



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 1/V/2015 號意見書

事由：《物業管理業務的清潔及保安僱員的最低工資》
法案（卷宗編號為 PPL9/2014/V）

一、引言

澳門特別行政區政府於二零一四年六月十八日向立法會提交了《物業管理範疇的清潔及保安僱員的最低工資》法案（卷宗編號為 PPL9/2014/V），立法會主席根據議事規則的規定，透過第 775/V/2014 號批示接納了該法案。

上述法案於二零一四年六月三十日舉行的立法會全體會議上作引介及一般性討論，七月一日在出席全體會議的三十名議員一致贊成下獲得通過。

立法會主席於二零一四年七月一日透過第 814/V/2014 號批示將法案分發給本委員會進行細則性審議，並要求委員會於二零一四年八月十五日前完成審議工作及提交意見書。由於委員會同時也在細則性審議其他法案，且當時適值是澳門特別行政區政府



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

換屆以及立法會進入恆常的休會期，故此，委員會曾先後共五次向立法會主席申請延長細則性審議法案及提交意見書的期限，該等申請均獲得批准。

根據第 17/V/2014 號通知，立法會顧問團 C 工作小組被指派協助委員會進行法案的細則性審議工作。

委員會分別於二零一四年七月十日、十七日和二十四日、八月五日、十一月二十日和二十五日、十二月二日、四日和十五日、以及二零一五年二月五日、三月二十四日和六月十一日以及二十三日共舉行了十三次會議，對法案進行細則性分析。除了政府代表列席其中八次會議之外，與本法案所涵蓋領域相關的多個團體亦出席了二零一四年十一月二十日和二十五日以及十二月二日、四日和十五日的會議。有關團體除了在會議上以口頭表述方式向委員會提出意見及建議外，也有以書面方式提出其意見。不論以口頭或書面所表達的意見都是以完善法案的規定為依歸。

除此以外，為了進一步從技術層面完善法案的相關規定，立法會顧問團與政府顧問團分別於二零一五年三月二十三日和二十五日及五月二十一日舉行了三次工作會議。

二零一五年六月十七日，政府提交了以《物業管理業務的清潔及保安僱員的最低工資》為標題的法案



修改文本，當中若干規定都能體現出委員會曾表達的意見和立法會顧問團所作出的法律技術分析。除另有說明外，在意見書內所提到及引述的內容都是來源於法案的修改文本的相關條文規定。

二、 引介

根據附同本法案的理由陳述所言：“根據二零零七年九月一日生效的第 250/2007 號行政長官批示，澳門特別行政區政府以先行先試的方式在公共部門的外判清潔及保安服務中推行最低工資措施。為持續改善收入較低僱員的待遇，經總結上述措施的實踐經驗，特區政府認為現階段較適宜先為在物業管理範疇從事清潔及保安工作的僱員訂定最低工資。特區政府於二零一二年委託獨立的實體即澳門大學“就研究制定最低工資展開物業管理行業的現況調查”，並於二零一三年九月三十日至十一月十五日展開為期四十七日的公開諮詢，廣泛蒐集和聽取社會各界對特區制定最低工資的意見及建議。

特區政府經詳細分析諮詢期所蒐集的意見，並衡量各方面的因素，包括僱員的收入是否能維持生活所需、企業或僱主的承受能力、特區整體的競爭力、社會的營商環境，以及比較鄰近地區實施最低工資的情況等，訂定最低工資金額分別為每小時澳門幣三十元、每日澳門幣二百四十元或每月澳門幣六千二百四十元，並規定每年檢討最低工資金額。”



三、審議

七月二十七日第 4/98/M 號法律通過的《就業政策及勞工權利綱要法》規定最低工資是達致就業政策所定目標的其中一項措施：這部關於就業政策的框架性法律規定，須確保最低工資及其定期調整〔第七條 c) 項〕，以使與推動社會公正和改進勞工的生活條件，以及維護其勞工權利〔第六條 a) 項末段及 e) 項〕有關的目標能得以實現。

