

後，很少工會能堅持走原先激進的社會主義革命路線。

集體談判制度可紓緩工人階級的不滿，又可以建立制度吸納工會及工人精英參與，避免激進行動如罷工等出現。

集體談判制度發揮着「潤滑劑」及「滅火器」的功能，避免階級矛盾激化及爆發，是資本主義生產的制度化要素之一。

## 2. 先決條件

工會及商會具組織能力。工會及商會具組織能力的意思是，勞資雙方須各自有堅實的會員基礎及代表性，使集體談判的決定能夠得到落實。否則，在缺乏高勞工工會參與率及嚴密的工會組織的情況下，資方會輕易在企業內成立「黃色工會」(Yellow Union)，從而壟斷集體談判權。

當時當地的政治經濟因素適當，在經濟及政局穩定的情況下，才是推動集體談判的時機。

有鑑於本港的企業規模有 98% 是中小型企業，大型企業當中亦存在對工會有敵意，加上本港的工會會員亦集中在行業工會；集體談判制度的設計必須考慮到工人整體利益。

工會不能單靠精英化及專業化來解決勞工問題，發展工會基層實力以強化影響力，為集體談判制度開創先決條件才是重點。

## 3. 限制

勞資雙方缺乏集體談判的專業知識及能力。

市民存在一種信念，認為個別與僱主談判工資、商討工時、找尋工作、轉換工作等均可交由自由市場去調整；自由市場的約束力足以保障僱員的利益，無須倚賴集體談判。

勞動大眾心理上較為傾向勞工行政和立法程序保障他們的僱傭權益，對利用集體談判改善福利的做法，持有懷疑的態度。

即使老闆或公司是有關商會會員，是集體協約的一分子，但遵守協約與否只是道義上的需要，實際的工資仍須隨市場的需要而調整。本港僱主承認工會與否全面出於自願，在缺乏法律條文強制僱主承認工會的前提下，就算某一工會已經擁有龐大和具代表性的會員數目，僱主是否承認它成為談判對手，也是取決於雙方私下安排。這種自願的做法是由英國傳統「自願主義」移植過來，並配合本港相對地缺乏制度化的集體談判和工會力量薄弱而且較為溫和等現象。此外，商會本身代表性亦有限，影響集體協約的落實。

一旦公司與僱員訂有集體協約，如集體談判制度缺乏勞動條件的調節功能，新的協約項目便會有逐年增加，一些歷史悠久而有集體協約的公司，因為逐年增加協約條文，令到公司的負擔愈來愈重，最終不能負荷而重組。美國在十年前亦發生不少大機構，在與工人在集體談判上談不攏，公司寧可解散重組，重訂集體協約，因此集體談判在其他歐美國家日趨萎縮。

### **(三) 過去推動集體談判權的經過：三段時期**

#### **1. 1986 至 1995 年倡議時期**

早在 1986 年 11 月，工聯會譚耀宗首次在立法局提出「肯定工會的地位和集體談判權，這是促進勞資關係健全化的有效方法」的說法，成為本港勞工界爭取集體談判權的第一人。以工聯會為首的勞工界《基本法》聯席會議，亦曾於 1989 年到廣州，要求《基本法》草委會將集體談判權列入《基本法》內，未獲接納。1990 年 5 月，譚耀宗<sup>7</sup>在立法局首次向當局建議制訂全面及集中在公務員的集體談判法例，但遭當時教育統籌司楊啟彥拒

絕。其後，工團彭震海、職工盟劉千石<sup>8</sup>、民協馮檢基分別在立法會，建議承認僱員和工會的集體談判權，亦遭政府拒絕。

此一階段最為積極提倡集體談判權者，要算是工聯會。當時立法局內愛國陣營處於劣勢，工聯會仍提出具社會前瞻性的建議，社會輿論及勞工階層均覺新鮮；然而，工聯會只簡略地提出了三層集體談判架構而未有提出具體建議。其他集團工會同時認為集體談判權對工人重要，於是紛紛提出同樣的訴求。其中，劉千石較為積極，並提出了較為具體的建議，然而，集體談判權呼聲並未成氣候。

工聯會曾在《基本法》起草階段時，希望將集體談判權寫入《基本法》內，可惜遭當年的草委反對而未能成事；值得注意的是，當年的草委富商巨賈佔了多數，而《基本法》起草委員會否定集體談判權或多或少已代表着商界的反對立場。然而，各個集團工會在持續爭取集體談判權的同時，未有主動向資方提出有關建議及透過協商釋除他們的疑慮及收窄分歧，這一點較為可惜。

## 2. 1996 至 1997 年〈職工盟草案〉的通過與廢除

為了趕及回歸前立法局仍可運用提出私人法案的權力，職工盟李卓人於 1997 年 4 月提出〈僱員代表權、諮詢權及集體談判權條例草案〉（下稱〈職工盟草案〉<sup>9</sup>）。條例草案確立僱員可享有 3 種權利——即代表權、諮詢權及集體談判權，集體談判只在企業一層進行。

各界對〈職工盟草案〉的批評<sup>10</sup>，主要包括：

(1) 條例草案有關工會代表權的會員比例，可能導致各工會分裂或惡性競爭；

(2) 條例草案內只以企業工會為對象，忽視本港工人流動性大、缺乏企

業歸屬的邊緣勞工的增加趨勢、各集團工會以行業工會為主、未有提及公務員集體談判權等因素，被視為只為一己私利而「度身訂造」的法例；

(3) 條例草案修正案完全未經勞顧會討論；

(4) 未有積極遊說各集團工會的支持；

(5) 沒有經過立法局條例草案委員會審議並評估影響；

(6) 條例草案規定僱主須就敏感的商業決定，例如改變所有權和改組等諮詢僱員，不利外來投資及就業；

(7) 改變自願談判機制，勞資雙方的和諧關係有可能因而受到損害；

(8) 與現行法例有混淆的地方，會造成混亂的情況。

工聯會鄭耀棠認為，僱員代表諮詢權及工會集體談判權既是全港職工會的重要切身問題，也對香港整體社會發展及勞資關係影響深遠，工聯會主張廣泛諮詢工會及公眾人士意見，並且對這法例進行嚴謹認真的審議；並主張用其他方案以立法形式設立集體談判制度。擔憂〈職工盟草案〉一旦實施，會引致工會內部嚴重分化、甚至分裂、勞資關係對立。

〈職工盟草案〉在各集團工會爭議不斷、資方和官方的大力反對下，立法局仍然在第一大黨民主黨護航下，〈職工盟草案〉於1997年6月26日以28票贊成、26票反對、1票棄權三讀通過。

回歸後，臨時立法會成立《1997年法律條文（暫時終止實施）條例草案》委員會，建議暫時終止實施已於回歸前通過的〈職工盟草案〉。當時，工聯會陳婉嫻表示，鑑於市民已對集體談判作為改善勞資關係有更深的認識及更廣泛的討論；雖然〈職工盟草案〉有負面影響且不合時宜，仍主張政府修改有關條例內容而非廢除條例。然而，〈職工盟草案〉最終於1997

年 10 月在臨時立法會內被通過暫時終止實施。

提出集體談判權立法原意雖好，但提案時正值政權移交、權力重新分佈的敏感時刻，強要推動影響勞資關係、社會民生巨大的議題，加上〈職工盟草案〉的內容設計、諮詢過程、立法程序均出現問題，遂引來商界、港英政府、特區政府及其他集團工會的反彈，功敗垂成在所難免。此外，社會輿論普遍認為該草案的覆蓋面不足，就算勉強推行，恐怕也只會是形同虛設，對工人階層並無好處。

無奈的是，對工人根本利益及工運發展至關重要的集體談判權因此而徒添巨大的歷史包袱，使日後的發展舉步為艱。

### 3. 1998 年後集體談判權的發展

第一屆立法會成立後，職工盟劉千石曾重提集體談判權的討論。工聯會陳婉嫻則表示，各地區集體談判制度不盡相同，本港有需要根據本身情況制訂一套適合自己的集體談判制度<sup>11</sup>。新的集體談判制度，必須有利於工會力量的凝聚、工人之間的團結，才可發揮集體談判權的威力。

自廢除〈職工盟草案〉後，勞工處於 1998 年 4 月成立了勞資協商促進科，加強在企業和行業層面推廣自願集體談判<sup>12</sup>。勞聯李鳳英批評由勞資協商促進科屬下的行業三方小組，只能達成無力保障工友權益的虛擬共識，根本無法取代集體談判。

1997 年 7 月時，勞顧會的勞方委員曾表示不宜實施〈職工盟草案〉。6 位勞方代表中，有 5 位表示贊成透過立法確立集體談判制度，另一位勞方代表則願意考慮不同的方案，包括立法及非立法的方案。但這一訊息沒有被正確演繹，個別勞方代表被所屬工會彈劾<sup>13</sup>。

工聯會梁富華認為，設計集體談判制度時，須同時考慮本港商會實

力、本港主要以中小型企業為主的企業型態。又指出，回歸後勞資關係已有所變化。公務員減薪事件中，政府整個思維都集中在法律和財政考慮方面，建議在政府和公務員之間設立談判而不是諮詢的機制，並透過集體協商機制選舉出談判代表。

面對社會輿論因〈職工盟草案〉廢除而尋求另一版本的集體談判權立場，工聯會遂根據實際情況，吸納勞工界內各工會的意見，並考慮社會各界，尤其是工商界對集體談判權的憂慮，着手制訂具體的「三層集體談判架構」，為推動和實現影響勞資關係至關重要的集體談判權作好準備。

值得注意的是，政府針對工會失落於集體談判權，遂在勞工處內成立勞資關係促進組，企圖促使勞資官三方的自願性集體談判；然而，由於這種功能已一直存在，加上機制欠缺約束力，效果根本不能與真正的集體談判制度相提並論。

#### **(四) 本港集體談判權的個案回顧與啟示**

##### **1. 大東電報局職員會事件**

1991年3月27日，香港電訊集團研究過香港電話與國際電訊合併細則後，宣佈裁員1,100人，引起兩間公司員工的強烈不滿<sup>14</sup>，尤其是規模最為龐大且擁有集體談判權的香港大東電報局職員會。

早在1970年，大東電報局管方提出勞資雙方達成集體協約的建議，由於概念嶄新，曾惹起員工的憂慮，最終在七十年代後期達成第一份集體協約，使香港大東電報局職員會成為本港私人機構中極少數能與資方進行集體談判的工會，並取得企業內唯一的代表權地位。

香港大東電報局職員會與公司每年簽署兩份集體協約，包括「協議」

(Agreement) 及「程序協議」(Procedural Agreement)，合約中訂明協議的有效期限、終止及修訂程序<sup>15</sup>。

針對 1991 年的裁員事件，員工堅持公司在沒有諮詢工會的情況下，不應在不足 24 小時內突然宣佈大幅裁員（被裁約 1,100 人當中，有 173 人是職員會會員）。於是，大東電報局職員會以資方違反「程序協議」中有關裁員決定須與工會談判等為理由，動用過百萬元向公司興訟。

兩份協議內列明，公司方面同意承認大東電報局職員會為唯一代表全體僱員利益的談判組織，可就薪酬及一般僱用條件與公司作整體談判，協議的簽訂務求避免勞資糾紛及罷工，以維繫良好勞資關係。可惜協議中未有說明有關裁員的安排及談判，成為資方及工會在裁員事件中的角力點。工會認為，根據兩份協議，工會有權與公司商討任何與勞資問題有關的事項，包括裁員。資方則認為這是「程序協議」中「公司之權利及功能」一項，屬於公司經營範圍內的權力運用。經過 10 年「馬拉松式」訴訟，法庭裁定工會敗訴。

法官在判詞中指出，要成立一份合約，雙方必須有共同意願共同遵守條款，令條款有約束力。工會與資方在 1985 年訂立「程序協議」，由當時的種種情況顯示勞資雙方只把「程序協議」當為君子協定，並非想令「程序協議」具法律效力，因此裁定上述「程序協議」沒有約束力，法律上不能執行。

法官又說，即使「程序協議」有法律效力，亦不能以「程序協議」阻止資方裁員，因為根據「程序協議」第三項所載，資方可控制公司工作人員數目及指示員工退休。公司最終可透過上述方法，達致減少人手目的；加上裁員行動是預早通知的，且按照僱傭條例支付員工應得賠款；故判原訴職工會敗訴，並兼付堂費。

大東電報局個案說明，以英國的自決原則進行集體談判，勞資雙方只具道義責任，遇有任何一方拒絕履行，承諾即告失效，集體談判機制形同虛設。故此，本港建立集體談判制度時，必須以具約束力的立法方式進行，並須建立機制監察集體談判的運作、集體協約的執行情況，亦須就集體協約的內容，如勞資雙方的權限，草擬參考範本供雙方制訂集體協約之用，保障雙方的利益。

## 2. 國泰機師工潮

1999年6月，國泰勞資雙方因輪班及薪金問題出現糾紛，引致機師集體請病假的強烈反彈，其後，資方向勞方施壓，要求勞方在暑假前答覆是否接受減薪方案，務求在暑期高峰期前解決問題，避免發生工潮造成影響。

糾紛當中，勞方採取按章工作及集體告假等工業行動，資方遂解僱52名機師，雙方關係惡劣。資方由於已得到政府的協助，火速地取得300個內地機師的緊急簽證，加上租用內地包機的措施，使資方不害怕機師發起全面罷工，立於不敗之地。有傳媒當時指這個決定具明顯的政治操作，亦即政府偏幫國泰資方瓦解罷工及因此所造成的影響。

擁有高工會會員比率的國泰空姐及機師工會一向有集體談判權，但資方透過直接發信予所有個別員工徵詢意見及簽署決定，明顯有意否定工會代表權並廢除勞方的集體談判權，同時否定集體協約的效力。工會指資方分別發函與不同員工，正是進行分化工作，企圖令上次艙務員工潮中工人出現不同意見的情況重演。

這次事件，資方最重要的勝利是打擊工會的威信，成功突破了減薪的缺口，為日後管理樹立了資方的權威。然而，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，工會成功保存集體談判機制。此外，在投票中會員大比數支持減薪方案等談判結果，顯示機師未有受資方

分化動作影響。

國泰勞資糾紛事件反映兩項問題，當中包括政府相當重視航空業對本港經濟的影響，從而協助國泰資方儘快解決事件，對勞方造成不公平。根據美國現時做法，勞工法例規定如鐵路和航空業等對全國交通影響巨大的行業出現勞資糾紛時，必須由政府部門先進行調解；如果當事人對調解結果都不滿意，此爭議將交由總統指定的 3 人緊急小組在 30 天內提出解決爭議的建議；在此期間，爭議雙方必須繼續履行原有協議或執行國家政府部門的調解方案，而不得罷工。這種做法有助為勞資雙方製造談判空間，收窄分歧，減少糾紛，同時避免政府的個別不尋常行動而引起偏幫任何一方的爭議。本港建立集體談判制度時，亦必須成立一個專責部門調解爭議，並按事件的嚴重程度提升斡旋官員的層次，使事件能有效解決。

此外，資方企圖透過向個別員工發信架空工會代理權及打擊集體談判權。集體協約的更新或改變，即意味着個人僱傭合約亦須改變，國泰向個別員工發信的做法表面上並無不妥，但有架空工會代表性及使集體協約成為一紙空文之嫌。因此，本港建立集體談判制度時，必須規定僱主在個人僱傭合約內列明承認及履行集體協約的條文，使之成為僱員的最起碼保障，此舉亦能確保工會代表權及集體協約有效行使，避免勞資雙方出現糾紛。

## (五) 社會經濟情況與建立集體談判制度的關係

### 1. 企業型態與集體談判

表 3：2004 年不同行業的中小企與大型企業單位數目、就業人數及其比例

	單位數目及比例			就業人數及比例		
	中小企 單位數目	大型企業 單位數目	比 例	中小企 就業人數	大型企業 就業人數	比 例
製造業	14,255	426	97 : 3	95,542	71,856	57 : 43
批發業	15,985	18	99.9 : 0.1	58,512	4,290	93 : 7
零售業	46,158	152	99.7 : 0.3	115,749	72,887	61 : 39
進口與出口貿易業	76,299	303	99.7 : 0.3	392,571	59,292	87 : 13
飲食業	11,421	172	98 : 2	142,987	41,434	76 : 24
酒店及旅舍業	601	62	91 : 9	3,061	21,620	12 : 88
陸路客運業	14,800	34	99.8 : 0.2	23,064	34,856	40 : 60
陸路貨運業	9,067	11	99.9 : 0.1	28,532	2,640	92 : 8
陸路運輸輔助服務業	170	24	88 : 12	1,438	7,032	17 : 83
遠洋及沿岸海上運輸業	305	28	91 : 9	3,630	9,958	27 : 73
港內海上運輸業	640	7	99 : 1	3,361	1,594	68 : 32
海上運輸 輔助服務業	3,557	16	99.6 : 0.4	12,635	3,110	80 : 20
空運業	70	20	78 : 22	1,882	27,406	7 : 93
其他與運輸 有關的服務業	4,436	73	98 : 2	29,271	18,855	61 : 39
倉庫業	266	9	97 : 3	2,744	1,445	66 : 34
通訊業	904	48	95 : 5	8,793	21,913	29 : 71
財務業（銀行除外）	4,454	74	98 : 2	27,370	18,042	60 : 40
商用服務及機構及 設備租賃服務業	24,801	194	99.2 : 0.8	95,030	77,043	55 : 45
保險業	1,891	45	98 : 2	5,769	36,414	17 : 83

資料來源：按政府統計處《香港統計年刊 2006》（香港：政府統計處，2007 年）所載的資料作推算。

根據外國經驗，優良的集體談判程序貴於易於操作、具效率，其決定因素是制度的簡單、易用及談判渠道適當。此外，為了惠及最多數目工人及減省談判準備程序，通常會考慮行業中不同規模企業的就業人數，決定談判的層面。就業人數比例中，若行業內大型企業比例較重的話，採用企業層面的談判較有

效率，但須以行業層面的集體協約作為參考。相反，中小企比例較重，用行業層面談判較有效率。而尚未建立企業工會者，亦應以行業層面進行談判。

以上 19 個行業中，除空運業外，絕大部分行業的單位數目均以中小企<sup>16</sup>為主；其中批發業、零售業、進口與出口貿易業、陸路客運業、陸路貨運業、港內海上運輸業、海上運輸輔助服務業、商用服務、機構及設備租賃服務業更佔 99% 或以上。

就業人數比例方面，中小企就業人數多於大型企業的行業達 10 個；大型企業就業人數多於中小企的行業達 7 個，當中包括酒店及旅舍業、陸路客運業、陸路運輸輔助服務業、遠洋及沿岸海上運輸業、空運業、通訊業及保險業；兩者比例相若者有 2 個，當中包括製造業及商用服務及機構及設備租賃服務業。

按本港「絕大部分行業的單位數目均以中小企為主」、「中小企就業人數多於大型企業的就業人數」、「行業工會的數目及會員數目遠較企業工會為多」的 3 項因素，本港未來的集體談判制度重心將在行業層面，政府及各集團工會必須在制度配套及組織發展上做好準備。個別具組織力及實力的企業工會亦應在企業層面進行集體談判，這將使集體協約更切合勞資雙方的需要。

## 2. 就業人口流動情況與集體談判

表 4：轉工人士數目

期間	人數	佔整體就業人口比例	年齡中位數
9-10/1995	308,000	10.3	33
10-12/1997	369,400	11.2	34
6-8/1999	354,700	10.9	35
7-9/2002	369,100	11.3	36
7-9/2005	384,200	11.3	36

資料來源：政府統計處，《第四十四號專題報告書：就業人士轉工情況》（香港：政府統計處，2006 年）。

表 5：上一份工作與現時工作之間的同行業及跨行業勞工流動情況  
(2004 年至 2005 年)

行業類別	同行業勞工流動情況		跨行業勞工流動情況			淨差額佔行業就業人口比例
	人數	佔行業就業人口比例	入	出	淨差額	
製造業	12,500	5.5	7,500	6,900	500	0.2
建造業	76,600	28.7	7,300	9,100	-1,800	-0.7
批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業	107,000	9.6	26,500	27,400	-900	-0.1
其他服務業 <sup>17</sup>	117,400	6.7	28,300	26,700	1,600	0.1
其他	-	-	1,100	600	500	2.1
合計	313,500	9.2	70,700	70,700	-	-

資料來源：政府統計處，《第四十四號專題報告書：就業人士轉工情況》（香港：政府統計處，2006 年）。

表 6：上一份工作與現時工作之間的同職業及跨職業勞工流動情況  
(2004 年至 2005 年)

職業類別	同職業勞工流動情況		跨職業勞工流動情況			淨差額佔職業就業人口比例
	人數	佔職業就業人口比例	入	出	淨差額	
經理及行政級人員、專業及輔助專業人員	82,300	6.9	12,400	9,900	2,500	0.2
文員	38,600	7.1	13,800	14,400	-600	-0.1
服務工作及商店銷售人員	57,500	10.8	16,700	17,300	-600	-0.1
工藝及有關人員、機台及機器操作員及裝配員	79,900	16	8,800	9,200	-400	-0.1
非技術工人	62,500	10.2	11,500	12,500	-1,000	-0.2
其他	-	-	200	200	-	0.2
合計	320,800	9.5	63,400	63,400	-	-

資料來源：政府統計處，《第四十四號專題報告書：就業人士轉工情況》（香港：政府統計處，2006 年）。

根據政府統計處資料顯示，本港的轉工人士數目，在過去十年間每年

均介乎 30 萬至 38 萬人，約佔整體就業人口的 10% 至 11%，而轉工人士數目的年齡中位數介乎 35 歲左右；數字一直保持平穩<sup>18</sup>。

以 2005 年為例，「同行業的勞工流動」約有 313,500 人，而「跨行業的勞工流動」則約有 70,700 人。當中，運輸、倉庫及通訊業；金融、保險、地產及商用服務業；社區、社會及個人服務業成為最大的吸納者，淨增加了 1,600 名就業人士。

此外，「同職業勞工流動」約有 320,800 人，「跨職業勞工流動」則約有 63,400 人；當中，經理及行政級人員、專業及輔助專業人員成為最大的吸納者，淨增加了 2,500 人，這反映「跨行業勞工向上流動」，亦即升職或轉投較高職位。

從數字上可見，在行業上的勞工流動當中，「同行業的勞工流動」較「跨行業的勞工流動」活躍；而職業上的勞工流動當中，「同職業勞工流動」亦遠較「跨職業的勞工流動」活躍。

必須留意的是，文員；服務工作及商店銷售人員；工藝及有關人員、機台及機器操作員及裝配員；非技術工人的「跨職業勞工流動」呈減少趨勢，數目更高於「跨行業勞工向上流動」，這意味着部分工人無法被就業市場再吸納，或成為邊緣勞工。

本港的轉工人士雖然「轉工不轉行」、「轉工不轉職業」情況普遍，但在經濟全球化的加劇下，市場失靈，行業或職業的平均工資可持續徘徊於低水平的情況下，僱員轉工並無助於改變現狀<sup>19</sup>，尤其是低學歷、低技術及中年僱員。故此，要保障工人權益，就必須實施集體談判制度，這將是提升員工待遇的有效辦法。本港的集體談判制度，除須在企業層面實施以保障工作崗位穩定的僱員外，亦須在行業層面實施以保障轉工僱員。同時，必須實施中央層面的集體談判，保障包括其他性質的全職、非正規僱

員（包括兼職、假自僱等）的權益。

### 3. 本港工會力量與集體談判

表 7：僱員工會數目、會員人數及職工會參與率

	2002	2003	2004	2005	2006
已登記的僱員工會數目	622	644	659	686	715
僱員工會申報的會員人數	676,534	668,532	658,488	655,159	668,034
職工會參與率	22.15%	21.80%	21.04%	20.60%	20.88%

資料來源：勞工處職工會登記局，《職工會統計年報 2005》（香港：勞工處職工會登記局，2005 年）和《職工會統計年報 2006》（香港：勞工處職工會登記局，2006 年）。

表 8：本港各集團工會所屬的職工會數目及會員人數

集團工會	職工會數目			申報的會員人數		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
與香港工會聯合會聯繫	154	158	174	285,403	282,202	292,671
與港九工團聯合總會聯繫	39	36	33	19,971	19,260	19,622
與香港職工會聯盟聯繫	61	68	73	113,324	113,781	117,137
與港九勞工社團聯合會聯繫	52	55	57	30,553	31,209	32,258
其他	358	375	384	214,711	214,760	212,651

資料來源：勞工處職工會登記局，《職工會統計年報 2005》（香港：勞工處職工會登記局，2005 年）和《職工會統計年報 2006》（香港：勞工處職工會登記局，2006 年）。

(1) 本港工運發展屬於「工會中度活躍地區」的邊緣水平：綜合本港職工會參與率、職工會數目及會員數字分析，本港的工運發展目前呈現工會數目增加（尤其是規模較少的工會<sup>20</sup>）而會員人數下降的格局，縱使在 2006 年的會員人數從 2005 年低位反彈，但由於總就業人數的上升速度遠較會員人數為迅速<sup>21</sup>，使職工會參與率的反彈並不明顯。從職工會參與率與推斷，本港工運發展屬於「工會中度活躍地區」<sup>22</sup> 的邊緣水平。

(2) 工會須因應集體談判制度的建立，提升工會自身建設以加強代表

性，並提升工會工作者的談判能力：在政府長期摒棄集體談判制度、以勞工立法為主導的勞資關係處理模式下，勞資雙方缺乏集體談判的經驗、專業知識及能力。在建立集體談判制度之前，工會工作者的談判能力必須因此而進一步加強，以面對挑戰。

(3)代表權的設計必須顧及工運整體發展：建立集體談判制度時面對目前職工會參與率的問題，談判代表權的問題顯得最難解決；為平衡各工會的利益，最佳的解決辦法是參考德國經驗，以自行與資方達成代表權互認方式解決。如在企業出現一個以上的工會，如美國、英國採用的「排他性代表權」只會激起工會間的競爭，衝擊工運整體發展；而工會進入的門檻過低、從而迫使理念不同的集團工會合作亦不符合本港工運高度政治化的環境，故設計時必須謹慎。

(4)集體談判制度中，勞資雙方的代表性同樣重要：勞資雙方須各自有堅實的會員基礎及代表性，使集體談判的決定能夠得到落實。本港的商會數目不少，但有實力的不多，部分商會本身組織能力及號召力較弱，進行集體談判時其代表性可能受到商界質疑。因此，面對集體談判制度的設立，商會亦有需要強化其組織，以保障其代表性、影響力及本身利益。

## (六) 對勞顧會的檢討

由於工聯會及其他集團工會一直非常重視勞顧會對於勞工立法過程中的協調角色，故視之為近乎中央層面的集體談判權。

有學者認為，七十年代初開始，港英政府一直以「勞工立法」而非西方發達國家以「集體談判」的方式來處理勞資關係及其衝突。勞工法例由政府草擬，再向勞顧會進行諮詢，然後交由立法局審議。其中，勞顧會成為勞資雙方的主戰場。名義上，勞顧會只是勞工處長的諮詢組織，但實際

上港府會根據勞顧會的意見修訂有關法例。因此，勞顧會有着由勞資官三方參與、近似本港中央性「集體談判」組織的性質。

由於勞顧會的談判範圍未包括勞資關係中最重要工資及工作條件等項目，故未有完整的集體談判功能，只算是「半集體談判」組織<sup>23</sup>。最重要是勞顧會內勞資均勢下勞工處長的關鍵一票影響，使政府掌握勞工法例的最後草擬權，再加上立法會內「勞工弱勢」格局影響，政府實際上擔當勞資關係的「最後裁判」角色<sup>24</sup>。

此外，勞工處提出的只屬臨時回應性質的議題，內容分割零散，沒有長遠的規劃，在沒有長遠的預計及部署下，勞資雙方在各項議題均各不相讓，勞資關係難有大幅度的改善。加上公務員工會成份過高，而他們本身缺乏對私營機構員工權益問題的高度關注，形成勞工權益進展不大。

在2000年12月20日的立法會會議上，工聯會梁富華就《僱員補償條例》中的殯殮費問題的發言引起了立法會內對勞顧會功能的討論。梁富華指出，勞顧會是香港數百個諮詢委員會中，唯一通過選舉方式選出具有代表性的勞資雙方成員的諮詢委員會，當中的討論具中央性的集體協商的意義，立法會不應隨意推翻。工聯會譚耀宗及民建聯曾鈺成均表示，如果勞資雙方所在勞顧會達成的協議每次都在立法會被提修訂而推翻，令資方利益受損，將影響勞顧會的集體協商功能及代表性，無助於解決問題。

街工梁耀忠則批評，凡勞顧會已通過的事項就由立法會照單全收的話，立法會將淪為橡皮圖章；又批評勞顧會的產生過程、組成和結構都是不民主，並沒有理會工會的大小而投票權利都是一樣的問題。民主黨張文光表示，在憲制地位上勞顧會的建議無可避免地須在立法會作最後決定，突出制度上的缺憾。這次立法會因《僱員補償條例》中殯殮費問題引發對勞顧會地位、功能的討論，具深刻的意義。

勞顧會作為本地中央層面的勞資協商機制，勞、資、官、學界均表認同。但其影響力卻與地位、功能及權力不相稱，每每造成來之不易的勞資集體協商結果在立法會被推翻，引起資方不滿，使原有勞工權益的進步返回原點，令人無奈。解決辦法是提升勞顧會的地位及功能，賦予中央層面的集體談判功能，使勞顧會發揮更大的作用，進一步平衡勞資關係。

### (七) 公務員的集體談判

很多西方國家的公務員擁有集體談判權，公務員工會可與政府就薪酬加幅進行談判，勞方會將私人機構員工的加薪數據，作為勞資談判的基礎。

本港方面，自 1968 年政府與當時 3 個主要工會（包括香港政府華員會、香港海外公務員協會及本地高級公務員協會）簽署《1968 年協議》開始，經過持續的發展，公務員諮詢機制構成了 3 層諮詢架構的骨幹，分別是 4 個公務員中央評議會、部門協商委員會<sup>25</sup>、個人層面。4 個公務員中央評議會，分別包括高級公務員評議會<sup>26</sup>、第一標準薪級公務員評議會<sup>27</sup>、警察評議會<sup>28</sup>及紀律部隊評議會<sup>29</sup>；討論內容包括整體公務員聘用條款及條件，如薪酬<sup>30</sup>、附帶福利、提高公務員整體效率的措施等。當該些項目有重大修改對大部分員工有影響時，管方須事先諮詢中央評議會職方代表。

自 2003 年政府部署公務員減薪開始，政府成立了公務員薪酬調整機制諮詢小組（簡稱「4+4」），職方成員包括 4 個中央評議會職方代表，並加入一直無法參與部分評議會的 4 個主要跨部門公務員工會的代表<sup>31</sup>。「4+4」諮詢小組的主要功能是協商減薪問題<sup>32</sup>，城市大學專業進修學院宋立功博士當時認為這是變相的集體談判。

公務員總工會主席張國標當時認為，公務員減薪的「3+3」方案其實是集體談判結果，加上公務員各集團工會本身亦具備爭取集體談判制應有的

條件，包括發展穩定、入會率高、單一僱主、會員集中等，故認為有必要爭取集體談判權。

目前公務員 3 層諮詢機制，除第一標準薪級公務員評議會（一評會）訂明工會進入機制外，其他均有嚴格限制；其中，高級公務員評議會（高評會）的工會進入機制訂明任何職方成員的增減，必須經過全體職方成員的同意，無形中建立了「排斥機制」，缺乏彈性，使具代表性的新進公務員工會無法進入集體協商機制內。此外，目前公務員管方與職方的協商機制，職方只被諮詢而不是與管方進行談判，有需要透過新的措施平衡兩方關係。

本港仍然完全依賴私人機構為基數的薪酬趨勢調查作為公務員的加薪指標，有關結果亦只會向工會代表諮詢而非談判，缺乏美國芝加哥公務員工會與當地市政府般集體談判的傳統。公務員職方與員方之間的溝通機制，有實在的需要由目前的諮詢做法改變成談判形式進行，以提高公務員的士氣。

## （八）各界對集體談判權的立場<sup>33</sup>

### 1. 政府

(1) 正面因素：

- i. 可為工人提供參與決策過程的途徑，並讓勞資雙方加深認識彼此立場、目標及問題；
- ii. 可令工人同意根據透過談判達致的協議的條文工作，從而建立穩固的勞資關係；
- iii. 很多國家都有進行正式和制度化的集體談判，特別是當地僱主和僱

員已能分別成立自行規管的代表組織，以保障和促進本身權益的國家。

(2)負面因素：

- i. 罷工率低；
- ii. 工運發展不活躍與工會代表性不足；
- iii. 自願性機制行之有效；
- iv. 集體談判制度將促使工會間的惡性競爭；
- v. 薪酬應由市場決定；
- vi. 影響外來投資；
- vii. 集體談判權沒有國際公約的約束。

## 2. 港九勞工社團聯會（勞聯）

(1)章麟指建立談判制度時，須加以兼顧本港勞資關係的三大系統，包括「私營企業及行業」、「公營機構、資助機構、非牟利機構及法定機構」、「公務員」。

(2)李鳳英曾以電訊盈科為例，指談判權若只是政府所強調的自願性質，在沒有法例保障下，機構一聲重組集體談判權利便失去，對工人及工會不利；要求政府立法承認職工會組織、落實集體談判權。

(3)李鳳英指處理公務員薪酬水平調查結果是政府每年均遇到的挑戰；建議政府與公務員透過集體談判，解決薪酬調整所帶來的爭議。

## 3. 公務員總工會

張國標指公務員工會本身具備爭取集體談判制應有條件，包括發展穩

定、入會率高、只有一個僱主、會員集中等；故認為有必要爭取公務員集體談判權。

#### 4. 香港職工會聯盟（職工盟）

見第二部分第三節「1996至1997年〈職工盟草案〉的通過與廢除」。

#### 5. 民建聯

(1) 楊耀忠指民建聯是支持集體談判權；

(2) 但〈職工盟草案〉規定15%的工會會員就可以成立一個享有法定諮詢權的組織；將會加劇工會的政治化衝突和重疊，分化工會，對香港在經濟競爭力、勞資關係長遠發展、打工仔團結極為不利。

#### 6. 自由黨

(1) 田北俊指集體談判進行後，勞工福利增加導致生產成本上升，僱主不願增聘員工，就業數不跌反升；

(2) 唐英年<sup>34</sup>指集體談判的過程中，任何一方會泄露公司的商業秘密而造成損失；

(3) 丁午壽舉了1998年12月菲航罷工及2002年12月美國西岸港口工潮兩個例子，指出集體談判導致罷工及經濟上的損失，不宜設立。

#### 7. 泛聯盟呂明華

(1) 自由經濟下不應硬性規定勞資關係形態；

(2) 集體談判會使服務條件及營運模式趨同，不利勞資雙方及本港經濟競爭力；

(3) 各企業內勞資協商委員會運作良好，無必要另立新制；

- (4) 集體談判會衝擊勞資關係；
- (5) 絕大部分中小企業沒有成立工會，工會力量不足；
- (6) 集體談判制度運作時工會間的競爭，使資方難以應付。

## 8. 香港僱主聯合會<sup>35</sup>

(1) 集體協約內的單一標準（按：最低標準），對表現良好的員工不公平；應根據市場規律進行調節，勞資之間進行自願協商；

(2) 職工盟草案涉及參與商業決策部分，影響資方控制權及靈活性，不利企業管治。

## (九) 對集體談判權負面立場的澄清

### 1. 政府方面

在自由經濟的原則下，政府立場是不支持集體談判權的建立，因為這將造成勞資關係的重大調整，促使社會運動的發展從而影響社會穩定。加上政府本身是最大單一僱主，集體談判若在公務員架構內的推動，政府將是首當其衝的。過去 20 年來，政府不斷以「罷工率低」、「工運發展不活躍與工會代表性不足」、「自願性機制行之有效」、「集體談判制度將促使工會間的惡性競爭」、「薪酬應由市場決定」、「影響外來投資」、「集體談判權沒有國際公約的約束」等理由反對集體談判制度的建立；當中的理由，頗堪玩味。

(1) 罷工率低即代表勞資和諧？

以「罷工率低」為例，本港的法律根本不容許工人罷工，進行罷工時更得不到最起碼保障；故罷工率低，自屬必然。衡量勞資關係時，必須加

入勞資糾紛的性質、數字、新發展趨勢及一些隱藏性數字作為考慮；此外，亦須考慮一些大型的調查研究如何反映當前的勞資關係。以「罷工率低」為由反對建立集體談判制度，明顯是以偏蓋全。以目前本港的勞資關係而言，尚有進步的空間。

### (2) 勞資自願性協商機制行之有效？

以「自願性機制行之有效」反對集體談判制度，是毫無道理的。政府一直鼓勵成立的自願性機制——勞資協商委員會根本未能發揮平衡勞資關係的作用，往往只是資方的一言堂，又或者是資方用作議而不決的舞台，對勞資關係並無益處。此外，勞工處勞資協商促進科屬下的行業三方小組，只能達成一些無力保障工友權益的虛擬共識，根本無法落實彼此決定，流於紙上談兵。單從這兩個機制的失效可見，本港唯有立法進行集體談判，方能將勞資關係帶回平衡、和諧的正軌。

### (3) 集體談判制度會影響外來投資？

集體談判制度會否「影響外來投資」，關鍵在集體談判制度的內容而非制度的建立與否。全球八大工業國(G8)當中，已有七國設有集體談判權；而亞洲四小龍，就只有香港沒有設立集體談判權。這些國家及地區的經濟欣欣向榮，亦沒有證據指出經濟衰退時與集體談判權有直接關係，更何況集體談判權下的勞動條件，會隨社會經濟狀況的發展而有所調節。集體談判權會影響外來投資一項顯然過慮。

### (4) 集體談判權既然沒有國際公約約束就不須建立？

以「集體談判權沒有國際公約的約束」為理由反對設立集體談判權，是不負責任的說法。在國際勞工組織中，與集體談判有關的公約有5份、建議書亦有9份<sup>36</sup>，集體談判權已成為一套國際標準，更成為各地政府的

應有道義責任。全球 49 個國家及地區已根據這套國際標準設立集體談判權，政府的反對只會使本港成為勞資關係的「第三世界」。

#### (5) 集體談判制度會促使工會惡性競爭？

「集體談判制度將促使工會間的惡性競爭」這並不是必然的事，關鍵在於集體談判制度當中的代表權設計。本港如用美、英採用的「排他性代表權」方法，必然引起工會間的惡性競爭，如能夠均衡參與，將有助工會之間的合作，為工人階級爭取最大利益。

#### (6) 薪酬應由市場決定？

在各項的事實及數據已說明，經濟全球化下市場失靈，更失去對勞動條件調整的敏感，尤其是對邊緣勞工。故此，「薪酬應由市場決定」，只會加劇勞資關係的不平衡及雙方關係的惡化，對勞、資、官三方而至社會整體而言，絕無好處。

## 2. 商界方面

#### (1) 集體談判權是社會主義國家才有的制度？

商界當年對集體談判權有非常大的戒心，主要來自集體談判權本身會影響資方在勞資關係中所佔的優勢及對〈職工盟草案〉一步到位的反彈。從各界立場可見，個別人士扭曲了集體談判權及集體協約的基本意義，強將集體談判權形容為社會主義國家才有的制度；然而，普遍推行集體談判權的地方，卻是西方已發達的資本主義國家。（按：目前設有集體談判制度的國家及地區共 49 個。）

#### (2) 集體協約 = 勞動條件單一？

集體協約等同於勞動條件趨於單一的論調，顯然是對集體協約只是勞

動條件最低標準概念的陌生。

### (3) 集體談判制度會使勞資關係惡化？

此外，以集體談判制度的設立會造成無止境的跟進談判為論據，實際上，由資方主導的「勞資協商委員會」亦會出現同樣的問題。只要集體談判制度運作順利（包括代表權的處理），加上勞資和諧、具誠意及制度化的溝通下，談判次數反而最少及更具效益，對資方反而有利。美國的集體談判經驗證明，一些激進工會參與集體談判制度後，回歸務實，罷工率降至更低水平，勞資關係較前和諧。這方面的優點，應加以考慮。

### (4) 集體談判權無益於中小企僱員？

商界對中小型企業的集體談判制度有質疑，勞工界宜就此作詳細剖析，並提出最有效的辦法解決這群佔本港僱員人數絕大多數的工人集體談判權問題。這方面可參考外國以行業層面的集體談判解決辦法。（詳情請參考較早前有關工會進行的集體談判層面部分。）

### (5) 勞工界的存異求同

必須強調的是，勞工界對爭取集體談判權的決心是無可置疑的，但必須先解決彼此的分歧、各自關心的核心問題及本身的弱點。勞聯主張集體談判涵蓋至私營、資助機構及公務員三個部分、職工盟主張企業集體談判單一制、公務員工會主張改變現時管方與職方的溝通方式等。如需要成功建立集體談判制度，必先平衡各集團工會的立場，尤其是建立不同的談判層面及代表權問題的處理。只有凝聚工人間的最大共識，方能在社會輿論中進行諮詢及推動。否則，將使集體談判權的提倡只能長期流於紙上談兵的階段。

## 三、本研究建議：三層集體談判架構

### 1. 建議因由

早在 1947 年，印刷業已出現勞資集體協約，至今行之有效，歷史證明集體談判及集體協約在本港有成功的經驗可依循。1986 年 11 月，當時的工聯會副理事長譚耀宗首次在立法局提出「肯定工會的地位和集體談判權，這是促進勞資關係健全化的有效方法」的說法，成為本港勞工界爭取集體談判權的先聲。此外，以工聯會為首的勞工界基本法聯席會議，曾於 1989 年到廣州，要求《基本法》草委會將集體談判權列入《基本法》內，可見工聯會在爭取制訂「集體談判制度」中一直扮演重要角色。

本研究認為，為維護社會和諧穩定及貫徹公平公義的理念，不能任由市場機能決定勞動條件；故有必要通過建立集體談判制度制訂集體協約，來調整勞資關係不平衡的情況，使勞資雙方在勞動條件上維持適當的平衡，保障僱員的職業生活。

通過集體談判，僱員依靠工會形成集體力量，取得與資方平等協商的地位；勞資雙方協調一致後，可以形成雙方均可接受的基本工資水平及勞動條件，從而保障勞工的職業生活。

### 2. 基本原則

「勞資對等、具約束力、易於操作、行之有效。」<sup>37</sup>

### 3. 相關規定

(1) 三層集體談判架構框架：本研究參考國際間的整體經驗，並根據本港主要以中小型企業為主的實際情況，提出三層集體談判架構，包括中央、行業及企業層面，主張重點推動建立中央層面和行業層面的集體談

判。企業層面上，亦應推動大型企業與相應的企業工會進行集體談判，使集體協約得到最佳的落實。公務員集體談判將在行業層面運作。

(2)為集體談判制度及集體協約立法：本研究認為，本港必須建立正式而具約束力的集體談判制度。制度內，必須根據實際情況，通過中央、行業、企業三個層面負責不同範圍及發揮不同作用，以勞資對等、有法律約束力的形式，落實集體談判權。集體談判制度及集體協約相關法例，須規定僱主在個人僱傭合約內列明承認及履行集體協約的條文，即法律上採取「明示的摻合」(Express Incorporation)做法，使之成為保障員工利益的最起碼標準。以上兩項規則可望解決過去「君子協約」不具法律效力的問題。

立法工作應同時包括代表權、談判過程、惡意抵制談判、確保勞資雙方合作互換集體談判所需資訊、協約內容、監察集體協約執行及懲罰違反協約的細則等。

(3)勞方談判代表權：代表權方面，本研究建議，中央層面的勞方代表，按現時勞顧會勞方代表透過工會間的選舉辦法產生，行業層面的工會代表則由所屬行業的工會選舉產生。企業層面的代表權方面，參考德國經驗，勞資雙方只需互相確認對方的代表權資格，即告生效；如企業內獲勞資互認的工會多於一個，則按工會會員人數的比例分配勞方代表席位。然而，勞資雙方不得無理拒絕承認對方代表權資格。

(4)提供談判所需資訊：為增加談判內容、結果的合理性及雙方接受的可能性，並加強談判效率，勞資雙方均有責任提供談判所需資訊，其中應不涉及保密原則的資料，一如上市公司慣常對外公佈的過去一年盈利、成本及未來一年預測等。參考美國經驗，資方若拒絕及時提供有關資料，即屬抵制談判，勞方可根據集體談判制度及集體協約相關法例追究責任。勞資雙方只能將該些資料用作與集體談判有關的事務上，否則可能會被追究

法律責任。

(5) 集體協約登記制度：集體談判制度建立後，必須設立集體協約的登記制度，以起見證集體協約存在的作用，並由集體談判制度及集體協約相關法例執法機構監察集體協約的履行。

#### 4. 「三層集體談判架構」具體內容

(1) 中央層面：提升「勞工顧問委員會」職能，賦予法定權力及地位。

一直以來，許多勞工法例和政策都是在勞工顧問委員會（勞顧會）勞資雙方代表磋商取得共識後，才付諸實行，運行機制較為成熟。

本港發展中央層面的勞資雙方集體談判機制，應提升勞顧會的職能，並賦予法定權力及地位。為落實勞顧會成為中央層面的勞資集體談判機制，除繼續過去為勞工立法提供指引的功能外，亦應擴大集體談判的覆蓋範圍，包括勞工權益、全港性最低工資、標準工時、全面人力培訓政策、經濟轉型與開創就業機會、退休保障、輸入專才及外勞等問題。勞顧會主席由勞資雙方輪流擔任，遇有巨大爭議時由勞工及福利局局長介入斡旋。

政府賦予勞顧會法定權力及地位後，功能體制得以強化，行政機關和立法機構必須尊重勞資雙方通過談判達成的集體協約。政府應根據勞顧會制訂的集體協約，由勞工及福利局局長交由行政長官以行政指令的形式加以確立。立法會不可隨意修訂和否決勞資雙方達成的集體協約共識，以尊重勞資自決原則。

除中央層面外，不同行業、企業亦須按其特殊情況來進行具體、細緻的集體談判，使僱員的權益得到更適切的保護。

當勞顧會的職能獲提升、具備法定權力及地位，應正名為「勞工事務

委員會」。

(2)行業層面：成立各「行業集體談判委員會」，以擴大四個評議會代表性方式，建構公務員集體談判制度。

i. 成立各「行業集體談判委員會」：

私營機構方面，建議參照現時在教育局資歷架構計劃的 12 個行業培訓諮詢委員會<sup>38</sup> 模式，建立以勞工及福利局為主導的不同行業「行業集體談判委員會」，將之發展成為行業層面的集體談判機制。取得經驗後，逐步擴展到其他條件成熟的行業。

「行業集體談判委員會」應以行業內具代表性的工會及商會代表組成，「行業集體談判委員會」內進行集體談判內容，應包括涉及行業特性的勞工權益、職業資格、行業工資、標準工時、假期、解僱補償、職業安全及健康、行業培訓、行業發展與創造就業機會等。政府應賦予不同「行業集體談判委員會」法定地位，勞資雙方必須根據合約精神恪守集體協約。由不同「行業集體談判委員會」制訂的集體協約，行政機關和立法機構必須尊重勞資雙方通過談判達成的共識。

目前存在變相集體談判制度的不同的法定機構或組織中，如僱員再培訓局、職業安全及健康局、行業培訓諮詢委員會、建造業訓練局、旅遊業議會等，出現商界、專業界別、學者或因身份重複所造成的資方成員主導的局面。本研究建議，「行業集體談判委員會」以至涉及勞資關係的不同法定機構或組織內，工會代表必須佔有相當比例；只有勞資雙方的代表人數對等，才能有效平衡業界利益。

