

澳門過渡期的公務員培訓^{*}

梁寶鳳^{**}

中葡兩國於一九八七年四月十三日簽署了《中葡聯合聲明》，中國將於一九九九年十二月二十日恢復對澳門行使主權，根據“一個國家，兩種制度”的方針，設立中華人民共和國澳門特別行政區¹。從這時開始，澳門進入了過渡期。澳門政府隨即展開公務員本地化的工作，首要任務是培訓本地人才以擔任中高層領導及主管職位。

在培養人才方面，政府在這十多年間作出很大努力，多個政府部門和公共機構包括：行政暨公職司、衛生司、司法事務司、司法官培訓中心、港務局航海學校、保安部隊高等學校、治安警察廳警察學校、統計暨普查司、司法警察司司法警察學校、地圖繪製暨地籍司測量及地籍學校、地球物理暨氣象台、新聞司、法律翻譯辦公室、市政廳市政培訓中心、勞工暨就業司職業培訓中心、文化司、民用航空局、生產力暨科技轉移中心、教育暨青年司、澳門理工學院、澳門大學及旅遊學院都參予了培訓公務員的工作。

從上述眾多培訓機構當中，行政暨公職司為主要培訓公務員的機構，擔負起在過渡期培訓公務員的重任。其培訓職責是計劃、設計和推行行政當局的培訓系統，並且推動和協調培訓活動，以配合公共行政的發展需求²。每年，與各政府部門配合，對整體的培訓需求進行評估，並制訂計劃。為確保培訓的素質，更通過與本地、葡國和中國的教育機構合作落實每年的培訓計劃。這些機構包括澳門理工學院、澳門大學、商訓夜中學、業餘進修中心、北京語言文化大學、中國國家行政學院、葡國國立行政學院、里斯本大學以及科英布拉自治機構培訓中心。

行政暨公職司從八六年開始就有系統、有計劃地培訓公務員，目的是為培養一支高素質、高效率的本地公務員隊伍。為此，過渡期的培訓重點都放在公務員本地

* 本文是一九九九年五月四日在北京舉行由行政暨公職司與北京語言文化大學合辦的“澳門公共行政前瞻”研究會的發言稿。

** 澳門政府行政暨公職司人力資源廳廳長

1. 參見“中華人民共和國澳門特別行政區基本法”，中華人民共和國國務院港澳辦公室（1993年4月）。

2. 參見“行政暨公職司組織及人員1999”，行政暨公職司出版。

化、中葡雙語培訓和專業技術培訓三方面。從八六年至九八年，一共舉辦了近二千個課程，其中半數以上的課程是屬專業技術培訓範圍，佔53%；其次是中葡雙語培訓，佔42%；而本地化課程則佔5%。總共培訓了三萬五千人。從課程及學員的數量，都可看到政府對培訓公務員的重視並且作出了重大的投資。

澳門政府過渡期公務員培訓政策及措施

從前，由於在澳門政府的公務員隊伍中，缺乏具高等學歷及行政經驗的本地人才擔任中高層的領導及主管職位。澳門政府在過渡期特別制定了一套政策，一方面透過發展高等教育來提高整體人口的文化水平及素質，讓政府能吸納更多高素質的大學生為政府服務；同時，亦為在職公務員提供更多就讀高等課程的機會。另一方面制定計劃、採取措施在現職公務員中提拔人才，並且通過培訓提高專業技術和語言能力。

（一）發展高等教育：

在八十年代之前，由於澳門沒有任何高等教育機構，一般中學生在完成中學後不能夠在本澳繼續升學。為使年青人及在職公務員有更多機會修讀高等教育課程，澳門政府採取了以下措施：

