

在實施法定最低工資前後： 低收入僱員及其家庭生活狀況調查

內容摘要

引言

立法會於2010年7月通過《最低工資條例》，其目標旨在於不大幅影響經濟增長及競爭力之下，為受僱人士提供最低的工資水平，以維持生活及縮窄工資差距。2010年11月，行政長官會同行政會議接納臨時最低工資委員會的建議，將首個法定最低工資水平訂於每小時28元。在立法會於2011年1月通過後，首個法定最低工資在2011年的勞動節——5月1日開始實施。

香港特區政府過往並沒有推行法定最低工資的經驗，也欠缺足夠的實證數據及證據。政府要評估法定最低工資的可能影響，有其先天的局限，因為當中牽涉多項因素，包括經濟和勞動市場的波動。不過，當時估計為基層僱員制訂最低工資，可以讓273,800名¹僱員獲得較佳的生活水平，並可保障他們不致要接受不公平的低工資。

社會各界預期實施最低工資會帶來多種反響和挑戰。僱主和僱員也表達了不同的關注。此外，不少僱主修訂了與僱員的僱傭合約、調整薪酬以至整體報酬。

基於這個背景，樂施會委託機構進行研究，比較低收入僱員及其家庭在實施法定最低工資之前及之後的生活水平和狀況，並且探討此項法例配合其他福利措施，如綜合社會保障援助（綜援）等，對於協助低收入僱員的家庭脫離貧窮有多大幫助。

此份內容摘要列出了研究的調查方法、主要結果，以及樂施會給予香港特區政府關於扶貧的政策建議。

調查方法

調查的目標受訪者，為每月住戶入息低於同樣家庭人數的每月住戶入息中位數一半的家庭，而家庭中至少有一名受僱人士在2011年3月，即法定最低工資實施前，時薪低於28元。此項研究包含兩次調查。第一次調查(T1)於2011年3月至4月，即新法例實施前進行；第二次調查(T2)則於2011年11月至2012年1月進行。T1的調查採用了兩階段的分層系統化抽樣設計，上文所定義的目標受訪者獲挑選為受訪者。至於第二次調查(T2)，調查人員再次接觸完成了T1調查的受

¹ 數字取自政府統計處的2011年收入及工時按年統計調查報告。

訪者，以進行第二輪的訪問。共有 520 個家庭接受了訪問，代表了香港 187,600 個²至少有一人受僱的低收入住戶；這些住戶的總人口達 650,900。調查的整體回應率為 70%。

主要結果

1. 因法定最低工資引致的人息及工資轉變

1.1 在實施最低工資後，69.9%受訪者的住戶人息有所增加，而個別僱員人息增加的受訪者則有 72.6%。

調查顯示，69.9%受訪者，代表 131,125 個低收入家庭，在最低工資實施後，可受惠於住戶人息增加。(參看表 1 或報告 3.3.1)

此外，72.6%受訪者表示，在實施最低工資後，其每月個人人息有所增加。(參看表 2 或報告 4.2.1、4.2.3)。這些結果顯示，最低工資政策對低收入僱員和其家人有正面影響。

不過，T2 的調查結果顯示有 27.4%受訪者，代表 51,472 個低收入僱員家庭，在實施最低工資後要面對住戶人息下降。此外，在 T2 約有五分之一 (19.6%) 受訪者表示，他們的每月個人人息減少了。(參看表 1、2 或報告 3.3.1、4.2.1)

1.2 低薪僱員的平均時薪大幅增加；逾半人時薪略高於 28 元。

最低工資實施之前及之後均受僱於同一工作的 69.4%受訪者的平均時薪由 T1 的 20.9 元大幅增加至 T2 的 29.1 元。在這組群中，約 56.8%獲得 28 至 28.9 元的時薪。(參看圖 1 或報告 4.2.2、4.2.3)

1.3 工作時數減少 5.6%。

不過，最低工資實施之前及之後均受僱於同一工作的受訪者的平均每月工時由 T1 的 250.1 減至 T2 的 236.2，減幅為 5.6%。(參看表 3 或報告 4.2.4)

1.4 接近一半 (46.6%) 低收入僱員遭剝奪有薪休息日，又有 15.0%失去有薪膳食時間。(參看表 3 或報告 4.2.4)