根據外國及各地區經驗和本港實際情況，為中小型企業建立集體談判機制較為困難，中小型企業的集體協約可根據行業層面的集體協約內容，

作為中小型企業工資、福利、工作條件的最起碼標準，並作為中小型企業處理勞資關係的根據。

ii. 以擴大四個評議會代表性的方式，建構公務員集體談判制度：

公營機構方面，由於公務員的薪酬條件特殊，所關心的議題在於《公務員事務規例》而非私營機構僱員的《僱傭條例》；加上公務員3層諮詢機制亦推行將近40年，維繫管方及職方之間的良好關係。本研究認為，在行業層面以擴大四個評議會代表性的方式，並賦予談判功能，建構公務員集體談判制度。

目前公務員3層諮詢機制，分別是4個公務員中央評議會、部門協商委員會、個人層面。除第一標準薪級公務員評議會（一評會）訂明工會進入機制外，其他均有嚴格限制；其中，高級公務員評議會（高評會）的工會進入機制訂明任何職方成員的增減，必須經過全體職方成員的同意，無形中建立了「排斥機制」，缺乏彈性。本研究建議，政府可參考一評會的工會代表機制，引入到其他3個中央評議會當中，以吸納更多具代表性工會的聲音。

此外，政府應以公務員薪酬調整機制諮詢小組（簡稱「4+4」）的職方成員為基礎，將目前只視為是政府在有需要的情況下才設立之專設程序或舉辦專題討論會的「4+4」機制，確立為恆常機制，成為「公務員集體談判委員會」；必須強調，前提是必須保留目前的公務員「3層諮詢機制」，成為「4層談判機制」。談判機制內，職方及資方有權提出及共同決定各項的議題及訴求，包括工資、工時及一切與公務員權益有關之事宜，改變目前政府只就指定事宜諮詢員工的做法；此舉有助改變目前職方只被諮詢、不是與管方談判的情況，並能增加工會代表性及集體談判制度的效率。

(3) 企業層面：企業工會與企業資方。

企業層面的集體談判主要由企業工會及企業資方 / 管方代表進行。企業層面的集體談判內容主要是企業內的工資、工時、福利、工作條件、提升生產及工作效率、改善生產質量等問題。透過談判所達成的集體協約，勞資雙方必須根據合約精神恪守集體協約，得到法律的保障。違反集體協約的任何一方可被對方追究責任。

企業層面的集體談判制度，好處是加強員工的積極性、提升生產質量及生產力，從而提高企業的競爭力，達致勞資雙贏之目的。

## 5. 中央、行業、企業三個層面之間的關係與「集體談判協調局」的成立

中央、行業、企業三個層面之間，各有分工。中央層面的集體談判——勞顧會主要有制訂勞工法例、全港性的勞工政策及措施的功能，而行業、企業層面的集體談判則負責所屬範疇內的具體細節事項的談判及落實，這將使各層面所訂定出來的集體協約更具為實用及落實得更為有效。

然而，行業、企業層面的集體協約必須尊重中央層面的集體協約所訂下的全港性最起碼標準；而行業、企業層面的最新集體協約亦應提交至「集體談判協調局」，讓中央層面談判機制掌握各層面集體談判的具體情況，方便進行中央層面的集體談判及制訂全港性勞工政策。而行業、企業層面亦可向「集體談判協調局」索取中央、其他行業及企業的協議，作為參考。

集體談判制度影響勞資關係至為深遠，單靠只推廣勞資雙方進行有效溝通、協商及自願談判的勞工處勞資協商促進科處理，難以有效推動集體談判。為使集體談判制度運作暢順，本港可參考英國「諮詢、調解與仲裁委員會」(Advisory, Conciliation and Arbitration Service, ACAS) 的功能，在勞工及福利局的層面成立「集體談判協調局」，其主要功能包括：執行集體談判制度及集體協約相關法例、推廣制度內容、代表權註冊、確保勞資

雙方合作互換集體談判所需資訊、監察談判結果確認程序、登記新集體協約、監察集體協約執行情況、調解與仲裁爭議等功能，扮演集體談判過程中協調及監督角色等。

為使本港的集體談判制度能順利建立及推行，本研究建議首先推動中央層面集體談判，然後根據本港的企業形態、就業人口流動情況及本港工會特性，推動行業層面集體談判。同時，企業層面集體談判亦須推動。

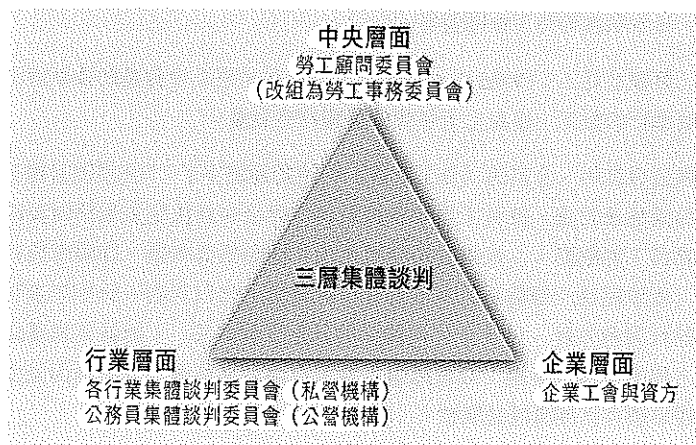


圖 1：三層集體談判架構運作示意圖

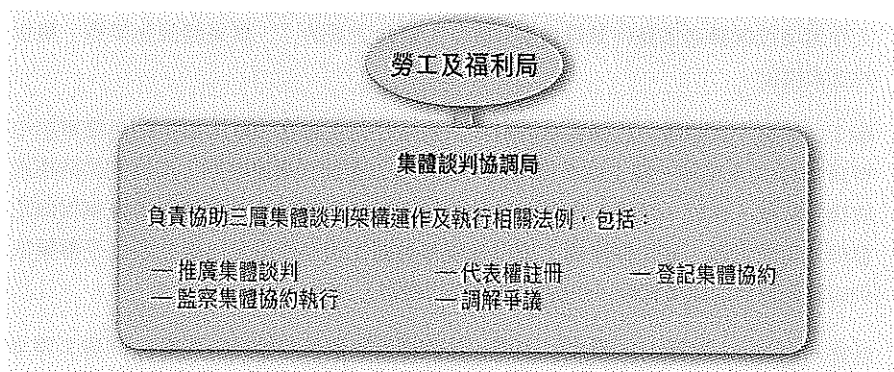


圖 2：協助集體談判制度運作的執法機構運作示意圖

## 注釋

---

- 1 德國全國性工會組織主要有德國工會聯合會、德國職員工會、德國公務員聯合會和德國基督教工會聯合會。其中，德國工會聯合會規模最大，轄下 16 個行業工會，擁有 1,000 多萬會員。
- 2 八十年代以來，日本經濟持續衰退，工會組織率也有所下降。在 1985 年日本僱員中的工會會員比例約 28.9%，目前約 24% 左右。
- 3 日本主要的全國性工會組織有工會委員會總評議會、全國工會總聯合會、日本中立勞聯、日本私營部門工會聯盟等。
- 4 所謂「野貓式罷工」(Wild Cat Strike)，是指在未經工會會員的投票表決下，部分員工突發進行的罷工，這在七十年代的英國司空見慣。
- 5 以地鐵公司為例，公司的《員工手冊》中清楚地寫下了：「公司的目標是：採取開明真誠的溝通及諮詢，使員工得知各種資料，而公司在決定未來路向及政策時，亦可照顧到員工的觀點。」地鐵公司特設兩種不同的協商渠道，即聯席協商會及員工評議會（牽涉超過一個職系的事項都會在評議會上加以討論。此等事項包括有關僱傭條件的政策和方針，以及全公司關注的其他任何事項），加強非經理級員工及管理人員之間的溝通。不過，經理級員工並沒有聯席協商會，據稱原因是由於他們已經與高層經理有直接溝通的機會。
- 6 主要根據相關學者發表的文章及訪問內容彙集及分析而成。
- 7 譚耀宗曾在立法局提出，「整體社會、行業、企業均需要勞工和僱主共同決定工資、工作環境及各種賠償條件等課題」，這是工聯會主張的「三層集體談判架構」雛型的首次提出。
- 8 職工盟的第一次建議，包括要求政府立法規定任何工會在 100 人以上的企業單位中得到 25% 工人支持，僱主就必須承認，並與該工會進行集體談判，而談判協約應在法律上有效。此外，政府亦應輔以其他立法，包括修改防止歧視職工會條例保障工會份子免受迫害、立法保障罷工權以保障僱員罷工後免受處分、設立不公平解僱法例以改善僱員的職業保障，以促進集體談判機制。
- 9 詳情見頁 60-62 附錄 1：〈僱員代表權、諮詢權及集體談判權條例草案〉（〈職工盟草案〉）具體內容。
- 10 整理自立法局大會於 1996 年中至 1997 年 6 月 27 日、臨時立法會大會於 1997 年 7

月 9 日至 1998 年 6 月 30 日期間的會議紀錄。

- 11 陳婉嫻首次在立法會上提出工聯會方案——「三層集體談判架構」構想（下稱「工聯會方案」），內容包括中央、行業和企業 3 個層面，本報告建議部分將列明具體內容。
- 12 企業層面方面，勞工處鼓勵僱主與僱員及工會維持有效溝通，並徵詢他們對僱傭事宜的意見。行業層面方面，勞工處成立了三方小組，成員包括工會、僱主及勞工處的代表，共同商議有關行業的整體事宜。截止 2002 年，勞工處亦在 9 個行業成立了三方小組。
- 13 1999 年 7 月，勞顧會勞方委員、公務員總工會主席張國標，被指在勞顧會中對集體談判權投下反對票，令人失望，加上在公務員體制改革事宜表現差劣及冷漠，而在公務員總工會內受到彈劾。張國標反駁時指他只是不贊成〈職工盟草案〉，因為〈職工盟草案〉沒顧及公務員、中央、行業形式，只針對企業進行集體談判是有所不足；何況勞顧會只是諮詢組織，不存在投票的問題。提出彈劾的公務員總工會屬會包括香港消防處救護員會、香港郵政局員工會（職工盟屬會）及政府機電監工技職員工協會（勞聯屬會）。
- 14 當年兩間公司都有龐大而組織性強的工會，包括香港大東電報局職員會、香港電話有限公司職員協會、香港電話公司港九華員職工會及香港電訊 CSL 有限公司職員協會，合共會員人數高達 8,000 人。
- 15 「協議」主要是訂明基本薪金調整、花紅、獎金及各項服務條件，例如房屋資助津貼、薪級重組、教育津貼、年假、員工福利及工作時間等。「程序協議」包括承認及範圍、職員會之保障及功能、公司之權利及功能、填補職位空缺、共同談判、申訴不滿程序、勞工罷工及公司「關廠」、職級顧問委員會、薪級、協議之有效期限、終止及修訂程序。「程序協議」內闡明，公司與工會同意運用協議內的措施，以避免及解決糾紛。遇有任何歧見，雙方同意根據協議內有關共同談判、申訴不滿程序等條款處理。
- 16 在香港，中小型企業是指僱用少於 100 名員工的製造業公司和僱用少於 50 名員工的非製造業公司。不過，主要商業登記號碼相同、並從事同一行業類別活動的機構單位，會被視為一個商業單位以計算中小企的數目。因此，擁有很多僱用少量員工的小型連鎖店的企業會被視為一家大企業，而不是眾多獨立的中小企。徵引自財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處經濟分析部：〈中小型企業近期的就業及職位空缺情況〉，《二零零六年經濟概況及二零零七年展望》（香港：財政司司長辦公室經濟

分析及方便營商處經濟分析部，2006年），頁 1-3。

- 17 其他服務業是指運輸、倉庫及通訊業；金融、保險、地產及商用服務業；社區、社會及個人服務業。
- 18 轉工次數方面，約 70% 轉工人士在一年內轉工一次，同時亦約有 7.5% 轉工人士在一年內轉工十次或以上，當中以建造業僱員為主，這與行業特性有關。
- 19 有本港學者認為，本港僱員的心態多數是透過轉工來改變薪酬待遇及職業性質，一切自行決定，這將影響集體談判制度的推動。
- 20 以 2006 年的全港共有 715 間僱員工會為例，250 人或以下的僱員工會數目為 464 間（約 65%），會員人數卻只佔總數的 5.8%，平均每間工會會員人數只有 82.9 人。251 至 1000 人的僱員工會數目為 168 間（約佔 23.5%）。1,001 人或以上的僱員工會數目為 83 間（約 11.6%），會員人數卻佔總數的 80%。本港的工運發展呈現工會數目增加（尤其是規模較少的工會）而會員人數下降的格局，可見一斑。
- 21 2006 年的總就業人口為 3,581,400，較去年同期增加 43,300，增加約 1.2%；但 2006 年職工會參與率較去年同期僅增加 0.28%。
- 22 北京師範大學社會發展與公共政策研究所兩者學者，根據歐盟於 2002 年出版的一份名為“Trade Unions` Changing Role: Membership Erosion, Organizational Reform and Social Partnership in Europe”的報告，因應工會密度的高低，將歐洲各地工會發展劃分為三類，包括第一類是「工會高度活躍國家」，主要是處於北歐斯堪的納維亞半島（Scandinavia）的國家，包括丹麥、挪威、芬蘭、瑞典、比利時等，其工會密度最高，均在 50% 以上，其中瑞典、芬蘭及丹麥更超過 80% 以上。第二類是「工會中度活躍國家或地區」，主要是西歐國家（如英國、德國及荷蘭）、南歐多國（包括意大利、葡萄牙及希臘）及中國台灣，工會密度在 20% 至 50% 之間。第三類是「工會不活躍國家」，包括西班牙及法國，只有約 10% 左右。從本港 2006 年的職工會參與率為 20.88% 推斷，本港工運發展屬於「工會中度活躍地區」的邊緣水平。
- 23 目前「半集體談判」模式存在，除勞顧會外，還包括僱員再培訓局、職業安全健康局等。日前職安局勞方委員僅佔三分之一，效果並不理想。
- 24 政府的慣常做法是採中庸之道，提出折衝方案，務求方案得到勞資雙方最多的支持，這種「半集體談判制度」並未完全出於勞資雙方「自決」。就是因為政府擔當裁判角色，談判雙方均預期任何讓步都會使政府作出不利己方的裁決，形成勞資雙方在勞顧會的談判時往往採取「一步不讓」的策略，只作「開天殺價」，任由政府「落地還錢」。

- 25 部門協商委員會通常會討論與部門協商安排、部門內個別職系的薪級表、服務條件、聘任和晉升準則、部門福利和康樂活動、改善辦公室架構和運作模式，以及員工工作效率等有關的事宜。一些部門會在協委會之下設協商小組委員會，例如一般職系協商委員會，以促進部門內某組別員工與管方之間的溝通。目前，63 個政策局 / 部門設立了 85 個協委員及 90 個小組委員會。
- 26 高級公務員評議會（高評會）於 1968 年根據政府與當時三個主要員工協會簽署的《1968 年協議》設立。該三個員工協會分別為香港政府華員會、香港海外公務員協會及本地高級公務員協會。三個協會的代表組成高評會的職方。高評會的成員組合如有任何更改，當局必須修訂《1968 年協議》並徵詢職方意見。也就是說，任何職方成員的增減，必須經過全體職方成員的同意，無形中建立了「排斥機制」。
- 27 第一標準薪級公務員評議會（一評會）於 1982 年設立，提供了政府與第一標準薪級人員之間的溝通渠道。第一標準薪級人員由於聘用條件有別於其他公務員，因此適宜另設一個中央評議會處理他們的切身事宜。一評會的職方組合如下：(a) 任何一個員工協會如擁有 1,000 名或以上屬第一標準薪級人員的會員，可派出最多 2 名代表；(b) 超過一個的員工協會如聯合擁有 1,000 名或以上屬第一標準薪級人員的會員，每 1,000 名或以上的會員最多可有 2 名代表。一評會的職方目前來自 8 個工會，分別為香港政府華員會、香港公務員總工會、政府市政職工總會、政府僱員工會、政府人員協會、漁農自然護理署職工會、政府產業看管人員協會及香港政府水務署職工會。目前一評會的職方主席由工聯屬會理事擔任。
- 28 警察評議會（警評會）於 1982 年設立，用以促進政府與總警司及以下職級的人員之間的溝通和合作。職方代表來自 4 個警察員工協會，即警司協會、香港警務督察協會、海外督察協會及員佐級協會。
- 29 紀律部隊評議會（紀評會）於 1990 年設立，用以促進政府與警隊以外所有紀律部隊之間的溝通和合作。紀評會職方由來自 5 支紀律部隊，即香港海關、懲教署、消防處、政府飛行服務隊及入境事務處的 15 個認可工會代表組成。紀評會內每個員工協會可有至少一名代表，但每支紀律部隊的代表總數不得超過 5 名。紀評會職方現時有 25 名成員。
- 30 在討論公務員薪酬和服務條件前，政府必先聽取數個以社會人士組成的諮詢組織意見，包括公務員薪俸及服務條件常務委員會、首長級薪俸及服務條件常務委員會及紀律人員薪俸及服務條件常務委員會。
- 31 當中包括政府人員協會、政府紀律部隊人員總工會、香港公務員總工會及香港公務

員工會聯合會。

- 32 「4+4」諮詢小組自 2003 年 4 月至 2005 年 6 月，共舉行了 23 次會議及 / 討論，直至制定更完備的公務員薪酬調整機制。值得注意的是，「4+4」諮詢小組只是政府在有需要的情況下所設立之專設程序或舉辦專題討論會，政府只會就指定事宜諮詢員工，並非恆常機制。
- 33 整理自立法局大會於 1996 年中至 1997 年 6 月 27 日、臨時立法會大會於 1997 年 7 月 9 日至 1998 年 6 月 30 日、立法會大會於 1998 年 9 月 23 日至 2006 年 10 月 25 日期間的會議紀錄。
- 34 唐英年於發言時仍為自由黨立法會議員。
- 35 香港僱主聯合會是 1997 年時對〈職工盟草案〉持反對立場的 12 個商會之一，其他包括香港中華總商會、香港中華廠商聯合會、香港工業總會、香港工商專業聯會、香港酒店業主聯會、香港建造商會、香港出口商會、香港酒店業協會、香港旅遊協會、香港零售管理協會、香港紡織業聯會。
- 36 5 份 ILO 的公約包括第 87 號公約《結社自由與保護組織權公約》、第 98 號公約《組織權利與集體談判公約》、第 135 號公約《工人代表公約》、第 151 號公約《(公務員) 勞動關係公約》、第 154 號公約《促進集體談判公約》；9 份 ILO 的建議書包括第 91 號建議書《集體協議建議書》、第 92 號建議書《自願調解和仲裁建議書》、第 94 號建議書《企業合作建議書》、第 113 號建議書《(工業部門及國家一級) 協商建議書 (1960)》、第 129 號建議書《企業內交流情況建議書》、第 130 號建議書《冤苦審查建議書》、第 143 號建議書《工人代表建議書》、第 159 號建議書《(公共部門) 勞資關係建議書》、第 163 號建議書《集體談判建議書》。徵引自 International Labour Organization. "Database of International Standard". Available at <http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp.htm>.
- 37 集體談判的基本原則是勞資地位及力量平等，制度具法律約束力，使之有效落實。為使工會、資方及社會大眾熟悉及恆常應用制度，故必須易於操作，以提高效率及效益。
- 38 教育局「資歷架構」計劃的 12 個行業培訓諮詢委員會，當中包括印刷及出版業、鐘錶業、中式飲食業、美髮業、物業管理業、機電業、珠寶業、資訊科技及通訊業、汽車業、美容業、物流業、銀行業。(編者按：截止 2010 年，共有 13 個行業培訓諮詢委員會，除上述的行業外，還新增了進出口業。)

## ◀ 參考文獻 ▶▶▶▶▶

- Au, Suk-mei. 2000. *An analysis of the development of collective bargaining in Hong Kong*. Unpublished MPA thesis, the University of Hong Kong.
- Beaumont, P.B.. 1995. *The Future of Employment Relations*. Calif.: SAGE Publications.
- Ebbinghaus, Bernhard. 2002. "Trade unions' changing role: Membership erosion, organizational reform and social partnership in Europe". *EU Paper Series*. Madison: the European Union Center, University of Wisconsin.
- Chan, Bing-tai. 1990. *Collective bargaining in the Hong Kong public service: a study of Post Office Staff Unions*. Unpublished MPA thesis, the University of Hong Kong.
- Chan, Yin-chiu. 1999. *The absence of collective bargaining legislation in Hong Kong: an examination of its impact on public sector employees*. Unpublished MPA thesis, the University of Hong Kong.
- Colosi, Thomas R. & Berkeley, Arthur Eliot. 2006. *Collective Bargaining: How It Works and Why: A Manual of Theory and Practice*. Huntington, New York: Juris Publishing.
- Crouch, C. and Traxler, F.. 1995. *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*. Aldershot: Avebury.
- European Industrial Relations Observatory (EIRO): <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/>.
- Heron, Robert and Vandenabele, Caroline. 1997. *Effective Negotiation: A Practical Guide*. Bangkok: ILO East Asia Multidisciplinary Advisory Team, ILO regional Office for Asia and the Pacific.
- International Labour Organization. No Date. "Database of International Standard". Available at <http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp.htm>.

- International Organisation of Employers. 2006. *Trends in Collective Bargaining: Survey*. Geneva: International Organisation of Employers.
- Ishikawa, Junko & Lawrence, Sophia. 2005. *Social Dialogue Indicators Trade Union Membership and Collective Bargaining Coverage: Statistical Concepts, Methods and Findings*. Geneva: International Labour Office.
- Jacobs, David C.. 1994. *Collective Bargaining as an Instrument of Social Change*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- Katz, Harry C. & Kochan, Thomas A.. 2004. *An Introduction to Collective Bargaining and Industrial Relations*. Boston, Mass.: McGraw-Hill/Irwin.
- Yeung Wong, King-chu, Betty. 1982. *Collective bargaining in the public sector: a Hong Kong case study*. Unpublished MPA thesis, the University of Hong Kong.
- 伍錫康：〈論集體談判〉，《信報財經月刊》，第 6 卷 8 期，總 68 期，頁 89-92，1982 年 11 月號。
- 伍錫康：《勞工問題面面觀》，廣角鏡出版社有限公司，香港，1984 年。
- 基本法諮詢委員會：〈草案諮詢期討論文件（二）「集體談判」〉香港，1989 年。
- 立法局大會於 1986 年 11 月 5 日至 1997 年 6 月 27 日期間會議紀錄。
- 王銳添：〈電訊裁員對勞資關係的衝擊與影響〉，《信報財經月刊》，第 15 卷 2 期，總 170 期，1991 年 5 月號，頁 40-44。
- 周國強、伍錫康：《香港的集體談判和相關權利》，《廣角鏡》，第 235 期，1992 年 4 月 16 日，頁 94-98。
- 周國強：〈僱員罷工和相關權利——國泰航空公司工潮的啟示〉，《廣角鏡》，第 245 期，1993 年 2 月 16 日，頁 84-87。
- 石美遐：《市場中的勞資關係：德、美的集體談判》，人民出版社，北京，1993 年。
- 約翰·P·溫德姆勒等著、何平等譯：《工業化市場經濟國家的集體談判》，中國勞動出版社，北京，1994 年。
- 強磊、李娥珍：《當前中國勞動合同：集體談判與集體合同》，中國物價，北京，

1994年。

臨時立法會大會：〈會議紀紀〉，香港，1997年7月9日至1998年6月30日。

黃洪：〈香港需要怎樣的集體談判制度〉，《信報財經月刊》，第21卷9期，總249期，1997年12月，頁29-33。

職工盟工會教育中心：《集體談判權小冊子》，香港，1997年。

立法會大會：〈會議紀錄〉，香港，1998年9月23日至2006年10月25日。

〈李卓人謀「復法」，陳婉嫻促提案，電訊減薪令集體談判權重生〉，《明報》，1998年9月24日。

章麟：〈必須發展具有香港特色的集體談判制度〉，《信報財經月刊》，第22卷7期，總259期，1998年10月號，頁77-78。

〈三私人勞工草案將重提〉，《星島日報》，1998年11月4日。

〈三勞工廢法復活無望，李卓人斥政府違國際公約〉，《星島日報》，1998年11月4日。

〈國際組織裁決廢法違約，職工盟擬告港府謀復法〉，《天天日報》，1998年11月20日。

周國強：〈從法律觀點看國泰工潮與集體談判協議〉，《信報財經月刊》，第22卷12期，總264期，頁33-36，1999年3月號。

周國強：《集體協議的法律效力——The Enforceability of Collect Agreements》，嶺南學院商學院香港商學研究所，香港，1999年。

〈張建宗：毋須推行集體談判權，認為勞資關係趨緩和將設三方小組加強溝通〉，《大公報》，2000年1月28日。

〈香港公務員總工會主席張國標，團結力量爭取集體談判權〉，《公正報》，2000年12月15日。

潘世偉：〈團體協商在台灣——掙扎在市場與制度之間〉，《政大勞動學報》，第10卷，2001年1月，頁55-84。

〈大裁員長命官司終聆訊，大東工會興訟，內庭一拖十年〉，《星島日報》，2001年

2月7日。

〈十年前裁員千人工會控電訊開審〉，《明報》，2001年2月13日。

〈工會控電訊91年大裁員，違協議，首宗集體談判權訴訟，立案例〉，《香港經濟日報》，2001年2月13日。

〈工會控電訊敗，料賠千萬堂費〉，《香港經濟日報》，2001年3月2日。

〈職工盟抗議政府偏幫國泰〉，《信報財經新聞》，2001年7月16日。

吳育仁：〈美國勞資集體協商制度之法律政策分析〉，《歐美研究》，第32卷2期，2002年6月，頁209-269。

程延園：〈政府在勞動關係中的角色思考〉，《中國勞動保障報》，2002年12月10日。

梁富華：〈公務員團體倡爭集體談判權〉，《大公報》，2002年12月20日。

〈工會改態，願減薪6%，要求分三年實施曾鈺成促勿再拖〉，《星島日報》，2003年2月19日。

〈公務員團體倡爭集體談判權〉，《文匯報》，2003年12月21日。

Robert A. Gorman 著、馬靜等譯：《勞動法基本教程：勞工聯合與集體談判》，中國政法大學出版社，北京，2003年。

梁武舜：《企業內集體協商過程之個案研究》，中正大學勞工研究所碩士論文，台灣，2003年。

余雲霞：〈對集體談判的理論分析〉，《工會理論與實踐》，第18卷1期，頁13-17，2004年2月。

〈集體談判制度——提高勞動力市場運行效率的重要機制〉，《人民日報》，2004年5月25日。

李偉儀：〈誰偷走我們的集體談判權？〉，《明報》，2004年8月21日。

文滿林：〈集體談判權和最低工資制要慎行〉，《紫荊》，總169期，2004年11月號，頁29。

王松柏：〈英國集體協商法制與我相關規定的探討〉，《臺北大學法學論叢》，

55 卷，頁 97-174，2004 年 12 月。

程延園：《集體談判制度研究》，中國人民大學出版社，北京，2004 年。

行政院勞工委員會：《中華民國台灣地區勞動統計月報——民國 93 年 8 月》，行政院勞工委員會，台灣，2004 年。

公務員事務局：《制定更完備的公務員薪酬調整機制——諮詢文件：有關薪酬水平調查方法及調查結果應用事宜的建議》，香港，2004 年。

王玫：〈西方勞資集體談判如何走出困境〉，《國際經濟評論》，第 2 期，2005 年 2 月，頁 56-59。

〈工會促予公僕集體談判權〉，《明報》，2005 年 2 月 6 日。

〈汲取「033」方案受司法挑戰教訓，譚耀宗促公僕集體談判〉，《成報》，2005 年 2 月 21 日。

劉超捷：〈論 WTO 勞工標準之爭與中國「勞動三權」制度的完善〉，《南京師大學報（社會科學版）》，第 2 期，2005 年 3 月，頁 51-56。

王玫：〈西方勞資集體談判如何走出困境〉，《國際經濟評論》，第 2 期，2005 年 3-4 月，頁 56-59。

蒲奇軍：〈我國推行集體合同制亟待解決的幾個問題〉，《企業經濟》，第 2005 年 6 期，2005 年 6 月，頁 40-42。

李君傑：〈香港工運的局限和發展〉，《信報財經新聞》，2005 年 7 月 4 日。

顧昕、范西慶：〈全球化背景下的工會運動：以歐洲主要國家為例〉，《當代世界政治經濟與社會主義》，第 4 期，2005 年 12 月，頁 58-65。

北京市總工會勞動關係代表團、王麗明：〈關於美國工會及集體談判工作的考察與思考〉，《北京市工會幹部學院學報》，第 20 卷 4 期，2005 年 12 月，頁 3-7。

勞工處職工會登記局：《職工會統計年報 2005》，香港，2005 年。

勞工處職工會登記局：《職工會統計年報 2006》，香港，2005 年。

姜列青：〈國外集體談判活動的新變化和新特點〉，《中國工會財會》，第 1 期，2006 年 1 月，頁 37-38。

- 姜列青：〈國外集體談判活動的新變化和新特點（續）〉，《中國工會財會》，第2期，頁31-32，2006年2月。
- 杭宇：〈從企業視角看如何推進企業集體合同工作〉，《天津市工會管理幹部學院學報》，第4期，頁40-42，2006年4月。
- 劉誠：〈發達國家工會代表權立法及其借鑑〉，《學術界》，第5期，2006年5月，頁275-281。
- 郭麗玉：《全球化與跨國性集體協商之研究》，中正大學勞工研究所碩士論文，台灣，2006年。
- 財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處經濟分析部：〈中小型企業近期的就業及職位空缺情況〉，《二零零六年經濟概況及二零零七年展望》，財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處經濟分析部，香港，2006年。
- 趙麗江：〈發達國家勞資關係的博奕與發展〉，《世界經濟與政治》，第4期，總287期，2007年7月，頁46-47。
- 政府統計處：《香港統計年刊2006年》，香港，2007年。
- 香港印刷業工會：《香港印刷業工會七十周年紀念會慶特刊——1937-2007年》，香港，2007年。
- 中華全國總工會：〈工會工作——集體合同工作〉，網頁：<http://www.acftu.org/template/10004/column.jsp?cid=104>。
- 台北行政院勞工委員會：〈集體協商資訊服務網〉，台灣，網頁：<http://cb.cla.gov.tw/>。
- 台北國立中正大學勞工關係學系暨勞工研究所，台灣，網頁：<http://www.ccunix.ccu.edu.tw/~labor/>。
- 香港特別行政區政府公務員事務局：〈員工關係——溝通方法〉，香港，網頁：[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/relations/150.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/relations/150.html)。
- 香港特別行政區立法會，香港，網頁：<http://www.legco.gov.hk/chinese/index.htm>。
- 國際勞工組織，網頁：<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/papers/1998/rsrbarg.htm#CG>。

# 附件

## 附件 1：

### 〈僱員代表權、諮詢權及集體談判權條例草案〉 (〈職工盟草案〉) 具體內容

---

#### (一) 代表權

僱員代表權方面，條例草案訂立僱員有權透過所屬職工會的職員，代表處理有關申訴及紀律等事宜。職工會職員亦可代表僱員，監督僱主有否履行勞工法例的規定。同時規定僱主須容許職工會職員於適當時間在工作地點與僱員聯絡。這些權利適用於所有職工會會員。

#### (二) 諮詢權

這項權利適用於所有僱用不少於 20 人的企業。若職工會會員人數超過企業員工人數的 15%，僱主必須就建議規定的事項，與該職工會進行諮詢。僱主須諮詢職工會意見的事項包括：

- (1) 企業擁有權的變更；
- (2) 企業全部或局部關閉或搬遷的問題；
- (3) 企業工序重組或引進重大的技術轉變；
- (4) 裁員；
- (5) 集體性的更改聘用條件及條款。

### (三) 集體談判權

是項權利適用於所有僱用不少於 50 名員工的企業。如果職工會會員人數超過企業內員工人數的 15% 及獲得企業內超過 50% 的僱員授權，僱主必須承認該職工會並與之進行談判。為促進職工會之間的合作，如果由兩個或以上職工會組成的職工會組合符合上述規定，有關僱主亦須承認該等職工會並與之進行談判。據統計資料顯示，1996 年 6 月全港僱用不少於 50 人的企業共有接近 6,000 間，超過 90 萬名僱員將可享有條例草案給予的集體談判權，佔公務員以外的整體就業人口約 40%。

僱主須與獲承認的職工會進行談判的事項，包括：

- (1) 僱傭條款及條件；
- (2) 實際工作環境；
- (3) 工作分配及工序安排；
- (4) 處理僱員紀律事宜的程序；
- (5) 職工會及其職員的設施。

僱主須向勞方提供足夠的資料，使談判得以有意義地進行；而勞資雙方亦須本着誠意與對方進行談判，並以達致集體協約為談判的目標。由職工會及僱主商議達成的集體協約具有法律效力。

### (四) 審核員

條例草案亦訂立機制，規定職工會須聘用一名獨立審核員（例如執業律師），查核會員及員工授權資料，以確定是否符合接受諮詢或集體談判

權的規定。如果審核員信納職工會符合資格，可發給代表性證明書，而該證明書的有效期為 3 年。

### **(五) 職工會代表應獲給假**

僱主須准許作為職工會代表的僱員，因履行其職責或參與有關訓練而獲得給假，並須支付期間的薪酬。

### **(六) 補救**

倘若僱主違反條例草案中有關僱員諮詢權、集體談判權或職工會代表給假的規定，僱員可向勞資審裁處提出申索。僱員有權透過職工會職員代表出席聆訊。審裁處可命令僱主履行各項規定及判給僱員賠償。

## 附件 2：集體協約的內容

---

集體協約處理僱主與僱員共同關心的兩類事務，包括程序性條款 (Procedural Provisions) 及實質性條款 (Substantive Provisions)：

### (一) 程序性條款

這些條款用作規定共同談判雙方的程序、結構及各有關方面，內容通常包括：

- (1) 有待談判的問題及進行談判的級別；
- (2) 對僱傭條件進行談判的安排，一般可由任何一方發出通知，說明他們願意重新談判的條件；
- (3) 企業中工會活動的條件及工會代表的任命、地位及職能；
- (4) 解決集體糾紛和個人申訴的程序 (Grievance procedures)，以及處理紀律性行為的程序；
- (5) 協商委員會的章程及活動範圍。

### (二) 實質性條款

這些條款用以解決僱傭條件的實質性規定，一般會指明每項規定的適用期限，當中包括：

- (1) 工資、加班費用、獎金等和其他完成工作的酬報制度；
- (2) 工時、輪班工作安排；

(3) 假期、各類休假及工資的關係；

(4) 工作評估 (Work Performance Evaluation) 和確定僱員績效的評估制度；

(5) 處理過剩僱員和暫時停工等特殊情況的標準及程序；

(6) 對僱員的工作保障，包括疾病工資的計算、退休金計劃等；

(7) 如何管理及扣除工會會員的會費。





陸

## 非正規就業保障研究

2009年5月

## 一、前言

## 二、資料來源

## 三、「非正規僱員」概念簡述

- (一) 起源
- (二) 非正規僱員的分類

## 四、本港非正規僱員的權益剝削情況

- (一) 非正規僱員人數上升
- (二) 權益剝削問題比正規僱員嚴重
- (三) 小結

## 五、有關外地及內地保障非正規僱員就業的法例分析

- (一) 愛爾蘭
- (二) 荷蘭
- (三) 德國
- (四) 美國
- (五) 新加坡
- (六) 中國
- (七) 小結

## 六、保障非正規僱員就業權益的整體建議

- (一) 制訂中、長期保障非正規僱員措施，先在《僱傭條例》內新增保障非正規僱員就業權益的條文，長遠新增附屬法例
- (二) 在《僱傭條例》內的「僱主備存紀錄的規定」上，列明保存有關紀錄最少七年
- (三) 優化勞顧會功能，成熟建立社會伙伴協商機制

## 七、總結

## 參考文獻

## 附件

## 一、前言

---

經濟全球化和新自由主義抬頭，令經濟結構、僱傭關係和就業市場的形態出現改變，導致全球及本地兼職工和臨時工的數目不斷增加；結果導致一向屬於長期、清晰、穩定及賦有保障的僱傭關係，變成短期、不清晰、不穩定和欠保障的僱用模式。這種新勞資關係，主要常見於兼職工、臨時工和假自僱人士身上。

雖然本港的《僱傭條例》是為了保障僱員的就業權益而設，但對於兼職工和假自僱人士而言，保障力度有限。特別是，假自僱人士因其特殊的僱傭身份，以致他們不受《僱傭條例》保障，最終失去正常員工該擁有的各項權益福利。而條例內的 4118（即是僱員需要每星期工作不少於 18 小時，且連續為同一僱主服務 4 星期，才可以接受周全法律保障的制度），令僱主可以自由更改兼職工的工作時間，甚至改為（長）散工的聘用性質，令僱員因不符合 4118 要求，最終失去法定權益保障。雖然合約工會較兼職工和假自僱人士，享受較多的權益保障，但在持續就業方面，卻較永久性僱傭合約員工差（本研究將會以「正規僱員」的字眼表示）。

由於世界各地均出現就業市場彈性化的現象，很多國家已從政策及法律層面，對問題表示關注，期望透過立法方式，收窄兼職工、合約工與正規僱員的待遇和權益差別。而外地工會也基於國內嚴重的失業問題，以及會員流失的現實情況，作出戰略調整，支持透過勞工立法方式，為兼職和合約工爭取合理待遇，甚至組織以兼職工或臨時工為主體的工會，關注問題。

本報告會根據全球就業市場的最新面貌，以及未來預測，分析本港就業市場的結構和未來發展，當中還會列舉兼職工、臨時工和假自僱人士經常面對的剝削問題，藉此分析時下《僱傭條例》的保障功能。

研究員會在這份報告，把兼職工、臨時工和假自僱人士統稱為「非正規僱員」。這個新詞彙，早在 1970 年由國際勞工組織提出，後來慢慢發展成今天坊間流行的各種用語。中國更引進「非正規」概念，把「勞動時間、收入報酬、工作場地方面，不同傳統全日制及標準形式的勞動關係」描述為「非正規就業」，指出這種新就業模式，無論在勞動關係、收入、工作時數和工作崗位 4 個方面上，均存在「不固定」特點。而本港兼職工、臨時工和假自僱人士也具有上述特色，故會在這份報告稱為非正規僱員，以區分他們與正規僱員的屬性不同。

本報告將會劃分 4 個主要部分：包括非正規僱員概念簡述、本港非正規僱員的權益剝削情況，以及外地有關保障非正規僱員權益的法例分析。在最後一部分，將會提出一系列保障建議。

## 二、資料來源

---

本研究資料，主要取材自政府、非政府組織和學術機構。此外，研究員還翻查近年本地傳媒對非正規僱員的報導，以及收集多位工會代表意見（包括飲食、貨櫃運輸、建造、汽車交通運輸、保險、財務策劃、旅遊、零售和民航工會），並加入工聯會勞工服務中心前線職員的工作經驗，了解當前兼職工、臨時工和假自僱人士的工作困境及就業需要。

至於勞工法例方面，研究員參考了愛爾蘭、荷蘭、德國、美國、新加坡及中國的做法，希望從中尋找啟示，藉此完善本地勞工法例，增強對非正規僱員的保障力度。

### 三、「非正規僱員」概念簡述

---

#### (一) 起源

非正規僱員的定義，主要源自國際勞工組織的「非正規部門就業」概念。1972年，組織公佈《肯尼亞就業報告》(Kenya Mission of 1972)，提出「非正規部門就業」(Informal sector employment)，後來慢慢發展成「發展中國家城市地區那些低收入、低報酬、無組織、無結構的小型生產或服務規模單位」，再演變成今天所說的兼職工、臨時工、候命工、獨立承包者(Independent contractors)、零散工、學徒、無酬家庭工作人士等<sup>1</sup>。

中國更引進非正規部門就業的概念，把「勞動時間、收入報酬、工作場地等方面，不同傳統全日制及標準形式的勞動關係」視為「非正規就業」，突出4個不固定性，包括：勞動關係、收入、工作時間和崗位的固定。

非正規僱員出現的原因，主要與經濟全球化<sup>2</sup>有關。後者改變國際分工，導致生產工序外移，經濟轉向高增值發展，連帶影響就業市場結構。工作機會趨向單一化、高等化及專業化。

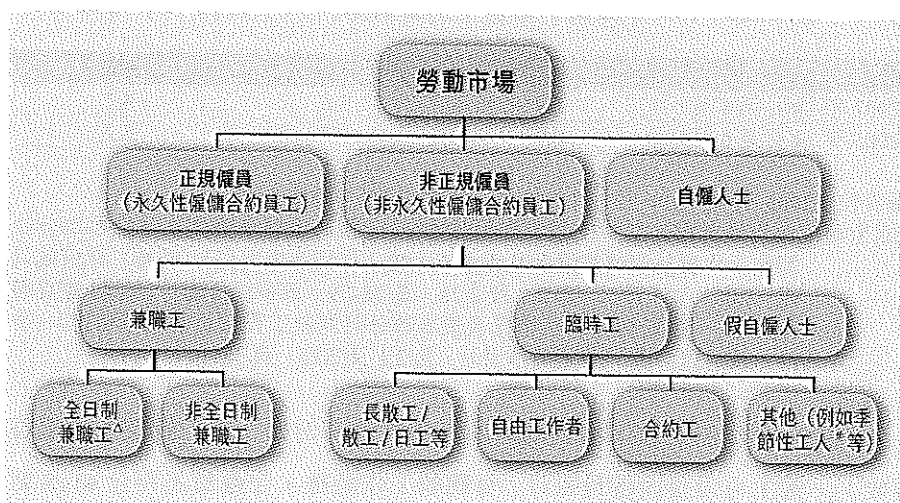
不過，非正規僱員無法迅速融入全球化的過程，無法及時滿足新經濟需要，導致他們容易遭受邊緣化的威脅。大部分非正規僱員，屬於就業條件欠佳的勞動人口，他們難以在現今的就業市場中，找到合適及持續的就業機會。大部分人士普遍存在「唔想失業，但求搵兩餐」的打工心理，而僱主又看準員工的心理缺口，於是提出「你唔做，大把人做」的需求定律，迫使有關員工接受低工資、長工時、工作強度大的工作安排。如果僱員不滿，僱主會直接或簡接採用各種方法，迫使員工離開，重新在崗位上招聘

人手。故此，非正規僱員其實是一班議價力相當弱的勞動人口。

## (二) 非正規僱員的分類

現時，勞動市場主要由正規僱員（即是以「永久性僱傭合約」員工）、非正規僱員和自僱者組成，見圖 1。

圖 1、勞動市場結構



△全日制兼職工是指以全職時間工作的兼職工。在工作時間上，他們與全職工無異，但工資卻以時薪計算。

# 季節性工人通常是指因應季節工作量而受聘的僱員，常見於漁農業和畜牧業。這類工人較少在本港出現。因此，本研究報告暫不探討有關工人的就業狀況。

### 1. 兼職工<sup>3</sup>

一直以來，兼職工是指在工餘或課餘時間參與勞動生產及服務的勞動人口。不過，愈來愈多僱主改用兼職工，降低對正規僱員的倚賴，導致全職工作兼職化，令就業市場出現一批特別的勞動人口——「全日制兼職工」。他們以全職時間工作，但以時薪方式計算薪酬。

全職工作兼職化，主要集中在零售、飲食、社區、社會及個人服務業，並且多屬簡單及重覆性的生產 / 服務工序，技術要求不高，故容易吸引已婚婦女，提供婚後再就業的機會。

以本地情況為例，女性參與兼職的比例一般較男性高（見表 1），這是由於兼職工賦予了時間彈性的好處，能夠為婦女提供照顧家庭和兼顧工作的方便。

表 1：按性別劃分的本港從事兼職工佔整體就業人士比例（以 % 表示）

	女性	男性	總數
2002 年 (4 月至 6 月)	5.9	3.6	4.7
2005 年 (4 月至 6 月)	6.7	3.7	5.2

（編者按：2009 年 4 月至 6 月，女性 6.6%，男性 3.6%，總數 5.1%。）

資訊來源：政府統計處，《第 33 號專題報告書——臨時僱員就業情況、從事部分時間制工作僱員的就業情況及在中國內地工作的香港居民》（香港：政府統計處，2003 年 5 月），表 2.1 及 2.2a，頁 38-39。政府統計處，《第 43 號專題報告書——臨時僱員就業情況及從事部分時間制工作僱員的就業情況》（香港：政府統計處，2006 年 3 月），表 2.1 及 2.2a，頁 38-39。

不過，全日制兼職工的剝削問題漸趨嚴重。例如，在工資及各項權益發放上，僱主可以更改僱員每日 / 每週的工作時數，令僱員不符合 4118 要求，得不到有薪假期、年假、疾病津貼等的安排。例如，惠康超級市場的兼職收銀員，資方會把僱員每週的工作時數設定為 17.5 小時。即使僱員連續 4 星期工作，也不會被確認為連續性合約員工，只會視為非 4118 僱員。

## 2. 臨時工

「臨時工」是指突發招聘的僱員。僱主普遍會因應公司業務安排、行業特性或工作量，然後決定臨時增聘的人手數目。

臨時工的工作任期一般不會太長，短至以日數計算，長至以年數計算。工資通常以日薪、週薪、月薪或其他浮動薪制支付，一切要視乎行業

而訂。

臨時工大致可分為（長）散工、日工、自由工作者和合約工。

(1)長散工 / 散工 / 日工：

一直以來，（長）散工是一種以手藝賺取工資的僱傭模式，主要集中在建造和製造兩個行業。僱員的薪酬主要以日數、件數或項目計算。例如，建造業工人，其工作安排因完全受地盤工程的規模及進度影響，故無法採用月薪制。

另外，長散工、散工和日工又叫「隨時候命工」。這是由於有關僱員是直接等待判頭的開工通知後，才会有上班的機會。

不過，長散工的就業穩定性會較散工和日工高，這是由於長散工屬於一種長期電召而成的散工隊伍，具有組織力，他們可以倚靠自己固定的工作網絡，得到較持久的就業機會。

(2)自由工作者：

「自由工作者」通常是指，接受正規高等教育和專業培訓後的勞動人士，常見於資訊科技、科研、金融及藝術等高端行業。由於僱主 / 公司對於高學歷及專業人士求才心切，所以願意提供優厚條件，讓他們享受較多的工作自主性，自行擬訂工作時間和辦公空間。

不過，有部分自由工作者無法享受僱主給予的工作自由度和優厚待遇，主要因為經濟環境改變，以往高人一等的職位被矮化（如導遊）。只是僱主利用糖衣包裝技術，挪用自由工作者的身份（但實際要求僱員兼職工作），轉移坊間視線，以為自由工作者不曾存在剝削問題。

另外，有部分自由工作者（如家務助理、單棟樓清潔工）跟自僱及假

自僱的身份重疊，令自由工作的剝削問題變得更為複雜，難以處理。

### (3) 合約工：

「合約工」是指有固定工作任期的員工。僱主一般會按照《僱傭條例》，為員工提供不低於法定標準的權益保障。不過，僱傭關係只維持在指定合約期限。除非僱員得到僱主的續約通知，不然僱傭關係便會隨合約結束而消失，故合約工的就業穩定性相當低。

