

# 法訂最低工資在香港—1932 至 2012

公共政策論叢, 2011 年 第 1 期,  
頁 4 - 10  
© 香港中文大學香港亞太研究所

香港亞太研究所 社會與政治發展研究中心

林杰

最低工資法例近來備受香港社會關注，但最低工資在香港絕非一項新近出現的公共政策。本文回顧最低工資在香港立法的發展，及其對社會和經濟上的爭議，從而分析現今推行這項政策的困難和因由。

## 2000 之前

1997 前，香港在最低工資立法和執行兩方面，甚是矛盾。立法方面，香港受英國影響，早於 1930 年代已倡議法訂最低工資，但之後數十年直至 1997 都一直未有落實執行最低工資。英國倡議立法訂立最低工資，始於 1891 年，具體立法制訂最低工資，則始於 1909 年 (Machin and Manning, 1996)。此後 1920 年代及 1930 年代，英國及歐洲工會迅速發展，工人權益日高。香港於 1932 年已制訂最低工資法案。但最低工資法案 1932 年提出後，在 1940 年被《行業委員會條例》取代。自 1940 年直至 2011 年 4 月，《行業委員會條例》之下的行業委員會都有法訂權力為所屬行業僱員制訂法訂最低工資，但至今數十年從未有行業成立此等委員會為自己訂立最低工資。97 回歸後，香港社會和政府曾經關注最低工資，如在 1998 及 1999 年，香港社會保障學會及梁耀中、楊森及李卓人幾位當時的立法會議員都曾建議或諮詢最低工資在香港。1999 年，立法會事務委員會亦曾商議資料研究及圖書館服務部撰寫最低工資制度研究報告。

## 2000 至今

2004 至 2005 年，最低工資再次受政府和社會關注。這階段首個關鍵轉變為 2006 年 10 月，特首曾蔭權宣布的「工資保障運動」。這個運動由政府、商界及勞工界合作組成，推展以自願及非立法途徑為清潔工人及保安員提供工資保障。

「工資保障運動」於 2008 年 10 月完結及檢討。「工資保障運動」兩年期內，兩個目標行業自願參與公司的比例依舊偏低，受惠僱員人數亦相當低，意味以自願途徑並不足夠，政府須以立法手法推展最低工資至香港社會各行各業。2009 年 2 月，政府公佈成立臨時最低工資委員會研究制訂法訂最低工資和檢討機制。第二個關鍵在 2009 年 10 月初出現，當時聯合國發表《2009 年人類發展報告》，指出香港的堅尼系數為 43.4，是世界 38 個已發展經濟國家/地區之中最高，意味香港貧富懸殊程度嚴重。這項「榮譽」馬上對香港政府和商界構成莫大壓力。同年 10 月，立法會開始審議《最低工資條例草案》。

2010 年 7 月，立法會三讀通過《最低工資條例草案》。同年 10 月，臨時最低工資委員會發表〈臨時最低工資委員會報告〉，建議法訂最低工資訂在 28 元水平，並推薦參考貝理雅(Blair)執政時制訂全英國統一最低工資的經驗，冀能有效平衡勞資雙方的利益與分歧，兼顧整體就業率及經濟競爭力，以法訂最低工資改善低收入在職人士的生活和福祉 (臨時最低工資委員會，2011; Cautherley, 2011)。同年 10 月下旬，「大家樂」快餐集團被指加薪至最低工資後扣減員工用膳工時，經傳媒報導，引起勞工界和部份市民不滿，互聯網上馬上出現杯葛行動。同年 11 月，政府公布最低工資水平定於時薪 28 元，兩年後作檢討。2011 年的爭議，大都繼續集中在應否計算休息日及用膳時間在最低工資薪金之內，以及最低工資會否對個別行業、中小企業、學徒、殘疾人士及其他弱勢社羣就業帶來過重打擊。

