

## 化解問責悖論：影響公務人員責任行為的因素研究

區耀榮\* 柯麗香\*\*

【摘要】問責是社會關注的公共行政制度與人員管理的核心議題，但其誘發的責任規避行為卻同樣值得重視。本研究以澳門公務人員為對象，透過問卷分析檢視外部監察、內部監督及獎懲機制對兩類避責行為（“敷衍卸責”與“墨守成規”）的影響。結果顯示：外部監察顯著促進敷衍卸責；內部監督則有雙重作用：抑制敷衍卸責，卻助長墨守成規；獎懲制度對敷衍卸責無明顯作用，但能減少墨守成規。這些發現印證了“問責悖論”的存在，並揭示不同問責方式的差異化效應。在研究基礎上，本文提出“問責來源 × 職務特點”的四象限框架，將外部/內部與程序性/創新性結合，說明如何透過不同問責組合應對各類避責行為。此框架既為理解問責悖論提供了新視角，也為制度優化指出具體路徑：程序性職務需強調“紀律維護型”與“外部承諾型”問責，創新性職務宜側重“內部改進型”與“公益導向型”問責，並結合公平監督、獎勵、容錯與結果導向策略，以兼顧紀律與創新。

【關鍵詞】問責悖論 責任規避 激勵機制 問責類型 澳門公務人員

### Resolver o paradoxo da responsabilização: Estudo dos factores que afectam o comportamento dos trabalhadores dos serviços públicos face às suas responsabilidades

Ao Io Weng O Lai Heong

**Resumo:** A responsabilização constitui um tema central no âmbito da administração pública e da gestão de pessoal que desperta grande atenção da sociedade, devendo os comportamentos de evasão de responsabilidade daí resultantes merecer igual consideração. Este estudo que tem como objecto a análise dos trabalhadores dos serviços públicos de Macau visa, através de análise de questionários, examinar o impacto da fiscalização externa, da supervisão interna e dos mecanismos de prémio e punição em dois tipos de comportamentos de evasão de responsabilidade (“desleixo e irresponsabilidade” e “rigidez

---

\* 澳門公務人員聯合總會青年委員會理事長

\*\* 澳門公務人員聯合總會辦公室主任

burocrática”). Os resultados demonstram que a fiscalização externa fomenta significativamente o desleixo e irresponsabilidade; a supervisão interna tem um duplo efeito: reduz o desleixo e irresponsabilidade, mas reforça a rigidez burocrática; os mecanismos de prémio e punição não produzem efeito significativo no desleixo e irresponsabilidade, mas ajudam a reduzir a rigidez burocrática. Essas observações confirmam a existência do “paradoxo da responsabilização” e revelam os efeitos distintos produzidos pelos diferentes mecanismos de responsabilização. Nessa base, este artigo propõe uma matriz de quatro quadrantes “Fonte de responsabilização × Características funcionais”, que combina fonte externa/interna e funções procedimentais/inovadoras, para explicar como fazer face aos diversos comportamentos de evasão de responsabilidade utilizando as diferentes combinações dos mecanismos de responsabilização. Esta matriz não só oferece uma nova perspectiva para a compreensão do paradoxo da responsabilização, mas também indica um caminho específico para o aperfeiçoamento institucional: para as funções procedimentais, é preciso enfatizar a responsabilização com foco na “manutenção da disciplina” e no “compromisso externo”, enquanto para as funções inovadoras, convém privilegiar a responsabilização com foco na “melhoria interna” e na “orientação para o interesse público”, combinando-a com supervisão justa, prémios, tolerância a erros e orientação para resultados, a fim de obter um equilíbrio entre a disciplina e a inovação.

**Palavras-chave:** Paradoxo da responsabilização, Evasão de responsabilidade, Mecanismos de incentivos, Tipo de responsabilização, Trabalhadores dos serviços públicos de Macau

## 一、研究背景

國家主席習近平曾指出，“擔當就是責任，好幹部必須有責任重於泰山的意識”，並強調要積極營造有利於幹事創業的良好環境，消除妨礙幹部擔當作為的各種因素。由此可見，公務人員的擔當和責任意識是履行公職、服務人民的重要素質。”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “切實把黨的二十大精神落實到位——論學習貫徹黨的二十屆二中全會精神”（2023年3月3日）。《人民日報》。

有鑑於此，近年澳門特區政府亦十分強調公務人員的責任擔當。行政長官岑浩輝曾指出“公務人員要大膽試、大膽闖”，並牢固的公僕意識踐行初心，忠誠為民。對於部分人員存在“拖延避責”的態度，他表示要堅決整治不辦事、不作為、消極作為、依法不作為的失職失責和懶政、怠政、庸政現象。<sup>2</sup> 另一方面，亦有立法議員反映，政府需設立激勵和容錯制度，以形成勇於擔當、敢於作為的工作作風，並消除對動輒問責的擔憂。<sup>3</sup> 上述論點反映出問責制度和責任行為之間所存在的重要關係和需要解決的問題。

在澳門現行公職制度下，公務人員的問責主要分為行政問責與法律問責兩類。前者偏重部門內部管理，透過日常監督和工作表現評核確保紀律與效率；後者則針對違法違規行為，依據《澳門公共行政工作人員通則》及相關法律，透過紀律程序進行懲處。這兩種問責雖能維護制度運作，卻各有局限：行政問責強調形式化的評估和紀律約束，難以激發創新與積極性；法律問責程序成本高昂，且對懶政、不作為等隱性避責往往無能為力。

社會普遍認為，加強問責是解決行政不作為與懶政的重要手段。然而，現實中對問責的理解常被簡化為單一的懲戒措施。這類方式雖具短期震懾作用，卻可能帶來推諉責任、迴避風險、創新意願下降等“問責悖論”（Accountability Paradox），削弱組織活力。事實上，問責並非單一模式，不同類型的問責方式可能導致迥異的行為結果。在某些情況下，激勵性或支持性的問責（例如給予容錯、試錯機會），甚至比嚴厲懲罰更能促進積極擔當。因此，僅靠法律懲戒難以全面遏制避責，必須建立能激發內在責任意識的多元問責機制，方能推動公務人員自覺履職。

目前，本澳缺乏針對公務人員問責與避責狀況的系統性實證研究，無法全面掌握現況及提供具體改進依據。因此，本研究旨在填補此一缺口，通過調查分析探討澳門公務人員的責任意識與避責傾向，並比較不同問責方式對其行為的影響，為制度優化提供實證支持。綜上，本研究的目的如下：

➤ 評估現時本澳公務人員問責方式差異及其避責行為傾向。

---

<sup>2</sup> 澳門特區政府（2025）。《2025 年財政年度施政報告》。

[https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2025/04/2025\\_policy\\_c.pdf](https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2025/04/2025_policy_c.pdf)