最低工資是現行法律的一項強制性規定，儘管法律並沒有就最低工資的落實訂定時限；而且由於過去一直認為本地區不具備政治、經濟和社會條件訂定最低工資，因此，雖然法律有此項規定，但至今仍然無法落實相關內容。而本法案是首次嘗試落實採用該項早在一九九八年於就業政策中已定下的措施。據政府稱，“近年特區經濟發展蓬勃，總體本地生產總值較快增長，居民的收入中位數亦持續上升，失業率連續下降，反映特區的經濟發展及就業情況較為理想，正是建立最低工資制度的一個較合適時機。¹”然而，澳門特別行政區政府選擇了逐步推行最低工資，以先行先試的方式，在一個特定行業的兩種職業，即物業管理範疇的清潔及保安這兩種職業中實行最低工資。其實自二零零七年起，澳門特別行政區政府同樣以先行先試的方式，在公共部門的外判清

¹ 《為物業管理服務範疇中從事清潔及保安工作的僱員訂定最低工資》草案諮詢文本第 5 頁，勞工事務局，2013。



潔及保安服務中推行多項措施，以便為相關僱員提供收入保障（經第 219/2011 號行政長官批示、第 157/2013 號行政長官批示及第 58/2015 號行政長官批示修改的第 250/2007 號行政長官批示）。

委員會對本法案背後的政治和立法取向作出了仔細的考量。雖然法案已在大會的一般性表決中獲得一致性通過，但委員會在細則性審議法案時，仍認為有必要要求提案人就有關取向作出更詳盡的說明。

為此，雙方曾針對以下四大問題展開討論：

第一：選擇在某一行業中引入最低工資，以及該選擇將對平等對待原則所造成的影響。影響不僅包括法案適用範圍內所指僱員與未能受惠於法案的僱員之間的平等對待問題，也涉及強制必須支付最低工資的僱主與在釐定工資方面仍可受惠於談判自由的僱主之間的平等對待問題；

第二：此項就業政策中的措施一旦獲得通過，在實踐上所產生的後果；

第三：法案中所規定的最低工資金額；

第四：最低工資金額的檢討機制。



第一：關於只在某一行業的兩種特定職業中實行最低工資的這個取向上，曾引起這做法是否符合公正、平等和不歧視原則的質疑。法案根據某些人所從事的職業或行業，以及相關的僱主實體（第二條第一款），而對其作出不一樣的對待，此舉將帶來的相關後果包括：

- （一）僱員方面：法案只為物業管理範疇的清潔及保安僱員提供收入保障，其他行業的僱員或屬法案所指行業但擔任其他職務的僱員則不包括在內；這些僱員同樣是低收入人士，其尊嚴亦應受到相同的保護；
- （二）僱主方面：法案要求一群屬於某一個行業的僱主支付一筆特定的工資，這樣相對其他行業的僱主而言，有可能對前者造成營利能力及經濟競爭能力方面的影響。

差別待遇不一定損害平等及不歧視原則，除非屬任意施行者。根據終審法院的司法見解，這個載於《基本法》第二十五條的原則是包括：“……禁止獨斷，不允許沒有任何合理理由而給予不同的待遇。……也就是說，在應該承認立法者擁有立法上的自由裁量的同時，如存在……矛盾的法律制度，又沒有任何合理的理由，這就違反了平等原則，或者說



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

立法性獨斷，不合理的不同對待²。”

在該見解的基礎上，委員會要求提案人就已獲一般性通過的措施說明訂定有關特定適用範圍的理據，以及相關受益僱員的總人數。提出這個要求的理由是，倘若能確定法案所涵蓋的僱員就是收取最少工資的一群僱員，則法案所規定的適用範圍的局限是不會引發任何的問題。對此，政府向委員會表示，預計受惠於是次最低工資的物業管理業務的清潔及保安僱員總數約為四千六百五十人，但仍有為數約一萬三千二百名於其他行業或職業工作的僱員³收取的薪酬低於本法案所規定的最低工資金額，而這些僱員並不包括在本法案的適用範圍內。

