

論澳門《聘用外地僱員法》核心原則的實現機制

方志祺

[摘要] 澳門《聘用外地僱員法》確立的補充原則、報酬平等原則及優先原則，因實現機制的內生缺陷而面臨系統性功能失效。首先，行政許可制度下，審查部門受限於行政資源的約束與勞動市場的信息不對稱，難以實質核驗企業申報的“本地招聘困難”證明，致使補充原則在實踐中趨於形式化；其次，現行統一的聘用費標準顯著低於本地與外地僱員的實際薪資差額，未能有效內化企業替代性用工的社會成本，反而形成負向激勵，誘發聘用實體利用低廉勞動力成本套利，進而擠佔本地就業空間。破解困局需構建“經濟槓桿”與“行政基準”並行的雙軌規制路徑：其一，健全差異化費率機制，參照新加坡外地僱員稅制度，構建涵蓋產業類別、職位層級及外地僱員佔比的三維調節模型，通過動態費率抬升替代成本；其二，引入工資中位數標準，借鑑香港“補充勞工優化計劃”的經驗，強制要求外地僱員薪酬不低於本地相類職位的工資中位數，壓縮薪資套利空間。

[關鍵詞] 《聘用外地僱員法》 補充原則 報酬平等原則 優先原則 本地就業 澳門

一、問題的提出

澳門特別行政區作為全球知名的旅遊休閒中心，其經濟高度依賴博彩旅遊業及配套服務業。自回歸以來，澳門經濟持續高速增長，本地勞動力供給難以滿足產業擴張需求，外地僱員成為支撐澳門經濟社會發展的重要力量。^①根據澳門統計暨普查局數據，截至2024年第4季，澳門外地僱員總數約183,200人，佔總勞動人口比例超過三分之一。^②這些外來勞動力有效填補了本地人力資源的結構性缺口，對維持澳門經濟競爭力具有不可替代的作用。隨着澳門經濟進入深度調整期，尤其是後疫情時代博彩業轉型與多元產業發展階段，外地僱員數額增長與本地居民失業率持續攀升的衝突日益凸顯。2025年第1季，澳門總體失業率為1.90%，約7,300人，其中青年（25至34歲）失業人口突破2,500人（佔青年勞動人口2.78%），學歷為高等教育的失業居民更達至3,700人（佔高等教育學歷勞動人口2.10%）。與此同時，過去一年勞動力市場上的空缺崗位卻長期保持在9,200至10,200個，而外地僱員總額則相比2023年第4季遞增了7,700人。^③此一現象反映出澳門《聘用外地僱員法》（第21/2009號法律）在制度設計層面上存在深層次問題。

作者簡介：方志祺，中國人民大學法學院博士研究生。

^①吳偉東、梁秋嫻：〈回歸以來的澳門經濟發展與內地勞動者〉，《港澳研究》（北京），第4期，2019年，頁87。

^②澳門特別行政區政府統計暨普查局：《就業調查：2025第一季》，2025年5月，頁11。

^③澳門特別行政區政府統計暨普查局：《就業調查：2025第一季》，2025年5月，頁5、9。

《聘用外地僱員法》第2條確立的八大核心原則中，補充原則（僅在無合適本地僱員時聘用外地僱員）、報酬平等原則（同工同酬）及優先原則（保障本地僱員就業優先權）構成制度軸心。然而，現行法律框架為聘用實體提供了系統的成本規避空間，直接誘發本地就業替代的經濟理性，使這些原則缺乏有效的實現機制：首先，補充性形同虛設。企業僅需形式化證明“本地招聘困難”（第8條第1項），即可獲批量外地僱員配額。然而，現行制度下對“本地招聘困難”的審核過程常常流於形式，標準模糊，且缺乏實地核查與崗位匹配度評估，企業往往可透過“虛假招聘”等手段將外地僱員作為“首選勞動力”而非“最後補充手段”，同時，違法成本的設定未能有效遏制違規行為，現行針對僱主違規聘用外地僱員的法定罰款僅為一至兩萬澳門元／人（第32條第1款），遠低於企業因長期節省用工成本所獲得的經濟利益；其次，報酬平等原則在實務中難以落實。儘管法律要求同工同酬（第2條第4項），但在勞動力市場中，外僱薪酬顯著低於在地工人的現象屢見不鮮，與此同時，現時《聘用外地僱員法》規定的聘用費（第17至19條）標準遠低於本地與外地僱員之間的薪資差額；最後，優先性被架空。當經濟下行時，企業往往傾向留任低薪的外地僱員，以“架構重組”、“崗位撤銷”為由解僱本地僱員，再以“新設崗位”名義重新申請外地僱員配額，形成“假裁員、真替代”的現象。^①結果是，本地僱員在再就業競爭中因薪資預期高於外地僱員而處於劣勢而導致失業率呈現結構性上升。

博爾哈斯（George J. Borjas）在《天堂之門》中揭示，不恰當的外地僱員政策將加劇本地貧富差距——僅僅在1998年，美國聘用實體對移徙工人的招用偏好就讓約1,600億美元的財富（佔美國國內生產總值約2.00%）從本地勞工階層轉移至僱主階層。^②即使忽視對貧富差距的影響，外來勞動力的過度替代已引發多重社會問題：一是本地居民就業質量惡化，青年、高學歷群體首當其衝，被迫退出正規就業市場或接受非全日制工作，^③加劇社會矛盾；^④二是外地僱員權益保障困境——企業為維持成本優勢，通過過度加班、債務束縛、扣留工資等手段剝削外地僱員，^⑤衍生勞資糾紛與社會穩定風險；^⑥三是產業升級動

^①〈不合理解僱成極壞先例——林宇滔促徹查博企職工被炒〉，《澳門日報》（澳門），2025年3月4日，版A5。

^②Borjas, George J. *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy*. Princeton University Press, 1999, p. 91.

