

立法授權的政治：交易成本之觀點*

曾 冠 球**

摘 要

- 一、前言
- 二、交易成本與立法授權
- 三、行政國的界限安排：立法授權與不授權
- 四、授權監督及其民主意涵
- 五、結語

政府官僚體系能否規避於民主課責機制之外呢？本文係運用交易成本政治學的架構，以折探何時、於何種情形下，以及至何種程度，立法人員在權力分立體系下會傾向於授權的決定。我們假定立法人員把連任視為主要的活動目標，而政策產出方式乃以極大化立法人員的連任契機而進行。邏輯上，我們提出政策專業與複雜性、立法—行政關係，以及委員會系統的效率性等政治因素，皆可能對立法授權的決定產生影響。其後，我們主張立法人員選須介入處理立法授權的風險問題。典型上，立法人員授權後將面臨到此等交易問題，諸如代理損失、立法利益的不確定，以及連任不確定性等疑慮。學者即指出，立法人員可能偏好以程序控制技術來降低監督成本之問題。最後我們將回歸民主體系角度，闡釋「程序政治」論點，可謂是民主與官僚之間緊張關係的縮影。

關鍵字：可信承諾、授權、立法機關、交易成本

* 本文承蒙匿名審查人的不吝指導，特別是在文獻闕漏上所給予之悉心協助，謹表誠摯謝意。

** 作者係國立政治大學公共行政學系博士生。

投稿日期：二〇〇三年十一月二十日；接受刊登日期：二〇〇四年三月三十日。

東吳政治學報/2004/第十九期/頁 151-185。

一、前言

(一) 研究動機

官僚與民主之間的關係，長久以來就是行政學界討論重心。官僚參與政策制定是現代政治生活的普遍情況，官僚人員甚至會作出許多重要的政策決定。此一官僚角色日益重要的事實，引發了學術上諸多討論，特別是有關代表性民主體系下，官僚人員角色的合法性問題。從另一角度而言，亦指涉了官僚人員的政治課責問題。爲了詮釋這類官僚與民主之間的緊張關係，行政學界分別從政治、管理，以及法律觀點，試圖提出調和解方。

新公共行政學派極力鼓吹官僚組織應負起其「社會性目的」。行政人員應突破在內部效率議題上打轉之設限，重拾對社會的關懷，承諾於追求社會公平價值，以及積極地回應公民而非組織內部之需求。新公共行政學派於是大力提倡公民參與政策制定的過程(Frederickson, 1980: 4-12)。另一種觀點，則是強調官僚體系內部管理者，應擔負起某種「績效責任」。O. E. Hughes (林鍾沂與林文斌譯，O. E. Hughes原著，1999: 323)即指出：「管理途徑的基本目標是獲致成果而非墨守成規、改善對顧客的回應性，以及注入對成本的關心與最有效地使用資源。放手讓管理者管理意味著課責性可以更直接」。新公共管理的觀點，係主張藉由授予高階管理者更多的政策權力，可有效地彌補傳統政治課責的不足。儘管如此，官僚人員責任可能還須從更寬廣的角度來詮釋，例如，林鍾沂(1994: 177-204)在論述有關建構一條符合民主政治的官僚運作之道時，即分別從「政治責任」、「專業責任」、「個人責任」等三種觀點，加以分析。¹其並主張三種責任共構而成的責任網，

1. 政治責任係強調行政人員角色為忠實地執行政策，行政專業則應臣服於政治控制與監督之下；專業責任係著重在專業倫理與規則的基礎下，預留給行政人員更多裁量權的行使空間，期以提昇公共服務的品質；個人責任則重視行為者內在的自省能力，亦即負責的行動是行為者個人意志的實踐。

方有助於確保官僚體系的運作，合乎回應、效率與責任等多元價值的期待。最後一種法律觀點，典型上乃環繞在有關行政權的「羈束性」與「自由性」討論，且體現在依法行政原則、行政裁量與司法審查，以及行政保留等課題的分析（吳庚，1995: 71-129）。

以上行政學界的討論，分別從民主行政、管理主義、責任倫理，及法治國原則等角度，來試圖調和官僚與民主之間的介面衝突。然而對於最核心的「控制內涵」實質性問題卻鮮有觸及，國內學界在這方面討論尤其明顯不足。² 事實上，政治學界長期以來便關注於立法與行政之間互動。官僚體系的行政控制，自然也成爲其核心議題。特別是有關立法人員於何種情形下，會試圖影響行政機關的活動以至於影響的程度性，皆屬於研究重心所在。由於立法機關的授權（程度）決定，動輒牽動到行政與立法兩部門的政策分工，授權與否更因此決定了「行政國界限的安排」（Epstein and O'Halloran, 1999: 51）。故以立法機關的授權政策，作爲詮釋問題之另一角度，自有其論述的合理性。

譬如說，D. Epstein 與 S. O'Halloran（1999: 48-49）發展並檢定了權力分立體系下，立法與行政關係之理論。渠等建構了一個政策制定的正式模型（formal model），主張授權乃國會政策制定與行政部門政策制定之間的選擇。該模型提供一系列命題，預測了何時行政機關得享有更多的裁量空間，至於此等變數則包括國會與行政的關係、立法組織，以及不同議題領域的政策制定模式。統計迴歸分析結果，顯示出授權會受到立法組織、部門間衝突，以及議題領域特性等因素影響。此外，K. Bawn（1997）指出了國會控制管制性機關的策略，會取決於政策領域、政治環境，以及立法人員在國會中地位等因素而定。此等外在因素決定了立法人員採行各種控制策略的理想水

2. 陳敦源（2002b: 73-74）指出，「…這種（政治）控制關係的內涵與可能，卻一直未受本土學界重視，台灣學界對於這相關問題的討論，不是集中在行政責任與行政倫理兩個規範性的議題，就是從行政法的觀點，討論官僚體系的法律結構與程序控制機制，鮮少有關於官僚體系政治控制的理論論述」，反映出國內學界這方面討論的不足。

平。相近地，J. D. Huber、C. R. Shipan 與 M. Pfahler（2001）的研究，旨在了解在何種情形下，立法機關應仰賴法定控制（Statutory Control）以限制機關裁量之理論。渠等研究結果顯示，當政府的控制在兩黨之間呈現分立狀態、立法機關兩院在反對行政部門上是一致的、立法機關的專業性較高，以及立法機關欠缺非法定控制的選擇等情況下，立法機關較可能使用法定控制。

這些學者討論的內容，已把焦點從過去的政治控制是否真實存在，轉向至立法機關於何時會傾向特定控制類型之討論，因而對知識增長貢獻卓著，文中亦將引用此等文獻進行討論。儘管如此，渠等於處理方法論上因果關係的「似真性」（plausible）問題之餘，³卻未循序地對授權風險與控制技術之關係，進行更深入、細膩地討論，抑或將其置放於民主體系中，進行整體的評價。亦即是，相關的討論並未「再」回歸至官僚與民主之間的根本問題癥結上，作進一步地申論，以強化吾人對兩者關係的系統性掌握，實為可惜。

因此，本文主張對官僚政治控制的「完整」討論，至少即牽涉了為何授權、如何授權，以及授權監督所引發的內、外在矛盾等議題。以後者矛盾性為例，從代理人理論角度觀察，既然政治人物控制官僚體系的過程中，無可避免地遭遇到可觀的代理損失，那何不索性創造出一套誘因系統，俾使官僚人員能更充分地回應政治人物的偏好呢？顯然地，這種全然從「工具性」角度出發，闡述官僚體系政治控制的重要性，似乎不經意地又落入了另一陷阱，那就是忽略政治人物也有自利傾向，故制度設計過度向政治人物靠攏之結果，遂可能變相地誘導政治人物的道德風險，趁勝凌駕於文官因久任而培養的專業判斷能力上（Miller, 2000），進而毀損政治社群生活的福祉。

3. 「似真性」的概念係借取自W. Dunn（1994）說法。Dunn表示，對社會現象的掌握鮮難得出所謂的客觀不移知識，我們充其量只能逼近真實，而不是完全的真實。因此，即便是統計數據本身具有某種公認的說服力，但在建立似真性的過程中，統計數據本身也不過是扮演輔助性角色。欲對這方面論述有更深瞭解，必須先掌握Dunn所謂的「批判多元主義」（critical multiplism），以及這樣的方法論與該書重要貢獻—政策論證（policy argumentation）之間的關聯性。

由此足見完整地看待政治（民主）與行政（官僚）關係之重要性。引申而論，有論者習慣以新公共管理觀點，探討官僚體系的績效改革或制度設計，或許並不能夠說有何重大錯誤，惟從前述政治與行政的複雜關係觀察，這樣的討論在整個民主政治的發展進程中特別是台灣當前現況而言，似乎顯得過於狹隘、片面與化約。且就其發揮餘地而言，也僅止於該體系最低、最不具有爭議性的管理技術層次而已（請參考 OECD, 1990: 94）。是以，相對於典型公共行政的研究，本文試圖回歸政治與行政二分的觀點，以論述兩者之間的政策互動關係，特別是立法人員與行政機關的政策制定關係，以及立法人員與選民的競選承諾關係。基本上，這類「以立法為中心的公共行政」（legislative-centered public administration）研究，較不重視過往以「效率」作為一種行政價值，反而是呼籲立法角色的提昇與強化，特別是關乎行政機關的監督責任、對選區選民的服務（casework）等任務（Rosenbloom, 2002: 131-138）。

