

澳門特別行政區中央聘用機制改革研究

陳瑞蓮*

澳門特別行政區長官何厚鏞在2006年財政年度施政報告中指出：“在公務員隊伍建設方面，我們將參考各種先進的文官制度，逐步改革政府官員的培養和作用模式，造就更多德才兼備之士。”“人力資源管理方面已完成公共行政人員調動機制的運作建議，並將加強中央統籌及靈活調配。在強化就業登記所職能的基礎上，明年將擴展及完善中央招聘機制的功能及模式，並研究將相關的職程亦引入機制內。”據此，本人受澳門行政暨公職局委託，主持了《澳門特別行政區中央聘用及人員調動機制對比研究》項目。自2005年12月至2006年5月，在澳門行政暨公職局的具體指導和大力協助下，在澳門政府各部門的密切配合下，課題組進行了大量深入的調查研究和廣泛的資料收集工作，形成了《澳門特別行政區中央聘用及人員調動機制對比研究報告》。該報告已於2006年5月順利結項並得到評審專家的好評。本文便是在該報告部分內容的基礎上加工而成的。

一、澳門公共行政工作人員聘用機制的現狀及問題

澳門現有公職法律制度始於1989年，曾於1998年進行部分修訂。現行聘用制度主要包括中央集中聘用制度和各部門自行聘用制度。

(一) 中央集中聘用制度。《澳門公共行政工作人員通則》第七十二條規定，助理技術員及行政文員職程之聘任及甄選程序由行政暨公職局集中管理。其具體步驟是：1. 各部門根據本部門人員出現的空缺情

* 陳瑞蓮，中山大學政務學院教授、博士生導師，中山大學行政管理研究中心地方政府與區域公共管理研究所所長，澳門區域公共管理研究會名譽會長，主要從事地方政府與區域公共管理研究。

況，將擬聘用人員數量、類別上報行政暨公職局，經審核同意後，進入公開招聘程序；2. 公開招聘前，通過各種媒體公佈招聘資訊；3. 由行政暨公職局負責組建典試委員會，籌備考試題目和考後閱卷等事項；4. 應聘者參加知識考試與面試；5. 考試合格者，參加為期3個月的公職人員培訓，獲得備用資格。通常該資格1年或2年有效；6. 行政暨公職局視用人部門情況和備用者情況，將獲得備用資格者指派到相應部門就職。

上述中央集中聘用制度在招聘人才方面發揮了重要作用，但也存在如下欠缺之處：1. 招聘過程中各用人部門缺乏參與權，整個招聘過程全由中央聘用機構負責。2. 原聘用方式與用人部門的實際需要有時存在脫節的情況。現行的中央集中聘用制度，由中央聘用機構統一將人選分配到各用人部門，有時會出現所分配的人選與用人部門希望得到的人選不一致的情況。3. 未能及時適應一些部門的用人之急。

(二) 各部門自行聘用制度。根據《澳門公共行政工作人員通則》的規定，實行中央集中聘用的制度(即助理技術人員及行政文員)之外的其他人員的聘用，均由各部門自行聘用。各部門依據人員需求情況，採用類似中央集中聘用的步驟，各自組建典試委員會進行招聘。據調查，目前各部門自行聘用制度存在如下問題：

1. 招聘組織成本高。由於人員招聘必須按照一定的法律程序進行，由各部門自行組織的人員招聘，各部門都要單獨組建一個臨時性的典試委員會；同時，一個完整的聘用程序花費時間長，從資訊發佈、知識考試、面試、公示到等待上訴等環節，往往長達3—6個月。甚至有的部門反映，為了招聘2個編制外翻譯人員，從登報、筆試、面試到向行政暨公職局申請、檢查、等待上訴等等環節，前後用了一年多時間。而且由於分散性，造成招聘過程的高重複率，許多應聘者多頭參加不同部門的入職招聘，重複率很高，增加了整體招聘成本，造成人力、物力資源的浪費。

