

公務人員培訓

澳門法學協進會

澳門回歸祖國已五年，在行政長官何厚鏞為首的第一屆特區政府的領導下，將回歸前的經濟不景，失業率高企，治安惡化等問題，透過固本培元，紓解民困措施，加強保安秩序，適度開放博彩業，引進外資，促進經濟的發展等施政措施而使問題得到明顯的改善。另外，公共部門的行政改革也逐步得到落實，從提高行政效率，提出服務承諾、品質管理、一站式服務等便民措施以及提倡公僕精神，扭轉過去公務員文化的官本位思想逐漸轉化為民本位思想，並進行大規模的公務人員基本培訓和中高級公務人員赴北京和新加坡培訓，取得良好的成果。

現在，澳門特別行政區第二屆政府已成立，行政長官何厚鏞連任，主要官員全獲留任，新一屆政府將貫徹以民為本，提升澳人的綜合素質為施政理念。要提升澳人的綜合素質，人才的培訓最為關鍵，其中公務人員的培訓尤為重要，只有公務人員不斷加強培訓，提高服務質量，以民為本，與時俱進，發揚公僕精神，才能有效地貫徹行政長官的施政理念以及配合社會的整體發展需要。

《澳門特別行政區基本法》第100條概括地訂定公務人員制度的一般原則，如對公務人員的分類、考核、錄用、任用、紀律、晉升、獎懲以及培訓等制度予以保留，但可在保持原有制度基本原則不變的情況，按照社會發展的需要予以改進和完善。因此，現行有效規範公務人員制度的法律，除了部份公務人員因屬特別職程受相關的專有法律規範外，大多數公務人員都受如《澳門公共行政工作人員通則》(第87/89/M號法令)、《澳門公共行政工作人員職程》(第86/89/M號法令)以及《澳門領導及主管人員通則》(第85/89/M號法令)等規範。然而，關於公務人員培訓制度的規定卻零碎地分散在上述通則的若干條文內，未能形成具體和完善的法律體系。所以，為了能夠完善公務人員的培訓法律制度以及更有效地實行公務人員培訓，我們建議可從以下幾方面加以考慮：

一、公務人員培訓的意義

公務人員培訓有助於提高公務人員的本身素質和工作能力，係公共部門開發人力資源的主要途徑和方法，具有重要的意義。

1、提高公務人員的知識和能力

通過考核程序被任用的人員，一般都具有一定的知識和能力，但是，由於受到考試方法的限制，如文件審查方式考試，又或知識考試等，大多數人員沒有擔任公職的實際經驗，工作才能有待進一步的提高。所以，在進入公共部門後，需要通過各種方式的培訓，掌握從事相關具體工作的知識和技能，將知識和工作技能實際地相結合，盡快適應新工作要求。同時，培訓也可以更新公務人員的老化知識，配合和適應當今政府職能不斷擴張和變化要求，否則無法適應時代和社會發展的要求。

2、端正公務人員的工作態度

我們知道，回歸前的公務人員工作態度多存有官本位的色彩，回歸五年後，公務人員的態度已逐步轉化為民本。公務人員的工作態度如何，將會直接影響工作效果和部門的有效運作。工作態度端正，有積極的工作熱忱和意願，就會取得良好和理想的工作效果。

3、發掘公務人員的工作潛能

通過對公務人員進行各種成效的培訓，可以從中發掘公務人員的工作潛能。我們知道，公務人員在最初擔任公職時一般具有很強的工作能力，但時間長久之後，由於社會發展迅速和知識更新快，工作能力會逐漸減退而導致能力不足。所以，為了彌補公務人員能力的不足，就要透過培訓方式發掘公務人員的工作潛能，從而不斷地補充和提高他們的工作能力。

二、公務人員培訓的原則

過去五年，特區政府所舉辦的公務人員基本培訓和中高級公務人員赴北京及新加坡培訓，都取得一定良好的效果。今後，培訓除了要考虑配合基本法和相關法律規定外，還可重點考慮下列原則。

