

# 澳門政府領導評審的制度建構

方家宜 \* 呂曉欣 \*\* 李蒙娜 \*\*\*

在20世紀60和70年代，行政績效計算方法在國際範圍經歷了一個繁榮時期。而在80年代及90年代歐洲大陸出現的新公共管理（NPM）運動更令到績效評估成為自己的績效評估制度，去年正式推出了領導評審的法定標準，本文從澳門政府的施政經驗中來探討建立領導評審制度的意見。

## 一、澳門領導績效評審制度的由來

澳門特別行政區在2013年和2014年的施政方針均指出“完善領導績效評審，推進績效治理”。領導評審的方向、目的將會從不同的層面要求官員無論在執行政策或者是執行力方面都要全力達到既定目標，並會以不同體系及指標令領導層不斷自我完善。因此，領導評審會分有很多個方面，包括政策執行、管理，領導決策能力、責任、使命和道德操守等，從而希望提升領導主管的工作能力之外，也能提升部門為居民服務的能力。

根據《澳門基本法》的規定，澳門特別行政區行政架構是以行政長官為首，其下有五個司，然後是局、廳和處級單位的組織設置。所謂的領導人員是指局級的領導官員，包括局長和副局長。總體來說，領導人員的職責主要包括：協助行政長官及所屬司長制定和協調政策；把政府的施政方針具體規劃為一系列的執行計劃、方案和措施，並組織和領導部門的人員執行；就政策的落實、統籌與外界和與其轄下部門整體有效運作，以貫徹落實政府的施政目標外，其職務亦與整個政策過程密切相關，在政策制定和執行周期中擔當重要任務。

\* 澳門理工學院公共行政學學士學位課程學生。

\*\* 澳門理工學院公共行政學學士學位課程學生。

\*\*\* 澳門大學社會科學學院公共行政專業碩士研究生。

而特區政府已經在2009年頒佈了第15/2009號法律《領導及主管人員通則的基本規定》及26/2009號行政法規《領導及主管人員通則的補充規定》。這些法規規範了領導及人員有關職責、績效評審，以及行為準則。《領導及主管人員通則的基本規定》規定了領導人員每年須接受工作表現評審，以及行為準則，由所屬司長或監督實體就該領導人員的工作表現向行政長官提交報告。該報告載有有關領導人員在領導所屬部門、執行上級所訂定的指示及落實既定目標方面的能力。此外，還規定了在執行職務時，領導人員須要承擔相應的民事、刑事、紀律及財政責任。同時，亦規定領導人員須忠誠地協助政府制定所屬領域的政策，以及組織及領導其部門確保政策的執行。根據其中的規定，領導人員的工作表現如被評核為“不大滿意”或“不滿意”，將會被禁止任用。

而《領導及主管人員通則的補充規定》主要規範了領導人員須承擔的義務，包括遵守法律法規、公正地對待下屬、確保自己以及督促下屬行為守法、忠實地向政府匯報一切重要事情，以及因職務得悉的資料須保密。另外，補充規定亦明確領導人員的職權，主要包括落實行政長官及政府所訂定的政策指引及指令；就部門職能的工作負責計劃、執行、監督及評估；要有效管理所領導部門的人力、財產及科技資源；另外，還要持續跟進及評估部門的服務質素等。

其後在2013年頒佈了第305/2013號行政長官批示的領導人員的績效評估制度，規定了領導人員每年須接受工作表現評審。為此，政府各司長應就與其有等級從屬關係或受其監督的部門及實體的領導人員的工作表現，向行政長官提交報告。其中還規定，考慮到根據2013年財政年度施政報告，政府致力完善領導人員的工作表現評審適宜按照統一的標準和程序，有系統及科學地進行，不因負責評審與其有等級從屬關係或受其監督的部門及實體的領導人員的工作表現的政府司長的不同而有所分別。由此可見，澳門政府在開展政府績效評估工作是以領導人員的工作成果作為評審的目標。在該批示中，對領導工作人員表現評審的標準也進行了規範，當中包括了三個部分：1.執行上級所訂定的指示及實現既定目標的能力；2.領導及管理所屬部門的能力；3.執行公務時的道德及責任感，並可再細分為13個子項。從評審

內容可見，現時對領導人員的評審已包括了領導人員工作職責的方方面面，如政策過程中協助制定、執行、反饋等部分，對部門資源及人力的管理及領導能力，以及個人操守等部分均要求監督實體對領導人員進行評核，確保了評審內容的全面性及合適性。

行政長官於2014年施政方針進一步提出要研究引入中立評審機構的可行性；而行政法務範疇的施政方針也明確提出會在“市民滿意度調查”及服務評審機制的基礎上擴展評審內容，將政策執行效果及服務質素與領導人員的績效進行連結。

