嬗變與改革：澳門特區政府人事行政制度研究

陳尚龍*

人事行政是公共行政體制不可或缺的組成部份。人事行政的總體目標，是力求行政機關中“人”與“事”的協調，使政府的人力資源得到充分利用，達到人盡其用、才盡其用，並在適才適所的情況下，實現事竟其功。¹ 現代政府無不竭盡全力試圖構建行之有效的人事行政制度²，規範公職人員的權利義務和公共部門的人事行政行為，滿足政府人事管理規範化、法制化、民主化和科學化的要求，為政府順利施政提供堅實基礎。

澳門特區政府自回歸起，便啟動了公共行政體制改革，而人事行政制度改革一直是改革的重點。當前，澳門特區政府明確將“落實精兵簡政”作為本屆政府重要的施政目標，以提高政府施政能力和治理能力，實現社會善治與發展。“精兵簡政”涉及澳門公共行政體制的深層次問題，是一項複雜的系統工程。人事行政制度作為公共行政體制改革的重要部份，有必要從澳門的實際情況出發，認真檢視回歸以來澳門人事行政制度的發展歷程，客觀總結改革成效與特點，反思改革不足與阻力，找准改革推進的難點、問題點與突破口。這不僅有助於鞏固公共行政體制改革的基礎，而且能提高人事行政制度改革的針對性，助推澳門公共行政體制改革，為落實“澳人治澳”、“高度自治”提供堅實的施政團隊保障。

* 廣州大學公法研究中心、澳門法制研究中心研究人員，研究方向：行政法、組織法、澳門法。

1. 參見張國慶主編：《公共行政學》，北京大學出版社，2007年，第193頁。

2. 人事管理分為公共部門人事管理和企業人事管理兩類，政府行政機關的人事管理，一般稱為人事行政。參見夏書章主編：《行政管理學》，高等教育出版社、中山大學出版社，2008年，第124頁。本文以澳門特區政府對公職人員管理的規範制度作為研究對象，故採用人事行政制度的概念。

一、澳門特區政府人事行政制度的改革歷程

公職人員³ 隊伍是澳門特區政府施政的重要資源。人事行政制度直接關涉公職人員的權利、義務以及其他切身利益，對建立職業化公職人員隊伍、確保政府順利施政有重要影響。回歸以來，歷屆澳門特區政府都高度重視人事行政制度的完善，持續推動制度改革。以重大改革推出的時間為標準，整體上可以將澳門特區政府人事行政制度改革劃分為五個階段，分別是：

（一）人事行政制度改革的準備階段（2000-2004年）

澳門回歸不久，特區政府並沒有急於對人事行政制度進行大刀闊斧的改革，而是秉承“固本培元，穩健發展”施政方針，把人事行政工作的重點放在提升工作能力和培養服務意識方面，以儘快提升公職人員的綜合素質、滿足施政要求。為此，特區政府首先注重加強公職人員的職業培訓，提高業務質素；其次，努力革新公共服務模式、灌輸公共服務理念和公僕精神，調整公職人員的工作思維；同時大力開展公職人員隊伍情況調查和瞭解、分析和評估政府人力資源現狀，為改進公職人員管理制度創造條件。在確保施政隊伍穩健的前提下，特區政府也對涉及重點人事行政制度，如公職人員的配置、管理、評核、晉升、職程和獎懲體制以及紀律、入職、離職、福利、退休等制度，逐步展開評估、討論、研究及諮詢，提出相關建議，並完成評核制度、重新定職及轉職制度、假期制度等部份制度的草擬工作。不難發現，在回歸初期，特區政府一邊著重公職人員的綜合能力提升、價值意識重塑和團體士氣凝聚，一邊進行相關人事行政制度的檢討、研究與準備，讓公職人員、社會公眾逐漸調整和適應回歸後的特區現狀，形成比較穩固的改革根基，為啟動人事行政制度改革做好鋪墊和準備。

