

確保公共官僚組織成爲民主的守護神

Ensure the Public Bureaucracy to Become the Guardian of Democracy

曾冠球*

Kuan-Chiu Tseng**

本書以「民主治理」概念為主軸，貫穿深究「民主政治」與「公共行政」之間複雜而多元的互動關係，核心問題在探討制度上如何確保公部門官僚組織及其人員足以扮演民主守護神的角色，這背後涉及價值衝突與權衡的難題。對於民主治理一詞，作者個人的界定是：「當代民主制度在多元（去中心）化統治以及有效性環境之中，從公共課責機制建立的角度切入，找尋價值衝突制度性調和的一種過程，其目的是試圖藉此獲致良好的治理績效」（p. 36）。全書共分為四篇十五章，第一篇主要是建構民主治理研究的範圍與方法，包括民主治理的理論內涵（第二、三章），以及研究方法選擇的正當性論述（第四、五章）兩大部分。

作者開宗明義表示：民主政治不應該與投票政治劃上等號關係，是故，欲提升民主治理品質，單僅著眼於選舉制度設計是不足的。儘管選舉結果可以懲罰表現不佳的政治人物，但在民主鞏固過程中，以選舉等同於民主政治的「選舉主義」（electionism）卻是一大偏差。當政見的落實最終必須仰賴官僚機器，國家「公共

此文為「書評」，非送審查文章。

* 曾冠球為淡江大學公共行政學系副教授，e-mail: 131830@mail.tku.edu.tw。專長領域包括：協力治理、政府創新，以及電子治理。

** Associate Professor, Department of Public Administration, TamKang University. His specialties include collaborative governance, government innovation and e-governance.

行政機制」在選舉之間對於政策決定與治理績效的落實，因而扮演舉足輕重的影響；揭開選舉政治與政策執行紐帶的面紗不僅有助於「尋找治國能力的秘密」（p. 5），也是臺灣民主鞏固首先須面對的課題。遺憾的是，政治學者向來關注民主政治中「偏好加總」這類制度性議題，卻忽略了政府治理運作的組織基礎議題，政治學與行政學的學門間隙，衍生對民主制度與治理組織之間的認知落差，作者反思指出：缺乏公共行政研究的政治學，忽略政治目標的實現問題；相對地，缺乏政治學論述的公共行政，在民主理論與政治哲學上缺乏公共議題本質的反思能力，也無法面對改革的政治現實問題，而民主治理概念的導入將有助於正視學科分化危機和日後重建合作關係的必要，無論是在研究方法、議題與價值等層面。

本書另一特色是引入公共行政領域「理性選擇理論」（rational choice theory）的分析架構，這是國內、外相對少見系統性介紹之著作（例外者如 Horn, 1995; Knott & Miller, 1987；曾冠球，2004），且觸及或應用層面非常寬廣。相對於過去民主行政的討論，多偏重在行政哲學或比較行政範疇，本書則是致力於建構理性選擇制度論觀點。該理論在政治學領域的重新詮釋，對於民主政治從個體偏好到集體民意之間矛盾的本質，有助於我們洞悉民主治理的運作本質，而作者延續這套理論優勢來協助行政改革問題的詮釋工作，讓公共行政對政治與行政界面的討論，能夠增添理論上新意。為了鞏固這套理論在公共行政學門應用的正當性，作者花了一些篇幅提出辯護：以公共性議題為例，作者認為公共選擇理論雖然隱含個人主義的思維，但並非代表去個人化就能造就公共性，反而可能使公民意識走進集體主義傾向；而以方法論上個體主義為基礎，理性選擇理論更能剖析溝通效應與參與成本等現實問題。此外，有關認識論層次「理性內涵」的爭辯也是該學派屢受針砭之處，但若對「人性是趨利避害的」達成共識，該理論在研究民主治理中的角色，自然將任何行政改革作為導向於「管理誘因」基礎上，而誘因結構之下的預期行為，就是民主治理制度設計時最關鍵的考量因素。