近年，合約工數目有持續上升的趨勢，這由於政府帶頭推出外判，企業爭相效尤，把非核心工作業務，委託給外判公司跟進，導致外判文化盛行，甚至在不同行業蔓延。

不過，外判制度令不少合約工陷入低工資、長工時、工作強度大的困境，特別是藍領密集的行業，如清潔及保安。新入職的巴士車長也採用合約制聘用，出現同工不同酬的風波。

有部分合約工也面對非 4118 的問題。例如，民政事務總署以合約形式聘請 300 名助理社區幹事，但有近九成人士被要求每工作 3 星期後，就要放取一星期的無薪假期。有關安排，最終令僱員未符合《僱傭條例》內的 4118 要求，無法得到有薪假期。

另外，有些合約工因行業常規，最終得不到《僱傭條例》的法定保障。例如，不少推銷員與中介公司簽署短期合約，然後被分配到不同的零售/百貨櫃位進行推銷。不過，有不少公司會設有固定推銷期限，令很多推銷員無法連續 4 星期，為同一僱主每週服務 18 小時，最後失去絕大部分的法定權益。

### 3. 假自僱人士

「假自僱」是一種表面上持有自僱身份，卻沒有自僱者實際權力的聘用模式。自僱與假自僱的分別，主要見於生產工具、工作程序、人手招聘、酬勞分配、資源運用等方面的管有權。自僱者可以行使極大權力，自行選擇生產工具、保險計劃、擬訂工作日程和酬金分配項目等；但假自僱人士則沒有。

近年，假自僱的風氣愈來愈猖獗，這與僱主 / 公司把以往的僱傭合約，改為「承判合約」、「承包合約」或「租賃合約」等有關，企圖模糊僱傭關係，令僱主可以合法地，逃避發放各項權益責任。

現時，本港有不少行業出現假自僱問題，例如的士及中港運輸司機。雖然車主會替的士司機購買汽車及第三者保險，承擔乘客撞車傷亡的風險，但不會為司機購買勞工保險，也不會提供強積金供款，反而要求司機自行選擇勞工保險，或參與自僱人士性質的強積金供款計劃。

另外，中港運輸司機會被要求簽署租車合約。不過，有關合約未能直接反映司機持有僱員身份，所以當萬一出現勞資糾紛，司機往往難以根據勞工法例，進行追討，結果導致車財兩空。

現時，本港的假自僱聘用模式，大致分為 5 種：

(1) 行業常規：行內沒有僱傭關係的文化和概念；

(2) 批量承判：為外判制度的其中一種，主要是指行內的分判制度，集中在建造業。公司會與專業分包商簽訂外判合約，列明總工程費、工程期、工程質量指標和維修保養期等，由專業分包商完成外判項目。公司會保留工程費 10%，作為按金，俗稱「支九留一」；

(3) 駐店承判：以自僱者身份接洽外判工程或訂單，並以開店形式工作。自僱者可與外判商自行釐定工程 / 工作數量，有關工作費用會以件數或佣金方式計算；

(4) 股東名冊：僱員成為公司 / 店舖股東；

(5) 迫簽自僱合約：公司在聘請員工時或續約期間，擬訂自僱合約文件，強迫僱員簽署。

而法庭在審理假自僱案件時，一般會向僱員發問以下 11 條問題，以判斷他們是屬於自僱，還是假自僱的身份：

(1) 被指稱為僱主者，是否對被指為僱員者的工作，有僱主應有的控制權？

(2) 被指稱為僱員者，是否自備所需工具？

(3) 被指稱為僱員者，是否須負上財政的風險及其性質與程度？

(4) 被指稱為僱員者，是否自聘工作所需幫工？

(5) 被指稱為僱員者，是否可從他優秀的管理中，獲得利潤？

(6) 被指稱為僱員者，是否須負上投資及管理的責任，及其性質及程度？

(7) 被指稱為僱員者，可否正確地識別為指稱僱主者的商業組織一份子？

(8) 被指稱為僱員者，有否在有關方面營商？

(9) 被指稱為僱員者，對被指稱為僱員者是否須負上保險及稅務責任？

(10) 雙方對這關係的個人看法？

(11) 這行業或專業的傳統結構及慣例，會否有所理解？

現在，研究員嘗試簡單把兼職工、臨時工和假自僱人士常遇的勞工問題、集中行業和僱傭關係，利用表 2 展示出來。

表 2、兼職工、臨時工和假自僱人士勞工問題比較

僱傭模式 分類	兼職		臨時工	
	全日制兼職	(長) 散工	短期合約	自由工作者 <sup>△</sup>
常見問題	因不符合 4118 要求而受損的各項權益保障	欠薪、即時解僱	年假津貼、有新假期引入各種扣薪條文	在沒有預先通知的情況下，受到解僱 懷孕員工不會得到法定分娩假期
常見的行業或職業	零售、飲食、清潔、航空等行業	建造、製造業、家務助理	接待員、文職、非公務員合約、設計等	清潔、保安、旅遊
僱傭關係	清晰	不清晰	清晰	根據個案而訂
個案	2006 年，吉之地島長期要求兼職員工，每月工作 3 星期後，放取一星期的假期。這反映僱主有意繞過法例，不提供法定權益保障。	2005 年，有地盤散工在愉景灣開工時，被大石夾傷左手兩隻手指，於是入稟申請工傷賠償。惟僱主身份不明，追討無果。	2008 年，一間櫥櫃設計公司的員工，與公司簽訂一年固定合約（俗稱「死約」）。當中，合約訂明，如果僱主提出解僱，又或僱員提早離職，便須賠償其中一方的損失。不過，後來公司突然結業，僱員打算追回代通知金，但僱主以「雙方協議解約」為名，拒絕賠款。後來，僱員入稟法庭，雖然成功爭取，但金額被大幅折算。法官以僱員未有提供勞動力為由，判予基本申索金額。	2006 年，通寶旅遊聘請 30 名導遊，但沒有簽訂任何書面合約。導遊為了換取更長時期的工作機會，於是入職前會繳付一筆墊支費。不過，事後公司突然停業，拖欠導遊百萬元，墊支費化為烏有。

△近年，自由工作者的身份經常被挪用，跟自僱 / (長) 散工 / 假自僱身份重疊，加重辨認困難

僱傭模式		假自僱			
分類	行業常規	批量承判	駐店承判	股東名冊	簽訂自僱合約
常見問題	僱員身份及有關權益的爭議自僱及第三者保險問題	欠薪	外判工程費低加薪困難福利少強迫僱員成為自僱人士	因僱員持有股東身份，失去法定就業權益	因僱員簽訂自僱合約，失去法定就業權益
常見的行業或職業	的士司機、非專利巴士司機、中港司機等	建造業（判頭）	電訊、零售業	飲食業	物流、個人服務業等
僱傭關係	不清晰，因為行業不存在擬訂、簽署或執行僱傭合約的文化。僱主和僱員的關係一般構建在信用及義氣的基礎上	不清晰	根據個案決定。若僱傭關係清晰，僱員一般可根據法例，追討受損權益。不過，若公司屬於空殼公司，一旦破產，僱員則難以成功爭取虧欠待遇。	不清晰	不清晰
個案	2006年，來往港島及康怡花園4條專線司機，多次受到小巴牌商恐嚇，不發放假期工資及年假。如果司機提出追討，會被指將受到解僱。 2008年，現代貨箱碼頭有限公司（Modern Terminal Limited）內部的拖運貨櫃車承判商，要求司機簽署「服務合約」，不為司機提給強積金供款。	2008年，將軍澳地盤項目——日出康城，爆發追薪工潮，50名工人被拖欠兩個月合共200萬元工資。事件涉及二判拖欠工資，但二判直指承建商的問人堵塞馬路抗議。	2003年，曾有貨品推廣公司，在非典型肺炎期間，要求僱員簽署自僱文件。合約內訂明自僱者須自行負責強積金、勞工及第三者保險。如有關人士在推廣時發生意外，所有工傷負責一律由員工自行承擔。 2008年，泰林電器結業後，員工被揭發成為假外判人士。公司利用外判制度，把安裝部門分拆在母公司的主體範圍外，卻沒收財務權力，嚴禁公司完全獨立經營。此外，還干預空殼公司選擇第三者保險及勞工保險的權利，直接處理員工的放假申請，不准空殼公司的員工接受外來安裝訂單。	2006年，大埔曾有茶餐廳東主，利用分紅獎賞，誘騙僱員簽署股東名冊。不過，東主突然結業，令持有公司股份的員工無法得到薪假期、勞工通知金及強積金供款等所有僱傭權益。	2005年，集體物流集團清盤，揭發200多名被解僱員工在入職時，被迫簽署自僱人士合約，最後無法申請破欠基金。

## 四、本港非正規僱員的權益剝削情況

### (一) 非正規僱員人數上升

近年，愈來愈多僱主 / 公司改用非永久性僱傭合約，聘請員工。根據政府統計處有關「臨時僱員就業」的統計，估計人數約 2002 年（4 月至 6 月的數字）20 萬人，升至 2005 年（4 月至 6 月的數字）22 萬人，佔所有僱員的百分比由 5.7% 升至 6.2%<sup>4</sup>。（編者按：2009 年 4 月至 6 月的全港臨時僱員有 22.5 萬，佔所有僱員百分比的 6.1%）

另外，坊間也曾對本港的非正規僱員數字進行統計，人數共有 35 萬人，當中包括 26 萬名在統計前一週工作時數少於 30 小時的僱員、4 萬名在統計前一週工作時數少於 30 小時的自僱人士，以及 5 萬名每週工作時數少於 30 小時的臨時僱員，佔整體勞動人口 10.1%，較 2001 年，上升 5.7%<sup>5</sup>。

雖然上述數字，未足以說明本港非正規僱員的實際數目，但由於這兩組統計結果不約而同地指出，近年非正規僱員的數目呈持續上升的趨勢，故此有關數字仍具有相當高的參考價值。研究員也相信，實際數字應高於上述統計結果。只是政府及其他坊間團體還未就「全日制兼職工」、「受僱多於 60 天的固定合約員工」，和假自僱人士，進行統計，引致有機會低估實際情況。

### (二) 權益剝削問題比正規僱員嚴重

非正規僱員所面對的就業剝削問題，很多時與正規僱員類同，但剝削程度比正規僱員更甚。這源於非正規僱員不符合 4118 要求，於是難以根據

《僱傭條例》享受及追討所屬法定權益<sup>6</sup>。

另外，僱主與僱員之間簽訂的僱傭文件，未能直接反映僱傭關係的存在<sup>7</sup>。所以，假自僱人士在追討權益的過程上，一般需要花較長的時間。

非正規僱員可以說是「三無工人」，即是無保障、無晉升和無前景的勞動人口。根據現時的社會狀況，非正規僱員主要集中在清潔、保安、餐飲、零售、旅遊、社會、社區及個人服務業、交通運輸等行業。

雖然不同行業會因為行業常規，出現不同種類的剝削問題，但普遍來說，大部分非正規僱員會常常遇到無年假薪酬、無有薪假期、低工資、長工時、無償超時工作、無病假、無工傷津貼、欠薪、無理解僱、無遣散補償和無長期服務金等。現闡述如下：

## 1. 無年假薪酬及有薪假期

按《僱傭條例》規定，「年假薪酬」的意思是「就一段年假而付給的年假薪酬，以及根據法例第 41D（僱傭關係停止時）的規定而付給的任何款項」。若僱員連續受聘 12 個月，可按年資獲得有薪年假數目，由 7 天至 14 天不等。即使僱員受聘未滿 12 個月，也可按比例計算有薪年假的數目。而僱主必須在切實可行的範圍內，儘快支付工資。

而「假期薪酬」則是「為一筆相等於該僱員在整個工作日本應賺取的工資的款項」。僱員連續受聘 3 個月後，而又符合 4118 要求，也會得到假期薪酬。僱主必須在法定假日後的第一個發薪日，支付有關金額。若僱員是按件數或日數計薪，假日薪酬必須為一筆相等於該僱員賺取的平均每日工資款項。而平均每日工資款項，由緊接假期或假日首天，又或截至假日或假日首天的工資期開始計算，最少日數為 28 天，最多日數為 31 天。

不過，有行業出現「買假」情況，令僱員無法享受有薪假期及年假薪

酬的權利，這個現象以飲食業最為嚴重。僱主與僱員簽署合約時，沒有向僱員說明「買假」的實際情況，只在合約內寫上每月固定薪酬金額，然後在金額後括上「已包年假及法定假期」。這種做法揭示僱主利用合約漏洞，藉年假薪酬及有薪假期已計算每月工資為名，拒絕向員工放任何假期。

## 2. 低工資、長工時、工作強度過大

根據《僱傭條例》，工資是指收入、津貼（包括交通津貼及勤工獎、佣金、超時工作薪酬）、小費及服務費。不過，條例沒有規管工資水平，故僱主／公司可以低薪聘請工人，不發放加班津貼，無理要求員工「一崗多職」。另外，外判制的出現，令承辦公司只能在固定服務合約中，賺取利益。為了降低生產成本及提高邊際利潤，不惜以員工的體能及薪酬作為犧牲代價，加大剝削力度。

以清潔行業為例，本港有不少清潔工，為低學歷、低技術、年齡偏高的人士。由於他們難以在主流就業市場中找到合適的工作職位，於是只能找到低技術要求的工作。不過，行內工資水平嚴重偏低，月入僅有港幣 2,000 元至港幣 6,000 元，低於每月家庭住戶入息中位數的一半。雖然如此，僱主的剝削行為未見收斂，反而巧立名目，向僱員濫收雜費，並一律從僱員的工資中扣除<sup>8</sup>。

另外，便利店員工除了平常處理銷售、貨架整理和收款工作外，還要負責清潔事務，無疑在工資不增加的情況下，加重僱員的工作負擔，可見一崗多職的問題嚴重。

有些行業會特別要求員工長時間工作，包括：金融、保險、地產、商用服務、批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店、運輸、倉庫及通訊業等行業。當中，以非技術工人、服務工作及商店銷售人員、機台、機器操作員及裝配員的情況最為嚴重。

### 3. 無償超時工作

很多行業都需要僱員加班，但法律沒有強制要求僱主必須為超時工作的員工提供津貼。有僱主甚至要求僱員簽署「自願加班紙」，扭曲超時工作的事實。

有些行業因為常規問題，根據沒有超時加班津貼的概念，反而採用「多勞多得」的制度，不提供加班福利。

### 4. 無病假及工傷津貼

很多僱主不會為兼職、散工、假自僱人士，提供病假及工傷津貼。

根據《僱傭條例第 33 條》，若僱員符合連續性合約，便可在最初受僱的 12 個月內，每月得到 2 天的有薪病假日。若僱員工作滿 1 年，每月更可獲 4 天的有薪病假日，且有關病假日可以累積至最多 120 天。若僱員連續放取 4 天病假，有權獲得疾病津貼，但必須符合 3 項標準，包括：註冊醫生證明、醫生證實員工需要連續放 4 天或以上數目的假期、有足夠的累積病假；才可以領取相等於僱員平均每日工資五分之四的病假津貼。若僱員的工作資格未符合法例要求，則無權享受有關權益。

此外，如果僱員提出病假申請，有僱主會要求僱員自行聘請替工，或藉剋扣勤工獎為名，迫使員工照常上班。

至於工傷津貼方面，根據《僱員補償條例》，無論是全職，還是兼職僱員，均可申領工傷及職業病補償。不過，僱主可以向勞工處瞞報僱員的工傷資料，甚至拒絕放取傷假，或剋扣僱員的年假，取代病假 / 傷假數目。

### 5. 追討欠薪乏力

僱主不準時出糧的情況也很普遍，當中以建造及飲食兩個行業最為嚴

重。有外判商會蠶食工程費用，拖欠薪金。另外，有公司會利用空殼公司的名義，騙走僱員工資。即使員工嘗試從法律途徑進行追討，但由於需要自行墊支 6,000 元，作為聘請執達吏抄封公司的費用，又或支付 6 至 7 萬元，向法庭提出公司清盤的申請；令僱員止步。

除此之外，僱員只能以民事訴訟方式，追討欠薪。即使法庭宣判僱員勝訴，但鑑於僱員難以自行執行法庭的判令，令僱主可以繼續逍遙法外，拖欠薪金。

## 6. 無遣散及長期服務金

按《僱傭條例第 22 條》，工資應不得遲於工資期屆滿 7 天支付，僱主必須在切實可行的範圍內儘快繳清。如果僱員停工，公司或僱主須支付代通知金、遣散費及長期服務金等。

在遣散費方面，若僱員連續受聘 24 個月，可根據年資獲得最後一個月的三分之二工資，或港幣 2.25 萬元的三分之二，兩者以最小款額者為準。若僱員是按日薪或件薪計算薪酬，也可按年資，根據最後 30 天的正常工作日中的任何 18 天工資，計算遣散費。

不過，僱主可以開設空殼公司，轉移資產，捲款私逃。僱員面對這種情況，一般難以追討，或最後只能得到低額賠償。

另外，有公司或僱主會誘騙僱員成為公司股東，令其身份不屬於《僱傭條例》的保障範圍，失去所有法定權益保障，甚至要為無良僱主負上還債責任。

即使政府設置破產欠薪保障基金（破欠），授權勞工處處長在僱主無力償還債務時，代僱主向員工支付特惠款項，但不是所有受影響僱員最終能夠成功申請破欠，例如假自僱人士。

此外，基金申請程序繁複，且在工資、代通知金及遣散費等方面，均設有上限。若僱員所追討的金額超過標準，有關款項會被折算，最終令僱員無法領取全數款項。

## 7. 無理解僱

根據法例，若僱主不再與僱員續約或（擬）停止經營業務，必須預先通知僱員，並發放代通知金及其他補償。若僱員已為僱主服務多於 24 個月及 5 年，便有權追討遣散費及長期服務金。不過，有僱主為了逃避發放工資、代通知金、遣散費及長期服務金的責任，於是利用《僱傭條例》第九條，在僱傭合約結束前，即時解僱僱員。

《僱傭條例》第九條規定，僱主可免去向僱員支付代通知金、遣散費及長期服務金的責任，情況如下：

(1) 僱員在與其僱傭有關的事宜上——

- i. 故意不服從合法而合理的命令；
- ii. 行為不當，與正當及忠誠履行職責的原則不相符；
- iii. 犯有欺詐或不忠實行為；
- iv. 慣常疏忽職責。

(2) 僱主因任何其他理由而有權根據普通法無須給予通知而終止合約。

這些情況主要發生在保安及零售業。例如，有僱主經常刻意調動保安員的駐守地點，強制他們跨區工作，視遲到為缺勤，視請病假為曠工等，認為僱員不服從僱主指示，即時解僱。另外，有推銷員因顧客臨時取消合約，未能向公司提交客戶資料，被指「蛇王」，最後公司以紀律理由，遭受即時解僱的處分。

### (三) 小結

- 非正規僱員的出現，與全球化有莫大關係。全球化令僱主 / 企業對於發展前景感到不明朗，於是企圖從成本控制方面入手，提高企業適應新經濟洪流的應變能力。然而，在這個思潮背後，僱員往往成為被魚肉的對象。

- 新經濟發展，需要新的人力資源投入。然而，現時的勞動力質素未能追貼新經濟發展需要，提供相應人手。另外，職位空缺也隨經濟結構轉型，產生變化，就業市場未能為低學歷、低技術及中年人士提供充裕職位。結果，導致僱主可以趁機壓價，更改僱傭模式，令一些求職心切的人士，在沒有選擇的情況下，被迫接受低工資、長工時、工作強度大的工作，享受不到如正規僱員相同的福利待遇。

- 但事實上，非正規就業的問題不只發生在兩低一中人士身上，愈來愈多較高學歷及專業動人口也受到波及。外判制度盛行，導致文職專業合約化。不過，短期工作未能為合約工帶來培訓、晉升，以及持續就業的機會。

- 另外，僱主向員工內化假自僱模式的存在意義，把工作回報等同「多勞多得」的概念，令員工意識不到自己持有僱員身份。一旦公司倒閉，才開始思考自己是否有追討就業權益的權限。不過，追討過程並不容易，當事人除了要承受訴訟失敗的風險外，還要蒙受巨大的精神壓力，參與持久的訴訟過程。

- 在短期內，非正規就業的人數不會減少，特別是金融海嘯的餘波還未平息，僱主 / 公司為了確保財政穩健，必然抱着審慎理財原則，從各方面控制成本，其中轉換招聘方法，是一個不二法門。加上，全球化導致行

內競爭激烈，令僱主不得不從人力資源層面開刀，故此僱員的就業困境預料陷入嚴峻困境，令社會進一步走向兩極化的階段。有鑑於此，研究員參考了愛爾蘭、荷蘭、德國、美國、新加坡和中國有關非正規僱員權益的保障法案，希望從中尋找啟示，處理香港現在及潛伏的個案。

## 五、有關外地及內地保障非正規僱員就業的法例分析

近年，世界各地的非正規僱員數目，跟香港一樣，持續上升。不少國家已從法律層面，保障工人。研究員參考了愛爾蘭、荷蘭、德國、美國、新加坡及中國的有關保障非正規僱員的法例，希望從中找出可借鑑的地方，完善本地勞工法例，為非正規僱員提供切實保障。接下來，將會逐一簡單闡述有關國家的非正規僱員的保障法例，重點如下：

### (一) 愛爾蘭

2001 年，愛爾蘭政府推出《僱員保障（兼職工）法案》[ The Protection of Employees (Part-Time Work) Act 2001 ]，針對兼職工的就業狀況，制定一系列保障條文。為了加強對兼職工的保障力度，法案規定兼職工和全職工應享有平等的就業待遇。所有根據僱傭或學徒合約聘請的員工，或經由職業代理機構招募的僱員，一律被納入該條例的保障範圍內。

#### 1. 按固定比例，安排休息日及假期

根據 1997 年《團體工作時間法案》(The Organization of Working Time Act 1997) 的規定，兼職工是有資格享有假期安排。在假期年<sup>9</sup>中，若僱員工作時數達基本 1,365 小時，便可獲 4 星期的年假。另外，若僱員在假期年中的工作時數達基本 117 小時，也可以獲得三分之一個星期的年假。若僱員連續工作 4 個星期或以上，可從全年總工作時數，抽取 8%，作為休假時數。

#### 2. 提供休息時間

法例又規定，僱員若根據僱傭合約聘用（不論全職或兼職），僱主不

該要求員工每星期工作超過 48 小時。若僱員需要在一天內連續工作 11 小時，僱主有需要為他們每隔 4.5 小時，提供最少 15 分鐘的休息時間。如果僱員連續工作超過 6 小時，僱主便需要把休息時間設定為 30 分鐘。

### 3. 提供休息日或有薪休息日

另外，如果僱員連續工作 24 小時，僱主有責任為員工提供連續兩天的休息。法例又建議僱主，應允許僱員在星期日放假。即使僱員被要求星期天上班，僱主也應給予合理工資，或提高僱員工資水平，又或改用有薪休假的方式，作為補償。

### 4. 為兼職工設立加班費

另外，若僱主為全職僱員設立加班費，兼職僱員也應享有相同待遇。

### 5. 享獲退休金資格

如果兼職工的總工作時間，為「可比較僱員」（即是同等職務的全職工 / 同一工作單位的員工 / 其他兼職工）的 20%，便擁有申請退休金的資格。

### 6. 提供投訴及訴訟機制

若僱員在工作的過程中遭受僱主歧視，他們也可以向權益事務專員（rights commissioner）投訴。權益事務專員會為投訴者分析個案的違例程度，並會要求僱主合作，呈交證據。愛爾蘭政府會設有勞工法庭及最高法院，處理有關個案。

## （二）荷蘭

為了降低國內嚴重的失業率，荷蘭政府鼓勵發展彈性就業。由於從事彈性工作的人士一般缺乏勞工保障，於是政府在 1999 年頒佈《彈性及安全法案》（The Flexibility and Security Act），以鞏固彈性工作人口的法律地位，

保障有關權益。

### 1. 增強就業穩定性和開除員工的困難

根據《國民法典》(The Civil Code) 的規定，兼職、候命工與全職工均享有相同的法律地位，三者之間不應存在歧視性待遇。如果兼職工連續為僱主服務 36 個月，有關合約應自動改為永久性僱傭合約。

另外，法律又規定，僱主在開除僱員之前，必須得到公眾就業服務地區主任 (Regional Director of the Public Employment Service) 的同意，方可執行。僱主不得在沒有通知的情況下，單方面終止僱傭關係。

### 2. 反歧視對待

如果兼職工從事的職務與全職工相同，僱主是不可以對他們作出歧視性待遇。

### 3. 規定最少工作時間

如果僱員是候命工，為同一僱主連續工作 3 個月，每月工作時數不少於 20 小時，僱主應為有關員工提供僱傭合約。如果僱員每星期的工作時數少於 15 小時，僱主也有責任為該員工，在每次工作安排中，支付最少 3 小時的工資。

### 4. 賦予僱員自願更改工時權力

2000 年，荷蘭政府頒定《工時調整法案》(The Act of the Adjustment of Working Hours)，允許僱員自願向僱主提出延長或刪減工時的要求。另外，如果僱員發現自己遭受僱主歧視，以致所獲的工作時間安排與其他僱員不同，可向「平等對待委員會」(The Equal Treatment Commission) 投訴。

## 5. 享獲假期安排

根據《國民法典》，兼職工與全職工應享有相同的假期數目。

## 6. 提供疾病津貼

如兼職工提出放取病假申請，有關津貼應為正常工資的七成。一旦僱員遇到工傷，也應跟全職員工一樣，享有殘疾津貼。有關賠償，應以僱員最後一個月所賺取的七成工資計算。

### (三) 德國

2000 年，德國國會通過了《兼職及固定合約僱傭關係法》(Gesetz Über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge)。

#### 1. 增強就業穩定性

法例規定，僱主與僱員所簽署的合約期限，可由固定 18 個月，延長至 24 個月。有關合約可以在兩年內更新 3 次。

#### 2. 反歧視待遇，增加職位資訊的透明度

法例又規定，兼職、合約工及全職人士是可以享受相同的就業待遇。如果僱主為全職工提供培訓，也應為兼職工及合約工提供相同的待遇。此外，法例又規定，僱主應為合約工提供永久性僱傭合約的職位空缺資料。

#### 3. 賦予更改工時權力

兼職僱員可自願刪減或延長自己的工作時數。

#### 4. 賦予僱員轉約權力

法例又賦予兼職工轉換長工，以及全職工轉換兼職工的權力。不過，僱員必須連續受聘最少 6 個月，並在刪減工時前一個月，預先通知僱主。

## (四) 美國

2003 年，美國國會頒佈「日工平等保護法案」(Day Laborer Fairness and Protection Act)。

法案中的「日工」，主要指臨時招聘或其他非正規就業人士（不包括專業和神職人員），僱員一般的受聘期很短。當他們完成僱主指派的工作後，僱傭關係便會隨即瓦解。

### 1. 反對帶歧視性的工資發放

法案規定，日工工資不應低於法定標準，僱員應得到相當於每天 4 小時的工資金額，時薪應與永久性僱傭合約員工的平均時薪相符。

### 2. 提供加班津貼

法案又要求僱主應為連續工作超過 8 小時，或連續在第七天工作（當天工作時數須達 8 小時或以上）的日工，提供 1.5 倍工資。

### 3. 規定工資支付期

除此之外，如果僱員受聘不足 1 個星期，有關工資也需要在該工作星期最後一天發放。如僱傭關係終止，所有工資必須在終止關係的 72 小時內清付。

### 4. 工時標準

若僱主突然要求員工在指定工作地點上班，僱主是有責任把員工的交通和候等時間，列入「工作時間」，並支付相關工資。

另外，法案又規定，僱主應為連續工作的僱員，每隔 4 小時提供 15 分鐘的休息。

## 5. 加強職業安全

根據法例，所有日工會受到《職業健康及安全法》的保障。僱主應為從事高危工作的僱員，清楚說明工作危險程度，例如可能接觸的危險品類別和服飾要求等。同時，鼓勵僱主，應聘請持有專業或培訓資格的僱員，執行高危項目。

如果僱員因工受傷，僱主必須為員工提供補償，並保留有關書面記錄。另外，如果僱主要求僱員向公司購買指定生產工具，不得向員工收取高於市價的費用。

## 6. 禁止僱主濫收雜費

僱主可以為員工提供膳食，但收費不得高於該食品的原價。若僱員沒有享用僱主提供的膳食，僱主不得在僱員的薪酬中扣減任何費用。

## 7. 頒佈普通法測試 (Common-law<sup>10</sup> Test)

針對假自僱的問題，美國國內收入署 (Internal Revenue Service) 設計一項測試，使用 20 個量度標準，分辨僱員屬於自僱，還是假自僱性質。

- (1) 有關獨立承包者是否需要按照你的工作指令工作？
- (2) 你能不能夠證實自己沒有為獨立承包者提供培訓？
- (3) 獨立承包者所提供的服務，是不是屬於企業每天日常工作部分？
- (4-5) 獨立承包者有沒有能力委派 / 招聘 / 監督 / 發放薪酬給其他人士？
- (6) 你有沒有和獨立承包者建設持久關係？
- (7) 獨立承包者可以自行擬訂工作時間？
- (8) 獨立承包者是以全職性質工作？
- (9) 獨立承包者是不是在你的辦公地點工作？
- (10) 獨立承包者是不是可以自由控制自己的工作時數和方式？

(11) 獨立承包者有沒有被要求，定期提交書面或口頭報告？

(12) 獨立承包者的報酬是不是定期支付？

(13) 如果有交通津貼，有關費用由獨立承包者承擔？

(14) 你會不會為獨立承包者提供工具和物品？

(15-16) 獨立承包者需不需要提供投資，在他所需的工作設施上？同時，他是不是需為自己的利潤和虧損，負上責任？

(17) 獨立承包者是不是可以自由選擇，為超過一間的公司工作？

(18) 獨立承包者的服務供應，是透過公司，還是電話號碼，又或其他方式，向公眾進行宣傳？

(19-20) 你有沒有權力履行或在不引起賠償的情況下，終止關係？

另外，如果公司誤把僱員視為「獨立承包者」<sup>11</sup> (independent contractor)，美國國內收入署會重新把承包身份，改為僱員，並由法庭進行最後裁決<sup>12</sup>。

## 8. 設有執法部門

美國勞工部秘書長 (the Secretary of Labor) 有權執行「日工平等保障法案」。假如僱主或代理機構沒有根據法例向勞工部註冊，勞工部可以向有關人士作出民事檢控。

### (五) 新加坡

1968 年，新加坡政府頒佈《就業法案》(The Employment Act) 中的「兼職就業」(Part-time Employment) 部分。

新加坡政府把兼職，定義為「根據合約，每週工作不超過 30 小時的僱員」。除了經理及行政級人員、家庭助理，以及海員外，所有兼職工會受到此法例保障，可以合法享有休息日、年假、假期薪酬、病假和超時工作

福利等。

## 1. 提供休息日工資

只要僱員一星期內，為僱主工作 5 天以上，便可以合法地得到每週休息 1 天的權利。若僱員每週工作不足 5 天，便無權享受有關福利。

休息日工資可分為「僱主要求」或「僱員要求」兩種。如果僱主要求僱員在休息日上班，有關薪酬應高於僱員要求的工作酬勞。

如果僱主需要員工在休息日工作，而有關工作時間又相等於正常半天的工作時間，僱員便可獲一整天的工作薪酬。

如果僱主要求員工在休息日工作，而有關工作超過正常半天的工作時數，僱員可獲 2 天的工作報酬。

另外，如果僱員主動提出在休息日工作，其工作時間又相當於正常半天的工作時數，可獲半天工資。如果僱員要求在休息日工作，但工作時間超過正常半天的工作時間，可獲 1 天的工作酬勞。

## 2. 按比例計算年假薪酬

至於年假方面，只要兼職工受聘滿 3 個月，就合乎領取年假薪酬的資格。不過，有關金額會根據全職員工的年假數目，按比例計算。

新加坡的人力資源部 (the Ministry of Manpower) 提供了以下年假薪酬的計算公式：

兼職工每年工作時間總數

全職僱員每年工作時間總數

× 全職僱員的年假數目 × 全職僱員每天的工作時間

這條公式會計算出兼職僱員可放取的年假時數，然後再用以下公式，得出每小時的年假工資率，見如下：

$$\frac{\text{全年兼職工可放取的年假時數}}{(\text{兼職僱員每週工作時數} \times 52)} \times \text{兼職工每小時的薪酬}$$

### 例子 1：

假設一名兼職工，連續為同一僱主工作超過 3 個月，每星期工作 5 天，每天工作 4 小時（即每星期工作 20 小時）。現在他想領取年假薪酬，他首先需要計算「可放取年假時數」和「每小時年假工資率」。同時，他需要一位全職員工的工作時數和年假數目，進行運算。

例如與他職位相若的全職員工，每星期工作 5.5 天，每天工作 8 小時（一星期工作 44 小時），可享年假 7 天。計算結果將見如下：

$$\frac{\text{兼職工每星期工作 20 小時} \times 52 \text{ 個星期}}{\text{全職工每星期工作 44 小時} \times 52 \text{ 個星期}} \times 7 \text{ 天年假} \times \text{每天工作 8 小時} = \text{可放取年假時數 25.5 小時}$$

$$\frac{25.5 \text{ 小時}}{\text{兼職員工每星期時數 20 小時} \times 52} \times \text{兼職工每小時的薪酬 } \$20 = \$0.49$$

兼職員工的每小時年假工資率為 \$20.49（兼職工每小時薪酬 \$20 + 新增工資率 \$0.48）

年假薪酬為 \$522.5（25.5 x \$20.49）

### 3. 按比例計算假期薪酬

另外，法例又規定兼職工和全職工會在假期薪酬方面，均可以享受相

同待遇。只是兼職工會按比例領取酬勞。計算公式如下：

$$\frac{\text{兼職工每年工作時間總數}}{\text{全職僱員每年工作時間總數}} \times \text{全職僱員的公眾假期數目}$$

$$\times \text{全職僱員每天的工作時間} = \text{兼職工全年可放取的公眾假期時數}$$

這條運算方式，會讓兼職工知道自己全年可放取的公眾假期時數，然後再用以下公式，運算出每小時的假期工資率：

$$\frac{\text{兼職工全年可放取的公眾假期時數}}{\text{兼職僱員每週工作時數} \times 52} \times \text{兼職工每小時的薪酬}$$

## 例子 2：

假設一名兼職工，連續為同一僱主工作超過 3 個月，每星期工作 5 天，每天工作 4 小時（即每星期工作 20 小時）。現在他想領取假期薪酬，他首先需要計算「可放取假期時數」和「每小時假期工資率」。同時，他需要一位全職員工的工作時數和假期日數，進行運算。

譬如與他職位相若的全職員工，每星期工作 5.5 天，每天工作 8 小時（一星期工作 44 小時），可享公眾假期數目為 11 天。計算結果將見如下：

$$\frac{\text{兼職工每星期工作 20 小時} \times 52 \text{ 個星期}}{\text{全職工每星期工作 44 小時} \times 52 \text{ 個星期}} \times 11 \text{ 天公眾假期} \times \text{每天工作 8 小時}$$

$$= \text{可放公眾假期時數 40 小時}$$

$$\frac{40 \text{ 小時}}{\text{兼職工每星期工作 20 小時} \times 52} \times \text{兼職工每小時的薪酬 } \$20 = \$0.77$$

兼職員工的每小時假期工資率為 \$20.77 (兼職工每小時薪酬 \$20 + 新增工資率 \$0.77)

假期薪酬為 \$830.8 (40 x \$20.77)

#### 4. 提供疾病津貼

法例規定兼職工只要連續受聘 3 個月，就可獲病假津貼。不過，有關津貼不會以金錢形式發放，僱員只能以「可放取病假」時數換取。

另外，病假津貼又分為「非住院」及「住院」兩類津貼。前者只計 14 天，後天計算則有 60 天。

$$\frac{\text{兼職工每年工作時間總數}}{\text{全職僱員每年工作時間總數}}$$

× 全職僱員可放取病假日數 × 全職僱員每天的工作時間

#### 例子 3：

假設一名兼職工連續為同一僱主工作 3 個月，每星期工作 20 小時，而跟他職位相若的全職員工，每星期工作 44 小時，可放取病假為 14 天，兼職員工的病假津貼如下：

$$\frac{\text{兼職工每星期工作 20 小時} \times 52 \text{ 個星期}}{\text{全職工每星期工作 44 小時} \times 52 \text{ 個星期}} \times 14 \text{ 天病假} \times \text{每天工作 8 小時}$$

= 可放病假時數 50.9 小時

#### 5. 享有與全職員工相同的懷孕待遇

根據《就業法案》的兼職部分，以及《兒童發展共同儲金法案》(Children Development Co-Savings Act)，兼職工和全職工是可以享受相同的懷孕及產假待遇。

## 6. 酌情給予超時工作薪酬

雖然法例沒有規定僱主必須為兼職僱員提供超時工作薪酬，但如果兼職工的工作時數超過普通兼職工（但又不高於全職僱員的工作時數），僱主是有責任為有關員工提供加班津貼，而有關津貼將會以時薪計算。

不過，如果兼職工的工作時數超出全職工的正常工作時數，法例建議僱主應提供加班津貼，並設訂為時薪的 1.5 倍。

### (六) 中國

2008 年 1 月，新的《中華人民共和國勞動合同法》正式出台。新法例加強了非正規就業人士的保障。與舊法例相比，新法例深化了勞動保障的內容，提出明確的保障方向，肯定勞動合同所發揮的正面作用。

新法例第一章第一條開宗明義地指出，法例更新的目的就是「為了完善勞動合同制度，明確勞動合同雙方當事人的權利和義務，保護勞動者的合法權益，構建和發展和諧穩定的勞動關係，制定本法」。與舊法例所強調的「為了保護勞動者的合法權益，調整勞動關係，建立和維護適應社會主義市場經濟的勞動制度，促進經濟發展和社會進步，根據憲法，制定本法」的原則有所不同。

有關法例主要為非正規就業人口而設。所謂「非正規就業人口」，就是指個體戶、家庭企業和微型企業的就業人口（即是下崗工人及農民工），這些人口主要屬於臨時聘用性質，主要集中在法例監管脆弱的企業。而資方一般不會為有關人士提供勞動合同。

#### 1. 規管工資及經濟賠償標準

如果用人單位需要向勞動者作出經濟賠償，有關賠償應按勞動者在單

位的工作年期計算。若勞動者受聘一年，可根據一個月的工資標準，計算薪酬。若受聘者工作超過 6 個月，但又不足 1 年，也可根據一個月的工資標準，計算薪酬。不過，受聘不足 6 個月的勞動人口，就只能根據半個月的工資標準，計算薪金。

如果勞動者的工資高於直轄市、設區的市級人民政府的預設水平，有關賠償應按照用人單位與政府的工資差額計算。如果用人單位所支付的工資金額，是政府的 3 倍，賠償金額也應設訂為 3 倍。另外，如果合約終止，用人單位需把過去受聘的勞動者紀錄，保存最少 2 年。

## 2. 安排加班費

法例第三十一條規定，用人單位不得強迫勞動者加班。如果用人單位需要勞動者加班，也要根據國家規定，為勞動者提供加班費。

## 3. 訂立勞動合同

新勞動法新增了「行業性集體合同」及「區域性集體合同」的概念。勞動行政部門會收到工會與企業代表一起擬訂的集體合同，並在 15 日內沒有收到任何異議的情況下，正式通過，執行監督任務。

法例又規定，僱主需在集體合同內，列明勞動薪酬和權益待遇，有關標準不得低於當地政府的建議。

## 4. 改善勞務派遣員工<sup>13</sup>待遇

法例規定，被派遣員工應與派遣單位簽署 2 年或以上的固定期限勞動合同，薪金應以月薪方式支付。

勞務派遣員工的酬勞，不得與用人單位的勞動者不符。若用人單位要求派遣員工加班，用人單位是有責任支付有關費用。

除此以外，用人單位與勞務派遣單位之間，需要擬訂清晰的協議條文，包括派遣人數、期限、勞動報酬、社會保險費及違反規定的權責問題等等。法例更規定，用人單位不得把派遣期限分拆成多個短期勞務派遣協定，以及徵收雜費，剋扣派遣勞工的工資。

至於勞動者的休息時間和休假方面，用人單位必須按照國家規定發放。

對於非全日制員工（即是每週工作不超過 24 小時，或每日工作不超過 4 小時的員工）而言，其薪酬標準不得低於當地政府的最低標準。工資支付期，不得超過 15 天。

## 5. 加強工會角色

工會可以就集體合同，發揮監督、提出糾正、發表意見、協助勞動者申請仲裁及訴訟的作用。

### (七) 小結

- 在國際間，非正規僱員的數目在過去十多年緩緩上升。例如德國，兼職工佔整體就業人數由 1994 年的 16%，增加至 2004 年約 23%。固定合約工的數目，由 1994 年的約 7% 增加至 8%。而荷蘭，從事短期合約或指定合約期限的勞動人口，由 1997 年的 12.3%，增加至 2007 年的 18.1%。至於美國，兼職工數目也由 1969 年的 14.5%，增加至 1999 年的 17.4%。

- 兼職和合約工數目持續增加的原因，與失業情況嚴重有關，多國政府希望透過彈性就業的推廣，實現全民就業目標。1973 年的石油危機，為歐洲及美國經濟造成衝擊，失業率攀升，社會陷入大規模衰退狀態。雖然到了九十年代，經濟逐步好轉，但失業問題始終居高不下，歐洲多國思考對策，嘗試從不同渠道處理問題。1997 年，歐盟在阿姆斯特丹召開

高峰會，提出「彈性安全」(flexicurity)，在不損害勞工權益和就業安全(employment security)<sup>14</sup>的前提下，鼓勵國民選擇彈性就業，務求實現全民就業的目標。有關建議得到大部分成員國支持<sup>15</sup>，最後通過《阿姆斯特丹條約》(The Amsterdam Treaty)，把彈性安全的概念融入「歐洲就業策略」(The European Employment Strategy)<sup>16</sup>。歐盟更推出《兼職工指令》(The Part Time Work Directive)，反對僱主對兼職工人作出歧視性待遇，權益分配亦應按比例方式(pro rata temporis)進行。同時，歐盟希望成員國能夠在2000年起，執行有關指令。

所謂彈性就業，不是指僱員不受拘束，自由選擇上班時間，而是從人力資源架構上，觀察公司自由調整僱員數目的靈活性，學術界會把這個現象稱之為「數量彈性」(numerical flexibility)。如果公司擁有愈多正規僱員，就代表愈難自由調整公司結構，不能隨時增加或刪減人手。

彈性就業可以為公司提供靈活用人的方便，同時也令公司更具彈性。工資可以採取浮動薪制計算，藉此提高僱員的工作動機。

不過，鑑於非正規僱員的就業穩定性低，故歐盟成員國主要從就業及福利政策入手，提供雙重保障。在就業政策方面，會鼓勵市場提供大量合約職位，提倡終生學習，完善勞工政策。而福利政策方面，會集中在社會保障系統的建立。

由於歐洲年輕國民的打工心態與老一輩很不同，不想「為生活而工作」(job for life)，於是普遍支持彈性安全的概念，他們希望得到彈性工作，方便轉職，尋找新工作機會。

• 歐洲在制訂非正規僱員保障法案時，工會和資方會各派代表，交換意見，共同建立「社會伙伴」(social partnership)的協商機制，仔細討論如何協助弱勢工人過渡就業難關，改善兼職和合約工的各項工作待遇。

- 雖然各國的非正規僱員就業保障法案內容有所不同，但仍會堅守國際勞工公約的精神，為非正規僱員締造社會公義，避免飽受物質及精神的剝削。

- 參考外地情況，保障非正規僱員的法例，大致可分為3類：

- (1) 從主體的勞工法例中，加入保障非正規僱員權益的條文；
- (2) 另設新法例，但內容只屬原則及方向性條文；
- (3) 同樣另設新法例，但條例內容詳盡，會仔細交代僱傭權益、執法部門及懲處程序等資料。

- 另外，地緣政治、經濟、社會發展及意識形態的不同，也會影響國家制訂寬鬆有別的保障法案。例如，美國深受自由經濟主義影響，法案倚重市場機制自行解決非正規僱員的問題，讓僱主自由選擇履行法案規定。相反，在社會民主主義的國家，如荷蘭及德國，政府會把有關法案，視為勞工和福利政策的重要部分，強制要求僱主，遵守法案提出的責任。

- 此外，很多國家會採用比例方式，為兼職工分配年假、假期工資及疾病津貼等福利。

- 不過，無論是外地還是內地，始終無法從法律層面，界定僱員屬於自願還是非自願的非正規員工。在現實世界裏，自願及非自願的概念很難二元區分，因為當中涉及個人主觀因素，且人人對工作的要求各有不同。即使就業條件欠佳的人，看似非自願從事非正規就業工作，但當他們需要考慮照料家庭或兼顧學業的時候，很有可能會自願選擇彈性工作。

- 另外，有學者認為，政府提倡工作彈性化，有機會改變現今的就業生態，模糊僱傭關係，分化就業市場，製造「局內和局外人」(an insider-outsider labour market configuration) 的身份標籤，限制非正規僱員向上流動的機會。

• 要保障非正規僱員的利益，本來可以從廢除外判制度入手，但並非容易之事。因為根據新自由主義理論的看法，市場力量一般會高於政府，政府所扮演的角色非常有限。而且愈來愈多的公共服務轉為私營化，令市場的力量加大，令外判制度持續盛行。

• 而假自僱就業模式的興起，更是僱主 / 企業企圖利用自僱人士不受國內勞工法例保障而推出。例如在德國，雖然政府在 2000 年頒佈《兼職及固定合約僱傭關係法》，但「一人企業」(One-man Enterprise) 或「倚賴性自僱者<sup>17</sup>」(Dependent Self-employment)<sup>18</sup> 的數目，估計達到 40 萬至 100 萬人。這與這些人士不會被納入兼職及合約工法例保障有關。

## 六、保障非正規僱員就業權益的整體建議

全球化對香港經濟有着深遠影響，促進本地及國際金融體系連接，推進雙邊貿易發展，加快經濟週期運行。不過，本地經濟易受外圍環境因素影響，連帶影響就業市場結構，令職位供應數目及種類收窄。僱主/公司為了追逐最大利潤，於是改變僱傭手法，令以往屬於長期、清晰、穩定、賦有保障的僱傭關係，變成短期、不清晰、不穩定和欠保障的聘用模式；導致一班就業條件欠佳的人士深受其害，面對低工資、長工時、工作強度大的問題。

現時，本港非正規就業的剝削主要集中在兩低一中的人士身上，但這並不表示非兩低一中人士完全不受問題困擾。相反，近年合約工數目持續上升，假自僱問題突出，顯示本地工人議價力弱，僱主可以單方面擬訂僱傭模式，控制市場的職位供應數目，強化發言權和剝削權。預料「強資本，弱勞工」的情況會更加嚴峻，非正規僱員的人數將會持續上升，所以本報告認為政府應就有關問題，及早作出回應。

雖然非正規就業屬於全球難以遏止的現象，但很多國家已嚴陣以待，從法律及政策兩個層面，提供雙重保障，討論工資、工時、假期薪酬、疾病津貼等方面的權益發放。然而，本港勞工法例多年沒有修改，特別是《僱傭條例》的保障功效已經跟不上時下經濟及就業發展實況，無法處理日益複雜的權益問題。所以，本報告建議政府，應從法律及政策層面入手，確保非正規僱員可以得到持續就業的機會。而本報告將會集中在法律及相關配套措施方面，至於就業及福利政策部分，可參考工聯會研究部「就業優先的經濟發展策略」的相關研究報告。

