

香港天主教勞工事務委員會

電話: 27725918

電郵: hkccla@hkccla.org.hk

網址: <http://www.hkccla.org.hk>

政策研究組 議事及立場文件

主題: 最高工時研究¹

工作時間愈來愈長已成為本港僱員普遍的經驗。為了改善僱員的生活質素，保障勞工權益，最近多個民間組織均建議立法制定最高工時²。本文旨在探討立法制定最高工時的背景、其中得失、外國的經驗及政策有效推行的關鍵因素。我們認為，面對著今天不斷惡化的僱傭條件，以及工時過長所引起的工作效率、個人健康和家庭等問題，香港政府必須立法規管僱員的最高工作時間。然而，我們指出，最高工時保障必須配合超時工作補償及最低工資立法，才能發揮最大效用。

打工仔女超時工作情況

二零零四年十月，立法會討論設立最高工時及最低工資的動議。動議指出，本港過去數年經濟不景，勞工工作條件變得異常惡劣，低工資、長工時等工作情況極為普遍，因此政府應立法訂立最高工時及最低工資，確保僱員的基本權益。不過，有關動議卻在立法會分組點票下，以三十八票贊成，十八票反對下遭到否決。投票結果不但反映立法會投票機制的非民主，而且亦意味著全港三百三十多萬打工仔女要繼續忍受長工時等的不合理工作待遇。

事實上，根據香港統計處二零零四年十二月發表的專題報告顯示，本港僱員超時工作的情況十分嚴重。在約二百五十萬非政府機構的僱員中，近四成僱員，約 100 萬名工人每天工作 8 至 10 小時。此外，逾一成四，即約三十五萬名僱員每日工作超過 10 小時。有關數字較二零零一年同類型調查分別增加七個及一個百分點。調查亦發現，約七成七的僱員於超時工作後沒有得到合理的超時工作補償。

調查亦顯示，「運輸、倉庫及通訊業」僱員的超時工作情況最為嚴重，約兩成多比例的僱員每周需超時工作逾 12 小時以上，屬各行業之冠。若以主要職業劃分，非技術工人及機

¹ 本文乃本會政策研究組二零零五年二月二十一日會議之討論結果。

² 二零零四年十月，本港立法會曾就最高工時及最低工資議案進行辯論。雖然立法會內有三十八名議員支持有關的議案，然而在分組點票的機制下，議案在十八票反對下遭到否決。

台及機器操作員及裝配員的超時工作情況亦較為顯著，分別約有兩成多比例的僱員每周要超時工作 12 小時以上。³這些數字同時亦反映了職級越低的工作人員，工作時間越長。

香港僱員工作時間過長的嚴重性，不但反映於本地的調查研究之中，在國際間的比較調查中，香港僱員工時過長的情況亦非常顯著。例如，二零零二年國際勞工組織一項調查就發現，在四十八個受訪國家及地方之中，香港僱員每年平均工作時數排行第四，高達 2287 小時，僅居於南韓、孟加拉和斯里蘭卡之後。此外，相對於其他已發展國家，如美國、加拿大、澳洲和日本每年約 1800 小時的工時，香港僱員的工作時數亦較之高出接近三成。換句話說，香港僱員工時過長的情況不但較同類型已發展國家嚴重，而且亦落後於大部份發展中國家的工作時間水平。⁴

鑑於僱員長工時的情況，勞工處早於二零零三年七月推出《休息時段指引》⁵，鼓勵僱主和僱員通過磋商及配合工作需要，定出適當的休息時段安排。然而，有關指引屬建議性文件，不具任何法律效力，因此對改善僱員工時狀況的作用不大。

為何要立法訂定「最高工時」？

由於僱員長工時工作情況嚴重及缺乏有關法例保障，政府有責任透過立法保障僱員的最高工時。我們認為立法設定最高工時可帶來以下的益處：(一) 回應本港基層勞工工作困境；(二) 創造就業機會；(三) 增加僱員的歸屬感，提高生產力；(四) 改善僱員的生活質素。

