

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

曾棟* 婁勝華**

一、導言

回歸以來，澳門公務員管理制度，如評核、職程、薪酬、培訓、晉升機制幾經改革，在公平性和科學性方面都得到了一定程度的改善，如增加評核等級，設置評核諮詢委員會，延長晉升至頂薪點的時間解決 BAR 頂問題等，但其基本制度框架依舊延續了澳葡政府時期的整體設計，過去十數年間在人才管理制度方面仍存在不少問題，特別是領導/主管人員管理制度和策略存在一系列的問題。例如，在人才儲備方面，培養機制不健全，未有後備梯隊建設；在人才選拔方面，選拔範圍過於狹窄、選拔標準不明確、選拔程序不透明、選拔過程缺乏競爭；交流輪崗制度空缺，官員任職時間及續任屆次缺乏明確指引……2016年後，歷年財政年度施政報告雖明確提出深化公共行政改革，但是，澳門公職人才管理制度和策略仍然缺乏戰略性規劃。反觀中國內地、香港、台灣地區以及澳大利亞、美國、新加坡等國家與地區的高級文官人才管理策略，中高級文官的核心職能、選拔、培訓任用等體系緊密相連，以能力與績效為導向的選拔機制是各地區官員管理制度的建設重點，而澳門官員選拔管理體系仍然延續澳葡政府時期的設計，因此，需要改革與完善。本文採用文獻資料分析及深度訪談，通過採集回歸後 2000 年至 2019 年特區政府施政報告、領導及主管人員選拔相關的法律法規，梳理澳門回歸 20 餘年領導主管選拔制度發展歷程，比較不同地區官員選拔的實踐經驗，剖析現時澳門特區政府領導和主管人員選任制度尚待完善之處，反思與探討改革路徑。

* 澳門理工大學人文及社會科學學院公共政策博士研究生。

** 澳門理工大學人文及社會科學學院教授。

二、回歸後澳門領導及主管人員選任制度的變遷歷程

公職人員的細分源於政治與行政的二分討論，“政務官”與“事務官”群體的出現是兩官分途的重要符號。政務官與事務官的區別體現在產生方式、工作職責、管理方式、政治立場等方面，二者有着截然不同的歷史使命與發展方向。然而，對於澳門特區政府的領導及主管人員而言，該公職群體既有政務官的屬性，又有事務官的特點，既從一般事務官中委任產生，又與一般事務官的工作職責大有不同。事實上，領導及主管是澳門特區政府人事管理制度中一個較為特殊的制度安排，是具有混合屬性的一種公職人才管理模式。而討論這種特殊的公職人才選用政策的形成，需要考察其發展變化的歷史進程。截至 2019 年，澳門歷經四屆特區政府與兩任行政長官的治理，以政府的延續性與施政方針的繼承性為標誌，回歸後澳門領導及主管人才選拔政策的發展可劃分為前後兩個十年。

第一個十年（2000 年 - 2009 年），穩中求變階段。對於澳門而言，特區的首十年是一個包含前後歷史交替、新舊制度衝突與過渡的重要階段。從政府施政報告角度看，1999 年-2004 年間，首屆政府治下百廢待興。考慮到社會經濟環境、政府財政狀況與管治隊伍的穩定性，特區政府對公職人員的要求只是停留在以培養公僕意識為主，雖然在 2003 年施政報告中提出政府將檢討現行公職法律制度，“繼續在落實基本法的前提下，加緊透過公職法律制度的修訂，調整公務人員的職程、聘用和晉升的有關規定，以進一步達致知人善任、能者居之的目標。”¹ 而實際上仍停留在探討與研究階段，同時指出公職人員制度的改革“會涉及錯綜複雜的情況”，提出要充分“顧及公務員的情緒和感受”，承認了改革的阻力。直至 2006 年，在第二屆特區政府施政一年後，施政報告才著重提及公務員隊伍建設方面的問題，提出“將參考各種先進的文官制度，逐步改革政府官員的培養和任用模式，造就更多德才兼備之士。”² 公職人員的選用改革首次見諸施政報告，並首度在公共行政理念、培訓、考核與晉升等方面進行綜合考慮，提出“嚴禁私相授受和任人唯親”。此後，隨着 2007 年《公

