

# 澳門公務人員晉升制度析評

鄧益奮\*

澳門公務人員的晉升制度其實是職程制度、評核制度、培訓制度以及晉級開考制度的複合和綜合。當中，職程制度是晉升制度的母體和載體，評核制度、培訓制度和晉級開考制度是晉升制度的先決環節，他們與晉升制度相互影響、相互滲透、難解難分。由此，梳理澳門公務人員晉升制度存在的問題，尋求晉升制度的改革方向，不僅要厘清晉升制度自身的制度規定，也要回溯到職程制度、評核制度、晉級培訓制度和晉級開考制度去尋找原因和依據。

## 一、晉升制度的根本依托

討論澳門公務人員的晉升制度，不得不回歸到對澳門公務人員職程制度的探討。“職程”一詞，應該講是澳門公職法律制度的特有稱謂。無論是中國內地、香港、新加坡及台灣地區等，都沒有“職程”這個說法或相關的制度。筆者認為，所謂的公務人員職程制度，可視為“公務人員的職業發展歷程制度”，即公務人員的職業發展生涯制度。從某種意義上講，公務人員職程制度是澳門公職法律制度的母體，關乎公務人員的招聘制度、薪酬制度、晉升制度、培訓制度以及評核制度等各個主要環節的公職法律制度。因此，職程制度是晉升制度的根本依托，或者說，職程制度是晉升制度的存在場域，晉升制度內嵌於職程制度之中。

澳門現行的職程制度是2009年第14/2009號法律“公務人員職程制度”（第12/2015號法律“公共部門勞動合同制度”及第4/2017號法律“修改第14/2009號法律《公務人員職程制度》”進行部份修改和調整）。為了從整體上更好地把握“公務人員職程制度”的制度

---

\* 澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所。

架構，我們不妨用“三四五六”進行概述和歸納。“三”是指“三種職務”、“四”是指“四種人員組別”、“五”是指“五個職等和職級”，“六”是指“六個職程（級別）、六種學歷要求”。

首先是“三種職務”：“創造”、“應用”和“執行”。這裏所說的“職務”，準確講應該是“工作性質”，即所從事的工作是“創造性”的工作、“應用性”的工作和“執行性”的工作。這就意味着，職程制度本質上是一種工作分類制度，將公務人員的工作從總體上分為“創造性”、“應用性”和“執行性”三大類工作。當中，“創造性”工作是“在科學技術的方法及程序上能獨立並盡責執行一般或專門領域的諮詢、調查、研究、創造及配合方面的職務，旨在協助上級作出決策”。“應用性”工作是“對既定計劃中技術性的方法及程序能獨立並盡責擔任研究及應用的職務”。“執行性”工作則細分出四種情況，分別是“以對某些方法及程序的認識或配合為基礎，擔任既定指令中的技術應用的執行性職務”、“透過以設立或配合的方法及程序，以便擔任既定指令中的技術應用的執行性職務”“既定一般指示中具一定複雜程度的人手或機械操作的生產活動方面或維修及保養方面的執行性職務”、“擔任通常屬非特定的勞力工作或執行簡單的體力勞動式的執行性職務”。

其次是“四個人員組別”：“高級技術員”、“技術員”、“技術輔導人員”和“工人”。“四個人員組別”是在“三種職務”的基礎上衍生出來的，即從事“創造性”工作的人員組別是“高級技術員”、從事“應用性工作”的人員組別是“技術員”、從事“執行性工作”的人員組別是“技術輔導人員”和“工人”。

第三是“六個職程（級別）、六種學歷要求”。在“人員組別”的基礎上，職程制度將澳門公務人員區分為六個職程（級別）和六種學歷要求。“高級技術員”的人員組別對應的職程是“高級技術員、獸醫”（6級），學歷要求是學士學位或同等學歷；不頒授學士學位的連讀碩士學位或連讀博士學位；“技術員”的人員組別對應的職程是“技術員”（5級），學歷要求是高等專科學位程度的高等課程學士學位；“技術輔導人員”的人員組別對應的職程有兩個，一個是“技術輔導員、公關督導員、車輛查驗員、車輛駕駛考試員”（4級），學歷

