



樂施會
OXFAM
Hong Kong

無窮世界
World
Without
Poverty

「低收入零散工概況調查」 內容撮要及政策建議

EXECUTIVE SUMMARY
RESEARCH ON LOW-INCOME CASUAL WORK
IN HONG KONG

2017年6月
June 2017

1. 前言

樂施會作為國際扶貧發展機構，一直積極推動在全球各地落實聯合國可持續發展目標，共同致力消除貧困，對抗不平等和不公義。樂施會在 2017 年 1 月發表的《99%人的經濟》研究報告指出，全球財富愈來愈集中在少數人手中，貧富懸殊愈發嚴重。

綜觀香港，貧富差距情況亦不容樂觀，社會整體財富不斷增長，但仍然有 97 萬人陷於貧窮之中。樂施會認為「貧窮源於不公平」，我們於 2016 年 10 月發布的《香港貧窮狀況報告(2011- 2015)》指出香港的貧富差距不斷擴大，全港首 18 位富豪的資產已比香港政府可動用的財政儲備還要多。統計處最新的《二零一六年中期人口統計香港的住戶收入分布》指出了 2016 年全港最富裕一成住戶的每月入息中位數，是最貧窮住戶的近 44 倍。

剛公布 2016 年度堅尼系數達 0.539¹，較 2011 年的 0.537²為高，是已發展地區中最高的³。堅尼系數數字愈高，代表全港所有家庭收入之間的差距愈大，反映貧富懸殊問題嚴重。本港收入分布不均情況嚴峻，社會上最高收入的兩成家庭賺了近 57.1%總收入，而大部分低收入家庭卻未能分享經濟發展的成果，縱使現時失業率在 3.2%，愈多人就業，理應有助收窄貧富差距，可是低收入組群多只能賺取微薄的薪酬，收入更追不上通脹。基層家庭為了改善收入，不少婦女除了肩負照顧家庭的職責外，唯有從事零散工以幫補生計。可是現時法例對零散工的保障不足，使她們陷入弱勢位置。

樂施會認為一個公義的社會應朝向發展「人本經濟」，即不再只是追求商業利潤，而是按人的需要來發展經濟，讓最弱勢的一群優先獲得需要的發展，共創一個更公平的世界。在聯合國 17 個可持續發展目標 (Sustainable Development Goals “SDGs”) 當中，樂施會相信透過實現性別平等(SDG 5)、體面工作及經濟增長(SDG 8)及減少不平等(SDG 10)，能夠有效改善貧富懸殊達至更公平的社會。

¹ <http://www.info.gov.hk/gia/general/201706/09/P2017060900417.htm>

² 政府統計處。2011 年。《主題性報告 香港的住戶收入分布》

<http://www.census2011.gov.hk/pdf/household-income.pdf>

³ 包括加拿大(2015 年 0.436)、美國(2015 年 0.482)、英國(2015/16 年 0.35)、新加坡(2016 年 0.458)及台灣(2015 年 0.388)。

2. 研究背景

香港雖然是國際大都會，但在僱傭保障方面卻遠遠落後於鄰近地區，例如新加坡及台灣(表 1)。在 2016 年，本地就業人口當中，在私營機構從事非「連續性合約」的人士有 148,900 人，當中女性達 89,100 人，佔 59.5%，較 2014 年的 57.2% 多⁴(請參考圖 1)；這群女性中因忙於照顧家庭而無奈地選擇零散工作，顯示了兩性間因家庭崗位所衍生的就業不平等。那些職位大多不穩定及不體面，更遑論全面的勞工保障。有些企業為減低營運成本，在聘請員工時，以非「連續性合約」剝削員工應有的福利和保障，將成本轉嫁到基層員工身上，令這群無法不從事「零散工」的員工難以脫離貧窮。樂施會一向關注勞工的僱傭權益，特別是基層勞工就業及生計方面的保障。為深入地瞭解基層勞工在就業方面遇到的不平等問題，故此特別委託「政策二十一」就「連續性僱傭合約」進行了一項問卷調查，對象是在本港以非「連續性僱傭合約」受聘的人士。

2.1 「連續性僱傭合約」的定義及問題

根據本港《僱傭條例》，連續性合約受僱是指僱員連續受僱於同一僱主連續 4 星期或以上，而每星期最少工作 18 小時，其僱傭合約便屬「連續性合約」。如僱員是按連續性合約受僱，並符合條例訂明的相關條件，才可享有基本保障以外的僱傭福利，例如休息日、有薪法定假日、年假、有薪產假、疾病津貼、遣散費及長期服務金等。

如不屬於連續性僱傭合約，即「零散工」或俗稱非「4.18」僱員，其在統計時為其僱主連續工作少於四星期及/或每星期工作少於 18 小時或以上。根據統計處數據，2016 年在私營機構從事非「連續性僱傭合約」的人口 149,800，較 2001 年增加了 16.4%⁵。

政府於 1968 年在《僱傭條例》中制定有關「連續性僱傭合約」的規定，目的是要求僱主為向有穩定的僱傭關係及經常提供一定比重服務的僱員，提供《僱傭條例》的有關僱傭福利。半世紀以來，除了曾就「連續性工作」的定義作出輕微修訂，並沒有就非「連續性合約」的僱傭權益，提出任何修訂及補充。勞工處於 2013 年把幾個修訂方案交勞工顧問委員會討論，但至今仍未取得任何進展。落後的僱傭法律存在極大漏洞，除對僱員缺乏適切的保障及造成不公，亦未能配合經濟發展及勞工市場出現的結構性改變，間接造成貧富差距嚴重的問題。

