

香港问题丛书

香港的劳资关系与法律

〔英〕乔·英格兰·约翰·里尔著



《香港问题丛书》

香港的劳资关系与法律

〔英〕 乔·英格兰 著
约翰·里尔
寿进文 唐振彬 译

上海翻译出版公司

Joe England

John Rear

**INDUSTRIAL RELATIONS
AND LAW IN HONG KONG**

Oxford University Press, 1981

根据牛津大学出版社 1981 年版译出

《香港问题丛书》

香港的劳资关系与法律

〔英〕 乔·英格兰 著
约翰·里尔

寿进文 唐振彬 译

上海翻译出版公司出版

(上海福州路 390 号)

新华书店上海发行所发行 上海新华印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 14 字数 369,000

1984 年 12 月第 1 版 1984 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1—19,500

统一书号: 4311·11 定价: 3.85 元

内部发行

出版说明

《香港问题丛书》共包括《香港的营业环境》、《香港的银行与货币》、《香港的劳资关系与法律》、《香港税务—法令与施行说明》、《香港的政府与政治》、《香港的法律》、《香港政务官阶层的构成》、《中国与香港的前途》等八部著述。作者均是香港一些大学、研究机构的学者、专业研究人员，其中也有一些是港英当局的政要。

《丛书》对香港社会、政治、经济等各个领域的现状作了较详细的介绍和分析，并探讨了内地与香港关系和香港前途等问题。书中提供了不少史料、数据，对开展香港问题的研究，将有所帮助。但由于作者立场上的问题，书中不少观点是错误的，特别是对香港及台湾地位的提法。此外，还有一些论点是为港英的统治政策进行辩护或者为之涂脂抹粉的，为了保持著作的原来面目，我们在出版时未加删改，尚请读者注意鉴别。

封面设计 戴雅扬



统一书号: 4311·11

定 价: 3.85 元

内 部 发 行



目 录

前言	1
1. 引言	1
分析的结构	3
2. 政治背景	5
政府的作用	5
政府制度	6
政治上的分裂	13
不稳定性	14
1966 年和 1967 年的事件	17
社会政策	22
英国的劳工政策	23
结束语	26
3. 一个开放的经济	33
基本特征	33
工业化	36
就业和工资	38
工业结构和产品竞争	40
非制造部门	47
结束语	50
4. 雇主和工人	55
文化的继承	56
难民心理	63
变化中的社会	66
结束语	69
5. 实施中的雇佣制度	74
雇佣习惯的发展	75
英国雇主	78

有限的劳动力供给	83
人力政策	86
大型私营上海帮厂商	89
小型私营广州帮厂商	92
大型私营广州帮厂商	94
美国股份厂商	97
结束语	100
6. 公职部门	106
基本特点	106
公职部门的规模(106) 服务条件和工资(107)	
工资的确定	109
内部相关性(113)	
成立工会和不同意见	114
激增的原因(116) 不满的进一步原因(117) 勘界人员的 事例(117)	
服务条件	119
任期的保障(120)	
反响和改变	123
7. 职工会制度的发展	129
初期	130
1911—1918 年	132
1919—1927 年	133
1928—1937 年	140
1938—1941 年	141
战后时期	143
8. 职工会	151
英国法律的继承	151
法律监督	152
登记(152) 工会规则(153) 职员(155) 刑事责任(155)	
职工会的诠释(157)	
规模和发展	158
力量和弱点	165
参加率(165) 分散(167)	

职工会的职能	172
工作调整(174) 政治和福利(175) 中国的关系(179)	
结束语	181
9. 工资的确 定	189
谈判的过程	191
雇主的社团	193
政府的影响	198
演变中的制度	199
1946—1950 年的力量考验(199) 资本的增长(203)	
制度的评论	204
结束语	208
10. 雇佣的法例	211
英国的法律模式	212
习惯法之下的雇佣关系(214)	
立法的干预	216
雇佣条例	220
条例的范围(221) “连续性契约”(222) 契约的形式(223)	
工资(224) 休息日和假日(229) 疾病津贴(233) 分	
娩假期(236) 不受契约约束(236)	
雇员的特殊类别	237
儿童(237) 工业中的妇女和青年(242) 海外的契约劳工(244)	
从海外招募家庭佣工(245) 非为雇主工作者(245)	
雇佣的保障	246
现在法律的由来(247) 契约的持续时间(248) 凭通知终	
止(248) 工资代替通知(250) 没有应有通知的即刻	
解雇(251) 没有应有通知就离去(252) 纪律(253)	
暂时解雇(254) 遣散多余工人(255) 对终止契约的	
补救(261) 职位保障: 结束语和提议(264)	
11. 工作的卫生与安全	286
立法	289
督察制度	292
登记(294) 防火(299) 工业卫生(300)	
教育	302

