



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/VI/2020 號報告書

事由：有關《職業介紹所業務法》法案的請願書

I

引言

1. 於二零一九年四月十六日，有外地僱員及其關注團體¹向立法會主席提交一封題為“澳門政府《職業介紹所業務法》法案諮詢及討論外地僱員缺乏資訊，備受忽略”的請願書²。
2. 立法會主席根據第 5/94/M 號法律第十三條第一款 a) 項和《立法會議事規則》第九條 f) 項、第一百四十四條及隨後條文的規定，於二零一九年五月二十九日以第 712/VI/2019 號批示接納了有關請願書，並將之發給本委員會進行分析和編製報告書。
3. 委員會分別於二零一九年六月五日及十一月二十六日召開會議，分析請願書內容。

¹ 有關外地僱員及其關注團體是：Greens Philippines Migrant Workers Union、Progressive Labor Union of Domestic Workers (Macau)、Erik Lestari (印尼移工權益倡議者)、PEDULI Indonesian Migrant Workers Concern Group、International Domestic Workers Federation (IDWF) 及 Sentro ng mga Nagkakaisa at Progresibong Manggagawa (SENTRO)。

² 參見附件。



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

4. 鑒於該請願是針對《職業介紹所業務法》法案，而本委員會正在細則性審議該法案，因此，委員會採取了在審議法案過程中一併分析請願的工作方式。

5. 也正因如此，委員會一方面將請願書轉交給政府，以便在審議法案過程中一併考慮。另一方面，委員會於二零一九年十二月六日與相關的請願人士舉行會議，聽取請願人的意見。

6. 現委員會根據第 5/94/M 號法律第十三條第四款的規定，編製報告書。

II

請願內容

7. 請願書提出了七項關注內容，並提出以下訴求：

“1) 澳門政府在充份諮詢外地僱員的團體代表之前，不可通過法案。政府亦須翻譯法案的文本及相關資料，好讓外地僱員了解法案內容及立法過程的討論。

2) 政府應該仔細研究及詳列職業介紹所在招聘及轉介外地僱員時，可能涉及的種種服務及工作，好些服務例如寄宿、身體檢查等的情況，必須予以規管，政府應基於保障外地僱員免遭剝削和防止歧視的原則，在法案條文中，清楚列明何種服務是容許，哪種服務是禁止的。



3) 職業介紹所不應向勞工收取任何職介費，這亦是聯合國國際勞工組織第 181 號私人職業介紹所公約、第 189 號家務工的尊嚴工作公約、以及保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約(1990)所載的國際協約與原則。

4) 法案應禁止任何職業介紹所以恐嚇手段，迫使勞工繳付職介費，或迫使他們接受職業介紹所的不合理指令。

5) 法案應訂明公眾及外地僱員有權得知其法律賦予的權利、持有職業介紹所和就業服務指導員的名單，資料亦應載有外地僱員能夠明白的翻譯文本，法案應規定職業介紹所在提供服務時，各項文件例如收據、職介費費用等資料，有外地僱員明白的語言翻譯文本。

6) 法案應確保外地僱員在就業和應徵工作過程中，不用承擔任何成本、債項和被強迫勞動。

7) 提高對違法者的懲處，好讓法例得以有效地落實和執行。”

8. 請願書還提出，“請求派出數名代表，列席有關委員會參與討論和交流，希望令法案審議工作更加完整。”

III

分析

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the letter 'b' and several illegible signatures.



9. 就請願書要求列席委員會會議方面，委員會經分析第 5/94/M 號法律和《議事規則》的有關規定，以及請願書的內容，委員會認為有需要聽取屬於法案持份者的請願人士的意見。因此，按照《議事規則》第一百四十五條第二款的規定，議決與已在本地註冊的請願團體代表會面，而對於未在本本地註冊的請願團體，則與持有外地僱員身份證的代表會面。

