

載於李健正、趙維生、陳錦華、梁麗清(1999)(編)《新社會政策》頁 227-250。香港:香港中文大學出版社

---

## 第十三章

# 香港勞工政策評析

黃洪博士

香港城市大學社會科學學部講師

---

## 前言

## 勞工政策的範疇及性質

勞工政策簡單來說便是那些針對勞工而設的社會政策。狹義的社會政策定義是指由福利國家所提供的制度化的服務(institutional services)如社會保障、醫療、個人社會服務、教育、及房屋(Hill&Bramley,1986)<sup>1</sup>，由國家提供的勞工服務當然也是社會政策之一。另有論者認為社會政策的主要作用是以集體或國家去介入市場經濟去促進個人福祉(Walker,1985)，香港政府透過勞工立法便是國

---

1 Hill, M. & Bramley, G. (1986), *Analysing Social Policy*. Oxford: Basil Blackwell.

家介入勞動力市場去促進勞工福祉的例子。

香港政府公開的勞工政策傾向採用上述狹義的觀點。港府在七、八十年公開表明的勞工政策是「務求香港在僱員安全、健康和福利方面，能夠和其他處於相若經濟發展期的鄰近國家，有大致相同的水平。」<sup>2</sup>

港府實施勞工政策的具體策略是透過勞工立法及勞工服務。而主要之財政安排是透過勞工立法要求僱主負擔勞工福利的開支。政府本身提供的勞工服務方面，開支一直處於非常低的水平。在 98/99 年度，勞工處的支出只有??????萬佔政府一般帳目總開支的???%。

## 一) 勞工立法：

香港政府的勞工政策的主要特色是「立法主導」，而不像西方國家是以「集體談判」(collective bargaining)來處理勞資關係及解決勞資間的利益衝突。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。

勞工法例多由勞工處及教育及人力統籌局(前教育及人力統籌科)草擬，再交由勞工顧問委員會及立法會(前立法局)通過。勞工顧問委員會(簡稱勞顧會)是勞工立法的重要機制，主席是勞工處署長，委員由勞資雙方各派出六名代表組成。勞顧會成為勞資兩方就制訂及修訂勞工法例的主要角力場。在法例的監管方面，政府的策略是透過勞工督察、工廠督察來執行勞工法例。現時出現勞資爭議或糾紛時，勞工處通常會以勞工法例為標準，要求僱主作出法定的最低賠償。假如雙方仍未能達成協議，有關爭議會交由「勞資審裁處」作出裁決。

在1999年,香港勞工法例的主要包括:

- 僱傭條例
- 僱員補償條例
- 勞資關係條例

---

2 Hong Kong Government (1996) *Hong Kong 1995*. Hong Kong: Hong Kong Government Printer. p. 132.

- 工廠暨工業經營條例及職業安全及健康條例

在九九年有數項較重要及具爭議性的勞工立法建議包括法律改革委員會取消僱員福利在破產時優先債項的地位；勞顧會要求不合理的僱中法官頒令復職權不須僱主同意等等。勞工界立法局議員亦以動議辯論及私人法案的形式亦提出數項勞工立法，包括陳婉嫻提出罷工法反李卓人提出的集體談判權，但這些建議不獲政府及商界支持。

## 二) 勞工服務：

香港的勞工服務包括由政府及法定機構包括勞工處、職業安全及健康局、職業訓練局、及僱員再培訓局等提供的各項制度化服務，其基本目標是為香港的勞動力市場提供充足及適當的人力供應，以促進香港的經濟發展。例如在一九九六年港府發表的<<就業政策大綱>>提出政府在勞工政策方面的目標是「善用香港的人力資源；促進工作場地的安全和工人的健康；使香港擁有受過優良培訓的工作人口，並提高他們的技能；建立和維持融洽的資關係；保障和改善僱員權益，以激勵他們的士氣；促進工作人口的福利，以及協助求職者尋找工作」。再者，政府的財政開支項目劃分，將就業的開支列為經濟分項之一，便可見政府的勞工或就業服務主要政策目標是要促進香港的經濟發展。勞工服務的主要工作包括：

- 勞資關係:協助處理糾紛及諮詢
- 保障勞工法定權益
- 就業介紹及輔導
- 職業安全及健康
- 人力資源及職業訓練
- 再培訓課程

香港缺乏整體的經濟政策、工業政策及人力政策。港府視本身的角色與其他東亞國家不同。港府認為在經濟發展、工業策略及人力投資上，國家不應擔任計劃或指導市場的角色，而是採取「積極不干預」的政策，盡量減少國家對

市場的干預及介入，由市場決定經濟的發展方向<sup>3</sup>。所以有關的勞工的服務的目標只是盡力維持勞動力市場機制運作順利，而不是取代市場的作用或以保障勞工的權益為主要目標。舉例來說，政府同意為失業工人提供就業輔導服務，加強就業選配，因為資訊流通是市場運作的前提。但政府卻反對以任何形式扶助「夕陽工業」的發展；或為失業者提供失業現金援助。

