

澳門特別行政區公共行政人力資源管理變革

曾慶彬*

摘要

澳門特別行政區政府自回歸後，在有關公共行政施政領域中提出：重視建立新型的公共行政文化、增強公僕精神、團隊精神和全局觀念，以及能回應市民訴求的公共服務模式和貫徹“以民為本”的服務理念。

為此，人力資源管理的策略作出了相應的調整，以配合特區政府的施政，包括：聘任制度的彈性化、培訓的重新定位、完善評核制度和加強人力資源的綜合管理等方面。本文將以回歸前三年和後三年（即1997年至1999年及2000年至2002年）兩個期間有關人力資源的數據變化加以闡述和分析。

一、前言

在二十一世紀，人力資源管理越來越受到公營和私營機構的重視，因為“人”是機構績效表現的根本，而當代的競爭也是“人才”的競爭。在面對全球化所帶來的國際競爭壓力，以及自從1999年澳門回歸祖國以後，澳門人當家作主的意識逐漸加強，對特區政府充滿期盼，對各項公共服務，無論是數量上抑或是質量上，要求不斷增加和提升，但政府不可能採取不斷擴張規模的措施，所以，除了從精簡架構、解決職能重疊和優化行政程序之外，必須特別強調提升公務員的積極性和辦事效率。

* 澳門特區政府行政暨公職局聘任及甄選處處長，應用心理學、人力資源管理碩士。

為能向市民提供優質的服務，澳門特區政府成立以來銳意建立高效負責的公務員隊伍；同時，為因應未來的發展，澳門特區要求公務員與時並進、揚棄抱殘守缺及故步自封的態度，並能確保政府有高效和高質量的施政。

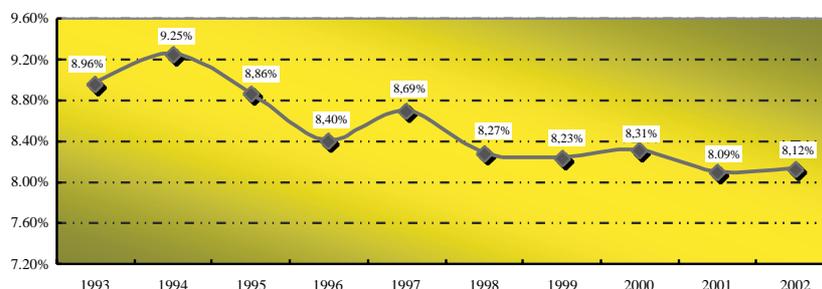
澳門特區政府公務員泛指在公共行政工作的所有工作人員，分為編制內人員、依公職法聘用合約僱用的人員和其他人員等三大類，而工作性質除包括行政、立法和司法體系的人員，亦包括警察、消防員、海關人員、獄警人員、工人、公立學校教師、公立醫院醫護人員等，此一涵蓋範圍較諸其他地區／國家為廣。另一方面、澳門公務員與人口的比例方面，2002年底澳門的人口為441,600人，其中17368人(3.93%)為公務員(即每25名澳門居民中就有1人為公務員)。必須強調的是，由於不同地區／國家對公務員的定義及其所涵蓋的範圍存有明顯差異，因此，如果單純從統計數字上作比較，則很容易被誤導。雖然，為配合澳門的發展，公共行政工作人員的數目近十年都呈現上升的趨勢，若以整體勞動人口作為比較基礎的話，則澳門公務員數目所佔的百分比是下降而非上升，1993年勞動人口與公務員人數的比例為9%，而2002年只約為8%。

表1 澳門勞動人口與公務員數目演變

年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
勞動人口(千)*	175.0	177.4	187.1	202.4	202.3	206.0	209.4	209.5	216.7	214.0
公務員數目	15679	16415	16574	16992	17589	17037	17239	17412	17533	17368
百份率	8.96%	9.25%	8.86%	8.4%	8.69%	8.27%	8.23%	8.31%	8.09%	8.12%

