

香港社區組織協會

「改革最低工資檢討機制 保障工資促進基本生活」

回應優化法定最低工資檢討機制的第一階段諮詢

基層勞工最低工資申訴會 新聞稿

1. 引言

根據政府統計資料，過去十多年來本港貧窮人口(政策介入前)創有紀錄以來新高，當中有經濟活動惟仍處於貧窮困境的在職貧窮家庭數目及人數均不斷上升，反映勞動市場財富分配失效，在職勞工無法透過自身就業以維持基本生活開支。香港社區組織協會歡迎最低工資委員會現正全力推展研究如何優化法定最低工資檢討機制，包括檢討周期、如何提升效率，以及在最低工資水平和維持經濟發展等元素之間取得平衡。為此，本會特別就如何優化法定最低工資檢討機制的第一階段諮詢(2023年3月28日至4月24日)提交意見書。並與基層勞工代表召開記者招待會，指出過往最低工資的機制不善及工資水平太低，基層勞工辛勞工作仍三餐不保，子女更成跨代貧窮，建議要改善機制及大幅提升最低工資，才有希望消除貧窮問題。

2. 本港法定最低工資 多年來無實質改善 政府未做好一次財富分配政策

本港於2011年起實行法定最低工資，並每兩年進行檢討，由於在職貧窮問題持續嚴峻，最低工資水平未能有效保障基層勞工及家庭的生活。本港遲至2011年5月1日開始實施法定最低工資，惟多年來處於極低水平(目前為每小時37.5元)，2021年因凍結不變，導致2019年至今逾3年未有調整，升幅明確趕不上通脹和消費物價指數增幅，工資購買力更出現倒退！統計資料顯示，本港仍有14,300名(2021年5月至6月)低薪工人，每小時薪金只達最低工薪水平(37.5元)，主要從事物業管理、保安及清潔服務、零售和餐飲服務業。¹勞工階層既無法分享經濟發展成果，胼手胝足過活且朝不保夕，更遑論提升生活質素。2023年1月3日，行政長官會同行政會議接納最低工資委員會的建議，將法定最低工資水平上調至40元，並於2023年5月1日實施。本會對此極為失望，反映當局未有決心完善勞工保障。

市民在就業市場透過自身勞動力或其他方式獲取收入的情況，屬「一次財富分配」階段，完善的勞工保障和就業政策，能促進個人能力脫貧，最低工資是其中重要的政策，最低工資水平合理，基層不用進入靠政府資助的二次財富分配，本港的貧窮人口亦會下降，因此，建立公平合理的勞動市場待遇，避免市民陷於困貧至為重要，亦縮窄貧富差距。

¹ 檢討法定最低工資水平公眾諮詢 相關參考數據及資料

補充統計資料表 I：按行業劃分賺取現時法定最低工資水平的僱員及賺取少於多個較高工資水平的僱員(註一)數目及百分比(2021年5月至6月)

[https://www.mwc.org.hk/pdf/Review_of_the_SMW_Rate_Relevant_Reference_Info_and_Data_2022_tc\(updated_21_Apr\).pdf](https://www.mwc.org.hk/pdf/Review_of_the_SMW_Rate_Relevant_Reference_Info_and_Data_2022_tc(updated_21_Apr).pdf)

3. 在職貧窮人口情況 最低工資的問題

3.1 在職貧窮人口增

根據政府公佈的《2020年香港貧窮情況報告》，2020年本港貧窮人口多達165.3萬人(2019年為149.1萬)(政策介入前)，貧窮率高達23.6%(2019年:21.4%)，貧窮人口創2009年以來12年來的新高，貧窮率創2010年以來新高，新增貧窮人口16.2萬人，貧窮率(政策介入前)上升2.2%；縱使政策介入後(只計算恆常現金)，2020年貧窮人口仍多達121.1萬人(2019年:109.8萬人)，貧窮率仍高達17.3%(2019年:15.8%)，反映本港貧窮情況進一步惡化，情況令人極為憂慮！若計及所有恆常及非恆常現金及非現金介入，本港貧窮人口仍多達55.4萬人(2019年:64.2萬人)，貧窮率亦達7.9%(2019年:9.2%)，情況極不理想。

