

基本法

九九年後澳門基本法對 協調勞資關係的影響

陸偉聰 *

引 言

在社會經濟發展的過程中，每個人都有機會為社會作出貢獻，如果不是某些特別的原因，社會應可讓每個人都得到工作的機會，並讓其從中獲得合理的報酬。因此勞動者如何投入生產，使社會的財富不斷增加，而生產者在提供勞動時，如何提高勞動的效率，都是值得我們關心的問題。

眾所周知，聯合國大會在1948年12月10日通過並予公佈的《世界人權宣言》中，把工作、擇業、參加工會、社會保障和職業培訓等列為基本人權的需要，我們可以參考該宣言中第23、24、25和26條條文內容，來了解一下有關權利的基本規定¹：

- 第23條：1. 人人有權工作，自由選擇職業，享受公平優裕之工作條件及失業之保障。
2. 人人不容任何區別，有同工同酬之權利。
3. 人人工作時、有權享受公平優裕的報酬，務使其本人及其家屬之生活足以維持人類尊嚴，必要時且應有他種社會保護辦法，以資補益。
4. 人人為維護其權益，有組織及參加工會之權。

第24條：人人有休息及閒暇之權，包括工作時間受合理限制及定期有休假之權。

第25條：1. 人人有權享受其本人及其家屬康樂所需的生活程度，舉凡衣、食、住、醫藥及必要之社會服務均包括在內；且於失業、患病、

* 澳門理工學院行政暨應用科學學校社會工作系講師、前中華人民共和國澳門特別行政區基本法諮詢委員會委員

1. 香港社區組織協會民權教育中心編撰，《香港公民權益手冊——公民及政治權利》，第114頁，金陵出版社出版（香港），1986年。

殘廢、寡居、衰老、或因不可抗力之事故致有他種喪失生活能力之情形時，有權享受保護。

……

第26條：1 人人皆有受教育之權。教育應屬免費，至少初級及基本教育應然。初級教育應屬強迫性質。技術與職業教育應廣為設立。高等教育應予人人平等機會，以成績為準。

人民參與勞動對個人和對社會都有好處，而勞動條件的創造是保證個人有效發揮勞動力和保障僱主獲得合理利益的具體表現，理應予以重視。

對人提供的勞動條件是包括自然條件；如空氣、光度、溫度、濕度……等和社會條件；如社會組織、管理、形式、範圍、人際關係……等。

勞動條件的好壞直接影響到勞動者的勞動積極性，關係到勞動者的體力和智力健康。如何創造良好的勞動條件，與國家政策和社會狀況有關，在一個生產單位，要有規定正常勞動時間，在一定的場合勞動必須有適度的自然和社會條件，具體生產過程中必須有確保的措施，工人的因工發生意外事故必須有醫療保障，工人的生產技能還必須不斷有條件獲得更新，工人老了的退休養老……等等一系列的問題都屬於社會保障的內容，都需要國家統一立法、統一政策、統一管理²。

從上面的表述中，給我們有一個明顯的意念——社會經濟的發展不能沒有勞動法規的設置，它是協調工人與僱主的合作關係、是保障工人的合理權益不受侵犯，對勞動者或是對社會都具有積極的意義。

勞工法的發展

勞工法在二十世紀後發展的勢頭：勞工法雖然早在十九世紀中葉已在西歐各國陸續出現，但只是限於調整勞資關係的某些方面而已。直至二十世紀以後，勞工法在各國才有了很大的發展。勞工法的內容和範圍，也比以前有了進一步的充實和擴大，所調整的範圍亦涉及到幾乎勞資關係的諸個方面，如勞動合同、集體合同、學徒培訓、工作報酬、工作時間、女工和童工、安全和衛生、社會保障、工會組織及勞資糾紛處理等等，其適用的對象也不僅僅祇包括工業勞工，而是包括所有的工業、交通、商業和文教等部門的工作者。至此勞工法逐漸發展成一個內容較完備、範圍較廣的獨立的法律部門³。

