

標準工時政策研究

概覽

引言

勞工處在 2012 年 11 月 26 日發表了《標準工時政策研究報告》。研究的目的是要提供一個堅實及客觀的基礎，從而推動社會各界就標準工時這重要的議題作出知情及深入的討論，並鼓勵各界人士提出意見，讓即將成立的專責委員會參考和跟進。

本單張扼要介紹政策研究的結果，並臚列多個僱員、僱主以及社會大眾需深入討論的重要課題，以便共同尋找未來路向。

政策研究

政策研究包括以下三個主要部分：

- (1) 其他地方¹在規管工時方面的制度和經驗；
- (2) 有關香港各行各業僱員最新工時情況的統計數據²；及
- (3) 評估在本港設立標準工時的影響。

¹ 包括新加坡、大韓民國、日本、內地、澳門、台灣、澳洲、歐洲聯盟、美國和加拿大。

² 本單張有關僱員人數的統計數據以萬為單位，有關詳細數字請參閱《標準工時政策研究報告》。



（一）其他地方的制度和經驗

工時的政策目的各有不同，採納不同的目的會帶來不同的制度設計。認識工時制度的基本元素，對進一步討論其利弊至為重要。根據其他地方的經驗，工時制度最少包含下列五大組成部分：

- (1) 標準工時限制
或
最高工時上限
 - 標準工時規範僱員每日及／或每周的法定工作時數，如僱員工作超出該時數，僱主便須支付超時工作薪酬。

 - 最高工時訂立每日及／或每周工時的法定最高上限，如僱員總工時達至該上限，無論有否超時工作薪酬，僱員均不得繼續工作。

- (2) 超時工作上限及
超時工作薪酬
 - 超時工作上限是按固定時段（例如：一日、一周或更長的時間）計算。超時工作薪酬一般以額外工資率計算，或以補假或補償休息時間方式作為補償，或兩者並用。

- (3) 豁免安排
 - 各地均設有適合當地的準則，豁免若干僱員不受工時制度監管，例如：按職業或職責、薪酬水平、行業或界別等。「按職業或職責」是最普遍的豁免形式，常見的例子有：管理、督導或專業工作、政府僱員、家庭傭工、監視或間歇性工作等。

- (4) 彈性安排
 - 彈性安排容許工時有所變動，以切合各行各業不同的運作需要。常見的形式有：
 - 容許法定工時的限制按參照期平均計算（例如：兩周、一個月或更長的時間）；
 - 專為特定行業或職業而設的工時制度；及
 - 由僱員自行選擇不受法定工時限制的安排。



(5) 休息時間

- 用以保障僱員的安全及健康，常見的形式包括：
 - 同一工作日內的休息時段；
 - 連續兩個工作日之間的每日休息時間；及
 - 每周休息日。

標準工時雖然可以推動僱員權益，但我們必須注意以下問題：

- 建立共識涉及爭議和漫長的過程 — 社會上不同界別對工時制度持南轅北轍的意見，往往令討論陷入僵局，阻礙法例適時制定和實施。
- 主要法律定義的爭議 — 由於工作模式眾多，工時法律容易引起爭議而要訴諸法院。例如：僱傭雙方就工時的定義及工時制度豁免準則的爭議，導致勞資糾紛增加。

「工時」的定義 — 根據其他地方的經驗，「工時」的定義一般包括「僱員受僱主支配的時間」這個重要元素。一些地方的政府會提供指引，協助僱主及僱員判斷某些情況是否屬於法例所界定的工時，例如「候召」時間及休息時段等。

在歐洲聯盟，假如僱員於「候召」時間內須留駐工作地點，「候召」時間便被視作工作時間。但大多數法例都沒有規定將休息時段（或用膳時段）納入工時。

- 縮減工時可能導致減薪的問題 — 僱主會擔心成本上升，因此或不再要求僱員超時工作，而以其他方法替代，例如聘用兼職員工和採用機械化工序等，導致工人收入隨之下降，尤以從事基層職位的較低技術工人為甚。
- 對中小型企業（中小企）及其僱員的影響 — 推行標準工時可能會嚴重影響中小企的靈活性、競爭力和營運開支。若為中小企實施特別的措施，例如分階段實施工時政策，則可能引起對中小企僱員的「不公平」待遇的問題。

- 對實際工時的影響 — 雖然標準工時普遍被認為有助減低整體工時，但由於長工時是非常複雜的問題，往往涉及個別經濟體系的經濟結構轉變、勞工市場、甚至社會及文化層面，因此標準工時未必可以達到大幅縮減僱員實際工時的預期效果。
- 執法方面的挑戰 — 由於受影響僱員眾多，但執法人手有限，各地政府只能被動地跟進投訴。工作模式時有變化，加上資訊科技的普及與法規要求存在落差，亦加大標準工時的執法難度。

