

激勵、責任、績效、能力及關懷—— 多維導向的澳門特區公務人員管理*

高炳坤**

一、前言

《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》（以下簡稱《五年發展規劃》）為澳門特區訂定了未來整體發展的主線、原則、目標及工作項目，亦為公務人員隊伍建設設定了發展路徑、主線及目標。為此，特區政府按照上述發展目標、主線、原則及路徑，結合公共行政及公務人員管理改革的理論以及其他國家和地區的經驗，建構了一套完整的框架，作為公務人員管理改革的工作藍圖。

特區政府已按照上述框架開展了一系列工作，包括：通過重組或撤銷若干公共部門及諮詢組織、對職程設置進行科學分析、優化公共服務流程，以明確各級組織與人員的責任；通過完善績效及治理架構、推動部門自我評估及整合各類績效資訊，進一步健全監督與獎懲機制；通過訂定公務人員能力要素，導向培訓課程設計的完善及職業發展機制設計的合理化，以激勵公務人員的士氣；通過明確人員的權利和義務，增設溝通輔助渠道及推出各種性質的措施，對公務人員予以全方位的關懷。

為不斷完善上述框架及優化未來的工作，現總結已經及即將完成的各項工作，並分析已見及預見的成效，以便制定下階段工作的重點。

二、循五年發展規劃的目標，制定公務人員管理的框架

為了應對動態及複雜的環境以及發展戰略定位的變化，各國均持續推動公共行政改革。相關專家總結不同國家的經驗後指出，公共行

* 於2019年7月28日在“公務人員隊伍建設20週年研討會”上發表的演講。

** 行政公職局局長。

政改革須結合新的戰略與價值，通過新法律制度規範新的責任與義務，並貫穿整體制度、政策、行政體系、行政組織及流程等不同層次及形成相應規範才可改變組織內人員的行為，且須配合責任機制、體制目標、權力結構、激勵機制及組織文化的改變才可成功推動改革。¹

組織文化即是整個政府的行政文化，是公務人員共享的、用以解釋任何事物意義的架構。借鑑各國改革的成功經驗，特區政府可建立新的或修訂原有的法律規範，為人員訂定新的或明確既有的責任與義務關係，並調整相應的體制目標、權力結構及激勵機制，推動各級人員逐步通過以下三個階段的循環發展共同樹立新的行政文化：

1. 認同：透過會議、儀式、活動等文化性的溝通管道，傳遞主導法律修改的價值標準、責任與義務，並透過規範與培訓的方式讓現職人員初步接受新文化，以及選擇符合行政新文化的人才加入政府工作；

2. 創造：以主導法律修改的價值及形成的規範標準指導管理制度及運作與溝通流程的設計，讓參與的公務人員按流程及準則開展工作及履行責任，創造公共價值的同時逐步認可相應的價值及行為規範，並把價值內化為自身的責任感、責任意識及價值觀，指導人員往後的行為表現，進一步認同新行政文化；

3. 評估：以特區政府及部門的價值及行為表現標準整合激勵及績效管理的過程，並定期作出評估，對符合或超出標準的人員予以獎勵，對未能符合標準的人員予以懲罰，進一步促進人員認同新文化。²

-
1. 戴維·奧斯本、彼德·普拉斯特里克：《摒棄官僚制：政府再造的五項戰略》，中國人民大學出版社，2002年，第39-45頁；Management Advisory Committee, Connecting Government - Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges, Commonwealth of Australia, 2004, pp.9-17.
 2. 李英明：《新制度主義與社會資本》，揚智文化事業，2005年，序；戴維·奧斯本、彼德·普拉斯特里克：《摒棄官僚制：政府再造的五項戰略》，中國人民大學出版社，2002年，第39-45頁；江岷欽、劉坤億：《企業型政府——理念、實務、省思》，智勝文化，1999年，第121-131頁；Moore H. M., Creating Public Value — Strategic Management in Government, Harvard University Press, 1995, pp. 17-18；Horner L., Lekhi R., Blaug R., Deliberative democracy and the role of public managers, The Work Foundation, 2006, pp. 27-28.徐仁輝、楊永年、張昕合著：《公共組織行為》，智勝文化，2005年，第360-370頁；高炳坤：《澳門特別行政區社會服務管理改革研究——