英國、法國、美國、澳洲、日本、韓國及台灣的經驗，都發現推行最低工資後對婦女及年青人就業有負面影響 (Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat, 2008)。在香港而言，婦女、新移民、中年人、長者以至年青人近年就業已有一定難度。而在新市鎮居住的中年人、婦女、新移民及年青人，人數眾多，區內工作機會又遠遠不足。她/他意欲區內或附近找工作，更是難上加難。這個居住人口與工作職位嚴重錯配的問題，天水圍和東涌居民耳熟能詳。最低工資實施有否影響她/他們就業並擴至其他方面如家庭、交通、教育、社會福利和房屋等，值得關注。

### 市民在最低工資實施之前的意見

最低工資法例於 2001 年 5 月 1 日生效之前，香港亞太研究所電話調查研究室在 2011 年 4 月 26 日至 28 日，成功訪問了 822 位 18 歲或以上的市民對法定最低工資的看法，成功回應率為 46.8%。結果顯示，有 62.8% 的受訪者表示最低工資對其本人或家人並沒有影響，預期好處較多的有 11.2%，而預期壞處較多的則有 23.6%。此外，有 42.1% 的受訪者估計最低工資對基層勞工有較多的好處，認為壞處較多的有 36.0%，而另外的 7.4% 則表示沒有影響。

對香港營商環境方面的影響，有剛超過一半的受訪者(50.4%)預期壞處較多，認為沒有影響的有 23.2%，只有 12.7% 認為好處較多。至於實施法定最低工資對香港經濟的影響，認為壞處較多的百分比亦佔多數，有 39.4%，表示沒有影響的佔 29.4%，預期好處較多的則有 20.4%（見附表一）。

其次，究竟受僱人士、自僱人士和僱主對法定最低工資的實施所帶來的影響的看法有否差異呢？首先，對其本人或其家人的影響方面，在受僱人士及自僱人士中，表示沒有影響的佔多數，分別有 63.7% 及 75.3%，而在僱主中則有明顯較多的百分比（54.3%）表示最低工資將對他們或其家人帶來較多壞處。此外有較多受

僱人士及自僱人士預期最低工資將對一般基層勞工帶來較多的好處（分別佔 46.6%及 35.6%），但有較多的僱主持相反的態度（54.3%），認為最低工資將對基層勞工帶來較多的壞處。對香港營商環境的影響方面，預期壞處較多的百分比在受僱人士（51.7%）、自僱人士（46.6%）和僱主（80.4%）三個群組中均佔多數，尤其是僱主，當中更有超過八成表示最低工資的實施將對香港營商環境帶來負面影響。最後，實施法定最低工資對香港整體經濟影響的估計，與上一點相似，在受僱人士、自僱人士和僱主三個群組中均有較多百分比的受訪者預期壞處較多，分別佔 38.3%，42.5%和 65.2%，而僱主回答壞處較多的百分比明顯較受僱人士和自僱人士為高（見附表二）。

綜合而言，調查反映在最低工資實施前，有六成以上市民預期最低工資對自己其實並無影響，但同時有不少市民對此政策傾向負面印象，預期壞處較多的市民明顯較預期好處較多的市民為多。而對受僱人士、自僱人士及僱主的進一步分析亦顯示，受僱人士和僱主之間意見分歧尤為明顯。當中僱主更明顯傾向認為最低工資實施後將對香港營商環境和經濟不利。

## 展望

無可否認，法定最低工資作為一項新政策，現時仍存有不少灰色地帶，市民及社會各界亦未確實知道這項政策具體實施的準則和執行情況。執法方面，參考英國九十年代後的經驗，法例生效後最備受關注的疑顧有以下幾項：

1. 向僱員支付低於法訂最低標準的工資；
2. 未有保存完整的最低工資紀錄；
3. 呈交或保存偽造的最低工資紀錄；
4. 拒絕將最低工資紀錄交予執法政府部門

(Wu and Wong, 2008: 50)

