

# 澳門輸入外地勞工的法律政策研究

許秋雲\*

## 前言

當今，經濟全球化的趨勢正在迅速的發展。在現代信息催化的作用下，資本、技術、勞動力等生產要素的流動和配置，正在以越來越大的規模在全球範圍內展開。面對這樣的一個社會經濟條件下，經濟學家普遍認為資源的流動性是現代經濟的一個重要特徵，也是社會經濟發展的前提。其中勞動力資源的流動就是一個最好的例子，對於國家間或者地區間的經濟發展有著重要的協調作用。

勞動力資源的流動當然不僅僅指國際間的勞務輸入或輸出，也包括一個國家範圍內地區與地區之間的勞動人口流動。本文所要談的是澳門地區的勞務輸入，亦即外地勞工的輸入。由於澳門的歷史背景，造就了澳門在國際社會上的特殊地位，所以澳門的勞務輸入既具有國際性又具有地區性，是介於兩者之間的一種特殊形態。為什麼要強調的是“外地勞工”的輸入？首先因為澳門只是作為中國的一個特別行政區，它與中國大陸之間的勞動力流動不存在“外籍勞工”之說，但在國際社會上卻享有獨立的法律人格，行使獨立的司法權和審判權。再者，本文的著重點不是從經濟的角度去分析勞務輸入對輸入地區所帶來的經濟利益，而是從保護勞動者基本權利的角度去探討如何有效地保護外地勞工的權益進而促進澳門的經濟發展。外地勞工同樣是作為付出勞動力的社會主體，往往被各國更多強調的是他們付出勞務所能帶來的經濟效益。所以，如何在這樣的一個社會條件下去討論保障外地勞工的勞動權益，是一個值得研究的課題。

---

\* 北京大學法律學士

## 一、外勞問題的一般理論

關於外勞形成的原因，我們可以用瑞士經濟學者Thomas Straubhaar (1986)之需求決定論來加以概括解釋。Straubhaar指出：當前國際性勞工遷移的決定性條件在於(1)外勞遷移之目的地國家具有對外勞之需要。(2)外勞遷移之目的地國家沒有採取防止外勞入境的限制措施<sup>1</sup>。再仔細的分析下去，我們不難發現勞動人口的流動還必然存在著一個經濟的合理流向，人們總是從低收入的國家或地區流向高收入的國家或地區，所以外勞的輸入國或地區除了具備勞動力不足的需求因素之外，也必須具備一定的經濟拉力，即工資水平較高，生活水平也比外勞輸出國或地區為高的前提條件。

外勞的輸入或輸出，對輸入方和輸出方而言，均會帶來一定的經濟利益。就輸入方而言，其中最重要的是為當地提供足夠的勞動力，滿足勞動力短缺的需求，以適應當地的經濟發展；而且外勞的存在，也間接地抑制了工資的增長，降低生產成本，維持其在國際市場的競爭力。而對於外勞輸出方來說，帶來更多的是正面的影響。因為外勞的輸出地多為經濟不發達的地區或者發展中國家，而多數發展中國家都存在著嚴重的過剩勞動力，所以大量的輸出勞工有助於緩解其國內的就業壓力，再加上這些外勞的勞務匯款對於輸出國的外匯，以及國內的個人消費、儲蓄和投資都產生了一定的積極影響。

一般來說，在沒有人為限制的條件下，國際間或者地區間的勞動必然朝著一個經濟水平相對高的地方流動，因為人都具有趨利性。但是當被選擇的國家或地區於政治、經濟、社會、法律受到衝擊時，該國家或地區就會猝然勃起自衛的脈搏，並且會由政策與法制入手，以產生足以對應的效果<sup>2</sup>。所以說，如何處理好外勞的問題，是各國或各地政府不容忽視的問題，而絕不是簡單的輸入與否的選擇問題。

## 二、澳門輸入外勞的背景及在澳外勞的概況

### (一) 澳門輸入外勞的背景

澳門地方狹小，人口不多，自然資源也十分匱乏。但由於歷史發展的特殊性，澳門的經濟也有其輝煌的一面，成為早期國際貿易的重要中轉港。澳

---

1. Straubhaar, Thomas, The cause of International Labor Migrations-A Demand-Determined Approach, in *International Review* 20 (Winter 1986)。

818 2. 鄧學良著《勞資事務研究》，台灣，五南圖書出版公司，1993年，第765頁。

門的工業(一般稱為製造業，是以紡織業、製衣業為主體的經濟結構)，是典型的原料和銷售市場“兩頭在外，大進大出”的加工貿易型工業。70年代後期開始，澳門工業蓬勃興盛。由於澳門出口加工業中紡織品享有獨立的配額優惠，再加上澳門勞動力便宜，地價較香港低，所以發展很快<sup>3</sup>。到了80年代進入發展的全盛時期，以紡織工業(含製衣業)為主的澳門勞動力密集工業行業的數目、工業場所的數量、生產總值均創歷史新紀錄<sup>4</sup>，造成當時勞動力非常緊張。由於工業本身的特點，對就業者而言，製造業與其他行業相比，存在著勞動條件差、工作時間長、工資水平較其他行業低的劣勢，致使一些本地勞工不願意投身於製造業。於是為了滿足當時工業的需求，維持澳門的經濟發展，澳門政府在此情況下接受商人的建議，從1984年開始大量輸入外地勞工(尤其是從中國大陸)<sup>5</sup>，但直到1988年政府才對外勞的輸入做出正式的規範。而澳門的工資水平相對於外勞輸出地的工資水平來說較高，也是構成了外地勞工湧入澳門的誘因之一。