^③為申請或維持聘用許可，聘用實體可能選擇招用一定數額的本地居民從事非全日制工作，以履行澳門特別行政區政府勞工事務局依據《聘用外地僱員法》第9條和《規範聘用外地僱員許可內設定的條件或負擔》（第13/2010號行政法規）就相關聘用許可設定的“遵守聘用本地僱員的最低數量保證”之負擔，原因在於設定的負擔僅劃定本地僱員數量底線，而未有限制其就業形態。參見梁孫旭：〈就業市場外僱審批監管與薪酬壓價問題〉，澳門特別行政區立法會網站，2025年5月23日，www.al.gov.mo/uploads/attachment/2025-06/884056840075c7f664.pdf，2025年6月18日讀取；謝誓宏：〈切實探討本澳畢業生及社會就業問題〉，澳門特別行政區立法會網站，2025年4月30日，www.al.gov.mo/uploads/attachment/2025-05/4110668216e71cad5a.pdf，2025年6月18日讀取。

^④郭達：〈國際視野下青年失業問題研究〉，《當代青年研究》（上海），第3期，2019年，頁98。

^⑤外地僱員為維護其工作崗位，往往對過度加班等剝削行為的容忍度更高，本地僱員對剝削行為的順從度則相對較低，此構成薪資待遇以外聘用實體偏好招用外地僱員的考量因素之一。See Peter Kuhn, and Kailing Shen. “Do Employers Prefer Migrant Workers? Evidence from a Chinese Job Board.” *IZA Journal of Labor Economics*, vol. 4, no. 22, 2015, pp. 1–31; Du, Juan. “Endurance, Identity, and Temporality: The Ethnic Labor Market and Labor Process of Chinese Migrant Workers in France.” *Journal of Chinese Sociology*, vol. 7, no. 15, 2020, pp. 1–22.

^⑥陸海娜：〈移徙工人權利的國際保護標準〉，《人權》（北京），第2期，2015年，頁69；劉興花、王勇：〈勞工輸出、跨國生產政治與剝削關係的形成——中國赴日勞工的案例研究〉，《社會》（上海），第3期，2019年，頁123–53。

力受阻，企業對低成本外來勞動力的路徑依賴，削弱技術革新與人才培訓投入，與澳門推動“經濟適度多元”的戰略目標背道而馳。^①適逢特區政府於《2026年施政報告》中明確“全面檢討並完善外地僱員審批制度”，本文擬就上述制度失靈的深層根源進行系統性剖析，通過解構在實務運作中落實相關法律原則的困境，並在借鑑域外規制經驗的基礎上，探索具體的修法路徑，以期推動《聘用外地僱員法》回歸其規範外僱市場和保障本地人就業優先的價值核心。

二、澳門《聘用外地僱員法》核心原則的立法設計與制度目標

（一）八大核心原則的立法願景

1998年通過的《就業政策及勞工權利綱要法》（第4/98/M號法律）第9條早已明確外地僱員的引入應發揮“補充本地人力資源”的積極功效。《聘用外地僱員法》立法之際，立法者更同步把作為原《就業政策及勞工權利綱要法》的第7條中關於推動就業政策目標的措施之一“在公共服務及公共工程方面優先僱用本地勞工”進一步擴展為涵蓋所有公私經濟部門的“優先僱用本地勞工”。在此基礎上，《聘用外地僱員法》第2條確立的八大核心原則，即補充原則、臨時原則、不歧視原則、報酬平等原則、優先原則、可持續原則、預先許可原則和特性原則，構成外地僱員招用規制的法理基石，其立法設計蘊含對澳門社會經濟特質的深刻回應。立法者通過構建系統性原則，旨在平衡勞動力市場供需矛盾，維護本地就業核心價值，同時保障經濟活力。其中補充原則、報酬平等原則及優先原則形成邏輯閉環，共同指向“在保障本地居民就業優先權的前提下，有限度補充勞動力缺口”的軸心立法目標。

補充原則被賦予“最後補充手段”的嚴格定位，彰顯立法者對本地勞動力市場自主性的優先保障。該原則要求企業僅在“沒有合適的本地僱員或合適的本地僱員不足”時，方可“同等的成本及效率條件”下申請外地僱員配額。立法原意在於建立清晰的勞動力使用序列：本地人力資源始終為首選，外地僱員僅作為填補結構性缺位的輔助力量。例如對“合適”的界定（第8條第1項），隱含對聘用實體積極開發本地人力資源的督促——必須證明已通過在職訓練、薪資調整等合理努力仍無法滿足需求，方能啟動外地僱員申請。這種設計既回應產業擴張對勞動力的急迫需求，更從根本上防止外來勞動力擠壓本地就業空間，體現立法者對澳門人力資源可持續發展的長遠考量。

報酬平等原則則作為補充原則的關鍵配套機制。立法者將其設計為破除聘用實體利用低廉勞動力成本套利的經濟調節閥。由於勞動待遇為勞動合同的必備內容，同工同酬也是僱主對於勞動者負有的一項合同義務，相應地，薪酬歧視可作為違約行為對待。^①法條明

^①澳門特別行政區政府：《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024-2028年）》，2023年10月，頁69-70。

定“對外地僱員和本地僱員所提供的相同工作或相同價值的工作給付相同的報酬”，其深層意圖在於消除企業因薪資差異偏好外來勞動力的經濟動機。立法者洞察到，若允許同工不同酬，將扭曲企業用工選擇，導致外地僱員從“最後補充手段”異化為“首選勞動力”。通過強制薪酬平等，立法者實質構建了成本平衡機制：企業僅在外地僱員真正具備特定語言能力、專業技能等不可替代的效率優勢或本地人力資源客觀不足時，才會基於生產力之優化而非勞動力成本套利的動機提出聘用申請。此項原則不僅保障外地僱員合法權益，更從經濟理性層面確保補充原則的落實，使外地僱員制度回歸“人才補充”而非“人力替代”的本質。

優先原則進一步強化本地就業權的制度保障。立法者通過“聘用優先”與“持續就業優先”的雙重維度構建防護網。“聘用優先”要求企業在崗位空缺時優先考慮本地求職者，而“持續就業優先”則着重防範 COVID-19 等經濟波動期本地僱員被系統性替代的風險。該法律的第 2 條第 6 項可持續原則作為優先原則的適用補充，明示“當會引致顯著減低本地僱員的權利，或會直接或間接引致不以合理理由解除本地僱員的勞動合同時，不得聘用外地僱員”，直接體現立法者對本地居民就業穩定性的捍衛。該原則的法理基礎根植於《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第 35、115 條對居民勞動權的保障，其制度目標在於確立本地僱員在勞動關係中的主體地位，避免外地僱員制度異化為衝擊本地就業市場的變數。立法者特別在立法設計中嵌入如同第 8 條第 1 項要求評估聘用實體招用本地僱員的努力之監督機制，確保優先性從形式條款轉化為實質權利。

上述三項核心原則的立法邏輯呈現遞進關係：以優先原則確立本地就業的基礎性地位，以補充原則嚴格限定外來勞動力的例外內容，再以報酬平等原則消解成本套利空間。此等設計反映立法者對澳門社會生態的精準把握——微型經濟體必須通過制度約束防止勞動力全球化對本地市場的衝擊。^②值得注意的是，立法者並未將外地僱員單純視為經濟工具，而是在原則中注入社會融合與權利平等理念（第 2 條第 3 項不歧視原則、第 26 條外地僱員住宿及遣返權等），彰顯中西文明共有的“以人為本”治理哲學。^③這些原則共同構成外地僱員制度的價值座標，為後續許可制、聘用費等實施機制提供法理指引，其根本目標始終錨定於維繫本地居民就業質量與經濟社會可持續發展的動態平衡。

