

澳門公務員管理中的激勵研究

王晉澄 林發欽

摘要：澳門回歸前，葡萄牙派大批人員進入澳門行政系統，佔據了各部門全部最高職位，佔澳門人口97%以上的當地華人被排斥在管治架構之外。由於澳葡政府官僚作風嚴重，加上當時公務員管理制度仍不健全，一直影響澳葡政府的施政。澳門特別行政區成立後，特區政府持續推進公共行政改革，完善公務員管理制度，當中包括將“激勵”的元素引入到公務員管理改革中。未來，特區政府需從按專業轉移公務員工作崗位、實施差額晉級制度、提升領導和主管職位的吸引力、評核人改由部門領導及主管團隊出任、加強領導和主管的“激勵管理”培訓五個方面，不斷完善公務員管理中的激勵措施，以發揮公務員個人潛能，充分調動公務員的工作主動性和積極性，共同營造和諧高效的工作氛圍，助力特區政府提升施政效能。

關鍵詞：官僚制 績效管理 公務員制度改革 激勵措施

The Factor of “Motivation” in the Management of Civil Servants in Macao

VONG Chon Cheng, LAM Fat Iam

(School of Humanities and Social Sciences, Macao Polytechnic University)

Abstract: Before the handover of Macao to China, the positions of senior civil servants were mainly filled by friends or close relatives arranged by the Macao Governor from Portugal. During that time, the civil servant’s management system was also imbalance, resulting in low efficiency, bureaucracy and other corruption problems within the Portuguese Macao government. After the establishment of the Macao SAR on 20th December 1999, the MSAR Government began to carry out a series of civil service reform, with the focus on combining “incentives measures” as the main elements. In the future, it is necessary to continue to improve the incentive measures for civil servants in Macao. This fully motivates employees at work, improving their potential in career development will help to build a strong and professional team, and create a harmonious working environment. Specifically, there are five different ways that can be done: first, the civil servants can transfer their job positions according to their specialization; second, implement a differential promotion system for different levels of civil servants; third, enhance the attractiveness of leadership and supervisory positions; fourth, change the evaluators to a group of leaders and supervisors within the departments; fifth is to strengthen the “incentive management” training for leaders and supervisors.

Keywords: bureaucracy system, performance management, civil service reform, incentive measures

收稿日期：2023年9月29日

作者簡介：王晉澄，澳門理工大學人文及社會科學學院博士研究生；林發欽，澳門理工大學人文及社會科學學院教授

一、公務員人事制度的變遷

(一)傳統官僚制的人事制度

傳統公務員人事制度遵循馬克斯·韋伯（Max Weber¹）的官僚制理論（bureaucracy）。按照韋伯的官僚制理論，公務員實行終身制，並獲長俸制的退休保障。公務員不經選舉產生，而是由高層權威機構作出任命。公務員的招聘和僱傭條件實行獨立及非政治的管理。晉升方面，公務員採取集體升級的制度，領導和主管人員的選拔實行論資排輩。公務員不偏不倚地為政府服務，其工作目標是實現公共利益。公務員不負責制定政策，而是執行政治官員作出的決策。官僚制講求專業分工，每個職位都有明確的工作內容。在金字塔型的層級結構中，每名人員受到上一級公務員的管理和監督。在工作上，官僚制主張依法辦事，避免人情因素，做到人人平等、公私分明。

傳統公務員人事制度的優點在於：（1）為編製實位公務員提供職業和退休保障；（2）公務員的設計是超黨派的，公務員保持政治中立和穩定性，不因國家或地區的選舉結果或政黨輪替而變動；（3）公務員從入職擔任初級職位，通過等級制度逐步晉升至更高級職位，在競爭到領導和主管職務的過程中，年資較長和工作經驗較豐富是獲得任命的關鍵因素，這種晉級和選拔制度有利於培養公務員團隊對政府的忠誠度和歸屬感。

但傳統的公務員人事制度亦有不少缺點，例如：（1）傳統人事管理中，僵化的行政等級模式無法適應現代社會的快速發展，且導致公務員只專注自己的事務²，遇到困難只會向上級請示；（2）根據資歷晉級和選拔結果，有可能造成平庸之輩身居要職，真正有才能的公務員受到排擠；（3）個人績效評估的成功落實有技術性的困難和挑戰，影響公務員及所屬部門的工作效率；（4）傳統人事制度下，選拔人員擔任部門領導或主管時，着重考慮人員的資歷，而非其工作表現，過程中選拔者容易憑個人的喜好和信任來作判斷；（5）公務員重視法律的規定、程序、工作規則、工作指引等，這樣工作模式，易培養出循規蹈矩的“行政官員”，而非積極創新的“管理者”；（6）選拔程序過於繁瑣，且受到諸多的限制，即使“管理者”遇到合適的人才，也難以及時任用；（7）難以建立一套合適的報酬體系；（8）較難解僱不稱職的公務人員；（9）相關規則抑制了“管理者”激勵下屬的能力。