## (二) 澳門外勞的概況

### 1. 在澳外勞總數及來源

澳門政府自1988年正式批准輸入外地勞工，據《澳門總覽》資料顯示，1991年輸入外地勞工達11,331人，1992年9,728人，1993年輸入外地勞工10,256人，比1992年增長20%，1994年底增至31,206人，比1993年增23.22%，約佔全澳就業人口14%<sup>6</sup>。1996年第一季在澳門的外勞數字則比1995年上半年之3.6萬名減至3.4萬名，約佔全澳就業人口17%<sup>7</sup>。1997年在澳外勞人數數目為29,723人，1998年為32,013人，1999年為32,183人<sup>8</sup>。根據統計暨普查局的統計資料顯示，2000年第四季在澳的外勞數字為27,221人，截至2001年第四季數目則減至25,925人，約佔全澳就業人口11.5%。

3. 陳玉書主編《澳門社會大典》，網聯國際出版社，1999年10月，第238頁。

4. 同上注，第172頁。

5. 米健等著《澳門法律》，澳門，澳門基金會，1994年，等316頁。

6. 由於澳門政府自實施輸入外勞政策以來，一直沒有作相應的數據調查，所以只有從現有的書籍中查到資料來源。何啟海“經濟篇—工業”，見黃漢強、吳志良主編《澳門總覽》，澳門，澳門基金會，1996年，第172-218頁。澳門政府至1995年才開始發表有關外勞行業分佈、工資等資料。

7. 澳門統計普查司《1996年第一季人口統計》，澳門，1996年，第78頁。

8. 澳門統計普查司《統計年鑒》，澳門，1999年，第69-70頁。

澳門的外勞有來自世界各地，如歐洲、非洲、亞洲及太平洋地區。其中來自亞洲及南太平洋地區的佔世界各地來澳外勞總數的98%以上，而來自中國大陸的勞工，又佔了亞太地區勞工的81.2%，佔外來勞工的79.9%，可見比例之高<sup>9</sup>。（見表一）

## 2. 澳門外勞的職業分佈與薪酬待遇

按澳門統計暨普查局的2001年的外勞行業統計數據，多於半數(60.0%)的外地勞工分佈在製造業，其次在住宿、餐廳、酒樓及同類服務性行業，佔總數的9.2%，而家庭傭工則佔7.2%，建築行業佔2.0%，其他則零散分佈在各行各業中，如部分學校以合約的形式聘用大陸教師任教<sup>10</sup>。（見表二）

在薪酬待遇方面，根據統計暨普查局的抽樣調查顯示，外勞的工資一般偏低。以製造業為例，外勞的平均工資一般較本地工人低32%，從事酒店行業的外勞工資較本地工人低30%左右，兩者薪金的實際差距可能較這調查數字更大，原因是這個調查並不包括本地工人所享有的年終花紅及雙糧<sup>11</sup>。

（表一）按年度、國籍統計外勞人數

國籍	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
中國	23,230	22,943	24,932	24,895	21,980
菲律賓	3,646	3,876	3,901	3,779	3,117
泰國	1,191	1,063	1,191	1,194	662
越南	46	98	114	360	362
尼泊爾	139	94	83	207	277
其他	1,648	1,649	1,792	1,748	823
總數	29,900	29,723	32,013	32,183	27,221

資料來源：統計暨普查局

9. 同注3，第685頁。

10. 同注8。

11. 陳守信《輸入勞工與澳門的失業問題》，見《澳門研究》第十二期，澳門，澳門基金會，1999年，第47頁。

(表二) 按季度、行業統計外勞人數

行業（第一修訂版大類）	2000年				2001年			
	第1季	第2季	第3季	第4季	第1季	第2季	第3季	第4季
製造業	15,662	15,945	16,148	15,650	14,761	15,193	15,697	15,578
電力、氣體及水的生產及分配	146	134	127	57	58	56	55	51
建築	1,302	1,113	964	938	789	617	550	524
批發及零售業、機動車、摩托車、個人及家庭物品的維修	1,508	1,606	1,641	1,480	1,354	1,313	1,253	1,103
住宿、餐廳、酒樓及同類場所	3,158	3,151	3,023	2,896	2,647	2,547	2,507	2,408
運輸、貯藏及通訊	498	486	468	459	509	523	507	532
金融業務	55	52	41	43	41	37	39	38
不動產業務、租賃及向企業提供的服務	736	731	646	609	603	563	615	540
教育	223	219	185	204	207	182	180	224
醫療衛生及社會福利	530	530	513	476	452	454	460	420
團體、社會及個人的其他服務	1,700	1,746	1,850	1,865	1,807	1,836	1,974	2,108
僱傭人的家庭	1,971	1,950	1,967	1,897	1,906	1,864	1,875	1,873
其他	558	552	540	647	643	628	580	526
總數	28,047	28,215	28,113	27,221	25,777	25,813	26,292	25,925

資料來源：統計暨普查局

### 三、澳門關於規範外地勞工的法律規範

1984年澳門政府頒佈了首部勞工法，即第101/84/M號法令，在該法令中，關於外籍勞工有專門的一章（第七章）共六條（第50條至55條）來規範；而對來自中國大陸的勞工也有另一章（第八章）一條來規範。對於外籍或無國籍勞工的工作，該法令規定（1）必須以書面簽訂勞工合約及在勞工事務署登記備案；（2）僱員必須持有在本澳合法停留的證件；（3）規定與本地僱員平等的原則，禁止不公平待遇，特別是在工資方面；（4）禁止僱主扣押僱員的證件。至於中國大陸的勞工則只規定：在本澳從事其活動的僱主可以招收來自中華人民共和國的華籍公民為其工作，但這些華籍

