

## 勞資關係治理的社會對話機制：澳門社協研究\*

唐純林\*\* 婁勝華\*\*\*

### 一、問題的提出：勞資關係治理與社會對話機制

自 1989 年世界銀行在《南撒哈拉非洲：從危機走向可持續增長》報告中首次提出了現代意義上的“治理”概念，現代治理概念迅速在世界範圍內興起。“愈來愈多的人熱衷於以治理機制對付市場和 / 或國家協調的失敗”。<sup>1</sup>

與統治相比，治理是一種內涵更為豐富的社會管理現象。它既包括政府機制，同時也包含非政府、非正式機制。隨着治理範圍的擴大，各色民眾和不同類型的組織等得以借助這些機制實現各自的訴求，並實現各自的願望。<sup>2</sup> 根據“聯合國全球治理委員會”的界定，“治理是公共機構和私人機構管理其公共事務的諸多方式的總和。它是通過協調彼此衝突或各不相同的利益進而採取合作行動的連續過程。它既包括有權迫使人們服從的各種正式制度和規則，也包括人民和機構同意的或以為符合其利益的各種非正式制度安排。”<sup>3</sup> 治理的本質在於，它所偏重的統治機制並不依靠政府的權威或許可。“治理的概念是，它所要創造的結構或秩序不能由外部強加，而是多種統治過程和互相影響的行為

---

\* 本文係澳門基金會資助課題《澳門社會治理案例研究》的成果之一。課題批准文號：1875/DC/2022。

\*\* 澳門理工大學人文及社會科學學院公共政策博士研究生。

\*\*\* 澳門理工大學人文及社會科學學院教授。

<sup>1</sup> 傑索普：“治理的興起及其失敗的風險：以經濟發展為例的論述”，《國際社會科學》雜誌（中文版）1999 年第 2 期。

<sup>2</sup> 羅西瑙：《沒有政府的治理》，南昌，江西人民出版社，2001 年，第 4-5 頁。

<sup>3</sup> Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 2.

體的互動帶來的結果”。<sup>4</sup> 總結起來，治理的基本價值主張包括以下方面：1) 治理主體的多中心化；2) 治理責任的共同承擔；3) 管理過程的雙向互動；4) 管理方式的多樣化。<sup>5</sup>

雖然現代治理理念興起不過 30 餘年的時間，但就其運作來看，其實已在很多領域獲得了實踐。國際勞工組織（International Labour Organization，ILO）長期倡導的社會對話（social dialogue）機制，就與治理理念非常契合。

根據國際勞工組織的界定，社會對話是用以表述工人、僱主和政府參與就業和解決勞動場所問題決策的術語。它包括這些群體的代表之間對共同感興趣的經濟、勞動和社會政策問題進行各類談判、磋商和資訊交流。<sup>6</sup> 社會對話可以由兩方組成，也可以由三方組成。三方社會對話（即三方機制，Tripartism）是由工人、僱主和政府共同討論影響工作場所或工人和僱主的利益的公共政策、法律和其他決策，<sup>7</sup> 是國際勞工組織積極主張的社會對話形式。

社會對話機制（或三方機制）與治理理念的相似點體現在以下方面。首先，從其運行框架來看，社會對話機制蘊含了治理主體多元、治理責任共同承擔、管理過程的雙向互動等理念。其次，三方機制也蘊含了對市場機制與政府機制的調整。一方面，三方機制提出了與勞動力市場<sup>8</sup> 完全不同的理念，在 ILO 一份重要文件——1944 年《關於國際勞工組織的目標和宗旨的宣言》（又稱《費城宣言》）——該文件被 ILO 列為《章程》的附件，作為國際勞工組織開展活動的依據和指導性文件。該文件明確提出“勞動不是商品”（labour is not a commodity）；另一方面，三方機制也體現了對傳統的以政府為主導的協調勞動關係模式的調整，實際上將勞工政策制訂的權力交由政府、僱主與工人三方，根據 ILO《勞動等行政管理公約》（第 150 號公約），應在勞動行政管理系統內，促成公共當局與最有代表性的僱主組織和工人組織，或在適當情況下與僱主代表和工人代表進行協商、合作和談判。

---

<sup>4</sup> Jan Kooiman & Martijn Van Vliet, “Governance and Public Management”. In Kjell A. Eliassen & Jan Kooiman, *Managing Public Organizations*, Second Edition. London, Sage Publishers, 1993, p. 64.

