

鄯益奋 ● 著

澳门

回归后 公务人员制度改革研究

澳门各项公务人员制度改革的基本背景、内在动因、运作困境、完善路向等的全面梳理和深入分析

回归后澳门公务人员制度改革的本质在于实现从权利本位到能力导向的转型

转型受政治、历史、文化、观念及利益方面的影响，需要整体考量、渐进推动

MACAO
CIVIL

SERVICE
REFORM
AFTER

THE
RETURN



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

鄞益奋 ● 著

澳门

回归后
公务人员制度改革研究



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

回归后澳门公务人员制度改革研究 / 鄞益奋著. --
北京: 社会科学文献出版社, 2019.5
ISBN 978-7-5201-4056-0

I. ①回… II. ①鄞… III. ①公务员制度-研究-澳门
IV. ①D676.59

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 284000 号

回归后澳门公务人员制度改革研究

著 者 / 鄞益奋

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 宋浩敏 陈素梅

出 版 / 社会科学文献出版社·联合出版中心(010)59367151

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 13 字 数: 163 千字

版 次 / 2019 年 5 月第 1 版 2019 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-4056-0

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

澳门理工学院资助课题

“回归后澳门公务员制度改革研究” 的
课题结项成果

MACAO
CIVIL

SERVICE
REFORM
AFTER

THE

RETURN

序 言

一直以来，人事管理及公务员管理是公共行政和政府管理研究的重要内容。在澳门公共行政和政府管理研究中，关于澳门特区公务人员制度的研究自然是其中不可或缺的部分。鄞益奋博士的《回归后澳门公务人员制度改革研究》一书，对回归后澳门公务人员制度的不断改革进行了较为系统的梳理和分析，不失为了解回归后澳门公共行政改革和公务人员制度改革的一部力作。

与中国内地的公务员制度相比，澳门特区公务人员制度存在很大的不同。比如，在公务人员分类上，澳门特区实行的是领导主管与一般公共行政工作人员的分类，在一般公共行政工作人员中，又区分出高级技术员、技术员、技术辅导人员、行政技术助理员及工人五个类别。这种分类体系和中国内地的领导职务和非领导职务的分类，综合管理类、专业技术类和行政执法类的职位分类体系就有着较大差异。另外，在公务人员的招聘、职程、评核、薪酬、福利、晋升、退休、培训、问责、委任等制度方面，澳门特区的制度规定和中国内地公务员制度的相关规定也存在相当大的区别。其中，澳门的职程制度和委任制度，更是凸显了澳门公务人员制度的特色，特别值得研究公务员制度的学者和同人深入讨论，共同关注。

公务人员制度是由多个管理环节共同组成的系统化的制度体系。衡量公务人员制度的优劣，既要与其与制度环境之间的适应程度，又要看其多个管理环节之间规定的匹配程度。可以形象地

打个比喻，公务人员制度就像一条珠链，招聘、考核、薪酬、培训、晋升等管理环节就像串在珠链上的珠子，珠链好不好看，不仅取决于每个珠子好不好看，而且取决于各个珠子的整体搭配效果。由此，公务人员制度的改革不但要对诸如招聘、考核之类的某个管理环节进行改革，而且要进行全面的、整体的、配套的、系统的改革。回归以来，澳门公务人员制度改革花了很多力气和心思，取得的成绩必须肯定。但在不少方面其效果不尽如人意，根本的原因就是：只进行片面的改革而没有进行整体的改革。从回归后澳门公务人员制度多年的改革经验看，澳门公务人员制度各项内容的改革密不可分，互相关联、互相影响，迫切需要从全局上，把握各项制度的特殊性；从整体上克服各项制度的单一性，协调各项制度的关联性；从根本上，提高各项制度的系统性，促成整体性制度改革，从而全面提升政府的治理能力。

在公务人员制度改革的进程中，地区文化和行政文化的影响和制约作用也不可低估。澳门公务人员制度改革推行缓慢，除了体制上的原因之外，更重要的是因为缺乏一种“勇于承担”的行政文化。另外，在澳门特区，包括公务员制度改革在内的行政改革都需要在既有的法律框架下进行，由此澳门特区的公务人员制度改革（行政改革）和法律改革有着密不可分的关系，在很多情况下行政改革和法律改革需要同步进行，否则公务员制度的改革必然难以推进。

