

2008年11月20日會議
資料文件

立法會人力事務委員會
爲配合法定最低工資的實施
而須進行新的統計調查和加強現行統計調查

目的

本文件旨在告知委員，釐定和檢討最低工資水平所需的數據、現有工資／就業和營商成本統計數字，以及政府計劃進行新的統計調查／加強現行統計調查以補充現有數據之不足。

背景

2. 參考其他地方的經驗後，勞工顧問委員會(勞顧會)委員普遍同意採納以數據為依歸的方法去釐定及檢討法定最低工資的水平有其好處。這個方法的基本元素須包括 (i) 用作釐定最初法定最低工資水平所需考慮的數據；和 (ii) 進行最低工資對經濟和勞工市場的全面及縱觀評估影響所需數據，以供日後調整最低工資水平之用。

3. 為了保障僱員的利益，我們需要在保障就業與防止支付過低工資兩者之間取得適當的平衡。為此，我們必須有詳細的工資和勞動人口的數據，用以分析和估計最低工資在各方面的影響，包括就業、工資分布和受影響僱員的特徵，特別是低薪工人和低薪行業。為了香港宏觀經濟的健康發展，最低工資水平的討論除了要考慮社會和諧的因素外，亦應包括對香港競爭力、營商成本及勞工需求變動的估計影響，尤其是低薪行業和中小型企業（中小企）的相關情況。由於香港屬高度外向型的經濟體系，且實施聯繫匯率制度，工資和價格的彈性，尤其是下調的彈性，對保持香港的競爭力和抵禦外圍衝擊的能力，至為重要。為了闡明在過去幾年，就業和工資在經濟周期不同階段如何作出調整，我們將有關資料載列於附件。值得注意的是，假若出現過度的工資下調限制，失業率將攀升以應付外圍衝擊。國際貨幣基金組織在近日到訪香港進行定期考察時曾多番強調，在設計適合香港的最低工資制度時，平衡經濟及社會的考慮尤為重要。

4. 現時的工資和營商成本統計調查早在數十年前為與法定最低工資無關的目的而訂立，因此無法提供所需的數據，以符合上文第 3 段所述的要求。下文簡述現時的工資和營商成本統計數字、現有數據在進行法定最低工資分析時不足之處，以及釐定和檢討法定最低工資水平所需的數據。

現時的工資和營商成本統計數字

5. 目前，政府統計處（統計處）進行兩項主要的統計調查，蒐集有關工資及營商成本的資料。我們需檢視這些統計資料和法定最低工資的相關性。

「勞工收入統計調查」（「收入調查」）

6. 「收入調查」按季進行，受訪機構為 2 000 家。該項調查衡量督導級及以下職級工人短期的工資轉變，由於調查目的是為整體薪酬情況提供概括指標，蒐集的數據僅限於調查所涵蓋的 46 個行業內約 300 種被視為**主要職位**的選定職業。統計處根據「收入調查」所得的數據，編訂不同行業中約 100 種選定職業的平均日薪／月薪資料，包括按性別劃分的分項數字，刊載於《工資及薪金總額按季統計報告》（《按季報告》）內。《按季報告》內清潔工人及保安員的工資亦為「工資保障運動」的參考工資。

7. 然而，「收入調查」並不涵蓋僱員少於 10 人或 20 人（視乎企業的服務性質而定）的企業。此外，該調查只蒐集個別選定職業的僱員的**平均工資率**，而非個別僱員的工資率。換言之，該統計調查只能提供個別工種的平均工資數據，而未能就所有僱員的工資分布提供完整的資料。

「按年經濟統計調查系列」（「調查系列」）

8. 「調查系列」分為七項獨立統計調查，每項調查集中若干行業，共訪問 15 000 家機構，大體上涵蓋本港所有經濟行業。調查蒐集機構的營商數據，包括營運開支、業務收入、利潤幅度及增值等數據，以了解不同行業的企業經營特色，方便編製本地生產總值的統計數字。按「調查系列」編訂的統計資料廣泛應用於計算一系列的分析比率，例如每個收入單位所需的勞工成本，或

其他營運開支及勞工生產力。由於「調查系列」旨在用作宏觀分析，例如編製本地生產總值，因此並沒有特別關注一些低薪行業或中小企較集中的行業。

9. 為了提供營商的全面情況，「調查系列」需要蒐集詳細的營商數據，包括銷售、投資回報、工資支出、租金、利息、設備支出等。這些數據需摘自公司的損益表和資產負債表，而這些報表往往要在有關公司會計年度完結後數月方可備妥。

現有數據不足以進行有關法定最低工資分析

10. 「收入調查」及「調查系列」早在數十年前引入，故不可能預計需要為法定最低工資而蒐集相關數據。在未實施法定最低工資前，工資由市場決定，情況與其他商品價格一樣，因此沒有須衡量工資變化與營商成本的相互關係的政策需要。不過，最低工資將成為釐定工資價格的下限，故有需要衡量兩者的相互關係，以估計最低工資對營商成本和經濟競爭力有可能帶來的影響。可是，現時「收入調查」及「調查系列」的設計均未能支持分析有關的互為影響。

