

香港天主教勞工事務委員會

政策研究組

議事及立場文件

主題：香港勞工政策之發展*

在香港，論述香港勞工政策發展的書本和文章並不多。¹本文嘗試勾劃出香港勞工政策在過往數十年的發展情況，作一概略，並旨在對當前的勞工政策的發展方向提出建議。我們認為，香港至今仍缺乏獨立而全面的勞工政策。香港政府過往一直狹隘地把勞工政策視為經濟政策的一部分，勞工政策之制定往往只從屬於經濟目標和考量之下。面對今天嚴峻的政治及經濟環境，香港政府必須重新審視勞工政策的定位及內容。我們認為，不被重視或不健全的勞工政策，最終或會為社會及政治穩定帶來負面影響。

歷史概略

要論述香港勞工政策的發展，我們不妨先做一點歷史回顧。香港的勞工政策的發展歷史，或可追溯到 1913 年。原因是在這一年，香港政府正式任命第一位華民政務司，而華民政務司的其中一項主要職務，便是處理本港的勞工事務。²當然，那時並不能說港府有一套勞工政策，因為華民政務司的工作只屬事務性，而非政策性。

踏入二十年代，香港發生了多次大規模的工潮，直接使香港政府加強對勞工事務的關注和規管。1922 年，發生了海員大罷工，約有十萬人參加。1925 年，

* 本文乃本會政策研究組 03 年八月十一日會議討論之成果。

¹ 就我們搜集所得，可參考：王銳添，《香港勞資關係與人力資源》（香港：廣角鏡，1989 年）；伍錫康，《勞工問題面面觀》（香港：廣角鏡，1984 年）、「香港勞資關係發展的回顧與前瞻」，《信報財經月刊》122 期（1987 年 5 月）：第 76 至 79 頁、《香港勞工現況與前瞻》（香港：廣角鏡，1994 年）；J.England, *Industrial Relations and Law in Hong Kong* (Hong Kong: Oxford University Press, 1986)；陳明鈺，「當前香港工會發展及其歷史淵源——行會意識、政治紛爭和內部分裂」，見於陳坤耀、伍錫康及呂大樂（編），《工運與社會發展——香港的經驗》（香港：香港大學亞洲研究中心，1988 年）：第 119 至 132 頁；黃洪，「勞工政策」，《社會政策年報 1999》、「香港勞工政策評析」，見於李健正、趙維生、梁麗清及陳錦華（編），《新社會政策》（香港：香港中文大學出版社）：第 227 至 250 頁；以及 Chan Ha-Kwan, Nikkiter, *Labour Policy in Hong Kong in the 90's*, MPA Thesis (The University of Hong Kong, 2000)。

² 《勞工處五十週年紀念特刊：一九四六至一九九六》（香港：勞工處，1996 年）：第一章。

亦發生了省港大罷工，顛峰期共有二十萬罷工工人離開香港返回廣州。這些工潮，原是抗議西方烈強對中國的欺壓，有著濃厚的愛國主義色彩，故其性質是政治性，多於是為著爭取工人權益而發生的。為了應付這些政治性工潮，香港政府遂於 1927 年通過了《非法罷工與閉廠條例》，藉此加強對工運的拮制。

二十年代，香港工運此起彼落，規模之大，亦為往後數十年所罕見。雖然當時工運蓬勃，但這些政治性的工運所爭取的，並非日常勞工事務上之革新。在社會上，「妹仔」制度依然存在，僱主與工人之間仍是「主、僕」關係，而非西方「僱傭合約」中之平等對等之關係。當時的工作場所，仍多以「家長式」營運；而僱傭制度，仍保留著常見於傳統中國社會中的人身依附模式。

當時，香港政府一方面加強對政治性工運的拮制，另一方面亦開始嘗試引入西方的僱傭概念和模式，以及有限度的保障性的勞工法例。這是因為，1919 年「國際勞工組織」(International Labour Organization) 正式成立，英國作為成員國之一，為著免於尷尬，是不能漠視各殖民地的勞資關係的發展。此外，英國工黨於二十年代上台，亦導至英國政府在意識形態上偏向加強國內及殖民地的勞工事務的處理。