激勵公務人員士氣就是公平地滿足公務人員的需要，並以達成組織目標及相應的績效評估作引導，激發公務人員的工作積極性。公務人員的需要一般分為三類：一是如工作環境、薪酬、福利及安全等生理與安全需要；二是如人與人之間的互動、情感交流及歸屬等人際關係需要；三是如工作本身、肯定、升遷、成長目標與可能、責任及成就等成長需要。³

按照《五年發展規劃》為澳門特區未來整體發展提出的主線及為公務人員隊伍建設制定的路徑、主線及目標，融合根據上述責任履行及績效管理而設計的過程，便形成圖一所示的一套完整的導引公務人員管理改革的框架：

1. 以《五年發展規劃》提出的澳門特區整體發展目標及主線為公務人員隊伍建設的最終目標：貫徹“‘以人為本，科學決策’，‘發展經濟，改善民生’，推進人的全面發展；發揚愛國愛澳的精神，致力維護社會和諧，促進社會公平”，以“提升政府施政能力和水平”，並逐步建設“一中心”“一平台”及“一基地”。⁴

2. 明確公務人員隊伍建設的路徑、主線及目標：通過全面檢討及改革公職法律制度，逐步建立政府績效治理制度，“樹立‘服務為民、發展為民’的價值觀念，增強公務人員的大局意識、廉政意識與守法意識，塑造‘敢擔當、善作為’‘權責相當’和‘績效導向’的行政文化”，並“激勵公務人員的士氣，促進公務人員身心健康，提高公務人員隊伍的穩定性和凝聚力，並提升公務人員各項服務素質”，建設一支廉潔、高效、實幹的公務人員隊伍。⁵

網絡治理視角》，社會科學文獻出版社、澳門基金會，2013年，第31-61頁。曾維和，“後新公共管理時代的跨部門協同——評希克斯的整體政府理論”，《社會科學》，2012年第5期，第36-47頁。

3. 趙慧軍編著：《現代管理心理學》，首都經濟貿易大學出版社，2012年，第89-95頁；蔣碩亮：《中國公務員複合利益均衡激勵論》，北京大學出版社，2008年，第115-128頁。

4. 澳門特別行政區政府：《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》，2016年，第9及97頁。

5. 同上，第98-101頁。

3. 以激勵、責任、績效、能力及關懷為導向，並分三路從制度、政策、組織、崗位、流程到人員同步推進澳門特區公務人員的管理改革⁶：

(a) 首先是通過明確組織的職責、權限與發展目標，完善各職級人員的職務內容與能力要求，優化工作流程，配置相應的人力及其他資源，清晰相關人員的責任與細化相互配合的工作目標，以加強相關人員間的聯繫及合作，並形成相互配合的責任體系；

