

澳門、新加坡、德國外僱政策比較及啓示

宋雅楠

[摘要] 澳門、新加坡和德國外地僱員的市場准入政策、簽證政策和行政管理制度有其相同點，也有較大差異。新加坡和德國的外僱政策有比較明確的目的性，新加坡的外僱政策則有較強的靈活性，使勞動力市場得以快速調節。對比之下，澳門外僱政策的制定和執行欠缺明確的目標，只簡單強調不容許外僱損害本地工人的利益，但並無相應的政策出台，有較大的提升和改善空間。

[關鍵詞] 澳門 新加坡 德國 外地僱員政策

自1988年正式頒佈輸入外僱條例起，^①澳門多次暫停和恢復輸入外僱，廉價的外來勞動力成爲支撐澳門經濟發展的動力，但是外來勞動力同樣也被認爲是擠佔了本地勞動力的就業機會，引起諸多社會問題和矛盾。

1991 - 2005年，澳門的出生率呈下降趨勢，從20世紀80年代末20%的增長率下降至7.2%，死亡率則一直維持在3 - 4%的水平，這使澳門的人口增長緩慢。而實施“自由行”後，澳門遊客每年井噴式增長，單單依靠本地勞動人口的緩慢增長，無法支持旅遊博彩業的巨大勞動力需求。外來勞動力的輸入在一定程度上解決了勞工短缺的燃眉之急，對澳門的經濟發展起到了巨大的促進作用。澳門勞工局的數據顯示，2015年底全澳外僱有18.1萬人，按年增6.6%，是近五年來最低的增幅。聘用外僱的企業已攀升至12,482家，約佔全澳5萬多家註冊公司的四分之一。但是，逐漸增多的外來勞動力佔用了原本已不充足的社會設施，使得居住環境更爲擠迫，本地居民的就業競爭和壓力更大，引起社會不滿乃至抗議。本地居民認爲外來勞動力工資較低，拖累澳門的整體工資水平，影響自身的加薪和福利。近年來，澳門有團體不斷提出訴求，強烈要求特區政府停止輸入外來勞動力，限制其他企業以輸入“專才”的名義招聘內地廉價勞動力，並以本澳居民就業爲優先考慮等。與此同時，澳門本地企業面臨整體勞動力供應不足及人力資源成本增大，特別是中小企業的情況更爲嚴重。中小企業也批評外僱審批程序繁瑣需時，影響行業發展。人力資源日益緊缺已逐漸成爲阻礙澳門經濟適度多元發展和建設“一個中心、一個平台”的瓶頸，引起了全社會的高度關注。

作者簡介：宋雅楠，澳門科技大學商學院副教授、應用經濟學博士。

^① 澳門特別行政區政府第12/GM/88號批示和第49/GM/88號批示。

當今世界，國家間經濟的巨大差異、交通的發展以及信息的普及，推動了全球合法勞工的跨境流動，但制定怎樣的外僱政策才能保持勞務市場的有序發展、達到人才引進和經濟發展的雙贏呢？筆者試圖分析和比較澳門與新加坡、德國外僱政策的差異，為澳門在不影響本地勞工利益的前提下建立更完善的外僱政策提供參考。

一、澳門、新加坡、德國外僱現狀分析

根據澳門統計暨普查局資料顯示，澳門居民2015年勞動人口共40.06萬人，勞動力參與率為73.2%，失業人數為7,500人，全年失業率為1.8%，按年上升0.1%。本地就業居民月收入中位數為18,000元（澳門元，下同），按年增長20.0%。而澳門總體就業人口月收入中位數為15,000元，按年增長12.8%。同時，澳門本地居民收入中位數比總就業人口收入中位數多出3,000元，顯示外僱薪酬中位數低於本地居民的水平，而建築、酒店和餐飲行業外僱人數超過本地居民（表1）。

