

有關《最低工資條例草案》與
《經濟、社會與文化權利的國際公約》(《公約》)
第七條相符的事宜

在 2010 年 1 月 18 日政制事務委員會會議時，有委員關注《最低工資條例草案》(《條例草案》)旨在為特區訂立以時薪為單位的最低工資以防止工資過低的政策目標，是否與《公約》第七條相符；以及要求當局就特區政府將如何在根據《公約》提交的第三次報告中闡述有關事項，提供資料。

2. 事實上，在《條例草案》法案委員會於 2009 年 10 月 13 日的會議上，委員亦曾提出類同的事項，當局已就此向法案委員會提交了由律政司撰寫的詳細回應。本文現夾附該回應，以供議員參考。

3. 總括而言，正如《公約》第二條所述，《公約》屬循序漸進性質，即締約國須採取種種步驟，盡其資源能力所及，務期以適當方法，使《公約》所保障的權利逐步實現。當局認為《條例草案》是香港特區政府採取的重要步驟，根據《公約》第二條的精神，逐漸使第七條所訂權利實現，故此《最低工資條例草案》與《公約》相符。

4. 在草擬根據《公約》提交的報告中有關法定最低工資的內容時，我們會就有關事項作出回應，及將詳細臚列在上一次 2003 年 6 月提交報告後的發展，包括當局在 2009 年 7 月向立法會提交了《條例草案》。

勞工處
2010 年 2 月

《最低工資條例草案》委員會

當局對《基本法》第三十九條及 《經濟、社會與文化權利的國際公約》(《經社文國際公約》) 第七條的回應

目的

在 2009 年 10 月 13 日法案委員會會議上，委員要求政府當局就《條例草案》是否符合《基本法》第三十九條及《經社文國際公約》第七條，提交書面回應。

條例草案

2. 《條例草案》旨在訂定以時薪為單位的最低工資，以防止過低的工資。此外，《條例草案》就設立最低工資委員會(委員會)訂定條文。委員會負責就每小時最低工資額和檢討該工資額的周期，向行政長官會同行政會議作出建議。《條例草案》訂明，委員會在執行其職能時，須顧及在防止工資過低與盡量減少低薪職位流失的目標之間取得適當平衡，以及維持香港的經濟發展及競爭力的需要。

《基本法》第三十九條及《經社文國際公約》

3. 《基本法》第三十九條規定：

《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於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。

香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。

4. 《基本法》第三十九條提及三款國際公約：《公民權利和政治權利國際公約》(《公民政治國際公約》)、《經社文國際公約》和

國際勞工公約。然而，《基本法》第三十九條卻沒有把該三款公約直接收納入本地法律的效力。

5. 根據《基本法》，香港原有法律(包括普通法)予以保留(見《基本法》第八條)。根據普通法，某條國際公約除非獲收納入本地法例，否則不會構成本地法律的一部分(*R v Secretary of State for the Home Department, Ex parte Brind & Others* [1991] 1 AC 696)。正因如此，在劉昌及另一人 訴 香港特別行政區 [2002] 2 HKLRD 612 一案中，終審法院表示：

“《基本法》於 1990 年獲得通過，並於 1997 年 7 月 1 日生效。1991 年 6 月，立法局制定《香港人權法案條例》，以收納《公民政治國際公約》中適用於香港的規定。”

6. 在香港特區 訴 吳恭劭 及另一人 [1999] 3 HKLRD 907 一案中，終審法院指出：

“《香港人權法案條例》(第 383 章)實際上將《公民政治國際公約》的規定收納入香港法律。該條例第 II 部第十六條的條文與《公民政治國際公約》第十九條的條文相同。”

7. 在律政司司長 訴 陳華及其他人 [2002] 3 HKLRD 641 一案中，終審法院指出：

“除其他事項外，《基本法》第三十九條還訂明，《公民政治國際公約》適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特區的法律予以實施。《香港人權法案條例》將《公民政治國際公約》中適用於香港的規定收納入香港法律。”

