

從目標管理探討澳門公職人員績效評核發展方向

蔣蘇妮^{*} 張柏燊^{**} 陳建新^{***}

【摘要】本文以澳門特區政府公職人員績效評核制度為研究對象，結合新公共管理、目標管理及 PDCA 循環理論，通過文獻回顧，系統梳理自 2004 年以來澳門績效管理的發展歷程與評核制度的設計特點，並剖析其適配現代公共管理的實踐邏輯與優化空間。研究發現，該制度雖已構建“法律+行政法規+配套政策”的完備框架，且流程設計契合 PDCA 循環，但在運行中仍面臨三大挑戰：一是被評核人對組織目標認知不足，個人工作與部門戰略之間缺乏有效鏈接；二是評核過程形式化，評分結果呈現“普遍高分”現象，影響評核區分度與激勵功能；三是評核結果與培訓體系脫節，未形成能力提升閉環。針對上述問題，本文提出“制度—運作”雙層優化路徑。在制度層面，建議深化“分層分類”指標體系，推行“梯度分布”與“行為證據”相結合的評分機制，並強化組織績效與個人評核的聯動；在運作層面，強調提升評核溝通質量，提升被評核人參與度，並借助“公務通”等數字平台推動評核數據與培訓系統的互聯互通。最終，本文旨在推動績效評核從合規性考核向戰略性人才開發轉型，為提升澳門公共服務專業化水準與政府治理效能提供理論參照與實踐指引。

【關鍵詞】 澳門特區政府 績效管理 人員評核 新公共管理 目標管理 PDCA 循環

Exploração do rumo de desenvolvimento da avaliação do desempenho dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau na perspectiva da gestão por objectivos

Jiang Suni Cheong Pak San Chan Kin Sun

Resumo: Tendo como objecto de estudo o regime de avaliação do desempenho dos trabalhadores dos serviços públicos do Governo da RAEM e através da conjugação das teorias da nova gestão pública, da gestão por objectivos e do ciclo PDCA, bem como através

* 澳門大學社會科學學院碩士研究生。

** 澳門大學行政主任，澳門大學工商管理學院及社會科學學院碩士研究生。

*** 澳門大學公共行政碩士課程主任，博士生導師，通訊作者，kschan@um.edu.mo。

de uma retrospectiva documental, este estudo sistematiza a evolução da gestão do desempenho em Macau desde 2004 e as características de concepção do regime de avaliação, e analisa a lógica de prática e a margem de melhoria no contexto da gestão pública contemporânea. O estudo revela que, embora o regime tenha estabelecido um enquadramento completo de “lei + regulamento administrativo + políticas complementares” e adoptado um modelo de processo coerente com o ciclo PDCA, existem na prática ainda três grandes desafios: (1) sensibilização insuficiente dos notados em relação aos objectivos organizacionais, o que leva a uma fraca associação entre o trabalho individual e as estratégias dos serviços; (2) formalismo no processo de avaliação, conduzindo a um fenómeno de “inflação de notas” na avaliação, afectando a diferenciação entre os resultados obtidos e a função de motivação; (3) desarticulação entre os resultados da avaliação e o sistema de formação, não constituindo um ciclo fechado para a melhoria das capacidades. Perante esses problemas, este artigo propõe um aperfeiçoamento adoptando um modelo com duas vertentes “institucional-operacional”. Na vertente institucional, sugere-se aprofundar o sistema de indicadores “classificação e categorização”, implementar um mecanismo de pontuação que combine a “distribuição escalonada” com a “evidência comportamental”, assim como reforçar a sinergia entre o desempenho organizacional e a avaliação individual. Na vertente operacional, enfatiza-se a melhoria da qualidade da comunicação na avaliação, o aumento da participação dos notados, bem como a promoção da interconexão e interligação entre os dados de avaliação e o sistema de formação recorrendo às plataformas digitais tal como “Assuntos Governamentais”. Concluindo, este artigo visa promover a transformação da avaliação do desempenho de um instrumento de controlo da conformidade para um meio de desenvolvimento estratégico dos quadros qualificados, fornecendo referências teóricas e orientações práticas para aumentar o profissionalismo dos serviços públicos e a eficácia da governação em Macau.

Palavras-chave: Governo da RAEM, Gestão do desempenho, avaliação do pessoal, Nova gestão pública, Gestão por objectivos, Ciclo PDCA

一、前言

政府績效是政府在履行公共管理職能、提供公共服務過程中形成的行為與結果，而政府績效管理則是通過科學方法評價績效、推動持續改進，最終實現組織戰略目標與公共利益的管理活動。¹ 世界銀行自 1999 年起發佈全球治理指數，將政府績效列為核心考量指標，其標準直接反映一個國家的公務員素質、公共服務水準、政策執行質量與國家承諾可信度，² 足見政府績效對國家治理現代化的關鍵意義。

中國政府績效管理經歷了從地方自發探索到中央統一推進的演變歷程。2008 年，中共十七屆二中全會發佈《關於深化行政管理體制改革的意見》，首次將政府績效管理概念納入國家行政管理體制，標誌著改革從“地方試點”轉向“中央統領”，目標是構建科學合理的績效評估體系與機制。³ 2011 年，國務院建立政府績效管理工作部際聯席會議制度，並印發《關於開展政府績效管理試點工作的意見》，選取北京、福建等地區與政府機關開展試點。⁴ 其後，十八大報告提出“創新行政管理模式、推進政府績效管理”，“十四五”規劃與 2035 年遠景目標綱要強調“完善幹部評鑑體系、加入目標規劃實施考核”⁵，通過激勵導向評估與容錯糾錯機制調動幹部積極性。習近平主席在黨的十九大、二十大報告中多次強調“全面落實政府績效管理”和“建設高素質公務員隊伍”⁶，進一步凸顯了國家對政府績效與人才建設的雙重重視。

