

# 最低工資制度

1999年5月20日

劉騏嘉女士  
胡志華先生

立法會秘書處  
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道3號  
萬國寶通銀行大廈5樓  
電話：(852) 2869 7735  
圖文傳真：(852) 2525 0990  
網址：<http://legco.gov.hk>  
電子郵箱：[library@plc.gov.hk](mailto:library@plc.gov.hk)

# 目錄

	頁
鳴謝	
摘要	
<b>第1部分 —— 導言</b>	<b>1</b>
背景	1
目標及範圍	1
調查方法	2
<b>第2部分 —— 贊成及反對設立最低工資制度的論據</b>	<b>3</b>
贊成設立最低工資制度的論據	3
反對設立最低工資制度的論據	3
最低工資及就業率	4
就業效應	4
工資效應	5
就業效應與工資效應	5
最低工資及貧窮問題	5
最低工資及通貨膨脹	6
最低工資及在職培訓方面的投資	6
<b>甲部 —— 推行最低工資制度地方的經驗</b>	<b>7</b>
<b>第3部分 —— 最低工資制度的發展歷史</b>	<b>7</b>
澳洲	7
基本工資及特別津貼	7
最低工資	8
總工資	8
公平的最低工資安全網	9
聯邦最低工資	9
澳洲在發展職業最低工資制度方面的經驗摘要	9
美國	10
法國	11
台灣	11
日本	12
南韓	12

---

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

	頁
中國	13
廣東省	13
深圳市	13
摘要	14
<b>第4部分 —— 最低工資制度的實施範圍</b>	<b>15</b>
澳洲	15
最低工資制度的豁免範圍	15
外地工人的職業最低工資制度	15
美國	15
涵蓋的企業	16
涵蓋的個人	16
最低工資制度的豁免範圍	16
外地工人的最低工資制度	16
法國	16
最低工資制度的豁免範圍	16
外地工人的最低工資制度	17
台灣	17
基本工資制度的豁免範圍	17
外地工人的基本工資制度	17
日本	17
最低工資制度的豁免範圍	17
外地工人的最低工資制度	18
南韓	18
最低工資制度的豁免範圍	18
外地工人的最低工資制度	18
中國	18
最低工資制度的豁免範圍	18
外地工人的最低工資制度	18
摘要	19
<b>第5部分 —— 訂定最低工資的過程</b>	<b>20</b>
澳洲	
訂定職業最低工資額及聯邦最低工資的機關	20
訂定職業最低工資額及聯邦最低工資的準則	20
訂定職業最低工資額及聯邦最低工資的程序	20
調整的次數	21
美國	21
訂定最低工資的機關	21
訂定最低工資的準則	21
訂定最低工資的程序	21
調整的次數	21

	頁
法國	22
訂定最低工資的機關	22
諮詢組織	22
訂定最低工資的準則	22
訂定最低工資的程序	22
調整的次數	22
台灣	23
訂定基本工資的機關	23
諮詢組織	23
訂定基本工資的準則	23
訂定基本工資的程序	23
調整的次數	24
日本	24
訂定最低工資的機關	24
訂定最低工資的準則	24
訂定最低工資的程序	25
調整的次數	25
南韓	25
訂定最低工資的機關	25
諮詢組織	25
訂定最低工資的準則	26
訂定最低工資的程序	26
調整的次數	26
中國	26
訂定最低工資的機關	26
諮詢組織	26
訂定最低工資的準則	27
訂定最低工資的程序	27
調整的次數	28
摘要	28
<b>第6部分 —— 最低工資水平及支取最低工資的工人的特徵</b>	<b>30</b>
澳洲	30
職業最低工資額	30
聯邦最低工資	30
職業最低工資與平均工資的相對比率	30
職業最低工資的實際價值	31
支取職業最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔	31
支取職業最低工資的工人數目	31
低薪工人的特徵	32
美國	32
聯邦最低工資	32
州最低工資	32
青少年的最低工資	33
訂明可以低於最低工資的薪酬僱用工人的條文	33
小費僱員	33

	頁
聯邦最低工資與生產工人平均工資的相對比率	33
最低工資的實際價值	33
支取最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔	34
支取最低工資的工人數目	34
支取最低工資的工人的特徵	34
法國	34
最低工資水平	34
最低工資與製造業工人平均工資的相對比率	34
最低工資的實際價值	34
支取最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔	35
支取最低工資的工人數目	35
支取最低工資的工人的特徵	35
台灣	35
基本工資水平	35
基本工資與製造業工人平均工資的相對比率	35
基本工資的實際價值	36
支取基本工資的工人在入息稅方面的納稅負擔	36
支取基本工資的工人數目	36
支取基本工資的工人的特徵	36
日本	36
最低工資水平	36
平均地區最低工資與製造業工人平均工資的相對比率	37
地區最低工資的實際價值	37
支取最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔	38
支取最低工資的工人數目	38
支取最低工資的工人的特徵	38
南韓	38
最低工資水平	38
最低工資與製造業工人平均工資的相對比率	38
最低工資的實際價值	38
支取最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔	38
支取最低工資的工人數目	39
支取最低工資的工人的特徵	39
中國	39
廣東省	39
深圳市	40
一般生活水平及最低工資水平	41
摘要	42
<b>第7部分 —— 執行機關及懲罰條文</b>	<b>44</b>
澳洲	44
執行機關	44
懲罰條文	44
有關最低工資的糾紛數字	44

	頁
美國	45
執行機關	45
懲罰條文	45
有關符合規定的訴訟個案數字	45
法國	45
執行機關	45
懲罰條文	46
台灣	46
執行機關	46
懲罰條文	46
日本	46
執行機關	46
懲罰條文	47
南韓	47
執行機關	47
懲罰條文	47
中國	48
執行機關：廣東省及深圳市	48
懲罰條文：廣東省及深圳市	48
摘要	49
<b>第8部分 —— 失業福利制度</b>	<b>50</b>
失業保險制度相對失業援助制度	50
失業福利制度概況	50
<b>第9部分 —— 有關最低工資的改變對就業率、貧窮、入息分配、通貨膨脹及經濟體系競爭力的影響的實質數據研究概覽</b>	<b>53</b>
評估最低工資改變所帶來影響的困難	53
最低工資及就業率	54
澳洲	54
美國	55
法國	57
最低工資和貧窮	58
美國	58
最低工資及入息分配	59
美國	59
最低工資及通貨膨脹	59
最低工資及經濟體系競爭力	59
摘要	60
<b>第10部分 —— 英國的特殊情況</b>	<b>61</b>
低薪委員會	61
設立低薪委員會的背景	61
研究過程	61
低薪委員會的調查結果及建議	62
低薪的模式	62

	頁
工資的定義	62
培訓及發展	62
最初的國民最低工資額	63
訂定最初的國民最低工資額的準則	63
支取最低工資的工人數目	63
支取最低工資的工人的特徵	63
在制定國民最低工資時分析對社會經濟的影響	63
推行及執行	65
國民最低工資額	65
國民最低工資與平均工資的相對比率	65
支取最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔	66
最低工資制度的涵蓋範圍	66
外地工人的最低工資制度	66
訂定最低工資的機關	66
訂定最低工資的程序	67
執行機關	67
懲罰條文	67
摘要	68
<b>乙部 —— 沒有設立最低工資制度地方的經驗</b>	<b>69</b>
<b>第11部分 —— 新加坡的經驗</b>	<b>69</b>
有關訂立最低工資的事宜	69
工資與通脹掛鈞的事宜	70
工資委員會	70
歷史背景	70
職能	70
非強制性指引	71
工資委員會的指引	71
摘要	72
<b>第12部分 —— 有關在香港設立最低工資制度的討論</b>	<b>73</b>
有關最低工資的法例	73
為外地工人訂立的規定最低工資	74
香港特別行政區政府對在香港訂立最低工資的意見	74
香港社會保障學會的意見	76
香港總商會的意見	76
香港中華總商會的意見	77
香港工業總會的意見	78
香港僱主聯合會的意見	79
香港建造商會的意見	79
港九勞工社團聯會的意見	80
香港職工會聯盟的意見	80

香港工會聯合會權益委員會的意見	頁
摘要	81
	82
<b>丙部 —— 分析</b>	<b>83</b>
<b>第13部分 —— 香港應考慮的因素</b>	<b>83</b>
<b>附錄</b>	<b>87</b>
<b>參考資料</b>	<b>101</b>



## 鳴謝

本部在撰寫這個研究報告時，承蒙多位人士提供協助，謹此致謝。本部特別感謝香港大學及香港工會聯合會提供有關香港的資料。對於澳洲勞資關係委員會(Australian Industrial Relations Commission)及澳洲總領事館提供有關澳洲的材料；美國勞動部(Department of Labour)、國會圖書館及總領事館提供有關美國的資料；法國就業部(Ministry for Employment)及總領事館為本部提供有關法國的資料；台灣行政院勞動委員會(Council of Labour Affairs)提供有關台灣的資料；日本勞動部(Ministry of Labour)提供有關日本的資料；以及南韓勞動部(Ministry of Labour)勞動標準局(Labour Standards Bureau)及總領事館就南韓的情況提供寶貴資料，本部謹此致謝。本部並感謝廣東省及深圳市的政府向本部提供有關廣東省及深圳市的資料；英國低薪委員會(Low Pay Commission)及貿易和工業部(Department of Trade and Industry)提供有關英國的資料；以及新加坡人力部(Ministry of Manpower)就新加坡的情況提供非常有用的資料。此外，承蒙國際勞工組織、歐洲入息資料就業服務局(Incomes Data Services Employment Europe)及歐洲共同體統計處(Statistical Office)為本研究提供寶貴資料，本部亦衷心感謝。

## 摘要

- 贊成訂立最低工資的論據**：確保低薪工人達到起碼的生活水平；防止僱主剝削技術水平偏低的工人；增加低薪工人的購買力；迫使僱主提高效率及生產力。**反對訂立最低工資的論據**：減少就業機會；不受最低工資制度規管的行業的工資會遭削減；影響經濟體系的競爭力；不能解決在職者的貧窮問題；以及令僱主減少提供在職訓練。
- 澳洲、美國、法國、台灣、日本、南韓、中國及英國均實施**最低工資制度**。新加坡則沒有設立該種制度。**最低工資制度的豁免範圍**包括：從事專業工作的僱員、學徒及受訓學員、傷殘工人及某些行業的工人。最低工資制度涵蓋**外地工人**。
- 釐定最低工資的機關**：在法國、台灣、南韓及中國，均由行政機關釐定；在美國及英國，由立法機關釐定；澳洲由獨立運作的澳洲勞資關係委員會(Australian Industrial Relations Commission)釐定；日本由縣最低工資局(prefectural minimum wages councils)釐定縣的最低工資，以及由行業委員會釐定行業的最低工資。法國、台灣及南韓均設有**正式的諮詢組織**；成員來自政府、僱主協會及工會。在日本，負責釐定最低工資的機關有部分成員來自工會。總括而言，工會在釐定最低工資方面擔當重要的角色。
- 釐定最低工資水平時所採用的準則**：有關機關採用相若的準則，例如工人的基本需要、平均工資、勞動生產力、通脹率、就業率及僱主的利潤。在美國，立法機關考慮貧窮線。中國把最低工資定在高於社會救濟基金及失業福利金，但低於平均工資的水平。**調整次數**：澳洲、法國、台灣、日本、南韓及中國均按年調整；美國的調整次數並不多。
- 每小時最低工資額**(以港元計算)：法國(53.1港元)；澳洲(47.8港元)；英國(46.2港元)；美國(39.9港元)；日本(38.4港元)；台灣(15.2港元)；南韓(8.54港元)及中國(1.5至2.3港元)。在澳洲、美國、法國、台灣、南韓及英國，有關機關為年輕工人訂定**較低的最低工資**(相等於成人工資額的70%至90%)。**最低工資與平均工資的相對比率**：法國為約59%；美國、台灣、日本及英國均約為45%；南韓及深圳市則低於40%。**最低工資的實際價值**：在法國、台灣、日本及南韓，最低工資的實際價值上升；在美國及澳洲，則出現貶值的情況。

6. **支取最低工資的工人數目**：在美國、法國及英國，約為勞動人口的10%；日本及南韓則為數不多。**支取最低工資的工人的特徵**：主要為婦女，從事紡織及製衣業、飲食業、零售貿易及個人護理服務的工作。在中國，支取最低工資的工人主要來自內陸省分。
7. **執行機關**：主要由當地負責勞工事務的機關執行。**罰款**：因沒有支付最低工資，或向執行機關作出虛假報告而判罰的款額有所不同。在美國及南韓，如沒有支付最低工資，一經定罪，可能會被判入獄。
8. 美國、台灣、日本、南韓及中國均推行**失業保險制度**，所提供的福利金額並非與最低工資掛鈎。澳洲推行**失業援助制度**，所提供的福利金額低於支取最低工資的工人所得收入。法國則同時實施兩種制度。
9. **在評估最低工資變動的影響時所遇到的困難**：未能獲取有關資料及統計數據；難以準確地量化最低工資變動所造成的影響；難以確定地計算出較遲出現的影響；難以量化所帶來的連鎖影響；以及在歸納研究結果方面有所限制。有關最低工資變動對就業率、貧窮問題及入息分布影響的**實質數據研究**，**並無一致的結果**；不同研究得出的結果互相矛盾。
10. **贊成在香港設立最低工資制度的機構**：部分工會及香港社會保障學會；**反對在香港設立最低工資制度的機構**：香港特別行政區政府及僱主協會。
11. 在研究**是否在香港設立最低工資制度**時，將有需要**評估**最低工資制度所帶來的**影響**。倘若真要**設立最低工資制度**，將有**必要考慮以下因素**：該制度的涵蓋範圍、如何選擇負責釐定最低工資的機關、調整最低工資的程序、釐定最低工資所依據的準則、合適的最低工資水平、支取最低工資的工人的數目及特徵、如何選擇執行機關，以及就違反最低工資法例的行為訂定的罰則。

# 最低工資制度

## 第1部分 —— 導言

### 背景

1.1 1998年10月，立法會人力事務委員會要求資料研究及圖書館服務部進行一項研究，探討香港以外一些地方採用最低工資制度的經驗，以便他們就這個課題進行商議。

### 目標及範圍

1.2 這項研究工作的目標，是探討香港以外一些地區在推行最低工資制度方面的經驗。

1.3 經事務委員會同意下，研究工作的範圍包括(i)最低工資制度的歷史發展；(ii)最低工資制度的涵蓋範圍；(iii)訂定最低工資的過程(包括負責機關、所考慮的準則及有關程序的資料)；(iv)最低工資的水平及支取最低工資的工人的特徵；(v)執行機關及懲罰條文；(vi)有關最低工資的改變對就業率、貧窮問題、入息分配、通貨膨脹及經濟體系的競爭力影響的各項研究；以及(vii)有關失業福利制度的簡單介紹。

1.4 在這項研究中，本部探討澳洲、美國、英國、法國、日本、南韓、台灣，以及新加坡的經驗。這些國家／地區被選中，是因為她們和香港一樣，都是被世界銀行列為高收入的經濟體系。同時，由於中國大陸的經濟與本港息息相關，其經驗也會列入探討。此外，研究的其中一部分討論香港特別行政區政府、僱主協會、工會、以及香港社會保障學會對在本港施行最低工資制度的意見。

## 調查方法

1.5 這項研究所採用的方法包括資料搜集、分析及進行訪問。

1.6 除立法會圖書館所備有的資料外，研究所用的參考資料從本地學術機構圖書館借用及從國際研究組織取得。本部向各國勞動部及研究範圍內的國家／地區的政府部門及機構，以及本港的領事館、工會及有關的學者要求所需的資料。

1.7 研究報告根據從這些方面取得的資料而撰寫。

1.8 這個報告採用1998年的平均匯率把其他外幣換算為港元(見表1)。

**表1 —— 1998年平均匯率**

國家／地區	1998年平均匯率
澳洲	匯率為1澳元=4.88港元。澳元比對港元在1997年貶值5%，並在1998年貶值16%。
美國	匯率為1美元=7.745港元。由於港元與美元掛鈎，兩種貨幣之間的匯率維持穩定。
法國	匯率為1法國法郎=1.32港元。法國法郎比對港元在1997年貶值12%，並在1998年貶值1%。
台灣	匯率為新台幣1,000元=230港元。新台幣比對港元在1997年貶值4%，並在1998年貶值14%。
日本	匯率為1,000日元=59.5港元。日元比對港元在1997年貶值10%，並在1998年貶值7%。
南韓	匯率為1,000南韓圓=5.6港元。南韓圓比對港元在1997年貶值15%，並在1998年貶值33%。
中國	匯率為人民幣106.9元=100港元。人民幣比對港元在1997年及1998年均保持穩定。
英國	匯率為1英鎊=12.83港元。英鎊比對港元在1997年貶值5%，並在1998年貶值1%。
新加坡	匯率為1新加坡元=4.64港元。新加坡元比對港元在1997年貶值5%，並在1998年貶值12%。

來源：《香港統計月刊》，1999年2月。

## 第2部分 —— 贊成及反對設立最低工資制度的論據

2.1 關於是否需要或適宜設立最低工資制度，這個議題已經過長時間的辯論。贊成和反對的兩方面均已就此問題提出不同的論據。支持設立最低工資制度者的主要論據是，設立最低工資制度可確保低薪工人有最低限度的生活水平。但反對設立最低工資制度的人士則主張，最低工資會對就業率造成負面影響。這個部分會評估贊成及反對設立最低工資的主要論據。

### 贊成設立最低工資制度的論據

2.2 一些人認為有需要訂定最低工資，以確保工人得到賴以維生的工資 —— 一份讓全職工人足以購買生活必需品的工資。因此，最低工資可保證工人有可接受的最低生活水平。其次，他們認為這個工資最低額可防止買主壟斷勞工市場的僱主<sup>1</sup>剝削技術水平較低的工人。第三，由於設有最低工資，可透過提高低薪工人的收入，而提高消費者的購買力。最後，鼓吹設立最低工資的人士指出，最低工資可迫使僱主提升技術水平及提高勞工生產力。

### 反對設立最低工資制度的論據

2.3 反對設立最低工資制度的其中一個論據是，若最低工資設在市價水平之上，將會導致職位減少，令該制度打算協助的工人反而受害。其次，法定的最低工資可能會影響整個勞工市場，令那些不受最低工資法例涵蓋的界別，工人的工資會遭削減。第三，較高的勞工成本可能影響經濟體系的競爭力。最後，由於大部分低薪工人並非生活於貧窮家庭，設立最低工資對於消滅貧窮作用不大。

---

<sup>1</sup> 在該勞動市場中，某間公司是某個類別勞工的唯一僱主，又如兩間或以上公司互相聯合行動，擔當某個類別勞工的唯一僱主。在僱主壟斷的勞動市場中，由於工人難以獲得其他僱主僱用，他們的議價能力甚低。因此，僱主可以給予工人較低的薪金，以提高其利潤。

## 最低工資及就業率

### 就業效應

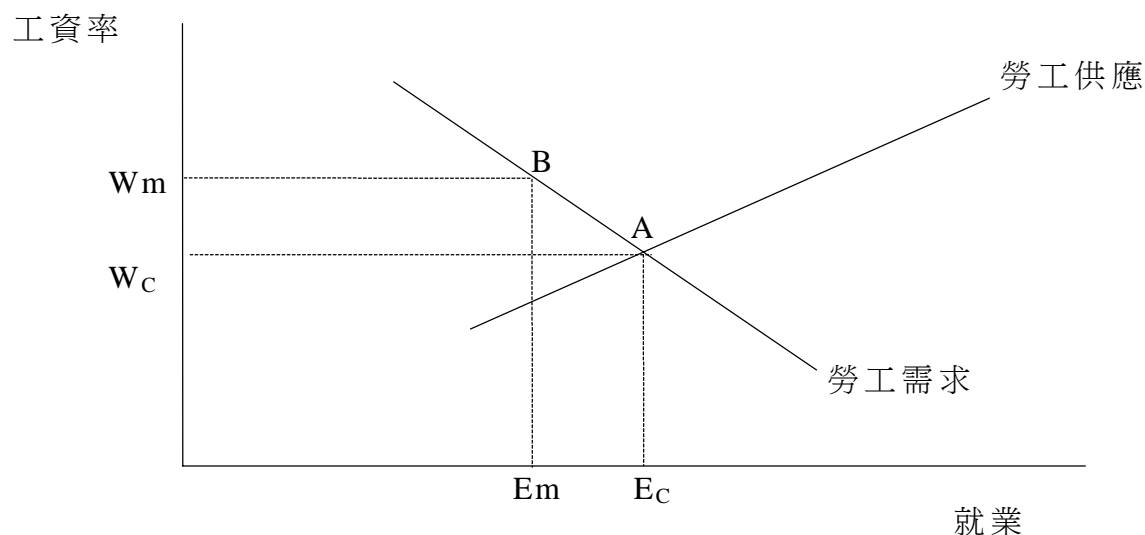
2.4 最低工資對就業率的影響必須正視。經濟文獻很多時會用一個具競爭性的勞工供求模式<sup>2</sup>，來分析最低工資對就業率可能產生的影響。具競爭性的勞工市場的特色，是由一大批資歷相若的工人，各自向多間公司提供其勞動服務，勞資雙方均無能力影響工資率。工人及公司均掌握充分資料，勞工的流動性不受限制。

2.5 根據這個模式，工資率和就業率由勞工的供求情況決定。如圖1所示，競爭的均衡點在A點，而工資率為 $W_c$ 及就業率為 $E_c$ 。

2.6 倘若最低工資率 $W_m$ 定得比 $W_c$ 高，則會減少就業率。在勞工市場，新的均衡點移到B點，即就業率在 $E_m$ 的較低水平，而工資率則在 $W_m$ 的較高水平。換句話說，就業率會降低。這就是所謂最低工資的就業效應。

2.7 就業方面所減少的數額，即由 $E_c$ 至 $E_m$ ，將視乎工資率增加了多少，以及對勞工的需求彈性而定。若勞工的需求甚受工資因素影響，最低工資會大幅減低就業率。

圖1 —— 最低工資的就業效應



<sup>2</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *Employment Outlook*, June 1998, pp 42-44.