表1 澳門本地居民就業與外僱結構（單位：千人）

	期末外地僱員（人）				本地居民就業人數（人）				2015 外僱本地 比例
	2013	2014	2015	佔外僱 結構%	2013	2014	2015	佔本地 結構%	
淨流入	73.47	96.45	92.5						
同期變動率（%）	21.2	31.3	-4.1						
總數	137.8	170.3	181.6		270.1	276.6	278.8		
同期變動率（%）	24.7	23.6	6.6						
分行業									
製造業	4.9	4.8	4.9	2.7	6.8	5.9	5.5	2.0	0.9
建築業	26.2	45.7	43.4	23.9	21.9	22.7	23.5	8.4	1.8
批發及零售業	15.3	18	19.4	10.7	36.4	35.9	36.7	13.2	0.5
酒店及飲食業	38.9	42.6	48.1	26.5	28.5	28.8	26.7	9.6	1.8
不動產及工商服務業	11.6	14.5	17.6	9.7	42.2	47.6	44.5	16.0	0.4
文娛博彩及其他服務業	12.9	13.8	13.9	7.7	85.6	86.2	86.4	31.0	0.2
桑拿及按摩、其他娛樂及表演活動	3.6	3.9	4.1	2.2					
博彩及博彩中介業	7.1	7.3	6.8	3.8	78.4	78.2	78.2	28.0	0.1
其中：博彩公司直接聘用的建築工人	2	2	1.9						
家務工作	19.9	21.6	23.7	13.1					

數據來源：澳門統計暨普查局

據新加坡政府人力資源局的資料，截至2015年，新加坡總人口約540萬，總就業人口較前年增加3.18萬人，僅成長0.9%，本國全年就業人口僅增加100人，接近零成長。2015年外地僱員總數約138萬人，增長限制在2.3%（3.16萬人），約佔總人口的25%。本地與外地僱員的比例控制在2：1。其中擁有EP（employment pass）准證（包括企業管理人員、教育和媒體工作者、工程師、醫生、律師等）的有187,900人，SP（s pass）准證（包括熟練技術工人、半技術工人、和非技術工人）的有178,600人，外籍家庭傭工工作准證（work permit, WP）的有231,500人，建築行業工作准證的有326,000人，其他行業准證的有23,600人（表2）。

表2 新加坡外籍就業人數（單位：人）

證件類型	2011	2012	2013	2014	2015
EP 准證	175,400	173,800	175,100	178,900	187,900
SP 准證	113,900	142,400	160,900	170,100	178,600
外籍家庭僱工工作准證	206,300	209,600	214,500	222,500	231,500
建築行業工作准證	264,400	293,300	318,900	322,700	326,000
其他准證	7,600	9,300	11,300	15,400	23,600

數據來源：新加坡政府人力資源局

近年受人口老齡化、嬰兒潮一代逐步退休的影響，新加坡政府為防止之前落實經濟轉型所做的努力“前功盡棄”，及避免公民人口減少，計劃繼續每年批准 1.5 – 2.5 萬名外籍人士成為公民。

而根據德國統計局數據顯示，截至 2015 年，德國總人口 8,196 萬人，就業人口 4,300 萬人，失業率 4.5%。外國總移民人數為 911 萬人，在近 200 萬人進入德國的同時，2015 年還有大約 86 萬外國人又離開了德國。兩個數字相減之後，得出的所謂淨移民人數為 114 萬人。德國預計自身勞動力人口到 2050 年將減少到 2,500 萬人，為引進人才和高素質的勞動力，於 2012 年 6 月通過立法推出了優才定居計劃。

在目前世界勞工政策體系中，服務貿易範疇下國際勞動力流動的相關劃分和規定，澳門可以借鑑的有：規定准入的類型、限制准入的規模、限制准入的停留時間、嚴格的資格認證、經濟需求測試、工資平等要求、工作許可證制度、歧視性措施等。筆者將外僱政策分為市場准入、簽證政策、行政管理三個方面十一項內容作具體探討。涉及澳門外僱政策法規包括：第 21/2009 號法律《聘用外地僱員法》，第 8/2010 號行政法規《聘用外地僱員法施行細則》，第 88/2010 號行政長官批示《訂定有關外地僱員住宿地點應符合的最低衛生、居住條件，以及以現金支付時的最低金額》，第 89/2010 號行政長官批示《訂定僱主每月須就每名實際受聘的外地僱員繳付的聘用費》，第 13/2010 號行政法規《規範聘用外地僱員許可內設定的條件或負擔》，第 17/2004 號行政法規《禁止非法工作規章》，第 197/2010 號行政長官批示《核准外地僱員身份認別證式樣》，第 67/2010 號經濟財政司司長批示《核准申請聘用外地僱員的印件式樣》，以及澳門勞工事務局、澳門治安警察局外僱相關文件及規定。新加坡政策法規包括新加坡《勞工法令》、《外來勞動者法案》、《工傷賠償法令》以及人力資源部的相關文件及規定。德國政策法規包括《就業促進法》、《外來勞動者工作許可發放條例》、《停止招募外來勞動者條例》、《停止招募外來勞動者的例外安排條例》以及德國聯邦勞動社會保障部和勞工局等部門的相關文件及規定。