（二）法律實現機制的制度架構

於國際公約層面，《經濟、社會及文化權利國際公約》（1992 年起於澳門適用）第 6、7 條和《就業政策公約》（1999 年起於澳門適用）第 1、2 條要求行政機關採取有效措施落實保障居民就業權的責任，而非停滯於對聘用實體的道德勸喻。《聘用外地僱員法》的

^①吳萬群：〈論僱主實施就業歧視的賠償責任〉，《法學雜誌》（北京），第 2 期，2014 年，頁 83。

^②謝四德：〈文獻綜述視角下澳門產業結構優化問題研究〉，《當代港澳研究》（廣州），第 2 期，2012 年，頁 93、95。

^③胡玉鴻：〈以人為本的法理解構〉，《政法論叢》（濟南），第 1 期，2019 年，頁 24-35；上官酒瑞：〈以人為本與政治核心價值的轉向〉，《政治與法律》（上海），第 2 期，2011 年，頁 13。

核心原則需依賴精密的制度架構轉化為實踐效力，其中許可制與聘用費機制構成法律實現的雙重支柱。立法者通過行政管控與經濟調節的協同設計，旨在將抽象原則嵌入具體操作流程，形成對勞動力市場的動態引導與約束。

（1）許可制的行政管控邏輯

《就業政策及勞工權利綱要法》第9條第3款規定：“僱用非本地勞工須有獨立給與每一生產單位的行政許可。”許可制（《聘用外地僱員法》第7至16條）作為法律實施的樞紐，以分層分類管控為核心邏輯，通過行政權限的精細化配置實現對外地僱員規模、結構與期限的全程監管。其制度設計蘊含三重預期效用：

首先，以許可形式差異化匹配勞動力需求類別。立法者將許可區分為記名許可（*autorização nominal*，針對特定高技能專業僱員）與不記名許可（*autorização não nominal*，適用於非專業及家務工作僱員），體現對勞動力市場分層治理的科學考量（第7條）。記名許可強制綁定特定人才，確保高技能專業崗位由具備不可替代性的外來勞動力精準補充；不記名許可則賦予聘用實體在核定配額內自主選聘的彈性，既滿足基礎服務業的靈活用工需求，又避免聘用實體過度依賴單一域外來源地勞動力。這種分類設計與《外國人來華工作許可服務指南（暫行）》（外專發〔2017〕36號）等國家層級規範外來勞動力的文件所堅持的“鼓勵高端，控制一般，限制低端”原則不謀而合，^①從源頭導引外地僱員流向本地勞動力結構性短缺領域，防止人才錯配擠壓本地就業空間。

其次，以期限控制強化勞動力補充的臨時性本質。法律規定聘用許可須設明確期限（第10條），^②要求其不得超過給予非澳門永久性居民僱主的居留許可（*autorização de residência*）或職務任期，從制度上杜絕外地僱員身分永久化傾向。更關鍵的是，自動續期條款（*renovação automática*，第11條）僅適用於家務工作僱員，反映立法者對民生需求特殊性的承認——家庭照護服務的連續性與人文關懷聯繫緊密，^③有限度的自動續期可減少重複申請的行政成本，保障家庭生活品質。上述設計在維護臨時原則的同時，兼顧社會運行的現實邏輯，體現立法精度的平衡智慧。

最後，以動態調整機制回應宏觀經濟變局。該法律的第13條賦予行政長官基於產業轉型、經濟危機等公共利益重大事由廢止特定行業聘用許可的權力，並設置90日緩衝期以減輕企業陣痛；第15條更授權特區政府暫停許可申請或續期，為勞動力市場調控預留政策工具箱。這些條款使許可制超越靜態配額分配，升級為可主動干預的市場穩定器，當經濟形勢突變時能快速阻斷外地僱員流入，為本地勞動力騰挪就業緩衝空間。

許可制的整體架構呈現行政理性與市場彈性的有機融合：通過許可類別、期限與調整

^① 鄭今軼：〈移民法的功能機制及其中國實踐〉，《法學》（上海），第7期，2025年，頁42。

^② 特區政府於2006年發布的《規範聘用外地僱員規章（徵詢意見稿）》第6條第1款規定“聘用外地僱員許可的期限最長為：（一）非專業僱員：三年；（二）專業僱員或家庭服務僱員：五年”，但後續正式立法未有承襲類似的最長年限限制，而是把聘用許可期限完全交予勞工事務局（及前人力資源辦公室）自由裁量。

^③ 肖索未、簡逸倫：〈照料勞動與社會不平等：女性主義研究及其啟示〉，《婦女研究論叢》（北京），第5期，2020年，頁16；任美娜、劉林平：〈親疏之間：家政服務中的僱傭關係與心理契約〉，《社會學評論》（北京），第3期，2025年，頁192-94。

機制的組合運用，既確保外地僱員嚴格受限於“補充性”框架內，又為企業提供可預期的用工規劃路徑。立法者預期此機制能實現雙重防火牆效應——前端以許可類別過濾非必要用工需求，後端以動態調整阻斷系統性替代風險，最終維繫本地勞動力在市場競爭中的結構性優勢。

（2）聘用費的經濟調節功能

《就業政策及勞工權利綱要法》第9條第4款規定：“按市場需要、經濟環境和組別增長的傾向，得以經濟活動組別訂定非本地勞工的僱用。”聘用費機制（《聘用外地僱員法》第17至19條）是立法者植入市場規則的核心槓桿，其通過成本內化策略矯正企業用工偏好，從經濟理性層面捍衛補充原則、報酬平等原則及優先原則的落實。該設計蘊含兩大創新性調節邏輯：

其一，以差異化費率引導資源優化配置。第19條授權行政長官根據產業類別、職業層級、企業規模及僱員數量訂立差異化費率，實質構建了一套精準的勞動力需求調價系統。例如，對博彩業、酒店業、服務業等高利潤部門課以較高費率，可抑制其中低技能崗位過度擴張；對科技研發等戰略新興產業實施費率減免，則能降低其引進專才的合規成本。此種設計將經濟學中的“外部性內部化”（Internalization of Externalities）^①原理轉化為法律工具——企業若堅持以外地僱員替代本地勞動力，需支付反映社會成本的溢價，從而倒逼其優先開發本地人力資源。立法者預期此機制能驅動企業重新評估用工結構，使外地僱員需求回歸“人才補充”而非“人力替代”的本質。

