

澳門公務領導人才培養：基於人力資本分析的啓示

區耀榮*

一、問題的提出

在落實公共政策、推動經濟發展和社會治理水平的提升中，公務人員無疑扮演着重要的角色，當中，部門領導更發揮着關鍵的決策和指揮作用。尤其在面對社會經濟轉型的挑戰下，如何促進有潛質的公務人員向上流動、培養公務領導人才成為了澳門社會重點關注的公共行政改革議題。

回歸以來，特區政府的領導主管一直沿用回歸前的委任機制，儘管其後政府訂立了相關的學歷、經驗等規範，但卻未建立針對性的培養機制，領導人才培養很大程度上是依靠一般公務人員的培訓制度進行。¹ 2020年，特區政府推行公務人員領導力培訓班，是領導人才培養機制改革的一個較大的進展和創新，該培訓以全脫產的形式進行，旨在擴闊學員的知識領域、提高知識層次和領導能力，以培養更多專業能力與管理能力兼備的人才，構建政府領導人才梯隊。² 另一方面，在2023年，特區政府亦計劃建立各部門處級人員之間的調動機制，並結合領導力培訓班，作為政府領導人才培養的機制。³

* 澳門公務人員聯合總會青年委員會副理事長，管理學博士。

¹ 婁勝華：“回顧與前瞻：澳門特區公共行政改革”，《港澳研究》，2020年第1期，第48-56頁。

² 新聞局：“首屆公務人員領導力培訓班開課”，參見 <https://www.gcs.gov.mo/detail/zh-hant/N20INvhrvu>。

³ “處級調動領導力培訓育主管人才”，《市民日報》，2023年2月28日。

從本質上說，上述領導力培訓班和人員調動措施所針對的分別是公務人員兩方面的人力資本：前者涉及人員的跨專業知識和能力，是任務性質的人力資本；後者涉及人員的跨部門工作經驗和歷練，屬組織性質的人力資本。由此可見，特區政府將任務和組織兩方面的人力資本視為領導人才需具備的素質條件。在此基礎上，未來在優化資源投入、培養公務領導人才方面，需要進一步思考和回答的問題是：哪些人員需要重點加強任務性質的人力資本，甚麼人員需要側重提升組織性質的人力資本？不同專業人員的培養路徑該如何？人員的職務和職程設置上該如何配合，才能讓人員有效發揮和累積相關人力資本，提升領導能力？

由於迄今尚未有相關的研究分析以解答上述問題，因此本文首先扼要回顧澳門公務領導人才培養工作及不足，然後從人力資本的特點分析入手，透過整合人力資本的兩個維度——組織專用性和任務專用性，建立一個基於人力資本特點的分析框架，並以此探討具不同人力資本特質的人員的培養路徑，以及對澳門公務領導人才培養的啟示。

二、澳門公務領導人才培養工作回顧

回歸後，各屆特區政府均將公務人員培訓和制度建設列為重點施政工作之一，並致力開設不同種類的培訓課程，讓各級公務人員持續提升履行職務所需的專業知識和技能。其中，針對高級公務人員，除了一般基本培訓課程外，在 2001 至 2007 年間，特區政府與新加坡公共行政學院合辦“中、高級公務員管理發展課程”，每年培訓數十名學員，以提升其管理及領導技巧和溝通能力。其後，在 2007 年，與國家行政學院合辦“高級公務員公共決策研修班”，目的是強化領導主管人員的公共政策制定和執行的能力。在 2009 年，與國家行政學院及北京大學合辦“公共管理碩士（MPA）專業學位課程”，旨在為公共部門培養具備公共管理理論和實踐經驗的高層次、應用型管理人才。

為加強公務人員培訓和職涯發展的連繫，在 2011 年，特區政府執行《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》制度，將公務人員的培訓和晉級掛鉤，各級公務人員（包括中、高級人員）均需要完成一定時數的修讀式培訓課程（一般

職業技術培訓)或達標式培訓課程(根據各職程人員而設之培訓課程),才能獲得職級晉升。這些課程都是與人員的工作直接或間接相關,或者由行政公職局根據其職級及職務範疇訂定。其中,針對領導主管或高級公務人員,開設了“澳門高級公務員專題研習班”、“政策制訂課程”、“政策解說培訓課程”等。以上培訓課程均是以在職培訓的形式進行,是回歸後特區政府培養領導主管人才的主要方式。

為了加大領導人才培訓工作的力度和創新,在 2020 年,特區政府舉辦了“公務人員領導力培訓班”,首次以為期三個月的脫產培訓方式進行,務求讓學員更能專注有關知識和能力的提升。在領導力培訓班的基礎上,在 2023 年,特區政府更計劃建立各部門處級人員之間的調動機制,作為部門領導人才培養的主要機制。儘管特區政府多年來對公務人員培訓工作的投入,但有研究認為公務人員培訓仍然面對着一些問題需要解決,當中包括相關培訓關於理論方面的指導性不足,培訓對人員的針對性和差異化不足、培訓課程缺乏與組織整體及個人發展規劃連繫起來等。⁴

