

替官僚自主性的強力辯護— 超越政治：官僚裁量與可信賴承諾

洪琬茹*

書名：*Above Politics: Bureaucratic Discretion and Credible Commitment*

《超越政治：官僚裁量與可信賴承諾》

作者：Gary J. Miller、Andrew B. Whitford

出版者：Cambridge University Press

出版年：2016年

頁數：274頁

ISBN：9781107401310

非送審類文章。

* 洪琬茹為美國羅格斯大學公共事務與行政學系博士生。e-mail: wanju.hung@rutgers.edu。

一、本書論點簡介

國會議員有很多制度設計給予的武器可以控制官僚機構：控制預算、影響委員會的任命結果、影響機構首長的任命結果、命令任一位官僚出席聽證會並提供證詞。當然，國會還可以修法，對一個組織的法律地位以及權利做出影響。1987年4月，四名「聯邦住房貸款銀行委員會」（Federal Home Loan Bank Board）的官僚被五名參議員召集，在那場會議中，許多的威脅都被用上。

聯邦住房貸款銀行委員會是一個負責管理跟存款跟放貸的獨立管制委員會。五位議員要的很簡單，就是要該委員會停止調查富商 Charles J. Keating 其下公司的行動。這場事件後續演變成美國 1980 年代的儲貸危機（Saving & Loans Crisis），是美國著名的政治醜聞之一，而這五位分別來自共和黨與民主黨的參議員則被稱作基廷五人（the Keating Five）。富商 Keating 希望藉由參議員的干擾跟控制來阻礙聯邦住房貸款銀行委員會對自己超額利用旗下林肯儲貸公司內的民眾存款來進行高風險投資行為的調查。因為 Keating 的相關企業遍及數州，且對當地帶來一定的經濟支持，他無疑是該些州的重要選民。五位參議員收到了來自 Keating 的大量政治獻金以及訴求，基於再次勝選的誘因，他們召來住房貸款委員會的首長以及相關的文官以施加壓力。

在那場會議中，參議員質問官員為何 Keating 被調查以及為何這場調查花費這麼大時間精力，並拿出某位與 Keating 交好的著名經濟學家的信、以及林肯公司財務資料來舉證的該公司營運沒有問題。然而四位具備專業的獨立管制機構文官在面對政治上司的質問時卻占了上風，文官們不但替自己的調查作出強力辯護、指出林肯公司資料的錯誤與蓄意操弄之處，同時，他們也說明自己在制度上站得住腳，以及委婉提醒議員如果對該事件介入過多可能會有受司法部門調查的風險。會後，其中一位文官向媒體透漏了這件事，進而引起民眾對於官僚機構的同情並威脅了議員們的政治生涯。

以上是該書的第一章開頭。聖路易華盛頓大學政治系教授 Gary J. Miller 以及喬治亞大學公共行政暨政策學系教授 Andrew B. Whitford 合著出版的《超越政治：官僚裁量與可信賴承諾》（Above Politics: Bureaucratic Discretion and Credible Commitment）自 2016 年出版後，該書即在 2016 與 2017 年間三度於「美國政治科學學會」（American Political Science Association）、「國際政治科學學會」

(International Political Science Association) 以及「美國公共行政學會」(American Society for Public Administration) 得到美國國家政策領域最佳書籍、比較行政與公共行政最佳書籍、公共行政最佳書籍的獎項。

本書以基廷五人的故事作為簡短開頭，作為後續主張的其中一個鮮明舉證。Miller 與 Whitford 在該書中的最重要貢獻就是 1.對傳統代理人理論的課責架構提出反思，指出政治人物（主理人）基於制度結構限制，也會產生「政治道德風險」（political moral hazard）。2.官僚機構基於專業認同跟機關聲望而生的對公共利益的「可信賴承諾」（credible commitment）可以是對抗政治人物道德風險的一個制衡力量，因此「官僚自主性」（bureaucracy autonomy）可以被視為是一種有效課責的途徑。

