

簡析澳門特區政府公務人員特別職程制度改革

陳嘉業* 李繁博**

澳門特區政府通過建立公職法律體系對公務人員的招募、任免、職務、晉升、評核、權利、義務、紀律和福利等事務進行規範，達致依法管理和善用人力資源目的。在目前公職法律體系中，《澳門公務人員職程制度》與《公務人員的招聘、甄選和晉級培訓》、《澳門公共行政工作人員通則》、《公務人員公積金制度》和《公共行政工作人員的工作表現評核一般制度》等密切相關，關乎公務人員個人的職涯發展和退休保障，有助於維持公務人員團隊穩定和專業，從而為社會提供高效及高質的公共服務。故此，公務人員職程制度是整個公職法律體系的核心制度之一。

自特區政府成立以來，公共行政改革一直都是政府的重點工作之一。通過對公職法律的修改和創建，解決當中累積的問題及提高人資管理的效率和效益，逐步達致改善整個公共服務、滿足社會期待等目的。特區政府於 2016 年提出分兩階段全面檢討和完善目前的公務人員職程制度。¹ 隨着經第 4/2017 號法律修改的第 14/2009 號法律——《公務人員職程制度》於 2017 年通過並生效，標誌着首階段的職程改革工作已經完成。及後現任行政長官賀一誠在 2022 年施政報告中提出“以簡化職程設置、減少特別職程、合理分配職務為原則，配合人員調動及職業生涯發展需要，完善職程制度”的改革方向，標誌着第二階段的改革工作已提上日程。由於目前針對特別職程改革的學術研究成果不

* 澳門理工學院公共政策博士課程研究生。

** 澳門理工學院公共政策博士課程研究生。

¹ “行政會修訂《公務人員職程制度》首先改革職程設計及晉級程序”，《力報》，2016 年 12 月 2 日，參見 <https://www.exmoo.com/article/23072.html>。

多，故本研究將以此作為切入口，梳理出當中存在的問題，輔以中國內地及香港的相關內容作參考，為未來的改革方向提供建言。

一、特別職程制度的發展歷程及其內容簡介

（一）職程制度的發展

包括特別職程在內的職程制度作為公務人員制度的一部份，在澳門經歷了從無到有的發展過程。葡萄牙自 19 世紀中期佔領澳門以來一直依《海外組織法》來管理澳門，並沒有建立澳門的公務人員制度及職程制度。到了 1976 年，雖然葡萄牙決定以《澳門組織章程》取代《海外組織法》，² 但當時澳門公務人員制度仍遵循葡萄牙《海外組織法》和《海外公務員章程》的原則和規定，本地的公務人員制度仍缺失。³ 直至 1984 年第 87/84/M 號法令《公務員一般職程》、第 86/84/M 號法令《進入公職條例》和第 88/84/M 號法令《領導和指導人員章程》相繼頒佈，終為建立澳門公務人員制度奠定了初步基礎。⁴ 隨着 1988 年至 1989 年澳葡政府頒佈第 37/88/M 號法令《澳門公務員和公職人員紀律章程》、53/89/M 號法令《外聘人員章程》、85/89/M 號法令《領導與主管人員通則》、86/89/M 號法令《職程制度》和 87/89/M 號法令《澳門公共行政工作人員通則》，標誌着澳門現代的公務人員制度開始建立。⁵

在《職程制度》制定以前，過去整個職程制度內容分載於多個法規內，但由於欠缺總綱規範而構成一個不協調體系，對公務人員的管理造成阻礙，故為了統一整個職程制度、並且調整每一職程內執行職務所需的一般及特別要件，澳葡政府決定通過制定《職程制度》予以修正。回歸後，根據澳門基本法第 100 條規定“澳門原有關於公務人員的錄用、紀律、提昇和正常晉級制度基本不變”，因此除了直接抵觸基本法的條款外，《職程制度》仍繼續適用。⁶ 隨着

