

澳門公務員績效評估中的公民參與

顏海娜*

一、研究背景及問題的提出

20世紀90年代以後，公共行政領域爆發了兩次大規模運動，第一次是公民治理和基於公民參與的政府再造運動。公民不僅被看作是顧客，同時也被當作是主人、政策議題的規劃者、合作夥伴以及政府服務的評估者。第二次運動是政府績效評估。一些專業組織提倡利用績效評估來提高政府管理的責任意識、效率和效能，它們也設計了很多評估方案用以輔助政府機構評估公共服務的產出、產量和結果。¹這兩次運動並不是相互獨立的過程，如何把公民參與與政府績效評估有效地結合起來，以此提高治理和公共服務的品質，已經成為當代公共行政發展的一種新趨勢。伴隨著聲勢浩大的新公共管理改革運動，績效評估以其強調公共服務品質和顧客滿意的理念而被西方各國紛紛提上改革的重要議事日程，公民參與在政府績效評估中正發揮著越來越重要的作用。例如，2001年在美國艾奧瓦州的九個城市所開展的“公民發起的績效評估”實踐中，當地的公眾參與“增強了政府績效評估的信譽，提高了公民建議的採納率”，並“可以幫助管理人員理解公民的建議並推動績效評估朝向注重成果評估的方向轉型”。²

西方各國新公共管理改革的示範性效應對澳門特區政府的施政理念也產生了一定的影響。自1999年12月20日澳門順利回歸祖國以來，澳門特區政府堅持秉承“以民為本、服務市民”的改革宗旨，一直不遺餘力地探索以及推進具有本土化特色的行政改革，其在機制調整、體制革新、職能理順、架構重組、文化塑造等方面取得了卓有成效的

* 華南師範大學政治與行政學院講師，博士。

1. Ho, Alfred, and Paul Coates, 2004, Citizen-initiated performance assessment: The initial Iowa Experience, *Public Performance & Management Review*, 27(3):29-50.

2. 同上。

改革成果。然而，由於殖民時代遺留下來的官僚政治文化的深遠影響以及“澳葡政府缺乏制度程序上和功績表現上的認受性”³等因素的影響，澳門民眾政治參與熱情一直不高，其政治參與水準較低，與政府之間的溝通相對比較少。“隨著社會大環境與政治生態的改變，一直以來民風保守，一般民眾對於政治較為冷漠的現象也在改變，澳門市民對政治的關注與政治參與的熱情近年來日益顯著”。⁴然而，在澳門特區政府的績效評估領域，公民參與的管道仍然不是很暢順，公民參與的範圍與作用非常有限。總體而言，澳門政府績效評估中的公民參與比較匱乏，尤其是公務員績效的評估，都是以上級為主導的、強調層級節制、對上負責的體制，相對忽視公民參與的作用。從澳門現有的公務員績效評估體制來看，其仍然是以流程的標準化與加強控制作為基本取向，如通過引入ISO品質管制體系來優化行政業務工作的流程，通過改革公務員工作表現考核制度以及優化公務員績效評估指標體系來強化對公務員工作表現的控制等。隨著澳門公民社會的不斷發育以及公民參與水準的不斷提高，對於政府的透明性與回應性要求也日益提高，這些都要求在政府的績效評估領域作出相應的變革。那麼，為甚麼要把公民參與的因素納入官僚體制下的公務員績效評估呢？從公民參與的角度，澳門的公務員績效評核制度改革及其制度本身存在甚麼問題？澳門公民參與公務員績效評核可能會面臨的障礙是甚麼？本文將對上述問題進行逐一探討。

二、公務員績效評核為甚麼需要公民參與

公民參與在公共行政中的角色和作用是一個充滿矛盾的長久性問題。儘管任何一個國家的政治體系具有反映民意、維護公民權利的功能，但它同樣也具備保護政治和行政程序免受到過度活躍的公民活動侵擾的能力。⁵不可否認的是，公共行政中的公民參與與政府管理活動

3. 劉伯龍：《澳門公共行政：有深層次改革的必要嗎》，參見婁勝華主編：《澳門人文社會科學研究文選（行政卷）》，社會科學文獻出版社，2009年，第35-40頁。

4. 林媛：《探討澳門政治參與模式的調整》，載《行政》，2008年第4期。

5. King, Cheryl S., Kathryn M. Feltey, and Bridget O'Neill Susel, 1998, The question of participation: Toward authentic public participation in public administration, *Public Administration Review*, 58(4):317-326.