其二，以社保導向賦能人力資本可持續發展。法律明定聘用費全額撥入社會保障基金（第17條第3款），使該機制超越單純的成本調節，升級為本地勞動力再生產的投資管道。根據《社會保障制度》（第4/2010號法律）第39至42條以及《就業輔助及培訓規章》（第6/2004號經濟財政司司長批示），外地僱員對公共服務的佔用成本，通過社會保障基金反哺至本地居民職業培訓、失業救濟及在職進修體系，^②形成“以用外促培內”的良性循環。上述設計巧妙化解“誰受益，誰補償”的公平性難題——企業因使用外來勞動力獲得的生產力提升，需通過社保供款回饋本地社會，最終強化澳門人力資本的長期競爭力。

聘用費機制的根本創新在於其雙重調節效應：從短期看，費率差異直接增加企業替代性用工的財務負擔；從長期看，社保回撥間接提升本地勞動者技能水平，從供需兩端收窄企業對外地僱員的依賴空間。立法者期待此經濟槓桿與許可制下的行政管控形成立體化的規制網絡——當許可制控制外地僱員的“准入量”時，聘用費則調控其“經濟性”，二者共同確保企業僅在本地勞動力真正稀缺且外地僱員能創造淨社會價值的領域啟動招聘程序。

許可制與聘用費機制的耦合設計，反映立法者對勞動力市場治理的系統性思維。行政管控提供剛性約束框架，防範外地僱員規模失控性擴張；經濟調節注入柔性價格信號，引

^① Tamašauskienė, Zita. “Internalizing Externalities and Sustainable Development.” *Encyclopedia of Sustainability in Higher Education*, edited by Walter Leal Filho, Springer, 2019, pp. 1013–20.

^② 澳門特別行政區政府社會保障基金：《社會保障基金2023年度報告》，2024年8月，頁29–40。

導企業自發優化用工策略。兩者通過三層協同效應強化核心原則的實現：在准入環節，許可類別與差異化費率形成“立體篩網”，高技能崗位因費率優惠與記名許可便捷性獲得優先補充，中低技能崗位則因高費率與不記名許可的配額限制抑制過度需求；在存續環節，許可期限與自動續期限制性規則保障用工臨時性，而聘用費的持續徵繳則動態矯正企業對外地僱員的路徑依賴；在退出環節，公共利益廢止權與社保回撥機制構成雙重保障，確保經濟下行期本地就業優先權不受侵蝕。如此架構的終極制度目標，是構建一套自我修正的勞動力市場平衡系統——當企業試圖以低成本外地僱員替代本地勞動力時，許可門檻與費率成本將自動觸發調節功能，迫使其回歸補充性用工本源。立法者藉此宣示澳門勞動力政策的根本立場：外地僱員制度非為企業壓縮成本之工具，而是社會在保障本地居民就業權前提下，對特殊人力資本缺口的戰略性補充。

三、外地僱員限制的實踐失效：本地就業替代現狀分析

（一）監管機制的結構性失靈

在《聘用外地僱員法》及《聘用外地僱員法施行細則》（第 8/2010 號行政法規）構建的嚴格外地僱員聘用制度下，補充原則要求聘用實體必須證明“沒有合適的本地僱員或合適的本地僱員不足”方可獲批外地僱員配額。然而，部分企業為規避此核心限制，系統地虛構本地人力短缺假象，其手段主要圍繞“虛假招聘”展開，^①通過精心設計的形式合規操作掩蓋排斥本地居民的目的，以迎合法律法規表面要求，實質架空優先聘用本地僱員的立法精神。

虛假招聘的核心策略在於操控招聘流程的各個環節，製造“本地應徵者不符合要求”或“無人應徵”的虛假結果。首先，在職位設計階段，聘用實體有意設定與崗位實際需求脫節、甚至不可能達成的任職資格。這類要求表面符合法定或專業標準，實際上將絕大多數本地求職者排除在外。^②其次，招聘廣告的發布渠道與時效亦經過精心安排，以降低曝光率。企業傾向選擇受眾狹窄、本地居民鮮少使用的人力資源信息平台，或將招聘期壓縮至審查部門允許的最短時限，並避開求職旺季或本地招聘會。更甚者，在廣告中模糊關鍵信息（如薪資範圍標示為“面議”後在面試時壓低報酬），或使用晦澀的職位描述誤導求職者，使潛在合適者根本無法識別崗位匹配性。

進入面試階段，程序性的篩選機制成為排斥本地勞動力的技術工具。聘用實體可安排與崗位職能脫節的高難度專業測試，或採取不具合理性的實操考核。面試負責人亦可偏向採用主觀性評價指標，以具備不可證偽性的模糊表述否定合資格的本地應徵者，而非提供

^①〈勞局：首季廢止逾百七外僱額〉，《澳門日報》（澳門），2025年4月24日，版A4。

^②雖然目前香港外地僱員政策較澳門完善（將於下文詳述），但亦出現聘用實體要求吊車司機應徵者滿足英語水平良好等苛刻條件的情況。澳門聘用實體的操作相信大同小異。參見聶曉輝：〈本地招聘若造假，僱主不准聘外勞〉，《文匯報》（香港），2023年8月29日，版A1。

客觀的評估基準。部分企業甚至進行“形式面試”，即在預設不錄用本地居民的前提下，僅履行法定招聘程序。^①此外，由於面試過程缺乏詳實紀錄或刻意簡化評價細節（如泛稱“經驗不符”），導致監管機關難以對篩選行為的合規性進行事後溯源。而針對少數通過初試的本地候選人，企業可採取拖延戰術，誘發其主動流失，最終將未錄用責任歸因於本地勞動力的高流動性。

為使虛假招聘具備程序合法性，部分企業會採取系統性的文書造假手段。具體而言，透過統一標註“經驗不符”等虛假評價，企業得以對面試評估紀錄進行標準化篡改；在提交予審查部門的“本地招聘報告”中，則採取選擇性披露策略，刻意隱匿合資格候選人的資料。鑑於行政機關之審查多以書面形式進行，使用具備表面合規性的文件能使企業易於規避行政規制。同樣地，由於面試階段的評估標準具有高度的主觀性，且屬企業自治事項，行政機關在缺乏正當性介入理由的情況下，難以推翻企業的主觀認定。這種形式要件的客觀完備性與評估標準的主觀不可否定性，導致事後審查機制的功能性失效。^②

