

# 官員問責：重“責”還是重“問”？

鄧益奮\*

官員問責制是當前澳門社會普遍關注的熱點議題，也是老生常談的問題之一。2013年立法會選舉中有參選團隊就以“民生要改善、庸官要下臺”作為參選政綱的核心理念而獲得了選舉的全面勝利，而自第二屆特區政府的任期開始，官員問責事實上就已經成為澳門社會各界熱議的問題。當然，和多年前關於官員問責的討論焦點不同，當前的討論焦點不是官員問責制的建立問題，而是官員問責制落實難的問題。

官員問責制牽涉政治、行政、管理、法律等各種複雜的機理，這在根本上決定了官員問責制的落實不是一件簡單的事情。官員問責制的運行，並非有相關的法律文本和法律規定就可以了，還需要一系列相關的運行配套機制。事實上，在政府現實的政府治理活動中，隨著社會公共事務治理活動的日益複雜化，已經越來越難理清明確的權責關係以及清晰的責任因果關係，導致官員問責制度在實踐運行中困難重重，出現空有問責制度的法律文本卻無法使問責制度真正運轉起來的困境。

為了更好地落實官員問責制，需要對官員問責的目的有一個更為恰當的定位。筆者認為，官員問責不僅需要重“責”，更需要重“問”。官員問責制首先是一個“責”的過程，它顯而易見的目的是用來懲罰和責罰那些做得不好、犯了錯誤的官員，以此對官員行使權力形成威懾力和約束力，防止官員濫用權力，激勵官員勤於執政。除此之外，官員問責制更是一個“問”的過程，這個問的過程更多的是體現在各方問責主體對問責官員的詢問以及官員的答覆，在一問一答中，可以拓寬官員和社會的溝通之門，增強社會公眾對官員乃至政府的信任。在某種意義上講，官員問責，問是責的前提，有問才有責，如果“問”不清楚，就很難責罰到位。

---

\* 澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所。

## 一、官員問責制的實施困境

坦率地講，澳門並不缺乏官員問責的相關法律規定。澳門目前與官員問責的法律法規主要有三類。一是主要官員問責方面的法律，主要體現在《澳門特別行政區主要官員通則》、《澳門特別行政區主要官員守則》的相關規定；二是領導和主管人員問責方面的法律，主要體現在《領導及主管人員通則的基本規定》、《領導及主管人員通則的補充規定》、《領導及主管人員行為準則——義務及違反義務時的責任》等法律的規定；三是《澳門公共行政工作人員通則》中的相關論述，因為採用定期委任方式任用的領導主管人員屬於公務員和公共行政工作人員的範疇，要遵循《澳門公共行政工作人員通則》的相關規定。有了以上三類法律制度規定，政府強調，特區政府已經逐步形成“權責統一、獎罰分明、依法有序”的官員問責制度。

另一方面，官員問責制度形成了多年之後，卻沒有官員問責的情況發生，導致部分社會認為問責制形同虛設。社會時有聲音質疑澳門官員問責制度是否健全和有效。有議員就認為，官員問責制度並未有效落實，政府雖然有一系列約束主要官員、領導及主管人員的法律法規，卻無法起到實質的問責作用。社會對官員問責制度沒有有效落實的具體意見主要集中在兩個方面。一是官員問責制的透明度不高。有議員提到，公眾對於問責機制如何運轉並不知情，例如在什麼情況下啟動對主要官員問責機制以追究未履行職責官員的責任，社會公眾就毫無瞭解；二是社會對受質疑官員（失職官員）轉為司長顧問的做法尤其感到困惑。在一些人看來，局長調任司長辦公室顧問並不是真正的懲罰和問責，因為新職位的福利薪俸非常優厚，和原來局長職位的薪俸相差不多。

由此，官員責任制度雖然有一系列的法律制度文本，卻無法有效運行和落實，尤其是體現在官員問責的透明度和問責官員的責任追究方面。在一定程度上見，“官員問責制度首先體現的是一種透明性和民主性，官員問責制度最重要向公民和公民的代表提供各種關於政府活動的資訊”。<sup>1</sup> 政府資訊公開度和透明度的不足，將預示著官員問

---

1. Ma J. The Dilemma of Developing Financial Accountability without Election *Australia Journal of Public Administration*, Vol.68, pp.62-72, 2009.

