

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)207/12-13(04)號文件

檔 號：CB2/PL/MP

人力事務委員會

立法會秘書處為2012年11月20日的會議 擬備的背景資料簡介

法定最低工資水平

目的

本文件重點提述立法會議員在第四屆立法會會期內就法定最低工資水平的課題提出的主要關注及意見。

背景

2. 2010年7月17日制定的《最低工資條例》(第608章)旨在設立法定最低工資制度。《最低工資條例》第16條規定，行政長官會同行政會議可藉於憲報刊登的公告修訂附表3，以指明最低工資額及其生效日期。當局於2009年2月成立了臨時最低工資委員會，就首個法定最低工資的合適水平向政府提供意見。臨時最低工資委員會的成員來自勞工界、商界、學術界和公職人員。該委員會於2010年10月提交報告，建議首個法定最低工資水平應訂於每小時28元。

3. 政府當局於2010年11月12日在憲報刊登《2010年最低工資條例(修訂附表3)公告》、《2010年〈最低工資條例〉(生效日期)公告》、《2010年〈最低工資條例〉(生效日期)(第2號)公告》及《2010年〈僱傭條例〉(修訂附表9)公告》。政府當局制定該4項附屬法例，以指明首個法定最低工資水平為每小時28元；11,500元為每月金額上限，若低於此金額，僱主則須備存僱員工作時數紀錄；以及指定2011年5月1日為《最低工資條例》的生效日期。

4. 最低工資委員會是根據《最低工資條例》第3部成立的獨立法定機構，負責至少每兩年一次向行政長官會同行政會議報告其就法定最低工資水平作出的建議。最低工資委員會最遲將於2012年10月底提交有關法定最低工資水平的建議報告。

5. 政府當局於2012年3月22日向最低工資委員會簡介政府統計處公布的2011年收入及工時按年統計調查結果。由於2011年收入及工時按年統計調查的統計期為2011年5月至6月，其調查結果反映在法定最低工資實施一年後的工資分布情況。根據2011年收入及工時按年統計調查的結果，2011年5月至6月本港僱員的每小時工資的下四分位數、中位數及上四分位數分別為36.0元、52.4元及82.5元。最低工資委員會展開為期8星期的公眾諮詢，邀請社會各界於截止日期2012年5月28日或之前就法定最低工資水平提交意見。

議員過往進行的討論

6. 《最低工資條例草案》委員會(下稱"法案委員會")就《最低工資條例草案》及研究法定最低工資附屬法例的小組委員會就上文第3段所提述的該4項法定最低工資附屬法例進行商議的過程中，曾討論多項事宜，其中包括與法定最低工資水平相關的事宜。人力事務委員會(下稱"事務委員會")曾於數個會議席上討論有關實施首個法定最低工資水平的事宜。委員提出的主要意見現綜述於以下各段落。

法定最低工資水平的釐定準則及方法

7. 政府當局回應法案委員會對首個法定最低工資水平的釐定方法的質疑時表示，《最低工資條例草案》旨在訂立法定最低工資制度，在該制度下設定工資下限，以防止工資過低，但同時確保不會嚴重損害本港勞工市場的靈活性、經濟競爭力，以及對弱勢僱員的就業機會不會造成重大的不良影響。最低工資委員會將會採用以數據為依歸的原則進行數據研究及分析，並會廣泛諮詢持份者，藉以釐定及檢討法定最低工資水平。最低工資委員會將會考慮與法定最低工資水平相關或受其影響的一籃子社會、經濟及就業指標。

臨時最低工資委員會研究首個法定最低工資水平時曾考慮的因素

8. 有委員提出關注，表示首個法定最低工資須於2011年5月1日實施，但臨時最低工資委員會建議的法定最低工資水平卻是參考2009年收入及工時按年統計調查所得的工資數據。

9. 據政府當局表示，由蒐集數據至得出統計數據難免會有時間上的差距，臨時最低工資委員會理解此種限制，故此已考慮較近期數據來源的相關指標，尤其顧及營商條件和最新工資趨勢，以及最新的通脹和經濟預測。

10. 政府當局亦表示，臨時工資委員會在考慮持份者的意見、其他地方的經驗及香港的社會經濟情況後，識別了一籃子指標，其中包括整體經濟狀況、勞工市場情況、競爭力和生活水平。由於法定最低工資的部分影響不能量化，或是須待法定最低工資實施後才可進行評估，臨時工資委員會亦曾考慮其他相關因素，例如促進社會和諧、提高工作意欲、提升生活質素、提高購買力及其他潛在連鎖效應。