監管機制的失效是虛假招聘現象持續蔓延的深層誘因。監管部門在執行職務時，受限於資源配置與調查權限，多依賴企業自證文件，難以對招聘過程進行深度的實質審查。從處罰力度來看，根據《聘用外地僱員法》第32條所示，虛假招聘未被列為獨立的行政違法構成要件；同時，在實務中，極少有依據第33條對違法行為處以“廢止外地僱員聘用許可”的附加處罰。^③當違規成本遠低於招用外地僱員帶來的利益時，兩者失衡變相誘導企業的投機傾向。此外，基於勞資權力不對等與資訊不對稱，本地求職者因擔憂職業發展受阻或缺乏有效申訴渠道，傾向於採取沉默，使得虛假招聘在缺乏外部監督的情況下愈發隱蔽。

“靜態要素的完整性決定了治理系統的功能下限……要素孤立運作引發治理異化，技術工具與制度設計淪為表面合規的裝飾性存在。”^④當前許可制度的執行偏差，致使虛假招聘本質上成為一種系統性的制度逃避行為。聘用實體通過職位設計的蓄意拔高、招聘渠道的選擇性屏蔽、甄選程序的儀式化，以及文書紀錄的偽飾性，構建了足以規避行政審查

^①林宇滔：〈促完善就業數據及訂立真正就業政策〉，澳門特別行政區立法會網站，2025年4月3日，www.al.gov.mo/uploads/attachment/2025-04/6832367f78977b147b.pdf，2025年6月18日讀取；林宇滔：〈促訂立削減博企外僱目標保障本地僱員就業〉，澳門特別行政區立法會網站，2025年3月6日，www.al.gov.mo/uploads/attachment/2025-03/8426767d3eeal6b6.pdf，2025年6月18日讀取。

^②如同民族、種族、性別、婚育、宗教信仰等傳統形式的就業歧視在司法實踐中由於勞動者舉證困難而導致的認定困境，監管部門對虛假招聘的查核證明亦存在障礙。而鑑於虛假招聘的結果早已預定，聘用實體無須似傳統就業歧視般於面試階段透過向求職者進行特定提問（如存在婚育歧視的聘用實體將要求求職者表明婚育現狀乃至婚育規劃）以排除部分求職者，而僅為形式化之表演，這使得虛假招聘相比傳統就業歧視的外顯性更低。參見李妮娜：〈就業歧視司法認定的困境與方法〉，《法律方法》（濟南），第4期，2024年，頁107-10；曹薇薇：〈人口政策轉型期生育歧視法律防治的美國鏡鑑及中國進路〉，《法學》（上海），第12期，2024年，頁176-78。

^③2024年第1季至2025年第1季，勞工事務局對涉及738人次外地僱員的行政違法行為科處行政處罰，但只廢止了10則外地僱員聘用許可。因虛假招聘而被廢止的外地僱員配額相對較多，僅2025年第1季就廢止了68家企業的177個配額，就虛假招聘而取得的所有外地僱員配額而言卻仍屬涓埃之微。參見〈勞局：首季廢止逾百七外僱額〉，《澳門日報》（澳門），2025年4月24日，版A4。

^④趙萌琪、（約旦）奧馬爾·拉扎茲：〈技術賦能、制度彈性與價值共識——政務熱線平台治理效能的框架建構〉，《管理世界》（北京），第7期，2025年，頁11-12。

的合規表象，異化和扭曲了外地僱員政策的補充性初衷。對此，完善監督機制以遏止此類制度性套利行為，已成當務之急。

（二）聘用費費率的惰性規制

《聘用外地僱員法》第 19 條旨在構建一套精密的經濟槓桿體系，其授權行政長官根據產業類別、職業層級、企業規模及僱員數量等因素，科學訂立差異化聘用費率。這種立法設計的核心邏輯在於將勞動力市場“外部性內部化”。差異化費率應發揮的關鍵功能，是驅動企業基於成本效益分析重新權衡用工策略：對人力密集、替代風險高的中低技能崗位課以較高費率，顯著抬升企業的替代性用工成本；對具戰略價值且本地供給稀缺的高技能崗位實施費率優惠，則可降低關鍵人才引進的合規障礙。這樣的精細調節模式，本應可成為遏制系統性就業替代的經濟防火牆。

現行第 89/2010 號行政長官批示將所有行業、職位的外地僱員聘用費統一鎖定為每月 200 澳門元，僅在《聘用外地僱員法施行細則》第 18 條中設置了兩項例外——加工製造業適用 50.00% 的費率減免，家務工作僱員則豁免全額費用。此種“一費統全”的惰性規制模式，實質上背棄了立法者構建的差異化調節藍圖，使聘用費機制淪為象徵性徵費。統一費率的根本缺陷在於其與市場現實的嚴重脫節：當本地僱員與外地僱員在同一崗位的薪資差異達數千甚至上萬澳門元時，每月 200 澳門元的固定成本對於企業而言近乎可忽略。微弱的經濟約束導致“收益—成本”天秤徹底倒向替代性用工，企業得以在幾乎無額外負擔的情形下，持續以低成本外地僱員置換本地勞動力。法定聘用費原應承載的“抬高替代門檻，引導優先僱用本地居民”的核心功能，在上述情境下被實質架空。

現存制度惰性不僅削弱法律規制的經濟效力，更深層的負面效應在於扭曲勞動力資源的市場化配置邏輯。產業結構與崗位層次的特性差異決定了其對本地勞動力市場的影響存在顯著梯度：博彩業和酒店業的中低技能服務崗位、中小企業的基礎操作職位等領域，集中大量外地僱員，與本地居民就業競爭直接交疊，其替代效應最為顯著，而且社會成本最高；^①而對科技研發、專業服務等知識密集型領域而言，引進專才更多體現為對本地人力資本的結構性補充而非擠壓。^②統一費率徹底抹平了這種差異，使高替代風險行業無須承擔相匹配的補償成本。費率僵化導致資源錯配加劇，企業未有為其用工策略的社會負面性負責，市場信號被嚴重干擾。

更需警惕的是，費率惰性與澳門經濟發展的戰略目標產生根本性衝突。特區政府長期致力於推動“經濟適度多元”與產業升級轉型，此路徑亟需企業加大對本地人力資本的投入以培育高附加值產業的競爭基礎。^③然而，低至 200 澳門元的固定聘用費幾乎不構成

