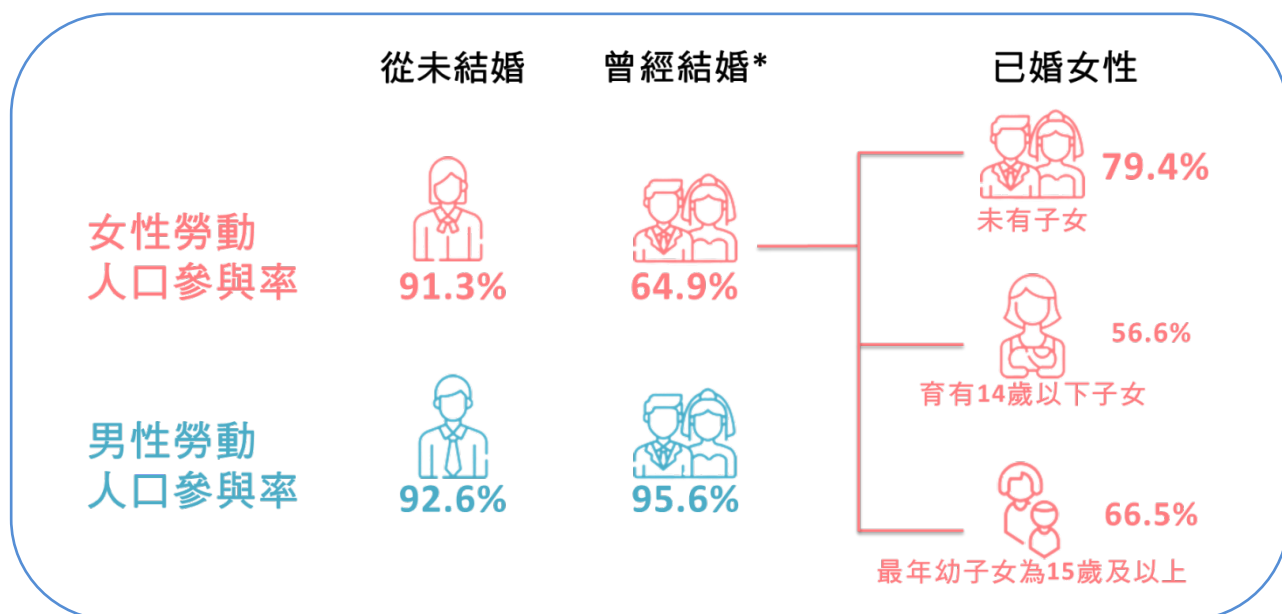
⁹ Labour and Welfare Bureau (2019a)。

3. 本港在職壯齡女性的社會經濟特徵

3.1 按照全球勞動力研究的做法，本文聚焦 25-54 歲的壯齡女性，研究她們的工作選擇。由於不少 15-24 歲的年青人仍然在學，而 55 歲及以上的中高齡人士則陸續退休，剔除這兩個年齡組別人士，可排除相關影響。根據政府統計處("統計處")為 2018 年編製的統計數字，本港現時共有 167 萬名壯齡女性。

3.2 相對於男性，壯齡婦女明顯呈現較為反覆的就業傾向，主要受生育影響。現時從未結婚的壯齡女性勞動人口參與率平均為 91.3%，但相關比率在婚後卻而仍未有子女時跌至 79.4%，並在她們育有 0-14 歲子女時進一步顯著下跌至 56.6%。¹⁰ 不過，當她們最年幼子女年滿 15 歲後，身為人母的勞動人口參與率又會強勁反彈至 66.5%(圖 2)。

圖 2 —— 25-54 歲女性：2018 年按婚姻狀況及子女年齡劃分的勞動人口參與率



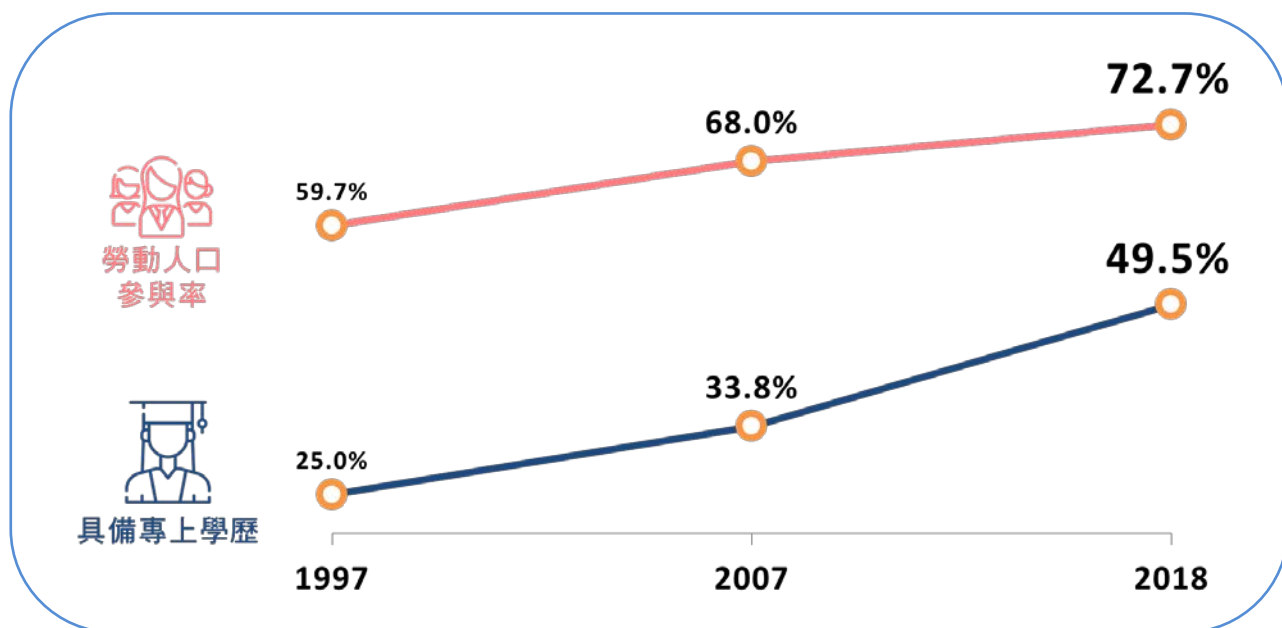
註：(*) 包括已婚、喪偶、離婚及分居。
數據來源：Census and Statistics Department。

