

在实施法定最低工资前后： 低收入雇员及其家庭生活状况调查

内容摘要

引言

立法会于2010年7月通过《最低工资条例》，其目标旨在于不大幅影响经济增长及竞争力之下，为受雇人士提供最低的工资水平，以维持生活及缩窄工资差距。2010年11月，行政长官会同行政会议接纳临时最低工资委员会的建议，将首个法定最低工资水平订于每小时28元。在立法会于2011年1月通过后，首个法定最低工资在2011年的劳动节——5月1日开始实施。

香港特区政府过往并没有推行法定最低工资的经验，也欠缺足够的实证数据及证据。政府要评估法定最低工资的可能影响，有其先天的局限，因为当中牵涉多项因素，包括经济和劳动市场的波动。不过，当时估计为基层雇员制订最低工资，可以让273,800名¹雇员获得较佳的生活水平，并可保障他们不致要接受不公平的低工资。

社会各界预期实施最低工资会带来多种反响和挑战。雇主和雇员也表达了不同的关注。此外，不少雇主修订了与雇员的雇佣合约、调整薪酬以至整体报酬。

基于这个背景，乐施会委托机构进行研究，比较低收入雇员及其家庭在实施法定最低工资之前及之后的生活水平和状况，并且探讨此项法例配合其他福利措施，如综合社会保障援助（综援）等，对于协助低收入雇员的家庭脱离贫穷有多大帮助。

此份内容摘要列出了研究的调查方法、主要结果，以及乐施会给予香港特区政府关于扶贫的政策建议。

调查方法

调查的目标受访者，为每月住户入息低于同样家庭人数的每月住户入息中位数一半的家庭，而家庭中至少有一名受雇人士在2011年3月，即法定最低工资实施前，时薪低于28元。此项研究包含两次调查。第一次调查(T1)于2011年3月至4月，即新法例实施前进行；第二次调查(T2)则于2011年11月至2012年1月进行。T1的调查采用了两阶段的分层系统化抽样设计，上文所定义的目标受访者获挑选为受访者。至于第二次调查(T2)，调查人员再次接触完成了T1调查的受

¹ 数字取自政府统计处的2011年收入及工时按年统计调查报告。

访者，以进行第二轮的访问。共有 520 个家庭接受了访问，代表了香港 187,600 个²至少有一人受雇的低收入住户；这些住户的总人口达 650,900。调查的整体响应率为 70%。

主要结果

1. 因法定最低工资引致的入息及工资转变

1.1 在实施最低工资后，**69.9%**受访者的住户入息有所增加，而个别雇员入息增加的受访者则有 **72.6%**。

调查显示，69.9%受访者，代表 131,125 个低收入家庭，在最低工资实施后，可受惠于住户入息增加。（参看表 1 或报告 3.3.1）

此外，72.6%受访者表示，在实施最低工资后，其每月个人入息有所增加。（参看表 2 或报告 4.2.1、4.2.3）。这些结果显示，最低工资政策对低收入雇员和其家人有正面影响。

不过，T2 的调查显示有 27.4%受访者，代表 51,472 个低收入雇员家庭，在实施最低工资后要面对住户入息下降。此外，在 T2 约有五分之一（19.6%）受访者表示，他们的每月个人入息减少了。（参看表 1、2 或报告 3.3.1、4.2.1）

1.2 低薪雇员的平均时薪大幅增加；逾半人时薪略高于 28 元。

最低工资实施之前及之后均受雇于同一工作的 69.4%受访者的平均时薪由 T1 的 20.9 元大幅增加至 T2 的 29.1 元。在这组群中，约 **56.8%**获得 **28 至 28.9 元**的时薪。（参看图 1 或报告 4.2.2、4.2.3）

1.3 工作时数减少 **5.6%**。

不过，最低工资实施之前及之后均受雇于同一工作的受访者的平均每月工时由 T1 的 250.1 减至 T2 的 236.2，减幅为 5.6%。（参看表 3 或报告 4.2.4）

1.4 接近一半（**46.6%**）低收入雇员遭剥夺有薪休息日，又有 **15.0%**失去有薪膳食时间。（参看表 3 或报告 4.2.4）

同时，在 T1 及 T2 均受雇于同一工作的受访者中，约一半表示他们遭剥夺原本享有的有薪休息日。在工资政策转变前，98.6%受访者可获得有薪休息日。在 T1 进行调查时，其中 3.8%原本每月有一至两日有薪休息日；91.6%有三至四