政府認為現時是適當時候把由第 250/2007 號行政長官批示所引入的清潔及保安僱員工資保障措施，透過法律規定擴展至適用於物業管理業務所有清潔及保安僱員，不論僱主是公營或私人實體，又或者是承判人。正如法案的理由陳述所指：“為持續改善收入較低僱員的待遇，經總結上述措施的實踐經驗，特區政府認為現階段較適宜先為在物業管理範疇從事清潔及保安工作的僱員訂定最低工資”。

² 澳門特別行政區終審法院 2010 年 5 月 12 日合議庭裁判(第 5/2010 號案件)。

³ 資料來源：勞工事務局。



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

委員會知悉政府對實施最低工資制度所作的取向是採用循序漸進的方式，藉着實施的過程評估此制度對經濟和社會產生的效果，以汲取經驗。對此，委員會認同加強勞工的權利應以循序漸進的方式並結合本地經濟及社會所有的根本價值觀進行。在制定《就業政策及勞工權利綱要法》時，在鞏固僱員權利方面，立法會就已經認為：“社會意識的發展，即使是分階段，也應朝向持續的進展，目的在改善市民的生活條件，以及獲得……更大的社會公正”，因此，有必要“規範更多權利，或延伸其適用範圍，以配合一般經濟的利益以及僱主和本地勞工的特定利益……。”⁴

國際勞工組織第 26 號公約，即《制定最低工資確定辦法公約》（1928 年）是透過第 47/2001 號行政長官公告被引入澳門特區適用，當中第二條規定：“凡……會員國……應自由決定……最低工資辦法應實施在何種行業或其何種某部分……”。對於規定會員國在施行上有權作出選擇，委員會表示認同，然而對於法案為何先選擇上述行業的兩種職業實施最低工資，則似乎理由並不十分明確。

對於法案的適用範圍所存在的保留意見，因應政府在二零一五年三月二十四日會議上承諾將在法案通過生效後的三年內全面實施最低工資，相關保留意見的疑慮已得以消除。同樣，基於政府這個承諾，委員

⁴ 澳門立法會社會事務教育及文化委員會第 3/98/M 號意見書。



會認為法案有可能導致出現涉及不公平的問題，是屬於暫時性的，且是政府謹慎引入這項勞工政策的必然過程。然而，委員會促請政府適時遵守上述已向外界宣布的政策，以便在二零一九年之前全面落實《就業政策及勞工權利綱要法》這份已經通過二十多年的法律中所載的訂立最低工資的規定。

第二：本地的多個團體⁵對是次立法提案所發表的意見，為法案的細則性審議工作作出了很大的貢獻。在眾多意見中，包括提醒委員會在實施物業管理範疇的清潔及保安僱員的最低工資法律上可預見的困難，這是由於其實施需要結合相關的法規進行所致。

法律生效後，預料有相當數目的僱員會調升工資，也可能會直接導致很多樓宇的管理費需要調升。對於此點，政府在勞工事務局公佈的《為物業管理服務範疇中從事清潔及保安工作的僱員訂定最低工資》草案諮詢總結報告中，承認“在法定最低工資實施後，企業的經營成本會增加，有關加幅難免會轉嫁給消費者⁶。”此外，在草擬本法案的過程中，政府還指出，“增加管理費大多須經業主同意，若業主不同意調整管理費，則對中小微型企業的經營造成壓力甚至難以繼續經營。⁷”

⁵ 澳門街坊會聯合總會、新澳門學社、澳門工會聯合總會、物業管理業商會、民眾建澳聯盟等作出了貢獻。

⁶ 總結報告第三部份第一點，第15頁。

⁷ 同上。



有團體提醒委員會，按現行法律制度，召開分層建築物之所有人大會以便核准調升管理費是困難的，倘若無法調升管理費，則這些因法律生效而增加的費用將由物業管理公司承擔。因此，有意見認為，落實是次行業性最低工資的法律應與其它相關法律法規同步生效，該等法律法規包括簡化分層建築物之所有人大會的召開及表決機制，以及確保物業管理公司在調升管理費後所提供服務的質素亦有相應提升等規範。具體而言，這些意見期望最低工資法律能尤其與經修改的《分層樓宇共同部分管理法律制度》及新制訂的《從事分層建築物管理業務及管理員職業的法律制度》同步生效。

