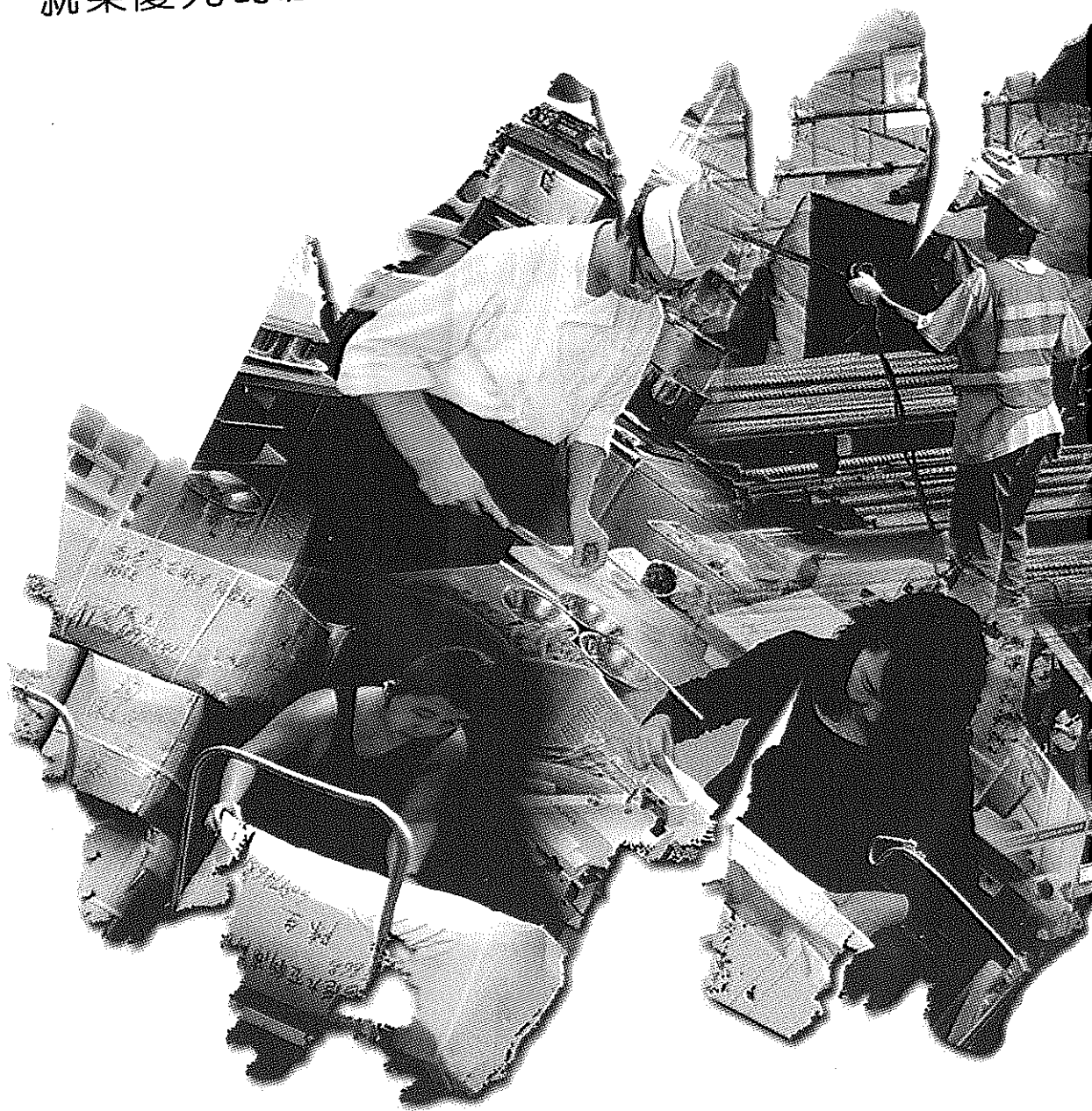


高工苦勞

「就業優先的經濟發展策略」研究論集：勞工篇



中華書局

香港工會聯合會研究部 編著

□ 責任編輯：王書文
□ 封面設計：潘詠嫻

勞苦工高

「就業優先的經濟發展策略」研究論集：勞工篇

□

著者

香港工會聯合會研究部

□

出版

中華書局（香港）有限公司

香港銅魚涌英皇道1063號東達中心1306室
電話：(852) 2525 0102 傳真：(852) 2713 8202
電子郵件：info@chungwahbook.com.hk
網址：http://www.chungwahbook.com.hk

□

發行

香港聯合壽刊物流有限公司

香港新界大埔汀麗路36號
中華商務印刷大廈3字樓
電話：(852) 2150 2100 傳真：(852) 2407 3062
電子郵件：info@suplogistics.com.hk

□

印刷

陽光印刷製本廠

香港葵青安業街3號新發工業大廈6樓G、H座

□

版次

2011年1月初版

© 2011 中華書局（香港）有限公司

□

規格

特16開 (240 mm × 170 mm)

□

ISBN：978-962-231-038-4

目錄

曾蔭權 序.....	i
彭清華 序.....	ii
徐振寰 序.....	iv
梁振英 序.....	v
曾鈺成 序.....	vi
張建宗 序.....	vii
劉兆佳 序.....	ix
胡定旭 序.....	xi
葉劉淑儀 序.....	xiii
伍錫康 序	xiv
鄭耀棠 序.....	xvi
吳秋北 序.....	xviii
編者語	xx

勞工保障及培訓..... 1

壹 對制訂最低工資的研究及建議.....	3
I. 對制訂最低工資的研究.....	5
II. 最低工資立法建議.....	27
III. 就法定最低工資水平釐定標準建議的理據說明	51
貳 規管工時研究及建議	65
叁 香港失業援助制度研究	123

肆 最低生活保障制度研究	177
伍 集體談判權研究	261
陸 非正規就業保障研究	327
柒 資歷架構的專題研究	389
捌 本港人力資源發展政策研究	443

曾蔭權 序

工聯會一直致力為本港工作人口謀求福祉，力倡以「就業優先」為制訂勞工政策的主導原則，並就此進行一系列詳盡研究，把研究成果結集為《「就業優先的經濟發展策略」研究論集》，讓社會各界更深入了解本港經濟和就業情況。

論集內容豐富，既就個別行業和勞工界別的發展和就業機會，作出建議和研究，也就相關的財政及人口政策，列述宏觀經濟的策略建議，立論中肯，分析獨到。人才是香港最寶貴的資產，我們必須致力提升我們的人力資源質素，以應對世界瞬息萬變的經濟情況，維持香港在全球化挑戰下的競爭力。

誠望此論集能喚起社會各界對勞工福利和經濟就業的關注，一起建言獻策，共締更繁榮和諧的香港社會。

曾蔭權
香港特別行政區行政長官

彭清華 序

就業是民生之本，事關普羅大眾的切身利益，事關社會的安定和諧。解決就業難題，是世界各國面臨的共同挑戰。2006年7月，聯合國經濟和社會理事會在日內瓦通過了就業問題《部長宣言》，明確提出，有效率和充分的僱傭以及為所有人提供體面的工作是所有國家可持續發展的關鍵因素，應該成為各個國家發展策略的基本組成部分。

我國人口眾多，解決就業問題任務繁重、艱巨、緊迫。國家正在制定「十二五」規劃，把促進就業放在經濟社會發展的優先位置，要求實施更加積極的就業政策，多渠道開發就業崗位，提供優質高效的就業服務，提高勞動者就業能力，促進充分就業。這個方針對我國經濟社會的發展具有重大的戰略意義。

香港是一個高度開放的城市經濟體，就業問題對經濟及社會影響巨大。回歸以來，香港經濟幾經波折，失業率時起時伏。特區政府堅持擴大就業的方向，先後推出「展翅計劃」、「青少年見習就業計劃」、「大學畢業生實習計劃」、跨區就業交通津貼、加快大型基建項目建設等一系列刺激就業的措施，致力於本地就業狀況的持續改善。亞洲金融危機期間，香港失業率曾高達8.7%，隨後大幅回落至3.2%的歷史低位。受此次國際金融危機的衝擊，香港的失業率也一度攀升至5.4%，近期再度降至4.1%。當然，香港整體就業形勢依然嚴峻。隨着經濟全球化、區域經濟一體化以及周邊地區的快速發展，香港經濟的傳統優勢有所減弱；勞動密集型加工製造業內遷後，香港產業結構高度集中於金融和商貿等領域，這些都給就業問題帶來新的挑戰和壓力，引起社會各界的關注和思考。

解決就業問題，需要政府和社會各界的共同努力。工聯會作為香港最大的勞工團體，秉持「愛國、團結、權益、福利、參與」的方針，奉行「與社會同步，與基層同心」的理念，在關心勞工福祉，捍衛勞工權益，反映基層心聲，构建和谐勞資關係和維護社會繁榮穩定等方面，做出了突出貢獻。多年來，工聯會非常重視勞工政策的研究和探索。從 1999 年開始，一些工會理論工作者和關心工運發展的學者緊緊抓住就業問題，從不同角度切入，對香港的勞工保障及培訓、經濟發展、扶助就業及配套政策等問題，進行了歷時 10 餘年的實踐探索和理論研究，提出了許多具有建設性的觀點和建議，輯錄成《「就業優先的經濟發展戰略」研究論集》奉獻社會。

這本《研究論集》中各篇闡述的角度和重點不同，但總體來看，對於勞工政策和學術研究無疑具有重要的參考價值，對香港經濟轉型中的工運路向也有着重要的啟發。希望這是一個良好開端，可以啟迪有識之士深入思考香港發展的一些深層次矛盾和問題，更加關注就業問題，促進全社會的繁榮穩定。

彭清華

中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室主任

徐振寰 序

鄭耀棠會長與我說，香港工會聯合會要出《「就業優先的經濟發展策略」研究論集》，包括勞工保障及培訓、經濟發展、扶助就業、配套改革和綜合建議等內容，似因是同行和朋友，執意讓我寫序。

就業是民生之本。就業權是工人最基本的權利，工會理所應當把維護職工的就業權作為基本任務。工聯會長期關注香港職工的就業問題，並着力調查研究，逐步形成了自己的「就業優先的經濟發展策略」，進而作為自己的社會政策內容之一，多次向特別行政區政府提出建議，不但反映出工聯會更加成熟，更展現了愛國工會踐行「港人治港」的高度責任心，讓人更加相信：香港同胞是完全能夠治理好香港的！

當前，世界經濟在艱難復甦。在後金融危機中，各國各地區工會和國際工會組織更應大力推動國際社會繼續施行以就業為導向的經濟復甦政策，把穩定就業崗位、提高就業品質列入經濟復甦和發展的計劃，督促政府擴大就業，關注社會各階層，特別是勞動者群體利益，促進社會和諧、可持續發展。相信《「就業優先的經濟發展策略」研究論集》的出版，將會促進特別行政區政府集思廣議，更有利於香港就業問題解決；將更加激勵工聯會的發展，擴大自己的社會影響；將進一步深化內地與香港工會組織間的交流與合作，取長補短，共同為祖國繁榮富強而努力！

以上感言，代為序。

徐振寰

中華全國總工會副主席 中國職工交流中心會長

梁振英 序

工聯會一直關注香港職工福祉，《「就業優先的經濟發展策略」研究論集》內容翔實，從勞工保障及培訓、經濟發展、扶助就業、配套政策等方面，作出綜合的建議，切中近年社會關注的熱點，極有參考價值。

就業是社會穩定的基礎。香港的低學歷人口比例高，面對全球化和經濟轉向知識型，勞動職位減少，加上基層人口向外流動受諸多因素阻礙，就業的形勢挑戰更大。勞動職位減少，除了導致失業率增加外，也會壓低基層薪酬，加劇在職貧窮問題。

在「二元經濟」的環境下，現代知識型經濟是主流的一元。但是無論如何擴張，其創造的職位與社會中大部分人口時有不適應，如無其他政策協助創造適應基層學歷和技術的職位，基層勞動人口就會落後於經濟發展，貧窮問題就可能惡化。

知識型經濟的發展是全球發展的趨勢，任何經濟體皆難以抗拒。政府提供培訓機會，提高就業人口技術以適應新經濟環境的需要，加強勞工保障，以至資助就業、補貼交通費等政策，都可以直接幫助基層市民，都值得深入研究。

貧窮人口收入下降和在職貧窮等問題，是香港繁榮背後的重大的隱患，需要社會關注，思考解決辦法。工聯會認真研究就業政策，出版論集供公眾和政府參考，值得表揚和支持。我相信這本論集能夠發揮影響力，推動落實保障基層生計的就業優先政策。

梁振英

香港特別行政區行政會議召集人

曾鈺成 序

工聯會研究部根據「就業優先的經濟發展策略」的概念，進行了大量專題研究。研究報告現在結集成書，對所有關注勞工政策的人，自有十分珍貴的參考價值。

從事政策研究，非經年不懈，難望有成。政治團體和人物討論公共政策，如果只求譁眾取寵，不肯認真研究，縱使博得一時的曝光機會，根本不可能提出切實可行的建議，促進政策發展，這種現象經常為人們所詬病。工聯會高瞻遠矚，長期重視調查研究，加上它是全港規模最大的勞工團體，會員涵蓋行業廣泛，能充分反映基層勞工的境況和訴求，為勞工政策研究提供了豐富的資料，因此，工聯會研究部的研究成果，在理論和實踐上對勞工政策發展的重要性，是不言而喻的。

這本研究論集的出版，希望引起社會對「就業優先的經濟發展策略」進行更深入的討論，推動經濟與就業的互惠發展，令工商界及勞工階層以至整體社會，都有所裨益。更期望工聯會發揮固有優勢，繼續集思廣益，調查研究，為香港社會建言獻策，促進公共政策水平的提高。

曾鈺成

香港特別行政區立法會主席

張建宗 序

《「就業優先的經濟發展策略」研究論集》輯錄了工聯會自 1999 年以來進行的一系列經濟、社會、勞工議題的研究報告，剖析精闢，高瞻遠矚，別具真知灼見。

「就業是民生之本、和諧之基」。回歸以來，促進就業、保障勞工是特區政府施政重中之重，論集所載很多專題研究都是特區政府關注的事項。十三年來我們落實了不少重大的政策和措施，其中最低工資明年 5 月 1 日勞動節便會正式實施，標準工時的政策研究工作亦已展開，勞工處的就業服務正進一步加強，而僱員培訓和資歷架構的工作也不斷優化，以配合勞工市場結構的轉變，提升勞動人口的質素和競爭力。

特別值得一提的是，無合理辯解而故意拖欠勞資審裁處裁斷款項刑事化的法例今年 10 月底已經生效，解決了困擾勞工界四十多年的問題。這項立法與最低工資同是維護勞工權益和社會公義的重大里程碑，也是香港勞工政策的大突破。

扶助就業，政府責無旁貸。在這方面，最為人熟知的自是分別於 1999 年和 2002 年推出的「展翅計劃」和「青少年見習就業計劃」，合共裝備了十多萬青少年，成功就業率達七成，去年 9 月整合提升為一條龍服務後，支援更加到位。

特區政府與時並進，不斷推陳出新，回應不同形勢的需求。十大基建陸續上馬，加上市區重建、樓宇更新大行動、啟德郵輪碼頭、迪士尼擴建、推動社會企業、強化四大支柱行業、發展六項優勢產業等，為不同階層，特別是基層勞工，創造就業機會。

近年有見飲食業和零售業出現「有工無人做，有人無工做」的現象，我們特別為這兩個行業成立專門的招聘中心，靈活應對，達至雙贏。

此外，為減輕低收入在職人士的交通費負擔和鼓勵就業，明年推出的「鼓勵就業交通津貼計劃」，為全港合資格的人士發放每月 600 元的交通津貼，不設期限，涉及龐大的長遠承擔，政府對基層勞工就業問題的關注可見一斑。

工聯會是香港歷史最悠久和最大的工會，近年努力「深耕」、「廣種」，發展成跨階層的政治團體，積極為基層勞工和弱勢社群發聲，並與學界進行基礎理論研究，出謀獻策。《「就業優先的經濟發展策略」研究論集》系列報告不僅富參考價值，更有助引發社會討論，極具意義。我期望工聯會日後繼續深化政策研究工作，為勞工謀福祉，為香港的未來發展作貢獻。

張建宗

香港特別行政區勞工及福利局局長

劉兆佳 序

香港工聯會歷史悠久，嘉惠社群，長年為工人爭取應有的權益，也造就了工人自律、互助的行業倫理，因此在香港社會，它一直享有不衰的美譽。

就業，不僅是生活所需，也是一個人體現自我價值、完成家庭責任的必要途徑，因之就業對生命而言，具有多重而深刻的意義，是政府施政所首當重視，也是政治隆污的表徵。工聯會提出就業為本的經濟發展策略，其本質為深切的人文關懷，而其所諄諄提點者，乃是我所在任的特區政府，我有幸作序，至感欣慰，但也同時感到使命重大。

上世紀九十年代以來，全球化浪潮席捲，知識經濟勃興，就業競爭加劇。同時，香港工業北移，產業發生巨大轉型，又為就業帶來一番壓力。本港工人在兩個不可逆轉的潮流的夾擊下，成為首當其衝的一群。政府深深認識問題的嚴重，除了盡力提供再就業培訓和增加大學名額，以幫助失業工友和年輕下一代適應環境的轉變；也透過與中央政府簽訂更緊密經貿關係的協議，開拓市民內地工作的機會並且擴大內地人流、物流、資金流向香港的流動，以此促進本港經濟的活躍，增加就業。數年下來，頗見成果，香港的失業率一般控制在 4% 以下。

然而，政府不敢不存憂患之心。近年，政府擘畫基礎建設、重建舊區，提出環保、科技、教育、文創、醫療、檢測認證等「六項優勢產業」，無一不在創造就業和增進香港的繁榮。最近，政府開始在向主流經濟之外探詢就業的模式。於是中央政策組開設研究項目，參考台灣等地區發展社區文化特色產業的經驗，嘗試開闢一條社區經濟的道路，激活本港內部的微型消費，以期為無法躋身主流經濟或是特別具有巧思的一群開創安身立

命的天地。

此值工聯會的研究報告結集成冊，意義至大。我虛心拜讀並且向社會推薦，期待社會的共同努力，把香港建設成為足以安居樂業的家園。

劉兆佳

香港特別行政區中央政策組首席顧問

胡定旭 序

工聯會研究部將一系列專題研究結集成書，專題遍及「勞工保障及培訓」、「經濟發展」、「扶助就業」及「配套政策」四個範疇，書中不但有堅實的調查研究，更對創造就業機會提出了綜合建議。

為市民及工人謀福祉，不可不關注經濟發展。在環球激烈競爭及外圍環境急劇變化之下，過去的成功未必可以保證未來的經濟繁榮。幾十年以來，港人勤奮拚搏的「香港精神」、歷史因素及地理優勢，令香港成為區內以至全球的高度國際化及具經濟競爭力城市，不論在營商環境、經濟自由、人才發展及企業管治等，都有令人自豪的成就。不過，面對全球經濟一體化及競爭對手的迅速崛起，香港如何保持競爭力，並在目前的基礎上更進一步，是未來必須面對的課題。

在此形勢下，單打獨鬥未必是最好的方法，主動走出一步，拓展區域之間的互相合作，反能創造共贏。香港必須加速與珠三角城市整合，從而打開更大市場空間，增加商品及服務的市場需求，促進往來人流，帶來更大經濟效益，帶動更多就業機會。

本書提出了以促進旅遊業發展及開拓環保工業，發展經濟，創造就業機會。事實上，這正是香港與內地之間互利共贏的其中兩個可行方向。預計廣州及深圳的 GDP 總量將在 2015 至 2016 年（即「十二五」規劃末期）齊齊超越香港。人均 GDP 方面，預計廣州及深圳將先後於 2020 年及 2021 年與香港持平，最遲於 2022 年將可能全面超越香港，不論在旅遊業或環保工業方面，兩地合作空間都非常廣闊。

在珠三角地區中，香港與深圳兩地有最高的互補性、最小的體制障礙。未來除了可以加快、加深打通兩地的人流、物流和資金流外，港深亦

可攜手打造前海現代服務業示範區，提升兩地產業輻射的服務區域。另一方面，廣東經濟結構轉型，對香港提供了巨大的外部需求，尤以教育、醫療、高新技術產業、文化和創意方面，都有很大的發展前景。在環保產業方面，粵港的發展條件各具特色，廣東有更大的應用市場，香港則具有信息、服務、技術研發方面的優勢。因此，本港未來如能加強與珠三角地區的合作，整合兩地優勢，則能發揮更大的協同效應，有利創造更多就業機會。

期望工聯會研究部繼續對廣大市民關心的議題，進行科學化研究。亦期望社會上的有識之士進一步討論，提出更多真知灼見，發展經濟，促進就業，為香港開創新局面。

胡定旭
智經研究中心主席

伍錫康 序

很高興獲悉香港工會聯合會研究部將會出版專論香港未來經濟發展與就業及勞工保障之關係的研究論文集。在香港文獻中，這款有系統之專題研究及剖析文章及書籍，至今還屬罕見。工聯會研究部此舉，可謂在勞工學術研究方面，創一先河，實屬可喜可賀。

回顧香港勞工史，由於以往（回歸前）之政府奉行「不干預」及「積極不干預」政策。就業情況，主要是受市場供求兩者之自由平衡而決定，任何市場波動，皆能令勞工就業出現不穩定之狀態。但是因為在七十及八十年代，在有利之海外市場條件及低廉之勞工成本促成下，香港以「亞洲四小龍」之一的姿態，得以經濟「起飛」及高速發展，所以幾乎維持着「全民就業」長達二十載之久，致令政府及民間，普遍瀰漫着一種信仰「自由市場」邏輯論之氣氛。除依賴以僱傭條例為核心之一套勞工法例去釐定若干「僱傭權利底線」（statutory floor of employment rights），及運用有限之資源支持職業訓練局進行職訓與負責科技教育（technical education）外，當時政府之勞工及就業政策僅是頭痛醫頭，腳痛醫腳，缺乏任何具有前瞻性之配套計劃。任何可能干預勞工及工資市場運作之措施及機制，例如最低工資、標準工時及集體談判皆避而不談。但是這種政策取向，卻被譽為「香港成功」因素之一。

然而時移勢易，現時特區政府面臨之挑戰，卻是「全球一體化」（globalization）所帶來的激烈貿易競爭及因作為「後工業社會」（postindustrialism），香港高度城市化（late urbanism），而所產生之多元化社會及經濟不均問題，這個「失調」現象（syndrome），正威脅勞工就業及收入之穩定性，而容易導致社會動盪及不安。同時，特區與國內經濟體系之逐漸融合（economic integration），亦為本港勞工及勞動市場帶來

葉劉淑儀 序

香港在殖民地時代，憑着地理優勢、良好法治等條件，迅速發展，躍居亞洲四小龍之一。不過，港英政府奉行自由放任主義，沒有像台灣、韓國和新加坡般制訂產業發展策略。八十年代，國家改革開放，香港的勞動密集製造業隨之北移。至今，香港經濟由服務業主導，而單一產業結構對社會的負面影響已經陸續浮現。

我國經濟迅速崛起，鄰近省市在貨運、物流及旅遊業等各個領域急起直追，香港在這些傳統支柱服務行業的優勢逐漸消失。至於高增值的金融及專業服務業僅提供有限職位——2008年兩個行業分別只佔總就業人數的5.9%和4.6%，難以惠及大眾。我和工聯會有一個共同信念：香港務必制訂長遠的經濟發展策略，促進產業多元化，令更多市民得到良好的就業機會，真正受惠於經濟發展。

眾所周知，工聯會一直不遺餘力地維護僱員權益，為市民提供各類服務。同時，工聯會洞悉研究工作對政策制訂的重要性，設立研究部，就經濟、勞工、福利等議題進行研究。本書內有關「就業優先的經濟發展策略」的一系列研究，為解決香港的就業及經濟問題，提供了寶貴的建議，值得政策制訂者及研究者細讀。

葉劉淑儀
匯賢智庫主席

不少調節及適應上之困擾（例如，在「一國兩制」之原則底下，如何去協調兩地之勞工法例，使其勞動市場能夠靈活互通）。

在這新時代而面對上述挑戰的格局下，《「就業優先的經濟發展策略」研究論集》之出現，正是針對時弊，可為特區政府提供一項重要之參考資料，作為制定未來勞工政策之藍本，而勞工界之工運領袖，亦可作為引索，去釐定具有前瞻性之工會策略，為草根階層請命，爭取更完善之勞工及就業保障與權益。

謹藉此短序數言，向香港工會聯合會研究部，就此精闢而具創見之論文集面世，致衷心賀意！

伍錫康

香港大學商學院博士

鄭耀棠 序

香港工會聯合會（簡稱「工聯會」）成立於 1948 年，是一個職工會聯合組織。自成立以來，工聯會就提出為工人利益服務的宗旨。在「愛國、團結、權益、福利、參與」的方針下，積極爭取勞工權益，推動制訂與改善勞工法例，竭盡所能提高工會地位；反映基層市民心聲，縮窄貧富差距，爭取社會公平、公義不遺餘力；廣泛參與政治與社會事務，在建制內、外表達市民意見，推動民主發展，促進香港穩定繁榮。

為了做好上述工作，工聯會一直着重調查研究，對廣大僱員關心的議題，進行科學化研究。研究成果強調結合理論與實際情況，以便工聯會負責人、屬會負責人、各委員會及工作單位負責人參考，協助制訂工聯會對該議題的基本立場和建議。最近幾年，工聯會提出的多項關顧勞工及發展經濟的政策主張，都是經過認真而審慎的調查研究後得出的，務求為香港當前遇到的就業和相關問題，找出奏效的解決辦法，發揮工聯會作為本地愛國愛港勞工團體應有的作用。

近年來，由本地政團、智庫組織發表的政策研究報告，在質素及數量上均出現明顯上升，營造了要對香港問題做好深入調查研究的氣氛。為響應這股趨勢，工聯會決定將近幾年對就業具重要意義的研究報告編輯成書，讓社會各階層的政策研究得以互動交流，以共同籌劃香港未來。

本論集主要彙集了工聯會自 1999 年提出「就業優先的經濟發展策略」下的一系列研究報告。在此特別感謝浸會大學經濟系前副教授胡敦靄博士，為「就業優先的經濟發展策略」撰寫基礎理論研究報告，以及給予寶貴意見。本論集所有研究均從勞工就業角度分析，是坊間鮮有的取材，期

望讀者閱書後對勞工議題產生關注和深入了解，共同為勞工權益和社會福祉作出貢獻！

鄭耀棠
香港工會聯合會會長

吳秋北 序

過去十多年，香港經濟增長銳意走向「知識型」發展格局，經濟轉型受到特區政府和社會各界的廣泛關注。「知識型經濟」成為了不能逆轉的發展大勢。工聯會早於 1999 年進行嚴謹的調查研究，了解「知識型經濟」對就業的影響。結果顯示，香港經濟增長、就業增長率和失業率之間並沒有直接關係。預計在本港經濟增長方式的改變下，產值勞動含量遞減速度進一步加快，難以維持較高的就業增長率，當中尤其未能創造大量合適低技術勞工的就業機會。

2002 年工聯會再對未來就業環境進行評估，總結出受到外圍經濟疲弱、本港內部經濟調整和勞工市場呈現重大壓力的影響，香港勢將長期受到失業問題的困擾，問題嚴重時，甚至危及社會穩定。為了紓緩問題，建議促請特區政府採取「就業優先的經濟發展策略」。

「就業優先的經濟發展策略」是指，本港經濟加速走向知識型發展下，即使香港經濟有平穩的增長，經濟發展也不等於會自然創造大量、合適的就業機會。若缺乏經濟發展策略的調整，失業率必然大升，超出社會承受力，危害經濟發展和社會穩定。特區政府必須在經濟增長和就業之間取得平衡，一方面發展高科技、高附加值、高利潤產業，增加市民和政府收入，為推行就業優先的經濟發展策略提供物質基礎；另一方面通過合理和積極的再分配政策，鼓勵和扶助勞動密集型產業，採用包括資助就業多種形式，創造更多就業機會，達致高就業目標。

具體而言，「就業優先的經濟發展策略」涉及多項經濟、社會和勞工議題，這些議題大致可以分為四個範疇：「勞工保障及培訓」、「經濟發展」、「扶助就業」和「配套政策」。工聯會近年對各範疇內的具體議題進行專題

研究，通過參考國際間的經驗，再結合香港實際情況，提出政策建議，建立一套貫穿「就業優先的經濟發展策略」理念的社會政策。工聯會期望特區政府能夠採納「就業優先的經濟發展策略」的建議，並參考各專題下的研究成果，改進現有政策措施，促使香港產業有更好發展，不僅達到經濟發展，亦解決各階層就業問題，讓人人受惠，締造社會和諧。

吳秋北

香港工會聯合會理事長

編者語

工聯會負責人一向重視調查研究，設立研究部，要求對勞工當前以至未來就業和生活具影響力的議題進行研究。近十年，研究部曾就經濟、勞工、社會福利、工會發展等各方面，撰寫研究報告，供負責人參考，協助制訂工聯會對相關議題的立場和建議。當中，以「就業優先的經濟發展策略」一系列專題研究最為重要，多年來成為工聯會勞工政策倡議的基本主張。

「就業優先的經濟發展策略」的基礎理論研究，早於 1999 年由浸會大學經濟系胡敦靄副教授和工聯會研究部合作進行。隨後，工聯會研究部根據「就業優先的經濟發展策略」的概念，設定了超過 20 個的專題研究，通過深入調查，以便更具體和實際地落實「就業優先的經濟發展策略」。

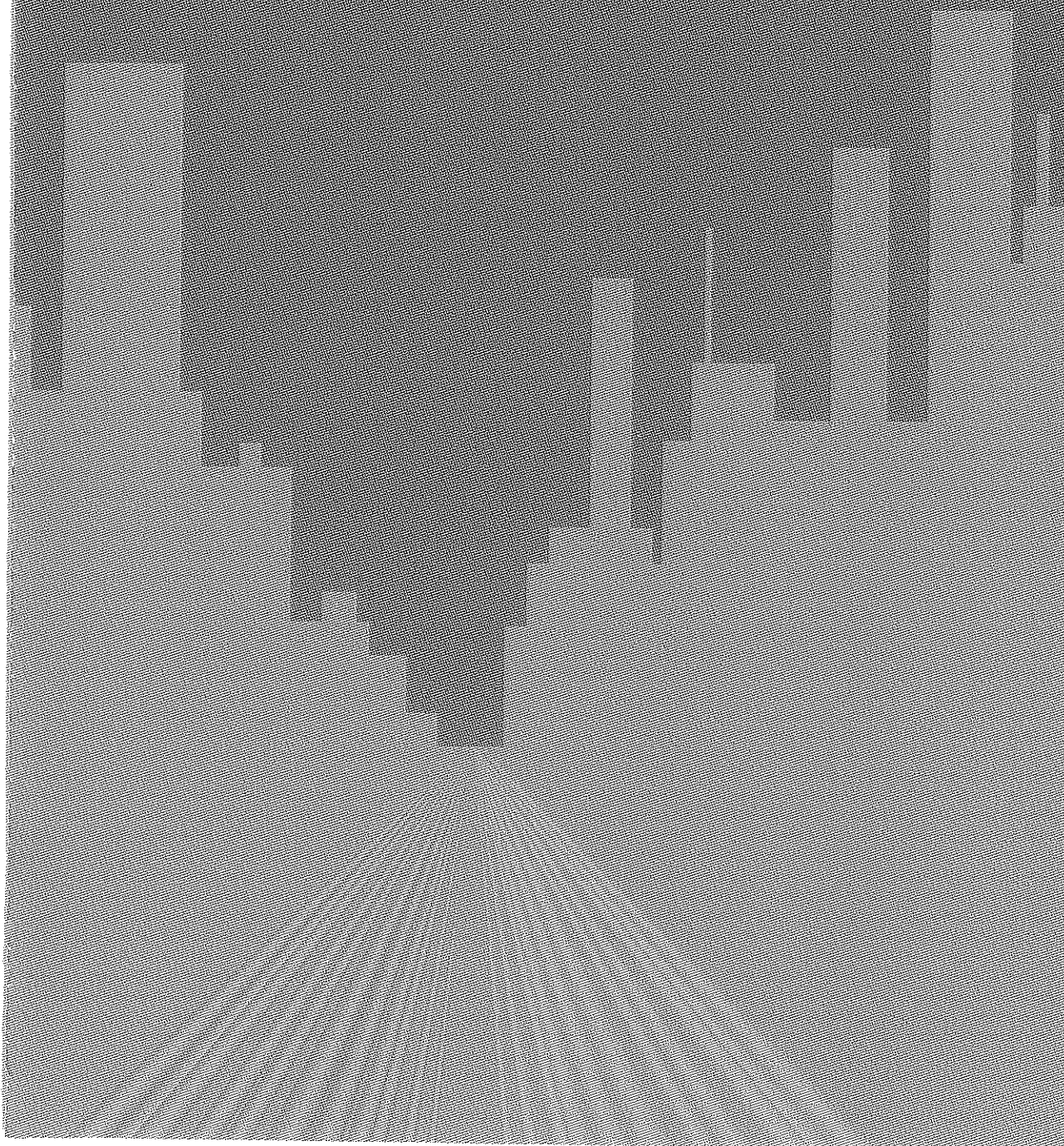
基於篇幅所限，本論集只選錄了較重要的 16 個專題研究、最終的綜合建議書以及基礎理論報告。論集共約 60 萬字，分「勞工篇」及「社會經濟篇」兩冊出書。為了顧及版位的配置，原來的次序亦要作出調動。原來的先後次序是：（一）「經濟發展」，（二）「扶助就業」，（三）「勞工保障及培訓」，（四）「配套政策」。經版位調動後，「勞工篇」收錄了篇幅最多的「勞工保障及培訓」範疇，具體議題共 8 個；隨後的「社會經濟篇」則彙集了「經濟發展」、「扶助就業」和「配套政策」三個範疇，專題研究亦共有 8 個，最後收錄了總結 16 個專題研究結果的「『就業優先的經濟發展策略』綜合建議書」。

特別要指出的是，本論集內所有建議皆從研究角度提出，與工聯會對有關議題持有的立場及主張沒有必然關係。期望拋磚引玉，引起各界關心和討論！

香港工會聯合會研究部



勞工保障及培訓



壹

對制訂最低工資的研究 及建議

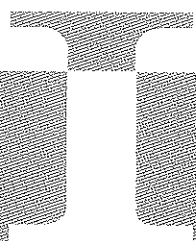
工聯會一直關注本港低薪僱員問題，積極促請政府訂立最低工資。近年本會先後進行三份有關最低工資的研究，包括：《對制訂最低工資的研究》、《最低工資立法研究》、〈就法定最低工資水平釐定標準建議的理據說明〉。鑑於報告內容篇幅頗長，故本文將只會抽取上述報告的重點部分作闡述。

I、對制訂最低工資的研究

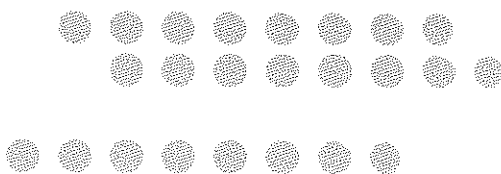
II、最低工資立法建議

III、就法定最低工資水平釐定標準建議的理據說明

參考文獻



對制訂最低工資的研究



2004 年 8 月

一、背景

二、各國推行最低工資的經驗

- (一) 澳洲
- (二) 英國
- (三) 美國
- (四) 法國
- (五) 中國
- (六) 小結

三、關於本地最低工資方案的建議

- (一) 最低工資的制訂，應旨在保障本地低收入勞工及其贍養家庭的基本生活水平
- (二) 最低工資的制訂及監管工作應透過有關法例處理
- (三) 最低工資的制訂及調整工作應交由勞工顧問委員會處理
- (四) 最低工資釐訂標準應考慮多個因素
- (五) 制訂較低的青少年最低工資金額，學徒和殘疾智障勞工應被豁免列入最低工資涵蓋範圍以內
- (六) 最低工資制度需要在多項配套政策支援下實施
- (七) 對於違規者執行罰款及監禁刑罰

一、背景

較早前，工聯會研究部圍繞如何在香港實行最低工資制度的問題進行研究，參考學界和政團撰寫的報告及評論，剖析了最低工資的內涵、設立目的、覆蓋範圍和政策配套等問題，並提出了工聯會應該有策略地支持本地推行最低工資制度的結論。承接這些研究，本文旨在首先透過介紹世界各地推行最低工資的具體經驗，進而為香港實施最低工資制度提供一個可行的政策方案。

二、各國推行最低工資的經驗

1999年5月，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部完成了一項名為《最低工資制度》的研究報告。這項研究在包括澳洲、美國、英國等地的政府部門／相關組織協助下，獲得了不少有關各地實施最低工資制度的寶貴資料。基於報告內容頗為全面，分析亦見客觀，可信度更是極高的考慮下，以下就國際間推行最低工資政策的介紹，將會大量取材於該報告。與此同時，研究員亦試圖通過進一步的資料搜集，以獲得不同國家實施最低工資制度的最新內容。

（一）澳洲

1. 推行最低工資的年份及法例依據

世界上已確認最低工資的國家中，澳洲是相對較早提出該政策的。嚴格來說，澳洲是在1907年實施一個「公平而合適」的工資制度，而在1966年正式制定最低工資制度。因此，澳洲被認為是全球推行最低工資的先驅。

整項政策與1904年通過的《調停及仲裁法》（Conciliation and Arbitration Act）有關。《調停及仲裁法》促使聯邦調停及仲裁法庭的設立，運用當中的仲裁及司法權，為不同職業訂定工資及僱傭條件，並作出詮釋及執行這方面的決定。調停及仲裁法庭於1907年，根據非技術工人家庭的正常需要，釐定出一個以基本工資加上特別津貼的職業最低工資¹。由於各行各業甚至同一行業內不同職位的情況具有差異，因此當時並不存在劃一的最低工資。及至1966年僱主以工資受制於價格變動、國家經濟表現及各行業業務情況影響的理據，成功遊說調停及仲裁委員會廢除基本工資及特別津貼，並以「實際支付予工人的工資下限」為最低工資。

1996 年澳洲制訂《工地關係法》(Workplace Relations Act 1996)，由澳洲勞資關係委員會（以下簡稱「勞委會」）負責確保有關方面設立及維持公平的最低工資安全網。勞委會成員均由聯邦政府委任，分為主席團成員及委員兩類，前者必須為法官或執業 5 年以上的律師擔任。1997 年勞委會按照《工地關係法》就調整工資安全網時必須照顧低薪人士需要的法規，制定在所有行業推行劃一的聯邦最低工資制度。勞委會指出聯邦最低工資金額應等同於職業最低工資金額最小的數字，亦即金屬業的最低工資金額。

2. 最低工資的定義及制訂準則

自 1966 年以後，澳洲境內的最低工資便被定義為「發放予僱員的工資下限」，而這個工資金額相信是可以保障任職於低收入行業的僱員，達到起碼的生活水平。調停及仲裁委員會強調，最低工資金額一般是根據主觀的價值判斷而釐定，委員會拒絕為該金額設定數學方程式，亦不會就最低工資金額的調整作出解釋。不過，他們普遍是以三個準則去決定最低工資的金額，包括：(1) 工人的一般生活水平；(2) 各項經濟因素，如生產力、通脹及就業等方面的水平；(3) 低薪工人的需要。

3. 調整最低工資的程序

澳洲政府、工會及僱主協會均可向勞委會提出調整最低工資的要求。委員會的工作屬於司法性質，並根據各有關方面的詳細陳詞及書面或口頭證供作出決定。倘若決定調整，勞委會會發出具有聯邦法律約束力的工資令。調整最低工資的工作每年亦會進行一次。

4. 最低工資金額及實施範圍

1998 年澳洲聯邦最低工資金額為每星期 373.4 澳元（約港幣 1,822 元²），按每星期共 38 個總工時的標準計算，即相等於每小時 9.8 澳元（約港幣 47.8 元）。自 1996 年澳洲總工會（Australian Council of Trade

Unions) 推出一系列有關提倡「生活工資」(Living Wage) 的運動以後，工會已為勞工階層多次成功爭取增加最低工資，以每星期計，金額累積共 82 澳元。澳洲 2004 年的聯邦最低工資金額，亦已調整至每星期 431.4 澳元（約港幣 2,015 元）或每小時 11.35 澳元（約港幣 53 元）。

2004 年 5 月勞委會以國家經濟情況良好的理由下，允許把最低工資金額增加至每星期 467.4 澳元（約港幣 2,183 元），即每小時 12.3 澳元（約港幣 57.4 元）。不過，有關調整受到聯邦政府的大力批評，預計僱主方面亦會提出激烈反對，澳洲聯邦最低工資最新金額亦有待跟進。另外，由於不同職業設有不同最低工資金額，因此難以計算出澳洲最低工資與當地平均工資的相對比率。

澳洲最低工資基本上是適用於境內存在的任何僱傭關係，制度本身並沒有訂明豁免條文，因此在當地工作的外地工人同樣受到工資保障。不過，各行各業或個別公司是可以因應不同情況而訂明最低工資金額。年輕僱員、學徒、體弱傷殘員工的最低工資金額亦會較低，有關金額必須由勞委會訂明。

5. 領取最低工資工人特徵

根據勞委會估計，1998 年 4 月期間，澳洲支取職業最低工資工人約有 170 萬至 200 萬，佔整體勞動人口的 25% 至 30%。倘若澳洲聯邦最低工資增加至每星期 467.4 澳元，預計全國將有 160 萬名勞工領取聯邦最低工資。

澳洲有關部門並未有就支取最低工資工人特徵提供資料，惟大部分低薪工人（每星期收入少於 500 澳元，約港幣 2,440 元）為婦女，她們集中於農業、紡織及製衣業、造鞋業、零售貿易、飲食業及個人護理服務業等範疇中工作。

6. 懲罰條文及糾紛數字

任何人士未有給予僱員最低工資，會被罰款 1,000 澳元（約港幣 4,670 元）至 5,000 澳元（約港幣 23,350 元）。1997 年涉及最低工資的勞資糾紛共 21 宗，較 1996 年的 48 宗減少了 56%，佔所有勞資糾紛的 4.7%。

（二）英國

1. 推行最低工資的年份及法例依據

英國早在十九世紀末已為最低工資立法，然而最低工資制度在英國的發展歷史十分迂迴曲折，受制於政府的更替，最低工資在 1994 年中斷推行，最後工黨在 1997 贏得大選後履行承諾，透過設立低薪委員會（Low Pay Commission），為各行業和地區制訂最低工資提供建議，英國政府遂於 1998 年提交《國民最低工資法》（National Minimum Wage Act），經女皇同意後，賦予政府在 1999 年 4 月實施法定國民最低工資制度權力。

2. 最低工資的定義及制訂準則

根據低薪委員會的建議，不管工人薪酬以任何形式去計算，亦不管工人工作多少個小時，工資應只包括工人工作的基本薪酬。按此，僱主在履行最低工資責任時，不能夠把基本薪酬以外的福利及額外津貼（如超時及輪班工作津貼）計算在內。

另外，委員會亦建議訂定最低工資的準則為解決低薪問題及確保業界和經濟環境均可應付該工資水平。就後者而言，主要是取決於六項經濟因素，包括工資級差、經營成本、經濟競爭力、價格、就業及公營部門財政狀況。

3. 調整最低工資的程序

國民最低工資的調整是透過立法過程而進行，以容許該金額由最高權

力機關參與，並經過立法聆訊及辯論的嚴格審議後才作出決定。

4. 最低工資金額及實施範圍

低薪委員會分別為 22 歲及以上和 18 至 21 歲勞工，制訂出兩個不同的每小時最低工資金額。一般而言，國民最低工資是全國平均工資的 41%。以下圖表列出已設定的最低工資金額：

實施日期	22 歲及以上勞工 每小時最低工資	18-21 歲勞工 每小時最低工資
1999 年 4 月	3.6 英鎊 (約港幣 45.2 元)	3 英鎊 (約港幣 37.7 元)
2000 年 10 月	3.7 英鎊 (約港幣 43.7 元)	3.2 英鎊 ³ (約港幣 37.8 元)
2001 年 10 月	4.1 英鎊 (約港幣 46.1 元)	3.5 英鎊 (約港幣 39.3 元)
2002 年 10 月	4.2 英鎊 (約港幣 49.2 元)	3.6 英鎊 (約港幣 42.2 元)
2003 年 10 月至今	4.5 英鎊 (約港幣 57.3 元)	3.8 英鎊 (約港幣 48.4 元)

英國國民最低工資適用於境內所有工人，包括全職、兼職、長工、臨時工、散工、家庭傭工及在英國工作的外地工人。以件計薪工人，其每小時的最低工資應最低限度等同於國民最低工資。不過，自僱者、軍隊現役人員和漁民都不能享有國民最低工資。

5. 領取最低工資工人特徵

低薪委員會估計，1999 年全國勞動人口中的 9%，即約有 200 萬人，正在領取最低工資薪金，而 2000 年就有 150 萬人支取國民最低工資。1999 年領取最低工資的國民中，約 150 萬人是女性，當中超過一半是兼職工人。

6. 懲罰條文及糾紛數字

凡違反《國民最低工資法》的僱主，將會被票控罰款，款額為每名工人每日國民最低工資的雙倍。另外，包括拒絕或蓄意支付最低工資、向執行機關作出虛假報告、未有保存國民最低工資紀錄等行為，罰款最高可達

5,000 英鎊（約港幣 67,150 元）。2003 年有關當局接獲超過一萬宗就未有支付國民最低工資的投訴。

（三）美國

1. 推行最低工資的年份及法例依據

美國最低工資的實施始於馬薩諸塞州（Massachusetts）在 1912 年通過在州推行的最低工資法例，當時主要目的在於保障各行業的婦女及未成年工人。不過到了 1923 年，最高法院裁定最低工資法例違反憲法中規定，個人在訂立僱傭合約時享有自由的原則。自此，隨後超過十年間，美國並沒有任何爭取制訂最低工資法例的社會運動。直到 1937 年，最高法院推翻先前裁決，確認州政府實施的最低工資符合憲法。1938 年美國進一步制定《公平勞動標準法》（Fair Labor Standards Act），確定國民最低工資金額於 0.25 美元。最初制定的《公平勞動標準法》旨在防止剝削工人的情況，為非技術及兼職工人設定工資下限，而其他行業的工人，包括農業及家務工人，則不受最低工資的保障，因此，當時最低工資只影響市區及製造業工人。隨着時間的過去，《公平勞動標準法》亦作出了不少修訂，這包括規定了國民最低工資只能向上調整和適用範圍擴大至新僱員及新類別工人。

2. 最低工資制訂準則

美國最低工資是根據 5 項準則而制訂的，包括：生活費、通脹率、所需收入讓生活水平維持在貧窮線以上、一般工資水平和生產力及僱主的利潤。

3. 調整最低工資的程序

任何國會議員均可透過提交法案，提出調整最低工資。這個做法是確保有關最低工資的決定得到最高權力機關的參與，並且是經過立法聆訊及

辯論等嚴密審核程序才作出。

美國的最低工資金額並非會進行定期調整。過去調整次數亦不見頻密，1980 年至 1999 年的十多年間，就只有六次的調整。

4. 最低工資金額及實施範圍

自 1997 年 9 月起，美國最低工資金額為每小時 5.15 美元（約港幣 39.7 元）。該金額是生產工人平均工資的 42%。下表綜合出七十年代至今的美國國民最低工資金額：

實施日期	最低工資金額
1978 年 1 月 1 日	2.65 美元
1979 年 1 月 1 日	2.9 美元
1980 年 1 月 1 日	3.1 美元
1981 年 1 月 1 日	3.35 美元
1990 年 4 月 1 日	3.8 美元（約港幣 29.3 元）
1991 年 4 月 1 日	4.25 美元（約港幣 32.7 元）
1996 年 10 月 1 日	4.75 美元（約港幣 36.6 元）
1997 年 9 月 1 日至今	5.15 美元（約港幣 39.7 元）

美國除了制訂上述全國性最低工資金額以外，同時亦在八個州及哥倫比亞地區設立高於聯邦最低工資金額。這些地區的每小時最低工資介乎 5.65 美元（約港幣 43.5 元）及 6.15 美元（約港幣 47.4 元）之間。

美國國民最低工資涵蓋範圍分為企業和個人兩大類別。企業方面，凡是僱用至少兩名員工的兩類行業／機構，僱員都受到最低工資保障。該兩類行業／機構為：（1）企業的總銷售額每年至少達 50 萬美元；（2）醫院、為居民提供醫療或護理服務的行業、學校及幼兒院、政府機構。而個人方面，凡是從事貨品生產及提供商業服務的個別工人，即使並非屬於上述提及的企業範圍，亦享有最低工資的保障。管家、全職保姆及廚子等一類家庭傭工亦在涵蓋範圍以內。而在美國工作的外地工人，同樣受到最低工資

的保障。

此外，青少年、某些類別人士及小費僱員都設有不同於標準的最低工資金額。青少年是指那些凡未滿 20 歲的僱員，僱主可以在首 90 個工作天，以每小時不少於 4.25 美元（約港幣 32.7 元）僱用他們。至於某些類別人士則是指：(1) 就讀職業學校的學生僱員；(2) 受僱於零售或服務業及農業機構的全職學生；(3) 傷殘或弱智工人。僱主只要獲得勞動部發出的證明書，便可以以較低的工資聘用上述類別內的人士。最後，小費僱員是指每月慣常收取超過 30 美元（約港幣 231 元）小費的僱員。僱主可以把小費視作部分工資，但必須另向小費僱員支付每小時最少 2.13 美元（約港幣 16.4 元）的直接工資。如僱員所得小費加上僱主發放的現金工資仍未達到每小時的最低工資，僱主必須支付差額。

美國國民最低工資設有豁免制度，勞動部會視乎每宗個案的實際條款及條件，作出僱主豁免於最低工資制度的要求。部分獲得豁免的例子包括：(1) 行政人員、管理人員、專業人士，以及與電腦有關的行業的從業員，此類人士通常賺取較高薪酬，因而不受受制於最低工資標準；(2) 某些季節性娛樂或康樂設施的僱員、受僱於外國船艦的海員、從事捕魚業的僱員。

5. 領取最低工資工人特徵

1997 年美國境內支取最低工資人數約為 1000 萬人，大概相等於勞動人口的 9%。領取最低工資勞工中，約有三分之二為成人；當中六成為在職婦女，四成為家庭唯一經濟之柱。最低工資工人主要從事農業、成衣業、飲食業、保安服務及個人護理服務等的工作。

6. 懲罰條文及糾紛數字

違反美國最低工資制度的僱主，最高可被罰款一萬美元（約港幣

77,000 元)；再犯者更可能被判入獄。僱主亦不能解僱或以任何方式歧視提出申訴或牽涉法律程序的僱員，這些行為均屬違法。蓄意違法者，可被刑事起訴，罰款金額可達一萬美元，重犯者更可被判監禁。

1996 年財政年度中，共有 7,400 宗符合違反最低工資規定的訴訟個案，經判決後，51,000 勞工被發還超過 2,100 萬美元（約港幣 1.6 億元）的欠薪。

（四）法國

1. 推行最低工資的年份及法例依據

法國最低工資制度的出現，與該國為不同行業訂立適用於業內所有工人的集體協議談判機制有關。自 1945 年國內大部分行業已制訂的集體協議談判中，已為最低工資制訂具法律約束力的地位，及至 1950 年，《最低工資法》(Minimum Wage Law) 正式獲得通過。法國政府設立最低工資的目的，旨在保證收入最少的工人得以維持某程度的購買力，藉此提高他們的生活質素，最終有助國家的經濟發展。1970 年法國訂立一個以確保低薪工人也能分享經濟增長成果的新最低工資制度，並且沿用至今。

法國政府內閣是訂定國民最低工資的機關。內閣會根據勞動部及農業部管轄下集勞、資、官三方的全國集體談判委員會 (National Collective Bargaining Board) (以下簡稱「談判委員會」) 提出的意見而決定最低工資金額。

2. 最低工資制訂準則

法國釐定最低工資的準則共有四項：(1) 工人及其家人的需要；(2) 勞動工人的平均工資；(3) 通脹率；(4) 各項經濟因素，如經濟狀況、生

產力水平及就業率等。

3. 調整最低工資的程序

透過廣泛的集體協議談判機制，法國最低工資金額至少每年會調整一次，調整幅度跟通脹率一樣，確保最低工資的實質價值不會下降。談判委員會考慮過有關經濟增長、就業情況、通脹、勞動工人平均工資的政府報告後，提出建議調整金額，供內閣最後通過後便正式執行。

4. 最低工資金額及實施範圍

1998 年 7 月，法國最低工資金額為每小時 40.22 法郎（約港幣 53.1 元），若根據每月 169 標準工作小時計算，即每月的最低工資為 6,797 法郎（約港幣 8,792 元）。17 至 18 歲的年輕工人最低工資較低，是成年工人最低工資的九成。如未滿 17 歲，比率會下降至八成。不過年輕工人在所屬行業工作滿 6 個月或以上，則可支取成人的最低工資金額。另外，殘疾人士亦不包括在最低工資的範圍內。

2004 年 7 月法國最新最低工資為每小時 7.61 歐元（約港幣 70.4 元），即每月 1,153.75 歐元（約港幣 10,672.2 元）。預計 2005 年 7 月最低工資金額因應通脹會有進一步的遞增。法國最低工資金額約相等於製造業工人平均工資的 59%，相較一般歐盟成員國家介乎 45% 至 55% 的比率，法國的最低工資水平相對較高。

5. 領取最低工資工人特徵

1998 年法國領取最低工資的勞工約有 220 萬人，佔勞動人口的 12%。此外，14% 的在職婦女及 6% 的在職男性是領取最低工資的。領取者多是從事飲食業、紡織業、零售業及個人服務的工作。

(五) 中國

1. 推行最低工資的年份及法例依據

1993 年國務院頒佈《最低工資規例》，訂明僱主必須保證僱員所得工資不得少於當地的最低工資標準，有關具體執行規則隨後逐漸在中國不同省、自治區及直轄市內制定。國務院指出最低工資的設立，主要是保障工人及其家人的基本生活水平、保障工人權益及促進企業之間的公平競爭。1994 年 9 月廣東省人民政府正式實施最低工資制度，同年 11 月深圳市人民政府亦推行了最低工資制度。截至 2004 年 7 月為止，全國已有 31 個地方頒佈了當地實施的最低工資標準。

2. 最低工資的定義及制訂準則

中國最低工資是指勞動者在法定工作時間，或依法簽訂的勞動合約中訂明的工作時間內提供了工作後，用人單位須依法支付的最低報酬。最低工資不包括多種情況下取得的工資報酬，這包括加班工資、婚假和喪假工資、年休假工資、探親假工資、住房和伙食津貼、中/夜班、高/低溫、井下、有毒/害工作環境下的津貼、停工期間待遇、履行法定的國家和社會義務時的工資和企業依法破產時勞動者的工資。因此，過去有企業只發給員工每月最低工資，並沒有支付加班和夜班補助，最終被裁定須如數發還僱員應有工資。

就最低工資金額制訂的準則，《勞動法》第 48 條列出了一些綜合參考因素，包括：勞動者本人及平均贍養人口的最低生活費用、社會平均工資水平、勞動生產率、就業狀況、地區之間經濟發展水平的差異。各地方勞動部可以根據不同省、自治區及直轄市的具體情況，釐定出符合社會狀況的最低工資制訂準則。例如，深圳市最低工資金額的釐定，就是取決於上述五項因素和當地的社會保險津貼。

3. 設定及調整最低工資的程序

內地最低工資的設定及調整，須由省、自治區、直轄市勞動保障行政部門會同同級工會、企業聯合會 / 企業家協會研究擬訂，並將有關方案報送勞動保障部。各省、自治區、直轄市勞動保障行政部門須將其地區內的最低工資方案報省、自治區、直轄市人民政府批准，批准後七天內在當地政府的公報上和至少一種全地區性的報紙上發佈。省、自治區、直轄市勞動保障行政部門在發佈後十天內將最低工資新標準匯報勞動保障部。倘若有關因素在最低工資標準實施後出現變化，應當作出適時調整。最低工資金額需要每兩年至少調整一次。

4. 最低工資金額及實施範圍

基於不同地方釐定出不同的最低工資標準，因此內地並沒有統一的最低工資金額。2004 年 1 月，北京的最低工資金額為每小時人民幣 2.96 元，或每月人民幣 495 元。而鄰近香港的深圳的最低工資就分為了包括特區內及特區外兩類，2004 年 5 月前者最低工資為每小時人民幣 3.65 元，或每月人民幣 610 元；後者則是每小時人民幣 2.87 元，或每月人民幣 480 元。2003 年 1 月廣州（不包括番禺、花都、從化及增城）的最低工資是人民幣 510 元。而上海目前的最低工資則是人民幣 635 元。各地方最低工資與當地平均工資的比例亦有頗大的差別。廣東省境內最低工資金額約為製造業工人平均工資的 35% 至 45%；而深圳的最低工資則是當地平均工資的 30%。

中國設立的最低工資制度同時適用在內地工作的外地工人，不過整個制度並不涵蓋工作能力有限的傷殘勞工。

5. 領取最低工資工人特徵

內地有關部門並沒有計算目前支取最低工資工人的數目，不過一般而

言，領取最低工資的工人主要是來自內陸省分的工人。

6. 懲罰條文

凡違反最低工資規則者，勞動保障行政部門可責令其在限期前補發所欠工資，並可責令按所欠工資的一至五倍支付勞動者賠償金。

(六) 小結

- 綜合而言，為了保障低收入勞工的基本生活水平，不少已發展及發展中國家均有實施最低工資制度。澳洲、美國、法國等地推出最低工資制度已超過半個世紀，而中國大陸亦在九十年代設立了最低工資制度。

- 各國最低工資的推行，都是通過一定的立法程序。澳洲、英國、美國、法國及中國最低工資法例名稱分別為《調停及仲裁法》與《工地關係法》、《國民最低工資法》、《公平勞動標準法》、《最低工資法》及《勞動法》。

- 各國就制訂最低工資分別指派不同的行政、立法及司法機關去處理。澳洲是由獨立的司法委員會負責，英國及美國都是以立法機關承擔；法國則以行政機關處理；而中國就由屬於行政部門的勞動保障部負責。

- 各地普遍以相似的標準來釐定最低工資，這些標準包括：工人的基本需要、平均工資、勞動生產力、通脹率、就業率及僱主的利潤。美國的最低工資同時考慮到貧窮線，而中國的最低工資則被釐定在高於社會救濟基金及失業福利金，但又低於平均工資的水平。

- 各地調整最低工資經驗略有差異。澳洲、英國和法國過去均按每年情況而作出適當調整；中國則規定每兩年至少調整一次；而美國過去就較少有出現調整的情況。

• 目前各國每小時最低工資金額為：澳洲，約港幣 53 元；英國，22 歲及以上勞工約港幣 57.3 元及 18 至 21 歲勞工約港幣 48.4 元；美國，約港幣 39.7 元；法國，約港幣 70.4 元；中國，北京每月 495 元人民幣、廣州每月 510 元人民幣。各地最低工資金額與平均工資的相對比率由 30% 至 59% 不等。

• 各國亦為有關人士釐定出較低的最低工資金額。澳洲、英國、美國及法國均有為年輕僱員制定了低於最低工資的薪酬許可。澳洲、美國及中國的最低工資制度，亦為傷殘僱員釐定較低的最低工資金額又或是完全不涵蓋的規定。