¹ 方振邦、葛蕾蕾（2012）。《政府績效管理》。北京：中國人民大學出版社。1-8。

² Daniel Kaufmann and Aart Kraay (2023). “Worldwide Governance Indicators”, 2023 Update. www.govindicators.org

³ 中共中央國務院（2008）。“《關於深化行政管理體制改革的意見》的通知”。https://www.gov.cn/gongbao/content/2008/content_946042.htm

⁴ 中國紀檢監察報（2011-03-25）。“政府績效管理試點工作動員會在京召開”。<http://www.jsycjw.gov.cn/a/fLUj2UNZo7>

⁵ 新華社（2021-03-13）。《中華人民共和國國民經濟社會發展第十四個五年計劃和 2035 年遠景目標綱要》。https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm

⁶ 人民網-人民日報（2017-10-28）。“習近平在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告”。<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>；新華社（2022-10-25）。“習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告”。

對澳門特別行政區而言，政府績效管理自回歸以來便是施政核心議題。為保障公共服務的穩定性與高質量，澳門特區政府先後推行 ISO9001 國際品質管理認證、服務承諾計劃與公共服務滿意度調查，“政府績效治理”與“公共行政管理改革”更分別成為特區第一個（2016-2020 年）、第二個（2021-2025 年）五年發展規劃的主要章節。⁷ 其中，公職人員績效評核制度改革就是政府績效管理的重點之一。回歸初期，為規範公職人員考核，澳門特區政府於 2004 年出台第 8/2004 號法律《公共行政工作人員工作表現評核原則》與第 31/2004 號行政法規《核准公共行政工作人員的工作表現評核一般制度》，構建了回歸後首個系統化的公職人員績效評核體系，為考核工作提供明確法律依據。迄今，該制度已實施近二十年。在此期間，澳門經濟社會形勢發生深刻變化：博彩旅遊業面臨轉型升級壓力，“1+4”適度多元發展策略逐步推進，數字政府建設加速落地，社會對公共服務的專業化、精准化、回應性要求顯著提升。與此同時，社會層面關於公職人員評核制度的討論日益增多，直指制度存在“評核過程形式化”、“評核結果與社會評價脫節”、“激勵功能弱化”等問題。⁸ 儘管特區政府早在 2017 年便就《公職人員評核制度及晉升機制》展開公眾諮詢，但因涉及公職人員團體利益協調、評核標準共識凝聚等複雜問題，截至 2023 年，相關草案仍未提交立法會。⁹ 諮詢方案中提出的“評語比例設限”等建議，亦受到部分公職人員團體質疑，認為可能影響評核公平性。¹⁰

面對新時代發展要求與制度現實困境，如何通過制度優化回應國家對政府績效的要求、適配澳門社會發展需求，成為特區政府亟待解決的課題。本文結

⁷ 澳門特區政府（2016）。《澳門特別行政區五年發展規劃（2016 年-2020 年）》。

<https://www.edum.org.mo/download/398.pdf>；澳門特區政府（2021）。《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年發展規劃（2021 年-2025 年）》。

<https://www.dsepdr.gov.mo/uploads/attachment/2021-12/>《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025 年）》.pdf

⁸ 宋碧琪（2018）。“就公務員工作評核制度檢討提出書面質詢”。

<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2018-01/576185a547865d62fa.pdf>；陳明金（2017）。“就評審制度的檢討進度如何以及在引入三方績效評核如何將績效評審與問責制度相結合提出書面質詢”。<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2017-06/302195949f3840f946.pdf>

⁹ 李良汪（2023）。“落實跨職程晉升機制及完善領導人員工作表現評審制度提出口頭質詢”。

<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2023-03/6276064098cd8dd15a.pdf>

¹⁰ 論盡媒體（2017-12-22）。“評分設限反響大 皆因過往經驗差 蘇文欣：如何避免‘任人唯親’不滯入新制度？”。<https://aamacau.com/2017/12/22/評分設限反響大-皆因過往經驗差-蘇文欣：如何避免/>

合政府績效管理相關理論，梳理澳門特區政府的績效管理體系、澳門公職人員績效評核制度的現狀與問題，討論澳門特區政府在績效管理視角下應該如何完善公職人員績效評核制度。

二、政府績效管理的發展與涵義

績效管理初期一般應用在私部門的管理上，因應社會對政府績效管理的需求變得殷切，後逐步引入到公部門的運作當中。¹¹ 英國政府於 1979 年設立效率工作組並推行“雷納評審”，對中央部門的工作進行全面的審查和評價，並擬定提高行政效率的方案和措施。¹² 美國於 1993 年發表了《戈爾報告》和進行《政府績效與結果法》的立法¹³，為聯邦政府的績效管理工作提供指引，這些都促使世界迎來了一股現代政府績效管理的浪潮。

政府的基本功能是將有限的資源在社會進行合理分配，向社會提供公共服務，為地方創造有利的發展條件。政府績效就是政府工作所取得的成“績”和“效”益，反映著政府工作是否準確落地，達到政策預期的目標和成效。與之同時，相較於私部門，政府的工作目標複雜多元，成效難以量化，這些都成為了政府績效管理變得重要的原因，亦是績效管理需要解決的難題。¹⁴ 經濟合作暨發展組織（OECD）指出政府績效管理除了傳統意義上的組織管理、對績效資訊的評估、監控和報告外，現代的績效管理更強調在整個管理週期的各項工作，從目標制定、實現、衡量和報告，以至將報告資訊再次回饋到後續的項目設計、資源運用、運作模式和獎懲制度。¹⁵ 不同學者亦對政府績效管理的意涵進行更細緻的分析。祁凡驛認為政府績效管理必須具備四大導向，分別為：人民導向、戰略導向、結果導向和責任導向。¹⁶ 姜宏青和王翔從國家價值取向、評估構成要素、績效評