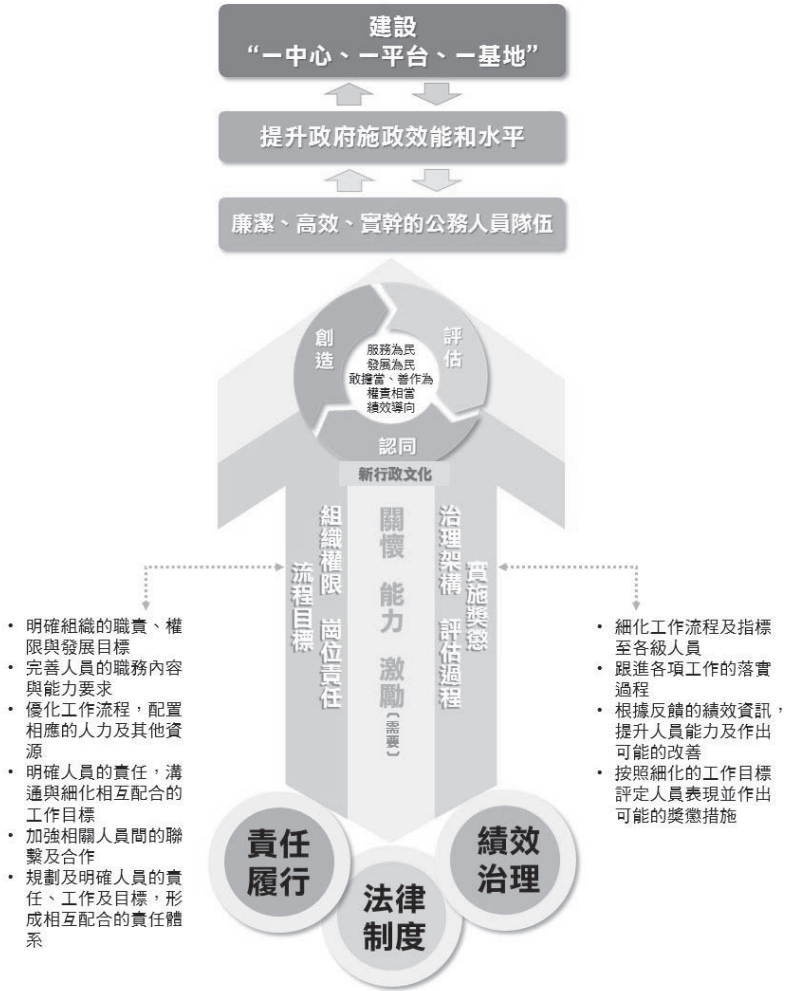
(b) 第二是配合績效治理架構及機制的逐步完善，跟進各項工作的落實過程，並根據反饋的績效資訊，提升人員能力及作出可能的改善，同時，按照細化的工作目標評定各級人員表現並實施相應的獎懲措施；

(c) 第三是按照公務人員的共同需要，並以特區政府強調的核心價值與期望樹立的行政文化建構各級人員的核心能力要素及行為表現的要求，主導公職法律制度的全面檢討與改革。此外，通過不同的渠道，與各級人員及公務人員團體溝通、互動及關懷各級公務人員。

4. 以上三路工作的同步推進，將逐漸為公務人員建立一個更公平、更重視績效與能力、更人性化、更具廣闊職業發展空間的工作環境，在滿足人員自身需要的同時，能進一步激發其工作的積極性，樹立新的行政文化，從而逐步達到建設公務人員隊伍及發展特區的目標。

6. 劉旭濤著：《政府績效管理——制度、戰略與方法》，機械工業出版社，2003年，第155-163頁；C. Talbot, *Theory of Performance – Organizational and Service Improvement in the Public Domain*, Oxford, 2010, p.205-215；G. Bouckaert and J. Halligan, *Managing Performance – International Comparison*, Routledge Taylor & Francis Group, 2008, p.28-44.

圖1 公務人員管理改革的框架



三、明確各級公共組織的權限，賦予公務人員相應的責任

為配合特區“一中心、一平台、一基地”的發展定位，以及“精兵簡政”的施政策略，特區政府以“服務為民、發展為民”為主導價值，全面分析了公共行政的整體架構、公務人員的職程設置及服務流程，並作出整合及優化，逐步加強組織間的統籌協作，明確各級公務人員的權限、責任，力求形成權責相當、相互配合的責任與權限體系。

（一）重組撤銷若干公共部門，確定各級單位的職責

現屆政府為配合國家“一帶一路”的倡議、特區“一中心、一平台、一基地”的發展定位及《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，持續理順部門間的職能劃分及精簡行政架構，重組、撤銷及新增了若干公共部門及諮詢組織，更好吸納社會意見，明確各級領導及主管人員的責任，加大力度推動跨部門合作。

在撤銷及重組部門方面，通過職能合併撤銷了6個部門；重組了29個公共部門及實體，以擴大或細化而且明確了相關組織及其內附屬單位的職責及權限；亦重組了15個諮詢組織。例如為落實《澳門基本法》設立市政機構的規定及回應民生和社會管理的需要，撤銷了民政總署及其諮詢委員會，設立了市政署及市政諮詢委員會，並委託其在文化、康樂、環境衛生等方面為居民提供服務及向特區政府提供諮詢意見；通過加強意見吸納及推動跨部門協作，優化公共服務；通過組織活動，加強與社區居民之間的聯繫，建構和諧社區。