¹⁰ 本節統計數字，主要由統計處應資料研究組的委託編製。母親相關的人力數據，相關婦女須符合三條件，即(a)曾經結婚；(b)是住戶中的戶主或其配偶；及(c)正與子女同住。

3.3 1997-2018 年間，本港壯齡女性在職人口躍增 326 000 人至 122 萬人，增幅為 37%，而其勞動人口參與率亦由 59.7% 上揚至 72.7%(圖 3)。¹¹ 大體而言，更多婦女投身工作，可歸因於下列的本地社會經濟因素或現象：

- (a) **教育程度提高**：由於本地教育機會迅速普及，具備專上學歷的本地在職壯齡女性比例，在 1997-2018 年間由 25% 倍增至 49%。教育程度較高的婦女一般從事較高技術及薪酬較優厚的工作，增加了她們退出勞動市場的機會成本；¹²
- (b) **外傭人數增加**：香港的外傭人數在 20 年間倍增，上升 116% 至 2017 年的 369 700 人。外傭可幫助已婚婦女分擔家務，令後者可投身勞動市場。¹³ 反映這個發展趨勢，25-54 歲母親若與外傭同住，其勞動人口參與率於 2018 年高達 77.4% 水平，遠高於沒有外傭家庭的 55.5% 相應比率；

圖 3 —— 25-54 歲女性：1997-2018 年間的勞動人口參與率及具備專上學歷的比例



數據來源：Census and Statistics Department。

¹¹ 與此相反，本地 25-54 歲男性的勞動人口參與率，於過去 21 年由 97.0% 下跌至 94.5%。

¹² Office of the Government Economist (2018a)。

¹³ Legislative Council Secretariat (2017)。

- (c) **生育率下降**：本地女性傾向遲婚和延後生育，結婚年齡中位數因而於過去 20 年由 27 歲延至 31 歲，首次生育的年齡亦由 29 歲延至 32 歲。加上市民傾向減少育兒數目，本地生育率在 2018 年跌至每千名女性只有 1 072 名嬰兒，屬全球最低之列。¹⁴諷刺地，這反令沒有子女的已婚女性更易投身工作。

儘管如此，香港的生育率與女性就業率呈反向關係，部分由於本港滯後的"家庭友善僱傭措施"，這是值得注意的。以經濟合作及發展組織("經合組織")為例，多個成員國政府推行多項政策，支援母親在生育後繼續留在職場工作，當中包括(i)較長產假，平均為 18 周；(ii)彈性育兒假期，平均為 37 周，以便母親照顧幼兒；(iii)母親享有法定權利，向僱主要求安排兼職工作或彈性工時；及(iv)提供較多的幼兒照顧服務。¹⁵因此，這些先進地方的生育率及勞動人口參與率皆可維持於較高水平。以英國為例，當地 25-54 歲女性的勞動人口參與率於 2017 年高達 81.0%，生育率則為 1 790 名嬰兒，兩者皆明顯優於香港的相應數字(最近期為 72.7%和 1 072)；

- (d) **填補壯齡男性在職人口減少而出現的空缺**：有別女性情況，由於上文提及的人口老化及新移民因素，本地 25-54 歲男性勞動人口在 1997-2018 年期間累減 174 000 人，減幅高達 12%。部份該等職位空缺，無可避免地須由女性填補；及
- (e) **經濟持續復甦有助創造更多職位**：需求方面，本地經濟在經歷 1997 年亞洲金融危機及 2008 年全球金融危機後，持續復甦。過去 21 年合計，本地生產總值累計實質增長 96%，創造逾 700 000 個新職位，有利吸納女性就業。¹⁶

3.4 1997-2018 年間，本地 25-54 歲在職女性呈現下列特徵。按**職業類別**分析，她們從事管理和專業類別工作的比例，由 29%顯著上升至 46%，這與她們現時半數具備專上學歷相關。按**工作時間**分析，在職壯齡女性中，兼職人士的比例在 21 年間由 5%幾乎倍增至 9%，高於同齡整體工作人口的相應比率。¹⁷按**就業收入**分析，25-54 歲女性的每月收入中位數在 21 年間上升 80%至 2018 年的 18,000 港元，與整體工作人口的

¹⁴ 1997-2018 年間，25-54 歲曾經結婚的女性中，與子女同住的比例由 81%跌至 75%。

¹⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development (2017a and 2017b)。