* http://www.dsec.gov.mo/chinese/indicator/File/c_ie_indicator_2_main.html

圖1 澳門勞動人口與公務員數目演變



二、人力資源管理變革的要點

澳門特別行政區政府自成立以來，政府貫徹執行“一國兩制”、“澳人治澳”、“高度自治”的方針，政府施政以澳門市民的整體利益為依歸，為市民服務。另一方面，隨著社會發展和政府施政態度的不斷開放，市民對政府的要求和期望亦相應提高，這些因素促使公務員要不斷提高服務水平，優化服務素質和效率，以回應社會的需求和期望。

故此，政府各財政年度施政報告中指出了下列的改革方向：

2000 年財政年度施政報告：……政府尤其重視建立新的公共行政文化，以及能回應市民訴求的公共服務模式，增強公務員的社會責任感。

2001 年財政年度施政報告：……在全體公務人員中，進一步強化服務特區、服務市民的公僕觀念，是特區政府繼續改進行政運作的基本出發點。

2002 年財政年度施政報告：……在弘揚公僕精神，培養優質服務文化方面，我們繼續鼓勵和要求全體公務人員將服務市民的意識常記於心。

2003 年財政年度施政報告：……全局精神，首先應在公務員隊伍廣泛發揚。每一施政環節既各自發揮不同的職能，又彼此環環相扣，共同影響著我們實現總目標的速度和質量。因此，各領域公務員，特別是主管人員，必須具備正確的全局觀念，發揚團隊精神，使本身和部門工作，都能與整體的發展相配合……。

從上述財政年度施政報告的節錄中可知，人力資源管理最重要的任務之一是協助政府建立新的公共行政文化和以民為本的優質服務理念等。

三、人力資源實施重點

為使施政方針的政策得以落實和發揮效能，故而人力資源從培訓、聘任、評核及加強綜合管理等方面著手。

3.1 培訓

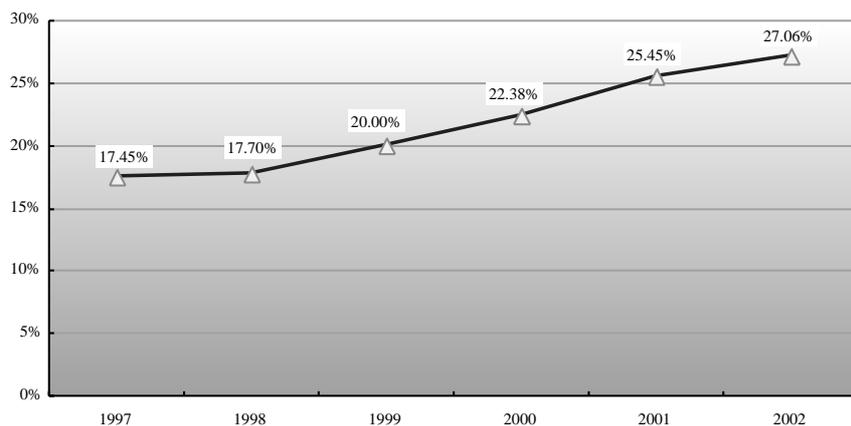
澳門特別行政區政府一直鼓勵員工自我增值、在職進修、終身學習，使工作做好和能與時並進，吸收新的知識和技術，提升效率為不斷提升服 1195

務效率而努力，例如，公務員擁有高等學歷的數目由1999年的3,447人（表1，佔20%）提升至2002年的4,700人（表1，佔27.1%）。因學術、專業及語言培訓的具體措施由澳門公共行政工作人員通則第122條及續後數條所規定，例如工作人員每周最多可獲免除上班共六小時……、參加期末考試，就每一門學年學科及每一門學期學科，工作人員分別有權獲免除上班最多四日及兩日……等。

表2 1997年至2002年公務員擁有高等學歷程度的演變

學歷組別	年份					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
高等專科學歷	419	398	596	718	941	979
學士	2633	2596	2790	3081	3399	3539
碩士	18	21	60	95	117	176
博士	0	0	1	2	5	6
總數	3070	3015	3447	3896	4462	4700
公務員數目	17589	17037	17239	17412	17533	17368
學歷組別總數 佔公務員數目的百分比	17.45%	17.70%	20.00%	22.38%	25.45%	27.06%

