

# 從多源流理論分析澳門最低工資政策

區耀榮\*

最低工資 (Minimum Wages) 是世界各地普遍實行的保障僱員權益政策，無異於經濟制度的不同。作為自由經濟體的澳門，在2014年特區政府亦正式將最低工資提上立法議程，但與其他地方不同，特區政府初步訂定的最低工資只局限於物業管理服務範疇中的清潔和保安員兩個行業，不似其他地區在所有行業劃一實施，可謂世界最低工資政策的一個特例。事實上，特區政府官員曾經指出澳門未具條件實行最低工資，態度並非積極，反而在2008年特區政府實行了工作收入補貼臨時措施，作為替代最低工資的保障僱員權益政策。那麼，究竟澳門最低工資政策是如何進入政府的政策議程？甚麼因素促使政府對最低工資政策態度的轉變？為甚麼澳門最低工資政策會以局部性實施這個與其它地區不同的形式進入決策議程？這些都是值得探討的議程設定 (Agenda Setting) 問題。美國著名政策學者John W. Kingdon認為問題和政策的出現背後是有着重要的因素推動，瞭解其存在的客觀規律對公共政策研究具有重要的理論和實踐意義。因此，本文採取由Kingdon提出的多源流理論 (Multiple Streams Theory) 來解答這些問題，探討澳門政策議程設定的特色和啓示，同時彌補目前本澳學術界對政策議程領域研究的不足。

## 一、分析框架：多源流理論

對於政策為甚麼會被提上決策議程這個被忽略的重要問題，早在1972年Mihacel Cohen, James March 和John Olsen便提出了“垃圾桶模型” (Garbage Can Model) 來解釋，此模型認為組織決策取決於四股相互獨立，但在關鍵時間會形成交集、推動政策進入議程的力量，即問題、解決方案、參與人員和決策機會。<sup>1</sup>Kingdon認為無論是

\* 中國人民大學公共管理學院博士研究生。

1. John. W. Kingdon著，丁煌、方興譯：《議程、被選方案與公共政策》（第二版），北京，中國人民大學出版社，2004年，第105頁。

理性決策模式（Rational Decision Making Model）還是漸進決策模式（Incremental Decision Making Model），都未能有效解釋美國政府的決策過程，尤其是為甚麼某些政策的議題的關注度會突然地得到提升，有些卻會忽然消失，這些政策都難以透過此兩種模式解釋的。相對而言，Kingdon更認同“垃圾桶模型”，認為它能夠很好地解釋聯邦政府的決策過程。於是，他在其1984年出版的公共政策經典著作《議程、被選方案與公共政策》中，對此模型作出了修正，並結合美國聯邦政府的政策過程，提出了著名的多源流理論。此理論將聯邦政府的主要過程區分為問題、政策和政治三條溪流（Streams），Kingdon認為這三條溪流平行獨立地發展，並受不同力量、考慮和風格支配，直到某一個關鍵時間點上出現偶然性事件，也就是政策之窗（Policy Window）打開的時間，屆時有能力的政策企業家（Policy Entrepreneurs），會致力於將問題的解決辦法、社會關注的問題和有利的政治局面三者結合起來，將三條溪流順利結合，把政策方案推上決策議程。<sup>2</sup>

### （一）問題流

問題流是指需要政府解決的問題。須知道，社會問題眾多，並不是所有問題都能得到公眾和政策制定者的重視，符合一定條件的問題才能被正視。Kingdon認為問題要引起人們關注需要有一些有影響力的量化指標，否則，便較難吸引社會大眾和官員的關注。<sup>3</sup>此外，指標還需要一些推動力來引起政府和社會的關注，包括一些危機、一種易於流動傳播的符號等。一般而言，在社會上發生了幾次類似的危機後，人們便會意識到一個問題的存在，而一些具有強大傳播能力、象徵着這一問題的符號（如一些標誌性語句）也會對有關問題產生強化作用。<sup>4</sup>此外，問題的界定和分類都有着重要的影響，對此我們要注意