## (一) 制定中、長期保障非正規僱員措施，先在《僱傭條例》內新增保障非正規僱員就業權益的條文，長遠新增附屬法例

雖然本港的《僱傭條例》適用於全港僱員，但當中的 4118 制度，限制了非 4118 僱員得到全面就業保障的資格。另外，鑑於很多本地非正規僱員不掌握《僱傭條例》的適用範圍，以為《僱傭條例》只為正規僱員而設，於是當遇到勞資糾紛，會自動打退堂鼓，放棄追討權利。所以，本研究建議政府修改勞工法例，一來為非正規僱員釐清概念，二來提供到位的權益保障。

### 1. 法例模式

本港可參考以下國際的修例方式：

(1) 從主體勞工法例，增添關於保障非正規僱員的法律條文；(2) 另設新法例，但內容僅屬原則性及方向性條文；(3) 同樣另設新法例，但條例內容詳盡，能夠仔細交代僱傭權益、執法部門及懲罰機制等資料。

而本港應採用哪一種立法模式，首先要根據當前的就業形勢，以及法例的可操作性而訂，藉此收窄僱員與僱主之間的權力差異。

本報告提出以下 2 種立法模式（見表 3）：

(1) 從現有的《僱傭條例》內，加入保障非正規僱員的條文，這是參照了國際第一種立法模式，提供簡單保障機制；(2) 在《僱傭條例》下，制訂新的附屬法例，這是結合國際第二及第三種立法特點，深入保障內容。

不過，兩種立法方式，各有優劣，現進行比較：

表 3：兩種立法方式之比較

立法方式	在《僱傭條例》內新增保障條文	新增附屬法例
優點	<ul style="list-style-type: none"> <li>在《僱傭條例》內新增條文，只需要一個相對簡單的立法程序，立法時間會較新增附屬法例短，有助節省行政和時間成本</li> <li>另外，在既有的法律框架下，新增保障條文，會對《僱傭條例》的結構衝擊較少</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>新增附屬法例，有助提高社會大眾對非正規就業的關注，同時增加非正規僱員對「僱員」的意識，主動關心及了解自己的權益狀況</li> <li>把非正規僱員的保障條文從《僱傭條例》分拆出來，有助提高條例的閱讀性</li> </ul>
缺點	<ul style="list-style-type: none"> <li>容易增加《僱傭條例》的複雜性，提高閱讀困難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>新增附屬法例，需要較長的立法時間，除了通過既定的立法程序外（包括：得到行政長官的書面同意，以及通過立法會的三讀過程），還要經過多次討論，方可出台</li> </ul>

由於兩種方法各有可取之處，故本報告建議綜合兩者優勢，提出中、長期措施。首先，把《僱傭條例》新增條文，視為中期政策，在不用大篇幅修改《僱傭條例》的情況下，儘快處理非正規僱員因工資偏低，工時過長，導致個人及家庭基本生活出現問題的情況。另外，長遠考慮新增附屬法例，從法律層面，向僱主灌輸正確的招聘意識，不要因為盲目追求利益，把僱員的利益放置最後，破壞良好和睦的僱傭關係。

## 2. 立法原則

無論是在《僱傭條例》內增加保障條文，還是制訂新的附屬法例，原旨必須建基在平等、公正和合理的原則，反對僱主作出任何形式的歧視待遇。有關內容必須恪守國際勞工公約精神，反對僱主對非正規僱員進行任何剝削。

## 3. 立法內容

現時非正規僱員正飽受低工資、長工時、工作強度大的就業問題困擾，影響個人及家庭生活，故本報告建議，在新增非正規僱員的法律保障

時，必須包含工資、工時，以及年假、假期、疾病、產假等津貼的部分。

本報告建議政府應根據平等、公正和合理原則，為非正規僱員提供與正規僱員性質相同的待遇。新修內容必須包含以下幾點：

(1) 非正規僱員就業保障的覆蓋對象（這一部分主要向外間闡述條例的保障對象）；

(2) 按平等、公正和合理原則，要求僱主為非正規僱員提供與正規僱員相若或相同的權益，嚴禁作出帶有歧視色彩的職場待遇和權益分配情況；

(3) 非正規僱員的工資、工時、年假薪酬、假期津貼、疾病及產假津貼、長期服務金和遣散費等安排；

(4) 以下方面的運算、發放方式、支付期限、懲罰機制等：

- i. 年假薪酬；
- ii. 假期工資；
- iii. 疾病津貼；
- iv. 產假津貼；
- v. 期服務金；
- vi. 遣散費。

(5) 有關假自僱人士的保險購買責任問題。

#### 4. 引入身份鑑定機制

(1) 檢視「連續性合約」定義，保障全日制兼職工：

歐美多個國家跟香港一樣，也有連續性合約的概念，但由於本港設有 4118 制度，於是把連續性合約的門檻提高，只限每週工作不少於 18 小

時，且連續為同一僱主服務 4 星期的員工。不過，這個規定完全漠視非 4118 僱員的利益。本報告建議必須在新修勞工法例的時候，仔細檢視「連續性合約」的定義。

曾經民間提出兩大建議，分別提出全面取消 4118 或改為 4072 方案（「4072」即是僱員連續為同一僱主服務 4 星期，總工作時數達 72 小時，就會被視為連續性契約員工）。不過，這兩項建議各具優劣之處。前者能夠慎防僱主濫用編更特權，強把僱員的工作時數設訂低於 4118 標準，令一些全日制兼職工得不到正規僱員的就業待遇。而後者能夠在不大幅修改《僱傭條例》的情況下，令僱主主動為部分的全日制兼職工，提供與正規僱員相同的待遇（有關全面廢除 4118 和 4072 方案的優劣比較，詳見附表 1）。

不過，4072 會屬於較為容易落實的方案。因為 4118 推行已久，不少本地僱主已習慣採用固定工作時數的連續性合約制度（即是 4118），向僱員分配權益。倘若全面取消固定工作時數的連續性合約，惟恐會觸發僱主的激烈反對，甚至窒礙新增附屬法例的討論工作。

然而，4072 不是完美方案，僱主仍可更改僱員的工作時間，鑽各式各樣的法律漏洞，所以長遠應考慮取消 4118 會是較好的做法。不過，有關建議必須待社會條例趨向成熟，才易於廣為接納。

#### (2) 引入假自僱人士的身份判斷機制：

由於僱主會利用合約漏洞，為僱員製造受僱及自僱身份的混亂，導致員工無法行使追討權限，得到法定權益。除非有法庭介入，要求控方回答 11 條問題，再根據過往假自僱的案例，參考案中人士的就業背景資料，最後作出裁定。

所以，本報告建議效法美國國內收入署的做法，正式在法例建立身份

檢測機制，強制要求所有懷疑假自僱個案，在追討受損權益時，先接受身份鑑定測試，避免法官只憑整體印象，作出判決。

另外，本報告也建議另加 3 條問題，成為鑑定僱員身份的其中一些指標，包括：

i. 被指稱為僱員者，與被指僱主者合作多久？

ii. 被指稱為僱員者，請說明酬勞發放方式。

iii. 被指稱為自僱者，若自行終止合約，是否需要承擔當中引發出來的金錢賠償？

(3) 改變合約歪風，公務員隊伍先行：

由於外判制度為公司提供節省金錢的好處，不少公司會增置合約工，減少長工職位。而公務員團隊也出現相類似情況，特別是「3+3」制度，硬性要求新入職公務員通過 3 年試用，3 年合約，才正式轉為長工，又推出非公務員合約制度，不但影響公務員團隊的士氣，更嚴重影響公務員 / 非公務員人士享有持續就業的機會。作為全港最大僱主的政府，應帶頭縮減這些混合式固定合約的年期數目，重新建立穩定的就業關係。

## **(二) 在《僱傭條例》內的「僱主備存紀錄的規定」上， 列明保存有關紀錄最少七年**

另外，本報告建議在非正規僱員就業權益的法律保障上，增加相關配套措施。

由於現時《僱傭條例》內的「僱主備存紀錄的規定」上，沒有列明僱主必須為員工保存工資、假期、疾病津貼等資料的年限。一旦僱員需要追

討有關權益，特別是兼職工、(長)散工人士和日工等，但因為工資紀錄不齊全，最終影響追討結果。所以，本報告建議效法《公司條例》的賬簿備存年限，在《僱傭條例》內的「僱主備存紀錄的規定」(第 57 章第 41G 條)上，要求僱主備存員工的工資、工時(包括：超時工作)、假期紀錄等資料，最少 7 年。

### (三) 優化勞顧會功能，成熟建立社會伙伴協商機制

為了縮短保障非正規僱員權益的立法工作，本報告建議優化勞工顧問委員會的功能(簡稱「勞顧會」)。雖然許多勞工事務和法例會經過勞顧會商討，但未曾覆蓋非正規僱員權益保障的討論。為了讓社會伙伴制度得以成熟地建立，勞方和資方應就現時的非正規就業現象，進行仔細討論，交換意見。再從對話入手，由勞方代表表達對非正規就業模式的憂慮，希望僱主履行社會責任，廢除外判、合約制、全職工兼職化的事宜，然後推展非正規僱員就業保障的前期立法工作，深入討論工資、工時、假期安排、疾病及產假津貼的計算和廢除 4118 建議等。

## 七、總結

---

本報告把兼職工、臨時工和假自僱人士，統一稱為「非正規僱員」，這源於僱主改變以往人事聘用方法，增置大量兼職、臨時工和合約工職位，取代永久性僱傭合約。雖然這種做法可以幫助企業節省成本，提高營運彈性，卻以僱員利益作為代價。

而彈性管理意味着就業市場出現價格競爭，「價低者得」將會成為企業掙扎求存之道。如是，非正規僱員只會飽受低工資、長工時、工作強度大的問題，持續就業的機會逐步喪失，正規僱員及非正規僱員的對立面更加突出。所以，研究部特意撰此報告，盼能通過對非正規僱員就業狀況的認識及當前就業問題，提出保障建議。

不過，保障非正規僱員的工作除了從法律層面，還要從政策入手，包括：職業培訓環節和增強人力資源質素，以協助有需要的人士適應新經濟需要，尋找持續就業的機會。鑑於本報告篇幅有限，故只能集中在修改《僱傭條例》的討論。

由於非正規僱員的概念，在本港屬於新興的勞工議題，工會需要花時間掌握及進行深入討論。但有國家（如意大利），已經把非正規僱員的就業問題，發展成會務工作，成立「新勞工身份」（the New Labour Identities），「非正規和臨時代理工聯會」（The Association of Atypical and Temporary Agency Workers），和「就業委員會」（The Committee for Employment）的工會，增強非正規僱員的集體議價能力，做好社會伙伴角色，表達關注及訴求。

不過，經濟形勢愈來愈嚴峻，全球化力量勢不可擋，企業節省營運成本的手法愈來愈陳出不窮。特別是，本港有近三成勞動人口為低學歷（初

中或以下程度)，二成為非技術人員，五成為中年人士（年齡界乎 40 至 50 歲）；加上近年非正規僱員人數上升，有 20 至 35 萬，預料非正規就業的情況將會更加明顯及嚴峻，故關注非正規就業的工作變得刻不容緩，社會各界應積極研究如何改變非正規合約的歪風，為有關僱員爭取公平和合理的勞工待遇。

## 注釋

- 1 1972年，組織公佈《肯尼亞就業報告》(Kenya Mission of 1972)，提出「非正規部門就業」(Informal Sector Employment)，把焦點集中在小商人、街頭小販、擦鞋街童、其他街頭或大城鎮上的其他群體就業不足人士，以及未能進入正規部門工作的勞動人口。由於組織認為那些人士的工作環境和待遇，未達基本生活標準，於是提出非正規部門就業，突出他們與正規部門員工的不同。

到了1991年，組織注意到發展中國家在現代化過程中，出現城市失業和貧窮問題，於是提出「城市非正規部門就業」(Urban Informal Sector)的關注，在《局長報告：非正規部門的困境》(The Director General's Report: The Dilemma of the Informal Sector)中，把非正規部門就業定義為「發展中國家城市地區那些低收入、低報酬、無組織、無結構的小型生產或服務規模單位」。

到了1993年，第十五屆國際勞工統計學家會議(International Conference of Labour Statisticians)制訂新的概念框架，把非正規部門就業定性為非標準形式就業(如：非正規部門從業者、零散工、學徒、無酬家庭工作人士等)。但隨後，世界各地陸續有新的詞彙出現，具體地把焦點放在兼職、臨時工、候命工和獨立承包商(independent contractors)等人士身上。

- 2 全球化為國際就業市場帶來四大衝擊，影響個別城市、國家或地區的生產分工，同時影響內部就業市場的結構，變得充滿階級性和不和諧，情況如下：
  - (1) 全球化強調成本效益，帶動資金流向低生產成本地區，為該地區創造就業機會，但同時製造高生產成本地區的職位流失。
  - (2) 全球化鼓勵世界各地的經濟活動漸趨同化，但在積極推動發達國家及地區的非工業化過程中，令部分對低技術、低學歷、中年人士吸納能力良好的行業式微，令這些勞動人士容易失業及面臨就業不足的困境。
  - (3) 全球化鼓勵經濟環境開放和國際金融體系一體化，但當國家與國家之間的相互依存關係逐步加深，金融問題便容易以骨牌效應的方式出現。企業為了增強自身適應外圍經濟變化及提高經濟風險的承受能力，便會把勞工權益放置最後，透過採用彈性人力資源管理方法，減少僱員持續就業的機會，令就業市場內的彈散化問題加深，非正規僱員數目增加，加深就業市場兩極化的局面。
  - (4) 全球化引致了「彈性積累」(Flexible Accumulation)的現象出現，強調勞動過程、勞動力市場、產品和消費模式的靈活性，導致外判文化盛行，永久性僱傭合約

逐漸被臨時合約制度取代。雖然如此，非正規僱員的就業穩定性、薪酬及其他就業福利，卻比正規僱員低和少，導致就業市場分裂，同工不同酬的爭端爆發，僱員關係不和諧。

- 3 不少國家會從法律層面，闡述兼職定義。最廣泛採用的區分方法，就是以僱員總工作時數來釐定。例如，法國，把兼職工定義為「工作時數少於全職員工的五分之四」。荷蘭會把兼職視為「工作時數少於每週 12 小時的員工」為「小兼職工」(Small Part-time Workers)，「時間多於 12，又少於 35 小時」的員工為「大兼職勞工」(Large Part-time Workers)。世界經濟合作與發展組織則把兼職定義為「每週工作時數低於 30 小時」的就業人口。雖然本港沒有法定的兼職定義，但政府統計處在進行有關臨時僱員及部分工時員工的統計時，會把兼職解釋為：

(1) 每週通常工作日數少於 5 天；(2) 或每個工作天通常工作時數少於 6 小時；(3) 或每週通常工作時數少於 30 小時的僱員。

不過，隨着經濟環境及企業管理模式的改變，兼職已逐步取替正規僱員，工時數目已經高於政府統計處的定義。不少兼職是以全職時間工作，但最後所收取的經濟酬勞和就業權益，遠遠低於正規僱員的水平。

- 4 有關數字來自政府統計處的 2001 年《第 30 號專題報告書——臨時僱員就業情況·在中國內地工作的香港居民》及 2006 年《第四十三號專題報告書——臨時僱員就業情況及從事部分時間制工作僱員的就業情況》。政府把「臨時僱員」(即由僱主按日僱用或僱用一段少於 60 天的固定期間僱員)和「從事部分時間制工作的僱員」，定義為「每週通常工作少於 5 天；或每個工作日通常工作少於 6 小時；或每週通常工作少於 30 小時」。2002 年的 20 萬人，包括 6.6 萬名「臨時僱員」，以及 13 萬名「從事部分時間制工作的僱員」。2005 年的 22 萬人，包括 6.9 萬名「臨時僱員」，15 萬名「從事部分時間制工作的僱員」。(編者按：2009 年 4 至 6 月的 22.5 萬人，包括 6.6 萬名「臨時僱員」，15.8 萬名「從事部分時間制工作的僱員」。資料來自：政府統計處，2010 年《第五十二號專題報告書臨時僱員就業情況》。)
- 5 有關資料來自香港社會服務聯會 2008 年進行的〈弱勢勞工——低收入零散工及兼職工概況〉研究。
- 6 根據《僱傭條例》，僱員若為同一僱主連續服務 4 個星期，每星期工作最少 18 小時，便稱為「連續性契約」僱員，持有法定資格，得到工資、休息日、有薪假日、有薪年假、疾病津貼、生育保障、遣散費、長期服務金及賦予僱員不會因參與職工會活動而遭歧視身份的權利。

- 7 「僱傭關係」通常是指，僱主與僱員的合約關係。當僱主需要人手來進行生產和提供服務的活動，受聘人士均視為「僱員」。僱主會向僱員發放經濟酬勞（即是「工資」），作為付出勞力的回報。他們之間所簽訂的書面或口頭合約，正是證明他們之間建立僱傭關係的理據。有關合約，一般稱之為「勞動契約」。僱主會根據勞動契約的內容，陳述資方需履行的各種責任、義務、行使權、以及對僱員的工作回報。有關契約內的所有條文，均有法律的約束力。
- 8 例如，曾經有清潔工入職前，先被徵收制服費和培訓費；也有僱員在申請病假時，公司以僱員缺勤為名，沒收勤工獎，並要求僱員自行墊支尋找替工。另外，公司在僱員離職時，又會徵收制服洗衣費，敲詐金錢。
- 9 愛爾蘭法例所指的「假期年」，由每年4月份開始計起的12個月。
- 10 普通法（Common Law）是一種基於個案而出現的法律，為英、美等地的法律特色。
- 11 「獨立承包者」是一個自由人，由於不屬於僱員性質，會享有個人擬訂工作日程和時間的自主權。不過，他們通常不會得到僱用者提供的健康保險。獨立承包者通常是指：醫生、律師、職業搏擊手、廚師、泥水匠、的士司機、表演人士、報紙搬送員、妓女、私人保安、護衛、管家、零售商、會計、職業殺手、理髮師、導師和房地產從業員等等。
- 12 美國國內收入署會制訂措施，分辨僱員與非僱員身份，目的是防止僱主藉獨立承包制的漏洞，逃避繳交聯邦收入和就業稅（federal income and employment taxes）。《聯邦失業稅收法案》（The Federal Unemployment Tax Act）和《聯邦保險法案》（The Federal Insurance Contribution Act）規定僱主需要繳交就業稅。
- 13 勞務派遣員工是根據市場需求聘請的臨時性、輔助性或替代性員工，由中介公司聘請，然後被安排到需要服務的機構／組織工作。由於內地的勞務派遣行業發展混亂，員工工資非常低，於是引起內地政府的關注，認為需要加強監管。
- 14 「就業安全」（Employment security）是指從僱員長遠的就業發展，提供穩健保障，例如提供終身學習培訓課程、失業保險制度及其他社會福利措施等；增強僱員的職業技能和持續就業能力；不同於「工作安全」（Job security）。後者是指，僱員為僱主提供勞動力後，應享有不低於法定標準的權益保障，如最低工資、最高工時、年假及假期工資、疾病津貼、享有集體談判等的保障。可見，就業安全較工作安全更具層次，以僱員得到持續就業的機會為出發點，同步調整就業及福利政策，提供持久保障。
- 15 譬如德國，早在八十年代，提出「非正規合約自由化」（liberalization of atypical

contracts) 的概念，所以支持彈性安全的法律制訂建議。

- 16 自八十年代起，歐洲委員會 (European Commission) 和歐洲工會聯盟 (European Trade Union Confederation) 開始推動設立保障非正規僱員權益的法律框架。雖然有關建議曾經遭受反對，但經過多番遊說後，歐洲委員會終於在 1995 年把關注點提升至歐洲層面，推動其他歐洲工會代表與僱主磋商。1997 年，歐洲工業和僱主聯合會同盟 (Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe)、歐洲經濟利益集團 (European Center of Enterprises with Public Participation of General Economic Interest) 草擬兼職工的保障協訂，並在 1996 年根據《馬斯垂克條約》(The Maastricht Treaty) 附增的〈社會政策議訂書〉(Protocol on Social Policy)，促成工會代表與僱主的協商，翌年展開關注固定合約工的協議。
- 17 他們主要倚賴外判制度，承接合約，或是建立固定客戶網絡等方式，得到工作機會維持生計。
- 18 比較 1981 年及 1996 年，從事一人企業的增長率高達七成，主要分佈在保險、交通運輸、建造業等。

## ◀ 參考文獻 ▶▶▶▶▶

- Buch, H. and Rühmann P.. 1999. "Atypical work as a form of low- wage employment in the German labour market". In Bazen, S. et.al. (eds.) *Low- Wage Employment in Europe*. Cheltenham: Elgar Publishing Limited.
- Chiu, S., So, A. and Tam, M.. 2008. "Flexible employment in Hong Kong: Trends and patterns in comparative perspective", *Asian Survey*, 48 (4) :673-702.
- Coens, T. A. and Storrs, A. L.. 2006. "No safe harbor: a review of significant laws affecting contingent workers". In Gleason, S. E. (eds.) *The shadow Workforce: Perspectives on Contingent Work in the United States, Japan and Europe*. Michigan: W. E. Upjohn Institute for Employment Research. Pp. 135- 167.
- Department of Enterprise, Trade and Employment. 2001. "Protection of Employees (Part-Time Work) Act 2001- Explanatory Booklet for Employers and Employees". Available at <http://www.entemp.ie/publications/employment/2001/protectionparttimeworkersguide.pdf> (Accessed May 10,2008) .
- Department of Enterprise, Trade and Employment. 2001. "Protection of Employees (Part-Time Work) Act 2001". Available at <http://www.entemp.ie/publications/employment/2001/protectionparttimeworkers.pdf> (Accessed June 1,2008) .
- Eironline. 2000. "New Law Passed on Part-Time Work and Fixed-Term Employment". Available at <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2000/11/feature/DE0011293F.htm> (Accessed July 25,2008) .
- European Commission. 2007. *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*. Belgium: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit D.2, European Commission.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2008. *Employment Security and Employability: A Contribution to the Flexicurity Debate*.

Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Eurostat. No Date. "Employees with a Contract of Limited Duration (Annual Average)". Available at [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,45323734&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/t\\_labour/t\\_employ/t\\_lfsi/t\\_lfsi\\_emp&language=en&product=REF\\_TB\\_labour\\_market&root=REF\\_TB\\_labour\\_market&scrollto=146](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/t_labour/t_employ/t_lfsi/t_lfsi_emp&language=en&product=REF_TB_labour_market&root=REF_TB_labour_market&scrollto=146) (Accessed October 10,2008) .

Gustav Heerma van Voss. 2000. "The flexibility and security act". *The Flexibility and Security Act Discussion Paper*. Mutual Learning Programme.

Hylton, M. O.. 1996. "Legal and policy implications of the flexible employment relationship", *Journal of Labor Research*, XVII (4) :583- 593.

International Labour Organization (ILO) . 2000. *The ILO and the Informal Sector: An Institutional History*. Geneva: International Labour Organization.

International Labour Organization (ILO) . 2006. "C52 Holidays with Pay Convention, 1936". Available at <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> (Accessed October 14,2008) .

International Labour Organization (ILO) . 2006. "C175 Part-Time Work Convention, 1994". Available at <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> (Accessed October 14,2008) .

Keller, B. and Seifert, H.. 2005. "Atypical employment and flexicurity", *Management Revue*, 16 (3) :304-323.

Lodovici, M. S.. 2000. "Italy: The long times of consensual re-regulation". In Gøsta E. A. and Regini, M. (eds.) *Why Deregulate Labour Markets?*. New York: Oxford University Press Inc. Pp. 271- 307.

Manuela, S. L.. 2000. "The dynamics of labour market reform in European countries". In Gøsta, E. A. and Marino, R. (eds.) *Why Deregulate Labour Markets?*. New York: Oxford University Press Inc.. Pp. 30-65.

The Ministry of Manpower. 2007. "Part-Time Employment". Available at [http://www.mom.gov.sg/publish/momportal/en/communities/workplace\\_standards/](http://www.mom.gov.sg/publish/momportal/en/communities/workplace_standards/)

employment\_standards/the\_employment\_act/Part-time\_Employment.html  
(Accessed May 8,2007) .

Office of the Comptroller. No Date. “IRS 20 Factor Test- Independent Contractor or Employee?”. Available at <http://www.comptroller.ilstu.edu/downloads/20-factor-test-for-independent-contractors.pdf> (Accessed 31st April, 2008) .

Ogura, K.. 2002. “International comparison of atypical employment: Differing concepts and realities in industrialized countries”, *The Japanese Journal of Labour Studies*, 505:5-29.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) . 2000. “Small and medium-sized enterprises: local strength, global reach”, *Observer*, June. Pp. 1-8.

Parliament of Ireland. 1997. “Organization of Working Time Act 1997”. Irish Statute Book. Available at <http://www.irishstatutebook.ie/1997/en/act/pub/0020/index.html>.

Peterson, J.. 2007. “The employment relationship and the social costs of labour”, *Journal of Economic Issues*, 41 (2) :375-382.

Schömann, I. and Schömann K.. 2003. “In search of a new framework for flexibility: reregulation of nonstandard employment in the European Union”. In Houseman S. and Osawa M. (eds.) *Non Standard Work in Developed Economies*. Michigan: W. E. Upjohn Institute for Employment Research. Pp. 351- 387.

The Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress. 2003. “Day Laborer Fairness and Protection Act”. Govtrack.us. Available at <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h108-2870>.

Szysczak, E.. 2000. *EC Labour Law*. Harlow: Pearson Education Limited.

Visser J., Wilthagen T., Beltzer R., Koot-Van Der Putte, E.. 2004. “The Netherlands: from atypicality to typicality”. In Sciarra S. and Davis P. (eds.) *Employment Policy and the Regulation of Part-time Work in the European Union: a Comparative Analysis*. New York. Cambridge University Press.

Walker R., Goodwin D. and Cornwell E.. 2000. “Work patterns in Europe and related social security issues: Coping with the myth of flexibility”. In Pieters D. (eds.) *Changing Work Patterns and Social Security*. Hague: Kluwer Law International. Pp. 5-43.

Wilthagen, T. and Tro, F.. 2004. "The concept of 'flexicurity' : A new approach to regulating employment and labour markets", *Transfer, European Review of Labour and Research*, 10 (2) :166-186.

中華人民共和國主席令第 28 號：〈中華人民共和國勞動合同法〉，1995 年 1 月 1 日。

黃洪：〈香港貧富懸殊問題的回顧與未來〉，《正義和平通訊》，2000 年。

立法會：〈立法會會議過程正式紀錄〉，香港，2001 年 4 月 25 日。

政府統計處：〈第 30 號專題報告書——臨時僱員就業情況·在中國內地工作的香港居民〉，香港，2001 年。

〈團體揭僱主十大陰招 外判清潔商居首 康文署榜上有名〉，《新報》，2004 年 12 月 28 日。

〈簽自僱合約 員工難爭取權益〉，《香港經濟日報》，2004 年 12 月 28 日。

袁涌波、范方志：〈經濟全球化下經濟週期波動的新特徵〉，《重慶工商大學學報（社會科學版）》，第 21 卷第 3 期，2004 年，頁 31-35。

香港工會聯合會權益委員會：〈「即時解僱」欺員工 濫用和解機制壓補償 權委促修例杜塞〉，2004 年，網頁：<http://www.ftu.org.hk/view.php?Tid=180>。

香港工會聯合會權益委員會：〈政府外判工標準合約 4 月實施 工聯表歡迎 促同步推配套措施〉，2005 年，網頁：<http://www.ftu.org.hk/view.php?Tid=252>。

香港工會聯合會權益委員會：〈油樓涉改名逃避支付 200 多萬元欠薪補償 飲食工會要求勞工處及警方介入〉，2005 年，網頁：<http://www.ftu.org.hk/view.php?Tid=346>。

〈勞工處鑊助『假自僱』員工〉，《太陽報》，2005 年 5 月 7 日。

〈政府否決放寬連續性合約〉，《成報》，2005 年 5 月 14 日。

〈櫃車司機遭扣薪供死會〉，《東方日報》，2005 年 7 月 19 日。

嚴潔心、莊玉惜等：《76.8%的天空：社會性別、貧窮與發展在香港（上冊）》，樂施會，香港，2005 年。

政府統計處：〈第 43 號專題報告書——臨時僱員就業情況及·從事部分時間制工

- 作僱員的就業情況》，香港，2006年3月。
- 〈剋扣薪假 綾巴罷駛爆衝突〉，《東方日報》，2006年4月4日。
- 〈走法律罅避賠償工聯會要求修例 僱主無理「炒魷」個案激增〉，《大公報》，2006年4月17日。
- 〈女售貨員每週做56小時冠全球 港人工時全球第三長〉，《蘋果日報》，2006年8月11日。
- 王建軍：〈中國法律視角下的非正規就業〉，《美中法律評論》，第3卷第1期，2006年，頁23-26。
- 〈僱主剋扣佣金手法多工聯會揭公司迫僱員『假自僱』〉，《大公報》，2007年6月14日。
- 〈工聯會促修例保障打工仔 無良僱主4毒招削佣金〉，《文匯報》，2007年6月14日。
- 〈26.6%人指僱主欠工傷病假薪金〉，《AM730》，2007年10月22日。
- 〈蔡鎮華促基建速上馬 助工人再逢春〉，《文匯報》，2007年11月14日。
- 〈制度保障夜班族健康〉，《香港商報》，2007年12月14日。
- 〈中華人民共和國勞動合同法〉，中華人民共和國主席令第65號，2007年6月29日。
- 政府統計處：《第46號專題報告書——僱員工作時數模式》，香港，2007年12月。
- 余佳、丁金宏：〈全球化、新國際勞動分工與全球城市的崛起〉，《華東師範大學學報（哲學社會科學版）》，第39卷第5期，2007年，頁98-104。
- 蔣月：〈論兼職勞動關係的勞動法律規則〉，《福建政法管理干部學院學報》，第3期，2007年，頁10-14。
- 〈加強打擊欠薪保障勞工權益〉，《明報》，2008年1月25日。
- 〈保障非「非4-18」僱員權益〉，《香港商報》，2008年1月25日。
- 〈酒樓突結業欠薪80萬 開業僅3月 張建宗指不尋常〉，《明報》，2008年3月2日。

- 〈食肆東主誘簽名僱傭關係 哄員工做股東炒魷無賠〉，《太陽報》，2008年3月9日。
- 〈無良酒樓東主 避供強積金慳遣散費剝削僱員新招 誘做掛名股東〉，《文匯報》，2008年3月9日。
- 〈1008 宗拒發薪判刑僱主仍懶理 工聯促欠薪改刑事化〉，《大公報》，2008年4月7日。
- 星島環球網：〈香港工聯會建議欠薪刑事化〉，2008年4月7日，網頁：[http://www.stnn.cc:82/hot\\_news/gd\\_20080407/200804/t20080407\\_758579.html](http://www.stnn.cc:82/hot_news/gd_20080407/200804/t20080407_758579.html)。
- 〈早日解決欠薪欠強積金〉，《香港商報》，2008年4月10日。
- 〈立會否決劃一公眾及勞工假期〉，《信報財經報導》，2008年5月22日。
- 〈藍領增五天有薪假期動議遭否決〉，《蘋果日報》，2008年5月22日。
- 〈公平處理「有薪假期」〉，《大公報》，2008年6月4日。
- 〈維特靈失竊解僱 10 店員工 11 人被捕員工 欲加之罪公司 依促法例〉，《明報》，2008年7月19日。
- 〈政府涼薄合約工無福利〉，《東方日報》，2008年7月20日。
- 《綜合住戶統計調查按季統計報告書》，政府統計處，香港，2008年8月。
- 〈百萬「假外判」工人無保障〉，《文匯報》，2008年10月22日。
- 《綜合住戶統計調查按季統計報告書》，香港：政府統計處，2008年11月。
- 〈威院擬工作外判 工會轟藉機裁員〉，《大公報》，2008年12月12日。
- 王春艷：〈非正規就業中勞動關係運行的基本態勢分析〉，《長春工程學院學報》，第9卷第4期，2008年，頁18-21。
- 香港民用航空事業職工總會：〈香港國際機場航空機裝卸員職業健康安全調查研究報告〉，香港，2008年。
- 香港社會服務聯會：〈弱勢勞工——低收入零散工及兼職工概況研究〉，香港，2008年。

政府統計處：〈勞動人口、失業及就業不足統計數字（2008年）〉，網頁：[http://www.censtatd.gov.hk/hong\\_kong\\_statistics/statistical\\_tables/index\\_tc.jsp?charsetID=2&subjectID=2&tableID=006](http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/statistical_tables/index_tc.jsp?charsetID=2&subjectID=2&tableID=006)。

中國勞動諮詢網：〈香港的勞工法例與勞工權益〉，網頁：<http://www.51labour.com/labour-law/show-16100.html>。

中國人大網：〈關於集體合同、勞務派遣等特別規定〉，網頁：[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2007-04/29/content\\_364964.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2007-04/29/content_364964.htm)。

中華人民共和國香港特別行政區政府律政雙語法例資料系統：〈第 57 章僱傭條例〉，網頁：[http://www.legislation.gov.hk/BLIS\\_export.nsf/findChinSection?OpenAgent&View\\_name=ProCurAllChinDoc&section\\_choose=CAP%2057&chapter\\_choose=Chapter%2057](http://www.legislation.gov.hk/BLIS_export.nsf/findChinSection?OpenAgent&View_name=ProCurAllChinDoc&section_choose=CAP%2057&chapter_choose=Chapter%2057)。

中華人民共和國香港特別行政區政府律政雙語法例資料系統：〈第 282 章僱員補償條例〉，網頁：[http://www.legislation.gov.hk/blis\\_export.nsf/findChinSection?OpenAgent&View\\_name=ProCurAllChinDoc&section\\_choose=CAP%20282&chapter\\_choose=Chapter%20282](http://www.legislation.gov.hk/blis_export.nsf/findChinSection?OpenAgent&View_name=ProCurAllChinDoc&section_choose=CAP%20282&chapter_choose=Chapter%20282)。

勞工處：〈僱傭條例簡明指南——第四章：休息日、法定假日及有薪年假〉，網頁：<http://www.labour.gov.hk/public/pdf/wcp/ConciseGuide/04.pdf>。

勞工處：〈僱傭條例（香港法例第 57 章）〉，網頁：<http://www.labour.gov.hk/legislat/content2.htm>。

海港運輸業總工會，網頁：<http://www.hktu.org.hk/resport.htm>。

# 附件

附表：兩種關於連續性合約修改的比較

	全面廢除 4118	改為 4072 方案
修改原意	務求打破以往 4118 所造成的不公平情況，為非 4118 的僱員爭取全面就業保障	打破以往非 4118 員工不受保障的局面，但同時減少僱主對於修改連續性合約的阻力。這是因為 4118 已推行多年，成為就業市場必然存在的權益分配條件。倘若連續性合約被全面廢除，相信僱主會一定提出反對，阻撓非正規僱員就業權益保障的立法工作。所以，4072 會是一個容易收窄僱傭雙方意見分歧的方案
兩種方案對《僱傭條例》的影響	<ul style="list-style-type: none"> <li>任何存在「連續性合約」字眼的條文，必須重新修改，包括產假津貼、休息日、遣散費、長期服務金、疾病津貼、假日薪酬幾個部分；</li> <li>修改有關內容時，必須注意相關權益的計算辦法，研究是按固定百分比，還是按比例方式計算</li> </ul> (詳細的修改內容，請見附表 1)	

附表 (續)：兩種關於連續性合約修改的比較

	全面取消 4118	改為 4072 方案
修改好處	<ul style="list-style-type: none"> <li>實現同工同酬的目標，達致公平、公正和平等原則</li> <li>兼職員工比以往更能得到充分保障，提高僱員的就業穩定性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>避免對現行法例進行大幅度修改，僱主容易接受新安排</li> <li>縮短修例時間</li> <li>嘗試達致公正和平等原則，分配就業權益</li> </ul>
修改壞處	<ul style="list-style-type: none"> <li>修改時間長，社會難達共識：因為大部分本港僱主已習慣採用 4118 制度，分配僱員權益，且本港中小企業數目眾多，超過 26 萬家，聘請 120 多萬人，佔全港勞動人口三分之一。惟恐廢除 4118 後，中小企業無力發放有關法定權益的責任，並提出反對，窒礙《僱傭條例》的修訂速度</li> <li>計算方式趨向複雜，增加行政及資料管理成本：雖然廢除 4118 後，非正規僱員和正規僱員會得到相同的保障範圍，但不代表計算方法相同。當中，又要考慮是否需要政府部門，專責跟進僱員工時、工資金額的統計。如果法例規訂年假、假期和病假津貼等，一律交由僱主負責，政府又要考慮相關配套措施，幫助僱主紀錄及計算有關項目。</li> </ul>	無法堵塞連續性合約的法律漏洞，有部分僱員始終在法例保障範圍以外：無良僱主可以繼續利用法例的灰色地帶，逃避發放各項法定權益責任

附表 (續)：兩種關於連續性合約修改的比較

	取消 4118	改為 4072
產假津貼 (第 57 章 第 14 條)	過往非 4118 的女性僱員因未符合連續性合約資格，無權享受僱主提供的產假津貼。不過，條文內的連續性合約一旦被廢棄除，便必須重新考慮是否把非正規僱員也納入產假津貼的範圍內。	雖然連續性合約字眼不用修改，但必須留意非正規僱員是按比例方式，還是跟正規僱員一樣，得到相同的產假津貼。
休息日 (第 57 章 第 17 條)	月薪工人因為工資計算問題，通常休息日屬於有薪性質。不過，一旦廢除 4118，就要考慮非正規員工的休息日，是否與月薪工人一樣，享有放取有薪休息日的權利，同時還要考慮，是否有必要透過法律，規定僱主必須根據僱員服務年資，提供有薪休息日。	連續性合約字眼不會作出修改，但要考慮非正規僱員有沒有得到有薪休息日的可能。如存在可能，就必須考慮如何計算有關金額。
遣散費 (第 57 章 第 31B 條)	如廢除 4118，遣散費條文有需要進行修改。由於非正規僱員的工作時間較正規僱員不固定，所以有需要仔細考慮，在不移除「受僱一段不少於 24 個月的期間」條件下，如何確保非正規僱員得到遣散費的保障。而有關金額的計算，又應否繼續採用「受僱一段不少於 24 個月」的單一條件？還是要新增：根據非正規僱員與「可比較正規僱員」的工時數目，按比例方式，計算金額？	連續性合約字眼不用修改，但需要考慮如何計算非正規僱員的遣散費方法，採用百分比形式，還是根據非正規僱員與「可比較正規僱員」的工時數目計算，務求達到公平和合理原則？
長期服務金 (第 57 章第 31R、 31RA、 31V 條)	連續性合約的字眼需要刪除。不過，政府需要留意非正規僱員工作時間不固定的問題，如何影響長期服務金的計算。同時，必須考慮是否繼續採用「服務年數不少於 5 年」的條件，作為發放長期服務金的標準。 另外，還要考慮若非正規僱員不幸死亡，卻符合領取長期服務金的資格，其家屬能否代為領取有關款項。 一旦非正規僱員納入全面就業保障，連續性合約的字眼必須移除。同時，需要考慮如何計算非正規僱員最後一個月工資。這是由於部分非正規僱員的工資計算採取浮動薪制，故需要根據僱員平均每月工資、全年工資中位數，還是最後一個月的工資金額，進行計算。	字眼毋須刪除。不過，如果非正規僱員符合連續性合約條件，但又不幸身故，其家屬是否可以根據法律代取長期服務金。 不用移除連續性合約字眼，但需要考慮非正規僱員長期服務金的計算辦法，採用平均每月工資、全年工資中位數，還是採用最後一個月的工資金額，進行計算。

疾病津貼 (第 57 章 第 33 條)	有關係文必須刪除連續性合約字眼，以及考慮如何公平、合理地計算非正規僱員的疾病津貼，採用固定百分比形式，還是按非正規僱員工時數目，與「可比較的正規僱員」進行對照，然後計算。	保留連續性合約字眼，但要考慮按比例方式，還是劃一非正規僱員跟正規僱員的計算辦法，發放疾病津貼。
假日薪酬 (第 57 章 第 40 條)	上述法例，除了要刪除連續性合約字眼外，還要考慮假日薪酬的發放條件，是否有需要維持「僱主用滿 3 個月」的規定。另外，又要考慮假日薪酬應以固定百分比，還是根據非正規僱員與可比較正規僱員工的工時數目，進行計算。	保留連續性合約字眼，但要考慮非正規僱員每日平均工資金額的計算。
年假 (第 57 章 第 41AA 條)	連續性合約字眼必須刪除，但同時需要考慮如何計算非正規僱員的年假薪酬，應以固定百分比發放，還是根據非正規僱員和可比較正規僱員工的工時數目，進行計算有關薪酬。	連續性合約字眼不用刪除，但要考慮非正規僱員每日平均工資的計算。



柒

**資歷架構的專題研究**

2004年6月

## 一、前言

## 二、經濟全球化下的人力資源發展與資歷架構的設立

## 三、綜論世界各國推行資歷架構的情況

- (一) 從確立職業資歷而衍生出的英國國家資歷架構
- (二) 統合學術資歷與職業資歷於單一架構的紐西蘭全國資歷架構
- (三) 結合多個教育範疇，強調終身學習階梯的澳洲資歷架構
- (四) 以職業能力為本的中國國家職業資格證書制度
- (五) 專為服務業成年勞工而設的新加坡國家認可技能制度
- (六) 小結：各地推行資歷架構的關鍵要點

## 四、檢視本港草擬中的資歷架構及提出對資歷架構的基本立場和建議

- (一) 背景
- (二) 草擬中的香港資歷架構及當中存在的問題
- (三) 對資歷架構的基本立場和建議

## 五、結語

## 參考文獻

## 附件

## 一、前言

---

踏入二十一世紀，世界各國均在經濟全球化影響下，面對生活方式轉變出現的根本性變化。發展人力資源，提升勞動力人口質素成為了維持競爭力、免除被淘汰的重要國策。為使各類型適切應用於勞動力市場的學術和技能知識達到完善化的運作機制，過去各地制訂出合乎不同社會情況的資歷架構，測試並確認勞工的質素水平。2004年，香港特別行政區行政長官在施政報告中宣佈設立資歷架構，旨在透過建立市民終身學習的風氣，藉以不斷提高本地人力資源質素以符合長遠需求。就整項資歷架構政策的推行，本文旨在首先作出一個宏觀性背景介紹，進而根據外地案例，剖析目前特區政府草擬中的資歷架構，對本地就業造成的影響、及為相關負面影響提供可行的解決辦法。全文分為三個部分：（一）經濟全球化下的人力資源的發展及資歷架構的設立；（二）綜論世界各國推行資歷架構的情況；（三）檢視本港草擬中的資歷架構及提出就香港資歷架構的立場和建議。這些討論相信可以對本課題帶來扼要認識，有助進一步從勞工立場對資歷架構在港實施發揮影響力。

## 二、經濟全球化下的人力資源發展與資歷架構的設立

---

經濟全球化是指全球經濟趨向一體化，而市場成為了資源分配的主要機制。「無疆界世界」甚至是「地域已死」，被喻為最能簡單直接地描繪全球化的面相。各國政府在無地域經濟裏，相信應該負起積極改善營商環境的角色，確保本地資金不會外流和外來資金不斷湧入。換句話說，促進經濟增長，是保障國民生活的最佳辦法。事實上，隨着二十世紀末到本世紀初全球化把管理、融資、企業策略和行銷等支援生產的高增值、知識或資訊型服務高度集中於幾個城市，而商品生產則流動到低技術低成本的發展中國家以後，不少原來以工業轉型至服務業為主要吸納勞動人口的國家/地區，再次出現了結構性失業問題。與此同時，透過提供持續培訓藉以改善人力資源的對策，被不少政策推行者認為是有效解決問題的方法。終身學習於是在近十年間得到各地的大力推廣。不少評論指出，勞工階層只有內化終身學習的概念，才可應付今天勞動力市場講求他們需要具備創意性、決策性及批判性的能力，藉此承擔急速變化、不同形式的工作需求（European Commission, 1994; Scholte, 2000; Pillay et al., 2003）。

對於勞動人口而言，學習工作技能並不是什麼新鮮的事物。過去不少勞動人口亦從多方面途徑學習並掌握所需要的工作技能。傳統工作間常見的在職訓練、學術團體以至職業教育機構開辦的各類型職業課程和計劃，都是過往沿用的培訓人力資源手法。然而，這些手法由於學習模式、內容及質素均甚為參差，造成培訓以後得到的技能未能具備廣泛認受性和實用性等特質。為了規範化各項培訓課程，八十年代已有國家先行設立職業資歷架構，九十年代更基於上文提及知識型經濟帶來的提升人力資源需求的挑戰，各國紛紛進行了職業資歷的整頓，有關制度與學術資歷互相扣連，形成全國劃一通用的資歷評審機制，以便勞動人口進行終身學習。正因資

歷認證日益重要，國際勞工組織（International Labor Organization, 2000）亦於 2000 年大會中通過未來人力資源發展其中一項重要行動，就是建立全國資歷架構最佳實務資料庫及進行架構之間的研究工作。

仔細來說，過往的資歷評審是分為學術及職業技能兩個範疇。學術領域裏的資歷制度，一般是透過修讀普通教育文法課程而獲取；相反，職業方面的技能認證主要是依循職業教育所提供的技術知識而取得，學員擁有的是生產線上急需，以能力為本的技術、管理及服務特質。由於具有一定的歷史發展背景，學術教育在整個知識傳授體系中佔有主流領導地位，所頒授證書早已規範化之餘，亦受到社會認同。相對而言，職業教育往往被標籤為次等產物，惡性循環下難以建立完善化的應有制度，關於職業技能的認證亦遲遲未有統一制訂。

時移勢易，隨着以高新技術為核心的知識型經濟佔領主導地位的時代出現以後，社會繁榮便直接依賴於知識或有效資訊的累積與利用，國家的綜合國力與國際競爭亦取決於獲取知識、運用資訊和創造新知識的能力。按此，人才條件並不能只等同於書本上的理論學習，相反，具備行業所需的創新技能亦是關鍵所在。於這大趨勢下，世界各地積極把職業技能升級，不同職業資歷程度的架構陸續確立，職業教育 / 培訓亦同時獲得較大力度的資源投入。職業資歷與學術資歷的扣連，更建立了各地的資歷架構（朱元祥，1999; Strachan, 2002）。本文下節將進一步具體討論各國推行相關政策的實際情況，部分案例可以清晰看到當地能夠擺脫傳統框架，把職業資歷確立下來。到底她們設計的資歷架構是怎樣的內容？整項政策如何推行？政策成效又是怎樣？以下將會逐一探討。

### 三、綜論世界各國推行資歷架構的情況

#### (一) 從確立職業資歷而衍生出的英國國家資歷架構

英國<sup>1</sup>國家資歷架構源自該國為職業資歷制訂的認證制度，坊間一般亦從英國職業資歷架構的設立，掌握隨後發展出的國家資歷架構的神髓。相較他國，英國是全球較早構思及推行全國職業資歷的國家，整項計劃取名為「國家職業資歷」(National Vocational Qualifications)，經過詳細討論後，在1986年透過國家職業資歷委員會<sup>2</sup>(National Council of Vocational Qualifications)設立而實施，該委員會主要負責：改革傳統職業資歷證書體系、指導由僱主、工會、培訓機構組成的小組來制訂國家職業資歷標準、開發全國性職業資歷體系、及對有關質量起監督和保證作用。國家職業資歷被喻為二十世紀末英國教育培訓與鑑定考試制度最重大的一次改革，無論對於重振國威、或是社會經濟發展，均會產生深遠的影響(陳宇，2001)。