<sup>3</sup> 李振宇（2023）。《就完善領導及主管人員制度事宜提出質詢》。

<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2023-12/403006583e292c93ca.pdf>

- 檢視不同問責方式與避責行為的關係，並將公共服務動機、制度公平、市民信任作為關鍵變量納入分析，以釐清問責方式在避責行為中的作用。
- 根據實證研究結果，提出優化問責制度的政策建議，以構建更為平衡、激勵創新且有助於培養擔當文化的管理體系。

## 二、文獻回顧及研究假設

### （一）問責的概念與分類

“問責”是公共行政學的基石概念，其核心意涵在於確保公務人員負責任地履行公共職責。學術界對問責的定義雖然有多種，但其核心要素是統一的：問責是一種涉及行動者（Actor）、問責對象或論壇（Forum）和結果（Consequences）的三方關係。<sup>4</sup> 在此關係中，行動者有義務向問責論壇解釋並證成其行為與決策，而該論壇則有權對行動者進行質疑、評價和判斷，並可能施加獎勵或懲罰等後果。<sup>5</sup> 問責的核心功能在於建立與維持公共信任，它不僅是一種事後的控制與制裁機制，更是促使政府行為合法化、提升透明度與回應性的重要途徑。學者張乾友探討了問責概念的歷史演變，指出其已從二十世紀中前期的“問答式問責制”，即要求政府面向公眾公開證成其行為，轉變為近幾十年來更為側重懲罰的“制裁式問責制”。<sup>6</sup> 這種轉變反映了當代社會對政府責任的更高期待，但也可能導致不同問責方式與避責之間的複雜博弈。

為系統性地理解問責的多元面向，學術界提出了多種分類框架，從不同角度剖析了問責關係的複雜性與多樣性。

Romzek 與 Dubnick 按問責來源與組織控制制度將問責劃分為四種類型：科層/行政問責（以權威為基礎）、專業問責（以專業知識和規範為基礎）、法律問責（以法律為基礎）及政治問責（以政治回應性為基礎）。<sup>7</sup> 這四種分類為

---

<sup>4</sup> Bovens, M. (2007). “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> 張乾友（2022）。“問責、透明化與當代政府的責任困境”。《公共行政評論》，6，420。

<sup>7</sup> Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). “Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy”. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.

理解問責的多元化路徑提供了經典視角。Dawson 與 Maricut-Akbik 以歐盟為案例區分程序性問責和實質性問責，並關注兩者之間的取舍<sup>8</sup>；Bovens 根據討論內容、行動者、行為、義務本質將問責分類政治問責、法律問責、行政問責、社會問責、財務問責、垂直問責、水平問責、個人問責、集體問責等十多種，並指出不同類型的問責旨在維護不同的價值觀，為我們理解問責的結構性來源與制度環境提供了宏觀基礎。<sup>9</sup>

儘管宏觀分類有助於理解制度設計，但要精準捕捉問責對個體行為的影響，則需從公務人員的感知入手。對此，Han 與 Perry 所開發的多維度問責框架值得參考。該框架將問責概念從宏觀制度轉向公務人員的微觀心理感知，並細分為以下五個維度。<sup>10</sup>

歸因性（Attributability）：指人員感知到其工作行為或成果被明確地歸咎於自己或自己的部門的程度。即當工作表現好或出現問題時，組織內外部成員能夠明確地將其與個體的身份聯繫起來。

可觀察性（Observability）：指人員感知到自己的工作行為和表現被部門以外人（例如媒體、公眾等）看到和監察的程度。其重點在於“被看到”，這為後續的評價和歸因提供了基礎。

可評估性（Evaluability）：指人員感知到其工作產出和努力可以被客觀、清晰的標準進行衡量和判斷的程度。這關乎員工是否認為組織有明確的績效指標或評價流程。如果一個人的工作成果可以被輕易地評估，那麼問責的跟進工作（如獎懲）就更容易進行。

可回答性（Answerability）：指人員感知到自己有義務為其行為或決策提供解釋或辯護的程度。例如，公務人員需要向上級報告並證明其行為的合理性。

---

<sup>8</sup> Dawson, M., & Maricut-Akbik, A. (2020). “Procedural vs Substantive Accountability in EMU Governance: Between Payoffs and Trade-offs”. *Journal of European Public Policy*, 28(11), 1707-1726.

<sup>9</sup> Bovens, M. (2007). “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.

<sup>10</sup> Han, Y., & Perry, J. L. (2020). “Employee Accountability: Development of A Multidimensional Scale”. *International Public Management Journal*, 23(2), 236-252.

後果性（Consequentiality）：指人員感知到其工作表現會導致明確的獎勵或懲罰的程度。這是問責的最終環節，即表現的好壞會產生實質性的正負面後果。

本研究會採用 Han 與 Perry 的問責框架，細緻地評估現時公務人員的問責狀況，以及探討不同問責方式如何影響公務人員的避責行為。

## （二）避責的概念與類型

在公共行政領域，問責制的實踐並非總是能帶來預期的正面效果，公務人員在面對問責壓力時，可能為避免承擔風險或責任，而採取消極、不作為或形式化應付的行為，學術界將此類現象稱之為“避責”或“責任規避”。<sup>11</sup> 這種行為的產生，可被視為公務人員面對潛在負面後果時所做出的理性回應。許多學者指出，避責並非簡單的怠惰，而是一種為了在複雜的政治與組織環境中，保護自身利益並規避責任風險的策略性行為。<sup>12</sup> 特別是在面臨嚴厲的懲罰性問責機制時，公務人員在權衡利弊後，往往會選擇對自身風險最小化的路徑。<sup>13</sup> 這種防禦性行為不僅包括直接的“不作為”，也可能表現為更為隱蔽、更具策略性的形式，其核心在於透過轉移、模糊或扭曲責任來保護自己。例如學者 M.Lipsky 在其“街頭官僚”理論中便揭示，基層公務人員會因應其所處的制度環境，發展出應對策略，從而導致服務標準的異化。<sup>14</sup>

學者涂文燕與公婷透過案例分析，比較內地公務人員各類避責行為，並歸納為三種常見類型，可作為華人社會的典型避責行為。<sup>15</sup> 一是迴避責任：這是一種最直接、最顯性的避責形式，表現為公務人員為了避免任何可能產生風險

---

<sup>11</sup> Weaver, R. K. (1986). “The Politics of Blame Avoidance”. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371-398.

<sup>12</sup> Hood, C. (2002). “The Risk Game and the Blame Game: Accountability in Government and the Media”. *Government and Opposition*, 37(1), 15-37.

<sup>13</sup> Jos, P. H., & Tompkins, M. E. (2004). “The Accountability Paradox in An Age of Reinvention: The Perennial Problem of Preserving Character and Judgment”. *Administration & Society*, 36(3), 255-281.