圖2 1997年至2002年公務員擁有高等學歷程度的演變



為配合行政改革，今天的培訓策略是從公務員的職務職程及知識結構
1196 著手，使公務員培訓朝著“整體性、義務性和針對性”方向發展。

整體性及義務性方面，回歸後不久，就為所有主管和領導人員開辦了中、高級公務員管理課程，目標除提高管理技巧外，還讓學員吸收新加坡先進的公共行政經驗，使所有的主管和領導人員擁有共同的理念，能顧全大局、為共同的目標而努力。同時，也為全體公務員舉行基本培訓課程，以確認一些公務員基本行為規範（公僕精神—公務人員的義務，包括：堅守法治、廉潔忘私、以民為本、及忠誠盡責等），從而明確公務員的共同方向和目標，提升工作素質、增強市民對政府的信心和支持。

這些培訓課程使澳門特別行政區所有的公務員清晰地認識政府的施政理念，明白努力工作的目標和方向，從而養成既是公僕，也是主人翁的心態，養成“想市民之所想，急市民之所急”的主動、積極的工作心態來從事所負責的工作。

針對性方面是透過分析人力資源的知識結構與政府的施政目標和方向之間存在的差距加以制定，例如，為高級公務員開辦“政策制定課程”、為從事接待工作的人員開辦“外交禮賓培訓課程”、及“前線服務人員培訓”、為加強同一範疇工作人員溝通而設的工作坊；及為配合特區的外向型經濟定位，需要加強公務員的英語能力，尤其是翻譯能力而挑選精英作重點培訓……等。這些具針對性的課程最根本的目標是希望透過培訓提升工作人員的技能，提升效率和工作品質從而更好地服務市民。

根據1997年至2002年各類培訓項目、課時、參加人次等方面數據作出比較，就可發現回歸後的培訓總課時逐步減少，但課程數目逐步增加、及參加人次有大幅提高。這是由於培訓政策的轉變，由回歸前主要舉辦語言培訓到今天特區政府逐步掌握“整體性、義務性和針對性”的培訓方向(表3)。

表3 1997年至2002年培訓數據演變

培訓活動	年 份					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
課程數目	337	356	201	215	312	445
課時	33515	27051	18571	17157	17570	13670
學員人次	5832	6430	3586	4147	8435	11673

圖 3 1997 年至 2002 年培訓課時演變

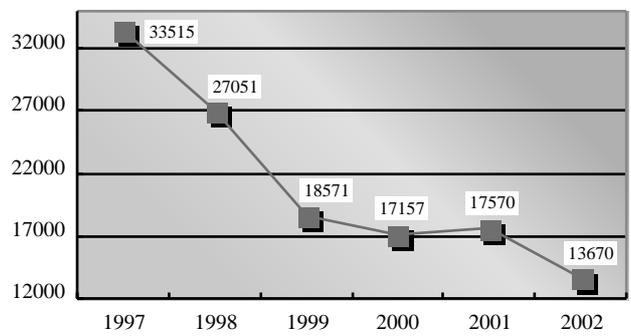


圖 4 1997 年至 2002 年培訓課程數目演變

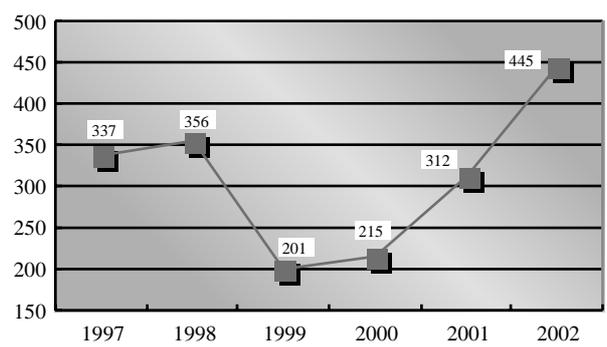
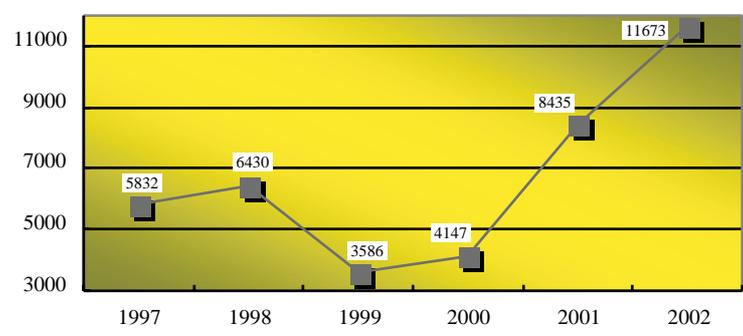


