

澳門特區公務員中央招聘制度簡析

劉業健*

一、前言

回歸以來，隨着內地與澳門的經濟進一步融合，特區經歷了前所未有的高速發展時期，並在經濟、政治、社會、文化等各方面取得了不同程度的成就。¹社會的急速發展亦帶來了多元化的訴求，成為了特區政府持續改革、不斷提升施政水平的動力，而因應社會環境的變化和有效回應市民訴求，特區政府近十年來一直積極推動公共行政改革。同時，考慮到具質素的公務人員是特區政府依法、高效施政、提升管治水平的基礎力量，特區政府針對性地採取了多項人事改革措施，並從人員管理的“規劃”、“進入”、“管理”、“退出”四個環節入手，全面革新公職法律制度及公務人員管理機制，尤其在招聘方面上建立中央招聘制度，推動人事管理從分散管理模式到中央管理模式的轉變，標誌着特區政府人力資源管理制度進入了新的台階。

基於中央招聘制度的重要性，本文將從特區人事制度革新的脈絡出發，並結合人事管理及招聘制度的相關理論及原則，闡述中央招聘制度的建立和發展，如何完善特區政府人事管理模式，使之符合招聘過程的各項重要原則，提升特區政府人力資源的質量。

二、招聘制度模式、基本原則和甄選準則

（一）中央管理模式

人員招聘制度，與人力資源其他制度如人員規劃、發展培訓、薪酬福利等密切相關，都是人力資源管理部門的重要職責，但就如何設置有關人事機構有效履行該職責一直是人力資源管理改革研究的重要課

* 澳門大學公共行政學學生。

1. 吳志良、林媛：“澳門特別行政區十年之回顧與展望：經濟與政治的視角”，《行政》，第86期，2009年，第755-775頁。

題。²對政府而言，公務人員招聘以至其他人事管理制度一般可以分為中央管理模式（Centralized Model）與分散管理模式（Decentralized Model）兩種。這兩種管理模式各有優劣，並沒有固定好壞之分，應採取哪一種模式要視乎組織管治環境的實際情況而定，過度集中或分散都不利組織的表現和運作。³從理論來說，中央管理與分散管理是指人事管理的權責集中到單一機構或分散到各個部門的程度，各部門自行承擔的人事管理權責越多，人事管理越趨向於分散管理模式，反之，則近於中央管理模式。以美國為例，在1883年，美國國會通過了《彭德爾頓法》（Pendleton Act），在聯邦政府開始實行以能力為基礎的公務員考試聘用制度，被稱之為功績制（Merit system），是美國文官制的重要制度基礎。⁴其後各州政府開始跟隨聯邦政府設立中央人事機構對公務人員的聘用等人事工作進行管理。⁵綜合美國和其他地區的人事制度改革經驗，實行中央人事管理模式的原因（或優點）主要可歸納為以下幾點：

1. 中央管理模式可以統一各部門的人事管理的規定和準則，使之符合公平、公正等原則，透過標準化流程來減少各部門自行招聘中的不規則行為⁶；

2. 中央人事管理可以透過集中人力、資源處理人員招聘等事宜，產生規模效應（Economies of Scale），從而提升人事管理工作的效率⁷，而各部門可以減少人事管理的工作量，集中處理專屬的施政工作；

2. Tessema, M. T. (2009). Decentralization of HR Functions Lessons From the Singapore Civil Service. *Review of Public Personnel Administration*, 29 (2), 168-188.

3. 同上。

4. Heady, F. (1996). Configurations of civil service systems. In H. Bekke, J. Perry, & T. Toonen (Eds.), *Civil service systems in comparative perspective* (pp. 207-266). Bloomington: Indiana University Press.

5. Cogburn, J. (2005). The benefits of human resource centralization: Insights from a survey of human resource directors in a decentralized state. *Public Administration Review*, 65, 424-435.

6. Selden, S.C. & Wooters, R. (2011). Structures in Public Human Resource Management Shared Services in State Governments. *Review of Public Personnel Administration*, 31 (4), 349-368.

7. Cogburn, J. (2005). The benefits of human resource centralization: Insights from a survey of human resource directors in a decentralized state. *Public Administration Review*, 65, 424-435.