• 各地支取最低工資的工人數目約佔整體勞動人口的 9% 至 30%。這些勞工主要是婦女，而她們以從事紡織及製衣業、飲食業、零售貿易及個人護理服務業居多。中國境內則以來自內陸省分的勞工為主。

• 各地對於未有遵守最低工資規定的僱主多以罰款形式作出懲罰，而美國就蓄意違法者，更會以刑事起訴手法處理。

三、關於本地最低工資方案的建議

參考上述國際間推行最低工資的具體案例，以及針對香港社會實際情況的考慮下，本研究建議本地設立的最低工資制度應包括以下七個特點：

(一) 最低工資的制訂，應旨在保障本地低收入勞工及其贍養家庭的基本生活水平

近年不少調查顯示，低收入勞動人口不斷上升。月入 3000 元以下、每週工作超過 60 小時、平均時薪只有十多元的僱員，在短短四年間大幅增加了四倍。不僅低技術低學歷勞工面對有關問題，文職人員亦開始受到影響。這些低收入勞工在薪酬水平持續下降下，個人基本生活質素根本無法得以保障，家庭成員的生活所需更難以維持。故此，最低工資的設立，應維護低收入工人在提供勞動力以後，能夠獲得合理的報酬，確保可以享有個人及家人的基本生活水平。

(二) 最低工資的制訂及監管工作應透過有關法例處理

環顧世界各地推行的最低工資制度，均依據特定的法規為實施基礎。事實上，香港早在 1932 年已制訂《最低工資條例》。不過，該條例一直沒有被引用，並由現行的《行業委員會條例》取代。《行業委員會條例》旨在為工資低於合理水平的行業訂定最低工資、正常工時及超時工資率。然而，本地過去亦沒有根據有關條例設立任何行業委員會或制訂最低工資。

相反，香港自 1999 年開始對外籍家庭傭工制訂最低工資規定，2004 年時，每月最低工資金額為 3,270 元。這項涉及入境處處長有權訂明包括最低工資的僱傭條件，以及教育統籌局局長負責為不同行業訂定不同工資金額的運作

機制，說明了有關最低工資的規定，是透過行政程序而非立法程序而釐訂。

另外，為了針對近年政府外判清潔工人薪金嚴重低於承辦商承諾工資的現象，特區政府於 2004 年 5 月發出內部指引，指示各部門必須按一般清潔工不低於月薪 5,030 元及廁所清潔工不低於月薪 4,355 元的準則批出外判合約。不過，政府表明不會立法落實這項措施，只會以行政措施要求承辦商跟隨標準聘請工人。

根據工會過去對各行業情況的了解，本研究認為只有透過立例形式，才可有效制訂出一個有助全港低收入勞工的最低工資保障制度。我們相信制訂合乎社會現狀的最低工資法例，除了可以堵塞目前對承辦商難以監管的漏洞以外，亦可擴大將來政府對其他行業執行最低工資的權力，有助未來設立完善的全港性低收入勞工的最低工資制度。

(三) 最低工資的制訂及調整工作應交由勞工顧問委員會處理

就如何設定最低工資金額及進行有關調整工作，本研究建議利用現存勞顧會集勞、資、官三方組織的基礎，共同商討及達到共識後，向經濟發展及勞工局提出，再由該局負責涉及的行政工作。基本而言，調整工作可在每年進行一次。

(四) 最低工資釐訂標準應考慮多個因素

這包括：工人及其贍養家庭人口的基本生活需要、平均工資、勞動生產力、通脹率、就業率及社會保障水平。工人及其贍養家庭人口的基本生活需要是指低收入勞工因應個人及家人在衣、食、住、行的基本日常開支。平均工資是指政府統計處所有選定職業平均工資率。工資包括基本工

資、佣金及小費、輪班津貼、生活津貼、膳食津貼、勤工獎、年終花紅及其他定期發放的花紅和津貼。2004 年 3 月的平均工資為每月 10,459 元。社會保障水平是指綜合社會保障援助（以下簡稱「綜援」）下的標準金額和特別津貼，而最低工資金額應高於綜援金額。目前四人家庭的標準金額為 5,090 元，租金津貼每月最高金額則是 3,545 元，加上水費及子女就學津貼，總數接近一萬元。

(五) 制訂較低的青少年最低工資金額，學徒和殘疾智障勞工應被豁免列入最低工資涵蓋範圍以內

本研究建議最低工資應適用於本地全職、兼職、長工、臨時工和散工等工作。基於 15 歲至未滿 18 歲的青少年勞工的能力所限，故此，我們建議為他們制訂八成的最低工資金額。另外，學徒及殘疾智障勞工只能提供較低的生產力，實施最低工資恐怕只會帶來他們被市場淘汰的反效果。故此，這些類別勞工不適宜列入最低工資實施範圍內。

(六) 最低工資制度需要在多項配套政策支援下實施

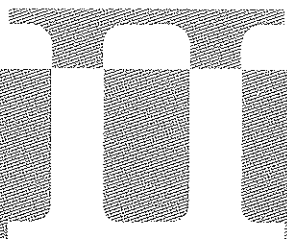
這包括（1）對於因推行最低工資而遭受結業裁員影響的勞工，提供就業及社會保障援助；（2）對於支取最低工資但仍未能應付家庭成員基本生活的勞工，提供目前綜援計劃下的低收入人士援助。

(七) 對於違規者執行罰款及監禁刑罰

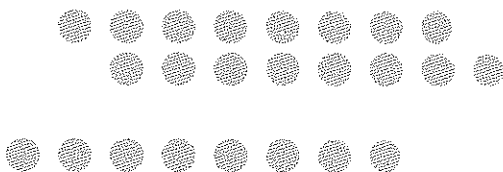
最低工資旨在保障本地工人獲得應有的薪酬權益，倘若僱主未有依例支付，本研究認為理應執行有效的刑罰。

注釋

- 1 基本工資是指足以應付工人及其家人在文明社會生活所需的工資；特別津貼是為具有特殊技能或符合一些工作要求的工人提供基本工資以外的薪酬，這包括為技能、職責、監管等方面的特別津貼。
- 2 本文所有涉及外幣與港元的換算，均是以有關年份當時全年平均匯率去計算。凡屬2004年的換算，則以較早前十二個月的平均匯價作準。
- 3 2000年6月已先行實施。



最低工資立法建議



2008 年 6 月

一、引言

二、與保安、清潔兩個行業有關的數據

三、涵蓋及豁免範圍

- (一) 中小型企業員工
- (二) 自僱人士
- (三) 青少年僱員
- (四) 殘疾和智障人士

四、負責釐定最低工資標準的機構、釐定過程及確認程序

- (一) 中國 (二) 英國
- (三) 法國 (四) 澳洲

五、最低工資標準的釐定準則

- (一) 中國 (二) 英國
- (三) 法國 (四) 澳洲
- (五) 本港「工資保障運動」

六、最低工資標準的調整機制

- (一) 中國 (二) 英國
- (三) 法國 (四) 澳洲

七、執法部門及懲罰條文

- (一) 中國 (二) 英國
- (三) 法國 (四) 澳洲

八、強積金的每月最低入息水平（供款門檻）須顧及領取最低工資工人的需要

一、引言

2004年8月，工聯會研究部撰寫《對制訂最低工資的研究》的報告，當中介紹各國推行最低工資的經驗，並結合本港社會的實際情況，建議以立法方式全面實施最低工資制度，藉以保障低收入僱員的基本生活水平。

經過勞工界的大力爭取，香港特區政府於2006年10月推出「工資保障運動」，作為法定最低工資制度面世前的緩衝措施。行政長官在當年的施政報告中承諾，若兩年後的全面檢討顯示「工資保障運動」的成效不彰，政府會立法落實最低工資。在2007年的中期檢討以至2008年初的最新情況均顯示，「工資保障運動」受保障的保安員、清潔工的涵蓋範圍非常有限，成效顯然不彰。

針對立法制訂最低工資事在必行，工聯會研究部撰寫了本報告，分別就制訂形式與實施範圍；負責釐定最低工資標準的機構、釐定過程及確認程序；最低工資標準的釐定準則；最低工資標準的調整機制；執法部門及懲罰條文等作了具體而深入的探討，並重點指出尤其需要留意的事項。

本報告就以上各方面，分別提出九項建議，作為工聯會在最低工資立法問題上的建議。必須強調，工聯會主張，進行最低工資立法時，必須建立一套可以全面實施的最低工資主體法例。這種立法方式，是工聯會在最低工資立法問題上的基本原則。

二、與保安、清潔兩個行業有關的數據

「工資保障運動」內的薪金標準，乃根據統計處的《工資及薪金總額按季統計報告》來釐定。觀乎近年數據（見表 1），可見保安、清潔兩個職業內清潔工和保安員的工資明顯低於市場水平。

表 1：清潔、保安行業內的各職業薪金資料

行業 / 職業	平均每月薪金			
	2005/12	2006/06	2006/12	2007/06
清潔及同類服務業	5,193	5,381	5,455	5,646
督導級及技術員級人員	8,367	8,411	8,426	8,852
文員級及秘書級人員	8,381	9,187	9,322	9,163
服務人員	6,582	6,221	6,234	6,919
其他非生產級工人 ¹	4,890	5,066	5,144	5,326
廁所清潔工	4,496	4,740	4,850	4,997
一般清潔工	4,844	5,042	5,073	5,213
保安及偵探服務業	6,887	7,114	6,348	7,486
督導級及技術員級人員	8,902	9,308	9,616	9,480
文員級及秘書級人員	9,296	8,950	8,874	8,948
服務人員 ²	6,642	6,847	6,989	7,154
保安員（二更制）	/	/	6,788	6,797
保安員（三更制）	5,884	6,358	6,343	6,407
其他非生產級工人	/	7,490	7,086	7,486

資料來源：綜合政府統計處於 2005 至 2007 年出版的《工資及薪金總額按季統計報告》（香港：政府統計處）所得。

以 2007 年 6 月的數據為例，屬清潔行業的「廁所清潔工」和「一般清潔工」，其平均薪金分別為港幣 4,997 元及 港幣 5,213 元。另外，屬保安行業的「保安員」，其薪金只有 港幣 6,797 元（二更制）或 港幣 6,407 元（三更制）。若將他們與全港所有職業的平均薪金作比較，情況更見差異（見表 2）。

表 2：本港所有選定行業（各行業）內的各職業薪金資料

行業 / 職業	平均每月薪金			
	2005/12	2006/06	2006/12	2007/06
所有選定行業	10,797	10,859	11,261	11,505
督導級及技術員級人員	15,563	15,640	16,105	16,335
文員級及秘書級人員	10,732	10,794	11,008	11,198
服務人員	8,299	8,375	8,475	8,773
其他非生產級工人	6,803	6,783	6,907	7,028

資料來源：綜合政府統計處於 2005 至 2007 年出版的《工資及薪金總額按季統計報告》（香港：政府統計處，2005 和 2007 年）所得。

以 2007 年 6 月的數據為例，清潔工的平均工資只有全港所有行業的平均工資約 44%，而保安員的平均工資亦只有全港所有行業的平均工資約 56%；由此可見，兩行業的清潔工及保安員，工資偏低的情況頗為嚴重。而其他行業情況，如飲食、零售、百貨業等，由前線工會向會員調查後反映，低薪情況同見惡劣。因此，推行最低工資的範圍和步伐應全面和加快推行。

三、涵蓋及豁免範圍

(一) 中小型企業員工

外地實施最低工資時，不會首要考慮對中小企業的影響，而是避免員工工資水平低於市場價格，造成剝削。2000年，劍橋大學的商業研究中心曾進行《最低工資對中小企業影響》的初步研究，發現推行最低工資後，中小企業僱主增加聘用青年人士，有部分機構不單未有減少、甚至會增聘年齡較大的員工，工作時間也沒有改變。不過，小型企業的員工流失率較高，也出現機器取代勞動力的情況（Bullock et. al., 2000）。

建議一：推行法定最低工資制度時，毋須給予中小型企業緩衝期

工聯會主張，既然政府已在「工資保障運動」中在清潔及保安兩個行業試行最低工資，已達緩衝之效，故推行法定最低工資制度時，毋須給予中小型企業緩衝期。

(二) 自僱人士

不少設有最低工資的國家不把真正自僱人士（Genuine Self-employed）列入工資保障範圍，例如英國。

建議二：最低工資保障所有受僱員工，「假自僱人士」工資應從完善勞工法例入手

工聯會主張，所有受僱人士應包括在最低工資保障範圍之內，只要僱主和僱員簽訂合約時，申明清楚的僱傭關係和員工身份，僱主就必須履行責任，發放最低工資。

不過，由於本港有僱主為了逃避法律責任，利用「假自僱」的形式，降低生產和服務成本，這個現象一般常見於外判服務，以判上判的方式分薄工資。此外，有一些行業，僱主會迫僱員簽訂自僱合約，表面上脫離僱傭關係，但實際上仍維持僱傭模式。就「假自僱人士」的問題，工聯會認為，應從勞工法例方面着手，令假自僱人士得到合理保障。

(三) 青少年僱員

英國最低工資是以時薪計算，水平會定期進行調整，但工資比率會按年齡出現差異：

表 3：英國最低工資的不同標準金額

工資名稱	年 齡	工 資
標準工資 (Standard Rate)	所有 22 歲或以上的國民	享有每小時最低 5.52 英鎊的時薪
發展工資 (Development Rate)	年齡介乎 18 至 21 歲的員工，以及為 22 歲或以上的轉工人士在接受首 6 個月的認可培訓期間	享有每小時 4.6 英鎊，約佔標準最低工資八成
青年工資 (Youth Rate)	16 至 17 歲的青少年	享有每小時 3.4 英鎊工資，約佔標準工資六成

資料來源：Unison, 2007.

愛爾蘭的最低工資與英國同樣採用比例制度，規定青年工資水平如下：

表 4：愛爾蘭規定青年工資水平

年 齡	工 資
18 歲以下	可獲全國最低工資的七成，即是每小時 6.06 歐元
第一年投身就業市場的 18 歲國民	可獲最低工資的八成，即每小時 6.92 歐元
第二年投身就業市場的 18 歲以上國民	可獲最低工資九成，即每小時 7.79 歐元

資料來源：International Labour Organization, No Date, Minimum Wages Database: Ireland.

至於荷蘭，年齡介乎 15 至 22 歲的僱員會根據成年僱員的工資水平，按百分比給薪。15 歲會獲得最低工資的三成，22 歲會獲得最低工資的 85%。

在美國，僱主須為未滿 20 歲及連續僱用頭 90 天的僱員，支付不少於每小時 4.25 美元的薪金，相等於聯邦標準工資七成³。

建議三：青年員工（15 至 18 歲）的最低工資標準金額設定於法定最低工資的 80%

綜合英國、愛爾蘭、荷蘭的情況，發現青年員工的最低工資水平是按標準工資若干比例釐定。不過，隨後會按年齡遞增和培訓時間，作出上調。

對於香港而言，鑑於青年員工工作經驗較淺，須要額外接受培訓，影響工作量和生產力。故工聯會主張，在推行最低工資時，本地青年員工（15 至 18 歲）可根據年資和培訓需要，接受特別的工資安排，其最低工資標準金額設定於法定最低工資的 80%。

（四）殘疾和智障人士

有不少國家把殘疾及智障人士納入最低工資範圍，但工資數目低於最低工資標準金額。例如法國，庇護工場的殘疾或智障人士最少會獲得最低工資的 35%。美國勞工部亦指出，可能會有部分殘疾及智障工人得到低於最低工資的款項。

不過，有部分國家開始提高殘疾和智障人士的工資水平。只要僱主承認有關人士持有僱員身份，一律獲得最低工資待遇，並不會因為工作能力和生產力的異同而釐定不同的工資比率。例如紐西蘭政府修改《殘疾及智障人士僱用條例》（The Disabled Persons Employment Promotion Act），認為

僱主在招聘殘疾及智障人士時，應給予殘疾及智障人士與正常員工同等的工資和工作福利。

不過，英國政府指，假若有關人士並非視作為僱員，則可免於最低工資法案，而是接受其他工資安排。

建議四：給予殘疾和智障人士自決權，容許有一定程度的豁免，自行選擇不同的最低工資支薪方式；倘若實施「生產力評估制度」，政府須提供資助

對於是否為殘疾和智障人士制訂最低工資，世界各地的處理手法不一，但為了確保殘疾、智障人士獲得合理的工作權利，有部分政府已開始把有關人士納入最低工資保障範圍，但會按比例給予工資。紐西蘭更給予殘疾和智障人士與正常員工同等的薪金。

考慮到本港大部分殘疾及智障人士在非政府組織工作，不少非政府組織舉辦社會企業，以殘疾及智障人士為員工，有些員工的工資水平等同或略高於市場水平，但有部分低於市場價格，故政府須要仔細考慮有關方面。

早前，不少非政府組織曾就殘疾和智障人士是否納入法定最低工資制度的涵蓋範圍進行討論，當中意見紛紜，包括應受保障、按 70% 至 80% 比例給薪、實施可確保殘疾人士的工資與其生產能力相稱的評估制度（下稱「生產力評估制度」），然後按有關人士的生產能力給薪等。工聯會認為，應給予殘疾和智障人士自行選擇的權利，容許有一定程度的豁免，讓有關人士選擇上述各種的最低工資支薪方式；倘若實施「生產力評估制度」，由於評估費用高昂，政府有需要向相關人士進行資助，以免得不償失。

四、負責釐定最低工資標準的機構、釐定過程及確認程序

(一) 中國

中國內地最低工資制度的特色，是各地方的標準各有不同，過程中勞、資、官有緊密的參與，並且必須同時得到所屬地方、中央相關部門的批准，方可執行。

根據內地《最低工資規定》，省級勞動社會保障廳須會同當地工會、商會共同擬訂最低工資方案⁴，然後呈報國家勞動和社會保障部。該部將就方案徵詢全國總工會、中國企業聯合會 / 企業家協會的意見，若該部 14 天內沒有提出修訂，即屬同意。及後，省級勞動社會保障廳必須呈報所屬地方政府批准，並在 7 天內公佈實施；同時，亦須在 10 天內將最低工資標準呈報國家勞動和社會保障部。

(二) 英國

英國最低工資制度的特色，是由專責的獨立委員會——低薪委員會（Low Pay Commission）制訂方案，然後由行政部門呈交立法部門審議，有關方案獲通過後，方可執行。

低薪委員會⁵的法定職能，是提供最低工資制度的涵蓋範圍及最初最低工資標準的意見，並就其他最低工資制度事宜，向政府提供獨立專業意見。低薪委員會將從僱主協會、工會及學術專家等多個不同資料來源蒐集證據，然後訂定最低工資標準，並向政府（即貿易及工業大臣）提供意見。

根據《全國最低工資法》規定，政府獲授權釐定最低工資標準，並將

標準透過規則形式向國會提交經調整的最低工資標準。有關規則須按照先審議後訂立（Affirmative Resolution）的程序處理，國會將進行辯論，並決定是否通過有關規則。實際上，國會從未推翻政府建議的最低工資標準。

（三）法國

法國最低工資制度的特色，是有兩層調整機制，先根據經濟指標自動調節，然後通過中央層面的集體談判制度提出進一步修訂，最終方案由政府決定。

法國調整最低工資標準的方法有二。第一，最低工資標準按全國物價指數的變動而改變，以抵銷全國物價指數自上次調整後出現的變動。期間，若全國物價指數變動 2% 或以上，最低工資標準會自動調整。這樣，最低工資標準的實質價值便不會下降。第二，成員由政府、全國工會和僱主協會三方組成的國家集體談判委員會亦會在每年 6 月舉行會議，研究相關的經濟報告，以進一步調整最低工資標準，有關建議將交由部長會議（即內閣）最後審批，而就業、社會團結和房屋部將負責公佈最終數字。

（四）澳洲

澳洲最低工資制度的特色，是由專責的獨立委員會⁶（Australian Fair Pay Commission）制訂的方案，並作最後決定；有關決定具法律約束力。

澳洲公平薪酬委員會負責決定及調整聯邦最低工資、年青、傷殘及正接受培訓僱員的「特別聯邦最低工資」、給特定僱員群的「基本時薪」、「基本件薪」及給臨時工的「臨時附加費」（Casual Loadings）。該委員會屬不受政府約束的獨立委員會，然而，其決定對各方均有約束力。其組成方面，委員會由 5 名兼任委員組成，設主席一人，他們主要來自經濟、商業、勞

資關係、社區組織界別的專家組成。

建議五：負責釐定最低工資標準的機構、釐定過程及確認程序

在負責釐定最低工資標準的機構、釐定過程及確認程序問題上，中、英、法、澳釐定最低工資標準的過程均有勞、資、官的緊密參與和合作；除澳洲外，政府更扮演著主導角色。值得一提的是，英、澳會由一個專責的獨立委員會制訂方案，不同的是英國須通過行政、立法部門的確認，而澳洲則由該委員會作最後決定。

值得一提的是，法國的兩層調整機制，尤其是需要通過集體談判的過程，較為特別。

為使釐定最低工資標準的程序能有效推行，並能有效地、及時地進行最低工資標準的釐定及調整，工聯會主張，由政府成立一個獨立專家小組，負責根據「最低工資標準釐定準則」客觀計算最低工資標準金額，然後將報告提交勞工顧問委員會審議。有關方案若得到勞工顧問委員會的通過，即呈交行政長官會同行政會議，由其根據最低工資法例內規定的最低工資標準釐定準則進行核實，完成核實後將最低工資標準金額於憲報刊登，並正式實施。

五、最低工資標準的釐定準則

(一) 中國

中國內地釐定及調整最低工資標準時，會參考有關地方的工人及其贍養人口的最低生活費用、城鎮居民消費價格指數、職工個人繳納的社會保險費和住房公積金、職工平均工資、經濟發展水平、就業狀況等因素，制訂「每月最低工資標準」及「每小時最低工資標準」。

「每小時最低工資標準」方面，更會加入用人單位應繳納的基本養老保險費和基本醫療保險費因素，同時還會考慮非全日制勞動者在工作穩定性、勞動條件和勞動強度、福利等方面與全日制就業人員之間的差異等。

(二) 英國

英國釐定及調整最低工資標準時，會從解決低薪問題、確保公司和整體經濟均可應付兩項因素作出發點。而調整準則亦包括經濟狀況、工資差別、經營成本、經濟競爭力、通脹率及就業率。

(三) 法國

法國釐定及調整最低工資標準時，會考慮工人及其家庭的需要、體力勞動工人的平均工資、通脹率、經濟因素，例如經濟狀況、生產力及就業水平等準則。

(四) 澳洲

當啟動工資調整機制時，澳洲公平薪酬委員會將考慮失業及低收入人

士得到及保留職位的數量、就業情況及經濟競爭力、為低收入人士提供安全網、保證僱員在勞動市場內的競爭力四項因素。

（五）本港「工資保障運動」

「工資保障運動」訂明，期望企業提供不低於政府統計處的《工資及薪金總額按季統計報告》內相關行業及工種的市場平均工資。然而，這個最低工資金額的計算標準，只是本港配合「工資保障運動」而訂出的辦法，並非國際間常見的計算方法，因此，倘若實行最低工資立法，便應參考國際社會的做法，計算最低工資的金額。

建議六：最低工資標準的釐定準則：一籃子參考指標

綜合中、英、法、澳的做法，釐定及調整最低工資標準時，均會考慮工人及其贍養人口的基本生活需要、平均工資（工資差別）、通脹率、就業率等。法國亦會考慮生產力，而中國內地亦會考慮社會保障水平等。這些準則，與國際勞工組織第 135 號建議書（1970 年）〈確定最低工資並特別考慮發展中國家建議書〉第二項「確定最低工資水平的標準」的內容並無顯著分別。根據國際主流做法，工聯會⁷建議，釐定最低工資標準時，必須參考以下數項指標，並計算出最低工資標準金額：

工人及其贍養家庭人口的基本生活需要、社會保障水平、勞動生產力、通脹率、就業率及平均工資。

負責釐定最低工資標準的機構——勞工顧問委員會在決定最低工資標準金額時，亦應考慮當時本港的政治、經濟、社會因素，從而作出建議；完成後將有關建議呈交勞工及福利局局長作核實，然後在憲報刊登，並正式實施。

參考各國最低工資金額與平均工資的比率，並考慮香港實際情況下，建議當前本港最低工資水平，應與全港平均工資⁸的 60%⁹相若。同時有需要明文規定「每月最低工資標準」、「每小時最低工資標準」，以便各界依循。

六、最低工資標準的調整機制

(一) 中國

《最低工資規定》指出，最低工資標準每兩年至少調整一次是一項基本原則。以上海市為例，自 1993 年開始實施最低工資，14 年內已 15 次提高最低工資標準（人民網，2007）。可見中國內地各地方政府的做法會因應實際情況的不同而在法例原則下作出調整。

(二) 英國

《全國最低工資法》並沒有明文規定調整最低工資標準的時間限制，但由 1999 年實施最低工資制度至今，每年 10 月都會調整最低工資標準。

(三) 法國

法國的最低工資標準兩層調整機制，第一階段會在每年 7 月 1 日先作調整，以抵銷全國物價指數自上次調整後出現的變動；期間，若全國物價指數變動 2% 或以上，最低工資標準會自動調整。另外，國家集體談判委員會亦會在每年 6 月舉行會議，研究相關的經濟報告，以進一步調整最低工資標準。

(四) 澳洲

澳洲公平薪酬委員會會在每年 7 月公佈調整後的最低工資標準，並在接續的 10 月開始實施。

建議七：最低工資標準調整機制設定在每年至少檢討一次，並可因應通脹增幅作出年內另一次調整

參考中國內地及英、法、澳的經驗，當中有法例明文規定 2 年或 1 年，又或者習慣性每年作檢討的做法。此外，現時本港外籍家庭傭工的規定最低工資標準，亦有習慣性每年檢討的做法。

工聯會主張，本港的最低工資標準必須根據一籃子的釐定準則每年至少檢討一次。如遇通脹劇烈的時候，應參考法國的做法，進行年內另一次最低工資標準金額的調整，追加通脹增幅。值得注意的是，本港的綜援檢討機制亦有相似做法¹⁰。此外，負責釐定最低工資標準的機構須在每年特定月份，負責根據最低工資法例的準則，設定及檢討最低工資標準。與此同時，有需要參考澳洲做法，規定公佈日期及調整後最低工資標準的生效日期。負責檢討最低工資標準的有關方面，必須按照法例規定的時間要求完成有關程序。

七、執法部門及懲罰條文

(一) 中國

中國內地各地方政府的勞動和社會保障行政部門為執行最低工資相關規定的部門。

懲罰條文方面，《最低工資規定》沒有列明具體的罰則¹¹。值得注意的是，內地各地方政府對於違反《最低工資規定》的處罰標準均有不同，以廣東省為例：

(1) 用人單位所支付工資低於最低工資或逾期未支付工資的，由勞動行政主管部門責令其補發所欠工資，並從超過規定發放工資日期的第六日起，每日按欠發工資額的 1% 賠償工人的經濟損失；

(2) 用人單位違反最低工資規定或連續 3 個月以上不按期發放職工工資的，勞動行政主管部門可對其處以 5,000 元以上至 50,000 元以下罰款。

(二) 英國

稅務海關總署 (Her Majesty's Revenue and Customs) 負責透過下列措施，執行最低工資制度：

(1) 透過直接推廣、設立僱傭權益網址及最低工資求助熱線，宣傳僱主責任及僱員權益；

(2) 要求僱主保存最低工資紀錄；

(3) 調查所有關於沒有支付最低工資的投訴。稅務海關總署的執行督察

會巡查被認為很可能逃避支付最低工資的僱主，並在有需要時採取執法行動；

(4) 協助個人在僱傭審裁處或民事法庭採取法律行動。

懲罰條文方面，《全國最低工資法》列明對違反者施行的各項罰則，由罰款（就持續未有支付最低工資的期間，處以每名工人每日最低工資時薪兩倍乘以時數計算的罰款額），至就特定的刑事罪行提出檢控。罰款額最高可達 5,000 英鎊。該等刑事罪行包括：

(1) 扣減支取最低工資工人的工資；

(2) 未有保存最低工資紀錄；

(3) 製造及保存虛假的最低工資紀錄；

(4) 拒絕向執行機關提供最低工資紀錄。

(三) 法國

就業、社會團結和房屋部屬下的勞工督察（Labour Inspectors）負責確保僱主遵守最低工資法例，同時處理投訴及進行定期巡查。

懲罰條文方面，扣減支取最低工資工人工資的標準罰則為罰款 1,500 歐羅。

(四) 澳洲

聯邦政府指派就業執行處（The Office of the Employment Advocate, OEA）督察進行執法；為確定僱主遵從最低工資的規定，督察可進入工地，

並要求交出賬簿及文件。僱員本身、僱員所屬組織或督察均可向法庭舉報，要求發還欠薪。僱員亦可就未獲支付的款額在法庭上提出起訴。

懲罰條文方面，根據《勞工關係法 1996》(Workplace Relations Act 1996) 的規定，任何人士如未有給予僱員最低工資，或向就業執行處督察作出虛假報告者亦會被處以罰款；罰款額方面未有資料。

建議八：由勞工處作為執行本港最低工資法例的部門及訂定詳細懲罰條文

參考中國內地、台灣及英、法、澳等地的做法，負責勞工事務的政府部門必然是最低工資法例的執行部門。工聯會主張，勞工處作為執行本港最低工資法例的部門，負責對違法僱主作出檢控及採取相關行動。

懲罰條文方面，參考中國內地、台灣及英、法、澳法例的有關規定，有關當局會就未能支付、短付最低工資、向執法當局作虛假報告（包括惡意逃避最低工資法例的監管）、拒絕、妨礙及逃避巡查、未有保存支付最低工資薪金的有效紀錄等作出懲罰。工聯會主張，立法制訂最低工資時必須將上述情況納入懲罰範圍內，並依《僱傭條例》作出追究；以僱主未有依法支付最低工資為例，可參考目前《僱傭條例》對欠薪的懲罰，即最高可被罰款 35 萬及入獄 3 年。

八、強積金的每月最低入息水平（供款門檻） 須顧及領取最低工資工人的需要

建議九：強積金的每月最低入息水平（供款門檻）須與最低工資標準金額配合，以確保領取最低工資的工人能夠應付基本生活需要

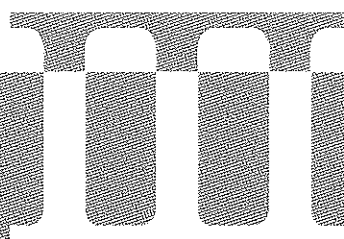
考慮到低收入人士的生活需要及承擔能力，工聯會遂借鑑內地的最低工資及社會保障基本供款制度的關係，凡領取最低工資的內地工人並不須為社保基金供款。

工聯會主張，強積金的每月最低入息水平（供款門檻）須與最低工資標準金額配合，以確保領取最低工資的工人能夠應付基本生活需要¹²。

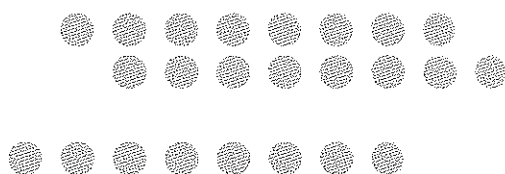
注釋

- 1 根據統計處資料顯示，「清潔及同類服務業」的其他非生產級工人，包括「廁所清潔工」、「一般清潔工」等職位；至於其他職位，由於資料涵蓋所限，未有進一步的提供。
- 2 根據統計處資料顯示，「保安及偵探服務業」的服務人員，包括「保安員（二更制）」及「保安員（三更制）」等職位；至於其他職位，由於資料涵蓋所限，未有進一步的提供。
- 3 2007年7月24日生效的美國《公平勞工標準法》內，訂出聯邦最低工資為每小時5.85美元。徵引自：U.S. Department of Labor. “Minimum Wage”. Available at <http://www.dol.gov/dol/topic/wages/minimumwage.htm> (Accessed January, 2008)。
- 4 內地最低工資的方案包括最低工資確定和調整的依據、適用範圍、擬訂標準和說明。
- 5 低薪委員會現時有9名委員，他們均有僱主、僱員及學術界背景，但不代表任何組織。徵引自英國低薪委員會網頁：<http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/members.shtml>。
- 6 因應前總理霍華德於2005年11月將澳洲《勞工關係法（修正案）2005》提交國會審議，並獲通過。自2005年12月14日開始，訂定聯邦最低工資標準（Federal Minimum Wage, FMW）的職能，由過去的澳洲勞資關係委員會，轉移到澳洲公平薪酬委員會負責。
- 7 由於政府未有為最低工資的金額作出計算，因此工聯只有參考國際間最低工資金額與平均工資的相對比率後，建議採用全港平均工資的60%作為最低工資的金額。然而，這計算方式純屬是一套折衷辦法，並沒有利用此方法來計算最低工資的國家和地區。鑑於本港未有實行最低工資的經驗，同時亦未清晰應以那種計算最低工資的方法適合本港社會環境，因此本部才引伸出這套方案計算最低工資。工聯會認為最佳的計算最低工資金額方法是根據國際經驗，參考一籃子數據，然後計算出最低工資的標準金額。
- 8 平均工資是指政府統計處所有選定行業的平均每月薪金。
- 9 以2007年6月的選定行業平均工資為11,505元計算，最低工資水平應每月不少於6,903元或每小時不少於33元（6,903元/26天×8小時）。
- 10 勞工及福利局局長張建宗指出，「綜援」檢討機制會因應通脹的持續上升，提早進行週期檢討，即不用等候12個月就會進行。徵引自政府新聞網在2007年12月9日的〈勞工及福利局局長與傳媒談話內容〉。

- 11 國家勞動和社會保障部於 2007 年 6 月 12 日發出的〈關於進一步健全最低工資制度的通知〉指出，對違反《最低工資規定》的用人單位，要依法嚴肅處理，並記入勞動保障守法誠信檔案。對嚴重違法的，要向社會公佈，真正形成社會輿論監督氛圍，切實維護勞動者的合法權益。徵引自勞動和社會保障部勞動和社會保障政策法規庫的〈關於進一步健全最低工資制度的通知〉。
- 12 這裏的具體實踐方法為，強積金的每月最低入息水平（供款門檻）須高於最低工資標準金額 5%，使領取最低工資工人的即時實際工資所得，不會因為應付強積金的僱員供款部分而減少。



就法定最低工資水平 釐定標準建議的理據說明



2010 年 4 月

- (一) 制訂工人能生存、可養家的最低工資制度；將社會保障水平、工人及其贍養家庭人口的基本生活需要，列入一籃子參考指標和因素內
- (二) 一籃子釐定準則要以公平、科學、便於計算，並具透明度為原則
- (三) 工聯會建議將最低工資水平設定在工資中位數 60%，相當於時薪 33 元的理據
- (四) 最低工資水平、工資中位數比例與實際時薪、月薪金額的對應
- (五) 工聯會整體建議

(一) 制訂工人能生存、可養家的最低工資制度；將社會保障水平、工人及其贍養家庭人口的基本生活需要，列入一籃子參考指標和因素內

最低工資立法工作已進入關鍵時刻，香港工會聯合會（工聯會）高度關注最低工資水平釐定標準及其實際金額的問題。

根據臨時最低工資委員會（低資會）日前公佈的〈一籃子指標、其他相關因素及影響評估的暫擬構思〉中顯示，低資會傾向考慮整體經濟狀況、勞工市場情況、工資水平及分佈、工資差距、就業特徵、競爭力、生活水平等經濟數據，以及社會和諧、鼓勵就業、提升生活質素、提高購買力、可能出現的連鎖反應包括削減人手及改變編制、改變僱用條款及遷移營運地點、改變薪酬策略、改變培訓員工策略、產品及服務供求改變，以及工資物價螺旋上升效應等因素，作為最低工資一籃子的計算準則。

工聯會認為，一籃子的計算準則雖然有部分考慮了國際勞工組織及工聯會的主張，然而，〈暫擬構思〉的最大缺憾，是沒有將社會保障水平，以及工人及其贍養家庭人口的基本生活需要兩項最重要因素列入準則內。如單純將最低工資設定於等同或接近現時市場水平，無法將遭到自由市場扭曲的工資水平撥亂反正；換言之，如果工資釐定回歸市場，這將與最低工資的立法原意相違背，最低工資立法將形同虛設。

將社會保障水平、工人及其贍養家庭人口的基本生活需要，重新列入制訂最低工資的考慮因素，有助應付基本生活需要，不致捱飢抵餓，又或者被迫申請社會福利。此外，最低工資的立法原意，就是鼓勵就業和制止以公帑補貼無良僱主低薪聘用的問題。因此，上述兩個因素如沒有列入釐定準則內的話，是有違立法原意；這是原則問題，低資會有必要重新將其

加入到一籃子釐定準則內。

(二) 一籃子釐定準則要以公平、科學、便於計算，並具透明度為原則

〈暫擬構思〉中，列入主要考慮的量化數據有 12 項，而最重要的社會保障水平，以及工人及其贍養家庭人口的基本生活需要卻沒有包括在內。而其他質化或難以量化的考慮因素則有 10 項之多。如此缺失，並不合理。

建議中的一籃子釐定準則，加入了過多的其他考慮因素，既偏離國際間最低工資釐定準則通用的公平、科學、便於計算，並具透明度的特性，也可能造成運作效率低下的弊病；而一些側重質化分析，衡量最低工資負面影響的數據，也不利於最低工資釐定的合理性和科學性。

因此，工聯會主張，最低工資一籃子釐定準則，要以公平、科學、便於計算，並具透明度為原則。而加入社會保障水平、工人及其贍養家庭人口的基本生活需要，必須重新加入到一籃子釐定準則內，這樣才能彰顯最低工資的成效和作用。

(三) 工聯會建議將最低工資水平設定在工資中位數 60%，相當於時薪 33 元的理據

工聯會建議將最低工資水平設定在工資中位數 60%、相當於時薪港幣 33 元，是基於各項數據計算而來，包括將社會保障水平（亦即略高於綜援水平）、工人及其贍養家庭人口的基本生活需要兩項重要因素；此外，最低工資的水平也必須有助鼓勵失業人士重投勞動市場，才能彰顯成效。具體的計算方法如下：

(1)現時按合資格4名家庭成員劃分的每月平均綜援金額為港幣9,920元（2009年11月數字），當中包括標準金額、租金、水費／排污費、學生膳食津貼、往返學校的交通開支¹；

(2)以兩名成年勞動人口、供養兩名非勞動人口計算，這兩名成年勞動人口每人每月的平均收入不低於港幣4,960元，才算不低於綜援水平；

(3)有鑑於失業人士／家庭與在職人士／家庭的實際支出有很大差異，再加上為鼓勵失業人士／家庭、失業綜援受助人出外工作，必須加入高於綜援標準的因素，方能提升工作誘因，使失業綜援家庭脫離綜援網，減少政府在社會福利方面的開支。

(4)在職人士的基本工作生活需要開支，必須加上因工作需要，或因沒有領取綜援而同時沒有的醫療等福利項目所增加的開支，每名成年勞動人口每月約需港幣1,500元；具體計算方法如下：

項 目	日數	每月支出金額
工作時間的外出用膳開支：早餐	26日	\$1,300 ²
工作時間的外出用膳開支：午餐／晚餐	26日	
上班車費開支（以就近地區上班計算）	26日	
（在公立醫療機構進行的）醫療、衣履、社交娛樂、工作相關必需品等	不定期	\$200
合共		\$1,500

(5)而受供養的非勞動人口，同樣需要面對因沒有領取綜援而同時沒有的醫療、學習津貼等福利項目所增加的開支，每名受供養的非勞動人口每月約需港幣500元；具體計算方法如下：

項 目	每月支出金額
（在公立醫療機構進行的）醫療、社交娛樂等	\$200
（在受資助機構進行的）補習、課外活動等	\$300
合共	\$500

(6)要符合「社會保障水平」和「工人及其贍養家庭人口的基本生活需要」的每名成年勞動人口每月或每小時最低收入需要金額如下：

項 目	金 額
(以 2 名成年勞動人口、供養 2 名非勞動人口計算；該 2 名成年勞動人口) 每人每月不低於綜援的平均收入	\$4,960
1 名在職成年勞動人口的基本工作生活需要開支	\$1,500
1 名所屬的受供養非勞動人口基本生活需要開支	\$500
要符合「社會保障水平」和「工人及其贍養家庭人口的基本生活需要」的每名成年勞動人口每月最低收入需要	\$6,960
每小時最低收入需要 (按每月工作日 26 日 X 8 小時計算)	\$33.46

(四) 最低工資水平、工資中位數比例與實際時薪、月薪金額的對應

根據統計處《二零零九年收入及工時按年統計調查報告》資料指出，2009 年第二季全港整體僱員每小時工資中位數為港幣 58.5 元；以此換算成不同比例的工資中位數水平，作為最低工資標準金額，結果如下：

工資中位數 的比例	每小時的最低工 資標準金額	大約月薪 (以每天工作 8 小時， 每月工作 26 天計算)	與「每名成年勞動人口每月 最低收入需要」的差距 ³
40%	\$23.4	\$4,867.2	— \$2,092.8
45%	\$26.325	\$5,475.6	— \$1,484.4
50%	\$29.25	\$6,084	— \$876
55%	\$32.175	\$6,692.4	— \$267.6
60%	\$35.1	\$7,300.8	\$340.8

由此可見，將最低工資水平設定在工資中位數 60%，相當於時薪港幣 33 元，也僅夠應付勞工階層的基本生活需要。

(五) 工聯會整體建議

1. 工聯會對法定最低工資釐定準則及實際金額的建議

合理的最低工資，將有助改變目前由公帑補貼部分僱主以低薪聘用員工的情況；如堅持推出一個遭到扭曲的市價作為最低工資的水平，政府就有需要承擔更大的社會福利上責任，以改善在職貧窮問題，這將增加公共財政負擔；而用公帑補貼無良僱主的不負責任行為，並不合理。因此，在法定最低工資釐定準則及首次實際金額的釐定，至關重要。

工聯會建議，將社會保障水平、工人及其贍養家庭人口的基本生活需要，一併列入制訂最低工資的考慮因素，既是最低工資立法原意，亦是原則問題。特區政府、勞工及福利局、臨時最低工資委員會必須爭取社會各界的支持，採用上述釐定準則，使最低工資實際金額高於綜援；這樣，既使勞工階層能夠應付基本生活，又能平衡勞資雙方的利益，符合促進社會和諧和社會整體利益的目標。

工聯會建議將最低工資設定在工資中位數 60%、相當於時薪港幣 33 元。而統計處《二零零九年收入及工時按年統計調查報告》的數據收集時間是 2009 年第二季，已屬於滯後數字；如根據報告 2009 年第二季全港整體僱員每小時工資中位數為港幣 58.5 元，將最低工資水平設定在工資中位數的 60% 來計算，工聯會所提的最低工資時薪港幣 33 元的建議已屬溫和。

2. 其他建議

工聯會對統計處《二零零九年收入及工時按年統計調查報告》的意見，以及對統計處日後制訂《收入及工時按年統計調查報告》、低資會考慮各項數據時的建議：

- (1) 對報告內全港僱員的抽樣剔除「政府僱員」、「自營作業者」兩項的

意見：

報告對全港僱員的抽樣，剔除了「政府僱員」、「自營作業者」兩項，這個做法明顯有傾向性；工聯會認為，政府僱員既然是受僱人士，不應該因為受聘於政府，或因薪酬高於私人市場而剔除在外，造成調查結果的不公平。此外，對自營作業者（自僱）的界定，目前就業市場聘用模式的混亂，根本無法分辨何謂「真自僱」、或者「假自僱」。若簡單地將已逐漸增加的「假自僱」人士剔除在外，造成調查結果的不公平。統計處對此有改善的必要。而低資會考慮有關數據時，亦須要兼顧當中與實際情況上的差異。

(2)對報告內受聘性質劃分的意見及數據的質疑：

根據報告頁 26 至 27、表五：〈二零零九年第二季按行業主類及受聘性質劃分的僱員人數〉內顯示，建造業、零售業、陸路運輸業（包括跨境貨櫃車司機）的長期聘用比例分別達 82.4%、92.3%、79.5%，而全港所有行業的長期聘用比例更達 90.1%。

這個情況，不但與三個行業的真實市場情況有嚴重出入，引來有關工會的強烈質疑，更反映調查明顯脫離勞工市場假自僱不斷惡化的發展趨勢。

針對法定最低工資的出現、更多無良僱主會以更多不同的「假自僱」手法與僱員脫離僱傭關係，這不但需要透過修訂《僱傭條例》加以堵塞，統計處現階段除收集「長期聘用」、「合約聘用」、「臨時聘用」數據外，更需要加入「被迫自僱」、「自僱」等聘用模式的數據收集，以反映市場實況。（目前做法，只要不是「合約聘用」、「臨時聘用」，就被視為「長期聘用」，做法過於簡單。）

(3)對設定最低工資後會造成大規模裁員的質疑：

根據報告指出，2009 年期間低於全港整體僱員每小時工資中位數為港

幣 58.5 元的行業包括：

行業類別	每小時工資中位數
零售業	\$39.9
飲食業	\$32.7
飲食業中的港式茶餐廳	\$30.4
飲食業中的中式酒樓菜館	\$37.6
飲食業中的非中式酒樓菜館	\$35
飲食業中的快餐店	\$25.6
物業管理、保安及清潔服務	\$27.6
保安服務	\$27.6
清潔服務	\$26.2

假設，最低工資標準金額被設在港幣 30 元（由於統計處沒有對港幣 33 元這個細項作出統計，故只能以港幣 30 元這個水平作出假設），賺少於港幣 30 元的僱員人數為 347,800 人；這些僱員主要來自：

行業類別	涉及僱員人數
零售業	64,200
飲食業	77,200
飲食業中的港式茶餐廳	9,700
飲食業中的中式酒樓菜館	15,400
飲食業中的非中式酒樓菜館	19,100
飲食業中的快餐店	31,800
物業管理、保安及清潔服務	121,100
保安服務	19,000
清潔服務	53,200
上述三大行業涉及僱員人數	262,500

然而，上述三個行業，具有勞動強度大、聘用人員不能加以縮減、高度不可外移的三項特性；除非有關僱主願意犧牲商譽及服務質素；否則，不可能作出大規模裁員的決定。因此，對最低工資會造成大量職位流失或

裁員的指控，實有危言聳聽之嫌！

編者按：《最低工資條例草案》經過逾 30 小時的討論，終在 2010 年 7 月 17 日於立法會完成二、三讀。期間，多位議員先後就草案提出修訂，下表將列出部分重要的動議及表決結果。

修訂動議	決議
最低工資委員會每年檢討最低工資水平。	否決。政府認為兩年一檢可保留靈活性，方便中小企因應經濟情況，規劃人手及僱傭合約期，避免合約零散化現象，對僱傭雙方都有利。
最低工資不低於社會保障水平，以及足以應付僱員及其家庭的生活必要開支。	否決。政府指最低工資是個人的工作報酬，與以家庭為單位的綜援概念不同，所以不能混為一談。最低工資並不代表足以應付家庭的一切開支。
將殘疾及智障人士豁免納入最低工資涵蓋範圍。	否決。政府指殘疾人士非完全欠缺工作能力，故正研究替他們進行生產力評估機制，讓僱主按評估結果支付薪酬。有關評估所需費用，現階段傾向由勞福局支付。
將留宿家庭傭工及實習學員納入最低工資涵蓋範圍。	否決。兩類僱員獲豁免享有最低工資。留宿家傭的工作性質有特殊性，且已獲免費住宿及膳食等非現金補助；豁免實習生是希望能保障學生獲得實習機會。
最低工資委員會官方代表無表決權。	否決。最低工資委員會官方代表享有表決權。

注釋

- 1 資料由勞工及福利局提供。
- 2 有關數字是按因外出工作而帶來的額外開支計算，與各支出項目本身的原本開支金額或有出入。
- 3 4 人家庭每月平均綜援金額為港幣 9,920 元（2009 年 11 月數字，資料來源：勞工及福利局），除以 2 名工作人口（另各自贍養 1 人）的平均綜援金額為港幣 4,960 元，港幣 4,960 元即是 1 人綜援（另贍養 1 人）的金額。而有關數字則是按該工資中位數比例組別的月薪差距計算得來。

參考文獻 >>>>>

Australian Council of Trade Unions: <http://www.actu.asn.au>.

Australian Fair Pay Commission. 2006. *Australian Fair Pay Commission Annual Report 2005-06*. Melbourne: Australian Fair Pay Commission.

Australian Government. No Date. "Workplace Relations Act 1996". The Australian Industrial Relations Commission. Available at <http://www.airc.gov.au/legislation/wra.htm>.

Bullock, A., Huges, A. and Wilkinson, F.. 2007. "Assessing the impact of the national minimum wage on small and medium sized enterprises, 2000". A Report Prepared for the Low Pay Commission. Cambridge: Centre for Business Research, University of Cambridge. Available at http://www.cbr.cam.ac.uk/research/SME_survey/Assesing%20the%20Impact%20of%20the%20National%20Minimum%20Wage%20on%20SMEs.pdf (Accessed December, 2007) .

International Labour Organization. No Date. "ILO. Minimum Wages Database: France". Available at <http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/minimumwages?ComingFromMenu=true&pageClass=org.ilo.legislation.work.web.CategorySearchPage> (Accessed December, 2007) .

International Labour Organization. No Date. "Minimum Wages Database: Ireland". Available at <http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/minimumwages?pageClass=org.ilo.legislation.work.web.CategorySearchPage>.

International Labour Organization. No Date. "Minimum Wages Database: Netherlands". Available at <http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/minimumwages?ComingFromMenu=true&pageClass=org.ilo.legislation.work.web.CategorySearchPage> (Accessed December, 2007) .

International Labour Organization. No Date. "Minimum Wages Database: United States of America". Available at <http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/min>

imumwages?ComingFromMenu=true&pageClass=org.ilo.legislation.work.web.
CategorySearchPage (Accessed December, 2007) .

Low Pay Commission: <http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/index.shtml>.

New Zealand, Department of Labour. No Date. "Information for People Working in
'Sheltered' Employment". Available at <http://www.ers.dol.govt.nz/pay/sheltered-workshops.html> (Accessed January 2008) .

Unison. 2007. "Bargaining Support Factsheet, National Minimum Wage". Available
at <http://www.unison.org.uk/file/National%20Minimum%20Wage%20-%20March%202007.doc> (Accessed December, 2007) .

United Kingdom, Department of Trade and Industry: <http://www.dti.gov.uk>.

United States, Department of Labor: <http://www.dol.gov>.

U.S., Department of Labor. No Date. "Minimum Wage". Available at <http://www.dol.gov/dol/topic/wages/minimumwage.htm> (Accessed January, 2008) .