¹¹ 藍志勇、胡稅根（2008）。 “中國政府績效評估:理論與實踐” 。《政治學研究》，（3），106-115。

¹² 張菊梅（2012）。 “公共服務公私合作評價模型的構建與應用” 。《中南大學學報（社會科學版）》，18(5)，188-195。

¹³ 林鴻潮（2005）。 “美國《政府績效與結果法》述評” 。《行政法學研究》，（2），100-106。

¹⁴ 孫楊傑（2012）。《港澳台地區政府績效管理的實踐與啟示》。《中共濟南市委黨校學報》，（3）2012，105-108。

¹⁵ OECD (2005). “Performance Information in the Budget Process: Results of OECD 2005 Questionnaire”. 26th Annual Meeting of Senior Budget Officials, GOV/PGC/SBO(2005)6, OECD, Paris.

¹⁶ 祁凡驛（2013-07-03）。 “堅持‘四個導向’ 提高管理水準” 。《人民日報》。

<http://opinion.people.com.cn/n/2013/0703/c1003-22054812.html>

估與評估環境的互動，以及評估過程四方面來對政府績效進行分析，建構出政府績效評估的概念框架。¹⁷ Mwita 將使命陳述、戰略和計劃、行動方案、績效認知和管理資訊系統五個因素串聯成為政府績效管理五因素模型¹⁸，這些都豐富了政府績效管理的概念並對其所蘊含的意涵作出進一步細化。

政府績效可分為組織績效和人員績效兩方面，而組織績效則可再拆分為政府整體績效、職能部門績效和業務單位績效。¹⁹ 雖然政府組織涉及多個層次的主體，但不同主體的目標應保持一致。²⁰ Flynn 強調組織和個人的績效結合有利於實現績效管理的目標。²¹ 王群等指出組織績效與人員績效的有效銜接有助於組織與個人兩者的共同發展，促使組織與個人形成戰略夥伴關係，促成組織和個人目標的共同實現。²² 周惠欽等認為組織績效與人員績效存在一種互相影響的互動關係，組織一方面要建立以人員推動組織績效的正向機制，另一方面組織績效又需對個人績效產生反向影響。²³ 徐仁輝和蔡馨芳認為建全的績效管理制度是一個學習過程，組織和個人的集體學習將有利於提升組織的長期績效。²⁴ 總而言之，政府績效管理是一個涉及多層結構的管理體系，從宏觀整體的組織績效到細緻具體的個人績效。組織績效需要由個人績效匯聚支撐，而個人績效亦需組織績效賦予意義，兩者互相配合互相促進，兩者的有機互動成為了政府績效管理體系的關鍵要素。

¹⁷ 姜宏青、王翔（2020）。 “政府績效評估：文獻述評與研究展望” 。《中國海洋大學學報（社會科學版）》，4，108-120。

¹⁸ Mwita, J. I. (2000). Performance Management Model: a Systems-based Approach to Public Service Quality. *International Journal of Public Sector Management*, 13(1), 19-37.

¹⁹ 龔祿根（2017）。 “社會轉型期我國政府績效評估體系的研究與思考” 。澳門《行政》雜誌，20（76），331-339。

²⁰ 王明波（2022）。 “個人績效與組織績效的協同管理” 。《人力資源》，（1），104-105。；江武峰（2022）。 “從組織績效向個人績效考評延伸的公務員績效管理——基於稅務部門公務員績效管理的實證分析” 。《中國行政管理》，（3），158-160。

²¹ Flynn, N. (2007). *Public Sector Management*. (Sage Publications Ltd) . pp. 170-172

²² 王群、劉茵瑩、畢麗（2017）。 “稅務機關組織績效與個人績效的銜接機制研究” 。《財經界》，5，118-120。

²³ 周惠欽、李艷、李吟芬、程鳴（2011）。 “基層央行績效考核機制探討——基於個人績效與組織績效互動關係的視角” 。《福建金融》，（3），46-49。

²⁴ 徐仁輝、蔡馨芳（2011）。 “結果導向的學習：績效管理與組織學習” 。澳門《行政》雜誌，24（94），923-933。

針對澳門特區政府自回歸後，多以新公共管理為主要行政改革的理論依據，例如回歸初期便引入滿意度調查和服務承諾，而公務人員績效管理也從多元評估方向發展。而特區政府也強調以目標導向進行行政管理，所以本研究框架便以新公共管理為基礎，結合目標管理和 PDCA 循環理論去評論澳門公務人員績效管理發展方向。

(一) 新公共管理

20世紀70年代的石油危機導致了英美等西方國家的經濟局勢不穩定，在不景氣的經濟環境下，社會對於擁有龐大預算但仍錄得赤字的政府產生了質疑，喚醒了社會對政府角色功能的反思和訴求。²⁵ 與此同時，隨著新古典經濟學派的興起，英美等西方國家迎來了一場有關公共部門的改革運動，紛紛主張追求一個“小而美”的企業型政府。新公共管理強調了公共部門在“管理”方面的要求，將私營企業的經營方式和市場原理引入公共部門，提高管理績效和改善公共服務品質。在新公共管理下，政府視人民為“顧客”並致力回應他們的期望。新公共管理認為政府工作需要以3E作為依歸（即經濟、效率，以及效益）。後來，部分學者強調公共部門比起私營部門更需要面對社會多元價值的衝突和矛盾，遂提倡將“平等”一同納入政府施政的原則，形成新公共管理的4E原則。²⁶

新公共管理強調結果與效率，通過適當授權和分權鼓勵人員參與決策，將傳統公共行政的科層關係扁平化，衝擊過往僵化、不透明的權威秩序。²⁷ 以多元創新方法提升組織的應變能力和績效，使工作人員對實現組織目標有更多的參與感。²⁸ 為此，新公共管理需要注重人員問責、績效評估，及培訓發展。²⁹ 由於新公共管理要求組織加入更多人員參與管理工作，績效評估有助於組織確認人員的工作成效，激發他們對工作的積極性和責任感，同時亦可對員工績效

²⁵ Ingrid Schneider (1995), “Osborne, D., & Gaebler, T. 1992. Reinventing Government” . *Journal of Leisure Research*, 27(3), 302-305.