2. 人員聘用標準不一。編制內職位錄用考試中規定的筆試、面試和履歷評核三部分所佔比例，均由招聘機關自行確定，存在因人定制的現象。相關的法例對編制外人員的聘用程序、方法和錄用標準也沒有明確規定，領導與主管人員的升任沒有統一客觀的標準。

3. 編制控制不嚴。儘管編制內人員數量的增減須經過一定的法定程序，但對編制外人員的聘用沒有明確規定，存在隨意增減，不受編制約束的現象，使整個公共行政人員隊伍數量增加較快。

4. 缺乏統一的學歷認證機構。目前澳門應聘者的學歷來自世界各國、各地，各聘用部門的人力資源主管難以對其進行甄別。因此，急需有中央專門機構的人員進行文憑甄別工作。

5. 應聘者的志願選擇面十分窄小。往往出現“多人爭一職”和高學歷者報考較低學歷要求的職位等現象，這不僅造成人才浪費，而且時間長了，一些被聘用者難免有“大材小用”的抱怨，影響工作積極性。在調查中也有部門反映，由各部門單獨聘用存在“多對一”（應聘者多，聘用職位少）的情況，對應聘者不公平；採用中央聘用機制，可以實現“多對多”（多個應聘者，多個招聘部門），可以實現應聘者與聘用部門之間的雙向選擇，較為公平。

6. 個別部門單獨考試，往往由於其組建的典試委員會不是專業機構、缺乏合理的考試題庫，所出題目對於多次參加考試者成為“小菜一碟”，增加了投機者成功的機會，不利於公正、合理、公平選拔真正合格的人才。而且，無法避免社會對用人過程中“任人唯親”的嫌疑。因此，只有從制度設計上不斷完善，才可能根除這種現象。

二、中國內地、香港、臺灣以及新加坡等地區和 國家聘用機制的經驗參考

他山之石，可以攻玉。中國內地、香港、臺灣以及新加坡等地區和國家的公務員聘用機制有如下幾方面值得參考：

（一）形成中央統一的聘用機制

中央統一聘用機制，是指設立統一的公務員管理機構，獨立地開展人事行政活動，獨立行使對初任公務員的考試聘用權，把住擇優聘用公務員的入口關。這種機制的優點在於，有利於全面、系統規劃人

事行政工作，公平地實施統一的人員招聘程序、招聘標準，統一集中人力、物力，節約行政成本。

（二）設立中央統一的公務員聘用機構

中國內地公務員錄用考試主管機關設在政府行政系統內部，統一協調、管理公務員的錄用考試事宜。根據《中華人民共和國公務員法》第22條規定，“中央機關及其直屬機構公務員的錄用，由中央公務員主管部門負責組織。地方各級機關公務員的錄用，由省級公務員主管部門負責組織，必要時省級公務員主管部門可以授權設區的市級公務員主管部門組織。”

香港回歸後，在保持原公務員基本管理體制不變的前提下，對1997年前公務員管理諮詢機構的職能作出了部分調整或強化，並變革了部分機構的名稱。其中調整最大的是公務員事務局。該局是香港特區政府對公務員事務進行統一管理的獨立管理機構，它係香港回歸前的銓敘科演變而來。公務員事務局的成立，使香港公務員管理體制明確為“部內制”體制。它的主要工作目標是確保政府擁有一支誠實、可靠、有效率和為市民提供優質服務的公務員隊伍。

臺灣則實行嚴格的“一條鞭法”的人事管理系統。一條鞭法的管理系統是指依據其人事管理條例，公務人員由中央人事主管機關統一任免並且按實際情況分層授權。作為臺灣當局的最高考試機構，“考試院”的許可權主要有考試、公務員之銓敘、保障、撫恤，以及公務員任免、考績、級俸、升遷、褒獎等。選拔公務員的考試依考試院組織法的規定，由考選部辦理，典試事項則由典試委員會擔任。依考試院組織法規定，公務員的任用是銓敘部的法定職掌之一，所以銓敘部是公務員的任用機關。