## 勞工政策的發展

### 無力的失業對策

#### 香港進入高失業年代

#### 就業委員會

#### 再造紙廠的關閉:矛盾的經濟與人力政策

港府積極不干預的經濟政策明顯與人力政策出現矛盾及不協調的情況。環保工業既是支持政府「可持續發展」的政策，亦作為勞動力密集的工業可以提供一定數量的職位，包括一些非技術的職位，可以舒緩低學歷低技術工人結構性失業的情況。但政府一再以積極不干預的政策為理由，拒絕對香港的再造紙工業進行特別的援助，令香港的再造紙工業日益萎縮。

繼捷眾造紙有限公司在九八年十二月因生意不景而宣布結業後，另一家廢紙再造廠宏安紙業有限公司，又以廢紙積壓為由，在九九年中決定暫時停收報紙及紙皮。捷眾造紙廠倒閉後，香港唯一的再造紙商宏安紙業表示其處境與捷眾相若，不同的只是它們沒向銀行舉債，但在成本支出上已盡量減省，包括精簡人手及將機械生產力提高到百分之九十六，所以若政府不作資助，長遠實在無法經營。

---

<sup>3</sup> 有關東亞國家中不同的國家與市場關係的介紹，可參看 吳德榮(1993) <國家,市場,還是經濟管治>> 在<<香港社會科學學報>>。創刊號，1993年春季。

環保人士估計大約有一千噸廢紙（包括捷眾原本每日處理的六百噸廢紙）滯留在市面。若不妥善處理，政府每日需要額外支付六十八萬五千元把廢紙運往堆填區，屆時堆填區的‘壽命’也因而縮短。綠色力量行政總幹事文志森表示，宏安事件，意味堆填區每月要額外接收高達三萬噸有回收價值的紙張，而政府每月亦須多付二千零五十五萬元的處理費用，而堆填區每日亦多處理逾百分之六的廢物量，若政府再不施以援手，堆填區會提早五年‘玩完’，出口廢紙的貨物裝卸區也會出現癱瘓情況。

面對艱難時期，廢紙商無可奈何地表示‘見步行步’。促請政府應盡快以補貼方式，協助業界處理廢紙，否則會有更多廢紙廠結業。不過，港府坦言不會直接補貼業界，政府唯一能做的只是充當「媒人」角色，物色不同地區的買家，但不保證能短期內清理囤積在觀塘貨物裝卸區逾二千噸的廢紙。環保署助理署長（廢物設施）黃耀錦表示，由於本港再造紙公司除處理本港回收的廢紙外，亦有再造從外國入口的廢紙，所以政府不能隨便動用納稅人的金錢津貼行業處理外國廢紙。

相體政府大力支持及補貼數碼港及興建迪是尼的發展由上述事件可見政府並未有一整體的經濟人力政策尤其是來解決低技術

### 展翅計劃：青年失業問題的惡化

根據政府資料，本港十五至十九歲的青年，在九九年第一季的失業率達百分之二十三，比同期的整體失業率高三倍，顯示這年齡組別的青年求職時遇到很大困難。教統局因此舉辦‘展翅計劃’，希望給他們在正式工作前能有職業訓練和實習的機會。該計劃亦能鍛煉青年的領袖才能、人際關係、電腦使用等。‘展翅計劃’共分四個單元：第一個是領導才能、紀律及團隊精神的訓練；第二個是求職和人際技巧訓練；第三是應用電腦技術訓練；最後是職業技能訓練。其中職業技能訓練涵蓋電器、成衣、銀行、零售等多個行業。這些培訓班為期由一星期至十九個星期不等。參加者可以選擇一個單元其中一科學習，或可以一次過選擇四科，由政府決定如何篩選。

政府在八月宣佈將為青年職前綜合培訓「展翅計劃」提供約一萬個培訓學額，參與機構達四十間，共提供六項職業訓練，預計可於九月底開班。由勞工處統籌的青年職前綜合培訓計劃已命名為「展翅計劃」。「展翅計劃」提供包括六項如文職、銷售技巧、酒店服務、資訊科技、髮型助理及美容助理等技術、職業培訓。他說，雖然該局已有開辦上述課程，但會針對年輕人的特點，增加一星期的求職技巧及人際關係訓練，並會由富

青年服務經驗的培訓機構負責。他又說，提供培訓的機構約四十間，遍佈港九新界，相信有興趣參加的青少年都可於家居附近報讀。

在八月尾教育統籌局局長王永平稱，政府為改善十五至十九歲青年就業情況而實施的‘展翅計劃’反應理想，已有五十二間機構提供二萬五千個職業培訓學額，比政府目標的一萬二千個超出一倍。現時已有五十二個機構承諾提供二萬五千個培訓學額；有二百六十六個機構願意提供七千

