

透明之下的課責： 台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎^{*}

陳敦源^{**}

《摘要》

透明化是民主課責的重要前提。在公共資訊不對稱的結構當中，名義上的主人「人民」事實上只是被動、無知、與徬徨的被統治者；近年台灣由於政府貪腐事件層出不窮，人民對政府信心低落，結果是民眾緊縮民主授權的範圍與內容，讓行政部門行動益受限制，減損主動為民謀福的能力；在層層的防弊制度下，行政部門顯得更為「官僚」，而民眾的設限反應就更為激烈，形成「官民信任關係的惡性循環」，讓民主治理（democratic governance）的可能果效大打折扣。

本文藉由資訊經濟學（Economics of Information）的相關論點，對「官民信任關係惡性循環」下的行政控制之原理與內涵進行反

投稿日期：97年12月3日；接受刊登日期：98年1月13日。

^{*} 本文較早版本發表於由二〇〇三年四月十一日由法務部、台灣透明組織、以及世新大學行政管理學系所主辦的「反貪倡廉與行政透明」學術研討會，感謝台灣大學政治學系蕭全政教授的評論，以及兩位匿名審稿者的指正；然而，本文文責仍由作者自負。

^{**} 國立政治大學公共行政學系副教授，台灣透明組織常務理事。美國羅徹斯特大學（University of Rochester）政策分析碩士、政治學博士。專長領域：制度理論、民主治理、電子治理、公共政策管理、健保政策，著有《民主與官僚：新制度論的觀點》一書，以及國內外期刊相關數十篇論文。

省，提出以下的四點結論，意圖化解我國民主治理官民信任的惡性循環。第一，本文認為，課責是平衡民主（回應）與專業（責任）的重要制度性安排，透明之所以是課責機制主要的元素，在於行政程序控制能夠解決資訊不對稱問題，壓制政府不當作為，進而提振民眾對政府的信任；第二，就公共資訊財產權歸屬問題上，寇斯定理（Coase Theorem）讓我們確定公共資訊的「財產權」（property rights）應歸屬於人民，這也是許多包括政府資訊公開等法治建構的倫理基礎，過去威權體制下文官體系「權力隱晦」的心態，應該據此調整；第三，本文也指出，行政程序控制的效果，主要是「事先的承諾」（pre-commitment）的政策工具設計行為，讓遊戲規則與結果之間有合理的連結，保護民眾權益，這也讓我們看見傳統憲政主義以分權制衡與言論自由為手段之外，公共行政所可能對民權維護的積極貢獻所在；第四，本文也指出，因為課責者具備「策略回應」（strategic reactions）的能力，行政程序公開的機制設計，還需要更深入考量受監控者的策略行為，包括監控行動的隱密性、資訊的關鍵性、完整性、與可理解性。

[關鍵字]：透明、課責、信任、民主治理、資訊經濟學

人民有權，政府有能。

——孫中山

壹、前言

傳統以來，政府是一個獨占管制權力的機構，近二十年「新公共管理」（new public management）的改革風潮，讓政府瘦身、工作外包、權力下放等價值成為眾所周知的改革原則，創造了一個全新的「公共服務的政權」（public service regime）（Stirton & Lodge, 2001）；但是，這樣的發展，學界或是實務界缺乏從「課責」（accountability）的角度加以反省，以至於諸多政府依循新公共管理的行政作為，常常被人民懷疑有利益輸送的問題，比方說，高鐵或是高速公路電子化收費（ETC）等的 BOT 案，就是一些顯著的案例；二〇〇八年中以後，台灣新上台的政府展開針對前朝政府的貪腐調查，加上世界金融風暴讓政府介入市場之需求劇增，政府權力運作的範圍與力道都大大增加，然而，民眾對政府能否落實課責以保障人權卻同時產生更高的期待，¹ 因此，要如何在制度上平衡政府的能力與民眾權益保障，是台灣民主治理（democratic governance）（Gormley & Balla, 2004; March & Olsen, 1995; Meier & O'Toole, 2006）成功與否的關鍵議題之一。

十七世紀人本主義思想興起之前，西方民主政治發展的過程中，統治人民的權力是由上天所賦予，政府是屬於少數統治精英；然而，當「人民主權」（popular sovereignty）概念興起之後，民主發展就是人民從被統治者，成為國家機器主人的過程，至少在名義上，人民應該享有參與統治自己決策的權力。然而，民主理念的落實，全面採行「直接民主」是不合經濟效益的，「代議民主」成為一個可行的替代機制（Haskell, 2000），人民退居監督者的角色，但是，監督者需要充份的資訊

