



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 2/VI/2020 號意見書

事由：《修改第 21/2009 號法律〈聘用外地僱員法〉》法案

I

引言

1. 澳門特別行政區政府於二零一九年六月五日向立法會提交了《修改第 21/2009 號法律〈聘用外地僱員法〉》法案，立法會主席根據《立法會議事規則》第九條 c) 項的規定，透過二零一九年六月十二日作出的第 790/VI/2019 號批示，接納了該法案。

2. 上述法案於二零一九年七月五日經提案人向立法會全體會議引介，並經全體會議一般性討論和表決後獲得通過。立法會代主席於同日透過第 928/VI/2019 號批示，將上述法案分派給本委員會進行細則性審議，並要求委員會於二零一九年八月十五日前完成審議工作及提交意見書。

3. 雖然法案的條文不多，但在委員會審議期間，適值澳門特別行政區政府換屆。故此，委員會曾多次向立法會主席申請並獲批准將審議期限延長至二零二零年六月三十日。



4. 本委員會先後於二零一九年七月十八日、八月一日、二零二零年五月十三日及六月十七日召開會議，對本法案進行了審議，其中，政府代表列席了上述二零一九年八月一日及二零二零年五月十三日的委員會會議。

5. 此外，立法會顧問團與政府代表就法律技術層面亦舉行了技術會議，使法案的最後文本能夠在技術方面得到改善。

6. 在委員會審議期間，委員會成員充分表達意見、與政府代表溝通，政府代表採納了委員會所提出的不少意見。

7. 在雙方合作的基礎上，政府於二零二零年六月十一日提交了法案修改文本，即法案最後文本。委員會認為，相對於法案的最初文本，最後文本在技術上得到改善。

8. 經對法案條文進行討論及對法案所建議的立法取向及解決方案作出審議後，委員會現根據《立法會議事規則》相關規定對法案進行審議並製作本意見書。

9. 需要說明的是，本意見書對法案各條文的引述，將以法案的最後文本為基礎，在有需要時也會提及最初文本或中間的工作文本。

II

引介及背景資料介紹

10. 政府於法案的理由陳述及引介法案的發言中說明了起草及提出法案的動機，這將有助於更清楚理解法案中所涉及的某些問題，因此在



此引述相關的內容。

11. 對於制定本法的目的及考慮的因素，法案的理由陳述指出：

“考慮到社會上對於非本地居民以旅客身份在澳門特別行政區尋找工作，然後再申請成為外地僱員的現象，以及部分外地僱員在勞動合同終止後，利用剩餘的合法逗留期繼續留澳找工作的現象非常關注，認為容易導致外地僱員制度的管理混亂，甚至可能成為非本地居民逾期逗留、‘黑工’或其他違法行為隱患的源頭。就此，有訴求促請澳門特別行政區政府應禁止非本地居民以旅客身份入境後直接轉為外地僱員。

對於上述事宜，澳門特別行政區政府亦認為加強規範、完善外地僱員的輸入和管理是有必要的。為此，經研究有關的修法方案，並經聽取社會協調常設委員會勞資雙方代表和相關團體組織的意見，以及參考鄰近地區的相關制度及實踐經驗後，制定了《修改第 21/2009 號法律〈聘用外地僱員法〉》法律草案（下稱‘法案’），藉修訂現時輸入外地僱員制度的相關規定，解決非本地居民以旅客身份入境轉為外地僱員的問題。

為區分非本地居民入境澳門特別行政區的目的是工作而非旅遊，並考慮到非專業及家務工作的外地僱員採用不記名方式申請外地僱員聘用許可，致未能辨別相關的非本地居民入境澳門特別行政區的目的，因此，本法案對經第 4/2013 號法律修改的第 21/2009 號法律《聘用外地僱員法》第四條規定的‘外地僱員均獲發僱員身份的逗留許可’作出修改，規範擬從事非專業及家務工作的非本地居民必須持有澳門特別行政區出入境當局發出的以工作為目的的入境憑證，並須以此憑證從澳門特別行政區以外地區入境，方具備條件獲批給‘僱員身份的逗留許可’（續期情況除外）。”



