

香港需要那類型的「最低工資」？

黃洪

香港城市大學社會科學學部講師

載於信報財經月刊272期, 1999年11月頁11-14

香港設立最低工資的爭論

最近民主黨就應否設立最低工資開展了公開辯論及投票，又再一次令傳媒關注香港應否設立最低工資的問題。其實在過去二十年間，香港的學術界、工會及政黨斷斷續續地就應否設立最低工資的問題爭論不休。在爭論中大部分僱主及政府官員多持反對意見，強調最低工資違反自由市場的原則，認為人為地抬高工資的結果只會增加失業，令工人得不償失。亦有少部分僱員及工會對最低工資表示懷疑，憂慮最低工資會變成最高工資。但亦有不少工會及勞工組織支持要設立最低工資，認為這能保障勞工的基本生活，尤其是在現時香港高失業、低工資的環境下，資方決定工資及僱傭條件的權力遠高於勞方，設立最低工資是對低薪工人的重要保障，並能對減輕香港貧窮問題。

應否在香港設立「最低工資」？最低工資會對勞工及僱主有什麼影響？最低工資最終會否變成最高工資？如何制訂最低工資？最低工資有什麼不同的選擇方案？最低工資是全港性、行業性還是只適用於低薪工種？那一方案能較適合香港的需要和情況？

要對影響深遠的最低工資政策作真正的辯論，我們便必須就上述問題進行細

緻的分析及討論。但令人可惜的是香港對最低工資的討論流於表面和粗糙，無論是政府、政黨以至學術界很多時就最低工資的辯論均流於概念化，根本未對最低工資制度作出認真的了解。不少反對者的意見，其實是基於過於簡單的假設，例如全港只有一最低工資並適用於所有行業及所有工種。而不少質疑亦是源於對最低工資的了解不足。本文將透過分析其他國家推行最低工資的經驗，來說明香港應推行最低工資及應推行那類型的最低工資。

應否設立最低工資？

據國際勞工組織在一九九八年的資料顯示在先進資本主義國家中美國、法國、荷蘭、西班牙及葡萄牙等國家設有全國性的最低工資，而德國、瑞典、丹麥、芬蘭、意大利及奧地利等國家則透過集體談判及協議為不同行業的僱員訂立不同的最低工資。亞洲區中日本設有全國性及地區性混合式的最低工資，而南韓則為所有十人以上的工業企業僱員設立最低工資。在拉丁美洲如阿根廷、巴西、智利、巴拉圭等國家均有設立全國性最低工資。

表一：部份先進資本主義國家實施最低工資之模式

模式	國家
全國性	美國、日本、法國、荷蘭、西班牙、葡萄牙、星加坡、巴西
行業性	德國、瑞典、丹麥、芬蘭、意大利、奧地利、南韓、澳洲
地區性	澳洲、日本
工種性	英國、新西蘭、澳洲

從表一的資料顯示，在世界各地不同地區的先進資本主義國家均有長期推行

最低工資的經驗。美國設有最低工資制度，但無礙美國的自由市場運作，亦沒有拖跨其經濟發展，可見認為最低工資必然會破壞自由市場的原則，及會增加資方成本而拖垮經濟的論據有些言過其實。另一方面，若設立最低工資的後果只是增加失業、不能達到保障勞工生活的目的，相信這些國家的勞工必定會群 反對。但現實是在二次大戰後有愈來愈多的國家中實施了最低工資制度，如南韓便是在一九八八年才開始設立最低工資，而在實施的國家中從未出現因為勞工的反對而停止實施。從這些事實看來最低工資的確能對勞工提供一定的保障。

國際勞工公約1970(no. 131)規定最低工資的目標是要為受薪者提供起碼的工資水平來提供生活的保障，而26號公約更列明最低工資的水平不應低於能養活工人及其家人的水平。國際勞工組織認為最低工資的目標是用來減低貧窮及滿足人民的基本需要。筆者贊成這是我們在香港設立最低工資的目標。在香港貧窮問題日趨惡化，貧窮勞工(working poor)日多的情況下，我們不應再花時間爭論應否設立工資，而是把握時機認真討論應設立什麼模式的最低工資才符合香港的實況。

