

由代理人理論探討官僚中的代議缺失 - 民主行政的適用性

Discovering the Failure of Representation in the Bureaucracy through the
Perspective of Agency Theory : the Applications of Democratic
Administration

蔡百潔

Pai-chieh Tsai

國立台灣大學政治學研究所

National Taiwan University Graduate Institute of Political Science

100 台北市中正區紹興南街六號台大女四舍 402 室

C.P : 0919-875-265

e-mail : r93322037@ntu.edu.tw

由代理人理論探討官僚中的代議缺失 - 民主行政的適用性

Discovering the Failure of Representation in the Bureaucracy through the Perspective of Agency Theory : the Applications of Democratic Administration

蔡百潔

Pai-chieh Tsai

摘要

有關政治與行政二者之間的調和與相容性，一直是政治與公共行政學界所探討的重點。基本上，民主與官僚之間的衝突與關聯性，其實就是政治與行政彼此間的交織糾葛。因此，本文的第一部份試圖從代理人理論說起，包括代理人理論相關假定與內涵，並從統御成本分析民主治理結構，第二部分則探討多重代理關係所帶來的困境與難題，並討論官僚體系中常見的代議缺失相關現象，然後試圖提出一些改善制度設計的方法，第三部分說明民主行政的相關概念，包括民主行政的意涵、特質與落實民主行政的方式，最後，總結民主與官僚當中的矛盾與困境，提出實踐民主行政的具體行動，做成結論與建議。

關鍵詞：民主行政；代議缺失；代理人理論

Abstract

About the compatibility between Political Science and Public Administration in these two academic circles is important. Basically speaking, the connection and conflict of democracy and bureaucracy is in fact the intertexture between both. Therefore, the first part of this article starts from the agency theory, including the assumption and intention, and analyzes the democratic governance structure from the transaction costs. The second part discovers the difficulties of multiple-agent relations and talks about the failure of representation in the Bureaucracy, trying to reform the design of the system. The third part articulates the concepts of democratic administration, including the intention, characteristics and how to ascertain it. Finally, concluding the contradiction and dilemma to bring up some concrete actions to practice the democratic administration as the conclusion and suggestions.

Key words : Democratic administration ; failure of representation ; agency theory

壹、前言

有關政治 (politics) 與行政 (administration) 二者之間的調和與相容性，一直是政治與公共行政學界所探討的重點。基本上，民主 (democracy) 與官僚 (bureaucracy) 之間的衝突與關聯性，其實就是政治與行政彼此間的交織糾葛。強調民主政治這一邊者，認為官僚體系應受制於民主決策機制，回應人民的需求，民主在治理問題之上的優越正當性無可質疑。而另一方面，將官僚體系視為民主矛盾本質的守護者而言，認為從公共利益、社會公正、憲法精神與道德倫理等角度，公共行政的獨立精神與使命應該被重建。就如同 D.Waldo 曾說美國的「政治是希臘的，行政是羅馬的」，亦即民主是可欲的，官僚卻是必要的，兩者來源不同，結合卻無可避免，自然存有衝突與調和的問題。(陳敦源，2002：9-11)

因此，本文試圖從代理人理論說起，探討代理人理論的相關假定與內涵、說明多重代理關係所帶來的困境與難題，並討論官僚體系中常見的代議缺失相關現象，然後試圖提出一些改善制度設計的方法，接著，說明民主行政的相關概念，包括民主行政的意涵、特質與落實民主行政的方式，最後，總結民主與官僚當中的矛盾與困境，提出實踐民主行政的具體行動，做成結論與建議。

貳、代理人理論

代理人理論通常也稱之為「委託人 - 代理人」理論 (principal-agent theory)，其源自於經濟生活中普遍的代理關係，由於在社會互動中，分工合作是有益的，人們可透過各別分工來提升集體的福祉，因此，人們一方面是委託人，另一方面也是他人的代理人，為他人的目的而工作。然而，由於委託人無法直接或全面的監督、觀察到代理人的行動和獨特的資訊，因而產生了隱藏行動或隱藏資訊的道德危機問題。抑或，若為有效監控代理人的行動，委託人往往要付出極高的代價，此即為「代理成本」(agency cost)。因此，若是從制度設計的角度而言，人們在「委託人 - 代理人」環境中透過分工合作所獲得的利益是固定的，但要如何透過誘因結構、獎懲制度的設計和有效監控的行動等方法，將代理成本降到最低，這就決定了該關係是否有效率的問題。(顏愛靜等，2001：32)

因此，以下將先從代理人理論的基本內涵說起，探討其基本假定與內容，接

著，再試圖以「統御成本」的概念說明民主治理結構中的多重授權關係與意義。

一、代理人理論之內涵

代理人理論可說是提供一個有系統思考制度運作內涵的機會，也提供了官僚科層組織改革的理論基礎，因為公共事務涉及交易成本的問題，而治理又少不了官僚體系，但在既有的授權體制下，可藉由對該理論的瞭解，分析公部門擅權的原因，並試圖創設推演新制度，以降低代理成本。該理論的內涵如下：

（一）分工的利益與利益的衝突

代理人理論主要是基於經濟學中的假定，認為人是理性的（rational）、自利的（self-interest）、奠基於方法論上的個人主義（methodological individualism）等觀點，因此，在理性自利的假定之下，人在選擇行動的過程中往往具有趨利避害的傾向，在理性選擇之下追求利益的極大化，對事物的考量也是從自利的角度出發。

然而，生存在現代社會，分工合作對於社會中每一個自利的個體或整體社會而言都是有利的，因此，在這一個分工體系中，任何人都有機會成為他人的代理人，亦即貢獻自己的專業為他人之目的使用。然而，由於委託人與代理人之間存在著利益衝突，代理人在獲利不變的情況下，任何不被發現的怠惰行為（shirking）都是一種額外的獲利，因此，這層委託代理關係一方面能使雙方都獲得利益，另一方面也產生了監控的需要，以處理集體行動的問題。（張筵儀，2002：31；陳敦源，2000：109）

