

# 亞太區 勞資關係



# 亞太區勞工關係 ——趨勢及問題探討

*Carmelo C. Noriel* \*

一、澳門勞工暨就業司主辦這次勞工法研討會，這也反映了澳門與國際勞工組織同樣關注改善勞工關係和生活水平，推動社會公平的原則等問題。

特別是，研討會試圖分析亞太地區勞工關係的趨勢和問題以及相關的題材，諸如勞工合約的構成、工資、期限、解僱和其他具體問題。

## 國際勞工組織的功能

二、國際勞工組織創立於一九一九年，旨在將政府、僱主和工會團結在一起，致力於在世界各地推動社會公平，改善生活水平。這是一個由三方組成的組織，僱主和工人代表與政府代表的地位平等。國際勞工組織有一百五十多個成員國，仍然是個典型機構。但如今在改善世界經濟社會福利方面推行的計劃和工作扮演着極其重要的角色。

三、自一九一九年起，國際勞工組織締立至少三百四十五條公約（一六九條公約和一七六項建議），成員國參加公約之協約書達五千四百之多，其中恰恰包括了勞工關係的公約，如工會自由、集體談判、解決勞工糾紛、諮詢和合作以及其他有利於勞工關係的問題。

四、國際勞工組織一直將責任從總部分散到世界各個地區，努力廣泛宣傳該組織的工作和行動綱要。設於曼谷的亞太地區辦事處，於一九六六年創立，主要關注就業、培訓、勞動條件、管理和關係等問題。

---

\* 國際勞工組織地區勞工關係顧問

五、環繞國際勞工組織的總體目的，亞太區辦事處着重推動勞工法例、勞工關係，勞動管理及扶植有利於發展三方關係和推動社會公平的機構，尤其是工人和僱主的組織的工作。其主要工作大綱是在該地區開展和管理國際勞工組織範疇內的活動，提供指導和技術合作，分析傳播社會經濟條件方面的信息和國際勞工組織的信息並保持與政府部門，僱主和工人團體的關係。

## 澳門和國際勞工組織

六、根據國際勞工組織擁有的資料，葡萄牙一九六一年之前根據凡爾賽條約第四二一條發表過有關在其殖民地應用國際勞工組織公約第一、四、六、十四、十七、十八、十九、二十七和四十五號的聲明，聲明稱，第四、六、二十七和四十五號公約不適用，而有關第一、十四、十七、十八和十九號公約之應用則尚待決定。第十九號公約是專門為屬土之應用而起草的。直至一九六一年，葡國再沒有發表有關其他獲認可的公約之適用的聲明。

七、至一九六一年底，葡國向國際勞工組織聲明，在獲批准認可之公約的適用問題上，所有屬土均為本土之組成部份。從這一聲明來理解，在葡國結束海外屬土前，起碼在關於國際勞工組織之宗旨這個問題，葡萄牙認可的所有合約，應適用於澳門。

一九七四年之後，澳門仍由葡國管治，而一九七六年修訂之憲法則專列一條，註明澳門有特殊的地位。

八、至於國際條約，根據現有章程之規定，澳門仍是葡國海外屬土，儘管葡萄牙並無明確聲明國際勞工組織公約是否適用於此。因此，在沒有聲明之情況下，我們可以認為一九六一年之聲明仍然有效。

這裏，問題只是如何調和一九七六年的憲法和一九六一年的聲明。

根據國際勞工組織憲章第三十五條，前者應稱為履行義務，而後者則可依第二十二條要求向該組織提交一項法律和一份有關實際適用的報告。

## 勞工關係的發展

九、本地區勞工關係向來直接或間接地受到內部和國際經濟條件變化的影響，很多國家為回應經濟條件變化而採取的總體戰略和措施，在勞工關係上一直產生強大的反響。

十、在本地區很多國家，由於經濟增長低或近乎於零，而增加了失業和低就業，妨礙着生活水平的提高。尤以生產和出口為甚。比較發達的國家出口增加之同時，內部需求亦在擴展。

十一、一些與勞工關係直接關連的趨勢，包括白領階層職位激增（特別是在服務員信息行業中）、婦女在生產行業和專業任職、寫字樓工作和銷售行業就業率、兼職數目和自由就業形式以及具有更好學歷和經驗的青年工人的數目的顯著增加，同時，尋找第一份職業的人數亦有增加。

