

香港職工會聯盟
就《最低工資條例草案》
有關最低工資委員會及
訂明每小時最低工資額的釐定過程
提交的意見

最低工資委員會的組成

1. 職工盟建議修訂最低工資委員會的組成方式，包括由具代表性的勞工組織提名代表勞工利益的委員、將來自學術界的委員擴闊至對相關政策範疇有經驗或知識的人士，以及規定屬公職人員的委員不享有表決權。

2. 職工盟一向支持設立法定委員會，向政府建議最低工資水平。根據國際勞工組織的三方協商原則，政府應與具代表性的僱主和工人組織協商，藉此促進和履行國際勞工標準。國際勞工公約第131號（即《1970年確定最低工資公約》）亦明確規定，政府須確保具代表性的僱主和工人組織，有機會直接參與釐定最低工資水平的程序。本會因此建議由具代表性的勞工組織提名、再由行政長官委任代表勞工利益的委員。勞工及福利局局長在顧及有關組織代表的會員人數後，可藉憲報公告指明不多於3個具代表性的勞工組織；該等組織可各自按照內部程序提名1名人選，出任委員會的委員。如行政長官拒絕委任勞工組織提名的人選，須以書面述明原因，而該勞工組織可再提名另一人選出任委員。

3. 《草案》建議最低工資委員會有不多於3名來自學術界的委員，職工盟對此表示歡迎，認為這可增加委員會的公信力。有鑒於香港不少民間組織或智庫，對最低工資和在職貧窮問題有長期和深入的研究，本會因此建議除學者外，行政長官亦可委任對相關政策範疇有經驗或知識的人士出任委員，這不僅有助提高委員會的代表性，同時亦是肯定民間組織或智庫對政策研究的貢獻。

4. 最低工資委員會的委員全數由行政長官委任，而政府官員透過設定議程和提供資料，往往可以主導或引導委員會的討論和決定，再加上行政長官會同行政會議決定最低工資水平時，完全不受委員會的建議約束，行政機關在釐定最低工資水平的過程中，已有不成比例的影響。職工盟因此建議，法例應規定屬公職人員的委員不享有表決權，以免影響委員會的獨立性和公信力。

提高委員會的透明度

5. 職工盟建議規定最低工資委員會須公開會議文件和報告書，藉此提高委員會運作的透明度。

6. 現時，臨時最低工資委員會的會議文件，一律被列為機密，而會後亦只有主席作簡短匯報，委員會的討論情況，市民根本無從稽考。這不僅妨礙公眾參與討論，未能做到集思廣益，同時亦會削弱委員會的公信力。更有甚者，據熟悉情況的人士透露，政府提供的會議文件充滿偏見，並錯誤描述統計數據，有刻意跨大最低工資的負面影響之嫌。若情況屬實，只會令公眾更加質疑委員會的結論和建議，引起不必要的爭拗，不利社會和諧。職工盟一向認為，只有提高運作透明度，委員會（和政府）才可贏得市民信任，因此建議《草案》加入條文，規定除涉及商業敏感資料外，委員會須公開所有會議文件和報告書。

釐定最低工資水平的考慮因素

7. 職工盟認為，釐定最低工資水平的考慮因素，須顧及工人和家人的生活需要，讓工人可透過工作改善生活和脫貧。

8. 訂立最低工資的最主要目的，是確保勞動有價，工作可以養家。可是，《草案》規定最低工資委員會考慮最低工資水平時須顧及的因素，完全沒有提及工人和家人的生活需要，令《草案》變成只有軀殼、沒有靈魂。

9. 國際勞工組織認為，恰當的最低工資率，須顧及工人和家人的生活需要，以及經濟發展的需要。大部分實施最低工資的國家，亦有將生活需要或開支水平，納入釐定最低工資的考慮因素。職工盟建議跟隨國際勞工公約第 131 號第 3 條，規定委員會考慮最低工時水平時，須顧及以下因素：

- 僱員及其家庭的生活需要（須顧及工資的一般水平、生活費用、社會保障權益，及其他社會群體的相對生活標準）；及
- 經濟因素，包括經濟發展的需要、生產力水平，及達至和維持高就業水平的可取性。

10. 必須強調一點，多個實行最低工資的國家（包括美國、英國和法國），亦同時推行低收入在職家庭生活補助，以更有效解決在職貧窮問題。由於生活補助由稅務機關執行，合資格人士領取補助的比率高達 90%。一般來