（a）設立高等教育機構

澳門第一所大學東亞大學於一九八一年成立。由於是一所私立大學，所以沒有得到政府任何的資助。自九十年代初開始，政府致力於設立高等教育機構，在成功收購了東亞大學，並改名為澳門大學後，相繼設立澳門理工學院，保安部隊高等學校及旅遊學院。此外，還有私立的亞洲（澳門）國際公開大學和澳門高等校際學院。使這個只有四十三萬人口³的小城市，擁有六所高等教育機構，為澳門青少年和公務員提供不少進修機會。這些高等學院在培訓和提高本地人力資源素質方面擔當著重要的角色。

（b）開設學位課程

這些高等學院開辦各類專業的學位課程以配合社會的發展需求。同時，為解決政府人才短缺的問題，設置了過渡期急需的專業學科。澳門大學和澳門理工學院就先後開辦了法律、公共行政、翻譯、教育學、葡語及葡國文化等專業的學位課程。澳門保安部隊高等學校開辦了警務科學和防護及安全工程學的學位課程，以及警司進修課程和指揮及領導課程。

（c）資助高等教育

為鼓勵本地年青人及公務員修讀高等課程，政府落實資助高等教育計劃。由澳門大學、理工學院和旅遊學院所舉辦的高等課程，本地居民可獲資助金額高達

3. 參見“澳門資料1999”，統計暨普查司出版。

學費的40%。而保安部隊高等學校所開辦的課程則獲政府全面資助，學生無需繳付學費。

d) 發放助學金

一般助學金

為鼓勵年青人升讀大學，政府由八十年代初開始，除了發放助學金給官立學校的學生到葡國讀書外，還將之擴展至私立學校之學生到其他國家就讀高等教育課程。在這十多年間，每年發放助學金的名額都不斷增加。於九八 / 九九年度政府向二千六百九十二名學生發放了助學金⁴，是八一年的六十九倍。

特別助學金

澳門政府通過行政暨公職司於一九九四年設立特別助學金，鼓勵承諾九九年後仍為澳門政府服務之公務員到海外深造，修讀有助於發展本地公共行政專業知識的高等課程、研究生課程、補充培訓或不定期的技術課程。至九八年底，一共發放了七十九個助學金名額。培訓範圍包括：海事行政、環境保護、資訊、圖書館及文件管理、衛生、心理、社會工作等專業。

根據“一九八九年澳門公共行政人力資源報告書”的資料顯示，當時有高等學歷的公務員只佔全體公務員的9.7%⁵，而九八年已躍升至19%⁶，是八九年的兩倍。由此可見公務員的文化水平正在不斷提高。

(二) 培訓領導及主管人才

行政暨公職司早於一九八六年便開始有計劃地培訓本地公務員，特別在培訓領導及主管人才方面，除了在中、葡兩地舉辦課程外，在本澳亦舉辦多項專業技術培訓課程，包括法律、管理、公共行政、電腦、組織及語言等多方面，以便培養管理人才。

在培訓領導及主管人才方面，比較重要的課程包括：

(a) 赴葡就讀計劃

這個計劃主要是培養具有高等學歷的公務員或本地居民，讓他們在葡國學習葡國語言文化及公共行政運作，學成後為澳門政府服務。這是行政暨公職司與葡國國立行政學院合辦的培訓課程，為期一年。完成課程後學員必須為澳門政府服務一定時間。這個計劃從八七年至九八年，連續十二年，一共為澳門政府培養了三百八十位高級公務員，在政府各部門擔任重要的職位，而且其中超過三分之一的學員現正擔任領導及主管的職位。這足以證明這個計劃在培養本地高級公務員方面起了重要的作用。

4. 參看“澳門公務員本地化（一九九九年一月）”，載於“行政－澳門政府雜誌”第四十三期，第283頁，行政暨公職司出版（1999年）。

5. 參見“一九八九年澳門公共行政人力資源報告書”，行政暨公職司出版（1990年）。

6. 參見“一九九八年澳門公共行政人力資源報告書”，行政暨公職司出版（1999年）。

(b) 葡國公共行政管理和行政法

為加強領導及主管人員對澳門行政管理及運作模式的了解並能掌握澳門行政法的運用，行政暨公職司分別於九一年及九六年開辦葡國公共行政管理課程和澳門行政法課程。

(c) 中國語言文化和公共行政管理

早於九十年代初，行政當局已意識到澳門公務員必須對中國語言文化及行政運作有所認識。從九零年開始，每年安排公務員前往北京語言文化大學學習中國語言文化及行政運作，加深他們對中國國情的了解。至九八年年底，已培訓了二百七十一名公務員。