² 杜德明：“論澳門公務員的當地語系化”，《澳門研究》第 8 期，1998 年，第 1-40 頁。

³ “政制”，參見澳門虛擬圖書館 <https://www.macaadata.mo/macabook/encyclopedia/html/26205.htm>，2022 年 7 月 22 日。

⁴ 杜德明：“論澳門公務員的當地語系化”，《澳門研究》第 8 期，1998 年，第 1-40 頁。

⁵ “公務員制度”，參見澳門虛擬圖書館 <https://www.macaadata.mo/macabook/encyclopedia/html/14002.htm>，2022 年 7 月 22 日。

⁶ 趙向陽：“澳門宏觀行政架構過渡的法律思考”，《澳門人文社會科學研究文選·行政卷》，社會科學文獻出版社，2009 年，第 363-371 頁。

回歸後澳門社會的急速發展，《職程制度》經過多年的實施後已明顯不能滿足當下公共行政的持續發展和公務人員的普遍訴求，同時該法原則上只適用於編制人員，沒有涵蓋行政當局所有的工作人員，故在 2009 年特區政府決定以《公務人員職程制度》取代，並對特別職程制度進行包括職程設置簡化、將部份一般職程轉為特別職程、修改職階、晉級和晉階條文等改革。⁷ 2017 年特區政府為了進行以能力為導向的公職制度改革，決定分兩階段全面檢視職程制度，在首階段修法工作中，修改了水文員、海上交通控制員和地形測量員的薪俸點、撤銷無專有晉級規則職程的晉級開考要求和明確可擔任秘書職務等特別職程制度內容；⁸ 隨後特區政府為了配合電子政務的發展和簡化職程設置，延續首階段的修法工作，於 2021 年再對《公務人員職程制度》進行修改，包括進一步明確特別職程定義、減少特別職程設置和將部份的特別職程轉入一般職程的技術輔導員職程等。⁹ 而第二階段《公務人員職程制度》的修法工作將在未來適時開展。

（二）何謂特別職程

根據目前的《公務人員職程制度》，特別職程是指與一個或多個公共部門的特定職務相對應的職程，且基於工作範疇的獨特性、職務內容及其特徵，能力及技能的要求，以及對入職要件、職程進程、資格要件及專業要件的綜合評價明顯與一般職程¹⁰ 不同。設有特別職程的工作範疇分別為郵務、教育、傳譯及翻譯、監察、司法、氣象、工務、文牘、登記及公證、衛生、保安、港務、地形測量、運輸和旅遊。除了《公務人員職程制度》對部份的特別職程工作範疇規範外，還有專門法律對屬教育、司法、文牘、登記及公證、衛生及保安範疇的特別職程進行規範，如《非高等教育公立學校教師及教學助理員職程制度》、《訂定司法輔助人員通則》、《司法人員以及登記局及公證署人員之職位及職程制度與報酬通則之大綱》、《護士職程制度》、《藥劑師及高級衛生

⁷ 參見澳門立法會網頁(2009) <https://www.al.gov.mo/zh/law/2009/150>。

⁸ 參見澳門立法會網頁(2017) <https://www.al.gov.mo/zh/law/2017/266>。

⁹ 參見澳門立法會網頁(2021) <https://www.al.gov.mo/zh/law/lawcase/447>。

¹⁰ 一般職程是指與各公共部門的共同工作範疇相對應的職程，又或與一個或多個公共部門專有的特定職務相對應的職程；如屬後者，相關職務內容的特徵、能力和技能要求、職程進程以及資格要件或專業要件，與屬同一級別的共同工作範疇職程的職務內容的特徵、能力和技能要求、職程進程以及資格要件或專業要件基本相同。

技術員職程制度》、《診療技術員職程制度》、《衛生督察職程制度》、《衛生助理員職程制度》、《醫生職程制度》、《醫務行政人員職程制度》、《海關關員職程、職位及報酬制度》、《獄警隊伍職程人員通則》、《保安部隊及保安部門人員通則》和《司法警察局特別職程制度》等。所以特別職程制度是由《公務人員職程制度》及各特定範疇的職程法律共同構成。

