

回歸十年特區政府人事制度革新的回顧*

朱偉幹**

一、前言

澳門自1999年12月20日回歸祖國，標誌著國家統一事業的新里程，而澳門亦迎來新的歷史時刻，社會發展到了新的發展起點，《基本法》的生效，確保了“一國兩制”在本澳的落實，並為未來社會發展確立方向。

今年是澳門回歸祖國十周年，自回歸以來，特區政府一直貫徹“一國兩制”、“澳人治澳”、“高度自治”的方針，嚴格按照《基本法》的規定依法施政，履行憲制性責任，維護國家安全及社會繁榮發展，帶領本澳全體市民，共同努力建設繁榮穩定的社會。

經過十年的努力，特區在各方面均取得顯著的成績。制度上，根據《基本法》的規定，實行“高度自治”，澳門人當家作主，透過行政、立法、司法互相配合，共同管理好澳門這塊“蓮花寶地”；經濟上，回歸以來，在中央人民政府及全國人民的支持下，本澳全體市民積極參與，以旅遊博彩為龍頭推動多元產業結構發展，經濟成果卓著；社會方面，在法制及經濟的助益下，文化、教育、醫療、體育等事業發展迅速，市民綜合生活質素得到一定提升。

上述的成果得來不易，有賴於全澳社會的共同努力。然而，社會環境不斷變化，要鞏固已有成果並應對不同發展機遇及挑戰，特區政府必須不斷提升施政能力，以確保社會良好的發展勢頭，並推動可持續穩步發展。要實現這些目標，公務人員隊伍是重要環節，既是落實

* 本文於2009年11月14日在澳門公務員團體慶祝建國六十周年和澳門特區成立十周年“澳門特區十年，依法施政回顧及展望”專題研討會上發言

** 行政暨公職局局長

“依法施政”的基礎力量，更是支撐特區政府有效及高效施政的重要元素。事實上，在現代公共行政理論中，完善的人事管理制度是重要課題，各國及地方政府，均致力完善現有制度，提升人員能力，確保政府政策的質量及順利推行。在過去十年裡，特區政府總結本澳現實情況、歷史條件、發展需要等作出綜合考慮，有序地、按步就班地革新人事管理制度，提升其生命力，使之能適應政府施政及社會發展的需要。

本文將從特區政府人事制度革新的脈絡出發，闡述回歸十年特區政府在人事制度方面所推行的工作，包括法律制度、人員能力、科學管理、溝通關懷等，總結推行經驗，為特區回歸十年在人事制度的發展策略、過程等提供一個整體性的回顧，並期望通過這些成果經驗，作為日後深化有關工作的參考。

二、特區政府人事制度革新的脈絡

自澳門回歸祖國，面對新的歷史起點及轉變，特區政府肩負新的使命：

（一）履行“依法施政”的責任

按照《基本法》的規定，特區實行“高度自治”，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，特區政府需要履行《基本法》的規定，依法施政，維持澳門穩定、繁榮發展，以及國家的統一。面對這個歷史使命，正如二零零零年施政方針所言：“本澳剛剛進入“一國兩制”、“澳人治澳”的新時期，政府各級人員走馬上任，在社會心態、政治思維和管治理念等方面，都需要有所調整和適應，重新凝聚我們的意志和力量去創造澳門的未來。”¹ 特區政府意識到在社會、政治、經濟環境出現轉變的時刻，需要穩定而高效的公務人員隊伍，方能確保有效履行“依法施政”，帶領全澳市民共同建設美好的生活環境的使命。

1 中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零零年財政年度施政報告，第3頁。

（二）配合特區政府改革公共行政績效的需要

基於歷史及現實環境因素的考慮，特區政府首先確立“固本培元、穩健發展”的整體施政策略，通過“提高行政效率、優化服務質量”實現“與時並進、協調發展”的發展目標。然而，為配合社會發展的需要，對社會問題，包括深層次的問題，既要務實地作出及時回應，亦需積極作出更長遠的考慮和安排，故此，在累積一定經驗及改革基礎後，特區政府確立“以人為本”及“可持續發展”的施政理念，全面推行公共行政改革，致力於市民生活質素、學習和適應能力的提升，實現社會發展成果的共同分享。

（三）回應社會發展及市民訴求

澳門自回歸祖國後，得到中央人民政府及全國人民的全力支持，特區配合中央主張適度多元、科學發展的策略，主動對經濟結構進行優化，確立以旅遊娛樂帶動多元產業發展的方針，同時，還結合自身優勢及周邊地區的特點，促進區域合作及國際經貿發展。隨著社會經濟的不斷發展，本澳無論對內、對外均面對不少挑戰，而市民對政府的施政水平、訴求及關注亦不斷提高。因此，特區政府必須持續提升施政能力，方能回應社會發展需要及市民的訴求。

