

澳門樂施會 就「修改第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》諮詢文本」的意見書 2021 年 10 月

一、引言

澳門特區政府現正就修改第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》，進行為期 45 天的諮詢，並就該法例制度的修訂提供諮詢文本（下稱文本）。澳門樂施會（下稱樂施會）現向特區政府提交意見書。

特區政府在文本提到，2002 年開放的博彩業帶動澳門整體經濟發展，經濟規模是博彩業開放前超過七倍，對「本地的就業市場亦同樣起著舉足輕重的作用」¹。樂施會相信，博彩業作為澳門龍頭產業，其修法應該重視「企業社會責任」（Corporate Social Responsibility）的履行，令社會享受高速經濟發展的同時，亦讓弱勢社群同樣受惠²。

事實上，政府早已於《娛樂場幸運博彩經營法律制度》訂立要求「博彩毛收入中共約 4%撥予澳門基金會和特區政府，用於文化、社會、教育、城市建設等方面．．．」³，可見政府早就博彩企業（下稱博企）需要承擔的社會責任，作出前瞻性的部署。然而樂施會認為，在博彩業開放並高速發展近廿年後的今天，社會及經濟已發生重要而多樣的變化，因此，我們相信本次修法是一個契機，讓博企承擔更多及更深度的企業社會責任，帶領澳門社會向著更公平和可持續的方向發展，這亦配合國家現時「共同富裕」的社會發展方針⁴。以下，本文將就諮詢文本九項重點中的第四項「僱員保障」及第八項「社會責任」，提供以下建議。

二、關於第四項「僱員保障」：增加經濟性保障措施，支援基層僱員

文本的第四部份「僱員保障」提到，承批的博企「必須持續及積極採取措施保障本地僱員就

¹ 澳門特區政府，2021，「修改第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》諮詢文本」，頁 2
(http://doc.dicj.gov.mo/ebook/ebook_final.pdf，於 2021 年 10 月 4 日登入)

² 樂施會根據多年來全球扶貧及政策倡議的經驗，發現現時全球經濟不平等情況正走向新的極端：佔世界人口 1% 的超級富豪們所擁有的財富已經超過其餘 99% 人口的財富總和。這種愈趨不平等的經濟環境將危害全球政治穩定及蠶食過往已累積的扶貧成果，樂施會認為要改善這個情況，發展人本經濟十分重要。(Oxfam, 2016, "An Economy for the 1%", <https://www.oxfam.org/en/research/economy-1>，於 2021 年 10 月 4 日登入)

³ 澳門特區政府，2021，「修改第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》諮詢文本」，頁 18
(http://doc.dicj.gov.mo/ebook/ebook_final.pdf，於 2021 年 10 月 4 日登入)

⁴ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，2021，《中國的全面小康白皮書》
(<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/44689/47054/index.htm>，於 2021 年 10 月 4 日登入)

業⁵」，當中包括讓僱員向上流動的措施及為僱員提供適合的在職培訓。根據六大博企的 2020 年度的《可持續發展報告》及年度報告⁶，各大博企均有履行這方面的社會責任，提供更多晉升渠道及培訓機會。然而，樂施會認為，近兩年的新冠肺炎疫情，讓澳門社會深刻體會到博彩業極受外圍因素影響，其發展會出現周期性的調整，令基層僱員有機會面對停薪、無薪假等問題，生活壓力加大。為讓基層僱員獲得更好的生活保障，樂施會促請澳門特區政府在修法時採納以下經濟性保障措施的建議，為博企的基層僱員帶來更大保障。

2.1 採納「生活工資」的概念

樂施會在全球各地積極推動生活工資概念。所謂生活工資，是指能滿足僱員及其家庭基本生活需要的工資水平，包括能滿足均衡營養的飲食需要、合理的居住空間、適當的社交生活、基本的學習及醫療需要等。

