

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1007/14-15號文件

檔號：CB2/SS/2/14

內務委員會會議文件

《2015年最低工資條例(修訂附表3)公告》及 《2015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《2015年最低工資條例(修訂附表3)公告》及《2015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，指明法定最低工資水平(稱為指明每小時最低工資水平)及其生效日期。《僱傭條例》(第57章)第49A(3)(ea)條訂明，如僱員屬該條例所指的僱員，而須就任何工資期支付予該僱員的工資，其款額少於《僱傭條例》附表9指明的金額上限(或若有關的工資期並非一個月，則按比例計算金額)，其僱主須記錄該僱員在有關工資期的總工作時數。《僱傭條例》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，以指明僱主須記錄僱員總工作時數的金額上限。

3. 最低工資委員會(下稱"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匯報該委員會有關法定最低工資水平的建議。委員會於2014年10月向行政長官會同行政會議提交報告，並建議把每小時法定最低工資水平由30元調升至32.5元。

4. 2015年1月16日，政府當局在憲報刊登《2015年最低工資條例(修訂附表3)公告》及《2015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2015年1月23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. 小組委員會由蔣麗芸議員擔任主席，曾與政府當局舉行三次會議，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2015年2月11日通過一項決議，把該等公告的審議期由2015年2月11日延展至2015年3月18日。

小組委員會的商議工作

法定最低工資建議水平

8. 《2015年最低工資條例(修訂附表3)公告》旨在訂明，由2015年5月1日起，把指明每小時最低工資水平由30元增加至32.5元。根據政府當局所述，委員會已達成一致共識，並在其報告中建議，把法定最低工資水平由現行的每小時30元調整至32.5元，加幅為2.5元或8.3%。行政長官會同行政會議已接納並採納委員會每小時32.5元的建議水平，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。部分委員認同商會／僱主組織代表的關注，即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到嚴重打擊。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，尤其是只賺取微薄利潤的飲食業。這些委員認為，法定最低工資水平應維持於現行每小時30元的水平。雖然如此，把法定最低工資水平跟隨通脹，調升至不高於每小時32.5元的法定最低工資建議水平，亦勉強可以接受。

10. 然而，部分其他委員則認同工會／關注團體的關注，認為法定最低工資修訂水平應在每小時35元至40元之間，以應付不斷上漲的生活開支。這些委員指出，把法定最低工資水平調高8.3%的建議，較甲類消費物價指數同期9.3%的升幅為低。法定最低工資水平每小時增加2.5元，難以改善基層僱員的生活水平及紓緩在職貧窮問題。這些委員認為，在過去4年，由於食品價格及租金上漲佔通脹率約70%，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. 政府當局表示，該條例指明，委員會在檢討法定最低工資水平時，須顧及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，及維持香港的經濟增長及競爭力的需要。在法定最低工資實施後，基層僱員的收入持續改善。政府當局進一步表示，法定最低工資訂定工資下限，以防止工資過低。合資格的低收入家庭可申請綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃，以應付他們的基本需要，而即將實施的低收入在職家庭津貼計劃，亦有助應付低收入家庭的需要。

12. 政府當局強調，委員會就法定最低工資修訂水平作出建議前，考慮的因素包括政府統計處(下稱"統計處")進行收入及工時按年統計調查(下稱"收入及工時調查")的工資分布數據，以及涵蓋社會經濟及勞工市場情況和本地生產總值及物價預測等資料的一系列指標，通脹只是其中一個考慮因素。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。為求在檢討法定最低工資水平時作出更全面的考慮，委員會亦就本地經濟前景作出情景假設，以顧及在建議法定最低工資水平至其實施期間的時間差距。此外，委員會已考慮社會各界的意見，從而就合適的法定最低工資水平提出建議。政府當局認為，委員會已透過合理持平的討論，適當履行檢討法定最低工資水平的法定職能。

法定最低工資水平對僱主及企業的影響

13. 部分委員關注到，實施法定最低工資除推高薪酬較低的僱員的工資外，亦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修訂水平外，亦須調高較高職級員工的薪酬，以保持較高職級僱員的士氣和挽留這些員工，繼而進一步推高勞工成本，特別是難以把成本增幅轉嫁消費者的中小企。此外，法定最低工資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，僱主往往須為薪酬高於法定水平的僱員調高工資。此現象在飲食業尤為明顯，該行業現正面對嚴重的勞工短缺問題。