2.8 有兩項因素可能影響就業效應的幅度。其中一項是一些公司未有遵從最低工資的法律。另一項因素，是一些公司透過削減附帶福利(例如退休金及職位培訓)抵銷最低工資。在上述任何一種情況下，勞工成本均不會如圖1般上升至WcWm的總額，因此，所顯示的就業效應亦會較少。

### 工資效應

2.9 鼓吹設立最低工資制度者認為，最低工資提高低薪工人的收入，從而可以提高消費者的購買力。他們認為，低薪工人很快會使用其工資，購買一些由傳統低薪行業所生產的貨品。因此，最低工資會令貨品需求及生產這些貨品的勞動力需求均有所增加。最低工資因而對就業率有正面的影響。這種情況通常稱為最低工資的工資效應。

### 就業效應與工資效應

2.10 理論上，若就業效應較大，低薪工人的就業機會及收入將會減少。反之，若工資效應較就業效應大，最低工資將會提高低薪工人的收入，並帶來較高的就業率。

### **最低工資及貧窮問題**

2.11 為舒緩貧困工人的困境，不少人贊同設定一個僱主必須支付其工人的最低工資額。自本世紀開始，關於僱主應否向工人支付足以維生工資的問題，各方面已進行了不少的討論。(有關詳情請參閱甲部有關最低工資制度的歷史發展)。

2.12 然而，反對者對於最低工資能有效減少貧窮的說法提出批評。反對最低工資的基本論據是其對就業機會的影響。根據具競爭性的勞工供求模式，若工資增加，對勞工的需求將會減少。就業機會將會較少。那些仍然就業者的確獲得較高的工資，但代價是有一些工人不再獲僱用。

2.13 必須注意的一點是，設立最低工資只能提高那些至少有一個人就業的家庭的生活水平。因此，那些有大量窮困工人的地區，較能透過實施最低工資制度來減少窮困。



## **最低工資及通貨膨脹**

2.14 雖然大部分工人並非直接受最低工資影響，最低工資的改變可以對整個經濟體系帶來影響。由於僱主或會維持不同職位之間的慣性工資差額，結果，當最低工資獲增加時，僱主需提高其最低薪僱員的工資，他通常亦會提高其他工人的工資，特別是那些工資僅比最低工資略高的工人。因此，最低工資的增幅或會帶來通脹壓力，但一般學者認為，影響通脹的較重要因素是金融及貨幣政策。

## **最低工資及在職培訓方面的投資**

2.15 最低工資對在職培訓可能有負面影響。在實施最低工資後，僱主給予他們的工資設有最低額，這會迫使僱主負擔較多的培訓費用。因此，若設有最低工資制度，僱主可能減少投資於在職培訓方面的款額。

## 甲部 —— 推行最低工資制度地方的經驗<sup>3</sup>

### 第3部分 —— 最低工資制度的發展歷史

3.1 本報告根據各國推行最低工資制度的先後次序鋪排資料。在研究範圍內的國家／地區中，澳洲早於1907年設立最低工資制度，是這方面的先驅。因此，我們首先講述澳洲的情況，接著按序闡述美國、法國、台灣、日本、南韓及中國的情況。

#### 澳洲

##### 基本工資及特別津貼

3.2 澳洲於1904年通過《調停及仲裁法》(Conciliation and Arbitration Act)，藉以設立聯邦調停及仲裁法庭(Commonwealth Court of Conciliation and Arbitration)(下稱“調停及仲裁法庭”)。調停及仲裁法庭具有仲裁及司法權，有權為不同職業訂定最低工資及僱傭條件，並詮釋及執行這方面的決定<sup>4</sup>。

3.3 澳洲於1907年首次根據工人的基本生活需要釐定工資水平。調停及仲裁法庭當時的庭長Higgins法官認為，根據一般僱員在文明社會生活的正常需要而為非技術工人訂定工資水平，才算“公平而合適”。調停及仲裁法庭考慮到非技術工人<sup>5</sup>及其家人應付基本需要所需的費用後，才釐定最低工資額。這個足以應付工人及其家人在文明社會生活所需的工資，稱為基本工資。基本工資成為每個行業最低工資的基點。

---

<sup>3</sup> 甲部會闡述澳洲、美國、法國、台灣、日本、南韓及中國的情況，因為這些國家／地區的最低工資制度推行至今，一直沒有中斷。英國的情況則不同，該國在1891至1994年期間一直採用最低工資制度。不過，由於執政政府的改變，在1994至1999年3月期間大約5年時間，該制度一度中斷，直至1999年4月，工黨政府才重新推行最低工資制度。有鑑於此，我們會有整個部分(第10部分)講述英國的情況。

<sup>4</sup> 職業最低工資訂明僱員的最低工資額及僱傭條件，並可因應各行各業或個別公司的情況而作出。不同職業(例如教師、水管工人、巴士司機及護士)有不同的最低工資額。現時實施的職業最低工資約有3 200項。

<sup>5</sup> 調停及仲裁法庭考慮到基本工資是用作應付家庭的生活需要。該法庭裁定，基本工資應足以支付維持一家生計所需的開支。由於養家活兒的責任主要由男人而非女人承擔，因此男女有不同的工資額。在1975年前，聯邦政府司法管轄區的情況一直如此。

3.4 特別津貼與基本工資有直接關係，是工資總額的第二個部分。提供特別津貼的原意，是為具有任何特殊技能或符合一些工作要求的工人提供基本工資以外的薪酬。特別津貼的種類繁多，包括為技能、職責、監管工作及工作條件等方面而提供的特別津貼。由於特別津貼種類繁多，即使在同一行業，也甚少有劃一的特別津貼。

3.5 根據兩級工資(即基本工資加特別津貼)制度，組成工資總額的各個部分(按不同職業而定)是根據國家經濟狀況而調整的。在六十年代，僱主要求廢除該工資制度，原因是工資亦應根據多項因素調整，包括價格變動、國家經濟表現及某行業的業務情況。在1966年，僱主成功游說聯邦調停及仲裁委員會(Commonwealth Conciliation and Arbitration Commission)(下稱“調停及仲裁委員會”)<sup>6</sup>廢除兩級工資制度，而最低工資亦在該年訂立。

### 最低工資

3.6 最低工資是“發放予僱員的工資下限”。訂定最低工資的目的，是保障任職於最低行業類別(例如金屬業)的僱員達到起碼的生活水平，他們所得的工資不會多過該職業的最低工資額。最低工資額適用於所有工人，不論他們是否需要養家活兒。

3.7 調停及仲裁委員會強調，有關的決策機關通常會根據主觀的價值判斷而釐定最低工資的款額。該委員會拒絕為任何工資級數設定數學程式，亦不解釋在不同行業的最低工資額方面所作的改變。因此，在釐定合適最低工資額方面一直存有含糊不清的情況，而調整工資的程序因而被批評為隨意的工作及沒有一致的準則。

### 總工資

3.8 調停及仲裁委員會於1967年以一項稱為“總工資”的款額取代兩級工資制度。在1966年訂立的最低工資繼而併入總工資內。調停及仲裁委員會進行工資檢討時，是以總工資為基礎的；總工資被視為某項工作的總薪酬。因此，先前界定的特別津貼已包含在總工資內，並非另行訂明。不過，不少職業均設有不同種類的津貼(例如急救津貼)；這些津貼的作用與特別津貼的作用相若。

---

<sup>6</sup> 負責調停及仲裁的機關於1956年更改，新成立的兩個機關分別為：聯邦調停及仲裁委員會(於1973年改名為澳洲調停及仲裁委員會(Australian Conciliation and Arbitration Commission))及聯邦工業法庭(Commonwealth Industrial Court)(於1977年成為聯邦法庭(Federal Court)的工業部(Industrial Division))。

## 公平的最低工資安全網

3.9 在1996年制定的《工地關係法》(Workplace Relations Act 1996)引進“公平的最低工資安全網”一詞。根據《工地關係法》，澳洲勞資關係委員會(Australian Industrial Relations Commission)(下稱“勞委會”)<sup>7</sup>必須確保有關方面設立及維持公平的最低工資安全網。不過，由於《工地關係法》沒有就“安全網”及“公平的最低工資”作出定義，因此引起了有關各方(例如聯邦政府及州政府、僱主協會、工會及社會服務機構)為該等用詞的合適定義的激烈爭辯。時至今天，各方仍未就該等用詞的定義達成任何共識。

## 聯邦最低工資

3.10 在1997年，勞委會就所有行業制定劃一的最低工資(稱為“聯邦最低工資”)。僱員所得工資不得少於聯邦最低工資。訂立聯邦最低工資的主要原因，是實施《工地關係法》所訂的法定規定，即在調整安全網時，必須顧及低薪人士的需要。不過，勞委會沒有把聯邦最低工資與任何經界定的需要基準掛鉤。勞委會指出，最適合的做法是把聯邦最低工資等同數額最小的職業最低工資額(即金屬業的最低工資)。

## 澳洲在發展職業最低工資制度方面的經驗摘要

3.11 表2概述澳洲在發展職業最低工資制度方面的經驗。

---

<sup>7</sup> 1988年，政府設立澳洲勞資關係委員會，以取替於1973年設立的澳洲調停及仲裁委員會。

表2 —— 澳洲在發展職業最低工資制度方面的經驗摘要

年分	概念	釐定方式	
		基本單位	計算方法
1907	根據非技術工人家庭的正常需要釐定“公平而合適”的工資	針對家庭及行業而設	職業最低工資額=基本工資 + 特別津貼
1966	最低工資=實際支付予任何工人的工資下限	針對個別工人及行業而設	無數學程式； 職業最低工資額=決策機關的價值判斷
1967	總工資=某項工作的總薪酬	針對個別工人及行業而設	職業最低工資額=工資總額(包括津貼)
1996	公平的最低工資安全網	針對個別工人及行業而設	沒有定義及數學程式
1997	聯邦最低工資	針對個別工人而設；各行業有劃一的最低工資額	聯邦最低工資=數額最小的職業最低工資額

## 美國

3.12 馬薩諸塞州於1912年通過首項在州實施的最低工資法例。事前，一個委員會<sup>8</sup>向全國證明，婦女及兒童的工作時間雖長，但所賺取的微薄工資僅勉強足以糊口。到1923年，17個州已制定最低工資法例，主要目的在於保障各行業的婦女及未成年工人。不過，美國最高法院於同年裁定，在哥倫比亞地區實施的最低工資法例違反憲法，理由是該法例與個人在訂立僱傭合約時享有自由的原則有所牴觸。自此，美國在隨後超過10年以上，沒有社會運動，爭取制定任何有關最低工資的法例。

3.13 三十年代出現的經濟衰退使各人關注職業保障的問題，並改善了全國所有工人的工作條件。三十年代末期發生的兩件事，對最低工資制度的發展特別意義重大。在1937年，美國最高法院推翻先前的裁決，確認在州實施的最低工資法例符合憲法。此外，美國在1938年制定《公平勞動標準法》(Fair Labour Standards Act)，並根據此法把國民最低工資訂為0.25美元。

3.14 《公平勞動標準法》旨在防止出現剝削工人的情況，並為非技術及兼職工人設定工資下限。原先訂定的最低工資不適用於許多行業的工人(主要是農場及家務工人)，因此基本上只影響市區及製造業的工人。

<sup>8</sup> 該委員會代表婦女工會聯盟(Women's Trade Union League)、國家消費者聯盟(National Consumers' League)、美國勞工法例協會(American Association for Labour Legislation)及若干地區性的工會。

3.15 自此，最低工資額已提高，而其適用範圍亦擴大至包括新僱員。根據《公平勞動標準法》，國民最低工資只能向上調整，或把其適用範圍擴大至包括新類別的工人。

## 法國

3.16 按照傳統，法國一般透過廣泛的集體協議談判來調節工資。1945年後，大部分行業均已訂立適用於業內所有工人的集體協議，並訂明具法律約束力的最低工資額。

3.17 法國於1950年通過《最低工資法》(Minimum Wage Law)，訂定國民的最低工資。政府透過設立最低工資制度，保證收入最少的工人得以維持某程度的購買力，又透過保證工人最少得到某數額的工資，提高他們的生活質素，使他們有助促進國家的經濟發展。不過，該制度相當複雜，因為有關機關因應不同地區及市鎮的情況，訂立大量不同的最低工資額。此外，最低工資額並無與通脹率掛鈎的做法也受到工會的批評。

3.18 政府在五十及六十年代改革國家的最低工資制度。在1952年，鑑於來自工會的壓力不斷增加，政府開始根據價格水平的變動而調整最低工資額。在1968年，政府精簡該制度，廢除不同的最低工資額。不過，在六十年代末期，鑑於最低工資相對整體收入有所下降，人民對此越來越不滿(以實際價值計算卻沒有下降)。

3.19 在1970年，法國訂立一項嶄新的國家最低工資(salaire minimum interprofessionnel de croissance)(下稱“最低工資”)，目的在於確保低薪工人也能分享經濟增長的成果。現時推行的最低工資制度是根據1970年進行的改革而制訂的。

## 台灣

3.20 台灣於1956年制定《最低工資法》(Minimum Wage Act)，藉以設立最低工資制度。1984年，台灣通過《勞動基準法》(Labour Standards Law)，以取代《最低工資法》。《勞動基準法》訂明工資(包括基本工資<sup>9</sup>)及工作時間、勞工合約須符合的最低要求，以及工人及僱主的權利及義務。

---

<sup>9</sup> 在台灣，政府採用“基本工資”而非“最低工資”。

3.21 《勞動基準法》旨在就勞動條件訂定最低標準，保障勞工權益，以及促進社會及經濟發展。僱主及工人所商定的勞動條件不得低於該法所訂的最低標準。基本工資是該法就勞動條件訂定的其中一項最低標準。在1985年，勞動委員會(Council of Labour Affairs)發出訂定基本工資的規則。基本工資制度的形式由八十年代中期沿用至今，一直沒有改變。

## 日本

3.22 在1955年，日本政府設立勞工事務委員會(Labour Issues Committee)，成員包括僱主及工人的代表。該委員會建議政府透過鼓勵僱主與屬下僱員私下就最低工資達成協議，藉此制定最低工資制度。由於政府鼓勵僱主與僱員訂定協議，因此有127項協議已在實施《最低工資法》前訂立。

3.23 日本於1957年設立中央最低工資局(Central Minimum Wage Council)，負責研究推行最低工資制度的事宜。該局其後建議政府實施一個正式的法定最低工資制度，並協助僱主訂定最低工資協議。1959年，日本制定《最低工資法》。應注意的是，由於日本歷史背景獨特，該國設有地區最低工資及工業最低工資。

3.24 政府設立最低工資制度的目的，在於改善低薪工人的工作條件，確保他們根據所屬行業、職業或地區獲得有關的最低工資，從而有助穩定工人的生活水平、提高勞動人口的質素、確保企業之間公平競爭，以及促進國家經濟的穩健發展。

## 南韓

3.25 在八十年代中期，南韓國內開始爭論是否應設立最低工資制度。由於工人的教育及收入水平已有改善，他們質疑政府的政策是否純粹以保障僱主的利益為目標。此外，由於有批評指該國的出口生產主要依賴廉價勞工及惡劣的工作條件，政府對此問題漸趨關注。最後，政府同意實施最低工資制度。

3.26 南韓於1986年採用《最低工資法》(Minimum Wage Act)。推行最低工資制度時，僱主憂慮該制度可能造成的負面影響，指稱該制度會推高工資水平，並為公司帶來沉重的財政負擔。有鑑於此，僱主要求延遲實施該制度，讓各公司有足夠時間作好準備。因而，《最低工資法》於1988年才生效。

3.27 政府設立最低工資制度的目的，是確保工人享有最起碼的生活水平，並透過保證給予工人某個數額的工資，以提高勞動人口的質素，從而使工人在促進國家經濟發展方面作出貢獻。

## 中國

3.28 國務院勞動行政主管部門於1993年頒布《最低工資規例》。該等規例訂明最低工資制度的詳情，並訂明僱主必須保證僱員所得工資不得少於當地的最低工資標準。國務院勞動行政主管部門管理該制度在宏觀方面的事宜，有關的執行規則則由省、自治區及直轄市的人民政府訂立。

3.29 國務院勞動行政主管部門表示，中國於1978年推行改革及門戶開放政策後，社會上同時出現不同形式的經濟活動，包括國營企業、集體經營企業、私營企業、個體戶及外資企業。自九十年代初開始，有關工資糾紛的個案(特別是私人機構)增長迅速。因此，中央政府設立最低工資制度，旨在保障工人及其家人的基本生活水平、保障工人的權益及促進企業間的公平競爭。

## 廣東省

3.30 廣東省人民政府於1994年9月實施最低工資制度。

## 深圳市

3.31 深圳市人民政府於1994年11月實施最低工資制度。



## 摘要

3.32 表3載列在研究範圍內的國家／地區推行最低工資制度的年分，以及據以設立該制度的法例。根據該表，澳洲及美國在推行最低工資制度方面歷史悠久。澳洲於1907年訂立職業最低工資制度，美國則於1938年設立法定的最低工資，當時國家正面對三十年代出現的經濟大蕭條。此外，亞洲國家／地區在經濟取得某程度的發展後，在五十年至九十年代先後設立最低工資制度。

表3 —— 推行最低工資制度的年分及據以設立該制度的法例摘要

	澳洲	美國	法國	台灣	日本	南韓	中國	
							廣東省	深圳市
設立最低工資制度的年份	1907年	1938年	1950年	1956年	1959年	1988年	1994年	1994年
據以設立最低工資制度的法例	《調停及仲裁法》	《公平勞動標準法》	《最低工資法》	《最低工資法》	《最低工資法》	《最低工資法》	《最低工資規例》	《最低工資規例》

## 第4部分 —— 最低工資制度的實施範圍

4.1 下文討論最低工資制度的實施範圍及獲豁免的工人類別(如有)，並研究最低工資制度是否適用於外地工人。

### 澳洲

4.2 在澳洲，只要雙方存在僱傭關係，便存在職業最低工資<sup>10</sup>。職業的最低工資訂明僱員的薪酬額及僱用條件，並可因應各行各業或個別公司的不同情況而訂定。現時實施的職業最低工資共超過3 200項。換言之，職業最低工資制度保障所有受薪工人。

4.3 自僱者在法律定義上並非僱員，因此不受職業最低工資制度保障，例子包括一些計程車司機及本身是車主的貨車司機，或根據某種形式的夥伴協議工作的人。

4.4 任何人如由於其年齡或體弱而未能以適用的有關最低額而獲得工作，澳洲勞資關係委員會(Australian Industrial Relations Commission)(下稱“勞委會”)必須訂明較低的最低薪酬額。

### 最低工資制度的豁免範圍

4.5 職業最低工資制度並無訂明豁免的條文。

### 外地工人的職業最低工資制度

4.6 澳洲的職業最低工資制度適用於在澳洲工作的外地工人。

### 美國

4.7 超過8 000萬名美國工人(佔勞動人口65%)受到《公平勞動標準法》(Fair Labour Standard Act)(下稱“《標準法》”)的保障。僱員在兩種情況下受到《標準法》保障：《標準法》涵蓋的企業及個人。

---

<sup>10</sup> 僱員的職業最低工資由澳洲勞資關係委員會(下稱“勞委會”)訂定。若難以決定某僱員的工作屬何種職業，需尋求法律意見。勞委會須擔負任務，簡化這個複雜的職業最低工資制度。

## 涵蓋的企業

4.8 僱有至少兩名僱員的下述行業或機構，其僱員受到《標準法》的保障：(i)企業的總銷售額每年至少達500,000美元；以及(ii)醫院、為居民提供醫療或護理服務的行業、學校及幼兒院，以及政府機構。

## 涵蓋的個人

4.9 從事貨品生產及提供商業服務的個別工人，即使並非屬所涵蓋的企業，有關僱員也在《標準法》的涵蓋範圍內。此外，如管家、全職保姆及廚子等一類家庭傭工亦在該法的涵蓋範圍內。

## 最低工資制度的豁免範圍

4.10 部分僱員獲豁免於最低工資制度。由於豁免視乎每宗個案的實際條款及條件，僱主或需聯絡勞動部了解詳情。以下是獲豁免的一些例子：(i)行政人員、管理人員、專業人士，以及與電腦有關行業<sup>11</sup>的僱員；及(ii)某些季節性娛樂或康樂設施的僱員、受僱於外國船艦的海員、從事捕魚業的僱員。

## 外地工人的最低工資制度

4.11 美國的最高工資制度適用於在美國工作的外地工人。

## **法國**

4.12 最低工資適用於各行業18歲或以上的僱員，包括臨時或兼職工人。

## 最低工資制度的豁免範圍

4.13 數類工人，例如一些專業工人、臨時工人及推銷員，均不在最低工資制度之內。傷殘工人也不在最低工資的涵蓋範圍內。

---

<sup>11</sup> 他們通常是較高薪人士，多不會賺取最低工資。

## 外地工人的最低工資制度

4.14 法國的最低工資制度適用於在法國工作的外地工人。

## **台灣**

4.15 基本工資制度涵蓋台灣所有受《勞工標準法》(Labour Standards Law)保障的僱員。該法律適用於8大類行業：(i)農業、林業、漁業及牲畜飼養業；(ii)開鑿及採石業；(iii)製造業；(iv)建造業；(v)水利、電力，以及氣體供應；(vi)運輸、存倉及電訊業；(vii)傳媒業；及(viii)內政部部長指定的其他行業。

4.16 該項法律曾於1996年作出修訂，以逐步擴展至包括所有受薪工人(相對於自僱者)。在1998年，《勞工標準法》涵蓋660萬名工人，佔勞動人口70%。

## 基本工資制度的豁免範圍

4.17 某些行業，如金融、保險及地產、商業服務、個人護理服務等，若證實基本工資制度難以適用，或可獲豁免遵守《勞工標準法》。在1998年，約有180萬名工人受僱於該等行業，佔勞動人口約20%。

## 外地工人的基本工資制度

4.18 台灣的基本工資制度適用於在台灣工作的外地工人。

## **日本**

4.19 最低工資規定適用於所有僱員，不論支薪形式為何(例如常規、臨時、兼職)。

## 最低工資制度的豁免範圍

4.20 僱主可豁免支付最低工資給下述類別的僱員：(i)工作能力有限的傷殘工人；(ii)以試用形式受聘的工人；(iii)接受《人力資源發展促進法》(Human Resource Development Promotion Law)所訂明的職位培訓課程的工人；以及(iv)在一段非常短時期內受僱的工人；所承擔的職責特別少的工人，以及那些僅間歇性工作的工人。

## 外地工人的最低工資制度

4.21 日本的最低工資制度適用於在日本工作的外地工人。

## **南韓**

4.22 在1988年，最低工資制度涵蓋僱用超過10名工人的製造業企業，而在1989年，涵蓋範圍擴展至僱用超過10名工人的採礦、製造及建造業企業。由1990年開始，最低工資制度的涵蓋範圍已擴展至所有僱用超過10名工人的工業企業。

## 最低工資制度的豁免範圍

4.23 若工人屬以下一個類別，而僱主已為豁免最低工資的規定獲得勞動部批准，僱主可為該僱員獲得豁免：(i)工作能力有限的傷殘工人；(ii)試用期的工人；(iii)正接受《基本職業培訓法》(Basic Vocational Training Act)指明的基本訓練課程的工人。

## 外地工人的最低工資制度

4.24 南韓的最低工資制度適用於在南韓工作的外地工人。

## **中國**

4.25 最低工資制度適用於在中國境內設立的企業。然而，個別省、自治區或直轄市的人民政府有權決定《最低工資規例》應否適用於由縣或鎮設立的企業。

## 最低工資制度的豁免範圍

4.26 最低工資制度並不涵蓋工作能力有限的傷殘工人。

## 外地工人的最低工資制度

4.27 中國的最低工資制度適用於在中國工作的外地工人。

## 摘要

4.28 表4概述最低工資制度在研究範圍的國家／地區的豁免範圍，以及是否適用於外地工人。在澳洲，職業最低工資制度適用於所有受薪工人。在美國和法國，專業僱員並不包括在最低工資制度的涵蓋範圍。在日本和南韓，學徒和學員是獲得豁免的主要例子。在台灣，某些行業的工人並不包括在基本工資制度以內。在中國，地方政府可決定最低工資制度應否適用於由縣／鎮設立的企業。另一個普遍現象，就是傷殘工人不在最低工資制度的涵蓋範圍內。

4.29 在研究範圍的國家／地區的最低工資制度均適用於在該地工作的外地工人。

表4 —— 最低工資制度涵蓋範圍的摘要表

	澳洲	美國	法國	台灣	日本	南韓	中國
最低工資制度的豁免範圍	最低工資制度並無豁免的條文。	行政人員、管理人員及專業僱員，以及其他特定工人組別。	專業僱員、臨時工人、推銷員，以及傷殘工人。	某些行業的工人，包括金融、保險及地產、商業服務及個人護理服務等行業。	學徒及學員；傷殘及間歇性受聘的工人；在試用當中的新聘工人；以及工作時間甚短的工人。	只有僱用10名以上工人的企業必須遵守最低工資的規定；學徒及學員、試用中的新聘工人及傷殘工人均獲豁免。	地方政府可決定最低工資制度是否可適用於由縣／鎮設立的企業；以及傷殘工人。
最低工資制度是否適用於外地工人	是	是	是	是	是	是	是

## 第5部分 —— 訂定最低工資的過程

5.1 這個部分討論訂定最低工資的決策機關、諮詢組織(如有)、準則和程序，以及作出調整的次數。

### 澳洲

#### 訂定職業最低工資額及聯邦最低工資的機關

5.2 澳洲勞資關係委員會 (Australian Industrial Relations Commission)(下稱“勞委會”)是訂定職業最低工資額及聯邦最低工資的機關。

#### 職能

5.3 勞委會的主要職能為：(i)確保設有一個合適最低工資的安全網；(ii)協助勞資雙方就訂定工資額及僱用條件達成協議；及(iii)透過協調及仲裁(如有必要)防止及調停工業糾紛。

#### 成員

5.4 勞委會<sup>12</sup>的成員包括主席、代理主席、高級副主席、副主席(統稱為主席團成員)及委員。主席團成員必須是法官或至少具有5年經驗的執業律師。他們與澳洲聯邦法庭的法官具有相同的職級、地位及排名。委員則只需在勞資關係方面具備合適的技能及經驗。勞委會的成員由聯邦政府委任。