10. 於二零一九年十二月六日，委員會與三名持有外地僱員身份證的請願人士會面，並聽取他們的意見。

11. 有關請願書及上述人士在會面中提出的意見，部分是與《職業介紹所業務法》法案有直接關聯，部分是與政府的工作相關，現將之歸納及分析如下：

11.1 職業介紹所向外地僱員收取費用

職業介紹所向外地僱員收取費用是請願人主要關注的一項事宜，委員會對有關意見和建議均進行了分析，並就此與提案人進行討論。由於職業介紹所收費是委員會審議《職業介紹所業務法》法案過程中關注的主要事項之一，委員會對有關問題的討論及法案立法取向的詳細內容可參閱本委員會審議該法案的意見書中的相關分析。現就請願人提出的主要問題及委員會的分析作出簡要的說明：

1) 請願人士認為，職業介紹所不應向勞工收取任何“職介費”，並指出這亦是請願書中提及的三份聯合國國際勞工組織公約³所載的國際協

³ 聯合國國際勞工組織第 181 號私人職業介紹所公約、第 189 號家務工公約、以及保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約(1990)。

bo
Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



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

約與原則，認為法案允許職業介紹所向勞工收取職介費不符合上述國際公約的相關規定。

2) 為此，委員會向政府表達了對有關問題的關注，並聽取了政府代表的有關說明。

3) 根據政府代表的解釋，至目前為止，上述三項公約不適用於澳門特區。法案中規範收費職業介紹所得因提供服務而向僱主及僱員（包括本地及外地僱員）收取服務費的規定並沒有與適用於澳門特別行政區的公約相抵觸。

4) 對於法案容許職業介紹所向外僱收取法案所規定的費用，在討論法案內容時，政府代表曾向委員會解釋，政府“經參考中國內地、香港特區、新加坡及台灣地區的相關規定，並經考慮僱員的承受能力後，法案明確規定有關的服務費總金額上限不得超過僱員首月基本報酬的 50%，且須於勞動關係建立起計六十日後一次性收取，原因是不希望僱員‘帶債工作’，尤其是外地僱員離鄉背井來到本澳工作，在建立勞動關係前及首月收取報酬時尚未具備足夠的經濟能力支付服務費，故為了加強對僱員的保障，法案一方面就僱員的服務費金額訂定了上限，另一方面則參考原法令有關‘得在勞工開始工作六十日後，一次性向已獲安排工作之本地勞工收取費用’的規定，設定職介所向僱員（包括本地及外地僱員）收取服務費的期間及方式為勞動關係建立起計六十日後一次性收取。”另外，現行第 32/94/M 號法令第十七條已設有收費職業介紹所可向僱主及本地僱員收取服務費用之規定，故本法案規定可向僱員收費亦非首創。

W

Handwritten signature

Handwritten signature

Handwritten signature

Handwritten signature

Handwritten signature

Handwritten signature



請願人士要求法案加重對職業介紹所違法的處罰，以便有效執法。

委員會指出，根據政府在法案的理由陳述，《職業介紹所業務法》法案透過各種措施，其中包括完善處罰及監管制度，以進一步規範該行業的運作並提升服務素質。相關處罰制度載於法案的第五章，對於“職業介紹所或就業服務指導員未有遵守法案的規定，則構成行政違法行為，除罰款外，亦可被科處具期限的附加處罰。

相對於現行第 32/94/M 號法令規定的處罰制度，法案一方面大幅提高了各項行政違法行為的處罰金額，另一方面更為詳細及明確規定職業介紹所各項義務和責任。

委員會指出，對有關違法行為的處罰，須符合適度及適當原則，認為法案的規定能使職業介紹所的業務更為規範，對於違法者亦起到一定的阻嚇作用。

11.4 外地僱員的工資

請願人士認為，外地僱員的工資過低，無法體現外地僱員的價值。

由於有關外地僱員的工資事宜不屬《職業介紹所業務法》法案規範的內容，故委員會認為宜將彼等的訴求向政府轉達。

另外，鑒於第 5/2020 號法律《僱員的最低工資》將於二零二零年十一月一日起生效，有關法律同樣適用於外地僱員。雖然該法不適用於與家務工作僱員建立的勞動關係，但針對家務工作的外僱，特區政府將會