「價值衝突」是民主治理制度設計者首要面對的問題，作者指出若想滿足公共行政特殊的實務關聯性要求，在學術研究的論證上就必須滿足不同價值的精神（如官僚順服與課責、文官中立、官僚回應），以及考量諸多影響治理績效的因素。概念上，民主治理的主要價值衝突來自於民意的「代表性價值」（選舉參與）與文官的「專業價值」（文官制度），兩者透過「政務領導價值」（層級節制）加以連結，因此，政治與行政的互動以及價值衝突的倫理困境是兩個重要焦點。本書第二篇以後內容便是以代表性價值所對應的「回應」（responsiveness）、中立能力所對應的

「責任」(responsibility) 價值，以及政務領導所對應的「課責」(accountability) 價值，討論民主治理的機制與運作的相關議題。其中，第二篇第六章到第八章是討論民主治理價值中「回應」的面向，如「民意」、「顧客導向」及「公民參與」。第三篇第九章到第十一章是討論民主治理價值中「責任」的面向，如「中立性」、「知識管理」及「政治可行性」。第四篇第十二到十四章是討論民主治理價值中「課責」的面向，如「透明性」、「績效管理」及「考績」。

公共行政學者對於政治與行政關係議題，典型是建立在規範性討論基礎上，試圖為公共行政尋找合理的價值定位。舉例而言，「新公共行政」(new public administration) 對於效率價值獨大的反動，建議將社會公平性列入公共行政應該追求的基本價值；「黑堡宣言」(Blacksburg Manifesto) 也提倡公共行政在民主社會的獨立性價值與正當性角色，並不受限於「監控民主」的框架，甚或期待文官扮演「賢民少數」的呼籲。然而，制度上提供文官何種能力以確保此等角色足以落實？理性選擇理論又可給予我們什麼啟示？基本上，政治與行政的合作關係主要表現在國家意志的貫徹，因此，官僚「順服」與「控制」是非常重要的課題，但兩者之間的緊張關係，也可能基於文官專業主義而展現出某種「自主」或「抗衡」(如揭弊) 行為。晚近公共行政與管理尤其強調回應、透明與課責等價值，這意味著行政的政治或行政的民主，至少包括「對上」(如政治上司) 與「對外」(公民) 兩個層面，經濟學的理性選擇信奉者把制度視為一種「策略均衡狀態」，而「誘因相容」(incentive compatibility) 設計乃確保上述多元價值得以兼容的重要途徑。本書章節安排係按照價值體系進行闡述，但可歸結為以下主題析評：

一、資訊透明與官僚控制

資訊透明是官僚控制的核心議題，官僚體系擁有先天的專業優勢，政務人員在治理過程中出現「資訊不對稱」(information asymmetry) 的現象，易導致官僚體系的行政控制出現不完全的結果。作者認為民主與專業之間的連結關係，長久以來存在急須填補的「失落環節」(missing link)，而該環節的關鍵內涵，就是官民之間因為施政的透明化，以及資訊透明的內涵大眾化，從而降低「專業不對稱」的阻礙，讓人民駕馭政府的成本降低。反過來說，扭轉官民信任關係的關鍵，在於政府藉由施政透明化以重建官民之間民主課責的關係。過往公共行政學界與實務界對於「課責」(accountability) 與「透明」(transparency) 的行政改革方向，多落在規範色彩

濃厚的「行政倫理」範疇進行討論，本書第十二章則是從「資訊經濟學」（*economics of information*）的角度，聚焦在課責與透明兩個概念的連結上，描繪這個失落環節的制度性內涵。民主制度必須藉由授權來運作，而「資訊不對稱」則是這類授權與控制的主要挑戰。以行政程序法制化為例，其乃各國建立有效課責機制的重要步驟，而行政程序控制的透明原則，乃強迫行政部門在決策程序上提出「事前承諾」，以防止程序上的濫權，兼可降低統治成本，也是公共行政領域在保障民權方面最可能之貢獻所在。