新加坡公務員管理機構主要是公共服務委員會。該委員會是獨立於政府部門之外的機構，依憲法規定成立，它的主要職能是負責公務員的錄用、晉升、紀律及發放獎學金等（但司法和立法部門的公務員、警長級以下的員警及按日支薪的人員不包括在內）。委員會是由總統直接管理的獨立機構，任何人不得干涉或影響委員會的工作。新加坡招

聘公務員一般都要經過公共服務委員會批准，幾年前，四級公務員改由各部門直接招聘，但公共服務委員會保留隨時收回的權力。

（三）堅持凡進必考、擇優錄用、公平、公正、公開的考試原則

從世界許多國家和地區公務員考試制度所體現的基本原則來看，均強調凡進必考、公開競爭、擇優錄用。其目的在於較客觀、公正地評價應試人員的知識水準和實際工作能力，以便政府廣泛網羅社會優秀人才，提高政府行政管理效率和管理水準。

以中國內地為例，《公務員法》第21條規定：“錄用擔任主任科員以下及其它相當職務層次的非領導職務公務員，採取公開考試、嚴格考察、平等競爭、擇優錄取的辦法。”第26條規定：“錄用公務員，應當發佈招考公告。招考公告應當載明招考的職位、名額、報考資格條件、報考需要提交的申請材料以及其他報考須知事項。”“招錄機關應當採取措施，便利公民報考。”

香港特區公務員的聘用原則規定，應徵者必須通過具有競爭性的聘任過程，基本職級、未能由內部擢升人員填補或有特別需要的職位空缺，則會以公開招聘的形式聘請適當人選予以填補。作為提供平等就業機會的僱主，特區政府致力消除在就業方面的歧視，特別是與殘疾、性別、婚姻狀況、懷孕、年齡、家庭崗位、性別取向和種族有關的歧視。一般而言，香港公務員職位的入職條件，是基於應徵者從本地學府或專業團體取得的學術或專業資格(或同等學歷)，以及所具有的專門技能、工作經驗、語文能力、其他才能及品性等方面的要求而訂定。特區政府明確規定，所有政府部門的職位空缺招聘廣告，都會載於公務員事務局網頁，並可能會於本地報章刊登。本地如無合適人選，則在海外刊登招聘廣告。

臺灣則以憲法的形式對上述原則作出了規定。《憲法》第89條規定，公務人員之選拔，應實行公開競爭的考試制度，非經考試及格者，不得任用。《公務人員考試法》進一步明確為：“公務人員之考試，以公開競爭方式行之，其考試成績之計算，不得因身分而有特別規定。”

其他發達國家也都有類似的詳細規定。如美國《公務員制度改革法》要求，“保證所有的人都有平等的機會經過公開、公平的考試，只根據有關的能力、知識和技術來決定錄用和晉升。”“所有僱員和求職者，不論黨籍、種族、膚色、宗教、祖籍、性別、婚姻狀況、年齡、身體缺陷，都應當在人事管理的各個方面受到公平合理的對待。”美國聯邦政府還專門設立了200個諮詢中心和800個免費電話供人們查詢文官考試事項。日本《國家公務員法》規定：“錄用考試對具備人事院規則規定的報考資格的所有國民一律平等，並且必須公開進行。”在公務員招考前，日本政府常把公務員考試事項公告於眾，各種媒介也廣為轉載。日本人事院對考試合格者每錄取一人，要從合格者名冊中提出5名得分最多的志願者，由用人單位從中選擇錄用一人。法國《公務員總章程》中規定：“每次競考都要由考試委員會根據報考人成績放榜，並根據榜上的名單順序提名任用。”《瑞士聯邦公務員法》規定：“任命（公務員）取決於考試和實習結果。”

