

澳門領導主管：制度缺失及改革路向

鄧益奮

[提要] 澳門領導主管制度是澳門特區政府人事管理中一個較為特殊的制度安排，是從澳門一般公務人員中委任產生而又獨立於一般公務人員之外的官員群體，具有政務官和事務官特徵相互混合的屬性。在實踐過程中，澳門領導主管制度主要暴露出委任制度不規範、評估制度欠合理、問責制度未落實等方面的制度缺失。領導主管制度的改革是未來澳門公務人員制度改革不可或缺的一環，需要不斷規範委任制度的運行，提高評估結果的可信度，落實領導主管的行政問責。

[關鍵詞] 領導主管 制度缺失 改革路向

[中圖分類號] D927; D676.59 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2018) 03 - 0026 - 09

為了提升領導及主管人員的管理能力和服務能力，同時也促使領導及主管人員更加廉潔和負責，澳門特區政府在 2009 年制訂了第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》。該法律明確指出了澳門領導主管的界定及範圍：在公共部門及實體擔任管理、協調及監控工作的人員，視為領導及主管人員。其中，領導官職包括局長和副局長；主管官職包括廳長、處長和科長。可見，澳門的領導主管有特定的含義和明確的區分，“領導”指的是局長、副局長，“主管”指的是廳長、處長和科長。在澳門，如果稱呼某位廳長或處長為“領導”，是不適當的。

第 15/2009 號法律的出台，回應了澳門社會關於建立官員問責的強烈訴求，並針對性地對領導主管的代任、評核、調動、聘用等機制提出了改革的設想，增加了強化領導主管人員問責制及廉潔度的相關規定。然而，第 15/2009 號法律對領導主管原有的制度構架沒有根本的變革，比如在官員的聘用和委任上只是泛泛地規定了“聘任應以合法性、透明性、客觀性為準則”，對官員委任制度沒有進行實質意義的改革。

2017 年的“天鴿風災”，對澳門特區政府的管治威信帶來嚴峻的挑戰，尤其對特區政府官員問責提出質疑，從而讓澳門社會再次把目光聚焦到澳門的領導主管制度。不少社會聲音反映，“天鴿風災”反映出特區政府的官員委任、續任、評核及管理 etc 制度形同虛設。就此，澳門領導主管的基本屬性是什麼？澳門領導主管制度存在什麼樣的問題？未來需要進行什麼樣的改革？這是本文寫作的基本出發點。

一、澳門領導主管的混合屬性

衆所周知，國家公務員制度的起源之一在於政治與行政、政務官與事務官的分離，形成“兩官分途”。所謂“兩官分途”，簡單地講，是指基於工作職責、產生方式和管理辦法的差異而將政府人員區分為政務官與事務官兩類。

政務官和事務官的不同首先來自工作職責的差別。“政務官的主要職責是參與制定國家政策或行政之主要發展方向；而事務官的主要職責是在政務官所制定的政策指導下，依法行政，貫徹並落實政策，是穩定社會和國家的主要力量。”^①由此可見，制定政策與執行政策的工作分工，是政務官與事務官的首要差別，體現了決策權與執行權的分離。

政務官與事務官第二個明顯的區別，在於產生方式的不同。在“兩官分途”的制度框架下，政務官是通過政治選舉或政治任命產生的，事務官則是通過競爭性考試擇優錄取進入政府體系任職的，從而克服“政黨分肥制”任人唯親的弊端。“政務官主要包括通過不同程度的選舉而產生的國家元首、政府首腦、行政首長，以及經各種政治性任命而任職的內閣成員或其他政府組成人員；事務官則指一般需通過競爭性考試而被擇優錄用的政務官以外的政府公職人員。”^②

政務官和事務官的區別，還在於管理辦法的差異。一般來講，政務官和政黨共進退，依靠任期制進行政治化的管理。而事務官實行的職務常任制，對事務官的管理採用功績制、永業化的管理辦法。事務官在執行職務的過程中“政治中立”，對政黨政治採取超然的態度，不參與黨派鬥爭活動，不參加黨派競選。“政治中立”的結果可使事務官不受黨派輪流坐莊的影響，保持職務常任，從而確保政府施政的延續性，體現公共行政對政治的獨立性和超脫性。