¹ 《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零三年財政年度施政報告》，2002 年 11 月 20 日。

² 《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零六年財政年度施政報告》，2005 年 11 月 15 日。

共行政改革路線圖》的制定、2008 年《公務人員一般職程制度》修訂的完成、2009 年施政報告強調對中高層人員的權責和義務的重新規範，“對各級領導及主管人員，從制度的、紀律的層面，全面強化具強制性、追究性和延伸性的制度”，³ 至此，澳門特區政府針對領導及主管人員的相關約束性制度細則才提上正式議程。2009 年 8 月，制訂了《領導及主管人員通則的基本規定》（第 15/2009 號法律）及《領導及主管人員通則的補充規定》（第 26/2009 號行政法規）兩項有關領導及主管人員的規範。

此一階段無論是前五年對公職人員制度的檢討，還是後五年在《公共行政改革路線圖》指引下的對公職人員隊伍改革提出的一些做法與設計，即便在人才選用、考核、晉升、約束等方面都有所衡量，但是，實質上未能擺脫回歸初期制度“繼承性”與新政“發展性”的矛盾。一方面，“繼承性”要求澳門特區政府基本延續原有制度，即基本法第 5、8、99 條等關於澳門原有法律保留，原有公務人員留用，原有公務人員制度基本不變等規定。另一方面，“發展性”是回歸後政策法律需要與中華人民共和國憲法與相關政策的銜接與配套，還要適應新的政策法律環境下的社會發展與變化。對於公職人員（包括領導/主管人員）而言，作為利益既得群體，對固有傳統行政制度不變的堅持受到“繼承性”保護，然而，其殖民時代延續下來的管理方式、行政效率、官僚作風等又難以適應回歸之後經濟社會的快速發展，更難以滿足居民對公共行政與公共服務的“發展性”要求，因此，穩中求變、居安思危是該時期公職人員選用制度審慎改革的主軸。

第二個十年（2010 年 - 2019 年），制度初建階段。2009-2010 年“陽光政府”理念的提出使特區公共行政加強了與民互動和聯繫。2011 年的施政報告著重強調了“深化及鞏固官員問責制度，體現問責的精神，特區政府配備多項重要規範及措施”，訂定的《澳門特別行政區政府主要官員通則及相關守則》、《領導及主管人員行為準則——義務及違反義務時的責任》等規範性文件，以及已經實施的《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》等法律法規，對領導及主管人員的管理進入法制化與制度化建設期。

³ 《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零八年財政年度施政報告》，2007 年 11 月 13 日。

而 2012-2013 年後，在粵港澳合作新機遇下，隨着“科學施政”的提出與“行政效能”的強化，行政績效問責制度建設成為突出議題。2014 年施政報告則全面啟動績效管理導向下領導官員的績效評審。2015 年後，修訂《公務人員職程制度》重新評估各級公職人員，形成“績效導向”和“權責相當”的行政文化。從 2015 年開始，特區政府對公職人員的選拔與晉升制度進行研究與創建。2016 年施政報告提出研究修訂《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓制度》，全面檢討《公務人員職程制度》。2016-2019 年的年度施政報告均強調第三方評估的重要性與必要性。此間，澳門特區政府開展了一系列關乎一般公職人員選拔、晉升與培養的機制研究，為修訂和完善《公務人員職程制度》、《公共行政工作人員通則》、《領導及主管人員通則的基本規定》及其補充規定提供了重要參考。

總體來看，第二個十年是澳門特區政府領導及主管人才選拔與管理制度的初步建設階段。一是區分了一般職程人員與領導及主管人員的管理；二是分別針對兩種不同序列的管理制度和法律法規進行了梳理與研究，借鑒國內外高級文官制度的特點與優勢，對澳門特區政府管治人才的選拔、任用與培養等機制作了積極探索與完善。然而，相關研究起步較晚，也難以較快地超越“繼承性”制約，領導及主管人員群體的選拔、任用、晉升等制度難以單邊突進，其問題並未得到根本解決。