傳統代理人理論的視角中，民主國家的人民為「主理人」（principal），民選政治人物為「代理人」（agent），民選政治人物相對於官僚組織而言，又為主理人，而官僚組織為執行其政策目標的代理人（Moe, 1984）。Miller 與 Whitford 認為過去研究視角多半聚焦理性自利的官僚組織可能藉由資訊不對稱進行投機行為，然而卻忽略了民選政治人物在民主政治制度之下，同時是主理人也是代理人。對作者來說，民選政治人物（此書專指國會議員）帶來的政治道德風險更危險。

從代理人理論的視角繼續延伸，到底要如何確保課責（accountability），自 Carl Friedrich 與 Herman Finer 經典的內控外控之爭後引起了諸多討論，當 Finer（1941）提倡外部課責途徑：將監督課責交給官僚組織外部的機構與政治人物，Friedrich（1940）則是認為官僚自身的專業責任是最適合的課責途徑。雖然在這場內控外控的討論中，本書指出不論是政治實務運作還是學術界，Finer 的觀點都占上風，但作者們立場偏向 Friedrich 的觀點，並指出給予更多官僚自主性除了可以對官僚組織課責，還可以做為因選舉考量而扭曲公共利益的政治人物的制衡力量。

二、章節概要

章節安排上，本書共分十章，前七章闡述本書論點，八九章為個案研究，並在第十章做一個總結。以下簡略介紹二到七章的主要論點。兩位作者在第一章先利用 Keating 的例子帶出本書主張，接著在第二章回顧過去代理人理論在經濟學的發展，以及該理論應用在政治公行領域的問題。第二章中，作者回顧相關研究之後，指出目前在政治學與公共行政領域，研究基本上有幾個趨勢：將國會視作追求公共

利益的主理人，而官僚組織是國會的代理人；大部分代理人研究都是從主理人的角度出發，並且假設主理人的最大利益也發生在交辦代理人的任務達到「博瑞圖效率」（Pareto efficiency）時；研究主要強調國會如何監督控制官僚組織以避免其道德風險的發生，不過，相較於代理人理論在經濟學領域的研究，應用在政治學與公共行政的研究中並沒有討論到誘因的概念。

然而，在這個國會與官僚的主理代理關係之中，只有重視主理人如何控制代理人的行為是不夠的。他們主張我們應該思考的是「雙重道德風險」（double moral hazard）的問題（p. 49）：主理人跟代理人都會受到誘因的影響而偷懶。作者們指出，在某些情境中，如果政治人物發現官僚組織不發揮最大努力，政治人物本身就可以得到最佳利益的話，則他們會受到誘因驅使，有試圖讓官僚組織降低努力的行為，此即政治人物的「政治道德風險」（political moral hazard）。作者們利用簡單的數學例子，在設立假設條件之後，以簡單的計算證明主理人（政治人物）在面對某些條件之下，如果不提供誘因讓代理人（官僚組織）進行高度努力（換句話說，就是讓代理人偷懶不積極工作），雖然會使目標結果無法達到博瑞圖效率，但反而能夠替主理人本身帶來最大淨效益（p. 46）。此時，官僚的「政治課責」（political accountability）即使被確保，也不會達成最佳效率以及公共利益。

第三章的討論，從一般性的主理人問題推展到政治人物作為政治課責主理人的問題。兩位作者主張 Thomas Schelling（1960）提出的「可信賴承諾」（credible commitment）的觀點，比起傳統代理人觀點，更能應用在民主政治中政治人物跟官僚機構的互動上。

經典例子中，Schelling（1960）認為當賽局中的行動者 A（綁匪）對於主理人 B（擔心孩子被綁架的富有母親）的公開宣稱（即使孩子被綁架，她也不付贖金）的承諾不信任時，B 即使做出宣稱，也得不到 B 的最佳結果（因為綁匪相信自己一定會拿到贖金，因此還是會進行綁架），但如果主理人母親 B 將所有財產交給專業信託人（trustee）C 託管，且 C 無論如何都不會交出贖金，結果就不一樣了：此時 A 會因為相信 C 的承諾而決定不進行綁架。在這個結局下，主理人母親 B 因此可以得到她的最佳結果（孩子不被綁架）。