對於預料法案生效後將導致管理費上升，從而激化小業主與物業管理公司之間的矛盾這一方面的意見，委員會意識到這個問題的重要性，而且非常關注，故此，不論在內部會議抑或在與提案人的會議中，對該問題進行了廣泛的討論。

對此，政府告知委員會已就相關法規展開了立法程序，並有意適時完成有關工作，以便相關法規能夠與最低工資的法律一同生效。

第三：委員會討論的焦點主要圍繞着法案中最低工資金額的訂定。在考慮到理由陳述中指出的各種因素後，特區政府建議最低工資的金額定為每小時澳門



幣 30 元、每日 240 元或每月 6240 元。

自提交本法案前籌備程序一開始，圍繞着最低工資金額的政治討論一直都以時薪計算作為焦點。首先在 2013 年勞工事務局公佈的《為物業管理服務範疇中從事清潔及保安工作的僱員訂定最低工資》草案的諮詢文本中，特區政府已採用時薪作為公眾討論有關問題時考慮的標準⁸，但不影響最低工資可以按時、日或月計算⁹。有關的標準亦明確載於《為物業管理服務範疇中從事清潔及保安工作的僱員訂定最低工資》草案諮詢總結報告內。¹⁰

因此，考慮到時薪澳門幣 30 元被認為是本法案的立法原意的體現，委員會是在該金額的基礎上對本法案進行分析。一如全體會議一般性表決時議員一致表達的政治意願，委員會也認為時薪澳門幣 30 元是適當的，能平衡目前各方面的因素，無論是與僱員或僱主利益有關的因素，抑或與澳門經濟整體利益有關的因素。

然而，在計算報酬的其他方式上如何反映時薪澳門幣 30 元，令委員產生疑慮。

⁸ “對於最低工資水平的訂立，……特區政府……提出以澳門幣 23 元至 30 元為諮詢的討論範圍。”，第二點 2.(3)，第 10 頁。

⁹ 諮詢文本第二點 2.(1)，第 9 頁。

¹⁰ 總結報告第二部份第一點，第 7 至 9 頁。



法案的最初文本第三條第一款規定：

“第三條
最低工資金額及組成

一、僱主須向僱員支付的最低工資金額為：

- (一) 按實際工作時間計算報酬的僱員，不少於每小時澳門幣三十元或每日澳門幣二百四十元；
- (二) 按月計算報酬的僱員，不少於每月澳門幣六千二百四十元。

二、……。

三、……。”

委員會在試行將本法案結合《勞動關係法》的相關規定時產生了理解上的疑問。

首先，第 7/2008 號法律第五十九條第四款規定，基本報酬可按月、週、日、小時、實際提供的工作或實際的生產結果計算。然而，法案只是以一般法訂定的其中三個時間基準（月、日及時）來規定最低工資的金額，而沒有就收取週薪、按實際提供的工作或實際的生產結果收取報酬的僱員的最低工資金額作出規定。此外，還將實際提供的工作等同月、日及時這三個時間基準，這做法並不符合《勞動關係法》的規定。

其次，所訂定的最低日薪（澳門幣 240 元）及最低月薪（澳門幣 6240 元）的金額可能不符合政策原意，即確保適用新法的所有僱員的最低時薪為澳門幣



30 元。

關於最低日薪金額澳門幣 240 元，是最低時薪金額乘以每日工作八小時¹¹（即每日的正常工作時間）¹²所計得。然而，根據《勞動關係法》，因應企業的營運特性，僱主與僱員可協議每日工作時間超出八小時，但須確保僱員“每日有連續十小時且總數不少於十二小時的休息時間，以及每週工作時間不得超過四十八小時。¹³”實際上，僱員於一天內最長可連續工作十二小時，這時，倘法定的最低日薪為澳門幣 240 元，則僱員所收取的時薪便低於澳門幣 30 元。

至於最低月薪方面，澳門幣 6240 元的金額是由最低時薪的金額乘以每日八小時及每月二十六日的工作時間計得¹⁴。然而，《勞動關係法》第六十一條第二款（一）項規定了月薪僱員平均每小時基本報酬的計算方程式，其所使用的除數是 30（而非法案所預設及諮詢文本所得出的 26）。若要按第 7/2008 號法律第六十一條規定計算時薪，尤其是在計算超時工作的報酬時，計得的時薪金額將低於最低時薪的澳門幣 30 元。