效率之間是存在一定的張力的。傳統公務員的績效考核都是在官僚體制內進行的，也是強調等級權威的完整性以及指揮鏈條的統一性，將公民參與的因素加入到公務員的績效考核中會對官僚制的組織原則形成一定的衝擊，那麼，為甚麼官僚制體制內的公務員績效評估需要納入公民參與的因素呢？這與當代公共行政實踐與思想上的主要發展趨勢是分不開的。

（一）公民參與績效評核是民主政治發展的需要

伴隨著澳門經濟、社會近年的急促發展，社會財富日益積累，人均GDP已經達到了相當高的水準。作為經濟高度發展的社會，公民勢必對政府在公共服務方面提出更高的要求，要求政府能夠更加有效地對社會需求做出回應。同時，儘管經濟日益發展，社會的貧富差距問題卻也顯得更加尖銳，各種社會群體要求更加公平地分配社會財富的呼聲和要求也在增加，所有這些都對澳門特區政府的施政品質和施政水準提出了更高的要求。政府在施政過程中不但需要體現出自己具備足夠能力回應民意，並且需要表現出自己具有足夠誠意來回應民眾的呼聲。要做到這一點，政府就需要增加民眾參與政府決策和管理的管道，賦予民眾參與政府管理和決策的機會與權力。

1970年代以來在美國出現的新公共行政學，就期望建立一種新型的“民主行政”，主張政治的民主必須實實在在的體現在民主的行政過程中；公眾需要是行政體系運轉的軸心，公眾的權利和利益應高於政府自身的利益擴張和滿足。新公共行政學尤其強調社會公平、代表性、響應、參與和社會責任感等價值觀，“它鼓勵公民以個體或集體的形式廣泛地參與公共行政，從而使公共行政更響應公眾呼聲和以顧客為中心”；“為了使政府回應公眾，就必須理解公眾需求甚麼。這被密魯布諾克會議的追隨者看作是需要實現的一個目標，通過公民直接參與公眾評論委員會、臨時專案以及從顧客群體中廣泛招募人員來實現這個目的。”⁶ 在新公共行政所構建的“公民控制模型”中，公民

6. 康特妮·馬克·霍哲、張夢中：《新公共行政：尋找社會公平與民主價值》，載《中國行政管理》，2001年第2期。

可以通過代表制度（如公民委員會）決定公共部門提供何種類型、何種層次的服務；公民可以分享組織中人事及管理方面的決策權；服務的種類與層次應依照公眾的不同需要變化。⁷

針對公務員的績效評估，無疑是最能集中體現民意的領域之一，相當於在最富有象徵性的領域中賦予了公民參與政府管理的管道和能力。政府是抽象的，要求社會大眾對政府的整體績效做出客觀專業的評價可能太過宏觀，未免要求太高。但是，公民每天都在與公務員互動，與他們切身利益最為相關的也許不是宏觀政策，而是與一個個具體實在的公務員進行互動的過程。通過賦予公民對每天與自己打交道的公務員進行考核的權利，不僅是對公務員權力的一種潛在約束和監督，也會使公民更加確信自己的要求和意願能夠被傾聽和尊重。這也正是民主訴求在行政過程中得到實現的有力證據。

（二）公民參與公務員績效評核有助於增加政府合法性，進而提高行政效率

在公務員績效評估中適當地納入公民參與的因素，不僅是民主行政發展的必然趨勢，而且還是增強政府合法性的一種有效手段。“行政合法性要求政府積極地向公民負責，這正是政府出現的原因。責任要求發展一種共用價值觀的解釋體系，這種體系必須由官僚和公民在真實世界的情境中而不是在主觀假設下共同發展起來。換句話說，擁有合法性的行政國家必定要植根於積極的公民參與文化環境中。”⁸ 重視公民對於公共服務品質的感覺及其訴求，有利於政府行動的合法化，即使政府提供服務的效率沒有改變，更多的公民參與也可能會使政府更受其公民的歡迎。因為參與程度提高後，公民對政府運作的理解也就提高了，對政府機構的批評意見也就會相應減少，改善了政府

7. H· George Frederickson. 2. *New Public Administration in Context*, *New Public Administration*. 美國亞拉巴馬大學出版社，1980年。

8. King, Cheryl S., Kathryn M. Feltey, and Bridget O'Neill Susel, 1998, The question of participation: Toward authentic public participation in public administration, *Public Administration Review*, 58(4):317-326.

官員受到“鞭策”的困境。⁹事實上，公眾對政府的不滿很大程度上是由於政府過於疏遠公眾的產物，而不是因為公眾對結果的不滿。¹⁰

“傳統行政管理的自上而下、金字塔型的等級制模式限制了市民參與業績評估的作用。”¹¹表面上看，公民參與公務員績效評估也可能會對官僚制的等級權威秩序構成一定的衝擊，意味著上級要把手中的人事管理權與行政決策權部分地讓渡出去。然而，“如果績效評估既不能就公民關心的問題提供可靠的權威資訊，也不能從公民的立場來評估公共服務的品質，那麼，公民顯然會冷落它……當這種情況發生時，行政人員應用績效評估技術的激勵水準就會下降，到最後，績效評估也就只能淪落為一種與政府決策活動無關而且乏味的資料遊戲。”¹²也就是說，“如果主要的利益群體在績效評估過程中沒有話語權，那麼，它們往往不會支持績效評估的發展”。¹³因此，把公民參與因素納入公務員的績效評估中，是保證政府績效評估有效性的一個基本原則，其中行政相對人，即接受政府服務的公民作為多元評估主體之一，可以最直觀地體現評估的滿意特徵，明確評估的價值取向。¹⁴相反，“把市民排除在外而設計和執行業績評估系統可能要容易一些，經理們可以主宰甚麼該評估、則怎樣評估。儘管執行起來簡便一些，但這樣的業績評估系統達不到目的”。¹⁵

新公共服務進而提出，公務員不僅僅是要對“顧客”的要求作出回應，而且要集中精力與公民以及在公民之間建立信任與合作關係¹⁶，它試圖鼓勵越來越多的人履行自己的公民義務並希望政府能夠特別關注公

9. 【美】馬克·霍哲：《公共部門業績評估與改善》，張夢中譯，載《中國行政管理》，2000年第3期。

10. 鄧國勝、肖明超等著：《群眾評議政府績效：理論、方法與實踐》，北京大學出版社，2006年，第8頁。

11. 同上。

12. Ho, Alfred, and Paul Coates, 2004, Citizen-initiated performance assessment: The initial Iowa Experience, *Public Performance & Management Review*, 27(3):29-50.

