

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

透明課責與行政立法信任建構：台北市政府府會連絡機制 之研究 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 94-2414-H-004-025-
執行期間：94年08月01日至95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

計畫參與人員：博士班研究生-兼任助理：王光旭、李仲彬

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 96年01月30日

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

透明課責與行政立法信任建構：台北市政府府會連絡機制之研究
*Accountability via Transparency and Trust-building in Executive-legislative Relations:
A Study of the Legislative Liaison Mechanism in the Taipei City Government*

計畫類別：個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 94-2414-H-004-025-

執行期間：2005 年 08 月 01 日至 2006 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 95 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

透明課責與行政立法信任建構：台北市政府府會連絡機制之研究

計畫編號：NSC 94-2414-H-004-025-

執行期限：94 年 8 月 1 日至 95 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] 植基於作者 90 年度國科會研究結果的基礎之上，本研究繼續藉由深入研究台北市政府府會聯絡機制，來討論行政立法關係的運作。本研究主要回答下列三個問題：其一，理論化府會關係：這種以資訊交換為基礎的機制，運作以及互動的關鍵為何？新制度論的分析工具，可以針對這樣的關係做些什麼理論化的建構？其二，信任如何可能？資訊交換的關係，如果從行政立法憲政制衡的角度出發，會有什麼樣的運作內涵？信任的建構在制衡的環境當中是否可能？其三，行政立法制度設計：如果從透明課責與行政立法運作效率雙重的民主治理目標出發，府會聯絡機制與的設計與運作，對於這兩個目標的取舍關係，有何影響？

[理論與方法] 本文植基在新制度論的範疇當中，討論信任建構與透明課責的制度性議題，將從新制度論當中「公部門交易」以及「策略互動(賽局理論)」兩個基礎上建構理論模型，接著再從模型當中擷取可以驗證的假設，轉化成為問卷，以台北市政府府會聯絡機制網絡關係為基礎，進行結構式問卷並附帶開放訪談，對信任建構的相關理論進行理論經驗檢測的工作。

[結論與貢獻] 本研究結論對學界可產生三個主要貢獻：其一，對於行政與立法關係的相關研究，提供一條結合信任建構與制度起源的路徑；其二，藉由新制度論觀

點的重新詮釋，彰顯研究外部政治管理在公共行政學界的重要性；其三，對於信任研究在制度信任與個人信任上的連結問題，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忽視政治管理相關基礎研究的問題，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：課責、透明、信任、行政立法關係、新制度論、交易成本、賽局理論

Abstract

In this follow-up research on legislative liaison mechanism on Taipei City Government, author tries to answer three research questions. First, if the executive-legislative relation is based on information-exchange behavior, what are the core elements of this relation? Second, under the demand of accountability via transparency from citizenry, how is the trust-building behavior possible when both sides have incentive to reveal other's information to citizen to avoid blame from policy failure? Third, if accountability via transparency and trust-building between executive and legislative branches is a trade-off, what implications can this

trade-off bring to the design of the executive-legislative liaison mechanism? Answers to these three questions will reveal the real world executive-legislative interaction under theoretical basis and they can be very helpful to public managers with a deep concern on maintaining executive-legislative relations for the sake of governmental efficiency.

Key Words: Accountability, Transparency, Trust, Executive-legislative Relations, New Institutionalism, Transaction Costs, Game Theory

二、研究緣起

(一) 研究目的

過去台灣對於行政立法關係的研究，多屬於憲政體制選擇或是職權運作公法基礎的政治觀點，一直缺乏公共行政觀點的討論，就如行政學鼻祖 Woodrow Wilson 所言，即便我們能夠建構(frame)一部憲法，如何去運作(run)是個更為困難的問題。民主治理的制度設計從不信任出發，在立憲時刻建構分權制衡的體制；然而，為了讓政府能有效的運作，三百六十五天的行政立法互動關係，必須在結構衝突當中尋找合作的制度性途徑，而聯絡機制就是引導行政與立法機關合作的重要機制。台灣民主化之後，國民黨淡出國家治理結構，行政立法互動從國民黨內部組織運作，回歸常態憲政制度運作，然而，由於缺乏實際運作的經驗，這種常態互動的不確定性也跟著升高，學界急需投入資源了解這個治理過程，以彌補過去偏重政治觀點的不足。而作者在 90 年度國科會針對台北市府會聯絡機制所進行的初步研究，揭開了從府會聯絡機制研究行政立法關係的序

幕，得到下面三個結論(陳敦源、郭政璋，2003)，這三個結論也是本研究所要開始的起點，也是本研究目的所在：

其一，從歸納的府會聯絡人主要工作當中發現，資訊交易是行政立法互動的關鍵本質，府會聯人在其最重要的四項工作，包括議員市政資料索取回應、議員選民服務工作的協助、法案預算審查遊說與期程掌控、議員質詢內容預知與準備，這些互動當中，資訊的獲取、解讀與應用，成為功作的核心，這種工作性質的認知，有助於我們在未來進行行政立法關係相關研究，可以鎖定並借用與資訊互動有關的理論來建構正式的理論。