²⁶ Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-Into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press.

²⁷ 劉靜（2017）。 “新公共管理理論評析” 。《湖南稅務高等專科學校學報》，(4)，35-37。

²⁸ 王悅頤（2013）。 “淺析移動化浪潮下員工參與管理的變化趨勢” 。《現代商業》，(23)，153-154。

²⁹ 李軍、魏哲景（2007）。 “新公共管理視角下公務員激勵機制創新” 。《西北工業大學學報（社會科學版）》，(2)，52-54。

進行有效回饋，改善他們的工作能力，並為他們規劃培訓發展方向。³⁰ 新公共管理透過以顧客為首的組織文化形成了一套內部競爭機制，在公務員完成組織目標之時，組織的考核制度會對個人進行回饋，使他們在實現組織績效同時滿足個人利益，藉此刺激人員積極性並創造出更高的組織效率。³¹

（二）目標管理理論

目標管理理論（Management by Objectives, MBO）由 Peter Drucker 於 1954 年出版的《管理實踐》中提出³²，是現代最具代表性的組織管理學說之一。目標管理理論初期主要被運用在財務管理分析中，其後被逐漸拓展應用到人力資源管理的領域上。目標的確定和層面化是目標管理的核心。³³ 在目標管理理論中，目標應建立在某一特定工作成果之上，從質量和數量上量化和勾勒出工作成果，例如國家會設定 GDP 目標作為地區發展的指標之一。清晰的目標有助於組織確立工作的方向重點和資源規劃；而全面有效的目標管理制度則為評價工作成果提供客觀和可靠的依據。組織需因應群組的不同層次來設定目標。從組織整體到業務單位、從領導人員到單位主管再到一般工作人員，每個層級的目標都應適應其主體工作能力和要求，使目標具備可實現的條件。

（三）PDCA 循環理論

PDCA 循環理論，又稱為戴明循環，由 W. Edwards Deming 於 1981 年按照 Walter Shewhart 的主張簡化歸納而成³⁴，是一套具有高度國際認受性的循環式品質管理方法，並被 ISO9000 質量體系標準所採納和應用。PDCA 循環就是根據理論當中的四個關鍵環節而命名的，即計劃（Plan）、執行（Do）、查核

³⁰ 朱建軍（2013）。 “公共部門人力資源培訓存在的問題及對策” 。《山西師大學報（社會科學版）》，(S4)，9-10。

³¹ 何穎、李思然（2014）。 “新公共管理理論方法論評析” 。《中國行政管理》，(11)，66-72。；羅永新（2006）。 “實施機關目標管理績效考評是提高公務員考核工作質量的有效途徑” 。《理論導刊》，(3)，29-30。；

胡勤華（2008）。 “新公共管理理論在政府部門績效管理中的應用” 。《當代經濟》，(8)，94-96。

³² Drucker, P. (2012). *The Practice of Management*. Routledge.

³³ 薛尼路（2000）。 “目標管理” 。澳門《行政》雜誌，13 (49)，749-761。

³⁴ Deming, W. E. (1981). “Improvement of Quality and Productivity Through Action by Management”. *National Productivity Review*, 1(1), 12-22.

(Check) 及行動 (Action)。此方法概括了組織實現持續改善的原理和機制³⁵：一是計劃，分析並找出需要解決的問題，擬定過程中所需的資源和措施；二是執行，按照計劃執行相應的行動措施，並在過程中持續進行跟進和反饋；三是查核，對計劃和執行階段的工作進行檢討，歸納及總結工作成果；四是行動，將歸納所得的結論轉化為經驗及改善措施，並將未解決或新面對的問題帶入下一輪 PDCA 循環中。

PDCA 循環多用於業務流程管理，通過持續和動態的改善機制來促進組織學習³⁶，亦常見於工作績效評核的研究中。Du 及 Cao 等人表示 PDCA 循環與績效評核契合，向上螺旋式的循環改善系統有利於管理者識別組織面對的困境，打通上下層級的溝通管道，為工作回饋創造機會。³⁷ 宋敏敏和蔣重秀認為 PDCA 循環可提高公共部門績效管理的有效性，有效減少管理人員對執行人員工作的認知偏差，以及執行人員對行政目標理解的多樣性，使每個層級的目標都與組織的整體目標保持一致。³⁸

(四) 理論框架

本文融合新公共管理、目標管理及 PDCA 循環理論，構建出澳門特區政府的績效管理體系（見圖 1）。該體系包含特區政府、職能部門及附屬業務單位三個層級，各層級均有對應目標與績效要求。績效目標從政府總體戰略目標逐層向下分解，由職能部門細化為次級目標，最終成為工作人員的個人目標予以執行；眾多個人績效最終匯集成組織績效，從而實現總體目標。在此過程中，PDCA 循環通過計劃、執行、查核與行動的閉環，確保了目標向績效的有效轉化並推動體系持續運轉。