⁴ 統計處。2012-2016。《收入及工時按年統計調查》

⁵ 同上。

3. 調查方法

本調查的對象是在本港以非「連續性僱傭合約」聘任的員工，以問卷訪問形式收集資料。問卷分為五部分，包括非「連續性僱傭合約」的工作詳情、薪酬和保障、其他工作情況、申請低收入在職家庭津貼的意向，及其個人和家庭資料等。抽樣訪問於 2016 年 2 月至 9 月期間進行，先以篩選問題選出符合非「連續性僱傭合約」的受訪者，再以面對面形式進行訪問。整個調查成功完成了 368 份問卷。

3.1 受訪者的人口特徵及社會經濟狀況

是次研究以家庭入息中位數七成以下家庭為受訪對象，成功訪問 368 名受訪者。在受訪者中參與「零散工」的年齡層方面，包括二成六年齡介乎 18 至 30 歲，二成為 51 歲以上 (詳見圖 3)。受訪者的家庭人數及家庭收入亦在調查範圍內，當中 36.7% 為三人家庭，37.8% 為四人家庭，一人及二人家庭只佔 2.2% 及 12.5%，而五人及六人家庭分別佔 9% 及 1.9% (參考圖 4)。

大部分受訪者(91.1%)表示從事一份非「連續性僱傭合約」的工作，7.4% 表示從事二份及 1.5% 表示從事三份非「連續性僱傭合約」的工作，所有受訪者合共從事 404 份非「連續性僱傭合約」聘用的工作 (參考圖 5)。

4. 主要研究結果

4.1 超過七成零散工也是婦女

受訪的 368 名人士中，七成三(269 人)為女性，二成七為(99 人)男性 (參考圖 2)。反映了男女就業方面的不平等，也說明在低收入家庭中，女性多從事零散及缺乏勞工保障的工作，處於弱勢。

4.2 女性多因兼顧家庭而從事零散工作

調查發現(參考圖 6)，受訪者中男女從事零散工作的原因並不相同。已婚女性受訪者當中 72.6% 從事零散工的原因是要照顧家庭，未能全職工作，唯有選擇從事零散工作；7.3% 人認為全職工作收入不足供養家庭，只好多做兼職；只有 7.9% 人是因為未能找到全職工作。已婚男性受訪者情況則相反，只有 8.2% 的人因為要照顧家庭而選擇從事零散工作，34.7% 的人未能找到全職工作，及 32.7% 的人因為全職工作收入太低而同時從事零散工作，增加收入。

4.3 逾八成零散工無勞工保障

在勞工保障方面，從事零散工作的人士中，超過八成僱員沒有病假、代通知金、法定假日薪酬、疾病津貼、有薪年假、長期服務金、遣散費及年終酬金等。本港《僱員補償條例》規定，不論合約期或工作時數長短、全職或兼職、長工時還是臨時工，所有僱主必須為僱員投購工傷補償保險，可是有七成八受訪者表示他們不獲任何工傷保障。

同時，法例規定，就以兼職形式聘用的僱員而言，不論其實際工作日數或時數為多少，只要僱傭關係達 60 日或以上，僱主就必須安排該僱員參加強積金計劃。但只有二成四人士獲僱主提供強積金供款，即使他們實際上已連續服務滿足夠時間。這可能與其僱傭關係有關，假使僱員被要求成「自僱」人士，雖然僱員與僱主依舊存在僱傭關係，「僱主」便不需提供工傷補償及強積金。鑑於近八成(76.5%)受訪者表示沒有與僱主簽訂書面僱傭合約(參考圖 7)，部分受訪者表示不清楚聘用條件，難以追究及受到保障(參考圖 8)。

4.4 兩成零散工猶如全職工

在工作日數上，20.4%受訪者每月工作 20 日或以上，其工作日數與全職無異，但受聘以來，並無任何勞工福利及保障，造成待遇不公(參考圖 9)。28.7%受訪者為同一僱主連續工作一至兩年，19.8%受訪者連續工作半年至一年，但依然未能符合連續性僱傭合約的要求，不獲任何勞工保障(參考圖 10)。

4.5 零散工收入佔家庭收入三成

在收入方面，受訪者中，23.1%人士的收入為 2,000 至 2,999 元，21.2%人士的收入為 3,000 至 3,999 元 (參考圖 11)。調查顯示零散工的收入佔家庭的收入近三成(參考圖 12 及表 2)，是家庭重要的收入來源。但零散工卻缺乏保障，變相削弱了工人的權益。

4.6 僅兩成家庭有意申請低收入在職家庭津貼

在 135 個估計合資申請低津的受訪者當中(家庭收入低於中位數 60%)，66.3%人士表示知道低收入在職家庭津貼，但只有 20.4%人士表示打算申請該津貼，其餘人士表示無意申請或未決定(參考圖 12)。手續繁複是他們不申請津貼的主要原因。37%人士表示手續繁複，亦有 11.1%人士表示難以取得收入證明，因此不打算申請該津貼(參考圖 13)。

