

## 研究摘要

根據特區政府統計處推算<sup>1</sup>，香港整體勞動人口參與率將由 2016 年的 59.2%，逐步下降至 2066 年的 49.6%，反映隨著人口老化，勞動力持續收縮，對社會整體經濟發展帶來影響。就此，青年創研庫經濟與就業組在上一份研究報告中，曾就如何推動耆壯人士就業，以紓緩整體勞動力收縮的問題作出探討。

而釋放女性勞動力，一直是應對社會勞動力萎縮的可行方向之一。隨著教育機會增加，香港女性的勞動人口參與率過去一直有上升；但與男性相比，女性就業的情況仍然大幅落後。在 2017 年，整體 15 歲或以上女性的勞動人口參與率為 50.9%，而男性則為 68.3%<sup>2</sup>。

女性較少就業，一般相信與照顧家人，尤其照顧年幼子女的責任相關。2016 年的數據顯示，從未結婚女性的勞動人口參與率為 65.1%，但曾經結婚女性的勞動人口參與率則低至 44.1%；較 10 年前的 42.8%，只屬輕微上升<sup>3</sup>。而與未婚女性比較，曾結婚女性的勞動人口參與率相對低 21 個百分點<sup>4</sup>，代表多達 486,000 名女性。假設當中有五分之一能夠投入勞動人口，已為接近 10 萬之數，有助補充勞動人口的不足。

現時，全港每年新生嬰兒總數為 55,000-60,000 名左右<sup>5</sup>；但在 2018 年，全港為 3 歲以下幼兒而設的資助照顧服務名額只有 772 個<sup>6</sup>。而按照規劃標準，現時 6 歲以下的幼稚園及幼兒中心的全日制名額，只佔整體學額的 25%<sup>7</sup>。至於為 6-12 歲兒童而設的課餘託管服務名額，亦只有 5,658 個<sup>8</sup>。上述數據反映，本地兒童服務嚴重不足，對有意投入勞動市場的母親而言是主要障礙。

<sup>1</sup> 政府統計處。2017。《2017 年至 2066 年香港勞動人口推算》。

<sup>2</sup> 不包括外籍家庭傭工。資料來源：政府統計處。2018。《香港的女性及男性 - 主要統計數字 2018 年版》。

<sup>3</sup> 政府統計處。「2016 年中期人口統計」網頁，網址 <https://www.byccensus2016.gov.hk/tc/index.html>，2018 年 8 月 1 日下載。

<sup>4</sup> 政府統計處。2018。《香港的女性及男性 - 主要統計數字 2018 年版》。

<sup>5</sup> 同上

<sup>6</sup> 資料來源：社會福利署

<sup>7</sup> 資料來源：教育局學校教育統計組

<sup>8</sup> 資料來源：勞工及福利局。2018。〈立法會十二題：託兒服務〉，網址 [https://www.lwb.gov.hk/chi/legco/28032018\\_3.htm](https://www.lwb.gov.hk/chi/legco/28032018_3.htm)，2018 年 10 月 18 日下載。

曾有研究<sup>9</sup>指出，一些幼兒服務充足、實施家庭友善僱傭措施的地區如芬蘭及挪威等，當地女性就業率更高，而且更能鼓勵女性在生育後重投職場。不過，香港在實行家庭友善僱傭措施方面未見普及，由此可能大幅影響女性勞動力的供應。

本研究從香港兒童照顧服務和家庭友善僱傭措施兩方面出發，探討如何進一步釋放本地女性的勞動力，讓有意就業並處於主要工作年齡段（25-54歲）的女性，有更多機會投入就業市場，從而提升整體勞動力供應，藉此亦改善女性的經濟能力，並為她們的個人發展提供更多選擇空間。本研究嘗試從外地政策經驗、育有12歲或以下子女的女性之就業障礙，以及市民對兒童照顧服務和家庭友善僱傭措施的取態三個層面，作出探討並提出具體可行建議。

是項研究在2018年8月至9月期間，透過三方面蒐集資料，包括實地市民意見調查，共訪問了520名18或以上香港市民；女性個案訪問，共訪問了20名25-54歲、育有12歲或以下子女的女性；以及與6名專家、學者的訪問。

## 主要討論

- 1. 香港潛在的女性勞動力未盡發揮。受人口老化影響，香港勞動力逐漸收縮，不利整體經濟發展。要紓緩相關問題，女性潛在的勞動力不容忽視。數據顯示，本地男性與女性的勞動人口參與率相距17個百分點，曾結婚女性的勞動人口參與率亦較未婚者低21個百分點，反映女性進入勞動市場的空間可進一步善用。**

