

# 從日本經驗看澳門特區政府人員編制研究

龐欣新\*

自上世紀50年代以來，優化政府人員編制一直是世界各國政府進行公共行政改革的重點。在公共管理改革的進程中，許多政府機構都借助改革公務員制度來抑制其編制的大幅增長，並且有效降低人事成本，提高工作績效，因此已經成為政府改革的重要工具之一。公務員制度又稱文官制度，指通過制定法律和規章，依法對政府中行使國家行政權力、執行國家公務的人員進行科學管理的一種人事制度。其中以日本為代表的公務員制度在亞洲地區乃至世界可謂是首屈一指，紛紛被很多國家和地區相仿和學習。日本公務員制度被公認為擁有世界其他國家少有的效率高的特性，其公務員隊伍被譽為是創造“日本奇跡”的基本力量。時逢澳門特區政府實施中央人事管理制度改革，其重點之一就是推行中央招聘制度和完善公務員的規劃和配置工作，以確保公務員的編制和分配符合特區政府運作及發展的需要，從而提升公共部門的工作品質與效率。本文將在分析澳門特區公務員制度發展歷程的基礎上，通過借鑒日本先進的公務員制度，從而探索一種適合澳門獨特政治、經濟和社會環境的公務員管理策略，藉以應對澳門特區政府行政改革過程中出現的挑戰。誠然，公務員制度研究是一個龐大的課題，包括很多方面，由於篇幅所限，難以詳述，因此本文主要從公務員規模、錄用、評鑒和調動四個方面進行探討。

## 一、澳門特區政府公務員人員編制的回顧與現狀

澳門自1999年回歸以來，特區政府一直十分重視公共行政改革，並積極推進改革進程，藉以應對賭權開放後給澳門社會帶來的巨大變

---

\* 澳門大學社會科學及人文學院政府與公共行政學系博士資格候選人。

化和挑戰，而其中最重要的一項就是完善公務員管理制度。從回歸前的“葡國模式”到回歸初期“以人為本”的施政方針，再到2007年《公共行政改革路線圖》<sup>1</sup>的頒佈以及2011年《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》<sup>2</sup>法規的生效，可見，澳門特區政府越來越重視對公務員制度的研究。因此為配合特區政府中央人事管理制度發展的需要，有必要對公務員管理進行深入的探討和研究。

回歸前，澳門的公務員制度基本上是將葡萄牙的公務員制度照搬過來作為澳門的公務員制度。這主要是因為長期以來，澳門的官方語言一直為葡萄牙語，但懂葡萄牙語的本地華人卻為數不多。所以由於語言的限制，直到十九世紀八十年代澳門整個行政架構中絕大多數公務員仍是葡萄牙人，而只有極少數最低層的職位向華人開放。根據澳門行政公職局的統計資料顯示，1992年底，澳門96個處長級官員中，僅有1人為中國籍，其他95人全部為葡萄牙籍；104個廳長級官員全部為葡萄牙籍；53個司長級官員也全部為葡萄牙籍。也就是說，288個處級以上官員中，澳門出生的僅有76人，其中大部分還是土生葡人，而中國出生的僅有1人。<sup>3</sup>這一現象引起了澳門本地公務員的強烈不滿。因此，1989年，中葡在簽署聯合聲明時，葡方代表才表示接受澳門公務員本地化。1992年澳門政府修訂了1989年頒佈的《外聘人員章程》，嚴格限制外聘人員，盡量減少到外地聘請人員在澳門公共行政機構任職。1993年2月，澳門總督韋奇立向各司級機關發出《行政當局之本地化問題》，要求減少公務員外聘，有系統、有目的地吸引本地人才進入澳門公共行政部門，持續推動澳門公務員本地化。<sup>4</sup>

澳門的現行公務員制度始於20世紀70年代中期，其具體內容是依照葡萄牙《海外公務員章程》<sup>5</sup>擬定的。1984年，澳門進行行政組織架

---

1. 澳門特區政府2007年6月20日公佈《澳門特別行政區二〇〇七—二〇〇九年度公共行政改革路線圖》的內容，明確未來兩年公共行政改革的目標與理念。從規、進、管、退四方面，全面革新公職法律制度及公務人員管理機制，提出一系列方案，為公務人員職業生涯的規劃及前景提供良好的條件，同時促進公務人員團隊的新陳代謝及激發人員的活力。