在二、三十年代，香港政府在勞工事務上的主要工作之一，是透過立法，為容易受到剝削的僱員（諸如婦女、青年和兒童）提供法例上的保障。例如，1922 年通過的《工業童工僱傭法例》及其後的多次修訂，以及 1932 年的《工廠暨工場條例》，規限了童工的最低年齡、婦女、青年和兒童的晚間工作安排，以及他們不得從事危險性行業（如採礦業）。雖然這些法例並不全面，但香港在保障婦女及青年工人方面，當時已發展出一個雛形的法例架構。³

然而，要到了三十年代末，香港政府才正式設置專責官員處理勞工事務。1938 年，華民政務司 H.B. Butters 被任命為香港第一位「勞工事務主任」(Labour Officer)。Butters 於 1939 年發表一份名為《Report on Labour and Labour Conditions in Hong Kong》的報告書，闡述本港的勞工情況，此為本港首份勞工政策文件。⁴在報告書中，Butters 強調了私人僱傭合約的重要性，並指出勞工立法本質上是一種對私人合約的干預。換言之，Butters 主張政府應盡量減少對勞動市場的法例規管，政府只須確立完善的私人合約制度，讓市場調節人力資源，使勞資雙方在私人及自願的情況下訂立僱傭合約。這種「勞資自決」的政策觀念，成為了往後香港政府在勞工事務上的取向。⁵

³ 伍錫康，《勞工問題面面觀》(香港：廣角鏡，1984 年)：第 2 至 4 頁。

⁴ 《勞工處五十週年紀念特刊：一九四六至一九九六》(香港：勞工處，1996 年)：第一章。

⁵ 另參考伍錫康，《香港勞工現況與前瞻》(香港：廣角鏡，1994 年)：第 15 至 18 頁。

二次大戰結束後，香港政府於 1946 年將原隸屬華民政務司的勞工分部正式獨立為勞工處，由勞工事務主任（Labour Officer）領導，並於 1947 年將勞工處首長改名為勞工處處長（Commissioner of Labour）。其後，香港政府制定了若干法例，包括 1948 年通過的《職工會與工業糾紛條例》，1953 年關於工傷的《勞工賠償條例》及 1955 年關於職業安全的《工廠暨工業經營條例》。

可是，觀乎五十年代至六十年代末期，香港政府在勞工立法的工作上（尤其關乎保障性的勞工法例）只是緩慢地進展。這除了是因為政府仍奉行「勞資自決」的政策觀念外，亦受到當時的社會及經濟環境所影響。其中一說，指出戰後的香港社會，當時的勞苦大眾飽經戰爭及國內動亂，都視香港為一個庇護所，以他們的「難民」背景及心態而言，他們並不熱中參與工會集體行動如罷工抗議，工會的功用亦轉變為以提供互助服務為主。在這種政府不干預、大眾勞工不熱中工運的情況下，五、六十年代的勞工政策及勞資關係的發展，自然顯得相對地緩慢而平靜。⁶

一九六七年的暴動是香港勞工政策發展的轉捩點。連串民間騷亂和不安凸顯了各種社會矛盾。香港政府明白到，香港在踏入工業多元化的高速發展後，亦開始要面對複雜工業社會的問題和壓力。因此，香港政府希望透過改革施政，改善市民的生活質素，並舒緩各種社會矛盾。當時政府的主要工作之一，就是推動勞工政策改革。

首項標誌著突破的改革，就是在 1968 年通過了《僱傭條例》（Employment Ordinance），取代了早已不合時宜的《僱主與僕人條例》（Employers and Servants Ordinance）。在新的《僱傭條例》及其後的修訂條款下，僱員可以享受到一些基本保障，例如休息日、有薪年假、法定假日、有薪病假、分娩保障，以及防止歧視職工會的保障措施等。此外，1972 年通過了《勞資審裁條例》及 1975 年通過了《勞資關係條例》；前者旨在使勞資審裁處成為處理勞資糾紛的平易法庭，後者使勞工處可進行普通以至特殊性調解，以及可以按工潮對公眾利益的影響而頒佈冷卻期。⁷

然而，這些改革並不代表香港政府積極介入勞動市場的發展。誠如一些學者的觀察，香港政府的勞工政策的一貫特色是「立法主導」，而不像西方國家是以「集體談判」來處理勞資關係及解決勞資間的利益衝突。政府的角色是盡量不干預自由市場的運作，立法只是有限度地為僱傭雙方訂定一些基本標準。「政府透過勞工立法規定勞資雙方在僱傭關係上必須遵行的責任及權利，亦為僱傭合約訂