(二)新公共管理運動的發展

以韋伯官僚制為基礎的公共行政模式在經歷六十多年的發展後，到了20世紀80年代開始受到普遍的質疑和批判。官僚制政府主要在三方面受到抨擊：（1）公共部門的規模過大，公務員人數過多；（2）公共部門開展的活動和提供的服務範圍太廣，需要將部分活動和服務交由私營部門負責；（3）官僚制成為一種不受歡迎的組織形式，市民認為，通過官僚制的方式提供服務必然造成工作效率低下。

美國經濟學家布坎南（James McGill Buchanan）於1954年提出“公共選擇理論”（public choice

¹ 馬克斯·韋伯（Max Weber）是德國著名社會學家，被譽為“組織理論之父”。1922年提出“理想型官僚制”，官僚制是一種由訓練有素的專業人員依照既定規則持續運作的行政管理體制。

² [澳]歐文·休斯：《公共管理導論》，張成福、王學棟譯，北京：中國人民大學出版社，2012年，第175頁。

theory），認為公務員不是受到公共利益的激勵，而是受到其利己利益的激勵。人是自利的，公務員傾向謀求其自身福利的最大化，而不是謀求公共利益的最大化。即使是政治官員，他們所追求的是選票和金錢。考慮到公務員的上述特質，政府不是直接提供公共服務的最佳主體，最好的辦法是引進競爭機制，打破壟斷，促進公共部門與私營部門的競爭。為此，“公共選擇理論”反對政府部門包攬所有公共服務，主張以市場機制取代政府機制，透過私人實體的參與，使市民獲得更佳的服務，成本也更低。政府部門只負責監管這些私人實體，效果會更好。

根據兩名美國經濟學家伯利（Adolf A. Berle）及米恩（Gardiner C. Means）於1930年提出的“委託—代理理論”（principal-agent theory），認為企業的所有權與經營權分離後，股東（委託人）應把企業的經營權交給擁有管理技術和能力的管理者（代理人）負責。然而，股東追求的是利潤最大化，管理者則是追求長遠職業發展及較高薪金。現實中，管理者不一定為了股東的利益而追求最大利潤。所以，股東如何約束和監督管理者，使兩者的利益趨向一致，是研究企業治理中的核心問題。在所有權與經營權分離的原則下，“委託—代理理論”支持盡可能將公共部門提供的服務以簽約外包的方式交給私人機構或社團負責，才能最大化為企業創造利益。

正如“交易成本理論”（transaction cost theory）的代表人物，美國經濟學家威廉遜（Oliver Eaton Williamson）於1975年所言，任何交易都有成本概念，包括搜尋成本、信息成本、議價成本、決策成本、監督交易成本及違約成本。對於公共部門來說，如果採用簽約外包的形式將公共服務交給私營機構執行，可節省行政費用，產生某種競爭，從而使某些交易只付出較低成本。

在“公共選擇理論”、“委託—代理理論”、“交易成本理論”等經濟學思想的共同影響下，西方國家推動了一場針對傳統官僚模式的改革運動——“新公共管理運動”（New Public Management）。當中，改革官僚制的人事制度是“新公共管理運動”的一項重要內容。“新公共管理運動”倡導的人事制度改革包括兩個方面：（1）將大批高層公務員轉為政治官員，脫離公務員行列，由執政黨任命，不再享有終身制，當政府下台，政治官員跟隨離任；（2）引進一些企業管理的方法，如分權、賦以“管理者”個人責任、推行績效管理、彈性管理³、解除規制等，目的是提升公務員的工作效率及確保實施公共政策的良好效果。

傳統人事制度改革的目標注重結果、靈活性及激勵因素。這方面的思想最早出現在英國。英國於1968年頒佈《富爾頓報告》（*The Fulton Report*）⁴，決定開放文官的人事制度，設立“常務次長、副次長和司長”的高級文官職位，並規定為開放級，政府可在外邊直接免試聘用專家擔任。同時，成立文官部，開辦文官學院，以及廢除僵化的文官等級結構。1978年，美國卡特總統頒佈《文官改革法》（*Civil Service Reform Act*），設立“高級行政官”的職位（senior executive service），並實施績效工資制及引進績效評估，還提出設立機制將工作績效較差的各級文官作出降級處分或解僱。

³ 參見《彈性化管理對人力資源的重要意義》，2019年7月3日，<http://www.kknews.cc>。彈性管理是指：企業在進行人力資源管理時，原則性與靈活性相結合地對員工的工作時間、工作任務、薪資等多個方面作出安排，從而提高效率。

⁴ 《富爾頓報告》是英國關於現代文官（公務員）的一份重要報告。英國福爾頓勳爵Fulton主持的委員會對文官的錄用、培訓和管理等問題展開調查，並於1966年發表該報告。該報告在很大程度上被英國政府所採納。