---

2. John. W. Kingdon著，丁煌、方興譯：《議程、被選方案與公共政策》（第二版），北京，中國人民大學出版社，2004年，第110頁。

3. John. W. Kingdon著，丁煌、方興譯：《議程、被選方案與公共政策》（第二版），北京，中國人民大學出版社，2004年，第119頁。

4. John. W. Kingdon著，丁煌、方興譯：《議程、被選方案與公共政策》（第二版），北京，中國人民大學出版社，2004年，第120頁。

問題和狀況的區別。社會每天都存在各種各樣的狀況，例如天氣（如潮濕、寒冷），但當我們開始對一些狀況採取行動，試圖改變這種狀況，那麼這種狀況便可界定為問題，當一個問題被歸入為某類問題而非其他類型的問題，相關的政策措施亦會截然不同。<sup>5</sup>

## （二）政策流

政策流是由一系列針對如何解決問題的政策建議所組成。Kingdon將政策流比喻作政策原湯（Policy Soup），認為由研究人員、國會辦事員、學者、利益集團分析人員等組成的政策共同體提出的思想、備選方案和政策建議會在共同體中四處漂浮，就像生命誕生之前分子生物學家所稱的“原湯”中浮游，不同思想之間經過一輪相互碰撞、重組、結合後，一些符合某些標準的思想會幸存下來並獲得重視。<sup>6</sup>在思想、政策建議存活的過程中，政策倡議者扮演著十分重要的角色，Kingdon稱他們為政策企業家，他們不會允許這些政策思想或建議在政策原湯中四處漂流，反而他們會積極提出自己的見解，試圖影響或說服在共同體中阻礙變革的力量，同時還會影響社會大眾，使之習慣於他們倡導的思想，接受他們的政策建議。<sup>7</sup>Kingdon將這個過程稱為“軟化”過程（Softening）。公眾是他們試圖軟化的主要對象，更形象地說，他們是在教育公眾，目的是希望提升公眾的專業知識，確保社會對某種政策建議的到來做好準備。<sup>8</sup>

5. 其中一個有趣的例子是殘疾人士的運輸工具。1970年代，一些殘疾人士支持者認為他們缺乏享用公共地鐵的平等機會，但不少公共交通的營運商都認為如果有電話叫車服務或補助他們使用計程車，成本可能較在地鐵內安裝一些協助殘病人士的設施更低。就這個問題而言，如果它被歸納為公民權利問題，即使用公共地鐵是一種公民權利，那麼就必須在地鐵內安裝一些協助殘病人士的設施，如果它僅被界定為交通問題，那麼就可採取其他的補助辦法解決。見John. W. Kingdon著，丁煌、方興譯：《議程、被選方案與公共政策》（第二版），北京，中國人民大學出版社，2004年，第140頁。

6. John. W. Kingdon著，丁煌、方興譯：《議程、被選方案與公共政策》（第二版），北京，中國人民大學出版社，2004年，第148頁。

7. John. W. Kingdon著，丁煌、方興譯：《議程、被選方案與公共政策》（第二版），北京，中國人民大學出版社，2004年，第160頁。

8. John. W. Kingdon著，丁煌、方興譯：《議程、被選方案與公共政策》（第二版），北京，中國人民大學出版社，2004年，第162頁。

### （三）政治流

政治流作為政策制定過程的重要組成部分，並獨立於問題流和政策流而發展。它是由公眾情緒、利益集團間的競爭、選舉結果，政黨意識形態、政府換屆等體現西方民主政治的特點的因素構成。<sup>9</sup>首先，公眾情緒對政策議程有促進和抑制的作用，因此政策制定者可以透過國民情緒將政策問題推上議程，但同時亦可利用它約束或抑制某些問題上升到政策議程的重要位置。但政策制定者不單只要認識公眾情緒，還需瞭解它的變化，Kingdon認為像鐘擺一樣變化的公眾情緒不一定存在於廣大民衆之中，可以通過民調的形式獲得，需要通過訪談、民選代表、新聞社評等渠道才能得悉。公眾情緒的重要性在於它可以將不可行的政策建議變得可行，也可以使原本可行的政策建議變得不可行，這是政策制定者不得不考慮它的主要原因。<sup>10</sup>