2. 第23/2011號行政法規，2012.01。

3. 黃漢強、吳志良主編，《澳門總覽》（1996年），第527頁。

4. 孟慶順，“澳門公務員本地化問題與對策”，《當代港澳》，1999年第1期。

5. 第46982號國令，1966.04.27。

構改革的同時，頒佈了三項重要的法例，《公務員一般職程總則》<sup>6</sup>、《進人公職條例》<sup>7</sup>和《領導和主管人員章程》<sup>8</sup>，從而對公務員制度進行了較為全面的審視。1988年5月9日，葡萄牙政府頒佈法令，廢除了葡萄牙《海外公務員章程》，同時通過了《澳門公務員和公職人員紀律章程》<sup>9</sup>，這標誌著澳門終於有了屬於自己的公務員制度。1989年8月至12月，澳門政府相繼頒佈了《外聘人員章程》<sup>10</sup>、《領導及指導人員章程》<sup>11</sup>、《職程制度》<sup>12</sup>和《澳門公職人員章程》<sup>13</sup>，這一系列法令的頒佈使得澳門的公務員制度日趨完善，在很大程度上推動了澳門現代公務員制度的發展。此外，這些法令的頒佈不僅增強了對外聘人員的控制，而且對職位代替、免職補償條件、一般職程和特別職程、公務員錄用、晉升方式和條件和紀律等方面作了更明確的規定。

由於澳門政治環境的特殊性，因此澳門公共行政人員的分類較為繁雜。按照澳門現行的公務員法規，公共行政人力資源隊伍主要可分為以下三大類別：首先是狹義的公務員（又稱“實位人員”），即“以確定委任及定期委任方式作出之任用賦予公務員資格”，也就是指原司級（相當於現在的局級）以下由確定委任或定期委任方式任用的公共行政工作人員，一般被稱為“實位”。其次是公職人員（服務人員），即“以臨時委任方式或編制外合同制度作出之任用賦予服務人員資格”，也就是指以臨時委任、編制外定期合約聘用或編制內散工合約聘用的公共行政工作人員。最後是其他公職人員，泛指公務員和公職人員（服務人員）以外，但也在公共行政機關服務的人，如合約散工、依私法簽訂勞動合約或任務合約的人士等。具體分類和演變過程可參見表1。

---

6. 法令(DL) 87/84/M, 1984.08.11。

7. 法令(DL) 17/84/M, 1984.03.24。

8. 法令(DL) 88/84/M, 1984.08.11。

9. 1988年5月由澳督文禮治頒佈。

10. 法令(DL) 53/89/M, 1989.08.28。

11. 法令(DL) 85/89/M, 1989.12.21。

12. 法令(DL) 86/89/M, 1989.12.21。

13. 法令(DL) 87/89/M, 1989.12.21。

表1、2001-2010年澳門各種雇傭法律關係的現職人員數目分佈<sup>14</sup>

| 雇傭法律關係   |         | 年份    |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|----------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|          |         | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
| 委任       | 定期      | 8498  | 8825  | 8808  | 8800  | 8737  | 8960  | 9199  | 9193  | 9151  | 9480  |
|          | 臨時      | 535   | 223   | 247   | 366   | 502   | 608   | 431   | 675   | 1015  | 804   |
| 定期委任     | 有編制內職位  | 734   | 707   | 685   | 642   | 689   | 649   | 634   | 651   | 707   | 710   |
|          | 無編制內職位  | 137   | 121   | 141   | 149   | 172   | 188   | 201   | 207   | 245   | 280   |
| 編制外合同    |         | 2516  | 2552  | 2775  | 2936  | 3258  | 3688  | 4169  | 4890  | 5773  | 6639  |
| 散位       | 散位合同    | 4155  | 4231  | 4159  | 4218  | 4284  | 4261  | 4425  | 4513  | 4666  | 4687  |
|          | 編制內散位   | 608   | 571   | 540   | 506   | 463   | 437   | 403   | 360   | 326   | 266   |
|          | 退休後續聘人員 | (3)   | 27    | 20    | 18    | 10    | 25    | 24    | 21    | 17    | 20    |
| 代任制度(主管) |         | (3)   | 73    | 84    | 104   | 101   | 108   | 109   | 108   | 5     | 3     |
| 臨時定期委任   |         | (3)   | 0     | 0     | 2     | 2     | 2     | 2     | 3     | 59    | 68    |
| 個人勞動合同   |         | (4)   | (4)   | (4)   | (4)   | (4)   | (4)   | (4)   | (4)   | (4)   | 1907  |
| 其他(4)    |         | 150   | 38    | 37    | 37    | 32    | 32    | 32    | 32    | 32    | 31    |
| 總數       |         | 17333 | 17368 | 17496 | 17778 | 18250 | 18958 | 19629 | 20653 | 21996 | 24895 |

