华南农业大学学报(社会科学版)
2010年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 1 2010
(第9卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 9)

高官问责:制度逻辑与改革模式
——基于中国内地与香港的多维比较

赵 蕾

(上海大学 公共管理系,上海 200444)

摘 要:中国内地与香港的高官问责制度,发生于相近的历史时期并有着相似的改革称谓,但就其制度逻辑和构建模式而言,却表现出若干迥然不同的改革思维与演进轨迹。中国内地的高官问责制度是危机应急举措的产物,聚焦于行政责任追究机制的单项推进,以领导干部、尤其是行政首长做为主要问责对象,旨在藉此重塑官场文化、深化干部人事制度改革,在本质上是一场基于本土自创形式的行政体制改革;香港的高官问责制度则是以14位政治任命的主要官员做为问责对象,旨在通过程序化的问责制度的模仿和移植,启动一场政制层面的改革,以此维护公务员的中立原则、平衡政治系统的利益分歧。

关键词:高官问责制;中国内地;香港;比较研究

中图分类号:D630.3;D676.58 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2010)01-0076-08

高官问责是近年来在中国内地广泛兴起的一种政治现象和改革趋势。尽管高官问责制度在香港的发生仅早于内地一年,但两者之间并不存在太多必然的相似与联系,而更多的是作为民主政治的欠发达地区,各自面临的不同的改革诉求与发展困境。本文对中国内地与香港的高官问责制度进行了多维度、多视角的比较研究,旨在初步探讨高官问责制度的衍生特点与发展规律。

一、制度设计思路的比较:本土自创与模仿移植

做为制度设计的两种最基本的选择,本土自创和模仿移植各自承载着不可替代的发展价值。总体而言,香港的主要官员问责制度明显倾向于模仿移植思维,而中国内地的高官问责制度则体现了更多的本土自创的设计理念。这种发展轨线的不同选择,主要是由高官问责制度本身的特征,以及两地的制度基础与政治传统决定的。

西方国家问责制度基础主要包括三个方面:首先是公务员的分类机制,即政务官和事务官,其问责的主要对象是政务官,尤其是较高级别的政务官;其次是官员的产生机制,西方国家的政务官多数来自社会,并通过民主选举或政治任命产生,因此当其面临问责时,具有更强的承担能力和适应性;第三是官员的监督机制,多数西方国家确立了"三权分立、权力制衡"的政治架构,立法和司法监督比较完善和独立,舆论监督和政党制度也相对发达成熟,从而能够保证问责制度的有效实施。

香港在回归后已经部分具备了上述制度基础或雏形,并在推行主要官员问责制度的同时,一方面将问责官员列为政治任命的政务官,脱离了公务员的管理体系;另一方面,面向整个社会吸纳政治精英,在理论上打破了公务员的封闭系统。此外,香港"三权分立"、彼此制衡的政治体制虽尚

收稿日期:2009-10-29

基金项目:上海高校选拔培养优秀青年教师科研专项基金(B.37-0104-08-002)

作者简介:赵 蕾(1979—),女,吉林四平人,上海大学公共管理系讲师,主要研究方向为政府责任问题、公共部门绩效管理.

不成熟，但已经具备了一定的发展基础[1]。

从制度内容而言，香港主要官员问责制度的移植思路具体体现在：(1)特区行政长官具有双重身份：既领导特区政府，又是特区政府公务员之首。此外，行政长官和立法会亦分别由定期选举产生，这些都与美式部长制趋同；(2)主要官员的身份方面：《香港特别行政区基本法》规定，接受政府委任出任公务人员的人士不得成为立法会议员，反之立法会议员亦不能兼任为政府官员，这一点类似于美式部长制下对政府官员的限制；(3)主要官员的任免上，行政长官有权提名、并报请或建议中央政府任免主要官员，这一点也与美式部长制趋同。