民主課責也表現在績效管理運動的蓬勃發展。儘管績效管理熱衷於「控制」機制的設計與執行，但長期以來並未將制度設計最重要的元素：「資訊」列為考量核心。除了「霍桑效應」（*Hawthorne effect*）之外，「資訊不對稱」與「價格系統匱乏」是政府部門推動績效管理的先天限制。基此，本書第十三章作者點出績效制度的三個基礎設計，第一，在資訊不對稱環境（如逆選擇）中「分辨」機制的重要；第二，在策略互動環境中的「誘因相容」機制與「自我執行」（*self-enforcing*）；第三，在價格系統不存在環境中「內化」代理成本的機制。作者建議只有誠實面對誘因與機制設計難題，方能創造出貼近績效制度設計者需求的績效管理理論。

與此相關者，作者在第十四章中從「有限理性」的決策模型上，討論我國績效制度改革的問題。延續理性選擇論者的立場，「制度設計者的任務是引導慣例形成的過程，以產生『自我執行的有效慣例組合』」（p. 394）。有限理性下的組織可以被視為一種「不完全契約」（*incomplete contract*）的環境，這是績效管理制度存在「非正式」制度的原因。組織內部的績效管理制度也經常遭遇「資訊不對稱」、「權威獨占」以及「團隊生產外部性」等潛在管理問題，作者從組織經濟學者討論績效誘因設計的「誘因報償」模型中，擷取演繹出四項設計原則（如適切資訊、誘因強度、監控強度、報償平衡），以此討我國績效管理制度的改革策略。

二、專業倫理與民主穩定

官僚順服與控制是確保民主治理品質一個重要面向，但政治與行政之間並不是垂直的機械式連結關係，文官的專業與能力扮演著重要角色。由於民主過程未必可以產生正確民意，民眾也可能因為能力不足而對自己權益無知，官僚體系有憲政層次的責任，以其專業能力維護民眾權益；其次，政府失靈可能扭曲資源配置，或者，政治不確定性也有賴官僚體系以專業與依法行政來穩定之。官僚體系在民主政

體中的主要價值，就是展現其中立能力，包括專業的發揮，平衡民主決策中政策資訊的不充足，以及面對不同政黨執政，官僚體系都給予相同的專業服務。也因此，官僚體系的中立能力價值，必須受到相關法令的保護，以取得民主與專業的平衡，這涉及機制設計的核心問題。整體而言，民意的展現有其民主理論上的缺陷，致使官僚體系在民主治理運作中的角色絕非只是聽命的僕人而已，還有獨立的專業責任要負擔。

三、公民導向的政治管理

公民參與是當代公共管理者的責任，公共管理者如何成功扮演「輔助者」(facilitator)角色，以引導民眾實踐公民權力？首先，民意未必能夠被清楚地掌握、客觀地衡量出來。從「投票循環」(voting cycle)的困境出發，民意獲得過程中，制度或議程設定權力具有關鍵影響力；其次，民意的形成並非主動與客觀的，往往是被動與主觀的，因此，本書第六章作者認為公共管理者其實是站在引導民意的一個關鍵位置，只要運用得當，因勢利導，民意反而會成為公共管理者增強其自主性的利器。由於具備專業與穩定特質，作者建議公共管理者不如積極地拾起議程設定的權柄，扮演引導人民偏好形成的資訊提供者。

