

澳門政府規模與服務質素

研究報告



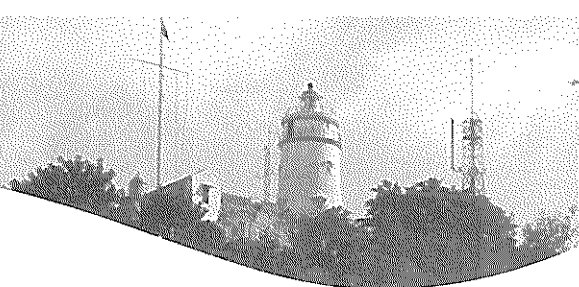
澳門發展策略研究中心

目錄

一	引言	1
1.1	研究背景.....	1
1.2	研究目的.....	2
1.3	研究框架.....	2
1.4	研究方法.....	4
1.5	公務員定義的界定.....	7
二	澳門政府規模的橫向比較	9
2.1	與發達國家比較.....	9
2.2	與微型國家比較.....	13
2.3	與香港及東亞新興工業化國家/地區比較.....	15
三	澳門政府規模的縱向比較	19
3.1	澳門政府規模的演變趨勢	19
3.2	社會內部對政府規模的意見	24



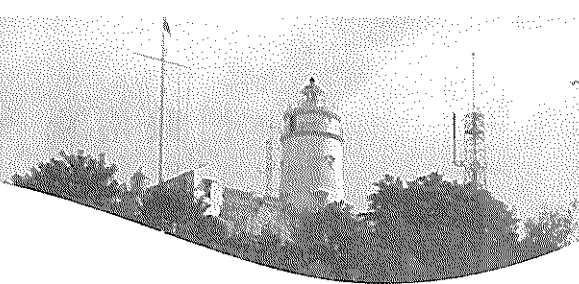
④	政府部門及公務員的服務質素	31
4.1	公務員的個人素質	31
4.2	社會的感知與評價	38
4.3	對提升政府部門和公務員服務質素的各種意見	45
⑤	澳門政府規模的討論與建議	51
5.1	各地政府精簡架構的經驗	51
5.2	對部分意見的跟進	58
5.3	討論及建議	61
⑥	澳門公務員服務質素的討論與建議	68
6.1	改善政府部門服務水平的方向	68
6.2	人力資源規劃	71
6.2.1	必須優化培訓制度	71
6.2.2	盡快檢討職級制度	74
6.2.3	有必要檢討的薪酬與退休制度	76



6.3 人力資源獲取.....	79
6.3.1 缺乏統一標準的錄用制度.....	79
6.3.2 評核準則難以反映實際情況	82
6.3.3 晉升	87
6.4 對公務員個人素質的要求	87
6.4.1 素質的定義	88
6.4.2 公務員的基本素質要求	90
6.5 建議.....	95

⑦ 結束語	99
-------------	----

註解	101
----------	-----



澳門政府規模與服務質素研究報告

一 引言

1.1 研究背景

為回應優化公共行政管理理念的社會訴求，本中心早於2002年年初，已開始籌劃有關澳門公共行政現代化的課題研究，並成立“澳門公共行政體系改革方向”專項課題小組。

公共行政系統與時俱進是特區政府的要求，同時亦是社會大眾的呼聲。因應未來發展，我們需要一支能確保政府施政有高效和高質量的公務員隊伍，在民生福祉、經濟發展和社會治安等領域，為市民提供恰當之服務。三年以來，特區政府在處理大量複雜的內外部事務之同時，始終把公共行政改革作為施政重點內容之一，不斷推出革新措施，促進行政效率的提升和政府服務質素的改善，取得了一定的成效。但是，面對全球化所帶來的國際競爭壓力，以及澳門社會發展的內部需求，未來特區公共行政如何有效回應、特區政府的職能怎樣合理界定、政府組織架構和人員如何因應政府職能而進行調整、公務人員合理規模如何界定等等問題，都是迫切地等待回答。我們深信，特區政府一直就上述問題進行科學的研究。但是，從民間角度，較全面地、直接地匯聚民間的意見，應該可以成為有意義的互補。



1.2 研究目的

探討和回答上述一系列問題並不容易，作為首階段的研究目標，我們只鎖定下列兩個範疇，包括：

1. 澳門政府現有的規模是否合適
2. 澳門公職人員應有的基本素質

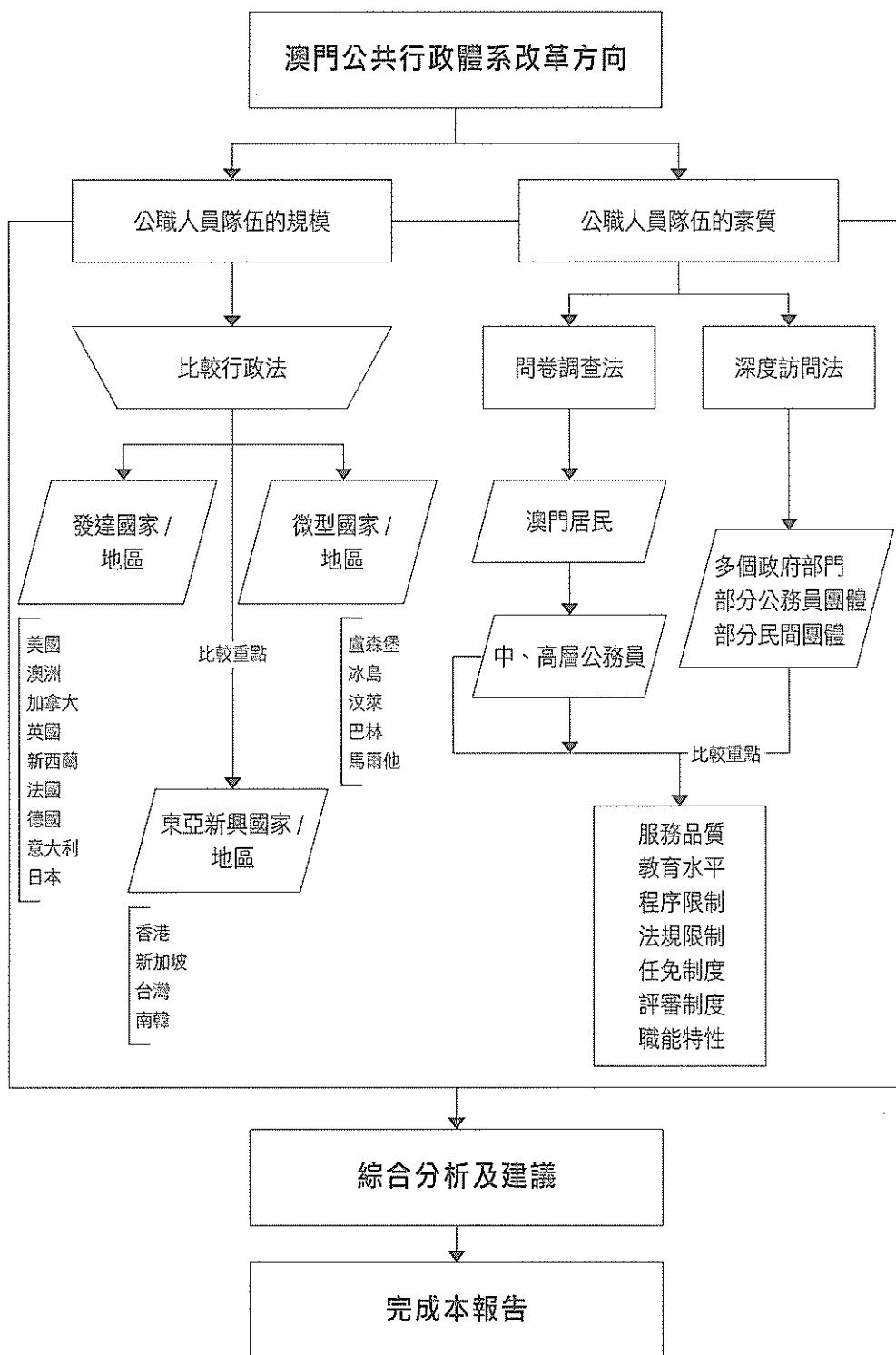
平情而論，涉及公共行政領域的課題遠不止上述兩項，諸如政府的組織架構、法律體制、職能取向等課題皆不容忽視，但從澳門的現實情況出發，我們認為以此作為起步是恰當的。相信任何擁有管理經驗的朋友都會深明改革之道並無通法。研究的目的，是嘗試從別國／地區政府的實踐經驗吸取符合澳門長遠發展需要的精粹。

1.3 研究框架

回歸後，澳門特別行政區的經濟正逐漸復甦，民心日見凝聚，惟澳門公共行政架構及體制多年來仍保持較濃厚的原有管治色彩，一直未作深入的調整。現階段開始對公共行政架構作檢討正切合時宜且有其必要。

本研究將以現代公共行政管理概念為出發點，以管理概念為主，西方及亞洲地區經驗為輔，澳門居民、社會團體及中、高層公務員的意見為參考依據，訂定研究框架，務使內容及資料能產生實效，為特區政府提供一份較具參考價值的素材（圖1.1）。

圖 1.1 研究框架





1.4 研究方法

為更全面、更準確地找出問題所在，是項研究採用以下四種方法進行，包括：

(i) 比較行政法

比較不同國家/地區政府規模、職能、架構的差異，並介紹現代公共行政管理概念及其主要轉變，主要集中於政府角色、功能、人員編制、管理模式和價值觀改革等方面。

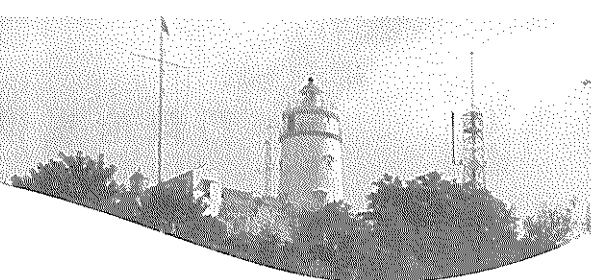
我們把比較對象分為三大組，第一組選取當今世界上九個發達國家，包括：美國、澳洲、加拿大、英國、新西蘭、法國、德國、意大利、日本；第二組選取對象是微型國家，包括：盧森堡、冰島、汶萊、巴林、馬爾他；第三組是東亞新興國家和地區，計有：香港、新加坡、台灣和南韓，其中我們著重比較香港和新加坡（表1.1）。

表 1.1 澳門與其他國家/地區的比較分類

比較類別	國家/地區名稱
西方發達國家/地區	美國、加拿大、英國、德國、日本、澳洲、意大利、法國、新西蘭
微型國家/地區	盧森堡、冰島、汶萊、巴林、馬爾他
東亞新興國家/地區	新加坡、香港、台灣、南韓

(ii) 問卷調查法

針對公共部門服務品質滿意程度及公務員人數是否合適等問題，課題組分別進行了兩項問卷調查：



- a. 於2002年8月21日至23日期間，委託陳欣欣博士，以系統抽樣方式對澳門年滿16歲以上居民進行了一次電話問卷調查，成功取得500份對政府服務品質及政府規模的意見。從樣本的性別、年齡和教育程度等分佈作分析，基本上吻合澳門的人口結構組成（表1.2），故此我們認為這次問卷調查的結果是可信的。

表1.2 500名被訪市民的數據特徵

摘 要		百分比 (%)
性別	男性	44.4
	女性	55.6
	合計	100.0
年齡組別	16-25歲	25.0
	26-35歲	17.8
	36-45歲	28.8
	46-55歲	17.6
	56-65歲	6.6
	66歲或以上	4.2
	合計	100.0
教育程度	從未入過學	3.0
	小學	21.0
	初中	30.2
	高中	29.0
	大專/大學	16.0
	研究院	0.6
	其他	0.2
	合計	100.0

- b. 於2002年9月至10月期間，委託香港政策研究所，以澳門中、高層公務人員為對象進行了一次問卷調查，共發出660份問卷，回收225份，經審核後可供分析為222份，回應率達33%。從被訪者的性別、年齡、

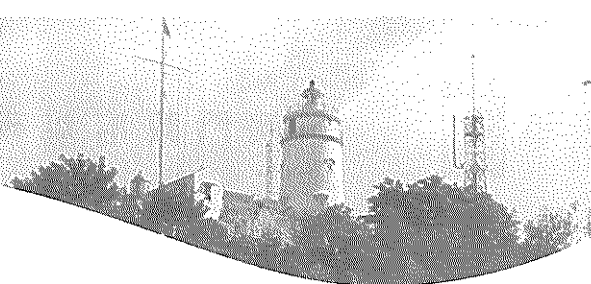


澳門政府規模與服務質素研究報告

學歷、人員組別和工作部門的分佈，與澳門公共部門整體數據作出比較，比率相若（表1.3），故此我們認為問卷調查結果大致可反映某些存在現象。

表1.3 被訪中、高級公務員數據特徵

摘 要		百分比 (%)
性別 (215人)	男性	61.4
	女性	38.6
	合計	100.0
年齡組別 (217人)	20-29歲	5.1
	30-39歲	53.0
	40-49歲	36.4
	50-59歲	5.1
	60歲或以上	0.5
	合計	100.0
教育程度 (218人)	基礎教育/9年級教育	7.3
	11/12年級教育	3.2
	大專（例如高級文憑）	7.8
	學士學位	50.0
	碩士學位或以上	31.7
	合計	100.0
人員組別及職層 (218人)	領導（局長／副局長）	13.8
	主管（廳長／處長／組長／科長）	78.9
	顧問或技術顧問	4.1
	其他	3.2
	合計	100.0
隸屬機關 (216人)	行政長官辦公室及相關機構（包括澳門基金會等）	5.1
	行政法務司範疇	21.8
	經濟財政司範疇	19.0
	保安司範疇（包括海關等）	11.6
	社會文化司範疇	15.7
	運輸工務司範疇	20.4
	廉政公署、審計署範疇	4.2
	立法會、檢察院、法院等機關之技術及輔助部門	2.3
	合計	100.0



(iii) 深度訪談法

為更廣泛地收集社會各階層對政府規模及服務品質的意見，研究期間，課題組成員分別拜訪了多個政府部門、公務員團體、民間團體等代表，進行深入的個案探討，並獲得不少寶貴意見。

(iv) 文獻研究法

包括搜集各地政府的統計資料、各種改革理論、澳門公共行政的人力資源統計、相關法律等，並於2002年8月14日至9月18日期間，從大眾傳播媒體上收集澳門居民對社會事務的意見以進行歸納比較，計有澳門電台節目“澳門講場”及澳門日報“議事亭”版的綜合報導。

1.5 公務員定義的界定

政府公務人員的涵蓋範圍，不同政府有不同界定。比如英、美兩國，其公務員範圍便包括所有國營企業員工；我們鄰近的香港，其約18萬公務員則不包括為數超過15萬的資助機構（公營機構）人員¹；被譽為政府架構最精簡的新加坡，其公務員人數由1992年的11.2萬人大幅削減至2002年底的61,040人，但她同時又大幅設立各類法定機構，至目前為止已達68個，分管房屋、運輸、水電、稅務和經濟等重大政府職能，部分機構規模也不少，由過百至近萬名員工不等，僱員人數共約6萬人²。

澳門政府的公務員範圍，是泛指在公共行政系統內的所有工作人員。實際上的分類是，公共行政系統內工作的人員，包括有：公務員（Funcionário）、公職人員（Agente）和其他人員等三大類。從工作的性質分類，則包括有政府



機關僱員、公立學校教師、公立醫院醫生、公立研究人員、警察、軍職人員等。澳門公務員的涵蓋，較諸其他國家和地區為廣。

必須強調的是，由於不同國家／地區對公務員的定義及其所涵蓋的範圍存在差異，因此，在探討有關課題時，如果單單從統計數字上作比較，則難免存在誤差，是以我們必須時刻保持客觀理性的態度，慎防誤墮由數字堆砌的迷宮。

公共行政體系改革所涉及的範圍非常廣，本報告未能全面覆蓋，因此，現階段只集中討論政府規模和人員服務質素兩個層面，通過對澳門公共行政自身縱向對比和橫向國際比較，發現和診斷出目前存在的癥結，並嘗試提出改革的原則性建議。出於時間和資料原因，本課題研究還只是一個起步，其結論和意見僅供交流與參考。現陳述如下。

二 澳門政府規模的橫向比較

對政府規模的研究，通常使用三個可測量，且有比較意義的數量作指標：

1. 行政機構數量；
2. 政府公務人員與總人口及就業人數的比例；
3. 政府支出和消費佔本地生產總值（GDP）的比重。

上述三項指標與政府規模均具直接正相關性。其中公務人員數量與政府規模的正相關性最大，同時，也是其它兩項指標的基礎變量。一般來說，人員多，機構就多，相應地公共支出就大；當機構增多，行政程序也會相應變得繁瑣，行政程序越繁瑣，政府便越有理由要求增加人員，公共開支亦變得越來越大，惡性循環地不斷擴大政府的規模。因此，政府公務人員的數量被認為是政府規模最直接的反映，政府公務人員數與人口之比成為衡量政府相對規模最主要的指標。有鑒於此，課題組以此指標作為主要考察對象，兼及其它指標。

2.1 與發達國家比較

現代公共行政學說起源於西方，並在西方發達國家得到檢驗和實踐。西方國家不但主導了當代公共行政改革的國際潮流，而且其理論與經驗成為各國行政改革仿效和借鑒的政策源泉，故此我們首先把西方經濟最發達的八國政府和亞洲最發達的日本政府規模作比較對象（表2.1）。



澳門政府規模與服務質素研究報告

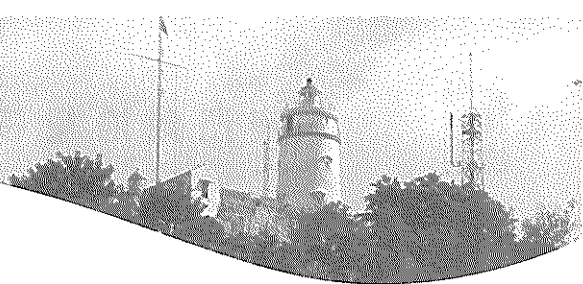
表 2.1 澳門與發達國家政府規模比較

國家/ 地區	年份	人口	就業人數	公務 人員數	公務人員 與人口 之比	公務人員 與就業人 數之比	年份	GDP	財政 總支出	財政支出 佔GDP
		千人	千人	千人				10億美元		(%)
美國	2001	285,318	134,055	22,449	1:13	1:6	2001	10,208	2,952	29
加拿大	2001	31,111	15,077	2,819	1:11	1:6	2001	694	289	42
英國	2001	58,789	29,424	5,163	1:12	1:6	2001	1,424	561	39
德國	2001	82,340	38,856	6,012	1:14	1:7	2001	1,846	896	49
日本	2001	127,291	64,120	4,287	1:30	1:15	2001	4,141	2,519	61
澳洲	2001	19,485	9,232	1,553	1:13	1:6	2001	369	129	35
意大利	2000	57,844	21,080	3,429	1:17	1:7	2001	1,089	516	47
法國	1999	60,297	23,937	4,899	1:13	1:5	2001	1,310	694	53
新西蘭	2002	3,908	1,878	282	1:14	1:7	2002	52	21	40
澳門	2001	437	203	18	1:25	1:12	2001	6.20	1.89	30

資料來源見註3。

從表中的比較可見，發達國家公務員佔人口的比重，除日本是1:30外，其餘均在1:11至1:17的區間內。與就業人口數比，一般是1:5至1:7之間，最低的是日本，僅為1:15。在這兩項指標中，本澳比重分別為1:25及1:12，均處於較低水平。至於在政府財政支出佔當地生產總值的比較方面，除美國的29%稍低於本澳的30%外，其他發達國家的比重都較澳門為高。由此而論，澳門政府規模並不算大。

然而需要認識到，西方發達國家曾把“福利國家”作為政府目標，在經濟發展過程中政府扮演過“干預者”角色，受“政府活動擴張”法則影響，公務員人數高企不下，政府規模每被其國民評為偏大，財政支出經常出現赤字，這也是西方國家在八十年代率先掀起公共行政改革的緣由之一。澳門並非福利社會，規模比發達國家小是合理的。



認識外國精簡政府的成因及過程，有助於探求問題真像。例如英國，80年代的政府消費便佔其GDP的44%，政府規模包含相當廣泛的國民經濟領域，其中涉及煤炭業、石油業、天然氣和電力業、汽車公司、航天航空公司、以及數十種其他國有企業等。儘管2001年英國公務員人數共有516.3萬人，佔就業人口17.5%，較諸澳門仍高上9個百分點，但不可不知，英國自1979年戴卓爾夫人上台執政的11年間，共出售了40多家大型國有企業，國有工業部門削減的工作職位達60萬個之巨！單論其上任的首3年，便直接精簡政府行政部門的1.2萬個工作職位。

另一個例子是新西蘭，1984年新西蘭工黨上台執政，因應當年嚴重的財政赤字，提出大幅削減公共開支的政策，重點是削減官僚體制。由1987年起4年間，鐵路部的國家僱員由21,000人減至11,000人；電信部由25,000人減至14,000人。政府核心部門的人數，也由1984年的88,000人減至1994年的35,000人，整體公務員人數則減至今天的28.2萬人。

羅列上述例子的目的，是為了說明在比較各地政府規模的同時，也必須探究其規模變化的原因。西方發達國家政府規模龐大，其原因在於她們的工業化起步較澳門早，政府因應工業發展需要而設立的各個部門也較澳門完整，在這情況下，故其公務員人數的比重較澳門為小。由於澳門政府只是一個地方政府，職能當然相對狹窄，因此，不能簡單地以“小”來表述澳門政府的實質規模。事實上，澳門回歸前一直沿用葡式政制，一個人口僅40餘萬，面積不到28平方公里的地區，便分設類似於中央及地方的行政機關，這也是澳門政府規模在過去常被社會詬病的原因。



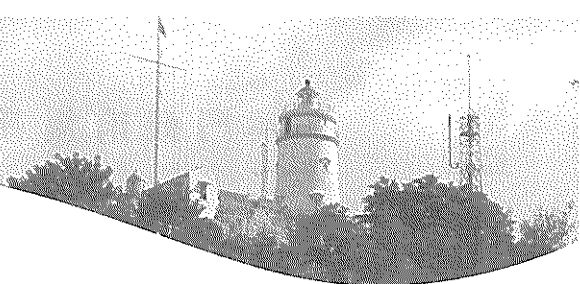
澳門政府規模與服務質素研究報告

但另一方面，澳門自80年代起，政府規模持續擴張（表2.2），與西方發達國家持續收縮的情況背道而馳，其原因則在於澳門的經濟起飛。1982年澳門的GDP僅得71.6億澳門元，但發展至1997年便已增至558.9億澳門元，而澳門政府的行政規模，也相應增加至17,589人的頂峰。數據清晰表明澳門政府規模擴張與經濟急速增長存在密切相關，政府相應調整職能毫無疑問符合社會要求。反觀西方發達國家則早已完成工業化階段，政府職能早已確立，甚至已步入後工業化進程而需削減人手，是以我們也不應片面地批評澳門政府規模擴張的不合理性。況且，澳門自90年代踏入回歸祖國的後過渡期，需大量吸納本地華人進入公職體系，在這情況下，澳門政府規模擴張也就有其必然的需要。

表 2.2 回歸前澳門公務員增長規模與其他社會指標比較

年份	人口 人	公務人員 人數 人	公務人員 年增長率 %	GDP 億澳門元	公共開支 億澳門元	公共開支 佔GDP %	政府總開支 億澳門元	總開支 佔GDP %
1982	261,713	5,685	...	71.6	...	...	7.5	10
1983	276,911	6,285	+10.55	85.7	...	...	9.6	11
1984	288,774	7,039	+12.00	106.5	...	...	11.5	11
1985	290,633	8,433	+19.80	109.5	24.0	22	24.0	22
1986	301,480	9,027	+7.04	124.7	20.6	17	20.6	17
1987	312,207	10,064	+11.49	160.3	23.9	15	23.9	15
1988	319,786	11,499	+14.26	187.2	25.9	14	28.3	15
1989	330,410	13,125	+14.14	220.6	34.5	16	34.5	16
1990	339,510	14,664	+11.73	261.8	44.6	17	55.1	21
1991	363,782	15,371	+4.82	303.3	60.4	20	76.6	25
1992	377,983	15,111	-1.69	395.2	74.5	19	88.9	22
1993	389,984	15,679	+3.76	451.9	82.8	18	104.2	23
1994	403,570	16,415	+4.69	501.1	85.3	17	112.5	22
1995	415,030	16,574	+0.97	553.3	102.8	19	154.7	28
1996	415,172	16,992	+2.52	552.9	88.1	16	146.8	27
1997	419,417	17,589	+3.51	558.9	99.8	18	142.4	25
1998	425,190	17,037	-3.14	519.0	106.5	21	155.1	30
1999	429,632	17,239	+1.19	490.2	98.1	20	166.4	34

