



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第三常設委員會

第 5/III/2009 號意見書

事由：《聘用外地僱員法》法案

一、引言

澳門特別行政區政府於二零零八年二月二十七日向立法會提交《規範聘用外地僱員的原則》法案，立法會主席於同日根據《議事規則》的規定接納了該法案。

該法案於二零零八年二月二十九日在立法會全體會議上引介。鑒於該法案與《勞動關係法》之間的關聯性，立法會全體會議於二零零八年四月九日決定中止該法案的一般性討論及表決，並將其立法程序安排在《勞動關係法》通過後才繼續進行。《勞動關係法》於二零零八年八月五日獲細則性通過，立法會全體會議遂於二零零八年八月十二日對《規範聘用外地僱員的原則》進行一般性討論及表決，並獲得了二十一名全體出席議員一致通過。立法會主席於同日透過第 506/III/2008 號批示將該法案派發給本委員會進行審議並製作意見書。

立法會主席在二零零八年八月十二日把細則性審議本法案的工作交予第三常設委員會負責時，要求本委員會於二零零八年十一月二十八日完成審議工作並提交意見書。然而，由於法案具有相當的複雜性，本委員會無法在期限前完成審議工作，因此，先後五次向立法會



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

主席申請延期提交意見書，均獲批准。

委員會基於對本法案的分析，提出了一些值得政府作進一步深入研究的重要問題。在此基礎上，雙方於二零零八年十一月共同製作了包含技術及政策分析的法案工作文本。此後，委員會一直在等待提案人提交新的法案文本。

政府在回應時表示，基於法案的重要性，政府一直在積極考慮各方面的意見及訴求，包括委員會在多次會議中所提出的問題、意見及建議，會盡快向本委員會送來工作文本，政府仍希望在本屆立法會會期內完成本法案的立法程序。但是，由於本法案涉及的技術相當複雜，除涉及規範聘用外地僱員相關事宜及懲處僱用非法勞工的行政及刑事處罰制度，法案還需充分配合二零零九年一月一日生效的新勞工法相關規定，更重要的是要符合二零零九年八月十五日生效的《關於訂定內部規範的法律制度》（立法法）法律的規定。政府在制訂本法案時曾考慮放在行政法規的一些規定，部分可能要放在本法案或用其他法律處理，要趕及在八月十五日之前或在立法會正常運作期內完成細則性審議工作已不可能。

由於政府重申在本立法會期內完成本法案細則性審議的意願，委員會遂向立法會主席申請延期至二零零九年九月二十九日提交意見書。為了接納這一申請，全體會議議決延長會期至本立法屆的最後一日即十月十五日。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

委員會在政府代表的協助以及多名非第三常設委員會成員議員的積極參與下，對本法案進行分析，分別在二零零八年九月二十三日、十月三日、十一月十日、十二日、十八日、二十一日、二十四日、二十七日、十二月一日、二零零九年九月二十二日及二十八日舉行了會議。其間，為了從技術層面上完善本法案，立法會顧問團與政府的顧問團曾舉行多次的工作會議。

二零零九年九月二十四日，政府提交了新的法案文本，當中若干內容反映了委員會的意見和立法會顧問團對法案的法律技術分析。本意見書所引述的條文就是出於法案的最終文本。

二、引介

法案理由陳述指出：“關於聘用外地僱員在澳門特別行政區工作的事宜，現時基本上是由一九八八年制定的兩項內容簡單的批示予以規範，但由於近年經濟發展快速，社會對人力資源的需求大增，有必要在現有制度的基礎上，完善關於聘用外地僱員的法例，務求對有關申請的審批程序作更嚴謹規範之餘，加強監管外地僱員的聘用及加強處罰未獲許可的聘用行為。

本法案的目的是就聘用外地僱員訂定規範性原則。（……）本法案所確立的制度隨後會透過制定行政法規充實及補充有關施行細則。”