利益集團是政治流的第二重要力量，它們往往是現有制度的得益者，不會主動去推動問題進入議程，相對公眾情緒而言，利益團體對政策問題的確立產生抑壓作用大於促進作用。但是一旦當問題進入議程時，它們會組織起來通過影響政策方案的設計，使結果有利於他們。儘管如此，倘若有強大的市民支持政策方案的改革，那麼強大的利益集團有時也可以被戰勝的。<sup>11</sup>

除了公眾情緒和利益團體，政府內部和選舉結果的政治因素如政府換屆、官員人事調動等變化亦會影響到政策議程過程。例如政府變更可能意味着上屆政府實行的政策有調整、變更或廢除的需要，為了回應選民的訴求和建立政績，新一屆的政府官員很多時候會提出一些問題去解決，屆時有關問題便會進入政府議程。

---

9. John. W. Kingdon著，丁煌、方興譯：《議程、被選方案與公共政策》（第二版），北京，中國人民大學出版社，2004年，第184頁。

10. John. W. Kingdon著，丁煌、方興譯：《議程、被選方案與公共政策》（第二版），北京，中國人民大學出版社，2004年，第188頁。

11. John. W. Kingdon著，丁煌、方興譯：《議程、被選方案與公共政策》（第二版），北京，中國人民大學出版社，2004年，第205頁。

#### (四) 政策之窗與三流結合

政策之窗是三流順利匯合的關鍵，當政策之窗打開時，政策企業家便會抓住機會，結合政治事件和政策問題提出其政策建議，使三流匯聚。它可能因政治流發生變化而以政治之窗形式打開，亦可能因問題流出現轉變而以問題之窗形式打開。政策之窗開啓的時間不長，如果三流未能有效結合，政策提上議程的機會便會消失，必須等待下一次機會。<sup>12</sup>

總的來說，多源流理論為政策議程演變提供了很好詮釋，此理論建立在實證研究的基礎上，過去已被用作解釋不同國家的公共政策過程，且得到不少實證研究的支持。<sup>13</sup>故此，本文將利用此一理論分析澳門最低工資政策形成的原因。

### 二、最低工資的特點

從定義上說，最低工資是指以法律形式規定僱主必須支付僱員至少某一定水平的工資。雖然最低工資政策遍佈世界各地，但其實這是一項極具爭議性的政策。勞方和資方是主要對立的利益團體，支持者勞方主要認為由於低收入人士的議價能力不足，受到僱主的剝削，人工的收入不足以維生，故由立法制定最低工資能夠確保工人得到基本生活工資，解決“在職貧窮”問題。反對者資方則認為最低工資會干預市場的運作，扭曲市場競爭，基於低收入人士的競爭力不足，政策反而會造成失業率上升，企業成本上漲、通脹等負面影響。不過，有關最低工資耳熟能詳的爭論，《經濟學人》在2012年11月24日出版的一篇文章便引用多名經濟學家所做的研究，指出目前最低工資的影響仍然未有絕對定論。<sup>14</sup>此外，亦有觀點認為最低工資不能單純從經濟

12. John. W. Kingdon著，丁煌、方興譯：《議程、被選方案與公共政策》（第二版），北京，中國人民大學出版社，2004年，第245頁。

13. 朱亞鵬：《公共政策過程研究：理論與實踐》，中央編譯出版，2013年，第37頁。

14. The Economist. *The argument in the floor*. Nov 24th 2012. Available at: <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21567072-evidence-mounting-moderate-minimum-wages-can-do-more-good-harm?nid=309&ah=80dcf288b8561b012f603b9fd9577f0e>