公民應持有警方發給的身份證，或其他本澳當局承認的身份證明文件或任何臨時居留證件<sup>12</sup>。

1989年4月，由於澳門經濟發展和社會情況的變化，於是在原有的勞工法的基礎上重新修訂，頒佈了第24/89/M號法令，即澳門現行的勞工法。該法令在實施範圍內排除了以上關於外勞方面的規定<sup>13</sup>。第24/89/M號法令，又稱“澳門勞資關係法令”，是調整僱主與居住於本地區工作者之間的勞動關係的法令。該法令第二條B款明確指出：“工作者”是指享有在澳門居住身份之人士將其工作活動通過合約提供與一直接僱主且受後者管轄及指揮，而不論合約形式及報酬的計算標準。該法令第三條第三款D項規定：僱主與非居住本地工作者之間的工作關係由現時實施的特別規則管制。即由以下特別法律予以規範<sup>14</sup>：

（一）僱用勞工法令（50/85/M），主要規定了僱用勞工的條件，同時也允許一些外國企業依合同僱用當地勞工。

作為澳門本地區就業市場的管理制度，始於1982頒佈的第18/82/M號法令，在該法令實施三年後，為加強穩定本地區勞工及就業市場及其進一步管制，避免外地勞工不受限制地湧至澳門，危害本地勞工的就業機會和合法權益，1985頒佈了第50/85/M號法令，這就是現行的有關僱用勞工制度法令<sup>15</sup>。

該法令規定在澳門的勞務市場中，允許向某僱主提供服務或為其工作的勞工，只能是該法令規定的有效證件的持有人。有效證件包括：（1）由葡國行政當局身份證明機構發出的認別證；（2）澳門居民身份證；（3）憑護照申請而由澳門治安警察廳發出的居民的居留證；（4）憑香港身份證及回港證申請而由澳門治安警察廳發出的居留證。以上證件不得超過其有效

---

12. António dos Santos Ramos，〈澳門個人勞工合約的訂定〉，見《行政》雜誌第八/九期，澳門，1990年，第521頁。

13. 同上注。

14. 趙旅平〈澳門輸入外地勞工政策分析〉，見《澳門研究》第8期，澳門，澳門基金會，1998年，第115-119頁。

15. 現在部份生效，本法令中文本刊登於1985年6月29日《澳門政府公報》第二十六期副刊第1695頁。1990年5月3日《澳門政府公報》第十八期副刊第2/90/M法律廢止第四條和第十五條第一款d、第三款及第四款之條文，以及修改第六條及第十五條第二款之規定。

期限。根據該法令，保安政務司下轄的治安警察廳和水警稽查隊有權稽查該法令的執行情況，對違法僱用勞工制度的僱主得以批示的方式處以罰款。

對於外國企業，第 50/85/M 號法令則有例外的特殊規定。凡與澳門政府簽定協議在本地區進行指定工程或服務的外國企業，需僱用有關協議書所注明的該國或該地區人士者，不受本法令有關受僱條件的規定，無須持有本法令所指的證件之一。但受僱的外國人應持有合法證件進入本地區，其所屬企業的僱主應將已經確定的工作者名單遞交給治安警察廳，名單內應列明工作者的姓名及所持有許可進入本地區的合法證件。澳門企業如有主事務所設在澳門以外的個人或團體參與投資，得按個別情況事先向總督申請批示，維持與外資委出的外地工作者的工作合約關係。該等人士需持有有效進入澳門的合法證件，而且所提供的服務應屬於領導或技術方面的工作。

（二）輸入外地勞工條例（12/GM/88 號批示）主要規定了輸入外勞的條件、範圍和程序，以維護本地勞工的利益，防止無限制地輸入勞工而引起對本地勞務市場的強烈衝擊。

輸入勞工問題一直成為澳門政府最密切關注的問題之一，因為輸入外勞問題影響經濟發展及影響本地以工作謀生的居民利益，而經濟發展及本地利益是政府在行事時主要考慮的因素，於是從法律上去規範輸入外勞這一複雜的問題，平衡僱主與工人間不同的利益需求，於 1988 年頒佈了第 12/GM/88 號批示<sup>16</sup>。

根據第 12/GM/88 號批示，在澳門只有澳門居民才能在法律規定的範圍內自由地與其直接僱主簽訂工作合約，非澳門居民則不享有該項自由就業的權利，但澳門的企業可以申請聘用外地勞工。如果澳門的企業想僱用外地勞工，首先要呈交申請，該申請應預先徵求勞工暨就業司與經濟司的意見，然後由澳督以批示批准。只要得到總督的批示許可，有關用人企業可與第三方（即勞務服務公司）簽訂由外地勞工提供服務的合同，僱用外地勞工。該許可權由總督授權經濟事務政務司作出批核<sup>17</sup>。

---

16. 現在部份生效，本批示中文本刊登於 1999 年 12 月 17 日《澳門政府公報》第五十期第一組第二副刊第 8076-（763）頁。

17. 回歸後，審批機制並沒有改變，只是名稱的不同而已。現有澳門特別行政長官授權經濟財政司作出批核。

勞工暨就業司得對欲聘用外地勞工的企業所提出的申請提出以下的意見：（1）是否明顯缺乏從事該項工作的本地勞工；（2）該等勞工的工資水平與本地勞工的比較；（3）可以接受以本地勞工與外地勞工的人數比例；（4）用人企業是否履行勞工法所規定的對本地勞工負有的法定義務。

經濟司的意見書尤其考慮：（1）為取得預期的生產量所需的勞動力；（2）預期生產的產品預計銷售量；（3）增加勞工數目與企業改良技術之間關係協調；（4）生產單位在其行業中的相對性以及其行業中在既定經濟政策中的相對優先性。