資料說明及來源見註4。



2.2 與微型國家比較

西方發達國家是巨型社會，而澳門畢竟是一個微型社會，二者之間存在著許多差異。作為一個麻雀雖小，五臟俱全的澳門，其政府規模較大是有其客觀需要的。西方大國的規模運作效益，澳門實難仿倣。因此，課題組嘗試選擇與澳門情況相若的微型國家進行政府規模的對比。為方便分析，以下是這些國家的簡單介紹：

汶萊（Brunei Darussalam），位於婆羅洲西北隅，面積 5,765 平方公里，人口 343,653 人（2001），GDP 為 40 億美元（2001），經濟增長率為 1.5%。就業人口 144,000 人，屬於政府僱員的人數佔勞動人口的 48%，公務員人數則為 50,000 人（2001），失業率為 4.7%（2001）。產業結構以石油和液化煤氣為主，過去數年，該國政府致力開拓旅遊產業以賺取外匯，按 2000 年官方公佈數字，外來旅客約一百萬人次。

冰島（The Republic of Iceland），是歐洲最西部的國家，位於北大西洋中部，靠近北極圈，面積為 10.3 萬平方公里，為歐洲第二大島。人口 286,575 人，就業人口 159,000 人，公務員人數是 34,312 人，GDP 為 77 億美元（2001），經濟增長率約 3.6%。該國失業率較低，僅為 1.4%，漁業是國民經濟的支柱產業，佔出口總額的 70%。1980 年起大力發展旅遊業，2000 年外國遊客人數達 30.3 萬人，主要旅遊點有大冰川、火山地貌、地熱噴泉和瀑布等。

巴林（The Kingdom of Bahrain），位於波斯灣中部的島國，面積 715.85 平方公里，人口 650,604 人，就業人口 291,376 人，公務員 47,524 人，GDP

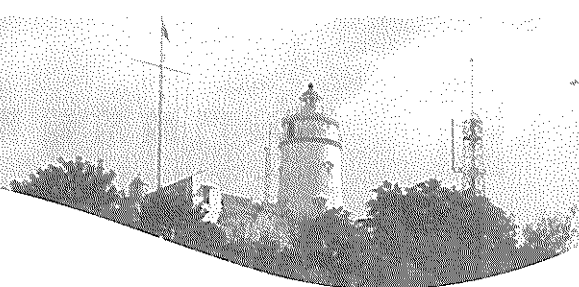


是79億美元(2001)，經濟增長率為4.1%，失業率為5.5%。石油化工業是其主要經濟支柱，佔生產總值的六分之一，同時也是海灣地區銀行及金融中心。巴林的旅遊業也是經濟發展重點，旅遊收入達8.3億美元(1997)，遊客人次超過200萬(1996)，佔其國民收入的11%，自2001年起，巴林政府更提出大力發展家庭旅遊、會展旅遊的經濟策略。

盧森堡(The Grand Duchy of Luxembourg)，位於歐洲西北部，面積2,586平方公里，人口444,100人，就業人口為277,000人(2001)，其中97,300人是來自法國、比利時和德國的跨境工人，公務員則有28,504人。雖然盧森堡的自然資源貧乏，但卻是經濟發達國家之一，GDP達185億美元(2001)，鋼鐵工業、金融業和廣播電視業是其三大經濟支柱，鋼鐵產量居世界首位，有“鋼鐵王國”之稱，而金融投資的排名，也僅排在美國的紐約、法國巴黎、日本東京之後居世界第四位，相對而言，盧森堡的旅遊業並不發達，年接待人次僅得76萬(2000)。

馬爾他(The Republic of Malta)，位於地中海中部的島國，有“地中海心臟”之稱，面積316平方公里，人口394,583人，就業人口共133,708人，當中公務員人數為48,895人(2001)，失業率為5.1%。GDP為36.2億美元(2001)，經濟增長約為4%。旅遊業是其外匯主要來源，總收入佔其GDP的18%，2000年的外國遊客達121.5萬人次。

從《表2.3》中所列的微型國家數據可以看到，澳門政府的本地生產總值處於中等水平，優於馬爾他、汶萊，次於盧森堡、巴林與冰島。公務員人數與



人口比例，在比較的國家中屬於最低。

不過，我們同樣發現，經濟規模的發達，並不代表一定需要擁有一支大規模的公務員隊伍。以盧森堡為例，人口與澳門相若，但其本地生產總值竟為澳門的3倍，高達185億美元，但其就業人口只有277,000人，公務員也僅是28,504人。無論是分析其就業人口還是公務員人數與GDP的關係，都充份說明其個人生產能力遠高於澳門。

通過比較，我們發現一個國家／地區的國民收入、經濟實力，與其國民和公務員的個人生產能力密切相關。故此，澳門競爭力的提升，不在於公務員數量的增加，而在於公務員工作效益的提升。

2.3 與香港及東亞新興工業化國家／地區比較

除選擇與澳門經濟規模相近的國家比較外，我們亦進而選擇與澳門關係緊密的香港作對比，並把新加坡、台灣和韓國納入參考。在發展程度上，香港與新、台、韓曾被世人譽稱“四小龍”；在文化傳統上，同處儒家文化圈內，受儒家文化的深厚影響，除韓國外，都是以華人為主體的種族結構；在地緣因素上，同在東亞地區，其中新、港、澳同是城市型國家／地區；在政治經濟制度上，實行的都是資本主義市場經濟。相互之間的政府規模較具可比性（表2.4）。



澳門政府規模與服務質素研究報告

表 2.3 澳門與微型國家/地區政府規模比較

國家/地區	年份	人口 人	就業 人數 人	公務 人員數 人	公務人員 與人口 之比	公務人員 與就業人 數之比	年份	GDP 10億美元	財政總 支出 佔GDP %	財政支出 佔GDP %
盧森堡	2001	444,100	277,000	28,504	1:16	1:10	2001	18.54	7.79	42
冰島	2001	286,575	159,000	34,312	1:9	1:5	2001	7.70	3.03	39
汶萊	2001	343,653	144,000	50,000	1:7	1:3	2001	4.03	1.98	49
巴林	2001	650,604	291,376	47,524	1:14	1:6	2001	7.94	2.22	28
馬爾他	2001	394,583	133,708	48,895	1:8	1:3	2001	3.62	1.70	47
澳門	2001	436,686	202,807	17,533	1:25	1:12	2001	6.20	1.89	30

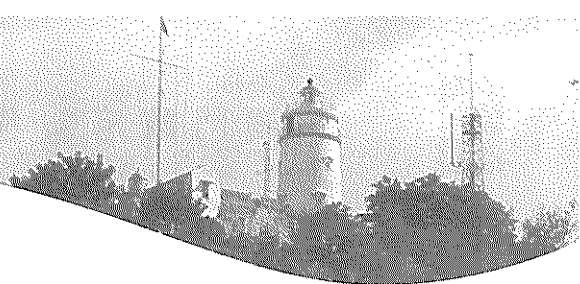
資料來源見註 5。

表 2.4 澳門與東亞新興國家/地區政府規模比較

國家/地區	年份	人口 人	就業 人數 人	公務 人員數 人	公務人員 與人口 之比	公務人員 與就業人 數之比	年份	GDP 10億美元	財政總 支出 佔GDP %	財政支出 佔GDP %
新加坡	2001	4,131,200	2,046,700	62,739	1:66	1:33	2001	86	19	22
香港	2001	6,759,000	3,252,300	174,549	1:39	1:19	2001	162	35	22
台灣	2001	22,405,568	9,383,000	592,543	1:38	1:16	2001	281	74	26
南韓	2001	48,289,173	21,572,000	868,120	1:56	1:25	2001	422	130	31
澳門	2001	436,686	202,807	17,533	1:25	1:12	2001	6.20	1.89	30

資料來源見註 6。

眾所周知，東亞新興工業化國家向以“強政府”著稱於世，可是《表 2.4》所示，與想像不一致，新、港、台、韓之政府“強而不大”，政府規模比之發達國家相對偏小。以公務員人數與人口總數的比值論，新加坡處於最低水平，以其公務員人數與就業人數相比，也得出相同結論。數據顯示，澳門與“四小龍”相比，無論是公務員佔總人口比例，還是公務員佔就業人數比例，澳門均處於較高水平。從公共財政總支出佔 GDP 比重方面分析，澳門政府的規模與東亞新興國家相比，也屬偏高。



然而，正如本報告在引言內已表明，由於新加坡和香港對公務員的定義與澳門不一致，是以形成澳門公務人員人數明顯過多的錯覺。在研究過程中，課題組還發現到，當政府進行規模改革的同時，必須同時關注公共工作開展的實際需要，否則只會淪為政治上的數字遊戲。例如香港公務員人數由1998年的189,282人減至2001年的174,549人期間，卻又同時以非公務員合約形式聘請了約1.4萬名臨時人員，合約期由數星期至三年不等，而這些臨時招聘人士，雖從事與公務人員相類似的日常工作，但卻不計算在公務員數字之內。如果有關當局在對待公務員人數控制的問題上，只著重表面的數字，相信並不全面。

當然，從客觀的態度觀察，我們必須一提的是，上述介紹的部分國家，儘管其政府規模上較澳門稍大，但同時具備卓越的工作績效。根據由瑞士洛桑國際管理學院（International Institute for Management Development, IMD）執行調查，並出版的世界競爭力年度報告顯示：美國、新加坡、香港、芬蘭、盧森堡、冰島等國家和地區，其國家競爭力和政府效能都是名列世界前茅的。而且令人最感興趣的是，以新加坡政府規模之小，卻能自1998年起至今連續5年高踞全球政府效能最高國家的首位，以美國經濟實力之強也僅可排上老三，人強馬壯的香港只得第四。但人口與澳門相若的盧森堡，卻能排在世界第七的高位。需要指出的是，IMD對政府效能評比的要求非常之高，評選準則包括公共財政、財政政策、金融體制結構、企業結構、教育等84項指標，能攀上高峰，絕非易事。

雖然IMD報告中並未把澳門列入評比範圍，但根據澳門大學澳門研究中心、北京大學港澳研究中心於1999年發表的《提升澳門經濟競爭力戰略研究報



澳門政府規模與服務質素研究報告

告》指出，1998年澳門的世界競爭力得分值在54分左右，若以此為參考，2002年澳門政府的管治水平肯定優於98年，那麼澳門的國際競爭力排名大體可排名在30至31位之間，低於韓國、匈牙利、日本，略優於中國內地、葡萄牙、泰國和巴西。該研究報告的評比方法也是參照IMD採用的特菲爾法，比對的準則也以IMD在1998年刊載的國內經濟實力、國際化程度、政府效率、金融實力、基礎建設、企業管理、科技實力、人力及生活素質及其他41項子指標作分析標準。

透過與其他國家和地區的比較，我們對澳門的公共行政隊伍得出一個大體的印象：澳門政府規模並非很大，但亦不算很小；工作效率總體合格，但仍存在不少提高的空間。

三 澳門政府規模的縱向比較

一直以來，人們都把公共行政改革的重點等同於公務員數目的合理性，與及公務員基本薪資與國民平均所得的差距，而較少著墨於公務員質素培訓及恰當調配和提升。從客觀角度看，公共行政改革的方向，在行政管理上，不外乎在質與量之間取得一個平衡點；在財政管理上，則離不開公共服務的成本與效益——也就是說：公共服務應由公抑或私的部門來處理，更符合社會整體需要及可持續發展。

隨著社會發展，人口增長及經濟事務複雜化，人們對政府的要求就會不期然而上升。有關一般民生的治安、消防、交通、民政，以至青少年教育、社會保障等領域，均會相對增大。教育的普及使市民大眾更清晰自己的公民權利，進而對政府的要求也就更多，這是驅使政府擴張的因素之一。我們總不能一方面限制政府規模增長，另一方面又對公共服務不斷諸般需索。本節就澳門政府規模的演變及社會大眾的意見進行詳細探討。

3.1 澳門政府規模的演變趨勢

由於澳門在99年前屬葡萄牙人管治，99年後屬特區政府行政，為公平起見，課題組把1999年12月20日作為研究的分水嶺。

第一階段 澳葡政府時期

現實社會中，影響政府規模的因素很多，但直接能起作用的是外來政治、經濟的刺激。



澳門政府規模與服務質素研究報告

在政治方面。自1974年的葡萄牙“四·二五革命”、1976年頒佈的《澳門組織章程》和《葡萄牙共和國憲法》，以及1979年中葡兩國建立正式外交關係，澳門作為“葡管中國領土”的政治地位由此得以明朗。80年代後，隨著《中葡聯合聲明》的簽署，澳門進入過渡期。正是在這樣的政治背景下，一個具有現代意義的公共行政體系開始在澳門形成，澳門政府職能也隨之發生重大改變。

在經濟方面。20世紀70-80年代，一方面得益於中國內地改革開放、香港製造業轉移，加上單獨關稅區所享有的優惠出口配額，共同推動了澳門工業起飛；另方面，都市化進程加速，也吸引了珠三角地區以體力勞動為主的大批新移民。經濟上市場急速發展帶來一系列監督管理的需求，社會上照顧新移民融入和弱勢社群福利的呼聲，共同推動政府職能向專業化和規範化發展，比較澳門政府85年與99年間公共開支的結構變動和增長強度（表3.1），反映出政府功能結構性擴展的脈絡。

表 3.1 回歸前澳門公共開支的結構變動

（澳門幣·萬元）

	1985年		1999年		1999年比對1985年的 變動率(%)
	金額	結構(%)	金額	結構(%)	
一般行政	45,395	18.9	269,863	27.5	+494.5
治安	17,907	7.5	126,309	12.9	+605.4
教育	22,276	9.3	121,046	12.3	+443.4
衛生	11,215	4.7	95,461	9.7	+751.2
社會保障	15,448	6.4	66,765	6.8	+332.2
房屋	8,108	3.4	11,564	1.2	+42.6
社會服務	6,267	2.6	71,667	7.3	+1043.6
經濟	30,540	12.7	114,508	11.7	+274.9
其他	82,931	34.5	103,352	10.5	+24.6
總開支	240,087	100	980,535	100	+308.4

資料來源：澳門財政局研究暨財政策劃廳，《公共帳目1985-1999》。

《圖3.1》顯示，澳葡政府最後14年內，在擴大對一般性公共部門和治安開支的同時，對社會服務、衛生、教育、社會保障等方面皆有大幅投入，尤其是社會服務方面。公共秩序和公共福利是政府職能強化的兩個方向，職能擴展則是政府規模急速增長的內因。

圖3.1 1999年澳門公共開支結構增長百分比（以1985年為基準）

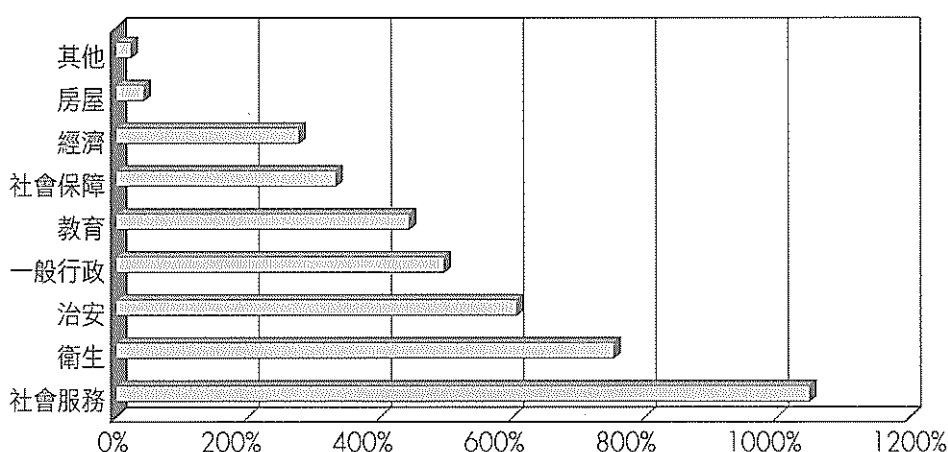


表 3.2 1999-2001 年澳門特區政府公務員變動

(人)

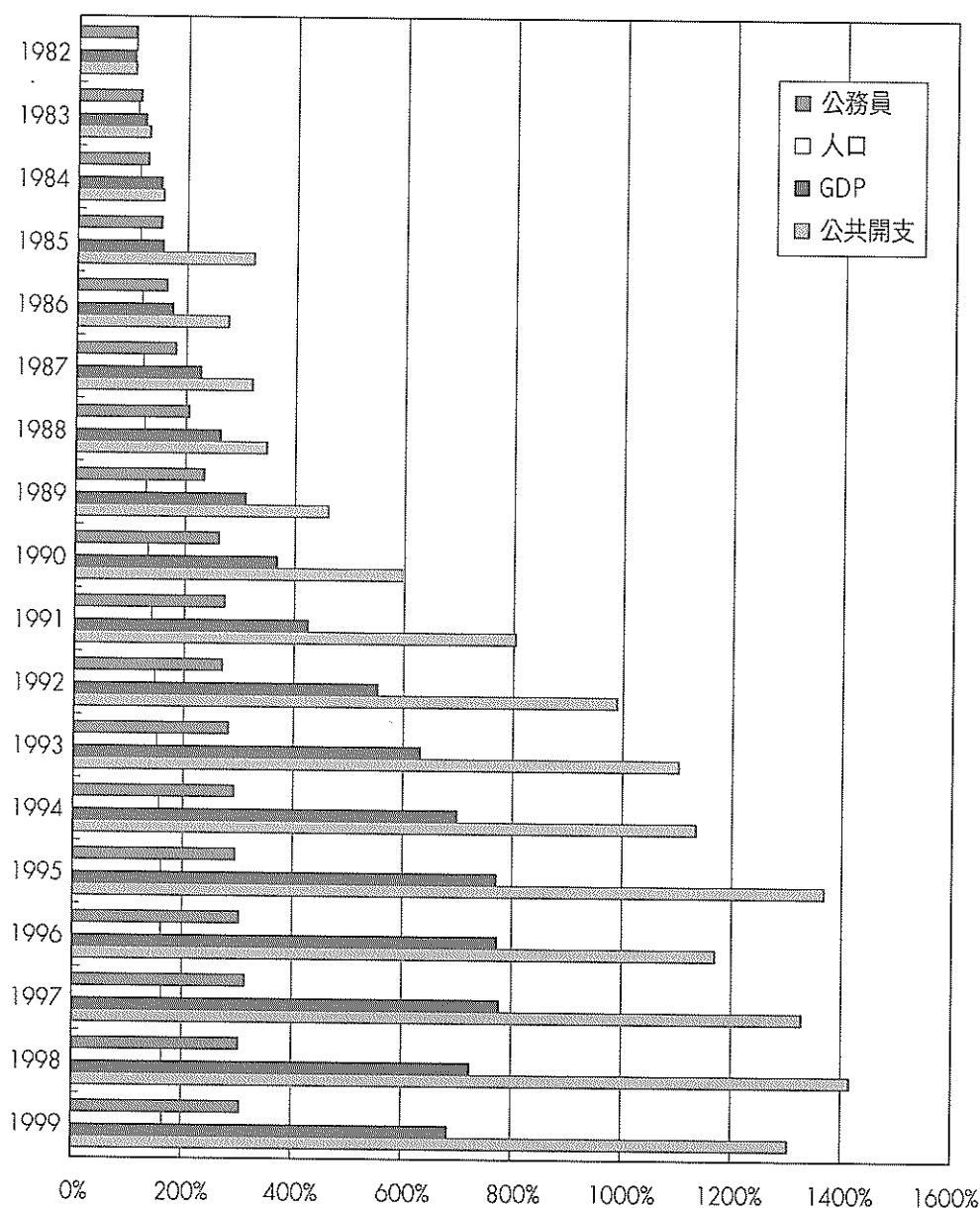
	1999年	2000年	2001年	2001年比對1999年的增、減	
				絕對數	%
公務員人數	17,239	17,412	17,533	+294	+1.7
就業人數	196,118	195,288	202,807	+6,689	+3.41
人口數	429,632	431,506	436,686	+7,054	+1.64
公務員與人口之比	1:25	1:25	1:25	...	...