澳門勞工法的發展：澳門勞工法的發展時間可以從1984年開始說起，在當年澳督頒佈了勞工法，即第101 / 84 / M號法令。這是澳門第一部確定勞資關係的法規，從而結束了澳門地區勞工法例的真空狀態。在上述法令實行了五年之後，由於澳門的社會環境有了很大的變化，在1989年政府在原有的基礎上，針對舊有勞工

2. 郭崇德主編，《社會保障學概論》，第30頁，北京大學出版社出版，1992年。

3. 米健等著，《澳門法律》，第296頁，澳門基金會出版，1994年。

法存在的問題，對有關的勞工法進行修改，廢止舊文本，另行公佈勞工法。至此，澳門的勞工法例隨著《勞工法》的趨向完善與發展以及相應的一系列單行法規的出現，已經初成體系，並對紓緩勞資矛盾，解決勞資糾紛起了很大的作用。

澳門勞工政策相關的運作機構：制定和推行勞工政策的有關部門主要分成立法、執行和諮詢等三個系統，在勞工立法方面，主要的權限在立法會和總督的身上，而且以總督的立法數量最多，通常是以法令、批示的形式發佈，例如《澳門勞資關係法令》、《雇用勞工制度法令》、和《輸入外地勞工條例》、《外地技術工人來澳工作條例》等的批示。

至於執行方面，這是總督和其屬下有關政務官員的職責，每年由主管經濟事務的政務司草擬勞工方面的施政方針，經由總督遞交給立法會審議，進而通過有關的財政預算和政策，讓有關的行政部門可按其權限執行既定的政策，並接受立法會的監督。

澳門政府管理勞工事務的機構為勞工暨就業司，其主要的職務在於推動對勞工及就業問題的研究，協同制定適應本地區實際情況的勞工政策並監督這一政策的執行，推動及組織職業培訓，促進本地區與其他地區在培訓方面的交流及合作；指導並監督工作場所的衛生與安全措施；採取教育性及指導性方法為僱主及工作者提供資料及技術性意見，並影響有關人士有效地遵守法律，協調勞資關係，處理勞資糾紛，稽查勞工法例的遵守及執行⁴。

在諮詢機構方面，1987年政府成立了社會協調常設委員會，這是一個諮詢性的機構，它由政府、資方及勞方等代表組成，目的在於通過協議方式減少磨擦，達致調和，以相互協商和協調的形式，達成政府與資方和勞方的溝通，並透過委員會促進社會經濟及勞工方面立法上的改善與實質上的改善。

勞資關係在九九年後的法律基礎

澳門隨著九九年的到來，將來特區實施的法律，基本有四方面的來源，即一、將於九九年十二月二十日實行澳門特別行政區的《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》；二、按《基本法》第八條規定那些不與基本法相抵觸或經澳門特別行政區立法機關或其他有關機關依照法定程序作出修改的澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件；三、將來澳門特別行政區立法機關制定的法律；四、少數全國性法律——在《基本法》附件三中，定了八個全國性法律在澳門特別行政區適用。

在九九年後勞資關係的法律適用，將來也不會超出上述的四個範圍，因此勞資關係在九九年後的法律基礎主要是建立在《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，特區成立前有效的和未在特區成立時被人大常委會宣佈為抵觸基本法的本澳法律、法令、行政法規和其他規範性文件以及將來由特區立法機構所制定的法律等。

4. 米健等著，《澳門法律》，第299頁，澳門基金會出版，1994年。

《基本法》在勞資關係方面的有關規定：在一九九三年的三月三十一日正式由第八屆全國人民代表大會第一次會議通過的《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，正式建立了澳門在九九年後一個主要的法律依據，確立了澳門將來高度自治和享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權的地位。

在《基本法》中，直接或間接與勞資關係有關的條文包括有：

第35條：澳門居民有選擇職業和工作的自由。

第40條：《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利國際公約》和國際勞工公約適用於澳門的有關規定繼續有效，通過澳門特別行政區的法律予以實施。澳門居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。