解決這些問題需要回歸到培訓的目的——提升員工合適的人力資本的思考和分析上,對領導人才培養而言,也就是本文提出的研究問題,因此本文將以人力資本理論為視角,分析特區政府的公務人員培訓措施與人力資本的關係,然後根據人力資本的任務和組織兩大特點建立一個分析框架,以剖析不同類別公務人員之間的關係,以及要培養其成為組織領導人才所需的人力資本和培養路徑,最後探討對澳門公務領導人才培養的啓示。

三、人力資本的特點

人力資本是指個人擁有的知識、經驗或技能,是一種能夠透過不斷累積來為組織帶來更大回報的寶貴資源。諾貝爾經濟學獎得主 Schultz 在 1961 年首次提出此概念,他認為人力資本是可以通過投資而獲得、且有價值的人口品質特

⁴ 朴善玉、陳小平:“澳門公務員培訓有效性影響因素與對策分析”,《陝西行政學院學報》,2018 年第 1 期,第 21-24 頁。

質。⁵ 教育、健康和在職培訓等投入都是人力資本的投資，而且其回報價值是所有資本投資之中最高的。⁶ 其後，另一位諾獎經濟學家 Becker 在 1964 年發表《人力資本》一書，對人力資本提出了全面、系統的理論框架，被廣泛應用於社會科學各領域。人力資本理論的核心論點認為，人力資本的提升可以為個人帶來更佳的工作收入、為組織創造更大的績效，為國家帶來更快的經濟增長，因此，其作用比物質資本更為重要，而教育、培訓是提升人力資本的最重要手段。⁷

在人力資本的分類上，Becker 將之區分為通用性人力資本 (General Human Capital) 與專用性人力資本 (Specific Human Capital) 兩類。前者是指那些可以轉移在不同領域或地方使用的知識或技能，學校教育、社會經歷的獲得都可提升通用性人力資本。⁸ 相反，專用性人力資本是指那些透過特殊途徑獲得並只能用在特定領域或地方的知識或技能，通過專職培訓 (On-the-job Training) 獲取的知識、透過專業工作中學習即“幹中學” (Learn by Doing) 的技能等都是專用性人力資本。⁹ 一般來說，擁有較多專用性人力資本的人就是我們常說的“專才”，擁有較多通用性人力資本的人則被視為“通才”。對組織而言，通用性人力資本和專用性人力資本的價值是有分別的：前者對不同組織來說都有其市場價值，即可為不同組織帶來生產效益，但後者則只能在特定組織才存在價值，一旦人員離開了特定組織，其專用性人力資本就會失去價值，因為發揮不到作用，這種只應用於特定組織或企業的人力資本稱為“組織或企業專用性人力資本” (Organization or Firm-specific Human Capital)。¹⁰

除了組織，人力資本的專用性還可以體現在其他方面。對此，經濟學家 Gibbons 和 Waldman 就從專業分工的角度提出第三種人力資本，即任務專用性

⁵ Theodore W. Schultz, “Investment in human capital”. In *The American Economic Review*, 1961, 51 (1), pp. 1-17.

⁶ Theodore W. Schultz, *Investing in People: The Economics of Population Quality*. University of California Press, 1981, p.21.

⁷ Gary S. Becker, “Investment in human capital: A theoretical analysis”. In *Journal of Political Economy*, 1962, 70(5), pp. 9-49.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Oliver E. Williamson, “The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach”. In *American Journal of Sociology*, 1981, 87(3), pp. 548-577.

人力資本（Task-specific Human Capital），因為人在工作過程中會不斷累積相關工作能力，只要每個人專門從事某幾項工作或任務，透過分工合作，組織整體的生產力就可以提高。¹¹ 與組織專用性人力資本相似，任務專用性人力資本是指那些只能應用在特定工作，並可透過不斷從事相關工作而累積，但對其他工作來說是無價值或無用的人力資本。最明顯具有高任務專用性資本的人員就是醫生、律師等專才，因為他們的知識和能力只能在其專業領域才能展現，去了別的專業領域便難以發揮所學。有實證研究發現任務專用性人力資本是個人薪酬增長的決定性因素：有 22%至 52%的薪酬增長是源於它的影響。¹² 由此可見，累積任務專用性人力資本對提升個人回報十分重要。因此，Gibbons 和 Waldman 建議企業的晉升或工作安排應以減少浪費任務專用性人力資本為原則，即以任務相關性為導向，而不應該把人員晉升到和其過往工作不相關的崗位、安排其做一些與其過往工作不相關的工作，或者管理一群與其過往工作不相關的下屬。¹³