(三)從“公共行政人事制度”邁向“公共人力資源管理”

“人力資源管理”由傳統的“人事制度”發展而來。在管理理念方面，人事制度將“人”當成可達致組織目標的工具，人力資源管理則將“人”視為組織的最寶貴資源。人力資源管理以“人”為中心，更關心組織的長遠發展，重視人力資源的規劃、開發和激勵，培養員工的歸屬感，強調員工的主動性和積極性。

20世紀80至90年代，行政部門已由行政性的官僚制轉變為管理性的官僚制，由公共行政體系變為新公共管理體系。公共行政是一種為公眾服務的活動，公務員執行政治官員制定的政策，將政策轉化為行動和辦公室事務。“管理”則是為了以效率最大化的方式實現目標而進行的組織活動。公共行政注重過程、程序及符合規定，而公共管理涉及的內容更為廣泛，政府部門的領導和主管人員，作為公共管理者，其執行政策和法規，更應關注的是如何實現“結果”，並對此承擔責任。⁵

二、激勵在人員管理中的效能

(一)激勵的原則和作用

“激勵”（motivation）是為實現組織目標而採用的過程。組織需要不同的“激勵”方法來調動員工的積極性，當中包括六項原則⁶：（1）明確組織目標，了解組織員工的需要及他們的長遠利益，再透過一定的工作要求和獎勵，使每個員工能按照組織的目標來完成工作，增加他們對工作的熱情和責任感；（2）組織訂立的政策和規章制度，必須充分發揮員工的工作潛能，增加他們在工作方面的創造力及積極性；（3）組織管理者的行為、舉止和決策必須為員工樹立榜樣，推動和鼓勵員工努力工作，避免濫職；（4）在組織內部建立良好的關係網絡，上司與下屬之間相互幫助，彼此尊重和信任，增強溝通和相互交流意見，這有利於組織信息的傳遞；（5）培養良好的組織文化和建立和諧的氣氛，對增加員工的歸屬感和工作熱情有很大的幫助；（6）給員工創造良好的工作環境及生產時所需的元素，不但能保障員工的身心健康，還提升他們對工作的滿意度和增加其對組織的歸屬感。

“激勵”是組織管理活動中必不可少的一項重要內容。在人力資源管理中，管理者如何“激勵”員工，充分發揮員工的內在潛力十分重要。在組織中，提升員工的績效除了包含其個人能力外，還包括了組織所給予他們的“激勵”，例如：獎金、來自同事們或上司的關心與尊重、良好的工作環境、有意義的工作等。管理者在組織中的職責是研究如何採用合適的“激勵”方法來提升員工的工作動機，同時滿足員工的個人合理需要，以便實現組織的目標。所以，研究的重心應放在如何確保在組織目標與員工個人需要上取得平衡，使兩者達成一致。

激勵措施除了提升組織的競爭力，還能進一步激發員工的積極性和創造力，大大提高員工的工作績效。正如美國哈佛大學的心理學家威廉·詹姆士（Villiam James）在其著作《行為管理學》中提到：“按時計酬的員工僅能發揮其能力的20%-30%，而如果受到充分激勵的員工，其能力可發揮至80%-90%。”這充分說明，“激勵”在人力資源管理中的重要性。

⁵ [澳]歐文·休斯：《公共管理導論》，第7-8頁。

⁶ 朱寶榮：《應用心理學》，北京：清華大學出版社，2012年，第284-285頁。

(二) 激勵理論的演變

美國心理學家馬斯洛（Abraham Maslow）於1943年提出“需求層次理論”來解釋人類的基本需求。他將人類的需求分為五個層次：第一層次的基本生活需求；第二層次的安全和保障需求；第三層次的歸屬和社交需求；第四層次的自尊和地位需求；第五層次的自我實現需求。根據需求層次理論，人們在找到工作的情況下，希望追求工作上的穩定感，同時希望得到公司同事們和上司的認可及尊重。當自尊的需求獲得滿足，會為進一步實現自己的理想而努力奮鬥，以達至最高層次的自我實現需求。在馬斯洛看來，人為滿足一定需要，會採取一定的行動，而當該需要獲得滿足後，進而又為滿足新的需要而採取新的行動，這是一個不斷“激勵”的過程。管理者必須充分了解不同員工的需要，才能訂立有效且符合不同員工需求的“激勵”方法。

美國管理學家彼得·德魯克（Peter Ferdinand Drucker）於1954年提出劃時代意義的概念——“目標管理”及“目標激勵理論”，認為企業的使命和任務必須轉化為目標，如果一個領域沒有目標，這個領域的工作必然被忽略。因此，管理者應透過目標對下級進行管理，給予每名員工一個明確的目標。管理者不需要經常介人員工的工作，讓員工在工作時享有較多的自主權。管理者只根據員工完成目標的情況進行考核、評價和獎罰。這樣，透過目標能最大程度上“激勵”員工的積極性。