特區政府就曾於《人口政策：策略與措施》<sup>10</sup>文件中，建議讓更多年長人士及女性投入勞動市場，紓緩社會勞動力收縮的問題。雖然香港女性的勞動人口參與率由2001年的47.4%，上升至2017年的50.9%；但25-39歲組別的勞動人口參與率，在過去12年卻變化不大。同時，男性與女性的勞動人口參與率仍然相距17個百分點，曾結婚女性的勞動人口參與率亦較未婚者低21個百分點<sup>11</sup>，當中涉及

<sup>9</sup> Fang, G. (2015). "How to encourage women into the workforce." *World Economic Forum*. Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2015/03/how-to-encourage-women-into-the-workforce/>

<sup>10</sup> 政務司司長辦公室。2015。《人口政策：策略與措施》。

<sup>11</sup> 不包括外籍家庭傭工。資料來源：政府統計處。2018。《香港的女性及男性 - 主要統計數字 2018年版》。

女性逾 48 萬，是一股不可少觀的潛力，同時亦反映香港女性仍然有進入勞動市場的空間。

- 2. 部分女性生育後仍有意願投入職場。受訪市民普遍支持女性就業，認同女性就業有利香港經濟發展，但他們若考慮到照顧子女的需要，態度則顯得矛盾。受訪女性個案則反映，她們的就業意願頗高，即使選擇全職照顧子女，仍希望能利用空閒時間，或待子女年長後重投職場。**

本研究發現，受訪市民對女性就業比較支持。接受實地調查訪問的市民，在「如果有經濟壓力，有 12 歲或以下子女嘅女性，應該全職照顧子女。」及「女性應該就業，以保持經濟獨立。」兩項命題的同意平均分，分別為 5.77 分（0-10 分）及 6.67 分，而認為「更多女性就業，有利推動香港經濟發展。」的同意平均分則是 6.70 分。結果反映，受訪者一方面頗認同女性應就業，認為女性就業對家庭和整體經濟有所貢獻；但另一方面，又考慮到女性需要照顧子女的實際需要，故對她們就業的態度有所保留。

同時，受訪女性個案亦反映她們的就業意願頗高。部分對女性就業有所保留的受訪者表示，擔心子女乏人照顧。但即使她們選擇放棄全職就業而親自照顧子女，也認為自己可利用空閒時間兼職，或於子女年紀稍長後重投職場。

- 3. 兼顧工作與家庭存在兩難與障礙。女性在就業與照顧子女之間面對不少拉扯，成為妨礙她們就業的障礙之一。**

是次調查結果顯示，55.4%受訪者認為，有 12 歲或以下子女的女性就業較其他人困難。其中，56.9%認為最大的困難是「工作安排欠彈性，難兼顧就業及照顧子女」；22.6%認為是「兒童照顧服務不足夠」，反映在女性就業議題中，這兩方面是受訪市民最關注的問題。而個案訪問反映的具體障礙包括：

**a. 支援育兒的措施及配套嚴重不足。在服務數量和時間上，亦與就業女性的需求存在相當距離。**

現時，全港受資助／津貼的 0-3 歲以下幼兒中心名額只有 772 個<sup>12</sup>，只佔全港 0-3 歲以下的幼兒的 0.8%<sup>13</sup>。3-6 歲幼兒方面照顧服務方面，若家長需就業，其子女就必須就讀全日制幼稚園，但現時半日制與全日制的學額比率只為 3:1<sup>14</sup>。為 6-12 歲兒童而設的課餘託管服務方面，服務名額只有 5,658 個<sup>15</sup>，僅佔總兒童人數的 1.3%<sup>16</sup>。至於為 9 歲或以下兒童而設的鄰里支援幼兒照顧計劃，名額亦只有 954 個<sup>17</sup>，遠遠未能滿足需求。

有受訪個案因未能輪候或配對到育嬰園和社區保姆服務，結果需要辭去工作全職照顧女兒，至後來也沒有獲得全日制幼稚園的名額，離開職場一直至今。另有受訪的兼職倉務文員表示，由於託管中心名額有限，只能任兼職，並每於學校長假期就需要辭職，再在開學後另覓職位。

情況反映，現時的兒童照顧服務，無論在服務時間和名額上，都與全職就業的女性需求存在相當距離；當中以放學後至家長抵達學校之間的時間、假日和學校長假期的日子，服務尤為不足。

