

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)542/12-13號文件

檔號：CB2/SS/2/12

2013年1月25日內務委員會會議文件

《2012年最低工資條例(修訂附表3)公告》及 《2012年僱傭條例(修訂附表9)公告》小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2012年最低工資條例(修訂附表3)公告》及《2012年僱傭條例(修訂附表9)公告》小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

背景

2. 《最低工資條例》(第608章)(下稱"該條例")於2010年7月17日制定，自此建立了法定最低工資的制度。該條例第16(1)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(稱為訂明每小時最低工資額)及其生效日期。《僱傭條例》(第57章)第49A(6)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，以指明僱主須備存僱員總工作時數紀錄的金額上限。

3. 最低工資委員會由來自勞工界、商界及學術界的成員和政府官員組成，負責向行政長官會同行政會議就法定最低工資水平匯報其建議。最低工資委員會於2012年10月向行政長官會同行政會議提交報告，並建議把法定最低工資水平由現行的每小時28元調升至每小時30元。

4. 2012年12月14日，政府當局在憲報刊登《2012年最低工資條例(修訂附表3)公告》及《2012年僱傭條例(修訂附表9)公告》(下稱"該等公告")。

小組委員會

5. 在2013年1月4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**。

6. 小組委員會由譚耀宗議員擔任主席，曾與政府當局舉行兩次會議，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**。

7. 為使小組委員會有更多時間研究該等公告，立法會於2013年1月9日通過一項決議，把該等公告的審議期由2013年1月16日延展至2013年2月6日。

小組委員會的商議工作

法定最低工資修訂水平

8. 《2012年最低工資條例(修訂附表3)公告》旨在訂明，由2013年5月1日起，把訂明最低工資額由現行的每小時28元增加至每小時30元。根據政府當局所述，最低工資委員會已達成共識，並在其報告中建議，把法定最低工資水平由現行的每小時28元調整至30元，加幅為2元或7.1%。政府當局已審慎考慮最低工資委員會的報告，並認為該委員會在檢討法定最低工資水平時，已考慮一籃子指標的表現，以評估首個法定最低工資水平實施期間的社會、經濟及就業情況及其影響，並在檢討法定最低工資水平時進行全面分析及評估，同時透過廣泛諮詢以評估社會各界的意見。行政長官會同行政會議已接納並採納最低工資委員會的建議作為法定最低工資修訂水平。

9. 各界人士在小組委員會會議上就法定最低工資修訂水平所發表的意見分歧。部分委員及商會／僱主組織代表向小組委員會指出，由於員工開支在中小型企業(下稱"中小企")經營開支中佔主要部分，實施法定最低工資已令中小企受嚴重打擊。在全球及本地經濟增長放緩的情況下，法定最低工資水平的上調空間不多，尤以飲食業及零售業為然。他們認為，法定最低工資水平應維持於現行每小時28元的水平，讓企業有適應轉變的空間。雖然如此，他們勉強可以接受法定最低工資水平跟隨通脹，調升至不高於每小時30元的水平。

10. 部分其他委員及工會／關注團體普遍認為，法定最低工資修訂水平應在每小時33元至35元之間，以應付不斷上漲的生活開支。他們認為，法定最低工資水平每小時增加2元的增幅，已被法定最低工資實施以來不斷飆升的通脹侵蝕，難以改善基層僱員的生活水平。這些委員強調，有必要把法定最低工資修訂水平設定於較高水平(例如每小時不少於33元)，以維持工人基本生活水平。在釐訂修訂水平時，政府當局不應受政治考慮因素所影響，而應考慮釐訂首個法定最低工資水平至修訂水平實施時的累積通脹。這些委員認為，租金高企和原材料價格上升才是飲食業及零售業經營困難的主要原因。

11. 政府當局強調，最低工資委員會已按以數據為依歸的原則，客觀及持平地檢討及研究法定最低工資水平。在提出法定最低工資修訂水平為每小時30元的建議時，最低工資委員會已全面分析由政府當局委託顧問進行的統計調查及專題研究所提供的數據及實證資料。有關作出調整法定最低工資水平的建議時的各項考慮因素及統計調查詳載於該委員會的報告。政府當局認為該委員會已根據其法定職權範圍稱職地履行其檢討法定最低工資水平的職責，而且其商議基礎是合理和持平的。

