

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1033/2022(04)號文件

檔 號：CB2/PL/MP

人力事務委員會

立法會秘書處為2022年12月16日會議 擬備的背景資料簡介

法定最低工資水平的檢討機制

目的

本文件就法定最低工資水平的檢討機制提供背景資料，並綜述人力事務委員會(“事務委員會”)委員在第七屆立法會中討論法定最低工資的實施情況期間所提出的相關意見及關注事項。

背景

最低工資委員會

2. 最低工資委員會是根據《最低工資條例》(第608章)設立，其主要職能是至少每兩年一次向行政長官會同行政會議報告其就訂明每小時最低工資額的款額作出的建議。最低工資委員會在執行其法定職能時，須顧及(a)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的需要，以及(b)維持香港的經濟發展及競爭力的需要。

最低工資委員會檢討法定最低工資水平的方式

3. 據最低工資委員會網站提供的資料所述，最低工資委員會按以數據為依歸的原則檢討法定最低工資水平。除了諮詢及考慮社會各界(包括代表僱主及僱員的組織)的意見外，最低工資委員會亦會：

- (a) 檢視一系列指標，涵蓋整體經濟狀況、勞工市場情況、競爭力及社會共融；
- (b) 考慮其他未能完全量化但與檢討法定最低工資水平相關的因素，例如對議價能力較低及工作經驗不足人士的影響、對不同行業或職位之間薪酬差距的影響、對社會和諧的影響等；及
- (c) 就不同法定最低工資測試水平對僱員、企業、失業率及通脹各方面可能帶來的影響進行評估。

法定最低工資自實施以來的水平調整

4. 法定最低工資自實施以來，每兩年上調水平一次，由2011年5月的每小時28元逐步調升至2019年5月的每小時37.5元。最低工資委員會就法定最低工資水平完成全面檢討後，於2020年10月向行政長官會同行政會議提交其兩年一次的檢討報告及建議。其後，於2021年2月2日，行政長官會同行政會議接納最低工資委員會的建議，把當時的法定最低工資水平維持於每小時37.5元。

法定最低工資水平的最新檢討

5. 據政府當局於2022年5月向事務委員會提交的文件所述，根據《最低工資條例》，最低工資委員會於2022年4月展開新一輪法定最低工資水平的檢討，並會在2022年10月底前向行政長官會同行政會議提交建議報告。

委員的意見及關注事項

6. 委員就法定最低工資水平的檢討機制所提出的意見及關注事項綜述如下。

法定最低工資水平的檢討周期

7. 多名委員強烈認為，就法定最低工資水平每兩年檢討一次的做法對賺取法定最低工資的僱員並不公平，因為在工資調整上有時間差距。他們籲請政府當局把法定最低工資水平的檢討周期縮短至每年一次，以解決在搜集/分析數據與實施經調整的法定最低工資水平之間出現時間差距的問題。委員亦

指出，雖然《最低工資條例》訂明法定最低工資水平應至少每兩年檢討一次，但該條例並不排除可在有需要的情況下就該水平進行更頻密的檢討。

8. 然而，部分其他委員關注到，2019冠狀病毒病疫情、中美貿易摩擦及全球通脹壓力等問題已為香港企業帶來前所未有的挑戰。商界擔心法定最低工資水平可能上調所帶來的財政影響會加重他們的負擔。依這些委員之見，鑒於經濟持續轉差而失業率不斷上升，目前並非改變法定最低工資水平現行檢討周期的合適時機；在目前經濟下行的情況下調升現行的法定最低工資水平，可能會加劇低薪工人的失業問題。

9. 政府當局回應委員的意見及關注時表示，根據《最低工資條例》，最低工資委員會須至少每兩年就法定最低工資水平向行政長官會同行政會議提交報告及建議一次。在執行其職能時，最低工資委員會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，以及維持香港的經濟活力。現行的檢討機制包括(a)全面分析相關的量化指標及與檢討相關但或未能量化的因素；(b)進行廣泛及深入的諮詢(包括聆聽社會各界的意見，並與低薪行業的持份者進行聚焦性諮詢會面)；(c)在各種經濟情景假設下就不同法定最低工資測試水平進行影響評估；以及(d)最低工資委員會就建議的法定最低工資水平進行討論等。上述工作只能在每兩年檢討一次的框架下完成。

