

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 不同制度論觀點下官僚自主之起源問題：公務人員保障暨培訓委員會的個案研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2414-H-004-065-

執行期間：93年08月01日至94年07月31日

執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：陳敦源

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢

中 華 民 國 95 年 2 月 21 日

# 行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

## 不同制度論觀點下官僚自主之起源問題： 公務人員保障暨培訓委員會的個案研究

*The Origin of Bureaucratic Autonomy under Different Institutional Views:  
A Case Study on the Civil Service Protection & Training Commission*

計畫類別：個別型計畫      整合型計畫

計畫編號：NSC 93-2414-H-128-005-

執行期間：2004 年 08 月 01 日至 2005 年 07 月 31 日

計畫主持人：陳敦源 國立政治大學公共行政學系副教授

計畫參與人員：

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：國立政治大學公共行政學系

中 華 民 國 94 年 10 月 31 日

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

## 不同制度論觀點下官僚自主之起源問題： 公務人員保障暨培訓委員會的個案研究

計畫編號：NSC 93-2414-H-128-005-

執行期限：93 年 8 月 1 日至 94 年 7 月 31 日

主持人：陳敦源 政治大學公共行政學系(donc@nccu.edu.tw)

參與人員：

### 一、中英文摘要

**[目標與動機]** 公務人員保障制度是平衡民主與行政相關制度建構重要的一環，如果我們視公務人員保障制度為一種縮限行政權「官僚控制」能力、建構官僚「行政中立」誘因結構的作為，則我們可以在「誰要行政中立？」的關鍵問題之下，推論現勢聯盟(enacting coalition)，不應該會主動釋放權力，建構行政中立相關法制建設，因此，本文最主要的研究問題，就是回答：「公務人員保障暨培訓委員會於 85 年的成立，為何是在國民黨一黨獨大的時刻？」

**[理論與方法]** 本文植基在新制度論的範疇當中，討論制度起源的問題，由於新制度論內部對於該問題有來自於經濟學與社會學兩股不同勢力的說法，本研究也將保訓會成立的過程，當作一個「關鍵個案」(critical case)，以個案研究中運用現有資料分析與深度訪談的方法，一方面了解並回答保訓會成立的過程中，各種關鍵參與者的偏好與互動內容，另一方面也作為理論上檢定不同新制度論流派間，解釋效力的優劣，是為一種「關鍵個案研究」的方法。

**[結論與貢獻]** 本研究結論對學界可產生三個主要貢獻：其一，對於官僚控制理論

的相關研究，提供一條結合行政中立與制度起源的路徑；其二，藉由新制度論觀點的重新詮釋，彰顯研究人事制度起源在公共行政學界的重要性；其三，對於新制度論內部流派的爭議，可以藉由本研究進行新一波的對話與整合。對實務界來說，本研究也可打開長久以來台灣學界對行政中立研究「重訓練、輕忽保障機制設計，以及聚焦規範性理論、忽略實證研究」的現象，提供一個針對台灣政治環境而設定的理論與實務思考架構。

**關鍵字：**官僚自主、行政中立、新制度論、關鍵個案研究、公務人員保障暨培訓委員會

### Abstract

Institutional protection of for civil servants' rights is an important institutional tool to balancing democracy and administration in modern democracy. Administrative neutrality can't be sustained if no institutional protection is backing their neutral actions. However, the question of "who wants administrative neutrality" is an important one if we want to know the logic of origin for

these institutions. This research intends to answer the following question: “Why the establishment of the Civil Service Protection & Training Commission is during KMT’s one party dominating era?” By using “critical case study” method, this research also intends to answer the long-standing theoretical question of which branch of new institutionalism is best suitable to answer the question of institutional origin, rational choice institutionalism or sociological/historical institutionalism?

**Key Words:** Bureaucratic Autonomy, Administrative Neutrality, New Institutionalism, Critical Case Study, the Civil Service Protection and Training Commission

## 二、研究緣起

### (一) 研究目的

…依照憲法增修條文第十四條之規定，公務人員保障系本院掌理事項；且睽諸世界先進國家，在增進維護公務人員權益方面，率由人事主管機關掌理。而公務人員保障事項，與全體公務人員切身權益息息相關，亦涉及政策、法制層面問題，為貫徹憲法賦予執掌，因應公務人員權利意識日漸抬頭之時勢發展需求，允宜設立專責機構統籌規劃辦理…為求健全文官制度與樹立公務人員行政中立化目標，以期政黨政治健全運作，乃於原考選、銓敘兩部之外，另增設公務人員保障暨培訓委員會…

- 民國八十三年考試院組織法修正草案，送立法院條文說明文字(底線為作者所加)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 請參立法院公報第 83 卷，第 41 期，頁 85-86，表格第六條說明欄。

本研究的目的有三：

- 甲、接續過去作者在「誰掌控官僚體系」(who controls bureaucracy?)問題上的耕耘，將問題從「制度功能」轉換到「制度起源」(institutional origin)的範疇，以「誰要建構行政中立？」(who wants administrative neutrality?)的角度，來觀察並解釋台灣行政中立法制建構的過程，尤其聚焦在公務人員保障暨培訓委員會的設置。
- 乙、在理論研究上，本研究針對新制度論當中「經濟學影響的新制度論」以及「社會學影響的制度論」之間，解釋制度起源上最根本的差異，也就是「算計因素」(calculation factor)與「文化因素」(cultural factor)兩者之間，進行質化與量化並重的理論驗證工作。在經驗研究上，本研究以「關鍵個案研究」(critical case study; Eckstein, 1975)的方式，選擇台灣於民國 83 到 85 年間，於既有的人事制度當中所建構的「公務人員保障機制」為主要個案。
- 丙、本研究結果對於公共行政學門中學界與實務界過去對「行政中立」內涵偏重訓練、輕忽保障機制設計(mechanism design; Hurwicz, 1973)，以及焦聚規範性理論、忽略實證研究的現象，提供一種針對台灣政治環境而設定的理論與實務思考架構，為往後學界對於人事制度理論與實務的發展，開啓一條從新制度論出發的研究道路。

上述的研究目的，都不脫離作者過去五年長期研究民主與官僚問題的大方向，也就是「誰掌控官僚體系？」或是「官僚自主」(bureaucratic autonomy)的問題。理論發展方面，作者一直從事理性選擇制度論的發展與應用工作，本次研究引進制度起源的概念，不同於以往單單站在理性選擇制度論的做法，本次研究作者將站在新制度論整體的高度，對「理性選擇制度論」與「歷史制度論」之間解釋能力的優劣點，作一個關鍵案例的比較。經驗驗證方面，

作者對於官僚體系控制的經驗研究，也持續過去三年針對特定組織（府會聯絡機制）、特定功能(行政中立)、以及特定政策(全民健保政策)的研究路徑，特別是 2002 年國科會研究對於「行政中立」從誘因結構重新定位的結果，引申出「誰要建構行政中立？」的理論內涵，並進一步提出「為何在國民黨政權穩固的時代，要推動行政中立法制化的工作？比方說，設立考試院公務人員保障暨培訓委員會？」的研究問題。

