

澳門特區領導主管能力素質調查分析

柯麗香* 區耀榮**

一、前言

領導主管人員在公務人員隊伍中起着承上啟下的作用，其能力素質一直備受政府和社會關注。隨着社會問題日益複雜多變，市民對領導主管人員的期望越來越高，希望他們提高工作能力，有效落實各項政策。儘管近年領導主管團隊專業水平有所提升，然而與市民的期望仍然存有一定差距，市民普遍希望政府能夠提高領導主管人員的能力素質水平，快速回應社會訴求。因此，如何提升領導主管人員團隊的能力素質，使之符合廣大市民期望，落實以人為本的政策，是本澳公共行政改革的其中一個核心議題。

目前，特區政府擔任領導主管人員的任用要求主要是依據《領導及主管人員通則的基本規定》和《領導及主管人員通則的補充規定》。根據這兩項規定，領導及主管人員的聘任應以合法性、透明度和客觀性為準則，從被認定具公民品德、適當的工作經驗和專業能力擔任有關職務者中選任，而公民品德就是具個人品格及專業操守、且顯示有能力以高度的行為道德準則去弘揚所任職務的聲譽和威信，工作經驗和專業能力則以年資和學歷為標準。由此可見，德行和能力是特區政府領導主管人員任用的兩大標準。儘管如此，上述規定對能力和德行的描述仍然過於簡略，未能清楚明確指出領導主管需要具備哪些能力素質，難以讓市民知悉領導主管能否勝任有關職位，亦不利於政府領導人才的選拔、推進官員問責制度建設，以及提升政府管治的威信。

* 公務人員聯合總會青年委員會秘書長、經濟學博士。

** 公務人員聯合總會青年委員會副理事長、管理學博士。

雖然近年市民大眾及公務人員對領導主管人員的能力素質的期望超出上述法規的要求，但本澳目前仍然缺乏針對性的調查，未能深入瞭解社會及政府內部對領導主管的能力素質要求。究竟本澳社會大眾想要具備甚麼能力素質的領導主管服務他們？哪些能力素質是公眾最為重視，能夠提升公眾對官員的信心？公務人員與市民對有關能力素質的重視程度是否存在差異？這些都是有待研究的重要問題。

因此，本研究就特區政府領導主管人員選拔準則進行意見調查，目的是掌握社會（包括市民及公務人員）對領導主管人員的能力素質的期望，為完善特區政府領導主管選拔制度、構建符合民意期望的領導幹部團隊提出相關建議。

綜上，本研究的目的如下：

- (1) 瞭解本澳社會重視的領導主管人員的能力素質；
- (2) 建立領導主管人員能力素質的基本框架；
- (3) 分析市民與公務人員對領導主管人員能力素質期望的共通性及差異性；
- (4) 依研究結果，提出完善特區政府領導主管人員能力建設的政策建議。

二、領導主管能力素質的重要性及其內涵

在現代組織治理中，作為帶領組織發展，克服各種環境變遷、轉型挑戰的領導（Leadership）扮演着核心的角色，領導素質的好壞將直接影響組織發展的命運，對政府部門來說更加會左右施政水平，嚴重的更會影響民生福祉，因此，領導能力素質一直是政府管理研究的其中一個重要課題。尤其在現今社會充滿着易變性（Volatility）、不確定性（Uncertainty）、複雜性（Complexity）和模糊性（Ambiguity）（即 VUCA 社會），如何提升政府施政能力素質的水平，應對各式各樣的政治、社會、經濟環境的挑戰，變得越來越重要。

澳門正是處於 VUCA 社會時代，近年新冠疫情的反覆變異不斷，加上外圍經濟危機不確定性增加，澳門作為外向型經濟體也面對回歸以來最嚴峻的考驗。在經濟衰退的環境下，失業問題、家庭問題、治安問題、以至各種階級矛盾和衝突構成了一系列連鎖式的複雜治理問題，這種回歸以來前所未有的挑戰沒有先例可循的解決方法，只能採取摸着石頭過河的方式，不斷探索規律，持

續完善頂層規劃，以開拓可持續發展的道路。因此，領導主管肩負特區政府的政策制定和執行任務，其能力素質的重要性是不言而喻的。

北大學者楊壯指出，在 VUCA 時代，組織領導者需要具備三大能力：戰略領導力，當中包括核心價值觀、夢想和使命、洞察力、判斷力四方面；（2）專業領導力，當中包括專業主義的信念、推動組織變革、洞察未來三方面；（3）品格領導力，包括正直誠實、包容開闊、堅毅三方面。因此，他強調組織領導者不是單純擁有專業知識的專業型人才，而是掌握多元綜合能力的複合型人才。¹