廣東省人民政府：〈廣東省企業職工最低工資規定（粵府〔1994〕100 號）〉，1994
年 8 月 22 日。

劉騏嘉、胡志華：《最低工資制度》，RP08/98-99，立法會秘書處資料研究及圖書
館服務部，1999 年 5 月 20 日，頁 1-115。

刁宇凡：〈完善最低工資制度的對策〉，《中國勞動》，2000 年。

益民：〈認識最低工資〉，《勞動安全與健康》，第 9 期，2001 年。

作者缺：〈上海市企業職工最低工資規定〉，《新法規月刊》，第 11 期，2002 年。

作者缺：〈最低工資該如何支付〉，《勞動保護雜誌》，2002 年。

政府統計處：《香港統計年刊》，香港，2003 年。

中華人民共和國勞動和社會保障部令第 21 號：〈最低工資規定〉，2004 年 1 月 20 日。

政府統計處：《工資及薪金總額按季統計報告》，香港，2004 年 3 月。

政府統計處：《香港統計月刊》，香港，2004 年 6 月。

政府統計處：《綜合住戶統計調查按季統計報告書》，香港，2004 年。

作者缺：〈最低工資標準每兩年至少調整一次〉，《學者導報》，2004 年。

中華人民共和國勞動和社會保障部令第 21 號：《最低工資規定》，2004 年 1 月 20 日。

立法會秘書處資料研究及圖書館服務部：《資料便覽：英國的最低工資制度》，FS18/06-07，2007 年 5 月 15 日，頁 1-9。

立法會秘書處資料研究及圖書館服務部：《資料便覽：法國的最低工資制度》，FS19/06-07，2007 年 5 月 15 日，頁 1-9。

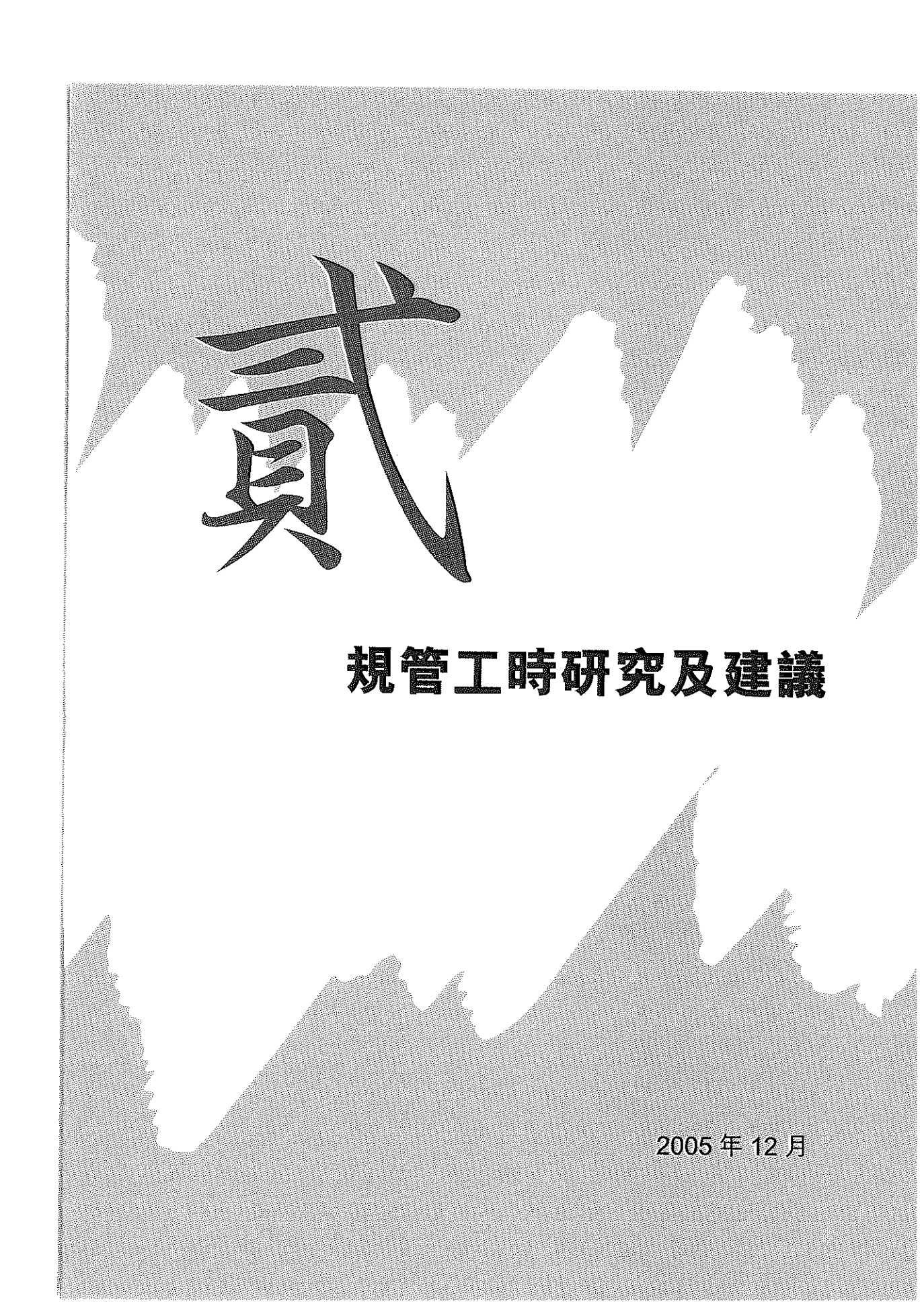
中華人民共和國勞動和社會保障部部函 20 號：〈關於進一步健全最低工資制度的通知〉，2007 年 6 月 12 日。

人民網：〈840 元：上海最低工資標準保持全國最高〉，2007 年 8 月 22 日，網頁：
<http://society.people.com.cn/BIG5/41158/6155209.html>。

政府新聞網：〈勞工及福利局局長與傳媒談話內容〉，2007 年 12 月 9 日，網頁：
<http://www.info.gov.hk/gia/general/200712/09/P200712090118.htm>。

中華人民共和國商務部網站，網頁：<http://fi.mofcom.gov.cn>。

社會福利署：〈綜合社會保障援助指引〉，網頁：http://web.swk.cuhk.edu.hk/~hwong/Reference/CSSA/CSSA_guideline.htm。



貳

規管工時研究及建議

2005 年 12 月

一、背景

二、不同時代下衍生的規管工時訴求

三、選定國家推行規管工時制度的經驗

- (一) 法國——削弱勞工保障的 35 小時工時制度改革
- (二) 德國——具社會共識基礎的協商工時制度
- (三) 英國——豁免條約下形同虛設的工時法規
- (四) 中國——立法嚴、執法水平過低的工時法規
- (五) 小結

四、香港規管工時情況

- (一) 規管工時條例
- (二) 工時情況
- (三) 勞資官三方對工時制度的態度和意見
- (四) 本地工會對實施工時的意見
- (五) 小結

五、對香港規管工時制度的意見及建議

六、結語

參考文獻

一、背景

經歷了過去多年勞動力市場疲弱困境後，本港近月失業率出現輕微回落，市面瀰漫着一片唱好氣氛。然而，根據政府公佈的統計數字及就工會掌握的行業情況顯示，勞工階層仍然面對工資過低及 / 或工時過長的工作狀況。有見於此，工聯會研究部較早前建議一套有關本港設立最低工資制度的具體措施，保障低收入勞工在提供勞動力後，有能力贍養個人及家人的生活需要。承接問題所在，本報告就目前整體勞動人口面對的超時工作問題，透過參考國際間推行的規管工時制度，再根據本港的實際情況，提供關於在港設立規管工時制度的建議，進一步確保勞工獲得合理的保障。

二、不同時代下衍生的規管工時訴求

自十九世紀以後，世界各地亦有出現針對工時過長的工人運動。1919年《國際勞工公約》第一號《工作時間（行業）》條約正式訂立適用於採礦及採石、建造、運輸等行業，每天8小時或每星期48小時的工時規定¹，旨在從人權角度，保障勞工身心、家庭及閒暇生活。經濟歷史學家 Thompson (1967) 指出，工業化過程中促使社會漸漸培養「時間就是金錢」的觀念，資方竭力奪取工人時間，工人亦努力取回屬於自己的時間。資方除了透過機器與人手的配合提升生產效率以外，亦增加工人工時，進一步享受機械化的生產優勢。於是，最早針對工時的工人運動，開宗明義地要求減低工時以增加工餘時間和阻止因機器代替人手而造成的失業問題 (Hunnicut, 1988)。

直至近二十年，規管工時再一次成為各國勞工政策討論的重要議題，當中觸及的問題則較過往複雜。簡單而言，雖然統計反映的工時數字下降，但這並不代表勞工在工時方面獲得了保障。相反，部分勞工工時問題相當嚴重。先從表1了解近年多國勞工以年度計算的實際工時統計數字。

表1：多國勞工實際工時統計（以年度計）

國家	1990	1999	2000	2001	2002	2003	比較 1990 與 2003 轉變
澳洲	1,866	1,860	1,855	1,837	1,824	1,814	↓ 2.8%
加拿大	1,743	1,759	1,752	1,749	1,731	1,718	↓ 1.4%
法國	1,618	1,547	1,500	1,477	1,459	1,453	↓ 10.2%
德國	1,541	1,479	1,463	1,450	1,443	1,446	↓ 6.2%
意大利	1,655	1,617	1,613	1,601	1,599	1,591	↓ 3.9%
日本	2,031	1,810	1,821	1,809	1,798	1,801	↓ 11.3%
紐西蘭	1,820	1,842	1,817	1,817	1,816	1,813	↓ 0.4%
英國	1,767	1,719	1,708	1,711	1,692	1,673	↓ 5.3%
美國	1,829	1,840	1,827	1,806	1,800	1,792	↓ 2%

資料來源：Organization for Economic Cooperation and Development, Employment Outlook (Paris: OECD, 2004)。

從上述數字來看，全球勞工以年度計算的工時總數，明顯有着平穩下降的趨勢，過去十多年間累積跌幅較大的是日本和法國，分別下跌了 11.3% 和 10.2%。籠統來說，工時下調主要是由於法定工時及假期的設立或改動。根據經濟合作及發展組織（OECD, 1988）的解釋，各成員國主要是在強調工作分享、紓緩高企的失業率考慮下，實施削減工時制度。因此，當前的規管工時政策，是各國政府重整社會生產力以解決經濟問題的重要對策。

要當心的是，上述數字雖然說明了勞工全年平均工時存在下降的趨勢，惟數字本身其實包含了不同行業、不同職位人士的超時 / 兼職 / 輪班 / 晚間 / 假日工時安排。其中，龐大的兼職工數字意味着愈來愈多勞工工時少於過去標準，而整體年度勞工實際工時亦因此而被拉低，未能全面反映部分行業、職位的超時工作情況²。國際勞工組織（ILO, 1995）亦指出，隨着全球逐步走向「24 小時、365 天」的社會運作模式，工時安排將繼續出現革命性的改變。原則上非劃一的工作時間可以更能配合不同勞工的需要，然而實際上已有證據顯示，需要面對過長工時、假日 / 晚間時段工作、以至輪班 / 不定時輪班等工時模式的勞工，普遍不勝負荷，身心疲倦之餘，亦剝奪了工作以外的家庭、閒暇和社區生活。最近研究明確指出，持續每星期超過 48 小時、50 小時和 60 小時工作，分別會導致顯著的工作壓力、影響家庭關係及心臟血管疾病（Spurgeon, 2003）。更嚴重的是，不少欠缺完善勞工保障的國家 / 地區，並未有設立或執行保障勞工超時工作的補償制度，「長工時、欠補償」成為了當今爭取工時運動的重要打擊主題。

針對保障勞工安全及健康，1993 年歐盟簽發了工時指令（Working Time Directive），訂明成員國必須於 1996 年 11 月前落實有關指令。該指令規定：（1）以每 24 小時計算，僱員可享有連續 11 小時的休息時間；

(2) 若工作時間超過 6 小時，僱員可享有中段休息時間；(3) 僱員每星期可享有最少一天休息日；(4) 每星期最高工時（包括加班）平均為 48 小時；(5) 僱員可享有 4 星期有薪年假；(6) 以每 24 小時計算，夜班工作時間平均不得超過 8 小時。工時指令並不適用於管理層級及從事海陸空客貨運輸、捕魚、海上工作、保安、醫療、電訊電台、農業、旅遊業、郵遞、能源供應、研究及開發等工作。2004 年 8 月起，受訓醫生亦被納入保障範圍內。

綜觀而言，因應不同時代的需要，工時制度的實質訴求亦有所改變。下節將介紹選定國家在推行規管工時制度的實際經驗，具體交待各國如何處理有關訴求。

三、選定國家推行規管工時制度的經驗

(一) 法國——削弱勞工保障的 35 小時工時制度改革

1. 規管工時條例

法國一直沿用立法手段實施規管工時制度。1982 年法國推出工時法令，設定法定基本工時為每天 10 小時或每星期 39 小時或每 12 星期 552 小時。直至 1998 年，法國政府縮減每星期基本工時為 35 小時（每天 10 小時及每 12 星期 552 小時的規定則維持不變），而每星期最高工時則不得超過 48 小時。2004 年法國國會通過維持每星期基本工時在 35 小時以外，對工時制進行改革，目前最新工時條列內容如下：

(1) 允許毋須在行業 / 公司集體談判下，全年加班工時由 180 小時增加至 220 小時（每星期工時不得超過 48 小時的規定維持不變）；

(2) 允許在行業 / 公司集體談判勞資雙方同意下，加班時數高於法定加班時數上限；

(3) 小規模公司（20 名僱員或以下）首 4 小時加班補償費，從 125% 調低至 110%。一般加班補償規定每星期首 8 小時為 125%，其後每小時為 150%；

(4) 加強「時間儲蓄戶口」³ 運作，僱員可累積加班時數，作年終換算為薪酬即時取回、或儲存於公司賬戶 / 退休賬戶內稍後取回、又或是換取有薪補假之用。

法國政府強調改革 35 小時工時制可助維護原來法定每星期 35 小時的工作時間、保護尤其小規模公司的競爭力及滿足希望加長工時賺取更多收入的勞工的需要。

2. 工時情況

35 小時工時制度自 1998 年推出以後，2003 年法國境內 1,600 百多萬名勞工中，58.4% 被列入受保障範圍內；其中僱用多於 20 人的大公司，佔 55.2% 實施了工時制度，而小公司則有 18.2% 推行該制度。實際時數方面，其實法國自八十年代推出規管工時制度後，多項統計數據亦顯示就業人口的實際工時皆出現輕微下降或維持不變的情況，表 2 列出該國製造業勞工於八十年代中期至九十年代前期的工時時數，表 3 則列出整體全職就業勞工在 2000 年每星期的工作時數。

表 2：法國製造業每星期實際工時時數（1984-1994）

行業工時	1984	1986	1988	1990	1992	1994
製造業	38.7	38.6	38.7	38.7	38.7	38.6

資料來源：International Labor Organization (ILO), “Working Time Around the World” in Conditions of Work Digest, Vol. 14 (Geneva: International Labor Organization, 1995)。

表 3：法國全職就業勞工每星期實際工時時數（2000-2001）

	2000	2001
全職勞工工時時數	38.9	38.3

資料來源：European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Working Time Developments 2002 (Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2002)。

由上述數字可見，法國勞工在工時制度下，近二十多年每星期實際工時一般在 38 至 39 小時，這個數字高於基本的 35 小時，但又與包括加班時數的最高 48 小時規定還有一段距離。雖然法國實施的工時制度主要透過立法處理，不過個別行業亦有制訂協議工時，而制訂出來的協議工時亦與法例規定的大致相同。2000 年化工、零售及公營部門等行業集體商討的協議

工時，均是每星期 35 小時，對比歐洲十八國⁴平均每星期的 38.3（化工及零售）及 37.5（公營部門）小時，法國協議工時相對較低。

3. 勞資官三方對工時制度的態度和意見

對於政府提出改革 35 小時的工時制度，法國資方表示一直期待政府正視工時制度為經濟及社會帶來的負面影響，相信這次的修改有助勞工透過增加工時，賺取更多報酬。個人購買力上升後，開創更多就業機會，帶動整體經濟。就法例允許集體談判有權決定高於法定加班時數的安排，資方尤表贊同。事實上，法國資方並不歡迎 1998 年政府推出的 35 小時工時制度，約七成多公司沒有依照條例，在指定時限前與僱員簽訂工時協議。就算有商討工時安排的，亦有不少未能達致共識，最終形成工業行動。

法國工會認為 2004 年修訂的工時改革只會置勞工於不利位置，特別是允許只屬公司層面的集體談判作出合法議決的規條，明顯讓資方繞過行業工會參與議價，直接向個別工會 / 員工施壓，削弱勞工原來的權益保障。然而，基於過去法國各主要工會在處理勞工退休和醫療保險制度改革過程中種下合作芥蒂，導致是次遲遲未有就工時改革部署聯合反對行動。不過，法國受薪工人參與反對工時改革的運動並未因此而停下來，各式各樣的訊息發放和諮詢會議持續出現。評論員認為這是由於雖然在法律上法國工會可以全權代表工人，惟此認受性並未獲得工人完全認同。事實上，法國近 20 年的工會會員人數一直下降，現時每 10 個受薪工人低於 1 人屬於工會會員，相較其他國家更是最低數字（見表 4）。故此，該國勞工在工時改革議題上，主要是循小規模層面提出訴求，大型運動則未見普遍。

表 4：1997 年各國估計工會參與人數百分比

國家	參與工會百分比	國家	參與工會百分比
澳洲	35%	荷蘭	26%
奧地利	42%	紐西蘭	30%
比利時	54%	挪威	58%
加拿大	38%	葡萄牙	32%
丹麥	76%	西班牙	19%
芬蘭	81%	瑞典	91%
法國	9%	瑞士	27%
德國	29%	英國	34%
意大利	39%	美國	16%
日本	24%		

資料來源：Organization for Economic Cooperation and Development, Employment Outlook (Paris: OECD, 1997)。

法國國家在推行工時制度所持有的態度，明顯是受制於多黨政治的影響。1997 年法國史上第三次左右翼再次共治，出身於右翼保衛共和聯盟的總統希拉克（Jacques Chirac）反對國家過多的經濟干預，而領導政府、來自社會黨的總理若斯潘（Lionel Jospin）則主張務實作風，倡議進步的勞動立法。共治制度下，兩黨經常互相指責，形勢複雜。就工時議題上，1998 年推出的 35 小時工時制，是由總理率領政府提出，並訂明大規模公司和小規模公司分別須於 2000 年和 2002 年實施。直到 2002 年右翼在法國議會中大勝，總理若斯潘退出政壇，希拉克總統任命具右翼人民運動聯盟背景的拉法蘭（Raffarin Jean-Pierre）為總理，並以提高生產靈活性為理由，要求新政府着手進行檢討 35 小時工時制度。2004 年法國政府遂提出工時改革制度，一改過去二十年間爭取減低工時的大方向。

4. 實施工時制度帶來的影響

歐盟執行委員會（The European Commission）於 2000 年發表了一份有關法國實施 35 小時工時制度的評估報告，其中討論到對整體就業市場、企業運作及勞工工作的影響。

就業方面，1998 年至 2000 年期間，35 小時工時制度開創了約 133,000 個職位，並預計 2000 年至 2004 年間再可加開 300,000 個就業職位。這與政府原先估計 5 年可創造 140 萬個職位，相差甚遠。不過，有關數字必須小心閱讀。不少評論就指出要計算究竟工時制度直接可帶來多少職位是一個十分複雜的工作。就以法國政府在 1999 年開創出的 420,000 個新職位而言，到底多少是基於經濟增長、多少是由工時制度帶動，實在是一個令人費解的問題。綜合各方分析，法國推行 35 小時工時制度確使境內增加就業職位，然而實際數字則無從客觀評估。同樣地，基於 2004 年工時制度改革剛剛通過，暫時坊間仍未提供相關估計。

對於企業營運而言，報告指出 35 小時工時制度與其他外在經營環境，包括愈加走向靈活工時模式、生產科技化和全球市場競爭激烈化等，都迫使企業轉型，增加成本，這尤其影響規模較小的企業。為了減低負面影響，政府亦提供了相關支援。針對 1998 年實施的工時制，半數企業最終轉為以年度單位制訂協議工時，以符合浮動的季節性需求，增加運作彈性。八成企業進行了資源重組，特別是透過聘請人手、延長生產機器使用時間及增加部門工作時間。另外，當時已推出由企業勞資雙方集體談判決議工時的安排，促使企業可在短時間內得出一個既符合個別公司生產情況、又能具員工認同的工時制度。六成公司就採用了多於一個方法去調整工時，包括較短的每星期工作日數/時數、週末長短週制度和額外年假等。

至於勞工薪酬、工作條件方面，相關組織估計九成勞工在 35 小時工時制實施後，仍可獲發放原來薪酬的水平。另外，保障低薪工人的最低工資亦運作正常。資源重整下新聘用的員工，八成可以獲取相等於舊職員的待遇。企業調查亦指出超過八成勞工認為實施 35 小時工時制後，由於減少疲勞、壓力，工作效率得以提高，工作質素更有保證，個人及家庭生活變得寫意，工作氣氛更好。不過，亦有一成多勞工不滿工作量增多，工作條件較前遜色。

(二) 德國——具社會共識基礎的協商工時制度

1. 規管工時條例

德國工時制度主要是由勞資雙方集體談判下推出，相對來說，雖然該國早在 1938 年亦有制定每星期最高工時為 48 小時的法規，不過法例所發揮的作用並不顯著，協議反而更為重要。例如，1977 年德國具影響力的工會聯合 DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) 提出「重回全民就業」建議書，當中包括減低工時的內容。及至 1984 年，德國多個工會開始大力推動以提升就業為目標的行業扣減工時制度。首項關鍵性協議由德國最有力工程業工會 IG Metall，在發動重要罷工行動後於 1985 年正式簽訂，規定協議工時為每星期 38.5 小時。協議內容同時涉及容許製造業在生產過程中有較大的靈活性，工時制度稍有不同。及後，印刷業、製造業及服務業亦逐步引入該協議。

1990 年德國進入經濟衰退期，該國於 1994 年修訂了 1938 年制定的工時法規，維持每星期最高工時為 48 小時外，訂明每天基本工時為 8 小時，每天工時在符合條件下可延長至 10 小時，以提升企業靈活性為目標。工會認為有關修訂只從資方角度出發，削弱勞工權益，一連串爭取合理工時行動隨即展開，再一次體現德國以協議多於法規推行工時制度的運作模式。

具體而言，IG Metall 與資方進一步商討在不影響薪酬情況下，降低工時至每星期 35 小時；商討促使約 10 個行業在 1995 年陸續簽訂推行 35 小時工時與工作分享 (Work sharing) 制度，受影響勞工達 650 萬人。另一方面，1990 年初汽車製造公司 Volkswagen 預計 1994 年員工出現為數 20% 的過剩，為了避免裁減人手，勞資雙方協議於 2003 年推出試驗性計劃，透過減工時、減收入，保住現存職位。在協議下，工時為每星期 28.8 小時，減幅約 20%，而薪酬亦相應扣減 16%，主要是取消花紅及特別津貼（月薪則

維持不變)。此外，2004 年 IG Metall 又與西門子集團達成協議，雙方同意在維持工資不變情況下每星期工時由 35 小時提升至 40 小時，資方保證在未來兩年不把兩所生產廠房遷移，保障 2000 名工人現存職位。

由此可見，德國工時制度受到法規及勞資談判影響，後者尤其重要。工會與資方協議降低工時的同時，制度如何影響薪酬待遇以至就業機會，都是必須平衡的課題。

2. 工時情況

德國在實施工時制度的過程中，對於應該以每年、每月、每星期或每天去作為量度工時的單位尤為關注。企業認為以年度計算工時，有助推行「靈活工時」(Flexitime)⁵。不過，工會相信以每年為單位的靈活工時制度難以為勞工提供一個穩定的工時框架，妨礙個人安排工作以外的家庭和社交生活；某段時間過份超時工作亦會對勞工構成健康影響。基於過去德國工會在這方面的爭取相當成功，故目前大部分協議工時多以每天、每星期或每月計算，以每年為單位的情況則比較少見。

2002 年德國化工、零售及公營部門的每星期協議工時分別為 37.5、37 和 38.5 小時（見表 5）。1993 年至 2003 年十年間所有行業整體協議的工時徘徊在 39 小時，而實際工時則在 41 至 42 小時之間，兩者相差 2 至 3 小時（見表 6）。2003 年德國一項由勞工局支持的調查顯示，技能要求愈高的職位，實際工時亦比較較低技能要求的職位長（見表 7）。另外，每個月內最少 1 至 2 日經常加班工作的，佔超過五成，愈來愈多員工以補假（54%）代替補薪（22%）作為加班補償（見表 8）。要注意的是，德國並沒有就加班補償訂下劃一標準⁶。分析員指出不少員工利用工時累積賬戶先把加班工時紀錄，待日後補假之用，這正是反映藍領工人逐漸由白領勞工取代，因為過去藍領工人多以補薪形式處理加班工時，而時下白領階層則較喜歡取回補假。

表 5：2002 年德國部分行業及整體平均每星期協議工時

	化工業	零售業	公營部門	整體平均
協議工時（每星期）	37.5	37	38.5	37.7

資料來源：European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Working Time Developments 2002 (Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2002)。

表 6：1993 至 2003 年德國每星期協議工時與實際工時

	1993	1995	1999	2003
協議工時	38.3	38.5	39	38.9
實際工時	41.5	42	41.5	41.9

資料來源：French, 2005.

表 7：2003 年德國不同技能要求職位每星期協議及實際工時

	男性			女性		
	高技能要求 職位	中技能要求 職位	半 / 沒有技 能要求職位	高技能要求 職位	中技能要求 職位	半 / 沒有技 能要求職位
協議工時	38.7	38.4	37.1	35.6	32	27.5
實際工時	44	41.2	38.8	39.5	33.5	28

資料來源：French, 2005.

表 8：1995 至 2003 年德國超時工作補償方法

	1995	1999	2003
補薪	37%	30%	22%
補假	38%	50%	54%
尚未補償	25%	20%	24%

資料來源：French, 2005.

3. 勞資官三方對工時制度的態度和意見

基於德國勞資協議在實施工時制度上佔有主導地位，坊間評論大都圍繞尤其個別大公司與工會商討的具體情況，德國政府的角色相對較少提及。資方方面過去亦有積極參與工時制度的商討工作，然而受制於德國工會威脅罷工的壓力，資方往往在不願意態度下接受勞方關於工時的要求，上文有關該國規管工時條例的討論亦可表現出這點。由此可見，工時制度到底可以為勞工提供哪一程度的保障，實在與工會力量存在密切關係。

4. 實施工時制度帶來的影響

德國實施的工時制度中包含了工作分享的概念，當地社會最關心的正是講求工作分享的工時制度對就業市場造成的負面影響。與法國不同的，是德國勞方接受減工時後，個人收入亦會下降的後果。這是由於無論從個人或社會利益來說，整個安排可以保住個人及其他人原來職位之餘，更可能創造職位。就此，曾有報道指出九十年代中期企業實施 35 小時工時制，為勞動市場增加超過 20 萬個職位。不過，亦有報道反映該制度反而減少了就業職位。評論者綜合指出，德國配合降低工時制度推出的工作分享，普遍讓仍然受聘者享受較少工時及相對較高工資的好處（工資在賬面上減少，惟考慮減少了的工時後，實際上有些微增幅），不過制度對於整體就業職位則未見帶來顯著的正面影響。

總括而言，德國社會在工時制度的實施有較高度的共識，勞資雙方願意在平衡各方利益下制訂工時制度細節。隨着歐盟國家近年陸續延長工時，過去一直工時向下調的趨勢出現了逆轉情況。德國 2005 年初協議工時亦作出了向上升的轉變，具體推行情況還有待跟進。

(三) 英國 —— 豁免條約下形同虛設的工時法規

1. 規管工時條例

英國規管工時條例早在 1802 推出，其目的旨在保障青少年勞工健康及提升學徒士氣，當時工時設定在每天 12 小時。1833 年英國工時法例進一步規定年齡介乎 13 至 18 歲勞工每天工時為 10 小時。1874 年婦女勞工亦受每天 10 小時工時保障。1920 年及 1936 年則分別制定禁止婦女和青少年勞工於晚間工作的條例。評論者認為這些法例明顯與維多利亞時期，社會認為青年及婦女都是弱者，須受有關條例保護。

1961 年英國推出工廠法例，禁止婦女勞工工時多於每天 9 小時或每星期 48 小時，亦就上班、下班時間作出規管，另加銀行和聖誕假期。相對來說，成年男性勞工並未有受到工時的規管保障。唯一例外的是從事運輸行業的職業司機的工作時數，一直受到法例監管。

1998 年英國政府回應 1993 年歐盟執行委員會推出的工時指令，制定工時法規（Working Time Regulations 1998），該國正式立法保障勞工免受嚴重超時工作導致的健康及安全問題。法規內容大致與歐盟簽訂的指令相若，在細節上更為仔細，詳細條文為：(1) 每星期平均工時上限為 48 小時；(2) 若工作時間超過 6 小時，僱員可享有最少 20 分鐘的中段休息時間；(3) 僱員每天可享有連續 11 小時的休息時間；(4) 僱員每 7 天可享有連續 24 小時的休息時間，或每 14 天可享有連續 48 小時的休息時間；(5) 以每 24 小時計算，夜班工作時間平均不得超過 8 小時；(6) 夜班僱員可獲僱主提供的免費身體檢查，若有能力安排下，健康證實受損的夜班僱員可轉為日班工作；(7) 僱員可享有四星期有薪年假。法規亦指出：(1) 從事運輸業或工時屬於難以計算的僱員（如管理層級），均不在每星期、晚間工作及休息時間的規定保障範圍內；(2) 若僱主取得所有僱員正式同意下，可免除每星

期 48 小時工時的限制；(3) 若循集體談判取得協議，有關休息時間及晚間工作規定可獲豁免。稍後，英國政府推出〈工時修訂法規〉(Working Time Amendment Regulations, 2001)，允許短期合約僱員亦享有有薪年假。此外，修訂法規亦訂明從事管理階層、具決策權、家庭傭工及服務宗教活動／團體等人士，均不屬工時保障範圍內。

2. 工時情況

相對歐洲各國，英國勞動市場實施較少監管措施，該國全職勞工實際工時是歐洲之冠，約為每星期 43 小時（見表 9）。雖然英國不同行業亦有制定協議工時，2002 年個別行業協議工時一般約為每星期 37 小時（見表 10），不過協議工時與實際工時之間的差距亦是歐洲多國中最高的，約為 6 小時（見表 11）。事實上，英國 1998 年推出的規管工時法規，評估報告直接指出，基於僱主能夠從僱員手中取得免除 48 小時工時規管的協議，因此該法規未能發揮最大的影響力。2002 年調查就發現，英國每星期工作多於 48 小時者仍有 400 萬人，佔整體勞工的 11%。雖然這個數字比較 1992 年的 16% 已出現下降，評論員分析英國超時工作文化依然存在。以職位計算，超時勞工三成屬管理層級，而以行業計算，二成多是從事建造業、同樣另外二成多是運輸及通訊業。英國並未有為超時工作補償設立特訂標準，一般僱主就平日及星期日加班分別發放 1.5 和 2 倍的工資。

表 9：英國與其他國家全職就業勞工每星期實際工時時數比較（2000-2001）

全職勞工工時時數	2000	2001
英國	43.6	43.5
波蘭	---	41.4
希臘	40.9	41.1
西班牙	40.6	40.6
葡萄牙	40.3	40.2
奧地利	40.1	40.1
瑞典	40	40

（接下表）

(接上表)

德國	40.1	39.9
愛爾蘭	39.9	39.7
盧森堡	39.8	39.3
芬蘭	39.3	39.3
比利時	38.5	39.2
荷蘭	39	39
意大利	38.6	38.5
挪威	38.5	38.5
法國	38.9	38.3

資料來源：European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Working Time Developments 2002 (Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2002)。

表 10：2002 年英國部分行業每星期協議工時

	化工業	零售業	公營部門
協議工時 (每星期)	37.4	37.8	37

資料來源：European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Working Time Developments 2002 (Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2002)。

表 11：2002 年各國實際工時與協議工時

國家	實際工時	協議工時	實際工時與協議工時差距
英國	43.3	37.2	6.1
希臘	41	40	1
西班牙	40.4	38.6	1.8
葡萄牙	40.3	39	1.3
奧地利	40	38.5	1.5
瑞典	39.9	38.8	1.1
德國	39.9	37.7	2.2
愛爾蘭	39.5	39	0.5
盧森堡	39.5	39	0.5
比利時	39.3	38	1.3
芬蘭	39.2	37.5	1.7
丹麥	39.1	37	2.1

(接下表)

(接上表)

荷蘭	38.9	37	1.9
意大利	38.5	38	0.5
法國	37.7	35	2.7

資料來源：European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Working Time Developments 2003 (Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2003)

3. 勞資官三方對工時制度的態度和意見

英國規管工時制度的出現，與該國執政黨更替有着密切的關係。1979年至1997年保守黨當權時期，一系列削弱勞工保障措施推出，取消了婦女及青少年勞工的工時條例。直到1997年5月工黨獲勝，歐盟工時指令遭受反對的情況結束，翌年英國正式實施工時法規。不過，評論員形容工黨推出的工時法規只是一個低力度的勞動市場規管改革，工黨政府未有全面維護勞方權益，畢竟工時制度亦十分顧及資方靈活生產的需要。正如上文指出，由於僱主取得僱員協議，豁免於48小時工時限制外，故對勞方而言，英國規管工時制度未算是成功案例。

至於英國勞工願意與資方簽訂協議的原因，根據調查結果，主要是基於超時工作可多賺取工資、並可在有需要超時工作時免受48小時工時制度的限制，因此，不少尤其來自低下階層的勞工選擇簽訂協議，從保障收入或個人健康兩者中作出取捨。然而，鑑於工會認為不少超出48小時的工時根本沒有補償，這最常見於白領及專業人士，他們為了保障就業及服務顧客，往往加班工作，但僱主並未作出補償，反而看準問題而從中獲得好處。在這情況下，工會認為不少僱員是在種種受壓情況下簽訂協議，故此，工會推動工時運動中，最主要的訴求，就是提出結束該項協議的存在。

英國資方過去較少就工時制度提出立場或要求，這個可能與制度本身對於資方而言根本並未構成實質壓力，所帶來的反對聲音亦因而大大減少。

4. 實施工時制度帶來的影響

雖然英國推出工時制度多年，不過坊間針其成效的調查研究並不多，而該議題引起的社會迴響顯然亦未及歐洲其他國家，其經驗更被描述為削弱歐盟推出的社會政策的原意。英國推出的工時制度，並沒有改變過去認為長工時便是企業競爭力所在的觀念，企業仍未意識到提升人力資本質素才是有效的解決方法。

(四) 中國 —— 立法嚴、執法水平過低的工時法規

1. 規管工時條例

中國勞動法第四章工時和休息休假規定：(1) 勞動者不得超過每天 8 小時、平均每星期 44 小時的工時規定；(2) 勞動者享有每星期至少一日休息，元旦、農曆新年、勞動節、國慶及其他法定假節日，均可獲得休假；(3) 僱主經與工會和勞動者協商後，可加班工作，加班每天不得超過 1 小時，不過在保障勞動者健康條件下，加班工時可延長至每天不超過 3 小時，每月不得超過 36 小時；(4) 一般加班須支付不低於平日 1.5 倍的工資；休息日加班又不能補假的，須支付不低於 2 倍的工資；法定假節日則須支付不低於 3 倍的工資；(5) 工時法規不適用於從事影響公眾利益和財產安全的行業。

根據上述勞動法規，國務院在 1994 年頒佈《關於職工工作時間的規定》，實施職工每星期 44 小時工時制度。凡屬執行有困難的用人單位，可獲 2 個月的實施寬限期。至 1995 年 5 月，工時規限改為每星期 40 小時，執行寬限期至 1997 年 5 月。

另外，《規定》亦列明受限制而未能實施以每天或每星期計算等定時標準的用人單位，可採用不定時或綜合計算工作制。不定時工作制適用於因工作性質或職責限制而未能按標準計算工時的工作，例如：從事企業管

理人員、推銷、客貨運輸等職工。不定時工時制按實際情況計算，基本上不偏離標準工時原則，引用者須經國務院勞動、人事等部門批准。而綜合計算工作制則適用於因工作特殊或受季節性影響而須連續工作的職工，例如：海陸空客貨運輸、郵政、建築、旅遊業等。這種計算方法以每星期、每月、每季、每年等為週期，但平均每天和每星期工時是與法定工時相同，超時部分須按法補償。經勞動部門批准，企業才可使用綜合計算工時工作制。

此外，凡屬工作特別繁重，例如從事礦山、井下、高空等工作，每天工時須少於 8 小時。另外，夜晚工作、年滿 16 歲但少於 18 歲的勞工，亦分別實施減少 1 小時和低於 8 小時的工時制度。

2. 工時情況

內地官方鮮有統計及公佈勞工實際工作時數，而針對工時的學術調查研究亦不見普遍。故此，難以就境內工時提供數據分析。不過，坊間時有報道指出，不少工人平均每天工時超過 10 小時，每月加班工時平均可高達 100 多個小時，而加班費僅為每小時 1 元。2004 年新華網就有薪假期進行了調查，當中高達七成多人並沒有享受到有薪假期，只有低於一成人已獲休假或準備休假。正因如此，國家目前準備推出《關於帶薪休假的具體辦法》，旨在改變過去法定休假有名無實的問題。

3. 勞資官三方對工時制度的態度和意見

中國政府主要從立法手段實施規管工時制度。內地學者認為現時勞動保障的法律還是不太健全，執行問題更大，執法人員往往對違規情況不知情。故此，這方面須進一步完善化。另外，資方對於工時規管亦未有嚴格執行，工時過長迫使勞工成為了目前珠三角和長三角勞工短缺的其中一個原因，生產員工遭受工時剝削對待是普遍存在的現象。至於工會方面，由

於國營企業已由外資 / 合資 / 私營企業取代，工會力量大大削弱，大企業如麥當勞、三星、戴爾等根本不存在工會組織，早前連串發生煤礦災難事件中，工會更被遇難者家屬點名責罵未有做好維護工人權益工作。正因工會力量有限，針對工時規管工作亦未見突出。

（五）小結

• 規管工時制度除了旨在保障勞工身心、家庭及閒暇生活以外，同時亦具有分享職位、紓緩失業的目的。過去各地設立縮減工時政策，以針對分別基於過長工時對勞工造成的身心影響，和騰空更多工作職位避免出現大量裁員及減輕失業。另一方面，由於制度本身對於勞工工時作出限制，超出限制的工時須作補償，而進一步的超時加班則屬禁止，直接對生產成本及效率造成影響。因此，亦有國家制訂增加工時政策，藉此提升生產競爭力，吸引投資，帶動經濟，促進就業。世界各地實施的工時規管制度，是一整套包括基本工時、加班工時或 / 及加班補償的標準規定。規定隨着勞動力市場的改變和勞資官三方的角力而作出修訂。

• 循法規或協議設定的工時政策。國際間推出的規管工時制度，大都以立法手段進行。不過，一些工會力量壯大的國家，可以通過集勞資甚至官方的集體談判過程中，爭取較法例還要保障勞工權益的工作時數。事實上，不少工時法例清楚列明行業或個別企業的協議工時，必須在工會代表參與下商討及制訂。當然，工會勢力較弱的國家裏，工時規管往往只有依賴法規而得以實行。在這些國家裏，倘若工時法例本身未能為勞工提供合理的權益保障，又或是國家對於工時法規執法不嚴，規管工時政策便形同虛設。值得注意的是，以法規推出的工時規管，直接受到政府更替所影響。故此，無論是法規內容、執法力度都與政治因素連上關係。

• 法定基本工時一般設於每天 8 小時、每星期 35 至 44 小時：歐洲多國最高工時為每星期 48 小時，超時補薪介乎 1.25 至 3 倍，補假則未有劃一標準。根據表 12，大部分國家均把基本工時訂為每天 8 小時，而歐洲國家則較常以每星期為基本工時計算單位，約在 35 至 40 小時之間。相對而言，北美、大洋洲及亞洲多國每星期的基本工時則在 40 至 44 小時左右。另外，歐洲多地亦設立了每星期 48 小時為最高工時，除非在特別情況下，否則不容許最高工時以外的加班時數。不過，環顧世界，並非所有國家都有設立最高工時，美國、澳洲、紐西蘭和日本便沒有訂定最高工時限制。取而代之的，是所有國家都有為超時工作制定補償標準。補薪標準視乎加班是否在平日還是在假日進行，前者幅度為 1.25 至 1.5 倍，而後者則是 1.35 至 3 倍。大多數國家亦並未有為補假訂下清晰的標準。

表 12：各國工時制度標準

西歐		
法國 (1998 年 “‘Aubry laws’ on working time reduction” 2004 年通過改革每星期 35 小時制)	基本工時	每星期 35 小時
	超時限制	每年 220 小時
	最高工時	每星期 48 小時
	超時補償	補薪：每星期首 8 小時為 125%，其後每小時為 150%；小規模公司首 4 小時加班補償為 110%；補假：無劃一標準，由勞資雙方協議
德國 ⁷ (1994 年通過 “Working Time Act”)	基本工時	每天 8 小時 * ⁸
	超時限制	合條件下每天 2 小時
	最高工時	每星期 48 小時，每天 8 小時，合條件下最多可延長至 10 小時
	超時補償	補薪：無劃一標準，一般平日為 127% 至 142%，星期日為 162%，公眾假期為 239% 至 249%；補假：無劃一標準，惟星期日及公眾假期加班時數須分別於 2 星期和 8 星期內完成補假

(接下表)

(接上表)

英國 (1998 年設定 “Working Time Regulation 1998” , 2001 年以 “Working Time Regulation 2001” 修訂)	基本工時	---
	超時限制	---
	最高工時	每星期平均 48 小時
	超時補償	補薪：無劃一標準，一般平日為 150%，星期日為 200%；補假：無劃一標準
挪威 (1997 年 “Worker Protection and Working Environment Act”)	基本工時	每天 9 小時，每星期 40 小時
	超時限制	每星期 10 小時，每月 25 小時，每年 200 小時
	最高工時	每天 14 小時
	超時補償	補薪：最少 140%；補假：資料從缺
荷蘭 (1995 年 “Working Time Act”)	基本工時	每天 8 小時，每星期 40 小時
	超時限制	每天 3 小時，每星期 22 小時 * ⁹
	最高工時	每天 11 小時，每星期 62 小時
	超時補償	補薪：日間工作為 125%；晚間工作為 150%；星期六為 175%；星期日及公眾假期為 200%；補假：資料從缺
北美		
美國	基本工時	每天 8 小時，每星期 40 小時
	超時限制	---
	最高工時	---
	超時補償	補薪：150%；補假：無劃一標準
加拿大	基本工時	每天 8 小時，每星期 40 小時
	超時限制	每星期 8 小時 * ¹⁰
	最高工時	每星期 48 小時
	超時補償	補薪：平日 150%，公眾假期 250%；補假：部分省市允許以補假代補薪，惟標準資料從缺
大洋洲		
澳洲	基本工時	每星期平均 38 小時
	超時限制	---
	最高工時	---
	超時補償	補薪：不適用，但一般首 2 至 3 小時為 150% 至 200%，週末及公眾假期為 200%；補假：資料從缺

(接下表)

(接上表)

紐西蘭	基本工時	每天 8 小時，每星期 40 小時
	超時限制	---
	最高工時	---
	超時補償	補薪：不適用，但一般平日為 125%，夜班為 150%，星期六為 175%，星期日及公眾假期為 200%；補假：資料從缺
亞洲		
中國 (「勞動法」及 1994 年國務院 「關於職工工作時間的規定」，1995 年 再修訂)	基本工時	每天 8 小時及每星期 40 小時
	超時限制	每天 1 小時（須具勞資協議），合條件者可延長至每天 3 小時，惟每月最高 36 小時
	最高工時	每天 9 至 11 小時 * ¹¹
	超時補償	補薪：平日為 150%，休息日為 200%，法定假節日為 300%；補假：亦可，標準資料從缺
日本 (1947 年“Labour Standards Law”)	基本工時	每天 8 小時，每星期 40 小時
	超時限制	危險工作為每天 2 小時；婦女勞工為每星期 6 至 12 小時及每年 150 小時
	最高工時	---
	超時補償	補薪：休息日為 125%，公眾假期為 135%；補假：資料從缺
韓國 (2003 年修訂“Labor Standard Act”)	基本工時	每星期 40 小時
	超時限制	每星期 16 小時
	最高工時	每星期 56 小時 * ¹²
	超時補償	補薪：125%；補假：勞資雙方自行協議
新加坡	基本工時	每天 8 小時，每星期 44 小時
	超時限制	---
	最高工時	每天 12 小時，每月 72 小時
	超時補償	補薪：150%；補假：資料從缺

註：*1993 至 2004 年數字為該年度第二季度數字，2005 年則為第一季度數字。

• 歐洲呈現允許工時上升、亞洲地區則出現法定工時下降趨勢；整體工時雖下調，惟須注意部分勞工嚴重超時、無償加班及不規則輪班工作安排。前文指出法國近年改革工時制度，放寬超時工作時數；與此同時，德國亦出現協議工時向上調整、而工資則維持不變的情況。這些工時標準改變，實際上與歐洲本身實施中的工時多寡，因而對生產競爭力構成影響的

因素有關。過去由於歐洲發達國家生產競爭力強大，加上工會議價力高，工作時數持續存在向下修訂的空間。然而，近年明顯情況有變，歐洲工會亦作出妥協，在保住職位條件下，增加工時。相反，中國及韓國近年分別就保護勞工身心健康和透過工作分享提升工作穩定性的大前提下，推出減少法定基本工時至每星期 40 小時。整體來說，過去 10 多年間全球工時均趨向下降。雖然工時下調可以歸因於法定 / 協議工時的扣減，然而不同行業、職位人士實際面對着平日和假日嚴重超時 / 無償加班、不規則輪班等有欠妥善的工時安排。

- 工會在工時規管中持有保收入、保職位及保權益的態度。各國工會在處理工時規管議題上，首先釐清勞工市場及工會力量狀況，繼而提出不同訴求。假若情況理想，工會力爭降低工時而工資不變的要求。相反，工會會先考慮工友收入及職位的穩定性，提出增工時但須補償、減工時亦減薪酬但保職位、又或是增工時減薪酬同時保職位等訴求。多國工會一直爭取取消工時規管容許資方向員工取得同意而簽訂不受工時規管制度的協議。

- 資方以削弱勞動力市場彈性為理由，反對設立規管工時制度。凡屬有實施工時規管的國家，資方往往會在工會勢力強大的情況下，迫於依循工時規限制度運作。不少國家實際情況是，大部分僱主利用法規賦予的勞資協議權，免除工時限制；另外亦有不少利用執法漏洞，越過工時規管所限。

- 官方循立法手段轉化工時規管為政治工具；在工會強勢情況下，官方於工時規管議題上則扮演微不足道的角色。過去各地經驗反映，工時規管制度是否存在，又或是當中包括甚麼具體內容，都會受制於執政者就勞工權益持有的立場。當權者運用制訂 / 修訂工時規管法例，收緊或放寬工時規定，藉以改變勞資雙方利益。當然，官方能否成功透過工時法規影響勞動力市場，仍然要看工會佔有的勢力。

• 個別行業 / 職位以豁免或其他計算方法處理工時規管問題。西方已發展國家對於個別行業，例如海陸空客貨運輸、海上工作、保安、醫療、電訊電台、農業、旅遊業、郵遞、能源供應、研究及開發等，基於工作性質及季節性限制下，實施豁免規管工時制度。此外，管理層級、家庭傭工及為宗教團體服務人員亦可應用豁免條例。相反，中國在處理同樣問題上，堅持以每星期、每月、每季、每年等不同計算單位，維持所有從業員基本上不偏離標準原則。

• 工時規管執行有欠成熟，政策成效未有結論。大部分國家在九十年代中期以後，才陸續關注工時規管的法規制訂 / 修訂和實際執行工作。相對最低工資，規管工時制度無論在具體實施、或是在公眾輿論裏，均較為遜色。這可見於工時規管制度本身內容相對複雜、豁免條約 / 協議機制把不少面對嚴重超時工作勞工排除於保障範圍外、執法力度不足，導致確切成功推行的個案未見很多。事實上，坊間對該政策成效的評估亦不多。已完成的普遍亦未能就工時規管對創造職位、工作效率、薪酬變動等影響達致結論。

四、香港規管工時情況

(一) 規管工時條例

本港《僱傭條例》並沒有訂立基本工時、加班工時限制、超時補償標準¹³。該條例只要求僱主在僱員到職前，以書面或口頭方式與僱員訂立僱傭合約，說明超時工作的工資補償。其餘有關休假的安排，則有較詳細的規定，以下表 13 節錄了《僱傭條例》的主要內容：

表 13：香港《僱傭條例》關於休息日、法定假日及有薪年假主要內容

休息日
1. 凡按連續性合約受僱的僱員 ¹⁴ ，每工作 7 天可享有不少於 1 天的休息日；休息日屬有薪或無薪，由勞資雙方協定
2. 休息日分固定性及非固定性，前者只須一次過通知僱員，後者須於每月開始前通知僱員關於休息日的安排
3. 勞資雙方同意下僱主可另定休息日，惟另定的休息日須在原定休息日之前，或之後的 30 天內
4. 除非緊急事故，僱主不得強迫僱員在休息日工作。如僱主要求僱員在休息日工作，必須另定休息日，僱主須於原定休閒日後的 48 小時內通知另定休息日，而另定休息日亦須在原定的 30 天內
5. 僱員在自願情況下，可在休息日工作
6. 僱主不給予休息日，或強迫僱員在休息日工作，可被檢控，最高罰款 5 萬元
法定假日
1. 所有僱員不論受聘長短，均享有 1 年 12 天的法定假日 ¹⁵
2. 僱員在法定假日前已按連續性合約受僱滿 3 個月，可享有法定假日薪酬。薪酬應參考僱員平均工資，相對於一完整工作日的工資。若法定假日為星期六，而僱員星期六只需工作半天及支取半天工資，該僱員仍可獲一完整工作日的法定假日工資
3. 僱主可要求僱員於法定假日工作，惟須另定假日。若勞資雙方同意，僱主可在法定假日或另定假日的 30 天前後期間內安排代替假日予僱員。若僱主不讓僱員在法定假日、另定假日或代替假日休假，又或是不支付假日薪酬，最高罰款 5 萬元
4. 僱主不得以款項代替發放假日

(接下表)

(接上表)

有薪年假
1. 按連續性合約受僱滿 12 個月僱員，可按年資享有由 7 天遞增至最高 14 天的有薪年假。僱員須於受僱 12 個月後之隨後 1 年內放取有薪年假。年假薪酬應參考僱員平均工資
2. 如年假內遇上休息日或法定假日，該日視為年假，惟僱主須另定休息日或法定假日
3. 僱員可選擇以款項代替部分年假，惟這限於超逾 10 天的年假
4. 僱主不向僱員發放年假或不支付年假報酬，最高罰款 5 萬元

簡而言之，自 1968 年制定以後，香港勞工法例中的《僱傭條例》雖經大幅修訂，關於受僱者的保障，仍然未觸及日常工時範圍。僱員工作時間的具體操作，依賴勞資雙方協議為準，當中又以僱主為主導，工時多寡、加班是否有補償，都在欠缺清晰法律規管下，跟隨勞工市場而運作。近年由於本港經濟不景，僱員不僅面對日益增加的無償超時工作，更甚者是具法例保障的休息日、法定假日等亦被剝削，議價能力較低的僱員，就連用膳時間、中段休息時間都被無理奪去。

(二) 工時情況

根據統計處的數據（見表 14），1995 至 2002 年本港僱員每星期工時普遍為 40 至 44 小時，就業人口中約有二至三成屬於這個組別。不過，自 2003 年開始，有關數字竟然大幅上升至 60 小時或以上，全港 70 多萬的就業人口每星期需要工作 60 小時或以上。國際勞工公約規定每星期不多於 40 小時的工時，按照這個標準，表 14 中每星期工作多於 40 小時的就業人口已屬超過標準。數據顯示，自 1999 年以後，這類工時超出 40 小時的人士出現每年上升趨勢，2005 年第一季度更錄得接近八成數字，相當於 260 萬的就業人口¹⁶。

表 14：1993 年至 2005 年按工時劃分的就業人數百分比

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
< 20	1.9	3.4	2.3	4.3	2.1	2.9	5.8	3.3	3.6	4.1	5.9	5.5	8.1
20-29	4.9	4.7	5.9	4.1	3.8	5.2	4.5	3.4	6.8	4.3	4.7	5.3	4.2
30-34	4.5	2.3	5.8	2.5	2.3	2.2	2.4	3.5	3.7	3.6	4.4	3.2	2.6
35-39	8.3	7	12	9.7	12	10.4	9.7	7.4	9.1	9.7	10.2	6.8	5.4
40-44	24.7	28.3	25.5	27.3	27.1	28.4	25.7	27.9	24.7	22.8	21	20.4	20.5
45-49	34	33.3	23.9	25.6	26.4	25.7	22	22.3	20.1	19.2	17.3	19.7	19.3
50-54	8.4	8.5	9.6	9.3	10.4	9.4	10.7	12	11.4	12.3	11.7	13.2	14.5
55-59	1.4	1	1.8	1.9	1.8	1.5	2.1	2.5	2.3	2.9	2.9	3	3.3
60 或以上	11.9	11.5	13.2	15.2	14.1	14.2	17.2	17.7	18.3	20.9	21.8	22.9	22.2
就業人數總計 ('000)	2790.5	2910.5	2989	3081.1	3112.8	3204.3	3146.5	3206.8	3285.3	3196.7	3198.2	3282.4	3354.5
40 或以上	80.4	82.6	74	79.3	79.8	79.2	77.7	82.4	76.8	78.1	74.7	79.2	79.8

2003 年統計處就僱員工時模式進行了一項專題研究，報告指出受訪者的平均工時為 47.5 小時，包括平均 2.3 小時的超時工作¹⁷。行業當中的「批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業」、「運輸、倉庫及通訊業」和「社區、社會及個人服務業」裏，各有四成從業員工時達 50 小時以上，整體亦有四成多受訪者工時超過 50 小時（見表 15）；而以職業計，六成從事「服務工作及商店銷售人員」的勞動人口，工時達 50 小時以上（見表 16）。

表 15：按行業的工時劃分百分比

	少於 30 小時	30 至少於 40 小時	40 至少於 50 小時	50 小時 及以上
製造業	6.7	9.1	51	33.1
建造業	15.2	10.5	45.3	29.1
批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業	6.1	11.3	37.2	45.5
運輸、倉庫及通訊業	9.5	11.5	38.7	40.3
金融、保險、地產及商用服務業	4.8	13.7	41.5	40
社區、社會及個人服務業	11.2	9.4	30.3	49.1
其他	7.7	17	55	20.4
總計	8.3	11	38.2	42.4

表 16：按職業的工時劃分百分比

	少於 30 小時	30 至少於 40 小時	40 至少於 50 小時	50 小時及以上
經理及行政級人員與專業及輔助專業人員	7.8	13.8	43	35.4
文員	6.1	19.3	53	21.6
服務工作及商店銷售人員	8.8	6.2	23.6	61.4
工藝及有關人員	12.5	10.1	50.7	26.7
機台及機器操作員及裝配員	6.5	6.7	35	51.8
非技術工人	9.5	5.3	25.4	59.8
其他	32.8	---	33	34.2
總計	8.3	11	38.2	42.4

報告同時指出，超時工作後可取回全部加班津貼的受訪者中，接近六成津貼比例跟正常工資一樣，即 100%（表 17）。不過，特別注意的是，七成多超時工作是沒有工作津貼或補假作為補償的（見表 18），當中以「金融、保險、地產及商用服務業」和「批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業」最為嚴重，超過八成超時加班為無償性質；而職業方面，「經理及行政級人員與專業及輔助專業人員」無償加班比例高達九成，相反，從事「機台及機器操作員及裝配員」等較低層勞工，獲得超時補償的機會較高（見表 19）。這可反映本港無償超時工作情況嚴重，就算獲加班補償，都只是按 1：1 的比例處理。

表 17：全部超時工作獲補償津貼的百分比

比例	百分比
少於 100%	11.2
100%	59.9
多於 100% 至 150%	26.1
多於 150%	2.8

表 18：按行業在超時工作補償方法劃分百分比

	全部有超時 工作津貼	全部有補 假作補償	全部沒有超時工作津 貼或補假作補償	其他
製造業	30.9	3.7	64.7	0.7
建造業	32.6	5.5	62	--
批發、零售、進出口貿易、 飲食及酒店業	11.6	6.5	81.6	0.4
運輸、倉庫及通訊業	36	3.5	58.6	1.8
金融、保險、地產及商用服務業	9.4	4.1	85.6	0.9
社區、社會及個人服務業	9.9	11.8	77.9	0.4
其他	9.9	15.2	74.9	---
總計	16.4	6.1	76.8	0.7

表 19：按職業在超時工作補償方法劃分百分比

	全部有超時 工作津貼	全部有補假 作補償	全部沒有超時工作津 貼或補假作補償	其他
經理及行政級人員與 專業及輔助專業人員	5.4	3.3	91	0.3
文員	14.4	5.8	78.3	1.4
服務工作及商店銷售人員	21.1	24.9	53.5	0.6
工藝及有關人員	52.6	8.1	39.3	---
機台及機器操作員及裝配員	69.9	4.4	23.5	2.2
非技術工人	45.4	17.1	36.8	0.6
總計	16.4	6.1	76.8	0.7

(三) 勞資官三方對工時制度的態度和意見

1. 官方

特區政府在處理僱員工時過長問題上，一直對外宣稱：「重視保障勞工權益，惟在制訂勞工政策時，必須同時考慮香港整體利益。」正因如此，儘管近年立法會曾多次就工時議題進行辯論，政府回應仍然限於交由勞顧會討論，並重申對這課題持開放態度。勞顧會對工時的討論，亦只圍繞着由勞工處或相關部門編寫的背景資料、成本影響評估等。直到 2003 年 7 月，勞顧

會轄下的職業安全及健康委員會推出了《休息時段指引》，該指引旨在透過協商訂定合乎業務運作的休息時段，保障僱員健康。

從上述工作來看，政府維持一貫由勞資雙方協商，達致共識後才行事的態度。現時交由勞顧會討論的做法，暗示短期內透過法規全面規管工時並不樂觀。

2. 資方

香港商界代表強調本港一向奉行自由市場經濟，以市場供求為基礎，強制規管工時只會是一個削弱香港競爭力、加重營運成本、導致失業，令整體經濟和勞資雙方「三輸」的做法。商界對於工時有以下兩個主要立場：(1) 反對以立法形式規管工時，因為以政治手段干預經濟實屬不智；(2) 反對以一刀切形式限制工時，對於從事治安、醫療、金融、創作、服務行業、管理層級等工作的實際情況並不配合。

事實上，對於本港工時嚴重過長現象，代表商界利益的自由黨表示，目前勞工法例每 7 天工作可享有 1 天休息日，已足夠保障僱員，該黨更引用巴士公司規定司機每工作 5 小時便有半小時休息時間，另外亦有半個至一個小時的用膳時間，力證涉及人命的工種，僱主已主動安排適當工時制度。

綜合而言，商界一般以否定工時超長嚴重程度、列舉德法兩國延長工時以保就業的案例、威脅規管工時破壞本港經濟一直依賴的靈活政策等理由，反對以立法形式全面設立工時規管制度。

3. 勞方

鑑於香港就業人口工時愈來愈長，而且多屬無償加班，勞工團體近年不斷提出規管工時訴求。根據立法會紀錄，2000 年 6 月職工盟在立法會提

出規管工時議案，建議政府立法規定每天工作 8 小時或每星期 44 小時，超時工作以正常工資 1.5 倍計算。另外，從事體力勞動和危險工種，如建造業和司機等，每天加班工時不可超過 2 小時。職工盟列舉數據和個案，指出香港人已變成了經濟的奴隸，規管工時可讓每一個人享有比較人道的生計。

隨後，2004 年 10 月陳婉嫻代表工聯會提出最低工資、最高工時議案，促請政府規定最高工時及合理作息時間，確保僱員享有充足休息時間和進修機會。辯論中提及明白到工商界並不同意議案，惟希望踏出第一步，把問題放在勞顧會中討論。

4. 其他政黨 / 組織

(1) 民主黨：

民主黨主要透過勞工政策發言人鄭家富，提出改善工時過長的訴求。2004 年 10 月陳婉嫻提出工資工時議案時，鄭家富提出修正案，加入「採取積極行動，尋求簽署及落實國際勞工組織的公約，立法規管工作時數和計算超時工作津貼的標準」。2005 年 3 月鄭家富擬就工時問題提出私人草案，修訂現行僱傭條例，加入最高工時及超時工作薪酬安排條文。條文內容如下：

- i. 僱員每星期基本工時¹⁸為 44 小時，工時指由僱主支配工作的時間，不包括休息及午膳時間。
- ii. 僱主可在僱員同意下延長工時。
- iii. 超時工作須以不少於平時工資 1.25 倍作補償。
- iv. 一般工作在緊急情況下，可暫時豁免每星期 44 小時的工時上限。

v. 部分行業因獨特工作模式，如醫療、家庭傭工、保安等，和自行支配工作時間的職位，如高層管理人員、研究工作等，可永久豁免工時制度以外。

vi. 因應工作性質，如僱用同一家庭成員的企業、出外工幹或代表機構在外工作、農業、捕魚及畜牧等，可獲較大彈性（如超時補償須在 1.25 倍的規定可獲豁免）。

vii. 僱員人數少於 4 人，在條例生效首 3 年可獲豁免，之後豁免權會被取消。

根據相關建議書，民主黨認為現階段限制以每星期計算的工作時數已屬足夠。基於香港不少中小型企業存在人手和行政管理限制，應在制訂工時內容時預留空間，目前並不適宜設立以每日為計算單位的工時限制。此外，建議工時制度可先行在工時嚴重過長的行業中推出，例如飲食、保安、理髮及美容、零售及批發、貨櫃裝卸等行業。

(2) 天主教勞工事務委員會：

天主教勞工事務委員會認為工時保障是人類基本的工作權利。面對不斷惡化的僱傭條件，政府有必要立法規管最高工時。其訴求如下：

i. 僱員每星期基本工時¹⁹為 48 小時。

ii. 超時工作須在僱主與僱員雙方協商下進行，僱主不得強迫僱員超時工作。

iii. 超時工作每星期不得超過 12 小時。

iv. 超時須發放不少於基本工資 1.25 倍補償。

v. 工時限制必須與最低工資配合推行，確保僱主不會利用壓低基本工資來彌補超時工作帶來的支出。

vi. 基於不同企業實行不同的工時模式，只就每星期工時定下 48 小時的限制，每日工時則不設限制，以預留彈性。

(3) 街工、民協、民建聯、45 條關注組：

街工、民協及民建聯均未有就規管工時提出具體建議，惟前兩者均支持規管工時，而後者則認為有需要進一步探討後才再決定。相反，45 條關注組成員梁家傑提出有關立法規管工時（編者按：45 條關注組的成員已於 2006 年 3 月 19 日組成公民黨），必須滿足數項條件²⁰：第一，該立法不會對復甦中的香港經濟帶來負面影響；第二，該立法不會減低香港競爭力，不會因大大增加成本而影響投資；第三，該立法必須在一個成熟有效機制下運作，這即外國的集體談判機制，藉以制訂出切合實際的工時制度；第四，必須讓執法機關有效地懲罰不守法僱主。

上述關注勞工問題的團體和政黨確認本港工時過長程度嚴重，須透過立法進行規管。歸納這方面的訴求，工時應可在勞資雙方協商下延長，惟超時工作須給予超過正常工資比率的薪酬作補償。更重要的是，工時規管的推出要確保對小規模、工種性質特別的企業不會構成重大的營運問題。另外，亦要與最低工資制度、甚至集體談判一起推出，才可真正保障勞工權益。

(四) 本地工會對實施工時的意見²¹

1. 飲食業

中式酒家分為出品部和樓面部，普遍上班 12 小時，一般當中包括 2 小

時落場休息或 2 節共 1 小時的食飯時間。換句話說，中式飲食業從業員實際工時約為 10 小時，每星期實際工時為 60 小時。

假期方面，每工作 7 天享有 1 天的休息日，但這肯定不能在星期六 / 日（部分更包括星期五）生意較好時取得。員工休息時不會有替假人手補上，只會由其他員工承擔，直接加重工作量。其餘法定假期及年終大假亦可依法取得，但法定假期多以補假形式處理。

集團式經營酒家與中小型於屋村開業酒家情況略有不同，前者在生意理想時，亦會多聘人手，減輕員工工作量。不過，兩者所僱用的員工工作時間，沒有太大分別，惟後者多以日薪計算，薪酬較低。

對於每天 10 小時，每星期共 60 小時的工時要求，從業員認為過長，希望在不影響工資水平的大前提下，調低工時。

工會考慮到目前 12 小時上班時間實在過長，應規管為 10 小時，這包括 2 小時的落場時段，即全日基本工時為 8 小時。若超過工時限制，應以相等的平均時薪作為補償。由於業界不會加派人手補充放假員工的不足，工會指出以補薪形式處理超時，較補假來得實際。

2. 零售百貨業

零售業僱員工時主要有兩類。第一類是有固定工時，員工一般上班 10 小時，當中實際工作 9 小時，1 小時用膳，每星期工作 6 天，即每星期實際工時為 54 小時；亦有上班 12 小時，即早上 10 時至晚上 10 時，另加準備開店及關店各 15 分鐘，全日上班共 12.5 小時，扣除當中 1.5 小時兩節食飯時間，全日實際工時共 11 小時，每星期實際工時達 66 小時。

另外，不少店舖本身亦有一定營業額要求，目前因未能完成要求而延長工時情況非常普遍。不過，部分從業員延長營業時間只為減低僱主因營

業額不理想而裁員 / 減薪的危機。因此，就算明知加班亦不會為公司帶來更多營業額，而個人亦無超時補償，仍只好作出無謂加班。其餘法定休息日、法定假期、有薪年假等大致亦可獲得。但與上文飲食業相似，員工放假不會有替工補上，工作量由其他同工自行承擔。

第二類是以多勞多得佣金制聘用、沒有工時規限的，這類從業員並沒有一定的上班、下班時間，中段亦會自行休息，故未能評估每日工時。正因這種僱傭形式促使從業員只着眼於個人所能賺取的佣金，延長工時在多勞多得的迷思下變成了個人對自我的要求，淡化僱主剝削員工的可能性之餘，亦模糊化工時概念，最終規管工時根本未能產生任何作用。

工會認為當前行業無償超時工作情況嚴重，認為待時機成熟時，提出每星期 48 小時（不包括用膳時間）為爭取工時規管的起步點。超過這個基本工時的，以相等的平均時薪補償處理。考慮到體力極限的因素，工會建議應設最高工時，每日加班最多 2 小時，每星期最多加班 3 天。亦即是，若 1 天上班 9 小時，扣除 1 小時用膳時間，每天實際工作時數為 8 小時，再加上每日加班 2 小時、每星期 3 天上限，每天工作上限為 10 小時、每星期實際最高工時則是 60 小時。

工會認為由於不少公司設立營業額要求，人手亦見緊張，加班工時難以採用補假形式處理，應直接給予補薪。假如僱主以補假形式處理，工會建議必須於 1 年內完成，凡於期滿仍未能安排補假者，須以補薪代替，不能作員工奉獻論。

不過，工會相信上述制度對小規模公司構成經營困難，宜先在大公司中執行。此外，工時制度亦未能為以佣金制聘用僱員帶來得益。惟這方面應由其他對策回應。

3. 護衛保安業

護衛保安業從業員的工時，主要分政府屋村 / 商場和私人屋苑 / 商場兩大類，前者在標準僱傭合約規定下，採用 3 更制，每更 8 小時工作，而後者則沿用 2 更制，每更 12 小時工作，只有極少部分改用 3 更制。扣除用膳時間後，從事護衛保安業每天的協議工時為 8 或 11 小時，每星期則共 48 或 66 小時。