經濟事務政務司在取得上述兩份意見書後，如批准有關企業的申請，則會要求申請人提交與第三方（即提供外地勞工的勞務服務公司）所簽訂的勞務合同。該合同送交勞工暨就業司，由該司審查該份合同是否滿足了法定的最低要求：（1）直接或間接地保證勞工有適宜的住所；（2）與聘用勞工的企業商議定工資數額；（3）醫療及分娩福利；（4）工傷意外及職業病的救護福利；（5）將視為不受歡迎的勞工送返原居地。上述的（3）和（4）項，得義務性通過為勞工購買來予以保證。

經濟事務政務司根據所有審查的資料，作出同意僱用外地勞工的批示，並將資料送交保安政務司。保安政務司根據僱用勞工的名單，決定該等勞工的入境及在澳門的居留，經濟事務政務司應保留一份已得到批准的外地勞工名單，並可於必要時，部份或全部予以取消而無須預先通知。受影響的剩餘勞工須離開其服務的生產單位，但不妨礙在此獲發適當許可後，該等勞工可被另一生產單位吸納。保安政務司也可要求不宜繼續在澳滯留的外地勞工離境，離境費用由僱用企業承擔。

保安政務司須按總督以批示核准公布於《政府公報》的非本地勞工身份卡的式樣，發出身份證明文件於外地勞工。該證明上應載有持證人的個人資料和近照，指明其為外地勞工身份以及負責機構和工作機構的名稱。有關的身份證明持有人有義務接受官方機構的查核身份，尤其是保安政務司的人員，勞工暨就業司的稽查人員及經濟司人員。

824 根據第12/GM/88號批示，只有在澳督以批示形式賦予其提供外地勞工職權的機構，才能成為提供外地勞工的勞務服務公司。現在在澳門主要有



中澳服務有限公司和澳門勞動資源有限公司作為提供外地勞工的服務公司，前者主要是提供來自中國大陸的勞工，後者主要是提供來自其他國家的勞工，如泰國、菲律賓、馬來西亞等。此外，還有金石商貿行、羅通僱傭中心、通力勞資顧問有限公司及僑光顧問有限公司。

（三）輸入技術勞工條例（49/GM/88 號批示），該批示主要對於較高專業性技術勞工或者澳門本身勞務市場缺乏的技術勞工來澳門工作進行了補充性規定。

為著尋求僱主與勞工的最大利益平衡目的，1988 年 5 月 16 日澳門《政府公報》公佈了澳督的第 49/GM/88 號批示<sup>18</sup>，即為引進外地技術勞工條例。該批示進一步強調了要遵循第 12/GM/88 號批示所確立的原則，在此基礎上還規定在聘用專業性勞工和本地勞務市場缺乏的技術勞工時，申請企業得列出所招聘人員的情況及其聘用的必要性，並附上有關勞務合同的樣本。該申請應預先徵求勞工暨就業司的意見，而後者需考慮：所欲輸入之專業性勞工和技術勞工是否為澳門所明顯缺乏的人才，這些勞工所從事職業級別的作用以及聘用該等人才對培訓本地勞工所帶來的正面影響等。儘管其他政府機關的意見不是必備的，但可以徵求經濟司、旅遊司等與輸入的勞工所提供的服務密切相關的有關政府機構的意見。

（四）就業政策及勞工權利綱要法（第 4/98/M 號法律），該法律主要訂定一些就業政策及勞工權利的綱要，其中亦有涉及到對外地勞工的一些總則規定。

為了對澳門的整體就業政策及勞工權利有一個總的指導目標，1998 年 7 月 27 日第三十期《澳門政府公報》頒佈了第 4/98/M 號法律。該法律中第五條第一款規定：所有勞工不管年齡、性別、種族、國籍、或來自何地區，有權：a) 按照數量、性質和質量的工作，收取回報；b) 在相同工作或相同價值之間，收取相同工資；c) 在衛生和安全條件下工作；d) 疾病援助；e) 每日工作時間的極限，每周休息和有薪定期假期以及收取公眾假期的報酬；f) 加入代表其利益的社團。該法律第九條又對補充本地人力資源作出如下的規定，第一款：在同等成本及效率的工作條件下，

---

18. 生效，本批示中文本刊登於 1999 年 12 月 17 日《澳門政府公報》第五十期第一組第二副刊第 8076-（765）頁。

當沒有合適的本地勞工或勞工不足時，方能僱用非本地勞工，須有固定期限；第二款：即使出現上款所載的要件，當會引致顯著減低勞工的權利，或會直接或間接引致作為無理終止勞務關係合同時，不得僱用非本地勞工。從整個《就業綱要法》的立法精神我們可以看出，立法者對外勞的立場也是以推動澳門經濟發展為出發點，在不損害本地勞工權利的基礎上，補充性地輸入外勞，同時亦要保障外勞的基本權利。

#### 四、澳門輸入外地勞工所存在的問題及分析

進入二十世紀90年代，澳門經濟增長放緩，甚至呈衰退的狀態。近年來，失業率的不斷上升使勞資雙方的關係日益緊張，矛頭直逼外勞。尤其在製造業中，外勞問題尤為突出。因為在激烈的國際競爭中，低成本是澳門廠商獲取大量海外定單的優勢，而在澳門製造業又以勞動密集型為特徵，只能靠大量的廉價勞動力來維持起競爭力。就僱主團體來說，外地勞工的普遍吃苦耐勞精神、法律意識淡薄正是澳門僱主所看中的財富，所以他們更願意接受大量的外地勞工。但是，對於勞工團體來說，大量的輸入外地勞工無疑就是擠佔了本地勞工的就業市場，甚至壓制了工資的增長，所以他們極力反對繼續輸入外勞。2000年5月份，一批失業的本地三行工人更因此舉行了反對輸入外勞的大遊行<sup>19</sup>。對於勞資雙方的矛盾白熱化，是有跡可循的：