美國著名的創新領導力中心（Center for Creative Leaders）在 2016 年曾對逾 1.6 萬名政府部門管理者進行調查，指出政府領導者發展的優先事項是（1）領導好員工、（2）引領變革、（3）發展參與管理技能、（4）理解邊界（局限）和如何跨越它們，當中涉及到 16 種能力。² 在組織成功方面，最重要的能力是（1）領導員工、（2）足智多謀、（3）直率和沉着、（4）建立和修復關係、（5）參與式管理。³

對中國政府幹部而言，國家主席習近平曾指出，面對複雜形勢和艱巨任務，我們要在危機中育先機、於變局中開新局，年輕幹部特別要提高 7 種能力：（1）政治能力、（2）調查研究能力、（3）科學決策能力、（4）改革攻堅能力、（5）應急處突能力、（6）群眾工作能力、（7）抓落實能力。⁴

事實上，中國對政府領導幹部的能力素質的重視也體現在相關的法規要求之中。根據《黨政領導幹部選拔任用工作條例》第 1 條，選拔任用黨政領導幹部，必須堅持下列原則：（1）黨管幹部；（2）德才兼備、以德為先，五湖四

¹ 楊壯：“VUCA 情境中的三元領導力”，2020 年，參見 <https://www.bimba.pku.edu.cn/emba/gdemba/508192.htm>。

² 16 種能力是：領導員工、足智多謀、直率和沉着、建立和修復關係、參與式管理、果斷、更換管理層、不惜一切代價、快速學習、個人生活和工作之間的平衡、自我意識、面對問題員工、同情心和敏感性、讓人放心、差異很重要、職業生涯管理。詳見 Ellen Van Velsor et al., “Creating Tomorrow’s Government Leaders: An Overview of Top Leadership Challenges And How They Can Be Addressed”, 2016, Center for Creative Leadership White Paper。

³ Ellen Van Velsor et al., “Creating Tomorrow’s Government Leaders: An Overview of Top Leadership Challenges And How They Can Be Addressed”, 2016, Center for Creative Leadership White Paper.

⁴ 新華社：習近平要求年輕幹部提高這七種能力，參見 http://www.xinhuanet.com/politics/2020-10/27/c_1126661560.htm。

海、任人唯賢；（3）事業為上、人崗相適、人事相宜；（4）公道正派、注重實績、群眾公認；（5）民主集中制；（6）依法依規辦事。另外，第7條規定，黨政領導幹部必須信念堅定、為民服務、勤政務實、敢於擔當、清正廉潔。

外國政府在選拔政府部門主管官員時也有類似的要求（見表1）。例如，美國人事部早在1990年已開始着手研究聯邦政府公務員需要具備的能力，其中，針對高級文官，在1998年提出了領導能力模型（Leadership Competency Model），要求他們需具備領導變革、管理等五大維度，分別為領導變革（Leading Change）、領導員工（Leading People）、成果導向（Results Driven）、運營管理（Business Acumen）、建立聯盟與溝通（Building Coalitions/Communication），共20多種能力。

英國政府亦在2003年提出了政府專業技能框架，並於2012年更新為公務員勝任力框架（Civil Service Competency Framework），規範高級和一般公務員需具備各種不同程度的能力，包括作出有效決策、善用資源、管理優質服務等10項勝任力。⁵ 在此基礎上，2019年進一步公布了適用於所有部門和職級的公務員的“成功典範架構”（Success Profile Framework），當中包括五大元素，即行為（Behaviors）、專長（Strengths）、能力（Ability）、經驗（Experience）、專業（Technical），以便在招聘中能找到最合適的人才。⁶

新加坡政府方面，作為培養具領導力和敬業的公務員的公共服務署（Public Service Division）推出了“公共服務領導計劃”（Public Service Leadership Programme）及“行政服務計劃”（Administrative Service），分別培訓特定部門和跨部門的領導者。其中，行政服務計劃主要是培養有興趣和能力整合跨部門工作的行政官員，參與條件包括（1）公共服務有熱誠、（2）有傑出的職業經歷和相關的工作經驗、（3）具良好的人際交往能力，同時要接受培訓，提升跨政策問題的處理能力、協同和整合不同部門的工作能力，為政治領導層提供

⁵ UK Government, “Civil Service Competency Framework 2012-2017”, July 2012.

⁶ UK Government, Cabinet Office (2018), “Success Profiles”, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/717275/CS_Behaviours_2018.pdf

切合公共服務需要的政策計劃及執行能力，擴展企業和非政府組織的關係網絡能力等。⁷

加拿大政府方面，2015 年發布的新《公務員關鍵領導素質框架》，進一步明確了適應現今管治環境需要的幾種關鍵領導能力素質。這些能力素質包括（1）制定願景和戰略、（2）動員民眾、（3）秉持誠信和尊重、（4）與合作夥伴和利益相關者合作、（5）推動創新，引導變革、（6）取得成果。同時亦提供了不符合這些能力素質要求的行為示例。這些素質與協作、創新、精簡、高性能、適應性強和多樣化的公共服務的願景相一致。⁸