儘管專用性人力資本十分重要，但通用性人力資本也是組織有效運作和發展不可或缺的元素。事實上，不少組織任務都需要“通才”去執行，關鍵是如何有效和針對性配置和提升不同崗位人員所需的人力資本，完成組織的不同任務。從人力資本的特點來看，特區政府的公務人員培訓工作主要是以提升任務專用性人力資本為目標，因為大多數培訓課程內容均與人員的工作職務相關。至於培訓領導主管人才的課程，則是以提升任務通用性人力資本為主。

然而，目前領導人才培養工作仍然存在着不少問題：首先，對不同部門或專業的人員採取劃一的培訓方式，未能做到差異化，因應不同專業人員的人力資本特點進行調整。第二，由於現時人員橫向流動機制並不完善，加上高級公務人員職務設置仍然以專科為基礎，轉換職程和部門均不容易，這樣便大大限制了人員提升通用性人力資本的渠道，包括組織和任務通用性人力資本。第三，

¹¹ Robert Gibbons & Michael Waldman, “Task-specific human capital”. In *The American Economic Review*, 2004, 94(2), pp. 203-207.

¹² Christina Gathmann & Uta Schönberg, “How General is Human Capital? A Task-Based Approach”. In *Journal of Labor Economics*, 2010, 28(1), pp. 1-49.

¹³ Robert Gibbons & Michael Waldman, “Task-specific human capital”. In *The American Economic Review*, 2004, 94(2), pp. 203-207.

雖然現時各部門之間存在一定程度的跨部門合作，但很多時候礙於部門職能的限制，人員往往只會從自身職責的角度去參與工作，較少動機去從整體宏觀和政府協同的層面去思考和完善相關工作，對於缺乏合作機制的部門，人員的動機機會更少，這樣不利於人員提升組織通用性人力資本。即使在部門內部，各附屬單位之間也會存在這個問題，這樣則會阻礙人員累積組織專用性人力資本。要改善上述問題，我們需要將人力資本特點與人員職責之間的關係連繫起來分析，因此本文將整合人力資本的兩個維度——組織專用性和任務專用性，建立一個基於人力資本特點的分析框架，來劃分具不同人力資本特點的人員和分析他們之間的關係，繼而探討不同專業人員的培養路徑，以及對澳門公務領導人才培養的啟示。

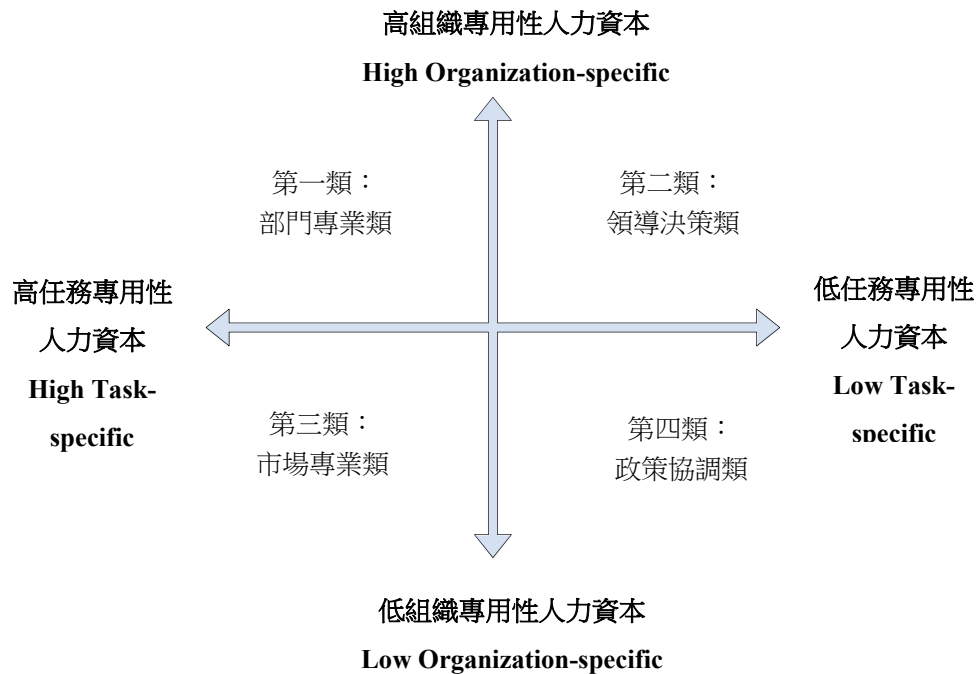
四、基於人力資本的分析框架

（一）人員分類

若將公務人員履行職務所需的人力資本特點——即組織專用性的高低和任務專用性的高低這兩個變量組合起來，我們可以區分出圖 1 所示的四類人員，圖 2 則是具體例子。這裡的專用性和通用性是相對的，低組織／任務專用性人力資本意味着高組織／任務通用性人力資本，反之亦然。