資料來源見註7。



澳門政府規模與服務質素研究報告

圖3.2 回歸前澳門公務員增長率與其他社會指標增長比較



澳門政府規模的膨脹，固然不能忽視經濟邁向現代化的因素，不過，從公務員人數及公共開支的增長幅度看（表2.2，圖3.2），兩者的增幅顯然快於澳門的人口和經濟增長速度。1999年底的公務員人數已達到17,239人，比1982

年的5,685人增長了3倍多，而總人口僅增長了64%；其間，在1982-1997年的15年內，公務員與本地人口的比率由1:46猛增到1:24，幾乎是成倍增大。以公共開支與GDP的增長幅度比較，也反映出兩者增長的不對稱性，在相同的時間內，公共開支增長了近12倍多，而GDP僅增長了6倍不到。從時間段分析，20世紀80年代增勢強勁，90年代趨緩。

對於政府規模急速增長，當年社會輿論皆表關注。本中心於1998年5月曾就當時社會最關注的問題舉行了一項大型諮詢活動，從收回的意見顯示，社會各界對公共行政的評價是：貪污問題嚴重、官僚作風盛行、行政架構重疊、工作效率偏低、公務員素質不足等。總括而言，政府規模過於龐大是當年社會一個普遍看法。

是以，97年底公務員的人數，應可作為衡量澳門政府日後規模是否過大的一個客觀指標。

第二階段 特區政府成立以來

特區政府成立初期，在保證平穩過渡前提下，遵照《基本法》確立的原則，適應澳門社會實際需要，採取循序漸進的改革方式，在推進澳門公共行政本地化與現代化上，以縮減行政程序，提高行政效率為改革目標。對外，推出“服務承諾”、“電子政府”、“ISO國際品質管理認證”、“一站式服務”等改革措施，提升政府部門的服務質量；對內，則透過加大對員工的培訓力度和前線管理，提高其工作積極性和能力。經過3年的努力，澳門的公務員，特別是前線公務員，其表現獲得市民的普遍認同。



從《表3.2》可見，回歸以來公務員人數增勢明顯趨緩，兩年內平均增長僅0.85%，公務員與人口比例也基本維持回歸時的原有水平，而回歸前15年內公務員人數年均增長則是6.15%。需要指出的是，特區政府在注意控制公務員增長的同時，加大了與公務員制度相關內容的改革，例如透過合併兩個前臨時市政機構而創設民政總署的機會，嘗試人事聘用制度改革，規定凡新入職人員全部實行個人合同聘用方式，期望衝破現行公職法律制度不利汰舊換新的限制。

從回歸以來的數據顯示，特區政府已重視控制擴張，但1999年至2001年間，人數仍有所增長，且已逐漸攀近97年17,589人的高水平，無論原因為何，猶記98年社會上的批評意見，仍應及早加以關注。

3.2 社會內部對政府規模的意見

3.2.1 澳門居民的意見

如前所述，回歸前社會大眾對政府規模的評價是架構臃腫重疊，經過三年澳人治澳，市民大眾意見是否有所轉變，這是課題組甚感興趣的問題。

在我們的電話問卷調查中，認同現今公務員人數為適當數量的市民達57.6%，認為過多及非常過多的只佔19.8%（表3.3）；從被訪者年齡組別看，年紀較輕的接受程度比年長者更高（表3.4）；從被訪者的教育程度分類中也可看到，無論教育程度高低，都比較認同現今人數水平，顯示市民的理性態度（表3.5）。

表 3.3 澳門市民對公務人員人數是否適中的意見

公務人員人數是否適中	回應人數	%
非常過多	12	2.4
頗為過多	87	17.4
適中	288	57.6
頗為不足	33	6.6
不清楚	80	16.0
合計	500	100

表 3.4 不同年齡組別被訪者對公務人員人數是否適中的意見

意見 \ 年齡	16-25歲		26-35歲		36-45歲		46-55歲		56-65歲		66歲或以上		小計
	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	
非常過多	2	1.6	2	2.2	4	2.8	4	4.5	0	0	0	0	12
頗為過多	20	16.0	22	24.7	24	16.7	17	19.3	4	12.1	0	0	87
適中	88	70.4	51	57.3	75	52.1	46	52.3	14	42.4	14	66.7	288
頗為不足	11	8.8	4	4.5	11	7.6	2	2.3	3	9.1	2	9.5	33
不清楚	4	3.2	10	11.2	30	20.8	19	21.6	12	36.4	5	23.8	80
合計	125	100	89	99.9	144	100	88	100	33	100	21	100	500

表 3.5 不同教育程度被訪者對公務人員人數是否適中的意見

意見 \ 教育程度	從未入學		小學		初中		高中		大專/大學		研究院		小計
	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	
非常過多	0	0	1	1.0	4	2.6	2	1.4	4	5.0	1	33.3	12
頗為過多	0	0	14	13.3	24	15.9	32	22.1	16	20.0	0	0	86
適中	10	66.7	56	53.3	82	54.3	89	61.4	50	62.5	1	33.3	288
頗為不足	0	0	4	3.8	15	9.9	8	5.5	6	7.5	0	0	33
不清楚	5	33.3	30	28.6	26	17.2	14	9.7	4	5.0	1	33.3	80
合計	15		105		151		145		80		3		499

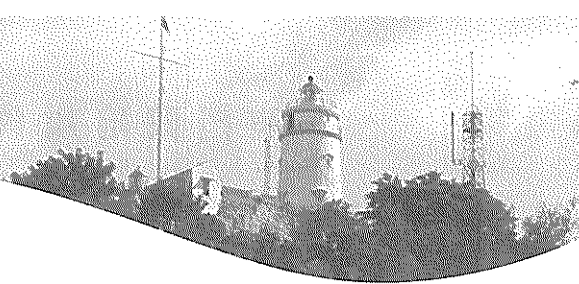


回歸後，政府服務水平的改善，治安好轉和經濟得以穩定，增強了市民對政府的信心，相對而言，對政府人數的輕微上升也就不如回歸前般在意。課題組認為，市民的支持對政府進一步改革帶來積極的訊息，政府應把握當前契機，進一步加大改革幅度，切勿麻痺大意，沾沾自喜而拖慢改革步伐。

3.2.2 社會團體的意見

對於相同的問題，無論是工商社團，勞工組織，抑或社區團體，其主流意見仍認為澳門公共行政體系架構龐大、人員臃腫、組織和職能重疊，但也有意見認為，某些部門有增聘人力的需要。由於意見內容廣泛，課題組只選取部分較突出的內容作為分析，歸納如下：

1. 多個政府部門存在職能重疊問題，不少涉及市民日常生活的瑣事，須經多個部門才可辦理，既浪費市民時間亦耗費公共資源；
2. 葡治時期，內部文書普遍採用葡語，回歸後隨著華人逐步晉升，文書漸由葡語轉以中文為主，一向負責葡文文書工作的員工，不少都是中文基礎薄弱，書寫閱讀一般中文已頗困難，遑論規範的文書撰寫和中文電腦輸入工作，在此情況下，部分不擅漢語的員工被投閒置散，部分懂雙語的則忙個不可開交；
3. 有政府機構內的工程人員，由於該機構的部分職能改變，繪製工程圖則的工作減少，部分專業工程人員被安排從事行政文書工作，未能有效利用人力資源；



4. 部份工人及助理人員職務等較依重體力勞動的工種，開始出現年齡老化跡象，隨著員工年紀增長，逐漸難以承擔以體力勞動為主的工作。一方面這些員工學歷不高，要安排往體力較少的崗位並不容易；另方面一般部門主管亦不願接收，以免影響部門績效。礙於編制所限，很多時部門主管會採用購買勞務方式來解決，遂做成部門擴張的內因。表面上人手雖未見增長，但實質卻使公共開支無法壓縮；
5. 回歸前司法行政屬行政法務管轄，按理司法機關內的行政人員受公務員法規約束，受行政部門統一規管並無不妥，過去亦不存在干預司法權的問題，但回歸後各司法機關相繼成立獨立的行政辦公室，機關內的行政工作範疇，似乎已脫離特區行政部門的規管；
6. 面對旅遊業發展和出入境人次持續增長，部份澳區全國政協委員已於2003年3月聯署提案，希望內地邊防、海關等部門增加澳珠邊境人員編制。其實，類似情況亦在特區政府的邊檢部門出現，如不及早在人手方面作出調配和補充，將大大影響澳門旅遊城市的發展；
7. 涉及勞工事務的部門人手有所不足，不少勞資糾紛及援助失業工人的工作未能及時開展。

3.2.3 中、高級公務員的意見

從回收的問卷分析，作為公共政策制訂和執行的核心階層——中、高級公務員，對政府規模是否過大的意見(表3.6)，認為是一般的佔主導，認為並非



過大的佔27.4%（非常不同意+不同意），但認為過多的亦達26.0%（非常同意+同意）。尤要注意的是，認為政府某些部門／機構之間職能重疊的，佔74.2%（非常同意+同意）。調查顯示的訊息是，導致澳門政府規模膨脹的主要因素不在於員工數目，而在於機構職能的重疊。

表 3.6 中、高級公務員對政府規模的意見

	員工數目太多 (F:219)	某些部門／機構之間職能重疊 (F:217)
非常同意	1.8%	15.7%
同意	24.2%	58.5%
一般	42.9%	16.1%
不同意	24.2%	5.1%
非常不同意	3.2%	0.5%
無意見	3.7%	4.1%
合計	100.0%	100.0%

要分析導致政府規模擴張的原因，瞭解公共行政體制的特徵有其必要。從被訪者的意見顯示，澳門政府內部運作著重程序和規條，集權和部門間措施互不連貫（表3.7）。強調程序規條的結果是官僚僵化，集權則導致決策遲緩、層層積壓，部門間措施互不連貫，只會使同一問題，你有你做，我有我幹。當然，以上所言僅是一般的推論。那麼，實際的情況又是如何？從問卷答案中，58.5%被訪者認為現行公共部門組織架構中存在功能重疊，甚至有15.7%表示非常認同。同時，依次排列的意見還有跨部門協調不足、權力下放不足、上下級溝通不足等（表3.8）。由此可見，對澳門公共部門官僚僵化，架床疊屋的推論，確有所據。

部門職能重疊，自然會導致更多的行政程序和人為障礙，最終影響公共部門的服務質素，《表3.9》的數字，正好印證此點。行政程序冗長繁複、人員不熟悉相關法規、程序僵化及欠缺酌情權等問題，不但引致市民不滿，對政府管理當局亦毫無好處。複雜的程序和人為枷鎖，對盡責者，很可能是加班加點，最終超乎負荷；對馬虎怠忽者，則可能是不斷苛索人手，藉詞推卸過失。

表 3.7 中、高級公務員對公共行政體制特徵的表述 (F: 217)

著重程序／規條	71.0%
中央集權式管理	53.9%
部門間措施互不連貫	52.5%
著重法治	33.6%
著重社會公義	23.0%
領導／主管層問責性強	21.7%
漸進決策模式	19.8%
平均主義	13.8%
其他	4.1%

表 3.8 中、高級公務員認為公共部門組織架構中存在的問題

	非常 同意	同意	一般	不同意	非常 不同意	無意見	回應 人數
	%	%	%	%	%	%	人
某些部門/機構之間功能重疊	15.7	58.5	16.1	5.1	0.5	4.1	217
跨部門協調不足	12.3	48.4	21.9	12.8	1.8	2.7	219
薪酬和福利遠高於私營機構	11.8	38.6	31.8	13.2	2.7	1.8	220
權力下放不足	11.0	37.6	38.1	11.0	0.0	2.3	218
權責不清晰	10.6	34.9	32.1	20.2	0.9	1.4	218
上級與下屬溝通不足	4.6	31.7	42.7	19.3	1.4	0.5	218
員工數目太多	1.8	24.2	42.9	24.2	3.2	3.7	219
外行領導內行	6.4	18.8	33.0	32.1	6.0	3.7	218
政府的政策經常改變，難以適應	2.3	9.3	38.9	40.7	4.2	4.6	216
服務效率太低	0.9	8.7	44.7	37.9	7.3	0.5	219
其他	0.9	0.0	0.5	0.0	0.0	98.6	220



澳門政府規模與服務質素研究報告

表 3.9 中、高級公務員認為公共行政程序中最常見的問題 (F: 219)

行政程序冗長繁複	76.7%
行政人員並不熟悉有關行政程序的法規	55.3%
規範行政程序的法規僵化	54.8%
沒有適當授予前線人員權責，以酌情處理一些個案	52.1%
規範行政程序的法規不清晰	43.8%
行政人員隨己意演繹行政程序的法規	39.3%
其他	2.3%

四 政府部門及公務員的服務質素

“為政之要，莫如得人，百官稱職，則萬物咸治”。

一直以來，中國人的傳統管理哲學都強調人的重要性，往往把個人能力的高低，等同於一個部門、一個機構、一個政府的管理水平。若以西方經濟學的詞彙去理解，傳統中國智慧會強調公共服務的供應——官員能力高些，提供的服務質素也相對好些。

而現代西方管理哲學則更偏重於服務的需求。市民會把自己設定為公共服務的消費者，會按自己的需要、感知和期望，去測定、品評、以至要求政府。也就是說，公務員的工作能力高低往往不是市民的關注點，最重要還是他們提供的服務是否物超所值，是否令市民滿意。

是以，本節將從上述所提的兩個方向作出發點，以探討澳門公務員服務質素的水平。

4.1 公務員的個人素質

一個有效能的政府，毫無疑問需要擁有一隊社會精英，人材管理上亦須做到適才適所。但選賢與能的客觀準則是甚麼，至今尚無公論。若以客觀程度依次區分，一般可比較人員的年齡、年資和學歷水平；進而可比較人員的考勤狀況、工作量及其完成程度；繼而比較人員的積極性、服務態度、人際關係、工作能力和判斷力等等。



一般而言，年資長、學歷高，代表有經驗和有能力提供較佳服務，年長者也較年輕人多一點洞察力、判斷力和領導能力，有助於提升部門的績效。但假如工作態度渙散，經常缺勤，空有滿腹經綸卻一無建樹也是不行；準時上班下班，但對上級安排的工作虛與委蛇、馬虎了事，對市民大眾頤指氣使，大擺官威更是無法令人接受；縱然品學俱佳，勤政愛民，但處事猶豫不決，紙上談兵，亦非市民所想。是以，評價公務員的服務水平，主觀性的意見往往影響人們的判斷。由此衍生“多做多錯，少做少錯，不做不錯”的工作態度，又豈是唯公營部門所獨尊。

年青或代表欠缺社會經驗，代表處事衝勁有餘而沉穩不足，先天條件的限制，短時間內，將局限公務員提供服務的水平。但從另一角度看，年青人接受新事物和新知識的意願和能力則較年長者佳，只要加強培訓，他們將更易於適應行政技術和方法日新月異的現代社會。

此外，作為公共政策主要制定者和管理者的中、高層公務員，他們認為一個稱職公務員的標準又是甚麼？對達致此一標準的主觀評價又是如何？課題組認為，瞭解他們的想法，有助於評價澳門公務員的個人素質，也有助於為未來的改善方案提供參考數據。

由於資源和時間的限制，是次研究並未就公務員的價值觀、服務態度、積極性、考勤、工作狀況、人際關係、工作能力和判斷力等作全面而深入的調查，這是本報告其中一個局限之處。

4.1.1 年齡、年資、學歷

要管理像澳門這樣一個充滿現代化環境的國際城市，能夠擁有較多高學歷、高資歷員工的部門，將有較高機會獲得高績效。需要一再強調的是，這僅是統計學上的概率高低，而非一個絕對的論斷。

從年齡結構作比較，澳門擁有一支十分年輕的公務員隊伍，近八成公務員為45歲以下（表4.1），34歲以下者達到42.2%，與香港的26.6%及台灣的25.8%相比，均高出成半。整體而言，澳門公務員較為年青。

表 4.1 澳門、香港、台灣公務員年齡結構比較

地區	≤24歲		25—34歲		35—44歲		45—54歲		≥55歲		總數
	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	
香港	5,473	3.2	40,544	23.4	70,514	40.8	50,037	28.9	6,461	3.7	173,029
台灣	4,200	1.1	97,802	24.7	142,027	35.9	116,452	29.4	35,042	8.9	395,523
澳門	1,023	5.8	6,377	36.4	6,514	37.2	2,999	17.1	620	3.5	17,533

註：台灣公務員人數並未包含各級公立學校教師數目。
資料來源見註8。

一般來說，職務層次越高，對資歷和學歷的要求也越高。從高級官員的年資和年齡結構分析（表4.2），澳門公務員隊伍中的領導和主管，其平均公職年資和年齡分別比其他國家／地區少7至15年和9至14年。由於政權移交因素，官員們的晉升歷程，跳脫了中、高級主管須在下一級兩個以上的職位任職兩年以上的管理慣例，是以過去數年間，一個高級技術員職位可在短短兩年內升至廳級，甚至局級。跳級式的晉升，使部份官員對部門運作的流程、制度和管理技巧皆無法得到足夠的經驗。不熟悉下屬工作的結果，直接影響部門的管理和決策，也間接影響到政府向居民提供服務的質素。



澳門政府規模與服務質素研究報告

從澳台兩地學歷結構對比分析（表4.3），澳門整體公務員的文化水平無疑處於偏低水平。低學歷者比重過高，小學以下者幾近三成。反觀台灣初中以下學歷的也只僅3.5%，而小學學歷者則絕無僅有。澳門低學歷者比重偏高的情況不僅存在於保安範疇，行政部門也有存在，在行政當局的公務員中就有34.39%，合共3,815人是屬於初中以下水平的（表4.4），如果這個情況不加快改善，相信會為行政當局的“電子政府”計劃的充分落實，帶來一定的制約因素。同時，隨著社會整體教育水平的提高，公務員的整體學歷水平亦有待盡快改善，否則既不能大幅提升公共服務水準，也必然會影響澳門未來整體發展。

表 4.2 澳門與其他國家/地區高級職位公務人員年資、年齡比較

國家 / 地區	平均公職年資	平均年齡
美國（中央高級文官）	22年	52歲
英國	28年	52歲
法國	21年	54歲
德國	20年	51歲
日本	31年	...
台灣	22年	49歲
澳門（領導+主管）	13年	40歲

資料來源見註9。

表 4.3 2001年澳門與台灣公務人員學歷結構比較

教育程度	澳 門		台 灣	
	人數	%	人數	%
小學或以下及其他	5,251	29.9	13,904	3.5
初中（九年級）	2,866	16.4		
高中（十二年級）	4,241	24.2	118,154	29.9
專科	1,654	9.4	140,841	35.6
學士	3,399	19.4	100,410	25.4
研究院及以上	122	0.7	22,214	5.6
總計	17,533	100.0	395,523	100.0

註：台灣公務員人數並未包含各級公立學校教師數目。

資料來源見註10。

表 4.4 2001 年澳門公務員按界別劃分之學歷結構

學 歷	行政當局		保安範疇	
	人數	%	人數	%
基礎教育及九年級教育	3,815	34.39	3,727	57.86
十一／十二年級中等／高等程度的專業課程	2,930	26.42	1,990	30.9
高等課程以上	3,938	35.5	558	8.66
低於基礎教育或其他	409	3.69	166	2.58
總計	11,092	100.0	6,441	100.0

資料來源：澳門行政暨公職局，《2001年澳門特別行政區公共行政人力資源報告》，2002年4月。

但從另一方面看，從《按學歷結構劃分的領導及主管職務的公佈狀況》（表4.5）則可知，澳門的領導主管，即基本法所述的局（包括副局）、廳、處以及其他相關領導（如民政總署、基金會等）的文化程度卻處於不低的水平。當中，具學士、碩士、博士學位者共有443人，佔上述總數的88.4%。這表明，具有相當學歷的特區政府領導主管，有能力吸取國際先進公共行政經驗，在落實政府施政設想、推動公共行政改革、構建學習型政府方面，具有相當的潛力。

表 4.5 澳門公務員按學歷結構劃分的主要領導及主管職務的分佈狀況

	基礎教育	中學	中專課程	不具備對 等程度的 高等課程	高等專科 學位課程	學士	碩士 及博士	總數
局長／等同職位	0	0	0	0	2	36	13	51
副局長／等同職位	0	1	1	1	2	43	8	56
廳長／等同職位	0	6	0	1	3	112	10	132
處長／等同職位	0	24	3	0	13	191	15	246
其他職位*	0	0	0	0	1	15	0	16
總數	0	31	4	2	21	397	46	501

*其他職位包括登記局局長、公證員、臨時市政機關主席及副主席、市政委員。

資料來源：澳門行政暨公職局，《二〇〇一年澳門特別行政區公共行政人力資源報告》，2002年4月。



4.1.2 中、高級官員對個人素質的認知

瞭解管理階層的認知是必要的，也是我們調查的一個重點。對於公務員應具備的基本素質，大部分被訪的中、高層公務員都把廉潔放在首位，認同度佔89.1%（表4.6），同時也是他們認為情況最理想的一項，理想度達0.65，為各項之冠，說明現屆政府在推廣“肅貪倡廉”施政上取得一定成果。

根據執行管理實務者的意見，認為現有公務員已具備的素質，若以50分為合格，則依次是“依法執行公務”、“廉潔”、“不遲到早退”、“執行公務時，保持政治中立”、“工作勤奮”、“願意持續進修，以提高個人素質/能力”，其餘則被評為低於水平。從問卷結果可以反映出，中、高層公務員認為，澳門公務員隊伍在客觀而公正地處事、勇於承擔責任、勇於因應環境而改變、勇於創新和向上級提出意見等方面，仍有待提升。

當被問及公務員的工作態度時，他們的意見又多偏向於正面，例如在“勇於改變”的評分（表4.7），便與《表4.6》中“已具備的素質”結果相左，但細加推敲，亦不難發現，其實管理者是認為現有的公務員是希望“因應環境，勇於改變，但卻未具備應有的能力”。至於“勇於承擔責任”、“處事靈活變通”方面，我們結合《表3.9》的答案，就可以了解到，有管理者認為這除了是個人的問題外，亦可能涉及行政程序上存在的問題，因為“行政程序冗長繁複（76.7%）”、“規範行政程序的法規僵化（54.8%）”、“沒有適當授予前線人員權責，以酌情處理一些個案（52.1%）”，使到公務員“勇於承擔責任和處事靈活變通”的能力，未能充分發揮。但是，“行政人員並不熟悉有關行政程序的法規（55.3%）”，亦是現時澳門公共行政程序中最常見的問題之一。

表 4.6 澳門中、高級公務員對公務員個人素質的評估

	最基本素質 (%)	已具備的素質 (%)	理想程度
廉潔	89.1	72.6	0.65
依法執行公務	83.3	77.2	0.64
不遲到早退	77.8	68.6	0.53
工作勤奮	88.2	56.9	0.50
願意持續進修，以提高個人素質/能力	79.2	56.6	0.45
執行公務時，保持政治中立	67.0	60.1	0.40
執行公務時，不偏私	77.8	44.2	0.34
勇於承擔責任	84.6	32.1	0.27
勇於向上級提出建議	76.9	33.5	0.26
執行公務時，不帶個人價值判斷	67.4	35.6	0.24
因應環境，勇於改變	74.2	31.1	0.23
勇於創新	67.4	22.8	0.15

備註：被訪者認為澳門公務人員需要具備的最基本素質的比率(a)。

在選取各項最基本素質的被訪者中，表示澳門公務員已具備的最基本素質的比率(b)。

理想程度是(a)x(b)。即對某素質而言，最理想的情況是100%的被訪者認為這是最基本素質，而當中亦有100%認為澳門公務人員已經具備這素質，故理想程度便是 100% x 100% = 1。

最不理想的情況是已具備的最基本素質的比率=0，即(a)【可以是任何比率】x (b)【等於0】=0。

表 4.7 澳門中、高級公務員對公務員工作態度的評分

	評 分						回應數
	5 (%)	4 (%)	3 (%)	2 (%)	1 (%)		
勇於改變	13.2	35.0	29.1	17.7	5.0	保守	220
勇於承擔責任	6.8	23.2	40.0	19.5	10.5	推卸責任	220
處事靈活變通	3.6	27.7	42.3	20.0	6.4	處事僵化	220
工作態度積極	10.5	47.7	36.4	4.5	0.9	工作態度散漫	220
著重服務市民質素	19.2	53.0	20.1	5.0	2.7	只求交差了事	219
廉潔	17.0	56.4	25.2	0.9	0.5	貪污	218
超時工作	19.1	46.8	33.2	0.0	0.9	遲到早退	220



還有一點值得關注的，便是220份回收問卷中，表示有“超時工作”的佔極高比率，與我們訪問公職團體所得到的訊息一致，但由於至目前為止，我們尚未有就各公職工種超時工作的詳細數據，很難判斷超時情況是一整體性問題，還是局部問題。不過，假如實際情況果真如是，則行政當局有需要盡速全面檢討人力資源的適當配置。

4.2 社會的感知與評價

從市民的立場來看，公務員個人的素質是高是低並非最重要，能給市民生活帶來方便，能提昇市民生活的素質才是大眾的期望。而一般市民心目中的公務員，往往亦不是一個獨立的個體，有時會是一件行政案例，一個政府部門，以至整個政府。是以，本節將站在公共服務接受者的立場，檢測政府部門的服務質素，從而比對公務員的服務水平。

4.2.1 澳門居民透過傳媒表達的意見

“想市民所想，急市民所急”是行政法務司的施政口號和理念。那麼，澳門民意的取向是甚麼呢？課題組根據對澳門電台時事討論節目“澳門講場”（2002年8月15日至9月17日）及澳門日報討論社會事務的“議事亭”（2002年8月14日至9月18日）進行統計，歸納如下（表4.8）：

1. 涉及環保、垃圾、噪音、佔用公地等民政範疇最為市民大眾所關注，佔統計個案的28.8%。

2. 交通範疇的意見是社會大眾的第二大焦點，佔個案的25%，主要集中於

交通政策欠規劃、泊車位不足、交通擠塞等，由於交通範疇的意見集中度高，故交通問題實際上是社會最為關注的問題。

3. 教育、就業、醫療等問題亦較受社會關注。

表 4.8 澳門居民對澳門社會和政府的訴求及建議統計

	分 類	總 數	電 台	報 紙
1.	民政	85	82	3
2.	交通	74	72	2
3.	教育	30	27	3
4.	醫療	28	24	4
5.	電訊	15	15	0
6.	就業	8	8	0
7.	氣象	6	6	0
8.	公務員及政府	5	4	0
9.	樓宇	4	4	0
10.	工業區	3	3	0
11.	臨市局財政	3	3	0
12.	海關	3	2	1
13.	稅務	3	1	2
14.	法律	2	2	0
15.	消費者權益	2	2	0
16.	黑店	2	1	1
17.	警務	2	1	1
18.	文化	2	0	2
19.	社會保障	1	1	0
20.	郵政	1	0	1
21.	電力	1	1	0
22.	其他	15	7	8
	總數	295	266	29

註：民政：環保、垃圾、噪音、的士司機服務態度監管、無牌小販、佔用公地、狗隻問題；

交通：修路、對交通政策意見、泊車、塞車、巴士站及巴士公司服務等問題；

教育：學校收費、教師質素、青年等問題；

就業：非法外勞及本地勞工等問題；

其他：市民公德及自律、私人機構管理等問題。

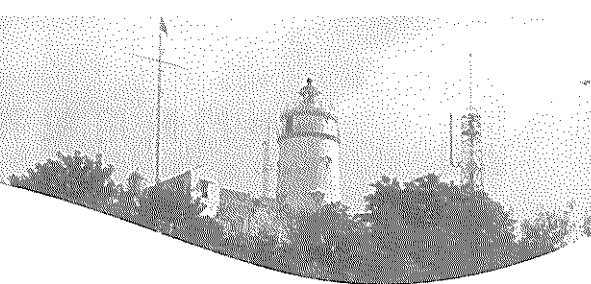


統計顯示，此類時事節目及報章投訴專欄，以反映社會動態問題為主。從意見內容細分，一般民眾關注點集中與民生活動密切相關的事項；從投訴渠道分，透過電台直接反映意見佔總數 90%，反映市民希望投訴能得到快速回應的要求。