相比之下，中国内地则面临着完全不同的改革情境，因此也做出了截然不同的选择。首先，中国内地没有“政务官”和“事务官”之分，只分为领导职务和非领导职务，而且都是常任的；其次，内地目前的官员监督根本上仍属于体制内的监督，在形式和体系上还存在诸多缺陷，不具有足够的透明性和开放性；第三，内地政府高官不是来自社会，而是在公务员系统内的逐级晋升，因此要被问责官员回到社会，则在制度上缺乏操作性和可行性。

事实上，问责制在内地并非新生事物，在借鉴经济领域的岗位责任制基础上，政府的责任实现机制一直以零散的责任追究制度形式存在。2003 年春季的“SARS”危机时期，全国十几个省市、上百名政府官员纷纷因“抗非”不力而受到降职、撤职、党内及行政处分。高官问责制在我国初现端倪。而其后接连发生并被曝光的若干重大恶性安全事故，成为中国内地“高官问责风暴”的催化剂。事实上，中国内地各级政府在危机面前的迅速反应，正得益于其制度本土化创设的改革思路，即最大限度的利用已有的制度基础和传统资源实现当前的改革目标，同时保证政治和社会层面的稳定，以换取更多的改革机遇。目前，内地的问责制度构建已经初具雏型，即使在体系上有些零散甚至混乱，但也属一项制度在创设之初所必然经历的阶段。

二、制度构成要素的比较：主体、客体与运行机制

两地高官问责制度中，问责主体的范畴基本趋同，即普遍覆盖了权力机关、司法机关、行政机关、社会公众和新闻媒体等。但相异的价值选择和制度设计，决定了中国内地和香港的问责制度在构成要素和运行机制上的迥然不同。首先有关问责客体，即“高官”的界定，两地表现出明显的差异和取舍，目前主要涉及以下几种情形：

按责任性质界定——政务官。很多西方国家将政府公职人员划分为政务官与事务官，其中政务官实行问责制，对其制定的政策及执行效果向议会负责；业务官只负责政策的执行，对其管理实行功绩制[2]。香港主要官员问责制度实质上针对的就是政务官，即由政治任命产生的 3 司司长与 11 个政策局局长脱离公务员队伍，列入问责官员的范畴。

按行政职位界定——行政首长。内地将行政首长纳入到高官问责制度的范畴，主要缘于一直以来“行政首长负责制”的既有惯例。这是一种突出行政首长职位的特殊作用、与集体领导负责制相对应的领导制度。行政首长是指依法行使行政权、管理国家行政事务的行政机关的首长，即享有最高职权的正职负责人。

按行政职务界定——领导(干部)。领导本是一个相对模糊、难以界定的概念。至于领导干部则是一个具有很强的中国特色的政治名词，主要是指由各级人民代表大会及其常务委员会选举产生或决定任命的政府组成人员。在内地的问责办法中，这个主体范畴同样被广泛使用。

不同的要素界定与观念取向，导致两地高官问责运行机制上的明显差异，这种差异体现在制度各个环节的设计和安排之中，笔者通过整理目前内地比较具有代表性的地方政府行政首长问责办法及香港《问责制主要官员守则》(以下简称《守则》)，尝试性的以下表来直观的描绘这种差异。

表1 两地问责制度运行机制的比较

	中国内地高官问责制度	香港主要官员问责制度
界定	对特定部门的主要领导或行政首长不履行或不正确履行法定职责,致使其领导的机关(系统)政令不畅、秩序混乱、效能低下,损害公共利益或行政管理相对人合法权益,或造成重大失误或不良社会影响的行为,依照规定予以过问并追究责任的制度。	14位主要官员就其政策成败向行政长官承担全部责任。
问责对象	通常为行政首长(含主持工作的副职)。	3司(即政务司、财政司和律政司)司长及11名政策局局长。
问责事由	效能低下,执行不力; 责任意识淡薄,不认真履行管理职责; 发生重大决策失误; 未做到依法行政或治政不严、监督不力; 在商务活动中损害政府形象或造成重大经济损失; 行政首长本人在公开场合言行不当。	政策失败; 未能定期向立法会作施政报告,并答复立法会议员的质询; 损害公务员队伍的政治中立价值; 个人利益与公职发生冲突,并威胁到政府利益或公众利益; 未遵守《守则》或触犯《防止贿赂条例》、《廉政公署条例》以及其他相关法规; 个人品格和操守受到严重置疑或不再符合基本法的有关规定。
启动者	上一级行政首长或行政机关	行政长官
问责方式	行政系统问责:诫勉、责令整改、书面检查或公开道歉、停职反省、责令辞职和引咎辞职等; 司法机关问责:依法追究责任; 立法机关问责:质询和罢免。	政治信任程度的降低; 失去任期结束后继续获得政治委任的机会; 被行政长官提前中止合约; 引咎辞职。