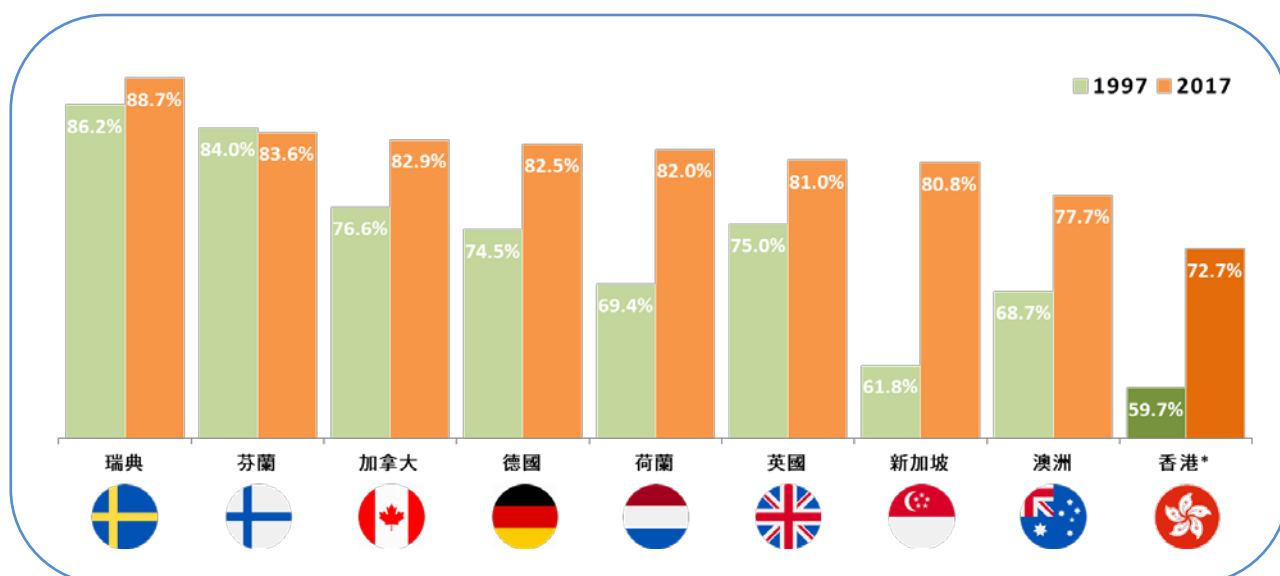
¹⁶ 新增職位包括外傭職位。

¹⁷ 兼職指每周自願工作少於 35 小時的人士。男女性合計的整體壯齡工作人口中，兼職人士比例在 1997-2018 年間由 2.4%升至 5.7%。

80%相應收入增幅相同。這顯示即使不少女性因育兒關係而須離開職場一段時間，她們的生產力與整體工作人口大體相若。

3.5 儘管香港 25-54 歲女性的勞動人口參與率在過去 20 年躍升，但它仍遠遠落後經合組織的多個先進地方，當中包括英國的 81.0%、德國的 82.5%、加拿大的 82.9%、芬蘭的 83.6%和瑞典的 88.7%(圖 4)。這大體由於這些地方推行可兼顧家庭和較具彈性的職場政策，讓婦女可在工作與生活取得適當平衡。¹⁸

圖 4 —— 1997-2017 年間*選定先進地方的 25-54 歲女性勞動人口參與率



註：(*) 香港的數據為 1997-2018 年。

數據來源：Census and Statistics Department 及 Organisation for Economic Co-operation and Development。

4. 在職母親人口增加可望帶來的社會裨益

4.1 香港仍有不少壯齡女性沒有投身工作，2018 年的人數多達 458 000 人，當中九成曾經結婚，五分之四是母親。雖然部分家庭主婦自願選擇離開職場，以便全時間照顧子女，但亦有部分女性由於要料理家務，因而勉強放棄工作。事實上，在 25-54 歲非從事經濟活動的女性中，多達 81%表示"打理家務"是導致她們不就業的原因，繼後的是"患病"(5%)及"進修"(2%)。¹⁹ 根據香港大學("港大")為政府人口政策而

¹⁸ 在經合組織的成員國，父母在職場享有較大工作彈性，以便照顧子女及平衡生活。逾 60%僱員可在工作日請假 1-2 小時處理個人或家庭事務，而 87%企業為僱員提供某種形式的彈性工時安排(如兼職、每天彈性上下班時間和在家工作)。請參閱 Organisation for Economic Co-operation and Development (2016a 及 2017b)。

¹⁹ 本節的統計數字，主要由統計處為資料研究組編製。

進行的另一項公眾參與活動研究，有關女性就業課題共接獲 1 727 項意見中，當中"幼兒照顧服務"是最受關注的範疇，佔所有意見的 50%。其次是"家庭友善的工作環境"，所佔比例為 28%。²⁰

4.2 社會上有強烈倡議，認為應該推動更多支援政策，令有意工作的非在職母親可重投工作。大體而言，更多已婚婦女重投職場，可為社會帶來以下裨益：

- (a) **紓緩當前的人手短缺**：如上文所述，香港整體勞動人口將於 2022 年開始縮減，並於 2040 年累計減少 200 000 人，在 20 年間的減幅高達 5%。²¹ 加上前述香港於 2027 年的推算人力短缺數目高達 17 萬人，鼓勵更多非在職女性投身工作，可望紓緩人手短缺的壓力；
- (b) **改善基層家庭生計**：家庭收入多寡，主要取決於住戶的工作成員數目。全港合計，單職核心家庭的每月住戶收入中位數，於 2018 年為 25,000 港元。雙職核心家庭方面，其相應月入可增加逾倍至 54,400 港元。

具體分析基層家庭狀況，該等家庭的母親勞動人口參與率偏低，部分或因家中沒有外傭及居所附近沒有可負擔的託兒服務。2018 年，收入最低四分一組別住戶的壯齡母親的平均勞動人口參與率僅為 36.9%，而收入第二四分一組別住戶的相應比率為 45.6%，兩者皆遠低於第三四分一組別的 63.1%及最高四分一組別的 74.4%(圖 5)。由於"就業是脫貧的最佳途徑"，鼓勵低收入家庭的母親工作，有助部分家庭攀升社會階梯；²² 及