圖 5 1997 年至 2002 年學員數目演變



3.2 人員聘任

澳門自回歸以後，人員招聘政策與過往比較也有所改變。主要表現在減少僵化、增加彈性，但同時加強監管。

現以1997年至1999年和2000年至2002年進入澳門特區公共行政人力資源的數據加以說明（見表4）。

1997年至1999年進入編制內人員有945人；而2000年及2002年只有273人，而且是呈逐年下降的趨勢。

1997年至1999年進入編制外（合約制）人員有1601人；而2000年至2002年則有1007人，亦是呈下降的趨勢。

1997年至1999年以其他方式僱用的有78人；而2000年至2002年則有255人，則是呈逐年上升的趨勢。

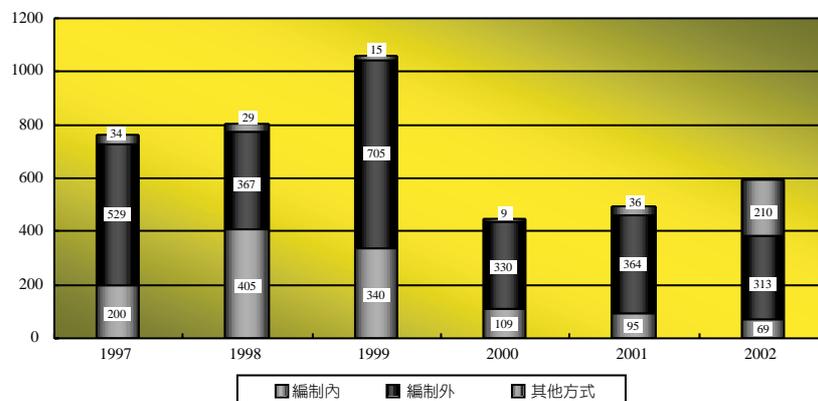
總而言之，在總體入職人數方面，自回歸以後是大幅下降及後又回復呈逐年緩慢上升的趨勢，2000年進入公共行政工作的人員有448人而2002年就增加至592人，但主要的增長點是用其他非公務員方式僱用的人員（210人）。

特區政府對於政府工作人員的數目一直有嚴格的管理，特別是在2001年9月27日公佈的第2/2001號行政法務司司長批示，目的是在修訂公職法律前，對甄選及錄用編制外合同及散位合同人員，在程序、條件和技術上作出規定，令招聘工作更趨規範化；批示同時明確引入為期半年試用制度，對聘用人員提出了更嚴格的要求。

表4 新入職人員數目及僱用方式分佈

年份 僱用方式	1997	1998	1999	小計	2000	2001	2002	小計
編制內	200	405	340	945	109	95	69	273
編制外	529	367	705	1601	330	364	313	1007
其他方式	34	29	15	78	9	36	210	255
總數	763	801	1060	2624	448	495	592	1535

圖 6 新入職人員數目及僱用方式分佈



3.3 加強人力資源的綜合管理

3.3.1 完善評核制度

為了使評核制度貫徹公正、平等及無私原則，達到“獎勤罰懶”的目的，而且確認工作人員的表現，增強激勵作用，改善部門與工作人員的溝通，改善整體人力資源管理，從而提升服務質素，必須透過立法會修改工作表現評估制度。

新制度更改了評分、評語方式，對優異人員實施獎勵制度，並同時通過培訓、重新分配工作及調職等手段，務求改進員工的工作表現。另外，新制度的特點還有：把被評核人員的範圍擴大至主管級人員，引入對被評核人的保障制度及評估諮詢委員會。同時，修改評估項目及定義時，考慮新時代的特徵和與施政理念相配合的項目，例如，工作時間管理、適應性和靈活性、團隊工作……等。