注：(1) 不包括以包公合同、勞務提供合同及個人勞動合同制度聘用的工作人員

(2) 不包括以包公合同制度及勞務提供合同聘用的工作人員

(3) 包括在“其他”一項內

(4) 包括以代任制度出任主管的人員(至2002年)及以特別法任命的人員

14. 資料來源：《2010澳門特別行政區公共行政人力資源報告》，行政公職局，2011年6月。

由此可見，回歸前由於分類繁雜、組織架構冗疊，致使澳門公務員規模急劇增長。特別是1982年至2001年期間澳門公務員人數從5,685人增至17,533人，增長了3倍多；而總人口從261,713人增至436,686人，僅增長了67%。此外，在1982至1997年的十五年內，公務員與本地人口的比率由1:46猛增到1:24，幾乎是成倍增長。同一時期內，公共開支由1982年的1.4億元澳門幣增至93.9億元澳門幣，增長了逾十二倍；但GDP由71.6億元澳門幣增至558.9億元澳門幣，僅僅增長了不足6倍（詳情可參見表2）。<sup>15</sup>

但是，隨著澳門回歸後經濟的迅猛發展，公務員人數雖然持續增加，但其規模相較之下卻並不龐大。特別是隨著二零零二年賭權開放，一變三其後又三變六，短短幾年，不僅澳門博彩業本身發生了巨變，進而帶動整個澳門經濟持續、快速增長，促進了社會事業大踏步地向前邁進。博彩業開放，受益的行業並不僅限於博彩業本身，首先是促進了旅遊業的發展。據統計，2002年澳門的入境遊客人數為1153.08萬人次，到2007年已增加到2699.3萬人次，5年間增加了1.34倍。2008年因限制“自由行”及金融海嘯，入境遊客人數較之2007年有所下降，但依然達到2290.77萬人次。伴隨著訪澳遊客的不斷增加，酒店入住率也大幅上升，自2004年以來一直保持在70%以上。自博彩業開放以來，澳門的失業率逐年下降，從2002年的6.3%高位，下降到2008年的僅3%，達到了充分就業的狀態。當前，博彩業已經成為吸納澳門勞動力人口最多的行業。2004年，博彩業內有2.29萬人，至2008年已經達到6.66萬人，增加近兩倍。<sup>16</sup>由此可見，相對於如此迅猛發展的旅遊業等，澳門特區公務員規模僅僅從2001年的17333人增加到2010年的24895人，僅僅增加了近1.44倍，這種增長並非迅速膨脹，而是尚處於一個合理的增長範圍之內。誠然，公務員規模的擴展是會帶來其相應的很多社會問題，但是，如若一味地追求控制公務員規模，那必然會使得其總量無法滿足社會發展的需要，相應也會出現人手短缺和不足，引發社會問題。

15. 婁勝華：《澳門政府規模的實證研究》，《學術研究》2003年3期。

16. 澳門特別行政區政府統計暨普查局，<http://www.dsec.gov.mo/default.aspx>。

因此，如何擴大公務人員編制就成為一個棘手的問題。目前，澳門政府的公務人員編制主要分編制內和編制外，這樣的區分有利於將人員編制控制在一個合理又靈活的範圍之內。編制內人員的數量應該得到嚴格的限制，其增加的幅度要謹慎。編制外人員的數量則應該以靈活的方式去解決，根據不同的社會需求，適度增減，以應對博彩業難以預計的發展前景。