4.2.2 澳門市民對一般政府部門服務質素的印象

為進一步分析市民意見，課題組按政府不同工作範疇選取了 18 個部門作為市民評分對象（表 4.9），被選中的 18 個部門，員工總數為 12,943 人，佔澳門公務員總數 73.8%，具足夠代表性。由於被訪者表示“非常滿意”的百分比不高，課題組把“非常滿意”與“還算滿意”併為一組，“不大滿意”與“全不滿意”也併為一組（圖 4.1），以方便比較，根據重新整理後的數據分析，歸納如下：

1. 郵政局、身份證明局及消防局表現最受市民讚賞，滿意程度分別為 73.4%、69.6%、67.4%，上述三個政府部門都有一個共同特徵：職能單一且與居民日常接觸密切；
2. 有超過 45% 的被訪者對法務局、審計署和廉政公署等三個政府部門的服務品質表示不知道或沒意見，特別是法務局，表示不知道或沒意見的高達 69.6%，反映出市民對這些內部部門的認識和了解不足；



3. 在問卷提及的18個政府部門中，被訪市民的不滿意度較集中的部門為，治安警察局(29.8%)、海關(29.2%)、勞工暨就業局(26.4%)、衛生局(25.8%)、司法警察局(23.8%)、民政總署(20.6%)，但與此同時對這些部門的服務表示滿意的市民，卻又分別佔被訪者的56.8%、58.4%、42.2%、63%、46.4%、61.4%。這些看似矛盾的數據，實際反映出市民最關注的是與人身安全、生活質量等相關的服務，故從短期政策的角度考慮，應針對市民切身利益出發的服務作改革；

表 4.9 500名被訪市民對澳門政府18個政府部門服務品質的滿意程度

所屬範疇	被評價部門	部門 人數	非常滿意		還算滿意		不太滿意		全不滿意		不知道		很難說		沒意見	
			人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%
行政法務	民政總署	2,180	8	1.6	299	59.8	92	18.4	11	2.2	64	12.8	13	2.6	13	2.6
	身份證明局	112	15	3.0	333	66.6	71	14.2	13	2.6	53	10.6	10	2.0	5	1.0
	法務局	184	11	2.2	120	24.0	58	11.6	7	1.4	278	55.6	13	2.6	13	2.6
經濟財政	財政局	497	22	4.4	267	53.4	76	15.2	9	1.8	100	20.0	11	2.2	15	3.0
	勞工暨就業局	204	20	4.0	191	38.2	113	22.6	19	3.8	127	25.4	15	3.0	15	3.0
社會文化	社會工作局	323	19	3.8	210	42.0	62	12.4	8	1.6	169	33.8	13	2.6	19	3.8
	教育暨青年局	1,039	25	5.0	266	53.2	58	11.6	13	2.6	120	24.0	7	1.4	11	2.2
	衛生局	2,015	36	7.2	279	55.8	112	22.4	17	3.4	44	8.8	9	1.8	3	0.6
	文化局	317	19	3.8	238	47.6	36	7.2	7	1.4	163	32.6	15	3.0	22	4.4
	體育發展局	145	14	2.8	239	47.8	52	10.4	5	1.0	148	29.6	18	3.6	24	4.8
運輸工務	郵政局	329	20	4.0	347	69.4	45	9.0	2	0.4	69	13.8	8	1.6	9	1.8
	房屋局	146	12	2.4	195	39.0	77	15.4	8	1.6	176	35.2	13	2.6	19	3.8
保安	治安警察局	3,153	14	2.8	270	54.0	133	26.6	16	3.2	54	10.8	8	1.6	5	1.0
	司法警察局*	385	12	2.4	220	44.0	98	19.6	21	4.2	131	26.2	12	2.4	5	1.0
	消防局	737	23	4.6	314	62.8	37	7.4	4	0.8	100	20.0	11	2.2	11	2.2
	海關	1,047	8	1.6	283	56.6	138	27.6	8	1.6	46	9.2	13	2.6	4	0.8
廉政	廉政公署	83	18	3.6	179	35.8	72	14.4	6	1.2	192	38.4	14	2.8	19	3.8
審計	審計署	47	8	1.6	150	30.0	47	9.4	6	1.2	251	50.2	17	3.4	21	4.2

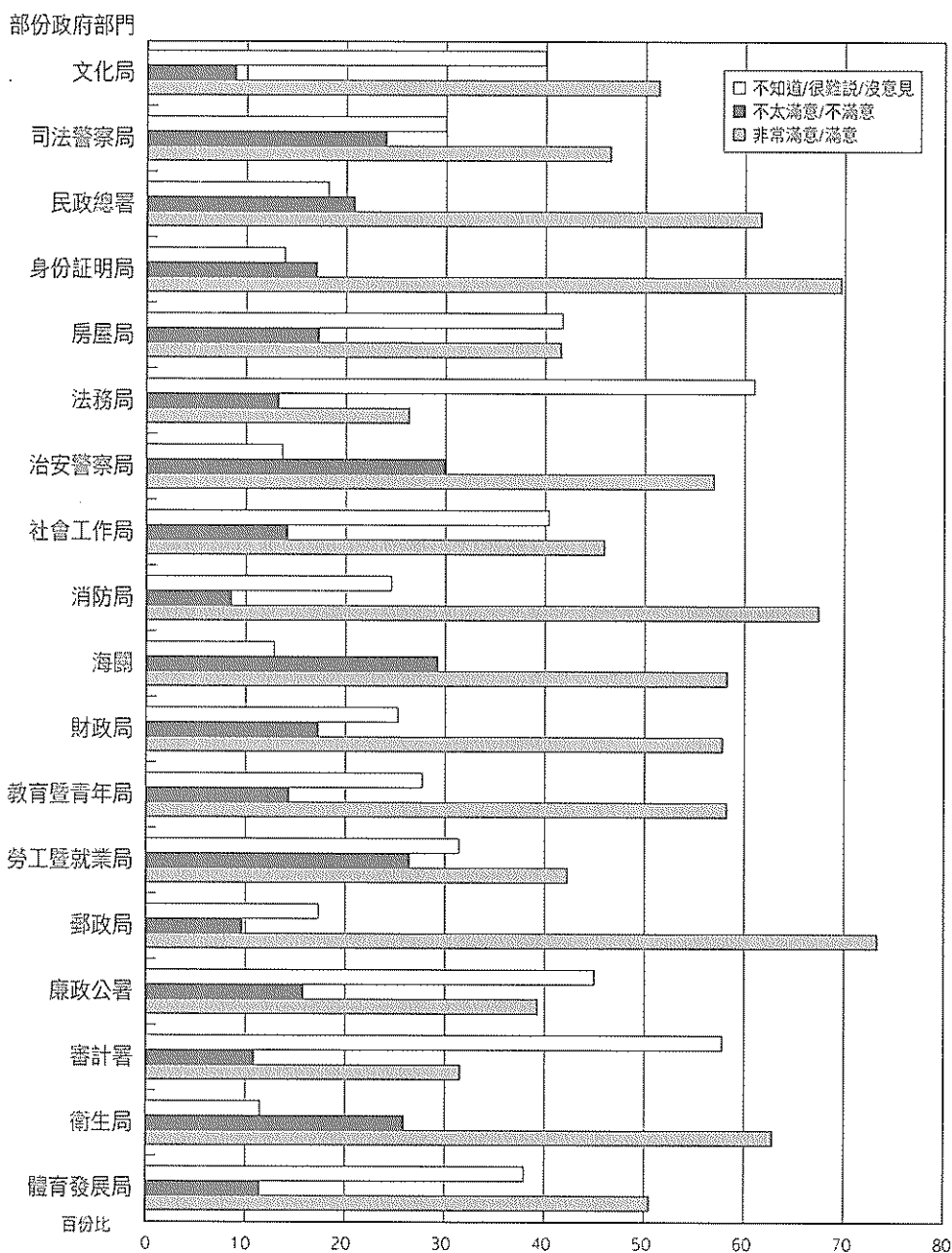
*有1位被訪者拒絕表示意見。

表內各相關政府部門的資料來源：澳門行政暨公職局，《2001年澳門特別行政區公共行政人力資源報告》，2002年4月。



澳門政府規模與服務質素研究報告

圖4.1 澳門居民對政府服務品質滿意度統計



	體育發展局	衛生局	審計局	廉政公署	郵政局	勞工暨就業局	教育暨青年局	財政局	海關	消防局	社會工作局	治安警察局	法務局	房屋局	身份證明局	民政總署	司法警察局	文化局
□ 不知道/很難說/沒意見	38.0	11.2	57.8	45.0	17.2	31.4	27.6	25.2	12.6	24.4	40.2	13.4	60.8	41.6	13.6	18.0	29.8	40.0
■ 不太滿意/不滿意	11.4	25.8	10.6	15.6	9.4	26.4	14.2	17.0	29.2	8.2	14.0	29.8	13.0	17.0	16.8	20.6	23.8	8.6
▨ 非常滿意/滿意	50.6	63.0	31.6	39.4	73.4	42.2	58.2	57.8	58.2	67.4	45.8	56.8	26.2	41.4	69.6	61.4	46.4	51.4

4. 對問卷所提及的18個政府部門，儘管平均只有52.3%（表4.10，“非常滿意”加上“還算滿意”）被訪者表示滿意，但對特區政府的整體表現，卻有76%表示接受，相比之下差距較大。顯示市民對政府的整體印象優於被評選的18個部門，反映市民一方面認同以何厚鏵為首的特區政府，但同時又希望各政府部門能有更大的進步。事實上，不少學術團體在過去3年針對政府施政所作的研究，也有類似結果。“上強下弱”似乎仍是澳門公共行政的特點。

表 4.10 被訪市民對澳門政府服務品質滿意程度的比較

	非常滿意	還算滿意	不太滿意	全不滿意	不知道	很難說	沒意見
對澳門政府整體滿意程度	2.0	74.0	18.8	1.0	0.8	2.4	1.0
對18個政府部門的平均滿意程度	3.4	48.9	15.3	2.0	25.4	2.4	2.6
兩者差距	-1.4	25.1	3.5	-1.0	-24.6	0	-1.6

4.2.3 中、高層公務員對衡量部門服務質素的觀點

關於衡量部門服務質素的準則，從《表4.11》可見，絕大部分被訪公務員首選“效率”（87.7%），其次是“民意滿意度”（83.2%），說明管理階層對市民意見的重視。儘管如此，當問及有否定期收集民意時，卻只有21.1%被訪者表示其部門有對市民作定期調查，完全沒有調查的竟達36.8%（表4.12）。由是觀之，官員們心目中的民意是基於其個人臆測，還是來之有方，實屬耐人尋味。必須清楚，政府應更為重視的是“大眾”的民意，而非“小眾”的民意，那麼，如何界定甚麼民意才是“大眾”的民意呢？那只有通過科學的、持續的調查研究方可得知。



澳門政府規模與服務質素研究報告

對於被問及澳門公共行政體系是否需要現代化，98.6% 被訪者表示有此需要（表 4.13），同時有 39.7% 被訪者認為改革步伐太慢，認為太快者僅佔 3.3%，顯示中、高層公務員潛藏着要求加快改革步伐的心態。

表 4.11 被訪中、高級公務員認為評核部門及個人服務質素的標準

意 見	針 對 部 門 / 單 位	針 對 員 工
效率	87.7%	74.1%
民意滿意度	83.2%	21.4%
是否勇於承擔責任	68.6%	82.7%
廉潔度	68.2%	63.6%
員工對工作的熱誠程度	66.4%	77.7%
上級評核	41.8%	70.9%
考勤	33.2%	71.4%
其他	2.3%	3.2%

表 4.12 被訪中、高層公務員之部門有否定期調查以瞭解市民意見

有定期調查	21.1%
沒有定期調查	36.8%
有不定期調查	42.1%
合計	100.0%

表 4.13 被訪中、高層公務員對澳門公共行政體系現代化步伐的意見

澳門公共行政體系是否需要現代化			是	否
			98.6%	1.4%
對現時澳門公共行政體系現代化步伐的評價		太慢	適中	太快
		39.7%	57%	3.3%
對澳門公共行政體系現代化步伐發展的意見	減慢	保持	加快	更急速
	3.3%	40.1%	49.1%	7.5%

4.3 對提升政府部門和公務員服務質素的意見

統計調查結果顯示，澳門社會內，無論是一般市民、利益團體、以至公務員本身，都存在要求改革公共行政的呼聲。在此基礎上，課題組歸納了一些不同界別對提升政府部門和公務員服務質素的意見和建議，以供大家參考。

4.3.1 澳門居民和社會團體的意見

對於如何提升政府部門和公務員的服務質素，一般居民認為應在培訓、招聘、評核和獎懲等方面著手（表4.14），與被訪的社團組織及公務員團體的意見基本一致。而社會團體的意見還指出，工作能力固然重要，但對政府支持、對市民盡責，考慮全局、奉獻社會的使命感更是公務員所必需的。

表 4.14 500位被訪居民對改善政府部門服務質素的建議

建 議	票 數	%
增加公務員在職培訓	113	19.3
公開招聘公務員	110	18.8
每年與公務員進行評估	90	15.4
開除不盡忠職守的公務員	68	11.6
聘請有專業知識的人士任公務員	45	7.7
公務員要有誠實態度	33	5.7
以合約制來聘請公務員	24	4.1
良好的服務態度／做事認真	23	3.9
工作有效率	22	3.8
其他	50	8.6
拒答	6	1.0
合共	584	100.0



歸納被訪社團組織及公務員團體的意見，基本上圍繞在人事管理制度改革的內容上，而圍繞在人力資源規劃及獲取方面的改革，更為人們所關注（表4.15）。調查所得，完善現行公職人事管理制度有助於提升政府部門服務質素是澳門社會各界的共識。

4.3.2 中、高層公務員的意見

在介紹被訪者意見之前，為了更清楚掌握形成中、高層公務員有關意見的客觀環境，故課題組針對被訪者的工作狀況收集數據。

從回收問卷可以看到，超過九成被訪中、高層公務員認為現有工作充滿挑戰性和豐富多變，是以絕大部分都感到工作壓力沉重，加班加點的情況普遍（表4.16）。

工作規劃方面，92.8%的被訪者表示其所屬部門具備年度工作計劃，且絕大部分計劃的目標都是清晰可見（表4.17）。

被訪者對執行任務的觀點亦頗為正面，85.4%表示清楚知道任務的優先次序（表4.18），73.7%認為上司指派的任務清晰，71.5%表示與上級有足夠的溝通，且當任務有所變更時，能快速獲取上司指示。然而，在行使酌情權方面，只有38.7%表示足夠，一般的佔42.7%，認為不足夠的亦有17.8%，這情況可以理解為有關公務員希望能在工作上擁有更大自主空間。

表 4.15 社會各界對提升政府部門服務質素的意見分類

意見來源	意見摘要	人力資源規劃		人力資源獲取		紀律與懲戒	其他
		培訓	工作分析與分類	錄用	晉升	評核	
市民意見	1.增加公務員在職培訓	●					
	2.公開招聘公務員			●			
	3.每年與公務員進行評估					●	
	4.開除不盡忠職守的公務員						●
	5.聘請有專業知識的人士任公務員			●			
	6.公務員要有誠實態度						●
	7.以合約制來聘請公務員	●					
	8.良好的服務態度／做事認真						●
	9.工作有效率					●	
社會團體	1.建立可退職機制，以便於公務員隊伍“吐故納新”		●				
	2.改革現行的獎懲制度					●	
	3.精簡現行的法律和行政程序	●					
	4.改革現行晉升制度				●		
	5.檢討現行公務員的評核制度					●	
	6.完善政府內部的橫向及縱向協調機制						●
	7.建立主管及領導級官員的評審機制					●	
	8.改變現行公務員的組織文化，特別是官本位意識						●
	9.加強專業水平，尤其是與工作相關的法律和技術知識	●					
	10.薪酬檢討		●				
公職團體	1.加強公共部門與市民的溝通						●
	2.重新檢討現行人力資源的配置	●					
	3.加強培訓公務員的法律知識，尤其是公務員的權利與義務方面	●					
	4.完善現行的評核制度					●	
	5.完善招聘制度			●			
	6.改革現行的晉升制度，尤其是主管級人員的晉升制度				●		
	7.加強新技能和新知識的專業培訓	●					
	8.改革現行的職位分類和薪酬制度，以加強激勵作用		●				
	9.加強公務員的歸屬感						●

資料來源：澳門發展策略研究中心問卷調查及訪問調查內容整理。



澳門政府規模與服務質素研究報告

表 4.16 被訪中、高層公務員對目前工作的個人感受

工作感受	評 分					工作感受
	5 (%)	4 (%)	3 (%)	2 (%)	1 (%)	
工作內容多變	33.0	38.0	21.7	6.3	0.9	工作內容單調
充滿挑戰性	37.4	38.7	14.9	5.9	3.2	缺乏挑戰性
工作很輕鬆	3.2	3.6	21.8	35.0	36.4	工作壓力很大
經常準時下班	3.2	5.4	14.4	26.1	50.9	經常超時工作
充滿工作熱誠	40.3	41.6	13.1	3.6	1.4	缺乏工作熱誠
上司要求很高	28.8	46.8	23.0	0.9	0.5	上司要求很低
很多機會發揮自己	21.3	38.9	29.9	7.2	2.7	沒有機會發揮自己
非常享受目前的工作	20.8	40.7	30.3	5.9	2.3	完全不享受目前的工作

表 4.17 被訪中、高層公務員其所屬部門工作規劃狀況

所屬部門有否年度工作計劃 (F:222)	有		沒有	
	92.8%		7.2%	
工作計劃的目標是否清晰 (F:206)	清晰	一般	不清晰	無意見
	59.2%	35.9%	2.9%	1.9%

表 4.18 被訪中、高層公務員對部門執行任務狀況的意見

	非常 同意 (%)	同意 (%)	一般 (%)	不同意 (%)	非常 不同意 (%)	無意見 (%)
上級要求執行的任務是清晰的	17.6	56.1	20.8	3.2	0.9	1.4
上級要求執行的任務是貫徹一致的	14.0	48.4	24.4	11.3	1.4	0.5
你和上級的溝通是足夠的	20.8	50.7	21.7	5.9	0.5	0.5
如果任務有所改變，上級會很快通知你	21.0	45.7	24.2	6.8	0.9	1.4
執行任務時經常受到政治壓力影響 (例如傳媒、立法會)	8.6	17.7	30.9	30.0	5.5	7.3
你清楚知道各種任務的優先次序	27.7	57.7	13.6	0.5	0.0	0.5
執行任務時，你可以有足夠的酌情權處理	6.4	32.3	42.7	10.5	7.3	0.9
其他	2.7	0.0	0.0	0.0	0.0	97.3

如何提升公共服務質素，優化公共行政，被訪者意見廣泛，但 52.8%認為當務之急應是全面檢討公共部門的職能，其次是建立電子化政府和精簡組織架構（表 4.19）。反觀認為應優先精簡人員的，僅佔 3.3%，若與他們表示經常需超時工作的情況相結合，不難理解他們對精簡人員的感性取向。雖然對優先改革的意見比較分散，但從整體方向比較，與社會大眾所關注的改革公職人事管理制度卻是一致的。

表 4.19 被訪中、高層公務員對提升部門服務質素最需優先處理問題的意見

意 見	%
全面檢討各公共部門／機構的職能	52.8
發展電子政府計劃	42.1
精簡組織架構，去除臃腫及功能重疊問題	41.1
發展以用者為本的服務文化	37.9
改善獎懲制度	37.9
大量培訓，提升公務人員素質和效率	34.6
改善管理文化	33.2
加強公務人員的個人問責	30.4
培養績效文化以加強公務人員隊伍的透明度	24.8
改善表現評核制度	23.4
改善晉升制度	21.5
改善對市民的服務水平，以提升公眾滿意度	21.5
檢討並修改現行退休制度	20.6
重組和重新界定政府的核心職能	19.6
加強財務規劃，管理和控制	19.6
改善公務人員法規	17.3
加強私人機構對公共服務的參與程度，引入市場競爭機制作為改革動力	12.6
逐步把職責下放予自治性機構和其他層面，或私有化	11.2
把財務管理的職能下放予個別部門／機構和管理人員	5.1
精簡人員數目	3.3
其他	2.3



而絕大部分被訪者之所以認同改革，是基於他們瞭解到社會發展的需要，以及希望透過改革提高行政效率（表4.20），反映被訪者對澳門社會存有強烈的歸屬感和願意求進的心態。特別值得一提的是，調查中只有0.5%被訪者認為改革原因來自中央政府，顯示“一國兩制”，澳人治澳得到充分落實。

在是次諮詢調研的過程中，我們收集了多方面的、有關澳門公共行政體系改革的意見和建議，但由於是份研究報告主要集中討論澳門特區政府的規模和公務員隊伍的素質兩個方面，因此，報告中並未將所有數據、資料和意見全部羅列，有關內容將留待日後本中心開展另一階段研究時作參考。

表 4.20 被訪中、高層公務員認為需提升部門服務質素的原因

配合社會發展的需要	95.8
改善行政效率	92.1
增強社會對政府的認受	58.4
配合特區政府的施政方針	51.4
組織架構太臃腫，必須精簡	45.8
澳門特區行政首長的要求	18.2
輿論壓力	15.4
立法會壓力	3.3
中央政府的要求	0.5
其他	1.4

五 澳門政府規模的討論與建議

“民賦有常數，而國用無常數，以有常數之貢賦，而供無常數之用度，此田野雖闢而貢賦不得不至匱乏也”。控制政府規模，最現實的問題還是經濟問題，無論古今中外，都須面對控制公共開支的考驗。

一直以來，輿論都會不時批評澳門公共行政架構臃腫重疊，行政程序繁複，致使公共部門運作僵化，效率低落。澳門人都在思考：“究竟澳門的行政架構多大才算合理？究竟公務員與人口的比率該是多少？其他國家和地區的又是如何？別人的經驗可否作為澳門改革的參考？”為回答上述問題，課題組認真進行了資料的搜集。對於不同政府在公務員人數上的比較，我們在之前的章節已有描述，為方便討論的開展，以下將簡略介紹部分政府的改革經驗。

5.1 各地政府精簡架構的經驗

澳洲經驗

澳洲政府的架構精簡，分別經歷霍克總理和霍華德總理兩個時代。霍克時代採用雙線發展的精簡模式：一方面是把公共服務公司化和私有化，以削減公共部門；另方面，則以下放權力、簡化公務員的職業分類結構、強調薪效掛鉤和加強財務管理來縮減公共開支。對於公務員人數的控制，著眼點集中於嚴格限制高級官員的任免和數目，但同時卻撤銷原來對基層員工數目的控制，這種措施值得澳門參考。



而接任者霍華德總理的改革，更是全面下放各政府部門對僱用公務員的權力，例如各部門可自行制定其僱員的聘用條款和條件，並可根據聯邦政府政策規範與僱員磋商合約條件。在財務管理權上亦全面下放，並取消部分複雜繁瑣的條文法規，當然，他在上任伊始，已透過大幅削減政府開支5%的手段，從根本上約束了部門機關的預算。

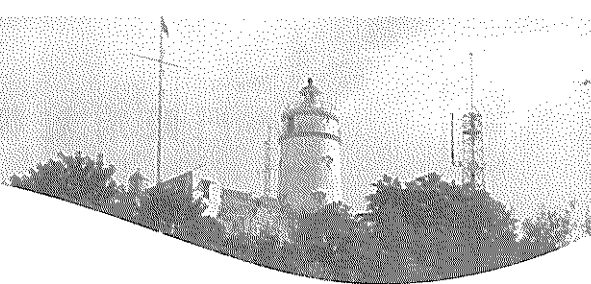
至於精簡部門架構，霍華德的做法更為大刀闊斧。他要求各政府部門必須全面檢討其核心業務所在，並盡量把非核心業務私有化或淘汰。留下來的，亦必透過基準評估、流程再造、競爭性投標與外判等機制，以提高效率。