表 1 各地政府對其官員的能力素質要求比較表

國家	能力素質要求
美國	五大能力面向分別為領導變革（Leading Change）、領導員工（Leading People）、成果導向（Results Driven）、運營管理（Business Acumen）、建立聯盟與溝通（Building Coalitions / Communication），當中涉及的能力包括溝通能力、持續學習能力、應變能力、政治意識、策略性思考能力、影響和協商能力等。
英國	三大方面：訂定方向（Setting Direction）與公眾參與（Engaging People）、成果導向（Delivering Results），當中涉及全局觀念、變革與改進、有效決策、引領與溝通、與夥伴合作、為他人構建能力、實現商業性成果、善用資源、管理優質服務、快速回應 10 項勝任力。
新加坡	公共服務精神、卓越的經歷和工作經驗、具良好的人際交往能力、跨政策問題的處理能力、跨部門協作能力，政策計劃及執行能力，擴展企業和社會機構關係網絡的能力等。
加拿大	制定願景和戰略、動員民眾、秉持誠信和尊重、與合作夥伴和利益相關者合作、推動創新，引導變革、取得成果。
中國	政治品質、德才兼備具以德為先、為民服務、勤政務實、敢於擔當、清正廉潔、科學調研及決策能力、改革攻堅能力、應急處突能力、群眾工作能力、政策落實能力。

來源：作者自製。

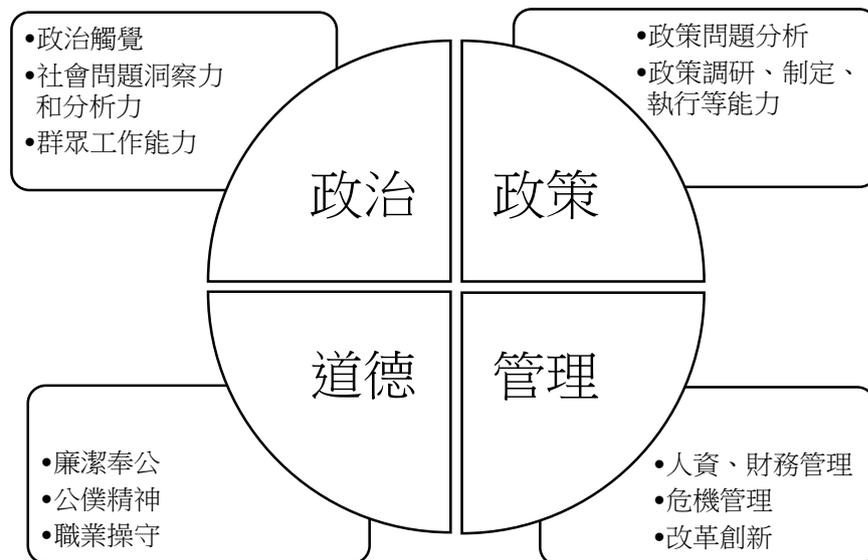
⁷ Singapore Government (2022), Public Service Division, <https://www.psd.gov.sg/what-we-do/developing-leadership-in-the-service/administrativeservice>

⁸ Canada Government (2015), “Key Leadership Competency profile”, <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/performance-talent-management/leadership-development-framework-public-service-canada.html#Toc234980011>

綜合上述各國對政府領導人員能力素質的要求，我們可以歸納為四大方面，第一是對政治能力素質，如政治觸覺、群眾工作能力、社會問題的認識和分析的能力等；第二是政策能力，如就解決社會問題的政策調研、制定和執行能力等；第三是管理能力，如善用和開拓人力和財政資源、應對危機、確保部門有效運作能力等；第四是良好的品德操守，如廉潔奉公、公僕精神、職業操守等（見圖 1）。

上述能力素質框架對完善澳門領導主管能力素質建設有一定的參考價值。

圖 1 各地政府對部門領導管理官員的基本能力框架



來源：作者自製。

三、澳門領導主管能力素質的現行要求及不足

現時，澳門公共部門的領導主管的具體職能由各部門的組織法規定，但大致上各部門的領導主管要輔助政府制定相關範疇的政策，並主力從事有關政策執行工作，根據《領導及主管人員通則的基本規定》第 23 條“領導人員的特定責任”規定，“領導人員在其部門的職責範圍內，有責任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，以便與監督實體緊密合作，確保政策的執行”，當中涉及履行及落實行政長官及政府所訂定的政策、編製工作

計劃、確保執行工作計劃、編製工作報告，以及人力資源、財政資源、物資及財產資源的管理等。⁹

為配合上述職權的行使，現行法律亦有對擔任領導主管人員的條件作出了基本的規範。主要依據是《領導及主管人員通則的基本規定》和《領導及主管人員通則的補充規定》。根據這兩項規定，領導及主管人員的聘任應以合法性、透明度和客觀性為準則，從被認定具公民品德、適當的工作經驗和專業能力擔任有關職務者中選任，而公民品德就是具個人品格及專業操守、且顯示有能力以高度的行為道德準則去弘揚所任職務的聲譽和威信，專業能力和工作經驗則是以學歷和相關範疇工作經驗為標準（見表 2）。由此可見，公民品德和專業能力是特區政府領導主管任用的兩大標準。