要求是高中畢業，另一個是“行政技術助理員、普查暨調查員、攝影師及視聽器材操作員、照相排版員、郵務文員”（3級），學歷要求是初中畢業；“工人”的人員組別對應的職程也有兩個，一個是技術工人（2級），學歷要求是小學畢業且有專業資格或工作經驗、一個是勤雜人員（1級），學歷要求是小學畢業。

最後是“五個職等和職級”。在第3級別到第6級別的四個職程中，從低到高分為五個職等和五個職級。其中，“五個職等”的稱謂都是一樣的，從低到高都是“第一職等、第二職等、第三職等、第四職等和第五職等”；“五個職級”的稱謂則因應“人員組別”的不同而有所區別，“技術輔導人員”和“技術員”的人員組別“五個職級”稱謂是一樣的，從低到高為“二等、一等、首席、特級、首席特級”；“高級技術員”的人員組別“五個職級”稱謂從低到高則為“二等、一等、首席、顧問、首席顧問”。

“三四五六”的具體內容可以從“表：澳門公務人員一般職程制度的概貌”進一步的體現。

表1 澳門公務人員一般職程制度的概況

職務	人員組別	級別	職程	職等	職級	薪俸點										學歷			
						職階													
						1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				
創造	高級技術員	6	高級技術員、獸醫	5	首席顧問	660	685	710	735								學士學位或同等學歷；不頒授學士學位的建讀碩士學位或建讀博士學位		
				4	顧問	600	625	650											
				3	首席	540	565	590											
				2	一等	485	510	535											
				1	二等	430	455	480											
應用	技術員	5	技術員	5	首席特級	560	580	600	620								高等專科學位程度的高等課程		
				4	特級	505	525	545											
				3	首席	450	470	490											
				2	一等	400	420	440											
				1	二等	350	370	390											
執行	技術輔導人員	4	技術輔導員、公關督導員、車輛查驗員、車輛駕駛考試員	5	首席特級	450	465	480	495								高中畢業		
				4	特級	400	415	430											
				3	首席	350	365	380											
				2	一等	305	320	335											
				1	二等	260	275	290											
工人	技術工人	3	行政技術助理員、普查員、攝影師及視聽器材操作員、照相排版員、郵務文員	5	首席特級	345	355	370	385								初中畢業		
				4	特級	305	315	330											
				3	首席	265	275	290											
				2	一等	230	240	255											
				1	二等	195	205	220											
工人	勤雜人員	2	勤雜人員			150	160	170	180	200	220	240	260	280	300	小學畢業且有專業資格或工作經驗			
						110	120	130	140	150	160	180	200	220	240	小學畢業			

## 二、晉升制度的基本情形

迄今為止，澳門公務人員的晉升制度並沒有專門的法律法規規定，而是散見於2009年第14/2009號法律“公務人員職程制度”、第14/2016號行政法規“公務人員的招聘、甄選及晉級培訓”、第15/2009號法律“領導及主管人員通則的基本規定”及第26/2009號行政法規“領導及主管人員通則的補充規定”等法律法規中。依照上述法律法規的規定，結合澳門公職法律制度的實踐，澳門公務人員的晉升制度可以分為四種基本情形，即晉階、晉級、跨職程向上流動及委任為領導主管。其中，晉階和晉級是公務人員職程制度規定的晉升制度，跨職程向上流動和委任為領導主管則是澳門公共行政實踐中人員向上流動的主要模式。這裏著重介紹“晉階”和“晉級”這兩種作為基本和主要的晉升制度，反映出澳門公務人員的晉升制度主要是職程內部的晉升。