美國心理學家赫茨伯格（Frederick Herzberg）於1959年提出一種激勵理論，稱為“雙因素理論”。他認為促使人們工作動機有兩類因素。第一類是“保健因素”（hygiene factors），保健因素與工作環境或條件相關，包括工資、政策、工作環境、人際關係、員工福利及安全等外在因素（context factors）。另一類是“激勵因素”（motivation factors），包括工作表現機會、工作帶來的愉悅感、工作責任、工作的成就感等內在因素（content factors）。赫茨伯格認為，只有“激勵因素”的需要獲得滿足才能充分調動員工的積極性。至於保健因素，如果不能獲得滿足，將引發員工的極度不滿。但當保健因素獲得滿足，只可在一定程度上減少員工的不滿情緒，不一定能調動員工的積極性。故此，赫茨伯格認為，“激勵”員工應集中滿足上述內在因素，管理者可考慮給予員工具有創意性、挑戰性的工作任務，讓員工充分發揮其自身潛能，達到“激勵”的最佳效用。

三、以激勵為導向的澳門公務員制度改革

澳門回歸以前，政府部門的高級公務員職位，大多由葡萄牙派來的人員以及本地土生葡人擔任，並佔據各部門的最高職位，佔當地人口97%以上的華人只能擔任職級低的公務員。其中由葡萄牙派來的人員，有些因不熟悉澳門本地實際情況，加上澳葡政府時期的公務員管理制度仍存在不完善的地方，影響了澳葡政府的施政。因此，《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、提拔和正常晉級制度基本不變，但得根據澳門社會的發展加以改進。因應“新公共管理運動”主張在公務員管理引入“激勵”元素，澳門回歸二十多年以來，特區政府對原有的公務員制度進行了多次改革工作，當中包括考慮“激勵”公務員，期望藉着調動公務員的積極性，促使公共部門的領導和主管人員更注重結果和目標的實現，並為此承擔責任。帶有“激勵”元素的公務員制度改革主要包括以下方面：

(一)以“公積金”取代“退休金”

《澳門公共行政工作人員通則》第258-275條規範公務員的“退休金和撫卹金制度”。編製內實位公務員享有長俸制，退休後每月繼續獲發退休金，還可領取年資獎金和房屋津貼。當退休公務員去世，其配偶繼續可每月收取撫卹金，金額是退休金的一半，還可收取半份的年資獎金。按照規定，實位公務員工作年資滿36年，只要作出書面聲明，即可退休，並收取全份退休金，相等於退休前的月工資。工作年資滿36年，但未滿65歲，只要其願意，可繼續工作，但可隨時提出退休。基於擔任公務人員的年齡限制，實位公務員已年滿65歲，無論其工作年資多少，必須強制退休。當實位公務員工作年資滿30年，且年滿55歲，也可作出書面聲明退休。如工作年資滿30年，但未夠55歲，人員只可申請退休，並由所屬部門局長決定是否批准。退休金計算方面，如工作年資未滿36年，當人員退休，其月退休金以退休前36個月工資平均值的90%作基礎，並按年資時間作比例遞減。

過往，澳門政府公務人員有實位、編製外合同及散位合同之分。實位公務員在退休後每月收取退休金，非實位人員（編製外合同及散位合同）長期以來欠缺退休保障。與實位人員比較，在退休保障方面的差異影響了編製外合同及散位人員的積極性。其後，澳門特區頒佈第8/2006號法律，設立“公務人員公積金制度”。自2007年1月1日起，新入職的實位公務員不再享有“長俸制”的退休保障。⁷換言之，自該日起，無論是實位公務員、編製外合同人員或散位人員，所有人員統一參加“公務人員公積金”計劃。澳門特區政府現有7,000多名實位公務員，他們的退休長俸權利繼續維持。隨着該等人員在未來陸續退休後，公積金將成為廣大公務人員唯一的離職或退休保障。

取消“長俸退休制度”並設立新的“公務人員公積金制度”是澳門特區政府的一項重大制度改革。除了減輕政府在人員退休金的財政負擔外，同時解決了大部分公務人員欠缺退休保障的問題，相當程度上“激勵”了編製外合同和散位人員的士氣。按照“公積金制度”的規定，特區政府與人員每月需向“公務員退休金”作出供款：政府供款為人員月工資的14%；個人供款為月工資的7%。所有供款連同投資回報將累積至人員離職作為退休保障之用。人員在離職時，可一次過取回其個人歷年累積的供款和投資回報，至於可否取回政府的歷年累積供款及取回比例將視乎人員的工作時間長短而定。例如：工作少於5年，離職時不能取得政府供款部分。工作5年以上少於10年，可取得政府供款的25%。工作滿10年但未滿15年，可取回政府供款的50%。工作滿15年但少於20年，可取得政府供款的70-82%。工作滿20年但少於25年，可取得政府供款的85-97%。工作25年以上，可取得全數政府供款。這些規定明顯是為了鼓勵公務人員長期維持與政府的穩定工作關係。