13. 同上。

14. 卓越：《公共部門績效評估的主體構建》，載《中國行政管理》，2004年第5期。

15. 【美】馬克·霍哲：《公共部門業績評估與改善》，張夢中譯，載《中國行政管理》，2000年第3期。

16. 【美】珍妮特·V·登哈特、羅伯特·B·登哈特著，丁煌譯：《新公共服務：服務，而不是掌舵》，中國人民大學出版社，2004年，第42頁。

民的聲音。新公共服務宣導培育公民參與的精神，認為民主包含著公民以一種符合根本民主價值觀的方式來實施統治，其原因在於：1. 只有通過積極的參與才能夠最有可能達到最佳的政治結果，這些最佳的政治結果不僅反映了公民作為一個整體的廣泛判斷或特定群體經過深思熟慮的判斷，而且也符合民主的規範；2. 通過對公民事務的廣泛參與，公民們能夠幫助確保個人利益和集體利益不斷得到政府官員的傾聽和關注。此外，他們還能夠防止統治者侵犯公民的利益；3. 民主參與可以增強政府的合法性。¹⁷

公民參與到公務員的績效評核過程中，確實在一定程度上會損害行政機構中等級權威的完整性，並且可能造成公務員對於專業性和中立性原則的某種偏移。但是，通過獲得社會公眾對於政府決策和施政過程更高程度的認可和支援，通過與公民建立起信任和合作的關係，無疑將有助於政府減少施政過程中遭遇抵制和抗議的可能性，降低政府施政過程中的各種潛在風險，站在社會整體的角度來衡量，這無疑極大地提高行政機關的效率，節約了大量的社會成本。況且，通過與公民建立起信任和合作的關係，政府就能夠以一種有力的姿態向社會證明自身的地位和價值，而這對於任何現代社會的健康發展都是必不可少的條件。

三、澳門公務員績效評核制度的概況及其審視

（一）澳門公務員績效評核制度的建立與改革

澳門曾是葡萄牙的殖民地，在其原有政治體制框架下的公務員制度也帶有濃厚的殖民主義色彩。20世紀80年代末以來，澳門公務員制度逐漸實行本地化過渡。在澳門公務員制度逐步獨立於葡萄牙的殖民體制以及逐步本土化的過程中，澳門政府對原有的各種職程制度進行全面的檢討和修改，制定了一系列有關公務員的法律性文件，其中包

17. 同上，第48頁。

括經1989年12月21日第87/89/M號法令通過的《澳門公共行政工作人員通則》，該《通則》第161條至173條對“工作評核”作了規定，並由第75/85號批示通過實施的細則。《澳門公共行政工作人員通則》的頒佈實施，標誌著澳門公務員績效評核制度的正式建立。澳門公職法律制度所設定的工作評核機制具有類似美國式“圖表測度法”的評核制度和法國式的考核制度的共同特點。

公務員的評核制度作為澳門公務員管理系統的一個重要環節，為客觀評估公務員履行職位職責的情況和對公務員進行科學化管理提供了依據，在提升公務員隊伍的整體素質、提高行政管理效率等方面曾發揮了重要的作用。然而，一方面，澳門公務員評核制度本身存在著許多不完善的地方，如評核的指標體系設計不合理、評核的方法過於單一、評核的監督與制約乏力、評核的人治色彩強烈等。儘管澳門政府從20世紀80年代開始就進行了公務員制度改革，但澳門公務員評核制度與公務員的其他制度，如職程制度、聘任制度、晉升制度、流動制度、薪酬福利待遇制度等都由於制度發展的慣性而繼續延續。另一方面，隨著澳門的回歸以及澳門整個社會的政治、經濟、文化等各個方面的重大變遷，一直沒有進行過任何修改的公務員評核制度也日益暴露出不合時宜、評核過程形式化、不能準確評定公務員的工作表現、評核結果泛優等一系列問題，越來越突顯原有公務員評核制度的滯後性以及與環境的不相適應性¹⁸，其改革也勢在必行。澳門特區政府也日益認識到舊評核制度的失效和非科學性。自2000年起，公務員評核制度的改革與完善就成為了澳門特別行政區財政年度施政報告關注的焦點。經過幾年的努力，具體負責評核制度改革的機構——澳門行政暨公職局加快制定新評核制度改革方案，並不斷從政府內部、公務員團體以及公共行政觀察站收集意見，希望制定出來的新評核制度方案能切合澳門的實際情況。2004年8月9日，經過多年醞釀的《澳門特別行政區公共行政人員工作表現評核制度》正式公佈於公報上，成