十二、勞工關係一些新的模式和趨勢則體現在工會活動、工會分子的數目、勞工衝突和工人不滿現象的減少，而工人與僱主之間的關係，集體談判之連續性（有時被視為拉近矛盾或衝突），承認鼓勵勞動管理對提高生產力的需要，照顧宏觀經濟狀況和重視預防解決勞工糾紛的效率等方面則得到加強。

十三、亞洲工會運動經歷了一個衰落的時期，特別是在日本，馬來西亞和新加坡。儘管新加坡得以扭轉局勢，但例外情況不多。分析一下日本工會運動衰落的因素——而這些因素在某種程度上適用亞洲很多國家，我們發現此一趨勢在新興工業中更為顯著，包括了諸如銀行、保險，不動產買賣，運輸，通訊和服務行業等發展中的工業。其他因素包括了工業結構的變化，就業形式的增加，就業機會多元化、青年工人們的態度和價值觀，工人中工會意識的減弱，勞動力更加專業化和具有經驗，更多婦女進入勞動市場，在大、中、小企業組織工人的困難等等。

十四、在亞洲，勞工階層不滿和勞資衝突的增加，似乎是近十年來的一個例外而非一種趨勢。公、私營企業，包括公共企業主管和行政人員日益加強的工會化和不滿，在某些國家可以察覺到；印度便是其中一個例子。而在另外一些國家，如馬來西亞和菲律賓，糾紛增加的步伐加快，主要涉及到解僱，裁員和不加薪及不支付獎金。一九八六年二月菲律賓革命之後，新成立的政府須要面對百孔千瘡的經濟和外債危機以及人民的新希望。而勞工階層的不滿、勞資糾紛的頻率和罷工活動也在一九八六和八七年到達了頂峯。勞工狀況自一九八七年下半年開始穩定，一九八八和八九年繼續有顯著的好轉。

十五、在泰國，由四個主要工會中心組織和代表的工人亦加強不滿情緒，為與私有化、社會福利、提高最低工資、加強改革和保護工人權益有關的問題而鬥爭。南韓和台灣的勞工不滿亦隨着經濟利益的增加，勞工法例中有關組織和集體談判權利的開放而明顯高漲。

## 勞工關係問題的探討

十六、近十年來，勞工關係中出現了重要的問題，例如解僱，縮減開支，行使組織權利，承認工會運動，工資談判，私有化和新的就業形式——日本和新加坡的兼職，馬來西亞和巴基斯坦的合同工、菲律賓的臨時工以及泰國的短期合同工。

十七、解僱和縮減開支作為推行結構調整、現代化計劃以及引進新技術和戰略，以便保持競爭地位的決定性因素，是導致勞資糾紛的主要原因，工人和工會提出相似的問題，如保持就業，解僱後提供新的就業機會，培訓，支付合理的解僱賠償和削減工資賠償以及投訴歧視和組織工會和削弱或取締現有工會的企圖。由於

沒有適當的資源、部分僱主的阻力及工人的立場和指導思想等，使工人和工會都面臨更多的困難來將自己組織起來。而承認工會方面亦有困難。工資談判也越來越困難，特別在蕭條和高失業時期以及政府的政治目的面向抑制工資上漲或工資封頂的時候。

十八、私有化，尤其是將效率低的國營企業私有化，向來在亞洲許多國家得到重視，以便推動經濟增長。在某些情況下，由於其明確的目的、標準、涉及面和內在聯系，私有化的推行具有爭議性。例如，菲律賓政府最近一反私有化計劃，接管了一個大型造紙廠以防其倒閉。一些工人和工會極力反對私有化，其基本出發點便是失去許多就業位置，增加工資的不平等，如在馬來西亞，泰國和菲律賓。

十九、就業的新形式似乎有積極和消極的潛在意義，在那些缺乏勞動力的國家，諸如日本和新加坡，兼職工人有所增加，使得企業可以獲得更廉價和更靈活的勞動力。而在那些勞動力過剩的國家，如泰國、菲律賓、馬來西亞和巴基斯坦，新的就業形式（合同工，短期合同工和臨時工等）儘管創造了新的就業機會，尚未有效地得到規範，可能造成誤導或被濫用——圍繞工資和勞動立法問題，進行各式各樣的剝削或否認組織權利的行使。