表 2 現行澳門領導主管能力素質的法定要求

能力素質要求		領導 (局長、副局長)	主管 (廳長、處長、科長)
專業 管理 能力	學歷	學士學位	廳長：學士學位 處長：高等課程 科長：高中學歷
	工作 經驗	曾在公共行政領域或私營部門擔任要職而表現能幹者，構成具有適合擔任領導官職的工作經驗的指標	在應聘職務範疇具有最少五年工作經驗者，方符合擔任主管官職的工作經驗的指標
公民品德		具個人品格及專業操守、有能力以高度的行為道德準則去弘揚所任職務的聲譽和威信	
政治方面		沒有相關規範	
政策方面		沒有相關規範	

來源：作者自製。

⁹ 鄺益奮：“澳門領導主管：制度缺失及改革路向”，《澳門理工學報》，2018 年第 71 期，第 26-34 頁。

然而，對比上述外地政府對其領導官員的能力素質多方面的要求，澳門領導主管在政治和政策方面的要求仍然欠缺相應的規範，不足以有效履行法律要求的協助政策制定職責，同時亦影響了領導主管人員的認受性。¹⁰ 基此，有必要對他們的能力素質作進一步的規範。

要完善領導主管的能力素質建設，如上所述，雖然現時已有不少地方的能力框架可參考，但是唯獨欠缺有關能力素質框架對澳門社會的契合性分析，因此，以下我們會從社會需求的角度，探討有關能力素質框架在澳門的適合性，以建立符合澳門社會大眾期望的領導主管人員能力素質框架。

四、研究方法

本研究採用了問卷調查方法，透過設計政府領導主管的多項能力素質指標，收集市民和公務人員對有關指標的看法，然後進行統計分析。

（一）問卷設計

在問卷設計方面，主要根據上述政府官員能力素質的四個基本維度，即政治、政策、管理和道德，結合澳門的實際情況，包括公職法律相關的要求和特區政府提出的改革理念，從政治品質、組織管理、政策能力和公職法律要求四方面，設計了 26 項能力素質元素（見表 3）。

首先，政治品質方面，涉及對基本法的擁護，對國家和特區的忠誠，以及良好的政治觸覺、體恤民情和為民服務的精神，共 4 項能力素質。

組織管理方面，涉及到統籌協作、勇於承擔、危機管理、變革創新、員工關係管理等 10 項能力。

政策能力方面，包括政策過程的 5 項能力，即政策研究、政策學習、政策制定、政策執行和政策溝通能力。

¹⁰ 曾棟、婁勝華：“澳門特區政府領導與主管選任制度改革路徑探析——基於澳門制度改革歷程與國內外實踐經驗”，《澳門公共行政雜誌》，2022 年第 1 期，第 3-17 頁。

公職法律要求方面，涉及到廉潔奉公、服從義務、學歷和相關工作經驗等7項能力素質。

所有題目均採用李克特量表 (Likert Scale) 計分，計分方法為“1=十分不重要，2=不重要，3=一般，4=重要，5=十分重要”。

表3 領導主管能力素質測量指標

能力素質	具體指標
政治品質	體察民情：經常走進社區，從市民的角度，深入了解他們所面對的困難和挑戰。
	具備無私付出、為民服務的公僕精神。
	擁護《基本法》、效忠中華人民共和國和澳門特別行政區。
	良好的政治觸覺：時刻關注社會，並能迅速掌握社情民意，及時作出跟進。
政策能力	政策制定能力：能夠就政策問題，充分考慮民意，以及評估不同政策方案的利弊，繼而作出平衡各方利益的決策。
	政策研究能力：能準確洞悉社會問題的本質，並採取科學方法進行研究，提出解決方案。
	政策執行能力：能清晰掌握政策內容，並有效應對執行過程中的問題，使政策順利落實和獲得預期成效。
	政策學習能力：能持續提升對社會訴求的吸納和分析能力，以及相關政策方法和工具的知識。
	政策溝通能力：能夠向社會清楚解釋政策的理念和內容，減少公眾的疑慮，同時認真傾聽，瞭解公眾想法。
組織管理能力	善用公帑能力：能夠審慎運用財政資源，提高部門運作的效率及公共服務的效益。
	統籌協作能力：能夠合理規劃和指揮各單位或人員的工作，使之協力完成部門的施政任務。
	危機管理能力：能前瞻地評估政策風險，並有效應對突發的公共危機，儘量減低社會的損失和負面影響。
	變革創新能力：因應環境的轉變，持續地檢視部門不合時宜的政策、管理制度、程序規範等，並嘗試採取一些新的理念或方法去改進。
	待人友善：以尊重、有教養的態度對待市民、同事、上級及下屬。
	與上級關係良好，獲上級的支持和認可。
	與下屬關係良好，獲下屬的支持和認可。