18. 儘管1998年12月28日第62/98/M號法令修改了1989年12月21日第87/89/M號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》，對其中涉及“工作評核”的相關規定進行了修改和完善，但只是圍繞著一些程序性規定或次要問題進行修訂，沒有觸動評核制度的本質。自1989年以來，澳門政府一直都沒有對評核制度進行任何重大的改革。

為澳門公務員評核的新制度依據。¹⁹ 自2005年1月1日始，《工作表現評核制度》正式生效，澳門特區各政府部門全面推行新工作表現評核制度，用以取代施行了十多年的舊工作評核制度。²⁰

與舊的評核制度相比，新評核制度在制度設計上更加科學、合理，具體體現如下：1. 對評核項目進行細化，把原來的十一項評核項目改為七項必須的評核專案和八項按照職務的性質而決定是否採用的可選擇性評核專案，使得評核專案和內容由籠統、隨意、模糊走向細化、規範、明晰；2. 評核指標權重由無走向有，其權重的分佈也越來越符合不同崗位的特徵與要求；3. 評核等級標準由抽象籠統走向具體明確，其可操作性也越來越強；4. 評核結果的等次由四級發展為五級，評核分制由10分制改為5分制，評核結果的分佈越來越符合正態分佈，評核的激勵功能也正在不斷強化；5. 評核程序更加規範完善，強化了評核人與被評核人之間的溝通；6. 把自我評核與上司評核、自上而下的評核與自下而上的評核、平時評核與年度評核有效地結合起來，建立了多樣化的評核方法體系。²¹

（二）澳門公務員績效評核制度的審視 —— 基於公民參與的視角

在逐漸完善澳門公務員績效評核制度的同時，澳門特區政府試圖通過引入ISO品質管制體系來優化現有的行政業務工作流程，其在1999年施政報告中對行政和公職領域提出了“研究ISO9000品質標準管理系統在公共部門應用”的計劃。ISO9000宣導全面品質管制模

19. 《澳門特別行政區公共行政人員工作表現評核制度》受以下法規規範：第8/2004號法律《公共行政工作人員工作表現評核原則》、第31/2004號行政法規《公共行政工作人員的工作表現評核一般制度》、第235/2004號行政長官批示《評核諮詢委員會的設立、組成及運作規則》、第272/2004號行政長官批示《在公共行政人員的工作表現評核程序中使用的評分表及自我評核表的各種格式》。

20. 新舊評核制度的名稱有所不同，舊制度稱為“工作評核”，新制度稱為“工作表現評核”，突出重點是評核工作人員的個人工作表現。

21. 蔡立輝、顏海娜：《澳門公務員工作表現評核制度研究》，載《學術研究》，2007年第5期。

式，通過將所有環節的崗、權、責檔化、系統化和程序控制程序化，實施內部品質審核和管理評審以及實施有效的自我改進，進而達到程序控制和持續改進工作品質的目標。無論是公務員績效評核制度的改革，還是ISO品質管制體系在澳門特區政府的導入，都是以流程的標準化以及加強對公務員工作過程的控制與監控作為基本取向，其體現的是一種過程導向的績效評估，而非結果導向或公民導向的績效評估。以過程為導向的績效評估在發揮其規範、制約以及矯正功能的同時，也有可能使績效評估固化於官僚體制之內，而沒有對官僚體制之外的公民參與予以應用的重視。而這一點恰恰也是澳門特區政府當前行政改革存在的一個主要問題，即“政府改革仍然局限於政府內部的組織與行為調整，改革的視野未能進入到社會領域，即從治理的視角切入，使政府改革與社會改革協調配套……回首特區政府改革，往往簡單地把社會公眾視作政府管理的對象或公共服務的消費者，沒有充分考慮公眾參與治理的夥伴關係，公眾常常被定位於政府改革的‘局外人’，而非公共管理的參與者。因此，政府在治理過程中往往忽略甚至懷疑公眾介入的能力，往往更多地從行使權力的角度來看待施政問題，強調管理的單向性和強制性”。²² 從公民參與的角度來看，澳門公務員績效評核制度存在如下問題：

1. 評核主體比較單一，缺乏評核主體的多元化機制

從制度設計上來看，無論是舊的評核制度，還是新的公務員工作表現評核制度，基本上都是一種單一式的由上級評核下級的評核模式，也即被評核人的直接上級是唯一的評核主體²³，被評核人的評核結果主要取決於評核主管的主觀評判。在實際的操作中，僅有少部分政府部門是把外部評核主體引入績效評核體系內的，絕大部分公務員的績效評核還是採取單一的上級評核下級的模式。在“澳門特區政府

22. 婁勝華、潘冠瑾、林媛：《新秩序：澳門社會治理研究》，中國社會科學文獻出版社，2009年版，第180頁。

23. 澳門特別行政區第31/2004號行政法規《公共行政工作人員的工作表現評核一般制度》第十三條第三款規定“評核人應盡可能是被評核人的直屬上級，但亦可以是對被評核人的工作有較直接及實際瞭解的職務主管。”