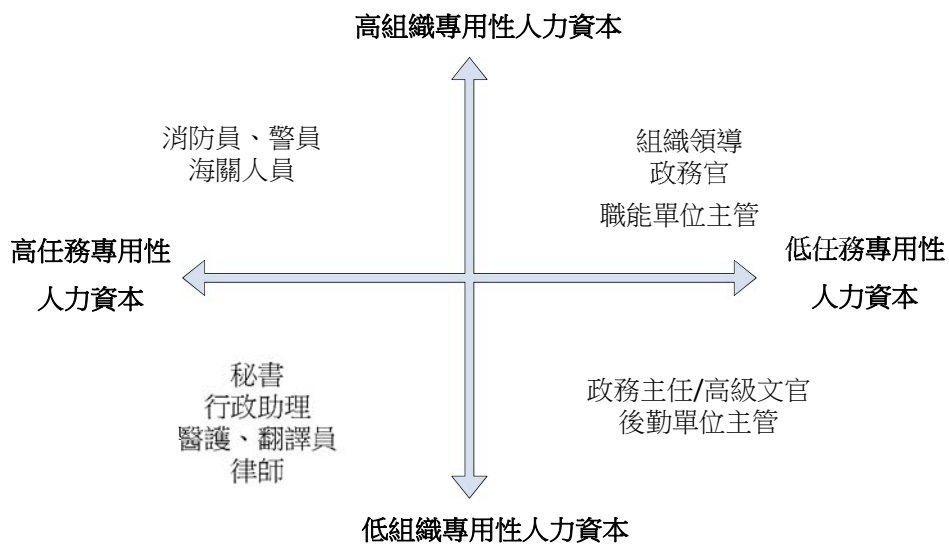
第一類人員具有高組織專用性和高任務專用性人力資本的特點，本文稱之為“部門專業類”人員，例子包括消防員、警員、海關人員等。這些人員工作任務特點是負責執行單一部門或極少數職能相似部門獨有的工作（即其他部門或企業沒有的工作），例如需要掌握執行特定部門法律、職能等高組織專用性知識和技能才能執行的工作；另外，由於部門會按職能進行內部份工，包括設置附屬單位和配置相關人員，故此類人員的任務只會集中在部門某一部份職能的工作，令其在工作過程中不斷累積任務專用性人力資本。

圖 1：按人力資本特點劃分的人員類型



資料來源：作者自製。

圖 2：按履行職務需要的人力資本劃分的具體例子



資料來源：作者自製。

第二類人員具有高組織專用性和高任務專用性人力資本的特點，負責部門決策，故本文稱之為“領導決策類”人員，例子包括部門領導、政務官、職能單位主管等。這些人員承擔着職能決策和管理工作，故需要對部門或單位的職能法律、內部運作等方面有深入的認識，以便向下屬發出正確的工作指示；同時，領導決策的工作任務多元，包括部門相關的政策制定、內部管理、統籌協作等，沒有單一特定的工作，故其工作所需的較多是通用性人力資本。級別越高，其所需的組織專用性和任務通用性人力資本也越多。

第三類人員具有低組織專用性和高任務專用性人力資本的特點，本文稱之為“市場專業類”人員，例子包括醫護人員、律師、翻譯員、秘書及其他專業人士。他們的特點是要負責執行一些政府和私人企業都需要的特定工作，與上述部門專業類人員的分別是其工種不限於特定部門或組織，工作所需的知識和技能存在普遍的市場價值，是政府和企業都需要的人力資本；同時，由於其工作範疇的集中程度較高、任務較少，他們需要的是不斷累積相關工作經驗來提升任務專用性人力資本。

第四類人員具有低組織專用性和低任務專用性人力資本的特點，本文稱之為“政策協調類”人員。例子包括香港特區的政務主任（Administrative Officer）、西方國家的高級文官（Senior Civil Service）。政策協調人員不是個別部門專屬的職位，也非組織架構中的部門或單位的負責人，不負責職能決策和執行，作為介乎於政務官與一般公務員之間的中層管理者，主要支援政策制定，以及制定和執行之間的資源協調和管理工作，確保政策順利執行，是各部門都需要的通才，在不同部門之間的流動性很大。

以美國為例，其高級文官是前三個最高級別的公務員，他們充當着承上啟下的角色，負責對決策者的政策指示進行協調從而轉化為不同人員的具體執行任務、內部行政和人事管理、建立政策網路、爭取政治支援等工作。¹⁴ 同時，此類人員的職務內容多元，沒有特定任務，凡有利於政策執行、強化政策網絡、增加政策認受性等工作都是其份內事。香港的政務主任也履行相似的職責。理論上，本澳各部門均設置的後勤支援單位（如行政財政單位）的主管都屬此類，但由於職能，其人力資本難以應用在跨部門工作上，不足以發揮政策協調功能。

