

澳門特區公務人員應具備的基本素質

郭淑華*

一

澳門特區公務人員要符合新時代的歷史需要，首先是要明確其所處的歷史定位。從1999年12月20日開始，澳門跨進了一個新的歷史時代，根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》的規定，澳門特別行政區實行“一國兩制、澳人治澳”和高度自治的方針政策。因此，澳門特區公務人員必須深入學習和領會中國國家領導人關於“一國兩制、澳人治澳”和高度自治的方針政策的相關論述，以及行政長官提出的相關要求，明確澳門特別行政區所處的歷史方位。澳門特區公務人員所處的歷史定位是貫徹並執行“一國兩制”方針和《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》的管治團隊，在兩方面應有明晰的認知，一是“一國兩制”的內涵，二是“澳人治澳”的實踐。

江澤民主席在特區成立一周年慶祝大會上指出：“‘一國兩制’是一個完整的概念。講‘一國’，有兩層意思，一是澳門是祖國的一部分。澳門特別行政區直轄於中央人民政府，根據憲法和基本法實行高度自治。二是祖國內地始終是澳門特別行政區的堅強後盾。……。講‘兩制’，就是國家主體堅持實行社會主義制度，澳門繼續實行原有的資本主義制度、生活方式不變。”

胡錦濤主席日前在澳門指出：“‘一國兩制’是一項開創性事業。在國家主體實行社會主義制度的同時，按照‘一國兩制’方針把實行資本主義的香港、澳門兩個特別行政區管理好、建設好、發展好，保持香港、澳門長期繁榮穩定，是中央政府治國理政面臨的嶄新課題，同樣也是香港、澳門兩個特別行政區政府面臨的嶄新課題。……‘一國兩

* 澳門公務華員職工會理事長。

制’作為一個嶄新事物，我們在實踐中難免會遇到一些矛盾。要正確分析和妥善處理出現的矛盾，關鍵是要堅持全面、準確地理解和貫徹‘一國兩制’方針，堅持按照特別行政區基本法辦事，依法治港、依法治澳，堅持以愛國者為主體的‘港人治港’、‘澳人治澳’，堅持在愛國愛港、愛國愛澳的旗幟下實現最廣泛的團結，而且團結的人越多越好。”

行政長官在特區成立慶祝大會上提出：“通過對中華民族幾千年文明的尋根溯源，我們要穩固地建立起民族認同感和愛國主義情懷。而在實踐‘澳人治澳’、‘高度自治’的過程中，我們有責任將國家的利益與澳門的利益相互結合起來。我們追求的目標，是利國利澳，國家和澳門共同繁榮發展。”

行政長官在特區成立一周年慶祝大會上指出：“我們可以引以自豪的是，澳門市民一向擁有愛國愛澳的優良傳統。澳門回歸祖國以來，這一優良傳統繼續成為建設澳門的重要力量。”行政長官在其第二任就職演說中提到：“更重要的是，我們必須堅持過去五年帶引我們走向成功的核心價值和經驗，這就是以愛國愛澳的高度自覺精神，堅定執行基本法，全面貫徹中央政府的方針政策，顧全特區長治久安的政治大局，珍惜、維護社會的團結、穩定和包容，讓廣大市民在特區的發展過程中取得實際的得益。”

花大篇幅引述領導人的講話，目的是希望我們進一步加深“一國兩制、澳人治澳”的方針政策及其重要內涵的認識。

“一國兩制、澳人治澳”對特區公務人員的素質要求，可以以德、能、勤、績、廉五個方面來構建其應具備的基本素質。

德是指其思想觀念和行為操守的綜合表現，愛國愛澳，以民為本是德的重要內涵。愛國愛澳是新時代的政治要求，特區公務人員要努力成為一個愛國者，要尊重自己的民族、誠心誠意擁護和支持祖國統一事業，並以主人翁精神，積極為澳門特區的穩定、繁榮和發展，貢獻自己應有的力量。以民為本是實踐澳人治澳、依法施政的出發點和歸宿。特區公務人員要貫徹以民為本的施政理念，首要弘揚公僕精神，以服務市民為己任。公僕精神應當通過履行職責熱情主動地為民眾服務來得以體現，急民之所急、想民之所想為其寫照。

能是指其業務能力和工作應變能力；勤是指其工作態度和敬業表現。能與勤都體現在精通政務事宜上。所謂精通政務，具體來說有以下幾個方面的要求：(1) 熟識與本職工作相關的方針、政策、法律和行政命令；(2) 掌握本職工作所需的知識；(3) 熟識本崗位業務工作，如業務性質、範圍、職責要求、辦事原則、辦事程序和工作方法；(4) 掌握本職工作所需要的專業技能；(5) 具有處理本職工作所面臨的種種複雜問題的能力，其中包括決策能力、協調溝通能力和應變能力等等；(6) 掌握並能靈活運用各種現代管理手段，如行政手段、法律手段和輿論手段等等；(7) 明瞭本職工作的基本規律；(8) 熟識或了解自己的工作對象；(9) 不斷學習新知識和新技能，自覺追求卓越與自我完善。

