

## 非本地生留澳發展的多源流分析

陳子夏 鄧益奮

**摘要：**2013年澳門有關非本地大學生留澳發展的政策議題引起了社會激烈討論，該議題最終並沒有進入政策議程。本文採用多源流框架對有關案例進行分析，試圖回答兩個問題：第一，有關澳門非本地生留澳的問題為何會進入政府的視野？第二，非本地生留澳的問題為何最後未能進入政策議程？澳門非本地生留澳發展的政策議題，透過指標反映、信息反饋並結合對“政策原湯”施加標準而進入了政府視野。而這個議題最後未能進入政策議程，主要是因為政治源流無法與問題源流、政策源流實現耦合。三個源流依然在不斷流動、不斷發展，在適合的時間點上，政策企業家仍有可能推動打開解決人才不足問題上的“政策之窗”，促動非本地生留澳發展的問題進入政策議程。

**關鍵詞：**多源流 澳門 人才政策 高等教育

### An Analysis on the Issue of Non-resident Graduates Employed in Macao with Multiple Streams Framework

CHEN Zixia, YIN Yifen

(School of Humanities and Social Sciences, Macao Polytechnic Institute)

**Abstract:** In 2013, the issue of non-resident graduates employed in Macao sparked an intense debate. This article used Multiple Streams Framework to provide a backtracking analysis to understand why this issue would come to the attention of the Macao SAR government but consequently not placed on the policy agenda. Through reflection from some indicators and studies, as well as the selection process of the policy primeval soup, the issue was recognized by the government. It is understood that the issue failed to be highlighted in the policy agenda since the political stream could not join with the problem stream and the policy stream. However, the three streams are still floating. The policy window might be opened by the policy entrepreneurs, which will bring the issue of non-resident graduates employed in Macao on the policy agenda in the future.

**Keywords:** Multiple Streams Framework, Macao, talent policy, high education

收稿日期：2020年6月5日

作者簡介：陳子夏，澳門理工學院公共政策博士研究生、澳門經濟學會理事；鄧益奮，澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所所長、副教授

## 一、問題的提出

2013年4月，時任澳門特別行政區行政長官崔世安在立法會答問大會上提到，在不影響本地人就業和向上流動的情況下，可思考吸納在澳就讀的非本地大學生留澳發展。此表述隨即在社會引起激烈討論，公眾質疑是否政府正在醞釀並草率推行“非本地生留澳發展”的政策。社會各界包括不同立場的組織、學者以及公眾個人等均對有關政策積極表達意見，基本以勞工團體利益立場為代表，以及本土意識為主的反對的聲音為主流。

其後，針對社會的部分批評意見，當時正在研究特區人口政策的澳門政策研究室主任劉本立發表署名文章，解釋提出研究有關問題並非草率，非本地生留澳工作是為澳門補充人才的可考慮途徑之一，與居留權並沒有必然聯繫。<sup>1</sup> 同年5月底，行政長官崔世安再次補充對有關議題的表述，認為這是因應澳門某些行業可能出現人才極度短缺作出的考慮，並非所有非本地生畢業後均可即時申請留澳工作，並且只是短時間在澳工作，與居留完全無關，並強調有關政策需要社會共識才可制定推出。<sup>2</sup> 政府對有關研究沒有定案或提案，但作為整體人口政策的一部分值得研究。

澳門對有關政策議題的反對聲音持續強烈。2013年8月11日，社團澳門博彩最前線與多個團體組成聯盟，發起“保飯碗大遊行”，該運動主要發起團體包括新興勞工社團、青年組織、博彩從業員社團，訴求是要求政府撤銷“外地生專才留澳工作”提議。<sup>3</sup>

儘管澳門特區政府持續針對社會意見作出回應，並不停對該政策議題的相關表述作出補充說明。然而社會整體情緒持續向質疑和反對一方傾斜，特區政府一直對有關議題沒有推出具體政策或作出任何定論。澳門政策研究室於2015年7月所公佈的《澳門人口政策研究報告》亦完全沒有關於非本地生留澳的分析討論或內容。至今，社會對該議題的討論基本暫停。

本文嘗試選取多源流分析框架，對此案例進行分析，並試圖回答兩個問題：第一，澳門非本地生留澳的問題為何會進入政府的視野？第二，非本地生留澳的問題為何最後未能進入政策議程？