現行的政策制定機制研究”課題組針對澳門特區政府21個局級單位²⁴的公務員所進行的問卷調查中，當問及“您的工作部門中，個人的工作績效是如何進行評估的（可多選）”這個問題時，被調查的595個公務員中有90.8%的人是選擇“上級評估”，而選擇“專業諮詢機構評估”、“服務對象評估”、“居民評估”的比例分別為1%、7.9%、3%。這個資料在很大程度上說明目前的公務員績效評核是以上級評核為最主要的方式，僅有非常小比例的公務員需要接受外部評核主體（如專業諮詢機構、服務對象以及居民）的評核。

在舊評核指標體系下，對於評核指標的選取、評核標準的把握等規定得相對比較籠統，評核主管的自由裁量權過大，由此導致評核的人治色彩過濃，被評核者的評核結果在很大程度上取決於評核主管的主觀看法，而缺乏一個客觀科學的評核尺度。例如，舊評核制度一共有11個評核項目，分別為：工作素質、工作數量、進修、責任感、工作上之人際關係、出勤及守時、主動性及創造力、物料保存、對安全之重視、與公眾之關係、領導才能，對於不同的被評核人應該選取哪些評核專案，舊評核制度對此並沒有統一標準，主要是由評核人根據被評核人的工作特性、工作績效以及個人性格特質等在上述十一項內容中進行挑選，由此可能導致的問題是：甚麼人適用甚麼評核項目，具有比較大的隨意性，往往是由評核人（即主管）主觀決定。在界定評估工作人員表現的專案上，對於哪些專案是“能夠配合各個部門的目標和使命”以及“能夠達到最佳效果的項目”，評核人與被評核人之間、被評核人彼此間等都可能有一定的分歧，而將評核項目的選擇權完全賦予評核主管，一方面使得評核主管的自由裁量空間過大，評核的客觀性與公正性容易受到評核主管個人主觀因素的影響；另一方面也增大了評核主管的評核工作負擔和心理壓力，評核主管不僅需要

24. 接受調查的21個局級單位分別為民政總署、法制改革辦公室、消防局、澳門治安警察局、貿易投資促進局、新聞局、財政局、澳門理工學院、經濟局、司法警察局、土地公務運輸局、澳門中央圖書館、交通事務局、房屋局、社會工作局、環境保護局、教育局、文化局、衛生局、澳門基金會、勞工事務局，上述部門絕大部分都具有外部行政管理的職能。

花費大量時間來考慮如何選擇評核專案的問題，還要面對評核結果可能帶來的各種爭議及被評核人的種種質疑。

新評核指標體系不但明確了甚麼職程的人員適用的評核指標，而且對為每一個評核指標都設置了詳細的、具有可操作性的衡量等級標準，在一定程度上限制了評核主管的自由裁量權，減少了評核過程的主觀因素。與舊評核制度相比，新評核制度增加了一個非強制性的“自我評核”程序，即在評核人對被評核人舉行第三次評核會議之前，“應向被評核人提供自我評核表；填寫該表非屬強制”。“自我評核”制度設計的本意在於“讓評核程序的參與人知悉工作人員對其本人的工作表現的評價”，使得評核人可以比較清楚地瞭解被評核人對自我的評價與想法、被評核人的自我評價與評核主管擬作的評價的偏差有多大以及產生這種偏差的原因是甚麼。然而，對於自我評核的結果，《澳門特別行政區工作人員工作表現評核制度》並沒有把它納入被評核人的最終評分內，而只是規定“評核人應對自我評核結果予以特別考慮”。這意味著自我評核在新評核制度並不是一個必經的程序，也不會對被評核人的評核結果產生實質性的影響，新評核制度在評核主體的設計上還是延續了原有的單一式上級評核下級的模式。在針對主管人員的評核上，新評核制度設置了一個自下而上評核的機制，即“在評核程序中，可讓主管屬下的人員藉填寫經行政長官以批示核準的問卷對其主管的工作表現發表意見。”由於下屬所填寫的評價主管的問卷是非強制性的，而且問卷的結果不計入主管的最終評分內，這種自下而上的評核機制在實際上也很難對主管形成真正有效的約束力。

雖然被評核人的直屬上級作為最重要的評核主體，具有目標導向明確、熟悉業務內容、有利於增強上級對下級的瞭解與溝通等優點，但是，由於單一評核主體的模式將過大的評核權力賦予評核主管，在制度的設計上又缺乏制約與監督機制，導致評核的客觀性與合理性在很大程度上取決於評核主管的個人素質，如是否有良好的判斷力、洞察力以及摒棄偏見的精神。評核過程中經常出現的“暈輪效應”、“集中趨勢”、“近因效應”、“恒定誤差（過分寬鬆或過分苛嚴）”、“第一印象誤差”、“相似誤差（個人投射或自我認