三、澳門特區政府領導及主管選任制度的特點及存在問題

一般來說，政府官員的選拔任用方式主要包括選任制、委任制、聘任制、考任制四種方式。委任制即由任免機關在其任免許可權範圍內，委派工作人員擔任一定職務的任用方式；考任制即通過考試來選拔任用對象的任用方式；選任制即通過選舉方式來確定任用對象的任用方式；聘任制即由用人單位通過合同形式任用工作人員的任用方式。在西方國家（如英、美等），高級官員的選擇任用採取委任制的居多；部份國家（如法國）採取考任制方式選拔高級官員。澳門特區政府目前對中高級公務員的選拔任用則延續委任制，其成為領導（局長、副局長）/主管（廳長、處長）的主要選拔任用方式是以定期委任方式進行，為期不超過三年，可續期，委任許可權屬行政長官。

（一）委任制實踐的問題及其表現

從澳門特區長期的公職人員選拔實踐來看，有研究認為委任制度在實踐上有其積極的一面，主要體現在兩個方面：一是委任制度的靈活性。在委任制度下可以靈活地提拔人才，程序上比較快，可以加快組建領導管理團隊的速度。二是委任制度的實用性。在相關課題研究中，有受訪者認為，在澳門目前的政治、行政環境下，委任制似乎比公開招聘更有利於做到“知人善用”。此類觀點主要圍繞委任選拔政府官員的執政理念一致性以及行政默契與團隊和諧等方面進行考慮，指出委任制對公共行政管理隊伍的組建、協助與溝通而言是有裨益的。對於“委任制”優勢的觀點是在位者視角，有學者提出不同觀點：“澳門公務人員管理最大的困境在於任用方式不同而衍生的管理制度的零散化和區分化，這一方面導致難以在制度上進行統一管理，另一方面也導致不同任用方式的公務人員因橫向比較而產生的士氣低落”，⁴ 從整個公務員群體看反而埋下了團隊不和諧因素。有學者更是直接概括出委任制的弊端，“儘管在官員委任方面，特區政府就被委任者的資格與履歷訂立了相關規範，但由於缺乏透明的選拔機制，社會依舊會對新獲委任官員的資質產生質疑。”⁵ 事實上，在制度實踐中受詬病與指責的方面主要表現為：

1. 選拔標準較籠統，門檻偏低。根據相關法律法規，⁶ 澳門特區政府目前對領導/主管人員的選拔主要是透過履歷審查，從被認定具公民品德及與應聘官職相符的學歷，以及適合擔任相關職務的專業能力和工作經驗，且符合進入公共行政的一般及特別要件的人士中選拔聘任。由此可見，目前關於領導/主管官職的選聘標準或條件主要是依據學歷、工作經驗和相關專業能力（詳見表 1）。

從選聘標準可以看出，當前澳門特區政府領導/主管人員的選拔委任標準較為模糊籠統，沒有對委任的資格條件、能力、業績等作出更為明確細緻的要求。有相關研究顯示，委任制缺乏一些標準審核過程，彈性太大，目前主要是參考工作表現、評核、綜合人事關係，實用性強，但制度不夠標準規範。委任隨意性較大，缺乏操作化的制度流程，選拔的人較難有說服力。

⁴ 鄧益奮：“澳門特區公務人員招聘的制度變革”，《港澳研究》2017 年第 2 期。

⁵ 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。

⁶ 澳門特區第 15/2009 號法律《澳門特別行政區領導及主管人員通則的基本規定》；澳門特區第 26/2009 號行政法規《澳門特別行政區領導及主管人員通則的補充規定》。

表 1 領導/主管選拔條件

一般條件	領導		主管		
	局長	副局長	廳長	處長	科長
來源	無限制		應從公共行政工作人員中聘任		
學歷	最少具備學士學位		最少具備學士學位	最少具備高等課程學歷	最少具備高中畢業學歷
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		

2. 委任權過於集中，主觀性強。根據相關規定，⁷ 委任的許可權屬行政長官，但在實際中由於行政長官無法一一掌握每位候選人的情況，因此一般都是由局長向司長推薦主管人選、主管向局長推薦接任人選等層層推薦模式，委任候選人的決定權變相委託於領導/主管手中，選拔難免帶有個人偏好等主觀色彩。有研究發現，當前委任領導/主管時，考慮的因素往往是理念一致、關係、信任等，受委任的公職人員事實上成了與上級同進退的境地，無法規劃自己的職業生涯和設置長期職業發展目標。此外，有研究也發現，針對委任中存在的非正式機制的指責，如裙帶關係、庇護文化等影響了委任的客觀性。

