

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)576/10-11號文件

檔 號：CB2/SS/2/10

2010年12月17日內務委員會會議文件

研究法定最低工資附屬法例 的小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報研究法定最低工資附屬法例的小組委員會的商議工作。

背景

2. 《最低工資條例》(2010年第15號)(下稱"該條例")於2010年7月17日獲立法會通過，並於2010年7月23日在憲報刊登。該條例第1(2)條規定，該條例將於勞工及福利局局長以憲報公告指定的日期起實施。該條例第16條訂明，行政長官會同行政會議可藉在憲報刊登的公告修訂附表3，以指明法定最低工資額及其生效日期。經該條例第20條修訂的《僱傭條例》(第57章)第49A(3)條賦權勞工處處長可藉於憲報刊登的公告修訂《僱傭條例》附表9，以指明僱主可獲豁免記錄總工作時數的每月金額上限。臨時最低工資委員會(下稱"臨時委員會")於2009年2月成立，成員來自勞工界、商界、學術界和政府官員，負責就首個法定最低工資的恰當水平向政府當局提供意見。臨時委員會已於2010年10月提交報告，並建議首個法定最低工資水平定為每小時28元。

3. 2010年11月12日，政府當局在憲報刊登《2010年最低工資條例(修訂附表3)公告》、《2010年〈最低工資條例〉(生效日期)公告》、《2010年〈最低工資條例〉(生效日期)(第2號)公告》及《2010年僱傭條例(修訂附表9)公告》(下稱"該等公告")。

小組委員會

4. 在2010年11月19日內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究該等公告。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。

5. 小組委員會由譚耀宗議員擔任主席，曾與政府當局舉行4次會議，並於其中一次會議上聽取公眾的意見。曾向小組委員會表達意見的團體及個別人士的名單載於**附錄II**。

6. 為使小組委員會有更多時間研究該等公告，立法會於2010年12月8日通過一項決議，把該等公告的審議期由2010年12月15日延展至2011年1月5日。

小組委員會的商議工作

臨時最低工資委員會研究首個法定最低工資水平時曾考慮的因素

7. 《2010年最低工資條例(修訂附表3)公告》指明首個訂明每小時最低工資額為28元，以及2011年5月1日為其生效日期。部分委員關注到，首個法定最低工資水平須於2011年5月1日實施，但臨時委員會建議的法定最低工資水平卻參考在2009年第二季(即約兩年前)進行的2009年收入及工時按年統計調查(下稱"收入及工時調查")所得的工資數據。

8. 政府當局表示，蒐集數據與得出統計數據之間難免會相隔一段時間，臨時委員會理解此種限制，故此已考慮較近期數據來源的相關指標，尤其顧及營商條件和最新工資趨勢，以及最新的通脹和經濟預測。

9. 政府當局又表示，臨時委員會在考慮持份者的意見、其他地方的經驗及香港的社會經濟情況後，識別了一籃子指標，這些指標包括整體經濟狀況、勞工市場情況、競爭力和生活水平。政府當局進一步指出，由於法定最低工資的部分影響有些不能量化，其他則須待法定最低工資實施後才可進行評估，臨時委員會亦曾考慮其他相關因素，例如促進社會和諧、提高工作意欲、提升生活質素、提高購買力及其他潛在連鎖效應。

10. 一位委員指出，英國低薪委員會在第一份報告中採用撇除通脹後的建議最低工資水平，以進行首個全國最低工資的影

響評估。該位委員關注到，臨時委員會在進行首個法定最低工資水平的影響評估時，有否考慮直至2011年5月1日的通脹預測。

11. 政府當局表示，通脹是臨時委員會研究首個法定最低工資水平時其中一個重要考慮因素。在進行研究討論及影響評估時，臨時委員會除注視當前最新的通脹情況外，亦一併考慮通脹預測，並已顧及按年統計數據所涉及的時滯情況，以及提交首個法定最低工資水平的建議至其實施之日難免相隔一段時間。

12. 政府當局強調，鑒於香港社會及經濟情況的獨特性，在參考其他經濟體系實施法定最低工資的經驗之餘，亦應根據本港的實際情況制訂適合香港的機制，以評估首個法定最低工資水平的影響。