（一）澳門法律對外地勞工的保護不足，令僱主有機可乘，造成惡性的循環。

從澳門有關輸入外地勞工的條例來看，澳門政府是出於維護本地勞工的利益，更好地對本地勞動力市場作出管理，才對輸入外勞的條件、範圍和程序作出規範，所以只限於一些程序性的規定，而忽略了對外勞在澳的正當權益作出實質性的規定。再加上澳門的勞資關係法又明確排除了外勞的適用範圍，所以說在澳門，外勞的權益保障是極其薄弱的，尤其是低層次的非技術外勞。

（1）在保障外勞基本勞動權利方面，澳門暫時還沒有一部專門的外勞法明確對外勞有關最低工資保障、工時與休假的規定、工作場所勞動安全

826 19. 〈三行失業工人遊行請願〉，見《澳門日報》，2000/05/08。

與衛生的保障作出針對性的規定。實踐中，只是依據外勞和有關勞務中介機構簽訂的勞務合同，再參照澳門的《勞資關係法》及其他相關的法令適用。在澳門超過半數的外勞都投入製造業，屬於非技術勞工，一般文化水平不高，所以法律意識非常淡薄。即使在工資方面受到差別對待，但相比來源地區要高，再加上外勞來澳之前必須付出一筆昂貴的居間費用，所以外地勞工來澳的首要目的就是要掙到足夠的生活費，不管自身的處境是如何惡劣。尤其是在高失業率的情況下，這些只能靠付出勞力得到報酬的外勞更能忍氣吞聲，在其他外勞輸入國家，一般俗稱“3Ds”（污穢、困難、危險）的工作也都由外勞來從事。

（2）在勞動爭議中，外勞始終處於一種被動的地位。由於外地勞工與澳門的僱主不存在直接的勞務合同關係<sup>20</sup>，而是通過與國內的勞務中介機構簽訂協議，再通過澳門的勞務服務公司與獲批准輸入外勞的澳門僱主簽訂勞務合同來確定兩者的僱傭關係。就一般非技術外勞個人來說，雖沒有單獨與澳門僱主簽訂的勞務合同，但受相關的合同約束。合同中大多都就外勞的工資待遇、工作時間、職業意外與職業疾病醫療保障問題協商達成一致，因為要送交澳門政府有關部門審批，所以規定的比較詳細。另合同中還強調外勞要遵守澳門現行法例及其他約定的義務，如有違反者，可因此被辭退或送返原地。澳門政府也可根據實際情況，隨時取消外勞的居留權。但對於澳門僱主的按期支付工資義務、事故賠償責任，合同中則沒有過多的規定，也沒有懲罰性的條款，可見兩者存在明顯的不平等。在實踐中，僱主往往會拖欠工資或以不充分的辭退理由來脅迫外勞服從指示。一旦雙方出現糾紛時，外勞也只能通過中介機構代為向澳門僱主請求權利。如果要真正從法律的途徑去解決，也只能經民事或刑事的訴訟程序來伸張權利，但外地勞工在澳門的期限一般為兩年，期滿即要返還原地，除非續期，否則視為非法逾期逗留，所以雙方出現糾紛時，外勞往往會退之求其次，只要得到賠償即可，而不管賠償的數額是否適當。

（3）在社會保障方面，澳門社會保障基金為澳門的本地工人提供了一道安全網，澳門社會保障基金是一個擁有本身財產、行政及財政自主的機構。該機構以集資為基礎，除了本地區預算分擔外，基本上是由僱主及本

---

20. 主要指非技術勞工，他們是通過民間勞務中介機構輸入，一般不與澳門僱主直接簽訂合同。

身收益工人的供款所承擔。它的保障範圍主要包括養老金、喪失工作能力金、失業救濟金及其他各種失業津貼、疾病津貼、出生津貼、喪葬津貼和因肺塵埃沉著病之給付。同時，還包括在勞工因工作關係產生的債權無法得到清償的情況下，擔保該債權，即受害人因僱主實體經濟或財政不足而未能就勞資關係產生的債權而得到清償時，澳門社會保障基金應確保向該等債權人支付有關債權，主要包括a)按法律規定因工作意外或職業病之應得給付和賠償；b)到期而未支付的工資；c)因單方終止勞動合同而引致之應得賠償。當澳門社會保障基金為債務人向收益人作出給付後，依法享有代位債權<sup>21</sup>。但對於外地勞工來說，由於外勞不屬於澳門居民，只是以臨時逗留的身份在澳工作，所以澳門社會保障基金的受益人並不包括外地勞工。對於外勞的保障，澳門政府只通過12/GM/88號批示規定澳門僱主得義務性為外勞購買保險，提供給外勞醫療及分娩福利、工業意外及職業病保障。實踐中，對外勞的保障是遠遠不足的，往往因企業的破產或重組而面臨失業的困境，外勞卻得不到任何有利的援助。在法定分娩福利中，也往往由於雙方的約定被架空，因為在有些的勞務合同中，結婚和懷孕者是作為僱主辭退外勞和送返原地的原因之一。

綜合上述，由於澳門法律對外勞保障的薄弱，對於澳門僱主來說，外勞既是最快創造財富的動力軍，又是最快可以卸掉的包袱。因為他們可以在比較大的自由度內約定更有利於自身利益的條款，所以他們更願意接受外地勞工，最終受影響的仍是本地工人的利益，形成惡性的循環。

（二）輸入外勞的規範過於原則性，使裁量權有很大的發揮餘地，造成與實際需求的不符合。

從12/GM/88號與49/GM/88號兩個輸入外勞的主要批示，以及其他作為補充性或修改的相關法令中來看，並沒有對輸入外勞的數額、行業範圍等作出規範，從而使輸入到澳門的外勞在數額與結構上造成失控的情況<sup>22</sup>。因為有些企業為了獲得大量廉價的勞動力，往往虛報所需外勞的數目，而且這種情況是大量存在的。再加上49/GM/88輸入技術勞工條例中並沒有對技術性勞工的鑒定標準作出規範，換言之，判定是否符合技術性勞工的申