11. 有委員提出另一關注，就是臨時工資委員會在進行首個法定最低工資水平的影響評估時，有否考慮直至2011年5月1日的通脹預測。政府當局表示，通脹是臨時工資委員會研究首個法定最低工資水平時其中一個重要考慮因素。鑒於按年統計數據所涉及的時滯情況，以及由提交首個法定最低工資水平的建議至其實施之日難免有時間上的差距，臨時最低工資委員會在進行研究討論及影響評估時，不僅顧及當前最新的通脹情況，還考慮對通脹作出的預測。

最低工資委員會檢討法定最低工資水平時將考慮的因素

12. 部分委員對最低工資委員會檢討法定最低工資水平時將考慮的統計數據表示關注。政府當局表示，《最低工資條例》訂明，最低工資委員會檢討法定最低工資水平時，必須在防止工資過低與盡量減少低薪職位流失的目標之間取得適當平衡，並須維持香港的經濟增長及競爭力。各類統計數據，包括透過收入及工時按年統計調查收集所得的工資數據，以及從政府統計處進行的其他調查得悉的商業營運特色，均會提交最低工資委員會考慮。當局亦會就法定最低工資的影響進行調查，尤其是對弱勢工人、低薪行業和中小型企業造成的影響。

13. 有意見認為，折舊是一項主要的成本因素，對飲食業尤甚，故此釐定法定最低工資水平時應考慮此因素。政府當局表

示，政府統計處日後就企業的營運成本收集數據時，會蒐集更多有關折舊的資料。

14. 在2012年5月29日的會議上，事務委員會從政府當局處得悉，最低工資委員會在2011年第四季與105個相關組織進行首輪諮詢會面，以聽取他們對首個法定最低工資水平實施後的初步影響及對法定最低工資水平的意見，並瞭解他們對此等方面的關注。出席會面的相關團體包括主要勞工組織、主要僱主組織、中小企組織、低薪行業組織、其他行業／專業團體、關注勞工政策的團體，以及智庫／政策研究團體。繼最低工資委員會於2012年4月2日至5月28日期間展開公眾諮詢，與公眾人士及持份者分享最低工資委員會對法定最低工資水平研究的初步意見，並邀請公眾人士及持份者就法定最低工資水平提交意見書後，該會於2012年6月與持份者進行第二輪諮詢會面，以聽取他們對法定最低工資水平的進一步意見。

15. 政府當局察悉委員對於評估最低工資水平時所考慮的因素的關注，因而確認最低工資委員會在決定有否需要調整法定最低工資水平前就法定最低工資水平作出檢討時，會詳細考慮及研究所有相關數據及資料，以及社會各界的意見，當中包括按行業及不同法定最低工資測試水平劃分的涉及僱員估計工資增加幅度和企業估計薪酬開支增加幅度，以及按行業劃分的企業經營情況。

首個法定最低工資水平的影響

16. 政府當局表示，不同團體對法定最低工資的互動反應所產生的連鎖效應，只能在法定最低工資實施一段時間後才可確定。由於在釐定首個法定最低工資的恰當水平時，受到缺乏經驗及實證數據的限制，政府當局只能在法定最低工資實施後，透過進行較長時間的專題研究，才能確定及評估其實際影響。為支援日後檢討法定最低工資水平，當局會進行調查和研究，以監察和評估法定最低工資的實際影響，特別是對弱勢工人、低薪行業的企業和中小型企業的影響，並會特別留意薪酬架構所出現的具體變動，以便深入研究可能產生的連鎖效應。

17. 委員曾多次要求政府當局提供資料，說明當局估計法定最低工資的漣漪效應會持續多久。有意見認為，政府當局在評估法定最低工資的確實影響時，應把在各行業推行法定最低工資所產生的"漣漪效應"納入考慮之列。而且，政府當局應委託一所大專院校對僱主及僱員進行"追蹤研究"，以監察在實施法定最低工資後出現的連鎖效應的實際幅度。

18. 政府當局表示，由於預期推行法定最低工資會引致一連串連鎖反應或漣漪效應，臨時最低工資委員會曾建議，須就低薪行業(特別是零售業及飲食業)作追蹤研究，以檢視薪酬階梯在法定最低工資實施後出現的連鎖效應的實際幅度。據政府當局表示，隨着經濟好轉，勞工需求強勁，勞工市場在2011年更為緊絀。經季節性調整的失業率在2012年第一季錄得3.4%。此情況將會直接影響所有勞工界別的工資及收入。勞工處已委託顧問公司進行一項以飲食業及零售業的僱員為對象的研究，以評估法定最低工資的實施對該兩個選定行業的僱員所造成的影響，包括法定最低工資對薪酬階梯的影響及連鎖效應可能造成的影響。為確保是項研究的客觀性，有關方面抽選了約1 000個業務事業單位作調查樣本。預計該項顧問研究的結果可於2012年年中備妥，屆時，當局會把有關結果交予最低工資委員會作參考之用。

