

# 最低工資與全民退保

黃 洪

香港中文大學社會工作學系  
副教授

「貧困是一種痛苦。窮人要承受來自食物缺乏和長時間工作帶來的肉體上的痛苦；承受身為附屬品以及缺乏權力的屈辱而帶來的心理上的痛苦；... 窮人並不懶惰、愚蠢或生活腐化」

**NARAYAN (ET AL.) (2000)**

**VOICES OF THE POOR: CAN ANYONE  
HEAR US?**

# 貧窮人口估計

	貧窮線的標準	估計貧窮人數	估計貧窮住戶	佔全港人口比例 或全港住戶比例
黃洪及蔡海偉(1996)	入息替代法	64萬人 (1994-95)	25萬戶 (綜援住戶:11萬戶 非綜援住戶:	佔全港人口的11.2% 佔全港住戶的15.5%
麥法新及盧(1997)	最低可接受生活水平	57萬5千人 (1994-95)	24萬9千戶 (綜援住戶:11萬戶 非綜援住戶: 13萬9千5百戶)	佔全港人口的9.5% 佔全港住戶的13.4%
社會保障學會(1998)	國際貧窮線	85萬人 (1996)	不詳	佔全港人口的13%
政府(1998)	國際貧窮線	70萬人 (1998)	不詳	佔全港人口的11.5%

# 1981至2006香港十等分收入組別住戶佔全港住戶總收入的百分比

十等分組別	1981	1986	1991	1996	2001	2006
第一(最低)	1.4	1.6	1.3	1.1	0.9	0.8
第二	3.2	3.4	3.0	2.6	2.3	2.1
第三	4.4	4.4	4.0	3.6	3.4	3.2
第四	5.4	5.4	5.0	4.6	4.4	4.3
第五	6.5	6.4	6.1	5.7	5.6	5.5
第六	7.8	7.6	7.4	7.0	7.0	7.0
第七	9.4	9.1	9.0	8.5	8.8	8.8
第八	11.5	11.4	11.4	10.6	11.1	11.3
第九	15.2	15.2	15.5	14.5	15.3	15.6
第十(最高)	35.2	35.5	37.3	41.8	41.2	41.4
總計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
堅尼系數	0.451	0.453	0.476	0.518	0.525	0.533

表3.2 :家庭住戶收入的十等分布 (佔住戶總收入的%)

年份	收入最低的 十等分組別	收入最高的 十等分組別	兩者比例
1986	1.6%	35.5%	22倍
1991	1.3%	37.3%	29倍
1996	1.1%	41.8%	38倍
2001	0.9%	41.2%	46倍
2006	0.8%	41.4%	52倍

資料來源：1986及1996中期人口普查，1991及2001人口普查

# 不同地區的貧富懸殊情況

國家或地區	年份	堅尼系數	收入最高兩成住戶是收入最低兩成住戶之收入的倍數
墨西哥	2002	0.495	12.8
<b>香港</b>	<b>1996</b>	<b>0.434</b>	9.7
馬來西亞	1997	0.492	12.4
中國	2001	0.447	10.7
美國	2000	0.408	8.4
印尼	2002	0.343	5.2
澳洲	1994	0.352	7.0
加拿大	2000	0.326	5.5

# 貧窮戶不是以領取社會保障 和新來港人士的家庭為主 (黃及李 2002 香港貧窮線研究)

貧窮戶 = 人均每月支出少於3750元

有**六成**貧窮戶(57.7%)貧窮戶並**沒有接受任何的社會保障援助**包括綜合社會保障援助及高齡津貼，只有**四成**(42.3%)貧窮戶有接受社會保障援助

有**七成多**(71.3%)貧窮戶家中並**沒有任何新來港人士**(居港少於七年)

有四分三的貧窮戶有一名以上的勞動力，有三成半多(37.2%)有一名成員工作，有四分之一(24.6%)有兩名成員工作，有一成多(12.6%)甚至有三名成員在工作

只有四分之一(25.7%)貧窮戶並無有任何成員工作，可見無任何勞動力的貧窮戶屬於少數。

由此可見，並不是貧窮戶的工作意欲低(所謂懶人)，令其勞動參與率偏低造成其貧窮，反而是經過減薪之後，不少勞工的工資愈來愈低，工作愈來愈不穩定，其收入下降至貧窮線之下，造成「貧窮勞工」(working poor)的現象