(一) 回應本港勞工的工作困境，倡導良好工作待遇文化

香港自回歸以來，先後經金融風暴及沙士事件的打擊，經濟情況大不如前。於盈利大幅下跌及經濟不明朗的前景下，企業紛紛透過削減人手或減少聘用來降低經營成本。留下來的僱員亦因此要分擔更多的工作。為了「保住飯碗」，許多僱員都被迫加班工作，有的甚至要接受僱主無償的加班安排。有些僱員則「鬥遲」放工，誤以為這樣能顯示個人能力及減少經濟不景下被裁的機會。久而久之，長時間工作就成為本港僱員普遍的習慣。上文提及的統計數據就正好反映僱員長時間工作的事實。

然而，長時間工作並不代表僱員可以賺取更可觀的酬勞。相反，他們的工資卻愈來愈低。二零零一年第三季，每月入息少於四千元僱員有三十一萬九千九百人，二零零四年第四季已增至四十二萬六千九百人，升幅接近三十多個百分點。⁶他們當中絕大部分是低技術低學歷的僱員。社會福利署的數據亦顯示，即使經濟復甦，二零零五年二月份領取低收

³ 資料來源：政府統計處(2004). 專題報告:第三十七號報告書.

⁴ 資料來源：國際勞工組織. <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/lilm/kilm06.htm>

⁵ 有關指引由勞工顧問委員會屬下的職業安全及健康委員會制定。委員會的成員包括僱主和僱員的代表及職業安全事務專業人員。該指引出版前，曾由勞顧會審訂，並諮詢了多個團體和機構，包括行業性三方小組及職業健康局。

⁶ 資料來源：政府統計處(2001)(2004). 綜合住戶統計調查按季統計報告書.

入綜援個案卻錄得 16624 宗，較上月上升 1.3%，與去年同期比較升幅達一成九。⁷可見，無論工友如何辛勤工作，他們也不能賺取維持生活的基本工資。

在僱員長工時、低工資的困境下，普遍的商家仍漠視員工的工作福利，堅決反對最高工時立法。他們認為這不但會嚴重的損害本港的自由經濟，而且會扭曲勞工市場的靈活運作。本港許多行業，如酒店、保險地產、零售等，都因工作的需要而有較靈活的工作模式。如立法限定僱員的工作時間，僱主與僱員便無法在業務或工作上進行適當的調整，最後可能會破壞行業的靈活性，影響營商的競爭力。再者，為了維持原有生產力，他們認為僱主必須要加聘人手來應付原來的生產需要。受著經濟不景及全球化的影響，增聘人手會促使生產成本上漲，導至企業外移及職位流失，最後造成工人間惡性的職位競爭。故此，他們相信立法制定最高工時只會令勞工得不償失。

可是，我們指出，當前經濟復甦，本地生產總值持續回升，由二零零一年的零點五個百分點上升至二零零四年的八點一個百分點。二零零五年度政府財政預算案亦預測，香港經濟會回復穩定，二零零六至二零零九年中經濟名義趨勢增將達五點五個百分點。⁸此外，有評級機構更估計本港企業的盈利將會大幅改善，料平均每股盈利增長達一成二。⁹在經濟情況及企業盈利轉好的前提下，我們認為僱主應有能力及需要，按公司的情況增聘人手，來分擔員工過重的工作負擔。不過，部份僱主卻仍以破壞自由經濟及影響工友就業等各種理由反對最高工時立法。說到底，他們無非是想維護自身的既得利益，拒絕與工人分享生產所得的成果。我們強調，企業在發展的同時必須顧及社會公義，在謀求利潤之餘更應以各種方法滿足僱員的需要，給予其良好的工作待遇，以至履行服務整個社會之責任。