（三）一般職程與特別職程的差異

澳門職程制度是實行基於以“事”為中心的職位分類制，並以執行職務所需的知識及技能將職位分為一般職程和特別職程，¹¹ 而特別職程因需特定的專業及資格要件和獨特的發展方式，所以難以完全受一般職程制度規範，故需另設特別職程制度。目前一般職程制度與特別職程制度的分別主要體現在以下方面：

1. 人員分類

一般職程將適用的公務人員分類為四種人員組別共八個職程，分別是高級技術員組別（高級技術員職程和獸醫職程）、技術員組別（技術員職程）、技術輔導人員組別（技術輔導員職程、車輛查驗員職程和車輛駕駛考試員職程）和工人組別（技術工人職程和勤雜人員職程）；特別職程則沒有對適用人員進行組別劃分，且在職程名稱和數量上也沒有統一，相反由《公務人員職程制度》和各專屬的法律分別訂定，例如《海關關員職程、職位及報酬制度》將海關人員分為高級職程、普通基礎職程及專業職程，《非高等教育公立學校教師及教學助理員職程制度》將教師職程劃分為中學教育一級教師職程、中學教育二級教師職程、中學教育三級教師職程、幼兒教育及小學教育一級教師職程和幼兒教育及小學教育二級教師職程，以及《訂定司法輔助人員通則》中將司法範疇特別職程分為法院司法文員職程和檢察院司法文員職程。

2. 入職薪俸點

在一般情況下，不論是一般職程還是特別職程，公務人員的入職都會先從垂直職程第一職等第一職階，或從橫向職程第一職階入職，但由於一般職程和

¹¹ 修訂《公務人員職程制度》諮詢文件，2018年11月。

特別職程在人員組別及職程分類上並不一致，導致兩者在職等和職階的劃分上不盡相同，相應地在入職薪俸點的訂定上也產生差異。一般職程由於有明確的人員分組，令相同組別但不同工作範疇公務人員的入職薪俸點都一致。一般職程的入職薪俸點分別落在 110 點、150 點、260 點、350 點或 430 點上；因特別職程沒有設立人員分類及統一的職位評價標準，所以存在眾多的入職薪俸點，有的落在 150 點、170 點、225 點和 245 點，也有的落在 260 點、280 點、310 點和 320 點，還有的落在 350 點、360 點、380 點、430 點、440 點和 500 點等上，不同工作範疇的公務人員入職薪俸點須依各專屬法律規定，不存在統一的規定或計算方式。

3. 學歷要求

由於一般職程各組別是依職務內容進行明確劃分，所以要求人員須具備相應的學歷：高級技術員組別要求須具備學士學位或同等學歷、不頒授學士學位的連讀碩士學位或連讀博士學位；技術員組別要求副學士文憑或同等學歷或高等專科學位；技術輔助人員組別要求高中畢業；工人組別要求小學畢業或小學畢業且具有專業資格或工作經驗。而由於特別職程沒有將各工作範疇的人員分類，因此學歷要求五花八門，甚至出現同一職程內存在兩種學歷要求的情況，例如郵差職程要求具備小學畢業學歷，督察職程第一職等和第三職等分別要求具備高中畢業學歷及高等課程學歷，海事督導員職程要求具備高中畢業學歷且完成合適的培訓課程、或具備高中畢業學歷且具有兩年或以上擔任駕駛總噸位三百噸的商船的職務的工作經驗，幼兒教育及小學教育一級教師職程要求具有包含師範培訓在內的屬幼兒教育範疇學士學位、或具有學士學位同時具有幼兒教育範疇的師範培訓，醫生職程要求具備醫學學士學位學歷且已根據《醫療人員專業資格及執業註冊制度》的規定經進行實習、或獲適當認可具等同效力的培訓而取得資格認可證書。