²⁰ University of Hong Kong (2014)。

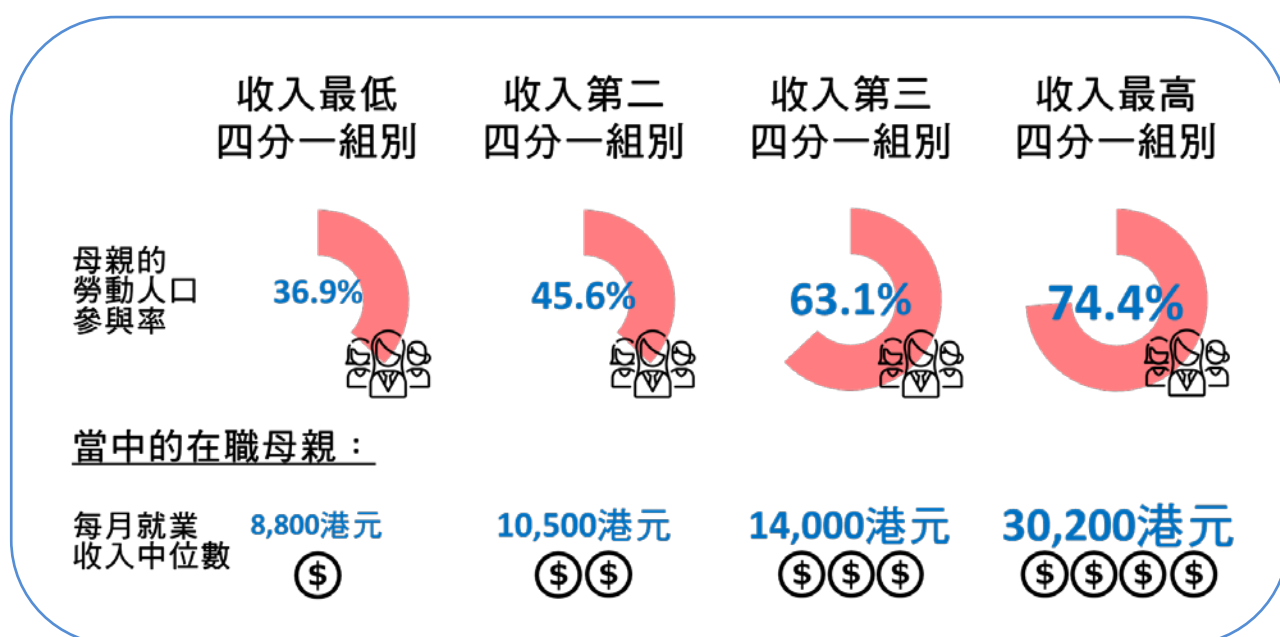
²¹ Census and Statistics Department (2017)及 Labour and Welfare Bureau (2019a)。

²² GovHK (2018)。

(c) **降低兒童貧窮率及促進社會流動**：兒童若長期陷於貧窮，很可能導致呆滯的跨代社會流動。即使計及恆常現金援助，2017年本港18歲以下的兒童貧窮率仍處於17.5%，連續9年超出17%的水平。²³ 政府曾指出“有兒童的貧窮住戶大多只有一名就業成員”。統計處的更詳細統計數字顯示，該等貧窮家庭的唯一賺取收入成員，逾七成是男性。此外，在該等與兒童同住的貧窮家庭中，母親的勞動人口參與率只有26.9%。²⁴ 本地關注團體多年來不時指出，不少基層母親均願意就業，以改善家庭福祉。不過，由於下文提及的障礙，未能成事。²⁵

海外經驗亦顯示，母親就業確實有助改善兒童貧窮問題。根據經合組織剛在2018年完成的實證研究，在職母親的家庭比例每增加10%，可減低兒童貧窮率4%。²⁶

圖5 —— 2018年按家庭收入四等分組別劃分的25-54歲母親的勞動人口參與率



數據來源：Census and Statistics Department。

²³ 本港貧窮兒童數目於2017年為177 000人。請參閱 Office of the Government Economist (2018b)。

²⁴ 統計處應資料研究組委託而編製的數字。

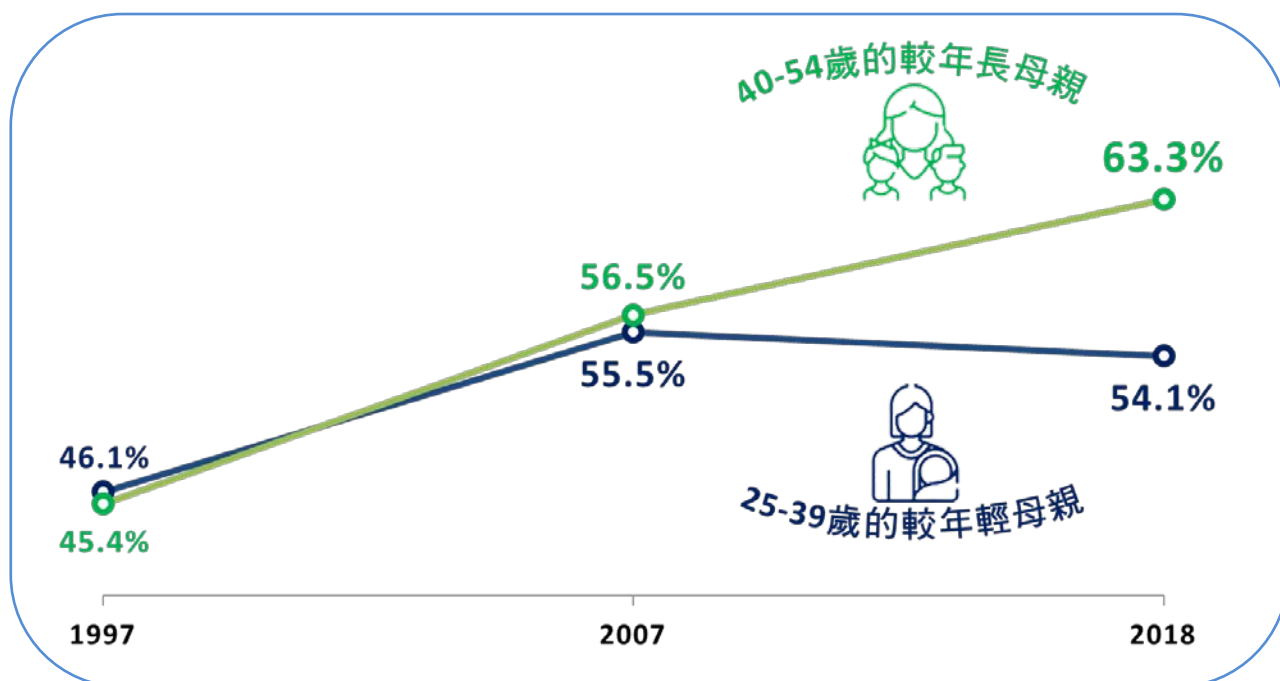
²⁵ 香港社區組織協會(2019)及香港青年協會(2018)。

²⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development (2018)。

5. 香港母親面對的就業障礙

5.1 儘管上述裨益，不少本港母親仍未能投身工作，當中以須照顧幼兒的年輕母親尤以為甚。反映此現象，25-39 歲的較年輕母親的勞動人口參與率，在 2007-2018 年間倒退 1.3 個百分點至 54.1%，與早前 10 年飆升 9.4 個百分點，形成強烈對比(圖 6)。與此相反，40-54 歲的較年長母親的勞動人口參與率，於過去 21 年持續顯著上升，由 1997 年的 45.4% 上升至 2007 年的 56.5%，並在 2018 年進一步上揚至 63.3%。²⁷ 這反映年輕母親的工作意欲近年似已見頂，需要額外推動措施，打通瓶頸。