13. 根據臨時委員會的估計，每小時28元的首個法定最低工資水平，將相等於香港2009年第二季的每小時工資中位數的47.9%。按法定最低工資水平每小時28元來計算，約314 600人或佔全港僱員總數的11.3%僱員的工資會增加約16.9%。一位委員詢問，臨時委員會建議的首個法定最低工資水平為28元，相等於2009年第二季的每小時工資額為何；若計及2009年第二季後所錄得的通脹，法定最低工資在2011年實施時，首個法定最低工資水平所涵蓋的僱員人數和比例為何。

14. 政府當局解釋，不同行業和工種及有不同社會經濟特徵的工人，他們的工資變動各有不同，所以工資分布會因應這些因素而改變。況且各行業及各工種的工資變動亦可能與消費物價指數的變動有異。臨時委員會認為，以消費物價指數或其他指標的預測變動計算2011年5月時薪28元在2009年第二季的相等時薪水平，藉此估算2011年實施時的涵蓋人數或涵蓋率，此方式並不恰當。政府當局強調，在沒有推行法定最低工資的經驗及缺乏足夠實證數據和資料的情況下，就法定最低工資的影響所作的評估有其根本局限，因為當中牽涉眾多因素，而經濟及勞工市場的情況亦在不斷轉變。

日後的最低工資委員會檢討法定最低工資水平時將考慮的因素

15. 部分委員對日後的最低工資委員會(下稱"委員會")檢討法定最低工資水平時將考慮的統計數據表示關注。政府當局表示，該條例訂明，委員會檢討法定最低工資水平時，必須在防止工資過低與盡量減少低薪職位流失的目標之間取得適當平衡，並須維持香港的經濟發展及競爭力。各類統計數據，包括

透過收入及工時調查收集到的工資數據，以及從政府統計處進行的其他調查得悉的商業營運特色，均會提交委員會考慮。當局亦會就法定最低工資的影響進行調查，尤其是對弱勢工人、低薪行業和中小型企業(下稱"中小企")造成的影響。

16. 一位委員認為，折舊是一項主要的成本因素，對飲食業尤甚，故此釐定法定最低工資水平時應考慮此因素。政府當局表示，政府統計處日後就企業的營運成本收集數據時，會蒐集更多有關折舊的資料。

法定最低工資水平的生效時間

17. 根據《2010年〈最低工資條例〉(生效日期)(第2號)公告》，2011年5月1日獲指定為該條例的條文開始實施的日期。已於2010年11月12日生效，旨在賦權藉憲報公布該條例的條文的生效日期、修訂指明首個法定最低工資水平及其生效日期，以及將會成立委員會的各項條文則除外。

18. 部分委員認為，法定最低工資水平的生效日期應由2011年5月1日提前至2011年2月1日，使低收入僱員可在農曆新年之前受惠於法定最低工資政策。另一些委員則認為，即使法定最低工資水平於2011年5月1日才生效，6個月的準備時間對中小企仍然並不足夠，因為大多數中小企對該條例的規定所知甚少。該等委員關注到，政府當局有何種措施協助中小企，尤其是推行法定最低工資後很可能受較大影響的企業(例如零售、飲食、物業管理、保安和清潔服務業)，以幫助中小企解決法定最低工資實施後遇到的困難。部分委員認為，在法定最低工資實施前的兩、三個月，應發出個別行業的法定最低工資參考指引。在2010年11月30日的會議上，小組委員會通過一項議案，要求政府當局在2011年2月1日實施首個法定最低工資水平。

19. 政府當局表示，法定最低工資制度於2011年5月1日(即下一個勞動節)實施，不僅具有象徵意義，更可讓社會各界有約6個月的時間作準備。在實施法定最低工資制度之前，勞工處會展開廣泛的宣傳和推廣活動，以加深公眾對法定最低工資各項規定的認識。正如《最低工資條例草案》委員會部分委員所建議，當局會擬備參考指引並收錄實例，以便僱主和僱員明白該條例的條文和適用範圍。就此，政府當局將於2010年12月的人力事務委員會會議上，簡介為僱主和僱員擬訂的法定最低工資參考指引。政府當局亦會聯同個別行業的三方小組及持份者擬訂個別行業參考指引，以處理不同業界的獨特性及其具體需要。

