

**新民黨**  
**回應《法定最低工資水平的檢討》意見書**

**背景**

1. 為保障弱勢工人和促進社會和諧，行政長官於 2008 至 2009 年的施政報告中宣布正式進行最低工資的立法工作，為香港制訂劃一及跨行業的法定最低工資水平。《最低工資條例》(下稱「條例」)於 2010 年獲立法會通過，並於 2011 年 5 月起開始實施。
2. 根據「條例」規定，法定最低工資水平須每兩年至少檢討一次，確保委員會可按當時的經濟及社會環境，決定工資的調整幅度。
3. 2011 年的最低工資水平為每小時 28 元。由 2013 年 5 月 1 日起，法定最低工資水平調整至每小時 30 元，升幅與該兩年間的通脹相約。
4. 最低工資委員會在制訂及調整工資上有重要的角色。「條例」規訂，由勞工、商界及學術界組成的最低工資委員會，負責就法定最低工資水平向的行政長官會同行政會議作出建議。委員會的主要職責，是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，同時顧及工資水平對經濟及競爭力的影響<sup>1</sup>。
5. 諮詢文件指出，委員會以「一系列指標」作為檢討基礎，以客觀及量化及方式衡量整體經濟狀況、勞動市場狀況，競爭力及社會共融等後，才對最低工資的調整幅度作出建議。
6. 自最低工資實施以來，勞資雙方一直就工資水平及檢討機制爭拗不斷。商界認為最低工資加重了經營成本，成為通脹升溫的元兇。部份行業則出現工種錯配，導致長期人手短缺，影響中小企的生計，破壞營商環境。勞工界則反指最低工資水平太低，未能追上通脹，無助改善基層市民的生活。
7. 綜觀世界各地的經驗，最低工資的政策目標主要是減少收入差距，避免弱勢社群被剝削。然而，在調整最低工資水平時，必須先謹慎考慮調整幅度對整體經濟的影響，避免工資與物價互相追逐，產生連鎖反應，誘發持續的「螺旋式通脹」，基層收入「因加得減」。
8. 新民黨一直關注最低工資的調整方式，亦留意到社會就最低工資水平及是否推行每年一檢爭拗不休，我們認為問題的癥結在於缺乏一個系統化及科學化的調整機制，勞資雙方的談判過程容易淪為非理性的討論，亦難以凝聚社會共識。
9. 新民黨認同最低工資的政策理念，協助在職貧窮人士提高收入。然而我們一直強調，最低工資委員會在一般的情況下，每兩年按通脹調整法定最低工資水平，在保障低收入人士的購買力的同時，確保不會對經濟構成負面影響。

<sup>1</sup>最低工資條例(第 608 章)第 12 條

## 最低工資對經濟的影響

### 推高失業率

10. 傳統經濟學者認為最低工資會干擾市場機制運作。除非工人的生產力有所提升，否則在市場機制自動調節下，令部份工人失去工作及推高失業率<sup>2</sup>。而勞工界普遍認為，自最低工資實施以來，本港的失業率一直維持於低水平，因此認為最低工資對就業的影響並不顯著。
11. 最低工資是否會對失業率構成即時影響，其實與工資水平及經濟結構有關。世界銀行組織的文件便指出，最低工資對就業的影響受制於多個複雜的市場因素，包括勞工市場的競爭性、最低工資的結構覆蓋面及市場工資水平等<sup>3</sup>。
12. 經濟學人的分析則認為，理論性的完全競爭市場並不存在，工人及僱主的行為可受行為及外圍因素影響，實質工資可能較市場水平為低，因此合理的最低工資水平加上具彈性的勞工市場，並不會對就業率構成重大打擊。以美國為例，聯邦最低工資水平是收入中位數的 38%，而英國最低工資水平為收入中位數的 47%，並未有證據顯示工資出平對勞動市場做成重大影響。然而法國的最低工資高達入息中位數的 60%，有經濟學家認為是當地失業率長期高企的主要原因<sup>4</sup>。
13. 綜合不同資料所得，只要適當地調整最低工資，設立工資底線並不一定會導致職位數目下降，同時可有效增加基層市民的實質收入。但當最低工資的調整與邊際產量、生產力因素及收入中位數脫勾，則有可能對就業率構成負面影響。