（二）論述架構

本文運用交易成本的觀點，作為論述立法機關授權政策的脈絡。⁴ 由於交易成本概念，擅長處理的是有關「制度設計」或「官僚控制」議題（Dixit, 1996; Huber and Shipan, 1997），故可將其運用於政治系絡中，以分析立法授權的邏輯，特別是闡述影響立法授權的因素，以及授權監督的制度安排問題。⁵ 綜上所述，茲將本文架構安排說明如下：第一，立法機關的授權與否，必須

4. 本文係將法案（政策）視為一種政治契約，同時也是基本分析單位。至於基本假定乃依循著理性選擇傳統，將立法人員界定為是效用極大化者，亦即是以尋求連任為主要活動目標。立法人員則是在特定的制度系絡下，實現最適化的選擇或安排。因此，在立法與行政之間的關係互動上，自可視為是效用極大化的立法人員所作出的理性制度選擇。亦即是，立法機關乃從降低平均交易成本角度，來決定授權與否及其監督機制的設計。相關文獻請參考Epstein與O'Halloran（1999）；Horn（1995）；Huber與Shipan（1997）等人討論。

5. 在政策設計過程中，立法授權扮演著重要的轉折點。授權可視為一個連續體來處理，立法機關則是在兩種極端，亦即骨架式立法與細節性立法之間作選擇。

從「政治效率」(politically efficient)來判斷,⁶亦即連任契機是主導思考的方向。是以,政策面的主要思考點,至少包括了立法機關的政策專業性、行政與立法之間的利益關係,以及委員會體系的效率性等。當立法機關評估政治利益大於政治成本,便會傾向於授權;第二,授權立法可謂是多數國家政策運作的常態,惟其亦將衍生出立法控制的細節有待克服。是以,執行面的主要思考點,至少包括了代理損失與利益不確定性等問題的處置。⁷立法機關必須提出授權監督之道,並以「監督經濟」作為制度設計重點;第三,監督經濟克服了授權的交易成本,惟立法人員對任期的隱憂,卻可能必須在立法控制上作些讓步,以緩和 political uncertainty 的困擾;第四,總結程序控制與官僚自主性之間的內在矛盾性。

二、交易成本與立法授權

(一) 基本概念

在社會科學領域中,「交易成本」已逐漸成爲一種普遍分析架構,且常用以檢視「組織」、「政策」,或「制度」等客體的運作效率。例如,在人力資源領域,吾人可運用交易成本概念,闡釋人力彈性組合背後之理論依據(Lepak and Snell, 1999);在政治學與經濟領域中,可分析政治系絡中的交易成本,對於政策制定造成之影響(Dixit, 1996; 熊秉元, 1991),以及探討經濟體制在長期運作下,何以會產生極爲不同結果(劉瑞華譯, D. C. North

6. 請參考Epstein與O'Halloran (1999: 9)。

7. 以授權立法之相關風險來延續討論,理由有二:第一,從政策層級性角度來看,立法機關的政策能量是有一定限度,若非屬特殊情況,一般情形是不可能在政策細節上作過多著墨,故授權立法應係立法機關的政策運作常態,授權監督自有循序分析的必要;第二,從官僚與民主之間關係而言,官僚體系有否獨立於政治控制之外,有關授權監督或行政裁量的限制,經常是文獻探討的核心議題(Bawn, 1997; Huber and Shipan, 1997; Huber、Shipan and Pfahler, 2001; McCubbins and Schwartz, 1984; Potoski, 2002)。

原著，1994）。由於涉及交易成本的互動，參與者都會有意設計各種方法，以企圖降低此等成本，然何以某些設計成功，而其他則否呢？就交易成本理論家的觀察，交易技術本身施加的限制，可推定為是造成制度結果無效率之主因。換言之，以交易技術及其限制作為一種分析架構，即猶如對資源與技術限制所投注的關注一般重要。

儘管如此，交易成本並不容易直接下定義。一種比較容易的理解之道，就是設想一個不會存在的世界：在這世界裡，經濟行動者彼此之間的交易，皆可以達到有效率的資源配置境地，此即所謂的「寇斯式世界」（Coasian World）。交易成本則是任何導致世界的運作，悖離寇斯式世界的諸因素。正如 A. K. Dixit (1996: 38) 所指出的，「任何阻礙到經濟交易明確化、監測，或執行之因素，即是交易成本」。換言之，寇斯定理的世界，是一種假想的世界。以其作為一種論述起點，旨在凸顯現實與理想世界的差距所在，及其可能產生的後果。

著名的學者如 O. E. Williamson 及 D. North 等人的努力，則持續地針對導致差距的原因，加以分類、解析，進以釐清交易成本的本質與影響。整體上，渠等已成功地指出交易成本的存在，是導致經濟市場運作，無法如新古典經濟學所設想般有效率的主因，並且也解釋了不同的制度設計，可以協助參與者減少此等交易成本。例如，主流的經濟分析假定所有個人都知道世界的真實型模，且不費多大成本即能計算其個人的行動。但交易成本經濟學卻認知到世界本身是頗為複雜的，而個人對世界運作所知也是非常不完美。如此一來，自將影響到個人行動以及彼此之間的交易。正如 North (劉瑞華譯，D. C. North 原著，1994: 131) 指出的：「理性選擇與有效率的市場假說先入為主矇蔽了我們，使我們無法正視不完全訊息與複雜環境，以及個人對外界世界的主觀認知，所會造成的影響」。由於個人無法從極複雜甚至是未知的未來變化中，作為交易的取捨依據，故事後的爭端解決機制就顯得格外地重要。

(二) 交易成本與制度設計

欲了解爭端解決機制，必須先探討交易成本之類型。North (1990) 是研究政治過程交易成本的先驅。其研究係聚焦於交易過程的資訊成本，亦即參與者因資訊回饋失當，而影響個人決策的「工具理性」失靈問題。儘管如此，即便去除資訊成本對於個人決策的影響，影響效率結果的因素仍有很多。

換言之，交易成本的分析範疇，顯然遠比North所談論的來得廣。譬如說，Dixit (1996: 54-58) 提出其三種類標準，包括如下：第一，「資訊—影響」(information-impactedness)：指所有有限與不對稱資訊的面向。J. E. Stiglitz 在資訊經濟學中有清楚說明。其把資訊所造成的影響，分為「逆選擇」、「道德風險」，以及「不可確證性」等三種面向。在逆選擇情況中，契約之一造會握有先於契約的資訊利益，此際另一造遂須投注時間成本，以明辨資訊真偽。其次，代理人行動有難以觀察的道德風險問題，故而導致監督成本或誘因制度的產生。最後乃是有關外界對資訊的不可確證性，及其產生的稽核成本問題。第二，機會主義 (opportunism)：機會主義與前述不對稱資訊有關。蓋只要代理人行動是不可觀察者，便可能產生道德風險。此際便須仰賴事前、事後的控制機制，以降低風險造成的損失。事前機制如監督制度與誘因報償契約，事後機制如稽核與懲罰等。第三，資產明確性 (asset specificity)：⁸ 指契約兩造出現剝削共同可獲利的機會，機會主義就產生了。此時若放任不予解決，一造因恐利潤會遭致對方剝削，就會釀成嚴重投資不足問題。而為降低此剝削風險，可透過如「人質」(hostage) 之事前條款，或「補償」(compensation) 之事後保障措施來因應。

8. 在政治市場中，Moe (1990) 則提出了「政治不確定性」(political uncertainty) 的相近概念，用以表示政治行動者之間，為防止政治財產權的不確定性所導致的政治利益流失，而預作的政策安排。例如，一個支配性利益團體目前因握有政治權力，但並不確定這樣的權力未來是否會移轉。對於政治不確定性(政權輪替後不利於既得利益)之隱憂，會促使該利益團體去遊說立法機關，訂定條款以限制未來行動者影響機關之能力。

針對資產明確性問題，D. Epstein and S. O'Halloran（1999: 38-42）進一步地提出生動的說明。渠等表示，資產明確性與「時間一致性」（time consistency）問題的特定組合，會衍生出所謂的「漫天喊價」（holdup problem）問題。以經濟市場的地理區位說明，原料加工廠遷移至原料產地旁，本可因此減少交通運輸的成本，惟遷廠結果卻可能面臨原料廠商藉機哄抬售價的風險，致使遷廠投資計畫躊躇不前。在這類「不完善」（incomplete）契約世界裡，比較常見的是透過上、下游廠商之間的合併來解決。亦即是，層級結構廠商的優點，在於一方可以控制兩公司的設備資產，進而致力於特定關係的投資，而毋須畏懼各自獨立公司漫天喊價的風險。儘管如此，廠商間合併也可能導致無效率的問題。蓋廠商過大之際，將面臨協調不易及監督困難的窘境。換言之，廠商組織官僚化的結果，會減損其資源配置的效率。如此一來，廠商規模的大小，便應取決於市場交易的談判成本與規模過大的官僚化成本之間的平衡。⁹