² 至少有一名成员受雇，而住户入息低於同样家庭人数的每月住户入息中位数一半家庭的住户数目，取自政府统计处的综合住户统计调查 2011 年第一季度统计报告。

日；2.1%有五至六日，而 1.1%则有六日以上。到了 T2，只有 52%受访者继续享有此项福利。换句话说，**46.6%受访者失去了有薪休息日。**

在可以保留有薪休息日的受访者中，只有 **35.1%可获每月三至四日，比率远低于最低工资实施前的 91.6%。**

在 T1，73.6%受访者可获有薪膳食时间，不过到了 T2，只有 58.6%可保留此项福利，即 **15.0%受访者已失去有薪膳食时间。**

1.5 超过一半受访者表示，在计算损失了的有薪休息日和有薪膳食时间后，个人入息有所减少。

在受访者之中，有 24.4%仍受雇于同一工作，而其工作时数大致维持不变（每月工时在+/-20 小时之内）及个人入息有所增加。不过，**在考虑到损失了各项福利，包括有薪休息日和有薪膳食时间，并计算其金钱价值后，约 55.8%受访者的个人入息其实有所下降。**（参看表 4 或报告 4.2.5）

结果反映最低工资名义上增加了大部分低薪雇员的每月个人入息。不过，他们之中大部分因丧失福利，得到少于原本预期可由推行最低工资获取的利益。

2. 最低工资作为推动综援受助人放弃综援的诱因

2.1 部分综援受助人(42%)表示愿意退出该项福利计划。

受访者中 7.6%为综援受助人。调查采用李克特量表十个等级的量度方式，「1」代表「完全没有作用」，「10」则代表「非常有作用」，询问最低工资是否推动他们放弃综援的有效诱因。**在 T2，42.0%的综援受助人认为最低工资有效地推动他们退出该项福利计划，给予 6 或以上的评级。**在 T2 的平均值为 5.84，而在 T1 则为 3.92。结果显示综援受助人对最低工资持正面态度。（参看表 5 或报告 6.1.6）

2.2 较高的工资并不能令综援受助人有更多任务时。

不过，只有 12.5%综援受助人的工时在 T2 实际有所增加，而 **81.9%则表示其工时维持不变。**（参看表 6 或报告 6.1.5）

根据现行综援制度的「豁免计算入息制度」，受雇成年人只有在赚取 800 元或以下，其总收入才可以加进家庭入息之中。如果入息超逾 4,200 元，在该福利计划中只可以「豁免」2,500 元，其余的金额将会从综援中扣除。根据我们的研究，受访者在最低工资实施前的 T1，平均时薪为 20.9 元。（参看报告 4.2.4）这代表在推行最低工资前，一名综援受助人如果每月工作约 200 小时（4,200 元/20.9 元），可享有最高额的豁免计算入息。不过，在法定时薪订为 28 元后，额外的入息会从其综援中扣除，反而成为不鼓励他们工作的因素。

3. 虽然实施了最低工资，低收入家庭仍面对匮乏的问题

贫穷包含多个面向。除了入息以外，匮乏也是衡量贫穷程度的一个指标。在我们的研究中，「匮乏」的定义为住户处于欠缺三个或以上基本项目（大部分香港居民视为必须的项目，项目列表参看报告 5.1.2）的状态，研究时考虑到住户结构的因素，并在计算住户总收入时，以经改动的经济合作与发展组织等值基准作等值处理。（参看报告 5.1.6 及 5.1.7）

3.1 在最低工资实施后住户入息有所增加的受访者中，**40.5%**仍处于匮乏状态。

所有受访者中，约 45.3%，代表 84,996 个低收入雇员的住户，仍生活于匮乏状态。（参看表 7 或报告 5.1.8）

在低收入雇员的住户入息有所增加的 **69.9%**受访者中，有 **40.5%**，即 **53,134** 住户，仍被视为匮乏（欠缺三个或以上基本项目），并有 10% 被视为严重匮乏（欠缺八个或以上基本项目）。（参看表 8 或报告 5.1.9）

3.2 有子女的低收入家庭最为匮乏。

我们的调查结果反映，有 12 岁或以下子女的住户匮乏程度最高。没有这个年龄范围子女的家庭只有 40.7% 出现匮乏，但是有两名 12 岁或以下子女的家庭中，则有 59.1% 出现匮乏。（参看表 9 或报告 5.1.11）

