

# 香港高官問責制的實踐經驗對提升澳門管治能力的可行性分析

鄧木佳\*

## 引言

澳門特區新任行政長官崔世安在其首份施政報告中表述已著手研究施行“高官問責制”，藉以建立自己的施政團隊，從而優化現有的管治模式。本論文的主要內容，是從實存之問題出發，借鑒香港“高官問責制”的實踐經驗，建構研究之基礎，用以闡明改革主體研究的價值和體現公共行政民主化的發展趨勢。

本文共分三部分：第一部份為追本溯源篇，先針對香港“高官問責制”研究的源起與目的、範圍與重點、方法與架構，引導出基本的研究路線，討論在進行改革後相關制度的變化範疇；

第二部分為體系結構與運作評估，討論的內容包含目前實施的情況，具有問責制度之實施成效受那些因素影響，以及至目前為止問責制度在實施上所存在的問題等和原因透視；

第三部分為針對高官問責制度的完善範疇，從而完善澳門特區高官問責制的社會需求與條件。

以公共管理改革的思維為基礎，立足於現實的思考，認識現實社會的結構，感受社會發展的脈動，把握社會前進的方向。

## 一、追本溯源：問責理論的解讀與制度發展的條件分析

### （一）問責理論的解讀

“問責”（accountability）<sup>1</sup>一詞的出現，最早可追溯至十四世紀初期所使用的古英文“acompte或aconte”，而其語源是來自古法

\* 中山大學行政管理學博士

1. 在台灣學界，有不少學者習慣將（accountability）譯為“課責”或“責任”，然而在深究accountability的原意之後，筆者發現這樣的譯法雖然有在字面意義上，讓人更易

語的同義字“*comptes à render*”，意指“提供說明”（*rendering of accounts*）。<sup>2</sup> 雖然這個原本來自英國中古時期的概念，在傳到了其他非英語系的國家以後，常常被當成是“責任或義務”的同義詞，但實際上“問責”與“責任”卻是兩個不同的概念。嚴格來說，問責概念的主要訴求是在限制與約束公共官員的自由裁量權，而責任概念則是在釋放這種裁量權；其次，問責概念所著重的是對權威的順從，而責任概念卻十分強調授權與獨立性；最後，問責概念的目的往往是在試圖降低政府治理不當的負面影響，而責任概念卻是想從積極面來擴大政府良善的治理。<sup>3</sup>

研究“問責”制度，首先要弄清什麼是“問責”。“問”即詢問、追究。“責”在古漢語中是一個多義的概念，至少有六種意義：一是求、索取；二是詰斥、非難、譴責；三是要求、督促；四是處罰、處理；五是義務、責任、負責；六是債。<sup>4</sup> 在西方公共行政學說史上，“責任”、“問責”是公共行政價值研究的重要組成部分。將“責任”概念引入公共行政是行政與倫理早期結合中不可忽視的重要環節。政府應該做什麼、政府行政人員的職責應該是什麼，都構成了對政府合法性研究的重要內容，也一直是公共行政憲政主義研究取向的重要內容。概括來說，效率、公平、公正、民主、秩序等共同構成了公共行政的價值體系。但從歷史發展的觀點來分析，公共行政的研究表現出兩種基本的價值取向：一種是管理主義的取向，秉承管理學和經濟學的傳統，關注效率，強調工具理性；一種是憲政主義的取向，秉承政治學和法學的傳統，關注民主、社會公平，強調對公共權力的制約和限制。<sup>5</sup>

---

於理解的優點，但由於“課責”一詞似有偏重“*accountability*”在獎懲（*sanction*）面向上的意涵，而未能反映其在回應諮詢以提供“資訊”（*information*）面向上之另一層涵意的缺失。不過，在將其改譯為“負責”或“責任”性之後，卻又很容易與另一個不同的概念—負責性（*responsibility*）一詞相互混淆，在幾經斟酌之後，筆者認為此處似應將其譯為“問責性”一語，較為恰當。

2. Dubnick, Melvin J. (1998) 《*Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework*》, In Charles Sampford, Noel Preston with C-A Bios (Eds.) p70.
3. Dubnick, Melvin J. (1998) 《*Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework*》, In Charles Sampford, Noel Preston with C-A Bios (Eds.), pp69-70.
4. 參見王成棟：《政府責任論》，中國政法大學出版社，1999年1月第1版，第2-3頁。
5. 王樂夫、蔡立輝主編：《公共管理學》，中國人民大學出版社，2008年版，第18頁。

“問責”是有效治理的核心概念，“問責”也是組織是否更有績效的監督機制。在當代治理理論中，“問責”非僅是狹義的“責任”而已，它涉及“民主的承諾、倫理的行為、公平、正義、程序正義、道德責任”等規範性問題，也涉及績效導向及創造利益的效率問題，更涉及對財務監察，符合法制，政治道德及良好的行政作為議題。強化“問責”機制，是達成“善治”的重要途徑。