責制在實踐中難以有效展開。另外，官員問責制度沒有很好建立起一套“誰”對“誰”如何追究“什麼責任”的責任追究機制，在責任追究主體多元、責任承擔主體明確、責任承擔內容具體以及責任處罰方式適當等環節上出現了這樣那樣的缺失，導致了官員問責制度的威懾力、約束力難以發揮，官員問責制已經出現某種程度的信任危機而影響公眾對政府的公信力。

## 二、問題的癥結：問責關係難以清晰

從世界各國問責制度的實踐運行看，問責制度難以有效落實的重要原因之一在於問責關係難以清晰。正如有西方學者所指出來的一樣，現在清晰的問責關係和過程可能會越來越稀少，在公共政策制定的複雜世界中，尋找因果關係經常是一件極其困難的事情，因為各種各樣的、捉摸不定的內外因素共同導致了結果產生。換言之，某種結果和官員個人因素的結果之間的關係是不確定性的，現實情況下往往是多種原因決定了某個結果的產生，這種情況下如何去區分官員這個因素的比重並給予恰當的責罰，在操作上會隨著公共政策的複雜化而變得越來越困難。在現實世界中，某個官員要承擔某項責任，往往需要區分好上下級之間的責任、個人與集體之間的責任、各個合作主體之間的責任、個人責任和制度責任、主觀責任和客觀責任、正職的責任還是副職的責任、獨立責任還是連帶責任、直接責任還是間接責任、不作為責任還是犯錯誤責任等各種責任關係。其中，上下級間的責任關係、個人與制度的責任關係以及各個合作主體之間的關係尤其值得關注。

首先，澳門的政府管理體制是一個相對集權的行政體制，下級的行為一般都需要得到上級同意才能進行。回歸以來，雖然上級部門做了不少的授權，下級獲得了一些權力，然而，下級得到的授權通常只是常規性決策權和執行權，重要的決策權通常都在行政長官和主要官員那裏。在《領導及主管人員行為準則——義務及違反義務時的責任》的規定中，“忠誠有禮”作為首要的要求包含“協助制定政策及確保其執行”、“有效管理負責的組織”以及“維護政府的形象”等

三個方面的內涵，其中排在第一位的內涵是“以其專業能力協助上級制定及執行政策”。在這個基礎上，管理部門和維護形象才是順理成章的事情。值得關注的是，澳門沒有嚴格意義上的政務官和事務官的分野，局級官員的職能限於政策建議和政策執行的角色，他們的行為通常都要在上級的嚴格監督下來進行的。由此，對澳門領導以及主管責任的追究，就難免牽涉到上級責任的問題。上下級責任關係難以清晰，這是澳門官員問責制在實踐中首先遭遇到的一個難題。

其次，制度責任還是人的關係。當代新公共管理理論之所以提倡“彈性政府”、“放鬆管制政府”的改革政府主張，就是因為看到了很多問題並不是“人”的原因，而是制度的原因，是因為“好人限於壞的體制之中”。回歸以來，澳門雖然進行了一系列的法律制度改革，但其成效不高，行政效率低的決定性原因更多是制度的原因而不是人的原因。如果造成某種不良後果主要是制度的原因，那麼追究某個官員的責任就難免有失公允。而如果在沒有很好地改革原有法律制度的前提下去嚴格執行和推廣官員問責制，則有可能加重“不做不錯、少做少錯”的卸責文化，使得某些有抱負、想有新作為的官員望而卻步，不敢越雷池半步，以守法、以法律顧問的意見為最高意旨。因此，在推行官員問責制中，需要全面改革現有的不合理的法律制度，以更好地區分制度責任和個人責任。

最後，合作行政中部門責任的區分、責任部門糾纏不清的問題。隨著公共事務管理的日益複雜化，不少公共事務是需要跨部門的協作行動來共同完成的，比如澳門在打擊非法旅館、食品價格、舊區重建等問題上就成立了跨部門合作小組，旨在形成多部門的聯合力量來合作解決棘手的公共問題。雖然跨部門合作有利於實現優勢互補、資源分享的合作優勢，但卻導致了“責任空心化”的新問題，也就是跨部門合作中如果出了問題誰承擔責任的問題。這其實是一個所謂的新的集體責任的問題，它對明晰權責和開展官員問責活動提出了新的挑戰，已經成為當前國際公共行政學界比較關注的新的責任追究難題。這就意味著，澳門有效開展官員問責制，需要建立在明確劃分部門職能的基礎上來明確責任主體的歸屬。在內地的許多城市，所謂的“政績工程”、“形象工程”、乃至“決策失誤”、“執行不力”的問題