20. 政府當局解釋，部分機構(例如物業管理公司)可能要檢視商業合約內的商品或服務價格，而部分業主立案法團也可能有需要調整清潔、保安服務合約的管理費用等。政府當局亦須就殘疾人士生產能力評估，提交有關認可評估員資格及評估方法的附屬法例，並在立法會審議相關附屬法例後，進行所需的招募、評審及訓練評估員等工作。因此，約6個月的準備時間已合理地平衡社會及勞資雙方的利益，且有此必要。

21. 李卓人議員表示，他或會就《2010年〈最低工資條例〉(生效日期)(第2號)公告》動議修正案，訂明該條例(第1、2及16條、第3部及附表4除外)將於2011年2月1日起實施，而法定最低工資水平亦相應地於當日開始生效。

法定最低工資水平日後的檢討時間

22. 部分委員認為應每年檢討法定最低工資水平。他們認為應盡快開始檢討首個法定最低工資水平，使第二個法定最低工資水平可於2012年上半年實施。政府當局同意考慮提前檢討首個法定最低工資水平的建議，以便在2012年5月之前完成並公布檢討結果。部分委員認為應就啟動日後的檢討設定機制。在2010年11月30日的會議上，小組委員會通過一項議案，要求政府當局根據2010年的收入及工時調查開展檢討，並於2012年上半年實施第二個法定最低工資水平。

23. 政府當局強調，該條例規定委員會須每兩年至少就法定最低工資水平作出報告一次。釐定法定最低工資水平的原則是數據為依歸，政府統計處每年進行收入及工時調查，以收集有關香港僱員的工資水平、工資分布、就業情況和人口特徵的全面數據，此等資料亦會向公眾發放。關乎委員會的條文於2010年11月12日生效後，委員會須於2012年11月中前就法定最低工資水平作出報告。因應以數據為依歸的原則，當局會密切監察情況，以期在合適時間檢討法定最低工資水平。當局會收集更詳細的統計數據，從而確定和核實有關實施法定最低工資的影響評估。鑒於香港屬於高度外向型的經濟體系，而且實施聯繫匯率制度，當局必須確保法定最低工資水平不會對弱勢僱員的就業機會造成重大的不良影響，以及不會嚴重損害本港勞工市場的靈活性及經濟競爭力，這點很重要。

24. 部分委員察悉，首個法定最低工資水平公布後相隔約6個月才實施，他們關注到，日後的法定最低工資水平是否同樣相隔6個月才實施。

25. 政府當局解釋，政府當局須為僱主和僱員擬訂參考指引、個別行業指引，以及為實施法定最低工資展開宣傳工作，此等工作均需要時間處理。部分機構亦需要時間檢視其商業合約，如有必要，亦須作出修訂。事實上，英國向來的慣常做法是讓社會各界有約6個月時間，為實施每個新的最低工資水平作準備。鑒於部分委員提出關注，政府當局同意進行研究，設法縮短日後釐定法定最低工資水平及實施日期的時間差距。

就備存僱員工作時數紀錄指明的金額上限

26. 《2010年僱傭條例(修訂附表9)公告》指明11,500元為豁免僱主備存僱員總工作時數紀錄的每月金額上限。部分委員認為每月11,500元是恰當的金額上限；另一些委員則認為應把金額上限提高至20,000元，以防止僱主藉口要求僱員工作更長時間來規避法例規定。另一些委員認為11,500元金額上限定得過高，因為該金額相等於僱員按時薪28元每天工作逾15小時每月工作26天的工資額。

27. 政府當局解釋，11,500元是2009年的收入及工時調查所得出的每月工資中位數，涵蓋僱員總數的50%，若僱員就工資期獲付少於每月11,500元工資，其僱主便須備存僱員總工作時數的紀錄。在釐定金額上限時，已顧及執行法定最低工資各項規定的需要、首個法定最低工資水平、低薪行業的工作模式，以及需要盡量減輕僱主的行政負擔。倘以僱員每天工作8小時每月工作26天為基礎，根據2009年的收入及工時調查，月薪20,000元的款額將涵蓋本港僱員總數的75%。