5. 政府政策檢視

從以上調查結果可見，低收入家庭婦女多因家庭原因無奈地從事零散工作。現時政策對零散工的保障不足，零散工未能享有應有的權益，使貧窮情況進一步惡化。政府雖然推出低收入在職家庭津貼，但鑑於申請程序繁複及對申請人的支援不足等問題，令許多申請人卻步。此政策未能發揮最大效益及惠及一眾低收入家庭，難以改善他們的生活。

5.1 僱傭條例

低收入家庭中的婦女多因照顧家庭，往往無法做全職、工時規律工作。在非連續性僱傭合約的受訪者中，女性佔了超過七成。根據《僱傭條例》，所有僱員享有僱傭保障、工資保障、參與工會權利等的最基本法例保障。但其他較全面的勞工保障如有薪日、有薪產假、有薪年假、疾病津貼、遣散費及長期服務金等，僱員則需要是「連續性合約」的員工，即為同一僱主連續工作四星期，每星期工作最少 18 個小時，才能享有相關保障。但部分婦女因要照顧家庭，無法全職工作，只能從事零散工作，未能符合非「連續性合約」的定義。另外，有些僱主為減低成本，故意縮減員工的工作時數，使其工時不能符合「連續性合約」的定義。除收入減少外，勞工保障也被剝削，使基層更處於弱勢。

5.2 低收入在職家庭津貼

低收入在職家庭津貼(低津)在 2014 年施政報中提出後，自去年開始分階段接受申請，但成效一直未如預期，截至 2016 年 11 月家庭津貼辦事處共收到逾 37,000 宗申請。成功獲批津貼的申請個案為 27,957 宗，申請人數遠低於政府預期數字。這反映了相關政策的設計及執行並不完善。

5.3 零散工難以提供工時入息證明

現時低津申請人，必須為申請津貼所涵蓋的時段提供工時及入息證明，如出勤記錄、僱傭合約或僱主提供的工作時數證明書等。問題是，零散工的僱傭關係多以口頭方式訂立，根據是次調查結果，近八成受訪的零散工並沒有簽訂僱傭合約，再加上零散工可能一個月內服務數個僱主，事後一般難以追溯，向僱主取回工時證明。雖然當局提出申請人可以填寫「散工及未能提供營業損益表的自僱人士工作記錄聲明書」(簡稱「聲明書」)，以解釋未能提交證明的原因。不過，當局亦不保證會接納聲明書為證明文件，亦會要求申請者提交補充資料，這些也給基層零散工申請津貼造成不少困難。

6. 樂施會的政策建議

6.1 盡快修訂《僱傭條例》

國際樂施會去年發表報告，提出亞洲某些發展中國家中，婦女貧窮的原因為低收入及欠缺勞工保障。要改善這個問題，達到聯合國所定的可持續發展目標：體面工作及經濟增長(SDG 8) 及減少不平等(SDG 10)，其中一個重點就是為所有勞工提供適切的保障。

《僱傭條例》令不少零散工缺乏勞工保障，在「4.18」規定下，某些僱主濫用政策缺失，故意使其員工不符合「4.18」的工時要求，從而喪失應有的勞工保障，例如年假、遣散費等等。樂施會敦促勞工及福利局、立法會人力事務委員會等應推動勞工顧問委員會盡快重啟檢討「4.18」規定，改善零散工的待遇，減少不平等。

雖然不少基層婦女也希望全身投入職場以增加家庭收入，但她們普遍因要照顧家庭而未能如願，這不單影響家庭生計，長遠更加劇跨代貧窮。樂施會建議放寬「4.18」的定義，改為僱員每月工作 72 小時便應受《僱傭條例》保障。

事實上，香港對零散工作的勞工保障，落後於日本、南韓、新加坡及台灣等亞洲經濟富裕地區。當地工人可以按工時比例計算，獲得有薪年假、法定假期、有薪病／產假、遣散費等的保障。樂施會認為政府應同時研究這些國家有關勞工保障的做法，令更多現時從事非連續性合約工作的勞工，特別是貧窮婦女可獲得基本的勞工保障。

6.2 簡化低收入在職家庭津貼申請

政府應即時檢討現時低津的申請條件，針對上述零散工提交工時入息證明的問題，樂施會建議只需要申請人在首次申請時提交，如半年工資收入不變，則無需再次提交工時證明。另外，政府相關部門應增加資源，加強對「低津」申請人的支援：包括在非辦公時間協助填寫申請表格、跟進申請進度，協助有需要的家庭申請「低津」。

6.3 加強教育

是次調查可見，不少受訪零散工對於自身的勞工保障不甚了解，以致理應得到的保障如「工傷保障」及「強積金」也被剝削，樂施會呼籲有關當局應加強對僱主及僱員的教育，提醒僱員留意《僱傭條例》規定下應有的保障。更重要

的，當局更應提醒工友在找工作時應向僱主查詢勞工保障細節，避免墮入假自僱陷阱，保障自己應有的勞工權利。同時，勞工處應加強巡查，檢控沒有投購足夠工傷保險，和為合資格僱員安排強積金的僱主，並教育僱主讓他們知道履行《僱傭條例》的重要性，遏止他們剝削員工的權利。