第115條：澳門特別行政區根據經濟發展的情況，自行制定勞工政策，完善勞工法律。

澳門特別行政區設立由政府、僱主團體、僱員團體的代表組成的諮詢性的協調組織⁵。

澳門現存有關勞資關係方面的法規——（甲）協調澳門勞資關係的主要法規有以下各項⁶：

1. 《澳門勞資關係法令》，即第24 / 89 / M號法令，該法又稱為新勞工法；
2. 《僱用勞工制度法令》，即第50 / 85 / M號法令；
3. 《僱員賠償法》，俗稱《勞工保險法》，即第78 / 85 / M號法令；
4. 《工作意外保險統一保單條文》，即第43 / 85 / M號法令；
5. 《工作意外保障收費表及條件》，即第144 / 85 / M號法令；
6. 《超時工作報酬法》，即第22 / 78 / M號法律；
7. 《輸入外地勞工條例》，即第12 / GM / 88號批示；
8. 《外地技術工人來澳工作條例》，第49 / GM / 88號批示；
9. 《社會保障基金法》，即第84 / 89 / M號法令；
10. 《工業場所工作衛生與安全規章》，即第57 / 82 / M號法令；
11. 《商業場所、寫字樓及服務場所的衛生與安全規章》，即第37 / 89 / M號法令；
12. 《建築安全與衛生規章》，即第44 / 91 / M號法令；
13. 《社會保險制度》，即第58 / 93 / M號法令。

5. 中華人民共和國澳門特別行政區基本法諮詢委員會印行，《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，第10，11，27頁。

6. 蔣恩慈著，《澳門商法導論》，第138頁，中國大百科全書出版社（上海），1994年。

在上述眾多的法規中，以《澳門勞資關係法令》最為重要，因為它所涉及的範圍比較廣泛，它包含了十章共57條，具體的內容有：一、概則（法令規範的對象、範圍及勞工法的基本原則）；二、勞資關係當事人的權利義務和保障；三、工作時間及有關假日的規定；四、工資制度；五、女工與童工的保護，六、工作合約的終止；七、關於違反勞工法的一系列罰則等等。

除《新勞工法》之外，其他的法規都屬於一些專門針對性的法規，其中比較重要的有，《雇用勞工制度法令》、《雇員賠償法》、《輸入外地勞工條例》和《社會保障基金法》等。

上述所有的法規將來如果不抵觸《基本法》的規定，原則上是可以過渡到九九年後的特區政府而繼續被使用的，因此這些現存的法律實質上是將來特別行政區在勞資關係法律方面的主要法規，而這些法律若果不與現實環境有太大矛盾，相信需要將來特區立法機構作修改的不多，因為若然對大部分的法律作修改，這對澳門社會的平穩過渡將構成很大的震撼，不利將來特區政府的運作。

（乙）延伸來澳門現在適用的法規：在澳門適用的外來法規包括有《葡萄牙共和國憲法》、《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》等法規。其中關於勞資關係的部分內容有：

《葡萄牙共和國憲法》的第47條規定「任何人均有權利選擇職業和工作種類」，這項規定基本上在九九年前仍適用於澳門。

在1992年葡萄牙國會第41 / 92號決議通過了關於兩個人權公約有保留地適用於澳門，並在1992年12月31日澳門《政府公報》刊登了該決議，兩個國際人權公約正式延伸適用於澳門。其具體的議決內容如下⁷：

第1條：將《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》延伸至澳門地區，該兩公約分別經六月十二日第二九 / 七八號法律及七月十一日第四五 / 七八號法律批准。

第2條：1 《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利國際公約》在澳門生效，特別是兩公約的第一條，不影響《葡萄牙共和國憲法》和《澳門組織章程》所規定的澳門地位。

.....

第5條：1. 《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利國際公約》在澳門適用的規定，將通過尤其是澳門地區政權機構制訂的各項單行法律在澳門予以實施。

2. 在澳門對基本權利的限制，以法律所規定的情況為限，且以上述兩公約的適用規定為其界限。

7. 蕭蔚雲主編，《澳門現行法律匯編》，第658，659頁，北京大學出版社出版，1994年。

將來澳門特別行政區立法機關制定的法律：雖然現今無法預測將來澳門特別行政區的立法機關如何去制定和將會制定甚麼勞資關係方面的法律，但從現有制定勞工政策和勞資關係法律的機制與將來特區的立法機制作比較，目前大量勞工法規透過行政權來制定的做法，在九九年後將不復存在。《基本法》規定九九年後制定法規的權限只屬於將來特區的立法會，因此，九九年後在制定勞資關係法律的工作上，責任將落在未來特區立法會的身上。