三、制度现实价值的比较:不同情境下的改革诉求

政府对社会系统实施成功控制,总是以不断满足社会系统日益增长的需求为前提的[3]。然而,功能相同的制度在不同的国家和地区,却可能缘于不同的诱因,进而产生截然不同的结构形态和制度效应。高官问责制度的产生机理亦不例外。一方面,其普遍的制度价值主要体现在适应民主政治的发展需求、迎合先进管理思想的示范、以及弥补有效制度的短缺等领域;另一方面,高官问责制真正的价值和意义,必然依赖于所发生之国家或地区的特殊发展情境,在中国内地和香港,其又势必体现出相异的改革预期与价值诉求。

(一)民主政治的发展需求

民主政治下政府被要求更加合理的分配和利用公共资源,提供更高质量的公共服务和公共产品,并为自己的管治行为和政治成败高度负责[4]。包括中国内地和香港在内的任何国家和地区,在推行高官问责制度的价值考量中无不强调其对于现代民主政治发展的推动作用和深刻价值:其通过加强对政府权力运行的制约和监督,将公共权力,尤其是重权置于常态化的监督控制之中,加强政府官员的责任意识,保证政府的政策和行为必须以人民的利益和意志为依归,同时有效的惩治和防止权力腐败。

以香港为分析案例，主要官员问责制度即体现了两个层面的民主政治价值：（1）维护公务员的中立原则。政治中立一直是香港公务员信守的至上法则。在香港回归之初的政府管理结构中，一个重要特点是政府的主要官员具有“文政相兼”的特点[5]，其消极影响及矛盾日益显现。因此，特区政府希望通过实行问责制，确保公务员体制的中立价值得到更好的保留和发挥；（2）平衡政治系统的利益分歧。回归之后，由于特区政府与立法机关的合作问题纷争不断，激化了是否加速民主化步伐的讨论。在巨大的改革压力和有限的改革空间之下，特区政府选择了从政府高官的委任制度做为切入点，推行主要官员问责制度，其作为一种“弹性合约制度”[6]，既符合了政制发展的民主精神，又审慎考虑了民主改革对社会稳定的影响，暂时回避了不切实际的政治动荡。

（二）先进管理思想的示范作用

新公共管理理论认为，政府不是高高在上、自我服务的官僚机构，政府服务应以顾客为导向，从而增强对社会公众需要的回应力。顾客责任是政府对公民的直接责任机制，行政部门应该像企业关注顾客一样关心公众需求，有针对性地为不同公众群体提供快捷的服务，以满足社会的多元需求[7]。世界各国政府都进行积极的行政改革以适应这一潮流的变化，而中国内地高官问责制度的重要价值之一亦在于，藉此重塑官场文化，真正构建起负责的、法治的服务型政府。首先，依照现代责任理念推行官员问责制，从根源上探求并明晰了权力授予与被授予的深刻关联，同时强调为这种授权关系提供制度上的保障，这必将对传统的“官本位”思想造成巨大的冲击；第二，问责制度作为我国内地民主法治建设的重要举措，有利于增强官员的法治意识，改善和重塑中国的官场文化，加快构建起一个依法行政的现代民主政府；第三，高官问责制不仅对于决策错误、滥用权力、失职渎职等行为要追究责任，同时对于行政无作为也要进行问责，这对传统的“无为”思想和太平官意识构成了极大的冲击。