## 二、多源流分析框架

1972年Michael Cohen、James March和John Olsen提出“垃圾桶模型”（Garbage Can Model），作為一種解釋組織決策制訂模式的理論。該模型認為，組織決策取決於問題、解決方案、參與人員和決策機會四股相對獨立的源流，它們會在某個關鍵時間點形成交集，推動政策進入議程。1984年，約翰·金登基於對“垃圾桶模型”的認可，進一步以美國的議程設置為例，解釋了模糊條件下的政策選擇過程，提出了著名的多源流理論。

多源流理論是一種解釋議程設置和政策制定的理論。金登認為，政策被提上議程是在特定時刻滙合在一起的多種因素共同作用的影響。也就是說，整個系統中包括三種源流：問題源流、政策源

<sup>1</sup> 澳門新聞局：《政府提出研究非本地生留澳工作的出發點 澳門特別行政區政府政策研究室劉本立主任》，2013年5月23日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/107661/>，2020年6月1日訪問。

<sup>2</sup> 澳門新聞局：《保障本地就業下研究非本地生留澳工作》，2020年5月28日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/107488/>，2020年6月1日訪問。

<sup>3</sup> 蔡永君：《從2009-2013年的社會運動看回歸後澳門公民社會的發展》，《行政》2014年第1期，第29-44頁。

流和政治源流，這三條源流是受不同力量影響，相對獨立、相互平行地發展的，它們分別沿着不同的路徑流動，當它們在某一特定時間點滙合到一起時，議案將會進入政府議程。“政策之窗”正是指三條源流結合的時機或機會，在那個交滙點上，“政策之窗”將會打開。金登在多源流理論中，特別強調政策企業家的作用。促進不同源流之間融合的人員被稱為“政策企業家”，政策企業家會在適當的時候發揮作用，促使三條源流的結合，推動政策進入議程。<sup>4</sup>

### (一)問題源流

問題源流主要推動問題進入政府的議程，在議程的確立中發揮關鍵作用。“問題源流是指對需要政府行動來解決的公共問題的察覺。它包括問題的特性、問題變得更好或更壞、問題是否通過焦點問題突然進入公眾或精英的視野、問題是否在現有的政策系統的解決方案中可以得到解決。比如，突發事件、預算的限制、公眾的回饋，都是問題源流的一部分。”<sup>5</sup> 問題源流所關注的是問題界定，也就是問題是如何被關注以及如何被定義為問題的。一般來說，權威決策者對問題的發現和對情況的掌握有四種途徑和方法：一是指標的反映，是指對實際情況的存在、發展與程度等的衡量；二是焦點事件或危機的發生，即引起問題被關注的關鍵事件；三是現行政策的信息反饋，這是影響決策者對議題或問題的關注和考量的重要途徑；四是負擔，亦即“一個機構處理問題的能力。如果政策制定者正面臨大量問題需要處理，則新問題進入決策者視野的可能性不高”。<sup>6</sup>

### (二)政策源流

政策源流主要推動解決方案和政策建議的產生。政策源流指的是，針對某一政策問題有很多政策共同體中的成員提出多種意見和主張（也就是“政策原湯”），不同的思想、方案等會彼此對抗、相互影響或者結合。有學者將其界定為“專家或分析者通過考察而提出的對問題的解決方案。具體而言，政策源流包括關於處理問題的技術可行性，以及公眾對方案認可的程度。本質上，政策源流是探索並選擇解決問題的各種建議和方案。”<sup>7</sup> 政策源流中需要“標準”的量度，需要“契合”的條件，也需要“軟化”的過程。根據金登的理論，政策源流正如一個自然選擇系統，只有幸存下來的思想才會取得成功。

### (三)政治源流

政治源流主要是構成對議程或者決策者產生影響的政治環境。“政治源流指的是影響問題解決方案的政治，包括政府人員變動、公共輿論、選舉政治和集團活動等。”<sup>8</sup> 金登認為，政治源流可以由社會公眾情緒、不同利益集團意識形態、政府變更等多種因素構成。公眾情緒是指在某個特定社會中對某個議題的主流取向，這種情緒是可以隨着時間的變化而改變。利益集團的意識形態則會成為政治家們衡量事件的重要標準。<sup>9</sup>

<sup>4</sup> 參見Kingdon, J. W., *Agenda, Alternatives, and Public Policies*, New York: HarperCollins Publishers, 1984, p. 15；楊成虎：《政策過程研究》，北京：知識產權出版社，2012年。

