

國際非全職工作制度對澳門勞動力市場彈性的啟示

柯麗香

中國人民大學勞動經濟學博士生

前言

澳門作為“一帶一路”的主要節點和承載地區，社會各界均希望抓住這個難得的“機遇”，配合國家發展之需，加強與國際間合作，建構好“一個中心、一個平台”的定位，加速經濟及產業多元。針對於此，澳門除了要有明確的產業定位之外，還需要合適的勞動力政策支持。因為經濟發展離不開人力資源，而人力資源匱乏亦是澳門特區迫切需要面對和解決的難題，制定適應本澳社會的勞動力政策，則是重中之重的任務。

在各項勞動力政策之中，勞動力市場彈性政策不僅提供多元化的就業模式，更為勞動力流動提供保障。本文集中探討非全職工作模式於澳門未來產業發展的應用，並同時探討在提供多元就業模式情況下，政府應以考量勞動者的保障作為政策要點。

全球勞動力市場在新世代有了新的變化，過去以全職勞動者為主的勞動力市場開始變得更加彈性。近十幾年來，伴隨着經濟的發展，非全職工作的興起，為勞動力供給增加了不少彈性。尤其對於澳門勞動力匱乏的市場，非全職勞動力充當着更為重要的角色。因此，非全職工作的相關話題受到各界人士的關注，也引發過要求立法的動議。勞¹資²雙方在非全職工作制度的立法問題上

¹ 勞方認為非全職工作的定義為每周工作少於24小時，每周工作少於4天，勞動關係持續不超過六個月，其法定保障則為非全職工作者應和全職工作者基本享有同等保障。

² 資方委員則認為非全職工作的定義為每四周連續工作在140小時，法定保障方面，現時勞動關係法的僱員保障均不適合非全職勞動者。

各持己見，尤其在非全職員工的工作時數、天數以及保障等問題方面未能達成共識。鑒此，本文嘗試從學術的角度，從國際層面分析對非全職立法的考量，以提供政府及有關方面參考。

一、非全職工作的概念、特徵及意義

（一）基本定義

不同國家對非全職的立法均在國際勞工組織的定義之下實行。

我國內地的非全職用工制度根據中國勞動合同法第三節，非全職工作的定義是指以小時計酬為主，勞動者在同一用人單位一般平均每日工作時間不超過4小時，每週工作時間累計不超過24小時的用工形式。當中第六十九至七十二條分別對非全日制用工作出規範，包括可以口頭訂立協議，而且可以與一個或者多個用人單位訂立勞動合同，同時不能約定試用期，雙方可以隨時終止合同等。另外，僱主需要經濟補償，小時工資必須是按最低工資標準等，為中國非全職工作作出一系列規範，這些規範都是按國際勞工組織所訂立的。日本在其非全職工作法中的第二條，定義非全職勞動者的週工作時間短於全日制勞動者。德國定義是，勞動者的週工作時間短於全職勞動者。法國定義是，每週或月的工作時數低於全職工人的標準工時五分之一。

因此，不同國家對非全職勞動者的定義有所不同，但均根據當地的經濟或社會狀況作出規定。內地非全職工作的定義，相對其它國家地區而言，時間規定稍為缺乏彈性。

表1是根據OECD最新的資料，顯示各國非全職工作勞動力佔總體勞動力的百分比。該表挑選了百分比較高的幾個國家，當中荷蘭為最高，佔37.8%，其次是瑞士，佔26%，愛爾蘭佔25%；排於表末的智利佔16.7%、盧森堡佔15.5%。另外，根據數據顯示，大部份地區非全職工作者的人數都不斷上升。意味着全職工作模式正逐漸被勞動力市場所採納。在全球非全職勞動者佔比上升的同時，及早謀劃保障勞動者利益，是各地政府和勞資雙方應有的責任，其結果對

社會和諧也有一定的影響。

表1. 不同國家非全職勞動力佔勞動力的百分比 (單位：%)