其次，民主治理到底是著重程序參與，還是引導正確決定的價值？兩者的爭點體現在：「正確的決定不一定是民之所欲」的這個焦點上，亦即作者所謂的「治理知識的困境」，這背後涉及民主理論中「程序性民主」(procedural democracy)與「認識性民主」(epistemic democracy)的相容性問題。就前者而言，民意的產製不是客觀的，不同的議程切割往往帶給民主社會「諸多全民意志」(general wills)之難題；就後者而言，儘管存在參與成本問題，但「三個臭皮匠勝過一個諸葛亮」，民主參與本身就是一項真理。認清知識的社會建構本質，以及公共管理者的優勢條件之餘，作者於第十章提出公部門「參與式知識管理」(participatory knowledge management)的概念，其優點如下：其一，降低外部成本、追求共識統治的正當性；其二，獲致更接近正確決策結論的目的；其三，從程序性民主的批判中，公共管理者站在知識轉化成為權力的關鍵位置上，應該顧及平等參與、對話學習、審議判斷、效率平衡，以及透明課責等原則，以防止專家宰制問題形成。

復次，倘若民眾無意參與公共事務，縱使公共管理者信任民眾、鼓勵公民參與，以及具備回應公民的意願，恐無從建構民主治理的正當性。本書第八章作者以

政治經濟學過去半世紀「誰來參與投票」(who votes?)的研究為例，指出民眾參與動機主要涉及成本效益的計算。縱使近年來被視為公民參與救星的資通科技(information and communication technologies, ICTs)，證據顯示對於公民參與的改革似乎只能扮演輔助性角色；況且，電子參與的普及化對於當前代議政治運作，也會帶來一定程度衝擊，此即所謂的「中間人弔詭」(middleman paradox, p. 227)。歸結言之，如何建構適當的公民社會環境，以提升民眾參與的制度誘因才是問題關鍵。倘若公民是在下列三個狀況下參與政府決策，包括：(一)被迫負擔大量決策成本以致於影響參與意願；(二)缺乏相關決策資訊，或是只擁有統治菁英所提供經過自利篩選的資訊；(三)沒有參與議程設定的決定權，則這樣的民眾參與是形式意義大於實質意義的。

最後，當有愈來愈多民眾關心公共事務，公共管理者必須同步強化「政治可行性評估」，以期弭平政策「可欲性」及「可能性」之間的鴻溝。在第十一章中，作者從公共管理者作為政策分析與規劃的角度，討論「政治可行性評估」作為一種融合民主回應與專業責任的可能性與意義。作者引介「政策空間分析」(policy space analysis)具備的理論優勢與定位，以及將這套工具應用在政治可行性評估上的潛在限制，並以「利害關係人分析」(stakeholder analysis)為例，討論執行上的相關議題，包括：政策空間化及政策判斷標準問題、制度安排的研究與模型化，以及利害關係人與其偏好的指認。作者總結這套「政治可行性評估」方法容或有堅實的理論基礎，但是對於應用到實際的案例中，仍有待後續學者努力。

四、制度是行動者之間策略均衡狀態

一如私有市場運作，民主政治也需要零交易成本的保護，一旦交易成本無法為零，就少不了官僚體系這類中介組織，但相對的控制問題也應運而生。從民主行政或授權政治的角度，代理人理論在公共行政學界的風行，象徵著公共行政理論回歸「監控民主」(overhead democracy)的傳統思維，其精義是行政體系的運作需要接受民主政治的指揮，人民與行政體系是主僕關係。弔詭的是，官僚體系帶給民主治理的穩定與專業功能，並無法以簡單的「命令與控制」的思維簡化之，換言之，委託人—代理人理論隱含某種黑暗面(Knott & Miller, 2008: 391)—民選官員未嘗不會因自肥而有傷害公共利益之虞，基此，較佳的途徑應該是尋求作者指稱的「機制設計」(mechanism design)作為，亦即在善用官僚組織的利益與監控其行為的成本