<sup>5</sup> 陳慶雲、鄧益奮：《西方公共政策研究的新進展》，《國家行政學院學報》2005年第2期，第79-83頁。

<sup>6</sup> 李文釗：《多源流框架：探究模糊性對政策過程的影響》，《行政論壇》2018年第2期，第88-99頁。

<sup>7</sup> 陳慶雲、鄧益奮：《西方公共政策研究的新進展》，第79-83頁。

<sup>8</sup> 陳慶雲、鄧益奮：《西方公共政策研究的新進展》，第79-83頁。

<sup>9</sup> 參見Kingdon, J. W., *Agenda, Alternatives, and Public Policies*, p. 15；楊成虎：《政策過程研究》。

#### (四)政策企業家

金登認為，政策企業家是促進多源流融合並實現政策發展的主要推動力量。首先，在政策源流中，政策企業家會通過各種方式徵求意見和見解，以求通過不斷的修改和重組進一步完善其主張和想法，從而促進“政策原湯”中備選方案的產生。其二，政策企業家會積極尋找將問題納入政府議程的機會，從而推動三條源流的融合，推動“政策之窗”的打開。

多源流理論主要描述的是議程設置的過程。事實上，三條源流的發展相互獨立、自成系統，在不同方面影響着議程設置，而三條源流的結合具有偶然性，無法進行預先設計或引導。即使是政策企業家，也無法完全控制源流的結合和議程的設置。多源流框架較廣泛地作為一種“事後”的解釋性理論，應用於國家及地區層面的政策制定過程，對政策過程較具有解釋力。三條源流分別聚焦了政策問題、政策方案、政治環境，無論政策最後是否成功被提上日程，或者政策是否發生了變遷等，都可以回溯分析和探討三條源流中所存在的問題，以及政策企業家所發揮的作用。

顯而易見，2013年澳門社會對非本地生留澳議題既關乎特區發展，也涉及了特區與內地的關係，與社會主要利益團體、社會發展環境及重大事件等有緊密的關聯，並且當中產生了意見主張和利益分配之間的困境和矛盾。多源流框架正好可以從問題的提出、方案的提出、政治的影響，以及政策企業家的作用等方面為此議題的回溯解釋以及政策展望提供有益的分析框架。

### 三、非本地生留澳發展的多源流分析

#### (一)問題源流:解決澳門經濟發展和人才不足的矛盾

事實上，澳門早就有人提出對非本地生留澳的討論，包括澳門本地私立大學代表、企業僱主和專家學者等。2013年，特區政府決策者提出這項議題，主要可引用上述問題源流四種途徑中的“指標反映”和“信息反饋”兩個途徑進行分析。

##### 1. 指標反映

2013年澳門回歸已踏入第15年，也是第三屆特區政府的收爐之年。澳門當時正值經濟高速發展時期，總體失業率持續下降並處於較低水平。2012年澳門失業率為2.0%，而2013年更首度跌至低於2.0%的水平，達到1.8%。至2019年為止，澳門的失業率並沒有升超過2.0%。失業率指標反映澳門勞動力市場實現較充分就業，澳門的主要產業及行業甚至出現人力資源不足的狀況。同時，澳門當時數個以旅遊博彩業為特色的大型綜合項目正在建設，並預計將於2016年相繼落成，對不同領域人才的需求十分迫切。此外，澳門高等教育在回歸以來獲得高速發展，人才培養水平持續提升，越來越多非本澳學生到澳門升學。2013/2014學年澳門畢業生中的外地生有1,877人，本地畢業生與外地畢業生人數比例約為7:3。對於澳門“微型經濟體”來說，這個群體不但具有一定數量，更具有有一定質量，包括擁有高學歷和具有相應專業技能等。

##### 2. 信息反饋

透過現行項目的執行情況獲得的反饋，推動了對問題的關注。2013年，澳門特區政府提出人才培養長效機制，以加強對人才的儲備和培養。作為政府的施政理念，這直接決定了政府選擇政策的