## (二) 文獻回顧

「官僚控制理論」(theories of political control of bureaucracy; Frederickson and Smith, 2003)近來成為學界研究的焦點，主要來自於官僚體系對一國政策產出有著不可磨滅的影響力（Bourke, 1984; Downs, 1967; Meier, 1989），不論是官僚自主(bureaucratic autonomy; Huber and Shipan, 2002)、官僚政治控制(political control of bureaucracy; McCubbins, Noll and Weingast, 1987, 1989)、官僚裁量權(bureaucratic discretion; Calvert, McCubbins, and Weingast, 1989)、與權力授與(delegation of power; Bendor, Glazer, and Hammond, 2001)都成為學界熱門研究的領域。

隨著學界引進「代理人理論」(agency theory; Arrow, 1985; Weingast, 1981, 1984)討論官僚體系的行政控制問題，站在官僚體系是執行者而非決策者的角度，想了解官僚體系「聽話」或是「順服」程度（下一部分將回顧）；當然，公共行政學界自 1900 年代從政治學界分家出以來之後（Wilson, 1887），研究官僚體系的地位與運作成為天職，但是，與政治學者比較起來，公共行政學者並非單從政治控制行政的角度出發來理解「三百六十五天的治理」，他們也從規範性的角度，提出官僚體系作為一個獨立的權力實行者正當性的論述，認為官僚體系從「公共利益」(public interest)出發所提出的政策建議，反而更能兼顧公平與正義，彌補民主政治的缺失（余致力, 2000; Goodsell, 1983; Marini,

1971; Meier, 1997; Wamsley and others, 1990），這種對官僚體系相互衝突的論述內容，反而更可以讓我們深入了解民主政治對獨立官僚體系需求的真相（Miller, 2000）。

對台灣而言，學界跟隨這股世界學術潮流的同時，也認知道我們正歷經民主鞏固(democratic consolidation)的階段，相對於英美穩定民主制度的國家，研究台灣可以讓我們看到制度作為一種動態遊戲規則建構的面向，它是一種「國家建構」(state-building; Strauss, 1998;)的過程，這過程中，官僚體系的自主性是一種「政治資產」(political asset; Christensen, 2001)，了解這個過程應該是研究台灣問題對國際學界可以貢獻的關鍵所在。

新制度論研究的發展，讓公共行政學中官僚體系的行政控制問題，有了新的發展風貌，也提供了新的分析工具，然而，新制度論內部的分歧，也讓學界解釋現實世界現象時，出現理論抉擇的情境。本研究接續作者 2002 年的研究結果，聚焦「行政中立」的概念，討論台灣政治轉型過程中，公務人員保障暨培訓委員會制度起源(institutional origin)的相關議題，一方面，從「誰要行政中立」的角度來觀察保訓會成立過程中，各方制度偏好統合的結果，另一方面，也從關鍵個案分析的角度，將所觀察的結果回饋到新制度論中從新制度論最大的概念分野：「算計因素」(calculation factor)與「文化因素」(cultural factor)兩者之間，進行質化與量化並重的理論驗證工作，重新檢視新制度論的。接下來，本研究將針對三個理論面向進行回顧，包括官僚控制理論、行政中立研究、與新制度論等，作為本研究的理論基礎。

### (1) 官僚控制理論

就控制官僚的分類上來說，可以分為下列三種說法。其一，從官僚課責的形式來分，官僚體系的控制系統可分為(a)法律機制，(b)文官專業與倫理訓練，(c)官僚內部層級節制的管理機制；(c)國會監督(congressional oversight)等四種類別。

其二，就憲政架構中權力分立的方式來看，官僚體系的控制來自於民選總統、立法機關與司法體系等三個方面(Gruber, 1988; Hammond and Knott, 1996; Macey, 1992; McCubbins and Schwartz, 1984)，官僚體系面對控制的情勢是「多頭」的，而官僚體系的行政範圍，就是由這些憲政機關彼此間「拔河」的結果，這種控制結構也是官僚體系自主性的重要來源，根據 B. Guy Peters(1995: 303-318)的歸納，立法機關的政治控制方法計有：部會首長的苛責、預算控制、調查權、選民服務、行政命令審查、執行評估等方法，而行政首長控制官僚的方法則有：人事任免權、調查權、組織重組、經費配置等，至於司法單位對於官僚體系的控制方法則是以行政法治的建構與執行為主。

其三，就官僚組織內部與外部的方式來分(Levine, Peters, Thompson, 1990: 191-203)，內部的控制手段包括：行政倫理與民主價值訓練、專業主義的提倡、方案執行承諾的要求、與代表性官僚的強調，而官僚體系外部控制的手段則包括，行政程序控制與資訊公開、民選政治人物的掌控(包括國會與民選首長)、法院的介入、人民與利益團體的參與(包括政黨)、官僚體系間的相互制衡(如中央與地方關係、環保署與經濟部等)。

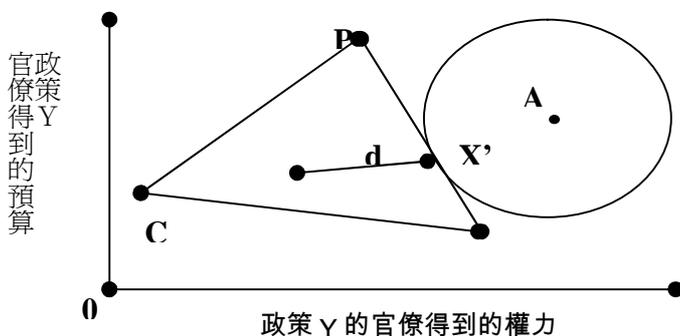
最後，從經驗上來說，到底是誰掌控官僚體系的問題，也引起學者對於美國體制運作的廣泛注意，一般可分為五種看法：

- (a) 國會宰制：Weingast and Moran(1983: 767-68)認為，「國會宰制」(congressional dominance)是官僚與民主關係中的常態，國會從整體、委員會與議員個人，都會應用介入的方式試圖控制官僚體系(Fiorina, 1979: 134)，其介入的方式可分為各種事前機制(ex ante controls; McCubbins, Noll and Weingast, 1987, 1989)、與事後機制(ex post controls; 比方說”獎”預算增加與”懲”收回授權等動作，請參