針對上述問題，委員會已提醒提案人並進行廣泛

¹¹ 詳見諮詢文本第二點 2.(3)中的「最低工資估算金額列表」，第 10 頁。

¹² 根據第 7/2008 號法律第三十三條第一款；關於正常工作時間的概念詳見第三屆立法會第三常設委員會的第 1/III/2008 號意見書第三部分的 5.2。

¹³ 第 7/2008 號法律第三十三條第二款。

¹⁴ 詳見諮詢文本第二點 2.(3)中的「最低工資估算金額列表」，10 頁。



討論。政府的立場是在維持規定最低日薪為澳門幣 240 元的同時，加入一項但書條款，訂明倘正常工作時間超出八小時，仍需遵守時薪澳門幣 30 元的規定（法案的修改文本第三條第二款）；另外，基於對《勞動關係法》第六十條第一款條文的理解，決定維持最低月薪的金額為澳門幣 6240 元。按照政府的理解，規定“按月計算的基本報酬包括每週休息日……”，即意味着收取月薪的僱員每月的有薪工作日數僅為 26 日（基於此，最低月薪是以澳門幣 30 元乘以每日八小時再乘以每月二十六日的方式計算）。

委員會記錄了政府的立場，但認為該法案最終文本所載的解決方案有可能造成實際適用困難，尤其是因為上述對第 7/2008 號法律第六十條的理解所採用標準與第六十一條的法定標準不同。

最終，在二零一五年六月十一日的會議上政府明確法案採用兩個不同標準來訂定最低工資金額是基於提交法案前在社會協調過程中所達致的政治取向。政府還明確以時薪及日薪計算的最低工資金額與月薪的最低工資金額並不是完全相等，因此，將每小時澳門幣三十元的金額與最低月報酬作換算，是不恰當的做法。政府的這個立場與委員會適時作出的提醒相脛合，而且有助澄清法案的立法原意。委員會還得知，採用不同標準訂定最低工資金額所依據的政治取向，早在制訂第 250/2007 號行政長官批示時已被確立，



且於現階段提案人有意予以遵守。然而，政府表示，在法案通過生效後的三年內籌備全面適用於各行各業的最低工資的法律時，檢視法案通過後的執行情況再考慮有關事宜。

第四：關於是次訂定的最低工資金額，政府認為有需要進行定期檢討。為此，法案最初文本中以“檢討機制”為標題的第五條規定“本法律所定的最低工資金額應每年檢討，並可按經濟發展情況調整。”

委員會認為定期檢討最低工資金額是恰當的做法，而且與《就業政策及勞工權利綱要法》第七條 c) 項規定是一致的。然而，委員會認為有需要深化該規定的內容。一方面是由於在規定中沒有任何具體的檢討機制，因此，無法體現標題及諮詢總結報告中分析及總結部份¹⁵所包含的內容；另一方面是由於用作調整最低工資金額的法定標準——經濟發展情況，是難以確定，尤其是將經濟或統計指標量化實屬不易；最後是由於首次的檢討時間方面令人產生疑問。所以，委員會尋求從提案人方面解決這些問題，最終於法案引入了一些修改，包括：

- (一) 法案新文本第六條的標題更改為“檢討”以取代最初的“檢討機制”——對於檢討機制這一問題，曾考慮於法案中建立一個真正的檢討機制，從而履行國際勞

¹⁵ 諮詢總結報告第三部份，第二點，第 18 頁至第 19 頁。



工組織《制定最低工資確定辦法公約》（1928）所訂定的主要國際義務，按相關規定，澳門特別行政區“承允制訂或維持一種辦法，以便能為那些在無從用集體協議或其他方法有效規定工資且工資特別低廉的若干種行業或其部分（特別在家中工作的行業）中工作的工人，確定最低工資率。¹⁶”（國際勞工組織第 26 號公約第一條第一款）。此外，還擬在考慮的解決方案中加入以下內容：