最低工資委員會檢討法定最低工資水平時考慮的因素

12. 委員詢問最低工資委員會就法定最低工資修訂水平提出的建議背後有何考慮因素。政府當局表示，該條例指明，最低工資委員會在檢討法定最低工資水平時，必須顧及在防止工資過低及盡量減少低薪職位流失，與維持香港的經濟發展及競爭力的目標之間取得適當平衡。就法定最低工資修訂水平制訂建議時，該委員會審視了一籃子指標(包括社會經濟和就業情況的資料)，以評估首個法定最低工資水平的影響，並根據短期經濟及勞工市場前景作出情景假設。政府當局進一步表示，最低工資委員會已詳細分析工資分布數據，以及政府統計處(下稱"統計處")就低收入工人、低薪行業和在中小企進行的其他調查所得的結果。該委員會亦已考慮其他關乎法定最低工資水平的檢討但無法完全量化的考慮因素，例如提升就業意欲、因工資上升而造成的額外成本，以及不同行業或職位之間薪酬差距的影響。此外，最低工資委員會已考慮社會各界提交的意見，從而就合適的法定最低工資水平提出建議。

評估影響的方法

13. 部分委員關注到，在釐訂將於2013年實施的法定最低工資修訂水平時，政府當局採用2011年收入及工時按年統計調查的結果，但這些結果未能全面反映最新情況，以致就法定最低工資水平所作出的調整遠遠落後於不斷飆升的通脹。不過，部分其他委員關注到，鑒於在2011年5月至6月進行2011年收入及工時按年統計調查時，法定最低工資只實施了數月，因此並無足夠數據反映及評估法定最低工資對各行業的實際影響。

14. 政府當局解釋，鑒於在提出法定最低工資修訂水平的建議至實施該修訂水平的期間難免有一段時間差距，所以最低工資委員會已就短期經濟及勞工市場的前景作出情景假設，力求在檢討法定最低工資水平時，可作更全面考慮。例如，在決定是否有需要調整法定最低工資水平前，最低工資委員會曾評估不同的法定最低工資測試水平(以每隔0.5元、由每小時28元遞升至35元的水平(共15個測試水平))所帶來的額外薪酬開支對僱員、商界及失業率以致通脹可能造成的影響。最低工資委員會亦已根據15個法定最低工資測試水平，因應3個薪酬開支定義估計每年的額外薪酬開支金額。該3個薪酬開支定義分別為根據該條例下工資的定義、包括休息日及用膳時間薪酬的總薪酬開支(如僱員按照其僱傭合約或協議獲提供此等款項)，以及總薪酬開支(包括休息日及用膳時間薪酬)之上，再加上連鎖反應影響所造成的額外薪酬開支。

15. 政府當局進一步解釋，為減低時間差距帶來的數據滯後影響，最低工資委員會在檢討法定最低工資水平時，亦就2013年上半年的經濟前景作出情景假設及考慮。該委員會曾研究企業在4個不同經濟情景(包括"樂觀情況"、"基本方案"、"悲觀情況"及"更悲觀情況")下如何對法定最低工資作出反應，以評估不同經濟環境對企業承受能力的影響。

16. 部分委員堅持認為，由於法定最低工資修訂水平根據情景假設的研究結果來釐訂，該修訂水平對特定行業的實際負面影響可能被低估。這些委員建議，政府當局應把法定最低工資修訂水平和連鎖反應對不同行業造成的估計和實質成本影響作比較，供最低工資委員會在下次檢討法定最低工資水平時考慮。

17. 鑒於有關注連鎖反應的影響幅度，政府當局已委聘顧問進行"法定最低工資對零售業及飲食業的薪酬階梯連鎖反應"專題研究(下稱"連鎖反應研究")，以蒐集零售業及飲食業企業於2010年9月及

2011年9月有關其組織架構的資料，並探討實施法定最低工資可能對這些界別帶來的連鎖反應。最低工資委員會已根據研究結果，對實施法定最低工資可能對有關界別帶來的連鎖反應作出評估，有關的分析及商議詳情載於該委員會的報告。

法定最低工資水平對僱主及企業的影響

18. 部分委員指出，實施首個法定最低工資水平已引發薪酬階梯的連鎖反應及漣漪效應。僱主除提高僱員的工資至法定最低工資水平外，亦須調高較高職級員工的薪酬，以維持薪酬階梯間合理的薪酬差距，從而保持員工士氣。此舉令勞工成本大增，特別是難以把成本增幅轉嫁消費者的中小企。這些委員又指出，法定最低工資的實施使不同行業之間的工資差距收窄，令工作環境相對稍遜的某些行業在挽留現有員工及招聘新人方面出現困難。為了挽留人才，僱主往往須提高僱員的工資至高於法定水平。此舉在某程度上令從事較多勞動工作、工作環境稍遜及執行厭惡性職務的行業須支付較高工資才能挽留員工，因而進一步推高勞工成本及通脹壓力。此現象在飲食業尤為明顯，以致該行業現正面對嚴重的勞工短缺問題。

19. 張宇人議員曾就現行法定最低工資水平對飲食業的影響進行調查，他向小組委員會重點提述其調查結果。據他觀察所得，由於飲食業屬於勞工密集的行業，在實施法定最低工資後，約50%飲食業僱員的平均工資獲調高。飲食業界深切關注到，政府當局在釐訂法定最低工資修訂水平時，可能低估了連鎖反應的影響。