執法以外，誰因此收入增加？誰因此收入減少？誰會因此失業？那些企業受益？那些企業受損？那些行業受益？那些行業受損？最低工資實施前後，基層勞工的

就業、收入、工作情況以至生活水平，在在反映法訂最低工資能否有效改善基層勞工收入和生活。更進一步，是社會冀望最低工資可以減少在職貧窮和社會貧富懸殊。同時，參考英國、法國、美國、澳洲、台灣、日本、星加坡的經驗，特區政府亦須留意最低工資對個別勞工密集行業及中小企業帶來的經營壓力（臨時最低工資委員會，2011）。在香港而言，眾多中小型食肆及之前「工資保障運動」目標的保安業和清潔業相信面對較大壓力。這些未知之數及疑慮都會影響市民對此政策實施初期的信心。

正如政府所指，香港經濟是外向型經濟，並以服務業為主，重要的經濟轉變在很短時間就會在各個經濟指標反映出來。如是者最低工資對香港社會和經濟的實質影響，相信將在今年下半年至明年年初陸續出現。由此之後一段長時間，政府和相關界別及行業值得持繼進行相關的研究及調查，以更有效地全面評估法訂最低工資帶來的短期和長期影響。

### 參考資料

臨時最低工資委員會，2011。〈臨時最低工資委員會報告〉，香港：香港特別行政區政府勞工處，臨時最低工資委員會。

Machin, S. and A. Manning. 1996. 'Employment and the Introduction of a Minimum Wage in Britain', *The Economic Journal*, 106 (May), pp. 667-676.

Cautherley, G. 2011. 'Britain's minimum wage experiences: Lessons for Hong Kong' Hong Kong Democratic Foundation.

<http://www.hkdf.org/newsarticles.asp?show=newsarticles&newsarticle=256>

Wu, Jackie and Diana Wong. 2008. Minimum wage system in selected places. Hong Kong: Research and Library Service Division, Legislative Council Secretariat.

表一：對實施最低工資影響估計的意見 (%)

	百分比
「訂咗每小時 28 元嘅法定最低工資將於五月一日實施，你覺得實施法定最低工資後，會對你或者你屋企人帶來好處多啲、壞處多啲，定係冇影響呢？」	
好處較多	11.2
沒有影響	62.8
壞處較多	23.6
不知道／好難說	2.4
(樣本數)	(822)
「你覺得實施法定最低工資後，會對一般嘅基層勞工帶來好處多啲、壞處多啲，定係冇影響呢？」	
好處較多	42.1
沒有影響	7.4
壞處較多	36.0
不知道／好難說	14.5
(樣本數)	(822)
「你覺得實施法定最低工資後，會對香港嘅營商環境帶來好處多啲、壞處多啲，定係冇影響呢？」	
好處較多	12.7
沒有影響	23.2
壞處較多	50.4
不知道／好難說	13.7
(樣本數)	(822)
「你覺得實施法定最低工資後，會對香港嘅經濟帶來好處多啲、壞處多啲，定係冇影響呢？」	
好處較多	20.4
沒有影響	29.4
壞處較多	39.4
不知道／好難說	10.7
(樣本數)	(822)

表二：受僱人士、自僱人士及僱主對實施最低工資影響估計的差異（%）

	受僱人士	自僱人士	僱主
<b>對自己或家人的影響</b>			
好處較多	13.7	2.7	4.3
沒有影響	63.7	75.3	41.3
壞處較多	21.2	20.5	54.3
不知道／好難說	1.4	1.4	0.0
(樣本數)	(358)	(73)	(46)
<b>對基層勞工的影響</b>			
好處較多	46.6	35.6	32.6
沒有影響	6.1	15.1	8.7
壞處較多	36.0	31.5	54.3
不知道／好難說	11.2	17.8	4.3
(樣本數)	(358)	(73)	(46)
<b>對香港營商環境的影響</b>			
好處較多	14.2	13.7	4.3
沒有影響	24.3	31.5	10.9
壞處較多	51.7	46.6	80.4
不知道／好難說	9.8	8.2	4.3
(樣本數)	(358)	(73)	(46)
<b>對香港經濟的影響</b>			
好處較多	20.4	16.4	15.2
沒有影響	32.4	34.2	19.6
壞處較多	38.3	42.5	65.2
不知道／好難說	8.9	6.8	0.0
(樣本數)	(358)	(73)	(46)