**表2、近20年澳門政府規模測算（人、億澳門元、%）**

| 年份   | 人口數    | 就業人數   | 公務員人數 | 本地生產總值 | 政府公共開支 |
|------|--------|--------|-------|--------|--------|
| 1982 | 261713 | N/A    | 5685  | 71.6   | 7.4    |
| 1983 | 276911 | N/A    | 6285  | 85.7   | 9.5    |
| 1984 | 288774 | N/A    | 7039  | 106.5  | 11.5   |
| 1985 | 290633 | N/A    | 8433  | 109.5  | 24.0   |
| 1986 | 301480 | N/A    | 9027  | 124.7  | 20.6   |
| 1987 | 312207 | N/A    | 10064 | 160.3  | 23.9   |
| 1988 | 319786 | N/A    | 11499 | 187.2  | 25.9   |
| 1989 | 330410 | 162892 | 13125 | 220.6  | 34.5   |
| 1990 | 339510 | 165341 | 14664 | 261.8  | 44.6   |
| 1991 | 363782 | 176434 | 15371 | 303.3  | 60.4   |
| 1992 | 377983 | 169182 | 15111 | 395.2  | 74.5   |
| 1993 | 389984 | 171452 | 15679 | 451.9  | 82.8   |
| 1994 | 403570 | 172969 | 16415 | 501.1  | 85.3   |
| 1995 | 415030 | 180348 | 16872 | 553.3  | 102.8  |
| 1996 | 415172 | 193838 | 17006 | 552.9  | 88.1   |
| 1997 | 419117 | 195847 | 17589 | 558.9  | 99.8   |
| 1998 | 425190 | 196549 | 17037 | 519.0  | 106.5  |
| 1999 | 429632 | 196118 | 17239 | 490.2  | 98.1   |
| 2000 | 431506 | 195288 | 17412 | 497.4  | 87.6   |
| 2001 | 436686 | 202800 | 17533 | 498.0  | 93.9   |

由於上述期間是葡萄牙政府按照現代文官制度在澳門建立了一個職能完備的獨立地區政府，其人員規模相對於每年接待近三千萬遊客

的澳門來講還是有一定必要的。並且回歸之後，澳門特區政府推行“固本培元”的政策，這對於回歸初期的穩定起到了很大的作用，但是卻沒有真正解決公務員規模的合理性以及人員規模與服務效率之間的關係，應對民衆的質疑和不滿，這對於澳門特區政府來講是一件迫切且棘手的事情，理應盡快展開深入的研究。在此，我們可以借鑒日本公務員制度的先進經驗，用以加快澳門公務員制度的改革，使其有序、高效地進行。

## 二、日本公務員編制研究

日本公務員制度被視為擁有世界其他國家少有的高效率，其公務員隊伍被認為是創造“日本奇跡”的基本力量。“這種素質和效率不是與生俱來的，而是科學、合理的公務員制度的產物”。<sup>17</sup>本文將主要從日本公務員的規模研究、考錄製度、考核評鑒以及人事調動四個方面來介紹日本公務員制度。

### （一）日本公務員的規模研究

依日本人事院（National Personnel Authority）2010年統計資料，日本公務員總數約3,495,000人，分為國家公務員（約640,000人，佔18.3%）及地方公務員（約2,855,000人，佔81.7%）。1946年，《日本國憲法》制訂的同一年，日本便制訂了《國家公務員法》。日本的公務員在法制的保障下各司其職擔當起了運營國家的責任。當中，以其承擔職務性質的不同，可分為從事一般事務的一般職公務員（事務官）和從事帶有政治色彩而承擔重要職務政務類的特別職公務員（政務官）。另外，根據1950年頒佈的《國家公務員法》和《地方公務員法》，還可以分為國家公務員與地方公務員。在國家公務員中，屬於特別職公務員的主要包括：大臣（首相、國務）、長官（內閣官房等）、政務次官、政務官、大使、公使、人事官和檢查官、司法官及法院職員以及保衛廳職員等等。在地方公務員職員中屬於此類的，主

---

17. 鄭勵志：《日本公務員制度與政治過程》，上海財經大學出版社，2001年。

要包括都、道、府、縣知事，地方議會議員委員、各委員會委員、顧問和參事等。從與選舉制度的關係來看，國家公務員又可分為議員身份公務員和非議員身份公務員。從首相到省的政務官都由議員兼任。同樣從與選舉制度的關係來看，地方公務員也可分為選舉產生的公務員和非選舉產生的公務員。雖然日本公務員的分類比較繁雜，但其規模一直得到有效且嚴格的控制。這主要是因為日本有關公務員編制管理的法制較為完善，國家有《定員法》，地方也有類似的條例，這些法律、條例有效地遏制了公務員隊伍的過度膨脹。