四百一十九個實習名額。這些機構包括政府部門、社會福利機構、青少年團體、工會等。他說，當初籌辦這個計劃時，目標只是找到一萬二千個培訓名額，現時數字超出一倍，並且仍在上升中。

有謂會有公司為了得到一批廉價勞工而加入此計劃，王永平認為不會有這種情況，因為公司為接納那些實習青年，在時間及金錢上亦有所付出。對於政府舉辦‘展翅計劃’，香港僱主聯合會表示全面支持。該會主席施以誠稱，青年是未來社會的主人翁，社會各界均有責任提供機會幫助他們成長及發展。在現時青年失業率高企的情況下，實施‘展翅計劃’確是積極及正面的做法。該會副主席陳祖澤表示，人力資源是香港最寶貴的資產，要不斷提升勞動人口的技術，香港才能保持其競爭力。

自由黨昨晚亦發表聲明，歡迎教統局落實推行青年職前綜合培訓。該黨立法會議員何世柱指出，年輕離校生在尋找工作上遇到困難，最主要原因是缺乏經驗。綜合培訓的推行，能協助青年體驗工作的環境，讓他們較容易適應將來的工作，而僱主亦更有信心聘請他們。

## 策略性輸入外地勞工

### 成衣業振興委員會的建議

‘紡織及製衣業振興委員會’自九八年底提出振興該行業的初步建議後，至九九年八月正式定出十六項振興方案，包括興建時裝及成衣中心、‘中央常務工業政策委員會’、‘中央勞工註冊計劃’和‘勞工補充計劃’，其中爭議性最大的是輸入外勞的勞工補充計劃。該委員會未有提供外勞收入水平數字及需要的外勞人數，只表示收入多少要看工人完成的產量，而外勞人數則要看整個行業的發展。他們建議，僱員人數在五十人以下的廠，每僱有一名工人就可

輸入一名外勞，採用一比一，五十人以上大廠可按二比一的比例輸入外勞，工種限於平車車工、縫盤工、值車工，當補充外勞人數達八千五百人時，政府可作全面檢討。該委員會成員表示，希望「勞工補充計劃」可配合訂單的時間性，申請外勞職位可以在兩、三個星期內得到批覆。

工聯會「製衣業委員會」指出，工會不同意現時本港缺乏製衣業工人。部分中、小型廠家就已公開指出，現時業內困境並不是缺乏工人，而是配額制度造成的不公平所致。同時根據政府資料顯示，現時業內失業人數達到九千一百人，但職位空缺只有八百四十八個。由此可見現時業內並不欠缺工人。至於缺乏熟練工人方面，在八〇年大批製衣廠北移前，本港熟練的製衣工人就有二十多萬人。但在工廠北移情況下，不少工人被迫轉業。製衣業職工會最近一項會員調查，有百分之四十九會員在此段期間失業或被迫轉業。因此振興委員會的說法實是倒果為因。

「製衣業委員會」指出，振興委員會建議輸入勞工與本地工人同工同酬，是損害本地工人的做法。眾所周知製衣工人的收入主要以件工計算，而工價則是由廠家所控制，在有輸入勞工的情況下，工價將無可避免地被壓低，本地工人將變相地被減薪。委員會的建議實是製造「平價勞工」，剝削工人。

根據政府統計處年報，過去五年來，紡織業及製衣業的工廠數目及就業人數，均大幅下跌約五成，紡織及製衣工廠共減少三千多間，就業人數下跌約九萬人，可見不是製衣、紡織工人不足，而是僱主搬廠，工人被迫轉行。因此，港九工團聯合總會認為振興委員會是借振興為名，減輕成本為實，意圖輸入外勞。

另一方面，擁有七千會員的製衣業職工會昨日發表聲明，指行業目前的要害，不是工源短缺，而正是工作和收入都無起碼的保障，完全缺乏吸引力。因此，該會五月份向七千多會員進行職業問卷，收回的一千四百多份問卷的情況是：失業、轉業、被迫棄業回家當主婦的佔百分之四十九；而仍做製衣的只佔百分之三十七。失業和轉業情況嚴重，正是工作和收入無起碼保障所造成的結果。該會認為振興委員會要解決的要害是如何使製衣工人的工作和收入都有起碼的保障，例如以工資中位數的月薪制和簽兩年僱用合約等。

該會贊成設立『中央勞工註冊計劃』，認為此計劃應與現行的『補充勞工計劃』結合起來，有助失業的製衣工人回流。該會曾為三百多位工友向『補充勞工計劃』登記尋找製衣工作，可惜，大多數找不到工作，都感到失落和難過。

## 輸入內地優才

保安局在十月公報輸入內地優才的細則。此計劃放寬現時不准來港工作的內地居民、現居海外的其他內地居民、澳門居民及若干前蘇聯集國的國民（即保加利亞、羅馬尼亞及蒙古）來港工作的入境安排。計劃的對象，必須有助於提高香港作為製造業或服務業中心的競爭力，特別是在知識為本、高增值的業務方面。這些優秀人才必須具備優良、而香港缺乏的資歷及專業知識或技能。他們不會是來港擔任本地可以填補的一般技術、管理／行政或專業職位。他們必須是最優秀的精英分子。