（二）逆向選擇與道德危機

代理人理論另一個探討的核心就是資訊的流通與處理的問題，也就是廣義的協調問題，也可說是解決政治問題與設計有效組織結構的重點。在委託人與代理人處於不對等的情形之下，就會產生 Arrow 所言的「資訊不對稱」（information asymmetry）的情形。在這種情況中，代理人往往比委託人擁有更多關於其被指派任務或他自身能力與行為的資訊，更進一步說，委託人不論是要直接監督代理人的行動，或是直接觀察到代理人所掌握獨特訊息以獲得完全的資訊，都是極為耗費成本的。在其表現行為上也可將前者稱之為隱藏行動（hidden action），後者稱為隱藏訊息（hidden information）。此兩種都隱含著借用保險術語而來的投機行為 - 亦即「逆向選擇」（adverse selection）與「道德危機」（moral hazard）（陳敦源，2000：110；陳維禮，2001：37-38；顏愛靜等，2001：147）

1. 逆向選擇

逆向選擇通常發生於訂約前的訊息不對稱情形，亦即擁有訊息優勢的一方會有訂約前的投機行為。以政治場域來說，可視為在決策過程中，官僚體系在其專業資訊上所佔的優勢，造成國會或政務官等相對的劣勢，而官僚體系因為握有分配決策資訊的權力，而使得委託人往往受其隱藏資訊的控制，因而可能做出不利於自己卻反而對於代理人有利的「逆向選擇」。簡言之，逆向選擇就是代理人擁有個人的特質與資訊，在資訊不對稱的情形下，無法被委託人所觀察以致於委託人無法判斷代理人是否以最佳的狀況來行動。

2. 道德危機

道德危機通常發生於訂約後的訊息不對稱，其概念如下：(1) 委託人無法直接觀察到代理人的行動（例如：工人的努力水準）；以及(2) 代理人觀察到某些委託人並未觀察到的事情（例如：代理人可以精確的評估產出，但委託人卻無法得知）因此，委託人往往不會依照代理人的最佳利益來行動。以官僚體系來說，在政策決策後，由於委託人無法完全的監控代理人（監督成本太高），在政策的執行上官僚體系因此擁有極高的自主權與自由空間，這也是關係契約中常探討的「承諾」問題。（commitment problem）官僚可透過隱藏其行動或策略性的訊息傳達來化解來自於委託人的監控行為，於是容易產生規避的行為，如怠惰、欺瞞等道德危機。以致於做出和委託人代理人契約相互違背的行動，簡言之，道德危機就是指代理人的行動無法被委託人所觀察而可能採取怠惰或不法的行為。

（三）代理成本與契約設計

根據 Jensen 和 Meckling 將代理成本定義為：委託人的監督支出，代理人的擔保支出（bonding expenditures）以及剩餘損失（residual loss）之總和。就某個程度來說，管理與政治的交易成本可解釋為代理成本，或委託代理關係中所產生的成本。兩造雙方或更多方可理解為一方為代理人，其行動是代表另一方，即委託人。而在投機行為很普遍的情況下，代理人並不會完全依據委託人的利益行動，但委託人可透過適當的誘因機制，以避免其本身利益受到損害。諸如：委託人可花費監督成本，以降低代理人的異常行動，或讓其共同分享所創造出來的利益。（顏愛靜等，2001：49-50）

因此，為降低委託代理關係中的代理成本，契約的設計也就是該問題所探討的領域，以下試分述授權關係制度設計的幾項基本原則：（陳敦源，2000：111）

1. 制度的設計並非追求最佳的「古典效率」（classical efficiency），而是

在追求次佳的「誘因效率」(“second-best” incentive efficiency), 也就說, 制度並非要改變人的本性, 而是要在人們現有的偏好中, 尋找誘因, 誘使個體成就相互合作的利益。

2.任何授權關係都有第三者仲裁的需求, 也是契約裁判與行為認定的重要機制。

3.任何授權關係都有風險分擔的需要, 由於委託人通常是風險中立的 (risk-neutral), 但代理人往往又是風險規避者 (risk-averse), 在這樣一個風險關係之下, 委託人如何解決代理 (agency) 與風險分攤 (risk sharing) 的問題, 亦是決定該組織設計是否有效率之因素。

4.任何授權關係都必須設計適當的資訊收蒐集與解釋的系統, 以便於評估代理人的工作表現與風險環境, 進而結合績效與回饋機制, 以建構基本的賞罰機制。

5.在集體行動的狀態下, 必須設有特別的監控機制來分辨個別代理人的工作表現, 以減輕搭便車問題 (free-rider problem) 所帶來的影響。

二、由「統御成本」分析民主治理結構

民主治理結構一般而言應包含兩個面向, 其一為制度層面, 亦即民主遊戲規則的選擇與運用; 其二則是在組織層面, 也就是一群為達成既有目標的工作團隊, 針對政策內容的執行、回饋與修正做努力。因此, 即使我們在政治上選擇民主作為國家制度的遊戲規則, 但並不表示民主就能超脫於行政組織的依賴, 仍然需要各式各樣的組織協助才得以成功。由於正的交易成本的存在, 所以我們不得不藉由層級節制的組織 (包括政黨組織、官僚組織、國會組織等), 來降低民主的交易成本, 如此一來, 民主才為可行制度。

然而, 就如同 Max Weber¹曾說:「在一般的情況之下, 發展健全的官僚體系, 其權力地位通常是過度高聳的; 而官僚體系的『政治上司』將會發現, 相對這些『專家』而言, 自己好像一無所知的門外漢。」事實上, 從層級節制的治理結構來看, 官僚體系是一連串「委託人與代理人」關係所組成的權力授與關係, 在控制統御成本 (ruling transaction costs) 的規模以兼顧民主與效率的要求下, 其所

¹ 其原文如下: “ Under normal condition, the power position of a fully developed bureaucracy is always towering. The ‘political master’ finds himself in the position of the “dilettante” who stands opposite the ‘expert’... ”

形成的多元代理人模式的主要環節與基本結構如下：(張筵儀，2002：36-37；陳敦源，2002：169-174；蔡允棟，2001：96-97)

