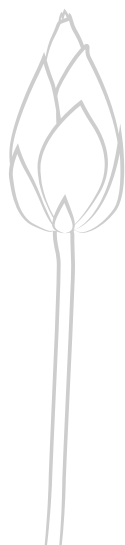


誰是移工？



誰是移工？

在澳門，「移工」最早被稱為「外勞」。「外勞」一詞約在上個世紀70年代後期和80年代初期在澳門出現，是「外籍勞工」和「外地勞工」的簡稱。較早的正式的說法是「外籍或無國籍的勞工」，並不包含來自中國大陸的勞工，^[1]但在80年代末期所稱的「外地勞工」則包括了所有非本地的勞工。^[2]目前官方資料常常以「外地僱員」的稱謂來指稱所有在澳門特別行政區沒有居留權，但獲許可按照與僱主簽訂的勞動合同而在澳門特別行政區臨時從事職業活動的人，包括專業僱員、非專業僱員以及家務工作僱員，^[3]其中專業外僱人數相對較少，而非外僱移工以及家務工作僱員的人數佔據了整個移工群體的絕大多數。^[4]

從職業選擇與社會地位來看，專業外僱多為受過良好教育，擁有顯著的經濟、文化和社會資本的中產人士和專業精英，如博彩行業的中高級主管、大學教授、律師等等，這些人被政府和企業看成是難得的人才資源，因此這個群體享受着比較優越的政策資源和福利保障。專業外僱人員的薪金往往在澳門的平均薪

-
1. 見1984年，澳葡政府頒佈了首部勞工法，即第101/84/M號法令。印務局，http://bo.io.gov.mo/bo/i/84/35/declei101_cn.asp。
 2. 見1988年，澳葡政府頒佈了第12/GM/88號批示。印務局，http://bo.io.gov.mo/bo/i/88/05/desp12_cn.asp。
 3. 見2009年，政府頒佈了第21/2009號法律，即僱用外地僱員法，印務局，http://bo.io.gov.mo/bo/i/2009/43/lei21_cn.asp。
 4. 截至2017年4月底，本地外僱為17.9萬人，其中非專業外僱14.7人，專業僅5,944人，外籍家傭約2.6萬名，專業人士僅為外僱總數的3.1%。見澳門勞工事務局網站http://www.dsal.gov.mo/download/pdf/statistic/nrworker/A2/A2_2017_04.pdf。

金的中位數以上，如果按照薪資收入來劃分澳門的社會階級，這些專業外僱可以被歸類為中產人士。為了能夠留住這個群體，政府還專門實施了針對專業外僱的技術移民政策，他們可以申請成為澳門的非永久居民，而在澳門工作連續七年後，便可擁有澳門永久居民的身份，而這樣的政策優待並沒有開放給非技術類的外來移工（包括家務工作僱員）。

本書所討論的移工並不是在廣義上所泛指的所有「外勞」，而只是針對非技術類的外來勞動力（包括家務工作僱員）。為了和「外來僱員」的稱謂有所區隔，避免不必要的混淆，本書將統一使用「移工」來稱謂這個群體。這些非技術的移工一般都來自經濟相對落後的國家和地域，薪資報酬微薄，也不具有像專業外僱那些令人眩目的文化和社會資本，即使有些人受過高等教育（如澳門的很多菲律賓家務助理都有大學文憑），但是苦



即使受過高等教育，不少外籍移工到澳門只能從事基層工作，如保安和家傭。

於沒有相應的社會關係網絡的支持，找不到與學歷相關或相應的工作，因此移工基本上從事的工作都是一些本地人所不願從事的工作，即骯髒（dirty）、危險（danger）和艱巨（difficult）（下文皆簡稱為3D）的工作。這些工作往往工時長、報酬低、工作環境差、福利保障乏善可陳，而且得不到政策的保障，以及相應的社會的尊重。無論他們在澳門的工時有多長、工作如何必不可少，他們都不能獲得澳門的公民身份，也無法具備申請永久居民的資格。也就是說，儘管他們對於澳門的經濟發展起着舉足輕重的作用，他們將可能永遠處於被需要但不會被接受的尷尬處境中。