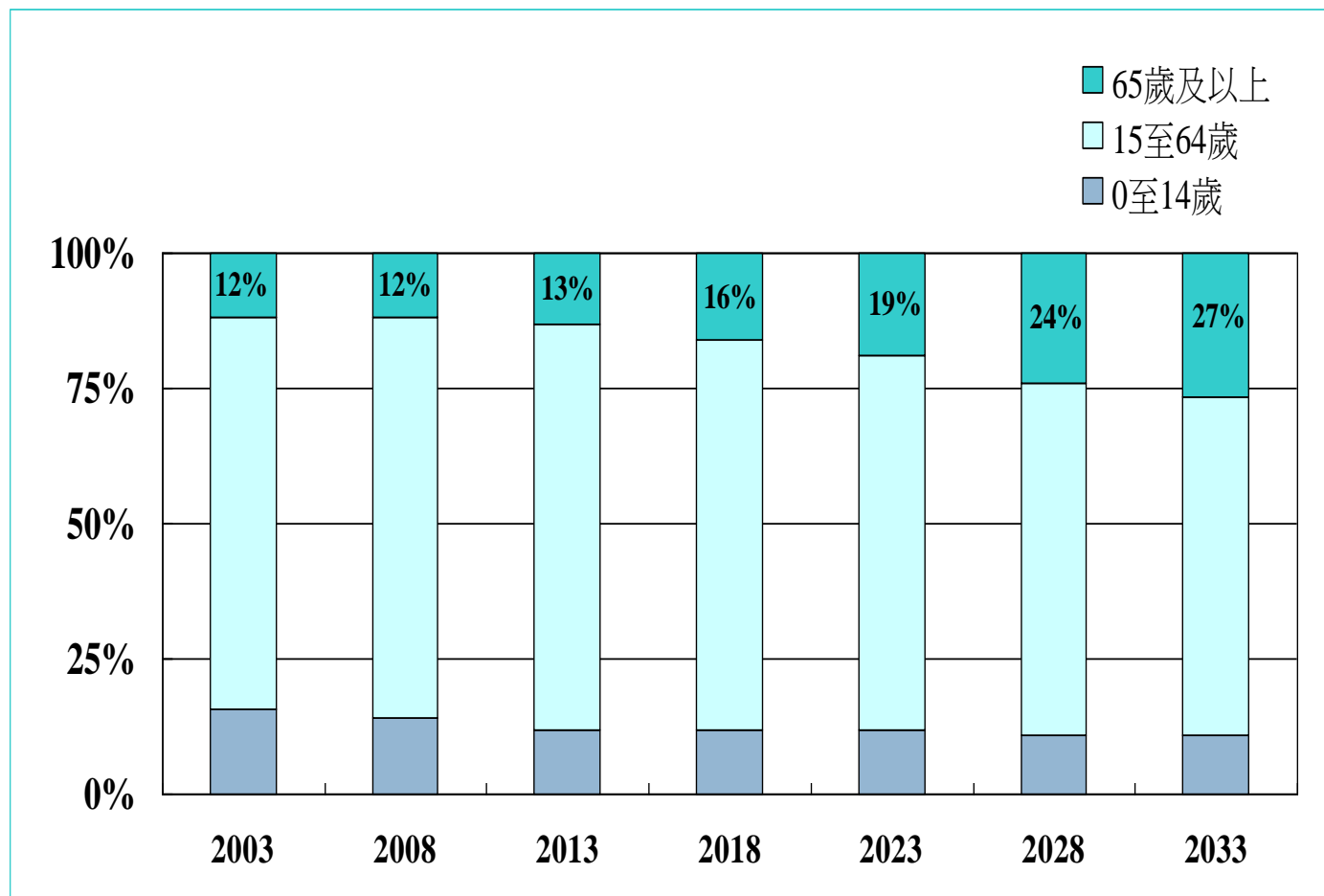
貧窮戶也不是以沒有  
勞動力的家庭為主





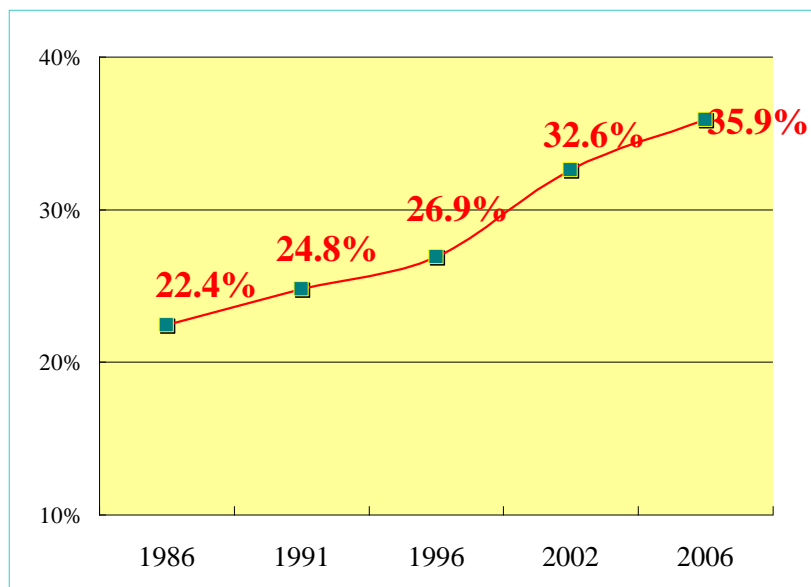
# 長者貧窮狀況

# 人口高齡化



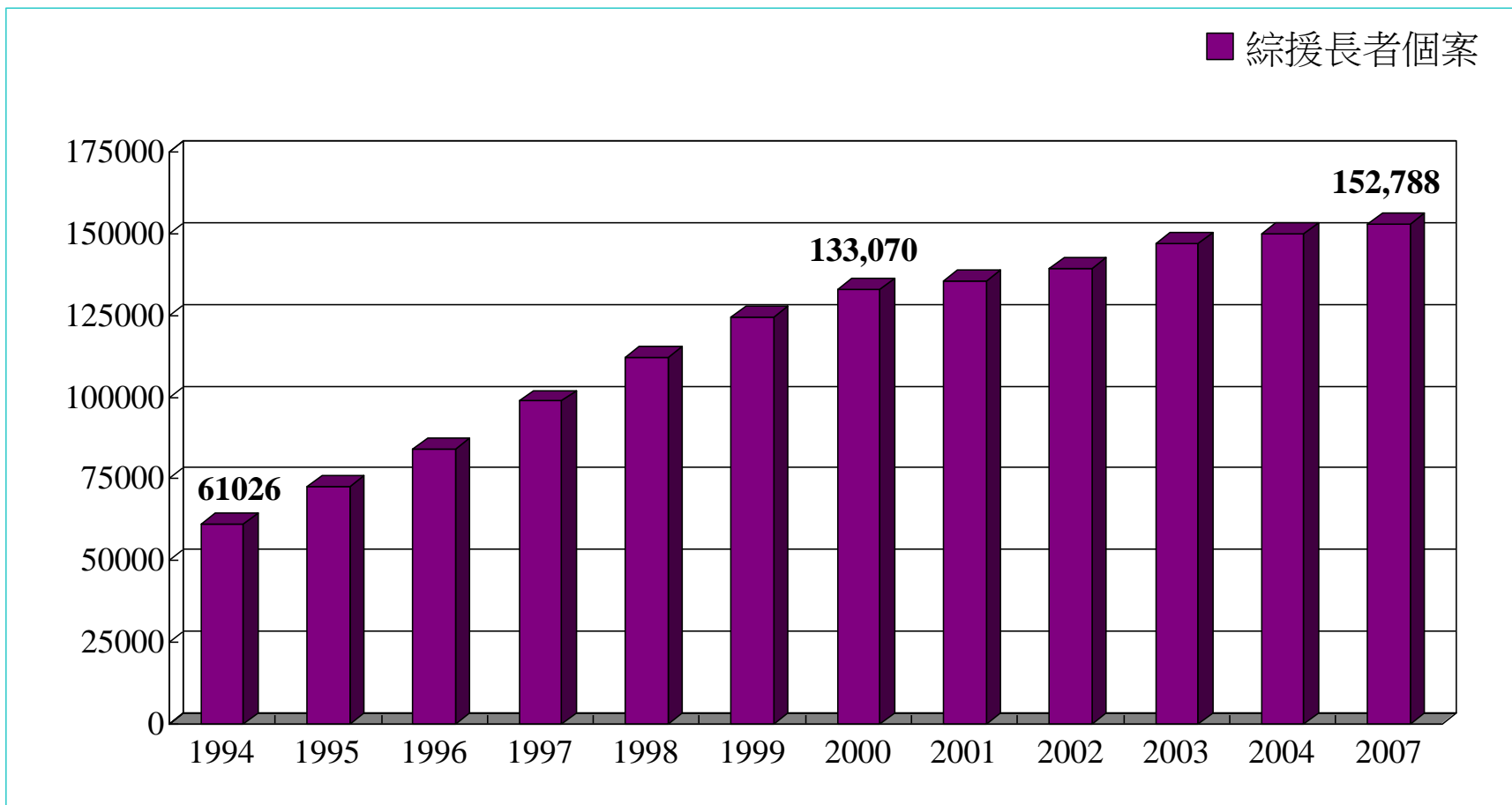
# 長者貧窮率上升

2006年香港長者貧窮率高達35.9%，即每三名長者中便有超過一人處於貧窮狀況。



註：長者貧窮率指低收入住戶的65歲或以上成員佔全港該類人士的比率。低收入住戶的定義是：按不同住戶人數劃分，收入少於或等於全港相同人數住戶中位數一半的住戶。

# 老年綜援個案上升



# 強積金不足之處

強積金制度下，69% 成年人口(約403萬人)的退休生活，將低於基本生活水平。老年人保障不足，將逼使更多長者依賴綜援，政府變相長期運用稅收填補強積金制度的漏洞，將對整體社會構成比現時更大的壓力。

- 30至40年成熟期，對中年、長者的保障有限
- 替代率低，供款40年，替代率約為20 - 30%
- 未能保障家庭作業及失業人士，即四成16歲及以上非勞動人口不受強積金保障



# 參與勞動力市場的機會減少

- 由於經濟環境轉型下，越來越多長者在六十多歲時會退休。在1994年65歲或以上的男性長者的勞動參與率有15.4%，至2001年下降至10.1%；
- 到2004年進一步下降至9.4%。女性長者方面，勞動參與率一直較低在1994為3.2%，至2001年下降至1.9%；到2004年維持在1.9%的低水平。