具體來說，這些優秀人才必須符合下述申請資格才可來港—

(a)在學歷方面，申請人須具備良好的學歷，通常是著名

學府有關學科的博士學位；(b)在工作經驗方面，申請人須具備在業內著名機構從事有關研究的經驗，或在著名公司工作的有關經驗；

(c)在受僱方面，申請人須在確實獲得聘任後才可來港，

並須受僱於與其學歷或才能有關的職位；以及

(d)在薪金方面，準僱主必須提供一套合理的薪津條件，包括與市價相稱的入息、住宿及其他福利。

根據這個計劃輸入的優秀人才，沒有名額和行業限制。我們認為最恰當的做法，是讓各公司自行決定是否希望輸入優秀人才來促進以科技或知識為本的業務，以及如果有此需要，輸入多少這類人才。輸入的優秀人才會獲准攜同配偶及 21 歲以下未婚子女來港。此舉與外國人來港工作的現行政策一致。優秀人才及其家屬初步會獲准來港一年，之後可根據獲准來港工作的外國人的延期居留方法，延期兩年、兩年及三年。他們在港通常連續居住滿七年後便可享有居留權。優秀人才在來港頭一年內通常不會獲准轉職，其後只要他們繼續受聘或自僱於與其卓越才能或專門知識／經驗有關的行業，這個限制便會取消。

多位立法會議員擔心，政府輸入內地優才的計劃，會成為內地‘有背景’人士來港定居的‘後門’。保安局局長葉劉淑儀保證，入境處將增撥資源加強抽查和監察，並會在計劃推行一年後檢討。



葉劉淑儀昨日在立法會人力事務委員會會議上指出，將以入境居留續期的機制，加上突擊抽查和定期巡視，確保優才合乎規定。

不過，民主黨張文光認為，關鍵在於審批優才來港的遴選委員會能否把關，以防假扮優才的人有機可乘。葉劉淑儀則不諱言，運作初期可能出現漏洞，當局會盡力而為。她說：‘傳媒也會關注首批優才的質素，畢竟香港社會是開放的。’工聯會陳婉嫻質疑遴選委員的透明度不足，只有政府、商界和高科技界代表，並不能消弭外界對‘走後門’的擔心。她要求委員會成員包括工會代表，以加強其認受性。葉劉淑儀指出，遴選委員需具備國際視野和科技知識的專才，而且委員名額有限，暫時不會吸納工會代表，葉太建議陳婉嫻推薦合適的勞工界人選。

保安局副局長湯顯明表示，當局在審批輸入內地優才計畫時有一套嚴格程序，除了薪金外，也會考慮僱主提供的福利配套，不能與市場距離太遠，否則會派人跟進和抽查，以防有人利用計畫聘請廉價勞工。另外，當局會向統計處收集各個行業的薪金資料，作為審批輸入優才的參考。輸入內地優才必須經由聘用者的公司向當局申請，優才必須具備博士學歷和專業經驗。根據入境條例，如申請人偽造資料，當局會提出檢控。

## 全球化下的勞資關係

### 香港電訊事件:減薪及減福利的趨勢

香港電訊在九八年九月宣布將所有員工薪酬削減一成後，引發該公司員工的不滿且按章工作，及觸發各方面團體關注。而該公司經與員工代表磋商後，決定凍結上述減薪計劃，且表明不會於短期內裁減人手。

由於減薪目的在於電訊明年因應失去專營權後得以維持有盈利狀況，計劃未許實行，撇除罷工問題，節省下來的三億元對電訊根本作用不大。他認為，減薪決定是想減低成本多於因應近期市場減薪潮而定。

香港電訊在十一月時又再另有動作。在職工會的強大反對壓力下，仍堅持把年終雙糧改為與業績掛鉤的花紅制度，但增設最低的營業溢利指標，令即使來年業績零增長，亦保證員工明年底仍可獲得四分一個月的基本賞金。不過，這套經修訂獲內部聯商會同意成為最後定案的‘年賞計劃’，並未為部分工會所接受，他們仍堅決反對雙糧與營業額掛鉤的建議。

香港電訊行政總裁張永霖，拒絕透露員工不接受會否遭遣散，只謂會以溫和的方法來處理，他強調資方的原意是希望所有員工留下繼續服務，以及保護全體同事。香港電訊人力資源總監張錦洪補充說，若有員工不接受最後方案，會透過部門主管了解情況，公司不會急促催迫員工作出決定，並希望盡量尋求妥善方法圓滿解決事件。張永霖否認修訂方案內容是一種妥協或讓步，他說，最後方案是與聯商會經長時間和多方面的諮詢溝通才制訂而成，彼此本著同坐於一條船的原則共同尋求及達成共識。新方案既可改善公司成本架構，員工同時成為香港電訊和大東電報局的股東，亦能提高員工歸屬感，兼顧了員工和股東的利益，是一個恰當而合理的安排，他有信心員工都會支持接受，並與公司一起齊心協力，克服電訊市場未來全面開放所帶來的嚴峻挑戰。