<sup>5</sup> 婁勝華等：《新秩序：澳門社會治理研究》，北京，社會科學文獻出版社，2009 年，第 5 頁。

<sup>6</sup> 國際勞工局：《社會對話》，第 102 屆國際勞工大會會議文件，2013 年，第 5 頁。

<sup>7</sup> 國際勞工局：《社會對話》，第 102 屆國際勞工大會會議文件，2013 年，第 5 頁。

<sup>8</sup> 皮薩里德斯：《勞動力市場調整：新古典學派與凱恩斯學派短期動態分析的微觀經濟學基礎》，上海，上海財經大學出版社，2015 年。

社會對話機制最早可追溯到 19 世紀中期，1848 年法國成立了一個勞動諮詢委員會，使工人有機會參與政府有關政策的制定過程。因為開會的地點為盧森堡，因而也被稱為盧森堡委員會。1919 年，ILO 成立，將社會對話作為基本原則和根本價值。<sup>9</sup> 1976 年，國際勞工組織發佈《三方協商促進履行國際勞工標準公約》（Tripartite Consultation [ International Labour Standards ] Convention, 1976），迄今已在 100 多個國家或地區被批准。<sup>10</sup> 其中，中國於 1990 年批准加入該公約，由於 1999 年 12 月 20 日澳門回歸中國，因此，該公約自當天起亦適用於澳門特別行政區。<sup>11</sup> 雖然如此，社會對話機制實際以“社會協調常設委員會”（以下簡稱“社協”）已在澳門運行多年。

社會對話機制並無絕對的標準模式，Alagandram Sivananthiran 及 C. S. Venkata Ratnam 在其編輯的《社會對話最佳實踐》（*Best Practices in Social Dialogue*）指出，不同國家過去的社會對話經驗呈現出一幅複雜的畫面。<sup>12</sup>

不過，ILO 還是提出了社會對話的有利條件，主要包括 4 個方面。在《國家三方社會對話：國際勞工組織關於改進治理的指南》（*National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance*）對這 4 方面進行了闡述，包括：1) 強大、獨立的工人和僱主組織，具有廣泛的基礎和代表性，具有參與社會對話的技術能力和獲取相關資訊的途徑；2) 各方參與社會對話的政治意願和承諾；3) 尊重結社自由和集體談判的基本權利；以及 4) 適當的制度支持。適當的制度支持的一個基本要求是在國家層面為三方社會對話建立健全的立法框架……。立法應提供必要的保障和保護，並應明確社會夥伴之間的合作形式，以及三方機構的原則、程序和職能。<sup>13</sup>

本文回顧澳門社協的歷史，試圖從治理的角度分析了澳門社協目前運作中存在的問題，並提出相關建議。

---

<sup>9</sup> 國際勞工局：《社會對話》，第 102 屆國際勞工大會會議文件，2013 年，第 5 頁。

<sup>10</sup> 李麗林等：“國際比較視野下的中國勞動關係三方協商機制：現狀與問題”，《中國人民大學學報》2011 年第 5 期，第 18-26 頁。

<sup>11</sup> 第 77/2001 號行政長官公告《三方協商促進履行國際勞工標準公約》，參見澳門特區政府勞工事務局網站 [https://www.dsal.gov.mo/zh\\_cn/standard/law\\_detail/article/iahx9x3x.html](https://www.dsal.gov.mo/zh_cn/standard/law_detail/article/iahx9x3x.html)。

<sup>12</sup> Alagandram Sivananthiran & C. S. Venkata Ratnam, *Best Practices in Social Dialogue*. ILO, 2003, “Preface” XI.

<sup>13</sup> ILO, *National Tripartite Social Dialogue: An ILO Guide for Improved Governance*, 2013, pp. 44-52.