14. 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。

15. 政府當局表示，委員會在評估法定最低工資建議水平對企業的影響時，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，每小時32.5元的法定最低工資建議水平為所有企業帶來的額外薪酬開支約為11億元。如包括僱主在符合法定要求以外所支付的休息日及用膳時間薪酬(如僱員按照僱傭合約或協議享有該等薪酬)，以及連鎖反應的影響，額外薪酬開支總額將會增至約13億6,000萬元(上升約0.2%)。如計及企業在符合法定要求以外所支付的休息日及用膳時間薪酬(如僱員按照僱傭合約或協議享有該等薪酬)，以及連鎖反應的影響，薪酬開支的升幅在勞工密集和低薪行業較顯著，例如清潔服務業上升3%、保安服務業上升2.9%、地產保養管理服務業上升1.6%，快餐店上升1.6%及安老院舍上升1.1%。委員會估計大部分企業(包括低薪行業及中小企)應能承受法定最低工資建議水平帶來額外薪酬開支的影響。

16. 至於法定最低工資建議水平對通脹的影響，政府當局表示，假設額外薪酬開支全數轉嫁至產品和服務的價格上，並計及工資物價互相追逐的螺旋上升首輪效應，委員會估計綜合消費物價指數會上升約0.3個百分點。作為對基層市民在通脹方面的影響，甲類消費物價指數的相應升幅約為0.4個百分點至0.5個百分點。然而，由於全部企業均向消費者全數轉嫁額外工資增幅的機會不大，法定最低工資建議水平對通脹的實際影響應低於上述估計。

17. 部分委員關注到政府當估是否低估了法定最低工資建議水平對企業和通脹的影響。為了更準確評估法定最低工資的實際影響，這些委員建議政府當局應評估過往就修訂法定最低工資水平帶來額外工資增幅所作估算的準確性，並於下次檢討法定最低工資水平時提供評估結果，供委員會考慮。

法定最低工資對僱員的影響

18. 考慮到統計處進行的綜合住戶統計調查及勞工收入統計調查的最新數據，以及根據不同經濟情景所作出的假設，委員會粗略

估算在2015年上半年，在法定最低工資水平即將調升至建議水平前，賺取每小時工資低於32.5元的僱員人數約為15萬人(佔所有僱員人數約5%)。至於對就業的影響，部分委員明白到法定最低工資對薪酬較低僱員的收入帶來更多明顯的正面效應，收窄他們與較高職級僱員的工資差距。法定最低工資的實施，吸引了更多人投入勞工市場，這情況在總就業人數由法定最低工資實施前的3 542 300人增至2014年10月至12月的3 797 200人(增加了254 900人)獲得反映。具體而言，收入最低十等分組別的全職僱員平均每月就業收入在過去約3年上升約35%，扣除通脹後上升約14%，某程度上紓緩了在職貧窮的問題。截至2014年12月，綜援計劃下的失業個案和低收入個案亦分別較法定最低工資實施前下降36%及46%。

19. 鑒於總就業人數持續上升及整體失業率下降，部分委員認為實施法定最低工資的正面影響較負面影響為多。法定最低工資制度的實施導致工資上升，從而鼓勵更多潛在勞動人口及有家庭崗位的人士(特別婦女勞動人口)投入勞工市場，這些委員對此尤其印象深刻。

法定最低工資水平的檢討頻率

20. 部分委員關注到，前一年的收入及工時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。他們關注到可否縮短編製收入及工時調查統計數字的時間，從而提前實施日後的法定最低工資水平。這些委員亦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，以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蠶食。

21. 政府當局解釋，收入及工時調查需時約7至8個月收集和分析數據，與其他海外經濟體系進行類似統計調查所需的時間大致相若。除了收入及工時調查的結果，委員會亦參考大量較頻密公布及更新的相關數據(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)。鑒於在建議法定最低工資水平及其實施之間出現的時間差距，委員會亦就本地經濟前景作出情景假設。

22. 關於法定最低工資水平的檢討頻率，政府當局表示，該條例規定法定最低工資水平須至少每兩年檢討一次，並沒有排除在有需要的情況下就法定最低工資水平進行更頻密的檢討。這個務實的安排是就法定最低工資立法期間各方達成的共識。如每年檢討法定最低工資水平一次，部分僱主為保留控制勞工成本的彈性，可能傾

向提供短期僱傭合約，聘請較多散工來代替長工，引致僱傭合約零散化。此外，如每年檢討法定最低工資水平，倘若經濟急速下滑，僱員或會更快被調低工資。由於法定最低工資至今只實施了數年，累積的經驗有限，應維持現時每兩年至少檢討法定最低工資水平一次的彈性安排。

23. 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，該條例規定由行政長官要求委員會每兩年至少檢討法定最低工資水平一次。在有需要的情況下，可在少於兩年的時間內檢討法定最低工資水平。