### 中小企經營困難

14. 商界一直關注最低工資對中小企的影響。有中小企組織指出，相比大企業可提供較佳的發展空間及前景來吸納人才，中小企缺乏招聘優勢而需要支付高於法定最低工資的薪酬才可聘請到合適的員工，勞工成本因而大增<sup>5</sup>。
15. 經濟學家亦認為，在規模經濟的效應之下，大型企業可透過增加人手及資本投入，提高生產力及降低邊際勞動成本，因此削弱了中小企的競爭力。
16. 過去曾有社區組織合作進行小型的調查，於 2012 年訪問了 194 間中

<sup>2</sup> George J. Stigler, Economics of Minimum Wage Legislation, The American Economic Review, Vol 36, No.3, 1946, pp.358

<sup>3</sup> Minimum Wages in Developing Countries: Helping or Hurting Workers? Employment Policy Primer Note No. 10, December 2008, p.1-2

<sup>4</sup> Minimum Wage: The Logical Floor, The Economist, 14 December 2013, <http://www.economist.com/news/leaders/21591593-moderate-minimum-wages-do-more-good-harm-they-should-be-set-technocrats-not>

<sup>5</sup> 最低工資委員會 2012 年報告，

[http://www.mwc.org.hk/tc/downloadable\\_materials/2012MWCReport-Chi.pdf](http://www.mwc.org.hk/tc/downloadable_materials/2012MWCReport-Chi.pdf)

小型商戶，調查結果指大部份受訪商戶認為租金上升是經營困難的主要成因，只有 19%的商戶認為薪金上升是導致經營困難的原因<sup>6</sup>。

17. 然而，最低工資委員會 2012 年的報告指出，大部份勞動密集的行業，包括零售、飲食業及安老服務等，中小企的薪金開支平均佔整體成本一半。統計處的資料顯示，僱員薪酬開支分別佔以上行業總開支的 43.7%、49.9%及 55%<sup>7</sup>。由此可見，調升最低工資確實會增加中小企的經營構成壓力。
18. 事實上，其他先進經濟體亦面對類似情況。英國商會表明，大幅提高工資會影響中小型企業的生存空間<sup>8</sup>。而瑞士正準備就提高最低工資水平進行公投，若議案獲得通過，將會成為全世界最高的法定工資水平<sup>9</sup>。當地有受訪的中小企表示，無法負擔工資大幅上升，已打算結束營業。
19. 當局在制訂最低工資水平時，必須評估中小企的承受能力，特別是勞動力密集的行業，減少最低工資對營商環境的影響。

#### 加劇通脹

20. 最低工資委員會 2012 年報告指出，2011 年的按年通脹，明顯高於過往幾年的升幅。首個最低工資於 2011 年 5 月實施後，甲類消費物價指數的確有攀升趨勢。由 2011 年至 2013 年間，甲類消費物價指數上升了 9%<sup>10</sup>。有聲音因此擔心調高最低工資會進一步刺激通脹。
21. 有部份勞工團體則認為近年租金急劇上漲及食品價格飆升才是通脹罪魁禍首。
22. 有本地分析指出，香港的食品項佔消費物價指數的比重三成，而外出用膳的比重約為其中的一半。漣漪效應令食肆上調不同工種工資。租金於消費物價指數中佔較高比重，最低工資導致管理費上升，間接令租金開支增加，因此最低工資難免會拉高通脹。
23. 根據最低工資委員會的分析，飲食業及零售業受工資上升的「連鎖反應」拖累，真正的薪酬開支較法定工資水平下分別高出 51%及 46%<sup>11</sup>。

<sup>6</sup> [http://www.hkctu.org.hk/cms/article.jsp?article\\_id=813&cat\\_id=42](http://www.hkctu.org.hk/cms/article.jsp?article_id=813&cat_id=42)