法定最低工資水平日後的檢討時間

19. 部分委員認為應每年檢討法定最低工資水平。他們認為應盡快開始檢討首個法定最低工資水平，使第二個法定最低工資水平可於2012年上半年實施。在2010年11月30日的會議上，小組委員會通過一項議案，要求政府當局根據2010年收入及工時按年統計調查展開檢討，並於2012年上半年實施第二個法定最低工資水平。在討論與法定最低工資水平的相關事宜時，事務委員會提出同樣的關注。

20. 政府當局表示，《最低工資條例》指明法定最低工資水平每兩年至少檢討一次，並沒有排除在適宜及必需的情況下，更頻密地檢討法定最低工資水平的可能性。最低工資委員會在研究法定最低工資水平時，會符合以數據為依歸的原則，除考慮由政府統計處編製的薪酬統計數字，亦會考慮一籃子的指標、補充統計數據及其他相關因素。關乎最低工資委員會的條文於2010年11月12日生效後，最低工資委員會須於2012年11月中前就法定最低工資水平擬備一份報告。為符合以數據為依歸的原則，當局會密切監察情況，以期適時檢討法定最低工資水平。當局會收集更詳細的統計數據，從而確定和核實有關實施法定最低工資的影響評估。鑒於香港屬於高度外向型的經濟體系，而且實施聯繫匯率制度，當局必須確保法定最低工資水平不會對弱勢僱員的就業機會造成重大的不良影響，以及不會嚴重損害本港勞工市場的靈活性及經濟競爭力，這點實屬重要。

21. 部分委員察悉，首個法定最低工資水平公布後相隔約6個月才實施，故此他們關注到，日後的法定最低工資水平是否同樣在公布後相隔6個月才實施。委員亦關注到可否縮短編製收入及工時按年統計調查及綜合住戶統計調查統計數據的時間，從而提前實施日後的法定最低工資水平。

22. 政府當局解釋，政府統計處通常需時8個月來完成數據分析的工作，此一時間與英國和澳洲進行數據分析所需的時間大致相若。政府當局察悉委員對有關時間差距的關注，表示將會致力加快進行有關程序。委員進一步獲悉，當局為僱主和僱員擬訂一般指引、個別行業指引，以及為實施法定最低工資展開宣傳等工作均需要時間處理。部分機構亦需要時間檢視其商業服務合約，如有必要將須作出修訂。

用膳時間及休息日

23. 據政府當局表示，《最低工資條例》(第608章)及《僱傭條例》(第57章)均沒有訂明用膳時間或休息日是否必須為有薪。一向以來，此等事宜是由僱主和僱員因應個別企業情況及運作需要而協定的。《最低工資條例》訂明在若干情況下，僱員的用膳時間應包括在計算法定最低工資的工作時數內：如僱員按照僱傭合約、在僱主同意下或根據僱主的指示，在用膳時間留駐僱傭地點當值，不論該僱員當時有否獲派工作，這些時間都應包括在計算法定最低工資的僱員工作時數內。倘若按照僱傭合約或勞資雙方的協議，用膳時間被視作僱員的工作時數，在計算法定最低工資時亦須把這些用膳時間包括在內。

近期發展

24. 在2012年5月29日的會議上，事務委員會察悉部分代表資方的團體認為應凍結現時每小時28元的法定最低工資水平。可是，鑒於在過去兩年通脹高企(特別是食品價格不斷上漲)，有委員強調有必要把下一個法定最低工資水平定於較高的水平(例如在31元至33元之間)，以達致保障工人基本生活的政策目標。

25. 政府當局表示，法定最低工資水平的檢討正在進行中，最低工資委員會尚未就應否調整法定最低工資水平提出建議。法定最低工資委員會最遲會於2012年10月底就法定最低工資水平向行政長官會同行政會議提交建議報告。根據《最低工資條例》第14條，在接獲根據第12條作出的報告後，行政長官須在切實可行的範圍內，盡快安排發表該報告的文本。政府當局強

調對下一個法定最低工資水平並無任何立場，該水平將由最低工資委員會作出建議。

26. 最低工資委員會在2012年9月25日發出新聞公告，表示該會在詳細分析、評估和慎重考慮有關的數據資料及社會人士和相關組織的意見後，已就法定最低工資的建議水平達成一致共識。最低工資委員會將會在今年10月31日或之前向行政長官會同行政會議提交建議報告。

相關文件

27. 相關文件已在立法會網站登載，詳情請參閱**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年11月14日

相關文件
法定最低工資水平

委員會	會議日期	文件
人力事務委員會	2010年3月23日 (項目III)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
《最低工資條例草案》委員會	---	<u>報告</u>
研究法定最低工資附屬法例的小組委員會	---	<u>報告</u>
人力事務委員會	2011年3月17日 (項目V及VI)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
人力事務委員會	2012年4月12日 (項目V)	<u>議程</u>
人力事務委員會	2012年5月29日 (項目I)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2012年11月14日