(一) 人民委託政治人物

人民透過選舉將治理權交給政治人物「代理」，必從政治人物定期接受改選「續約」此壓力的設計中，保障人民(委託人)的權利，這其中為了降低人民對於政治人物的「監控成本」(monitoring costs)，減少權力獨佔所可能帶來對社會福利的不公平分配，以及為取得制定公共政策過程中的分工效率，則權力分立(separation of powers)成為最為關鍵的制度設計。

(二) 政治人物委託專業官僚

政治人物(包括民選政治人物、政治任命人員和民意代表)並不親自處理政事，而是在相互牽制制衡的憲政設計之下議決大政方針，然後將大部分幕僚與執行的權力，委託給官僚體系代理執行，其主要統御成本來源包括：

1. 政務人員 vs. 官僚體系

W. Dunn 曾形容民主治理機制的公共政策決定，就是一種混合了「民選與非民選」官員的機制，所有可能發生於代理人理論中代理成本的部分，都會在這層關係中出現。

2. 民意代表 vs. 官僚體系

這部分的統御成本通常被稱之為「官僚控制」(controlling bureaucracy)或「國會監督」(congressional oversight)的「委託人 - 代理人關係」。為了降低國會監督官僚所產生的成本，通常都會選擇設立「警報器」(fire alarms)而非使用「巡邏」(police patrols)的方式進行對官僚體系的掌控。

3. 多重委託人的互動關係

由於簡單的代理人模式(由上而下的政治控制)並不能適切的描述官僚體制的互動過程，因此形成一種多重委託人的關係，基本上，在這些多元互動中，官僚體系以不同的方式回應不同的影響力。諸如：官僚體系會做出政治性的(對總統或國會)合法性的(對法院)或象徵性的(對媒體或公民)等各種不同的回應。事實上，由於分權制衡的制度設計，而形成行政、立法部門以及官僚體系間的三角互動關係，參與者有各自的偏好與策略，可說是形成一種「賽局理論」(game theory)的關係，而最後的結果就是每個參與者共同的決定，此亦代表一種統御成本的付出。而官僚與政治人物對政策偏好的差距、政黨是否能有效控制

行政或立法機關、民選政治人物對於事務官或政治任命人員的互動等因素，也決定了該治理機制運作成本的高低。

（三）官僚體系內部的層級委託

在官僚體系的內部，層級節制的分工系統就是一種更為緊密複雜的多重「委託人 - 代理人」結構，其主要目的就是透過分工的方式，將複雜繁複的國政加以執行，因此，其運作成本又可區分為以下兩類：

1. 政務成本

代表官僚體系推動各項政務所需花費的成本，公部門以「交易」為核心的統御成本，通常包括採購、重分配、管制、主權、司法、以及基礎建設等項目，事實上，這些項目的背後也隱含著為了推動政務所需花費的溝通協調、幕僚作業、決策等過程中所需支付的機會成本或是交易前所花費的搜尋成本。

2. 管理成本

管理成本通常又可區分為典型的固定交易成本和組織運作的成本。而官僚體系的維持與運作本身，也需要各項成本，諸如考核、考選、銓敘、福利、訓練、獎懲等，大致上包括政府當中人事、考詮、總務等項目的統御成本，簡單說來，管理成本主要是包括維持一個能夠推動政務的組織其本身所需的運作成本。

（四）政黨與各種社會團體

除此之外，社會組織團體的運作與功能也是不可被忽略的，除了工會組織、商業團體、公益團體等壓力團體外，政黨組織更是民主治理結構中運作的重要核心。一方面，政黨組織可降低在議程設定、社會動員、候選人初步篩選等所需的運作成本，另一方面也由於政黨組織具有分工的優勢，在民主競爭的前提之下，政黨組織是比個別政治交換來說是更具效率的。因此，相對於寇斯定理下的市場經濟，由於「廠商」的存在會使市場的運作更具效率；而以「民主政治就是政黨政治」來說，似乎也隱含著政黨組織的存在是促使民主治理結構更具效率的原因。

參、由代理人理論探討代議缺失

由上述針對代理人理論的探討可得知，在理性自利的假定之下，個人往往追求自我利益的極大化，且由於官僚體系層級節制的本質，使其容易產生資訊不對

稱或訊息傳遞過程中遭到扭曲的問題。因此，在這種層層傳遞扭曲的過程中使得最後一個接收者所得到的目標與原先的目標可能有所不同，而這種差別就構成了「權威的縫隙（authority leakage）」。（陳維禮，2001：45-46）再加上代理成本、監督監控成本很高的情況下，使得官僚體系得以有極大的自由裁量空間，甚至發生所謂道德危機或逆向選擇等投機行為，表現於外的就是產生代議缺失或代理越位的情形。

因此，以下將先說明多重代理關係所帶來的困境與難題，接著，討論官僚體系中常見的代議缺失相關現象，最後，試圖提出一些改善制度設計的方法。

一、多重代理人的困境

正如同行政學者 Riggs 所言：「那些代議制度還脆弱的國家，官僚宰制的機會是最大的，這種現象在那些官僚體系的傳統先於該政權建立的國家最為明顯。」而最為常見的就是官僚體系中所產生的多重委託人與多重代理人問題，而這樣的難題與困境就是造成官僚體系中代議缺失的根本原因。以下將從代理人理論探論在分權體制下所帶來的授權關係之困境：（陳敦源，2002：89-92）

（一）團體生產的問題

對人民來說，多重代理人的情況產生了團體生產的問題，也就是當行政與立法機關對於政策產生「怠惰」（shirking）現象，亦即當爭議發生時，由於明確的課責與獎懲機制不足，代理成本存在使得分辨的困難度增加，人民無法確切判斷政治責任的歸屬問題。除此之外，當人民直接面對官僚體系時，由於層級節制的權責劃分，使人民對於某項業務到底歸屬於誰負責的資訊不足，以致於在確認權限歸屬的過程中，往往感覺官僚體系在上演「互踢皮球」的戲碼。

（二）監督的協調成本（coordination cost）

由於人民並非是一個有組織的團體，因此其監督協調的成本最大，議會次之，而官僚體系由於本身就具有科層體系的命令系統，因此其監督協調成本最為低廉。民主政治由人民監督議會、議會監督官僚體系，形成一連串的委託 - 代理關係。因此，各監督單位都必須花費監督協調成本，當這種成本越高時，也就表示其監控的困難度越高。如此我們可以發現民主授權體制的弔詭，權力的授予是由人民到國會、國會再到官僚體系，然而監控成本的大小卻恰好相反。