若聚焦勞動市場的貧窮狀況，過去十多年亦呈惡化跡象。根據《2020年香港貧窮情況報告》，2020年有從事經濟活動的在職貧窮住戶，上升至23.8萬戶，當中在職貧窮人口多逾80.5萬人口，在職貧窮住戶數目和人數均為過去12年來新高；以2020年全港貧窮人口(政策介入前)(165.3萬)計算，每兩位貧窮人口中，便有一位身處在職貧窮家庭，反映勞動者工資嚴重不足，是導致本港貧窮情況惡化一重要原因。(見表1)這亦表明，工資市場「第一次分配」未能改變在勞動市場中陷入在職貧窮的現實！

表 1: 2009 年至 2020 年在職貧窮住戶數目及人口(政策介入前)之變化

年份	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
在職貧窮住戶數目 (萬)	21.3	20.2	19.9	20.6	21.7	20.8	20.7	20.1	21.1	21.2	22.7	23.8
在職貧窮人口 (萬)	72.5	69.4	68.6	70.2	72.9	70.6	70.5	68.1	70.6	71.4	75.8	80.5
在職貧窮人口增加人口 (與前一年相比) (萬)	不適用	-3.1	-0.8	1.6	2.7	-2.3	-0.1	-2.4	2.5	0.8	4.4	4.7
在職貧窮人口增加人口 百分比(與前一年相比)	不適用	-4.3%	-1.2%	2.3%	3.8%	-3.2%	-0.1%	-3.4%	3.7%	1.1%	6.2%	6.2%

3.2 最低工資水平低 不足應付基本生活

另一方面，自法定最低工資於2011年實施後，過去12年(2011年至2023年)累計升幅只有42.9%，惟同期名義工資指數已由2011年6月的173.4，上升至2022年12月的257.5，增幅高達48.5%，反映最低工資的調整幅度跟不上整體勞動市場的工資增長水平，實在是大落後！²最低工資水平遠遠落後於整體工資升幅，令低薪工友無從跟隨整體勞工待遇改善生活水平。

3.3 增幅輕微趕上物價 購買力未顯著提升

是次諮詢文件指出：經修訂的法定最低工資水平於2023年5月1日調升至每小時40元，相對於首個法定最低工資水平(每小時28元)的累計升幅為42.9%。2011年5月至2023年2月

² 香港特別行政區 政府統計處 (2023年)

表 19：按選定行業主類劃分督導級及以下僱員(經理級與專業僱員除外)的名義工資指數(1992年9月=100)

https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=19

期間整體綜合消費物價指數累計上升 34.0% (同期整體甲類消費物價指數累計上升 38.5%)。表面上而言，法定最低工資的水平升幅高於消費物價指數升幅，購買力有所改善；最低工資水平由 2011 年的 28 元，上調至 40.0 元，若以反映基層住戶消費模式的甲類消費物價指數計算物價升幅，經修訂的最新法定最低工資購買力亦僅為 28.9 元 (2011 年 5 月價格計算)，增幅極為輕微。

再者，2011 年實施首年的法定最低工資，訂定水平是參考 2010 年物價為基準，實施時已有所滯後，加上工資水平亦未計及 2023 年實施後及其後兩年(2024 年及 2025 年)的物價升幅，反映法定最低工資水平難以有效地提升實質購買力。更重要的是，2011 年制訂的法定最低工資水平本來已極低，12 年後最低工資水平未有大幅提升，實在難言提升勞動者及其家人的生活質素!(見表 3)

表 3: 2011 年 5 月至 2023 年 2 月綜合消費物價指數、甲類消費物價指數變化與最低工資水平的關係

綜合消費物價指數指數累積增長率	甲類消費物價指數指數累積增長率	最低工資水平累積增長率	按綜合消費物價指數調整的最低工資相應購買力(相當於 2011 年 5 月)	按甲類消費物價指數調整的最低工資相應購買力(相當於 2011 年 5 月)
34.0%	38.5%	42.9%	\$29.9 (40 / 1.34)	\$28.9 (40 / 1.385)