4. 入職培訓或實習

根據《公務人員職程制度》，在公務人員入職時可對其施行具試用性質且通常不超一年期的實習。由於一般職程對入職人員的專業技術要求不高，而有關的工作知識及技術可從正規教育獲得，所以一般是不設入職培訓或實習；而對於特別職程來說，由於對其工作專業性要求較高，或須掌握的職務技能具有

特殊性而較難從社會經驗或正規教育中獲得，因此會要求入職人員須先完成培訓課程或實習合格才可進入相關的職程，如《司法警察局特別職程制度》要求合格完成培訓課程且實習成績及格才可進入刑事偵查員及督察職程、《藥劑師及高級衛生技術員職程制度》要求合格完成實習才可進入藥劑師職程。

5. 晉級

一般職程的高級技術員組別、技術員組別和技術輔助人員組別都屬垂直職程，晉級要件取決於在相關職程內的原職提供服務的時間、期間的工作表現評核和倘需的培訓要求，故以整體配備方式的一般職程人員並不需通過開考便可晉級，而是以開展晉級程序的形式便可完成其職級變更。對於特別職程，不同工作範圍的人員的晉級要求並不一致，無專有晉級規則的特別職程的晉級方式與一般職程無異，如藥劑師及高級衛生技術員職程，但也存在明確要求須以晉級開考才可完成職級變更的職程，或擬晉級人員須符合一定的專業資格才可參與晉級開考，如《護士職程制度》要求晉級至專科護士的高級護士或一級護士須具經官方核准的專科護理學歷及屬編制內職位才可參與、海事督導員須透過以考核方式開考而晉級。

二、目前特別職程制度存在的問題

（一）特別職程制度繁多，導致內部轉職程機制較難實現

澳門職程制度是以分類管理為原則進行設計，因此按執行職務所需的學歷水準及工作特徵分設一般職程及特別職程兩大類。一般職程內已按該原則細分為四種人員組別共八個職程，但在特別職程上卻沒有體現，反而依工作範疇來設置，由於特別職程包括司法、教育、醫療、保安和港務等多個工作範疇，導致在職程設置上數量較多。另外，目前的《澳門公務人員職程制度》並沒有對特別職程的法律內容制定出統一的標準或要求，導致各特別職程法律都可依自身的需要而設計自身的招募、晉升、資格及專業要件等內容，因存在數量眾多且規範不一的特別職程，令整個特別職程制度呈現相當繁多的狀態，導致組織管理複雜化。同時，由於各特別職程法律的條文內容存在差異，阻礙一般職程與特別職程間人員轉任制度，相關的職程人員只能固定在原職務上，使職程間出現“老死不相往來”問題，而目前跨職程間的流動則須通過公務人員自行參

與開考的形式來實現，部門難以調動相關人員到其他職程崗位上，不能為及時回應社會需求而常態地進行彈性的人手配置，只能被動地通過增加人手或修改法律的形式緩慢地解決，從而增加行政成本。

（二）薪俸點的訂定標準缺失，容易招致不公問題

《澳門公務人員職程制度》對公務人員實行職級薪俸制，並依學歷水準來劃分各職程。特別職程的薪俸點訂定除了依據職務所需的學歷外，也須考慮執行職務的能力，但由於缺乏相關的項目佔比計算標準，導致在實際上主要以學歷來界定薪俸範圍，而執行職務的能力要求只起到微調的作用。當職程的學歷要求受到法律的限制，而職務內容已趨向複雜，就會導致產生薪俸與職務實際工作內容不對等問題，難免會影響相關的公務人員的工作積極性。另外，薪俸設置標準缺失也易造成同工不同酬的問題，例如技術稽查人員的入職要求為具備初中畢業學歷，工作內容包括協助驗收建築圖則、建議執罰及處理前線糾紛等，因此其薪俸點訂為 225，然而，隨着社會急速發展，他們不但仍依舊需介入四五層唐樓，還要處理更為複雜的數十層高樓的工作，因此有的部門在人手不足要動用技術輔導員來協助處理，¹² 從而令技術稽查人員在薪俸點的訂定上感到不公，長遠是不利於相關人員團隊的穩定。