11. 正如上文第 6 及 7 段指出，「收入調查」有以下的主要數據限制 –

- (a) 受訪機構樣本的不足：調查只涵蓋 46 個行業內 300 職位及聘有至少 10 或 20 名僱員的企業。換言之，調查差不多完全缺乏小企業的工資數據。為配合最低工資的推行，一般聘用較少僱員的中小企的工資數據是非常重要的；
- (b) 缺乏一整套全面的工資數據：這些數據對確定那些僱員會受惠於最低工資或因而受影響是必要的。缺少這些資料，便無法準確評估在不同法定最低工資水平下僱員所受的影響；及
- (c) 缺乏足夠相關數據以進行詳細分析：「收入調查」沒有提供個別僱員的數據，包括他們的工資、工時、時薪、就業情況及人口特徵等詳細資料，但這些都是分析受影響僱員的就業情況及人口特徵，以及在不同法定最低工資水平下對商業機構的工資支出影響所需的數據。

12. 至於「調查系列」，所抽取的樣本大多來自大型機構，當中取得的數據對配合最低工資的推行構成主要限制。正如上文第3段提及，顯示中小企經營特色的數據，在衡量法定最低工資對中小企的影響是必須的。中小企本質上抵禦經濟變動的能力較弱，但他們佔香港企業總數超過95%。

13. 為補現有數據的不足，勞工處正與經濟分析及方便營商處和統計處緊密合作，改良現時的工資資料調查及展開新度身設計的調查，以配合最低工資的實施。

新的統計調查及加強現行統計調查

14. 統計處將展開新的收入調查，並會向個別僱員蒐集所需的數據，與按個別職業進行調查的做法不同。新調查暫稱為「按年收入與工時統計調查」，將會從機構單位記錄庫¹內抽選約10 000家不同僱員規模的各行業機構為調查對象。

15. 我們同時亦會擴大現時「調查系列」的調查範圍，增加各項相關調查的採樣數量和擴闊所涵蓋的行業範圍，從而包括更多中小企，以支持全面分析法定最低工資對中小企的營商影響。在擴大各項統計調查的範圍後，受訪的中小企數目會增加3 000家。基於第9段所列的理由，「調查系列」相比「按年收入與工時統計調查」會需要較長的時間去完成有關調查。

16. 在引入上述新調查和加強現時的「調查系列」後，預期我們可取得下列數據和資料，以釐定最初的最低工資水平 –

- (a) 就香港的僱員，尤其是低收入行業僱員和低薪職位工人的工資水平及工資分布情況，提供充分和較全面的數據，包括 –
 - (i) 按主要行業及主要職業組別，特別是一些顯著低薪職業，而劃分的工資率平均數、中位數、四分位數及十分位值的分布情況；以及
 - (ii) 按主要行業及一些顯著低收入行業劃分的所有僱員工資分布的百分位數。

¹ 「機構單位記錄庫」是統計處整理的完備商業機構記錄冊，主要作蒐集統計資料之用。統計處根據稅務局商業登記署提供的資料，以及統計處各項統計調查所得的數據，定期更新該記錄庫。

- (b) 就僱員的就業情況及人口特徵，提供充分和較全面的數據；以及
- (c) 就所有主要行業及特定低收入行業的中小企，提供詳盡和較全面的營商數據及營運成本，以便分析法定最低工資的影響。

我們已展開新統計調查和加強現行統計調查的準備工作。

17. 由於法定最低工資水平的釐定必須經過全面分析，以防止工資過低及弱勢社群失業，及確保商界和經濟環境能承受該水平，因此我們需要分別及一併分析「調查系列」和「按年收入與工時統計調查」的數據，以找出工資水平與營商及經濟活動的相互關係。

於有需要時進行補充研究

18. 與此同時，我們正研究現有數據，以考慮是否有需要在現時整體及一般層面的數據上，特別調查一些較易受最低工資影響的低薪行業或低薪僱員，例如我們於今年二月曾諮詢委員意見的私人住宅樓宇清潔和保安服務調查。該調查包括應課差餉租值較低的單幢式私人住宅樓宇及非單幢式私人屋苑。調查已接近完成，我們預計會在今年年底前向各委員提交報告。