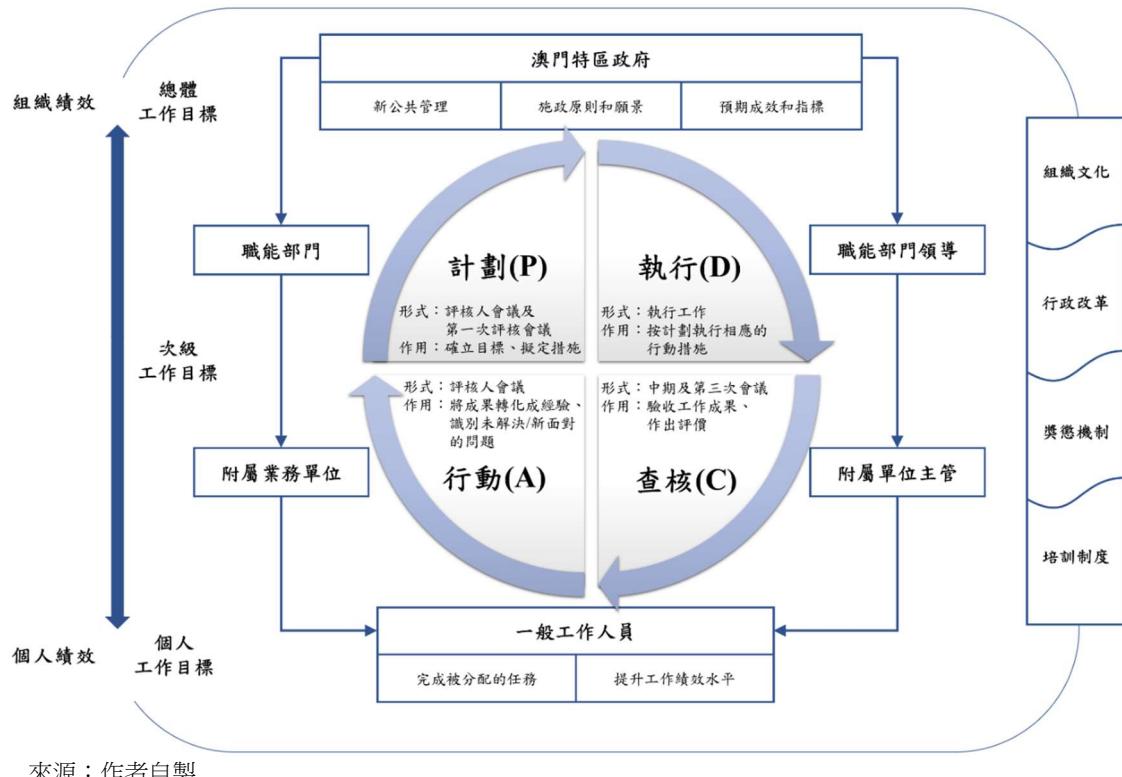
³⁵ 常歡（2022）。 “基於戴明循環搭建企業經營計劃管理體系” 。《中國商界》，(5)，66-68。

³⁶ Michal Pietrzak & Joanna Palisziewicz,(2015). "Framework of Strategic Learning: The PDCA Cycle," Management, 10(2), 149-161.

³⁷ Du, Q. L., Cao, S. M., Ba, L. L., & Cheng, J. M. (2008). "Application of PDCA Cycle in the Performance Management System". In 2008 4th International Conference on Wireless Communications, Networking and Mobile Computing (pp. 1-4). IEEE.

³⁸ 宋敏敏、蔣重秀（2011）。 “PDCA 視角下的公共部門績效管理的問題及其消解” 。《中國集體經濟》，21，44-45。

圖 1 目標管理績效框架³⁹



三、澳門績效管理狀況

本研究先簡述澳門特區成立後政府績效管理的發展歷程，以此為基礎再簡述公職人員評核制度，從而針對公職人員評核制度的得失，並依據本理論框架提出建議。

³⁹ 方文青、譚健、林先豐（2020）。 “企業高質量發展 MBO 績效體系構建與實施” 。《現代商業》, (22), 105-107；Binner, H. F. (2022). “Method-Based Integrated Process-Related Leadership and Management System Development”. In: *Holistic Business Model Transformation: Systematic Process Digitization with the Support of the MITO Method Tool* (pp.149-185). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden；Islami, X., Mulolli, E., & Mustafa, N. (2018). “Using Management by Objectives as a Performance Appraisal Tool for Employee Satisfaction” . *Future Business Journal*, 4(1), 94-108.

（一）澳門特區政府績效管理

不同於西方“逆境驅動改革”，澳門特區政府的績效管理以“內部自我變革”為主要動因⁴⁰，其發展大致可劃分為三個階段：基礎建設期、制度成型期與戰略升級期，體現出從理念引入、制度建立到體系整合的演進路徑。

（1）基礎建設期（1999–2004年）：引入績效理念，推行服務承諾

回歸初期，特區政府以“固本培元”為方針，著手推動公共服務的標準化與效率提升。此階段主要採取兩項關鍵措施：一是引入國際質量管理標準。特區政府最早在1999年《施政方針》中便提出“研究ISO9000品質標準管理系統在公共部門應用”的計劃⁴¹，旨在透過標準化流程提升服務品質。2001年，澳門特區政府身份證明局率先取得了ISO9001(2000)質量管理體系證書⁴²，由此開始首批涵蓋治安警察局、海關等執法部門均陸續考取了ISO認證；二是推動服務承諾的初步實踐，2000年起部分部門自發實施“服務時限承諾”，逐步建立起以結果為導向的服務理念。值得注意的是，早在2004年，特區政府已提出在部門中引入平衡計分卡的設想⁴³，顯示了其對績效管理的早期探索意圖，儘管該工具未獲實質推行，此時也尚未形成系統化的績效管理制度，但已為後續制度建設奠定了基礎。