此外，日本公務員的規模管理也有顯著的特點，這在限定公務員數量上給予了一定的保障。包括：

### 1. 特定部門來統籌管理員額配置

各級機關都有專門負責員額管理的部門，進行員額規劃、調整、監督和評鑒。為充分發揮有關員額的統籌與調配功能，先由中央各一級機關及其所屬各級機關規劃員額總數，再經由行政院徵詢一級機關的意見後，各部門可以在限定的最高人數內自定員額總量。而二級機關及其所屬機構的員額配置總量由其對應的一級機關進行分配，依次類推。

### 2. 提升人力資本效能入手，增強員額調配彈性

從施政的需要出發，在限定員額總量內，各部門可以根據實際業務狀況彈性調整自身的員額數量。可以通過定期評鑒的方式，使員額配置更加合理，並成為上級部門進行員額管理的依據。如某部門員額數目超過原先設定的上限時，則會啓動“總量高限檢討機制”，進行重新檢討。

### 3. 統一的準則與標準

相關部門經過實踐和理論分析後，制訂出詳細的準則和標準。各級機關必須依照一定的標準去規範其員額配置及聘用。統一的標準有利於執行過程中的橫向監督，也為公平、公正的評鑒制度奠定了整齊劃一的標準。



## （二）日本公務員的考錄制度

日本公務員考錄制度起步比較早。二戰前，日本人事錄用制度是建立在明治維新政府頒佈的《大日本帝國憲法》和《文官試驗、試補及見習規則》之上的。<sup>18</sup>二戰後，日本仿效美國建立了自己的公務員制度，其中1947年10月21日，日本《國家公務員法》的頒佈標誌著日本考錄制度的正式實施。1984年12月25日《人事院錄用考試規則》出臺，以後每年根據考試的具體情況，人事院對這一規則進行修改。2001年底，《公務員制度改革大綱》的出臺，對公務員的考錄制度進行了一系列的改革，例如廢除高、低等級考試的差別，適當擴大候補錄用名額等，這些措施使得日本的公務員考錄制度日趨完善。日本錄用公務員強調堅持客觀的標準，排除政治、人為或其他因素。《國家公務員法》和《地方公務員法》都規定，必須根據“考試成績、勤務實績和其他的能力證明，在平等的條件下公開進行”。<sup>19</sup>

### 1. 公務員職務錄用範圍

日本公務員按照政治性和專業性分為一般職務公務員和特別職務公務員。考試錄用制度針對的是一般職務公務員。一般職務公務員主要是指參加公開錄用考試獲得職位的公職人員，主要包括專業技術性的公務員和事務性的公務員，通常沒有固定任期。而特別職務公務員主要是通過公選得到職位的一類公務員，有固定的任期。

### 2. 公務員錄用原則

日本國家公務員考試錄用制度遵循以下原則：首先是平等原則，即凡是符合報考條件的人都有權利報考公務員，任何單位和官員都不得阻撓，否則，就會被追究法律責任。其次是公開原則，即所有公務員的考試與錄用都要公開進行，招考公告要在報紙和電視上以及其他

---

18. 吳志華：《當今國外公務員制度》，上海交通大學出版社，2008年10月。

19. 裴宏、楊斌：“日本公務員的任用與錄用”，《中國行政管理》，2004年第10期總第232期。

場合公開，考試要在全國各地考場公開舉行，考試合格者名單由人事院公開發表，考試合格通知書由人事院發給應考者本人。再次是成績原則，即公務員的錄用，取決於每個報考者的成績，而不是取決於同長官的親疏關係，也不取決於黨派關係或者家庭背景。最後是擇優原則，即在公務員考試合格者中選擇最優秀的人員予以錄用，而不是合格者全部錄用。<sup>20</sup>

### 3. 公務員錄用考試的方式

在日本，公務員招考種類較多，錄用考試的方法不一，根據法律規定，需從以下7方式中選出2種作為考試方法即：（1）筆試；（2）經歷評定；（3）實地考試；（4）業務評定；（5）口試（集體面試）；（6）體格檢查；（7）其他完成職務能力的評定方法。<sup>21</sup>