方向。與此同時，社會一直有聲音在促使政府加快研究解決經濟發展過程中澳門不同行業、不同領域人才普遍不足的問題。而在澳門高等院校接受教育和培訓的非本地學生，則是可以考慮的一個潛力群體。2011年，澳門特區政府成立政策研究室，首要工作之一是對澳門人口政策開展研究。而2013年該室對《澳門特別行政區人口政策框架》進行公眾諮詢時，有包括來自企業和大學的人士提出，政府應該研究非本地生留澳工作問題，以補充本地人資不足，以及把澳門未來可持續發展中的人才補充問題制度化，這成為了特區政府關注和考量的重要社會意見。

澳門政府提出研究非本地生留澳，根本目的是希望透過制定政策，讓在澳門高等教育系統中培養出來的大學生，在就業階段可以按制度設定路徑留在澳門發展，從而為澳門社會補充具備一定專業能力的人才，緩解社會人才資源不足的狀況。透過推動人才儲備、人才補充、人才發展，促進澳門經濟社會的可持續發展。非本地生留澳作為當時政府有意選擇的政策議題，問題判別和界定上是具明確性的。

## （二）政策源流：非本地生留澳成為“政策原湯”中突出的方案

政策源流中，我們需要關注和留意的是“政策原湯”中具備了哪些備選方案，可採用的備選方案是否足夠有條件“脫穎而出”，從而進入政府的視野。

### 1. 澳門已有的人才引進制度具有一定局限性

澳門特區政府一直採取以本地人為主的就業政策。針對澳門的外來人才引進問題，澳門主要有人才居留、外僱准入等補充外來人才的制度。人才居留主要是2005年頒佈的第3/2005號行政法規《投資者、管理人員及具特別資格技術人員臨時居留制度》所訂定的技術居留制度。該制度把人才引進和獲得居留權相互關聯，但政策條件較為苛刻，例如申請技術居留者現任的技術崗位是澳門本地人才無法提供等；獲得澳門永久居民身份證須經過七年排期審批和漫長等待等。雖然有關制度為澳門若干行業提供了一定的人才補充，但其效果相對有限。政策設定也為申請者的實際操作帶來了不少難度。而外僱准入方面，主要是透過《聘用外地僱員法》及其相關的一系列法律法規以落實。根據法律規定，澳門的外地僱員分為專業、非專業和家務工作三大類。其中專業僱員須具備高等教育學位，又或具備高技能或專業工作經驗，且為履行高度專業要求的工作。根據2016年統計，專業僱員在外地僱員數目佔比僅為3.4%，所佔比例非常低。概括而言，澳門在專業、高技能或相對高端的人才引進方面儘管已有相應的制度，但政策門檻較高，受限較大。

### 2. 解決人資不足的人才引進政策長期模糊不清

一般來說，在政策發展過程中，開展重組比實行變異和創新更為重要。所謂重組，通常是對普遍比較認可的各種因素進行重新組合，其風險比重新提出新政策的意見更小，效果通常也更好。澳門一直在人才居留、人才引進問題上採取較為本土主義的傾向，因此，在人才政策選擇上，澳門一直較為保守，儘管人資問題嚴峻，但也難以推出嶄新、主動的政策。澳門在外來人才引進上，一直只有技術居留和外僱准入兩項制度，前者屬於以居留為吸引手段的人才延攬，後者則以短期補充為目的。而澳門對人才准入政策的討論更多都是基於原有制度的思考。可以說，澳門針對解決澳門人力資源不足的“政策原湯”中的備選方案並不多，且很多都較為含糊、不確定或效果不足。由此，我們必須對“政策原湯”施加一些標準，包括政策是否在技術上具備可行性，是否與符合社會期望

和訴求，尤其是社會強勢利益集團是否可接受等等。

### 3. 非本地生留澳成為“政策原湯”的生存方案

參照國際上補充人才的方式，吸納非本地學生留在當地發展是較為常見的一種方式，此項政策在不同國家和地區均有實行。澳門回歸以來高等教育高速發展，外地生規模穩步增加。對於澳門來說，若採用這類政策，則屬於政策複製或者政策移植的做法，技術上存在可行性。然而在社會期望和訴求上，澳門以本地保護意識為主，此項議題的拋出無疑較為“冒險”。這也容易成為政策議題最後未能提上議程的核心原因。然而對於政府來說，解決澳門經濟高速發展中人力資源的不足、人才缺口較大的挑戰乃非常迫切，該政策方案總體符合政府施政的方向。同時，政府亦認為，這項議題符合澳門各行業及不同企業主，以及澳門高等教育發展的利益。因此，當賦予篩選標準的時候，非本地生留澳就自然成為了“政策原湯”中所生存下來的方案。