（四）普遍實行分類聘用制度

參加競爭考試取得公務員身份，是公務員錄用制度的主要特點。世界各國公務員錄用的範圍大體有兩種：一是低職務層次的職位採取公開考試錄用的方式，高職務層次的職位採取內部晉升或者外部調任的方式；二是所有職位，不論領導職位還是非領導職位，出現空缺時，一律採取公開擇優錄用的方式補充人員。但在較低職位的公務員和較高職位的公務員的聘用上，對報考人員的要求、考試的內容等則有所側重。以中國內地為例，國家公務員考試主要適用於黨政機關主任科員以下的職位錄用，而公開選拔黨政領導幹部一般是針對各單位的處級或廳局級（副職居多）領導職位。前者是普通公務員崗位，後者是領導崗位。前者可以是應屆畢業生，也可以是已經參加工作的社會青年，一般要求35歲以下。後者因為是領導崗位，要求要多一些，一般要求在前一個崗位或本職級上任職的年限、工作經歷、年齡、專業等，多數應考者都已經是國家公務員。後者一般是各地組織部門負責組織實施。

此外，自2006年1月1日起實施的《中華人民共和國公務員法》明確規定了聘任制。該法第95條規定，“機關根據工作需要，經省級以上公務員主管部門批准，可以對專業性較強的職位和輔助性職位實行聘任制。”專業性強的職位主要集中在金融、財會、法律、資訊技術等方面；輔助性職位主要是指文員、資料管理、文檔分發、資料錄入等方面的職位。這些工作的社會通用性較強，可以與人才市場相銜接，有效地降低用人成本。聘任制的推行意在滿足國家機關對較高層次專業技術人才的需要，同時也有利於降低機關用人成本。對一些社會通用性較強的事務性、輔助性工作，隨時、靈活、便捷地聘用人員。

香港公務員隊伍按功能分為不同職系，職系內有高低不同職級。職系內的最低職級（基本職級）的公務員一般透過公開招聘，及／或從其他職系透過內部招聘入職。當職系內的較高職級（晉升或監督職級）出現空缺時，在必須及有充分理據的情況下，這些空缺亦可以招聘的方式來填補。招聘的對象可以是公務員隊伍內其他職系的合適人選，或公務員隊伍以外的人選。公務員的聘任政策是以公開及公平競爭為原則。公務員職位空缺，都通過富競爭性的遴選過程，以揀選最優秀而合乎資格的應徵者來填補。申請人或須通過筆試或其他技能測驗，以證明有關技能達致一定水準並可勝任工作，或用以決定申請人的優先次序名單，才會被邀請參加甄選面試。

香港還於1999年1月推出“非公務員合約制”作為一項常設措施，以提供更靈活的臨時及短期合約僱員聘用安排。非公務員合約制容許部門按公務員事務局發出的指引，以為期不超過三年的短期合約及靈活的聘用條件，聘請公務員隊伍以外的僱員。部門可以更有效地聘請僱員，應付不時出現的短期、非全職或不斷改變的服務需求。

（五）考試形式與內容上一般採用先筆試後面試的做法

多數國家和地區錄用公務員的考試，一般都根據報考職位和職級分成若干等級和類別進行，且在考試形式與內容上，一般採用先筆試後面試的做法。其中筆試主要由中央統一聘用機構負責組織實施，往往又根據招考職位實施分類筆試；面試則以用人部門為主組織實施，

但必須接受中央統一聘用機構的監督。不同職類、職級，其考試方法、內容及報考人資格等都不相同。例如，從2002年起，中國內地中央、國家機關公務員錄用考試按照職位性質，報考職位分兩大類：以中央黨群機關、中央國家行政機關及部分中央垂直管理機構中的省級機關和直屬機構，部分依照公務員制度管理的國務院直屬事業單位為第一類；以中央垂直管理機構地(市)級以下所有機關及部分中央垂直管理機構中的省級機關和直屬機構，部分依照公務員制度管理的國務院直屬事業單位為第二類。報考第一類職位的考生公共科目筆試為《行政職業能力測驗一》和《申論》兩科。《行政職業能力測驗一》考查範圍包括：常識，涵蓋政治、法律、經濟、管理、人文、科技等；《申論》主要通過考生對給定材料的分析、概括，考查其運用馬克思主義哲學、鄧小平理論和行政管理等理論知識以公務員身份解決實際問題的能力，以及閱讀理解能力、綜合分析能力和文字表達能力。報考第二類職位的考生公共筆試科目為《行政職業能力測驗二》一科。《行政職業能力測驗二》的題型、題量、難度等與《行政職業能力測驗一》略有不同。專業科目筆試的內容、方式由各招考部門確定。在各地實際操作過程中，部分省市還加考公共基礎知識(涵蓋政治、法律、經濟、管理、人文、科技等)。