其二，對於府會聯絡機制建構行政立法良性互動關係方面，我們也觀察到包括首長授權、業務熟習程度、信任關係建立等重要因素的影響，因此，我們必須將降低交易成本的概念，放在長期「重複互動」(iterated interaction)的框架中才有意義，交易成本是制度經濟學最主要的概念，但是它的經驗內涵卻十分貧乏，本研究對府會聯絡機制的研究發現，可以當作以交易成本概念研究民主治理內涵的一個深化的嘗試，以科層為主的行政體系和以協調為主的立法部門之間的互動，除了「硬體」的管道，也就是府會聯絡機制的建立以外，「軟體」的管道、也就是人際互動層次的建設也是相同重要的，長期交往關係在過去的研究當中，不論是理論還是實務上，已經說明是人類社會合作的重要基石 (Axelord, 1984)。

其三，府會聯絡機制，有其發展上的一個困境(dilemma)，這種困境剛好真實地描繪了民主治理當中，平衡民主與專業的微妙之處。一方面，由於府會聯絡工作的政治性與機密性，需要信任(trust)的基礎和靈活的運作，而制度化與公開化有時反產生僵化與信任關係建立困難的問題，縱使繼續存在也無法發揮應有的功能。所以就

機制運作而言，非法制化與檯面化，或許才是正確的方向，因為，府會聯絡工作所進行的資訊交易工作，常常遊走在法規未明的區域，也就是行政部門具有裁量權 (discretion) 的部分，若將這個過程透明化，就好像兩個人討價還價給第三者利害關係人看，反而會使聯絡人工作因礙於法規上而難以施展開來；但是另一方面，行政立法機構藉由府會聯絡機制，所進行的資訊互動也不能運作得「太好」，這些運作必須在對外「透明」(transparent) 的狀態下進行，不然，這種「安靜」的運作會造民主制衡機制原初設計目的的失靈，讓如議員加薪、圖利特定人士等「見光死」的作為猖獗。

爲了接續這份研究，本研究從 90 年國科會研究的結論出發，主要試圖回答下列三個問題。

其一，理論化府會關係：這種以資訊交換爲基礎的機制，運作以及互動的關鍵爲何？新制度論的分析工具，可以針對這樣的關係做些什麼理論化的建構？

其二，信任如何可能？資訊交換的關係，如果從行政立法憲政制衡的角度出發，會有什麼樣的運作內涵？信任的建構在制衡的環境當中是否可能？

其三，行政立法制度設計：如果從透明課責與行政立法運作效率雙重的民主治理目標出發，府會聯絡機制與的設計與運作，對於這兩個目標的取舍關係，有何影響？

(二) 文獻回顧

本研究所牽涉到的研究範疇，涵蓋法學、政治學與公共行政學，而其研究的焦點，則包含(一)行政立法關係與議會聯絡機制、(二)透明課責與信任建構、由於本研究試圖從「新制度論」的角度整合各方理論，因此也應包含(三)新制度論的相關討論。

(一)行政立法關係與議會聯絡機制方面：

研究行政立法關係的文獻，傳統以來就包括法學、政治學、與公共行政學等三個方向。其一，憲法學者對於行政與立法部門之間從憲法法理與大法官釋憲內涵的解釋、應用、與權限爭議的解決爲主(許宗力，1996；湯德宗，1998a；蔡文斌，1998)，也有從憲法學角度評析各類行政立法制度設計的應用(湯德宗，1998a；黃昭元，1998；黃錦堂，1996)，民國九十年一月十五日由大法官因爲核四爭議所發佈的 520 號解釋文，及其後續所引發的解讀與爭議，都可以說是憲法學者最主要對於行政立法關係的貢獻所在。然而，由於憲法的「詮釋」(interpretation)通常並不能自然得到「獨一性」(uniqueness; Ferejohn, 1995; Calvert and Johnson, 1999；陳敦源，2000)，行政立法關係仍然是一種需要各方勢力妥協的「不完全契約」，因此，憲法詮釋事實上是憲法政治動態過程的一環。

其二，政治學者在舊制度論時期，著重「法律-正式」(legal-formalism; Easton, 1992: 291-94)制度的比較研究，試圖回答民主制度在不同的憲政體制之下，運作實際內容的一同，以學者 Bagehot(1915)與 Wilson(1885)對英美兩國政治體制運作的研究最爲有名。世界近世第三波民主改革以來，制度論的市場又活絡了起來，其中對於憲政體制選擇的爭議(尤其是總統制、內閣制孰優孰劣的問題)，最爲熱絡有趣(相關文獻整理請參陳敦源，2000: 213-19)，行政立法關係的理論與實務，在二十世紀 90 年代受到學界與實務界極度的關注(Andeweg, 1992; King, 1976; Peterson and Green, 1993)，包括台灣在內，都在這個風潮當中，學界也試圖爲台灣的行政立法憲政設計，尋找「最適」方案(舉例而言，林繼文，2000；林佳龍，2000)，而因著陳

水扁先生選上台北市長之後所產生的府會關係問題，使得府會關係的政治分析，也成爲是一個研究的重點(如黃正雄，1996；陳建志，1990；趙永茂，1996；蔡相廷，1990)，美國也有針對改善行政立法關係的實務報告(Hunter and Berman, 1985; Neumann, 1977)。再者，學者近來也針對台灣行政立法部門分屬不同政黨(或是不同屬一個政黨)的「分立政府」現象(divided government)，引進美國研究的成果應用在台灣(相關文獻請參吳重禮，2000；Chen and Huang, 1999)，主要是想了解分立政府的成因與後果，並尋求可能的解決之道。