為了進一步加強落實戰略、政策與應對危機的統籌及協作工作，特區政府設立了如建設世界旅遊休閒中心委員會等4個由行政長官擔任主席的委員會，統籌協調政府各部門開展相關工作；增加了由行政法務司司長任主席的公共行政改革統籌委員會的功能，統籌協調公共行政改革政策措施的落實及相關範疇的政策諮詢。

（二）科學分析職程設置，清晰各級人員的職務

為更合理地設置職程、更科學地調整薪酬架構及清晰各級人員的職務，從而體現職程之間的適當關聯與合理分工，以配合因特區發展戰略而轉變的政府工作模式，行政公職局通過職務分析的方法，按職權與職責、難易程度、所需知識及能力要求等因素，全面分析了34個職程的職務內容、學歷要求、所需實習／培訓／工作經驗等因素及其與薪酬之間的關係，分兩個階段對整個職程制度作出全面改革。

首階段，參照氣象技術員職程修訂了海上交通控制員、水文員和地形測量員三個特別職程的薪俸點。

第二階段，將先清晰界定一般職程與特別職程的設置標準，明確各職程之間的對應關係及責任，然後以此為基礎，對某些職程作出必要的改革。例如：提高某些職程的入職要件，合併若干職程，配合職務特性新增1個專業技術職程，以及將若干職程設定為職位出缺時撤銷，最終，《公務人員職程制度》所規範的職程數目將減少約10個。

（三）優化公共服務流程，各級人員權責標準化

為明確服務流程中相關人員的權限、責任、服務要求及標準，並進一步分階段加以優化和改善人員配置，以減輕前線人員的壓力，提升服務素質及政府公信力，行政公職局全面分析了約800項服務的流程。

首階段對涉及16個公共部門的55項跨部門“行政准照 / 牌照”申請及審批流程進行優化，並可在網上監控進度，還在政府入口網頁構建了行政手續指南模板。當中有38項服務可在市政署屬下的綜合服務中心或主責部門實現“一站式”申請及完成相關聯的服務；另外亦完成了涉及申請180項公共服務所需的4種證明類文件（刑事紀錄證明、商業登記證明、物業登記證明、無欠稅證明）在部門之間資料傳遞或查閱的電子化工作，省卻了相關證明文件的提交，使當中50項服務可實現“一站式”申請。

總結上述工作後，按照“清晰、簡化和便捷”的原則及配合將進入立法程序的電子政務法的要求，對自然人生命歷程及法人經營歷程中的各種需要，如出生、身份、教育、就業、置業、稅務、社保、婚姻及醫療等，以及企業設立、招聘人員、稅務、牌照准照及證明等服務事項所需的資料、手續和業務流程進行優化，並就各部門的每一項服務製作供市民閱覽的《服務指南》及供部門內部使用的《業務手冊》，力求將部門內部處理同類服務申請的工作流程標準化、明確執行人員的責任及服務標準，並在完成優化服務流程後構建“受理公共服務申請的統一平台”。

預計2019年底將有涉及14個部門的約90項公共服務可以完成“一戶申請”“一窗受理”和“一網通辦”的模式設計，待電子政務法律生效後便可以正式向市民提供，預計未來兩至三年以這種模式提供的服務將可達400項。

此外，針對公務人員管理的流程及行政服務，行政公職局亦正配合法律的修改來完善相關的資訊平台，公務人員未來亦可以相同的模式使用公務人員管理的各項電子化服務。

四、整合不同層次的績效管理，健全監督與獎懲機制

在各層級組織及各職級人員明確自身權責的基礎上，特區政府因勢利導部門及人員自我完善，同時更完善了各層次的績效治理架構，跟進及監督各級組織及人員對責任的履行，制定了內部運作的具體管理準則、加強了第三方評審、建立了部門自我評估機制及完善了政府服務優質獎等機制。

（一）完善績效治理架構，整合不同層次的監督

針對戰略、政策及各層級組織權責監督及評估的需要，特區政府設立了新的或完善了既有的機制，形成整體的績效治理架構。

在戰略層次，由建設世界旅遊休閒中心委員會按照《五年發展規劃》的既定目標及指標直接統籌協調並加以跟進，在政府內部已形成項目的季度跟進機制，亦引入第三方評估機構，確保評估客觀公正。