（三）弥补有效制度的短缺

制度的有效性是指某种特定的制度对于人的行为发生现实影响的效力。由于制度需求和环境要求的不断变化，有效的制度常常表现为一种稀缺性资源，即较之于现实需求而言，有效制度的供给往往是不足的、短缺的[8]。从这个角度，尤其可以清晰的诠释香港主要官员问责制度的产生机理，即原有的制度安排无法有效满足新的政治环境对政府责任的要求。

香港公务员制度是英国殖民统治的政治产物，回归之后，不断出现的社会问题和日益复杂的执政环境，既有的主要官员管理制度与权责关系在执政有效性方面的消极影响及矛盾日益显现：主要官员的公务员身份与其日益增强的政治色彩不适应；在市民对政府的问责性要求日渐突出的情况下，政府高级决策者的终身制、常任制等无法为其本身的施政行为及成败负起责任；主要通过公务员系统内部选拔任用的这些政府高级官员的专业素养无法适应公共政策的专业性要求，容易出现外行领导内行的情况。这一切都突显了官员责任约束制度的短缺和不足，催生有效制度的改进与变迁，以确保政府可以更好地响应社会的诉求，不断提高政府政策的有效性。

而对于内地的行政改革而言，高官问责制度亦成为深化干部人事制度改革的一个重要环节。首先，问责制有利于激活领导干部的“退出”机制，实现政府官员的“能者上庸者下”，此举对深化我国政府干部人事制度改革大有裨益；其次，成熟的官员问责制度在理论上能够形成一种更有效的监督合力，在制度上具备了完善我国领导干部监督机制的可能性；第三，高官问责制度的推行亦可以在理念和现实层面对我国公务员职位分类管理制度施加一定程度的改革压力。

四、制度发生模式的比较：危机决策与常规决策

根据决策程序的类型和特征，公共决策体系可分为和平时期常规状态下的程序化决策和危机

时期非常规状态下的非程序化决策两个方面[9]。程序化决策也称为常规性决策或例行性决策,指按既定程序和方法处理常规性或重复性问题时的决策过程。非程序化决策指面对新的、首次遇到的或特别复杂的问题而无常规可循的决策过程[10]。由于两种决策模式面对不同的问题,处于不同的环境,因此它们在价值取向、约束条件和决策程序等方面都存在很大的差异。程序化决策往往要包括几个环节,如问题界定、方案搜寻、方案抉择、政策执行、结果评估和政策终结等。而危机状态下的非常规决策,则要求决策者在有限的时间、资源和人力等约束条件下,为了不错失良机而打破常规,省去某些"繁文缛节",以尽快的速度完成应对危机的具体措施。

从这个意义上,中国内地的高官问责制度在很大程度上即是危机状态下的应急反应,是政府凭借其强大的行政执行力量,力求在最短的时间内控制并化解危机,以恢复政治、经济和社会生活正常秩序的战略选择。事实证明,尽管内地问责制度存在诸多缺陷与不足,以及在后期的深入发展中遭遇了各种各样的改革困境,但由于问责制度的推行使内地政府及公众迅速摆脱了公共危机的局面,这种制度表现与成效上的认受性,在很大程度上弥补了其制度程序上的非常规性①。

相比之下,香港主要官员问责制度的发生环境同样充斥着不同程度的公共危机与社会问题,但总体而言,特区政府并没有将问责制度定位为一种时效性很强的应对性计划,而是遵循常规化的决策步骤,以程序上的合法性保障制度的有效推行。

步骤一:议案的提出。早在2000年的施政报告中,时任特首董建华就曾明确提出:"需要研究在行政长官领导下,如何加强有关主要官员在不同政策范畴承担的责任。"[11]其主要目的是:增加主要官员的责任;确保政府更好地回应社会;加强行政和立法部门之间的合作;保证政策的有效实施和为公众提供高质量的服务[12]。