綜合上述對問責概念的比較可知，雖然各家關切的焦點分類方式有所不同，但基本上可歸納出下列共同點：

一是問責的對象是行政部門的主要官員而非部門本身，這是與中國目前所採用的行政首長負責制相匹配的；

二是問責的原因是不履行和不正確履行行政職責；

三是問責是一種監督機制，是同體問責和異體問責的雙重結合；

四是問責制是責任政府的重要內容；

五是問責制是民主政治的一個組成部分，是行政民主化和法治化的產物。

再者，問責制對於督促依法、合理地履行職責，建設有限政府、高效政府和責任政府，具有重要的意義。

由於港、澳兩地的社會、政治發展歷史各有不同，社會背景亦有很大分別；故此在研究和比較兩地特首的施政時，應對兩地社會環境的不同之處有充分瞭解，才能客觀地、全面地比較兩地管治範疇的異同。香港回歸時，群眾呈現多元化的意見，有贊成回歸及愛國的，亦有抱懷疑、失望的；無論政治上或社會上，親英人士較多，政黨政治亦開始發展；香港社會百花齊放，政府施政需面對不同的聲音、利益，凝聚共識並不容易，施政亦十分困難。相反，澳門自從在1966年的“12.3事件”後，愛國勢力成為澳門社會的主流，甚至有居民曾受苦於澳葡的腐敗、經濟及治安出現問題時，更希望早日回歸祖國。澳門社會意見走向單元化，“另類意見”受到排斥；政治上澳門未曾出現政黨政治。因此，澳門社會單元化，政府面對的反對聲音亦相對較少，便利於施政。

近年來，隨著澳門賭權開放，內地開放居民往港澳自由行，經濟急促發展，使得公共事務日益繁雜，政府為因應社會變遷，政府的職能與角色呈現多元化而備受關注，加以科技發達與市民對政府需求提昇，使得市民不但要求施政品質的提高，更要求有敏捷的反應，負責任的政府；公務員著實扮演著重要而且具關鍵性的角色，所以建構一個有績效的問責制度，實為時勢所需。長期以來，社會各界經常批評政府組織僵化、機關辦事拖拉、政出多門、且權責不清、決策過程繁複而費時、對外在環境的改變反應遲鈍又缺乏效率等，實在顯示市民對加速政府改革的期望。尤其，當前正面臨全球金融海嘯的嚴峻環境，須針對政府人事體制進行全面的功能性與結構性調整，有效提升政府效能，才能有力的屹立於國際社會。

## （二）問責制發展的條件分析

國家主席胡錦濤在出席澳門特區成立十周年慶典活動講話中指出澳門特區政府必須提高執政能力，以民為本，創造澳門社會全面發展的新局面。澳門特區新任行政長官崔世安在其首份施政報告中表述已著手研究施行“高官問責制”，藉以建立自己的施政團隊，從而優化現有的管治模式。綜之，問責制發展的條件分析可細分如下：

### 1. 國際背景：改革的大趨勢

“過去的十幾年裏，世界發生了一系列變化，各國政府面臨著新的挑戰。其中最主要的挑戰是眾多國家面臨著公民對政府缺乏信任。公共行政須在履行公共行政責任的前提下做出調整和改變，以協調公民對民主、效率、道德等一系列問題不斷提出的要求。”<sup>6</sup>20世紀80年代以來，行政改革成為各國政府極為重視的一項政策方針。有關的主題如政府再造、職能重新定位、人員精簡、重視市場導向等，都同時指向一個重要的目標：建立一個更有效能、更負責任、花錢少而工作好的政府。由於這一輪的行政改革運動要求改造政府，使政府具有

---

6. 陳國權、王勤：《市場經濟現代轉型中的法治與責任政府》，載《公共管理學報》2007年4月，第4頁。

新思維、新作風，因此形成一股相當大的力量，而成為一股全球性的風潮。

澳門特區政府也無法不受此項風潮之影響，尤其是回歸中國大陸後，傳統的澳門公務員隊伍，無法適應政治過渡和經濟的轉型需要，因此，必須進行改革，而改革的範圍相當廣泛，包括重組行政組織架構、檢討行政作業流程及發展電子化政府等。在何厚鏵特首第二任內，特區政府已經提出了澳門特區政府公共行政改革路線圖，提出創設一個良好的制度環境，提高各級公務人員的業務技能、管理水平及承擔意識，弘揚廉潔風氣，依法及高效運用公共資源，準確體現民意，從而強化特區政府的整體施政能力，提供高質素的服務，促進市民綜合生活素質的全面提升，建立和諧、穩定、進步的社會，確保“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治在澳門成功落實。第三任特首崔世安更明確提出要加强執政能力，重視陽光政府和廉政建設，構建廉潔政府和社會，並研究如何全面地落實特區政府行政改革路線圖，如何集中人力物力、政策資源，在行政改革路線圖中找出關鍵的改革措施，開創澳門公共行政改革的新局面。