二、澳門、新加坡、德國外地僱員的市場准入政策

市場准入是東道國對任何其他國家勞動者進入本國市場的限制性規定。在國際勞動力流動中，市場准入是十分重要的政策限制形式。

（一）預先就業和工作許可

“預先就業要求”是指勞動者在流入前必需已在東道國獲得工作崗位，不得先進入東道國再尋找僱主，是最重要的進入標準，也是目前各國出現頻率最高的限制措施，約有一百多個國家在

外僱政策中實施此措施。在澳門，特區政府除對內地通行證持有者有嚴格的規定外，其他國家和地區都可持旅遊簽證入境尋找工作。目前，澳門外僱行業存在大量以旅行簽證入澳尋找工作的情況。而新加坡在這方面的要求則十分嚴格，申請新加坡工作簽證的人員必需已被新加坡本土公司錄用或有公司出具擔保證明，否則沒有申請工作簽證的資格。每個行業均有不同的就業資格要求，如經濟能力、專業資格、工作經驗、技術等級、學歷等。德國方面，外國人只有持有勞動局的工作許可才能在德國工作，但歐盟成員國公民、擁有無限期居留准許或居留權利的外國人及根據國家間協議、法律規定可在德國工作的外國人則不需辦理工作許可；外國投資的企業法人，包括子公司、獨立或非獨立機構（辦事機構）負責人等，亦不需辦理工作許可。難民或家庭親屬關係等均可得到工作許可。

（二）行業進入限制

行業進入限制是指若東道國不賦予外僱進入市場的資格或對其經營資格予以限制，外僱便會因為主體資格缺乏而不能直接在東道國相關行業就業，東道國可以有效地將外來勞動者拒諸門外。澳門雖然從未明確立法規定外僱不可進入某些特定行業，例如不存在“確保莊荷、監場主任及職業司機的職位只予本澳居民擔任”的立法，^①但是政府在執行時參考本地居民集中工作的行業，尤其是博彩業、司機、政府部門等行業，限制外僱的進入。新加坡法律規定外來勞動者只限從事製造、旅館、造船、建築和家庭幫傭等行業，勞工政策不鼓勵僱用非技術外來勞動者，尤其在稅收和人數上對製造業僱用外來勞動者有不同的限制，希望僱主提高生產力，避免過度依賴外僱，影響產業升級。德國的相關法律法規並沒有對外來勞動力進入的行業作出明確規定，但是在某些行業則限制其進入市場，相關行業若需僱用外來勞動者，他們必需通過相關監管機構的監控和申請條件，在貿易行為或活動結束後提前向監管機構提交離職報告。

（三）外僱數量限制

一般情況下，幾乎所有東道國對外來勞動者的數量都有所限制，輸入國傾向接受本國短缺的勞工類型，如高新技術人才、技工、家政服務等，與此密不可分的是配額限制，但是各國的實施方式有所不同，包括固定數額、比例數額等。種種措施都是為了確保外來勞動者在本土規模有限可控，以保護本地勞動力就業市場。澳門《聘用外地僱員法》第8條規定，外僱批給許可的標準需考慮在同等成本及效率條件下，從事同類工種的本地僱員的可供招聘量及僱主在聘用本地僱員方面已採取的措施。2010年《規範聘用外地僱員許可內設定的條件或負擔》第3條第1款規定，聘用本地僱員的最低數量，需以審批實體在考慮給予聘用許可時的市場需要、經濟環境和產業增長趨勢，以及僱主當時已聘用及承諾聘用的本地僱員數量作為訂定基準。從以上法規來看，澳門對外來勞動者的數量沒有具體要求，^②也沒有限制總數或所佔整個勞工市場的比例，但規定了何時可僱用外來勞動者，以及所僱的外地僱員數量需上報特區政府人力資源辦公室進行評估。根據第13/2010號行政法規的第3條、第4條，僱主在聘用本地僱員達到最低數量要求後，才可向有關部門提出申請僱用外來勞工。由此可知，特區政府雖未明顯限制外來勞動者數量及所佔比例，但同樣提出其他各種具體要求，以限制其規模。新加坡方面沒有限制僱主聘用持就業准證之外僱的配額，但SP准證則規定外僱比例在10－20%不等，而WP准證依產業性質均有外來勞動者