其三，在公共行政的研究上，二十世紀早期因爲受到「封閉系統理論」(close system theory)與「政治與行政二分」的影響，對於行政的研究集中於科學管理與效率追求的問題，但隨著「開放系統理論」(open system theory; Katz and Kahn, 1966)的開展，與政治行政無法分家的認知逐漸展現，行政部門與立法部門的關係，逐漸從組織與環境界面的角度(organization-environment interface; Lawrence and Lorsch, 1969)，成爲公共行政研究的重心之一。目前研究行政立法關係的發展，大約可以從制度與公共管理者的角度出發的研究，首先，學界已經從「新制度經濟學」(new institutional economics; Eggertsson, 1990; Furubotn and Richter, 1998)發展出一套解釋國會與行政部門互動的理論，包括預算、管制政策、公共政策、國會監督等等議題，都有深入的析論(相關文獻請參陳敦源，2000a)。另外，學者也從跨域管理(府會間的協調與管理，Peters, 1998; Radin, 1996; 陳敦源，1998；馬紹章，1997)、公眾關係或政府公關的角度，來處理行政立法關係的問題(Lowndes and Skelcher, 1998; 李瞻，1992；林鍾沂，1988；黃榮護，1997, 2000；陳春榮，1996；張妍蕙，1988)，其重點是從公共管理者的

角度，來討論管理組織與其外在環境的動態，以爭取組織的永續發展。

美國議會聯絡機制的研究，多集中於總統權力的行使方面，以美國總統國會聯絡辦公室(The Office of Legislative Affairs)爲核心的描述性研究最多(Bond and Fleisher, 1990; Bowles, 1987; Collier, 1997; Craswell and Davis, 1994; Davis, 1983; Edwards, 1980, 1989; Hess, 1976; Holtzman, 1970, 1975; Jones, 1988; Pita, 1986; 王國璋，1989a, 1989b)，以理論建構爲基礎的研究還不多見。在台灣方面，情況也類似，但研究的數量更少，研究者多從描述性的角度來討論中央與前省府的聯絡機制(何鴻榮，2001；張蔚德，1991; 劉省作，2004)，只有一篇引用博奕理論(game theory)來討論國會聯絡機制(蔣國安，1998)。總括而言，行政立法關係若是從「議會聯絡機制」的角度出發，不論從理論或是實務、或是國內國外的方面來看，都是亟待研究者開發的處女地。

(二)透明課責與信任建構

學者 Levine, Peters, and Thompson(1990: 188-190)認爲，討論民主社會與行政官僚之間的關係，最常出現「回應」(responsiveness)、 「責任」(responsibility)、與「課責」(accountability)等三個面向的討論，這三者間或有交疊、或有衝突，民主治理的「效益秘密」(efficiency secret)就是存在這三者間的關係之中。美國行政學者對於政府專業化都有存有戒心(Mosher, 1968; Hummel, 1987)，也有學者認爲民主與專業之間未必是衝突的(Kearney and Sinha, 1988)，更有學者認爲官僚的專業判斷不但是正當的，還能平衡民主弊病(Goodsell, 1983; Meier, 1997)。本文認爲，民主要求回應，專業要求責任，公共管理者在一個民主社會當中，必須在這兩種價值間求取平衡(陳敦源，1998)，而民主與專業之間連結良窳的焦點就是課責機

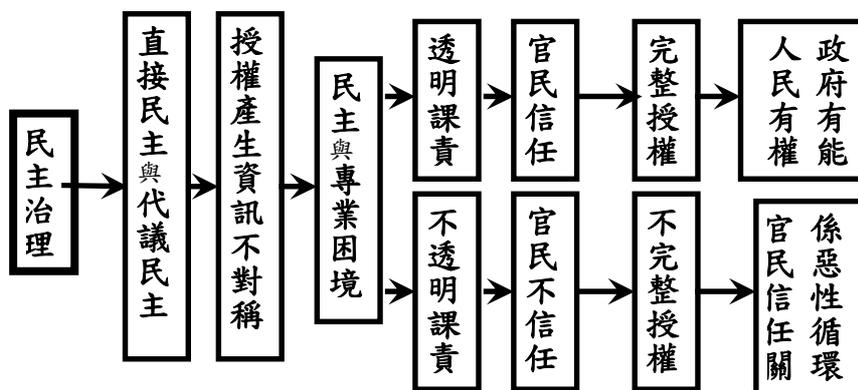
制，民主治理透過課責機制的良性運作，我們可以從分權制衡、選舉制度、政府會計制度、民眾意見反應機制、以及績效管理機制等許多現行政府的課責制度當中，看到一些端倪。

課責並不是公共行政學界獨有的概念，政治學關於「選舉課責」(electoral accountability)的研究也很積極，請參Przeworski, Stokes and Manin (1999)所合編的一本論文集「民主、課責與代表」(Democracy, Accountability, and Representation)。其中對於課責的定義如下：「如果公民能夠分辨具代表性與無代表性的政府，也能夠應用懲罰機制，留下那些表現好的政府，換掉那些表現不好的政府，我們就說政府是有被課責的。」但是，是目前公共行政學界討論民主治理最重要的概念之一。在「國際公共政策與行政百科全書」(International Encyclopedia of Public Policy and Administration)之中，學者Romzek and Dubnick(1987)，將課責定義為一種「關係」，在這種關係當中，「個人或是單位在被授權的行動中，有義務向授權者回答有關授權行動績效的問題」，學者Levine, Peters and Thompson (1990: 190)對於課責的定義是：「公務人員最終必須向民選官員答覆或報告相關事宜(...civil servants ultimately must answer to elected public officials.)」，兩者都有「答覆」(answer

