

MFSS(PA)

035

MENG

03



澳門大學
社會科學學院
公共行政碩士學位

澳門外勞政策之分析與評估

學生姓名：孟 菁

學生編號：M-A7-6419-2

指導老師：劉伯龍 教授

UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU

此論文之提交是用以部分滿足澳門大學公共行政碩士學位的要求
二零一三年十一月

聲 明

本人孟菁，僅此聲明，除去在文中清楚標明出處之部份外，全文均是本人原創之作。並且在此之前，不論部份或全部，並未用於滿足本校或非本校之任何學位或學歷的論文或報告之內。

學生簽名：

日期：


2013.12.10



澳門大學

UNIVERSIDADE DE MACAU

UNIVERSITY OF MACAU

致 謝

“人生如白駒過隙，忽然而已”。從初進澳門大學到完成碩士學業，點點滴滴好似昨日情景，其中的酸甜苦辣又豈是忽然而過？回首來路，那些陪伴我一路走過的老師、親人，學友，感恩之情滿溢心田。

感謝溫文儒雅的導師——劉伯龍教授。恩師嚴謹不苟的治學態度，縱橫中西的專業知識，不拘一格的學術思路，精益求精的工作作風，誨人不倦的高尚師德，恬淡如菊的人格魅力，平易豁達的俠情風骨，學生獲益匪淺、終身受用。

感謝諄諄教誨的老師——蕭楊輝、鄺錦鈞、林明基、蔡幸強、竺乾威、余永逸以及楊允中，你們的不吝賜教，及各面向的精深造詣，開啓並完整了我的碩士生涯，更讓我由衷的感謝命運的眷顧。

感謝無私奉獻的家人，焉得諼草，言樹之背，你們的包容與支持猶似清風明月的相伴，原來一個人在途中，並非踽踽獨行。

感謝花樣年華的同窗，無論生活、學習，有了你們的陪伴與牽掛，前路便有了同行的伴，與你們的相遇相知更令我深感不虛此行。

感謝真誠可愛的朋友，你們的力挺，你們的鼓舞，你們的關愛是我重新走進校園意外的收穫，且彌足珍貴。

學術研究從來就是一場勞心勞力的跋涉，無論快樂抑或憂愁，為之拼搏的日子值得擁有，時間難以磨滅那些曾經的記憶！

摘要

任何經濟社會的發展都離不開勞動力支撐。在全球化尤其是經濟全球化進程加速推進的今天，人力資源政策的發展狀況往往決定了一個國家、地區的成長，澳門由於其微縮經濟體的特點，註定了外勞政策在人力資源政策中的重要性。然而澳門的外勞政策始終跟不上發展的腳步，從實施至今，大體上並無重大的變革，甚至因為相關法規耗時 20 年的討論，政策歷經長期空白，時至今日，現行外勞政策已經推行了近 3 個年頭，人力資源問題依然困擾著濠江的發展。隨著近年來人資矛盾的突出，外勞問題已經上升至政治層面，直接影響政府的管制威信。

本文根據 Thomas R.Dye、James E. Anderson 和 William N. Dunn 的公共政策評估理論，以澳門外勞政策為評估物件，對政策運行前後的變化及運行中出現的問題進行分析評估。

本文首先系統回顧了相關文獻，梳理了澳門外勞政策的演變，認為外勞政策是澳門不可或缺的重要社會政策。接下來，通過實地調查與個案訪談，簡單歸納了政策的發展現狀，以及政策實施以來的執行情況與未來規劃；分析發現外勞政策仍處於框架階段，實施細則零星分散，這些因素也在一定程度上影響了政策作用的發揮。

筆者嘗試在描述事實的基礎上，簡要評估政策目標的達成狀況，並著重從政策對目標群體與非目標群體，及現有條件對未來的影響、公平性、回應性五個方向進行評估，就縱向發展而言，澳門外勞政策是人力資源政策的一大進步，它使得外勞不再遊離於城市邊緣，但就現實情況來看，政策的象徵性效果遠大於其實際物質效果。

最後，本文從公共利益、合法性與認受性，官僚及執行單位的承受力、問責（政府監管），還有政策環境等多面向，提出澳門外勞政策今後完善的方向與建議。

關鍵詞:

外勞政策 公共政策評估 人力資源政策

目錄

第一章 緒論	9
第一節 研究動機	9
第二節 研究背景	10
第三節 研究目的與研究意義	22
第四節 研究方法	24
第二章 文獻回顧與探討	28
第一節 研究澳門外勞政策的文獻	28
第二節 研究其他地區外勞政策的文獻	32
第三章 公共政策評估理論綜述	36
第一節 公共政策與政策評估理論的內涵	36
第二節 公共政策評估的意義與功能	43
第三節 公共政策評估的標準與適用性	44
第四節 理論在實際應用中的障礙與局限性	58
第四章 澳門外勞政策與勞工問題發展的歷史變遷及分析	62
第一節 澳門外勞政策的前奏與弦外之音	62
第二節 澳葡時期的勞工政策	65
第三節 澳門特區政府的勞工政策	78
第五章 評估澳門外勞政策	112
第一節 政策對目標群體的效果及影響	112
第二節 政策對非目標群體的效果及影響（溢出效應）	130
第三節 政策的物質性影響與象徵性影響	140
第四節 政策以現有條件對未來的影響	146
第五節 政策的公平性評估	151
第六節 政策的回應性評估	155
第六章 結論與政策建議	163
第一節 結論	163
第二節 完善澳門外勞政策的思考	170
參考文獻（中文部份）	177
BIBLIOGRAPHY（ENGLISH TITLE）	186

附錄

附錄.....	188
附錄一、訪談記錄.....	188
1、李先生 澳門永久居民 第三屆（間選）、第四屆（直選）立法議員 工聯副 理事長.....	188
2、湯小姐 澳門永久居民 公務員.....	190
3、Virginia 澳門非永久居民 某高校文職人員.....	190
4、冼先生 澳門永久居民 治安警警員.....	191
5、曾小姐 澳門永久居民 人事經理.....	192
6、彭先生 台灣籍外勞 媒體從業人員.....	194
7、Hong 小姐 越南籍外勞 家傭.....	194
8、張小姐 台灣籍外勞 媒體從業人員.....	196
9、方先生 中國大陸籍外勞 技術人員.....	197
10、霍先生 中國大陸籍外勞 記者.....	198
附錄二、澳門特別行政區政府非法工作舉報書.....	199
附錄三、非本地勞工身份卡樣式.....	200
附錄四、澳門特別行政區第 21/2009 號法律.....	202
附錄五、澳門第 8/2010 號行政法規.....	210
附錄六、澳門第 13/2010 號行政法規.....	214
附錄七、澳門第 4/2013 號法律.....	216
附錄八、國際勞工組織八大核心公約.....	217
附錄九、ILO DECLARATION ON FUNDAMENTAL PRINCIPLES AND RIGHTS AT WORK.....	218

圖次

圖一：洛倫茨曲線——住戶每月收入分配.....	13
圖二：澳門失業人口按歲組分佈圖（1999—2011）	15
圖三：按學歷統計的勞動及非勞動人口（2011）	15
圖四：澳門各行業收入中位數.....	17
圖五：按行業統計的就業人口.....	18
圖六：澳門人口老化指數與就業人口年齡中位數（2006—2012）	19
圖七：澳門老年人口佔總人口百分比（1999—2012）	19
圖八：按國家/地區統計的外勞數字（2000-2012）	33
圖九：中國大陸合法移民澳門人數統計（1982—2001）	64
圖十：澳門 GDP（1982—2012）	66
圖十一：澳門人口總數及老年人口數（1999—2012）	115
圖十二：行業收入中位數（製造業及博彩業）	141



澳門大學

UNIVERSIDADE DE MACAU

UNIVERSITY OF MACAU

表次

表一：澳門失業率（1999—2012）	14
表二：按學歷的人口分佈（2001 及 2011）	20
表三：按學歷及行業統計的就業人口（2011）	21
表四：僱用家傭的澳門家庭數量（2012 年 10 月）	115
表五：按行業分佈的外勞人數.....	131
表六：就業人口月收入中位數（澳門幣）	139
表七：澳門外勞數字	149



澳門大學
UNIVERSIDADE DE MACAU
UNIVERSITY OF MACAU