步骤二:公众咨询与调查。主要官员问责制设想提出后,香港政制事务委员会安排了多次公众咨询与调查,为制度出台积累舆论支持与保障。同时专门成立小组委员会,负责研究问责制相关事宜。此外特区立法会还委托香港中文大学进行电话民意调查,以了解市民的看法和态度。

步骤三:制度论证。截至问责制度实施前一个月,小组委员会与政府当局共举行了14次会议,讨论问责制各方面的事宜。并对行政会议组成方式、政策局合并、问责官员的聘用及利益冲突问题,以及主要官员和常任秘书长职责划分等问题进行了集中论证。

步骤四:效果反馈与持续改进。问责制度实施6个月及12个月后,香港政府分别提交了两份成效报告,以检讨推行问责制后各方面的情况和效果。此外,香港著名的民间调查机构"新力量网络管治改革小组"连续三年在其所做的有关香港管治制度成效的深度报告中,发表民意调查结果,以反应香港民众对于主要官员问责制度实施效果的反馈和评价。

五、制度改革规模的比较:单项推进与系统构建

制度在广义上是一个有效规则组成的集合或体系,其包涵的内容可以从不同的角度进行划分。以高官问责制度体系为例,从制度功能划分,包括对承担积极责任的规定和对承担消极责任的规定;从制度内容划分,包括对行政问责(狭义上的)、政治问责、法律问责和道德问责的规定;从

① 任何制度或体制的认受性(legitimacy)都是基于两方面的:表现(performance)和程序(procedure)。中国内地高官问责制度的认受性是基于表现,即该制度的出台虽不符合常规化的程序规定,却在短时间内使经济和社会秩序摆脱了危机状态。关于制度的认受性,可以参见卢兆兴,余永逸等. 董建华政府管治危机与出路. 香港:明报出版社有限公司,2002:40.

制度层次划分，包括核心的问责规程、配套的相关制度和做为依据的基础性法律体系。

据此，一般意义上的制度变迁可分为单项制度变迁和复合性的制度变迁，对二者的选择往往取决于制度安排者所面临的改革情境及其所要达到的改革目的[13]。单项制度的改革是在整体制度比较稳定前提下的某一项制度的完善，其优势在于局势比较容易把握和控制，不易造成大的社会压力和震荡，改革效果也比较迅速和明显；相对而言，复合性制度改革的规模较大，涉及对象较多，决策者往往会面临更大的社会成本和改革风险，改革的效果体现得比较慢，但一旦成功却能够保证局部及整体改革的持续有效性。在这个意义上，中国内地与香港的高官问责制再次做出了不同的选择。

中国内地高官问责制度的产生是缘于突发性公共危机的压力，其以单项制度的集中推进为切入点，以最快的反应和最简捷的程序，赢得了宝贵的改革时机，既没有增加新的改革成本，又使得危机得以有效控制。具体体现在以下几个方面：(1)注重对消极责任的承担。目前内地大部分问责办法，对于行政官员应该承担的积极责任均是以寥寥数语带过，然后将大量主要篇幅用于规定行政官员应当承担的一系列消极责任。(2)注重对行政责任(狭义)的追究。目前内地高官问责制度的法规建设集中于对行政首长问责办法的探索，可以看出其预期是以狭义行政责任的追究做为改革切入点。(3)注重核心问责机制的加强。内地问责制度的法规建设一个十分明显的倾向，就是突出对问责机制本身的构建和完善，而对于问责机制的配套制度完善和基础法规建设则相对滞后。随着危机影响的消逝和社会秩序的恢复，目前内地学界及各级政府面临的首要任务是，通过广泛研究和论证，以各种方式推进相关配套制度的不断健全和完善，进而逐步形成一个完整的问责制度体系。