### 國泰機師集體請假:政府協助資方破壞罷工

在五月份國泰機師以告病假的形式發動了「野貓式」(意即非由工會正式認可及發動)的罷工，以遊擊戰的策略反對資方減薪及凍薪。「野貓式」的工業行動在西方工業國愈來愈普遍，一方面工會可以避開法律上須要會員投票支持罷工及動用罷工基金的規定。而另一原因則是工會對會員的約束力愈來愈低，會員對工會行動緩慢不滿，轉而自發地組織行動，避開工會的官僚架構。國泰機師今次採取告病假的「野貓式」罷工的原因似乎並不屬上述兩者。

現時國泰有三成航班被迫取消，而有七成航班仍然正常運作。國泰機師工會有百分之一百的組織率，機師進行「野貓式」罷工而不作全面罷工有兩個可能性：一是工會的團結組織力不足，只能發動三成會員參與，而其他七成不支持工業行動，所以只能發動有限度的罷工。二是工會有非常高的組織力，希望能有節制地將行動逐步升級，只與資方打遊擊而避免全面宣戰，工會的策略是一方面要令資方有經濟損失，迫使資方重回談判桌，但另一方面並不失望全面破壞生產，令企業出現不可挽回的損失，亦令大家可以有迴旋的餘地。

以是次行動能維持數日來看，以後者工會較有組織力的可能性較高。這顯示國泰工會的行動很有節制，並非要一罷要罷到底，只是希望顯示實力，迫使資方重開談判之門。但國泰資方始終擺出強硬的態度，拒絕與勞方談判。開天撒價總要落地還錢，資方提出凍薪十年的要求無論從任何角度來看並不合理，而這亦是勞方不滿的關鍵，希望勞資雙方會就這作出談判並提出解決辦法。

是次工業行動肯定對旅客帶來不便，而有不少輿論批評這會打擊香港旅遊業及形象。可以說在輿論戰上國泰機師處於不利的位置。但所有工業行動或多或少都會對公眾構成一定的影響，公眾對罷工不滿在外國亦非常普遍，但外國的罷工亦有很多成功的例子。因為工業行動的成敗與其他社會行動不同，成功與否主要不在乎於公眾及輿論的支持，而在乎有關行動能否對資方的生產造成障礙，造成資方的經濟損失，迫使資方作出讓步。

國泰機師能有效地阻止航機上天，是由於其機師專業位置不能被替代，他們所掌握的勞動過程是整個航機運作的中心，這是他們有議價能力的重要原因。加上國際上機師工運的蓬勃發展，國際機師一般都有非常高的組織力和較多的工業行動經驗。國泰資方若希望能以上次處理船務員的高壓手法打散工會，可能低估了機師工會的實力，將犯嚴重錯誤。

當近期私人企業之員工如國泰機長及城巴司機打「游擊」戰，以野貓式工業行動來作抗爭時，公務員工會則拉開了「運動」戰的架式。近兩次公務員萬人大遊行明顯是要大張旗鼓顯示實力，表明運動有廣泛的群眾基礎，迫使政府三思而行。與野貓式行動一樣，公務員工業行動的成敗不是靠輿論的支持，而是本身提供服務的位置是否被替代。假如政府錯誤判斷認為可以用在削減綜援、港人內地子女事件中的策略，以挾民意來自恃的態度來處理本身的勞資矛盾，亦可能與國泰資方一樣，犯了輕視員工不滿的毛病。

國泰工潮終於結束。輿論一致認為是資方大勝，勞方大敗。這類簡單的成王敗寇分析，並未注視到勞資兩方其實互有得失。資方最重要的勝利當然是打擊工會的威信，成功突破了減薪的缺口，為日後管理樹立了資方的權威。

但勞方亦不是一無所有，機師爭取到三年內公司不作裁員，十年凍薪的建議亦減至三年，有關野貓式的工業行動亦顯示了工會的實力。機師絕非坐以待

斃、毫無還擊能力。資方今次不能單方面推行有關措施，最後仍須與工會作集體談判，工會成功地保衛了集體談判機制。此外，在投票中會員大比數支持談判結果，亦顯示機師並未出現各自為政的局面，而是相當團結，進退有據。

但無可否認，勞方在是次事件中處於下風，在談判中只能取得底線的要求。不少分析說是次機師工潮失敗是因為市民及輿論並不同情機師的行動，因為行動影響了旅客及旅遊業。筆者認為這因素其實並不重要，是次工潮最終未能令資方作更多讓步的主要原因是資方經已準備了從內地輸入大量機師及航機。資方並不害怕機師發起全面罷工，因為資方經已得到政府的協助，火速地取得三百個內地機師的緊急簽證。由於有這批「罷工破壞者」，資方早已立於不敗之地。