① 《立法禁止輸入外僱莊荷？議員意見不一》，<http://aamacau.com/2013/10/29/>，2013年10月29日。

② 《當局澄清審批外僱無訂比例》，《澳門日報》（澳門）2017年2月2日B2版。

僱用比例不得超過 15% 上限 (dependency ratio ceiling, DRC) 之限制，尤其是對中國工人有更具體的規定。例如，新加坡海事業公司可聘用不超過公司外籍員工總量 75% 的中國工人；製造業公司可聘用不超過公司外籍員工總量 20% 的中國工人；服務業公司可聘用不超過公司外籍員工總量 5% 的中國工人。在德國方面，對於外來勞動者的數量同樣沒有明確的限制，只要能獲得批准都可來德工作。但在實際操作過程中，對外國人來德是有限制的，德國主管部門根據市場需求進行掌控。例如，德國聯邦勞動局職業介紹中心 (ZAV) 審批“假日工作者”數額控制在每年 1 萬人以內；對來自波蘭、克羅地亞等國的“季節工”也是按當年勞動力市場需求而審批的。

(四) 經濟需求測試

勞動力市場需求測試是指政府根據本國市場調查，在確定當地市場找不到合適的本地勞工，並在僱用外來勞工不會影響本地市場工作環境和薪資等時，才批准外來勞動者入境工作。對於經濟需求測試，澳門經濟財政司的意見書指出，聘用外僱標準是為取得預期的生產量所需的勞動力；預期生產的產品預計銷售量；增加勞工數目與企業改良技術之間關係協調；生產單位在其行業中的相對性及其行業在既定經濟政策中的相對優先性。^①澳門《聘用外地僱員法》第 1 章第 2 條規定，聘用外地僱員時需按市場需要、經濟環境和產業增長趨勢，對每一經濟活動產業或職業類別的特性作出考慮。此外，根據《聘用外地僱員法》第 2 章第 1 節第 7 條規定，聘用外地僱員需符合第 2 條規定的原則，且需考慮以下因素：(一) 在同等成本及效率條件下，從事同類工種的本地僱員的可供招聘量及僱主在聘用本地僱員方面已採取的措施；(二) 澳門特別行政區勞動力市場及各經濟產業的需求；(三) 僱員的體能及所具備的培訓及工作經驗與工作崗位的適合程度；(四) 提供僱員的工作條件；(五) 作為申請人的僱主在履行對僱員的義務方面所具備的經濟能力。但是對勞動力市場需求測試的具體執行並未有明確規定，因而在實際操作中存在較多問題。新加坡早年未有勞動力市場需求測試，不過提出了“公平僱傭措施”，此舉更像是象徵性的舉措，以提高“僱主公平僱用新加坡人”的意識。但是隨着 2012、2013 年世界經濟衰退，新加坡本地人口失業率上升，社會上要求保護本國人就業機會的呼聲高漲。2014 年 8 月，新加坡正式實施僱傭公平考量框架，指定僱主為新聘請的外籍專業人士申請就業准證前，必需在工作信息庫中刊登至少十四天的招聘廣告，以吸引新加坡籍求職者，確保本地員工優先。從 2015 年 10 月 1 日起，新加坡的公司要申請 EP 准證時，除常規文件外，還需提供其他三項信息，以確保新加坡本地居民 (PR 和公民) 被公平對待。這三項信息分別是：本項職務申請中由新加坡本地居民所提交的數量；是否有新加坡人被安排面試；公司目前技術管理人才中新加坡本地居民所佔比例。該框架為實施僱傭公平考量框架提供了具體的操作指引。德國在經濟需求測試方面並沒有具體限制。就業政策確保德國人及與德國人有同等就業權利的外國人有優先的就業機會，防止外來勞動者對勞動力市場，特別是就業結構、區域及行業產生不良影響；僱主需優先聘用德國人及具有同等就業權利的外國人；只有當德國人或法律上與德國人具有同等就業權利的外國人不能從事該工作，且僱主在一定期限內確實未能在本國聘到合適人員時，才可聘請外來勞動者；對於通過勞工局提供的培訓後德國人及與其有同等就業權利的外國人可以從事的工作，則應將該工作崗位提供給上述人等；嚴禁黑工。實際上類似的評測機制在許多發達國家十分普遍，但是由於缺乏標準統一的規定，操作過程並不透明，外來勞動者十分被動，因此各國使用評測機制也較為謹慎。