7. 總結

香港社會的發展，有賴每個人謹守崗位，默默地為社會及經濟發展做貢獻。基層人士無論自願或非自願地從事零散工，他們都應得到合理的勞工保障。樂施會相信透過修訂現有僱傭政策，完善鼓勵就業政策，才能令香港的勞工市場邁向「人本經濟」，真正惠及那些靠自己雙手打拼，付出辛勞和汗水的基層。

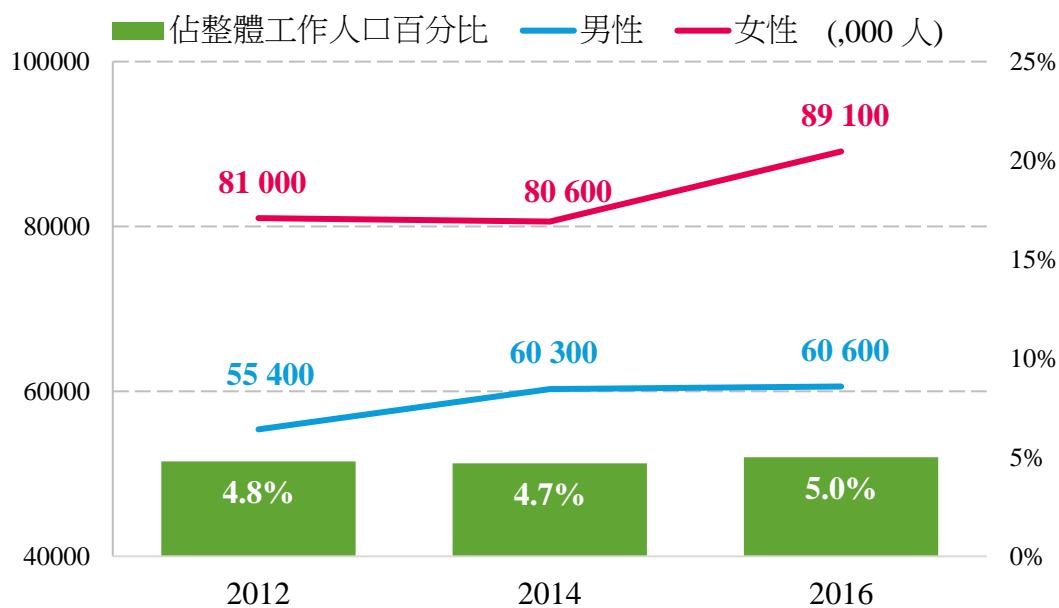
附件

表 1 亞洲城市兼職僱員享有的法定僱傭福利比較

	日本	南韓	新加坡	台灣	香港
兼職工定義	每周指定工 時少於全職 員工	每周工作時 數少於全職 員工	每周工作 35 小時以下	沒有明確定義	工時少 於 「4.18」
工資保障	✓	✓	✓	✓	✓
有薪休息日	✓	每周工作 15 小時以上	✓	✓	×
有薪年假	✓		做滿三個月， 按比例計算	✓	×
有薪法定假日	×	✓	✓	✓	×
有薪病假	×	×	✓	✓	×
有薪產假	✓	✓	✓	✓	×
有薪待產假	×	✓	✓	✓	×
解僱遣散保障	✓	✓	✓	按比例計算	×