<sup>14</sup> Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.

<sup>15</sup> 涂文燕、公婷（2022）。“控制型問責可否有效遏制避責行為？——基於官員行為與制度規範的內在邏輯分析”。《行政論壇》，5，52-61。

的任務，而選擇直接忽視、敷衍或不執行。這種行為的邏輯是“少做少錯”，旨在從源頭上斷絕被追責的可能。

二是推諉責任：這是一種轉移責任的策略。當問題或負面事件發生後，個體透過尋找替罪羊、互相推諉或利用複雜的程序流程，來擺脫自身的責任。

三是異化責任：這是一種最隱蔽、最難以察覺的避責形式，其本質是責任的扭曲與變形。公務人員表面上嚴格遵守所有程序與規定，看似合規盡責，但實質上是將“按章辦事”作為應付問責的工具。這種行為看似是積極有為，實則是缺乏彈性、將程序本身視為目的另類避責行為。

### （三）影響避責行為的其他重要因素

除了問責機制這一核心自變量外，公務人員的行為還受到多種內外部因素的影響。本研究分別從個體內在、組織制度和宏觀環境三個不同層次選取了三個重要的控制變量納入分析，以更精準地評估問責對避責行為的獨立影響。

#### （1）個體內在因素：公共服務動機

公共服務動機是指公務人員對公共服務的內在承諾和渴望。<sup>16</sup> 它驅使公務員將公共利益置於個人利益之上，並積極地尋求為社會作出貢獻的機會。學術研究普遍認為，高公共服務動機的公務人員更傾向於主動承擔責任，可被視為對抗公務人員避責傾向的重要內在力量。

#### （2）組織制度因素：組織公平

組織公平是指公務人員對其所屬組織的決策和程序是否公平的感知。這種感知直接影響公務人員對組織的信任度與安全感，進而深刻影響其工作行為。當公務人員認為其工作環境是公平的，他們對組織的信任度會更高，從而降低因擔心不公正對待而產生的焦慮與防禦性行為。一個公平的組織環境能夠驅使

---

<sup>16</sup> Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). "The Motivational Bases of Public Service: Foundations for A Theory of Public Service Motivation". *Public Administration Review*, 50(3), 367–373.

公務員採取更積極的負責任行為。<sup>17</sup> 這意味著，當公務人員相信即使犯錯也會被公平對待時，他們將更願意承擔責任，而非採取規避風險的防禦性姿態。

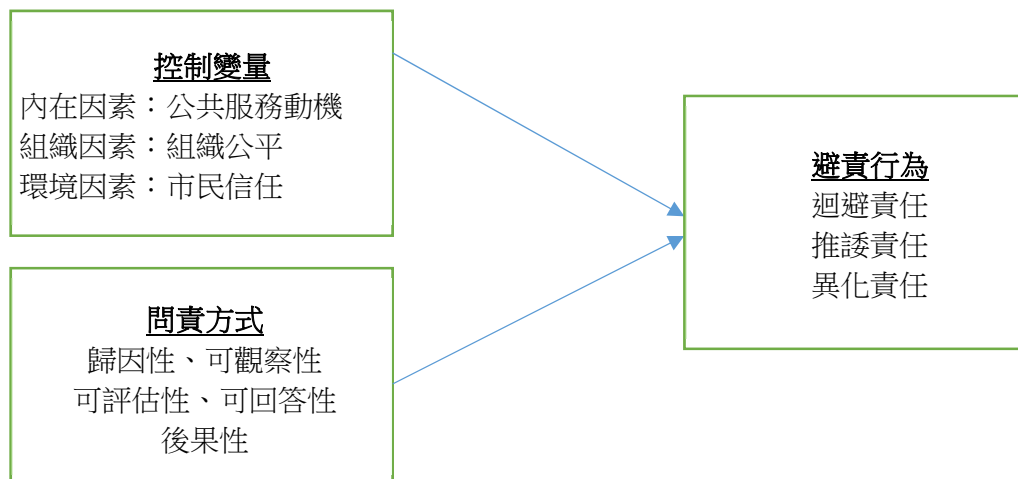
### (3) 宏觀環境因素：市民信任

市民信任是指公眾對政府機構及人員的信心。一個高信任的社會環境，通常意味著公務人員的工作得到公眾的普遍認可和支持。這種外部支持感可能會影響公務人員的心理狀態，使其更願意承擔責任，而非採取避責行為。正如張乾友所強調，信任的價值在於它能驅動政府機構主動履行責任，而非僅僅被動地應對制裁式問責壓力。<sup>18</sup> 將市民信任這一重要變量納入分析，有助準確評估問責對避責行為的實際作用。

基於上述文獻回顧和理論框架，本研究旨在檢驗在控制了公共服務動機、組織公平感和市民信任等因素後，公務人員所感知的問責方式對其避責行為的影響（見圖 1 研究框架），並提出以下假設：

H1：在控制了公共服務動機、組織公平感和市民信任的情況下，公務人員所感知的問責方式對其避責行為有顯著影響。

圖 1 研究框架



<sup>17</sup> Martinson, B. C., Crain, A. L., De Vries, R., & Anderson, M. S. (2010). "The Importance of Organizational Justice in Ensuring Research Integrity". *Journal of Empirical Research on Human Research Ethics*, 5(3), 67-83.

<sup>18</sup> 張乾友（2022）。"問責、透明化與當代政府的責任困境"。《公共行政評論》，6，4-20。



### 三、研究方法

#### (一) 研究對象

本研究採用定量研究方法，透過問卷調查來收集實證數據，旨在檢驗本澳公務人員問責感知與其避責行為之間的關係。本研究的調查對象為澳門公務人員。為確保樣本的代表性與多樣性，問卷發放涵蓋多個公共部門和透過多個公務員團體合作進行數據收集。調查問期於 2025 年 2 月至 5 月期間，期間共收集到 1,357 份有效問卷。樣本涵蓋不同職級、年齡和教育背景、逾 20 個公共部門的公務人員，具相當代表性。樣本個體特徵分佈如下：性別方面，男性受訪者佔 46.7%，女性佔 53.3%。教育方面，專科與學士佔 67.2%，碩士或以上佔 23.3%，高中和初中佔約 9.5%。年齡方面，18 至 30 歲佔 3.9%，31 至 35 歲佔 59.8%，46 至 60 歲佔 31.2%，60 歲以上佔 5.1%。職級方面，以高級技術員或以上佔 42.5%，技術員佔 33.4%，技術輔導員和勤雜人員分別佔 18.1%和 6%。

#### (二) 概念測量

在自變量即問責方式的測量上，本文採用 Han 與 Perry 所開發的多維度問責量表，分別從歸因性、可觀察性、可評估性、可回答性、可評估性五個維度測量公務人員對現時問責制度的看法。<sup>19</sup> 問責維度的量表見表 1。

在因變量即避責行為方面，本文採用涂文燕與公婷的研究提出的避責行為量表，分別從迴避責任、推諉責任和異化責任三方面估評公務人員的避責行為傾向。避責維度的量表見表 2。

控制變量方面，公共服務動機會採用 Wright 等人開發的量表<sup>20</sup>，測量題目包括：“有意義的公益活動對我很重要”；“對我來說，社會帶來改變比個人的成就更有意義”、“我願意為社會利益犧牲個人利益”。

---

<sup>19</sup> Han, Y., & Perry, J. L. (2020). “Employee Accountability: Development of A Multidimensional Scale”. *International Public Management Journal*, 23(2), 244-251.