申言之，若所有政治交易的各造，均能發展出經濟化交易成本的方法，便可因此降低這類機會主義的風險，進而獲取潛在利益。這道理即如同經濟學強調以「比較利益法則」，來達成生產專業化目標，將有助於經濟化生產資源的成本，並提昇共同利益（Dixit, 1996: 61）。以逆選擇為例，當政治人物面臨代理人難產的困擾時，資訊經濟學者會建議透過「釋放訊號」（signaling）與「過濾」（screening）機制來處理。典型的文官考試，便是設法使代理人在分派職務前，即透露渠等的績效或能力，以減低不對稱資訊的衝擊。再者，當政治人物面臨道德風險之情境，亦可透過如「績效薪俸制」

9. 有關這類契約「不完善性」問題，由於政治市場所面臨的交易成本比起經濟市場來得廣，故經濟契約相較於政治契約而言，後者自不如前者具有執行力。理由如下：第一，政治契約的規範通常較經濟契約來得模糊，內容留有許多詮釋的空間；第二，在大部分的情況下，政治契約是欠缺任何的外在執行機制，且契約義務的不履行也鮮有遭致懲罰的風險。據此而論，政治契約如何執行以及執行與否，本身就是一個極大變數，此凸顯了政治契約本質上是高度不完善的。由於契約的不完善性，容易導致契約內容出現疏漏或曖昧，而此等原因都與交易成本（如有限理性、談判成本、締約與執行成本）不無關連。可以想像者，政治契約不完善性比起經濟契約而言，可謂是有過之而無不及。

的誘因計畫，抑或透過多元代理人的安排，以創造出績效之間橫向比較基礎之監督機制，以降低這類不易觀察的風險（Huber and Shipan, 1997: 28）。此外，即便是源於事後行動自由的機會主義行為，可行的控制方式則是作出「預承諾」（precommitment）。例如，Dixit（1996: 64-80）從宏觀經濟政策（macroeconomic policy）中，歸結了如鎖定個人未來的行動自由（locking-in action）、授予不具有相同投機心態者決策主導權，以及仰賴重覆賽局（repeated games）與名聲機制（reputation mechanism）等，皆屬於常見限制事後的機會主義行動自由之承諾設計。

（三）立法授權的分析

交易成本的分析架構，成功地指出了交易成本類型是如何影響制度的本質。此等制度則是理性的政治人物，選擇來建構官僚體系的活動之用。依此邏輯，在立法機關的授權政策上，交易成本的概念遂可用以詮釋兩項主要問題：第一，決定立法機關授權的因素；第二，授權後立法監督的安排。在理性選擇的傳統下，立法人員的授權與否係取決於授權的「政治效率」。例如，當決定授權給行政機關時，立法機關將面臨政治上「漫天喊價」隱憂（Epstein and O'Halloran, 1999: 48），亦即行政機關有悖離立法旨意或濫用裁量的風險；若委由立法機關內部自行生產，又將面臨委員會體系的無效率弊病，如分配性政策常見的「肉桶立法」政治（羅清俊，1997: 45）。是以，在兩害相權邏輯的推演下，立法機關的授權決定，乃須平衡其間的機會成本問題。此外，如政策的專業與複雜性，以及行政與立法部門的關係，皆是基於交易成本所作的分析。

其次，當授權立法成為政策運作的常態時，立法機關便須嚴肅思考其背後隱藏的風險問題。授權立法必然面臨行政機關的代理成本，以及立法利益的不確定性問題。在時間成本考量下，直接監督可能最不具有經濟效益。畢竟，當立法人員花費過多時間於授權監督上，自可能影響選區選民的服務資

源。是以，立法機關的授權安排，「監督經濟」應可視為是制度設計的指標。如此一來，在監督課題處理上，立法機關對於「事前控制」（如建立行政程序）的仰賴程度，可能更甚於「事後控制」（如舉行聽證會）的安排。依此而論，有關授權的邏輯及其監督安排，其核心問題皆指涉：如何從降低平均交易成本的角度，來尋找適當的治理結構。本文擬先針對立法授權課題進行分析。

三、行政國的界限安排：立法授權與不授權

（一）基本假定

立法人員的工作動機並不易清楚界定，如官僚體系的經濟效率未必是渠等關心的焦點，同時官僚人員的政策順服亦未必是關注所在。儘管如此，論者普遍還是認為，尋求連任應該是大部分立法人員的主要工作動機。其次，在尋求連任之餘，個別的立法人員並無法單獨地完成立法工作，而是必須仰賴在特定立法利益與成本方面，達成基本共識的立法人員之間合力行動，始能主導立法工作的順利進行。由於立法本質上就具有衝突性，它無可避免地會產生贏家與輸家，故立法結果勢將左右個別立法成員政治實力的消長。如此一來，所謂的「現勢聯盟」（enacting coalition），乃指由個別立法人員所組成之團體，¹⁰ 其規模大到足以確保法案的通過而成爲有拘束力之法律（Horn, 1995: 8）。

10 「現勢聯盟」概念某種程度反映了立法當時的政治現實。或許我們仍可續予討論這樣的立法共識本身，究竟具備多大合理性的問題。譬如說，K. A. Shepsle（1992: 249）便表示，立法意圖（legislative intent）並不符合內在一致性，且是一種自我矛盾的意思表達。蓋依據Arrow定理，多數決經常有其弊病。個別意圖本身即便沒有曖昧性，卻仍無法加總成如向量（vectors）。換言之，立法意圖通常不具有多大的意義。這種看法也許部分解釋了，為何檢視實務上的立法條文或行政規則，不難發現前後文之間的矛盾性。

析言之，本文依循著理性選擇的邏輯，把立法人員界定為是理性的極大化者。因此，立法人員的活動乃尋求連任動機下的目的性行為，並且表現在監督、任命，以及預算等面向。其次，立法人員是政策取向的。由於政策產出的結果可能影響其連任契機，故而理性的立法人員應是有目的地影響官僚行為。儘管如此，立法人員致力於影響官僚人員的活動上，不可避免地會面臨到交易成本的限制。然而，前述交易成本的分析架構，則指出了治理結構的選擇，係以能減少平均交易成本者列為最佳考量。

授權決定亦應從立法人員的政治利益來作推論。申言之，當授權意味著政策控制權流失之時，立法者基於特殊考量，將不願意就此放棄權威，以防行政機關有悖離旨意的行為。若立法機關自己制定政策的結果，並無法有效地提昇連任的契機，則行政機關便可能被授予權威。換言之，若立法人員自行制定政策有較大的利益，則不論其時間或資源上是否允許，渠等仍有強烈動機進行細節性立法。換言之，授權本質上係依循著「政治效率」的邏輯。

(二) 政策的專業性

傳統的政治學文獻，普遍指出立法機關透過授權行為，除可減少工作負荷外，更可充分運用機關專業。華力進（1986: 354-355; 367）即表示：「現代科學技術的發展及其造成的問題，必須專家才能了解與提出處理辦法。各國國會議員都非專家，行政機關才有各種專家。依專家意見提出的法案，議員實在缺乏審議與判斷能力」，「由於現代國家事務牽涉專門知識、技術的問題越來越多，…國會議員因此失去決策能力，…專家都在普通行政機關中」。換言之，立法機關立法權沒落的原因，乃現實環境的變遷助長專業知識的重要。

立法人員欠缺資源與專業的現實問題，故必須適度地授權給行政機關。行政機關係由專家組成，渠等對有關政策領域的知識，特別是政策實踐與結果之間的關係，會相較於立法機關為多。因此立法人員的授權與否，自牽涉

到政策問題的複雜性與利用機關專業知識的問題。例如，在高度政策複雜性與專業性的政策領域中，立法機關的利益可能是授權機關來發展政策。

M. Potoski (2002) 對州空氣污染控制機關與政策的分析，支持了此一看法。Potoski 針對州的空氣汙染問題的複雜程度，以及是否具備專業的立法制度（如幕僚充足、薪資優渥、會期較長），來對立法人員的授權行為影響進行研究。其研究假設如下：第一，政治人物面臨複雜政策問題的高低，影響其授權（機關）的多寡；第二，政治人物接近政策專業的難易，影響其授權（機關）多寡；第三，機關接受授權的多寡，影響其政策選擇範疇的大小。研究結果顯示，政治人物授予機關裁量權，會給予機關較多的行政權威並建立較少的行政程序；更重要的是，政治人物的授權幅度，與其自身的政策專業及政策問題的複雜性有關。

就此而論，立法機關的授權是介於「政治控制—機關專業」的兩難限制下。立法人員願意授權的幅度，係取決於機關專業的價值。當政策問題複雜，立法人員亟需仰賴機關專業的解決，遂樂意授權機關為之。當立法人員擁有較多的政策專業，或問題本質欠缺技術性困難時，機關專業相形下便無價值，立法人員會傾向自己決定政策。因此，立法人員對政策的專業程度會影響授權的幅度。