### （一）晉階

晉階指的是每個職等和職級內的職階的橫向、逐階晉升，即“某一職階晉升至緊接的較高職階”。在澳門公務人員的職程制度中，第3、4、5、6級別的職程由於有五個不同的職等和職級，因此稱之為垂直職程；而第1、2級別的職程由於沒有職等和職級的分化，因而稱之為橫向職程。其中，垂直職程的職階為3-4階；而橫向職程則有10個職階。

根據相關的制度規定，澳門公務人員的晉階條件為工作表現評核的結果和相應的服務年限。祇有連續兩年獲得“滿意”以上的評語才符合晉階的條件，如果獲得評語是“不大滿意”或“不滿意”，是不能晉階的。

垂直職程的晉階制度主要區分為最高職等晉階和其餘職等晉階兩種制度規定。最高職等晉階制度規定，在最高職等中某一職階服務滿5年，且該段時間的工作表現評核不低於“滿意”，就可晉升至緊接的較高職階；或者，在最高職等中某一職階服務滿4年，且該段時間的工作評核評核不低於“十分滿意”，就可晉升至緊接的較高職階；其餘

職等晉階制度規定，某一職階服務滿2年，且該段時間的工作表現評核不低於“滿意”，就可晉升至緊接的較高職階。

橫向職程的晉階制度規定，第一職階服務滿2年，且該段時間的工作表現評核不低於“滿意”，可晉升到第二職階；第二職階、第三職階服務滿3年，且該段時間的工作表現評核不低於“滿意”，可晉升到第三職階、第四職階；第四職階、第五職階服務滿4年，且該段時間的工作表現評核不低於“滿意”，可晉升到第五職階、第六職階；晉升至第七職階、第八職階、第九職階或第十職階，須在原職階服務滿5年，且該段時間的工作表現評核不低於“滿意”。又或者是，第四職階、第五職階服務滿3年，且該段時間的工作表現評核不低於“十分滿意”，可晉升到第五職階、第六職階；晉升至第七職階、第八職階、第九職階或第十職階，須在原職階服務滿4年，且該段時間的工作表現評核不低於“滿意”。

## （二）晉級

晉級是職等和職級的縱向逐級晉升，即“某一職等晉升至緊接的較高職等”。根據當前的制度安排，澳門公務人員的晉級要求和條件比晉階要嚴格很多，晉階祇要獲得相應的工作表現評核結果和服務年限後就可以自動晉階，而晉級的條件除了獲得相應的工作表現評核結果及服務年限之外，還要通過晉級培訓和晉級開考。

首先是工作表現評核結果及服務年限的要求。如果是晉升至職程內的最高職等，就必須在原職等服務滿九年，且在該段服務時間內的工作表現評核中取得不低於“滿意”的評語，又或須在原職等服務滿八年，且在該段服務時間內的工作表現評核中取得不低於“十分滿意”的評語；如果是晉升至職程內的其餘職等，則必須在原職等服務滿三年，且在該段服務時間內的工作表現評核中取得不低於“滿意”的評語，又或須在原職等服務滿兩年，且在該段服務時間內的工作表現評核中取得不低於“十分滿意”的評語。

其次是晉級培訓的要求。2009年第14/2009號法律“公務人員職程制度”第15條“晉級培訓”規定，為晉級效力，可要求修讀及或通過由補充法規訂定的培訓課程。為此，特區政府制定了第14/2016號行政法規“公務人員的招聘、甄選及晉級培訓”（廢止了原有的第23/2011號行政法規“公務人員的招聘、甄選及晉級培訓”），為公務人員晉級培訓進行具體的規定。晉級培訓制度將培訓課程分為“達標式培訓課程”和“修讀式培訓課程”兩類。“達標式培訓課程”是指要求公務人員須合格修讀完畢由公職局為某一職程內晉級而組織和舉辦的特別培訓課程，“修讀式培訓課程”是指要求公務人員修讀一定課時以累積取得職程內晉級所需培訓時數的課程；第237/2016號行政長官批示對“在每一職程內晉升至較高職級所需培訓課程的類型及累積培訓時數”作了進一步的規定：高級技術員、技術員、技術輔導員、行政技術助理員“達標式培訓課程”的培訓時數要求均為30個小時，“修讀式培訓課程”的培訓時數要求分別為80、70、60和50個小時，並要求60%以上的修讀式培訓課程與將擔任的職務直接相關。