<sup>20</sup> Wright, B.E. et al. (2013). “Measuring Public Service Motivation: Exploring the Equivalence of Existing Global Measures”. *International Public Management Journal*, 16(2), 197-223

組織公平採用 Maureen 和 Marshall 的研究量表<sup>21</sup>，測量題目包括：“總體上，我可以指望我部門是公平的”；“總的來說，我在部門受到的待遇是公平的”；大部分情況下，我部門對待員工還是公平的”。

市民信任方面，本研究參考了 Grimmelikhuijsen 和 Meijer 的研究<sup>22</sup>，從能力、仁慈、誠信和綜合角度設計了四條測量題目，分別是；“整體上，市民是認同公務人員有能力執行職務”；“市民大眾認同公務人員會關心他們的福祉”；“大部分市民相信公務人員會盡忠職守”；“一般來說，市民是信任公務人員的”。

上述概念量表均以 1 至 5 分去測量其同意程度。

本研究採用 SPSS 軟件，透過統計分析包括因子分析、多元線性迴歸等方法來系統地驗證研究假設。

## 四、分析結果

### （一）描述統計

在問責面向上，五個構面平均分呈現出清晰層次（見圖 2）。“可回答性”（平均分 3.96）得分最高，顯示大部分公務人員普遍認同需要對工作結果解釋並承擔責任。例如，72%的受訪者表示“總是需要遵守嚴格的部門政策與程序”，而 57%認為“若犯錯會被捉到”，這反映出內部規範與程序已成為責任意識的重要基礎。“歸因性”（平均分 3.38）與“可評估性”（平均分 3.38）緊隨其後，表明公務人員普遍覺得其工作表現可被他人觀察並受到評估。相對而言，“後果性”（平均分 3.08）得分較低，有 39%認為“表現差會受到懲罰”，32%認為“努力最終會得到回報”，顯示獎懲機制的問責方式有限。“可觀察性”（平均分 2.75）得分最低，僅 25%的人認為“錯誤容易被部門外的人發現”，反映外部監察在問責機制中作用不足。

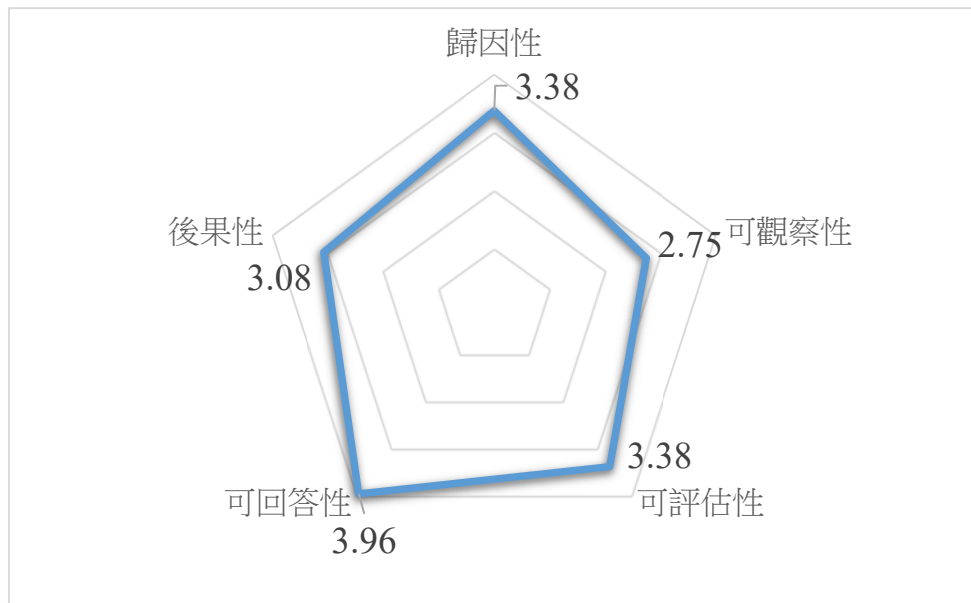
---

<sup>21</sup> Maureen, L.A. & Marshall, S. (2009). “The Role of Overall Justice Judgments in Organizational Justice Research: A Test of Mediation”. *Journal of Applied Psychology*, 94, 491-500.

<sup>22</sup> Grimmelikhuijsen, S.G. & Meijer, A.J. (2014). “Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 137-157.

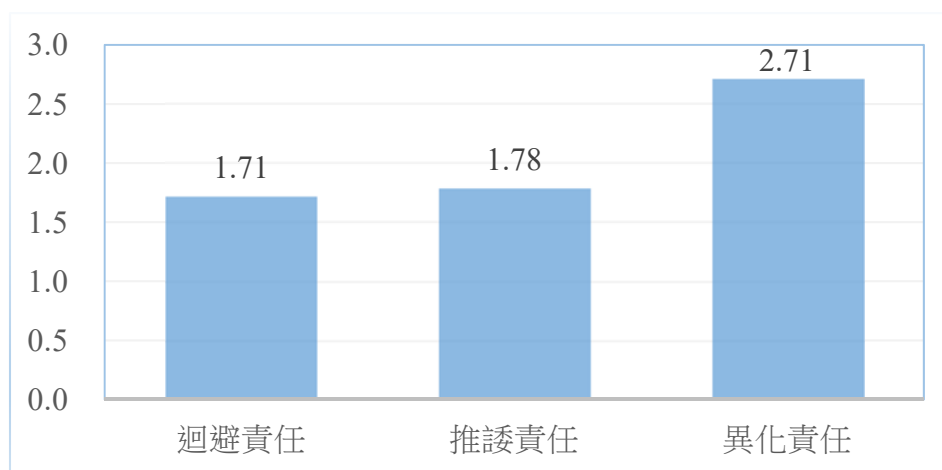
整體而言，澳門公務人員的責任意識更多依靠內部監督與規章遵循來維繫，而外部監察與獎懲效果則相對薄弱。