（三）國會代理監督的困境

人民由於監督成本的問題，因此將其監督權委託代議機關行使，然而，國會相對於行政單位的監控協調成本也不低，因此，國會通常都會選擇設立「警報器」(fire alarms) 而非使用「巡邏」(police patrols) 的方式進行對官僚體系的掌控。換句話說，防禦性的監督所需的成本太過高昂，只能退而求其次，由國會設立一些民意反映或是政策指標的偵測機制，當某些公共問題超過某一指標時，偵測機制才被啟動，國會才介入進行監督。可以說，由於監督成本存在的關係，使得官僚體系擁有極大的自由空間與裁量權，因而容易產生代理越位或代議缺失的情況。

(四) 國會與官僚之間的聯盟關係

由於人民授權立法機關監控行政單位，但其監控成本又是最為巨大，因此，在立法與行政機關之間，產生了合作與利益交換的運作空間。也就是我們普遍瞭解的「鐵三角」(國會委員會、主管機關、相關利益團體)或是「核心政府」(subgovernment) 等概念，可以說是國會與官僚體系透過結盟或利益輸送等方式掌控政府的政策運作，而無視於人民也就是委託人其真正的利益而應該採取的最佳行動。

二、代議缺失

所謂代議缺失(failure of representation)，依 Box (1998: 158) 在《公民治理：引領美國社區進入二十一世紀》(Citizen Governance: Leading American Communities into 21st Century)的看法，係指被選舉出的自治團體代表，其在決策時未能基於公共利益而做考量的一種現象。這種代議缺失情形發生的可能性高低，與制度設計中既有的代議負擔有關，更深受選舉失靈所影響，其導因於代理人欠缺決策相關之專業知識，抑或是政策過程被特定個人或群體把持，且其所追求的利益與整體公民利益不符。而代議缺失的特質可分析如下：

(一) 黨意凌駕民意：

歷次選舉兩極對立後結果，使得黨際間的互信瀕臨破碎，更埋下政治運作上六大隱憂：共治合奏不易、政策形成不易、一致對外不易、政治角力不除、意見吸納不採、人民福祉不顧。(林水波，2000)是以，政黨敵對分化下的結果，黨意的指導力高於民意，於是真正的民意便無法透過代理結構適當傳達，全體人民的共同利益因而受損，各黨代表非基於專業理性問政，導致政策形成不易。

(二) 個人知識有限：

受限於時間或專業知識的不足，民選代表無法替公民執行向行政機關課責(accountability)的功能，因此公民偏好與公共服務品質的連結紐帶堪稱脆弱。事實上，委託人的資質並不一定比代理人差，政策若無納入公民的智慧，則不易解決問題之核心，進而獲取民意認同，所以便容易產生政策失靈與代議缺失的現象。

(三) 少數主導決策：

基於決策過程往往由一小群專業行政人員與政治人物所支配，人民之於代理人在地位上、資訊間，存有明顯的失衡情形，所以人民對代理人難以課責，少數的政治菁英主導政策黑箱的運作，人民從政策的形成到執行都只能處於被動的角色，故主權在民的憲政原則已被虛擬化。

(四) 未符公共利益：

透過代理人行使決策，公民的意志未能直接表達，形成一種被過濾(filtered)後的迴圈民主(loop democracy)，政策產出可能和公民全體的冀求或共同利益有所差距。(Box, 1998: 112) 此種情形係由於代理人掌握委託人無法探知的政策相關資訊，導致可能發生人民監督代議士不易，以及議員越位代理人民之情形。

(五) 政策論證不當：

國會為政策合法化的競技場，也是政黨、利益團體、政策利害關係人所關注的論辯場域。然而，議員基於本身立場的緣故因而產生好同惡異之團體盲思(groupthink)，故常發生以團體的屬性論證、以方案的危險論證，或是以駝鳥的心態論證等不合邏輯之論證現象，導致程序理性的目標無法達成。(林水波，2001：24-29)

(六) 環境感知不敏：

政治上的代理關係較私部門更為複雜，基於共同代理人(common agency)之結構，代議機關面對多重委託人與繁複之任務。(林森田、洪維廷，2004：82 cm-84) 因此，以代理人有限的精力與能力而言，難以鉅細靡遺地感知所有環境變化，並做出適合公民需求的政策回應。

三、制度的改善與設計

就如同前面所述，委託人與代理人之間事實上就是兩造雙方的契約關係，且兩者之間由於存在著資訊不對稱的情形而導致道德危機、逆向選擇等投機行為的

發生，也因此，才會發生官僚體系中代議缺失、代議負擔等情形。進一步而言，官僚體系資訊不對稱表現的具體事項為（張筵儀，2002：38-39）：

- （一）主管是否瞭解部屬的決策。
- （二）主管是否瞭解部屬的個人特質。
- （三）官僚體系中的行政人員針對同一件事是否具有兩種以上的說法。
- （四）是否為了要獲得資訊而需成立專門的組織或負擔額外的成本。

為了增加組織的績效，資訊對於個人而言是最為重要的且會影響到報酬的分配與個人的獎懲問題。除此之外，資訊不對稱也會造成官僚體系內部合作上的困難，因此適當的制度配置將會深化委託人與代理人之間所產生的信任與信心問題。所以說，為了減少資訊不對稱所引發的道德危機、逆向選擇等情形，委託人與代理人的制度設計便要盡可能的降低投機行為所產生的風險，基本上，可透過以下幾種方式來達到權力授與制度運作的可行性，大致上可區分為外在控制和內在控制兩種：

1. 外在控制：

（1）加強監督機制：

因為委託人無法全然預知代理人的行動與信念，所以必須要有一套監督機制的存在。為了強化監督機制，應在委託人與代理人簽訂契約之前，雙方必須力求相同的認知與共識，並在簽訂契約之時，就需明確說明若違反此一約定所遭受到的懲罰為何。（張筵儀，2002：41）