## 2. 正本清源：尋找改革的異同

行政組織改革是世界各國在進一步朝向國際化的進程中所必須面對的共同問題，因此，現今許多國家其實正處於推進行政組織之廢除、整合、代理化、制度放寬等類似的行政改革。英國的行政改革可追溯至1979年柴契爾夫人的主政時期。當時英國行政改革包括三大層面，即效率稽核（Efficiency Scrutiny）、財務管理改革方案（Financial Management Initiative, FMI）及續階改革（Next Step Program），而1991年梅爾繼任首相後，更提出“公民憲章”（Citizen's-2-Charter）的改革計劃。日本亦於1983年提出“新政改革大綱”，新西蘭自1984年即開始進行“行政文化重塑運動”，加拿大則在1990年發表“政府服務革新白皮書”，德國的“新領航行政模式”，法國的“行政現代化政策”，荷蘭的“行政制度化”，瑞士與奧地利的“新公共管理”運動等，可見各國政府無不積極從事行政改革及政府再造，以提升國家競爭力。

特區競爭力的提升及整體發展是基於政府角色的扮演與職能的發揮，過去傳統官僚典範下的大有為政府已無法符合“新治理”型態的需要，公共組織需要在不同利益主張與觀點之間取得平衡，為公共利益而服務，且應以民主政治守護者自居，政府的使命與核心任務，為促進社會公義之實現，並以服務人民為導向。面臨日益膨脹的政治需求、愈來愈沉重的角色扮演、民間有增無減的功能期望、資源運用失效、財政緊縮等等層出不窮的狀況，實在使得政府的運作，落入疲於應付的窘境。雖然公營部門不斷地提出更多政策，但大量的政策產生不但未能使公共服務的質量提升，甚至衍生出更多社會問題，因而產生所謂政府失靈或不可治理性的危機，在此種危機下，即顯現出政府的結構體制已無法整合社會內在的需求及矛盾，致使其統治的正當性與合法性遭受挑戰。

### 3. 港、澳政治的轉變引起國際關注：一種獨特的政治過渡

港、澳政治的轉變引起國際關注的原因不僅在於這是一種獨特的政治過渡，而在於這種過渡在某程度上衡量出中國中央政府對港、澳在憲法允許的範圍內進行政治改革試驗的承受能力。香港與澳門於1997年與1999年移交中國後，其特區政府運作的依據分別為《香港基本法》與《澳門基本法》，“一國兩制”是其最高指導方針與原則。港澳地區基於歷史因素自中國的版圖被分割出去，最終透過談判與英、葡達到共識並簽署《中英聯合聲明》與《中葡聯合聲明》。在此基礎上，施行社會主義的中國保障維持兩地五十年不變，可持續運行既有的資本主義制度，並強調“港人治港”、“澳人治澳”的獨立性。

### 4. 公眾對政府提出了更高服務質量的訴求

隨著全球化與資訊化所帶來的經濟結構調整，以及傳統產業向珠江三角洲及內地的轉移，澳門在國際社會原有的競爭優勢便遭受到衝擊。社會公眾對政府提出了更高的社會訴求，要求更高質量的公共服務。澳門市民紛紛要求加強政府的責任性，要求高級公務員對政策的成敗負起責任的呼聲日益高漲。政府對公民的責任問題成為當代治理的重要因素，政府要對自己的行為高度負責。同時，受到建立責任政

府和透明政府的國際潮流的影響，也迫使澳門特區政府採取新的責任制度來增強官員的責任。聯合國在千年宣言中，提出了提高政府和官員的公共行政能力和責任，以適應時代發展的要求<sup>7</sup>；可見加強政府官員的責任已經成為一種世界潮流。全球化趨勢日益加快，世界各國的行政改革和公務員制度的改革浪潮風起雲湧，傳統官僚科層制已經不能適應這個社會日新月異的變化和時代的飛速發展。行政問責制是對政府的違法行為及其後果都必須和能夠追究責任的制度。問責制是現代政府強化和明確責任，改善政府管理，建設責任政府的本質要求，也是推進依法行政的重要保證。總之，這種世界性的建立責任政府的潮流為澳門高官問責制的實施提供了一種競爭的壓力和挑戰，迫使政府進行責任制度的變革。

## 5. 市民對政府的透明度要求日增

隨著澳門賭權開放，市民對政府的透明度要求日增，社會經濟境況的急劇轉變，加強了社會對政府問責性的要求，例如：區文龍涉貪事件便是典型例子。設立高官問責制既可讓決策官員向市民和特別行政區行政長官問責，監察官員的透明度亦提高，更可靈活地滿足社會大眾的需要，例如犯了重大錯誤應該引咎辭職等。傳統的葡式文官體制實行長俸制，高官是公務員，並非西方社會政黨政治的政府官員，在工作上沒有嚴重失誤，除自願離職外，均可以工作至退休，因此官員問責性不強，高級官員不必為政策的過失負責，即使民怨沸騰，高官也不必為其政策失敗而下臺，這是導致政府管治能力低下的一個非常重要的原因。