再次是晉級開考的要求。滿足了工作表現評核及服務年限、晉級培訓的要求之外，公務人員要晉級還需要滿足晉級開考的要求，即“在公職局監督下，用以填補第14/2009號法律規定的職程的晉級職位而舉行的開考。”值得指出的是，當前澳門特區政府的晉級開考是一種考核方式開考的方式。它是和“綜合能力評估開考”和“專業或職務能力評估開考”想並列的一種考試形式和種類，通常是以審查文件方式進行的開考。

在澳門特區政府公務人員向上流動的實踐中，除了晉階和晉級這兩個明確規定的晉升制度外，事實上還存在跨職程向上流動和委任為領導主管兩種形式。但需要說明的是，跨職程向上流動指的是現職公務人員通過公開的考試入職新的職程，從而實現職業生涯的向上流動，然而這種向上流動和原來的職程並不一定存在延續性和發展性，因而也有意見把其排斥在晉升制度之外；而被委任為領導主管則是少數高級技術員和技術員有可能被委任擔任領導主管的職位，由於委任標準過於抽象和模糊，對多數公務人員來講是遙不可及的，但本質上是公務人員通向領導主管職位的晉升渠道。

### 三、晉升制度的主要問題

如上所述，作為內嵌於職程制度的晉升制度，其制度績效不可避免地要取決於作為職程制度的合理性程度。此外，公務人員晉升與否很大程度上要取決於工作表現評核結果的科學性和準確性程度，取決於晉級培訓的成效。從目前的情況看，職程制度、工作表現評核制度、晉級培訓、晉級開考制度等或多或少都存在一定的問題，加上晉升制度本身一些規定的合理性受到質疑，導致晉升制度陷入了一定的困境，喪失晉升制度應有的激勵性。首先，由於職程制度所規定的主流的晉階和晉級制度皆為職程內晉升，使得多數公務人員的晉升空間停留職程內晉升，晉升空間受限；第二，工作表現評核的結果普遍為“十分滿意”，強化“做多做少一個樣、做好做壞一個樣”的行政文化，使得晉升基本上是年資晉升，已經一定程度上從“激勵因素”蛻變成“保健因素”。第三、晉級培訓和晉級開考“走過場”、形式化，無法體現篩選優秀人員的功能。最後，晉升制度本身所規定的晉階和晉級時間安排不盡合理，前鬆後緊，被批評為年資歧視，挫傷高級公務人員的士氣和工作積極性。

#### （一）職程內晉升，晉升空間受限

對於大多數澳門公務人員來說，晉升制度主要是本身職程內的晉升，即一開始為高級技術員職程的，就在高級技術員這個職程度進行晉階和晉級，一開始為技術員職程的，就在技術員這個職程度進行晉階和晉級，一開始為技術員輔導員職程的，就在技術員輔導員這個職程度進行晉階和晉級。這就使得澳門公務人員的晉升空間較為有限，它意味着一開始入職為低職程的，基本上很難晉升到高的職程。事實上，澳門公務人員的六大職程之間是相互分離的，從職業發展的角度看是隔開的，它不像其他國家和地區的公務人員，從入職職位的延展性來說可以從最低端向最高端晉升。雖然低職程的公務人員可以通過公開考試進入高的職程，但並不是原來工作的延展和升級。即便是有