## 二、澳門政府的績效評審工具

按照特區政府過去的工作，一直由行政公職局來推動以下的評審工具：

### （一）ISO9000品質標準管理

澳門政府一直以來通過引入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已經提出了“研究ISO9000品質標準管理系統在公共部門應用”的計劃，而部分公共部門亦因業務發展需要而逐步引入ISO9000：2000品質管理系統國際認證，對於加強部門的管理績效及工作效率，以及提升部門的服務質素及公務人員的責任服務意識等均產生了積極的影響，而特區政府也一直將擴展ISO品質管理系統國際認證列為每年行政法務範疇重點工作之一。截至2010年10月，共有11個部門已考取ISO國際認證。<sup>1</sup>

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。

---

1. 資料來源：澳門特別行政區優化公共服務專題網頁，<http://app.safp.gov.mo/qs/iso-status>，瀏覽於2014年3月21日。

但是，澳門特區政府公務員績效評核制度的改革和ISO品質管制體系的導入均體現其不是結果導向或公民導向的績效評估，而是一種過程導向的績效評估，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。因此，澳門政府應該作出改善，如何更好地引入公民導向的績效評估是一個值得商討的問題。

## （二）“服務承諾認可制度”

為了能夠有效提升施政效能，特區政府除了對領導人員的工作表現評審作出規範之外，在公共服務方面，於2007年推行了“服務承諾認可制度”。此認可制度是以建構服務型政府及提供人性化的服務為宗旨，通過系統化、科學化及以民意為基礎的方式，定期為提供對外服務的公共部門作深入而全面的評估，確保公共服務能夠達到一定的水準。

而所有推行服務承諾計劃的公共部門及實體均受認可制度約束，而評審工作則由公共服務評審委員會進行，成員包括行政公職局局長，以及來自公共行政、績效管理和顧客服務等領域的四位專家。而獲得認可的部門也須每兩年接受公共服務評審委員會的復審，復審通過後才可延長認可的有效期。而截至2011年7月，共有42個部門已獲確認服務承諾認可。<sup>2</sup>

而該評審機制共包括四大部分：1. 策劃；2. 準備及執行；3. 反饋；4. 完善，並可細分為14個子專案。而該機制亦包括了政策執行過程中的各個部分，亦與2013年推行的領導績效評審制度有類似的評審部分；故而可研究將此機制與績效評審緊密結合一起的可行性，從而作為評審中的一部分標準，如達到甚至是超出服務承諾所設定的標準時，則理應給予相關人員獎勵以示激勵；反之，則予以相應的懲罰，使各級官員接受和重視績效考核，也容易回應社會對提升服務水平的訴求。

---

2. 資料來源：澳門特別行政區優化公共服務專題網頁，<http://app.safp.gov.mo/qs/progress>，瀏覽於2014年3月21日。

### （三）“市民滿意度調查”

特區政府為瞭解市民的需求，從而作為改進公共服務品質的重要依據，故於2005年施政方針中已提出加強在各政府部門推動市民滿意度評估計劃。顧名思義，“市民滿意度”即是評估市民對服務的滿意程度，透過測量滿意水準來評價公共服務的優劣，以瞭解市民需求的變化，以及評估服務的成效。

特區政府亦以2001年委託了高等教育機構進行的“影響市民對公共服務滿意程度原因”調查為基礎，建立了服務質素的測量指標。而該調查顯示，提供服務的方便性、工作人員的表現、部門的環境設置、內部流程運作和服務效果均在影響市民對公共服務評價的重要性中佔有一定的席位。

而根據2007年公佈的“服務承諾認可制度”《評審準則》第3.2點，“部門是否設立收集服務對象意見的機制”是進行認可的其中一項準則。故在2008年進行首次“認可”時，已要求公共部門必須就最少一項服務進行滿意度調查；而在2010年復審時，所有已或認可的42個公共部門及實體，已全部就已獲認可的範圍進行市民滿意度調查；此外，“公共服務評審委員會”更要求所有已獲認可的部門，於2012年復審前，必須就整體服務進行滿意度調查。市民滿意度調查配合有效的投訴處理機制，讓公共服務的發展能緊扣民意，從而符合市民的實際所需。

這些滿意度調查有各部門恆常進行的，也有委託學術機構進行的，從而透過不同的途徑來瞭解市民的意見。未來澳門政府將會進一步完善滿意度的調查機制，以便更全面、客觀地吸納市民對公共服務的意見。

全面推行市民的滿意度調查，除了保證服務在數量方面達標之外，質量方面也可以因而被確保。因為服務的質量好與壞，只有被服務的對象才可以清楚瞭解。因此，如果當市民認為服務質量良好、滿意時，獎勵相關的人員無容置疑；相反，如果政府的服務承諾在數量上達標，但當市民認為服務質量差劣，市民的滿意度甚低，則獎勵方面值得商榷，由此澳門政府需要設置一個有效的領導績效評審和相應的獎懲，從而去確保無論是數量還是質量都能達到所設定的標準。