1986: 123)。在這個簡單的定義當中，我們可以歸納出三個重點。其一，課責是一種關係，這種關係應該至少包括「課責者」(accountability holder)與「被課責者」(accountability holdee)兩種角色個人或單位間的某種互動關係，這種關係十分適合運用資訊經濟學當中代理人理論來理解；其二，被課責者因為授權的關係，有義務「回答」課責權者關於授權行動表現的問題，這種義務的設計，應該包括資訊公開的法律義務，與資訊表達結構的「可理解性」(comprehensiveness)；其三，課責者與被課責者之間關於彼此關係互動時的資訊焦點，是課責者所關心的「績效」問題，也就是被課責者受託所應完成事項的達成程度問題，通常這績效資訊是不對稱地儲存在被課責者的身上。

這些做法無非是要產生官民間的信任(trust)關係，打破「官民信任關係的惡性循環」，進而達到「人民有權，政府有能」的境界(如下圖一)。

然而，外在政府與公民信任的關係，是近來學界討論的一個焦點(相關文獻請參Pharr and Putnam, 2000)，而透明的要求，通常就是建構公民信任的關鍵，但是，公民同時也會要求在行政立法制衡的憲政架構之下，政府能夠有效的運作，比方說，在行政立法關係來看，民眾的一方面要求



圖一：透明課責與信任建構關係圖

to)的意義在其中，也就是受託的代理人，必須回應(或報告)委託人對於委託事項內容以及過程所有的相關事宜，課責機制的核心就是「回答性」(answerability; Starling,

政府要有運作效能，一方面又希望藉由行政立法制衡而獲取課責性的要求，是有衝突的，再加上公民對透明的要求，行政立法互動在透明的環境之下，就必須面對各

自選民的壓力，在立場上不能進行妥協，尤其是立法部門以個別區域利益為考量的選舉設計，妥協變成更不可能。我們有三個方向可以思考這個關係。

其一，這好像一個兩人協商第三人利益的賽局，第三者有沒有在場，會改變協商的結局。學者 Groseclose and Nolan(2001: 100-119)指出美國國會在通過「家庭理由休假法案」(Family Leave Bill)時，協商的法案內容令人大為不解，經過研究發現，原來當協商雙方在談判取捨之間，若有第三者在場，將使得協商兩造的行為策略，會因第三者在場而改變，此時的決策者會去衡量第三者的喜好，並且妥協於較適中的策略，甚至通過較符合第三者期望的法案。

其二，從代理人理論的角度出發，行政與立法兩個代理人之間，會產生多重代理人的問題，兩造之間因為政策複雜性的問題，往往較難從事「成就宣示」(credit claiming)作為，而是在「規避責難」(blame avoidance; Weaver, 1986; Balla and others, 2002)的考量下，與民眾主動溝通，或是更精確的說：「推卸責任」，因此，對於行政或是立法兩造，在政策出現問題的時刻，都有很強的誘因要將對方負面的訊息釋放出來，以規避責任。

其三，如果外部人民對政府的信任，來自於透明課責的實現下的政府效率，則行政立法互動機制間的信任關係建立，就永遠會有來自於外部的壓力破壞，讓行政立法關係之間的合作模式，遇到困難，學者 K. P. Ruscio(1999: 640-641)就認為：「信任在現代行政國是產於一個制度上的緊張關係(tension)，一方面是管理上對於自由裁量的要求，另一方面則是政治上對於課責的要求」。

綜合上面的討論，行政立法關係是一種「以資訊交換為主的制衡關係，但是這個關係是在民眾對於政府兩種衝突的要求之下的產物，一是透明課責，一是政府效率；在互動的過程中，兩造一方面有滿足政府效率的誘因，進行信任建構的合作關係，但是另一方面又有相互推卸責任的多重代理人關係，撕裂這樣的合作關係，當這樣的撕裂展現再人民面前，又會造成人

民對政府不信任」，本研究對於台北市政府府會聯絡機制的研究，將可以展現這樣的一個複雜但有趣的關係。

(三)新制度論的研究：

本文主要的研究分析理論架構，是新制度論當中的理性選擇制度論(rational choice institutionalism)，本節將分為 1. 新制度論的經驗研究需求、2. 公部門交易成本運用、3. 賽局理論應用。

其一，新制度論的經驗研究需求方面，近年新制度論(new institutionalism)在社會科學界掀起了一陣風潮，但是在其風光發展的背後，也有下列兩項隱憂，其一，學界爭先恐後以「新制度論」一詞包裝研究，卻疏於深究方法論層次上，新制度論的屋簷下事實上摻雜了根本無法相容的研究途徑(Hall and Taylor, 1996; 陳敦源, 2000c)，學者「制度」一詞不但成為「結構決定論」(structural determinism)最新的代名詞；「交易成本」一詞也成為從「效率」(efficiency)觀點為現狀辯護的「套套邏輯」(tautology)。其二，諾貝爾經濟學講得主 Herbert Simon(1991: 27)就指出「新制度經濟學雖然提供了一套全新的經驗研究方向，但是除非這些研究被一一完成，新制度經濟學及其相關領域可能只是一種基於信仰與忠誠的宗教活動。」因此，新制度論的發展，需要更多理論與經驗相互印證的研究，才能越走越穩。