作者們從這個例子延伸到政治人物跟官僚的主理代理關係。他們指出國會政治人物受到制度結構限制以及再次勝選的考量，其「政策目標是隨時間變動不穩的」（time-inconsistent goals），因此政治人物無法給出對公共利益有益的「可信賴承諾」（credible commitment）。例如，一向主張財政平衡的議員可能在選舉年時同

意更多的支出。此時，如果政治人物在制度設計上給予官僚機構違抗自己控制的自主權（autonomy），具有自主權的官僚機構就會產生可信賴的承諾，使得其他政治行動者（例如利益團體）認知到他們無法藉由影響官僚機構或政治人物來得到自己的利益。

這個觀點跟傳統的代理人理論截然不同。傳統代理人理論在政治人物與官僚組織的關係中，強調透過誘因設計讓主理人跟代理人誘因相同以達到最佳結果，但可信賴承諾的觀點卻認為，政治人物將任務委任給「偏好和主理人不一致」的代理人，並且在制度設計上盡可能避免代理人遭受主理人的壓力，才可以帶來最佳結果。

第四章中，作者們回顧了三個政治道德風險的理由：「偏差代表」（biased representation of group interests）、「多數決的混亂」（majority rule chaos）、「分配利益的邏輯問題」（logical problems associated with allocating jointly produced of credible commitment），並指出這三個現象在美國政治中的常見性導致政治道德風險幾乎不可避免。作者們也進一步採用 Holmström（1982）的「不可能理論」（impossibility theorem）來推導證明政治道德風險的不可避免性。該章用美國軍事基地關閉的例子說明三個原因如何帶來政治道德風險以及無效率的結果，以及主張官僚機構可以藉由可信賴的承諾降低無效率（p. 94）。美國國防部希望關閉二戰結束以來散布在各州的三十三個多餘的美軍基地，因為刪除任務過時、不必要的基地可以讓國防部更有效率配置資源，達到更高品質的國防。然而，政治人物的道德風險問題又再次在這個議題中顯現：當地民眾會失去相關的合約跟工作機會，使國會議員皆不願意自己所屬選區的基地關閉。

此案中，為了達成自己的最佳利益，議員們將自己的權力藉由某種方式委任出去，讓他們本身失去保護選區利益的能力，這樣一來，不論選區內基地是否被撤除，他們都不用負擔政治責任。國會議員藉由創造了一個九人的獨立委員會來委任自己的權力。該委員會可以獨立評估國防部提出的刪除基地草案並在修改後送至總統，而總統通過整組草案後，國會有四十五天的時間反對整組提案，如果國會不能成功達成撤案標準，則該提案就通過。不過，由於到達國會的草案內容不能再修正，且國會議員之間也很難達成撤案共識，因此提案結果基本上無法再更動。這個委任權力的方式對於所有國會議員來說可以帶來好處，因為他們可以在程序中展現象徵性的努力（symbolic attempt）以維繫選票，又不需要真的做出關閉基地的關鍵決定。作者們利用此案例說明再次強調自己的主張：政治人物有政治道德風險的問

題，而獨立自主的官僚則可以藉由可信賴的承諾達成公共利益。

然而，為什麼自利的政治人物會同意給予官僚自主性？作者們進一步在第五章試圖回答一個有趣的問題：如果傳統的政治課責價值重視官僚組織對政治人物的回應性，那為什麼自利的政治人物會願意讓受到制度保障、中立無法控制的獨立機構被創造出來呢？本書從政治人物道德風險的角度出發，提出一個新鮮的觀點，指出具有官僚自主性的獨立管制機構是政治人物彼此在短視、偏狹的資源權力鬥爭中產生的意外產物，具有折衷妥協的意味在。各方同意獨立機構成立的目的是在於阻止其他競爭對手奪取機構專業知識與資源。其實讓這種獨立機構產生不是政治人物的最優先偏好（他們畢竟希望自己能掌握所有資源跟知識），獨立機關產生的原因其實是「如果我無法控制這個政策領域，最好他人也做不到」這樣的心態產生的。