#### 訂定職業最低工資額及聯邦最低工資的準則

5.5 勞委會在訂定職業最低工資額及聯邦最低工資時考慮3項準則：(i)工人的一般生活水平；(ii)各項經濟因素，如生產力、通脹及就業等方面的水平；及(iii)低薪工人的需要。

#### 訂定職業最低工資額及聯邦最低工資的程序

5.6 聯邦及州政府，僱主協會，以及工會均可向勞委會提出調整職業最低工資額及聯邦最低工資的要求。

---

<sup>12</sup> 1998年6月，勞委會有43位成員：主席(Giudice法官)、兩位代理主席、8位高級副主席、3位副主席及29名委員。

5.7 勞委會的工作屬司法性質<sup>13</sup>，並根據所有有關當事人的詳細陳詞及書面／口頭證供作出決定。職業最低工資額如有調整，勞委會將會發出工資令<sup>14</sup>，公布調整金額。

### 調整的次數

5.8 職業最低工資額及聯邦最低工資均每年作出調整。

## 美國

### 訂定最低工資的機關

5.9 立法機構(即美國國會)是訂定聯邦最低工資的機關。

### 訂定最低工資的準則

5.10 正如《公平勞動標準法》(Fair Labour Standards Act)(下稱“標準法”)所規定，最低工資的價值根據以下改變作出調整：(i)生活費；(ii)通脹率；(iii)所需收入讓生活水平維持在貧窮線以上<sup>15</sup>；(iv)一般工資水平；及(v)生產力及僱主的利潤。

### 訂定最低工資的程序

5.11 最低工資可以透過立法作出調整，而任何國會議員均可透過提交法案而提出調整。採用這個做法，讓有關最低工資的決定得到最高政治機關的參與，並且必定是經過立法聆訊及辯論等嚴密的審核程序才作出。

### 調整的次數

5.12 最低工資並非定期作出調整。事實上，調整的次數並不頻密。在1980至1999年期間，只作出了6次調整。

---

<sup>13</sup> 勞委會在勞資關係的事宜上擔任勞資審裁處的職能。

<sup>14</sup> 工資令是有法律約束力的文書，具有聯邦法律的法律效力。

<sup>15</sup> 美國對於貧窮有正式的界線。以個人(無須供養家庭者)而言，最低工資一直超逾貧窮水平的收入；但若他以其收入供養家庭，最低工資支持家庭生活水平在貧窮線以上水平的能力降低。在八十年代，賺取最低工資的工人有能力養活一個3口之家，生活水平稍為在貧窮線以上。但在1997年，最低工資的實質價值下降，如維持生活水平在貧窮界線之上，最低工資工人只可養活的一家兩口的家庭。



## 法國

### 訂定最低工資的機關

5.13 內閣是訂定國民最低工資(下稱“最低工資”)的機關。內閣根據勞動部及農業部管轄的全國集體談判委員會(National Collective Bargaining Board)(下稱“談判委員會”)所提的意見而作出決定。

### 諮詢組織

5.14 談判委員會有40名成員，由3方當事人組成，包括：4名成員來自政府、18名成員來自5個全國工會，並有18名成員來自僱主協會。勞動部部長擔任談判委員會的主席。談判委員會的主要職能是考慮有關的經濟報告，並建議最低工資的調整額，供內閣通過。

### 訂定最低工資的準則

5.15 內閣及談判委員會考慮4項準則：(i)工人及其家人的需要；(ii)勞動工人的平均工資；(iii)通脹率；及(iv)各項經濟因素，如經濟狀況、生產力水平及就業率等。

### 訂定最低工資的程序

5.16 最低工資可透過兩種方法調整。首先，最低工資隨全國價格指數上升。最低工資會在每年的7月1日提高，以彌補全國價格指數自上次調整後的升幅。其間，若全國價格指數上升2%，最低工資會自動提高款額。如此一來，最低工資的實質價值便不會下降。其次，為了在每年的7月1日調整最低工資，談判委員會在6月舉行會議，以考慮有關經濟增長、就業情況、通脹，以及勞動工人平均工資的政府報告。經過商議後，談判委員會將會建議最低工資的調整額，供內閣最後通過。勞動部負責公布最後的數字。

### 調整的次數

5.17 最低工資至少每年調整一次。若通脹率較上一次的調整點上升2%，最低工資會提高至相同款額。因此，最低工資可能每年調整多過一次。

## 台灣

### 訂定基本工資的機關

5.18 行政院是訂定基本工資的機關。

### 諮詢組織

5.19 基本工資審議委員會(Basic Wage Fixing Commission)(下稱“基審會”)是行政院勞動委員會(Council of Labour Affairs)(下稱“勞動委員會”)轄下的諮詢組織，負責審議基本工資及其他相關事宜。

### 成員

5.20 基審會的主席由勞動委員會的成員兼任。成員人數由17至23人不等。其成員來自政府、僱主組織及工會，包括：勞動委員會；經濟部；財政部；交通部；行政院經濟建設委員會；行政院農業委員會；行政院主計處；行政院人事行政局；台灣省政府；台北市政府；高雄市政府；經濟部加工出口區管理處；中華民國全國總職工會；中華民國全國工業總會；及中華民國商業總會。委員的任期為兩年，任期屆滿後可以連任。

### 訂定基本工資的準則

5.21 在訂定基本工資時，行政院、勞工委員會及基審會考慮：(i)最新的經濟狀況；(ii)消費物價指數；(iii)批發物價指數；(iv)勞動生產力及就業情況；(v)國民收入及平均個人收入；(vi)各行業的工人的工資；及(vii)家庭收支調查及統計。其中消費物價指數及勞動生產力所佔的比重較大。

### 訂定基本工資的程序

5.22 基審會負責審議及向勞工委員會提交基本工資的調整額。若勞工委員會對修訂的款額並無修改，有關建議會提交行政院最後通過。

5.23 若勞資雙方的代表不能就款額達成協議，基審會將會建議不同調整額，供行政院考慮及通過。由於勞資雙方的代表多未能達成共識，這種做法近年來日趨普遍。

### 調整的次數

5.24 基本工資每年作出調整。

## 日本

### 訂定最低工資的機關

5.25 各縣的最低工資審議會 (prefectural minimum wages councils)(下稱“審議會”)訂定各地區的最低工資，而不同的行業委員會訂定本身行業的最低工資。

5.26 審議會的成員來自政府、僱主組織及工會，並由縣勞動基準局(Prefectural Labour Standards Office)局長提名，任期一年，任期屆滿後可以連任。審議會的成員由15至20人不等，視乎各縣的大小而定。

5.27 最低工資的中央顧問委員會(Central Advisory Committee on Minimum Wages)(下稱“中央顧問委員會”)<sup>16</sup>這個中央組織根據各地的生活費及經濟發展水平，把47個縣分為4組(即東京、兵吾、北海道及沖繩)。中央顧問委員會每年向每個組別建議地區性最低工資的調整款額。審議會在決定調整率時，通常會跟隨中央顧問委員會的指引。

5.28 不同的行業委員會負責訂定不同行業的最低工資，其成員包括審議會的委員及有關行業的勞資雙方代表。在1998年，共有254個行業訂定最低工資，涵蓋500萬工人。

### 訂定最低工資的準則

5.29 有關機關在訂定最低工資時考慮：(i)生活費；(ii)相若工人的工資；(iii)行業支付工資的能力。

---

<sup>16</sup> 中央顧問委員會的成員分別代表工人、僱主及公眾利益，3方面有同等數目的代表。

## 訂定最低工資的程序

5.30 最低工資根據既定的日程表分兩個階段訂定。首個階段是訂定全國層面的指引，而次階段則是訂定各縣的最低工資。

5.31 中央顧問委員會在每年6月研究政府所提交的經濟報告及數據，並向4個組別建議縣最低工資的調整額。審議會在8月就最低工資的調整額進行商議。作出決定的最後期限通常是8月9日。在接近最後期限時，審議會的3方當事人一般可就一個與中央顧問委員會建議接近的數額達成協議。否則便須進行表決，採用獲大多數票支持的決定。地區上新訂的最低工資通常由10月1日開始生效。由9月至11月，不同的行業委員會着手訂定行業的最低工資。有關最低工資調整的公布會在法定憲報上刊登。

## 調整的次數

5.32 地區及行業的最低工資均每年調整。

## **南韓**

### 訂定最低工資的機關

5.33 勞動部是訂定最低工資的機關。

### 諮詢組織

5.34 最低工資委員會(Minimum Wage Council)是設於勞動部之下的一個諮詢組織，負責就最低工資的調整額，向勞動部擬備及提交建議。

### 成員

5.35 最低工資委員會由27名成員組成，包括9位工人代表、9位僱主代表及9位代表公眾利益的獨立委員(包括主席及副主席)。工人委員由南韓職工會聯會(Federation of Korean Trade Unions)提名，僱主委員則由南韓僱主聯會(Korea Employers' Federation)提名。委員會委員均由勞動部部長任命，任期3年，任期屆滿後可連任。

## 訂定最低工資的準則

5.36 在訂定最低工資時，勞動部部長及最低工資委員會考慮：(i) 生活費；(ii) 相若工人的工資；及(iii) 勞動生產力。

## 訂定最低工資的程序

5.37 最低工資委員會每年有90日時間就最低工資的調整進行商議，並向勞動部部長提交其建議。最低工資委員會所作出的決定須獲三分之二的大多數票通過。實際上，勞資雙方的代表會就最低工資的金額進行討價還價，由獨立委員擔任調停角色。由於勞資雙方很少能夠達成協議，獨立委員的投票具有決定性。

5.38 部長只有交回(即接納或否決)最低工資委員會建議的法定權力，但不能修改那些建議。部長可在20日內把建議的調整送回最低工資委員會重新考慮。最低工資委員會有10日時間擬備修訂建議，並向勞動部部長提交。這個緊迫的時間表確保勞動部部長可於8月15日前決定並公布調整的款額。新款額的適用期由有關該年的9月至翌年的8月。

## 調整的次數

5.39 最低工資每年作出調整。

## **中國**

### 訂定最低工資的機關

5.40 各地方政府<sup>17</sup>的勞動部負責訂定地方的最低工資。

### 諮詢組織

5.41 地方的勞動部在訂定最低工資前，必須諮詢該地的工商業聯合會、企業家協會及工會。

---

<sup>17</sup> 地方政府泛指省、自治區或直轄市的政府。

## 訂定最低工資的準則

### 廣東省及深圳市

5.42 在訂定最低工資時，考慮的準則包括：(i)工人及其家人的最低生活開支；(ii)平均工資；(iii)社會救濟金和失業保障的金額；(iv)省內經濟發展水平的差異；(v)勞動生產力；及(vi)當地就業情況。根據上述準則訂定的最低工資額應比社會救濟金和失業保障款額<sup>18</sup>為高，但比當地的平均工資為低。

### 深圳市：訂定最低工資的公式

5.43 深圳市當局利用以下公式調整最低工資：

新訂最低工資額=當年最低工資×[(生活費用價格指數+社會平均工資指數+勞動生產率指數)÷3]×調節系數<sup>19</sup>

## 訂定最低工資的程序

5.44 地方的勞動部訂定最低工資額及其適用範圍，並向國務院勞動部備案。

5.45 國務院勞動部在接到備案報告後，會要求全國總工會及全國企業家協會研究該報告。若呈上的最低工資率及其適用範圍並不恰當，在接獲報告起計的15天內，國務院勞動部有權提出意見。

5.46 國務院勞動部如提出修改，地方的勞動部必須考慮擬議的修訂，並可能調整有關款額及其適用範圍。最後落實的該地方的最低工資額及其適用範圍，應在該地政府公報及報章上發布。

---

<sup>18</sup> 研究報告的第8部分討論所研究國家／地區的最低工資水平和失業福利金之間的關係。

<sup>19</sup> 政府根據社會經濟發展水平及就業情況訂定調節系數值(變動幅度為0.8至1.2)。

## 調整的次數

5.47 地方的勞動部每年調整最低工資。

### **摘要**

5.48 表5概述訂定最低工資的過程。在法國、台灣、南韓及中國(廣東省及深圳市)，最低工資由各自的行政機關訂定。美國的立法機構是訂定最低工資的機關。澳洲的勞資關係委員會(擔當勞資法庭的職能)有權訂定職業最低工資額及聯邦最低工資。日本的審議會訂定各縣的最低工資，而不同的行業委員會則訂定不同行業的最低工資。

5.49 法國、台灣及南韓均有正式的諮詢組織向其決策機關建議調整的款額。這些諮詢組織的成員來自政府、僱主協會，以及工會。在中國，地方的勞動部必須諮詢僱主協會和工會。在日本，決策機關(即審議會及行業委員會)的部分成員均來自工會。總的來說，在調整最低工資時，工會扮演重要的角色。

5.50 在訂定其最低工資時，各機關使用相若的準則。這些準則包括：應付工人基本需要的費用；平均工資；生產力、通脹及就業的水平；以及僱主的利潤。美國(此項研究中的唯一一個國家)的有關機關須考慮生活水平維持在貧窮線以上所需的收入。在中國，所訂定的最低工資應較社會救濟金及失業保障款額為高，但較當地的平均工資低。

5.51 澳洲、法國、台灣、日本、南韓及中國的有關機關均每年調整最低工資率。美國調整最低工資的次數並不頻密。

表5 —— 訂定最低工資過程的摘要表

	澳洲	美國	法國	台灣	日本	南韓	中國(廣東省及深圳市)
訂定最低工資的機關	該機關為澳洲勞資關係委員會(“勞委會”)。勞委會的成員均由聯邦政府委任；勞委會由主席團成員(必須為法官或執業5年以上的律師)及委員組成。	立法機關	內閣	行政院	縣最低工資審議會(“審議會”)訂定地區性的最低工資，而不同的行業委員會訂定不同行業的最低工資。最低工資中央顧問委員會(“中央顧問委員會”)向審議會發出指引。	勞動部部長	地方的勞動部
諮詢組織	無	無	全國集體談判委員會	基本工資審議委員會	無	最低工資委員會	工商業聯合會、企業家協會、工會
諮詢組織的成員	不適用	不適用	40位成員：4位來自政府、18位來自5個全國工會，以及18位來自僱主協會	17-23位成員；成員均來自政府、僱主協會及工會	不適用	27位成員：9位工人代表、9位僱主代表及9位代表公眾利益的獨立委員	無資料
訂定最低工資的準則	3項準則：(i)工人的一般生活水平；(ii)各項經濟因素，如生產力、通脹及就業等方面的水平；及(iii)低薪工人的需要	5項準則：(i)生活費；(ii)通脹率；(iii)生活水平維持在貧窮線以上所需的入息；(iv)一般工資水平；及(v)生產力水平及僱主的利潤	4項準則：(i)工人及其家人的需要；(ii)勞動工人的平均工資；(iii)通脹率；及(iv)各項經濟因素，包括經濟狀況、生產力及就業等方面的水平	7項準則：(i)最新的經濟狀況；(ii)消費物價指數；(iii)批發物價指數；(iv)勞動生產力及就業情況；(v)國民收入及平均個人收入；(vi)各行業工人的工資；及(vii)家庭收支調查及統計	3項準則：(i)生活費；(ii)相若工人的工資；(iii)行業支付工資的能力	3項準則：(i)生活費；(ii)相若工人的工資；(iii)勞動生產力	6項準則：(i)工人及其家人的最低生活開支；(ii)平均工資；(iii)社會救濟金和失業保障的金額；(iv)省內經濟發展水平的差異；(v)勞動生產力；及(vi)當地就業情況。根據上述準則訂定的最低工資額應比社會救濟金和失業保障款額為高，但比當地的平均工資為低。
訂定最低工資的程序	政府、僱主協會、及工會均可向勞委會提出調整最低工資的要求。勞委會的工作屬司法性質，並根據所有有關各方的詳細陳詞及書面/口頭證供作出決定。	最低工資可以透過立法作出調整，而任何國會議員均可透過提交法案而提出調整。	最低工資可以兩種方法調整：(i)當價格指數比上一個參考點上升2%時，最低工資將提高2%；及(ii)按照談判委員會的意見，在每年的7月1日作出調整。	基審會向勞工委員會提交經調整的基本工資。若勞工委員會對修訂的款額並無修改，有關建議會提交行政院最後通過。	中央顧問委員會就調整的縣最低工資向審議會提出建議以供考慮。審議會通常遵從中央顧問委員會的最低工資由不同行業委員會訂定。	最低工資委員會建議調整額供勞動部部長批核。勞動部部長可要求委員會修改建議的款額。勞動部部長有權釐定最低工資。	地方的勞動部訂定最低工資額及其實施範圍，並向國務院勞動部備案。國務院可要求地方的勞動部調整建議的款額及範圍。地方的勞動部有權最後落實最低工資的金額。
調整的次數	每年一次	非經常調整	每年一次；或多於一次的調整	每年一次	每年一次	每年一次	每年一次



## 第6部分 —— 最低工資水平及支取最低工資的工人的特徵

6.1 本部分所討論的事宜包括研究範圍內國家／地區的最低工資水平的名義價值及實際價值、支取最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔、支取最低工資的工人數目、支取最低工資工人的特徵，以及該等國家／地區的一般生活水平。

### 澳洲

#### 職業最低工資額

6.2 澳洲勞資關係委員會 (Australian Industrial Relations Commission)(下稱“勞委會”)於1998年4月審核職業最低工資額<sup>20</sup>，並作出以下調整。為使入息較低的僱員受惠及收窄工資差距，勞委會為入息較低組別的僱員釐定較大的調整金額。

- 如職業最低工資額為每星期<sup>21</sup>550澳元(相等於2,684港元)或以下，則每星期增加14澳元(68.3港元)；
- 如職業最低工資額為每星期551澳元(2,689港元)至700澳元(3,416港元)，則每星期增加12澳元(50.6港元)；及
- 如職業最低工資額為每星期700澳元(3,416港元)以上，則每星期增加10澳元(48.8港元)。

#### 聯邦最低工資

6.3 正如在第3.10段提及，勞委會設立聯邦最低工資，藉以實施有關法定規定，即在調整安全網時，需顧及低薪工人的需要。1998年訂定的聯邦最低工資為每星期373.40澳元(1,822港元)，即相等於每小時9.8澳元(47.8港元)。與1997年的同類數字相比，增幅為3.9%(以澳元計)。

#### 職業最低工資與平均工資的相對比率

6.4 由於不同職業有不同的最低工資額，因此不能釐定上述比率。

---

<sup>20</sup> 年輕僱員(21歲以下)及學徒的職業最低工資額低於成年人的職業最低工資額。

<sup>21</sup> 一個標準工作周相等於38小時。

## 職業最低工資的實際價值

6.5 在1984至1997年期間，職業最低工資額的實際價值有下降趨勢。除1984及1992年外，其他年分的平均職業最低工資額調整幅度均低於價格變動(見表6)。勞委會表示，輕微增加職業最低工資額的原因，是避免對就業造成任何負面影響，但該委員會亦關注收入不均的問題。

**表6 — 1984至1997年平均職業最低工資額及消費物價指數的變動**

年分	平均職業最低工資額的變動幅度(%)	消費物價指數的變動幅度(%)
1984	9.2	3.8
1985	2.7	6.7
1986	4.0	8.5
1987	5.7	9.3
1988	4.5	7.1
1989	7.0	7.6
1990	6.3	7.8
1991	2.6	3.3
1992	3.4	1.2
1993	0.8	1.9
1994	1.3	1.7
1995	1.6	4.5
1996	1.1	3.1
1997	1.2	1.3

資料來源：勞委會

## 支取職業最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔

6.6 所有工人根據“即賺即付”的制度繳納入息稅。如應課稅入息低於某一數額，有關人士則無須繳納任何入息稅。目前，免繳稅入息額為每年5,400澳元(26,352港元)。

6.7 由於政府提供多種稅收抵免(例如就供養子女提供的稅收抵免)，因此難以指出賺取職業最低工資的工人在納稅方面負擔的數額。如工人以聯邦最低工資維持生計，該工人在入息稅方面的納稅負擔不會沉重。

## 支取職業最低工資的工人數目

6.8 勞委會估計，在1998年4月，支取職業最低工資的工人介乎170萬至200萬人(勞動人口的25%至30%)。

## 低薪工人的特徵

6.9 大部分低薪工人<sup>22</sup>為婦女，他們集中在多個經濟界別工作，包括農業、紡織及製衣業、鞋業、零售貿易、飲食業及個人護理服務。

## 美國

### 聯邦最低工資

6.10 由1997年9月開始，工人享有每小時不得少於5.15美元(相等於39.9港元)的最低工資。在1991年4月至1996年9月期間，每小時的最低工資額維持在4.25美元的水平，直至1996年10月才調高至4.75美元(見表7)。

表7 —— 美國工人的每小時最低工資

生效日期	工資額(以美元計)
1978年1月1日	2.65
1979年1月1日	2.90
1980年1月1日	3.10
1981年1月1日	3.35
1990年4月1日	3.80
1991年4月1日	4.25
1996年10月1日	4.75
1997年9月1日	5.15

資料來源：勞工部(Department of Labour)

### 州最低工資

6.11 美國設有聯邦及州的最低工資。目前，共有8個州(即阿拉斯加州、加利福尼亞州、康涅狄格州、夏威夷州、馬薩諸塞州、俄勒岡州、佛蒙特州及華盛頓州)及哥倫比亞地區所設立的最低工資高於聯邦最低工資。該等地區的每小時最低工資額介乎5.65美元(43.8港元)及6.15美元(47.8港元)之間。

<sup>22</sup> 勞委會只能就低薪工人的特徵提供資料。在澳洲，每星期賺取少於500澳元(2,440港元)的工人屬低薪工人。

## 青少年的最低工資

6.12 在美國，如僱員未滿20歲，其新僱主可在首90個公曆日，以每小時不少於4.25美元(32.9港元)的最低工資聘用該等僱員。

## 訂明可以低於最低工資的薪酬僱用工人的條文

6.13 《公平勞動標準法》(Fair Labour Standards Act)訂明可以低於法定最低工資的工資額僱用某類別的人。他們包括：(i)就讀職業學校的學生；(ii)受僱於零售或服務業及農業機構的全職學生；及(iii)傷殘或弱智工人。准許僱主以低於最低工資的薪酬僱用工人的原因，是防止剝奪後者的就業機會。僱主如獲勞動部發出的證明書，便可以較低的工資僱用該等類別的工人。

## 小費僱員

6.14 小費僱員指每月慣常收取超過30美元(232港元)小費的僱員。僱主可把小費視作部分工資，但必須另向僱員支付每小時最少2.13美元(16.5港元)的直接工資。如僱員所得小費加上僱主發放的現金工資的總額仍未達到每小時的最低工資，僱主必須支付差額。

## 聯邦最低工資與生產工人平均工資的相對比率

6.15 《公平勞動標準法》所訂的最低工資與生產工人平均工資的比率有下降趨勢。在五十及六十年代，《公平勞動標準法》所訂的最低工資一般高於生產工人平均工資的51%。該比率在七十年代下降至46%，在八十及九十年代更進一步下降至約40%。在1997年，最低工資與生產工人平均工資的相對比率為42%。

## 最低工資的實際價值

6.16 在1970至1995年期間，最低工資的實際價值下降25%。造成這現象的部分原因是，在該時期的大部分時間(特別是在1981至1990年期間)，美國並非經常調整最低工資。最低工資在1991年提高至4.25美元，但該數額其後連續超過5年維持不變。每小時最低工資在1996及1997年兩度調高後，1997年的最低工資較1995年錄得15%的實質增幅。雖然最低工資在1996年及1997年兩度提高，但其實際價值仍遠低於六十及七十年代的水平。

## 支取最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔

6.17 支取最低工資的工人必須繳付入息稅，但稅務負擔極輕。

## 支取最低工資的工人數目

6.18 在1997年，支取最低工資的工人約有1 000萬人(約為勞動人口的9%)。

## 支取最低工資的工人的特徵

6.19 在1997年，在支取最低工資的工人中，約有三分之二為成人；其中60%為在職婦女，而40%是家庭的唯一經濟支柱。如按行業劃分，這些工人主要從事農業、成衣業、飲食業、保安(護衛)服務及個人護理服務的工作。