往往都是各個職能部門齊抓共管的產物。這種情況下，當出現問題時，如何去追究哪個部門官員的責任就難以判定。對此，香港在實施高官問責之前，就致力於解決好各個政策局之間職能交叉、權責不清的關係，從資源分配更加合理和政策內容更加協調的角度，將原來的16個政策局進行合併為11個政策局。<sup>2</sup> 因此，澳門官員問責制的有效實施需要理清部門間的職能關係，防止出現由於職能不清而出現問責不明的情況。

以上各種責任關係是在落實官員問責制度過程中無法繞過的環節。需要承認，現實中的這些責任關係往往難以清晰，當中牽涉的因果關係千絲萬縷。而如果缺乏理清這些責任關係的機制，就會出現因為責任主體不清而問責對象不明的情況，從而使問責制度在實踐中困難重重，流於形式。正是這個原因，官員問責制度落實難並不是澳門特有的現象，在問責制度高度成熟的西方發達國家也依然存在權責關係難以明晰的現象。由此，為了使官員問責能真正運轉起來，需要對上下級的責任關係、主客觀責任關係以及部門間關係有進一步的梳理和完善。

### 三、責罰並非官員問責的最終目的

為了更好地落實和推進官員問責制在澳門的實施，需要把眼光回到官員問責制的制度目的來考量。其實，官員問責制的宗旨價值是激勵性而不是懲罰性的，讓有錯誤官員下臺並不是制度的最終目的。

“問責的制度績效並不是用處罰的嚴厲性和受罰人數來衡量的，而是如何用最小的社會代價實現最大的社會效益的問題。”<sup>3</sup> 官員問責制度的初衷，是致力於通過對有錯誤、沒成績或造成不好社會影響的官員進行懲罰，以此來塑造更負責任的政府。因此，並不是一定要有官員下臺才體現官員問責的價值。試想，如果一個政府不斷有官員下臺，又不斷有損害社會公眾利益的事情發生，那可以說是官員問責制度發

2. 鄺益奮：“官員問責制的基本構成”，《澳門月刊》，第5期，2008年，第18-19頁。

3. 楊君：“從問責官員復出困局審視官員問責的制度重構”，《領導科學》，第4期，2010年，第4-7頁。

揮有效作用的地區嗎？官員問責制度的真正價值在於不斷發現總結問題來提升政府官員的執政能力，減少決策執行能力，確保有能力有道德的官員任用。

因此，不能說沒有官員下臺就說官員問責制度沒有發揮作用。很多制度的作用發揮往往不是立竿見影的，而是以潤物無聲的方式在悄然改變一種氛圍和做法。正如官員問責制在澳門的推行一樣，雖然由於各種原因造成官員問責制在實踐中的種種障礙，但和幾年前澳門原來的基礎和情況比較，不難發現，當前澳門的官員對權力執行更加謹慎和敬畏，更加明白“權要為民所謀”，這其實已經體現了一種進步。從這個角度看，澳門推行官員問責制度已經達到了一定的成效，官員問責給予官員一定的威懾作用，讓官員在決策和執行起來更為謹慎，更為重視社會輿論的意見，這就是一種進步，是澳門推行官員問責制的值得肯定的正面效果。

其實，在政府場域從業的人也是一般的人，他們不會比平常的人更加高尚或醜陋，人都會犯錯的。當然，我們主張對政府中的從業人員要嚴格一些，因為政府從業者尤其是政府官員從事的是人類社會最為高層的管理職業，其擔任的是對全社會的管理工作，是追求全社會公共利益的一種職業。然而，嚴苛的官員責罰制度，並不能確保一個廉潔效能的政府。“中國歷史上其實並不缺乏嚴苛的官員責罰制度，儘管有不少人為此人頭落地，但這些措施最終都無法長期維持一個勤政廉潔、務實高效的政府，難以逃脫走向政治迫害、剷除異己或者官官相護的厄運。”<sup>4</sup>

由此，責罰輕重並不是體現官員問責制度優劣的衡量準則。當前關於澳門官員問責制度的集中批評意見除了透明度不夠之外，就是處罰力度太輕的問題。雖然政府強調“有些局級官員調任司長顧問”只是政府正常的人事調動，但社會有些聲音卻把其看成是澳門特色的官員問責制度，批評這是官員卸責的一種表現，其對官員懲罰的力度不夠，達不到威懾的效力。這種批評有一定的道理，但卻容易讓公眾產