有趣的是，今次支援國泰的全是它國內航線的競爭對手如南方、西南、東方及中國航空等等。這些公司不單不趁國泰工潮擴大本身的市場佔有率，反而全力支持國泰借出航機及機師。雖然租賃可以增加收入，但明顯地國內的航空公司是希望可以幫助國泰資方渡過難關。中國的國有資本跨越天空來協助香港老牌的英資財團，這在十年前是不能想像的事情。但在今天全球資本一體化的情況下，資本的合作與團結的快發展令人目瞪口呆，馬克思曾說：「工人無祖國」，但現是的情況剛好相反，可說是「資本無祖國」。資本的流動，合作，合併經已跨越國界，亦跨越了民族主義、社會主義等等意識形態的枷鎖。只要有利可圖，資本便可合作。

但國泰工潮中勞工的失利正正顯示在勞工之中仍存有「國界」，國泰機師的甲級與乙級機師之分，表示海外機師與本地機師有不同的利益及訴求。是次機師工潮中艙務員及地勤人員並未作具體支援及應，亦是令工潮失利的原因。勞工不團結的原因可能是過去艙務員工潮時，機師工會亦不支持，而另外亦有部分本地艙務員投訴外籍機師存有種族歧視。勞方中的「國界」是勞方不團結的重要原因。

國際工會運動的起源正正是英國資方希望從法國輸入外勞，以替代英國的罷工運輸工人，這促成英國與法國勞工合作，避免自相殘殺的局面，亦令工運明白國際主義的重要性。香港工運一向甚少國際主義的視野，但國泰工潮的啟示是「資本無祖國，工人還有嗎？」

## HATCO:??

自九七年七月隨著新機場的啟用，港機開始大幅削減員工的工資及福利。到九九年大罷工止，港機已先後四次削減員工的工資，減幅高達三成，這構成九九年大罷工的遠因。99年10月公司在有六千萬盈利的情況下，再傳出減薪及增加工時的消息。港機工人迅速籌組了日後發動大罷工的香港飛機工程有限公司職工會(簡稱港機工會)。10月20日公司傳出工會核心成員被解僱，工人隨之而起哄，罷工一觸即發。罷工初期只有二百多人參與，其後陸續擴展至最高峰的六百人，聲勢也頗為浩大。然而，公司已預料工會有此一著，並早於罷工前已從中國廈門調動大批工人替補罷工者的崗位。為什麼港機可輕易調動數以百計的技術工人作緩衝呢？原來港機母公司太古集團，因覬覦內地的廉價工人，早於年前已在廈門設置飛機基地維修廠房，並定期派送內地工人到香港訓練；另一方面，港機亦聘用了年前被解僱的香港工人往內地工作。這大批工人正好供給港機隨意調動以對付罷工，並將公司因罷工的損失減至最少。大罷工持續了三天後，總算在資方願意與工會談判下體面地結束，但工會也不得不承認，三天戰鬥並未為工人爭得實質的成果。

這正是所謂全球化的結果。隨著跨國資本的自由流動，跨國公司可輕易地於世界各地聘用工人，特別是發展中國家的廉價工人。這些工人除替財團生產廉價的產品外，更被迫為生計而對別國工人作出牽制，讓跨國財團可輕易以廉價工人取而代之或威脅將工序遷移別國作籌碼，從而迫使反抗的工人就範，任其以增加競爭力為名肆意壓低工資及一切工作條件。工人的議價能力在這形勢下受到重擊，而罷工作為工人最犀利的抗爭武器，其刀鋒也日漸被這股洪流所銷蝕。全球化是衝著工人而來再也清楚不過，不同地域疆界的工人更因這過程而被迫互相「繳械」、怎至互相「廝殺」。

## 公務員制度的解體與分化

### 公務員凍薪與減薪

本港裁員減薪的陰影下，財政司司長曾蔭權在三月打破慣例，在新常會完成薪酬趨勢調查前，宣布在九九年凍結公務員薪酬，更表示日後會按調查結果，可能考慮進一步減低公務員薪酬。這是二十四年來首次公務員凍薪，影響所及，十四萬名政府資助機構員工亦將跟從。此外，政府決定暫停增聘長俸制公務員來填補空缺和新職位，連同現有空缺和自然流失人數計算在內，到九九

至二〇〇〇年結束時，長俸制公務員人數減少八千人。不過，重要服務項目如需破例，部門必須提出充分理由，並按情況個別處理；而部門首長已獲賦予更大的酌情權，聘請非公務員合約員工。財政司司長曾蔭權在預算案中表示，公務員及政府資助機構員工的薪酬和福利，佔經常性公共開支三分二。政府決不能讓公務員薪酬超越私人機構的水平，也不應容許僱員人數增長和僵化的公務員服務條件，日漸變成公家不勝負荷的包袱。