角度分析，而要從道德公義的原則去看，最低工資是不單只是提升工人的工資和購買力水平，它也是構成公平正義的社會的重要元素，是確保勞動者享有基本的價值和尊嚴。因此，從規範性（Normative）的角度來看，最低工資是建立公平的社會和使公民有尊嚴地生活的必要條件。<sup>15</sup>由此可知，目前學術上對最低工資的優劣並沒有一致的看法，從不同角度去分析會得出不同的結論。可以預期，最低工資這種連學術界都沒有定論的特點對政策流中的思想整合、政策企業家的軟化活動將會造成一定阻礙。

### 三、澳門最低工資立法歷程

最低工資是國際勞工組織一直倡議的勞工政策，目前全球超過90%的國家或地區已就最低工資立法。早在1959年，澳葡政府已將國際勞工組織第26號《制定最低工資確定辦法公約》延伸到澳門，並於1998年訂立4/98/M號法律《就業政策及勞工權利綱要法》，當中第七條規定：採取措施確保最低工資及其定期調整，並適用至今。但在回歸初期，由於經濟環境欠佳，設立最低工資存在一定困難，政府與社會亦沒有關注。直至2005年起，澳門經濟起飛，外地勞工的輸入對本地工資造成影響，本地工人低收入的問題日漸受到關注，為了保障本地工資權益，其後代表勞工權益的社團相繼提出要求立法制定最低工資的訴求，為此，政府在2007年和2008年分別推出了“政府外判保安清潔服務最低工資”和“工作收入補貼臨時措施”這兩項政策作回應。期間，社會亦就應否定立最低工資進行持續的爭論，由於勞資雙方未能達成共識，最低工資立法一直未有進展，直至2013年9月政府正式就清潔和保安行為的最低工資立法進行諮詢，2014年最低工資正式進入立法程序。當中究竟是甚麼因素推動最低工資進入決策議程，並以局部性實施的形式出現？以下將會從問題、政策和政治流分別作出詳細分析。

---

15. Oren Levin-Waldman. (2010). *The Minimum Wage and the Cause of Democracy*. *Review of Social Economy*, 61(4), 487-510.



## 四、澳門最低工資政策議程分析

### （一）問題流

在澳門，最低工資所針對解決的是“在職貧窮”問題。事實上，雖然澳門作為自由經濟體，但其貧窮問題卻一直都存在，不過情況不算嚴重。在回歸後，尤其2002年賭權開放後，澳門經濟在博彩業的帶動下迅速發展，普遍市民的生活水平得到了提升，同時貧富差距的問題亦有明顯的改善，據統計局的2002/2003年、2007/2008年及2011/2012年的住戶收支調查顯示，澳門的堅尼係數分別以0.39、0.37、0.35，數字呈穩步下降趨勢。儘管貧富差距問題並不嚴重，但基層市民的貧窮問題尤其在職貧窮問題仍然備受社會關注。目前有關貧窮的定義，一般以相對貧窮為基礎，經濟合作與發展組織（OECD）是以收入中位數的一半作為貧窮線，歐盟則以收入中位數的六成作為標準。根據統計局的就業調查，2005年低於整體收入中位數一半的在職人士約有4.25萬人。<sup>16</sup>以當時澳門人口48.4萬計算，比例為8.7%，數字不低，顯示“在職貧窮”問題仍然嚴重，經濟發展尚未能惠及所有基層工作的市民。澳門作為社團社會，社團是市民的重要代表。在“在職貧窮”的問題上，代表工人權益的澳門工會聯合總會（下稱“澳門工聯”）認為基層勞動者的收入水平過低是主要原因之一，因此在2009年的立法會選舉中，由工聯代表組成的參選組別同心協進會便將訂定最低工資作為參與政綱之一，積極爭取選民支持。<sup>17</sup>此外，另一社團澳門物業僱員協會在2009年亦向特區政府提交請願信，提出儘快在本澳設立最低工資制度的要求，以緩解“在職貧窮”的問題，改善基層工人的生活。<sup>18</sup>