3. 選拔程序不完善，透明度不高。在委任程序上，目前只需要領導及主管的委任批示，連同委任的依據及被委任者的學歷、專業簡歷等一併公示於《澳門特別行政區公報》上，而沒有對整個委任程序作出完整、明確的規定與要求，缺乏透明、客觀、科學的制度規範。對於未受委任之競爭者而言，委任程序仿若“黑箱”。

4. 選拔缺乏競爭性，公信力不強。當前對領導及主管人員的委任主要通過內部的諮詢制度物色領導和主管人選，這種非透明、非競爭的方式使得委任的認受性不足，公信力受到質疑。有研究指出，委任權的自由裁量空間大，人員選拔隨意性強，特別是從外部“空降”的領導或主管，一方面委任往往很突然，其缺乏對該部門文化、行政流程和工作的瞭解，難以適應部門的制度與文化，

⁷ 澳門特區第 15/2009 號法律《澳門特別行政區領導及主管人員通則的基本規定》；澳門特區第 26/2009 號行政法規《澳門特別行政區領導及主管人員通則的補充規定》。

容易受到部門內部人員的質疑與抵制，不利於上任後開展工作；另一方面，由於公開競爭機會的缺乏，“空降”也意味着減少了部門內部人員的晉升機會，一定程度上打擊內部人員的士氣。

（二）選任與晉升激勵不足

如何提高人才效能一直是公共行政人才管理討論的熱點問題。自 2013 年起，澳門特區政府開始實施領導官員績效評審制度，嘗試將“官員問責”與公共行政績效管理相結合，探索構建一套行之有效的績效治理體系，增強官員的責任感、服務意識以及職業道德修養，進一步提升施政效能。但研究發現，目前澳門特區政府在用對人才、用好人才、靈活用人上還存在不足之處。

1. 績效評審不完善，存在形式化。特區政府規定，擔任主管官職的人員，由其直屬上級評核；在評核程序中，可讓該主管屬下的人員藉填寫經行政長官以批示核准的問卷對其主管的工作表現發表意見。但是，按照第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》⁸ 及核准“領導人員工作表現評審報告”的批示，⁹ 領導/主管官員績效評審制度並不完善。

一是績效評審的指標體系不清晰。“領導人員工作表現評審報告”式樣規定了各司司長評審領導官員的三個基本衡量指標，為領導官員的績效評審制度的實施奠定了基本的評審指標和架構。基本指標是執行能力、領導管理能力以及道德責任感。但相較於國內外的績效評審制度的設計，這種評審指引與標準並不明晰。具體而言，現階段指標評判標準分為四個等級，即“非常好-良好-尚可-有待改善”或“遠超期望-超出期望-符合期望-有待改善”或“非常理想-良好-一般-有待改善”或者“表現十分良好-表現良好-表現及格-有待改善”或者“優異-良好-及格-有待改善”，但如何區分等級差別並無指引，自由裁量權較大，容易導致考評結果失真或“模糊化”。此外，評審主管如何填寫意見與建議，如何確保評審內容的客觀性等也缺乏必要的說明。

⁸ 《澳門特別行政區領導及主管人員通則的基本規定》第 14 條第五款規定“領導人員每年須接受工作表現評審，評審的相關諮詢具有保密性，旨在使行政長官知悉澳門特別行政區各公共行政部門及實體的領導人員的工作表現，並對領導人員將定期委任續期、委任或安排擔任其他公共職務、給予公開表揚、獎勵以及立即終止定期委任方面產生效力。”

⁹ 澳門特區第 305/2013 號行政長官批示。

二是澳門特區政府領導/主管的績效評審結果應用不充分。澳門特區政府並未將領導/主管官員的績效評審結果與官員問責、晉升、續期、培訓、免職等進行實質性關聯掛鉤，同時缺乏相應的獎懲激勵機制。