8. 在莫智鴻及另一人 訴 入境事務處處長 ([2001] 2 HKLRD 125) 一案中，原訟法庭比較了在香港法律之下《公民政治國際公約》及《經社文國際公約》的地位。張澤祐法官指出：“一條國際公約除非已獲收納入本地法例，否則不會構成本地法律的一部分。”張澤祐法官注意到，“《公民政治國際公約》適用於香港的規定是透過《香港人權法案條例》施行的”，而他確認，“《香港人權法案條例》是香港本地法律的一部分，以前是根據《英皇制誥》套牢於憲制，現時則根據《基本法》套牢”。張澤祐法官進一步裁定，《經社文國際公約》雖然屬推廣性質，但也可作為考慮政府決策的框架。法官注意到，《經社文國際公約》並沒有獲收納入香港法律。

9. 終審法院也承認，《經社文國際公約》在本地法律所享有的地位，有別於《公民政治國際公約》。終審法院進一步指出，兩條公約所訂的權利性質各異。終審法院在何賽雲 訴 香港房屋委員會 [2005] 4 HKLRD 706 一案中指出：

“67. 我們的憲法《基本法》把《經社文國際公約》和《公民政治國際公約》並列。《基本法》第三十九條訂明：“[《公民政治國際公約》、《經社文國際公約》]和國際勞工公約適用於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”。我並非說根據我們的憲制安排，經濟、社會及文化權利所享有的地位，與公民及政治權利所享有的地位完全相同。首先，公民及政治權利載列於《香港人權法案》，《香港人權法案》收納了《公民政治國際公約》適用於香港的規定，而經濟、社會及文化權利卻沒有載於任何該等條文中。其次，兩條公約亦有不同之處，這些不同之處可參閱 *International Human Rights in Context* (eds Steiner & Alston)，第二版(2000年)第246頁：

“兩條主要公約有很多不同之處，包括用詞，舉例來說，《公民政治國際公約》載有‘人人有權……’或‘任何人不得……’等用語，而《經社文國際公約》則通常採用‘締約國確認人人有權……’的方式。**有兩個重大的不同之處必須留意，兩者均在第二條第一款的主要條文出現。第一，該條文所指的締約國的義務獲確認為須視乎可用的資源能力而定(‘盡其資源能力所及’)。第二，有關義務屬逐漸實現的義務(‘務期逐漸實現’)。**”(粗斜體為本文所加)

《經社文國際公約》第七條及該公約所訂權利的性質

10. 《經社文國際公約》第七條訂明：

“本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保：

(a) 所有工作者之報酬使其最低限度均能：

(i) 獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，尤須保證婦女之工作條件不得次於男子，且應同工同酬；

- (ii) 維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平；
- (b) 安全衛生之工作環境；
- (c) 人人有平等機會於所就職業升至適當之較高等級，不受年資才能以外其他考慮之限制；
- (d) 休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。”

11. 第七條不能憑空地解讀。《經社文國際公約》第七條下保障的權利，必須與《經社文國際公約》第二條第一款(有關義務的條款)一併解讀。根據第二條第一款，締約國須承擔國際義務，盡其資源能力所及，使本公約所保障的各種權利逐步完全實現。《經社文國際公約》第二條第一款訂明：

“本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作，採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。”

12. 《經社文國際公約》第二條第一款的衍詞用字清楚顯示，《經社文國際公約》沒有訂明立刻強制執行的權利，但允許各締約國盡其資源能力所及，逐漸採取種種步驟，務期使所保證的權利實現。在陳美儀訴入境事務處處長 HCAL 77/1999 一案中，張澤祐法官在分析《經社文國際公約》的性質及法律效力時，參考了多份文獻。他提及 Robertson 及 Merrills 在他們合著的 *Human Rights in the World* 第 4 版中的論述：