4. 法定最低工資制度檢討機制問題

目前法定最低工資水平有不少的問題，主要分列如下：

4.1 法定最低工資水平過低 未能應付勞工基本生活開支 辛勞工作三餐仍不保 形成跨代貧窮

如前文提及，訂立法定最低工資之目的，是為保障勞工在付出勞動力後，能獲得有合理的工資回報，以應付基本生活所需。然而，本港法定最低工資研究制定之初(2009 年)，便未有從此基礎制訂，就是以 2023 年 5 月 1 日每小時 40 元為例，全職勞工(工作 26 日，每天工作 8 小時)，每月薪金亦僅為 8,320 元，參考 2019/20 年住戶開支統計調查³，以 1 人住戶為例，住戶每月開支中位數亦需要 16,000 元，若以整體住戶而言，住戶每月開支中位數亦為 24,900 元，反映目前最低工資水平根本未能應付 2023 年當下在本港生活的基本開支。很多基層勞工反映工資過低，三餐也不保，要食少些，及食過期食物，無錢給子女學習及發展，令家庭長期處於貧困狀態，子女亦形成跨代貧窮。**法定最低工資水平，根本欠缺維持勞工基本生活開支的視角，實在形同虛設!**

此外，《2022 年收入及工時按年統計調查報告》的數據顯示，2022 年 5-6 月僅有 5.86 萬人(約為本港僱員的 2.1%) 領取時薪 40 元或以下，正好反映就算最低工資上調至時薪 40 元也根本只能令非常小數的勞工受惠，水平過低形同虛設；事實上，倘若當局決定上調工資水平至每小時 44 元，已經可讓低薪行業的僱員受惠人數增加至大約 20 多萬人 (19.83 萬人)，可見最低工資水平極有必須和迫切性儘快大幅上調。

在協助在職貧窮家庭方面，目前政府主要透過在職家庭津貼計劃，為在職貧窮家庭提供現金

³ 香港特別行政區 政府統計處 (2021 年) 2019/20 年住戶開支統計調查及重訂消費物價指數基期 表 1: 按住戶人數劃分的住戶每月開支第 10 個百分位數、中位數及第 90 個百分位數 (2019 年 10 月至 2020 年 9 月) https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/B1060003/att/B10600082020XXXXB0100.pdf

支援；以一人住戶為例，每月收入低於 10,100 元可獲取全額住戶入息上限(即從事經濟活動的家庭住戶每月收入中位數的一半)。⁴假設以此計算，每小時工資 49 元；若計入未來一年物價升幅和通脹因素，工資水平最少亦應為每小時 50 元。若參考全港 1 人住戶人數的開支，中位數為 16,000 元，建議的法定最低工資水平，約為住戶每月開支中位數的六成(\$16,000 x 63.8% = \$10,208)。(見下表)總體原則是確保最低工資水平不能過低，長遠而言應訂立客觀程式，計算基本生活開支金額，從而訂定最低工資水平。

**表 1 : 按住戶人數劃分的住戶每月開支第 10 個百分位數、中位數及第 90 個百分位數
(2019 年 10 月至 2020 年 9 月)**

Table 1 : The 10th percentile, median and the 90th percentile monthly household expenditure by household size (October 2019 – September 2020)

住戶人數	Household size	住戶每月開支 Monthly household expenditure		
		第10個百分位數 The 10th percentile \$	中位數 Median \$	第90個百分位數 The 90th percentile \$
1人	1 person	5,000	16,000	33,200
2人	2 persons	8,300	21,200	44,500
3人	3 persons	12,200	26,400	51,700
4人	4 persons	15,100	31,700	61,900
5人	5 persons	19,800	41,300	83,800
6人及以上	6 persons and over	21,300	43,300	120,700
總數	Overall	9,200	24,900	55,300

4.2 兩年一檢太少 檢討落後於物價轉變

目前法定最低工資為兩年一檢，頻密程度太低，往往物價上升了兩年後，最低工資水平才有限度地「追落後」，打工仔女被迫以較低工資水平承受已上升了的物價，工資調整速度持續滯後兩年；根據往過經濟數據，物價在大部份時間都在上升趨勢，現行安排直接令勞動者工資水平持續低於生活開支所需，造成嚴重不公，更遑論維持或提升生活質素。最低工資檢討只採取回顧式的方式，檢視過去兩年的一系列指標，卻未有前瞻性地預估未來消費物價和經濟發展等情況，同樣令最低工資水平持續滯後於實際生活開支水平。