在政策層次，主要由每年的施政方針訂定工作項目、相應目標或績效指標規範，並由各施政領域的司長及其辦公室跟進施政項目的工作進度，結合年度的領導評審工作，評估施政項目工作的執行情況。

在組織及服務層次，由第61/2019號行政長官批示設立的公共服務及組織績效評審委員會，負責評審公共部門及實體，以及協助政府研究及推行能提升各公共部門及實體素質、效率及績效的措施。

（二）推動部門自我評估，加強內部運作管理

特區政府已有一套相對健全的監督機制。由上級監督實體、部門自身、各級公務人員、廉政公署、審計署以及公共服務與組織評審委員會組成的監督主體，以合理性及合法性為原則，對各項工作進行事

前、過程中或/及事後監督。特區政府剛頒佈的《公共服務及組織績效評審制度》更為各部門建立起自我評估與監督機制。

該機制從“領導力”“策略規劃”“夥伴關係資源”“流程與變革管理”及“人力資源”五個方面進一步明細領導及主管人員在落實施政項目與管理部門運作方面的責任及其相關標準，並融合該五方面制定了《促成要素評分表》，主要內容如下：

1. 配合特區政府的發展策略，依據現行或規劃修訂的組織法，為部門的發展設定抱負、使命、價值及向部門內外作出宣傳；建立及實施年度施政與部門運作目標的績效評估機制；支持及協助人員有序落實部門的各項目標及作出持續改善。

2. 系統地收集並分析與策略目標相關的資訊，為部門制訂持續發展的整體規劃與電子政務規劃；按特區政府中、長期發展規劃的方向及落實狀況，訂定部門的年度施政工作目標、優先次序，進而制定部門內各個附屬單位的目標與指標，據此為各級人員訂定個人工作計劃及目標，並適時對工作進度進行監督、評估及匯報。

3. 建立完善的服務對象意見收集與評估機制，尤其是諮詢、服務滿意度調查及投訴管理機制，並據此整體規劃跨部門服務的優化；建立合適的溝通與信息發佈渠道，並公開部門的服務發展與績效資訊。

4. 配合部門的發展策略，制定人力資源規劃；將部門的核心價值和文化以適當方式有效傳達予人員；為部門內的人員及工作團隊創造良好的工作環境；按部門工作需要及人員的能力，為人員制定培訓和發展計劃。

5. 收集公眾對服務流程改進的意見；建立內部人員的意見收集機制，完善部門內部運作；以“一次辦妥”為目標優化服務流程及設定流程運作監察機制，確保結果達到服務承諾的標準。

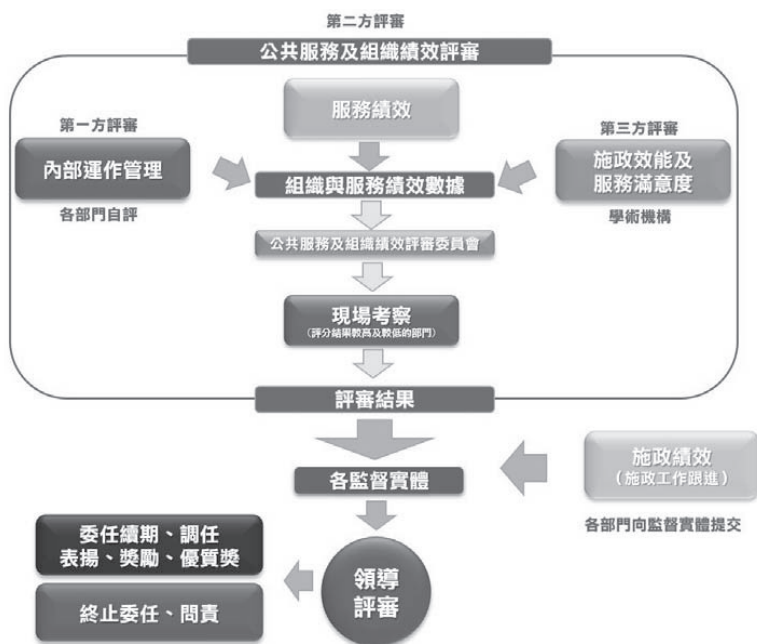
部門應按《促成要素評分表》進行自我評估，並把相關結果適時上呈監督實體，一方面能讓部門認識自身組織運作及管理中的不足，從而作出改善；另一方面，能讓監督實體掌握部門的內部管理情況，適時加以指導。