## 二、審視香港問責制度實施上所存在的挑戰和原因透析

在一項綜合經濟實力、活力、發展潛力的內地城市競爭力調查中<sup>8</sup>，香港仍然是中國最具競爭力的城市，但發展潛力正逐漸被內地

---

7. “公共部門的人員應滿足公眾增加發言權和加強問責制的要求。公共部門同其他部門之間的區別是公共部門向公眾負責，這種問責制要求有效地管理其有限的資源，而且管理方式要明智，著重關鍵目標，符合民主要求。”

8. 中國城市競爭力研究會2009年度。

其他城市迎頭趕上。無可置疑，特區政府近幾年來自身改革滯後的問題，已成為社會的普遍共識。

今天的新形勢下所面臨和要解決的問題不是個別，而是複雜多樣的。從總體上來說，香港目前遇到以下的挑戰：

第一是權與責的問題，要使各司與局為已經確定的目標各負其責，各司其職；

第二是順應民意問題，對受眾的要求作出適當的反應；

第三是效率問題，在現有的財力和物力基礎上獲得最大的收效。

由於內、外環境的變化，文官系統漸趨僵化和失效能，政府高層欠缺默契，政出多門，效率趨低。為政者必須針對困局因素，積極擊劃改善，配合制度改革方向，研謀相應改善措施。現行制度及其施行細則有待積極檢討、反思及透析原因。究其因由，可細分如下：

### （一）行政體制的危機

隨著香港調整行政架構，從而建立一個更高增值服務性的經濟體系。特區政府環境必然是風雲變幻。政府在尋求優化這些政策的同時，也要不斷應付日常的新挑戰。金融危機已對特區政府主要官員產生衝擊。要有工作表現的壓力迫在眉睫，不可能有絲毫寬鬆。現行社會容易變成專注於各種規章制度和層次繁多控制系統的體制中，缺乏生機和效率，不能進行有效的運作，無法適應社會發展的需要，如果不進行及時的改革和制度創新，那麼，他們必然成為被變革對象的命運。2005年曾蔭權就任特首，他重整政治架構，再次讓政務司長及財政司長擁有管轄局長的權力，訂明政策局長須向兩名司長匯報工作，兩司長在“政策委員會”上統籌和協調政策。然而，近來發生這麼多事故，卻沒有一個官員被問責，讓市民看清高官問責制的實質，不過是赤裸裸的集體卸責制。本港食品安全問題層出不窮，公立醫院醫療事故無日無之，惟食物及衛生局局長周一嶽等高官依然是一籌莫展。

### （二）政府信任危機

特區政府每每陷於弱勢的主因是政府缺乏民意授權，因而無論面對建制外的社會動員反抗，還是立法會議席佔少數但民意上佔多數的



民主派反對時，每每是戰戰兢兢，怕引起大規模民意反彈而可能撤回或修改政策。擴大問責制正是政府自恃擁有憲制權力而不理民意硬闖，結果弄致滿城風雨，怨聲載道。令行政長官能真正行使《基本法》賦予的憲制權威，正本清源只有優化任用人才政策，以增強其民意認受性。挑選問責官員或任命副局長的時候，應該更多考慮候選人在市民中的認受性，常任秘書長在作為公務員與高官之間的轉換工作開展得更為順暢。問責高官們能否形成一個團結進取的團隊，是行政長官施政理念和方針能否得到貫徹落實的關鍵。

### （三）回歸大陸帶來的文化衝擊與新的公務績效評估思維，對公務人員之公務執行產生挑戰

回歸大陸背後所潛藏的文化價值，公務人員是否必須一併接受方能有效執行公務，遂成為值得關心注意的議題。公務人員在面對大時代的來臨，不單必須思考在行動與執行層面如何因應調整，更重要的是，公務人員亦必須思考如何將回歸大陸背後所蘊含的文化體系，巧妙地與本土文化做鑲嵌結合，使兩者相融適應。不但需要在立法、決策上有宏大且正確的遠見，更需在公務人員政策執行面上，不論在“國家認同”之價值面上、“外交主動出擊”上、能靈活運用相關民主、文化、人權組織等議題，才能落實中央“港人治港”之政策。事實上，回歸大陸必然會對本土文化產生若干衝擊，但是公務人員若因應得宜，或許可將本土文化影響下的傳統行政措施做質與量的改變與提升，進而更有效完成公務執行。簡言之，本土文化是否能在趨勢下得以保存並去蕪存菁，很大的範圍乃端視公務人員在處理繁雜的公務時以何種心態與作為來加以因應調整。最後，回歸大陸浪潮可能亦連帶對公務人員工作成效的評估與監督產生迥異於往昔的衡量標準。

### （四）面臨挑戰的行政主導制

當年確定香港特區的政治體制的基本出發點和立法宗旨，就是要在回歸之後確保香港的長期繁榮和穩定。基於這種考慮，最後確定了香港特區需要建立的穩定的政治體制應是“行政主導”的制度，因為這符合香港的實際情況，有利於保證香港的長期穩定和繁榮。但是，