此外，22.3% 有年幼子女的家庭，在子女放学后而父母仍在工作时，会独留子女在家。（参看表 10 或报告 5.3.4）这显示低收入家庭对托儿服务有很大的需求。

3.3 薪酬水平超逾 32 元，匮乏程度减低。（参看表 11 或报告 5.1.13）

为了研究不同时薪雇员的住户的匮乏程度，我们计算了「平均匮乏值」，定义为各个家庭由于不能负担而欠缺的基本物品的平均数目。这项分析显示，当时薪在 32 元以下，平均匮乏值高于 3。这反映了时薪低于 32 元雇员的家庭处于严重匮乏的状态。时薪在 28 至 28.9 元和 30 至 31.9 元这两个组别，其平均匮乏值分别为 3.26 和 3.76。

不过，当时薪升至超逾 32 元，平均匮乏值就下降。时薪在 32 至 33.9 元和 34 元或以上的组别，平均匮乏值分别为 2.78 和 2.42。这显示较低薪雇员的住户较为匮乏，当雇员的工资升至 32 元或以上时，匮乏值就大幅下降。

结果：分析及讨论

根据我们的研究，法定最低工资为低薪雇员带来一些实质的利益。69.9% 低收入雇员家庭的每月住户入息有所增加，而 72.6% 低收入雇员的每月个人入息也告增加，平均时薪由 20.9 元升至 29.1 元。此外，部分综援受助人表示，愿意在实施最低工资后，放弃自己的福利。

不过，值得注意的是，部分雇主因要支付较高工资予雇员，采取了措施来抵消有关开支。平均来说，受访者的工时由 2011 年 3 月至 4 月时的 250.1 小时，减至 2011 年 11 月至 2012 年 1 月的 236.2 小时。同时，在最低工资法例生效后，有 46.6% 的低薪雇员遭剥夺了有薪休息日，而有 15% 表示，其有薪膳食时间遭取消。这些不公平的做法影响了超过五分之一的低收入雇员，当中的 2.6% 受访者的个人入息并没有增加，有 19.6% 更较以前减少。令人惊讶的是，更有 27.4% 受访者，代表 51,472 个低收入雇员家庭，表示在最低工资法例生效后，住户入息竟告下降。

另一点值得注意的是，有 40.5% 每月住户入息上升了的家庭仍然处于匮乏之中。这显示目前时薪 28 元的最低工资并不足以消除匮乏，而且单凭实施《最低工资条例》，未能让低收入雇员的住户摆脱贫穷。

乐施会的政策建议

乐施会视生计保障为基本权利。雇员应获得公平的回报，让他们可以支持自己和家庭的生活，同时分享经济增长和发展的成果。这是公平社会必须的条件，也是可持续发展的基石。最低工资立法的目标，在于确保最弱势的雇员可获得有尊严的工资。如果由于雇主不公平的做法，低薪雇员无法获得薪酬增长，甚或收入更差，实有违法例的精神。为了扶贫，乐施会建议香港特区政府立即考虑以下的政策倡议：

法定最低工资：

1. 法定最低工资应每年检讨。

政府应每年检讨法定最低工资，并将之调整，以反映通胀和社会转变。

2. 法定最低工资应为综援受助人提供工作的诱因，并且在制订时参照匮乏指标。

制订最低工资的决定应该深思熟虑，参照综援的要求和金额。最低工资不宜低于综援水平，否则难以维持低收入雇员的工作意欲。此外，工资制订和更新时应参照低收入雇员和其家庭的实际生活水平，并且以匮乏指标作衡量。

根据政府的数字，目前的法定最低工资 28 元，对于全职雇员来说，其实低于综援所提供的入息（等于时薪 29.7 元，参看表 12）。我们的调查显示，时薪在 32 元或以上，平均匮乏值就会大幅下降。因此，我们建议政府及最低工资委员会，除了考虑现有的一篮子指标外，更应参照综援金额和匮乏指标，检讨最低工资水平。

3. 获支付法定最低工资的雇员不应遭剥夺其他福利。

政府和雇主必须确保雇员的报酬和福利不会在实施最低工资后减少。由于政府规定，其外判承办商要向其雇员支付最低工资，并加上每周至少一日有薪休息日，我们鼓励私营企业仿效这种做法，以促进低薪雇员的福祉。

长远而言，政府应探讨修改《雇佣条例》的可行性，以堵塞违反法定最低工资精神和目标的法律漏洞。

综援政策：

4. 综援计划下的「豁免计算入息制度」应作修订。

为了向港人提供工作的诱因，我们建议政府检讨合资格申领综援住户的「豁免计算入息」的最高入息限额。

我们也建议，政府探讨容许综援受助人保留收入于个人储蓄户口，但不准实时动用的可行性。当储蓄额超逾资产审查上限时，综援就会停止发放。这可以鼓励成年人工作，并为他们脱离综援计划铺路。