“在職貧窮”備受社會關注的另一重要原因是，這個詞語作為流動符號在媒體中迅速傳播，例如在2005至2009年間，“在職貧窮”一詞在澳門報章的報導中一共出現了533次，與2001至2004年間只出現

---

16. 資料來自澳門統計局《2005年第四季就業調查》。

17. “同心致力就業維權工作 關翠杏稱重點推動最低工資立法”，《澳門日報》，2009年9月7日。

18. “物僱會要求緩解在職貧困”，《澳門日報》，2009年9月15日。

一次相比<sup>19</sup>，“曝光率”大幅增加，直接促進了社會對有關議題的關注度。

為了回應解決“在職貧窮”問題的社會訴求，特區政府在2007年對其外判保安及清潔服務實行最低工資制度，在2008年推出“工作收入補貼臨時措施”對工資低於四千的市民提供臨時性補助，作為立法推行最低工資的替代性政策，加上同期特區政府推行的一系列福利措施，包括現金分享計劃、調升最低維生指數和敬老金等援助金額、派發醫療券等，足見“在職貧窮”的問題已得到了政府官員相當的重視。但是，當時特區政府的策略主要是以福利政策來應付這一問題，最低工資並非政府考慮的方案之一，顯示該方案仍然未具備進入決策議程的條件。

然而，由於上述社會福利不計算入工作收入之中，在2009年低於整體收入中位數一半的在職人士仍有4.62萬人。<sup>20</sup>換言之，澳門的“在職貧窮”的人數並沒有減少反而增加，結果社會要求訂定低工資的呼聲不斷增加。另外，社會對“在職貧窮”問題的界定亦有本質上的轉變，除了視“在職貧窮”為收入的問題外，不少意見更開始認為是勞動者在經濟繁榮下只得微薄工資是有失尊嚴的問題，例如，《市民日報》2008年5月2日的一篇社評以“政府須還遭剝削工人公道公義”為題，指出工人受到剝削工資未能體現工作者的尊嚴，政府有必要正視<sup>21</sup>；《澳門日報》在2011年7月11日也報導了澳門工聯的看法：“制訂最低工資在於保障僱員以辛勤勞動獲取體面的工資，捍衛勞動尊嚴。”<sup>22</sup>收入問題可以通過其他福利政策來解決，但勞動尊嚴的問題就必須依靠實行最低工資才能根治。

簡而言之，在問題流中，“在職貧窮”的人數在經濟繁榮下不跌反升，以及社會對此問題看法的轉變，使最低工資政策議題成功吸引社會大眾的目光，對其進入決策議程產生了促進作用。

---

19. 資料來自慧科新聞搜尋器所收集的數據。

20. 資料來自澳門統計局《2009年第四季就業調查》。

21. “政府須還遭剝削工人公道公義”，《市民日報》，2008年5月2日。

22. “捍衛勞動尊嚴 齊負社會責任 工聯續推動最低工資立法”，《澳門日報》，2011年7月11日。



## （二）政策流

在政策流方面，澳門社團是本澳政策的重要倡議者。在立法制定最低工資的議題上，澳門工聯作為維護本地工人權益的重要社團可謂該項政策最積極的倡議者，扮演着政策企業家的角色。自2005年起，澳門工聯便開始對立法制定最低工資進行倡議軟化活動，透過傳媒、報章、選舉活動、講座、記者會、研究調查等多種渠道向社會反映工人生活艱難的情況，使社會大眾瞭解以最低工資保障工人權益的重要性。例如澳門工聯於2009年籌組研究小組，邀請內地專家參與，透過大量的訪問調查收集資料，並走訪了本澳多名學者引述他們支持或不反對最低工資的看法，撰寫長達170多頁、支援立法制定最低工資的《澳門最低工資立法研究》報告，並於2011年呈交政府作立法參考。<sup>23</sup>在澳門工聯的政策軟化活動下，部分屬資方的僱主團體都開始接受並支持最低工資的立法，例如在2011年娛樂服務業商會聯會表示支持最低工資立法，物業管理商會也表示業界普遍接受最低工資立法。<sup>24</sup>可見，在政策流中，最低工資作為解決“在職貧窮”的政策方案逐步得到確立。