些低職程的公務人員通過公開考試進入高職程，但其薪俸點卻要從高職程的最低職等的第一職階開始，而這個新的薪俸點極有可能比原來的薪俸點低。這就造成了這麼一種情況：即有些公務人員實現跨職程上升之後，薪水反而下降了，從而在特定時間內出現了公務人員“名升實降”的情況。

## （二）評核結果“普遍高分”，晉升蛻變為“保健因素”

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”實施以來，澳門的公務人員評核制度逐步規範化和科學化，是回歸以來澳門公務人員制度改革的重要內容。公務人員工作表現評核制度在取得一定進展的同時，在實踐中也暴露出很多問題。當中最為突出的問題便是評核結果趨同化的問題，即公務人員評核“普遍高分”，公務人員評核結果“普遍高分”是指公務人員在工作表現評核中普遍獲得4分或5分的高分，並相應地得到“十分滿意”和“優異”的評價。2016年公職局統計數字表明，超過90%的公務人員獲評4分（十分滿意）或5分（優異）。

絕大多數公務人員在評核制度中得到高分，意味着評核制度的實施無法實質性地甄別和區分工作人員實際表現的優劣，使得“做得做少一個樣、做好做壞一個樣”的行政文化和觀念進一步固化，也使得評核結果難以得到有效應用，“評核晉升”蛻變為“年資晉升”，導致工作表現評核制度失去激勵人員工作積極性的應有價值。赫茲伯格的雙因素激勵理論認為，影響員工績效的主要因素是激勵因素和保健因素。當中，激勵因素如果得到滿足，可以使人產生很大的激勵，若得不到滿足，也不會產生不滿情緒；保健因素如果得到滿足，能消除不滿情緒，維持原有的工作效率，但不能激勵人們更積極的行為。按照赫茲伯格的這個理論，“得到讚賞和好評”是一個激勵因素，得到滿足的話將能很好地激勵人員。然而，“普遍高分”的出現，一定程度上已經將“得到讚賞和好評”蛻變成了一種保健因素，而保健因素即使得到滿足的話，也不能起到很好的激勵作用。由此，“普遍高分”使得評核制度日漸喪失制度應有的激勵功能。

### （三）晉級培訓和開考形式化

在目前澳門公務人員的晉升實踐中，晉級培訓和開考基本上都沒有起到實質性的淘汰和篩選的作用。祇要公務人員服務一定的年限，並且工作表現評核得到相應的分數，就可以正常晉升。所謂的晉級培訓，祇不過就是要參加政府安排的培訓課程，培訓後並不需要考試，也不需要鑒別學習效果。在澳門公共行政的實踐中，晉級培訓是特區政府公務人員培訓中最為主要的工作。例如，如果有公務人員的工作崗位特別培訓財務會計的課程，但卻不能確保該人員能得到及時的相應的課程培訓，而要讓位於那些迫切需要晉級的人員。由此，特區政府公務人員的晉級培訓陷入了“為培訓而培訓”的困境，許多公務人員因應崗位需要的能力和專業知識沒能通過培訓而得到提升，晉級培訓不能確保工作能力的有效提升，更多的是蛻變成一種“湊够時數”的升職工具。與此同時，晉升開考更是一種形式化的考試安排，大多數部門都是按照審查文件的方式對有資格晉升的人員進行資格審查，相關的人員不需要為次做準備工作，也更加不可能從開考中得到能力的提升。

