

英國在法定最低工資的經驗

前言

在 2008 年 6 月中，勞工顧問委員會委員及勞工處、財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處、和政府統計處人員組成的代表團前赴英國，考察當地實行法定全國最低工資的經驗。

2. 英國政府於 1997 年 7 月設立獨立的低薪委員會。低薪委員會的成立目的，是就最低工資的適用範圍和最低工資額向政府提供意見。該委員會的成員，包括主席、僱主及僱員代表各三人及兩名學術界人士，全部均以個人身份獲委任，並不代表其所屬組織。在 1999 年 4 月 1 日，首次訂立的全國最低工資開始生效。全國最低工資適用於英國絕大部份工人，規定時薪不得低於該水平。

3. 全國最低工資制度至今在英國運作良好。低薪委員會致力建立社會伙伴關係，並得到各社會伙伴的尊重。該委員會獨立於政府運作，除進行廣泛的正式和非正式諮詢外，亦確保採用現有最可靠的證據和結果分析，並願意以證據為依歸。因此，低薪委員會的建議廣為社會各界，包括僱主組織及職工會接受。

4. 代表團認為這次英國之行，為香港一旦為清潔工人和保安員立法落實最低工資，提供以下有用的參考資料：

- (i) 所有會面人士對於自 1999 年起實施的全國最低工資，均持十分正面的看法；
- (ii) 全國最低工資取得成功，部分原因在於英國過去十年經濟強勁，另外部部分原因是僱主與僱員在處理最低工資的過程中已建立互信；
- (iii) 英國在釐定最低工資水平時，以證據為依歸，倚重相關的經濟指標及統計數據；
- (iv) 英國以相當審慎的方式制定首次的最低工資額，故此所訂立的工資水平亦較保守；
- (v) 最低工資制度如要成功，完善的執法體制至為重要；及
- (vi) 在制訂本地的法定最低工資時必須同時考慮香港的獨特情況。

全國最低工資的目標

5. 英國政府和低薪委員會都強調最低工資是工資下限，而非生活工資，即全國最低工資的釐定並非考慮工資是否足以維持生活水平。推行全國最低工資是為了防止工人受剝削，同時亦確保公司在經營業務時以貨品及服務質素來競爭，而非主要靠壓低工資以求削價競爭。
6. 《2005 年低薪委員會報告書》其中一段，可扼要說明全國最低工資的目標：「我們的目的，是在不會對通脹或就業造成任何重大負面影響的情況下，訂立能夠幫助最多低薪工人的最低工資。」全國最低工資實施時約有 100 萬人（即 4.5%）受惠。整體而言，全國最低工資令英國的工資支出增加少於 0.5%。

工資水平的釐定和檢討

7. 釐定和檢討全國最低工資水平的原則包括：

- (i) 政策的制訂是以證據為依歸
低薪委員會在開始每一年的檢討時，並沒有訂下以達致某一個中位數工資的百分比作為目標。在釐定和檢討全國最低工資水平時，低薪委員會主要根據政府轄下國家統計局提供的數據，進行統計及經濟分析；委託機構進行調查及相關研究；留意國際間最低工資的發展動向等。低薪委員會討論的法案是全國最低工資額。將全國最低工資化為中位數工資的百份比，只是數學上的一種表達方法。
- (ii) 彈性處理
低薪委員會並沒有採取特定公式去釐定最低工資額。在訂定適合全國最低工資水平的過程中，低薪委員會發揮高度的靈活性，根據一籃子的因素及年度內蒐集所得的證據和意見書，以作決定，並向政府提出建議。
- (iii) 審慎行事
在全國最低工資於 1999 年 4 月實施時，低薪委員會審慎地建議一個相當保守的全國最低工資水平，以盡量減少可能流失的職位數目。在 1999 年實施全國最低工資時，成人工資額為所有工人時薪中位數的 45.7%。在 2007 年，全國最低工資是所有工人時薪中位數的 51.1%。

8. 在釐定全國最低工資的最初工資額時，低薪委員會參考了多方面的證據，

包括工資差別、營商成本、競爭力、通脹、就業及公共財政¹，藉以評定全國最低工資有可能造成的影響。

9. 低薪委員會每年檢討全國最低工資水平。值得注意的是，《全國最低工資法》沒有載明工資額的檢討周期和次數。該法例容許全國最低工資水平向上及向下調整。

評估最低工資的影響

10. 自實施最低工資以來，低薪委員會一直仔細評估和密切監察最低工資對整體經濟，尤其是對勞工市場的影響，並評估了較容易受最低工資影響的行業、公司和工人所受到的影響，包括：

- (i) 對收入的影響 — 涵蓋的僱員人數，全國最低工資、價格和收入，收入分布，及工資差別；
- (ii) 對經濟的影響 — 就業及工時，價格及盈利，和生產力及培訓；
- (iii) 對低薪行業的影響；及
- (iv) 對不同組別工人的影響。

11. 總的來說，作為工資下限，全國最低工資的實施對整體經濟和就業情況並無重大影響。以宏觀角度評估，亦無公司因而倒閉，中小型企業的數目亦無明顯下降，亦沒有影響一些弱勢社群，如婦女、殘疾人士、外來工人及青少年的就業。

12. 不過，有証據顯示個別低薪行業並非沒有受到影響。部份低薪行業的影響較其他行業為大。低薪委員會亦認為須作持續的評估。低薪委員會現正從事更多的研究，以了解有關影響。

執法工作

13. 政府透過巡查及執法，執行全國最低工資的規定。亦成立了一個中央資訊組，負責蒐集及分析數據，並設立了一條求助熱線，以便處理工人、僱主及第三者有關最低工資的各類查詢/投訴。

14. 為加強對低薪行業的執法，執法部門透過風險評估確定據報有最多工人易受剝削的低薪行業，並對該等行業的工人、僱主及僱員組織等加強宣傳和執法。

¹ 其後數年，參考因素不再包括公共財政，改為參考經濟狀況。

持份者對全國最低工資的意見

15. 僱主組織及職工會的意見包括：

- 贊同最低工資的目標為設定工資下限以保障低薪工人。
- 滿意低薪委員會每年調整全國最低工資的諮詢過程，表示有充分機會提交意見書和與低薪低委員會進行討論，以反映意見。
- 一致支持政府加強執法。

16. 個別低薪行業的僱主組織聲稱他們已因為全國最低工資在 2004 年至 2007 年期間急升至高於市場平均工資而飽受打擊。他們的其他意見還包括：

- 由於零售業內的食物連鎖店，競爭非常激烈，而全國最低工資接連的升幅不能在貨品售價中抵銷，業界唯有縮減人手及 / 或工時，使收支平衡。
- 連同英鎊匯價高企亦導致近期較少遊客到英國旅遊，使款待服務業內的工資差距已經收窄，從業員人數及工時均見下降。
- 為抵銷全國最低工資的急劇升幅，僱主更願意在自動化、機械化及培訓方面多作投資，以提高生產力。預計在清潔業 90 萬名工人當中，在未來十年會流失約 4 萬個職位。

勞工處

2008 年 7 月