之間設法取得一個平衡。

治理機制的設計必須在治理行動層面找到定位。從臺灣過去政黨輪替所出現「新政府、舊官僚」的爭議看來，文官中立是一超黨派的制度性議題。文官中立性不僅止於「去政治化」的行政改革理念，而是隱含文官體制與民主政治尋找最適磨合的過程。當向政治上司負責與專業責任之間沒有政策衝突，文官中立性的需要被民主價值所吸納；當兩者發生衝突（如政治上司為了選舉利益，違背公共利益），文官則必須有「勇於任事」的誘因結構，方能真正落實文官中立；同時，中立性的制度保障亦須避免淪為文官自利（如規避責任）的藉口（pp. 266-267）。第九章作者指出在制度誘因上，除了文官制度性保障（如功績制、永業制、政治中立法制、依法行政規範等）是不可或缺之外，文官專業能力也是確保其中立性的必要條件，其指文官能夠蒐集、分析並表達具有「循證基礎」（evidence-based）的政策論述，提供政治任命者有關公共決策資訊之參考。由於民主政體免不了政黨輪替，文官體系在政策領域上的獨立與法制保護，將有助於維繫政權穩定——任何在現狀遊戲規則之下失敗的政團，不會因下臺而失去全部或遭受政治清算，進而解決民主政府「可信承諾」（credible commitment）的問題。

作者直指臺灣的國家發展是依循「先羅馬，後希臘」的路徑，基此，臺灣民主的價值如何在行政體系業已習慣於非民主的規範與認知系統中，找到消極配合觀點之外的正當性基礎，堪稱是臺灣行政民主化改革的關鍵起步（p. 8）。基此，另一相關問題是：儘管協力或參與式治理蔚為風潮，但文官進用卻毋庸歷經民意考驗，公共管理者有何「制度誘因」去鼓勵公民參與？對此，作者於第七章提供的答案是：民主國家的誘因結構設計有助於文官對民眾作出回應。何以如此？一個與顧客導向誘因相容的官僚體系，必須植基於一個權力分立與政黨競爭的民主政治環境當中，這是作者認為當今臺灣民主化後「顧客導向」與過去威權時代「為民服務」的差異。其次，誘因相容的官僚體系也要能解決一連串「委託人與代理人」關係的管理問題（如建立長期互動機制、創造良好的溝通管道、提出有效的賞罰方式等）。再者，行政程序法制化也是控制官僚體系的重要手段，使官僚體系的權力運用能夠依照人民付託而行。最後，「沒有滿意的員工，就不會有滿意的顧客」，完整的顧客導向誘因結構，應該建構官僚體系外部公民回應與內部顧客關係管理之間連結的一種結構。

傳統公共行政領域文獻多以「官僚」、「規範」為出發點探討組織變革，但本書則是建立在「民主」、「制度」為中心的行政改革論述。有關以「民主」為中心的論述，建

議從「官僚控制」、「公民參與」角度解析行政改革的方向；至於以「制度」為中心的論述，建議從「理性選擇」途徑剖析公部門組織與管理的挑戰，並在認清現實與限制問題後，尋求最佳（或次佳）的制度安排。將經濟學原理應用在公共行政與管理問題，無論是文官制度設計、鼓勵公民參與，問題核心在於指認包含公民、政治人物及常任文官在內主要利害關係人的主觀偏好與客觀價值，並且進行最適化的安排，以達到所謂的「誘因相容機制設計」目標。

五、理性選擇民主治理研究的下一步：理論檢驗與修正

評論者不確定作者是否是「單一典範」堅定信奉者，或未來有朝向「折衷典範」的意圖，也不確定「理論導向」與「問題導向」的研究鴻溝能否與如何密合本身，是否為公共行政領域研究者應該處理的大問題，可以肯定的是，作者向來站在經濟學理性選擇學派角度分析公共問題，但行動者「怎麼個理性法」遂變成是一大耐人尋味的問題，除了確立「趨利避害」的假定外（p. 126, 142），行動者究竟「趨什麼利、避什麼害」仍有討論空間，此牽涉到學科本身的基礎研究工作（如政府員工公共服務動機），最典型的莫過於 Downs（1967: 88-89）所提出的五種類型官僚人格，而這無疑影響到後續制度選擇的路徑。