¹⁴ 朱立言、盧丹、龍寧麗：“美國文官制度的變革與思考”，《公共管理學報》，2010年第7期第1卷，第1-7頁。

需要指出，即使屬同一類的人員，其人力資本專用性也會有一點差異：就組織專用性人力資本而言，秘書比醫生高，部門領導比一般主管高，因為前者比後者需要掌握更多的組織專用性知識或技能。舉例說，秘書需要對機構運作有一定程度的認識（即組織專用性人力資本）才能做好有關工作，但醫生開方治病理論上是不需要運用到組織方面的知識，所以秘書比醫生的組織專用性人力資本高，儘管相對“部門專業類”人員來說仍處於低水平。而就任務專用性來說，醫生的程度會較秘書高，因為醫生的工作更加專業化。¹⁵

（二）各類人員之間的關係

對組織來說，不同性質的人力資本都有其重要作用，關鍵是如何因應它們之間的關係，把人員安排到合適的崗位，才能產生功效。因此，我們根據上述四類人員的職務內容，描繪出他們之間理論上的工作和層級關係，如圖 3 所示。首先，這四類人員是處於三個不同的政策層級，分別是政策制定層、政策協調層和政策執行層。其中，“領導決策類”人員處於政策制定層，負責向部門人員發出政策工作指示，“市場專業類”和“部門專業類”則負責政策執行層面的工作，他們之間是分工關係，負責完成政策不同環節或部份的工作任務。在政策制定層和政策執行層之間，存在着一個政策協調層，這意味着政策制定後不一定能有效執行，當中需要有一個政策協調的過程，才能取得執行成效。

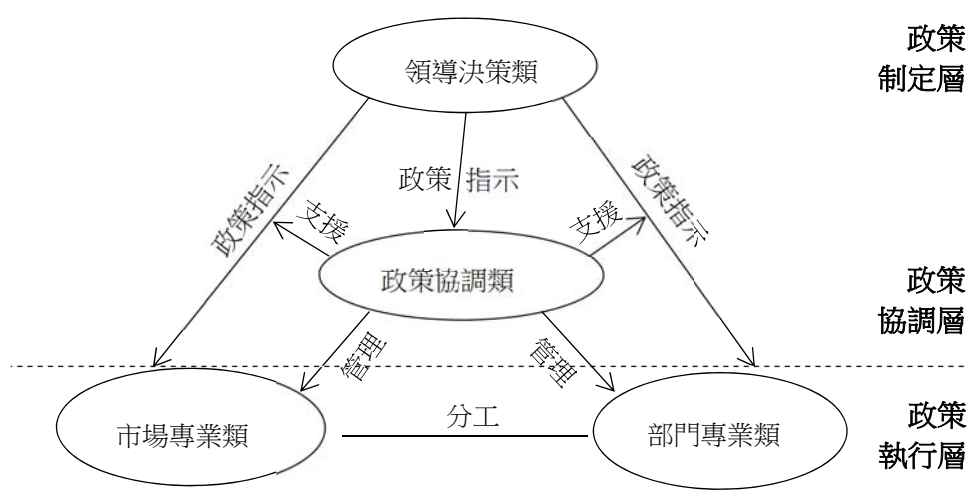
相對於政策制定和執行，政策協調是較少受到關注的部份，但卻發揮着重要的橋樑作用。政策協調是指不同公共部門的聯合行動，目的在減少政策制定和執行過程中出現的衝突、資源浪費和政策空白。¹⁶ 例如，很多時候不同部門的政策理念或目標容易出現矛盾，或者在資源有限的情況下，一項政策的執行可能會影響另一項政策的資源投入，產生負面的外溢效應。這些問題都需要政策協調去解決。“政策協調類”人員就發揮着促進政府部門協調合作、理順政策功能的角色。

¹⁵ 上述例子是按一般情況列出，在不同地方，公務人員職務所需的人力資本特點亦有所不同，人員具體的歸類仍要按不同地方和部門的實際情況判斷。

¹⁶ 廖洲棚：“論跨機關管制行政之政策協調：賽局理論的觀點”，《行政暨政策學報》，2014年，第59期，第89-126頁。

以香港政務主任為例，¹⁷ 他們是屬於典型的部門和任務通才，其專業背景多元，並需定期調任至不同範疇的部門，接觸不同層面的工作及汲取各方面的政策經驗。其職責包括：一方面，協助上級制定政策，提供基於通盤考慮的政策意見。另一方面，要肩負起管理工作，包括部門資源的調配、專案統籌、監督政策實施、傳媒公關等多元工作。為加強公共部門協作，政務主任要經常與政府內其他公務員同事，以及公營機構（例如各監管機構和法定組織等）保持緊密的合作關係。¹⁸

圖 3：各類人員之間的理論關係和所屬政策層級



資料來源：作者自製。

（三） 領導人才培養路徑和要求

從上述四類人員之間的關係和各自履行職務所需的人力資本特點可知，要培養公務人員成為領導人才，有三條路徑，分別針對不同類型的公務人員。第一條是由“部門專業類”至“領導決策類”。這條路徑需要側重提升人員的任務通用性人力資本，其次才是組織專用性人力資本，因為這類人員長期專職於特定部門的工作，對部門職能和內部運作的知識已有較深入的掌握，只需要加