3. 本文所指稱的“公職人員”，是指以考任、聘任和委任方式，在澳門特區政府公共行政部門長期任職者，包括公務員、服務人員、散位人員和部份合同散工。

（二）人事行政制度改革的啟動階段（2005-2007年）

在回歸初期改革鋪墊基礎上，為及時回應社會對公共行政改革的呼聲，人事行政制度改革也亟待啟動。作為人事管理的重要環節，評核不僅是對公職人員的工作情況進行評測，也是獎勵、晉升、工資、培訓等其他人事行政的重要基礎。2005年1月，公共行政人員工作表現評核制度開始實施，正式拉開了澳門特區政府人事行政制度改革的帷幕。評核制度針對公職人員的工作表現，引進科學的評價指標，規範評核的範圍、方式、程序、標準等內容，形成科學化、公正性和客觀性更強的工作表現評價制度，“體現了對政府績效的工具性和溝通性的理解和洞察”。⁴ 2007年5月，評核制度的配套制度—公務人員工作表現獎賞制度開始施行，以評核制度為主軸，把評核結果與表揚、功績假期、獎金、晉升等獎賞制度相掛鉤，有助於激勵公職人員的工作積極性和職業歸屬感。在福利保障方面，公務人員公積金制度於2007年1月開始實施，這是公職人員福利保障法制化的重要進步。公積金制度取消了公務人員、服務人員和散位人員在養老保障上的內部二元差別，推動建立公平、統一的福利保障制度。此外，特區政府在這一時期還啟動了人事行政制度的檢討，加強對職務、職程、職級、薪酬、招聘、開考、合同等重點人事行政制度的研究，並完成了一系統公職法律制度草案的擬定、修訂或者諮詢，為人事行政制度立法及實施奠定基礎。

（三）人事行政制度改革的全面展開階段（2008-2010年）

澳門特區政府2007年6月公佈了《2007-2009年度公共行政改革路線圖》（簡稱《改革路線圖》），以新的理念、目標和方向全面推進公共行政改革，並“啟動整個現行公務員制度的改革進程”。⁵ 從2008年開始，各項改革舉措陸續落地。人事行政制度改革是以《改革

4. 鄺益奮：“澳門公務人員工作表現評核制度解析—基於政府績效的視角”，載《蘭州大學學報（社會科學版）》2008年第3期，第36頁。

5. 《澳門特別行政區政府2007年財政年度施政報告》，2006年11月16日，第13頁。

路線圖》為藍圖，以已實施的評核制度、公積金制度為基礎，圍繞職程制度、官員問責制為重點，全面帶動包括招聘制度、合同制度以及晉升、調動、紀律、獎罰、離職、福利等在內的整套人事行政制度及管理機制的檢討與革新，改革成效“有了相當大的進步及改善”。⁶

職程制度事關公職人員職業生涯的發展，是人事行政管理體制的重要環節。根據科層制理論，任何組織都需要一個穩定的職位體系作為其存在和發展的基礎，理想的職位體系應該具有準確性、穩定性、紀律性和可靠性。⁷ 作為全面展開改革的著力點，新的職程制度於2009年7月起開始實施。職程制度從延長公務人員職業生涯的晉升前景出發，逐漸統一編制內及合同人員的權利及義務，簡化職程設置，增加職級及職階，將激勵措施引進內部晉升機制中，有助於促進隊伍穩定、激發隊伍活力。此外，特區政府也陸續制定或修訂相關領域的特別職程、出臺《民政總署人員通則》，作為職程制度的重要補充。可以說，新職程制度的實施是特區政府人事行政制度改革的重要里程碑。

這一時期人事行政制度改革的另一個重點是官員問責制度化。為了回應社會對高官重大貪腐案件的關切，特區政府進一步加強反腐倡廉的制度建設：2009年通過了《領導及主管人員通則的基本規定》、《領導及主管人員通則的補充規定》、《對行政長官和政府主要官員離任的限制規定》；2010年出臺《主要官員通則》、《主要官員守則》、《領導及主管人員行為準則—義務及違反義務時的責任》。這些規範的頒行，進一步明確中、高級官員的權責和義務，為深化和鞏固官員問責提供了制度基礎，實現高官管理的系統化、法制化、規範化。