1) 理論和實際相結合原則。要求公務人員學會運用學到的理論觀點和方法，在日常的管理中解決實際問題。

2) 學用一致原則。要求公共部門對公務人員進行培訓時，所開設的培訓內容和方法等都以公務人員有所用為主，如針對不同部門或職責範疇的培訓，使之掌握新的知識、技能和能力配合社會和經濟發展的需要。

3) 講求效果和質量原則。要求重視培訓的效果和質量，防止培訓工作的形式主義。可考慮以下因素：制定明確的培訓計劃；按照培訓對象的實際需要，確定內容；確保培訓導師的質量；探索培訓的方法，運用現代技術使教學方法更加適當和有效；建立和完善培訓質量評估機制；按照基本法和公職法律的規定修訂及完善公務人員培訓的法律規章制度等。

三、公務人員培訓的方式

公務人員培訓方式法律制度化，除了個別的特別職程，如司法機關的司法輔助人員、各公證及登記局輔助人員、警務人員、消防人員和保安部隊軍事人員等有專門的特別法訂定相關培訓方式外，大多數部門人員的培訓都遵循現行的公職法律制度的規定，未能有系統地聯繫起來，回應將來更深層次的培訓的需要。因此，建議在按照《基本法》和現行公職法律關於培訓制度的一般原則規定下，修訂及完善培訓制度，明確訂定公務人員培訓方式的法律制度，可訂定以下幾種培訓方式：

1、職前培訓

職前培訓就是對新錄用的公務人員進行的培訓，目的就是讓將要入職的公務人員理解有關部門的目標、性質、職能、工作程序和方

法，享有的權利和承擔的義務，工作內容，職責範圍和所需的技能，以便正式入職時有所準備。職前培訓可以有以下內容：

——按照新錄用公務人員將要從事的工作部門的要求，對其原有知識結構進行補充和提高，以達到部門的工作需要。

——此外，行政部門可考慮將新錄用的公務人員集中進行培訓，聘請具有公共行政管理經驗的教師任教，重新梳理原有的知識和工作經驗轉化為將要從事的工作上。

——最後，在具有行政管理和專業實踐經驗豐富的公務人員的現場指導下，由新錄用公務人員從事一些實際的工作。

2、在職培訓

在職培訓主要針對將要晉升領導或主管職務的公務人員，按照要求進行的培訓。這種培訓的目的在於將要晉升領導或主管職務的公務人員進行所需行政管理水平、組織領導能力和專業知識能力的培訓，為其勝任新的領導主管職務做好準備。

擔任領導或主管的在職培訓可以屬於短期（一至兩星期）或長期（半年至一年）的“脫產”培訓方式，在培訓的過程中一定要通過標準評審，回任後需要對其工作或部門的管理運作有良好的改善作用。

3、專項職務培訓

是指各公共部門按其部門的職能所需對本身公務人員從事相關專項工作而進行的培訓。目的是向公務人員提供所需知識和技能。

專項培訓的內容，可以因應各部門的具體職務的要求而定。通過專項培訓，使公務人員無論從知識層面，還是技能和能力層面都能夠勝任本職的工作。

4、知識培訓

是為了提升在職公務人員知識水平為目的而進行的培訓。可以是法律、行政管理、電腦、會計、公關等知識的培訓等，此培訓有助快速提升其知識，從而滿足社會和履行公職的要求。

最後，希望透過以上的幾點看法，能夠對澳門特別行政區關於公務人員的培訓制度的建立，以及有助於推動政府在公共行政領域的深層次改革提供參考。

參考資料：

1. 《澳門日報》2004年12月18、19及20日
2. 蕭蔚雲主編：《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京大學出版社，1993年。
3. 王叔文、吳建璠、謝懷栻、鄭成思、吳新平、韋健編者：《澳門特別行政區基本法導論》，1993年。
4. 楊允中著：《澳門基本法釋要》，澳門特別行政區政府法務局出版，2004年。
5. 行政暨公職局/澳門理工學院：《澳門特別行政區公共行政——公務人員基本培訓課程》，2002年。
6. 吳肇基主編：《公共部門人力資源管理》，中國戲劇出版社，2001年。
7. 吳國存、李新建主編：《人力資源開發與管理概論》，南開大學出版社，2001年。
8. 舒議、王克良主編：《國家公務員制度教程》，中國人民大學出版社，2001年。