^① 金永花：〈韓國勞動力補缺替代分析及對我國的啟示〉，《人口學刊》（長春），第 6 期，2011 年，頁 71。

^② 婁勝華、趙友：〈回歸以來澳門社會治理實踐分析：治理理論視角〉，《港澳研究》（北京），第 3 期，2024 年，頁 62。

^③ 許先春：〈深化人才發展體制機制改革的戰略任務及實施路徑〉，《北京行政學院學報》（北京），第 6 期，2024 年，頁 6-7。

任何轉型壓力，企業缺乏內生動力改變長期依賴低成本外來勞動力的路徑鎖定狀態，無異於變相鼓勵產業結構持續固化於中低技能勞動力密集型模式。再加之《社會保障制度》第10、16、18條和第357/2016號行政長官批示要求聘用實體為其所招用的本地僱員每月向社會保障基金供款60澳門元／人，僱用外地僱員的額外固定成本支出事實上僅為140澳門元／人。同時，聘用費依法應全額注入社會保障基金（《聘用外地僱員法》第17條第3款），轉化為補償本地勞動力市場衝擊、強化職業培訓與失業保障的關鍵資金來源。然而，當徵費水平顯著低於真實社會成本，其實際所能支撐的本地勞動力再生產投資亦僅具象徵意義，難以構建法律設計中“以用外促培內”的可持續循環機制。

聘用費的惰性規制遂成為制度失靈鏈條中的關鍵環節：它未能矯正企業對低成本替代性用工的經濟偏好，也無法抑制勞動市場對外源性勞動力的過度需求，更難以為本地勞動者的職業發展與產業升級提供足夠的補償性支援。其核心癥結在於行政裁量對立法授權的消極回應——怠於構建與多元產業結構及層級化勞動力市場相匹配的動態差異費率模型。法律所內嵌的經濟理性調節邏輯在此處遭遇阻塞，使立法者精心設想的“雙重調節效應”（即通過費率差異短期抑制替代衝動，透過社保回撥長期提升本地人力資本）難以發揮應有作用，反而為系統性的本地就業替代提供了隱性的制度負向激勵。

四、澳門本地就業替代制約的優化進路

現行《聘用外地僱員法》的許可制作為行政管控核心，其制度設計雖試圖通過分層分類審批（記名許可、不記名許可）及動態調整機制（如公共利益廢止權）實現勞動力補充的精準調控，但在實踐中面臨根本性困境：行政機關僅依賴聘用實體提交的書面材料（本地招聘困難證明、崗位需求說明等）進行形式審查，難以穿透企業精心構建的形式合規外殼以核實其真實性。^①僅於2023年，監管部門已然處理33,468宗外地僱員申請，每週平均處理量約644宗，在有限的行政時限內，實質審查之精確性受限於客觀人力資源。^②受限於專業評估能力與實地核查資源的匱乏，現行審查機制呈現結構性失衡，使行政決策往往偏向採信申請企業的陳述——畢竟駁回申請需承擔更高的舉證責任與潛在行政申訴、行政訴訟風險，而批准則可快速滿足企業用工需求並維持經濟運行表象。^③其結果是，補充原則所要求的“最後補充手段”在行政程序中被持續弱化，許可制淪為企業低成本獲取外地僱員配額的便捷通道，無法有效阻斷系統性就業替代。為扭轉此現狀，除透過完善外僱入境簽證政策以加強市場准入規管外，^④仍須探討以下兩條改進路徑。

^①韓思陽：〈低強度行政審查的協同性〉，《現代法學》（重慶），第4期，2023年，頁32-45。

^②澳門特別行政區政府勞工事務局：《勞工事務局2023活動報告》，2024年8月，頁24。

^③盧超：〈行政許可承諾制：程序再造與規制創新〉，《中國法學》（北京），第6期，2021年，頁83-84。

^④宋雅楠：〈澳門、新加坡、德國外僱政策比較及啟示〉，《澳門研究》（澳門），第1期，2017年，頁67-69。

（一）聘用成本的宏觀調整：聘用費費率多層級差異化

單靠強化許可審查程序（如延長招聘公示期、增加面試紀錄要求等）僅能觸及問題表徵，本質上仍無法克服資訊不對稱及行政效能瓶頸的結構性矛盾。澳門現行相關制度亟需引入更具規範效力的經濟槓桿與市場化標準，藉此對聘用實體的用工決策施加實質性成本約束，以促使“補充性原則”從被動的行政審核要件轉化為企業基於理性預期而進行的主動選擇。為此，激活《聘用外地僱員法》第 19 條的差異化費率授權，構建多層級聘用費調節體系，成為制約本地就業替代的關鍵宏觀路徑。立法者早已預見統一費率無法適應多元產業結構與差異化崗位需求，故明確授權行政長官根據產業類別、職業層級、企業規模及僱員數量訂立階梯式費率。此設計的核心法理在於貫徹“使用者付費”（user pay）^①與“外部性內部化”原則：當企業選擇以外地僱員替代本地勞動力時，必須支付反映該行為對本地就業市場衝擊與公共資源佔用的真實成本。現行第 89/2010 號行政長官批示將所有行業費率統一設定為 200 澳門元，實質偏離了立法原意，導致聘用費失去經濟調節功能。

新加坡外地僱員稅（Foreign Worker Levy）的設計值得澳門立法者參考。其主要由《外國人力僱傭法》（Employment of Foreign Manpower Act）所規範，是新加坡政府調控外地僱員規模的核心政策工具，設計緊密圍繞准證類型、行業特性、勞動者技能等級、來源地分類及企業配額比例五大維度展開差異化徵收，具體實施細則由新加坡人力部（Ministry of Manpower）動態發布。該稅由聘用實體全額承擔費用，明確禁止將成本轉嫁予勞動者。^②其核心目標在於通過經濟槓桿引導企業優先聘用本地勞動力，同時滿足特定行業的人力需求。其運作機制體現為多層級稅率結構，徵收標準主要依據工作准證類型劃分，並進一步細分為 S Pass 與工作許可（work permit）兩大體系進行管理。

針對 S Pass 持有者，即中階技術外地僱員，法律規定不同行業的 S Pass 外地僱員於企業內的佔比不得超過一定比例（服務業 10.00%、其餘行業 15.00%），並要求企業每月需就其招用的外地僱員人數繳納特定稅額（2025 年 9 月起為 650 新加坡元／人），反映新加坡政府對不同行業本地化就業的嚴格保護。工作許可持有者，即基層外地僱員的稅制更為複雜，同時交叉考量行業屬性、技能認證（高級技術或普通技術）、來源地分類及企業配額使用率，最低的來自馬來西亞、中國內地或所謂“北亞地區”（即香港、澳門、台灣和韓國）的加工業高級技術者稅額僅為 200 新加坡元／人，最高的來自“非傳統來源地”（印度、泰國等）的建築業普通技術者卻高達 900 新加坡元／人。製造業、服務業更以外地僱員佔比作為向企業徵收工作許可持有者稅額計算的重要依據，鑑於外地僱員在企業內的佔比差異，以製造業高級技術者為例，企業就同一工作許可持有者之應繳款項的最高額度可達最低額度的 2.2 倍。上述稅制與兩項關鍵政策形成聯動：其一是配額上限

^① Skumatz, Lisa A. “Pay as You Throw in the US: Implementation, Impacts, and Experience.” *Waste Management*, vol. 28, no. 12, 2008, pp. 2778–85.