## 二、澳門社協：歷史與成效

1987 年之前，“澳門沒有過任何提議，以法律形式規定工人團體和僱主組織在有關政府政策上應獲得諮詢或以任何形式參與總督的決策過程。”<sup>14</sup> 1987 年，時任總督馬俊賢簽署第 31/87/M 號法令，設立了澳門社協。雖然文件並沒有提及 ILO 1976 年的《三方協商促進履行國際勞工標準公約》<sup>15</sup>（Tripartite Consultation [International Labour Standards] Convention, 1976），但顯然可將這個機構的成立視為澳門對《三方協商促進履行國際勞工標準公約》的一個回應。<sup>16</sup> 當然，也有學者認為，澳門社協很大程度上是由澳門經濟社會發展推動的——由於澳門經濟的發展，1984 年開始大量輸入外地勞工，此舉衝擊了本地工人的就業機會和薪酬增長，成為當時較大的社會問題，於是，政府推動成立了社協，以創造一個社會對話的平台。<sup>17</sup>

第 31/87/M 號法令稱“在社會——經濟問題上推行對話及協調的組織的存在及運作，在現代社會中是真正繁榮的決定性因素。... 在 1987 年政府關注的重大事項中，要突出的是社會——勞工的問題。在施政方針內，指明成立一個基於社會協調原則的諮詢機構。在這機構內有政府，僱主及勞工的代表。這個機構將是討論社會——經濟方面重大問題的獨特場所。”

根據 31/87/M 號法令，社協從屬於總督，是諮詢性質的組織，其具體職責包括：“透過總督之要求，又或主動提出提議及建議，對社會——經濟發展與重組的政策及對該等政策的執行提出意見”，以及“在特別顧及到經濟發展，及其對社會——勞工與居民生活質素方面的影響之間的平衡下，提出使本地區經濟能正規運作的解決辦法”。同時“對有關社會——經濟問題的法例草案，委員會應被諮詢”。澳門社協由下列人士組成：A、總督，任主席；B、經濟財政暨旅遊政務司、社會事務政務司及保安部隊司令；C、執行委員會各成員；

---

<sup>14</sup> António Ramos Preto：“社會協調常設委員會”，《澳門公共行政雜誌》1990 年第 2/3 期，第 507-513 頁。

<sup>15</sup> 這一翻譯據澳門立法會澳門特區立法會會刊 VI-23 期。

<sup>16</sup> 李振宇 2018 年 1 月 29 日在立法會的口頭質詢。

<sup>17</sup> 勞工法律，參見 <http://www.macaodata.com/macaubook/book088/html/0296001.htm#0296014> (2021 年 4 月 3 日)。

D、代表澳門僱主團體領導階層的三名代表；E、代表澳門勞工團體領導階層的三名代表。

社協早期工作似乎頗具成效，根據社協執行委員會協調員 António Ramos Preto 於 1990 年的一篇文獻，新成立的“社協”，迅速地作出了兩大貢獻：一是完善澳門勞工關係的法制；二是在澳門建立社會福利制度。

此前，澳門已於 1984 年以第 101/84/M 號法令頒佈了澳門最早的勞資關係的法律，但該法律只是確定了僱主與工作者在工作關係上應尊重及遵守的最低及基本條件，並不完善。因此，社會各方迫切需要對此進行完善，而社協發揮了重要作用，“勞工法檢討工作的高峰，是在全體會議上一致通過了一個由社會各主導力量在整個討論過程廣泛達成共識的修改方案”，<sup>18</sup> 這就是 1989 年頒佈第 24/89/M 號法令，這一法令成為回歸前後澳門的勞資關係的核心法案，直到 2008 年被第 7/2008 號法律替代。António Ramos Preto 稱讚“這是‘社協’工作的第一個大勝利”。<sup>19</sup>

澳門社協的另一成績是在澳門建立社會福利制度。此制度在 1989 年，以第 84/89/M 號法令頒佈，<sup>20</sup> 在該法令的前言中明確寫到：（該法律的草案文本）“得到社協全體會議通過，並透過本法令而賦予法律效力”，這份法律涉及澳門全體工人，並首次在澳門為他們設立各種福利，如養老金、殘障金、失業救濟金、疾病津貼等等，從實質上保障勞工關係中潛在的權利。<sup>21</sup>

也有學者認為，剛成立的社協對澳門勞工政策方面也有較大貢獻，在社協的參與下，澳門於 1988 年先後頒佈了第 12/GM/88 號批示與第 49/GM/88 號批示，前者為有關輸入外地勞工條例，後者即是引進外地技術勞工條例。<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> António Ramos Preto：“社會協調常設委員會”，《澳門公共行政雜誌》1990 年第 2/3 期，第 507-513 頁。

<sup>19</sup> António Ramos Preto：“社會協調常設委員會”，《澳門公共行政雜誌》1990 年第 2/3 期，第 507-513 頁。