舉例而言，除非公部門管理者本人深信貫徹信賞必罰是一件要務，此際資訊落差不利於績效測量的推論方有實益，但真實世界裡，一如所知，更多情況構成的障礙包括：組織層次的績效管理就是一團亂（如缺乏市場價格作為衡量機制），故個人層次的績效評估更容易產生「失落的連結」；或者，管理者根本沒打算認真對待考績工作，這背後可能出於組織行為上「跨文化差異」（如東方人情文化重於美式績效文化），也許涉及到制度演化過程的「路徑依賴」（如管理者本人是怎麼產生的？管理者和同僚之間的工作情誼？過去考績執行的慣例與潛規則？），或與管理者性格、價值觀及認知（如怎麼處理可以更為圓融？認真執行考績能改變什麼？有何管理上後遺症？）有關。顯然地，此等圖像將超出資訊經濟學者可以回答的範疇，亦非有限理性一詞所能涵括處理的，「資訊」恐不全是考績實務的優先障礙了。

換言之，官僚人員是否是純粹的「經濟人」是令人生疑的，這也是針對理性選擇觀點提出的傳統批判。進言之，當上述質疑的觀點可以被接受，則「制約的選擇」（choice-within-constraints）自然變得令人難以忽視！「經濟學是有關個人如何做決定，社會學則是關乎個人為什麼做不了決定」（Miller, 1992: 206），市場消費行為

應該十分適用優雅的方法論上個人主義的理性選擇分析框架（相對於臃腫的「濃描述」），但公共組織生活委託人或代理人個人效益評估與策略均衡狀態將變得十分多樣。整體而言，除了趨利避害的定調工作外，經濟學理性選擇制度論者如何汲取社會學或組織行為學者的長處，並持續應用在行政改革相關議題的詮釋，自當期待作者另一巨作的誕生。

其次，本書指出民主治理為何及如何兼容「民主」與「官僚」的價值與限制，亦可說相關的制度設計都是一種「暫時性價值妥協的程序安排」，文官中立與保障機制厥為典型的例子。按照作者理性選擇的觀點，事務官順服政務官的旨意很重要，這是民主治理的一項神聖價值，但在此同時，制度設計上也要避免一些有私心的政務官為了攫取其個人或政黨利益，而使龐大的國家官僚機器成為其囊中物，造成公共利益受損或使國家長遠發展陷於不利境地，故某種程度上，必須提供那些有專業良知的事務官必要的抗衡工具。換言之，怎麼兼容並蓄地處理兩種價值，自然是制度設計的重點。

作者運用理性選擇觀點演繹民主治理的邏輯，但從中我們也可發現：理性選擇觀點對於民主治理似乎目前僅偏重在程序上解謎（puzzle-solving），提出「民主與官僚價值皆可獲得部分體現的形式治理過程」，但卻無法提出一個實質決策的良方，好讓價值衝突可以「塵埃落定」。此外，我們仍無法得知這類程序設計，到底多大程度上達到理論宣稱的結果。舉例而言，不論是臺灣中央或地方政府，截至目前到底有多少比例的文官遭遇到與其專業理念不同的政策時，願意「挺身說不」？或選擇「屈從上意」？他們會不會畏懼被貼標籤？多數政務官又是如何看待這類文官的專業舉措？縱使文官挺身說不，背後多大程度是基於現有文官中立與保障機制的的作用？抑或另有其他專業抗衡的動力？若是後者的話，現有中立與保障機制為何無法成為引導文官行動的首要考量？最重要的是，臺灣的文官中立與保障機制有多大程度確保了本書民主治理的衝突價值平衡獲得實踐？整體而言，如果無法針對上述經驗性看法與結果，透過嚴謹的方法理出一個接近真實的答案，我們就無法得知前述「暫時性價值妥協的程序安排」是否發揮其應有的功效？或只是一種「制度圖騰」（猶如實務上機關考績委員會的組成與功能）？抑或另有其他因果關係、平行解釋的可能？當然也就無法明辨本書理論詮釋的真偽。未來對於理性選擇民主治理研究有興趣的讀者，應該多多關注這類理論與實際相符程度的相關問題。