¹⁷ 較政務主任次一級的行政主任也屬於這類人員，只是行政主任偏向內部的人事和財政管理的工作，輔助政務主任協調部門的運作和資源分配，以有效落實政策項目。

¹⁸ 黃湛利：《香港公務員制度》，中華書局，2016年，第90-91頁。

深瞭解各單位的工作情況更能有效提升組織專用性人力資本，相對來說，由於其工作專業性較強，在通才技能方面則有較大的提升空間。紀律部隊領導人員的晉升路徑多屬此類。

第二條是由“市場專業類”至“領導決策類”。這條路徑需要並重提升任務通用性和組織專用性人力資本，因為這類人員具有普遍市場價值，在企業和政府之間的轉職頻率或流動性較大，難以長期累積組織專用性人力資本，另一方面，與“部門專業類”類似，其專業性強亦令其難以花時間和精力去掌握其他領域的知識和發展通才技能。

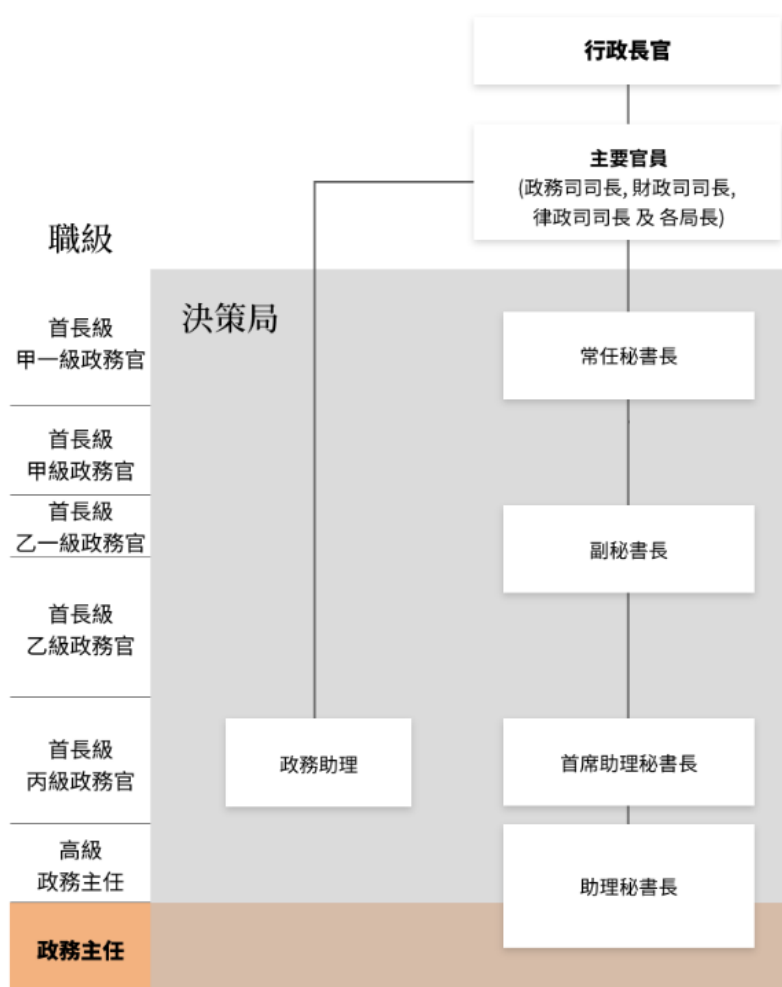
第三條是由“政策協調類”至“領導決策類”。這條路徑需要側重提升組織專用性人力資本，因為這類人員的工作本身已具有多元任務的特點，在工作過程已不斷發揮和累積任務通用性人力資本，但由於在不同部門之間頻繁流動，其組織專用性人力資本會不及“部門專業類”人員，故有較大的提升空間。事實上，這條路徑也是香港特區政府培養主要官員的路徑。如圖 4 所示，政務主任職系是香港特區主要官員的搖籃，一般政務主任入職初期會從事不同範疇的工作和接受多元的培訓，並會定期調任至不同的部門任職，4—5 年後表現優秀的政務主任會獲安排署任高級政務主任的職位，開始深入從事某部門的管理和決策工作，接受部門領導層面的工作歷練，之後的晉升等級分別是丙級、乙級和甲級政務官，最具才幹和雄心壯志者，可以擔任政府內的領導職位，即決策局的常任秘書長和政府部門的首長。¹⁹