20. 部分其他委員卻認為，不應把若干行業在招聘人手方面遇上的困難，視為因實施法定最低工資而產生的負面影響。他們認為，這方面的困難可能是因本港經濟蓬勃及失業率偏低所致。

21. 政府當局表示，從2010年及2011年收入及工時按年統計調查的結果可以看到，在實施法定最低工資後，低薪行業之間的工資差距以不同的幅度收窄。連鎖反應研究亦顯示，零售業及飲食業在一定程度上受到連鎖反應影響。政府當局認為，最低工資委員會明白法定最低工資對不同界別所產生的影響，因此已採取客觀、持平的方法進行檢討法定最低工資的工作。

22. 政府當局在評估法定最低工資修訂水平對企業的影響時指出，最低工資委員會曾深入研究涉及的額外薪酬開支。按該條例的工資定義估算，法定最低工資修訂水平帶來的額外薪酬開支約為13億5,000萬元。如連同企業在符合法定要求以外所支付的休息日和

用膳時間薪酬(如僱員按照僱傭合約或協議而享有休息日及／或用膳時間薪酬)，以及連鎖反應影響所產生的額外勞工成本一起計算，整體額外薪酬開支會增加至約20億元，增加幅度約為0.3%。根據最低工資委員會的分析，有關的額外薪酬開支對大部分行業(包括低薪行業)的影響應屬溫和。

23. 關於法定最低工資修訂水平對通脹的影響，政府當局表示，假設額外的工資增幅全數轉嫁至產品和服務的價格上，最低工資委員會估計綜合消費物價指數會上升約0.3至0.4個百分點。作為對基層市民在通脹方面的影響，預算甲類消費物價指數升幅約為0.5至0.6個百分點。不過，由於出現全數轉嫁額外工資增幅的機會不大，對通脹的實際影響應較為溫和。

24. 部分委員對若干行業在招聘人手方面遇上困難及人力供求錯配的問題表示關注。他們建議，政府當局應考慮輸入低技術工人的可行性，以紓緩某些界別的勞工短缺的問題。政府當局指出，當局已推出一系列為求職者及僱主而設的就業援助計劃。此外，當局亦有為求職者及在職僱員提供培訓及再培訓服務。不過，政府當局仍會密切注視勞工市場，並採取適當措施。

法定最低工資水平對僱員的影響

25. 據委員從政府當局方面瞭解所得，由於本港經濟持續暢旺，令法定最低工資對勞工市場及營商意欲所產生的不良影響大為緩和。勞工市場的整體情況維持平穩，低薪僱員的收入亦有實質的改善。首個法定最低工資水平對基層僱員的收入帶來明顯的正面效應，對改善他們的生計及生活質素具積極作用。不過，對於較有可能受到實施法定最低工資影響的低技術工人，部分委員仍然對他們的就業情況表示關注。

26. 政府當局表示，根據2011年收入及工時按年統計調查的結果，在2011年5月至6月，屬最低時薪十分位的僱員人數為279 400名；在這些僱員當中，180 600人(佔64.6%)的工資為首個法定最低工資水平(即每小時28元)。根據最低工資委員會基於2011年收入及工時按年統計調查的數據估算，法定最低工資修訂水平可涵蓋約327 200名僱員，佔本港所有僱員的11.7%。由於過去一年工資持續上升，實際涉及的僱員人數及涵蓋率在法定最低工資水平上調時會較估計為少。按截至2012年年中的薪酬趨勢估算，涉及的僱員人數約為223 100人，佔所有僱員的7.9%。如果工資在未來數月持續上升，涉及的僱員人數及涵蓋率可能會進一步減少。如以327 200

名僱員的時薪被調升至法定最低工資的建議水平30元來計算，其平均加薪幅度為5.4%至5.5%。

27. 鑒於總就業人數持續上升及整體失業率下降，部分委員認為法定最低工資並無對就業市場造成負面影響。這些委員對下述情況印象尤深：實施法定最低工資水平導致工資上升，從而鼓勵更多潛在勞動人口及有家庭崗位的人士(特別是中年及婦女勞動人口)投入勞工市場。

28. 然而部分委員關注到，在實施法定最低工資後，僱主有可能把職位分拆為兼職或散工職位，以及利用假自僱的方式來抵銷勞工成本上升。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。