收入及工時調查的統計期

24. 張宇人議員指出，2013年收入及工時調查把5月至6月設定為統計期，未能全面反映在2013年5月1日生效的法定最低工資修訂水平的實際影響，以及對企業的漣漪效應。他建議政府當局應積極考慮在下次檢討法定最低工資水平時，把9月至11月設定為收入及工時調查的統計期。擬議統計期所涵蓋的工資水平，將較準確反映法定最低工資修訂水平對員工開支的影響，並扣除年終花紅的效應及暑期工對工資水平的影響。

25. 政府當局解釋，一般而言，一年當中的第一及第四季工資水平會較受保證發放的花紅影響，令工資水平的按年比較可能出現較大波動；而第三季的工資水平則通常會受暑期工僱員的工資水平影響。相對而言，第二季的僱員工資水平較為穩定，因而較適合作按年比較。因此，2009年及2010年收入及工時調查的統計期設定為第二季。其後，由於法定最低工資在2011年5月1日開始實施，因此2011年及以後的統計調查改以5月至6月為統計期，使統計數字可直接應用於與法定最低工資有關的分析。政府在選定收入及工時調查的統計期時，亦已參考其他地方進行類似統計調查的做法。

殘疾僱員特別安排

26. 該條例為殘疾僱員提供特別安排，讓因殘疾以致生產能力可能受損的殘疾僱員，有權選擇進行生產能力評估，從而釐定他們應獲得不低於法定最低工資的薪酬，或收取按生產能力釐定的工資。部分委員認為應廢除法定最低工資制度下的特別安排，以防止殘疾僱員所賺取的工資，低於法定最低工資的水平。這些委員促請政府當局向工資低於法定最低工資水平的殘疾僱員提供工資補貼。

27. 政府當局解釋，特別安排是因應社會及相關團體擔心一些殘疾僱員可能會遇到就業困難，以期在殘疾僱員的工資保障和就業機會兩者之間取得適當平衡。啟動評估的權利只屬於殘疾僱員。政府當局剛完成檢討此項特別安排，並於2014年12月向人力事務委員會簡介檢討結果及優化措施。

28. 政府當局指出應該幫助殘疾人士憑着他們的能力(而非因其殘疾)去覓得合適的工作，並讓殘疾人士的權利、能力和貢獻在一個傷健共融的社會獲得適當的肯定。由於涉及重大的政策考慮，當局認為向殘疾人士或其他不同類別的社群提供工資補貼並不符合政府的政策目標。然而，政府當局向委員保證，當局會繼續為殘疾人士提供職業培訓及就業支援，並採取正面的鼓勵措施，以提升他們的就業機會。

有關記錄僱員工作時數的每月金額上限

29. 小組委員會察悉《2015年僱傭條例(修訂附表9)公告》旨在將《僱傭條例》附表9指明有關記錄總工作時數的每月金額上限由每月12,300元調高至每月13,300元。據政府當局表示，擬議調整是因應調高法定最低工資的百分比(即8.3%)而按比例作出。小組委員會亦察悉，根據收入及工時調查的結果，在2013年5月至6月期間，每月工資低於13,300元的僱員人數為1 319 800名。

徵詢意見

30. 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
2015年3月10日

《2015 年最低工資條例(修訂附表 3)公告》及
《2015 年僱傭條例(修訂附表 9)公告》
小組委員會

委員名單

主席	蔣麗芸議員, JP
委員	李卓人議員 梁耀忠議員 張宇人議員, SBS, JP 馮檢基議員, SBS, JP 梁君彥議員, GBS, JP 何秀蘭議員, JP 葉國謙議員, GBS, JP 易志明議員 姚思榮議員 陳志全議員 梁志祥議員, BBS, MH, JP 郭家麒議員 郭偉強議員 張超雄議員 單仲偕議員, SBS, JP 廖長江議員, SBS, JP 潘兆平議員, BBS, MH 鄧家彪議員, JP 鍾國斌議員 (合共：20 位委員)
秘書	馬淑霞小姐
法律顧問	易永健先生
日期	2015 年 1 月 30 日

《2015 年最低工資條例(修訂附表 3)公告》及
《2015 年僱傭條例(修訂附表 9)公告》小組委員會

曾向小組委員會提交口頭陳述意見的團體名單／個別人士

1. 左翼 21
2. 左翼 21 教育部
3. 正言匯社
4. 自由黨青年團
5. 卓新力量
6. 卓新家長網絡
7. 香港工會聯合會權益委員會
8. 香港物業管理及保安職工總會
9. 香港飲食業聯合總會
10. 香港餐飲聯業協會
11. 香港職工會聯盟
12. 清潔工人職工會
13. 現代管理(飲食)專業協會
14. 最低工資關注組
15. 港九勞工社團聯會
16. 葵青區議會議員黃潤達先生
17. 葵涌勞工權益關注組
18. 稻苗學會