隨著中國國家行政學院於一九九四年九月成立，成為培訓中國高級公務員行政及管理專業的機構。翌年，行政暨公職司與該學院簽訂合作協議，培訓澳門高級公務員，主要是領導及主管人員，使他們認識中國行政管理及運作模式，了解中國的行政結構。至九八年年底，約二百五十人次曾參加這項培訓，其中70%是領導及主管人員，30%是高級技術員，為九九年澳門回歸中國作好了準備。

(d) 領導管理課程

去年歐盟為澳門政府開辦一系列的培訓課程及考察活動，目的為培養本地人才，提高人力資源素質。其中以領導管理課程尤為重要，目的主要是教授學員管理知識，增加學員的領導能力。此外，該課程還包括一個到歐洲的考察活動，讓學員對歐洲公共行政管理更深入了解，加強與歐盟的聯繫。

(三) 中葡雙語培訓

長期以來，雖然中文是澳門社會廣泛使用的語言，但葡文是澳門唯一的官方語言，通用於行政、立法和司法機關。在中、葡雙方簽署聯合聲明後，葡國國會於九一年十二月通過455 / 91 號法令，規定中文為澳門的官方語文，享有與葡文同等的法律效力⁷。九二年一月，該法令刊登在澳門政府公報上正式生效。該法令的正式生效進一步推動了中、葡文的培訓工作。

由於公務員的母語各異，對中、葡文的認識程度不一，若要每一位公務員都能掌握中、葡兩種語言，實在不是一件易事。為使培訓工作能獲得更佳的效果，政府必須首先統一中、葡文水平等級標準。九零年，政府頒布了第154 / 90 / M 號訓令，確定中、葡文水平等級標準⁸，並通過第100 / GM / 90 號及第101 / GM / 90 號批示，將教育暨青年司所舉辦的葡文課程，以及行政暨公職司和前華務司技術學校所舉辦的中文課程按該標準作出對等程度⁹。同年，立法規定發出中、葡文水平

7. 參見455 / 91 號法令。

8. 參見第154 / 90 / M 號訓令。

9. 參見第100 / GM / 90 號及101 / GM / 90 號批示。

證明書的單位分別為前華務司和教育暨青年司¹⁰。隨著前華務司技術學校的職責及權限於一九九二年轉到澳門理工學院語言及翻譯學校，中文水平證明書改由該學校發出¹¹。從以上措施，可見澳門政府對中、葡雙語培訓的重視。

在中、葡雙方簽署聯合聲明後，澳門政府明顯地加強了中、葡文的培訓工作。政府除了積極推行葡文培訓外，在中文培訓方面，也做了不少工作。從八六年起，行政暨公職司開始與商訓夜中學和業餘進修中心合作舉辦中文班，以廣東話教授土生葡人公務員讀、寫中文。同時，政府亦大力推行普通話培訓，於九一年從北京語言文化大學聘請兩位教授來澳，擔任普通話培訓的教學顧問，確保教學質量，並且為澳門政府制訂普通話水平等級標準，編寫適用於澳門的普通話教材。由於公務員的母語各有不同，普通話培訓無論在教學方法、標準及教材各方面都針對其對象而有所不同。為提高普通話的教學質量，行政暨公職司更於九四年開始與澳門理工學院合辦普通話課程。