根据政府的数字，三人家庭是领取综援的低收入住户中最大的组群，占总数约 29%³。如果是由两名在职成人和一名儿童组成的三人家庭，资产限额为 49,500 元⁴。同样根据政府的数字，一名领取综援的低收入雇员的平均每月个人入息为 5,377 元⁵。按照我们建议的制度，一名在职的成年人可以每月储蓄最多达 2,877 元（5,377 元减豁免计算入息的最高限额）。那么该家庭可于 17 个月内累积到超逾限额的资产，脱离综援计划。

照顾儿童的支持：

5. 照顾儿童的两项计划应扩展。

根据我们的研究，有子女的家庭比没有的较有可能面对匮乏。此外，在有 12 岁或以下子女的住户中，有约五分一表示，在子女放学后而父母仍在工作时，会独留子女在家。这显示政府必须尽快加强提供予低收入家庭的照顾儿童支持服务。

我们建议增加「小区褴褛计划」和「课余托管计划」中给予低收入家庭的资助名额和收费豁免。

6. 应探讨税务减免的可行性。

在英国、美国和东欧，税务优惠，包括关于工作和子女的税务减免，均是对抗贫穷的有效措施。这些计划旨在为有子女的贫穷家庭减低照顾子女的成本，藉此鼓励家庭中的成人留在劳动市场中，并可增加家庭收入。我们建议政府探讨推行此种计划的可行性，以纾缓香港的贫穷问题。

³ 社會福利署，2010-11 年

⁴ 社會福利署，<http://www.swd.gov.hk/doc/social-sec/CSSAG0212e.pdf>

⁵ 社會福利署，2011-12 年

图 1: 低收入雇员时薪的分布

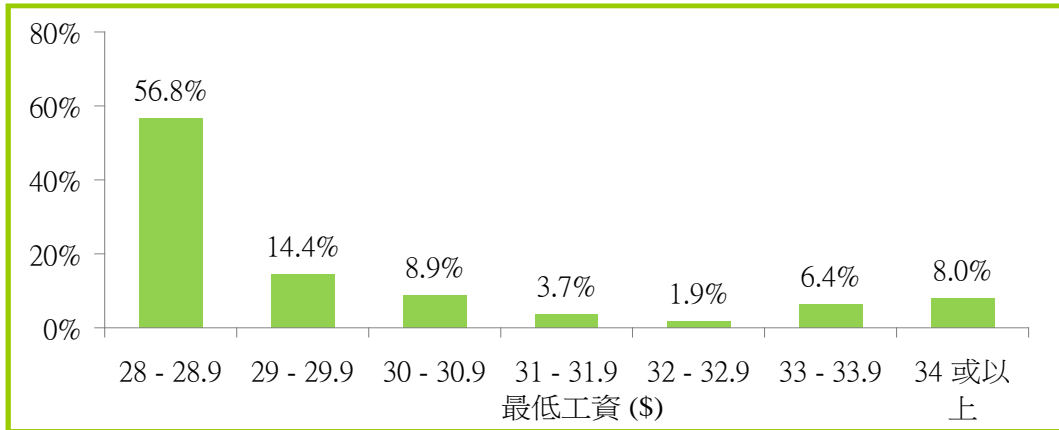


表 1: 低收入雇员家庭住户入息的转变

T2 住户入息转变	低收入雇员的家庭数目	%
住户入息增加	131,125	69.9
住户入息减少	51,472	27.4
未有提供信息	5,003	2.7
合计	187,600	100.0

表 2: 低收入雇员个人入息（工资）的转变

T2 个人入息转变	低收入雇员数目	%
工资增加	110,157	72.6
工资维持不变	3,868	2.6
工资减少	29,772	19.6
没有提供信息	7,895	5.2
合计（于 T1 及 T2 均受雇）	151,693	100.0

表 3: 低收入雇员的雇佣及福利条件的转变

雇佣及福利条件的转变	T1	T2	P 值(t 检验或 χ^2)
平均时薪	\$20.9	\$29.1	.000
平均每月工作时数	250.1	236.2	.007
有薪膳食时间			.008
没有	26.4	41.4	
有	73.6	58.6	
有薪休息日			.000
没有	1.4	48.0	
有	98.6	52.0	
1-2 日	3.8	11.6	
3-4 日	91.6	35.1	