國家	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
奧地利	16.3	16.8	17.3	17.7	18.5	19.0	18.9	19.2
智利	7.2	7.7	8.0	9.1	10.5	17.4	17.2	16.7
丹麥	17.3	17.9	17.3	17.8	18.8	19.2	19.2	19.4
德國	21.5	21.8	22.0	21.8	21.9	21.7	22.1	22.1
冰島	16.4	16.0	15.9	15.1	17.5	18.4	17.0	17.3
愛爾蘭	19.3	19.3	19.8	20.8	23.7	24.9	25.7	25.0
意大利	14.6	15.0	15.2	15.9	15.8	16.3	16.7	17.8
日本	18.3	18.0	18.9	19.6	20.3	20.2	20.6	20.5
盧森堡	13.9	12.7	13.1	13.4	16.4	15.8	16.0	15.5
墨西哥	16.8	17.0	17.6	17.6	17.9	18.9	18.3	19.5
荷蘭	35.6	35.4	35.9	36.1	36.7	37.1	37.2	37.8
新西蘭	21.6	21.2	22.0	22.2	22.5	21.9	22.0	22.2
瑞士	25.1	25.5	25.4	25.9	26.5	26.1	25.9	26.0
英國	23.0	23.2	22.9	23.0	23.9	24.6	24.6	24.9

資料來源：OECDilibrary，http://www.oecd-ilibrary.org/employment/part-time-employment_20752342-table7

以上不同國家中，非全職勞動力佔比不斷上升。這種具有彈性的用工模式近幾年在亞洲也愈受重視，為勞動力市提供了一定的便利。儘管在不同地區，非全職工作的概念有所不同，但國際上的概念基本是相對明確的。根據《國際勞工組織—國際勞工公約和建議書》中的175號公約，對非全職的概念和相關保障界定為：非全職勞動者是指其正常工時少於可比全職勞動者³的受僱人員，正常工時按每週或以一定就業時段的平均值計算。經濟合作暨發展組織(OECD)對於非全職的定義是每週工作少於30小時。國際勞工組織(ILO)對非全職工作的定

³ 在非全職公約中,可比全日制工人是指具有相同類型的就業關係;從事相同或相似類型的工作或職業;並且在相同的部門就業,或在該部門無可比全日制工人的情況下,在相同的企業就業,或在該企業無可比全日制工人的情況下,在相同的行業就業。然而,受部分失業影響的全日制工人,即其正常工時因經濟,技術或結構原因被集體和臨時性削減的工人,不視為非全日制工人。

義只是畫出個框架，實際的工作時數需要由各個國家自行決定。澳門特區政府對於非全職工作沒有較清晰的定義，在《勞動關係法一般法案》中只提及以非全職工作制度聘用的僱員，每4週連續工作不應超過96小時，且每日工作應少於8小時。在正常情況下，非全職的人工成本較全職的低，靈活性較高，企業由於客觀需要可能願意僱用更多非全職勞動者，這用時也會促成界於邊際勞動者以及待業已久，失業人員的就業。在經濟蕭條時期，有利於緩解勞動力市場失衡的狀態，減少失業現象。因為當經濟衰退時期，勞動力市場供大於求，就業機會匱乏，企業採取非全職制度可以使企業對人力資源客觀需求總量不變，同時可以擴大就業機會。這種用工模式能得到各個國家的關注，就在於它的靈活性。因此，不同國家紛紛對此進行立法。而澳門於2017年也進行了“非全職工作制度”的公眾諮詢，並希望將每4週工作不超過72小時作為非全職工作的定義。社會普遍認為，這種形式的工作，為社會帶來了便利。

（二）非全職工作保障的概念

從國際勞工組織、經濟暨發展組織以及不同國家對非全職工作的定義可以說明，非全職工作具有一定的彈性、靈活性。雙方可以自由訂立工作時期，降低人工成本。正因為這些特點，為了保障非全職勞動者，在制定相關法律前需要詳細考慮各方面的問題。有關問題在澳門也處於探討階段。

《國際勞工組織—國際勞工公約和建議書》在保障方面提出，在某幾個領域要與全職勞動者保有同等的條件，包括生育保護、終止就業、帶薪年假、帶薪公共假日以及病假等。澳門2017年“非全職工作制度”的公眾諮詢文本中也提出，可以口頭方式訂立非全職勞動合同，可享有超時工作、週假及強制性假日工作的額外補償，享有無薪病假和產假。但不適用於社保制度中的強制性供款制度，針對此項條文，勞工界立法會議員認為，這種制度剝奪短工僱員的保障(力報，2017)⁴。

⁴ 李靜儀指出，在非全職制度中，應該加入供款，否則這種做法被認為是極大的倒退。

雖然澳門目前未有針對非全職工作的法規，但在特區政府的統計上可以間接地反映非全職用工的一些情況，如工作時數，在統計數據中以每週工作35小時作為分界點。事實上，澳門社會各界對於非全職工作制度的立法持支持態度，但對非全職員工的保障層面則分歧較大。本文參考不同地區非全職工作制度的保障方法，以應對澳門對非全職工作制度立法提出一些啟示。