⁶ 伍錫康，「香港勞資關係發展的回顧與前瞻」，《信報財經月刊》122 期（1987 年 5 月）：第 76 至 79 頁。

⁷ 伍錫康，《香港勞工現況與前瞻》（香港：廣角鏡，1994 年）：第 16 至 17 頁。

立最低的標準來保障僱員的福利。政府的角色主要是制訂法例及監管法例的實施。」⁸對於香港政府來說，奉行自由市場經濟，堅守「積極不干預」政策，仍是一貫的施政原則。

故此，七十年代以降，政府在勞工立法的工作上並不積極。當政府以為基本勞工權益已得到保障，如何造就有利的營商環境和吸引投資便成為政府在勞工政策上的重要考慮。在工商界利益主導的情況下，從八、九十年代至今，各種訴求諸如集體談判權、最低工資、全民退休保障制度、失業保險制度等，不是被政府全面否定，就是在拖拖拉拉地討論中繼續討論。勞工政策變成經濟政策之一部分，其制定往往只從屬於經濟目標和考量之下。政府的「勞工政策」亦轉向以完善勞工服務的方向發展，例如處理勞資糾紛、保障勞工法定權益、就業介紹及輔導、職業訓練，以及職業安全及健康等。及至九七年回歸後，香港經濟轉衰，失業、邊緣勞工、收入下降、欠薪、剝削及勞資糾紛等問題日益嚴重，終暴露了香港勞工政策的偏頗。

傾則的勞工政策

總括而言，回顧歷史，香港勞工政策的發展有以下特點。第一，在「自由市場」及「積極不干預」的理念下，政府在勞工事務上的工作，主要是勞工服務，重大的勞工法例變革往往是出於解決或舒緩社會不安。

第二，工商界利益及經濟效益主導了勞工立法的發展，政府為了造就有利的營商環境和吸引投資，選擇性地立法或不立法保障僱員利益。

第三，香港從來沒有統合性的勞工政策。至少在政府結構上，政府從不設立獨立的勞工局。關乎勞工問題的政策，一直零碎地由不同部門訂定和處理。例如失業援助，一方面由勞工處提供職位選配服務，另一方面由社會福利署審理失業綜援個案。失業者往往要透過多重部門，才可得到全面援助。零碎的勞工政策，使香港政府無論在資源整合或政策調配上，皆未能有力回應當前的勞工問題。

第四，香港亦沒有全面而富前瞻性的勞工政策。過往，勞工政策及勞工事務是歸於「教育及人力統籌局」主理，勞工問題往往被約化為人力資源問題；及至第二屆特區政府成立，勞工政策及勞工事務撥歸「經濟發展及勞工局」主理，或可說政府仍然是把勞工問題與經濟問題混為一談，一併處理。

以上各種問題，各有成因。簡言之，香港勞工政策的發展顯示出，政府在處理勞工事務上的根本缺乏一種寬廣的視野。我們認為，(一)勞工政策不只是勞工

⁸ 黃洪，「勞工政策」，《社會政策年報 1999》。

務服；(二)勞工政策不應完全被工商界利益支配；(三)政府應設立專職的勞工局，整合資源，訂定及調配各項勞工政策；(四)勞工政策不應只被視為經濟政策的一部分，經濟效益不應完全佔據勞工政策的考量；更重要的是，勞工政策亦應以它直接的社會效益及政治效益為考量因素。我們恐怕，傾側而不健全的勞工政策，最終或會為社會及政治穩定帶來負面影響。

歐盟的視野

事實上，在很多國家，勞工問題不只是被視作人力資源或經濟問題來處理，而更是社會及政治問題，需要政府高層次及專職處理。例如，歐洲聯盟（The European Union）就把如何妥善處理勞工問題視為解決社會排斥（Social Exclusion）及加強社會凝聚力（Social Cohesion）的主要方法之一。歐盟的一份報告指出，勞動市場作為分配機會及資源的其中一種主要機制，在在影響每一個人及每一個家庭的生活，如何使勞動市場有效地使每一個人不被排斥，能透過工作而滿足基本生活需求，實為歐洲諸國能否維持社會穩定之關鍵。對此，歐盟作出多項政策指引，就各方面例如男女平等就業、職業輔導及培訓、社區經濟發展（Social Economic Development）方案、工作與家庭之融合、弱勢社群（單親家庭、新移民、低技術工人、少數族裔等）之就業困難、勞工狀況指標，以至上下班交通系統等，向各成員國縱合各地經驗和具體措施，讓各成員國參考。⁹