（2）制度成型期（2004–2016年）：構建法律框架，建立評審機制

2004年，特區政府頒佈第8/2004號法律《公共行政工作人員工作表現評核原則》及第31/2004號行政法規，確立以“平常評核”為核心的人員績效評核機制。2007年是制度建設的重要節點，特區政府透過第69/2007號行政長官批示正式設立“服務承諾認可制度”，並成立隸屬行政法務司司長的公共服務評審委員會，負責推動制度的實施與覆檢工作，標誌著服務品質管理進入規範化階段。在此基礎上，2013年的政府施政報告正式提出建立“政府績效治理制

⁴⁰ 鄭益奮（2014）。“政府績效管理制度的動因審視”。提昇公共管治能力2014年兩岸四地學術研討會。

⁴¹ 高炳坤（1999）。“顧客導向的公共服務——ISO9000與服務承諾在澳門公共行政的建立”。澳門《行政》雜誌，12（44），589-597。

⁴² 婁勝華（2020）。“澳門特區公共行政改革：進展與不足”。澳門《行政》雜誌，33（1），19-36。

⁴³ 曾軍榮、吳帥（2008）。“澳門特區行政改革：動因、策略與難題”。第三屆21世紀的公共管理：機遇與挑戰國際學術研討會。

度”，著眼於為行政改革尋求突破口、完善官員問責體系、系統化人員評核機制及提升政府執行力，顯示出績效管理已從理念倡導進入制度設計階段。

（3）戰略升級期（2016年至今）：整合評審體系，對接發展戰略

自2016年起，績效管理進一步融入特區整體發展戰略。《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》的善治篇明確提出“推進政府績效治理制度”，為配合此戰略方向，公共服務評審委員會對原有“認可制度”進行全面檢討與完善。⁴⁴ 2019年4月，政府透過第61/2019號行政長官批示公佈建立“公共服務及組織績效評審制度”，將原有服務承諾認可制度與“政府服務優質獎”激勵機制相結合，構建起更為系統的績效評審體系。⁴⁵ 與此同時，政府依據第2/2020號法律《電子政務》構建“公務通”等平台，強化了績效信息的採集與分析能力。2025年，特區政府修訂《領導及主管人員通則的基本規定》⁴⁶，旨在強化領導及主管專有的紀律制度和問責機制，將工作表現作為定期委任續期的考慮。到此，當前階段標誌著澳門績效管理實現了從分散措施到系統整合、從服務規範到戰略治理的逐步轉型。

（二）澳門公職人員評核制度

截至2023年12月，澳門公職人員共3.4萬名，占總人口（68.4萬）的5.0%。⁴⁷ 特區政府在《2007-2009年度公共行政改革路線圖》中提出“規、進、管、退”機制⁴⁸，並於2002年借鑒澳、新專家經驗，草擬評核制度框架。2004年8月，政府出台第8/2004號法律《公共行政工作人員工作表現評核原則》與第31/2004號行政法規《核准公共行政工作人員的工作表現評核一般制度》，

⁴⁴ 澳門特區政府行政公職局（2025）。優化公共服務專題網頁。

<https://www.caspdo.gov.mo/progress.html>

⁴⁵ 澳門特區政府行政公職局（2022）。《關於立法會顏奕恆議員書面質詢的答覆》。

<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2022-01/6207561f24cc2a286c.pdf>

⁴⁶ 澳門特區政府（2023）。《2024年財政年度施政報告》。https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2023/11/2024_policy_c.pdf；澳門特別行政區公報（2025）。“法規：第9/2025號法律-修改第15/2009號法律《領導及主管人員通則的基本規定》”。https://bo.dsaj.gov.mo/bo/i/2025/29/lei09_cn.asp

⁴⁷ 澳門特區政府行政公職局（2024）。《2023年澳門特別行政區公共行政人力資源報告》。

⁴⁸ 澳門特區政府（2009）。《公共行政改革路線圖》總結及執行情況報告。

https://www.safp.gov.mo/download/reform/Chn_report.pdf

明確評核項目、評分機制與獎懲規則，引入“評核諮詢委員會”保障公平；同時通過講解會、培訓、專題網頁及《工作表現評核實用手冊》推動落地，2007年再以第 11/2007 號行政法規明確“優異”評等獎勵制度。⁴⁹

公職人員評核分為平常、特別、簡要三類，以“平常評核”為核心，含指定評核人、評核人會議、評核會議、自我評核、評分、認可六階段，以完整曆年為週期，通過四次會議推進：籌備階段確定部門重點與評核標準，年初會議明確個人目標，年中會議檢討調整，年末會議給出評分與評語，並銜接下年度目標。評分採用“圖尺度評價法”，共 15 項指標（7 項必要、8 項依職程選擇）。⁵⁰ 各指標分五級評分，“工作成效”、“責任感”為必要雙倍評分項，可選項目最多再指定兩項雙倍評分；總分對應“優異、十分滿意、滿意、不大滿意、不滿意”五級評語。雖個別自治部門的評核制度稍有不同，但整體機制與上述法律法規方向一致。

表 1 澳門公務人員的評核項目⁵¹

必須評核項目（7 項）	視職務而定的評核項目（8 項）
工作成效	主動性及自主能力
責任感	革新及創造力
不斷改善工作	資源管理
適應性及靈活性	團隊工作
工作上的人際關係	團隊的領導與管理
在工作崗位的勤謹態度	協商及決策
工作時間的管理	工作上的使命感