## 促進牢固的勞動關係

二〇、近年來，越來越重視僱主和工人之間的合作，通過組織公司內的社團加強生產效率和生產領域的工作。這一發展受到日本勞動關係成功的影響至何種程度，目前尚不明朗。在日本，談判是在企業的層次上進行的，僱主和工人的關係被視作中心，而非工會和僱主的關係。這類團體的組織，逐漸在一些國家（如新加坡）獲得接受，而在那一些國家，如馬來西亞，則由於其不符合自由獨立工會的發展而阻力重重。

二一、同樣，工會運動步伐的放緩，傳統上的集體談判的應用，尤其是其潛在意義，被視爲是相對的，引起衝突，從而導致罷工，因此，至今仍是爭論和探討的題目。集體談判別有選擇嗎？尚能解決當今的問題嗎？是否可以完善？

二二、爲了改善生產力，勞工問題成爲亞洲許多國家優先關注的問題，以圖將之變爲從經濟上可行且具競爭力。完善生產力向來廣被採納爲勞工關係中的正常目標，並以各國生產力委員會的供應爲補充。改善勞工關係的氣氛，促進各社會伙伴的牢固關係，是廣爲接受的需要。多種形式和交流都嘗試過，如小組工作，共同諮詢以及工人參與決策的其他形式。這些形式的主要元素包括合作，支持工會，互相信任和尊重、開誠佈公交流信息、提高意識並推動研究和培訓、就業安全和工資平等。

二三、在本地區，防止並解決勞工糾紛被視作推動工業和平，和諧和生產力的先決條件。而勞資雙方努力，使用共同的方法預防或解決勞工糾紛，則是受推崇的嘗試。互相徵求意見，互相信任，加強溝通和信息交流，是預防勞工糾紛的重要

因素。工人對惡劣工作環境和自願仲裁的投訴，也得到保護，而調解也廣為應用和接受。通常由三方組的仲裁委員會，依然在許多國家被當作解決勞工糾紛、特別是法律糾紛的終審法院。

二四、許多國家裏，最大的擔憂是加強並完善擔任調解和仲裁職能的部門的能力。一九八七年，菲律賓成立了全國調解及仲裁委員會，從而反映了調解和仲裁在防止和解決勞工糾紛上的重要性及人們對之的信賴。最近，澳洲的僱主和工人接納了一個《實際參與的聯合聲明》，在工業民主化方面邁出了一大步。而在印度尼西亞，最近也對解決勞工糾紛採取了新的指導方針和新方法。

二五、在本地區一些國家，如南韓，澳洲、菲律賓、馬來西亞和泰國，十分重視勞工立法改革，以保障社會經濟的平衡發展。其中取得最大成功的一個改革於一九八七年在南韓進行，對多項法律（工會法，勞工糾紛評定法、勞工標準法和勞工管理委員會法）進行了修改，涉及勞動關係，司法糾紛、承認工會、工會安全條例，冷靜期，調解和集體談判等層面。

二六、在菲律賓，一九八九年有了飛躍，一項新的法律撤消了一些被視為壓迫性的法律條文，加強調解，自願和強制性仲裁以及減少工會之內和之間的衝突。在泰國，法律調整旨在糾正一些法律漏洞。這些漏洞使得工人在糾紛發生和集體談判時沒有就業保障和安全感。在南亞，如印度和巴基斯坦，大多立法措施和建議都面向解決工會運動各式各樣的問題。

## 工資政策的發展

二七、本地區工資政策的發展，與制定最低工資、制訂適當的工資和收入政策和採取有利於增加生產力和經濟競爭力的措施聯系在一起。在菲律賓和泰國，工人和工會由於基本物價上漲和實際工資下降而長期爭取獲得最低工資的明顯提高。一九八八年二月，菲律賓的最低工資提高了約二成，而在一九八九年則增幅四成。在泰國，儘管在一九八八年底有加薪，但百分之七十五受檢查的工廠都違反最低工資法例。工會要求加薪，其理由是加薪可以令工人分享世界上發展最快的經濟之一的好處。

二八、有時，最低工資是依地區而定的。一九八七年，印尼人力部頒佈了一百零八條有關最低工資的法令，這些法令適用於三個地區、四大部門和一〇一個小行業。

一些國家沒有最低工資，但每三年檢討一次，而其依據一般為同一時期的生活消費指數。一九八七年，經濟受損，許多工會都贊同凍結工資，而有些還削減了工資，如馬來西亞。

二九、亞洲很多國家都承認，發展一項工資和收入政策，是優先考慮的事情，如果缺乏此項政策，可能導致不必要的工潮和勞工糾紛。由政府許可並根據工人的要求而增加工資，很多時是不合適的、不合時的和不現實的，甚至可能刺激通貨