圖 6 —— 1997-2018 年間較年輕母親及較年長母親的勞動人口參與率



數據來源：Census and Statistics Department。

5.2 簡單而言，本地母親現時面對以下就業障礙：

- (a) **3歲及以下的幼兒中心照顧服務嚴重不足**：2018年，香港只有約 1 730 個由資助機構為 **2歲以下幼兒**而設的幼兒照顧服務名額。²⁸ 相對全港的 99 800 名同齡幼兒人口，只有不足 2% 可獲得幼兒中心照顧服務，與經合組織的 34% 相應比率，大相



²⁷ 1997-2018 年間，壯齡女性工作人口累計增加 326 000 人，當中幾乎全為(97%) 40-54 歲的較年長女性，而 25-39 歲的較年輕女性的貢獻度只有 3%。

²⁸ 幼兒中心照顧服務由獨立幼兒中心及附設於幼稚園的幼兒中心提供。請參閱 Hong Kong Council of Social Services (2015)及 University of Hong Kong (2018)。

逕庭。²⁹ 根據港大於 2018 年完成的政府委託專項研究，全港每年需要約 32 700 個 2 歲以下的幼兒照顧名額，是現有名額數目的 19 倍(圖 7)。³⁰ 至於**年齡稍大的 2-3 歲幼兒**，情況略佳，該等幼兒人口為 118 100 名，而中心照顧服務名額數目則為 30 900 個。儘管這些幼兒獲得服務名額的機會稍為高企於 26%，但港大研究報告指出市場需求量為 36 600 個，即仍存在 16%的短缺額。

面對幼兒照顧服務嚴重不足，除非家中聘有外傭或有親人幫助照顧孩子，不少母親或因育兒而不得不放棄工作；

圖 7 —— 2018 年的幼兒中心照顧服務[^]

	兒童人數	估算市場服務需求*	幼兒照顧服務現時名額#	短缺百分比
 2歲以下	99 800	32 700	1 700	95%
 2-3歲	118 100	36 600	30 900	16%

註：(^) 數字進位至整數百位。

(*) 整體市場需求由政府委聘的顧問估算，並以 2016 年作為參考年度。

(#) 由獨立幼兒中心及附設於幼稚園的幼兒中心提供的服務。

數據來源：Labour and Welfare Bureau 及 Census and Statistics Department。

²⁹ 2014 年，經合組織內約 34% 的 0-2 歲幼兒接受正規幼兒照顧服務。此外，多達三分之二的經合組織成員國認為，"加強提供幼兒照顧服務"是"提升女性就業"的其中一個最有效方法。請參閱 Organisation for Economic Co-operation and Development (2016a 及 2017b)。

³⁰ 社會福利署委託港大進行"幼兒照顧服務的長遠發展研究"，於 2018 年完成。以 2016 年為參考年度，顧問把 2 歲以下的幼兒照顧服務的市場需求量化為 32 736 個，而 2-3 歲幼兒的需求量則為 36 568 個。該研究亦建議在《香港規劃標準與準則》中，為幼兒中心照顧服務納入規劃比率，每 2 萬人口提供 103 個名額。政府原則上接受研究結果。請參閱 University of Hong Kong (2018)及 Labour and Welfare Bureau (2018)。

(b) **幼兒照顧服務未能滿足用家要求**：儘管服務供應嚴重不足，本地幼兒照顧服務的實際使用率卻偏低，在 2018 年僅為 64%。這問題可歸因於現有幼兒服務的種種限制，未能滿足母親的具體要求。

首先，**幼兒中心照顧服務收費對基層家庭似乎過於昂貴**，因為政府僅資助該等服務約 20% 的營運成本。³¹ 在 2018-2019 年度，2 歲以下的幼兒中心照顧服務的中位數月費為 5,537 港元，2-3 歲幼兒的相應月費則為 4,150 港元。相對全港收入最低的一半家庭中，其在職壯齡母親的每月就業收入中位數於 2018 年僅為 8,800-10,500 港元，相關服務費高佔該等母親工作收入約一半(40%至 63%)。扣除幼兒照顧服務月費及交通開支後，基層在職母親的淨收入頗為微薄，幫補家計有限，變相削弱了她們投身工作的意欲和使用幼兒照顧服務的誘因；³²

其次，**服務時間對在職母親而言偏短**。計及往返工作地點的交通時間，這些幼兒照顧服務需要運作約 9-10 小時，才可讓母親全職工作。然而，約四分之三的幼兒中心僅提供半日服務(每日約 3 小時)，這對在職母親來說是偏短；

再者，**幼兒照顧服務名額的地區分配頗不平均**。2018 年，按每月住戶收入中位數排序的最高的 4 個區議會分區，其幼兒照顧服務名額的供應量約為 8 000 個，高佔全港總數的 25%，但其服務使用率只有 45%(圖 8)。³³ 與此相反，住戶月入最低的 4 個區議會分區，則只有 4 500 個幼兒照顧服務名額，只佔全港總數的 14%，但其服務使用率則高達 74%。³⁴ 這顯示收入較低地區的服務短缺程度，遠高於收入較高地區。在地區服務供求錯配下，收入最低 4 個區議會分區的 25-54 歲母親的平均勞動人口參與率僅為 58%，亦明顯低於收入最高 4 個區議會分區的相應數字(63%)；









³¹ Labour and Welfare Bureau (2019c)及 University of Hong Kong (2018)。

³² 有需要的家庭在通過經濟審查後，可透過"幼稚園及幼兒中心學費減免計劃"申請減免 50%-100%的服務費。不過，審查準則據報非常嚴格。請參閱 Hong Kong Council of Social Services (2015)及蔡蘇淑賢(2018)。