## **法國**

### 最低工資水平

6.20 在1998年7月，法國把最低工資調高2%至每小時40.22法郎(相等於53.1港元)，即相等於每月6,797法郎(8,792港元)(根據每月169標準工作小時計算)。

6.21 年輕工人的最低工資較低。17至18歲的工人可享有成年工人最低工資的90%，數額相等於36.2法郎(47.8港元)。工人如未滿17歲，該比率會下降至80%，數額相等於32.2法郎(42.5港元)。不過，年輕工人如在所屬行業工作6個月或以上，則可按成年工人的最低工資支取全薪。

### 最低工資與製造業工人平均工資的相對比率

6.22 最低工資約相等於製造業工人平均工資的59%。由於歐洲聯盟其他成員國在這方面的比率介乎45%至55%，因此法國的比率可算是高。

### 最低工資的實際價值

6.23 在1970至1998年期間，最低工資的實際價值增加超過一倍。

## 支取最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔

6.24 法國根據家庭收入評估入息稅。因此，對於支取最低工資的工人是否繳納入息稅的問題，我們不能作結論。

## 支取最低工資的工人數目

6.25 在1998年，支取最低工資的工人約有220萬人(約為勞動人口的12%)。以最低工資額支薪的工人數目會視乎經濟狀況而有不同。在加薪壓力不大的時期，支取最低工資額的工人有增加的趨勢。政府推行政策以提高最低工資的相對水平，亦會增加支取最低工資的工人數目。

## 支取最低工資的工人的特徵

6.26 支取最低工資的工人按性別、年齡及經濟界別而有不同的分布情況。在1998年，約有14%的婦女支取最低工資，而男性的比率則約為6%。在支取最低工資的工人中，約有三分之一未滿26歲。支取最低工資的工人集中從事飲食業、紡織業、零售貿易及個人服務的工作。

## **台灣**

### 基本工資水平

6.27 在1997年10月至1998年9月期間，台灣把每小時的基本工資調整為新台幣66元(相等於15.2港元)，較1996年9月至1997年9月期間的新台幣64元增加3.1%。童工<sup>23</sup>的基本工資不應少於成人基本工資額的70%，即不少於新台幣46.2元(10.6港元)。傷殘工人亦可支取較低的基本工資。

### 基本工資與製造業工人平均工資的相對比率

6.28 基本工資與製造業工人平均工資的比率保持穩定，一直維持在約45%的水平。

---

<sup>23</sup> 童工指15至16歲的工人。

## 基本工資的實際價值

6.29 基本工資的實際價值在1985至1993年期間大幅上升，在九十年代其餘時間則維持穩定。

## 支取基本工資的工人在入息稅方面的納稅負擔

6.30 支取基本工資的工人須把收入的3%繳納為入息稅。

## 支取基本工資的工人數目

6.31 在1997年，估計有420 000名工人或約4.5%的勞動人口支取基本工資。

## 支取基本工資的工人的特徵

6.32 在1997年，在支取基本工資的工人中，約70%為婦女；他們主要屬15至24歲及55歲或以上兩個年齡組別。這些工人主要從事勞工密集的行业，例如成衣業、塑膠業及鞋業。

## **日本**

### 最低工資水平

6.33 日本設有地區及行業的最低工資。在某縣(日本有47個縣)實施的地區最低工資適用於該縣的所有工人，不論他們從事何種行業。行業最低工資可分為兩類。第一類是縣為特定行業而訂定的最低工資(例如就東京鋼鐵業的最低工資)。另一類行業為某類工作(例如採煤及採金屬的工作)訂定的最低工資。這些行業的最低工資適用於從事有關行業的工人。如某工人受不同類別的最低工資規管，該工人會以當中最高的工資支薪。

6.34 在1988年，在縣實施的年均每小時最低工資為645日元(相等於38.4港元)，即每個標準工作日(以8小時計算)5,167日元(307港元)。與1997年的同類數字相比，增幅為1.8%(見表8)。

表8 —— 1988至1998年在縣實施的年均每日最低工資及消費物價指數

	在縣實施的最低工資		消費物價水平	
	年均每日最低工資(日元)	調整幅度(%)	消費物價指數	調整幅度(%)
1988	3,776	3.0	94.9	0.7
1989	3,928	4.0	97.0	2.3
1990	4,117	4.8	100.0	3.1
1991	4,321	5.0	103.3	3.3
1992	4,504	4.2	105.0	1.6
1993	4,644	3.1	106.4	1.3
1994	4,757	2.4	107.1	0.7
1995	4,866	2.3	107.0	-0.1
1996	4,965	2.1	107.1	0.1
1997	5,075	2.2	109.0	1.9
1998	5,167	1.8	109.1	0.1

資料來源：日本勞動部(Ministry of Labour)

6.35 在1998年，就地區最低工資而言，東京、大阪、神奈川錄得每小時最高683日元(40.6港元)的工資，而宮城及沖繩則錄得每小時最低589日元(35港元)的工資。就行業最低工資而言，在高知工作的一般貨運工人獲得每小時最高890日元(53港元)的工資，而沖繩的車輛推銷員則獲得每小時最低578日元(34.4港元)的工資。

#### 平均地區最低工資與製造業工人平均工資的相對比率

6.36 平均地區最低工資約相等於製造業工人平均工資的42%。

#### 地區最低工資的實際價值

6.37 在1988至1998年期間，地區最低工資額的調整幅度比消費物價指數的變動幅度為高。換言之，地區最低工資的實際價值在該段時期上升(見表8)。



## 支取最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔

6.38 支取最低工資的工人須繳納入息稅，但稅務負擔極輕。

## 支取最低工資的工人數目

6.39 政府沒有就支取最低工資的工人數目備存資料。不過，國際勞工組織估計這類工人為數不多。

## 支取最低工資的工人的特徵

6.40 政府沒有就支取最低工資的工人的特徵備存資料。

## **南韓**

### 最低工資水平

6.41 由1998年9月至1999年8月，每小時最低工資為南韓圓1,525元(相等於8.54港元)。以南韓圓計，該款額較先前一期的最低工資增加2.6%。未滿18歲的工人每小時最低工資為南韓圓1,372.5元(7.7港元)，相等於成人工資率的90%。

### 最低工資與製造業工人平均工資的相對比率

6.42 在1998年，最低工資相等於製造業工人平均工資的38%。

### 最低工資的實際價值

6.43 按實值計算，最低工資在1989至1991年期間迅速升值。在九十年代其餘時間，最低工資的名義價值大致跟隨消費物價指數的變動趨勢調整。

## 支取最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔

6.44 我們沒有關於支取最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔的資料。

## 支取最低工資的工人數目

6.45 在1998年，最低工資制度涵蓋約510萬名工人。據估計，23 000名工人(或所包括行業中約0.4%的工人)支取最低工資。

## 支取最低工資的工人的特徵

6.46 我們沒這方面的資料。

## **中國**

### 廣東省

#### 最低工資水平

6.47 該省根據地區的發展規模訂定5個最低工資水平。按每小時計算，現有的5級最低工資水平分別為：人民幣2.375元(相等於2.22港元)，適用於廣州市；人民幣2.125元(1.99港元)；人民幣1.94元(1.82港元)；人民幣1.75元(1.64港元)及人民幣1.56元(1.46港元)。地區政府可選擇採用合適的水平。

#### 最低工資與製造業工人平均工資的相對比率

6.48 該省把最低工資的水平訂為製造業工人平均工資的35%至45%。

#### 最低工資的實際價值

6.49 我們沒有關於最低工資的實際價值的資料。

#### 支取最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔

6.50 支取最低工資的工人入息不多，因而無須繳納入息稅。

#### 支取最低工資的工人數目

6.51 政府沒有支取最低工資的工人數目的資料。

## 支取最低工資的工人的特徵

6.52 支取最低工資的工人主要來自內陸省分。

## 深圳市

### 最低工資水平

6.53 該市在1998年5月調整每小時最低工資，深圳經濟特區的工資為人民幣2.5元(相等於2.34港元)，而深圳經濟特區以外地區的工資則為人民幣1.92元(1.8港元)。

### 最低工資與平均工資的相對比率

6.54 在1997年，每小時的最低工資約相等於平均工資的30%。由於平均工資的增幅較大(尤以服務業為然)，該比率在1994至1997年期間有下跌的趨勢(1994年為38%；1995年為37%；1996年為33%，而1997年則為30%)。

### 最低工資的實際價值

6.55 我們沒有關於最低工資實際價值的資料。

### 支取最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔

6.56 支取最低工資的工人收入不多，因而無須繳納入息稅。

### 支取最低工資的工人數目

6.57 政府沒有關於支取最低工資工人數目的資料。

## 支取最低工資的工人的特徵

6.58 支取最低工資的工人主要來自內陸省分。

## 一般生活水平及最低工資水平

6.59 本研究所採用的指標，是以購買力平價兌換比率(purchasing power parity factor)<sup>24</sup>兌換的人均國民生產總值(下稱“經兌換的人均國民生產總值”)，以顯示研究範圍內的國家／地區的一般生活水平。

6.60 表9載述研究範圍內的國家／地區的1996年經兌換的人均國民生產總值及最低工資水平。務須注意的是，根據世界銀行的分類，美國(就1996年經兌換的人均國民生產總值而言，高踞首位)、日本(第二位)、澳洲(第三位)、法國(第四位)、台灣(第五位)、南韓(第六位)及香港全屬高收入組別。這點可反映這些國家／地區享有高生活水平。在同期，中國(第7位)屬中下級收入組別。

6.61 以最低工資水平計，法國高踞首位，其次是澳洲、美國、日本、台灣、南韓及中國。

6.62 若把兩類排序作一比較，便可得悉法國及澳洲的最低工資可算是處於高水平，因為該兩國的1996年經兌換的人均國民生產總值分別排行第四及第三位。雖然美國在一般生活水平方面的排名居首，但該國的最低工資水平只排行第三位。

表9 —— 1996年經兌換的人均國民生產總值及最低工資水平

國家／地區	經兌換的人均國民生產總值(1996年) (以美元計)	排名	最低工資水平 (以港元計)	排名
美國	28,020	1	39.9	3
日本	23,420	2	38.4	4
澳洲	21,650	3	47.8	2
法國	21,510	4	53.1	1
台灣	16,610	5	15.2	5
南韓	13,080	6	8.54	6
中國	3,330	7	1.5至2.3	7
香港 <sup>1</sup>	24,260	不適用	不適用	不適用

註：<sup>1</sup> 該數據在本港是經兌換的人均本地生產總值。  
資料來源：The World Bank, *World Development Indicators* 1998

<sup>24</sup> 國民生產總值指某國家的居民在一年內生產的全部產品及服務的價值總和。購買力平價兌換比率指以在美國用1美元購買所得的產品及服務計算，在當地市場購買相同數量的產品或服務所需的該國貨幣單位數值。研究員在比較不同國家／地區的生活水平時，廣泛使用經兌換的人均國民生產總值。

## 摘要

6.63 不同地方所訂的最低工資各有不同。表10概述這部分的內容。各國訂定的每小時最低工資額分別為：法國(53.1港元)、澳洲(47.8港元)、美國(39.9港元)、日本(38.4港元)、台灣(15.2港元)、南韓(8.54港元)及中國(1.5至2.3港元)。由於台灣及南韓的平均收入水平較低(正如1996年經兌換的人均國民生產總值所顯示)，以及該兩國的貨幣的匯率比對港元下跌，因此該兩國的最低工資相對來說較低。

6.64 以1996年經兌換的人均國民生產總值計，美國高踞首位，其次按序為日本、澳洲、法國、台灣、南韓及中國。以最低工資水平計，法國排名第一，接著是澳洲、美國、日本、台灣、南韓及中國。

6.65 若把兩類排序作一比較，便可得悉法國及澳洲的最低工資可算是處於高水平，因為按1996年經兌換的人均國民生產總值，該兩國分別排行第四及第三位。雖然美國的一般生活水平排名最高，但以最低工資水平計，該國只排行第三位。

6.66 在澳洲、美國、法國、台灣及南韓，有關機關為年輕工人設定款額較低的最低工資(約為成人工資額的70%至90%)，從而避免對他們的就業機會造成負面影響。

6.67 就最低工資與(製造業工人)平均工資的相對比率而言，法國錄得59%的最高比率。美國、台灣及日本所錄得的比率均低於45%。南韓及深圳市的比率最低，分別為38%及30%。

6.68 在1970至1998年期間，法國的最低工資實際價值增加一倍。在台灣(在1985至1998年期間)、日本(在1988至1998年期間)及南韓(在1989至1998年期間)，最低工資的實際價值均有上升。不過，美國(在1950至1998年期間)及澳洲(在1984至1997年期間)的最低工資實際價值則下跌。

6.69 在研究範圍內的國家／地區中，只有法國把最低工資與通脹掛鉤。

6.70 在廣東省及深圳市，支取最低工資的工人無須繳納入息稅。在其他國家／地區，支取最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔極輕。

6.71 在日本及南韓，支取最低工資的工人為數最少。在美國及法國，最低工資制度大約涵蓋勞動人口的10%。

6.72 支取最低工資的工人主要是婦女，並集中在某些經濟界別的工作，例如紡織及製衣業、飲食業、零售貿易及個人護理服務。在中國，支取最低工資的工人主要來自內陸省分。

表10 —— 最低工資水平及支取最低工資的工人的特徵

	澳洲	美國	法國	台灣	日本	南韓	中國	
							廣東省	深圳市
每小時最低工資水平 (港元)	聯邦最低工資為47.8元；年輕僱員及學徒的最低工資較低。	聯邦最低工資為39.9元；青少年工人的最低工資為32.9元；受僱於某些機構的全日制學生的最低工資較低。	最低工資為53.1元；17至18歲工人的最低工資為47.8元；未滿17歲的工人的最低工資為42.5元。	基本工資為15.2元；童工的最低工資較低，但不得少於15.2元的70%。	地區最低工資為38.4元。	最低工資為8.54元；未滿18歲的年輕工人的最低工資為7.7元，即成人工資額的90%。	設有5級最低工資水平，由1.46元至2.22元。	經濟特區的最低工資為2.34元，而經濟特區以外地區的最低工資為1.8元。
經兌換的人均國民生產總值(美元)	21,650元	28,020元	21,510元	16,610元	23,420元	13,080元	3,330元	
最低工資與平均工資的相對比率	由於不同職業有不同的最低工資額，因此並不能計算此比率。	《公平勞動標準法》所訂的最低工資與生產工人平均工資的相對比率為42%。	最低工資與製造業工人平均工資的相對比率為59%。	基本工資與製造業工人平均工資的相對比率為45%。	平均地區最低工資與製造業工人平均工資的相對比率為42%。	最低工資與製造業工人平均工資的相對比率為38%。	最低工資與製造業工人平均工資的相對比率介乎35%至45%。	最低工資與平均工資的相對比率為30%。
最低工資的實際價值	在1984至1997年期間貶值。	由五十年代開始大幅貶值。	在1970至1998年期間升值一倍。	在1985至1993年期間升值，但在九十年代其餘時間保持穩定。	在1988至1998年期間升值。	在1989至1991年期間升值，但在九十年代其餘時間保持穩定。	無資料	無資料
支取最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔	支取聯邦最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔不重。	納稅負擔極輕。	入息稅是根據家庭收入評定；不能確定支取最低工資的工人的納稅負擔。	支取基本工資的工人所繳納的入息稅相等於其收入的3%。	納稅負擔極輕。	資料不詳	無須繳納入息稅	無須繳納入息稅
支取最低工資的工人數目	170萬至200萬名工人(大約是勞動人口的25%至30%)。	約1 000萬名工人(大約是勞動人口的9%)。	約220萬名工人(大約是勞動人口的12%)。	420 000名工人(大約是勞動人口的4.5%)。	支取最低工資的工人為數不多。	23 000名工人(所包括行業中約0.4%的工人)。	政府並無有關支取最低工資工人數目的資料。	政府並無有關支取最低工資工人數目的資料。
支取最低工資的工人的特徵	低薪工人多為婦女；從事農業、紡織及製衣業、鞋業、零售業、飲食業及護理服務的工作。	約三分之二是成人；60%是在職婦女；40%是家庭唯一的經濟支柱；從事農業、飲食業、保安服務及個人護理服務的工作。	主要為婦女；三分之一的工人未滿26歲；從事零售業、紡織及個人服務的工作。	主要為婦女；主要屬15至24歲及55歲或以上兩個年齡組別；在勞工密集行業工作。	政府並無這方面的資料。	無資料	支取最低工資的工人主要來自內陸省分。	支取最低工資的工人主要來自內陸省分。

## 第7部分 —— 執行機關及懲罰條文

7.1 這個部分概述執行最低工資制度的負責機關，以及因未有支付最低工資及向執行機關作出虛假報告的懲罰條文。

### 澳洲

#### 執行機關

7.2 聯邦政府指派在就業執行處(Employment Advocate)的督察執行《工地勞資關係法》(Workplace Relations Act)的規定。為確定僱主是否遵從職業最低工資的規定，督察可進入工地，並要求交出帳簿及文件。

7.3 僱員或僱員所屬的組織或督察均可向合資格法庭(即澳洲聯邦法庭、地方法庭、或裁判官法庭)舉報，要求發還欠薪。僱員亦可就未獲支付的款額在合資格的法庭上提出起訴。

#### 懲罰條文

7.4 任何人士如未有給予僱員最低工資會被處以罰款。罰款額介乎1,000澳元(4,888港元)及5,000澳元(24,400港元)之間。向督察作出虛假報告者亦會處以罰款，罰款額由1,000澳元(4,888港元)至5,000澳元(24,400港元)不等。

#### 有關最低工資的糾紛數字

7.5 在1997年，有447宗勞資糾紛，比1996年的543宗減少17%。糾紛的主要原因是管理政策<sup>25</sup>，佔總數的54%。但有關最低工資的糾紛，則由1996年的48宗(8.8%)減至1997年的21宗(4.7%)。

---

<sup>25</sup> 包括涉及僱傭條件、新訂的職業最低工資及合約、職業最低工資的重整、晉升或調配的準則，以及紀律事宜等的糾紛。

## 美國

### 執行機關

7.6 勞動部負責執行《公平勞動標準法》(Fair Labour Standards Act)(下稱“《標準法》”)。勞動部在執行及教育公眾兩方面雙管齊下，盡力確保工人獲支付最低工資。勞動部在全國有超過40個辦事處，並透過互聯網的網址提供有關最低工資的資料。

7.7 勞動部執行《標準法》的工作是由駐全國各地的調查員進行。他們可進行調查，並收集有關工資、工時及其他僱傭條件的資料數據，以確保僱主符合最低工資法律的規定。

7.8 勞動部表示，執行機關的措施以某些行業(包括農業、成衣、飲食業、保安服務及個人護理服務)為對象，這些行業僱用不少低薪工人，而且過往曾較多違反《標準法》。該部亦注意鄉村地區和小鎮的情況。

### 懲罰條文

7.9 根據《標準法》，解僱或以其他方式歧視提出申訴或牽涉法律程序的僱員，均屬違法。若屬蓄意違反，可被刑事起訴，違反者的罰款額可達10,000美元(77,450港元)。若為第二次定罪，可被判監禁。僱主若屢次違反最低工資的規定，須為每宗違反被處以達至1,000美元(7,745港元)的民事罰款。

### 有關符合規定的訴訟個案數字

7.10 約7 400宗有關符合規定的訴訟個案在1996財政年度(由1996年10月1日至1997年9月30日)內完成，結果發現約51 000名僱員應被發還超過2,100萬美元(1億6,260萬港元)的欠薪。在所採取的執法行動中，約佔73%是由於接獲投訴，而直接調查佔餘下的27%。

## 法國

### 執行機關

7.11 勞動部屬下的勞工督察負責確保僱主遵守最低工資的法律。他們處理申訴，並進行例行視察。



## 懲罰條文

7.12 我們並無有關懲罰條文方面的資料。

## **台灣**

### 執行機關

7.13 為執行勞工法律及規例，中央政府訂立勞工巡查制度。所有商業實體均不可拒絕執行機關到場巡查。若僱主作出拒絕，督察可聯同警方執行視察。

7.14 在進行正式的視察時，督察可要求僱主出示報告、紀錄、帳簿及其他有關文件或書面解釋。

7.15 工人可向行政院勞動委員會(下稱“勞動委員會”)或巡查人員投訴有關僱主違反勞工法律及規例的事宜。

## 懲罰條文

7.16 僱主若未有給予僱員基本工資(最低工資)，所處的罰款額不少於2,000元新台幣(460港元)，但不超過20,000元新台幣(4,600港元)。

7.17 任何人士如拒絕、規避或防礙勞工勞工督察執行其職務，所處的罰款額不少於10,000元新台幣(2,300港元)，但不超過50,000元新台幣(11,500港元)。

7.18 在勞動委員會要求付款後，若有關罰款仍未繳交，個案可交由法院強制性執行。

## **日本**

### 執行機關

7.19 勞動部負責執行最低工資法例。勞動基準監督可進入機構或僱主的辦公室，視察紀錄及文件，並向有關的人提出詢問。

7.20 宣傳和巡查是改善遵守規定情況的兩個途徑。勞動部在全國進行多項的宣傳工作，在最低工資剛作出調整後，集中在每年的10日運動中分發有關最低工資的資料(11月21日至30日)；並在12月初及春季進行巡查。

#### 懲罰條文

7.21 任何人士如違反向工人支付最低工資的條文，將處以不超過10,000日元(595港元)的罰款。

7.22 屬以下其中一個類別的人士，將處以不超過5,000日元(297.5港元)的罰款——(i)未有告知工人新訂最低工資額的人士；(ii)向勞動大臣或縣勞動基準局(Prefectural Labour Standards Office)作虛假報告的人士；及(iii)拒絕、妨礙或逃避巡查的人士。

### **南韓**

#### 執行機關

7.23 勞動部負責執行《最低工資法》(Minimum Wage Act)。勞動部部長可要求工人及僱主就工資方面的事宜作出匯報。

7.24 勞動部聘用勞工督察執行最低工資的法律。為行使其權力，勞工督察可進入工地、要求交出帳簿及文件、檢查其他物品，以及向有關的人提出詢問。

7.25 此外，僱主必須在顯眼的地方張貼告示，或透過其他適當的方法，通知工人適用的最低工資額。

#### 懲罰條文

7.26 任何人士如未有給予工人最低工資，將處以監禁(年期不超過3年)或不超過1,000萬南韓圓(56,000港元)的罰款，或同時施以上述兩種懲罰。

7.27 屬以下其中一個類別的人，將處以不超過100萬南韓寰(5,600港元)的罰款——(i)未有告知工人適用的最低工資額；(ii)未有就工資方面事宜向勞動部長官作出匯報；(iii)拒絕、妨礙或逃避勞工督察的要求或巡查，或就勞工督察提出的問題作虛假報告。

## 中國

執行機關：廣東省及深圳市

7.28 當地人民政府的勞動部負責執行最低工資制度。

懲罰條文：廣東省及深圳市

7.29 企業若未有向工人支付最低工資，當地的勞動部應責令企業在指定的時間內向工人補發所欠工資，以及按拖欠時期而定的補償。若拖欠的時間超過5日，必須每日向工人支付相等於工資額1%的補償。若企業連續3個月以上拒絕補發所欠工資及補償，可對企業處以由人民幣5,000元(4,678港元)至50,000元(46,780港元)的罰款。

7.30 若其中一方面不接納處罰的決定，可在15日內要求有關機關對個案進行覆核。若該方面拒絕接納覆核的決定，可向人民法院提出起訴。

7.31 若申請覆核的當事人在申訴期屆滿時未有提出起訴，懲罰條文應予以執行。

## 摘要

7.32 執行最低工資制度的職責由勞動機關(即勞動部)負責。國家／地區的負責機關均有權進入工地，檢查報告及文件、進行直接的調查、處理申訴，以及進行定期巡查。宣傳及巡查是促使僱主遵從最低工資法例的兩個主要途徑(見表11)。

7.33 就未能向僱員支付最低工資及向執法機關作虛假報告的罰款在不同的國家／地區會有差別。在美國和南韓，若因未能向僱員支付最低工資而被定罪，可能會被判處監禁(見表11)