（2）加強控制機制：

由於資訊不對稱所產生的代理人問題，不論是從權力分立或是科層體系途徑而來的監控設計，或是從官僚體系內部或外部建構控制系統，都是為了避免官僚體系行政裁量權的行使過於浮濫，事實上，民主政治的三權分立機制，就是一種相互監控制衡的機制。

一般而言，控制機制可區分為兩種，一是事前（ex ante）控制機制，二是事後（ex post）控制機制。前者代表國會在官僚體系決策前，就提出清楚明確的決策範圍、設計適當的程序過程，並提出可信的法律糾正機制。而後者代表在官僚體系的執行過程中，設計適時的聽證與審議制度、流暢的利益團體回饋機制、與適度的法律補救流程與賞罰原則，這也是一般所通稱的「警報器」（fire alarm）

機制。(陳敦源, 2002: 118-120)

(3) 加強誘因結構：

由於委託人無法預知代理人的後續行動，所以在訂定契約時，可以簽訂以行為為主的契約關係或以結果為主的契約關係。行為取向的契約指的是設置一套資料處理或監督系統、財務稽查結構等，使代理人不置於逾越自己的本分，而有徇私自利的行為傾向。而結果取向的契約指的是委託人與代理人之間，在簽訂契約時，便需增加績效獎勵機制，鼓勵代理人的績效表現，以獲取代理人的努力與認同。(張筵儀, 1999: 20)

而在私部門可以誘因作為激勵，但由於公部門中的績效表現與其所獲得的薪資並無直接的相關，且其人事制度採取的是永業制，不像私部門面臨淘汰、裁員的競爭壓力，因此在加強誘因結構方面就不如私部門來的多元及有彈性，所以必須設計其他或更多樣化的方式來監督代理人的行動。(張筵儀, 2002: 41-42; 陳維禮, 2001: 50)

2. 內在控制

(1) 雙方承諾 (commitment) 關係的建立

「誰來監督監督者？」(Who guards the guardians?) 一直是政治思想中十分重要的議題。從組織行為的角度來看，可信承諾的建立，就是組織當中「信任」結構的根源。因此，委託人與代理人之間皆要把對方視為自己的人，亦即委託人視代理人為己，代理人視委託人為己，這就是承諾關係的建立，更是一種雙方信任的問題，總之，信任同時也是一種重要的交易，也可將信任視為交易成本的一種。因此，除非委託人與代理人之間能夠建立起某種可信的承諾關係，否則在層層監督的關係下，官僚體系往往會在「多做多錯，少做少錯，不做不錯」的意念中扭曲其行動，導致行政怠惰或代議缺失的情事發生。(張筵儀, 2002: 42; 陳敦源, 2002: 186)

(2) 公民意識 (citizenship) 的形成

根據學者許立一，其將公民意識界定為「公民對自己本身在公共領域或治理過程中所扮演角色的認知，是一種自覺和自發性的觀念。」公民意識的認知和觀念與教育、文化息息相關，因此，一個成熟的民主社會就是公民本身具備了積極參與公共事務並對自己言行負責的觀念，公民與政治系統之間形成一種雙向互動的關係，公民不但積極參與治理也擁有對公共利益負責的自覺，如此一來，就是形成了公民意識與慎思熟慮的民主行政。(許立一, 2003: 123-124)

肆、民主行政相關論述

由以上的討論可得知，代理人理論的相關假定與內涵及多重代理關係所帶來的困境與難題，並提出官僚體系中常見的代議缺失相關現象和一些試圖改善制度設計的方法，然而，由於民主行政作為一個我們冀求的理想目標，我們似乎必須先將民主行政的相關內涵加以討論，才能進一步瞭解其在代議缺失問題上的適用性。

過去古希臘「直接民主」的政治理想，只能在小國寡民、事簡政輕的社會環境下才有可能實現，如今，在現代社會事務複雜程度日益增加的情況下，勢必需要專業、專職的行政人員來處理一般行政事務，因此，D.Waldo (1948) 所謂「行政國」(The Administration State) 的現象勢必存在於現在社會之中，且扮演越來越重要的角色。(許文傑，2000：99)

簡單說來，雖然行使行政權力的許多手段有破壞民主價值的可能，但同樣也有許多方式可提升民主的品質，「民主行政」概念的形成可以說是行政與政治二者間的調和與混合體。因此，以下將就民主行政之意涵、特質以及民主行政的落實加以探討之。

一、民主行政之意涵

(一) D.Waldo 的民主行政理論

「民主行政」一詞源於 60 年代末期，新公共行政運動對於「效率行政」的反省與反思，逐漸有學者認為民主政治無法與行政獨裁共存，行政不能自外於民主價值。因此，產生了民主行政這樣一個概念。(沈淑敏，1999：110-111；許文傑，2000：103-104；陳敦源，2002：10-11)

早在 1952 年，Waldo 就提出民主行政理論的核心議題是：「如何適當的結合人類對民主的渴望與對權威的需求。」事實上，Waldo 也認為，此議題也是所有政治理論所關懷的重點，因此，民主行政的理論就是一種當代的政治理論，而民主行政的論述重心，就是在探討民主與官僚之間的「適當結合」，但在這種結合的概念下，傳統以「效率」為重心的行政研究即遭受到莫大的挑戰。

而 Waldo 更於 1968 年與 1988 年召集了多位年輕學者，在紐約雪城大學召開研討會，並將會議中所提出的論文與評論收錄於 F.Marini 所編的《邁向新公共行政：明諾布魯克觀點》(Toward a New Public Administration：The Minnowbrook

Perspective), 並與 Waldo 所編的《動盪時代下的公共行政》(Public Administration in a Time of Turbulence) 相關論點相互輝映。根據前述可知, 新公共行政所提出的主要觀點可歸納為:(林鐘沂, 2001 : 147-151)

1. 趨向相關的公共行政。
2. 主張採用後邏輯實證論。
3. 適應動盪不安的社會環境。
4. 建構新的組織形式。
5. 發展受益者導向的組織。

以上所強調的觀點顯然已打破過去所主張的效率觀與故步自封的心態, 開始走出行政組織之外, 主動面對問題、提出解決問題的對策與主張, 因此, 在行政國的時代趨勢下, 官僚不僅止於被動的執行政策和處理一些枝微末節的行政事務, 而是要更積極的運用其權威做出政策決定, 同時, 為使行政官僚符合民主政治的理念, Waldo 主張應從調整官僚本身做起, 建構「顧客導向的官僚」