---

21. 同注5，第313頁。

828 22. 同注14，第137頁。

請條件也必須有賴於審批官員的裁量權行使。這樣很容易造成“掛羊頭賣狗肉”的現象出現，有些企業會以申請技術性的勞工而實際輸入非技術性的勞工<sup>23</sup>。裁量權的判斷錯誤或者濫用權力，都會造成對澳門本地勞動力市場的衝擊和對澳門本地勞工權益的侵害。

（三）輸入外勞的監管機制不完善，間接影響了澳門本地工人的利益，也會對澳門的經濟和社會帶來其他負面的影響。

從 12/GM/88 號批示與 49/GM/88 號批示看，批示內容只規定了廠商在申請輸入外勞前需徵求勞工暨就業司與經濟司的意見。而在批准有關申請後，將簽訂了的勞務合同寄到勞工暨就業司進行審查是否滿足了指定的要求，然後再由保安政務司根據僱用勞工的名單，決定該等勞工的入境及在澳門的居留。上述條例只是規定了外勞輸入前和外勞輸入過程的監察，但對於外勞輸入後的具體操作過程就缺乏有效的監督，導致各種負面效應的產生。

（1）對輸入外勞的單位沒有採取足夠的監管措施。雖然澳門政府為了緩解近期來澳門勞資雙方的緊張關係，遂於2000年5月1日推出了勞資“雙贏”政策。勞資“雙贏”政策主要規定了凡向政府申請輸入外勞的企業或機構，無論是要求續期或是重新輸入外勞，僱主均必須承諾在規定的半年期限內增聘一定比率的本地工人，至於增聘比率的多少則視企業所屬行業的失業率，以及該企業聘有本地工人的現有比率多少來決定<sup>24</sup>。政府推出此政策的主要目的就是要保障本地工人的就業率，但收效並不是很大。因為澳門僱主或企業在申請輸入外勞的時候往往會按規定招足一定比率的本地勞工，一旦申請成功，就會以各種理由或苛刻的條件逼使本地勞工自動失業，然後再以勞動力不足的理由繼續申請輸入外勞。所以，並不能單從企業的申請來反映澳門外勞的實際需求，更有甚者，有些企業利用炒賣外勞的名額從中謀利或向外勞索取額外的費用作為繼續聘用的條件，可見澳門政府不僅要在輸入外勞的審批上把好關，也要對獲得批准輸入外勞的單位採取嚴格監管的措施，實行定期的稽查，防止澳門企業的違法行為對澳門的勞動力管理市場造成擾亂。

---

23. 同上注。

24.〈勞局嚴格監察雙贏政策執行〉，見《澳門日報》，2000/04/25。

(2) 對外勞輸入後的監管不夠，造成在澳外勞的結構產生混亂，甚至出現外地勞工擠佔本地勞工的現象。這是由於外地勞工進入澳門勞動力市場以後，從事一些與其勞務合同不符的其他工作所造成的負面影響。有些外勞只是作為澳門企業用來炒賣的對象，雖然是以某種名義得到批准輸入，但到達後卻從事別的工作或自由擇業。有的外勞則為了多掙一些錢，利用正常工作之餘的時間去兼職第二份工作。由於他們都是屬於非法受僱，與受僱單位沒有任何的合同關係，所以即使是得不到不合理的待遇也不會吭聲，法律也沒有予以明確的規範。很多澳門僱主就是利用了這點冒險僱用這些合法的勞工，進行加倍的剝削以獲取最大利潤。這種對於外勞市場的監督管理不善只會加速外勞的自我貶值，擠佔了原來本地勞工的就業市場，使輸入外勞政策偏離了原來的目的，由補充性質的外勞轉換成為具有競爭性的外勞，影響本地勞動力的市場的正常供求關係。

## 五、完善澳門輸入外地勞工現狀的一些建議

由於澳門對輸入外勞相關法律的先天性不良，再加上後天監管機制的不足，使澳門政府陷入兩難的困境，既要解決澳門高失業率的現狀，又不得不依賴輸入外勞來彌補某些行業勞動短缺的現象。這種非正常的勞動力供求關係應該引起政府的反思，不能單單從輸入外勞與否的決策去解決問題，應該從宏觀上剖析問題的全部，尋找解決問題的辦法。目前，澳門當局正密切討論修改《勞資關係法》和通過新的《外勞法規》，有鑒於此，筆者提出以下建議：

(一) 首先應該加強對外地勞工勞動權益的保障，這不僅順應了世界保護人權的潮流，也是穩定本地勞動力市場的根源所在。

很多國家在實施輸入外勞政策時，都是以考慮當地的經濟發展和保護本國的本地勞工為前提，外地勞工更多的是被當作調整當地經濟的槓桿，在不損害本地勞工利益的情況下才考慮給予外地勞工適當的保護，其實這是一種本末倒置的做法。從保護人權的角度來看，外地勞工同樣是社會付出勞動力的一員，應該享有同等的保護，尤其是在勞動者基本權利方面，更不應該給予差別對待。從外勞輸入的角度來分析，保障外勞的基本權利和維護本地勞工的利益兩者是互不衝突的，甚至存在著相輔相成的關係。