事實上，最高工時的保障已被國際社會公認為人類的基本權利。在「經濟、社會及文化權利國際公約」及「國際勞工公約」中，均有條文確認人人有權享有公平與良好的工作條件，並且要求締約國為國民設定休息、閒暇及工作時間之合理限制。¹⁰現時，大部份亞洲的已發展及發展中國家，包括台灣、新加坡、南韓、日本、馬來西亞、中國等，都就工時限制進行立法。可是，作為國際金融中心的香港與我們的企業僱主，卻以各種藉口拒絕履行工時限制的國際責任。¹¹顯然，他們正被經濟利益充塞頭腦，在資本主義下，只把僱員視作生產工具，完全忽視其工作的義意與價值。

⁷ 資料來源: 社會福利處網站 http://www.info.gov.hk/swd/html_tc/ser_sec/soc_secu/index.html

⁸ 資料來源: 香港特別行政區(2005). 政府財政預算案.

⁹ 資料來源: 經濟通專訊, 二零零五年一月二十四日

¹⁰ 有關條文見「經濟、社會與文化權利的國際公約」第七條

¹¹ 二零零四年十月，本港立法會曾就最高工時議案進行不具法律效力動議辯論，辯論最終不獲通過。二零零五年行政長官施政報告中，時任特別行政區長官董建華認為大眾對最高工時立法意見分歧，為尋求共識，他表示已把有關的立法可行性之討論，交由勞工顧問委員會深入研究。

(二) 創造就業機會

制定僱員最高工作時數亦為社會帶來更多的工作機會。我們認為透過宏觀減少總體工作時間，例如規定所有或某行業僱員每周工作的最高工時，可騰出更多工作職位，舒緩本港的失業問題。

本港僱員工作時間過長已是不爭的事實。可是，一個十分諷刺的怪現象是：當本港有大量勞工忍受著長工時之苦的同時，我們有一批想工作而找不工作的失業者。根據勞工處的資料顯示，香港的失業情況雖然持續改善，二零零四年十二月至二零零五年二月的失業率較去年十一月至二零零五年一月的下降零點三個百分點，至 6.1%，但低技術工友的失業率仍然嚴重，高達 7.5%。其中運輸業、建造業及製造業的失業情況仍令人憂慮。¹²此外，未受教育人士及小學程度人士的失業率亦分別多達 9.2% 及 9.7%，這反映在經濟轉型下，低技術、低學歷人士均面對轉業困難，於失業後難以再就業。事實上，他們的失業情況亦正好與統計數據中非技術、低職級人員超時工作嚴重的實況¹³呈強烈的對比。

立法限制最高工時的構思就是把工友的工時限定某一合理水平，使騰出超時的工作時間來聘請其他人士(特別是失業者)。¹⁴我們相信這不但有助舒緩本港低技術、低學歷人士的失業情況，而且亦可有效的改善非技術、低職級人員超時工作的問題。現在很多歐美國家，都是透過限制工時來改善失業問題。例如，法國便以 35 小時工作的法令來增加就業職位，促進青年及中年人士就業。¹⁵

(三) 增加僱員的歸屬感，提高生產力

制定法定最高工作時數，限制僱員的工作時間於合理水平，一方面可增強僱員對公司的歸屬感，一方面亦可以加強僱員的生產力。理由是若僱員長時間從事重複的工作或被困於侷促的辦工室內，便會因精神及體力虛耗而使邊際生產力下降，嚴重的更會影響身心健康，甚至引起職業意外。相反，若工時能限制於合理水平，他們便會有充足的精神及體力，認真的組織工作，加快效率。工作順暢亦自然有助加強員工對公司的歸屬感，促進企業的生產力。其實，本地及國外不少調查亦指出¹⁶，工時過長會令員的創造力下降，對公司喪

¹² 與二零零四年十月至十二月的統計數據比較，雖然製造業、建造業及飲食業的失業率有所回落，但根據二零零四年十一月至二零零五年一月的數據顯示，有關行業的失業率仍屬各行業之冠，分別為 6.5%、14.7% 及 5.9%。