在廣泛地研究了傳統職業資歷標準基礎下，英國國家職業資歷架構從低到高被劃分為五個級別(見表1)，委員會在設計有關框架時，必須使所有主要行業中的八成以上符合一級至四級的勞工，都能納入職業資歷架構內，完成這項工作目標後，便要逐步向剩餘兩成的高級專業人員領域擴展。2001年止，這些工作基本已獲得落實，國家職業資歷體系總共包含了十一大類為數900個以上的職業，覆蓋了勞動力市場的八成七，目前正向最高的專業領域，即第五級的職業資歷認證方向開發(黃政傑等，1996；陳宇，2001)。

國家職業資歷自從推出以來，便與學術資歷等級互相對應，最初第一至五級分別等同於學術資歷的中學在學水平、中學畢業水平、大學入學資

格水平、學位及高級學位等程度；再加上考核個人最基本職業知識和技能的「國家基礎職業資歷」<sup>3</sup>（General National Vocational Qualifications），八十年代英國政府就是嘗試以此架構，聯繫各學術及職業教育證書之間的關係，而該國的全國資歷架構亦漸露初形（見表 2）。經過 20 年的發展，現時英國國家資歷架構共分為三個範疇（包括學術、職業訓練、國家職業資歷認證）、六個級別<sup>4</sup>（由最低加入資格至五個級別）（見表 3）。

對於英國國家資歷架構，不少評論認可其從國家職業架構的設立，培育出一個高價值、高形象、排除社會往昔對職業資歷存在偏見的正面效果。此外，強調統一的職業資歷制度，簡單及清晰地把社會上繁多重複的各項職業資歷納入，避免過去境內 6,000 多種證書之間缺乏相關性，導致混淆不便，阻礙進入歐盟體制的步伐。另外，有關職業資歷的評審方式具有彈性，考取資歷者若未能通過測試，可以反覆接受資歷評核，培養個人接納本身工作能力的缺失，並以開放誠懇的學習文化面對工作場所的種種新挑戰（羅文基，1990 年；黃政傑等，1996 年；曾國鴻等，1997 年；Education and Manpower Bureau HKSAR, 2002）。

然而，亦有研究指出英國推行的職業資歷架構雖然是由政府資助、工會代表亦擔任重要諮詢及參與者角色，不過在制訂過程中它們擁有的權力，往往受制於僱主利益之下。更正確的說，真正能夠發揮勞、資、官三方互相制衡的情況，在各行各業的磋商過程裏是寥寥可數，僱主利益才是主導要素。這樣的運作促使英國在推行有關政策過程中，未能把提升勞工技能發揮到最佳效果，人力資源開發的終極目標亦大打折扣（Grugulis, 2003）。

## (二) 統合學術資歷與職業資歷於單一架構的紐西蘭全國資歷架構

紐西蘭亦是全球中較早提出資歷架構概念的國家，整項政策的實施除了是改善學習場所無法讓勞動人口易於獲得多樣化技能以外，八十年代該國政府採用新管理主義<sup>5</sup>，大力改革過去對公共服務承擔的革新思維，亦是令紐西蘭早於1991年已完成制訂資歷架構的原因。紐西蘭全國資歷架構(National Qualifications Framework)的最大特色，是在於其結構上的「無縫性」，即來自學術、職前、職後掌握的不同程度知識及技能，均可被納入其十層資歷架構內。十層架構從最低的第一層至最高的第十層，相對名銜分別為證書、文憑、高級文憑及證書、學士學位、研究生文憑及證書與榮譽學士學位、碩士、博士(見表4)。各級別內的具體要求，雖然會隨着各行各業的需要而有所不同，不過基本準則是必須以能力為本。每個行業的專家首先就各級別應當具備的能力擬訂標準，草擬內容經由業內既得利益團體傳閱及提供意見後作出修訂，完成註冊程序便正式成為有效力的資歷架構制度。使用中的資歷架構是有一定的定期跟進及更新機制，以便配合行業轉變帶來的不同需求。

此外，紐西蘭的全國資歷架構設有一個名為「過往資歷認可」的制度，申請評核者可以循此途徑為過去修讀過的課程(包括教學團體開辦及工作間進行的課程及訓練計劃)、工作經驗(包括有酬及無酬工作)及生活經驗(例如興趣班及義務工作)而掌握的知識及技能，取得等同於現行標準的資歷認可。此認可制度同時為具備過往資歷證明及未能為過往資歷提出證明者提供服務，只要評核者確認申請者過往獲取的能力是符合有關資歷程度要求的某個能力水平標準，申請者便可即時擁有相應於目前國家資歷的認證，又或是成為修讀有關認證課程的學分豁免條件(New Zealand Qualifications Authority, 1996)。

紐西蘭推出的全國資歷架構，被評論為最具綜合性，當中提出的能力為本標準，統一化國內所有資歷認證，便利累積從各方面取得的能力，去除學術與職業教育之間的距離，故稍後成為了各國資歷架構制訂的重要參考（Curtain & Hayton, 1995）。然而，這個強調能力、更以能力為評核標準的方法同時受到不少質疑。一項專題報告批評能力標準並非能夠應用於任何形式的學習 / 技能，過分依賴將會造成硬性統一過程中涉及的昂貴成本；過分重視功利計算的能力測試，亦會損害教育（尤其是學術教育）旨在傳授知識的本質。因此，報告總結紐西蘭需要的，是一個既簡單、又能符合社會實際情況、更能容許多個不同制度同時存在的資歷架構（Irwin, 1994）。

事實上，紐西蘭在推行有關資歷架構時，受到主要來自學術界的大力反對，不斷挑戰有關當局提出的能力標準根本難以應用於學術界的領域裏，間接干預學術自主權。及至 1996 年政策實施的第五個年頭裏，不少評估全國資歷架構報告推出，報告書中就如何修改能力標準以配合各界需要、提高其可發揮效能作出了不少建議，最終引發當局意會到修訂全國資歷架構的必要性。至 2003 為止，紐西蘭學術界仍未對於全國資歷架構表示認同，大學方面亦竭力從架構中保持自主性，不少大學課程並沒有參與全國資歷架構<sup>6</sup>（Philips, 2003）。

### **（三）結合多個教育範疇，強調終身學習階梯的澳洲資歷架構**

除了英國、紐西蘭以外，澳洲的資歷架構（Australian Qualifications Framework）亦在經濟結構不斷從製造業轉型至服務業、高技術及專業工種影響下，於 1995 年推出，期望透過資歷框架，讓國民視乎個人需要，參與具全國確認的課程，建立一套適合自己的進修藍圖，改善資歷的可攜

帶性，藉此提升個人可僱用性及就業流動性。整個政策在五年內分階段實施，並在 2000 年全面推行。目前澳洲資歷架構由政府屬下的澳洲資歷架構諮詢委員會（Australian Qualifications Framework Advisory Board）負責管理工作，而諮委會下亦設立多個組織，負責培訓、考核等工作<sup>7</sup>（Misko et al., 2002; Stanwick, 2003）。

澳洲資歷架構分為三個範疇：學校教育、職業教育與培訓及高等教育（見表 5）。學校教育範疇內只有一層名稱為高中教育證書<sup>8</sup>的架構；而職業教育與培訓範疇則分為六個層級，由第一級至第四級證書以及文憑及高級文憑；最後，高等教育範疇共有七層，從最低至最高的文憑、高級文憑 / 副學士<sup>9</sup>、學士、研究生證書、研究生文憑、碩士和博士。要特別留意的是，有關當局強調不同範疇所提供的資歷沒有高低級別之分，換句話說，澳洲資歷架構並不存在高等教育所頒授的學術資歷擁有較職業教育所頒授的職業技能資歷為高的社會地位。故此，雖然高等教育團體與職業教育團體同時提供文憑及高級文憑的資歷頒授，然而我們應當理解它們是來自不同性質的教學內容，前者是學術取向，後者則是職業技能為本，只是為了統一五花八門的資歷名稱，兩個不同範疇才以同樣名銜的資歷，頒授予在它們範疇內已符合一定水平的能力。而為使國民擁有一個持續的學習階梯，三個範疇之間皆具備銜接的特徵。國民在取得高中教育證書後，可以選擇就讀職業教育學院的證書課程<sup>10</sup>，在取得文憑或高級文憑後便可升讀高等教育範疇提供的大學學位課程。他們亦可在高中畢業後直接升讀大學。現時愈來愈多澳洲中學在初中或高中階段加入職業教育課程，修畢課程學生可以作為選讀職業教育證書課程的部分學分豁免<sup>11</sup>。近年來，大學畢業生就讀職業教育學院的情況逐漸普遍，說明了學術與職業能力在澳洲現今社會的同樣重要性（湖北省教育廳等，2002 年；劉育鋒，2002 年；Australian Qualifications Framework Advisory Board, 2002）。

上述提及的每項資歷，均需符合一系列條件才能獲得，而有關條件主要以學習成果來制訂。高等教育方面，各級資歷均以大學課程的學術要求和目標為評審準則。大學在制訂該等準則時會考慮僱主團體和專業團體的要求，以及參考過往檢討中訂立的各項要求。大學一般會成立課程諮詢委員會，負責課程檢討工作，該委員會委員主要來自僱主、社區代表、從業員及其他院校代表等。由此可見，高等教育頒授的資歷，於側重學術標準中注入職業需求元素。至於職業教育和培訓範疇方面，各級資歷均以能力標準為評審準則，情況跟紐西蘭相似。能力標準是由各行業的行業培訓諮詢委員會（National Industry Training Advisory Board，簡稱「諮委會」）制訂。諮委會由勞方、資方及政府官員三方組成，其主要工作包括進行行業的就業需求預測和職業分析、制訂該行業的能力標準以及向培訓機構提供專業、課程和教學依據等。

以澳洲製造輕工業中的紡織成衣鞋類業為例，由於該行業共有包括紡織裝配、早期羊毛處理、紡織生產、機械工/技師及軋棉等五個工種，為了實施資歷架構，諮委會首先為各工種進行分類並制訂屬於不同工種內職位層級的資歷要求（見表6）。對於不同工種內各資歷的能力標準，委員會亦制訂了具體描述，例如紡織生產工種一級證書便要掌握進行生產支援、運用質素標準及遵從職業安全和健康規則等能力（見表7）。另外，如何透過持續進修以晉升各工種內的不同資歷層級，都有清晰制訂，就如上述提及的紡織生產工種，已接受在校職訓計劃者，可循修讀紡織生產一、二（包括中階工序及複雜或多種工序）、三、四級證書以及紡織、成衣及鞋類文憑及高級文憑，便可晉身有關工種的管理級階層（見表8）。為了配合各工種的不同需求，委員會制訂了不同的晉升架構，例如機械工/技師工種就沒有設立一級及二級的證書資歷，從業員必須取得高中教育證書後，才可循修讀三級、四級證書及相關文憑和高級文憑課程，晉級至管理階層（見表9）。業內員工或打算投身該行業人士，可以透過這些架構，清楚了

解各工種職位的基本資歷要求及晉升前景，訂下合適的進修藍圖，以便持續提升個人工作技能。

除了考核外，澳洲亦跟紐西蘭相似，設立了過往資歷認可機制，讓部分員工毋須參加考核，只需要提供一些證據<sup>12</sup>證明自己擁有某些工作技能，經評估後便可以獲評級，或豁免部分學分，只要再修讀一些單元課程便可以獲發資歷。員工申請過往資歷認可時除了要出示有關證明文件外，還需繳付約為 3,000 港元的費用。2001 年，曾接受過往資歷認可的學員人數約 6.64 萬人，佔全國所有參與職業教育的學員的約 4%，較 1995 年約 3 萬人（2.4%），多出超過一倍（Bateman and Knight, 2003）。

澳洲資歷架構推出後，培訓工作開始受到重視，僱主認為僱員培訓是一項高回報的投資，而且僱員的技能和知識是決定企業在國際上競爭力的關鍵因素，因此 1998 年企業在培訓上的投資已接近 39 億澳元，佔當年培訓總投資（包括由政府、進修人士付出）的約四成半（黃日強等，2002）。規模愈大的企業，其參與程度亦愈高。另一方面，政府亦設立了技術和持續教育學院（Technical and Further Education，簡稱 TAFE），為澳洲市民提供培訓課程。由於以該學院為主的官方培訓機構就讀人數眾多，因此它們在培訓市場上佔有主導地位，而其他非政府培訓機構只是補充性質而已（喻朝暉，2001）。澳洲工會對於推行資歷架構有助勞工提升技能，從而獲得更好薪酬待遇，普遍持有支持及樂觀的態度<sup>13</sup>。澳洲總工會（Australian Council of Trade Unions）在整個資歷架構制訂的過程中，亦積極派出代表參與。

綜合而言，由於澳洲資歷架構保留了職業教育和高等教育的獨立存在性，故此免卻了硬性把兩者納入單一架構的激烈爭拗（Education and Manpower Bureau HKSAR, 2002）。此外，來自業界的諮委會成員為相關培訓及考核內容，制訂出一套實用性高的能力標準。這些標準又能同時體

現於具靈活性的培訓課程及具變通性的考核內容，促使學員可以在進修時間及形式上擁有較大的選擇空間，而考核方面亦可在傳統的筆試及實務試外，運用口試、查閱學習日記和學習歷程檔案等方式、甚至是豁免一切考核（即過往資歷認可機制），達致獲取有關資歷（蕭錫鎬，1999；劉育鋒，2002）。

不過有評論亦認為，縱使澳洲資歷架構為三個教育範疇建立銜接橋樑，基於職業教育及培訓的教育模式是以能力為教學主體，始終有別於高等院校以課程為本（curriculum-based）的取向，導致銜接上出現重大的障礙。教育模式不同令高等院校難以判斷完成職業訓練的學員，是否掌握相等於高等院校課程內的相關知識，部分高等院校可能因此而不給予該等學員學分豁免。相反，高等院校學員在轉到職業訓練學院就讀時亦會出現類似情況，職業訓練學院同樣質疑該等學員是否已掌握相關能力（Stanwick, 2003; Wheelahan, 2000）。最後，過往資歷認可機制亦被指評審過程浪費資源及時間（Smith, 2000），直接接受考核可能較申請過往資歷認可更快獲得所需資歷（Bateman and Knight, 2003）

#### **（四）以職業能力為本的中國國家職業資格證書制度**

中國的全國職業資歷架構——「國家職業資格證書制度」，亦早已自1993年由國家勞動和社會保障部着手制訂。整個制度旨在對勞動人口的技能水平或職業資格進行客觀公正、科學規範的評價和鑑定，藉以提高勞動力質素、逐步實現職業資格證書與學歷文憑並重和職業資格證書制度與就業制度互相銜接、落實黨中央及國務院為了回應知識型時代所需而提出的「科教興國」戰略方針。經過多年開展，內地已初步建立了一個職業資格證書制度的法律法規和工作體系。2002年7月內地進一步推行職業資格證書制度，預計在2005年全面執行（中華人民共和國勞動和社會保障部，

2004a)。

國家職業資格證書制度共分為五級，按最低至最高級別為：初級（五級）、中級（四級）、高級（三級）、技師（二級）和高級技師（一級），不同級別均有不同的能力要求（見表 10）。按照這些規定，各個行業制訂出一套符合實際情況的職業資格證書制度。要注意的是，並非每個行業的證書制度亦設有五級，不少行業因應其性質而制訂只有第一（高級技師）至第三級（高級），又或是只有第三（高級）至第五級（初級）的職業資格認證<sup>14</sup>。對於從事技術複雜、通用性廣、以及涉及國家財產、人民生命安全和消費者利益的職業及工種，中國是嚴格執行職業資格證書制度，從業員必須在取得相關證書後才可獲得聘用資格，目前合計共有六十六個職業<sup>15</sup>受制於這項「就業准入」的勞動法規（中華人民共和國勞動和社會保障部，2004b）。

中國國家職業資格證書的測試內容，包含對應考者的職業知識、操作技能和職業道德三方面的鑑定。知識要求的考核是以筆記形式進行的理論測試；而操作技能則要求按照指示完成操作的形式進行；職業道德亦屬筆試考核，為理論知識測試的一個部分，此部分不及格者被視為理論知識考試成績不及格<sup>16</sup>。近年，多元化的考試方式亦開始引入<sup>17</sup>，以更合適方法提升鑑定質量及有關管理工作（中國就業培訓技術指導中心職業技能鑑定中心，2004）。

隨着國家職業資格證書制度的發展，內地愈來愈多職業都已引入認證機制，截至 2003 年初，為數約 100 多種的職業加入了認證考試。外國機構亦紛紛與內地地方政府合辦認可的職業考試<sup>18</sup>，民間掀起一遍「考證熱」，即使是大學畢業生也希望參加職業資格考試，獲取證書以後方便就業，填補大學教育與實際工作所需技能之間的不足（新華網，2003a）。

從內地職業資格框架來看，整個職業資歷是完全獨立存在於學術資歷以外，很多講求工作經驗和綜合素質的認證，沒有學歷方面的硬性取錄條件，勞動人口可以透過相關職業證書考核 / 考取證書前接受的培訓，反映 / 提升具質素的人力資源，以實用技能回應知識型時代不斷更新的要求。此外，有關部門積極與其他國家及跨國機構合作，以共同合作及分享經驗的手法，完善化內地職業資格證書考核內容的實用性，並且能夠走向國際，與世界各地的資歷架構接軌<sup>19</sup>（Education and Manpower Bureau HKSAR, 2002；中國就業培訓技術指導中心職業技能鑑定中心，2004）。

然而，中國職業資格證書制度在具體實施上，仍有不少問題有待處理。內地學者就指出了，有關考核標準內容陳舊，滯後於實際生產技術崗位的要求，根本未能回應社會經濟快速的發展步伐，生產高新技術製品的的外資企業，自然亦不認可未可符合其要求的技術證書。另外，內地各地區的社會經濟發展存在一定程度差異，不同地方、不同行業對同一技能崗位的要求亦有不同，例如川菜與魯菜對廚師的技能評核已有不同的要求，而機械行業的維修電工與石油行業的維修電工技能上亦有很大區別，因此，目前職業資格考試題目從國家題庫中抽取以達致全國考核標準統一的運作手法，正與不同地方、不同行業對各工作崗位持有不同技能要求構成矛盾。此外，在利益驅使下，不少部門及機構紛紛組織證書培訓及考核，社會在短時間內出現種類繁多但又無從確知其真偽的職業認證，令有意報讀者無所適從。至於考核範圍內的職業道德部分，亦遭受外界不少批評，質疑考試能否判斷個人的道德操守，反而在內地建立一套職業道德檔案，把違規者列入黑名單，確保資訊透明度，比任何考試還具成效。最後，雖然職業資格考核收費約為數百元<sup>20</sup>，但對於接受評核的貧苦大眾來說，可能已是感到吃力的數目（張炳耀等，2003；中華網，2003b）。

## (五) 專為服務業成年勞工而設的新加坡國家認可技能制度

過去一直關注人力資源發展的新加坡政府，亦在 2000 年展開了一個職業能力考核的全國資歷認證制度——「國家認可技能制度」(The National Skills Recognition System)，整項政策由國家人力資源部 (Ministry of Manpower) 負責，目的是透過制訂工作表現準則、行業技能標準及考核制度，鼓勵國民持續進修，提高勞動人口的工作技能和專業水平，增強該國產品及服務於國際市場上的競爭力，面對全球化帶來的經濟挑戰。事實上，新加坡政府早在七十年代因應當時社會對製造業需求而設立了「國家工藝考試」，致力讓訓練學校的在學青年掌握行業需要的基礎技能；國家認可技能制度則主要為成年勞工參與服務性行業的能力提升和設立標準而制訂 (香港理工大學，2000 年；Singapore Workforce Development Agency, 2004)。

國家認可技能制度共分為三個層級 (見表 11)，最低級是「國家技能證書第三級」(National Skills Certificate 3)，中間層級是「國家技能證書第二級」(National Skills Certificate 2)，最高是「國家技能證書第一級」(National Skills Certificate 1)<sup>21</sup>，各級別均有涉及工作範圍、複雜性及職責等能力標準指標。這些能力標準一般可以透過 40 至 120 小時的訓練來獲得，訓練的形式可以是在職培訓、上課或自修等。各行業就是根據該等基本條件，制訂屬下不同工種的技能評核標準，標準需通過實地測試並由行業技能標準委員會確認後方可正式實施 (Singapore Workforce Development Agency, 2004)。

新加坡國家認可技能制度的考核及評審工作，是由一個已受認可的評核中心執行。評核中心設置在各大公司及培訓中心內，形成龐大、便利又具實用性的評核網絡。所有評核員來自有關行業，評核工作亦由一班獨立

督導評核員組成的監察隊監管。由於整個技能認可制度是以工作能力為主導，所以對於接受評核者並沒有任何學歷或訓練背景的限制，任何人士只要付上 50 至 150 新加坡元（約港幣 225 至 675 元）都可到評核中心參加考核。應考者可以按照自己的工作需要，選擇合適的工作能力及等級來接受考核，而所頒發的證書亦會列出考生通過工作能力考核的名稱及其所屬的等級，以作證明。截至 2003 年 10 月，共有 67 個行業實施國家認可技能制度，合共建立了 718 個技能標準，並考核了接近 9.4 萬名勞工。新加坡政府希望在 2005 年 4 月能夠有 75 個行業實施該制度，建立 1,000 個技能標準以及考核共 30 萬名勞工（Singapore Workforce Development Agency, 2004）。

新加坡國家技能認可制度並非屬於一項強制性的措施，各行業並沒有對入職者設下認證要求，這是因為當地早已對持續受訓文化建下高度共識，全國勞工預計個人需要在一生學習五至八項不同技能，以應付不斷轉變的工作需求。而為了確保技能認可制度的完善發展，新加坡政府設立多項基金，分別資助各行業和培訓中心找尋坊間顧問設計技能標準和發展嶄新訓練課程，對於提升勞動人口質素幫助不少<sup>22</sup>。

## （六）小結：各地推行資歷架構的關鍵要點

• 資歷架構制訂必須是配合國家經濟發展下的人力資源規劃。根據上文分析，世界各國紛紛因應勞動人口未能滿足經濟發展所需，推出既能讓僱主易於識別各勞工工作能力、又可使勞動階層透過不斷進修提升技能的資歷架構。早在八十年代已推出國家職業資歷架構的英國，就是因為當時工業生產欠缺要求的人力技術，故此透過建立國家統一的職業技能認證制度，推動優秀勞動人口接受職業能力考核及訓練。九十年代以後於紐西蘭、澳洲、中國及新加坡推行的資歷架構，則是回應全球化帶來知識型經濟發展模式的重大挑戰。鑑於中國在當前及可見未來仍然手握世界工廠地

位，對於生產技術具有一定需求，內地資歷架構便着重了勞工的實際工作能力，最高資歷階層亦選取了「技師／高級技師」名銜。新加坡就基於未來高增值服務業的大力發展，設計出相應內容的資歷架構，以補充過去只為製造業制訂的資歷認證制度。澳洲及紐西蘭則認為學術知識與職業能力同樣有助其知識型經濟發展，因此便把兩者納入資歷架構制度中。由此可見，長遠宏觀的經濟發展方向，在各地制訂資歷架構過程中發揮着決定性的角色。各國資歷架構的具體內容，均是衍生於國家經濟發展下，人力資源的總體規劃。

- 資歷架構普遍針對職業資歷而非學術資歷。正是基於上述經濟發展背景下，英國、中國與新加坡提出的資歷架構所觸及的都是職業範疇；而前者為了扣連職業資歷與學術資歷的社會地位，開創了保持兩個獨立認證系統於一個全國統一架構內，後兩者在職業資歷本身逐漸／已能夠受到國民重視的社會條件下，並未有把學術資歷納入全國資歷架構。正因這些國家普遍以職業資歷為資歷架構的針對對象，她們亦為各資歷級別設計出簡單而清晰的資歷名銜，例如中國的初、中、高、技師及高級技師，新加坡及英國更分別直接以國家技能證書一至三級和國家職業資歷認證第一至五級來命名。

- 至於結合職業及學術資歷的澳洲資歷架構，亦在職業資歷未能有系統地運作的情況下，難以回應經濟發展同時對學術知識及職業能力所需，因而通過建立架構中職業教育和培訓範疇，整頓有關職業資歷。架構其餘兩個包括中學及高等教育範疇的學術資歷，主要是在建構持續教育階梯的考慮下，與職業資歷接軌，形成三層的整體架構。同樣集合職業與學術資歷的紐西蘭全國資歷架構，雖然採用垂直式架構整合所有資歷，不過架構內第一至六層涉及的職業資歷，就為該國不同職業制訂過去從來沒有的資歷框架。然而，澳洲及紐西蘭資歷架構中的職業資歷沿用了學術界的學

銜，從職業教育取得的資歷以證書、文憑及高級文憑等學銜專稱，其餘由學術教育取得的資歷便繼續使用文憑至博士等的學銜，這點在其他國家是比較少見的，突顯了她們強調通過培訓而獲取資歷的政策理念。另外，紐西蘭安排學術資歷置放於比職業資歷較高層級的做法，亦與國際間的資歷架構具有頗大的差異。

- 資歷架構應只觸及未有規範化的資歷認證。各地資歷架構推出的其中一個目的，就是對於社會上零亂欠監管的資歷認證及培訓課程（包括學術及職業資歷）進行整頓，以確保整個制度的運作質素。根據各國經驗，這些監管工作應該只涉及未有規範化的認證及課程，倘若過度規管，將會觸發既得利益者的重大反彈，最終無謂地阻礙了資歷架構的推行。就以英國為例，考慮到學術資歷已於社會建立一定程度的秩序，故在制定國家資歷架構時，並沒有對學術資歷進行任何大動作的規管；相反基於職業教育及有關資歷存在零亂不堪狀況，因而集中資源處理職業範疇的問題。擁有類似情況的紐西蘭，則在資歷架構推出過程中，要求學術資歷同樣需要接受以能力標準為本的認可，才可與資歷架構扣連，造成學術界猛烈抨擊。在高等學府拒絕合作下，架構中學術資歷部分形同虛設。

- 資歷架構必須謹慎處理學術資歷及職業資歷之間的銜接問題。學術資歷與職業資歷無論在社會地位、或是對過去及未來經濟發展的影響力及實用性，一直被定性為具有頗大差異。因此，世界各地在制訂資歷架構時，如何銜接兩者、訂定互相承認的機制，促使國民透過持續進修達到提升能力目標，往往花上不少時間協調，爭議場面更是此起彼落。由於英國資歷架構直接把學術資歷及職業資歷置放於兩個獨立系統，學術資歷與職業資歷並不存在銜接的需要，免卻了如何協調兩者的工作，當然這個架構模式未能結合不同範疇資歷的優勢，勞動人口進修階梯受到一定限制。類似情況同樣出現於中國國家職業資格證書制度及新加坡國家認可技能制度

內。而紐西蘭的資歷架構，雖然嘗試以能力標準促使職業及學術資歷獲得銜接的基礎，然而從高等教育界別拒絕合作的經驗，正正說明整合兩個來自完全不同系統、具差異性的制度，是一項資源花費不菲亦不討好的工作。至於跟紐西蘭同樣結合職業及學術資歷的澳洲資歷架構，由於沒有硬性一致化兩個本屬不同的資歷，遇上的反彈總算未見十分緊張，當然銜接工作亦不見得理想。故此不同地方在推行銜接問題前，必須仔細考慮實際需要。

- 資歷架構設立的評核準則及為架構而開設的培訓課程必須合符職業實用性。為了達致資歷架構設立的最終目標，各地在政策推行時強調職業能力的重要性，故此各級職業資歷 / 有關培訓課程亦有按照需要訂下相應的能力標準。這些能力標準並不涉及學歷要求，待各行業自行就其業內需要加入職業以外包括學術資歷的其他合理要求。透過各行業內專家制訂不同資歷的能力標準，確保獲頒授資歷者擁有某程度具質素保證的工作技能。綜觀各國在這方面的工作，表現比較參差。英國和中國均被批評未能趕上市場需要；澳洲雖然目前情況不俗，不過亦曾被指脫離市場要求而需全面整頓。

- 資歷架構必須由勞、資、官、專家、培訓機構等多方，長期並顧及整體利益下參與制訂。鑑於經濟發展是關乎社會整體利益，資歷架構的設立直接對龐大勞動人口造成影響，集思廣益，吸納來自勞、資、官、專家及培訓機構的寶貴意見，正是資歷架構成功推行與否的關鍵所在。環顧其他國家經驗，資歷架構由框架構思、制訂、諮詢至各行業商討如何應用框架、設計屬於個別行業的資歷架構、進行諮詢、修改等過程，動輒花上五到十年，並且在符合社會轉變需求下，還要定期重新檢討。這些工作的開展，實在有賴各方的共同參與。過去各地普遍出現由資方主導的情況，勞方往往只在強勢工會條件下，才可佔有主動位置。澳洲案例更曾經因為培

訓機構過分強調本身利益，只管爭逐辦學資源而忽視培訓內容的職業實用性，形成了培訓機構為主導的局面。故此，確保資歷架構長時間進行，以及在持續推行過程中，促使多方面人士均有公平參與機會，去除某方利益獨大，是一項不可忽略的工作。

仔細介紹了國際間推行資歷架構的情況後，下節首先會就草擬中的香港資歷架構作出重要描述，並根據各地成敗經驗，提出對資歷架構的基本立場和建議。

## 四、檢視本港草擬中的資歷架構及提出對資歷架構的基本立場和建議

---

### (一) 背景

類似世界各地的資歷架構，香港特區政府於 2002 年開始進行部署工作，直到 2004 年 5 月的今天，開展工作持續，整項政策的進度，可以說仍然在準備階段中。嚴格來說，本港早於 1985 年已為尤其對公眾安全構成危險的行業，醞釀推行技能測試及考證的機制，機電工程署的學徒便率先於每半年接受小測，訓練完結前再要通過口試及實務考試，而水務署的水喉匠訓練亦有相似制度。1986 年訓業訓練局更在港正式設立了一個技能測試制度，旨在促進技工取得資格並幫助工業界選擇熟練技工。2004 年該局技能測試除了涵蓋汽車、機電工程、珠寶、金屬、塑膠、精密工具製造、印刷及出版等七個工業界別外，亦擴展至服務界別的美髮業。另外，職業訓練局亦與建造業訓練局合作，自 1990 年舉辦建造業工匠技能測試，迄今提供 50 個包括砌磚、鋪瓦、鋼筋屈紮等建造業內不同工種測試。

隨着社會對不同行業提高了水平要求，愈來愈多界別鼓勵員工參與不同內容的能力測試，例子包括：1999 年本地商界與教育界推出了一項名為職業英語的能力測試制度；同年 7 月旅遊業議會提出了外遊領隊考試證照，及後亦宣佈了 2004 年 7 月本地導遊核證制度；2001 年保險業監理處推出了保險中介人資格考試；1997 年地產代理人條例頒佈 2001 年起實施地產代理人執照制度；以及保安及護衛業管理委員會建議於 2003 年 4 月修訂的保安護衛員技能測試制度等。因此，香港目前除了一些專業職業（例如中西醫、律師、工程師、會計 / 核數師等）需要就其工作考取相關認證以外，不少從事工商服務業的勞動階層早已或是將會陸續面對工作能力的測試。

本地實施的認證制度，部分屬於入職的必要條件，而部分則備有完善的進升階梯。另外，工業界別提供的認證大都屬於自願性質，目前有關當局只對公眾安全具有潛在威脅的行業推行強制性認證制度，中西醫的專業執業牌照、建築工程及貨櫃處理作業工人的平安咭、電工及水喉匠的牌照制度等，就是最佳例子。各個界別推出的資歷認證，普遍按照行業實際情況而決定測試形式、豁免及過渡期機制，這些考慮目的是讓行內從業員在最低程度的就業影響下，達到提升能力、增加生產力的目的。為了把這個制度的優勢延伸至整體勞動力人口，遂出現了香港資歷架構的設立。

## (二) 草擬中的香港資歷架構及當中存在的問題

2002年特區政府委託顧問公司就香港設立資歷架構進行研究，稍後教育統籌局（以下簡稱教統局）在顧問建議下，提出一個七層的資歷架構（見表12），有關各級別的資歷指標、所採用的銜頭、資歷銜接、質素保證機制等亦在公開諮詢文件中介紹。由於相關工作開展至今已與文件內容有所出入，以下討論將仔細交待當中情況。

根據有關官員解釋<sup>23</sup>，由於本地職業資歷並未設立統一系統，故此公開諮詢文件中的架構是採用了學術範疇沿用已久的學銜，例如博士、碩士、學士、證書等。不過，該文件指出了並不適宜硬性地採用這些學術學銜，重點應放於級別及學分。換言之，不同專業範疇內的資歷將被劃分為七級，第七級的職業資歷是相等於學術界中的博士地位，而第六級的職業資歷就等同於碩士資歷，第五級則與學士獲得同等評級，如此類推。建議中的鐘錶業資歷架構就是把不同級別的裝配員、品質檢查員、修理員、經理至董事長等職位，應用於業內第一至七級的資歷架構中（見表13）。

各資歷級別主要可循進修及過往資歷認可途徑獲得。進修學分是以學

習成果而非以修讀時間為授予準則，藉以鼓勵創意教學，為學員提供長短不同的進修課程。各層資歷均以包括批判思考能力、解決問題能力、溝通能力、運用資訊科技能力和運算能力等通用指標作釐定標準。除了七級資歷外，顧問報告亦在最低一級下加上一個未有既定入學要求而範圍廣泛的初階級別。預計本港中學畢業生在離校後取得的學歷（包括等同於中三及以上程度的學歷），將按照通用指標納入七級資歷架構內，其餘取得的較低學歷，便被列入初階級別。

為了保證資歷架構制度下頒發的各項資歷質素，凡在香港未有自我評審資格的職業訓練和教育課程，都要通過學術評審局（以下簡稱「學評局」）的審批<sup>24</sup>，才可享有質素保證機制帶來的品牌效應。鑑於現行學評局評審費用高昂、評審時間冗長、評審員亦未能處理來自不同職業的資歷審核，學評局接受了顧問報告建議，正在進行全面的自我評估，有關當局相信在修訂學評局角色及職責以後，便可承擔所有學位以下程度課程的質素保證工作。（編者按：香港學術及職業資歷評審局於2007年10月1日成立，並正式取代香港學術評審局成為本港的學術及職業資歷評審機構。）

整項資歷架構涉及的籌組行業人士及大量的秘書工作，都是由教統局負責。根據工聯會職業訓練委員會的資料，教統局近年開展了不少行業小組，以搜集各方對資歷架構的初步意見。而包括鐘錶、中式飲食、印刷及美髮等四個行業，更陸續就資歷架構的制訂，組成「行業培訓諮詢委員會」（以下簡稱行業培訓諮委會），以便於本年底，舉行集勞、資、官（部分還包括專家）的多方會議。另外，有關官員亦已開展對零售、物流、物業管理等行業的諮詢工作，為首先推行資歷架構的行業進行部署<sup>25</sup>（編者按：截止2010年，已有十三個行業成立了行業培訓諮詢委員會，當中分別是印刷及出版業、鐘錶業、中式飲食業、美髮業、物業管理業、機電業、珠寶業、資訊科技及通訊業、汽車業、美容業、物流業，銀行業，

以及進出口業。)。就部分行業培訓諮委會秘書處發出的會議文件顯示，該諮委員處理的工作按先後次序為：討論顧問<sup>26</sup> 就行業職位 / 工種分佈概況、落實行業培訓要求應涵蓋的資歷數目、級別及範圍、進行行業諮詢、討論顧問<sup>27</sup> 建議的資歷界別及相關職位 / 工種的能力標準及評核準則、討論與內地及外國資歷認證的銜接問題及設立過往資歷認可機制及技能評核運作模式等。

對於草擬中的資歷架構，各界人士紛紛在諮詢期間，就教統局接納顧問報告建議而撰寫的諮詢文件內容，提出疑問及意見。綜合部分具體質疑，我們不難發現有關在港推行資歷架構的建議，存在着種種不明確的地方。儘管這些問題在諮詢過程間得到了官員的釐清，然而有關解釋流於口頭形式，更有一些是令人難以信服，在未能肯定事實以前，以下把諮詢文件具爭議的內容一併列出：

### 1. 過分認受已達一定程度的學術資歷，歧視了職業資歷亦完全否定初中以下的低學歷，更忽視了學術資歷本身的不足

從架構上看，諮詢文件中提及的資歷架構跟紐西蘭統合學術資歷與職業資歷的單一全國資歷架構最為相似，然而前者在豁免具自我評審資格大學所開辦課程的審核機制下，避免了後者廣泛地引發的高等教育拒絕合作的負面效果，因此諮詢期間，本地大學持有大力支持的態度。不過，這樣的架構設計，同時帶來三個問題。第一，層級框架表現了資歷架構仍然未能擺脫學術資歷較職業資歷為重要的傳統思想，勞動人口擁有的職業技能持續被置放到從屬位置。第二，學術資歷認受亦講求是否已達一定程度，高等教育便可取得全面認可，而佔本地勞動人口約 20% 只具有初中以下的低學歷人士，則在草擬中的資歷架構內，被納入於七級架構以下的初階級別，完全否定了低學歷勞工可以在個別行業表現出色的工作能力以外，亦突顯了本地架構未有學習外地資歷架構的靈活性，把學術以及其他資歷要

求交由行業自行就業內情況商討決定。第三，草擬中的資歷架構並沒有指出從學術教育取得的資歷，一直欠缺職業實用性的內涵，盲目崇拜包括高等教育的主流教育根本未能回應知識型經濟講求學識與綜合能力並重的人力需求。這點正是澳洲資歷架構盡力透過學術教育課程改革作出配合的措施，本港資歷架構明顯有所不足。

## 2. 側重培訓及相關監管安排，但又未能提供妥善培訓建議

諮詢文件對於資歷架構的質素保證機制花上了大量篇幅，當中更主要描述培訓課程的開辦與管理問題，而透過考核及過往資歷認可制度頒發的資歷認證，卻鮮有仔細交待。基於此項內容涉及眾多培訓機構的利益所在，針對培訓範疇的回應差不多佔去諮詢過程中收集到的意見／建議／提問的九成（教統局，2003）。這些情況說明了目前本港資歷架構的推行工作走向了以培訓為核心的模式：政策推行者只管為了便利日後的監管，制訂着重依循培訓而取得的資歷，漠視深化直接評核或豁免制度對部分勞動人口的重要性，間接構成這些勞動階層被摒棄於就業市場以外的局面；至於來自培訓界別的，在競逐各自私利的過程中，恐怕亦會出現非以社會整體利益為依歸的情況。值得注意的是，雖然諮詢文件偏重培訓安排，不過當中提出的建議並未得到各界有關人士的認受。不少批評質疑文件建議以學評局統一評審培訓課程的合適性和公平程度。針對學評局一直欠缺評核職業性／專業性的培訓課程、而現時有關評審準則亦未見合理，故此培訓課程的開辦及監管仍然存在繁多未解決的問題。

## 3. 籠統把所有認證納入架構內，否定部分職業／專業資歷已有廣泛認受性的社會地位

根據諮詢文件的建議，本港推行的資歷架構同時包含目前各項由職業教育（包括由職業訓練及再培訓機構所開辦的課程）和專業團體頒發的資歷認證，換句話說，這些認證需要透過學評局的審批程序，才可與全港

資歷架構接軌。然而，這種處理手法就被批評為不尊重那些在過去運作中，已建立一定規範制度、質素及信譽良好，由專業團體獨立頒授的資歷認證，而職業訓練局及僱員再培訓局對於轄下慣常使用的保證質素機制面臨全面取代的建議，亦提出了要有合理解釋的要求。事實上，來自專業及職業訓練界別的意見，正是直指文件中的資歷架構只管考慮學歷架構的需要，未有明確及妥善安排職業 / 專業資歷認證，偏離了資歷架構為了培育人力資源以供勞動力市場需求而設立的背後宗旨，亦否定了這些界別艱苦經營而取得的社會認可地位。

#### 4. 通用能力指標未有兼顧各行業的特性需要

諮詢文件建議各行業在制訂資歷架構過程中，按照統一指標要求，界定各職位 / 工種所屬級別。不過，若從不同行業具體狀況來看，建議內包括的批判思考能力、解決問題能力、溝通能力、運用資訊科技能力和運算能力等通用能力指標，實在難以體現於不同級別的資歷架構裏。就以第一級別中對溝通能力要求的部分詳細說明為「就簡單直接的主題，參與部分討論；能夠閱讀主題簡單的文件，並能指出重點及意思所在；在熟悉 / 慣常的情況下，能夠就有限的少數範疇進行簡單的書面及口頭溝通，並能對這些交流作出回應……」無疑這些要求對於文職工作崗位而言是可以理解的，但以一般藍領職位，例如中式飲食業內的點心製造工，硬性要求他們能夠表現一定程度的溝通能力，卻是偏離工作需要的無謂及不合理要求。因此，文件內的通用能力指標，表現了未有對各行業特性作出充分考慮及兼顧的弊端。

#### 5. 視野狹窄，未能與內地及外國資歷架構接軌

諮詢文件中的本地資歷架構對於香港境外的資歷認受安排，僅對非本地課程的評審作出了交待（這點再次揭露了推行者過分偏重培訓為政策核心的不確做法），相反，整項資歷架構如何與內地及國際間的資歷架構結

合，加大有關資歷的可攜帶性，作為配合香港一直處於的國際性位置、未來更與中國經濟發展深度融合的需要，則未見存在任何部署。事實上，上文提及建議中資歷架構過於注重學術資歷的設計，正被批評為與國際間強調的職業能力背道而馳，暗地裏藏下難以跟國際間資歷架構接軌的危機。

## 6. 勞、資、官等主要參與者各自角色及責任未有清晰說明，令整體政策成功推行的可行性大打折扣

諮詢文件除了對官方及培訓機構（再一次突顯了政策是向培訓傾斜）在資歷架構承擔的角色作出描述外，其餘政策關鍵參與者，包括勞資雙方甚至是學者等，竟被籠統歸納為「行業委員會」，並簡化職能只為釐定課程事宜及為過往取得成績進行認可。就算政府在資歷架構的角色被說明，有關說明亦甚為零散及含糊，一方面強調其督導者的角色，另一方面又有選擇性地承擔部分執行工作。至於推行牽涉的費用問題，建議就培訓機構及政府所承擔部分提供了較仔細描述，然而僱主及僱員部分則未有交待。由此可見，文件在參與者角色及責任建議上，內容犯上不盡不清的毛病，引發諮詢期內各個界別產生了不少提問及質疑，構成政策推行可行性的負面影響。

## 7. 配套政策未有建立，進一步減低政策成功推行的可行性

除了各參與者定位不清導致政策成功推行大打折扣外，諮詢文件亦未有對其他配套政策提供制訂建議，誤解資歷架構能夠在欠缺支援下獨立地順利推行。根據工會對諮詢文件的意見，香港過去缺乏支持終身學習的一套完整政策和措施，中年低技術低學歷弱勢社群往往未能享有進修帶來的正面影響。相反，現時強調進修而取得相關資歷認證的做法，更會存在架構與薪酬福利條件掛鉤，工人將會因為缺乏所需資歷而遭受歧視甚至辭退的危機。故此資歷架構能否成功推行，當中涉及如何協助勞工獲得合理進修時間、足夠財政支援、公平的善後對待（未能考取認證者不會受到減

薪、降職或是解僱處理)，都是不可小看的關鍵元素。

提出上述各項針對諮詢文件存在的問題以後，這裏必需補充的，就是部分問題確實在過去半年的工作開展過程中，獲得了正面回應。例如關於各級資歷架構引用學術界沿用已久的學銜名稱，在已成立的多個行業培訓諮委會商討屬於個別行業的資歷架構設計中，已選用了簡單的級別為名稱（即資歷級別第一級、資歷級別第二級……等），避免學銜帶來的不便，有關官員更指出他們有意把不同範疇的資歷獨立起來，例如除學術資歷以外，職業資歷、專業資歷亦會就各自情況建立系統，並為各系統之間制訂扣連關係，形成如澳洲資歷架構既統合各範疇的資歷、但又不失各系統的獨特性。另外，通用能力指標方面亦在各行業商討過程中，基於業內職位/工種根本未能完全符合諮詢文件的要求，故此沒有硬性為各級別資歷制訂各項能力要求。此外，對於本地資歷架構與內地及外國資歷架構接軌的問題，在行業討論裏，亦已成為了一個重要議題，未來將會着手面對。

不過，各級資歷架構仍然存在學歷要求的限制，原來文件為中三以下程度設計的初階級別，在諮詢過程間，有消息指已經被取消，換言之，初中以下低學歷勞工將會完全被逐出七級資歷架構外，直接減低他們就業的生存空間。至於過分側重培訓的情況亦愈見嚴重，單從行業諮詢組織以「行業培訓諮委會」而非行業資歷架構諮委會命名，便揭露了政府只向培訓傾斜的政策推行理念。事實上，有關官員更透露了過往資歷認可機制將於培訓機制整理並運作後才予以推出，其所持理據是前者必須跟隨後者標準，否則無從入手。對於這樣無稽之談，本研究未能苟同，更嚴重質疑延遲推出過往資歷認可對合資格勞工所造成的不公。此外，就文件裏學評局職能膨脹的不當建議、各培訓機構利益衝突的平衡問題、職業/專業認證必須重新確認的不合理安排、以及配套政策欠奉等問題，迄今仍未有得到適當處理。而勞資官等參與者的角色釐清需要不但沒有獲得解決，在各行

業培訓諮委會的商討過程中，亦出現了權力不對等，勞方代表一直處於從屬於資方代表地位。

### (三) 對資歷架構的基本立場和建議

借鑑本文第三節討論的各國資歷架構推行經驗，加上上一部分對本地情況的了解後，本研究建議就香港資歷架構的設立應持有以下立場：在香港加速走向知識型經濟的大前提下，支持本港制訂一個能夠有助提升勞動人口質素，適應日益激烈競爭環境的資歷架構。這個架構內的職業資歷的具體標準，必須以各行業內不同職位／工種的實際情況為依歸而制訂。有關政策更要與一套完善的豁免機制及推動進修的配套政策一起執行，藉以保障勞工在就業及接受培訓的應有權益。來自勞、資、官、專家等的不同界別，應共同合作承擔各項工作。按此，本地資歷架構必須具備下列特徵：

#### 1. 資歷架構的開展工作必須針對香港未來人力資源需求的大趨勢

面對世界貿易及投資一體化的普遍趨勢，本港未來將加速走向以服務為主及知識為本的經濟發展，包括金融服務、資訊科技、旅遊、專業服務和貿易及物流業等高附加值策略性經濟行業，預計對於技術水平較高、教育程度較佳和經驗較豐富的勞動人口出現大為短缺的失衡狀態。以提升人力資源質素為目標的資歷架構，在政策推行過程中便應朝着這些產業需求進發。

綜觀目前狀況，有關部門雖然就選擇首批推行資歷架構的四個行業列舉了多項理由，然而這些理由令人難以信服是與上述經濟大勢有着直接的關係。相反，當局明顯過於偏重在可行性較高的行業中先行推出資歷架構，與此同時，卻未有表現政策具備符合經濟趨勢的方向性發展。

對於資歷架構的開展工作，本研究認為必須以高附加值行業為核心，

其餘行業縱然便利政策的推行，仍須在小心平衡兩者下才可予以同步進行。

## 2. 資歷架構應以職業資歷為主

正如本文較早前指出，諮詢文件建議的資歷架構是一個集學術資歷、職業資歷與專業資歷於單一系統內的架構，而根據外國經驗，類似架構需要花上大量資源於協調各項資歷上，協調過後仍難避免來自尤其學術範疇的強烈反彈。