# 缺乏退休保障

- 綜合住戶統計調查顯示，60歲或以上的長者表示沒有退休保障的長者達83.3%，不少的長者缺乏基本的經濟保障。
- 不少人從事非技術及部份時間工作(包括婦女及青年)，影響他們每月就業收入，令他們無法脫貧，長遠來看，甚至會影響他們退休後生活保障。

# 政策原因:缺乏全民退休保障

- 長者貧窮最大的原因是香港缺乏全民性的退休保障計劃。現行的強制性公積金、綜合社會保障援助計劃(綜援)及高齡津貼(生果金)均未能有效保障全體長者，提供基本的生活保障，令長者生活在貧窮之中





# 「全民養老金」

## 簡介

爭取全民退休保障聯席

# 爭取全民退休保障聯席

## 長者

老人權益中心  
老人權益促進會  
卓賢會社（長者自務組織）  
長者安居服務協會  
香港老人權益聯盟  
香港老年學會  
香港長者協會  
香港基督教服務處老人評議會  
關注長者權益大聯盟  
救世軍老人互助社

## 婦女

平等機會婦女聯席  
同根社  
香港主婦聯盟  
香港婦女中心協會  
香港婦女中心協會再培訓畢業同學會  
香港婦女勞工協會  
基層婦女關注貧窮組  
婦女綠色生活合作社  
紫藤  
群福婦女權益會

## 青年

香港基督教青年會  
香港社會工作學生聯會

## 勞工

女工合作社  
天主教勞工事務委員會  
香港全球聯陣 - 勞工基層大聯盟  
香港工會聯合會社會政策委員會  
香港基督教工業委員會  
香港職工會聯盟  
香港職工會聯盟婦女委員會  
街坊工友服務處  
港九勞工社團聯會權益委員會  
勞資關係協進會

## 基層

爭取基層生活保障組  
香港露宿者權益協會  
基層發展中心  
深水埗社區協會  
新移民互助社  
關注綜援檢討聯盟

## 殘疾

香港女障協進會  
路向四肢傷殘人士協會  
香港復康聯盟

## 宗教界及社福界

香港天主教正義和平委員會  
香港社區組織協會  
香港社會工作人員協會  
香港社會工作者總工會  
香港社會服務聯會  
香港社會保障學會  
香港政策透視  
香港基督教協進會社會及民生關注委員會  
樂施會

## 專業

香港教育專業人員協會

# 目標

1. 維持所有長者的基本生活水平；

2. 減低老年貧窮；

3. 處理人口老化所帶來的公共財政負擔。



# 領取資格

申領「全民養老金」的  
資格為：

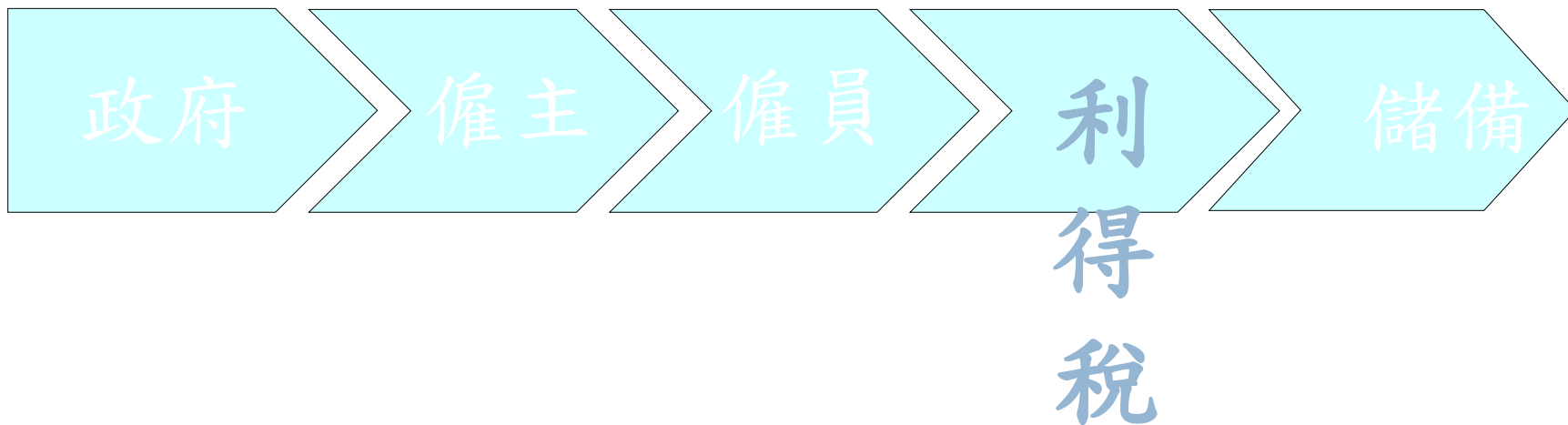
- ▣ 年齡為六十五歲及以上；
- ▣ 已連續居港滿七年的永久居民。

# 假設及預計

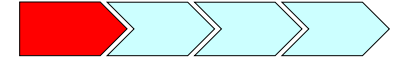
- 根據政府統計處《香港人口推算2004 - 2033》所作的假設，再推算2034 - 2053年人口。
- 假設勞動人口參與率按現時數據及情況不變，再推算強積金供款。
- 假設薪酬每年平均實質增長率為2.1%。
- 假設每年平均實質投資回報率為2.1%。