对伤害的赔偿	303
制度的说明(305) 制度的评论(310)	
结束语	318
12. 劳资纠纷及其和解	332
罢工、纠纷和索赔	332
罢工和关闭工厂(333) 劳资纠纷和投诉(335) 增加的原因(336)	
雇主的反应	337
变化中的政府的反应	340
劳工处的作用	343
1975 年劳资关系条例	345
普通调解(345) 特别调解(345) 和解(346) 调查委员会(346)	
仲裁(347) 其他行动(348) 冷静期条款(349)	
劳资仲裁处	352
审判权(353) 构成(355) 诉讼程序(356) 上诉和复审(362)	
恐吓和受害(363) 结束语(363)	
罢工和工业行动	366
集会和游行(367) 纠察(369) 恐吓和威胁性的工业行动(370)	
民事责任(370) 劳工禁止令(372)	
紧急条款及对经济和必要服务的保护	373
紧急权力(373) 违反契约(374)	
结束语	375
13. 改变中的制度	388
伸缩性的制度	389
1967 年以来的改变	391
血汗劳动	396
国际劳工组织公约(396) 亚洲内部的比较(397) 香港的条件(399)	
最低工资(403)	
制度的评论	405
 附录(国际劳工组织)	 413

1 引 言

香港是英国余留的最大殖民地，400 平方英里地区是在十九世纪取自中国的。对于别的地方的大部分人来说，这个名称使人幻想出一连串的宣传景象：间谍惊险小说或富于浪漫色彩影片的异国情调的背景；海洛因走私和吸毒成瘾的中心；“购货者的乐园”；难民们的避难所；有光泽的旅游者小册上花费浩繁的整套安排；“血汗工厂的殖民地”。

在本书中，我们要探讨每一景象背后的现实。香港的劳工情况多年来成为有争论的问题，“血汗劳动”这个问题引起很大激动。那些扬言“榨取血汗”的人们的动机，是各种各样和常常混淆不清的：有些人出于共同的人性，大声反对他们所认为的不光彩的工作条件；有些西方的工人认为来自香港的“廉价劳动”将削低他们的工资和危及他们的工作；最近，西方的工商业家甚至政府提出了这个问题，因为他们越来越关心“他们的”市场被来自第三世界的发展中经济的产品侵入。所以，香港的工业条件和社会条件具有很大的关系和重要性。

可是，香港有许多其他问题需要劳资关系的研究工作者和实际工作者加以注意。它以独特的形式，把一个殖民地，即一个中国大城市和一个迅速工业化的社会的特点结合起来。在英皇的保护下，有五百多万人麇集在世界上最大的共产党国家中国的海滨，同时他们精力充沛地从事于世界上这个最不含糊的资本主义经济的发展。在这种形势的刺激下，人们并不寻求问题：他们进到里面去翻滚着。

一个资本主义殖民地与一个共产党大国并存所造成的政治上的紧张；来自中国的对抗的派别继续在香港内部抗争；这个地区的工业革命治疗外伤的迅速；这一切都导致这个社会的社会冲突水

平可望发展得很高。九龙和维多利亚的拥挤的街道为暴民行动提供了理想的条件，暴乱的影响要比较大的和较不拥塞的城市更使人严重地感觉到。然而这个殖民地有良好的工业安定的记录，在过去二十三年中，只有三次严重的暴乱。鉴于存在于香港的冲突的可能，也许社会秩序的奇迹应当与它的公认的经济奇迹并列。于是问题来了，在一个资本主义社会里工人阶级行动的潜在力量怎样会失去爆炸性的。是靠消除不满的源泉，靠镇压的武库的发展，或把抱怨纳入政制的或行政的渠道，它才达到目的的吗？