2. 領導/主管不斷續任影響相關人員的流動性。領導及主管人員的委任以定期委任方式執行，為期不超三年，但不影響定期委任的續期。¹⁰ 該項規定實際上為委任的續期留下空間，形成有限期委任而無限次續任的局面，導致一些部門領導/主管人員管理機制僵化，超長任職。一般而言，領導/主管只要沒觸及法律問題或者主動提出放棄委任，將優先獲得續任資格。只有出現實質性空位時，下屬才有晉升的機會，在一定程度上減少了相關人員的晉升與流動機會。領導/主管長期居於同一職位，想晉升的無法晉升，一定程度上打擊了後備人才積極進取之心。

3. 人崗配置錯位與空缺降低人才效用。人力資源管理追求的最佳配置是將合適的人安排在合適的崗位上，適才適用，以用為本。人崗匹配是一個雙向過程，用人部門與人員自身都認為人崗匹配時，才能完全激發出人才的潛能，發揮最大的效用。從目前狀況看，一方面人員流動緩慢，晉升機會短缺；另一方面，部份崗位匹配不到合適人選的狀況也確實存在。長期出現的某些崗位空缺原因在於行政部門之間相互聯繫不足，沒有以全域觀支撐人才的培養和流動，部門內優質人才不願外流其他部門。

4. 權責不匹配及歸責困難。與權責對等原則（或者權責一致原則）相背離也是影響晉升激勵的重要因素之一。在一個組織中，管理者所擁有的權力應當與其所承擔的責任相適應。澳門現行的領導和主管人員制度在權責設置上存在一些不對等的要求：一是在實際管理工作中，決策權在上級，而政策後果與責任卻由下級負責。二是領導或主管官員完成任務的好壞，與上級的合理授權存在密切關係。政策在執行過程中可能遇到各種具體的狀況與問題，如果執行者沒有獲得足夠授權，遇到特殊情況必須請示，既影響執行效率，又影響執行效果。三是領導層缺乏監督檢查與連帶責任限制。

¹⁰ 澳門特區第 15/2009 號法律《澳門特別行政區領導及主管人員通則的基本規定》。

（三）後備人才培養機制不健全

在公職人員體系中，中高級文官在公共行政中扮演着極為重要的角色。不僅涉及政策執行與目標實現，更要維護公共行政部門的價值，促進公共行政的發展。境內外的公務員培訓都非常注重“能力本位”的價值取向，通過識別不同級別、不同職務崗位的核心能力要求，有針對性地設計培訓課程，以協助公共行政工作人員晉升後儘快適應新的工作崗位。在澳門，《領導及主管人員通則的補充規定》要求領導/主管人員須定期接受培訓，並設有專門的年度培訓計劃。各部門自行組織的非正式培訓活動也被認為目的是培養和鍛煉公職人員的能力。而代任制度及職務主管等特定機制也在人才培養及儲備上發揮了一定的作用。而總體看來，目前後備人才的培訓並不系統，仍有不少完善的空間。

1. 培訓體系仍需健全。目前針對領導與主管人員的培訓體系主要分為核心課程和選修課程，而仍然缺乏針對領導及主管人員的任前、任中、任後的系統培訓。另外，現行開設的課程主要由領導/主管人員根據個人興趣自主挑選，隨意性較大，增值性課程不多，不少人接受培訓是“摸着石頭過河”。

2. 培訓制度有待規範。澳門特區政府領導及主管人員須定期接受符合澳門特區公共部門及實體需要的培訓，¹¹ 但是，目前培訓缺乏制度保障。一方面，培訓時長無保障，培訓時長與工作工時形成矛盾，缺乏強制性全職培訓時間；另一方面，缺乏制度約束，用人部門難讓其精兵強將花時間進行培訓增值，培訓的供需出現制度錯位。

3. 儲備機制亟需建立。澳門公務員的退休條件為“36 年工齡或 65 歲”，另“工作滿 30 年且年齡在 55 歲以上”也可以申請退休。據澳門官方統計測算，未來 2025 年之後可能會面臨領導及主管人員的退休潮。按照現階段澳門的晉升/培訓制度，屆時可能會出現人才隊伍青黃不接的現象。澳門特區政府倘若不及早建立相應的人才儲備機制，將造成未來公共行政接班人斷層的危機。目前的用人習慣是到了職位空缺時才匆忙物色人選，已經形成制度性缺位。儘管現時很多部門的領導都有意識和意願培養梯隊人才，但是，畢竟未有明確的法律規定，很難有系統性與延續性。