III

概括性審議

12. 在概括性審議層面，委員會原則上對法案表示支持，並在概括性層面就以下問題進行討論。

立法目的及作用

13. 法案旨在引入以工作為目的之入境憑證措施（下稱“新措施”）。在全體會議一般性審議及委員會討論法案過程中，不少議員關注新措施能否有效解決現時外地僱員管理制度出現的各種亂象，特別是法案的理由陳述提及“非本地居民以旅客身份在澳門特別行政區尋找工作，然後再申請成為外地僱員的現象，以及部分外地僱員在勞動合同終止後，利用剩餘的合法逗留期繼續留澳找工作的現象”。有委員會成員指出，新措施僅能識別非本地居民入境是否為工作目的，但無法識別旅客入境目的是否尋找工作。加之提案人表示法案並不要求非本地居民從原居地入境，對於以旅客身份入境尋找工作，在覓得僱主聘請及取得入境憑證後再從澳門以外鄰近地區（如珠海）入境工作的現象，新措施難以有效應對和處理。為此，委員會要求提案人澄清是次修法的立法目的及其作用。

14. 提案人指出，法案修改第 21/2009 號法律《聘用外地僱員法》第四條，在申請逗留許可的程序中，新增以工作為目的之入境憑證措施，主要是規範從事非專業及家務工作的非本地居民，要求其必須已取得以工作為目的之入境憑證並從澳門特別行政區以外地區入境，方獲發僱員身份的逗留許可，但續期的情況除外。提案人重申，法案旨



在識別非本地居民入境是否為工作的目的，引入以工作為目的之入境憑證的制度，而現時沒有措施可以作有關的識別。

15. 提案人解釋，若建立一套完整的外地僱員管理制度，除了聘用外地僱員制度外，還需要其他制度，例如職業介紹所業務、勞動關係和出入境等制度的配合。在選擇各種制度時必須要考慮有關成本，以及是否可配合澳門特區發展及實際情況。法案旨在識別非本地居民入境是否為工作目的，而引入新措施可達到此一立法目的。雖然透過法案的修改確實無法解決外僱管理中的所有問題，但政府會逐步完善外地僱員管理相關制度，逐一處理當中的各種問題，重申此次修法主要是解決非本地居民以旅客身份入境轉為外地僱員的問題，增加外地僱員管理的工具，是改善外地僱員管理過程中的一項措施。

入境憑證措施

16. 如前所述，法案修改第 21/2009 號法律《聘用外地僱員法》第四條，在申請逗留許可的程序中，新增以工作為目的之入境憑證措施，並規定非本地居民獲發僱員身份的逗留許可（下稱“逗留許可”）取決於其已取得入境憑證並從澳門以外地區入境。

17. 有必要指出，入境憑證是治安警察局在以僱員身份的逗留許可申請程序中簽發的文件，它本身不是獨立申請的文件。按照提案人的解釋，實施法案的新措施後，僱主申請外地僱員的程序與現時大致相同：即僱主須先向勞工事務局申請聘用許可，對申請家傭的審批時間需五個工作日，對申請非專業僱員的審批時間約為三個月；僱主取得聘用許可後，可自行或透過職業介紹所招募外僱；當勞資雙方有意建立



勞動關係，僱主便向治安警察局提出逗留許可的申請，在完成初審後會獲發以工作為目的之入境憑證，有關憑證實際上是通知書，告知利害關係人相關逗留許可申請已通過初審，治安警察局的電腦系統上亦會登錄相關資訊。其後，當已經取得入境憑證的非本地居民從澳門以外地區入境時，治安警察局的系統便能識別其入境目的為工作而激活“通知”並即時向其發出“臨時逗留許可”，入境後隨即可提供工作。在實施入境憑證措施後，勞工事務局及治安警察局審批外僱的時間並沒有改變。