（四）人事行政制度改革的重點突破階段（2011-2014年）

經過近十年穩步的檢討、探索與改革，人事行政制度進入了“改革攻堅期”，改革難點亟待突破。為此，特區政府從2011年開始以公

6. 澳門特別行政區政府：《〈公共行政改革路線圖〉總結及執行情況報告》，2009年12月，第3頁。

7. 參見 [德] 韋伯：《經濟與社會》（上卷），商務印書館，1997年，第248頁。

務人員中央統籌管理為核心，重點推動規劃、招聘、晉升、培訓等制度的改革。

“科學的人事行政邏輯是因事設職、因職立制、以制舉人。選拔制度就是這一邏輯鏈條中的‘以制舉人’環節。”⁸ 為解決“用人惟親”、“近親繁殖”的難題，特區政府重點推行中央招聘及晉級培訓制度，“為日後進一步深化公務人員人事制度改革打下穩健的基礎”。⁹ 於2011年8月，《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》法規正式實施，詳細規定了公務人員的招聘、甄選以及公務人員在職程內晉級培訓等制度的適用範圍、類型、要求等，實現人員招聘、甄選和晉級培訓活動的統一管理和規範，提高人事管理的制度化、科學化與系統化，有助於形成相對公平、公正、公開的招聘晉級競爭機制，實現“適才適任”的目標。

在績效治理方面，特區政府於2013年推行領導官員績效評審制度，統一領導人員工作表現評審的標準和程序。領導官員績效評審制度是加強領導官員管理、增強績效治理的制度基礎，是官員管理及監督制度的進一步完善，有助於促進績效治理的規範化、系統化和科學化。公職人員福利保障制度化建設也有新的進步。2011年3月，特區政府對實行多年的公務員福利制度作出調整，制定了年資獎金、房屋津貼及家庭津貼制度；2012年1月，行政長官批示設立“公務人員薪酬評議會”，負責公務員調薪原則、標準及程式的訂定以及調薪酬幅度的釐訂等，進一步推動公務員薪酬分配的規範化、科學化與常態化，建構更為合理的公務人員薪酬分配制度。另外，因執行公共職務的司法援助制度也於2011年12月起實施，建立對公職人員因執行公共職務所引起訴訟的援助制度。這些制度的頒行，有助於公務人員福利待遇制度體系的完善，為公職人員更好地履職提供保障。

8. 劉俊生編：《公共人事制度》，中國人民大學出版社，2009年，第45頁。

9. 周焯、陳瑞蓮：“澳門公務人員招聘制度的演變”，載《中國行政管理》2014年第7期，第109頁。

（五）人事行政制度改革的系統深化階段（2015年至今）

2015年，圍繞新一屆政府提出的“精兵簡政”施政理念，特區政府全面檢討、優化現行人事行政制度，以中央招聘、績效評核、職程以及合同制度為著力點，重點對原有制度進行細化與完善。

中央招聘以及晉級培訓是優化人事行政制度的首要內容。面對開考程序複雜、招聘效率低等問題，特區政府於2016年5月正式通過了新的公務人員招聘、甄選及晉級培訓制度。新制度重新設計統一招聘的考試模式，優化招聘方式，建立規範、公平、公正、公開的招聘程序；同時，完善晉級培訓程序，提高晉級培訓制度的靈活性、可操作性和實效。此外，公務人員職程制度、晉升機制、《澳門公共行政工作人員通則》等也進行全面檢討，配合中央招聘及晉升制度改革。在人員聘用方面，公共部門勞動合同制度於2015年11月起實施，明確創設行政任用合同取代原來的編制外合同和散位合同，對行政任用合同任用人員將被賦予服務人員身份，統一適用公職法律制度，這極大地推動了有關合同人員權利和義務的統一，推動公共部門勞動合同的制度建設。

推動評價制度的完善又一改革著力點。為回應社會對政府部門和領導官員的問責要求，特區政府提出建立政府部門責任制，引入第三方評價機制、完善績效評審制度，與之前實施的《澳門特別行政區主要官員通則》、《主要官員問責制度》、《公共行政人員工作表現評核制度》等相關制度相結合，將績效管理、領導官員評審和官員問責三項制度進行系統整合，共同組成具備科學性、公正性及可操作性的公職人員評價制度體系，發揮制度合力，提升政府施政效能。

二、澳門特區政府人事行政制度改革的特點

回歸以來，澳門特區政府高度關注並持續開展人事行政制度的建設與改革，推動了人事行政管理的制度化和規範化，為推進澳門公共行政體制改革以及政府順利施政發揮了重要的作用。回顧這十多年嬗變發展的歷程，可以總結澳門特區政府人事行政制度改革的特點：