回溯澳門移工的發展歷史，移工的數量是和澳門經濟發展的趨勢息息相關的。移工的消長變化也反映了澳門自身經濟發展的軌跡。

曇花一現的澳門加工業

澳門真正成為全球化經濟的一部分，或者說開始融入全球經濟的標誌應該是20世紀中後期加工業的興起和繁榮。澳門的現代出口加工業始於60年代，到了70年代進入迅速的發展階段。利用葡元區（Escudo Zone）和歐洲共同市場提供的便利和關稅優惠，澳門出口加工業中的紡織品享有歐洲和美國市場的獨立配額和稅務優惠等條件。相較於鄰近的香港，澳門的勞動力成本低，因此當時很多香港的出口型工業向澳門擴散。到了80年代，以製衣、紡織和玩具等為主的出口加工業進入全盛時期，出口加工廠的數量、生產總值均達到歷史最高水平。到1984年，出口加工業在澳門的生產總值中的比重達到35.9%，超過博彩旅遊業而成為最大產業。

由於出口加工業屬於勞動密集型產業，因此這些行業的繁盛造成了勞動力的極度短缺。本地勞動力的人口和結構已經遠遠不能滿足行業的發展需要，因此出現了澳門歷史上第一次對於外來勞動力的剛性需求。當時正值中國進行經濟改革、加入世界資本主義體系的運作，其對邊境控制也開始放鬆，因此大批內地移民以各種方式湧入澳門，暫時舒緩了澳門對勞動力的需求。為了維持澳門的經濟發展，澳葡政府分別於1981年及1982年頒佈特赦令，將70年代末從大陸湧入澳門的大量非法移民轉換為合法的居民。這些非法移民在獲得合法的身份之後，迅速被蓬勃發展的加工業所吸納，成為重要的勞動力資源。從1984年起，澳葡政府開始大量輸入外地移工（尤其是從中國內地），並頒佈了首部勞工法，對於外籍勞工以及從內地來的勞工有專章規定，這也是澳葡政府首次將外來移工的管理和規範納入法律（許秋雲 2003）。

大量的移民雖然緩解了勞動力需求短缺的燃眉之急，但人口的迅速飆升也使得原本並不足夠的社會設施變得更加緊張，居住環境也變得更擠迫。面對大量的移工，澳葡政府的應對措施捉襟見肘，一方面要顧及出口加工業的需求，保持澳門的經濟持續穩定；另一方面又要應對本地居民對於生活環境惡化的不滿。1988年澳葡政府推出了輸入外地移工條例，以防止外地移工的無限制輸入，以此來維護本地勞工的利益。根據條例，為滿足勞動力需求，僱主可通過合法手續申請輸入移工。^[5]這項舉措基本確立了後來的外地移工輸入方式和程序，但是並沒有從根本上解決非法勞工的問題。非法移民勞工為爭取政府宣佈特赦和給予公

5. 見澳葡政府頒佈了1988年的第12/GM/88號批示，印務局http://bo.io.gov.mo/bo/i/88/05/desp12_cn.asp。

民權，相繼組織大規模的示威遊行。非法移民所引發的政治不安最終迫使澳葡當局於1990年3月宣佈第三次特赦令，給予七萬多已經身在澳門的非法移民以合法的地位（Taylor 1992）。

出口加工業的發展也帶動了當時澳門的房地產市場的興起。工業發展對廠房、辦公大樓以及住宅提出了新的要求，加上澳葡政府引進香港「分層出售，分期付款」的銷售方式，刺激了澳門的房市，吸引大量的外資湧入，使得澳門的房市在短短的20年間，生產總值一直維持在澳門總體生產總值的10%左右，成為澳門重要的產業之一。與房地產業相似，澳門的金融業也在20世紀80年代後迅速崛起，在博彩、加工出口以及房地產等行業的帶動下，一批金融機構相繼成立。金融業在本地的生產總值的比重也超過10%，與博彩業、出口加工業和房地產業共同構成澳門的四大支柱產業。

然而，到了90年代初期，隨着廣東珠三角地區全面擴展經濟改革開放，澳門面臨着更低勞動力成本的競爭。和很多香港的企業一樣，澳門出口加工企業紛紛北上轉移，出口加工業的優勢漸漸喪失直至蕭條，澳門經濟的繁榮景象並沒有維持多久（楊允中、黃漢強 2003）。從1982年起，澳門GDP連續增長14年，平均每年實質增長達7%，但到了1996年，澳門經濟呈現負增長，加上1997年爆發的亞洲金融風暴，地產業和金融業受到嚴重衝擊，澳門的經濟雪上加霜。而臨近回歸前治安不靖，令澳門的投資和營商環境進一步惡化。在外部需求減少、本地消費不振的雙重打擊下，澳門經濟出現連續四年的負增長（雷強 2005）。