³³ 收入最高的 4 個區議會分區是灣仔、中西區、西貢及南區。

³⁴ 收入最低的 4 個區議會分區是觀塘、深水埗、黃大仙及北區。

圖 8 —— 2018 年選定區議會分區的幼兒中心照顧服務分布*

區議會分區	住戶收入中位數	3歲及以下兒童人數	幼兒照顧服務名額數目	服務使用率	壯齡母親的平均勞動人口參與率	平均兒童貧窮率 [#]
收入最高的4個區議會分區						
 灣仔  中西區  西貢  南區	37,900港元	33 200	8 000	45%	63%	10.1%
收入最低的4個區議會分區						
 北區  黃大仙  深水埗  觀塘	23,400港元	50 400	4 500	74%	58%	22.5%

註：(*) 全港 18 個區議會分區按每月住戶收入中位數由高至低排列。數字進位至整數百位。
(#) 2017 年的貧窮數字。

數據來源：Census and Statistics Department 及 Social Welfare Department。

(c) **4-6 歲幼稚園學童上學時間偏短**：本港在 2018/19 學年約有 174 400 名 3-5 歲幼童就讀幼稚園，但這對減輕母親的照顧負擔幫助有限。因為當中多達四分之三的幼稚園名額為半日制班級，每天只上學 3-3.5 小時。學童上學時間太短，不足以讓母親投身工作；³⁵

(d) **職場安排欠彈性**：一般而言，幼兒父母不單需要較具彈性的工時安排，亦不時需要臨時請假，以便照顧幼兒。但本地僱主通常較少作出該等彈性安排。雖然政府推動家庭友善僱傭措施，但主要屬自願參與性質，而僱主反應據報亦不踴躍。³⁶ 另一方面，上文提到經合組織不少先進地方的僱員工時安排較具彈性；而在職母親甚至享有法定權利，向僱主要求安排兼職工作或彈性工時；³⁷ 及

³⁵ 在 2018/19 學年，本港約有 73% 的幼稚園學額屬半日制班級(每天 3-3.5 小時)，15% 為全日制學額(7-7.5 小時，包括午膳及午睡時間)，餘下則為長全日制班級(10 小時)。請參閱 Committee on Free Kindergarten Education (2015)、Education Bureau (2019) 及香港青年協會(2018)。

³⁶ Hong Kong Council of Social Services (2015) 及香港青年協會(2018)。

³⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development (2011 及 2017a)。

(e) **家庭崗位歧視**：《家庭崗位歧視條例》於 1997 年 6 月經制訂後，僱主如基於家庭崗位(即照顧直系家庭成員)而歧視僱員，即屬違法。然而，根據 2018 年公布的一項最近調查，約 7.8% 肩負照顧家庭責任的僱員表示在職場曾被歧視，主要反映在招聘、解僱的過程和日常工作上。"要照顧年幼孩子的母親"為常見的歧視對象，導致出現"母職懲罰"的投訴。³⁸

2007-2018 年間，平等機會委員會("平機會")每年平均接獲 156 宗與《家庭崗位歧視條例》相關的職場查詢，並年均處理 21 宗相關投訴。然而，平機會委任的顧問在 2018 年指出，家庭崗位歧視是一種"隱藏得較深的歧視"，只有少數受害者會作出舉報。³⁹ 故此，上述數字未必全面反映現實。

5.3 根據統計處在 2018 年進行調查的結果，年齡介乎 30-59 歲的家庭主婦中，至少 5 萬人(佔整體人數的 10%)表示，如有切合自身需要條件的"合適工作"出現，她們會願意投身工作，而該等條件包括彈性工時、工作地點接近居所和合理薪金等。⁴⁰ 這亦印證了前文所述的初步論據，倘若能夠應對各種職場障礙，女性就業應有進一步增長潛力。

5.4 政府在 2015 年制訂人口政策時，已表示知悉"釋放婦女勞動潛力"的重要性。⁴¹ 政府在 2018 年施政報告及 2019-2020 年度財政預算案中，作出若干加強幼兒照顧服務的政策承諾，當中包括(a)計劃分階段增加 400 個長時間全日制幼兒照顧服務名額；(b)在 2019-2020 年度將幼兒資助服務的規劃比率，納入《香港規劃標準與準則》；(c)優化幼兒中心的合資格工作人員的人手比例；(d)提高對低收入服務使用者的資助金額；(e)開拓更多元化的幼兒照顧服務(即家居照顧及課餘託管服務)。與此同時，婦女事務委員會計劃在 2019 年開展另一項有關女性就業的研究，探討在就業決定過程中，"不同群組婦女面對的困難"。⁴²

5.5 雖然上述措施向前邁進一大步，但當中部分措施落實需時甚久。以《香港規劃標準與準則》納入新規劃比率為例，政府須在全港 18 區分別撥地興建幼兒照顧設施，又或購入適合改建為該等設施的現有物業。⁴³ 在目前土地嚴重短缺下，兩個選項皆甚具挑戰性。事實上，政府

³⁸ 然而，該研究的受訪僱主則表示職場中"沒有出現家庭崗位歧視"。詳情請參閱 Chinese University of Hong Kong (2018)。

³⁹ Chinese University of Hong Kong (2018)。

⁴⁰ Labour and Welfare Bureau (2019a)及 Census and Statistics Department (2019)。

⁴¹ Labour and Welfare Bureau (2016)。

⁴² Labour and Welfare Bureau (2018 及 2019c)。

⁴³ 在 2019-2020 年度的財政預算案中，政府撥款 200 億港元，3 年內購置 158 個現有物業，設立 130 項社會福利設施，當中包括 28 間幼兒中心。