（一）始終秉持回應需求、持續推動的改革態度

澳門特區政府成立以來，歷任行政長官顯示了強烈的改革意識，克服施政的保守性，高度重視並持續推進人事行政制度改革。回歸初期，澳門剛剛進入新的管治時期，社會、公眾和公職人員都需要有所調整和適應，為此，特區政府在優先推動公共行政人員工作表現評核制度、工作表現獎賞制度、公積金制度方面的改革，一方面逐步激發公職人員隊伍的活力和責任感，另一方面儘快完善福利保障制度，穩定公職人員隊伍，凝聚整體向心力。經過回歸初期的鋪墊以及經濟社會發展，澳門進入了一個新的發展階段，特區政府意識到公共行政改革的品質和進度“如果依然停留於過去幾年的狀況，政府的施政不但無法適應當前社會的迅速發展，而且會成為社會未來更大發展的絆腳石”。¹⁰ 為此，特區政府於2007年推出《改革路線圖》，以新的目標和理念加速人事行政制度改革的進程，通過職程制度和官員問責制的實施全面帶動整套人事行政制度的檢討與革新，完成整個人事行政制度的品質換代。後來，為回應社會對高效政府、陽光政府的期許，特區政府一方面圍繞公務人員中央統籌管理這一核心，重點開展中央招聘、晉級培訓、職程等重點制度的改革，努力提升施政素質、提高行政效率；另一方面深化、鞏固官員問責制度，推動績效評審制的改革，加強廉政建設，以鞏固公務員團隊的專業操守、廉政建設。當前，面對澳門經濟進入調整期、外部環境複雜多變，客觀趨勢和廣大居民都對特區政府治理能力提出了更高的要求，為此，第四屆特區政府全面系統檢討現行人事行政制度，並對當前亟待改革完善的中央招聘制度、職程制度、福利保障制度、績效治理制度等展開了檢討、討論和諮詢，爭取早日凝聚共識，推動相關制度的改革與完善。可以說，歷屆特區政府秉承着不斷改革完善的態度，持續推進人事行政制度改革，並在實踐中不斷檢討、完善人事行政制度，積極回應社會發展變遷和公眾的期待，滿足政府自身順利施政的需求，強化施政能力。

10. 《澳門特別行政區政府2007年財政年度施政報告》，2006年11月16日，第11頁。

（二）明確以提升公職人員隊伍素質和凝聚力作為改革目標

隨著經濟社會的快速發展以及社會的變遷，政府施政的要求也在不斷提高。公職人員是踐行政府施政理念的主體，構建一支高素質的公職人員隊伍對政府順利施政發揮著決定性作用。公職人員隊伍的綜合素質，體現為公職人員整體的工作能力、工作效率，也體現於整個隊伍的活力和凝聚力。人事行政制度是調整公職人員權利和義務的重要規範，包括人事更新、人員激勵、職業培訓、福利保障、行政問責等一系列機制，這些機制的發展和完善，其最終的目標並非是為了改革而改革、為了完善而完善，而在於發揮人事行政制度的功能作用，以提升公職人員隊伍的整體素質和凝聚力。從澳門特區政府人事行政制度改革的歷程看，無論是新的人事行政制度的制定實施，如公共行政人員工作表現評核制度、公務人員工作表現獎賞制度、公務人員公積金制度、中央招聘及晉級培訓制度、公共部門勞動合同制度；還是原有人事行政制度的補充完善，如職程制度、問責制度、福利保障制度等，都反映出歷屆特區政府開展人事行政制度改革基本都堅持着明確一致的目標，即明確公職人員的權利和義務，強調公職人員能力與素質的提升，注重責任監督與激勵獎賞並重，以促進形成一支整體素質高、具有活力、凝聚力和歸屬感的公職人員團隊。

（三）採取由淺入深、以點帶面、變穩平衡的改革策略

人事行政制度改革是一項複雜而深刻的制度變革，牽一發而動全身，必須實現改革力度、發展速度和社會可承受度相結合。因此在改革中，通常優先選取獨立性較強、難度較小的部份進行革新，透過適當的切入點，由易入難、穩中求變；另外要選擇一些重點領域和關鍵環節作為深化改革的突破口，以點帶面，才能達到深化改革的預期效果。特區政府十多年人事行政制度的改革歷程，正體現了這樣的改革策略。

回歸初期，澳門社會亟待適應新的環境、恢復元氣，需要政府平穩管治、逐步過渡，這有賴於公職人員隊伍整體的穩定。因此，澳門政府首先從改善公共服務模式入手，加快摸清人力資源情況，抓緊業