同時，在 T1 及 T2 均受僱於同一工作的受訪者中，約一半表示他們遭剝奪原本享有的有薪休息日。在工資政策轉變前，98.6%受訪者可獲有薪休息日。在 T1 進行調查時，其中 3.8%原本每月有一至兩日有薪休息日；91.6%有三至四

² 至少有一名成員受僱，而住戶人息低於同樣家庭人數的每月住戶人息中位數一半家庭的住戶數目，取自政府統計處的綜合住戶統計調查 2011 年第一季度統計報告。

日；2.1%有五至六日，而 1.1%則有六日以上。到了 T2，只有 52%受訪者繼續享有此項福利。換句話說，**46.6%**受訪者失去了有薪休息日。

在可以保留有薪休息日的受訪者中，只有 **35.1%**可獲每月三至四日，比率遠低於最低工資實施前的 **91.6%**。

在 T1，73.6%受訪者可獲有薪膳食時間，不過到了 T2，只有 58.6%可保留此項福利，即 **15.0%**受訪者已失去有薪膳食時間。

1.5 超過一半受訪者表示，在計算損失了的有薪休息日和有薪膳食時間後，個人入息有所減少。

在受訪者之中，有 24.4%仍受僱於同一工作，而其工作時數大致維持不變（每月工時在 ± 20 小時之內）及個人入息有所增加。不過，在考慮到損失了各項福利，包括有薪休息日和有薪膳食時間，並計算其金錢價值後，約 **55.8%**受訪者的個人入息其實有所下降。（參看表 4 或報告 4.2.5）

結果反映最低工資名義上增加了大部分低薪僱員的每月個人入息。不過，他們之中大部分因喪失福利，得到少於原本預期可由推行最低工資獲取的利益。

2. 最低工資作為推動綜援受助人放棄綜援的誘因

2.1 部分綜援受助人(42%)表示願意退出該項福利計劃。

受訪者中 7.6%為綜援受助人。調查採用李克特量表十個等級的量度方式，「1」代表「完全沒有作用」，「10」則代表「非常有作用」，詢問最低工資是否推動他們放棄綜援的有效誘因。在 T2，**42.0%**的綜援受助人認為最低工資有效地推動他們退出該項福利計劃，給予 6 或以上的評級。在 T2 的平均值為 5.84，而在 T1 則為 3.92。結果顯示綜援受助人對最低工資持正面態度。（參看表 5 或報告 6.1.6）

2.2 較高的工資並不能令綜援受助人有更多工時。

不過，只有 12.5%綜援受助人的工時在 T2 實際有所增加，而 **81.9%**則表示其工時維持不變。（參看表 6 或報告 6.1.5）

根據現行綜援制度的「豁免計算入息制度」，受僱成年人只有在賺取 800 元或以下，其總收入才可以加進家庭入息之中。如果入息超逾 4,200 元，在該福利計劃中只可以「豁免」2,500 元，其餘的金額將會從綜援中扣除。根據我們的研究，受訪者在最低工資實施前的 T1，平均時薪為 20.9 元。（參看報告 4.2.4）這代表在推行最低工資前，一名綜援受助人如果每月工作約 200 小時（4,200 元/20.9 元），可享有最高額的豁免計算入息。不過，在法定時薪訂為 28 元後，額外的入息會從其綜援中扣除，反而成為不鼓勵他們工作的因素。

3. 雖然實施了最低工資，低收入家庭仍面對匱乏的問題

貧窮包含多個面向。除了入息以外，匱乏也是衡量貧窮程度的一個指標。在我們的研究中，「匱乏」的定義為住戶處於欠缺三個或以上基本項目（大部分香港居民視為必須的項目，項目清單參看報告 5.1.2）的狀態，研究時考慮到住戶結構的因素，並在計算住戶總入息時，以經改動的經濟合作與發展組織等值基準作等值處理。（參看報告 5.1.6 及 5.1.7）

3.1 在最低工資實施後住戶入息有所增加的受訪者中，**40.5%**仍處於匱乏狀態。

所有受訪者中，約 45.3%，代表 84,996 個低收入僱員的住戶，仍生活於匱乏狀態。（參看表 7 或報告 5.1.8）

在低收入僱員的住戶入息有所增加的 **69.9%**受訪者中，有 **40.5%**，即 **53,134** 住戶，仍被視為匱乏（欠缺三個或以上基本項目），並有 10% 被視為嚴重匱乏（欠缺八個或以上基本項目）。（參看表 8 或報告 5.1.9）