上述三條路徑均可培養領導人才，至於哪一條路徑比較合適，主要視乎兩方面的考量，一是人力資本專用性的耗損，二是其累積所需的成本。首先，專用性人力資本在特定領域有其重要的價值，但領導工作需要的是通才技能，由專才變通才，在一定程度上要放下專業性的工作及專業能力提升的機會和時間，這樣會做成較大的人力資本價值的損失。因此，對一般部門來說，由“政策協調類”提升至“領導決策類”，也就是香港特區政府培養主要官員的路徑，在避免人力資本專用性的耗損方面，有一定的合理性。其次，領導所需的組織專用性人力資本是需要長時間去累積的，尤其要管理大量單一化、以組織專用性人力資本為主的“部門專業類”人員，其所需的組織專用性人力資本（例如對部門隱性文化和管理的認識和經驗），更可能需要長年累月才能有效

¹⁹ 香港特區公務員事務局，參見 https://www.ao-recruitment.gov.hk/tc_chi/career_prospect.html。

掌握，故此，對於紀律部隊部門，第一條路徑（即“部門專業類”至“領導決策類”）在累積專用性人力資本所需的成本上，對比第三條路徑來說，相對較少。

圖 4：香港特區政務主任的晉升路徑



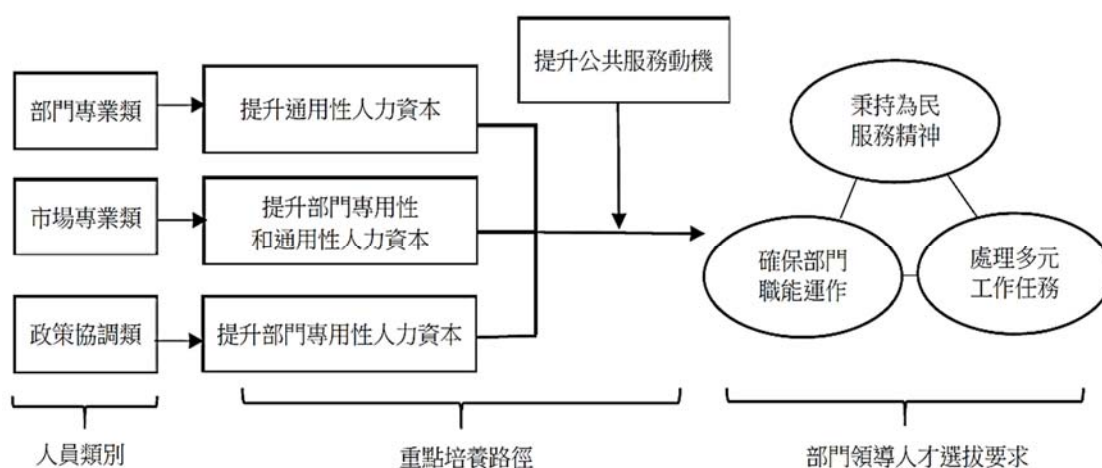
資料來源：香港公務員事務局，https://www.ao-recruitment.gov.hk/tc_chi/career_prospect.html。

必須強調，以專用性和通用性人力資本作為培養和選拔標準還是不夠的，這涉及到經濟學的限制，也是上述分析框架的限制。經濟學重視人力資本往往是基於其經濟價值，人員提升人力資本主要也是出於個人經濟利益的考慮，但公務領導人才肩負起實現公共利益的重任，工作上需要超越私人利益的動機，因此，經濟學視角的局限和公共部門對公共利益的追求使得領導人才培養和選拔需要有超越人力資本、人性自私的其他要求，那就是人的道德本性——無私奉獻精神，用公共行政學術語來說，就是 Perry 和 Wise 提出的公共服務動機

（Public Service Motivation）概念。²⁰ 公共服務動機是一種超越自我利益考慮的內在激勵，擁有此動機的人會渴望參與政策制定、承諾維護公共利益、充滿同情心及肯作出自我犧牲，²¹ 用中國的話語來說，就是關心國事、清正廉明、大公無私、勤政愛民等中國傳統文化價值。的確，不少擔任政府要職的專才並非要獲取甚麼行政地位，而是基於這些內在激勵，想實踐自己的政治抱負，貢獻社會，以社會學家韋伯的語言來說，就是將公職視為一種志業而非單純的工作。²²

由此可見，對領導人才培養來說，無論採取哪一路徑，都需要進一步加強人員的公共服務動機、為民服務精神（見圖 5），因為這決定着人力資本能否發揮作用：倘若官員缺乏公共服務動機，無論其人力資本如何多，也不會盡力發揮出來，甚至可能會利用自己掌握的專用性人力資本謀取私利，這帶來的損害比起缺乏人力資本而“不作為”會更為嚴重。總而言之，領導人才應當同時是具正直為民服務精神的公僕，熟悉部門職能運作的專才，以及能處理多元工作任務的通才。

圖 5：部門領導人才的重點培養路徑和選拔要求



資料來源：作者自製。

²⁰ James L. Perry & Lois R. Wise, “The Motivational Bases of Public Service”. In *Public Administration Review*, 1990, 50(3): 367-373.

²¹ Ibid.