3. 中央人事管理機構擁有較多具人事管理經驗的人員或專家，由其負責公務人員招聘會更容易地招聘到合適的人員。

（二）分散管理模式

儘管中央人事管理模式有著其優勝之處，但在實際執行的過程中仍會遇到一些困難，尤其在近二、三十年來強調“去規管化”（Deregulation）的新公共管理運動（NPM）思潮影響下，不少地方的政府相繼將人事權責授予給各部門各自履行，在招聘上實行分散管理模式。概括地說，主要原因（或優點）如下：

1. 分散管理模式可以使各部門的主管更大的自治權，增加人事管理的彈性，減少招聘的行政程序⁸；

2. 由於分散管理模式較具彈性，使各部門能更迅速、靈活地招聘人員，配合部門的運作、發展需要和業務的需求⁹；

3. 由各部門自行招聘和甄選人員，可以更容易招聘到符合部門需要的員工。¹⁰

由此可知，中央管理模式的優點正是分散管理模式的缺點，反之，後者的特點也是前者的不足之處。換句話說，改革模式並沒有絕對好壞之分，應採取哪種改革模式最終還是視乎人事管理制度現時存在的問題本質。¹¹歸納而言，這些問題或考慮因素包括內部因素諸如部

8. Selden, S.C. & Wooters, R. (2011). Structures in Public Human Resource Management Shared Services in State Governments. *Review of Public Personnel Administration*, 31 (4), 349–368.

9. Cogburn, J. (2005). The benefits of human resource centralization: Insights from a survey of human resource directors in a decentralized state. *Public Administration Review*, 65, 424-435.

10. 同上。

11. 近年，美國各地政府為了結合兩種模式的優點，以及更好地配合各部門人力資源發展的需要，一種混合模式——共享服務模式(Shared Service Model)便發展起來，此模式的主要特點是人力資源管理機構所提供的人事服務涵蓋的政府部門不一，沒有固定的規範，因不同政府部門的需要而異。見Selden, S.C. & Wooters, R. (2011). Structures in

門處理人事工作的效率、部門人員在人力資源管理方面知識和經驗、和招聘的公平與公正性，以及外部因素例如社會訴求、經濟社會發展狀況等。

（三）折衷管理模式

為了結合中央管理模式和分散管理模式的優點，在招聘環節上，不少國家採取折衷管理模式，就其管理結構而言，它是一種由中央統一與結合部門需要的綜合性管理模式；就其管理內容看，這種模式由中央統一掌握考試聘用權，考試任用獨立於其他管理環節之外，自成體系，其餘人事行政管理許可權則由政府各部門自行管理。參考外地改革經驗，在公務人員招聘的環節上，世界不少地區政府如中國內地、香港、臺灣、美國、英國、澳大利亞等，普遍採取中央管理模式或折衷管理模式，使公務人員招聘的過程更為標準化、系統化，提升人員招聘的公平性和客觀性。¹²

（四）招聘基本原則和甄選準則

不論中央管理還是分散管理模式，公務員甄選的過程，一般須要符合以下原則：

1. 公平、公開、公正原則：公務人員的招聘的考試、考核、錄用等程序資訊都要在公開讓公眾知悉的情況下進行，且所有報考者均不受性別、家庭出身、種族等限制，只要符合法律的相關資格規定，都可以有平等的機會，接受考核。

2. 因事擇人、擇優取錄原則：政府部門的招聘考核應該以職位為依據，根據職務本身的特點和要求，來釐訂考核的內容，務求挑選出具有一定資格、能力和水平的人擔任該職位。同時，按考核的結果優先聘用考核成績較高的報考者。

Public Human Resource Management Shared Services in State Governments. *Review of Public Personnel Administration*, 31(4), 349-368.

12. 陳瑞蓮：“澳門特別行政區中央聘用機制改革研究”，《行政》，第87期，2007年，第979-993頁。

為確保招聘能有效甄選出合適的人才擔任空缺職位，確定合適的甄選準則或方法是十分重要的工作。由於不同職位所需的能力、知識要求各有不同，故必須因應不同類別的職位特點來確定相應的甄選準則。¹³ 一般來說，甄選的準則包括應徵者與職位有關的專業知識和能力、相關的工作經驗、語言能力、心理質素、身體狀況等。而甄選的方法包括履歷審查、筆試、面試、無領導的小組討論，以及因應職務所需來進行特定測試等多元化的手段。¹⁴ 甄選準則關係到人員招聘制度的公平、公正和有效性，不論對中央管理模式還是分散管理模式亦然，以清晰的法規來統一規範有助更好地提升整個招聘制度的成效，這亦是特區政府建立中央招聘制度的其中一個重要目的。