对多数中国内地的读者而言，澳门公务人员制度是一个较为陌生的领域，需要更多介绍和引荐。鄞益奋博士自从2006年进入澳门理工学院工作以来，对澳门公共行政和公共政策进行了较为厚实和系统的研究，《回归后澳门公务人员制度改革研究》一书是鄞益奋博士10多年来对澳门特区公务人员制度研究的汇总。本书条理分明、逻辑清晰，对澳门特区公务员制度的分析较为深

入，有其独到的见解。在澳门回归祖国将近二十年之际，我十分乐意向关注港澳政治社会、“一国两制”事业，特别是关注澳门公共行政的读者推荐此书。

陈庆云

北京大学政府管理学院

2018年9月20日

目 录

第 1 章 绪论 / 1

- 1.1 澳门特区公务人员的规模和结构 / 2
- 1.2 澳门公务人员的行业特点 / 8
- 1.3 澳门公务人员制度的改革历程 / 11
- 1.4 澳门公务人员制度改革的特定情境 / 18

第 2 章 职程制度改革 / 24

- 2.1 2009 年职程制度改革的主要内容 / 24
- 2.2 2009 年职程制度改革的困境 / 29
- 2.3 2016 年职程制度的改革 / 33
- 2.4 关于未来职程制度改革的建议 / 38
- 2.5 本章小结 / 41

第 3 章 招聘制度改革 / 42

- 3.1 部门招聘制度 / 42
- 3.2 “中央招聘”制度的出台 / 44
- 3.3 “中央招聘”制度的制度设计偏差 / 47
- 3.4 “中央招聘”制度的制度设计偏差产生的影响 / 50
- 3.5 统一管理开考制度对“中央招聘”制度的变革 / 52
- 3.6 本章小结 / 58

第4章 评核制度改革 / 59

- 4.1 工作表现评核制度的出台 / 59
- 4.2 工作表现评核制度的审视 / 61
- 4.3 领导官员的绩效评审制度 / 69
- 4.4 评核制度的改革路向 / 73
- 4.5 本章小结 / 78

第5章 晋升制度改革 / 79

- 5.1 晋升制度的根本依托 / 79
- 5.2 晋升制度的基本情形 / 81
- 5.3 晋升制度的主要问题 / 87
- 5.4 晋升制度的改革方向 / 90
- 5.5 本章小结 / 93

第6章 委任制度改革 / 94

- 6.1 领导主管的混合属性 / 95
- 6.2 委任制度存在的问题 / 97
- 6.3 委任制度的改革路向 / 100
- 6.4 本章小结 / 103

第7章 问责制度改革 / 104

- 7.1 官员问责制的发展进程 / 105
- 7.2 官员问责制的主要规定 / 108
- 7.3 官员问责制的实践困境 / 111
- 7.4 官员问责制的改革方向 / 118
- 7.5 本章小结 / 123

第 8 章 薪酬制度改革 / 125

- 8.1 薪酬制度改革主线 / 125
- 8.2 薪酬制度缺乏激励功能 / 128
- 8.3 创新薪酬制度 / 130
- 8.4 本章小结 / 135

第 9 章 退休制度改革 / 136

- 9.1 退休制度 / 136
- 9.2 公积金制度 / 138
- 9.3 退休制度与公积金制度的总体比较 / 139
- 9.4 本章小结 / 148

第 10 章 培训制度改革 / 149

- 10.1 培训制度的基本特性 / 149
- 10.2 培训制度存在的问题 / 154
- 10.3 培训制度的改革路向 / 159
- 10.4 本章小结 / 164

第 11 章 福利制度改革 / 165

- 11.1 福利制度的发展历程 / 165
- 11.2 福利制度的特点 / 168
- 11.3 福利制度存在的问题 / 170
- 11.4 福利制度的改革方向 / 172
- 11.5 本章小结 / 172