#### (三)政治源流：社會情緒、利益分歧和政府變更

政治源流涉及政治對於問題解決方案的影響。當中關於社會情緒、利益分歧和政府變更等因素，構成了議題發展所處於的政治環境。這個環境對於問題源流和政策源流的融合具有重要作用。

##### 1. 社會情緒以質疑和反對為主

非本地生留澳的政策議題較大程度激起了社會情緒，“本地人利益”是社會反對的立足點。社會普遍認為若推行非本地生留澳，將其作為外僱輸入甚至人才居留的其中一條更便利、快捷、恆常性的渠道，本地青年人將會首當其衝受到競爭的影響。即使是認同的意見，也認為有關政策需要再清晰釐定具體內容和設定限制。社會傾向反對的一面倒“情緒”，令政府在當時不斷澄清、修正和補充有關表述，以盡量回應社會的質疑。而這種持續的修正和補充，令政策議題最終不斷弱化。

##### 2. 利益分歧以本地勞工集團的反對為主導

婁勝華研究指出，澳門內部存在着一種潛性的法團主義管治結構，引導社會遵循秩序化運行，而他們這種功能性社團為代表的民間社團與政府的合作互補關係是非常緊密的。<sup>10</sup> 非本地生留澳政策議題主要涉及以下利益集團，而這些利益集團主要正是通過民間社團的形式發揮作用。一是本地勞工組織集團，為保護本地人就業和保本地人向上流動而對非本地生留澳的觀點持反對立場，並成為佔主導地位的反對力量。二是本地企業主利益集團，他們支持非本地生留澳以有效補充澳門人才需求缺口。三是本地高等院校集團。作為政策議題對象的“非本地生”的來源，非本地生留澳政策對大學開展外地招生更為有利，因此大學尤其是以非本地生為主的私立大學對此項議題乃採取支持態度。這三種利益集團中，對社會整體情緒關聯最大的是第一種本地勞工組織集團利益。他們以社團聯繫發揮網絡作用，透過對本土意識的強調主導着整體社會情緒的發展。

##### 3. 政府變更推動政策議題

2013年澳門回歸已踏入第15年，也是第三屆與第四屆特區政府交接之年。澳門適逢政府的過渡及延續，政府對一些在當時已經比較突出的經濟和社會問題有較為清晰的瞭解，且希望能透過制定更為長遠的政策以重點解決這些問題。當時澳門正值經濟高速發展的時期，經濟發展和人力資源不

<sup>10</sup> 婁勝華：《轉型時期澳門社團研究概述：理論與方法》，《澳門研究》總第17期，2003年，第131-148頁。

足的矛盾非常突出，甚至成為當時特區政府施政的重要議題之一。

政策源流中，決策者識別或界定了問題之後，甚至選定某些政策建議時，他們主要是通過說服來進行的，包括把技術可行性、價值可接受性的標準套用到政策建議中。而在政治源流中，社會相關參與者需要通過討論甚至是爭議、讓步等才可達成共識。在這個“討價還價”的過程中，澳門各利益集團的分歧無法得到解決，而政府面臨利益集團的支持或反對亦無法作出平衡和協調。

#### **(四)“政策之窗”：窗口沒有被打開**

澳門非本地生留澳政策存在三條源流，但三個源流沒有實現耦合，這項政策最終並沒有提上政策議程。一般來說，“政策之窗”開啟的時間非常短暫，其原因有五個方面：一是參與者覺得已通過決策或立法完成問題處理；二是行動爭取失敗，則參與者們就不願意投入過多的時間、精力、政治資本和其他資源；三是促使“政策之窗”打開的實踐消失，或導致“政策之窗”打開的資源沒有持續增加；四是人事變動；五是沒有可行的備選方案。澳門非本地生留澳的“政策之窗”並沒有打開，或者說打開時很快就關閉的原因，主要包括以下兩點：

##### **1. 政策議題被拋出後因社會反對而遭到“失敗”**

特區政府即使只是提出讓社會思考非本地生留澳的可能性，即導致社會較為強烈的反對情緒。當中不排除一個原因，是政府接受不同利益集團意見時，沒有作出更謹慎的判斷，以致對這項政策議題的理解和把握與社會實際情況存在距離，對政策之窗的預測不準確；也有可能是政府站在對該政策已有既定方向甚至有初步思路的立場上，抱着“試水溫”的心態測試民意走向。最終事實證明，此項政策議題未能獲得社會廣泛支持，而政府也屢屢退讓，最終選擇不願意再投入更多的政治資本和精力於這項政治議題。