務能力培訓，培育行政文化，為改革做好鋪墊。待回歸數年後，澳門社會經濟發展趨向穩定，公職人員隊伍整體素質不斷提升，澳門特區政府便啟動人事行政制度改革，逐步對公職法律制度進行修訂。以公務人員工作表現評核制度、公務人員工作表現獎賞制度為基礎的公務人員考評制度的推行，以公積金制度改革為代表的福利制度的完善，增強了公職人員的士氣、責任感及歸屬感。在此基礎上，特區政府全面展開職程制度、問責制度、薪酬制度、績效治理制度等方面改革，並通過完善中央招聘機制和晉級培訓制度，改革人事行政制度，形成“適才適用”的體制機制，切實提升公職人員隊伍的能力與素質；並將績效管理、領導官員評審和官員問責的制度系統整合，構建科學、公正、公平的公職人員評價制度體系。此外，通過實施公共部門勞動合同制度，統一改用新的聘用制度“行政任用合同”，更好地統一有關合同人員的權利和義務，推動公務員同工同酬的基本實現。這些改革舉措的推出與進展，體現了澳門特區政府以務實的態度，充分衡量實際情況及能力，按照由淺入深、以點帶面的改革策略推進改革，循序漸進，改革歷程整體比較平順。

三、澳門特區政府人事行政制度改革的不足

毋庸置疑，回歸以來，澳門特區政府人事行政制度取得了良好的改革成效，但人事行政制度在制度構建和實踐運行中仍存在着不足，需要引起未來改革的重視和反思。具體包括：

（一）人事行政的深層制度矛盾仍需實質性解決

人事行政制度是調整公職人員權利和義務的規範基礎。隨著改革的深入，遇到的問題和困難也愈加複雜，個別制度本身與人事行政制度改革的方向之間的緊張關係逐步突顯，觸及深層次的矛盾。一是私相授受、任人唯親的思維仍然根深蒂固，因人設事、裙帶成風等問題一定程度仍然存在，這與人事行政制度改革追求公平、公正、公開、規範的價值導向相悖。二是公務人員任用方式的多樣性帶來的“進入門檻”不統一的問題。澳門特區政府公務人員的範圍比較龐雜，人員

的任用方式多樣，編制內和編制外公職人員並存，編制外人員約佔整體公職人員總數的一半。不同任用方式對進入公職隊伍的要求、程序各不相同，公職人員考不進來聘進來的現象屢見不鮮。三是官員選拔任用缺乏明確標準和程序。如《領導及主管人員通則的基本規定》、《主要官員守則》對官員任用、選拔提出了相應的要求，但是這些要求大都比較籠統，缺乏明確的標準和要求，實際操作中自由裁量空間較大，不利於官員任用的規範化。

（二）改革的整體性、系統性不強，存在改革碎片化現象

人事行政制度是公共行政體制的重要基礎，涉及公職人員的招聘、職程、培訓、流動、評核、晉升、薪酬、福利待遇及問責等一系列機制，各環節既獨立又相互關聯，同時影響着全體公職人員的權利和義務。儘管從澳門特區政府人事行政制度改革的歷程看，人事行政制度逐步得以改革與完善，但是，也暴露了一個客觀的問題：改革的整體性、系統性不強，缺乏整體改革規劃，存在改革碎片化的現象。由於特區政府在人事行政制度改革方面主要採取“穩步推進”的策略，改革推進的時間較長、速度較慢。一項制度改革、尤其是重大制度的改革，其過程往往需要較長的時間跨度，需要從制度的檢討與研究、草案的提出，到相關部門的研究、諮詢、公眾討論，再到立法審議、批准，導致時常出現重大制度改革推出實施不久，就出現制度規定與社會發展和施政需要不符合的情況，又需要開展進一步的改革。此外，由於改革推動耗時長，原來制訂的人事行政制度改革規劃容易被打破，人事行政制度改革與公共行政體制改革也會不完全同步，難以形成良好的改革銜接與配套，導致出現改革措施之間銜接不匹配、重大改革推出後大量新矛盾叢生等問題，出現改革整體性不強、前後重複改革、存在碎片化現象，不利於人事行政制度的系統化完善。

（三）改革成效與社會發展、公眾期待仍有差距

儘管澳門特區政府對人事行政制度進行了長時間的改革，但是，改革成效仍然與社會發展、公眾期待仍有差距。一方面，隨着全球經濟進入調整期，國際競爭更激烈，市場風險更突出，澳門經濟社會發