(二)“行政任用合同”取代“編製外合同”和“散位合同”

回歸後，部分政府部門開始以個人勞務合同聘請臨時人員。編製外合同人員及散位人員不是澳門政府的長期僱員，卻在政府長期工作，這兩類合同人員在公務人員中所佔據比例越來越高。根據行政公職局歷年《澳門特別行政區公共行政人力資源報告》指出，2001年澳門公務人員共17,533人，當中編製外合同人員及散位人員分別佔公務人員總數約14%及24%。2012年，澳門公務人員總數上升至24,280人，當中編製外合同人員及散位人員分別百分比上升至約30%及19%。兩類人員在公務員的

⁷ 唯一例外是法官和檢察官，因為司法官的穩定性對特區顯得重要，故第8/2006號法律允許對司法官繼續實施退休和撫卹制度。

佔比，從回歸初期38%，至回歸10年後，上升至49%。

實位公務員的權利稍優於編製外合同人員，編製外合同人員的權利稍優於散位人員。除了實位公務員享有的無薪假、公務員流動（派駐、徵用和調任）等權利，以及1989年底前入職的實位公務員享有的特別假期，編製外合同人員的其他權利基本上與實位公務員等同。散位人員的權利必須在其合同中列出，沒有列出的權利無權享有。實位公務員及編製外合同人員同樣受到《通則》的紀律制度約束，但散位人員則不受紀律制度的保障。倘若政府部門認為有合理理由，不需經冗長的紀律程序，即可解除散位人員的合同。對於編製外合同人員，倘若政府部門在合同期間主動終止僱傭關係，人員可獲得最多3個月工資的補償，但當政府部門解除散位人員的合同，則不作任何賠償。可見，實位公務員、編製外合同人員和散位人員之間的權利和保障存在差別待遇，該問題影響公務人員之間的良好合作和整體士氣。

2015年，政府頒佈第12/2015號法律《公共部門勞動合同制度》，創設“行政任用合同”（*contrato administrativo de provimento*），用以取代“編製外合同”和“散位合同”。根據該法律第1-3條，自2015年11月起，各政府部門在不佔人員編製下以合同方式聘請人員時，統一採用“行政任用合同”。為防止濫聘“個人勞務合同”人員，新制度作出限制性規定：只有擔任顧問或專業技術職務，又或為了滿足臨時性或緊急性的需求，政府部門才可採用“個人勞務合同”方式聘用人員。

以“行政任用合同”入職的政府公務人員必須經過為期6個月的試用期，到期時如被評核為“不滿意”，行政當局需終止“行政任用合同”。通過試用期後，行政當局向有關人員提供有期限（首次期限不超過2年，可續任）的“行政任用合同”。當工作滿2年且連續取得兩次不低於“十分滿意”評級，該人員的2年期“行政任用合同”會轉為3年長期“行政任用合同”。長期“行政任用合同”人員工作滿3年，且連續兩次取得評核不低於“十分滿意”評級，3年長期“行政任用合同”會轉為無期限的“行政任用合同”。換言之，“行政任用合同”人員將成為政府長期員工，不用擔心續期的問題。政府部門因應人員嚴重違反紀律或觸犯刑法、人員（即使無期限“行政任用合同”）工作評核結果差劣，或人員在試用期取得“不滿意”評級，可主動終止合同。如因工作評核原因而被解除職務，“行政任用合同”人員有權按照不同工作年資獲得每年16-20日薪酬的賠償金。

（三）完善職程制度和晉升制度

澳門公務人員的晉升制度包括：職程制度、評核制度、培訓制度以及晉級開考制度的複合和匯流。當中，職程制度是晉升制度的母體和載體，評核制度、培訓制度、晉階和晉級制度是晉升制度的先決環節。它們與晉升制度相互影響、互相滲透。⁸ 2009年，澳門特區頒佈第14/2009號法律，實施新的《公務人員職程制度》，同時廢止原有的第86/89/M號法令。澳門特區的《公務人員職程制度》至今透過第4/2017號法律及第2/2021號法律作出兩次修改。

職程制度關乎公務人員的職業生涯，人員從入職（起薪點）工作一段時間後，有機會到達另一薪點，一直升至頂薪點，確保公職生涯在不同階段維持吸引力。公務人員的職程可分為一般職程（*carreiras de regime geral*）及特別職程（*carreiras de regime especial*）。一般職程是指，在不同政府