澳門領導主管，既有著類似政務官的一些特徵，又有著事務官的一些特徵，它是從事務官中產生而又區別於事務官的一個群體，形成了具有澳門特色的兩官秉性混合的特徵。

首先，領導主管的工作職能主要是從事政策執行的工作，同時也要輔助政府制定政策，這類似事務官的特徵。第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》對局長、主管的一般職權主要限定在部門及機構的一般管理方面，包括確保履行及落實行政長官及政府所訂定的政策、編製工作計劃、確保執行工作計劃、編製工作報告，以及人力資源、財政資源、物資及財產資源的管理等。與此同時，《領導及主管人員通則的基本規定》第 23 條“領導人員的特定責任”中規定，“領導人員在其部門的職責範圍內，有責任忠誠地協助政府制定所屬領域的政策，以及組織及領導其部門，以便與監督實體緊密合作，確保政策的執行”。可見，“協助政府制定政策”也是領導人員的基本工作職責。

其次，澳門領導主管既不是由政治選舉產生，也不是由競爭性考試中產生，而是通過上級委任產生，這種屬性使得澳門領導主管既不同於政務官又不同於事務官。根據第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》，澳門領導及主管人員的聘任應以合法性、透明度和客觀性為準則，從被認定具有公民品德、適當的工作經驗和專業能力擔任有關職務者中選任。這種委任是否屬於政治委任，也是仁者見仁、智者見智。例如，有學者認為澳門的領導主管是具有“政治性身份的官員”，“澳門的官員問責制是對具政治性身份的官員進行行政性問責的制度，是兼具政治問責與行政問責兩種制度混合特徵的”。^③也有學者認為，澳門的局長任命並非是“政治性任命”，“特區政府宜把政治任命的層次擴展至整個局級；或部分較重要的局級人員，改以合約形式招聘，使局級領導人員脫離公務員體系，成為具有決策權的政治領導層”。^④

最後，領導主管實行的是類似合同制的定期委任制，並非職務常任，這類似政務官的特徵。這方面需要有幾個註解。一是定期委任的委任周期並非政治選舉的周期，與西方基於政黨輪替意義上的政務官任命周期的根本性質不同。二是領導主管的定期委任制可以續任，也沒有任期屆數的限制，實踐中容易蛻變成“常任制”。三是不少澳門領導主管是由確定性委任公務人員（實位公務人員）來擔任的，假如領導主管不獲續任的話，那麼他可以回到原有的確定性委任的原職位繼續擔任公務人員的工作。這種情況下，雖然領導主管的官員身份並非職務常任，但領導主管的確定性委任公務人員的身份卻是職務常任的。

二、澳門領導主管的制度缺失

澳門領導主管的混合屬性，使得領導主管的制度難以在政務官和事務官的坐標體系中尋求相應的制度依託，導致相關的制度設計在政治忠誠和行政能力的考量上無法實現均衡。這主要體現在澳門領導主管制度在委任制度、評估制度及問責制度的缺失。

（一）委任制度的缺失

所謂委任制，就是指“由任免機關在幹部管理許可權範圍內，經過動議、推薦、考察等程序，直接或間接委派幹部擔任某種領導職務的制度安排”。^⑤從西方國家公務員制度發展歷史來看，委任制類似於現代文官制度產生之前的“政黨分肥制”和“恩賜制”，因此從某種意義上講，在公共行政領域實行文官委任制，與現代文官制度主張公開、平等、競爭、擇優的精神是相背離的。在文官範疇內實行委任制，意味著行政和政治的界限被公然打破，政治並非以隱秘而是以公開的制度方式介入行政，從而形成了政治和行政更加難解難分的局面。

