

香港勞工 現況與前瞻

伍錫康博士著



廣角鏡出版社有限公司出版

作者簡介——

本書作者畢業於香港大學社會科學院。曾任職香港政府勞工處為助理勞工事務主任，現為香港大學管理學系高級講師。

作者曾於1974至75年間，在倫敦大學轄下之倫敦經濟及政治學院攻讀工業關係與社會學。其後在香港以電子技術人員的職業為題材，完成其在倫敦大學之博士論文。

此外，作者於1976至1980年間，參與由劍橋大學唐納教授所領導，由英國政府外交部所贊助的香港勞工研究。作者曾著有多篇泛論香港工運、勞資談判、勞工法例及政策等論文。

259/04

1113
G 1
250

香港勞工 現況與前瞻

伍錫康博士著

廣角鏡出版社有限公司出版

CA

一九九五年一月一日

書名：香港勞工現況與前瞻

編著：伍錫康 博士

出版：廣角鏡出版社有限公司

WIDE ANGLE PRESS LTD.

香港灣仔莊士敦道195-197號八樓

7/F., 195-197 Johnston Rd., H.K.

Tel: 5753877 Fax: 8381079

發行：華風書局有限公司

香港灣仔莊士敦道195-197號七樓 電話：5749495

承印：太和印刷公司

版次：1994年6月初版

定價：港幣50元

書號：ISBN 962-226-379-8

PRINTED IN HONG KONG

紀念敬愛的 外祖父與外祖母

.

目 錄

引言.....	7
(1)基本法與勞工.....	9
(2)香港的勞工法例淺說.....	15
(3)壓抑工資與控制通脹.....	19
(4)集體談判與香港.....	23
(5)香港經濟與勞工政策.....	31
(6)從政制發展淺論工會之社會政治角色.....	35
(7)後過渡期的勞資關係與工會角色.....	43
(8)公務員薪酬調整對社會之影響.....	49
(9)白領工運與集體協約.....	57
(10)集體談判與勞資協商.....	61
(11)婦女保障與「反對歧視婦女公約」 在香港的前景：淺探.....	67
(12)香港工運發展動向.....	71

引言

10年前，《勞工問題面面觀》於1984年出版。該書為作者紀念他的外祖母而輯成。

10年後，作者又再度就近期香港勞工與社會動態寫成幾篇短文，並嘗試將這些文章整理編輯成書，使其成為《勞工問題面面觀》的延續，並藉該書以紀念作者的外祖父及外祖母。

回顧過去10年，不論香港或世界事務，風起雲湧，對作者而言，不啻為珍貴經驗，目不暇給；但是在現代時尚的道德觀高漲澎湃之時，而正當我們忙於鼓吹環保、人權、反對歧視、公平貿易、資訊公開、以至談到企業文化、團隊精神及人力資源等崇高的人際社會標準時，往往會給人一種「刻意營造」的迷惘時代感。無疑，這是在工業先進社會裏潮流所趨，亦可能屬我們所嚮往的。但是，假若這種表面性的「愛心」精神泛濫，則與中國儒家的「幼吾幼以及人之幼、老吾老以及人之老」的「推己及人」之傳統似乎不大協調，而予人一種過分修飾的印象，流於「偽善」而已。就如許地山先生所提到：

「人面原不如那紙製的面具啲！……無論你怎樣褒獎，怎樣棄嫌，它們一點也不改變。……人面呢？顏色比那紙製的小玩意兒好而且活動，帶着生氣。可是你褒獎他的時候，他雖是很高興，臉上卻裝出很不願意的樣子；你指摘他的時候，他雖是懊