行政暨公職司在本地區舉辦的中葡文培訓課程包括：

- 葡語課程：一至五級和一至三級進修班
- 中文課程（廣東話）：一至八級
- 中文課程（普通話）：一至九級
- 普通話口語課程：一至三級
- 中文公文寫作課程（廣東話和普通話）

除了在本地區舉辦中、葡文課程外，行政暨公職司還分別在葡國和北京舉辦葡語和普通話課程，讓公務員在更好的語言環境中學習。

在過去十三年，一共舉辦了八百多個中、葡文課程，培訓了約一萬五千人。其中69%是中文課程，包括廣東話和普通話課程。

（四）培訓翻譯人員

按照澳門特別行政區基本法第九條規定，“澳門特別行政區的行政機關、立法機關和司法機關，除使用中文外，還可使用葡文，葡文也是正式語文。”¹²因此，中葡文翻譯員無論在過渡期或澳門回歸中國之後，都擔當著非常重要的角色，培訓翻譯人員的工作不容忽視。從前，培訓翻譯人員的工作主要由前華務司技術學校負責。隨著澳門大學和理工學院於九十年代初設立，開始舉辦翻譯專業的學位課程，讓翻譯人員有更多機會進修，提高他們的業務水平。

此外，行政暨公職司亦為在政府任職翻譯的公務員提供多方面的培訓機會，以提高他們的翻譯技巧和語言能力，使翻譯素質更加優秀。課程包括同聲傳譯技

10. 參見第5/90/M號法律。

11. 參見第16/92/M號法令。

12. 參見“中華人民共和國澳門特別行政區基本法”，中華人民共和國國務院港澳辦公室（1993年4月）。

巧、葡語和普通話課程。從八九年開始，每年均安排翻譯員到葡國科英布拉自治機構培訓中心進行為期一年的相關專業的葡語學習。同時，於九四年開始安排翻譯員到北京學習普通話。去年歐盟為澳門政府所開辦一系列的課程中也包括有培訓翻譯人員的課程。

（五）專業技術培訓

為了提高公務員的專業技術能力以改善他們的服務素質和效率，在這十多年間，行政暨公職司一共舉辦了一千多個專業技術的短期課程，每年平均約培訓一千四百人次。主要為公務員提供有關電腦、法律、管理、組織，公共關係及秘書等方面的培訓，不斷鞏固和更新他們的專業知識。

（六）鼓勵計劃

行政當局為鼓勵公務員積極進修採取了以下措施：

（a）豁免上班：為修讀授予較其現有水平為高之學歷資格、專業資格或語言能力之課程，以晉升至較高職程時，公務員可享有以下權利¹³：

- 因上課關係，每星期可豁免上班六小時。部門領導可按照工作需要批准每星期增加兩小時。如修讀與所擔任之職務有直接聯繫且有利於部門之短期專業培訓課程，則不受上述豁免上班時數的限制。

- 為參加期末考試，每一學年學科及學期學科分別可豁免上班最多四日或兩日。

（b）學員無須繳付學費。

（c）在本地區以外舉辦的課程，例如在北京和葡國，行政當局除支付所有培訓費用外，還負責學員來回機票及住宿費。此外，學員可每月收取津貼。

（d）每一個培訓課程對公務員的晉升都具有一定的作用。

培訓成效

澳門政府經過十三年的努力，對公務員進行培訓教育，目的為使公務員本地化能順利完成，中葡雙語得以普及和提高公務員的服務素質及效率。總括而言，整體的培訓工作可算是成功的。我們可從以下三方面探討培訓的成果：

（一）公務員本地化成果

在《中葡聯合聲明》簽署後，澳門政府隨即展開公務員本地化的工作，積極培訓公務員以擔任領導及主管職位。在九八年，整體公務員本地化已達92%，而領

13. 參見十二月二十八日第62/98/M號法令第一條修訂的十二月二十一日第87/89/M號法令核准的“澳門公共行政工作人員通則”。

導及主管的本地化百分率由九五年47%躍升到九九年一月的94%，公務員本地化基本完成。澳門總督並於九九年二月四日通過第28/GM/99號批示撤銷專為本地化工作而設立的公務員本地化關注委員會¹⁴。