4.3 閉門造車不透明 作出決定無依據

在商討工資水平方面，現行機制主要交由政府委任加入最低工資委員會的勞資雙方代表舉行會議，如同閉門造車，當中不清不楚，與公眾出現極大落差，令公眾難了監察、掌握及了解委員會當中作考慮的因素，從而作出決定。

4.4 調整時未有考慮對貧窮問題的影響

現行最低工資檢討，主要參考的指標中，並未有評估本港貧窮狀況，未有檢視在職貧窮人口的趨勢，乃至對減少貧窮人口的影響。當局未有從扶貧視角檢視最低工資水平，亦無引入「貧窮

⁴ 在職家庭津貼計劃 適用於 2022 年 4 月至 2023 年 3 月申領月份 入息及資產限額
<https://www.wfsfaa.gov.hk/wfao/tc/assets.htm>

影響評估機制(poverty impact assessment)」, 檢視在不同法定工資水平下, 對減少貧窮人口的效益。舉例來說, 不少在職貧窮勞工均有養育子女, 究竟調升最低工資水平, 對減低貧窮兒童人口、降低兒童貧窮率有何影響?對改善跨代貧窮的效益為何?此乃未作考慮。貧窮問題不單影響目前的低收入家庭, 更繫至未來兒童的成長及發展, 檢討工資水平時應加入減貧、扶貧的視角。

5. 本會建議

5.1 重訂法定最低工資目標 保障和逐步提升勞工收入

合理的工資水平對維持甚或提升生活質素至為重要, 諮詢文件重申設立法定最低工資的目標, 包括: 防止工資過低、盡量減少低薪職位流失、維持本港經濟發展及競爭力。本會認為, 訂立法定最低工資的首要目標, 應該是「保障和逐步提升勞工的收入待遇」, 防止低收入勞工工資水平過低, 以求能趕上整體工資上幅, 確保其有足夠的購買力, 應付勞工基本生活所需。至於盡量減少低薪職位流失或維持本港經濟發展及競爭力, 則並非首要考慮的因素。再者, 本港向企業徵收的稅款較其他地區為低, 商界在港的稅務成本較在其他地區為低, 加上本港政府透過公共政策和福利轉移作財富再分配的力度較低; 若要讓低薪勞工在初次財富分配中有更充足的工資待遇, 企業應有責任承擔更大勞工開支, 合理地提升法定最低工資水平。

5.2 檢討周期

基於上述分析, 因應諮詢文件提出的問題, 逐一回應如下:

- (1) 你認為需否調整法定最低工資水平的檢討周期 (目前是至少每兩年檢討一次) ?
- (2) 如認為有需要調整, 檢討周期應是多久?
- (3) 釐訂檢討周期時, 應考慮甚麼因素? 請提供建議及理據。

如上文提及, 為著更準確及適時地調整法定最低工資水平, 當局應將法定最低工資檢討工作, 由每兩年一檢, 改為一年一檢; 同時應採取預測性的方式, 估算未來市場消費物價的變動, 避免出現最法工資水平滯後於檢討期(1年、2年或更長時間)的問題; 減低物價上升, 惟調整工資幅度滯後的問題。除了消費物價指數以外, 當局更應參考整體勞工市場的工資中位數的某一水平, 作為調整法定最低工資水平的標準, 原因是確保所有勞動者的工作待遇, 能趕得上整體工資改善的速度, 避免出現工資差距擴大, 甚或生活質素倒退的不良現象, 打擊勞工透過自身努力改善生活的意欲。