Weingast, 1984; Weingast and Moran, 1983; McCubbins and Schwartz, 1984)。

- (b) 行政總統：另一批學者則認為總統在行政與立法爭取控制官僚體系的爭奪戰中，屢屢獲勝而形成所謂的「行政總統」現象(administrative presidency; West and Cooper, 1989-90; Cole, 1979; Devine, 1991; Moe, 1985a; Waterman, 1989)，其中以應用預算權力來控制官僚的現象最為明顯(Kiewiet and McCubbins, 1991)。
- (c) 司法審查：也有學者認為是法院在影響官僚的行為，特別是法院從行政程序控制的相關審判來監視官僚的行事過程與結果(Melnick, 1983; Macey, 1992)。
- (d) 多頭控制：另一批學者也認為體系的控制是來自多方面的(Hammond and Knott, 1996)，比方說，學者 Moe(1985b)與 Wood and Waterman(1991)就認為官僚體系最主要的影響力是來自總統與國會。
- (e) 官僚自主：最後也有一批學者認為，官僚體系事實上是自主的，因為總統或國會偏好上無異議而產生的充分的授權(Weingast, 1981)、因為資訊不對稱所產生的自主(Miller, 1992; Envey and Miller, 1984)、與因為官僚面對多重委託人情況而產生的自主性(Bryner, 1987: 74; Wilson, 1989: 237)。這種官僚自主，也有學者從空間理論(spatial model)中展現「官僚落差」(bureaucratic drift; McCubbins, Noll and Weingast, 1987, 1989)的現象，顯示官僚在政治上司集體決策的環境中，具有執行上的自主權，有限度的主導公共政策。如下圖一所示，國會(C)、總統(P)與法院(L)等「現勢聯盟」(enacting coalition)決定執行政策 X 點，但是官僚體系對於該項政策的偏好是 A 點，對於官

僚體系最好的政策選擇將會是  $X'$  點<sup>2</sup>，因為， $X'$  點是身處於上述三個決策單位的「巴瑞多集合」(Pareto set) 當中<sup>3</sup>，離自己偏好最近的一個政策點，雖然  $X'$  點與  $X$  點不同，但是三個決策單位無法形成足以推翻  $X'$  的聯盟，因此， $d = |X - X'|$  就是所謂的「官僚落差」。因著這種落差的存在，我們就稱官僚體系擁有行政裁量權 (discretion)，而改善這種落差的努力，就是行政裁量權政治控制問題的核心。



圖一：「官僚落差」(bureaucratic drift)  
圖表來源：陳敦源(2002a: 117)

前述官僚自主性的研究，主要有「順服」政治與「超越」政治的兩種基本認知，這兩種認知都各有其理論來源，因此學界常呈現一個兩極的思惟態勢。一方面，強調民主(政治)的這一邊，認為官僚體系應受制於民主決策機制，回應人民的需求，將民眾當作是「顧客」，民主在治理問題之上優越的正當性無可質疑(Gruber, 1987; Osborne and Gaebler, 1992; Osborne and Plastrik, 1998)。

另一方面，那些將官僚體系當作民主混沌本質守護者的一邊，認為從公共利益、憲法精神、與倫理等公共行政的獨立

精神與使命，應該被重建(Marini, 1971; Wamsley and others, 1990; Frederickson, 1997)，其獨立的正當性是無可質疑的。這種兩元的態勢，讓官僚體系在倫理上，必須服膺時而相互衝突的兩套行為準則，加上公共利益的模糊性與不確定性，讓「政治/行政」二分問題的學術爭議持續延燒。本研究接續過去兩年在官僚控制理論上的研究路徑，站在官僚控制理論「超越」政治的一方，討論「行政中立」的法制建構過程中，制度起源背後的因素分析，再將這個研究的結果，回饋到新制論內部的派別整合的問題上，對理論與實務皆能做出貢獻。

## (2) 行政中立研究

「行政中立」(administrative neutrality) 是台灣行政學界回應民主化最核心的概念，也是過去十餘年人事行政實務界推動最積極的一個概念。學界對於行政中立的問題，大多聚焦在其定義、內涵、及法制化問題，而理論上也是著重在行政倫理、公法、以及比較行政的角度(請參許濱松, 1996; 施能傑, 1992; 林文益, 1992; 邱華君, 1994; 陳德禹, 1992; 蔡良文, 1996 等)，主要探討民主化變遷之下，台灣官僚體系改革的議題，而國外對於民主轉型與官僚體系的研究，有針對行政中立的概念進行探討(Asmerom and Peis, 1996; Baker, 2001; Wiatr, 1995)，也有從行政改革的角度探討政務與事務人員的關係(Peters and Pierre, 2001)，當然，研究美國民主行政的學者，也從「中立能力」(neutral competence) 的角度，討論官僚體系在政治環境中的角色變遷(Heclo, 1975; Kaufman, 1992; Miller, 1994; Moe, 1985a; Rourke, 1992; Vinzant, 1993; West and Durant, 2000)。然而，行政中立概念在新制度理論架的構架下，應有再發展的空間，這種空間主要是來自於下列三個問題。

其一，行政中立的意義是什麼？(What do we mean by administrative neutrality?)

<sup>2</sup>它是三角形 PLC 與圓形 A 的切點。

<sup>3</sup>「巴瑞多集合」代表在這集合當中的任何一點，在多數決上可以打敗在巴瑞多集合外的任何一點，也就是說，任何政策空間上的政策現狀(statu quo)如果不是在巴瑞多集合當中，就都會有「巴瑞多改進」(Pareto improvement)的可能性。但是，在巴瑞多集合內的各政策點之間，就沒有這種可能性，剩下的只有聯盟與重分配的問題。

學界有不同的說法。如果從行政中立法草案第三條「公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民」當中了解行政中立的意義，我們會陷入一個套套邏輯(tautology)。如果再檢視草案當中的內容，可以發現草案主要規範了公務人員的「人」與政黨活動的界限，但是對於政策上政務人員執意推動討好自家選民的政策，公務人員如何做到為公共利益服務、客觀、公正，似乎並未給予重視，換句話說，即便該法通過，面對政務人員違背公共利益的作為，公務人員有何「誘因」(incentive)去獨自堅守行政中立？

作者 2002 年的國科會研究，將「行政中立」從規範性的層面釋出，視為一種「官僚體系在政策空間(policy space)中向政務系統『說不』(say not)的誘因結構」，也就是說，官僚體系從民主的角度必須服膺政治上司的領導，完成向上級負責(accountability)的要求，另一方面又必須謹守公共利益的原則，負起責任(responsibility; Levine, Peters, and Thomson, 1990)，也就是說，當向上級負責與責任之間沒有政策衝突，政務與事務關係單純，但是，當兩者發生衝突，官僚必須有「勇於任事」的誘因結構，才能真正落實行政中立。藉由這樣的定義，有助於學界了解政黨輪替前後，各種關於台灣「官僚自主」(bureaucratic autonomy)結構的變化，進而了解台灣治理結構的改變本質。

其二，行政中立的重要性是什麼？(Why bother to have administrative neutrality?)