¹¹ 澳門特區第 26/2009 號行政法規《澳門特別行政區領導及主管人員通則的補充規定》。

四、澳門特區政府領導及主管人員選拔制度的反思及改革路徑

官員選拔制度是內嵌於一個地區的政治、經濟、社會和文化制度內的，因此，瞭解澳門特區官員選拔制度存在的問題有必要弄清該制度的歷史由來以及與之關聯的澳門社會情形。基於現行官員選拔制度來源於澳葡時期的委任制，因此，可以說，澳門特區政府的領導及主管人員選任制度的改革實際上即是對現行“委任制”存在的不足進行針對性完善，然而，多年來的改革實踐並未真正觸動“委任制”基礎。

首先是歷史沿革的繼承性影響。如前所述，官員“委任制”固然具有選才靈活性和任才優配性等優點，卻因為高度的自由裁量權也帶來任人唯親和裙帶關係等問題。雖然回歸後特區政府曾試圖對“委任制”進行調整，但是，制度慣性與路徑依賴使得改革力度並不足夠。

其次是相關法規與團體的雙重保護。一是現行法律的保護。例如，《澳門基本法》第5、8、99條等關於“澳門原有法律保留”，“原有公務人員留用，原有公務人員制度基本不變”等規定，因此，改革官員“委任制”一定程度上會引起對《澳門基本法》相關規定的理解與爭拗。二是社團阻力。澳門俗稱“社團社會”，社團在澳門公共政策制訂方面擁有相當的話語權。澳門特區公務人員數量龐大，由公務人員組成的相關社團不下30個。基於保護自身利益的需要，公務員社團往往成為改革公職人員選拔與任用制度的持份者，倘若改革威脅到相關人員的既得利益，難免遭遇抵制與阻力。

再次是公共行政專才化管理與本地制度文化的共同張力。一方面，專才化管理利於公共服務專業化和標準化，有助於提高行政效率。但是，專業技術的嚴苛要求一定程度上阻礙了相關人員向上流動；另一方面，過於專才化的管理使不同部門之間的人才流動阻滯，不利於橫向交流。此外，澳門屬於熟人社會與人情社會，人才發展除了個人才能之外，還看重人脈資源，加之人才的界定與評價標準缺乏，因此，導致實踐中領導及主管人員的選拔缺乏公開、公正、公平機制支撐。

那麼，未來澳門特區政府領導和主管人員的選任改革路在何方？基於國內外政府高級人才選任制度和實踐經驗的梳理與總結，結合澳門特區的文化及社會特點探討完善的可行路徑。

（一）成立專門的人才選拔機構

現行的委任制雖然有其存在的合理性，但是從其選聘標準較為粗略，未有對委任的資格條件、能力、業績等作出較為明確細緻的規定要求。因此，可參考國內外人才選拔機構的設置（參看表 2）進一步去豐富“委任制”之內涵。

表 2 國內外人才選拔機構概覽

地區 指標		中國（大陸）	台灣地區	美國	澳大利亞	英國
制定 和完 善選 拔標 準	人才 選拔 機構	黨委（黨組）或 組織（人事）部 門	1. 各機關人事 單位（推薦名單） 2. 甄審委員會 （負責審定） 3. 單位首長	聯邦人事管 理局（OPM） 及其下設的 任職資格審 查委員會 （QRB）	澳大利亞則 是各部會 “遴選諮詢委 員會”與“澳 大利亞公共 服務委員會” 聯合負責高 級行政官選 拔	英國的高級文 官的甄補傳統 由文官委員辦 公室負責，再 由下設“高級 任命選任委員 會”（SASC） 向內閣文官長 建議高級文官 人選及職位