5.3 檢討方式



4.你認為應否保留現行檢討方式？

5.如認為不應保留，合適的檢討方式為何？

6.有意見認為應將法定最低工資水平與特定指標掛鉤或以方程式調整，你同意嗎？

7.如同意應與特定指標掛鉤或以方程式調整，可採用哪些指標或甚麼方程式？請提供建議及理據。

8.如採納優化方案，你認為日後需否按時檢討？如是，請提供建議。

9. 其他，如有。

5.3.1 履行職責的基本原則 應側重改善勞工生活

在法定最低工資的檢討方式方面，本會同意最低工資委員會繼續依循履行職責的基本原因，包括：符合法定職能、以數據為依歸、資訊發布及保密原則；然而，本會認為委員會應以保障和改善低薪勞工工資水平為職責，而非強調考慮社會整體利益為大前提。事實上，保障低薪勞工正是促進社會整體利益，試想象：勞動者透過自身勞力工作，亦未能維持基本生活，反映社會整體利益受損；換句話說，委員會應以保障和促進低薪勞工福祉，作為社會整體利益的焦點。另外，在資訊發布及保密原則方面，除勞工統計數據外，當局亦應全面披露委員會內討論的內容，以及決議方式和結果；為避免委員難自由地表達意見，相關委員的意見應以不記名方式公開，力求向公眾問責、讓大眾監察和會內自由討論兩者取得平衡。這亦可避免予公眾閉門造車，認為工資方案屬勞資雙方內部討價還價、或人為任意決定的負面觀感。

5.3.2 影響評估框架不利調升工資 未檢討已知結果

另一方面，在分析相關數據及資料方面，目前最低工資委員會主要先參考「一系列指標」，指標涵蓋「整體經濟狀況」、「勞工市場情況」、「競爭力」及「社會共融」合共四個範疇的數據，然後根據影響評估架構，先假設不同最低工時水平作測試，然後按未來一年經濟假設情境估算，評估工資水平對僱員、企業、失業率和通脹的影響。

表面上而言，評估制度考慮工資水平對各方面影響實屬無可厚非，惟評估的四大面向，當中三項(即企業、失業率和通脹因素)均是傾斜於僱主和整體經濟狀況，令檢討時極容易墮入輕視僱員福祉的立場。不難想像，只要最低工資愈高，企業營運成本、失業率和通脹將相應增加；因此，

只要列出的十多個最低工資測試水平，必然預計到「中庸之道」(即約為最低和最高水平的一半)，便會成為所謂「主流意見」(以2022年的檢討為例，最低建議水平是36.5元，最高建議水平為44元，40元即為兩者之平均數)。這種近乎未檢討已知結果的調整機制，並未能有效地指引最低工資應有之水平。

不要忘記，法定最低工資的設立，除了顧及經濟發展、僱主負擔能力、失業率等因素，同時亦要考慮到對僱員生活的影響。打工仔女辛勤勞動，自是希望獲得合理報酬，以支付最基本的生活開支。訂定法定最低工資，正好是社會認定勞動者付出勞力後最基本的回報。可以說，在檢討法定水平的高低時，對能否改善對僱員的影響應在各項因素中的權重應更高、應獲更大比重的考慮。

此外，當局應將「貧窮狀況」(包括在職貧窮人口及本港整體貧窮人口的狀況及變化)，納入一系列指標中，同時亦將「提升僱員生活水平」(而非屬相關考慮因素)納入為一系列量化的指標中。另外，當局在檢討最低工資水平時，亦應引入「貧窮影響評估機制(poverty impact assessment)」，檢視在不同法定工資水平下，對減少貧窮人口(尤其是在職貧窮人口)和降低貧窮率(特別是政策介入前)的影響，以加強最低工資水平在減貧、滅貧的能力。

5.3.3 將法定最低工資與全港工資中位數某一百分比掛鈎

至於最低工資水平是否合理，可從最低工資水平佔整體工資中位數百分比的指標中找到答案。由於最低工資水平是以「時薪」計算，而「工資中位數」是以「全港僱員的月入中位數」計；因此，要前後兩者比較的話，建議首先將某一比較時段的最低工資水平轉化為「該最低工資僱員正常月入」(並假設該僱員是每周工作44小時而每月大約工作192小時)才將前後兩者作比較。於2011年5月開始實施最低工資28元時，當時的工資中位數約為11,000元；一個時薪28元的僱員每月工作192小時計，所得月入約為5,376元，因此有關水平約為工資中位數的48.9%。