理由陳述強調法案所規範的內容主要有：

- (1) 維持聘用外地僱員僅為補充本地勞動力不足並須事先取得行政許可的原則；
- (2) 就審批聘用外地僱員的申請訂定應予考慮的準則；
- (3) 規定聘用外地僱員的許可可基於公共利益而中止，而有關中止可僅針對特定產業或職業而作出；
- (4) 規定得基於公共利益的理由，隨時廢止聘用許可；
- (5) 設立由僱主負責就所聘用的每一名外地僱員應繳納的聘用費，而徵收聘用費所得將用作社會保障用途；
- (6) 加強對外地僱員的勞工權利保障，使之原則上等同本地工人；
- (7) 通過訂定主刑、附加刑和法人僱主及其行政管理機關成員的刑事責任，以及規定徒刑和罰金來加強相關的刑事責任。

三、概括性及細則性審議

1. 澳門過去幾年的經濟發展以及本身人口的特點，使得有需要聘用外地勞工以填補本身勞動力的不足。澳門特區現行的人力資源政策旨在促進及保障本地工人的就業，同時亦規定輸入外勞作為本地勞動力市場的補充。根據二零零九年度的施政報告，“根據勞動力市場供求狀況以及社會經濟發展趨勢，按照“善用、開發、輸入”的策略，處理人力資源問題。即在充分挖掘和善用本地人力資源的同時，加強



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

人力資源培訓，提升本地人力資源素質，有效開發人力資源。在善用和開發本地人力資源的前提下，根據經濟發展的實際需要，適當地輸入外地僱員及專業技術人才，以填補本地人力資源的缺乏或不足。同時，密切關注人力資源市場供求的變化，調整輸入外地僱員數量，嚴格審批和監管，切實保障本地居民就業權益。”

2. 在就業政策的法律框架範圍內，聘用外地僱員的制度已顯得過時且存在漏洞。雖然《就業政策及勞工權利綱要法》（七月二十七日第 4/98/M 號法律）就該事宜定下了基本原則，但相關的行政許可批給程序至今卻仍由二月一日第 12/GM/88 批示及五月十六日第 49/GM/88 批示所規範。必須承認，在該兩份批示生效的二十多年期間，不僅經濟狀況發生了劇變，批示的內容亦不能回應現時的要求。此外，《基本法》確立的憲法框架早已要求由澳門特區的立法機構透過法律來訂定推行澳門人力資源政策這樣如此重要的事宜所應依循的標準。因此，有必要重新考慮聘用外地僱員的法律制度、訂定相關的規範性原則和行政許可的批給程序，這些就是制定本法案的目的。

3. 關於基本原則方面，委員會設法找出哪些既應作為規範聘用外勞，也應作為就業政策的指導方針的原則。而這些方針應能經得起經濟環境變化的考驗。為此，經與提案人交換意見及對適用法例和法案最初文本作出分析後，終於確定下列適用於聘用外地僱員的原則（參閱法案新文本第二條）：



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

原則	內容	來源*
補充	聘用外地僱員是為了在沒有合適的本地僱員或合適的本地僱員不足時，以同等的成本及效率條件補充勞動力	《就業政策及勞工權利綱要法》第九條第一款
臨時	聘用外地僱員須受時間限制	法案第二條
不歧視	聘用外地僱員賦予該等僱員享有不低於本地僱員的權利、義務及工作條件的待遇	法案第十條
報酬平等	聘用外地僱員須對外地僱員和本地僱員所提供的相同工作或相同價值的工作給付相同的報酬	《就業政策及勞工權利綱要法》第五條第一款(b)項
優先	聘用外地僱員須確保本地僱員優先就業，包括聘用優先及持續就業優先	《就業政策及勞工權利綱要法》第七條第一款(g)項
可持續	當會引致顯著減低本地僱員的權利，或會直接或間接引致不以合理理由解除本地僱員的勞動合同時，不得聘用外地僱員	《就業政策及勞工權利綱要法》第九條第二款
預先許可	僱主獲給予有關行政許可後，方可聘用外地僱員	《就業政策及勞工權利綱要法》第九條第三款 法案第二條
特性	聘用外地僱員時須按市場需要、經濟環境和產業增長趨勢，對每一經濟活動產業或職業類別的特性作出考慮	《就業政策及勞工權利綱要法》第九條第四款