其二，公部門交易成本方面，本研究由「理性選擇制度論」(rational choice institutionalism, Weingast, 1996; Shepsle, 1989; Williamson, 1975, 1985)出發，選擇學者 Williamson(1999)所發展出來的「公部門交易成本」相關理論，將焦點聚集在行政立法關係當中的「議會聯絡機制」的範圍、功能與內涵。從寇斯經濟學的角度來看(Coase, 1960)，市場經濟運作中資訊的獲取與使用並非免費的，從訪價、評估、交易

談判、到合約執行，都是「生產成本」(production costs)之外所謂「交易成本」(transaction costs)的主要來源。從這個脈絡出發，市場並非如新古典經濟學所描述的純粹由個人與個人交換行為所構成的，因為交易本身也需要耗費資源，因此就有資源運用效率考量的產生，而市場當中科層組織(如廠商)的存在，就是因為效率的需要降低交易成本的產物。

這種寇斯經濟學的邏輯，也可以應用到民主政治的相關概念思惟當中(North, 1990; Wittman, 1999)，民主政治的公共政策決策過程，可以視為人民以公投來決定一切公共事務的過程，在此我們暫且稱之為「新古典主義」的統治形式；然而，正如新古典主義的市場理論一般，民主政治的新古典主義也有「公部門交易成本」的問題，人民之間對於各項公共事務相關資訊的獲取、決策意見交換、投票前的交換與協商行為等，在主權交易成本不等於零的狀態之下，人民以公投決定所有公共事務的主權交易成本太高，因此民主政治需要制定遊戲規則的規範(如憲法)、與組織(政黨、官僚體系與利益團體)的協力運作方能實施。然而，在現有的行政與立法協力運作的民主政體，出現了兩項「資訊不對稱」(information asymmetry；陳敦源、黃東益、蕭乃沂，2000，上文主要應用在人民與議員之間)的問題，包括委託人(議員)與代理人(官僚體系)的資訊不對稱，而府會聯絡機制，最重要就是也解決這兩種資訊不對稱的問題。本研究的核心將從上述理論核心，討論並觀察台北市政府府會聯絡機制的運作實況。

其三，賽局理論應用方面，本研究所著重之府會聯絡機制，其中複雜的互動關係需要一套簡潔的理論來做分析，這個工具以「賽局理論」(game theory)為最好的選擇，其重最重要的就是「策略互動」概念的引入。這種概念源自賽局理論對人際互

動與行動結果的看法，事實上，這種通常被稱作「均衡」(equilibrium)的策略互動的結果，也被某些學者看作是演化出來的一種「制度」(institutions; Calvert, 1995; Weimer and Vining, 1996)，不論從個人行動策略的選擇、制度的選擇、或是集體選擇的結果，都是從行為人(agent; 有可能是團體)策略互動之下的產物。因此，比方說，若是要了解為何一項人事制度會通過實施，我們若是應用策略互動的概念來理解，一定是先陳述行為人各自的政策偏好，再就是了解是政策議決的制度結構為何，最後就是運用推論的方式，了解在現有的決策制度之下，行為人之間是如何依照各自的政策偏好互動，最後得出該項政策通過實施的結果。當然，從民主行政的角度來看，這種概念的加入，有助於我們解釋現實時，不會忽略存在民主機制、官僚機制、與民主與官僚互動機制內部的「集體行動」問題(collective action problem; Sandler, 1992)，這問題同時包括協調溝通與利益衝突兩種本質，而賽局理論「策略互動」的概念，讓我們試圖了解這些複雜的互動時，能夠有一套可以遵循的理論。在本書當中，「策略互動」的概念在各章節當中都曾出現，這其中尤以民主與官僚之間的控制關係(包括領導與下屬關係)，與官僚內部橫向聯繫關係的論述最為常用，這種策略互動的概念被學者 Horn(1995)用來研究官僚體系相關制度選擇的問題，也被 Johnson 與 Libecap(1994)用來闡述美國文官體系制度演變的議題，應用範圍相當廣泛，作者過去曾經藉由「信任賽局」(trust game)的形式，用來理解台灣第一次政黨論替之後，政務與事務關係緊張的問題，可謂一種新的嘗試，也將被使用在本研究的初期架構中，來討論民眾、行政、與立法三者間的「信任關係」。

三、結果與討論

行政立法關係是新興民主國家都必須面對的一種不同於非民主體制的政治關係，雖然在憲法上有制衡制度的規範，但是它的運作依然受到身處行政與立法不同範疇中間行為人個人選擇的影響。本文藉由文獻回顧以及制度論的應用，在這個研究焦點上歸納出下面三個重點。

其一，行政立法關係的互動關係中，兩造行為人之間必須發展出某種互惠的關係，這種互惠的關係本身也包括信任的成分在其中，當然，行政立法之間信任的維繫，取決於府會聯絡人個別的因素居多，結構的因素居少，可見這種關係仍然是以「人」為核心的關係。

其二，制度上的效忠對象，仍然主導這樣的信任關係，也就是說，不論行政還是立法機關的關鍵行為人，仍然對於彼此之間的信任關係，放在制度上的制衡關係當中來建構，換句話說，信任關係再濃烈，也不可能超過議員要向選民負責，以及府會聯絡人要向機關首長負責的結構。

其三，信任關係需要長期培養，一旦出現裂痕，需要時間修補，更重要的，行政與立法兩造對於信任關係的需要，主要是植基於對於交往成本降低的目的，也就是說，這種信任關係有其工具性的價值，也是雙方都能夠體會的，反而超越工具的信任關係，是雙方在專業上試圖去避免的。