同) ”、“疲乏誤差或例行誤差”、“不理解評核項目的意義”等傾向²⁵，往往是由於評核主管的主觀因素造成的，這些主觀因素嚴重影響了評核的準確性與客觀性。

2. 在評核過程中沒有把公眾參與的因素納入應有的考慮

無論是舊評核制度還是新評核制度，在其評核專案中對於與公眾有接觸的崗位都設置有“與公眾的關係”的內容。舊評核制度把其具體內容界定為“評定在接待與機關接觸的公眾時所表現出之謙恭及禮貌”，而具體的衡量等級標準分別為，4-5分：“沒有禮貌，對公眾毫不熱心以及漠不關心”；6-7分：“一般來說有禮貌及熱心”；8-9分：“有禮貌及熱心，絕少急躁”；10分：“經常有禮貌及熱心，絕不急躁”。與舊評核制度相比，新評核制度對於具體評核內容的界定更加清晰，即“評核工作人員在接待公眾所表現的積極程度，有否滿足公眾需要的意向，以及是否努力提升優質服務”；新評核制度的衡量等級標準拋棄了舊制度的一些含糊用語，如“絕少”、“經常”、“急躁”等，對“與公眾的關係”的五個衡量等級標準進行了更加詳細、具有可操作性的規定（見圖1）。

25. “暈輪效應”是指把工作表現中的某些好或壞擴大為整體工作表現的傾向；“集中趨勢”是指給予中間分數的傾向，評核人或者害怕下屬受損而避免給予低分，或害怕將來需要承擔責任而避免給予高分；“近因效應”是指偏重近期發生且在工作人員職業生涯中有重大意義事情的傾向；“恒定誤差”是指寬鬆的評核人所定的標準很低，而要求嚴格的評核人所定的工作表現標準則高不可攀；“第一印象誤差”是指評核人對被評核人的第一印象，會一直維持且蓋過被評核人的真正工作表現的傾向；“相似誤差”是指在評核對與自己相似的工作人員給予優待的傾向；“疲乏誤差或例行誤差”是指當評核人須同時評核大批工作人員時，會出現未能專注評核程序的傾向，而這種情況會嚴重影響評核結果；“不理解評核項目的意義”是指因不理解或曲解評核專案的意義而評核了不符規定的特質。

圖1 “與公眾的關係”的衡量等級標準

項目\ 評分	1分	2分	3分	4分	5分
與公眾 的關係	接待公眾態度不禮貌，缺乏尊重，表現粗魯；不積極回應和滿足公眾需要，導致經常發生摩擦，有礙市民與行政當局溝通；損害部門形象。	接待公眾態度冷淡，工作時態度消極，對公眾的需求不大關心；面對難以處理的情況時，一般會失去自控能力；對部門形象造成負面影響。	接待公眾有禮貌，樂於工作，關心公眾的需求；遇到難以處理的情況時，能保持冷靜；能為部門推廣良好形象。	接待公眾很有禮貌，態度和藹，瞭解公眾的需求，並尋求以最有效率方式滿足該等需求；遇到難以處理的情況時，能以深明事理的態度解決，提供恰當協助；能體現優質服務的形象。	接待公眾非常有禮貌，態度友善，敬業樂業，總是盡心盡力以求有效率地回應公眾的需求；將遇到的困難向行政當局反映，以求改善所提供的服務；能預料公眾的需求，並作出相應措施，以增進公眾對行政當局部門的信任；為提升優質服務的形象作出貢獻。

然而，從公眾參與的角度來看，新評核制度在制度設計上依然存在不足：（1）對於一些以外部公眾作為服務對象或者直接與公眾接觸的工作崗位而言，僅設置“與公眾的關係”這一項評核指標作為外部評判的標準，顯然是很不夠的。公眾對於公務員所直接提供的服務數量和品質是否滿意，這些服務是否是公眾真正所需要的，公眾真正關注的指標是甚麼（效率？效果？回應性？）等等，新評核制度對於這些問題都沒有涉及到；（2）從評核主體來看，公務員“與公眾的關係”如何，作為主要利益相關人或接受服務的公眾更應該擁有話語權，然而，現有的評核制度是把這個權力完全交給了公務員的直接上級，這顯然是有失偏頗的；（3）現有的評核制度更多是從政府的立場，而非公眾的立場來制定評估指標。對於政府而言，如何改善政府部門形象，增進公眾對行政當局的信任，提升優質服務是其主要關注的目標，然而，針對不同職程以及不同崗位的公務員，具體設計甚麼樣的績效評核指標來達到上述目的，政府較少從公眾的立場來考慮這

個問題。例如，在評核員警部門的服務時，公眾可能會認為“警官的法律知識和對法律的遵從程度、培訓量、回應報警的及時性、與公民接觸時表現出的職業素質等都是公共安全服務的關鍵構成要素”，在評核道路管理服務時，“公民們則更關心道路的暢通程度、安全性、維修的及時性、得到緊急救助服務的可能性、道路指示和符號的明確度等”，而現有的“工作成效”、“責任感”、“在工作崗位的勤謹態度”、“與公眾的關係”等指標顯然還不足以反映公眾的需求和利益。

四、澳門公民參與公務員績效評核面對的主要障礙

（一）公民參與公務員績效評核的動力匱乏

有效公民參與的前提是公民有足夠的參與意願和動力，而公民的參與意願和動力在很大程度上取決於公民民主參與意識的覺醒以及公民社會的發達程度。“隨著回歸的順利實現與經濟社會的發展，澳門民眾參與意識雖然較回歸前有明顯增強，尤其是呈現出參與公共決策的願望，但是，從參與意識強度來看，遠未達到理想境界。有調查結果表明，以西方現有的政治文化分類為標準，澳門人的政治文化仍處於向公民型政治文化轉化的起步階段。”²⁶