<sup>20</sup> 此檔案名為“關於設立社會保障基金並取銷工作意外及職業病保障基金”，所取消的基金為第 78/85/M 號法令《規定因工作意外及職業病而引致傷害應獲補償的權利》。

<sup>21</sup> António Ramos Preto：“社會協調常設委員會”，《澳門公共行政雜誌》1990 年第 2/3 期，第 507-513 頁。

<sup>22</sup> 勞工法律，參見 <http://www.macaodata.com/macabook/book088/html/0296001.htm#0296014> (2021 年 4 月 3 日)。

也許是由於社協成立後取得令人矚目的成績，該機構的地位被寫入 1993 年 3 月 31 日經第八屆全國人民代表大會第一次會議通過並公佈的《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，該法第 115 條規定“澳門特別行政區設立由政府、僱主團體、僱員團體的代表組成的諮詢性的協調組織”。不過，在當時的管治者內部，卻出現了社協存廢的爭論。根據文獻，當時，負責監督勞工和就業的經濟暨財政政務司，就提出了“關於是否有價值在澳門存有社協”意見。<sup>23</sup> 尤其是 1994 年，澳門以第 13/94/M 號法令設立經濟委員會，這一機構與社協有頗多領域重疊，進一步凸顯社協存在的必要性問題。不過，論爭的最後結果是，同時保留了經濟委員會和社協，並對社協的職能進行了調整。1997 年，總督韋奇立簽署第 59/97/M 號法令，即社協的新組織法。根據該法，社協的職能範圍從“社會—經濟問題”轉向了“社會勞動政策”方面。該法令也確立了社協運行至今的基本框架。

回歸後，澳門的經濟高速增長，就業環境發生了很大變化，在政府推動下，特區從不同的層面逐步優化並完善了澳門特別行政區勞動範疇方面的法律制度，這些法律在立法過程中均經過社協的討論，包括第 2/2015 號法律（修改第 7/2008 號法律《勞動關係法》）——有關修訂解僱賠償上限、第 6/2015 號法律修改《工作以外及職業病損害的彌補制度》、第 7/2015 號法律《物業管理部份的清潔及保安僱員的最低工資》和第 10/2015 號法律《勞動債權保障制》等。<sup>24</sup>

### 三、當前澳門社協運作中存在的問題

雖然自成立以來，澳門社協在改善勞動關係、促進社會和諧方面做出了重要貢獻，但是，隨着澳門社會經濟翻天覆地的變化，澳門社協自身變革不足，在澳門勞資關係治理中的作用有所弱化，治理中常見的一些問題也逐步凸顯。在此嘗試運用治理理論，對社協當前運作中的問題進行分析。

婁勝華教授認為，治理的基本價值主張包括以下方面：1) 治理主體的多中心化；2) 治理責任的共同承擔；3) 管理過程的雙向互動；4) 管理方式的多樣

---

<sup>23</sup> 底樂：“澳門的社會協調：經濟及社會發展之道路”，《澳門公共行政雜誌》1996 年第 4 期，第 1121-1127 頁。

<sup>24</sup> 《澳門特別行政區立法會會刊》第 VI-23 期，第 37 頁。

化。<sup>25</sup> 治理的目的是達至良好的治理（good governance，或稱為“善治”），俞可平研究員認為，良好的治理包括六個基本要素，包括：1) 合法性(legitimacy)；2) 透明性(transparency)；3) 責任性(accountability)；4) 法治(rule of law)；5) 回應(responsiveness)；6) 有效(effectiveness)。<sup>26</sup> Bruce Tonn, John Scheb, Michael Fitzgerald 及 Dorian Stiefel 認為，良好治理的特點是透明性(transparency)、責任性(accountability)、代表性(representativeness)和有效性(effectiveness)。<sup>27</sup> 根據以上理論檢視，澳門社協在澳門目前的勞資關係治理中存在以下問題。

### （一）具體效果方面，社協工作難以跟上時代發展的步伐

結果是善治的一個重要維度，因此，可以首先從有效性方面來審視澳門社協的運作。社會一般認為，社協近年來的工作跟不上時代發展的步伐。有議員指出：“大家都對……（社協）有很大的期望，……但是在這一個社協的組織裏面，看不到在法律的推動方面有甚麼比較大的進步。”<sup>28</sup>