830 如堅持外地勞工與本地勞工同工同酬的原則，可以防止僱主出於低成本高

回報的心態來大量申請僱用外地勞工。外地勞工和本地勞工的工作待遇應該同等地在最低工資的保障制度下由市場經濟來調節，防止在打著發展當地經濟需要的口號下輸入多餘的勞動力，變相地抑制了本地勞工的工資增長。另外，在改善外勞工作環境的同時，也是對本地勞動者工作環境的提高。其他工時制度、勞工保險、賠償方面的保障等，對於外勞輸入地來說，無疑就是增加輸入外勞的成本。這樣一來，外勞的輸入地就會慎重地考慮應該如何更好的把握輸入外勞的度，而不是盲目輸入外勞後又急於解決繼而出現的一系列問題。所以說，切實做好保障外地勞工勞動權益的工作具有一箭雙鵰的效果，不僅直接地保護外勞的權益，也間接地保障了本地勞工的勞動權益，維持了當地勞動力市場的正常供求關係。或許有人認為未來的國際貿易競爭是低廉勞動力的競爭，所以只有靠低廉的勞動力才能有獲勝的機會，但筆者並不苟同。《世界人權宣言》第二十三條規定：人人都有權工作，享受公平而優裕的工作條件及失業保障。未來的社會將是朝著“以人為本”的方向發展，“人”才是創造這個世界的真正勞動者，不分彼此，同樣是社會的一份子，共同為營建一個更好的生活環境而努力。所以，人權的價值是不應分人種地域，應該從現在開始注重對每一個人的基本權利的保護，其中當然涵蓋勞動的基本權利。

為了讓世界各國能夠正視外籍勞工的人權處境，國際勞工組織也逐漸展開了對外勞權利保護的探討，如制定《本國工人與外國工人關於事故賠償的同等待遇公約》，近年更將每年的12月18日(1 2 1 8)定為“國際外勞日”。此外，各國在各自的國內法中也對外勞提供了不同程度的保護，如法國的勞動法典中專門有一章是對外來勞動力的保護規定<sup>25</sup>，韓國的勞動法中也對外國勞工提供了保護<sup>26</sup>等等。反觀澳門，雖然是參加了《本國工人與外國工人關於事故賠償的同等待遇公約》，但在區域法中對外勞的保護仍遠遠不夠，所以澳門政府應該加強對外地勞工的立法保護，並且切實執行。

(二) 嚴格審批輸入外勞的申請，以保障本地勞工的就業充足之餘補充輸入有利於本地經濟發展的外地勞工。

目前，澳門的工業正處轉型的階段，從80年代後期開始，由製造業帶動整體經濟增長的出口導向型經濟模式正在發生轉變，旅遊博彩業及其他

25. 羅潔珍譯《法國勞動法典》，北京，國際文化出版公司，1996年11月，第261頁。

26. 葉靜漪、井濤〈21 亞太地區勞動法與社會保障國際研討會綜述〉，《中外法學》，1998年第六期，第126-127頁。

商業、服務業正逐步取代製造業而居於主導的地位<sup>27</sup>。所以，澳門政府在審批輸入外勞的過程中，應該建立在宏觀的經濟環境視察及人口資源的評估基礎上，充分發揮社會協調常設委員會的作用，就每年引進外勞的總人數達成大致的協商意見，對於缺乏有利於澳門經濟發展的專業人才可以予以批准，有助於提高澳門的產業及經濟結構。前提是要嚴格區分技術勞工及非技術勞工的界限，在法律中予以明確規定，避免行使裁量權的出現偏差。對於非技術勞工，澳門政府可要求僱主先以合理的勞動條件在澳門範圍內招募本地的勞工，由政府予以監督，經招募後仍無法滿足其需求時方可提起輸入外勞申請。政府在此過程中也可就澳門僱主需要的人才進行定向的培訓，具體操作可以參考香港1996年2月1日開始實施的《補充勞工計劃》。總而言之，澳門政府在審批輸入外勞的申請時，不能以損害本地勞動者的勞動權益來換取當地經濟的發展需求，應該堅持“以人為本”，在保障本地勞動者就業充足的條件下，以求對外勞的質和量有一個很好的控制，更有利於澳門社會的穩定，緩解勞資雙方的對立局面，進而促進當地經濟的持續發展。

（三）加強對輸入外勞事後的監督與管理，對違反者予以嚴懲，可維持澳門勞動力市場的秩序。

鑒於澳門對外勞監管機制的薄弱，可借鑒台灣當局對外勞的立法。台灣《就業服務法》中規定，外國人未經僱主申請許可，不得在境內工作。獲許可在台工作之外國人一般不得轉換僱主及工作。在其聘僱許可有效期間，如需轉換僱主或工作，應事先由新僱主與原僱主共同申請許可。如有違反者，應即令其出境。對於僱主的責任則要求在其聘僱之外國人有發生下列情況下，應於三天內以書面通知當地主管機關或目的事業主管機關及警察機關，並由警察機關處理之：(1)連續曠職三日失去聯繫者；(2)僱傭關係消滅者；(3)聘僱許可期間屆滿者<sup>28</sup>。對於違反者，可撤銷原許可之一或全部。此外，僱主不得為以下行為：(1)聘僱或留用未經許可或許可失效之外國人；(2)以本人名義聘用外國人為他人工作；(3)未經許可聘僱或留用他人所申請聘僱之外國人；(4)指派所聘僱之外國人從事申請許可以

27.〈九十年代澳門經濟與投資環境〉，見楊道匡《澳門經濟述評》，澳門，澳門基金會，1994年8月，第10頁。

832 28.《台灣就業服務法》第52條。



外的工作<sup>29</sup>。依情況不同，可予以不同程度的處罰。嚴重者可處於三年以下的有期徒刑、拘役或科或並科新台幣三十萬元以下的罰金。僱主所聘用之外國人，經警察機關以規定遣送出境者，其遣送所需之旅費及收容期間之必要費用，應由僱主承擔<sup>30</sup>。另台灣的主管機關、目的事業主管機關或警察機關得派員攜帶證明文件，至有外國人工作場所或可疑外國人違法工作場所實施檢查。對於此項檢查，僱主不得規避、妨礙或拒絕<sup>31</sup>。

