

過去十年來澳門特區政府的人力資源培訓工作*

黃泳儀 澳門法學協進會

澳門特區自成立以來，在“一國兩制”和《基本法》的指導下，社會的經濟和政治一直平穩向前發展，將回歸前的經濟不景、失業率高企、治安等問題，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到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，並舉行多種培訓活動，使公共行政人力資源得到提升和鞏固。

如果說現任行政長官何厚鏵上任時面對的是澳門“一國兩制”的開篇之作，那麼第三任行政長官崔世安要開始的任期就是承前啓後的鞏固發展“傳承創新，共建和諧”，看來同樣也需要有大量的勇氣和魄力。根據民意調查有58.2%的受訪者把教育和人力資源政策選為下屆政府要着重處理的問題，發達國家與發展中國家相異之處，為人才之差距，人力資本是發達國家最重要、最基礎的要素，有人才，然後才有科技、經濟的差異，發達國家對人才的培養更是作為一國之本。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，一方面可以提高政府官員的決策能力和實施政策的能力，另一方面更加強以民為本。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。

在過去十年，特區政府在人事制度改革方面作出大量改善，如推出新的評核制度和公積金制度。在人員招聘、晉升和職程方面也啟動

* 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

了改革，人員培訓方面提出加強“行政倫理道德教育”、加強“以人為本，為民服務，勇於承擔”的公僕精神培訓，並開展“強化政策制定，決策能力及行政管理”的理念。而這一切都必須有賴於建立一套強而有力的教育與培訓制度，更新觀念、開拓眼界，提高技能。通過教育培訓，造就一支具有現代及國際視野的公務員團隊，公務員的培訓還能促進對政府和其他公共管理部門的基本職能，運行機制以及人事制度等方面的研究，從而推動政權改革的深化和行政管理的效益。

《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，除了部分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《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。

1990年6月11日頒佈之第26/90/M號法令，制訂了對公職人員之培訓制度，然而、這些培訓制度的規定卻未能更有效地實行公務人員培訓，以致法令空洞，難免讓人有紙上談兵之疑。公務員培訓是行政當局根據經濟、社會發展的需要，按照職位的各異，有計劃、有組織地展開旨在提高公務員質素的一種訓練活動。透過這人力資源的培訓使公務員團隊的素質有所提高，那無疑對執行整體施政政策有莫大效益，本文將以培訓之含義、原則及方式等三方面展開探討，讓現有之制度更深化。

一、公務員培訓應包括以下三方面的含義：

應包括以下三方面：

（一）培訓是依據經濟和社會發展的需要及公務員任職和工作的要求：

澳門回歸前，政府中高級職位多是由葡人或土生葡人所擔任，當時的政府是不太重視公職人員的培訓與教育，使本應在過渡期內解決

的公職人員的工作跟進問題缺乏重視；因此，在回歸後政府的行政管理工作難免會困難重重，公眾也曾對政府的管治能力存有許多疑慮。為此，特區政府特別重視公職人員的培訓，通過各種形式鼓勵公職人員進行工餘學習，藉個人努力以提升自我價值，政府自身也注重對員工的學習教育，根據行政暨公職局開辦的培訓課程數目、課時及學員人數的演變來看，相對1999年，培訓課程數目增加了98%，學員人數增加了156.8% 增加大約兩倍。2008年在特別培訓及專業技術培訓範疇方面比1999年學員人數都以倍數增加¹。

（二）培訓的內容包括專業知識、文化知識和操作技能：

澳門公務員的培訓歷史雖說是從1986年開始，但早期培訓重於葡語的學習，培訓對象主要是領導、主管及高級技術員，而對大多數普通公職人員的培訓則為數較少，這一部分恰恰是很重要的，因為他們其實就是施政的執行者，這十年以來特區政府在推動公職人員之再學習不遺餘力，一直鼓勵員工自我增值、在職進修、以提升服務素質，培養公務員的主動積極的工作態度，加強主管及領導人員的訓練，提升他們的通才素質和決策能力。為配合行政改革，澳門公務員培訓策略還從公務員的職務職程及知識中着手，使公務培訓向“整體性、義務性和針對性”有序發展，其中有為主管和領導者開辦的管理課程，以強化管理技巧。此外、還為了配合特區政府的對外國際化而開展了一些外語和國際法等專項培訓課程。根據澳門特別行政區公共行政人力資源近十年的演變報告，資料截至2008年12月31日止，各類培訓的項目、課時、參加人數等方面之數據比較，都得到大幅提升。

（三）培訓是一種有計劃、有組織的活動：

澳門的國際化已令這個小城不可以獨立於一個地區或一個國家的發展。隨着人類進入二十一世紀後，世界經濟在全球化、資訊化、網路化、一體化推動下，進入一個前所未有的快速增長時期，對澳門來說，未來的發展首先要面臨與香港、廣東在內的大珠三角洲地區的競爭。與