在現代公共行政的實踐中，無法簡單否定政治對行政的介入。事實上，西方新公共管理對傳統公共行政的改革切入點之一，便是強調“政治行政兩分”在實踐中的不可行，主張政治對行政的幹預和介入。政治和行政“又分開又結合”關係的背後說明，委任制雖然有著人治、偏私等有違現代公共行政公開公平公正價值的種種弊端，但委任制度也有著自身內在的優點，比如其有利於確立上級權威、有利於政策自上而下的推動和執行。由此，委任制在現代公共行政中並非是一種被淘汰的舊制度，而是和選任制、考任制一起，形成官員任命和幹部任命的三種主要任用制度。

澳門領導主管委任制度的缺失，首先體現在委任程序的不規範。從制度建設來講，委任制度本身應該有動議、推薦、考察等較為周全的環節和過程，也有諸如“委派任命制”和“審批任命制”等形式的區分。從澳門公共行政的實踐看，缺乏法定的委任制的程序安排和規範。被委任領導或主管的發掘、甄選、建議及決定聘用等，基本上是行政長官、司長、局長的意願來決定。其中，相關官員的委任是依據行政長官的意願來決定，還是依照司長、局長的意願來決定，各個部門的實踐似乎也不盡相同，有著較為明顯的人格化特點。2009年特區政府回應了社會訴求，對委任制度進行了改革，公佈了委任的領導主管的學歷和經驗，但這種公開的監督祇是局限於委任結果的公開，對委任制度依然缺乏事前和事中的公開機制和監督機制。一句話，澳門領導主管的制度規範化程度較為低下，委任制度所內在需要的動議、推薦、考察等程序沒有細分出來，整個制度顯得較為隨意，基本上由個體化的上級來主導。

澳門領導主管委任制度的缺失，還體現在委任標準的模糊。第15/2009號法律《領導及主管人員通則的基本規定》規定，領導主管的聘任應以合法性、透明度和客觀性為準則，從被認定具

公民品德、適當的工作經驗和專業能力擔任有關職務者中選任。第 26/2009 號行政法規《領導及主管人員通則的補充規定》進一步規定了，局長、副局長及廳長官職從最少具備適合擔任有關職務的學士學位的人士中聘任，處長官職從最少具備適合擔任有關職務的高等課程學歷的人士中聘任，科長官職從最少具備高中畢業學歷的人士中聘任。由此，工作經驗、專業能力以及相應學歷成爲委任官員的三大標準。然而，上述三個標準在作爲官員委任標準的時候顯得過於抽象、宏大和模糊，導致委任標準的設定基本上依賴於上級的認定，從而加大了委任制度的主觀性和隨意性。

（二）評估制度的缺失

領導和主管有各自的績效評審制度和工作表現評核制度。首先是主管的工作表現評核制度。第 31/2004 號行政法規《公共行政工作人員的工作表現評核一般制度》中規定，主管人員也要接受工作表現評核制度。該制度取得了一定的進步，制度規定的三次評核會議、十五個評核項目以及成立評核諮詢委員會等內容，體現了評核制度對加強評核人與被評核人之間的溝通、針對性評估以及監督評核結果等方面的內在要求。與此同時，在實踐中也暴露出很多問題，比如評核結果多數爲“十分滿意”、佔用評核人太多精力和時間、評核項目和方法的合理性有待提高等。當中最爲突出的問題便是評核結果趨同化的問題，即評核結果“普遍高分”，在某種程度上導致評核制度形式化，難以發揮制度應有的激勵功能。

領導績效評審制度的規定於 2009 年正式出台。2009 年的《領導及主管人員通則的基本規定》第十四條規定，“領導人員每年須接受工作表現評審，爲此，政府各司長應就與其有等級從屬關係或受其監督的部門及實體的領導人員的工作表現，向行政長官提交報告”。然而，由於缺乏統一評核局級官員的指標和標準，每年各司長對其從屬部門領導人員的工作表現向行政長官提交的報告，實踐中便出現不同司級官員評核標準不一的情況。

特區政府 2013 年的施政報告中首次明確提出建立政府績效治理制度，顯示特區政府對政府績效的充分重視，並把領導官員的績效評審制度作爲政府績效治理制度的突破口，以此促進和增強公務人員的責任感、服務意識和職業倫理修養，提升政府的施政效能。爲此，特區政府決定按照統一的標準和程序，有系統及科學地進行領導人員的工作表現評審，改變五司各自評定下級官員工作表現的做法，致力採取較爲科學的標準和程序，對各領導官員的績效做出統一、客觀、公正的評審。