亦表示"無法提供時間表"以達至相關規劃比率，或需"10年或以上的時間"。⁴⁴ 因此，在職母親的壓力，中長期內難以顯著改善。

6. 觀察所得

6.1 根據上文分析，可歸納出以下各項要點：

- (a) **本地工作人口面臨的縮減壓力**：本地工作人口漸趨老化，55歲及以上僱員的比例在1997-2018年間由8%增加兩倍至23%。加上處於極低水平的本地生育率，預計工作人口在2022-2027年間將減少100 700人，減幅為3%。引發的人手短缺數目將於2027年達到17萬人，為整體人力需求的5%；
- (b) **本地壯齡女性的勞動參與率升至72.7%**：25-54歲的本地壯齡女性的勞動人口參與率，在21年間由59.7%飆升至72.7%，帶動女性在本地工作人口的比例由37%顯著上升至45%。事實上，1997-2018年間全港新增的567 000名勞動人口中，高達九成是婦女。若非該等額外女性勞動力，香港的經濟發展應遠較現時遜色；
- (c) **女性就業人口增加帶來的社會裨益**：本港於2018年共有458 000名壯齡女性沒有投身工作，當中八成是因為料理家務和照顧子女的責任。鼓勵她們投身工作，可為社會帶來多種裨益，當中包括(i)紓緩工作人口減少的壓力；(ii)改善基層家庭生計，因為在收入最低四分一組別的住戶中，母親的勞動人口參與率僅為最高四分一組別的一半；及(iii)紓緩兒童貧窮問題，因為這些貧窮兒童大多來自只有一名工作成員的家庭，而這名工作成員大多為男性；
- (d) **25-39歲的年輕母親勞動人口參與率已達瓶頸**：過去11年間，25-39歲較年輕母親的就業比率倒退至54.1%，部分由於需要照顧年幼子女。相比之下，40-54歲較年長母親的勞動人口參與率，則顯著上升7個百分點至63.3%。這反映前者的勞動人口參與率似已見頂，需要額外推動政策；

⁴⁴ Legislative Council Secretariat (2019)。

- (e) **不足的幼兒照顧服務窒礙母親就業**：香港只有約 15%的 3 歲及以下幼兒，可獲得幼兒中心照顧服務。再者，該等服務存在多種限制(例如服務時間過短、收費過高和地域錯配)，導致使用率偏低，只有 64%。在政策支援不足下，不少幼兒母親未能投身工作；
- (f) **幼兒中心照顧服務的不平均分布**：2018 年，全港每月住戶收入最高的 4 個區議會分區中，其幼兒照顧服務名額高佔全港總額的 25%，但其使用率只有 45%。與此相反，收入最低 4 個區議會分區的服務名額僅為全港總額的 14%，但其使用率卻高達 74%。這顯示低收入地區的服務短缺較為嚴重，窒礙了區內母親的就業意欲；及
- (g) **欠彈性的職場政策亦削弱母親就業**：至少 5 萬名家庭主婦表示，如有切合彈性工時等條件的"合適工作"出現，她們願意投身職場。雖然 7.8%肩負照顧家庭責任的僱員聲稱在職場曾被歧視，當中以"母職懲罰"最為明顯。不過，同一調查的受訪僱主則表示，職場中沒有出現家庭崗位歧視。

立法會秘書處
資訊服務部
資料研究組
2019 年 7 月 16 日
電話：2871 2125

研究簡報是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，亦不應以該等研究簡報作為上述意見。研究簡報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研究簡報作非商業用途，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。本期研究簡報的文件編號為 RB02/18-19。

參考資料

1. Budget Speech. (2019) *The 2019-20 Budget*. Available from: <https://www.budget.gov.hk/2019/eng/index.html> [Accessed July 2019].
2. Census and Statistics Department. (2017) *Feature article on Hong Kong Labour Force Projections for 2017 to 2066*. Available from: <https://www.statistics.gov.hk/pub/B71710FB2017XXXXB0100.pdf> [Accessed July 2019].
3. Census and Statistics Department. (2018) *Women and Men in Hong Kong – Key Statistics*. Available from: <https://www.statistics.gov.hk/pub/B11303032018AN18B0100.pdf> [Accessed July 2019].
4. Census and statistics Department. (2019) *Thematic Household Survey Report No. 66 - Desire of economically inactive persons to take up jobs*. Available from: <https://www.statistics.gov.hk/pub/B11302662019XXXXB0100.pdf> [Accessed July 2019].
5. Chief Secretary for Administration's Office. (2013) *Public Engagement Exercise on Population Policy*. Available from: https://www.hkpopulation.gov.hk/public_engagement/pdf/PEEPP_eng_lowres.pdf [Accessed July 2019].
6. Chief Secretary for Administration's Office. (2015) *Population Policy – Strategies and Initiatives*. Available from: https://www.hkpopulation.gov.hk/public_engagement/pdf/PPbooklet2015_ENG.pdf [Accessed July 2019].
7. Chinese University of Hong Kong. (2018) *A Study on Family Status Discrimination in the Workplace in Hong Kong*. Available from: <http://www.eoc.org.hk/eoc/upload/ResearchReport/20188211629521937156.pdf> [Accessed July 2019].
8. Committee on Free Kindergarten Education. (2015) *Children First: Right Start for All*. Available from: <https://www.edb.gov.hk/attachment/en/edu-system/preprimary-kindergarten/kg-report/Free-kg-report-201505-Eng.pdf> [Accessed July 2019].
9. Education Bureau. (2019) *Replies to initial written questions raised by Finance Committee Members in examining the Estimates of Expenditure 2019-20 (education)*. Available from: https://www.legco.gov.hk/yr18-19/english/fc/fc/w_q/edb-e.pdf [Accessed July 2019].