表面上標準僱傭合約保障了部分工友工時權益，然而在具體運作中，管理公司大多聘用不足應用的人手數量，一般 10 人工作量只由 7 人負責，以未能招請合適足夠人手藉口下，聘請質素極低的替工工作，以減省成本。人手不足下，長工每工作 7 天可享有的休息日亦未能取得。公司往往事前跟受聘者簽訂願意按公司要求而加班工作的協議書，因此佔有八至九成員工只能累積每個月的 4 天休息日，並往往須待離職時才以補薪形式取回之前的累積休息日以及其他應得假期。私人物業管理公司人手不足情況亦長期存在，保安員甚至病假申請也不獲批准，不少不敢在當值時服藥，擔心精神不足而被處罰。

另外，目前 3 更制要求員工多上班 1 小時或半小時用作膳食時間，而 2 更制則已包括 1 小時的用膳時間。不過，問題在於員工進餐須在站崗位置、又或是偷偷地走到客人見不倒的地方處進行，主管更視給予員工用膳為公司對員工「大慈大悲、可憐同情」的行為，致使員工認為這超越一般剝削對待，根本是在羞辱個人尊嚴。

針對工時問題，工會堅持提出規管要求，以減低目前明目張膽地無理扣減休息日及假期的做法。工會建議政府應立法規管工時，護衛保安業可效法政府實施中的 3 更制，並沿用當中提早或延長 30 分鐘至 1 小時上班時間作用膳的做法，惟應加入宣傳，提醒僱主員工是有權運用其用膳時間。

任何超時工作應以相等的平均薪金補償。鑑於護衛保安業長期存在人手不足問題，工會認為補假手法肯定不適用，應直接以補薪處理。不過，考慮到不少小業主難以承擔規管工時後的開支，工會建議有關法例應先行在豪宅和新落成樓宇中執行，待 2 至 3 年後，經濟條件較佳下，才全面推行。

4. 酒店房口部

酒店房口部年資較長員工受聘時協議上班時間為早上 9 時至晚上 6 時，當中包括 1 小時用膳時間。不過，行內長期以工作量計算，最初是負責 14 間房間，後期升至 18 間。若以一般每間房間需要 20 至 30 分鐘完成工作，9 小時上班時間剛好可以完成 18 間房間的工作量，而中間省下時間便是員工的用膳時間。然而，目前不少酒店將工作量提高至 20 甚至是 22 間房間，員工不但失去了用膳時間，亦要加班 1 至 2 小時把工作完成。平均來說，酒店房口部員工每日實際工時 10 小時，每星期工作 6 天，每星期實際工時共 60 小時。多於協議工時的工作時數，資方早已視為無償加班。

儘管員工工作量不斷遞增，酒店方面未有如過去般，以加人手減少員工超時工作，造成質素下降，工傷上升。與上文各行業一樣，酒店房口部沒有基於員工日常休息日或其他假期而後補人手。曾有員工獲工傷假期 7 天，為免增加同工工作量而主動要求院方只簽發 3 天假期。

工會認為業內遇上的工時問題，應從其根本解決，即人手不足而導致的沉重工作量。不過，無論會否增加人手，工會建議工時規管應沿用過去勞資雙方協議工時，即 9 小時上班，其中 1 小時用膳，基本工時 8 小時，每星期 48 小時。凡高於基本工時時數，應以相等的平均薪金補償。員工更應有權選擇加班與否，以減少影響工作以外的其他生活。工會強調爭取工時應以協商手法達致，以確保工人受惠。

5. 資訊科技業

資訊科技業員工工時分為兩類，一類是受聘於規模較大、條件較佳公司的員工，他們大多在聘用時制定了協議工時，一般基本工時為 8 小時，每星期 5 天半工作。然而，由於工作往往需要個人在特定時間內完成，所以平均每天亦要加班 2 小時，每天實際工時共 10 小時，每星期實際工時為 54 小時。要注意的是，行內不少員工須 24 小時提供客戶服務支援，因此，下班以後仍須候命，未能完全休息，工時難以計算。

由於注重個人表現、晉升機會和年終花紅獎勵，故此除了星期六 / 日 / 特別事故而須通宵加班並作出補假外，上述員工較少注意平日加班補薪 / 補假的問題。

另一類則是受聘於多重外判公司的員工，基於他們是以件工計形式受聘，故此沒有特定的工時限制，但普遍工作時間由早上 8 時至晚上 11 時，而實際工作時間則難以估計。

工會認為業內工時雖長，惟不同工作崗位存在不同情況。因此，工會認為工時規管應具彈性，以配合行業本身特色。就資訊科技業而言，只要給予假期 / 薪酬的補償，應准許超時工作。惟規管工時必須由政府立法執行，依靠從業員主動舉報不設實際，亦即是說，協商下制訂的工時制度只會變得形同虛設。

6. 銀行業

銀行與員工的協議工時為每天 8 小時 45 分鐘，扣除當中 1 小時用膳時間，基本工時應約共 8 小時。不過，多年以來銀行員工每天都要加班工作，若加班 1 小時，即在 6 時 30 分離開被視為過早。所以，就算已完成工作，員工都選擇在 6 時 45 分至 7 時離開，即每天實際工時約為 9 小時，加上星期六半天輪休制，每星期實際工時在 45 至 49 小時之間。

銀行一直對超時工作具有一套補償制度，凡超過 6 時 30 分後的加班工時，均會給予相當於平均時薪的補薪，假日加班補薪則以 1.5 倍平均時薪計算，而星期六 / 日街頭推銷亦有補假。不過，1997 年後香港經濟不景，平日加班工時已不獲補償，加上近年銀行推出新政策，要求員工「聰明工作」(work smart) 而非「努力苦幹」(work hard)，無論管理層或一般員工，基於害怕加班工作被標籤為墨守過去苦幹愚笨、無效率、理應被淘汰的憂慮下，亦不敢向公司申報加班工時。事實上，現時銀行已不要求員工簽到，在缺乏簽到紀錄下，員工難以證明及統計其加班工時，銀行當然亦毋須作出加班補償。目前只有星期六 / 日或假期的加班工作，才可取回補假。與上文其他行業相似，員工放假亦不會有後補人手填補工作，只由其他同工分擔。

正是由於銀行需要應付員工享有的休息日、法定假期、有薪年假、甚至是進修考試假期，在缺乏後補人手制度下，長期以來，10 人工作量只由 7 至 8 人負責，最終在惡性循環下導致每天加班。再加上現時要求員工下班後接受新產品的營銷培訓，加班程度變得愈來愈嚴重。要注意的是，超時工作雖已成為一種風氣，惟員工須「加班得宜」，少於 1 小時的加班會遭同工視為過短，但超時過長在公司文化中又被定性為無效率的表現。

工會認為上述加班風氣必須整頓，若再不進行規管，將進一步對從業員身心健康、社交生活造成嚴重影響。工會明白到工時規管將難以扭轉甚至加劇目前迫使員工下班後帶工作回家完成的現象，惟業內超時工作情況已形成歪風，從業員難以繼續忍受，應踏出第一步，日後再就實際情況檢討。

工會建議工時規管可沿用銀行既有的一套計算方法，即凡超過 6 時 30 分後的加班工時，均會給予相當於平均時薪的補薪，星期日 / 假期加班補薪則以 1.5 倍平均時薪計算，員工亦可選擇以補假形式取回加班工時。惟工會認為應設有每天最高工時為 12 小時，扣除當中 1 小時用膳時間，最高

工時為 11 小時。

工會預計在規管工時實施以後，銀行若繼續保持現行的預設營業額目標運作，便必須透過簡化工作程序，又或是增加人手以配合有關要求。這些方法都能即時減低員工工作時間。對此，工會評估會加快銀行工序外移速度；惟工會相信外移工序是一個不能易轉的趨勢，就算沒有工時規管的出現，外移程度亦因其他因素而加速。衡量得失後，工會堅持工時規管仍有需要儘快推出。

工會強調工時規管必須通過立法形式推出，這是由於銀行一直十分守法，加上本身是有條件執行工時規管要求，所以不會以身試法。相反，協商方法肯定對政策推行構成問題。要知道規管工時是抗衡當前行業內，僱員難以反抗的不成文加班風氣，只有透過立法手段，才可保障勞方權益。

7. 交通運輸業

以客運服務來說，各類型車種從業員的工時模式亦各有不同。專利巴士司機每天的協議工時共 8 小時，扣除當中 30 分鐘至 1 小時的用膳時間，實際工作 7 至 7.5 小時，加上一般每天加班 1.5 至 2 小時，總計每天的實際工時為 8 至 10 小時，部分更可高至 12 小時。業內同時設有每天 12 至 13 小時為最高工時。平日超時工作補薪 1 至 1.75 倍，假日加班則 2 倍，新年期間加班可獲獎金和津貼。運輸署指引訂下每連續 6 小時工作須有 30 分鐘小休，惟目前只有新巴仍有執行，而城巴就盡量安排員工連續工作接近但又低於 6 小時，避免給予小休時間。

而包括學童車、過境巴士和旅遊車的非專利巴士，基本工時全日平均都在 8 小時以內，但過境巴士會因關口繁忙而超時工作，旅遊車司機亦會因多走景點而加班，不過前者情況並非經常性，後者則可多賺佣金，從業員因此未對工時提出規管的訴求。

佔全港小巴六成的專線小巴基本工時約 8 至 9 小時，部分則高至 11 至 12 小時，當中並沒有用膳時間，司機用膳須利用每程行車省卻而來的時間，若遇上交通繁忙，就只可以乾糧充飢。換言之，每天實際工時平均達 10 小時，每星期工作 6 天，每星期工時共達 60 小時。不過，行內並沒有在休息日給予司機薪水，其他法定假期亦通通欠奉，而部分車主更會在用膳時間聘用後補司機，費用竟由原來司機承擔。這些問題全因業內車主多，外判亦多，剝削司機手法五花八門，有待規管。

鑑於各車種存在不同程度的工時問題，各工會亦對解決方法持有不同意見。就專利巴士而言，工會認為當前整體工時問題並不嚴重，司機未見因工時過長而導致交通意外，而資方亦有提供合理加班補償。只是工會相信應針對九巴給予司機的 30 分鐘用膳時間，以及城巴刻意安排司機連續工作接近但又少於 6 小時避免給予小休的問題。就此，工會認為應爭取九巴司機 1 小時的用膳時間，以確保在交通繁忙下，司機仍有足夠用膳時間；城巴方面亦研究如何爭取目前連續工作接近但又少於 6 小時亦應給予休息時間。

專線小巴工會則認為應爭取每天 8 小時的基本工時，超時工作須以相等於平均時薪作出補償；工會認為應首先爭取 1 小時的用膳時間，稍後才進一步提出其他訴求。

整體而言，專利巴士工會擔心爭取每天 8 小時的基本工時，將對現時工時低於 8 小時的巴士司機不利。就算只爭取用膳或中段休息時間，恐怕資方以其他手段避免執行有關要求。工會強調必須評估帶來的影響，以免最終損害工友利益。

8. 醫生

醫生 / 駐院醫生上班時間為早上 9 時至晚上 5 時，每星期 5.5 天工作，

再加上每星期 1 次（部分分科為 2 次），晚上 5 時至早上 9 時的通宵當值，每星期協議工時共 60 小時。由於用膳時亦須隨時候命，扣除用膳 / 休息時間後的實際工時與協議工時相約。實習醫生與醫生 / 駐院醫生上班時間相類同，惟前者每星期通宵當值共 2 晚，協議工時共 76 小時。不過，醫生 / 駐院醫生普遍亦須星期日上午，以處理星期六入院的新症病人。此外，由於近年人手編制縮減，駐院醫生門診個案大幅增加，為了維持病房服務，出現了超時工作及降低部分服務質素現象。一般而言，目前醫生 / 駐院醫生每星期實際工時高達 80 小時左右，實習醫生更可超過 100 小時。

醫生 / 駐院醫生超時工作可獲補薪，惟該補薪低於相等的平均時薪，實際金額亦屬偏低。事實上，2002 年醫生協會代表百多名醫生，就過去涉及 6,000 多萬元的超時補薪，入稟追討。案件仍有待 2006 年 1 月高院審理（編者按：編者按：2006 年高院裁決，超時工作不可補薪及補假。及後兩次上訴，均被上訴庭及終審法院駁回。）。可見醫生工時超長情況嚴重，超時補薪處理亦存在問題。

其餘法定假期尚算理想，不過有薪大假則難以全部取得。與上文其他行業一樣，員工享用大假時，院方不會為此而後補人手，原有工作量便由同工分擔。為了減低同工壓力，不少醫生都未能取得全部大假。

工會認為世界各地亦已就工時過長問題提出規管訴求，本港醫生超時工作情況尤其嚴重，前線醫生早已要求縮減工時，制訂合理工時是大方向所在，不應遲疑。不過，基於醫生提供不同服務，這些服務難以配合工時規管，工會指出制度不應一刀切，而具體工時制度建議則有待討論。工會認為討論工時問題反而帶出了本港醫療服務近年一方面要求質素上升，另一方面又縮減人手的深層問題。如何從中取得平衡，才是關鍵所在。

(五) 小結

- 超時工作已成風氣，僱員要求儘快規管。本港各行業普遍存在加班工作現象，實際工時每天為 9 至 10 小時。惟從業員要求超時工作須作補償，僱主亦必須給予員工中段用膳時間。針對目前不少行業已形成了無謂、無償超時工作文化，僱員大表不滿。抱怨資方恃勢剝削，要求儘快規管。

- 人手不足，享用假期等同增加同工工作量，須設法改善。幾乎所有行業亦未有為員工休息日、法定假期和有薪年假等安排後補人手，享用假期等同原來工作量須由同工分擔，資方根本不用花費分文，成本轉嫁予僱員。考慮個人或同工因素後，不少僱員未能取得所有應得假期，在這情況下，應設法執行目前法定假期，以確保加班補假於規管後得以實行。

- 以工作量、佣金制模糊化超時工作狀況。是次研究發現，本港工時過長的其中一個原因，是由於僱主採用了預設的工作量 / 工作指標，為了完成該要求，員工便有需要加班工作。另外，佣金制度亦令銷售人員轉移視線，未有察覺當中涉及的長工時間題。

- 強調工作效率，員工未敢呈報加班工時。無償加班已令僱員不滿，近年大企業更流行要求員工應有效率地工作（work smart），加班可被視為墨守過去只管愚笨辛勤工作（work hard），即能力不足的表現。然而，近年勞動市場不景氣下，勞工議價力降低，為保職位「一職多能」已是常態。為了完成被指派的工作，加班工作是肯定需要的。惟在工作須具效率口號下，加班工時一定不能上報，以說明個人能力優秀。對此，資方進一步扼殺員工權益，員工要求規管聲更大。

- 工會估計規管工時雖難行但亦要行。受訪工會認為當前各行業無償

超時工作程度嚴重，直接減少員工收入及影響其他生活。考慮到目前經濟環境和勞資議價力因素後，工會預計推動工時規管運動阻力大；但作為工會，必須盡力提出。倘若能針對各行業情況而制訂相關內容，在保就業、保收入的大前提下，相信會帶來正面效果。

- 本地團體較少就工時問題作出仔細研究，已提出的工時制度建議內容有待完善。本地反對規管工時的政黨／團體沿用慣常理由否定有關規管，而支持的普遍亦只以口號式表達，鮮有一套具體政策建議。民主黨勞工政策發言人鄭家富提出的工時制度訴求已屬較為仔細，內裏包括基本工時、超時補償、豁免行業、實施階段等內容。不過，這些內容大體上是參照外國工時法規而制訂，與香港實際情況還有一段距離。故此，有需要加強本地因素而重新撰寫。

五、對香港規管工時制度的意見及建議

1. 總的原則

本港多個行業工時嚴重超出國際勞工公約規定，遠遠高於發達國家及鄰近經濟對手。考慮勞資雙方以至整體社會發展利益後，本研究建議本港應立法設立規管工時制度。本港制定的工時法規，應旨在遏止近年形成的無謂無償加班歪風，同時保障僱員享有工作以外的家庭、進修、閒暇和社區生活，身心得以健康發展。

根據香港各行業當前情況和工會意見，強制性一刀切訂立最高工時制度，除了脫離不同行業的實際運作，亦非就業人士訴求所在。因此，解決超時工作問題，應從推行基本工時和超時合理補薪／補假方面入手，既能符合中低技術勞工增加收入、管理及專業人員補充休息的意願，亦可平衡行業需要和保障勞工權益，有利本港未來經濟發展，構建公平、和諧社會。

基於本地仍未就「工作分享」建立一定社會共識，現階段推出的工時規管，相信難以配合工作分享的精神。長遠而言，本港可培養「工作分享」的社會文化，鼓勵一些較有條件僱員，透過工作分享減少工作時間，更可增加就業機會。

2. 設定每星期不多於 44 小時的基本工時

根據國際勞工組織的定義，工時是指受僱者被僱主支配的工作時間，因此，僱主要求員工工作的所有時間，銷售人員開店前及關店後的準備時間、司機從指定地點取車及交車時間亦應計算在內。其餘用膳、休息時間則不包括在內。綜合歐洲發達國家與鄰近競爭對手分別每星期 35 至 40 小時和 40 至 44 小時的基本工時時數，又考慮到工會對工時的意見，本港基本工時應設定在每星期 44 小時，藉以維持一定競爭水平之餘，亦能為勞工

提供合理保障。若個別行業未能以每星期的標準計算，則應按比例為員工制訂以季度或年度計算的工時制度。

3. 連續工作 6 小時後，須設定不少於 30 分鐘休息時間

歐盟工時指令規定若工作時間超過 6 小時，僱員可享有中段休息時間，以供用膳及小休。其他國家雖然未有在工時規定內列明這個休息時間，惟僱主根本不會剝削員工中段休息權利。鑑於工會反映部分本地行業，如保安、運輸、酒店房口部等，存在無用膳時間情況，建議工時規管中，設定連續工作 6 小時後，須給予員工至少 30 分鐘的用膳 / 休息時間。

4. 訂立超時工作補償法規，補假於 1 年內完成，否則須以補薪辦理

目前本港法例並未有就超過協議工時的加班工時，規定僱主給予僱員補償，數字反映七成多超時工作並沒有任何補償，造成「打工無糧出」。因此，工時法規應首先通過超時加班必須補償。在此法例下，凡超過僱傭過去制定的協議工時，或本研究報告建議的基本工時的工作時數，均作加班工時論²²，資方須為加班工時給予額外薪酬。考慮到過去藍領與文職白領超時工作補償標準及形式有別，建議加班工時補償最低標準應依照不同行業實際情況而制訂。資方有權選擇以薪金或假期形式給予補償，唯有鑑於香港不少行業在人手不足情況下根本難以安排補假，故此，倘若補假未能於 1 年內完成，資方須以相等於的薪金給予補償。

5. 對職業及公眾安全構成威脅的工種應按行業情況設定最高工時限制

直到目前為止，並非所有國家都有設立最高工時規定，美國、澳洲、紐西蘭和日本便是當中的例子。就本地而言，基於一般工種的工會及在職會員反映超時工作問題癥結在於欠缺補償，身心狀況仍可應付。故此，不應一刀切於全港設立最高工時限制。建議只在涉及職業及公眾安全問題的

工種中加入最高工時限制，包括醫護、交通運輸、紮鐵搭棚等，應根據各行業內實際情況，商討出一個合理的每天 / 每星期最高工時限制。

6. 循立法途徑在港制訂工時規管標準

世界各地推行工時規管的模式，往往取決於勞資雙方的議價能力。勞方持有一定議價力的國家，工時規管多以協商形式進行；相反，則須透過立法手段處理。針對近年香港經濟不景，勞工議價力下降，工會難以與資方進行協商。面對日益嚴重的無償超時工作情況，建議規管工時應循制訂法例而達致。凡未能依法者，可參考目前《僱傭條例》欠薪內容，即最高罰款 20 萬元及監禁 1 年。

7. 大公司先行實施，其餘中小企稍後推出

為了減低對企業的負面影響，不少推行工時規管制度的國家都會作出適當的調節，例如法國對小規模公司較有低的加班補償要求，中國則允許有困難用人單位寬限期。考慮到本港大企業較有條件執行工時規管，而中小企仍須從近年經濟疲弱中復甦過來，建議工時規管應分階段實施，大公司先行推出，中小企可獲 2 年實施寬限期，以協助企業執行工時規管。

8. 管理層級和影響公眾生命及財產行業可獲暫時豁免，惟每年總計工時應符合法定工時標準

不少地方均有就特殊性質行業及職位制訂豁免工時規管，例如歐盟工時指令豁免了管理層級以及運輸、保安、旅遊業等於指令以外，英國更允許若取得僱員同意，僱主可完全免除於工時法規的限制。然而，亦有國家並沒有設立豁免制度，法國和德國便是當中例子。綜合各地經驗，豁免得宜將有助提升工時規管制度的實施成效；否則只會把整個制度拖垮，制度的設立亦變得形同虛設。參考各工會意見後，建議除了外籍傭工外，所有員工都應獲得工時規管的保障。考慮到部分行業 / 職級的特殊性，如管

理層級和涉及公眾生命財產安全等，促使其難以執行以每星期計算的工時規限，又或是中段休息規定，建議這些情況下可暫時豁免於規管，惟僱主仍須確保以全年整體計算，員工工時等同於以每星期為計算單位的工時規定，而每天亦有合理的用膳 / 小休時間。

9. 青年僱員亦應受工時規管保障

青年僱員工時保障可沿用現時《僱傭條例》附屬條文中，關於年滿 15 歲但又未滿 18 歲年青僱員的規管工時規定，惟條文應作出以下一項修訂：除了原來只適用於工業界外，擴闊至所有年青僱員。有關禁止青年僱員超時工作、夜班工作、在休息日和法定假日工作的內容則維持不變。

10. 嚴格執行現行休息日、法定假日及有薪年假規定

國際間為僱員制訂的工作時間規管制度，是一套除了日常工時規定外，亦包括休假規例的內容。雖然本港現行《僱傭條例》中清楚列明僱主須給予員工休息日、法定假日及有薪年假，然而多個工會指出僱員實際往往都不能享用。針對這些現象，勞工處應多加巡查，嚴格執行法例，保障僱員權益。

六、結語

較早前本會提倡制訂最低工資制度，雖然能夠引起社會廣泛討論，惟距離全面落實仍有一段差距。基於規管工時影響層面較最低工資廣，預計推動過程中遇上的反彈更大。有見及此，本研究報告提出的建議內容，已全面考慮政策對僱主帶來的影響，相信這些溫和的建議，是僱主有能力承擔，而不會對經濟及就業構成重大威脅。工聯會研究部相信在最低工資、規管工時配合下，本港僱員近年碰上的低工資、長工時剝削對待，將可獲得重大的解決。

注釋

- 1 1935 年《國際勞工公約》第 47 號《每星期工時減至 40 小時》條約獲得原則性通過。凡簽訂公約之會員國，可採用各種方案以實施每星期 40 小時的工時原則。及至 1962 年國際勞工大會規定每星期 40 小時的工時原則可分階段達成，務使不會帶來減少工人收入的影響。自 1919 年國際勞工組織成立以後，關於工時的條約和建議書分別有 15 和 11 個，可見工時在勞動立法的重要性。
- 2 九十年代全球勞動市場湧現大量兼職工，截至 2003 年，各地兼職工佔整體就業人口百分比的兩至三成（OECD, 2004）。兼職工權益保障問題是工時討論中的重點議題，香港工聯會研究部將在《非正規就業研究》研究報告中再作交待。
- 3 「時間儲蓄戶口」（Time-saving accounts）設立於 1994 年，旨在讓僱員在加班後取回有薪補假。及至 2003 年，僱員可以金錢形式取回應得加班補償。
- 4 歐洲十八國包括：瑞典、葡萄牙、匈牙利、芬蘭、荷蘭、盧森堡、愛爾蘭、希臘、西班牙、比利時、奧地利、意大利、挪威、德國、斯洛伐克、英國、丹麥及法國。
- 5 自七十年代，靈活工時便成為了德國重要的工時模式。靈活工時主要有兩種形式：（一）工作日數長度維持不變，員工某程度上可選擇上班時間，而下班時間則按標準工時計算；（二）工作日數、上班和下班時間在配合電子出勤紀錄下均可靈活安排，惟在核心工作時段內必須返回辦公室。第二種模式比較被廣泛採用。最初推出的靈活工時被資方批評為過份僱員取向，勞方可有較大的工時控制權。因此，第二代的靈活工時加入了必須諮詢上級的條件。第三代更為複雜，不少公司取消了核心工作時段，在規定最低出勤時間、工作量等基本要求後，工時細節交由員工代表商討。
- 6 1995 年一般平日加班工資介乎 1.27 至 1.42 倍，星期日及公眾假期加班工資則分別是 1.62 和介乎 2.39 至 2.49 倍。若以補假處理星期日及公眾假期加班補償，就分別須於 2 星期和 8 星期內完成。
- 7 德國工時規管中，協議工時較法定工時更具影響力。若要了解該國工時情況，行業及個別企業實施的協議工時更具參考價值。
- 8 沒有明文注明，但可從其他資料中計算得出。
- 9 同上。
- 10 同上。

- 11 同上。
- 12 同上。
- 13 不過在附屬條文中，對年滿 15 歲但又未滿 18 歲受僱於工業界別的青年僱員，則有設定規管工時為每日 8 小時（工作時間只可在上午 7 時至晚上 7 時）、每星期 48 小時、每星期工作 6 天，以及連續工作 5 小時後，須有不少於半小時的用膳或休息時間。此外，該條例禁止青年僱員超時工作、夜班工作、在休息日和法定假日工作。
- 14 連續受僱於同一僱主 4 星期或以上，每星期最少工作 18 小時，其僱傭合約便屬連續性合約。
- 15 這 12 天分別為 1 月 1 日、農曆年初一、農曆年初二、農曆年初三、清明節、勞動節、端午節、回歸日、中秋節翌日、重陽節、國慶日及冬節或聖誕節。
- 16 受統計處公開資料的限制，這裏把工時剛好 40 小時的個案一併計算，真正數字應較文中數字略低。
- 17 以統計前 7 天內的情況計算。
- 18 原文為「僱員每週工作時間不得超過 48 小時」，從字面上理解，這是最高工時概念，但細閱內容，這裏應指基本工時，故本文將其作出修改。
- 19 同上。
- 20 這些條件不僅應用於工時規管，亦適用於最低工資的訂立。
- 21 為了掌握各行業當前工時實際情況及工會對工時問題的意見，研究員特別訪問了飲食業職工總會、香港百貨商業僱員總會、香港護衛及物業管理從業員協會、酒店及餐飲從業員協會、香港資訊科技網絡工程人員協會、香港銀行業僱員協會、汽車交通運輸業總工會及香港公立醫院衛生署及大學醫生協會。特此向受訪工會負責人及會員致謝！
- 22 無論在理論或實際情況來看，協議工時較法定工時為低。因此，這裏提出的協議工時，都較建議中的法定工時為低，工作超時的實際數字亦存在差異。

◀ 參考文獻 ▶▶▶▶▶

- AMICUS The Union. No Date. *The Time of Our Lives: Facts, Figures and Arguments for Campaigning on Working Time*. London: AMICUS The Union.
- Anxo, D. and O' Reilly J.. 2000. "Working-time regimes and transitions in comparative perspective". In J. O' Reilly et al. (eds.) *Working-time Changes*. Cheltenham, UK: Edward Elgar. Pp. 61-90.
- Anxo, D., Boulin, J. Y., Lallement, M., Lefevre, G. and Silvera, R.. 2000. "Time, lifestyles and transitions in France and Sweden". In J. O' Reilly et al. (eds.) *Working-time Changes*. Cheltenham, UK: Edward Elgar. Pp. 251-288.
- Blyton, P.. 1995. *The Development of Annual Working Hours in the United Kingdom*. Geneva: International Labor Office.
- Bosch, G. and Lehdorff, S.. 1995. *Annual Working Hours in Germany*. Geneva: International Labor Office.
- Contensou, F. and Vranceanu, R.. 2000. *Working Time: Theory and Policy Implications*. Cheltenham. UK: Edward Elgar.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2002. *Working Time Developments 2002*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2004. *Siemens Deal Launches Debate on Longer Working Hours*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2004. *Working Time: Developments in EU and National Regulation*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- French, S.. 2005. "A return to the 40-hour week?" *European Industrial Relations Review*,

373:32-36.

French, S.. 2005. "Reform of the 35-hour week" , *European Industrial Relations Review*, 373:28-31.

Hunnicutt, B. K.. 1988. *Work Without End: Abandoning Shorter Hours for the Right to Work*. Philadelphia: Temple University Press.

International Labor Organization (ILO) . 1995. "Working time around the world" in *Conditions of Work Digest*, Vol. 14. Geneva: International Labor Organization.

Mak, A.. 2004. *Working Time in Britain: an Assessment of the Working Time Regulations*. Hong Kong: School of Business and Administration, the Open University of Hong Kong:

Republic of Korea, the Ministry of Labor: <http://www.molab.go.kr>.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) . 1997. *Employment Outlook*. Paris: OECD.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) . 1998. *Employment Outlook*. Paris: OECD.

Spurgeon, A.. 2003. *Working Time: Its Impact on Safety and Health*. International Labor Office.

The European Commission. 2000. "Reorganisation and reduction of working time in France" , Paper presented at Peer Review Programme of the European Employment Strategy.

Thompson, E. P. 1967. "Time, work-discipline, and industrial capitalism" , *Past and Present*, 38:56-97.

人民網：〈TCL 美樂公司任意延長工時，工人不堪忍受〉，2003 年 1 月 10 日。

搜狐新聞頻道：〈今年已休假人群只佔 5.55%〉，2004 年 12 月 5 日。

新浪網：〈帶薪休假正在研究〉，2005 年 6 月 22 日。

作者缺：〈縮短工時、靈活就業〉，《改革實踐經驗》，第 50 期，2000 年 12 月。

中華人民共和國勞動和社會保障部：〈中華人民共和國勞動法〉，網頁：<http://www.molss.gov.cn>。

鄭家富：《制訂法定的最高工時建議書》，2004 年 5 月。

立法會秘書處：〈立法會會議過程正式紀錄〉，A 99/00-31 (1)，2000 年 6 月 7 日。

立法會秘書處：〈立法會會議過程正式紀錄〉，A 04/05-2，2004 年 10 月 13 日。

政府統計處：《綜合住戶統計調查按季統計報告書》，香港，1993 至 2005 年。

政府統計處：《第 37 號專題報告書》，香港，2004 年。

香港天主教勞工事務委員會：《最高工時研究》，香港，2005 年。

勞工處：《僱傭條例》，網頁：<http://www.labour.gov.hk>。

立法會人力事務委員會：〈在香港訂定最高工作時數的建議〉，CB (2) 207/04-05 (04)，2004 年 11 月 18 日，頁 1-4。



叁

香港失業援助制度研究

2005 年 3 月

一、前言

二、資料來源

三、採用失業援助制度解決失業問題的正反理據

四、各類型失業援助的特色

(一) 失業保險 (二) 失業補助 (三) 公共援助

五、各地失業援助的特色

(一) 選定地區的失業援助特色 (二) 小結

六、選定國家推行失業援助的經驗

(一) 英國 (二) 德國 (三) 美國
(四) 中國 (五) 小結

七、香港失業援助制度

(一) 綜合社會保障援助計劃
(二) 失業人士領取的綜援金額
(三) 失業人士領取綜援的附加條件
(四) 本港領取綜援失業人士資料
(五) 對於香港就失業人士提供的援助制度之整體評價

八、對本地失業援助制度的建議

(一) 總的原則：制訂並貫徹執行以再就業為本的失業援助制度
(二) 制訂重視就業的經濟發展策略，積極解決中年、低學歷、低技術勞工的再就業需求
(三) 建立政策局、執行部門、社會福利機構及勞工團體各自和共同承擔的角色
(四) 把失業人士個案脫離現有綜援系統，並以「再就業支援計劃」提供再就業及經濟援助
(五) 設立「再就業支援計劃」就業網，鼓勵社會福利機構及勞工團體承辦外判工程／服務，為中年、低學歷、低技術領取失業援助人士提供就業機會及提升持續可僱用性
(六) 制訂合適的失業援助金額水平
(七) 研究制訂長遠的失業保險制度

九、結語

參考文獻

一、前言

香港在回歸以後經濟一度持續滑落，2003 年失業率更錄得歷史新高，全年最高為 8.7%，失業人口衝破 30 萬大關，就業不足率亦徘徊於 3 至 4 個百分點之間。面對失業造成的經濟困難，失業人士領取綜合社會保障援助（以下簡稱綜援）大幅攀升。2003 年 5 月份申請綜援人數高達萬多宗，其中近半數申請者為失業人士。事實上，前身為公共援助計劃的綜援制度，無論早在 1971 年推出時，又或是在 1992 年作出部分修改期間，香港的失業問題均不嚴重，有關援助的設計亦未有針對失業人士的需要。不過，若從近年以至預測未來香港結構性失業情況仍然持續的考慮下，改善本地失業援助制度，肯定存在一定的必要及急切性。正因如此，近年社會各界紛紛提出了制訂完善失業援助制度的訴求。本文亦在承接這些脈絡下，首先提出國際間採用失業援助解決失業問題的正反理據；接着介紹各類型失業援助的特色、世界各地推行失業援助作鼓勵就業的具體經驗；最後亦會為香港失業援助制度提供一個可行的政策方案建議。

二、資料來源

1998 年至 2002 年期間，世界銀行人類發展網絡社會保障部（Social Protection Unit, Human Development Network）發表了多份關於失業援助的研究報告。這些報告提出了失業援助的重要性，亦簡介各國實施中的失業援助制度。與此同時，2000 年 6 月香港立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，撰寫了多份關於各國與失業有關的援助制度研究報告。這些報告在包括英國、美國及中國等地的政府部門 / 相關組織協助下，獲得了不少各地實施失業保險（Unemployment Insurance）、失業補助（Unemployment Assistance）及一般公共援助（Public/Social Assistance）具體運作的寶貴資料。基於上述報告內容豐富，可信度極高，本研究報告的討論基礎將大量取材於這些報告。此外，研究員亦試圖通過進一步的資料搜集，以獲得不同國家實施有關制度的最新內容。至於本地個案部分，本文除了自多個途徑，包括從坊間找到由官方、學界、社會福利機構、勞工團體及評論員撰寫的文件及報告以外，研究員亦與有關官員、福利機構前線工作人員及領取失業綜援人士就相關政策的實際推行進行了多次的深入訪談及實地觀察。而在政策制訂方面，研究員亦聯絡了相關官員，了解局方對於未來政策制訂的構想。

三、採用失業援助制度解決失業問題的正反理據

根據世界銀行的研究報告 (Tzannatos & Roddis, 1988)，從個人層面來看，失業的出現會導致受影響勞工及其家人的工資下降和減少消費；而從整體社會角度來看，亦會基於無法吸取失業勞工最佳的生產潛力，浪費了人力資源。故此，任何有助創造就業及為失業人士提供支援的政策，都是緩和失業對社會帶來負面影響的有效措施。綜觀目前世界各地的做法，失業援助的設立，正是旨在為失業人士提供重投勞動市場和經濟援助的主要社會政策。

綜合而言，支持設立失業援助的論據就強調：(1) 若以貧窮的角度來看，失業人士是社會上最貧困的一群，失業援助可以避免他們的消費能力降至低於最基本的生活水平；(2) 若從經濟效率方面去看，失業援助可以暫時解決失業人士的需要，好讓他們不用自降身價，免卻了勞動市場人力錯配的損失；(3) 就政治層面而言，經濟轉型期出現大量失業人口，確立失業援助將有助減低社會不穩的政治風險。

然而，失業援助的實施面對着以下的主要批評。第一，相對於傷殘勞工，失業人士只是失去工作，並不構成對個人的重大影響，根本沒有必要設立失業援助；第二，失業問題是可以避免的，只要個人願意接受較低的工資，失業援助的存在只會打消努力工作的念頭。因此，一般透過增加稅收以提供失業援助的做法，在未能為失業人士帶來相應得益的情況下，都被視為對整體經濟造成效益上的損失。

總括來說，主張以市場經濟學分析失業援助的觀點，全面否定了政府提供任何形式的失業援助；相反，持有政治經濟及社會福利立場的分析，指出了失業援助對整體社會帶來的正面效果。正是基於不同的取態，各國對於為失業人士採取的援助存在不同的制度。下一節將首先介紹各類型失

業援助的特色，接着分別以三個選定地區及四個國家綜論目前實施中的失業援助制度。

四、各類型失業援助的特色

根據世界銀行的研究報告（Tzannatos and Roddis, 1998; Vodopivec and Raju, 2002），國際間為失業人士提供的失業援助主要分為三類：失業保險、失業補助及公共援助。

（一）失業保險

大多數國家推行的失業保險都是以強制性手法執行，當中通常是由僱主及僱員雙方共同供款，亦有少數國家政府作出撥款資助。大部分國家的失業保險保障所有行業的受僱人士，亦有少部分在發展中國家推行的失業保險計劃，只覆蓋工業及商業僱員，而臨時工和家庭傭工在絕大多數情況下都沒有被納入失業保險保障範圍內。為了符合申領失業保險資格，申領人必須已按照規例受僱並作出一般已達六個月的供款。凡屬違反規定被解僱的員工，均失去申領失業保險的資格。大部分國家都要求申領人必須有能力隨時工作並正在積極尋找工作。

失業保險發放金額的計算可以是失業前某段時間內收入的某個百分比，約為 40% 至 75% 不等。不少轉型中國家是按照最低工資的某個百分比釐定失業保險發放金額。除了考慮收入損失以外，部分國家的失業保險發放金額亦會包括申領人其他的生活需要（例如租金開支）。所有申領金額普遍會隨着申領期的持續而減少，直至申領最高限期結束為止。不過，對於一些過去就業較為穩定和快將到達退休年齡的申領人，亦有可能在期滿後繼續發放失業保險金。其他在限期後仍未找到工作的申領人，則須轉為申領具經濟狀況審查要求的失業補助。

(二) 失業補助

失業補助是一個通過經濟狀況審查後，確定申領人未能維持個人及家人的基本生活所需，才予以發放的經濟援助。環顧世界各國／地區，凡是設有失業補助的國家，本身亦多已實施失業保險，而只有包括澳洲、紐西蘭及愛沙尼亞等三個地方實施單一的失業補助制度¹。跟失業保險相似，申領失業補助的失業人士亦須符合有能力隨時工作並正在積極尋找工作的條件。少部分國家對於申領失業補助人士並沒有設立過往曾受僱的要求；而大部分同時設有失業保險及失業補助制度的國家，都視失業補助為延續失業保險為長期失業人士提供援助的計劃。失業補助發放金額通常是劃一金額，有關經濟狀況審查不僅是針對申領人，其配偶和成年家庭成員亦是對象之一。

(三) 公共援助

公共援助的設立並非只為失業人士，故此嚴格來說，並不屬於失業援助的一個核心部分。大部分已發展國家都有設立公共援助制度，為有需要人士提供包括金錢及非金錢的廣泛性援助。申領人必須通過經濟狀況審查，確保未能應付官方釐定的最基本生活所需。凡是未有設立任何失業保險或補助制度的國家，公共援助成為了失業人士唯一的經濟支援。部分國家的公共援助，亦要求申領人必須有能力隨時工作並正在積極尋找工作的條件。公共援助發放金額普遍是一個劃一的數目，多數被釐定在非技術勞工平均工資以下的水平，藉此鼓勵就業。公共援助的財政開支通常是由政府獨力承擔。

五、各地失業援助的特色

本節將首先分別以經濟合作及發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development）成員國家（以下簡稱「經合組織成員國」）、東歐及中亞地區及亞洲等地區，以表列形式介紹目前各選定地區的失業援助制度。為了更深入了解部分國家的具體推行情況，下一部分亦選取了英國、德國、美國及中國等國家的失業援助制度作出詳細介紹。

（一）選定地區的失業援助特色

下表根據世界銀行報告（Tzannatos and Roddis, 1998; Vroman, 1999）說明了選定地區在推行失業保險及失業補助制度的特色：

失業保險					
(1) 經合組織成員國					
保障範圍	受益水平	受益期限	受益資格	持續受益資格	財政來源
• 大部分成員國已設立失業保險制度 • 保障範圍包括各行業僱員，當中奧地利、德國及盧森堡伸延保障範圍至學徒、畢業生 • 大部分保障範圍不包括自僱人士 • 奧地利及加拿大保障範圍不包括公務員 • 愛爾蘭、日本、葡萄牙、西班牙、美國等保障範圍不包括臨時工及/或家庭傭工 • 丹麥、芬蘭、瑞典實施的是非強制性制度	• 約為失業前平均工資的 40% 至 75%，瑞典 (80%)、丹麥 (90%) 則屬較高 • 愛爾蘭、法國及英國則以個人或家庭組合計劃一金額 • 比利時、德國及英國對於有配偶及子女的申請人發放額外劃一金額 • 成員國普遍把長期失業保險申請者轉到失業補助計劃	• 大部分亦有設下最高領取限期（比利時除外） • 領取期限約為 8 至 36 星期 • 領取期限與供款期、受僱期及年齡有關	• 已受僱 6 個月 • 所有成員國均要求申請人到就業辦事處登記 • 自願離職、行為失當遭受解僱、拒絕接受合適工作等均可被取消資格	• 有能力隨時工作並正在積極尋找工作（芬蘭、冰島及西班牙除外） • 定期須到就業辦事處報告找尋工作情況	• 勞資雙方共同供款，部分地方僱主供款高於僱員 • 只有僱主供款的成員國：冰島、意大利、美國 • 只有僱員供款的成員國：盧森堡 • 政府多數在資金不足時提供補貼；美國、日本、意大利政府承擔行政費用 • 少部分政府亦會供款（約 3%-8%）

（接下表）

(接上表)

(2) 東歐及中亞 (包括保加利亞、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、波蘭、羅馬尼亞等)					
保障範圍	受益水平	受益期限	受益資格	持續受益資格	財政來源
- 保障所有 16-59 歲男性及 16-54 歲女性僱員 - 臨時工及家庭傭工不屬保障範圍內	- 失業前工資的 50% 至 75% - 上下限分別受制於地區平均工資及最低工資 - 部分以劃一金額計算	- 一般為 6 個月 (最高匈牙利: 2 年) - 保加利亞、克羅地亞、波蘭: 以受僱年期、供款期、年齡等計算	- 過去 1 年至少受僱 6 個月或過去 2 年至少受僱 12 個月 - 已在就業辦事處登記 - 保加尼亞、匈牙利: 因拒絕接受合適工作安排而遭解僱者會被取消資格	- 約半數國家要求申請人有能力及願意工作 - 若未能符合積極尋求工作的條件, 發放金額將被扣減或延遲	- 幾乎所有國家要求僱主供款; 21 個國家中有 9 個須僱員供款 (只有愛沙尼亞全由政府承擔) - 僱員供款約 0.06% 至 1%; 僱主供款約 0.06% 至 6%; 政府多在資金不足時作出補貼
(3) 亞洲 (包括孟加拉、中國、伊朗、韓國及台灣)					
保障範圍	受益水平	受益期限	受益資格	持續受益資格	財政來源
- 各地分別頗大 - 伊朗: 不包括自僱人士、已有其他保障人士 - 孟加拉: 只覆蓋工商業從業員 - 中國: 最新保障範圍已覆蓋至所有城鎮企業勞工 - 韓國: 所有勞工 - 台灣: 不包括自僱人士及聘用少於 5 個員工的公司	- 伊朗、台灣: 平均工資的 55% - 孟加拉: 基本工資的 50% 另加一筆過根據服務年資的款項 - 劃一金額, 以低於最低工資為釐定標準 - 韓國: 基本日薪的 50% 並設有再就業獎金	- 孟加拉: 30 至 120 日 - 中國: 1 至 2 年 - 韓國: 90 日至 240 日 - 台灣: 3 至 16 個月 - 伊朗: 6 至 50 個月	- 已按規例供款 - 伊朗: 6 個月; 中國: 1 年; 韓國: 6 個月; 台灣: 2 年 - 失業非因自願、行為失當 - 必須已在就業辦事處登記	中國、伊朗、韓國及台灣: 有能力及願意找尋工作	- 孟加拉: 由僱主承擔 - 中國: 僱主供款 2%; 僱員供款 1% - 伊朗: 僱主供款 3%; 政府在不足時補助 - 韓國: 僱主僱員分別供款 0.5% - 台灣: 僱主供款 0.7%; 僱員供款 0.2%; 行政費由政府承擔

(接下表)

(接上表)

失業補助					
(1) 經合組織成員國					
保障範圍	受益水平	受益期限	受益資格	持續受益資格	財政來源
• 半數成員國亦有設立失業補助制度（同時亦有失業保險制度），只有澳洲、紐西蘭實施單一失業補助制度 • 適用於所有勞工	• 設有經濟狀況審查，通過審查申請人可獲個人及其家人的最基本生活經濟援助 • 受益水平取決於申請人的婚姻及子女供養狀況 • 劃一金額形式發放	• 無限制，只要能符合受益資格 • 部分除外，包括荷蘭（1年）、西班牙（6個月、瑞典（150日）	• 只要通過經濟狀況審查 • 一般沒有失業前受聘年期，惟荷蘭（4年）、葡萄牙（6個月）、法國（5年）則例外 • 部分只會發放予已完全領取失業保險人士（如奧地利） • 澳洲：基於勞資糾紛或拒絕接受合適工作安排者，其受益程度會被扣減	• 有能力及願意找尋工作 • 須定期向有關部門報告找尋工作情況	政府承擔
(2) 東歐及中亞（包括保加利亞、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、波蘭、羅馬尼亞等）					
保障範圍	受益水平	受益期限	受益資格	持續受益資格	財政來源
• 大部分設有失業保險及失業補助制度（愛沙尼亞只有失業補助制度） • 所有受薪勞工皆在保障	• 設有經濟狀況審查，視乎婚姻狀況、子女數目和年齡而發放劃一補助金額 • 若申請人同時領取其他社會援助，亦不會對是項補助有影響 • 波蘭：補助可以是金錢及非金錢性質	• 部分國家沒有設立受益期限，只要申請人符合資格便可；惟愛沙尼亞（180日）、匈牙利（2年）等除外	• 提供受僱紀錄 • 定期到就業辦事處報告找尋工作情況 • 有能力及願意工作	• 有能力及願意工作 • 拒絕接受找尋工作會被取消資格	政府承擔

(接下表)

(接上表)

(3) 亞洲 (香港)					
保障範圍	受益水平	受益期限	受益資格	持續受益資格	財政來源
是項補助非只為失業勞工而設	設有經濟狀況審查，發放金額依據申領人婚姻狀況和供養子女情況	無限制	健全失業人士必須有能力及願意找尋工作	有能力及願意工作	政府承擔

(二) 小結

• 整體而言，截至 2002 年為止，在 163 個獲得資料的國家 / 地區中，65 個設有失業保險或失業補助制度，當中多屬已發展及開發中國家。若把全球國家的本地居民人均生產總值按高低分為五等份排序，超過六成設有失業援助制度的國家的有關排名是在首兩等份的位置內。除了經濟發展的因素外，失業保險及失業補助制度亦被發現與不同地方工會的議價能力有着重要的關係。

• 另外，各地亦有就失業保險及補助對失業率造成的影響進行評估。就失業保險而言，雖然相關研究十分豐富，然而至今仍未能從這些研究發現中建立共識。換句話說，失業保險的設立到底會否引發更多失業人口仍然是一個未有肯定結論的問題。不過，有一點可以肯定的，就是只要有嚴謹的制訂及監管制度存在，失業保險為勞動市場造成的負面影響將會降低。事實上，有研究亦指出對勞工來說，失業保險免除他們失業後參與根本不合適的工作，改善整體再就業質素。至於失業補助的情況則完全不同。過去研究都普遍發現補助金只會延長失業人士的失業時間。有案例更指出部分人士不惜放棄低收入工作而申領失業補助 (Tzannatos and Roddis, 1998; Spiezia, 2000; Gangl, 2004)。

六、選定國家推行失業援助的經驗

(一) 英國

自 1994 年起，英國政府主要是透過求職者津貼（Jobseeker's Allowance）為失業人士提供支援²。有關工作由政府屬下的就業及退休金部（Department for Work and Pensions）負責。該部門成立於 2002 年，旨在透過合併過去社會福利局（Benefits Agency）及就業服務局（Employment Service）的職能，全力承擔對勞動人口、僱主、領取退休金人士、家庭和兒童、殘障人士及照顧者在就業服務及 / 或社會援助的需要。

1. 求職者津貼

(1) 失業保險與求職者津貼：

簡單而言，求職者津貼沿於英國失業保險制度。英國早在 1911 年已制定《全國保險法令》，設立首項失業保險計劃，向若干失業率偏高的行業工人提供經濟援助。及至 1920 年，該國失業保險已廣泛包括大部分年齡介乎 16 至 65 歲，而每年收入超過指定款額的勞工。到了九十年代，英國的失業保險制度已涵蓋所有每週收入達某水平的非自僱勞工。

基於八十年代社會福利開支不斷增加，英國政府由 1994 年 4 月推出一項名為「基於供款」及「基於收入」的求職者津貼，藉以取代過往的失業援助制度，運作中的失業保險就被安排轉往求職者津貼制度內。整個改革強調協助失業人士就業，自食其力的精神。所有失業人士均須簽署一份求職者協議，承諾參與求職行動計劃³。

(2) 領取及取消領取求職者津貼資格：

一般而言，申請人是可隨時就業、現正積極找尋工作、具備工作能力、未達領取退休金年齡⁴、已簽訂求職者協議、符合領取基於供款或基於收入的求職者津貼的相關條件（詳見下文），便可合資格領取求職者津貼。不過，假如失業工人是自行離職、因行為不檢被辭退、拒絕接受合適工作、發生勞資糾紛等，均會被取消為期最長 6 個月的領取求職者津貼資格。而符合資格者，亦須等候 3 天才可獲發放求職者津貼。

A. 基於供款的求職者津貼 (Contribution-based Jobseeker's Allowance)：

i. 相關條件：

收入：在職者收入若相等或高於「低收入標準」⁵，便有資格參與基於供款的求職者津貼；

受僱形式：此項津貼不適用於自僱人士；

工作時數：申請領取該項津貼時，申領人必須沒有工作⁶；

全國保險供款中部分供款用作資助此項求職者津貼。僱員收入若達「低收入標準」，勞資雙方必須作出全國保險供款。假設每週「低收入標準」是 66 鎊（約港幣 823 元），首 66 鎊的供款比率為 2%，剩餘收入的供款比率逐步遞增至 10%。勞資雙方均須作出同等數額的供款；

領取此項求職者津貼者，須於過去兩年的其中一年，就其收入作出供款達至少相等於每週「低收入標準」的 25 倍，並且其過去兩年的供款金額至少相等於「低收入標準」的 50 倍⁷；

申領人如已作出足夠的供款，不論其個人資產及儲蓄多少，均可領取該項求職者津貼。

ii. 基於供款的求職者津貼金額發放：

對於已按規定供款的失業人士，領取基於供款的求職者津貼屬於一項權利，亦即是說，他們毋須通過任何的經濟狀況調查，便可領取津貼。是項津貼按照申領人的年齡發放劃一的款項，發放時間最長可達 6 個月。下表列出 2004 年 4 月有關年齡分類及金額：

申領人年齡組別	基於供款的求職者津貼金額（每星期計）
16 至 17 歲	33.5 鎊（約港幣 426 元）
18 至 24 歲	44.05 鎊（約港幣 560 元）
25 歲或以上	55.65 鎊（約港幣 708 元）

2004 年英國最低工資為每小時 4.5 鎊（約港幣 57.3 元），以每週工作 35 小時計算，每週最低工資約為 157.5 鎊（約港幣 2,000 元）。與上述 25 歲以上組別的求職者津貼的 55.65 鎊（約港幣 708 元）比較，該津貼相等於最低工資的 35%。

申領人除了領取基於供款的求職者津貼金額以外，只要符合其他規定，亦可同時領取國家內的其他社會保障。1998 年英國約有 26 萬名失業人士領取基於供款的求職者津貼，佔整體失業人口的 14%。

B. 基於收入的求職者津貼（Income-based Jobseeker's Allowance）：

i. 相關條件：

申領人基於未能合符基於供款的求職者津貼的參加資格，又或因基於供款的求職者津貼金額不足贍養家中子女，或是已領取基於供款的求職者津貼最高限期，均可申領基於收入的求職者津貼。

工作時數：申請領取該項津貼時，申領人必須沒有工作，如申領人配偶每週工作 24 小時以上，申領人亦不合符領取是項津貼資格⁸；

儲蓄及資產限制：申領人若擁有超過 8,000 鎊（約港幣 101,600 元）的儲蓄及資產，便不能合符領取是項津貼資格⁹；如儲蓄及資產值介乎 3,000

鎊（約港幣 38,100 元）至 8,000 鎊（約港幣 101,600 元），其領取的津貼金額會相應減少。

ii. 基於收入的求職者津貼金額發放：

是項津貼是由政府開支承擔，申領人必須通過經濟狀況調查。制度本身並沒有設立最長申領期限限制。申領人可按年齡獲發放個人津貼，以及供養子女的津貼。基於收入為本求職者津貼是一項關於收入損失的失業援助，故此申領人須為該津貼繳稅。當局亦為長者或需要供養親人的申領人設立多項稅務減免安排。1998 年約有 120 萬名失業者領取基於收入的求職者津貼，相等於整體失業人口的 65%。下表列出 2004 年 4 月各年齡及家庭所能領取的基於收入的求職者津貼金額：

申領人年齡及 / 或家庭狀況	基於收入的求職者津貼金額（每星期計）
單身人士	
16 至 17 歲	33.5 鎊（約港幣 425 元）
18 至 24 歲	44.05 鎊（約港幣 560 元）
25 歲或以上	55.65 鎊（約港幣 707 元）
夫婦	
兩人同為 16 至 17 歲	33.5 鎊（約港幣 425 元）
兩人同為 16 至 17 歲，其中一人為殘疾人士	44.05 鎊（約港幣 560 元）
兩人同為 16 至 17 歲，並需要照顧子女	66.5 鎊（約港幣 845 元）
一人為 16 至 17 歲，另一人為 18 至 24 歲	44.05 鎊（約港幣 560 元）
一人為 16 至 17 歲，另一人 25 歲以上	55.65 鎊（約港幣 707 元）
兩人同為 18 歲或以上	87.3 鎊（約港幣 1109 元）
單親家長	
16 至 17 歲或視乎情況	33.5 鎊（約港幣 425 元）
	44.05 鎊（約港幣 560 元）
18 歲或以上	55.65 鎊（約港幣 707 元）
受供養子女	
由出生至 19 歲生日前	42.27 鎊（約港幣 537 元）

(3) 求職者津貼運作及管理：

就業及退休金部是負責處理求職者津貼及協助失業人士再就業的公營

執行部門。該部門設有就業服務中心（Job Centre Plus），向求職者提供尋找工作協助、安排應徵、參加培訓及申請津貼事宜。

任何人士作出虛假聲明以騙取求職者津貼，最高可被判罰款 5,000 鎊（約港幣 63,500 元），或 / 及監禁 3 個月。若未能按要求回答問題或提供證明文件，最高可被判罰款 1,000 鎊（約港幣 12,700 元）。

2. 對於英國失業援助制度的整體評價

基於英國失業援助制度在過去二十年間經歷了重大的改革，近年有關制度持續受到大力削減公共開支的壓力，只有涉及鼓勵就業的計劃才可獲得撥款支持。上文介紹的求職者津貼，被坊間描述為繼八十至九十年代期間不斷取消的各項失業援助外，另一嚴苛的社會保障政策，受助者必須透過一系列的經濟狀況審查、積極尋找工作行動、更要為有關津貼繳交稅款，才可獲得援助。這些申領條件相信是英國政府有意把過去以社會保障角度作處理失業問題的取態，轉向為工作福利（workfare）的救助策略¹⁰。在此取向下，不少就業及培訓計劃應運而生。社會上漸漸出現了自立自助的自我救助概念。1997 年首相貝理雅推出的新協定計劃（New Deal Programs），便是說明了政府強調國民必須為自己生存而承擔責任，只有個人無力自助時，才會得到社會給予救助的扶貧施政理念。英國學者就批評該社會政策根本帶有延遲救助及濃烈懲罰性味道，促使英國社會保障制度倒退至 1834 年制定的《貧民法例》（Poor Law）。《貧民法例》規定凡屬有工作能力但不工作的援助申領人，必須參加苛刻的工場工作，以表現出他們應對失業而導致的貧困狀況承擔所有責任。基於有關法例未能改善當時社會碰上的日益嚴重的失業問題，受到社會評論家及改革派群起挑戰，經 1906 年進行的改革後，遂轉為現今以職業培訓及協助就業為本的施政理念。惟以再就業為本的政策取向至今又受制於重重限制，導致社會福利倡議者猛烈抨擊。當然，新政策取向省卻的公共財政，則從控制政府長期

開支角度，被視為發揮着正面意義（King, 1995; Grover and Stewart, 1999; Holzer, 2001; Clasen and Clegg, 2003）。

（二）德國

1927 年德國開始實施國家強制性的失業保險制度，以保障勞工一旦失業仍能維持一定的生活水平。除了失業保險外，德國政府亦設有失業補助，藉此補充失業保險的不足¹¹。

1. 失業保險

（1）領取及取消領取失業保險資格：

凡是能夠工作、確實正在尋找工作但不能獲得合適工作而導致沒有收入，又或是一星期工作少於 18 小時，只能賺取低微收入，並且在失業前 3 年內已繳交 1 年以上社會保險費的勞工，都符合申領失業保險的資格。

至於基於違反規定被解僱、沒有充足理由下辭職、明知故犯促使僱主提出解僱、拒絕接受合適工作的介紹和培訓，都會失去領取失業保險的資格。

（2）失業保險的供款安排：

根據《就業促進法》的規定，以 1999 年計，月入達 400 至 5,600 馬克（約港幣 1,788 至 25,032 元）的僱主及僱員（不包括自僱人士及臨時工），都要參與失業保險。僱主及僱員須平均分攤工資的 6.5% 作為保費（即每人 3.25%），後者保費由僱主扣起，一併交到有關機構。月入超過 5,600 元馬克者，其保險金額亦只會按 5,600 元馬克計算。

（3）失業保險金額的發放：

德國失業保險的領取期限一般為 12 個月，55 歲以上的中領人可享有

較長的金額發放時限，約為 18 個月。2004 年個人可領取的失業保險金額相等於失業前最後賺取的工資的 60%，若有 1 名或以上需要供養子女的申領人，其失業保險則相等於失業前最後賺取的工資的 67%。

2. 失業補助

失業人士在領取失業保險限期屆滿後，倘若仍未找到工作，可向有關方面申領失業補助。申領失業補助人士須接受嚴格的個人及家庭成員收入和財產審查。此項補助可發放至申領人 65 歲，唯有關申請必須每年重新審批。此項補助屬政府承擔的社會義務，款項由政府承擔。個人失業補助發放金額相當於他們最後工資收入的 56%，需要供養子女的補助金則可提升至 58%。