學界似乎只從行政倫理的角度予以接受，並沒有從官僚與民主的理論角度作整體思考。學者 Moe(1990: 227)認為，民主國家的權力公開競爭，給治理帶來一個「承諾問題」(problem of commitment)，他說：「民主政體中的公共權威不屬於任何人... 何人能夠在遊戲規則下贏得勝利，就有權力去指使它，... 今天公共權威所創造任何事，可以合法地被明天的權威所取代或摧毀，甚至不會有任何的補償。」台灣政黨

輪替之後，核四停建對經濟發展的影響，也是來自於此。

根據 North and Weingast(1989)的研究，十七世紀英王藉由允許議會制度的成形，解決了王權無限上綱傷害財產權保護，進而傷害經濟發展的宿命，造就了英國十九世紀的繁榮。而官僚體系的存在，則是讓任何在現狀遊戲規則之下失敗的政團，不會因為下臺而全部失去，因此，官僚體系在政策領域上的獨立與法制保護，有維繫政權穩定，解決「承諾問題」的功能(Miller, 2000)。據此，我們可以提出一個理論問題：「2000 年新政府上台時，叫不動舊官僚到底是好還是壞？是官僚夠中立，能夠維持國家穩定，還是官僚太過僵化，成為民主鞏固的絆腳石？」這樣的一個問題，也指出官僚體系在民主政治環境當中的矛盾困境，社會學者 Eva Etzioni-Halevy(1998, 吳友明譯)曾正確描繪出這樣的困境：「官僚政治給民主造成了一個兩難的困境：一個強有力、獨立、非政治化的官僚體制對民主是一種威脅，然而它對民主又是不可缺少的東西。由於同樣的原因，民主也給官僚造成了一個兩難的困境：在目前這種缺乏連貫性的民主政治之下，官僚體制既應獨立又要處於從屬地位，在同一時刻內既要參與政治又必須非政治化，這樣一來就使民主和官僚政治之間形成了一種充滿了麻煩的共生關係，或者說是一種似是而非的自相矛盾的關係：官僚體制對民主來說是必需的，而同時它對於民主又是一個經常性緊張、摩擦以及衝突的來源。」

其三，是誰要行政中立？(Who wants administrative neutrality?)

如果行政中立是一種脫離政治上司影響的制度性力量(above politics)，從 Horn(1995)的理論角度來看，「現勢聯盟」(enacting coalition)對它的建立一定有制度偏好(institutional preference)；換句話說，官僚體系具有行政中立的制度性保護，對其政治上司來說是一種權力限制的作為。這就是為何李前總統可以在 1990 年的公開

場合提出國家民主化發展需要建構行政中立的宣示(聯合報, 1990.5.1 第一版), 但是卻在 1991 年的第一次修憲當中, 將行政權下的人事行政局合憲化, 接著在 1992 年的第二次修憲當中, 縮限考試院權限的根本權力矛盾所在。學者 Kaufman(1990: 484) 很簡潔的點出這問題: 「任何接納行政建構應該離開政治的人, 為何能夠同時試圖將官僚體系更多地放在行政權的管轄之下?」<sup>4</sup>

另外, 對官僚體系來說, 行政中立是「官僚影響政治最好的保護傘」(Knott and Miller, 1987: 190)<sup>5</sup>, 對公務人員來說, 行政中立的誘因結構可能是實踐「黑堡宣言精神」最重要的條件(余致力, 2000)。但是另一方面, 行政中立所帶來的官僚自主, 是前述「官僚控制」理論擔憂官僚失去控制(running away)的基礎, 不論是官僚深耕政策網絡所獲得的自主性(Carpenter, 2001), 還是因為專業與資訊不對稱所帶來的決策優勢(Niskanen, 1971), 都是政務領導所擔心的控制問題。當然, 官僚依照行政中立原則「說不」也可能是一種逃避責任的表現, Wildavsky(1998: 24)就曾說: 「中立是沒有立場, 一種無能的客氣說法。(Neutrality can be neuter, a polite way of referring to impotence.)」<sup>6</sup>。

行政中立的法制建構, 在本研究當中被視為建構官僚自主、超越政治的一種作為, 這種作為, 必定對於現狀的政治權力聯盟, 造成影響, 因此, 從制度起源的角度來看, 不同權力聯盟, 對於這種法制建構的作為, 也會有不同的偏好, 這種偏好的集合, 在賽局理論策略互動的架構之架, 就成為理性選擇制度論解釋制度起源最重要的基礎。

<sup>4</sup> 原文如下: “How can anyone embrace the notion of keeping the administrative establishment out of politics and at the same time placing it unambiguously within the executive’s jurisdiction?”

<sup>5</sup> 原文如下: ”The politics/administration dichotomy has served as an umbrella for bureaucratic political influence under the guise of neutral expertise...”轉引自 Huber and Shipan(2002: 21, footnote, #13)。

<sup>6</sup> 感謝暨南大學孫同文教授提供這個雋語。

### (3) 新制度論

新制度論是繼二十世紀六十年代「行為主義」(behavioralism)風潮以來, 另一股具有「知性說服力」(an intellectual persuasion; Robertson, 1993)的學術主流思潮。為了要作為本研究的理論基礎, 接下來從分類、制度起源等兩方面來討論本研究對新制度論不同分類間的個案檢證基礎。

其一、新制度論的分類:

學界對於新制度論的分類, 通常以學者 Hall and Taylor(1996)的說法為主。他們將新制度論分為「歷史制度論」、「理性選擇制度論」、與「社會學制度論」三種, 國內學界也多沿用這分類(江大樹, 1997: 49-55; 孫煒, 2000); 但也有學者如 B. Guy Peters(1999)將研究的範圍列入考量之後, 歸納出政治學新制度論七種不同的型態學者 Kathleen Thelen(1999: 369-71)認為, 這些不同種類的新制度理論之間, 卻又不停地在互相越界當中「相互滋長」(cross-fertilization), 不論是從地界版圖的角度, 或是從融合再生的角度, 新制度論都是一個正在激烈發展的學術領域。本研究作者在其他著作當中(陳敦源, 2002a), 提出一個新的分類架構, 將目前新制度論的相關研究, 從方法論上的「分析層次」(level of analysis)與「研究途徑」(research approach)等方向來分類。作者認為, 從方法論上來分類, 新制度論可以分為受「經濟學」影響與受「社會學」影響的兩大理論集團。前者就是通稱的「理性選擇」新制度論, 其核心包括對人理性自利的假說、方法論上的個人主義、與關注實證而非規範性的研究問題等特色。根據學者 Barry Weingast(1996)的說法, 它內容包括了經濟學中的「廠商理論」(Coase 與 Williamson 為主)與「經濟史」研究(以 North 為主), 加上政治學當中的「實證

政治學」(以 Riker 為主)為其核心,當然,以 Ostrom 夫婦為主的制度學派,也是理性選擇制度論不可忽視的一支(Ostrom, 1986; 1990)。事實上,這些研究總括來說就是以經濟學方法探討各類(包括公與私)制度議題的研究集團。