樂施會認為，按現時澳門的勞動保障情況，推動博企採納生活工資，能補充目前法定最低工資不考慮「家庭基本生活需要」的不足。樂施會在過往曾透過不同科學方法，包括以本地月收入中位數及最低維生指數作推算，指出澳門的最低工資水平過低，並將有關分析內容向特區政府提交⁷。我們相信，在現行最低工資保障並不足夠的情況下，政府應加強法例對博企「僱員保障」的要求，納入生活工資概念，從制度上保障博企的基層僱員獲得有尊嚴的收入，保障他們及其家庭可享有合理的生活水平。

至於生活工資的計算方法，樂施會建議政府應以科學、客觀及可實證的方式推算生活工資水平。樂施會對此曾進行的研究或可供政府參考：我們在 2018 年曾與中文大學香港亞太研究所生活質素研究中心合作，進行一項關於香港生活工資的研究，透過實證的研究方法，包括問卷調查及焦點訪談，推算出香港的生活工資水平⁸。

總括上述，在現行最低工資保障不足的情況下，樂施會促請政府在修法時採納生活工資概念，讓博企帶頭實施生活工資措施，保障基層僱員及其家庭獲得合理的生活水平。

2.2 取消公積金中的權益歸屬比例

現時，特區政府以非強制方式推行僱員公積金制度，各大博企亦有跟隨相關措施。然而，現行非強制性中央公積金制度⁹設立權益歸屬比例，意思是當僱員轉職或離職時，可根據供款年

⁵ 澳門特區政府，2021，「修改第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》諮詢文本」，頁 12-13 (http://doc.dici.gov.mo/ebook/ebook_final.pdf，於 2021 年 10 月 4 日登入)

⁶ 六大博企中，有一所未有提供《可持續發展報告》，本文只能從其他網頁渠道了解其企業社會責任的措施。

⁷ 「澳門樂施會就特區政府《2020 年財政年度施政報告》的回應」，頁 2-3 (<https://www.oxfam.org.hk/tc/news-and-publication/oxfam-response-to-macau-policy-address-2020>，於 2021 年 10 月 4 日登入)

⁸ 香港樂施會，2018，《香港生活工資研究報告》 (https://www.oxfam.org.hk/f/news_and_publication/16369/LW_report_OHK_FINAL_9Dec-new%20cover%20-%20OCHI.pdf，於 2021 年 10 月 4 日登入)

⁹ 澳門特別行政區第 7/2017 號法律《非強制性中央公積金制度》 (https://bo.io.gov.mo/bo/i/2017/25/lei07_cn.asp，於 2021 年 10 月 4 日登入)

期按比例取得僱主供款的部分或全部累計款項。僱員的供款年期最少要有三年，方可獲得僱主供款部分的 30% 累算權益；權益歸屬比例按僱員供款年期遞增，僱員供款達十年或以上方可全數獲得僱主供款。

樂施會認為這種權益歸屬比例的設立對僱員並不公允。雖然這項措施的訂立原意是希望僱主能借此挽留人才，要求僱員為同一僱主工作十年或以上才能獲得全數僱主供款，但實際上卻等同剝削僱員的退休福利及限制僱員選擇職業的自由。如僱員在三年內轉換工作，將不會得到任何僱主供款部份，對有付出的僱員並不公平。

因此，樂施會認為，現時修改《娛樂場幸運博彩經營法律制度》是個契機，讓博彩業成為「先行先試」行業，取消此項對沖僱員公積金的措施，讓基層員工獲得更大保障，從而有效達致政府在諮詢文本中提出的「維持員工公積金制度的長效性和保障性」¹⁰的企業社會責任。

2.3 為無薪假措施訂立清晰標準及指引

澳門近兩年受新冠疫情影響，經濟大受打擊，博彩業更首當其衝。根據博彩監察協調局的數字顯示，2020 年度的博彩收益比 2019 年度下跌 79.3%¹¹。為減少支出，各大博企要求員工放無薪假。根據《2020 年博彩業職工現況調查》¹²，近六成受訪博彩業從業員需要放無薪假，當中約九成以「關愛假」方式推行，即每放一天無薪假送一天有薪假的措施。在這次世紀大疫情下，博彩業需要訂立無薪假措施以減輕營運壓力，實屬無可厚非，而各大博企願意以更優厚的「關愛假」方式處理無薪假，樂施會表示欣賞。然而，從制度上看，現時並未有法例規管無薪假安排，勞工局亦只在其網頁上以諮詢方式提出無薪假的處理原則及方向：