#### 1. 對勞資矛盾回應不足

回歸以後，澳門經濟迅猛發展，一片繁榮之下也暗流湧動，尤其是在勞動關係領域。比如，外勞的大量輸入，帶來勞動待遇的不平衡。<sup>29</sup> 又比如，經濟的增長自然增加了對勞工福利的訴求。回歸後，“五一遊行”幾成慣例，而2006、2007以及2010年都引致暴力衝突。<sup>30 31</sup> 這說明澳門勞資關係確實存在很多亟待解決的問題，而社協作為承擔社會勞動政策“諮詢”職能的組織，本

---

<sup>25</sup> 婁勝華等：《新秩序：澳門社會治理研究》，北京，社會科學文獻出版社，2009年，第5頁。

<sup>26</sup> 俞可平：“治理和善治引論”，《馬克思主義與現實》1999年第5期，第37-41頁。

<sup>27</sup> Bruce Tonn, John Scheb, Michael Fitzgerald & Dorian Stiefel, “Future of Governance Workshop Summary”. In *Futures*, 2012, 44(9), pp. 773-777.

<sup>28</sup> 2018年3月22日李振宇議員提出口頭質詢時，宋碧琪議員的附議。

<sup>29</sup> 2008年7月10日高天賜在立法會提出的書面質詢。

<sup>30</sup> 婁勝華：“澳門公民社會的法團主義基質及其新變化：以民間社團為中心的考察”，《澳門研究》2007年第2期，第46頁。

<sup>31</sup> “澳門5·1遊行爆警民衝突至少41人受傷”，BBC中文網，參見[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2010/05/100502\\_macau\\_labour\\_rally](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2010/05/100502_macau_labour_rally) (2010年5月2日)。

應為此提供相應解決方案。社會認為，當勞資矛盾凸顯時，社協也應對此承擔重大責任。

## 2. 議而不決

雖然從性質上來看，社協只是諮詢機構。但是，作為一個實體，需要提出自己的意見，可是該組織內部卻總是難以達成一致。對此，有議員曾在立法會指出，某項立法進行細則性討論時，在社會協調常設委員會開了幾十次會也沒能達成共識。該議員還具體指出，即便是將社保供款從 45 元增加到 90 元，在社協都經過幾年的論爭。<sup>32</sup>

## 3. 審議的法律草案缺乏共識

除了議而不決，有些議案即便在社協達成共識，卻難以反映社會呼聲。有議員指出，《勞資關係法》於 2008 年修改前，相關草案經社協多年研究，終於向立法會提交，但“這份法案充滿缺陷，無論從立法技術方面還是從勞動政策方面都需要對法案文本重新整理”。<sup>33</sup> 因此，立法會花了幾年時間，幾乎對該文本進行了從頭到尾的修改，“根本上是兩個文本”。<sup>34</sup>

### （二）職能方面，權責不清

治理意味着責任的共同承擔，意味着對可能引起的責任模糊或故意卸責的挑戰。<sup>35</sup> 正因為如此，學者們總是將責任的明確作為治理機制的重要組成部份。Roland Almquist, Giuseppe Grossi, G. Jan van Helden 及 Christoph Reichard 認為“治理包括各種類型的機制，特別是闡明各利益相關者對組織的職責的結構、培養履行這些職責的能力的方法以及工具”。<sup>36</sup> 婁勝華等認為，治理過程的每個環節都必須建立相應的責任目標，並落實到相應參與治理的主體。<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> 2018 年 3 月 22 日李振宇議員提出口頭質詢時，區錦新議員的附議。

<sup>33</sup> 2008 年 7 月 10 日高天賜議員提出的書面質詢。

<sup>34</sup> 2018 年 3 月 22 日李振宇議員提出口頭質詢時，高天賜議員的附議。

<sup>35</sup> 婁勝華等：《新秩序：澳門社會治理研究》，北京，社會科學文獻出版社，2009 年，第 67 頁。

<sup>36</sup> Roland Almquist, Giuseppe Grossi, G. Jan van Helden & Christoph Reichard, “Public Sector Governance and Accountability”. In *Critical Perspectives on Accounting*, 2013, Vol. 24, No. 7-8, pp. 479-487.