3. 對於德國失業援助制度的整體評價

奉行福利主義的德國政府，過去一直推行的社會福利制度是國際間討論焦點所在。不少研究指出現存制度只是把國家面對的貧窮問題模糊化，長期而言，德國將基於無法承擔沉重的社會福利開支而出現嚴重財政問題。根據經合組織的一項專題報告，在過去的二十年間，由於德國失業人士面對更長時間的失業困境¹²，加上單親家庭數目激增，愈來愈多希望工作但無法找到工作人士並不符合領取失業保險、甚至失業補助等失業援助，在這情況下，他們只有依賴公共援助解決生活所需。而公共援助便愈來愈觸及支援一些根本有能力工作的受助人，直接增加了公共援助開支的壓力以外，亦間接改變了失業援助及公共援助本身的獨特意義（Thimann, 1996; Adema et. al., 2003）。

（三）美國

美國自 1937 年開始，所有州和地區均各自實施了切合本身所需的失業

保險制度。事實上，失業保險是美國境內為失業人士解決經濟困難的主要渠道。倘若失業人士已領取保險所能提供的最高金額，便只有申領並非針對失業人士的公共援助¹³。換句話說，美國並沒有設立任何失業補助計劃。

1. 失業保險

(1) 領取及取消領取失業保險資格：

所有已向州政府設立的失業保險供款的人士，只要是在非自願情況下失業、具有工作能力、可以隨時工作、正在積極求職及符合各州政府各項申領準則，便合符領取失業保險的資格。一般而言，不少州政府都設有以下準則：

i. 基數期限：申領人必須在失業前的一段期間（即基數期限）內受僱於有關工作崗位。基數期限一般為申領失業保險金前的 5 個曆季的首 4 季。大部分州都要求申領人在基數期限內至少受聘滿兩季，才具備領取失業保險的資格；

ii. 收入：所有州都規定申領人必須在基數期限內賺取指定數額的收入，才合符領取失業保險金。該收入金額共有兩個計算方法：其一，劃一水平，介乎 1,000 美元（約港幣 7,745 元）至 3,000 美元（約港幣 23,235 元）；其二，每週保險金額或最高季度工資的倍數，前者通常為 30 倍，後者則為 1.5 倍；

iii. 等待期：申領人必須失業一星期後才合符領取資格。基於所有州政府都規定申領人必須具有工作意欲，失業人士若未有向公營就業辦事處登記求職，將會被取消申領資格。不少州政府更要求失業人士必須自行積極求職，不能單靠政府辦事處的協助。其餘導致取消領取資格的因素包括：自願離職、行為不檢而遭受解僱、拒絕擔任合適工作及勞資糾紛。

(2) 失業保險的供款安排：

自 1985 年起，所有失業保險制度保障範圍內的僱主都要為僱員供款；相反，美國境內幾乎沒有州政府要求僱員就失業保險而供款。這是由於三個原因：第一，僱員是在迫於無奈情況下失業，不應對他們作出失業保險要求；第二，僱員若為失業保險供款，只會令他們實際收入減少，事實上，作為消費者的僱員須以較高價格購物，變相已承擔了稅務責任；第三，若要求僱員供款，工會將可能要求加薪。

任何私營機構，只要在目前或過去一年內聘用 1 名或以上僱員滿 20 個星期，或在此期間內任何一季中向僱員支付 1,500 美元（約港幣 11,617 元）或以上的薪酬，便須為僱員支付失業保險費用。另外，僱用家庭傭工的僱主，若在任何一季內支付 1,000 美元（約港幣 7,745 元）或以上的薪金，亦須支付相關費用¹⁴。有關僱主須就每名僱員受保年薪的首 7,000 美元（約港幣 54,215 元），供款 6.2%。更準確來說，此供款率本身是各州僱主薪俸稅的標準稅率。雖然有關供款率為 6.2%，但實際供款會根據僱傭往績評級（俗稱經驗定額法）而定。愈能夠表現出穩定僱傭關係的僱主，則可獲得較低的供款率。不過，由於僱主可獲 5.4% 的免稅額，實際失業保險供款金額為工資的 0.8%，即每位僱員每年約 56 美元（約港幣 431 元）。

(3) 失業保險金額的發放：

美國失業保險制度規定申領者一年內不能領取超過 26 個星期的失業保險金。美國境內目前有多個計算失業保險金額的方法。當中，大部分都是以基數期限內的一個或多個季度的薪金的某一比率計算。普遍來說，失業保險金額約為失業前收入的 50%。2004 年 12 月美國首次申領及已領取四星期失業保險人數分別為 326,000 及 333,500，相對 8 百萬的失業人口而言，美國境內首次申領及已領取四星期失業保險人數分別佔所有失業人口

的 4.1% 及 4.2%。

亦有部分州政府就合資格受供養人（即非在職配偶及 18 歲以下子女）發放額外津貼，金額約在每星期 40 美元（約港幣 310 元）。

（4）失業保險的運作及管理：

聯邦政府主要分派勞工部（Department of Labor）轄下的就業及培訓局（Employment and Training Administration）失業保險署負責執行相關工作。各個州政府則會負責執行本身的失業保險法例。大部分州政府屬下的勞工部亦設有就業辦事處，專門處理失業保險金的申請及提供就業資訊。

若申領人申請不獲批准，可向裁判處提出上訴；倘若上訴失敗，可再向覆檢委員會上訴。另外，任何申領人作出虛假聲明，可被最少罰款 100 美元（約港幣 775 元）或最高罰款 500 美元（約港幣 3,873 元），及 / 或監禁不多於 90 天。

2. 對於美國失業援助制度的整體評價

美國失業援助的最大特色，就是只有為失業人士設立保險制度。基於僱員並不須為有關保險作出供款，因此申領保險金便需要符合一些條件，情況就如其他國家推行的失業補助相似。另外，該制度中採用的僱傭往績評級保險費率，就被視為除了可為失業而引發的公共開支尋找財政資源以外，亦能達到鼓勵僱主穩定就業的雙贏目標。不過，研究該保險制度的學者就曾批評在經濟不景、勞動市場萎縮的時期，現存的失業保險制度根本未能發揮安全網的功能。這是由於（1）不少有需要的申領者缺乏足夠的受聘經驗和收入，未能符合基數期限及收入水平的申請條件；（2）基數期限以外的工作經驗和收入未有被考慮，構成對於部分申領人的利益受損；（3）基於職位流失而失業的申領者，往往被定性為自願離職，導致喪失申

領失業保險的資格。因此，美國境內只有三成失業人士符合領取失業保險的資格，而在經濟下滑時，有關數字亦只有四成。低收入人士當中，更有三分之一人並不受到失業保險的保障。事實上，美國失業保險的運作情況受制於該國的整體社會福利取態。有研究美國社會福利改革的學者就指出，該國社會福利改革成功改變了境內過去純粹救濟的政策取向，轉為着重為失業人士提供再就業援助。在這脈絡下，美國跟英國推行的失業援助制度，同樣與近十年間西方社會的減省福利開支政策連上關係（Bassi and McMurrer, 1997; Vroman, 1988; Holzer, 2001; Karger, 2003; Mueser and Troske, 2003）。

（四）中國

自 1999 年起，中國國務院頒佈《失業保險條例》，保障失業勞工基本生活和促進他們再就業。假若失業人士領取失業保險的限期屆滿而仍未能重新就業，便可按照規定申領城市居民最低生活保障。

1. 失業保險

（1）領取及取消領取失業保險資格：

所有城鎮企業¹⁵的失業勞工，若已依法繳交失業保險費一年，非因個人意願中斷就業、具求職要求及已辦理失業登記後，便可合符資格申領失業保險。

凡屬重新就業、入學、出國、入伍、具領取養老保險資格、自動離職、無理拒絕地方政府指定部門／機構介紹工作，或在失業期間犯法者，都會被取消領取失業保險的資格。

(2)失業保險的供款安排：

企業單位須按照全部職工工資總額的 2% 繳交失業保險費；而受聘勞工則根據個人工資的 1% 繳交費用。後者保險費用由受聘單位從工資中代扣代繳。各地政府會就失業保險開設失業保險基金，基金除了來自企業單位及職工以外，亦包括保險費衍生的利息收入、地方政府在基金入不敷出提供的補貼，及其他許可情況下運用基金而帶來的收入。另一方面，基金亦會分配於多個項目：失業保險、領取失業保險期間的醫療補助金、領取失業保險期間死亡的失業職工的殮葬補助金及供養直系親屬的撫恤金、領取失業保險期間接受職業介紹和培訓的補助，以及國務院批准的其他費用。

(3)失業保險金額的發放：

《失業保險條例》規定，失業保險金額是由省、自治區、直轄市人民政府確定。而該金額必須低於當地最低工資，但又要高於城市居民最低生活保障標準。1998 年東部地區以北京每月 248 元的失業保險金額最高，相等於最低工資的 80% 及最低生活保障標準的 124%。中部地區則以河南每月平均 200 元的失業保險金額最高，相等於最低工資的 83% 至 125% 及最低生活保障標準的 154%。西部以重慶每月平均 160 元的失業保險金額最高，相等於最低工資的 76% 至 107% 及最低生活保障標準的 123%。

領取失業保險金額的期限是基於申領者失業前累計已繳交保險費用的時間。領取失業保險期限屆滿仍未找到工作的受助人，便可申領城市居民最低生活保障，惟仍須符合一定的申領條件¹⁶。下表列出各累計時間與領取失業保險金的期限：

累計繳費時間	領取失業保險金期限（月）
1 至 5 年	12
5 年以上至 10 年	18
10 年以上	24

(4)失業保險的運作及管理：

全國失業保險中涉及的法規實施、指導部門工作及監督失業保險費徵收與保險金支付等主要工作，均由國務院勞動保障行政部門負責。社會保險經辦機構則負責失業登記、失業保險基金管理、釐定失業保險金額、發放培訓補貼費用、諮詢服務及其他由國家規定的職責。基於過去發現社會保險經辦機構挪用基金，中央把基金納入專戶管理，把管錢的和用錢的分開。

企業單位及失業職工若對勞動保障行政部門或稅務機關的判決不服，可依法申請覆議，對覆議仍有不服者，可依法提出訴訟。任何不符合申領條件而騙取失業保險金和其他補助者，由社會保障經辦機構責令退還，嚴重者，罰款騙取金額的 1 至 3 倍。

2. 對於中國失業援助制度的整體評價

由於中國實施的失業援助制度歷史相對較短，坊間評論的討論焦點集中在如何完善化有關制度，不少研究亦具體地指出了現存制度的不足。這包括：(1) 保險金的籌集存在困難。目前國內的失業保險金主要是由企業支付，少部分由政府作出補貼，個人卻很少繳納。對於一些經營狀況良好的企業，並不存在職工失業的問題，繳納的保險金便形同補貼其他狀況較差的企業。面對不斷增多的失業人口，籌集回來的金額根本不能滿足有需要人士；(2) 立法滯後，監督機構的設置理論大於實際。國務院頒佈的《失業保險條例》，本身只是行政法規，因而保險金的收繳、運作欠缺權威性，不少企業沒有參與或拒絕交出相關款項。執行監督的行政部門力量不大，財政及審計部門進行的監督更被形容為形同虛設¹⁷；(3) 覆蓋面少，實際參與人數更屬有限。按照《失業保險條例》，2001 年全國共 7.3 億從業員中，失業保險覆蓋人數達 3 億，而實際參與了失業保險的只有三成人。故此，無論從覆蓋及推行相關政策層面上，都存在不足（劉雪梅等，2000；唐映

紅，2000；彭璧玉，2000；楊方方，2003；楊方方等，2004）。

（五）小結

綜合各地推出的失業援助制度，我們可以看到以下的要點：

- 以失業保險及失業補助雙軌而行的失業援助制度。世界各地一般以失業保險及補助制度為失業人士提供援助。假如失業援助仍未能解決所需，又或是根本沒有設立有關制度，公共援助便成為了失業人士的社會救助，唯後者一般都不是旨在針對失業人士需要而設。國際勞工組織 2000 年出版的世界勞工報告指出，全球只有四分之一勞工受到失業保險的保障。前文提及的德國以及其他歐洲國家被描述為最能給予勞工失業保障的國家，而英國、美國及加拿大等地則被視為較次一等，尤其英美等地所能提供的是較短期的保險金發放又或是根本欠缺第二層的失業補助保障網制度（ILO, 2000；胡志華，2000）。

- 第一層保障網：失業保險。失業保險主要由勞資雙方供款，部分國家政府亦會作出津貼甚至承擔一定程度的供款，而國際間在供款比率上沒有劃一的標準。基於供款金額對僱傭利益構成直接影響，各地在制訂有關比率時，考慮了多個因素，這包括平衡收支和避免僱主減省聘用人手。值得注意的是，美國實施的失業保險並不需要由僱員供款，而中國境內的失業保險則在有需要時由地方政府補貼。這說明了前者認為僱主須為僱員的失業問題承擔責任，後者就因為制度運作尚未成熟導致資金不足。

- 第二層保障網：失業補助。不少國家考慮到部分失業人士不符合申領失業保險金或領取保險金已超過最長期限，便設立了失業補助制度，以確保申領人及其家庭能夠維持基本的生活保障。惟該項保障的開支全部由政府承擔，因此申領人必須參與經濟狀況審查，不少國家更規定申領人必

須合符曾經受聘了一段時期的條件。

- 失業保險發放的金額，依照國際勞工組織的建議，一般應該釐定在失業前收入或最低工資或當地普通工人薪金水平的 45% 或以上，又或是可提供基本生活所需的水平，以最高者為準。綜觀各地具體情況，該金額普遍為申領人失業前收入的 40% 或以上。保險金的發放期限約為 6 個月，少數為無限期，但平均為 12 個月。

- 世界各地發放的失業補助金額並沒有一個統一的指標。部分地方採用相等於失業保險發放金額又或是失業前最後工資的某個百分比，更有使用劃一金額，旨在援助受助人贍養家庭成員需要。發放期限亦比較參差，一些國家（尤其設有公共援助制度的）設定在某一時段內，另一些國家則並無為此計劃設立任何時間限制。

- 失業援助制度的設計，普遍旨在保障受薪勞工在非自願情況下而失業的損失。其他人士則在保障範圍之外，這包括自僱人士、家庭傭工、在家中工作者及以長期形式受聘於政府、公用事業機構的職工。國際勞工公約亦容許另外五類人士在保障範圍以外，包括非體力勞動僱員，其主管認為他 / 她的收入足以面對失業時的經濟困難、從事季節性工作的勞工、低於及高於規定年齡的勞工、間中受僱者；僱主的家人。不過，各地亦可就地方情況作出調整，例如低收入人士在部分國家中都沒有參與失業保險的資格；而美國的失業保險裏，倘若家庭傭工賺取一定的收入，僱主亦要為其繳交失業保險費用。

- 回應積極扶助就業政策的失業援助制度。雖然各國推行的失業援助具體內容存在差異，然而它們都要求申領人必須是有能力工作、可以工作及積極找尋工作，並在有關求職機構登記和定期查詢的條件下，才有權領取相關金額。這是由於各地政府認知到若只給予失業人士經濟支援，根

本無助解決現今出現的失業問題；相反，協助失業人士減少尋找工作的時間及困難、增加他們本身的可聘用性和擴大勞動市場的職位，才是全面解決失業的良方。故此，就算是失業保險的領取，不少國家亦要求申領者能夠符合積極脫離失業行列的要求，各式各樣的再就業計劃亦在此脈絡下出現，當中更加入了賞罰制度，這些制度稍後亦成為了不少社會評論者批評的重點，直指當權者為了減省社會開支而不惜犧牲貧苦一群的利益。因此，如何平衡公共財政與社會保障之間的矛盾，是我們必須正視的問題。

- 失業援助多由勞工及社會福利部處理。不少國家 / 地區本身置放勞工和社會保障事務於同一的公共行政架構內，例如中國的勞動和社會保障部和英國的就業及退休金部，結合了就業與社會福利職能於一身的設計，直接有利於達致積極扶助就業政策裏協助就業 / 再就業的最大目標，而對有需要者則提供針對性的社會保障。

- 失業保險的推出必須由有力的法例及監管制度支撐。失業保險要求勞資雙方共同供款，有關款項牽涉龐大的款項，影響甚大。國際間實施失業保險時，亦透過完善化法制以推出及監管。對於法制完善的西方國家來說，失業保險鮮有遇上私下挪用或資金不足的問題，相對國內未有適當地為失業保險立法及執法的情況而言，兩者效果明顯不同。

- 失業保險只會對勞工需求帶來輕微影響，惟失業補助則會延長失業期間。根據不少研究指出，倘若失業保險供款水平及領取限期訂立得宜，對於就業所產生的影響將不會嚴重，即使帶來負面影響，所涉及的程度也非常輕微。事實上，西方學者過去亦有就有關影響建立共識，一般認為每增加 10% 的失業保險發放金額，失業期就會增加半個至一個星期（Burtless, 1990）。然而，失業補助則肯定出現延長失業期間的影響。不過，為了紓緩失業人士的經濟所需，加上能達致提升失業人士可僱用性的目標，不少國家仍設有失業補助制度。

七、香港失業援助制度¹⁸

(一) 綜合社會保障援助計劃

香港並沒有制訂任何失業保險制度，對於失業人士¹⁹的經濟支援，亦沒有設立特別計劃，而只是透過綜合社會保障援助計劃（以下簡稱綜援），為基於年老、傷殘、患病、低收入等人士提供基本生活的安全網。綜援牽涉的所有財政負擔均由政府承擔，申領人毋須作出供款，惟須通過經濟狀況審查。另外，本港綜援制度亦加入了居港規定及離港寬限期條件。

(二) 失業人士領取的綜援金額

對於失業人士而言，目前三種包括標準金額、補助金及特別津貼中，他們一般都合資格獲得作為應付生活基本需要的標準金額及包括租金、水費等的特別津貼。當局是按照社會保障援助物價指數調整綜援金額，此指數是由政府統計處按月特別編製，主要是根據綜援住戶的開支模式反映通脹情況，然後對綜援金額作出變動。以單身人士個案計算，2004年領取綜援的失業人士一般每月可取得1,605元的標準金額，以及特別津貼內最高為1,265元的租金津貼，即合共2,870元的綜援金額。若以一個四人家庭計算，局方估計每月平均綜援金額為9,004元。本港的綜援制度並沒有設立領取期限，失業人士可一直申領有關援助。（編者按：根據社署於2010年6月的最新指引，失業人士的綜援標準金額為1,830元，租金津貼不變，即每月合共可取得3,095元的綜援金額。若以一個四人家庭計算，局方估計每月平均綜援金額為9,982元。）

(三) 失業人士領取綜援的附加條件

除了經濟狀況審查、居港規定及離港寬限以外，年齡介乎 15 至 59 歲身體健康正常的失業綜援申領人²⁰，必須積極地尋找全職工作及參與「自力更生支援計劃」。這項計劃自 1999 年引入，透過積極就業援助²¹、社區工作²²及豁免計算入息²³等三方面的工作，為有關人士提供切合個人需要的就業服務、提升受聘能力和鼓勵就業。整個計劃主要是由社署負責執行，該署與勞工處及僱員再培訓局互相合作，為失業綜援人士提供輔導、就業和再培訓服務。而自 2003 年 10 月，社署進一步在自力更生支援計劃下推出「深入就業援助計劃」，旨在透過賽馬會撥款資助社會福利機構為失業綜援及準失業綜援申領者提供就業援助服務。

(四) 本港領取綜援失業人士資料

下表列出近年失業綜援申領個案的統計數字：

年份	全港失業人數	失業申領綜援人數	失業申領綜援人數佔全港失業人數百分比	失業人士申領綜援個案	失業申領綜援個案佔整體綜援申領個案百分比
2000	166,900	18,670	11.2%	23,250	10.2%
2001	174,800	28,367	16.2%	31,602	12.8%
2002	255,500	43,728	17.1%	43,237	16%
2003	277,200	52,763	19%	48,450	16.7%
2004 (10 月止)	240,000	49,589	20.7%	46,611	15.7%

從上述數字來看，本港失業人士當中約有兩成人申領了綜援，而失業綜援個案則約佔所有綜援申請的一成半左右，兩項數字明顯存在持續上升的趨勢。（編者按：根據 2009 年 3 月的統計數字，本港失業人數為 187,200，失業申領綜援人數為 33,379，失業申領綜援人數佔全港失業人數的百分比為 17.8%。）不過，總體來說，香港只有綜援唯一一個社會保障

安全網，相對世界各地設立多個保障制度，而這些國家申領失業補助人數往往介乎所有失業人口的 10% 至超過 50%，本地兩成失業人口領取社會援助的比例，引證了坊間指出香港失業人士普遍只在極需要時才選擇領取綜援的現象。倘若再仔細從下表來看，我們更可以掌握本地失業申領綜援人士的背景資料：

		2003 年 人數 (百分比)	2004 年 (至 11 月止) 人數 (百分比)
性別	男	37,917 (71.9%)	34,555 (71.1%)
	女	14,846 (28.1%)	14,059 (28.9%)
年齡組別	15-19	3,314 (6.3%)	25,74 (5.3%)
	20-29	6,055 (11.5%)	5,004 (10.3%)
	30-39	8,154 (15.5%)	7,007 (14.4%)
	40-49	19,342 (36.7%)	17,503 (36%)
	50-59	15,898 (30.1%)	16,526 (34%)
學歷	小學或以下	24,349 (46.1%)	22,949 (47.2%)
	初中	16,782 (31.8%)	15,094 (31.1%)
	中學畢業	8,868 (16.8%)	80,47 (16.6%)
	預科	977 (1.9%)	860 (1.8%)
	大專或以上	901 (1.7%)	848 (1.7%)
失業前從事職位	資料從缺	886 (1.7%)	816 (1.7%)
	服務或零售員	13,129 (24.9%)	11,770 (24.2%)
	技工	3,724 (7.1%)	3,216 (6.6%)
	機器操作員或組件員	3,138 (6%)	2,684 (5.5%)
	初級工人	22,065 (41.8%)	21,252 (43.7%)
	文員	2,806 (5.3%)	2,730 (5.6%)
	專業或輔助專業人員	707 (1.3%)	634 (1.3%)
	經理或行政人員	202 (0.4%)	162 (0.3%)
持續領取綜援年期	其他	6,992 (13.3%)	6,166 (12.7%)
	1 年或以下	34.7%	22.7%
	1 年以上至 2 年	21.4%	21.2%
	2 年以上至 3 年	11.1%	16.6%
	3 年以上至 4 年	6%	9.3%
	4 年以上至 5 年	5.6%	5.1%
	5 年以上	21.1%	25%
	持續領取綜援平均年期	2.7 年	3.3 年
	持續領取綜援年期中位數	1.7 年	2.3 年

上表說明本港領取綜援的失業人士超過七成是男性、七成屬 40 歲或

以上、接近五成只有小學或以下程度、超過四成於失業前從事初級工人職位，及約四成已持續領取綜援 3 年或以上。換句話說，基於本港經濟結構轉型，擁有中年、低學歷、低技術特徵的「兩低一高」勞工根本難以成功脫離失業行列，唯有依賴社會援助，成為申領綜援失業人士中的主要組成部分。

值得注意的是申領綜援失業人士最終能否脫離社會援助行列，達到自力更生，減少公共財政承擔的需求。上表指出持續領取綜援 1 年或以上的失業人士佔所有申領綜援失業人士達 77%，這些被定性為長期失業的人士再度投入勞動市場自助自救的可能性已屬偏低。更令人擔心的是領取綜援的失業人士平均已持續領取了綜援金 3.3 年，而持續申領 5 年以上的更佔 25%，即每 4 個領取綜援的失業人士中，已有 1 個是連續申領了綜援金達 5 年之久。再以下表的年齡分佈與領取綜援年期的數據來看，不管是最年青（即 15 至 19 歲、20 至 24 歲）還是較年長（即 35 歲或以上的所有年齡組別）的組別中，失業領取綜援人士普遍領取社會援助的時期都是最長期的 3 年或以上。這批包括青年以至中年長期失業而又連續領取綜援金超過 3 年的失業人士，顯然難以在目前情況下於勞動市場找到有酬工作。最嚴重的情況是他們將來有可能領取綜援至終老離世。在這情況下，本港綜援制度恐怕難以負荷失業人士的加速及長期依賴。

申領綜援失業人士持續領取綜援金年期 (2004 年至 11 月止)					
年齡組別	半年或以下 (人數)	半年以上 至 1 年 (人數)	1 年以上 至 2 年 (人數)	2 年以上 至 3 年 (人數)	3 年以上 (人數)
15-19	148	101	250	276	1,309
20-24	306	136	286	209	917
25-29	409	231	379	254	257
30-34	511	288	548	380	478
35-39	576	427	775	544	869
40-44	900	630	1,349	1,036	2,171
45-49	1,092	849	1,954	1,624	3,838

(接下表)

(接上表)

50-54	996	807	1,995	1,562	3,967
55-59	805	685	1,710	1,344	3,340
總數	5,743	4,154	9,246	7,229	17,146

(五) 對於香港就失業人士提供的援助制度之整體評價

綜合上文對本地失業人士領取綜援的介紹以及目前申領者的背景資料，我們不難發現雖然社署已就提升這些人士的可僱用性實施了不少計劃，然而從申領者統計數字中，卻又反映了本地因失業而申領綜援的情況仍然未見樂觀。為了更能了解當中的問題，本節將仔細討論從各方搜集回來的資料²⁴，藉以提供一個多面向的分析。

特區政府早在 1997 年施政綱領衛生福利局篇中，已提出會就綜援制度的運作情況進行檢討，進而建議如何鼓勵及幫助綜援人士重新投入工作。2000 及 2001 年相關綱領裏，分別設定在 2001 年 3 月底或以前使所有失業領取綜援人士都能參加積極就業援助計劃和由 2002 年起為自力更生支援計劃訂立固定撥款安排。這些施政綱領說明特區政府確立了在可見的一段時間內亦會為失業人士提供以再就業為導向的援助，故此無論在財政開支、政策方向及具體執行措施上已作出相應規劃。

此舉無疑說明了特區政府覺察到只依賴過去對有需要人士提供經濟援助的方向，根本無法解決本港經歷的結構性失業問題。事實上，過去只針對經濟援助的社會保障制度，起源於九十年代以前本港失業問題並不嚴重的社會背景，當時的綜援制度沒有著意為失業人士而制定特別的援助措施。及至失業申領綜援人數不斷上升，經過一輪政策檢討工作以後，特區政府把有關政策重新定性為：凡因經濟困難而無法應付基本生活需要的健全人士，綜援計劃旨在提供「過渡性」的援助，協助他們達致自力更生（衛生福利及食物局等，2004）。

參考各國情況，對於失業人士作出過渡性的援助本來實屬正確，再加上一系列積極協助再就業的措施，一般認為這已是施政者在推行積極勞動市場政策中應扮演的角色。不過，要留心的是，上述政策推行的成效，實在有賴各方面的全力配合。是次研究就發現了在整體經濟策略及具體落實有關政策的過程中，基於下列問題而令政策成效大打折扣。

(1) 政策定位流於局部，缺乏宏觀經濟發展策略引領及配合：

雖然特區政府在施政綱領中明確了對失業綜援人士再就業以促使他們自力更生，唯到底這項牽涉就業範疇的政策，如何與本港經濟發展整體政策配合以產生效用，卻並未見有交待。事實上，過去特區政府正正由於欠缺制訂一套具經濟發展戰略視野的扶助失業人士就業政策，坊間各式各樣的職業介紹、再培訓及職業訓練，都對解決中年、低學歷、低技術勞工的失業問題未能發揮奏效作用。與這些情況相似，自力更生支援計劃就舒緩受助人的就業需要提供有限的幫助。

(2) 執行部門分工不清，協調機制未見有效運作，政策局檢討政策能力亦見遜色：

除了上一點指出的政策制訂層面出現的失誤以外，整項自力更生支援計劃在具體規劃及執行上亦有不少需要改善的地方。首先，在部門分工及合作上，顯然出現不恰當及未理順情況。詳細而言，目前就失業人士的再就業及經濟援助，都是由社署負責提供。對於社署作為福利部門為有需要者提供失業援助，顯然在其他國家中並不普遍²⁵。再者，按照特區政府各個政策局的分工，就業／再就業事務理應屬於經濟發展及勞工局的工作範疇，該局屬下的勞工處才是負責執行相關政策的專責部門。雖然目前就協助失業綜援人士再就業事宜上，社署、勞工處以至僱員再培訓局亦有建立互相溝通交流平台，不過，涉及具體合作以至具成效的工作不多，至今僅

限於在社署設立「積極就業網上資訊服務」²⁶。如此的分工及協調下，我們可以預計有關工作促使受助人長遠再就業的成效實在不大。

根據我們的了解，上述協作方式的出現，是由於勞工處一直也沒有特別為失業領取綜援人士提供針對性的就業援助²⁷，而在一般協助申請人求職的過程中，勞工處往往基於失業領取綜援人士再就業機會較低而把他們設定為最後的處理對象，最終失業綜援人士並不容易獲得再就業機會，停留在綜援網持續領取綜援金的失業人士亦愈來愈多，社署亦成為了首當其衝要處理整個問題的政府部門。為了減少失業人士對綜援開支構成的壓力，社署只有試圖借鑑外國經驗，推出自力更生支援計劃；惟在該署缺乏提供就業服務的知識，再加上與勞工處及相關部門未有好好建立跨部門合作的協調機制下，社署在執行整項政策過程中，難免只得透過不斷嘗試、檢討、再改善的方法，政策成效亦只好有待提升。不過，這裏亦應指出作為政策局的衛生福利局制訂大政策的水平實在有待提升。事實上，近年坊間一直提出檢討失業人士領取綜援訴求。可是，該局迄今仍未對有關訴求作出具體回應。為此，我們亦曾向局方提出對於未來失業人士領取綜援制度的檢討構想，所得答覆亦只是局方已注意到有關問題，但具體跟進則有待社會討論。由此可見，政策官員的檢討政策能力，明顯有待提升。

(3) 新聘用制度對政策執行構成強烈負面影響：

自力更生支援計劃除了面對部門分工合作的難題外，亦受制於特區政府近年實施的聘用員工制度。對於提供就業服務的職員質素及他們與求職者之間的關係，外國早有研究國家扶助就業政策的專家指出，是會對再就業工作成效構成直接的影響。亦即是說，倘若提供就業服務的職員擁有相關的訓練，並能與求職者保持良好的溝通及長期的接觸，將有助求職者找尋更合適的培訓教育及實習或就業機會（Hasluck, 2001）。

不過，社署自力更生支援計劃中的就業援助主任及社區工作幹事等前線服務職員²⁸，在政府停止招聘公務員政策及財政緊縮限制下，都是以合約形式聘用，較遲入職者薪酬更受大幅度扣減的影響。因此整體職員士氣並不高昂，流失率頗為嚴重。此外，無論是舊有的就業援助主任或是新設立的地區就業援助主任在入職以前，普遍未曾接受過提供就業服務的訓練及工作經驗，而社區工作幹事雖然必須具備急救或基本紀律部隊的訓練，但他們對於帶有攻擊性申領人的應付能力仍有不足。為了彌補這些不足，自力更生支援計劃的有關官員花費不少時間及心力，為前線員工提供不同形式的在職培訓及有限度的晉升制度，社區工作部分更設有每週分享會，藉此提升員工質素及穩定士氣，有前線職員確切認同這些工作，進而培養出盡力承擔的精神。

然而，制度上的限制肯定已對整個計劃的成效造成一定程度的影響。根據我們的了解，不少就業援助主任的工作被批評為只是循例式的程序，申領綜援的失業人士往往只要依例「交功課」，便可順利獲得綜援金。事實上，坊間亦從就業援助主任繁重的工作量及非社工專業的背景，質疑他們能否真正為申領人提供個人化的就業服務。早陣子社署公佈地區就業援助主任為失業綜援申領人提供再就業的成效，更只有 8% 的成功率。亦有社區工作幹事坦言在缺乏合理僱用條件下，個人難以全力投入工作。

(4) 社署與社會福利機構未有建立良好合作伙伴關係，社會福利機構本身提供再就業服務能力亦有不足，勞工團體力量則未有開發，錯失提高政策成效機會：

受制於政府內部的各種限制，社署亦積極開發外界資源，藉以提升有關工作成效，社會福利機構正是一個主要的途徑。就資料顯示，考慮到積極就業援助及社區工作的前線職員本身缺乏社工訓練，難以對申領者提供專業輔導服務及就業訓練，社署於 2003 年 10 月邀請各社會福利機構參與

「深入就業援助計劃」，該計劃早在 2000 年以「深入就業援助基金」名義推出，試驗計劃對加強失業領取綜援人士再就業機會的可行性。社署 2002 年統計數字顯示，三成失業綜援人士成功透過該計劃獲得工作，當中一成三人轉為低收入綜援人士，一成四則可離開綜援保障網。

不過，根據受訪社會福利機構的經驗分享，深入就業援助計劃存在三個問題，導致相關工作成效不見理想：(1) 社署對於整項計劃過分監控，直接引致社會福利機構感到不受信任及尊重的緊張關係。受訪前線社工指出，是項計劃文書行政工作量繁多，社署更會派員查核機構提交的工作報告數據。此外，計劃本身撥款金額為 50 萬元，惟社署首先會扣起 10 萬元，待機構工作達到一定指標後才予以發放。對機構而言，撥款金額已屬不足，運作過程唯有起用缺乏經驗的社工畢業生，成效肯定存疑，再加上部分撥款預先扣起，除了加劇資源緊絀情況外，更令機構感到工作能力備受懷疑，不受尊重，構成與署方間合作的障礙。(2) 成效指標過分僵化，社署與社會福利機構之間湧現不少衝突。目前社署對於各機構的成效評估，主要是針對參加者的成功就業情況。倘若以社會福利機構提供服務的角度為出發點，參加者透過計劃獲得的自信心、自尊心、人際關係能力提升，實屬有助日後再就業的重要成效。然而，社署在量度機構工作成效時並沒有承認這些指標，導致各參與機構存在重大不滿。弔詭的是，該署在內部評估報告中卻強調不應忽略這些成效的重要性，成效指標明顯有待調節。(3) 社會福利機構對於提供再就業服務的能力有待改善。受訪前線社工普遍認為基於過去缺乏再就業服務的專業訓練，根本未能掌握尤其在開發就業機會及再培訓受助人的技巧。故此，往往在執行再就業服務時力有不逮。

由此可見，社署一旦置放社會福利機構為從屬而非合作伙伴關係，恐怕兩者難以發揮應有角色，再加上有關機構員工在提供再就業服務時遇上

的困難，促使政策推行亦難以達致最佳成效。事實上，社署考慮借助外間力量的同時，一直忽略了熟悉勞動力市場的勞工團體所能發揮的角色，署方應積極聯絡這些團體，合力為失業人士提供再就業服務。

總括而言，自力更生支援計劃對於解決本港失業綜援人士再就業問題的成敗得失，實際上與特區政府的整體施政質素、各政策局和執行署之間的分工合作和工作能力、政府近年推行的聘用員工政策、社署與外間組織的合作關係、以至社會福利機構本身的能力，存在着不可分割的關係。下一節本研究報告將會提出對本地失業援助制度的建議。

八、對本地失業援助制度的建議

參考國際間推行的失業援助制度，並以本港社會狀況為考慮的大前提下，本研究建議以下各項關於香港失業援助制度的政策內容。

（一）總的原則：制訂並貫徹執行以再就業為本的失業援助制度

綜觀世界各地實施中的失業援助制度，都是受制於國家對社會福利承擔的取態下而制訂。不過，基於承擔社會福利帶來嚴重公共財政開支的長遠衝擊，近十年各國為國民提供失業援助的同時，亦強調再就業的宗旨。參考這些國際經驗並且考慮到本港社會還未對政府全力承擔社會福利達致共識，本研究認為特區政府應繼續採用援助的角度，在積極勞動市場政策的大方向下，通過增加勞動市場職位供應、提升就業能力和減少尋找工作時間等方法，為失業人士解決知識型經濟引發的結構性失業問題。就目前情況而言，雖然本港實施中的自力更生支援計劃亦在提供相似功能，不過在欠缺整體政策及執行規劃支撐下，該項計劃的推行變得事倍功半。故此，建議特區政府應徹底從政策制訂及具體執行兩個方面着手，透過改善計劃內容，提升失業領取社會援助人士再就業成效。具體而言，本研究提出推行「再就業支援計劃」取代自力更生支援計劃，詳細內容如下。

（二）制訂重視就業的經濟發展策略，積極解決中年、低學歷、低技術勞工的再就業需求

我們認為倘若要真正解決本港面對的結構性失業問題，特區政府在制訂長遠整體經濟發展策略時，必須以就業為優先考慮條件，規劃一個

可以創造更多就業機會的經濟發展戰略。鑑於近年中年、低學歷、低技術勞工失業問題最為嚴峻，加上本港持續走向知識型經濟，預料這批人士根本難以單靠市場自動調節機制而獲得工作。因此，本研究認為特區政府制訂的本港經濟發展策略，應着力處理這批人士的需要，以積極承擔的精神，開創更多合適的就業機會，強調政策本身旨在再就業而非單純社會救濟的取向。

(三) 建立政策局、執行部門、社會福利機構及勞工團體各自和共同承擔的角色

正是基於本港對失業綜援人士提供的援助應以再就業為本，本研究認為「再就業支援計劃」應由透過重整架構而成立的「就業及社會保障局」²⁹負責政策制訂的工作（編者按：香港特區政府於2007年7月1日成立勞工及福利局），其屬下的勞工處則承擔具體執行任務。該局務必從本港經濟發展戰略角度，依據失業綜援人士中年、低學歷、低技術的特徵，開發並協助他們參與可持續就業的經濟項目。其他包括僱員再培訓局、職業訓練局以至勞工團體應為這些人士提供有關經濟項目的再就業培訓，而社會福利機構則應發揮它們在再就業社會心理輔導的專業服務。一些較有條件的勞工團體及社會福利機構，更可申請這些經濟項目的承辦權。社會福利署則應集中處理失業人士在領取失業援助以外的贍養家庭生活所需，藉此重新界定該署負責社會保障而非協助就業的職能。上述各政策局及執行部門以至其他機構既各自承擔應有角色，亦聯成一線為失業領取援助人士脫離社會救濟網工作，解決目前錯誤分工、缺乏有效協調、及與外間機構之間的合作隔膜。

(四) 把失業人士個案脫離現有綜援系統，並以「再就業支援計劃」提供再就業及經濟援助

簡單而言，本研究提出的「再就業支援計劃」是透過改善目前社署的自力更生支援計劃而達致更有效的再就業及經濟援助。「再就業支援計劃」參加者為本港失業及低收入人士³⁰，領取失業援助人士的個案應脫離現行綜援制度，整個個案亦交由勞工處執行的「再就業支援計劃」組跟進³¹。該組仿倣外地如英國就業及退休金部及美國勞工部負責失業人士再就業和失業保險及 / 或補助金等經濟援助的做法，為本地失業人士提供再就業及經濟支援。

凡申領這項失業經濟援助的失業人士，必須參與是項計劃才可符合申領資格。「再就業支援計劃」要求參加者參與由勞工處提供的再就業輔導、再培訓及合適就業機會，以達致「以工代賑」的目的，該計劃為期兩年，完成後須作檢討。凡於期滿後仍未能在外間找到工作者，則須脫離「再就業支援計劃」，生活所需則由社署以最低社會保障角度予以協助³²。

(五) 設立「再就業支援計劃」就業網，鼓勵社會福利機構及勞工團體承辦外判工程 / 服務，為中年、低學歷、低技術領取失業援助人士提供就業機會及提升持續可僱用性

為了針對失業綜援人士中年、低學歷、低技術的特徵，有關政策局須着手透過政策制訂的手法，把合適工作列入「再就業支援計劃」下的就業網中。本研究認為特區政府可以將部分政府部門外判的清潔 / 綠化 / 保安等合適基層勞工的非技術工作，納入是項計劃就業網，並由有條件的社會福

利機構及勞工團體承辦，勞工處則負責把有關工作選配予「再就業支援計劃」參與者，藉此提供更合理的工資及工時，從而帶來更多就業職位。預計這些安排可紓緩不少失業領取援助人士的就業需求。

就這方面，勞工處應承擔開發及擴闊就業網及進行就業選配的工作，並且按僱員再培訓局、職業訓練局、社會福利機構及勞工團體的專業，分配再就業輔導、培訓以至經濟項目的承辦權。這些單位提供的再就業支援服務應去除過去類似運作出現的資源重疊、脫離勞動市場實際需要的缺失。此外，政府各部門若要通過新的外判工程／服務聘用非技術工人，必須把有關申請交由勞工處並納入「再就業支援計劃」就業網中處理。與此同時，政府亦應鼓勵公營機構以該方法處理外判非技術工人的需要。

社會福利機構及勞工團體等組織在競投上述經濟項目承辦權時，必須承諾聘用「再就業支援計劃」參加者及給予最低工資的條件。為了彌補因而削減其承辦權競投能力，勞工處在審批承辦權時應給予這些組織優先考慮，而特區政府亦應直接津貼它們經營承辦經濟項目時的不足³³，藉此配合這些組織旨在提供就業機會，跟私營外判商牟利性質有別的運作模式。此外，特區政府亦應透過資助，鼓勵這些組織就其專長，提供再就業輔導及／或具高度實用的訓練服務，以提高受助人士的可僱用及持續可僱用性。為了保障針對目前不少社會福利機構及勞工團體對於承辦經濟項目以及提供再就業服務能力有限，這些組織應加強有關訓練，政府部門及相關機構亦應予以協助。長遠而言，這些最接近基層勞工的組織，應在創造就業的經濟活動上承擔更重要角色。

本研究認為「再就業支援計劃」下的就業選配，應給予中年、低學歷、低技術人士優先的選配權，而較為年青、學歷較佳的一群，則應集中透過再培訓、職業介紹提升其再就業可能性。根據前文提及目前失業綜援申領人的特徵，解決前者的就業問題，大概相等於處理了問題的癥結所在。倘

若就業網仍然未能為「兩低一高」人士提供足夠就業機會，本研究認為特區政府應繼續鼓勵社會福利機構及勞工團體通過競逐承辦權及撥款途徑開展更多相關服務，以解決受助人長期依賴社會救濟的命運。最近施政報告提出的舊區更新及舊樓復修、以至社區一直有需求的護老托兒、甚至是過去由義工出任的老人家居清潔／維修／裝修／探訪和社區中心／議員辦事處／地區組織繁瑣雜務等工作，都是一些有條件成為由政府資助鼓勵、民間組織籌辦，為「兩低一高」人士提供工作職位的範圍。本研究認為這樣除了有助改善本港人與人之間的社區關懷外，還可為受助人帶來因工作而獲得的自尊自信，增進社會各方和諧，有利政府施政及管治認受性。長遠來說，特區政府應考慮設立一個宏觀的監控機制，一旦失業率／完成「再就業支援計劃」人士未能成功重投勞動市場情況達致某個水平，政府便透過開設福利性工作職位，以解決問題。

（六）制訂合適的失業援助金額水平

承接本研究認為對於失業領取社會援助人士應以再就業導向為政策大前提理念下，本港對於失業人士的經濟援助應亦重新制訂。就申領資格方面，由於有關援助由政府承擔，目前經濟狀況審查仍須繼續保留。不過失業人士領取的援助金額為了要符合有助他們再就業的原則，理應有別於其他因老弱傷殘而領取社會援助的申領人。簡單而言，參考國際間經驗，本研究認為失業援助金額的釐定須考慮兩個因素：（1）有關金額讓申領人儘快獲得再就業機會及在這期間的基本個人生活需要；（2）有關金額應介乎最低工資及最低生活保障水平之間，形成三條社會保障線，確保在職勞工、失業人士及社會最低層人士獲得合適水平的保障或社會援助。其他涉及贍養家庭成員的援助，則由社署以社會援助角度處理。所有成功透過就業分配參與經濟項目的受助人，均須脫離領取失業援助金的支援網。

(七) 研究制訂長遠的失業保險制度

長遠來說，本研究建議特區政府制訂失業保險制度，並配合本研究提出的失業援助，為失業人士提供更完善但又不會對公共財政構成重大負擔的再就業及經濟援助。參考國際間推行的失業保險制度，本研究認為特區政府在失業保險供款中，考慮美國以僱傭往績評級標準予以扣減僱主供款比率的做法。在領取失業保險期限方面，則可考慮中國依據已供款期限為領取期限準則的標準。具體而言，本研究認為本港應為失業、退休及醫療三個方面制訂一個整合的保險制度。換句話說，特區政府應研究在適當時機於已推行多年的強積金計劃中，加入失業及醫療保險供款，藉以正面解決本港未來基於人口老化、經濟轉型而帶來對失業、退休及醫療援助的龐大財政需求。

九、結語

面對近年失業高企的問題，特區政府必須從問題根本處着手，解決愈來愈多失業人士持續依靠綜援生活的社會現象。特區政府須確切認知到目前單靠社署的工作³⁴，難以有效達致失業綜援人士持續再就業的目標。因此，本研究建議實施一套具宏觀規劃的「再就業支援計劃」，藉以針對失業綜援人士及社會經濟所需，正面處理本港基於結構性轉型而衍生的失業困境。

注釋

- 1 世界銀行報告同時把香港實施的綜合社會保障援助計劃列入實施單一失業援助制度的國家／地區。惟考慮到該計劃並非一個特意为失業人士而設立的制度，故此本研究報告剔除對香港的計算。
- 2 英國政府亦有為國民提供收入補助（Income Support）計劃，讓失業及低收入人士申領。由於此計劃的申領者必須具備患病、殘障、單親、並且要照顧他人而無法工作／找尋工作的條件，亦即計劃本身含有社會救濟意味，本研究報告將省略有關討論，惟可詳見工聯會研究部「最低生活保障制度」研究報告，報告將重點分析英國多項救濟性福利。
- 3 申請人須與就業服務部內的輔導員對該協議內容達成一致意見，仲裁員亦會檢討及決定議決的內容是否合理。申請人如有任何意見，可向社會保障上訴審裁處提出上訴。
- 4 女性為 60 歲，男性為 65 歲。
- 5 1946 年英國制定《全國保險法令》，把包括失業保險的全國各類型社會保險合併為一項全面性計劃。惟凡屬收入低於「低收入標準」者，則毋須作出全國保險供款。國民必須按照有關制度供款，才可領取包括失業保險金的各項社會保險。英國政府是會根據每年收入調查結果，計算並釐定每週「低收入標準」。1999 年每週「低收入標準」為 66 鎊（約為港幣 823 元）。
- 6 每週工作少於 16 小時的低收入人士亦可申領該項津貼，惟津貼金額會因其收入而有所減少。由於本研究集中討論失業而非低收入人士的情況，相關討論詳見工聯會研究部「最低生活保障制度」研究報告。
- 7 假設每週「低收入標準」是 66 鎊（約港幣 823 元），申領人必須在過去兩年的其中一年，至少供款 1,650 鎊（約港幣 20,790 元），並且在過去兩年至少已供款 3,300 鎊（約港幣 41,580 元）。
- 8 申領人每週工作少於 16 小時亦可申領該項津貼，惟金額會因其收入而有所減少；若其配偶每週工作少於 24 小時，亦符合申領資格，但津貼金額同樣會相應減少。由於本研究集中討論失業而非低收入人士的情況，相關討論詳見工聯會研究部「最低生活保障制度」研究報告。
- 9 若申領人或其伴侶年滿 60 歲，資產及儲蓄總值限額則是 12,000 鎊（約港幣 152,400

- 元)。另外，若申領人居住在安養院或護理院，有關限制提升為 16,000 鎊（約港幣 203,200 元）。
- 10 歐美國家在八十年代因應調整國家社會福利體系，制訂出工作福利政策。該政策旨在要求所有接受政府補助人士必須參與政府規定的與就業有關的工作 / 計劃，藉以說明領取社會保障者亦有其一定義務，改變以往領取社會福利只含公民權利而欠缺責任的概念。
 - 11 德國除了為失業人士設立保險及補助以外，亦有為國民提供一般性的公共援助。倘若領取失業保險或補助人士未能達到可維持生活水平，便可同時申領公共援助。目前每 6 名領取失業補助者，便有 1 人同時領取公共援助。
 - 12 截至 2003 年 7 月，德國失業率為 10.2%，屬歐洲國家之冠。
 - 13 這包括由健康及人類服務部（Department of Health and Human Services）屬下的社會福利局（Social Security Administration）為貧戶提供臨時援助、糧食券、房屋福利、一般救濟及入息稅項優惠等。基於這些援助並非只為失業人士而設立，本文亦省卻有關介紹，惟詳見工聯會研究部「最低生活保障制度」研究報告。
 - 14 聯邦法例並沒有規定包括自僱者、為親友工作人士、為醫院病人提供服務者及一些季節性工人等，制訂失業保險措施，各州政府亦可免除聘請這些勞工的僱主所提供的失業保險。
 - 15 包括國有企業、城鎮集體企業、外商投資企業、城鎮私營企業及其他城鎮企業。
 - 16 詳見香港工會聯合會研究部：《最低生活保障制度》（香港：香港工會聯合會，2005 年）。
 - 17 過去國內不同地方亦揭發了官員挪用失業保險金事件。深圳市前勞動局局長就因五次挪用共兩千萬的保險金而被判入獄。
 - 18 研究員特此感謝有關官員為本研究提供的寶貴資料以及安排考察和訪問前線工作人員與失業綜援領取人士。另外，本節引用的統計數據不少引述自社署，謹此向各有關人士一併道謝！
 - 19 根據本港綜合社會保障援助計劃，失業人士分為健全及非健全兩類。為了簡化表述，除非特別注明，本研究報告提及的失業人士是指健全失業人士。
 - 20 低收入人士亦要參與有關計劃，惟本研究集中討論失業人士情況，故下文將省去對低收入人士的描述。香港工會聯合會研究部認為目前的綜援制度應從最低生活保障

角度重新檢討。相關討論詳見工聯會研究部「最低生活保障制度」研究報告。

- 21 積極就業援助計劃是由社署聯同勞工處和僱員再培訓局推行。計劃旨在為健全失業領取綜援人士提供包括求職資料和輔導等個人就業服務。社署職員會為申領人找出求職障礙、了解合適的就業及再培訓機會及擬訂和落實適切的求職計劃。受助人必須盡力找尋工作或提高受聘機會，並要簽署「求職者承諾書」表明每兩星期最少申請兩份工作、接受任何合理的全職／兼職／散工工作、每兩星期到社署面談工作計劃及參加由社署安排的社區工作。是項計劃對於證實患病者備有豁免安排。為了加強服務，社署稍後亦聘請了「地區就業援助主任」，專門在不同所屬地區內為領取綜援人士找尋合適的職位空缺。
- 22 社區工作旨在讓健全失業領取綜援人士加強自尊和自信，透過培養工作習慣為日後再就業作好準備。自今年6月起，社區工作由每星期一天增加至三天。工作範圍包括環保服務及社區服務。據社署的統計，環保服務及社區服務中分別佔六成及四成工作均屬清潔性質。
- 23 豁免入息計算旨在鼓勵就業和繼續工作，計劃同樣適用於高齡、傷殘及患病的綜援申領人士。就失業領取綜援個案而言，只要領取綜援不少於三個月，便可享有有關安排。該項計劃計算方法共有兩個部分：（一）全數豁免計算首月的工作入息，惟申領人在過去兩年內未獲此項豁免；（二）每月工作入息的首600元獲全數豁免，其後3,800元獲半數豁免，而4,400元或以上的入息則最高可獲2,500元豁免。
- 24 這些資料包括坊間曾就目前綜援制度對於失業人士的援助所持有的不同評價。為了更能全面掌握具體真實情況，研究員亦同時找來社署方面的檢討報告、具體執行時遇上的困難等資料作為對照。此外，除了透過社署安排下獲得有關執行官員、前線社署職員及申領綜援失業人士接受訪談外，研究員亦從個人網絡找來一些具參與「深入就業援助計劃」的社會福利機構前線職員分享對有關計劃的意見。這些豐富資料相信能夠為有關政策提供一個較為完整的剖析。
- 25 根據世界銀行2002年就各國失業援助制度的研究報告，經合組織成員國中約有一半國家的失業援助制度是由國家勞工部負責處理，另外三成國家是由同一體系的勞工及福利局負責，而只有二成是由社會福利部門獨力承擔（Vodopivec and Raju, 2002）。
- 26 社署自力更生計劃下的「積極就業援助」除了為申領人提供個人就業服務支援以外，亦在各社會保障辦事處透過自助電腦系統，為申領人提供就業資訊。該服務定名為「積極就業網上資訊服務」，主要與勞工處、僱員再培訓局、建造業訓練局及社會服務聯會的就業資訊聯網，受助人可自行操作電腦取得最新就業空缺資訊。

- 27 勞工處特別為青年求職者設立多個就業 / 自僱支援計劃，包括「青年見習就業計劃」、「展翅計劃」、「青年自僱支援計劃」，而中年求職者亦有「中年就業計劃」，殘疾人士則有「展能就業計劃」。
- 28 社署表示計劃中只有地區就業援助主任是受聘於公務員編制，而這些職員為該署公務員過剩人手轉職而來，職位本身並沒有公開招聘。
- 29 本研究認為政府應檢討本港公共行政架構，整合現時「經濟發展及勞工局」與「衛生福利及食物局」中的就業和社會保障部門，成立「就業及社會保障局」。
- 30 「再就業支援計劃」運作成熟以後，同時可以為沒有領取失業援助的失業人士提供再就業訓練及選配支援。唯有關細節有待檢討計劃成效後再予以釐定。
- 31 低收入人士的經濟援助仍然由社署的援助制度處理，申領人亦可在自願情況下參與「再就業支援計劃」。有關討論見工聯會研究部「最低生活保障制度」研究報告。
- 32 參照外國與本地社署經驗，一般失業半年至一年而仍未能找到工作的援助金申領人，已可被定性為難以再可找到工作，為了達致再就業的目的，本研究建議透過兩年深切式的「再就業支援計劃」提升失業人士的再就業可能性。假如期滿後仍未能找到合適工作，在有效運用資源的大前提下，這些人士的個案應轉由社會援助層面跟進，所得的經濟援助亦應較參與「再就業支援計劃」時少。凡屬失業人士，必須先完成「再就業支援計劃」才可申領社署的最低生活保障，以避免申領人錯失再就業的機會。所有非健全失業人士可被豁免參加「再就業支援計劃」，惟其生活所需亦應由社署提供的社會援助角度處理。這些有關最低生活保障的討論，詳見工聯會研究部「最低生活保障制度」研究報告。
- 33 舉個例子，假如有關組織預計給予每月最低工資聘用員工，政府可為每位受聘員工作出每月 2,000 元的薪金津貼，一方面提升這些組織的競爭力，另一方面減省成功受聘而脫離領取失業援助行列的開支。
- 34 這裏特別對社署自力更生支援計劃的執行官員及前線職員，竭力為失業綜援人士再就業而不斷完善化計劃的工作作出肯定。惟計劃始終在缺乏全面規劃及配套下推出，實在有需要透過重大改動達致最高的目標成效。

◀ 參考文獻 ▶▶▶▶▶

- Adema, W., Gray, D. and Kahl, S.. 2003. "Social assistance in Germany labor market", *Labor Market and Social Policy Occasional Papers*, No. 58. Paris: OECD Publishing.
- Bassi, L. and McMurrer D.. 1997. "Coverage and reciprocity". In C. O' Leary and S. Wandner (eds.) *Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues*. W.E. Upjohn Institute for Employer Research.
- Burtless, G. S.. 1990. "Unemployment insurance and labor supply: A survey". In W. L. Hansen and J. F. Byers (eds.) *Unemployment Insurance*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Clasen, J. and Clegg, D.. 2003. "Unemployment protection and labor market reform in France and Great Britain in the 1990s: Solidarity versus activation?", *Journal of Social Policy*, 32 (3) :361-381.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <http://www.eurofound.eu.int>.
- Gangl, M.. 2004. "Welfare states and the scar effects of unemployment: A comparative analysis of the United States and West Germany". *The American Journal of Sociology*, 109 (6) :1319-1365.
- Grover, C. and Stewart J.. 1999. "Market workfare: Social security, social regulation and competitiveness in the 1990s", *Journal of Social Policy* 28 (1) :73-96.
- Hasluck, C.. 2001. "Lessons from the New Deal: Finding work, promoting employability", *New Economy*, 8 (4) :230-234.
- HKSAR Government, Health, Welfare and Food Bureau. 2002. *LegCo Panel on Welfare Services – An Update on the Support for Self-reliance Scheme*. Hong Kong: Legislative Council.

- Holzer, H.. 2000. "Unemployment insurance and welfare recipient: What happens when the recession comes?" *New Federalism Issues and Options for States Series A*, No. A-46. Washington, D. C., The Urban Institute.
- International Labor Organization. 2000. *World Labor Report 2000*. Geneva: International Labor Organization.
- Karger, H. J.. 2003. "Ending public assistance: The transformation of US public assistance policy into labor policy", *Journal of Social Policy*, 32 (5) :383-401.
- Karni, E.. 1999. *Optimal Unemployment Insurance: A Guide to the Literature*. Washington: The World Bank.
- King, D.. 1995. *Actively Seeking Work? The Politics of Unemployment and Welfare Policy in Great Britain and the United States*. Chicago: Chicago University Press.
- Mueser, P. and Troske R.. 2003. *Welfare Reform and its Effect on the Dynamics of Welfare Receipt, Employment, and Earnings*. Washington: Employment Policies Institute.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) . 2002. "Country chapter- Germany" in *Benefits and Wages 1999*. Available at <http://www.oecd.org/dataoecd/35/17/1936834.pdf>.
- Schelb, A.. 2002. *Unemployment Insurance: One of the Four Pillars of the Social Security System in Germany*. Germany: Goethe- Institut Inter Nationes.
- Spiezia, V.. 2000. "The effects of benefits on unemployment and wages: A comparison of unemployment compensation systems", *International Labor Review*, 139(1) :73-91.
- Thimann, C.. 1996. "Germany's social assistance program: The dilemma of reform", *Finance and Development, The International Monetary Fund*, September: 40- 43.
- Tzannatos, Z. and Roddis S.. 1998. *Unemployment Benefits*. Washington: The World Bank.
- United Kingdom, Social Security Office, Department for Work and Pensions. 2003. *Financial Help If You Work or Are Looking for Work*. Leeds: The Department for

Work and Pensions Communications Team.

United Kingdom, Department for Social Development. 2004. "Back to Work Bonus". Available at <http://www.ssani.gov.uk>.

United Kingdom, Department for Work and Pensions. 2004. "Social Security Benefit Rates (April)". Available at <http://www.dwp.gov.uk>.

United Kingdom, The National Association of Citizens Advice Bureau: <http://www.adviceguide.org.uk>.

Vodopivec, M. and Raju D.. 2002. *Income Support Systems for the Unemployed: Issues and Options*. Washington: The World Bank.

Vroman, W.. 1998. "Effects of welfare reform on unemployment insurance", *New Federalism Issues and Options for States*. Washington, D. C.: The Urban Institute. Pp. 2- 5.

Vroman, W.. 1999. *Unemployment and Unemployment Protection in Three Groups of Countries*. Washington: The World Bank.