(二) 本港工時概況

(1) 宏觀經濟背景

- 香港的經濟以服務業為重心。基於營運需要和為維持競爭優勢，專業服務人員，以及消費相關行業的服務工作及商店銷售人員等的工時往往較長。
- 香港僱員主要從事全職工作，多少反映勞工市場結構的開放和彈性。在經濟衰退時，就業人數減少，延長工時可維持產出增長。長遠來說，由於人口不斷老化，工時對經濟增長可能扮演更重要的角色。

(2) 香港工時情況

- 根據政府統計處「綜合住戶統計調查」和「收入及工時按年統計調查」數據的技術性整合分析，在 2011 年，所有僱員每周總工時的平均數和中位數，估計分別為 47.0 和 46.6 小時，而全職僱員的時數則稍長，分別為 49.0 和 48.0 小時。
- 2011 年，在全港所有 281 萬名僱員中（不包括政府僱員和留宿家庭傭工），估計有 66 萬名（佔所有僱員的 23.4%）曾經超時工作，當中 34 萬名超時工作僱員（51.8%）曾獲補薪或補假作償，至於其餘 32 萬名僱員（48.2%）則沒有補償。前者多為較低技術僱員，而後者則集中於經理及行政人員、專業人員等的較高技術人士。

- 有六個行業的長工時僱員數目較多，或其所佔比例較整體勞工市場為大。這些「長工時行業」包括：(1) 零售；(2) 物業管理及保安；(3) 飲食；(4) 陸路運輸；(5) 安老院舍；以及(6) 洗滌及乾洗服務。這些行業聘用的 69 萬名全職僱員之每周平均估計總工時為 54.6 小時。

(三) 經濟影響及靜態評估

- 政府進行的靜態成本影響評估，利用三個政策設定〔即每周標準工時規定（由 40 小時至 48 小時）、法定最低超時工資率（由 1.0 倍至 1.5 倍），以及僱員獲豁免的準則（例如豁免較高技術員工）〕作交替互換變數，合共產生及測試了多種情景。
- 必須注意的是，有關成本影響評估的數據只是粗略估算，供一般參考之用。實際影響需視乎政策的設計，以及僱主如何應對當前的經濟及勞工市場情況，而作進一步的評估。
- 在沒有任何豁免的情況下，若把標準工時定為每周 40 小時，估計受影響僱員的數目會有 238 萬人，佔 261 萬名全職僱員（不包括政府僱員和留宿家庭傭工）的 91.1%。若每周標準工時增至 44 小時或 48 小時，則分別會有 186 萬人或 132 萬人受到影響。
- 然而，若較高技術僱員獲得豁免，受影響僱員數目將顯著減少，即 96 萬人（每周工時規定為 48 小時）至 143 萬人（每周工時規定為 40 小時）不等。
- 研究亦顯示，假若未有任何僱員獲豁免，僱主向僱員支付的估計額外薪酬開支將介乎每年 80 億元與 552 億元之間（即 2011 年總薪酬開支的 1.7% 至 11.4%），若考慮到豁免，數字亦會顯著減低。按不同的政策設定的組合，推行標準工時的成本影響可以有相當大的變數，而估計受影響僱員和總薪酬開支總值的增幅差別亦可以很大。相對而言，按現時法定最低工資水平（即時薪 28 元）的額外薪酬開支約為每年 33 億元。
- 為了抵銷增加的勞工成本，僱主可能會採取不同策略，例如：提高產品／服務價格以轉嫁增加成本予消費者、透過縮減工時重整就業架構等。對僱員來說，標準工時的推行對他們收入的影響亦是未知之數。鑑於政策設計的複雜性，標準工時政策極須大眾作出深入了解，共同探討其短期及長期所可能衍生的社會及經濟影響。

實施標準工時制度的利弊

利	弊
<ul style="list-style-type: none">● 減輕部分僱員長工時情況，保障職業安全和健康。	<ul style="list-style-type: none">● 有損企業的靈活運作，尤其是服務性行業或工種如零售、酒店、保險、地產、家務助理等。
<ul style="list-style-type: none">● 規定超時工作補償，減少無償加班。	<ul style="list-style-type: none">● 超時工作補償或會提供誘因使部分僱員工作更長時間，以增加收入。
<ul style="list-style-type: none">● 達致更佳的工作與生活平衡，有助減少家庭及社會問題。	<ul style="list-style-type: none">● 部分企業面對薪酬開支增加，可能被迫結業或遷往其他地區。
<ul style="list-style-type: none">● 便利僱員持續進修，增強本港競爭力。	<ul style="list-style-type: none">● 勞工市場受進一步規限，令本已緊絀的人手更供不應求，引致服務質素下降，削弱整體競爭力。加上人口老化，經濟長遠發展或受影響。
<ul style="list-style-type: none">● 可能會創造更多工作機會，尤其是兼職及臨時職位。	<ul style="list-style-type: none">● 僱主或將長工時的職位化整為零，導致部分僱員由長工轉做散工。
<ul style="list-style-type: none">● 若僱員收入不變甚至增加，會有助提升其生活水平。	<ul style="list-style-type: none">● 除縮短工時外，企業或以自動化代替人手，甚至停止無利可圖的業務。僱員的實收薪金可能隨工作時數一起減少。
<ul style="list-style-type: none">● 有更多餘暇時間消費，或會帶動零售、飲食及服務業等。	<ul style="list-style-type: none">● 成本上升可能引致通脹，影響基層購買力和削弱香港的競爭力。