第 305/2013 號行政長官批示規定了各司司長評審主要官員的三個基本衡量指標，爲領導官員的績效評審制度的實施制定了基本的評審指標和架構。三個基本指標是“執行上級所訂定的指示及實現既定目標的能力（執行能力）”、“領導及管理所屬部門的能力（領導管理能力）”以及“執行公務時的道德及責任感（道德和責任感）”。同時，領導官員績效評審制度設立了四個級別的評估，評語依據不同的評審指標而有所不同。依據評審制度的規定，在每年的第四季度，司長辦公室會爲部門領導評分，包括執政能力、領導管理能力、道德及責任感等，並給予諸如“非常理想”、“良好”、“一般”、“有待改善”的評語及建議。

和公共行政工作人員工作表現評核制度不同，領導官員績效評審制度沒有對官員打分，即沒有區分爲 5 分、4 分、3 分、2 分和 1 分五個分數，導致領導官員績效評審制度的成效備受質疑。有議員質詢政府公佈的《領導人員工作表現評審報告》式樣的最低評級標準只是“有待改善”，擔憂難成爲官員“落台”的準則，要求當局交代各項評級標準的制訂依據。^⑥也有議員提到，評審力度和深度始終不夠，官員普遍的評審結果都是“優秀”，至今都無官員因爲“績效評審不通

過”而被中止委任，市民覺得評審制度形同虛設。^⑦

（三）問責制度的缺失

特區政府集中推出了一系列和官員問責制有關的法律文件，但官員問責制在實際執行中難以落地和落實，被批評為“形同虛設”、“講多過做”、“有權無責”。社會意見紛紛質疑，在多項法律出台後，有些局級官員即便工作出現明顯失誤，但依然四平八穩地踞守高位。在2017年“天鴿風災”前，“政府沒有官員為任何一個事件負上政治、紀律、終止委任、民事、財政等任何一項責任，甚至有些官員在傳媒追訪之下也只是不斷強調各種客觀原因，從不主動認錯”。^⑧

官員問責制的實踐經驗表明，官員問責制的運轉並非十分順暢，社會質疑官員問責制形同虛設。究其原因，澳門官員問責制是一個較為粗獷的制度體系，問責規定顯得籠統抽象，缺乏對問責主體、問責對象、問責程序、問責事項、問責標準、處分等級等問責環節的系統化、精細化的制度規定。官員問責制在運行實踐中的困境和缺失主要體現在官員問責關係不明確、官員調任有迴避官員問責之嫌等兩個方面。

首先，官員問責關係不明確。權責關係明確是問責制有效執行的基本前提。一般來說，官員問責制的基本路徑是觸發問責、執行問責和追究問責。“問責程序主要應該包括啟動問責觸發程序、啟動問責執行程序和問責追究程序等若干環節，它們構成了對政府官員問責的基本路徑。”^⑨當中，有效執行問責的前提條件就是官員間有清晰的責任界定和劃分，才能避免由於責任界定模糊不清而造成的互相推諉責任和逃脫責任的問題。在中國內地官員問責制的執行中，官員問責制難以有效執行的主要原因就是責任主體不明確，特別是各級官員之間的權責劃分不夠清晰。“我國不同層級政府官員之間在責任劃分上存在不明確的狀況，當發生問責事件，將責任追究到哪一個層級的政府官員就缺乏明確的標準，這使得在當前我國問責實踐中出現了相同類型且嚴重程度相似的問責事件對領導幹部追究的層級不一致的現象”^⑩