針對這些問題，考慮到目前本港學術資歷及專業資歷已具有一定的規範化程度及社會認同，本研究認為特區政府的資歷架構制訂應集中處理職業資歷。這樣的安排，相信可以節省不少協調資源，而日後職業資歷與學術資歷及專業資歷亦可在既獨立又並存的機制下運作。另外，學術及專業資歷根本毋須急於進行大規模的整理工作，避免令架構開展初期負荷過重因而削弱其可行性，亦可讓當局擁有更充足時間，研究如何既能利用兩者已規範化的優勢，又能透過適當調整令它們更能符合未來經濟所需。事實上，迄今不少學術團體鮮有對資歷架構的制訂提出獨特見解，一般只從利益角度出發，爭取各自在培訓方面的參與空間；而專業團體大多數亦未有表現實際的支持，部分相對投入的，卻又以一套只照顧業內高級管理人員利益的標準而提出意見。故此，本研究認為香港資歷架構應以職業資歷為主及首要開展範圍，稍後才逐步走向學術資歷與專業資歷的領域。

## 3. 制定「五級 + 基礎」的職業資歷架構

就本地資歷架構的設計，本研究認為當中的職業資歷應分為五個層級及一個基礎級別，其餘包括學術資歷及專業資歷等範疇，則留待日後有關專家的決定（見表 14）。

這個設計有三個特點：第一，比較當局在諮詢文件中提出集所有範疇資歷於七層架構內的建議，劃分不同資歷範圍的五層架構更能與中國國家

職業資格證書制度接軌，配合未來兩地愈來愈緊密的經濟合作；第二，諮詢文件未有就架構最低一層下加設的初階級別作出適當界定，討論期間更傳出有意取消該級別的消息，這完全是忽略了現時為數約七十多萬初中程度以下勞工可能遭受不予評級，導致縮減就業空間的處境，對於目前社會上循短期、簡單培訓而獲取的職業資歷，例如從事建造業及貨櫃處理必須領取的平安咭、家務助理 / 飲食 / 清潔 / 保安工作基礎訓練證書等，亦未能制訂妥善的納入安排。因此，建議五層架構下設有一個名為基礎的級別，分別把只達低程度基礎的資歷納入；第三，這些級別是按照不同行業情況而設立，倘若部分行業性質以兩級或三級已能完成有關工種 / 職位評級，該等行業的資歷架構便不應硬性設定為五級（基礎級別亦應靈活處理）。同樣地，各行業內不同工種 / 職位亦可按情況達致最高的第五個級別。

#### 4. 職業資歷標準必須以職業技能實用性為本

同樣正如本文較早前指出，諮詢文件側重的學術資歷及擬訂的通用能力指標，存在着忽略行業實際所需的缺失。國際間推行資歷架構的經驗，說明了政策成功推行與否，關鍵在於評核標準跟行業技能而非學術知識的直接關係。

本研究認為本地資歷架構除了應以職業資歷為主以外，有關標準亦應以職業技能為主，學術知識為副，切勿硬套學術資歷與專業資歷強調的學術要求，而應接照各行業及其屬下的不同級別的實際情況，以職業技能實用性為本，合情合理地設立。就以旅遊業為例，前線領隊的資歷評核應着重實際的溝通和解決問題能力，過高的學歷限制根本毋須設立。這裏特別要指出的是，反對於職業資歷內，加設無謂、不合理的學歷要求。這樣的準則下，過往不少本地職業訓練 / 再訓練課程，其內容及考核標準被批評為偏離行業技能所需的問題，將可獲得全面改善。

## 5. 職業資歷標準需由行業委員會研究制訂，學評局執行監督工作

對於諮詢文件建議學評局統一審批未具自我評審資格的培訓課程，前文已指出了當中觸及的合適性及公平性問題。針對有關安排，本研究認為為了讓本地資歷認證制度達到一定質素的保證，各職業資歷標準應首先由集合行業人士的行業委員會有關成員制定，而學評局則可擔當具體落實執行相關標準的監督角色。

## 6. 制訂完善的豁免及考試機制

鑑於諮詢文件未有提及過去資歷認可方案，本文上節提出了政策存在忽視部分勞動人口需要的質疑。參考外國案例，資歷架構中，承認過往從不同途徑取得的資歷是一個不可或缺的內容。就本地職業資歷而言，對於行內具有一定工作經驗但缺乏認證的從業員，尤其是以技能為重的老師傅，本研究認為必須按不同行業情況，制訂合理的年資為自動豁免考核條件，藉以承認入行多年在職者的職業資歷，保障他們的就業機會。但凡着重技能、處於低層級、工作性質又不屬於構成人身安全的，豁免條件應低於電工牌照最初推行時豁免考核的六年工作經驗。至於較高級別及具體條件，應由行業委員會有關成員負責制定。此外，各個資歷級別亦應設有直接考試的機制，讓一些已充分掌握相關技能的勞工，毋須透過培訓課程，只要直接接受考核，便可獲得有關認證。

## 7. 資歷架構必須平衡各方利益衝突

根據本文較早前分析，目前本地資歷架構的推行工作過分側重培訓，反映了當局只管為了便利日後行政工作，亦導致了培訓機構爭逐私利的局面。本研究認為特區政府在推行資歷架構之前，必須注意不同界別人士的角色，平衡各方面的利益矛盾。處理這個問題，應從四個層面着手：

(1) 加強政府參與角色：為使各界利益能有效平衡，政府必須從諮詢文

件中含糊不清的角色定位，轉化為核心參與者身份。這個身份承擔原因有二：第一，資歷架構的推行，牽涉本港未來經濟發展，倘若政策成功實施，將可為社會整體帶來得益，作為政府理應擔當重要角色；第二，有關政策觸及不同利益團體，任何既得利益坐大，將難以保證政策運作是以香港整體利益為依歸，亦只有管治者才掌有駕馭各方的權力。

(2) 資歷標準制訂應多聽取資方意見：外國經驗說明了重視僱主需求的資歷架構，表現了認證設計及培訓內容都能達到令人滿意的就業實用性。故此，制訂行業資歷標準過程中，應鼓勵資方多發表意見，並按照實際情況，合理地吸納，資歷架構的推行才可達致提高勞工可僱用性的最終目標。

(3) 肯定工會參與作用：就行業資歷標準的制訂，代表勞方的工會組織所持有的意見，同樣不能忽視。不合理的資歷標準要求，只會遇到工會的激烈反彈，政策的實施便會大受阻延，整體社會的經濟發展亦難以受惠。此外，不少工會對行業狀況具有相當認識及了解，在欠缺工會參與情況下，相信有關商討及制訂工作根本無法進行，中式飲食業就是最佳例子。

(4) 釐清專家及學者對行業發展發揮的角色：關於資歷架構牽涉的行業長遠發展大方向，來自學術界及專業團體的專家意見，必須認真搜集及吸納；相反，但凡觸及勞資雙方利益的內容，基於並非這些專家認識的範圍，故此應交回勞資代表處理。

簡單而言，特區政府必須清楚界定各界在資歷架構中擔任的角色、平衡當中存在的利益矛盾、保證社會整體得益為重，有助政策能夠在港成功落實。

## 8. 資歷架構必須在足夠的配套政策下推行

資歷架構在港實施的成敗關鍵，除了架構本身設計以外，相應的配套

政策是不可缺少的。環顧諮詢文件只就資歷架構本身（大部分內容只圍繞培訓事宜）提出建議，對於目前本地勞動階層於考取認證 / 接受相關培訓課程中面對的時間及金錢問題，並未有提供任何建議。

關於這方面，本研究認為特區政府必須為本地制訂一套支援考取認證的政策，在更宏觀的角度，這是一個推動終身學習風氣的配套政策。這個政策應為勞動階層制訂完善的持續提升自我支援，循合理的進修 / 考核時間以及各項費用支援方面入手，以改善目前的不足。建議政府可以利用稅務優惠，吸引資方給予勞工前往考核及進修的有薪假期，政府應特別對大企業進行這些推廣，傳遞資方應有的社會責任，然後再向中小型企業進發。財政支援方面，建議現時對一般職業培訓 / 再培訓計劃的津貼基金，應同時覆蓋至獲取認證需要的考試、培訓及過往資歷審查等收費。

## 五、結語

---

面對國際間的經濟競賽，資歷架構的設立發揮了重要作用。本文試圖從檢視各國已推行的資歷架構中，分析目前本港草擬中架構存在的問題，進而提出立場和建議。然而，由於本課題在港仍屬初探階段，學者亦鮮有開發，就算在外地亦只有少量研究進行焦點討論，導致研究員需要花上大量時間於資料搜集、跟進與釐清等問題上，最終本研究仍然在探索各地資歷架構於未來的發展方面，受到一定的限制。未來，我們將就資歷架構的發展作出跟進研究並提出建議，期望有關政策在港獲得具實效的推行。

## 注釋

- 1 雖然在英國境內的英格蘭、愛爾蘭及北愛爾蘭推行的資歷認證制度與蘇格蘭制定的一套存在差異之處，然而整體理念仍可透過下文綜合分析。
- 2 1995年英國教育部和就業部合併組建成英國教育就業部後，國家職業資歷委員會改名為資歷和課程委員會（Qualifications and Curriculum Authority）。
- 3 英國政府在制定國家職業資歷的同時，認為學術教育與職業教育之間，又或是職前教育與職後教育之前，必須建立銜接的渠道，以便勞動人口易於投入勞動市場。為此，國家職業資歷委員會設計了國家基礎職業資歷，考核個人最基本的職業知識和技能。該項資歷亦是分為五個級別，首一至三級相當於國家職業資歷的一至三級，其餘兩級（即第四及第五級）則至2001年仍未到達開發及應用的階級。各個級別的測試標準，都包含了交流表達、數字運算、信息處理、與人合作、自我提升、解決問題等六項核心基礎工作技能。
- 4 2004年9月後，英國國家資歷架構將會修訂為九個層級（由最低加入資格至八個級別）。
- 5 七十年代中期西方多國預算赤字大幅增加，引發經濟發展危機。各國最終對政府角色進行評估，當中特別受到新右派思潮影響，興起了新管理主義，強調競爭、效率、彈性、市場、擴大選擇等消費者導向準則。按此，公共服務被認為應予以分權化、簡化規則、發展專門知識及引用新管理方式為回應（余偉職，1997）。
- 6 所有參與全國資歷架構的課程，必須把有關內容送交予紐西蘭資歷委員會（New Zealand Qualifications Authority）作核准確認工作方可開辦。雖然架構包括大學及以上程度的學歷，不過大多數紐西蘭大學由於早已取得國際性認可地位，加上恐怕課程評核有損大學自主性，更因有關能力標準未必適合所有課程，故到目前為止並沒有把所有課程 / 甚至是不把任何課程送交委員會評核。
- 7 澳洲政府轄下的澳洲全國訓練局（Australian National Training Authority）則負責政策建議工作，向有關的政策部門提供政策性議案，而政策制訂工作則由澳洲全國訓練局評議會（ANTA Ministerial Council）負責，其決策工作需要向澳洲教育、就業、培訓和青年事務局（Ministerial Council for Employment, Education, Training and Youth Affairs）負責。各州的培訓部門負責在所屬的州分執行決策局所制定的政策，並管理當地的政府及非政府培訓機構，以及向它們進行撥款（Robinson, 2000b）。
- 8 澳洲主流中小學教育由第一班至第十二班。第十一至十二班為高中教育，主要是提

供兩年制的大學預科課程。

- 9 資歷架構內的高等教育範疇，把高級文憑和副學士安排在同級位置。
- 10 部分行業更可直接修讀文憑課程。
- 11 現時有部分中學推出「在校職業教育及培訓計劃」(Vocational Education and training in Schools Program, 簡稱「在校職訓計劃」)，讓初中 / 高中學生離校前學懂職業技能，增加就業機會。
- 12 該等證據可以是日記 (記錄員工在家裏、受薪或非受薪工作和業餘時間所做的事情)、學歷或資歷證明、工作證明或其他證明文件例如工作時所做的繪圖、圖畫 / 相片、報告或文章等。
- 13 香港工會聯合會曾就資歷架構於 2003 年 11 月隨教育統籌局一同到訪澳洲包括工會的相關組織，了解資歷架構在當地推行的最新情況。訪問期間工會向訪問團講解了對資歷架構推行的看法。
- 14 例如心理諮詢師的職業資格證書就只設有三個等級：心理諮詢員 (國家職業資格第三級)、心理諮詢師 (國家職業資格第二級)、高級心理諮詢師 (國家職業資格第一級)。而職業指導師的職業資格證書則簡單分為初級、中級與高級三個級別 (國家職業資格認證網，網頁：<http://www.nvq.org.cn>)。
- 15 包括汽車修理工、電器設備安裝工、中式烹調師、保健按摩師、物業管理員、秘書、鐘錶維修工等。
- 16 職業道德考核是 2003 起，加入於原有理論知識考試中的一個重要部分。預計到了 2005 年，所有職業資格證書考核均會實施職業道德考試部分 (中華網，2003)。
- 17 例如在物業管理人員的考試中採用錄像答題方式、電子商務師考試採用智能化考試技術等，令考試形式不再局限於傳統筆試及實務試 (國家職業資格認證網，網頁：<http://www.nvq.org.cn>)。
- 18 近年與內地政府合辦考試制度的機構有英國倫敦城市行業協會 (C&G)、英國倫敦工商會考試局 (LCCIEB)、微軟 (中國) 等 (國家職業資格認證網，網頁：<http://www.nvq.org.cn>)。
- 19 中國就業培訓技術指導中心轄下的職業技能鑑定中心已與英國有關部門合作，開展建立一個以職業為本的国际性資歷及評審架構。而短期內，職業技能鑑定中心會先從英國國家職業資歷架構中取經，及共同建立一個兩地認可的證書架構 (Education

and Manpower Bureau HKSAR, 2002)。

- 20 2000 年評核費用為 240 元 (香港理工大學, 2000)。
- 21 國家技能證書一般以英文縮寫 NSC 代表, 故國家技能證書各級的慣常寫法為 NSC3、NSC2 及 NSC1。
- 22 基於資料搜集限制, 本文未能提供新加坡國家技能認可制度存在問題的討論。
- 23 研究員曾就是項研究與相關官員進行訪談。訪談內容圍繞顧問報告提出的各項建議、及目前進展情況。
- 24 已取得自我評審資格的各所大學, 則可豁免有關審核要求。
- 25 早前有報章指出會計、機電工程及資訊科技等, 亦是較早推出資歷架構的行業 (明報, 2004 年 3 月 10 日)。
- 26 由教統局擔任的行業培訓諮委會秘書處解釋, 這裏的顧問是指一些對行業具有相當認識的人士。行業培訓諮委會可以採用公開投標方式聘請有關專家, 又或是邀請特別具有行業實際經驗的培訓機構擔當撰寫人角色, 教統局將考慮撥款承擔開支。
- 27 同上。

## 參考文獻 >>>>>

- Australian Qualifications Framework Advisory Board. 2002. *Australian Qualifications Framework Implementation Handbook*. Australia: Impact Printing.
- Batemen, A. and Knight B.. 2003. *Giving Credit: A Review of RPL and Credit Transfer in the Vocational Education and Training Sector 1995 to 2001*. Adelaide: NCVER.
- Curtain, R. and Hayton G.. 1995. "The use and abuse of a competency standards framework in Australia: A comparative perspective", *Assessment in Education* 2 (2) :205-224.
- HKSAR, Education and Manpower Bureau. 2002. *Comparative Study of Qualifications Framework and the Associated Regulatory Framework: International Case Studies — Interim Report 2*. Hong Kong: Education and Manpower Bureau.
- European Commission. 1994. "Growth, competitiveness, employment: The challenge and ways forward into the 21st century", *White Paper*, COM (93) 700. Luxembourg: EU Publications Office.
- Grugulis, I.. 2003. "The contribution of national vocational qualifications to the growth of skills in the UK", *British Journal of Industrial Relations* 41 (3) :457-475.
- International Labor Organization (ILO) . 2000. *Towards a New Recommendation on Human Resource Training and Development. Training Policy and Employability*. Skills and Employability Department, ILO.
- Irwin, M.. 1994. *Curriculum, Assessment and Qualifications: An Evaluation of Current Reforms*. Wellington, New Zealand: New Zealand Business Roundtable for the Education Forum.
- Misko, J., Liu, Y., Ouyang H, Jiang L. and Phan, O.. 2002. *Linkage between Secondary and Post-secondary Vocational Education and Training in China and Australia*. Adelaide: NCVER.

- New Zealand Qualifications Authority (NZQA) . 1996. *Learning and Assessment: A Guide to Assessment for the National Qualifications Framework*. NZQA, Wellington.
- Philips, D.. 2003. "Lessons from New Zealand's national qualifications framework", *Journal of Education and Work*, 16 (3) :289-304.
- Pillay, H., Boulton-Lewis, G., Wilss, L. and Lankshear, C.. 2003. "Conceptions of work and learning at work: Impressions from older workers", *Studies in Continuing Education*, 25 (1) :95-111.
- Robinson, C.. 2000b. *New Directions in Australia's Skill Formation: Lifelong Learning is the Key*. Adelaide: NCVER.
- Scholte, J. A.. 2000. *Globalization: A Critical Introduction*. Basingstoke, Hampshire : Macmillan Press.
- Singapore Workforce Development Agency. 2004. "National Skills Recognition System". Available at [http:// app.wda.gov.sg/nsrs](http://app.wda.gov.sg/nsrs).
- Smith, LR.. 2000. *Issues Impacting on the Quality of Assessment in Vocational Education and Training in Queensland*. Training and Industrial Relations, Department of Employment, Queensland.
- Stanwick, J.. 2003. *Skills for Life – Lifelong Learning Systems in Australia*. Adelaide: NCVER.
- Strachan, J.. 2002. "Assessment in change: Some reflections on the local and international background to the National Certificate of Educational Achievement (NCEA) ", *New Zealand Annual Review of Education*, 11:245-262.
- Wheelahan, L.. 2000. *Developing the Institutional Structures That Most Effectively Deliver Cross-sectoral Education and Training*. Adelaide: NCVER.
- 羅文基：〈英國人力培育制度暨職業訓練措施之分析 1990〉，《技職教育專題研究》，復文圖書出版社，高雄，1990年，頁 151-191。
- 余偉職：〈公共行政：人類文明的基石抑或絆腳石〉，載鄭宇碩、羅金義編：《政治學新論：西方學理與中華經驗》，中文大學出版社，香港，1997年，

頁 227-262。

黃政傑、李隆盛：〈技職教育的課題與趨勢〉，《技職教育概論》，師大書苑，台北，1996年，頁 241-255。

曾國鴻、張史如：〈英國國家職業資格初探 1997〉，《技術及職業教育》，第 39 期，頁 27-31。

蕭錫錡：〈澳洲技能檢定制可資我國借鏡之處〉，《技職教育與職業訓練的理念與實務》，師大書莊，台灣，1999年，頁 193-203。

朱元祥：〈以美國、日本、澳洲的技職教育學制實施探討我國高等技職教育之現況與展望〉，《樹德科技學報》，第 1 期，1999年，頁 191-197。

香港理工大學：〈香港技能測試及考證制度：系統設計及推行〉，2000年。

陳宇：〈英國國家職業資格證書制度〉，載《走向世界技能強國》，長城出版社，北京，2001年，頁 238-259。

湖北省教育廳、湖北省勞動和社會保障廳、武漢職業技術學院：〈職業資格證書與學歷證書相互溝通與銜接研究〉，《武漢職業技術學院學報》，第 1 卷，第 2 期，2002年，頁 8-21。

黃日強、鄧志軍：〈澳大利亞職業教育的發展趨勢〉，《中國職業技術教育中心研究所》，第 22 期，2002年，頁 53-54。

教育統籌局：《建議香港設立資歷架構及相關質素保證機制諮詢文件》，香港，2002年。

劉育鋒：〈分析澳大利亞資格框架改革我國職業教育證書體系〉，2002年，網頁：<http://www.pep.com.cn/200306/ca238783.htm>。

中華網：〈拿國家職業資格考道德〉，2003年4月21日，網頁：<http://edu.china.com>。

中華網：〈職業道德能考出來嗎〉，2003年4月25日，網頁：<http://edu.china.com>。

新華網：〈職業資格——用能力吃飯是硬道理〉，2003年6月23日，網頁：<http://www.gx.xinhua.org>。

- 張炳耀、費重陽：〈職業資格證書制度實施問題及解決意見〉，2003年，網頁：  
<http://www.tech.net.cn>。
- 教育統籌局：〈六次諮詢會所收集到的意見 / 建議 / 疑問〉，香港，2003年。
- 〈七行業年內推資歷架構〉，《明報》，2004年3月10日。
- 中國就業培訓技術指導中心職業技能鑑定中心：〈國家職業技能振興發展戰略研究  
2004〉，網頁：<http://www.osta.org.cn>。
- 中華人民共和國勞動和社會保障部：〈推行職業資格證書制度背景資料〉，2004a。
- 中華人民共和國勞動和社會保障部：〈職業資格證書制度基本概念〉，2004b。
- 鐘錶業行業培訓諮詢委員會秘書處：〈討論委員會之會議常規、工作計劃大綱及開  
會日期〉，2004年。
- 喻朝暉：〈澳大利亞的職業教育與培訓〉，中國教育和科研計算機網，網頁：[http://  
www.cernet.edu.cn/20010823/207850.shtml](http://www.cernet.edu.cn/20010823/207850.shtml)。
- 國家職業資格認證網，網頁：<http://www.nvq.org.cn>。
- 英國資歷及課程委員會 (Qualifications and Curriculum Development Agency)，網  
頁：<http://www.qca.org.uk>。
- 紐西蘭資歷評審委員會 (New Zealand Qualification Authority)，網頁：[http://www.  
nzqa.govt.nz/](http://www.nzqa.govt.nz/)。
- 澳洲資歷架構諮詢委員會 (Australian Qualifications Framework Advisory Board)，  
網頁：<http://www.aqf.edu.au>。
- 澳洲製造輕工業培訓局 (Light Manufacturing Training Australia)，網頁：[http://  
www.almitab.org.au](http://www.almitab.org.au)。
- 新加坡人力發展處 (Singapore Workforce Development Agency)，網頁：[http://app.  
wda.gov.sg/nsrs](http://app.wda.gov.sg/nsrs)。

# 附件

表 1：英國「國家職業資歷」五級制及其相對職務

國家職業資歷級別	能力標準	相對職務
五級	具有在廣泛的、通常是不可預見的條件下獨立運用基本原理和複雜技術的能力。負有極大的個人自主權，經常對他人的工作和重要資源分配負有重大責任，並具有個人獨立分析、決斷、設計、規劃、實施和評估工作結果的能力	高級工程師和工程師、中、高級管理人員
四級	具有在廣泛領域從事技術複雜、專業性強、條件多變的工作活動的能力。負有很大的個人責任和自主權，通常需要對他人的工作和資源的分配負責	工程師、高級技術員、高級技工、中級管理人員
三級	具有在廣泛領域從事各種複雜多變的、非常規律的工作活動的能力。負有相當的責任和自主權，經常需要對他人的工作進行監督和指導	技術員、技工、初級管理人員
二級	具有在較大範圍和變化條件下從事一些複雜的、非常規律的工作活動的能力。負有一定的責任和自主權，並能與工作群體中其他成員進行合作	熟練工
一級	具有在一定範圍內從事常規的、可預測的工作活動的能力	半熟練工

資料來源：陳宇：〈英國國家職業資格證書制度 2001〉，載《走向世界技能強國》（北京：長城出版社，2001 年）。

表 2：八十年代英國學術及職業教育資歷對照

學術資歷	國家職業資歷	國家基礎職業資歷
高等學位	五級	五級
學位		四級
大學入學	三級	三級，進階
中學教育普通證書 A 至 C 級 <sup>1</sup>	二級	二級，中級
中學教育普通證書 D 至 G 級 <sup>2</sup>	一級	一級，初階

資料來源：陳宇：〈英國國家職業資格證書制度 2001〉，載《走向世界技能強國》（北京：長城出版社，2001 年）。

表 3：目前英國國家資歷架構

資歷級別	學術	職業訓練	國家職業資歷認證
五級	高等程度資歷		國家職業資歷認證 第五級
四級			國家職業資歷認證 第四級
三級，進階	高級程度會考 / 前國家基礎職業資歷進階級	職業訓練證書	國家職業資歷認證 第三級
二級，中級	中學教育普通證書 A 至 C 級		國家職業資歷認證 第二級
一級，初階	中學教育普通證書 D 至 G 級		國家職業資歷認證 第一級
加入	相關證書		

資料來源：英國資歷及課程委員會（Qualifications and Curriculum Development Agency）。

表 4：紐西蘭全國資歷架構

級別	名銜
十級	博士
九級	碩士
八級	研究生文憑及證書 / 榮譽學士學位
七級	學士學位
六級	高級文憑及證書
五級	文憑
四級	
三級	
二級	證書
一級	

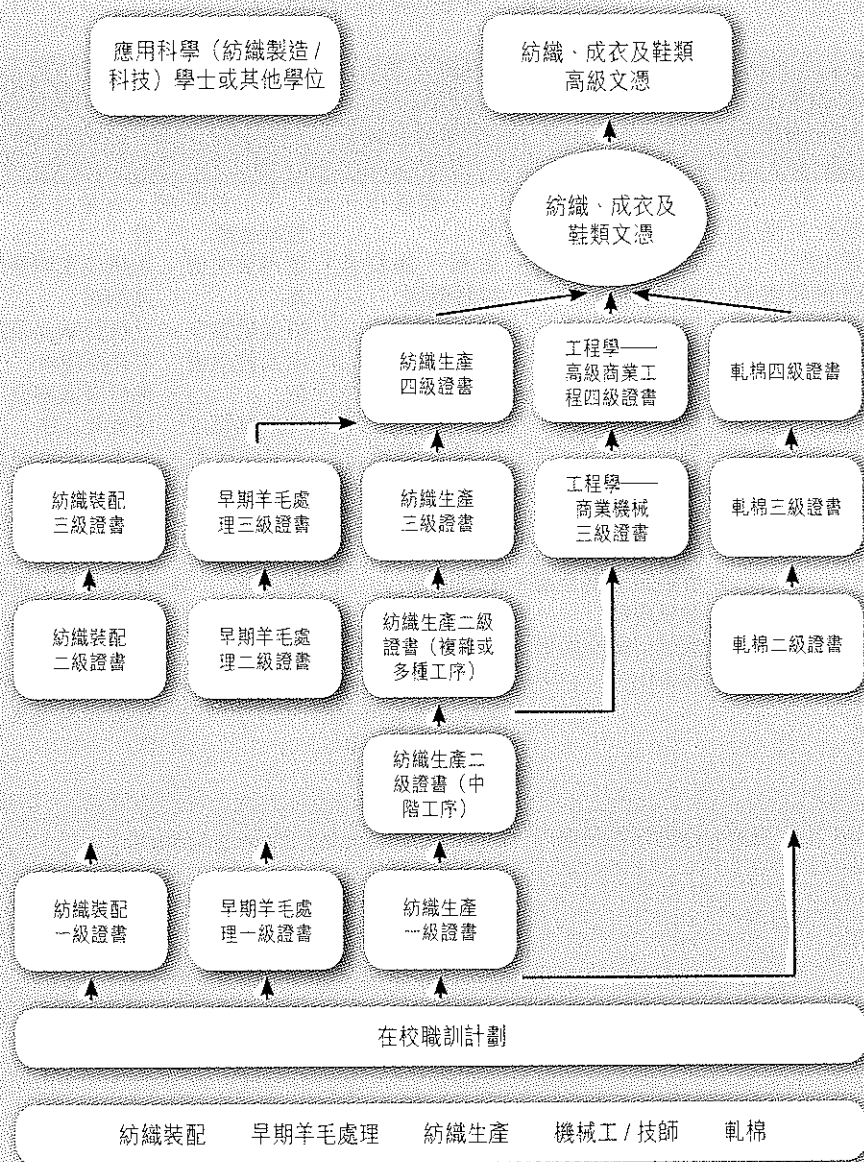
資料來源：紐西蘭資歷評審委員會 (New Zealand Qualification Authority)。

表 5：澳洲資歷架構<sup>3</sup>

中學範疇	職業教育和培訓範疇	高等教育範疇
		博士
		碩士
		研究生文憑
		研究生證書
		學士
	高級文憑	高級文憑、副學士
	文憑	文憑
高中教育證書	四級證書	
	三級證書	
	二級證書	
	一級證書	

資料來源：澳洲資歷架構諮詢委員會網站 (Australian Qualifications Framework Advisory Board)。

表 6：澳洲製造輕工業——紡織成衣鞋類業工種分類及資歷要求



資料來源：澳洲製造輕工業培訓局網站 (Light Manufacturing Training Australia)。

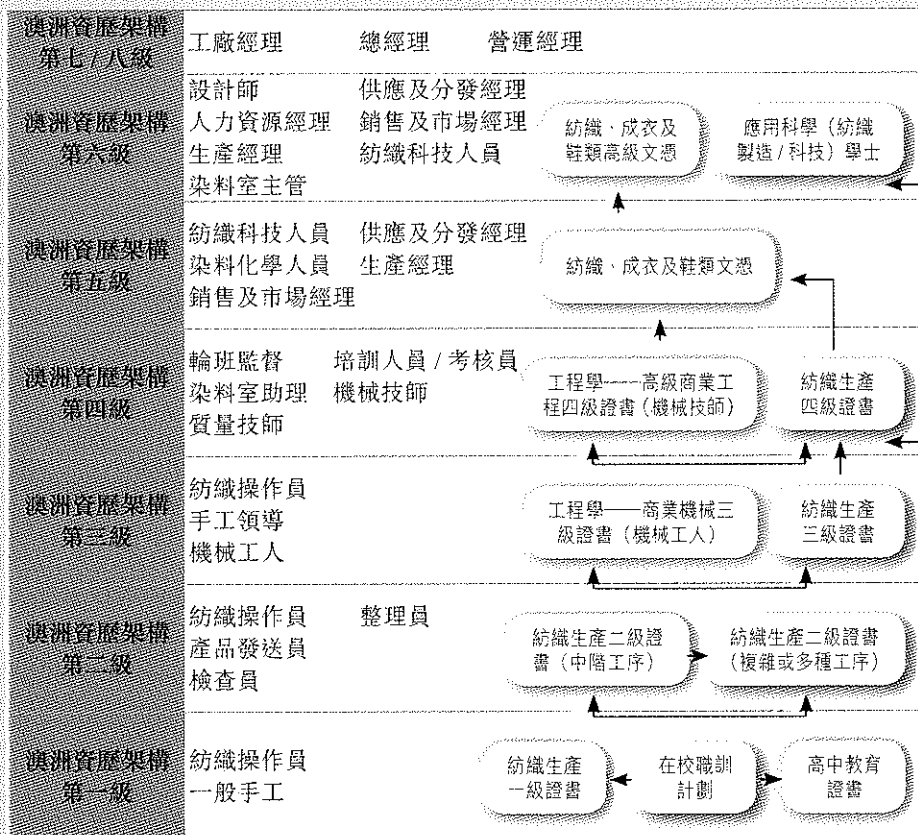
表 7：澳洲製造輕工業（紡織成衣鞋類業）

紡織生產工種資歷證書能力標準範例

紡織生產 一級證書	紡織生產 二級證書 (中階) <sup>4</sup>	紡織生產 二級證書 (複雜或多重 工序) <sup>5</sup>	紡織生產 三級證書	紡織生產 四級證書
<p>例：一般手工</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>進行生產支援工作</li> <li>運用質素標準</li> <li>遵從職業安全及健康規則</li> </ul>	<p>例一：織品搬運工人</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>選擇、轉移及移除原料或產品</li> <li>運用質素標準</li> <li>遵從職業安全及健康規則</li> <li>接收貨物</li> <li>例二：紡織生產操作員</li> <li>操作生產機器</li> <li>運用質素標準</li> <li>遵從職業安全及健康規則</li> <li>進進行較小的保養工作</li> </ul>	<p>例一：機器操作員</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>監察、調校及維護機器</li> <li>進行保養工作</li> <li>運用質素標準</li> <li>遵從職業安全及健康規則</li> <li>在團隊環境下工作</li> </ul> <p>例二：紡織品修理工人</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>修理產品</li> <li>協調團隊工作</li> <li>提供「單對單」培訓</li> <li>運用質素標準</li> <li>遵從職業安全及健康規則</li> </ul>	<p>例：手工領導</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>控制生產準</li> <li>運用質素標準</li> <li>遵從職業安全及健康規則</li> <li>管理操作以達到已計劃的結果</li> <li>設設置機器以作產品改變之用</li> </ul>	<p>例：質量技師/主管</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>組織及說明紡織品測試</li> <li>分析紡織品及制訂產品規格</li> <li>推行及監察改善系統及工序</li> <li>督導/監察記錄系統</li> <li>管理操作以達到已計劃的結果</li> <li>管理文件/報告/工作表的設計工作</li> <li>參與機器/產品的研究和發展工作</li> </ul>

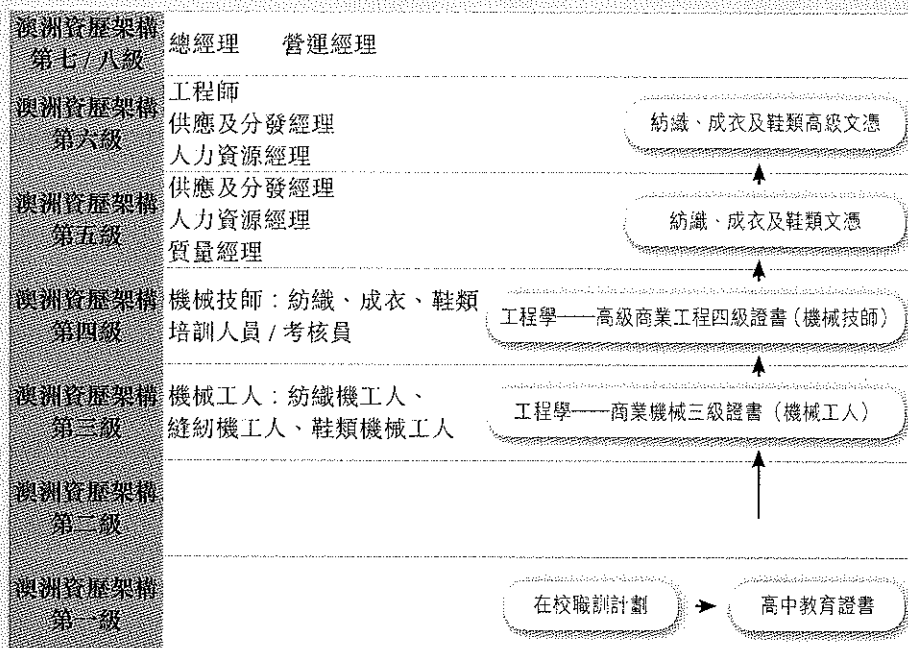
資料來源：澳洲製造業培訓局網站（Light Manufacturing Training Australia）。

表 8：澳洲製造輕工業（紡織成衣鞋類業）紡織生產工種職位及晉升階梯



資料來源：澳洲製造輕工業培訓局網站（Light Manufacturing Training Australia）。

表 9：澳洲製造輕工業（紡織成衣鞋類業）機械工 / 技師工種職位及晉升階梯



資料來源：澳洲製造輕工業培訓局網站（Light Manufacturing Training Australia）。

表 10：中國國家職業資格證書制度

等級	能力標準
高級技師 (一級)	任技師三年以上，具有高超精湛技藝和綜合操作技能，能解決本工種專業高難度生產工藝問題，在技術改造、技術革新以及排除事故隱患等方面有顯著成績，而且具有培養高級工和組織帶領技師進行技術革新和技術攻關能力的人員。
技師(二級)	取得高級技能證書，具有豐富的生產實踐經驗和操作技能特長、能解決本工種關鍵操作技術和生產工藝難題，具有傳授技藝能力和培養中級技能人員能力的人員。
高級(三級)	取得中級技能證書五年以上、連續從事本職業(工種)生產作業可少於十年、或是經過正規的高級技工培訓並取得了結業證書的人員。
中級(四級)	取得初級技能證書並連續工作五年以上、或是經勞動行政部門審定的以中級技能為培養目標的技工學校以及其他學校畢業生。
初級(五級)	學徒期滿的在職職工或職業學校的畢業生。

資料來源：中華人民共和國勞動和社會保障部，〈職業資格證書制度基本概念〉，2004b。

表 11：新加坡國家認可技能制度

等級	能力標準
國家技能證書 第一級 (NSC 1)	能從事較大範圍的工種，大部分工種比較複雜，或非慣常性的。員工需要有相當程度的責任感、自主性及懂得指揮或督促其他人。
國家技能證書 第二級 (NSC 2)	能從事某範圍內較重要的工種，部分工種比較複雜，或非慣常性的。員工需要有相當程度的責任感、自主性及懂得跟其他人協調。
國家技能證書 第三級 (NSC 3)	能從事某範圍內的不同工種，一般是指慣常性工作。

資料來源：新加坡人力發展處 (Singapore Workforce Development Agency)。

表 12：建議中的香港資歷架構

級別	學術
七	博士學位
六	碩士學位、研究生文憑 / 證書
五	學士學位
四	副學士學位、高級文憑
三	文憑
二	證書
一	證書

資料來源：教育統籌局，〈建議香港設立資歷架構及相關質素保證機制諮詢文件〉，2002 年。

表 13：建議的香港鐘錶業資歷架構

階段	職位名稱	學歷參考 / 年資經驗	工作知識和技能
七	總裁、行政總裁、董事長、執行董事、董事總經理	<ul style="list-style-type: none"> <li>學士學位；</li> <li>具豐富鐘錶業營運經驗</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>能夠訂定整體企業發展方向、理念及策略；</li> <li>能夠制定整體生產、管理及營運之決策，推動建立企業文化以配合發展方針；</li> <li>對行業及市場動向具敏銳觸覺，具獨特創見及遠見，及卓越領導才能；</li> <li>對於企業整體營運負全部責任，及對企業全體員工的工作負有重大責任；</li> <li>能夠策略性地與企業內外不同人士溝通</li> </ul>
六	營運總監、總經理	<ul style="list-style-type: none"> <li>學士學位；</li> <li>具豐富、實際生產及營運管理經驗，及具成功營運往績</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>能夠執行整體的生產、管理及營運決策，配合企業發展策略；</li> <li>能夠對全盤營運作出監督、調配及支援；</li> <li>能夠將知識和技能應用在策劃、統籌、組織、分析、決策及系統變革等專業工作上；</li> <li>具領導才能，能夠團結企業人力資源；</li> <li>能夠與企業上下各級員工溝通</li> </ul>
五	廠長、生產部經理	<ul style="list-style-type: none"> <li>學士學位及具五年有關生產及管理鐘錶廠經驗；</li> <li>高級文憑畢業須具七年有關生產及管理鐘錶廠經驗；</li> <li>中學畢業或以上須具九年有關生產及管理鐘錶廠經驗</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>能夠運用一系列專業技能及管理知識，全面負責鐘錶廠的生產運作系統的有效運作，包括生產系統規劃、產品設計、知識管理、生產、品質保證、採購及庫存；</li> <li>能夠與各部門溝通及協調各部門有效運作</li> </ul>

(接下表)

(接上表)

四	<p>科文、生產部主管</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 中學畢業或以上；</li> <li>• 須具至少五年鐘錶廠生產線主管經驗</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 對成錶生產、品質檢查、來料品質檢查有深厚認識，熟識所有成錶配件的品質規格，品質檢查、來料品質檢查的質量要求；</li> <li>• 能夠管理整個生產部門一切活動，協調不同生產線的流程及進度，解決生產技術及質量問題；</li> <li>• 能夠統籌及控制所有生產及品質計劃、統計、分析及改良；</li> <li>• 能夠在任何環境下，與生產部門員工溝通</li> </ul>
三	<p>組長</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 中學畢業或以上；</li> <li>• 須具至少三年工廠生產及品質管理經驗</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 熟識成錶結構，負責管理生產線的正常運作；</li> <li>• 能夠教導新入職員工掌握裝配成錶、品質檢查、來料品質檢查、成錶修理技巧，及負責為新入職員工進行有關技能考核；</li> <li>• 能夠在熟識的環境下，與生產線員工進行書面或口頭溝通及回應</li> </ul>
二	<p>熟練裝配員、品質檢查員、來料品質檢查員、修理員</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 裝配員、品質檢查員、來料品質檢查員須具中三或以上程度及至少兩年成錶裝配、品質檢查、來料品質檢查經驗</li> <li>• 修理員須具中三或以上程度及須為熟練裝配員，並接受在職修理培訓及通過考核</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 裝配員：認識成錶的基本質量要求，能夠熟練地操作所有裝配成錶的不同工序</li> <li>• 品質檢查員、來料品質檢查員：能夠依據圖紙、規格、標準，及使用儀器來進行品質檢查、來料品質檢查工作，及使用工作表格記錄工作情況</li> <li>• 修理員：認識各種成錶的機芯特性及拆裝工作，能夠運用修理工具和測試儀器，及質量要求和標準，掌握各類維修技術及測試方法，分析及進行成錶修理</li> </ul>
一	<p>初級裝配員、初級品質檢查員、初級來料品質檢查員、半熟練裝配員、半熟練品質檢查員、半熟練來料品質檢查員</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 須具中三或以上程度</li> <li>• 毋須任何有關工作經驗，但須接受裝配工作技能、品質檢查、來料品質檢查的職前培訓及通過考核，進一步接受在職培訓以掌握其他裝配工作、品質檢查、來料品質檢查的技能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 裝配員：能夠依據工作指引（作業指導書），在嚴謹監督及清楚指導下，完成生產線上指定的常規性及重複性成錶裝配工作</li> <li>• 品質檢查員、來料品質檢查員：認識及了解圖紙、規格、標準，及儀器的使用，及在嚴謹監督及清楚指導下，能夠進行常規性及重複性的品質檢查、來料品質檢查工作</li> </ul>
初階	<p>不適用</p>	<p>不適用</p>	<p>不適用</p>

資料來源：鐘錶業行業培訓諮詢委員會秘書處，〈討論委員會之會議常規、工作計劃大綱及開會日期〉，2004年。

表 14：本研究建議的香港資歷架構

職業資歷名稱	學術資歷	專業資歷
行業職業資歷 第五級		
行業職業資歷 第四級		
行業職業資歷 第三級	層級及內容有待日後討論，惟學術資歷應既能獨立、又能與其他兩個資歷範疇並存運作	層級及內容有待日後討論，惟專業資歷應既能獨立、又能與其他兩個資歷範疇並存運作
行業職業資歷 第二級		
行業職業資歷 第一級		
行業職業資歷 基礎級別		

## 注釋

- 1 即中學畢業水平。
- 2 即中學在學水平。
- 3 基於澳洲資歷架構三個範疇中的資歷沒有高低級別之分，因此有關架構的官方圖表說明，並沒有在各資歷下加上框線，亦即是說，高等教育範疇中的博士資歷並不代表擁有比職業教育與培訓範疇中的高級文憑為高的社會資歷。而圖表顯示的層級區別，亦只限於終身學習的持續階梯意義。
- 4 為了配合工種需要，第二級證書亦需分為兩個部分。
- 5 同上。

The background features a stylized, high-contrast image of mountain peaks. The peaks are rendered in white against a dark, textured grey background. A large, bold Chinese character '捌' (eight) is prominently displayed in the center, overlapping the mountain peaks. The character is dark grey and has a slightly distressed, hand-drawn appearance.