##### **2. 澳門整體缺乏政策企業家元素**

多源流分析理論強調政策企業家的作用。政策企業家是指有較強的掌握和運用資源的能力，積極主動參與並對公共政策過程發揮作用和組織和個體。根據多源流理論提出者金登的觀點，政策企業家無論身處政府部門內部還是社會之中，都熱衷於發現政策的動力，打破現有政策，積極提供方案，推銷自己的政策理念，並試圖讓其變成新的為自己服務的政策。而澳門在面臨解決社會人力資源不足的問題上，正好就是缺乏政策企業家的元素推動，或者說缺乏較強的政策企業家力量。澳門在政府、利益集團之間存在的互補關係，以及政府和社會組織之間的博弈，容易對政策企業家的作用造成制約。如果政策企業家不能利用或沒有利用這些短暫的機會，他們就只能等待下一次機會的到來。

總括來說，當問題源流中的窗口被打開時，是面對為某一個問題探索和尋求一種解決辦法；當政策源流中的窗口被打開時，是政策備選方案得到恰當的重組；當政治源流的窗口被打開時，是面對為某一解決方法尋求相應的具一致性意義的問題。澳門非本地生留澳無法打開“政策之窗”，主要是政治源流沒有與問題源流、政策源流實現耦合。

## 四、結論與思考

非本地生留澳在當時被澳門特區政府所提出，可以被視為為三種源流提供結合和碰撞的機會，而政策議程無法成功獲得設置，是由於三種源流無法滙集在一起。一旦在合適的時點上，隨着問題源流的改變、政治源流的改變或者政策源流的改變，在某個政策企業家的推動下，問題源流、政治源流和政策源流三種源流就極有可能從相互平行走向交叉，從而出現非本地生留澳進入政府政策議程的“機會窗口”。

第一，從社會問題的識別到政策議程設置需要過程。儘管澳門當時經濟高速發展和人才明顯不足的矛盾十分突出，不僅體現在各項具體的經濟、社會、勞動力等指標上，社會不同持份者尤其是企業、高校等已表達意見，期望政府推出政策措施，解決人才不足、人資短缺的問題。可以說，雖然問題源流的形成是非常明確，但僅僅是問題源流的形成並無法推動議程的設置。即使問題的提出被認為是“時機合適”，仍需看到政策源流和政治源流的發展狀態。若不同源流無法實現耦合，政策就無法被提上議程。對於澳門未來發展來說，人才問題始終是核心，也是瓶頸。儘管“非本地生留澳”的議題已暫時“凍結”，但社會各界對此議題仍然十分關注，議題仍有再次被提出的可能。

第二，“政策原湯”的多樣性是更好篩選出政策方案的基礎。由於需要立足本澳和關顧本地人利益，政府在人才方面的理念長期偏重“本地培養”，即使是人才引進方面，當時更多着力和推廣的也是“澳人回流”政策。因此，在澳門解決人才不足問題的“政策原湯”中，對非本地的人才引進方面的可選擇政策方案非常少，主要的技術居留和外僱制度並未能從有效配對性、可持續性、長期性等方面有效解決問題，更成為本地保護主義長期針對的“靶心”。與此同時，已有的這些人才引進制度，和高等教育範疇的人才培養一直沒有任何關聯。政策源流的發展事實上並未能對非本地生留澳提供基礎和條件，也就是說，未能推動非本地生留澳成為一個“成熟”的政策方案。要解決澳門的人才不足與推動經濟適度多元發展之間的矛盾，應該要創新思維，從人才培養、人才儲備、人才引進、人才發展四方面，推動政府和社會共同思考和研究，鼓勵探討更多具備可行性的政策方案，讓“政策原湯”逐漸豐富和呈現多樣性，讓有關人才引進的不同政策方向可以在社會上得到更多的關注和討論，從而促進不同想法和方案的相互影響、碰撞、結合甚至“競爭”。