^② Singapore, Parliament. *Employment of Foreign Manpower Act 1990*, sec. 11. Singapore Statutes Online, 31 December 2021, sso.agc.gov.sg/Act/EFMA1990?ProvIds=P12-#pr11-.

(dependency ratio ceiling)，硬性約束各行業外地僱員佔比，從低至高為服務業 35.00%、製造業 60.00%、海事造船業 77.80%、建築業和加工業 83.30%，超限企業將被禁止申請新工作准證；^①其二是強制性技能發展稅 (Skills Development Levy)，要求聘用實體額外繳納所有勞動者 (含本地、外地) 總薪資 0.25% 的培訓基金，強化勞動力轉型支援。^②

澳門應借鑑新加坡外地僱員稅的精密調控邏輯，建立三維度差異化費率模型：(1) 產業維度。對博彩業、酒店業、服務業等本地勞動力替代效應顯著且利潤豐厚的行業，實施高基數費率；對科技研發、文化創意等特區政府鼓勵的戰略新興產業，則適用低基數費率，引導外地僱員配額向高附加值領域傾斜；^③(2) 職位維度。依據職業技能稀缺性與本地供給充足度分層設費。文員、服務及銷售人員等中低技能崗位因與本地居民就業直接競爭，須承擔最高級別費率；半導體工程師、數據分析師等高技能專業崗位若經證明本地人才庫不足，可適用優惠費率；(3) 規模維度。根據企業僱用外地僱員佔總人力比例實施累進費率。例如，外地僱員佔比 10.00% 以內按基礎費率徵收，佔比達 10.00% 至 20.00% 時費率翻倍，超過 20.00% 則費率再加倍。此設計可抑制企業過度依賴外來勞動力，激勵其優先開發本地人力資源。

本文認為新加坡外地僱員稅模式在澳門具備高度的可移植性，並提出以下三項法理與經濟實務依據：首先，在制度兼容性層面上，該模式實為對《聘用外地僱員法》第 19 條的激活和優化，體現了對澳門現行法律體系的遵循和具體化；其次，在政策導向層面上，新加坡模式以保障本地就業為核心目標，與澳門當前緩解“就業替代困境”的政策需求高度契合；最後，在經濟效應層面上，澳門相比新加坡的外地僱員需求彈性更高，可預期成本上漲將導致需求大幅下降，由此使得新加坡模式於澳門實行所產生的本地就業替代制約功效更為顯著。^④該模型通過多層級費率模型能有效動態矯正市場失靈：當企業意圖以低成本外來勞動力大規模替代本地僱員時，階梯式上升的聘用費將顯著壓縮其套利空間，直至該行為喪失經濟合理性。同時，徵收所得撥入社會保障基金，可專款用於本地職業培訓與失業保障，構建“以用外促培內”的良性循環，從根本上強化補充原則的實現基礎。

(二) 聘用成本的微觀調整：工資中位數作為審核標準

僅依託宏觀層面的聘用費率調節仍不足以扭轉困境。當前審查機制之癥結，在於缺

^① Singapore, Ministry of Manpower. *Guidelines for Employers of Work Permit and S Pass Holders: How to Calculate Your Quota and Levy Bill*, pp. 5–7. Ministry of Manpower, 1 September 2025, www.mom.gov.sg/-/media/mom/documents/services-forms/passes/guide_on_comp_of_company_quota_balance.pdf.

^② Singapore, Ministry of Manpower. *Employment of Foreign Manpower (Work Passes) Regulations 2012*, no. S 569, sec. 18. Singapore Statutes Online, 9 November 2012, sso.agc.gov.sg/SL/EFMA1990-S569-2012#pr18-; Singapore, Parliament. *Skills Development Levy Act 1979*, 2020 rev. ed., sec. 3. Singapore Statutes Online, sso.agc.gov.sg/Act/SD-LA1979?ProvIds=P12-#pr3-.

^③ Tsao, Yuan. “Growth without Productivity: Singapore Manufacturing in the 1970s.” *Journal of Development Economics*, vol. 19, no. 1–2, 1985, pp. 25–38; Low, Linda, Soon Teck Wong, and Toh Mun Heng. “The Foreign Worker Levy in Singapore’s Industrial Sector: Efficacy and Issues.” *Southeast Asian Journal of Social Science*, vol. 17, no. 1, 1989, pp. 1–20.

^④ Pindyck, Robert S., and Daniel L. Rubinfeld. *Microeconomics*. Collier Macmillan, 1989, p. 322; Low, Linda, et al. “The Foreign Worker Levy in Singapore’s Industrial Sector: Efficacy and Issues.” *Southeast Asian Journal of Social Science*, vol. 17, no. 1, 1989, pp. 1–20.

乏客觀統一的薪酬衡量基準：聘用實體往往以“本地求職者薪資預期過高”作為招聘失效之辯詞，並同時宣稱外地僱員具備最佳的“可僱用性”（employability），^①然而，此概念於實踐中常被異化為對低成本勞動力的榨取，且企業亦未能證明其提供的薪酬具市場競爭力。現行《僱員的最低工資》（第5/2020號法律）僅要求僱主給付僱員的基本報酬不低於最低工資，此標準嚴重脫離現實。2025年澳門最低工資為每月7,072澳門元，^②但統計暨普查局數據顯示，同期全日制勞動者月薪中位數已達18,800澳門元，為最低工資的265.84%。^③若允許企業以貼近最低工資的水平招聘外地僱員，實質上變相鼓勵其壓低勞動力成本，加劇同工不同酬現象，並使本地僱員在薪資預期落差下被迫退出競爭。

香港特別行政區“補充勞工優化計劃”的嚴格審查程序值得澳門立法者借鑑。其依據《僱員再培訓條例》和《入境條例》制定，嚴格審查程序涵蓋多層把關機制，旨在優先保障本地居民就業權益，同時規範外地僱員輸入。^④整個流程始於本地招聘優先審查，聘用實體必須針對每宗申請的空缺進行為期四週的本地公開招聘，期間勞工處同步介入，透過就業選配主動轉介本地求職者予聘用實體面試；若本地招聘成功，則終止外地僱員輸入程序。此階段設有明確的工資對標要求，招聘廣告承諾的薪酬不得低於香港同類職位的每月工資中位數，以防止壓低本地工資水平。^⑤