这些问题已经对香港劳动力的性质及其发展的制度作出假设。不错，有相当数目的雇员属于职工会，但这些工会本身并不密切关心工资和工作条件。在其他殖民地地区，职工会常常从狭隘的劳资问题转向参与对独立的寻求。这在香港并没有发生，因为这里没有寻求独立的策动。工会既不遵照英美的集体谈判行为的模式，也不遵照殖民地劳工运动中一般看到的政治行动的模式。这如何解释呢？尽管它们有这种明显的特点，如何解释工会大量增长的能力呢？答案要在旨在促进“负责的”工会制度的当前职工会法例的结构中去找，还是有其他要考虑的因素呢？

部分由于职工会不愿密切关心与工作有关的问题，政府在以往十年中作出很大努力，来抵消雇佣关系内部力量的不平衡。因为香港是个直辖殖民地，无可避免地它的立法受到英国模式和压力的影响。这引起了把一种文化和政治经济内部发展起来的法律向另一种完全不同的文化和政治经济输送是否有功效的普遍问题。英国的价值标准和制度都必定是恰当的吗？有一些比其他国家更合适吗？

文化的范围引起其他引人入胜的问题。香港这个地区的传统价值标准的影响，比中国本身更为持久。这些价值标准对于当事人对雇佣关系的理解有什么影响呢？有可能辨明中国文化对劳资关系的日常惯例的影响吗？传统价值标准能与现代技术的绝对必要以及劳动力和产品市场施加的压力相协调吗？在发展中世界的许多地方，这些都是争论的中心问题。

在香港有特殊重要性的所有劳资关系问题中，有一个中心题目：谁掌握权力，权力的源泉是什么？据解说，这个殖民地是由少数名流统治的。在香港的名流是什么性质，他们怎样运用其权力的？香港的权力决非仅仅是正规的政制的反映，也不是这个地区内部力量平衡的反映。地缘政治因素是很重要的。在研究香港的劳资关系时，中国国内政治的反响是个重复出现的题目。

当时这些都是促使写作本书的一些问题。虽然它们发生在香港的特定范围内，却阐明了对劳资关系有普遍重要性的题目。尤其是，它们的探索使我们看到，英美的“自由集体谈判”的方法，不过是许多劳资关系模式中的一种而已。

分析的结构

以下三章描述劳资关系发展的范围：第2章论述香港内部和外部的政治压力和约束；第3章表明在迅速工业化和自由贸易范围内的劳动力和产品市场，如何在这个经济的不同部门中形成不同的劳资关系政策，并有助于进一步说明工人的反应；第4章主要涉及传统的社会行为准则仍在发挥影响的一个迅速变化着但非西方的社会中，工人和雇主的态度和价值标准。

第5章和第6章试图表明，前三章讨论的结构和价值标准如何在实施中结合在一起。第5章中所用的雇主的类型，在于阐明厂商的规模、技术、产品和劳动力市场以及文化，如何形成所遵循的雇佣政策。第6章评论政府作为香港的最大雇主的作用，以及公职部门内部工作人员关系的有区别的各个方面。

由于香港劳资关系的性质，虽然香港工人每五人中至少有一人参加职工会，职工会却对绝大多数厂商的雇佣政策没有什么影响。对职工会制度的脆弱起一份作用的各种因素，将在前面几章中提到；接着的两章进一步阐明情况。第7章是香港职工会发展和法律上的响应向职工会制度进展的简史。我们将会看到中国发生的事件的重要性和香港的殖民地地位都将是关键性的因素。第8

章论述当代的职工会制度，讨论它的规模、实力和弱点、特征和功能，并把工会制度放在法律范围内来观察。

根据前面的讨论，就有可能在第9章讨论工资决定的过程。第3章、第5章和第6章中的论点都提出来了，证明虽然在工资决定过程中职工会的干预受到限制，市场力量却决非一般工资水平的唯一解释。雇主的各自的和联合的力量，看来是重要的限制因素。