澳門官員問責制難以有效執行，最主要的原因是由於權責關係難以釐清，責任主體不容易明確。特別是在澳門授權體制的特殊體制下，不同級別政府官員的權責關係更為複雜。需要明確的是，澳門在回歸祖國以後一直沿用回歸前的授權制度。所謂的授權制度是指，“不同級別政府官員，在其獲得委任後，並沒有即時得到職位權力去行使職務，而需要另外從任命其職務的上級官員那裡獲得授權後，方能行使職務。而上級官員的權力同樣是由其上級授予的，即最終的權力授予者是行政長官”。^⑪在授權制度下，作為官員問責制基礎的“權責一致”的區分會面臨更大的困難。在問責相關官員責任時，由於沒有明確的職位權力的區分，導致責任區分也會陷入一種含糊不清的狀態。於此同時，關於“授權授責”與“授權不授責”的議題也會充滿爭論，從而出現權責不清而導致責任主體不明確的局面，這是澳門官員問責制在實踐中面臨的最為主要的困境。

其次，官員調任有迴避官員問責之嫌。近年來，澳門社會較為關注的是，一些可能需要問責的官員，在問責沒有正式展開之前調任職位，有迴避問責的嫌疑，而且其調任的新職位，雖然不是領導官員的職位，但卻享受與領導官員差別不大的高薪厚祿。2013年，時任電信管理局局長調任運輸工務司司長辦公室顧問，社會就質疑這是否與電信部門無法解決多年來積累的各種問題有關。社會有批評聲音指出，“官員調任‘顧問’，當局一直不解釋原因，社會對顧問的功能、是否為失職官員安置之所、是否顧而不問有各種疑問。調任顧問的做法顯示澳門官員問責制度欠透明，行政和政治責任歸屬不清晰。”^⑫

三、澳門領導主管的改革路向

澳門領導主管制度的改革是未來公務人員制度改革不可或缺的一環。本文認為，源於澳門領導主管混合政務官和事務官的雙重性質，需要讓澳門領導主管還原高級文官的根本屬性，用功績制的精神來重塑澳門的領導主管制度，以領導主管職位所需的知識、能力、品德為標準來對領導主管實行管理，重點完善領導主管的委任制度、評估制度和問責制度。

（一）委任制度規範化

近幾年，澳門社會紛紛質疑領導主管的委任制度，建議在官員任命中減少委任制，引入競爭選拔機制，促進官員選拔制度的公平、公開、公正。例如有公務員團體在澳門回歸祖國 15 年的時候就提到，“經過回歸祖國 15 年的歷程，特區現在是適當時候在領導和主管委任過程中考慮引入競爭機制，提高選拔人才和招聘的透明度，通過公開透明的競爭選拔，將有資歷、有能力者放在適當位置，特別是可以在主管級（廳、處級）實施競爭選拔，再加以委任，杜絕用人唯親、私相授受，為中層公務員提供向上流動的機會”。^④有議員提出應當設立公開甄選機制，以競爭上崗形式，擇優委任廳、處級的領導及主管官員，展開良性競爭。“透過設定嚴格具體的招考條件、選聘程序、選聘機制等，適當將一些領導及主管職位公開招考，既可以為基層或中層公務員提供一個向上流動的機會，令他們都可以競爭上崗，確保得到公平、公正、公開的科學評鑑和晉升機會，讓真正的能者居其位，以整體提升公職隊伍質素”。^⑤有學者也提議應該逐步縮小官員委任制的範圍，“政府管治結構方面，重點在於逐步縮小現行的官員委任制範疇，引入選拔機制，通過從社會選拔優秀人才充實管治隊伍，保持管治系統的開放性”。^⑥

在澳門當前的政治行政生態下，特區政府堅持維持領導主管的委任制度，並未引入領導主管的考任和選任機制來改革委任制。因此，未來官員任命制度改革的主流方向是完善和規範委任制，特別是要制定合理的委任標準及程序、加強後備幹部隊伍建設、加大對委任權力的監督力度等。其中，尤其需要引入官員委任中選拔和任命相互分離的機制，促使委任制度不斷提升科學化程度。當前由於特區政府對領導主管實行聘任制和定期委任制，法律對領導主管的選拔權和任命權的歸屬沒有明確的規定，這導致了在實際的運作過程中，選拔權和任命權的歸屬問題變得模糊不清，而在實際操作過程就往往集中在行政首長手中。在下一步的改革，應該實行選拔權和任命權的相對分離。可以考慮把選拔權賦予一個專門選擇領導和主管的選拔委員會，選拔委員會確定相關要求，明確選拔標準。與此同時，把任命權歸於行政首長，這樣有助於解決困擾特區政府施政的“任人唯親”的問題，同時有利於確保領導和專管人員的專業素質。

