

香港職工會聯盟的信頭

立法會 CB(2)1163/00-01(02)號文件

香港職工會聯盟
就香港特別行政區政府
履行《經濟、社會與文化權利的國際公約》
第六至八條的情況
提交立法會人力事務委員會的意見書

引言：合理工作的權利

聯合國經濟、社會與文化權利委員會（委員會）將於今年四月，審議香港特別行政區政府（特區政府）就履行《經濟、社會與文化權利的國際公約》（《公約》）所作的報告。本文件旨在闡述香港職工會聯盟（職工盟）對《公約》第六至八條的意見。

2. 職工盟認為，在解釋《公約》第六至八條的時候，應同時參考相關的國際勞工公約和國際勞工組織根據勞工公約所作的裁決，不論該等勞工公約是否適用於香港。總括而言，職工盟認為《公約》第六至八條的精神，在於保障每個市民，不論性別、年齡、學歷、種族等，都享有獲得「合理工作」的權利(rights to decent work)。所謂「合理工作」，是包括以下四個主要元素：

- 充分的就業、晉升和發展機會；
- 跟經濟發展水平相適應的報酬和其他僱員權益；
- 安全和健康的工作環境；及
- 工人的組織權、代表權和談判權。

經濟轉型：結構性失業和勞動市場兩極化

3. 特區政府正致力推動香港邁向知識型經濟發展，再加上全球經濟更趨一體化和企業更廣泛地應用資料科技，令人憂慮香港將會出現嚴重的結構性失業和勞動市場兩極分化的問題。

4. 特區政府剛完成一項「香港直至 2005 年的人力資源推算」的研

究。研究結果顯示，在假設不受總勞工供應所限制下，整體人力需求推算由 1999 年的 290 萬增至 2005 年的 333 萬，每年的增長率為 2.4%。研究同時發現，未來勞動市場將會出現學歷錯配的情況。按照推算，至 2005 年中五或以下程度的工人將會供過於求，過剩人數達 151,900 人，而專上和學位程度的工人則會求過於供，短缺人數為 116,900 人。

5. 上述研究正好引證本地勞工團體的憂慮：在知識型經濟下，學歷和技術水平較低的工人，將要面對結構性失業的威脅。而更甚者是，上述研究乃建基於不受總勞工供應限制的假設，以及對中國加入世界貿易組織後對香港經濟影響的樂觀評估，職工盟憂慮結構性失業的問題，可能較特區政府的評估嚴重得多。

6. 此外，外國的經驗顯示，資料科技的發展亦可能取締大量中層文書職位，令勞動市場更趨兩極化。大量中層職位被取締所帶來的問題是，中層勞動者若不能向上流動成為高知識專業人員，便要向下流動，要跟低技術工人競爭，結果就是那些學歷低、年紀大的工人被淘汰，變成失業者。另一方面，如果勞動市場兩極化的趨勢持續，低技術工人向上流動的機會亦會隨之大減。由於中層職位階梯被打破，低技術工人要一下子晉升至高知識專業人員，機會可說是更加渺茫。在這個經濟格局下，低學歷工人將會被困在工資低、就業無保障，兼且缺乏晉升機會的邊緣勞動市場。

7. 經濟轉型帶來的結構性失業和勞動市場兩極化，意味著多達 100 萬的低學歷或低技術工人，無法享有《公約》第六條指明的就業和職業發展的權利。職工盟認為特區政府並沒有充分履行《公約》第六條，尤其是在制定經濟發展策略時，未有考慮經濟發展的方向是否配合本地的人口結構，令學歷或技術水平較低的勞動者，無法分享經濟發展的成果。

8. 職工盟建議，特區政府制定一套配合本地人口特徵的就業政策，並積極考慮為低學歷或低技術勞動者創造更多就業機會，例如：以固定期限的直接補助或採購合約形式，扶助本地廢物回收及再造行業發展，以及透過免息或低息創業貸款和特惠租金津貼，鼓勵居民創立以屋邨或社區為中心的廢物分類和回收作業和社區服務合作社。