²² 藍志勇、胡威：“談人力資源管理工作中公務員的專業化問題”，《中國行政管理》，2008年第6期，第39-42頁。

五、對澳門公務領導人才培養的啓示

本文的分析對澳門公務領導人才培養有以下幾點啓示：

首先，根據不同人員的人力資本特點和培養路徑，加強對領導人才培養工作的差異化和針對性規劃。現時領導人才的培訓課程是劃一設計的，不同部門的人員都接受相同的培訓方式和內容，並未因應不同人員的人力資本特點作出調整，尤其將人員能力特點和組織領導能力所需連繫起來，優化培訓資源的投入。對此，從人力資本的角度，可以基於兩方面的評估作出改善：一方面是根據人員的人力資本存量，如上文所述，對不同類型人員採取不同側重點的培訓方案；另一方面是按照人員提升人力資本的成本（當中的影響因素包括人員的學習能力、工作環境、配套許可等），來調整不同人員的培訓設計，從而更有效率地提升作為領導人才所需的組織專用性和任務通用性人力資本。

第二，在職務和職程設置中，加強通用性人力資本的累積和應用。通用性人力資本是領導人才重要的能力素質，亦是推動組織效率運作的元素。但目前政府的職務和職程設置卻限制了此人力資本的提升。原因有二：一是按現時高級技術員職程對專業範疇的學歷要求，只有學士學位或等同學歷²³ 被視為相關專業範疇所需的學歷，倘若人員缺乏該專業範疇的學士學位，即使擁有相同範疇的碩士或博士學位，也不能任職此專業範疇的職務，不利於多元學歷的人員在不同職程之間的調動；二是現行的公務人員職程制度明顯缺少了本文分析框架中的“政策協調類”的職務設置，在缺乏法定職權下，公務人員會較難在部門的政策過程中發揮和累積通用性人力資本，這亦會影響了跨部門協作的的能力。要改善這方面問題，短期而言，建議參照現行《高等教育制度》法律有關學歷與專業水平的規定，²⁴ 接納學士或以上學歷均可作為高級職程相關專業範疇所需的學歷，以推動多元人才的跨職程流動；長遠而言，有需要仿效香港的政務主任和行政主任職系，設置跨專業的人員職程，以填補政策協調層面中人員制度的空隙，因為以政府部門架構來看，澳門比香港更為分散，理論上更需要政策協調人員去加強部門之間的政策協調工作。

²³ 包括少數不頒授學士學位的連讀碩士學位或連讀博士學位。見第 14/2009 號法律第 5 條。

²⁴ 見第 10/2017 號法律《高等教育制度》第 18 至 21 條。

第三，加強領導人員與公共服務動機的匹配度。公共服務動機是確保人力資本正確發揮的前提，對領導人才來說尤其重要。目前，本澳公職制度是有規定運用心理測驗作為公務人員招聘甄選的工具，以確保人員的個人性格、價值觀念等特徵與其擔任的職務要求相匹配。²⁵ 可是，對於領導主管人才的選拔，目前並沒有相應的心理質素、價值取向的評估，去確保其符合法律規定的要求——具公民品德、專業操守、且能弘揚所任職務的聲譽和威信者。²⁶ 因此，建議在培養和選拔領導主管人員的過程中，引入公共服務動機、公僕精神的測評工具，作為培訓和選拔部門領導人才的參考依據。

第四，確保領導人員與不同類別人員的轉換符合職務能力要求。培養領導人才的接班人自然會牽涉到領導人員的任免和調動，雖然上文所提及的都是基於人力資本角度的培養和任用建議，但其實領導人員的“退場”機制，同樣也涉及到人力資本的考慮。在現行公職制度下，澳門領導主管的“退場”機制是讓他們返回“原職位”。²⁷ 從人力資本的角度看，倘若領導主管返回原職位是從事原來的專業工作，那麼也應該有相應的能力評估機制，尤其對於一些已離開專業崗位、從事領導工作多年的人員，他們在一些專業領域的知識和技能可能已有所“折舊”，因此建立相關的評估機制，以衡量是否有需要對退下來的領導主管人員作出相應的專業培訓，或者調任至其他更能發揮其人力資本的崗位，也是有一定的需要的。

總結而言，透過人力資本的性質分析，可以有效檢視不同類型人員的能力性質組成，在政策過程中的角色關係和人力資本與職務角色的契合性，從而判斷人員配置的合理性，不同人員之間的轉換路徑及所需提升的人力資本。由此，本文提出的分析框架對完善本澳公務領導人才培養、人員職務設置和人員調動方面都有一定的理論指導和參考價值。

²⁵ 強制適用心理測驗的人員包括紀律部隊人員，如警察、消防員、司法人員等，其他人員則按需要適用。

²⁶ 第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》第 4 條。

²⁷ 對原本是編制人員而言，領導主管在定期委任終止後會返回原職位；對原本是合同人員而言，他們可獲重新聘用，職程、職級及職階與之前相同。見《澳門公共行政工作人員通則》第 23 條和第 12/2015 號法律《公共部門勞動合同制度》第 6 條。