（二）評估制度科學化

近些年澳門特區政府雖然引入了領導績效評審制度，試圖宣導績效文化，將領導的績效評估作為定期委任的依據，但由於領導主管的評核都是“普遍高分”，使得績效評核和績效評審形式化，陷入無差異化評估的困境。

尋求“普遍高分”的破解之道，應該全面增強績效評核結果的可信度，確保評核結果真實反映領導及管理人員的實際工作表現，杜絕無差異的評核結果，防止績效評核失真，彰顯評核制度“激勵先進”、“鞭策後進”的制度價值。

首先，要深刻檢討評核項目的具體性、準確性、操作性和貼近性，避免採用主觀性和抽象性過強的評核項目和指標。評核項目和指標過於抽象和宏觀，是許多國家和地區公務人員績效評核

指標體系設計中的一個通病。由於缺乏具體和一致的標準，評價者只能籠統地根據自己的主觀感覺做出模糊評價，由此導致評價誤差的發生。對於應該評為“優秀”的主管人員，可能只評為“良好”，對於應該評為“一般”的主管人員，則可能被評為“優秀”。因此，深刻檢討評核項目的切合性和可行性，是增強評核結果可信度的首要環節。在這方面，修訂《公務人員工作表現評核一般制度及晉升機制》中的諮詢文本已經建議，根據一個涵蓋戰略、績效及人際三個維度的12項核心能力框架來改革現有的評核項目。在這個過程中，廣大的公務人員應該廣泛深入參與到這12種能力要素的討論，同時政府也要高度重視相關專家學者及資深公務人員的意見。

其次，盡量杜絕人情文化對公務人員評核制度的影響。人情文化是華人社會的一種特色文化，對政府公共行政有著不可低估的影響。例如，在中國內地公務人員評核制度的運行實踐中，人們逐漸發現，公務人員評核有從一種激勵公務員工作的機制演變成一種建立或維持某種關係工具的風險。“在正常的工作狀態下，單位領導為了保持部門成員對自己的尊重與服從，防止成員相互之間出現攀比與不信任，以維持單位內部良好的氛圍，就選擇單位成員之間待遇的均等化，在年度考核中就可能出現優秀等次大家輪流當的現象”。^⑩由此可見，在人情文化影響下，公務人員的評核結果會出現對真實績效的偏差和歪曲。作為多元文化並存、中華文化為主體的地區，澳門自然也深受人情文化的影響，因此要特別警惕人情文化對公務人員評核制度的負面影響，避免由於人情文化下的寬鬆打分、怕得罪人而最後形成普遍高分的偏離實際績效的結果。

最後，要切實加強對評核人的專業培訓和責任監督。在公務人員評核制度的運行實踐中，經常有評核人不明白為什麼將某位公務員的工作質量定為“十分滿意”，而將另一位公務人員的工作質量定為“滿意”，於是索性對所有公務人員都做出相同的評價。^⑪正是由於培訓機制和責任機制的缺位，使得評核人沒有認真履行評核的職責，從而進一步導致評核結果的失真。因此，一方面需要加強對評核人的系統培訓，包括對評核項目、評核程序、評核方法等內容的系統介紹，確保評核人作出有理有據的評價；另一方面，要加強對評核人評核的事前、事中和事後監督，尤其是評核過程中的監督，討論研究引入“評核結果適度公開”等相關監督機制，督促評核人對評核結果的責任擔當。

（三）落實領導及主管的問責制度

當前，雖然澳門已經出台了領導主管問責相關的法律規定，但澳門領導主管問責卻陷入空有制度文本而無法真正落實的困境。由此，未來澳門領導主管問責制需要進一步檢討和完善，在理順權責關係、完善領導官員績效評審制度的基礎上，尤其需要將發展重心定位在對領導官員的行政問責、突出領導及主管人員的特定責任問責、規範領導主管問責的運作程序。