1

其它國家和地區一樣，澳門未來發展也存在着隱憂，澳門未來的發展的出路在於全體市民要樹立並堅持終身學習、終身教育的觀念。

而人員之培訓也要朝着適應現代化、國際化，和信息化向前推進，特區政府需要制定中、長期的培訓策略，也要有整體的規劃。一方面應根據經濟發展程度，社會現狀務實安排公職人員的培訓策略。另一方面也要合理預期未來發展的前景，以及社會的主流趨勢，使政策更具前瞻性。應當充分利用內地，尤其是珠三角地區，乃至於香港的高等院校或科研機構的優勢，有目的、有計劃、有步驟地選派一些人員到這些地區進修，同時加強澳門相關學校與內地或國際一些學校交流與合作，以最低成本獲得最大效益來開發澳門經濟社會發展所需要的人力資源。

站於政府的立場來看，職業培訓這項工作，應是對相關法例、制度、組織架構等作出更新、完善來配合社會經濟發展的需要。而且要為公務員進行定期和針對性的培訓工作，只有對公務員不斷培訓，提升他們的創新能力和變革能力，政府才可不斷增強其實力及應變能力。

回歸後特區政府在人員培訓上花很大的努力，接連安排高級官員赴新加坡和北京作培訓外，這幾年也陸續分批安排中、高級技術員到北京國家行政學院學習，並逐步引入強制培訓的概念。可是上述舉措多屬即興一，臨時式做法，未有形成一套衡常機制。根據外地經驗，公職人員培訓都是定期性、有既定規劃和終生制的，還有一個問題是，我們無法知道花了公帑讓公務員接受培訓的成效有多大，那麼多人接受了培訓，對他們的工作成效提升了多少個百分點？由始至終，我們都沒有設計出一個可量化的培訓指標，讓決策者能充分地掌握培訓的方向和進度。此外，保證公共服務素質的另一個做法是建立領導和主管級官員競爭上位制度，現有制度是履歷審查，這種選拔人才的方式已屬過時。所以，為了能完善澳門特區政府公共行政資源的儲備與開發，公務人員的培訓實為一個重要的本素，並建議可以從以下幾方面完善公務人員的培訓制度，以便更有效地實行公務人員培訓：

二、公務人員培訓的原則

培訓是一種素質更新的機制，行政管理質量直接影響了這個機制的成效。因此，培訓除了要考慮配合基本法和相關法律規定外，還可以重點考慮下列原則。

（一）需要培訓原則

按照公務人員的職位要求，根據社會經濟發展需要而進行有計劃的培訓，通過培訓公務人員的素質有所提高，從而提升政府的行政效能。

（二）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。

（三）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，大多數行政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：

（一）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，了解工作內容、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。

（二）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。

（三）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。

（四）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。

四、建議

（一）充分發揮社團機構的力量

據統計澳門大大小小的社團就有好幾百個，社團的力量真是不可低估，各行各業都有它的特殊和特能，政府可以通過行業間交流共同評定行業技術標準，在聯合專家學者共同審議，經科學鑑定後，實行開辦各類培訓課程，培養各行政部門所需要的人員。

（二）統一政策、方針

公務人員培訓應由培訓機構制定統一的政策及方針，以防止政出多門，造成混亂，並在培訓內容、方式及種類等方面，作出基本原則要求及實施方案，令內容有系統及統一相結合。

（三）課程應進行事前諮詢以達到學員的需求

課程內容必需按實際情況作為依歸，若能於事前了解學員的需要、背景及接受程度，為他們度身訂做合適的課程，則較容易達到人員的期望。

公務人員基本培訓課程的培訓課程以全體的公務人員為對象，劃分為三個人員組別去進行培訓，由於不同的人員組別所擔任的工作範疇不同，所以對課程內容的合適性也不同。此外、在人員組別之中，

也有不同公職年資的人，因此對課程的需求也有不一樣的心態，若以一個內容完全相同的課程去培訓一群工作性質及工作資歷各不相同的人，所以課程內容只能滿足部分人的需求，對於不同程度人員的不同期望未能滿足。

建議舉辦課程前作諮詢或評估，因為可以於事前收集培訓項目的定性數據，包括對培訓的看法及感受，令管理者知道如何使培訓項目更能滿足學員的需要，這些資料可以分析及了解這些不同人員組別內人員的職級、職務範圍、學歷、公職年資以及其對課程內容的需求，意願及對課程內容的認識程度不一但合適各人員組別的課程。

最後，希望透過本文之淺述，能夠對澳門特別行政區就公共行政人員的儲備和開發上能制定出一套更完善的政策，以發掘及培訓更多人才，人盡其才，才盡其用，同心協力為澳門的建設作出貢獻。