相比之下，香港主要官员问责制度尝试性的选择了体系化的改革思路，即尽可能的通过全面的统筹设计，充分考虑到相关的系列配套制度。例如，《守则》充分和明确强调了主要官员的积极责任与消极责任，以及在行使权力过程中所享有的基本权利和应遵守的基本守则，为主要官员更好的履行责任提供了引导机制和统一的原则体系；再如，问责制度下，主要官员从公务员队伍中脱离出来，不再遵循公务员系统的管理规定，改为政治任免和任期制，这从根本制度层面保证了官员问责，尤其是政治问责的有效推行；此外，《守则》和其他一系列相关的法律法规，对主要官员个人利益的申报和离任后的限制，以确保问责实施的合法性与完整性。尽管这种尝试未必全面和完善，其改革的成效也有待进一步评估，但改革的统筹安排与系统化思维无疑是一种有益的努力和尝试。

六、制度改革性质的比较：行政改革与政制改革

在普遍意义上，政府自身的改革主要包括行政改革和政制改革两个层面，其中政制改革在政府改革层次中占据高位，而行政改革则占据优位。换言之，政制改革的复杂性和风险性远远超过行政改革，因此对于大多数发展中国家和地区的政府改革而言，首先着手行政改革是更为明智和理性的选择[14]。在这个意义上，中国内地的高官问责倾向于行政管理领域的改革(主要涉及权力如何运用)，而香港的主要官员问责制更多属于政制层面的改革(主要涉及权力内容和关系的改变)。

目前对于我国内地而言，能否推动经济发展并适应经济体制改革的需要，仍是安排改革序列的首要动机。因此内地问责制度尽管在主体与客体的规定上，已经尝试性的涉列了政治问责的某些理念甚至元素，但是从制度的核心要素看来，其改革预期及聚焦于行政管理体制范畴之内，主要

体现在:(1)在问责事由上,根据内地各地方问责制度的有关规定,可能引发问责的事项在范畴上绝大部分属于行政管理层面,即要求高官(主要是行政首长)在运用手中的公共权力时,必须做到合理、合法和高效;(2)在问责方式上,除官员违法犯罪之外,内地绝大多数问责制法规将官员承担责任的方式局限于行政处分一类的规定,即使部分要求官员承担一定意义上的政治责任与道德责任的问责方式,也因为多数限定了问责程序启动者只能是上一级行政首长或行政机关,而使其蒙上了明显的"行政色彩";(3)在问责程序上,目前内地的问责制度主要是在行政系统内部进行。而人大只有在被问责官员需要辞职的情况下,才依程序处理被问责官员的辞职申请。立法机关在诸多层面上的缺位,意味着公共权力在公共部门内部的分配关系并未发生实质性改变,因此其在范畴上理应纳入行政管理的改革层面。

相比之下,香港主要官员问责制是在有限的政治框架内选择的一种政治制度层面的尝试性改革,其根本预期是要在政府主要官员系统构建一种政治任命制度,具体体现在:(1)形成了新的权责关系。问责制改革不仅带来公共行政的新架构,更重要的是标志着香港政治过渡的深入,导致政治层面权力关系的变更[15]。这表现在:问责制加强了行政与立法机关之间的合作,在政府内部开设小量专注于政治事务的新职位,开创了香港政府的新架构;加强了行政主导和政策团队合作,使香港政府的政策拟定与推行更加协调[16];引入了新的政治文化。首先,问责制要求主要官员为自己的政策理念和结果负责,这种对政治责任的强调指向了公共权力与责任内容的转变;其次,问责制对主要官员的施政纲领提出了一系列新的要求,这在根本上欲实现主要官员施政思维与方式的转变,使其具备政治决策者和活动家的基本要素[17];第三,香港主要官员问责制打破港英政府留下来的公务员逐级晋升的封闭传统和升迁论资排辈的僵化机制,将主要官员改为政治委任制,引入唯才是用的现代理念;(3)推进政党政治的发展。与主要官员问责制相配合的是另一项新的重要制度安排,即由立法会中两大支持政府的政党——自由党和民建联的党魁出任行政会议非官方成员,以确保政府的政策提案得以在立法会通过。这为香港政党政治的发展开启了方便之门:在行政主导前提下,探索政府与政党建立起相对稳定的合作[18]。

比较的最终目的在于更加深刻的认识问题并预测未知。在根本意义上,两地问责制度的改革思路并无优劣之分,只是体现了政治发展阶段和改革序列的不同,以及在各自制度基础之上的理性选择。反思这些相似与差异,并进行相互借鉴,亦是两地在制度构建与政治发展过程中必须提出和思考的重要问题。

参考文献:

[1] 金耀基. 香港与二十一世纪中国文化[J]. (香港)明报月刊,1997,(1):15-19.