（三）設置要件模糊，可能出現濫用特別職程情況

目前設置特別職程是根據執行職務的專業或資格特徵，但就如何確定相關職程的專業具特殊性及不能採用一般職程的原因，目前的法律尚未有明確的評審程序及清晰的解釋，行政當局在設立或取消特別職程上被賦予較大的自由裁量權，雖然新增或減少特別職程須透過修改或增加相關的法律，理論上由澳門立法會把關，但翻查過去針對特別職程設置的歷次修法資料，未見有激烈的爭議，常同意及接受政府解釋。雖然特區政府明確表明會逐步減少特別職程的設置，¹³ 但由於設立特別職程的要件過於模糊，無法保證未來不會被濫用，從而導致特別職程制度在職程設置改革上進入不斷減少後再新增的惡性循環中。

¹² “林玉鳳指有反映學歷要求待遇工作等有落差 問會否檢視技術稽查員職程”，《華僑報》，2019 年 2 月 25 日，參見 https://www.cyberctm.com/zh_TW/news/mobile/detail/2385909#.Ytq5YL1BzIU。

¹³ “職程改革減特別職程簡化構成”，《市民日報》，2021 年 11 月 25 日，參見 <http://www.shimindaily.com>。

三、中國內地與香港的相關制度及其啟示

要對澳門特別職程制度進行根本性改革，除了須先查找出自身的問題外，亦需與不同地區的相似制度進行比較。中國內地的公務人員團隊龐大且服務內容廣泛，而香港公務人員團隊的高效性一直享譽國際，雖然兩地法律都沒有“特別職程”一說，但其對於專業類及執法類公務員的管理方式對未來改革澳門的特別職程制度具有很高的參考價值。

（一）中國內地

《中華人民共和國公務員法》規範了公務人員的職級、錄用、任免、考核、獎勵、監督、培訓、申訴等各方面，是公職法體系中最高位階的法律。該法將公務人員劃分為綜合管理類、專業技術類和行政執法類，採用分類招錄、分類培訓和分類考核的分類管理方式。為了進一步明確及細化對專業技術類和行政執法類公務人員的管理工作，內地政府根據《中華人民共和國公務員法》的相關規定，先後出台了《專業技術類公務員分類管理規定（試行）》和《行政執法類公務員管理規定（試行）》。

《專業技術類公務員分類管理規定（試行）》將專業技術類公務人員定義為專門從事專業技術工作，為機關履行職責提供技術支援和保障的公務員。由於該類公務人員具有成長週期長，培養成本高的特點，因此該規定的設計原則是傾向於將他們定位培養成技術專家，建立符合他們成長規律的吸引、培養、選拔、評價的制度。¹⁴ 《專業技術類公務員分類管理規定（試行）》將專業技術類公務員的職務等級分為十一個層次，且各層次都有一定的技術要求（詳見表 1）。在培訓內容上要求應側重工作所必需的專業知識和技能，並分為初任培訓、專門業務培訓和在職培訓，而符合條件的公務人員更可參加中央和地方各級重大人才工程和科研專案評選工作。在人員調動上，專業技術類公務人員

net/v1/news/macau/%E8%81%B7%E7%A8%8B%E6%94%B9%E9%9D%A9%E6%B8%9B%E7%89%B9%E5%88%A5%E8%81%B7%E7%A8%8B%E7%B0%A1%E5%8C%96%E6%A7%8B%E6%88%90/。

¹⁴ “國家公務員局：三類公務員職業發展空間大體平衡”，中國新聞網，2016 年 07 月 20 日，參見 <https://www.chinanews.com.cn/m/gn/2016/07-20/7945976.shtml>。

不僅可在相同職位範圍內轉任其他相同專業、或相近專業的職位，也可轉任至其他類別的職位。而其他類別的公務人員在具備擬轉任職務所要求的專業技術、任職資格等條件後也可轉任至專業技術類公務人員。