5-6 日	2.1	3.4
超过 6 日	1.1	1.9

表 4: 在计算原本福利条件的金钱价值后, 低收入雇员个别入息的真正转变

	合计(%)
收入较预期增加	38.6
维持不变	5.7
收入较预期减少	55.8
1 元至<500 元	10.1
500 元至<1000 元	16.8
1000 元至<1500 元	7.4
1500 元至<2000 元	7.2
2000 元或以上	14.3
合计	100.0

表 5: 最低工资作为推动综援受助人放弃综援的诱因

放弃综援的推动力	T1 (%)	T2 (%)
完全没有作用	22.8	8.2
2	14.3	3.5
3	4.2	2.0
4	2.1	1.5
5	28.1	37.9
6	8.0	11.7
7	10.1	6.4
8	2.1	5.5
9	2.1	4.1
非常有作用	0.0	14.3
拒绝回答	6.3	5.0
平均值 (t 检验的 p 值= 0.000)	3.92	5.84

表 6: 综援受助人工时的转变

综援受助人工时的转变	T1 (%)	T2 (%)
增加工作时数	25.1	12.5
减少工作时数	23.2	2.0
维持不变	49.6	81.9
拒绝回答	2.1	3.5
合计	100.0	100.0

表 7：处于匮乏的低收入雇员家庭数目

因为不能负担而欠缺的项目数目	合计 (%)
0	25.7
1 项或以上	74.3
2 项或以上	54.2
3 项或以上	45.3
4 项或以上	36.5
5 项或以上	31.4
6 项或以上	23.1
7 项或以上	16.8
8 项或以上	11.7
平均匮乏值	3.23

表 8：入息有所增加但仍处于匮乏的低收入雇员家庭数目

因为不能负担而欠缺的项目数目	在法定最低工资实施后住户入息有所增加	
	有增加入息的低收入雇员住户（总数 =131,125）	%
0	35,550	27.1
1 项或以上	95,576	72.9
2 项或以上	65,519	50.0
3 项或以上	53,134	40.5
4 项或以上	42,626	32.5
5 项或以上	36,123	27.5
6 项或以上	26,559	20.3
7 项或以上	18,407	14.0
8 项或以上	13,154	10.0
平均匮乏值	-	2.90

表 9：有子女的低收入雇员家庭的匮乏状况

因为不能负担而欠缺的项目数目	合计 (%)	有 12 岁或以下子女	没有 12 岁或以下子女
0	25.7	18.9	28.0
1 项或以上	74.3	81.1	72.0
2 项或以上	54.2	64.2	50.8
3 项或以上	45.3	58.7	40.7
4 项或以上	36.5	48.6	32.5

5 项或以上	31.4	42.8	27.5
6 项或以上	23.1	33.0	19.7
7 项或以上	16.8	25.7	13.8
8 项或以上	11.7	20.4	8.8

表 10：低收入雇员家庭子女在课余获照顾的情况

照顾子女	T1 (%)	T2 (%)
没有家人或朋友照顾	24.6	22.3
有家人或朋友照顾	75.4	73.5
放学后前往补习学校	0.0	4.2
合计	100.0	100.0

表 11：低收入雇员的匮乏状况及时薪

时薪	平均匮乏值
28 - 29.9 元	3.26
30 - 31.9 元	3.76
32 - 33.9 元	2.78
34 元或以上	2.42

表 12：相等于综援水平的最低时薪（数据源：政府统计处(2011)、社会福利署(2012)）

住户人数	该个住户人数所占百分比 ⁶ (A)	该个住户人数经调整后的百分比 ⁷ (A)=A1	同样人数家庭每月可获的平均综援金额 ⁸ (基本生活水平) (B)	住户中平均受雇人数 ⁹ (C)	每一名受雇者需要维持基本生活水平的每月入息 (D)=(B)/(C)	(A1) x (D)
2	25.7%	32%	\$7,307	1.08	\$6765.7	\$2,165.0
3	24.4%	30.4%	\$9,505	1.56	\$6,092.9	\$1,852.3
4	21.4%	26.7%	\$11,194	1.94	\$5,770.1	\$1,540.6
5	8.7%	10.8%	\$13,069	2.26	\$5,782.7	\$624.5
每月整体平均综援金额 (E)						\$6,182.4
平均时薪 = (E)/26 日/8 小时						\$29.7

⁶ 政府统计处(2011)

⁷ 根据社会福利署撇除了单身及超过五名成员的住户的数字

⁸ 根据由 2012 年 2 月起一律调整了 5.2% 的综援计划计算所得的数字

⁹ 数字来自综合住户统计调查 2011 年第三季度统计报告