**表11 —— 執行當局及懲罰條文概覽表**

	澳洲	美國	法國	台灣	日本	南韓	中國	
							廣東省	深圳市
執行當局	就業執行處的督察	勞動部	勞動部屬下的勞工督察	勞動委員會屬下的勞工督察	勞動部	勞動部	當地勞動部	當地勞動部
未能支付僱員最低工資的刑罰	介乎1,000澳元(4,888港元)至5,000澳元(24,400港元)	最高罰款10,000美元(77,450港元)；第二次被定罪可被判入獄	無資料	介乎2,000新台幣(460港元)至20,000新台幣(4,600港元)	最高罰款為10,000日元(595港元)	最高罰款為1,000萬南韓鎊(56,000港元)或處以監禁(年期不超過3年)，或同時施以上述兩種懲罰	介乎5,000元人民幣(4,678港元)至50,000元人民幣(46,780港元)	介乎5,000元人民幣(4,678港元)至50,000元人民幣(46,780港元)
向執行當局作虛假報告的刑罰	介乎1,000澳元(4,888港元)至5,000澳元(24,400港元)	無資料	無資料	介乎10,000新台幣(2,300港元)至50,000新台幣(11,500港元)	最高罰款為5,000日元(297.5港元)	最高罰款為100萬南韓鎊(5,600港元)	無資料	無資料

## 第8部分 —— 失業福利制度

8.1 本部分概述研究範圍內的國家／地區所實施的失業福利制度，並討論失業福利金額與最低工資水平的關係。

### 失業保險制度相對失業援助制度

8.2 現時推行的失業福利制度可分為兩種 —— 保險制度及援助制度。

8.3 根據失業保險制度，僱主及／或僱員須作出與工資掛鈎的保險供款，而所得供款則用作支付保險金。僱員在先前受薪工作期間必須曾作出保險供款，才能根據該制度領取保險金。領取保險金的年期可能有所限制，該年期亦可能視乎先前的工作期而定。保險金額與先前所得收入掛鈎，或亦與先前的工作期掛鈎。有關機關在決定某人可否領取保險金時，不會考慮個人需要的因素。

8.4 另一方面，失業援助福利金通常與先前所得收入及所作供款無關。領取福利金者須通過資產審查，而保險金則由政府(透過徵稅)提供。福利金額按受助人的基本需要訂定，數額一般低於失業保險制度所提供的保險金額。不過，受助人可無限期領取福利金。

8.5 務須注意的是，這兩個制度可以同時存在。舉例而言，法國的失業福利制度由這兩層福利架構組成。合資格的失業者在失業初期可領取失業保險金，如他在其後一段時間仍然失業，他可取得失業援助金。

### 失業福利制度概況

8.6 表12概述研究範圍內的國家／地區所採用失業福利制度的主要特徵。美國、台灣、日本、南韓及中國<sup>26</sup>(只限主要城市)均實施失業保險制度，澳洲則採用失業援助制度。法國同時推行兩種失業福利制度。

---

<sup>26</sup> 政府向工人提供社會救濟金，以保證他們維持最低生活水平。每月可領取的金額由人民幣100元(93.6港元)至人民幣250元(234港元)不等，視乎有關城市的生活水平而定。工人領取救濟金的年期最長可達3年。

8.7 就實施失業保險制度的國家／地區(包括法國)而言，提供有關保險的經費來自僱主及僱員兩方的供款。<sup>27</sup> 在澳洲及法國，失業援助制度所需的經費由政府(透過徵稅)提供。

8.8 根據失業保險制度(在美國、法國、台灣及南韓實施)，失業者所獲得的保險金額一般相等於先前總收入的40%至60%。日本的比率則由60%至80%不等。換言之，失業保險金額與最低工資水平並無任何關係。

8.9 就採用失業援助制度的國家而言，所訂的福利金額會較支取最低工資工人所得的收入為低，從而避免對就業造成任何負面影響。在澳洲，支取聯邦最低工資的工人在1998年賺取19,417澳元(94,754港元)，但該年的失業援助金額為8,100澳元(39,528港元)，或相等於該工人所得收入的42%。在法國，支取最低工資的工人在1998年賺取81,564法郎(105,504港元)，但失業援助金則由15,950法郎(21,060港元)至27,010法郎(35,368港元)不等，或相等於該工人所得收入的20%至34%。法國的失業援助金比對支取最低工資工人的收入比率較低。不過，本部不能確定究竟是法國所訂的失業援助金水平過低，還是最低工資水平過高。

8.10 就推行失業保險制度的國家／地區而言，失業者如要領取保險金，就必須符合以下條件：先前從事經投保的工作，而僱用期必須達至所訂的最低期限。該期限可以短至美國所訂的14星期，或長至台灣所訂的2年。領取保險金的最長年期亦因應先前的工作期而有所不同。在日本及法國，該年期亦因應有關人士的年齡而有所不同。在法國，較年長的工人領取保險金的年期可達5年。

8.11 在推行失業援助制度的國家(即澳洲及法國)，領取福利金者必須通過資產審查。受助人可無限期領取福利金。

---

<sup>27</sup> 就僱主及僱員所作供款的比率而言，不同國家／地區可能有所不同。我們並沒有這方面的詳細資料。

表12 —— 失業福利制度

	澳洲	美國	法國	台灣	日本	南韓	中國
失業保險	沒有	有	有	有	有	有	有
經費來源	不適用	僱主及僱員的供款	僱主及僱員的供款	僱主及僱員的供款	僱主及僱員的供款	僱主及僱員的供款	僱主及僱員的供款
保險金額	不適用	先前總收入的50%	先前總收入的60%	先前總收入的50%	先前總收入的60%至80%	先前總收入的50%	先前總收入的40%
資格	不適用	在之前一年工作最少14至20星期；不同州有不同的規定	從事經投保的工作最少6個月，視乎年齡而定	從事經投保的工作最少2年	在失業前一年內，最少作出6個月的供款	在失業前18個月內，最少工作12個月	從事經投保的工作最少1年
領取保險金的年期	不適用	就大多數州而言，最長26個星期	4至60個月，視乎年齡及供款期而定	3至16個月，視乎供款期而定	90至300日，視乎年齡及供款期而定。	最長6個月	1至24個月
失業援助	有	沒有	有	沒有	沒有	沒有	沒有
經費來源	政府提供經費	不適用	政府提供經費	不適用	不適用	不適用	不適用
福利金額	每年最高8,100澳元(39,528港元)	不適用	每年15,950法郎(21,060港元)至27,010法郎(35,368港元)	不適用	不適用	不適用	不適用
資格	通過資產審查；在非自願的情況下失業；已登記待業	不適用	通過資產審查；失業但不符合領取失業保障福利金的資格或不能再領取該等福利金者；年輕求職者、單親母親等	不適用	不適用	不適用	不適用
領取福利金的年期	無限期	不適用	無限期	不適用	不適用	不適用	不適用

## 第9部分 —— 有關最低工資的改變對就業率、貧窮、入息分配、通貨膨脹及經濟體系競爭力的影響的實質數據研究概覽

9.1 在這個部分，我們討論評估最低工資改變的影響時，所面對的困難，以及有關最低工資改變對就業率、貧窮及入息分配的影響的各項實質數據研究。至於最低工資的改變對通貨膨脹及經濟體系競爭力的影響的研究，我們沒有有關資料。值得注意的是，大部分有關最低工資的研究均集中在其對就業的影響，並且是美國的經驗。

9.2 對於我們所索取的資料，日本的勞動部及廣東省和深圳市的地方政府均答覆謂，他們沒有進行實質數據研究，以評估最低工資改變的影響。至於南韓，我們沒有收到有關實質數據研究方面的資料。我們沒有台灣方面的資料。

### 評估最低工資改變所帶來影響的困難

9.3 這個報告的第2部分已討論過贊成和反對最低工資制度的論據。從有關的討論中，顯然可以見到最低工資改變的影響在理論上並無一致的結論。為此，研究員花了很多工夫進行實質數據研究，以分析有關的影響。然而，應注意的一點是，各項評估或存在不少困難。

9.4 首先，可能根本沒有相關的數據或統計數字，以分析最低工資改變對就業、入息分配、貧窮、通貨膨脹及經濟體系競爭力的影響。研究員可能需要採用一些不甚理想的資料進行分析。

9.5 其次，即使有所需的資料，仍不容易準確地單獨量化最低工資改變的實質影響，因其他必須考慮的經濟變項，也會同時發揮其影響力。由於其他經濟變項的影響力很少會保持不變，研究員必須判斷所觀察到的改變，在何種程度上，是由於最低工資改變所致，而非其他經濟變項的影響力。舉例來說，若某行業的就業率在最低工資增加後出現上升，不一定表示對就業率沒有負面影響，因為可出現的情況是，若最低工資沒有改變，就業率的增幅可能會更大。

9.6 第三，由於最低工資改變的所有影響，可能不是即時出現，使分析工作更為複雜。隨着時間過去，較遲出現的影響可能更難與整體經濟趨勢分開。



9.7 第四，如量化最低工資改變對通脹或經濟體系競爭力的影響，研究員難以準確地評估其中的連鎖效應。因此，研究員或不能計算出具體的數字。在通脹方面，研究員一般認為，金融和貨幣政策對價格水平會有較直接的影響。至於經濟體系的競爭力方面，一些研究員(例如香港大學的伍錫康博士及國際勞工組織的Gerald Starr博士)確認，由於在量度“經濟體系競爭力”方面並無一致同意的的方法，最低工資改變對“經濟體系競爭力”的影響，因而很難以數值表示。結果，研究員很少進行這兩類的研究。

9.8 第五，由於只可以在具體的情況下，評估最低工資改變的影響，使評估最低工資改變所帶來的影響的工作更為困難。有關的影響會視乎所訂定的最低工資的法定涵蓋範圍、最低工資額與市值工資額的相對水平、在執行方面的成效、受影響的勞工市場的特質和經濟狀況。因此，研究員只可在有限程度上作出結論。評估工作必須顧及個別個案的特質和情況。

9.9 雖然在評估最低工資改變的影響方面存在困難，考慮周詳的最低工資制度應包括有系統的估評。特別是當最低工資制度的覆蓋範圍廣泛，而政策上若出現差錯，會帶來多方面的嚴重後果。

## **最低工資及就業率**

9.10 大部分的實質數據研究集中於最低工資對就業的影響，特別是年青人的就業情況。部分原因是由於年青人比其他工人普遍具備較少技能及勞工市場經驗；因此，調高最低工資可能較影響其勞動力需求。

### 澳洲

9.11 澳洲勞資關係委員會(Australian Industrial Relations Commission)(下稱“勞委會”)曾在1998年4月評估最低工資改變對就業率帶來的影響，並提出以下意見。

9.12 在七十年代及八十年代進行的研究，研究員探討實質工資增加對各行業就業率的影響<sup>28</sup>。有關研究顯示，1%的實質工資增加會令就業率減少0.6%至0.8%。但勞委會表示，這些研究已過時，並且在期間，實質工資曾出現大幅的變動。若取用那些研究成果，來解釋實質工資變動對就業率的影響，必須謹慎行事。職業最低工資的調整幅度如屬溫和，對實質工資和就業率不會有重大影響。總括來說，勞委會指出，職業最低工資在1998年4月的溫和調整(增加2.5%)，不會嚴重影響就業率。

## 美國

9.13 Brown、Gilroy和Kohen進行了一項具影響力的實質數據研究，研究期包括由1951年至1980年之間的30年，審核多項有關最低工資改變對就業率影響的研究，所得的結論為：

“時間序列研究<sup>29</sup>一般發現最低工資若增加10%，青少年(16至19歲)的就業率會減少1%至3%...我們相信幅度會傾向於這上下限的較低值[應是較準確的研究結果]...最低工資對年青成人(20至24歲)就業有負面影響，但所產生的影響較對青少年就業率為少。至於對成人就業率的影響，則在實質數據研究及理論上來說均不明確。”<sup>30</sup>

9.14 在九十年代，這方面的研究數量大幅增加，大部分研究均認為Brown、Gilroy及Koren的調查高估了調高最低工資對就業率的影響。在這些研究當中，Card和Krueger的研究甚具影響力，他們的研究對象是新澤西州和賓夕凡尼亞州的快餐業。<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> 澳洲的職業最低工資並非劃一的最低工資，而是不同職業都有不同的最低工資。因此，研究員使用實質工資變動作為變項來取代最低工資。

<sup>29</sup> 大部分實質數據研究採用時間序列研究的方式，根據這種方式，計算人口類別的就業變動情況，是以最低工資比對平均工資的比率，並同時控制其他變項的變動，整個運算需用電腦程式進行。

<sup>30</sup> Brown、Gilroy及Kohen, “The Effect of the Minimum Wage Law on Employment and Underemployment”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 20, June 1982。

<sup>31</sup> 快餐業在美國主要僱用最低工資工人，新澤西州的每小時最低工資在1992年由4.25美元增加至5.05美元，作者使用這個個案，研究調高最低工資對就業的影響。在最低工資提高前，作者調查了新澤西州和賓夕凡尼亞州其中的410間快餐店。在10個月後，他們再對這些快餐店進行覆查，以評估增加最低工資對就業率的影響。在這段期間，賓夕凡尼亞州的最低工資仍為每小時4.25美元。作者比較兩地的就業情況，便可評估最低工資變動的直接影響。

9.15 在研究完成後，作者不但看不到增加最低工資減低就業率，反而對就業率似乎有正面的影響。就業率提高的主要原因是，最低工資若有增加，工人便會選擇一些原來無人願意做的低薪工作。Card和Krueger指出：

“與競爭性的勞工需求理論的確切預測相反，我們發現在新澤西州的最低工資增加，在那些必須提高工資以符合規定的餐廳，就業率似乎有所提高... 所有的研究均沒有見到負面的就業影響，這已足以證明調高最低工資，必然會導致就業率下跌這個預測，並無實質數據支持。在不同時段，以及在全國的不同地區，我們均可見最低工資的提高，對在不同組別的低薪工人的就業情況，沒有產生任何影響，甚至有正面的影響。這個實證足以顯示，最低工資不可能對就業率有重大的負面影響。”<sup>32</sup>

9.16 不過，Card和Krueger的研究被另一些研究員批評。Neumark和Wascher指Card和Krueger的數據收集方法不善，以致其結果出現偏差。在重新研究新澤西州最低工資增加的個案時，他們從就業政策所(Employment Policies Institute)取得新澤西州和賓夕凡尼亞州一些快餐店的工資紀錄數據，並自行收集工資紀錄數據。使用這個組合的樣本，他們發現新澤西州的最低工資調升，在統計學來說，對就業率有重大的負面影響<sup>33</sup>。

9.17 Berstein和Schmitt<sup>34</sup>最近進行一項實質數據研究，探討1996至1997年度最低工資增加對低薪工人就業機會的影響。作者發現，估計的就業影響一般甚少，並在統計學來說，可算是不重要。

---

<sup>32</sup> Card and Krueger, *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press, 1995, p. 15-16.

<sup>33</sup> Neumark and Wascher, *Reconciling the Evidence on Employment Effects of Minimum Wages: A Review of our Research Findings*, Federal Reserve Board Discussion Paper, 1996.

<sup>34</sup> Berstein and Schmitt, *Making Work Pay: The Impact of the 1996-1997 Minimum Wage Increases*, Economic Policy Institute, 1998

9.18 勞動部長在其向美國國會提交的1998年報告<sup>35</sup>中指出，最低工資研究主要集中於衡量最低工資改變對就業率的影響。那些研究最近提出的數據顯示，若最低工資額訂於傳統的水平(約為平均時薪的50%或以下)以內，而且增幅溫和，即使對就業率產生負面的影響，也會屬於輕微及難以察覺。影響就業水平(減少或增多)的其他變項可能包括：(i)由經濟增長所引發的勞工需求改變；(ii)勞動生產力的改變；(iii)利潤水平；及(iv)對年青工人的需求彈性。

### 綜合意見

9.19 總的來說，美國各個研究報告顯示，對於最低工資增加對就業率可能產生的影響，研究員之間並無一致的意見。一些研究員認為最低工資的增加對低薪工人的就業情況不會有重大的負面影響。其他研究員則認為最低工資的增加會導致職位減少。不過，一般的共識是，若實質的最低工資偏高，對低薪工人的就業會有負面影響<sup>36</sup>。

### 法國

9.20 自九十年代始，法國已面對失業率劇增的問題<sup>37</sup>，特別是年青人的失業率。研究員致力進行研究，以探討最低工資對就業率是否有負面影響，特別是年青人的就業率。我們在這部分綜述數項主要的實質數據研究。

9.21 Bazen和Martin在1991年發現，提高最低工資額會增加年青工人的平均實質收入，但他們不能證實年青工人的勞動成本上升，會對其就業有負面影響。因此，相對於最低工資的變動，年青人的就業彈性介乎-0.1至-0.2之間(即最低工資增加10%會導致年青人就業減少1%至2%)，這情況似乎相當溫和。

---

<sup>35</sup> 根據《公平勞動標準法》，勞工部長須向美國國會每年提交報告，載述其對最低工資的評估。

<sup>36</sup> McCallion, *The Federal Minimum Wage: Employment and Distributional Effects*, Congressional Research Service Report for Congress, May 1996.

<sup>37</sup> 1998年的平均失業率為12%。

9.22 Skourias在1992年及1993年分別進行了3項研究，使用不同的方法衡量最低工資對年青人就業的影響。Skourias的結論是，雖然影響的程度屬溫和，最低工資對年青人的就業率有負面影響。他發現，年青人就業率受最低工資影響的彈性介乎-0.2至-0.22(即最低工資增加10%會導致年青人就業減少2%至2.2%)。

9.23 Abowd、Kramarz、Lemieux及Margolis<sup>38</sup>在衡量最低工資對就業率的影響時，追查某類別工人的就業情況，這類別工人的工資，在最低工資調整前，高於先前所釐定的最低工資額，但比新增的最低工資額為低。他們認為這類別的工人最有可能由於增加最低工資，而失去工作。作者發現，最低工資對就業率有很大的負面影響。在這個邊沿類別的工人，而年齡介乎25至30歲的男性，若最低工資增加1%，他們保住工作的可能性會減少4.6%。

## 最低工資和貧窮

9.24 在評估最低工資能否有助解決貧窮問題時，重要的考慮是，最低工資的增加有多少可直接流到貧困家庭。有低薪工人的低收入家庭所佔比例相當重要，因為沒有收入的家庭，不能從最低工資的調升而直接受惠。

### 美國

9.25 在研究哪些人從1996至1997年兩個階段的最低工資調升(由4.25美元增加至5.15美元)而獲得加薪，經濟政策所(Economic Policy Institute)的Bernstein<sup>39</sup>發現：(i)接近1 000萬名工人因而受惠；(ii)受惠的工人有近一半(46%)為全職工人；(iii)最低工資的調升令低收入家庭受惠——最低工資的增加主要令就業家庭最貧窮的40%受惠。

9.26 最低工資證實能為低收入家庭帶來好處。但對於解決低薪所致的貧窮問題，最低工資所帶來的影響僅屬有限，而且其影響力越來越少。原因是最低工資的實質購買力(扣除通脹因素)在過去30年大幅下降。因此，現時的最低工資制度，可能不是令低薪工人擺脫貧窮的有效工具。

---

<sup>38</sup> Abowd, Kramarz, Lemieux and Margolis, *Minimum Wages and Youth Employment in France*, The National Bureau of Economic Research, 1998.

<sup>39</sup> Bernstein, *America's Well-Targeted Raise*, Economic Policy Institute Brief, 1997.

## 綜合意見

9.27 McCallion指出，最低工資或不能大大改善貧窮問題。原因是：(i)並非所有賺取最低工資工人生活於貧窮家庭；(ii)大部分在職窮人所賺取的工資已比建議的最低工資為高；及(iii)一些貧窮家庭無人賺取工資。

## 最低工資及入息分配

### 美國

9.28 Card和Krueger認為，最低工資的實質價值越來越低，令工資不均的情況越趨嚴重，而最低工資在1991年增加至4.25美元，這令工資不均的情況縮少。他們發現，1991年調升最低工資時，當中受惠的工人應是來自較低收入的家庭。<sup>40</sup>

9.29 Bernstein和Schmitt<sup>41</sup>評估1996年最低工資的調升，如何影響低薪工人的工資分配、家庭收入分配及就業機會。作者的結論是，最低工資有助增加低薪工人的入息；在職的低收入家庭，會因最低工資的增加而受惠；增加最低工資，不會對青少年及年青成人的就業機會，產生負面影響。美國國會研究人員McCallion也同意增加最低工資，可減少工資不均的情況。

9.30 不過，一些研究員<sup>42</sup>指稱，最低工資的改變，不會對收入不均具有重大影響，他們認為收取最低工資的工人，大致上平均分布在不同家庭收入的組別內。此外，他們認為，因增加最低工資而受惠的家庭，並不倚賴家庭成員賺取最低工資，以維持生計。

## 最低工資及通貨膨脹

9.31 我們沒有最低工資改變對通貨膨脹影響的詳細資料。

## 最低工資及經濟體系競爭力

9.32 我們沒有最低工資改變對經濟競爭力影響的詳細資料。

---

<sup>40</sup> Card and Krueger, *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press, 1995. p.284.

<sup>41</sup> Bernstein and Schmitt, *The Sky Hasn't Fallen, An Evaluation of the Minimum Wage Increase*, Economic Policy Institute, 1997.

<sup>42</sup> Horrigan, Michael and Mincy, *The Minimum Wage and Earnings and Income Inequality*, Russell Sage Foundation, 1993.