第三，政策企業家在推動議程設置上未能發揮作用，議程將進入下一個週期。正如上文所述，澳門在解決經濟發展和人才不足的矛盾上，受到社會不同力量的推動，但這種推動的力度並不足以讓非本地生留澳成為政策議程。在多源流理論框架裏，政策企業家可以是任何具有主動力量的集團。就“非本地生留澳”這項政策議題來看，特區政府、高等院校、企業等都是可以發揮推動作用的“政策企業家”。對於澳門來說，特區制定的各項政策方向以從上而下的力量更為顯著或主導性更強，因此政策企業家的力量更多可能需要來自於特區政府。而當時特區政府非本地生留澳問題上，並沒有或者不願意發揮政策企業家的推動作用。因此，非本地生留澳不僅沒有進入政府議程，在社會的討論現時也基本消失，代表該議程將會進入下一發展週期，三條源流將會繼續發展。

2019年底第五屆特區政府成立，對澳門未來發展有較新的理念和方向。政府換屆對政策議題往往可能會帶來較大的正面或反面作用。在未來適合的時間點，政策企業家仍有可能推動打開解決人才不足問題上的“政策之窗”，以履行連結問題、方案和政治三種源流的責任。

## 參考文獻 References:

- 于永達、藥寧：《政策議程設置的分析框架探索——兼論本輪國務院機構改革的動因》，《中國行政管理》2013年第7期，第27-31頁。Yu, Y. & Yao, N., “An Exploration of Analytical Framework of Agenda Setting and an Explanation of Institutional Reform of the State Council,” *Chinese Public Administration*, no. 7, 2013, pp. 27-31
- 李文釗：《多源流框架：探究模糊性對政策過程的影響》，《行政論壇》2018年第2期，第88-99頁。Li, W., “Multiple Streams Framework: Exploring the Impact of Ambiguity on the Policy Process,” *Administrative Tribune*, no. 2, 2018, pp. 88-99.
- 況廣收、胡寧生：《社交媒體時代的政策議程設置——基於多源流理論的分析》，《南京社會科學》2017年第10期，第74-80頁。Kuang, G. & Hu, N., “Policy Agenda Setting in Social Media Era: Analysis Based on the Multiple Streams Model,” *Nanjing Journal of Social Sciences*, no. 10, 2017, pp. 74-80.
- 〔美〕保羅·A·薩巴蒂爾編：《政策過程理論》，彭宗超、鍾開斌等譯，北京：生活·讀書·新知三聯書店，2004年。Sabatier, P. A., *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, 1999.
- 胡德鑫：《我國建設世界一流大學政策的演變邏輯與價值取向——基於多源流理論的分析視角》，《中國人民大學教育學刊》2018年第1期，第49-59頁。Hu, D., “The Evolutionary Logic and Value Orientation of Construction Plan of World-class Universities in China: Analysis Based on the Multiple Streams Model,” *Renmin University of China Education Journal*, no. 1, 2018, pp. 49-59.
- 婁勝華：《轉型時期澳門社團研究概述：理論與方法》，《澳門研究》總第17期，2003年第6期，第131-148頁。Lou, S., “A Discussion on the Studies on Macao’s Associations in the Transitional Period: Theory and Methodology,” *Journal of Macau Studies*, vol. 17, 2003, pp. 131-148.
- 陳慶雲、鄺益奮：《西方公共政策研究的新進展》，《國家行政學院學報》2005年第2期，第79-83頁。Chen, Q. & Yin, Y., “The Progress in the Western Policy Study,” *Journal of Chinese Academy of Governance*, no. 2, 2005, pp. 79-83.
- 黃俊輝、徐自強：《〈校車安全條例（草案）〉的政策議程分析——基於多源流模型的視角》，《公共管理學報》2012年第3期，第19-31頁。Huang, J. & Xu, Z., “Analysis on the Policy Agenda of Regulation on School bus Safety Management Based on the Multiple Streams Model,” *Journal of Public Management*, no. 3, 2012, pp. 19-31.
- 楊成虎：《政策過程研究》，北京：知識產權出版社，2012年。Yang, C., *Public Policy Process Study*, Beijing: Intellectual Property Publishing House Co., Ltd., 2012.
- 劉思佳：《澳門特別行政區居留制度淺析》，《“一國兩制”研究》2014年第2期，第108-114頁。Liu, S., “An Analysis on the Residence System of the Macao SAR,” *Journal of One Country Two Systems Studies*, iss. 2, 2014, pp. 108-114.
- Kingdon, J. W., *Agenda, Alternatives, and Public Policies*, New York: HarperCollins Publishers, 1984.