# 捌

## 本港人力資源發展政策研究

2008年12月

## 一、前言

- (一) 背景
- (二) 資料來源

## 二、全球知識型經濟對已發展地區人力需求的影響

## 三、綜論世界各地人力資源政策

- (一) 創造職位
- (二) 教育及培訓
- (三) 出入境政策

## 四、檢視香港人力資源概況

- (一) 周邊地區經濟發展對香港的影響
- (二) 香港現時人力供求情況
- (三) 小結

## 五、構成「人力資源配對失衡」的原因

## 六、政府處理人力供求差距的政策

- (一) 人力資源規劃
- (二) 吸引海外人才
- (三) 創造就業職位及就業協助
- (四) 教育及培訓

## 七、綜論本港的人力資源政策

## 八、對本港人力資源發展的建議

- (一) 總的原則
- (二) 鞏固支柱產業、發展具潛力行業，確保市場上提供合適的職位
- (三) 鼓勵中小企業發展，開創就業職位，吸納就業人口
- (四) 扶持社會企業，提供培訓就業職位
- (五) 人力資源開發

## 九、結語

## 參考文獻

附件：亞太地區主要國家吸引海外人才主要政策比較

# 一、前言

---

## (一) 背景

香港缺乏天然資源，從過去到現在，人力資源就是本港經濟發展最寶貴的資源之一。過去，香港勞動力密集工業發展蓬勃，有賴大量內地移民，為本港提供大量人力資源，帶動整個經濟發展。及後經濟開始轉型，富有創意及頭腦靈活的企業家，促使香港經濟得以繼續發展。時至今日，面對知識型經濟對本港造成的衝擊，須依靠擁有專業知識及技能的人才，帶動香港順利過渡全球化經濟的轉型關口。

世界各國在經濟全球化及知識型經濟發展的影響下，生活方式起了根本的變化。發展人力資源及提升勞動人口素質，成為了各國維持競爭力的重要政策。本港作為一個國際大都會，亦需要策劃更具體的人力資源政策以配合未來發展。

目前，本港人力資源出現供求失衡的情況，一邊廂社會上高度渴求擁有專業知識及技能人士，另一邊廂教育程度及技術水平較低的人士則較難適應本港人力需求的轉變，面對嚴重失業問題。如何改善本港人力資源供求失衡的情況，將是未來香港經濟發展的一項重要議題。

本報告乃「就業優先的經濟發展策略」系列之一。本報告將從就業優先的經濟發展策略的角度，檢視本港的人力需求和供應情況，並參考國外人力資源政策的特色，探討本港人力資源政策的得失，及提出可行的建議。全文分六個部分：(一) 全球知識型經濟發展對人力需求的影響；(二) 綜論世界各地的人力資源政策；(三) 檢視本港人力資源情況；(四) 構成本港人力資源配對失衡的原因；(五) 本港現時改善人力供求差距的方法；

(六) 綜論本港的人力資源政策；(七) 提出相關政策建議。這些討論相信可以帶來對本港人力資源政策的扼要認識，有助進一步從就業優先的角度制訂本港人力資源政策。

## (二) 資料來源

本研究報告搜集資料出現一定程度上的困難。首先，香港特別行政區政府自 2003 年出版《2007 年人力資源推算報告》後，再沒有推出大型人力推算報告。該報告亦只是按 2001 年人口普查的結果評估及推算本港 2007 年的人力需求及供應，內容已不合時宜。另外，職業訓練局（以下簡稱「職訓局」）轄下 21 個訓練委員會則每兩年進行一次的人力調查。然而調查因搜集數據時出現偏差，且缺乏跨行業的評估，只能作參考用途。

其次，2001 年後有關職訓局及僱員再培訓局（以下簡稱「再培訓局」）評論的文獻相當有限，本研究報告不得不依賴 2001 年前的文獻協助分析。事實上，自 2001 年後，職訓局和再培訓局不斷進行行政架構及課程上的變革，有關文獻大多未能針對革新後的情況。

為緊貼時代的發展，搜集資料進一步擴闊至學術界、社會福利機構、勞工團體及時事評論員撰寫的文件及報告，研究員亦就此課題與培訓機構代表、行業工會代表，以及參與有關的培訓機構的代表進行了多次深入訪談，以收集他們對人力資源的理解及經驗進行分析。

## 二、全球知識型經濟對已發展地區人力需求的影響

---

世界各地均受到經濟全球化及知識型經濟發展的影響，需要就有關的人力資源政策進行持續性的修訂，而發達國家及地區的情況與香港最為相似。要探討本港人力資源政策的發展，必先了解經濟全球化及知識型經濟對已發展的國家及地區所造成的影響。

全球知識型經濟正逐步取代工業經濟，成為了當代的主流經濟型態。根據經濟合作與發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, 簡稱 OECD）的定義，知識型經濟是以對知識和智慧的投入為主導，以現代科學技術為核心，建立在對知識信息的生產、分配和應用基礎上的新型經濟。專業知識及技能成為了主導社會經濟的動力，擁有專業知識及技能的人士成為了僱主爭相聘用的對象，亦成為各國間競爭的人才。知識變得愈來愈重要。擁有專業知識及技能的人士，成為了勞動市場上的新貴，是知識型經濟時代的最大得益者。

隨着資訊科技的發展，知識科技向傳統產業部門不斷滲透，知識含量與日俱增，對僱員的要求亦不斷提高。微電子和計算機、信息科技滲透各產業，造就了一些「邊緣產業」如醫療電子機器產業、汽車電子產業的興起。這些產業的僱員，不單需要掌握一門或一個領域內的專業知識，還要掌握與該產業相關的專門知識，並需融會貫通，方能完成工作。這促使西方各國急於修訂原有的人力資源政策，加快培訓能適應知識型經濟時代生產技術的人才。

除此之外，不少已發展國家的企業工廠，均出現了無人車間、無人工廠、無人辦公室等，由控制器、電腦、機器取代了傳統的人力監控整個生產過程，將一切的運作都已由數字化和信息技術轉化成虛擬化。如此一

來，產業工種大量消失，對低技術及低教育水平人士的需求不斷下降。大量低技術及低教育水平的僱員面臨就業困難。由於這批人士未能符合勞動市場的要求，往往面臨失業，或被置於邊緣勞工的位置，賺取極為低微的工資，演變成在職貧窮問題。更可悲的是，這批人士難於轉投知識型行業，令他們的處境更為困難。

時代轉變，政府和私人企業皆紛紛採用彈性管理方法，僱用兼職、臨時替工、短期合約的工人以及外判服務，令原本可以透過年資逐步在公司或行業中內部上升的內部勞動市場逐步消失。隨着內部勞動市場崩潰，不但令僱員喪失了對工作的安全感，亦增加了僱員的流動性。在這種情況下，僱主不願意為現職僱員提供在職培訓或有薪培訓假期，令僱員更難裝備自己面對勞動市場的挑戰。

事實上，科技發展以及全球化的發展趨勢引致經濟轉型，更將勞動市場以及勞動人口分割成一個核心（core）以及一個邊陲（peripheral）的二元化勞動市場（polarized labour market）。擁有較高教育水平的勞工，往往處於勞動市場的核心，獲得較高的報酬及穩定的職位；相反教育水平較低的人士，則處於邊陲的勞動市場，職位穩定性較低，而報酬亦相對較為低微。二元化的勞動市場，令社會矛盾加劇。低教育水平人士因非工業化發展，令生活變得更加困難；而高學歷或高技術人士因市場供應短缺，薪金不斷提升，間接導致通脹嚴重，加重低教育水平人士的負擔，促使社會問題更趨嚴重。

更值得一提的是，即使擁有較高教育水平的人士普遍較容易獲取優厚報酬及穩定的工作，但礙於經濟全球化的發展，產業將順着各個地區的優勢轉移，知識含量高的產業亦不例外。倘若政府的政策未有配合及支援有關產業的發展，則知識含量高的產業亦可能出現轉移，使到即使擁有極高學歷的專業人士，亦可能因所屬產業轉移而面臨就業困難。故此，知識型

經濟的發展及經濟全球化的演變，對所有僱員都造成某程度上的影響，政府必須認清形勢，在政策上多作配合，以保障就業。

### 三、綜論世界各地人力資源政策

---

隨着信息革命、高科技發展以及經濟全球化進程的加速，全球產業結構快速調整，就業結構發生深刻的變化。經濟發展急需大批專業技術及經營管理方面的人才。各國人力資源在數量、知識和能力等方面都難以適應快速發展的需要。愈是發達國家和發展較快的國家和地區，人才短缺的問題愈為突出和明顯。故此，各國皆採取針對性的措施，為各地的人力資源政策帶來新面貌。

#### (一) 創造職位

針對低學歷及低技術工人的競爭力較弱，難以適應經濟轉型後的工作環境，世界各地均創造就業職位，鼓勵中小企業發展，以及發展未來產業，以吸納這批勞動人口就業，有助社會和諧發展。

##### 1. 創造就業職位，拓展就業渠道

普遍而言，已發展國家及地區的第三產業發展相當蓬勃，除了提供大量需要高科技及高學歷僱員就職機會外，亦提供簡單勞動的就業職位。一般而言，拓展第三產業中為家庭和社會服務的各種職業，有效為低學歷及低技術僱員提供較多的就業機會。

除此之外，各國亦針對青年及高齡失業問題，以立法方式，減稅或減收徵費鼓勵聘用青年或高齡人士。以比利時為例，針對 30 歲以下青年人失業率高的情況，政府規定 50 人以上的企業，必須至少僱用 3% 的青年人（指 30 歲以下，符合就業條件，但從未工作過的青年人）。為鼓勵僱主僱用高齡失業者，比利時政府對僱用 45 歲以上失業者的僱主減徵 60% 的社會保險費兩年，如能簽訂長期合同，則可繼續享受減免 50% 的優惠待遇。

## 2. 積極扶持中小企業和個體、私營經濟的發展

為鼓勵中小企業吸納失業人士，各國政府均對中小企業推行優惠政策。同時透過工商登記，提供減稅、銀行貸款等，支援及鼓勵國民創業。

以丹麥為例，若中小企業的資本投資受到損失時，政府給予其資本投資額 50% 的補貼，以鼓勵中小企業的發展和增加就業機會。西班牙政府則對新成立的小企業，提供優惠貸款和技術支持，企業每僱用 1 名正式員工，補貼近 5,000 美元。英國政府亦有規定，企業每僱用 1 名長期失業者，最初 26 週可獲得補助 60 英鎊，其後 26 週每週可獲補助 30 英鎊。

## 3. 發展未來產業

除了創造就業職位和支援中小企業發展外，針對市場未來發展鼓勵相關行業發展亦極為重要，一方面加強國家的競爭力，另一方面創造更多的就業空缺。

隨着世界環保呼聲的提高，環保技術迅速發展，環保工業的發展前景理想。德國積極發展環保技術和產品，提供職位超過 68 萬。韓國政府則提供稅務優惠及低息貸款等各項優惠，促進環保工業的發展。另外，韓國政府亦成立環保工業創業基金及創業培訓中心，又推行了一個名為「Ecotechnopia 21」計劃，進行各項研究和開發工作，有助發展下一代的環保科技。

文化事業是另一門擁有理想發展前景的行業。韓國政府為推動文化事業的發展，於 2004 年設立文化事業推廣基金，款項除用以鼓勵文化事業的發展外，亦會用作購置遊戲設計機器、製作電影及動畫，以及改善印刷設備。

## (二) 教育及培訓

隨着經濟的增長和技術進步，社會各產業無可避免地對低技術工人的需求不斷降低。為此，世界各地均加強教育方面的投資，以提高整體人口質素；同時為在職人士提供各式各樣的培訓和再培訓課程，以提升僱員的受僱能力。

綜合澳洲、德國、韓國及新加坡的經驗，職業教育的發展與資歷架構息息相關。透過資歷架構的發展，學生資歷受到認同，出路優越，在社會上獲得與主流教育一致的評價。課程設計根據能力為本位，更能符合僱主對人力的需求。除此之外，職業訓練亦有「多階進出」的特性，除了方便學生學習外，亦有助在職人士進修。

### 1. 與主流教育等值的職業教育

為吸引年輕人選擇職業教育，首先建立合理正確的價值觀，讓年輕人認為唸職業教育的未來發展進路，和唸普通教育的未來發展進路一樣寬闊，職業教育並非「二流教育」或「次等選擇」。在德國，職業教育的畢業生，享有和中等學校畢業生一樣的機會，升讀大學；在學徒訓練期滿通過職業證照考試時，也同樣給與上大學的資格。故此，德國的職業教育，除提供職業訓練外，亦提供培養學習自覺性及學習能力、邏輯思考和抽象思維、獨立性和系統性工作與學習的教育。

### 2. 鼓勵進修及培訓

為鼓勵僱主為在職僱員提供培訓，韓國政府資助僱主為培訓僱員而支付的全部或部分開支。培訓包括由認可專上學院或大學、指定職業及培訓機構，以及使用僱主提供的培訓設施/設備的廠內職業培訓機構所開辦的各項課程。修讀基本資訊科技課程的工人可獲發放政府津貼。至於其他培

訓課程，只有該等離職接受培訓或 50 歲或以上的學員才可獲發放政府津貼。在初級學院、技術學院或大學修讀課程的工人，可以低息向政府申請長期貸款，以支付學費。

新加坡政府設立了職業技能開發基金制度，當每名工人每月收入低於 1,000 新加坡元時，僱主要按工人工資的 4% 繳納技能發展基金，並把工人送往職業學院或有關機構參加培訓。另外，凡在新加坡註冊和成立的公司，都有資格申請津貼，作為支付其職工培訓的費用，只要公司所提出的申請符合政府經濟發展的目標，能夠提高生產技能，即可獲得發展基金的津貼或獎勵。凡參加工業職業訓練局全日制培訓的工人，可獲得該基金提供其工資與學費的 70% 的資助，其餘 30% 則由其僱主承擔。技能發展基金所資助的訓練主要有三種：在職人員的專業知識與技能的提高、被裁退的失業人士重新培訓或轉職培訓及資助各行業引進更精密和更高技能的操作方法。

### 3. 設定最高工時及有薪培訓假期

世界各地政府不僅設立基金資助培訓工作，同時亦引入最高工時及有薪培訓假期，以鼓勵在職人士進修。

法國是全球首個為持續教育立法的國家。1971 年 7 月 16 日，法國國民議會通過了規定「培訓假期」的修改補充法令。法令規定，「任何擁有 10 名以上領薪工人的僱主，每年應拿出該廠工資總額的 1.1% 作為資助國家繼續教育活動的費用」。為使工程技術人員進修的時間得到保證，1978 年 7 月 17 日法國又通過一項法令，規定工程技術人員「有權向其僱主要求享受培訓假期」，「在同一行業工作兩年以上，其中半年為該廠廠齡的職工，都可享受 500 小時帶薪培訓假期的權利」。

另外，澳洲《2001 年土著社群及組織（西澳洲）裁定》（Aboriginal

Communities and Organisations (Western Australia) Award 2001) 定明，工會代表、商店的管事或工作場地認可的員方代表，均應享有（僱主亦應給予他們）每年最多 5 天的非累積假期，用以修讀由認可培訓機構開辦的課程。紐西蘭的情況與澳洲相似，亦有立法就有薪培訓假期訂定條文。《2000 年僱傭關係法》(Employment Relations Act 2000) 第七部訂明，工會有權向身為工會成員的僱員分配最多 5 天的僱傭關係教育進修假期。在韓國，受僱超過 1 年的工人可獲有薪假期修讀由職業及培訓機構開辦的課程。僱主為僱員提供有薪假期培訓，可獲發薪金資助。

澳洲方面更有明文規定最高日常工作時數。《1996 年工業關係法》(Industrial Relations Act 1996) 第 22 條訂明，以一段為期 12 週的期間計算，僱員的日常工作時數平均每週不得超逾 40 小時；然而，就季節性的工作而言，該等平均每週日常工作時數，可用不多於 52 週為計算基礎。

英國亦有類似的規定。《工作時間規例》(Working Time Regulations) 在 1998 年 10 月生效，定明工作日及工作週的長短限制，以及最少有薪假期日數。尤須注意的是，每個工作週一般只限工作 48 小時。不過，這上限可用 17 週的期間為基礎，作平均計算；如情況特殊，甚至可用 26 週為計算基礎。個別僱員可與其僱主簽訂書面協議，豁免引用 48 小時上限的規定。然而，有關僱主必須備存已同意不受制於 48 小時上限規定的所有僱員的最新記錄，並把該等記錄向衛生及安全行政部門或地方當局呈報，上述協議方為有效。

透過設定最高工時及有薪培訓假期，僱員享有更多空餘時間進修，有助提升整體勞動人口的競爭力。

#### 4. 重視弱勢族群的職業教育

為正視外來人口的教育程度偏低的問題，歐洲國家均十分重視外來

民族的培訓及就業工作。以德國為例，政府為年輕的外來民族後裔族群積極進行職業訓練輔導措施外，對於一些具有特殊才能和跨學科能力的優秀年輕人，也同時在進行高品質的人力培訓計劃，除教授職業方面的專門內容，以及整合跨專業的技能外，亦傳授商業工作的能力、發展從商的技术才能，及培養職業工作上所需的外語知識和提供國外工作經驗。

## 5. 強調職業教育實務導向，落實職業證照與檢定制度

澳洲的職業訓練，是以澳洲資歷架構（Australian Qualifications Framework）為基礎。資歷架構的發展，是基於許多產業和企業共同發展出各行各業的工作能力標準，為僱員提供個人提升技能的路線階梯，每個行業均有階梯，列出清晰的職業發展和培訓路線，僱員在這階梯上獲得的資歷獲全國認可。在澳洲資歷架構（Australian Qualifications Framework）底下，由職業教育訓練部門所發給的證書，即可承認受證者達到能力標準，且各級證書均可對應着澳洲能力架構（Australian Skills Framework）中的各級職能。由於實行證書認識架構，對各個職業教育證書、文憑與學位的關係，都做了很詳細的對照認可的表冊。學生既可從一般普通教育系統取得學士學位，亦可透過進入職業教育系統，取得證書、文憑等，再依程序經進修和檢定，取得更高一級的證書或文憑。

同時，澳洲的職業教育相當重視學徒在企業內的訓練，希望藉此提供實用的實務實作能力，以滿足企業界用人的需求。職業訓練的導師，通常是出身於有關行業、職業、相當專業或專業之有經驗的從業人員。沒具備師資教育資歷的教師，亦會透過在職進修方式修讀教育專業課程。

### (三) 出入境政策

#### 1. 吸引技術移民

較為先進的國家及地區，皆以優厚的條件吸引技術移民。美國、加拿大等地皆以工資待遇、發展前景、多元文化政策吸引技術移民。台灣地區則提供與美國收入相媲美的工資、改善了工作和生活條件，以及學校的優惠。新加坡為吸引海外人才移民，凡具大學程度或專業資格者已有移民當地的條件。

另外，為鼓勵外國留學生留居本國就業，韓國容許所有在韓國國內大學獲得碩士學位以上學歷的外國留學生，可以根據校長或系主任的推薦書，在專科大學以上的教育機關從事教研工作，亦可以與公立和私立機構簽訂合同，從事技術諮詢、海外營銷等特定領域的工作。另外，外國留學生在每週 20 個小時的工作時間範圍外，允許週六和假日可以無限時地工作。在美國，在正式學期內，持公派學生簽證的留學生每週可工作 20 個小時，但工作性質必須跟其學業有關。持私人學生簽證的留學生每週也可工作 20 個小時，但工作範圍必須在校園之內。不過，美國移民局關於每週 20 小時的規定只是對正式學期而言，在夏天是可以工作 40 小時的，而且不必限制在校園內。

#### 2. 吸引人才回流

發展中國家同時需要面對吸引海外人才的需要，以及人才流失問題。因此，新加坡設立科技部，資助組織實施「長期回國計劃」、「臨時回國計劃」、「外國學者訪問計劃」，一方面吸引國外人才移民到新加坡，另一方面加強鼓勵移外的技術人才回流。印度積極創建「科學人才庫」，負責接納願意回國工作的印度人。同時建立海外專家人才數據庫，尤其重視那些能為印度重點項目解決難題的人才。另外斥巨資興建了科學城，作為國外人

員回國工作的永久基地；對軟件產業實行了一系列政策優惠，創造了良好的投資環境，為海外留學或工作人員回國開辦軟件企業或者從事軟件開發大開綠燈。

中國則較為注重本土人才培訓及交流。中國增加與國外研究機構的合作與交流，讓本國人士接受過往只有在美國、歐洲和日本才能接受的培訓。同時，為吸引海外留學生回流，中國政府鼓勵學有所成的人才回國創辦企業；給予歸國人員以高薪水、減免徵稅，提供減息貸款，免徵進口器材關稅，享受外幣交易的優惠政策，保護知識產權，來去自由，甚至獲得住房、汽車以及子女上學補助等。

## 四、檢視香港人力資源概況

---

### (一) 周邊地區經濟發展對香港的影響

香港的人力資源情況，不單受到經濟全球化及知識型經濟所影響，亦受到鄰近地區經濟發展所影響。香港的人力資源與內地、澳門及其他周邊地區的發展息息相關，互相牽連。要剖析本港人力資源的情況，須理解周邊地區對本港人力資源所造成的影響。

#### 1. 國企來港上市，增專業人士的需求

香港近年的發展，已經由以往外資進軍內地中途站的角色，變成內地企業向外走出去的平台。不少國企選擇來港上市集資及併購，以及以香港作為進軍國際市場的通道。故此，對會計師、企業管治及風險管理人才的需求大增。然而，香港的律師不願從事於知識產權項目<sup>1</sup>，而香港的會計師，亦只能提供公司秘書服務及核數服務，未能迎合知識型經濟的發展，對專利、品牌及其他知識資產的評估計算亦相對缺乏認識。

#### 2. 帶動香港設計行業的發展

隨着內地市場日益興旺，不少跨國公司都聘用香港設計師，設計迎合內地及亞洲市場的商品。同時自國家推行加工貿易政策調整後，不少位於深圳的港商加工業，從原來的三來一補<sup>2</sup>企業轉為三資企業<sup>3</sup>，生產開發自己的品牌和設計，增加對設計師的需求。然而，香港在設計及品牌服務業出現嚴重人才不足，未能乘時進一步發展。

#### 3. 培訓及技術提升的必要

為應付鄰近地區發展所帶來的機遇和各種挑戰，本港企業不斷演變，以配合業務的發展。企業加強對內地市場的認識及對投資環境變動的關

注，同時增加資訊科技的應用，以及收縮次要而低增值的業務。在這種情況下，員工必須提升技術水平，以應付工作上的需要。能夠提高技術或知識水平的僱員享有更多的就業機會。相反，那些未能提升技術或學歷的人士，就業前景變得相當黯淡。

#### 4. 人才流失及人力資源互補

隨着內地及澳門經濟急速發展，香港的人才流失情況亦愈趨嚴重。香港的第三產業行業出現資深員工流失往內地及鄰近地區的情況，導致資深督導級人力供應短缺。另外，不少外移的本港企業，仍然僱用港人出任中層管理或督導職位，及使用本港服務業支援內地製造業，故對本港高學歷或高技術水平僱員仍有一定需求。

中國是全球經濟的領袖，香港和內地經濟融合成為了香港新發展方向。事實上，泛珠三角不同城市及區域的產業結構大為不同。香港、澳門作為經濟發展水平最高，第三產業發達的地區，對依重農業及工業的鄰近地區可擔當互補的角色。內地的企業渴求熟悉國際慣例運作的高質素人才，而香港在經濟管理教育方面水平高，可為其他地區培養管理人才，同時港澳地區急需的高科技人才，內地高校亦可發揮互補的作用。

### (二) 香港現時人力供求情況

隨着經濟全球化及知識型經濟的發展，勞動密集的製造業已大量遷移至鄰近地區，只有較高增值的行業如高科技工業、知識產權含量較高的行業、較具特色的高檔產品及原創品牌生產等，能獲得新的動力而得以發展。這些產業的發展，皆強烈依賴高學歷及高技術人才的供應。

綜觀本港不同行業的就業情況，受到近年中國加入世貿的刺激，以及內地經濟的急速發展，金融、保險、地產及商用服務業的發展亦持續上

升，對有關行業的人才更為渴求（見表 1）。受到訪港遊客上升，本港的飲食及酒店業的發展強勁，職位空缺亦較多。事實上，近年內地及鄰近地區的發展蓬勃，以高薪挖角具豐富經驗的人才，令本港有關行業的中層人員流失更為嚴重，需求大增。

表 1：按主要行業組別劃分的就業人數及職位空缺數目

行業類別	2007 年 9 月	
	就業人數	職位空缺數目
採礦及採石業	105	0
製造業	155,968	2,134
電力及燃氣業	7,929	3
建築地盤（只包括地盤工人）	49,173	26
批發、零售、進口與出口貿易、 飲食及酒店業	1,056,855	20,548
運輸、倉庫及通訊業	189,812	3,341
金融、保險、地產及商用服務業	509,257	14,841
社區、社會及個人服務業	465,356	11,415

資料來源：政府統計處，《香港統計月刊》（香港：政府統計處，2008 年 3 月）。

從本港不同職業的失業人數統計結果反映，社會上較為渴求經理及行政級人員，以及專業人員。從事以上職業的失業人數較低，往往不足 5,000 人（見表 2）。同時，這些職業及行業的入職要求，皆是高學歷或具豐富經驗的人士，普遍只有持大學學位或以上學歷人士或多年工作經驗者可獲聘以上的職業。

與此同時，吸納大批低學歷及低技術工人的服務工作、商店銷售和非技術工作的失業情況嚴重，從事這兩個職業的失業人數持續超過兩萬八千人（見表 2）。

表 2：按職業劃分的失業人數統計

	2005 年	2006 年	2007 年
經理及行政級人員	6,100	4,600	4,300
專業人員	4,100	3,200	3,400
輔助專業人員	18,000	17,200	15,800
文員	22,500	19,600	18,000
服務工作及商店銷售人員	38,900	33,300	28,000
工藝及有關人員	31,700	27,200	19,500
機台及機器操作員及裝配員	11,700	9,900	7,100
非技術工人	43,800	37,300	32,100
其他	400	200	200

資料來源：政府統計處，《香港統計月刊》（香港：政府統計處，2008 年 3 月）。

隨着本港的經濟發展，在人力需求上出現了重大的變化，對高學歷及高技術人士的需求大增，而本港的人力供應，則仍未能緊貼勞動市場上的需求。

根據政府統計處的推算數字顯示，香港人口到了 2036 年將增加至 857 萬，人口增幅當中逾九成是來自新來港定居人士，當中大部分是持單程證來港定居人士，以港人在內地的配偶和子女為主。這批新來港定居人士普遍學歷低於本港居民，導致本港低學歷及低技術勞工的供應不斷上升。根據 2006 年的中期人口統計顯示，接近六成半 15 歲以上內地來港定居人士只有初中或以下程度，同時只有分別接近三成及不足一成人士曾接受高中教育或專上教育。故此，本港的人力資源供應，必須對這批人士加以培訓，以提升他們的技能以配合本港的經濟發展。

雖然香港人口的教育水平多年來持續提高，但本港的整體人口質素仍然偏低，教育程度低於副學位佔整體人口比例接近 70%，擁有大學學位程度的勞動人口亦不過 20% 左右（見表 3），使高增值服務業和知識型產業發展所需的人才嚴重短缺，妨礙香港經濟轉型，降低香港在全球知識型經濟中的競爭力。

正當本港初中程度或以下學歷的勞動人口供應降至接近 100 萬人時，但仍然佔整體勞動人口的三成（見表 3）。隨着較高程度教育機會的增加，青年人大多選擇在完成初中課程後繼續升學。結果，年紀較大的勞動人口在此教育程度組別中所佔的比例不斷上升。

根據 2006 年首季的數字顯示，本港約有超過 8 萬名低學歷及低技術工人面臨失業，當中超過七成是 40 歲以上人士，人數接近 6 萬人，反映 40 歲以上的低學歷及低技術人士的失業情況最為嚴重。與此同時，在 40 歲以上的低學歷及低技術的失業人士當中，男性佔七成三，人數高達 4 萬 3 千多人（見表 4），反映低學歷及低技術的中年男性所面對的就業問題最為嚴峻。然而，這批低學歷及低技術的中年人士在經濟全球化及知識型經濟底下，是最難適應勞動市場轉變的一群，往往未能透過培訓或教育，輕易轉移到新的工作崗位。

表 3：按教育程度、年齡及性別劃分的勞動人口

就業人數 教育程度 / 年齡組別	2007 (第三季)		男女合計 ('000)
	男 ('000)	女 ('000)	
小學及以下			
15 - 24	1.2	5.4	6.6
25 - 39	12.7	37.0	49.6
≥ 40	232.9	182.7	415.5
小計	246.7	225.0	471.7
初中			
15 - 24	25.2	18.0	43.2
25 - 39	108.6	76.7	185.3
≥ 40	249.9	132.7	382.5
小計	383.7	227.3	611.0
高中 / 預科			
15 - 24	95.5	102.0	197.5
25 - 39	268.5	338.1	606.6
≥ 40	391.9	281.2	673.1
小計	756.0	721.2	1477.2

(接下表)

(接上表)

專上教育—非學位			
15 - 24	30.9	37.1	67.9
25 - 39	76.9	80.6	157.5
≥ 40	75.4	47.4	122.8
小計	183.1	165.1	348.2
專上教育—學位			
15 - 24	35.4	48.5	84.0
25 - 39	210.8	241.8	425.6
≥ 40	152.8	87.8	240.7
小計	399.0	351.2	750.2
總計	1968.6	1689.9	3658.4

資料來源：政府統計處，《綜合住戶統計調查—按季統計報告書：二零零七年七月至九月》（香港：政府統計處，2007年）。

表 4：低學歷<sup>4</sup>及低技術人士的失業率

(根據 2006 年首季的綜合住戶統計調查結果按年齡組別及性別劃分)

年齡組別	失業率 (括號內為失業人數)		合計
	男性	女性	
15 至 29 歲	14.6% (8,400)	5.4% (2,400)	10.6% (10,800)
30 至 39 歲	10.3% (10,400)	4.4% (3,400)	7.7% (13,800)
40 至 49 歲	10.1% (19,900)	5.4% (8,800)	8.0% (28,700)
50 至 59 歲	10.8% (20,800)	5.6% (7,200)	8.7% (28,000)
60 歲或以上	5.0% (2,400)	註 <sup>5</sup>	3.9% (2,400)
總數	10.4% (61,900)	5.1% (21,900)	8.2% (83,800)

資料來源：〈立法會四題：低學歷及低技術人士的培訓〉附件，政府新聞處在 2006 年 6 月 28 日公佈。

從統計處有關按年齡劃分的失業率顯示，15-24 歲的青少年失業情況極為嚴重，失業率分別高達 18.1% 及 7.8%。與此同時，50-59 歲中年人士的失業情況亦較為嚴重，失業率分別達 3.4% 及 4.2% (見表 5)。

表 5：按年齡劃分的失業率

年齡組別	2007 年第三季失業率	2008 年第三季失業率
15-19 歲	23.0	18.1
20-24 歲	9.2	7.8
25-29 歲	3.2	3.1
30-34 歲	3.2	2.2
35-39 歲	2.8	2.7
40-44 歲	3.0	3.2
45-49 歲	3.7	2.8
50-54 歲	4.1	3.4
55-59 歲	4.9	4.2
> 60 歲	2.0	2.0
合計	4.3	3.6

資料來源：政府統計處，《綜合住戶統計調查——按季統計報告書二零零七年七月至九月》（香港：政府統計處，2008 年）。

### （三）小結

- 香港奉行「積極不干預」政策，縱然回歸後特區政府曾修訂為「市場主導，政府促進」的理念，政府在本港經濟上所扮演的角色仍然受到這種傳統理念的制約。政府缺乏全面的經濟規劃，任由市場自動調節，導致香港的經濟結構出現單一化的服務業體系，勞動人口難於適應當中的變化。

- 隨着製造業的北移和經濟全球化的影響，大量勞重密集型產業的低學歷及低技術的勞動人口從製造業等行業釋放出來，結構性失業人口愈來愈多，出現「人力資源配對失衡」。不斷轉變的工作要求，對只有高中或以下程度人士亦相當不利，過往很多從事低技能工作而教育程度較低的人士，需要面對勞動市場上人手過剩的情況。單靠服務業不足以為本港大量的低學歷人口提供充足的工作機會，而且香港每年還有大量內地人士來港定居，而這些人士當中亦不乏低學歷人士，更加劇了「人力資源配對失衡」問題。倘若香港持續保持這種經濟結構，人力資源配對失衡的情況只會持

續下去，影響本港的經濟轉型，亦導致貧富懸殊問題長期困擾香港。

• 與此同時，發展高增值工業和知識型產業的過程中，出現嚴重人力不足，特別是研發人才及技術人才。有學者（廖湘琨、黃定光，2008）指出，香港在生產性支援服務業方面的人才較具優勢，當中包括金融、貿易、會計、測量、法律等，但是能夠應用高科技的人才及擁有創新思維的人才則極為缺乏。資訊技術人才、知識產權律師、環保技術人才、設計人才、科技中介人才、品牌管理人才及知識管理人才等均出現嚴重短缺的情況。然而，政府統計處縱使就香港知識型經濟進行統計調查，亦未有詳細評估本港知識型經濟所需的人力資源情況，只是含糊地泛指擁有專上學歷的人士，未能確切評估本港的人力資源是否能切合本港的實際情況。

## 五、構成「人力資源配對失衡」的原因

本港出現人力資源配對失衡，一方面高學歷及高技術人員嚴重不足，另一方面低學歷及低技術工人卻出現就業困難。造成這種情況的原因，大致上可從人力需求及供應兩個層面進行分析。

在人力需求方面，知識型經濟及經濟全球化的發展，加上科技的演變，促使本港的經濟轉型。為減低成本，勞動密集的工業已向北遷移，服務業亦正逐步遷移往鄰近地區發展；加上科技的發展，部分工序已由控制器、電腦及機械取代之人手，故本港企業進一步精簡架構，大大減少對低學歷及低技術工人的需求。在本港聘用大批低學歷及低技術工人的物流業，近年又因為鄰近地區的競爭劇烈，導致就業前景大不如前。雖然本港的旅遊業、飲食業及零售業受着「自遊行」的刺激，仍不斷增聘低學歷或低技術工人，但卻只有具豐富管理經驗的人士，較容易獲得聘用。與此同時，政府的「大市場，小政府」政策，未有全面扶持勞動密集的產業及具發展潛質的產業，漠視低學歷及低技術工人就業困難問題。

中國內地近年的經濟發展急速，卻缺乏熟悉國際慣例的管理及專業人才，故不少內地企業選擇來港上市及進行各項專業後勤工作。加上本港極力維持作為國際金融中心的位置，對金融、會計、工商管理、法律、貿易等方面的人才需求較多。事實上，知識及科技不斷滲透至各產業，過往無須掌握技術的職位，亦已引入科技元素，對僱員的要求亦不斷提高。

在人力供應方面，香港實行九年免費教育不過 30 年，45 歲以上人士的教育程度仍然普遍偏低。根據 2006 年中期人口統計數字顯示，超過 40.8% 年齡介乎 45 至 54 歲的人士學歷只有小學或以下程度。再者，本港教育界過去對學習困難的認知不足，以及對殘疾學童的配套亦相當有限，至令多年來不斷有學童未能完成九年免費教育。

同時，內地低學歷低技術移民不斷湧入，令低學歷及低技術勞工持續過剩。按照中期人口的統計資料顯示，在 2006 年 15 歲以上內地來港定居未足七年人士只接受初中或以下教育的比例，較全港人口的比例為高（64.3% 相對 44.4%）。另一方面，曾受高中教育及專上教育的內地來港定居未足七年人士比例亦只有 27.8% 及 7.9%，遠低於全港人口的相應數字（32.6% 及 23.0%）。

事實上，香港人力資源供求失衡，不僅受到外來人士的質素影響，同時亦受到本港學額不足的限制。按統計處資料顯示，2005 年未能成功升讀中四的學生達 627 人，而未能升讀中六的學生數目，更達至 4.7 萬人。至於大學學額方面，政府每年資助 14,500 個大學學士學額，19 年來都沒有增長。本港目前只有 18% 適齡人士入讀大學，比內地和新加坡 25% 的比例還要低。雖然前任行政長官董建華曾訂下 10 年內 60% 高中生獲專上教育機會的目標，但計劃並非增加學士學額，而是設立副學士學位<sup>6</sup>，不但未能為社會提供所需的人才，反而造就一批高不成低不就的勞動人口<sup>7</sup>。

除了學額問題外，本港的持續進修氣氛亦相當淡薄，導致本港的人口質素未能持續提升。根據本港統計處 2003 年《主題性住戶統計調查第十三號報告書——勞動人口對就業的關注事項及培訓需要》資料顯示，本港僱員報讀與工作相關的培訓課程的比例偏低。具專上教育程度的人士當中，有 15.3% 主動報讀，具中學 / 預科教育程度人士則有 5.7% 主動報讀，而具小學及以下教育程度的人士當中，更只有 2.1% 曾於過去一年主動報讀與工作有關的培訓課程。

低學歷人士工作時間偏長及不穩定，故較難參與較長期的課程。根據 2007 年第三季《綜合住戶統計調查》，一週的工作時數中位數為 48 小時，然而有 38.6% 的就業人士每週工作超過 50 小時，當中更有 21.2% 的就業人士每週工作 60 小時及以上。面對工時過長及照顧家庭的需要，加上本港僱

主礙於僱員的流動性高，甚少為僱員提供培訓或有薪培訓假期，造成本港僱員難以持續進修。再者，在獲批進修假期的 8% 僱員中，大部分均為高技術工人。

香港濃厚的賺快錢文化，以及學生長久以來對科學及技術行業的輕視，導致本港的教育未能滿足社會上的需要。學生往往選擇就業前景較佳的學科，使到某些大學學科收生不足，或降低收生要求。即使學生完成學業，亦可能迅即改行從商，或炒買股票及樓花等。過去多年為本港學生提供實習機會的香港科技園公司，近年亦由於願意參加實習的學生大減，被迫向國外大學招攬大學生來港實習。

## 六、政府處理人力供求差距的政策

特區政府為改善本港人力資源配對失衡的情況，分別從人力資源規劃、出入境政策、創造就業職位，和教育及培訓四方面作出調整，增加高學歷及高技術人才之餘，為低學歷及低技術人士提供更多的支援服務。

### (一) 人力資源規劃

人力資源規劃是本港經濟發展及規劃的一項基礎性活動，透過人力資源推算，掌握未來人力供求的數據，着實進行培訓及以開創就業職位等工作。

政府為了更清楚掌握香港未來的人力需要，並辨識潛在的人力供求差距，2000年及2003年分別推出兩份人力資源推算報告，詳細評估本港未來的經濟行業、職業類別及教育程度劃分的人力需求，以及按教育程度劃分的人力供應。職業訓練局（以下簡稱「職訓局」）轄下21個訓練委員會則每兩年進行一次的人力調查，並出版報告書。報告蒐集業內人力情況的最新資料，以評估人力培訓需求，預測人力增長，並建議相關對策。

根據各項人力調查的結果，人力事務委員會將就各項人力資源規劃的事宜，向勞工及福利局提供意見，其大致涵蓋範圍如下：

(1) 香港的人力需求及發展人力資源以應付有關需求的政策；(2) 職業訓練及再培訓、專上教育及持續教育的經費及提供模式；(3) 設立及實施資歷架構及質素保證架構。

## (二) 吸引海外人才

經濟全球化把較為勞工密集和低增值的工作轉移至發展中的地區，本港的經濟體系，正朝着高增值、鼓勵創意及知識經濟發展。然而，香港缺乏高技術人才，出現技術錯配的情況。為保持香港的競爭力，吸納更多非本地優秀人才來港居住、工作及留學，香港特別行政區政府推出「優秀人才入境計劃」及「輸入內地人才計劃」以應付需要。

### 1. 優秀人才入境計劃

優秀人才入境計劃於 2006 年 6 月推出，目的是吸引內地及海外優秀人才來港定居。申請人毋須在來港定居前獲得本港僱主聘任。這項計劃每年配額為 1,000 人，設有兩套計分制度，即「綜合計分制」和「成就計分制」，供申請人選擇。政府設立諮詢委員會，由行政長官委任官方及非官方委員組成，負責就分配名額提供建議。2006 年共收到 587 宗申請，共有 83 宗獲分配名額。截至 2006 年年底，有 25 名獲分配名額的申請人已獲發入境簽證或入境許可證來港定居。

### 2. 輸入內地人才計劃

政府在 2003 年 7 月推出輸入內地人才計劃，目的是吸引優秀人才和專業人才來港工作，以滿足本港對人才的需求，提高香港在全球化市場的競爭力。輸入內地人才計劃不限行業，亦不設限額，審批準則與一般來港就業政策的審批準則一致。在計劃下來港人士在香港通常居住連續七年以上後，可依法申請居留權。自計劃實施以來，當局批准了 14,155 宗入境申請。

為鼓勵非本地學生來港就讀及留港工作，特區政府於 2008 年 5 月推出新措施<sup>8</sup>，放寬非本地學生的工作限制。

### (三) 創造就業職位及就業協助

為處理低學歷及低技術工人的失業問題，協助弱勢社群投入勞動市場，以及促進本港經濟轉型，政府曾推出多項創造職位的措施，以及促進就業的政策，鼓勵行業發展、發展基建項目支援中小企業。

#### 1. 鼓勵行業發展

過往多年政府皆着力於鞏固和提升本港作為亞洲區內國際金融中心的地位。政府着力於拓寬來港上市企業的來源，修訂上市規則，鼓勵更多不同地方具規模和合資格的外國企業前來掛牌招股，並提升本港的監管水平，與國際標準看齊。

香港回歸後，特區政府興建了科學園、數碼港等設施，通過研究資助局、創新及科技基金、應用科技研究院等平台，支援各類科技創業和科技培養計劃，推動研究與開發。另外，政府應設立電影貸款保證基金，並推出設計智優計劃，為創意工業提供融資之餘，亦提供了培植新興設計企業、訓練設計和建立品牌方面的人才，推動本港創意工業的發展。

#### 2. 發展基建項目

特區政府在 2007 至 2008 年施政報告中宣佈，政府將開展多項大型基建工程，當中包括運輸建設、新發展區、都會新區開發及跨境合作等，為香港額外創造約 25 萬個職位。

#### 3. 支援中小企業

為支援中小企業，工業貿易署設立「中小企業支援與諮詢中心 (SUCCESS)」，專責為中小企業提供營商資訊和諮詢服務的機構。中小企業「營商友導」計劃旨在讓新進的中小企業東主，以一對一的形式免費向經驗豐富的企業家、高級行政人員及專業人士請教營商技巧。中小企業如

遇到創業和營商疑難，可透過 SUCCESS 的「問問專家」業務諮詢服務，安排約見顧問專家，取得免費的專業意見。

另外，政府推行「中小企資助計劃」，協助本港的中小企業取得融資，用作購置營運設備及器材、滿足營運資金需要；擴展至海外市場；以及提高整體競爭能力。計劃包括：中小企業信貸保證計劃、中小企業市場推廣基金、中小企業培訓基金（已於 2005 年終止）及中小企業發展支援基金。

#### 4. 就業協助

除了創造就業職位外，政府亦提出多項就業支援服務，包括中年就業計劃<sup>9</sup>、工作試驗計劃<sup>10</sup>、協助殘疾人士就業<sup>11</sup>及擇業輔導服務等。

### （四）教育及培訓

政府近年推出多項教育及培訓計劃，除正規教育及成人教育外，還推出職前培訓、再就業培訓及技能提升課程等等。推行教育及培訓計劃，旨在透過學術的教育及技術的培訓，得以提升市民的學歷及技能，從而提高市民的就業能力。

#### 1. 正規教育（包括中小學教育及專上教育）

政府由 2008 至 2009 學年起，推行十二年免費教育，全面資助就讀公營中學的學生至高中畢業為止。三三四學制<sup>12</sup>亦將於 2009 至 2010 學年正式實施，屆時高中課程亦將加入職業導向教育課程<sup>13</sup>。另外，政府將由 2009 至 2010 學年的小一班級開始，分階段實施小班教育。

專上教育方面，本港現時具有 20 所專上教育學院及 12 所頒授學位的高等教育院校，開辦的課程包括自資課程，以及由公帑資助課程。另外，政府為回應社會上對副學士學位課程的種種關注，於 2008 年提出多項措施

<sup>14</sup> 提升副學士的質素。

## 2. 成人教育

政府推行「指定夜間成人教育課程資助計劃」，資助成年學員於指定校舍修讀由認可辦學機構開辦的夜中學高中（中四至中七）課程。

## 3. 職前教育

(1) 展翅計劃：展翅計劃於 1999 年推出，為 15 至 19 歲離校青年提供與就業有關的培訓、工作實習、擇業輔導及支援服務，從而提升他們的就業競爭力。青少年見習就業計劃（以下簡稱「青見計劃」）則於 2002 年 7 月推出，目的是為 15 至 24 歲、學歷在大學學位以下的青少年提供為期半年至一年的在職培訓。及後展翅計劃與青見計劃融合，採取聯合招生，並引入「旋轉門」機制，容許學員於計劃年度的不同階段轉換計劃，加強計劃間的銜接。

(2) 職業訓練局（以下簡稱「職訓局」）：職業訓練局於 1982 年成立，負責提供和推動職業教育和訓練，讓離校生和成年學員掌握終身學習的技巧和知識，並提升受僱機會。提供的課程涵蓋高級文憑、文憑、基礎文憑、高級證書、證書、中專文憑及中專證書課程。

(3) 建造業訓練局及製衣業訓練局：經費來自業界徵款的建造業訓練局及製衣業訓練局，開辦多項全日制及部分時間制訓練課程，提供技術員級和技工級培訓，並為現職工人提供技能提升課程。此外，建造業訓練局更為建築工人進行工藝測試，檢定他們所達致的技術水平，並為建築機器操作員舉辦資歷證明測試。

## 4. 持續教育

(1) 持續進修基金：持續進修基金於 2002 年 6 月成立，目的是為有志

進修的成年人提供持續教育和培訓資助<sup>15</sup>，讓他們修讀指定界別的持續進修和培訓課程。

(2)職業英語運動：職業英語運動是一項由語文教育及研究常務委員會<sup>16</sup>督導的語文基金項目，其主要內容包括為個別工作類別<sup>17</sup>釐定香港職業英語基準<sup>18</sup>，及推行職業英語培訓資助計劃<sup>19</sup>，以資助僱員達致其相關工作類別所需的香港職業英語基準。

(3)技能提升計劃：立法會財務委員會於2001年通過撥款四億元設立技能提升計劃，向低技術及低學歷的工人提供針對性的技能培訓，協助他們適應轉變中的經濟環境。技能提升計劃透過各行業的僱主、僱員、培訓機構和政府四方面攜手合作，制訂出獲業界廣泛承認及具質素保證的課程，再交由培訓機構開辦，以協助僱主、僱員共同面對經濟轉型所帶來的挑戰。隨着市集營銷行業於2006年獲納入計劃，技能提升計劃涵蓋的行業數目已增至24個。

## 5. 再就業培訓

僱員再培訓局（以下簡稱「再培訓局」）：再培訓局是法定組織，於1992年根據《僱員再培訓條例》成立，致力協助合資格僱員適應經濟環境的轉變。通過50多個認可培訓機構，提供一系列全日制和部分時間制課程。課程類別主要包括求職/轉業錦囊課程、職業技術課程和基本技術課程（電腦及職業用語）。

自2007年12月起，再培訓局放寬報讀再培訓計劃的資格，以涵蓋15至29歲的青少年，以及具副學位或以下程度的人士。僱員再培訓局亦於2008年1月開始就再培訓局的未來發展路向進行諮詢，建議把服務統稱為「人才發展計劃」<sup>20</sup>，以取代沿用多年的「僱員再培訓計劃」，並致力發揮自立、自強、自尊、自信的精神。

## 七、綜論本港的人力資源政策

---

上一章列出了一系列特區政府為改善本港人力供求失衡的措施，從中可察覺到特區政府投放於本港人力資源政策的資源並不缺乏，從人力資源規劃到出入境政策，再由創造職位到教育培訓工作，均顯示出政府對本港人力資源發展的承擔。以下將就以上各項政策作出評價。

世界各地政府均先行按照本地的經濟發展情況進行產業規劃，然後再按產業規劃制訂具體的人力資源政策。然而，特區政府在產業規劃上並不完善，作為本港四大經濟支柱的物流業及旅遊業的業界人士多年來抱怨政府不曾回應業界的需求，缺乏具體推動產業的政策。另一方面，政府雖然一度鼓吹發展創新科技、中醫藥、生物工程等，卻漠視本港社會缺乏發展這類高科技產業的研發基礎，亦不曾考慮到本港的企業以中小企業為主，無法涉足這類需要大量資金的資本密集型產業。在推動這些產業的過程中，口號高調，但缺乏對有關產業進行深層探討，所推行的推廣及扶持措施亦流於表面。在缺乏全面經濟產業規劃的情況下，本港實在難以制訂合適的人力資源政策。

此外，特區政府對本港人力資源發展趨勢的掌握亦具爭議。本港雖有多份人力資源調查，但相對於每隔兩至三年更新的人口推算，本港人力資源推算明顯未能緊貼時代。自 2003 年沙士疫情發生後，本港的經濟及發展產生極大的變化，已不能單以 2001 年的數據作出準確的推算。再者，自 2003 年推出《2007 年人力資源推算報告》後，直至 2008 年上旬仍未推出另一份人力資源推算報告，導致人力資源規劃出現空檔期（編者按：2003 年的《2007 年人力資源推算報告》為最新的人力資源推算報告，至今仍未有推出新版。勞工及福利局局長張建宗於 2010 年初表示，正籌備新一輪人力資源推算工作，預計推算工作可於 2011 年完成。）。至於職訓局的人力

調查，卻被學者批評收集數據出現偏差，未能準確就有關行業的情況進行評估。況且，職訓局的人力調查是以個別行業為單位，缺乏跨行業的評估工作，只能作參考用途。

至於創造就業職位方面，雖然政府推出多項創造職位空缺及就業援助政策，但均未能應付社會上的需要。政府鼓勵行業發展，但審視本港現時情況，尚未見服務業以外的行業擁有良好的發展空間。雖然政府過去曾高度鼓勵發展高科技產業，但涉及過度的吹捧，導致泡沫爆破後有關行業一蹶不振，學生不願報讀有關課程，即使修畢課程亦不願意入職有關行業。

為創造就業職位，政府推出多項基建項目，但這只能針對個別行業提供就業空缺，無助於處理各行業的失業問題。為協助各行各業創造就業職位，政府推出中小企資助計劃，然而計劃虎頭蛇尾，在 2005 年終止中小企業培訓基金，忽視中小企業人員培訓的重要性，不但導致僱員質素難以提升，更削弱本港中小企業的競爭力及發展潛力。

在吸引海外人才及挽留本地人才方面，「優秀人才入境計劃」在 2006 年共收到 587 宗申請，卻只有 83 宗獲分配名額，被批評門檻過高，成效有限。雖然政府近年亦不斷引入內地專才，但計劃被批評宣傳明顯不足，計劃標準欠缺清晰。計劃只表明申請人須具香港所缺乏的知識及才能，卻沒清楚釐定有關的資格，被駁回的申請亦並未獲充分知會被駁回的原因，有礙人才來港。