取得原則性批准後，進入入境事務處資格審查環節。聘用實體與外地僱員需共同提交簽證申請，並附僱傭合約、學歷證明及證件副本等文件。入境事務處嚴格核實合約是否符合“標準僱傭合約”（standard employment contract），重點審查工資是否達中位數、工作地點與職位是否固定等條款。最後，合約期滿後無自動續期機制，需重新申請。^⑥必須指出的是，該規制方案非屬完美，原因在於工資中位數於本地就業替代事實既存的現況下已然遞降，儘管如此，工資中位數一般而言皆至少高於最低工資。

澳門亟需參考香港“補充勞工優化計劃”的經驗，將工資中位數納入外地僱員薪酬審核的強制性標準。具體而言，企業申請配額時，必須承諾為該崗位外地僱員提供不低於澳門同類職位月薪中位數的薪酬。此舉具有雙重制度效應：一是篩選真實需求。當企業須支付的報酬趨近本地勞動力市場均衡水平時，將迫使其僅針對具備“技能不可替代性”的崗位申請外地僱員配額，從而有效過濾純粹基於成本套利驅動的替代性用工動機；二是保障報酬平等。薪酬中位數要求實質構建了同工同酬的底線保障，壓縮企業通過薪資差異套利的空間，使外地僱員回歸“人才補充”而非“人力替代”的定位。

更重要的是，上述標準為審查部門的許可審查提供了客觀錨點。當企業聲稱“本地招聘困難”時，審查重點可轉向驗證其招聘廣告承諾的薪酬是否達到中位數標準。若未達標，

^① Sætre Jakobsen, Thomas, and Inga Sæther. “Labour Migration, Employer Preferences and Symbolic Boundary Work.” *Nordic Journal of Migration Research*, vol. 13, no. 2, 2023, pp. 1–17.

^② 澳門特別行政區第5/2020號法律《僱員的最低工資》第4條第1款。

^③ 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《就業調查：2025第一季》，2025年5月，頁5。

^④ 《香港法例》第423章《僱員再培訓條例》第14條第3、4款；《香港法例》第115章《入境條例》第2條第4款。

^⑤ 香港特別行政區政府勞工處：《如何根據“補充勞工優化計劃”申請輸入勞工》，2025年9月，頁2–3。

^⑥ 香港特別行政區政府勞工處：《如何根據“補充勞工優化計劃”申請輸入勞工》，2025年9月，頁3–10。

則可直接推定企業未履行合理招聘努力；若達標卻仍無合適本地應聘者，則較能佐證勞動力結構性短缺的真實性。如此，行政機關得以擺脫對企業主觀陳述的依賴，轉向基於市場數據的客觀審查，大幅提升許可決策的科學性與公信力。唯有當行政管控（許可制）與經濟調節（差異化費率）及市場信號（工資中位數）形成動態閉環，方能迫使企業用工策略真正回歸“補充性”的立法本源，從制度源頭遏止就業崗位的結構性替代趨勢。

五、結語

《聘用外地僱員法》的立法精神——即補充性、平等性與優先性三項核心原則——其制度初衷在於構建一套既能填補本地勞動力結構性短缺，又能堅守本地居民就業權益優先保障的平衡框架。然而，本文的系統性解構揭示，現行法律體系面臨着深刻的實現困境：看似嚴密的許可制在行政資源有限與信息不對稱的現實約束下，難以穿透企業精心構築的形式合規外殼，導致實質審查效能不彰，使“本地招聘困難”的證明淪為獲取外地僱員配額的程序化工具。與此同時，立法者賦予差異化聘用費率的調節槓桿，卻因行政裁量趨向單一化費率而喪失動態調控功能。每月 200 澳門元的象徵性徵費，相較於本地與外地僱員間的實質薪資落差，顯然無法構建能有效阻遏企業進行“勞動力替代”的經濟屏障。制度目標與實踐效果之間的顯著背離，使得補充原則流於形式、報酬平等原則難以落實、優先原則被架空，最終催生出本地青年與高學歷群體失業攀升與勞動力市場結構性崗位空缺並存的人力資源錯置困局。這不僅侵蝕了社會分配的公平性，更從底層邏輯上抑制了澳門經濟結構向高附加值、知識密集型產業轉型的戰略路徑。此外，外來勞動力配額的濫用亦對新近生效的《工會法》（第 6/2024 號法律）的實施構成客觀阻礙，原因在於外地僱員相對脆弱的職業穩定性將使得他們加入工會或參與工會行動的意願降低，最終削弱工會在集體談判場域的博弈能力。作為實證參考，日本穩定工薪階層的形成與移徙工人份額的長期低位不無關係；與此相反，美國聘用實體積極利用移徙工人破壞工會的集體行動，以推動去工會化。^①

破解此困局，必須直面制度設計的核心矛盾，從宏觀成本約束與微觀審查標準兩大維度重塑實現機制。激活《聘用外地僱員法》第 19 條的法定授權，借鑑新加坡外地僱員稅的精密調節邏輯，建構起涵蓋產業類別、職業層級與企業外地僱員佔比的三維差異化費率模型至關重要。此舉旨在將企業替代性用工的真實社會成本內化，迫使“補充性”從被動的行政規範轉化為主動的經濟理性選擇——當博彩業、酒店業、服務業等替代效應強且利潤豐厚的行業面臨高基數費率，其依賴中低技能外地僱員壓縮成本的路徑將喪失經濟合理性；而對科技研發等戰略性產業實施費率優惠，則引導稀缺外來勞動力資源精準服務產

^①（荷）揚·盧卡森著，王小可譯：《理解工作：一部人類勞動史》，北京：社會科學文獻出版社，2024 年，頁 513-14、522。

業升級。與此同時，參照香港“補充勞工優化計劃”的嚴格薪酬審查機制，將本地工資中位數確立為外地僱員准許的法定底線標準，可從源頭矯正薪資套利衝動。要求企業以本地市場中位薪酬招聘外地僱員，不僅從實質上確保同工同酬，更為“本地招聘困難”的真偽判定提供了客觀錨點：當某崗位承諾中位薪酬仍無本地合格應聘者時，結構性短缺的證明方具備可信度。唯有將差異化費率槓桿的宏觀調節、薪酬中位數的微觀規範與許可制的行政管控緊密扣合，方可形成閉環式制度矯正力，迫使企業用工策略真正回歸“補充性”立法本源。

（感謝甄富坤、林思好以及審稿專家的寶貴意見，文責自負。）