此外，值得探討的另一個問題是，現在制定法律和政府執行政策時的諮詢機構，亦即社會協調常設委員會的運作，在澳門《基本法》第115條中，專門規定澳門特別行政區設立由政府、僱主團體、僱員團體的代表組成的諮詢性的協調組織。也就是說三方協調組織作為法定諮詢性組織，一定要在特別行政區設立並發揮作用，該組織的功能是諮詢，即協調勞資雙方以及與政府之間的關係；該組織的性質是諮詢，即是向澳門特別行政區的立法機關和政府就處理勞資權益事務提供諮詢意見⁸。

基本法對勞資關係方面的表述與安排

勞資關係被納入經濟範圍：《基本法》對勞資關係的處理，主要從經濟的角度出發，這可以從《基本法》對與勞資關係規定的鋪排方面看到，在《基本法》的九章145條條文中，直接與勞資關係有關的祇有一條；即第115條，這一條是放在《基本法》的第五章經濟部分，它與稅收、貨幣金融制度、貿易政策和航運、旅遊等問題作同一章來作處理。因此可以看出《基本法》對勞工政策乃至勞工法律是採取與經濟發展的水平相適應、與地區綜合經濟實力相一致的原則性規定的做法，強調了經濟的發展是完善勞工政策與法律的前提，勞工的福利待遇，祇能在發展經濟的前提下逐漸改善。這為澳門特別行政區政府處理勞資關係，維護勞工權益，確立了十分重要的原則⁹。

為了緩和將來特別行政區勞資關係的衝突，以致平衡雙方的利益，《基本法》還在第115條中規定設立一個由勞、資和政府三方所組成的諮詢組織，這個規定相信是有意將現今的社會協調常設委員會的功能延續下去，以保留一個勞、資溝通的渠道。

按照現行制度，政府制定有關勞工方面的政策和法令時，均須向社會協調常設委員會諮詢意見、通過，然後才提交澳門諮詢會審議、通過，最後由澳門總督以法令形式頒佈。由此看來，如果這個社會協調常設委員會的功能可延續下去的話，這個機構將來在特別行政區政府制定勞工政策時，仍會是一個提供諮詢意見，甚而可以是一個參與和影響政府決策的機構。

8. 蕭蔚雲主編，《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，第340，341頁，北京大學出版社出版，1993年。

9. 楊靜輝、李祥琴著，《港澳基本法比較研究》，第381頁，澳門基金會出版，1996年。

至於與勞資關係有間接關係的第35條條文，主要保障澳門將來特區居民有擇業和工作的自由，這是從個人的權利出發來表述《基本法》的原則，但這對勞資關係的調解沒有多大的作用。

《基本法》對延伸來澳法律的處理：現在已延伸到澳門的公約有《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》，這是葡萄牙共和國議會依據憲法第164條j項及第169條第5款之規定，並考慮到第137條b項而在澳門頒佈的。

就《基本法》中第40條的規定，兩個國際人權公約和國際勞工公約適用於澳門的有關規定繼續有效，通過澳門特別行政區的法律予以實施。這是把引申自外來有關勞資關係的法規「適應化」的一個過程。目前存在的一些公約或經過葡萄牙延伸到澳門的一些法律，除非與基本法抵觸，否則在特別行政區成立後均繼續有效，而將來的立法會可作出修改或廢除。

《基本法》的「空白法律」：根據由楊允中所著的《澳門與澳門基本法》，提到《澳門基本法》有關經濟事務方面規定的特色，其中用到「空白法律」的方式，在基本法經濟一章18個條文裡共使用“依法”一類提法有20處以上，包括“依法”7處，“依照澳門特別行政區的法律”兩處，“依照澳門特別行政區有關的法律”一處，“自行立法”一處，“自行制定……政策”四處，“由法律規定”兩處，“由法律另作規定”一處，“受法律保護”一處，“提供法律保障”一處，“除法律另有規定外”一處。作出這樣形式的處理且數量又如此之多，其用意是為特別行政區預留足夠的發展空間，把具體的管理經濟權限盡量多留給實行高度自治的特別行政區¹⁰。