在經過兩輪的諮詢工作，及與各公務員團體溝通和收集意見後，完成了修訂工作表現評核制度的工作。短期內已可開始後期的立法工作，預計於2004年正式實施。

3.3.2 增強人員的流動靈活性

人力資源管理的其中一個目標是“人盡其才”，鼓勵發揮最大潛能，提高工作的積極性及主動性。故此，有需要不斷完善人力資源資料庫的運作機制，加強人力資源資料的分析效能，強化職能分析，提出人員調配的原則及整體規劃。

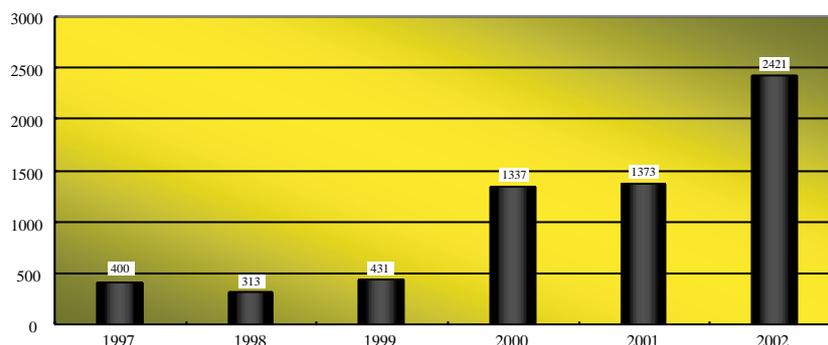
由澳門特別行政區成立後至 2002 年，在部門間調動的人數就有 5131 人，而在 1997 年至 1999 年只有 1144 人（表 5）。這是因應實際工作需要，而作出人力資源的靈活調配。

故此，澳門特別行政區成立以來逐步而有序地增加員工在不同的部門、不同的工作崗位之間流動，打破終身固定從事某一崗位工作的傳統，從而使員工獲得全面的發展與能力的開發，現正修改的公職法例制度將進一步制定更有利於人員調配的途徑。

表 5 1997 年至 2002 年部門之間的人員調動

年份	1997	1998	1999	小計	2000	2001	2002	小計
人數	400	313	431	1144	1337	1373	2421	5131

圖 7 1997 年至 2002 年部門之間的人員調動



3.3.3 加強溝通及激勵機制

無可否認，變革為澳門公共行政帶來生機，但同時也為員工帶來巨大的工作壓力，所以在改革的同時亦應強調加強上下級之間的內部溝通，建立一種包括上情下達、下情上達的雙向溝通機制，並設立可行和有效的內部投訴機制。此外，司級官員雖對“下情”能充分掌握，但仍需要不定期走訪各個機構，直接與基層公務員對話，表達關懷之意；更有對一些承受壓力較大的職務人員（例如前線接待人員），以公開信的形式表達對他們工作的理解和支持。上級種種的激勵行動，使員工的壓力得以紓緩，也使員工體驗到工作的價值。

四、結語

澳門回歸祖國以來，特區政府的施政充分體現澳門市民的整體利益，要使公務員貫徹以民為本的服務心態從而建構新的公共行政文化。

澳門特別行政區政府在注重文化建設的同時，也注重培養人才和加強上下級之間的溝通，達至政府與員工共同進步；因為文化建設最核心的精神層面是要使員工自覺地接受，而且內化成為自己行為的基礎，以尋求工作內在價值和樂趣，建立正確的工作價值觀。

雖然澳門回歸時間只有數年，一般的市民也能感受到澳門公共行政不斷在進步。政府亦不斷創造條件，讓有抱負、有承擔的公務員能真正一展才華，共同為建設澳門、繁榮澳門而努力。期望澳門特別行政區的公共行政改革能透過一系列的措施可以進一步使員工愉快且積極地工作，貫徹“以民為本”的施政理念服務市民，提升特區的聲譽並為澳門的繁榮穩定作出貢獻。

參考資料

1. 澳門特別行政區 2000 年財政年度施政報告。
2. 澳門特別行政區 2001 年財政年度施政報告。
3. 澳門特別行政區 2002 年財政年度施政報告。
4. 澳門特別行政區 2003 年財政年度施政報告。
5. 第 2/2001 號行政法務司司長批示。
6. 2002 年澳門特別行政區公共行政人力資源報告，行政暨公職局 2003 年 4 月。
7. 澳門政府規模與服務質素研究報告 澳門發展策略研究中心，2003 年 7 月。