惱，臉上偏要顯出勇於納言的顏色。

人面到底是靠不住呀！我們要學面具，但不要戴它，因為面具後頭應當讓它空着才好。」

可喜的一面，而令作者感到驕傲的，就是他的外公、外婆在他們一生裏，始終抱着不變情懷，老是勤奮、沉默及堅忍為下一代工作、着想，而不計逆境。這就正如香港的勞工，過去他們的默默耕耘，協助創造今天這個名聞遐邇的大都會。疾風知勁草，他們這刻的努力，緊守本份，而未有刻意標榜自己，但是此際他們的付出，當可為明天的承諾，寫下充實的證據。

作者對李國強先生及黃嘉莉小姐所提供的寶貴指導與協助，深感謝意！

伍錫康

一九九四年五月

香港大學

基本法與勞工

基本法之主旨，是按中英聯合聲明，就香港未來的制度及模式，以法律條文具體化及制度化。香港市民的期望，是在接受基本法的原則及精神下，能夠以基本法所定的架構作為藍本，開始踏實地實踐參與興建香港及其將來。而一個兼顧各界利益的基本法對於過渡期的穩定，是可以產生積極和正面的作用。

綜觀整個基本法草案，關於勞工部分的條文，無疑可以令勞工界增強信心，譬如勞工的退休保障亦受到基本法的具文保障，此外基本法亦列明「勞工的福利待遇受法律保障」，並且使香港工人享有「組織和參加工會、罷工的權利和自由」。並且在基本法的架構制度下，香港特別行政區政府能夠「自行制定有關勞工的法律和政策」，而「國際勞工公約適應用香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。」

基本法在條文內並未有寫上集體談判權，並不表示在香港特別行政區內，工人沒有進行集體談判的自由，相信正如在現時的情況下，勞資雙方可以自由選擇進行集體談判，或是以其他方式進行協商，以商討及調節雙方的關係。

具體而言，集體談判權的觀念是較難掌握的，而在實施方面，

倘若是將集體談判這種安排制度化，則在不同的社會、國家或地區又有着不同的情況，例如在英國與美國，集體談判的制度與施行的習例，都各有不同。在英國集體談判屬於「志願性」的傳統，即是指談判乃由勞資雙方自願提出及自行接納，其進行程序亦屬自願性，而集體協約乃屬君子協定，在法律上並沒有約束力。另一方面，美國的模式屬「法律性」的集體談判傳統，始於1935年的韋納法（WAGNER ACT），賦予國家勞工關係委員會（NATIONAL LABOUR RELATIONS BOARD），劃定談判單位的權力，任何工會可向這個委員會申請成為該談判單位的全權代理人，在委員會監察選舉下，由委員會簽發證明其地位。而在這形式下進行的談判過程中，法例亦規定雙方須以「有誠意」的態度進行談判，否則不滿的一方，可尋求法律途徑解決問題。

因此綜合集體談判這問題，可以說就觀念與制度方面而言，很多時都有不同意見或不同的演繹及闡釋。

似乎勞工界對於在基本法中應否清楚寫入集體談判權一節，有頗具爭議性的討論。這裏似乎有兩種主要的意見。其一認為，將集體談判權利放於基本法內，會對勞工界有著清楚的保障，從而使他們在處理及調節與僱主的關係以及雙方在交涉方面都可有具體的依據。但是在另一方面，倘若將集體談判權清楚寫明，是否意味着在香港是推行某一種模式的集體談判制度？而在香港的環境、社會及經濟制度又是否適合推行這類模式？因此很多人認為，對於這兩個問題，似乎是值得商榷，應該有所保留考慮的。

在香港現時的情況下，一般人都有自由進行集體談判，並不必須在法例上面註明有集體談判權方能進行。因此，另一種意見認為，假如能夠保留多一些伸縮性，而不清楚訂明該種權利，則可能更容易發展香港的模式，這種模式亦未必能夠與英、美等國的典型模式相同。其實，如果在集體談判方面過份規限拘泥於某一類模式，香港便會失去建立及發揮本身制度的自由及靈活性。