4. 本法案亦旨在彌補因與外地僱員之間的勞動關係被排除在《勞動關係法》[第 7/2008 號法律第三條第三款(一)項]的適用範圍以外而導致本地法制出現的不完整情況。由於這一排除，有需要就有關的勞動關係訂定適用的法律制度，尤其是關於外地僱員在提供工作期間所應享有的權利和保障。立法會第三常設委員會在細則性審議

* 《就業政策及勞工權利綱要法》-- 七月二十七日第 4/98/M 號法律；
法案 -- 最初文本。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

《勞動關係法》時，已表示同意透過專有法規訂定適用於與外地僱員訂立的勞動關係的法律制度，以便“調整這類勞動關係並在顧及這種勞動關係之餘，不減少相關勞工的法律保障（第三常設委員會第 1/III/2008 號意見書）。” 本法案正是“彰顯這個政治意願，確保勞工能夠平等地享有勞動權利，貫徹《就業政策及勞工權利綱要法》的精神”（同上）的專有法規。正如一九九八年當時的立法者所認同的，“社會不能接受存在法律不保障非本地勞工的實質情況。對非本地勞工提出服務的限制只是適用於其聘用的可能性，而非在享用基本權利的水平上。”（澳門立法會社會事務教育及文化委員會關於《就業政策綱要法》的第 3/98 號意見書）。

5. 法案最初文本的立法原意是，通過一部原則性的法律，並以行政法規來規範大部份的事宜。在細則性討論期間，大家明白到法律應比法案最初文本載有更多的事項。原因有二：一是原來規定由本法律施行細則訂定的一些事宜具有立法性質，而因此應在法律中作出規範；二是大家都認同由立法機構制定的規範聘用外地僱員的法律中應載有相關的核心內容而不是單單訂定原則，將有利於加強有關法律制度的清晰度和連貫性。為此，對應該由法律規範的事宜進行了選取工作。但選取工作隨著由第 13/2009 號法律通過的《關於訂定內部規範的法律制度》於八月十五日起生效而增加了壓力，因為根據該法律的規定，就法律規範的事項制定行政法規之權已深受限制。因此，為使法律訂定的聘用外地僱員法律制度更加完善，委員會努力不懈，將屬程序性的事項交由法規規範，同時，為使有關法律制度與某些經濟行業或企業規模相配合且基於法律本身特性而必需的事項則交由法律



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

規範。由此，法案的條文增加了大約一倍。

6. 由於對法案的內容存在截然不同的意見和解決方案，委員會在尋求共識的工作上，一直存在困難。多種不同解決方案的出現是無法取得共識的主要原因。然而，由於委員會的工作是以善意為主導的，且在同政府對話時持開放態度，從而盡可能地使新的法律成為一部為社會所接受的法律。此外，委員會還設法回應了對於確保本地僱員在就業權利和工作條件尤其是報酬方面的憂慮，與此同時，亦兼顧到企業及經濟能健康發展、在數量及素質上所必需的勞動人手，為此，也考慮了不同行業及不同規模企業的不同需求。委員會祈望，透過綜合考慮該等因素，能制定出一部持平的法律，使之既能促進澳門經濟的可持續發展，又能減緩社會衝突的焦點。

7. 在政府及雙方顧問團的協助下，委員會作出了最大的努力，務求從法律技術層面上完善本法案。根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，委員會對法案的具體內容是否符合其隱含的原則以及為確保法律規定在技術上的妥善性，進行了審議。在該審議工作之後，政府編製了新的法案文本，其內容在技術方面有了顯著的改善，但從政治取向角度而言，則無法得到委員會所有成員的一致支持。因此，從法案最後文本中體現出的取向，是提案人在考慮各方利益及根據立法政策層面發出的指引後所認為恰當的取向。

即使如此，仍有必要說明，法案的主要內容包括：



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

7.1 一套既適用於聘用外地僱員也能作為不同公共及私人實體在該事宜方面的指引的一般原則，當中包含多個關鍵思想，例如優先聘用本地僱員、聘用外地僱員只是為了補充本地勞動力、本地僱員與外地僱員之間的平等對待、根據不同經濟行業的需要及特性作出不同的處理等等（第二條）。