由於行政機關和立法機關完全以兩種不相關的方式產生，而且，沒有政黨政治的配合，行政機關與立法機關便缺少了銜接的管道，立法機關為了體現自己的權威和贏得民意的支持，必定會採取反對政府政策的方式。立法會內只有親政府政黨，沒有執政黨，也沒有佔多數席位的政黨，各黨派既不能主導特區政府的政策，自然也不會完全與政府站在同一陣線。2001年通過的《行政長官選舉條例》規定，任何有政黨背景的人當選行政長官，必須脫離原屬政黨，行政長官任內也不得加入任何政黨，這一限制性規定原意是使行政長官超然於各黨派和利益群體之上，但這在實際上也切斷了特首的支持。同時，政府為遊說議員支持政府法案，不得不承擔大量本應由執政黨來協調的工作，這又降低了政府工作效率。

### 三、香港問責制度實踐經驗的啟示

香港回歸後的前五年，其行政體制沒有很大改變，政府行政仍沿襲港英時期的制度和運作模式。2002年7月1日，時任行政長官董建華實施高官問責制，決策局首長棄用以公務員晉升的方式，改用政治任命，局長須承擔政治風險；原局長改稱常任秘書長，維持公務員擢升的原則。決策局因此被徹底重組，重新設立11個決策局，外界將之與三位司長合稱“三司十一局”。到了2007年7月，決策局作出輕微的改動，變成12個，外界改稱為“三司十二局”。行政管理體制改革成為全面深化改革和社會矛盾的焦點所在，改革成敗影響深遠。綜之，香港問責制度實踐經驗可帶出下開啟示：

#### （一）行政領導者素質與能力的迷思

按照《基本法》的規定，特首不但是特區的元首，也是特區政府的行政首長，他必須具備駕馭公務員系統，尤其是政務官系統的能力，切忌優柔寡斷、議而不決；一定程度的分權和放權是必須的。特首或主要官員若不熟悉這套制度和文化，很容易會碰壁。董建華在出任特首前雖當了5年行政局議員，但單靠每週一次的會議和間中閱讀檔案，實在不足以深入瞭解政府的實際操作。曾蔭權雖具備多年公務員經驗，行政技巧卓越，但他仍非全面！

行政領導者的能力可細分為下開範疇：

1. 抽象思維與決斷能力：分析問題與解決問題的能力；決策能力；指揮、協調與監督能力；應變能力。
2. 人際關係的能力：激勵人心的能力；協調人際關係的能力。
3. 技術能力：技術能力就是指專業能力，是指行政領導者處理專業行政管理時具備足夠的專業知識技術。

這樣，優化行政領導者的素質與能力，也就更堅毅地促進行政改革整體上的連續性和有效性，進而有效地推動具香港特色的行政管理體制全面建立，重新完善政府行政機構，合理分工，改變政府行為的內部驅動力。

## （二）行政監督功能的困局

行政監督的基本目的，是要通過確保組織工作程序和工作制度的全面、準確、有效地執行，來推進組織目標的實現。為了完成這一任務，行政監督應具有如下功能：

1. 對監督物件所從事工作的性質、內容、特點及其在工作中所體現出的工作態度和使用的工作方法進行全面、詳細的調查；
2. 依照相關的法律法規，採用合法的程序對監督物件的重要行政手腕進行領導或協助；
3. 根據法定程序對監督物件違反職權的行為予以懲戒及對其不當行為予以糾正；
4. 根據法律法規的規定，對監督物件在工作中表現出的進取精神予以嘉獎或激勵。

障礙高官問責效果充分發揮的一個重要因素就是公眾與政府之間資訊不對稱的現象，以及由此帶來的黑箱操作模式。事實上，政府掌握著絕大多數的資訊資源，公眾與政府之間的資訊不對稱現象相當嚴

重，而政府內部的監督機制無法克服這一現象；並且在政府內部監督的過程中，對於行政官員的降職、免職或者責令辭職的條文、原因及相關情況等，公眾的知曉度並不高，這就存在著黑箱操作的可能。總之，特區政府建設回應型政府的實踐路向必然要深化。政府改革過程中所培育出的回應型政府建設的積極因素說明，建設回應型政府，是有效推進政府改革、促進經濟社會發展的切實選擇。

特區政府在加強政府行政、經濟監察審計的同時，亦應建立相應的社會性監督機構，從而拓寬、暢通社會及新聞輿論對政府各種行為監督管道。再通過優化“電子政府”建設，加強部門間的合作。政府各部門須在統一規劃、統一標準下建設資訊系統，互聯互通，資訊共用、資源分享，不能再以傳統做法對無界限的資訊進行封鎖，應通過網路向社會提供集成化的服務，真正改變整個政府運作機制與方式，提高政府運作的融合度，提高政府工作效率與效能。