(三) 整合各類績效資訊，提升監督獎懲成效

配合自我評估與監督機制，正構建的“受理公共服務申請的統一平台”將按《服務指南》及《業務手冊》中的標準，以電子化方式收集從申請至審批各環節的重要績效資訊，全程監督，並預見或有的未能按時審批的個案，提醒相關人員及時處理；亦可讓市民清楚知悉及監督服務的進度，提出意見及收到反饋資訊；最後可定期輸出分析報告，推動部門作出持續改善。

公共服務及組織績效評審委員會將收集內部運作管理的自我評估資訊，還會如下圖整合服務績效結果、由第三方學術機構進行評估的資訊，對服務與組織績效作出評審。委員會將根據評審結果對部門的內部運作及服務提出優化建議並作出跟進。

圖2 績效評審的構成及各要素的聯繫



監督實體將可按公共服務及組織績效評審委員會根據上述四部份數據作出的評審結果，結合公共部門施政績效、部門向監督實體提交的自我評估報告及其他相關資訊，評審各部門領導人員的工作表現，

據此決定領導及主管人員定期委任的續期、調任其他公共職務、給予公開表揚或獎勵、又或立即終止定期委任，形成全程監督、持續完善施政項目及部門內部運作、提高公共服務水平、有效問責及獎勵的聯動效應。

此外，隨着績效評審制度的建立，既有的“政府服務優質獎”將作出配合性改善，會按績效評審制度的評審結果，對表現出色的部門、附屬單位及人員予以獎勵。

五、以工作主軸建構能力體系，導向公務人員管理的改革

以職位導向的公務人員管理只容許人員在同一職程內晉升，間接局限了人員的職業發展。而以能力為導向的公務人員管理，則強調以組織發展的戰略與價值及人員勝任工作的能力與績效為基礎，改革法律制度，明確不同職級人員責任及擴展公務人員職業發展的空間，從多方位對人員作出激勵、培育及配置。為此，將結合責任履行及績效管理的過程與機制，以能力導向公務人員的工作表現評核與晉升、培訓與發展、選拔及調動機制與標準的調整與整合，進而重塑整體的行政文化。

（一）訂定人員能力要素，導引人員的職涯發展

特區政府比較和分析不同國家政府公務人員的核心能力以及歐盟通用的評估框架，結合澳門特區樹立新行政文化的要求及聽取公務人員的意見後，針對目前各級人員工作表現評估標準中重視個人而忽略個體之間合作的問題，以“依法行政”“廉潔盡責”“以人為本”和“高效服務”四個核心價值為基礎，結合“規劃”“合作”及“落實”三個工作主軸，形成下表所呈現的九項核心能力：

能力項目			
工作主軸 \ 核心價值	依法行政		
	廉潔盡責	以人為本	高效服務
規劃	服務導向	規劃戰略	變革創新

能力項目			
核心價值 工作主軸	依法行政		
	廉潔盡責	以人為本	高效服務
合作	承擔責任	建設團隊	溝通協作
落實	有效決策	優化組織	績效導向

不同職級其職務內容的重點亦不同，尤其在工作時與相關人的接觸及其影響面、對未來的影響及責任範圍等方面均會逐級遞增，因此，九個核心能力項目所要求的內容及標準亦會隨職級而擴大及提高，形成相互關連的公務人員能力體系並發揮多方面作用。

在職業發展上，配合將近完成修改的職程制度，各級人員除可以按本身職程的要求參與培訓、努力工作及爭取優異表現，亦可以將上一級職程的能力要求作為目標，作好準備，只要符合工作表現評核、培訓及年資等法定要件，便可通過參加部門為配合工作規劃而進行的激勵性開考獲得晉升。

在工作表現評核方面，公務人員的個人能力與個人績效相互關聯，亦影響着組織的整體績效。個人日常工作的行為表現可體現在達到績效目標的程度上，亦可以從中分析出需改善的核心能力項目。因此，九個核心能力項目的內容亦將細化為公務人員的評核標準。隨着績效資訊的逐步充實，公務人員的評核亦將更客觀並導向人員提升能力及績效。