法定最低工資水平的檢討頻率

29. 部分委員認為，鑒於蒐集數據方面出現的時間差距及過去一年工資持續上升，倘若工資在未來數月繼續上升，實際涉及僱員的人數及法定最低工資修訂水平的涵蓋範圍或會較最低工資委員會所估計為少。為處理由蒐集數據至實施法定最低工資修訂水平之間出現時間差距的問題，以及避免僱員的購買力被通脹所侵蝕，這些委員強烈促請政府當局以每年一次的方式檢討及調整法定最低工資水平。當局應考慮根據每年通脹率及消費物價指數的變動情況，自動調整法定最低工資水平。他們建議政府當局修訂該條例以達致此效果。

30. 部分其他委員察悉，前一年的收入及工時按年統計調查結果會用作決定將於隨後一年實施的法定最低工資修訂水平，他們認為並無空間把檢討周期進一步縮短至每年一次。這些委員強烈認為法定最低工資水平應每兩年檢討一次。

31. 政府當局解釋，鑒於法定最低工資的影響深遠，最低工資委員會在定出這個水平時，並非只根據通脹採用一條數學公式運算，而是參考了包括各種僱傭、社會及經濟等情況的一籃子指標，以期反映中肯持平的情況。委員對編製收入及工時按年統計調查的時間差距表示關注，政府當局對此表示察悉並指出，當局會向最低工資委員會提供大量較頻密更新的其他指標(例如勞工的供求情況、通脹、本地生產總值及物價預測、失業率等)，以供該委員會考慮最新的社會經濟情況及短期經濟及勞工市場的展望。

32. 委員獲悉，社會各界需要足夠時間就調整法定最低工資水平作出準備。部分機構亦需要時間檢視其商業服務合約，如有必要將須根據上調法定最低工資水平的情況作出修訂。

33. 關於法定最低工資水平的檢討頻率，政府當局表示，該條例指明最低工資委員會須就法定最低工資水平至少每兩年提交一次報告，並沒有排除在有證據證明是必需的情況下就法定最低工資水平進行更頻密的檢討。最低工資委員會在研究法定最低工資水平時，會符合以數據為依歸的原則，除考慮由統計處編製的薪酬統計數字，亦會研究一籃子指標，以及考慮持份者的意見及評估有關影響。政府當局強調，當局必須確保訂定最低工資水平時，不但應避免工資過低，並且不會對弱勢僱員的就業機會造成重大負面影響，以及不會嚴重損害本港勞工市場的靈活性及經濟競爭力，此點十分重要。政府當局進一步表示，本港實施法定最低工資的經驗仍屬有限，政府當局將繼續密切監察法定最低工資的實施情況。

34. 部分委員強調政府當局應考慮清楚訂明在哪種情況及考慮因素下，當局會在兩年周期完結前展開檢討法定最低工資水平的工作。政府當局表示，如有證據證明需要檢討法定最低工資，當局可在少於兩年的期間進行檢討。

備存僱員工作時數指明的金額上限

35. 小組委員會察悉《2012年僱傭條例(修訂附表9)公告》將附表9指明備存工作時數紀錄指明的金額上限由每月11,500元調高至每月12,300元；是項調整是因應法定最低工資水平由每小時28元增至每小時30元而按比例作出。委員對此並無提出異議。

徵詢意見

36. 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
2013年1月24日

《2012年最低工資條例(修訂附表3)公告》及
《2012年僱傭條例(修訂附表9)公告》小組委員會

委員名單

主席	譚耀宗議員, GBS, JP
委員	何俊仁議員 李卓人議員 梁耀忠議員 劉慧卿議員, JP 張宇人議員, SBS, JP 王國興議員, MH 林健鋒議員, GBS, JP 梁君彥議員, GBS, JP 黃定光議員, SBS, JP 湯家驊議員, SC 何秀蘭議員 張國柱議員 黃國健議員, BBS 黃毓民議員 何俊賢議員 姚思榮議員 梁志祥議員, BBS, MH, JP 郭偉強議員 張華峰議員, JP 單仲偕議員, SBS, JP 廖長江議員, JP 潘兆平議員, BBS, MH 鄧家彪議員 蔣麗芸議員, JP

(總數：25名委員)

秘書	馬淑霞女士
----	-------

法律顧問	李凱詩小姐
------	-------

日期	2013年1月11日
----	------------

《2012年最低工資條例(修訂附表3)公告》及
《2012年僱傭條例(修訂附表9)公告》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. 香港飲食業聯合總會
2. 稻苗學會
3. 人手比例不乎最低工資關注組
4. 香港餐飲聯業協會
5. 東區區議會議員邵家輝先生
6. 自由黨青年團
7. 郭仲文先生
8. 香港職工會聯盟
9. 飲食及酒店業職工總會
10. 民間爭取最低工資聯盟
11. 清潔服務業職工會
12. 民主黨
13. 香港物業管理及保安職工總會
14. 香港貨車運輸業協會
15. 現代管理(飲食)專業協會
16. 工黨

B. 只提供意見書的團體

1. 香港工業總會
2. 民主建港協進聯盟