(client-centered bureaucracy) 「參與式官僚」(participation bureaucracy) 與「代表性官僚」(representative bureaucracy) 等三種行政特質。可以說, Waldo 強調的是民主理念該如何緊密的與行政組織相結合, 最終達到「公平國家」(The Equity State) 之理想的實踐。

(二) V.Ostrom 的民主行政觀

Ostrom 的民主行政理論是從改變傳統公共行政學的典範開始, 認為傳統的行政學典範會造成學術社群的認同危機, 因此, 希望以公共選擇理論途徑來建構一個新的典範, 此新的典範就是「民主行政」。

其以公共選擇途徑建構的民主行政理論, 是一種「方法論的個人主義」(methodological individualism), 亦即以個人為分析單位, 且此個人是建立在理性、自利及追求利益極大化的假定之上。此外, 他亦從美國政治傳統中去尋找相關基礎, 包括 Madison 和 Hamilton 認為, 民主應該是由公民所組成的社會, 公民可以直接處理他們的事務, 所以他們的理想是建構一個公民自主的「自治政府」(Self-Government)。(許文傑, 2000 : 104-106)

在公共選擇理論與美國政治傳統思想的結合下, 民主行政此一理論主張「重

疊的職權」(Overlapping jurisdictions)、「權威的割裂」(Fragmentation of authority)以及「權威的多元中心」(Polycentricity),並重視民眾偏好的分歧、差異和反應,它包含了八個基本命題:(吳瓊恩,2002:102-103)

- 1.具有「政府特權」的人與其同胞一樣是可能會腐化的。
- 2.民主憲政界定了個人的特權與不同政府職位的特權之權威範圍,使每一個人的能力均受他人能力的限制。
- 3.權威應分化並彼此限制和控制。
- 4.公共行政屬於政治的範圍中,公共財與公共服務的提供,以及政治可行性,均有賴於決策結構中有利的決策過程。
- 5.各種不同的組織結構均能用來提供不同的公共財與服務。
- 6.訓練有素的專業公務員在層級秩序下向一個權力中心負責,可能會降低對民眾不同偏好的反應能力,也會降低適應不同環境條件的能力。
- 7.就時間、精力與資源而言,對一個權力核心負責的完善之層級組織,並不能使效率極大化。
- 8.權威分裂與多元的、重疊的管轄權是維持政治秩序的穩定,以促進快速變遷環境中人類福祉的必要條件。

由以上命題可得知,民主行政重視組織和外在環境間的互動關係,強調反應民眾的偏好和適應環境變遷的能力,並認為民主行政應與民主政治相配合,以矯往傳統典範中行政與政治二分,行政體系過於封閉,而與外在環境的民主政治無法配合的現象。由此可見,Ostrom 的民主行政是一種意圖結合民主理論與管理理論的行政新概念。

二、民主行政之特質

現代民主國家行政組織設計的終極價值在於民主行政,它是一種結合公民、行政官員以及政治人物的行政實務,是一種能夠結合社會大眾的參與系統,一種能夠促進公務員自主負責的組織設計。據此,Jong S.Jun 即指出,民主行政應包含的六項特質:(林鍾沂,2001:157-158;張潤書,2002:769-770)

(一) 公共利益的表達 (representation of public interest)

民主社會中各方利益的表達，不應侷限在由選舉產生的政治人物上，為數眾多的公務人員也應該承擔表達公共利益的責任。亦即公共行政應在日常的公務推動過程中，強調體現民眾最大利益的責任感。

(二) 代表性 (representativeness)

行政機關的人力組成結構應考量到社會母體人口結構的組合特性，人力甄補應開放給社會各階層、群體，使有志者均能「應考試服公職」。公共行政不應受囿於功績制哲學中的「中立才能」(neutral competence of merit-system philosophy：只問技術才能，不管社會背景)，而是要公平、有效的讓社會各階層、各群體的價值與期待，經由公務人力的廣泛代表而溶於政府的政策及計畫之中。

(三) 開放性 (openness)

行政機關經常獨佔資訊，自視專家而有高高在上的心態，操弄專業術語，抗拒外界知的權利，這些行為嚴重傷害到民眾直接理性施展公共權力的能力。因此，民眾對公共政策的決策過程應有「知」的權利，以便能體現主權在民的民主精神，進行參與。

(四) 超越派閥黨團 (beyond syndication)

每個機關都有其職掌範圍，對外而言，即其特定利益所在。公共行政的精神既然在於體現公共利益，就不可為某一特定黨派、團體的私利徇私，也不能以較大多數的民眾為轉嫁成本，而受益於少數特定的服務對象。

(五) 嚴防專業主義 (professionalism) 對民主原則的侵害

當社會問題日趨複雜，就越需要理性、技術性的分析，這導致我們更加依賴專家的協助。專家有其長處更有其風險，因為專家可能是一群「自我界定的菁英」(a self-defined elite)，雖會研究解決問題，但卻自視甚高，不願與民眾互動、對話，因而對民主造成威脅或傷害。

(六) 參與 (participation)

政府相關政策的制定過程，若有相關團體、階層、利害關係人的參與，不僅可擴大理念的寬廣度，增加找出解決方案的可行性，更可增加民眾對政府施政的認同感與順服度。除此之外，參與亦可指機關內部的權力分散於各個成員中，組織基於民主的原則來運作，決策的產生不是由上級單方面的做成，而是基於更多

的意見與討論之上，如此一來，可使組織成員有較程度的自我實現，且對組織亦會產生較大的使命感與認同感。

三、民主行政之落實

由於民主本身就是效率的淵泉與基礎，因此，公共行政應是將民主原則視為「效率」最穩固的基石，而效率亦是實踐民主原則最有利的證據，標榜民主政治與責任行政的政府，其基本運作必須符合民主與效率兩大原則，據此，根據Rosenbloom的說法，將民主與效率落實在公共行政的三個面向上：政治、法律及管理，以達成一個負責任的政府，可說是落實民主行政之作法。（呂育誠等譯，2000：13-25；許瓊純，1998：103-107）