**b. 香港職場缺乏家庭友善的僱傭措施。此外，工作職位的彈性不足，令不少有需要照顧子女的女性難以就業。**

一般基層工種需要輪班或上夜班、或於假日及學校假期期間上班；而一般專業或文職工種就缺乏兼職、也較難準時下班；至於長期職位則通常難請假。有來自基層的受訪者表示，希望在飲食業任兼職，但由於飲食業要經常加班及上夜班，她難以接兒子放學，故已放棄找工作。此外，有原本任職工程顧問的高學歷受訪者指出，過往工時十分長，甚至需工作至凌晨，以致難以於下班後照顧女兒，及後為改善女兒行為問題，她唯有辭職。

---

<sup>12</sup> 資料來源：社會福利署

<sup>13</sup> 資料來源：政府統計處

<sup>14</sup> 資料來源：教育局學校教育統計組。

<sup>15</sup> 資料來源：勞工及福利局。2018。〈立法會十二題：託兒服務〉，網址 [https://www.lwb.gov.hk/chi/legco/28032018\\_3.htm](https://www.lwb.gov.hk/chi/legco/28032018_3.htm)，2018 年 10 月 18 日下載。

<sup>16</sup> 資料來源：政府統計處

<sup>17</sup> 資料來源：社會福利署。2018。〈日間幼兒照顧服務〉，立法會 CB(4)379/17-18(01)號文件，立法會內務委員會兒童權利小組委員會。

事實上，香港職場缺乏家庭友善的僱傭措施，工作職位的彈性不足，令女僱員難以遷就照顧子女的時間。有受訪專家就指，女性承擔了家中主要照顧者的職責，若職場未能提供家庭友善的彈性措施，變相令她們不能就業。

**c. 僱主取態傾向負面。暫停就業或令女性出現與社會脫節情況，也令僱主擔心女性不專心投入工作，反映僱主對重投職場的女性信心不足。**

有受訪女性希望停工數年去照顧年幼子女，然後再重投職場。不過，部分會遇到僱主信心不足的問題，當中以高學歷及專業工種較為明顯。有受訪個案指，她停工 1 年半後，再次應徵相關職位，但每當僱主知道她較早前因照顧女兒而辭去工作，便沒有回音。

另有受訪的培訓機構表示，女性停工後重投職場，要有心理準備，自己或會出現脫節情況，未必能從事停工前的工種，而待遇也會降低。有受訪經濟學者亦認為，社會缺乏誘因讓女性在育兒後重投職場，不少僱主假設有家庭責任的女性不專心投入工作，或擔心女性在工作期間要遷就家庭的需要，以致減低了她們獲聘的機會。

**4. 充分支援及協助是鼓勵女性就業重要誘因。女性若未能獲得到位的兒童照顧服務，或家庭友善僱傭措施，就必須依靠充足的經濟和人際網絡資源，否則實在難以鼓勵她們就業。**

儘管受訪個案在照顧家庭與就業之間出現拉扯，但部分個案仍然能夠成功從事全職或兼職工作，主要原因在於她們聘用外傭、順利獲得兒童照顧服務的名額、受僱企業實施家庭友善僱傭措施、能與伴侶協調照顧分工，或獲得長輩或親友提供協助。

事實上，不少經濟條件較佳的家庭均選擇以外傭作照顧者，令女性能外出就業。有個案以聘用外傭加上同住長輩的配搭，即使育有 3 名子女，也能全職就業。有全職受訪者受惠於受僱機構的家庭友善措施，能於分娩後停薪留職一段時間，後又獲得育嬰園的名額，並能準時下班接兒子。此外，有個案的丈夫為了遷就她全職工作，將受僱轉為在家自由工作，騰出更多時間照顧子女。

**5. 女性就業普遍獲市民支持；僱主則有疑慮。逾 8 成受訪市民支持香港應推動更多女性就業。不過，他們認為特區政府在推動女性就業工作方面，足夠程度只有 4.11 分。此外，僱主的取態亦甚為關鍵。**

調查結果顯示，高達 83.1% 受訪市民支持香港應推動更多女性就業。而最多受訪者認為，家庭友善就業措施如「容許員工在家工作」（57.1%）及「實行彈性工時」（50.4%），對釋放女性勞動力「非常有幫助」。多達 75.1% 受訪者認為，最應該由政府提供措施去推動更多女性就業，59.8% 認為應該是僱主；但實際上，78.1% 受訪者認為是家人提供了幫助，令女性能夠就業；61.3% 認為提供了幫助的是外傭；認為是僱主或政府提供了措施的，分別只佔 13.7% 和 7.3%。受訪者又認為，特區政府在推動女性就業工作上的足夠程度，平均只有 4.11 分（0-10 分）。