### （三）改進公共服務範疇

在過去十二年來，香港人見證了公務員內部因應公營部門改革及回歸後厲行資源增值與節流所帶來的行為與價值衝擊。香港特區在殖民時期的末代港督彭定康推行之“服務承諾”和“行政透明化”政策，大大改變了社會對公共服務的期望和要求，並在媒體轉型配合下，開啟了公務員必須事事面向公眾與傳媒的格局。現特區政府官員應有效地研究他們所負責的決策局和部門的資源運用，並配合實際需要，訂出資源分配的優先次序，確保政府的運作不但順暢而且更具成本效益推動重點，負責調整政府角色，全體公務人員共同參與，鼓勵創新，勇於改變。按照建設“廉潔、勤政、務實、高效”政府的要求，進一步轉變職能，在相互合作下轉變工作作風，提高工作效率。在推行這些研究和工作的時候，主要官員和他們的同事應相互加強溝通，共同為提升效率而努力。問責制政府在宏觀層面要做的一些重要工作，包括大力投資教育、加強基礎設施、推動創新科技、改善營商條件、協助商界開拓市場、積極保護生態環境和提供優質生活條件等。與此同時，基礎上強化金融、物流、旅遊和工商業支援服務四個經濟主要支柱的優勢，更要充分利用國家發展的勢頭來加快經濟轉型。

#### （四）未來的人才質素為轉型成敗關鍵

特區可發展哪些行業及產品，當然要由私人企業來抉擇，政府的工作是，提供優良的基礎，此包括方便的營商環境、資金及人才，其中以人才問題最急需解決。

為了改善政策執行的質量，西方各國都曾經進行過政策執行自主化的改革。它們都充分考慮到政治與行政之間分與合的積極效應和消極效應，並通過特定的制度性的安排，避免了政策執行自主化後可能引起的許多問題。它們都在積極地探討政策核心司和執行局之間的關係，試圖建立新的雙向治理的關係來替代傳統的層級節制的等級制關係。另外，它們並沒有把政策核心司——執行局作為中央政府組織機構的標準模式強制推行，而是在充分考慮各部現實需要的基礎上，紮實、認真、穩紮穩打地推行改革，也並不以此排斥其他類型的政策執行自主化改革。最後，充分考慮到本國政治、行政體制的傳統。

### 四、完善澳門特區高官問責制的社會需求與條件

成熟的公民社會是實施官員問責制的一個社會條件，政府需要加強對公民的教育，提高公民的權利意識和法制觀念，利用法律武器行使自己的民主權利。只有高素質的公民才會造就高效和負責任的政府。總而言之，完善澳門特區高官問責制的社會需求與條件可細說如下：

#### （一）理順特區高官問責制的社會需求和條件

特區實施高官問責制，在很大程度上受到社會公眾對官員提出更高要求的影響。隨著社會的發展，公民對政府的訴求和期望值越來越高，對政府提供公共服務的品質和效果的要求也不斷提高，公民的各種權利意識不斷增強。分析中提到官員問責制的條件之一就是具備民主制度的基礎，其中重要的是政府的行政必須公開和透明。但是這要通過政府官員公開和透明的具體行為表現出來。同時，官員行為的公開和透明還是官員問責制實施的一種重要資訊保障。不斷擴展的資訊成為追究責任的一種工具。如果對出現的問題一直隱瞞，永遠也不可能真正使責任追究到位，反而會形成一種惡性循環，助長官員不負責任的行為。只有公開行政、透明行政，才能使問責制官員的行為公之

於眾、受到監督，消除相互推諉、敷衍塞責的誘因，促成負責任的行為。有了透明度，才能使公民或其他監督部門根據各種情況，來判斷這種後果是由官員的不負責任行為引起的，還是由不利的外界客觀環境引起，這樣才可針對性地對官員的責任進行追究。

## （二）發展民主政治制度

實行問責制的基礎或配置條件中，以民主政治制度的取向為基石。民主理念是從根本上已與責任概念相聯繫。正因如此，我們設法增加官員的責任及行為的透明度，是民主制度發展的必然要求。國家元首若要長治久安或建構一個廉潔的社會，理應追求民主，但同時亦要建設制度化的政府、發展公民社會和嚴守法治精神。這就等於讓民眾參與了政府的決策過程，明確了政府職能，朝向充實、加強、綜合經濟調整、監督機構和精簡地合併專業管理部門，從而總體上理順關係。

## （三）邁向可持續發展的行政改革路向

公共行政改革是當代社會發展的重要趨勢，通過改革促進公共行政發展；在改革中進一步完善高官問責制。核心價值的實踐，確保永續發展的未來。澳門回歸大陸11年了，核心價值是存在於我們社會中的一套統一的、有機的動態社會價值觀。問題的核心是如何鼓勵各個界別和持份者加強行動和溝通，以及捍衛我們社會結構中的根本價值觀。因此，核心價值的首要議程是共同努力“建設社會”，大家的目標應該是為著一個更美好、更有凝聚力、管治更有效、文化更豐盛、生活質素更佳的社會而努力，使能令核心價值的落實變得更多元化及深入各階層。

## （四）培育責任元素，建立政府責任體系

法國管理學家法約爾指出：“責任是權力的孿生物，是權力的當然結果和必要補充。有權力的地方就有責任。”<sup>9</sup>責任是政府的約束邊

9. 參見FAYOL H. *General and Industrial Management*. London: Pitman Publishing, Ltd, 1949: 20.