反觀澳門的勞動力市場，外勞擠佔本地勞工的就業機會普遍存在，造成勞動力市場的混亂，加速激化勞資雙方的矛盾。所以應該加快立法予以規範，借鑒台灣的做法，把監督管理外勞的職責撥於僱主一起分擔，對於非法僱傭的情況，無論是聘僱方還是受僱方都要承擔一定的責任或遭受處罰，有利於對外勞市場的監控和管理。澳門僱主在申請輸入外勞時也會鑒於種種因素的考慮慎重衡量一下是否有確實輸入外勞的需要。此外稽查環節在整個輸入外勞政策的過程中也是不容忽視的一部份，所以澳門政府應該加大稽查力度，確保輸入外勞政策得到良好的運作，同時也可以抑制非法外勞的滋長，正所謂“有法必依、執法必嚴、違法必究”是法治社會一把度量尺，澳門政府更不應忽略在完善立法的基礎上執法的重要性。

(四) 追蹤輸入外勞政策的效果信息，有利於政府更好地實施外勞政策。

澳門政府自1988年正式輸入外勞以來，一直沒有相應公開的官方數據調查作為輸入外勞政策的追蹤觀察，只是從1995年開始才發表有關外勞的行業分佈、工資等資料。但對外勞的技術構成、年齡、文化的構成都沒有明確的資料對外公開發表<sup>32</sup>。我們可以知道一個國家甚至一個地區外地勞工與本地勞工的數目比例，技術勞工與非技術勞工的比例數據對外勞輸入國或外勞輸入地區的決策具有重要性的影響因素。澳門政府這種不透明的做法，顯然是排斥勞方參與政策制定之外，容易引起黑箱操作的嫌疑。所以為了能真正反映澳門實際勞動力的需求，澳門政府有必要完備外勞的監管信息，以及提高評估信息的透明度，增加輿論的壓力。

---

29. 《台灣就業服務法》第53條。

30. 《台灣就業服務法》第55條。

31. 《台灣就業服務法》第57條。

32. 同注14，第136頁。

(五) 設立外勞輔導中心<sup>33</sup>，加強外勞的法律意識。

在外勞較多聚集的地區，設立外勞輔導中心，為外勞提供有關法律方面的諮詢、心理輔導、保健、社教等方面的服務和必要的協助，保障外勞的身心得到健康的發展，使外勞能更快地融入澳門的社會，共同為建設澳門作出貢獻。

(六) 加強與外勞輸出地政府的溝通，可以更加完善保障外勞的權益。

保障外勞的權益，不僅僅是澳門政府一方的努力，同時也是外勞輸出政府應該關注的問題。首先人權保護是不分界限的，再者外勞的政策也為輸出地政府帶來了一定的積極效應，如大量的匯款。根據對等原則，輸出地政府應該有責任對外勞的保護提供協助，考慮如何給予外勞最後的救濟或者採取其他措施，如加強對本地勞務輸出公司的監管等。雙方政府也可以通過信息的交換，獲知外勞的輸入與輸出在兩地的實際運行情況，這樣就可以有效防止中介機構的一些不法行為，保證合法的外勞合同得到有效的履行，從而能更好地保障外勞的權益。

## 結束語

澳門由於近年來在高失業率的催化下，勞資關係更因輸入外勞問題變得緊張，影響社會的安定。多年來，澳門政府關於輸入外勞政策備受爭議，一直是澳門社會各界人士關注的問題。縱觀澳門各方面有關輸入外勞問題的研究文獻，都是以失業率與輸入外勞的關係作為著眼點，強調自身經濟的發展來分析外勞問題。本文嘗試以其他的研究角度來探討澳門輸入外勞的政策，水平所限，如有不善之處，請賜教。

### 參考文獻：

1. 米健等著《澳門法律》，澳門，澳門基金會出版，1994年。
2. 陳玉書主編《澳門社會大典》，網聯國際出版社，1999年。
3. 黃漢強、吳志良主編，《澳門總覽》，澳門，澳門基金會出版，1996年。
4. 黃漢強、馮少榮主編《澳門研究》第8期，澳門，澳門基金會出版，1998年。
5. 黃漢強、馮少榮主編《澳門研究》第12期，澳門，澳門基金會出版，1999年。
6. 楊道匡，《澳門經濟述評》，澳門，澳門基金會，1994年。
7. 陳海帆著《澳門的居留制度及身份認別制度》，澳門，澳門基金會出版，1997年3月。
8. 澳門，《行政》雜誌，第八/九期，澳門，1990年。
9. 莫泰基教授主編《就業政策與權益保障》，香港，香港社會保障學會及亞洲專訊資料研究中心，1999年。
10. 顧肖榮、楊鵬飛著《勞動法比較研究》，澳門，澳門基金會，1997年。
11. 李雲龍著《人權問題概論》，四川，四川人民出版社，1998年。
12. 宋曉梧主編《國際勞務合作與海外就業》，北京，中國勞動出版社出版，1994年。
13. 鄧學良著《勞資事務研究》，台灣，五南圖書出版公司，1993年。
14. 羅潔珍譯《法國勞動法典》，北京，國際文化出版公司，1996年。
15. 澳門第24/89/M號法令。
16. 澳門第50/85/M號法令。
17. 澳門第12/GM/88號批示。
18. 澳門第49/GM/88號批示。
19. 台灣《就業服務法》，民國89年01月26日修正。
20. 台北《月旦法學》1999.6.(49). 137-144。
21. International Labor Organization, *Immigration Migration for Employment*, in *World Labor Report* by I.L.O., Geneva, 1984。
22. Straubhaar, Thomas, *The cause of International Labor Migrations-A Demand-Determined Approach*, in *International Review* 20 (Winter 1986)。