(三) 「行政—立法」關係

立法人員欠缺資源與專業的現實問題，故須適度地授權給行政部門。然行政部門接受授權的同時，立法部門卻可能面臨悖離立法旨意的隱憂。政治系絡的變異性，提供另一角度的說明。譬如說，當立法與行政兩部門存在某種偏好差距時，即可能影響立法部門的授權決定。申言之，有關立法部門與行政機關之間的利益關係，若兩造目標近乎一致，則立法人員會樂於授權，放手讓機關發揮專業。惟若兩造目標分歧，授權就可能衍生後遺症，蓋行政機關將有作出悖離立法旨意的誘因與機會。如此一來，立法人員依循理性制

度選擇的邏輯，勢將從極大化其政治利益的角度來思考授權的安排。換言之，在利益衝突加劇的情況下，渠等自然會對官僚自主性施以最大程度的限制。

在操作上，行政與立法之間的利益衝突指涉為何呢？事實上，在權力分立體系下，「分立政府」（divided government）一直以來就是利益衝突的典型探討因素。蓋在分立政府架構下，因無任何政黨能同時掌握行政與立法兩部門，政黨屬性與意識形態之差異，導致行政與立法兩機關之衝突，無法透過政黨政治模式來尋求化解。經驗研究的結果，亦顯示「分立政府」與「一致政府」（unified government）類型上差異，確實影響府會關係的互動品質，並且具體表現在「預算刪減幅度」與「立法生產力」層面（吳重禮、黃紀、張壹智，2003: 172）。換言之，當立法與行政分屬不同政黨，顯然較容易導致兩者偏好的分歧，對理性的立法人員而言，授權的決定必然趨向於謹慎。¹¹

Epstein 與 O'Halloran（1999）的研究呼應此一看法。基本上，渠等研究係針對特定系絡下政治控制的制度類型進行預測，因此建構一個正式模型（formal model），來描述立法與行政兩部門之間的賽局。由於是在各種假定下分析此架構，遂得出許多影響行政機關裁量水平因素的洞察，如對未來政策結果不確定性的不同水平下，以及在立法與行政之間政策衝突的不同水平下，最適化的裁量水平與控制品質的預測。有關利益衝突的議題，模型預測結果則顯示，在分立政府期間，立法部門較可能限制機關的裁量。

J. D. Huber、C. R. Shipan與M. Pfahler（2001）的研究亦提出同樣觀點。渠等開宗明義指出，「倘若認為立法人員決定官僚體系的控制策略時，會理性地回應所處的政治環境，則控制理論即應行解釋政治環境之差異性——特別是塑造此環境的民主制度安排——是如何影響控制官僚人員的策略」（Huber,

11. 附帶說明者，政黨的作用並不限於此。此處分析層次與討論旨趣僅意指相對於一致政府的運作，分立政府可能較易導致行政與立法部門之間的僵局或無效率等議題。蓋一旦兩者分屬不同政黨所掌握形成了分立政府，此時如何化解行政部門與立法部門的分歧矛盾，相當程度就必須仰賴政黨政治的介入與協商。

Shipan and Pfahler, 2001: 330)。由此可知，Huber等人的研究，著重在探究立法人員身處的制度情境，是如何影響其控制官僚人員的方式。渠等因而聚焦在四組政治變數以及此等變數之間的互動上。¹²在第一組政治系絡是否影響裁量限制的誘因議題上，Huber等人提出的假設是，倘若立法部門與官僚人員希望達成共同的目標，則立法人員將無誘因遂行細節性立法。針對醫療保健方案（Medicaid program）的研究結果，顯示當政府的控制在兩黨之間呈現分立狀態下，會使立法機關的授權策略趨於保守，亦即限制行政機關的裁量。

（四）委員會體系的效率性

前述分別從政策專業與政府型態角度，分析對於立法授權的影響。不過，授權外部行政機關的決策基礎，還應綜考國會內部自行生產之成本問題。所謂的生產品成本，即如D. Epstein and S. O'Halloran（1999: 48-49）指出，舉凡遲延、滾木立法、資訊無效率的政策制定過程等現象，凸顯出委員會系統亦可能是無效率的根源。因此，在兩害相權的邏輯推演下，中位數的全院投票者可能會評估，若把政策制定的細節留給行政部門，可能帶來更高的政治利益。¹³

何以委員會的運作會導致無效率結果呢？解釋此問題根源，必須正視個別立法人員所運用的控制策略，是建立在不同的誘因基礎上。由於誘因是政治環境系統性塑造的結果，故選擇不同的控制策略，反映其帶給「個別」立法人員是不同的潛在成本與利益。

12. 此包括立法人員與官僚人員之間的衝突、選擇控制官僚人員制度的相關交易成本、立法人員創造控制制度的專業能力，以及政治制度對法定與非法定控制策略的相對成本與效益所造成之影響。

13. 從交易成本觀點來看，委員會系統與授權行政部門兩者，各自有其政治交易成本：內部的政策制定成本來自於委員會系統運作的無效率，然授權又將面臨立法機關的代理風險問題。就理性選擇角度分析，立法人員應係從降低整體平均政治交易成本的角度，來決定治理結構——立法與行政部門界線的安排方式（Epstein and O'Halloran, 1999: 34-35）。

上述討論隱含著對委員會「代表性」的質疑。蓋通說主張，委員會成員在特定政策領域中，較可能受擁有重大利益的有組織利益團體所支配。亦即是，偏好趨異（preference outliers）的委員會，自然地會與管制當局及受其管制的相關產業或利益團體相互掛勾，形成隔離於立法多數之外的「鐵三角」（iron triangles）。申言之，由於被管制者往往是利益集中之少數，故總有遊說管制當局維續其既有管制措施的強烈動機。另一方面，管制措施背後所夾帶的成本因係由社會大眾分擔，故管制本身的負面效果也未必會受到大眾關注。在此情形下，推動管制的行政機關因而得以擴張預算，利益團體透過有限競爭得享有高價利潤，立法人員則獲得利益團體的政治支持，三方遂共構成牢不可破的關係（張其祿，2001: 62-63）。¹⁴ 從分配政治（distributive politics）角度來看，在鐵三角的共生關係下，國會的分配性政策，勢將造成政策利益分配的偏差，扭曲國家政策的整體發展（羅清俊，1997: 47）。¹⁵

Bawn（1997）的研究呼應了上述看法。其乃試圖探究立法人員在國會中的地位因素，究竟如何影響立法人員對授權的安排。而重要的發現是，當立法人員本身為行政機關管轄權下的委員會成員，則相較於非委員會成員而言，前者比較不偏好法定控制。此理由在於，對委員會成員而言，監督成本相對較低廉。然對非委員會成員而言，因其較難以執行事後監督，故傾向於

14. 此是否牢不可破仍有探討餘地。蓋管制俘虜理論對利益結構的穩定性，似抱持著過分樂觀的態度。蓋從交易成本政治學的分析途徑來看，政治市場中的交易成本遠比經濟市場來得高，特別是所謂的「政治契約」的模糊性與欠缺強制性特質，誘使參與各造在監控不足及效用極大化的理性選擇下，產生背叛政治契約的行為。基此邏輯，利益團體彼此間的合縱連橫關係應是複雜多變的，其利益共生結構始終存在著改變的契機。立法人員在爭取連任的目標引導下，亦會試圖計算出任何在與利益團體的利益交換過程中所可能導致的選票流失，進而決定是否從原先的利益共生結構中撤出。換言之，在追求效用極大化的邏輯下，立法人員對管制政策的處理，理應會多方斟酌該政策的政治成本及效益，而公益與私益的適度平衡，可能方為維續政治生命之最佳策略。如此說來，一般情形下，立法人員對於選民選票及有組織的利益團體之政治支持，皆會賦予等值的重視程度，請參見張其祿（2001: 65-67）。

15. 分配政治所研究的是議會制度與政策利益分配結果之間的關係。當美國國會議員依照自己選區選民的特質爭取相關委員會的席次，因此當進入相關委員會後，遂會設法將政策利益帶回家鄉。如此一來，國會制定的分配性政策不僅隱含濃厚的地方色彩，而且也易於扭曲國家政策的整體發展。請參見羅清俊（1997）。

把資源投注在事前即可控制機關的策略選擇上。準此而言，法定控制對非委員會的成員較具吸引力，意指這類立法部門的影響力，較可能由接近國會中位數的立法者所運用，而非那些會替有組織利益團體所仗言的委員會成員所運用。換言之，法定控制係立法多數防止委員會成員的機會主義行為之途徑，亦即是立法多數限制「鐵三角」形成之一種方式。¹⁶

(五) 小 結

把政策制定的安排視為是競爭性的交易成本，意指當外在條件產生變動時，授權的界線也隨之異動。本文的出發點，係把限制官僚行為的諸多結構，視為是關切官僚行為結果的立法人員理性回應的結果。由於立法人員的授權決定，係鑲嵌於特定制度系絡下，其特徵是有許多的「外生」（exogenous）變數，會影響立法人員授權與否的判斷。本文探討了立法機關的政策專業性、立法與行政兩部門之間的衝突，以及委員會運作的無效率等，皆可能影響立法授權的安排。此外，不同議題領域的政治、立法人員的選舉環境，以至於利益團體在議題上的競爭，皆可能導致立法授權的內容產生變異。基此，未來的努力方向，似可擴大探討這類制度安排的變異性，如「總統制」與「內閣制」國家行政與立法關係運作，對於授權決定（意願與方式）之影響，抑或於經驗研究上，進一步評析各篇論述之內在效度與外在效度。