10. GovHK. (2018) *Speech by CS at Symposium on Poverty Alleviation Strategies in Mainland China, Taiwan, Hong Kong and Macau: Challenges and Way-forward*. Available from: <https://www.info.gov.hk/gia/general/201807/06/P2018070600703.htm> [Accessed July 2019].
11. GovHK. (2019a) *Press Releases: LCQ1: Operation of One-way Permits scheme*. Available from: <https://www.info.gov.hk/gia/general/201903/20/P2019032000536.htm> [Accessed July 2019].
12. GovHK. (2019b) *The Chief Executive's 2018 Policy Address*. Available from: <https://www.policyaddress.gov.hk/2018/eng/policy.html> [Accessed June 2019].
13. Hong Kong Council of Social Services. (2015) *Report of study on childcare services for low-income families in Hong Kong*. Available from: <http://www.zeshanfoundation.org/hk/material2/ChildCareServicesReport.pdf> [Accessed July 2019].
14. Labour and Welfare Bureau and Labour Department. (2016) *Women Employment*. Available from: <https://www.legco.gov.hk/yr15-16/english/panels/mp/papers/mp20160216cb2-859-3-e.pdf> [Accessed July 2019].
15. Labour and Welfare Bureau and Social Welfare Department. (2018) *Information note on Consultancy Study on the Long-term Development of Child Care Services*. Available from: <https://www.legco.gov.hk/yr18-19/english/panels/ws/papers/ws20181210cb2-378-3-e.pdf> [Accessed July 2019].
16. Labour and Welfare Bureau. (2019a) *Key Findings of Manpower Projection to 2027*. Available from: <https://www.legco.gov.hk/yr18-19/english/panels/mp/papers/mp20190521cb2-1444-8-e.pdf> [Accessed July 2019].
17. Labour and Welfare Bureau. (2019b) *Purchase of premises for the provision of welfare facilities*. Available from: <https://www.legco.gov.hk/yr18-19/english/panels/ws/papers/ws20190610cb2-1587-3-e.pdf> [Accessed July 2019].
18. Labour and Welfare Bureau. (2019c) *Replies to initial written questions raised by Finance Committee Members in examining the Estimates of Expenditure 2019-20 (welfare and women)*. Available from: https://www.legco.gov.hk/yr18-19/english/fc/fc/w_q/lwb-ww-e.pdf [Accessed July 2019].
19. Legislative Council Secretariat. (2017) *Research Brief on foreign domestic helpers and evolving care duties in Hong Kong*. LC Paper No. RB04/16-17.

20. Legislative Council Secretariat. (2018) *Measures to promote employment of mature persons in selected places*. LC Paper No. IN13/17-18.
21. Legislative Council Secretariat. (2019) *Panel on Welfare Services: Minutes of meeting held on Monday, 10 December 2018*. LC Paper No. CB(2)719/18-19.
22. Office of the Government Economist, Financial Secretary's Office. (2014) *Female labour supply in Hong Kong: child care responsibilities and decision to work*. Available from: <https://www.hkeconomy.gov.hk/en/pdf/box-14q2-5-1.pdf> [Accessed July 2019].
23. Office of the Government Economist, Financial Secretary's Office. (2018a) *Compositional changes in Hong Kong's labour force*. Available from: <https://www.hkeconomy.gov.hk/en/pdf/box-17q4-6-1.pdf> [Accessed July 2019].
24. Office of the Government Economist, Financial Secretary's Office. (2018b) *Hong Kong Poverty Situation Report 2017*. Available from: [https://www.povertyrelief.gov.hk/eng/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2017\(2018.11.19\).pdf](https://www.povertyrelief.gov.hk/eng/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2017(2018.11.19).pdf) [Accessed July 2019].
25. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2011) *Doing better for families*. Available from: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264098732-en.pdf?expires=1558929426&id=id&accname=oid041937&checksum=9AB43D6560513A9889C42DBC84EDC798> [Accessed July 2019].
26. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016a) *Walking the tightrope: Background brief on parents' work-life balance across the stages of childhood*. Available from: <http://www.oecd.org/social/family/Background-brief-parents-work-life-balance-stages-childhood.pdf> [Accessed July 2019].
27. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016b) *Be Flexible! Background brief on how workplace flexibility can help European employees to balance work and family*. Available from: <https://www.oecd.org/els/family/Be-Flexible-Backgrounder-Workplace-Flexibility.pdf> [Accessed July 2019].
28. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017a) *Key characteristics of parental leave systems*. Available from: https://www.oecd.org/els/soc/PF2_1_Parental_leave_systems.pdf [Accessed July 2019].

29. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017b) *The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle*. Available from: http://www.ungei.org/OECD_2017_The_Pursuit_of_Gender_Equality_book_2017.pdf [Accessed July 2019].
30. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018) *Child poverty in the OECD: Trends, Determinants and Policies to Tackle it*. Available from: https://www.researchgate.net/profile/Olivier_Thevenon2/publication/328653344_Child_poverty_in_the_OECD_Trends_Determinants_and_Policies_to_tackle_it/links/5bda94ea299bf1124fb196cf/Child-poverty-in-the-OECD-Trends-Determinants-and-Policies-to-tackle-it.pdf [Accessed July 2019].
31. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019) *OECD.Stat on labour force*. Available from: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=STLABOUR> [Accessed July 2019].
32. University of Hong Kong. (2014) *Independent Analysis and Reporting for Public Engagement Exercise on Population Policy*. Available from: https://www.hkpopulation.gov.hk/public_engagement/reports/main/en/FullReportWithAnnexes.pdf [Accessed July 2019].
33. University of Hong Kong. (2018) *Consultancy Study on the Long-term Development of Child Care Services*. Available from: [https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/219/Final_Report_\(eng\).pdf](https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/219/Final_Report_(eng).pdf) [Accessed July 2019].
34. World Bank. (2019) *Total fertility rate (births per woman)*. Available from: <https://data.worldbank.org/indicator/sp.dyn.tfrt.in> [Accessed July 2019].
35. 香港青年協會：《釋放香港女性勞動力》，2018年10月，網址：https://yrc.hkfyg.org.hk/wp-content/uploads/sites/56/2018/10/YI035_Report.pdf [於2019年7月登入]。
36. 香港社區組織協會：《基層婦女就業支援政策與服務研究報告》，2019年5月，網址：<https://soco.org.hk/%E3%80%8C%E5%9F%BA%E5%B1%A4%E5%A9%A6%E5%A5%B3%E5%B0%B1%E6%A5%AD%E6%94%AF%E6%8F%B4%E6%94%BF%E7%AD%96%E8%88%87%E6%9C%8D%E5%8B%99%E7%A0%94%E7%A9%B6%E5%A0%B1%E5%91%8A%E3%80%8D/> [於2019年7月登入]。

37. 智經研究中心：《支援家長育兒及就業：全方位發展幼兒服務》，2015年4月，網址：<http://www.bauhinia.org/assets/document/doc211eng.pdf> [於2019年7月登入]。
38. 蔡蘇淑賢：《施政報告會否為幼兒帶來亮點》，《信報》，2018年10月9日。
39. 蔡蘇淑賢：《幼兒照顧服務的防貧效果》，《信報》，2018年12月1日。