由於出口加工型產業屬於勞動密集型產業，勞動力的技術含量低，很多外來勞工更是由廣東、福建等地的農村勞動力直接轉型而來（張虎 2000），這使得澳門整體的經濟結構很難朝着技

術含量高的產業（如電子與資訊產業等）轉型。澳葡政府在殖民末期恪守「看守」心態，未能適時地對產業政策進行調整，使得澳門整體經濟結構的升級未能實現（王斌康 2008）。經濟低迷帶來大量的勞工失業，在澳門回歸一年後的2000年，反映社會成員「痛苦指數」的失業率，在上半年一度攀升至7.2%，全年的失業率則為6.8%，失業人口達142,000人，這是澳門自有經濟統計以來的最高位。收緊移工輸入政策、削減移工數量成為當時失業勞工的主要訴求之一。為了維持回歸後的社會穩定，第一任特首何厚錕曾在2001年的施政報告中收緊移工輸入政策，作為主要的施政目標之一，以舒緩當時的社會壓力（許毓濤、鄭子傑 2003）。

賭博資本主義的興起

儘管澳門一直被看成是資本主義的自由經濟體，但是由於種種歷史原因，澳門並沒有發展出一套相對公平的市場競爭模式，因此並不屬於嚴格意義上的資本主義的市場經濟（黃啓臣、鄭焯明 1994）。

以博彩業為例，20世紀30年代以後，澳葡政府將澳門的博彩業改由政府與娛樂公司簽約，採取投標承辦全澳的賭場業務，實行專利經營，由專營者向政府繳納博彩稅。1937年，「泰興娛樂總公司」以180萬年餉奪得賭場專營權，使得澳葡政府增加了近三倍的庫房收入，也增加了澳門博彩業的吸引力，至此，澳門博彩專營制度正式制定下來。1961年，澳葡政府重新頒佈法令《承投賭博娛樂章程》及《承投山鋪票條例》，通過經營博彩業的批給需通過專營制度實施，並公開招商承投專營博彩。這樣的舉措再一次明確博彩業「作為一種特殊娛樂事業」在澳門經營，以及

賭博娛樂在澳門經濟發展中的作用。同年10月，港資背景的霍英東、何鴻燊、葉漢、葉德利等人合組的財團以承諾年餉316.7萬元以及承擔繁榮澳門的條件投得澳門賭場專營權。次年，由該財團組建的澳門旅遊娛樂有限公司正式成立，並與澳葡政府正式簽署《承辦澳門賭博娛樂專營合約》，從此該公司掌握澳門的賭場專營權，並展開了長達近40年的完全壟斷經營。其後該公司曾多次續約及修訂專營合約，最後一次修約是在1997年，合約有效期至2001年12月31日。這種博彩經營模式並不是博彩公司通過自身在市場中競爭的優勢取得主導權，而是靠政府的政策支持取得壟斷優勢（王五一 2005b）。^[6]

不僅如此，一些公有事業（如電訊、電力、供水、污水處理等）和相當一部分服務業（如公共汽車公司、機場、航空公司等）實行的都是壟斷性的專營體制，而相應的一些中小企業（如餐飲店、小商鋪）採取的則是放任的自由競爭的機制，任其自生自滅。這樣的經營模式過於單一，使澳門的經濟發展欠缺活力。相較之下，澳門周遭的經濟體發展活躍，尤其是90年代後亞太的很多國家和地區相繼開賭，紛紛將賭博合法化（王五一 2005a）。^[7]澳門能否在區域經濟體中佔據有利的位置，成為1999

-
6. 有學者將澳門的博彩市場稱之為「政策支撐型賭城」，即博彩市場的基礎是建立在某種有利的政策條件上的，以區別於以拉斯維加斯為代表的「市場自立型賭城」，即博彩市場的基礎是靠自己的競爭力而建立的。
 7. 自1976年美國紐澤西州實施賭博合法化之後，美國開始經歷了一波強勢的賭博合法化的浪潮。看到博彩所帶來的巨大的財政收益，各州紛紛通過法案將博彩合法化。不久這波合法化的浪潮很快越過美國國界，向歐洲、亞洲等世界各地蔓延。在亞太地區，從90年代初以來，俄羅斯、越南、柬埔寨、緬甸、新加坡、甚至北韓都紛紛開賭，與已經開賭的南韓、澳洲、馬來西亞、菲律賓等國家一起，將澳門緊緊包圍。在一些研究澳門賭博業的學者看來，那些強調澳門自身的經濟結構需要調整，應該打破壟斷、引入競爭的說法只是短期靜態分析的觀點。從長遠的分析來看，世界博彩爆炸逼使澳門必須從根本上調整自己的發展戰略，做出選擇。