圖 2 受訪者對問責方式評分



来源：作者自製

圖 3 受訪者對避責行為評分



来源：作者自製

在避責面向上，整體平均分數偏低（見圖 3），顯示公務人員普遍不認同消極避責行為。“迴避責任”（平均分 1.71）與“推諉責任”（平均分 1.78）分數均處於低水平，例如 89%人不認同“工作馬馬虎虎應付即可”，75%人不認同“多做多錯、儘量少做事”。然而，“異化責任”（平均分 2.71）得分明顯較高，約兩成受訪者傾向於“嚴格按照規章辦事，即使不符合實際”。這表明，雖然顯性的敷衍與推諉較少，但過度依循規章的“異化責任”卻較多，顯示出問責文化可能在無形中強化了程序導向，而弱了解決實際問題與靈活創新的動力。

## （二）因子分析

在進行統計分析前，針對本次研究的橫斷面數據，我們先用 Harman 的單因子檢驗法對數據進行共同方法偏差檢查，結果顯示第一因子解釋變異為 20.8%，小於 40%，反映問卷數據不存在過度趨同問題。

為了確認本澳公務人員問責與避責的結構，我們在迴歸分析前先進行探索性因子分析。此步驟主要用來將多個題目歸納為具理論意義的構面，檢驗量表的結構效度，並透過降維減少模型的複雜性，避免多重共線性影響，為後續迴歸分析提供基礎。

表 1 是對問責分析結果，所有題項均被成功歸納為三個主要因子。這三個因子分別被命名為外部監察、內部監督與獎懲機制。（1）外部監察因子主要由與歸因性和可觀察性相關的題目所構成，包含了工作成果被部門外人員判斷、被發現錯誤以及被同事注視等。這表明公務人員對來自組織外部的監督與審查，形成了一個獨立的問責感知維度。（2）內部監督因子則包含了與可回答性和可評估性相關的題目，此因子將遵守組織內部規則、政策程序、難以推諉責任和嚴格評估等不同概念整合，顯示在受訪者心中，這些要素共同構成了對內部問責機制的認知。（3）獎懲機制因子則由與後果性相關的題目所構成，突顯了公務員對其工作成果所產生後果的感知，特別是與正面獎勵相關的面向。

針對問卷中的避責行為，因子分析（表 2）將最初的三個維度成功地整合為兩個主要行為模式。第一個因子被命名為“敷衍卸責”，它將原本的推諉責任和迴避責任的題目。這顯示，在公務人員的認知中，將過錯歸咎於他人（如

上司或同事)與主動避開可能承擔責任的任務，是同屬於一種直接且顯性的規避責任行為。

表 1 問責量表的因子分析

問責量表		因子1 外部監察	因子2 內部監督	因子3 獎懲機制
歸因性	1. 在我部門，我做事會被其他人注視著。	0.579	---	---
	2. 如果我犯了錯誤，我會被捉到。	---	---	---
	3. 我經常受到監察，看我是否遵守我部門的政策和程序。	0.539	---	---
可觀察性	4. 部門外的任何人都可以判斷我的工作是否出色。	0.817	---	---
	5. 我的錯誤很容易被部門外的人發現。	0.803	---	---
	6. 部門外的人對我的工作表現有興趣。	0.769	---	---
可評估性	7. 我的工作成果受到嚴格評估。	---	0.514	---
	8. 我期望經常收到主管的反饋意見。	---	---	---
	9. 我的工作努力受到嚴格評估。	---	0.523	---
可回答性	10. 我很難用謊言來為我的工作表現辯護。	---	0.679	---
	11. 我總是需要遵守嚴格的組織政策或程序。	---	0.770	---
	12. 在我部門，我不可以用藉口來逃避責任。	---	0.809	---
後果性	13. 如果我工作表現好，我會得到獎勵。	---	---	0.836
	14. 我的努力最終會得到回報。	---	---	0.918
	15. 如果我工作做得好，我的組織就會從中受益。	---	---	0.539

註：只列出負荷值大於 0.5 的數據。3 個因子共解釋 61%的變異。KMO=0.85，Bartlett 球形檢驗顯著(p<0.001)。

第二個因子涉及異化責任題目，為易於理解，我們命名為“墨守成規”，此因子描繪了一種截然不同的避責模式，即公務員將嚴格遵循程序本身作為一種間接規避責任的策略，而非直接的敷衍或推諉。

表 2 避責量表的因子分析

避責量表		因子1 敷衍卸責	因子2 墨守成規
迴避責任	1. 工作遲兩三天完成也沒有太大關係。	0.659	
	2. 工作馬馬虎虎應付一下就行。	0.870	
	3. 工作時間，上上網，看看劇沒有什麼關係。	0.741	
推諉責任	4. 我儘量把有風險的任務給別人做。	0.743	
	5. 多做多出錯，因此儘量少做事。	0.575	
異化責任	6. 我嚴格遵循規章，不願做出任何改變。		0.704
	7. 我傾向於嚴格按照規章辦事，即使不符合實際。		0.610

註：2 個因子共解釋 65%的變異。KMO=0.84，Bartlett 球形檢驗顯著(p<0.001)。

在進行假設檢驗前，本研究首先檢驗了各變量之間的相關性、信效度分析，以確保測量工具的可靠性。在相關性方面，所有自變量（問責感知、公共服務動機等）與因變量（敷衍卸責、墨守成規）皆呈現顯著的負相關。這初步支持了本研究的核心假設，即公務員的問責感知與積極動機越強，其避責行為傾向越低。

信度方面，所有變量的組合信度都大於 0.7，達到良好水平。在區辨效度方面，本研究檢驗了各變量的獨立性。判斷標準為每個變量的 AVE 平方根必須大於其與其他變量的相關係數。在表 3 的相關性矩陣中，括號內的數值為各變量的 AVE 平方根，所有這些數值均大於其對應的相關係數。這表明，儘管各變量之間存在顯著關聯，但它們在概念上依然是獨立且可區分的。

表 3 本研究主要變數的相關係數和信效度指標

變量	平均值	組合信度 (CR)	1	2	3	4	5	6	7	8
1.外部監察	2.94	0.86	(0.75)							
2.內部監督	3.72	0.86	0.52**	(0.74)						
3.獎懲機制	3.08	0.88	0.12**	0.20**	(0.85)					
4.公共服務動機	3.28	0.88	0.17**	0.23**	0.29**	(0.84)				
5.市民信任	3.22	0.93	0.10**	0.16**	0.34**	0.36**	(0.87)			
6.組織公平	3.39	0.95	-0.01	0.16**	0.52**	0.25**	0.43**	(0.93)		
7.敷衍卸責	1.74	0.89	0.05	-0.20**	-0.11**	-0.17**	-0.12**	-0.18**	(0.79)	
8.墨守成規	2.71	0.82	0.05	0.04	-0.12**	-0.05	-0.05	-0.09**	0.39**	(0.83)