[2] DELMER D DUNN. Accountability, Democratic Theory, and Higher Education[J]. Educational Policy, 2000, (17): 35-43.

[3] 邓大才. 论制度变迁的速率与选择[J]. 财经问题研究,2006,(4):11-18.

[4] [美]特里·L·库珀. 行政伦理学:实现行政责任的途径[M]. 张秀琴,译. 北京:中国人民大学出版社,2001.

[5] 杨 奇. 香港概论(下)[M]. 北京:中国社会科学出版社,1992:93.

[6] 董建华. 1999 年施政报告[EB/OL]. 1999-10-06. http://www.policyaddress.gov.hk/pa99/chinese/speechc.htm.

[7] 李军鹏. 西方责任政府研究的主题、框架与学说动向[J]. 广东行政学院学报,2007,(6):9-13.

[8] JAY M, SHAFRITZ. International Encyclopedia of Public Policy and Administer-ation [M]. Colorado: Westview Press, 1998.

[9] 薛　澜，张　强，等. 危机管理：转型期中国面临的挑战[M]. 北京：清华大学出版社，2003：161.
[10] 彭和平. 公共行政管理 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2004：205.
[11] 董建华. 2000 年施政报告[R]. 香港：2000.
[12] 孙彩红. 香港主要官员问责制的评析及其借鉴价值[J]. 天府新论，2004，(4)：16 - 19.
[13] JOY MARIE MONCRIEFFE. Reconceptualizing Political Accountability [J]. Interna-tional Political Science Review，1998，(4)：386 - 394.
[14] BANFIELD E C. Corruption as a Feature of Governmental Organizations [J]. Journal of Law and Economics，1975，(18)：58 - 67.
[15] 香港特别行政区立法会政制事务委员会. 主要官员问责制实施成效报告 [R]. 立法会 CB(2)930/02 - 03(02)文件. 2003 - 01 - 15.
[16] 香港特别行政区立法会研究拟议主要官员问责制及相关事宜小组委员会提交的中期报告[R]. 立法会 CB(2)2015/01 - 02 号文件. 2002 - 05 - 24.
[17] 新力量网络管治改革小组. 香港特区管治改革报告系列：向谁问责？ 如何问责？ [EB/OL]. 2002，6. http：// www. synergynet. org. hk.
[18] 香港特别行政区立法会政制事务委员会. 立法会秘书处拟备的背景资料简介及主要官员问责制的实施情况[R]. 立法会 CB(2)930/02 - 03(01)号文件. 2003 - 01 - 18.

Research on the System Logic and Reform Mode of Senior Officials Accountability ——Multi-Angles Comparison between SOAS of Mainland China and Hong Kong

ZHAO Lei
(*Shanghai University*, *Shanghai* 200444, *China*)

Abstract: The Senior Officials Accountability System (SOAS) of Mainland China and Hong Kong appeared in the close time with the similar titles, while whose system logic and building mode were different entirely. The SOAS of Mainland China, which is the response of crisis, focuses on the realization of administration accountability of leaders, especially the Corregidor. By its own indigenous mode, Mainland China governments want to renovate the officialdom culture and advance the reform of leader system. The SOAS of Hong Kong, as the transplant from west minister system, aims at 14 Senior Officials. By this politics system reform, Hong Kong government wants to maintain the neutralism of civil servant and balance the politics benefit.

Key Words: The Senior Officials Accountability System; Mainland China; Hong Kong; Compare