社會福利署：《綜援檢討報告》，政府印務局，香港，1998 年。

蔡建誠：〈綜援檢討報告自力更生支援計劃評估〉，《綜援檢討的再檢討——跨專業的評估報告》，《香港政策透視》主編，香港，1999 年。

胡志華：〈失業的福利制度——國際勞工組織的建議〉，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部 2000 年 6 月，RP14/99-00，頁 1- 25。

李敏儀：〈中國內地的失業保險及援助制度〉，RP18/99-00，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，2000 年 6 月，頁 1- 52。

胡志華：〈與失業有關的福利制度：美國的情況〉，RP16/99-00，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，2000 年 6 月，頁 1- 31。

胡志華：〈與失業有關的福利制度——英國的情況〉，RP15/99-00，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，2000 年 6 月，頁 1- 26。

胡志華：〈與失業有關的福利制度——經濟合作及發展組織國家的情況〉，RP13/99-00，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部 2000 年 6 月，頁 1- 28。

劉雪梅、姜健：〈我國現行失業保險存在的問題及對策〉，《遼寧工學院學報》，第2期第1卷，2000年，頁71-73。

立法會秘書處 2000 年 10 月：〈有關失業保險制度的補充資料〉，IN 3/00-01，頁 1-12。

唐映紅：〈我國失業保險制度的若干問題及法律對策〉，《北京市總工會職工大學學報》，第15卷第3期，2000年，頁41-44。

彭璧玉：〈試論我國失業保險政策的調整方向〉，《社會主義市場經濟研究》，第2期，2000年，頁45-49。

〈上月申綜援破萬5年新高〉，《明報》，2003年6月8日。

邵芬、霍延：〈中德失業保險制度之比較〉，《思想戰線》，第2期第29卷，2003年，頁133-138。

楊方方：〈中國失業保險制度的回顧與展望〉，《北京行政學院學報》，第3期，2003年，頁65-70。

劉躍斌、黃琳：〈德國的失業保障政策研究〉，《德國研究》，第3期第18卷，2003年，頁29-33。

立法會福利事務委員會秘書處：〈調整綜合社會保障援助計劃和公共福利金計劃的標準金額背景資料〉，CB(2)145/04-05(04)號文件，2004年11月4日，頁1-4。

立法會福利事務委員會：〈政府當局提供有關綜合社會保障援助制度的文件〉，CB(2)145/04-05(03)，2004年11月8日，頁1-21。

〈綜援義工社署貼錢騙鐘〉，《東方日報》，2004年11月21日。

〈受助人競爭力差搵工欠積極，綜援就業計劃成功率低〉，《成報》，2004年11月24日。

丁建定：〈兩次世界大戰之間英國的失業保障制度〉，《人文社會科學學報》，第24期第1卷，2004年，頁20-23。

〈首輪深入就業援助計劃成效佳，二千五綜援人士獲全職〉，《新報》，2004年10月19日。

楊方方、鄭功成：〈中國失業保障體系現狀和未來挑戰〉，《社會學研究》，第 2 期，2004 年，頁 89-92。

劉玉俠：〈美國、德國和瑞典失業保險制度對我國的啟示〉，《東岳論叢》，第 25 期第 1 卷，2004 年，頁 196-198。

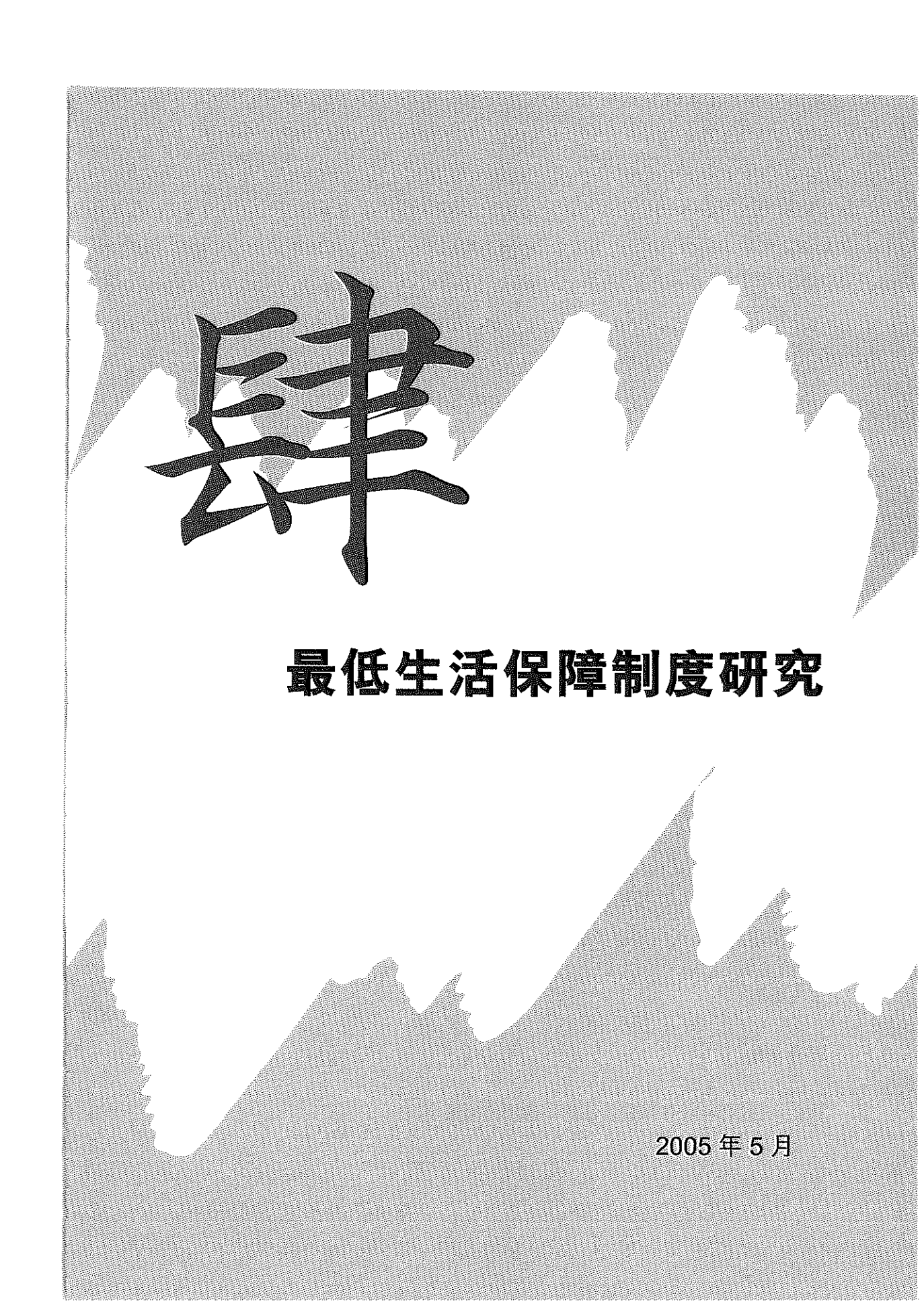
政府統計處：《香港統計年刊》，香港，2004 年。

香港工會聯合會研究部：《最低生活保障制度》，香港，2005 年。

社會福利署：「自力更生支援計劃」，網頁：http://www.info.gov.hk/swd/html_tc/ser_sec/soc_secu/index.html。

社會福利署：「綜合社會保障援助指引」，網頁：http://www.info.gov.hk/swd/html_tc/ser_sec/soc_secu/index.html。

社會福利署：「綜合社會保障援助計劃小冊子」，網頁：http://www.info.gov.hk/swd/html_tc/ser_sec/soc_secu/index.html。

The background of the entire page is a stylized, high-contrast image of mountain peaks. The peaks are rendered in white against a dark, textured grey background. The texture of the grey areas resembles a fine, regular grid or a halftone pattern. The mountain shapes are jagged and angular, creating a stark, graphic effect.

肆

最低生活保障制度研究

2005 年 5 月

一、前言

- (一) 背景
- (二) 資料來源
- (三) 貧窮

二、選定地方對貧窮量度及推行援助制度的經驗參考

- (一) 美國
- (二) 英國
- (三) 澳洲
- (四) 加拿大
- (五) 中國
- (六) 台灣
- (七) 韓國
- (八) 小結

三、香港貧窮情況

- (一) 香港目前的貧窮情況
- (二) 香港出現貧窮人口的原因
- (三) 香港的社會保障制度
- (四) 香港貧窮問題的研究
- (五) 對綜合社會保障援助計劃的評價

四、對建立「最低生活保障制度」的建議

五、結語

參考文獻

附件：《綜合社會保障援助計劃》特別津貼的項目

一、前言

(一) 背景

近幾年香港經濟的發展持續下滑，雖然自 2003 年一系列的扶助經濟發展的措施出籠以後，經濟發展稍見起色，但失業率仍處於高位，而就業不足的情況仍未見有大改善，低下階層未能分享到經濟復甦下所帶來的成果，特別是在職貧窮的問題更日趨嚴重。貧窮問題一直在香港都有不少的討論聲音，有人認為香港屬於一個富裕的城市，如果跟赤貧之地相比，香港根本就沒有貧窮問題。誠然，香港這個現代化城市面對的貧窮是日漸嚴重的貧富懸殊和財富分配不均的問題。不同的組織、界別人士多年來或針對性或普遍性地都為不同的貧窮群體爭取權益，工聯會一直致力於協助勞工爭取權益，並特別注重在職貧窮的問題。目前本地政策對勞工的保障非常不足，特別是對低收入人士的保障更見缺乏。現行的社會保障制度下，綜援是唯一的一個保障網以援助經濟上無法給自足的人提供最起碼的生活需要。不過綜援自 1993 年起開始推行，制度的不完善已經不斷惹人詬病。所以本研究為此而提出新的政策方案——「最低生活保障制度」，用以改善現時綜援的流弊，並加強對社會上最低下階層生活的保障。本研究報告會先解釋貧窮的概念以及不同的量度方法，並闡述貧窮與社會保障的關係；然後介紹選定地方的貧窮量度和推行針對低收入人士的援助計劃的經驗；接着會對香港現時貧窮情況和社會保障政策方面作出探討，以了解目前香港出現貧窮的原因，並同時集中檢討綜援制度；最後部分是對制訂最低生活保障制度的一系列建議。

(二) 資料來源

1998 年臨時立法會秘書處資料研究及圖書館服務部撰寫了一份《貧窮的量度》的研究報告，就如何界定貧窮、量度貧窮、國際間如何量度貧窮，以及香港現存的貧窮研究等方面作出了詳細的分析及探討，是以本文中有部分的資料源自於該份報告。此外，就其他各地的貧窮量度及援助制度的最新情況，研究員主要透過網上搜尋各地的相關機構及部門，以獲取有需要的資料。至於本地的情況，香港有不少的學者或團體都就貧窮議題作出研究，有關的文件及報告極具參考價值。在此亦特別感謝有關當局的協助，透過跟有關官員的接觸加強了研究員對本地推行政策的了解，並獲取了寶貴的資料。

(三) 貧窮

1. 甚麼是貧窮

貧窮，根據國際組織世界銀行所採用的定義——是飢餓、缺乏棲身之所、生病時沒有金錢就醫、沒法上學、沒有工作。為未來而憂慮，過着能活一天便一天的生活。貧窮更是沒有權力的（powerlessness）、失去代表性以及自由（lack of representation and freedom）。歐洲聯盟所下的定義是「貧窮應該被理解為個人、家庭和個人的群體資源（物質、文化和社會方面）有限，以致他們被排除在他們所在的成員國內可以接受的最低限度的生活方式之外」。不過隨着貧窮問題日益變得複雜，所指的是貧窮不單是收入不足的問題，還牽涉生活上及文化上的其他方面。世界銀行於 2001 年的發展報告中也倡議以非收入的社會指標，例如社會排斥、脆弱性、社會權利、風險等等的問題用以量度貧窮的狀況。

在聯合國的「千年發展目標」上，聯合國共 191 個會員國承諾最遲在

2015 年實現到八個目標¹，當中以「消除極端貧窮和飢餓」一項被定位為優先考慮的工作。在聯合國的大會上，各國訂定由 1997 年到 2006 年的十年為「國際消除貧窮十年」，並希望能於 2015 年以前達成兩個目標：一，希望全球十二億，每日生活費不到 1 美元的人口比例減半；二，達致挨餓的人口比例減半。

貧窮問題是一個現時全球都面對着的社會問題。它的複雜性在於解決貧窮問題的同時，還牽涉到經濟、社會、教育、福利等不同範疇。所以在解決貧窮問題的同時，各地政府所扮演的角色是非常重要的，她的主導地位不容置疑。

一般來說，定義貧窮大致可分為兩種——絕對貧窮及相對貧窮。

(1)絕對貧窮：絕對貧窮以「僅足生存」(subsistence)的概念為界定絕對貧窮的原則。概念中最強調的是那些生活於缺乏維持最起碼生存所需的最低物質條件，不論衣、食、住各方面都面對着極度的缺乏，甚至有危及生命的可能性，生活在這種狀況的人大都被認定為必須急切援助的「貧窮者」；所以物質生活標準不會因為時間、文化和社會組織而作出很大改變，如印度、非洲及一些拉丁美洲等地的發展中國家所出現的飢民和窮人，一般人都會稱這些為「赤貧」(莫泰基，1993)。

(2)相對貧窮：相對貧窮的概念着重跟整體社會的經濟發展連結在一起，特別是該社會的國民收入和工資的水平。相對貧窮的人是指他們與社會上收入較高的人比較，所擁有的資源明顯較少，出現相對的不足便謂之「相對貧窮」。相對貧窮人士，生命不會有即時危險。學者唐信(Townsend)進一步指出人不單單依靠衣食住行的基本物質生活條件，更是一個社會性的人，所以相對貧窮的概念不應只停留於基本需要，更強調貧窮者的社會參與能力。

2. 貧窮的量度

利用不同的方法來量度貧窮，所得出的貧窮人數便會不同。下文會詳細介紹利用絕對貧窮、相對貧窮，以及糅合了絕對和相對貧窮的概念來量度貧窮的方法。

(1) 絕對貧窮的量度：

利用絕對貧窮的概念來量度貧窮，若干物品和服務會被認定為個人或家庭維持生計必不可少的。界定絕對貧窮時最極端的做法，是將人類生存所需的最少卡路里攝取量列為維持生計不可少的經濟品，或會考慮居住情況（劉騏嘉、胡志華，1998）。

(2) 相對貧窮的量度：

以相對貧窮概念去量度貧窮，通常都是以國民收入的平均數或中位數作為指標，例如個人平均工資、家庭入息中位數等，如果個人或家庭的收入達不到指標，就會被視為貧窮，而毋須要就「絕對的需要」作出界定。

(3) 糅合絕對貧窮及相對貧窮的量度：

除了絕對貧窮及相對貧窮以外，還有另一種做法是糅合絕對及相對貧窮的概念來量度貧窮。以下會介紹兩種較為普遍的量度方法，分別是標準預算法和收入替代法：

標準預算法：利用標準預算法量度貧窮時，一份必需品的清單會被定出，當有人無法獲取整個清單上所列的項目就會被視為貧窮。這個方法較為傾向於絕對貧窮的概念，但因為加上了代表普羅大眾對物質生活的認同和需要，所以這個方法不單有「僅足生存」的概念，更強調其社會性。一般而言在計算甚麼物品必需放入清單的時候，通常都會包括衣、食、住和

燃料等元素，並設定最低的標準。

收入替代法：收入替代法是從分析住戶的消費行為模式來量度貧窮，在低收入的家庭戶中通常會把大部分的支出用於必需品身上，而相對富裕的家庭則會把支出用於質素較高和非必需品身上。所以當利用這個方法來量度貧窮時，做法是計算住戶在必需品的支出佔總支出的比例，然後以比例去訂定貧窮的標準。利用收入替代法量度貧窮時，一方面主要是計算「必需品」的開支佔總開支的比例，明顯地這個帶有絕對貧窮的概念。另一方面，亦會把這種開支模式跟社會上的其他住戶作出比較，所以又帶有相對貧窮的概念。

事實上，不論任何一個量度貧窮的方法都各有利弊。以絕對的概念去量度貧窮，被批評忽視了人生存於社會上的社會性，不能只滿足於生理上的需要。而且如何去釐定必需品，以及由誰人去訂定亦會引起爭議。若以相對的概念去釐定，又會被批評當社會上某個固定比例的人就會被視之為貧窮，然則貧窮問題便永遠會存在。此外，利用糅合了兩個貧窮概念的做法，如入息替代法都有被批評以支出作分析未必能反映收入比例，因為即使是高收入人士，其支出模式也可以跟低收入人士相近。所以要為貧窮訂下客觀的界定並不容易（劉騏嘉、胡志華，1998）。

3. 貧窮線

為了量度一個國家或者地方有多少人生活於貧窮的情況下，貧窮線的出現就成為一個量度的指標，它用以界定個人和家庭的生活資金或資源的標準線。生活在這個標準以下的個人及家庭就會被認為是該社會下的貧窮人士（莫泰基，1999）。

現時有不少國際組織都劃定了貧窮線，包括有世界銀行、經濟合作及發展組織、歐洲聯盟等。國際貧窮標準線（International Poverty Line

Standard) 是訂定貧窮線最簡潔的方法。基本上是以家庭每月平均收入的一半為該地區的貧窮線，並以此訂定為公共援助的標準金額。為了進行國與國之間的比較，世界銀行把赤貧定義為每人每日 1 美元（以 1993 年的各國貨幣相應購買力）的消費水平，或以每人每天 2 美元（以 1985 年的購買力）作為量度貧窮的水平。

經濟合作及發展組織曾於 1976 年調查該會員國，發現大多數國家的公共援助標準相約於個人中位收入的三分之二，於是提出以此為貧窮線的起點，以相對貧窮的概念，推論出二人夫婦的公援金額應以一個地方或國家的國民之人均家庭收入（Household Income Per Capita）低於工資中位數的一半視之為貧窮，以便各國進行相互比較。所以按國際標準，基本上認為單身公援人士的貧窮線是相等於平均工資三分之一，而二人公援家庭應為個人中位工資，或二人家庭月入的一半；而三人公援家庭則為三人家庭中位月入的一半。

歐洲聯盟則據經合組織於 1976 年的調查同樣亦以相對貧窮的概念，在九十年代初期，定義貧窮線的標準為住戶入息中位數的 50%，於 1998 年時把貧窮線的標準修訂於住戶入息中位數的 60%。

4. 貧窮問題與社會保障

扶貧或者脫貧的措施主要分為兩大類：第一類是幫助有能力的窮人在勞動市場就業，以達致自力更生；第二類是以社會保障的方式去救助窮人，兩類扶貧政策的配合是非常重要的。社會保障可說是一種社會工資，即政府把收回來的稅收或其他收入再分配，以援助市民因臨時（如失業及工傷）或長期（如老年）而喪失工作能力後，支援他們生活的一張社會安全網，是透過政府運用集體的經濟力量來維持這批特困人士去維持一個正常生活水平的一種入息保障措施。

根據國際勞工組織秘書處所下的定義，社會保障是：「由社會上適當的組織對社會人士可能遭受的某種變故而提供的保障，這些變故是入息低微的個別人士沒有辦法藉着他本身的能力和先見之明，甚至聯同他的親朋也不能夠有效地加以預防的。」但由於每個國家或者地方的國情不一樣，所以她們會就自己的文化背景、民族傳統及政府經濟等的制度，從而制訂出一套社會保障制度。雖然如此，綜合而言，社會保障的目標主要有以下三項：滿足人的基本生活需求、使貧困人士脫離貧困的生活、協助有需要的人士獲取社會競爭的能力（莫泰基，1996）。

社會保障的形式：

現代社會保障制度是由公共援助、社會保險、社會福利三項基本內容構成，這是三個有遞進關係的保障層次，同時也是相互補充的三個層次。公共援助保障公民的最低生活，社會保險保障公民的基本生活，社會福利在於提高公民的生活質量。所以當一個人連基本的生活需要都未能解決，他能獲得的就屬於公共援助。

一般來說，社會保障有五種形式，分別是公共援助（Social Assistance）、特別津貼（Social Allowance）、僱主提供在職保障（Employer Liability）、公積金（Provident Fund）和社會保險（Social Insurance）。

表 1：社會保障的形式

	保障目標	保障對象	資金來源	保障條件	繳付形式
公共援助	消除貧窮	指定申請人士類別、低收入人士	稅收	收入不足、居住年期有限制	實物援助、定期劃一現金援助
特別津貼	社會補償、津貼性質	指定申請人類別	稅收	規定居住年期	定期劃一現金津貼

（接下表）

(接上表)

僱主提供 在職保障	防止貧窮、 社會補償	參與工作的僱 員及其家屬	僱主	受僱於該職 位的員工	一筆過或定 期現金支付 (與薪金數 目掛鉤)
公積金	防止貧窮、 強制性儲蓄	參與計劃及有 供款的僱員及 其家屬	僱主、僱員 供款	僱員在職時 的過往供款 數額	一筆過支付 金額
社會保險	防止貧窮、 收入再分配、 集資抗危	所有有參與保 險計劃的成員	僱主僱員供 款及政府稅 收資助	就業時僱員 所付出之供 款數目	定期支付與 僱員在職所 供的數額

從上表可見，社會保障的形式有五種，其中以公共援助、僱主提供在職保障、公積金以及社會保險四個形式的保障目標都是跟消除或者防止貧窮有密切關係。

當中公共援助 (Social Assistance) 推行的目的在於維持對個人最基本生活水平的需要，由國家以稅收來救濟貧困人士，並通過經濟入息審查，對有需要人士作出適切的援助，政府的角色是屬於暫時性的介入。在現時有推行社會保險的國家中，公共援助的存在是為了協助那些未能從社會保險上獲得保障的人士 (賴偉良，2003)。經合組織的國家，對公共援助有三項指導原則：第一，要保障最低生活；第二，受援助者沒有足夠的生活來源；第三，制度並不鼓勵長期依賴公共援助，鼓勵受援助者自立和脫離公共援助的幫助 (尚曉援等，2004)。同時亦包括四個要素：援助的資格必須以經濟入息審查為基礎、要面向個人或家庭、以現金或實物 / 服務為支付的形式，以及實行非供款制，即經費來源以國家財政撥款為主。

5. 貧窮與工作

過去，工作是脫離貧窮的最大推動者，但國際勞工組織最新公佈的《2004-2005 世界就業報告》指出，全球約 28 億的就業人口當中，約有 14 億人每日收入不足 2 美元，更有 5.5 億人是每日收入不足 1 美元，可見全

球的在職貧窮（working poverty）問題非常嚴重。

事實上在職貧窮的概念非常複雜，同時牽涉到「工作」與「貧窮」兩方面。據國際勞工組織的定義，當個人的收入不足以應付自己以及家人的生活，使之活於貧窮線以下便屬於在職貧窮。其實就不同的勞工或國際組織，以至國家、地方都會就何謂在職貧窮而作出符合國情的定義。不過基本原則有二項：（1）工作方面，就何謂工作者，會從工作時數及工作範圍作出界定；（2）對貧窮訂下合理指標。綜觀全球各個地方，暫時只有美國有為在職貧窮定下官方定義，按美國勞工統計局（Bureau of Labor Statistics）的指引，個人在一年內花上最少 6 個月的時間在工作或尋找工作身上，而收入低於聯邦政府所訂的貧窮線便為之在職貧窮者。

二、選定地方對貧窮量度及推行援助制度的經驗參考

接下來的部分將會就七個不同地方的貧窮量度和公共援助進行簡單的介紹，礙於篇幅所限，本研究不會就所列國家中的每個援助項目都作深入介紹，主要會集中針對有工作能力的低收入人士²在所羅列的國家中可以得到的保障。

(一) 美國

美國有明確訂立官方貧窮線，並採取「收入替代法」的計算方法，即糅合了絕對貧窮跟相對貧窮的量度方法，從量度一個家庭用於食物的消費比例來衡量一個家庭是否生活於貧窮線以下。根據美國人口普查局的最新數字顯示，於 2003 年度的貧窮率達 12.5%，對比起 2002 年時的 12.1% 上升了 0.4%，共有 35.9 百萬的人生活於貧窮之中。

1. 貧窮的量度

早在上世紀六十年代，美國聯邦政府已訂出一條官方的貧窮線。1963 年，當時美國社會保障總署利用收入替代法把經濟顧問委員會所釐定的貧窮臨界點轉化為一套綜合的貧窮預算。在計算過程中，家庭成員數目、戶主性別、18 歲以下的子女數目、以及家庭是否在農場居住四項因素都會被作為考慮之列。根據這些變項，她共確定了共 124 種家庭類型，然後據此為每一種的家庭類型計算出適用的貧窮預算。當時是利用了一個於 1961 年所進行的調查結果，來計算貧窮線。調查顯示，由於低收入家庭幾乎花上收入的 33% 於食物上，所以便將貧窮線的標準定於食物費用的 3 倍。

直至 1969 年，美國聯邦政府以 1963 年所計算出來的結果作為劃定官

方貧窮線的基礎。在經歷過幾次的修改以後，現時美國聯邦政府的官定貧窮線，每年由美國人口普查局（Census Bureau）公佈，資料來源自每年三月他們所進行的住戶調查。在調查中，會查問受訪者在上一年度的收入。該局隨後會將報稱的收入與貧窮臨界點作比較，再定出那些人處於貧窮情況。

在計算一個家庭的收入是否低於貧窮線時，一般來說會計算他們除稅前的收入，任可非現金的資助（如糧食券）、投資所得／虧損都不會計算在內。但凡從工作中賺取的收入、所有他們均合資格領取的援助金（現金）、賠償金等等各項，即一個家庭的現金收入，就需要計算在內，不過非親屬成員則不會被計算在內。貧窮線每年都會根據消費物價指數作出調整，按不同的家庭人數及子女數目會有不同的貧窮線。

貧窮線與貧窮標準：美國官訂的貧窮線會分為兩類，一為美國人口普查局（Census Bureau）作統計目的而訂定的貧窮線；另一類是美國的健康及人類服務部（Department of Health and Human Services）為行政目的而設計的貧窮標準（Poverty Guidelines），通常作為聯邦政府部分援助計劃中決定受益資格的標準，此標準屬於簡化的版本。制訂貧窮標準的原因，是因為由人口普查局每年所發佈的貧窮線的時間跟健康及人類服務部所要釐定有關政策的標準，出現了時間上的不銜接。有部分的聯邦福利計劃會按所公佈的貧窮標準再乘上某個程度的百分比，從而訂出合資格領取的標準。但同樣地，不論貧窮線或貧窮標準每年都會計算通貨膨脹的情況，以調整有關的標準。但要注意的是美國聯邦政府只會制訂一條的貧窮標準，雖然各州、地區之間因為地理上的差異，致使它們的貧窮情況可能有所不同，不過有關當局並不會把這個因素計算在內，各地方都會有劃一的標準。

2. 保障計劃／項目

1996年，美國進行了一次福利制度改革，頒佈了「個人責任與工作機會調和法令」（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act,

PRWORA)，這項條例的頒佈對日後美國的一系列福利制度的改革有重大的影響。它拆除了原來的安全網，這項法令向各州及公眾都發出了明確的訊息，說明每個人都有自食其力的責任。從以前着眼於單純的救濟，強調普遍福利，演變而為講求工作福利（Workfare）的有限救助。這項改革最重要的內容是在社會救助中增加對工作的要求，明確了受助人／家庭的就業目標。另一個重大的改革是，假若符合經驗狀況審查的家庭在獲得一段時間的社會救助以後仍然未能找到工作，有部分的救助金額會被取消³。

在美國，針對低收入人士而訂的福利制度有許多，而且由不同的部門負責，例如健康及人類服務部、農業部、能源部等等。以下選取了貧困家庭臨時資助計劃（Temporary Assistance for Needy Families, TANF）、糧食券計劃（Food Stamp Program, FSP）、低收入人士的就業機會（Job Opportunities for Low-Income Individuals, JOLI）、工作所得優惠稅項（Earned Income Tax Credit, EITC）、醫療援助計劃（Medicaid）、房屋援助（Housing assistance）、社會安全生活補助金（Supplemental Security Income）作介紹。其實美國為國民所提供的福利援助的範圍相當廣闊，除了現金上的救助之外，在實物方面亦有給予援助，除了最廣為人知的糧食券計劃以外，還有幼兒學前啟蒙計劃（Head Start）、孩童照顧（Child Care）等等。

（1）貧困家庭臨時資助計劃（Temporary Assistance For Needy Families, TANF）：1996 年美國的福利體制進行了改革，貧困家庭臨時資助計劃取代了原來的撫養兒童家庭津貼（Aid to Families with Dependent Children, AFDC）、工作機會及基本技能訓練計劃（Job Opportunities and Basic Skills Training, JOBS）和緊急援助計劃（Emergency Assistance）。

i. 計劃目的：整個計劃的目的是提倡工作、責任和自足。各州接受一個整筆補助來規劃和運作 TANF 以實現計劃的宗旨：對有兒童的貧困家庭提供資助，令兒童能得到照顧；通過促進工作準備、工作和婚姻來結束貧

困家庭的父母對政府福利的依賴性；防止並且減少婚外懷孕；鼓勵組織和維持雙親家庭。而各州可自行決定向誰及提供哪些服務 / 福利，例如各項的現金補助、工作機會以及其他的服務直接提供給貧困家庭。申請者需要通過經濟狀況審查，才可確定是否合資格領取有關援助金額。

ii. 領取資格：合資格領取 TANF 的入息限制按個別州份而定，由於地區差異較大，所以沒有劃一規定。在領取 TANF 津貼的同時，受助人必須達致找尋工作上的要求。所有的受助人都必須在領取援助金後 2 年出外工作⁴，否則有可能被扣減或取消領取津貼的資格。每個家庭最多只可領取共 5 年的援助金額，部分的州可自行決定是否容許領取已超過 5 年的家庭繼續申請 TANF，屆時該等申請人的資助金額就要由州政府自行承擔。

工作時數方面，單親人士需要每個星期參與最少 30 小時的工作活動；健全家庭則規定必須每星期工作 35 或者 55 個小時的工作活動，按實際情況再決定⁵。在個別州份，不服從工作安排的受助人，所接受的援助水平就會降低，甚至會被取消受助資格。如美國紐約州規定享受援助金額 18 個月後減少 10%，2 年以後減少 15%，3 年以後減少 30%，4 年以後減少 45%。聯邦政府要求各州必須有一半的受助人每週工作 30 小時。但各州可以制訂更嚴格的規定，如果有州份有參加工作的受助人的比率未達指標，就會受到聯邦政府的懲罰。

工作範圍方面，計劃對工作範圍的界定非常廣闊，包括受薪工作、在職培訓、社區工作、尋找工作的時間（有一定的規限）、再培訓（有一定的規限）等等都包括在內。各州會先行評估受助人對技能的熟悉度，然後再制訂切合受助人個人需要的教育、培訓和選配就業服務。

(2) 糧食券計劃 (Food Stamp Program, FSP)：

糧食券計劃最早於 1964 年時由美國國會提出，並由聯邦政府的美國

入，以及經調整後的淨收入來決定。在報稅的期間，中低收入家庭只要填寫一份報稅表，就有機會獲稅項減免，領回自己應得的款項。即使不須繳稅的低收入人士，他們都有機會獲得退稅，在填寫報稅表以後，如果資格符合，就能得到國家稅務局的退稅支票。若申請人的年收入在 7,500 元至 1.9 萬元之間，可獲得最高的退稅額；而需要撫養子女的家庭，最高可獲得 5,465 元退稅。

(5) 醫療援助計劃 (Medicaid)：

醫療援助計劃是一項免費醫療保險服務，受助人毋須作出供款，但要通過經濟入息審查，收入要在指定貧窮線以下才有權參加。醫療服務包括住院、醫生診治及護養院服務。計劃是由聯邦政府和各州政府合辦的，聯邦政府所負責的機構是衛生與公眾服務部 (Department of Health and Human Services) 轄下的醫療護理計劃及醫療援助計劃服務中心 (Centers for Medicare & Medicaid Services)。聯邦跟州政府會共同分擔計劃的費用，而各保障的資格、範圍及各行政管理上的事項會一同訂定。各個州可以靈活訂立各自的醫療援助計劃。

(6) 房屋援助 (Housing Assistance)：

為低收入人士而設的房屋援助有兩類，分別是公共租住房屋計劃 (Public Rental Housing Program) 和房屋代用券計劃 (Housing Choice Voucher Program)，由聯邦政府的美國住房和城鎮發展部 (Department of Housing and Urban Development, HUD) 負責。公共租住房屋計劃是為低收入家庭、長者及殘障人士提供由當地公營房屋機構所擁有及管理的租住房屋，並據申請人的入息總額及申請人是以那種名義 (即長者、殘障人士還是家庭) 申請而決定是否符合獲取資格。

房屋代用券計劃讓低收入家庭、長者及殘障人士選擇及租住或購買私

人市場的住宅單位，單位的租金一般不可超逾公營房屋機構所訂定的租金上限。由於聯邦政府認為現時的房屋代用券計劃漸變得複雜、規限過多，有時更難以執行。所以在 2005 年度開始，改為由州政府管理的整筆補助金，名為「為有需要家庭而設的房屋援助」(Housing Assistance for Needy Families)。新的援助計劃簡化了房屋代用券計劃，並由各州跟當地有關機構合作，制訂適合該州份需要的計劃。

(7) 社會安全生活補助金 (Supplemental Security Income, SSI)：

社會安全生活補助金是用來幫助低收入和低資產的年滿 65 歲老年人、盲人或傷殘人士，不論小孩或成年人一樣可以申請。補助金是用以幫補申請人收入的不足。金額的多少是決定於申請人居住的地點，以及其他的因素。聯邦政府支付一個基本的金額，有些州政府增加一些補貼。一般情況下，符合資格領取補助金者也可以領取醫療補助、糧食券和其他的補助。

(二) 英國

1. 貧窮的量度

英國未就貧窮線劃下官方的界線，但在 1988 年英國政府引入了「在平均收入之下的住戶」(Households Below Average Income, HBAI)，用以量度低收入戶的情況。當時的界線定在扣除房屋開支後全國家庭平均收入的一半，並按不同的住戶組合及家庭成員數目作出調整，每年由就業及退休金部 (Department for Work and Pensions) 公佈有關數字。此外，英國官方機構又或研究貧窮問題的學者亦會以歐洲聯盟的標準來量度英國的貧窮情況，即以入息中位數的 60% 為界線。兩種量度方法均利用了相對貧窮的概念。根據就業及退休金部公佈的最新數字，2003 至 2004 年度，英國的低收入人口共有 1,200 萬。

2. 保障計劃 / 項目

在英國，如果屬於低收入人士，隸屬於就業及退休金部的特別就業中心（Jobcentre Plus）會提供找尋工作或申請福利的服務，在個別地區會由就業中心（Jobcentre）或社會福利處（Social Security Office）提供這些服務。以下會就收入補助（Income Support）、基於收入的求職者津貼（Income-based Jobseeker's Allowance）、社會基金（The Social Fund）、房屋福利（Housing Benefit）、就業稅務補助（Working Tax Credit）及兒童稅務補助（Child Tax Credit）作出介紹。

(1) 收入補助（Income Support）：

i. 計劃目的：收入補助的目的是向淨收入低於設定最低水平的人提供經濟援助，他們必須為患病、殘障、單親、並且要照顧他人而無法工作 / 找尋工作的條件。

ii. 領取資格：

年齡：介乎於 16 至 59 歲。

工作時間：每星期工作不超過 16 小時或不在工作。

儲蓄額及資產限制：個人儲蓄介乎 3,000 鎊（約港幣 3.8 萬元）至 8,000 鎊（約港幣 10.16 萬元），可領取的金額便會相應遞減（有伴侶者需要符合附加條件）。若申請人的伴侶有工作，他們的入息便影響到所獲得的收入補助金額。若果是懷孕婦女及有 5 歲以下的子女，可以獲得免費牛奶和維他命。

表 2：收入補助金額

領取補助類別	收入補助的金額（每星期計）
單身人士	
16 至 17 歲	33.50 鎊（約港幣 425 元）
個別特殊情況	44.05 鎊（約港幣 559 元）
18 至 24 歲	44.05 鎊（約港幣 559 元）
25 歲或以上	55.65 鎊（約港幣 707 元）
夫婦	
夫婦二人均在 18 歲或以上	87.30 鎊（約港幣 1,109 元）
夫婦二人或其中一人未年滿 18 歲，補助金額會按情況而定	
單親家長父母	
16 至 17 歲	33.50 鎊（約港幣 425 元）
個別特殊情況	44.05 鎊（約港幣 559 元）
18 歲或以上	55.65 鎊（約港幣 707 元）
受供養子女	
19 歲以下受供養的子女	42.27 鎊（約港幣 537 元）
額外津貼	
家庭	15.95 鎊（約港幣 203 元）
家庭（部分單親人士適用）	15.95 鎊（約港幣 203 元）
喪葬津貼	23.95 鎊（約港幣 304 元）
殘疾兒童	42.49 鎊（約港幣 540 元）
照顧者	25.55 鎊（約港幣 324 元）
嚴重殘疾者：發給每名合資格的成人	44.15 鎊（約港幣 561 元）
領取養老金人士	73.65 鎊（夫婦——約港幣 935 元）
領取高齡養老金人士	73.65 鎊（夫婦——約港幣 935 元）
殘疾人士	23.70 鎊（個人——約港幣 301 元）
	33.85 鎊（夫婦——約港幣 430 元）
	11.60 鎊（個人——約港幣 147 元）
高齡殘疾人士津貼	16.75 鎊（夫婦——約港幣 213 元）
	17.08 鎊（兒童——約港幣 217 元）

(2) 基於收入的求職者津貼（Income-based Jobseeker's Allowance）：

i. 計劃目的：基於收入的求職者津貼（Income-based Jobseeker's Allowance）是給予那些低收入者，而即使未曾繳付國民保險供款的人士所領取的。申請人需要通過經濟狀況審查才可以領取有關津貼。

ii. 領取資格：

年齡：18 歲以上，以及未滿 65 歲的男性或未滿 60 歲的女性。

工作時數及工作能力要求：沒有工作或每週平均工作不超過 16 小時⁶；同時間有能力找尋工作但又不符合領取基於供款的求職者津貼 (Contribution-based Jobseeker's Allowance)⁷。

儲蓄及資產限制：儲蓄或資產超過 8,000 鎊（約港幣 10.16 萬元）就不符合領取的資格，如介乎 3,000 鎊（約港幣 3.81 萬元）至 8,000 鎊（約港幣 10.16 萬元），可領取的金額便會相應遞減（有伴侶者需要符合附加條件）。

求職者面談 (Jobseeker Interviews)：在申請津貼的同時，就業中心會為申請者進行就業支援的服務安排⁸。不過若果是 60 至 64 歲的男士，可以代而選擇經就業中心領取最低收入保證，而毋須為此親臨就業中心，但仍可獲得找尋工作的協助。

表 3：基於收入的求職者津貼金額

領取補助類別	基於收入的求職者津貼金額 (每星期計)
單身人士	
16 至 17 歲	33.50 英鎊 (約港幣 425 元)
18 至 24 歲	44.05 英鎊 (約港幣 559 元)
25 歲或以上	55.65 英鎊 (約港幣 707 元)
夫婦	
夫婦二人同為 16 至 17 歲	33.50 英鎊 (約港幣 425 元)
夫婦二人同為 16 至 17 歲，其中一人為殘疾人士	44.05 英鎊 (約港幣 559 元)
夫婦二人同為 16 至 17 歲，並需要照顧子女	66.05 英鎊 (約港幣 845 元)
夫婦其中一人為 16 至 17 歲，另一人為 18 至 24 歲	44.05 英鎊 (約港幣 559 元)
夫婦其中一人為 16 至 17 歲，另一人為 25 歲或以上	55.65 英鎊 (約港幣 707 元)
夫婦二人同為 18 歲或以上	87.30 英鎊 (約港幣 1,109 元)
單親家長父母	
16 至 17 歲	33.50 英鎊 (約港幣 425 元)

(接下表)

(接上表)

個別特殊情況	44.05 英鎊 (約港幣 559 元)
18 歲或以上	55.65 英鎊 (約港幣 707 元)
受供養子女	
19 歲以下受供養的子女	42.27 英鎊 (約港幣 537 元)

(3) 社會基金 (The Social Fund) :

i. 計劃目的：社會基金用以協助某些人支付一些在正常收入下難以應付的特別開支。受助人可以獲得一項社區照料資助金 (Community Care Grant)、預算貸款 (Budgeting Loan) 或危急貸款 (Crisis Loan)，以協助支付某些項目，例如家庭物品、某些車費或應付緊急或災難的情況。社會基金並可以幫助有需要的人支付以下的開支，包括有：確實開始分娩金 (Sure Start Maternity Grants)、殮葬金 (Funeral Payments)、嚴寒天氣補助 (Cold Weather Payments)、冬天燃料金 (Winter Fuel Payments)。

ii. 領取資格：領取不同種類的補助，會有不同的申領資格。要申請社區照料資助金，通常規定受助人必須正在領取收入補助、最低收入保證、基於收入的求職者津貼或以上其中一項福利的預支款項。至於預算貸款，就必須已曾經領取任何一項上述福利至少有 26 週。至於危急貸款，則毋須曾經領取任何福利。而預算貸款及危急貸款是要償還，但是免息的。殮葬金可能須從死者遺產償還。社區照料資助金及其他社會基金款項則毋須償還。

(4) 房屋福利 (Housing Benefit)：國家層面的房屋福利政策是由就業及退休保障部負責制訂的，地方執行的工作就交由地方政府負責。

i. 計劃目的：如果低收入人士正在繳交租金，可以申請房屋福利 (Housing Benefit)。此項福利由地方政府發給，申請人可以毋須同時領取任何其他福利，主要為低收入人士提供租金津貼，協助他們租住由市政府、註冊公共建屋社及私人業主提供的居所。

ii. 領取資格⁹：

年齡：如果申請人的年齡在 25 歲以下並屬單身人士，領取津貼時有附加條件。

儲蓄及資產限制：儲蓄超過 3,000 鎊（約港幣 3.81 萬元），可領取的津貼金額便會相應遞減¹⁰。

iii. 津貼金額的標準：租金的津貼額會視乎以下各項而定。

申請人及 / 或配偶的收入：收入包括薪金、部分福利金額、稅項優惠等等。

申請人及 / 或配偶的儲蓄：個人儲蓄超過 3,000 鎊（約港幣 3.81 萬元）者，可領取的金額會有所影響¹¹。

申請人的情況：例如年齡、家庭成員數目及年齡、家庭成員中是否有殘障人士等等。其餘考慮的項目包括現時租金金額、單位面積及地點；以及與單位有關的賬單或服務費金額。

已領取求職者津貼及 / 或收入補助的人士至少有 26 週，如果工作情況有變，例如工作時間增多、薪金增加而福利被停止了，可以申請房屋福利的延長付款（Extended Payment of Housing Benefit），即是說可以獲得額外 4 星期的房屋福利，而數額與目前所領取的相同。

(5) 其他援助：

如果年滿 16 歲以上而有患病或殘障的低收入人士，每週工作 16 小時或以上，可申領殘疾生活津貼（Disability Living Allowance）。此外，還有醫療費用方面的協助（Help with health costs）。為了提升領取福利的人士的工作能力，特別就業中心為他們提供「成人以工作為本學習項目」（Work

Based Learning for Adults)，或「工作培訓」(Training for Work)。這些屬於自願參與的計劃，提供以工作為本的學習及 / 或工作經驗，會因應個別需要而特別設計，參加計劃期間可獲發額外的 10 鎊（約港幣 130 元）的津貼。

(6) 就業稅務補助 (Working Tax Credit, WTC) 及兒童稅務補助 (Child Tax Credit, CTC)：

在英國，有類似美國的退稅制度——就業稅務補助 (WTC) 及兒童稅務補助 (CTC)，這兩項稅務補助是由 2003 年 4 月起開始實行的，屬於由稅務局管理的福利。就業稅務補助是用來添補那些低收入人士的入息，包括那些沒有子女的人士。這項補助取代了原來的在就業家庭稅務補助、殘障人士稅務補助及新安排的 50 歲以上人士就業補助中給予成人的援助額。若有殘障，每週工作 30 小時或以上，或者需支付照顧兒童的費用，可獲得額外的款項。若申請人或申請人的伴侶是僱員，通常會從薪酬中收到 WTC。不過，任何照顧兒童費用的款項會直接發給主要的照顧者。若申請人是自僱人士，WTC 會直接存入一個指定的銀行戶口。

而兒童稅務補助提供給負責撫養兒童或青少年，及其收入低於若干數額的人士。申請人所獲得的數額會視乎子女數目，以及他們是否有任何殘障而定。兒童稅務補助會提供予就業或無業的人士，它是發給家庭中主要的照顧者，以及通常直接存入一個指定的銀行戶口。稅務補助通常逐年發放，若申請人在該年內的情況有改變，其所獲得的款項可能會更改，例如申請人新添了一名孩子。如果申請人與伴侶同居，亦必須聯名申請。

(三) 澳洲

過去澳洲當地面對貧窮問題的都是以失業人士為主，但自九十年代開

始，經濟結構的轉型，再加上工資距離的拉大，使當地的在職貧窮問題亦日趨嚴重。

1. 貧窮的量度

澳洲的聯邦政府並沒有訂定官方的貧窮線。但是在七十年代，一名澳洲的學者康德新教授（Professor Henderson）在研究澳洲的貧窮情況時，曾劃定貧窮線。由那時候起，康德新貧窮線（Henderson's poverty line）就被澳洲廣泛社會、福利機構和學者用作為澳洲半官方的貧窮線。康德新教授主要是以標準預算法來訂定貧窮線，計算個人或不同的家庭組合最基本生活開支。貧窮線每三個月就會更新一次，更新的標準是按個人每季平均可動用的收入的改變而釐定。一般來說，澳洲的非官方機構都會利用康德新貧窮線作為檢討政策的指標。但澳洲當局卻未曾在釐定福利政策時以此作為準則。

2. 保障計劃 / 項目

在澳洲的社會保障制度下，主要政策的釐定和諮詢工作是由家庭和社會服務部（Department of Family and Community Services）負責，保障金的發放以及服務則由「聯絡中心」（Centrelink）執行。

（1）家庭稅補助金（Family Tax Benefit）：

澳洲的家庭稅補助金分為兩種，分別是 A 組家庭稅補助金（Family Tax Benefit Part A）和 B 組家庭稅補助金（Family Tax Benefit Part B）。

A 組家庭稅補助金（Family Tax Benefit Part A）：如果有需要撫養尚未超過 21 歲的子女的家庭，又或者年齡在 21 歲至 24 歲的全職學生，只要父母或者監護人每年的收入低於規定，就可以申請 A 組家庭稅補助金。而家庭每年收入、子女數目以及他們的年齡將會決定申領的金額所得。如果有

四名子女或更多的子女正在領取家庭稅補助金 (Family Tax Benefit)，可以得到一份「大型家庭補助金」(Large Family Supplement)。如果有多胎兒，如三胞胎或四胞胎，可以得到「多胎兒津貼」(Multiple Birth Allowance)。

B 組家庭稅補助金 (Family Tax Benefit Part B)：只有一份主要收入的家庭，包括單親家長，如果他們的最年幼並需要撫養的子女不足 16 歲或者需要撫養的子女是全職學生，年齡未超過 18 歲，沒有領取青年津貼 (Youth Allowance) 或類似福利金，可獲得 B 組家庭稅補助金所提供的額外補助。如果家庭中有一個不足五歲的子女，這項補助金也可提供額外的幫助。至於補助金的金額會根據最年幼孩子的年齡而定。

不論是 A 組家庭稅補助金還是 B 組家庭稅補助金，都可能以以下的方式支付。分別是每兩週支付一次，或每財政年度結束時一次總付，或通過稅務系統支付。

(2) 托兒福利金 (Child Care Benefit)：

如果必須支付托兒費用，同時符合下列條件的人士就可能可以獲得托兒福利金 (Child Care Benefit)。所列的條件包括：需要使用註冊 / 核准的托兒服務，以及申請人或其伴侶符合居住條件規定。而托兒福利金的援助金額是根據家庭一年的總收入而定的。福利金並非通過稅務系統支付的金錢津貼，而是每週減少的托兒費用，或者在財政年度結束時一次過計算援助金額。

(3) 家庭補助金 (Parenting Payment)：

如果有需要照顧並且對 16 歲以下的子女負有法律責任，以及申請人與或伴侶的收入和資產低於限額，以及申請人與 / 或伴侶為澳洲居民並且在澳洲總計居住時間超過兩年。就可能獲得家庭補助金 (Parenting Payment)。

(4) 租務援助 (Rent Assistance)：

租住私人樓宇的低收入人士可以獲得租務援助，援助的金額會視乎子女數目、申請人的婚姻狀況、所繳付租金的金額，以及是否和其他人分租而決定。而租務援助是給予正領取由聯絡中心發出福利的人士。而現時正繳付租金予省的房屋協會（例如房屋委員會）的人士，擁有或正在購買他們的住所的人士，或在海外超過 26 星期的人士，通常不會獲得租務援助。

(5) 其他協助：

除了以上的福利金及補貼之外，還有其他給予低收入人士的福利服務，包括有健康保健卡 (Health Care Card) / 福利金領取者優惠卡 (Pensioner Concession Card)，這些卡可在以下的項目節省金錢：包括處方藥物方面，52 次處方後在該年其餘時間內購買任何藥品福利計劃藥物均免費，以及在某些州、地方政府還會提供其他優惠，例如交通費優惠。藥品津貼 (Pharmaceutical Allowance) 就是資助購買處方藥物；電話補助 (Telephone Allowance) 是資助租用家用電話線或手提電話費用。而每一個申領的數額是取決於多種因素，例如家庭收入、子女的數目、照顧所花費的時間及方式、申請人的子女是否在學等等。

(四) 加拿大

加拿大對於貧窮問題一向以轉移支付 (Transfer Payment) 來處理，例如老年退休保障計劃、失業保險、兒童福利金等等。在七十年代末期，已設有一套全面的社會保障制度，及至八十年代初開始發現不能單獨轉移支付來處理貧窮問題。因為當其時加拿大的經濟正處於調整期，結構性失業的問題再加上大量的裁員，使社會上出現失業貧窮的問題。有不少製造業工人轉業到服務行業工作，但只屬兼職性質 (Drover, 2000)。除此之外，

因應着勞動市場的變化，在職貧窮的問題亦日漸嚴重。加拿大的國家福利議會最近公佈的一份研究報告指出加拿大於 2001 年的貧窮率是 14.4%。有超過 80% 的家庭處於在職貧窮的困境，其中有一半的貧窮家庭並沒有依賴任何政府的援助（Canada, National Council of Welfare, 2001）。

1. 貧窮的量度

加拿大並沒有設立官方貧窮線，但低收入切入點（Low Income Cut-Offs, LICO）的地位猶如官方的貧窮線。在 1959 年，加拿大統計處於家庭支出研究（Family Expenditures Survey, FAMEX）中發現一個普通的家庭通常會把稅前的收入的一半用於食物、衣服和住房開支身上，在這個基礎上加上 20% 的消費，即界定當一個家庭花上 70% 的收入於這些基本生活必需品時，就被認定屬貧窮家庭。自六十年代起，低收入切入點就被用作成為加拿大的半官方式的貧窮線。在加拿大統計處所刊出的研究報告中清楚指出，基於貧窮線難以劃分及作出界定，所以加拿大聯邦政府未有就貧窮線作出一條界線。低收入切入點用作反映國家整體上，經濟情況相對較差的人士的情況。而他們亦表明，經濟情況相對較差並不一定代表他們就是貧窮的一群。由於加拿大欠缺了一個量度貧窮的指標，所以即使是政府部門、國內外研究加拿大貧窮情況的學者、團體等都會利用低收入切入點作為測量貧窮情況的指標，並用以了解整個貧窮人口的發展趨勢及模式。

1973 年，新的家庭支出研究顯示，家庭用於食物、衣服和住房方面的百分比有變，下降了 8%。於是平均支出的百分比變成了 42%，而新的切入點變成了 62%。現時的低收入切入點標準的釐定會參照某年的家庭支出研究（FAMEX），然後再按家庭在食物、衣物及住房方面的開支的平均比例，再加上 20%，作為低收入切入點的標準。計算標準時，會考慮兩個要點，分別是家庭成員數目和社區大小，但家庭戶內成員的年齡則不作考慮，現時共有 35 條的低收入切入點¹²。加拿大統計處每年會按消費

物價指數調整 LICO。在計算收入的時候，所有由政府發放的福利金都必須計算在內，包括有加拿大兒童稅補助金（Canada Child Tax Benefit）、養老金（Old Age Security Pension）、GST/HST 補貼金（Goods and Services Tax/ Harmonized Sales Tax, GST/HST Credit）、就業保險（Employment Insurance），以及各地方政府所提供的福利援助金額。

其他量度的方法：除了「低收入切入點」（LICO）之外，在加拿大還有其他方法量度低收入，分別是「低收入量度法」（Low Income Measure, LIM）和「菜籃子量度法」（Market Basket Measure, MBM）。LIM 視收入在家庭入息中位數的一半的人為之低收入，LIM 會按家庭戶的成員數目及組成而有不同的標準，但不會按區域的不同而有不同的指標。跟 LICO 的情況一樣，有除稅前及除稅後兩條標準。至於 MBM 是量度一個家庭需要幾多的收入才可以滿足他們的生活需要。有關數字由加拿大人力資源部公佈，在 MBM 的計算方式下，低收入人士的定義是個人可動用的收入（disposable family income）低於他們在一個社區生活時所要購買日常必需品的支出。

2. 保障計劃 / 項目

加拿大的保障項目是由由加拿大社會發展部（Social Development Canada）負責的，由聯邦、省和市三級政府分別辦理。

（1）加拿大兒童福利金（Canada Child Tax Benefit）：

i. 計劃目的：加拿大兒童福利金是政府對低收入家庭兒童補貼計劃之一，每個月支付福利金予合資格的家庭。由聯邦政府的全國兒童福利計劃和各省的兒童稅務福利計劃兩部分組成。主要是補助一些低收入家庭撫養 18 歲以下的子女，用以打擊貧窮兒童的現象，以及幫助家庭從接受社會福利進入勞動市場。

ii. 領取資格：補助金的計算年度為每年的七月到翌年的六月，計算方法是根據子女數目及年齡、夫婦兩人合計的家庭總收入、居住的省政府或地區政府，以及申請人或配偶於申報入息稅時是否有扣除托兒開支。加拿大兒童福利金包括四項津貼，其中兩項由聯邦政府支付，分別是基本福利金（Basic Benefit）及國家兒童津貼補助（National Child Benefit Supplement）。其餘兩項則由省政府負責。

(2) 托兒補貼（Daycare Supplement）：政府對低收入貧困家庭提供托兒服務，可提供全部或部分托兒費補貼。具體條件包括：夫婦雙方均全職工作或讀書且為低收入，家庭存款在加元 5,000（約港幣 31,500 元）以內。此外，所有雙職工家庭，托兒費均可以免稅。

(3) 養老金計劃之保障收入補貼（Old Age Security Program: Guaranteed Income Supplement, GIS）：保障收入補貼是加拿大聯邦政府給予正在領取養老金計劃之下的養老津貼金的低收入人士額外的福利，以援助他們在加拿大的生活。保障收入補貼金額的計算方法是按申請人的婚姻狀況、申請人或 / 及其配偶過去一年的總收入，以及申請人所領取的基本養老金金額來計算。

(4) 家庭補貼（Family Supplement）：家庭補貼是對低收入並有子女的雙職工家庭的補貼計劃，屬於加拿大就勞工所定的就業保險（Employment Insurance, EI）的其中一項。具體申請和補貼由政府聯邦稅務局根據夫婦當年報稅收入多少而定，符合領取由加拿大稅務局所負責的「加拿大兒童福利金」的家庭都可以領取是項家庭補貼。至於補貼額則據整個家庭的淨收入和小孩的數目及年齡而釐定。

(5) GST/HST 補貼金（Goods and Services Tax/Harmonized Sales Tax, GST/HST Credit）：在加拿大，除食品外，購買任何物品，都會加商品和服

務稅（一般省份為 15% 左右）。但如果屬低收入家庭，則可獲得 GST 補貼金。在填報稅表時要注明申請 GST 補貼金，然後稅務局會根據家庭收入，決定是否給予補貼。補貼金每年分兩次退還，以家庭為申請單位。

(6) 房屋補助：除了上述的福利之外，加拿大省內有各類的廉租房屋¹³或租金津貼提供予低收入或中等收入人士，通常這些人士及其家庭因為各種原因無法負擔起私人樓宇。而居住於廉租房屋的住客會獲得租金津貼，至於需要支付的租金是按照他們的經濟能力而定，一般來說不會超過家庭收入的三分之一。廉租房屋通常分為三大類別，包括有家庭式房屋、耆英房屋和傷殘人士房屋。要合資格入住獲租金津貼的廉租房屋，申請人及家庭在除稅前的收入必須低於加拿大按揭及房屋公司每年所訂下的最高限額。

(五) 中國

一直以來，中國內地的貧窮問題都普遍被視為一種農村問題。不過當城市一步步的發展，城市貧窮的問題日趨嚴重。經濟改革開放，體制上的轉型，國有企業的逐步崩潰，中國的勞工面對更為困難的就業市場，城市居民的收入差距進一步擴大。由於中國幅員廣大，城市貧窮人口在各地的情況亦不盡相同。研究指出城市貧窮人口大多數分佈在中西部內陸地區，幾乎佔了全國貧窮人口的四分之三，沿海地區的省份就相對富有。

1. 貧窮的量度

中國內地的城市居民最低生活保障制度，即西方國家所謂的貧窮線制度，是政府依法對城市貧困人口按最低生活保障標準進行差額救助的社會救濟制度。由於中國內地並沒有設定官方貧窮線，故此城鎮居民最低生活保障標準從實踐角度看，往往會被視為城市貧窮線。

由於中國東西部差異甚大，大中小城市的消費水平也不一樣。故此中

央只會確定制訂最低生活保障標準的原則，具體標準交由各地根據當地實際情況自行確定。根據《中國的社會保障狀況和政策》白皮書，保障標準的制訂主要依據城市居民的人均收入和人均生活消費水平、上年度物價水平、生活消費物價指數、維持當地最低生活水平所必須的費用、需要銜接的其他社會保障標準以及維持吃穿住等基本生存所需物品和未成年人義務教育費用等，同時還考慮當地經濟社會發展水平、當地符合最低生活保障條件人數以及財政承受能力等情況。簡單而言，中國內地的最低生活保障線是採用標準預算法來量度，計算維持一個地方最基本的生活需要，是糅合了絕對貧窮及相對貧窮的概念。

根據 2001 年的資料顯示，北京、上海和廣東省此等發達城市的保障標準會較高。標準最高的是深圳市，為 319 元；標準較低的省份有貴州、江西和內蒙古等，標準最低的是貴州省的黔西縣，標準為 78 元。

2. 最低生活保障制度

1993 年，中國政府開始對城市社會救濟制度進行改革，嘗試建立最低生活保障制度，而上海市就是率先建立城市居民最低生活保障制度的城市。到了 1999 年，中國政府頒佈《城市居民最低生活保障條例》，規定了對持有非農業戶口的城市居民，凡共同生活的家庭成員人均收入低於當地城市居民最低生活標準的，均可從當地政府獲得基本生活物質幫助¹⁴。城市居民最低生活保障資金由地方政府列入財政預算，對財政有困難的地區，中央財政給予支援。到了 1999 年底，全國 667 個大、中、小城市和 1682 個縣人民政府所在地的鎮（縣城）已全部實施了最低生活保障制度。

2004 年 9 月，中國政府首次發表關於社會保障方面的白皮書，白皮書明確展示現時中國政府認為應該對生活困難的城鄉居民實行最大限度的最低生活保障，對受災群體進行救濟，對城市流浪乞討人員予以救助，提倡