新西蘭經驗

新西蘭的精簡措施，是把大部分專業工種的職位取消並遣散，例如化驗師、食水化驗師、工務部門的工程師和測量師，其相關工作交由私人機構負責，政府只負責監管。

此外，亦透過對公營部門及執行單位的架構重組，大幅由原來的53個削減至35個。改革的方式，包括：權力下放、企業化經營和商業化管理為主，部門的自由度很大。公務員的僱用條件，亦由傳統的劃一方式改為以個別合約方式聘用。

不過，由2002年起，新西蘭政府卻因為過去對公務員職權的過份下放及分散，提出名為“重建中心”的計劃，以收回下放過度的決策權和領導權。



新加坡經驗

新加坡的做法，也是以公司化和私有化作起點，並以法定機構的形式接收政府部門下放的權力和職能，這包括傳統上認為非由政府承擔不可的稅務和經濟部門。職能上，政府只負責主要服務的規劃、預算和監督；管理上，透過把解散離任的員工招納為私有化機構僱員的措施，既穩定了原來公務員的情緒，亦間接維持著對此類公司的監控。其精簡過程是先推行部門公司化，即以商業機構的績效目標管理來控制人事同財政增長，當經過時間的適應後，進而落實私營化。

當然，最強硬的做法，便是1986年下達的5年內削減公務員數目10%的命令，而至目前為止，其人員數目仍在精簡。儘管新加坡並無明文限制公務員的招納，但卻規定人員補缺只限於必要職位。為配合精簡，其政府全面修改考核、獎勵及培訓等制度，以提昇和激勵員工的工作效率。

新加坡精簡過程給人最深刻印象的是，公共部門的公司化或私營化過程中，其改革重點並不是刻意削減人員數目，反之，是通盤考慮在原有資源下，以增加服務為改革目標。比如其公眾圖書館的服務改革，一方面藉提高電子管理縮減運作流程和加快借還書的處理速度，從而精簡在圖書處理方面的人手；但同時又在圖書館內，增加閱讀者的體格檢查、普及健康講座等服務，在不刻意裁減人手的同時，又為市民大眾增添服務內容及質素。

其改革過程，使市民和公務員任何一方都不會受到損害。



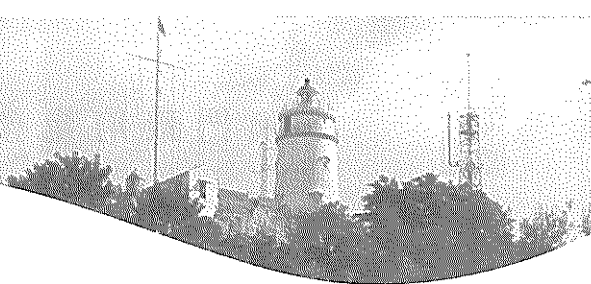
香港經驗

香港是我們最鄰近的行政區域之一，同時是屬於祖國之下的兩個特別行政區，其發展過程中的許多經驗，都很值得我們借以為鑑，故在討論香港經驗的部分，課題組將以較多篇幅介紹，希望其經驗能為澳門改革路向提供啟迪。

香港公共行政架構的基礎源自於1972年的麥健時報告，其後的改革則始於1980年代。由於當時經濟繁榮，政府稅收充裕，故此並無真正削減公務員人數的壓力。改革動因離不開當時的宗主國——來自英國戴卓爾政府的經驗。改革的概念基本圍繞在私營化和公司化兩個範疇，並以新籌備的基建工程作為改革開端。例如引用BOT概念於隧道管理；把地鐵營運系統私有化；把電話服務私營化，成立香港電訊，並按合約規定10年內逐步開放其壟斷國際和本地固網的專利權等。

政府部門的改革，則主要是一個自省過程。集中於引進資源增值概念，使部門醒覺地自我約束開支。1989年香港政府公佈的《公營部門改革》計劃書，其策略仍然著重於財政管理改革，權力下放從未真正落實。彭定康主政時期，引入英國的公民憲章（Citizen Charter）概念，即服務承諾（performance pledge），也成立效率促進組，負責公共行政現代化的研究跟進工作。至1997年止，香港公共行政體制是以效率和專業化等素質見稱，公務員也有廉潔的國際聲譽。

政權回歸後，適逢亞洲金融危機衝擊，在全球經濟急速衰退下，香港經濟亦受影響，財政壓力驟增，驅使公營部門精簡架構的議題重上議事桌上。



香港特區政府在推行改革過程中面對的最大障礙，主要是人事管理制度。制度的制約，致使政府難以順利重整架構、精簡人員及調整薪酬待遇，其中部分阻力，可供澳門借鏡，包括：

1. 在行政長官接任時，絕大部份司長和局長級領導均是公務員，以長俸制條款聘用，只強調政治中立，並非問責官員；
2. 香港《基本法》第100條列明，公務員可享有不少於1997年之前的薪金津貼、福利待遇和服務條件的原有標準。香港公務員工會一直與前英治時期政府在薪酬福利制度上有共識，故此，當新任特區政府因財政、社會和市場壓力而面對需要削減工資的決定時，便遇到極大的政治障礙；尤其是在經濟衰退時，公務員減薪裁員會使市場工資受到進一步打擊，故此也受到代表基層的工會大力抵抗，使政府舉步難行；
3. 絕大部份香港公務員以長俸方式聘用，除非某公務員犯法或有嚴重錯失，否則政府不能開除公務員，縱使政府在過去3年（1999-2002）凍結人員招聘，若有特別需要則用合約條款聘用，但至2002年3月止，合約員工（13.6%）也只佔總體員工人數的很低比率，長俸（87.4%）聘用的公務員則仍佔絕大部份。

在精簡架構上，較為突出的例子包括：

1. 推介“自動離職計劃”，結果有11,000個申請，其中9,000個獲批准，



在精簡上雖取得成績，但卻同時被某些輿論批評在經濟不景和財赤之際，以大批金錢送走精英，留下庸才。

2. 擁有15,000人的房屋署推行公共房屋管理服務外判計劃，除鼓勵員工自動離職和自組公司外，也承諾把公共房屋管理的新合約給予前僱員組成的公司。過去3年內共削減3,000人，但仍與預期削減6,000-9,000人的目標有所距離。
3. 回應市場薪酬下調的壓力，在2002年中推行立法減薪，引致公務員士氣低落，工會和輿論強烈抨擊。
4. 推行局署合併，在2002年下旬提出以教育統籌局和教育署、房屋局和房屋署為試點的精簡計劃。其後把政府物料供應處、政府車輛管理處及政府印務局三個部門合組為一，精簡的60個職位中，包括兩個首長級職位。

從香港公共行政改革的經驗中，可以看到公共行政改革過程中，必須慎重考慮之處：

1. 政府必須確管理層能秉持問責和勇於承擔的態度，使能持續及自覺地檢討公共資源運用的合理性和緩急程度，以取得最佳效果。
2. 政治領袖須確保其管理層能達致“較佳的工作效果、同時又能減少支

出”的方向。同時亦須確保其管理層能有團隊精神，並全心全意地以高效率、高成效的態度去執行訂定的政策目標。

3. 政府必須在回應社會訴求和提升、維持公務員士氣之間取得平衡。

綜觀澳洲、新西蘭、新加坡和香港等政府的經驗，其改革並不單單局限在人員數目上造文章，而是全面地涉及施政方針、財政、法例、架構、問責文化、人事管理的檢討，並引入競爭機制、強化市場運作、發展網上政府及採用服務顧客意識等概念。歸納其重點，大致有以下 7 點：

1. 重組和重新界定公務員隊伍的核心職能，減少程序規條，逐步把職責下放予自治性機構，或推行私有化、公司化和外判等；
2. 加強財務規劃、財務管理和控制的成效，著重把財務管理的職能下放予個別機構和管理人員；
3. 加強私人機構、民間團體對公共服務的參與程度，引入市場競爭機制作為改革動力；
4. 發展以客戶為本的服務文化（包括電子政府計劃）；
5. 致力提高公務員隊伍服務質素、效率和成效；

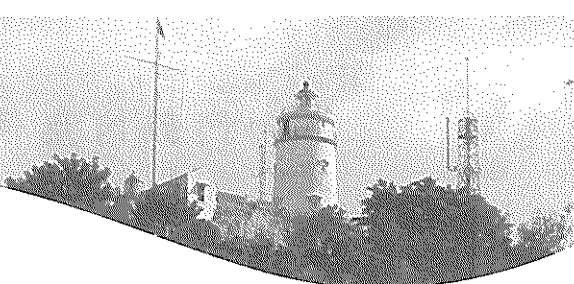


6. 培養績效文化以加強公務員升降程序的透明度以及對集體和個人的問責機制；
7. 全面改革人力資源管理政策，鼓勵公務員提升表現，致力吸納、留用和激勵優秀員工。

5.2 對部分意見的跟進

描繪澳門政府規模的圖像，宏觀上我們已勾勒出一個基本框架，且也滲入了別國的對比。至於細緻的潤飾，早前章節中收集的社團意見則為研究提供了啟發，跟進的結果相信有助於我們畫好改革的藍圖，現簡列如下，以供大眾參考：

1. 部門職能重疊方面，課題組認為政府並非毫不關注，例如民政總署與其他政府部門的職能重疊，現已有專人開展研究。但由於制訂改革的過程欠缺透明度，遂使公眾產生不必要疑慮。這方面有關部門應適當改進。
2. 目前，某些部門在應對人手不足的問題方面，有採取內部調配方式處理，亦有以購買勞務的臨時方法解決。後者的做法，顯然是考慮到現時人手緊張是屬短期性質，此一做法是相對穩重的。可以預見的是，隨著博彩業的開放，以及兩個新經營者相繼投入市場運作，在不久的將來，政府無論在監督部門、治安部門及旅遊部門等，都可能需要增加管理人手，對此，有關部門應該及早作出考慮。



3. 對於部分工種或工作崗位因社會發展及經濟轉型而確實需要縮減的，被訪社團的主流意見是希望政府能及早考慮立法設立“自願離職”和“離職補償”制度，而被訪的公務員團體也認同此一建議。課題組認為，這方面可參考香港房屋署的自願離職計劃，據瞭解，香港房屋署的自願離職計劃頗為成功，該署甚至為自願離職者提供創業的相關課程，並把部分房署工序外判予自願離職者，一方面既有利於進一步削減部門開支，另方面也可使離職員工能盡快投入勞動市場，達致雙贏，此做法頗值得澳門政府參考研究。
4. 關於部份公務員職位錯配的問題，可以透過內部調配予以解決。例如，隨著澳門未來多項大型工程的開展，工務部門存在相關技術人員的需求，政府可透過司級部門的協調盡速作出調配。我們認為，類似部門職能轉變而導致的職位錯配現象並不罕見，而政府亦有經常作出調動，但在內部溝通機制上，應注意增加恰當改善。
5. 工人及助理人員的年齡老化問題，課題組認為政府應及早尋求對策。根據行政暨公職局發表的2001年度人力資源報告顯示，年齡超過45歲的工人及助理人員組別人數，合共2,064人，佔該組別人數的47.97%，情況令人憂慮。為探討老齡化問題，課題組以民政總署為分析對象，蓋因其部門職位結構中，屬於小學程度要求的工人及助理人員工種，共1,401人，佔員工總數的64.3%，具研究的代表性。



澳門政府規模與服務質素研究報告

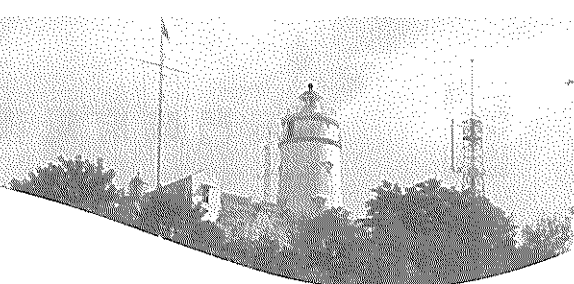
表 5.1 兩個前臨時市政機構的人員編制

	總員工	按職位分類		按聘用性質分類				按年齡分類			
		工人／助理		編制外合約		散位		50-54歲員工		55-65歲員工	
		人	%	人	%	人	%	人	%	人	%
前臨時 澳門市政局	1,489	901	60.5	386	25.9	830	55.7	144	9.7	115	7.7
前臨時 海島市政局	691	500	72.4	95	13.7	499	72.2	87	12.6	80	11.6
合計	2,180	1,401	64.3	481	22.1	1,329	60.9	231	10.6	195	8.9

資料來源：澳門行政暨公職局，《2001年澳門特別行政區公共行政人力資源報告》，2002年4月。

從《表5.1》中可見，兩個前臨時市政機構（按：民政總署於2002年1月1日由兩個臨時市政機構合併，雖然部門有所精簡，但人員配置差異不大，故採用2001年兩個臨時市政機構的數據，無礙於分析的準確性）年齡介乎50至65歲的員工合計426人，其中56-65歲的便佔195人，50歲以上員工佔民署總員工的19.5%，反映其老齡化問題趨嚴重。據瞭解，民政總署的綠化部門亦受員工老齡化問題影響。園林綠化工作，一般都需較大勞動量，隨著員工年齡增長，逐漸難以應付長時間戶外的體力勞動工作，管理部門既因政府嚴格限制人員擴張而難以增加人手，又要配合政府旅遊城市的政策要求而須增加工作量，現時的解決方法仍是採用臨時性的購買勞務合同方式，但長遠而言，既不利於部門的行政管理，也無法有效控制公帑，縮減開支。我們亦留意到此類職位多屬散位性質，在人員調配和精簡方面，政府能有較大靈活性，但應秉持體恤和照顧的寬鬆態度來處理。

6. 從回收問卷及個別訪談中，課題組關注到除前線員工的工作壓力沉重外，中、高層公務員亦不例外，每每需超時工作。從我們觀察及掌握的



情況分析，其原因是：a. 各級主管和人員因回歸前華人本地化落實較遲，實務工作經驗不足，做成工作積壓和經常重複；b. 一方面因為經驗不足而須接受培訓，但另方面又受人手緊縮困擾，被桎梏於繁重的日常雜務中；c. 社會團體要求高層主管參與的活動頻仍，使其疲於奔命；d. 未能充分下放適當的權力。

5.3 討論及建議

比較過不同地區政府規模，也簡略地看過了澳洲、新西蘭、新加坡和香港的改革經驗，甚至就澳門現存的個別情況進行了跟進，到此階段，對澳門政府規模的印象應該越來越清晰了。

5.3.1 討論

澳門公務員人數是否合適的問題，在走訪過程中，發現大部分被訪社會團體的意見，與我們的問卷結果迥異。從兩份針對一般市民和中、高層公務員的問卷得回的答案，認同現有人員數目的佔多數。若參看別國政府的改革史，可以發現大部分政府推行精簡架構的動因，提升部門財務績效是其次，主要的還是經濟衰退所引致的財政壓力。事實上，2001年澳門公務員人數是17,533人，與1997年歷史高峰期的17,589人僅少了56人，但市民對精簡人手的迫切感卻不及當年熱熾，原因離不開經濟復甦和治安綏靖。加上澳門政府在過去兩年連續推行的減免稅收、增加社會福利支援和擴展公共工程等政策，及時平抑了民怨；而開放博彩市場，以旅遊博彩業為主、其他產業為輔的清晰定位，亦為閩澳市民帶來了憧憬。種種客觀因素，淡化了民眾責成政府精簡員額的情緒。



澳門政府規模與服務質素研究報告

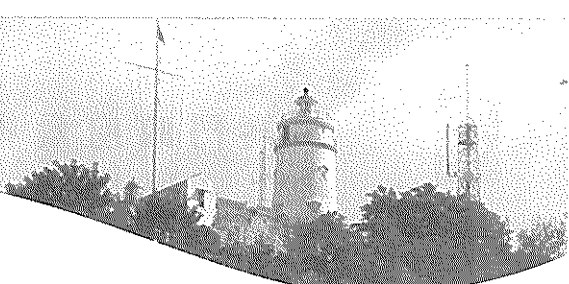
從公務員的角度出發，回歸後澳門人當家作主的心態、恢復公眾秩序及重振經濟等，已使其工作量倍增，加上政府嚴格控制員額增長及種種提升工作績效的措施，對人力的渴求也就不言而喻。

然而，居安思危，澳門現時顯現的繁榮是短暫還是長久尚存變數。2002年博彩稅收達到77億元，比2001年大幅增長兩成多，但博彩收益不僅受制於世界經濟榮衰，亦會因應鄰近地區開放賭禁而難於保證。同時，2005年成衣配額制度的取消，亦有可能打擊澳門的勞工市場及政府收入，民間社團對進一步壓抑政府規模的意見，道理顯而易見。

理論上，公務員制度的許多問題，其根源往往離不開政府當掌舵人或划槳者的角色選擇。而澳門的實際情況卻不僅於此，還殘存著殖民者遺留下來的問題。葡治時期的澳門政府，角色重疊。而且在政治上，部份總督把澳門的公共職位作為某些政治回報，當然也包括殖民者的某些利益攤派。

特區政府成立後，特首何厚鐸先生及各主要官員，都在不同場合一再強調政府的角色僅止於搭建舞台，其餘則無能為力，也不該參與。若從回歸以來刻意壓抑公務員人數增加的做法論，特區政府無疑是清楚明白民意所向，也清晰瞭解作為政府應扮演的角色。然而，要解決某些歷史遺留的障礙，卻非朝夕可達。

誠然，若以公務人員的數目論，澳門政府雖未至於是“大政府”規模，但無論是比對鄰近新興國家的經驗，抑或是順應國際公共行政發展大勢，澳門公



務員的總量、政府的規模都存在控制的需要。同時，我們應留意此一現實情況：一些部門人力不足，另一些部門則出現人浮於事的現象。因此，我們在注意控制總量的同時，更應關注優化人力資源的分配和重置。還有一點是，從調查中，我們了解到部份部門存在利用購買勞務的方式，增加部門的人手以應對新增的工作量，這種做法，有可能會破壞了現存的招募公務員的公平準則，更為嚴重一點的是，有可能使整個社會失去了監察政府人員擴張的實際數據。在是次調查中，課題組就無法收集到究竟有多少個政府部門是透過此途徑來增加人手的，以及以此途徑進入公職的人員的實際數字，而我們認為，有關數據的披露應是必要的。

此外，面對公共服務需求不斷增加，從實際情況考慮，既然社會不接受擴張政府規模，那麼公共服務應否交由市場負責？“私有化”應否成為未來改革的基本理念？問題尚待研究。我們的初步研究結果是：適當的“私有化”應是特區政府未來的改革方向。這包括兩種含意：一、政府部門的公共支出屬於剛性、較慢調整及趨向於增加，而私營部門則較具彈性及較易調整。同時，“私有化”在成本控制方面將會更貼近市場，因為企業所管理的是自己的資本，他們當然會盡量擴大成本的效益，力爭利潤最大化。而其他國家或地區的經驗亦告訴我們，“私有化”可減低程序的官僚化，有助於縮短行政程序的流程。二、必須注意私有化的“合理性”。一些與市場關聯度較高且條件較完備的部門宜置於試點之內。但一些專注於提供服務的部門則不宜將之私有化，否則將會因過份注重經濟效益而影響服務所必須達至的寬度和深度。



5.3.2 建議

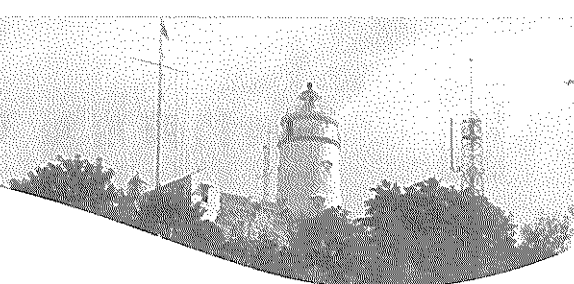
重新檢討現行的政府編制及其制度

控制公務員增長，應先從人員數目界定開始。

澳門公務員總人數已達一萬七千多，但澳門政府公務員的總編制，卻長期處於低水平，只有八千多人屬編制之內，說明政府人事管理的規劃嚴重落後於實際工作。現時各政府部門的人員編制，往往與其部門實際需要的人手相脫節，例如兩個前臨時市政局，其員工超過二千人，但其編制則不足一千，若按原有編制，根本沒有足夠人手履行職務，是以逐漸依賴了編制外合約形式以補充人員需要，法律上對公務員數目的約束也就變得越來越模糊和失去作用。蓋因編制外合約從來沒有明確數目的界定，故改革的其一要務，便是為各政府部門重新訂定合理的人員總數，假若部門人員數量確實不足，應實事求是，予以增加，反之亦然。藉合理和明確的數字約束人員增長，這應是控制人員數目的第一步。

精簡架構，去除重疊，檢討政府與市場的角色分配

精簡架構的第二步，應是重新檢討公共部門與市場間的角色分配，只有明確公私部門各自的職能，才有基礎設定政府整體架構，才能確定政府需要多少部門、甚麼部門、部門應如何分工、公務員人數應該有多少等事項。而不是如過往般，僅針對一兩個部門的職能配置做文章。我們建議政府應在短期內作認真的研究。



“私有化”應是政府重新檢討職能的其中一個選擇。對於“私有化”改革，可參考新加坡的做法：先藉企業化管理作啟動，讓一眾公務員適應市場競爭，把服務內容類同的私營企業作績效比較的參照，以此整訂汰弱留強，獎勤罰懶的客觀標準，經過一段時間的洗禮，再讓具競爭力的部門私有化。

盡早推出自願離職及提前退休計劃

因應部門功能轉變，讓個別不符合發展需要的公務員提早離職，是調研過程中所有被訪團體都同意的一個方案，我們建議可借鑒香港的有關經驗。此外，亦可考慮把自願退休工齡由現時的30年適當下調，同時把退休年齡從60-65歲適當提前，有關的退休金額當然亦需要透過廣泛的諮詢而相應作出配合調整。按初步估計，若計劃落實，相信會耗費為數不菲的公帑，但總不能因噎廢食。同時，政府應遵循“流水不腐”的原則，盡早修改退休制度，讓部份缺乏上進動力的無心戀戰者選擇自動提前退休，亦將是適當的做法。

建立橫向溝通機制，創造全局觀念

無論是社會還是公務員本身，都強烈表示政府部門各自為政，橫向溝通嚴重不足。課題組認為，其根源在於澳門法制上的束縛。司級官員的溝通無疑較好，但一到局級以下者，則猶如老死不相往還。特首何厚鏵先生多次強調澳門應有全局觀念，但如政府本身尚不能做到，如何要求市民？故公共行政的改革，不能忽視橫向溝通機制。

短期而言，可考慮增加官員們的橫向調任。透過主管及領導層在不同部門工作時所建立的人際關係，以及對不同部門實際運作的掌握，將在一定程度上



有助於橫向溝通的建立及全局觀念的形成。

權力下放

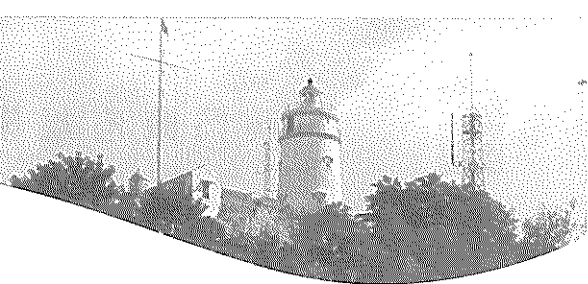
應盡快研究權力下放的機制，讓部分權力適當下放給部門領導，甚至更基層的主管人員。也只有權力得到下放，才可進一步提高部門的效率、靈活性和決策速度，減少無必要的文件往還與及內部爭論。參考外國的做法，普遍亦是以下放權力作為第一階段的改革內容。試問若不把權力適當下放，又怎能訂定各部門的績效指標，從而提高政府服務質素？在我們的調查問卷中，竟有51.2%被訪的中、高層公務員表示沒有授予前線人員適當權力以酌情處理公務，情況不能不令人憂慮。