當然，本研究也有三項限制，值得提出。首先，本研究中以府會聯絡人為主要研究對象，但是影響府會關係的可能不只是他們。再者，對於信任關係的定義，學界對於結構還是個人的因素主導一直存在爭議，這問題本研究並未處理。最後，量化問卷研究的限制在於無法深入了解受訪者的內心想法，應該要進行部份的深度訪談。

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民主制衡機制發展的定位問題，找出目前行政立法關係重建的癥結所在，也為學界研究相關行政立法關係問題，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，更有利於該學派未來的發展；

其三，本研究也可以讓實務工作者了解，運作良好府會聯絡機制的條件與限制為何，這問題對於公共管理者從政治管理 (political management) 的角度來看府會聯絡機制，具有實務上的幫助。

(二) 未來後續研究內容：

其一，信任的測量以及與其他概念之間的因果關係，應該有更細緻的測量，當然，這樣做會增加研究的成本，府會聯絡人的樣本數不足，應可考慮在 23 縣市中進行抽樣。

其二，行政立法互動的層面很廣，單純以信任出發可能無法掌握全貌，未來可以對這層關係的全貌進行經驗性的描繪工作。

其三，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。

五、參考文獻

(一)中文方面

1. 王國璋。1989a。〈白宮聯絡國會的機構與

- 人員(上)》，《美國月刊》，3卷11期，頁4-12。
2. 王國璋。1989b。〈白宮聯絡國會的機構與人員(下)〉，《美國月刊》，3卷12期，頁47-57。
 3. 李宗勳。1995。〈新制度論與公共行政：兼論公、私部門之權力分享〉，《警政學報》，第26期，頁193-224。
 4. 李瞻。1992。《政府公共關係》，台北：理論與政策出版社。
 5. 吳重禮。2000。〈美國「分立政府」研究文獻之評析：兼論台灣地區的政治發展〉，《問題與研究》，39(3): 75-101。
 6. 何鴻榮。2000。《台灣行政體系國會聯絡機制之研究：以行政與立法互動關係的觀點》，台灣大學政治學研究所博士論文。
 7. 林鐘沂。1988。〈美國行政機關爭取政治支持的戰略運用：誘導與施壓型模〉，《復興崗論文集》，第10輯，頁97-120。
 8. 林繼文。2000。〈半總統制下的三角均衡關係〉，《政治制度》，林繼文主編，台北：中央研究院社科所專書第47號。
 9. 林佳龍。2000。〈半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析〉，《政治制度》，林繼文主編，台北：中央研究院社科所專書第47號。
 10. 許宗力。1996。〈從行政與立法的分際談府會關係〉，《台灣法學會學報》，第17期，頁364-374。
 11. 湯德宗。1998a。〈大法官有關行政、立法兩權關係主要解釋析論〉，《憲政時代》，24卷3期，頁65-109。
 12. ---。1998b。〈論九七年修憲後的權力分立：憲改工程的另類選擇〉，《國立台灣大學法學論叢》，27卷2期，頁135-178。
 13. 馬紹章。1997。〈民意機構與政務領導〉，《公共管理》，黃榮護主編。台北：商鼎文化。
 14. 黃正雄。1996。〈府會互動關係的檢視〉，《國家政策雙週刊》，140期，頁5-6。
 15. 黃昭元。1998。〈九七修憲後我國中央政府體制的評估〉，《國立台灣大學法學論叢》，27卷2期，頁183-216。
 16. 黃榮護。1997。〈政策行銷與政府公關〉，《公共管理》，黃榮護主編。台北：商鼎文化。
 17. ---。2000。《以議題管理途徑形塑台北市政府多部門協力關係策略》。台北市政府研究發展考核委員會委託研究案。
 18. 黃錦堂。1996。〈台北市府會關係的制度面與政治面分析〉，《台灣法學會學報》，17期，頁404-415。
 19. 陳春榮。1996。〈中央政府預算案籌編作業過程中有關如何加強行政與立法部門協調溝通之研究〉，《主計月報》，82卷6期，頁33-38。
 20. 陳敦源。1998。〈跨域管理：部際與府際關係〉。《公共管理》，黃榮護編。台北：商鼎。
 21. 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政治控制問題〉。《公共行政學報》，第四期，頁99-129。
 22. 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。
 23. 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。
 24. 陳健志。1990。〈府會關係運作〉，《台北文獻》，第94期，頁85-93。
 25. 張其祿。1999。〈立法與行政官係之制度分析：代理人理論之應用與檢討(英文)〉，《中國行政評論》，第8卷第3期，頁159-175。
 26. 張妍蕙。1988。《台灣省政府公眾關係制度之研究》，私立東海大學公共行政研究所碩士論文。

27. 張蔚德。1991。〈台灣省政府府會聯絡員的任務與功能〉，《台灣文獻》，42卷1期，頁123-150。
28. 蔣安國。1998。〈台灣行政體系與國會的互動遊戲：以部會設置「國會聯絡人」為例〉，《民意研究季刊》，203期，頁41-60。
29. 趙永茂。1996。〈中央與地方政府權限劃分與府會衝突的改善途徑〉，《研考雙月刊》，20卷4期，頁16-23。
30. 劉省作。2004。《行政部門在國會運作之研究：以中央健康保險局為例》，世新大學行政管理學系碩士論文。
31. 劉駿州、臧國仁。1993。〈各級政府機構公關人員專業性初探〉，《廣告學研究》，第2集，頁71-99。
32. 蔡文斌。1998。〈憲政體制與權力分立〉，《月旦法學》，第34期，頁151-156。
33. 蔡相廷。1990。《台北市政府與台北市議會權力關係之研究》，國立台灣師範大學三民主義研究所碩士論文。