界，一方面具有對權力的明示作用，包括了對權力的性質、行使範圍的明確規定；另一方面，對政府具有制約作用，即政府如果逾越責任界限，責任就會構成對政府越權的懲罰的依據。<sup>10</sup> 政府的責任性，則是政府善治的基本要素之一。<sup>11</sup> 培育責任元素，就是要培育政府及其僱員的責任意識，就是要培育政府責任體系，建立起政府及其僱員責任要求清晰、責任主體明確，約束有力、監督有效，反應及時、糾錯迅速的責任規範；就是要培育透明的政府運作體系，從而有利於社會和公眾對政府及其僱員履行責任的過程和結果，進行更有效的監督和制約，並更好地完善政府責任體系。

### （五）發展夥伴關係範疇

當前，是澳門特區融入區域共同發展的黃金時期。《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》、《橫琴總體發展規劃》在近期公佈和落實，充分展現出“一國兩制”的優越性和強大生命力。珠三角地區與澳門特區的合作上升至國家戰略的層面，為特區帶來新的發展機遇和動力。特區將提升各部門參與區域合作的主動性和跟進力，整合政府和民間的力量，及時把握區域合作新機遇，積極配合國家“十二五”規劃的制訂。

粵港澳三地經濟聯繫日趨緊密，國家的經濟發展為香港及澳門帶來無限的商機。自2007年，新任廣東省委書記汪洋上任以來，多次提及粵港澳三地合作。市民和商界有必要深入瞭解“粵港澳協作”的重要性及把握機遇，配合國家發展及發掘商機，在全球一體化的影響下，繼續維持並提升香港在國際舞臺的競爭力。政府應強調發展夥伴關係範疇，它不是發號施令，而是互相協商，平等和協商成為重要的社會價值觀念，表明了政府的服務性質與傳統的服務不同。

傳統的服務方式是由政府單方面行使權力、提供服務、維持管治等，而新的服務方式是以夥伴關係和合作關係為準則，平行結構使政

---

10. 陳國權、王勤：《市場經濟現代轉型中的法治與責任政府》，載《公共管理學報》2007年4月，第4頁。

11. 參見俞可平主編：《全球化：全球治理》，北京，社會科學文獻出版社，2003年版，第11頁。

府趨向以磋商、談判、解釋、說服的方式，致力於政府與市場、政府與社會、政府與企業和政府與公民之間互動狀態的構建與實現，最大限度地調動和發揮各種社會力量。為使工作能有效傳達政策理念並配合各機構的訓練需求，“非正式溝通管道”的建立是有其必要的。訓練單位與各機構的訓練承辦人員平時亦應建立溝通管道或對口單位，突破層級限制與相關行政幕僚的架構雙向溝通管道，以確認達成政策共用目標，這種跨組織非正式管道的搭建是可打破部門界線的。特區未來在參與區域合作中，應當突出合作重點，逐步拓寬領域，創新合作模式，參與規劃協調，加強落實跟進，不懈地推進創新，促進互補共贏。

## （六）政府職能定位必須以服務為本，突出“公共性”及提高回應能力

政府是社會公共組織，其存在的主要目的是維護和促進社會有序發展。隨著市場與社會的不斷發展、功能不斷增強，政府職能範圍需隨之調整，職能定位應立足於“公共服務”。政府職能要以提供高效、優質的服務為基準，社會發展的需要出發，真正滿足最廣大服務對象的要求。所提供的服務要限定在“公共領域”，體現政府的“公共性”。政府要真正代表公共利益、制定公共政策、管理公共事務、提供公共服務、維護公共秩序。

隨著政府改革的深化，一方面，特區政府在制定其公共服務性政策的過程中，越來越關注公眾、關注公眾利益；另一方面，政府也越來越重視及時獲取社會、公眾對政府所提供公共服務的意見、建議和批評，以及公眾的最新需求，並對這些意見和需求，有積極、靈敏的反應，給予滿意的答覆，回應是雙向的。對政府來說，要廣泛對公眾進行宣傳，讓公眾瞭解政府對公眾的服務政策和服務資訊，提高服務能力；對公眾來說，必須逐漸提高參與政府治理的意識與能力，提高其對於政府服務的“回應力”，否則，也就難以有良好的政府響應。總之，特區政府建設回應型政府的實踐路向必然要深化。政府改革過程中所培育出的回應型政府建設的積極因素說明，建設回應型政府，是有效推進政府改革、促進經濟社會發展的切實選擇。