18. 至於“從澳門特別行政區以外地區入境”，根據提案人的解釋，則不限於從原居地入境，這主要是考慮到擬受聘的外地僱員本身可能並非在其原居地生活，若規定須由原居地入境，則其必須先返回原居地之後再來澳受聘；如此，不僅增加聘用成本，亦可能會令有關人士打消來澳工作的念頭。再者，在實務操作中，負責出入境事務的人員對識別有關人士是否確實由原居地入境亦存在一定困難。

19. 為了實施新措施，提案人表示將修改《聘用外地僱員法施行細則》第八條，增加當治安警察局收取所需文件後可發出以工作為目的之入境憑證，並指明有關非本地居民必須從澳門以外地方入境，方可取得逗留許可；同時調整該條行文，只要求提交非本地居民的護照或其他旅遊證件的複印本¹。

入境憑證與逗留許可之間的關係

¹ 根據現行《聘用外地僱員法施行細則》第八條第二款，以僱員身份逗留的許可申請須由“非本地居民的護照或其他旅遊證件”等資料組成。



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

20. 根據法案修改的《聘用外地僱員法》第四條第二款的規定，非本地居民獲發逗留許可取決於其已取得入境憑證，委員會關注實施新措施後，非本地居民取得入境憑證是否等同於獲發僱員身份的逗留許可；在何種情況下，非本地居民雖然具有入境憑證，但仍不獲發逗留許可。

21. 對此，提案人澄清“僱員身份的逗留許可”的發出不僅限於“取得以工作為目的入境憑證”及“從澳門特別行政區以外地區入境”這兩項要件，已取得入境憑證只是非本地居民獲發逗留許可的必要條件，除了入境憑證之外，治安警察局在審批外僱逗留許可的申請時，必然會依據現行出入境制度的相關法例處理，還會審查相關人士有否違反關於入境、逗留及居留許可的法例。而且，實務上會以出入境、逗留及居留法例的規定為由不批准外僱的逗留許可的申請。例如，若發現非本地居民在申請“入境憑證”時，曾提交虛假的身份證明文件，便不會獲發僱員身份的“臨時逗留許可”，亦即，當其從外地進入澳門時，便不會獲批准入境。又例如，當非本地居民取得“入境憑證”，且從外地入境而即時獲發“臨時逗留許可”，並開始在澳門工作；但在等待發給“正式逗留許可”期間，若其被發現違反關於入境、逗留及居留許可的法例，則亦不會獲發“正式逗留許可”。因此，即使非本地居民取得有關入境憑證並從澳門以外入境，亦非必然取得逗留許可。提案人稱，在二零一九年有 63 宗被拒絕發給逗留許可的個案，其中有 23 宗是處於已獲發給臨時逗留許可的情況，佔總數 36.5%。

22. 為清晰有關立法取向，最後文本調整了對第 21/2009 號法律第四條第五款的修改，以明確第二款的規定，不影響關於入境、逗留及居留許可的法例的適用。



臨時逗留許可與外地僱員勞動合同的生效

23. 鑒於《聘用外地僱員法》第二十二條規定“外地僱員的勞動合同可在僱主獲給予聘用許可前或非本地居民獲給予以僱員身份逗留的許可前訂立，但僅在同時具備兩者許可的情況下，合同方可產生效力。”，委員會關注法案引入的入境憑證措施會否改變現時關於勞動合同產生效力的規定，因為這涉及到僱主何時應履行僱主的法定義務，尤其是僱主支付外僱返回常居地的交通費。

24. 對於《聘用外地僱員法》第二十二條關於外地僱員勞動合同的生效問題，提案人澄清，法案並沒有對有關制度作出修改。根據有關規定，必須同時具備聘用許可及逗留許可的情況下，外地僱員勞動合同方產生效力。因此，在法案通過後，即使已取得入境憑證，倘若非本地居民入境那一刻不獲發“臨時逗留許可”，有關的外地僱員勞動合同便不產生效力。在此情況下，僱主便無需履行與僱主相關的法定義務，包括支付非本地居民返回常居地的交通費。倘若已取得入境憑證的非本地居民從澳門以外地區入境，在入境一刻獲發“臨時逗留許可”，可立即提供工作。在此情況下，其與僱主的勞動合同便開始產生效力；若隨後勞動關係終止，根據《聘用外地僱員法》第二十六條第四款的規定，僱主則須支付該名外地僱員返回常居地的交通費²。