---

4. 楊君：“從問責官員復出困局審視官員問責的制度重構”，《領導科學》，第4期，2010年，第4-7頁。

生“好的問責制度就應該對失職官員嚴加懲罰”的誤解。從嚴格意義上講，官員問責制度中官員要承擔的責任並非因為違法或違規而要承擔的法律責任，而是由於各種主觀和客觀的原因所造成的績效不高或對公眾利益造成不好影響而所要承擔的責任。問責制度所要真正追究的並不是官員的法律責任，而是有一定過錯、疏漏、過失的責任。對過失責任的承擔方式不應該是全盤否定和一棍子打死，也並非一出錯就要下臺和免職，而是要區分對待，“過罰相適應”，根據錯誤的程度來立定責任的歸屬，“應該考慮他所犯錯誤的性質，是決策失誤還是主觀故意，是一時之失還是蓄謀已久，是能力欠缺還是道德敗壞”。<sup>5</sup> 就此，有學者就主張給問責官員復出的機會來體現問責制度的善意和理性。“對於曾經因負有責任而降職、免職、引咎辭職的官員，並非一概不能起用。如果因為一次失誤，就否定一個人的全部，這樣的問責過於偏執。相反，給問責官員一個復出的機會，給那些改正錯誤並在實際工作中取得成績的問責官員一個升遷的機會，更能體現出制度的善意與理性。”<sup>6</sup>

#### 四、官員問責制度重在問政

如前所述，官員責任制度雖然以必要的懲罰措施為後盾，缺乏責罰措施的問責制度必定不是完整意義的問責制度，但官員的重心和主要內容不應該著眼於責罰而是問政。“通過問政促使官員與公眾進行更為廣泛而深入的溝通，從而達成更多的理解與信任，這樣既給公眾一個明白，也給官員自己一個清白。同時，問政活動還可以解釋揭發和制止官員的錯誤決策或行為過失，發現和修補制度漏洞，以免釀成大錯，這既維護了公眾利益，也實際上挽救了官員的聲譽和前途體現了現代的政治文明。”<sup>7</sup>

---

5. 梁棟、鄭曙村：“當前我國官員問責復出機制的失範與完善”，《當代世界與社會主義》，第1期，2010年，第125-128頁。

6. 沈小平：“‘問責官員’頻繁復出凸顯制度設計缺陷”，《領導科學》，第6期，2009年，第9-11頁。

7. 楊君：“從問責官員復出困局審視官員問責的制度重構”，《領導科學》，第4期，2010年，第4-7頁。

由此，需要特別注重“問”這一環節的制度設計，以此來對官員問責制度和問責體系需要精心的制度設計，特別要注重問責主體多元化、責任主體集中化和問政事項具體化等三個方面，並對各官員問責制度的各個環節進行通盤考量並有效銜接，以真正達成社會對官員的有效溝通和約束，在官員和公眾的雙向溝通和互動交流中通過主動報告，清楚交待、理性思考來增加民眾對政府的信任和支持。

首先，需要進一步實現官員問責制度的問責主體多元化。如果只有單一的上級問責主體，那麼官員問責制與一般的官員的行政處分制度就會混淆，這是不符合官員問責制度的本質要求的。從本質上看，官員問責制不應該只是單一的向上級負責，問責制的問責（accountability 而不是responsibility）主體是全方位的，即包括上級問責主體，也包括社會公眾、立法會以及大眾傳媒等問責主體。在西方發達國家，問責制有多種表現形式，有民選官員向公民負責，由民選官員向議會負責，也有委任官員向民選官員負責等形式。與此相對應，官員問責的模式有“同體問責的模式”，也有“異體問責”的模式。也就是說，官員不僅要向上級負責，更要向立法機關、司法機關、新聞媒體、社會大眾負責，官員問責不應該只停留在行政問責的層面，更要實現向政治問責和民主問責的跨越，達成問責主體的多元化。因此，除了上級問責外，澳門的官員問責制度需要重視社會公眾、媒體、獨立問責機構（審計問責）以及立法會問責質詢的作用。只有這樣，才吻合國際行政改革的發展趨勢，才符合特區政府以民為本的施政理念。