### （四）晉階和晉級時間安排不盡合理，“前鬆後緊”

除了職程制度、評核制度、培訓制度、開考制度的不合理，為公務人員的合理晉升帶來困擾之外，澳門公務人員晉升制度內在的關於晉階和晉級的規定內容也不盡合理。首先是“晉級吸納晉階”的問題。按照晉階和晉級制度的一般規定，如果一個高級技術員入職後工作連續8年，每年都拿到“十分滿意”，那麼從原則上將就可以晉升為高級技術員第4職等第2職階的位置，由此第1、2、3職等的第2、3職階對他而言是沒有任何意義的。也就是說，如果某個公務人員同時符合晉級條件和晉階條件的話，他一定會直接晉級而不會再晉階。在晉級培訓制度和晉級開考制度都沒有發揮篩選作用的情況下，這個制度規定必定導致“晉級吸納晉階”，使得第1、2、3職等的第3乃至第2職階沒有實際的意義和價值。其次是晉升時間“前鬆後緊”。第1、2、3職等的晉升時間很快，但第4、5職等的晉升時間卻很慢，這難免會打擊一些經驗豐富的資深公務員的積極性，被批評為“年資歧視”。而當

時做出晉升時間“前鬆後緊”規定的制度動機，是為了延長公務人員的職業生涯而拉長了年資較多的公務人員的晉升時間，這種動機顯得有些簡單而粗暴，有必要進行更為全面深入而深思熟慮的制度設計。

## 四、晉升制度的改革方向

由於綜上所述的原因和問題，澳門公務人員的晉升制度事實上已經陷入一種單維度的“年資晉升”，難以激勵人員士氣的境地，無能有效刺激人員為特區政府奉獻聰明才智。由此，特區政府決定引入“能力導向、績效導向”的多元晉升機制，增強晉升制度的激勵性，提高人員的士氣。為了實現“能力導向、績效導向”的多元晉升機制，不能只從晉升制度本身進行改革，而是需要在改革諸如“晉級吸納晉階”、晉升時間“前鬆後緊”等晉升規定基本內容的基礎上，重點對職程制度、評核制度和晉級培訓制度進行相應的改革，拓寬公務人員的晉升空間，增強晉升資格的鑒別力度，提高晉級培訓的實際成效，確保在促進公務人員向上流動的同時，增強公務人員的士氣，也確保公務人員隊伍的整體能力和素質不斷得到提高和升級。

### （一）改革職程制度，拓寬公務人員的晉升空間

當前澳門公務人員六個職程相互隔離的狀態，對公務人員的職業生涯發展而言，並不是一個富有激勵性的制度機構和安排。從本質上看，這種安排是在強化“入職決定發展”的發展理念，離“不拘一格降人才”的要求相應甚遠，對公務人員的發展形成了制約和限制。由此不難發現，這套制度本質上還是“以工作為中心”，並非一套以人的發展為中心的工作分類和職業發展安排。

如果說在教育水準普遍不高的澳葡時代，這套六大職程互不銜接的體系尚有其合理性的話，那麼在大學本科學歷非常普及的時代下，這套制度就彰顯其不足和缺陷。事實上，當前澳門公務人員整體士氣不高，其中很大的原因就在於晉升空間狹隘，而晉升空間狹隘相當程度是職程的互不銜接所導致的。尤其是近幾年來，在很多大學本科學歷的公務人員進入公務人員的入職職程是技術輔導員，而實際上他們

做的工作又不僅僅是“執行”，而是“應用”甚至是“創造”的工作的時候，那麼種種的不公平感和士氣低落感就會隨即而來，最終結果使得人員士氣低落。因此，提升公務人員士氣，應該首先改革職程制度，讓六個職程成為一個職業發展的統一體、連續體，顯示職業發展的銜接化和一體化。

慶幸的是，當前特區政府已經意識到單一的職程內部晉升的缺陷，探討引入跨職程晉升的機制。特區政府公開表示，未來晉升制度的可能方向包括，“針對檢討及完善評核制度基礎下，針對評核中獲評級較高的人員設計不同的路徑晉升，尤其針對跨職程的晉升”<sup>1</sup>；“當公務員獲評核至一定級別，可經相應考核和考試晉升至上一級，例如由技術員晉升至高級技術員”<sup>2</sup>；也就是說，未來澳門特區政府公務人員晉升制度的一個大的改革方向就是實現職程內晉升和跨職程晉升兩種形式並立的晉升軌道和渠道，是多元化晉升機制的一個主要組成部份。職程內晉升是針對優秀人員的晉升機制，而跨職程晉升則是針對特有優秀的、卓越表現的人才的晉升機制，可視為“快速晉升機制”，從而真正注入一種“結果導向”的績效文化，從而改變當前“年資晉升”的單一模式。