# 3,000元方案

方案乙調高養老金水平至每月3,000元，令長者得到更高的保障。



# 政府供款



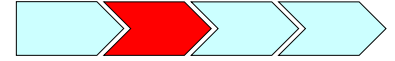
1. 「綜合社會保障援助計劃」中，用於六十五歲及以上受助人的標準金額的開支\*；
2. 「公共福利金計劃」中，用於普通高齡津貼及高額高齡津貼的開支。

2003年，政府用於以上兩個項目的開支估計為港幣80億元。往後，政府供款部份將會跟隨老年人口的增長率而相應調整。

## 3. 500億種子基金

\*有關綜援開支不包括綜援制度用於六十五歲及以上受助人的補助金及特別津貼。

# 僱主供款



- 按每位僱員計算，僱主的供款比率為僱員每月薪金的2.5%  
(入息上限設為20,000元，不設入息下限)

建議將僱主的強積金\*供款水平相應減少一半，即2.5%；原來供款的另一半(即2.5%)注資到本計劃。僱主每月的供款額維持不變。

\* 方案涵蓋參加強積金及其他私營公積金計劃的僱主，下同。



# 僱員供款



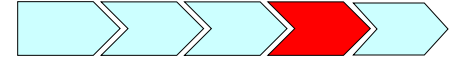
- 按個人入息計算，供款比率為每月薪金的2.5%  
(入息上限設為20,000元，下限則為5,000元)