按照集體談判的理論，這種制度的功能是為消弭、避免或解決

勞資糾紛而提供的一種規律方法，使勞資雙方能夠在有系統化的談判過程中，就實質的經濟性關係與工業關係共同制訂規則。但是，因為勞資雙方之間的利益矛盾，往往是集體談判要待解決的問題，所以雙方在談判過程中，亦需通過利益對立才可以提出具體的協調方法。這種經過強調局部性和相對性利益的談判過程，會令勞資關係的矛盾尖銳化，趨向兩極化。

在香港經過集體談判程序所產生的集體協約，仍未十分普遍，涉及的僱員約十二萬，佔勞動人口僅為4%至5%而已。而集體協約的內容，一般是不太詳盡，僅祇提及最低工資標準，勞工福利例如假期、服務獎金等。在香港勞資雙方以其他方式進行磋商似乎比採取集體談判為普遍，例如那種強調非談判性質的諮詢制度，與非正式的勞資協商，以及個別僱員與僱主談判等形式。而集體協約在香港是沒有法律約束力，而仿似英國的傳統，祇是一種君子協定而已。

再若，集體談判權的模式，假如在美國的情況而言，是強制性地需要僱主承認工會，但是在英國方面，集體談判權則僅被視為等同於「集體談判自由」，而香港一向在法律上已有這種自由，而基本法中亦指出現時勞工所享有的自由，可以延續下去。

因此可以說，如果具文註明香港將有集體談判權，便要考慮究竟以何種形式演譯出來，隨著有很多技術性的問題亦會出現。其實這些問題大多限於在學術方面的討論範圍，而並非一定反映香港的需要。就現時看來，香港值得保持的，是僱主與工會在集體談判及承認工會方面，仍然按照以往一樣，而選擇所謂維持現狀的方針，即工會有權要求僱主承認其地位，但需要雙方經過商討及自願同意下，才可以規定。無可否認，現行的職工會條例是使香港的工會得到法律的承認。引伸而言，在承認工會權這項問題方面，可以分為兩個層面討論：第一是在法例上承認工會，第二就是僱主是否承認個別工會，與其進行工資商討或其他談判。這種闡釋的觀點，較為接近英國的模式。但是假如要將集體談判權訂明寫於基本法內，

是否意味着將現時沿用的模式，將會轉移趨向承認或引入美國的模式，即硬性規定僱主必須承認工會？從而出現的問題就是集體談判，會否被視為承認工會的一個必然指標？

在勞工界方面，不少意見認為集體談判權是承認工會的一個指標，然而事實上，兩者並非相等，因為香港現行法例已承認工會，而僱主則有承認個別工會的自由。如果將集體談判權視為承認工會權利，換言之，這樣將相等於在基本法內寫上跟隨美國的模式。但是，這將意味着局限了將來香港發展自己本身模式的機會。

現時的情況，似乎已經提供了對將來發展和選擇香港模式的機會。而未來制度的發展，應當考慮具有伸縮性。因為基本法的其他條文已很清楚地寫出勞工界的一些重要的基本權利，包括組織工會及罷工等，而這些條文，已經相當充分使勞工能夠發揮本身的權利及取得保障。因此可以說，如果勞工界要進行集體談判，在這些基本勞工權利下，已存在有助談判一定的保障。同時，在基本法內亦訂明香港特別行政區政府可以因需要而去制定適合香港的勞工法例，因此假如將來有需要將集體談判權利制度化或是進一步發展，屆時亦可根據這項條文而按需要實行。

此外，基本法亦明確寫出國際勞工公約可以在香港繼續實施。這些公約，包括有關勞工在集體談判以及組織工會等基本的權利自由，舉凡現時在香港採用及實施的，在基本法規定下，亦將會繼續施用。