## 摘要

9.33 表13概述有關最低工資的改變對就業率、貧窮及入息分配的各项實質數據研究的結果。

**表13 —— 各項實質數據研究的結果摘要**

最低工資及就業率	
進行研究者	結果
澳洲勞資關係委員會(澳洲；1998年)	職業最低工資額的溫和調整不會嚴重影響就業率。
Brown、Gilroy和Kohen審閱在1951-1980年期間就最低工資改變對就業率影響的研究。(美國；1982年)	最低工資增加10%會減少青少年就業率1%至3%。最低工資對年青成人就業率有負面影響，但較對青少年就業率的影響為少。對成人就業率的影響則不能確定。
Card和Krueger研究新澤西州和賓夕凡尼亞州的快餐業個案。(美國；1995年)	最低工資的增加對就業率並無影響，甚至有正面的影響。
Neumark和Wascher使用不同的樣本重新研究新澤西州的個案。(美國；1996年)	在統計學來說，最低工資的改變對就業率有嚴重的負面影響。
Bernstein及Schmitt評估1996-1997年增加最低工資的影響。(美國；1998年)	負面的就業效應應較少，在統計學來說，可算是並不重要。
勞動部部長向美國國會提交的報告(美國；1998年)	若最低工資額訂於平均工資的50%或以下，而且增幅溫和，負面的就業效應是輕微及難以察覺。
Bazen和Martin研究最低工資的改變對年青人就業率的影響。(法國；1991年)	對就業率有溫和的負面影響。
Skourias進行3項研究，衡量最低工資的改變對年青人就業率的影響。(法國；1992年及1993年)	對就業率有溫和的負面影響。
Abowd、Kramarz、Lemieux及Margolis研究最低工資的改變對邊沿工人就業率的影響。(法國；1998年)	對就業率有很大的負面影響。
最低工資及貧窮	
進行研究者	結果
Bernstein研究1996-1997年最低工資調升對低薪工人的影響。(美國；1997年)	由於最低工資的實質購買力在過去30年來大幅下降，現時的最低工資制度，可能不是對抗貧窮的有效工具。
最低工資及入息分配	
進行研究者	結果
Card和Krueger(美國；1995年)	最低工資的實質價值不斷下降，導致出現工資不均情況。
Bernstein及Schmitt評估1996年最低工資的調升對入息分配的影響。(美國；1997年)	最低工資的調升，可減少工資不均的情況。
Horrigan、Michael和Mincy(美國；1993年)	最低工資的改變對入息分配不會有重大影響。

## 第10部分 —— 英國的特殊情況

10.1 最低工資制度在英國的發展歷史迂迴曲折。由1891至1994年的103年期間，最低工資在英國一直有法定地位。由於更換政府，在1994年至1999年3月中斷了約5年。工黨政府在1999年4月1日制定國民最低工資。因此，這個報告以整個部分較為詳細地描述英國的情況。(請參閱有關英國最低工資制度歷史發展的附錄I，以及有關前工資局運作情況的附錄II。)

### 低薪委員會(Low Pay Commission)

#### 設立低薪委員會的背景

10.2 保守黨在1992年贏得大選，並在1992至1997年期間成立政府。在該段時間(1994年至1999年3月)，英國並沒有為各行業(除3個農業工資委員會外)推行最低工資制度。

10.3 工黨在1997年5月贏得大選並成立新政府。在1997年5月的大選，工黨的宣言是應訂定法定的工資水平，而薪酬不應低過這個水平——最低工資並非根據僵化的公式而決定，是應按照當時的經濟狀況及獨立的低薪委員會所提供的意見。

10.4 工黨政府履行實施全國民最低工資的承諾，並在1997年7月設立獨立的低薪委員會，負責向首相建議國民最低工資的涵蓋範圍及最初的水平。這是英國首次訂定涵蓋全國各行業和地區的國民最低工資。當局要求低薪委員會在1998年6月發表有關國民最低工資的報告。(低薪委員會的成員組合及職權範圍見附錄III。)

#### 研究過程

10.5 低薪委員會首先研究英國及外國有關此議題的學術文獻。低薪委員會進行廣泛的諮詢，以補充學術文獻及正式數據的分析。低薪委員會接到近500份意見書，並徵詢多方面代表組織的意見。低薪委員會在英國全國超過60個城市、市鎮及鄉村進行大規模的訪問，直接聽取小型公司、鄉鎮企業、低薪工人，以及失業者的意見。



## 低薪委員會的調查結果及建議

10.6 在1998年6月，低薪委員會發表有關國民最低工資的首份報告，並透過貿易部大臣提交國會。下文討論低薪委員會的調查結果及建議。

### 低薪的模式

10.7 低薪情況在某幾類人之間較為普遍，特別是婦女及年青人；並與某類形式的工作有密切關連，例如兼職工及家庭僱工。低薪亦集中於特定的業界——特別是服務業，例如個人護理服務、零售業、商業服務及社區服務——及小規模的公司。

### 工資的定義

10.8 大部分低薪工人僅有基本的工資，但少數人有較複雜的薪酬結構，或以多勞多得的形式計算薪酬。在給國民最低工資的薪酬成份下定義時，按照生產量、生產力或表現的款項，包括以工作成果計算薪酬、佣金、花紅，以及在薪酬總額內支取的小費及賞金等，均應計入國民最低工資。

10.9 不管工人的薪酬有何定義，或他們工作多少個小時，只應把“基本”工作的薪酬計算在內。因此，僱主不能透過把福利及額外付款(例如逾時及輪班的額外津貼)包括在內，以履行他們支付國民最低工資的責任。此外，國民最低工資應涵蓋所有實際工作時間。

### 培訓及發展

10.10 與較年長者比較，年青人較大機會失業或從事低薪工作。他們必須接受指導及培訓，才能投身工作。證據顯示，16至17歲的青年不應視為勞動市場的全職參與者；他們應正接受教育或培訓。學徒均接受有系統的培訓課程，讓他們學習獲認可和可轉移的技能，以便有較佳的就業前途。因此，應豁免支付國民最低工資予16至17歲的年青人和那些接受正式學徒訓練的工人。

10.11 由於顧慮到會造成職位流失，低薪委員會建議給予18至20歲年齡組別的工人一個較國民最低工資總額為低的開發工資(“development rate”)。低薪委員會會監察開發工資的進展，預期該個款額只與正式並獲認可的培訓掛鉤。

10.12 為免國民最低工資阻礙工人接受有系統的培訓，並鼓勵僱主提供培訓，正接受認可培訓課程的21歲及以上工人，在獲新僱主聘用擔任一份新工作時，可符合資格支取開發工資的薪酬，為期最長6個月。

### 最初的國民最低工資額

10.13 最初的國民最低工資額，應可為低薪工人帶來正面的利益，同時避免對企業或職位帶來不必要的風險。低薪委員會建議，最初的工資在1999年4月應為每小時3.60英鎊，在2000年6月為3.70英鎊。低薪委員會同時建議，開發工資在1999年4月應為每小時3.20英鎊，而在2000年6月應為3.30英鎊。

### 訂定最初的國民最低工資額的準則

10.14 最初的國民最低工資額的建議必須照顧兩個方面，一方面是解決低薪問題，另一方面是確保業界和經濟環境均可應付工資的水平。對於後者的考慮是根據6項主要的經濟因素：工資級差、經營成本、經濟競爭力、價格、就業及公營部門財政狀況。

### 支取最低工資的工人數目

10.15 據低薪委員會估計，支取最低工資工人的人數約有200萬人(或佔勞動人口約9%)。

### 支取最低工資的工人的特徵

10.16 約150萬名支取最低工資的工人為女性，其中超過一半為兼職工人。

### 在制定國民最低工資時分析對社會經濟的影響

10.17 低薪委員會必須作出判斷，在以下兩方面求取平衡，一方面是國民最低工資較高，才會對低薪工人有大作用，另一方面是這可能會導致工人失去職位，或貨品及服務會變得較為昂貴。其時，低薪委員會注意到國民最低工資的影響難以準確預測。

10.18 有關就業、通脹、工資級差、經營成本、競爭力及公營部門財政狀況的各項證據有助低薪委員會釐定國民最低工資可能帶來的影響。低薪委員會亦考慮其他法定的最低工資制度的影響，例如英國以前的工資局，以及國際間的最低工資制度。

10.19 在判斷國民最低工資對就業的影響時，必須考慮到這制度，可能令機構重組業務，提高生產力和效率，但這視乎個人對這制度的取向。最低工資制度可能對就業結構，而非就業率，有較大的影響；特別是那些效率不高，或提供低增值貨品及服務的公司，可能需要重新安排其工作程序。同樣，較有效率及提供高增值貨品及服務的公司預計可得益。

10.20 至於會否出現通脹壓力<sup>43</sup>，視乎經濟體系內是否有多項重大調整，包括公司須在多大程度上為保持工資級差而整體調高工資。在低薪委員會所建議的款額下，雖然各公司的業務狀況不同，而作出不同的相應措施，但應不會為保持級差而調高整體工資。

10.21 經營成本在不同界別及同一界別內均有很大的差異。低薪委員會考慮某些界別的成本，例如社會護理及商業服務，並注意到小型公司較多低薪員工，以及他們在吸納較高成本時所面對的困難。大部分行業將不會直接受到國民最低工資的影響。不過，一些低薪行業，例如清潔及保安，所增加的成本可能對經濟體系內的其他行業產生輕微影響。各個經濟界別應不大受成本價格上漲影響，但這將會視乎公司所面對的競爭壓力。

10.22 溫和的國民最低工資可刺激經濟體系提高競爭力。它的成功與否將視乎多項重要的因素，包括：在產品市場方面，廠商提升產品質素，以加強競爭力；工作編排以確保工人有效的調配；以及培養具有歸屬感的員工關係制度。勞工成本的增加與這些重要因素如何配合，將會決定國民最低工資對競爭力的影響。低薪委員會與僱主會談後，只能認為國民最低工資可能刺激工人提高生產力，並鼓勵業界更善用其勞動力。低薪委員會不能量化國民最低工資對經濟體系競爭力的實質影響。

---

<sup>43</sup> 低薪委員會指出，甚少有關最低工資對通脹影響的實質數據研究。事實上，這方面的影響須視乎多項因素，包括工資的增幅、貨品及勞工市場的狀況，以及公司和工人如何適應新政策。此外，對通脹所作的判斷不能忽視宏觀經濟政策的影響。

10.23 對公營部門財政狀況的影響則視乎當地及中央政府的工資有否改變、已購買的貨品及服務的價格，以及稅收及福利開支。對政府服務的最大影響可能會在社會服務界，而在當地政府其他方面及國民衛生服務方面的開支較有限。考慮到對在職者的福利<sup>44</sup>開支有所減少和收入有所增加，對公營部門的整體財政狀況可能會大致上抵銷。

### 推行及執行

10.24 給予各行業(特別是較小型的企業)和僱員組織清晰的資料和指引，對於推行國民最低工資至為重要。一個現行機構(即合併的全國保險供款局(National Insurance Contributions Agency)及稅局(Inland Revenue))應負責執行的任務。

### **國民最低工資額**

10.25 政府歡迎此報告並支持低薪委員會的主要建議。不過，為審慎起見，政府決定為18-21歲的年齡組別採用較低的最初的最低工資額，並最後訂定國民最低工資額如下：

- 22歲及以上工人每小時工資的一般最低水平為3.60英鎊(相等於46.2港元)；
- 18至21歲工人每小時工資的最低水平為3.00英鎊(38.5港元)；
- 受聘於新僱主擔任新職的22歲及以上工人，若為首6個月受聘並正接受認可的培訓，每小時工資的最低水平為3.20英鎊(41.1港元)。

10.26 政府將於2000年6月檢討最低工資額。

### 國民最低工資與平均工資的相對比率

10.27 國民最低工資(即一般額)與全職僱員的平均時薪總值的相對比率約為41%。

---

<sup>44</sup> 英國政府向低薪的在職者提供兩項主要福利(即家庭補助及房屋福利)，以確保他們有最低限度的生活水平。

## 支取最低工資的工人在入息稅方面的納稅負擔

10.28 支取最低工資工人均須繳付入息稅。入息稅是按超逾個人免稅額(現時為單身者每年4,195英鎊)的收入以20%的開始稅率徵收，並隨收入的增幅遞增，最高稅率為40%。(支取最低工資工人假設每星期的標準工作時數為40小時，每年收入為6,912英鎊(88,680港元)。)夫婦及某些單身者(例如最近喪偶者)可享有額外的夫婦或個人免稅額，所寬免的稅率為15%。

## **最低工資制度的涵蓋範圍**

10.29 國民最低工資適用於所有工人，包括全職、兼職、長工、臨時工、散工及家庭僱工。按件計薪工人每小時的工作應最低限度獲得國民最低工資。不過，年齡在18歲以下的工人及第一年接受培訓的學徒豁免於涵蓋範圍以外。

10.30 根據《1998年國民最低工資法》，自僱者<sup>45</sup>、軍隊的現役人員，以及漁民均不享有國民最低工資。

## 外地工人的最低工資制度

10.31 這個最低工資制度適用於在英國工作的外地工人。

## **訂定最低工資的機關**

10.32 立法機構是訂定國民最低工資的機關。政府在1998年5月提交《國民最低工資法》(National Minimum Wage Act)，而法案在1998年7月獲得女皇同意<sup>46</sup>，賦予政府在1999年4月實施法定國民最低工資的權力。在1999年3月，國會通過實施國民最低工資的各項規例。

---

<sup>45</sup> 約320萬人在1998年被歸類為自僱者(約佔勞動人口的11%)。漁農業及建造業佔自僱者的最大部分，而製造業則較少人為自僱者。

<sup>46</sup> 法案在通過所有國會階段的審議後，會提交女皇同意，經女皇同意後便成為英國法律。自1707年起，女皇同意未曾被拒。

## **訂定最低工資的程序**

10.33 國民最低工資將透過立法過程作出調整。採用這個方法，是因為它容許國民最低工資的決定由最高政治機關參與，並經過立法聆訊及辯論的嚴格審議過程後作出。

## **執行機關**

10.34 政府任命全國保險供款局及稅局為國民最低工資的執行機關。兩個組織將在2000年合併，合併後的機構將負責此項工作。

## **懲罰條文**

10.35 在1998年制定的《國民最低工資法》載明對違反者施行的各項罰則，包括由執行人員發出的罰款(若持續未有支付國民最低工資，罰款額為2×每名工人每日國民最低工資時薪)，以及為特定的刑事罪行被檢控的5,000英鎊(64,150港元)最高罰款額，該等刑事罪行包括：拒絕或蓄意支付最低工資或向執行機關作出虛假報告；未有保存國民最低工資的紀錄；出示虛假報告；保存虛假紀錄；蓄意妨礙執行人員工作；以及拒絕向執行人員提供資料。

## 摘要

10.36 表14概述英國推行最低工資的經驗及新最低工資制度的要點。

**表14 —— 英國的經驗及新最低工資制度的要點**

要點	詳情
最低工資制度的歷史發展	<ul style="list-style-type: none"><li>• 最低工資制度在1891至1994年期間的103年存在。不同行業有不同的最低工資率。</li><li>• 在1994年至1999年3月期間的約5年並無最低工資制度。</li><li>• 政府在1999年4月1日制定新的國民最低工資。</li></ul>
涵蓋範圍	<ul style="list-style-type: none"><li>• 最低工資制度適用於所有工人。18歲以下工人及接受首年學徒訓練者可獲豁免。此外，自僱者、軍隊的現役人員及漁民均不享有國民最低工資。</li><li>• 最低工資制度適用於英國的外地工人。</li></ul>
訂定最低工資的機關及程序	<ul style="list-style-type: none"><li>• 立法機構是訂定最低工資的機關。</li><li>• 國民最低工資將會透過立法程序調整。</li></ul>
訂定最低工資額的準則	<ul style="list-style-type: none"><li>• 6項經濟因素：工資級差、經營成本、經濟體系的競爭力、價格、就業及公營部門財政狀況。</li></ul>
國民最低工資額	<ul style="list-style-type: none"><li>• 22歲及以上工人每小時工資的一般最低水平為3.60英鎊(相等於46.2港元)。</li><li>• 18至21歲工人每小時工資的最低水平為3.00英鎊(38.5港元)。</li><li>• 受聘於新僱主擔任新職的22歲及以上工人，若為首6個月受聘並正接受認可的培訓，每小時工資的最低水平為3.20英鎊(41.1港元)。</li></ul>
國民最低工資與平均工資的相對比率	<ul style="list-style-type: none"><li>• 41%。</li></ul>
支取最低工資工人在入息稅方面的納稅負擔	<ul style="list-style-type: none"><li>• 支取最低工資工人須繳付入息稅。</li></ul>
支取最低工資工人的數目	<ul style="list-style-type: none"><li>• 約200萬工人(或佔勞動人口約9%)。</li></ul>
支取最低工資工人的特徵	<ul style="list-style-type: none"><li>• 約150萬名支取最低工資的工人為女性，其中超過一半為兼職工人。</li></ul>
執行機關	<ul style="list-style-type: none"><li>• 全國保險供款局及稅局是最低工資的執行機關。</li></ul>
懲罰條文	<ul style="list-style-type: none"><li>• 政府對罔顧支付最低工資規定或向執行機關作虛假報告的人處以5,000英鎊(64,150港元)的最高罰款。</li></ul>

## 乙部 —— 沒有設立最低工資制度地方的經驗

### 第11部分 —— 新加坡的經驗

11.1 人力事務委員會曾在1998年10月29日的會議席上，討論香港社會保障學會所發表的研究文件 —— <香港最低工資方案>。該學會建議，香港特別行政區(下稱“香港特區”)政府應迅速仿效新加坡的做法，成立工資委員會，負責釐定最低工資的水平。不過，香港特區政府指出，新加坡政府於1972年成立工資委員會(National Wages Council)，主要目的並非為了訂立最低工資，而是為了控制工資的增幅。

11.2 我們在這部分闡述新加坡的經驗，用意是詳細講解新加坡政府對訂立最低工資的立場，以及工資委員會的運作情況。此外，附錄V載述有關工資委員會1998至1999年度的修訂工資指引的討論，供事務委員會參考。(工資委員會在修訂指引中，呼籲全國減低工資及非工資的成本，以協助公司恢復競爭力。)

#### 有關訂立最低工資的事宜

11.3 新加坡沒有推行最低工資制度。政府認為訂立最低工資會削弱工資制度的靈活性，因而反對採取這項措施。政府認為，工資應由市場的供求情況自然調節。僱主及工人在簽訂僱傭合約前，可以彼此磋商，就工資達成協議。

11.4 新加坡沒有最低工資法例。政府提供更多就業機會及更佳投資環境，來處理低薪及失業的問題。良好的投資環境，須透過採取多項措施促成，包括改善基建設施、在人力資源方面作充分的投資、採用低稅率的稅制、建立良好的勞資關係、維持金融及銀行體系穩定性、維護法紀、鼓勵私人企業拓展業務，以及准許資金及企業自由進出該國。換言之，在良好的投資環境下，工人可提高生產力，從而獲取更高的工資及提升生活水平。



## 工資與通脹掛鈎的事宜

11.5 新加坡並沒有把工資與通脹掛鈎的做法。工資與通脹掛鈎的意思是，工資會按照消費物價指數的增幅自動上升，工人因而不會有所損失。就新加坡而言，在1972至1997年期間，新加坡工人每年所得的實際工資，平均較同期消費物價指數的增幅(4.1%)高出4.9%。在1998年，製造業工人每月約賺2,400坡元(11,136港元)。

11.6 新加坡沒有採取工資與通脹掛鈎的做法，是基於以下原因。首先，這個做法不符合靈活釐定工資水平的原則。其次，該做法欠缺彈性，可能不會有助該國在國際間保持競爭力。第三，工人不能積極協助國家把通脹維持在低水平。最後，倘若通脹率高企，工資亦相應上升(可能出現工資及通脹競漲的情況)，缺乏彈性的工資制度可能造成失業問題。

## 工資委員會

11.7 工資委員會於1972年成立，負責就工資政策向政府提供意見，並發出符合長遠經濟指標的工資指引。(請參閱附錄IV，以了解工資委員會的組成及運作情況。)工資委員會的建議一經政府接納，僱主與勞工團體會根據該等建議，就工資事宜進行商討。工資委員會的建議適用於公營及私營機構。

## 歷史背景

11.8 在1970年，新加坡經歷勞工短缺的情況。當時，有跡象顯示工資可能激增。政府不願讓工資及附帶福利大幅增加，以免拖慢工業的成長，因而嘗試鼓勵婦女投身勞工市場，並准許輸入外地工人，從而增加勞工供應。儘管如此，勞工短缺的問題仍然未能解決。各公司開始以較高薪酬聘請工人。政府面對緊張的勞工市場，又不願過份依賴外地工人，於是在1972年成立工資委員會，負責規管新加坡的工資。

## 職能

11.9 工資委員會的職權包括：(i)制訂一般工資指引；(ii)確保工資的增加適當地配合經濟及社會的增長；及(iii)建議推行適當的獎勵制度，以提高國民生產力。

11.10 應注意的是，工資委員會的主要職能是以循序漸進的方式調整工資，從而提高新加坡在國際市場的競爭力。工資委員會以此項工作為目標，致力增加就業機會，而非純粹提高工資。

### 非強制性指引

11.11 工資委員會每年均會發出工資指引。該委員會所公布的指引只屬建議，沒有法律效力，因此無須強制執行。

11.12 倘若在實施工資委員會的指引方面出現任何糾紛，任何一方當事人可把個案轉交人力部(Ministry of Manpower)調停。如仍未能解決該宗糾紛，任何一方可把該個案轉交勞資調停法庭(Industrial Arbitration Court)。該法庭所作決定具有法律效力。實際上，勞資調停法庭也是依照工資委員會的指引履行其職務。

### 工資委員會的指引

11.13 在1972至1985年期間，工資委員會制訂具體增幅值或增幅上下限的工資指引。由1986年開始，該委員會已改為制訂性質方面的指引(沒有具體增幅值或增幅上下限)，但1998至1999年度發出的修訂國家工資指引除外。舉例而言，工資委員會在1997年建議，“本年工資增幅應該溫和”。工資委員會於1998年5月就1998至1999年度工資指引所提出的最初建議是“抑制工資增長”。

11.14 不過，工資委員會為1998至1999年度發出的修訂減薪指引列明數字的做法，與1986年以來只就調整的性質發出指引的做法不同。工資委員會在指引中列明具體數字，這顯示1998年經濟衰退的嚴重程度。(請參閱有關“工資委員會為1998至1999年度發出的修訂工資指引”的附錄V，以及有關“靈活工資制度”的附錄VI，以了解詳情。)

11.15 工資委員會一向提供一套國民工資指引而非行業工資指引。採取這做法的原因包括：(i)所有行業均從同一勞工市場爭聘工人，因此，工資指引按全國而非行業的情況訂定；(ii)如要執行行業工資指引，有關方面將需更長時間及更多資源，才能就該等指引達成共識。

## 摘要

11.16 新加坡既沒有推行最低工資制度，又沒有採取把工資與通脹掛鈎的做法。政府認為這些措施會減少工資制度的靈活性，因而反對採取這些措施。

11.17 工資委員會於1972年成立，負責就工資政策向政府提供意見，並發出工資指引。工資委員會的主要職能，是以循序漸進的方式調整工資，從而提高新加坡在國際市場的競爭力。該委員會以此項工作為目標，致力增加就業機會，而非純粹提高工資。

## 第12部分 —— 有關在香港設立最低工資制度的討論

12.1 這個部分會討論有關最低工資的法例(即在1932年制定的《最低工資條例》或在1940年制定的《行業委員會條例》),以及為外地工人訂定職業規定最低工資的做法。

12.2 此外,這部分亦載述香港特別行政區(下稱“香港特區”)政府、僱主協會、工會及香港社會保障學會對在香港訂立最低工資的意見。

### 有關最低工資的法例

12.3 香港早於1932年首次就最低工資立法。當局因應殖民地大臣所發出的通告,在香港制定《最低工資條例》(1932年第28號),以實施國際勞工組織所頒布的公約第26號,該項公約關乎設立機制,藉以釐定最低工資的事宜。當時制定的《最低工資條例》賦權總督會同行政局為任何行業訂定最低工資,只要該工資被認為低於合理水平。在頒布某行業的最低工資前,總督須委出一個委員會,負責調查有關事宜。不過,《最低工資條例》並沒有提及按件計酬及工作時數的規定。我們沒有證據顯示該項《最低工資條例》曾被引用。該條例後來由現行的《行業委員會條例》(1940年第15號)取代。

12.4 《行業委員會條例》旨在提供一套機制,為工資低於合理水平的行業訂定最低工資、釐定正常工作時數及訂定超時工資率。根據《行業委員會條例》,總督會同行政局有權為任何行業訂定最低工資,以及為任何行業設立行業委員會。該委員會須由比例相等的僱主代表與工人代表,以及委任成員組成。《行業委員會條例》的部分條文是參照英國於1909年及1918年頒布的兩項《行業委員會法》訂定的。

12.5 因此,香港在很早前已就最低工資制定法例(即在1932年制定的《最低工資條例》或在1940年制定的《行業委員會條例》)。該項在1940年制定的成文法則仍然是香港現行法例的一部分,但一如其前身,該條例實際上從未使用。本港從未根據該條例設立任何行業委員會或訂定任何最低工資。總括而言,香港一直沒有適用於整個經濟體系的法定最低工資。

## 為外地工人訂立的規定最低工資

12.6 香港特區政府對來港工作的外地工人一直施加限制，首要目的是保障本地市民的就業機會。根據《入境條例》，入境事務處處長向某人簽發工作簽證時，有權訂明若干條件(包括訂明規定最低工資額)。教育統籌局局長負責為不同行業訂定不同的工資額。換言之，行業的規定最低工資是透過行政程序而非立法程序而釐定的。現時，當局規定某些類別的外地工人(包括家庭傭工)須受規定最低工資<sup>47</sup>所規管。

12.7 當局為來港工作的外籍家庭傭工訂立規定最低工資，作為簽發工作簽證的一項條件，並會每年調整有關工資。<sup>48</sup> 香港特區政府於1999年2月2日公布，僱主如在1999年2月3日或該日後與外籍家庭傭工<sup>49</sup> 簽訂僱傭合約，規定最低工資為每月3,670港元，較先前每月3,860港元的工資減少5%。香港特區政府在調整規定最低工資時，已考慮本地工人的薪酬趨勢及香港的經濟狀況。

## 香港特別行政區政府對在香港訂立最低工資的意見

12.8 社會上一直有討論香港特區政府應否為整個經濟體系訂立一個最低工資標準。<sup>50</sup> 香港特區政府認為不宜在香港設立最低工資制度，所提出的原因如下：

- (a) 訂立最低工資，不但會扭曲勞工市場的工資架構，還會令工資調整受到更大限制，特別是在經濟衰退期間。本港工商界以至整體經濟因應外來衝擊作出調整的能力亦會因而受損。

---

<sup>47</sup> 就外地工人而言，政府採用“規定最低工資”一詞(而非“最低工資”)。

<sup>48</sup> 根據《僱傭條例》，僱主所支付的工資如低於有效合約所訂的工資，即屬犯法，一經定罪，可判處罰款200,000港元及入獄一年。外籍家庭傭工如遭僱主剝削工資，可向勞工處投訴。