臺灣公務員的任用考試基本上分為高等考試、普通考試兩種。其中高等考試分三級，一級是具博士學位或經高考二級及格者報考；二級是具碩士學位或經高考三級及格者報考；三級是大學及專科以上畢業者或普考及格者報考。普通考試是高中職畢業者報考，初等考試則不限學歷，只要年滿十八歲的國民即可報考。此外，臺灣還設有特種考試。特種考試是為了滿足特殊性質機關的需要而舉辦的，如員警機關、情報機構以及安全部門的公務員等。特種考試分為五等，一等相當於高考一級、二等相當於高考二級、三等相當於高考三級、四等相當於普考、五等相當於初等考試。從前高考系限制相同或相近科系畢業者始能報考，新制採取“報名從寬，錄取從嚴”的原則，報考行政類科已不再有所學科系之限制了，因此，大專畢業青年報名時較有選擇類科彈性。又特種考試系為因應特殊性質的機關用人需要及殘障人士而舉辦，因實行“特考特用”原則，不像高普考試是全國性的，及格人員可以在各種類型的機關任用。高普及特種考試分為兩階段，一是筆

試錄取，二是訓練合格。訓練又分基礎訓練及實務訓練，基礎訓練集中辦理，實務訓練是分配在各機關進行，兩者合計期間為四個月以上一年以下，訓練成績合格才算完成考試程序，核發考試及格證書，筆試錄取後如因在學、服役等重大事故得申請延訓，以一次為限，延訓期間最短六個月最長三年。但現職公務員或曾經訓練合格者得申請免訓。

三、改革澳門公共行政工作人員聘用機制的 基本路向

(一) 改革的總體思路

澳門特別行政區行政長官何厚鏞在2007年財政年度施政報告中指出：“從更為前瞻和全局的角度出發，政府在積極推進目前局部性、專項性改革的同時，決定在明年啟動整個現行公務員制度的改革進程，進一步發揮公務人員的積極性和才幹，並致力於提升其素質和凝聚力，建設一支勇於承擔、德才兼備、務實創新的施政團隊。”

筆者認為，探討澳門公共行政工作人員聘用機制改革，必須開拓視野，研究比較當代世界發達國家公務員的聘用機制，特別是參考中國內地、香港、臺灣以及新加坡等國家和地區關於公務員聘用的經驗做法，改革方案既要符合當代公務員改革發展趨勢、又必須符合澳門特別行政區實際情況；既有前瞻性、又有可操作性。因此，本文所提出的澳門中央聘用機制改革的基本思路，力圖遵循如下原則：第一，適應時代發展需求，同時符合澳門區情。本文既強調與國際公共行政改革基本趨勢的順應性，以及方法上的先進性、可行性；也強調對澳門公共行政的內在行政環境與行政外部環境的“生態適應性”。第二，有利於公平、公正、公開聘用人員，有利於提高人員聘用效率和節約成本，有利於保護和調動各政府部門在人員招聘過程中的積極性和主動性。第三，推動澳門公共行政工作人員聘用機制的科學化、現代化，實現公共人力資源與澳門經濟社會發展需求的統一，達致事得其人、人適其位、人盡其才、才盡其用的良性發展狀態。