公務員事務局在七月份公布一九九九年公務員入職薪酬檢討報告，建議由明年起調低公務員入職薪酬水平百分之六至三十一，並每年作修訂。有行政會議成員擔心政府此舉將引發私人機構的減薪潮，以期降低整體工資水平，增加本港的競爭力，但政府官員則一再重申其做法只是跟隨私人機構，拉近雙方薪酬距離，絕非意圖帶頭減薪。港府調低公務員入職薪酬的建議，強調是次舉動不會引發私人機構爭相減薪，全面拖低勞動市場的工資水平，林煥光指出，公務員人數只佔整個勞動市場工作人口的百分之五點五，根本不可能帶動私人機構的薪酬調整，反而公務員薪俸及服務條件常委會的調查結果是根據私人公司的資料所作的。

### 房署服務外判

房屋委員會在五月初通過把屋·管理及維修保養服務的工作逐步移交私營機構，並期望在二零零零年中推行第一批移交工作。房委會認為署方應給予員工自組公司的機會。倘若員工能就員工自組公司提出公平可行的經營模式，房署會積極考慮給予支援和協助。房署指出租置計劃及其他自置居所計劃成功推行，使房署更有需要檢討目前的管理及維修保養服務模式。房署解釋假如業主日後選擇不再聘用房署，而房委會又不立即採取任何行動，十年後，房署過剩員工將達四千人，即使不填補自然流失的人手，過剩員工亦約有一千三百人。為協助員工轉職，日後物業管理公司須接收若干房署員工，從而增加員工的就業機會。

房屋署員工不滿有關安排，拒絕出席八月中為落實推行「逐步移交計劃」而成立的「員工安排諮詢委員會」

## 社會福利資助服務外判及七折支薪

社會福利署在九九年開始用七折的薪酬聘請屬非公務員性質的社會福利保障助理員，亦打算以一萬六千元的入職水平聘請臨時社工，多名立法會議員批評社署的做法是暗中壓低工資，造成‘同工不同酬’情況。社署署長梁建邦解釋該署最近以九千七百元入息點聘請的社會福利保障助理員，乃負責協助參與自力更生計畫的綜接受助人尋找工作，但他強調，該批職員是屬於非公務員，沒有佔用部門編制內的職位。梁建邦又表示，將會以一萬六千元的入職水平，來招聘亦屬非公務員性質的臨時社工；他認為在現今情況下，一萬六千元的薪金已超過一般平均的入息點，故相信亦可聘請到高質素的社工。他強調，由於政府宣布凍結聘請公務員，故會按照市場情況聘請三百六十五名非公務員的職員，他承認部門內會有同工不同酬的情況，但指出有關措施只屬臨時權宜性質。他又表示，不會硬性要求受資助的機構效法社署七折支薪。而公務員事務局副局長王倩儀則表示，在將來薪常會公布檢討公務員薪金結果後，有關調整只適用於公務員，而非公務員則不會有任何影響。

政府於十月向社會福利諮詢委員會提出一些建議，以改善現行的福利津助制度及有關機制。會議上，委員表達福利界對建議的關注，但同意現行制度應加以改善，以應付社會不斷轉變的需求，政府亦建議成立由政府與福利界代表組成的工作小組，研究及跟進建議的問題和細則。政府解釋該等建議的優點總括如下：清晰界定政府／非政府機構之間的職責，藉此提高當局及津助機構對市民的問責程度；由於重點放在服務的成效，服務及表現質素因而得到提高；確保公帑運用得宜，符合成本效益；以及增加資源調配的靈活性，以應付不斷出現的社會需要。

政府表示，行的制度以控制資源(INPUT)為主，以至過於僵化和繁複，一方面產生大量的行政工作，另一方面亦阻礙津助機構提高效率及發揮創意，而且津貼撥款未能達致與服務成效(OUTPUT)掛鈎的目標。該等建議提出整筆撥款的模式，配合加強的問責機制，從而令資源得以更靈活及更有效地運用，令津助機構更能發揮他們的功能，以應付社會不斷轉變的需求。發言人強調，該等建議不會引致削減資源或所需服務。

目前，社署是透過部門一個內部委員會來分配新的服務。日後，建議會根據競投程序，以質素及價格並重批出所有新服務，這與近日批出新家居照顧及膳食服務單位的做法大致相同，有助提高服務分配的透明度。被問及這對現職於福利界的員工會否產生影響時，發言人指出，有關方案的目的，是容許津助機構本身的管理階層，利用這種改善的機制來提高服務質素及成本效益，同時享有管理人力資源的靈活性，政府認為有關的建議