- (1) 履行關於最低工資確定辦法應透過三方協商方式進行的國際義務；及
- (2) 將該義務與社會協調常設委員會的法定職責相結合，因為該常設委員會是行政長官在制訂社會和勞動政策方面的諮詢機關，並且是由三方組成，負責“就本地區社會勞動政策發表意見，尤其就該政策內有關工資……方面發表意見。”〔十二月二十九日第 59/97/M 號法令第二條 a) 項〕。

然而，提案人認為不適宜將該機制引入本法案，因為相關規定屬“暫行性質”。委員會

¹⁶ 原文沒有劃線。



的建議將留待日後制定全面實施最低工資的法律時再作考慮。

(二) 至於調整最低工資的標準方面，委員會亦曾致力於本法案中訂定一些較易量化的經濟和社會指標，以助當局作出金額調整的決定，而且採用這些標準來訂定最低工資金額既是很多國家和地區的做法¹⁷，也符合諮詢總結報告中所載的內容¹⁸。提案人對此作出考慮後，決定無需就調整最低工資金額的標準作詳盡的規定，認為經濟發展情況這一標準已足夠，也是《基本法》第一百一十五條第一款所規定的。

(三) 法案新文本規定首次檢討最低工資金額是於本法律生效滿一年起開展，及後將於每滿十二個月進行。此舉能確保現訂定的金額將於最少一年的期間內維持有效，從而確保企業僱主可在較穩定的經濟環境下營運，亦能與僱員建立更穩定的勞動關係。

¹⁷ 例如中華人民共和國《最低工資規定》第六條、台灣《基本工資審議辦法》第四條、菲律賓〔勞動法典 (Labor Code) 第 124 條〕、泰國〔勞動保護法 (Labor Protection Act) 第 87 條第 1 款、柬埔寨國王勞動法 (Labor Code) 第 107 條第 2 款、南韓〔最低工資法 (Minimum Wage Act) 第 4 條第 2 款〕、安哥拉〔勞動法 (Lei Geral do Trabalho) 第 168 條第 3 款〕及法國勞動法典 (Code du Travail) 第 L3231-2 及 L3231-4 條。

¹⁸ 總結報告第三部份第一點(1)及(2)項，第 16-17 頁。



除了上述四大問題外，委員會還對法案的一些法律技術問題，特別是關於適用範圍（第二條）、最低工資的組成（第三條第三款）、處罰制度（第四條）及生效（第八條）等規定的法律技術問題進行了分析。

- （1）關於第二條，為避免其內所載的僱主概念，不論在適用本法律方面抑或在間接適用上，有別於一般法所規定的僱主概念，故對這一條的行文作出了修改；
- （2）關於第三條第三款，由於對涉及最低工資組成的規定存有理解上的困難，委員會曾嘗試將之修改，以澄清其含意。然而，在細則性審議的過程中，提案人認為無需引入所建議的修改；
- （3）法案最終文本中新增了一條關於處罰制度的規定：新的第四條規定準用勞動關係的一般制度來處理不履行支付最低工資義務的情況；
- （4）在細則性審議法案期間有些委員會成員及社團表示，應該縮短法案最初文本所規定的待生效期，讓法律儘快生效。經考慮這一方面的意見，以及權衡各種利益之後，委員會認為原本規定的六個月是適當的。然而，基於法律的安定性及確切性，並考慮對法案進行細則性通過、行政長官命令頒佈及在政府公報內刊登等預計日



期，法案的修改文本改為以具體的日期（二零一六年一月一日）訂定法律的生效日期——這日期符合最初的立法原意，即在約為六個月的時間後生效；

- (5) 總的來說，委員會已為改善法案的條文而努力與提案人進行商討，以確保相關規定及行文在法律技術上的嚴謹性。委員會提出的建議部分已獲接納並反映在法案的文本中。

四、結論

委員會經細則性審議及分析後認為：

- (一) 本法案的修改文本具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- (二) 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。

二零一五年六月二十三日



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)

崔世平
(秘書)

張立群

黃顯輝

高天賜



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

梁安琪

陳明金

劉永誠

鄭安庭

李靜儀

黃潔貞