來源：作者就第 272/2004 號行政長官批示《核准在公共行政工作人員的工作表現評核程序中使用的評分表及自我評核表的各種格式》整理所得

（三）澳門公職人員評核制度的得失

⁴⁹ 澳門特別行政區政府行政公職局（2004）。《工作表現評核實用手冊》。澳門：澳門印務局。01-44。

⁵⁰ 黃湛利（2014）。《澳門公務員制度》。香港：中華書局（香港）有限公司。175-177。

⁵¹ 澳門特區政府（2004）。第 272/2004 號行政長官批示《核准在公共行政工作人員的工作表現評核程序中使用的評分表及自我評核表的各種格式》。

https://bo.io.gov.mo/bo/i/2004/46/despe_cn.asp#272

經過近二十年運行，澳門公職人員績效評核制度已形成相對完善的基本框架，並與現代政府績效管理理論具有較高適配性，主要體現在三方面：一是法律體系完備。特區政府已建立起“法律+行政法規+配套政策”的多層級法律框架，第 8/2004 號法律與第 31/2004 號行政法規明確了評核制度的核心原則與流程，《工作表現評核實用手冊》等配套檔則提供了具體的操作指引，為評核實施提供了系統的法律保障；二是流程設計科學。平常評核中的“四次評核會議”體現了 PDCA 循環邏輯，評核會議對應“計劃（P）”、日常工作對應“執行（D）”、中期會議對應“查核（C）”、年末總結與來年規劃對應“行動（A）”；三是理論基礎契合。評核制度在設計之初便與新公共管理、目標管理理論相契合，“服務承諾”體現了公共管理理論中的顧客導向，而“目標設定會議”體現了目標管理理論中的目標層面化，並在“獎賞制度”中應用了目標激勵機制。

制度設計層面，當前制度已建立了一套相對完整、分層分類的評核體系，涵蓋主管人員、技術員及高級技術員、行政人員及專業技術員、工人及助理員等四類人員，並配套相應的評分表、自我評核表及評分指引，在一定程度對不同崗位職責描述進行了針對性設計。然而，隨著公共行政現代化、人才發展多元化及管理科學化的發展，當前指標體系已運行超 20 年之久，亟待更新優化。現有制度的核心問題在於部分指標仍依賴定性描述，缺乏可觀測、可量化的行為錨定，針對指標描述的精準度與標準細化上仍有待進一步改進。由於評分指引不同等級陳述仍然存在大量主觀性描述（如使用了忠誠、誠實、正直等抽象的概念），評分標準描述不清晰，繼而引發評核結果依賴評核人主觀判斷，易受人際關係影響，導致評核結果同質化、激勵作用弱化等次生問題。

另外，儘管當前績效評核制度已構建完整框架，但運行實踐中仍存在以下三方面突出問題，制約了績效管理功能的發揮。

被評核人目標認知較弱。評核過程多由評核人主導，被評核人對目標設定、評核標準的參與不足，導致“目標認知偏差”。基層公職人員尤其是年資較淺者，難以理解個人工作與組織目標的關聯，僅將評核視為“晉升必經流程”，

而非“能力提升工具”，使得晉升制度從激勵因素逐漸演變成保健因素⁵²，失去了獎優懲劣的功能。

評核過程形式化。部分評核人缺乏對評核工作的重視，存在“敷衍履職”行為：一是評核建議缺乏針對性，多年不調整；二是評分傾向“普遍高分”，公務員獲評核“優異”及“十分滿意”比例超過90%。⁵³儘管社會有改革呼聲，但貿然引入“高分限額”等激烈措施，可能引發公職人員的抵觸情緒⁵⁴，甚至影響公共服務的連續性和行政效率。

評核的開發功能弱化。澳門公職人員評核制度的功能過度集中於“鑒定功能”（即作為晉升、獎懲的依據），而“開發功能”（即提升人員能力、促進職業發展）未充分發揮。⁵⁵一方面，評核結果未能有效轉化為培訓需求，政府無法根據評核暴露的能力短板（如“數字化技能不足”、“政策解讀能力欠缺”）設計靶向培訓；另一方面，培訓效果也未納入後續評核，難以驗證培訓對績效提升的實際作用。

四、建議

結合本研究的理論框架，以及澳門公職人員評核制度的狀況，本研究從制度與運作兩個層面提出以下建議：

（一）制度深化層面

現行評核制度已搭建“分層分類”的指標框架，設置7項“必須評核項目”與8項“按職務性質決定是否採用的評核項目”，並針對不同職務性質設計了差異化的評分表，體現了崗位特性的考量。然而，該體系在指標行為的精

⁵² 鄭益奮（2018）。“澳門公務人員晉升評析”。澳門《行政》雜誌，31(120)，15-29。

⁵³ “公務員評核逾90%獲高分 陳海帆稱不正常”（2017-12-27）。《力報》。

<https://www.exmoo.com/article/48916.html>；“憂公僕評核高分限制不公 傳新協促評分標準公開透明”（2018-01-21）。《澳門日報》。

⁵⁴ “葛萬金：高分限額操之過急”（2018-01-21）。《澳門日報》。

⁵⁵ 澳門工會聯合總會（2015年7月17日）。“受訪公僕士氣一般偏低”。

<https://mp.weixin.qq.com/s/ijBh7tnVF3I61YpPCHFPUA>；澳門公務人員聯合總會（2022年8月22日）。“調查：公僕壓力增歸屬感較差”。https://mp.weixin.qq.com/s/weXmzpr-ZpWTG_DMv3k6XQ