與此相關者，理性選擇信奉者偏好的「逆向推演」（post hoc）理論發展風格（Green & Shapiro, 1994），其好處是讓一般讀者足以在很短時間內，建立一套簡

約且能充分自圓其說的「故事」，此舉固然免除了作者指稱的「什麼都可以解釋以致於什麼都沒有解釋」（p. 143）的理論缺失，但也隱含某種「方法論上病態」（methodological pathologies）——理論家「提出意圖的解釋卻有意無意地規避掉那些難以作出的解釋」。針對方法論上「避重就輕」、「故事說一半」的預謀，讀者對此得有盡信書不如無書的自覺。譬如說，直覺上我們可以提出一些簡單的質問：經驗上，文官中立與保障機制是政策制定者在一種理性規劃的脈絡下（而非某種「因緣際會」甚至「積非成是」的演化結果）所發展出來的嗎？各國國情與政治衝突程度不同，政策制定者如何能夠產生一致性見解？相反地，各國（特別是一些後發展國家）是否及為何會有不同的發展路徑（參考蘇偉業，2012）？理性選擇陣營在追求「普遍主義」的同時，如何面對經驗上可能遭遇的「異例」？這是否源自於理性選擇理論或方法論上內在缺陷？甚至，我們是否有比理性選擇的文官中立與保障機制更為合理的替代性解釋？

最後，任何評論者都可以同前述站在理論或方法論的制高點，以至於檢驗作者相關論述與經驗世界相符程度（實證結果）而後對本書提出一些針砭，但不可否認者，每本學術著作都有其階段性貢獻，站在學術分工的角度，我們應該持平地從該書對特定領域知識貢獻的相對程度來給予總評。總體而言，本書作者除了以廣義的「理性選擇」理論（如公共選擇、賽局理論、代理人理論、資訊經濟學等）來重新詮釋行政改革相關議題外，也突顯政治—行政互動與民主鞏固及良善治理之關聯，而「民主治理」一詞恰可統括這層互動關係。誠如作者所說：「學者最主要的社會功能就是面對難以討論的問題，提出討論的方向，面對看似矛盾的論述中，尋找知識昇華的路徑」（p. 416），衡諸國內、外相關作品，作者對於民主治理提出一套完整論述，不僅引介新觀點、運用少見的演繹邏輯（傳統公共行政學界多半較不熟稔），系統性詮釋政治—行政關係與相關組織管理議題存在的價值競逐問題，更將其連結到民主政治/良善治理可欲結果的討論，進而提出理性選擇制度改革的良方，讓讀者頗有「耳目一新、暢快人心」的感受，厥為最大貢獻所在。

參考文獻

陳敦源（2012）。民主治理—公共行政與民主政治的制度性調和。台北：五南出版社。

曾冠球（2004）。立法授權的政治：交易成本之觀點。東吳政治學報，19，151-

185。

蘇偉業 (2012)。南轅北轍的議題與路徑：政治轉型下臺灣與香港文官中立機制之比較。《公共行政學報》，43，35-62。

Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown.

Green, D. P., & I. Shapiro (1994). *Pathologies of rational choice theory: A critique of applications in political science*. New Haven: Yale University Press.

Horn, M. J. (1995). *The political economy of public administration: Institutional choice in the public sector*. Cambridge: Cambridge University Press.

Knott, J. H., & G. J. Miller (1987). *Reforming bureaucracy: The politics of institutional choice*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Knott, J. H., & G. J. Miller (2008). When ambition checks ambition: Bureaucratic trustees and the separation of powers. *The American Review of Public Administration*, 38, 387-411.

Miller, G. J. (1992). *Managerial dilemmas: The political economy of hierarchy*. New York: Cambridge University Press.