<sup>37</sup> 婁勝華等：《新秩序：澳門社會治理研究》，北京，社會科學文獻出版社，2009 年，第 67 頁。

但是，社協內部運作的權責，相對來說並不清晰。社協早期協調員 António Ramos Preto 曾介紹，該組織存在決策機制——“只要三方代表在場且到會成員人數達三分之二，全會就可作出有效的決定，決定由簡單多數作出。”<sup>38</sup> 以此來看，社協作為意見提供者，是需要內部達成一致的。但這一點似乎並不明確，比如，就有立法會議員指出，在社協中，“政府是最終決策者，勞資雙方只是協助者、意見的提供者。”<sup>39</sup> 因此，“多部涉及勞動關係的法律，均因為勞資雙方一直於委員會各執己見，無法達成共識”。顯然，責權不清影響了社協作用的發揮。

### （三）運作過程方面，透明度較低

透明度是良好治理的重要組成部份，一般認為，資訊賦予公民權力以向公職人員問責——披露有關政府機構、政策和項目的資訊，使公民能夠讓官員對其工作績效負責，從而減少腐敗和公共資源管理不善，以及最終導致更加負責、回應迅速和有效的治理。<sup>40</sup>

但是，澳門社協的運作透明度相對較低，有議員就此曾在立法會批評社協的運作不透明，<sup>41</sup> 而事實上，社協很少主動向社會公佈其討論的內容，部份會議會透過政府網站發佈，但一般只有發佈一張新聞照片，並不包含會議所討論的內容。<sup>42</sup> 社協自己的宣傳渠道是該機構的官網，但是，官網的資訊較少，更新較慢，內容往往以官方的文件為主，缺少關鍵的會議內容資訊。

### （四）成員組成方面，代表性頗受質疑

治理強調代表性，確保代表性更是三方機制的一項基本要求。由於在勞資關係中，工人處於弱勢，普通個體往往“不能在平等的基礎上與僱主談判”，<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> António Ramos Preto：“社會協調常設委員會”，《澳門公共行政雜誌》1990年第2/3期，第507-513頁。

<sup>39</sup> 2018年3月22日李振宇議員提出口頭質詢時，宋碧琪議員的附議。

<sup>40</sup> Stephen Kosack & Archon Fung, “Does Transparency Improve Governance?” In *Annual Review of Political Science*, 2014, Vol. 17, pp. 65-87.

<sup>41</sup> 2008年7月10日高天賜議員向立法會提出的質詢。

<sup>42</sup> “經濟財政司司長李偉農出席社會協調常設委員會2021年第一次全體大會”，參見澳門特區政府網站 <https://www.gov.mo/zh-hant/news/366587/> (2021年2月24日)。

<sup>43</sup> ILO, *National Tripartite Social Dialogue: An ILO Guide for Improved Governance*. 2013, p. 112.

因此，職工方的代表性問題往往更受關注，更容易受到質疑。有議員指出：“回歸近 20 年，經濟的高速發展，產業結構的轉型，無論僱主及勞工組織團體代表，在這數十年已發（生）極大的變化”，<sup>44</sup> 職工方代表性需要擴展。<sup>45</sup> 該議員更進一步指出，“在這一委員會中，沒有任何人記起在這城市中的數萬名荷官和清潔工”。<sup>46</sup> 更為重要的是，澳門長期沒有就工會立法，也沒有就商會立法，現有的工會組織與商會組織都是以普通社團的地位活動，並不具有代表僱員和僱主的法定地位。故而，在目前的三方機制中，作為勞方代表的工聯總會與作為資方代表的中華總商會，其代表性只是歷史形成的，並未得到法律確認，也沒有得到僱員與僱主群體的正式授權。所以，代表性難免成疑。

### （五）政府的元治理功能發揮不足

傑索普認為，治理需要建立適當的宏觀組織能力，也即要實行元治理。<sup>47</sup> 現代治理區別於傳統治理的特徵之一就是治理主體的多元化，然後由此而來的是如何處理多元治理主體之間的關係或者說如何協調與保持多元治理主體之間的行動秩序。<sup>48</sup> 作為政策主張不同人士進行對話的主要組織者，作為有責任保證各個子系統實現某種程度內在一致性的總體機構；作為規章制度的制定者，使有關各方遵循和運用規章制度，實現各自的目的，以及在另外一些子系統（如市場、工會或科技政策界）失敗的情況下作為最高權力機關負責採取“最後一着”補救措施，<sup>49</sup> 故而元治理的責任一般應由政府承擔。