不會導致裁員。

### 醫管局削減新醫生的薪酬

醫管局在十一月宣佈醫生的薪酬架構將面臨重大改變，初級醫生的入職薪酬將會減少兩成，頂薪更銳減四成四，但該局將建議全面吸納每年兩家大學的三百名醫科畢業生，並提供六年的專科訓練，不過當專科訓練完成後，醫管局將不再保證全數僱用這批初級醫生。該項新計劃預計會在二零二零年四月一日起生效。新制度下，醫管局會廢除現時顧問醫生、高級醫生和初級醫生的三層架構，改為只有‘駐院醫生’和‘顧問醫生’兩層架構。

現時一個剛畢業的醫科生的入職點，是醫管局薪級表的第七點（相等於公務員總薪級表的第三十二點），即月薪四萬四千三百九十五元，另有每月津貼七千六百一十七元。但按照新職級表，他們的入職點將會降至公務員總薪級表的第二十七點，即月薪三萬五千二百八十五元，另有每月津貼六千零五十四元。換言之，若然連同津貼一併計算，新入職薪酬將減少了兩成。此外，初級醫生薪酬頂點（連同津貼計算）又會由目前的十一萬一千一百九十元，減至建議中的六萬一千七百八十二元，亦即減少四成四。

除了減薪外，新制度亦不保證駐院醫生六年後、即使辛苦考獲專業試，可以留院續任專科醫生。新制度會影響現時收入在七萬多元的高級醫生，以及已考獲專科試等候晉升為高級醫生的初級醫生，因為他們一旦選擇不轉職，便失去升職機會。

消息人士指出，今次改革主要是考慮到醫生的工作是照顧病人，其間沒有多大的層級督導工作，因此有需要按醫生的專業能力來量酬，而非按照層級來量酬。其他公務員職系的入職點亦會相應下調成半至三成。醫管局前總裁楊永強與醫生工會已就兩層醫生架構的建議討論了近兩年，並由醫管局新任總裁何兆煒接手‘操刀’。新方案適用於新入職的醫生，但現職醫生也可自由選擇加入新職系。

大部分現職醫生對新方案極表不滿，認為條件苛刻，是醫管局變相減人工的‘絕招’，多不會選擇新方案。資深醫生一旦不選擇新方案，低級醫生難望有機會升職。

公共醫療醫生協會會長黎鏡堯批評，新方案與前總裁楊永強和工會磋



商時的建議有很大分別。新制度明顯是向現職和新入職醫生的‘人工’開刀。他說，工會正考慮採取法律行動控告醫管局，並向平等機會委員會投訴，新舊員工同工不同酬屬歧視行為，但為了病人利益，工會不會建議工業行動。但對於飽受失業威脅的少數醫科生來說，則慶幸新案終於保證了他們畢業後有工做，並可以有六年的專科訓練，免去了畢業隨時等於失業之苦。

## 評論及展望

### 勞工政策與經濟及人力政策規劃的配套

#### 優等勞動力市場的消失

#### 不干預政策面對失業問題的無助

#### 政府偏重資本利益,強化原有的權力不平衡

##### 「積極不干預」還是「看不見的干預」

香港政府的勞工政策表面是「積極不干預」，表示應由市場調節避免作出干預。面對經濟轉型及失業等勞工問題，強調市場經濟的自動調節，而國家(state)不應作出干預。例如失業問題便界定為勞動力錯配(mis-allocation)，才出現「有人無工做，有工無人做」的情況。其論據是失業問題並不在於香港缺乏職位；而是這些失業人士缺乏適當的技能、知識或信心去填補這些職位空缺。政府認為是失業是人力資源錯配及浪費的問題。相信透過勞動力市場的調節，盡快到達到新的平衡，失業問題便會迎刃而解。過去較被動的方法是令勞動力市場供求雙方盡快獲得適當的信息，如增加勞工處的就業輔導；而近年較積極的方法在於引導人力資源的投資去面對經濟結構轉型，如提供再培訓課程。

但實際上政府不少政策均對勞工實行看不見的干預。直接介入勞動力市場的例子是輸入外勞政策，大量增加非技術勞工的供應，令本地工人競爭力下

降。對勞工福祉有重要影響的退休保障制度，政府以高姿態推出強制性公積金，而不同意設立中央公積金或老年退休金。而強制性公積金與中央公積金的一大分別，明顯是強制性公積金會為金融界帶來巨大的管理收益。在間接的影響方面，政府的高地價政策令生產性資本廠房的成本高昂，工業生產的利潤不及房地產的投資，令不少工業資本轉向房地產投資。這是加劇了香港經濟轉型，對勞工有重要的影響。政府的勞工政策基本上服從其經濟政策，實際上是維護資本尤其是金融資本的利益。

政府所謂「積極不干預」實際上是在資方有需要時(如廉價勞工短缺)，便會干預市場(輸入外勞)。而當勞工有需要時(如失業,要求設立失業援助金)，政府便強調不干預市場的原則。積極不干預已變成看不見的干預。實際結果是強化勞資原有的權力不平衡。而勞工立法亦並未改變原有勞資之間的權力不平衡的情況。

<全文完>