至於吸引非本地學生畢業後留港工作，由於本港僱主對專才政策認知不足，申請工作簽證的手續繁瑣，減低聘用內地生的意欲，嚴重影響非本地生完成學業後留港工作的情況。非本地生來港就讀，缺乏相關的工作或實習經驗，即使政府推出新政策，開放暑期實習和校內兼職，但有關兼職與產業脫節，未能幫助內地生累積工作經驗，導致畢業後更難留港工作。

事實上，要吸引人才來港，不能單靠入境措施，還要改善來港人士的工作前景、工作環境、居住環境、生活水準、國際學校學額、空氣質素及休閒設施等等，政府在這幾方面的工作仍有欠進取。再者，新來港人士的內地學歷和工作經驗未能在港獲得充分的承認和銜接，都影響他們來港意欲。

在教育及培訓方面，隨着本港經濟不斷轉型，社會上對畢業生的要求亦相對提高，畢業生不但要兼容並包、多才多藝，還要兼顧國際視野及對內地認識，而語言能力及管理技巧更是不可或缺。然而，香港學生仍然缺乏創新思維，視野狹窄，眼光短淺，缺乏世界觀。政府雖然引入通識教育，卻未能對有關的涵蓋範圍及內容作出清晰的釐定，亦未及對教師進行全面的培訓，導致各校的通識教育質素參差，成效有限。

政府早年開始實行母語教學，欲藉此提升學生的學習興趣。然而政府缺乏考慮本港固有優勢在於熟悉國際慣例及本港中外文化融合，在推行母語教學的過程中，並未有加強中外文化融合教育，削弱本港學生在國際上的競爭力。

另外，副學位課程的質素亦一直為人所詬病。由 2000/01 至 2005/06 短短 6 個學年，自資副學士學額供應量增加達 9 倍，一些院校視之為生財之道，有院校降低收生標準，而師資、課程和其他配套設施亦未能配合需要，造成副學士資歷良莠不齊，得不到社會普遍認同。雖然教育局意圖透過將開辦副學士學位課程的院校升格為私立大學，解決現時副學士學生升學及前途問題，但由於一般學生皆選擇進入受資助的大學，結果可能導致私立大學淪為專門接收副學士的「二等大學」，造就一批「二等大學」畢業生的出現，無助於解決畢業生的質素及就業問題。

政府推出一系列的教育及培訓計劃，從正規教育到職前培訓，由再就

業培訓到技能提升計劃，都反映出政府正積極尋求改善本港人力資源配對失衡的方法。然而，政府經常假設只要工人改善自己的職業技能，在市場機制下便自然能夠得僱主聘用，從而改善生活環境。這使到政府的教育及培訓政策的定位，過於着重提升學歷及技術問題，忽視一批難於透過教育培訓得以提升就業能力人士的需要，更漠視他們無法在知識型經濟下生存的主要原因。

政府近年的教育及培訓政策，皆朝着持續教育的方向發展。多個培訓計劃與資歷架構<sup>21</sup>互通，並引入「多階進出」的學歷階梯，為學員提供清晰的升學指引，同時讓學員可隨時進修或更改進修計劃。然而，諮詢文件建議將僱員再培訓計劃課程與資歷架構互通，忽視了課程的靈活性及適時性，導致培訓課程未能因應個別僱主不同的需要而作出適當的調整，更未能於短時間內完成有關的審批工作<sup>22</sup>，錯失時機。

資歷架構才剛開始落實推行，直至現時為止，只有三個指定行業完成《能力標準說明》<sup>23</sup>，大部分行業至今尚未徵詢業內僱主團體、工會及相關專業團體的意見。倘若急於將各項培訓計劃與之互通，將尚未完成《能力標準說明》的行業的培訓課程進行評審，恐影響到《能力標準說明》及《資歷名冊》<sup>24</sup>的制訂工作，最終影響到本港各項人才培訓項目的質素。再者，將所有再培訓課程交香港學術及職業資歷評審局進行評審，或交由已獲豁免評審的各大專院校自決，將導致一般培訓機構為爭取課程獲得認可，花費過多的時間及金錢<sup>25</sup>，對現時提供僱員再培訓課程的社會服務機構造成沉重的負擔，或會導致本港日後的培訓課程，由大專院校全面主導，影響整體培訓計劃的發展。

政府推出的教育及培訓計劃眾多，但各項計劃皆各自為政，互不統屬，資源運用失當，大大減低計劃的成效。政府於2008年1月推出的《僱員再培訓局的未來發展路向諮詢文件》，建議擴大職能至職前培訓及在職

培訓，透過僱員再培訓局向各培訓機構提供審批撥款，以增各項計劃間的協調與互通。這正是反映政府着意改革，統合非正規教育工作，共同朝向人才發展大方向。然而，僅擴大僱員再培訓局職能而未有與其他各項培訓計劃互相協調，容易造成角色混淆，互相競爭的情況。再培訓局降低收生對象至十五歲，又設培訓津貼，令青見展翅計劃的吸引力大降<sup>26</sup>。倘若政府長久不作出協調整合，將會出現更多不必要的競爭及資源浪費。

再者，政府所推行的各個培訓計劃各有特點，部分計劃也需要其他配套措施才能相輔相乘。倘若政府將僱員再培訓局的職能擴大，由僱員再培訓局就個別培訓計劃的課程進行審批撥款，則等同於將各個培訓計劃拆解，破壞課程與各項配套設施之間之聯繫，漠視各項培訓計劃的優點與特點<sup>27</sup>。

政府屬意擴大再培訓局的職能範圍，卻不曾交待有關資源的分配。現時待業及在職人士培訓計劃已有相關的撥款機制，倘若政府未有全面整頓各項撥款政策，或會導致部分培訓對象獲得較多的培訓資源，對失業人士組群造成不公平的情況，影響個別組群參與培訓的機會。

另外，政府調整再培訓計劃的入學條件，讓年紀較輕及學歷較高的人士同時受惠，但政府將只佔失業人口的9%的專上學歷人口，列入再培訓課程範疇，變相減少對預科及以下程度人士的培訓資源。事實上，專上學歷人士的失業問題，歸咎於副學士的質素及升學問題，而政府既未有加強對副學士課程的監管，又未有增加大學學額，僅將這批畢業生列入再培訓的服務範疇，明顯並不對題。

綜觀各項培訓計劃，大部分培訓課程是市場主導的，有助提升學員的就業率。然而課程內容的前瞻性不足，未有將知識科技融入各個行業的培訓課程中。政府雖然針對少數族裔及內地來港人士提供針對性的培訓，有

助提升新來港人士的質素及就業能力，但諮詢文件建議將現有的「就業錦囊」發展成「社區共融計劃」，大幅擴展課程內容至生活各個層面，實屬其他工作範疇，超出應有的範圍，以僱員再培訓徵款支付並不適宜。另外，本港雖然培訓計劃眾多，但針對中三以下學歷人士的課程極少，更未有針對低學歷及低技術失業男士的需要。

縱使提供優良的培訓課程，課程亦缺乏適當的宣傳。學員在報讀課程前對有關行業的就業前景理解十分有限。政府過去銳意為香港經濟轉型，大力鼓吹發展各項科技培訓，然而卻未有充分考慮院校的承擔能力及市場的發展速度，導致形成泡沫經濟，最後有關行業一蹶不振，而有興趣報讀有關學科的人數銳減，影響質素。與此同時，個別培訓計劃的宣傳欠奉，影響成效。政府於 2007 年 1 月起資助職訓局以先導計劃形式為中三以下程度人士開辦「初級專業證書課程」，然而有關課程未有充分的宣傳，以致直至 2007 年 10 月，只有 75 名學員報讀課程。

除了宣傳不足外，部分培訓計劃亦被批評監管不足。審計署於 2008 年發表審計報告（張一華，2008），斥責職訓局及技能提升計劃秘書處監管不力，炮轟有關部門無嚴格監控課程進度及學員資格<sup>28</sup>等等。其中地產代理課程早於五年前已獲批逾二百萬元撥款，但逾六成半款項至今原封不動，竟一直未曾開班<sup>29</sup>，而四分一課程嚴重收生不足，有課程及格率更低至百分之零點一<sup>30</sup>。過去亦有參加職訓局「技術見習員培訓計劃」的學員投訴，職訓局轉介的僱主要求他們假日上班、超時工作，又無理剋扣學員薪金，更涉嫌違規將學員外判工作。職訓局接獲投訴後只作草草調查，並繼續轉介學員給有關僱主，令學員淪為受剝削的廉價勞工。

政府多年來鼓勵持續進修，雖提供「多階進出」的升學階梯，卻未及全面考慮到本港僱員的各樣限制。本港的僱員工作時間長，平均每週工時達 48 小時，當中更有超過兩成僱員每週工作 60 小時或以上。工時過長，

工作時間不穩定，再加上本港缺乏法定的進修假期，本港僱員可用作進修的時間極為有限。職訓局及再培訓局提供全日制及兼讀制課程，而部分技能提升課程甚至於零晨時分開辦課程，但僱員連休息的時間尚且不足，更遑論釋出時間報讀教育或培訓課程。

## 八、對本港人力資源發展的建議

---

參考世界各地推行人力資源政策的經驗，並結合本港的實際狀況作出考慮的大前提下，本研究建議以下各項關於香港人力資源政策的內容：

### (一) 總的原則

政府必須擔當重要的角色，按照本港經濟產業的規劃，籌謀策劃全面且具體的人力資源政策。策劃本港人力資源政策的先決條件，是進行全面的經濟產業規劃。本港在規劃整體經濟時，應掌握本港既有優勢，並加以發揮，這包括：(1) 背靠祖國，具雄厚的發展空間；(2) 熟悉國際慣例，容易與內地與海外聯繫；(3) 擁有專業精神，確保知識產權；(4) 重視規章制度，公平公正；(5) 生活自由，文化融合，容易滙聚人才資訊。

事實上，受到鄰近地區的經濟急速發展的影響下，加上知識型經濟及經濟全球化所帶來的衝擊，本港的人力供求從根本起了變化，政府有責任對本港的人力資源政策作出進一步的檢討及修訂，加強本港人才的競爭力，提升整體人口質素。政府必須正視本港人力資源配對失衡的主要原因，一方面積極處理低學歷及低技術勞工就業問題，另一方面積極處理高學歷及高技術人員嚴重不足的問題，對症下藥，方能避免問題進一步惡化，維持本港經濟穩定發展，促進社會和諧。對此，政府必須把促進就業與教育和人口政策相結合，既透過改善教育和鼓勵進修，提高本港人力資源質素，也要制訂合理的人口政策，改善本港人口結構，整個改動必須配合本港經濟發展，始能達到目標。

## (二) 鞏固支柱產業、發展具潛力行業，確保市場上提供合適的職位

本港的人力資源配對失衡，與經濟轉型存在着密切的關係。現時香港的發展傾向於金融專業，對高學歷人士的需求大增，同時卻造成低學歷及低技術工人就業困難。要紓緩低學歷及低技術工人的就業困難，以及高學歷及高技術人士的嚴重不足問題，特區政府必須積極介入，同時推動高增值產業及扶持勞動密集型行業的發展。

香港四大支柱產業中，物流業能夠提供大量低技術及低學歷人士工作的機會，對本港整體經濟發展極為重要。然而，香港物流業的發展面對鄰近地區的嚴重挑戰。要保障香港的物流業發展，政府應加強對物流業的支援，盡量減低物流業的成本，並加強物流業技術的發展，以提供高質素的物流服務。政府、業界和學界必須同共協作，將物流轉型成為區內具競爭力的行業，透過落實《「十一五」與香港發展》行動綱領，積極回應 CEPA 及「十一五」規劃所帶來的機遇，加強與內地的聯繫和合作，使到本港物流企業可以發揮他們的優勢，為本港勞動人口持續提供就業職位。

旅遊業同樣是本港主要經濟支柱之一，而旅遊業包括了勞動含量高的行業如酒店及旅舍業，亦包括了知識型產業如會議展覽業，有助本港雙線發展，既為低學歷及低技術人士提供職位空缺，也為本港發展知識型產業，增進本港在鄰近地區中的競爭力。故此，政府應持續推動旅遊業的發展，透過促進本港旅遊業的發展<sup>31</sup>，創造更多就業機會，同時為高學歷人士及低學歷人士提供就業職位。

除了支柱產業外，政府對於具潛質發展產業，亦應加以推廣及提供支援。例如，近年世界各地愈加重視環境保護，帶動環保工業的興起，有利於開創直接及間接的就業機會。環保工業能夠提供多元化的職位空缺，協

助不同學歷、年齡、技術及非技術、專業及非專業人士就業。政府應參考德國及韓國的做法，積極透過設立基金，積極支援環保工業的研究和開發工作，積極支持環保工業的發展<sup>32</sup>。

### **(三) 鼓勵中小企業發展，開創就業職位，吸納就業人口**

中小企業的發展對自然吸納本地人力資源起着重要作用。為鼓勵中小企業的發展，以吸納就業人口，政府應繼續對中小企業推行優惠政策，透過提供優惠貸款和技術支持，支援及鼓勵市民創業。另外，政府亦應重新檢視中小企業的培訓問題，積極考慮透過稅務優惠、重置中小企業培訓基金或透過其他培訓計劃鼓勵中小企業為僱員提供進修及培訓課程。

### **(四) 扶持社會企業，提供培訓就業職位**

正當經濟全球化加劇和本港經濟結構逐步轉型，低學歷及低技術中年人容易被排斥於主流的就業市場。然而，這批人士往往未能透過培訓或教育而得到改善，建議政府扶持社會企業的發展，為難以被勞動市場自然吸納的就業人口，提供再培訓和再就業機會，透過具諮詢性、協作性和策略性的官、商、民三方互動合作，共同創造有利於社會企業持續發展的條件<sup>33</sup>。

### **(五) 人力資源開發**

#### **1. 制訂長遠人力規劃策略**

制訂長遠的人力規劃，涉及多個考慮因素，除未來經濟發展方向外，還包括社會轉變、人才外移及內移、鄰近地區的發展情況等。邁向 2008 年，《2007 年人力資源推算報告》經已過時，卻尚未推出更新的人力資源推算報告，影響本港的人力資源規劃。（編者按：2003 年的《2007 年人力

資源推算報告》為最新的人力資源推算報告，至今仍未有推出新版。勞工及福利局局長張建宗於 2010 年初表示，正籌備新一輪人力資源推算工作，預計推算工作可於 2011 年完成。）本港必須制訂全面的人力資源數據，並因應香港的經濟發展、鄰近地區的經濟發展，以及全球經濟的發展而作出適當的調節及修訂，以確保推算數字的準確性，並以此作為制訂出入境政策、教育政策和勞工政策的依據。

## 2. 建立泛珠三角人力資源合作開發部門

隨着本港與內地經濟更緊密融合，本港的人力發展不應亦不能單獨進行。然而，香港與泛珠三角地區的合作仍然十分有限，既沒有設立專門負責人力資源合作的部門，又缺乏人力資源合作的整體規劃，故未能完全發揮人力資源合作的潛力。事實上，泛珠三角各地在教育資源方面具有一定的互補性，應在區域內整合教育資源，形成優勢互補，合力提升泛珠三角人力資源的整體水平。香港應設立專門負責人力資源合作的部門，組成人員包括政府官員、企業代表及教育界代表，與內地及鄰近地區磋商協調。同時香港應加強與鄰近地區的高校校際教育交流與合作，開辦更多不同形式的聯合辦學，共同培養人才，學分互認、師資互聘等；加強科研項目和產學研究合作，為區域內高校科技成果轉化提供平台。

## 3. 吸引海外人才來港

除了跨境合作外，特區政府亦應檢討本港的出入境政策，減少本地人才流失及吸引海外人才來港。針對「優秀人才入境計劃」被指門檻過高，計劃標準有欠清晰，政府應檢視現有計劃，並向申請者提供更清晰的指引。

針對本港僱主對專才政策缺乏認知，以及非本地學生缺乏工作經驗導致求職困難，特區政府應參考韓國的做法，允許留學生在每週工作 20 小時以外，週末可以無限時打工，惟工作種類應與所學專業有關，以便累積

工作經驗，增加留學生畢業後在港獲聘機會。另外，政府亦應加強宣傳工作，讓僱主認識專才計劃的優點與特點，減少僱主因不了解而拒絕聘用非本地學生的情況。

要吸引人才來港，不能單靠入境政策。政府應參考國外的經驗，使教育與未來經濟發展相配合，為留港人才提供學以致用的機會；並創造良好的科研條件、工作環境及生活環境，在各方面為海外優秀人才提供較為優厚的待遇。事實上，吸引海外專才只屬短期措施，長遠而言要改善本港人力資源配對失衡，必須從教育培訓及創造就業職位着手。

#### 4. 營造合適的文化環境

在討論教育及培訓之先，必須先行為本港的教育及培訓營造適當的文化環境。本港現時僱員工時過長，工作壓力大，較難安排時間進修，社會上缺乏持續進修的文化。政府應參考法國、澳洲、英國等地引入標準工時及培訓假期，讓僱員有較充裕時間進行在職培訓，有助提升整體勞動人口的競爭力。與此同時，政府應透過稅務優惠或設立培訓基金，積極鼓勵僱主向僱員提供在職培訓。

現時社會上賺快錢的文化濃厚，影響學生的選科興趣，影響求職者的求職選擇，也影響在職僱員的轉職心態，更影響本港整體經濟轉型。政府應透過各種途徑教化市民，讓僱員逐步掌握行業未來的就業前景，讓準備報讀課程的學員掌握本港未來的人力資源需求情況，鼓勵學生及僱員報讀具潛在發展能力的行業培訓課程，並確保學生修畢課程後，可獲得相關的工作職位，以達致學有所用。

本港高度重視主流教育，職業教育被視為「次等選擇」，影響職業教育方面的發展。建議特區政府應參考德國的做法，透過職業證照考試及資歷架構的推行，讓職業教育的畢業生，享有和主流教育畢業一樣的升學機

會，建立主流教育與職業教育等值的價值觀。

除此之外，本港作為一個國際都會，社會上對畢業生的要求，不但要兼容並包、多才多藝，還要兼顧國際視野及對內地的認識。故此，本港必須建立多元文化的學習環境，讓學生融合文化當中學習，既有助提升學生對多元文化的適應能力，亦有助發展學生的世界觀。

## 5. 全面統合各項教育及培訓計劃

本港現時主流教育由教育局統籌協調，而各項非主流教育例如職業培訓及各項進修計劃，則分別由多個不同的部門負責，當中缺乏適當的協調。長遠而言政府應由指定政府部門制訂統一的非正規教育政策，並加強執行部門之間的互相協調，才能有效落實有關的政策推行。

## 6. 提供多元化的教育及培訓課程

為應付知識型經濟對本港造成的衝擊，本港應加強培訓資訊技術人才、知識產權律師、環保技術人才、設計人才、科技中介人才、品牌管理人才及知識管理人才等等。本港的教育及培訓課程應加強資訊科技、知識產權，以及內地行情的元素，並透過選修跨行業課程單元，擴闊學員的知識。

現時針對低學歷及低技術男士的課程及針對弱勢族群的課程極少，缺乏選擇，影響到這批人士的進修意欲。特區政府應盡量提供多元化的教育及培訓課程，為不同人士提供適切的培訓，並按照社會的發展及經濟規劃不時開拓新課程。

針對內地新來港人士普遍學歷偏低，缺乏與就業有關的技能，較難融入本港的就業市場，政府應參考德國的做法，針對新來港人士進行通用技能和職業技能培訓。然而推行社區共融課程涉及生活各個層面，以及個別

族群融入社區的生活，應考慮由其他基金資助。

## 7. 提升教學質素，加強各項監管工作

副學士畢業生的升學困難，資歷未獲承認，皆因副學士的收生標準參差不齊，課程內容缺乏監管。政府應加強副學士學位課程的監管工作，既應嚴密監察副學士的課程內容，也需不時檢視其收生及離校指標。針對語文程度稍有不逮的學生，應加強副學士課程的語文教學，並為未取得會考語文科及格的學生提供一次性津貼參加中學會考語文科考試或國際語文考試如國際英語水平測試（IELTS）等，學生必須在取得公開試語文科取得指定分數以上方可獲准畢業。

另外，針對各項培訓計劃被批評缺乏監管，特區政府應加強監管各項培訓計劃，免被濫用。政府應採取措施確保培訓課程在獲批撥款的一段合理時限內開課，倘若報名人數低於標準，應退回有關資助，並不時檢討該類課程的需求。政府應嚴密監察學員完成課程比率和及格率，以便進行跟進工作。同時，政府亦應密切留意僱主提供實習職位的情況。

## 8. 重新檢視資歷架構在各項培訓計劃中的定位

政府現正準備將各項培訓課程與資歷架構互通，卻漠視了課程的彈性及適時性。與資歷架構互通，可為學員提供清晰的升學階梯，但必須考慮到資歷架構的制訂工作尚未完成，以及各個培訓計劃不同的特點。故此，建議政府以循序漸進的方式將各個培訓計劃與資歷架構互通，並按照實際情況加以調節，例如考慮豁免部分僱員再培訓計劃的課程與資歷架構互通，以增加課程的彈性及適時性。

## 九、結語

---

香港政府推行一連串的教育及培訓計劃，旨在提升本港競爭力的同時，處理本港的人力資源配對失衡問題。然而，本港缺乏具體的經濟規劃，同時又未及掌握最新的人力資源數據，以致本港人力資源規劃缺乏可依從的藍本，失去發展方向。

此外，本港的教育及培訓政策的規劃，亦未有考慮到本港的固有優勢在於熟悉國際慣例及多國文化融合，提出多項改革卻不斷削弱本地固有的優勢，甚至忽視各項培訓計劃各有特點，導致本港學生的競爭力被不斷削弱，在面對經濟全球化及知識型經濟的衝擊，更難於適應瞬息萬變的就業市場。

雖然，特區政府確實着意進行改革，可惜計劃未見周全。本港的教育及培訓計劃架牀疊屋，資源運用失宜，所教育出來的畢業生，卻無法適應本港瞬息萬變的就業市場，長遠更影響本港的競爭力。政府必須定期作出人力資源評估，並釐定以創造就業職位及教育培訓為兩項同等重要的政策方針，統合各項培訓計劃項目，引入標準工時及培訓假期，造就終身學習的社會文化，以迎合未來勞動市場的發展。

## 注釋

- 1 知識產權指受法律所保護的知識資產，包括專利、設計、版權、商標及技術秘密等。
- 2 「三來一補」是指來料加工，來件裝配、來樣加工和中小型補償貿易。其中來樣加工屬於一般出口貿易，不在加工貿易的範圍內。來料加工和來件裝配，統稱為加工裝配。在「三來一補」中去掉來樣加工，加上進料加工，就是加工貿易的主要內容了。
- 3 「三資企業」是外商獨資（WFOE），中外合資（Joint Venture Enterprise），中外合作（Contractual Joint Venture）企業的統稱，可以轉營進出口。
- 4 表四所指的「低學歷」是指初中或以下程度人士。
- 5 此數字乃基於很小樣本而編製，由於抽樣誤差大，故政府不予公佈。
- 6 副學士及高級文憑都是獨立而有價值的結業資格。副學士着重通識、博雅之訓練。然學員於修畢副學士學位課程後除能掌握一般技能外，亦具備擔任輔助專業工作或升讀大學所需的專門知識及技巧。高級文憑則一般較注重專科培訓，學科範圍一般較專，亦着重與專業資格之等同及與學會的聯繫。就業方面，高級文憑及副學士學位畢業生可投考一般等同入職要求的公務員職位。
- 7 副學士學位課程的收生標準參差不齊，課程內容亦缺乏監管，故此資歷不斷受到外界質疑，課程缺乏認受性，畢業學員就業被僱主剝削等情況。同時由於大學學額所限，副學士學位課程的畢業生面對升學困難，造成高不成低不就的局面。政府為解決副學士畢業生就業困難的問題，更提出建議將副學士畢業生亦列入僱員再培訓局的服務範圍之內。
- 8 措施包括：(1) 在學期間可參加實習計劃；(2) 可在校內兼職，每週上限 20 小時；(3) 可在每年 6 月 1 日至 8 月 31 日做暑期工，沒有限制；(4) 畢業後可無條件留港 12 個月；(5) 留港期屆滿時，如找到適合大學畢業生的工作，可繼續留港；(6) 畢業後離港逾 6 個月，如在港找到適合大學畢業生的工作，可申請來港；(7) 可申請家眷和子女來港居住，居住滿七年可獲香港永久性居民身份。
- 9 中年就業計劃於 2003 年 5 月推出，目的是協助 40 歲或以上的失業者求職就業。僱主每聘用一名中年人士，並為他們提供在職培訓，便可獲發每月 1,500 元的培訓津貼，最多 3 個月。截止 2006 年年底，該計劃協助了 27,774 名中年求職者就業。
- 10 工作試驗計劃在 2005 年 6 月推出，目的是提升就業方面有特殊困難的求職者的就業能力。這項計劃並無年齡限制。參加者在完成一個月的工作試驗後，可獲勞工處發

放 4,500 元津貼，另外其服務的機構可獲發放 500 元津貼。截至 2006 年年底，獲安排參加工作試驗的求職者共有 1,127 人。

- 11 勞工處展能就業科協助殘疾人士在勞動市場公開就業，讓他們融入社會。計劃為殘疾人士提供免費就業輔導和職業介紹服務。
- 12 三三四學制，即初中三年不變，高中延長至三年，取消大學預科班，高中畢業時舉行香港中學文憑考試，取得香港中學文憑的高中畢業生可報讀四年制大學課程，而學生在大學二年級後可取得副學位並可直接就業，選擇繼續修讀課程的學生可於大學四年級後取得學位。
- 13 除了核心科目和 20 個基本科目外，高中課程還設置了幾十個職業導向的科目，課程更加多元化，能夠充分滿足不同學生的學習需要及興趣，使學生能儘量發揮其所長。
- 14 推行的措施包括：(1) 容許副學士生申請經入息審查的低息貸款，首年涉及 3.8 億元額外開支，至 2012 及 2013 年達 8.8 億元；(2) 鼓勵開辦更多經評審的學士銜接課程，並准許有關學生申請學生資助貸款；(3) 擬訂及公佈一套《副學位界別良好實例手冊》，供社會各界參考；(4) 成立 1 億元質素提升津貼基金，協助院校提升教學質素，如提高學生語文能力和學習經驗；(5) 院校向政府的貸款還款期，由原來 10 年延長至 20 年；(6) 促進可頒授學位的自資院校和私立大學的發展，增加副學士升學機會；(7) 物色合適空置校舍作專上教育用途，以象徵價錢租借；(8) 政府撥 9 億元供院校申辦課程及建校。
- 15 合資格的申請人可就多於一個可獲發還款項課程申領發還款項。申請人完成可獲發還款項課程後，可獲發還有關課程費用的 80% 或上限 1 萬港元（以數額較小者為準）。
- 16 語文教育及研究常務委員會於 1996 年成立，負責就一般語文教育事宜向政府獻策，並就語文基金的運作政策和程序，向語文基金託管人提供意見。
- 17 包括文員、行政人員 / 專業助理、前線服務人員、低英語要求行業、接待員 / 持線生，以及秘書。
- 18 香港職業英語基準訂明不同行業的在職人士在英語寫作和會話方面須致力達到的水平。各個基準的能力等級是根據一個先導測試的結果而釐定。參加先導測試的僱員代表來自多個行業，包括銀行、金融服務、旅遊、零售、製造、航運、進出口、貿易、地產、資訊科技與通訊及醫療等。香港職業英語基準反映本港不同行業的僱主及公司所要求的僱員英語能力水平。

- 19 職業英語培訓資助計劃資助僱主為其僱員託辦內部特設英語培訓課程，以參加指定國際商業英語考試，達到其相關英語水平。資助額相當於僱員參加英語培訓課程費用及考試費用的 50%，並以 3,000 元為上限。申請如獲批准，職業英語運動辦事處將先以書面通知申請公司已獲預留的資助金額。資助款項將於僱員修畢培訓課程並在指定的國際商業英語考試中達到所需的最低基準後，發放予申請公司。
- 20 計劃內容包括：(1) 為失業和待業人士提供資歷架構下第一至第四級之職業技能培訓課程；(2) 為在職人士提供技能提升課程；(3) 為整體服務對象提供所需的通用技能培訓；(4) 將所有培訓課程交由香港學術及職業資歷評審局評審，並必須滿足其質素要求；(5) 設立一站式培訓及就業資源中心，提供基本服務、諮詢服務及個案管理服務；(6) 修訂就業率的定義。
- 21 香港資歷架構是一個資歷級別制度，統整及涵蓋主流教育、職業教育及持續教育界別的資歷。資歷架構是由香港特別行政區政府設立，並由香港學術及職業資歷評審局擔任架構的質素保證工作，及管理資歷名冊的架構。資歷架構旨在推動終身學習，提升整體人力資源質素及競爭力，以配合知識型經濟的需要。
- 22 根據參與培訓的機構代表指出，香港學術及職業資歷評審局評審課程，涉及多個程序，需時不下數個月。
- 23 「能力標準說明」主要闡列有關行業的各級能力標準，即業界因應某級別工作所需技能、知識及條件而訂立的基準。這些能力標準會綜合為某一級別的資歷。此外，「能力標準說明」亦會列出各項成效標準的評核指引。制訂「能力標準說明」是發展職訓資歷及相關質素保證的重要一環。在制訂「能力標準說明」的過程中，業界將擔當關鍵的角色。透過參加「行業培訓諮詢委員會」（諮委會），業界參與擬訂、維持和更新行業之「能力標準說明」。
- 24 資歷名冊是由教育局局長根據《學術及職業資歷評審條例》設立，以上載資歷架構認可的資歷。資歷名冊登記獲資歷架構認可的資歷，當中包括與資歷相關的進修計劃、營辦者資料及受委評估機構頒發的資歷資料。上載資歷資料於資歷名冊並非強制性要求，但所有上載的資歷，須經一個適當的評審局的評審，包括香港學術及職業資歷評審局或自行評審的營辦者。
- 25 有參與培訓的機構代表指出，舉辦第一至二級資歷級別課程的機構，機構評審費約 1.1 萬千元，每個課程評審費用則達 2 萬元；舉辦第 3 級資歷級別課程的機構，機構評審費高達 2.7 萬元，每個第 3 級課程評審費亦高達 4.9 萬元，評審費用所費不菲。
- 26 截至 2008 年 2 月底，已有展翅職業技能訓練課程出現「零收生」的情況，專業保安

物業管理訓練課程全無人報讀，創業訓練亦僅得八人參加。除了青見展翅計劃收生大跌外，僱主參與及提供實習職位的情況亦受到影響，2005至2006年度，青見展翅僱主下跌逾一成二至兩成，培訓及實習職位跌近三成。

- 27 以職前培訓為例，現時職訓局除提供有關課程外，亦為學員提供其他配套的服務，包括提供學習資源中心、資訊科技服務、語文學習設施及學生事務等。倘若交由僱員再培訓局進行撥款審批，將出現一批社會服務團體與職訓局競爭收生，同時卻未必能提供更全面的配套設施，或會影響受訓學員的心智發展。
- 28 審計署發現有3名澳門居民竟獲准讀課程，更有5,500多名學員，在填寫學歷一欄時選擇「其他」，一半人無提供詳細資料，審計署質疑他們或具中七以上程度，超出報讀資格。審計署更發現逾百導師中，75人從未獲巡查授課情況，67人從未被監察行政署理，反映監管漏洞。
- 29 審計署發現，有3個行業課程申請660萬元撥款，並早已獲批，至今仍有490萬元全未動用。當中地產代理課程02年撥款早已獲批，事隔5年仍有六成六撥款近140萬元仍「原封不用」，陸路客運課程更有九成四已批撥款申請未曾使用。
- 30 06年度開辦的1,632班課程，四分一課程報讀率不足八成半，令實際收生少逾3,000人。職訓局執行幹事承認，開班最低報讀率只有六成半，但為令學員及成本之間取平衡，即使報讀率低仍會開辦。不過，學員完成課程比率和及格率同樣偏低，有培訓班竟出現「零學員」完成課程，有兩班課程的及格率更低至0.1%，令人嘩然，審計署以「非常低」來形容。審計署曾抽查100名退學學員，發現兩成九人曾於超過一個培訓班退學，秘書處亦無採措施鼓勵學員出席。職訓局承諾，會定期檢討現行視察機制，改善文件記錄，會檢討重整課程以滿足不同行業需要。
- 31 由於工聯會研究部《促進「旅遊業」發展及創造行業就業機會政策建議》已詳述對促進旅遊業發展及創造就業職位的各項建議，在此不作廢說。
- 32 由於工聯會研究部《開拓「環保工業」的經濟發展和就業機會政策研究》已詳述工聯會對選定環保分類行業發展及就業政策的各項建議，在此不作廢說。
- 33 由於工聯會研究部《非政府組織在推行「就業優先的經濟發展策略」中的角色與作用》已詳述推動社會企業的各項建議，在此不作廢說。

## 參考文獻 >>>>>

- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) . 1996. *The Knowledge-based Economy*. Paris: OECD.
- Yeung A., Cheung S., et al.. 1998. *Human Resource Competencies in Hong Kong: Research Findings and Application Guide*. Hong Kong: Hong Kong Institute of Human Resource Management and University of Michigan Business School.
- Chan, W. and Suen, W.. 1999. *An Evaluation of the Hong Kong Employees Retraining Programme*. Hong Kong: School of Economics and Finance, University of HK.
- Chiu, S. W. K. & Tse T. K. C.. 2000. "The state and technical training in Hong Kong: a case study of the Vocational Training Council", *Research Report of Direct Grant Project submitted to the Social Science Panel*. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong.
- 鄧存瑞：〈香港高校重視培養外向型人才〉，《中國行政管理》，第4期，1997年。
- 唐英年：〈香港必須發展自己的工業〉，《經濟導報》，1997年，頁46-47。
- 孫永泉、陳明智：《急變中的勞動市場》，商務印書館（香港）有限公司，香港，1997年。
- 黎萬紅、鍾宇平、孔繁盛：《香港職業技術教育的發展路向探索》，香港中文大學教育學院、香港教育研究所，香港，1999年。
- 余雲楚、何國良、王志鏗：〈教育政策研究一：全人發展·終身學習〉，香港理工大學應用社會科學學系社會政策研究中心《政策通訊》，2000年7月，網頁：[http://www.acad.polyu.edu.hk/~sscsps/publications/policywatch/0007\\_issue07.PDF](http://www.acad.polyu.edu.hk/~sscsps/publications/policywatch/0007_issue07.PDF)。
- 呂學靜：《各國失業保險與再就業》，經濟管理出版社，北京，2000年。
- 香港社會服務聯會：《周年建議書二零零七》，網頁：<http://www.hkcss.org.hk/cb4/>

Annual\_Submission/ann\_sub\_2007.pdf。

杜祖基：〈從經濟全球化和亞洲全融危機看香港的經濟轉型〉，《科學學研究》，第6期，2002年，頁616-619。

政府統計處：《主題性住戶統計調查第十三號報告書——勞動人口對就業的關注事項及培訓需要》（香港：政府統計處，2003年）。

香港中華廠商聯合會：《CEPA對香港製造業的影響》，2003年，網頁：<http://www.cma.org.hk/chi/cmmainfo/research/20031220.pdf>。

香港特別行政區政府財經事務及庫務局經濟分析部聯同教育統籌局、政府統計處及勞工處：《2007年人力資源推算報告》，政府物流服務署，香港，2003年6月。

馮德聰、林翠蓮：《2004數碼21資訊科技策略建議書》，自由黨，香港，2004年。

張向前、黃種杰：〈入世後兩岸四地人力資源開發合作與中華區域經濟發展分析〉，《當代財經》，第6期，2004年，頁83-86。

香港專上學生聯會：《專上教育發展建議書》，香港，2004年。

香港特別行政局立法會人力事務委員會2004年：《研究韓國創造就業機會及培訓勞動人口的措施的職務訪問報告》，CB(2)3268/03-04號文件，頁1-26。

立法會：〈有關外地就禁止年齡歧視及支援培訓的配套措施的法例〉討論文件，《學術及職業資歷評審條例草案》，CB(2)607/05-06(01)號文件，2005年12月9日，頁1-3。

馬勇、任新民、馬克力：《知識經濟與成人高等教育》，雲南大學出版社，雲南，2005年。

香港工會聯合會：《香港「兩低一中」的就業情況和建議》，香港工會聯合會，香港，2005年。

扶貧委員會：《扶貧委員會報告》，2005年，網頁：<http://www.cop.gov.hk/b5/report.htm>。

羅梅英：〈CEPA今年將為香港帶來6000多個職位〉，Careernews，2005年，網頁：[http://media.career.com.tw/epaper/enews/center\\_news.asp?no3=21748](http://media.career.com.tw/epaper/enews/center_news.asp?no3=21748)。

- 〈立法會人力事務委員會會議紀要〉，立法會 CB (2) 1814/05-06 號文件，2006 年 3 月 21 日，頁 1-10。
- 〈立法會四題：低學歷及低技術人士的培訓〉，政府新聞處在 2006 年 6 月 28 日公佈。
- 〈港大：育才勿側重經濟效益〉，《信報財經新聞》，2006 年 7 月 3 日。
- 鄭建生：〈港人力資源政策須檢討〉，《香港商報》，2006 年 10 月 17 日。
- 《立法會人力事務委員會會議紀要》，立法會 CB (2) 838/06-07 號文件，2006 年 12 月 21 日，頁 1-11。
- 區玉輝、寶克、蔡美玲、譚安厚：《香港創新企業：發展政策與方向》，香港中文大學創業研究中心，香港，2006 年。
- 吳志柳：〈香港高等職業教育評介——兼論深港高等職業教育合作〉，《深圳職業技術學院學報》，第 5 卷第 1 期，2006 年，頁 90-93。
- 教育統籌委員會：《教育改革進展報告（四）》，2006 年，香港特別行政局教育統籌委員會，網頁：[http://www.e-c.edu.hk/reform/progress004\\_pdf.htm](http://www.e-c.edu.hk/reform/progress004_pdf.htm)。
- 教育統籌委員會：《關於 2003 年度由公帑資助的學士學位課程畢業生的工作表現僱主意見調查》，香港，2006 年。
- 彼德·德魯克普：《下一個社會的管理》，機械工業出版社，2006 年。
- 潘慧華：〈全面預覽 07 職場發展走勢〉，《星島日報》，2007 年 1 月 12 日。
- 李漢祥：〈十年人事——回顧與前瞻〉，《信報財經新聞》，2007 年 6 月 28 日。
- 黃英琦：〈思維的變更〉，《東方日報》，2007 年 6 月 30 日。
- 香港考試及評核局：《2007 年香港中學會考放榜新聞稿》，2007 年 8 月 7 日，網頁：[http://www.hkeaa.edu.hk/doc/isd/20070807\\_chi.pdf](http://www.hkeaa.edu.hk/doc/isd/20070807_chi.pdf)。
- 〈中六學額不足才是最大問題〉，《文匯報》，2007 年 8 月 8 日。
- 曾淵滄：〈港人須全力支持基建〉，《大公評論》，2007 年 10 月 16 日。
- 《立法會人力事務委員會會議紀要》，CB (2) 311/07-08 號文件，2007 年 10 月 18

日，頁 1-12。

〈科技園外求實習生 盼早畢業 港生減三成〉，《明報》，2007 年 10 月 31 日。

許為天：〈職訓局高中課程要增加吸引力〉，《文匯報》，2007 年 10 月 31 日。

〈半數受訪中學生：國際事務與己無關〉，《明報》，2007 年 11 月 5 日。

胡志偉：〈塑造青少年的國際視野〉，《文匯報》，2007 年 11 月 9 日。

香港電台：〈鏗鏘集：團結是力量〉，2007 年 11 月 11 日，網頁：<http://www.rthk.org.hk/rthk/tv/hkcc/20071111.html>。

〈航運鬧人才荒業界備受困擾〉，《明報》，2007 年 11 月 15 日。

王國興：〈振興旅遊須培訓本地人才〉，《香港商報》，2007 年 11 月 16 日。

易銳民：〈曾蔭權：維持港競爭力最重要〉，《聯合早報》，2007 年 11 月 16 日。

〈資訊科技業人才錯配〉，《頭條日報》，2007 年 11 月 16 日。

〈澳多一倍人工挖角 港餐飲人才流失〉，《文匯報》，2007 年 11 月 20 日。

章文彬：〈社會對工程人才需求不少〉，《星島日報》，2007 年 11 月 22 日。

郭文翰、郭楣：〈面對通脹壓力 人才供不應求滙豐恒生帶頭大幅加薪〉，《大公報》，2007 年 11 月 24 日。

〈學者：港偏重金融業藏危機股市或被上海趕上倘「爆煲」變國家負累〉，《明報》，2007 年 11 月 24 日。

香港特別行政區政府「雙語法例資料系統」，網頁：<http://www.legislation.gov.hk/chi/home.htm>（瀏覽日期：2007 年 11 月 29 日）。

蔡建誠：〈職位錯配還是政策誤置——評政府人力資源報告〉，網頁：<http://www.sepi.org/modules/wfsection/article.php?articleid=27>，瀏覽日期：2007 年 12 月 3 日。

譚惠鵬：〈辦副學士職訓局首當其衝〉，網頁：<http://www.sepi.org/modules/wfsection/article.php?articleid=27>，瀏覽日期：2007 年 12 月 3 日。

蔡建誠：〈慎防青年培訓淪為規訓〉，網頁：<http://www.sepi.org/modules/wfsection/article.php?articleid=15>，瀏覽日期：2007 年 12 月 3 日。

- 譚惠鵬：〈香港職業培訓還有改善之處〉，網頁：<http://www.sepi.org/modules/wfsection/article.php?articleid=29>，瀏覽日期：2007年12月3日。
- 香港特別行政局政府中央政策組：《「十一五」與香港發展經濟高峰會報告——專業服務、信息、科技及旅遊》，香港，2007年。
- 藍堃：〈兩地金融互動加深貿易往來層次待升〉，《經濟導報》，第3050期，2007年12月17日。
- 中小企業資助計劃，網頁：<http://www.smefund.tid.gov.hk>，瀏覽日期：2007年12月19日。
- 陳夫義：〈內地與香港高中課改的比較與思考〉，《網絡科技時代》，第15期，2007年。
- 毛建青：〈職業需求與教育資格的轉換：人力需求預測在教育規劃應用的關鍵環節〉，《教育科學》，第23卷第1期，2007年，頁64-67。
- 劉新榮：〈泛珠三角區域人力資源合作開發研究〉，《暨南學報（哲學社會科學版）》，第29卷第4期，2007年，頁68-73。
- 郭國燦：《回歸十年的香港經濟》，三聯書店（香港）有限公司，香港，2007年。
- 陳信宏：《主要國家吸引人才政策之研究》，中華經濟研究院，台灣，2007年。
- 民建聯：《香港國際金融中心發展策略》，香港，2007年。
- 劉礎慊：《全球化面體——我們如何面對》，新城文化服務有限公司，香港，2007年。
- 基督教協基會社會服務部：《中學生的國際視野問卷調查報告》，2007年，網頁：<http://www.cubc.org.hk/international/report.pdf>。
- 政府統計處：《香港人口推算2007-2036》，香港，2007年。
- 政府統計處：《中期人口統計2006——主要報告：第一冊》，香港，2007年。
- 香港總商會：〈總商會認為營商成本不斷上漲將削弱本港競爭力〉，2007年，網頁：[http://www.chamber.org.hk/Chinese/Press\\_release\\_chinese/press\\_release\\_template.asp?id=2931](http://www.chamber.org.hk/Chinese/Press_release_chinese/press_release_template.asp?id=2931)。

香港貿易發展局：〈服務行業概況－設計〉，2007年），網頁：[http://hongkong.tdctrade.com/content\\_chi.aspx?data=HK\\_content\\_chi&contentid=92&SRC=HK\\_MaPrFaSh&w\\_sid=194&w\\_pid=642&w\\_nid=10016&w\\_cid=92&w\\_idt=1900-01-01&w\\_oid=12&w\\_jid](http://hongkong.tdctrade.com/content_chi.aspx?data=HK_content_chi&contentid=92&SRC=HK_MaPrFaSh&w_sid=194&w_pid=642&w_nid=10016&w_cid=92&w_idt=1900-01-01&w_oid=12&w_jid)。

政府統計處：《中期人口統計 2006 —— 主題性報告：內地來港定居未足七年人士》，香港，2007年。

香港特別行政區政府統計處：《綜合住戶統計調查 —— 按季統計報告書：二零零七年七月至九月》，香港，2007年。

香港工會聯合會研究部：《促進「旅遊業」發展及創造行業就業機會政策建議》，香港，2007年。

香港工會聯合會研究部：《開拓「環保工業」的經濟發展和就業機會政策研究》，香港，2007年。

立法會財務委員會討論文件：FCR (2007-08) 44，2008年1月11日，頁1-9。

政府統計處：《香港統計月刊》，香港，2008年3月。

〈僱主多賺工作簽注手續麻煩內地生增倍留港不足18%〉，《香港商報》，2008年4月4日。

張一華：〈審計署斥職訓局「五宗罪」〉，《星島日報》，2008年4月10日。

梁美寶、倪清江：〈畢業生可貸款讀銜接課程副學士救亡困局未解〉，《蘋果日報》，2008年4月11日。

〈非本地生放寬工作限制〉，《東方日報》，2008年5月15日。

〈熱門留學國：打工限制各不同〉，《新民晚報》，2008年5月18日。

廖湘琨、黃定光：《香港的『關鍵十年』—— 創新、知識、人才與環境》，亞洲知識管理學院，香港，2008年。

香港工會聯合會研究部：《非政府組織在推行「就業優先的經濟發展策略」中的角色與作用》，香港工會聯合會，香港，2008年。

# 附件

## 亞太地區主要國家吸引海外人才主要政策比較

比較面	香港	韓國	新加坡	中國內地
過去對國際人才的接納程度	中偏高；以接納跨國企業外籍專業人士為主	偏低	偏高；以接納跨國企業外籍專業人士為主	偏低
目前對吸納國際人才的主要着眼點	知識經濟轉型急需高階人才；重視吸引中國內地人才及非本地留學生	科技人才不足，特別是中小企業部門	知識經濟轉型急需高階人才；重視吸引中國內地人才及非本地留學生	經濟快速發展中高階人力短缺；以吸引因留學旅居國外華裔（海歸派）和高階外籍人才為主
政策重點	技術移民	1. 按專業或地域選擇性地引進專業人才 2. 給予薪金、資金、租金、及稅項優惠	1. 結合就業准證與永久居民制度 2. 實施五年優惠稅率與海外所得免稅	1. 以引智計劃加強吸引外籍高階人才 2. 吸引海歸派回流；協助安頓、安排工作、與創業 3. 鼓勵海外學生以多種方式為國服務（春暉計劃） 4. 在海外據點設置遠端視訊面試系統
	一般移民	結合入境、就業許可證與永久居民制度（計點制度）	結合就業准證與永久居民制度	
	外籍學生與學者	加強吸納中國內地重點大學學生	1. 加強吸收外籍學生，並給予獲得永久居民身份的機會。 2. 赴海外舉辦「留學韓國博覽會」 3. 建立海外研究據點	加強吸納中國內地點大學及東南亞鄰近國家學生
	相關法治與環境基礎建設	本身生活環境相當國際化	強化外籍人士生活環境；「外國人生活環境改善五年計劃」	以人力資源部為統籌部門 本身生活環境相當國際化

資料來源：陳信宏，《主要國家吸引人才政策之研究》，中華經濟研究院，台灣，2007年。