16. 換言之，法定控制條款並非只是立法多數影響機關行為的一種手段，同時亦為多數限制「鐵三角」形成之一種方式。

四、授權監督及其民主意涵

(一) 授權成本(I)：代理損失

立法部門基於政策專業性、行政與立法兩部門的關係，以及委員會體系的運作效率等因素綜考下，可能同意授權給行政部門。然立法部門授權後，任務並未終止。蓋行政人員若無法忠實地執行立法旨意時，影響所及者將是選民對現勢聯盟(enacting coalition)的選舉支持度，故立法機關必須藉由監督機制，以降低代理成本。換言之，立法部門仍須持續地面臨監督與控制課題，以防止行政部門有濫用裁量疑慮。

典型上，以經濟學文獻中的「委託人—代理人模型」，來詮釋官僚體系的行政控制時，普遍認為資訊障礙是主要的問題根源。一種情形是「逆選擇」，即代理人擁有其技能或目標的私人資訊時，委託人在不知情之下，而誤選某種代理人從事特定活動。另一種情形是「道德風險」，即當代理人的行動不易觀察時，便可能誘發機會主義的行為，導致委託人績效判斷面臨困難。無論何種情形，就制度設計角度而言，資訊不對稱問題的克服，必須正視人類先天上所具有的策略性表達與資訊蒐集之基本能力。亦即是，受評者個人的資訊釋放過程，本能上即具有主動操控考評者認知與行為之能力，而此正為績效管理控制技術的操作限制所在(陳敦源，2002a)。¹⁷

儘管如此，政治系絡下代理關係的複雜性，顯然不是前述模型所能化約詮釋的(Moe, 1984: 766)。政治系絡相較於經濟系絡而言，代理關係經常是更為複雜。如誰是誰的代理人，便是一項不易釐清問題。¹⁸事實上，代理關

17. 陳氏指出典型對績效評估的討論，始終忽略此「資訊策略互動」事實，導致相關論述充斥著所謂的「行政諺語」。

18. 不同的研究角度，可能改變主客之間的關係。如公民是委託人，民選官員是代理人；然民選官員卻也是行政人員的委託人。

係的複雜性，主要表現在「權威動線」(lines of authority)的模糊。蓋普遍的現象是，在行政體系中，每一部門都會對其他機關握有若干控制權力外，且每一個機關還須與許多「委託人」(如行政與立法部門、法院、利益團體，與媒體等)打交道，以應付來自不同管道的壓力。換言之，每一政府機關係同時向多個委託人負責，此等委託人皆試圖左右政府機關的行動方向。

官僚機構所面臨的「多元委託人」(multiple principals)事實，造成控制系絡變得頗為複雜。官僚體系亦須處理此等互不協調，且經常是衝突的需求、要求與誘因。亦即是，官僚機構的業務是「多任務」(multitask)性質，代理人執行任務的過程則是充滿競爭性。由於機關對此等任務的排序，未必會與各委託人的想法吻合，故而委託人必須設計一套誘因計畫，以左右代理人的作為。理論上，各種不同的委託人若能合作將對彼此都有益。不過，A. K. Dixit (1996: 98) 卻指出這種可能性並不高，蓋多元委託人之間，很難對利益均分達成具體共識。這在政治系絡下尤其明顯，理由在於政治利益既非貨幣性質，衡量上也不具比較或可移轉性，且貨幣報償經常又為法律上所禁止的。因此，在Dixit (1996: 99-100) 的最後分析中，便直指衝突委託人的多元性，將降低誘因計畫本身的實質效果。¹⁹ 此乃解釋了何以官僚人員在政策制定上，誘因作用低微的原因。

T. M. Moe (1984: 758-772) 則從另一角度提出討論，²⁰ 並指出「多元代理人安排」(multiple-agent arrangements) 導致政治控制不易落實。Moe的分析是，政治控制若要周延，則不僅立法機關須誘導官僚體系的首長順服其政

19. Dixit (1996: 99-100) 提出的假設是，有兩位委託人 A 與 B，各自試圖影響代理人在任務 a (A 所關心者) 與 b (B 所關心者) 方面努力成果。因此，代理人 A 會對任務 a 產出，施以正面肯定的誘因，而對任務 b 產出，施以負面否定的誘因。同樣地，代理人 B 也會有此作為。由於代理人在單項任務 a 或 b 投注心力，會受到誘因上一正一負所抵銷，亦即 A 給予的報償會變成 B 施予的懲罰，因此，金錢只不過在 A 與 B 之間進行移轉。委託人 A 因此也會發現毋須提供這樣高誘因的計畫。儘管如此，委託人仍持續提供代理人若干誘因，惟最終計算結果，亦即多個委託人之間策略賽局的納許均衡，代理人所接受的整體誘因作用是相當薄弱的。

20. 其討論主要環繞在兩個問題上，第一，官僚的監督者是如何控制其部屬；第二，政治人物如何能控制其官僚代理人。

策旨意外，同時官僚機構的首長亦須確保官僚機構內部屬的順服。儘管如此，在第一層次的官僚順服上，正如所知，由於公共官僚體系的控制機制，與私部門股東所擁有的「純經濟機制」截然不同，缺乏提供官僚機構首長「剩餘」(residual)與員工的「利潤分享」等經濟誘因，阻礙內部管理效率的積極提昇。²¹至於第二層次的官僚順服，也並不容易執行。除了不對稱資訊增加管理困難外，還涉及上、下層級之間「可信承諾」(credible commitment)的問題。陳敦源(2002b: 185-186)以政務人員與事務人員之間的磨合關係，提出了深入淺出的觀察，他表示：

由於政務人員對於事務人員在各項工作上成本函數的認識，存在「資訊不對稱」的問題，政務人員如果能夠從事務人員的努力程度當中獲取相關資訊，則可以幫助政務人員訂立績效標準，改變領導內涵，更進一步提高該部門整體的績效。然而，這種改變對於事務人員不都是有利的，一方面來說，當政務人員知悉一位事務人員的能力很強時，那位事務人員絕對不會得到更多的休假，通常會獲得更多的工作；另一方面，當事務人員太早顯露自己工作的成本函數時，政務人員就能更精確地察覺出該名事務人員的「怠惰」(shirking)現象……

要扭轉上述矛盾關係並不容易。某種角度而言，誠如 J. D. Huber 與 C. R. Shipan (1997: 28)所指出的，在標準的契約模型中，有效率的契約是建立如下基礎上：第一，委託人與代理人先於契約信念(precontractual beliefs)的對稱性；第二，代理人的風險中立性；第三，契約執行成本低廉；第四，確證代理人行動成本低廉。只要違反了任一假定，皆可能減損代理人努力的誘因。顯然地，陳敦源是從另一角度，來詮釋上、下層級之間信賴關係的建立，將有助於克服「上下交相賊」的惡性循環，亦即在資訊成本、監督成本等悖離寇斯式交易之因素阻撓下，任何對現況所作的制度安排，將無法臻於最適

21. 換言之，公部門的官僚控制與私部門有很大不同，故契約理論及其意涵不能直接逕行套用。

化的難題。有關立法部門對代理損失的克服之道，本文後續將再行討論。

(二) 授權成本(II)：立法利益的不確定

除了代理風險以外，授權成本還來自於立法利益的不確定性。當立法人員無法預期立法成本與利益在不同私人團體之間的分配情形，渠等便面臨利益不確定性的問題。由於不確定性的總成本，可能會對「現勢聯盟」(enacting coalition)的淨選舉支持(net electoral support)造成影響，故現勢聯盟基於選舉考量，必須針對此風險進行最適化安排(Horn, 1995: 22)。其中受影響團體的參與成本，以及私人利益之間的衝突程度，可視為是風險安排的參考指標。

從理性選擇角度分析，除非政策決定結果嚴重影響選民的利益，否則一般人民鮮少有動機參與公共議題的討論。且關乎選民利益的決策，尚須藉由有組織力量的動員，才能有效地影響行政機關決策。換言之，參與成本導致大部分人民對決策過程是「理性無知的」(Horn, 1995: 12)。儘管如此，基於特定政策政治的差異性，如立法受益者是組織良好的小團體，且立法結果也關乎成員的重要利益，便可能改變前述參與成本的難題。例如在管制性政策領域中，被管制廠商影響管制作業的難易程度，決定了廠商順服成本。被管制廠商影響管制標準之清晰或曖昧度，亦決定其順服成本。就此而言，被管制廠商最清楚，亦最有誘因建立清楚的管制標準，以降低管制標準對其成本所造成的影響。依此而論，以忍受管制負擔的被管制廠商，與繳稅支付公共財的個人納稅者作比較，前者顯然會更關心機關的決策。由於廠商會密切地關注法案動向，並持續參與機關規則的研訂，遂促使立法部門賦予被影響的私人利益，得以直接參與管制機關的決策過程。²²事實上，此亦解釋了何以管制性政策經常採用獨立性管制委員會，而非一般官僚機構的組織型態