績是指其工作數量與質量，以及效益和貢獻。績體現在高效行政。所謂高效行政，主要要求是(1) 急民之所急，及時處理公務，按時完成工作任務；(2) 保持高效運轉的精神狀態和工作狀態，盡力實現工作時效的最大化；(3) 不斷改進工作方法，把握提高工作效率的手段，從而創造行政工作的高效率；(4) 注意工作質量，力求準確無誤地達到行政工作的目標。

廉要求不謀私利、廉潔奉公。不謀私利是要求公務人員不利用職權謀取法定生活待遇以外的私人利益；廉潔奉公是要求公務人員不貪不佔、不以權謀私、不接受合法收入以外的任何餽贈和賄賂。

二

澳門特區成立至今已逾五年。五年來，澳門特區的各项建設迅猛發展。“一國兩制”、“澳人治澳”，高度自治從偉大構想轉變為成功實踐，基本法得到不折不扣的貫徹實施、以行政為主導的政治體制、以愛國者為主體的澳人治澳得到全面落實。五年來，澳門特別行政區在中央人民政府的大力支持下，在行政長官的正確領導下，在包括我們全體公務人員在內的全體澳門市民的辛勤努力下，經濟生機勃勃，社會祥和穩定，居民安居樂業，大家對未來都充滿信心。

回顧過去五年，澳門特區公務人員在工作的實踐中得到很好的歷練，愛國愛澳意識、公僕觀念均有所增進，整體士氣穩定，工作踏實

進取。“澳門回歸以後，在公務人員的服務文化中，一些良好的趨勢出現新的發展。首先是公務人員同社會的聯繫進一步加強，使公務人員更加了解社會的情況和市民的需要，提高了工作責任感。當某些服務過程出現障礙時，公務人員和社會人士透過密切磋商，互相支援，共同跟進，使問題盡快得到合理的解決。在政府決策方面，更多不同層次的公務人員直接或間接地參與了決策的過程，加強了他們的參與感和積極性，使政府領導層對有關工作範疇增加了解，減少施政的盲目性。”“政府工作的改善，反映出各級公務人員經過將近三年的磨練無論從工作的進取精神、工作的能力和效益等方面，都有所增強。”“澳門公務員整體上比較年青，思想開放，可塑性強，素質正在持續提升。”引述的都是行政長官的施政報告內容，目的是印證特區成立以來，公務人員的進步和成績。

無容諱言，特區公務人員還存在不少急需改進之處。諸如：有的公務人員仍舊承襲以前遺留下來的官僚辦事作風和安於現狀、不思進取的陳舊觀念，民本觀念較為淡薄，個別人員瞞上欺下，彼此推脫責任。究其原因，在大的方面，面對澳門特區成立後歷史方位的變化，一些公務人員由於缺乏對中華民族的歷史、內地的社會制度和發展的認知和了解，對“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治，對作為澳門特區憲政基礎的國家憲法和澳門基本法認識不足。在如何貫徹落實好“一國兩制”方針，處理好“一國”與“兩制”的關係，如何當好“一國兩制”之下的公務員，存在着認識不足，適應不夠的問題，因而未能緊跟時代步伐前進，對新時代賦予新的使命缺乏認知。在制度方面：現行的公職法律制度，大多數都是在十幾年前形成，隨着時間的推移，雖然經過多次小範圍的調整修訂，但仍有不少內容未能符合現實需要。這些制度在十多年的實踐中，就浮現了不少弊病和亟待解決的問題。如：不同的任用制度所沉澱下來的不公平待遇，人所共知；職程制度紊亂，未能體現分類管理公平性，誘發攀比之風盛行；激勵制度錯位；紀律制度繁瑣；督導機制缺位……等等。雖然澳門特區成立已有五年，許多涉及公務員管理和辦理公務的法律法規，仍相對滯後，有些更未能符合現實的需要。近年雖略有改動，但仍屬微調手段，尚未觸及根本。在特區成立初期，要求穩步前進，逐步深化改革，這可理

解。預期未來，特區政府將會進一步完善公務員管理和辦理公務的法律法規。

三

提升公務人員的基本素質，是一項系統工程，同時又是一個持續、漸進的動態過程，特區政府、社會各方尤其是公務員團體和公務人員自身都應着眼當前，立足長遠，共同努力。個人有如下的一些建議。

（一）在特區政府方面

1、應進一步強化公共行政觀察站的角色和功能，加強公共行政改革的規劃性，使其成為一個專責工作委員會兼具政策諮詢和政策研究的機構，要求在指定時限內提出公共行政專題改革報告，為完善公共行政出謀獻策，從而加快公共行政的改革步伐。