膨脹。因而，人們越來越多地承認，無論是政府通過立法和施政大綱指令還是通過集體談判而規定工資，都不應該在實際上起到反作用或作止痛劑；相反，應作為一項更加廣泛的工資和收入政策的組成部分，顧及所有重要的因素，包括宏觀經濟在內，從而確保社會經濟穩定平衡發展。很多國家，如菲律賓和泰國，均視此一政策的發展為當務之急。然而，一些國家似乎肆意採取低工資政策來吸引外國投資，尤其在勞動密集型的工業裏，以便保持或提高在市場中的競爭力。

三〇、某些國家在工資政策上採取了一些措施，保護購買力和生活費用增加的模式，提高生產力。一九八五年，巴基斯坦採用按生活指數提高工資制度，每年工資自動提高至生活費用增幅之八成的水平。然而，由於其效果與集體談判和更實際的加薪談判自由相反，僱主和工人都不滿意此一制度。

三一、在南太平洋的斐濟羣島，最初由政府下令凍結工資，但從一九八八年七月起，已允許工人談判加薪至百分之六。

在升職，技術性工種，生產力和年資方面，亦允許加薪。加薪的另一個理由是要恢復到一九八七年工人工資的百分之八十五，結束同工不同酬的不正常現象並依一九八七年的三方協議進行加薪。

一九八七年三月，澳洲仲裁委員會引進分兩期支付的制度，當時，由於貿易走下坡，完全按生活指數加薪的制度變得難以維持。第一期為總體加薪一個固定的百分比，形式為即時增加十澳元，接着，年底前加薪幅度不超過百分之一點五。第二期可以依重新調整的因素和工作能力，勞動價值的變化，額外支付，反常和不平等情況加幅至百分之四。

三二、在新加坡，一九八六年四月在全國工資委員會內成立了三方委員會進行工資改革，旨在印証現有工資制度的弊端，建議採用更為靈活的工資制度。從此，採用了一個更具靈活性的工資制度，結束了原來制度的僵化生硬，把加薪和生產力及盈利掛鉤，使得工資成本不僅與有利條件相符，同時亦跟企業之相反表現或經濟轉折相呼應。

三三、在新加坡，靈活工資制度由一個固定部分和一個可變部分組成。固定部分為基本工資，服務費和年津，僅在十分特別的情形下可以減少。可變部分在年終支付，一般視企業的表現，依利潤、生產力和工人的表現計算而定。靈活工資制度所基於的原則，是勞動的價值、生產力的提高、以前的加薪、企業利潤率和人表現，企業表現的變化調整以及個人收入的穩定。據稱至少有十萬工人和四百個左右企業採用靈活工資合同。然而，這新的嘗試正在接受嚴竣的考驗，因為工會立場強硬，試圖在經濟穩定和在蕭條時期工人作出犧牲之後，大幅提高工資。

三四、在其他國家，似乎也一直在探討靈活工資形式，試圖依兩個階段來決定工資。第一階段基於對可以用來加年薪的金額的估算，而第二階段則有關支付給工人的補助的總額。在南韓，一些企業保證依當年生活費用增加底薪，幅度視消費物價指數約為百分之二至三。第二加薪則由多個因素決定，如企業的生產力，國

民生產總值的增長以及本行業的平均增長率。四至六個月不定的獎金在每年跟工會談判工資時決定，最近，在支付不定期獎金的方式上有了某些靈活性，依功能並加入到和工會談妥的獎金上。

三五、像新加坡一般，台灣的一些企業認為一年僅加薪一次且一次性支付，考慮的因素為生活消費指數，企業的生產力，國民生產值及經濟增長幅度。在保障獎金方面的靈活性更大。獎金由一個相當於一個月基本工資的固定部分和另一個基於公司表現和銷售及盈利情況而定的可變部分。

## 出口加工區

三六、跨國企業在出口加工區的勞工關係及社會影響的一些最新發展，對這次研討會可能會有意思和重要性。一九八六年，出口加工區擁有一百三十萬個就業位置，其中約三分之二屬於駐在發展中國家（中國除外）的跨國公司。一九七五年至一九八六年間，出口加工區的就業職位平均年增長百分之九，這些出口加工區的出口量亦每年增長百分之十五以上。一九七〇年，開設了出口加工區的國家或地區不足十個，至一九八四年，這個數字已經上升到五十三個。