第 12 章 流动制度改革 / 174

- 12.1 流动制度的主要形式 / 174

12.2 流动制度存在的问题 / 176

12.3 流动率低的制度原因 / 178

12.4 流动制度的改革方向 / 182

12.5 本章小结 / 184

第13章 结论 / 185

参考文献 / 192

后 记 / 196

表目录

- 表 1 澳门公务人员数量统计 / 4
- 表 2 按政府各司及其他机构划分的公共人力资源统计 / 5
- 表 3 按雇佣法律关系划分的公共人力资源统计 / 6
- 表 4 按人员组别划分的公共人力资源统计 (2016) / 7
- 表 5 2017 年第二季澳门按行业统计的就业人数 / 8
- 表 6 2011 以来澳门按行业统计之月工作
总收入中位数 (澳门币) / 11
- 表 7 回归以来澳门本地生产总值及本地生产总值的变化 / 21
- 表 8 回归以来澳门博彩收入及博彩税的情况 / 22
- 表 9 2009 年之前的一般职程制度 / 25
- 表 10 2009 年改革后的一般职程制度 / 27
- 表 11 澳门特区公务人员一般职程制度概貌 / 48
- 表 12 “中央招聘”和统一管理开考的范围比较 / 55
- 表 13 “中央招聘”制度: 公职局与用人部门的分工模式 / 56
- 表 14 统一管理开考制度: 公职局与用人部门的
合作模式 / 56
- 表 15 某个公务人员的总评分计算方法 (举例) / 61
- 表 16 澳门领导官员绩效评审制度的指标和评语 / 71
- 表 17 领导主管的选拔条件 / 87
- 表 18 澳门公务人员的退休制度 / 138

表 19 澳门公务人员的公积金制度 / 139

表 20 退休制度与公积金制度的总体比较 / 140

表 21 年金给付与一次性给付的优点和缺点 / 144

表 22 澳门公务人员晋级培训课程类型及培训时数 / 153

第1章 绪论

正如政体是政治科学的中心、社会组织是社会学的核心一样，公务员是公共行政研究的主题，也是公共行政研究中较为独特的一块研究阵地，其他学科尚没有大量涉足进来的领域。根据西方学者对公务员制度的经典定义，公务员制度是“既定领域下国家事务服务中动员人力资源的中介制度”。^① 这个界定揭示了公务员制度的两个重要内涵：一是国家或政体和具体行政组织之间的桥梁和中介，说明为了实行国家和政府既定的职能，公务员制度是必不可少的工具；二是公务员制度的首要关注点在于人力资源而非财政或物质的资源。

从制度层面来说，制度和规则为理解公务员的行为提供了一个很好的视角，它规定了什么样的行为是公务员必须做的，什么样的行为是不能做的，什么样的行为是鼓励做的。这些制度规则包含明确的法律规定和准则，也涵盖了一些暗含的准则。“公务员制度是一种治理制度，是为处理公共事务的角色——公务员安排的一种规则体系，反映了对于公务员在处理公共事务中的行为和功能的期望，是政治制度的一部分。”^② 由此，公务员制度是公共行政研究和政治制度研究的核心组成部分，是研究澳门特区政

① Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, and Theo A. J. Toonen, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press Bloomington & Indianapolis, 1996.

② 魏姝：《服务型政府模式下政府人事制度的理想类型研究》，《中国行政管理》2010年第8期，第118页。

府治理能力及治理制度不可绕过的内容。

一般意义上讲，公务员指国家机构和政府机构的工作人员。但从深层的内涵界定来说，公务员却是一个很难说清楚的概念。至今为止，关于公务员的边界问题经常是一个含糊不清的问题，各个国家对公务员的范围界定也不尽相同。一般来说，那些职业的、任命的官员被视为公务员，而选举的、政治的官员一般不被看作公务员。在这个基本原则之下，有些国家和地区把非职业的、任命的官员视为公务员，有些国家和地区把选举的、任命的官员视为公务员，不一而足。因此，公务员的范围和边界，经常是要看各个国家和地区的具体情境来决定。

需要强调的是，在澳门，“公务员”有特定的法律内涵。澳门公职法对“公务员”有严格的限定，是特指确定性委任和定期委任的公务人员。澳门法律规定下，公务员和公务人员有严格的区分，公务员的外延小于公务人员，“公务人员”涵盖各种任用方式的公共行政工作人员，“公务员”是“公务人员”的一部分。也就是说，一般而言，“公务员”是可以等同于“公务人员”，但从澳门的法律规定而言，“公务员”与“公务人员”不同，“公务员”只是采取确定性委任和定期委任的任用方式的公务人员。