注：表格內容源於相關研究對國內外政府人才管理經驗之梳理。

從各國（地區）人才選任的具體制度來看，中國大陸有負責公務員人事關係的組織部門專門負責公職人員的選拔與考核。美國有“聯邦人事管理局”。英國高級文官的甄補傳統而言由文官委員辦公室向內閣文官長建議高級文官人選及職位。法國則是由國家行政學院全權負責高階文官的選任工作。德國高級官等考選由聯邦政府組成“考試委員會”統一舉辦，由“聯邦人事委員會”任命，各地方又設有“甄選委員會”。澳大利亞則是各部會“遴選諮詢委員會”與“澳大利亞公共服務委員會”聯合負責高級行政官選拔。由此可見，多數國家與地區的公職人員選拔都具備專門的人事選拔機構，負責執行公職人員選拔的相關程序。因此，澳門特區政府可考慮設置專門機構選拔人員擔任領導與主管職位，由此能夠形成一定的人才選用標準，並提高人才選拔的效率。

（二）擴大選拔對象的範圍

按照領導與主管人員任職規範，¹² “主管官職應從公共行政工作人員中聘任”，而領導人員則未有此規定，即意味着主管官職只能從公共行政工作人員中聘任，而領導官職則可以從公共行政工作人員之外聘任。可是，實踐中，除了特區政府主管官職全部來自公共行政工作人員外，領導官職甚少從公共行政工作人員之外聘任。實際上，無論是領導官職，還是主管官職，在制訂與執行公共政策過程中都需要了解民情、與社會各界人士接觸。相比之下，澳門社團管理人員較官員更了解與熟悉民情。而在專業知識方面，長期在政府內工作的公共行政工作人員並不比大學教員更有優勢。因此，僅僅從公共行政工作人員中選聘領導及主管人員顯然視野較窄，應該擴大選人的視野，適當從社團管理者、大學教員、企業管理者等人士中選聘政府領導及主管人員，從而一定程度上彌補現有領導及主管人員存在的接觸民眾、專業知識等方面的弱勢。

（三）制定明晰的選拔標準與要求

根據相關法律規定，¹³ 目前澳門特區政府對領導及主管人員的選拔主要是透過履歷審查，從被認定具公民品德及與應聘官職相符的學歷，以及適合擔任相關職務的專業能力和工作經驗，且符合進入公共行政的一般及特別要件的人士中選拔聘任。根據現行法規，擔任領導官職需要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，擔任主管官職需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指標。

目前關於領導及主管官職的選聘標準主要是依據學歷、工作經驗和相關專業能力。從選聘標準可以看出，當前澳門特區政府領導及主管人員的選拔委任標準（例如相關專業能力）較為籠統，並沒有對委任的資格條件、能力、業績等作出更為明細要求，因此相關人選的認受性不足，難以保證人選與崗位的匹配性。從國內外公職人員的選拔方式來看（表 3、表 4），委任也是常見的方

¹² 澳門特區第 26/2009 號行政法規《澳門特別行政區領導及主管人員通則的補充規定》。

¹³ 澳門特區第 15/2009 號法律《澳門特別行政區領導及主管人員通則的基本規定》；澳門特區第 26/2009 號行政法規《澳門特別行政區領導及主管人員通則的補充規定》。

式，但在相應的選拔標準方面，則有較為詳細的設計與要求。澳門特區政府可參考國內外經驗，相應地在選拔人才方面設立更為具體的能力標準，如基礎能力、核心能力等；提供更為明確的工作資歷與學歷要求，以及兩者之間的互換關係。

表 3 國內外中高級公務員任職要求一覽

地區 指標		中國（大陸）	台灣地區	美國	澳大利亞	英國
制定 和完 善選 拔標 準	崗位 說明 與任 職要 求	《黨政領導幹部 選拔任用工作條 例》詳細列明要 求	任 職 要 求 分為：共同 選項、個別 選項、綜合 考評項等	1. 五 項 核 心任職資質 作為主要任 職要求與標 準； 2. 美 國 聯 邦政府中高 級文官學歷 /經驗要求	1. 領導能力 2. 管理能力 3. 專業技術	1. 能力：高級公務員 能力框架，包括六項 關鍵能力，每項都明 確訂定行為標準； 2. 價值：中立性和公 正性； 3. 績效：工資/級別晉 升與績效表現掛鉤