建議將僱員的強積金\*供款水平相應減少一半，即2.5%；原來供款的另一半(即2.5%)注資到本計劃。僱員每月的供款金維持不變。



\* 方案涵蓋參加強積金及其他私營公積金計劃的僱員，下同。

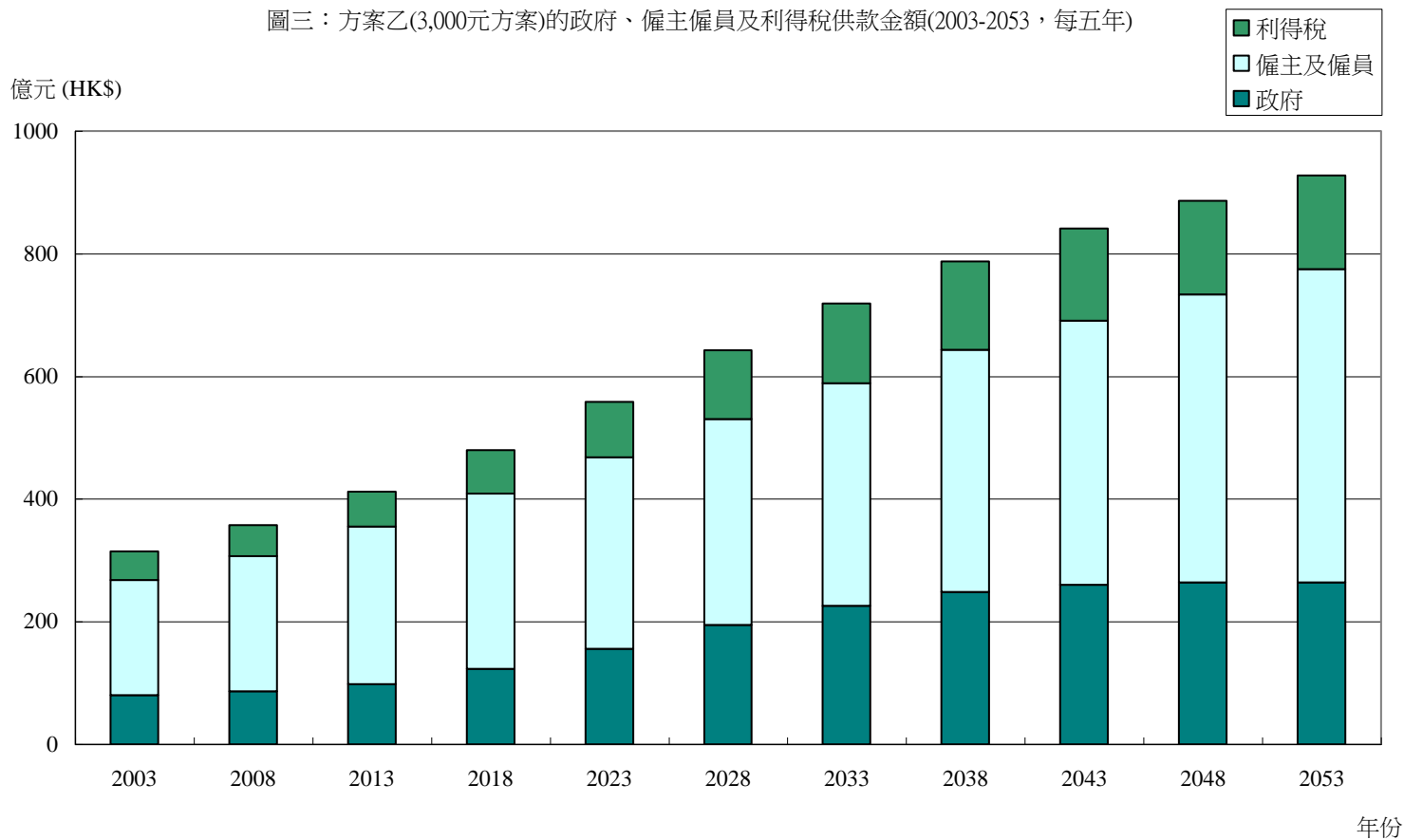
# 利得稅



- 建議向每年盈利超過一千萬元的企業收取額外之利得稅以提供額外資金。
- 以2003年計算，有關企業需要額外繳付46.4億元，約等於將利得稅稅率提高1.75%。

# 供款比例

圖三：方案乙(3,000元方案)的政府、僱主僱員及利得稅供款金額(2003-2053，每五年)



# 方案乙 (3,000元)的預測

年份	15-64 歲 人口 ('000)	長者數 目 ('000)	資金來源 (億元)				全民養老金 支出 (億元)	剩餘 (億元)	累積儲備 (億元)
			政府	僱主及 僱員	利得稅	總數			
2003	4,724.5	795.4	80.0	188.2	46.4	314.6	277.8	36.8	36.8
2008	5,002.0	857.0	86.2	221.0	49.9	357.1	299.3	57.8	297.5
2013	5,235.5	977.9	98.4	256.6	56.8	411.8	341.5	70.3	669.8
2018	5,265.6	1,220.8	122.8	286.2	71.1	480.1	426.4	53.7	1058.1
2023	5,180.3	1,548.4	155.7	312.2	90.2	558.1	540.7	17.4	1341.4
2028	5,015.6	1,936.3	194.8	335.2	112.7	642.7	676.2	-33.5	1421.4
2033	4,897.0	2,242.9	225.6	363.0	130.5	719.1	783.2	-64.1	1307.3
2038	4,797.0	2,473.4	248.8	394.3	144.0	787.1	863.8	-76.7	1076.7
2043	4,718.4	2,590.0	260.5	430.2	150.7	841.4	904.4	-63.0	836.5
2048	4,643.5	2,626.0	264.1	469.5	152.8	886.4	917.0	-30.6	699.2
2053	4,555.3	2,622.9	263.8	510.8	152.7	927.3	916.0	11.3	745.1

# 對長者、低收入及非在職人士的影響

對象

效益

1. 長者

- 為長者及供養長者家庭提供保障

2. 低收入

- 為低收入或中年人士提供保障

3. 非在職

- 為家庭照顧者或因殘疾而缺乏工作機會的人士提供保障



# 對不同家庭的影響 (1)

不同類別人士退休後(70歲後)每月預計可得退休保障的比較

個案情景	就業期間 平均每月入息 (港元)	現時制度 強積金 + 高齡 津貼 (港元)	2500元養老金 + 強積金 (港元)	3000元養老 金 + 強積金 (港元)
雙職夫婦 (35歲) 與兩老	5,000 x 2	\$3,396	<b>\$5,993</b>	<b>\$6,993</b>
		\$1,410(現時 兩老)	\$5,000 (現時 兩老)	\$6,000 (現時 兩老)
	10,000 x 2	\$5,382	<b>\$6,986</b>	<b>\$7,986</b>
		\$1,410(現時 兩老)	\$5,000 (現時 兩老)	\$6,000 (現時 兩老)
	20,000 x 2	\$9,355	<b>\$8,972</b>	<b>\$9,972</b>
		\$1,410(現時 兩老)	\$5,000 (現時 兩老)	\$6,000 (現時 兩老)

## 對不同家庭的影響 (2)

個案情景	就業期間 平均每月 入息 (港元)	現時制度 強積金 + 高 齡津貼 (港元)	2500元養老 金 + 強積金 (港元)	3000元養老 金 + 強積金 (港元)
單身(35歲) 與兩老	5,000	\$1,858	<b>\$3,077</b>	<b>\$3,577</b>
		\$1,410(現時 兩老)	<b>\$5,000 (現時 兩老)</b>	<b>\$6,000 (現時 兩老)</b>
	10,000	\$3,012	<b>\$3,653</b>	<b>\$4,153</b>
		\$1,410(現時 兩老)	<b>\$5,000 (現時 兩老)</b>	<b>\$6,000 (現時 兩老)</b>
	20,000	\$5,318	<b>\$4,807</b>	<b>\$5,307</b>
		\$1,410(現時 兩老)	<b>\$5,000 (現時 兩老)</b>	<b>\$6,000 (現時 兩老)</b>

