

二零零八年二月二十一日會議
資料文件

立法會人力事務委員會

倘工資保障運動成效不彰 而需為清潔工人及保安員訂立法定最低工資的準備工作

目的

本文件跟進人力事務委員會二零零七年十一月十五日上次會議的討論，向委員簡述現時勞工處就工資保障運動(下稱「運動」)如最終成效不彰而需為清潔工人及保安員訂立法定最低工資的準備工作的進展。

背景

2. 政府於二零零六年十月起推行「運動」。行政長官已清楚說明，將於二零零八年十月對「運動」進行全面檢討，倘「運動」成效不彰，政府會在二零零八至零九立法年度盡快提交條例草案，為清潔工人和保安員立法落實最低工資。行政長官在二零零七至零八年度施政報告中進一步表明，「如果中期檢討顯示『運動』的進度未如理想，政府會作兩手準備，一方面加強推廣『運動』，另一方面立即展開最低工資的前期立法工作」。

準備工作的進展

3. 在二零零七年十月進行「運動」的中期檢討後，勞工處已加強推廣「運動」，同時就「運動」如最終成效不彰而為清潔工人和保安員立法落實最低工資所需處理的問題展開研究。勞工處已與清潔業、保安服務業及物業管理業的職工會和僱主組織進行討論，就上述課題交換意見。為了汲取海外國家在推行法定最低工資方面的經驗，勞工處最近在互聯網上進行了研究，並派員到澳洲、法國及德國實地考察。除勞工處人員外，社會福利署(社署)、政府統計處(統計處)及財政司司長辦公室的代表亦有參與考察。在澳洲的考察主要集中探討當地殘疾人士在最低工資制度下的待遇，而在法國及德國的考察則涵蓋較多的課題。此外，勞工處計劃在二零零八年年中派員到美國考察。

4. 立法落實最低工資的構思涉及許多互為影響的細節問題，據最新分析，大致可歸納為五方面的問題，概述如下：

(a) *擬議法例中清潔工人及保安員的定義*

條例的涵蓋範圍是最具困難的問題之一。據我們至今與有關人士討論所得，主要的困難是法定最低工資應否適用於所有清潔工人及保安員，抑或只適用於他們當中最弱勢的一群工人，即在單幢式私人住宅樓宇及屋邨擔任一般清潔及保安工作的清潔工人及保安員，因為他們教育程度較低和沒有專門技能，容易遭受剝削。另一個關乎清潔工人定義的問題，是本地家務助理及／或外籍家庭傭工應否納入涵蓋範圍。勞工處會繼續與有關人士深入探討這些問題，以期在第二季提交研究結果。

(b) *在有需要時為弱勢社群制定特別措施*

這問題的關鍵是最低工資是否適用於弱勢社群，包括沒有工作經驗的年青人及／或殘疾人士。簡要而言，我們除了要考慮在形式上及實質上平等對待這些人士外，亦需要兼顧他們的就業機會，尤其是在就業市道欠佳時。我們將考察海外國家實施最低工資的經驗載述於下文第 7 至 30 段。

(c) *法定最低工資的定義*

最低工資一般為時薪，但有些訂明標準工作時數的國家亦會按日薪或月薪釐定最低工資。英國、法國及美國等國家均採用最低時薪，因為這方式既公平和容易計算，尤其適用於兼職及臨時工人。

此外，在擬定可行的定義時，我們亦需緊記，法定最低工資的條例須與《僱傭條例》有關工資期、假日、病假、支付工資、扣薪及拖欠工資和僱傭福利罰則的條文互相配合。在這方面，我們亦留意到清潔及保安這兩個行業普遍會在工人符合某些準則時，向其發放勤工花紅及其他津貼／花紅，而《僱傭條例》¹的工資定義是包括花紅和津貼的。

¹ 《僱傭條例》第 2 條把工資定義為：「工資」指「...付給僱員作為該僱員根據其僱傭合約所做或將要做的工作而能以金錢形式表示的所有報酬、收入、津貼(包括交通津貼及勤工津貼、勤工花紅、佣金及超時工作薪酬)、小費及服務費，不論其名稱或計算方式。」

(d) *釐定和調整最低工資水平的機制*

這涉及為訂定及檢討最低工資的水平及有關的廣泛事宜，例如檢討的頻密度、應考慮採用的指標，以及專責研究有關指標的組織／機構等。勞工處已着手探討這些課題，而勞工顧問委員會(下稱「勞顧會」)亦已就檢討頻密度作初步討論，詳見下文第 31 至 35 段。