而另一個以社會學影響為主的新制度論,其核心則為對價值、文化等超越個人之結構限制因素的關注、傾向方法論上的全體主義、與不排除規範性議題的研究取向。根據社會學者 Victor Nee(1998)與 Ingram and Caly(2000)等人的看法,社會學制度論則是包含經濟社會學(economic sociology; Granovetter and Swedberg, 1992)、新制度組織理論(DiMaggio and Powell, 1991a, 1991b; Scott, 1995)、與當代強調「系絡制約理性」(context-bound rationality)之「經驗社會理論」(empirical sociology; Coleman, 1990)。

## 其二, 制度起源

制度起源的問題,從經濟學與社會學的角度出發的新制度論最大的差異,可以從一位學者的話中得到:「經濟學是關於人類如何選擇的學問,而社會學則是關於人類如何沒有選擇的學問」<sup>7</sup>。在這樣的態勢之下,兩大集團之間有對於制度起源的看法,有下列主要的三點差異。

- (a) 個人偏好的內涵:經濟學的制度論對於個人偏好的穩定性有一定明確的要求,比方說,理性選擇中的效用極大化概念,或是降低交易成本等,制度起源與個人對於建構環境以致於可以獲益的誘因有關。但是社會學的制度論,對於個人層次

(micro-foundation)的描繪,則保持一定模糊的空間,留給結構因素的解釋。

- (b) 集體選擇的環境:經濟學的制度論將制度起源看做一個具有制度偏好的個體之間,在現有制度環境中所作的制度選擇,通常會使用賽局理論、空間理論或是現勢聯盟(enacting coalition)來描繪這個集體選擇的結構;而社會學的制度論,雖然對個人層次解釋結構的模糊,對於集體選擇的本身,也有使用「否決者」(veto player)的概念來討論,但大多數都沒有固定的方式來建構這個集體選擇的環境。
- (c) 結構脈絡的影響:經濟學的制度論將影響制度起源的因素,都給予了具有策略行為的個體之間集體選擇的結果,但是,社會學的制度論則是對於某些歷史脈絡的接續影響,有較大的關注,比方說「文化」的概念,就社會學制度論者對於制度起源的主要解釋變數之一。當然,兩種看法之間,也有某種交集,比方說,「路徑依循」(path dependence)的概念,就是兩方都使用的概念,只不過在個人層次的解釋上,有所不同。

回到本研究保訓會的起源議題,不同的制度論,就會有不同的解釋方式。對經濟學的制度論來說,在現有決策結構當中的策略行為者所組成的現勢聯盟,就理論上的思考,理應沒有建構公務員保障機制的誘因,因為公務人員保障機制就是強化公務體系對政治上司「說不」(或是勇於任事)但不受報復的機制,等於弱化行政部門的人事權,因此,如何深究當時成立保訓會各方勢力的妥協實況,則成為本研究的重心。這個過程的內涵,則是策略行動者之

---

<sup>7</sup> 原文如下: "...economics is all about how people make choices, sociology is all about how they don't have any choice to make." 請參 Granovetter(1992: 56).

間，考量包括互動承諾(commitment)、監控(control)等與交易成本相關的因素之後，相互妥協的結果。

而社會學制度論的看法，則可以說保訓會的成立，是一種公務人員的地位，從過去「特別權利義務關係」轉變到「公法上的職務關係」的一種潮流所致。民國十九年司法院院字第 311 號解釋「按訴願之提起，係人民不服官署處分之救濟方法，下級官吏對於該官上級官廳，就其監督範圍以內所發命令，有服從之義務，不得援引訴願法提起訴願」所規定的公務人員「特別權利義務關係」，到大法官 187, 201, 243, 266, 298, 312, 323, 338 等解釋之後，改變對公務人員與國家關係的結果。

這兩種不同的解釋，成為本研究最重要的經驗研究核心。本研究主要問題在於：「如果保訓會的成立，代表對行政體系「官僚控制」的一種節制作為，為何發生在國民黨政權依然穩固的時期？」理論上，如果經濟學的制度論無法從理性選擇、交易成本、與互動策略的角度，作出合理的解釋，則我們可能就要接受由社會學制度論，關於「潮流所致」的解釋，也就是說，制度起源過程中，「文化因素」比「計算因素」來得重要，以上的經驗驗證的作為，也可以稱為「關鍵個案研究」(critical case study)。

### 三、結果與討論

官僚自主性的起源與變遷，是一國建構國家機制的關鍵作為，但是，它基本上是一種政治活動，需要一個研究的焦點，本研究選擇「行政中立」(administrative neutrality)作為這個焦點。主要是行政中立是政黨輪替前後，我國公務員訓練實務的核心之一，然而，對於行政中立的定義及其實務應用的內涵，仍然是在行政倫理的範疇當中，也就是說，行政中立是一個在應然面討論，但在實務上有急切實現壓力的議題。本文藉由文獻回顧以及空間理論

的應用，在這個研究焦點上歸納出下面三個重點。

其一，從制度論的角度來看官僚自主性的問題，我們對行政中立有了全新的看法，主要是將行政中立從限制政治活動的概念，改變成為政治勢力創造政策「說不」(say no)的誘因結構，行政中立法草案當中對於行政中立事項，大抵著重在公務人員不得在上班時間參與政治活動，以及禁止使用職權在公部門內發展政黨組織及影響力，這樣的規範主要是以「人」為單位，然而，事務人員所秉持的為「公共利益」服務，事實上應該包括在政策形成過程中，面對政治上討好自家選民的「巴瑞多劣勢」(Pareto Inferiority)政策，有足夠的誘因能向這樣的政策「說不」的空間。

其二，政黨輪替的機會，讓事務機關政策「說不」的誘因結構自然展現出來，在政黨沒有輪替的前提之下，如果事務人員的升遷與考績，與他是否順從政治上的政策指令相關，則事務人員毫無選擇必須服從，然而，如果政黨輪替成為可能，長期來說，因為政治上的輪替成為常態，事務人員可以預期這種輪替的可能，因此，為了平衡不同黨派上台的可能，極大化自己的升遷與考績的前提之下，事務人員產生「不完全服從」(imperfect obedience)政務領導的可能性，這種可能性成為行政中立重要的誘因結構基礎。

其三，由於行政改革本身就是一種政治行動，揭開表面美麗的口號，我們看見學界需要了解「是誰要行政中立」的問題，除了政黨輪替所產生官僚體系對政策「說不」的誘因結構之外，相關官僚體系法制體系的建構，包括公務人員服務法、保障法等，也是強化這種誘因結構的機制。然而，從「制度起源」(institutional origin)的角度思考，是在野黨還是執政黨希望建立官僚政策自主？答案很明顯是在野人士，希望限縮執政者指揮官僚的權力，如果將政黨輪替的可能性再度加入考量，將要輪掉選舉的執政黨，也有誘因要通過強化官僚政策自主的法制建構，因為如此才可藉由官僚自主的提昇，維繫自己當政時期所建構的政策方向。