能力素質	具體指標
	勇於承擔：對政策出現的問題，勇於承擔自己應負的責任，不推卸給下屬或其他部門。
	促進員工參與：盡可能在不同程度上讓員工就政策執行或部門管理的問題發表意見。
	構建和諧友善的工作環境和文化。
公職法律 要求	自律守紀、廉潔奉公：嚴格遵守法律法規，不貪污不受賄，一心為公共利益服務。
	具有多年的相關工作經驗。
	擁有學士或以上的學歷水平。
	勤謹守時：正常及持續地按時到部門上班。
	服從義務：尊重及遵守上級合法的工作指示。
	過去在相關工作上有良好的表現。
	保密義務：有責任不洩露部門的機密資料。

來源：作者自製。

（二）問卷對象

調查在 2022 年 6 至 9 月進行，向各公務人員團體和以街頭訪問形式向市民派發問卷，共收集了 1,838 份有效問卷。其中，公務人員佔 51%、市民佔 49%；性別方面，男性佔 48.3%，女性佔 51.7%；教育程度方面，學士佔 42.5%、碩士或以上佔 16.3%、專科佔 10.1%、高中佔 17.8%。年齡方面，18 至 30 歲佔 11.6%、31 至 40 歲佔 37.4%、41 至 50 歲佔 26%、51 歲或以上佔 24%。收入方面，1.5 萬元以下佔 13.8%、1.5 萬至 2.5 萬元佔 28.8%、2.5 萬至 3.5 萬元佔 25.8%、2.5 至 4.5 萬佔 19.4%、4.5 萬以上佔 12.2%。

五、分析結果

（一）各項能力素質比較

圖 2 是受訪者對各項能力素質的平均分，分數介乎於 4.05 至 4.5 之間。其中最高分是效忠國家和特區（4.5 分），其次是自律守己、廉潔奉公（4.47 分），分數較低的是學歷和工作經驗（分別是 4.05 分和 4.11 分）。