資料來源：立法會秘書處資料研究組。2017 年 5 月。《香港連續性合約及其僱傭福利的回顧》。

圖 1：私營機構非「4.18」工作人口及佔整體私營機構工作人口百分比



*數目進位至最接近的百位數。由於四捨五入關係，個別數字加起來可能與總數略有出入。

「低收入零散工概況調查」結果

圖 2: 性別比例

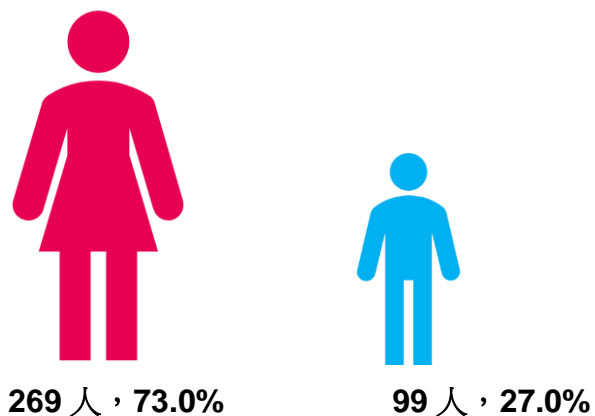


圖 3: 年齡

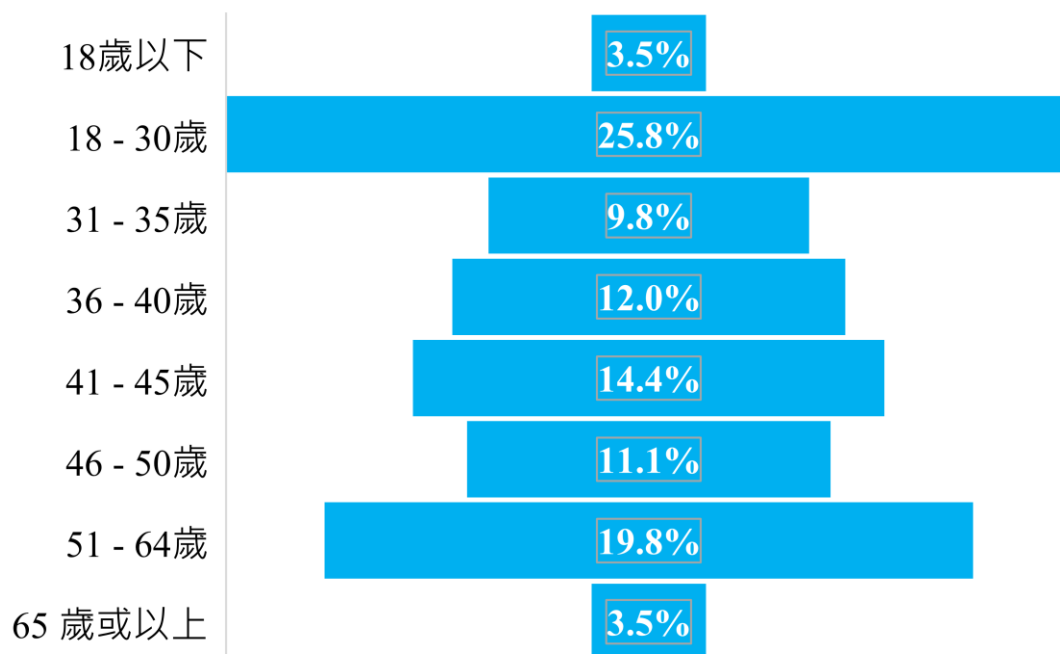