（二）中、葡雙語培訓的成果

在八十年代初期，中葡雙語人才在澳門公務員隊伍中是非常缺乏的，在這十多年間，政府採取多項措施推廣中、葡雙語。在培訓工作方面，每年均舉辦很多的中、葡文課程以提高公務員的語言能力。根據九八年六月的資料顯示，在全澳一萬七千多位公務員中，87%能操流利廣東話，而40%則能講流利的葡語。在書寫方面，86%有良好的中文書寫能力，比八五年增加了一倍以上；而懂得書寫葡文達良好程度則有39%，與八五年相比較，增幅為49%。此外，公務員能掌握中、葡文兩種語言的情況亦改善了不少：在口語方面，能講流利廣東話及葡語的公務員由八五年的14%增至九八年的28%，而能講流利普通話及葡語則由八五年的0%增至九八年的10%。在書寫方面，公務員能書寫中、葡文兩種語文達良好程度由八五年的1%增至九八年的26%。鑑於公務員的語言能力在這十多年間皆有所提高，故此，對公眾提供服務及回應社會的需要時，他們都能普遍使用中文和葡文。

（三）服務素質及效率的提高

為建立一個現代化、高素質、高效率的政府，行政當局不斷努力提高公務員的學術水平、專業技術能力和語言能力，並配合重組政府部門、發展資訊科技、推行行政標準化、設立投訴制度等措施，使現時的行政當局，雖然有很多地方還須改善，但跟十年前相比，無論工作效率及服務素質都進步了不少。從以下幾點可得到證實：

（a）從前，政府在提供服務時都以葡文為主，但今天不單能使用葡文還能普遍使用中文，市民可通過中文與政府溝通，拉近兩者之間的距離。

（b）由於言語不通加上對政府部門運作缺乏認識，以前市民很難找到渠道反映對政府服務的意見，現今很多政府機關都設有投訴部門，為人所熟識的有行政暨公職司轄下的公眾服務暨諮詢中心及反貪污暨反行政違法性高級專員公署等。若市民對政府的服務感到不滿意，很容易就可作出有關投訴及建議。

（c）從前，政府與市民之間好像隔著一道鴻溝，市民對政府部門運作一無所知。近年，政府努力建立一個親民的形象並且盡量增加其透明度。一方面對政府的服務增加宣傳和加強與傳媒的溝通，以便能以第一時間將正確的訊息帶給市民。而另一方面，透過設立公共行政資訊網絡和出版有關政府服務的刊物，加深市民對政府部門及其服務的認識和了解。現在，市民可通過公共行政資訊網絡查閱有關政府部門的資料，更可通過澳門法律資料庫（Legis Mac）及葡國法律資料庫（Digesto）查閱有關澳門及葡國法律的資料。此外，在政府出版的眾多刊物中，對市民尤為重

14. 參看第28/GM/99號批示。

要的有“澳門公共行政”及“市民手冊”兩書，載有有關政府機關的結構組織，以及所提供的服務和申請手續等資料，市民可從中知道怎樣使用政府的服務。

(d) 從前，大部份市民都覺得政府的行政程序非常複雜而且混淆不清。近年政府致力於簡化行政程序和消除官僚作風的工作。通過頒布“行政程序法典”，將行政程序規範化，使之更為清晰及簡化，讓市民易於明白。為使每一位有關的公務員對該法典清楚了解並能貫徹執行，行政當局舉辦了大量的培訓課程。同時，政府亦透過重組部門，使組織架構合理化，從而消除官僚作風及簡化行政程序，但在這方面，澳門政府仍須加倍努力改善。

備註：本文所有有關公務員培訓、公務員本地化及對中葡文的認識的統計資料由行政暨公職司人力資源廳培訓處及公共行政人力資源資料庫提供。