（二）改革現行招聘制度，建立統一的中央招聘機制的具體舉措

如前所述，澳門現行的公共行政人員招聘制度存在成本過高、效率低下，公正性、民主性不足等問題。對此，特首何厚鏞在施政報告中特別強調，要對澳門公共人力資源集中統一管理，建立中央統一招聘機制。從周邊國家和地區的經驗看，也是建立了完善的中央統一招聘機制，設立了中央統一的公務員管理或聘用機構，把住了統一聘用公務員的“入口關”，並以此作為公務員管理最基本的制度。

因此，參考借鑒周邊國家和地區的做法，在澳門建立統一的中央招聘機制，規範公共行政工作人員的入職考試及管理，是改革和完善現行的招聘制度，適應澳門經濟社會發展的需要；也是與國際接軌，逐步實現公共人力資源管理的科學化、現代化的需要。具體如下：

1. 健全中央聘用組織架構

為了保證聘用暨典試過程的科學性、公正性和較高的專業水準，健全中央聘用組織架構十分必要。建議設立聘用暨典試委員會作為最高的中央聘用管理機構，統一協調、管理公共行政工作人員的中央招聘錄用考試等事宜。

聘用暨典試委員會的日常辦事機構設在行政暨公職局，其主要職責是負責日常事務的管理組織、應聘者資格審查（包括學歷認證）、初試（書面知識考試）的組織、考試成績管理、備用人員推薦等等。

此外，設立中央聘用監察機構，其職責是對澳門公務員的所有招聘辦法、招聘程序的合法性、公正性、公開性進行監察；受理報考人員的投訴；處理、協調招聘過程中的糾紛等。

2. 規範中央聘用機制操作流程

首先是統一入職資格考試。凡進必考、擇優錄用，公平、公正、公開是現代各國各地公務員制度的基本原則。建議所有應聘公職者均必須通過中央聘用機制，通過相應的入職資格考試。

其次是統一中央聘用流程。主要包括一般聘用招考流程、非招考期用人部門聘用流程、特別職程人員聘用流程。

(1) 一般聘用招考流程。一般聘用招考流程具體如下：a. 各用人部門擬定聘用計劃(包括增人的職程、增人總數、薪酬起點、學歷、專業、品格特徵等要求)報中央聘用機構審批；b. 中央聘用機構審核、批准各部門合理的聘用計劃；c. 中央聘用機構通過政府公告、媒體等發佈招考通告，並進行宣傳；d. 中央聘用機構組織報名；e. 中央聘用機構對報考者進行資格審查(含學歷認可)；f. 中央聘用機構組織統一書面知識考試(不同類別應聘者參加不同的統一書面知識考試)；g. 各用人部門在中央聘用機構監督與指導下進行覆試甄選工作(只有已通過統一書面知識考試的考生才有資格參加覆試甄選)；h. 各用人部門確定擬聘用人選，上報中央聘用機構備案，並公示錄用結果至投訴期結束；i. 各用人部門對擬聘用人選進行培訓和試用。

(2) 非招考期用人部門聘用流程。為更好地搞好公共人力資源的開發和管理，同時適應有關部門用人之急需，建議組建公務人員人才儲備庫，將已通過統一書面知識考試但未被最終錄用者，納入人才儲備庫。在非開考期間，各用人部門若出現用人之急需，可以從人才儲備庫中選錄所需之人才。但程序上，需遵循上述一般流程之a. b. g. h. i. 環節。

(3) 特別人員聘用流程。借鑒現代西方發達國家和周邊國家和地區的做法，對於本澳難覓的人才、專業性強的公務員和高級公務員，一般無需參加中央統一的書面知識考試。但在聘用程序上，需遵循前述一般流程之a. b. g. h. i. 環節。

最後是統一報考、考試、覆試程序。由聘用暨典試委員會討論確定的公職人員入職標準與程序，一般情況下，在一定時期內應保持其內容的穩定性。公職人員入職甄選程序分為初試和覆試兩個階段。初試階段由中央統一實施，方式以筆試為主；內容以知識考試為主。復試階段由用人部門為主實施，方式可以有面試、口試、操作試、筆試等；內容以專業知識掌握、實際操作等內容為主。

