



(翻譯本)

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

理由陳述

工會團體基本權利法

(法案)

I

引言

澳門特別行政區成立二十多年，提出本法案一直是我們作為特別行政區議員必須履行的義務，從而全面落實《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》的規定。

這份工會團體基本權利法案旨在嚴格履行源自《基本法》第二十七條的重要憲制責任，填補澳門特區法律體系至今仍然存在的一大漏洞。需強調，這個嚴重漏洞多年來已被一些國際組織特別是國際勞工組織多次指出。

事實上，國際勞工組織的相關委員會曾提請注意有關問題：

“委員會要求〔澳門特別行政區〕政府在不久的將來採取必要的措施以確保全面適用公約第4條以及指出關於通過工會團體基本權利法或規範私人領域集體談判權的法律規定的進展。” - 直接要求（實施公約與建議書專家委員會） - 2011年通過，於國際勞工大會第101屆會議（2012年）公佈 - 1949年《組織權利及集體談判公約》（第98號） - 中華人民共和國澳門特別行政區（粗體屬原文）。



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

以及：

“在之前的一些關注事項中，委員會記錄了一項〔澳門特別行政區〕政府的指示，指出兩項法案將交到立法會作討論(勞動關係法及工會團體基本權利法)並希望有關法律會符合公約的相關規定。委員會注意到勞動關係法已於2008年通過，但因工會團體基本權利法仍未被制定，故沒有一個章節涉及組織權利和集體談判權利。委員會亦注意到〔澳門特別行政區〕政府在其報告中指出：(1) 關於工會團體基本權利法案於2009年再一次未被通過；(2) 多次未能成功通過這個法律，某程度反映了社會上存在分歧，而未來有關通過該法律的信息將以報告通知有關組織；(3) 根據《基本法》第二十七條、8月9日第2/99/M號法律(結社權規範)及《民法典》第一百五十五條之規定，自由結社，組織及加入工會以及罷工權均是澳門居民的基本權利……。委員會再次要求〔澳門特別行政區〕政府提供任何關於制定工會團體基本權利法案的進展的資訊以及希望此制度全面符合公約的規定。”。直接要求(實施公約與建議書專家委員會)-2011年通過，於國際勞工大會第101屆會議(2012年)公佈-1948年《結社自由與保護組織權利公約》(第87號)-中華人民共和國澳門特別行政區(粗體屬原文)。

國際工會聯盟在其2012年關於澳門特別行政區的報告亦指出：“工會法仍未出台，致使不同領域的僱員遭受剝削。在私人領域，每年都發生不補償超時工作和隨意解僱的個案，而在公共領域，工作人員亦沒有任何途徑主張提升薪酬來減輕高昂的生活費。而地區經濟的增長，使到公共領域和私人領域的收入差距擴大，例如公共領域的護士的薪酬遠高於私人領域的護士，而政府欲實行輸入外聘護士的政治決定將會引致支付較低的薪酬，違反同工同酬的基本原則。較低收入



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

的工種只會集中由一些人士擔任，如：低學歷的工作者、不穩定工作者、青年人、婦女、少數族裔或在小企業工作的人，但是專業領域如醫生、護士、社工、教師等也情況相同。

II

法律架構

澳門特別行政區成立二十多年，至於《基本法》第二十七條的規定，要指出至今除了我們認為屬人權的涉及勞動性質的基本權利外，其餘規定的基本權利均已有相應的特別法予以規範。

是時候填補這個漏洞了。這個漏洞毫不利於澳門特別行政區在國際舞台上作為旅遊和休閒國際城市的形象，當然，僱員是發展和進步的根本部份，他們基本的勞工權利不應繼續被剝削。

更何況，在澳門特別行政區，大部份關乎合同的勞動關係正越趨惡化，包括博彩承批公司持有黑名單、僱員不獲支付輪值和夜班津貼、遭到無理解僱，以及遭解僱後被列入如前所述的“黑名單”而不獲任何一間博彩承批公司聘請。

事實上，未能理解為何上述條文所規定的基本權利都有相應的法律規範，但涉及勞動權利的則沒有。這個情況不應維持，且依照《基本法》第二十七條之規定，也是不能理解及接受的。