28. 政府當局指出，日後修訂法定最低工資水平時會檢討該金額上限。政府當局強調，金額上限本身並不影響僱員獲付不少於法定最低工資水平的工資的權利。即使僱員獲付的工資高於11,500元金額上限，其僱主仍須支付不少於法定最低工資水平的工資，儘管僱主無須備存這些僱員總工作時數的紀錄。

首個法定最低工資水平可能造成的影響

29. 部分委員關注到，實施法定最低工資對低技術工人、弱勢僱員和青年人的就業機會可能造成影響。當中部分委員認為，應為21歲以下只有少許或沒有工作經驗的青年人釐定較低的法定最低工資水平。政府當局表示，為青年人引入較低的法定最低工資水平，或會被人濫用。當局會密切留意法定最低工資的推行情況。勞工處亦會展開連串特別就業計劃，以求職者為服務對象。"青年職前綜合培訓——展翅計劃"及"青少年見

習就業計劃"提供完整而全面的青少年培訓及就業支援，積極協助青少年開拓事業旅程。

30. 一位委員憂慮實施法定最低工資對美髮業學徒造成的影響。另一位委員認為政府當局應進行評估，以瞭解實施法定最低工資對安老院舍，尤其對大多數院友均為綜合社會保障援助受助人的安老院舍造成的影響，因為這類院舍的經營者不大可能把法定最低工資引致的額外成本轉嫁予消費者。政府當局表示，雖然臨時委員會已就推行法定最低工資對僱員、僱主和物價可能造成的影響進行評估，但法定最低工資的實際效果，只能在實施一段時間後才可予以評估。政府當局會密切留意推行法定最低工資的影響及加強就業服務，當局推出就業導航試驗計劃，即屬一例。

31. 政府當局強調，香港在實施法定最低工資方面全無經驗，在此時刻不能準確評估其影響。況且不同團體對法定最低工資的互動反應所產生連鎖反應，只能在法定最低工資實施一段時間後才可確定。由於欠缺經驗，釐定適當的首個法定最低工資水平時又沒有實證數據可依，當局面對不少局限性和限制，故此只能在實施法定最低工資一段較長的時間後，透過仔細的研究才能確定和評估法定最低工資的實際影響。為利便日後法定最低工資水平的檢討，當局會進行統計調查和研究，以監察和評估法定最低工資的實際影響，尤其是對弱勢工人、低薪行業的企業和中小企的影響，並會特別注意薪酬架構的變動，以便深入研究可能產生的連漪效應。

32. 部分委員對法定最低工資實施後或會出現的問題(例如假自僱、裁員人數上升、減少工時及／或附帶福利)表示關注。政府當局解釋，《僱傭條例》已提供保障，防止僱主單方面更改僱傭條款及條件。

33. 一位委員建議，鼓勵就業交通津貼計劃應與首個法定最低工資水平一併實施，為低收入工人提供交通津貼。政府當局表示，鼓勵就業交通津貼計劃是一項新計劃，當局需要足夠的時間擬訂施行細節，然後才可推出這項新計劃。政府當局將於2010年12月的會議上，向人力事務委員會簡介鼓勵就業交通津貼計劃。

有關《最低工資條例》的宣傳工作和簡介會

34. 關於勞工處就該條例曾進行或將進行的簡介會，政府當局表示，在法定最低工資實施前，勞工處會展開大規模的宣傳

和推廣活動，以加深公眾對法定最低工資各項規定的認識，包括舉行簡介會，以協助僱主和僱員瞭解各自在該條例下的責任和權利。當局的宣傳資料會列舉適用於不同行業的具體例子，說明該條例的應用情況。當局亦會諮詢相關團體，因應個別行業的需要，共同制訂切合其行業特性的行業指引。

35. 一位委員認為，勞工處的專責小組應就法定最低工資實施的事宜，向僱主提供一站式諮詢服務。政府當局表示，勞工處已設立24小時電話熱線服務，由1823傳呼中心處理，回答僱主、僱員和市民有關勞工法例的問題。勞工處已向前線人員提供有關該條例的培訓和資料，他們會透過熱線電話服務回答有關的查詢。