## （七）優化高官問責的監督機制

障礙高官問責效果充分發揮的一個重要因素就是公眾與政府之間資訊不對稱的現象，以及由此帶來的黑箱操作。一般來說，政府掌握著絕大多數的資訊資源，公眾與政府之間的資訊不對稱現象相當嚴重，而政府內部的監督機制無法克服這一現象；並且在政府內部監督的過程中，對於行政官員的降職、免職或者責令辭職的程序、原因及相關情況等，公眾的知曉度並不高，這就存在著黑箱操作的可能。其次，內部評價機制難免帶上個人主觀偏見。儘管公眾的舉報和媒體的曝光也成為對行政官員問責的依據之一，但在實際操作中，對行政官員行為的具體評價、考核和相關的操作，都是在行政系統內部進行的。如果沒有一個嚴格的制度安排，內部操作中，個人的主觀因素甚至偏見很難避免，行政問責的公正性也就難以保證。從行政問責的後果承擔來看，行政責任的承擔可能遮蔽法律責任和政治責任。行政問責制主要追究的是行政官員的行政責任，但官員實際上承擔的可能性還有政治責任、法律責任、道德責任等。因此，在行政問責制的具體操作中，應該防止以下現象的發生：一是以行政責任代替刑事法律責任，使責任者逃脫刑事制裁；二是以行政責任（如行政處分）代替政治責任（罷免），降低對責任者的懲罰。執政者要解決權責脫節問題，首要的環節是建立強而有力的監督和約束機制，從而提升政府執行力的制度性創新。進一步加強對政府執行的有效監督和約束，從根本上防止權力濫用，切實提升政府執行力。

## （八）優化高官問責制的協調機制

政府的行政行為不再僅受制於內部政治系統的諸般因素，同時由於政治系統與外界環境的互相作用的加強而受外界的影響越來越深，一方面要充分考慮本身的歷史、社會、文化狀況；另一方面又要擴闊視野，放眼世界。行政管理的範圍也超越了界線走向國際化和全球化。

### 1. 強化協調機制

特區政府急需強化協調機制，在機制上確保司、局長的互相協調互動。首先，在公共政策制定的協調上，應該加強行政會議的功能，

使其成為行政長官真正的“內閣”機構，以及協調政府高官彼此決策行動的重要活動場所。針對目前各高官在政策制定過程中協調不足的情況，問責高官應該更加充分利用行政會議這一資源優勢，在制定各部門政策上加強溝通，集思廣益，協調分歧，信守行政會議集體負責的原則，以加強問責高官的互相協調和合作。同時，在對公眾的政策宣傳推廣上，司、局長們亦應該保持在理念和行動上的一致，彼此協調，相互呼應。

## 2. 平衡與協商各職能部門關係

問責制要真正成功，必須在制訂政策的過程中，有系統地吸納立法會主要黨派的意見。另外，要與議會協調合作，實行高官問責制之時，必須吸納議會內政黨的代表，讓他們在政策制訂過程中扮演積極角色，探索總體上理順關係，調整政府的管理許可權，實行“調整、鞏固、充實、提高”的方針，依法辦事，這樣才能從根本上改善行政立法關係，減少出現決而難行的局面。推行問責制是要局長們強勢的領導，有所作為；另一個便是要受市民問責，使政府民望提高，同時必須做到令市民由懷疑變信任。

### （九）優化高官問責制的決策機制

政府決策質量高低直接影響著經濟社會發展水平。特區政府不僅要專設決策機構，更重要的是健全了各項決策制度與機制，既有眾多的決策諮詢機構，又有完善的決策審議機構，也要有廣大民眾參與機制。

## 1. 強化政府的公共決策，提高政府決策質量

特區政府須深化改革決策機構，令其決策方案研究全面深入，充分吸納了各方面的意見；決策程序嚴密，每個環節都得進行辯論。首先，特區政府需強調設立發展要求、方向，提出長遠與近期發展政策與措施，並應健全各類決策諮詢機構，廣泛吸納各界專家、知名人士、企業界人士參與決策。二應強化決策審議機構，吸納專家學者、

私營企業者等對政府決策進行審議、檢討等。三應嚴明決策程序，對決策的研究、論證、審議必須按程序辦，每個環節必須有相應的規則，突出整體性；打破機關性，實現公共性；改變主觀性，增強科學性。

## 2. 建立高效的政府執行體系

在政府職能重新定位的前提下，對確需政府提供的公共服務，設立必要的執行機構，負責執行決策機構制定的各項政策法規，為居民、社會提供高效、便利、優質的服務。執行機構的設立可兼併現有的執法隊伍與具有行政管理職能的事業單位，改變簡單地歸併執法隊伍，實行所謂的“綜合執法”的做法，從更廣更深的角度解決政府機構設置與運作。

## 五、結語

現代民主觀審視政府的合法性來源於人民的信任與支持，我們應抱以極高的期望，期待新人新政，能帶來新氣象、新思維、新作法；有別於舊政府，揚棄舊有的思維與框架，一切施政作為以民意為依歸，作為政策制定與推動的最高原則，完善的監察機制和管理制度是提升施政績效的必要條件，從而提升司、局長們領導專業水準。