法定最低工資水平的檢討機制

10. 部分委員對檢討機制表示關注；根據該機制，檢討法定最低工資水平時會考慮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。依這些委員之見，由於法定最低工資制度的目標是防止工資過低，因此在釐定法定最低工資水平時，首要的考慮因素應是改善基層僱員就業收入和紓緩“在職貧窮”問題的效果。政府當局在檢討過程中應採取更積極主動的立場。如分別來自勞工界、商界及學術界的最低工資委員會委員無法達成支持提高法定最低工資水平的一致意見以向行政長官會同行政會議作出建議，政府當局最低限度應促使該水平參照甲類消費物價指數所反映的通脹變化而調整。

11. 部分委員亦認為，為了加強檢討機制的客觀性、可預測性及透明度，根據與適當指標(例如甲類消費物價指數)掛鈎的既定公式(即採用以公式為本的方法)調整法定最低工資水平是可取的做法。然而，部分其他委員則認為，以公式為本的方法將不能反映那些在檢討法定最低工資水平時應考慮的不可量化因素(例如對經濟前景的預測)。

12. 政府當局回應時指出，現行的檢討機制和建議的以公式為本的方法各有利弊。現行的檢討機制考慮到一系列指標，涵蓋有關整體經濟狀況、勞工市場情況、競爭力及社會共融的數據，以及公眾和持份者的意見；而以公式為本的方法則純粹是以既定指數為基礎的算術方法，沒有顧及不可量化的因素。值得注意的是，最低工資委員會在過往的檢討中建議的法定最低工資水平升幅普遍超過相關的通脹率，這不是將法定最低工資水平與既定公式嚴格掛鈎所能達到的。儘管如此，政府當局向委員保證，當局會探討可否改善現行的檢討機制。

法定最低工資制度的成效

13. 多名委員對法定最低工資制度在保障低收入僱員以防止其工資過低和紓緩貧富懸殊問題方面的成效，表示懷疑。他們指出，在法定最低工資制度實施11年後，香港的堅尼系數繼續維持於高水平，而法定最低工資水平只累計上升了33.9%(即由最初的每小時28元調升至目前的每小時37.5元)，幾乎追不上多年來的通脹。依這些委員之見，這實際上是變相減薪。此外，過去10年賺取法定最低工資的僱員人數大幅下跌(由2011年約20萬名僱員減少至2021年的14 300名僱員)，顯示現行的法定最低工資水平過低。部分委員關注到，如法定最低工資水平過低，將無法提供誘因鼓勵低收入僱員工作，並可能促使他們申請社會保障制度下的經濟援助。

14. 然而，部分其他委員認為，在實施法定最低工資制度後，低收入工人的就業收入已有所改善，特別是在2021年12月至2022年2月期間，收入最低“十等分”組別全職僱員(撇除政府僱員及留宿家庭傭工)的平均每月就業收入較法定最低工資實施前的期間累計上升75.6%，扣除通脹後的實質升幅為28%。這些委員進一步指出，基於各行各業的薪酬階梯連鎖反應，因法定最低工資上調而實際獲得加薪的僱員人數最終比只賺取法定最低工資的僱員人數為多。依這些委員之見，過去多次上調法定最低工資，已導致多年來出現通脹。

15. 政府當局回應時重申，法定最低工資制度設定工資下限，防止工資過低，並同時確保不會嚴重損害香港勞工市場的靈活性、經濟發展和競爭力，以及盡量減少低薪職位流失。自實施法定最低工資以來，當局觀察到，經修訂法定最低工資水平後，本來只賺取法定最低工資的僱員，其工資得以調升至新修訂的法定最低工資或以上的水平，而一些本身所賺工資高於法定最低工資水平的低薪僱員，亦因法定最低工資上調所產生的連鎖反應而相應地獲得加薪。這顯示更多低薪僱員的工資有顯著增長，其時薪均超逾法定最低工資水平。政府當局又強調，實施法定最低工資不應被視作解決“在職貧窮”這個複雜問題的唯一途徑。事實上，為改善社會財富分配，政府當局已推行多項針對性措施(例如在職家庭津貼計劃、短期食物援助服務等)支援有需要的人士。

最新發展

16. 行政長官已在2022年施政報告中宣布，政府當局會邀請最低工資委員會就如何優化法定最低工資水平的檢討機制(包括檢討周期及如何提升效率)進行研究並作出建議。事務委員會將於2022年12月16日的會議上討論有關事宜。

相關文件

17. 立法會網站的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部2
2022年12月12日

法定最低工資水平的檢討機制
相關文件

委員會	會議日期	文件
人力事務委員會	2022年5月17日 (議程第III項)	議程 會議紀要
立法會	2022年7月6日	會議過程正式紀錄 第 3484 至 3525 頁 (郭偉強議員動議的 議案)
	2022年11月9日	第五項質詢“檢討 法定最低工資制度”

立法會秘書處
議會事務部2
2022年12月12日