^① 澳門特別行政區政府第 21/2009 號法律《聘用外地僱員法》。

（五）資格要求

資格要求是指對流入的勞動者提出學歷要求或技術水平要求。但是由於各國標準不統一，勞動者在一國獲得的學歷或資格認證往往並不能得到另一國承認，尤其是在對職業資格要求較高的醫護、法律等行業，勞動者獲得的資格認證通常很難得到他國認可，勞動者跨境流動難度因此增加。澳門《聘用外地僱員法施行細則》第2章第2條（9）中，提到“擬聘用的專業僱員的學歷、技能或工作經驗的證明文件”的相關資格要求。而實踐中，澳門在外地僱員學歷方面，不同職位有不同的具體要求，總體囊括所有學歷。在技術水平方面，澳門也並無具體規定外地僱員必需是高級技師還是從業達到一定年限者，即只要滿足僱主對學歷方面要求的勞工都可來澳門工作。新加坡方面，其資格要求較為細緻，根據申請的准證不同，有不同的具體要求。例如，申請P1、P2就業准證或個人化就業准證的人員除經濟條件外，申請人還需具有合格的學歷及專業技能；申請Q1就業准證則大多為年輕的大學畢業生；申請SP准證適用於中等技能的外來勞動者；申請工作准證的外來勞動者年齡必需滿16周歲並且不超過50周歲；馬來西亞籍員工不可超過58周歲。2013年7月，在就業資格的要求上，新加坡人力部進一步調高SP准證的申請門檻，底薪要求從2,000新加坡元上調到2,200元。2014年1月提升申請就業准證的最低薪金門檻，從月薪3,000新加坡元提高到3,300元，從而保護本國低技術居民的就業。針對技術人員，德國的規定更加詳細，對外國人來德從業資格，都是參照對本國人同等要求進行對比認證的。例如醫療衛生行業，外國醫生和護士必需具備德國人同等學歷、健康狀況和實際經驗；還有律師、稅務顧問、經濟審計師等都必需經過認證，具備和德國人同樣資格之後才可從業；風味特色廚師必需具備兩年專業學習和四年實際操作經驗（以專業學校“畢業證書”和原單位“工作經歷證明”為據），並經德駐外使館認證和ZAV核實；手工業者如建築工人必需經過手工業工會考核以確認具備從業條件。但是，德國也傾向對申請不同的職位有不同的具體職業要求，這與德國缺乏基層勞工和高技術人才的市場情況有關。因此，近年德國將外國人才的學歷和工作經歷的認證時間縮短到三個月之內。

三、澳門、新加坡、德國外地僱員的簽證政策

外來勞動者在獲得東道國准入許可之後，還需得到簽證才能進入東道國工作。簽證的簽發以及制度本身的弊端都可能成為勞動者流動的限制。世界各國均把簽證作為調節、管理和控制外來勞動者入境的一項重要措施。運用簽證限制保護本國利益頗有成效，已成為世界各國的普遍做法。

（一）辦理手續

各國和地區簽證辦理手續差異懸殊，這與相關機構的效率有直接關係，有些政府機構办理流程瑣碎繁雜，直接影響了勞動者入境週期。澳門勞工事務局對於簽證的辦理時長並無相關規定，但是根據實際情況，一般時長為3—4個月。僱主如需聘用外來勞動者，必需先從勞工事務局獲得聘用許可，受聘的外來勞動者需到治安警察局申請僱員身份之逗留許可及辦理“外地僱員身份認別證”（前稱“非本地勞工身份卡”，俗稱“藍卡”）後，方可在澳門工作。新加坡辦理簽證需要遵循《外國人力僱傭法案》，該法案對簽證的辦理時長並無相關規定，但是根據實際情況，一般時長為三個月。德國的簽證辦理根據簽證種類有所區別，不同的簽證類別所需的辦理時間不

盡相同，入境簽證需時3—6個月，而辦理居留許可及延長則可能需要更久的時間，且手續也不盡相同。按照德國的《外國人法》和《就業條例》等相關法律，外國人要進入德國就業，必需向所在國的德國使領館申請入境簽證，德使領館再將其申請轉至德國外國人管理局，後者徵詢勞工局及行業協會意見後方作出給予或拒絕簽證的決定。例如，中國廚師赴德，先要經過中國對外承包商會審查簽證申請材料、預約面試時間，然後由本人前往德國駐華使領館進行面談。及後，德方機構要通過電話聯繫廚師的培訓學校和工作單位進行確認，再將申請材料寄到德國外國人管理總局。外國人管理總局在經過勞工局、移民局、外僱職介中心、簽約地勞工局、移民局、外國人管理總局、德駐華使領館審查後才完成整個程序，獲得簽證所耗時間短則3—5個月，長則半年以上。不但簽證周期長，且拒簽率相當高。但是，近年來，為適應市場需要，德國也在逐步改進外國人入德管理措施，簡化入境審批程序，如啓用“一站式”准入審批程序，用內部批准程序來替代工作許可和居留許可，以保證准入程序更加迅速透明。同時，德國還實行政策透明和信息公開，通過建立相關信息網站，為申請者提供入境所需全部信息等。