基於上述責任及需要，一支高質素、穩定且具有使命感的公務人員隊伍尤為重要，因此革新人事管理制度，提升人員質素，便成為亟需重視的施政課題。然而，政府人事制度涉及面廣，而且更直接影響政府政策的推行，必須配合社會發展形勢，作出周詳部署，有序地進行革新，務求兼顧政府運作、公共服務質素、公務人員權責等方面的平衡。

有見及此，特區政府確立了革新人事制度的策略：

- 採用循序漸進的方式；
- 以“固本培元”為起點，貫徹“以人為本”的施政理念；
- 通過過程實踐累積經驗，按步就班，配合“公共行政改革”全面的推行。

綜觀過去十年的發展歷程，人事制度的革新主要可分為三個過程階段，特區政府按照社會不同階段的環境及需要，採用相應的策略及措施，確保特區政府“依法”高效施政。以下章節將扼要說明在不同階段中，特區政府所推行的工作。

三、“固本培元”——提升人員質素為主軸

在二零零一年施政方針中明確表示“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”²。而事實上，公務人員的質素對配合政府施政及行政改革的成效起著關鍵作用，為實踐“以民為本”的理念，提升服務質素及建立優質服務文化，公務人員培訓一直是行政改革的核心部分。

過去十年，為了強化公僕觀念，提高服務的素質和能力，特區政府為不同職級的公務人員，針對職務需要開辦超過3400班各種培訓課程，超過8萬人次參與，而配合“公務人員培訓中心”的設立，將能進一步整合特區政府的培訓資源，加強公務人員培訓工作的統籌功能。

（一）回歸至今，持續開辦“公務人員基本培訓課程”，內容包括《基本法》、公職法、管理技巧、行政倫理和公僕精神，藉以加強公務人員廉潔守法、服務市民的精神；

（二）與國家行政學院合作開辦共8班“澳門特區高級公務員公共決策研修班”，對象為特區政府的領導人員，提升管理決策能力，共165位領導人員參與；

（三）與國家行政學院及北京大學合辦“澳門特別行政區公共管理碩士（MPA）專業學位課程”，對象為特區政府的領導、主管及由部門推薦之高級技術員或等同職級之人員，第一屆的學員人數為50人；

（四）開辦“管理技巧發展課程”、“當今中國研修班”、“變革與承擔研習班”，以及各種具針對性的職業技術課程，強化人員執行工作的專業能力；

2 中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零一年財政年度施政報告，第13頁。

(五) 為提升公共服務的質素，特別為前線的工作人員提供各項培訓及支援，包括為前線人員開辦“前線服務人員培訓計劃”，以及為前線人員的直屬主管開辦“前線服務人員主管工作坊”，亦為前線人員舉辦了各項交流活動以分享工作經驗，增強前線人員執行職務的知識、技巧及管理水平，以提升服務質素；

(六) 為了建立一支廉潔高效的公務人員隊伍，公共部門與廉政公署及審計署溝通合作，密切配合廉政公署就《聯合國反腐敗公約》實施的預防貪污工作，並進行相關的法律推廣和培訓，包括“廉潔管理交流會”、“廉政建設工作坊”、“採購流程中的廉潔操守”講座等；

(七) 與此同時，特區政府亦持續舉辦各項交流活動，包括“現代公共管理——行政倫理研討會”、“公共管治的理論和實踐研討會”、“二十一世紀的公共管理：機遇與挑戰國際學術研討會”、“公務員閱讀心得比賽”等；此外，還致力推動網上學習，提供多項網上學習教材供公務人員閱覽，並開展了網上學習課程，藉以進一步促進交流學習，提升人員質素。

四、穩固制度基礎 —— 完善評核及退休制度

完善的人事制度，除了人員能力的提升外，還要相關法律制度的支持，方能讓公務人員在規範的環境下全力工作，貢獻自己的力量。因此，特區政府一直重視對公職法律制度的完善，根據社會發展情況，逐步革新一些不合時宜或未能配合實際需要的法規，為全面檢討及完善特區政府人事制度建立基礎。

(一) 工作表現評核制度

公務人員是特區政府施政的關鍵，從規劃到執行，他們的能力及表現均影響著政府的施政成效與整體形象。因此，特區政府以評核制度作為整個公職制度的改革切入點，以激勵及改善工作表現、促進上下溝通、改善人力資源管理、優化服務質量為目標，建立一套科學、透明、公平的工作評核制度。