圖 4: 家庭人數

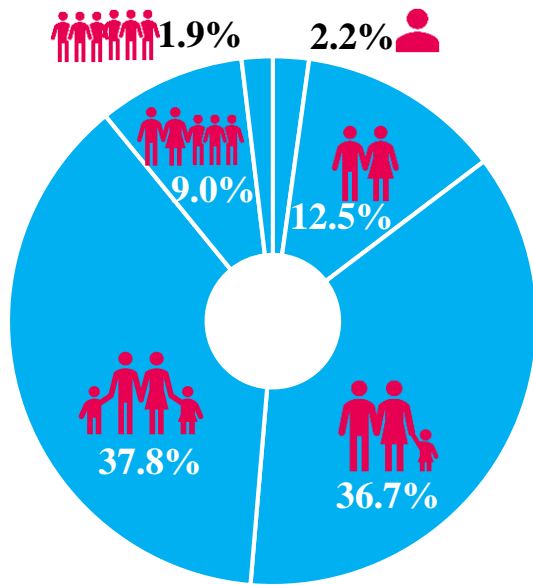


圖 5: 以非「連續性合約」受聘的工作數目

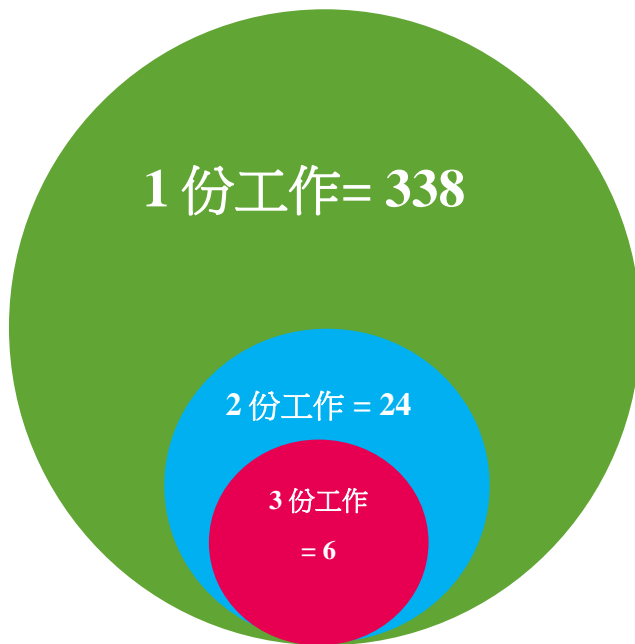


圖 6: 已婚人士從事零散工的原因

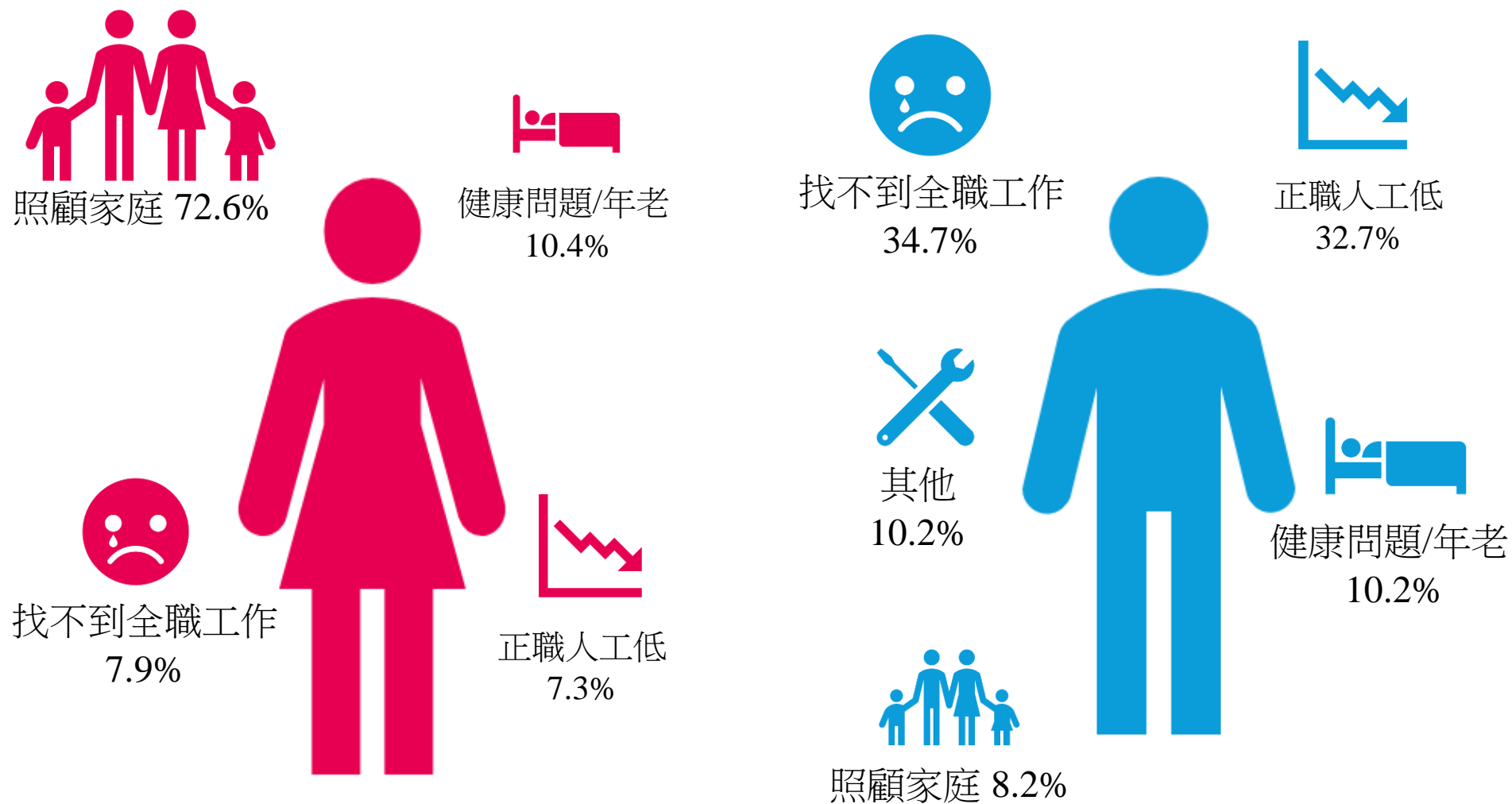


圖 7：非「連續性合約」僱員與僱主簽訂合約百分比 (由於部分受訪者有多於一份工作，所以總數合共是 404)