2022年第4季，工資中位數約為20,000元(不包括外籍家庭傭工)，而預計到2023年5月，工資中位數有機會再上升；而如果於明年5月將最低工資增至40元，一個時薪40元的僱員每月工作192小時，所得月入約為7,680元，因此有關水平約為現時工資中位數的38.4%。由此可見，若最低工資只增至40元，一個靠最低工資生活的低層僱員，其月入佔工資中位數的百分比是大幅倒退10%，減幅多近兩成。反之，若要最低工資水平佔工資中位數百分比能維持與2011年時的相若水平，2023年5月的最低工資水平應增至50.9元(即約為51元)。

地區	台灣	南韓	深圳	香港
最低工資標準 / 每小時 (港元)	44.7	56.8	24.7	40
最低工資標準 / 每月 (港元)	6,700	11,871	2,360	7,680
工資中位數 / 每月 (港元)	10,600	16,000	5,199	20,000
每月最低工資標準佔工資中位數的百分比	63.2%	74.2%	45.4%	38.4%

反觀鄰近地區，台灣地區自2023年1月1日起，每月基本工資調整為26,400元台幣，每小時基本工資調整為176元台幣，即每小時基本工資約為44.7港元。台灣現時每月工資中位數約為41,750元台幣(相等於10,600港元)，因此最低工資標準約為工資中位數的63.2%。另外，

南韓將於 2023 年將勞工基本時薪調至 9,620 韓元(即約為 56.8 港元)，而勞工每月基本工資約為 2,010,580 韓元(即約為 11,871 港元)。南韓現時每月工資中位數大約相等於 16,000 港元，因此最低工資標準約為工資中位數的 74.2%。

至於中國內地方面，以深圳為例，2022 年全日制就業勞動者最低工資標準為每月 2,360 元人民幣(約為 2,682 港元)，而非全日制就業勞動者最低工資標準為每小時 22.2 人民幣(約為 25.2 港元)。2022 年初深圳每月工資中位數約為 5,199 元人民幣，每月 2,360 元人民幣最低工資標準約為工資中位數的 45.4%。雖然似乎深圳最低工資標準佔工資中位數百分比似乎較其他兩地為低，惟內地稅收比率較高，亦能透過較大力度的財富再分配，以扶助在職貧困人士。

從以上數據，可見台灣(63.2%)、南韓(74.2%)和深圳(45.4%)的最低工資標準佔工資中位數的百分比，均較 2023 年實施 40 元最低工資的香港(38.4%)為高。較為合理的最低工資標準，有助促進最低工資勞工的生活保障，也避免落後於整體勞動市場。

因此，本會建議香港政府參考以某個工資中位數百分比調整最低工資標準，並積極透過各項公共政策，增強財富再分配功能以扶助在職貧窮勞工，縮窄貧富差距及減少跨代貧窮。參考其他國家及地區經驗，最低工資水平應訂於工資中位數一半(50%)至三分二(66.7%)的水平間，初期可訂為較保守的 50%水平而在日後再逐步調升。與此同時，當局亦應加入消費物價的預測性因素，加入預測未來通脹幅度(例如:2-3%)，避免因統計數據滯後，導致法定最低工資水平過低的問題。以本會建議的方程式，2023 年每小時最低工資水平應為： $(\$20,000 \times 0.5)/192 \times 1.025 = \53.4 ；如高些水平： $(\$20,000 \times 0.6)/192 \times 1.025 = \64 。此外，法定最低工資的增長水平亦不可以低於每年通脹增幅，以確保法定最低工資的購買力不會倒退。

18 個基層團體聯署名單：

香港社區組織協會 基層勞工關注組 新移民互助會 婦女就業關注會
反歧視關注會 基層婦女健康組 兒童權利關注會 基層綜援關注會
基層兒童幼稚園教育關注組 新青權利關注會 特殊教育需要學童關注組
露宿者權益關注會 香港老人權益聯盟 病人權益協會
中港分隔單親組 中港家庭團聚權益關注組 基層房屋關注組 單身人士住屋關注組
老人健康關注組

2023 年 4 月 23