## （二）改革評核制度，增強晉升資格的鑒別力度

尋求“普遍高分”的破解之道，應該著眼於發現“普遍高分”的原因所在，在這個基礎上進行針對性的改革和提升，全面增強績效評核結果的可信度，確保評核結果真實反映公務人員的實際工作表現，杜絕無差異的評核結果，防止績效評核失真，彰顯評核制度“激勵先進”、“幫助後進”的制度價值。

首先，要深刻檢討評核項目的具體性、準確性、操作性和貼近性，避免採用主觀性和抽象性過強的評核項目和指標。評核項目和指

---

1. “設計不同路徑晉升 高炳坤：建領導主管人員儲備庫”，《澳門日報》，2017年11月23日，B02版。

2. “設計不同路徑晉升 高炳坤：建領導主管人員儲備庫”，《澳門日報》，2017年11月23日，B02版。

標過於抽象和宏觀，是許多國家和地區公務人員績效評核指標體系設計中的一個通病。對此，有學者曾經指出，由於缺乏具體和一致的標準，評價者只能籠統地根據自己的主觀感覺做出模糊評價，由此導致評價誤差的發生。對於應該評為“優秀”的公務員，可能只評為“良好”，對於應該評為“一般”的公務員，可能被評為“優秀”。因此，深刻檢討評核項目的切合性和可行性，是增強評核結果可信度的首要環節。在這方面，修訂《公務人員工作表現評核一般制度及晉升機制》中的諮詢文本已經建議，引入一個涵蓋戰略、績效及人際三個維度的12項核心能力要素來取代現有的評核項目。在這個過程中，廣大的公務人員應該廣泛深入參與到這12種能力要素的討論，政府同時也要高度重視相關專家學者及資深公務人員的意見。

其次，儘量杜絕人情文化對公務人員評核制度的影響。人情文化是華人社會的一種特色文化，對政府公共行政也有着不可低估的影響。例如，在中國內地公務人員評核制度的運行實踐中，人們逐漸發現，公務人員評核從一種激勵公務員工作的機制在實踐中變成了一種建立或維持某種關係的工具。“在正常的工作狀態下，單位領導為了保持部門成員對自己的尊重與服從，防止成員相互之間出現攀比與不信任，以維持單位內部良好的氛圍，就選擇單位成員之間待遇的均等化，在年度考核中就可能出現優秀等次大家輪流當的現象。”<sup>3</sup> 由此可見，在人情文化影響下，公務人員的評核結果會出現對真實績效的偏差和歪曲。作為多元文化並存、中華文化為主體的地區，澳門自然也深受人情文化的影響，因此也要特別警惕人情文化對公務人員評核制度的負面影響，避免由於人情文化下的寬鬆打分、怕得罪人而最後形成普遍高分的偏離實際績效的結果。

第三，調整評核分數的計算方法，提高評核得分的區分度。在當前澳門公務人員評核制度的計算分數中，3.5分和4.4分的結果是一樣的，最後都是4分。現實的情況是，3.5分和4.4分的兩個公務人員之間的績效差別可能是很大的，只是因為計算方法上的這種規定，使得兩