當然，本研究也有三項限制，值得提

出。首先，本文中的官僚體系，是依循理性自利的選擇模式，這種模式可能無法解釋從結構來的因素影響(比方說，文化)。再者，官僚自主的空間出現，並不代表官僚體系就會因為公共利益而向政治上司「說不」，相反的，官僚來可能因為自己的利益，對不同政治單位作出政策讓步，以換取自身較好的照應，這問題本研究並未處理。

#### 四、計畫成果自評

(一)本研究對國內學界有下列三方面的助益：

其一，本研究有助於釐清我國官僚體系發展的定位問題，找出目前政府改造歷史與結構的癥結所在，也為公共行政學界研究官僚體系的問題，開闢一條可行的研究方向。

其二，本研究對於新制度論作為一個研究工具的發展，做出貢獻，本研究設計將理論與經驗的結合，有助於充實新制度論流於空泛的批評，特別是理性選擇新制度論的應用方面，經過「關鍵個案」的研究，更有利於該學派未來的發展。

其三，本計畫預期將會產出兩篇期刊論文，第一篇是從新制度論建構台灣官僚體系行政中立制度結構問題，第二篇則是以我國保訓會成立的過程，從不同制度論觀點的比較論數，主要展現台灣民主化與官僚體系自主性的變遷問題。當然，上述文章的產出，也有助於往後從事人事制度改革實務工作上，許多重要概念與觀點的釐清。

(二) 未來後續研究內容：

其一，驗證與強化制度源起相關理論在個

案研究上的信度與效度，繼續尋找台灣個案下的各種可能研究的標的。

其二，行政中立在公共政策決策上的表現，也需要個案來進行研究。

其三，行政中立的測量以及政黨輪替前後官僚體系行政中立意向與實際內涵的研究，有助於我們了解台灣官僚體系在民主化過程中的角色與功能。

#### 五、參考文獻

(一)中文方面

1. 江大樹。1997。《國家發展與文官政策》。台北：憬藝。
2. 余致力。2000。〈論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啓示〉。《政大公共行政學報》，第四期，頁 1-30。
3. 吳友明譯。1998。《官僚政治與民主》，台北：桂冠圖書公司，（原著：Eva Etzioni-Halevy. 1983. *Bureaucracy and Democracy.*）
4. 林文益。1991。〈公務人員行政中立之研究〉，台北：政治大學公共行政學系碩士論文。
5. 邱華君。1994。〈從考試權獨立觀點論我國公務人員保障制度〉，台北：中國文化大學中山學術研究所博士論文。
6. 許濱松。1996。〈英美公務人員政治中立之研究：兼論我國公務人員政治中立應有的作法〉。《文官體制之比較研究》，彭錦鵬主編。台北：中央研究院。
7. 孫煒。2000。〈中國大陸經濟轉型之制度分析：方法論觀點〉。《理論與政策》，14: 2，頁 29-53。
8. 施能傑。1992。〈落實文官中立的理想：人事管理政策的觀點〉，紀念張金鑑教授九秩誕辰行政學術研討會，台北：政大公企中心。
9. 陳德禹。1992。〈文官行政中立的理論與實際〉，紀念張金鑑教授九秩誕辰行政學術研

- 討會，台北：政大公企中心。
10. 陳敦源。1998a。〈民意與公共管理〉。《公共管理》，黃榮護編。台北：商鼎。
  11. 陳敦源。1998b。〈跨域管理：部際與府際關係〉。《公共管理》，黃榮護編。台北：商鼎。
  12. 陳敦源。1999。〈顧客導向的省思與再突破—尋找服務的誘因結構〉。《空大行政學報》，第九期，頁 209-235。
  13. 陳敦源。2000a。〈領導在憲政選擇過程中的穩定功能：從理性選擇制度論比較西班牙(1975-1978)與台灣(1988-1996)經驗〉。《政治制度》，林繼文主編。台北：中央研究院。
  14. ---。2000b。〈誰掌控官僚體系？：從代理人理論談台灣官僚體系的政治控制問題〉。《公共行政學報》，第四期，頁 99-129。
  15. ---。2000c。〈人為何投票？理性選擇觀點的緣起與發展〉。《民意研究季刊》，第 212 期，頁 31-64。
  16. ---。2001a。〈新制度論的範圍與方法：一個理性選擇觀點的方法論檢視〉。《行政暨政策學報》，第三期，頁 129-184。
  17. ---。2001b。〈政黨輪替與公共管理：從新制度論觀點看台灣〉。《考詮季刊》，第 26 期，頁 17-35。
  18. ---。2001c。〈政策分析之政治可行性評估：一個從空間理論的初探〉。《公共政策分析的理論與實務》，余致力、郭昱瑩、陳敦源合編。台北：韋伯出版公司。
  19. ---。2002a。《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯文化。
  20. ---。2002b。〈績效制度的資訊問題：訊號、機制設計與代理成本〉。《行政暨政策學報》，第三十五期，頁 45-69。
  21. ---。2003。〈理性選擇、民主制度與「操控遊說」：威廉瑞克新政治經濟學的回顧與評述〉。「政治經濟學：哲學、制度與政策的對話」研討會，政治大學政治學系主辦，民國 92 年 9 月 26-27，台北市：政治大學國際會議中心。
  22. 陳敦源、郭承天。2001。〈基督教倫理與民主制度發展：從美國經驗看台灣〉。《公共行政學報》，第五期，頁 67-100。
  23. 陳敦源、徐仁輝。2000。〈從「權力授予」概念看台灣的行政立法互動關係：以八十七年預算法修正為例〉。《空大行政學報》，第十期，頁 129-184。
  24. 陳敦源、黃東益。2001。〈分權制衡與公共管理：從「統治成本」概念看台灣政黨輪替之後文官的治理困境〉。「兩岸公共管理」學術研討會，台北市：政治大學公共行政學系主辦。
  25. 陳敦源、黃東益、蕭乃沂。2001。〈資訊與民主：台灣立法機關網站政治溝通功能之評估〉。《理論與政策》，第 15 卷，第三期，頁 19-61。
  26. 陳敦源、郭政璋。2003。〈民主治理中之資訊交易關係：以台北市政府府會聯絡機制為例之研究〉。「民主治理與台灣行政改革」研討會，民國 92 年 6 月 21 日，台北市：政治大學公企中心。
  27. 蔡良文。1996。〈我國公務人員行政中立立法制之研究〉，台北：政治大學中山社科所博士論文。
- (二) 英文方面：
1. Aberbach, J. D. and B. A. Rockman. (1997). "Bureaucracy: Control, Responsiveness, Performance." In *Designs for Democratic Stability: Structure in Viable Constitutionalism*, A. I. Baaklini and H. Desfosses, eds. M. E. Sharpe.
  2. Arrow, K. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
  3. ---. (1985). "The Economics of Agency." In *Principals and Agents: The Structure of Business*, J. Pratt and R. J. Zeckhauser, eds. Boston: Harvard Business School Press.
  4. Asmerom, H. K. and E. P. Reis, eds. (1996) *Democratization and Bureaucratic Neutrality*.