⁸ 鄧益奮：《回歸後澳門公務人員制度改革研究》，澳門：社會科學文獻出版社，2019年，第79頁。

部門均有設置的相同職系，分為六類人員組別⁹：勤雜人員；技術工人¹⁰；行政技術助理員；技術輔導員；技術員；高級技術員。

表1 垂直職程：高級技術員（職階、職等、職級和薪俸點）

職階			1	2	3	4
職等	5	首席顧問	660	685	710	735
	4	顧問	600	625	650	
	3	首席	540	565	590	
	2	一等	485	510	535	
	1	二等	430	455	480	

表2 橫向職程：技術工人（職階和薪俸點）

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
150	160	170	180	200	220	240	260	280	300

公務人員的職程還可分為橫向職程（*carreira horizontal*）及垂直職程（*carreira vertical*）。勤雜人員及技術工人屬於橫向職程，有關人員的職業生涯只有橫向發展和晉階，沒有向上發展和晉級。高等技術員、技術員及技術輔導員屬於垂直職程，可橫向晉階，也向往上晉級，晉升機會較多。

特別職程是指其職係只存在於某個政府部門或多個政府部門。基於該等人員的工作特殊性、職務內容及其特徵、技能等要求，以及對入職要件、職程發展、資格要件及專業要件的綜合評價，可設定一些特別職位系列。至今，在翻譯、教育、治安、司法、衛生、登記公證等18個範疇設有特別職程，有關的職位名稱、不同級別的稱謂，職程發展等與一般職程有明顯區別。就以特別職程的翻譯員為例，其起薪職級為三等翻譯員，起薪點350，作為一般職程的高級技術員，其起薪職級為二等高級技術員，起薪點430。翻譯員的最高職級是顧問，高級技術員的最高職級是首席顧問，兩者頂薪點同樣是735。

晉階（*progressão*）方面，新制度規定，垂直職程的最高職等內的晉階，人員必須在某職階工作至少5年，且工作評核不低於“滿意”評級，可自動¹¹進入下一個職階。其餘職等內的進階，人員在某職階只需工作至少2年，且工作評核不低於“滿意”評級，可橫向進入下一個職階。例如：入職為二等高級技術員，收取430薪俸點，工作滿2年，且取得“滿意”工作評級，可自動橫向進入第2個職階，獲薪俸點455，隨即獲增工資。至於橫向職程，要晉至第2職階，人員需工作滿2年，晉至第3、4職階，需在原職階工作滿3年，且工作評核不低於“滿意”評級。晉至第5、6職階，需在原職階工作滿4年且工作評核不低於“滿意”評級。晉至第7、8、9、10職階，人員需在原職階工作滿5年且工作評核不低於“滿意”評級。

⁹ 第14/2009號法律《公務人員職程制度》透過第2/2021號法律作出修改，不再聘請“行政技術助理員”（起薪點195），現有的行政技術助理員如具有資格（高中或以上學歷及最近3年工作評核不低於“滿意”評級）可轉為“技術輔導員”（起薪點260）。修改後，一般職程人員分為五個級別人員（第1級：勤雜人員。第2級：技術工人。第3級：技術輔導員。第4級：技術員。第5級：高級技術員。）。

¹⁰ 政府部門的司機、市政署工人等屬於技術工人組別。

¹¹ 自動晉階是指公務人員無需進行申請或辦理任何手續，程序由所屬部門主動為符合資格的人員辦理晉階。

晉級 (acesso) 方面，人員晉級至最高職等，需在原職等工作滿9年且工作評核不低於“滿意”評級，或工作滿8年且工作評核不低於“十分滿意”評級。晉升至其餘職等，需在原職等工作滿3年，且工作評核不低於“滿意”評級，或工作滿2年且工作評核不低於“十分滿意”評級。根據第237/2016號行政長官批示，公務人員的晉級尚需滿足法規要求修讀30-80小時的培訓課程。這是首次從法律層面規定培訓作為人員晉級的必要條件，目的是激勵公務員透過培訓提升其專業能力及改善其工作表現。此外，制度原規定公務員晉級需透過審查文件的開考程序進行，澳門特區政府透過第4/2017號法律對此作出修改，刪除了審查文件的開考方式。因此，公務人員的晉級改由人員所屬部門的領導人員主動審查，並直接作出批示進行，省時快速完成晉級程序。

第14/2009號法律訂立新的公務人員職程制度，相對舊制度，出現幾方面的變化：（1）為一般職程的不同職系增加一些職等、職階及調整相應薪俸點：以技術工人為例，其原入職點110至頂薪點240獲調整為150點至300點。再以高級技術員為例，有關人員在原制度下至少工作12年達至頂薪點650，在新制度下，頂薪點調整至735。（2）調整晉階時間：不論是橫向職程或垂直職程，新制度將新設職階的晉階時間一般延長至4年或5年。（3）調整晉級時間：以高等技術員為例，晉級至最高職等的首席特級高等技術員，必須在特級工作至少8至9年。（4）延長公務人員的職業生涯：新的職程制度下，公務人員透過晉階及晉級從入職點逐步晉升至頂薪點所需的時間最短為29年，最長為33年。