年後擺在新的特區政府面前的一個難題。可以說，1999年澳門所經歷的政權交接，不僅是政治形態的轉型，也意味着澳門既有的經濟結構和模式面臨着巨大變化，特區政府需要做一些根本性的改變和調整，以擺脫回歸前經濟低迷的情勢，並同時適應國際經濟形勢的改變。

自冷戰結束之後，隨着社會主義的社會模式和意識形態日漸式微，新自由主義的治理策略和發展模式卻如日中天，成為大多數國家的政府渴望實現經濟增長，在變化多樣的國際經濟中佔有優勢地位的發展圭臬。儘管經歷了不同程度的經濟危機，如上世紀90年代末的亞洲金融風暴，以及2008年的世界性的金融海嘯，新自由主義的發展理念仍然是眾多國家的政府擺脫經濟低迷，尋求經濟優勢的重要指引。而這樣的發展邏輯正是移工，其實不僅僅是移工，應該包括各種形勢的人口的遷移和流動，跨界移動的重要動力所在（Appadurai 2005）。如同很多關於移工的研究所觀察到，大量的移工為了生存離開自己的母國，在另外一個相對富裕但卻非常陌生的地方打拼謀生，正是新自由主義所催生的全球化跨國資本流動的結果之一（Banerjee and Goldfield 2008；Parreñas 2001；Gutierrez-Rodriguez 2010）。

接合澳門的語境，新的特區政府急於擺脫澳門殖民後期所留下的經濟僵局。在尋求經濟結構改革的過程中，特區政府巧妙地抓住澳門居民想當家作主，與盼望建設「新澳門」的心理，把澳門推入世界市場。首任特首何厚鏵一再強調創造條件吸引投資、並「注意如何在中國的改革開放和周邊地區的發展中使自己獲益。」^[6]作為經濟調整的一個重要考量，新的特區政府採用了一

8. 引自〈澳門賭權將會開放 何厚鏵強調嚴格監管 現況將維持一段時間〉，《大公報》，1999年12月2日。

系列新自由主義的發展策略，即打破澳門賭博專營權，開放賭權公開競投，將澳門的博彩業轉型成市場運作。為此，新的特區政府積極地與跨國公司（主要是美國拉斯維加斯博彩企業）合作，將澳門急速改造為一個以賭博業為「龍頭」的服務型經濟，以此與新自由主義的全球化全面接軌（史唯、劉世鼎 2010）。外資被塑造成能幫助澳門「與國際接軌」，使澳門成為國際化娛樂博彩中心、擺脫負面形象的法寶。美資賭場的形象和地位無形中高於傳統賭場，美式的經營模式被看成是「現代化」、「先進」的典範。^[9]

為了吸引全球資本，澳門政府為跨國賭業集團提供很多優惠政策，以改革的名義對賭業集團放權讓利。早在賭權開放之初，政府就投資數千萬元設立博彩業培訓中心，免費為美國公司培訓工作人員，並將澳門有限的土地資源分配，大幅度地向博彩業傾斜。凡涉及賭業合同的土地項目均可豁免公開競投，並以遠低於市價的標準批給博彩業。^[10]不僅如此，為了配合澳門博彩業的急速發展，政府也在社會輿論上有意識地迎合跨國博彩公司所推行的市場意識形態。博彩蓄積資本的方式被合理化與合法化，博彩與投資的界限變得非常模糊，新式的經濟增長和繁榮成為市場行為和價值評估的主要準則。社會的財富分配以及基礎設施的建設都以合法化的博彩為核心（史唯、劉世鼎 2010）。這

-
9. 一份由「澳門青年研究協會」和「學聯」於2007年7月所發表的關於青少年對賭博業認知的調查報告顯示，有超過七成的受訪者認為賭權開放增強了居民的自豪感。對許多青年來說，美資賭場頂着跨國企業的光環，不僅能夠賺錢，也代表了較高的身價和資歷。
 10. 例如為了滿足總投資額達到120億美元、1.3公里長的威尼斯人集團「金光大道」開發案的龐大土地需求，澳門政府在路氹區進行大規模的填海造地供其使用；氹仔軍營對面一塊44萬平方米的土地按公開競投的土地價格計算價值300億，最後卻以不到30億的價格批給銀河娛樂公司，引起了社會的普遍質疑。