「無薪假必須由勞資雙方協商同意，不能由任何一方自行決定。勞資雙方協定無薪假時，應按實際情況遵循善意規則明確有關缺勤期間及其他的工作安排等，以便雙方按協定執行。因疫情變化不定及難以預測，為確保勞資雙方權益及維繫和諧勞資關係，無薪假的期間應明確具體時間並符合企業及僱員的實際情況。」¹³

雖然原則上無薪假的訂立經勞資雙方協商，但在現實上卻是由資方主導¹⁴。因此，我們認為

¹⁰ 澳門特區政府，2021，「修改第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》諮詢文本」，頁 19
(http://doc.dici.gov.mo/ebook/ebook_final.pdf，於 2021 年 10 月 4 日登入)

¹¹ 澳門特區政府博彩監察協調局，「每月幸運博彩統計資料」
(http://www.dici.gov.mo/web/cn/information/DadosEstat_mensual/2020/index.html，於 2021 年 10 月 4 日登入)

¹² 論盡媒體，2020，「工會調查：近六成博彩業職工受訪者表示需放無薪假」
(https://aamacau.com/2020/11/05/%E5%B7%A5%E6%9C%83%E8%AA%BF%E6%9F%A5%EF%BC%9A-%E8%BF%91%E5%85%AD%E6%88%90%E5%8D%9A%E5%BD%A9%E6%A5%AD%E8%81%B7%E5%B7%A5%E5%8F%97%E8%A8%AA%E8%80%85%E8%A1%A8%E7%A4%BA%E9%9C%80%E6%94%BE%E7%84%A1%E8%96%AA/?fbclid=IwAR2szcX8UWNyZbwWfHG38L5d5r6hSG9pysDe0Nrt2L_J1lrCfMYLdxFNCAI，於 2021 年 10 月 4 日登入)

¹³ 澳門特區政府勞工事務局，「新型冠狀病毒涉及的勞動範疇問題」
(https://www.dsal.gov.mo/zh_tw/standard/PreventCOVID19.html，於 2021 年 10 月 4 日登入)

¹⁴ 澳門日報，2021，「梁孫旭籲博企力保員工飯碗」，http://www.macaodaily.com/html/2021-04/24/content_1511616.htm，於 2021 年 10 月 4 日登入)

本次修法，亦應考慮到博彩業的發展會受著週期性經濟波幅影響，而面對這種博彩業的營運特徵，政府更應該為其僱員的無薪假安排，訂立清楚及合理的指引，讓他們從制度上獲得保障。我們認為，現時多間博企在疫情下採用的「關愛假」是一個可行措施，能成為特區政府在修法時的參考依據。

三、關於第八項「社會責任」：為「促進社會發展和城市建設中的費用」，訂立社會保障及服務範疇的支出比例下限

諮詢文本中提到，根據「第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》第二十二條(七)項及(八)項，要求博企須繳納在促進社會發展和城市建設中的費用，將博彩毛收入中共約 4%撥予澳門基金會和特區政府，用於文化、社會、教育、城市建設等方面」¹⁵。政府早於廿年前已對博彩業的企業社會責任訂立前瞻性的措施，但近十年博彩業的深度調整期，令經濟及政府稅收受到頗大影響（在疫情下尤其明顯），值得政府思考如何更有效地運用該「促進社會發展和城市建設中的費用」（下稱「費用」）。

樂施會認同原法例中對該「費用」訂立用於「文化、社會、教育、城市建設等方面」的原則，但我們認為社會保障及服務範疇是眾多範疇中，維繫社會穩定及公平的基石，這與行政長官賀一誠先生的看法不謀而合，他過去曾多次表示，雖然政府在疫情下的財政預算開支將會有所削減，但這完全不會影響社會福利及服務等民生範疇的開支¹⁶。