<sup>7</sup> 2012 年經濟活動按年統計調查，政府統計處

<sup>8</sup> George Osborne To Increase National Minimum Wage To £7-An-Hour, An Above-Inflation Increase, 25, January 2014, [http://www.huffingtonpost.co.uk/2014/01/16/osborne-increase-minimum-wage-\\_n\\_4611537.html](http://www.huffingtonpost.co.uk/2014/01/16/osborne-increase-minimum-wage-_n_4611537.html)

<sup>9</sup> World's Highest Minimum Wage on Ballot in Switzerland, 19 April 2014, <http://www.bloomberg.com/news/2014-04-13/world-leading-25-hourly-wage-floor-roils-swiss-businesses-jobs.html>

<sup>10</sup> 消費物價指數及其在 2004 年至 2013 年間的變動情況，政府統計處，<http://www.statistics.gov.hk/pub/B71402FA2014XXXXB0100.pdf>

<sup>11</sup> 最低工資委員會 2012 年報告，[http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/subleg/brief/186\\_187\\_brf.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/subleg/brief/186_187_brf.pdf)

24. 經濟學家一般認為，最低工資是否會直接推高通脹，取決於行業的需求的彈性、競爭性及邊際成本的彈性等一系列的因素<sup>12</sup>。有學者曾研究最低工資對美國及加拿大的飲食業之影響，發現餐廳傾向將生產成本轉嫁消費者，間接令通脹升溫。
25. 本地及海外經驗的經驗均顯示，最低工資明顯增加勞動力密集行業的營運成本，構成加價壓力，過去數年本港經濟暢旺，零售商及食肆有條件將成本轉嫁予消費者，加速物價上升。

### 檢討機制

26. 在公眾諮詢期間，有勞工團體要求當局大幅調高最低工資，並建議將現時的「兩年一檢」改為「一年一檢」，避免工資水平大幅滯後。
27. 資料顯示，並非所有先進經濟體系都採用「一年一檢」。翻查海外例子，發現以美國的聯邦最低工資水平為例，是數年才檢核一次。而其他世界經濟發展合作組織成員國如比利時，亦採用「兩年一檢」的方式<sup>13</sup>。
28. 有部份地方設立自動調節機制，將工資調整與通脹水平掛勾，荷蘭及盧森堡均採用類似機制。美國則有二十六個州每年根據通脹或消費者物價指數自動調整最低工資水平。荷蘭政府同時規定，當福利申領人數與就業人數比例上升至一定水平，機制將暫停運作，確保最低工資不會對經濟做成嚴重衝擊。
29. 最低工資對經濟的影響，未必會在短期內完全浮現。政府及相關部門必須就經濟表現、市場反應、對各行業的影響等作深入研究，才能就全面評估相關的影響。因此我們認為，如要對最低工資作出大幅度的調整，必須等待制度執行一段相當時間後，研究其對經濟的影響後，才能作出合適的決定。

### 建議

30. 新民主黨認同應適度調整最低工資水平，以維持基本購買力，保障基層市民的收入。然而，我們認為現時的調整機制仍然有不足之處，因此我們建議—
  - a) 以通脹波動作為最低工資水平調整的參考，既可避免基層勞工生活質素下降，也能夠維護生活尊嚴，消除每次檢討最低工資水平時不必要的爭拗，保持和諧的勞資關係。
  - b) 考慮參考荷蘭的做法，在調整機制中加入客觀指標，在適當時候凍結自動調整機制避免最低調整在經濟逆轉時進一步打擊勞動市場。

---

<sup>12</sup> Daniel Aaronson, Price pass-through and the minimum wage,  
[http://graphics8.nytimes.com/packages/images/opinion/01divide-aaronson\\_prices.pdf](http://graphics8.nytimes.com/packages/images/opinion/01divide-aaronson_prices.pdf)

<sup>13</sup> <http://www.oecd.org/els/emp/2080222.pdf>

- c) 在「一系列指標」中加入生產力因素，讓工資水平能夠充份反映工作性質對整體經濟的增值能力。

## 結論

31. 新民黨認為現時的討論流於表面，我們建議以更科學及理性的方式探討工資水平，並建議當局引入更透明的機制及指標來釐訂最低工資，減少社會上的爭拗。