可見將來特區政府在《基本法》的「寬容」下，將有更大的彈性來處理勞資關係。

基本法在協調勞資關係上產生的社會效應

雖然在《基本法》中與勞資關係有關的條文不多，但以其開放勞資關係條文的格局來看，可以理解到，將來特別行政區處理勞資關係和有關的政策時，是以經濟發展的客觀條件為依據，並把大部分管理權力留給將來的特區政府，立法權則留給未來的立法會。因此《基本法》的條文基本上是着重經濟的發展而將照顧工人的需要放在社會經濟的發展有了一定條件之下，所以工人要爭取更多的福利待遇和有關的權益會面臨更大的阻力。

《基本法》又未能確認勞工享有集體談判權，這會給資方掌握了勞資談判的主動權，雖然在第115條條文中，規定將來特別行政區要設置一個由勞、資雙方和政府共同組成的諮詢組織，但這不是一個給勞方發揮談判作用的法定組織，所以在談判權的設置上，勞方在《基本法》中並未得到照顧。

10. 楊允中著，《澳門與澳門基本法》，第63頁，澳門基金會出版，1995年。

站在社會的整體利益來看，為了社會的經濟發展而忽略對勞動者提供福利保障的作法是不對的，因為以目前澳門的經濟與社會制度來看，社會資源的分配是掌握於一小部分資本家手中，當勞動者努力為澳門的社會創造財富時，他們卻先吸取了大部分的經濟成果，所以如果勞工法規不對澳門的社會資源作一個較合理的分配產生作用，澳門的勞工政策乃至勞工法律，是不能為廣大的勞動者起到積極而有效的保障。

最後，《基本法》蓄意在第五章經濟部分的條文中，留下很多的空白，讓將來特區政府的經濟部門在調整勞資關係的時候，可以有較多的空間，這樣或許可以提高將來特區政府的管理權力，增加將來特別行政區政府在處理勞資關係問題的主動權。

以現時澳門的勞工問題來看，《基本法》已為將來特區政府預留了高度的行政權力，若果將來特區政府肯多為工人設想的話相信對改善以下幾方面的問題是有幫助的：一、在勞工就業方面，盡可能地為社會勞動人口提供就業機會；二、在社會福利方面，逐步建立和改善澳門的社會保障體系，為需要援助的工人提高救濟金、養老金、失業救濟金等各種津貼；三、在處理勞資關係方面，注重協調勞資關係，明確規定勞資雙方的權利和義務；四、在輸入勞工方面，注意招聘技術勞工，使外地勞工與本地勞工的人數比例保持在合理水平，使輸入外地勞工的政策不損害澳門本地工人的利益。

總 結

當社會人士正在對政府提交給立法會的九七年施政方針進行評論，其中來自勞工界的立法議員關翠杏批評政府對澳門未來發展欠缺一個中長期路向的框架，亦未能採取實質性的措施去回應市民所關注的熱點問題。……關翠杏強調，失業和經濟低迷是澳門社會的尖銳問題，但施政方針對這些與市民息息相關的重要問題，卻沒有一套明確和實質性措施辦法，這是難以使市民建立信心的¹¹。

在上述的專題訪問中，從這位來自勞工界的立法議員，因着廣大勞工面臨的困境而對政府強烈批評的景象來看，經濟不景氣帶來的害處是先衝著工人而來。工人首當其衝促成勞資的對立，並不是工人貪得無厭地向社會索取資源，而是因為近幾年來工人的利益受到嚴重剝削，連基本的生活條件都受到威脅，在迫不得已的情況下他們才向資方討回一個公道而已。

縱觀《基本法》在處理勞資關係的問題上，偏向於以整體社會經濟發展為前題，並在勞工政策的執行、勞工立法和有關政策的諮詢方面，局限了勞工參與談判和減低了影響政府決策的力量，所以對於將來特別行政區在勞資關係的協調工作，政府需要花更多力氣來保護勞工階層的權益和改善他們的待遇。

11. 悟塵（記者）《專題採訪——缺長遠規劃迴避實質問題》，華僑報，1996年11月21日。