圖 8：以非「連續性合約」受聘的人士的勞工保障

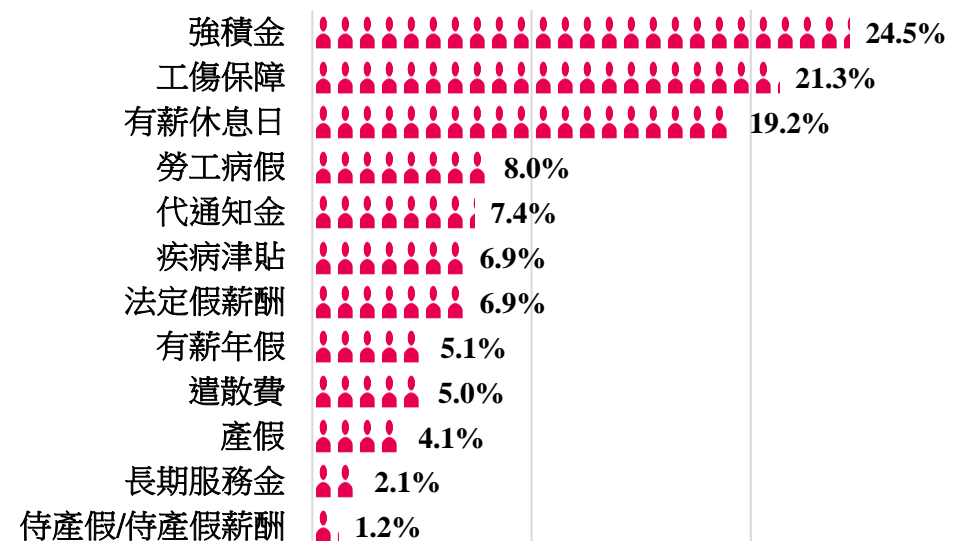


圖 9：每月工作日數

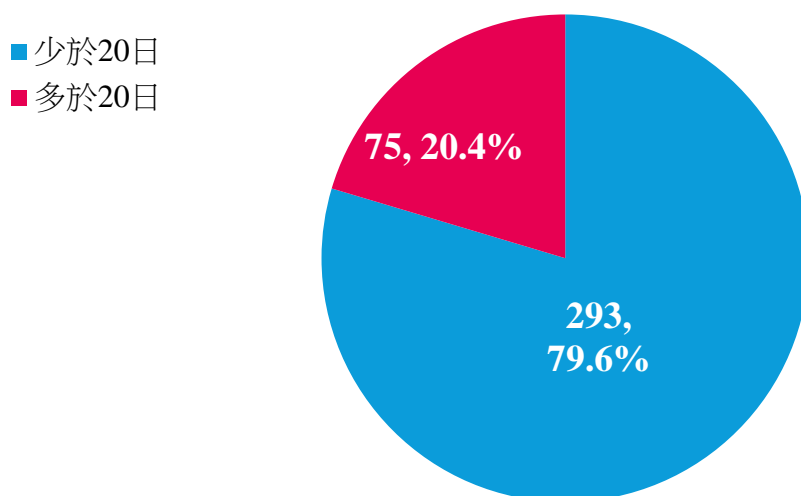


圖 10：受訪者連續為同一僱主工作年期

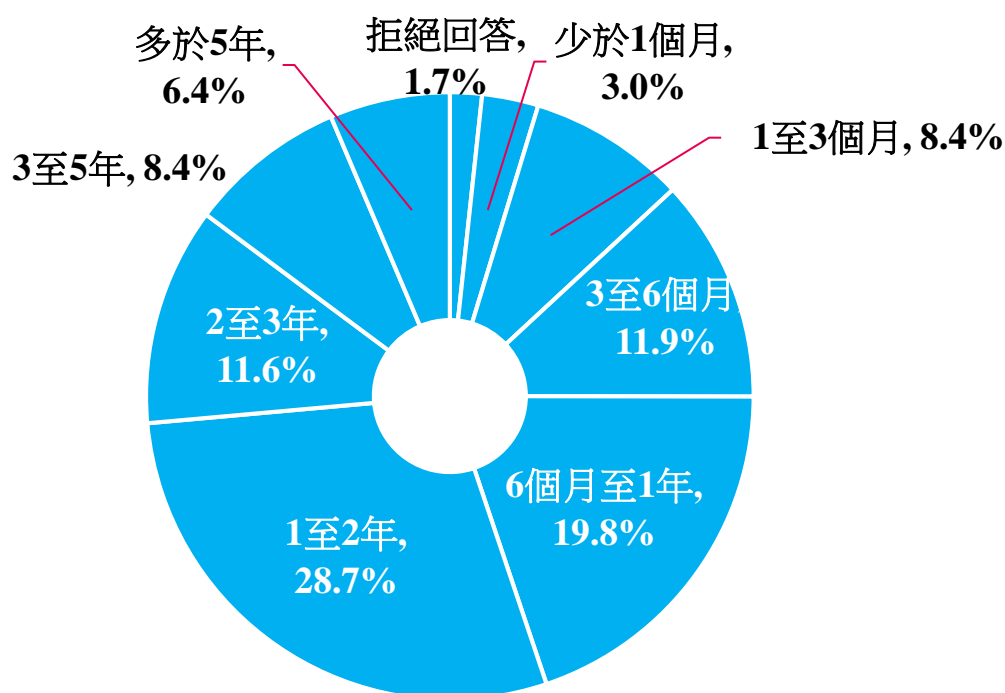


圖 11：「零散工」每月工作收入

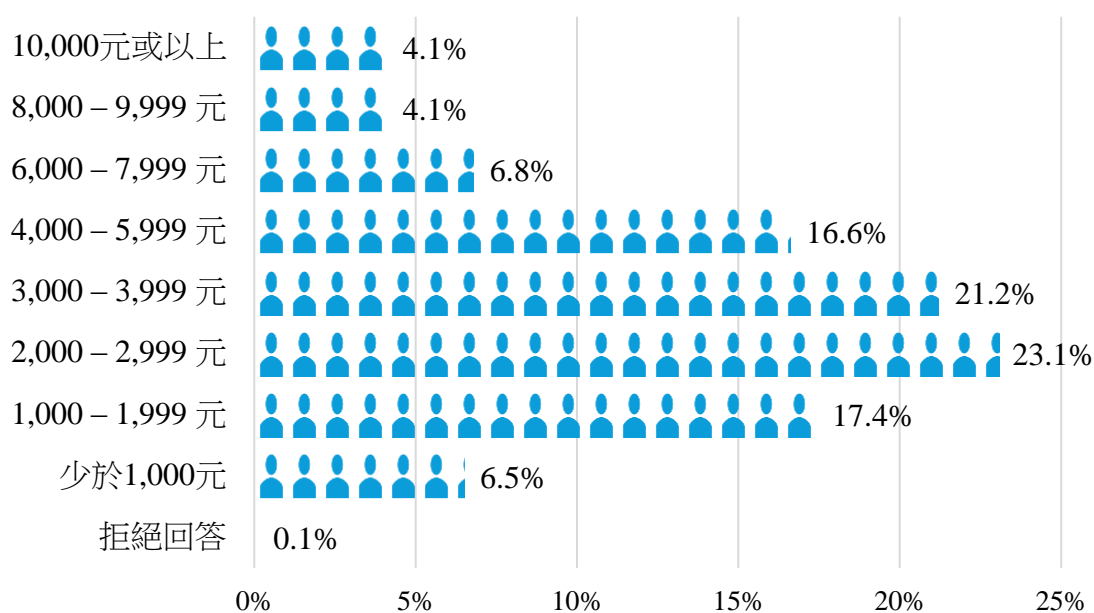