三、澳門特區政府人員招聘制度的現況分析

（一）特區政府人事改革的發展脈絡

回歸以來，為了履行依法施政的責任、配合特區政府改革公共行政績效的需要以及回應社會發展及市民訴求，特區政府意識到持續提升施政能力的重要，繼而確立了人事制度改革的策略：採取循序漸進的方式、以“固本培元”為起點，貫徹“以人為本”的施政理念、配合“公共行政改革”全面落實人事制度改革。¹⁵ 首先，在固本培元方面，多年來透過舉辦各類型的公務人員培訓課程，例如“公務人員基本培訓課程”、“澳門特區高級公務員公共決策研修班”、“變革與承擔研習班”、“廉政建設工作坊”等，強化公僕觀念，提高服務素質和能力，同時亦有舉辦各類公共管治研討會，加強各地區的公務人員、學者、專家的經驗交流。

在穩固制度基礎方面，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，以特區政府的評核制度為改革的切入

13. 彼得.J.道林等：《國際人力資源管理》，中國人民大學出版社，2011年。

14. 于永達、戰偉萍：《美國政府人力資源管理》，清華大學出版社，2010年。

15. 朱偉幹：“回歸十年特區政府人事制度革新的回顧”，《行政》，第86期，2009年，第883-842頁。

點，建立一套科學、透明、公平的工作評核制度。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》，以有效監督及激勵公務人員的工作表現。此外，為了維護整體公務人員權益，落實以人為本的理念，特區政府於2007年實施了《公務人員公積金制度》，涵蓋所有公務人員，使公務人員退休制度趨統一化，讓所有公務人員在離職時都能得到公平合理的退休保障。

上述制度的相繼落實為特區政府全面檢討人事制度改革建立穩建基礎。為此，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年提出了《公共行政改革路線圖》，以“科學化、制度化、人性化”的改革原則，配合其他如政策諮詢、組織架構、電子政務等改革，全面革新人事制度。當中包括：

1. 完成了新的《公務人員職程制度》，理順職程設置，明確職務分工，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，提高人員對工作的投入感和歸屬感和團隊績效。

2. 制定《領導及主管人員通則的基本規定》，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。有關制度令各級官員的權責更為明確，以及促進了以科學客觀獎懲為標準的監督。

在“傳承創新、科學施政”的施政理念指導下，第三屆特區政府在上述過去特區政府的改革基礎上進一步深化人事制度改革，並以招聘制度為切入點，落實《公務人員職程制度》中有關中央管理的內容。經深入研究過去本澳公務人員招聘制度問題，以及參考其他國家或地區的改革經驗後¹⁶，特區政府於2011年訂定了《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》和《行政公職局的組織及運作》行政法規，對公務人員的聘任和晉級培訓實行中央規劃、統一管理，並重組了行政公職局的職能及架構，作為中央人事管理機制，負責有關的工作。中央招聘制度的建立是特區政府人力資源管理制度改革的重要里程碑，以下將會重點介紹和分析。

16. 陳瑞蓮：“澳門特別行政區中央聘用機制改革研究”，《行政》，第87期，2007年，第979-993頁。

（二）中央招聘制度的實施

在中央招聘制度建立之前，特區政府一直沿用澳葡政府舊有的法令（87/89/M號法令核准的《澳門公共行政工作人員通則》及其他相關規定）招聘公務人員，各部門依據本身的人員需求狀況，經有權限上級批准後，自行負責開考招聘工作，包括啟動及公佈開考程序、組織典試委員會、甄選及評核應考人、取錄入職等等。另外，有關助理技術員及行政文員職程的招聘開考由行政暨公職局集中管理，包括組織典試委員會、準備試題及批改考卷等事項，並根據應考人的考試名次和意願與用人部門的需求，將人員分派到各部門任職。而各部門在自行開考編制外合同及散位合同職位時，會優先考慮自薦人士及已於行政暨公職局就業登記所登記的具潛力的應聘人，而採用的甄選方式亦因聘任職務的性質或其他相關要求採取不同的方式，例如知識考試、專業面試、心理測驗、甄選性培訓等。

由此可知，以往特區政府大部分公務人員職位都是由各部門自行招聘，此模式基本上是屬於分散管理模式的一種，雖然此模式賦予各部門的人事自治權，有助回應組織運作及發展的需要，可是在執行層面上卻存在不少問題，包括：