全港性最低工資模式

上文經已介紹不同國家會根據自己的情況而訂出不同的最低工資模式。其中包括全國性、地域性，行業性、工種性及上述四者之混合。在過去香港最低工資討論中無論是反對者及贊成者對最低工資的理解多是全國性／全港性的模式——訂立一最低工資適用於全香港的所有僱員，不論其行業或工種。社會保障學會去年提出的最低工資方案，建議以\$5850為最低月薪，而折合成最低時薪35元、及最低日薪280元，有關標準適用於全港所有僱員。最近工盟及部分民主黨黨員所倡議的最低工資的金額雖然略有不同，但基本方案仍是社會保障學會倡議的全港性模式。

全國性或全港性最低工資模式的優點在於易於執行及監察，修訂也比較容易，但如何能在全國或全港中訂出一最低工資水平則是一項相當複雜及艱巨的工作，社會很難能有共識。在社會保障學會提出有關方案後，香港的僱主組織及商會如香港僱主聯合會及香港中華總商會均反對這方案。僱主強調不同行業不同地區的工資會有差別，劃一全港性的最低工資將令勞動力市場缺乏彈性。其實這種全國性或全港性的最低工資只是眾多最低工資模式之一。其他國家的經驗顯示最低工資的具體方案可以有很多不同的選擇。

工種性最低工資模式

英國工種性最低工資的模式重點在於保障最低薪的勞工，英國在1909年設立最低工資制度，選擇在一些較多血汗勞工的行業如零售、酒店飲食業、製衣業、美髮業及洗衣業等成立有勞資雙方及獨立人士參與的工資委員會(Wage Council)，再由不同行業的工資委員會為這行業的低技術工人訂立最低工資，令這類人士不被過份剝削。而執行方面則交由專門成立的工資委員會督察(Wage Council Inspector)來檢查企業是否實行有關規定。屬於英聯邦的澳洲及新西蘭是最早設立最低工資的國家，其模式亦與英國相近，由工資仲裁局對勞資兩方的最低工資建議作仲裁。

工種性最低工資的優點是將保障範圍集中於最需要保障的一群，而且能有彈性為不同行業及工種訂立不同的最低工資，而且由熟悉行業情況的勞資雙方代表共同商議，可能較易達成共識。在四種最低工資模式中工種性模式的政府干預最少。筆者認為這種工種性的工資模式比一刀切的全港性模式可能更適合香港現時的情況。其優點在於能在較短時間內推行，及為進一步擴大保障範圍提供必要的準備。

首先，香港早於1940年便跟隨英國的立法訂立了商務局條例(Trade Broads Ordinance)，其中便是參考英國工資委員會(Wage Board)的作用——制訂最低工資、工時及加班費，只是一直無有切實執行有關法例，現時只要稍為修訂條例，便可實行工種性的最低工資制度，所以較為快捷。

其次，現時香港的低薪勞工相當集中於服務業的非技術工種，例如快餐店的接待員及清潔工、酒樓食肆的洗碗工、廚房雜工、大廈管理的清潔工及看更等等，這些服務業非技術勞工由於出現大量供過於求，所以工資近年明顯下降，例如廚房雜工便由約六千元的月薪下降至三千五百至四千元的水平，連鎖快餐店的時薪亦二十二至二十四元下降至十八元至二十元的水平。但由於香港經濟轉型持續，體力勞動的非技術工人無法找到其他的就業機會，他／她們唯有被迫接受這類服務業的低薪職位，工資很可能會進一步下降。所以保障服務業的低薪勞工免於其成為貧窮勞工實是當務之急。筆者認為若要再花時間去爭論全港性最低工資的水平，倒不如首先為這些工種的低薪勞工訂立工種性最低工資水平避免貧窮情況進一步惡化。