2、穩步推進公職法律改革。在基本法第一百條中規定，在保持澳門原有關於公務人員的錄用、紀律、提升和正常晉升制度基本不變的同時，明確提出要根據澳門的發展加以改進。因此，應遵循公開競爭、權責明確、紀律嚴明、法制管理等原則和精神，從入職錄用、職程職級、評核激勵、晉升機制、培訓交流、監督管理、獎懲紀律、薪酬福利等方面進行制度改革，推動公務員制度的完善。

3、創新公務人員管理機制。應盡快建立起統籌公務人員招聘、選任、調動、培訓的職能部門，強化人事管理工作的系統性、前瞻性和規劃性，優化公務人員成長環境，不斷增強公務人員隊伍的活力。

4、強化培訓工作。培訓是公務人員隊伍建設的基礎性工作，是提高公務人員能力和素質重要途徑。培訓工作應根據澳門特區所處的新的歷史方位和公務人員所承擔的新的歷史使命的要求，着力提高公務人員的愛國愛澳意識、學習創新能力、依法行政能力、公共服務能力，不斷增強公務人員的思想素質、道德素質、知識素質、能力素質和心理素質，以適應新時代新任務的需要。

5、進一步完善對公務人員的素質要求。現行的《澳門公共行政工作人員通則》第279條規定了澳門公務人員應遵守的義務有：無私、熱心、服從、忠誠、保密、有禮、勤謹、守時、不從事不得兼任之活動等。這些守則成型於上世紀八十年代末，為澳門公務人員基本素質的重要體現。然而，隨著澳門已回歸祖國、特區實行“一國兩制、澳人治澳”高度自治的方針政策，澳門特區公務人員應具備的基本素質必須與時俱進，增添新的內容和新的要求，才能符合新時代的歷史需要。

（二）在公務員團體方面

1、公務員團體應該高舉愛國愛澳的旗幟，成為“一國兩制”、“澳人治澳”方針的積極實踐者和推動者。回歸後，澳門與祖國的聯繫更加密切。加強愛國主義教育和增強國家民族觀念、增進認識和了解祖國的發展形勢的活動，是公務員團體大有可為的會務。

2、支持特區依法施政，支持特區政府改革與維護公務員應有權益，兩者並不矛盾。問題是如何正確處理好改革、發展和穩定的關係。

3、公務員團體不僅要在公務員與政府之間起橋樑作用，充分反映公務員的合理建議和訴求，依法維護會員的合理權益；同時，更應該為公務員與社會其他階層架起溝通橋樑，推動會員參與社會、服務社群，發揮好社團聯繫社會的作用。

4、必須倡導一種從大局出發、用發展的眼光去對待改革的思維方式，認識到凡是改革必然是要付出代價的。

5、推動會員加強學習，不斷更新觀念、與時俱進，致力推動廣大公務員團結奮進，更好地服務澳門特區。

（三）在公務人員自身方面

1、持之以恆，勤奮學習。我們身處在一個改革和發展的時代，學習應成為每一位公務人員的自覺行動。我們應從自身特點和實際需要出發，區分主次，突出重點，做到基本理論篤學，本職業務深學，修身知識勤學，急需知識先學，增強學習的針對性和實效性。我們要樹

立終生學習的觀念，根據自己的知識結構和工作需要，從理論和實踐兩個方面不斷積累知識和經驗，向書本學，向實踐學，向他人學。我們要養成終生學習的習慣，只有不斷學習，長期積累，才能打好深厚的功底，積累良好的素質，才能在工作中擔當重任。

2、加強個人修養，不斷超越自我，加強個人修養是提高素質和能力的一條重要途徑。我們要堅持自省，經常在繁忙的工作之餘冷靜地思考，辯證地看待自己的長與短、得與失、成與敗，就能多一點謙虛，少一點盛氣；多一點自勵，少一點自負；多一點成功，少一點失敗。我們要注意加強個人修養，養成良好的職業道德和行為規範。

3、勤於實踐，樂於奉獻。實踐出真知，在實踐中刻苦鍛煉是提升自身素質和增長才幹的根本途徑和必由之路。實踐鍛煉，貴在自覺，貴在高標準、嚴要求，貴在主觀上不斷努力、不斷總結經驗和教訓、不斷自我提高。

“一國兩制”是一項全新的偉大事業，需要特區政府和廣大澳門市民共同實踐和探索。我們必須明確肩負的歷史重任，積極投身到“一國兩制”的偉大實踐，在不同的崗位上服務市民、服務社會，服務澳門的工作大局，為成功實踐“一國兩制”，為創造澳門更加美好的明天和中華民族的偉大復興奉獻出自己的聰明才智。