但是，在如何實施最低工資方面，社會上仍然有很大的爭議，例如商界人士認為如果貿然實行最低工資會為中小企帶來負面影響<sup>25</sup>；物業管理專業人員協會也擔心最低工資會引發中小企的倒閉潮<sup>26</sup>；大廈業主會表示最低工資若不清楚範圍和合理的標準，將會令長者、學歷低的人士失去就業機會。<sup>27</sup>事實上，澳門工聯亦承認社會對最低工資的水平存在很大爭議，學者亦沒有一致的意見，要達成共識很難，因此促請政府要儘快提出最低工資基本方案，則勞資雙方的討論是不

---

23. 澳門工聯（2011），澳門最低工資立法研究。取自：<http://www.faom.org.mo/files/research/201006rep02.pdf>

24. “思彙網路論壇與民探討 最低工資立法意見不一”，《澳門日報》，2011年9月5日。

25. “澳中小企：最低工資應平衡利益”，《澳門日報》，2011年9月24日。

26. “恐引發裁員及中小企倒閉潮 陳細細：最低工資勿操之過急”，《澳門日報》，2011年6月8日。

27. “物管最低工資須慎重考量”，《澳門日報》，2011年6月8日。

會有結果的。<sup>28</sup>維護工人利益的勞工界別議員亦曾經質詢政府，要求即時啟動全面推行最低工資的可行性研究。<sup>29</sup>由此可見，在最低工資的執行方案上，由於最低工資的爭議性，社會團體未能提出一個具說服力的政策建議，因此在政策流中只能扮演着提出初步的政策建議的角色，而提出政策執行方案的重任就落在政府的肩膀上，在這種情況下，政府在政策流中的影響力便大大增加，其提出的政策建議方案亦因具有一定的權威性而較容易獲得各方接受。

與此同時，須要指出的是，基於澳門社團社會的特點，特區政府設立了許多諮詢組織，委任了不同政策範疇的部門官員、社會人士代表和專家學者等擔任成員，定期召開政策會議，務求在政策過程中做到廣納意見、民主決策的效果。就討論最低工資建議的社會協調常設委員會為例，該委員會的組成便涵蓋了經濟財政司司長、勞工局局長、經濟局局長、立法議員、各大商會的代表以及勞工團體的代表。這種恒常性的協商機制使得澳門的政策流和政治流並非相互獨立發展，而是緊密互動相關的。澳門的情況是，政府承擔着研究並提出具體政策方案建議的重要職能，某程度上亦作為政策企業家的角色，透過各政策範疇的諮詢組織，定期與社會民意和相關利益團體的代表的委員進行政策討論和協商，促進了政策流和政治流的結合，並增加了政府提出的政策備選方案或建議在政治上的接受性和可行性。

### （三）政治流

由於最低工資的爭議性很大，資方十分抗拒，與勞方存在很大的分歧，政府要推行最低工資在政治上面對很大的阻力。雖然資方一直反對設定最低工資制度，但面對“在職貧窮”不斷惡化的問題，最低工資已經作為一種政治訴求並已在各類政治活動中取得一定的地位，足以抗衡資方強大利益集團的阻力。例如，在2007年及後數年的五一勞動節遊行中，要求政府制定最低工資法例均是勞工人士爭取的主要