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



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

繼續調整在審批相關申請時的月薪參考指標，藉此確保他們的薪酬水平⁵。因此，委員會相信外地僱員的工資將可得到保障。

11.5 法案文本的外語翻譯本

請願人士指出，法案只有中文及葡文文本，外地僱員無法知道法案的內容，也無法進行討論，因此，希望法案及未來的法律生效有英文及其他供外地僱員閱讀的語言譯本。

委員會指出，《澳門特別行政區基本法》第九條規定：“澳門特別行政區的行政機關、立法機關和司法機關，除使用中文外，還可使用葡文，葡文也是正式語文”。按照上述規定，澳門特別行政區的行政機關、立法機關和司法機關使用的正式語文只能是中文及葡文。另外，根據第 3/1999 號法律《法規的公佈與格式》第三條的規定，法律須公佈於《澳門特別行政區公報》，而第 3/1999 號法律第七條規定：“《公報》除使用中文外，還可使用葡文，葡文也是正式語文。”

由於請願人士這項訴求不屬委員會審議法案的內容，故將之向政府轉達。

11.6 法案文本對外地僱員的諮詢

請願人士指出，由於法案及相關資料只有中、葡文文本，外地僱員無法得知內容，無法進行討論，也不知當局以何方式收集公眾意見。彼等要求澳門政府在充份諮詢外地僱員的團體代表之前，不可通過法案。

⁵ 參閱立法會第二常設委員會關於《僱員的最低工資》法案的第 3/VI/2020 號意見書第十六頁。



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

委員會指出，根據法案的理由陳述，政府是“經聽取列席社會協調常設委員會的勞資雙方代表、業界組織及團體、市民對職業介紹所的服務的意見及訴求，並參考鄰近國家及地區的相關制度及實踐經驗”，才制定法案文本，而政府亦向委員會提供“就修訂職業介紹所制度所收集的意見表”，其內載有相關業界及團體的意見。或許當中沒有包括請願人士的意見，故委員會已將有關訴求向政府轉達。

委員會認同《職業介紹業務法》法案涉及外地僱員的利益，作為當中的持份者，外地僱員的意見需要考慮。為此，委員會與外地僱員的代表會面並聽取其意見。事實上，委員會秉承立法會一貫採取的開放政策，並於二零一八年二月二十六日至三月十二日就法案進行了公開收集意見。此外，在委員會審議法案期間，也收到不同實體向委員會提出的意見，委員會分析和討論了有關意見，並將有關意見轉送政府考慮。

IV

結論

12. 經分析請願後，本委員會的結論如下：

將本報告書送交立法會主席，並建議：

1) 將本報告書副本轉送政府；



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

2) 將本報告書副本送交請願人士，並附上由本委員會就《職業介紹所業務法》法案所撰寫的第 3/VI/2020 號意見書的副本；

3) 預計全體會議在細則性審議《職業介紹所業務法》法案時，可能涉及這方面的內容，因此，本委員會認為宜將本分析報告及所附的請願書作為該法案意見書的附件，一併提交立法會全體會議審議；

4) 在《立法會會刊》刊登本報告書。

二零二零年八月二十八日於澳門

委員會

黃顯輝

(主席)

崔世平

(秘書)

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the number '10' at the top and several illegible signatures.



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

Handwritten signature

Handwritten signature

張立群

張立群

張立群

Handwritten signature

高天賜

Handwritten signature

梁安琪

鄭安庭

鄭安庭

Handwritten signature

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

W

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]



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

附件：

請願書

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the top, a signature with the character '字' (character) to its left, and several other signatures and initials below.

致：澳門特別行政區
立法會主席 賀一誠議員

敬啟者，

請願信

澳門政府《職業介紹所業務法》法案諮詢及討論 外地僱員缺乏資訊，備受忽略

我們是一群在澳的外地僱員及其關注團體。我們十分關注澳門特區政府 2017 年 12 月完成草擬的《職業介紹所業務法》法案（以下簡稱「法案」），據悉法案現已在立法會第三常設委員會進行了若干的討論，我們現行使請願權，並以此請願信提出我們的關注如下：

- 1) 我們歡迎澳門政府就職業介紹所的運作立法，以加強監管工作，法案清楚列出相關准照的規定，以及各項違法情況的懲處。可是，法案仍有欠周詳，實有進一步修改之必要。
- 2) 就是次職業介紹所業務法的立法，外地僱員作為其中一群最大的持份者，卻從無得知法案內容，其立法討論過程及參與討論的渠道，外地僱員無從就法案提出意見。法案及其相關文件只有中文及葡文兩種語言，我們無法知道業務法的法案內容，無法進行討論，我們也不知道當局或已進行公眾諮詢或以任何形式收集公眾意見。