3.制訂中央聘用的實施細則

(1)各類考試的內容、時間、地點等。時間安排可根據需要實行一年一次或不定期舉行；考試地點可充分利用學校、體育場館等設施。

(2)專家庫、試題庫等的組建。建議採用專家試題庫，每次開考，由電腦按照隨機原則在試題庫中組題成卷，保證試題的密度和公正度，減少“考場老手”的考試投機機會；開考中採用密封卷形式，維護考試的公正性，閱卷由非固定專家進行，以保證閱卷過程的公正；考試內容方面，可根據不同部門的具體需要，增加品格考察、心理測試、體能測試等。

(3)試用期的規定等。經上述中央程序聘用的人才，都應有試用期（最長不超過一年）。在試用期內，若用人部門發現所聘之人不合用，可按一定程序將其退回人才儲備庫，人才庫中之儲備人才的有效期為一年（自考試成績公佈之日起算，見《澳門公共行政工作人員通則》第五十條）。

(4)申訴、上訴、仲裁等的規定。按照《澳門公共行政工作人員通則》第五十九條所規定的辦法執行。

（三）實行與澳門中央聘用機制相適應的配套改革

1. 適應社會經濟發展需要，制訂澳門人才預測與規劃

現代公共人力資源管理包括對從事公共事務管理的人員進行預測、規劃、錄用、使用、培訓、保障等管理活動。目的是通過科學管理，謀求人與人、人與事、人與組織、人與環境之間的協調，提高人的能力，達到事得其人、人適其位、人盡其才的功效。其中，人力資源預測與規劃是人力資源管理的前提和首要環節，是搞好人員聘用與調動的重要基礎性工作。

澳門近年來在公共人力資源的開發與管理方面，結合澳門高等教育的發展，已積累了十分豐富的經驗，但在整體性的公共行政人力資源規劃方面仍較為欠缺。由於缺乏澳門整體性人力資源規劃，因而直

接影響到澳門公共行政人力資源的規劃及相關制度的研究和改革。因此，建議配合中央聘用機制的改革，加強澳門人才儲備建設。

2. 合理界定公共行政人員的類別，推進公職人員的分類管理

(1) 淡化實位與非實位界限，拓展和延伸不同職程間的晉升、晉階空間。建議結合聘用機制改革，逐漸減少實位，通過增加合約位的方式，淡化實位與散位、合約位等界限。在此基礎上，打通不同職程間的調動，逐步消除不同職程間封閉晉升、運行的局限，拓展晉升空間。同時，對職程橫向拓寬、縱向延伸，以便於調動和招聘。

(2) 簡化公職人員分類，實行分類管理。現行的人員分類太多、太散，實位、散位、合約位、長期合同、臨時合同等等，分類之多，有時連一些澳門本地的資深公職人員也難以分清。分類之多，區分起來麻煩，管理起來就更不方便，也為不同類別人員的聘用、調動增加諸多不便，不利於人力資源的充分開發和利用。因此，建議簡化人員分類，同時，對因社會發展而已發生變化的行政分類如行政文員類，可對其職責進行調整，或重新定義；對因科技進展而沒存在空間的職位進行檢討、歸併或撤銷；增加專業性較強的公務人員的專業技術職務。

3. 建立統一的編制管理機構，強化剛性約束手段

(1) 建立統一的編制管理機構。參考借鑒周邊國家和地區的經驗，在實行中央統一招聘機制的同時，應建立統一的編制管理機構，其職責是制定澳門公共行政工作人員的規劃、政策、管理規範，對澳門政府各職能部門的職能、機構和人員編制等進行統籌管理。

(2) 科學確定各部門編制。在對政府職能進行檢討與界定、簡化公共行政人員分類的情況下，應嚴格編制管理。根據澳門政府管理與現代管理實踐，制定各部門的機構編制與人員編制，掌控各部門人員總量、變動狀況與趨勢、統籌公職的人員聘用與調動，防止人員聘用中的隨意、失控現象。