並鼓勵開展各種社會互助活動。當中的城市居民最低生活保障可說是我國現時最主要的社會保障制度，它與國有企業下崗職工基本生活保障、失業保障合稱為「三條保障線」。最低生活保障制度的具體管理工作交由民政部門負責，其餘兩項則交由勞動和社會保障部門負責¹⁵。

(1) 最低生活保障線是最後一道防線：

中國各個城市的最低生活保障線標準的雖然各有不同，但必須按以下的順序來設定：

最低工資 > 失業保險金 > 下崗生活費 > 最低生活保障標準

由此可見，最低生活保障制度是整個社會保障體系的最後一道防線。如果其他社會保障政策沒有得到相應的落實，只會增加最低生活保障制度的壓力，三條保障線及各社會保障政策需要互相配合。只有當下崗職工、失業人員、企業離退休人員和在職職工都分別領取了基本生活費、失業保險費、養老金、職工工資後，家庭人均收入仍低於當地最低的生活標準的人士才可以申請城市居民生活保障金。

(2) 最低生活保障制度的內容：

i. 保障的對象：保障的對象主要分為三類人：一、三無人員，即無生活來源、無勞動能力、無法定贍養人或撫養人的居民；二、領取失業救濟金期間或者失業保險期滿仍未重新就業，家庭人均收入低於當地最低生活保障標準的居民；三、在職人員和下崗人員在領取工資或最低工資、基本生活費後以及退休人員領取退休金後，其家庭人均收入仍低於當地最低生活保障標準的居民。

ii. 保障金額的計算：在計算保障金額的時候，如果屬三無人員的城市居民，可按當地城市居民最低生活保障標準獲全額救助。其餘的就按家

庭人均收入與當地最低生活保障線標準的差額，以家庭為單位發放。舉例說一個3人家庭，每個月人均收入170元，當地最低生活保障標準是200元，那麼該家庭每月應領取的援助金額為90元。

另外，在部分地方為保障對象發放最低生活保障金的同時，還對受助人發放一些實物，如北京市每月按照280元標準進行最低生活保障的同時，每月還會對受助人發放價值40元的「糧油幫困卡」，受助人可在指定糧食店領取糧油。所以城市居民最低生活保障是主要以現金形式按月發放，在必要時也會給予實物。在就業年齡內有勞動力但尚未就業的城市居民，在享受城市居民最低生活保障待遇期間，亦會被要求參加居民委員會組織的公益性社區服務勞動。

誠然，對於生活在社會最低層的人士，政府對他們的援助除了從救助的角度出發之外，亦從扶助就業的角度入手。內地不少學者提出如果有效解決現時低保對象面對的問題，除了給予救助之外，要實現他們的脫貧路就要扶助他們就業。某些城市如大連的西崗區就採納了學者的建議，以社區為單位組建低保人員公共組織——公共服務社，服務社安排有勞動能力的受助人定期、統一參加社會公益勞動。服務社規定，如果受助人多次不參與，將不能領取有關援助。而上海的低保制度亦明確要求有勞動能力的受助人應該努力尋找工作，必須到勞動部門進行失業和求職登記，並接受所提供的職業培訓，不可以無理拒絕有關部門介紹的工作。如有違反，可被取消領取援助的資格。

（六）台灣

受全球化以及金融風暴的影響，台灣的貧窮情況亦由過去以貧病老弱為主，轉而變成各種不同形式的在職貧窮情況，特別是低技術與及服務業

工作者。根據台灣行政院主計處的統計，2002 年台灣的低收入戶共 70,417 戶，比十年前的 43,780 戶，增加幅度達 60.8%，佔當地的戶數比例由 0.8% 升至 1%。數據反映現時台灣都面對着「在職貧窮」的問題，台北市的低收入戶中有近四成屬於「低薪工作人口」（張瓊方，2005）。

1. 貧窮的量度

台灣並沒有劃定官方貧窮線，不過卻有「最低生活費標準」，而且內政部統計處亦有對低收入戶進行生活狀況調查。根據最新的修正案，「低收入戶」指家庭總收入平均分配家庭人數以後，每人每月在最低生活費以下，以及地方政府所規定之動產與不動產的標準。另外亦有「中低收入戶」的界定，是指家庭總收入按全家人數平均分配以後，每人每月未超過內政部或直轄市政府當年公佈最低生活費標準之 2.5 倍，且未超過台灣地區平均每人每月消費支出之 1.5 倍。根據 1997 年 11 月修訂通過的「社會救助法」，最低生活費用標準依行政院主計處公佈之各行政地區最近一年平均每人消費支出 60% 而定，並至少每三年檢討一次，按各地區而有不同標準的做法是用以緩和各地區之間的差異。社會救助法的第四條中訂明「家庭總收入平均分配全家人口，每人每月低於最低生活費標準」者為低收入戶，令單人家庭的貧窮線等於最低生活費用標準，雙人家庭的貧窮線為最低生活標準的兩倍。

2. 公共援助制度

台灣的社會保障制度可分為社會保險、公共援助及福利服務三類。其中公共援助的目的是希望促進低收入戶自立，並藉着救助資源與機會的提供，協助他們脫離對援助措施的依賴。在 1980 年，台灣頒佈社會救助法，目的是照顧生活困難之低收入者及遭受緊急患難或非常災受害者之生活，並協助其自立。據 2005 年最新發出的社會救助修訂條文，社會救助主要包括生活扶助、醫療補助、急難救助、災害救助四部分。當中猶鼓勵低收入戶

就業與就學，並協助他們獲得一技之長。

(1)保障對象：

在台灣的公共援助制度下，以「低收入戶」與「中低收入戶」作為「社會救助」的主要對象。受援助者的類別主要有三類。在台灣省、福建省及高雄市第一類為全部家庭成員均無工作能力、無資產、無收入、非靠救助無法生活者；第二類為全部家庭成員中有工作能力者未超過三分之一，而全戶總收入未超過最低生活費用標準三分之二者；第三類為全戶人口中有工作能力者未超過三分之一，而全戶總收入未超過最低生活費用標準者¹⁶。

(2)保障內容：

根據台灣現行的社會救助法訂明，社會救助分生活扶助、醫療補助、急難救助及災害救助，低收入戶如有需要，可以向有關的政府部門申請生活扶助，生活扶助是以現金補助為原則。於第十五條中明訂低收入戶中有工作能力者，直轄市、縣（市）主管機關應協助其接受職業訓練、就業服務、創業輔導或以工代賑等方式輔助其自立；如果不願接受訓練、輔導或者工作的人士，就不會獲得扶助。現時有關的政策執行都交由社政及勞工單位配合辦理。2004年5月5日，行政院通過《社會救助法》修正草案，放寬低收入戶的審查資格。此做法是希望可以讓需要幫助的家庭都有機會納入社會救助體系，在草案說明中可以看到，條文不單照顧到生活困難之低收入戶及遭受緊急危難或災害者之生活，更強調如何協助他們自立。有關的修正條文將會於2005年1月1日施行。

在有關的條例執行之時，都會按各地區的情況而由該地區政府去釐定有關的救助制度的細則，以下以台北市的情況為例，闡釋當地就低收入人士會提供哪些服務：

低收入戶生活補助：為低收入戶者提供持續性的經濟協助，以現金補助為原則。申請人可領取生活補助費，住戶內如有身心障礙者或 65 歲以上老人或者 6 歲以下兒童，會另外發給身心障礙者生活補助費或中低收入老人生活津貼或育兒津貼。每人每月所領取生活扶助費之金額，依社會救助法第八條規定，不得超過當年政府公佈之基本工資。此外，更有低收入戶保健費補助、低收入戶市民醫療補助、營養品代金、生育補助、老人假牙補助、房租補助、就學生活費補助等等。

以工代賑：參與以工代賑需要每年重新提出申請。計劃的服務內容是維持、整理及清潔市區內環境、市立公園環境、市立福利機構照顧院舍患者等。

職業訓練：只要為台北市市冊低收入戶、原住民、失業青年、45-65 歲之中高齡、急難救助戶等等，且無工作，就得接受職業訓練。

各個地方政府須視實際需要及財政情況，對低收入戶提供以下的特殊項目救助及服務，包括：產婦及嬰兒營養補助、托兒補助、教育補助、租金補助或平價住宅租住、房屋修繕補助、喪葬補助、在宅服務、生育補助以及其他必要之救助及服務等。

(七) 韓國

韓國自七八十年代經濟開始起飛之後，失業率一直都維持於低水平。但自從亞洲金融風暴以後，平穩向上的經濟發展發生了變化。失業的情況變得嚴重，愈來愈多工人未能在勞動市場找到工作，因而使韓國內的貧窮情況日漸加劇，同樣面對日趨嚴重的貧富懸殊問題（Lee and Kim, 2003）。

1. 貧窮的量度

韓國政府並未有正式訂明官方貧窮線，但在 1999 年韓國政府頒佈新的國民基礎生活保障法（National Basic Livelihood Security Law），國民基礎生活保障制度（National Basic Livelihood Security System）並於 2000 年 10 月全面推行。有關政策分別由健康及福利局（Ministry of Health and Welfare）和勞動局（Labor Ministry）負責執行，每年的 12 月健康及福利部會公佈該年的最低生活費用（minimum cost of living），釐定的方法是採用「標準預算法」，如果申請人所有入息和財產的總和並未超過標準就可以申請援助。最低生活費用的標準就猶如官方的貧窮線，從前當生活保障法執行時，由健康及福利局負責制訂。在新的國民基本生活保障法之下，除了健康及福利局之外，並會聯同生活保障中央委員會（Central Committee of Livelihood Security, CCLS）一同訂定。韓國的健康與社會事務機構（Korea Institute for Health and Social Affairs, KIHSA）每 5 年會進行一次全國的最低生活費用的調查，然後建議最低生活費用的標準。在其餘的年期，KIHSA 會按最新的調查報告，再配合每年通貨膨脹情況，從而調整有關的費用標準。然後 CCLS 會基於 KIHSA 的建議而決定該年度的最低生活費用標準，最後會由健康及福利局局長宣佈該年度的標準，有關標準會按不同的家庭住戶人數而有所調整。

2. 國民基礎生活保障制度

韓國現行的社會保障制度是三層架構式。第一層屬於社會保險，包括醫療保險制度、國民退休金制度、工業意外保險制度及就業保險制度；第二層屬於公共援助，包括有國民基本生活保障、醫療補助、災害救濟及殘廢軍人補助；第三層屬社會福利服務，主要為老年人、兒童、婦女及殘障人士提供服務。韓國政府於六十年代開始為國民提供公共援助，所推行的生活保護法（Livelihood Protection System）主要為因為年老及殘疾而不能

工作的人提供生活保障，但主要作用是幫助國民減輕貧困，而不能鼓勵貧困者出去工作。金融風暴以後，韓國貧窮及失業人士增長速度甚快，原有的保障制度已經不能再為有需要的人提供足夠保障，於是在 2000 年 10 月全面推行新的國民基礎生活保障制度。

(1)保障對象：

新的制度強調對社會上貧窮者的責任，以及對低收入一群的保障。不論他們是否擁有工作能力，只要是生活在貧窮線以下的國民都可以得到金錢上的補助。但同時間，亦強調有工作能力者必須靠個人的能力再投入勞動市場，脫離貧窮。

(2)保障內容：

津貼金額：國民基礎生活保障制度下的生活津貼及房屋津貼都是以現金形式每個月向受助人提供，援助金額是計算受助人的總收入跟最低生活費用之間的差額。此外，醫療照顧津貼、教育津貼、喪葬津貼等等都會按情況而發放。

工作要求：韓國政府積極提倡生產性福利（Productive Welfare），國民基本生活保障制度推行的兩大前提是：一、為保障國民最後一層的生活保障網；二、強調保障國民過着最低限度的生活水平的同時，推動國民自力更生。所以韓國勞動部及地方政府（由衛生及福利部指導）負責「自力更生支援計劃」（Self-Reliance Support Programs），計劃是針對有能力工作的人士，年屆 18 至 62 歲有工作能力之受助人必須接受就業推介或參加職業培訓，否則會被取消申請資格。整個計劃會分幾個階段進行，最初的階段受助人需要參與社區工作以鼓勵他們自力更生，並協助他們重建自立的能力；接下來就會由政府支援受助人接受各項職業培訓、職業生涯規劃、就業諮詢等服務；最後的階段是政府會幫助他們重新投入勞動市場，甚至是

幫助他們創業。計劃強調社區工作的重要性，多個支援中心、社會福利中心、宗教團體等等都會支持社區工作計劃的進行，提供社區工作的職位，例如替老人進行家居維修服務、照顧老人以及傷殘人士等等。

韓國政府仍然不斷完善整個國民基本生活保障制度，正考慮最快於2006年引入類似英美等國家現時推行的工作所得優惠稅項（Earned Income Tax Credit），用以對低收入勞動者及其家庭提供更多的稅收優惠。減免額隨納稅人工作收入和家庭成員情況而有所調整，希望通過稅收上的優惠為低收入者提供財政上的支持，增加其收入，鼓勵工作。

（八）小結

綜合各地的貧窮量度及社會保障制度的特色，可歸納出以下六個特色：

- 並非每個地方都有訂定官方貧窮線，大多以當地領取公共援助的標準作量度貧窮的指標。就所選定地方中有訂定官方貧窮線的只有美國，其餘的地方採取的態度分別有兩種，一種是對當地的貧窮情況實行針對性的措施，公共援助金額的標準就會演變而為所謂的貧窮線或者貧困線。情況就如中國內地的「最低生活保障線」、台灣的「最低生活費標準」等。另一種是當地的貧窮指標會被國內、外的學者用來量度當地的貧窮情況，以及有關政策是否貼合到國民的需要，但指標在政策制訂時未必能產生實際的效用，反而是用作參考及檢討性質為主。就如加拿大的「低收入切入點」，當地統計處的研究員指出即使切入點多年來被視之為當地的貧窮線，不過他們亦多番作出澄清，切入點並未獲國家承認為官方貧窮線。最大原因是該國未能就貧窮的定義與標準達成共識，為免就此而作出無了期爭辯，所以該國仍未訂立官方貧窮線，切入點的角色是一個參考指標。

- 大部分地方採用糅合了絕對和相對貧窮的概念來計算有關標準，並

會定期對標準進行調整。綜合而言，各地對有關標準的量度，幾乎全都以糅合了絕對與相對貧窮的概念的方法來計算（英國除外）。這基於所選定的地方即使並非全部屬已發展國家，但當地所出現的貧窮問題亦不同於赤貧地方的情況，以絕對貧窮的概念來量度並不準確，亦欠缺參考價值。而訂定標準的考慮因素則各地有所不同，例如在選定哪些食物作為必須品等方面。縱然如此，當中大多以家庭住戶為分析單位，不同的家戶結構，包括住戶成員數目、年齡等都是考慮之列。此外，由於所選定地方都幅員廣大，不同區域之間的經濟以致民生情況有所差異，故此部分地方在量度時會加入地區差異的元素。一般來說，各地對已釐定的標準，平均每年甚至是每季，會按通貨膨脹的情況而作出相應調整。

- 各地的援助制度皆以保障個人最基本的生活需要為大前提，並有相應的政策措施配合推行。公共援助推行的目的在於維持個人最低的生活需要，並對他們提供適切的援助。縱然並非各地都有制定官方貧窮線，但她們的保障制度會明確為低收入群體提供援助。各地針對社會上最低層人士而設的各項援助標準，大前提都是必須能為他們提供最低的生活費用或保障，標準的訂定必須為最低，擔當着作為「最後一層保障網」的角色。亦強調經濟狀況審查，以確保社會上每個人都能在最起碼的生活水平下過活。就如中國、台灣在制度上訂明最低生活保障標準不得超過當地最低工資的水平，可見最低生活保障的概念在運行時必須跟其他制度相配合，例如最低工資（基本工資）、失業援助等等。否則單靠最低生活保障制度亦不能解決問題，更有可能使問題變得更嚴重，因此相應的配套措施對政策的推行相當重要。

- 援助制度由單純的福利救濟，演變為講求「工作福利」。各地針對有工作能力的受助人，由昔日純粹以救助為主，轉而強調「工作福利」。要求加強他們的培訓、提供各項就業支援，以助他們達致自力更生、脫離

貧窮。就如美國一向被冠以實行「從搖籃到墳墓」政策的福利大國，在1996年的福利改革中一改政策的方針，強調有限性的支援。舉例說貧困家庭臨時資助計劃，限制每個人一生中只可以領取共5年的福利金，並要求受助人必須尋找工作，否則有可能被取消申領資格。此等的改變都顯示出福利制度從根本的理念上產生了改變。

- 針對不同類別的低收入群體的需要，為他們訂下各項保障援助。綜觀各地，貧困人士中既尚有工作能力者，亦包括如年老體弱等缺乏工作能力的受助人。目前各地面對着日趨嚴重的在職貧窮問題，大多以「工作福利」取締以往純粹以救濟為主的援助。雖然本報告重點在於探討各地如何協助有工作能力的受助人在領取津貼的同時，亦不忘推動受助人保持自力更生觀念的援助計劃。但在資料搜集的過程中，發現各地對沒有工作能力的低收入群體，會額外提供不同的援助項目，尤其是對貧困家庭的兒童，都願意投放大量的資源扶助他們。因為扶助現時的貧困兒童，才能有效解決長遠的貧窮問題。

- 負責執行政策的部門講求良好合作，以針對受助人士的全面需要。目前援助制度強調工作福利，負責執行福利政策的部門在一定程度上對勞工就業的情況未必能獲得最全面的掌握，於是執行政策的部門往往不只一個，牽涉的包括當地負責社會福利、勞動政策的部門，甚至是稅務局等等。唯有不同的執行部門以及機構，有充分的配合才可以把制度的效能發揮至最大。然而，亦有地方由單一的部門負責運作，如英國的就業及退休金部。這是基於部門本身是結合了勞動及社會保障的元素，所以一方面能夠有效地給予有工作能力受助人的就業支援，另一方又能保障到他們最基本的生活需要。

總而言之，綜合各地就如何從社會保障角度去解決貧窮問題，有學者認為應首先訂定出貧窮線，然後才可以有效地推行各項的援助政策。但值

得深思的是定義貧窮確要面對很多問題，中國內地、台灣、韓國等地，她們面對貧窮問題所採取的手法是設立保障最低生活制度的機制，明訂保障標準，採用的是官訂貧窮線以外的形式來界定貧窮人口、釐定政策。把情況轉移至香港時，本研究相信香港可借鑑這些地方的做法，無需要就是否該訂定一條官方貧窮線而繼續作出爭拗。即使不制訂官方的貧窮線，但並不表示擱置貧窮問題於一旁。

三、香港貧窮情況

以下部分就香港的貧窮情況，以及出現貧窮人口的原因作出分析。基於本研究報告集中從社會保障角度入手，討論如何援助有工作能力的低收入人士，特別是在職貧窮的一群，故此側重以經濟及勞工的角度去探討香港的貧窮情況，並不會就各個不同的貧窮理論作深入探討。

(一) 香港目前的貧窮情況

聯合國經濟、社會及文化權利委員會審議了香港特區政府參照《經濟、社會及文化權利國際公約》所提交的報告後，於 2001 年發表審議結論，認為香港有不少人生活在貧困之中，很多年紀較大的人未能得到所需的社會服務。而且欠缺足夠的措施及體制安排，以確保能制訂和實施周詳全面並一致、有效的扶貧策略。結論促請政府成立跨部門的扶貧小組或類似委員會，以進行相關研究並訂下扶貧策略，監察各項政策對貧窮問題所產生的影響。

要了解香港的貧窮情況，有幾組數字具有參考價值。一般來說，各個國家或者地區都傾向用堅尼系數¹⁷（Gini Coefficient）來量度一個國家或者地區貧富懸殊的狀況。

1. 堅尼系數

通常在比較國與國之間又或國內的貧富懸殊的情況時，堅尼系數就會被用作指出收入的分配差異。堅尼系數所反映的雖然並非一個國家或地方的貧窮情況，但從它所反映一個國家或地方的貧富懸殊的情況中，亦同樣地反映出一個事實，財富的不公平分配——「貧者愈貧，富者愈富」的情況，亦是一個相對貧窮的概念。從表 4 可見香港的堅尼系數不斷擴大，

2001 年所公佈的堅尼系數為 0.525（編者按：2006 年，本港的堅尼系數為 0.533），可見香港貧富懸殊的問題日趨嚴重。對比起其他發達國家，香港貧富不均的現象較其他亞洲及歐美地區更為嚴重。但有言論認為堅尼系數並不能完全反映一個地方的貧窮情況，貧富之間的差異不能反映貧窮者的情況。表 5 羅列了若干個已發展經濟體系的堅尼系數。

表 4：1981 年至 2001 年香港堅尼系數

人口普查或中期人口統計	堅尼系數
1981	0.451
1986	0.453
1991	0.476
1996	0.518
2001	0.525

資料來源：政府統計處，（立法會財經事務委員會 2001-2002 年度文件－住戶收入及堅尼系數資料文件的附件）（2001 年）。

表 5：若干個已發展經濟體系的堅尼系數

地區	堅尼系數	調查年份
澳洲	0.352	1994
加拿大	0.331	1998
德國	0.283	2000
日本	0.249	1993
韓國	0.316	1998
新加坡	0.425	1998
台灣	0.326	2000
英國	0.360	1999
美國	0.408	2000

資料來源：World Bank, *Overview: Understanding, Measuring and Overcoming Poverty* (Washington: World Bank Group, 2004)；政府統計處。

2. 香港十等收入組別住戶分佈

再從香港十等收入組別住戶佔全港住戶總收入的百分比一表中可見到

一個現象，在 2001 年時全港最低的 20.5 萬個住戶的家庭收入只佔全港家庭總收入的 0.9%，而最高的第十等住戶的收入所佔的是 41.2%，兩者的差距是 45.8 倍。對比起 1996 年時，最低的十分一家庭的收入佔總家庭收入的 1.1%，而最高的十分一佔的是 41.8%，差距是 38 倍。未爆發金融風暴以前貧富懸殊的差距其實已經嚴重，但自金融風暴一役後，情況愈來愈壞。而且收入差距拉大的情況不單只存在於最貧與最富者之間，更甚的是中等收入的人士亦出現兩極化情形。屬於中位數之下的家庭入息下降，而在中位數以上的家庭入息則增加。數據顯示收入愈低的組別，其能佔家庭總收入的比例下降的幅度愈大。相反收入愈高的組別，所佔的比例卻有所上升。不過有關當局認為這類分析並無計及政府用於房屋、醫療和教育等福利開支為有關家庭帶來的無形收入，無形中低估了貧困人士可獲取的社會資源。

表 6：香港十等收入組別住戶分佈情況

十等分組別	1991 (%)	1996 (%)	2001 (%)
第一 (最低)	1.3	1.1	0.9
第二	3.0	2.6	2.3
第三	4.0	3.6	3.4
第四	5.0	4.6	4.4
第五	6.1	5.7	5.6
第六	7.4	7.0	7.0
第七	9.0	8.5	8.8
第八	11.4	10.6	11.1
第九	15.5	14.5	15.3
第十 (最高)	37.3	41.8	41.2
總計	100.0	100.0	100.0

資料來源：政府統計處，(立法會財經事務委員會 2001-2002 年度文件——住戶收入及堅尼系數資料文件的附件) (2001 年)。

3. 領取綜援個案數目

基於香港政府並沒有制訂官方的貧窮線，而綜援可以說是香港唯一的社會保障制度，是故每年領取綜援的人數便較接近貧窮人口，大部分的

官方機構及學者會以此數字作有關的統計分析之用。縱然如此，亦有學者（葉毅明、顏文雄，2003 年）批評以此方法量度香港的貧窮人口根本就未能完全反映真實情況。其一是在新制度之下，來港未滿一年的新移民並不符合申請綜援的資格；其二是由於綜援的金額過低，有許多貧窮家庭未到山窮水盡的地步都不會選擇申領綜援；再加上綜援制度多年來都被強烈的標籤成為「只有懶人才會申領」的情況下，香港的貧窮人口及情況會被低估。

不過在欠缺官方統計數據的情況下，閱讀綜援個案數目仍有其價值。2004 年 12 月的最新數字顯示領取綜援的個案為 295,694，失業綜援的個案數目是 45,231，低收入綜援數字為 16,176¹⁸。雖然最新的數據顯示領取失業綜援的個案數目有輕微下跌，但值得注意領取低收入綜援的個案數目卻有持續上升的趨勢。（編者按：2008/2009 年度領取綜合社會保障援助的個案數目為 289,469）

表 7：領取綜合社會保障援助個案數目

年份	個案數目
1999/2000	228,015
2000/2001	228,263
2001/2002	247,192
2002/2003	271,893
2003/2004	290,705

資料來源：政府統計處，《香港統計年刊》（香港：政府統計處，2004 年）。

表 8：按類別劃分的綜合社會保障援助個案

類別 ¹⁹	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004
年老	133,070	135,409	139,288	143,585	147,433
健康欠佳	19,979	18,917	20,082	20,852	22,251
單親家庭	25,146	26,078	29,534	34,249	37,949
低收入	8,002	8,319	9,140	10,982	14,215
失業	26,185	23,250	31,602	43,237	48,450

資料來源：政府統計處，《香港統計年刊》（香港：政府統計處，2004 年）。

(編者按：2008/2009 年度，屬「年老」的綜援個案為 153,451；屬「健康欠佳」的綜援個案為 24,861；屬「單親家庭」的綜援個案為 36,838；屬「低收入」的綜援個案為 16,306；屬「失業」的綜援個案為 33,379。)

表 9 是申領低收入綜援人士按年齡組別及領取綜援金年期所劃分的數字。從表中可見最多人領取低收入綜援的年齡組別是介乎 40 至 44 和 45 至 49 之間的兩個組別，屬於中年人士。而領取綜援金的年期方面，則以領取 3 年或以上的人數最多。這個情況跟現時領取失業綜援人士的背景類似²⁰，都是以中年人士以及已領取 3 年或以上的綜援金佔的比例最多。反映面對着低收入或者失業問題的人士都有着相似的背景，都是年齡較高、領取金額有相對較長的時間。

表 9：申領低收入綜援人士按年齡組別及領取綜援金年期所劃分的數字

年齡組別	申領低收入綜援人士持續領取綜援金年期 (至 2004 年 11 月止)					總數
	半年以下 (人數)	半年以上 至 1 年 (人數)	1 年以上 至 2 年 (人數)	2 年以上 至 3 年 (人數)	3 年以上 (人數)	
15-19	67	97	195	202	1,026	1,587
20-24	146	158	447	357	2,075	3,183
25-29	91	118	260	189	274	932
30-34	179	193	468	302	313	1,455
35-39	242	279	747	620	741	2,629
40-44	361	428	1,206	1,017	1,881	4,893
45-49	269	363	1,045	858	2,277	4,812
50-54	131	165	490	449	1,216	2,451
55-59	61	97	215	202	471	1,046
總數	1,547	1,898	5,073	4,196	10,274	22,988

資料來源：社會福利署。

(二) 香港出現貧窮人口的原因

1. 經濟全球化

在世界經濟全球化下，跨國企業的急速發展、資金的迅速流動、資本的大量遷移都使發展中國家或第三世界的勞工帶來嚴重的打擊，大量的勞工失業與及面對被邊緣化的情況，使貧窮問題愈趨嚴重。香港在八十年代期間出現了所謂去工業化（De-industrialization），隨着中國的經濟改革，國內廉價的勞工及租金，使大部分本地製造業將生產遷移至珠江三角洲地區，甚至是其他東南亞國家。製造業的轉型無疑為香港的經濟帶來新機會，但在強調建立品牌、創新設計、投放資金以進行研究和產品發展工作的同時，大批屬於低技術、低學歷的勞工，受限制於工作經驗和年齡之下，即使他們能流入到服務業的類別，亦只能擔任低職級、低工資的工種。情況更困難的，要面對長期開工不足甚至是失業的情況。

2. 收入差距擴大

即使有工作的人都不代表他們的收入足以維持基本的生活水平，不代表他們可以脫離貧窮，這與香港的經濟轉型有密切的關係。香港產業在六七十年代相當蓬勃，但自從八十年代初開始，香港的產業開始轉型，製造業的生產值及對香港經濟的貢獻逐步下滑。金融服務業變成了香港經濟發展的支柱，服務行業對技術專才的需求日多，相對高學歷的專業人士在市場上的價值會被抬高；反之，非技術職位同時因內地來港人數的增加而使競爭更為激烈，工資進一步被打壓，使高低薪員工的工資差距逐步拉開。根據學者黃洪的說法，現時的勞動市場就被分成兩個不同的部分，一個是以高收入、高技術，擁有充裕知識基礎勞工為主的「優等勞動市場」（Primary Labor Market）；另一個是以低收入、低技術和低知識基礎勞工為主的「次等勞動市場」（Secondary Labor Market）。

3. 失業率高企

金融風暴所帶來的失業問題，也為貧窮問題加添了不少壓力。香港在金融風暴爆發以前，失業率一直維持在穩定的水平。但自從風暴一役以後，失業情況日趨嚴重。而且香港的低增值行業如製造業等愈來愈難在香港生存，行業的外移使這批低技術及低學歷的工人更難在香港找到工作，未能重新就業的人口就唯有跌入貧窮網之中²¹，所以長期失業是另一個致使香港貧窮問題惡化的原因。根據香港統計處網頁的最新資料顯示，2004年9月至11月的失業率為6.7%（編者按：2010年3月至5月的失業率已回落至4.6%）。

表 10：1998-2003 年香港失業率

年份	失業率 %
1998	4.7
1999	6.2
2000	4.9
2001	5.1
2002	7.3
2003	7.9

資料來源：政府統計處，《香港統計年刊》（香港：政府統計處，2004年）。

4. 就業不足及工資過低

誠然，在香港失業的情況自金融風暴以後情況日壞。直至2003年中央政府對香港採取了不少經濟上的救助方案，為香港經濟帶來了新的刺激，一連串的「自由行」、CEPA 等等的計劃，使香港的就業情況有所改善，失業率亦有慢慢回落的跡象，可是同時間也不應忽略就業不足以及工資過低的情況。就業不足率情況未見有大改善，低工資的貧窮勞工的人數不斷增加。由是可見給予低下階層的新增職位或失業人士找得到的工作都是低薪的。在香港經濟逐步由谷底爬上來的時候沒有幾多勞工人能真正受惠，很多

低下層所做的服務業工作也未必能對他們的生活提供到足夠的保障。再加上本港對勞工的保障非常的不足，沒有任何法例保障工人最低工資、不公平解僱、集體談判權及罷工權等等，對低收入的人士更缺乏合理的保障制度，使問題日益加劇，出現了愈來愈多的「在職貧窮」的人士。（編者按：2009年，本港的就業不足率為2.3。）

表 11：1998-2003 年香港就業不足率

年份	就業不足率 %
1998	2.5
1999	2.9
2000	2.8
2001	2.5
2002	3.0
2003	3.5

資料來源：政府統計處，《香港統計年刊》（香港：政府統計處，2004年）。

表 12：按每月就業收入劃分的就業人數（包括外籍家庭傭工）

每月就業收入（港元）	2004年第三季
少於 \$3,000	149,400
\$3,000- \$3,900	256,400
\$4,000- \$4,999	141,400

資料來源：政府統計處，《綜合住戶統計調查按季度統計報告書 2004年7月至9月》（香港：政府統計處，2004年）。

5. 不公平的聘請制度

無論是政府或私人機構，現時新增的職位大部分是兼職、臨時工、外判和短期合約的職位。工資低、工時長的情況愈來愈多，遍及的行業工種也愈來愈廣闊。很多行業的僱主為了減低及逃避勞工法例的開支，於是以各種辦法割斷與勞工僱用的關係。外判、合約等等的聘請模式就是將以前

給予員工的福利都一一削減，演變為純粹的「商業關係」。在「私營化」和「外判化」的策略下，即使是政府的機構及公共服務都是由私營公司以投標方式去承辦有關服務，如房屋署的護衛及清潔服務。受這種價低者得的投標形式所影響的就是最基層的勞工，最終被打壓的就是他們的工資。為了使利潤極大化，私營公司便壓迫勞工成本，對低技術及低學歷的勞工而言，他們要面對的工作不穩定性就更大。

6. 老齡人口欠缺退休保障

社會老年化的問題並不單只存在於香港社會，全球不論是已發展國家又或發展中國家都面對着社會老年化的問題。在香港，貧窮老人的問題一直嚴重，這個跟香港缺乏全面的退休保障計劃有密切關係。而以往一直強調由家人作主力照顧者的論說，在今天以核心家庭為大多數的情況下慢慢顯得難以實現，這不完全標誌着傳統的孝親照顧思想破滅，只是客觀的外在環境促使過往一直被認定的照顧老人親屬的模式有所改變。在 2000 年 12 月強制性公積金計劃展開，但已退休的僱員根本無法享用，而年紀較大的也因供款期較短，所得的退休金對退休後的生活幫助不大，故此在一段時期內政府仍然要處理老人貧窮的問題。

7. 低技術勞工數目增多

內地來港新移民也對本港的貧窮情況造成一定的壓力。他們當中以低學歷、低技術為主，欠缺現時知識型經濟下所需要的資產。他們擁有的最大資本就是勞動力，但今日在香港社會面對經濟轉型，傳統勞動密集為主的工業市場正不斷收縮，使問題更加嚴重及複雜。

(三) 香港的社會保障制度

社會福利署的官方網頁對香港的社會保障作以下簡介：

經濟有困難的人士若得不到政府的社會保障援助，便會陷入極度困境。一些需要獨力撫養幼童的單親人士，或者暫時失業的人士，都需要得到短期的經濟援助；而沒有為晚年未雨綢繆的長者，亦同樣極需要政府為他們提供社會保障。

香港的社會保障制度的整體目標是幫助社會上需要經濟或物質援助的人士，應付基本及特別需要。這個制度內包括綜合社會保障援助計劃（簡稱「綜援」）、公共福利金計劃、暴力及執法傷亡賠償計劃、交通意外傷亡援助計劃及緊急救濟。據賴偉良（2003 年）的說法，香港的社會保障所採取的模式是以公共援助（包括綜合社會保障援助制度及公共福利金計劃）及社會津貼為主。公共援助作為援助的主要支柱，負責協助各類有經濟困難人士及家庭應付基本的生活開支，社會津貼扮演的角色屬於輔助形式，用以滿足受助者額外的經濟需要。

在香港的社會保障計劃中，所有申請綜援計劃的受助人都須接受經濟狀況審查而毋須供款，有部分援助是以劃一的金額發放。由於綜合社會保障援助計劃可說是本港為經濟上無法自給的人士所提供的唯一一個全面保障計劃，故此以下部分主要就綜援計劃作出詳細的介紹。但未作深入探討以前，先簡介香港的公共援助制度的歷史沿革，其後再就現行綜援制度的各項細節作出探討。

1. 香港公共援助制度的沿革

五六十年代的香港，政府對經濟出現困難的人士推行實物援助。而同時民間社會如同鄉會、街坊福利會及工會；教會及宗教團體等都提供不少互助式服務，例如教育、醫療等。到了後期發生石硤尾大火，香港政府意識到社會福利服務的重要性，在 1965 年制定了第一部社會福利白皮書。到了七十年代社會福利服務全面擴展，在 1971 年 4 月設立公共援助（公援）計劃後，

受助人開始獲發放現金援助。當時採用的屬於「絕對性」貧窮的概念，計算出在市場上購買必需的食物及日用品的金額。及後多年，有關計劃多次作出修改，以應付公援受助人的不同需要。到了 1993 年 7 月 1 日，公援計劃及特別需要津貼計劃就被綜援計劃及公共福利金計劃所取代。

新的綜援計劃將公援計劃基本金額及補助（長期個案補助金除外），以及特別需要津貼計劃的福利綜合為特定的標準金額，來避免根據該兩項不同的計劃提出申請時引起的混淆。當局亦取消按比例計算家庭成員可獲發放援助金額的做法、放寬受助人每年可離港的日數限制，以及將援助金額水平提高。1996 年時政府根據 1994 至 1995 年度住戶開支統計調查所得的資料，全面檢討當時的綜援制度是否足以應付基本生活需要。根據營業師的意見及政府統計處所提供的開支模式和物價資料，為不同類別的綜援受助人訂定他們的基本需要，確保綜援的援助金額能貼合到受助人的需要²²。所以香港的綜援制度下，援助金額的計算標準取決於一般市民及綜援受助人的實際開支模式，有關資料來自每隔 5 年進行一次的住戶開支統計調查。當局會根據社會保障援助物價指數（社援指數）每年調整綜援標準金額及補助金額，以抵消通脹。社援指數是由政府統計處按月編訂，範圍包括綜援受助人所使用的各種物品及服務，反映綜援標準金額所涵蓋的商品和服務的價格變動情況。

2. 綜合社會保障援助計劃內容

現行的社會保障政策由衛生福利局策劃，推行工作則由社會福利署擔任。按香港社會福利署於 2004 年 2 月所發出的綜合社會保障援助指引說明，綜援計劃的目的是以入息補助方法，援助因年老、傷殘、患病、失業、低收入或其他原因引致經濟出現困難的人士，使他們能應付生活上的基本需要。這項由社會福利署負責推行的計劃，是為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網。申請人毋須供款，但必須接受經濟狀況審查。

在申請綜援的時候，申請人必須符合居港規定、經濟狀況調查以及身體健全成人的附加準則的各項條件方可獲得援助。但須注意的是申請人如與家人同住，就須以家庭為單位提出申請。在決定一個家庭是否符合資格領取綜援時，社署會考慮整個家庭的資源和需要。換言之，社署會把所有家庭成員的每月收入和所需開支一併計算。而援助金類別大致可分為三種，包括有標準金額（按家庭人數及組合而訂定）、補助金和特別津貼²³。至於如何計算援助金額，一般來說，申請人可得的援助金額是根據下列公式計算的：

認可需要－可評估收入＝援助金額

「認可需要」包括綜援計劃下認可的基本需要和特別需要；「可評估收入」包括薪金及其他收入（例如收取的租金、親友的援助及僱主提供的免費膳食等）減去可豁免計算的工作入息／培訓津貼。所以綜援受助人獲發的援助金額並沒有固定的水平，受助人可得的援助金額，是按家庭的可評估入息總額與根據綜援計劃規定的水平釐定的需要開支預算總額之間的差異。

其中為了鼓勵健全的失業人士及沒有全職工作的低收入人士²⁴重投勞動市場，政府於是在1999年推出「自力更生支援計劃」，鼓勵及協助他們尋找有薪的全職工作，達致自力更生。計劃主要分兩部分：「積極就業援助」、「社區工作」²⁵。而為了鼓勵綜援受助人就業和繼續工作，制度下還有一項「豁免計算入息」。是指在評估受助人應得的綜援金額之時，毋須在援助金額中扣減的工作入息。只要領取綜援不少於3個月的個案，不論受助人的類別，其每月從工作所賺取的入息，可享有豁免計算入息的安排²⁶。

（四）香港貧窮問題的研究²⁷

於1994年，香港城市大學麥法新教授²⁸在訂定了社會需要一籃子的生

活必需品以後，再計算出不同組別人士所需要的最基本開支數額。麥教授的研究不單強調物質的需要，還包括香港的日常生活習慣。一方面既檢討綜援人士的消費水平，同時亦以市場價格去計算。研究報告發現，一個四口家庭需要港幣 1.5 萬元才可以生活，但在當時他們只可獲得港幣 8,610 元的援助，即只得一半的援助金額。而且綜援家庭會花上七成的綜援金額於食物開支上，顯示綜援人士要靠壓縮其他部分的生活開支。故此麥教授作出了一個結論：大部分綜援個案是生活在絕對貧窮之中。

及至 1996 年，香港社會服務聯會和樂施會²⁹調查了香港低開支住戶的開支模式，研究探討沒有領取綜援津貼的低開支住戶的開支情況。發現到貧窮戶用於食物及房屋開支佔總開支的比例甚高，扣除房屋開支後食物佔總開支的比例高達 57% 至 73%，私人樓宇貧窮住戶的貧窮情況較公屋住戶更為嚴重，他們的房屋開支比公屋低開支住戶高四成至一倍。揭示了貧困戶因為要維持房屋和食物的必要開支而只能選擇壓縮其他的開支，生活質素遠低於其他支出組別的住戶。

而社會保障學會（莫泰基、梁成安，1997）應用國際貧窮線的方法去計算香港的貧窮人口，利用住戶收入除以住戶人數，得出住戶個人平均收入。收入少於中位數一半的人口，會被列為貧窮人士。此項研究發現於 1996 年有 85 萬香港人處於貧窮狀態。

到 2002 年，學者黃洪及李劍明發表了他們就香港貧窮線標準做的一項研究——《香港貧窮線研究》，研究採用入息替代法，根據香港住戶消費模式的轉變來決定香港貧窮線的標準。方法是計算家庭大部分消費用於食物的比例由上升轉為下降，即由必需品的開支轉為可以選擇其他開支，來決定香港住戶要維持一個家庭基本生活所需要的開支水平。據研究結果顯示，香港的人均住戶開支在港幣 3,750 元，研究員因而建議以人均收入港幣 3,750 元作為香港的「基本生活保障線」，即要維持一個人及其家庭能在

基本的生活，每名成員必須要有起碼港幣 3,750 元的入息才能支付基本的生活所需。

過去，政府對貧窮問題所採取的態度都是迴避居多，並不敢正視香港的貧窮問題。直至 2001 年所發表的施政報告始開始確認香港貧窮問題的嚴重性，不過當時的施政報告並未為香港的貧窮問題帶來確切的解決辦法。近幾年香港的貧窮情況不但未有得到改善，反而愈來愈嚴重。對於貧窮線的訂定，政府亦有明確的立場。1998 年由臨時立法會秘書處資料研究及圖書館服務部對貧窮所做的報告清楚表明，政府不劃出官方貧窮線是因為現時並無科學的方法設定貧窮線，也無客觀的定義去解釋貧窮。而且設定有關的界線時，涉及主觀價值的判斷。故此在量度香港的貧窮情況時，有關當局表明領取綜援人數的多寡足以反映香港的貧窮程度。不過就最近所發表的 2005 年度的施政報告，內容方面用上比以往較大的篇幅來處理貧窮問題，並承諾設立扶貧委員會，希望能解決現時嚴峻的貧窮情況。而新任的衛生福利及食物局局長周一嶽在去年的十二月期間會見多個關注綜援及貧窮問題的民間團體，就綜援及社會保障制度進行討論。周一嶽與各團體達成共識，承諾會檢討綜援計劃，並且同意設立基本生活保障線、不再削減綜援及檢討自力更生支援計劃。

（五）對綜合社會保障援助計劃的評價

自 1993 年綜援誕生，多年來各個界別、團體等都對綜援是否有效地發揮作為最後、甚至是唯一一個社會保障網的功能，有各種不同的結論。有評論者認為現時綜援作為一個可以遮風擋雨的安全網已經做得相當稱職，若按世界銀行的標準來量度貧窮，即每人每日 1 至 2 美元的水平，香港根本就沒有窮人可言。目前的綜援標準金額遠遠超過這個水平，以一個 4 人家庭為例，每月可獲發約港幣 9,000 元的綜援金（編者按：2010 年 6 月，

4 人家庭的綜援金額為港幣 9,982 元)，甚至比最低 25% 收入組別的非綜援家庭的平均每月收入，約港幣 8,000 元還要高。再者，當綜援以提供基本生活保障為先，使赤貧的不致於飢餓並得到起碼的生活條件，這樣最起碼目前領取綜援的受助人亦不致於餓死街頭。再加上自 1999 年起為了提高失業人士重返勞動市場的能力，推行了「自力更生支援計劃」³⁰，有評論者指出計劃推出使綜援不只着眼於經濟援助，亦協助受助人透過自力更生，脫離綜援網。無疑，綜援並非毫無可取之處，但當深入了解整個制度的推行理念、內容以至執行手法上，綜援本身所存在的問題是不容否定的，綜觀綜援推行多年的情況，以下就計劃各方面作出深入的剖析。

1. 社會保障初期制定的理念未能切合目前香港的情況

一直以來，香港推行社會保障制度背後的理念，是推行福利的同時不忘強調維繫家庭的重要性，政府所做的工作是屬於最後防線，當個人及家庭無法自顧時才作出補救性的介入。按學者羅致光的講法，香港的社會保障制度背後有三個主要的理念支撐整個政策。一，保障制度等於是社會上一張安全網；二，社會保障是為最不能自救的一批人提供援助；三，政府的角色只是輔助家庭，即所謂的「剩餘模式」的概念，政府只是在家庭為照顧主力的理念下提供一定程度上的援助。資料顯示在 1993 年，失業、單親及低收入的綜援申領個案佔 12%。隨着時代的演變，香港經歷了不少的轉變。金融風暴後香港經濟由高峰跌入谷底，失業、開工不足的情況由此而日趨嚴重。到 1998 年，大幅提升至 24%，升幅達一倍（莫泰基、楊洪，2000）。雖然目前領取綜援的人士仍以年老為主，但失業人士再加上低收入人士所佔的比率，已經比起原初所訂立有關制度的時候有大幅的攀升。在整體情況有重大的變化下，以綜援為主的社會保障制度該就援助制度重新釐定一個新的方針，以面對目前綜援受助人性質的轉變。

在香港，不少政界、社福界人士都高呼要對現行的綜援計劃進行檢

討，學者如周永新、張超雄提出改革的其中一個重心是建立分類的制度，因為現時的綜援所涵蓋的援助種類跟訂立之時有顯著的分別。不同類別的受助人列入為同一個的社會保障制度，其實對任何一方都沒有好處，因為不同性質的受助人都面對着不同的問題，例如高齡的受助人，他們面對的最大問題是龐大的醫療費用。同時間，綜援又要解決失業人士的問題，但失業人士跟高齡人士面對着的又是另一個層次的問題。於是學者等建議制度的分門十分重要，使不同的類別的受助人能夠獲得最大的援助。

2. 欠缺良好的檢討機制，項目內容多年未作調整，未能反映現時的社會需要

公共援助制度於 1993 年演變為綜援後，曾於 1996 年作出大型檢討，首次採用「基本需要開支預算方法」的模式，制定綜援標準金額的水平。但時至今日，社會的消費模式跟十年前已有很大分別，不論在種類或數量方面均有改變。綜援的基本生活需要項目已經不能完全緊貼目前的社會情況，而且部分開支項目所佔的比例亦有變化。再者，如何釐定標準的機制及方法的透明度甚低，經常引起各界對綜援標準的爭拗，引發社會矛盾。這些都牽涉到綜援沒有制訂良好的檢討機制和各項安排。

3. 綜援未能有效扶助受助者脫貧

1999 年開始，社會福利署要求申領失業綜援的受助人在領取援助金額的同時，需要參與「自力更生支援計劃」，及後至 2003 年底推行「深入就業援助計劃」。但推行至今，扶助失業人士的成效有待提升³¹。另外，目前綜援機制根本就忽略了對低收入人士的照顧。低收入人士在綜援制度中只能獲取金錢上的補助，完全漠視了他們在技能培訓及擇業求職上的需要。綜援計劃指引中，有要求低收入人士參與「自力更生支援計劃」，但只限沒有全職工作的低收入人士。在現時工時長但薪金低的困境下，即使擁有一份全職工作的人士都未必能養活到一個家庭。有不少的低收入人士跟失業

人士都面對着相似的處境，他們都是低技術、低學歷的一群，雖然他們在名義上有一份工作、有相對穩定的收入，但收入根本不足以應付家庭的開支。要扶助他們就不能單靠金錢上的補助，應該對他們施以就業支援，好使他們能靠工作上的收入脫離綜援網，但現行政策下低收入人士欲通過自力更生而脫離貧窮的困境都苦無渠道。

根據社會福利署提供的資料，自 1999 年開始推行「自力更生支援計劃」，每年由領取失業綜援轉而至領取低收入綜援的數目不斷增加。誠然，受助人由領取失業綜援轉而為領取低收入綜援可說是一種進步，最起碼反映出受助人可以憑藉工作而賺取收入從而在一定程度上達致自力更生。但換個角度看，反映出即使能脫離失業行列的人士，並不表示他們有足夠的能力從勞動市場中賺取足以生活的薪金，仍然有需要依靠援助。同時間勿忘領取低收入綜援人士除了金錢上的援助以外，在現行的制度下並不會獲得其他的幫助，離真正助他們脫貧還有一條漫長的道路。

表 13：參與「自力更生支援計劃」後轉至領取低收入綜援數目

年份	參與「自力更生支援計劃」後轉至領取低收入綜援數目
2000	1,621
2001	3,038
2002	3,895
2003	9,258
2004 (至 10 月)	9,306

資料來源：社會福利署。

4. 標籤化效應使合資格人士未能獲得救助

承接上述香港政府當初對制訂綜援時的理念而引發出的問題是造成了「標籤化效應」。無疑，「剩餘模式」的理念對執政者而言有其好處，當傳統自立的文化植根於社會整體的價值觀時，可以為政府減輕不少的負擔；但同

時成功被推動起來的「標籤效應」並不表示問題得到解決，特別是金融風暴以後領取失業綜援的個案不斷上升，愈來愈多人陷入貧窮生活網之中，政府的做法猶如掩耳盜鈴，不把貧窮問題正視並不等於貧窮問題的不存在，如何運用適切的措施去援助有需要的人士才是一個政府應當做的事務。黃洪（Wong, 2000）指領取綜援救濟金的貧窮人士被標籤化成為「懶人」，他們之所以要領取綜援是因為他們沒有辛勤工作而所致。當整個制度被嚴重標籤化的情況下，有許多處於貧困的人士根本就不願意領取綜援金。

四、對建立「最低生活保障制度」的建議

本研究認為現時香港的確有扶貧需要，尤其要解決在職貧窮問題。貧窮是一個多向性問題，牽涉經濟、教育、醫療、房屋、培訓、福利等範疇，更牽繫到如何有效分配資源的問題，單從處理溫飽需求來解決貧窮問題有欠全面。在考慮如何扶助貧窮人口時，焦點除了放於目前領取綜援人士以外，同時對於沒有申領綜援的貧窮人口亦應訂定針對性援助計劃。

總的來說，建議推行「最低生活保障制度」，承擔整個社會保障制度下最後一道安全網的功能，完善目前綜援制度的不足，保障社會上每一個人都能夠取得最基本的生活需要。最低生活保障制度與現有綜援制度的最大分別，在於前者不僅維持後者保障老弱病殘等沒有工作能力的受助人，亦同時強化對健全受助人的就業支援，加強「工作福利」概念，扶助他們最終憑自身的能力達致自力更生，脫離貧窮。有關制度詳細內容如下：

1. 釐定最低生活保障標準作為量度本地貧窮的指標

綜觀各地經驗，決定應否釐定官方貧窮線往往引發各界長時間爭拗，官訂貧窮線的設立最終未見普遍。反之大部分地方的扶貧政策，均是有策略地以領取公共援助的標準為貧窮參考指標。由此可見，各地雖然沒有訂立官方貧窮線，但卻以正視態度面對貧窮問題。所以本研究認為新的保障制度下，必須訂立最低生活保障標準，作為了解香港貧窮情況的指標，並以此制訂扶助政策，釐定各項援助項目及金額的準則。訂立標準後，我們認為有助改善有工作能力但工資過低的在職貧窮人士，又或長期失業，甚至因為要照顧家人而無法工作人士等的生活水平。

2. 最低生活保障標準的訂定，應以目前綜援標準金額為準

參考過去不同學者提出的貧窮線標準，下表羅列出相關保障的標準金額：

表 14：保障的標準金額

參考來源	計算方法	保障標準金額
香港綜援標準	標準預算法	\$1,605 ³²
莫泰基 (1999)	國際貧窮標準線	\$2,500
世界銀行 ³³ (1990)	標準預算法	\$3,369
黃洪、李劍明 ³⁴ (2002)	入息替代法	\$3,750

根據上表，最低生活保障標準應介乎港幣 1,605 元至港幣 3,750 元之間，當中以現時綜援的標準金額為最低。建議最低生活保障基本金額應繼續設定於港幣 1,605 元，並且在此基礎上因應不同情況進行補充，即就額外津貼及支援項目及相關保障金額作出檢討及改善，藉以貼近現時社會生活需要及消費模式。這是由於目前綜援標準金額採用標準預算法計算，本身糅合了絕對及相對貧窮概念，坊間亦有支持繼續沿用的聲音。此外，本研究認為最低生活保障應與失業援助及最低工資形成三層綜合社會保障網，確保社會最低層人士、失業勞工及在職人士獲得合理水平的社會保障或就業條件。按照我們早前提出設定最低工資為平均工資的 50%，即每月港幣 5,230 元³⁵，而失業援助金額則定於平均工資的 40%，即港幣 4,184 元³⁶（編者按：根據 2010 年第一季的數據，本港的平均工資的 50%，即每月港幣 5,651 元。而失業援助金額則定於平均工資的 40%，即港幣 4,520 元。），釐定最低生活保障基本金額為港幣 1,605 元，實屬有效鼓勵有工作能力的受助人積極透過就業，而非社會救濟以維持生活。

3. 附加性質的額外津貼及支援項目

除基本金額外，最低生活保障制度同時包括額外津貼及支援項目，以保障不同種類受助人的特別需要，確保制度旨在對社會上每一個人都能維持在社區裏最起碼的生活水平。以下分別為對有工作能力及沒有工作能力兩大類受助人，提出新制度下強調對前者增設各項就業支援保障，協助他們脫離貧窮行列。

(1)有工作能力的受助人：

包括目前領取低收入和單親綜援的人士，新制度強化對他們的就業支援，前者獲得較大力度的支援。另一批同樣有工作能力的受助人是相對長期失業人士。針對失業兩年以下的失業人士，工聯會研究報告較早前提出了制訂「再就業支援計劃」，以解決受助人再就業需要³⁷。至於未能通過該計劃重投勞動市場的長期失業人士，我們認為應以援助角度，再配合一定的就業支援服務，解決他們生活所需。另外，我們認為有需要特別是為跨區工作的在職低收入人士提供交通津貼。詳細內容如下：

i. 低收入：現時領取低收入綜援的家庭仍有工作，只是工資太低，根本不足以應付各項生活開支。此情況下，我們強調給予這批人士在金錢以外的援助—透過再培訓來增強他們的競爭力。新的保障制度下受助人可以自由選擇是否參加有關的就業培訓計劃，重點在於給予他們一個渠道去提升在勞動市場的競爭力，靠個人的能力脫離貧窮。

ii. 單親家庭：單親家長亦是另一批擁有工作能力的人士，但在綜援制度下備受忽略的一群，他們往往為了照顧家庭而未能全職工作，即使是做兼職工作，都是以低收入工作為主。不少國家或地方為了鼓勵單親家長外出工作，便提供各項托兒服務。一方面鼓勵他們外出工作，其次更可以扶助就業。事實上，目前社署亦透過「欣葵計劃」加強領取單親綜援的家庭的工作意欲，支援他們的就業需要。不過成效並不顯著，特別是針對計劃中的托管服務，不少受助人均認為服務並不完善。我們建議在托管時間安排上應作出改善，延長服務至晚上甚至假日，藉以減低受助人出外就業的障礙。

iii. 長期失業：對於長期失業須領取最低生活保障人士，本研究認為使他們不致脫離社區參與，應做倣現時綜援制度要求他們參與社區工作的

做法。

除了上述三類有工作能力的受助人以外，亦不應遺忘一批仍有一定工作能力的殘疾人士，鼓勵他們透過工作增強對社區的投入和參與感。

(2) 沒有工作能力的受助人：

對這批人士我們只能從援助的角度入手，加強設有針對性的附加津貼項目，以補助標準金額未能應付他們實際需要。就以年老人士為例，針對公立中醫門診服務的不足，我們建議當局長遠加強有關服務，現階段可跟各區社福機構合辦中醫診療服務，津貼老人求診。另外，對於貧窮兒童面對的「跨代貧窮」問題，我們認為問題根源來自家庭收入過低，所以要解決問題，最重要的是為低收入家庭提供上述倡議的各個就業支援項目。本研究認同短期內亦應為貧窮兒童提供有需要的額外津貼，尤其在就學開支上，需要重新評估目前社會急速發展下新一代兒童的需要。

4. 建立申領額外津貼及支援項目的彈性制度

針對現時但凡未符合申領綜援亦喪失領取額外津貼的情況，最低生活保障制度加強各項津貼申請資格的彈性，即使有需要援助者不申領最低生活制度的標準金額，只要申領條件符合要求，可獲發放個別津貼，藉以讓沒有領取最低生活保障的貧困人士，或收入僅在標準以上的「邊緣人士」得到合適程度的援助。如暫托幼兒服務費用津貼、跨區工作交通津貼等等。詳細情況可參考美國或台灣的做法，部分援助計劃容許申請人的收入標準不超過貧窮線或者最低生活費用指標的某個百分比。

5. 定期為最低生活保障標準釐定方法及內容進行檢討

雖然目前綜援制度每年就社援指數進行檢討，據通貨膨脹情況進行調整，卻未就標準釐定的方法及內容進行檢討。現時採用的標準是 1996 年所

訂下的，社會發展步伐相當急速，綜援內容未能貼近社會需要，所以推出最低生活保障制度以後，我們認為要為相關標準訂下明確的檢討時間表。

6. 改進各政策局、執行機構的合作協調機制

現時整個社會保障政策由衛生福利及食物局釐定，然後由社會福利署推行。無疑，從社會保障的角度入手去援助有需要的家庭必須由社會福利署負責。然而目前社會保障的結構已比十年前來得複雜，因此由檢討、策劃、以至推行等都應當吸納不同聲音，以確保能有效反映社會的需要。本研究發現各地並不會單靠一個機構去執行援助計劃，因為根本未能全面覆蓋到受助人的需要，特別是現今的救助制度不單只強調福利，還強調產生「工作性」，即對有能力工作的受助者實施工作福利。如果單靠福利部門去執行所有政策，未必會帶來最佳的效果。以英國為例，當地的就業及退休金部開宗明義地結合了勞動與社會保障的元素，並不單指向一個層面，政策執行顯得更為連貫。所以在現階段針對受助人在就業支援上的需要，勞工處以至各推行部門都要有良好的協調合作，才能有效地協助有工作能力的人士尋找工作³⁸。

7. 政府應大力加強非政府組織及商界團體在扶貧工作上的角色

現時有不少非政府組織及商界團體以不同形式參與扶貧工作，但政府作為中介、協調角色仍有待強化。目前已經有志願團體按機構本身的服務對象提供金錢補助以外的援助，舉例說針對貧窮兒童的需要，香港小童群益會發起「讓兒童擁有平等成長機會」計劃，每日為貧童提供補習服務，並輔以情緒智商的訓練，成效顯著。政府應借鑑這些成功的例子，協助不同服務對象的社福團體一同參與扶貧工作。另方面政府更應大力推動商界跟社會福利團體的合作。雖然目前的「社區投資共享基金」打着以結合官、商、民三方的力量來貢獻社會的旗號，但三方合作的融合度尚有加強的空間³⁹。我們期望新成立的「攜手扶弱基金」在推動各方參與扶弱工作上，

能更有效地配合各界別的資源，共同扶助弱勢社群。

8. 訂立三層綜合社會保障網，長遠而言須建立綜合的保險制度，完善社會保障制度

最低生活保障制度是整個社會保障制度下最後一道的安全網，使所有人都不會在最低生活標準以下過活。同時必須跟另外兩個制度——最低工資和失業援助金制度相配合，訂立三層綜合社會保障網，才可以發揮最大效能，以確保在職勞工、失業人士以及社會上最低層的人士均可獲得合理水平的保障或社會救濟。長遠而言，政府應當建立全面的社會保險制度。本會認為香港應該就失業、退休及醫療三個方面推出一個綜合的保險制度，在現行的強積金計劃之上，再加入失業及醫療保險供款。從而完善整個社會保障制度。