(e) *實施法定最低工資的執法工作及罰則*

如立法訂立最低工資，該工資便會成為法定最低工資所涵蓋的工人的工資下限。我們目前認為，沒有理由不把現行的調解、仲裁、執法及檢控機制推展至該等工人，以處理違反法定最低工資的情況。

5. 在進行有關研究時，勞工處會因應香港的特殊情況，參考其他地方實施法定最低工資的經驗。此外，我們亦會留意各項因素的複雜交互影響。舉例來說，最低工資水平及所涵蓋的工人，尤其是會否為弱勢工人作特別安排，以及如何實施有關安排等互為作用的因素，會否導致教育水平較低或經驗較淺的工人及其他弱勢工人因而失業。

6. 有關上文第 4(b)及 4(d)段，下文將載述我們在處理弱勢社群的方法及最低工資水平檢討頻密度方面的最新研究結果。

弱勢社群的待遇

現時的做法及「運動」下的豁免

7. 現時，參與「運動」的企業／機構承諾付予有關工人的工資，不低於統計處《工資及薪金總額按季統計報告》(下稱「按季報告」)內所載的相關平均市場工資率。根據在推廣「運動」期間所得的意見，殘疾人士的情況應予以特別考慮。

8. 考慮到正接受政府資助職業康復服務及在這類服務下於私人公司工作的殘疾人士的生產能力可能較低，僱主如在非政府機構提供的政府資助職業康復服務或社署認可的職業康復服務下僱用殘疾人士，該殘疾人士可獲豁免採用「運動」訂明的工資水平。此舉旨在盡量減低「運動」對殘疾人士的影響，以免他們在實際工作環境下繼續接受康復服務的機會因而減少。另一方面，

在「運動」下，僱主在公開市場僱用殘疾人士或年青工人不會獲得豁免。這項豁免安排一直廣為社會大眾接受。或許由於「運動」屬自願性質，我們亦無接獲這方面的投訴。

其他地方殘疾人士的待遇

(A) 給予殘疾人士較低的工資

9. 澳洲和美國透過實施可確保殘疾人士的工資與其生產能力相稱的評估制度，容許僱主向一些受殘障影響而無法執行某些職務至所需水平的殘疾人士支付較低的工資。

10. 在澳洲，工資補助系統於一九九四年起推行，以解決殘疾人士因身體殘障以致工作效率較低²、競爭力較弱而在市場上所面對的就業障礙。美國則訂立低於最低工資的薪酬，以防止殘疾人士的就業機會被剝奪。舉例來說，如果一名殘疾人士的生產能力獲評估為有關工作的 70%，便可獲支取健全人士所得最低工資的 70%。

資格準則

11. 在澳洲，除其他準則外，殘疾人士亦須符合領取殘疾人福利金的殘障準則。至於美國採用的資格準則，勞工處將在計劃進行的考察訪問成行時收集進一步的資料。

生產能力的評估

12. 澳洲和美國均經過一段時間才制定出一套與健全人士相比以評估殘疾人士生產能力的制度。在澳洲，有關的評估工作由評審團的一名獨立評審人員進行，而在美國則由僱主進行，再由政府發出證明書。兩國均規定須定期覆檢有關的評估。

13. 上述兩國評估殘疾人士生產能力的程序並不相同。在澳洲，殘疾人士如找到合適的工作，他們便可在工作地點獲得最長 12 星期的試工期，然後才接受評估。在試工期間，僱員可獲特定數額的工資。在試工期完結時，政府會撥款和安排評審團的一名獨立評審人員，就僱員在工作間的生產能力進行客觀評估。

² 參與工資補助系統的殘疾人士，除工資按評估結果而有所不同外，其僱傭條件(例如可享有的假期、附帶福利等)均與其工友相同。

14. 為評估工人的生產能力，評審人員會把工人的職責分成工作細項，並記錄殘疾人士完成每項工作所需的時間。在計算生產效率時，每項工作是按該僱員所用的時間與可接受最慢速度的工友所用的時間相比而衡量。在評估和簽署工資補助系統協議後，僱主須支付經評定的工資。任何一方如不滿評估結果，可要求重新評估。評估結果會按年覆檢。

15. 在美國，有關評估由僱主進行，然後呈交予相關政府部門，以申請准許支付低於最低工資薪酬的證明書。低於最低工資的薪酬必須與工人本身的生產能力(不論其能力如何)相稱，並與所在地區勞動人口中具經驗的健全工人，在執行質量和數量均類同的工作的工資和生產能力對比衡量。釐定相稱工資的主要因素如下：