---

28. “本澳設立最低工資 李靜儀指勞資雙方未達共識”，《華僑報》，2011年10月28日。

29. “勞界議員促分步落實最低工資”，《澳門日報》，2008年5月7日。

訴求之一；在2009年9月的立法會選舉中，部分參選組別將要求政府推行最低工資政策列入參選政綱，而在這次選舉結果中，代表勞工界別、提出訂立最低工資的參選組別獲得了最多的選票，共二萬多張票<sup>30</sup>，明顯反映出澳門選民對爭取勞工權益的強烈訴求，澳門對勞工權益的公眾情緒出現了明顯的變化。這一變化不單止反映在個別政治活動或政治人物身上，同時也存在廣大民衆之中，由澳門工聯進行的一項有關澳門居民對制訂最低工資意見的問卷調查報告顯示，在四千多名受訪者當中，超過八成市民贊成澳門立法訂定最低工資制度，認為立法可以“保障僱員生活水平和福利”、“防止工資持續下滑”、“減少僱主剝削的機會”、“促進社會公平穩定和諧”、“促使僱員分享經濟發展成果”等。<sup>31</sup>公眾情緒的轉變直接導致政治流產生變化，促進了政策之窗的打開。

另外，香港最低工資政策的推行亦對澳門產生了外溢效應。在2006年，香港特區政府為了回應社會訴求，香港政府推出了“工資保障運動”，針對保安人員和清潔工，以自願、非立法形式吸引僱主主動參與，保障工人工資。結果為期2年的工資保障運動成效不彰，迫使香港傳統商會對立法的反對態度軟化，亦促使香港特區政府決定立法制定最低工資。澳門工聯亦以香港的經驗作為宣傳工具，呼籲澳門應仿效香港進行最低工資立法。<sup>32</sup>對此，澳門中小企業協進會曾表示，理解到澳門部分工會團體及工人因為香港推行最低工資政策而希望澳門可以仿效，並期望特區政府可以和社會團體就有關議題進行深入的探討。<sup>33</sup>由此可見，在政策外溢性的影響下，香港最低工資的成功推行對澳門抗拒立法的團體有一定的影響力，軟化了部分政治阻力。

更值得注意的是，特區政府的換屆亦促使了政治流的變化。在2009年12月特區政府換屆，第三屆特區政府行政長官在2010年發表的施政報告中提出了“科學決策”這一重要施政理念，指出“在科學決

---

30. 澳門2009年立法會選舉官方網頁，取自：[http://www.eal.gov.mo/zh\\_tw/2009.html](http://www.eal.gov.mo/zh_tw/2009.html)

31. “八成訪者贊成訂最低工資”，《澳門日報》，2010年9月6日。

32. 澳門工聯（2011），澳門最低工資立法研究。取自：<http://www.faom.org.mo/files/research/201006rep02.pdf>

33. “澳中小企：最低工資應平衡利益”，《澳門日報》，2011年9月24日。

策的過程中，需要廣納民意，廣泛聽取各方面的意見，做到決策民主化”。這一全新管治理念的提出為最低工資政策之窗的打開創造了有利條件。在2010年10月澳門經濟財政司司長會見了澳門工聯代表，接收了其遞交的制訂最低工資問卷調查報告，並表示就制訂最低工資制度的問題，特區政府的態度已由開放改為主導尋求社會共識，並期望社會透過討論和研究，提高對最低工資的接受程度。<sup>34</sup>可見，在科學決策的施政理念下，具有一定民意基礎的最低工資政策其後被納入政府議程。

#### （四）政策之窗打開：三流結合

政策之窗的打開是問題、政治與政策三流匯聚的最佳時機。在最低工資的議程上，政策之窗開啓的標誌是由政府、勞方和資方等社會代表組成的社會協調常設委員會就最低工資的問題進行討論。在2010年8月社會協調常設委員會執委會應勞方的要求，決定將如何制訂最低工資列入下一次會議的討論議程，象徵着問題流、政治流和政策流的正式結合。在2011年2月，該委員會首次就最低工資議題進行討論，會上政府代表根據統計局與工作收入補貼臨時措施的資料，針對物業管理員及清潔員兩個工資較低的行業，逐提出了先從這兩個行業推行最低工資這個局部性實施的折衷方案，以往從不願意談判的資方在這次會議中作出了妥協，勞資雙方達成了共識，同意先於物業管理及清潔兩行業職業推行最低工資。其後，經過多次會議討論，在勞資達成共識的基礎上，政府於2013年9月正式推出《為物業管理服務範疇中從事清潔及保安工作的僱員訂定最低工資》諮詢草案，並在2014年6月將立法草案提交到立法會審議，標誌着澳門最低工資政策方案正式進入決策議程。