3.2 有子女的低收入家庭最為匱乏。

我們的調查結果反映，有 12 歲或以下子女的住戶匱乏程度最高。沒有這個年齡範圍子女的家庭只有 40.7% 出現匱乏，但是有兩名 12 歲或以下子女的家庭中，則有 59.1% 出現匱乏。（參看表 9 或報告 5.1.11）

此外，22.3% 有年幼子女的家庭，在子女放學後而父母仍在工作時，會獨留子女在家。（參看表 10 或報告 5.3.4）這顯示低收入家庭對托兒服務有很大的需求。

3.3 薪酬水平超逾 32 元，匱乏程度減低。（參看表 11 或報告 5.1.13）

為了研究不同時薪僱員的住戶的匱乏程度，我們計算了「平均匱乏值」，定義為各個家庭由於不能負擔而欠缺的基本物品的平均數目。這項分析顯示，當時薪在 32 元以下，平均匱乏值高於 3。這反映了時薪低於 32 元僱員的家庭處於嚴重匱乏的狀態。時薪在 28 至 28.9 元和 30 至 31.9 元這兩個組別，其平均匱乏值分別為 3.26 和 3.76。

不過，當時薪升至超逾 32 元，平均匱乏值就下降。時薪在 32 至 33.9 元和 34 元或以上的組別，平均匱乏值分別為 2.78 和 2.42。這顯示較低薪僱員的住戶較為匱乏，當僱員的工資升至 32 元或以上時，匱乏值就大幅下降。

結果：分析及討論

根據我們的研究，法定最低工資為低薪僱員帶來一些實質的利益。69.9% 低收入僱員家庭的每月住戶入息有所增加，而 72.6% 低收入僱員的每月個人入息也告增加，平均時薪由 20.9 元升至 29.1 元。此外，部分綜接受助人表示，願意在實施最低工資後，放棄自己的福利。

不過，值得注意的是，部分僱主因要支付較高工資予僱員，採取了措施來抵消有關開支。平均來說，受訪者的工時由 2011 年 3 月至 4 月時的 250.1 小時，減至 2011 年 11 月至 2012 年 1 月的 236.2 小時。同時，在最低工資法例生效後，有 46.6% 的低薪僱員遭剝奪了有薪休息日，而有 15% 表示，其有薪膳食時間遭取消。這些不公平的做法影響了超過五分一的低收入僱員，當中的 2.6% 受訪者的個人入息並沒有增加，有 19.6% 更較以前減少。令人驚訝的是，更有 27.4% 受訪者，代表 51,472 個低收入僱員家庭，表示在最低工資法例生效後，住戶入息竟告下降。

另一點值得注意的是，有 40.5% 每月住戶入息上升了的家庭仍然處於匱乏之中。這顯示目前時薪 28 元的最低工資並不足以消除匱乏，而且單憑實施《最低工資條例》，未能讓低收入僱員的住戶擺脫貧窮。

樂施會的政策建議

樂施會視生計保障為基本權利。僱員應獲得公平的回報，讓他們可以支持自己和家庭的生活，同時分享經濟增長和發展的成果。這是公平社會必須的條件，也是可持續發展的基石。最低工資立法的目標，在於確保最弱勢的僱員可獲得有尊嚴的工資。如果由於僱主不公平的做法，低薪僱員無法獲得薪酬增長，甚或收入更差，實有違法例的精神。為了扶貧，樂施會建議香港特區政府立即考慮以下的政策倡議：

法定最低工資：

1. **法定最低工資應每年檢討。**
政府應每年檢討法定最低工資，並將之調整，以反映通脹和社會轉變。
2. **法定最低工資應為綜援受助人提供工作的誘因，並且在制訂時參照匱乏指標。**
制訂最低工資的決定應該深思熟慮，參照綜援的要求和金額。最低工資不宜低於綜援水平，否則難以維持低收入僱員的工作意欲。此外，工資制訂和更新時應參照低收入僱員和其家庭的實際生活水平，並且以匱乏指標作衡量。

根據政府的數字，目前的法定最低工資 28 元，對於全職僱員來說，其實低於綜援所提供的人息（等於時薪 29.7 元，參看表 12）。我們的調查顯示，時薪在 32 元或以上，平均匱乏值就會大幅下降。因此，我們建議政府及最低工資委員會，除了考慮現有的一籃子指標外，更應參照綜援金額和匱乏指標，檢討最低工資水平。