值得勞工界感到欣慰的，是在勞工的退休問題上，在徵求廣泛意見後，基本法便清楚註入條文，落實保障該項福利，相信對於本港勞工大眾在生活、職業及退休保障等各方面，將會提供很大信心。因此，一般市民及社會言論亦多對這項退休保障表示肯定的態度。其實，由於香港社會面對人口老化的現象，而家庭結構亦逐漸趨向於人數較少的核心家庭，這些小家庭在照顧老人家方面較傳統的大家庭，往往遇上較多困難，因此在勞工退休方面，去提供實質及有效的保障，將逐漸成為社會及市民大眾所關注的問題，現時

在基本法中列入了「退休保障」的規定，無疑對於老人的地位及保障，以至就勞工與社會現行制度都起了認可及穩定的作用。況且，退休保障的形式有多種，例如可用私人的公積金、中央公積金、退休金、長俸、社會公共援助及保障、或是現時法例所規定的長期服務金等各類的安排，而日後特別行政區在設立退休保障時，將實施何種退休保障形式或制度時，也許亦須由香港特別行政區政府訂立條例，予以具體規定及實施。

綜合而言，香港經濟的成長，有賴我們的社會裏人力資源能夠更有效地作出貢獻，而其中勞工福利及保障是佔有相當比重的一環，基本法在照顧這方面的安排，已有適當的保障及規定。而在另一方面，爲了保持香港整個經濟自由及運作效率，就例如有關勞工市場的調節而言，亦應儘量保留香港原有的特色，使其可以保持自由運作，而基本法亦在這方面，起了平衡及穩定的作用。

展望未來，基本法提供了平穩踏實的基礎及架構，令香港的勞工及社會，能夠繼續及進一步發揮其潛能及角色，同時亦使香港能夠踏着穩定的步伐，向前邁進。而在這個進程中，我們期望基本法會爲勞工界提供更充份而適當的保障方針及設施。

香港的勞工法例淺說

香港的勞工法例，傳統上緊緊跟隨英國自決性的模式。在勞工政策而言，政府一直未採取過度干預性的措施，以管制私人機構之勞資關係。因為假如訂立過多及太繁雜的勞工法例，恐怕會影響經濟的自由運作。簡單而言，所謂「自決」的政策觀念，是意味着對於私人及自願性行動的信念，認為它們是能夠直接地去解決勞資雙方的問題，而有別於類似由政府進行的第三者形式的干預，因為後者往往在信念上有強制性干預的意味，而有賴法律上或行政上政府的約束為後盾。就英國的勞工歷史背景而言，工人與工會一直持有一種觀念，認為僱主僱員之間直接自決式的安排與協議，可放於政府官方措施之前，換而言之，英國在工業關係方面存在着一種所謂「集體性放任」不干預的傳統色彩。

香港早期勞工行政的官方取向，便有着這類源自英國自決傳統的影子。舉例而言，在1939年，在當時的勞工主任（相等於現時勞處處長）畢烈所撰寫的報告書中，便強調了私人僱傭合約的重要性，同時並將保障性的勞工法例，形容為「對合約自由的法律干預」，但是為使工會在香港的地位與英國工會的情況銜接，該報告書提出了一項工會法的草案，日後成為1948年職工會與工業糾紛條例的藍本。該項法例具有濃厚的英國職工會法（1871年）的色彩，主要是為工會提供了間接的豁免權，而非給予它們正面的勞工結

社、集體談判與集體行動的權利。

誠然，這種所謂「自決」式的勞工法例及行政傳統，在香港受到推崇的原因，部份是因為需要與政府在整體行政上所推行的「積極性不干預」的官方取向互相配合。從宏觀的角度而言，香港存在的是所謂「放任」性的自由經濟，而很多人認為，那項「無形的手」的市場調節機能，是最能夠促進香港的經濟收效與繁榮。在這個「自由市場」的觀念影響下，被認為是具有強烈干預性含意的保障性措施，例如法定「最低工資」之議便是不太受人所歡迎，而在香港普遍的理論，亦指出長久以來的經濟繁榮，已可令工資持續地得到改善，因此現時並未有迫切的需要，去釐定最低法定工資。就算工會亦恐怕任何法定工資的規定，只會造成對工資率向上調整的限制，因為大部份僱主極有可能不願將工資提升至法定工資額之上。一般假設，似乎認為只要工資能夠自動調節浮動，便是穩定平衡勞工與產品市場的最佳途徑。