# 對不同家庭的影響 (3)

不同類別人士退休後(70歲後)每月預計可得退休保障的比較

個案情景	就業期間 平均每月入息 (港元)	現時制度 強積金 + 高齡津貼 (港元)	2500元養老金 + 強積金 (港元)	3000元養老金 + 強積金 (港元)
雙職夫婦(25歲)	5,000 x 2	\$4,579	<b>\$6,584</b>	<b>\$7,584</b>
	10,000 x 2	\$7,747	<b>\$8,169</b>	<b>\$9,169</b>
	20,000 x 2	<b>\$14,084</b>	\$11,337	\$12,337
單身(45歲)	5,000	\$1,348	<b>\$2,821</b>	<b>\$3,321</b>
	10,000	\$1,991	<b>\$3,143</b>	<b>\$3,643</b>
	20,000	\$3,276	<b>\$3,786</b>	<b>\$4,286</b>
單身(25歲)	5,000	\$2,545	<b>\$3,420</b>	<b>\$3,920</b>
	10,000	\$4,385	\$4,340	\$4,840
	20,000	<b>\$8,064</b>	\$6,180	\$6,680



# 減低政府及社會負擔

- 預計領取綜援的老年人口比率上升至2031年的24.4 %。
- 根據上述預計，推行「全民養老金」後可為政府在30年間節省814億元，單在2031年便可節省61億元。
- 節省的開支，約為屆時政府薪俸稅收入的一成。換句話說，如果不推行「全民養老金」，單靠政府稅收支付因老年人口增長及領取綜援比率上升的開支，則每名勞動人口可能需要多繳付一成薪俸稅。

\* 我們先以一個logistic model預計在沒有強積金情況下申領綜援的長者比率，再以一個logic model預計強積金對延遲長者領取綜援的年期，最後得出未來30年長者領取綜援的預計比率。

# 促進本地經濟發展

- 推行「全民養老金」計劃，每年即時為長者發放總數二百多億元的養老金。
- 由於長者多於本地消費亦有持續的服務需求，將可對本地經濟產生刺激作用，而為基層長者提供各種零售、個人服務的行業及地區經濟活動將最能受惠。



# 在職貧窮

# 在職貧窮的增加

- 香港過去十年貧窮現象最突出的變化是香港出現了數量愈來愈多的在職貧窮人士。
- 在七、八十年代的香港的貧窮者多是「老弱病殘」或失業人士，他們由於缺乏工作機會而導致入息減少，引致這些沒有工作人士生活在貧困之中。

# 在職貧窮

- 自1997年至2003年，香港出現長期的經濟衰退，不少有工作能力，而且在職的勞工，雖然有工作入息，但由於收入太低，令自己及家人長期處於貧窮的狀況。

# 在職貧窮

- 近年，在全球各大都市中出現了大量這類有工作的低收入人士，被稱為「在職貧窮」(working poor)人士，其貧窮的處境和問題的廣泛日漸受到關注。

# 在職貧窮的定義

- 「在職貧窮人口」是個人每月收入低於全港個人每月收入中位數一半的受僱人口(employed persons)。
- 「在職貧窮率」是「在職貧窮人口」佔「勞動人口」的比例。



# 最低工資



# 1. 甚麼是最低工資？

## ※ 定義

「最低工資」是一項勞工政策，由政府通過立法，規限僱主給予僱員的工資不得低於某個金額，以使僱員的收入足以支付自己及家人的生活基本所需。這個法定工資額可以是時薪、日薪或月薪(樂施會)。

## ※ 目的

根據國際勞工組織第135號建議書，最低工資之目的是為貧窮及滿足所有工人及其家庭的需要。

## 2. 最低工資在香港的情況

### ※ 背景

- 2006年10月政府為清潔工人和保安員推行「工資保障運動」
- 至2008年2月全港共有約19萬名清潔及保安員，但在工資保障運動受惠的人只有三分之一。
- 2008年10月為工資保障運動進行檢討，顯示自願參與的方式推動工資保障成效未如理想，運動告一段落。
- 政府立法落實最低工資

## ※ 現況

(文匯報28/2/2009)

- 特區政府正式**公布臨時最低工資委員會成員名單**。委員會主席由資深大律師鄭若驊出任，另12名成員分別來自勞工界、商界、學術界及有關政府部門的人士，任期至法定最低工資委員會成立為止。勞工及福利局局長張建宗指，統計處將於今年第2季開始搜集有關最低工資的數據，並在**明年第1季提交委員會審議**，預計**最快明年下半年落實最低工資**。

(明報19/03/2009)