(3) 強化財政約束機制。根據公共財政理論要求，用人與治事，治事與理財應結合起來，對各部門的職能、機構與人員編制除了進行必

要的行政約束之外，還應輔以剛性的財政約束。建議結合整體人才規劃與編制，協同財政約束，將機構、人員編制與財政約束統一起來，以強化人員編制管理的財政約束機制。

4. 逐步推進公職人員相關管理制度的改革

(1) 完善公職人員的績效評估機制，增加評核在晉升中的激勵作用。為使評核結果可以真實地反映員工的表現，澳門新的評核制度已開始實行領導與普通員工的雙向互評，增加了下屬人員在評核中的作用，這對調動員工的積極性、加強員工對領導及主管人員的監督作用有重要意義。為使新的評核制度發揮更大的作用，建議進一步完善評核制度中的績效評估機制，將評核結果與人員的晉升及薪酬結合起來，對那些在評核中被定為優秀等級的人員優先晉升或加薪。建議在澳門的公職人員評核制度中實行績效評估機制，在借鑒他方地區經驗的同時，研究並制定符合澳門實際的績效評估體系和操作規程。

(2) 引入競爭機制，完善晉升制度。目前世界各國實行的晉升制度，大致可以分為四種類型：年資晉升制、考試晉升制、功績晉升制和越級晉升制。由於每種制度各有優缺點，所以世界上幾乎沒有一個國家實行單一的晉升制度。澳門現行的公務員制度主要是年資晉升制和考試晉升制，因此一些公務員要麼熬年資，要麼進修考文憑，這往往會造成他們重年資與文憑，而忽略了實際能力的提高和工作業績。另一方面則會導致部分文憑不高，但有豐富工作經驗的公務員少了晉升的機會。因此，借鑒功績制，以工作實績和貢獻大小作為晉升的標準，可以對公務員起到較好的激勵作用。

(3) 實行統一晉升晉階考試制。澳門現行的聘用晉升制度採用的是編制外與編制內雙軌並存的體制，在現實操作中，編制外人員因缺乏職業穩定性，易產生短期行為，而編制內人員則由於職業穩定而缺乏進取心。為克服這種傾向，建議雙軌並一，以考試定晉升晉階。改變只憑年資和評核結果而無須考試便能晉階的方式；改變編制內人員晉升時須考試，而編制外人員晉升卻不考試的做法。

(4) 薪酬制度的改革。鑒於澳門各職程之間，特別是領導與主管級各職程之間的薪酬差距過小，形成不了激勵作用，有必要適當拉大薪

酬差距。建議在分析各類人員工作與責任的基礎上，適當拉大主管級別人員的薪酬差距，增加領導及主管人員的責任感。同時拉大技術職程第五級別至第九級別的技術員級別（專業技術員、技術員和高級技術員）間的薪酬差距，使其與調整後的主管級人員之間形成一定的差距，這種差距能激勵主管級人員更好地承擔責任、開展工作。可以考慮設立試用期限薪俸表以作新入職人員使用，當試用期滿後作長久錄用後，才安排現時的職程制度。而對於資格能力高的人員可以考慮仿效新加坡的辦法，尤其是仿效新加坡新入職的較高資歷人員的靈活辦法，可以使特區政府在吸引人才方面更有優勢。

(5) 退休制度的改革。目前澳門公共行政工作人員一方面規模較大，有精簡的呼聲，另一方面有意退休的人員卻難遂其意。因此，可結合澳門的公職人員的新陳代謝機制，建議考慮適當調低公職人員的退休年限或工作年限要求，盡量結合淡化實位與散位的改革，多採用合約方式聘用人員，通過自然方式減少實位數量。同時，配套進行福利保障制度改革，建立統一的退休保障制度，最終實現公職人員享受統一的福利保障制度。