- MaCmillan Press.
5. Baker, R. ed. (2001). *Transitions from Authoritarianism: The Role of the Bureaucracy*. Greenwood Publishing Group.
  6. Bendor, J., A. Glazer, and T. Hammond. (2001). "Theories of Delegation." *Annual Review of Political Science* 4: 235-69.
  7. Bendor, J. and T. M. Moe. (1986). "Agenda Control, Committee Capture and the Dynamics of Institutional Politics." *American Political Science Review*, 80(4): 1187-1207.
  8. Berg, Bruce L. 1998. 3<sup>rd</sup> ed. *Qualitative Research Methods for Social Science*. Allyn and Bacon.
  9. Bourke, F. E. (1984). 3<sup>rd</sup> ed. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little, Brown and Company.
  10. Bryner, G. C. (1987). *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*. New York: Pergamon Press.
  11. Calvert, R. L. (1995). "The Rational Choice Theory of Social Institutions: Cooperation, Coordination and Communication." In *Modern Political Economy*, J. S. Banks and E. A. Hanushek, eds. New York: Cambridge University Press.
  12. Calvert, R. L., M. D. McCubbins, and B. R. Weingast. (1989). "A Theory of Political Control and Agency Discretion." *American Journal of Political Science* 33(3): 588-611.
  13. Carpenter, D. P. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy*. Princeton University Press.
  14. Carroll, J. D. (1995). "The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review." *Public Administration Review* 55(3): 302-12.
  15. Christensen, J. G. (2001). "Bureaucratic Autonomy as a Political Asset." In *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, B. G. Peters and J. Pierre, eds., Routledge.
  16. Coase, R. H. (1937). "The Nature of the Firm." *Economica* 4: 386-405.
  17. Cole, Richard L. 1979. "Presidential Control of the Senior Civil Service: Assessing the Strategies of the Nixon Years." *American Political Science Review* 73(1/2): 399-413.
  18. Cox, G. W. and M. D. McCubbins. (2001). "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes." In *Presidents, Parliaments, and Policy*, S. Haggard and M. D. McCubbins, eds. New York: Cambridge University Press.
  19. Denhardt, J. V. and R. B. Denhardt. (2002) *The New Public Service: Serving, Not Steering*. M. S. Sharpe.
  20. Devine, Donald J. 1991. *Reagan's Terrible Swift Sword: Reforming & Controlling the Federal Bureaucracy*. Ottawa, IL: Jameson Books, Inc.
  21. DiMaggio, P. and W. Powell. (1991a) "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field." *American Sociological Review* 48: 147-60.
  22. DiMaggio, P. J. and W. W. Powell. (1991b). "Introduction," in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, W. W. Powell and P. J. DiMaggio eds. Chicago: University of Chicago.
  23. Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
  24. ---. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Scott, Foresman and Company.
  25. Eckstein, Harry. (1975) "Case Study and Theory in Political Science," in F. Greenstein and N. Polsby, eds., *Handbook of Political Science, Vol. 7: Strategies of Inquiry*, Reading, MA: Addison-Wesley.
  26. Eavey, C. L. and G. J. Miller. (1984). "Bureaucratic Agenda Control: Imposition or Bargaining ? " *American Political Science Review*, 78(3): 719-733.
  27. Fiorina, M. (1979). "Control of the Bureaucracy: A Mismatch of Incentives and Capabilities." In *The Presidency and Congress: A Shifting Balance*. W. S. Livingston, L. C. Dodd, and R. L. Schott, eds. Austin, TX: LBJ School of Public Affairs.

28. Frederickson, H. G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
29. Frederickson, H. G. and K. B. Smith. (2003). *Public Administration Theory Primer*. Westview Press.
30. Geddes, B. (1991). "A Game-theoretic Model of Reform in Latin American Democracies." *American Political Science Review* 85: 371-92.
31. Goodsell, C. T. (1983). *The Case for Bureaucracy*. Chatham: Chatham House.
32. Gormley, W. T., Jr. and S. J. Balla. (2003) *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*. CQ Press.
33. Granovetter, M. (1992). "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." In *The Sociology of Economic Life*, M. Granovetter and R. Swedberg, eds., Boulder: Westview Press.
34. Gruber, J. E. (1988). *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. Berkeley, CA: University of California Press.
35. Hall, P. and R. C. R. Taylor. (1996). "Political Science and the Three New institutionalisms." *Political Studies* 44: 936-57.
36. Hammond, T. H. (1986). "Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics." *American Journal of Political Science* 30(2): 379-420.
37. Hammond, T. H. and J. H. Knott. (1996). "Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making." *The Journal of Law, Economics, & Organization* 12(1): 119-166.
38. Hecl, Hugh. (1975). "OMB and Neutral Competence." *The Public Interest* 38 (Winter 1975): 80-99, reprinted in *The Managerial Presidency*, edited by James P. Pfiffner. College Station, TX: Texas A&M Press.
39. Horn, M. J. (1995) *The Political Economy of Public Administration*. New York: Cambridge University Press.
40. Hurwicz, L. (1973) "The Design of Mechanisms for Resource Allocation." *American Economic Review* 63(2): 1-30.
41. Huber, J. D. and C. R. Shipan. (2002). *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press.
42. Hyneman, C. S. (1950). *Bureaucracy in a Democracy*. New York: Harper & Brothers Publishers.
43. Ingram, P. and K. Clay. (2000). "The Choice-Within-Constraints New Institutionalism and Implications for Sociology." *Annual Review of Sociology* 26: 525-46.
44. Kiewiet, D. R. and M. D. McCubbins. (1991). *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
45. Koelble, T. A. (1995). "The New Institutionalism in Political Science and Sociology." *Comparative Politics* 27:231-243.
46. Krause, G. A. and K. J. Meier, eds. (2003). *Politics, Policy, and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
47. Kaufman, H. (1990). "The End of an Alliance: Public Administration in the Eighties." In *Public Administration: The State of the Discipline*, Naomi B. Lynn and A. Wildavsky, eds. Chatham, NJ: Chatham House.
48. LaPalombara, J., ed. (1963). *Bureaucracy and Political Development*. Princeton University Press.
49. Levine, C. H., B. G. Peters and F. J. Thompson. (1990). *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
50. Macey, J. R. (1992). "Separated Powers and Positive Political Theory: The Tug of War over Administrative Agencies." *The Georgetown Law Journal* 80: 671-703.
51. Marini, F. (1971). *Toward a New Public*