不過，參考新西蘭的經驗，過份下放權力也容易導致濫用和失控，是以也需盡快進行深入研究下放的準則和程度。

釐清權責，加強問責

與權力下放相生的，是權責不清。不劃清部門間、上下級間的權責關係，下放權力也就無從談起。45.5%被訪官員表示政府整體架構“權責不清晰”，說明了問題癥結。不過，就算權責劃清，適當放權，但如欠缺問責機制，一切也是枉然。官員問責，應是澳門急需完善的機制，尤其是財政上的問責。在回收問卷中，其中一個意見便值得我們參考：

“政府部門除政治問責外，還應實行財政問責。其具體意義在於做得好的部門，預算上會得到較寬鬆的配給，以便其決定用於發展上應投放的範圍，例如



人員不足，就可增加人手。相反，做得不好的部門則削減預算，迫使其認真處理好來年的政務，這樣，同時可廢除一大堆現行基於不信任人的行政法規，加快行政效率。（財政問責的理念亦源於市場競爭模式，發展得好的公司自會增長，而不好的就被淘汰。）然而，這一概念在實現上亦有困難，由於政府必須向社會確保政府部門提供基本服務，在預算控制上便有一定的制肘。另外，怎樣較客觀地衡量一個部門做得好與否是很困難的。以上兩個難題經多年反覆思想，（我）仍未得出較好的技術解決辦法，故此，本人始終把‘財政問責制’當作是一種‘懸念’。”

上述的意見，除間接指出澳門公共部門的財政權缺乏彈性外，最根本者，是問責機制尚欠清晰和完善。是以才會令這位被訪者把“財政問責”當作一種“懸念”。

管理學上著名的“白京生定律”早已指出，組織內的各個部門，為保證每年財政寬裕，往往會不自覺地在制訂預算時偏於擴大，且年結時也往往把餘下款項盡數花光。一個欠缺清晰績效評訂準則和問責制度的組織，人員數目又怎能合理控制？

綜上所述，重新檢定各政府部門的職能，控制公務員人數的增長，是澳門公共行政改革的重要一步。而從另一角度來看，澳門現時失業率高蹶不下，結合現時的社會環境來看，在未來一兩年內，都似乎未是精簡公務員人數的最恰當時機，因此，我們認為，澳門公共行政體系的改革應以優化服務為當前急務。



六 澳門公務員服務質素的討論與建議

官曰：“所至但飲一杯水，今無愧鬼神。”

閻王哂曰：“設官以治民，下至驛丞閹官，皆有利弊之當理。但不要錢即為好官，植木偶於堂，並水不飲，不更勝公乎？”

官又辯曰：“某雖無功，亦無罪。”

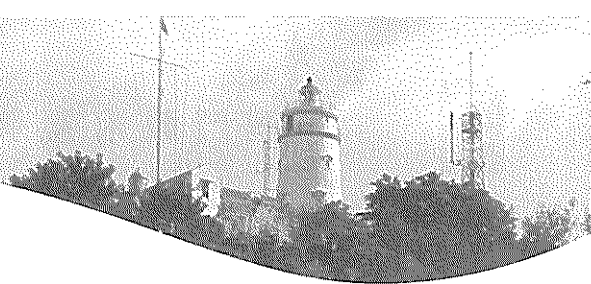
王曰：“公一生處處求自全。某獄某獄，避嫌疑而不言，非負民乎？某事某事，畏煩重而不舉，非負國乎？三載考績之謂何？無功即有罪矣。”

上述寓言，摘自清代紀曉嵐《閱微草堂筆記》的“鄭蘇仙”一篇。寓言描述的官，以為清廉即是好官，大有無愧於鬼神之慨，但仍被閻羅王譏之為“無功即有罪”。

事實上，“為官者”肩負著國家和社會的期望，社會上對其要求，的確不止於“但求無過”，而是深深盼望其能多有建樹的。而對於一般的公務員來說，上述的要求可能略嫌苛刻，但最起碼也要做到愛國愛澳、支持特區政府的施政，認真掌握好個人工作範圍內的基本知識和相關的法律法規、勤奮工作。唯有如此，才可稱得上是一個稱職的市民公僕。

6.1 改善政府部門服務水平的方向

從調查數據中，我們瞭解到澳門公務員整體的教育水平結構偏低，主管官員的平均資歷也處於低水平，這是歷史形成的，要改變亦決非朝夕可致。況



且，有學歷和資歷，亦並非高服務質素的唯一保證。試看美、英、新加坡和日本等國的公務員，不少是出身於哈佛、劍橋、東京大學等世界級著名學府的，其公職年資和學歷都比澳門的為高，但其民眾仍然不斷發出要求改革的呼聲。由此可知，高學歷和高資歷，僅是高服務質素的其中一個因素而非全部。

另一方面，從調查所獲取的訊息也顯示澳門各界，甚至公務員本身，對改善政府部門服務水平的意見都較為集中於人事制度的改革。同時，在對澳門中、高層公務員的調查中亦發現他們普遍認為現行的公共行政制度，無助於他們提升服務績效，制度不僅約束他們的積極性，甚至使其工作時疲於奔命。

對於提升公務員能力的方法，一種觀點是藉個人的自我改善作出發點，另一種觀點是透過制度改革以提升個人行為，兩種觀點，各有依據，互為補充。

受傳統儒家文化影響的東方社會，會較為強調人的重要性，是以我們會潛意識地認為，擁有良好個人素質的公務員，將是提高公共服務水平的必要條件。傳統儒家哲學認為，人性本善，只要從中選拔精英，將必可令國家長治久安，天下大治。

近代西方的文化，卻更關注制度對人的約束和激勵，其哲理根源是人性本惡的假設。事實上，整個資本主義制度的立論點，便在於人性的自私趨利。

環視西方國家80年代啟動的一系列改革浪潮，例如美國克林頓政府引入的企業型政府改革概念，包括：“顧客至上、民眾優先”、“刪減法規、簡化程



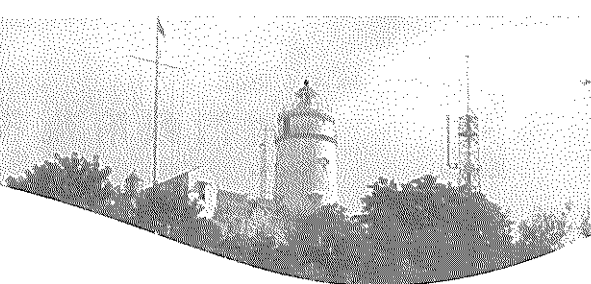
澳門政府規模與服務質素研究報告

序”、“授權員工、追求成果”和“擲節成本、提高效能”等等，其改革方案的邏輯觀，便是利用制度去誘發公務員的改變。

又如英國的“續階計劃”(Next-Step Program)、加拿大的“行政改革白皮書”、澳洲紐西蘭的“行政文化重整運動”等，其內容都是引進私營企業的重視品質、成本、顧客滿意度、效益等經營標準，以比較和激發公務員改變工作效益，當中所隱含的，也是制度。西方的改革，只是把過去強調對事不對人、僵化冷酷、鐵板一塊的法規，轉為今天借助利益獎勵、權力鬆綁等措施來解放官員的能力而已。轉變仍離不開強調制度，只是從過去的約束變成今天的釋放。

澳門雖是深受中國傳統文化的影響，但卻運行西方資本主義制度，政制亦源自歐洲大陸框架，故澳門的改革，在承傳着重個人品質的東方文化之優點外，亦應多參考西方的經驗。再者，根據我們的調研所得，經過回歸3年以來的改革嘗試，公務員的工作態度已有所改進，但有意見認為，現行制度將阻礙政府工作的進一步發展。而事實上，社會上對政府提供服務的要求亦已不僅止於服務態度，服務的水平 and 質素已更為人們所關注。

基於此，我們認為，要提升澳門公共行政的服務質素，應首先從兩個方面着手。一是對現行公職人事制度進行檢討；二是提升公職人員的個人素質。而由於上述兩項所涉及的範圍非常廣闊，本研究報告未能全面覆蓋，以下謹就人力資源的規劃和獲取、對公務員提出個人素質的要求等，進行初步的探討。



6.2 人力資源規劃

初步觀察，澳門公務員的人力資源規劃工作並不完善，其缺點主要包括：

1. 欠缺方向感；
2. 規劃工作沒有考慮實際需要；
3. 沒有工作日程；
4. 參考基層意見不足；
5. 重形式而相對忽視實效。

6.2.1 必須優化培訓制度

要提升服務水平，首要之務是優化培訓制度和檢討培訓內容。

據行政暨公職局資料顯示，從1986年至2000年期間，該局為公務員共開辦2,372項培訓課程，其中專業進修課程達1,230項，平均每年257項；而2001年開辦的課程更增至312項，特別培訓及專業技術培訓分別為126項及96項。單以2001年計，參與培訓的學員人次已達8,435人次，上述數據尚未包括各公共機關因應部門特性而自行開辦及與其他機構協辦的項目，說明政府確是投放了大量資源於提升人力資源水平方面。然而，公務員的專業水平卻仍每受市民批評，綜合多方面的意見，其原因可能是：1. 培訓欠針對性；2. 培訓重權利而輕義務，亦無終生培訓規劃。

6.2.1.1 培訓欠針對性

從問卷的資料顯示，被訪中、高層公務員大部分認為他們的同僚在勇於創新、因應環境應變、執行職務時不帶個人價值觀和責任承擔等方面，與社會及上司的要求都有明顯距離，更有79.3%被訪者認為改革阻力來自公務員本身的固有意識型態，是以強調應把培訓定為優先改革項目。有社會團體更表示，公務員身為人民公僕，其個人品德及社會價值觀應較私人企業的上班族更有所要



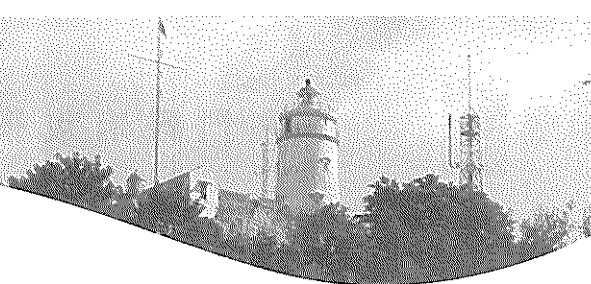
求。一個稱職的公務員，必應具備愛國愛澳、擁護特區政府和服務市民的使命感，這裡尤指肩負領導職責者。

除了欠缺提升使命感和凝聚力的培訓外，強化業務水平的課程規劃仍未做好，特別是針對主管和高級技術員這兩個最核心的級別，政府應按其職位特性作分析，並設置相關課程。例如日本行政學者村松岐夫於1981年對日本行政官進行的實況調查中，發現在中層課長級別的公務員，在執行職務時必須熟悉法律條文和有關知識；而審議官以上的職位則必須瞭解經濟學、管理學和政治學的理論。結合研究過程中得回的意見，澳門情況與日本的研究結果也相若。中層公務員經常出現對法例的錯誤詮釋，不同人有不同的答案，部份高層公務員則存在欠缺政治觸覺，管理能力較低，效益意識薄弱等問題。在此方面，政府應盡快展開針對性的研究及規劃，以提升業務水平。

6.2.1.2 培訓重權利而輕義務，亦未有終生規劃

一貫以來，澳門的培訓政策皆建基於公務員的福利和權利，而非公務員應有的義務。規管公務員的《澳門公共行政工作人員通則》中，並無硬性規定在職公務員必須進行培訓，條文只著重於權利。比如第八十九條，把參與培訓作為合理缺勤的權利；第一百二十二至一百三十條，也是圍繞公務員參加培訓活動的缺勤權利及津貼福利等。

以公務員應享權利作為培訓項目的出發點，引發的問題是：某些對公務員晉升有幫助或感興趣的課程，都會爭相報讀；某些內容較枯燥但對提供服務水平有益的，卻每每乏人問津。例如過去一段時期，政府公開招募試中加重了採



購法規的考核，不少散位公務員為求增加考取實位的機會，便爭相報讀某些教授採購實務及法規的課程，使其出現超額報讀現象。又例如回歸前的培訓課程大多於上班時間開設，且多讀取課程也明顯有助升遷，故曾出現申請讀書過濫現象，使不少部門辦工時不夠人手工作。回歸後，為防止部分人員濫用培訓機制，開辦的課程都盡量安排工餘時間，甚至周末，但這亦導致某些課程的報讀情況不太理想。另外，部份公務員亦存在對培訓敷衍了事的現象。

澳門同時亦欠缺具規劃性的公務員終生培訓制度。隨著社會向知識型發展，推動終生學習已成為地區可持續發展的必要條件。作為社會一份子，公務員也不能不與時俱進。誠然，不少有進取心的公務員，私底下都會利用其工餘時間進修，但作為澳門最大的僱主，一套具規劃的終生培訓機制應盡快建立。在這方面，新加坡的做法或可供我們借鏡。以下是新加坡培訓規劃的介紹：

1. 工作引導訓練（進入公職後6個月內）；
2. 基本知識技術訓練（任職6個月至3年內）；
3. 先進知識技術訓練（任職3年至7年內）；
4. 延長知識技術訓練（任職7年至11年內）；
5. 持續知識技術訓練（任職11年至退休內）。

新加坡的培訓規劃，並不受公務員職位高低的影響，而是根據其工作經驗和部門需要而制定，同時亦硬性規定公務員每年必須參加一定課時的培訓，比



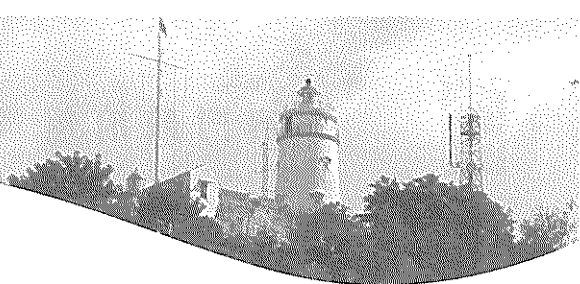
如2000年便規定每人必須達到100小時或5%工作時間的培訓。從上述介紹可以看到，新加坡政府從制度上要求所有公務員必須在其公職生涯的每一階段，接受與其相關的各種培訓。而要求公務員接受終生培訓的基礎，則是建基於公僕應有的義務，而非其權利。

課題組認為，澳門公務員培訓制度應從根本的觀念作改革，才可進一步發揮提升人力資源素質的作用。

6.2.2 盡快檢討職級制度

澳門現行的職務分類制度，表面上是按職務特徵區分，實則上是以學歷高低釐定。同時，按僱用關係分，又可分為編制內和編制外兩大類。據86/89/M號法令規定，人員組別分為5組（不包括領導及主管組別），職層分9層，此外再分為職等和職階。按法例，高級技術員組別負責計劃，技術員負責實施，其餘組別負責執行，但現實情況卻出現落差，以下是按各組別的分析：

工人及助理員組別：這個包含4個職層、28個職階的組別，其學歷要求僅是小學6年級水平，已不符合今天社會發展的需要，起碼層級方面也沒有4個級別的必要。同時，這4個層級的職務要求訂明是以體力勞動為主，但佔公務員總數的24.54%，達4,303人之多，作為行政部門來說，相信並不需要如此數量的體力勞動者。從人員變動的數字看，2001年這組別有89人離職，但仍有31人入職，說明若不從制度上作根本改革，低學歷者佔行政部門的比例仍會持續高企，不利於加快提升公共服務的水平。



需要強調一點，課題組對工人及助理員組別在層級及學歷要求的意見，並不同於評價現時這個組別人員的能力和工作水平。事實上，組別中亦不乏學有所長及深得市民讚賞的公務員。我們針對的，僅是其制度。首先，以今天社會發展的速度看，這個組別中的4個層級界定已顯得甚為模糊和不切實際；其次，在學歷要求上，也應配合社會整體教育水平的提高而調整其彈性，例如可把入職要求因應需要作調整和提高。

行政人員組別：這個組別的學歷要求僅是初中程度，但要求的職務特徵卻是“在一般的指示下，按一定複雜程度的既定程序，在一個或多個行政工作範圍內，尤其是在會計、人事管理、行政及財政管理、秘書職務、檔案、文書及打字方面執行職務。”現實的情況是，上述工作已越來越趨於電腦化，其工作形式、程序、法律依據等，都趨向複雜化，加上澳門作為一個國際性的旅遊城市，日常公務每每涉及不少中、葡、英語言的文檔處理，一個初中學歷的人員，莫說三語，單是其中一種語言也未必能夠駕馭，結果是一個人的工作，往往需要超過一個人才可完成，不單造成公共組織的臃腫，也拖慢行政效率。

專業技術員組別：其學歷要求分別由9年級至11/12年級，是僅次於工人及助理人員組別的另一大類，佔總數的15.38%，共2,698人。從現行制度規定的情況看，此一組別應是公共服務執行的中堅隊伍，從實務工作出發，此一組別應予擴大，同時也應統一為11/12年級的學歷要求，甚至條件許可的話，更應擴至大專教育程度。此外，由於近年經濟不景，而此一組別的薪酬待遇亦十分吸引，故實際存在大專學歷者投身此一組別的情況，是以此一組別的工作能力並不低。



技術員和高級技術員組別：這個組別的學歷要求是大專或以上程度，從公職制度看，不單是主管級官員的職務協助者，同時也是主管級官員的接班者，蓋因主管官員基本是從技術員以上的職級中委任。以高級技術員為例，其職務要求是：“需具學士學位之專門技能和基本培訓，以便在科學/技術的方法和程序上，能獨立並盡責地執行一般性或專門性的諮詢、調查、研究、計劃和配合的職務，目的為協助上級作出決策。”現實的情況是，由於行政人員和專業技術員兩個組別的人數不足和水平參差，不少實務性工作，也即是法例上屬行政人員或專業技術員的工作，都需要技術員和高級技術員參與，不單令人力資源調配混亂，也是引致社會詬病公務員低效的錯覺。事實上，以一個月薪由2萬餘至3萬餘的職級，若以私人機構作標準，已是經理級水平，若日常僅從事一些辦公室文員工作，又怎能不引起社會的批評呢？

類別和等級結構的滯後，尚帶來招聘優秀員工的障礙。有被訪者指出，曾有一個案，某部門主管，認為以現時的教育水平及公務員的待遇條件，應可吸納更高質素人才，故在招募行政人員組別一職中，加設某些電腦網絡知識等優先錄用要求，報考者當中亦不乏具此條件者。然而，卻遭個別不具備此條件的報考者引用公職法律作出投訴，指有關部門的招募要求超出公職法規定，對其不公平，並指責其部門有為某類人士“度身訂造”之嫌。

是以，公職制度中的類別和等級結構，應當盡快進行檢討。

6.2.3 有必要檢討的薪酬與退休制度

工資與福利的問題，社會上的討論已經不少，課題組不想在此重複贅述。

這裏討論的主要集中於薪酬的激勵機制，亦順帶一提現時的退休制度。

6.2.3.1 薪給制度

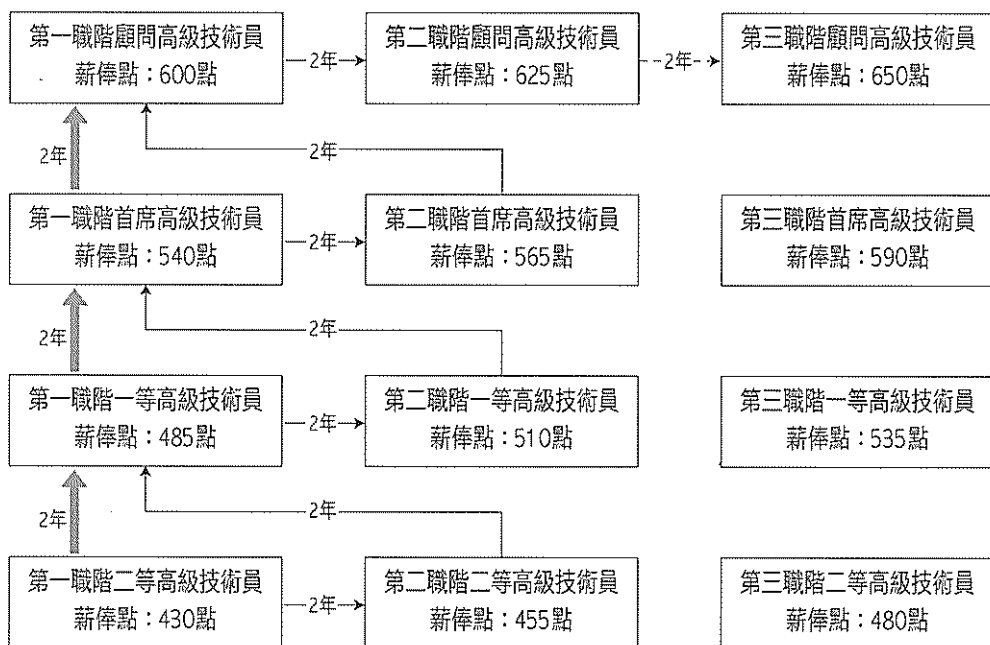
根據第86/89/M號法令的第十條第一款的規定：“凡在某一職程內之某一職等工作滿三年且工作評核不低於‘良’，又或工作滿兩年且工作評核為‘優’者，得以審查文件方式晉升至上一職等。”及根據《澳門公共行政工作人員通則》第四十七條第七款：“如有公務員任職於某一職級，並在該職級提供服務逾四年，且工作評核不低於‘良’，又或在該職級提供服務逾三年，且工作評核不低於‘優’，只要有關職程屬整體配備職程或出現空缺時，必須進行限制性晉升開考。”換言之，以一個編制內的高級技術員為例，入職時為第一職等，薪俸點為430點，依法可逢4年晉升一個職等，即可於12年升至最高級的第4職等，薪俸點為600點，其中每一職等的1級職階，即合共3級職階已被跳越。此外，如果得到上級主管欣賞，更可逢兩年一晉，即最少6年便可升至第4職等（圖6.1）。一方面，這種職階的設置形同兒戲；另一方面，一個公務員進入公職後12年已可達頂峰，如何刺激其餘下廿餘年的公職生涯？

薪酬結構的另一個受到關注的問題是高級技術員與主管級官員的差距不大，按上述介紹，一個高級技術員若任公職10年至16年之內，已肯定可獲取650點的頂級待遇，與處長級的700點和廳長級的770點，其差距不大，但工作的責任和繁重，卻不可同日而語，是以不少年資較長的高級技術員，每多不願擔任主管職務，這情況也出現在處長級和廳長級。薪酬制度的激勵作用未能充分發揮，確實需要及早檢討。



澳門政府規模與服務質素研究報告

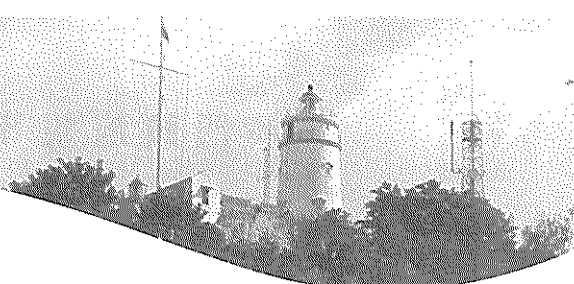
圖6.1 編制內人員晉升過程圖例



6.2.3.2 離退休制度

過去一段時期，西方理論界都在強調擁有一支穩定的公務員隊伍是十分重要的，故政府工一直都予人“鐵飯碗”之感。但過份保障的結果是，嚴重影響員工的積極性和工作效率。上文已提及過，自80年代始，西方國家的政府就提出了以給予優厚條件來“送走”不符合工作要求員工的方式，解決公務員隊伍效率提升的問題，這應是可供澳門特區政府參考的方式之一。

按現行的公職制度，編制外合約的人員理應可進行優先處理，但社會的意見則認為，對編制內公務員的離退休制度更應盡早着手研究修訂。當中，有關高級公務員的離任制度，更是社會所關注的，如何能讓掌握多方面政府內部訊息的高級公務員，在離任後既執行迴避制度，其生活又得到一定的保障，是有