1. 招聘成本高：由於編制內人員的招聘必須按照既定的法律程序進行，故各部門自行招聘時，須獨立設置一個臨時典試委員會，加上資訊發佈、考試、公佈成績、等待上訴等環節，往往需要大量的人力、物力、以及時間資源（數個月或以上）的投入；另一方面，基於招聘的分散性，同一類的職位，但不同部門開考，往往會吸引不少相同應徵者報考，應考人重複報考對整體政府而言會造成資源的浪費；

2. 人員聘用標準不一：編制內職位錄用考試中規定的筆試、面試和履歷評核所佔比例，雖有一般規定和指引，但仍存在標準無法統一的現象；至於編制外的職位，由於缺乏相關法律規範，更容易造成招聘過程缺乏透明度和公平的競爭機制。

3. 在由行政公職局集中開考的職位，雖然具有一定的中央管理模式的成效，但由於招聘涵蓋的職位有限，未能發揮其最大的功效。

社會上對解決上述招聘制度問題存在不少意見，並對建立一套公平、公正、具透明度、有效率的公務人員招聘制度有了一定的社會共

識。為此，特區政府在行政法務範疇的2007年的施政報告已指出：就“中央招聘及晉升機制”進行研究，並按照實際情況，修訂相關法規文本，針對公平競爭、擇優取錄等制度作出規範。而第三屆特區政府的2010年施政報告更明確指出：推行中央人事統籌管理機制，建立具中央性及統籌協調功能的“綜合人力資源管理及決策系統”，並完成行政公職局的重組方案，加強公職事務的統一指引，發揮公務人員管理的統籌功能，推動中央招聘、晉升、人員調配、中央調解及中央紀律等人事制度。

考慮到澳門公職法律制度在招聘方面的不足與困難，以及從理論和實際層面參考了各地政府的聘用方式改革經驗後，特區政府於2011年訂定及頒佈了23/2011號《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》和24/2011號《行政公職局的組織及運作》行政法規，建立了公務人員中央招聘制度，對公務人員的招聘及甄選及其他人事制度作出標準、統一的制度化規範，為進一步深化了人事制度改革奠定了重要的基礎。

1. 中央招聘制度的內容與特點

人員招聘是指一連串的行為，其目的是使公共部門能獲得貫徹其宗旨所需的人力資源，而人員的甄選是指在招聘過程中的一連串工作，目的在於按擔任職務的要件及要求，評估投考人的才能、能力及資格，以排列投考人的名次。根據《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》行政法規，特區政府將對公務人員入職實行中央招聘及甄選管理，其適用範圍包括除了有專門法規訂定本身入職開考方式的職程以外的所有職程，所有實行入職中央招聘制度的職程均由行政長官以批示訂定。目前，特區政府對招聘及甄選程序實行中央管理的職程是高級技術員和技術輔導員，未來將逐步落實到所有人員職程（230/2011號行政長官批示）。

入職中央開考制度是由根據24/2011號《行政公職局的組織及運作》重組後的行政公職局負責管理，包括組成典試委員會、刊登開考通告、處理報考手續、進行甄選程序（製作試題、舉行考試及批改試卷等）以及分配任用。典試委員會主席由行政公職局局長或由其授權他人擔任，其他6名正選委員及6名候補委員由行政公職局指派的人員

擔任（行政法規第34條及第14條第3款）。為更好處理開考工作，擬填補職位空缺的公共部門會派員參加典試委員會的工作。

在法律法規的規範下，中央招聘制度相較於對舊有制度作出了以下幾方面的改善：

（1）資訊收發程序

在招聘訊息收集方面，行政公職局負責統一收集經審批的各公共部門未來三年的人員錄用計劃（當中要列明職程、職級、職務範疇、職位空缺數目、聘用理由、任用方式以及學歷、專業資格、工作經驗等要求），然後根據各公共部門的合理需要，擬定招聘和甄選計劃，經有權限上級批准後，開展及統籌入職中央開考工作，例如成立入職中央開考典試委員會等。在訊息發佈方面，如屬入職開考，尚須將開考通告或通告摘錄最少在兩份報章上刊登，其中一份為中文報章，另一份為葡文報章，改變過往不統一的公佈程序。

（2）甄選人員的組成

在典試委員會組成方面，中央開考的職位由行政公職局訂定，從領導及主管人員中，或從職級等於或高於所開考職級的公務人員中選出，優先挑選主要與開考職程的職務範疇相同的人員擔任，與此同時，法規亦規定可要求其他公共部門的人員擔任。這種組合改變過去單純由開考部門組成的情況，通過第三方人員的主導有助提升甄選工作的公平性，同時透過引入其他公共部門具相關專業知識的人員的參與亦可增加委員會的認受性。