“……《經社文國際公約》是一條稱為推廣性質的公約，意即該公約不會訂明締約國須立刻實施的權利，而是列出締約國承允促進的標準，以及他們承諾**以他們的資源，盡其能力所及逐漸達到有關標準**。就如之前所指出，兩條公約在義務方面的不同之處，正是由於公約所確認的權利的性質而產生的。作者指出，比較《公民政治國際公約》及《經社文國際公約》，便可揭示兩者在制定條文的方式上的主要不同之處。《公民政治國際公約》所載的權利，是以古典形式述明：‘人人有權享有……’或‘任何人不得……(受某種對待)’。《經社文國際公約》的條文則採用不同的制定方式，一般為：‘本公約締約國確認人人有……之權利’或‘本公約締約國承允確保……’。**換言之，締**

約國會作出承允或確認，而並非肯定個人與生俱來的權利。”(粗斜體爲本文所加)

13. 張澤祐法官曾參考的另一份文獻是 Paul Sieghart 的 *The International Law of Human Rights*，他對該文獻論述如下：

“在《公民政治國際公約》方面，作者指出，施加於國家的義務是絕對和立刻履行的。這些義務是絕對的，因爲公約條文沒有把這些義務表述爲須受國家所具備的資源限制，亦沒有表述爲須受履行這些義務所採取的方法限制。這些義務是立刻履行的，因爲每個國家都必須在條約生效一刻起，採取所需步驟確保有關的人權和基本自由得到保障。**在《經社文國際公約》方面，這些義務是有局限而非絕對的，它們是受到締約國的資源能力所及和所採取的適當方法所限制。**這些義務亦是逐漸而非立刻履行的，因爲締約國須採取種種步驟履行這些義務，務期逐漸使有關的各種權利完全實現。”(粗斜體爲本文所加)

14. 經考慮《經社文國際公約》的性質後，張澤祐法官總結如下：

“《公民政治國際公約》和《經社文國際公約》的制定方式，明顯支持後者屬推廣性質這個論點。不過，即使《經社文國際公約》屬推廣性質，亦不表示我們不能以此作爲考慮政府決策或酌情權的框架。”

15. 《經社文國際公約》第二條第一款清楚顯示，在國際法層面，《經社文國際公約》對香港特區構成必須履行的義務，只是盡其資源能力所及，採取種種步驟，務期以所有適當方法，包括通過立法措施，逐漸使《經社文國際公約》所確認之各種權利完全實現。然而，《經社文國際公約》並沒有訂明須通過立法落實該公約所訂權利的義務。因此，作爲條約監察組織的經濟、社會及文化權利委員會在一般評論第 9 號中論述如下：

“本公約並沒有訂明用以在國家法律制度內實施公約的特定方法，亦沒有條款迫使在國家法律中全面納入公約或規定公約在國家法律中享有任何特定類別的地位。雖然使公約所訂權利在國家法律中具有效力的確切方法須由締約國自行決定，但所採用的方法必須適當，使其效果與締約國全面履行的義務相符。”

16. 從上述論述可見：

- * 《基本法》第三十九條沒有把《經社文國際公約》直接收納入本地法律。
- * 《經社文國際公約》屬推廣和循序漸進性質。
- * 《經社文國際公約》沒有迫使締約國通過立法實現其權利，而是規定締約國盡其資源能力所及，採取種種步驟，以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使《經社文國際公約》的各種權利完全實現。

結論

17. 第七條保障的可享受公平與良好工作條件的權利，須與《經社文國際公約》第二條第一款(有關義務的條款)和經濟、社會及文化權利的性質一併考慮。

18. 《條例草案》旨在訂定以時薪為單位的最低工資，以防止過低的工資。負責就每小時最低工資額作出建議的最低工資委員會，會採取以數據為依歸的原則進行數據研究及分析，並廣泛諮詢持份者。法律規定，最低工資委員會必須顧及在防止工資過低、盡量減少低薪職位流失，以及維持本港的經濟發展及競爭力之間取得適當平衡。

19. 從上述觀點來看，《條例草案》是香港特區政府採取的重要步驟，以盡其資源能力所及，逐漸使《經社文國際公約》第七條所訂權利實現。我們認為，《條例草案》與《基本法》第三十九條及《經社文國際公約》第七條相符。

律政司
法律政策科
2009年10月