二、澳門的非全職制度

澳門特區政府在統計數據中有一個定義，每週不超過35小時的稱為非全職工作。在非全職制度的特徵中，它的主要優勢是靈活性，這種用工模式在不同的經濟環境時期，需求有所不同。表2對2008年至2016年的非全職勞動者作出分析，檢示非全職在不同經濟時段的情況。

表 2 澳門每週工作35小時以下勞動力教育程度分類

年度	總數	佔比	小學教育	初中教育	高中教育	高等教育	其他
2016	387	0.05655	4.3	4.6	7.6	4.0	1.6
2015	396	0.04924	3.4	5.2	6.3	3.6	1.0
2014	399	0.05118	4.2	5.5	6.0	3.3	1.4
2013	370	0.07991	3.4	5.5	11.1	8.4	1.2
2012	350	0.09400	4.1	7.3	9.5	10.5	1.5
2011	337	0.09388	4.4	6.8	9.3	9.7	1.4
2010	322	0.10345	6.1	8.5	10.5	6.2	2
2009	312	0.11140	6.8	7.9	10.3	7.6	2.2
2008	326	0.24671	12.7	20.5	24.1	18.6	4.6

資料來源：根據澳門就業調查數據整理

從上表顯示，受僱用非全職人員連年增加，反映這類僱員的總量與經濟發展呈正向增長，至近年經濟一度處於調整期，2016年的兼職人員才有所減少。但其重點不在於非全職勞動力僅表現為輕微增長的絕對數上面，而是所佔的百

分比一直在明顯下降，從2008年佔就業人數的24%下降至2016年的5%，6年間下降了逾19個百分點。這方面的環境因素固然很多，包括：勞動力總量隨經濟高速發展不斷增加，致投入全職工作的人數大幅增長；輸入外地僱員政策對企業勞動力需求有一定替代作用；政府在政策上不够重視等。

（一）目前是定立法規的合適時機

為了平衡社會勞動力的富餘與短缺，在經濟處於穩定期制定非全職工作制度最好不過，可以較少受到經濟極端變動的影響，對穩定社會和諧也更有幫助。因此，應趁着當前經濟處於回穩並逐步發展的時機，在考慮國際勞工組織的框架之下，訂立非全職工作制度並推動實行。在立法時應注意保持非全職工作的靈活性，不應破壞其特徵。

（二）為非全職工作制定保障制度

針對如何制定非全職工作保障方面，本文對比鄰近香港、台灣、日本和英國等國家地區，做個簡單的比較。

在表3中，我們發現，澳門的非全職工作制度，與香港、台灣、英國和日本的非全職工作制度比較，比香港優越。澳門在新的諮詢文本中建議，每4週工作不超過72小時、基本薪酬包括週假、強制性假日的基本報酬；並且在超時、週假或強制性假日工作可以額外補償；而香港在界定兼職的定義是指僱用期限不低於4星期，而每星期最少工作18小時，即“需要連續受僱”。而香港兼職人員在解僱預先通知和不合理解僱方面享有保障。台灣、英國和日本對於兼職的保障則較多，包括有薪年假均是按比例計算、有薪產假、休息日、解僱預先通知、不合理解僱保障和社會保險等。

表3 香港、台灣、英國和日本的非全職工作制度比較

	澳門	香港(1)	台灣	英國	日本
有薪年假	×	×	✓ ⁽⁵⁾	✓ ⁽⁵⁾	✓ ⁽⁵⁾
有薪病假	×	×	✓	✓	×
有薪產假	×	×	✓	✓	✓
有薪侍產假	×	×	✓	✓	×
有薪法定假日	✓	×	✓	×	×
休息日	✓	×	✓	✓	✓
超時工作補償	✓	×	✓	×	✓
週假及法定假日工作補償	✓	×	✓	×	✓
解僱預先通知	×	✓ ⁽³⁾	✓	✓	✓
不合理的僱保障	×	✓	✓	✓	✓
社會保險	×	×	✓	✓	✓ ⁽⁹⁾

註：(1) 非連續性僱傭合約的僱員(僱員如連續受僱於同一僱主4星期或以上，而每星期最少工作18小時，他的僱員合約即為連續性僱傭合約)；(2) 香港超時工作薪酬不低於最低工資；(3) 雙方自行議定；(4) 需為強制性公積金供款；(5) 按比例計算；(6) 在英國公眾假期或銀行假期可作為年假一部分；(7) 無法例條文規定；(8) 在日本，有薪法定假日、有薪病假和有薪侍產假均不屬法定權益；(9) 日本僱傭保險規定短時間雇員必須是每週規定工作時間為20小時以上及31日以上者；健康保險、護理保險規定短期工作雇員的規定工作時間須為一般員工的大約4分之3以上；福利退休金保險規定短期工作雇員的規定工作時間須為一般員工的大約4分之3以上或就職於員工人數超過500人的企業、有望被僱用1年以上且規定工作時間在20小時以內的月工資超過88,000日元的短期工作僱員方可參與。