目前，在澳門社協中，政府元治理功能發揮不足。一方面，缺乏基本的規則供給，典型的表現是缺乏內部決策機制的具體運用，這也是社協有很多議題議而不決的重要原因；另一方面，缺乏配套的資源供給，比如，社協一位勞方

---

<sup>44</sup> 2018 年 3 月 29 日高天賜議員提出的書面質詢。

<sup>45</sup> 2013 年 3 月 5 日高天賜議員提出的書面質詢。

<sup>46</sup> 2013 年 3 月 5 日高天賜議員提出的書面質詢。

<sup>47</sup> 傑索普：“治理的興起及其失敗的風險：以經濟發展為例的論述”，《國際社會科學》雜誌（中文版）1999 年第 1 期，第 31-48 頁。

<sup>48</sup> 婁勝華等：《新秩序：澳門社會治理研究》，北京，社會科學文獻出版社，2009 年，第 67 頁。

<sup>49</sup> 傑索普：“治理的興起及其失敗的風險：以經濟發展為例的論述”，《國際社會科學》雜誌（中文版）1999 年第 1 期，第 31-48 頁。

代表在接受訪談時就指出，為保障社協的有效工作，政府應提供資源保障，但現實是，無論人力、智力還是物力方面，政府對社協的支援都不足，比如社協會議時間有限，討論的議題又很多，為提高議事效率，政府應該提供足夠基礎研究材料與分析資料，而實際工作中，為社協提供工作輔助的只有兩個工作人員，僅能提供行政輔助。

## 四、對加強社協勞資關係治理的建議

### （一）政府提供治理資源及強化元治理功能

當前，澳門社協在勞資關係治理中的作用有弱化的傾向。按照 Jones 的說法，政府對治理失效的回答是發展元治理形式。其中，最重要的是“為治理和監管秩序提供基本規則，讓治理合作夥伴在其中或通過這些規則來實現其目標，並設法確保不同治理機制和制度的相容性或一致性。”<sup>50</sup> 國際勞工組織也認為，政府應為社會對話提供適當的制度支援。

在澳門社協的運作過程中，特區政府應該為其制訂相應的規則。一方面，要讓參與各方充分表達意見；另一方面，也要形成決策機制，尤其是在對話無法達成一致的情況下，應允許採用簡單多數的投票制度，以結束沒有必要的對話與談判。

此外，特區政府可以在資源方面為社協提供支援。比如，為社協工作提供足夠的資料。社協（三方機制）的作用是協商，而協商具有效果的前提是僱員或僱主代表在發表自己觀點之前是否擁有足夠多的資訊。<sup>51</sup> 因此，要特別重視資訊的提供，一是加強“秘書”輔助工作。要適當為社協增加專業的輔助工作人員，從而為社協的討論提供資料與技術支持。二是在社協會議中安排專家意見，社協舉行會議時，可以邀請相關領域的專家學者列席，在會議上提供專業意見。三是加強與智庫合作，在政府輔助人員不足的情況下，可以與專業智庫

---

<sup>50</sup> Martin Jones, “The march of governance and the actualities of failure: the case of economic development twenty years on”. In *International Social Science Journal*, 2019, Vol. 68, pp. 25-41.

<sup>51</sup> General Survey Concerning the Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976 (No. 144) and the Tripartite Consultation (Activities Of the International Labour Organisation) Recommendation, 1976 (No.152). International Labour Conference 88<sup>th</sup> Session 2000.

合作。例如，2020年社協在官網上公佈了《就“社會須具備甚麼條件才能開展‘工會法’的討論”之調研報告》，此為社協與智庫合作的嘗試，在未來可以進一步加強。

## （二）明確社協的各方責任

現代社會治理本身就是責任化過程，治理過程的每個環節都必須建立相應的責任目標，並落實到相應參與治理的主體。<sup>52</sup> 不能因治理而帶來責任的模糊化，因此，在完善治理框架時，應特別重視釐清治理中的責任界限。

對澳門社協現在的三方框架，應重點明確以下責任：首先，要明確社協常設委員會以及執行委員會的推舉及任命責任，組織機構本質上是由人員組成的，如果相關組織機構無法有效運作，相應地，推舉及任命相關成員的組織或個人，應該承擔一定的責任。其次，要明確資訊責任，有效的資訊是有效協商的基礎，社協應明確與會議相關的資料由誰獲取，如果社協的討論中，因為資訊不足，導致議事的低效率，可以追究資訊提供者的責任。最後，要明確決策責任。