3. **獲支付法定最低工資的僱員不應遭剝奪其他福利。**
政府和僱主必須確保僱員的報酬和福利不會在實施最低工資後減少。由於政府規定，其外判承辦商要向其僱員支付最低工資，並加上每週至少一日有薪休息日，我們鼓勵私營企業仿效這種做法，以促進低薪僱員的福祉。

長遠而言，政府應探討修改《僱傭條例》的可行性，以堵塞違反法定最低工

資精神和目標的法律漏洞。

綜援政策：

4. 綜援計劃下的「豁免計算入息制度」應作修訂。

為了向港人提供工作的誘因，我們建議政府檢討合資格申領綜援住戶的「豁免計算入息」的最高入息限額。

我們也建議，政府探討容許綜援受助人保留收入於個人儲蓄戶口，但不准即時動用的可行性。當儲蓄額超逾資產審查上限時，綜援就會停止發放。這可以鼓勵成年人工作，並為他們脫離綜援計劃鋪路。

根據政府的數字，三人家庭是領取綜援的低收入住戶中最大的組群，佔總數約 29%³。如果是由兩名在職成人和一名兒童組成的三人家庭，資產限額為 49,500 元⁴。同樣根據政府的數字，一名領取綜援的低收入僱員的平均每月個人入息為 5,377 元⁵。按照我們建議的制度，一名在職的成年人可以每月儲蓄最多達 2,877 元（5,377 元減豁免計算入息的最高限額）。那麼該家庭可於 17 個月內累積到超逾限額的資產，脫離綜援計劃。

照顧兒童的支援：

5. 照顧兒童的兩項計劃應擴展。

根據我們的研究，有子女的家庭比沒有的較有可能面對匱乏。此外，在有 12 歲或以下子女的住戶中，有約五分一表示，在子女放學後而父母仍在工作時，會獨留子女在家。這顯示政府必須盡快加強提供予低收入家庭的照顧兒童支援服務。

我們建議增加「社區褓姆計劃」和「課餘託管計劃」中給予低收入家庭的資助名額和收費豁免。

6. 應探討稅務減免的可行性。

在英國、美國和東歐，稅務優惠，包括關於工作和子女的稅務減免，均是對抗貧窮的有效措施。這些計劃旨在為有子女的貧窮家庭減低照顧子女的成本，藉此鼓勵家庭中的成人留在勞動市場中，並可增加家庭收入。我們建議政府探討推行此種計劃的可行性，以紓緩香港的貧窮問題。

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

圖 1：低收入僱員時薪的分佈

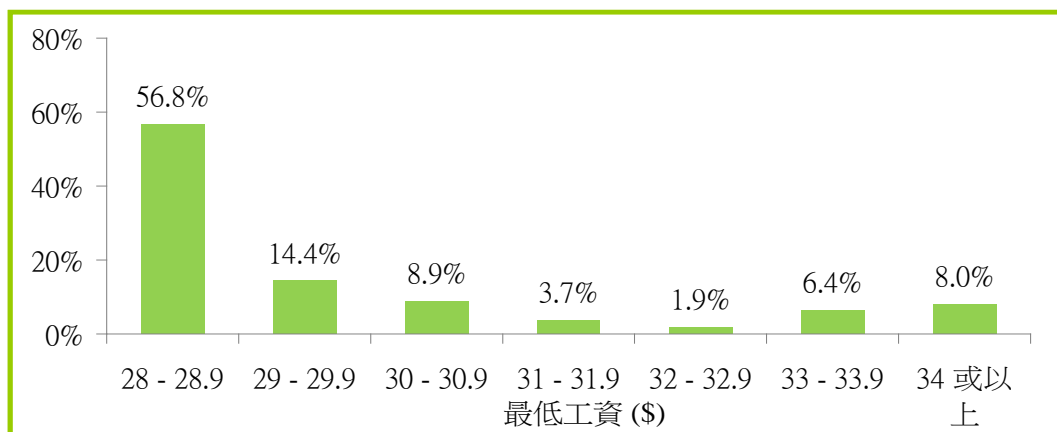


表 1：低收入僱員家庭住戶入息的轉變

T2 住戶入息轉變	低收入僱員的家庭數目	%
住戶入息增加	131,125	69.9
住戶入息減少	51,472	27.4
未有提供資訊	5,003	2.7
合計	187,600	100.0