因为雇主决定实质性雇佣条件的力量是很大的，而工人的力量是薄弱和分散的，政府作为“劳工保护者”的作用就被认为有很大的重要性，其次四章主要涉及这个问题。除了进一步了解香港权力的性质和来源外，这几章对劳资关系的法规提供了详细的考察。第10章对与雇佣条件有关的法律进行了综合的评论，其中还考察了法规的作用。第11章对于重要的卫生领域和包括伤害赔偿的劳动安全，也同样作了评论。在这两章中，同别的地方的立法作了比较，并探讨了从信赖英国模式所产生的问题。政府不仅是实质性雇佣条件的主要创始人，它还提供了大部分纠纷得以解决的机构。在第12章中，分析了纠纷的统计，讨论了用于解决纠纷的机构，并探讨了对工业行动的法令限制。

最后一章包括对香港发展起来的劳资关系体系的评价，按照工业和社会福利立法方面最近的改革，对“榨取血汗”的指责进行评论，并就香港信赖英国对协会的自由和职工会法律的传统态度提示某些后果。

2 政治背景

香港的劳资关系，是十九世纪经济和二十世纪技术、中国的态度和性格以及英国政府的制度和作风的产物。只有参考形成香港的政治和地理的因素，才能理解它们。外界与中国相邻和 1949 年中华人民共和国的建立、1843 年以来的英国殖民地政府以及对它的持续存在的不确定的限度：这些要素渗透和形成经济政策，深刻地影响了政府结构及其在调节雇佣关系中的作用，并构成雇主和工人的相对强弱的基础。

政府的作用

香港政府的政策，总是由为贸易能够繁荣提供条件的头等需要所支配。香港岛是在所谓第一次鸦片战争中，为了两个原因在枪口下向中华帝国政府夺取的：为了建立在不受羞辱限制（在这种限制下英国商人必须在广州经商）的英国法律和管理下的大贸易中心，并为使英国的远东贸易得到保护而提供战略的海军基地。¹ 尽管十九世纪四十年代以来所发生的一切变化，政府为经商提供有秩序结构的主要作用却并没有改变，劳工政策必须根据这种理解来加以观察。指导政府和确定其作用的经济哲学，是“积极不干预”。这种哲学在下一章要加以讨论。² 我们将会看到，它意味着对工资和工作条件的决定没有严密的法律结构，而且信赖的不是促进协议和帮助纠纷解决的行政机构的规定，而是法律约束愈加依仗于抑制剥削劳动力市场上的劳动力，并促进工业的卫生和安全。

政府制度⁸

问题立即产生了，管理部门和劳工对政府政策的决定有多大关系。回答是，通过各种各样的渠道，管理部门和“大企业”能够对决策施加很大程度的影响，但劳工在政治过程中简直没有直接关系。在这种情况下，符合劳工利益的保护程度，是三种关系结合所造成：家长式的仁慈，没有法纪但不满的工人阶级可能对公共秩序所加的威胁，对国际贸易伙伴和竞争者的安抚，他们对劳动条件的批评，可能招致对香港经济的不利。

香港是由英国“侨民”支配的官僚政治管理的。它在法律上是英国的直辖殖民地，自从殖民地于1843年建立以来，它的正规的政府制度很少变化。没有选举的代议制中央政府，只有选举代议制地方政府的很受限制的和不完善的制度。⁴ 政府负有的宪政责任授予总督，他既是英国君主的正式代表，又是行政首长。他的顾问“内阁”是行政局，由六位最高级的官守议员加上大约八位“非官守”议员——由总督根据伦敦的外交及联邦事务国务大臣的指示任命的社会领袖——组成。⁵ 立法机构由总督根据立法局的意见和同意而委任所组成。立法局的成员最多可达五十名，也由官守议员——各司和部门的一些主管人——和非官守议员组成。非官守议员主要是华人，但他们不是由选举产生：他们由总督通常与他的高级官守议员和现有非官守议员磋商后选定。⁶ 由总督负责的行政机构，由大约四十五个部门组成，每个部门由一名公务员担任主管。文职人员达126,000人以上，其中97%以上都是本地人。⁷ 可是，英国侨民官员统治着各部门的最高层。并非这些部的所有主管人都在立法局有席位，但近年来劳工处处长总是该局的成员之一。各部门的活动都由布政司署（Government Secretariat）管理和协调，布政司署由布政司（Chief Secretary）统辖，他是总督的代表和文职人员的行政首长。⁸ 最高层的策划和政策是一批司级公务员的职责，各部门的主管人对他们负责。⁹ 劳工处处长要