註：\*\*p<0.01，括號內字為變量的 AVE 平方根。

### （三）迴歸分析

本研究採用分層迴歸和多元線性迴歸模型來驗證問責方式與避責行為之間的關聯。透過分析以“敷衍卸責”與“墨守成規”作為因變量，並分階段逐步引入自變量，以檢驗各自的獨立解釋力。

#### （1）因變量：敷衍卸責

如表 4 所示，模型 1 包含所有控制變數。結果顯示，性別對因變量有顯著的負向影響（ $\beta=-0.08$ ， $p<0.01$ ），表明女性在工作上較少傾向於敷衍卸責。此

外，公共服務動機 ( $\beta=-0.14$ ,  $p<0.01$ ) 和組織公平 ( $\beta=-0.14$ ,  $p<0.01$ ) 也對敷衍卸責有顯著的負向影響。其餘模型基本如此。

模型 2 加入外部監察與內部監督後，結果呈現出顯著的反向作用：內部監督 ( $\beta=-0.25$ ,  $p<0.01$ ) 對敷衍卸責有顯著的負向影響，而外部監察 ( $\beta=0.19$ ,  $p<0.01$ ) 則呈現顯著的正相關。這顯示內部監督有助於減少敷衍，而外部監察卻可能助長此類行為。

模型 3 只加入獎懲機制，其對敷衍卸責行為基本沒有影響力。

模型 4 同時納入外部監察與獎懲機制後，外部監察 ( $\beta=0.07$ ,  $p<0.05$ ) 依然呈現顯著正相關，而獎懲機制則不顯著。

模型 5 同時納入內部監督與獎懲機制後，內部監督 ( $\beta=-0.15$ ,  $p<0.01$ ) 依然對敷衍卸責有顯著的負向影響，獎懲機制則不顯著。

模型 6 納入所有變量，結果內部監督 ( $\beta=-0.25$ ,  $p<0.01$ ) 與外部監察 ( $\beta=0.19$ ,  $p<0.01$ ) 的顯著性依然維持，進一步驗證了這兩種問責形式對敷衍卸責行為的差異作用。

表 4 迴歸分析：敷衍卸責的影響因素

自變量	因變量：敷衍卸責					
	模型1	模型2	模型3	模型4	模型5	模型6
	$\beta$	$\beta$	$\beta$	$\beta$	$\beta$	$\beta$
學歷	-0.05	-0.04	-0.05	-0.05	-0.04	-0.04
性別	-0.08 **	-0.08 **	-0.08 **	-0.08 **	-0.09 **	-0.08 **
年齡	0.04	0.04	0.04	0.04	0.03	0.04
職級	-0.03	-0.02	-0.03	-0.03	-0.03	-0.02
公共服務動機	-0.14 **	-0.13 **	-0.14 **	-0.15 **	-0.12 **	-0.13 **
組織公平	-0.14 **	-0.10 **	-0.14 **	-0.13 **	-0.13 **	-0.10 **
市民信任	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.01	-0.02
外部監察	---	0.19 **	---	0.07 *	---	0.19 **
內部監督	---	-0.25 **	---	---	-0.15 **	-0.25 **
獎懲機制	---		0.00	-0.01	0.02	0.00
調整 $R^2$	0.06 **	0.11 **	0.06 **	0.06 **	0.08 **	0.10 **

註：\* $p<0.05$ ; \*\* $p<0.01$



## (2) 因變量：墨守成規

如表 5 所示，迴歸分析結果揭示了墨守成規行為的獨特影響因素。模型 1 包含所有控制變數。結果顯示年齡 ( $\beta=0.10$ ,  $p<0.01$ ) 呈現顯著的正相關，表明年長的公務員更傾向於墨守成規；而高學歷人員的此類行為傾向會較低 ( $\beta=-0.06$ ,  $p<0.1$ )，其餘模型情況相若。此外，組織公平 ( $\beta=-0.07$ ,  $p<0.05$ ) 對墨守成規有顯著的負向影響。

表 5 迴歸分析：墨守成規的影響因素

自變量	因變量：墨守成規					
	模型1	模型2	模型3	模型4	模型5	模型6
	$\beta$	$\beta$	$\beta$	$\beta$	$\beta$	$\beta$
學歷	-0.06 ^	-0.06 *	-0.06 ^	-0.06 ^	-0.06 ^	-0.06 *
性別	-0.05	-0.04	-0.05	-0.04	-0.04	-0.04
年齡	0.10 **	0.10 **	0.10 **	0.10 **	0.10 **	0.10 **
職級	-0.04	-0.04	-0.04	-0.03	-0.04	-0.03
公共服務動機	-0.04	-0.05	-0.02	-0.03	-0.04	-0.04
組織公平	-0.07 *	-0.07 *	-0.03	-0.02	-0.03	-0.02
市民信任	-0.03	-0.03	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02
外部監察	---	0.03	---	0.07 **	---	0.04
內部監督	---	0.06 ^	---	---	0.09 **	0.07 *
獎懲機制	---	---	-0.09 **	-0.10 **	-0.10 **	-0.10 **
調整R <sup>2</sup>	0.03 **	0.04 **	0.04 **	0.04 **	0.04 **	0.05 **

註：^ $p<0.1$ ; \* $p<0.05$ ; \*\* $p<0.01$

模型 2 加入外部監察與內部監督後，內部監督對墨守成規行為正相關 ( $\beta=0.06$ ,  $p<0.1$ )，外部監察則不顯著。

模型 3 只加入獎懲機制，其係數為負 ( $\beta=-0.09$ ,  $p<0.01$ )，表明當人員對問責的獎懲機制的感知越強，其墨守成規的行為越低。

模型 4 同時納入外部監察與獎懲機制，外部監察 ( $\beta=0.07$ ,  $p<0.01$ ) 呈現顯著正相關，而獎懲機制 ( $\beta=-0.10$ ,  $p<0.01$ ) 則呈現顯著負相關。這顯示外部的審查壓力會促使公務員變得更加謹慎，從而選擇墨守成規來避免犯錯，而獎懲機制則有助於降低此類行為傾向。

模型 5 同時納入內部監督與獎懲機制，內部監督 ( $\beta=0.09$ ,  $p<0.01$ ) 與獎懲機制 ( $\beta=-0.10$ ,  $p<0.01$ ) 的顯著性依然維持。



模型 6 納入所有變量後，內部監督( $\beta=0.07, p<0.05$ )與獎懲機制( $\beta=-0.10, p<0.01$ )依然維持顯著，但外部監察則變得不顯著。