7.2 專業僱員、家務工作僱員及非專業僱員的區分。對於每一類的僱員可適用不同的制度，以使有關規範更富彈性並且符合有關僱員類別的特性（第三條）。

7.3 外地僱員“過冷河”的規定。如以僱員身份逗留的許可被廢止，或因該許可過期而失效，則有關的外地僱員須受“過冷河”制度的限制（第四條第二款）。第四條第二款及第三款規定的制度，旨在預防外地僱員在取得在澳門特區工作的逗留許可後自行轉換僱主。

7.4 給予僱主聘用外地僱員的許可所採用的形式（記名及不記名）、相關批給的標準、最長期限（兩年）、續期條件及導致失效的情況（第七條至第十二條）。

7.5 廢止聘用外地僱員許可的特別情況，包括針對某些經濟行業及基於公共利益的理由而作出的全面廢止，以及針對某一特定僱主，因聘用外地僱員而直接或間接導致不以合理理由解除有關企業與本地僱員的勞動合同，又或顯著降低相關本地僱員的勞動條件，從而違反可持續原則而進行的個別廢止（第十三條）。此外，因公共利益的



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

理由而進行的廢止，根據一般法規定僱員有權收取的賠償，由公帑支付（第十三條第一款及第二十五條第三款）。

7.6 僱主須就每名實際聘用的外地僱員，按月繳付聘用費，有關金額由行政長官以批示訂定（第十七條及第十九條）。為使有關制度具有彈性，法案容許因應已聘用的僱員人數、僱員的職業類別或經濟產業類別，訂定聘用費的金額，甚至容許臨時或長期豁免繳付聘用費（第十九條第二款）。須繳付聘用費的情況是，聘用的外地僱員，其首次逗留許可的發出或其逗留許可的續期是在新的法律制度生效後才發生（第三十七條第三款）。

7.7 關於與外地僱員勞動關係施行細則的特別規定，此種勞動關係補充適用第 7/2008 號法律的規定。這些特別規定體現在法案第二十一條至第二十七條訂定的特性，包括涉及聘用未成年人（第二十一條）、合同的訂立和生效（第二十二條）、合同的形式（第二十三條）、合同期限（第二十四條）、導致終止勞動關係的特別情況（第二十五條）、特別權利，尤其關於合適的住宿及安排返回原居地的權利（第二十六條）以及報酬的支付方式（第二十七條）。

7.8 增加外地僱員的勞動權利。原則上，該等權利與本地僱員享有的權利是相同的。未來的法律將規定本地僱員及外地僱員享受同等的權利〔第二條（三）項及（四）項、第二十條，以及第二十六條第一款〕。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

7.9 完整的處罰制度。除為違反本法案的規定設定範圍甚廣的行政違法行為之外（第三十二條），還將違法的責任延伸至法人（第二十九條及第三十條）。處罰制度中規定了僱主（第三十二條第一款至第四款）、職業介紹所（第三十二條第三款）及外地僱員本身（第三十二條第五款）要承擔的責任。此外，又規定了不同的附加處罰，目的是使處罰與有關的違法行為的嚴重性、行為人的過錯及受損僱員的數目相吻合（第三十三條）。

7.10 修改第 6/2004 號法律（非法入境、非法逗留及驅逐出境的法律）第十六條。經修改該刑事規定後，法案規定的行政違法制度就變得完善。根據該修改，如僱主聘用沒有以僱員身份獲發給的逗留許可的人士，處徒刑（第三十九條）。至於第 6/2004 號法律規定的刑事制度，透過加重刑罰並在其內引入關於附加刑及就該犯罪而設定的法人責任後，亦得到完善。

8. 委員會對法案所載的處罰制度非常關注，認為法案中所載的處罰制度能對違反聘用外地僱員的規定者起到大的阻嚇作用。為了加強該作用，法案新文本中載有範圍甚廣的行政違法行為及適當的罰款金額，相信能藉此抵消違反者從違法行為中所可取得的經濟利益。

關於處罰制度方面，委員會亦對其內針對打擊黑工的規定進行了分析。打擊黑工主要是透過修改第 6/2004 號法律（非法入境；非法逗留及驅逐出境的法律）來進行。首先要強調的是，打擊黑工與規範聘用外地僱員是互不相同的事項。聘用外地僱員是根據現訂定的規