準錨定、評分標準的客觀量化、以及與組織戰略的緊密聯結上仍有待深化。建議從以下方面完善：

深化“分層分類”指標體系的精准化。在現有“必須+可選”項目基礎上，設計“組織績效目標→部門核心指標→個人績效計劃”的清晰傳導路徑。各部門在制定年度目標時，將其具體分解為可衡量、可驗證的團隊與個人關鍵績效領域，並明確體現在評核表的“工作成效”等項目中，確保個人工作與組織戰略直接掛鈎。針對指標設置適應新時代現代化數字化的問題，設立“評核指標檢討委員會”，每3-5年系統評估指標的適用性，增設如數字素養等新興指標。針對現行指標描述仍顯模糊的問題，在現有工作表現評分指引的基礎上，為不同專業組別⁵⁶與職務性質（如技術類、管理類、對外服務類）開發更具針對性的《行為錨定辭典》。例如，對“與公眾的關係”指標，明確界定不同評分等級對應的具體服務行為、用語規範及投訴處理標準，減少評核人的主觀判斷空間。

推行“梯度分佈”與“行為證據”相結合的評分機制。一是引入溫和的梯度分佈參考。為糾正“普遍高分”現象，避免“一刀切”的強制比例引發抵觸，可建立非強制性的“評分梯度參考範圍”，引導評核人增強評分區分度，恢復評核的激勵作用。具體比例可由部門根據當年整體表現微調，並需在評核人會議中說明理由。二是強化評分的行為證據支撐。強制要求評核人在給出“優異”或“十分滿意”評語時，必須在評核報告中列舉具體的關鍵事件或數據作為支撐（例如，在“團隊工作”指標中，說明被評核人在哪些具體項目中如何協調資源、化解衝突）。反之，對“不大滿意”或“不滿意”的評核，也需明確記錄績效差距的具體表現，作為後續培訓或崗位調整的依據。

強化組織績效與個人評核的制度化聯動。一是將部門績效納入主管人員評核核心指標。結合第15/2009號法律對《領導及主管人員通則的基本規定》的修訂⁵⁷，規定選拔領導及主管官員應先以代任方式任命有關人員，未來可考慮將部門整體績效目標的達成度作為主管人員評核的關鍵指標之一，並與其正式委任、續任直接掛鈎，從制度上壓實主管對團隊整體績效的管理責任。二是建

⁵⁶ 澳門特別行政區公報（2004）。“法規：第272/2004號行政長官批示”。
https://bo.dsaj.gov.mo/bo/i/2004/46/despce_cn.asp#272

⁵⁷ 澳門特別行政區公報（2025）。“法規：第9/2025號法律-修改第15/2009號法律《領導及主管人員通則的基本規定》”。https://bo.dsaj.gov.mo/bo/i/2025/29/lei09_cn.asp

立評核結果與人力資源決策的閉環系統。拓展績效結果在公共部門人力資源全流程中的應用。不僅將評核結果與晉升、獎賞掛鉤，更應系統性應用於人才盤點、繼任計劃、崗位輪換與精準培訓設計中。

（二）運作優化層面

現行制度雖已設計包含三次評核會議的溝通框架，並原則性要求評核人與被評核人保持有效溝通，然執行層面常流於形式。建議採取以下措施強化落實：

提升溝通質量與戰略一致性。強化 PDCA 循環中的“行動（A）”環節，在確保溝通次數的基礎上，著力提升溝通內容的深度與戰略關聯性。評核人應在評核會議中扮演引導者角色，協助被評核人總結工作經驗，並將組織願景與部門目標進行清晰傳達。針對具體工作目標，評核人應與被評核人共同商定評核標準與預期成果，使被評核人更積極地參與評核過程和瞭解工作的預期成效，確保個人工作與組織戰略緊密銜接。同時，評核人應主動瞭解被評核人的職涯規劃，並在工作安排與培訓機會上予以適當支持，使被評核人能夠在感興趣的工作領域上繼續改善和發揮自身，從而增強工作人員對組織及工作的歸屬感與使命感。

以數據賦能評核開發功能。評核制度的“開發功能”是實現 PDCA 循環“持續改進”的核心，評核系統與培訓系統的互相配合是“行動”階段的重點工作。特區政府需以數字政府建設為契機，推動評核數據與培訓數據的互通，將評核結果轉化為培訓需求，將培訓效果在評核中檢驗，形成閉環，從而讓被評核人能夠持續地改善工作。

針對評核系統的培訓工作可參循 PDCA 循環構建公務員的需求和培訓閉環，以提升公務員能力，且更易於配合績效管理需要：

一是要完善評核人員的培訓和配套。結合第 9/2025 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》要求“擔任處級主管的人員須及格完成指定培訓課程”，建議將“績效溝通技巧”列為評核人必修培訓內容，重點培養其引導對話、設定清晰目標及提供建設性回饋的能力，確保溝通真正產生雙向互動效果。由於現時的部門主管大多是從技術人員提拔出來，完善的管理人員培訓有助於新晉主管和技術人員適應和兼顧“技術人才”和“管理人才”的身份。

二是發揮特區電子政務的優勢，對績效數據進行整合、分析和應用。隨著“公務通”於2024年投入運作，有望將公職人員評核工作遷移到平台進行，實現人力資源管理電子化。特區政府可考慮將評核建議內容標準化，並整理成預設的評核建議清單。

三是每當評核人為下屬進行工作表現評核時，評核人可從預設的評核建議清單中選擇合適的建議，並就相關評核建議作出補充說明。評核建議內容標準化有利於特區政府對評核建議數據進行後續的彙總及統計分析工作，讓政府能夠更準確、更及時地掌握現時行政團隊的培訓需求和規劃方向。

最後特區政府可參考培訓需求的分析結果來開展或調整未來的培訓項目，通過績效改善來驗證培訓效益。通過實現評核與培訓的數據互聯互通，使培訓系統與評核系統互相緊扣，充份發揮績效評核的開發功能，從根本解決評核制度流於形式化的問題。