三、總結和建議

本文認為在訂立非全職工作制度時，無論政府與社會各個關係方都應要回答幾個問題：1、為何要設立這種用工模式？2、如何使這種模式更多地運用於勞動力市場？3、設立這個工作制度以至為此立法的目的是為甚麼？

根據上述介紹和比較，圍繞以上思考的問題，本文提出建議：

（一）必須確立兩個核心觀點

一是，非全職工作制度是全球性的趨勢，是大勢所趨，這種制度對社會及經濟發展都有好處，是勞動力市場發展的必然，並非可有可無的僱傭制度。澳門非全職勞動力佔比近十年出現明顯萎縮的情況，政府及勞資雙方都應該審視並找出原因。

二是，訂立非全職工作制度的主要目的是要為勞動力市場提供更為多元化的選擇，這也是政府為非全職制度立法的前提。在提供人力資源更為便利的情況底下，對非全職勞動者的保障愈顯重要。只有這樣，才有利於激勵更多人投入兼職的工作模式當中。

（二）對非全職保障制度的考慮

第一，在勞動合同方面，這是確定勞動關係雙方義務的重要依據，其內容可寫入僱主提供保障的內容條款，包括每月結數日、工傷保險以及假期等。由於非全職勞動者未必有正式的勞動合同，可能只是口頭協議或者是書面協議，由於這個緣故，在這方面更需要加強保障。

第二，可以通過社會協調常設委員會，協商訂立一個勞資雙方的私文書合同範本(Table)，這裏提出訂立雙方私文書形式合同的好處，就是無需訂立常規的勞動合同，雖然其法律效力沒有勞動合同高，但可以作為保障勞動者的最後證據。同時可以訂立一些交付義務和說明義務，便足以達到保障勞動者的目的。若果採用勞動合同的模式，不僅有可能破壞原本非全日適用範圍的靈活性，亦因為在目前未能設立相關法律加以保障的情況下，可能會被用人單位以此規避法律。

建議將上求合同範本列入法規附件。如勞資雙方不定立勞動合同，可以上述合同範本作為默認同意共同遵守的依據；如雙方勞動合同內容與範本有衝突

者，亦可在提訴中參考範本的條款，作為判決的依據。

其三，關於社會保障的內容方面，建議特區政府需要考慮行政執行和界定方面需要清楚。例如，甚麼類型的非全職員工可以繳納社保(是否連續受僱超過某時段，還是按比例繳交社保)、工傷保險方面等又怎樣界定都需要有清楚的指標。

參考文獻：

1. 韓曉娥，論非全日制用工，商，2013，第12期。
2. 王文聯，非全日制用工探討，石油庫與加油站，2013，第4期。
3. 田野，非全日制用工法律規制的幾點思考，西北工業大學學報，2013，第2期。
4. 付曉梅，我國非全日制用工制度的現狀剖析，政法研究，2014，第8期。
5. 國際勞工組織，國際勞工公約和建議書，非全日制公約。
6. 澳門《勞動關係法》非全職工作。
7. 中國《勞動合同法》非全職工作。
8. 國際勞工組織《國際勞工組織——國際勞工公約和建議書》非全職工作。
9. 日本《短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律》非全職工作。
10. 經濟合作暨發展組織，<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3046>。
11. 力報，李靜儀批「非全職工作制度」剝奪短工僱員原有保障，2017，<http://www.exmoo.com/article/43019.html>。
12. 香港勞工處：關於「兼職」僱員權益宣傳單張，<http://www.labour.gov.hk/tc/public/pdf/wcp/parttime.pdf>。
13. 香港立法會資料摘要：香港連續性合約及其僱傭福利的回顧，<http://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1617in13-review-of-employment-benefits-under-continuous-contract-in-hong-kong-20170525-c.pdf>。
14. The Japan Institute for Labour Policy and Training. <http://www.jil.go.jp/english/laws/index.html>
15. Japan External Trade Organization. <https://www.jetro.go.jp/en/>
16. 台灣勞動部：修正「僱用部分時間工作勞工應行注意事項」，強化保障部分工時勞工勞動權益。<http://www.mol.gov.tw/announcement/2099/26541/>.
17. United Kingdom government. <https://www.gov.uk/>