1.1 澳门特区公务人员的规模和结构

1.1.1 澳门特区公务人员的规模

事实上，一个国家的政府规模究竟应当控制在什么样的水平，如何确定其适度规模，一直是各国学界共同关注的问题，并对此进行长期不懈的探讨，但始终没有定论。一方面，由于各国

的政治制度、经济体制、自然环境和文化传统不同,政府职能也不尽相同,因此政府的规模也不同;另一方面,即使是在一个国家内部,在不同的历史时期、发展阶段和经济发展水平不同的地区对政府的规模也有不同的要求。政府规模在各种因素的影响下呈现出动态性和发展性,并不是一个简单的“大政府”或“小政府”的选择问题。^①

从理论上讲,保持适当的政府规模是政府有效运转的必要条件。人员不足与冗员,都会影响工作效率与服务水平。判断一个国家的政府官员是不是太多,不能简单以目前比以往多来证明,更不能简单以其绝对数来衡量。最基本的衡量尺度是公务员人数与总人口比例,同时还要通过纵比和横比的方式来厘定。适度规模要求数量上能满足政府对社会进行有效治理的需要,同时对内可以保证政府各部门有效运转的要求,并与经济发展水平、政府的实际财力等因素相适应。

适度政府规模理念告诉我们,政府规模一方面不能过大,另一方面又不能太小,而是要合理适度。合理适度的政府规模应当以政府与市场的结合度、政府对资源的支配度、政府支出的约束度、公共产品的供给度、社会公众的满足度等标准,作为评价政府规模是否合理适度的科学依据。

人们经常用一个地区公务人员数量和常住人口的比例,来衡量公务人员数量的合理性程度。一般来说,“政府公务人员的数量被认为是政府规模最直接的反映,政府公务人员数与人口之比成为衡量政府相对规模最主要的指标”。^②依照这个标准,澳门的常住人口约为65万,澳门公务人员和常住人口的比例大概为1:20,相

① 童秀梅、杨发坤:《合理政府规模理念及其对我国行政组织改革的启示》,《行政与法》2012年第5期,第9~12页。

② 娄胜华:《澳门政府规模的实证研究》,《学术研究》2003年第3期,第61页。

比香港（约为 1：40）、台湾（约为 1：65）而言，属于公务人员数量较多的地区。

回归以来，随着政府职能的不断拓展及专业化，澳门特区政府的规模日益扩张，公务人员的数量不断增加。近五年澳门公务人员数量的资料显示，澳门公务人员由 2013 年的 27497 人增加到 2017 年的 31354 人（不包括受私法制度规范的基金会及其他公共机构如澳门基金会、澳门贸易投资促进局、澳门金融管理局、澳门大学、澳门理工学院及民航局的人员），4 年间增加了 3857 人，增幅达 14.03%，见表 1。

表 1 澳门公务人员数量统计

单位：人

时间（年）	2013	2014	2015	2016	2017
公务人员数目	27497	28701	29976	30831	31354
与去年同期比较的变动	2.06%	4.38%	4.44%	2.85%	1.70%

资料来源：澳门公共行政人力资源统计资料，澳门行政公职局网站。

近年来，澳门社会不时有声音批评政府不断增加人手，公务人员数量增长过快，政府规模过于庞大。社会认为，政府规模的增加和公务人员数目的增加是可以理解的，但前提是行政效率需要提高，政府能力需要提升。“随着澳门面积及人口的增加，政府承担的职能不断扩大，公务员队伍相应地扩大，社会是可以理解的，但前提必须是优化服务、慎用资源，而不是无规划地徒增人数，队伍不断膨胀，陷入一种‘效率越慢、请人越多’的恶性循环。”^①

关于社会对公务人员数目过多的质疑，澳门特区政府的回应主要是从三个方面来说明和解释。一是强调政府各部门的职

① 《何润生促梳理公务员体制》，《华侨报》2014 年 8 月 21 日，第 22 版。