（二）完善培訓課程設計，持續提升人員的能力

特區政府一向重視培訓公務人員，針對職務內容，尤其是側重於施政方針政策的落實及執行方面，組織各類培訓。2015年至2019年期間共組織了超過240個培訓項目，超過1,600班次，參與培訓者達38,700多人次。近年，着重以能力為導向，從課程的設置與內容以及培訓的組織這兩方面不斷作出完善。

在原有課程的基礎上，近年重點完善五大類課程：一是憲法、基本法及與執行職務相關的共通性法律，例如推出了注重實用性的《法

律知識實務課程》，由司法官任導師，採用“以案說法”的形式向領導和主管人員講解法律知識、法律責任以及其他責任和後果，亦加設民事法律制度簡介及民事責任制度、刑事責任概述；二是配合國家或特區發展戰略的需要，如關於“一帶一路”倡議、《粵港澳大灣區發展規劃綱要》、智慧城市的發展等；三是讓公務人員深入了解國情；四是面向現職領導、主管及梯隊人員的培訓；五是按照上述九個核心能力項目，調整綜合能力課程的設置。此外，亦正配合績效治理發展的需要設計針對性的課程及按九項核心能力要素的內容及標準重新設計有關公僕意識培養的課程。

在培訓的組織方面，重點從分析培訓需求切入，以多種需求為依據進行培訓課程設計，組織實施培訓計劃，對培訓目標、實施過程及效果進行評估及追蹤反饋，並研究引入學員考核機制。在此基礎上，正針對各職級人員職涯發展的需要設計相應程度的課程，並逐步形成配合能力提升的單元培訓體系。

（三）優化開考機制，甄選具能力的人員

2016及2017年先後兩次修訂《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》行政法規，將開考分為綜合能力及專業能力兩部份，優化統一管理開考制度。在兼顧公平和效率的同時，讓各部門可按自身要求考核和聘用優秀人才。

為提高開考效率，確保晉升或轉變職程時的公平性，將近完成第二階段修改的職程制度，將容許按開考名額對筆試合格者設定一定比例進行面試，亦將規範為跨職程晉升及轉職而新增設的特別開考，確保有關人員具備相應的共通能力及進一步發展的能力。

綜合能力開考的目的就是確保甄選出共通能力達到相應級別標準的投考人。綜觀各國甄選制度發現，選才不僅重視專業能力，也要求具備如邏輯思考與推理、資料解讀與分析、語文理解與推理等共通能力。未來亦會配合職級的需要，加強對投考人解決問題及學習能力等方面的測評。

六、加強溝通渠道與組織活動，全方位關懷公務人員

在一系列改革的基礎上，特區政府通過修訂《公共部門勞動合同制度》與《澳門公共行政工作人員通則》、設立《公務人員投訴處理的管理制度》，建立公平、合理的工作條件和保障，另一方面亦組織各類型活動和提供針對性補助，使管理更人性化，關懷惠及各級公務人員。

（一）明確人員權利義務，加強保障及完善管理

2015年實施的《公共部門勞動合同制度》統一了合同人員的權利和義務，為合同人員提供了進一步保障，且增強了公共部門運用人力資源的靈活性。重點措施包括：把若干形式的合同合併為行政任用合同；增設了某些特定情況下工作人員在合同期屆滿前終止行政任用合同時有權收取賠償的機制；設立了行政任用合同人員的返聘制度和調職制度；規範了採用個人勞動合同的情況和聘用程序。

為回應現今公共部門運作和管理的發展需要，2019年完成首階段修訂的《澳門公共行政工作人員通則》，對年假制度、缺勤制度、工作時間制度等作出多項修訂，進一步完善人員的權利、義務和保障；增設了因在職意外被判定為長期性部份喪失工作能力可獲得金錢補償，亦增設了活動及比賽的獎勵制度，鼓勵人員發揮創意。