筆者建議，首先為服務業中的飲食業、樓宇管理業的清潔工及雜工根據現時的市值工資，以及能養活自己及家人的目標來訂立最低工資，然後才逐步擴展至其他服務業的清潔工及雜工。這樣我們便能在較短時間內為最有需要的勞工提供起碼的保障。另一方面，透過工種性的試驗計劃，可以知道最低工資對僱主究竟增加了多少的負擔，以及最低工資會否變成最高工資，以實際的運作來解決僱主及僱員不同的疑慮。在機構方面，為了訂立工種性的最低工資而成立工資委員會，令勞資兩方及獨立人士能有協商談判製訂最低工資的經驗，為未來設立行業性最低工資提供必要的準備和基礎。

工種性最低工資模式的缺點在於工種數目眾多，若要為眾多不同的工種訂立最低工資可能會費時失事。所以筆者建議只為行業中最低技術水平、最低薪金的

工人如雜工訂立最低工資，其他更高職級勞工的工資可以按現時自由市場的方法來調節，而基於約定俗成的慣例以及較高職級勞工的議價能力較高的現實，其他更高職級勞工的工資將會高於這行業雜工的工資，這樣便可避免為所有工種的勞工訂立不同水平的最低工資，亦令訂立工資制度更有彈性。

此外，工種性最低工資的另一缺點是隨經濟的發展和變化，工種會出現不同的更替和盛衰，工資委員會必須留意行業的發展來訂立應為那一工種訂立最低工資，而整體社會亦要決定應在什麼行業成立工資委員會。英國的經驗顯示如工資委員會的回應不夠快捷，工種性的最近工資便會與時代脫節，不能發揮作用。所以長遠來說，設立行業性的最低工資制度，較能克服行業中不同工種變化的情況，亦令保障的範圍擴大，同時避免僱主可以鑽空子在聘請僱員時將僱員界定為不受保障的工種。

行業性最低工資模式

與香港同是亞洲四小龍之一的南韓是在八十年代中期才設立最低工資制度，其特色是設立行業性的最低工資制度先集中保障某些行業的勞工，及考慮企業的負擔能力，以循序漸進的方式擴大保障的行業。南韓在1988年的最低工資只適用於聘請十人以上的製造業企業，在1989年擴展至採礦，製造及建造業，及後經已擴展至所有工業企業，但仍豁免十人以下之企業。可見不同的國家會根據本身的需要及情況來設計本身的最低工資制度，而非一定要設立全國性的最低工資制度。

香港低薪勞工除了集中於服務業的非技術工種外，亦見於製造業及建造業的非技術性體力勞動者。但製造業勞工多以計件形式計薪，收入非常不穩定，而建造業多以分層承包的形式進行，很難分辨工人是受僱、自僱及判頭的身分，這些

問題均構成訂立全港性最低工資的技術困難。而行業性最低工資模式的優點是可以根據不同行業的特點如計酬方法及形式，僱佣的形式和關係來設計有關最低工資的計算。例如製造業的最低工資可以用分長工及散工兩大類別，長工以一期糧開足工（兩星期）來計算最低工資，而散工則以時薪來計算最低工資，這樣可保障不同僱員的需要。而建造業方面則可為地盤及裝修的雜工訂立最低工資，並規定無論是自僱，僱員或判頭擔任任何工種的工資均需高於地盤及裝修雜工之水平。

結語

上述有關香港設立不同模式最低工資的考慮及建議只是筆者非常初步的構想，肯定有很多不周全的地方，但希望這能引起香港社會對最低工資作出更深入的討論，認識除了全港性的最低工資模式外，我們仍然有其他的選擇。筆者的具體建議是先實行工種性最低工資，再擴展成為行業性的最低工資，希望這能超越過去最低工資辯論過於概念化及粗糙的毛病，令最低工資制度早日實施，使貧困工人的生活能有真正改善。

<全文完>