¹³ 有關的統計數據曾於本文第三段提及，讀者亦可參考政府統計處(2004) 專題報告:第三十七號報告書。

¹⁴ 這種「工作共享」的構思與「職位分享」的是有所分別。後者是微觀地把個別職位分拆，以達至多人一職，從而使更多人得到工作機會。

¹⁵ 法國的失業率長期高居不下，一直徘徊在 10% 以上，一度亦曾高達 13%。為了舒緩失業的問題，法國政府於一九九八年通過 35 小時工作法案。法令實施後，法國的就業職位增加。據法國就業部的估計，二零零零年第一季就業狀況，私營部門和半公營部門增長 1%，與一九九九年同期相比，增長達 3.1%，即增加了 43.1 萬個就業職位。閻繼臣(2001).“縮短工時創造就業崗位的現實選擇” 鄭州航空工業管理學院學報 第 19 卷第一期。

¹⁶ 資料來源：香港人力資源管理學會僱員超時工作調查(2005)；城市大學管理學系員超時工作調查(2004)；

失歸屬感，拖慢工作進度，最終甚至令人才流失，削弱企業的生產力。

此外，根據外國的經驗，法定最高工時的制定不一定會妨礙企業的彈性工作模式。大部份國家制訂法定的工時的時候會預留彈性，如規定每周的最高工時，但每日的工作時間則讓僱主及僱員協商決定。在執行上，僱主可因應其業務調整僱員工作時間，例如安排僱員不再跟從固定的工作時間，而是根據業務的繁忙程度靈活的安排僱員的每日工時或上下班時間。因此，我們認為，制定法定的最高工時非但不會破壞行業的靈活工作模式，反而會鼓勵行業透過工作模式的調整，增加運作彈性及生產效率。

(四) 改善僱員生活質素

在個人層面上，最高工時立法也有不少好處。長工時工作造成身心疲憊，影響工作效率，損害身體健康，增加社會醫療負擔。中文大學醫學院便估計全港約有六萬五千勞動人口可能因工作壓力而患上不同程度的經常焦慮症。學者推算香港平均每年因經常焦慮症而導致的經濟損失達四十五億一千萬元。¹⁷將工時限制於最高水平，不但可減少僱員超時工作的情況，而且又可紓緩工作壓力。更重要的是，立法實施最高工時可為僱員釋出更多工作以外的生活空間，使之能享受閒暇、參與社會事務、進修及消費，直接的改善僱員生活的內涵與質素。

此外，減少超時工作，亦可讓僱員有更多時間與家人溝通，直接的減少社會上家庭悲劇的發生。過去數年的統計資料顯示涉及家庭暴力及虐兒的數字反覆上升，專家指出其中一個原因，就是家庭成員工作時間過長及工作壓力增加，不但沒有時間與家人溝通，而且更往往把工作壓力轉為暴力，對家人作出精神及人身傷害。¹⁸最高工時的限制正好為工作中的家庭成員提供多點的私人時間，與家人溝通，改善關係。

社會上對最高工時的一些爭議

最高工時立法雖然有不少好處，但部份人對此亦存有憂慮。

由於受到最高工時的限制，僱員在完成每日最高的工作時間後，便應下班休息。可是，有人質疑，對於某些技術要求較高的職業人員來說，如律師、醫生等，他們真的可以按法例而行限時工作嗎？如他們真的在完成最高時後下班，他們餘下的工作又由誰來跟進呢？事實上，部份僱主亦投訴，在結構性勞動力與職位錯配的情況下，他們難於聘請合適的專門人才來從事企業產品開發、設計及會計等專門技能要求較高的工作。若此時立法限制僱員的工作時間，這些行業便會面臨更嚴重的人手短缺問題。因此，對於技術要求較高的產

M.White(1987).Working hours: Assessing the potential for reduction.Geneva: ILO.