把公民納入公務員績效評核的主體範疇，除了面臨現有績效評核體制框架本身的限制之外，還需要著力解決公民參與的意願和動力的問題。具體而言，影響公民參與公務員績效評核的動力的可能因素如下：1. 公民總體的文化知識水準與素質不高。“公民，是公民社會的根基所在；公民社會的發展水準，與公民素質直接相關”。²⁷ 在澳門特區可持續發展策略研究中心對澳門居民綜合生活素質調查的一項資料結果顯示，13.3%的人認為本地澳門人素質低的問題非常嚴重，

26. 婁勝華、潘冠瑾、林媛：《新秩序：澳門社會治理研究》，中國社會科學文獻出版社，2009年，第177頁。

27. 《澳門特別行政區二零零八年財政年度施政報告》。

38.5%的人認為本地澳門人素質低的問題嚴重。²⁸ 而人口知識素質的總體偏低在相當大程度上降低了公民參與公務員績效評核的可能性，因為如果沒有具備政府組織運作及公共事務管理的基本背景知識是很難持續有效地開展績效評核的；2. 傳統政治文化的深遠影響。“……華人傳統文化的影響與社區培育途徑的缺失導致澳門民眾公民意識與現代社會發展的不同步。多數情況下，即使個人有不同意見，也不會去積極行使表達‘異見’的權利，習慣於消極服務，而不是積極參與。在參與公共事務方面，關注的側重點在於‘政策輸出’而不是‘政策輸入’”²⁹；3. 公民難以掌握評核公務員績效的必要資訊。無疑，公務員的績效資訊的分佈在政府與公民之間是嚴重不對稱的，這種不對稱在行政管理運作缺乏必要的透明度的體制下更加突顯。“出於工作局限和視野狹隘等原因，行政人員不願與他人共用資訊，而是依靠自己的技術和專業知識判定自己在行政過程中的應然角色”。³⁰

（二）把公民參與因素納入績效評核體系內可能會遭到公務員的抵制

正如前文所述，“公民更廣泛的參與權利和公職人員作為行政決策者的特權之間存在著一種‘必然的緊張關係’”。³¹ 把公民參與因素納入公務員績效評核體系內，也將不可避免地遭到作為評核人的上級主管以及作為被評核人的公務員的反對或抵制。對於上級主管而言，把公眾納入評核主體的範圍，不僅意味著要向公眾部分讓渡自己手中的人事管理權及行政決策權，而且在某種程度上可能會對自身的等級權威造成一定的侵損。“在民主既需要強有力的領導又需要強有

28. 轉引自婁勝華、潘冠瑾、林媛：《新秩序：澳門社會治理研究》，中國社會科學文獻出版社，2009年，第56-57頁，原文見澳門特別行政區可持續發展策略研究中心：《澳門居民綜合生活素質調查——社會階層與就業狀況》。

29. 婁勝華、潘冠瑾、林媛：《新秩序：澳門社會治理研究》，中國社會科學文獻出版社，2009年，第177頁。

30. King, Cheryl S., Kathryn M. Feltey, and Bridget O'Neill Susel, 1998, The question of participation: Toward authentic public participation in public administration, *Public Administration Review*, 58(4):317-326.

31. 同上。

力的公民權的同時，這種被加強的領導事實上可能會逐漸損害一種更為積極的參與性公民權。”³² 在實踐中，“管理者對公民的消極態度是公民參與發展過程中的一個主要障礙”，“許多管理者對公民參與懷有矛盾心態，認為參與過程中充滿了各種問題”³³；還有一些管理者對公民參與持否定性的態度，如認為“公民沒有公共政策的制定能力；公民沒有明確的政策偏好；公民過於冷漠和缺少組織性，無法有效地參與公共政策”³⁴。

對於作為被評核人的公務員而言，在績效評核過程把外部評價，即公眾參與和服務滿意作為評估的主要維度，雖然可以獲得來自組織外部的資訊從而提高評核結果的客觀性和公正性，然而，這也意味著要改變以往僅“對上負責”的行政模式和思維模式，把“對上負責”與“對公眾負責”有效地結合起來。被評核人對於績效評核過程的公眾參與也同樣持有矛盾的心態，一方面，他們希望打破原有的僅有上級評核下級的單一評核主體模式，使評核結果能夠更真實地反映自己的工作表現；另一方面，對於公眾是否有相應的意願和能力參與評核，以及能否獲得評核公務員工作績效的足夠資訊，被評核人也是抱有懷疑的態度的。此外，來自體制外的公眾參與對於被評核人也可能是一種額外的壓力機制和監督機制，尤其是在當前官員問責機制以及廉政建設不斷強化的背景下，他們對此將不可避免地作出條件性的排斥或對抗性的反應。

必須承認的是，公民參與公務員績效評核將可能遭遇到觀念上的障礙。因為公民參與是以自由、平等和個人權利等價值觀為基礎的，但政府機構的功能傳統上基於慣例化、等級權威、專長和非個人化，這種觀念上的矛盾使得保持公民參與有一定的困難。³⁵

32. 【美】珍妮特·V·登哈特、羅伯特·B·登哈特著，丁煌譯：《新公共服務：服務，而不是掌舵》，中國人民大學出版社，2004年，第47頁。

33. Yang, Kaifeng, 2005, Public administrators' trust in citizens: A missing link in citizen involvement efforts, *Public Administration Review*, 65(3):273_285.