其次，官員問責的主要責任主體應該集中在高層官員而不是平均用力地關注所有領導主管。當前澳門官員問責制的責任主體包括主要官員與領導及主管人員兩個部分。其中，主要官員指各司司長、廉政專員及審計長、警察總局局長及海關關長。領導及主管官員是指局長、副局長、廳長、處長、科長。可見，在澳門，官員問責制的責任主體範圍比較廣泛，科長級以上的政府官員都被列為問責對象。這與香港官員問責制的規定是有所不同。“香港問責制規定的問責對象是所謂的‘高官’，即各政策局政治助理以上官員，包括司長、局長、副局長與政治助理，而各政策局常任秘書長以下的官員屬於政策執行



層，由公務員條例管理，不受問責制規範。”<sup>8</sup>從官員問責制的一般原則看，應該收窄責任主體的範圍，主要聚焦對政府高層官員進行問責，這樣才可以更為集中地監督行政領導對行政權力的行使。對此，有學者就把“集中‘問’的對象”作為官員問責制重構和轉型的一個核心內容。“集中‘問’的對象，就是要把問責焦點集中於行政首長和部門首長，實現‘牽一髮而動全身’、‘四兩撥千斤’的目的，減少責任推諉現象，保障權責一致，提高問責效率。”<sup>9</sup>

最後，需要進行問責事項的具體化，重點討論績效問責等問責事項的引入和發展。問責事項，即“對什麼負責”。問責事項可以包括的範圍是非常廣泛的，比如，既要追究有過失的、濫用職權的行為，也要追究拖延、推諉等不作為的行為；既要對發生的重大事故問責，也要對行政作出的錯誤決策問責；既要對經濟領域的事故問責，也要對損害政治領域甚至私人領域的問題問責。這要根據不同地區不同時期的特點來具體設定。澳門應該從自身的實際情況出發制定相關的措施，對需要進行官員問責的情況加以具體的規定。從目前來看，官員績效問責範疇的問責事項值得特別關注的。在特區政府2013年的施政報告中，行政長官提出了2013年公共行政的新制度設想，就是建立政府績效治理制度，以更好地提升特區政府的政策執行能力。“我們將建立政府績效治理制度，把部門的執行力和執行效果、對既定政策是否有具體且有效的行動回應、政策是否達到目標，作為評估績效的重要指標，首先開始實行領導官員的績效評審制度，促進和增強公務人員的責任感、服務意識和職業倫理修養，目的在於從制度上提升政府的施政效能”。為此，特區政府訂定了“領導人員工作表現評審報告”式樣，為領導官員的績效評審制度的實施奠定了基本的評審指標和架構。特區政府2014年的施政報告又提到，“政府高度重視‘官員問責’”，並將其與公共行政績效管理，特別是已經實施的領導官員績效評審制度結合起來，通過績效管理、領導官員評審和官員問責三個不同層面的評價制度，實現政府接受監督、自我監督和自我完

---

8. 婁勝華：“授權與問責：澳門特區官員問責制審視”，《國家行政學院學報》，第4期，2011年，第66-70頁。

9. 楊君：“從問責官員復出困局審視官員問責的制度重構”，《領導科學》，第4期，2010年，第4-7頁。

善”。由此，可以預見，官員問責制度與官員的績效評審制度的結合是澳門未來官員問責制度的重點，官員績效問責也將成為澳門官員問責事項中的一個核心內容。此外，也可以廣泛諸如財政問責、施政報告問責等問責事項在澳門實行的可能性和可行性，建立起涵蓋管理問責和民主問責事項在內並相互平衡的問責體系，建立起有效的懲錯罰懶的官員問責制度。

## 五、結論

澳門官員問責制的實施經驗表明，澳門的官員問責制度空有制度和法律文本的規定而未能真正實施，被認為形同虛設。究其原因，澳門的官員問責制缺乏權責明確的體制基礎，也缺乏相關的實施機制支撐。在澳門行政主導的體制中，包括社會問責、立法會問責等在內的各種問責主體無法對政府產生強有力的威懾作用。上下級責任、個人責任和制度責任、部門問責關係難以清晰，往往在實踐中難以判定誰應該負責任。此外，預算問責、績效問責以及用人問責等問責事項至今仍沒有具體化和明確化，沒有和透明政府建設等配套機制有機結合起來，社會對官員問責的結果應用等不清楚。這些都導致官員問責制在澳門難以有效落實。只有在不斷明確各種責任關係，實現問責主體多元以及進行問責事項具體化的前提下，澳門的官員問責制才能真正有效運轉起來。