展不斷變化，客觀趨勢和廣大居民都對特區政府治理能力及水準提出了更多、更高的要求，而無論是人事行政制度的改革成效，還是公職人員綜合素質的提升水準，並未能滿足這些要求。為此，有議員提出“特區政府一直宣稱致力於行政改革，但效果不盡如人意”¹¹；落實精兵簡政這一重要施政目標，“離社會要求有距離”，實際運作中變成“精兵不減員”。¹²也有學者認為，公務人員廉潔建設任務仍然繁重。¹³另一方面，人事行政制度改革大都為增量改革，政府負擔益增不減。在澳門公共行政體制改革過程中，為應對社會發展以及履職需要，政府部門數量不斷增多，公職人員數量迅增。與此同時，大刀闊斧地推進行政機構改革過程中，不少機構部門進行了撤銷、合併、重組，但是公職人員大多通過橫向分流，調整到其他相關行政機構中，薪酬、福利、待遇等均沒有減少，相反合同聘用人員持續增加，導致“政府每年新增公務員人數有增無減、公務員開支不降反升”。¹⁴可以說，人事行政制度改革的整體改革成效，未能滿足社會、公眾和施政的要求，亟待系統深化，激發制度紅利。

（四）公職人員管理制度有待進一步檢討與完善

經過十多年的改革，澳門特區政府人事行政制度的整體框架已經基本搭建成型，但是仍有許多具體制度需要不斷檢討與完善。主要包括：第一，中央招聘制度實施過程中存在人力資源錯配、“專才”招聘難、招聘時間過長、招聘程序過於複雜、招聘成效低等問題，不利於優秀人才的引進，亟需儘快改善。第二，官員問責制度實效有待加強。儘管早有學者提出，“沒有職責分明的高官問責模式，一切行政過錯造成的怨憤，容易累積在行政長官身上，從而引發澳門市民對特區政府的整體不信任。”¹⁵但是至今，仍然存在問責偏重於行政性、

11. “行政改革不能畫餅充饑”，載《時事新聞報》，2015年4月9日。

12. “行政改革簡政不精兵？”，載《澳門日報》，2015年11月15日。

13. 楊愛平：“後回歸時代澳門特區政府的綜合管治能力”，載《中山大學學報（社會科學版）》2009年第5期，第168頁。

14. “行政法務範疇施政方針辯論撮要”，載《市民日報》，2015年11月25日。

15. 陳瑞蓮、林瑞光：“澳門回歸十年公共行政的改革與展望”，載《中山大學學報（社會科學版）》2009年第5期，第161頁。

問責透明度不高、問責效果不明顯等缺陷，問責制的實施效果仍不理想。第三，績效管理制度設置無的放矢，制度價值尚未充分發揮，績效管理文化仍未形成。¹⁶ 第四，公務人員評核制度在實施過程中出現評核分散化和主觀化、評核缺乏差異性、評核效果虛化等現象，一定程度造成唯命是從和嚴重官僚主義，不利於評核制度功能的發揮。第五，職程制度在實踐中出現薪俸點設置不合理、學歷要求過於死板、工作經驗要求不規範、晉級流程繁瑣、晉級制度缺乏公平性、部份職程制度的設置與實際需要仍有縫隙等問題，有礙於公務人員對職業發展前景的期待。

四、澳門特區政府人事行政制度改革的推進

當前，隨著經濟社會的發展以及全球化、資訊化浪潮的衝擊，重新定位政府職能、推動公共行政改革、提升政府治理能力成為了各地政府重要的施政目標。為此，本屆特區政府將落實精兵簡政、推動公共行政改革列為施政的優先議題，並如火如荼地推進人事行政制度改革。

“優秀的公務人員隊伍是特區有效運作的保證。”¹⁷ 面對新的治理形勢和公眾呼聲，未來澳門特區人事行政制度的改革，首當其衝是要準確把握改革方向，不能為了改革而改革，也不能“頭痛醫頭、腳痛醫腳”，政府改革應該有一個明確的目標，那就是提高政府的能力。¹⁸ 精兵簡政的核心要義在於提高政府的施政水準和公職人員的綜合能力，這應當成為人事行政制度改革成效的評價標準。因此，應當從澳門社會的實際情況出發，以提高施政能力作為改革的指南針，堅決而審慎地推進人事行政制度改革。其次，應當清楚地認識到，澳門特區政府人事行政制度經過十多年的改革與完善，其核心問題並非在於規範的缺失，而在於規範的不系統、不完善和不協調，為此，未來