然而，自六十年代後期以來，有較明顯的跡象，表示政府對於其以往所採取的不干預政策有所修訂。例如一份官方簡報，就列出自1963年以來，共有170項與勞工處有關的法例項目獲得立法局通過，截至1968年，平均每年有七項新的勞工法例條款得到通過立法，但是自1969年至1977年這段期間內，這個數量即有多於兩倍的增幅，多至每年15項。形成這個公共勞工策略轉變的原因，大致可以略述如下：第一，它代表着官方對於改善生活素質的民間期望的反響；第二，這些改革措施，亦可被認為對英國工會及海外批評者的一種回應，同時亦是將本港的勞工標準與國際勞工公約及鄰近地區及社會的準則與規定，互相協調與銜接。此外，這些勞工立法措施，亦可被視為社會上「一種溫和性改革」的一項表徵。」

因此，勞工行政與立法在近期似乎是循着溫和性的改革模式發展。而其中重要的分水嶺，是在1968年通過，用以取代已經過時的僱主與僕人條例的僱傭條例，該項條例的主旨，是管制個別的僱傭契約，保障工資以及規定若干僱傭的最低標準。在該項法例的原本

立法及其後之修訂條款下，僱員可以享受到若干法定福利項目，包括每星期的休息日、有薪年假、法定假日、有薪病假、分娩保障及有薪分娩假期、長期服務金與遣散費、以及防止歧視職工會的保障措施等。與此同時，一連串與工場與工業有關的職業安全規例，亦在1955年的工廠暨工業經營條例範疇下，相繼得到通過。至於1955年的勞工賠償條例，亦在1980年重新訂定為僱員賠償條例。該項條例雖然經過數次修訂，但仍然限制着因工受傷的賠償於僱主私人的責任範圍內。此外，法定的最低僱傭年齡，現時不單只適用於工業方面，亦在那些非工業的工作方面施行，而最低僱傭年齡限額，亦已提高至十五歲，這項規定，亦同時與婦女及青年工的其他有關工時及工作條件的規條掛鈎，而且一並納於僱傭條例範圍之下。

此外，在涉及輔助及管制性的法例方面，香港的勞工法例仍舊是保留着其自願性的色彩。然而，無可否認，在較早時期通過的1972年勞資審裁條例及1975年勞資關係條例，已引入了一定「法律管制」或「法規」的質素。前者在1972年立法，旨在使勞資審裁處成為一個平易但有效的法庭，去裁決由僱傭契約所引起的權益糾紛，而後者則是訂定了一連串的官方程序及措施，包括由勞工處處長所授權而進行普通以至特殊性調解、仲裁措施，以及可以按工潮對公眾利益的影響而由港督會同行政局頒佈之冷卻期，用以抑止罷工、閉廠（即僱主停產之行動）以及其他形式之工業行動，以便勞資雙方可以利用冷卻期進行協商談判，以解決彼此之歧見及糾紛。然而，該項勞資關係條例的精神與條文，除却「冷卻期」該部份外，幾乎就是將英國傳統那種自願性（但是得到政府支持贊助）的調解與仲裁制度，移植至香港，而在該架構上僅作有限度的調節及修訂而已。

至於涉及職工會法例，香港的制度仍然是沿用着英式的傳統，這就是說，香港的工會繼續享有若干間接式的豁免性保障（豁免自若干涉及普通法的責任）。但是它們仍然未能獲得任何較為正面性的法律權利。例如關於勞資糾紛（舉例而言，涉及「罷工」問題）方面，本港法律條文就工人的保障，本港法律條文，仍是頗為含糊不