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

則、標準及程序而進行的，具有經濟目的且為澳門特區發展所需要。而以身試法，不遵守非澳門特區居民的入境規定、在澳門特區工作的條件以及被本地居民聘用的條件，則是一個不同的問題。

雖然本法案旨在訂定聘用外地僱員的原則和規則，但提案人希望利用本法案進行立法修改，加強打擊黑工的力度。因此，對第 6/2004 號法律，尤其是第十六條作出修改。經修改後，凡聘請沒有以僱員身份獲發給澳門逗留許可的非本地居民提供工作者，由處兩年徒刑增加為處三年徒刑，並規定了加重情節以及訂定了法人的責任等等。同樣，為了加大打擊黑工的力度，委員會堅持刪去法案最初文本（第十三條第一款）規定適用於自然人的罰金處分，因此，在新文本中，針對有關情況僅作了徒刑規定。與此同時，委員會亦認為，建立一個取消允許法官在審判時就具體個案伸張正義的工具（我們的法律體制在一般的犯罪方面均存在該等工具）的法定機制來加強對黑工的打擊，是不可取的。刑法必須清楚界定哪些行為應受社會的譴責，但同時亦需具備足夠的彈性，以便適用者能衡量具體個案的情節、有關行為應受譴責的程度、行為人的過錯、以及其他在審判時應考慮的因素。因此，委員會對於旨在設定限制法官審判工作的不合理例外機制的建議，不予接納。

9. 委員會祈望本法案能成為一個有助於實施既富有彈性又符合經濟需要的人力資源政策的工具，還祈望，藉聘用外地僱員規則的清晰化，能有利於所有利益相關者。對政府而言，構建一個清晰的法律架構對開展其行政活動是必需的。存在一個清楚且嚴謹的法律制度，



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

能藉遵守合法性原則而減少出現自由裁量的行政行為，且能消除以往對適用至今仍生效的相關規則時所曾出現的質疑。對於企業來說，由於嚴謹地規定企業在哪些情況下方可聘用外地僱員來填補其人力資源方面的需要，因而再無需受制於在批給許可時所作出的自由裁量行為，也因此能釋除人們認為聘用補充性人力資源有損本地僱員權益的疑慮。對外地僱員來說，由於對他們的權利和義務都作出了規定，實際上抑或純粹表面上存在的可被用作給予較低待遇的法律真空亦因此而被填補。對本地僱員來說，由於對聘用外地僱員的條件作出了嚴謹的規範，本地僱員的就業機會亦因此得以改善。

五、 結論

委員會經細則性審議及分析後認為：

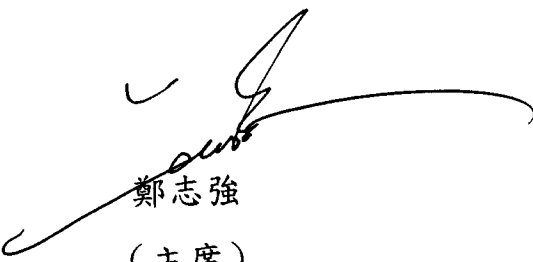
- 1、本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- 2、有必要邀請政府委派代表列席為細則性表決法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

二零零九年九月二十八日。



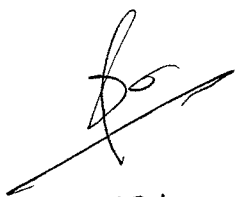
澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

委員會



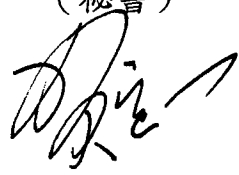
鄭志強

(主席)

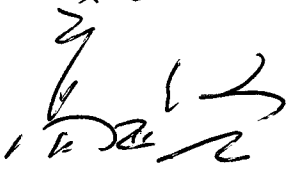


許輝年

(秘書)



賀定一



高開賢

張立群



楊道匡



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

A stylized, cursive signature in black ink, likely belonging to Gao Tianxi.

高天賜

A stylized, cursive signature in black ink, likely belonging to Liang Anqi.

梁安琪

A stylized, cursive signature in black ink, likely belonging to Li Zhenzheng.

李從正