（一）政治面向

就民主原則而言，行政的運作必須尊重憲法的制度，行政單位不得有違憲的行為，且其必須負政策成敗之責任，政策的設計與內涵更要符合人民的需求。除此，對外在環境的變化應保持高度敏感度，人民知的權利和隱私權也應受到充分合法的保障，行政單位的任何行為必須攤在陽光下接受人民的監督。

就效率原則而言，公共行政必須設法將分權制度、民意的監督、大眾參與以及行政公開化等影響轉為正面的助力。行政單位必須講求權責分明的組織控制型態，避免行政機構過於龐大複雜而產生迂腐、貪污或濫權的現象。而行政機關間的協調網絡、政策行銷作法必須儘快建立，並加強行政單位與民間團體、智庫之間的溝通與對話。

（二）法律面向

就民主原則而言，行政的運作與政策的制定必須依法行政，不得違憲，並要合於正當法律程序。如此一來，人民與行政人員的權益才能獲得最大的保障，行政組織的運作才具備正當性。就效率原則而言，政策或法規的制度化可達到法律的可預見性，除了給予民眾方便外，政策的執行亦更具明確性，而法規適用的衝突情形也會相對減少。總之，建立標準且合理的行政程序，行政人員有所依循外，民眾亦能充分瞭解行政單位的所作所為，並可避免行政人員對於行政裁量權的誤用或濫用情事的發生。

（三）管理面向

就民主原則而言，其強調行政系統權責制度的建立，負責事務性行政工作的推動；授權制度的建立，可鼓勵人民與行政人員的政策參與和意見表達，並落實

分層工作的職責劃分，使行政人員清楚明白其執掌。就效率原則而言，其強調科學化的管理方法，重視決策資訊系統、資訊溝通網絡的建立、組織結構、人事管理制度及衝突或危機管理系統的建立，使其強化行政單位和行政人員與環境的互動能力。

總而言之，為了落實民主行政，政府的職能必須隨著時代而轉型，從原來的經營者，轉變為管理者、興利者與監督者，並加強以服務代替管理。總之，民主行政所揭示的分權與參與，不但可避免效率行政的弊端，更能經由各方積極合作與達成共識的過程，促進政策有效的執行，且更為重視行政服務的公平分配、社會正義的實現與民主參與精神的落實。

伍、結論與建議

經由代理人理論的框架，讓我們瞭解到在民主授權關係當中，充滿了處理資訊不對稱問題的需要，不論是從人民到民選政治人物、從民選政治人物到政治任命人員、從政治任命人員到官僚體系、再到官僚體系內部的層層授權關係，都需要花費許多代理成本，也就是所謂統御成本的累積，而從統御成本的累積，更可以一併探討到民主政治下多重代理人的困境與矛盾，以及官僚中相關的代議缺失現象，最後，試圖以民主行政作為調和政治與行政之間混合體。

而從前述的探討和許多理論與實務上的運作過程中皆可發現，官僚體系與民主之間的確產生了許多矛盾與爭議之處：（吳友明譯，1998：126-129）

一、官僚體系對民主造成的兩難困境：

由於官僚體系本身的獨立性使其越來越強而有力，從而使官僚體系得以逃脫民主的政治結構與政治控制程序，但由於官僚體系的專業性及理性化特質而又成為國家統治最有效率的工具。也就說，一個強而有力且獨立的官僚體系對於防止政治腐敗、維護適當民主程序來說是必須的，但另一方面它又可能造成民主最大的威脅，兩者形成了矛盾與弔詭。

二、民主政治影響官僚體系的兩難困境：

由於民主政治的原則乃是自相矛盾的，從而使官僚體系受到雙重的牽制。按照民主的原則，官僚體系必須兼有獨立與從屬的特性；既要為自己的行動負責又要聽命於政治上司；既要政治化，而同時又要非政治化。因此，導致官僚體系在

民主政治中經常處於進退兩難的局面。

三、官僚體系的兩難困境與政治摩擦

由於上述官僚體系在民主政治中的角色與定位是矛盾和曖昧不明的，因而導致官僚體系的行動經常處於模糊地帶，這也是與民選政治人物產生權力衝突與鬥爭的來源。且透過民主政治的法則，權力鬥爭的結果可藉由選舉過程來決定，但很清楚的是，由官僚體系所造成的權力鬥爭卻無法透過此方式來解決，由於這個原因，這種政治鬥爭與摩擦對於本來已經夠脆弱的民主體系來說，其問題就特別嚴重了。

因此，就誠如 David M. Levitan 所說 (J. V. Denhardt & R. B. Denhardt, 2002 : 160) : 「民主國家的基石不應只基於民主原則，亦需有民主的管理形式，並使民主哲學能滲入其行政機制中。」換言之，儘管行政的權力可能運用多種方式去毀壞民主的價值，但是在行政的過程中，同樣仍有許多方法可以提升民主的品質，是以，落實民主行政可說是奠定民主治理的良好基礎。因此，為了說明民主行政的實踐行動，以下將就幾個面向分別敘述之：(許立一，2003 : 109-119)

(一) 實現社會公正

所謂民主行政的核心價值應是社會公正，亦即社會公正應該公共資源分配的主要原則。也就是當個人自由 (包括私有財產權自由) 與社會公正有所抵觸時，社會公正應優先獲得保障。

(二) 調和與均衡參與治理者之間的緊張對立關係

由於行政與政策的制定、運作實為一體兩面，這些政府當中的專家往往領航外還要親自划槳。然而，過去政治與行政二分的概念似乎給予官僚體系一個規避道德責任並將其轉移至民選或政務官身上的藉口，並提供他們擴張恩寵制

(patronage) 的機會。但就民主行政的實踐行動內涵而言，其首要之務即在於維繫憲政體制當中各部門權力的均衡以達到政治的穩定，進而確保人民的自由權利不受侵害；除此之外，在與政治互動的過程中，官僚體系必須展現以維護憲政體制為前提的專業能力，調和制度、團體、個人之間的緊張對立關係，最後方能促成實現社會公正理想的公共利益。