22. 原則上，這些權力幾乎不可能出現在生產公共財的官僚機構，除非其本質上亦屬管制性功能。

(Horn, 1995: 31-34) 。²³

對於這類不確定性成本的安排，M. J. Horn (1995: 22) 進一步地指出，若私人利益影響或忍受風險的能力不同，但都有參與立法的機會，則降低不確定性成本的方式，可藉由把可避免之風險，安排至可以最低成本控制風險的團體身上，或把不可避免之風險，安排在可以最低成本投保風險的團體身上。換言之，基於選舉利益的平衡考量，會促使立法機關把可避免的風險，安排在可以最低成本控制風險的團體身上。

(三) 授權監督的兩種安排

前述從交易途徑對立法授權邏輯所作之詮釋，隱含著立法人員在選舉壓力下，促其必須透過某種制度安排，以設法控制代理人的政策產出，並作好最適化的風險安排。儘管立法控制存在許多重要的制度選擇，²⁴ 然一種較有系統的討論方式，則是把立法機關的影響形式分為二類：第一種是監督，即立法機關直接監督機關行為，以獲取需要懲罰或修正禁止行為之資訊。第二種是法定控制，即立法機關設計機關結構與過程，以建立機關政策行動前的控管程序。例如，要求機關將政策管制建議，提交至立法機關委員會討論，並開放利益相關人公評機會。如此便可提供立法機關政策活動的資訊，進而提昇立法控制的效率。

基本上，學界對此的討論主要聚焦在「監督經濟」議題。例如，M. McCubbins與T. Schwartz (1984) 曾提出一個嚴肅問題，即立法人員應如何

23. 公部門行政活動有三種常見「類型」：管制、租稅支應的生產以及銷售支應的生產。這三種不同的行政「功能」，每一種都有其獨特的制度安排。譬如說，典型上管制係由獨立的管制委員會來管理，租稅支應的生產是由官僚機構 (bureaus) 來管理，銷售支應的生產係由國營企業來管理。公部門「功能」與「組織形式」之間的關聯性，乃涉及每一種功能均有各自的交易成本與潛在的制度解決。換言之，私人利益與成本 (伴隨的參與成本與衝突程度)，容易隨不同的行政功能 (如管制性 V.S 公共服務性) 而產生系統性變化。

24. 例如，組織設計上，可設定行政代理人的管轄權；行政程序上，亦可提供選民直接參與行政決策的權利。就以監督而言，立法機關亦可藉由控制任命者、控制預算，及事後制裁等方式，來影響行政機關。

建構出一套程序，以減少判斷官僚人員政策悖離的學習成本。一種典型的策略是，立法人員直接地監督官僚人員的行為，亦即所謂的「警察巡邏」（police patrols）監督。²⁵ 該監督帶有集權的、積極的與直接的色彩。惟學者也指出，實務上此種監督模式則甚少發生，故不禁令人質疑，難道官僚人員即不受立法機關的羈束嗎？當非如此。蓋立法人員尚可建構「警報器」（fire alarm），而有助於啟動選民的監督機制。²⁶ 如此一來，立法人員便可很經濟地從選民本身，輕易獲取官僚人員行為的資訊。相對地，官僚人員因深知警報器的運作原理及其後果，自也不得不在行為上扮演立法人員的忠實代理人。

立法授權風險係反映在行政機關對立法目標的順服性，這方面透過警報器的監督政策，很可能會比警察巡邏的政策來得有效。McCubbins 與 Schwartz（1984: 171-172）提出兩點說明：其一，立法目標經常是模糊的，故有無違反行為難以確知。藉某些公民或利益團體的抱怨之舉，反而給予國會澄清其目標的契機；其二，警報器政策幾可確信抓到任何違反立法目標，嚴重傷害有組織團體的行為，但警察巡邏的政策無疑會漏失掉許多這樣的違反行為，蓋行政部門諸多行動中只有一個樣本會被遭受檢視。

此等有效控制官僚代理人問題，特別是早在機關執行政策變遷之初，立法人員即能有效地回應機關的悖離行為，這方面顯然有必要對官僚人員的決策過程施以事前的程序控制，而行政程序在此則扮演了舉足輕重的角色。事實上，M. D. McCubbins、R. G. Noll 與 B. R. Weingast（1989: 440-444）便直指，機關的結構與過程創造了一種決策環境，如要求機關的政策決定背後，必須輔以選民所提供的資訊作為後盾，俾促使機關能設法回應原初「現勢聯

25. 此監督是「國會自己創發的，其檢視行政機關諸多活動中的一個樣本，目標是偵測與補救任何違反立法目標的行為，透過監督程序，不鼓勵此等違反行為」（McCubbins and Schwartz, 1984: 165）。

26. McCubbins 與 Schwartz（1984: 166）闡釋如下：「國會建立了一個規則、程序與非正式實務，得以協助個別公民與有組織的利益團體檢視行政決定，舉發行政機關違反國會目標的行為，並且從機關、法院與國會本身尋找補救之道。某些規則、程序、實務係提供公民與利益團體接觸資訊與行政決策過程的管道。其他給予先於機關與法院之前挑戰行政決定的機會，或協助渠等爆料以吸引國會的注意。再次則是促進組織零散的利益團體之集體行動機會」。

盟」所代表的選民利益（constituency interests）。某種角度上，這套結構與程序可謂是刻意地「作牌」（stack the deck）給那些既是受政策影響的團體，但亦是聯盟所偏好的團體，有更多影響政策方向之契機。

依此而論，缺少持續與直接的立法監督，並不代表官僚體系就此悠游於立法監督的界限之外。毋寧是，立法機關乃更加善用「槓桿原理」，來維持較低的立法決策成本。²⁷ 正如K. Bawn（1997: 104）指出的，警報器監督並不意味著國會一造即欠缺活動。當立法機關使用警報器的控制技術，其本身並沒有閒著，反而必須預作人民參與監督機制的規範。若打個比方，乃意指國會的打火英雄並不是待在屋裡玩牌，靜候警鈴聲大作，渠等反而是致力於防火計畫的推動。

由於立法授權過程，經常須釐清機關的相關決策細節，如遵循那些程序、誰有參與權，以及必須使用那些證據等。Bawn（1997: 104）遂進一步地指出：「創造警報器系統不過只是一種途徑，俾使有關機關結構與過程的法定規範能夠『作牌』。法定條款亦可藉由從選擇集中移除若干政策決定，以要求（或禁止）機關考量某些議題，並把證明負擔加諸於機關（顯示出管制的必要性），抑或挑戰機關決定的團體身上」。換言之，藉由對結構與程序的細膩設計，立法機關遂可提昇機關可欲產出的可能性，及降低不可欲產出之風險。

(四) 控制的斷續：政治不確定性

M. McCubbins 與 T. Schwartz（1984）的警報器監督政策，乃立法機關為了控制行政裁量權而設計的一種程序限制，俾使政策的利益相關人得以參

27. 立法責任表面上轉移至行政部門，可能只是有效率的立法技術（國會並無推卸立法責任，只是尋找一個更有效率的立法方式）的負責任作法，以及人類認知的限制（人類無法預期到所有可能的突發狀況，這是欲以細節與精確的立法條文，取代理行政裁量會遭遇之困境）的負責任接受——兩者都仰賴警報器系統來促進。請參見 McCubbins 與 Schwartz（1984: 175）。

與官僚的決策與執行過程，進而防止或修正機關不當或錯誤之決策與行爲。某種角度而言，此設計乃著眼於降低統治成本的安排（陳敦源，2002b: 118）。儘管如此，警報器的控制技術本身，能否普遍地扮演有效授權監督的角色，吾人恐須暫時跳脫立法與行政之間關係的討論視野，轉而關注立法人員與選民之間更棘手的交易成本問題。

立法人員的連任與否，乃取決於選民的政治支持。兩者之間理應透過某種信賴基礎，以發展彼此的交易關係。不過，立法人員與其選民之間的交易，典型上卻非同時發生的。立法活動的利益流向選民會有「時間差」。利益流向立法人員通常會比流向選民爲先，此導致選民不得不關注此等利益，是否會因未來聯盟的改變而無疾而終（Horn, 1995: 16-17）。換言之，選民的風險在於目前或後續的立法聯盟可能會減損立法的利益。

政治不確定性將對立法人員構成嚴重的隱憂。²⁸ 有遠見的選民自會評估未來立法利益與成本的持久性，並據以決定未來的選舉支持度。此對現勢聯盟來說是頗耗成本的，蓋其並無法保證其選民得享有永久性的利益。目前的治理聯盟爲確保選民的支持度，它必須設法使選民相信，爲其追求的利益在未來是不能輕易不實踐的。²⁹ 換言之，現勢聯盟竭盡所能爲之者，乃增加自己的背信成本，以及增加後續聯盟若要削減立法利益所須面對的成本。就此而論，當吾人欲對立法選擇有更好的理解與掌握，就必須把焦點從前述 McCubbins、Noll與Weingast所討論的「官僚落差」（bureaucratic drift）擴大至M. Horn與K. Shepsle（1989: 504）所謂的「落差多面向的本質」分析。此乃意味著保護來自官僚落差的交易與保護來自未來聯盟變更的交易之間，經常存在某種難以取捨之困境。渠等（Horn and Shepsle, 1989: 501-502）以下這段話有清楚的闡述：