培訓機會的貧富懸殊

9. 特區政府在去年底發表一項有關市民參加職業培訓的統計調查，結果發現香港市民參加培訓的比率偏低，大約每 7 名從事經濟活動人士，

才有 1 人曾在過去 12 個月參加培訓。該項統計調查同時顯示，香港在培訓機會上同樣出現「貧富懸殊」的情況。例如，平均每 1,000 名小學程度或以下的工人，只有 23 人獲僱主安排參加培訓；一名具有專上學歷的工人，獲得僱主安排參加培訓的機會，是一名小學程度或以下的工人的 8.8 倍；而行政級與專業人員，則是非技術工人的 5.1 倍。在主動報讀培訓課程方面，亦有相似的情況：具專上學歷的工人，是小學程度或以下的工人的 9.1 倍；而行政級與專業人員，則是非技術工人的 5.0 倍。

10. 職工盟認為，導致市民參加培訓的比率偏低，以及出現培訓機會不均的現象，主要有以下幾個原因：

- 香港工人經常需要超時工作，根本難以抽時間報讀培訓課程，政府統計處的調查就發現，超過 55% 沒有報讀培訓課程的受訪者表示，因為太忙而沒有報讀培訓課程；
- 香港經濟結構一向鼓勵短期市場行爲，再加上香港工人的流動性大，以及部分中小型企業因資源和能力所限，所以香港僱主較少為員工安排培訓這種對員工的長線投資，政府的調查亦發現，只有大約 10% 的私營機構，有為員工制定具體培訓計劃或培訓預算；
- 高學歷工人的培訓投資回報一般較高，因此僱主較樂意為他們安排培訓，僱員本身亦較主動報讀培訓課程；而相對來說，僱主覺得沒有需要為低技術工人提供培訓；
- 低技術工人所從事的職位多數缺乏技術階梯和晉升機會，亦令他們獲得培訓的機會較低。

11. 特區政府雖然經常強調職業培訓的重要性，可是在實際施行的政策上，卻沒有針對工人在參加培訓時面對的時間、金錢和資歷認可問題，制定切合工人需要的對策。職工盟認為，特區政府現行的職業培訓政策（如有的話），令大部分在職者無法透過參加培訓而獲得充分的就業、晉升和發展機會，尤其令低學歷工人無法掌握知識型經濟帶來的就業機會，這顯示特區政府並沒有盡力履行《公約》第六條的規定。

12. 職工盟建議，特區政府應盡快制定一套完備的職後培訓政策(**post-employment training policy**)，當中應包括：確保每名工人有機會達到基礎技術水平、設立培訓休假和薪酬補貼、資助具中等技術水平或以下的工人參加培訓、設立技術水平審核制度，以及從豐厚的財政儲備中撥出部分款額設立職業培訓基金。

工時愈來愈長、工資愈來愈低

13. 政府統計處資料顯示，2000年第4季共有616,400名就業人士每周工作超過60小時，較1年前增加了7%。此外，不少基層工人更被僱主要求「以薪代價」，連每7天可享有1天休息日的保障亦形同虛設。工作時數過長和缺乏充足的閒暇和休息時間，不僅有損工人健康，剝奪工人參加職業培訓的機會，同時亦嚴重影響工人的家庭生活。香港社會服務聯會較早時完成一項調查，結果發現有接近7成的被訪者認為，工作時間過長會影響與家人相處。有負責家庭輔導服務的資深社工指出，長期長時間工作，會令人變得暴躁，忽視對家人的關懷，久而久之，有可能會令家庭關係惡化，演變為嚴重的家庭問題。

14. 除了工時愈來愈長之外，香港基層工人亦面對工資愈來愈低的情況。在2000年第4季，有接近40萬名就業人士的每月就業收入不足5,000元，這個收入水平，根本不足以維持工人及其家人的基本生活。從1990-1999年的10年間，就業收入最低的十等分組別，其平均每月就業收入在扣除物價變動因素後，更下跌了接近5%。此外，低收入亦是香港貧窮問題的一個主要成因。在1999年，至少有一名家庭成員屬低收入就業人士的貧窮家庭數目達90,900戶，佔所有貧窮就業家庭約43.2%。

15. 雖然《公約》第七條明文指出，締約國須保證工人的報酬，最低限度可令工人自己和工人的家庭得有符合《公約》規定的過得去的生活，並須就休息、閒暇和工作時間作出合理的限制，而委員會在1996年的結論中，亦特別指出這方面的關注，可是特區政府不僅對此置若罔聞，近年來，更透過將大量政府服務外務，製造更多工資低、工時長的工種。日前，傳媒報道一名政府外判清潔工人，每日工作14小時，每周工作7日，平均時薪只得7元，更因經濟理由而被迫在公廁內留宿，這是政府帶頭剝削工人的最可恥例子。