34. 同上。

35. 鄧國勝、肖明超等著：《群眾評議政府績效：理論、方法與實踐》，北京大學出版社，2006年，第8頁。

（三）如果公民參與制度本身不完善，可能會造成公務員管理中的混亂

在民主政治不斷發展的今天，公民參與的潛在收益是不言而喻的，“公民參與可以使公共政策更加符合公民的現實政策偏好，可以使公民成為政府的體貼評估者，可以使政府獲得更高的民眾支持率”。³⁶ 然而，公民參與公務員績效評核並不是一個無成本的活動過程，如果制度設計本身有缺陷，“複雜的公眾參與過程可能會消耗掉很多機構的政策執行資源，並降低實際的政策效果。”³⁷

具體而言，實踐中的公民參與制度比較容易出現的問題是：第一，盲目擴大公民參與的範圍，對於哪些職程哪些崗位的公務員需要納入公民參與的因素沒有審慎地思考。在公民參與公務員績效評核的適用範圍上，主要考慮的是與公眾利益相關的或以公眾作為主要服務對象的崗位，若不加區分地一味強調公民參與，則可能會造成公務員隊伍管理的混亂以及引發政府與公眾之間的衝突；第二，簡單地以“顧客滿意”作為評核公務員績效的原則。顧客滿意原則是公眾參與績效評估的最終衡量標準，然而這並不意味著要對所有公眾都簡單地套用該原則。實際上，公共管理的物件可分為服務物件、執法物件和管制物件。只有服務物件才可以直接運用於顧客滿意原則，而對執法物件和管制物件是不能盲目套用該原則的。正如奧斯本所言：“將顧客和執行者混淆起來，通常是十分危險的，顯然對於員警和監獄來說，公眾的安全比罪犯的滿意要重要得多。對於環保機構來說，公眾的安全比企業總經理的滿意要重要得多，最後，試想一下，如果國內稅務局將讓納稅者滿意作為最高目標，會有甚麼樣的結果，稅收將徒然下落。”³⁸

36. Irvin, R.A., and John Stansbury, 2004, Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64(1):55-65.

37. 同上。

38. 【美】大衛·奧斯本、彼德·普拉斯特里克：《摒棄官僚制：政府再造的五項戰略》，中國人民大學出版社，2004年，第183頁。

五、結語

“以民為本，服務市民”是澳門特區政府施政和改革的宗旨。近些年來，澳門特區政府不斷健全以及完善公共諮詢機制，努力推動公眾對社會公共事務與公共決策的參與。在何厚鏵特首2008年財政年度施政報告中強調，澳門未來的持續發展有賴於廣大市民對特區事務的高度投入，特區政府“將繼續以民意諮詢為槓桿，加倍推動公眾對公共事務的民主參與”；“為了配合和體現公眾的民主參與，政府將大幅度增強施政的透明度”；“將創造條件，在廣大市民，尤其是廣大青少年中，積極推行公民教育，為公民社會的健康發展奠下必要基礎”。³⁹ 隨後，特區政府採取了一系列推進公眾參與的措施，如啟動中央化的資訊服務機制、擴大“社區座談會”的參與層面、加緊籌組分區諮詢組織等。崔世安特首上任之後，繼續努力“促進政府與公眾的良性互動及雙向溝通”。在2010年財政年度施政報告中強調，特區政府將“充分聽取社情民意，致力建立陽光政府”；“加強廉政建設，全面提升施政透明度”；“推進公眾諮詢制度化，提升公眾諮詢的成效，在政府與公眾的雙向溝通中真正吸納民意”。⁴⁰

目前，特區政府正以構建“廉潔政府”、“陽光政府”、“責任政府”、“服務政府”為目標，通過合理的制度安排，積極創造有利於公民參與的制度環境，引導和培育公民社會責任感的普遍建立，鼓勵公眾通過各種管道參政議政，而上述因素都為把公民參與納入公務員績效評核體制內提供了可能的制度空間。然而，公民社會的建立不是一蹴而就的事情，澳門公民參與公務員績效評核所面臨的種種制度上或文化上的障礙在相當長的一段時間內將繼續存在，而“克服障礙走向真正的參與”的可能途徑在於：“向公民授權和提供公民教育”、“重新培訓行政人員”以及“行政結構和過程的合理化”。⁴¹

39. 《澳門特別行政區二零零八年財政年度施政報告》。

40. 《澳門特別行政區二零一零年財政年度施政報告》。

41. King, Cheryl S., Kathryn M. Feltey, and Bridget O'Neill Susel, 1998, The question of participation: Toward authentic public participation in public administration, *Public Administration Review*, 58(4):317-326.