（二）簽證政策透明度

許多國家或地區簽證政策並不透明，發達國家基於複雜因素的考慮，有時會對低技術服務提供者或一些來自發展中國家或地區的外來勞動者存在歧視。各國或地區對簽證的審批也有較大差異，並沒有具體細緻的統一規則，有時甚至存在非常強烈的主觀意識。凡此種種，均導致政策的模糊和不確定。在這方面，澳門通常只要符合《聘用外地僱員法》和第5/2003號行政法規的具體要求即可辦理簽證，但勞工局除明確規定所需提交的申請資料外，也未對工作條件或審批標準有具體說明。新加坡《外國人力僱傭法案》第1部第3條嚴格規定了聘任工作制度和檢察員（即部長可以委任一名工作人員，依法賦予其職能和權力去監管簽證辦理），新加坡政府網頁詳細列明了可申請的簽證類型、工作條件以及所需材料。2013年，新加坡人力部為了讓海外求職者能瞭解其是否符合新加坡人力發展的需求，設置了線上服務系統“自我評估工具”（self-assessment tool），海外求職者可初步評估自己可能取得之准證類別及相關資訊。此外，從2015年6月1日起，WP / SP / EP / DP / LTVP / TEP准證都可通過網上系統WPOL和EPOL遞交。任何時候，公司都可通過持勞務執照中介公司申請外僱。這意味着，人力部將全面借助網絡系統來方便公司申請准證及提高工作效率。2015年10月，建築局也推出一個新網站，外籍建築工人報名並同意讓人力部在平台上公開自己的相關資料之後，就有機會被僱主瀏覽到這些信息，從而幫助在工作准證期滿後打算繼續留在新加坡工作的外國建築工人尋找新僱主，同時也幫助建築業僱主減少因熟練工人流失所帶來的額外成本。德國的簽證政策依《外國人法》第2章居留准許證的簽發和延長、第6條中有關要求居留准許證的資格的規定，訂明只要外國人符合資格，其要求居留准許證的申請必需得到滿足。德國近年調整程序和規則，簽證發放所需文件數量將減少，簽證申請表將可從網上獲得，確保簽證發放在72小時內完成；部分簽證發放的管理工作還將外判予外國機構，外國簽證者便不必親自到德國駐外使領館辦理。

（三）簽證制度完善

各國和地區都非常看重簽證制度，並根據實情持續修訂以保證人才引進的順利實施。近年來，澳門頒佈了若干法律法規並持續修訂以完善簽證制度，比較有代表性的有第5/2003號行政法規、《聘用外地僱員法》、第8/2010號行政法規等，而規定外地僱員獲發僱員身份的逗留許可分為：專業僱員（如受聘者具備高等教育學位又或具備高度技能或專業工作經驗，且為履行具

高度專業要求的工作)、家務工作僱員以及非專業僱員。新加坡政府對於外僱簽證十分嚴格,分爲就業准證、S准證及工作准證等三大類別。就業准證主要又分爲P1(指持有簽證之外國人,不包含新加坡永久居民)、P2及Q1等三種。申請准證時必需有一名本地擔保人,通常由僱主擔任。申請者工作過的公司、新工作的公司、曾經的工作評級等都會被列入參考之列。辦理簽證需要的材料在新加坡《外國人力僱傭法案》第二部分有詳細規定,且在簽證辦理的整個過程(包括使用過程以及其中可能會被不法分子鑽空子謀取利益等方面)有嚴明律法,並且給出了相應的罪行與刑罰,相對而言,其簽證制度比較完善。德國把簽證制度分爲有限期和無限期兩種,其對歐盟成員的要求比其他國家公民的要求低,可分爲來德工作簽證、廚師工作簽證、開設私營公司簽證、IT專家等高素質人才工作簽證等,每一種簽證需提交不同證明和資格審核資料。