當然，歐洲諸國所面對的政治及社會問題與香港所面對的或不盡相同，但是，歐盟的相關工作顯示出，歐盟了解到勞工問題不只是經濟問題，而更加是政治及社會問題。勞工問題需要透過嚴謹研究、訂定通盤的政策目標、整合資源，甚至重組行政結構來處理。唯篇幅所限，本文未能詳細分析歐洲諸國的勞工政策經驗。然而，我們想指出，歐洲諸國十分重視勞工政策的發展。其之所以重視，不單止是為了解決當前個別的勞工問題，而更是為了促進整體社會發展。我們認為，若人們視勞工問題只涉及僱主及僱員的利益，這未免太狹窄了。勞工問題不只是僱傭雙方之事，亦是社會大眾之事。健全的勞工政策是維持社會及政治穩定不可或缺的一環。

勞工政策與社會危機

今天香港政府沒有一套全面的勞工政策。政府一向並不熱中勞工事務研究，在訂定勞工政策時，亦多以經濟利益為考量，這實落後於西方國家在勞工政策上的發展。在社會偏安、經濟向上發展時，香港政府此種狹隘的視野及決策模式的

⁹ 詳見 Directorate-General for Employment and Social Affairs, European Commission, *Joint Report on Social Inclusion* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002)。

問題或不至浮現。但九七回歸後，香港經濟逆轉，失業、邊緣勞工、僱員工作壓力、勞資糾紛等問題接踵而來，頓時暴露了香港政府勞工政策的不足與無力。

本文並不打算逐一探討香港政府各項勞工政策的得失。我們有興趣探討的，並不只是香港政府在勞工事務上做了什麼，而更是香港政府沒有做什麼及為什麼沒有做。如上文所述，在「自由市場」及「積極不干預」的理念下，政府把勞工事務工作約化為勞工服務，而勞工政策亦變成經濟政策的一部分，當政府自以為基本勞工權益已得到保障，如何造就有利的營商環境和吸引投資便成為政府在勞工政策上的重要考慮。此種狹隘的視野實不足以處理當前的勞工問題。例如，在邊緣勞工問題上，我們看不見政府有任何措施改善邊緣勞工的苦況。相反，在私營化及加速外判的風潮下，政府仍然任由私人市場定奪缺乏集體議價能力的僱員的待遇，政府仍然堅守所謂「自由市場」及「積極不干預」原則，無視邊緣勞工的處境，姑息僱傭市場中的剝削，直接加深了社會不滿及危機。更甚是，個別政府部門的政策還直接加劇了香港勞工問題，例如，房屋署為了節省開支，不斷將屋 管理及清潔工作外判，結果催生了更多低入息、長工時的邊緣勞工。政府非但未能有效處理勞工問題，很多時更是勞工問題的始作俑者。

政府在過去一年常提出要加強「社會凝聚力」。我們認為，要加強社會凝聚力，政府就不得不改善現今的勞工政策。事實上，香港近年勞資糾紛數目上升，勞資矛盾日深。單是今年首五個月，勞工處已處理了 13,933 宗勞資糾紛及申索個案，打破歷年紀錄¹⁰；大型運輸行業如渡輪、巴士及新界的士等亦先後發生多次工潮。我們恐怕，勞工問題若愈演愈烈，勢將影響社會穩定。尤其是在「七一遊行」後，政府權威低落，要舒緩社會危機，政府必須盡快重新審視勞工政策的定位、重組各部門與勞工事務相關的工作，拼棄過往狹隘的視野。

二〇〇三年九月二十二日

政策研究組成員：

余偉華（委員、政策研究組召集人）

林祖明神父（教會顧問）

洪玲玲（委員）

梁少梅（組員）

藍麗貞（組員）

王仕謀（組員）

葉麗雯（組員）

周昭德（政策研究幹事）

¹⁰ 「首 5 月勞資糾紛 1.4 萬宗 創新高」《香港經濟日報》2003 年 6 月 25 日，A17。