首先，將發展重心定位在對領導官員的行政問責。每個國家和地區的官員問責是和特定的歷史、文化、政治體制密切相關的，只能根據本地實際情況來具體設定。自從2009年以來，澳門基本上已經形成了領導及主管人員承擔行政責任和法律責任、主要官員承擔政治責任的問責體系。從特區政府對官員問責制與領導官員績效評審制度結合的特別強調中，不難觀察到，領導及主管人員特別是領導官員的問責是澳門社會和特區政府的主要關注點。就此，不妨將澳門官員問責制未來的發展重心定位在對領導官員的行政問責方面，以此作為改革和完善澳門官員問責制的基點，形成和澳門實際情況相符合的官員問責制。

領導人員作為問責官員的重心，表明澳門官員問責制將形成與西方國家官員問責制、香港高官問責制截然不同的特點。它顯示了，西方國家及香港的問責官員主要是政務類官員，主要承擔

的是政治責任；澳門領導人員從政務官和事務官兩分的大框架中是事務官，主要承擔的是行政責任。在確立以領導官員為問責官員重心之後，可以將官員問責嵌入領導主管制度乃至公職法律制度進行整體考慮，規範行政問責的客體及其職責，明確責任種類及責任追究方式，實現評核、委任、問責的一體化。

其次，將發展重心定位在突出領導及主管人員的特定責任（管理責任）問責。當前澳門領導及主管人員的問責情形可分為兩種身份的問責：基於違反一般公共行政人員義務的問責和違反領導及主管人員特定責任的問責。從澳門官員問責制的運行實踐看，對領導及主管人員的問責，主要是基於違反一般公共行政人員義務的問責來着手的。這可以從澳門對官員違反紀律的調查與處理常式中得到反映。“一般情況下，官員違反紀律的調查與處理是由其所屬機構或上級管理部門負責，具體程序則適用於《澳門公共行政工作人員通則》的規定”。^⑧

從澳門官員問責程序要採用公務員問責程序的角度來看，澳門官員問責和公務員問責的兩條線索混合在一起，而且起實質作用的是公務員問責。從這個角度看，澳門官員問責制發展到今天，依然沒有走出公務員問責的老路，公務員問責是官員問責的底色。理論上看，官員問責和公務員問責是截然不同的事情。“公務員法關於公務員紀律處分及其責任追究的程序規定與行政問責的程序設計應當是兩個範疇的東西。公務員的紀律處分屬於公務員管理範疇的問題，它的基本規則對象是公務員個體，即是說，公務員的紀律處分是針對公務員個人而言的。與之相比，行政問責則有所不同，它的作用基點是行政系統及其公職人員包括行政主體、行政領導者、行政主管和直接責任人四個方面”。^⑨澳門關於領導及主管人員的問責規定中，雖然明確規定領導及主管人員需要承擔作為公務員身份和作為官員身份的兩種責任，但實際運作中追究責任的更多的是作為公務員身份的責任，這就使得作為官員的特定責任容易湮沒在公務員責任之中。

為此，檢討澳門官員問責制，需要理清領導及主管人員的雙重責任，並且將領導主管人員對特定責任的問題放在主要層面的責任，重點追究官員在“效能低下”、“執行不力”、“不認真履行管理職責”、“重大決策失誤”、“用人不當”、“監督不力”等管理方面的特定責任。

最後，將發展重心定位在規範領導主管問責的運作程序。澳門官員問責制難以落實，暴露出澳門官員問責制缺乏關於問責主體、問責對象、問責程序、問責標準等環節的系統化制度規定。未來澳門領導主管問責制在制度化和規範化的過程中，最為重要的一點是要不斷規範行政問責的程序，實現行政問責的規範化和制度化。

一方面，要建構一套科學化的問責事項和問責標準的座標體系，明確政府官員的失職行為及其對應的問責方式。如果缺失了這套體系，就等於缺乏問責依據的現象，難以真正開展對政府官員的問責。尤其是當被問責的政府官員的行政級別較高時，如果缺乏明確的問責事項和問責標準作為問責的依據，要對其進行問責更加困難。因而，在問責制度的程序設計中，釐定政府官員的問責事項和問責標準顯得特別重要，可以有效防止問責的彈性空間過大而出現導致問責不公平的現象。