第六章討論的是政治人物對官僚控制的「控制弔詭」（control paradox）：政治人物為了增進績效而對官僚組織進行的控制，反而會降低組織績效。作者們利用數個個案研究說明機構中主管如果給予員工更多自主性，則不需要提供其他監督控制或者誘因就可以增加績效跟降低成本，在這些研究中，研究者都發現了「自主性與工作努力」之間的條件交換（gift exchange of autonomy and work efforts）。

那麼在官僚組織中，要如何改善控制弔詭的問題？由於政治人物與常任文官的互動其實是沒有一定回合次數的重複賽局（repeated game theory），因此作者們利用重複賽局的概念進行推導，指出重複賽局中對雙方最好的均衡點就是主理人維持零監督，代理人維持一定程度的努力。然而，有兩點須注意，首先是這個均衡點是相當不穩定的，會因一方的改變而改變結果，另外是傳統的監督控制在此並不是毫無用處，這個均衡點的產生是因為官僚組織相信政治人物「隨時可能會開始監督」的威脅有效才產生。作者最後在本章最後提到這樣的長期互動關係還需要藉由主理人跟代理人雙方的互信才能將互動結果維持在無監督以及一定程度的努力。

最後，第七章辯護為什麼從國會立法得到自主權的官僚組織能夠有效進行內部控制（inner check）。作者採取 Friedrich 的內控論點，主張官僚專業主義（professionalism）是官僚努力工作的動機跟內部控制的重要來源。具有專業的職業，例如律師、經濟學家以及文官體系中具備高門檻、長期訓練才能達成的專業文官，都是本章中所說的專業人士。那麼專業主義有什麼特徵呢？作者們引用心理學等其他領域的研究，指出專業主義的特別之處在於：1. 具備高門檻的專業知識以及高門檻的認證方式 2. 因為長期、所費不貲的訓練過程而發展來的長期職業觀點（傾向未來也在同一專業多年耕耘）3. 專業認同高於目前所屬組織的認同 4. 會受

到自我監督以及專業同儕的監督。

這些長期訓練過程社會化而來的專業認同、同儕的社會規範壓力，讓專業文官對自己基於專業知識做出的決斷較為堅持，也比較不會服從於政治人物基於私利或選票考量提出的無益於公共利益的要求。同時由於這些專業人士對工作自主性的要求較高，因此他們也會願意努力工作，並且限制自己與同儕採取投機行為，以換取持續的自主性。

雖然作者們也同意專業官僚某種程度上對傳統政治課責產生威脅，但就如同 Moe (1987) 所言，專業人士即使很難被控制 他們的行為卻相對好預測。專業主義本身會限制他們濫用被賦予的權威並進行自我監督，並且相比政治人物更可以帶來穩定的可信賴承諾。簡言之，本章主張專業官僚不但可以制衡政治人物的威脅，更能因為自我以及同儕的監督，以及對自主權的高度要求而進行自我控制。

三、結語與反思

總結而言，這是一本給已對政治學跟公共行政具備一定知識基礎，想要更進一步深入理解政治行政之間關係的研究生或教授的讀物。對公行政治領域的研究生而言，雖然本書寫作風格不像教科書般直白、簡單，且需要一些經濟學的基礎，但也不致無法理解。

該書主要貢獻，在於作者不僅提醒我們多數政治行政研究在應用代理人理論時，也應該注意主理人的道德風險，同時也大膽主張官僚自主性是制衡政治人物道德風險的力量。作者們或許不是最早提醒政治人物的道德風險或者辯護官僚自主性的學者，但他們跳出規範性應然面的論述，利用經濟學與個案研究的混合研究途徑，從理論與實證方面，替官僚自主性進行強而有力的辯論。