表 1 專業技術類公務員職務層次及對應的技術要求

職務層次	技術要求
一級總監	正高級專業技術任職資格
二級總監	
一級高級主管	
二級高級主管	副高級以上專業技術任職資格
三級高級主管	
四級高級主管	
一級主管	中級以上專業技術任職資格
二級主管	
三級主管	初級以上專業技術任職資格
四級主管	
專業技術員	

《行政執法類公務員管理規定（試行）》將行政執法類公務人員定義為依照法律、法規對行政相對人直接履行行政許可、行政處罰、行政強制、行政徵收、行政收費、行政檢查等執法職責的公務員。由於這類公務人員的職權具有執行性和強制性特點，所以該規定的設計原則是考慮基層實際、調動基層公務員積極性，和通過從嚴管理提高執法效能。¹⁵《行政執法類公務員管理規定（試行）》主要的內容與《專業技術類公務員分類管理規定（試行）》相同，但在職務層次¹⁶上沒有專業技術要求，在培訓內容上側重於職業道德、工作所必需的法律知識、執法技能和應對突發事件能力。值得注意的是，由於該類公務人員依法賦予一定的公權力，為了防止出現濫權問題，該規定要求對在年度考核中不稱職的人員按規定降低一個職務層次，從而制衡他們的行為。

¹⁵ “國家公務員局：三類公務員職業發展空間大體平衡”，中國新聞網，2016 年 07 月 20 日，參見 <https://www.chinanews.com.cn/m/gn/2016/07-20/7945976.shtml>。

¹⁶ 由高至低依次為：督辦、一級高級主辦、二級高級主辦、三級高級主辦、四級高級主辦、一級主辦、二級主辦、三級主辦、四級主辦、一級行政執法員、二級行政執法員。

（二）香港

香港的公職制度是由《公務員事務規例》、《公務人員（管理）命令》和《公務人員（紀律）規例》共同組成。《公務員事務規例》是關於公務員事務局局長以及各部門或職系首長執行對公務員隊伍的日常管理工作的權力、公務人員的聘用條款和服務條件，以及在紀律和工作表現方面的標準，《公務人員（管理）命令》的內容是關於聘任、解僱和紀律處分公務人員、處理公務人員的申訴、制定紀律規例，而《公務人員（紀律）規例》則是規管適用於大部份公務人員¹⁷的紀律處分的事宜及解僱程序。¹⁸

香港實行不同於內地和澳門以工作特性作為分類標準的人員管理辦法，而是根據管轄的主管部門而將公務人員主要分為一般職系和部門職系兩大類。¹⁹一般職系是指所屬的人員在多個部門工作，並由一個中央主管當局（香港公務員事務局）管轄並分派到各部門使用的職系。該職系可再細分為文書及秘書職系、行政主任職系和法定語文主任、即時傳譯主任及繕校員職系等。由於一般職系採用通才培養訓練模式，因此香港公務員事務局定期安排一般職系人員到不同的部門進行輪調。部門職系是指在多個部門工作，由個別部門首長管轄的職系，通常是各部門自行招聘和管理，且該職系人員不可在部門間流動，如工程師和警察。²⁰

由於一般職系和部門職系都是根據《公務人員（管理）命令》、《公務人員（紀律）規例》和《公務員事務規例》設置，因此兩者在人員任免、晉升、評核和紀律上都採用同一原則和程序，²¹如大部份的職系都有六至八個職級，採用依同一薪酬表的薪級工資制，以及可通過短暫借調、投考、內部轉職、擔任高級首長級職位的方式實現一般職系和部門職系間的調任；²²在培訓方面則分為專業培訓及共通科目培訓。專業培訓由政府各部門因應其本身的工作及有

¹⁷ 紀律部隊人員的品行和紀律受相關的紀律部隊法例規管。

¹⁸ 參見香港公務員事務局網頁 https://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/overview/22.html，2022年6月28日。