<sup>49</sup> 截至1998年12月31日，在香港工作的外籍家庭傭工約共180 000人。

<sup>50</sup> 有關贊成及反對設立最低工資制度的論據，請參閱本報告的第2部分。

- (b) 在香港推行最低工資制度，會削弱工作人口(尤其是技術水平及工資較低的工人)對改善及提升工作質素的動力，不利本港經濟的長遠發展。
- (c) 法定的最低工資倘若偏離由市場決定的工資水平(不論是高於或低於該水平)，不一定對僱員有利。相反，這會對他們的就業機會造成不良影響。

如最低工資水平定得太高(即高於由市場決定的水平)，對某些行業來說，勞工成本可能過高，以致這些行業難以維持本身的競爭力或盈利能力，部分公司更會因此縮減規模，甚至結業。這會導致整體就業機會下降及失業率上升。在經濟放緩及衰退的時候，這種情況會更為顯著。這個時候，如訂立劃一的最低工資，技能水平或學歷較低的工人(特別是高齡、殘疾或工作能力不太高的工人)便會喪失工作。另一方面，為抵銷過高的工資，僱主可能會向僱員訂定更嚴格的非工資要求或聘用條款，以減低實際的勞工成本。在這種情況下，設立最低工資將不能達至保障工人利益的原定目標。

如最低工資的水平定得太低(即低於由市場決定的水平)，僱主在符合工資規定方面，將不會有任何困難。不過，在勞工市場放緩，失業數字高企及不斷上升的情況下，部分僱主可能拒絕支付高於最低工資的薪酬，以聘用生產能力較高或工作表現較佳的工人。在這種情況下，最低工資實際上變相成為最高工資。倘若真的如此，法定的最低工資不但未能提高工人的收入，更會使工人失去提高本身資歷及生產能力的原動力。

- (d) 為所有行業訂立劃一的最低工資，實際上相當困難。原因是香港的勞工市場是一個自由及變化萬千的市場，在不同時間，不同公司所給予的工資有很大差異。

## 香港社會保障學會的意見

12.9 在1997年10月，香港社會保障學會發表了一份題為<香港最低工資方案>的研究報告。該學會在研究報告中建議，香港特區政府應仿效新加坡的做法，設立工資委員會、制定最低工資水平、確認有關設立最低工資的國際勞工公約，以及在香港設立最低工資制度。

12.10 香港社會保障學會指出，1998年的每月最低工資率為5,850港元(有關最低工資率的計算方法，請參閱附錄VII)。該學會並提出最低工資制度的優點如下：

- (a) 為工人提供安全網，確保他們得到最起碼的保障，並保證工人及其家人達到最起碼的生活水平。
- (b) 能保障半技術及技術水平偏低的工人、較年長的新來港人士，以及女工。
- (c) 有助稍為改善本港貧富懸殊的情況。
- (d) 有助減少綜合社會保障援助的開支，並防止低薪人士墮進貧窮線之下。
- (e) 有助推動香港發展高增值產品，並確保善用及保障人力資源。
- (f) 有助當局在經濟不景或衰退的時期，紓解民困，從而保持社會穩定。

## 香港總商會的意見

12.11 香港總商會反對在香港設立最低工資制度，理由如下：

- (a) 推行最低工資制度會削弱香港在亞太區的競爭力。
- (b) 倘若設立最低工資制度，生產成本便會增加，此情況在勞工密集的行業更為顯著。高昂的生產成本可能使擬在香港投資的海外人士卻步，導致更多人失業。

- (c) 最低工資制度對缺乏經驗的求職人士會有負面影響。
- (d) 倘若真的設立最低工資制度，香港特區政府便須批撥大量資源以管理該制度。如此一來，成本必定提高，行政方面的繁文縟節亦會有增無減。
- (e) 香港特區政府不應干預自由市場的運作，應讓市場自由調節工資水平。僱員的薪酬應根據其資歷、才幹及勞工市場的供求情況而決定。
- (f) 訂定最低工資是非常複雜的事宜，難免成為政治課題。工資應由勞資雙方而非政客決定。

### 香港中華總商會的意見

12.12 香港中華總商會反對在香港訂立最低工資。該會提出以下意見：

#### 自由市場經濟

- (a) 訂立最低工資會妨礙自由市場自然調節。工資水平應由勞工市場的供求情況釐定。
- (b) 訂定一個適合各行各業的最低工資，實際上並不容易。
- (c) 對於應否以足夠負擔某工人及其受供養家人的基本生活費用，作為訂定最低工資標準的問題，實在有待商榷。倘若由市場釐定的工資不足以維持工人本人及其家人的生計，香港特區政府而非僱主應承擔為他提供社會福利服務的責任。

#### 香港經濟狀況

- (d) 在經濟低迷的時期設立最低工資制度，會加重僱主的財政負擔，令經營百上加斤，增加結業的壓力。



- (e) 如訂立最低工資，未必有利於行業的結構轉型及某類工作的工資調整。如工資並非由市場自由調節，本港的競爭力將會受到影響。此外，部分製造商為了減低工資成本，會加快把生產基地搬往中國內地，結果令失業問題更加嚴重。
- (f) 訂立最低工資制度未必真正符合僱主的利益：(i)為減低經營成本，僱主可能必須裁減長期僱員的人數，改為聘用更多時薪僱員；(ii)由於越來越多人甘願從事兼職工作，訂立最低工資後，可能會影響全職工人的就業機會；(iii)在經濟不景，生意欠佳時，僱員可接受調低薪酬，從而繼續工作；和(iv)訂立最低工資制度會影響缺乏經驗的工人的就業機會。

### 平衡勞資雙方利益的機制

12.13 總商會認為，最低工資可能相反變相成為釐定最高工資的指標。訂立最低工資，不會有助平衡僱主、僱員以至整個經濟的利益，不應把這做法視為保障僱員的方法。總商會認為應設立有效的機制，以平衡勞資雙方的利益，並應檢討現行社會福利制度所提供的保障是否足夠。

### 香港工業總會的意見

12.14 香港工業總會反對在香港設立最低工資制度。該會擔心，訂立最低工資制度後，就業機會可能會減少，而技能不多及經驗尚淺的年輕人將會最受影響。此外，一旦訂立最低工資，僱主便可能被迫以較高的工資，聘請一些並不具備所需經驗及技能的僱員，因而削弱本港的競爭力。

12.15 該會亦質疑訂立最低工資制度會否有助解決貧窮家庭的問題。該會認為，為貧窮人士提供安全網的問題，應由香港特區政府而非僱主解決。

## 香港僱主聯合會的意見

12.16 香港僱主聯合會反對在香港設立最低工資制度。該會所提意見概述如下：

- (a) 工資應由自由市場(即勞工的供求情況)調節。僱員的工資應根據其生產力、才幹及能力而決定。
- (b) 訂定最低工資後，失業率可能更高。此外，如把最低工資訂為法定規定，日後的修訂難免會演變成政治爭論，對香港經濟有害無益。
- (c) 訂立最低工資制度並不能有效紓緩貧窮問題。此外，訂定法定的最低工資後，技術水平偏低的工人(通常屬低薪人士)可能會喪失工作。
- (d) 設立最低工資制度可能阻礙經濟復甦，削弱香港的競爭力。
- (e) 鑑於小型企業所得利潤非常微薄，一旦在香港設立最低工資，該等企業便會被迫妄顧法紀，或削減僱員人數。

## 香港建造商會的意見

12.17 香港建造商會反對在香港設立最低工資制度。該會所提出的意見如下：

- (a) 訂立最低工資會阻礙經濟活動的成本調節，而這是使經濟復甦的重要因素。
- (b) 僱員的工資應繼續由市場決定，並透過勞工的供求情況自然調節。
- (c) 在經濟放緩的時期，部分僱主因無法削減僱員的工資而不得不把他們解僱。
- (d) 訂立最低工資並非解決貧窮問題的適當方法。這問題應由香港特區政府處理。

## 港九勞工社團聯會的意見

12.18 港九勞工社團聯會贊成在香港設立最低工資制度。不過，由於各行各業的實際工資水平不同，因此訂定劃一的最低工資可能對部分行業並不適合。該會對設立最低工資的問題有以下意見：

- (a) 半技術及非技術工人本已為低薪人士，但在失業率不斷上升的情況下，他們根本毫無議價能力，以致被僱主一再壓低工資。這會削弱他們的購買力，繼而阻礙本地經濟復甦，加劇貧富懸殊，最終對社會穩定造成威脅。設立最低工資制度會有助改善情況。
- (b) 把最低工資的水平訂在貧窮線之上，會確保工人及其家人達到最起碼的生活水平。
- (c) 全球已有超過80個國家(包括中國)確認國際勞工公約有關訂定最低工資的建議書。香港應效法這些國家的做法，設立最低工資制度。

## 香港職工會聯盟的意見

12.19 香港職工會聯盟建議，香港特區政府應制定有關最低工資的法例，以保障僱員的利益。最低工資必須訂在高於貧窮線的水平。

12.20 由於全球超過80個國家已確認國際勞工公約有關訂定最低工資的建議書，香港職工會聯盟促請香港特區政府仿效這些國家的做法，盡快確認有關公約。

12.21 香港職工會聯盟認為，訂立集體談判權，才會給予僱員最大保障，並會防止僱主把最低工資變相成為最高工資。在制定有關最低工資的法例時，應同時給予僱員集體談判權。

## 香港工會聯合會權益委員會的意見

12.22 香港工會聯合會權益委員會原則上不反對設立最低工資制度，以保障工人的權益。不過，該委員會關注最低工資制度的影響及實質成效。該委員會的意見概述如下：

- (a) 在釐定最低工資時，香港特區政府、僱主協會及工會必須互相妥協，才可能達成折衷的工資率。按目前香港的經濟環境，達成妥協的機會極低；而在經濟放緩或衰退的時期，所商定的最低工資率將可能很低。如把法定的最低工資訂於當時市價的水平，即使設立最低工資，工人亦不會受惠。
- (b) 在目前經濟衰退的情況下，如訂立劃一的最低工資率，技能水平或學歷較低的工人(特別是高齡及工作能力不太高的工人)便會被迫退出勞工市場，而由同樣失業但條件較優者所代替。結果，技能水平或學歷較低的工人可能被迫申領綜合社會保障援助。
- (c) 在勞工市場放緩、失業率高企的情況下，僱主可能只會給予僱員法定的最低工資。換言之，最低工資會變相成為最高工資，因而影響較有經驗的工人的收入。
- (d) 在經濟放緩的時候，小型企業可能對最低工資的法例置諸不理，而工人也可能因害怕會喪失工作而不敢向政府舉報違例個案。因此，該委員會關注最低工資制度能否有助增加工人的收入。
- (e) 自僱者沒有涉及勞資關係，因此最低工資制度不能保障他們的權利。在香港，自僱者的數目近年來迅速增加。造成這個趨勢的原因之一是，一些僱主避免與僱員簽訂合法的僱傭合約，從而避免為僱員提供福利計劃(例如提供退休金的福利計劃)，以及在發生意外時，無須給予僱員補償。因此，即使訂立最低工資制度，亦無法保障這類工人。

## 摘要

12.23 香港早於1932年首次就最低工資立法(即《最低工資條例》)。在1940年,《最低工資條例》由現行的《行業委員會條例》取代。不過,兩項條例實際上均從未使用。當局從未設立任何行業委員會,又從未訂定最低工資。總括而言,香港一直沒有適用於整個經濟體系的法定最低工資。

12.24 香港特區政府對來港工作的外地工人一直施加限制。根據《入境條例》,入境事務處處長向某人簽發工作簽證時,有權訂明若干條件(包括訂明規定最低工資額)。教育統籌局局長則負責為不同行業釐定不同的工資額。換言之,行業的規定最低工資是透過行政程序而非立法程序而釐定的。

12.25 表15概述香港特區政府、香港社會保障學會、僱主協會及勞工團體對在香港設立最低工資制度的意見。

**表15 —— 香港特區政府、香港社會保障學會、僱主協會及勞工團體對在香港設立最低工資制度的意見摘要**

	支持 設立最低工資制度	反對 設立最低工資制度
香港特區政府		✓
香港社會保障學會	✓	
香港總商會		✓
香港中華總商會		✓
香港工業總會		✓
香港僱主聯合會		✓
香港建造商會		✓
港九勞工社團聯會	✓	
香港職工會聯盟	✓	
香港工會聯合會權益委員會	✓	

## 丙部 —— 分析

### 第13部分 —— 香港應考慮的因素

13.1 對於設立最低工資制度，贊成及反對者各持不同的論據。此外，有關最低工資變動對就業率、貧窮問題及入息分配影響的各項實質數據研究，並沒有一致的結果；不同研究得出的結果互相矛盾。因此，無論從理論或實質數據方面作出考慮，對最低工資的確實影響都不能取得共識。(有關此方面的討論詳情，請參閱本研究報告第2及9部分。)

13.2 不同國家及地區均有不同的經驗。澳洲、美國、法國、台灣、日本、南韓、中國及英國均有實施最低工資制度，而每個國家或地區所推行的制度均切合本身的社會經濟需要。新加坡則沒有設立最低工資制度。

13.3 在考慮是否在香港設立最低工資制度時，有關各方(包括香港特別行政區(下稱“香港特區”)政府、僱主協會、勞工組織及社會壓力團體)將需評估最低工資制度所帶來的影響：

- 設立最低工資制度會否確保低薪工人達到起碼的生活水平、克服在職者的貧窮問題、增加低薪工人的購買力，以及迫使僱主提高效率及生產力；
- 設立最低工資制度會否減少就業機會、不受最低工資制度規管行業的工資會否遭削減、影響經濟體系的競爭力，以及令僱主減少提供在職訓練。

13.4 倘若真要在香港設立最低工資制度，將有必要考慮以下因素：

- 最低工資制度的涵蓋範圍應否包括所有工人？負責釐定最低工資的機關應否豁免某些類別的工人，使他們免受最低工資制度所規管(在研究範圍內的國家／地區，獲豁免的人包括從事專業工作的僱員、學徒及受訓學員、傷殘工人及某類別行業的工人)？最低工資制度應否適用於外地工人(在研究範圍內的國家／地區，最低工資制度涵蓋外地工人)？

- 應由哪個機關負責釐定最低工資(在法國、台灣、南韓及中國，均由行政機關釐定；在美國及英國，由立法機關釐定；澳洲由運作獨立的司法委員會釐定；日本則由運作獨立的地區及行業委員會釐定)？
- 如要調整最低工資，應遵循甚麼程序(澳洲的做法是把個案交由有關委員會處理；在美國及英國是進行立法程序；在法國、台灣、日本、南韓及中國，則由釐定最低工資的機關定期審核工資水平)？釐定最低工資的機關應否設立任何申訴機制(研究範圍內的國家／地區在此方面並沒有特別設立任何申訴機制)？
- 釐定最低工資的機關應否設立任何正式的諮詢組織(法國、台灣及南韓均設有正式的諮詢組織)？該等諮詢組織應包括甚麼成員？如何可確保該等諮詢組織有效代表各有關方面的利益？
- 釐定最低工資須遵循甚麼準則？釐定最低工資的機關應否採用研究範圍內的國家／地區所採用的準則，例如工人的基本需要、平均工資、勞動生產力、通脹率、就業率、僱主所得利潤及貧窮線？有關機關有否關於這些準則的數據？
- 有關機關應否訂立劃一的最低工資額(正如美國、法國、台灣、南韓、中國及英國的情況)，或為不同行業訂立不同的工資額(正如日本的情況)？有關機關可為全國訂立一個工資額，或為不同行業訂立不同的工資額，以切合其獨特的社會經濟情況。我們觀察所得，在本世紀開始，為不同行業訂立不同的最低工資是主流(正如澳洲的情況及英國先前推行的最低工資制度)，而在最近數十年，訂立劃一工資額的做法較受歡迎。
- 有關機關應否訂立一個與通脹掛鈎的最低工資(正如法國的情況)？調整最低工資的恰當次數為何(澳洲、法國、台灣、日本、南韓及中國均按年調整；美國的調整次數並不多)？

- 最低工資額應釐定在甚麼水平才算合適(每小時的最低工資額在法國：53.1港元；澳洲：47.8港元；英國：46.2港元；美國：39.9港元；日本：38.4港元；台灣：15.2港元；南韓：8.54港元及中國：1.5至2.3港元)？最低工資與平均工資的相對比率應釐定在甚麼水平才算合適(法國為約60%；美國、台灣、日本及英國均約為45%；南韓及深圳市則低於40%)？

在1998年9月，本港所有選定職業的工人的每月平均工資為11,384港元。<sup>51</sup> 假定每個月有192個標準工作小時(每日8小時×每月24個工作日)。<sup>52</sup> 每小時的工資相等於59.3港元(即11,384港元÷192工作小時)。在研究範圍內的國家／地區，最低工資與平均工資的相對比率介乎40%至60%之間。倘若真要在香港設立最低工資制度，並按照國際社會的趨勢，釐定最低工資的水平，則可以考慮採用以下工資額(見表16)。每小時的工資額會介乎23.7至35.6港元，而每月的工資額則介乎4,554至6,830港元。

在1998年第四季，261 900人(或就業人數的8.1%)的每月工資少於4,000港元；483 700人(或就業人口的15%)的每月工資少於6,000港元(見表16)。倘若真要在香港訂立最低工資，這些人或會受惠於該制度。政府統計處曾表示，綜合住戶統計調查涵蓋在香港工作的外地工人(包括外籍家庭傭工)。由於該項調查涵蓋外籍家庭傭工，而他們大多屬較低收入的組別，因此受惠於最低工資制度的香港人數目將少於上文所述的總數。

---

<sup>51</sup> “所有選定職業”一詞指勞工收入統計調查中工資統計調查所包括的所有職業。由於政府統計處沒有關於平均工資率的資料，所以使用該等數據。請參閱政府統計處在1998年9月出版的《工資統計半年度報告》。

<sup>52</sup> 政府統計處沒有備存所有選定職業每月標準工作時數的資料，但卻有某職業每日正常工作時數及每月標準工作日數的資料。大部分數字均是每日8小時及每月24個標準工作日。



表16 —— 最低工資水平及每月就業收入

最低工資 與平均 工資的相對 比率	每小時 最低工資額 (以港元計)	每月 最低工資額 (以港元計)	每月 就業收入 (以港元計)	就業人數 (以千人計)	百分率 (%)
40%	23.7	4,554	<3,000	78.7	2.4
45%	26.7	5,123	3,000至3,999	183.2	5.7
50%	29.7	5,692	4,000至4,999	89.5	2.8
55%	32.6	6,261	5,000至5,999	132.3	4.1
60%	35.6	6,830	6,000至6,999	194.5	6.0

資料來源：政府統計處，《綜合住戶統計調查——按季統計報告》，1998年10月至12月。

- 有關機關應否為年輕工人及受訓學員訂定較低的工資額？若然，甚麼水平才算合適(在澳洲、美國、法國、台灣、南韓及英國，比率是成人工資額的70%至90%)？
- 支取最低工資的工人數目為何(在美國、法國及英國，約為勞動人口的10%)？最低工資制度會使甚麼人受惠？支取最低工資的工人有何特徵(在研究範圍內的國家／地區，該等工人主要是婦女，並從事紡織及製衣業、飲食業、零售貿易及個人護理服務的工作)？
- 應由哪個機關負責執行最低工資制度(在研究範圍內的國家／地區，該制度主要由當地負責勞動事務的機關執行)？執行機關如何可確保僱主按最低工資額支薪予工人？執行工作涉及多少成本(在研究範圍內的國家／地區，執行機關直接進行調查、處理投訴及宣傳有關法例)？如沒有支付最低工資，或向執行機關作出虛假舉報，會得到甚麼懲罰(在美國及南韓，如沒有支付最低工資，一經定罪，可能會被判入獄)？

## 最低工資制度在英國的歷史發展

### 本世紀初期

A.1 英國藉1891年的《公平工資決議》(Fair Wages Resolution)，開始訂定法定的最低工資水平。該項決議規定，與政府簽訂合約的僱主，他們向工人所支付的工資，須是有關行業或地方普遍認可的最低水平。

A.2 這項決議在1909年被《行業委員會法》(Trade Boards Act)取代。根據該法案，政府為特定行業設立委員會，訂定最低工資水平。《行業委員會法》並非旨在訂定國家工資的下限，而是透過集體組織保障那些不能自保者。當時雖有人要求訂定國民的最低工資，但由於業界的反對而被否決。政府的長期目標，是由行業的僱主和工會透過自願的集體談判取代那些委員會。

A.3 1909年制定的《行業委員會法》成立了4個製造業的行業委員會，涵蓋20 000名工人。這些委員會由數目相同的僱主及工人代表，以及一些獨立委員組成。

### 第一次世界大戰後的情況

A.4 在1918年制定的《行業委員會(修訂)法》(Trade Boards (Amendment) Act)使勞動部部長更容易增設額外的委員會。該法例的原意是鼓勵有關行業加強進行集體談判，因此，委員會不僅可在工資偏低的情況下成立，也可在集體談判勢力薄弱或不存在時成立。此外，《工資令》(Wages Orders)的涵蓋範圍亦擴展至包括按件計酬的工資額、逾時工資額及訂定基本工作時數。

A.5 自1922年英國面對戰後的經濟衰退，工資委員會的數目下跌。當時，政府認為不應再設立任何委員會，而工資應交由自願進行的集體談判調節。因此，委員會的總數由1921年63個，減少至1939年的47個。

## 第二次世界大戰後的發展

A.6 工黨在1945年的大選中獲勝後，帶來了多項重大改變。在1945年制定的《工資法》(Wages Acts)訂明，若現行的自願集體談判安排出現問題，該法案授權勞動部部長設立工資局(Wages Councils)(相對於行業委員會)。該法案並容許僱主及工會聯手，在集體談判的機制已建立後，廢除該行業的工資局。另一項重要的改變是，工資局的職權範圍有所增加，負責調解所有與薪酬、工時及假期方面有關的事宜。

A.7 在1953年的高峰期，工資局的數目增加至達66個，涵蓋350萬名工人。主要包括的行業為零售批發、飲食及酒店、製衣，以及洗衣業。

### 由60年代至70年代：對工資局的批評

A.8 在60年代至70年代，國民對工資局的態度有很大的轉變。有一些人關注工資局能否有效解決低薪的問題。工會認為，自願的集體談判會更有效地幫助低薪者。

A.9 在1971年制定的《勞資關係法》(Industrial Relations Act)使廢除工資局的工作更易進行，並鼓勵建立集體談判的機制。根據該法案成立的勞資關係委員會(Commission on Industrial Relations)，建議削減5個工資局，而在1974年至1979年期間，工黨政府廢除及合併了多個工資局。在1975年制定的《僱傭保障法》(Employment Protection Act)使工資局在訂定最低工資及假期以外，還可訂定其他條款及條件。該法案亦賦予勞動大臣權力，把工資局改為法定的聯合勞資關係局(Statutory Joint Industrial Councils)，使集體談判得以進一步發展。

A.10 1975年的《僱傭保障法》亦訂明，若僱主不遵守認可的僱傭條款及條件，或所支付的工資低於行內(有關的行業並無認可的僱傭條款及條件)的“一般水平”，僱主及獨立的行業工會可向中央仲裁委員會(Central Arbitration Committee)提出申索。中央仲裁委員會獲授權作出具法律約束力的判給。70年代後期，在工黨政府實行其收入政策的最後階段，工會更多利用中央仲裁委員會，以繞過政府的薪酬限制。

## 由70年代末期至1994年：逐步廢除

A.11 保守黨在1979年獲選為執政黨，帶來進一步的改變。《僱傭保障法》在1980年被廢除，《公平工資決議》則在1983年被撤銷。到了1985年，政府倡議廢除工資局。

A.12 政府並非一下子全面廢除工資局，但1986年的《工資法》對工資局作出了一些重大改變。其中包括：(i)把21歲以下的工人排除於工資局的涵蓋範圍以外；(ii)限制各工資局只可訂定劃一的最低時薪及劃一的逾時時薪；(iii)要求各工資局考慮所訂的工資額對職位的影響；及(iv)為廢除工資局或更改其涵蓋範圍採用簡化的程序。