(三) 依法而治

民主行政之下的依法而治，是一種手段而非目標，其意味著法律的制定是以公共對話為過程並在對話中獲得共識，它所強調的是公共對話中所蘊含的包容與

相互理解，以及可為社會帶來的實質利益。因此，依法而治可說法律是行政施為的準則，但其來自於各部門、機關與利害關係人共同的同意而非片面意志的決定。並藉由貫徹專業主義的具體機制中，實現符合社會公正的公共利益。

（四）干預與監護（custodial）的責任

在現今全球化與政府改造的時代下，民眾一方面期待政府能夠維繫甚至是提升國家的競爭力，但另一方面又希望政府能夠減少干預插手，因此產生一種弔詭的現象。然而，民主行政所從事的治理行動，必須針對特殊的事件或個人，做出特定的處理，不能迴避治理過程中所遭遇的異質性或特殊性課題，此課題包括確保法律之前人人平等、教育公民、維繫制度的能力、培養社群的領袖等。總之，民主行政是一種勇於任事的行動，而適當的干預與監護正是此一道德勇氣的展現。

總而言之，民主與官僚的關係可說是重要、複雜且矛盾的，這又回到本文最初所說的 - 政治（politics）與行政（administration）二者之間的調和與相容性，一直是政治與公共行政學界所探討的重點。而民主（democracy）與官僚（bureaucracy）之間的衝突與關聯性，其實就是政治與行政彼此間的交織糾葛。代理人理論提供了一個有系統思考制度運作內涵的機會，可說是一個實用性、可操作性極高的理論，由於代理人理論是根據經濟學的相關假定所構成，在人是理性自利、奠基於方法論上的個人主義等觀點下，人在選擇行動的過程中往往具有趨利避害的傾向，在理性選擇之下追求利益的極大化，對事物的考量也是從自利的角度出發。代理人理論也提供了官僚組織改革的理論基礎，因為公共事務的處理與運作涉及交易成本的問題，而治理又少不了官僚體系，但在既有的授權體制下，可藉由對該理論的瞭解，分析公部門擅權的原因，並試圖創設推演新制度，以降低代理成本以及統御成本。然而，當代理人理論遇到民主行政時，可能不免仍出現一些矛盾與衝突，為了降低代理成本，制度改革與設計往往強調「控制」的手段，這與強調社會公正、公共利益的表達、參與等面向的民主行政有所不符，因此，若由代理人理論探討民主與官僚中的相關概念或代議缺失，是不是就等同於抹煞了民主行政這個理想，抑或可說這就造成了民主行政實踐的困境與難題？這是另一個值得我們加以思考的問題。

儘管如此，從代議政治到直接民主，從效率行政到民主行政，從公民資格、公民參與意識的形成，在在顯示政府治理意涵的轉變，因此，尋找行政、政治、公民三者之間衝突與矛盾的溶劑是我們一直持續以來的目標，或許，講求對話、開放、參與、公共責任與倫理道德意識的民主行政模式，即是做為一個化解彼此衝突的最好連結。

參考書目

- 吳友明譯，Eva Etzioni-Halevy 原著（1998），《官僚政治與民主》。台北：桂冠。
- 吳瓊恩（2002），《行政學》。台北：三民書局。
- 呂育誠等譯，David H. Rosenbloom 原著（2000），《公共行政學：管理、政治、法律觀》台北：學富文化。
- 沈淑敏（民 88），《民主行政的建構：新公共行政與新政府運動的回應》，東海大學公共行政研究所碩士論文。
- 林水波（2000），政黨敵對化的六不隱憂，〈《自立晚報》，9月25日。
- 林水波（2001），優質政策與亮麗執行，刊載氏著《公共政策論衡》，頁 21-66。台北：智勝。
- 林森田、洪維廷（2004），代理結構與制度執行：以台灣土地使用分區制度執行為例，〈《公共行政學報》，第十一期，頁 77-107。
- 林鍾沂（2001），《行政學》。台北：三民書局。
- 張筵儀（1999），當事人與代理人理論初探，〈《競爭力評論》，第一期創刊號，頁 19-22。
- 張筵儀（民 91），《不完全契約與政府外包 - 從代理人理論分析台北市政府拖吊業務》，國立政治大學公共行政學系碩士論文。
- 張潤書（2002），《行政學》。台北：三民書局。
- 許文傑（2000），「公民參與」的理論論述與「公民性政府」的形成，〈《公共行政學報》，第四期，頁 65-97。
- 許文傑（民 89），《公民參與公共行政之理論與實踐 - 「公民性政府」的理想型建構》，國立政治大學公共行政學系博士論文。
- 許立一（2003），《慎思熟慮的民主行政》。台北：韋伯文化。
- 許立一（2004），地方治理與公民參與的實踐：政治後現代性危機的反思與解決，〈《公共行政學報》，第十期，頁 63-94。

許瓊純 (民 87), 《公共行政專業主義之研究》, 國立政治大學公共行學系碩士論文。

陳敦源 (2000), 誰掌控官僚體系? 從代理人理論談台灣官僚體系的行政控制問題, 《公共行政學報》, 第四期, 頁 99-129。

陳敦源 (2002), 《民主與官僚》。台北: 韋伯文化事業出版社。

陳維禮 (民 89), 《從代理理論探討公務人員中立之研究--貪污瀆職之個案分析》, 國立政治大學公共行政學系碩士論文。

蔡允棟 (2001), 官僚組織回應的概念建構評析 - 新治理的觀點, 《中國行政評論》, 第十卷第二期, 頁 89-134。

蕭鈺 (民 92), 《「公共性」概念意涵之探索性研究》, 國立政治大學公共行政學系博士論文。

顏愛靜主譯, Eric G. Furubotn . Rudolf Richter 原著 (2001), 《制度與經濟理論 - 新制度經濟學之貢獻》台北: 五南圖書出版公司。

Box, R. C. (1998). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks: Sage.

Denhardt, J. V. & R. B. Denhardt. (2002). *The New Public Service: Service, not Steering*. New York: M. E. Sharpe.