28. T. M. Moe（1990）指出「可信承諾」問題將衍生「政治不確定性」（political uncertainty），而此不確定性則是所有政治交易的核心。

29. 目前的現勢聯盟可能會被背信，也可能會被具有不同目標與目的的另一聯盟取而代之。

儘管官僚落差可能破壞政治交易仍受到重要關注，但我們相信從現勢聯盟與其選民之間關係來掌握代理問題，也是非常重要的。唯有就兩種形式的代理問題都加以詳盡闡釋，方可能對立法選擇作出解釋。

反映在授權監督機制上，由於民主政治的「現勢聯盟」會因為成員之間利益衝突而不斷地改變，渠等所決定之政策，為避免遭遇未來聯盟的大幅修改，進以強化原始交易的持久性，現勢聯盟遂可能授予官僚體系較多的裁量空間，期用以抵消未來聯盟試圖影響或改變政策的作為（Horn and Shepsle, 1989; 陳敦源, 2002b: 119）。換言之，就效用極大化角度，目前的現勢聯盟在設計此等控制機制時，必然會設法延續目前的政策選擇結果，特別是政策利益與成本流向，使之不致受後續聯盟所更替。如此一來，在「聯盟落差」（coalitional drift）與「官僚落差」之間兩害相權的結果，現勢聯盟某種程度必須犧牲對官僚落差的控制，亦即以放寬授權監督，來換取現有政策選擇的延續性。

（五）誰是贏家：程序控制的省思

儘管程序控制的機制，某種程度上係針對行政部門的裁量限制而來，不過，似也不應就此認定立法部門只圖限制機關的裁量。一種持平的看法，乃認為立法部門會試圖尋找一個平衡點，亦即在控制與專業之間求取某種平衡，以避免因過度限制而無法將行政機關的經驗導入於政策產出（Epstein and O'Halloran, 1999: 27）。倘若 D. Epstein 與 S. O'Halloran（1999）的看法是正確的，則某種程度上，D. P. Carpenter（2001）對前述「程序政治學派」（procedural-politics school）的評論，便可能有過度憂慮之嫌了。不過，在進入實質討論前，我們有必要先放大視野，深思此追求平衡背後所寓含的官僚與民主之間的吊詭。

確切言之，既然政治人物控制官僚體系無可避免地會遭遇可觀的代理損失，那何不索性創造出一套誘因系統，俾使官僚人員更能充分地回應政治上

司的偏好呢？事實上，這樣一面倒地替政治人物設計有效率的誘因系統，可能又忽略了民主政治運作中「分權與制衡」(checks and balance)的立論基礎。³⁰某種角度來看，權力分立原則，不僅體現在行政、立法、司法部門之互動關係上，亦反映在官僚體系的內部分工與監督關係；³¹尤有甚者，行政與政治關係亦可從這此角度來加以理解。蓋若國家機器徒由「單一」利益所掌控，則這樣的掌控難以不令人懷疑亦可能用以追求(黨派)私利。如此凸顯出代理理論對民主政治下，政治與行政關係的觀察與建議似有過於偏狹之虞。儘管代理理論注意到官僚人員會有所謂的服從疑慮，可是若欲以此問題之改進代價，以換取對政治上司的回應性，卻又可能陷入了政治上司也不無可能是自利的一群人之論戰。一旦缺乏來自官僚體系某種制衡力量的維繫，政治上司的行止反而可能誤導國政方向，連帶地賠上整個政治社群的福祉。³²

G. Miller (2000: 297) 對此的觀察頗為深刻：

剩餘所有權人(residual owner)的自利必然會和組織的效率起衝突。因為只要有效率誘因制度的存在，就必然會伴隨創造更大剩餘給所有權人的另一誘因制度存在——但其卻不具有效率性。所有權人利潤的極大化與效率的關係之間並不具有一致性。

-
30. 分權原則是指政府權力分為立法、行政、司法三個部份，並由不同國家機關獨立行使，防止權力壟斷。制衡乃要求政府權力本身的制約與平衡，防止權力濫用，以保障公民的自由權。
31. 官僚體系內部分成許多單位，何嘗不也是一種制衡道理之運用。而這樣的制衡，既可能體現在跨局處會議、公文會簽、現場會勘，亦可能是體現在專案調查(如行政貪污)等實務過程。換言之，透過內部分工過程，以避免單一機關過度掌握全盤的決策權力，或有誤導上級長官的決策方向之疑慮，顯然其背後所植基的「動機論證」乃迥異於單純的管理效率邏輯。由於行政實務經緯萬端，制衡邏輯顯然也有某種程度的合理性。
32. 由於政治上司與官僚人員背景不同，特別是任期壓力促使前者眼光較為短淺。某種角度來看，政治人物的決策或行事風格上自不乏有「炒短線」的譏諷與批評，而這樣的跡象在近年來選舉政治烽火延燒之台灣，更可謂是屢見不鮮。在此本文所要表達的觀點是，某些政策(如追求經濟發展)是有賴長期深耕的，而官僚體系在這方面才是一股相對穩定的支柱力量，也是提供「可信承諾」(如財產權、契約執行)的重要機制與來源。

顯而易見地，Miller（2000）只不過換個角度論述政治人物的自利對組織所構成的道德風險，故其全文除了指正以委託人—代理人理論來研究公共官僚機關之不適當性外，並特別點明了官僚體系與「可信承諾」（credible commitment）之間的互為支撐關係。也因此，其合理化了政治與行政二分的價值，同時強調文官中立、專業能力的意識型態是不可或缺的，蓋官僚人員欲實踐公共信賴就必須充分地仰賴這樣的中立能力作為一種政治武器（political weapon）。職是之故，吾人可謂政治與行政二分，以及中立能力的呼籲與提倡，乃構成了防杜政治權力因競租偏好（rent-seeking preferences）而減損效率之可信的限制（Miller, 2000: 314）。

官僚體系理性的／法律的限制以及自主的專業規範，可避免官僚人員全然地屈服於減損效率的政治壓力。Carpenter（2001）則順著美國政府體系的「官僚自主性」加以發揮並闡述其背後深義。³³其主張，正當性或機關名聲（reputation）乃自主性的核心支柱。一旦具備了自主性，則當此等機關採取了自我（偏好）一致的行動時，即便是政治人物或有組織的利益團體皆不偏好此等行動，渠等卻也無法提出任何有效的因應或反制之道。換言之，當機關建立了公認的能力與正當性時，政治人物與有組織的利益團體除了順從於機關想法外，將沒有更好的選擇（Carpenter, 2001: 18）。政治權威當局（總統、立法聯盟，與法院）之所以順從機關，原因在於：其一，不如此做將會喪失公認的機關能力之利益；其二，機關可建立其外圍聯盟來支持創新，此舉將使政治人物面臨到可觀的對抗成本（Carpenter, 2001: 16-17）。

由於對官僚自主性抱持著相當正面的評價，Carpenter（2001: 357）評論

33. Carpenter 指出，十九世紀的美國政府，因實施恩寵制以及組織設計瑕疵等問題，以致欠缺官僚自主性的歷史條件。接著並分別從「官僚體系的組織面向」（如中階行政人員角色）、「考選、社會化與政治分殊性」、「網絡與組織能力的發生」，以及「企業家精神、實驗與聯盟建立」等角度，討論那些因素促成了官僚自主性的建立。基本上，其認為官僚自主性是建立在三個基礎上：第一，它們有獨特的偏好、利益、意識型態，這有別於政治人物與有組織的利益團體所擁有者；第二，自主性機關必須有效地仰賴獨特的偏好而行動與創新的能力；第三，官僚自主性需要有政治合法性，或鑲嵌在獨立權力基礎下強大的組織名聲。以上請參見其第一、二章的說明。

那些支持官僚體系程序控制的立場時，因而指出了渠等在探討控制官僚體系之各種機制時，並未關注到此等策略的成本。在某些面向上，其等同於喪失了機關專業化的利益。Carpenter 並更進一步地指出，當機關擁有政治正當性時，控制成本將會明顯地表現在政治與選舉上。換言之，Carpenter 的主張是，程序政治不可能控制具備穩定政治正當性的機關。機關內部受尊敬的官員們，若其具備公認的能力與專業，並擁有獨立接近有組織的公民之管道，便可運用凌駕於其機關程序之上的權力（Carpenter, 2001: 356-357）。

綜上所述，倘若 Epstein 與 O'Halloran（1999）對程序控制機制的評述是正確的，則 Carpenter 的疑慮似乎是過度的。畢竟，立法機關若能擅用此程序設計，則授權立法的過程，將可適度地緩和「官僚」（專業）與「民主」（政治）之間的衝突。反之，倘若情形並非如此，亦即程序控制的結果傷害了行政專業的發揮，則程序控制機制似乎更加激化官僚與民主之間的衝突。