16. 職工盟建議，政府應盡快立法實行最低工資和規管工作時數，並設立由勞資雙方代表和學者組成的專責委員會，詳細研究適當的最低工資水平、工作時數限制和相關的執行細節。職工盟認為，政府應最低限度立即規定，資助機構和政府外判服務承辦商，給予員工的僱用條件，必須符合最低僱傭標準，當中應包括最低工資和工作時數上限。

職業保障

17. 自金融風暴以來，不少企業為減輕經營成本，單方面提出減薪和削減員工福利，在缺乏有效的職業保障下，不少僱員只好無奈地接受。

18. 特區政府在報告第 53 段表示，香港已有法例保障僱員免受無理解僱。職工盟認為，這是不盡不實的陳述。特區政府提述的法律條文，並無賦予僱員免受不公平解僱的權利，其主要目的是杜絕僱主藉解僱或更改僱傭合約條款來逃避或減輕給予僱員遣散費、長期服務金或其他終止僱傭金的法律責任，《僱傭條例》中更有明文規定，勞資審裁處在裁定有關申索時，須比較申索人的服務年期和領取有關權益的年資限制。

19. 此外，即使勞資審裁處裁定申索人得直，申索人亦無法獲得充分的補償，或者更確切地說，申索人根本沒有任何補償。《僱傭條例》規定，申索人如要獲得復職或重新聘用，必須得到不合理對待員工的僱主的同意，這是極其荒謬。再者，條例規定如勞資審裁處沒有作出復職或重新聘用的命令，申索人可獲一筆由僱主支付的終止僱傭金。可是，根據法例，終止僱傭金的絕大部分，可與強制性公積金僱主供款部分對沖，結果是在一加一減下，申索人沒有得到任何實質的補償。

20. 另一方面，特區政府至今仍未有為防止年齡歧視和保障兩性工作同值同酬進行立法，令中年勞工和女性未能在僱傭方面獲得公平對待，有關影響對中年婦女勞工尤甚。

21. 職工盟建議，政府應立即修訂現行的《僱傭條例》，賦予工人免遭不公平解僱的權利，並廢除勞資審裁處須在僱主同意下才可作出復職或重新聘用的命令，以及終止僱傭金須與強制性公積金僱主供款部分對沖的規定。

工人的組織權、代表權和談判權

22. 國際勞工組織明確表示，組織權、代表權和談判權不僅是工人的最基本權利，同時亦是保障工人獲得「合理工作」不可或缺的一個重要元素。可是，特區政府不僅沒有充分履行《公約》第八條和相關勞工公約委予的責任，更在 1997 年廢除一系列保障工人的組織權的法例。

23. 職工盟就特區政府廢除勞工法例一事向國際勞工組織提出投訴，

國際勞工組織轄下結社自由委員會其後裁定，特區政府違反國際勞工公約的精神和規定。結社自由委員會並向特區政府提出下述建議：

- 廢除限制職工會職員須從事與該職工會有關的行業、工業或職業的規定；
- 廢除全面禁止職工會經費用於政治用途的規定；
- 保障工人免受解僱和其他一切形式的歧視職工會的作為，及即使在沒有資方的同意下，工人仍可享受有復職權；及
- 通過法律條文為集體談判的目的制定客觀程序確定職工會的代表地位，以體現結社自由的原則。

24. 可是，特區政府除了實施上述第一項建議外，至今仍然未有理會國際勞工組織提出的其他建議，特別是有關集體談判權方面，特區政府更視之為洪水猛獸。國際勞工組織在 1999 年審議特區政府的進度報告時，對特區政府未有回應這些建議表示深切遺憾

25. 職工盟建議，特區政府立即實行國際勞工組織的各項建議，特別是為解僱以外的其他一切形式歧視職工會的作為提供民事補救，以及為集體談判的目的制定客觀程序確定職工會的代表地位。

總結

26. 香港人均生值總值雖然擠身世界前列，可是特區政府對工人的保障，卻仍然停留在 19 世紀的血汗工場年代。總括來說，特區政府並沒有理會委員會在 1996 年的結論中提述的各項關注，這一點跟特區政府對待國際勞工組織結社自由委員會的態度如出一轍，顯示特區政府在履行國際公約的時候，一直是抱著「你有你講、我有我做」的心態。職工盟認為，特區政府不僅對莊嚴的國際公約作出公然的侮辱，同時亦違反《基本法》第三十九條有關遵守各項國際人權公約的規定。

香港職工會聯盟
2001 年 3 月