(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. Andeweg, R. B. 1992. "Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns." *Legislative Studies Quarterly*, XVII(2): 161-182.
3. Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
4. Bagehot, W. 1915. *The English Constitution*. London: Longmans.
5. Baker, R. ed. 2001. *Transitions from Authoritarianism: The Role of the Bureaucracy*. Greenwood Publishing Group.
6. Balla, S. J., E. D. Lawrence, F. Maltzman, and L. Sigelman. 2002. "Patisanship, Blame Avoidance, and the Distribution of Legislative Pork." *American Journal of Political Science* 46(3): 515-25.
7. Bond, J. and R. Fleisher. 1990. *The President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press.
8. Berg, B. L. 1998. 3rd ed. *Qualitative Research Methods for Social Science*. Allyn and Bacon.
9. Bowles, N. 1987. *The White House and Capitol Hill: The Politics of Persuasion*. Oxford: Clarendon Press.
10. Burt, R. S. 1995. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Belknap 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. and J. Johnson. 1999. "Interpretation and Coordination in Constitutional Politics." In *Lessons in Democracy*, Ewa Hauser and Jacek Wasilewski, eds. Jagiellonian University Press.
13. Carey, J., F. Formanek, and E. Karpowicz. 1999. "Legislative Autonomy in New Regimes: The Czech and Polish Cases." *Legislative Studies Quarterly* 24(4): 569-603.
14. Carpenter, D. P. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy*. Princeton University Press.
15. Chen, Don-yun and Huang Tong-yi. 1999. "Divided Government: A New Approach to Taiwan's Local Politics." *Issues & Studies*, 35(1): 1-35.
16. Collier, K. E. 1997. *Between the Branches: The White House Office of Legislative Affairs*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
17. Coase, R. 1960. "The Problem of Social Cost." *Journal of Law and Economics* 3(1): 1-44.

18. Craswell, E. and G. Davis. 1994. "The Search for Policy Coordination: Ministerial and Bureaucratic Perceptions of Agency Amalgamations in a Federal Parliament System." *Policy Studies Journal* 22(1): 59-73.
19. Davis, E. L. 1983. "Congressional Liaison: The People and the Institutions." In *Both Ends Of The Avenue: The Presidency, the Executive Branch, and Congress in the 1980s*, Anthony King, ed. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
20. Denhardt, J. V. and R. B. Denhardt. 2002. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. M. S. Sharpe.
21. Dixit, A. K. 1996. *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. The MIT Press.
22. Easton, D. 1992. "Political Science in the United States: Past and present." In *Discipline and History: Political Science in the United States*, James Farr and Raymond Seidelman, eds. Ann Arbor: University of Michigan Press.
23. Edwards, G. C, III. 1980. *Presidential Influence in Congress*. San Francisco: W. H. Freeman and Company.
24. ---. 1989. *At the Margins: President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press.
25. Eggertsson, T. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge University Press.
26. Ferejohn, J. 1995. "Law, Legislation, and Positive Political Theory." In *Modern Political Economy: Old Topics, New Directions*, Jeffrey S. Banks and Eric A. Hanushek, eds. Cambridge University Press.
27. Fiorina, M. 1996. 2nd ed. *Divided Government*. New York: Macmillan Publishing Company.
28. Frederickson, H. G. and K. B. Smith. 2003. *Public Administration Theory Primer*. Westview Press.
29. Furubotn, E. G. and R. Richter. 1998. *Institutions and Economy Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*. University of Michigan Press.
30. Gormley, W. T., Jr. and S. J. Balla. 2003. *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*. CQ Press.
31. Groseclose, T. and N. McCarty 2001. "The Politics of Blame: Bargaining Before an Audience." *American Journal of Political Science* 45: 100-120.
32. Hall, P. and R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44(4): 936-957.
33. Hess, S. 1976. *Organizing the Presidency*. Washington, D.C.: Brookings Institute.
34. Holtzman, A. 1970. *Legislative Liaison: Executive Leadership in Congress*. Chicago: Rand McNally.
35. ---. 1975. "White House Legislative Liaison." In *The Presidency in Contemporary Context*, Norman C. Thomas, ed. New York: Dodd Mead.
36. Horn, M. J. 1995. *The Political Economy of Public Administration*. New York: Cambridge University Press.
37. Huber, J. D. and C. R. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press.
38. Hummel, R. P. 1987. *The Bureaucratic Experience*. 3rd ed. New York: St. Martin's Press.
39. Hunter, R. E. and Wayne L. Berman. 1985. "Making the Government Work: Legislative-Executive Reform." A Policy Paper of the Center for Strategic and International Studies (CSIS) Legislative-Executive Relations Project.
40. Hyneman, C. S. 1950. *Bureaucracy in a Democracy*. New York: Harper & Brothers Publishers.
41. Ghoshal, S. and P. Moran. 1996. "Bad for Practice: A Critique of the Transaction Cost Theory." *Academy of Management Review* 21(1): 13-47.