#### （三）日本公務員的考核與評鑒

公務員的考核與評鑒是指相關部門或機構根據有關法規，按照一定的標準和程序對國家公務員進行全面考察，作出評價，並以此作為對公務員進行獎懲、培訓、辭退以及調整職務、級別和工資等依據的制度。通過對公務員的績效考核，一方面有利於提高政府部門的行政效率和辦事水平，另一方面它是公務員錄用、晉升、獎懲以及工資福利等的基礎和依據。除此之外，考核與評鑒結果更可以作為公務員規模管理的參考依據與調整標準。

日本政府對公務員的考核十分重視，早在1952年，日本人事院就依據公務員法制定了《勤務評定規則》，根據此項規則作出細緻的考核內容。根據《人事院規則》以及本職工作的要求，在考核過程中，除了對其業務、工作內容進行考核，還要對其性格、能力、適應性等進行綜合考核。此外，日本公務員的考核方法也比較豐富，日本的公務員可以進行自我考核、自我申報，同時實行領導考核法。日本最主

20. 同上。

21. 鄭勳志、藏志軍：《日本公務員制度與政治過程》，上海財經出版社，2001年4月。

要的考評方法有績效標準考評法、評定尺度法、浦洛士考績法、目標管理法和360°績效考核法。

由此可見，在日本，公務員評鑒是本著量化考核為主，定性考核為輔的考核內容。將可實施量化考核的目標和內容進行量化，並按照工作的輕重、難易程度合理設置權重。此外，還要對不同職位、職務的人員設置、應用不同的考核內容，提高考核的針對性。正因如此，考核內容才能具備考核中的尺度的價值，使之成為能全面真實地進行考核的基礎環節和前提條件。日本的考核方法靈活多樣，選擇性較多。採用現代化資訊技術，積極引入與時俱進的科學、高效的考核方法，從而減少主觀因素、心理因素的影響，幫助政府機關的公務員考核質量得到進一步的提升。

實行全面科學、嚴格有效的考核，有利於克服政府用人上的不良風氣，有利於建立一支廉潔、高效的公務員隊伍。

#### （四）日本公務員的人事調動

在日本，無論是國家公務員還是地方公務員，都不可以終身在同一崗位上工作，而必須定期更換崗位、工種，進行崗位流動或調動，這種工作的調動被稱為人事異動。究其原因，主要是因為：首先，公務員通過在各個崗位上的實踐，可以學習各方面的知識和技能，從而提升其自身的業務素質。其次，定期的輪崗可以防止某些特殊崗位的公務員滋生貪污腐敗的現象，確保公務員隊伍的廉潔。最後，定期的輪崗可以使全體公務員有平等的機會面對不同行業、不同工種、不同地域以及不同工作條件所帶來的差別，避免不滿和悲觀情緒。

日本的公務員崗位調整主要是由其所在的部門或認識部門提出調動意見，當然，也有很多公務員是為了得到晉升的機會而主動請纓。這是因為，日本的公務員晉升有嚴格的規定，其中一項就是要求有多個工作崗位的經驗。正因如此，日本的公務員都非常樂於崗位的調動，而不會存在個人情緒問題。

在日本，異動不是純粹讓一個公務員調動工作，而是把他加入一個“配置——評價——待遇——再配置”的人事管理動態系統中，是

一個升職、降職、平調和考核的過程。每年四月到七月都會進行定期的人事異動。大多數崗位每三年進行一次人事異動，少數特殊崗位則每五至七年進行一次。此外，如果某一公務員在新崗位上難以勝任，經本人申請和上級許可，也可以在一至兩年內重新調換工作崗位。如此看來，人事異動的制度使得日本公務員制度更加靈活更加人性化。

### 三、日本公務員人員編制經驗對 澳門特區政府的借鑒

縱觀日本公務員制度的發展，其中有很多地方值得澳門特區政府學習和借鑒。澳門一直沒有公務人員的中央招聘機制，雖然在2011年通過了中央招聘機制，但是工作仍然處於起步階段，並且缺乏統一的人力資源管理機構，編制控制不嚴等問題尚未解決。各職能部門習慣於依據自身的需要設定組織機構、職能和人員編制，在人員的聘用上也是各行其是。儘管編制內人員數量的增減須經過一定的法定程序，但編制外人員的聘用則沒有明確規定，存在隨意增減不受編制約束的現象，致使整個公共行政人員的數量增長較快。