經網上翻譯工具及友好團體的幫助，我們盡力嘗試了解草案，並提出以下關注：

- 3) 法案並未針對職業介紹所對外地僱員的各項附加工作作詳細的描述、定義及規管，這會造成職業介紹所在轉介外地僱員時或有操縱和剝削勞工的情況。
- 4) 法案並未有規定職業介紹所在提供服務時，必須提供能讓勞工明白的語言翻譯及文本，也並未有規定職業介紹所必須向勞工解釋其法律權利。
- 5) 職業介紹所向外地僱員收取的服務收費（以下簡稱「職介費」）往往是造成外地僱員被迫處於抵債勞動及強迫勞動的處境。法案把向勞工收取的職介費總額定為不可超過首月基本報酬的百分之五十，在勞動關係建立的六十日後向勞工收取，這會造成勞工處於抵債勞動。職業介紹所或與僱主串謀，聘用及在短時間解僱勞工，好讓職業介紹所謀取更多利潤；此外，當勞工在首六十日已遭到僱主虐待時，職業介紹所為了取得其職介費，或會指示勞工啞忍僱主的虐待；再者，政府亦應澄清「基本報酬」是否根據《勞動關係法》對「基本報酬」的定義，即只理解作現金報酬？還是把非現金報酬如食宿也計算在內？是否包括食宿等等津貼的現金報酬？
- 6) 法案對於職業介紹所的服務範圍並不盡清晰，法案也未就職業介紹所有可能收取的服務費詳列仔細，並說明哪些收費服務是容許的和禁止的。職業介紹所有可能巧立名目，例如身體檢查、寄宿服務等等以向勞工榨取更多職介費。

- 7) 法案雖有定明沒有准照的職業介紹所不能營運，可是外地僱員無法得知持有准照的職業介紹所和就業服務輔導員的名單。
- 8) 我們亦不明白為何法案並不容許職業介紹所為非本地居民或外地僱員提供服務，這會導致外地僱員在遷移及來澳過程中的成本增加。
- 9) 法案中的懲罰制度：懲罰金額太低，未能讓法案有足夠阻嚇犯法的作用。

基於以上陳述和疑問，我們有以下訴求：

- 1) 澳門政府在充份諮詢外地僱員的團體代表之前，不可通過法案。政府亦須翻譯法案的文本及相關資料，好讓外地僱員了解法案內容及立法過程的討論。
- 2) 政府應該仔細研究及詳列職業介紹所在招聘及轉介外地僱員時，有可能涉及的種種服務和工作，好些服務例如寄宿、身體檢查等的情況，必須予以規管，政府應基於保障外地僱員免遭剝削和防止歧視的原則，在法案條文中，清楚列明何種服務是容許，哪種服務是禁止的。
- 3) 職業介紹所不應向勞工收取任何職介費，這亦是聯合國國際勞工組織第 181 號私人職業介紹所公約、第 189 號家務工的尊嚴工作公約、以及保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約(1990)所載的國際協約與原則。
- 4) 法案應禁止係何職業介紹所以恐嚇手段，迫使勞工繳付職介費，或迫使他們接受職業介紹所的不合理指令。
- 5) 法案應訂明公眾及外地僱員有權得知其法律賦予的權利、持有職業介紹所和就業服務指導員的名單，資料亦應載有外地僱員能夠明白的翻譯文本，法案應規定職業介紹所在提供服務時，各項文件例如收據、職介費費用等資料，有外地僱員明白的語言翻譯文本。
- 6) 法案應確保外地僱員在就業和應徵工作過程中，不用承擔任何成本、債項和被強迫勞動。
- 7) 提高對違法者的懲處，好讓法例得以有效地落實和執行。

懇請立法會主席如同之前立法會常設委員會審議其他法案的做法一樣，接納我們的請願書並發給負責法案的第三常設委員會作處理和分析。我們也以請願人身份，衷心請求能有一個機會派出數名代表，列席有關委員會參與討論和交流，希望令法案審議工作更加完整，我們將盡全力配合委員會的會議安排工作。敬請立法會主席轉達第三常設委員會主席，非常感激！

此致

澳門特別行政區
立法會主席 賀一誠議員