## （三）提高社協成員的代表性

代表性是現代民主社會最核心也最複雜的概念之一。社會對話機制中，各方的代表是否具有代表性是關鍵問題，因為它直接影響着三方機制的有效性。ILO認為，社會對話機制主要挑戰之一涉及確定將參加協商或談判過程的工人組織和僱主組織。<sup>53</sup> 從治理的角度來看，治理只有被多數人接受（或者至少被它所影響的那些最有權勢的人接受）才會產生有效的規則體系。<sup>54</sup> 而當代表具有代表性時，它才能被廣泛接受。正如ILO所說，事先用於確定僱主和工人組織代表性的準確和客觀標準，有助於澄清三方機制的框架，並避免與任何締結的協議或三方夥伴作出的決定的合法性有關的爭議。<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> 婁勝華等：《新秩序：澳門社會治理研究》，北京，社會科學文獻出版社，2009年，第67頁。

<sup>53</sup> ILO, *National Tripartite Social Dialogue: An ILO Guide for Improved Governance*, 2013, pp. 103-104.

<sup>54</sup> 羅西璠：《沒有政府的治理》，南昌，江西人民出版社，2001年，“譯者的話”第5頁。

<sup>55</sup> ILO, *National Tripartite Social Dialogue: An ILO Guide for Improved Governance*, 2013, pp. 103-104.

首先，應明確標準。根據國際勞工組織監督機構的說法，“最有代表性的組織”的確定（出於參加三方協調程序和集體談判的目的）應基於準確、客觀和預先確定的標準。針對澳門的情況，需要儘快制訂《工會法》和《商會法》，明確相關組織代表的法定資格。其次，應廣泛吸納各種利益，尤其要吸納新的經濟結構下形成的新的利益群體。另外，完善推選機制，可以引入競爭式選舉，根據 ILO 的建議，最具代表性的工人組織的成員代表是根據這些組織提出的兩份候選人名單選出的。<sup>56</sup>

#### （四）促進社協運作進一步透明化

公開透明是對公共事物治理的基本要求。學者認為，透明度有助於“實現更負責任、更靈敏和更有效的治理”。<sup>57</sup> 而社會對話機制涉及的利益群體非常龐大，透明運作更顯必要。要從以下幾個方面提高社協運作的透明度：首先，樹立公開透明的意識，把公開透明作為接受公眾監督，改善社協治理的重要基礎；其次，要明確透明的規則，也就是說，社協成員是如何產生的，他們是如何進行對話和決議的，這些都應該是透明的、有明確的制度文本作為指引。此外，要主動提供公開透明的渠道，如可以結合自媒體、公眾媒體、官方網站等，全方面主動向社會提供資訊，讓社會能夠瞭解與監督。

### 五、結語

根據國際勞工組織的界定，社會對話是用以表述工人、僱主和政府參與就業和解決勞動問題決策的術語。其中，三方社會對話機制是由僱員、僱主和政府共同討論影響僱員和僱主利益的公共政策、法律和其他決策的有效形式。作為勞資關係治理的重要原則與方式，澳門於 1980 年代成立的社會協調常設委員會就是勞資關係領域的社會對話機制。澳門社協成立後，在改善勞動關係、勞工保護、社會福利以及促進社會和諧等方面取得了一定的成效。但是，隨着回歸後澳門社會經濟的巨大變化，澳門社協因自身變革不足，在勞資關係治理

---

<sup>56</sup> ILO, *National Tripartite Social Dialogue: An ILO Guide for Improved Governance*, 2013, pp. 104-105.

<sup>57</sup> Stephen Kosack & Archon Fung, “Does Transparency Improve Governance?” In *Annual Review of Political Science*, 2014, Vol. 17. pp. 65-87.

中的作用有所弱化，治理中的一些問題也逐步凸顯。在具體效果方面，存在對勞資矛盾回應不足、議而不決以及審議法律草案缺乏共識等問題。同時，還存在權責不清、透明度較低、成員代表性受到質疑、政府元治理功能發揮不足等問題。因此，未來要加強社協對勞資關係的治理，需要強化政府的元治理功能、明確社協的各方責任、提高社協成員的代表性以及促進社協運作的透明化。