三七、出口加工區中的工作條件和工業關係如何？國際勞工組織最近一份關於出口加工區中跨國企業經濟和社會影響的刊物對這個問題提供了最新的信息。概述如下：

a) 工作時數與超時工作。其中最尖銳的一項批評，是工人趨向長時間工作。出口加工區裏的每周工作時間從多明尼加共和國的四十四小時至南韓和菲律賓的五十四小時，的確遠高於發達國家現行的四十小時。儘管缺乏更準確的資料，但從此可得的結論是，一般而言，在出口加工區裏的工業的工作時間，與於所在國家設置的類似工業裏所實行的時間相去不遠。

b) 薪酬與工作條件。出口加工區對外國投資者的最大吸引力之一便是低工資，當然，有迹象顯著表明，低工資並非是在那裏投資的唯一決定性因素。十分低下的工資可能引致一個外國企業認真考慮在某一國家投資的可行性，但最終，這些決定乃更多地受到勞動力的質量，教育水平，工作意願及其潛在生產力等因素的影響。在更深一層，投資的決定深受一個國家政局穩定與否的影響，並考慮周圍地區的政治社會環境。然而，無可否認，工資水平低連同基礎設施的便利和財政鼓勵是影響外資在出口加工區直綫增長的重要因素。

c) 工會和勞工糾紛。最近一份關於出口加工區工會活動的廣泛調查有趣地表明，並非人們習慣想象那樣，這類加工區裏工會化程度不高。向六個國家進行的此份調查指出，紡織製衣工業裏工會化之比例變化不定，從印度尼西亞的百分之九十，台灣的百分之六十到印度的百分之十和馬來西亞的百分之三，而菲律賓則居中，約為百分之四十三。組織工會的權利在大多數出口加工區均獲承認，只有在馬來西亞，此一權利似乎要看“政府的意見”而定。調查還表明，出口加工區內的勞動權利與所在國的勞動權利相去不遠。

## 就業保障

三八、五十年代末六十年代初，就業保障開始在許多國家成爲討論的話題。國際勞工組織一九六三年採納了有關工作終止的第一一九號建議，在一九八二年採納了載於第一五八號公約和一六六號建議中關於工作終止的條文。

三九、保護服務於某一僱主的一位工人的職位，僅是相對而非絕對的保護。同樣須承認，那類保護要保持平衡，既要考慮工人維護收入來源的利益，又不能忘記僱主令企業可行的利益，這即意味着承認僱主在某些特定環境下解僱工人的權利。防止僱主隨意解僱的一般方法是，僱主終止工人的工作必須有一個適當的解釋。

四〇、通常用於保障職業的兩個根本策略是基於工會行動和立法。當出現未經解釋的停工時，工會可以通過罷工或罷工威脅來行使其權力。然而，兩種策略的最大相同點在於承認對停止工作的爭論不應任由發展至權力衝突，而應通過公正無私的程序用公平的模式來解決。

四一、保護職業一般基於反對無正當理由解僱，裁減勞動力或臨時解僱的規則。爲了對無理解僱作出適當的防範，需要在法例中納入基本的規則，規定什麼是解僱的正當理由，確保終止工作是否得到合理解釋以及無正當理由解僱時如何上訴。至於裁員或臨時解僱，一般事先訂好規則，以確保僱主因爲企業運作問題而大量裁員時，徵詢工人代表的意見並給他們辯護自己的觀點的機會，討論避免裁員的理由或可行手段或減輕有關工人所受的影響。一般情況下，尚要向有關當局通報，以便它們可在有充分理由的時候加以干預。在一些情形下，僱主要終止那些工人的工作時，還須獲得政府的預先許可。

四二、在職業保障制度裏碰到的一些問題同下列情況有關：合理解釋終止之適當法律定義、工人對其權利認識不足或缺乏行使此一權利的訓練，人事管理制度不善，從而導致論據不足的決定，國家保護制度，其中包括手續煩瑣的投訴方法，從而費時誤事，引起工人普遍不滿，他們認爲就裁員問題與僱主交換意見只不過是徒具形式。分析問題後，表明迫切需要政府、僱主和工人三方定期檢討保護制度，目的不僅是找出問題，還要解決問題。

四三、本人之發言試圖對亞太地區勞動關係的總體發展、趨勢、問題及其答案進行反省，希望能拋磚引玉，引起更多的爭論，爲更好地提高工作條件和生活水平以及社會公平尋找一條康庄大道。