四、澳門、新加坡、德國外地僱員的行政管理制度

外來勞動者在跨越東道國的市場准入和簽證兩項關卡後進入東道國提供服務,但依然受到該國政府及相關部門的管理。這些管理手續和要求如果複雜繁瑣,可能會對勞動者提供服務設置限制。

(一) 停留時間限制

澳門第4/2013號法律規定,外地僱員的逗留簽證是以年爲單位,停留一年後需續簽,成功後方可繼續留澳工作。除此之外,外地僱員可在行政長官許可的情況下,按上條規定獲准延長逗留期間,但必需在逗留許可到期的十日之前進行申請。澳門目前不存在逗留期限一年以內的短期外僱,無法滿足企業的季節性需求,因此未來澳門可以考慮聘用短期外僱,以滿足行業高峰期的需要。新加坡外來勞動者就業的時限受到嚴格管理。例如,WP准證非熟練工人最多只可做6年,EP熟練工人可做15年,但是2013年3月新加坡人力部公佈WP普通工作准證人員可做10年的新政策,以降低招聘和培訓的成本。與澳門和新加坡不同,德國勞工部門在《就業促進法》中對工作許可期限加以限制,各職業所頒發的工作許可期限均有不同。其中,受聘於德國公司境外企業的外籍員工到德國母公司臨時性實習、培訓進修,或與德國企業有業務往來的外國人到德企業臨時性實習、學習等,可獲1-1.5年工作許可;根據國家、協會或公共機構之間的協議,專業人員、管理人員可到德國企業或協會進行2年以培訓進修爲目的之實習工作;符合條件的風味廚師應聘到德國相應的風味餐館工作,最多可獲3年工作許可;跨國公司派遣到該公司的德國分部或工廠的專業人員,最多可獲2-3年工作許可;應聘到德國學校教授本國語言的教師可獲最長5年的工作許可;已在德國工作過的外國人需在離境若干時間後方可再次獲得工作許可。由此可知,德國的停留時間因不同的工作種類有所不同,一般是1-5年不等。不僅如此,不同的工作單位所發出的許可年限也是不同的。

(二) 流動性限制

流動性限制指東道國或地區可限制外地僱員的流動區域或工作種類,即僅允許僱員在特定幾個城市或地區工作,或不允許跨僱主或行業工作。澳門早前在流動性方面的限制較小,僱員可在全澳工作。根據《聘用外地僱員法》第14條規定,僱員可在本人同意及獲得許可的狀況下轉移到另一僱主,只是轉移所從事的職業要相對應。但是,2009年第4/2013號法律修改了第21/2009號法律《聘用外地僱員法》規定“逗留許可被廢止或失效的情況,則六個月內不得向同

一非本地居民發出新的許可”，即俗稱的“過冷河”，以限制外僱故意被解僱而轉工。新加坡規定低技術的WP准證僱員不可更換僱主，而高技術的EP及SP准證所有人可以更換僱主，德國未有此方面的限制。通過對比來看，作為東道國來說，限制外來勞動力的職業或僱主轉換，可能是為了保護本國的勞動力就業機會，同時維護一個良好的就業市場秩序。但是，新加坡的規定更加細緻，高技術人員享有更多的自由，可在當地市場最大化地發揮其價值。

（三）待遇限制

有些國家或地區為了保護本地企業和員工的利益，對入境的外國員工在收入、稅收、住房等多方面加以限制，使外來勞動者無法享受與當地員工相同的待遇。但有些比較依賴外地僱員的東道國會對外地僱員採取較為優厚的待遇。澳門對外僱無稅收歧視，同時規定僱主需提供給每名外僱住宿地，其實用面積平均不少於3.5m²，且需具備一定設備。如以現金支付的方式確保外地僱員的住宿權利，每名外地僱員每月獲給付的金額不得少於500澳門元。但特區政府有具體最低工資限制，截至2014年，聘請外地勞工合同工最低工資是每月5,000元，低於本地勞工每月7,500元的最低工資水平。德國規定，人人平等，尤其是外國人工資不得低於本地居民。新加坡根據不同行業和不同外僱的比例徵收外僱稅，例如，在製造業、建築業和服務業均有相關規定，外僱比例越高徵稅越多。2013年2月25日的財政預算案公佈，為重組經濟並推動其優質增長，將進一步降低企業對外僱的依賴，新加坡人力部除調整S准證之每月固定底薪外，也緊縮就業准證的發放，尤其是最低級別的Q1准證。此外，政府在該年至2015年逐步調升外僱稅及調降外僱比例上限；在2014年推出組屋外籍租戶比率，規定可出租給外國人的組屋單位比率將設限，以防止太多外國人聚居在同一座組屋或組屋區內。每座組屋中出租給外籍租戶的單位比率不能超過11%，每個鄰里則不能超過8%。