工時政策是極其複雜而又備受爭議的課題，對本地勞工市場、工作文化，以至香港經濟帶來廣泛而深遠的影響。

在有所決定之前，社會人士須先對這些事項詳加研究及討論。當中，最少有以下六大事項須予以深入討論。



香港如要制訂工時政策，社會人士必須考慮：

- (1) 本港工時政策的目的為何；
- (2) 政策如何影響勞工靈活性與香港競爭力；
- (3) 兼職工和零散化可能因工時政策而增加；
- (4) 商界整體（特別是中小企）遵行法定標準工時的承擔能力；
- (5) 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
- (6) 立法是否最佳路向。

此外，我們還須按本港獨特的社會和經濟情況，對工時制度的每一要項進行審慎研究，社會亦須就工時政策的一些重要問題進行深入討論：

1.	規管工時	<ul style="list-style-type: none">● 面對激烈的環球商業競爭，制定標準工時會否影響香港的經濟發展？● 如認為制定標準工時是正確路向，是否應循立法之途徑？● 如循立法途徑，何時才是適當時機？
2.	工時政策之目的	<ul style="list-style-type: none">● 制定工時政策要達致什麼目的？爲了維護職業安全與健康？達致工作與生活平衡？公平地補償超時工作？創造和共享職位？
3.	僱員的關注	<ul style="list-style-type: none">● 僱員是否關注長時間工作對健康及家庭的影響？或是更關注長時間工作而沒有薪酬補償？● 如有合理的超時工作薪酬，僱員又是否願意長時間工作？
4.	僱員的選擇權	<ul style="list-style-type: none">● 僱員應否有權選擇其工時？換句話說，如有工時政策，應爲自願或強制性？● 我們應如何在僱員選擇工時的自由與保障其安全和健康之間取得平衡？
5.	工資和工時的關係	<ul style="list-style-type: none">● 如工時減少，是否可以容許僱員的工資隨之而減少？
6.	工時的定義	<ul style="list-style-type: none">● 如決定立法制定標準工時，工時的定義為何？● 「候召」時間、用膳時間和休息時段應否算作工時？

7.	工時限制	<ul style="list-style-type: none"> ● 應實施標準工時抑或最高工時？ ● 每日和每周的標準工時規定為何？ ● 這些規定應適用於哪些人？
8.	超時工作	<ul style="list-style-type: none"> ● 應否嚴格限制超時工作時數和如何規管？ ● 應否設立法定超時工資率？設立的話，應為正常工資率抑或額外工資率？
9.	豁免安排	<ul style="list-style-type: none"> ● 規管應否劃一實施，抑或只適用於某些行業或工種？ ● 應否訂定豁免安排？如訂定，有關準則應為何？ ● 這些準則應否按職業或職責、薪金水平、公司規模、公司營業額、其他特殊情況，或以上的組合來釐定？
10.	彈性安排	<ul style="list-style-type: none"> ● 假若政策目的已獲共識，應否容許彈性安排？應如何設計這些安排？ ● 應採用多長的參照期？ ● 如僱員希望工作較長時間以增加收入，是否容許僱員選擇不受工時限制？

更多須詳加考慮的問題已載於《標準工時政策研究報告》及其摘要之內。各界人士如欲閱覽報告全文及其摘要，可於勞工處網頁下載（網址：<http://www.labour.gov.hk/tc/plan/swh.htm>）。

未來路向

標準工時對香港經濟和社會大眾皆影響深遠。鑑於議題本身複雜和具爭議性，公眾須清楚明白標準工時所涉及的問題及其影響。政府發表《標準工時政策研究報告》，是希望能透過客觀的資料，帶動工時政策討論，讓社會各界參與。這些討論將有助政府日後訂定最適合香港實際情況的政策。

政府會籌備成立標準工時專責委員會，該委員會將提供一個良好的平台，跟進標準工時政策研究，並了解各界人士的意見。

有關標準工時的查詢，可電郵至 enquiry@labour.gov.hk。