現行《娛樂場幸運博彩經營法律制度》並未對「費用」用於社會保障及服務範疇定立具體規定，這不利於該類支出的可持續性及穩定性。事實上，我們翻查近五年澳門基金會的年度報告，發現其投放於社會服務範疇的支出比較參差（見表一）。因此，樂施會認為，政府在修法時應該為「費用」訂立用於社會保障及服務範疇的比例下限，讓博彩業分擔更多政府的治理責任，這亦是一項措施以配合現時國家「共同富裕」的社會發展方針。

表一：澳門基金會近五年用於社會服務範疇的金額及佔總開支比例¹⁷

年份	投放於社會服務範疇的支出（億元）	澳門基金會年度總支出（億元）	社會服務範疇佔總支出的比例（%）	備註
2020	4.93	8.93	51.33%	相關開支被歸納 「關顧市民福祉」
2019	7.08	18.47	38.29%	
2018	7.38	23.69	32.23%	
2017	1.78	11.67	15.22%	相關開支被歸納為 「社會服務範疇」
2016	1.09	15.20	7.17%	

¹⁵ 澳門特區政府，2021，「修改第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》諮詢文本」，頁 18（http://doc.dicj.gov.mo/ebook/ebook_final.pdf，於 2021 年 10 月 4 日登入）

¹⁶ 相關報導眾多，以下為一些例子：<http://www.chengpou.com.mo/dailynews/190095.html>；http://www.macaodaily.com/html/2020-10/24/content_1470079.htm；https://www.ugamm.org.mo/portal/ctr/cms/info/goToInfoView?info_id=59545c17b0b34b0e99d72c9b820185d3，於 2021 年 10 月 4 日登入

¹⁷ 澳門基金會，歷年，《2016 年年度報告》、《2017 年年度報告》、《2018 年年度報告》、《2019 年年度報告》、《2020 年年度報告》（<https://www.fmac.org.mo/download/category/2>，於 2021 年 10 月 4 日登入）

四、其他意見：配合國家的《巴黎氣候協定》承諾，訂立「碳中和」目標的中、短及長期措施

中國現為全球碳排放總量及增長量的第一大國¹⁸，但作為負責任的大國，中國於 2016 年簽訂了《巴黎氣候協定》，為減緩全球氣候變化出力。根據國務院的數據，中國甚至已提早三年落實了《巴黎氣候協定》的部份承諾（包括碳強度的下降及森林積存量）¹⁹。而更重要的是，為配合《巴黎氣候協定》的最終承諾，中國於 2020 年的第七十五屆聯合國大會上，由國家主席習近平宣佈中國的「二氧化碳排放力爭於 2030 年前達到峰值，努力爭取 2060 年前實現碳中和²⁰」。可見，國家十分重視全球氣候變化對人類及地球生態帶來的危機。

澳門作為國家的一份子，亦正積極應對全球暖化問題。為履行《聯合國氣候變化框架公約》及《京都議定書》及配合國家編製《中國氣候變化國家信息通報》，特區政府已於 2015 年成立應對氣候變化跨部門專責小組，除了期望制定有效的減排行動，亦希望「把減緩和適應氣候變化的工作推廣至私營機構和市民大眾，讓全民參與應對氣候變化的工作」²¹。本次諮詢文本中提到，政府認為社會對企業社會責任已存在一定共識，當中包括承批的博彩公司應在「支持環保」方面多做工作²²。樂施會認同文本中提出「支持環保」的方向，但同時應為此訂立更清晰的目標，以配合國家於《巴黎氣候協定》的承諾及澳門特區政府為此已作出的環保措施。

事實上，現時博企的環保及減排措施並未有清晰的法律規範和依據，主要依靠博企自律。根據各大博企的《可持續發展報告》，現時只有兩所的目標有提及國家的「碳峰值」及「碳中和」目標，且只有其中一所為達至碳中和而提出具體承諾，另外四所博企則只列出節約能源的改善情況及措施。