25. 委員會關注有關解釋的法律依據，又考慮到現時《聘用外地僱員法》第二十二條規定的行文，就是否需透過法案修改進一步清晰第二

² 《聘用外地僱員法》第二十六條第四款規定：“獲安排返回原居地的權利是指在勞動關係終止時，僱員有權獲僱主支付返回常居地的交通費。”



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

十二條提及的“以僱員身份逗留的許可”包括“臨時逗留許可”，委員會聽取了提案人的意見，並收到提案人的書面說明，現轉述如下：

“根據第 8/2010 號行政法規《聘用外地僱員法施行細則》第 13 條第 1 款規定，‘治安警察局有需要時，可在逗留許可申請或逗留許可續期申請的審批過程中發出有效期最長為四十五日的以僱員身份逗留的臨時許可’。

先指出，‘僱員身份逗留的臨時許可’（下稱‘臨時逗留許可’）是基於便民原則而衍生的一項行政措施。治安警察局每年接收近十萬宗外僱新申請個案，而該局需就每宗申請對非居民進行詳細的背景審查，以監控虛假身份資料及符合外地僱員條件，故審批相關申請需要適當的時間。由於僱主反映聘請外僱的過程需時，但又急需外僱填補勞動市場人手短缺的問題，故治安警察局在平衡兩者的需要下，在第 21/2009 號法律《聘用外地僱員法》立法前已設立一個‘臨時逗留許可’的措施³，以便非居民在等待最終審批結果期間能暫時以外僱身份在澳逗留並提供工作。

就現時行政角度而言，逗留許可按逗留條件可細分為外地學生／勞工家屬的逗留的特別許可，持《特別逗留證人士》的逗留許可、自僱人士的逗留許可及僱員身份的逗留許可，上述各種特別名稱的許可皆屬於非居民的逗留許可，只是性質不同。而‘臨時逗留許可’與正式的‘逗留許可’皆可合法在澳工作，只是‘臨時逗留許可’按《聘用外地僱員法施行細則》的規定屬四十五日短期性質，該許可亦與一般逗留許可相同，有關非居民需受出入境法例及外僱法律制度規範，即使在

³ 有關措施類似現行經 36/2018 號行政法規修改的第 16/2003 號行政法規《修改飲食及飲料場所發牌程序》，該行政法規亦設有“臨時牌照”制度，市政署會批給“前置式的臨時牌照”予未獲正式牌照的申請人，以助申請者提早開業經營。



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

‘臨時逗留許可’下，僱主與僱員皆須承擔勞動範疇法例規定的權利義務，‘臨時逗留許可’效力與正式的‘逗留許可’皆具有外地僱員身份。

就法律方面而言，對於《聘用外地僱員法》第 22 條規定‘外地僱員的勞動合同可在僱主獲給予聘用許可前或非本地居民獲給予以僱員身份逗留的許可前訂立，但僅在同時具備兩者許可的情況下，合同方可產生效力。’，當中所指的‘許可’應理解為廣義上的‘以外地僱員身份逗留的許可’，即包括外地僱員‘臨時逗留許可’，而非僅限於名稱為‘外地僱員逗留許可’的‘許可’。

事實上，‘臨時逗留許可’和正式的‘逗留許可’是讓非本地居民在澳從事職業的不同階段、不同形式的許可。正如前述，在《聘用外地僱員法》立法前已設立一個‘臨時逗留許可’的措施，以讓非居民在等待最終審批結果期間能暫時以外僱身份在澳逗留並提供工作，故此，行政當局一直按照有關立法原意，視‘臨時逗留許可’為《聘用外地僱員法》第 22 條規定所指的‘以外地僱員身份逗留的許可’之一，亦是發給有關外地僱員‘（正式）逗留許可’的其中一個階段。因此，儘管《聘用外地僱員法》的行文並非很清晰，但亦不能否定有關的立法原意。