另一方面，需要認真討論澳門授權制度下授權後的責任歸屬、責任分擔情況，重點解決好授權體制下權力與責任的問題，釐清上下級的權力和責任關係。在明確上下級權力關係的基礎上，應根據所犯錯誤事實的性質、情節、危害、關聯、主客觀條件、適應條規等多種因素來綜合確認責任的大小，判斷所承擔的責任是責任主體的直接責任還是間接責任、主觀責任還是客觀責任、個人責任還是制度責任，以進一步區分不同責任主體的責任分擔情況。

四、結論

根據澳門公職人員章程（《澳門公共行政工作人員通則》）的規定，澳門公共行政工作人員包括公務員及服務人員，而以確定委任或定期委任作出的任用賦予公務員的資格。由此，以定期委任做出任用的澳門領導主管屬於公務員，在人員管理方面要遵循澳門公職人員章程的規定。與此同時，澳門領導主管是產生於澳門一般公共行政人員而又日益獨立出來的特殊群體，在適用一般公共行政人員通則的同時，領導主管也有自身特殊的管理制度和適用法律，衍生出領導主管和一般公共行政人員的不同特性，形成領導主管介於政務官和事務官之間的混合屬性。

緣於澳門領導主管的混合特性，澳門領導主管在委任制度、評估制度及問責制度上出現了種種缺失。歸根到底，澳門領導主管的本質屬性應定位於事務官中從事管理性工作的範疇，其工作既不同於政務官，也不同於一般事務官。因此，改革澳門領導主管制度的基本路向在於還原領導主管作為高級事務官的本性，讓委任制度、評估制度、問責制度承擔起選賢任能、績效導向、監督職權、激勵士氣的應有功能，促使領導主管制度走向更加科學化和規範化。

①朱立言、胡曉東：《美國政府公務員“兩官分離”研究》，鄭州：《學習論壇》，2018年第11期。

②萬斯佳：《對我國政務官和事務官分類制度設想的評析》，重慶：《知識經濟》，2009年第11期。

③⑪⑱婁勝華：《授權與問責：澳門特區官員問責制審視》，北京：《國家行政學院學報》，2011年第4期。

④余振：《局長問責利人盡其才》，澳門：《澳門日報》，2001年12月25日。

⑤程波輝、彭向剛：《委任制：當代中國領導幹部選拔任用的現實選擇》，北京：《公共管理與政策評論》，2015年第2期。

⑥《如何問責如何改善 何潤生：評審官員標準模糊》，澳門：《澳門日報》，2013年10月5日。

⑦《公務員晉升機制將完善》，澳門：《新華澳報》，2017年11月23日。

⑧《施家倫倡設引咎辭職落實官員問責》，澳門：《市民日報》，2014年6月10日。

⑨⑩韓艷麗、唐宇：《政府官員問責制度設計：基於問責程序的分析》，蘭州：《社科縱橫》，2015年第3期。

⑫《不滿官員問責制不清，陳宋兩議員提出質詢》，

澳門：《新華澳報》，2013年10月22日。

⑬《官世海倡領導主管委任引入競爭》，澳門：《市民日報》，2014年11月23日。

⑭《籲公開選拔領導主管官員》，澳門：《濠江日報》，2017年4月12日。

⑮婁勝華：《回歸後澳門社會結構的變動與治理方式調整》，北京：《港澳研究》，2014年第2期。

⑯謝一奇：《論人情因素對我國公務員考核制度的影響——以三門峽市公務員考核情況為例》，河南三門峽市：《三門峽職業技術學院學報》，2013年第1期。

⑰王達梅：《我國公務員績效考核指標體系的問題與對策》，蘭州：《蘭州大學學報》，2009年第6期。

⑱關保英：《行政問責程序研究》，上海：《東方法學》，2013年第6期。

作者簡介：鄧益奮，澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所所長、副教授，博士。

[責任編輯 劉澤生]