- **田北俊建議押後最低工資立法**，職工盟和工聯會的議員都批評，這是以金融海嘯藉口來拖延立法。
- 張建宗強調，**政府無意延遲立法**，時間表亦已定清楚，**政府會繼續與商會溝通，尋求雙贏方案**。他亦強調，推動立法時會十分小心，確保工資不會過低，亦關注最低工資工種會否出現大量流失，故在**釐訂工資水平時會考慮僱主的承擔能力**，確保營商環境不受阻礙，制度會以數據為依歸，尋求客觀理性討論，希望屆時可釋除商界疑慮。

# ※ 現今香港對制訂最低工資的批評和討論

- 傷殘人士的標準和水平
- 怎樣消除貧窮
- 時薪？月薪？
- 防止灰色地帶，如職位名稱
- 如何訂立標準，以供養個人/家庭為要？
- 勞方與資方的平衡 (影響自由經濟)
- 最低工資成為最高工資
- 最低工資導致就業不足/減少工時/失業
- 工資水平與工時
- 甚麼時候正式完成立法
- .....
- .....

### 3. 最低工資在國際上的推行現況

全球共有**83**個國家或地區確認了最低工資的國際勞工公約和制度，其中亞洲也有**17**個國家或地區設立了這制度。

與香港相近的地區，如：

南韓— 最低工資制度涵蓋僱用超過**10**名工人的製造業企業、採礦、建造業企業和工業企業。

中國— 最低工資制度適用於在中國境內設立的企業

日本— 最低工資規定適用於所有僱員，不論支薪形式為何(例如常規、臨時、兼職)。

# Debates & Researches

- The pros and cons of minimum wage legislation have been hotly debated in Hong Kong. The economists are the major opponents of the minimum wage.
- Many economists claim that a minimum wage system will distort the price mechanism of the labour market, and will increase unemployment (disemployment effect) among the least-skilled workers (Brown et al., 1982; Brown, 1988; Fowler, 2007; Neumark and Wascher, 2007).

# Negative Impacts of Min Wage

- minimum wage also lengthens the duration of receiving welfare and induce disemployment among welfare mothers (Brandon, 2008).
- In short, according to its opponents, the introduction of a minimum wage will hurt the vulnerable low pay workers, whom it is ostensibly meant to help.

# Alternative View Among Economists

- However, there is also a growing alternative view among other economists that the minimum wage offers substantial benefits to low-wage workers by increasing their wage (wage effect) without negative employment effect.
- Recent research has shown that the job loss reported in earlier analyses does not occur when the minimum wage is increased or introduced (Card, 1992a, 1992b; Fox, 2006; Katz and Krueger, 1992; Machin and Wilson, 2004).



# Time Series Studies

- A number of studies conducted in the 1970s and 1980s, used time-series analyses to exploring the link between minimum wages and employment and conclude the disemployment effect of raising minimum wage.
- A limitation of time-series studies is that they use relatively few statistical controls to disentangle the effects of the minimum wage from all of the many other changes occurring in the economy during the period examined (Fox, 2006).

# differences-indifferences methodology.

- In 1992, David Card broke the time-series tradition by using the *differences-indifferences* methodology.
- This technique ensures the researcher is controlling for all the relevant factors in the economy that, along with the minimum wage, might be determining employment outcomes. The difference-indifference approach mimics experimental treatment and control groups used in clinical trials

# Compare state to state (Card, 1992b).

- . Comparing California to a group of similar states that did not experience a minimum wage increase, Card found a significant wage effect with no significant disemployment effect

# Firm to Firm (Katz and Krueger, 1992)

- Katz and Krueger (1992) also adopted a similar treatment group and control group methodology as Card, but this time the unit of analysis is firm-level but not state-level data.
- By examining variations in wages by using firms already paying higher-than-minimum wages before the minimum wage increase as a control group, this study found a statistically significant positive employment effect (Katz and Krueger 1992).

# New Jersey – Pennsylvania Study )Card and Krueger, 1994)

- later cooperated in their New Jersey minimum wage study by examining firm-level data using a natural experiment methodology. The study examined the responses of firms on both sides of the New Jersey-Pennsylvania state border before and after the imposition of New Jersey's 1992 minimum wage increase.
- The firms in New Jersey served as experimental groups and those in Pennsylvania served as control group. They concluded that the increase in the New Jersey minimum wage did not result in any measurable negative effect on employment.

# UK NMW 1999

- In the United Kingdom, the introduction of the National Minimum Wage (NMW) in April 1999 provided a valuable opportunity to examine the impacts of introducing a minimum wage, in different industries and on different groups.
- One of the terms of reference of the Low Wage Commission in UK is to consider the impact of minimum wage on different groups of workers including different age groups, people with disabilities, workers from ethnic minority groups, women and migrant workers.

# Focus of research

---

- The Commission considers that paying particular attention to these groups of workers is important as they are disproportionately represented in the low-paying sectors and occupations and therefore more likely to be affected by the minimum wage. (Low Pay Commission, 2008).

「阿女有次問我功課，有什麼係“不滅的能源”，我想了好耐，後來我話佢聽，人先至係“不滅的能源”。有人，先有一切。」

Amy, 單親婦女





謝謝!