特區政府經過認真的研究、諮詢、溝通，於2005年推行《公共行政工作人員的工作表現評核一般制度》以及於2007年公佈《公務人員工作表現的獎賞制度》。

新制度建立了科學化的評核標準及制度過程，例如完善評核會議、評分指引、聲明異議等規定，藉以有效及公平地衡量人員的工作表現，給予相應的協助或處分，並對工作表現優異的人員，作出表揚及獎賞。通過完善有關人員的評核及獎懲制度，建立公平的績效評估機制，有效監督及激勵公務人員的工作表現，進一步提高政策及服務質素。

（二）《公務人員公積金制度》

為讓公務人員能傾注全副心力努力工作，服務市民，特區政府經過多年的研究、規劃，與公務人員及相關團體進行溝通並諮詢其意見，在維護整體公務人員的權益，以及平衡特區財政長遠考慮的原則下，制定了“公務人員公積金制度”。

新制度於2007年1月1日實施，涵蓋所有公務人員，讓未能加入現行退休及撫卹制度的六千多名公務人員因而受惠。在新制度下，公務員個人與政府共同供款，而公務人員無須達到現行退休制度規定的一定年期，便可於離職時取得全部個人供款，及按比率收取政府供款，讓公務人員有更大自主選擇權。

有關制度使公務員退休制度漸趨統一化，除讓所有公務員在離職時能在公平合理的原則下得到充分保障外，它亦是公職體制的重要革新，對其他公職制度的完善起着極大的推進作用。

五、配合公共行政改革全面落實制度革新

隨著《公共行政工作人員的工作表現評核一般制度》、《公務人員工作表現的獎賞制度》、《公務人員公積金制度》的相繼實施及良好運作，特區政府已具備條件，在已有基礎上，全面檢討及完善公職法律制度。

為回應社會訴求及發展需要，對一些深層次的問題作出整體完善及規劃，特區政府總結多年施政經驗，以及參考不同國家及地區的公共行政改革經驗，於2007年6月提出《公共行政改革路線圖》，以“科學化、制度化、人性化”的改革原則，勾劃出具前瞻性的公共行政改革長遠規劃及願景，而人事制度的革新亦被列為重點項目，與其他諸如政策諮詢、組織架構、公共服務、電子政務等範疇相互配合，全面革新公共行政績效。

為配合特區公共行政改革的全面推行，特區政府以完善職業生涯發展為核心，致力通過職程、溝通、關懷、賞識及激勵等方式回應公務人員的訴求，完善現行人事制度，提升政府施政能力。

（一）完善《職程制度》

特區為完善現行的職程制度，在配合公共行政改革整體方向的基礎上，經過認真諮詢及溝通，掌握公務人員及社會的實際訴求，結合科學分析，完成了新的《職程制度》。新制度主要理順職程設置、明確職務分工，同時，通過增加職級及職階延長公務人員整個職業生涯晉升前景，藉以提高人員對工作的投入感和部門的歸屬感，提升團隊的穩定性。此外，亦適當提升入職學歷要求，提升人員質素，配合社會發展及公共行政改革的需要。

（二）制定《領導及主管人員通則》

特區政府經過研究分析、諮詢相關團體及人士，吸納各方意見，制定了《領導及主管人員通則的基本規定》。有關規定革新了聘任條件，解決長期代任的問題，設立領導人員離職後擔任私人職務（俗稱“過冷河”）的機制，以及引入工作表現評審及調動機制等。

《領導及主管人員通則》的修訂，令各級官員的權責更為明確，在法制上監督其施政表現及操守，建立科學客觀的獎懲標準，按照不同程度的錯失，嚴格要求承擔責任及接受對應的處分，並藉此創設條件，使公認具才幹的人士擔任澳門特別行政區領導人員的職務。

（三）加強溝通互動

除了制度上的革新外，特區政府亦十分重視與公務人員的溝通、了解及良性互動，並致力通過溝通及互動，關注公務人員的訴求及需要。為此，特區政府推出了下列措施：

1. 設立公務人員網站，使公務人員可透過網頁取得公共行政的資訊，並透過討論區對公共事務發表意見，建立彼此交流、互相學習的平台；

2. 開辦“領導及溝通技巧”、“管理人員溝通技巧”、“建立團隊精神”等培訓課程，提升人員溝通技巧，建立團隊合作精神；

3. 舉辦各類由司長、領導主管及不同職級的公務人員共同參與的大型交流活動，交流彼此意見及經驗，藉此促進上下、跨部門的溝通及協作，包括“《公共行政改革路線圖》交流會”及“澳門特區高級公務員公共決策研修班”啟動儀式、“《公務人員職程制度》交流會”、“行政暨財政部門主管及各部門科長交流會”、“資訊技術部門主管及資訊技術人員交流會”、“前線服務人員交流會”等；