42. Goodsell, C. T. 1983. *The Case for Bureaucracy*. Chatham, NJ: Chatham House.
43. Johnson, R. N. and G. D. Libecap. 1994. *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*. Chicago: University of Chicago Press.
44. Jones, C. O. 1988. *The Trusteeship Presidency: Jimmy Carter and the United States Congress*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
45. Katz, D. and R. L. Kahn. 1966. *The Psychology of Organizations*. John Wiley & Sons, Inc.
46. Kearney, R. C. and C. Sinha. 1988. "Professionalism and Bureaucratic Responsiveness: Conflict or Compatibility?" *Public Administration Review* 48(1): 571-579.
47. Kernell, S. 1997. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. Washington, D. C.: CQ Press.
48. King, A. 1976. "Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany." *Legislative Studies Quarterly*, 1(1): 11-36.
49. Krasner, S. D. 1988. "Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies* 21(1): 66-94.
50. 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.
51. LaPalombara, J., ed. 1963. *Bureaucracy and Political Development*. Princeton University Press.
52. Lawrence, P. R. and J. W. Lorsch. 1969. *Developing Organizations: Diagnosis and Action*. Addison-Wesley Publishing Company.
53. Levine, C. H., B. G. Peters, and F. J. Thompson. 1990. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman/Little Brown Higher Education.
54. Lowndes, V. and C. Skelcher. 1998. "The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Mode of Governance." *Public Administration* 76: 313-333.
55. Manley, J. F. 1978. "Presidential Power and White House Lobbying." *Political Science Quarterly* 93(2): 255-275.
56. Meier, K. 1997. "Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy." *Public Administration Review* 57(4): 193-199.
57. Mosher, F. 1968. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
58. North, D. 1990. "A Transaction Cost Theory of Politics." *Journal of Theoretical Politics* 2: 355-367.
59. Neumann, R. G. 1977. "Toward a more Effective Executive-legislative Relationship in the Conduct of America's Foreign Affairs." A Policy Paper of the Center for Strategic and International Studies (CSIS) Legislative-Executive Relations Project.
60. Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
61. Ostrom, V. 1989. 2nd *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. University of Alabama Press.
62. Peters, B. G.. 1998. "Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination." *Public Administration* 76: 295-311.
63. Peters, B. G. and J. Pierre, eds. 2001. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Routledge.
64. Peterson, P. E. and J. P. Greene. 1993. "Why Executive-Legislative Conflict in the United States is Dwindling." *British Journal of Political Science* 24: 33-53.
65. Pharr, S. J. and R. D. Putnam, eds. 2000. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
66. Pika, J. A. 1986. "White House Boundary Roles: Marginal Men Amidst the Palace

- Guard." *Presidential Studies Quarterly* 16: 700-715.
67. Przeworski, A., S. C. Stokes, and B. Manin, eds. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press.
 68. Radin, B. A. 1996. "Managing Across Boundaries." In *The State of Public Management*, Donald F. Kettl and H. Brinton Milward, eds. Johns Hopkins University Press.
 69. 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.
 70. Riker, W. H. 1959. *The Study of Local Politics: A Manual*. New York: Random House.
 71. Rosenbloom, D. H. 2002. *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State, 1946-1999*. University of Alabama Press.
 72. Romzek, B. S. and M. J. Dubnick. 1987. "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy." *Public Administration Review* 47(3): 227-238.
 73. Ruscio, K. P. 1999. "Jay's Pirouette, or Why Political Trust is not the Same as Personal Trust." *Administration & Society* 31(5): 639-657.
 74. Sandler, Todd. 1992. *Collective Action: Theory and Applications*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
 75. Shepsle, K. 1989. "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach." *Journal of Theoretical Politics*, 1(2): 131-47.
 76. Simon, H. A. 1991. "Organizations and Markets." *Journal of Economic Perspectives* 5: 25-44.
 77. Standifird, S. and R. S. Marshall. 2000. "The Transaction Cost Advantage of Guanxi-Based Business Practices." *Journal of World Business* 35(1): 21-42.
 78. Starling, G. 1986. *Managing the Public Sector*. 3rd Ed. Chicago: Dorsey Press.
 79. Stivers, C. 2001. *Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration*. Westview Press.
 80. Waldo, D. 1952. "Development of Theory of Democratic Administration." *American Political Science Review* 46: 81-103.
 81. ---. 1980. "Politics and Administration: A Profound Disjunction." *Dualogue* 4 (Sept./Oct.).
 82. ---. 1981. *The Enterprise of Public Administration*. Chandler & Sharp Publishers, Inc.
 83. Weaver, R. K. 1986. "The Politics of Blame Avoidance." *Journal of Public Policy*, 6(4): 371-98.
 84. Weingast, B. 1996. "Political Institutions: Rational Choice Perspectives." In *A New Handbook of Political Science*, Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann, eds. Oxford University Press.
 85. Weimer, D. L. and A. R. Vining. 1996. "Economics." In *The State of Public Management*, D. F. Kettle and H. B. Milward, eds. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
 86. Williamson, O. E. 1975. *Markets and Hierarchies*. Free Press.
 87. ---. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press.
 88. ---. 1996. *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press.
 89. ---. 1999. "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economic Perspective." *Journal of Law, Economic & Organization* 15(1): 306-342.
 90. Wilson, W. 1885. *Congressional Government*. Boston: Houghton Mifflin.
 91. Wittman, D. 1999. "Political Parties, Pressure Groups and Democracy: A Transaction Cost Theory of Political Institution." In *The Politics and Economics of Power*, Samuel Bowles, Maurizio Franzini and Ugo Pagano, eds. Routledge.
 92. Yates, D. 1982. *Bureaucratic Democracy: The*

*Search for Democracy and Efficiency in
American Government.* Cambridge, MA:
Harvard University Press.