### 三、領導評審制度的建構

構建有關領導評審制度的目標，主要是希望建立以績效為導向的工作表現評核，將政府的施政計劃與領導人員的工作績效及執行成效緊密聯繫，確保政府的施政方針能有效落實，提升政策執行能力及回應性。同時，透過績效評估，促進和增強公務人員的責任感、服務意識和職業倫理修養，並且作為任用領導人才的依據。在領導人員績效評審制度的建立上，按照已有的有關領導人員的法律規範，並且參考了外地有關高級文官的績效評審的經驗。我們認為在領導人員的績效評審，涉及很多方面，包括法律規範、政府的施政方針、工作的成效、回應訴求的能力、管理及領導能力，以及個人品德及責任承擔等。

然而，儘管根據相關法律規範及績效評審的相關元素，澳門已制定並於早前實施了領導人員績效評審制度。但是，現時澳門政府實行的績效評估制度，由各部門自願性參加，並沒有法例嚴格規定強制參加，因此只有少數部門響應參加。要完善績效評估，首先要確立一個具有法律效力及權力的專門機構，使監察具有制度化、統一性以及強制性，從而使績效評估能夠擴展至每個政府部門。績效考核是一項政策性、專業性很強的工作，必須由權威的、專門的機構來進行。只有嚴密的運作及監控機制才能保證考評結果具有準確性和權威性。一系列的監控機制包括訂立目標，跟進意見反饋，評估結果，改進，最後根據結果，再訂立目標，以此循環的過程，完善績效評估機制。

在運行的過程方面，首先考評機制負責為參與部門制定績效目標，並根據不同部門的性質制訂合適的標準或指標。新實施的領導人績效評審的內容包括三方面：(1) 執行及實現目標的能力；(2) 領導及管理所屬部門能力；(3) 執行公務時的道德及責任感。每一方面均設有相應的指標，用以評審他們的工作表現。在執行及實現目標的能力方面，指標包括領導官員在與監督實體的合作、落實施政方針工作程度、執行上級指示及部門預算的執行程度等。領導及管理所屬部門能力方面，指標包括績效導向、資源管理、策劃及決策能力等。執行公務時的道德及責任感則包括公共服務導向、工作使命感、回應訴求能力及責任感等指標。

設立了一套標準之後，最重要是要大大投入公民參與，績效評估無疑是一個讓政府與居民溝通渠道。新公共管理的重要元素就是公眾參與，公眾是政府服務的使用者，只有不斷聆聽市民意見，改善服務，使之更符合公眾需要，才是成功推進政府公共部門績效考評發展。項目測評可以運用問卷的形式以考評公民滿意度和見解。現時參與的政府部門均利用此方式作為收集數據的途徑，唯其未有系統的安排，未有劃一的時間及跟進制度，故未能有效及廣泛地收集意見。其次是公開性以及透明度不足，資訊的公開性和及時性不足，優化公共服務專題網頁內的資料已經是兩三年以前的資訊，以致市民在獲取資訊上有困難。最後，定期提交績效報告結果，讓公眾和管理者能夠檢視專案或服務的不足之處，以便改善項目運行和結果，及為未來制定適合的方向和新目標提供支援。

澳門特區政府一直貫徹“科學施政”的理念，持續推進公共行政改革，希望提高政府施政效能，推動社會繁榮發展以及更好地服務市民。在政策推出以後，有時效果未能盡如人意，這與政策的執行力有密切的關係。為此，行政長官在2013年的施政報告指出，要建立政府績效治理制度，並首先實行領導人員績效評審制度。科學施政是澳門政府的最重要方針，此方向能夠明確的指標體系保證了考評的政策導向。隨著政府職能的不斷擴大，政府支出也必大幅增長，支出的效率必然會帶來品質的下降，因此，考評的重點必然轉向品質和服務，從而建立起較完善的政府績效評估機制。制定一系列嚴謹的監察制度，績效評審系統置於陽光之下，強化公眾監督。公開績效評估方案及其設計原則和方式、各項公共服務的測評結果和政府總體績效測評結果，主動接受公眾監督，以此為基礎完善評估結果的監督檢查制度和績效改進的跟蹤檢查制度。沒有嚴格的監督檢查制度，績效評估的客觀性和公正性就很難得到保證，沒有及時到位的績效改進的跟蹤檢查制度，績效管理活動就容易流於形式。未來應該讓公共行政事業的服務團體、居民等外部評核主體更多地參與其中。使評審真正發揮到促進改善施政執行力的作用，令評審部門和領導形成激勵和鞭策力量。