另一方面由於沒有統一的人力資源管理機構，澳門公共行政人員在不同司級機構之間調動並不常見。資料表明，澳門公職人員部門間的實際流動比例還是很低的。據2010年《澳門公共行政人力資源報告》統計，澳門2010年編制內的公職人員在部門間的調動共有166人，約佔部門間調動總數的35.45%。其中調任有1人，徵用與派駐的有19人，其他調動方式則有146人。約88%的人員流動是因定期委任中止、以定期委任方式在其他部門工作以及因公共部門撤銷而憑公佈名單或其他法定機構轉入其他部門，11.4%是以徵用或派駐方式轉至其他部門工作，0.6%則屬調任。而編制外流動的為303人，佔部門間流動總數的64.6%，原因皆是與其他部門簽訂了合同。（詳情可參見表3、4）<sup>22</sup>

22. 資料來源：《2010澳門特別行政區公共行政人力資源報告》，行政公職局，2011年6月。

**表3、2001-2010年現職人員的入職、離職及部門間的調動的演變**

| 人員變動   | 年份   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|        | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|        |      | (1)  | (1)  | (1)  | (1)  | (1)  | (1)  | (1)  | (1)  | (2)  |
| 入職     | 535  | 418  | 511  | 630  | 883  | 1092 | 1131 | 1484 | 1798 | 1666 |
| 離職     | 414  | 349  | 376  | 348  | 411  | 384  | 460  | 460  | 455  | 649  |
| 部門間的調動 | 1373 | 2421 | 169  | 157  | 267  | 506  | 317  | 473  | 309  | 469  |

注：(1) 不包括以包工合同、勞務提供合同及個人勞動合同制度聘用的工作人員  
 (2) 不包括以包工合同制度及勞務提供合同聘用的工作人員

**表4、部門間調動方式的雇用法律關係及人員組別分佈**

| 方式 | 編制內 |       |       |     | 編制外   |       |     |
|----|-----|-------|-------|-----|-------|-------|-----|
|    | 調任  | 徵用、派駐 | 其他(1) | 總數  | 轉入(2) | 其他(3) | 總數  |
|    | 1   | 19    | 146   | 166 | 0     | 303   | 303 |

注：(1) 包括中止定期委任、以定期委任方式在其他部門工作以及因公共部門的撤銷而憑公佈名單或其他法定機制轉入其他部門  
 (2) 憑公佈名單或其他法定機制轉往其他部門  
 (3) 與其他部門簽訂合同

人員流動不暢造成公職人員之間的工作量輕重不一，使有限的人力資源得不到有效配置；並且員工間競爭不足，也影響到澳門公職部門的管治效率。因此，如能合理、適度地借鑒日本公務員制度的經驗，必將能提升澳門特區政府公務員管理的能力，亦能提高中央招聘的信度和效度。在此建議如下：

### (一) 強化主管機關人員規模管理職能，學習員額分配及評鑒技巧，用以實現員額的合理配置和運用

公務員人員規模管理這一提法對於澳門來講尚屬剛剛起步，雖然之前澳門也有公務員數量的限制、類別的界定、招考的方法、聘用的

形式以及評價的標準，但並未作系統的整合，而且相關的部門領導也沒有對此予以足夠的重視。但是，主管機關，特別是分管公務員管理這部分的領導，其自身的水平和能力甚關重要，這直接影響了中央招聘和統一考試的信度和效度。此外，其他國家或地區的經驗再好，對於澳門也僅僅只能用於參考，取其精華去其糟粕，因地制宜的使用而不能照搬全抄。因此，強化主管機關員額管理職能是澳門提升公務員管理制度的必經之路。

## （二）在合理的預算內增加人員規模調配的彈性，提高人力資本效率

在設定人員總量時，應該因地制宜、因時制宜，而不應過於拘泥於比例的限制而忽略現實的需要。特別是對於澳門特區政府來講，行政改革尚未結束，中央招聘剛剛開始，很多部門還處在繼續整合、撤銷和增加的過渡期，其數量的設定能否滿足日常運作和社會的需求尚處在探索階段。因此，在人員規模的設定上，特別是現階段的起步時期，應給予各部門一定的彈性。例如，新增機關應按預期業務量配置預算人員規模，由於尚有一些不確定因素存在，因此可以有小幅度的自主權。而整合過的機關應按照歷史資料和整合後的發展方向界定員額規模。不論是精簡還是整合亦或是增加都應當給予合理的解釋，言之有物，以免為社會民衆所詬病。