¹⁷ 資料來源: 鄭維生.“正視超長工時問題” 信報財經新聞 二零零四年十月二十一日。

¹⁸ 資料來源: “減卻壓力 有礙發展 立法制訂最高工時合理嗎?” 成報 2004年10月30日; “家庭不是建立在“拳頭”之上” 童軍之友社 社訊 2004年1月29期。

業來說，實施最高工時並不容易。

此外，對基層工友來說，「手停口停」，設定最高工時就是縮減工時，亦等於減少他們的日常收入。因此，什麼減少工時、享受生活，對他們而言，實是不切實際。爲了彌補削減工時的經濟損失，他們往往要另找兼職幫補生計。以一個職業司機每天工作十二小時，月薪一萬二千六百元爲例。如果政府規定僱員每天最多工作八小時，其工資便會下調至八千四百元。爲增加收入，他可能要另覓一份或多份兼職來維持原來的工作收入。這樣不單加重其工作負荷，影響身體健康，也大大的減低其日常駕駛工作的安全。總之，硬性規定最高工時，無疑是要減少基層工友的工作時間，削減他們的收入，陷他們於生活困境。

我們承認，有些工作不易被他人取代，我們亦明，最高工時的施行會影響部份僱員的收入。可是，我們得清楚說明，立法制定最高工時的原意，是要保障員工的基本權益，遏止商家財團繼續無止境的對員工進行剝削，迫使員工加班而不給予任何超時工作的補償。

然而，我們提出，工時限制必須配合最低工資推行。我們相信，在最高工時的政策下，僱主會透過壓低員工工資來彌補縮短工時所帶來的經濟及生產力的損失。由於員工缺乏議價能力，他們大多會無奈接受減薪安排。換言之，員工保住了最高工時，但卻影響了收入。爲了強化最高工時的效能及避免僱主把實施最高工時的成本轉駕給員工，我們強調最高工時限制必須配合最低工資推行。

外國經驗

國際勞工公約對最高工時的規範是每周 48 小時及每日 8 小時。對超時工作的時數，國際勞動公約並無具體建議。在超時工作酬勞方面，國際勞動公約則建議，僱主必須爲超時工作的員工發放不少於基本工資 1.25 倍之酬勞¹⁹

現時，透過立法或集體談判設定最高工時的國家有：德國、法國、英國、中國、日本、南韓、新加坡、馬來西亞、台灣等。雖然國際勞動公約爲最高工時及超時補償的安排提供了國際標準，但以上各國在制定最高工時的時候，都有一定的差異。部份國家制定每月最高工時，部份則制定每周最高工時，有的則制定每日的最高工時。各地的最高工時水平亦各有不同，如馬來西亞的每周平均最高工時爲 48 小時，而日本則是 40 小時。對超時工作的限制，各國亦有不同的標準，南韓每周可超時工作 12 小時，中國規定每日不可超時工作 1 小時。至於超時工作薪酬，各國的計算方法亦存有差異。南韓規定超時工資需不少於每小時基本工資的 1.5 倍。台灣則規定若員工超時工作兩小時或以下，僱主須按平日每小時工資額加薪三分之一以上；若超時兩小時以上，僱主則要按平日每小時工資額加薪三分之二以上。下表列舉了部份國家對超時工作安排的細則。

¹⁹ 資料來源: International Labor Organization Web Page
http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/time/time_infosheets.htm

部份國家對家超時工作的規定²⁰

國家	標準工時	超時限制	超時準貼
中國	每日工作 8 小時 每周 40 小時	每日 1 小時 每月 36 小時	<ul style="list-style-type: none"> ● 安排勞動者延長工作時間的，支付不低於工資的百分之一百五十的工資報酬； ● 休息日安排勞動者工作又不能安排補休的，支付不低於工資的百分之二百的工資報酬； ● 法定休假日安排勞動者工作，需支付不低於工資的百分之三百的工資報酬。
南韓	每日 8 小時 每周 44 小時	每周 12 小時	<ul style="list-style-type: none"> ● 需不少於基本工資的 1.5 倍
日本	每周 40 小時	每日 2 小時	<ul style="list-style-type: none"> ● 需不少於基本工資的 1.5 倍
台灣	每日 8 小時 每兩周 84 小時	男: 每日 3 小時, 每月 46 小時 女: 每日 2 小時, 每月 24 小時	<ul style="list-style-type: none"> ● 延長工作時間在二小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之一以上； ● 再延長工作時間在二小時以內者，按平日每小時工資額加給三分之二以上； ● 例假日加班者，按平日每小時工資額加倍發給之。
泰國	商業從業員每周不得工作超過 48 小時，工人每周不得	每日 4 小時； 不可連續加班 5 天； 不可強迫工人加班	—