- (a) 釐定健全工人生產能力的標準，並以這標準來衡量殘疾工人的生產能力；
- (b) 釐定現行工資，即具經驗的健全工人在同區執行相同或近似工作的工資；以及
- (c) 評估殘疾工人生產能力的質量。所有低於最低工資的薪酬必須定期檢討和在適當時作調整。時薪工人的生產能力應至少每 6 個月重新評估一次，而為釐定上文(b)段的現行工資而進行的工資調查，亦必須至少每 12 個月進行一次。

觀察所得

16. 就參加人數而言，澳洲的工資補助系統計劃的規模相對較小。在二零零六至零七年度，這計劃共進行了 5 609 次評估(包括 1 765 次新進行的評估及 3 844 次覆檢評估)。

17. 工資補助系統主要針對那些需要高度支援以協助投入公開就業市場的殘疾人士。根據二零零一年發表的一份評估報告，在所有參加工資補助系統的人士當中，68%的參加者有某類的智力或學習障礙。為確保工資補助系統評估的客觀性，簡單、重複及可量化的工作較適合進行評估，而工資補助系統規定有關當局／機構須與僱主進行磋商，以設計配合個人能力的職務，確保殘疾人士在執行特定工作時，能夠發揮本身最高的生產能力。

18. 雖然有人認為這項計劃耗費大量資源，但受訪人士均認同工資補助系統的可靠、客觀和以生產能力為本的工資評估程序，能為某類殘疾人士釐定公平的薪酬。許多人更表示，這項計劃為殘疾人士提供了不少就業機會。

19. 勞工處正計劃於二零零八年年中派員到美國，考察當地的法定最低工資制度，包括收集持份者的意見。

(B) 殘疾僱員和健全僱員享有相同的最低工資水平

20. 德國在集體協議方面有長久的歷史，而行業性職工會及僱主組織均有相當穩固的行業基礎。在這情況下，德國的工資水平多數是經集體協議釐定，而這些協議對簽署各方(即各個簽署工會及僱主組織的僱員及僱主成員)具法律約束力。在一九九七年，聯邦政府透過立法途徑宣布建造業集體協議所釐定的最低工資，對德國建造業的所有工人均具法律約束力。在二零零七年及二零零八年，有關的實施範圍分別進一步擴大至清潔服務業及負責派信服務的郵政工人。其他獲考慮透過立法擴大實施範圍的行業還包括代理機構聘用的工人、保安服務業及零售業。

21. 因此，德國已透過立法擴大現有集體協議的實施範圍，推行行業性最低工資。在集體協議下，殘疾人士均獲支付與健全工人相同的工資。同時，德國政府亦以資助方式鼓勵僱主聘用殘疾人士，資助額相等於殘疾人士受聘首 6 個月工資的一半。

22. 法國自一九五零年起推行全國性的法定最低工資制度。公開就業的殘疾人士均享有全數的最低工資，但那些在政府登記的特別保護工場工作的殘疾人士則屬例外。就業的殘疾人士可全數領取最多兩年的殘疾福利津貼。兩年後，當局會根據其入息水平覆檢其享有津貼的權利及款額。

23. 在德國和法國，健全工人及殘疾工人獲得相同的最低工資，但僱主聘用殘疾人士亦同時須受配額限制。不過，兩地均有「迴避」有關規限的途徑，即僱主可選擇向政府繳交徵款，以代替遵守配額的規定。

觀察所得

24. 就本港應如何處理殘疾人士的問題，康復團體的初步意見認為應容許靈活安排。他們認為，生產能力未受殘障所影響的殘疾人士，亦應獲支付最低工資。至於生產能力因殘障而受損的殘疾人士，則可獲取較低的最低工資，例如不少於最低工資的 70%。假如殘疾人士的生產能力更低，政府應容許僱主與他們自行議定工資。這表示香港或有可能需要訂立某種方式的生產能力評估方法，而該評估方法的精髓或會類似澳洲及美國採用的評估方法。

其他地方青少年的待遇

25. 澳洲、美國及法國等地容許僱主給予青少年低於最低工資的薪酬。

26. 澳洲設有 21 歲以下僱員的工資，該工資因應行業及職業而有差別，通常設定為適用於成年僱員工資的一個百分比，而該百分比會隨著僱員年齡增長而增加。不過，部分工資系統可規定年青人應獲支付全額的成人工資，現時，澳洲政府正檢討年青人的工資制度。

27. 在美國，20 歲以下僱員為任何僱主從事僱傭工作首 90 個連續曆日所得的工資，大約相等於標準最低工資的 73%，只要他們的聘用並不會取代其他工人的工作。在連續受僱 90 日後，或當工人年滿 20 歲(以較早日期為準)，他們至少須領取標準最低工資。