9. 最低生活保障制度有助去除以往綜援所帶來的標籤效應，切實幫助社會上的貧困階層

目前綜援制度所引發出的標籤效應，綜援等於「養懶人」的思想植根在社會各階層，使合資格的申請者放棄申領。最低生活保障制度由於強調「工作福利」，健全的受助人是透過努力工作而獲取福利，並非單純接獲救濟，藉以移除過往普羅大眾對援助制度的負面印象，切實幫助社會上的貧困階層。

五、結語

最近本港的經濟縱然有持續向好的趨勢，但低下階層的勞工卻未見受惠，在職貧窮的問題更日見嚴重，最新公佈領取低收入綜援的個案又再上升。在缺乏對勞工階層的保障政策下，特區政府應當重新檢討現行的綜援制度。建議設立「最低生活保障制度」，不但保障老弱病殘等沒有工作能力的受助人的基本需要，同時加強對健全受助人提供就業支援以達致助人自助，並強調工作福利，以完善整個保障計劃。誠然，特區政府在最新發表的施政報告中踏出了令人欣喜的一步——明確香港現時的貧窮問題，並設立了扶貧委員會。我們期望委員會以至整個政府能明確針對各個貧窮群體，特別是在職貧窮人士的需要，落實有效的建議方案去處理各貧困階層的峻境。

注釋：

- 1 八個目標分別是：消滅極端貧窮和飢餓；普及小學教育；促進兩性平等並賦予婦女權力；降低兒童死亡率；改善產婦保健；與愛滋病、瘧疾和其他疾病作鬥爭；確保環境的可持續能力；以及全球合作促進發展。
- 2 屬於低收入類別的群體眾多，例如有兒童、老年人、殘疾人士等等。由於本研究報告主要集中討論香港的在職貧窮問題（有關資料將於稍後部分再作交代），故此對選定地方所作的介紹都會以有工作能力者的低收入人士為重點。
- 3 只會取消領取貧窮家庭臨時資助計劃（TANF）的資格，其他的援助暫時並未有年期限制。
- 4 或較短時間，視乎所屬州份而定。
- 5 例如有六歲以下的子女需要照顧，工作時間的要求降至每星期 20 小時。有六歲以下的子女，而沒有找到合適的孩童照顧服務；或者單親家庭有一名一歲以下的子女要照顧，都可以獲得豁免。
- 6 申請人的配偶如每週平均工作 24 小時以上，就不符合領取基於收入的求職者津貼；若配偶每週平均工作少於 24 小時，他們可領取的津貼會因而減少。
- 7 由於本研究集中討論低收入人士的情況，有關失業的討論詳見香港工會聯合會研究部：《香港失業援助制度研究》研究報告（香港：香港工會聯合會，2005 年）。
- 8 在面談期間個人顧問除了會查看表格是否已經填妥及所需資料是否提供充足以外，還會確保求職者明白津貼的條例、會討論找尋工作類別及求職的最佳方法，並提供有關職位、培訓和其他機會的資料。要領取求職者津貼，必須填寫一份求職者協議（Jobseeker's Agreement）。求職者協議的內容主要是訂明：求職者是可以隨時接受工作；所要尋找工作種類；會怎樣做去找尋工作及改善找工的機會；並且訂明特別就業中心打算如何協助求職者。通常求職者必須每兩週前往就業中心一次，亦必須定期出席一些定期舉行的較詳細面談，以及跟進有關情況。
- 9 如跟配偶同住人士，只有其中一人可獲房屋福利金。
- 10 60 歲以上的申請人以及有配偶者，在儲蓄限制方面會有不同。
- 11 同上。
- 12 在計算家庭或個人是否處於貧窮情況，做法是按家庭戶人數及所居住地的規模，從

而找出相應的低收入切入點，收入在標準以下的就屬於低收入人士。在 2002 年以前公佈的標準都是除稅前的標準，在 2003 年開始就分別有除稅前收入及除稅後兩個標準。

- 13 提供廉租房屋的機構主要是：大多市房屋管理局（The Metropolitan Toronto Housing Authority）、大多市房屋公司（The Metropolitan Toronto Housing Company）、多倫多市房屋機構（Cityhome）。大多市房屋管理局是省政府機構，大多市房屋公司是大多市市政府機構，而多倫多房屋機構是多倫多市政府的單位。
- 14 在大力推動城市居民最低生活保障的同時，各地區也逐步開始進行農村最低生活保障制度的建設。據統計，到 2000 年底，全國有 29 個省、自治區、直轄市在不同程度上開展了這項工作。例如北京、天津、上海等共 14 個省（區、市）已全部建立和實施了農村最低生活保障制度。不過農村所實行的最低生活保障制度不論在內容、方式、標準等方面都跟城市的有較大區別。
- 15 按《城市居民最低生活保障條例》規定，城市居民最低生活保障制度的實行由地方各級人民政府負責制訂。縣級以上地方各級人民政府民政部門具體負責當地行政區域內的城市居民最低生活保障管理工作；財政部門負責落實保障資金；統計、物價、審計、勞動保障和人事等部門作出配合。
- 16 台北市的情況稍有不同，共分五類。台北市第 0 類為全戶均無收入者，第一、二、三、四類分別指全部家庭成員的平均收入介乎於最低生活費用標準 0 至六分之一、六分之一至三分之二、三分之二至十二分之十一及大於十二分之十一但未超過最低生活費用標準者。
- 17 堅尼系數介乎於 0 與 1 之間，0 是指絕對的平等，1 是指最極端的貧富差距。當系數的數值愈大，貧富懸殊的情況就愈嚴重。
- 18 綜援其他類別的最新個案數目是：年老綜援的個案數目是 149,821；永久性殘疾的個案數目是 16,764；健康欠佳的個案數目是 23,201；單親家庭的個案數目是 39,536；其他的個案數目是 4,965。
- 19 此表未有羅列全部綜援類別，尚餘類別包括：失明、聽覺受損、肢體殘疾、精神病患及其他。
- 20 詳細情況可參考香港工會聯合會研究部《香港失業援助制度研究》研究報告（香港：香港工會聯合會，2005 年）。
- 21 由於本究部集中討論低收入人士的情況，有關失業的討論詳見香港工會聯合會研究

部《香港失業援助制度研究》研究報告（香港：香港工會聯合會，2005 年）。

- 22 社會福利署運用「住戶開支調查」（Household Expenditure Survey Approach）及「基本需要開支預算方法」（Basic Needs Approach）的辦法來檢討綜援金額。住戶開支調查提供有關領取綜援家庭及沒有領取綜援的其他低收入組別人士開支的數據。督導小組將綜援標準金額及每年發放一次的長期個案補助金每月平均金額，與住戶開支統計調查所反映的綜援受助人及佔全港非綜援住戶 5% 的最低入息組別的開支模式，作出比較。至於運用基本需要開支預算方法去計算時，小組設計了包括多種商品及服務的基本開支預算，以反映不同類別的綜援受助人對食物及其他家庭開支的基本需要。小組並按政府營業師的意見，定出每個組別人士的食物項目，並採用政府統計處提供的商品報價最低的 50% 的平均零售價計算。有關燃料費、電費和交通費等項目，則採用沒有領取綜援的 5% 最低入息組別人士的開支模式。計算綜援標準的項目範圍廣闊，包括糧食、交通、衣服鞋履、燃氣及電力、家居用品、個人護理用品、社交活動、醫療護理開支、傢俱及電器用品，以及公用服務設施等。
- 23 例如租金津貼、水費 / 排污費津貼等，詳細情況可參閱附錄。
- 24 按照社署的指引，這裏所指的低收入人士是指每月從工作中所賺取的收入少於港幣 1,430 元及每月工作少於 120 小時。如果每月從工作中所賺取的收入不少於港幣 1,430 元及每月工作不少於 120 小時的人士，並不符合參與「自力更生支援計劃」的資格。
- 25 由於本研究集中討論低收入人士的情況，有關失業的討論詳見香港工會聯合會研究部：《香港失業援助制度研究》研究報告（香港：香港工會聯合會，2005 年）。
- 26 「豁免計算的工作入息」的計算方法：受助人領取綜援不少於 3 個月，不論其申領的類別，其每月從工作中所賺取的首港幣 600 元會全數豁免；其後的港幣 3,800 元獲半數豁免，最高的豁免額為港幣 1,900 元。換言之在工作中賺取超過港幣 4,400 元收入的人士，最高的豁免額為港幣 2,500 元。
- 27 香港的貧窮問題其實不但存在於「在職貧窮」方面，其他的範圍例如貧窮老人、貧窮兒童，以及貧窮女性等等的相關項目在香港都獲得不少學者、團體關注，如香港社會服務聯會、樂施會、香港小童群益會等等。但基於本研究重點在於優先處理在職貧窮的問題，所以此部分未就個別貧窮群體作深入探討。
- 28 麥法新教授當年是使用「標準預算法」來制訂「最低生活水平的標準預算」。
- 29 負責的研究員為黃洪及蔡海偉，研究報告名為《香港低開支住戶開支模式研究》，於 1996 年 12 月發表。採用的研究方法是收入替代法，定義貧窮為「個人或家庭的

收入不足以維持基本和必需的生活開支」。

- 30 詳細討論可參閱香港工會聯合會研究部《香港失業援助制度研究》研究報告（香港：香港工會聯合會，2005 年）。
- 31 有關討論詳見香港工會聯合會研究部《香港失業援助制度研究》研究報告（香港：香港工會聯合會，2005 年）。
- 32 現時單身人士（60 歲以下的健全人士）領取綜援的標準金額為港幣 1,605 元，並不包括租金津貼（津貼額按不同年齡組別及健康情況而有所調整，並設有上限）以及特別津貼。
- 33 根據世界銀行在 1990 發表的《世界發展報告》的標準來訂定香港的貧窮指標的話，由於香港被列入為高收入的級別，在各個高收入經濟體系中，世銀以美國的貧窮線作為貧窮指標，即每人每天 14.4 美元，由此推論出香港的標準會訂於港幣 3,369 元。
- 34 詳細的運算過程可參閱本報告第三部分「香港貧窮情況」中的第四點「香港貧窮問題的研究」。
- 35 以 2004 年 3 月平均工資為港幣 10,459 元計算。
- 36 詳細內容可參閱香港工會聯合會研究部：《香港失業援助制度研究》研究報告（香港：香港工會聯合會，2005 年）。
- 37 有關建議方案的詳情可參閱香港工會聯合會研究部：《香港失業援助制度研究》研究報告（香港：香港工會聯合會，2005 年）。
- 38 長遠而言，我們認為要檢討公共行政架構，整合現時經濟發展及勞工局和衛生福利及食物局中的就業和社會保障部門，成立就業及社會保障局。（編者按：香港特區政府於 2007 年 7 月 1 日將「三司十一局」重整為「三司十二局」。原來的「經濟發展及勞工局」和「衛生福利及食物局」重整為「勞工及福利局」。）
- 39 政府可再加強作為推動者的角色，參考如社聯所辦的「商界展關懷」計劃，鼓勵工商界和社會服務界建立策略伙伴合作關係，藉以啟發工商機構的公民參與。如加德士公司便透過香港家庭福利會成立「加德士兒童發展基金」，為貧困家庭的兒童提供實際經濟支援。

參考文獻 >>>>>

- Adviceguide from Citizens Advice: <http://www.adviceguide.org.uk/>.
- Bradbury, B.. 2003. "Child poverty: a review", *Social Policy Research Paper, No. 20*. Australia: Australian Government Department of Family and Community Services.
- Brewer, Mike. 2001. "Comparing in-work benefits and the reward to work for families with children in the US and the UK", *Fiscal Studies*, 22(1): 41-77.
- Brotherhood of St Laurence. 2004. "Poverty Line Update". Available at http://www.bsl.org.au/pdfs/poverty_line_update_Apr04.pdf.
- Canada, National Council of Welfare. 2001. "Poverty profile 2001", *National Council of Welfare Reports*, Vol. 122. Ontario: National Council of Welfare.
- Canada, National Council of Welfare. 2004. *Income For Living*. Ontario: National Council of Welfare. Available at http://www.ncwcnes.net/htmldocument/reportIFL/repIncomeForLiving_p_e.htm.
- Canadian Council on Social Development. 2001. "Defining and Re-Defining Poverty: A CCSD Perspective". Available at <http://www.ccsd.ca/pubs/2001/povertypp.htm>.
- Canadian Council on Social Development. "Free Statistics". Available at <http://www.ccsd.ca/facts.html>.
- Centrelink. No Date. "Rent Assistance". Available at [http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/multifilestores/ra0107/\\$File/ra0107zh.pdf](http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/multifilestores/ra0107/$File/ra0107zh.pdf).
- Centrelink. No Date. *Are You a Parent or Guardian? Or Have You Recently Separated or Divorced?* Australia: Department of Human Services, State Government of Victoria. Available at [http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/multifilestores/mcpg_sd001_0304/\\$File/mcpg_sd001_0304zh.pdf](http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/multifilestores/mcpg_sd001_0304/$File/mcpg_sd001_0304zh.pdf).)
- Commonwealth Department of Family and Community Services. "Inquiry into the

management and integrity of electronic information in the commonwealth”, *Paper Submitted to the Joint Committee of Public Accounts and Audit (JCPAA)* . Australia: Commonwealth Department of Family and Community Services.

Department of Family and Community Services, Australian Government. 2001. “The Australian system of social protection-An overview”, *Occasional Paper*, No. 6. Australia: Department of Family and Community, Australian Government.

Department for Work and Pensions. No Date. “A Guide to Benefits and back to Work Schemes If You Are Working, Looking for Work or Starting a Job-Including Voluntary Work”. Available at http://www.dwp.gov.uk/otherlanguages/chinese/2003/wk1_apr.pdf.

Department for Work and Pensions. No Date. “A Guide to Benefits and Tax Credits for Anyone Expecting a Baby or Caring for Children”. Available at http://www.dwp.gov.uk/otherlanguages/chinese/2003/bc1_oct.pdf.

Drover, Glenn. 2000. “Community economic development as a poverty alleviation strategy: The Canadian experience”. In Mok, Henry T. K. (eds.) *Poverty and Social Development*. Hong Kong: Asia Monitor Resource Center, Hong Kong Social Security Society. Pp. 139-164.

Guan, Xinping. 2003. “Poverty and antipoverty policies in urban China”. In Tang, Kwong-Leung and Wong, Chack-Kie (eds.) *Poverty Monitoring and Alleviation in East Asia*. New York: Nova Science Publishers. Pp. 15-37.

Human Resources and Skills Development. “Employment Insurance and the Family Supplement”. Available at http://www.hrsdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=en/ei/service/family_supplement.shtml&hs=tyt#Top.

Income Statistics Division. March 2004. “Low income cutoffs from 1994-2003 and low income measures from 1992-2001”, *Income Research Paper Series*, No. 002. Canada: Statistics Canada. Available at <http://www.statcan.ca/english/research/75F0002MIE/75F0002MIE2004002.pdf>.

Inland Revenue. No Date. “What Are Tax Credits?” Available at <https://www.taxcredits.inlandrevenue.gov.uk/Qualify/WhatAreTaxCredits.aspx>.

- International Labor Organization. 2005. *World Employment Report 2004-05*. Geneva: International Labor Organization.
- Jobcentre Plus, Department for Work and Pensions. No Date. "Living On Low Income?" Available at <http://www.jobcentreplus.gov.uk/cms.asp?Page=/Home/Customers/WorkingAgeBenefits/728>.
- Law Chi Kwong. No Date. "Poverty In An Affluent Society". Available at <http://web.hku.hk/~hrnwlc/poverty/povertyinaffluentcity.htm>.
- Lee, Sunwoo and Kim, Meegon. 2003. "Poverty and anti-poverty measures in South Korea". In Tang, Kwong-Leung and Wong, Chack-Kie (eds.) *Poverty Monitoring and Alleviation in East Asia*. New York: Nova Science Publishers. Pp. 91-103.
- Lothian Anti Poverty Alliance. No Date. "How is Poverty Measured?" Available at <http://www.lapa.org.uk/Poverty/Definitions/definitions.htm>.
- Pena-Casas, Ramon and Latta, Mia. 2004. "Working Poor in European Union". European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Available at <http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF0467EN.pdf>.
- Republic of Korea, Health and Welfare Services. 2002. *The 2002 Annual Report of the Ministry of Health and Welfare (MOHW)*. Republic of Korea: Health and Welfare Services.
- Republic of Korea, Ministry of Labor: http://www.molab.go.kr:8787/labor/labor_01_04_01.jsp °
- Ross, David P. and Scott, Katherine J. and Smith, Peter J..2000. "Definitions of poverty" in *The Canadian Fact Book on Poverty 2000*. Canada: Canadian Council on Social Development. Available at <http://www.ccsd.ca/pubs/2000/fbpov00/chapter2.pdf>.
- Scholz, John Karl and Levine, Kara. 2000. *The Evolution of Income Support Policy in Recent Decades*. Wisconsin: Economic Department, University of Wisconsin-Madison.
- Social Security Administration (SSA). 1997. "Social security programs in the United States". Publication No. 13-11758. United States: Office of Research, Evaluation and Statistics, SSA.

- Social Security Online. No Date. "Food Stamp Facts". Available at <http://www.ssa.gov/multilanguage/Chinese/10839.pdf>.
- U.S., Census Bureau. No Date. "How the Census Bureau Measures Poverty". Available at <http://www.census.gov/hhes/poverty/povdef.html>.
- U.S., Department of Housing and Urban Development (HUD) . No Date. "HUD's Public Housing Program". Available at <http://www.hud.gov/renting/phprog.cfm>.
- The Urban Institute. 2002. "Initial TANF income eligibility thresholds", *Fast Facts on Welfare Policy*, June. Available at <http://www.urban.org/UploadedPDF/900529.PDF>.
- Wang, Kate Yeong-Tsyr. 2003. "Poverty monitoring and alleviation: The case of Taiwan". In Tang, Kwong-Leung and Wong, Chack-Kie (eds.) *Poverty Monitoring and Alleviation in East Asia*. New York: Nova Science Publishers. Pp. 39-56.
- Warren, Charles R.. 2002. "Poverty, the working poor, and income inequality review of recent research". *Building Ladders for Success Project*, Chicago.
- Wong Hung. 2000. "The failure of social security in alleviating poverty in Hong Kong", *Asia Pacific Journal of Social Work*, 10 (2) :86-100.
- World Bank. 2004. "Overview: Understanding, Measuring and Overcoming Poverty". Available at <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,contentMDK:20153855~menuPK:373757~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html>.
- 莫泰基：《香港貧窮與社會保障》，中華書局（香港）有限公司，香港，1993年。
- 劉騏嘉、余倩蕊、李敏儀：《香港與若干選定國家的社會援助水平決定因素的研究》，立法局秘書處資料研究及圖書館服務部，RP13/95-96，1996年6月，頁1-26。
- 黃洪、蔡海偉：《香港低開支住戶開支模式研究》，香港社會服務聯會、樂施會，香港，1996年。
- 劉騏嘉、胡志華：《貧窮的量度》，臨時立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，RP07/PLC，1998年3月，頁1-44。

香港政府：《綜合社會保障援助（綜援）計劃檢討報告書》，香港政府印務局，香港，1996年。

莫泰基、梁成安：《香港貧窮率》，香港社會保障學會，香港，1997年。

臨時立法會福利事務委員會特別會議紀要，CB（2）1476號文件，1998年3月24日。

《城市居民最低生活保障條例》，中華人民共和國國務院令第271號，1999年9月28日。

莫泰基：《香港減貧政策探索：社會發展的構思》，三聯書店（香港）有限公司，香港，1999年。

周永新：〈重整綜援此其時矣〉，《HK CER Letters 雙月刊》，2000年3月至4月。

林美伶、王德睦：〈貧窮門檻對貧窮率與貧窮人口組成之影響〉，《台灣社會福利學刊》，第1期，2000年8月15日。

張超雄：〈不訂貧窮線奢言扶貧？〉，《社會政策研究中心——政策通訊》，2000年11月，網頁：http://www.acad.polyu.edu.hk/~sscsp/publications/policywatch/0011_issue09.PDF。

王卓祺：《香港扶貧、社會保障及福利改革策略的分析》，2000年11月13日，網頁：<http://www.socialdemocracy.org.hk/Wongpoverty.doc>。

政府統計處：《立法會財經事務委員會2001-2002年度文件——住戶收入及堅尼系數資料文件的附件》，CB（1）346/01-02（01），2001年11月，頁1-10。

周學軍：《北京市參與式城市貧困分析報告——城市貧民的聲音》，中國農業大學國際農村發展中心／農村發展學院，2000年12月。

莫泰基、楊洪：〈建立以就業導向的香港社會援助〉，載莫泰基主編：《貧窮與社會發展》，亞洲專訊資料中心、香港社會保障學會，香港，2000年，頁107-117。

李明：《社會保障與社會保障稅》，中國稅務出版社，2000年。

〈立法會：衛生福利局局長回應施政報告致謝議案辯論〉，《香港特區政府新聞公報》，2000年11月1日。

台北市政府社會局：《台北市社會救助服務手冊》，台灣，2001 年。

薛永泰：《台灣單親戶及貧窮之趨勢分析》，財團法人國家政策研究基金會，台灣，2001 年。

行政院新聞局：〈第五篇「內政」——第八章「社會福利」〉，《中華民國年鑑（九十一年版）》，台灣，2002 年。

黃洪、李劍明：《香港貧窮線研究》，香港城市大學社會科學學部，香港，2002 年。

張奇林：〈中國最低生活保障制度述評〉，2003 年，網頁：<http://www.csss.com.cn>。

李敏儀：《租金津貼》，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，RP08/02-03，2003 年 10 月，頁 1-60。

吳鋒、葉毅明、顏文雄：〈第六章、救助政策——比較與思考〉，載桂世勛、黃黎若蓮主編：《上海與香港社會政策比較研究》，華東師範大學出版社，上海，2003 年。

葉毅明、顏文雄：〈第六章、救助政策——香港救助政策研究 2003 年〉，載桂世勛、黃黎若蓮主編：《上海與香港社會政策比較研究》，華東師範大學出版社，上海。

賴偉良：〈第七章——社會福利〉，載蔡文輝主編：《社會福利》，五南圖書出版社，台北，2003 年，頁 117-147。

立法會福利事務委員會：《扶貧紓困措施》，CB（2）1609/03-04（07）號文件，2004 年 3 月 8 日，頁 1-9。

《中國的社會保障狀況和政策白皮書發表（全文）》，中國國務院新聞辦公室，2004 年 9 月 7 日。

中國稅務信息網：〈韓國實行「勤勞所得稅收抵免」〉，2004 年 11 月 19 日，網頁：<http://www.chinesetax.net/main/news/382/20041119/56630.asp>。

政府統計處：《香港統計年刊》，香港，2004 年。

政府統計處：《綜合住戶統計調查按季度報告書 2004 年 7 月至 9 月》，香港，2004 年。

尚曉媛、張秀蘭、周武光、李海燕：《中國社會救助體系改革研究報告》，2004 年。

張瓊方：〈搶救貧窮大作戰〉，《光華畫報雜誌社》，2005 年 1 月。

李志輝：《香港貧窮問題的成因：文獻綜覽》，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，IN16/04-05，2005 年 1 月，頁 1-7。

黃晨熹、王大奔、邱世昌、蔡敏：〈讓就業有利可圖——完善上海城市最低生活保障制度研究〉，《市場與人口分析》，第 11 卷第 3 期，2005 年。

香港工會聯合會研究部：《香港失業援助制度研究》，香港工會聯合會，香港，2005 年。

人民網：〈問題解答：最低生活保障制度在我國的實行〉，網頁：<http://www.people.com.cn/BIG5/shenghuo/200/8492/8495/20020626/761937.html>。

中國青少年發展基金會：《天津：對城市貧困與最低生活保障制度的分析》，網頁：<http://www.cydf.org.cn/news/findnews/shownews.asp?newsid=10849>。

中國互聯網新聞中心：《走向更加公正的社會——中國人民大學社會發展研究報告 2002-2003》，網頁：<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/263722.htm>。

中僑諮詢服務：〈加拿大兒童稅補助金〉，網頁：<http://www.success.bc.ca/chn/information/socialbenefit/childtax.htm>。

加拿大生活指南：〈加拿大生活指南——社會福利〉，網頁：<http://www.chinesenewsgroup.com/webdatabase/welfare.htm>。

行政院全球資訊網：〈社會救助法部分條文修正草案總說明〉，網頁：<http://www.ey.gov.tw/web92/upload/20040511180143607.pdf>。

行政院主計處：《國情統計通報》，網頁：<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/report/report.asp>。

多倫多華人資訊：〈加拿大低收入家庭福利計劃〉，網頁：<http://www.torchinese.com/finance/welfare/lowincome.html>。

吳來信：〈社會福利與行政教材補充〉，網頁：<http://social.nou.edu.tw/backup/%AA%CO%B7%BA%D6%A7Q%BBP%A6%E6%ACF%B8%C9%A5R%BB%A1%A9%FA.doc>。

香港社會福利署，網頁：http://www.info.gov.hk/swd/html_tc/ser_sec/soc_secu/index.html。

狄志遠、王潤泉：〈從政治角度看最適合香港的退休保障計劃〉，網頁：<http://www.swik.org.hk/SWIKPortal/DesktopDefault.aspx?tabIndex=0&tabid=50&ItemID=291>)

美國健康及人類服務部——兒童和家庭管理部：〈服務計劃目錄〉，網頁：<http://www.acf.hhs.gov/programs/acfdps/chinese.pdf>。

陳雅琴：〈美國食物券計劃的便民措施與實施成效〉，行政院農業委員會，網頁：<http://www.coa.gov.tw/file/2/59/5410/5415d.pdf>。

黃洪：〈香港貧窮問題的成因及解決方法〉，網頁：http://personal.cityu.edu.hk/~scwh/publication/Book_Chapter/Asian_dev_poverty.doc。

黃洪：〈貧窮與社會保障〉，網頁：http://personal.cityu.edu.hk/~scwh/Teaching/Hong_Kong_Social_Welfare/L9_poverty.doc。

華人新聞網：〈加拿大兒童福利金〉，網頁：http://members.tripod.com/news_entry/info/child.htm。

樂施會：〈香港脫貧網〉，網頁：<http://www.oxfam.org.hk/hkpoverty/>。

樂施會：〈樂施會無窮校園〉，網頁：<http://www.oxfam.org.hk/chinese/cyberschool/c-dictionary.htm#Gini%20Coefficient>。

羅致光：〈如何制訂貧窮線？〉，網頁：<http://web.hku.hk/~hrnwlck/poverty/povertyline.htm>。

賴偉良：〈重新理解貧窮的含義〉，網頁：<http://www.swik.org.hk/SWIKPortal/DesktopDefault.aspx?tabIndex=0&tabid=50&ItemID=425>。

聯合國：〈聯合國千年發展目標〉，網頁：<http://www.un.org/chinese/millenniumgoals/index.html>。

附件

《綜合社會保障援助計劃》特別津貼的項目

(一) 高齡 / 傷殘 / 健康欠佳人士可獲發的特別津貼

1. 房屋及有關津貼：

- 租金津貼
- 水費 / 排污費津貼
- 租金按金津貼
- 公共房屋的水、電及煤氣 / 石油氣按金津貼
- 搬遷津貼
- 電話安裝費津貼
- 每月電話費津貼
- 老人緊急召援系統津貼
- 更換家居電線津貼

2. 家庭津貼：

- 往返醫院 / 診所交通費及其他必需交通費津貼
- 殮葬費津貼

3. 醫療及復康津貼：

- 特別膳食津貼
- 醫院、復康、手術及衛生用品（例如輪椅、助聽器、造口袋、紙尿片）的費用津貼
- 眼鏡費用津貼
- 牙科治療
- 特別護理費津貼
- 短暫住院服務費用津貼
- 入住受資助院舍所需的身體檢查費用津貼
- 住在安老院舍的老人每年所需的身體檢查費用津貼
- 家務助理服務費用津貼
- 職業治療服務費用津貼
- 社區為本支援計劃服務津貼及改善家居及社區照顧服務津貼

4. 照顧幼兒津貼：

- 日間育嬰園及日間幼兒園費用津貼
- 暫託幼兒服務費用津貼

5. 就學開支津貼：

- 學費津貼
- 學生膳食津貼

- 往返學校交通費津貼
- 香港中學會考及香港高級程度會考考試費津貼
- 與就學有關的選定項目開支津貼

(二) 健全成人 / 兒童可獲發的特別津貼

1. 租金津貼

2. 水費 / 排污費津貼

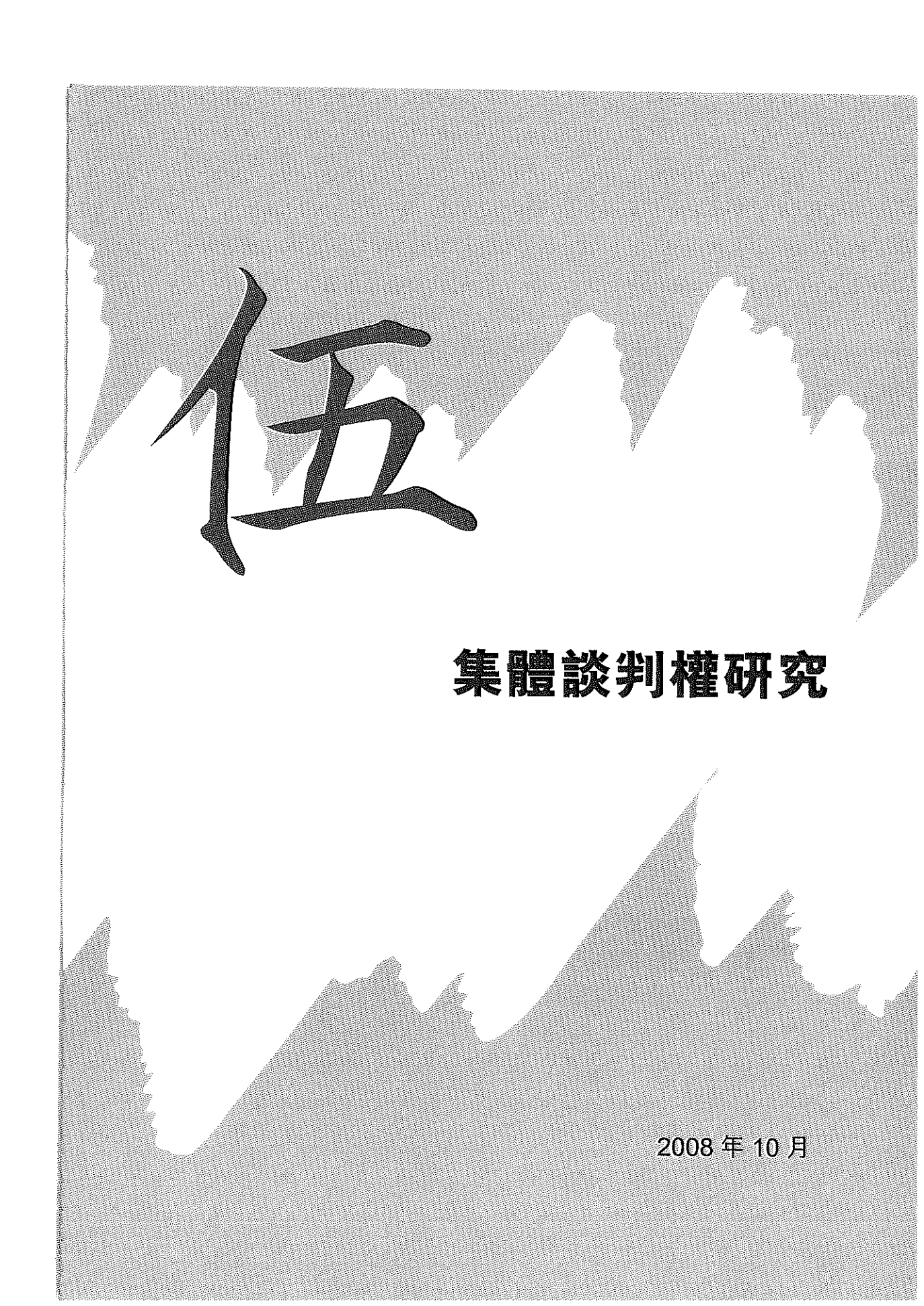
3. 照顧幼兒津貼：

- 日間育嬰園及日間幼兒園費用津貼
- 暫託幼兒服務費用津貼

4. 就學開支津貼：

- 學費津貼
- 學生膳食津貼
- 往返學校交通費津貼
- 香港中學會考及香港高級程度會考考試費津貼
- 與就學有關的選定項目開支津貼

5. 殮葬費津貼

The background of the entire page is a stylized, high-contrast illustration of a mountain range. The mountains are depicted in a dark gray, almost black, color against a white background. The peaks are jagged and irregular, creating a silhouette effect. The overall style is minimalist and graphic.

伍

集體談判權研究

2008 年 10 月

一、國際經驗

- (一) 設立集體談判權的原因、起源及根據
- (二) 外國集體談判的體制：以美、英、德、日為例

二、香港情況

- (一) 本港集體談判的情況與政府處理勞資關係的特性
- (二) 本港推行集體談判制度的好處、先決條件及限制
- (三) 過去推動集體談判權的經過：三段時期
- (四) 本港集體談判權的個案回顧與啟示
- (五) 社會經濟情況與建立集體談判制度的關係
- (六) 對勞顧會的檢討
- (七) 公務員的集體談判
- (八) 各界對集體談判權的立場
- (九) 對集體談判權負面立場的澄清

三、本研究建議：三層集體談判架構

參考文獻

附件

- 附件 1：〈僱員代表權、諮詢權及集體談判權條例草案〉（〈職工盟草案〉）具體內容
- 附件 2：集體協約的內容

一、國際經驗

(一) 設立集體談判權的原因、起源及根據

早在 1805 年，英國倫敦已出現首份由勞資談判所達成的有關工資標準的協約，成為集體談判的雛型。而正式以立法形式確立集體談判權，可見於 1918 年德國頒佈《集體協約條例》、1919 年法國頒佈《集體談判法》等。

二次大戰後，西方的勞資關係講求協調合作，資方開始廣泛利用集體談判來調整勞資關係。隨着工人的教育水平提高，鬥爭水平亦上升，各國工人亦認為罷工不是解決勞資衝突的最好辦法，勞資集體談判制度遂受工人階層重視，使之成為西方國家對勞資利益進行經常性調整的一項重要制度，並成為西方工會運作的基本形式。

國際勞工組織（ILO）主要有兩份國際勞工公約針對集體談判，當中包括 1949 年第 98 號《組織權利及集體談判權利公約》（Right to Organize and Collective Bargaining Convention (No. 98), 1949）及 1981 年第 154 號《集體談判權公約》（Collective Bargaining Convention (No.154), 1981）。兩份公約內除強調有關內容適用於所有公、私營部門外，還適用於軍隊及警察，但落實的具體版本則視乎會員國本身的法令來加以決定。對於集體談判權一詞，公約作了廣義的界定，指包括所有勞資間的勞動條件及關係在內的談判。此外，公約還特別鼓勵各會員國採用集體談判制度，藉以處理各類勞資關係的相關事務，也不排除其他能達致和解及仲裁的機制。

ILO 還有其他公約及建議書涉及集體談判，當中就集體談判的特徵及內容作了概括的介紹，即集體談判適用於單一僱主、商會、工人、工會之間簽訂集體協議的過程。

在瑞典、美、德、日，工會建立和存在之目的就是為了集體談判，不能代表勞工進行集體談判的工會並不被稱作工會，而是被看作某一政治組織。未能成為僱主談判對手的工會組織，被認為沒有任何存在的意義。因此在四國中，凡有工會的企業、行業和地區，一般都有集體談判和集體協約；然而，談判層面各有不同。

英國法律重視集體談判制度的建立，用以促使工會與僱主之間有互動機會，培養雙方集體談判的習慣，使個別僱主在約定的模式下進行集體協約，形成有秩序的勞資關係運作方式。

表 1：設有集體談判制度的國家或地區

亞 洲 (9)	中國內地、中國台灣、日本、韓國、菲律賓、馬來西亞、新加坡、泰國、土耳其
歐 洲 (30)	英國、德國、法國、瑞典、奧地利、比利時、保加利亞、塞浦路斯、丹麥、意大利、愛沙尼亞、芬蘭、希臘、匈牙利、瑞士、愛爾蘭、捷克、拉脫維亞、立陶宛、羅馬尼亞、烏克蘭、盧森堡、馬爾他、荷蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛文尼亞、西班牙
非 洲 (1)	塞內加爾
北美洲 (2)	美國、加拿大
中、南美洲 (5)	巴西、智利、薩爾瓦多、尼加拉瓜、委內瑞拉
大洋洲 (2)	澳洲、紐西蘭

資料來源：Junko Ishikawa & Sophia Lawrence, *Social Dialogue Indicators Trade Union Membership and Collective Bargaining Coverage: Statistical Concepts, Methods and Finding* (Geneva: International Labour Office, 2005) , p.176-185; European Industrial Relations Observatory (EIRO) .

(二) 外國集體談判的體制：以美、英、德、日為例

1. 工會進行的集體談判層面

表 2：18 個 OECD 成員國集體談判的類型

集體談判型態	特徵	國家	平均覆蓋率
包容式	1. 傾向多僱主協商 2. 適當地或普遍地將集體協約的效力伸延至行業及中央層面	奧地利、澳洲、丹麥、芬蘭、挪威、瑞典、德國、法國、紐西蘭、葡萄牙、西班牙、	79.3%
排斥式	1. 傾向單一僱主協商 2. 集體協約的效力未能伸延至其他層面	加拿大、英國、美國、日本	31.5%

資料來源：Colin Crouch, Franz Traxler. *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* (Aldershot: Avebury, 1995), p. 278.

根據國際勞工組織的界定，勞資集體談判的可分為下列 4 種類型，(Heron and Vandenabele, 1997) 包括：

- (1) 一群勞工和一個僱主之間的集體談判；
- (2) 一個工會和一個僱主之間的集體談判；
- (3) 兩個或以上工會和一個僱主之間的集體協商；
- (4) 一個工會聯合組織和一個僱主團體之間的集體協商。

此外，亦再區分談判的層面，包括：

- (1) 廠部層面的勞資集體協商（基層工人代表和廠部主管之非正式協商）；
- (2) 企業層面的勞資集體協商（如日本以企業工會為主，實行「一企業一工會」原則，集體談判主要在企業層面進行）；

(3) 行業層面的勞資集體協商（如德國的集體談判主要在行業層面進行，先在全國劃分若干談判區，然後在其中一個先行，成功後再在其他地區推動談判）；

(4) 全國層面的勞資集體協商（有關集體協約的簽訂覆蓋主要的工種；如北歐的瑞典、挪威等，勞資雙方的組織參與率同樣高，故集體談判多在中央層面進行）。

個別國家的發展方面，以美國為例，當地的工會種類包括行業、企業、服務業、地方及全國性工會，只有全國性工會有權代表某一類工人。全國性工會是由地方工會代表組成，它對地方工會的活動地域作出規定，是最高的工會層面。美國兩大工會勞聯（American Federation of Labour）——產聯（Congress of Industrial Organization）是美國全國性總工會，通過總工會，美國的全國性工會可以互相合作，實現共同目標，並通過勞聯——產聯來解決勞工組織內部問題。然而，美國的集體談判結構比較複雜，美國工會存在實用主義傾向，其原則是那種談判層面能實現的利益最大，就採取那種，較肯定的是總工會一般不參加與僱主的協商。

德國¹工會集中度較高，實行行業聯合會制度，談判主要在行業工會和僱主協會之間進行，企業工會或職工委員會一般不進行集體談判。

日本²80%以上是企業工會，企業工會組成了行業工會聯盟，行業工會聯盟和一些較重要的企業工會又直屬於全國性工會組織³。由於日本大多數集體談判是在企業工會一級進行，全國性工會組織的主要職責是向企業工會提供資訊，協調他們的活動，但不存在政治上的支援。

由此可見，全球各地集體談判制度的層面主要包括廠部、企業、行業及全國層面，個別國家更會進行地區層面的集體談判。不同政府選取進行集體談判的層面時，取決於工會組織的類別、勞資關係特性及社會經濟情

況等，但共通點是靈活、多元。一些面積較大、地方經濟特點各有不同的國家，較適合使用地區層面的集體談判。然而，如新加坡等面積較小、地方經濟無明顯差異的國家，則不適用。本港考慮建立集體談判制度時，必須細心考慮設立不同層面的集體談判制度問題。

外國經驗反映，集體談判有傾向採取分散式進行的趨勢，但單以企業層面進行集體談判，卻會出現不少問題。以日本為例，企業工會為工運的主導，而企業工會負責人以公司中、高層為主，因而出現企業工會易受管理層及僱主控制，成為黃色工會，使企業層面的集體談判可能變得毫無意義。建立行業層面、中央層面的談判作為企業層面的互補機制，顯得非常重要。

2. 代表權與相關法律規定

(1) 美國：

美國勞動法對代表多數僱員的工會賦予「排他性代表權」，即擁有多數僱員代表權的工會，有權指派代表進行集體談判，該工會成為就工資、工作時間或其他僱傭條件與資方進行談判的唯一代表。如存在多個工會的企業，工會代表性的確認要經過全體職工的投票選舉；通過工人選舉確認的工會，僱主必須承認其談判資格。美國的《國家勞資關係法》規定，拒絕與工會集體談判是不當勞動行為，由美國勞工關係局審理和處罰。

(2) 德國：

德國的行業工會和僱主協會很容易相互承認對方作為談判對手的地位。如果工會的組織程度非常鬆散，甚至一個企業內存在幾個工會，就有需要對工會代表權進行確認。德國法律保障的重點在於「自由結社權」和「爭議權」，一般情況下不存在僱主拒絕談判的問題，如果僱主拒絕談判，工會就可以罷工。

(3) 日本：

日本的工會法規定，工會獲得「自由結社權」、「爭議權」及「集體行動權」，也就是說工會自成立起即自動獲得集體談判權，無須通過內部確認程序而獲得。此外，日本法例亦規定僱主對集體談判的「承諾義務」。「承諾義務」包含「回應談判義務」和「誠實談判義務」兩方面內容。所謂「回應談判義務」是指在工會提出集體談判的請求時，僱主必須回應，沒有拒絕的理由。所謂「誠實談判義務」是指在談判中僱主須以誠實態度與之協商，不得借故刁難、妨礙或終止談判。否則，即為不當勞動行為。

(4) 英國：

現時，英國政府並未以強制方式促進集體談判制度的發展。工黨於1997年上台後，在勞資關係上有重新鼓勵集體談判制度的趨勢，並於1999年通過〈勞資關係法〉(Employment Relations Act 1999)，再度將集體談判制度中有關「工會承認」(獲認可之具代表性工會)(Trade Union Recognition)納入法例當中。

在〈勞資關係法〉中，鼓勵勞資雙方就「工會承認」自行達成協議，若過程中出現爭議，則交由「中央仲裁委員會」依法決定談判對手、集體談判進行的方法等事宜，「中央仲裁委員會」可能以全體員工秘密投票的形式決定有關問題，其票數不少於40%。經過「工會承認」的程序後，不同陣營的工會間競爭可望紓緩，勞資關係亦會變得較為穩定。

(5) 僱主：

根據集體談判層面的不同，僱主一方分別有僱主和僱主組織兩種談判主體。僱主在企業層面進行談判，僱主組織在行業或地方層面進行談判。僱主方面首先面臨的問題是談判代表由誰擔當。在企業層面上進行的集體

談判，僱主一般只須委派代表參加即可；如果在行業或地區層面談判，僱主協會按照協會章程派出代表。這裏存在談判代表的授權問題。談判是個相互妥協的過程，對代理人來講，實際上很難真正代表僱主的底線。

歐美國家大致採用「排他性代表權」方式處理勞方談判代表權問題，這種方式雖然能及早決定勞方代表權的問題，但卻會加劇工會間競爭，間接削弱勞方在集體談判權過程中的力量，影響談判成果。本港在設計集體談判制度當中的勞方談判代表權問題，必須小心考慮歐美國家的經驗是否適合本港的工運特徵及社會背景。然而，勞方談判代表權是受到法律的保障，資方不能隨意否定，這卻是深值本港借鏡之處。

3. 集體談判的過程

(1) 向資方索取準備談判的資料：

談判必須以大量的企業、行業內部經營資料作為依據。由於勞方處於資訊劣勢，所以法律要求資方履行誠實談判義務，向勞方提供所需而不涉及保密原則的所有資料。

美國勞工部和法院規定，工會有權獲得在準備談判、申訴不滿和執行協定中，有助於了解實際情況的任何資料，如生產和銷售、原材料成本、營業費用指數、盈利預測等，僱主有責任在集體談判的過程中向工會提供資料。如果僱主不及時向工會提供有關真實情況，就等於拒絕談判，而拒絕談判屬於不當勞動行為，須承擔法律責任。

(2) 談判內容：

談判之前，各方都會各自開會，重點分析一年來的經濟表現。工會將把通脹率、勞動生產率、行業發展趨勢、工會談判能力、企業盈利預測等因素，計算在爭取加薪的訴求內。美國中央層面的工會都會與經濟學者、

勞動關係學者、統計學家、預算專家、法律專家等一起分析和預測來年的經濟狀況，使加薪訴求更具說服力。

談判內容都會直接或間接涉及員工的切身利益，可以包括工資、工時、休假、福利、培訓、職業安全、社會保障、聘用、解僱、僱主的經營行為，如採用新技術、引進先進設備、變更管理組織、工廠的遷移變賣、合併、分判、生產計劃等。然而，英國集體談判制度所討論的內容則限於工資、工時、休假等三類事宜。

談判成果不可能局限於工會會員獨有。

(3) 談判渠道：

在英國，集體談判的渠道在於成立「聯合談判機構」(Joint Negotiating Body)，該機構的成員至少應有勞資代表各三名，若擁有代表權的工會多於一間時，每間工會至少應有一名代表參與，惟與資方代表數目相同。至於該機構的主席則由雙方代表每年輪流擔任。然而，資方代表必須是落實集體協約的最終決定人。

(4) 談判過程中可能出現的情況：

一種是勞資雙方互相妥協後達成共識，並簽定集體協約。

另一種是談判陷入僵局，互不妥協；此時，可由勞資雙方都可能接受的第三方出面調解，如果調解無效，則勞資雙方都可能向對方施加壓力，如採取工業行動，工會可能組織罷工，工人間可能舉行「野貓式罷工」⁴，僱主亦可能關閉廠門。經過一番較量後，勞資雙方一般會重新談判，各自作出一定妥協與讓步後雙方達成一致意見，最後簽定集體協約。

在美、德、日三國法律中，經過調解後仍未能達成協定的情況下，舉

行罷工是合法的。但美、德、日三國在承認罷工是工會合法權利的同時，又規定了許多限制條件。如德國法律規定，採取工業行動之目的，是為了達成集體協定才是合法。美國法律規定，如鐵路和航空業等對全國交通影響巨大的行業出現勞資糾紛時，必須由政府部門先進行調解；如果當事人對調解結果都不滿意，此爭議將交由總統指定的 3 人緊急小組在 30 天內提出解決爭議的建議；在此期間，爭議雙方必須繼續履行原有協議或執行國家政府部門的調解方案，而不得罷工。

在德國，勞動爭議由勞動法院來解決，工會、僱主協會推薦的榮譽法官均能參與審理過程，從而保證審理的公開、公正。日本則通過由人數相等的勞、資、官三方代表組成的各級勞資關係委員會，用斡旋、調停和仲裁的方式來解決勞動爭議，而不採用多數國家通行的訴訟程式。美國《勞資合作法》規定，勞資爭議的處理方式有調解、仲裁、和解和非常方式四種；非常方式一般只在前三種未能奏效時才可實施。對於具體的勞資爭議採取前三種方式中的哪一種，除特殊部門外，勞資雙方可視實際情況進行選擇；美國約有 90% 至 95% 的集體協約中，都規定採用自願仲裁的方式來解決雙方爭議。美國的集體協約有效期一般為 4 年，提出更新的時間一般在集體協約到期前的 3 至 12 個月不等。英國方面，除非勞資雙方另有約定，否則集體協約以一年一次為限。

(5) 集體協約的落實——「確認協約程序」：

在美、德、日三國，為了防止談判代表之間任意簽定不利於工會成員或僱主成員的協定，集體協約簽定後，談判雙方都要通過「確認協約程序」。對資方來說，僱主組織本身須經過會員的投票確認。對勞方來說，企業層面的談判結果一般要經過全體會員的投票確認，行業層面的談判結果要經過其所屬工會的確認。集體協約在通過「確認協約程序」後，才能生效，雙方才會遵照執行。如果集體協約不能通過「確認協約程序」，勞資

雙方就需要進行重新談判或訴諸工業行動。

美國的確證方法也是多種多樣。在工會成員比較少的企業工會中，由投票來決定。在全國性工會中，也要經過地方工會逐一確認。

集體協定在通過「確認協約程序」後，就進入協議的履行階段。一般情況下，勞資雙方都會嚴格遵守集體協約，很少發生中途違約的現象。如果確實因履行而發生爭議，勞資雙方會按照集體協約中規定的具體方式來解決。

值得注意的是，英國法院裁決表明，除非勞資雙方以書面列明，其所訂立的集體協約具備等同合約的效法，否則只屬於君子協定（Gentleman Agreements），即勞資雙方訂約時無意使其具備約束力；本港正是沿用這套規則。

4. 集體談判制度的成功經驗與約束集體談判權的方式

(1) 外國集體談判制度的成功經驗：

i. 罷工情況大大降低：

自從集體談判在美國立法後，超過 98% 的勞資糾紛均在談判桌上解決，勞資關係呈現較大幅度的改善。倘若未能在談判桌上解決問題，其他途徑亦以示威、按章工作、拒絕加班等方式為主，罷工行動，絕少發生。

此外，自從發達國家確立集體談判制度後，大部分走激進路線的工會多轉向溫和的改良路線。在勞資關係中參與集體談判、在政治發展上走議會道路後，很少工會再堅持走原先激進的社會主義革命路線。

ii. 共同收集、處理、分析集體談判過程中的資訊，從而達成符合勞資利益的集體協約：

勞資雙方會在集體談判開始時，為了加強本身訴求及立場的說明力，會通過各種方式來獲取相關的資訊，從而作出策略調整。近年來，勞資雙方一直在利用電腦資料庫儲存及分析地區、行業及企業之間的薪酬和福利津貼的差別，以至全國經濟發展形勢、通脹率、政府經濟政策、全國及本行業的勞動生產比率、企業的經營及財務狀況等。

以瑞典及德國為例，勞資雙方自二戰後一直在共用有關薪酬的資料，並簽定薪酬資訊共享協議予以確立。美國方面，國家勞動部和法院更規定工會有權獲得在準備談判、申訴不滿和執行協議當中，有助於了解實際情況的資訊，僱主有責任提供相關資料，否則要負上法律責任。由此可見，透過資料的綜合分析從而制訂合理的訴求，有助促使資方接納、爭取工會會員的支持及增加談判效率，遠勝於「開天殺價，落地還錢」所引起的拉鋸局面，勞資關係相對和諧。

iii. 透過勞資共決制度達成勞資利益最大化：

瑞典《共決法》：瑞典的《共決法》除規定工作方向、工作分配、合作管理等問題外，還包括工作監督、工作組織、人事政策、工人入會、工人培訓、資訊共享等，工會的努力使勞資雙方實現了更高層面的合作。1987年的《董事會代表法》更規定，僱有 25 人以上的企業董事會中，要有 2 名勞方代表擔任董事，開創集體談判制度的先河；工會獲得公司決策上的發言權，員工對公司的歸屬感增加，企業的勞動生產力因而提升，勞資利益遂能最大化。

德國《共決法》：德國於 1976 年通過《共決法》，規定煤、鋼企業和 2,000 人以上企業，工人代表在董事會和監事會中均佔一半席位；當時的適用範圍涵蓋了 620 多家大型企業、400 多萬僱員。《共決法》使勞資雙方扮演企業內共同決策者的角色，彼此利益得以相對平均，勞資之間較以前諒

解對方。

外國集體談判制度的成功經驗，深值本港參考。其中，談判資訊的互換更是必不可少的條件。至於如何披露、如何使用及如何約束資訊以避免勞資雙方可能因此而受到的損失，卻是值得我們考慮；設計得宜的話，將有助爭取資方的配合。罷工減少，勞資關係趨向和諧，這恰恰是反對集體談判權者始料不及的；在本港當前的勞資關係下，建立集體談判制度，促進和諧勞資關係，可望是一種有效辦法。

iv. 約束集體談判權的方式：

九十年代，西方國家的經濟處於低谷，不少政府面對失業率不斷增加的情況，加上新自由主義經濟政策盛行，於是採取限制工人權益的措施；其中，集體談判制度受到嚴厲的打擊，政府與資方採取的措施包括：

以法律手段限制或取消集體談判制度：以紐西蘭為例，政府在 1992 年頒佈《就業協議法》，其目的實際上是剝奪工會參加集體談判的權利。1995 年，意大利政府舉行公民投票，當中有 3 個涉及削弱工會權利的項目獲得通過，政府隨即修改法例限制工會的集體談判權。

把工會的集體談判權分散予工人自行處理，從而削弱工會在談判中的地位及作用：以英國為例，政府不再鼓勵工會進行集體談判，而是擴大「勞動諮詢、調解與仲裁委員會」(Advisory, Conciliation and Arbitration Service, ACAS) 的職責範圍，直接向工人提供服務，削弱工會代表工人的功能。澳洲維多利亞省政府亦在 1992 年立法，改由工人直接與僱主談判，排斥工會的代表權。

僱主敵視集體談判，要求放棄：過去在集體談判上一直取得成功的德國，自 1990 年統一後，經濟危機加劇，東德的僱主公開要求工會放棄當地

的集體談判權；由於談判難度增大，工會愈來愈側重於使用警告性罷工、重點罷工等防禦手段。一些僱主組織則主動地要求從行業層面的集體協約轉為企業層面，並對《集體協約法》中保障工資和勞動條件中的最低標準提出質疑，個別僱主更單方面撕毀集體協約，對集體談判構成威脅。

由此可見，政府扮演着集體談判制度成敗的關鍵角度，因為政府在法律上採取的任何行動，足以令集體談判制度形同虛設，成為「無牙老虎」。同時，說明集體談判權必須具法律的實質約束力，方能使集體談判權取得實質成效。

二、香港情況

(一) 本港集體談判的情況與政府處理勞資關係的特性

四五十年代，本港的印刷行業開始出現工會與商會的集體協約，對行業工人的假期、福利作出規定。1947年2月24日，港九印務職業工會（今香港印刷業工會）及香港印刷業商會正式簽訂第一份勞資雙方集體協約，創本港勞資關係的先河。另有部分有行會傳統的工會如建造業的泥水、油漆及造木等工會，每年亦會對行業的熟練工人提出調薪建議。由於當時的工會及商會均有一定的組織力，能對屬下會員有相當的約束，故能訂出集體協約的具體條件。

五十年代開始，集體協約只剩下極少數公司沿用，原因是與本港的經濟結構變化有關。由於不同產業、工種之間的分割，再加上籍貫（如代表某籍貫的工會、商會）、意識形態（如不同集團工會）又一重分割，導致有關工會及商會的規模不大及代理性欠理想，對會員的約束力及組織力亦不強，因而難以形成集體談判的條件。

1967年反英抗暴鬥爭後，協調勞工法例立法過程的勞顧會成立，勞資雙方角力的地方轉移至此。

七十年代起，港府較為積極地鼓勵僱主和僱員之間自願協商，並幫助他們成立勞資協商委員會（Joint Consultative Committee, JCC）。其中，地鐵及九鐵公司即成立了勞資協商委員會⁵。

八十年代時，全港的勞動人口中，只有約5%（12萬）僱員受集體協約的保障，而且只局限於一些小型傳統行業，如籐器、傢具製造、雨傘製造、印刷、麻將雕刻等；大型企業只有大東電報局及國泰航空，與所屬的

企業工會簽訂集體協約。

政府一直大力推廣的勞資協商委員會與集體談判制度相距甚遠，前者不存在任何勞資對等談判的性質，只由管方委派的代表加入機制內，未能產生鼓勵自願集體談判的作用，故引起「黃色工會」(Yellow Union)的非議。此外，勞資協商委員會一直未能處理工資、工時等待遇問題、普遍使用率低，加上一直採取排斥及敵視工會的政策，故每遇勞資雙方出現糾紛，勞資協商委員會均未能發揮作用。故有意見認為，勞資協商委員會只是政府對勞資關係放任政策下的產物。

重視「勞工立法」、忽略「集體談判」的模式一直沿用至今。勞顧會一直擔當勞工立法過程中勞、資、官三方的協調角色，當中政府掌握勞顧會的關鍵一票，並以此作為勞資雙方分歧中的利益平衡。有學者認為，勞工權益在勞顧會內的發展與進步因而較為緩慢。

政府處理勞資關係的特性，可見於其對集體談判的態度及以勞工立法作為平衡勞資關係的方式。本港的集體談判制度「舉步為艱，進展緩慢」，是由於政府一直借鑑英國的自決原則(Voluntarism)進行集體談判，甚至只集中鼓勵僱主設立勞資協商制度；同時，未有改變僱主對承認工會及採納集體談判制度所採取的冷淡態度所造成，取而代之是以「立法主導」方式處理勞工問題。政府透過勞工立法，規定勞資雙方在僱傭關係上必須遵行的責任及權利，亦為僱傭合約訂立最起碼標準來保障僱員的權益。政府的角色，主要是制訂法例及監管法例的實施，使政府成為處理勞資關係過程中的最終裁決者。

(二) 本港推行集體談判制度的好處、先決條件及限制⁶

1. 好處

絕大部分發達國家均實施集體談判制度——由勞資兩方代表作出談判，以制度化的方式協調雙方存在不同的利益及矛盾；對資本主義社會當中的勞資關係有着良好的調節功能，並非如香港資方所說只有破壞沒有建設。集體談判制度好處包括：

集體談判制度在經濟好時，對勞工而言可能並不重要，但當出現人力供過於求、勞資關係不平衡時，其價值就會顯現；集體談判權有助解決人力供過於求時工資被壓低、勞方因而在工作中表現出消極怠工等低效率狀態、人力資源效益低下，損害企業利益的情況。尤以目前經濟全球化環境下，人力供過於求，非正規僱員（如假自僱、外判、兼職工等）人數暴增，勞資關係支離破碎，貧富懸殊加劇，推動集體談判權最為適當。

香港無正式而制度化的集體談判，形成市場上的私人機構在缺乏薪酬指標的情況下，形成公務員工資及加薪幅度成了市場指標的現象。然而，通過集體談判，工人可以依靠工會形成團結力量，取得與資方平等協商的地位，雙方協調一致後，爭取比較接近勞動力市場均衡價格的工資水平，從而保障勞工的職業生活。

可以令處理勞資不和的「交易成本」下降；是指若缺乏集體談判或協商，資方便須個別地處理個別員工的不滿；但如果資方可以與工會達成協議，便可將處理不滿的責任交由工會，工會變成了「處理不滿的經理」（Manager of discontent），從而減少勞資衝突發生的機會。

自從發達國家確立集體談判制度後，大部分走激進路線的工會多轉向溫和的改良路線。在勞資關係中參與集體談判、在政治發展上走議會道路