注：表格內容源於相關研究中針對國內外政府人才管理經驗梳理。

表 4 中國內地各級領導職務的基本要求一覽

任職要求 職級		工 齡	經 歷	任職年限	文化程度	接受培訓
縣處級		五 年 以 上 工 齡	2 年以上基層工作 經歷	5 年以上	大學專科	應達到幹部培 訓的有關要求
縣 處 級 以 上	副職提正職		下一級 2 個以上職 位任職的經歷	應當在副職崗位 工作 2 年以上	大學專科	不低於 110 學 時，5 年內累計 550 學時以上
	下級正職提 任上級副職		下一級 2 個以上職 位任職的經歷	在下級正職崗位 工作 3 年以上	大學專科	
廳局級			下一級 2 個以上職 位任職的經歷	在下級正職崗位 工作 3 年以上	大學本科	

注：表格內容源於相關研究中針對國內外政府人才管理經驗梳理。

(四) 豐富選任程序與委任制的內涵

現行澳門特區政府的領導與主管人員選拔委任程序缺乏具體規定，可在現行委任制框架的基礎上，有必要對委任制的內涵加以完善與延展。未來，可參考國內外官員任用程序的環節與標準（參看表 5）設計一套適合澳門特區領導及主管委任情況的公開正式的選拔程序，從而完善澳門領導主管“委任制”的內涵。

表 5 國內外公務員任用程序一覽

地區 指標	中國（大陸）	台灣地區	美國	澳大利亞	英國
任用程序	《黨政領導幹部選拔任用工作條例》詳細列明要求。	1. 報機關首長考量是內升還是外補； 2. 如外補，應將職缺之機關名稱、職稱等資料於報刊或網絡公佈三日以上； 3. 組織甄選委員會； 4. 人事對擬用人員進行造冊； 5. 將名冊交機關首長報甄選委員會評審； 6. 名單評審後報首長圈定。	高級文官（SES）的遴選由 OPM 負責。 1. 在招募和遴選 SES 時，各聯邦政府機構必須向所有聯邦公務員發佈 SES 官職位空缺資訊，並至少在聯邦人事辦公室設立的 SES 職位自動公示系統上公示 14 日。 2. 由 OPM 召集的資格審查委員會對每一位候選人進行獨立的資格審查，就是否批准（否決）某一候選人的委任作出決定，委任決定作出即為“終生制”。	1. 設立了專門的人才管理與規劃機構——人才委員會，形成一套機制； 2. 人才吸引選拔路徑：通過內部人才的挖掘以及外部人才的吸納兩個途徑； 3. 高潛力模型：包括三個維度：能力、動力和參與度，通過觀察個人的特質、行為表現等對個人潛力進行評估； 4. 人才甄別九宮格：更準確地評估一個人的績效和潛力為甄別人才奠定了良好基礎。	高級文官的甄補由文官委員辦公室負責。首先由“高級任命選任委員會”向國內文官長建議職位及人選。選任委員會的功能是考慮任命的基準，決定任命職位是否必要，人選是否由內部成員競爭充任、或向全部文官體系公開徵才、或全面的公開競爭。高級文官的來源包括內升與外補，內升人選主要透過快速發展計劃儲備。

注：表格內容源於相關研究中針對國內外政府人才管理經驗梳理。

五、結語

回歸以來，雖然澳門特區政府努力構建領導及主管人員的選任機制，但由於相關制度延續了澳葡時期的“委任制”傳統，因此，在領導及主管人員選任實踐方面，仍然存在着一系列的問題。例如，在人才儲備方面，培養機制不健全，未有後備梯隊建設；在人才選拔方面，選拔範圍過於狹窄、選拔標準不明確、選拔程序不透明、選拔過程缺乏競爭等。基於現行官員選拔制度來源於委任制，因此，可以說，澳門特區政府的領導及主管人員選任制度的改革實際上是對現行“委任制”存在的不足進行針對性完善，可以在參考國內外政府高級人才選任制度和實踐經驗的基礎上，結合澳門特區的文化及社情特點探討改革的可行路徑，包括成立專門的人才選拔機構，擴大選拔對象的範圍，制定明晰的選拔標準與要求，豐富選任程序與委任制的內涵。