說，最低工資水平（相對平均工資）較低，就業收入補助水平則會較高，反之亦然。例如，在 2005 年底，英國的最低工資相當於平均工資的 37%，有 180 萬家庭領取工作稅務補助 (working tax credits)，另 500 萬家庭領取兒童稅務補助 (child tax credits)，在 2004 – 05 財政年度，稅務補助總支出 158 億英鎊，相當於生產總值的 1.3%；同年，法國的最低工資相當於平均工資的 50%，領取就業收入補助 (Prime Pour l'Emploi) 人數 880 萬人，相當於人口的 14%，總支出 27 億歐羅，相當於生產總值的 0.2%。在釐定香港的最低工資水平時，應同時考慮其他收入補助措施的成效，並應謹記香港在職貧窮家庭領取低收入綜援的比率只有大約 12%，而政府在答覆議員質詢時表示，無意處理領取低收入綜援比率偏低的問題。

檢討最低工資水平的周期

11. 職工盟建議在法例中訂明，最低工資委員會須每年檢討最低工資水平，以反映物價和經濟環境的變化。

12. 《草案》沒有規定政府須定期檢討最低工資水平，最低工資委員會只可應行政長官要求，向政府作出建議，行政機關有絕對權力決定何時啟動檢討程序。雖然政府經常引用英國的經驗，暗示政府會每年檢討最低工資水平，但這做法並不理想。首先，《行業委員會條例》訂立接近 70 年，政府從來沒有引用，令人擔心政府日後重施故技，長期凍結最低工資。其次，雖然英國工黨政府每年都有調整最低工資水平，但一旦保守黨上台執政，這做法會否延續，仍是未知之數。據當地報章報道，保守黨不傾向廢除最低工資法例，但會以其他手段「陰乾」最低工資。事實上，法例沒有訂明最低工資的檢討周期，只會引發更多不必要的爭議。以美國為例，應否提高最低工資水平，幾乎成為每次國會選舉的政治議題，令爭論無日無之，香港應以此為鑒。

13. 有人或會辯稱，當經濟下滑，政府暫停檢討最低工資，以免水平下調，對勞方更為有利。本會對此說法不表認同。政府既然決定設立最低工資委員會，就應信任委員的判斷，若果凍結最低工資水平真的對各方有利，相信委員會亦得出同樣結論，根本不用政府操心。

14. 職工盟因此建議政府修訂《草案》，規定最低工資委員會須每年檢討最低工資水平，以反映經濟環境的最新變化，並減少不必要的爭拗。

確定最低工資率的立法程序

15. 職工盟認為最低工資水平應由立法會以附屬法例形式確定，立法機關有權通過、否決或修訂最低工資水平和生效日期。

16. 有別於立法會處理附屬法例的慣常程序，《草案》第 15(4)條規定，立法會不可修訂釐定最低工資率和生效日期的附屬法例。政府解釋，多個國家的立法機關亦無權修訂最低工資率，部分國家甚至不用立法機關通過，《草案》的規定只是跟隨其他國家的做法。這說法是混淆視聽、刻意誤導。各國有不同的憲政安排和立法程序，確定最低工資的法律程序自然有別；但有一點可以肯定的是，各地確定最低工資的程序，都是按照當地的慣常程序處理，並沒有因為最低工資而另作安排。

17. 政府辯稱，英國國會亦不可修訂政府建議的最低工資率，明顯是捉錯用神。英國是以附屬法例 (delegated legislation) 形式，按「先審議、後訂立」程序，調整最低工資率。根據 Statutory Instruments Act 1946，除非主體法例另有規定，否則國會只可通過或否決政府提交的附屬法例。英國國會資料顯示，絕大部分附屬法例均屬國會無權修訂的類別，只有極少數是例外。英國國會不可修訂最低工資率，只是跟隨當地的慣常立法程序，並不是因為最低工資而作出的特別安排。

18. 有人認為，倘若立法會有權修訂政府建議的最低工資水平，只會拖延審議工作，對勞方不利。這說法明顯錯誤，因為有關附屬法例是按「先訂立、後審議」程序處理，有法定審議期限，根本不存在拖延的問題。另有人認為，立法會有權修訂最低工資水平，將會令事件政治化。這說法亦有欠說服力。《草案》規定，最低工資率由行政長官會同行政會議決定，行政會議和立法會的決定，同樣是政治決定，兩者的分別是，行政會議是未經公眾授權的黑箱政治，而立法會則是經全港市民授權、在陽光底下運作的政治。限制立法會修訂附屬法例的權力，如同棄明投暗，有失大體。

19. 立法會是否有權修訂有關最低工資水平的附屬法例，涉及香港行政、立法機關權力制衡的重大憲政原則；職工盟要求政府刪除《草案》第 15(4)條，按處理附屬法例的慣常程序，讓立法會有權通過、否決或修訂最低工資水平和生效日期。