總結

經濟全球化的其中一項重要的推力正是勞動力的全球流動。人口不足或人力資源素質較低的國家或地區，通過引入外來勞動力達到經濟發展的需求，甚至改善本國人口結構。通過以上分析，可以看到澳門、新加坡和德國在外僱政策上既有相同點，又存在較大差異。

在市場准入方面，澳門的外僱政策除了行業限制在三地中要求最為嚴格外，其他准入政策的門檻都相當寬鬆，對外僱的總體數量、行業數量、外僱資格是否達到一定技術水平、是否確實保證了本地居民優先就業等都未有明確的規定。而新加坡則特別針對低技術外僱，不僅在數量、同時也在技術資格和本地居民公平僱傭方面，作出了較嚴格和明確的規定。德國受歐盟一體化的影響，對歐盟成員國居民難以規定，但是對其他外國人，依然強調防止輸入勞工政策，這對本地就業結構和行業產生不良影響。

在簽證方面，新加坡和德國有較全面的簽證種類，以對應不同類型的外僱，滿足國內不同類型和數量的需求，且近年都在推行政策審批的電子化和透明化。對比之下，澳門的外僱簽證種類較為單一，僅分為技術、非技術和家務三種，而在每一種類之下，某些特別行業（如建築業外僱、旅遊旺季的零售業短期外僱等）在如何控制數量、如何批准工作時限方面，由於簽證制度不夠完善而難以區別管理和控制，導致外僱較多。然而，但居民反映就業機會被擠出，企業也反映招聘困難，各方似乎都沒有從外僱政策中得到滿足，政策效果較低。

在行政管理方面，因外僱已經進入本地就業市場，如何最大限度的發揮其價值，各國或地區體現出不同的管理邏輯。德國追求自由和公平原則，要求與本地居民同工同酬，對外僱的流動不作限制，只是規定了其工作時限。新加坡對低技術外僱有諸多限制，對高技術外僱人才則賦予更多的就業自由，特別是新加坡近年因外僱而產生社會族群融合問題，故對其居住、稅收也作出了特別的規定。相較之下，澳門的外僱政策因享受內地橫琴和珠海區域合作的便利，在住房安置方面享有優勢。但近年因勞力短缺，爲了杜絕外僱轉工而提出了較嚴格的流動性限制。

通過以上分析可以看到，新加坡和德國的外僱政策設計有比較明確的目的性，即兩國均面臨人口老齡化和同類型地區的人才競爭，均以外僱政策作爲吸引優秀人才、提升本國競爭力的主要手段，尤其德國將外僱政策與移民政策相結合，加大對世界人才的吸引。因此，澳門外僱政策的制定和執行也應有明確的目標，以補充本地人力資源之不足。此外，新加坡的外僱政策也展現出非常強的靈活性，一旦新加坡本地就業市場失業率提升或出現變化，其人力資源部即能在半年到一年的時間內快速響應市場變化，放鬆或收緊外僱政策，令市場得到快速調節。而反觀澳門，特區政府相關部門面對社會上的批評時，只是重複其一貫的立場，強調不會容許外僱損害本地工人的利益，卻無相應的政策出台。《外僱法》頒佈多年，社會經濟環境不斷變化，對法規的實際修改或補充非常有限。最後，在政策執行層面，新加坡和德國近年都在推行政策的透明化，小至每個職位的要求，大至經濟需求測試的執行，都有非常明確的說明和規定，而澳門的相關政策和法令規定不清晰，執行人員對裁量權的行使時有偏差，政策執行的監管機制不完善，導致無法取信工會及勞工團體，進一步激化外僱與本地居民的矛盾。

澳門外僱政策需借鑑其他國家和地區的經驗，根據澳門的需求完善簽證類型和數額，把審批手續透明化，並根據市場的變化快速調整，加強監督執法，真正做到公平、公開、公正地輸入外僱。總之，如何利用有效的外僱政策實現澳門本地居民向上流動，使本地企業人力資源充足，吸引優秀人才流入澳門，推動澳門經濟適度多元發展和“一個中心、一個平台”的建設，仍值得特區政府、工會及勞工團體，乃至學界深入討論和探索。

[責任編輯 劉蘭英]