(六) 小結

上文明確地指出授權監督是一連串深思熟慮的過程。立法人員除得應付官僚人員的潛在不服從性外，其尚須設法維繫其與選民之間的競選承諾，連帶地也必須因應與處理內部（立法）成員之間的利益衝突，以及未來行動聯盟可能推翻目前政策選擇結果之疑慮等。民主政治的運作強調分權與制衡關係，在無法確保政治上司的道德風險威脅下，更凸顯了以文官專業為基底所展現的自主性抗衡力量之重要。此等看法與典型新公共行政學者所鼓吹的「行政人員是社會公平的維護者」觀點（Frederickson, 1980; 江明修主譯，2002），則有某種相互輝映的味道—兩者皆肯定了官僚體系在政策輸送上所扮演的關鍵性角色。相對地，以組織控制為訴求的委託人—代理人理論，當應用於官僚的政治控制問題上，似乎只能侷限於一定層次的解釋力。蓋其不僅忽略了政治不確定性所可能加諸政治交易的干擾外，也漠視了誰來替貓掛鈴鐺—受選民付託的政治上司之監督問題。設若這樣的論證成立的話，則未

來在探討官僚體系特別是組織再造之類的制度設計議題時，恐必須跳脫出狹隘的管理主義視野。蓋過度地熱衷於績效導向（效率）之追求同時，不免容易忽略其他問題的探討，即彷彿此等問題（如行政監督、政治回應、文官自主性）在實存世界中都被假定為「並不是重要問題」，顯然這樣的討論過度化約了政治與行政關係的複雜本質，此種現象在我國民選政治剛起步、制度未臻周延的階段又特別地明顯。換言之，我國官僚體系的問題，不單是行政層次，還有政治層次問題。這之間「介面」問題確鮮少有人進行討論。我國尚處於民主政治的起步期，這方面問題的嚴重性，比起英、美成熟的民主國家應有過之而無不及，理應是本土化的研究焦點之一。然我們卻偏重焦點在「以官僚為中心的公共行政研究」，尤其崇尚私部門管理技術的公部門化及其與行政或政策績效之間因果關係的迷思，相對則忽略了實存的政治交易關係，抑或兩者之間的動態性連結。³⁴ 至於「以立法為中心的公共行政」論述（Rosenbloom, 2002），相當程度應可提昇討論的位階與層次，特別是民主行政所著重的政策回應價值，亦有助於更完整地勾勒出實存世界政治與行政交易關係的複雜性！

五、結語

在理性選擇邏輯推演下，立法人員的活動乃尋求連任動機下之目的性行為。以政策層級性來看，立法機關的決策能量亦有一定限度，故不可能於政策細節上作過多著墨。本文提出幾個代表性指標作為討論題材，包括政策的專業與複雜性、行政與立法的關係，以及委員會的運作效能等因素，均可能影響立法機關的授權決定。

34. 例如，根據我們先前討論，機關設計考量的問題因素繁多，絕不是只有單純地側重在「功能整併」角度評估，也不宜完全呼應或滿足政治上的控制要求，同時更要斟酌損益權力過度集中可能衍生的弊病。當然，在此等因素考量下所選擇或設計的產物，多少是不能盡如人意的。尤有甚者，或悖離了管理主義者的認識論與方法論觀點。

授權立法是多數國家政策制定的常態。然而，立法機關並不因此而未退去其固有的監督角色。代理問題與利益不確定性，可視為兩種恆定且必須克服的授權成本。立法機關若能善用各種事前與事後的制度安排，將可減輕代理損失的成本。同樣地，立法機關若能鼓勵公民參與政策制定，亦可減輕立法利益不確定甚而衝擊選舉支持度的難題。依此而論，效用極大化的立法人員必須面對一個嚴肅的課題，即有關如何建構一套程序規則，以減少判斷官僚人員政策悖離上所付出的學習成本。對此，相較於直接監督的成本負荷，「程序控制」遂成爲一種經濟化交易成本的設計。蓋其在克服立法技術障礙之際，也能輕易地從選民身上獲悉行政決策的相關資訊。儘管如此，這樣的控制機制是否有效，仍須進一步地從「選舉政治」角度來觀察。由於存在政權不確定性之隱憂，現勢聯盟可能必須藉由放寬裁量基準，來提昇既有政策的延續性。惟更重要的是，倘若程序控制的機制，能兼容政治控制與機關專業的二元需求，便可有效地調和民主與官僚之間的緊張關係。顯然地，此論點亦呼應了當前政策理論對公民參與課題之重視。

參考書目

- Bawn, K. 1997. "Choosing Strategies to Control the Bureaucracy: Statutory Constraints, Oversight, and the Committee System." *The Journal of Law, Economics, & Organization* 13: 101-126.
- Carpenter, D. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy*. N.J.: Princeton University Press.
- Dixit, A. K. 1996. *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Dunn, W. N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall.
- Epstein, D. and O'Halloran, S. 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost*

Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers. Cambridge University Press.

Frederickson, H. G. 1980. *New Public Administration*. University, Ala.: University of Alabama Press.

Horn, M. J. 1995. *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.

Horn, M. and Shepsle K. 1989. "Administrative Process and Organizational Form as Legislative Response to Agency Costs." *Virginia Law Review* 75: 499-509.

Huber, J. D. and Shipan C. R. 1997. "The Costs of Control: Legislators, Agencies, and Transaction Costs." *Legislative Studies Quarterly* 25: 25-52.

Huber, J. D., Shipan C. R. and Pfahler M. 2001. "Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy." *American Journal of Political Science* 45, 2: 330-345.

Lepak, D. P. and Snell, S. A. 1999. "The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development." *Academy of Management Review* 24, 1: 31-48.

McCubbins, M. D., Noll, R. G. and Weingast, B. R. 1989. "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangement and the Political Control of Agencies." *Virginia Law Review* 75: 431-82.

McCubbins, M. and Schwartz T. 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms." *American Journal of Political Science* 2: 165-179.

Miller, G. 2000. "Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the design of Public Agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, 2: 289-327.

Moe, T. M. 1984. "The New Economics of Organization." *American Journal of*

Political Science 28: 739-777.

_____. 1990. "Political Institutions: The Neglected Side of Story." *The Journal of Law, Economics, & Organization* 6: 213-253.

OECD. 1990. *Flexible Personnel Management in the Public Service*. Paris: OECD.

Potoski, M. 2002. "Designing Bureaucratic Responsiveness: Administrative Procedures and Agency Choice in State Environmental Policy." *State Politics and Policy Quarterly* 2, 1: 1-23.

Rosenbloom, D. H. 2002. *Building a Legislative-centered Public Administration: Congress and the Administrative State, 1946-1999*. U of Alabama Press.

Shepsle, K. 1992. "Congress is a 'They,' Not an 'It': Legislative Intent as Oxymoron." *International Review of Law and Economics* 12: 239-57.

江明修主譯（H. G. Frederickson 原著）。2002。《公共行政精義》。台北：五南。

李明寰譯（W. N. Dunn 原著）。2002。《公共政策分析》。台北：時英。

林鍾沂。1994。《政策分析的理論與實踐》。台北：瑞興。

林鍾沂與林文斌譯（O. E. Hughes 原著）。1999。《公共管理新論》。台北：韋伯。

吳重禮、黃紀、張壹智。2003。〈台灣地區『分立政府』與『一致政府』之研究：以 1986 年至 2001 年地方府會關係為例〉。《人文及社會科學集刊》15, 1: 145-184。

吳庚。1995。《行政法之理論與實用》（增訂二版）。台北：三民。

華力進。1986。《政治學》。台北：三民。

陳敦源。2002a。〈績效制度設計的資訊問題：訊號、機制設計與代理成本〉。《行政暨政策學報》35: 45-69。

陳敦源。2002b。《民主與官僚：新制度論的觀點》。台北：韋伯。

張其祿。2001。〈管制政策之交易成本途徑分析：以醫療管制為例〉。《東

海社會科學學報》21：57-73。

熊秉元。1991。〈「市場活動」和「政治過程」中的交易成本〉。《政治經濟學研討會論文集》。中國經濟學會：49-68。

劉瑞華譯（D. C. North 原著）。1994。《制度、制度變遷與經濟成就》。台北：時報。

羅清俊。1997。〈分配政治在台灣地區的初探：台灣省政府環境保護補助款分配分析〉。《中國行政評論》6，2：43-72。

The Politics of Legislative Delegation: A View from Transaction Costs

Kuan-Chiu Tseng*

abstract

Do government bureaucracies lie beyond the reach of democratic accountability? In this paper, we apply transaction cost politics framework to understand when, under what conditions, and to what extent legislators attempt to delegate to the executive in a separation of powers. We assume that legislators' basic political goal is reelection and policy will be made in such a way as to maximize legislators' reelection chances. Logically, variations in political conditions--such as the distribution of expertise among legislators' and agency officials, legislative-executive relations, and the performance of the committee system, will engender variations in the extent and nature of legislative delegation to executive. We then claim that the legislators must solve the problem of delegating just the right amount of authority to agencies in just the right way. Thus, legislators typically have to deal with these transaction problems, such as agency loss, cost of uncertainty, or undone by subsequent legislative coalitions. Furthermore, scholars have found that legislators may prefer to reduce monitoring costs by using fire alarm control techniques. Following the theories of "procedural politics", we finally return to center on the issue of relationship between democracy and bureaucracy.

Key words: Credible commitment, Delegation, Legislature, Transaction cost

* Doctoral Student, Department of Public Administration, National Chengchi University.