待特區政府及早研訂的課題之一。參考外地經驗，推行提早退休計劃的最佳時機應是整體經濟增長時期，澳門經濟已現曙光，若仍不把方案擺上議事日程，則恐錯失時機。

另一個與離退休制度相關聯的，則是同一公職人員體制中，存在實位公務員和合約制公務員兩種不同的退休金制度。這種不公平的情況一直引起非議。在我們的問卷回應中，有78.3%被訪者認為應引入統一的公積金制度，這方面的訴求，政府不能視而不見。

還有一點是，回歸前有關方面已有討論的退休基金問題。不少仍在供款的公務員，都對退休時能否收回今天的供款存有疑竇，實際情況如何，課題組不打算在本階段深入探討，但政府也應及早設法消除公務員的憂慮。

6.3 人力資源獲取

6.3.1 缺乏統一標準的錄用制度

對於公務員的錄取，佔絕對比例的中、高層公務員在回應中強調招聘是公開和有清晰遴選程序，被訪的社會團體亦無表示意見。但是，市民及公職團體卻繼續顯示出要求政府強化公開招募的訴願，顯示社會的基本要求。事實上，強化統一的招考準則和招募機構是勢在必行的。

若以外國政府的改革經驗論，例如澳洲、新西蘭等國，招募權力早已下放至各公共機關，澳洲更已把政府與每一公務員的僱用合約權下放，部門主管只



澳門政府規模與服務質素研究報告

要不違反公職法的一般規定，便可與每一應聘者洽商獨立的合約細則。當然，權力下放是需與財政預算限制和績效約束同步啟動的。其道理很簡單，政府既然要各部門以企業模式運作，沒理由不讓部門主管招賢納才，去蕪存精。若公務員招聘由其他部門包辦，則人家既無法全面知道自已的要求，造成冗員的苦果卻要自己來嚐，若是如此，怎能保證部門的公帑能用得其所。

澳門的情況則不一樣，政府對招聘權既有下放，亦有集中招聘。問題是澳門的財政問責制度尚未健全，部門主管無須因財政超支而被問責，更存在濫用預算追加的例子，在這前提下各自訂立招募準則，難免令人懷疑其公平及公正性。數據顯示，從1999年12月20日至2001年10月31日期間，透過行政暨公職局集中招考並獲聘用的公務員僅151人，其中32人在分派至各政府機關前已是非編制內公職人員。與此同時，政府部門各自招聘的人員卻有791人。雖然其招聘程序仍基本符合公開原則，但亦容易令人產生懷疑。

對於公務員招聘的方式，從長遠發展的角度而言，招聘權下放對提高公共行政效率是利多於弊的，但必須以完善整體績效掛鉤和財政問責制為大前提，否則只會導致裙帶關係和濫權的出現。在相關制度仍未完善前，應盡速檢討現行機制，完善現行的統一錄用制度和標準。

按《澳門公共行政工作人員通則》第四十七條第六款：“為增加聘任及甄選行為之效益，如不同部門在錄取人員方面之需求相同，得由行政暨公職司負責舉行普通入職開考”；第七十二條的第一及第二款：“行政暨公職司（葡文縮寫為SAFP）有權限舉行特別開考”，“行政暨公職司尚有權限集中管理進入

助理技術員及行政文員職程之聘任及甄選程序”等條文的規定，行政暨公職局的權限只能延伸至統一招考助理技術員及行政文員職程，也就是指學歷要求僅為初中、薪俸點是195點的職程，與社會發展的速度脫節。

政府在2002年行政法務範疇的施政方針曾提出對集中招聘高級資訊技術員進行研究。而從2001年於行政暨公職局登記的求職者學歷背景看，符合申請高級技術員資格的達1,398人（表6.1），佔求職者的48.4%，說明高素質人才的供應並不缺乏。在現有制度下，為有效利用資源及科學管理，確立一般職程的公務員統一錄用機構是必要的。

表 6.1 2001 年於行政暨公職局登記求職者之學歷分佈

學 歷	人 數	%
基礎教育程度	233	8.07
九年級教育程度	292	10.11
十一／十二年級教育程度	965	33.41
高等教育程度	1,398	48.41
總計	2,888	100.00

資料來源：澳門行政暨公職局，《2001年澳門特別行政區公共行政人力資源報告》，2002年4月。

至於錄用標準，按《澳門公共行政工作人員通則》規定，公共職務的任用方式可以是委任，也可以是合約，而合約又可分為編制外合同、散位合同、包工合同、個人勞動合同等，錄用標準最備受爭議的比較集中於合約制的職位，原因是過去設立合約制的目的只屬公共服務臨時性的補充。但隨著合約制員工比例的不斷上漲（2001年編制外合同和散位約佔公職人員總數的38.05%），再加上各部門擁有自行開考的權力，為某些個別人士“度身訂造”招考標準的情況也有存在。



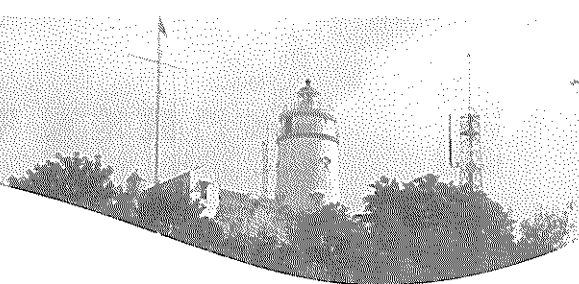
此外，課題組在探討政府規模控制的部分亦曾提到個別部門以採購形式招聘員工，這種“購買勞務”的方式，除令行政當局無法準確監控人員增長外，亦跳過了公職體系的錄用標準。例如審計署於2002年5月發表針對前臨時澳門市政局和前臨時海島市政局帳目的《專項審計報告》中，便指出“從前臨時澳門市政局2000年財政年度的開支進行分層分析，發現該局存在以個人合同方式聘用員工，但卻沒有制定一套成文內部指引，規範個人合同聘用人員的「聘用方式」、「招聘、甄選及任用程序」、「統一的薪酬、津貼及其他補助的釐定標準」。”課題組認為，及早制訂統一的錄用標準，既可保障政府能吸納優秀人才為社會服務，亦可掃除居民對政府“任人唯親”的疑慮。

6.3.2 評核準則難以反映實際情況

公務員評核制度失去應有功能已是老生常談，政府方面既承認現行制度的標準不統一，必須改革，但步伐至今仍是芳蹤杳杳。在回應的問卷中，78.7%被訪的中、高層公務員亦表示現時使用的評核表格，未能切合不同情況。大部份意見認同評核表格內容簡單，未能藉此準確反映員工表現，而員工在評核中所得到的高評分，亦不足以顯示其優劣。

6.3.2.1 概念抽象的工作評核表

按現行制度，澳門公職人員（軍事化人員除外，此部分人員有另一套準則）的工作評核表均採用統一式樣，部門評核人（一般為被評核人的直接主管）表面上則以統一標準對被評核人作年度評審，內容包括：1.工作素質；2.工作數量；3.進修；4.責任感；5.工作上之人際關係；6.勤謹及守時；7.主動性及創造力；8.物料保存；9.對安全之重視；10.與公眾之關係；11.領導才能。上述各項



內容的計算，每項由4分起至10分，最後分數則為各項得分之平均數，並以四捨五入作整數處理。而按《澳門公共行政工作人員通則》第一百六十四條第一款規定：工作評核的等級及分數為：劣—4分；平—5至6分；良—7至8分；優—9至10分。當所得分數等於某等級最高分再多0.5分或以上時，即給予較高一級的等級。

從評核表中可見，11項評分要求中，每項都分別有4個指引，但部分指引不但科學性不足，且界線也難確定。

例如：第2項的工作數量，其標準是“評定所進行之工作量及其速度”，相關指引分別是：a.效率欠佳，散漫及不太敏捷；b.工作緩慢，但對效率尚不造成嚴重影響；c.良好及迅速地進行工作；d.有很高的工作能力及進行速度。

首先，人們不禁會問，這裏指的工作數量是多少？繼而問，所指的是甚麼工作？舉例說，某主管可能認為每分鐘鍵入25個中文字是一個頗快標準，故他對符合此一要求的下屬評上9分。然而，另一主管卻認為中文鍵入的最快記錄已超過每分鐘二百字，若以此為標準評審下屬，客氣一點也只能給予一個合格的6分。試問兩位主管的評分，誰更公道呢？

客觀的事實是，一直以來不同部門對同一事物可能會有不同的見解，而當個別部門因應施政要求收緊評分標準時，部份被評為低分的公務員，就會引用其他部門的案例作為上訴的依據，形成上下級之間的矛盾。歸根到底，沒有客觀準則的收緊評分要求，將可能引致奉承文化和排擠異己，對提升公務員服務



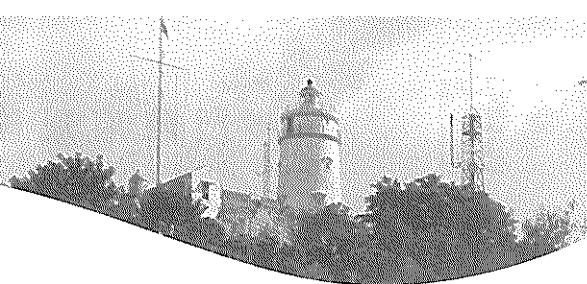
水平完全沒有好處。更何況工作性質的不同，難易程度也會有所差異，比如例行性工作時間較易掌握，創造性工作則較難預設時限。

總而言之，分析整份評核表的指引，其中涉及抽象的、主觀的內容太多，且評分項目也太少，評核表的重新制訂應立即推行。課題組認為，評核表的修訂技術上並不如政府公佈般困難，只要讓各部門掌握實務工作的公務員提供意見，按其部門工種和職級特性的工作目標和要求，編寫相應的評核要點和標準呈交予政府的公共行政改革小組作參考，修訂工作自可水到渠成。

6.3.2.2 難於執行的評核規定

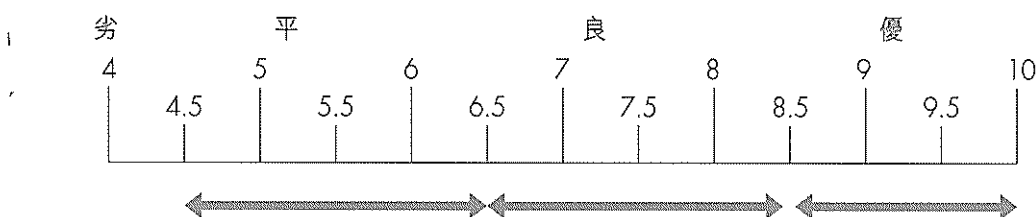
按《澳門公共行政工作人員通則》一百六十三條中的第二和第三款規定：“給予「平」之評核時引致：a) 為晉階及晉升，被評核之當年不作計算；b) 編制外合同及散位合同不予續期；c) 自動終止臨時委任人員職務。”、“給予「劣」之評核時引致：a) 對於確定委任之公務員，提起紀律程序；b) 屬於臨時委任制度或編制外合同及散位合同者，職務自動終止。”

上述的規定，限制了主管對下屬的中肯評價。對於編制外合約的公職人員來說，只要被評訂為“平”或“劣”，則會導致其喪失晉升機會，對佔一定比例的散位員工更會令其丟掉飯碗。是以，當面對一些表現平凡，但尚無過錯的員工，身為主管者往往難於抉擇，故評核制度在主管人員的心目中基本都是“優”和“良”的兩級制。根據行政暨公職局的資料，1999年被評為“優”者達61.99%，“良”者是37.72%，兩者合計高達99.71%，只有0.29%被評為“平”，“劣”者一個也沒有。誇張的數字，反映出評核制度已形同虛設。



此外，評分制度中的“當所得分數等於某等級最高分再多0.5分或以上時，即給予較高一級的等級”亦是一項制度上的缺失。道理很簡單，表面上現時的評分差距是每兩分進一級，即4分為“劣”，5至6分為“平”，7至8分為“良”，9至10分為“優”。但實際執行的情況是，8.5至10分為“優”，因為制度中存有四捨五入的規定，“優”這評級在一般人心目中是1分的差距變成了1.5分，“良”這一級也由原來表面的1分差距拉闊成1.9分，有可能被評為“劣”的，只有0.4分的機會，在這規定下，評分跨度被變相拉大（圖6.2），試問又怎能不出現很多“優”和“良”，完全沒有“劣”的結果呢？就算不濫用，也不能如實反映員工的工作表現，故若日後改革，必須留意杜絕此類問題。

圖6.2 評分進位圖例



6.3.2.3 評核規定的其他問題

評核的問題，尚包括：

1. 評審通常只由一位直屬上司判斷，有欠客觀和不公平的可能，亦易形成奉承文化。鄰近的香港，評審除由直屬上司給予外，尚要經過再高級的兩位上司審核、表示意見或審閱結果才可通過，這方面也可供澳門參考；

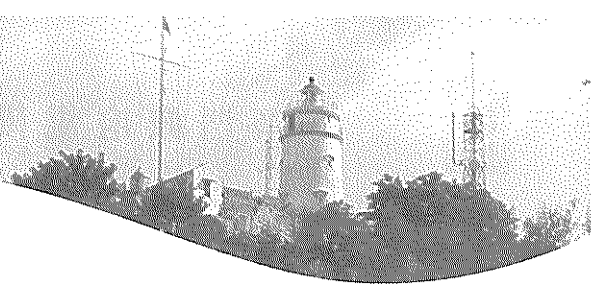


2. 評審對象最高職級僅止於高級技術員，領導和主管級官員至今仍未在被評審之列。領導和主管級官員的工作表現，對社會和市民所做成的影響比諸高級技術員其實更為重大，客觀的評審顯然是需要的。據了解，特區政府正在研究引入相關安排，希望此一研究能及早取得成果，並逐步予以推行，最後達致全面評審的目標。

對於評核的標準和程序，有關官員經常表示難以制訂。然而，我們必須理解，世界上“沒有最好的評核制度，只有最適合的評核制度”，參考其他政府的評核制度，發現日本的制度與澳門現行的較為相似，以下是日本公務員評核制度的簡介，希望能起啟發作用：

“日本公務員的評核標準包括：業績（能準確、有效地處理公務，有利於工作圓滿完成）、能力（知識技術、計劃能力、應付能力、理解和判斷能力、指導能力）、態度（積極性、協調性、責任感）三大類，每類的評定結果分為A、B、C、D、E五等，每等都要評分，評為E等表示工作成績低劣，不能晉升，嚴重者更要受處分。年度的評核，要制成員工業績表歸檔，以作日後獎懲和升遷的依據。”

“日本的評核程序，分評定、調整和確認三個階段，並以此基礎進行再評定和再調整。其做法是：a. 由評核工作負責人，按既定的標準，收取各部門上級主管對下屬的評分和評語，同時被評核者不能獲知評語內容；b. 由評核工作負責人選取與被評核人有工作接觸的其他部門主管，收取對被評核人評定結果的確認，若認為評定不公平，則進行調查；c. 由評核工作的負責人對上述評定和



調整的結論進行審查，若認為恰當，予以最終確認。”

比較澳門與日本評核制度的差異，相信有助於盡快改善澳門現存的不合理現象，讓表現好的公務員獲得肯定與鼓勵，並成為其他員工的仿效對象；同時也讓表現不佳的公務員有所警惕，並知道自己的缺失所在，以便透過訓練、輔導或檢討加以改進。

6.3.3 晉升

一個合理的晉升制度，理應可發揮激勵和選拔人才的作用。激勵方面，我們在早前的薪酬結構已有討論，而選拔人才的功能，除評核外，具公平競爭的晉升制度也很重要。

一般市民的理解，往往把公務員職級的晉升與主管職務的委任混為一談。事實上卻是兩個不同概念。人們關注的，很多時是主管官員的晉升，也即是公職法概念中的委任問題。總括而言，澳門現行的委任制度只局限於文件的考核，官員委任的客觀標準並不足夠，上級官員的主觀意見往往起關鍵作用，容易形成朋黨關係。長遠來說，應增加客觀考核標準及應加入具競爭性的考試制度。

6.4 對公務員個人素質的要求

要提升整體服務水平，服務提供者個人的素質是其中一個關鍵因素，上文提及過，據有關資料顯示，2001年，在行政暨公職局登記求職的人士當中，有接近5成的求職者是具有高等教育學歷的，這就為進一步提升公務員隊伍的素質，提供了有利的前提條件。



從人力資源管理的角度來看，無論是組織或企業都必須向其成員提出具體的工作要求，以達到取得工作成效的目的，因此，亦會在招聘和任用員工的時候，已注意其是否具備完成相關工作、職能的素質。作為一地區政府，其公職人員是面向該地區的所有居民的，每一個工作環節都必須配合政府的施政總目標，為了更好地完成其自身的職責和職能，公職人員亦必須具備一定的基本素質。

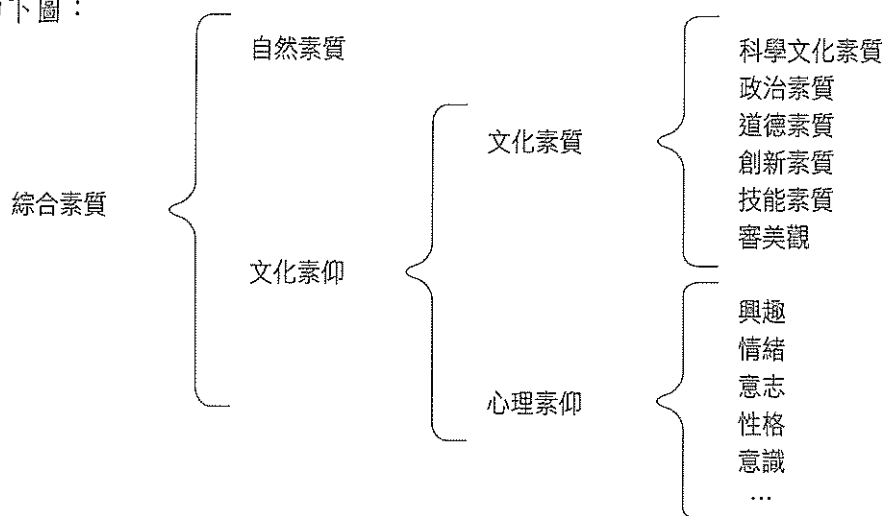
當然，不同的工作崗位有不同的素質要求，不能一概而論。我們不可能，亦無需要求一個門警人員熟悉澳門所有法律、法規（如果他有關心當然是一件好事），但是，作為一個公職人員，他最起碼要做到依法守法，遵守行政法規，服從上級的指示，有良好的心理質素和公民意識，懂得待人接物的基本禮貌等。相信，這些是大家都會基本認同的。由此可見，對公職人員提出基本的素質要求，是有需要的。

6.4.1 素質的定義

素質一詞的應用非常廣泛，根據《辭海》的定義，素質是指：1）人或事物在某些方面的本來特點和原有基礎。2）人們在實踐中增長的修養。如政治素質、文化素質。3）在心理學上，指人的先天的解剖生理特點，主要是感覺器官和神經系統方面的特點。是人的心理發展的生理條件，但不能決定人的心理內容和發展水平。某些素質上的缺陷可以通過實踐和學習獲得不同程度的補償¹¹。

上述定義說明了素質其實是一個綜合的概念，而對於這個概念，不同的學

派會有不同的詮釋，但是，它們之間亦有許多共通之處，比較為大家所認同的表述如下圖：



從上圖可見，人們的素質是綜合性的，這些素質既包含先天遺傳的特性，亦與後天的培養密切相關。由於本文並非研究素質內涵的專題，故以下謹就其內涵作一簡單的敘述。

自然素質是指“人或事物在某些方面的本來特點和原有基礎”。

科學文化素質是指建立和優化知識結構，掌握和提升學習、工作、生活的基本技能或技巧。

政治素質是指政治思想素質，包含人生觀、世界觀、政治方向和精神等。

道德素質是個人依據一定的社會道德規範而在行動中所表現出來的穩固的傾向和特徵，包括品德修養、文明的社會倫理知識、道德價值觀念等。



創新素質是指發現、發明、創造的素質，同時亦是指對新的生活、思維方式的追求和積極實踐，突破習慣性思維的既有模式另闢蹊徑的能力等。

技能素質主要指工作技術方面的能力，包括重覆性、例行性工作的能力和創新性工作的能力，與內斂性的腦力勞動相比，技能素質較集中反映為外顯性的“動手”技能。

審美觀是指在審“美”方面的修養和能力。

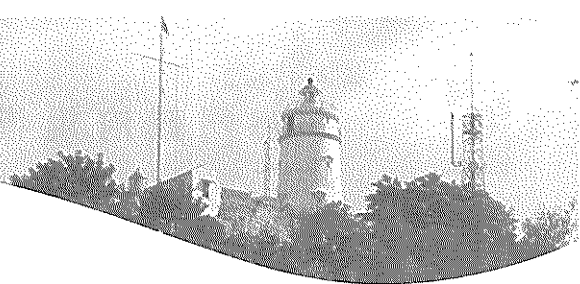
心理素質，包括：興趣、情緒、意志、性格、意識等，是在先天遺傳的生理因素基礎上發育形成的一種心理品質，亦可通過後天的培養、“實踐和學習獲得不同程度的補償”。

6.4.2 公務員的基本素質要求

對於公務員的要求，不同的國家和地區會有不同的具體標準，而對於不同職層的人員亦有不同的要求。我們認為，澳門具有自身的獨特性，對澳門公務員的要求，不能生搬硬套其他國家或地區的經驗，但其經驗可作為我們制定標準的其中一個參考。而同屬於一國之下的中國內地、香港、台灣，應更具參考價值。

6.4.2.1 其他地區的經驗借鑑

中國內地除了對入職公務員的國籍、政治權利、學歷、年齡、基礎理論、分析和解決問題的能力、組織協調能力等方面提出了要求外，還要求入職公務



員必須“擁護中國共產黨的領導，熱愛社會主義；遵紀守法，品行端正，具有為人民服務的精神”¹²。同時，對國家公務員應履行的義務提出了具體的要求：遵守憲法、法律和法規；依照國家法律、法規和政策執行公務；密切聯繫群眾，傾聽群眾意見，接受群眾監督，努力為人民服務；維護國家的安全、榮譽和利益；忠於職守，勤奮工作，盡職盡責，服從命令；保守國家秘密和工作秘密；公正廉潔，克己奉公；以及憲法和法律規定的其他義務¹³。而在第十屆全國人民代表大會第一次會議上，新任國家主席胡錦濤更在上述基礎上進一步指出，希望內地的公務員能夠做到“權為民所用、情為民所繫、利為民所謀”，堅持國家和人民的利益高於一切。

香港對於“每一職系及職級的入職要求一般會因應有關職系和職級的工作需要，就學歷、專業資格、專門技能、工作經驗、語文能力及其他的質素或品性要求，作出釐定”。而“為了應付長遠運作及發展需要”，香港“政府致力建立一支兩文三語（通曉中英文，能操廣東話、普通話及英語）的公務員隊伍。因此，自1995年8月1日起，所有公務員職系在招聘人員時，一般都訂立所需的中文及英文水準”¹⁴。同時，亦對公務員隊伍的品行和紀律提出了具體的要求，歸納為：“堅守法治；守正忘私；對在履行公職時所作出的決定和行動負責；政治中立；在執行公務時不偏不倚；全心全意、竭盡所能，以專業精神服務市民。”¹⁵

台灣對於公務人員的要求側重於“其品德及對國家之忠誠，其學識、才能、經驗及體格，應與擬任職務之種類職責相當。如係主管職務，並應注意其領導能力”¹⁶，亦同時提出了服從、保密、誠實清廉、謹慎勤勉、不以權謀



私、勇於承擔責任等方面的具體要求¹⁷。

其他西方國家亦有各自不同的標準，有些側重於學歷，有些側重於管理能力等等，這裏暫不作詳細的羅列。

6.4.2.2 澳門社會對公務員素質的要求

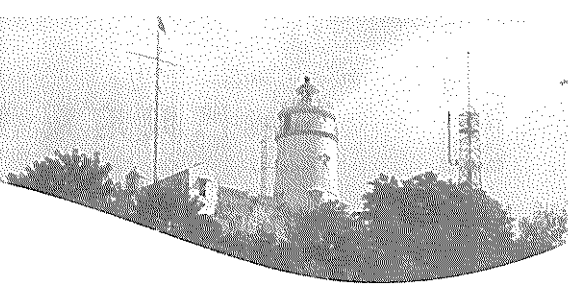
根據我們進行的電話調查、問卷調查和深入訪問結果顯示，無論是澳門市民還是公務員本身，對於提升政府部門的服務水平都是有所期望的。