法定最低工資實施後有關根據政府服務合約受僱的非技術工人的強制性工資規定

36. 一位委員指出，根據政府服務合約受僱的非技術工人的強制性工資規定，一些工人現時須獲付不少於時薪31元的工資。該位委員關注到，在法定最低工資實施後，該項強制性工資規定會否下調至時薪28元，並會涉及多少名非技術工人。政府當局表示，現正研究該條例對外判服務合約的影響，希望可於2011年第一季度向人力事務委員會簡介研究結果。

有關施行《最低工資條例》的人力需求

37. 一位委員關注到，勞工處有否足夠人手(尤其是勞工督察)執行該條例。政府當局表示，勞工處會不時檢視部門內各職系的人力資源及工作量，透過有效調配資源和調整執法策略以應付工作要求，亦會在有必要時尋求額外資源和人手，以配合運作需要。政府當局告知小組委員會，當局已按既定的資源分配機制要求增加額外人手，以施行該條例和進行相關的執法工作。

38. 政府當局強調，勞工處會不時檢視工作程序，探討是否有改善空間，以便能更善用人力資源。多年來，隨着社會與經濟結構的不斷發展及轉變，勞工督察的執法工作亦已作出適時的調整及配合。

殘疾人士

39. 部分委員關注在該條例下為殘疾人士提供生產能力評估的詳細安排，並問及估計將會接受評估的殘疾人士人數。該等

委員認為，政府當局應就經評估為生產能力少於100%的殘疾人士提供工資補貼。

40. 政府當局解釋，當局將於人力事務委員會2010年12月的會議上，簡介在法定最低工資制制度下為殘疾人士進行生產能力評估的安排，其後將提交相關附屬法例，以先訂立後審議的程序處理。雖然難以估計接受評估的殘疾人士人數，但應注意，殘疾人士可選擇獲付不少於法定最低工資水平的工資或接受生產能力評估。現職殘疾僱員援引過渡安排時，並無訂明須進行評估的時限。現時已有各種措施和計劃，協助殘疾人士求職，當局並無計劃提供工資補貼以彌補法定最低工資與根據特別安排按評估生產能力水平釐定的殘疾人士工資水平的差額，因為這不是該條例及其附屬法例的政策原意。

修訂建議

41. 小組委員會察悉，李卓人議員或會就《2010年〈最低工資條例〉(生效日期)(第2號)公告》動議修正案，訂明該條例(第1、2及16條、第3部及附表4除外)將於2011年2月1日起實施，而法定最低工資水平亦相應地於當日開始生效(參閱上文第21段)。

徵詢意見

42. 謹請委員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部2
2010年12月16日

研究法定最低工資附屬法例的小組委員會

委員名單

主席 譚耀宗議員, GBS, JP

委員 李卓人議員
張文光議員
梁耀忠議員
劉健儀議員, GBS, JP
石禮謙議員, SBS, JP
李鳳英議員, SBS, JP
張宇人議員, SBS, JP
馮檢基議員, SBS, JP
余若薇議員, SC, JP
王國興議員, MH
林健鋒議員, SBS, JP
梁君彥議員, GBS, JP
黃定光議員, BBS, JP
湯家驊議員, SC
何秀蘭議員
張國柱議員
黃成智議員
黃國健議員, BBS
葉偉明議員, MH
葉國謙議員, GBS, JP
潘佩璆議員
謝偉俊議員
梁國雄議員

(總數：24位議員)

秘書 林培生先生

法律顧問 顧建華先生

日期 2010年11月26日

研究法定最低工資附屬法例的小組委員會

A. 曾向小組委員會口頭陳述意見的團體／個別人士

1. 現代管理(飲食)專業協會
2. 彩雲社區互助網絡
3. 公民黨
4. 清潔服務業職工會
5. 社區及院舍照顧員總工會
6. 社區發展動力培育
7. 青年關注社會福利小組
8. 經濟動力
9. 工廠食堂商會
10. Far East Overseas Nepalese Association (FEONA Hong Kong)
11. 香港工業總會
12. 高達教育中心
13. 香港物業管理及保安職工總會
14. 香港天主教勞工事務委員會
15. 香港職工會聯盟
16. 香港餐飲聯業協會
17. 稻苗學會
18. 葵青區議會議員黃潤達先生
19. 街坊工友服務處
20. 港九勞工社團聯會
21. 香港工會聯合會權益委員會

B. 只提供意見書的團體

1. 香港飲食業聯合總會