A.13 在通過1986年的法案前，政府若不批准《國際勞工公約》第26號的規定(該條規定公約的簽署國必須維持訂定最低工資的機構)，必須公布其意圖。但當時有3個農業工資委員會(Agricultural Wages Board)並沒有受到1986年法例的影響。

A.14 大不列顛的26個工資局(涵蓋約250萬名工人)及北愛爾蘭的7個工資局(涵蓋約35 000名工人)，繼續發出《工資令》。政府在1988年建議廢除工資局，而1993年制定的《工會改革及僱傭權利法》(Trade Union Reform and Employment Rights Act)廢除大不列顛的工資局。1994年，北愛爾蘭的9個工資局亦由於1993年制定的《勞資關係(北愛爾蘭)法令》(Industrial Relations (Northern Ireland) Order)而廢除。政府亦在1993年覆核3個農業工資委員會的職能，並決定保留該等委員會。

資料來源：Low Pay Commission, *The National Minimum Wage*, June 1998

## 英國以前的工資局(Wage Councils)

### 運作情況

A.1 各工資委員會及工資局自1909年成立，至在1994年被廢除時，其成員組合實際上並無改變，即勞資代表人數相等，另加數名獨立委員。在廢除這些組織後，就業部轄下的工資局辦事處(Office of Wages Councils)負起管理各工資局的工作。

A.2 工資局辦事處的職員為公務員，該辦事處負責向各工資局提供秘書支援服務，其主要職能是在任何一個工資局在決定向就業部長提出的建議後，負責推行隨後實施的法定程序。《工資令》(Wages Orders)以兩種方式執行：透過公布新的工資額及進行巡查。巡查工作由工資局視察組(Wages Council Inspectorate)負責。每區的辦事處均有多名工資局督察。每區均須負責進行指定次數的例行巡查，並調查所有投訴。

A.3 工資局大多數委員由工會或僱主協會提名，並由就業大臣委任，任期為3年。各個工資局的成員人數視乎有關行業的人數而定，但亦取決於其他因素，例如所涵蓋的職業種類及不同類別僱主的人數。在成員較少的工資局，勞資雙方各有約5名委員，而在人數最多的工資局，則有多達60名委員(即勞資雙方各有30名代表)。獨立委員的人數上限為5人，當中一人會獲委任為主席。

A.4 工資局秘書(Secretary of the Wages Council)在接獲勞資任何一方提出舉行會議的要求(通常是勞方要求將基本最低工資提高)後，工資局便會舉行會議。資方會對要求作出回應，並在工資局其後舉行的會議上進行討論。

A.5 勞資雙方會以表決的方式作出決定，但倘未能達成協議，獨立委員可投決定性一票。會議的法定人數為一名獨立委員，另加至少三分之一勞資雙方代表委員。工資局在同意對《工資令》作修改後，會發出法令擬稿，邀請有關各方提交意見書，以便提出反對意見。反對意見須在法令擬稿公布後兩星期內提出。就業部長無權修訂法令，但可將法令交還工資局重新考慮。法令獲就業部長批准後，通常會在約10星期後生效。

A.6 僱主在收到以小冊子及海報形式印製的《工資令》通告後，必須在工作地點當眼處張貼。通告旨在告知僱主及工人新的工資額及工作條件。

## 執法工作

A.7 《工資令》規定僱主為提供住宿而可扣減的工資款額。除因為稅項及國民保險供款而扣減的工資外，僱主只可在經工人書面授權後扣減其他款項。工人如懷疑所收取的工資比最低工資額少，可向勞資審裁處提出申請，或透過小額錢債法庭提出民事訴訟，以追討欠款。

A.8 僱主如不遵守法令的條款，屬刑事罪行。截至1986年，所有涉及違反法令的罪行的最高罰款為20英鎊，與1909年的罰款額相同。在1986年制定的《工資法案》(Wages Act)，將最高罰款額提高至400英鎊，而僱主一經定罪，可被命令支付所欠的款項，款額最多為過去兩年的欠款。

A.9 工資督察有法定權力，可自由出入工作地點及查閱工時及工資紀錄(僱主須保存該等紀錄3年)。督察亦有權與工人或其代表會晤，以及向他們套取經簽署的陳述書。事實上，督察組就未能支付最低工資而提出檢控的個案很少；在1979至1992年間，每年完成檢控的個案數目平均少於7宗。督察組的政策是透過提供意見及勸諭，令僱主守法，而非透過法律行動。

A.10 在50年代，督察人數約為200人，但在1979年已減至158人，在1992年更減至65人。所巡查的機構數目由60年代初約500 000間，減至1992年的400 000間。在1992年，督察組共查核32 000間機構，其中進行實地巡查的機構有19 000間，其餘是以郵寄問卷或到訪機構總辦事處的形式進行查核。督察組在1992年共查核約400 000名工人的工資，發現接近15 000名在約7 000間機構任職的工人未獲支付最低工資。

資料來源：Low Pay Commission, *The National Minimum Wage*, June 1998

## 低薪委員會的成員及職權範圍

### 成員

A.1 低薪委員會(Low Pay Commission)體現社會合作的原則：9位成員分別來自僱主、僱員及學術背景的機構。該委員會的主席為George Bain教授(貝爾法斯特Queen's University的校長)。

A.2 低薪委員會的成員包括William Brown教授(劍橋大學勞資關係教授)、David Metcalf教授(倫敦經濟學院勞資關係教授)、Rita Donaghy(倫敦大學教育學院學生會常務秘書)、Bill Callaghan(職工總會總經濟顧問)、Paul Gates(全國針織、鞋物及服飾業工會會務秘書)、John Cridland(英國工會聯合會人力資源政策總監)、Lawrie Dewar(蘇格蘭食品雜貨商聯會行政總監)及Stephanie Monk(格拉納達集團人力資源總監)。

### 最初的職權範圍

A.3 低薪委員會最初的職權範圍如下：(i)就國家可能實施的最低工資水平提出初步建議；(ii)為16至25歲工人建議較低的工資額或建議給予他們豁免；及(iii)研究各大臣轉交該委員會處理的任何事宜，並匯報所得結果。

A.4 低薪委員會在作出建議時，應考慮範圍更廣的經濟及社會影響；對就業率及通脹可能造成的影響；對企業(特別是小型企業)競爭力造成的影響；以及對有關行業以至整個經濟的成本造成的潛在影響。

### 新職權範圍

A.5 政府根據低薪委員會的意見，初步釐定國家的最低工資。不過，1998年制定的《最低工資法》訂明，貿易及工業大臣可隨時委出低薪委員會，負責研究任何與國家最低工資有關的事宜，包括覆檢工資額。政府接納低薪委員會初步提交的報告後，要求該委員會繼續工作，監察國家最低工資的實施工作，並評估所帶來的影響。

A.6 低薪委員會的新職權範圍如下：

- (a) 監察國家最低工資的實施情況，並評估所帶來的影響，特別對以下方面造成的影響：(i)低收入界別及小型公司的薪酬、就業及競爭力；(ii)某類別的工人，例如年輕人、婦女、少數族裔、家庭傭工、傷殘工人及志願機構的工人；(iii)薪酬架構，包括對薪距及不同支薪制度的影響；及(iv)培訓計劃。
- (b) 為年輕人訂定開發工資(“development wage”)後，覆檢21歲工人的情況，並特別研究成人工資額應否適用於他們。

A.7 低薪委員會在作出建議時，應考慮範圍更廣的經濟及社會影響；對就業及通脹可能造成的影響；對企業(特別是小型企業)的成本及競爭力造成的影響；以及有關行業以至財政部可能須承擔的成本。低薪委員會最遲須在1999年12月向首相和貿易及工業大臣提交報告。



## 新加坡工資委員會的組成及運作情況

### 組成

A.1 新加坡工資委員會(National Wages Council)由三方面的成員組成，他們分別代表所屬的利益組別，並透過不同的方式委出。該三個組別分別為僱主、僱員及政府的代表。工資委員會的成員包括10位僱員代表、10位僱主代表及4位內閣常任秘書。僱員代表由全國職工總會(National Trades Union Congress)提名，而僱主代表則由新加坡多個僱主組織提名。

A.2 工資委員會主席一職由政府委任的學者出任。他既無須聽命於政府，又不受其餘兩方左右。工資委員會自1972年2月成立以來，一直由Lim Chong Yah教授擔任主席。他是南洋理工大學(Nanyang Technological University)南洋商學院(Nanyang Business School)的經濟學教授。

### 職責

A.3 工資委員會的職責是每年發出工資指引。由於該委員會以國家為着眼點，因而關注國家的整體工資趨勢。該委員會從不參與個別工會／機構就工資進行的談判。雖然工資委員會鼓勵工會及僱主以該委員會的建議為行事指引，但工資的增幅則留待個別工會及僱主自行釐定。

### 一致的建議

A.4 工資委員會中代表政府、管方及工人的成員透過磋商，共同制訂各方一致同意的指引。因此，這過程反映各方面在決策時所考慮的因素。舉例而言，政府的考慮是整體社會的福祉及國家的經濟狀況；管方的考慮是需要保持競爭力；工人則考慮生活費的問題。三方面成員均考慮全球及國內的經濟表現。

A.5 工資委員會就工資指引作出的決定是一致的決定，並非根據少數服從多數的原則作出。任何一方即使已在協議上簽署，在法律上亦沒有責任按協議辦事。儘管如此，他們一經簽署，就負上道義上的責任。達成共識的做法，可防止任何一方以一己的意願加諸於其他兩方的成員。不過，這亦意味着任何一方均可中止所有程序。因此，各有關方面有必要妥協。換言之，工資委員會只能就各方成員可以達成共識的範疇作出決定。

### **閉門會議**

A.6 工資委員會另有一個特色，就是所有會議均以閉門形式進行。根據該委員會，舉行閉門會議有兩個好處。首先，任何一方均可隨意改變立場，不會因為作出讓步而感到尷尬。其次是，任何一方均不能利用工資委員會，以達至政治或其他方面的目的。

## 新加坡工資委員會為1998至1999年度發出的修訂工資指引

### 背景

A.1 工資委員會(National Wages Council)於1998年5月就1998至1999年度工資指引作出建議時，呼籲全國採取措施，抑制工資增長及削減非工資成本。當時，亞太區出現金融風暴，而貿易及工業部又預計經濟增長為2.5%至4.5%，該委員會因而制訂這些工資指引。不過，東南亞的經濟情況在1998年年中進一步惡化。貿易及工業部其後於1998年6月把1998年的預期經濟增長下調至0.5%至1.5%。工資委員會其後於1998年9月再次召開會議，覆核在5月作出的建議。

### 工資委員會的修訂工資指引

A.2 工資委員會在修訂指引時，旨於達至以下目標：(i)使全球投資者對新加坡的經濟更有信心；(ii)協助當地公司在成本方面恢復競爭力；(iii)使工人得以繼續工作，從而盡量減少失業者的人數。為達至這些目標，工資委員會作出以下建議。

A.3 工資委員會在修訂指引中，呼籲全國減低工資及非工資的成本，以協助當地公司恢復競爭力。該委員會建議把工資成本總額削減5%至8%，並把僱主向中央公積金作出的供款減少10%，從而達至削減整體工資成本15%的目標。要削減5%至8%的工資，應主要從靈活工資制度下的不定額工資(例如花紅及第13個月工資)着手。

A.4 如實施劃一的減薪幅度，較低收入僱員所受到的影響會大於較高收入僱員所受到的影響。工資委員會促請僱主考慮透過較大幅地削減較高收入的行政人員工資，以緩和較低收入僱員的工資減幅，從而達至削減工資總額的預期幅度。新加坡政府作為當地的主要僱主，已率先推行修訂工資建議。

## **減低非工資成本**

A.5 為減低在新加坡經商的成本，工資委員會促請政府大幅削減非工資的成本，例如租金、通訊設施收費、公用事業設施收費、交通費及政府收費。工資委員會亦促請政府撥款進行更多發展項目，並在人力資源方面作出充分的投資，從而提高全國的生產能力。

## **接納修訂指引**

A.6 工資委員會所發出的修訂工資指引取代於1998年5月發出有關抑制工資增長的指引，有效期至1999年6月30日。工資委員會將於1999年4月／5月再次舉行會議，以覆核及更新工資指引。

A.7 政府研究工資委員會的建議後，於1998年11月接納修訂指引。

## 新加坡的靈活工資制度

### 引言

A.1 一般而言，新加坡設立兩種支薪制度，即根據年資支薪的制度及靈活工資制度。根據第一種制度，工人會按年資支薪。根據靈活工資制度，工人除支取定額工資外，亦按照全國表現、公司盈利能力及個人工作表現而支取款額不定的花紅。工資委員會於1986年建議實施靈活工資制度，目標在於增加就業機會及增加營商的競爭。

### 全國表現

A.2 全國表現是以多項宏觀經濟數據量度的，該等數據包括經濟增長率、出口增長率、通脹率及失業率。制訂工資增幅指引時，全國表現的因素會列入考慮。

### 公司的盈利能力

A.3 另一項考慮因素是公司的盈利能力。公司所支付的工資亦應反映公司盈利能力的變化。工資委員會(National Wages Council)只可訂明原則，不會為每間公司制訂指引。

A.4 為了改善這個制度，工資委員會建議公司在支付工資增幅的總額時，應盡量以不定額的形式發放款項。這個部分的工資應反映公司的業績。公司可考慮根據某年的業績，把該年部分這類款額不定的工資預先發放予僱員。如公司的業績特別出色，可向僱員發放一筆過的特別花紅，以示獎勵。

A.5 工資委員會建議，款額不定的工資應最多相等於每間公司工資成本的20%。在私人機構，款額不定的工資所佔的比率現時平均為16%，而公營機構則已超過20%。款額不定的工資通常以年終花紅的形式發放。

### 個人工作表現

A.6 每間公司應考慮個別僱員在公司內的工作表現。工資委員會無意干預這方面的事宜。

## 香港社會保障學會在計算最低工資額時所採用的方法

### 在香港訂立最低工資

A.1 最低工資的款額必須足以負擔工人及其受供養家人的基本生活費用。換言之，個人的基本生活費用不得低於貧窮線。

A.2 香港社會保障學會(下稱“該學會”)在1997年9月發表<香港貧窮率>時，根據1996年中期人口統計所得數據，在文中把貧窮線定於每月2,500港元。每名工人須供養2.1名家庭成員。(由於1996年的平均住戶人數為3.3人，平均在職成員人數則為1.6人，因此每名在職成員平均須供養2.1名家庭成員，而這數字稱為“贍養系數”。)

A.3 因此，就1996年而言，最低工資應相等於 $2,500 \text{ 港元} \times 2.1 = 5,250 \text{ 港元}$ 。

A.4 要計算1998年的最低工資，就應根據通脹率調整上述數據。1997年的通脹率為5.8%，而1998年的估計通脹率則為5%。因此，1998年的最低工資應相等於 $5,250 \text{ 港元} \times (1 + 5.8\%) \times (1 + 5\%) = 5,832 \text{ 港元}$ 。(為方便執行，可化為5,850港元。)

A.5 這個款額符合國際標準；根據該項標準，最低工資應介乎平均工資的40%至60%之間。由於香港在編制統計數據時所採用的是工資中位數而非平均工資，該學會便根據工資中位數作出估計。1997年的工資中位數為10,000港元。鑑於1998年的通脹率為5%，1998年的工資中位數應相等於10,500港元。最低工資為5,832港元，即相等於工資中位數的55%。此外，在一般情況下，工資中位數均低於平均工資。因此，該學會估計上述最低工資少於平均工資的45%，並認為該數額適當而合理。

## 最低時薪、日薪及周薪

A.6 國際間及香港一般把每周工作時數訂為44小時。鑑於減少每周工作時數是全球大勢所趨(舉例而言，中國已採用每周5個工作天的制度)，該學會建議在計算時以每周40小時計算。事實上，即使該學會以每周44小時計算，時薪工人每日亦會喪失1小時午膳時間的工資。換言之，工人只獲取相等於39小時的工資。因此，更適當的做法是把每周的法定工作時數一律訂為40小時。

A.7 鑑於每月有4周加兩個工作天，每月工作時數合共168小時。該學會把5,832港元這個最低月薪除以168小時，便得出34.7港元的最低時薪(可化為35港元)。

A.8 計算最低周薪的方法是： $34.7\text{港元} \times 40\text{小時} = 1,388\text{港元}$ (可化為1,400港元)。

A.9 計算最低日薪的方法是： $34.7\text{港元} \times 8\text{小時} = 277.6\text{港元}$ (可化為280港元)。

資料來源：香港社會保障學會，〈香港最低工資方案〉，1998。

## 參考資料：

1. Alison, *Wage and Salary Administration: A Guide to Understanding Principles and Practice*, CCH Australia Limited.
2. Attorney-General's Department (Australia), *Workplace Relations Act*, 1996.
3. Australian Industrial Relations Commission, *Safety Net Review Wages*, 1997.
4. Australian Industrial Relations Commission, *Safety Net Review Wages*, 1998.
5. Australian Industrial Relations Commission, *Annual Report of the Australian Industrial Relations Commission*, 1998.
6. Bazen, Gregory and Salverda, *Low-Wage Employment in Europe*, Edward Elgar Publishing, 1998.
7. Brown, Gilroy and Kohen, "The Effect of the Minimum Wage Law on Employment and Underemployment", *Journal of Economic Literature*, Vol. 20, June 1982.
8. Card and Krueger, *The New Economics of the Minimum Wage: Myth and Measurement*, Princeton University Press, 1995.
9. Census and Statistics Department, *Half-yearly Report of Wage Statistics*, September 1998.
10. Census and Statistics Department, *Quarterly Report on General Household Survey*, October - December 1998.
11. China Laws for Foreign Businesses, *Regulations Concerning Minimum Wages in Enterprises*, November 1993.
12. China Laws for Foreign Businesses, *Labour Law of the People's Republic of China*, July 1994.
13. Council of Labor Affairs, *Monthly Bulletin of Labor Statistics*, November 1998.
14. Council of Labor Affairs, *Labor Standards Law of the Republic of China*, 1998.
15. Chew Soon Beng and Rosalind Chew, *Employment-Driven Industrial Relations Regimes*, Avebury Publishing Limited, 1996.
16. Ehrenberg and Smith, *Modern Labor Economics*, Addison-Wesley Press, 1996.
17. England, *Industrial Relations and Law in Hong Kong*, Oxford University Press, 1989.
18. Fine, *Labour Market Theory*, Routledge Press, 1998.
19. Ghellab, *Minimum Wages and Youth Unemployment*, Employment and Training Paper 26, Employment and Training Department, International Labor Office, 1998.



20. Gitlow, *Labor and Manpower Economics*, Irwin Press, 1971.
21. Government Information Office, *The Republic of China Yearbook 1993*, 1993.
22. Government Information Office, *The Republic of China Yearbook 1997*, 1997.
23. Hart, *Bound by Our Constitution: Women, Workers, and the Minimum Wage*, Princeton University Press, 1994.
24. Hawke, "A Minimum Wage: Are We Returning to Justice Higgins?", *Australian Bulletin of Labour*, June 1998.
25. Hong Kong Legislative Council Panel on Manpower, Meeting held on 29 October 1998 at 2:30 p.m., LegCo Papers No: CB(2) 87/98-99(01), 362/98-99(01), 456/98-99(01), 480/98-99(01), 489/98-99(01), 495/98-99(02), 495/98-99 (03), 495/98-99(04), 510/98-99(01).
26. Hong Kong Social Security Society, *A Proposal for a Minimum Wage in Hong Kong*, 1998.
27. Hong Kong Special Administrative Region Government, *Trade Boards Ordinance (Cap. 63)*.
28. Incomes Data Services Ltd., *Pay and Conditions in France*, 1998.
29. International Labour Organisation, *Minimum Wage Laws and Administration: The Widening Gap*, 1990.
30. International Labour Organisation, *Minimum Wage Fixing in Japan*, Labour Law and Labour Relations Briefing Note 3, April 1997.
31. International Labour Organisation, *Minimum Wage Fixing in South Korea*, Labour Law and Labour Relations Briefing Note 4, May 1997.
32. International Labour Organisation, *Minimum Wage Fixing in France*, Labour Law and Labour Relations Briefing Note 12, August 1998.
33. Kusters, *The Effects of the Minimum Wage on Employment*, The American Enterprise Institute, 1996.
34. Lal, *The Minimum Wage: No Way to Help the Poor*, The Institute of Economic Affairs, 1995.
35. Lim Chong Yah, "National Wages Council: The Politics of Consensus", *Accounting and Business Review*, Vol. 4, No. 2, July 1997.
36. Lim Chong Yah, "National Wages Council: Targets and Goals", *Accounting and Business Review*, Vol. 4, No. 2, July 1997.
37. Lim Chong Yah, "National Wages Council: Issues and Initiatives", *Accounting and Business Review*, Vol. 5, No. 1, January 1998.

38. Low Pay Commission, *The National Minimum Wage*, June 1998.
39. McCallion, *The Federal Minimum Wage: Employment and Distributional Effects*, United States Congressional Research Service, 1996.
40. McConnell and Macpherson, *Contemporary Labor Economics*, Irwin McGraw-Hill, 1999.
41. Ministry of Labour, *Report on Wages in Singapore 1996*, 1997.
42. Ministry of Labour (Japan), *Minimum Wages Law*, 1959.
43. Ng Sek Hong and Victor Fung Shuen Sit, *Labour Relations and Labour Conditions in Hong Kong*, The Macmillan Press, 1989.
44. Ng Sek Hong, Sally Stewart and Chan Fun Ting, *Current Issues of Workplace Relations & Management in Hong Kong*, The University of Hong Kong, 1997.
45. Nordlund, *The Quest for A Living Wage: The History of the Federal Minimum Wage Program*, Greenwood Press, 1997.
46. Office for National Statistics, *Britain 1999: The Official Yearbook of the United Kingdom*, 1999.
47. Official Record of Proceedings of Hong Kong Legislative Council on 4 August 1932.
48. Official Record of Proceedings of Hong Kong Legislative Council on 18 August 1932.
49. Official Record of Proceedings of Hong Kong Legislative Council on 30 May 1940.
50. Official Record of Proceedings of Hong Kong Legislative Council on 20 June 1940.
51. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Implementing the OECD Jobs Strategy: Member Countries' Experience*, 1997.
52. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Making Work Pay: Taxation, Benefits, Employment and Unemployment*, 1997.
53. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Employment Outlook*, June 1998.
54. Organisation for Economic Co-operation and Development, *Benefit Systems and Work Incentives*, 1998.
55. Pollin and Luce, *The Living Wage: Building A Fair Economy*, The New Press, 1998.
56. Reynolds, Master and Moser, *Labor Economics and Labor Relations*, Prentice Hall, 1998.

57. Spriggs and Klein, *Raising the Floor: The Effects of the Minimum Wage on Low-Wage Workers*, Economic Policy Institute, 1994.
58. Starr, *Minimum Wage Fixing: An International Review of Practices and Problems*, International Labour Office, 1993.
59. Statistical Office of the European Communities, *Minimum Wages 1997: A Comparative Study*, 1998.
60. Tachibanki, *Wage Determination and Distribution in Japan*, Clarendon Press, 1996.
61. Turner, *The Last Colony: But Whose?*, The University of Cambridge Press, 1980.
62. United States Department of Labor, *Growth of Labour Law in the United States*, 1967.
63. United States Department of Labor, *The Fair Labor Standards Act of 1938: As Amended*, 1997.
64. United States Department of Labor, *Handy Reference Guide to the Fair Labor Standards Act*, 1998.
65. United States Department of Labor, *Minimum Wage and Overtime Hours Under the Fair Labor Standards Act*, 1998.
66. United States Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World*, 1995.
67. Whittaker, *The Federal Minimum Wage and Selected Bibliography*, United States Congressional Research Service, 1995.
68. Whittaker, *The Minimum Wage: An Overview of Issues before the 104th Congress*, United States Congressional Research Service, 1995.
69. Whittaker, *The Minimum Wage: An Overview of Issues before the 105th Congress*, United States Congressional Research Service, 1998.
70. World Bank, *World Development Indicators*, 1998.
71. 單驥，*基本工資之釐訂與檢討*，人中華經濟研究院經濟叢書。
72. 行政院勞工委員會，*勞動基準法暨施行細則附*，中華民國八十七年六月。