4. 加強與各公務員團體的聯繫及溝通，就有關公職事務的事宜，例如職程制度等，進行諮詢及回饋，藉以廣泛收集公務人員的意見及建議。

（四）關懷人員身心健康發展

為關懷人員的身心健康發展，特區政府積極舉辦一系列的文娛、康體、競技等活動，在較輕鬆同樂的氣氛下，促進公務人員間的交流及感情，並藉以舒緩工作壓力，提升人員的歸屬感及士氣。

1. 舉辦“公共機構體育大會”、各項球類、花藝、龍舟等競技比賽，至今已有超過1萬3千多人次參與；

2. 舉行包括“公益金百萬行”、“康體同樂日”、“跨部門團隊挑戰日”、“愛心行動”等不同類型的外展及康體活動，至今已有超過7萬6千人次參與；

3. 設立“公務人員體檢中心”為現職公務人員提供體檢服務，自2007年開始至今已為超過6千名人員進行體檢；

4. 開辦“壓力及情緒管理課程”、“前線人員減壓工作坊”、“舒緩技巧工作坊”等課程及工作坊，以及有關職業安全與健康的培訓及推廣活動，舒緩公務人員的工作壓力及提倡職業安全。

（五）提倡積極參與政策事務

為了促進公務人員積極參與公共行政改革的工作，特區政府於2008年全面推行“公務人員創意計劃”，讓公務人員以個人或跨部門團隊方式，對公共行政改革進行研究及提出優化方案，藉以激發創意思維及自我發展與提升，並通過合作增強人員的交流溝通，促進團隊精神。

六、總結

特區政府透過上述一系列公職法律的修訂及相關工作，革新原有的人事制度。而總結整個發展歷程亦充分體現特區政府“依法施政”，按照社會實際情況，有序地推行人事制度的完善。

（一）“固本培元、穩健發展”

針對回歸初期的社會環境，特區政府確立以提升公務人員質素為切入點，並以培訓為主軸，首先提高主管領導層的管理水平及質素，及後逐漸轉變整支公務人員隊伍的公僕服務精神，力求創設穩定而高效的施政團隊，為日後全面提升公務人員制度、管理及能力等，建立良好的基礎。

（二）穩固制度基礎

在穩定公務人員隊伍並透過培訓提升施政能力後，特區政府積極部署完善原有的公職法律制度，為公務人員創設完善而有活力的職業生涯發展。首先以革新評核制度為切入點，讓人員工作績效得以真實

反映，並完善退休制度，擴大涵蓋範圍，為人員提供更多元化的工作保障。透過有關制度的完善，為日後全面檢討及革新公職法律制度提供穩固基礎。

（三）全面落實制度改革

透過培訓措施的持續推行，以及評核及退休制度的相繼實施，全面革新人事管理制度的條件日趨成熟。而為進一步履行“依法施政”的要求，貫徹“以人為本”的施政理念，特區政府全面推行公共行政改革，並於2007年提出《公共行政改革路線圖》。在已有人事制度工作的基礎上，結合整體的公共行政改革藍圖，全面落實人事制度的革新，包括完善人員職程、領導及主管通則、科學化管理模式等，同時，通過不同措施及活動，加強人員的溝通及關懷，並將之與政府政策諮詢、組織架構、公共服務、電子政府等有機結合，全面提升政府施政績效。

經過十年的共同努力，特區政府在人事制度方面已取得一定的成果，相關法規的完善，改善了公務人員職業生涯發展；人員培訓的持續推行，提升了公務人員的質素，有利政府高效施政；各項溝通與關懷的措施及活動，促進了公職人員上下、跨部門的溝通互動，瞭解彼此的訴求及需要，藉以提升歸屬感及士氣。

現時，特區政府正進行有關開考制度的完善，以公平、公正、效率等原則，完善現行開考、甄選等規定，同時積極開展集中招聘，配合“政府綜合服務大樓”的籌設，採用了多部門集中統一招聘方式，選取合適的人才。另外，特區政府亦已配合新職程制度的實施，確立了任用制度的修訂方向，透過明確權利和義務，統一不同合同任用方式，解決現有多種聘用合同制度的問題，進一步完善特區政府的人事制度。

需要指出的是，由於人事管理制度是動態、持續的工作，特區政府須按步就班、配合社會未來發展的需要，積極而有序地繼續完善公職法律制度及相關管理措施，為特區政府穩定、高效施政提供支持力量。