更嚴重及不理解的是，關於這個漏洞，我們可見到整個亞洲對這個事宜均有相應的立法。例如，在香港有《職工會條例》(第 332 章)，



在中國有關於工會自由的法律，即於 1992 年通過並於 2001 年修正的《中華人民共和國工會法》。另外，針對這個事宜還可以舉同一區域其他地方的情況，如在台灣有《工會法》，在新加坡有 Trade Unions Act (Chapter 333)，以及在南韓有 Trade Union and Labour Relations Adjustment Act。

這個嚴重情況並非新事情也不是最近才“發現”的，事實剛好相反，涉及到保護僱員的漏洞存在已久，並有議員已多次提出法案希望填補這個漏洞，但均未能成功獲這個議會通過。

要指出的是，在 1948 年 7 月 9 日於舊金山簽署的國際勞工組織第 87 號《結社自由與保護組織權利公約》延伸至澳門適用時，憲法權利自由及保障事務委員會製作了第 10/VI/99 號意見書，當中指出有關法律漏洞並勸喻立法。

該意見書指出：“然而，在內部普通法律中，即在行使該等權利的細則性規範方面，情況並不理想。……因此，並不存在任何工會及相關權利如罷工權的細則性規範，雖然憲法條文是直接適用的。在本立法會內已提出過一些草案，但並沒有獲得通過……。基於此，很容易得出如下結論：該公約在澳門適用是十分有利的。此外，基本法在其第 40 條內，除公民權利國際公約及經濟、社會及文化國際公約外，也對國際勞工組織的公約特別重視。事實上，明確地特別提及有關勞動的國際公約不得亦不應被忽視，且應成為加倍鼓勵其適用的因素。另一方面，由於本地立法者沒有作出規範，因此應利用國際性的外來推動力，重新考慮在內部對這些重要的工人權利——某程度上也是僱主權利——立法/作細則性規範。這次延伸意味著澳門參與國際法律體系



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

又邁進一步，而這項更是屬基本權利方面，因此尤為重要。”

隨著《勞動關係法》的生效，更有必要就有關事宜立法，因該法律規定了眾多不利於勞動關係中弱勢一方即受僱的一方的情況，例如倘需進行協議或在僱主具有或不具有合理理由下解除合同時，僱員往往處於不利地位。

須要強調的是，工會團體基本權利受多項全面在澳門適用的國際法文書保障，如聯合聲明、《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》、國際勞工組織第 87 號及第 98 號公約。

關於澳門問題的聯合聲明的附件一第五點規定：

“澳門特別行政區依法保障澳門原有法律所規定的澳門居民和其他人的各項權利和自由，包括 (.....) **組織和參加工會**”(粗體為後加)。

《公民權利和政治權利國際公約》第二十二條亦規定：

“一、人人有權享受與他人結社的自由，包括**組織和參加工會以保護他的利益的權利**。

二、對此項權利的行使不得加以限制，除去法律所規定的限制以及在民主社會中為維護國家安全或公共安全、公共秩序，保護公共衛生或道德，或他人的權利和自由所必需的限制。本條不應禁止對軍隊或警察成員的行使此項權利加以合法的限制。

三、本條並不授權參加一九四八年關於結社自由及保護組織權國際勞工公約的締約國採取足以損害這公約中所規定的保證的立法措



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

施，或在應用法律時損害這種保證。”(粗體為後加)。

而《經濟、社會與文化權利國際公約》第八條亦規定：

“一、本公約締約國承允確保：

(一) 人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此項權利之行使；

(二) 工會有權成立全國聯合會或同盟，後者有權組織或參加國際工會組織；

(三) 工會有權自由行使職權，除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使；

(四) 罷工權利，但以其行使符合國家法律為限。

二、本條並不禁止對軍警或國家行政機關人員行使此種權利，加以合法限制。

三、關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得依據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。”(粗體為後加)。

要指出的是，按照《基本法》第四十條之規定，這兩項由來已久的國際公約亦正如國際勞工組織第 87 號及第 98 號公約般，在澳門繼續有效並處於一個較高的位置。

另須指出的是，就 1948 年 7 月 9 日於舊金山簽署的國際勞工組織



(翻譯本)

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

第 87 號《結社自由與保護組織權利公約》，中華人民共和國已於 1999 年 12 月 3 日通知作為該公約保管實體的國際勞工局局長，表明該公約繼續在澳門特別行政區適用，因而透過第 55/2001 號行政長官公告，命令公佈中華人民共和國作為國際勞工組織第八十七號《結社自由與保護組織權利公約》的締約國作出的有關將該公約繼續適用於澳門特別行政區的通知書。