¹⁹ 職系是指一系列職務內容、工作特徵相同或相關的職級。

²⁰ 黃湛利：《香港公務員制度》，香港，中華書局（香港）有限公司，2016年。

²¹ 禹明：“香港公務員職系管理制度淺探”，《特區實踐與理論》（4），2017年，第18-23頁。

²² 《香港政府公報》，1999年12月8日，參見 <https://www.info.gov.hk/gia/general/199912/08/1208193.htm>。

關職系的需要提供。共通科目培訓是指員工在不同部門都需要的培訓項目，例如行政管理及語文培訓；而在晉升上則都是由香港公務員敘用委員會負責，確保被聘任和擢升的人員是根據個人表現和才能而挑選出來的最合適人選。²³

（三）啟示

中國內地、香港和澳門三地的公務人員管理制度都採用分類管理的方式，前兩者在公務人員管理上累積了不少成功經驗，對澳門的特別職程制度改革具有一定的參考價值。

首先，在公務人員職程管理上內地和香港都採用單一法律，不同職務特徵的公務人員都須遵循相同標準的薪酬、工作規範和晉升要件及程序等，並以補充條文的形式對規範特定範疇公務人員的內容作補充，從而簡化了人員管理成本。

其次，對公務人員的分類上，內地採用依職務特徵將特定範疇的公務人員分為專業類和執法類，並依各自的發展特點而制定相應的培訓內容、職務要求和轉任方式，從而發揮專業類公務人員的所長和保證執法類公務人員盡忠職守。而香港則依管轄的部門進行分類，一方面實行通才培養的模式，另一方面部門也可依自身的服務內容而對人員進行個別化管理，並設有流動機制，公務人員可在不同的崗位上累積經驗，表現出色的公務人員則會安排在合適的職位上，達到及時發掘出公務人員的才能和人盡其才的目的。

四、結論及建議

澳門職程制度是澳門公職法律制度的核心規範之一，是公共行政改革中不可忽視的內容。自回歸以來，該制度經歷了多次修改，一般職程制度已逐步完善，但在特別職程制度上仍存在較大的改善空間。目前特別職程制度整體上呈現十分零散的狀態，影響建立內部的轉職程機制，增加行政運作成本，同時也因沒有訂立薪俸點的設計標準及職程設置要件不清，容易造成學歷要求與薪俸

²³ 黃湛利：《香港公務員制度》，香港，中華書局（香港）有限公司，2016年。

點不平衡和濫用特別職程問題，影響簡化改革的成效。所以在考內地和香港的職程制度內容的基礎上，本文對特別職程制度的改革建議為：

（一）制定統一規範特別職程的法律

由於各特別職程法律涉及多個工作範疇，差異性較大故難以歸於單一法律內，所以為保持特別職程制度的穩定性，以及解決制度繁多的問題，特區政府應在參考一般職程制度的基礎上建立一套規範所有特別職程的頂層法律，不但要拉近與一般職程制度的差異，同時也須進一步明晰特別職程的設置要件，藉此把一些不符合條件的特別職程撤銷或合併到一般職程制度內，以及建立跨職程的轉任機制，達致防止隨意設置新職程、簡化整個特別職程制度、降低行政管理成本和提高人力資源利用能力的目的。

（二）設立特別職程的分類機制

對於不能撤銷及合併到一般職程的特別職程實行大類化管理，建議可依工作特徵將上述人員分為專業類和執法類，從而建立合適該組別人員的招募、薪俸點訂定、培訓、晉升和職務要求的標準，令專業類人員可發展成各領域的專家，使公共服務水準與時並進，還可約束執法類人員的自由裁量權，強化他們嚴守法律的意識，並消除整個特別職程的制度上不公問題。另外也可明確不同組別的管轄部門，並賦予該部門對相關人員的調動和培訓權力，從而提供最合適該組別的培訓內容和及時調配人手應對社會的公共服務需求變化，達到人盡其才的管理效果。