圖 2 受訪者對領導主管的各項能力素質要求的分數

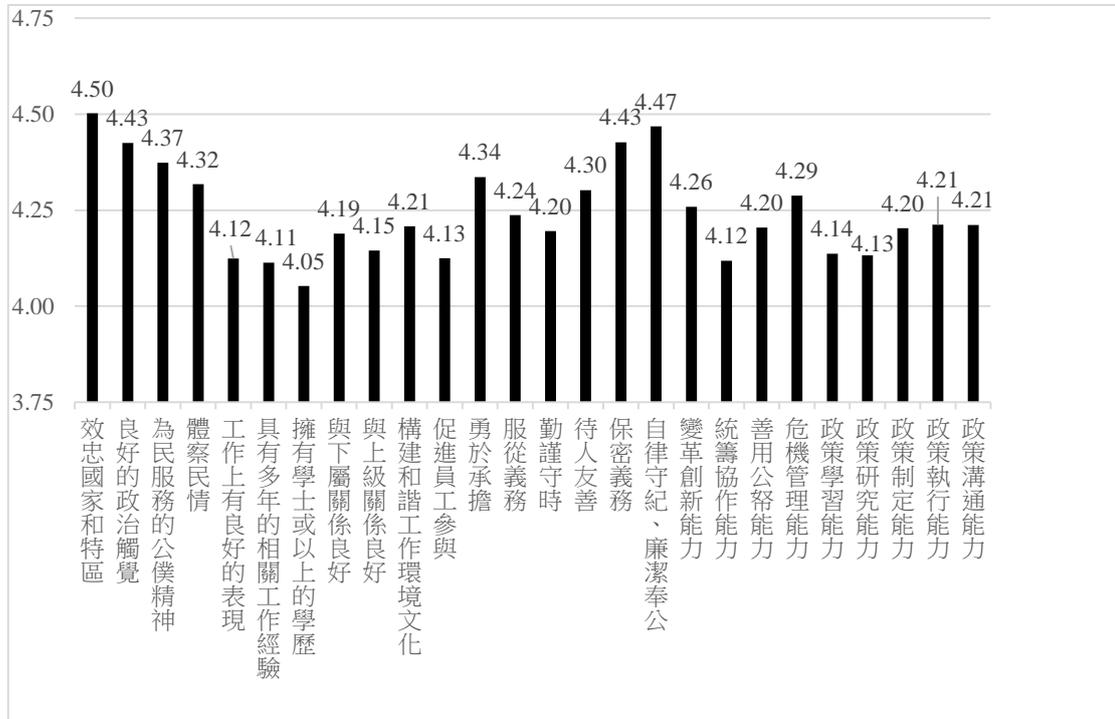


表 4 受訪者對領導主管的各項能力素質重要性排序

排名	能力素質	分數	排名	能力素質	分數
1	效忠國家和特區	4.50	14	構建和諧工作環境文化	4.21
2	自律守紀、廉潔奉公	4.47	15	善用公帑能力	4.20
3	保密義務	4.43	16	政策制定能力	4.20
4	良好的政治觸覺	4.43	17	勤謹守時	4.20
5	為民服務的公僕精神	4.37	18	與下屬關係良好	4.19
6	勇於承擔	4.34	19	與上級關係良好	4.15
7	體察民情	4.32	20	政策學習能力	4.14
8	待人友善	4.30	21	政策研究能力	4.13
9	危機管理能力	4.29	22	促進員工參與	4.13
10	變革創新能力	4.26	23	工作上有良好的表現	4.12
11	服從義務	4.24	24	統籌協作能力	4.12
12	政策執行能力	4.21	25	多年相關工作經驗	4.11
13	政策溝通能力	4.21	26	學士或以上的學歷	4.05

表 4 是各項能力素質由高至低排序。最高分的 5 項能力素質以政治品質為主，分別是效忠國家和特區(4.5 分)、自律守己、廉潔奉公(4.47 分)、保密義務(4.43 分)、良好的政治觸覺(4.43 分)、為民服務的公僕精神(4.37 分)。其次是勇於承擔(4.34 分)、體察民情(4.32 分)、待人友善(4.3 分)。排名處於中間水平的主要是組織管理和政策能力，例如危機管理能力(4.29 分)、政策執行能力(4.21 分)，也涉及一些公職法律要求，例如服從義務(4.24 分)、勤謹守時(4.2 分)。

相對政治品質、組織管理能力來說，政策能力分數比較平穩，波動性較低，介乎於 4.13 分至 4.21 分之間，重要性略低於政治品質，稍高於組織管理能力。

(二) 領導主管能力素質基本框架

為建立符合澳門社會期望的領導主管能力素質框架，我們進行了因子分析 (Factor Analysis)，找出能力素質的潛在因子，從而確定其能力素質的基本結構。表 5 是因子分析結果，當中顯示澳門特區的領導主管能力素質可分為三個代表性因子，第一個因子可解釋體察民情、公僕精神、效忠國家和特區和良好的政治觸覺等能力素質，故可稱作“政治品質”。

第二個因子可解釋到政策制定、政策執行、政策溝通等政策能力，同時亦解釋到善用公帑、危機管理、變革創新等組織管理的能力要求，故可稱作“政策及管理能力”。

第三個因子主要涉及到待人友善、勤謹守時、服從義務、工作經驗、學歷、工作表現等方面的素質，這些大部份都是公職法律所要求的內容，故可稱作“公職義務”。

表 5 澳門領導主管能力素質潛在結構

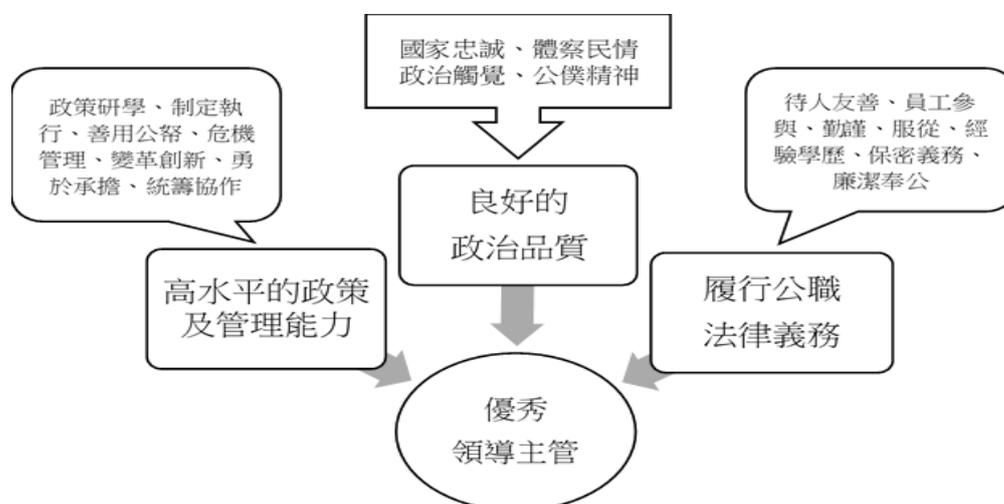
能力素質項目	因子 1 政治品質	因子 2 政策及管理能力	因子 3 公職義務
1. 體察民情	0.67		
2. 公僕精神	0.74		
3. 效忠國家和特區	0.74		
4. 良好的政治觸覺	0.79		
5. 政策制定能力		0.83	
6. 政策研究能力		0.81	