總體而言，迴歸分析顯示，公務人員的避責行為是多種因素共同作用的結果。這些結果揭示了不同問責方式存在複雜且差異的影響。

## 五、討論及建議

本研究結果描繪了公務人員在不同問責方式下的行為模式。研究發現，公務人員群體雖普遍具備責任意識與專業操守，但在現行問責框架下，卻也顯露出“敷衍卸責”與“墨守成規”等避責傾向。這些發現不僅印證了學術界對問責悖論的擔憂，更透過實證數據為其提供更為細緻的見解。

### (一) 討論

#### (1) 問責方式對“敷衍卸責”的影響

本研究發現，“敷衍卸責”行為與多種因素顯著相關。首先，外部監察與敷衍卸責呈顯著正相關。這一發現看似反常，但從另一角度看也有其制度邏輯，雖然來自部門外部的監察可提升透明度，但往往被公務人員解讀為單向壓力，而非旨在提升服務品質的協作。由於外部人員通常對部門的內部運作和工作流程缺乏深入了解，他們的監察往往只能針對表面，這正好為公務人員提供了“應付”的空間。當監察過於頻繁且缺乏實質性時，人員的行為目標會從“解決問題”轉變為“應對外部檢查”。<sup>23</sup> 因此，他們可能傾向於以最小的努力完成任務，以降低被問責的風險，從而強化了敷衍卸責的策略行為。

第二，本研究結果顯示內部監督有助於抑制“敷衍卸責”行為。這可能是因為內部監督具有即時性與持續性，它直接源於日常的業務管理、績效考核與上級的直接指導，而非週期性的外部檢查。這種緊密且不間斷的監督，讓公務人員能夠更直接地感知到其工作表現會被問責，從而有效減少消極、敷衍的行為。

---

<sup>23</sup> Koppell, J. G. (2005). "Pathologies of Accountability. ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities Disorder". *Public Administration Review*, 65(1), 94-108.

第三，獎懲制度在不同迴歸模型下均無助於減少“敷衍卸責”行為。這可以從三個角度解釋：首先，基於成本收益考慮，“多做多錯”被普遍視為高成本，因為增加努力意味著更高的出錯風險與額外工作負擔，而獎勵往往是週期性和滯後（例如要經過年終評核），其即時性與可得性卻往往不足。其次，敷衍卸責行為本身帶有強烈的短期導向，公務人員在面對即時壓力時，往往更傾向於“先過關”而不是追求長期回報，因此外在獎勵不足以動搖其短期的窺避風險心態。第三，獎勵本身的不確定性亦削弱了激勵效果，當回報缺乏明確性或延遲過久時，公務人員更容易選擇敷衍行為，多於受獎賞激勵。

## （2）問責機制對“墨守成規”的影響

與“敷衍卸責”不同，上述問責方式對公務人員的另一種避責行為——“墨守成規”會有明顯的差異或相反的影響。

首先，本研究發現內部監督與“墨守成規”呈顯著正相關。這是一個重要的發現，它揭示了內部監督在確保紀律與程序合規的同時，也可能導致公務人員陷入僵化。這種問責方式通常依賴於可量化的、程序性的指標進行評估，使得公務人員的行為目標從“靈活解決問題”轉變為“如何精確遵循指標”。在問責指標化的壓力下，公務人員傾向於按章辦事確保安全，降低解決實際問題的積極性。這種現象與涂文燕與公婷所提出的異化責任受控制型問責所驅動基本一致<sup>24</sup>，也與 DeHart-Davis & Pandey 所指過多的規章制度會令人員產生疏離感，減少他們採用創新或主動行動的意願的觀點非常吻合。<sup>25</sup> 事實上，迴歸分析也顯示外部監察也有助長“墨守成規”的影響，不過其作用不穩定，不及其他問責方式的作用大。

第二，獎懲制度對“墨守成規”展現了顯著的負向效果。這可能是因為墨守成規屬於一種長期形成性的保守策略，其核心邏輯是“以低風險換取穩定”。然而，當獎勵制度明確地將解決問題和工作成效與實際回報掛鉤時，可減低“按章辦事”的阻力。換言之，獎懲制度能夠改變僵化行為的收益結構，使得僅守規範的長期保守策略逐漸失去優勢，公務人員更願意承擔合理風險，

<sup>24</sup> 涂文燕、公婷（2022）。“控制型問責可否有效遏制避責行為？——基於官員行為與制度規範的內在邏輯分析”。《行政論壇》。（5），52-61。

<sup>25</sup> DeHart-Davis, L., & Pandey, S. K. (2005). “Red Tape and Public Employees: Does Perceived Rule Dysfunction Alienate Managers?”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 133-148.

以追求額外收益。這顯示，獎懲制度雖難以矯正短期的敷衍卸責行為，但在長期結構上能有助降低僵化傾向。

公務人員“墨守成規”的現象並非單純的行為選擇，它深層次地反映了在當前問責體系下所面臨的雙重困境。這種困境是導致公務人員避責行為產生的根本原因。一是規章制度的滯後與僵化。部分公共行政規章未能跟上社會發展與實際需求，但在現時內部監督制度下，公務人員也只能嚴格遵循，使得“墨守成規”成為制度驅動下的被動選擇。二是問責機制的失衡與激勵不足。公務人員普遍知道不遵守規定會被追究責任的壓力，但同時也強烈感受到對創新與積極擔當缺乏有效表揚與獎勵。這種“犯錯必究、獎勵不足”的不對稱性，使得公務人員在風險與收益的權衡下，更傾向於選擇最安全、最保守的路徑，以規避潛在的問責風險。

### （3）個人與情境變量對避責行為的綜合影響

除了問責機制本身的影響，公務人員的個人特徵與感知到的情境變量在塑造避責行為上扮演著重要角色。以下將統一探討這些控制變量如何與問責機制共同作用，以提供更為全面的視角。

首先，性別對“敷衍卸責”有顯著的負向影響，表明女性公務人員比男性更不易出現敷衍卸責的行為。年齡愈大的公務人員更傾向於“墨守成規”。這與其在職業生涯中逐漸養成的風險規避心態相符。

第二，公共服務動機和對組織公平，對“敷衍卸責”有顯著的負向影響，證明內在驅動力與公平的制度環境是減少敷衍行為的關鍵。這一結果與 Perry 和 Wise 的經典論點相符，即高公共服務動機的公務人員會展現更強烈的公共責任感，傾向積極承擔責任而非推諉。<sup>26</sup> 然而，組織公平與公共服務動機，對“墨守成規”沒有顯著影響，這表明即使制度公平或員工具備服務動機，在面對制度僵化與風險規避的壓力時，可能仍不足以推動人員打破常規。的確，

---

<sup>26</sup> Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). "The Motivational Bases of Public Service". *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.