此外，自《聘用外地僱員法》於 2010 年 4 月 26 日生效至今的過去十年間，當非居民取得‘臨時逗留許可’，便可以外僱身份為本澳的僱主提供工作，有關做法一方面可回應僱主對人資及時到位的需求，另一方面可讓非居民在取得正式的‘逗留許可’前在澳合法工作，避免出現非法工作等問題，對勞資雙方都有正面的作用。



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

綜上所述，現行《聘用外地僱員法》第 22 條的‘以僱員身份逗留的許可’已包括‘臨時逗留許可’，非居民在取得‘臨時逗留許可’時，便以外僱身份在澳為所屬僱主提供工作。縱然該條文的行文並非很清晰，但並不能否定有關的立法原意是包括‘臨時逗留許可’。考慮到是次修法僅為規範‘工作憑證’措施，以區分非居民的入境目的是工作而非旅遊，故現階段不會在《修改〈聘用外地僱員法〉》法案中增加有關臨時逗留許可方面的規定。”

IV

細則性審議

26. 在上述概括性審議的基礎上，委員會根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，對法案所規定的具體解決方案是否切合法案的原則及法案在法律技術層面是否妥當進行了細則性審議。

27. 提案人對法案的細則性審議提供了緊密的合作，並提交了最後文本。以下的分析將以法案的最後文本，即提案人於二零二零年六月十一日提交的文本為基礎，按照最後文本中的條文順序，對委員會所討論的主要問題作出分析。

第一條 修改第 21/2009 號法律

28. 本條修改第 21/2009 號法律第四條，最初文本主要新增第二款，而該條的其餘各款，則相應調整序號和相關款的引述。



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

29. 對於新增的第二款，委員會關注“入境憑證”的法律性質和申領程序、有關逗留許可何時發給，以及勞動合同何時產生效力等問題。此外，委員會要求提案人澄清，該款所規定的“從澳門特別行政區以外地區入境”這項要件中，是否不限於由“原居地”入境？當非本地居民“取得以工作為目的之入境憑證”，並“從澳門特別行政區以外地區入境”，是否必然獲發“僱員身份的逗留許可”？委員會對有關問題的討論及提案人的解釋，請參閱本意見書概括性審議部分。

30. 如前所述，儘管法案修改的《聘用外地僱員法》第四條第二款規定，非本地居民獲發逗留許可“取決於”其已取得有關入境憑證，但實際上並不是取得入境憑證便必然獲發逗留許可。按照提案人的解釋，非本地居民在已取得入境憑證後，倘若隨後被發現其因違法等事實而不符合入境、逗留及居留許可的法例，將依法拒絕其進入澳門且不獲發臨時逗留許可。另外，即使其已進入澳門且獲發臨時逗留許可，仍然可因不符合入境、逗留及居留許可的法例而被拒絕發出正式的逗留許可。

31. 為了明確有關立法取向，法案最後文本修改了《聘用外地僱員法》第四條第五款的規定，由原來“第三款的規定不影響關於入境、逗留及居留許可的法例的適用，尤其屬逾期逗留的情況”修改為“第一款至第三款的規定不影響關於入境、逗留及居留許可的法例的適用，尤其屬逾期逗留的情況”，以涵蓋同條第一至三款所規定的情況，以明確有關各款的規定，不影響關於入境、逗留及居留許可的法例的適用。

32. 另外，最後文本在立法技術上，法案的第一條增加了曾修改該法律的“第 4/2010 號法律”的表述。



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

第二條 生效

33. 最後文本與最初文本一致。

V

結論

34. 委員會經對法案進行分析，作出如下結論：

1) 認為本法案已經具備在全體會議作細則性審議及表決所必需的要件；

2) 建議邀請政府代表列席細則性審議法案的全體會議，以提供必需的解釋。

二零二零年六月十七日於澳門。

委員會

黃顯輝

(主席)



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

Handwritten notes and signatures on the right side of the page.

崔世平

(秘書)

張立群

高天賜

梁安琪

鄭安庭

施家倫



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

龐川

龐川

柳智毅

柳智毅

李振宇

李振宇

蘇嘉豪

蘇嘉豪

[Handwritten signatures]