16. 婁勝華：“澳門特區政府績效管理制度：動因與趨勢”，載《澳門研究》2015年第1期，第68頁。

17. 《澳門特別行政區政府2016年財政年度施政報告》，2015年11月17日，第24頁。

18. 婁勝華：《澳門公共行政案例研究》，中山大學出版社，2010年，第63頁。

人事行政制度改革的推進，應當堅持以問題為導向，樹立系統改革、整體改革、協同改革的觀念。一方面，要從公共行政體制改革的宏觀視野下推動人事行政制度改革，將各相互關聯的部份有機整合、同步推動，配合公共行政體制改革的整體目標同步展開、互為促進，破除改革碎片化，提高改革舉措之間的銜接性，增強改革合力。另一方面，要繼續堅持以問題為導向和“以點帶面、重點突破”的改革策略，分清輕重緩急，明晰改革重點，有步驟、有規劃地實施改革，力爭在確保公職人員隊伍穩定與社會安定發展的基礎上，最大程度地凝聚改革共識，扎實推進改革進程，使人事行政制度改革成為澳門特區公共行政體制改革、切實提升政府現代治理能力的重要突破口。具體而言，澳門特區人事行政制度改革的推進，應該重點把握：

第一，把好公職人員“入口關”，完善中央招聘制度。需要儘快全面檢討中央招聘制度存在的制度設計上、實際運行中存在的突出問題，深化中央招聘制度改革，堅持用人以能、任人唯賢、雙向選擇、高效運作的方針，以離職填補、新增職能作為人員配置的主要依據，通過優化人員規劃，嚴控人員數目增長；以精簡開考程序、縮短開考時間作為招聘工作的改善目標，提升招聘效率；加強中央招聘的科學性，增加中央招聘的靈活性，提升招聘品質與效率；並與公務人員甄選、晉級培訓等配套制度銜接，形成統一、完善的公務人員招聘制度，真正發揮出中央招聘選拔人才、使人才專長與崗位需求相匹配的作用，推動專業高效公務人員隊伍的打造。

第二，提高公職人員職業生涯的競爭性，完善職程制度。職程制度改革的核心是公職人員晉升制度和薪酬制度的改革，這項改革直接涉及公職人員的工作積極性與歸屬感。建議儘快檢討現行的公務人員職程制度，優先研究和分析特別職程，並同時展開對一般職程的修改，進一步擴展公職人員的職業生涯，提高公務人員職業生涯的競爭性；並整體考慮職程與招聘、晉升、薪酬待遇制度的銜接，破除“幹多幹少一個樣，幹好幹壞一個樣”的困境，適度引進“績效晉升”、“績效工資”的理念和做法，實現人員能力和崗位要求的匹配，啟動公務員隊伍活力，形成良好的公職人員工作激勵機制，充分激發公職人員的工作熱情，提升公職人員的士氣和工作積極性。

第三，全面理順績效評審，啟動公務人員績效評核制度改革。對公務人員、高級官員建立績效評核制度，完善評核機制，提高評核制度的科學性、公正性、合理性，引入中立、科學的第三方評核機制以及公眾評價機制，並推廣至公共服務的各個層面和領域，避免評核制度形式化和表面化，構建全方位、多元化、系統性的評核體系和評核指標。並建議把績效評核結果與公職人員的職程、晉升、待遇、問責等制度進行有效銜接，充分發揮出評核制度在推動政府績效治理、激勵公職人員工作積極性的作用。

第四，強化責任意識，完善官員問責制度。本屆特區政府提出建立新的官員責任制，不僅要建立對領導人員的績效評審制度，而且要求官員的績效評審與問責制度掛鉤，提升問責意識和施政能力。行政效率的提升與回應社會回應的能力與公職人員綜合素質密切相關，應該加強公務員的培訓制度、生涯規劃、責任制度、獎懲機制等制度的銜接運作。透過獎懲機制的改革，建立工作職責、能力、業績、職務與級別相結合的公務員工資制度，藉此增強“權責相當”的激勵和獎懲機制。同時，在公務員隊伍以及社會中持續培養形成問責文化，逐步增強公務人員的問責意識，提高公務人員的工作責任感，推進政府治理能力現代化。