### 五、總結及建議

Kingdon提出的多源流理論有助我們瞭解澳門最低工資政策如何進入決策議程，同時亦揭示了澳門政策議程設定的特點。在問題流

---

34. “譚伯源：有信心最低工資討論明年有實質進展”，澳門新聞局，取自：<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?DataUcn=48729&PageLang=C>

上，經濟繁榮下的“在職貧窮”問題下不斷受到社會關注，作為解決方案之一的最低工資政策亦備受重視。在政策流和政治流方面，兩者並非獨立發展的，在澳門工聯的積極推動下，最低工資作為解決“在職貧窮”的方案逐步得到認可和確立，然而特區政府仍然承擔着研究和提出具體落實執行方案的重任，加上澳門政策諮詢制度的特點，使到特區政府在政策流和政治流上扮演着主導的角色，促使政策、政治流不斷朝向共同的方向發展、逐步整合。最後，在第三屆行政長官提出科學決策這一全新施政理念下，特區政府積極推動了勞資雙方的談判和協商，讓政策之窗打開，過程中提出了在局部行業實施最低工資這個折衷但可行的政策建議，促使三條溪流順利結合，最終將最低工資政策推上決策議程。

上述分析對完善本澳政策過程有一定的啓示。首先，加強社會問題意識、正確界定政策問題。著名政策學者William N. Dunn曾指出“問題”比“解決方法”更重要，找對問題已能解決問題的一半。<sup>35</sup>目前本澳正處於高速發展時期，各種各樣的社會問題陸續浮現，並環環相扣，因此要正確認識社會問題，需要具備敏銳的問題意識，透過瞭解公眾對問題看法和重視程度，把問題界定清楚和正確歸類，並前瞻性地將社會關注的問題納入政府議程，從而完善政策過程的輸入環節，以便對症下藥。

第二，充份發揮政策企業家的作用，加強政策過程中的軟化功能。公共政策制定過程常常遇到民眾對議題冷感的問題，但吊詭的是，當政策推出時，便出現很多反對聲音，其實這是政策過程中的軟化活動不足所致，進一步而言，這涉及到政策企業家角色的問題。在政策過程中，政策企業家扮演着十分重要的角色，他們具有很強的說服能力和交際技巧，透過各種途徑軟化社會團體和公眾的阻力，使其理解並支持有關政策。雖然軟化活動是一項長期而艱難的教育任務，但對完善本澳政策過程來說是不可或缺的。因此，特區政府在落實人才培養的施政方針時，政策企業家的培養可作為其中一個重點。

---

35. William N. Dunn. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice Hall, p.2.

第三，加強政策方案產生的科學化水平。在社會日漸強調多元參與的理念下，政策制定已並非單純是政府的職責，社會團體亦承擔着提出政策方案的重任。因此，要提升理性討論和科學化水平，提出方案的各個團體都需要有一定的科學理據支持，在各種思想、政策方案的重組、合併的過程中，亦需要有科學的程序和理論作指導和規範，相關政策部門可根據一定的科學準則，從中挑選出最符合公共利益的方案，並透過持續的協商和互動機制協助正反雙方積極尋求共識，從而有效提升政策產生過程的效率和方案的質量，貫徹落實“科學決策”的重要理念。

第四，把握政策之窗的關鍵時機。所謂“萬事俱備、只欠東風”，政策之窗就是這陣掀起方案進入決策議程之幕的東風。為了減少政策推行可能面對的阻力，相關政策部門需要掌握好問題流和政治流的變化情況，把握政策之窗打開的時機推出政策。此外，亦可透過諮詢會等恒常性的政治協商和共識形成的機制，將政策專家、官員和市民的代表會聚在一起，互相就社會問題交流意見，積極創造政策之窗打開的條件，從而增加政策成功提上決策議程的機會。