## （三）透過定期評鑒，發掘人力設置不合理的地方，進而進行增減以應對社會需求

公務員的考核和評鑒是透過一套標準化的書面或實地評鑒方式進行的，用以分析機關內部人力資源質量與數量之間需求和供給關係，其目的在於使機關員額配置與運用更加符合機關策略發展和未來目標。因此，評鑒對於澳門特區公務員管理來講迫在眉睫。如何組織一支公正、廉潔、高效的評鑒團隊？如何制定評鑒的方式和方法？如何分析評鑒結果？等等諸如此類的問題都顯得尤為重要。前文提到，澳門有其特殊的政治、經濟和人文環境，因此，在掌握評鑒方法的尺度

時就應該循序漸進，逐步摸索出一條適合澳門特區政府的評鑒方法。關於如何建立評鑒團隊，對於澳門特區政府的現實來講，有以下兩條途徑可以參考：1. 定期的學習與培訓。這裏的學習與培訓不僅包括內部的，更主要的是像周邊公務員制度發展比較成熟的國家和地區“取經”，再根據澳門的實際需要與限制條件進行整理歸納，從而建立一支植根於澳門的評鑒團隊。2. 充分利用社會組織和學術團體的力量。雖然澳門政府自身的資源和條件有限，但可以充分調動和利用社會組織和學術團體。澳門很多社會組織和社團都有著豐富的參政議政經驗，而且對澳門公共行政的發展有著很深入的研究。並且，很多資深公務員或領導都在不同的社會組織裏面擔任要職，如能充分調動起他們的積極性，配合員額評鑒或給予指導意見，則可大幅提升評鑒效率。

#### （四）積極開展人事調動研究

從前文的分析可以看出，澳門的人事調動並不頻繁，相反，很多不思進取的公務員可能會在同一崗位上做到退休。這樣，既給一些無功無過、平平庸庸的公務員提供了懶散、安逸的溫床，又嚴重打消了積極、上進、有理想、有抱負的公務員的積極性。定期的、規範的人事異動對公務員管理具有非常重要的意義。首先，定期的人事異動可以使公務員開闊視野，增長才幹。這是因為經過多個崗位和工種輪換的鍛煉，可以使公務員開闊視野，拓寬知識面、業務面，加強工種能力，克服因循守舊、固步自封的陋習。其次，定期的人事異動可以避免因複雜的人際關係而導致的工作效率低下的現象。同一群人長期在一個環境裏工作，難免會產生一些矛盾和摩擦，日久就會導致人際關係惡化，影響工作的正常開展。通過定期的人事異動，使得複雜的人際關係簡單化，摩擦和矛盾便會無處遁形，從而充分調動公務員的積極性，提升工作效率。最後，定期的人事異動可以防止某些特殊的崗位出現權力壟斷和貪腐現象，從而有利於建立廉潔的公務員隊伍。

### 四、結語

總而言之，日本的人員編制雖然比較成熟，但還處在不斷地改革和完善中，雖然有很多地方都值得澳門特區政府借鑒和學習，也



應考慮到澳門自身獨特的政治環境、經濟環境和社會環境，因地制宜，因時制宜，針對各部門的不同的改革需求，及澳門民眾的意願，規劃出一套根植於澳門的人員編制方法。此外，相較兩地的公務人員編制，澳門對於編制內人員的管理似乎更為嚴格，與適度靈活的編制外人員相配合，更加符合澳門社會的實際需要。對於公務人員編制的問題，我們不應把目光局限於簡單的增員還是減員，而應綜合評估整個社會的實際需求，綜合考慮各方面的意見，嚴格與靈活並重，從而有效地制定符合澳門的適度、合理的公共行政人員編制。只有這樣，才能持續不斷地推動特區政府進行行政改革，提升公共行政效率，合理解釋民衆的質疑，緩解社會需求，從而促進澳門特區經濟持續、穩定的發展。