- Administration: The Minnowbrook Perspective*. Scranton, PA: Chandler.
52. McCubbins, M. D., R. G. Noll and B. R. Weingast. (1987). "Administrative Procedures as Instruments of Political Control." *Journal of Law, Economics, and Organization* 3(2): 243-277.
  53. ---. (1989). "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangement and the Political Control of Agencies." *Virginia Law Review* 75: 431-82.
  54. McCubbins, M. D. and T. Schwartz. (1984). "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms." *American Journal of Political Science* 28: 165-79.
  55. Meier, K. (1989). "Bureaucratic Leadership in Public Organization." In *Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science*, B. D. Jones, ed. University Press of Kansas.
  56. ---. (1997). "Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy." *Public Administration Review* 57(4): 193-199.
  57. Miller, G. J. (1992). *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. New York: Cambridge University Press.
  58. ---. (2000). "Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 289-327.
  59. Miller, H. T. (1994). "Post-Progressive Public Administration: Lesson from Policy Networks." *Public Administration Review*, 54(4): 378-386.
  60. Moe, T. M. (1985a). "The Politicized Presidency." In *New Directions in American Politics*, J. E. Chubb and P. E. Peterson, eds. Washington, D. C.: Brookings Institution.
  61. ---. (1985b). "Control and Feedback in Economic Regulation: the Case of the NLRB." *American Political Science Review* 79: 1094-1116.
  62. ---. (1990). "Political Institutions: The Neglected Side of the Story." *Journal of Law, Economics and Organization* 6: 213-53.
  63. Mosher, F. (1968). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
  64. Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
  65. Nee, V. (1998). "Sources of the New Institutionalism." *The New Institutionalism in Sociology*. M. C. Brinton and V. Nee, eds., New York: Russell Sage Foundation.
  66. North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
  67. North, D. C. and B. R. Weingast. (1989). "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." *The Journal of Economic History*, 49(4): 803-832.
  68. Osborne, D. and T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government*. Reading: Addison-Wesley.
  69. Osborne, D. and P. Plastrik. (1998). *Banishing Bureaucracy*. New York: A Plume Book.
  70. Ostrom, E. L. (1986). "An Agenda for the Study of Institutions," *Public Choice*, 48(1): 3-25.
  71. ---. (1990). *Governing the Commons*. New York: Cambridge University Press.
  72. Ostrom, V. (1989). 2<sup>nd</sup> *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. University of Alabama Press.
  73. Peters, B. G. (1995). 4th ed. *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman.
  74. ---. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism.'* London: Pinter.
  75. Peters, B. G. and J. Pierre, eds. (2001). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Routledge.
  76. Rae, D. W. (1971). "Political Democracy as a Property of Political Institutions." *American Political Science Review* 65(1): 111-119.
  77. Riggs, F. W. (1997). "Bureaucracy and Viable Constitutionalism." In *Designs for Democratic Stability: Structure in Viable Constitutionalism*, A. I. Baaklini and H. Desfosses, eds. M. E.

- Sharpe.
78. Riker, William H. 1959. *The Study of Local Politics: A Manual*. New York: Random House.
  79. Robertson, D. B. (1993). "The Return to History and the New Institutionalism in American Political Science." *Social Science History* 17(1): 1-36.
  80. Romer, T. and Rosenthal, H. (1979). "Bureaucrats vs. Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy." *Quarterly Journal of Economics*, 93: 563-587.
  81. Rourke, F. E. (1992). "Responsiveness and Neutral Competence in American Bureaucracy." *Public Administration Review*, 52(6): 539-47.
  82. Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organization*. Thousand Oaks: Sage Publications.
  83. Shepsle, K. A. (1986). "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions." In *Political Science: The Science of Politics*, ed. H. Weisenberg. New York: Agathon.
  84. ---. (1989). "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach." *Journal of Theoretical Politics* 1(2): 131-47.
  85. Shepsle, K. A. and B. R. Weingast. (1981). "Structure-induced Equilibrium and Legislative Choice." *Public Choice*, 37: 503-15.
  86. ---. (1984a). "When Do Rules of Procedure Matter?" *Journal of Politics*, 46: 206-21.
  87. ---. (1984b). "Uncovered Sets and Sophisticated Voting Outcomes with Implications for Agenda Institutions." *American Journal of Political Science*, 81: 85-104.
  88. ---. (1987). "The Institutional Foundation of Committee Power." *American Political Science Review*, 81: 85-127.
  89. Stivers, C. (2001). *Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration*. Westview Press.
  90. Strauss, J. C. (1998) *Strong Institutions in Weak Polities: State Building in Republican China, 1927-1940*. Oxford: Clarendon Press.
  91. Thelen, K. (1999). "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 2: 369-404.
  92. Thelen, K. and S. Steinmo. (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth, eds. New York: Cambridge University Press.
  93. Vinzant, Janet, (1993). "Strange Bedfellows: Public Administration, Neutral Competence, and Strong Parties." *Public Administration Theory and Praxis*, 15(2), 11-24.
  94. Waldo, D. (1952). "Development of Theory of Democratic Administration." *American Political Science Review* 46: 81-103.
  95. ---. (1980). "Politics and Administration: A Profound Disjunction." *Dualogue* 4 (Sept./Oct.).
  96. ---. (1981). *The Enterprise of Public Administration*. Chandler & Sharp Publishers, Inc.
  97. Wamsley, G. L. and others. (1990). *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage.
  98. Warner, B. E. (2001). "John Stuart Mill's Theory of Bureaucracy within Representative Government: Balancing Competence and Participation." *Public Administration Review*, 61(4): 403-413.
  99. Waterman, R. (1989). *Presidential Influence and the Administrative State*. Lnoxville: University of Tennessee Press.
  100. Weber, D. (1986). "Analyzing Political Feasibility: Political Scientists' Unique Contribution to Policy Analysis." *Policy Studies Journal* 14(4): 545-553.
  101. Weingast, B. R. (1981). "Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relationships." *Law and Contemporary Problems* 44: 147-77.
  102. ---. (1984). "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with Applications to the SEC)," *Public Choice* 44:

- 147-91.
103. ---. (1996). "Political Institutions: Rational Choice Perspectives." In *A New Handbook of Political Science*, Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann, eds. Oxford: Oxford University Press.
104. Weingast, B. R. and M. Moran. (1983). "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission." *Journal of Political Economy* 91(5): 765-800.
105. West, W. F. and J. Cooper. (1989-90). "Legislative Influence v. Presidential Dominance: Competing Models of Bureaucratic Control." *Political Science Quarterly* 104: 581-606.
106. West, W. F. and R. F. Durant. (2000). "Merit, Management, and Neutral Competence: Lessons from the U. S. Merit Systems Protection Board, FY1988-FY1997." *Public Administration Review*, 60(2): 111-122.
107. Wiatr, J. J. (1995). "The Dilemmas of Re-organizing the Bureaucracy in Poland during the Democratic Transformation." *Communist and Post-Communist Studies*, 28(1): 153-160.
108. Wildavsky, Aaron. (1998) *Federalism & Political Culture*. D. Schleicher and B. Swedlow, eds. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
109. Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
110. ---. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
111. Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
112. Wilson, W. (1887). "The Study of Administration." *Political Science Quarterly* 2(2): 197-222.
113. Wood, B. D. and R. W. Waterman. (1991). "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy." *American Political Science Review* 85: 801-28.
114. Yates, D. (1982). *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.