7.	政策執行能力	0.80
8.	政策學習能力	0.78
9.	政策溝通能力	0.76
10.	善用公帑能力	0.72
11.	統籌協作能力	0.70
12.	危機管理能力	0.69
13.	變革創新能力	0.65
14.	勇於承擔	0.56
15.	自律守紀、廉潔奉公	0.54
16.	待人友善	0.57
17.	與上級關係良好	0.73
18.	與下屬關係良好	0.72
19.	多年的相關工作經驗	0.70
20.	學士或以上的學歷水平	0.69
21.	勤謹守時	0.65
22.	構建和諧的工作環境文化	0.65
23.	服從義務	0.60
24.	工作上有良好表現	0.58
25.	促進員工參與	0.53
26.	保密義務	0.50

註：僅顯示因子載荷（factor loadings）大於 0.5 的數據。

總的來說，我們可以將領導主管能力素質分為三大類，這三種能力素質基本上可滿足本澳市民對官員的期望和要求。因此，我們可以得出優秀領導主管的基本內涵：具備良好的政治品質，擁有高水平的政策及管理能力，以及滿足公職法律義務要求的治理人才（圖 3）。

圖 3 優秀領導主管的三大能力素質



(三) 市民和公務人員重視的能力素質比較

表 6 是對比市民與公務人員最重視的 15 項能力素質，以比較兩者對領導主管的各項能力素質的共同和差異。從中可見，對於最重視的頭五項能力素質，公務人員和市民看法基本一致，都是政治品質的項目為主。排名差異較大是政策方面的政策制定和政策執行能力，市民相對公務人員來說，對政策能力的重視程度稍高一點。

表 6 市民和公務人員最重視的 15 項能力素質比較

市民			公務員		
排名	能力素質	分數	排名	能力素質	分數
1	效忠國家和特區	4.40	1	效忠國家和特區	4.60
2	自律守紀、廉潔奉公	4.35	2	自律守紀、廉潔奉公	4.58
3	良好的政治觸覺	4.34	3	保密義務	4.55
4	保密義務	4.30	4	良好的政治觸覺	4.51
5	為民服務的公僕精神	4.25	5	為民服務的公僕精神	4.49
6	勇於承擔	4.24	6	勇於承擔	4.43
7	體察民情	4.21	7	體察民情	4.42
8	待人友善	4.21	8	待人友善	4.39
9	危機管理能力	4.19	9	變革創新能力	4.38
10	服從義務	4.15	10	危機管理能力	4.38
11	勤謹守時	4.14	11	構建和諧工作環境文化	4.33
12	政策執行能力	4.14	12	服從義務	4.32
13	變革創新能力	4.13	13	政策溝通能力	4.32
14	政策制定能力	4.13	14	與下屬關係良好	4.31
15	善用公帑能力	4.10	15	善用公帑能力	4.30

若從上述領導主管能力素質的三維度框架分析，市民對政策及管理 ability、政治品質及公職義務的要求分數分別是 4.13 分、4.3 分和 4.1 分，而公務人員的要求分數則分別是 4.33 分、4.5 分和 4.29 分（見圖 4）。可見，公務人員對各項能力素質的重視程度比市民為高，各項平均分高出 0.2 分左右，兩者差異達統計顯著水平（見表 7）。

圖 4 市民和公務人員對領導主管三大素質要求的分數比較

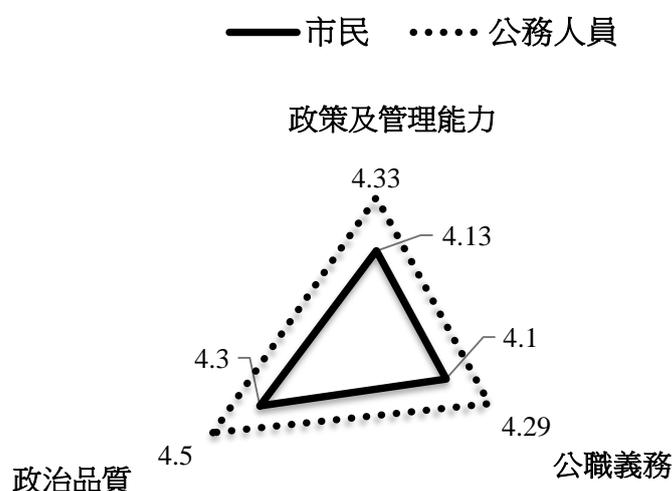


表 7 市民和公務人員的分數差異顯著性檢驗

能力素質	身份	樣本	平均分	標準差	顯著性
政治品質	市民	901	4.30	0.73	p<0.001
	公務人員	937	4.50	0.64	
政策及管理能力的分數	市民	901	4.13	0.71	p<0.001
	公務人員	937	4.33	0.64	
公職義務	市民	901	4.10	0.67	p<0.001
	公務人員	937	4.29	0.59	