对社会事务司负责,社会事务司处理教育、医务卫生、社会福利和慈善事业,以及劳工问题。

这些中央政府机构易于使人看出是十九世纪中新建立的殖民地的典型。在这个古老帝国的经济上重要的殖民地中,香港是唯一没有获得政制上的独立的。第二次世界大战后,伦敦和香港都循着这个方向提出建议,但中华人民共和国的成立,使这些发展失去了重要性。¹⁰ 1950年以来,英国政府始终强调这种看法,即在中国对台湾的态度的条件下,在中国本土上成立一个由中国人管理的第三个国家,是北京全然不能接受的。结果是,虽然香港的经济继续飞速发展,它的政治发展却中止了:政府制度依然固定在十九世纪殖民地的政制结构内。由于对改变现状的担心,不仅不能进一步向代议制政体前进,甚至会坚定地拒不考虑代议制中央政府的最微小措施。同样地,要提出造成香港人民的更永久身份的任何步骤,诸如建立香港的公民身份,即使从短期治理这个殖民地的观点看来合乎需要,也遭到拒绝。

尽管有这些外交上的考虑,香港的官僚政治不是使它的正规制度民主化(这是他们不敢做的),而是发展同这个社会内不同集团和利益的代表磋商的非正规制度,以改变作风,应付愈益复杂的工业化的挑战和大大扩大的人口压力。¹¹ 政府周围有过多的咨询委员会和行政部门,配备的部分是政府官员,部分是人民一般从社会上选拔的。¹² 还建立了把不满之情通向行政机关和诉诸舆论的制度:这些制度也用于宣传政府自己对公众关心的问题的看法和政策。为此建立的主要机关是民政署,以及它的分区民政署的计划。民政署同主要的非官方团体、压力集团,以及宗教和慈善组织保持密切联系。分区民政主任通过大约 2,500 个互助委员会网络做他们的许多工作,这些委员会是在 1973 年首先设立,促使多层楼宇的居民合作,以对付防盗和清洁等共同问题。¹³ 在新界,正在建立类似的社会联络计划。¹⁴ 这各种计划得到行政立法两局非官守议员办事处(UMELCO)的补充,这个机构除对非官守议员的立法能力提供支持外,还作为准听取民意机构处理涉及政府大部分

方面的投诉。¹⁵ 虽然办事处没有法定的基础，它却可以查阅官方档案，并且能够通过它在行政机关的权力加以纠正。由市政局选举的议员建立的区议会，起了同样的作用，虽然缺乏类似的影响。

这种政府机构的劳资关系体制的第一个含意是，只要它为社会全盘接受，实际上就使为了掌权而组成政党没有什么用处。即使致力于劳工利益的政党建立了，它不可能经过民主选举在立法机构中有代表，更不用说取得过半数把执行权转移给它了。从政制上说，政府只能由威斯敏斯特撤销，而不是由香港人民撤销——除非革命。

第二个含意是，任何集团所能促进其利益的方法，是进入可对决策过程施加影响的渠道。¹⁶ 尽管严密的政制状况有可能出现一个独裁政府，实际情况和通常的实施却完全不是这样。使殖民地统治真正合法化的“社会被全盘接受”，需要对舆论极为敏感。行政机关对此是渴望知道的：因此它有供咨询的网络。可是，由缺乏选举代表制度的政府来发现和解释公众的意愿，是件困难的和不能确定的事情，并且容易被操纵。最可能成功地把他们的哲学和建议强加于人的集团，都是有组织的并且由老练的和有训练的人领导，他们能够得到和吸收情报，能够整理和明确表达论据，能够使用英文，并且非常重要的能够通过同决策者的不断的交往，来加强他们的努力。毫不奇怪，那些谋求代表劳工利益的人在这个制度中不是很有影响的，而代表工商业利益的集团却显著地获得成功。

第三，虽然大肆宣扬委员会制度是公众参加公共事务管理的方法，它的实际运用却并不证实这种宣扬。¹⁷ 同时，以效能而论结果是参差不齐的。1975年对这个制度重新估价，最后得出的意见是，委员会的大约15%可以取消，其他委员会可以减少开会或缩减规模，但在这方面，效能受到压力集团的政策需要的损害。¹⁸ 可是，在那些委员会活跃和起重要作用的领域，咨询委员会制度的性质是这样，虽然雇主、经理和专业人员在委员会中都有有力的代