第二階段的修訂也即將完成，主要是修改關於報酬及補助方面的有關規定，亦梳理和修訂了《通則》中一些不合時宜的規定，確保《通則》與其他公職法律規定的協調性和一致性。

（二）增設溝通輔助渠道，促進管理的持續改善

為保障公務人員的投訴權利與促進工作時的人際溝通，營造和諧的工作環境與優化公共部門的管理及運作，特區政府於2017年出台了《公務人員投訴處理的管理制度》（下稱“投訴機制”），既補充了現行法律中的行政違法及紀律制度，亦配合了公務人員管理整體法律制度的修改，有助公共部門有效處理員工在工作中的各種衝突和矛盾，加強公共部門的人性化管理。

制度設立以來，獲得公務人員和公共部門的普遍認同。曾利用過投訴機制的公務人員認為，“投訴機制”作為溝通及解決問題的中立平台起着很好的緩衝作用；曾利用“投訴機制”處理過員工投訴個案的公共部門表示，領導層未必能及時或全面地掌握和理解前線員工的需要或工作困難，通過處理投訴個案，能讓領導層從另一角度重新審視內部運作，檢討一些已成為常態的管理模式，從而加強規範及透明度，有利進一步優化人員管理。

（三）推動各類性質的措施，注重對公務人員的人文關懷

特區政府一向注重公務人員的工作、生活及身心健康，通過提供各項經濟援助和福利、舉辦各類活動，舒緩基層公務人員的生活壓力，豐富人員的工餘生活及促進人員之間的關愛互動。

2013年及2015年先後推出多項支援基層人員的經濟補助措施，包括生活補助、幼兒開支補助、子女補充學習補助及尊親屬安老院舍補助等。截至2019年6月，合共提供補助2,251項。

為促進公務人員身心健康，行政公職局多年來持續安排公務人員定期體檢，向公務人員提供“心理舒緩服務”，亦持續為現職及退休公務人員舉辦各類文娛康體及聯誼活動。此外，還開辦有關心理健康的講座、工作坊等。為創造更佳條件推展有關工作，2019年將在氹仔設立新的“公務人員活動中心”。

此外，組織由公務人員組成的“關愛小組”，安排參與家訪、探病，以及探訪老人院、扶貧等關愛活動，讓公務人員充分發揮“正能量”，表達對社會的關心和愛心。

七、總結與展望

參考不同國家公共行政及公務人員管理改革的理論及經驗，結合《五年發展規劃》為澳門特區未來發展訂定的主線、原則及整體目標，以及為公務人員隊伍建設制定的目標及相關的措施，特區政府建構了完整的框架推進特區公務人員管理改革的深入。

有關公務人員管理的各項法律制度相互關聯，修改需時。隨着各項工作的推進及逐步完成，預計：

1. 當招聘、晉升與培訓制度，工作表現評核制度，第二階段的職程制度，公共行政工作人員通則及電子政務法的修訂完成後，配合現行的公務人員投訴機制以及持續實施的各項關懷人員身心健康的活動與補助措施，可為公務人員創造一個更公平、有效及人性化的工作環境；

2. 明確各級組織及人員責任，完善績效治理制度，推動各公共部門自我評估內部運作管理的狀況，實現部份流程及服務電子化及監督的實時化。在強化責任的同時，力求從多方面形成合力，為市民及公務人員提供清晰、簡化和便捷的服務；

未來，將繼續深化及完善有關工作，順應公務人員管理的發展趨勢，做好有關的配套工作，尤其是：

1. 在進一步優化各級人員權責的基礎上，通過構建電子平台，加強政府與各級公務人員的溝通，推動各項配合措施的執行。過程中將注重收集意見，形成並完善執行法律的最佳實踐模式且進一步推廣；

2. 通過人才規劃逐步整合人員管理的各功能，如人力配置、甄選、晉升調動、考核獎懲、培訓發展、薪酬獎勵、問責懲罰等，並與諸如戰略規劃及知識管理等其他組織管理功能統合，以配合落實施政重點項目；

3. 針對對施政重點項目核心人員的需求以及未來領導及主管人員退休的情況，研究繼任人培育計劃，為未來儲備人才。

誠然，改革是一項複雜的系統工程。特區政府正遵循特區發展的戰略與價值，按照以激勵、責任、績效、能力及關懷為導向的公務人員管理改革框架，有序地從法律制度、公共政策、行政體系、行政組織及流程等多方面將公務人員管理的改革推向深入。