表 2：「零散工」每月工作收入佔整體家庭收入平均比例

		家庭
「零散工」每月收入	平均數	\$3,936
整體家庭收入	平均數	\$16,590
比例 = 「零散工」每月工作/整體家庭收入比例	平均數	0.29

圖 12：受訪者申請低收入在職家庭津貼意向

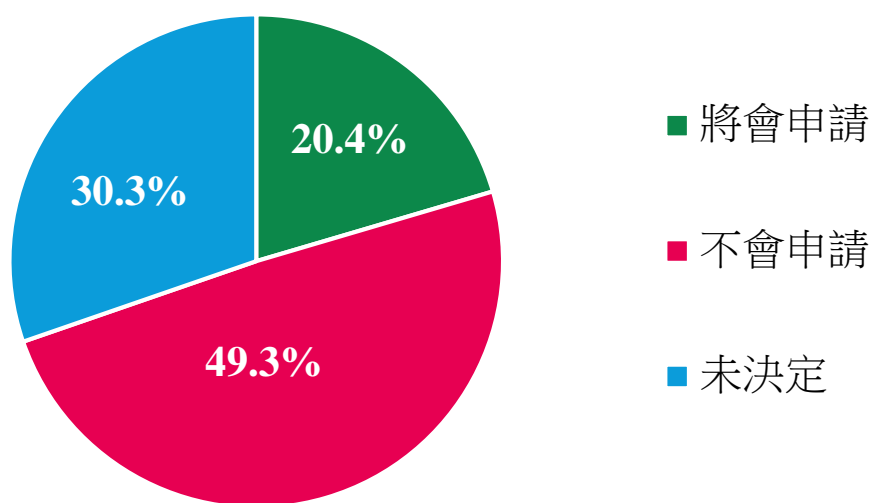


圖 13：不申請低收入在職家庭津貼申請的原因

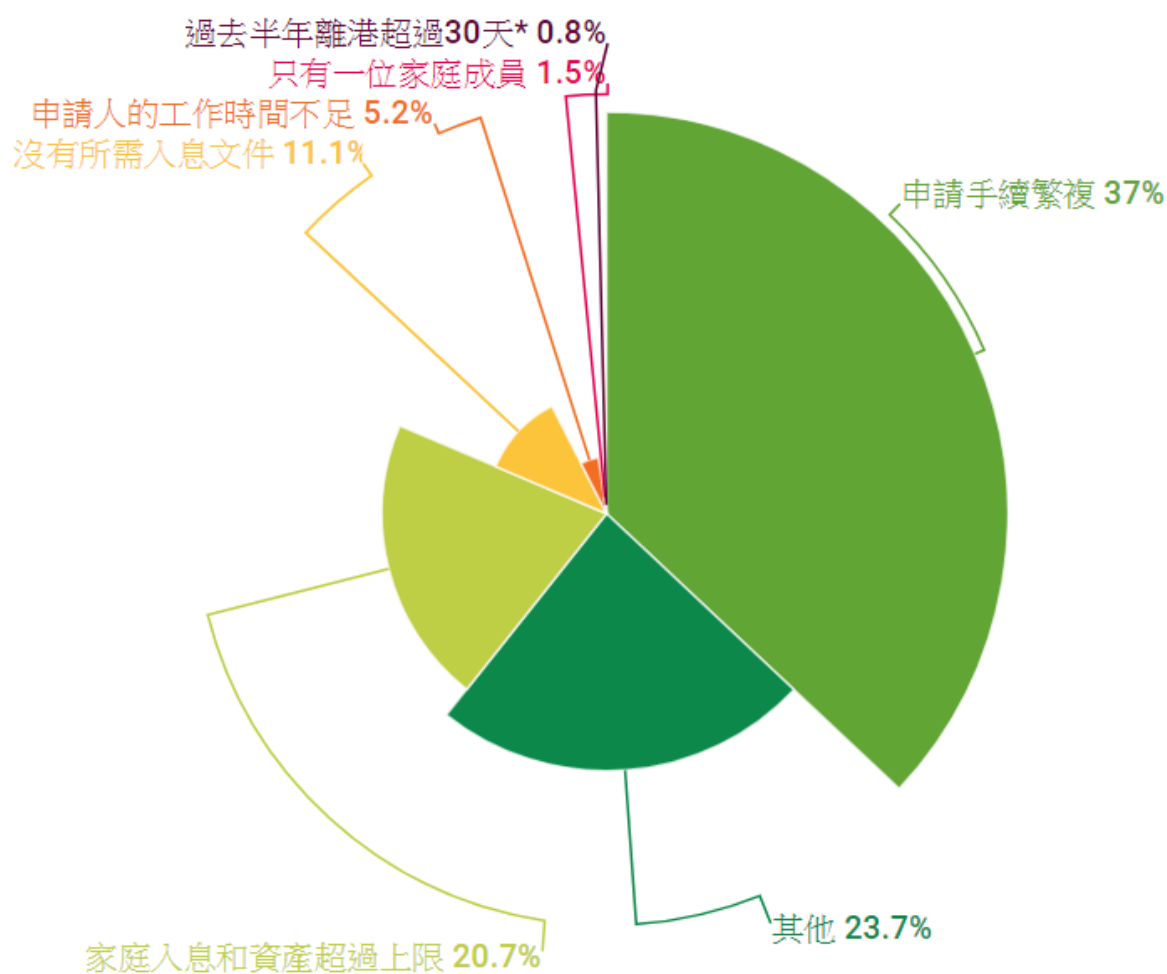


圖 14：「零散工」職業分布 (合共 404 份)