表 2：低收入僱員個人入息（工資）的轉變

T2 個人入息轉變	低收入僱員數目	%
工資增加	110,157	72.6
工資維持不變	3,868	2.6
工資減少	29,772	19.6
沒有提供資訊	7,895	5.2
合計（於 T1 及 T2 均受僱）	151,693	100.0

表 3：低收入僱員的僱傭及福利條件的轉變

僱傭及福利條件的轉變	T1	T2	P 值(t 檢驗或 χ^2)
平均時薪	\$20.9	\$29.1	.000
平均每月工作時數	250.1	236.2	.007
有薪膳食時間			.008
沒有	26.4	41.4	
有	73.6	58.6	
有薪休息日			.000
沒有	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	
超過 6 日	1.1	1.9	

表 4：在計算原本福利條件的金錢價值後，低收入僱員個別入息的真正轉變

	合計(%)
收入較預期增加	38.6
維持不變	5.7
收入較預期減少	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
合計	100.0

表 5：最低工資作為推動綜援受助人放棄綜援的誘因

放棄綜援的推動力	T1 (%)	T2 (%)
完全沒有作用	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
拒絕回答	6.3	5.0
平均值 (t 檢驗的 p 值= 0.000)	3.92	5.84

表 6：綜援受助人工時的轉變

綜援受助人工時的轉變	T1 (%)	T2 (%)
增加工作時數	25.1	12.5
減少工作時數	23.2	2.0
維持不變	49.6	81.9
拒絕回答	2.1	3.5
合計	100.0	100.0

表 7：處於匱乏的低收入僱員家庭數目

因為不能負擔而欠缺的項目數目	合計 (%)
0	25.7
1 項或以上	74.3
2 項或以上	54.2
3 項或以上	45.3
4 項或以上	36.5
5 項或以上	31.4
6 項或以上	23.1
7 項或以上	16.8
8 項或以上	11.7
平均匱乏值	3.23

表 8：入息有所增加但仍處於匱乏的低收入僱員家庭數目

因為不能負擔而欠缺的項目數目	在法定最低工資實施後住戶入息有所增加	
	有增加入息的低收入僱員住戶 (總數 =131,125)	%
0	35,550	27.1
1 項或以上	95,576	72.9
2 項或以上	65,519	50.0
3 項或以上	53,134	40.5
4 項或以上	42,626	32.5
5 項或以上	36,123	27.5
6 項或以上	26,559	20.3
7 項或以上	18,407	14.0
8 項或以上	13,154	10.0
平均匱乏值	-	2.90

表 9：有子女的低收入僱員家庭的匱乏狀況

因為不能負擔而欠缺的項目數目	合計 (%)	有 12 歲或以下子女	沒有 12 歲或以下子女
0	25.7	18.9	28.0
1 項或以上	74.3	81.1	72.0
2 項或以上	54.2	64.2	50.8
3 項或以上	45.3	58.7	40.7
4 項或以上	36.5	48.6	32.5
5 項或以上	31.4	42.8	27.5
6 項或以上	23.1	33.0	19.7

7 項或以上	16.8	25.7	13.8
8 項或以上	11.7	20.4	8.8

表 10：低收入僱員家庭子女在課餘獲照顧的情況

照顧子女	T1 (%)	T2 (%)
沒有家人或朋友照顧	24.6	22.3
有家人或朋友照顧	75.4	73.5
放學後前往補習學校	0.0	4.2
合計	100.0	100.0

表 11：低收入僱員的匱乏狀況及時薪

時薪	平均匱乏值
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：相等於綜援水平的最低時薪（資料來源：政府統計處(2011)、社會福利署(2012)）

住戶人數	該個住戶人數所佔百分比 ⁶ (A)	該個住戶人數經調整後的百分比 ⁷ (A)=A1	同樣人數家庭每月可獲的平均綜援金額 ⁸ （基本生活水平） (B)	住戶中平均受僱人數 ⁹ (C)	每一名受僱者需要維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
每月整體平均綜援金額 (E)						\$6,182.4
平均時薪 = (E)/26 日/8 小時						\$29.7

⁶ 政府統計處(2011)

⁷ 根據社會福利署撇除了單身及超過五名成員的住戶的數字

⁸ 根據由 2012 年 2 月起一律調整了 5.2% 的綜援計劃計算所得的數字

⁹ 數字來自綜合住戶統計調查 2011 年第三季度統計報告