28. 法國容許僱主向 17 歲以下的工人支付最低工資的 80%，而年齡介乎 17 至 18 歲的青少年，則可獲最低工資的 90%。不過，如青少年在其從事的行業具 6 個月或以上的實際工作經驗，這項扣減最低工資的做法並不適用。根據觀察所得，法國青少年的失業問題較其他地方嚴重。雖然這種社會現象並非單一原因所致，但受訪人士表示，容許支付較低的最低工資的寬限期只有 6 個月，並未足以推動僱主聘用青少年。

29. 在德國，青少年在最低工資制度下並沒有獲得特別待遇。與歐洲其他國家相比，德國在青少年就業方面成效較為理想。許多人相信這歸功於雙管齊下的培訓制度。在該制度下，學徒及學員須接受大量的在職培訓，而職業訓練學校則提供理論基礎，故青少年得以持續就業。

觀察所得

30. 在香港，到目前為止，要求給予年青工人較低的最低工資的意見為數甚少。現時青少年任職清潔工人及保安員的人數不多，而有意加入這些行業的青少年，亦可在短時間內輕易獲取所需的技能及職業資格。

檢討法定最低工資水平的頻密度

「運動」的相關經驗

31. 「運動」所參照的工資率是以統計處每季發表的《按季報告》公布的有關行業平均工資為準。在推廣「運動」期間所收到的意見顯示，僱主普遍對採用按季收集和公布的市場平均工資作為參考工資水平表示關注。有些人認為採用「浮動」的指標會導致在會計和人力資源管理方面出現不明朗因素，使有關工作變得複雜，以致公司／機構不願意參與「運動」。

32. 在二零零七年十二月十日會議上，勞顧會討論了「運動」下清潔工人和保安員按季調整參考工資水平的機制。鑑於推廣「運動」的經驗，勞顧會委員普遍認為，儘管現時「運動」下按季調整參考工資水平的機制能讓新加入「運動」的公司的僱員獲取市場工資，但經常調整工資會對參考工資水平構成很大的上調壓力，使工資水平上調至與本港經濟其他方面發展不成比例，並會導致同一公司內出現同工不同酬的情況，令人力資源管理工作變得複雜。不過，為免在「運動」中途引起混淆和對「運動」整體成效的評估造成混亂，勞顧會同意在「運動」下清潔工人和保安員按季調整參考工資水平的方式維持不變，直至二零零八年十月進行全面檢討為止。

其他國家調整最低工資的情況

33. 很多立法推行最低工資的國家，均有一套機制釐定和檢討法定最低工資水平。不少國家把最低工資設於固定工資水平，而該工資水平乃參照不同的社會及經濟因素釐定，包括工人的需要、失業和低收入人士的就業及持續就業能力、生活開支、社會保障福利水平、通脹率、宏觀經濟發展、本地經濟在全球化市場中的競爭力、營商成本及僱主支付工資的能力等。

34. 在調整工資水平方面，很多設有最低工資機制的國家均會檢討所訂立的工資水平，但檢討細則卻有不同。一些國家訂明檢討的週期，例如法國每年定期檢討一次，中國則規定各省市最少每兩年調整最低工資水平一次，而澳洲最近亦決定每年進行最低工資檢討。不過，有些國家則對檢討週期作彈性處理，例如美國和愛爾蘭沒有訂明最低工資的檢討週期，而是根據一籃子的生活開支指數和經濟競爭力指標，在有需要時才調整最低工資水平。

35. 如立法推行最低工資制度，調整工資水平的週期會對執法工作有重大的影響。從監管及收集證據方面來看，每季調整一次會耗用大量資源，帶來核證困難和引致延誤，因而影響檢控工作的成效。其他因素例如僱主的守法成本，以及無意間造成同一公司出現同工及同經驗而薪酬不同的情況等，均需一併考慮。

36. 勞工處現正研究與釐定參考工資及最低工資有關的其他事宜，例如本地應參照的工資水平及指標等。

未來路向

37. 勞工處會繼續詳細研究上文第 4 段所述的問題。如在研究的過程中遇到其他明顯相關的問題，我們會把該等問題納入研究範圍。此外，為加快工作進展，並顧及法定最低工資所帶來的廣泛影響，我們同時向律政司及政府經濟顧問徵詢有關專業意見。勞工處亦會與有關團體及勞顧會保持緊密聯繫。

38. 請各委員省覽本文件內容。

勞工及福利局

勞工處

二零零八年二月