樂施會認為，博彩業作為澳門最主要的溫室氣體排放產業，政府應要求博企配合國家的碳中和目標，為減排措施制定清晰、客觀和可量度的短、中、長期措施，最終實現行業裡 2060 年前的碳中和目標。我們明白碳中和目標不能只依賴博企自身的減排努力，例如博企使用的電能受制於發電廠是否使用再生能源，但我們認為，政府仍可根據澳門本地情況，在修法時從以下三方面推動博企減排，包括 1) 為節約電能定下清晰及具體的時間表、2) 為減少廢棄物定下清晰及具體的時間表；以及 3) 在短期內全面轉用純電運輸工具。推動博企落實上述三項減排工作，能避免企業透過依賴「碳抵銷措施」(Carbon offset, 例如使用大量土地種植樹木)

¹⁸ 《Global Carbon Budget 2020》，轉引自 BBC 報導，2021：<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/58146804>，於 2021 年 10 月 4 日登入

¹⁹ 中華人民共和國中央人民政府，2018，「中國已提前三年落實「巴黎協定」部分承諾」(http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/27/content_5343609.htm?_baidu_bk，於 2021 年 10 月 4 日登入)

²⁰ 中華人民共和國中央人民政府，2020，「習近平：中國提高國家自主貢獻力度，將說到做到」(http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/17/content_5562102.htm，於 2021 年 10 月 4 日登入)

²¹ 澳門特別行政區政府，2015，「本澳成立氣候變化跨部門專責小組」(<https://www.gov.mo/zh-hant/news/144908/>，於 2021 年 10 月 4 日登入)

²² 澳門特區政府，2021，「修改第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》諮詢文本」，頁 19 (http://doc.dicj.gov.mo/ebook/ebook_final.pdf，於 2021 年 10 月 4 日登入)

達致碳中和，令澳門能正成一個真正的環境可持續都市。

五、其他意見：規管企業必須披露各項政策資料及數據

樂施會相信要推動博企履行及重視社會責任，除了透過法律訂立清楚措施和指標外，亦可從增加透明度出發，規管企業必須披露各項政策資料及數據，一方面能夠令企業審視自身對社區的影響力，另一方面也能令公眾了解企業對社區貢獻。

現時國際通用的企業社會責任匯報標準，以「全球報告倡議組織」(Global Reporting Initiative, GRI) 編制的指引是國際最普及採用的指引²³。歐盟委員會、新加坡交易所等，均建議使用最新的 GRI 作為報告標準。因此，樂施會建議澳門特區政府在修法時，加入措施規管企業必須使用上述的 GRI 準則，匯報博企的社會責任履行資料。事實上，這項要求有其必要性，現時澳門只有一所博企使用 GRI 標準發表報告，令政府及民間社會未必能有效地審視其社會責任的履行。

六、結語

樂施會認為一個公義的社會應朝向「人本經濟」發展，即不再只是追求利潤，而是按人的需要來發展經濟，讓最弱勢的一群獲得優先發展，共創一個更公平的世界。在澳門，若博彩企業能加強其實踐可持續發展目標的重要角色，將顧及「環境及社會」的政策及措施納入博企營運中，社會裡的基層成員才可有機會真正受惠於經濟發展。

因此，我們建議政府在修改第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》時，應特別重視在第四項「僱員保障」及第八項「社會責任」範疇上加強規管，讓澳門成為一個在社會及環境公平方面更可持續發展的社會。

- 完 -

關於澳門樂施會

澳門樂施會在 2012 年註冊成立，致力向澳門社會推動發展教育，開展扶貧發展項目及倡導扶貧政策的改變，並讓更多澳門公眾認識樂施會，鼓勵更多朋友加入我們的扶貧大家庭，為全球的減貧工作共同努力，讓貧窮人能享有幸福和權利。

傳媒查詢，請聯絡：

陳宇威 (Saul Chan)

澳門樂施會高級項目幹事

電話：(853) 2878-9285

電郵：saul.chan@oxfam.org.mo

²³ <https://www.globalreporting.org>