---

3. 謝一奇：“論人情因素對我國公務員考核制度的影響——以三門峽市公務員考核情況為例”，《三門峽職業技術學院學報》2013年3月，第103-105頁。

者之間的差別被抹平了，從而進一步加劇了無差別評核的局面。這就要求適當調整計算方法。比如，3.80分-4.49分這個分數範疇內的得分才對應“十分滿意”，從而可以部份改變“普遍高分”的窘境。其中的調整理據和邏輯在於，單個評核項目的得分4分才是“十分滿意”，為甚麼綜合得分3.5分就可以達成“十分滿意”？此外，也可以考慮用綜合總分的方法來評定最終的評核等次，規定較高的總分數才能得到“優異”和“十分滿意”的評核等次。當然，計算方法和計算公式的調整、分數和評核等次的對應關係的確定，需要進一步的深入研究來支撐和厘定。

最後，要切實加強對評核人的專業培訓和責任監督。在公務人員評核制度的運行實踐中，經常有評核人不明白為甚麼將某位公務員的工作品質定為“十分滿意”，而將另一位公務人員的工作品質定為“滿意”，於是索性對所有公務人員都做出相同的評價。<sup>4</sup>這也是“普遍高分”的原因之一。正是由於培訓機制和責任機制的缺位，使得評核人沒有認真履行評核的職責，從而進一步導致評核結果的失真。因此，一方面需要加強對評核人的系統培訓，包括對評核項目、評核程序、評核方法等內容的系統介紹，確保評核人作出有理有據的評價；另一方面，要提高對評核人評核的事前、事中和事後監督，尤其是評核過程中的監督，討論研究引入“評核結果適度公開”等相關監督機制，督促評核人對評核結果擔當起更為切實的責任。

### （三）改革晉升培訓，提高晉級培訓的實際成效

將晉升和培訓直接掛鉤，規定需要培訓甚麼類型的課程及相應的時間才可以晉升，是值得充分肯定的，也是澳門特區政府之前在改革晉升制度的一個亮點。然而，晉升培訓制度在公共行政的實踐中出現了形式化，使得“為培訓而培訓”，這是當初引入晉級培訓的制度倡議者所始料不及的，也是他們所不願意看到的結果。為了使晉級培訓回歸到改革者一開始的制度預想，即晉升到高一級的崗位是需要有足

---

4. 王達梅：“我國公務員績效考核指標體系的問題與對策”，《蘭州大學學報》2009年11月，第100-105頁。

够的知識儲備和積累的，就需要不斷提高培訓的實際成效，使得公務人員通過學習和培訓能真正學到對做好新崗位工作有幫助的知識，進而不斷提升自身的專業能力和綜合能力。一句話，晉升和培訓應該有機結合起來，這種結合不是簡單地規定需要培訓甚麼類型和多少時間的課程就能實現的，而是要通過精心地進行崗位分析、課程設置、人員需求調查，課程成效分析，最終達到對學員能力和知識的有效提升，破解“彼得原理”的難題。

## 五、結論

澳門特區政府公務人員的各項公職制度環環相扣，相互影響。如果其中一項制度運行良好，會促進其他制度的有效運轉；反之，如果一項制度出現了問題，也會對其他制度的運行產生負面的、有害的影響。比如，中央招聘制度的改革就使得有些職位原本應該由高級技術員擔任的而招聘了技術員，也使得原來部門內倘有的跨職程晉升的途徑無法存續。因此，澳門公務人員制度的改革需要從整體上進行考量。過往的公務人員制度改革的失敗原因，很大程度上就是忽略了各項制度之間的相互影響，改革沒能從系統的、整體的角度進行，而是“頭疼醫頭、腳疼醫腳”。

就公務人員的晉升制度而言，澳門公務人員的職程制度、評核制度、晉級培訓制度和晉級開考制度對晉升制度都有着廣大而深入的影響。因此，研究和分析公務人員的晉升制度，就不能就晉升制度本身的規定來討論晉升制度，而應該把晉升制度和職程制度、評核制度、晉級培訓制度等緊密聯繫起來討論，尋求其中的關鍵癥結並集中精力解決這些難題，才是走出當前制度困境、充分釋放晉升制度激勵功能的要義。