²⁰ 資料來源: 樂施會網頁 http://www.oxfam.org.hk/hkpoverty/issue1_6.htm 及 International Labor Organization Web Page http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/time/time_infosheets.htm WT-2 Overtime May 2004。

	工作超過 42 小時		
馬來西亞	每天 8 小時 每周 48 小時	每月 64 小時	<ul style="list-style-type: none"> ● 加班第一小時加日常時薪之 50%，之後加 100%； ● 星期日和假日加班首 7 小時時薪為日常時薪之雙倍，之後 3 倍
美國	每周 40 小時		<ul style="list-style-type: none"> ● 需不少於基本工資的 1.5 倍
法國	每周 35 小時		<ul style="list-style-type: none"> ● 介乎 36 至 39 小時的加班，僱主應增發 25% 的報酬；加班時間若超過 43 小時，報酬增幅 50%。
德國	每日 8 小時	每日 2 小時	—
英國	每周 48 小時	每日 3.5 小時	—

本政策組對最高工時立法的立場及建議

面對著今天不斷惡化的僱傭條件，以及工時過長所引起的工作效率、個人健康和家庭等問題，本政策組認為香港政府必須儘快立法規管僱員的最高工作時間。

政府應參考國際勞工公約的標準及國際間推行最高工時的經驗，在本港制定每周的最高工作時數及超時工作補償條例，保障僱員的身心健康，並確保僱員於超時工作後得到合理的報酬。

我們建議僱員每周的工作時間不得超過 48 小時，而僱員超時工作則可獲僱主發放不少於基本工資 1.25 倍之超時報酬。

基於企業人手限制及行政上的需要，本港許多行業，如飲食、酒店、零售及服務業等，都實施較彈性之工作模式，因此僱員每天可能有不同的工作時數。為了減低工時限制對僱員的影響及使僱主更有效的調配人手，我們建議，只要僱員每周工時不超過 48 小時，在限制每日工時上可預留彈性，故現階段只實施每周最高工時限制。

另外，為了使僱員及僱主有更大的彈性安排其工作生活，我們不反對僱員超時工作，唯每周超時工作時數不得超過 12 小時。不過，為避免僱主透過壓低基本工資來彌補僱員超時工時所帶來的額外支出及把實施最高工時的成本轉駕給員工，我們強調超時工作及最高工時限制必須配合最低工資推行。可是，我們得清楚說明，任何超時工作的安排必須在僱

主及僱員協商下進行，我們堅決反對僱員在被迫的情況下超時工作。

我們重申，立法制定最高工時有以下幾個重要原則：

- 一. 最高工時保障是人類基本的工作權利；
- 二. 僱主不可強迫僱員超時工作，只要僱員同意，僱主才可安排僱員加班工作；
- 三. 僱員於超時工作後應得到合理的工資補償；
- 四. 為免減少僱員的收入，以及僱主以壓低工資來彌補縮短工時的經濟損失，最高工時必須配以最低工資，方可推行。

不過，我們指出，立法制定最高工時及最低工資，只是保障勞工權益的第一步。長遠而言，政府必須建立一套更全面的勞工法例，如制定失業保險、退休保障及集體談判條例等，保障僱員的權利，避免僱主藉勞工法例的不足赤裸裸的剝削勞工的權益。

二零零五年三月二十九日

政策研究組成員

余偉華 (委員、政策研究組召集人)

林祖明神父 (教會顧問)

何春儀 (委員)

洪玲玲 (委員)

郭秀英 (委員)

黃蕙珍 (委員)

梁少梅 (組員)

藍麗貞 (組員)

葉麗雯 (組員)

王仕謀 (組員)

羅佩珊 (政策研究幹事)