《表4.14》是澳門一般市民對於提升政府部門服務質素的建議，當中相當部份內容是涉及公務員的素質和能力的；而《表4.6》則反映了公務員隊伍對自身素質的意見，他們都認同公務員是應該具備一定的基本素質的；而在我們與本澳部份團體進行較深入的訪談中，亦收集到被訪社團對澳門公務員服務水平提升的一些意見和建議。有關這部份的內容，在前文中已有所論述，這裏不再重覆。

6.4.2.3 澳門公務員應具備的基本素質

現行的《澳門公職法律制度》中，“人員通則”第279條就已對公務人員提出具體的義務要求，包括有：無私、熱心、服從、忠誠、保密、有禮、勤謹、守時、不從事不得兼任之活動等。但是隨著澳門回歸祖國，“一國兩制”方針的落實，對澳門公務員的素質要求，亦應有所調整和提升，上述的義務亦應進一步完善和具體化，以符合社會的整體發展需要。

綜合各方面的意見並結合現行《澳門公職法律制度》的相關規定，我們認



為，一個稱職的澳門公務員，必須奉公守法、嚴格遵守政府的法規、盡忠職守、履行職務時必須以政府的利益為依歸。他們應該做到以下的基本要求：

1. 愛國愛澳

愛國愛澳是澳門社會文化的重要特點之一。長期以來，澳門居民都積極擁護國家、支持特區政府，而這亦正是“一國兩制”、“澳人治澳”成功落實的前提條件之一。對於作為政府一員的公務人員來講，更應有此要求。

2. 以民為本

“想市民之所想，急市民之所急”，是特區政府行政法務部門的施政理念，可以體現出他們對以民為本的追求。其實，在實際工作過程中，多從整體市民的角度去考慮問題，充分發揮“公僕”精神，以民為本的理念是不難實踐的。

3. 廉潔奉公

誠實清廉，克己奉公，以負責、公正、公平的態度履行職務。

4. 恪守法紀，依法行政

尊紀守法，是每個市民都應該堅持的，而對公職人員的要求就應更為嚴格。公務人員亦應熟悉與自身工作相關的所有法律、法規，做到依法行政，提升工作效率。

5. 積極勤奮，敬業樂業

要堅持全心全意、竭盡所能地以專業的精神為市民服務。



6. 團隊精神，全局觀念

在履行職務時，要以大局為重，以政府和澳門整體利益為依歸，並且要充分發揮團隊精神，加強部門內部、部門與部門之間的合作。

7. 與時俱進、持續自我提升的精神

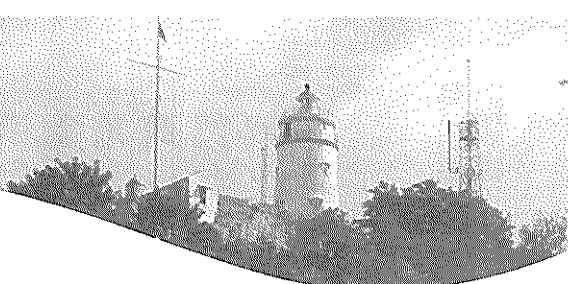
面對發展一日千里的社會環境，不斷自我增值和提升是對每一個社會成員的要求。要建立一個高效的政府，其成員亦必須要有不斷學習、與時俱進、持續自我提升的精神。

8. 忠誠、保密

公務人員應該要以忠誠的態度履行職務，並要絕對保守政府的秘密和工作的秘密。

而肩負領導責任的中、高級公務員，除了具備上述條件外，還應擁有以下能力：

1. 公平、公正的處事待人態度；
2. 發現、識別、提拔、培養、重用人材（而非庸材）的能力；
3. 具科學精神、客觀態度，重視調查研究；
4. 具恢宏胸襟。在維護應有權威的同時，保護和開創寬鬆的意見收集、交流空間，接納市民、同事、下屬的不同意見，身體力行地抗拒“擦鞋文化”；



5. “抓大放小”的能力。要適當下放工作，懂得從繁重的事務中抽身而出，重點扮演好領導 / 統籌者的角色；
6. 具“開拓創新”與“實事求是”相結合的精神。要從多個角度去思考和研究問題，消化複雜的訊息及其意義，對於創新的意念要持開放的態度，結合實際情況作出決策；
7. 勇於承擔責任。在艱巨任務、重大困難面前，能身先士卒，勇闖第一線；在挫折教訓面前，一力承擔，堅決糾正，方為中、高級公務員應有情操；
8. 其他現代公共行政管理領導者應具備的能力。

6.5 建議

“十年樹木，百年樹人”。素質的提升，是一個持續、漸進的過程。澳門社會，在要求公務員提升素質的同時，也應理解這絕非一蹴而就的經歷。不過，這也並不能成為部份公務員拒絕進步的藉口，任何過程均源自啟動，“千里之行，始於足下”。

“公務員素質的提升”，本身就是一個重大的學術研究課題，也是一個重要的系統工程，本研究不打算在此展開深究，只在歸納社會人士、公務員朋友以及本中心成員的意見的基礎上，初步提出下列建議：



澳門政府規模與服務質素研究報告

認真做好人力資源的規劃工作

缺乏前瞻性規劃是我們對澳門現行人力資源管理的評價。雖然行政暨公職局每年都會制訂人力資源報告，但卻沒有就發展趨向提出具體的意見和解決方案，亦沒有對問題進行細緻的分析，對此，應予及早改善。

加強培訓，提高效益

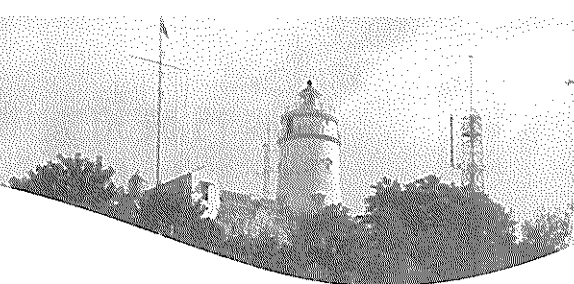
持續開展公務員培訓，為公務員素質提升創設客觀條件。本中心認同特區政府在回歸以來所推行的一系列培訓安排，並希望在總結經驗的基礎上，更有效益地、廣泛地、深入地持續開展。同時，實行職前培訓和在職培訓並舉，培訓與日後工作表現及評核掛鉤。在培養價值觀方面，應強化愛國愛澳、服務社會、團隊協作等公僕應有的內容；在提升工作水平方面，須盡快進行不同工作崗位工作特性的分析，並設計相適應的培訓項目，同時須加強因應環境改變、承擔責任和創新觀念的培訓。

完善公職法中只強調培訓權利而忽視義務的缺失，盡早制訂一套完整的終生培訓規劃。

完善對公務人員的素質要求，建立科學客觀的測評制度

上文已論述了公務員的基本素質要求，要科學、客觀地衡量公務員的素質是否符合標準，就應建立一套合理的測評制度。

測評的概念是把定量的方法和定性的方法緊密地結合在一起的，它包含兩重含義，一是測量、測試，即以量化的方式對人的能力傾向、個性特徵進行測



試；二是評定，即以定性化的方式對人的上述內容進行鑒定和判定。現代心理學、行為科學經常運用測量的方法，即量化性的標準化測試來鑒別人的才智水平；而我國古代和改革開放以前，則基本上採用評定的方法來區別人才。

科學的測評應當具備兩方面的因素：

1. 測評設計因素。主要指要素與標準的設計。要素就是指需要測評的內容，標準是指某一測評要素內的等級性。
2. 測評人因素。素質測評是測試人通過一系列科學的素質測評方法作用於被測人的一種動態過程，測評結果準確與否，也就是說其信度與效度如何，或多或少受到測評人的心理效應和主觀判斷的影響。因此，素質測評不僅對測評過程提出要求，也對測評人提出了心理效應、素質條件等的要求。¹⁸

綜上所述，對素質進行科學客觀的測評是有方法的，但由於本文並非研究測評方法的專題，故在此只作概念上的簡單論述，而有關測評設計因素和測評人因素的具體方案制定，則留待有關專項課題再作研究確定。

強化管理的統一協調機制

行政暨公職局既然負有為全澳政府部門的人力發展作統籌建議的職能，就應該賦予其相關權力約束其他部門。同時，要加強部門之間的橫向溝通，使其職能得以更有效地發揮。



建立績效掛鉤制度

長遠以言，一套完善的績效評估制度是提高服務質素的最佳方案，建議特區政府考慮並邀請有關的專家研究。

恰當獎懲，弘揚正氣

個人素質的高低，往往受所在團隊的風氣影響。整體良好風氣的形成，亦有賴多種積極因素的共同作用。其中，如何在公務員團隊中，祛惡揚善、弘揚正氣，值得為政者深思。政府和社會在堅持尖銳批評公務員不足，扭轉不正之風的同時，亦應注意發現公務員中的優秀表現並予以恰當的鼓勵，其作用並非單為獎賞個人，而在於激勵整體士氣。

提升全民素質，確保優質公務員湧現

其實，公務員和全體市民，完全不是對立的關係，他們只是部份和整體的概念，公務員亦是市民的一個部份。既然如此，從長遠而言，特區政府應當從學校、家庭、社區等多層次的教育去作通盤考慮，有計劃地從整體上提升全民素質。當然，對現職公務員素質提升的加快要求，亦符合現時的客觀實際。因此，目前不妨考慮同步並進。

整體檢討現時工作類別要求

縮少工人及助理人員類別的縱向層級，擴大行政人員組別及其以上的橫向層級，拉闊級與級之間的工資幅度。一方面既可提高政府架構的整體專業水平，另方面也可刺激其工作積極性。

七 結束語

“徒善不足以爲政，徒法不足以自行。”要治理好一個社會，除了要提升個人的素質之外，還需配合適應社會發展需要的制度。一個制度健全的社會，可以孕育品學兼優的才俊；一個制度健全的政府，可以讓其公務員更有效地發揮才能。因此，我們既強調人的素質，亦強調對行政法律、法規的進一步完善。

宏觀上，我們透過比較行政法，對比澳門與其它國家／地區政府規模之異同，嘗試借鑒東西方國家行政改革的經驗；微觀上，通過問卷調查法、深度訪談法和文獻研究法，廣泛收集社會各界對特區公共行政改革的意見，藉以甄別澳門社會對公共行政的特殊需求，深化對澳門公共行政問題的認識，增強改革對策與建議的科學性和實踐性。

從比較外國經驗的過程中，瞭解到當前各地政府都致力於縮小其規模結構。英國、美國、新西蘭走在最前面，也取得了成效；盧森堡、冰島雖小國寡民，但成就舉世斐然，管治水平位於世界前列；新加坡和香港，其政府效能不單穩居世界頂峰，但仍不斷精益求精，以精簡架構和提升效能為公共行政的工作重點。剖析其改革模式，與其說是縮小政府，不如說是將本由政府控制的機構，轉變為自治或半私營。也就是說，把一些不該由政府負責的工作，盡可能交回社會，由社會的無形之手把其做好。

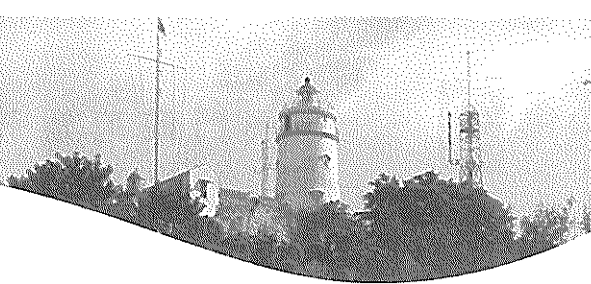
我們初步診斷的結果是：澳門政府規模雖未致於過大，但卻有不小的收縮空間。同時，1997 年底的公務員數目，應是控制政府規模擴張的一個指標。



在公務員服務質量方面，人事制度是改革重點。雖然政府過去幾年皆致力改善公務員的服務質量，例如透過推出“服務承諾”、“一站式服務”、“ISO 國際品質管理認證”等措施以提高效率，但涉及深層次的、起決定作用的提升人員素質、簡化行政程序、優化行政架構及修訂公職法律等工作，卻是進展緩慢。

政府服務水平的提升，除了需要完善相關的行政法律和法規以外，人員素質的提升亦是不容忽視的。具體地提出符合澳門特區政府和社會發展需要的公務人員基本素質要求，並建立科學客觀的測評機制，是澳門公共行政改革的重要一步。

公共行政改革所涉及的範圍非常大，作為第一階段的研究，本報告並未能全面而深入地分析和討論目前澳門公共行政體系的所有不足之處，同時，由於本報告的研究目的是對澳門公共行政體系進行初步的評估，故有關的建議部份亦未夠具體和充實。我們期望在不久的將來可以開展進一步的研究，以提出更為符合客觀需要和更具體的意見和建議。同時，由於水平和時間所限，本報告當存在許多不足和謬誤之處，有待各位專家學者和各位友好不吝指正。



註 解：

- ¹ 見香港《太陽報》財經新聞，“檢討公僕編制，重新調配資源”，2003年1月6日，B04。
- ² 見香港《文匯報》，“公僕帶頭 星洲36萬人減薪”，2003年5月23日，A5。
- ³ “表2.1”資料來源：
 - (1) 美國、加拿大、英國、德國、日本、澳洲、意大利、法國、新西蘭及澳門的本地生產總值(GDP)來自 <http://www.worldbank.org/data/databytopic/GDP.pdf> (April 2003)。GDP以當年價格計算。
 - (2) 美國：人口及公務員人數(Government employees)來自 <http://www.whitehouse.gov>；就業人數來自 [ftp://ftp.bis.gov](http://ftp.bis.gov)；財政支出 <http://www.census.gov>。
 - (3) 加拿大：人口、公務員人數、就業人口來自 <http://www.statcan.ca/english/Pgdb/>；財政支出來自 http://www.fin.gc.ca/frt/2002/frt02_6e.html-Table 33，支出為4,474.7億加元。1美元兌1.5488加元。
 - (4) 英國：人口、公務員人數(Public sector employees)、就業人數來自 <http://www.statistics.gov.uk/>；財政支出來自 <http://www.hm-treasury.gov.uk/>，財政支出為3,896億英鎊(Total managed expenditure)。1美元兌0.6944英鎊。
 - (5) 德國：公務員(Public sector employees)來自 <http://www.destatis.de/basis/e/fist/fisttab04.htm>；就業人數、人口來自 <http://www.destatis.de/basis/e/vgr/vgrtab10.htm>。財政支出來自 <http://www.destatis.de/basis/e/vgr/vgrtab11.htm>，財政支出為10,008.6億歐元。1美元兌1.1175歐元。
 - (6) 日本：人口、公務員(Government employees)、就業人數、財政支出來自 <http://www.stat.go.jp/>。財政支出為3,061,920億日元。1美元兌121.53日元。
 - (7) 澳洲：人口、公務員(Public sector employees)、就業人數、財政支出來自 <http://www.abs.gov.au/>。財政支出為2,489.2億澳元。1美元兌1.932澳元。
 - (8) 意大利：公務員(Pubblico impiego/Personale pubblico) 來自 <http://www.aranagenzia.it/>；人口、就業人數、財政支出來自 <http://www.istat.it/English/>；財政支出為5,768億歐元。1美元兌1.1175歐元。
 - (9) 法國：公務員(Emploi public/Fonction publique)來自 <http://www.fonction-publique.gouv.fr/>；人口、就業人數、財政支出來自 <http://www.insee.fr/>。財政支出為7,744億歐元。1美元兌1.1175歐元。
 - (10) 新西蘭：公務員人數包括國家(State)及地方(Local Governments)，分別來自 <http://www.ssc.govt.nz/>及 <http://www.lgnz.co.nz/>；人口來自 <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/nz.html>；就業人數來自 <http://www.dol.govt.nz/>；財政支出來自 <http://www.treasury.govt.nz/>，財政支出為488億新西蘭元。1美元兌2.3535新西蘭元。
 - (11) 澳門：人口、就業人數來自澳門特區政府統計暨普查局，《統計年鑒2001》，2002年7月；



澳門政府規模與服務質素研究報告

公務人員數來自澳門行政暨公職局，《二〇〇一年澳門特別行政區公共行政人力資源報告》，2002年4月；財政支出來自<http://www.dsf.gov.mo/>，財政總支出(Total government expenditure)為152億澳門元。1美元兌8.034澳門元。

4 “表2.2”資料說明及來源：

(1) 公共開支為按功能分類支出，政府總開支是政府決算後的總支出，包含自治機構及基金(Autonomus Funds)等的開支。而據澳門特區財政局2002年4月的解釋，1982至1984年的公共開支——按功能分類等同該年度政府決算後的總支出。

(2) 資料來源：

人口：澳門特區政府統計暨普查局；

公務員人數：《九七年澳門公共行政之人力資源》，澳門行政暨公職司，1998年4月；

《2001年澳門特別行政區公共行政人力資源報告》，澳門行政暨公職局，2002年4月；

GDP：《本地生產總值》1982-1999，澳門特區政府統計暨普查局，2000年7月；

公共開支及政府總開支：澳門特區財政局及《公共帳目1985-1999》，澳門財政局研究暨財政政策劃處。

5 “表2.3”資料來源：

(1) 盧森堡公務員(Fonctionnaires)、人口來自<http://db.statec.lu>；

就業人數來自http://www.statec.lu/html_en；

財政支出來自<http://europa.eu.int>及參考<http://www.czso.cz>，財政支出為87億歐元；

GDP來自<http://www.worldbank.org>。1美元兌1.1175歐元。

(2) 冰島公務員(Civil Servants)數字經2003年3月5日以電郵查詢冰島政府(hronn.palsdottir@fjr.stjr.is)

所得；人口、就業人數來自<http://www.hagstofa.is>；GDP來自<http://www.worldbank.org>；

財政支出來自<http://government.is>，財政支出為295.1億冰元。1美元兌97.425冰元。

(3) 汶萊公務員人數經2003年4月5日以電郵查詢(klchee@fbeps.ubd.edu.bn)Dr. Chee Kim Loy (Assoc.

Prof), Head of Department of Public Policy, The Faculty of Business, Economics and Policy Studies (FBEPS), University of Brunei Darussalam 所得；人口來自CIA, The World Factbook 2001,

<http://www.cia.gov>；財政支出來自<http://www.apecsec.org.sg>；GDP來自<http://www.nccibd.com>。

財政支出是37.444億汶萊元，GDP是76.192億汶萊元。1美元兌1.8917汶萊元。

(4) 巴林公務員(Government sector employment)來自<http://www.bah.molsa.com/english/index.asp>；

人口、就業人數、財政支出來自<http://www.bahrain.gov.bh>；

GDP來自<http://www.worldbank.org/data/databytopic/GDP.pdf>。

財政支出為8.33億巴元。1美元兌0.376巴元。

(5) 馬爾他公務員(Public sector employees)及就業人數來自<http://www.gov.mt>；

人口來自CIA, The World Factbook 2001, <http://www.cia.gov>；

GDP來自<http://www.worldbank.org/data/databytopic/GDP.pdf>。

財政支出來自 <http://www.nso.gov.mt>，財政支出 7.67 億馬元。1 美元兌 0.4499 馬元。

(6) 澳門數據來源同“表 2.1”。

6 “表 2.4” 資料來源：

(1) 新加坡：就業人數來自 <http://www.mom.gov.sg/>；

公務員(Public Servants)數字來自 <http://www.iadb.org/>；

人口、財政支出來自 <http://www.singstat.gov.sg/>；

GDP 來自 <http://www.worldbank.org/data/databytopic/GDP.pdf>。財政支出是 347.76 億新加坡元。

1 美元兌 1.7917 新加坡元。

(2) 香港：人口、就業人數（勞動人數減失業人數）、公務員(Civil Servants)、財政支出來自

<http://www.info.gov.hk/>；GDP 來自 <http://www.worldbank.org/data/databytopic/GDP.pdf>。公共財政支出(Public expenditure by function)是 2,694 億港元。1 美元兌 7.7994 億港元。

(3) 台灣：公務員來自 <http://www.cpa.gov.tw/>；GDP、就業人數、人口來自 <http://www.stat.gov.tw/>；

財政支出來自 <http://www.dgbasey.gov.tw/>。

GDP 是 95,423 億新台幣。財政支出為 25,573 億新台幣。1 美元兌 34.494 新台幣。

(4) 南韓：公務員(Government employees)、就業人數、人口、財政支出來自 <http://www.nso.go.kr/eng/>；

GDP 來自 <http://www.worldbank.org/data/databytopic/GDP.pdf>；

財政支出為 1,678,520 億韓圓。1 美元兌 1,290.99 韓圓。

(5) 澳門數據來源同“表 2.1”。

7 “表 3.2” 資料來源：

人口：澳門特區政府統計暨普查局；

公務員人數：澳門行政暨公職局，《2001 年澳門特別行政區公共行政人力資源報告》，2002 年 4 月；

就業人數：澳門特區政府統計暨普查局網頁，<http://www.dsec.gov.mo/>。

8 “表 4.1” 資料來源：

澳門：澳門行政暨公職局，《2001 年澳門特別行政區公共行政人力資源報告》，2002 年 4 月；

香港：香港公務員事務局 <http://www.csb.gov.hk/hkgcsb/index.jsp>，截至 2002 年 3 月 31 日；

台灣：台灣行政院人事行政局全球資訊網 <http://www.cpa.gov.tw/>。

9 “表 4.2” 資料來源：

(1) 澳門行政暨公職局，《2001 年澳門特別行政區公共行政人力資源報告》，2002 年 4 月；

(2) 彭錦鵬主編：《文官體制之比較》，台北，中央研究院歐美研究所，1996，第 142—143 頁。

10 “表 4.3” 資料來源：

澳門：澳門行政暨公職局，《2001 年澳門特別行政區公共行政人力資源報告》，2002 年 4 月；



澳門政府規模與服務質素研究報告

台灣：台灣行政院人事行政局全球資訊網 <http://www.cpa.gov.tw/>。

- 11 見《辭海》，上海辭書出版社，第3473頁。
- 12 摘自北京市人事考試網<http://www.bjpta.gov.cn/ksxx/ksxx.htm>，中央、國家機關國家公務員和工作人員招考考試(2003年報考條件)，下載於2003年4月。
- 13 《國家公務員暫行條例》第二章第六條，1993年10月1日起施行，下載自中華人民共和國人事部網站 <http://www.mop.gov.cn>。
- 14 摘自香港公務員事務局網頁<http://www.csb.gov.hk/hkgcsb/index.jsp>，公務員隊伍的管理>>聘任>>入職要求(2003年3月27日更新)。
- 15 摘自香港公務員事務局網頁<http://www.csb.gov.hk/hkgcsb/index.jsp>，公務員隊伍的管理>>品行和紀律(2003年4月24日更新)。
- 16 摘自台灣“公務人員任用法”第4條(民國91年01月29日修正)，見台灣法務部主管法規資料庫查詢系統 http://www.moj.gov.tw/f6_frame.htm。
- 17 見台灣“公務員服務法”(民國89年07月19日修正)第1條至第7條，載於台灣法務部主管法規資料庫查詢系統 http://www.moj.gov.tw/f6_frame.htm。
- 18 費英秋著：《素質的透視與測評》，第二章第一節，P. 76-100，中國物資出版社。

澳門政府規模與服務質素研究報告

鳴謝 澳門基金會 贊助本課題部份研究經費

課題組成員：

澳門發展策略研究中心

梁維特	陳欣欣	尉東君	何華添	余惠鶯
梁慶球	陳俊拔	葉建華	高少卿	婁勝華

香港政策研究所

李正儀	潘國城	陳偉文	關智明
-----	-----	-----	-----

出版：澳門發展策略研究中心
澳門上海街175號中華總商會大廈十九樓A座
(www.cpedm.org.mo)

封面設計：吳衛堅

排版設計：堅藝策劃製作有限公司

印刷：澳門新藝印務有限公司

版次：二零零三年七月 <第一版>

印數：1500本

定價：澳門幣50元正

I S B N：99937-41-07-8

版權所有 翻印必究