此外，就 1949 年 7 月 1 日於日內瓦簽署的適用於澳門的國際勞工組織第 98 號《組織權利及集體談判公約》，依照第 58/2001 號行政長官公告，命令公佈中華人民共和國作為國際勞工組織第九十八號《組織權利及集體談判公約》的締約國作出的有關將該公約繼續適用於澳門特別行政區的通知書。

III

立法目的

這項規範工會團體基本權利的法案確實有其重要性，經進行比較法的研究後，採納了一種勞工對內與對外代表的混合模式，當中對工會團體的設立及組織程序、職責等作出規定，從而有效保障勞工享有某些權利，作為維護人的尊嚴的最基本條件。

同樣的，本法案將可讓勞工更有效地捍衛其權利、由他人作適當代表、依法參與社會協調獨立機構、以及行使集體談判訂約的權利，締結集體勞動協議。

IV

法案的結構



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

現提出的法案共分為七章，包括：第一章（一般規定和原則）、第二章（工會團體）、第三章（管理機關成員與工會代表的保障）、第四章（在企業中從事工會活動）、第五章（訴諸法律和司法保護）、第六章（處罰制度）及第七章（最後規定）。

接著將對每一章的主要內容作簡介。

第一章訂定了一些結構性的重要原則和實際保障，如工會自由，確保所有受僱於他人的勞工，當然也包括公共行政工作人員，無例外地享有體現於結社權的工會自由，以維護和促進其職業權益；入會自由以及不得因享有與工會團體有關的權利或從事工會活動而遭受歧視的原則等。

第二章涉及工會團體的組織結構，並以一些重大的原則為依歸，例如組織自由及制定內部規章的自由；工會團體獨立於僱主、僱主團體、公共權力、政治社團以及宗教組織；工會團體設立的獨立性；自治規範及選舉；工會的民主性；此外，亦列舉了一些核心職責，並根據《基本法》尤其是第一百三十三條及第一百三十四條規定工會團體有權自由地與非設於澳門的工會團體建立關係，以及加入國際工會組織。

第三章規定管理機關成員與工會代表的資訊權及適當的法律保護，以免在正當履行其相關職務尤其是從事工會活動時受到任何形式



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

的歧視、附帶條件或限制；此外，亦對與管理機關成員及工會代表解除合同的情況作出規定。

第四章載明確保工會活動得以在僱主實體的設施內進行的一般原則，勞工及工會有權尤其透過工會代表在企業之內展開工會活動，以及有權張貼與工會有關的資訊等。

第五章屬勞動事宜上的革新性規定，但參照了集會示威及個人資料保護範疇的隱私等基本權利的法律制度，在此確立了一個更有力的訴諸法律制度以及一個特別司法保護的機制，此外，亦特設有關訴訟上的正當性的適當規則，確認工會團體為維護所代表勞工的集體權益和個人受法律保護的權益，有參與訴訟的正當性，以及免除支付司法費及訴訟費用。

第六章涉及處罰制度的事宜，對各項罰款和罰金以及集體責任作出規定，並指定勞工事務局作為監察的主管實體。需指出，基於配合《勞動關係法》及《勞動訴訟法典》的取向，這裡規定的行為屬輕微違反。本章的結構和取向，是為了在作出適當配合後能體現上述勞動法所訂定的制度。

最後，第七章定出了一系列的特別規定，包括對非本地勞工和澳門保安部隊人員的工會自由作出規定，以及訂明本法的規定不影響國際法、域內法、規章或協議對工會團體及勞工所定的較有利規定的適用。



(翻譯本)

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

V

結論

澳門特別行政區成立二十多年，欲透過這個法案去填補現時存在於澳門特別行政區的重大漏洞、履行《基本法》及其他國際法文書的相關規定、給予勞動階層法定保障、推動法律的確切性及安定性，繼而在保障法治下進一步構建公正及平衡的社會，同時更好地維護澳門特區的國際形象，避免因這些事宜受到社會的批評。

工會法一旦獲通過，澳門將不再成為中國唯一一個沒有工會自由法律的區域。

澳門特別行政區立法會議員

蘇嘉豪 高天賜

二零二零年十月七日