新職程制度至今實施已有12年，期間作出多次修改，取得一些進展。正如行政公職局對新職程制度進行解說時指出，職程和晉升的改革重點在於從過去強調以學歷、經驗、年資為導向，漸改為以績效與能力為導向。晉升方式也考慮從單一化逐步走向多元化，目的是擴大公務員向上流動空間，為有潛能和表現優秀人員提供合適的發展機會。

（四）引入人員績效評核和績效獎賞

在特區政府的推動下，2004年8月開始對澳門原有公務員評核制度進行改革。澳門立法會通過第8/2004號法律，訂定《公共行政工作人員評核制度》的原則。與舊制度比較，新的“公務員工作評核制度”包括五方面的內容：（1）年度工作評核擴大至部門廳長、處長等主管人員；（2）引入人員的績效評估，提出評定人員的工作表現時，應考慮其工作對所屬部門達至工作目標及完成年度活動計劃的貢獻。即使作出了評核，評核人需與被評核人進行定期會晤討論工作，確保工作持續改善；（3）在原來四級評語（優 **muito bom**、良 **bom**、平、 **regular**、劣 **mau**）的基礎上增設最高一級，根據第8/2004號法律第4條規定，新制度將評語分為五級：“優異”（ **excelente**）、“十分滿意”（ **satisfaz muito**）、“滿意”（ **satisfaz**）、“不大滿意”（ **satisfaz pouco**）、“不滿意”（ **não satisfaz**）；（4）引入獎賞機制，獲評為“優異”的公務員獲頒優異證書，同時獲得額外10個工作日的功績假期或額外半個月薪酬；（5）成立評核諮詢委員會（ **Comissão Paritária**），由部門代表及各級別員工代表組成，當有員工不滿評核結果而提出聲明異議，該委員對有關評核結果提出獨立意見。評核人在參考委員會意見後，對聲明異議作出審議和答覆。

澳門公務員新工作評核制度設立的原目的在於以假期或現金獎勵來激發公務員隊伍的工作動機，使他們努力工作，充分發揮潛能。然而，據特區政府於2017年12月向傳媒透露的資訊，2016年的澳門全體公務員的工作評核中，獲得最高兩級評語“非常滿意”及“優異”的公務員高達90%，

並認為這個比例不正常。¹² 這表明，新的公務員評核制度仍無法排除官僚思維及人情文化在績效評核過程所帶來的不公平現象。

作為公共部門的領導人員，過往無需接受工作評核。直至特區政府頒佈第15/2009號法律《領導及主管人員通則的基本規定》，該法律第14條規定領導人員每年接受所屬司長的工作評審。行政長官於2013年8月23日簽署第305/2013號批示，核准“領導人員的工作表現評審報告”的表格式樣。自此，部門領導人員的績效評審工作正式展開，至今實施8年。然而，核心問題是各司長對公共部門的局長和副局長的績效評分依法保密，領導人員的績效表現如何評定，有何指標市民根本無從得知。因此，過往這些評審結果也難以發揮其“激勵”作用，影響領導及其他主管人員的整體士氣。

四、澳門特區公務員激勵措施的完善

心理學研究發現，人的行為往往由其動機所決定，動機的強弱直接影響個體的積極性及其努力程度。因此，以調動人的積極性為主旨的“激勵”便成為人力資源管理的重要手段。為完善澳門特區公務人員管理制度，有必要構想有效的改革措施，更好地發揮“激勵”公務員的作用。

（一）按專業轉移工作崗位

過往幾十年，社會各方面的人才不斷流向政府。政府內部不是缺乏人才，而是出現“專業與工種錯配”的情況，造成人才的浪費。大量人才入職高級技術員或技術員，並在不同部門工作。但是，大部分人員的學歷或專業與其工作的部門業務不銜接。以澳門特區多個工務和城市建設部門為例，工務運輸司長在立法會回答議員提問時，也承認其屬下部門的工程專業人員數目嚴重不足。但在其他幾十個政府部門內工作的公務人員，卻有不少是具有工程專業學歷或工作經驗的人員，他們每天幹着非工程事務或普通文書的工作。為此，我們提議人才發展委員會先對澳門公務員團隊的專業和工作崗位進行調研，繼而提出“公務員內部轉移崗位”的可行機制，需要時進行立法，目的是安排不同學歷人員適當轉往專業對口部門工作。在五名司長的協調下，可優先考慮安排這些人員接受專業部門的特別培訓，培訓和考核合格後再調往專業部門任職。相信，學以自用、人盡其才及更好的職業前景將大大激勵公務員的士氣及積極性。