訪問結果亦顯示，雖然商界面對請人難的局面，歡迎女性重返職場，但對實行家庭友善措施抱有不少疑慮。受訪商會認為，香港職場文化較傳統，未必能接受彈性安排。有受訪的培訓機構表示，部分企業願意為非服務性質行業或後勤職位的工時作出彈性安排；但整體而言，在該機構的接觸中，只有約一成僱主願意提供此等家庭友善措施。

**6. 現行家庭友善政策存在不足。香港在推行家庭友善的僱傭措施上非常落後，政府需要就此進一步著力。**

參考外地經驗，部分實行家庭友善僱傭政策和措施的地方，例如新加坡、英國、瑞典和加拿大等，其女性勞動人口參與率均較香港為高。這些地區均設有有薪或無薪的法定親職假或育兒假，由最少的每年 6 天至最多 480 天不等。部分地區亦設有彈性工作安排的法定權利<sup>18</sup>。香港方面，除了法定產假及侍產假外，其他法定的家庭友善僱傭措施則欠奉，實際上能提供有關措施的僱主亦不常見。情況反映，香港在推行家庭僱傭友善措施上，明顯非常落後，未來若更著力推動，可望釋放更多女性勞動力。

---

<sup>18</sup> 資料來源：立法會秘書處。2017。〈資料便覽：選定地方的親職假及家庭友善僱傭政策〉。

## 建議

基於上述研究結果及討論要點，我們循增加誘因、消除障礙的方向，認為值得考慮下列建議，以釋放更多香港女性勞動力：

1. 以「學校提供地方，非政府機構提供服務，政府提供資助」的三方合作模式，全面於小學校內推行課後託管服務。

針對**6-12**歲課餘託管服務不足的問題，當局應以「學校提供地方，非政府機構提供服務，政府提供資助」的三方合作模式，全面於小學校內推行課後託管服務。此服務可以自負盈虧方式運作，而政府則為服務及收費水平制訂標準，並為低收入家庭提供託管費用減免資助。服務應優先聘用同校學生的家長作課後託管導師。這種服務方式有助一併解決地方、行政、人力及學童交通安全的問題，讓有需要的家長安心工作。

2. 推出「家庭友善措施津貼」，向願意推行彈性工作安排的企業提供津貼，增加企業採納措施的誘因。

為吸引更多企業實行家庭友善僱傭措施，當局應推出「家庭友善措施津貼」，向願意推行彈性工作安排的企業提供資助，減低企業因安排彈性措施而額外增加的行政與人力開支，藉此增加企業推行的誘因。而符合津貼標準的彈性工作安排，應該包括彈性工作時間、彈性工作地點、彈性工作量、縮減工時，以及工作共享安排等。而具體津貼金額，應與受惠僱員的數量成正比。

3. 政府帶頭試行將部分職位分拆，提供更多兼職職位，推廣彈性工作文化。

由特區政府帶頭在政府職位中選擇部分工種，試行將職位分拆，例如將一個職位分成兩個半職崗位，提供更多兼職職位，向商界起示範作用，推廣彈性工作文化。試行的工種可以選擇後勤或支援性質的職位，例如翻譯、技術主任、辦公室助理等，此舉可為只能兼職就業的女性提供更多選擇。

4. 公營機構如大學及非政府機構在其職位中挑選部分工種，試行在家工作模式，並將經驗推廣至商界。

公營機構如大學及非政府機構可挑選部分工種，試行在家工作模式，例如每周兩天在家工作，並以工作進度等有效方法評核僱員表現，以及將經驗推廣至商界。試行的工種可以選擇如資訊科技、程式編寫、研究、設計、繪圖等能獨立工作的類別。透過現今網絡科技的協助，相信能為有育兒需要的女性提供更多選擇。

5. 將半日制與全日制的幼稚園及幼兒園名額，由 **3:1** 的比例，逐步增加至 **1:1**。

鑒於服務的需求殷切，當局應將現時半日制與全日制的幼稚園及幼兒園名額，由 **3:1** 逐步增加至 **1:1**；同時大幅增加現時只有 **700** 多名的育嬰園服務名額，讓女性有空間兼職或全職就業。