Wright 的研究亦指出 公共服務動機的作用往往需要與組織制度契合，否則無法轉化為創新行為。<sup>27</sup>

第三，市民信任對兩種避責行為均無顯著影響。這與張乾友的論點不同。<sup>28</sup>他強調信任在重構問責制度中的重要性，但本研究的實證結果卻指出，在以懲戒為主的現行問責框架下，單純的市民信任感知並不足以驅動公務人員主動承擔責任或改變僵化行為。這表明，儘管信任被認為是解決問責困境的重要手段，但其作用受到制度環境的制約。破解問責困境的關鍵在於重構問責制度本身，將信任從一種外部力量轉化為制度驅動力，而非單純寄望於市民信任。這些發現共同指向了當前問責體系所面臨的核心困境。

#### （4）基於問責來源和職務特點的問責框架

本研究結果顯示，單一的問責方式無法全面解釋避責行為，核心原因在於不同問責來源（外部監察、內部監督）、獎懲制度與所針對的職務行為特點的綜合作用。為此，本文基於問責來源（對內/對外）與職務特點（程序性/創新性）這兩個維度，構建一個分類框架，從而探討針對不同類型公務人員的適合問責方式。此框架將問責模式分為四種類型（見表 6）。<sup>29</sup>

表 6 按問責來源和職務特點劃分問責類型

維度		職務特點	
		程序性	創新性
問責來源	對內	（1）紀律維護型	（3）內部改進型
	對外	（2）外部承諾型	（4）公益導向型

來源：本文自製。

<sup>27</sup> Wright, B. E. (2007). “Public Service and Motivation: Does Mission Matter?”. *Public Administration Review*, 67(1), 54-64

<sup>28</sup> 張乾友（2022）。“問責、透明化與當代政府的責任困境”。《公共行政評論》，6，4-20。

<sup>29</sup> 如本文文獻部分所述，學界已有多種問責分類，這些分類共同表明，問責效果深受來源與評估標準影響，但目前有關問責分類並沒有考慮職務特點這一評估面向。

首先是紀律維護型問責（對內-程序性），強調內部紀律與流程合規，主要依靠內部監督來避免錯誤。此類問責模式旨在保障行政穩定與規範，因此其核心要求便是人員按章辦事。這是因為當問責壓力主要來自於內部，且評估標準嚴格依賴程序性指標時，公務人員為了確保工作合規與規避潛在風險，會傾向於精確遵循既定規範。例子包括負責執行內部行政流程操作的人員。

第二是外部承諾型問責（對外-程序性）。此類問責模式的特點是透過對外公開承諾具體的程序性指標（如處理時限），以此接受市民或上級的檢視。此類問責主要採取外部監察的方式，並運用指標化作為其主要手段，如服務承諾。其邏輯在於，外部監察者往往缺乏對政府內部運作的了解，容易讓人員敷衍應對，因此其評估更傾向於依賴可量化的公開指標。例子是處理各類公共服務申請的人員。

第三是內部改進型問責（對內-創新性）。此類型問責旨在推動組織學習和持續改進，應將內部監督與獎勵制度相結合作為其主要手段。與紀律維護型問責不同，這種監督的重心從“過程控制”轉向“績效激勵”。此邏輯在於，透過明確的激勵機制，改變了公務人員的行為收益結構，鼓勵他們勇於承擔、嘗試創新，從而有效降低墨守成規的傾向。例子是推動政府研究和制度創新的人員。

第四是公益導向型問責（對外-創新性）。此問責模式側重向市民負責，旨在確保政府服務真正符合公共利益，並以解決市民實際問題作為問責核心。它將問責與公共價值直接連結，主要透過市民評價和公共回饋來推動政府服務的改進。問責方式可側重採取外部監察與獎勵制度相結合方式。其核心在於將公眾的認可與積極行為掛鉤，將外部壓力從單純的合規要求轉化為創新動力。例子是處理社區民生相關工作的人員，其成功來自於公眾的認可和對社會的正面影響。

總結而言，本研究揭示了現行問責制度在保障規範與維持紀律上的重要作用，同時也凸顯了其在激勵創新與提升公共服務效能上的不足。換言之，問責並非單純越多越好，其效果取決於問責來源與職務特點的互動。當前問責制度主要集中於“程序性”的兩類問責，而問責困境的核心在於缺乏有效的機制來推動公務人員進入“創新性”的兩類問責。這也為後續的政策建議提供了明確的方向。

## （二）政策建議：構建高效的問責與激勵體系

為打破“越問責、越避責”的困境，激發公務人員的創新活力，本研究從以下三方面作出建議，以構建一個更為平衡、激勵創新的人員問責體系：

### （1）文化與制度層面

第一，構建參與、對話、共同承擔的團隊問責文化：傳統問責模式往往將壓力集中於個人，導致個人主義式的風險規避行為。建議轉變問責理念，將問責視為整個部門或團隊共同學習與改進的過程。

第二，平衡問責與容錯機制，鼓勵主動發現問題：建立“可容忍的錯誤”與“應追究的過失”界線，對因創新或積極承擔而產生的合理失誤給予寬容，避免零錯誤文化導致的僵化行為。

第三，完善權責匹配的制度設計，在明確責任邊界的同時，適當地向基層或前線公務人員放權，賦予他們在處理具體事務時，對資訊、資源和流程擁有更多的控制權和變通能力。

第四，加強結果導向的問責方式，從解決問題的成效角度評價人員行為的合理性與有效性。這要求績效評估應更注重服務對象的滿意度、政策的實際效益及公共價值的實現。同時，更新過時的規章程序，減低靈活辦事的制度障礙。

### （2）激勵與行為轉變策略

首先，加強市民評價對問責機制的促進作用。針對外部監察感知不足、信任不足以推動責任承擔的問題，建議提供便捷的市民服務評價工具促進外部監察，將外部反饋有效轉化為提升服務質量的制度動力。

其次，建立透明、及時且具體的獎勵體系，對勇於創新、積極解決問題的公務人員給予肯定，並善用故事與案例進行宣傳，激勵更多人學習和仿效。同時，對過度僵化行為作出警示，並將重點放在從錯誤中學習和改進。

### （3）靈活運用與綜合實踐

針對澳門現行制度下，行政問責偏向形式化的工作評核、法律問責側重紀律懲處但難以處理隱性避責的問題，應避免將問責簡化為單一的懲戒措施。基

於本研究提出的“問責來源 × 職務特點”四象限框架，可以看到單一模式難以應對不同職務的避責行為。制度設計必須針對不同職務類型採取差異化策略：程序性職務應以“紀律維護型”和“外部承諾型”問責為主，確保規範與透明；創新性職務則應結合“內部改進型”和“公益導向型”問責，透過獎勵、市民參與和結果導向來激發活力。換言之，問責制度設計應同時考慮問責來源、職務屬性與社會功能，針對不同避責行為和人員特徵，靈活組合公平、獎勵、容錯與權責匹配等多元策略，以兼顧紀律與創新，從而真正化解問責悖論。