（二）實施差額晉級制度

現行公務員晉升制度對相同工作年資並符合資格的公務人員，不論其工作表現如何，都獲得集體晉級。這種制度安排不但無法促進競爭，更對表現積極的公務員造成打擊，影響士氣。因此，建議立法取消公務員的“集體晉級”安排，改為實施“差額晉升機制”，可考慮設定差額為最高20%。如某部門有10名二等高級技術員符合晉級至一等高級技術員的資格，局長可先就申請晉級申請人的工作表現聽取領導和主管人員意見，最後批准綜合分數最高的8名申請者晉級。無法晉級的兩名人員可繼續參加下一次晉升機會，但不保證下次必然成功晉級。

（三）提升領導和主管職位的吸引力

回歸以來，澳門特區的領導和主管人員的工作壓力有增無減，甚至出現有些部門難找人選或局

¹² 參見澳門獨立媒體：《論盡媒體》，2017年12月20日報導。

內高級技術員團隊無人願意擔任領導或主管的情況。事實上，部門的領導和主管人員的收入水平不算很高，甚至不及博企的高層職位。當中以處長的工資問題最為明顯，處長的薪俸點是770，與高級技術員的最高薪俸點735相比，差異只有35點。處長屬於基層主管，直接帶領公務員團隊完成上級交付的各種工作任務。當處長率領的工作團隊無法及時完成任務時，處長需接受廳長的問責。故此，處長下班後往往需要繼續工作，承擔較大的工作壓力。由此可見，要說服或鼓勵高級技術員擔任處長的職位不是容易的。為此，我們建議適當提升處長的薪酬或發放特別福利，在工資和福利水平上拉大與高級技術員的距離。無論如何，從各方面提升擔任公共部門領導和主管職位的吸引力，必須能“激勵”更多有實力和有志向的公務人員敢於承擔管理工作所帶來的挑戰。

(四) 評核人改由領導主管團隊出任

公共行政工作人員的評核制度實施至今17年，實踐的效果卻差強人意。經分析，只要公務員在工作上無特別錯失，其上級人員一般會給予較高的評核分數。資料顯示，澳門公務員2016年的工作評核中，獲得“非常滿意”及“優異”的公務員高達90%，但個別部門存在無人獲得“非常滿意”及“優異”。這表明，不同部門的評核人，甚至同一部門的不同評核人，其採用的評核標準存在差異，無法統一。特區政府於2017年曾考慮提出修法，規定每個部門獲得“優異”和“十分滿意”評核的比例不能超過部門人員的60%，當中“優異”不能超過10%。可惜修法方案最後因公務員有反對意見而作罷。

給予評分偏高也與評核人由公務員的直屬上級擔任有關。首先，由一個人負責評核容易受到其個人喜好、不得罪人等因素影響。再者，如果上級給予某下屬職員不好的評分結果，日後可能難以調動該人員積極性。為此，我們建議公務員的評核人改為部門全體主管人員組成的評核委員會擔任，委員會對每名公務員的評分交由局長與副局長組成的委員會確認。相信，經集體決策所獲得的評核結果能反映每名人員真實的工作表現，成果更為客觀及可信。

(五) 加強領導、主管人員的“激勵管理”培訓

“激勵管理”是透過不同的方法將公務員的熱情激發出來，主要包括以下五個方面：（1）行為管理：對人員進行激勵，重要的是創設合適的環境，營造互相合作、友好、同舟共濟、信賴的氛圍；（2）差別管理：對人員進行激勵管理，必須認識人員之間的差異，學會“因材施教”，“量才施用”的理念，為不同人員安排合適的工作和任務；（3）需要管理：實施激勵管理，就要學會針對個人的需要而作出引導，盡可能作出滿足；（4）表揚管理：進行“激勵管理”要善於總結工作，學會適時對人員進行表揚和獎勵，績效良好的人員要及時晉升和提拔；（5）自我管理：激勵管理的實施還需注意提高人員的個人素質，讓人員懂得團隊精神的重要性，促使人員加強自我管理，確保各部門目標的實現。

五、結語

澳門特區成立以來，特區政府實施了多項以激勵為導向的公務員管理改革工作，但相關工作亦受到來自社會大眾的一些質疑甚至批評。基此，為消除社會公眾的相關疑慮，進一步平衡公務員的個人合理需要及政府部門施政的總體目標，澳門特區政府應持續完善公務員管理中的激勵措施，提

高人員的工作績效。儘管特區政府在這方面仍存在不少的困難和挑戰，例如完善公務員的激勵措施需投入大量的時間和金錢，在人力資源的管理上也包括政府部門如何和公務員及公務員團體進行溝通協作等，但特區政府仍要拿出更加果敢的勇氣和魄力，透過制度創新，統籌推進完善公務員管理中的激勵措施，以提升特區全面治理能力和管治水平。

〔編輯 謝四德〕