（3）甄選方法

在甄選方法方面，新法規亦明確規定採取幾種常見的方法，包括透過衡量投考人的學歷、專業資格、工作表現評核、資歷、經驗等的履歷分析；根據職務要求的特點，確定並評估投考人在工作資歷及工作經驗方面的專業面試；評估投考人擔任某一職務所須具備的一般知識或專門知識水平的知識考試；透過讓投考人必須完成方可參加開考

的甄選培訓；評估投考人的能力及性格特徵的心理測驗；及體格檢查。甄選過程的第一階段是知識考試，第二階段則因應職務特徵來採取上述不同的甄選方法。在專業知識考試中，中央招聘制度與舊有招聘制度最大的不同之一是其試題庫的建立，透過中央試題庫的建立有助減少舊有制度中不同部門知識考核的難易程度不一的問題，提升對投考人專業知識能力考核的有效性。

(4) 分配及任用方式

在人員分配及任用方面，成績合格的投考人會按成績名單的名次順序任用，倘若填補的職位涉及不同任用方式，則會按編制內合同、編制外合同、散位合同、個人勞動合同的次序來填補。這種將人才優先分配到編制內職位的錄用方式，有助提升整體核心人員的素質，從而改善公共服務的質量。此外，填補的職位涉及不同部門時，中央招聘制度會以電子抽籤方式分配，與舊有制度不同，在新制度下，部門與投考人都沒有選擇權，這樣會有助減低甄選過程中的人為或主觀因素影響，從而提升招聘過程的客觀性及公平性。

中央招聘制度與舊招聘制度的主要特點比較如下表：

表1 中央招聘制度與舊的制度的比較

	舊制度 – 各部門自行聘用模式	新制度 – 中央招聘	新制度優點
模式	分散管理模式	中央管理模式	
資訊收發 程序	由於招聘機關各自單獨進行開考，故有關的資訊收發程序由招聘機關自行確定	由行政公職局負責統一收集各公共部門的人員需求，並擬定招聘和甄選計劃後開展及統籌入職中央開考工作	有利於各部門節省人員入職的開考時間、統一聘用標準，從而降低各部門在人力及行政上的費用 減少報考不同部門繁複重疊手續，節省時間

	舊制度 – 各部門自行聘用模式	新制度 – 中央招聘	新制度優點
模式	分散管理模式	中央管理模式	
典試委員會的組成	由部門自行決定典試委員會的組成，缺乏統一的專業合理的考試題庫	由行政公職局確定典試委員會的人選，主要從領導及主管人員中，或從職級等於或高於所開考職級的公務人員中選出，優先挑選主要與開考職程的職務範疇相同的人員擔任；同時公職局亦可要求其他公共部門的人員擔任	進一步確保開考過程的公平性和認受性
甄選方法	編制內與編制外人員聘用標準不一。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的比例，均由招聘機關自行確定；然而並沒有明確規定編制外人員的聘用程序、方法和錄用標準	不論編制內或編制外人員的聘用，統一採取履歷分析、知識考試、專業面試、心理測驗，以及體格檢查等多元的甄選方法	更能配合公共行政人力資源的整體需要，以有序地統籌及開展各職程的開考程序，分配人員到各公共部門擔任對應職務
分配方式	按投考人考核總分數的排序來確定其職位的取得，分數最高者能獲招聘部門任用	部門與投考人都沒有選擇權，公共部門不得拒絕任用獲分配的投考人	有助減低甄選過程中的人為或主觀因素影響，提升招聘過程的客觀性及公平性

四、結語

人員招聘作為人力資源管理工作的基礎，以吸引和挑選合適和有潛質的人才進入組織，為組織的持續發展提供優秀的人才。澳門特區政府在配合整體公務人力資源管理制度的改革基礎和成果上，實行公務人員的中央招聘模式，透過統一規模聘用人員標準和過程，有效確保公務人員的入職制度符合公平、公正、公開的原則，減少公共部門任人唯親的問題，同時亦有助降低行政成本，優化資源利用。未來，特區政府可進一步完善中央招聘部門在整個招聘過程中的管理、統籌和監督功能，系統地從細節上強化各項與中央招聘相關的配套工作。