本書固然極具研究者的參考價值，但也不是毫無可批評之處。首先，書中似乎暗示著專業官僚的決策一定是「正確的」。然而，決策所追求的公共利益時常是沒有明確對錯的。公共政策的爭議經常發生在不同行動者的基本價值落差（例如環境保護與經濟發展的爭議）。如果專業官僚與政治人物之間的分歧只是因為雙方對於資源分配有不同的優先價值，此時受到自主權保護的官僚組織做下的決策，可能會讓民主政治中政治課責的問題變得更複雜。舉例而言，若民意與政治人物要求某特定價值，而官僚機構基於專業性與授權的自主性決定追求相衝突的另一價值，此時的公共政策爭議便存在難以課責的問題。

第二，作者們也似乎直接假定官僚機構內的文官「只要獲得工作自主性，就會願意為了公共利益努力工作」，然而，從組織行為以及現實政治生態的觀點來看，官僚個人的服務動機往往是混合公益與自利的。或許也有部分的專業官僚會認為回應政治人物為了勝選提出的需求，能使自己的事業發展更好，甚至成為政務官，進而照做而不抗衡。至少本書第一章 Keating 聘用的那位經濟學家就是如此選擇。

另外，閱讀本書時需要注意結論適用性的問題。雖然書中舉了非常多官僚自主性能抗衡政治道德風險、替組織績效帶來好處的例子（例如聯邦住房貸款委員會、美國商品期貨交易委員會、美國證券交易委員會），但必須注意的是，他們幾乎都是極度專業，組織設計上具有高度獨立性的機構。此類機構在不但在組織設計上跟非獨立機關有所差距，專業認同的強度上也或許與一般行政機關有所不同，然而，作者們在書中並沒有特別指出他們的理論是否只適用在獨立機構，或者也適用於一般行政機構。因此，未來研究者在「官僚自主性能抵抗政治道德風險這件事」應用至非獨立委員會時應特別注意。

最後，筆者認為本書對於研究政治行政關係、政治人物影響力、官僚組織的相關研究者而言，帶來了許多有趣且可以未來可以進一步討論的論點，尤其是該些論點在臺灣官僚組織研究的應用性方面。筆者提供幾個可能的思考方向於下：

跳脫傳統代理人理論的視角，本書論點或許可以被應用在臺灣本土化的官僚組織研究，作為解釋的視角。例如，未來研究者可以探討臺灣獨立機關成立的原因與書中作者所指出的途徑是否相似、差異在哪，政治人物對其的態度又是如何。有興趣的讀者也可以進一步探討當發生價值衝突時，臺灣的獨立機構是否真會力抗政治人物甚至主流民意？雖然本書作者認為專業主義與可信賴承諾使得專業官僚能夠力抗政治人物，但一個更基本的問題是官僚們是否願意？雖然專業主義強調長期的職業社會化、自我要求與同儕之間的相互監督，但是公部門薪資待遇相較於其他專業（醫師、律師等）普遍較差，此時專業主義的影響力是否會受到影響，又有多少官僚會願意面對風險來與自利的政治人物抗衡，也是可以進一步反思的問題。

參考文獻

- Finer, H. (1941). Administrative responsibility in democratic government. *Public Administration Review*, 1(4), 335-350.
- Friedrich, C. J. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. In C.

J. Friedrich & E. S. Mason (Ed.), *Public Policy: A Yearbook of the Graduate School of Public Administration, Harvard University, 1940* (pp. 3-24). Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.

Holmström, B. (1982). Moral Hazard in Teams. *Bell Journal of Economics*, 13(2), 324-340.

Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777.

Moe, T. M. (1987). Interests, Institutions, and Positive Theory: The Politics of the NLRB. *Studies in American Political Development*, 2, 236-299.

Schelling, T. C. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press.