註：雙尾檢驗 (two-tailed test)。

六、總結、討論及建議

政府官員能力素質一直備受社會關注，為瞭解市民對官員能力素質的期望，本研究進行了“澳門社會對政府領導主管能力素質的意見調查”，冀望從社會角度就領導主管能力建設、構建符合民意期望的幹部團隊建言。

由於現時領導主管的條件規範相對簡略，並主要集中在相關管理經驗和公民品德方面，對比國家及外地政府對官員的多元素質要求仍有一定差距，因此，

本研究根據外地經驗，歸納出領導主管應具備的政治、政策、管理和道德四方面的要求，並設計相應的指標，分析澳門社會重視的領導主管能力素質項目。

根據調查分析結果，澳門社會對領導主管能力素質的要求可歸納為三大方面，分別是“政治品質”、“政策及管理能力和“公職義務”。以 5 分計，社會對政治品質的要求是 4.4 分，其中包括效忠國家和特區 (4.5 分)，擁有良好政治觸覺，時刻關心並跟進社情民意 (4.4 分)、經常走進社區體察民情 (4.3 分) 等品質。結果反映，市民十分看重官員的政治意識，尤其在市民眼中，國家利益和人民利益是密切相關的，忠於國家意味着忠於人民，要效忠國家就不能疏遠群眾、不顧民間疾苦，相反要永葆為民服務的精神和初心。

社會對政策及管理能力的期望是 4.2 分。在管理能力中，較高期望是變革創新 (4.3 分)、危機管理 (4.3 分)、善用公帑 (4.2 分) 等能力。政策能力方面，以政策制定、執行和溝通能力 (皆為 4.2 分) 的要求較高。管理與政策在市民眼中也是高度相關的，這兩方面的能力涉及到社會問題的分析、利益平衡，資源分配、靈活應變、互動解說等能力，代表市民很重視官員如何將專業和管理知識有效運用於政策過程之中，切實解決市民關注的社會問題。

公職義務多涉及公職法律的規定，其重要性是 4.2 分。當中較受重視的是廉潔奉公 (4.5 分)、保密義務 (4.4 分)、待人友善 (4.3 分)、構建和諧工作文化 (4.2 分)、相關工作經驗 (4.1 分)。可見，市民對領導主管的廉潔和職業道德操守十分重視，普遍認為領導主管和公務人員一樣要符合相關公職法律的要求，尤其要懂得以人文關懷方式對待他人和激勵下屬。

總結而言，市民期望的優秀領導主管應是具備良好的政治品質、擁有高水平的政策及管理能力和、且履行好公職法律義務的公務人才。

至於公務人員和市民對領導主管能力素質的要求是否存在差異，本研究分析發現公務人員重視的能力素質內容與市民基本一致，只是市民對政策能力的重視程度會稍高一點。但整體上，公務人員對領導主管各方面能力素質的要求比市民更高，這個結果可能與公務人員的雙重身份有關，即公務人員同時也是市民身份，在工作受到上級管理的影響，在生活上則受到部門政策的左右，因此會令他們比較重視對其有雙重影響的領導主管能力素質。

基於上述研究結果，本文提出以下幾點政策建議。首先，針對現行領導主管任用條件的不足，建議加強對領導主管的能力素質規範，尤其加入對政治品質、政策能力的元素，並制定相應的框架和指標，作為對官員選拔、培訓和評價的參考依據。

第二，建議加強領導主管的政策能力培訓。過往官員比較側重專業知識，但專業知識，尤其存在爭議的部份，是需要一個政策化的過程，才能形成社會可接受的執行方案。而在現行公務人員培訓課程中，針對新任領導主管的培訓課程主要集中在日常管理和部份政策執行的內容，故建議可加強政策各個環節的知識內容，例如科學化的政策研究、規劃、評估工作，以及針對重要社會問題的政策認識和應對方法，以全面提升領導主管各方面的政策能力，促進政策科學化。

第三，構建相關政策範疇的領導主管輪調機制。在現今各種社會問題交錯複雜的環境下，提升政府的跨政策協調能力，促進各部門協同執行政策變得越來越重要，因此，透過定期輪調相關政策範疇的領導主管，將有助增加其不同政策領域的認識和相關能力，從而提升綜合政策協調的能力，同時亦有助減少部門自各為政的情況。

第四，加強一般公務人員與領導主管的溝通交流機制，以及其在政策內部諮詢的角色。鑑於公務人員與市民對領導的能力素質看法高度相似，故各公共部門應充分發揮公務人員的諮詢角色，尤其在政策的準備階段，可先進行內部諮詢，鼓勵一般公務人員以市民角度建言，形成民本思考的決策文化和社會契合的政策方案，藉此展現市民期望官員應有的能力素質，讓社會的政策期望得到有效反映，並落實於相關政策之中。