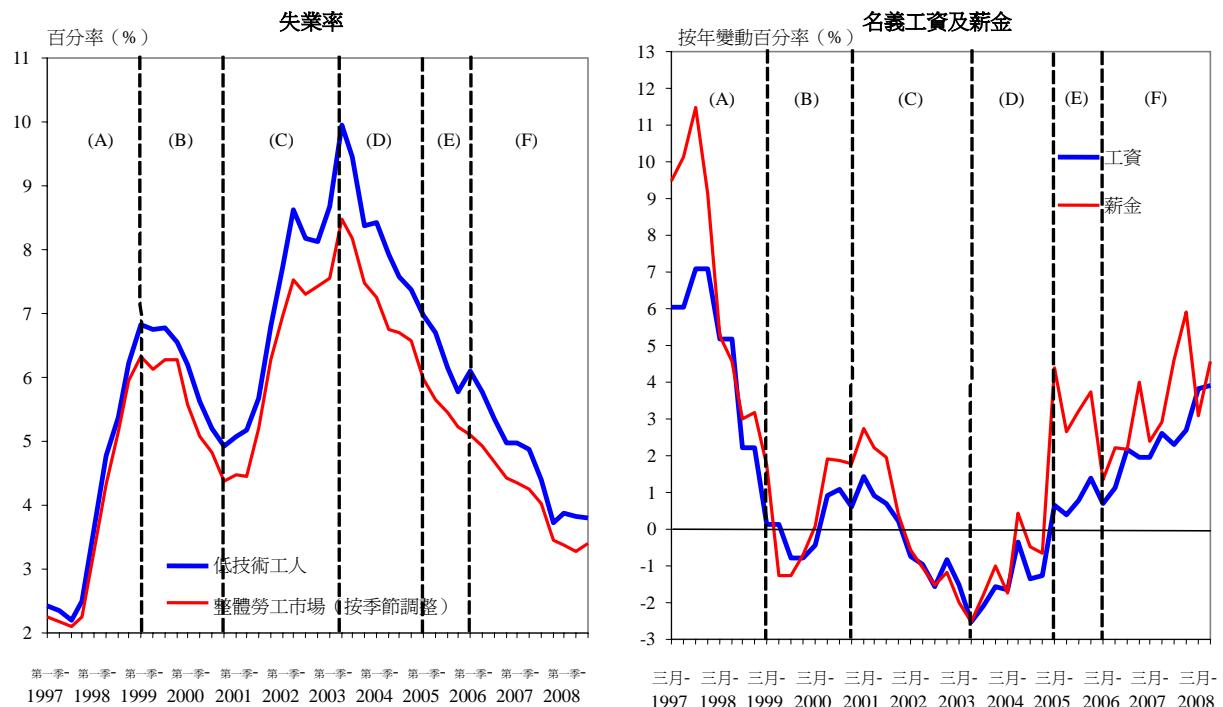
19. 勞顧會在本年十一月六日的會議上就上文第 14 至 17 段重點提及為配合最低工資實施的調查設計和數據要求作出討論。勞顧會委員瞭解現有數據在釐訂和檢討最低工資水平有其不足之處，且一致同意須要加強現時「調查系列」及引入新度身設計的「按年收入與工時統計調查」。他們亦支持勞工處聯同經濟分析及方便營商處及統計處，即時進行有關的工作。

勞工及福利局
勞工處
經濟分析及方便營商處
統計處
2008 年 11 月

不同階段經濟周期的失業率及工資調整情況

過去十年，低技術工人的就業收入因應香港的經濟周期及勞工市場的變化而受到多方面的影響。在經濟下滑期間，由於名義工資的下調速度不夠快，未能移除勞工市場的障礙，競爭力較弱的工人及兼職工人容易失去工作，導致失業率上升。另一方面，經濟復蘇期的職位增長加速，不但令這些工人的失業率下降，亦令他們的工資提升。低技術工人的就業情況概述如下：（表1—標示的分布圖為粗略估算，僅供參考，並非確切的數據）

表1：失業率與勞工收入



- (a) 在 1997 年亞洲金融風暴衝擊下，本港的整體失業率及低技術工人的失業率飈升，工資增長於 1998 年面臨不斷下調的壓力（**表 1，A 區**）。
- (b) 在 1999 年至 2000 年，本港經濟短暫復蘇，低技術工人失業率有下降趨勢，工資稍為回升（**表 1，B 區**）。
- (c) 2001 年科網股泡沫爆破，接着在 2003 年爆發嚴重急性呼吸系統綜合症（沙士），整體失業率在 2003 年第二季升至 8.5% 的歷史新高，低技術工人失業率亦在 2003 年 5 月至 7 月期間，創下歷來最高的 10.1%。在 2002 年至 2004 年大部分職位的工資均出現負增長（**表 1，C 區**）。
- (d) 失業率自 2003 年第二季開始回落。在經濟復蘇初期，全職及兼職工人有較多就業機會，但低技術工人的失業率依然高企，大部分職位的工資仍向下調，但下調速度略緩（**表 1，D 區**）。
- (e) 經濟繼續復蘇，就業市場不斷創造職位，失業率進一步下降，越來越多職位的工資開始上升（**表 1，E 區**）。
- (f) 失業率再進一步下降，營商環境暢旺，僱主面對員工流失率上升的問題。越來越多公司須設法挽留和培訓工人。更多工種的工資上調，而且升幅急速（**表 1，F 區**）。

2. 最近「金融海嘯」席捲全球，市場氣氛急劇轉變。外圍金融及經濟環境轉壞，本港經濟面對的挑戰日漸增加。在 2008 年 7 月至 9 月，經季節性調整的整體失業率回升至 3.4%，而低技術工人的失業率則升至 3.8%，扭轉了年初的跌勢。香港剛剛脫離上文第 1(f) 段所述的階段。由於預期金融風暴的影響會持續一段時期，香港可能正步入上文第 1(a) 段所述的階段，短期內失業率會進一步攀升，工資增長則會放緩。