¹ 這種人民對政府運作的矛盾心情，事實上就是 Douglass North 提及的「國家弔詭」（state's paradox）問題，他說：「國家的存在是經濟發展的基礎，但是，國家也是人為經濟下滑的源頭」（The existence of a state is essential for economic growth; the state, however, is the source of man-made economic decline）（North, 1981: 20）；大陸學者王躍生（1997：110）稱之為「諾斯悖論」（D. C. North's Paradox），國家界定財產權制度，增進經濟發展，但是同時國家權力又常常侵害私人財產，危及財產權制度，造成經濟下滑。

(information) 才能竟其功，不然即便是民主政體，也會產生頭家被蒙蔽的現象。

台灣民主化之後，人民在名義上是當家的地位，對政府的要求比民主化前更為迫切與龐雜，從空氣污染的防治到國家安全的保障，公共事務越龐雜，其工作就必須分殊化與專業化，為了控制這越來越龐雜的「巨靈」(Leviathan)，政府不得不應用更專業的行政程序控制系統，來平衡政府能力運用與民眾權益保障；但弔詭的是，人民因此越來越不了解政府的作為，也就更不具備直接監督政府的專業知能，成為民主治理關係中的「專業不對稱」(professional asymmetry)的惡性循環，²其結果就是，人民在這種專業不對稱的環境中，為了維護自身權益，進行粗糙的自力救濟與不顧行政程序的陳情，讓擁有資訊與專業優勢的統治階層，反過來質疑公民的自治能力，認為人民的無知是民主品質不良的主因(Elkin & Soltan, 1999)，我們可以從前國安局長殷宗文，因為援助柯索伏三億美元引起國內爭議一事的評論，看出這種情緒的端倪：

援助柯索伏難民是戰略問題，…戰場以外就是戰略，因此，援助柯索伏是人道救援，是戰略問題，一般技術性、專業性的官員是看不到的，一般人沒有專業素養更看不到，贊成的多是高級知識份子。…(王炯華，1999)

小到烏賊車的檢舉，大到國軍的武器採購，台灣官與民之間常因政府運作專業不對稱的鴻溝，造成兩者間的緊張關係，彼此在「貪腐酷吏」與「無知刁民」等刻板印象的激盪下生成相互不信任的關係。反觀民主治理的終極理念，是在民主政治與文官專業之間能達到理想的境界，就是國父孫中山先生所倡言的「人民有權，政府有能」的現代政府，但是長久以來，民主與專業之間的聯接關係，存在急需填補的「失落環節」(missing link)，這是研究「民主治理」領域的核心議題。本研究認為，該環節最重要的內涵，就是官民之間因為施政的透明化，以及資訊透明的內

² 「專業不對稱」與「資訊不對稱」有一個重要的差異，資訊不對稱可以從資訊公開獲得解決，民眾在獲取資訊的前後，可以因為對於資訊的吸收應用，而產生偏好或是決策的改變；但是，專業不對稱的問題，即便是攤在民眾的面前也不會產生偏好或是決策的改變，因為民眾缺乏解讀資訊的知識，單純資訊公佈並不能解決問題，因此，專業不對稱需要政府從「審議民主」(deliberative democracy)(Cohen, 1989)的精神來尋求解決之道，不但治理資訊需要公開，政府還必需提供民眾可閱讀的資訊才能真正彌平官民之間的統治困境，本文將專業不對稱的問題包含在資訊不對稱的問題之中，因此本文在官民之間使用資訊不對稱的概念時，也隱含了專業不對稱的問題。

涵大眾化，讓人民駕馭政府的成本降低，對政府的信任因此增加，進而民眾願意藉由代議機制，更廣泛、更完整地授權給政府，至此，政府為民謀福的專業才真正得以發揮；如此一來，前述「官民信任關係的惡性循環」不但得以化解，更可以讓民主治理下的政府與民眾之間，形成一種良性的官民信任關係，它就是澳洲學者 Gregory 與 Hicks（1999: 9）所提出，公共組織在高度透明以及高度可信任下的「負責任的課責」（responsible accountability）情境，透明的公部門行動，讓貪腐可能性降到最低，結果因為政府的可信任度，而為文官體制帶來更多的裁量空間，以至於政府能夠具備更多被信託的主動性，為服務人民而負起更多的責任。³

本文最主要的論點，認為轉換官民信任關係的關鍵是政府藉由施政透明化重建官民之間民主課責的關係，進而在民主治理的環境下，聯接民主與專業之間的失落環節；然而，在過去公共行政學界與實務界對「課責與透明」的行政改革大方向雖具共識，但對於該機制內涵的討論大多是在以規範性取向的理解的「行政倫理」的範疇（Hondeghem, 1998），這就是為何英國學者 Christopher Hood（2006: 3）稱「透明」一詞在當代治理問題中，似乎具有某種「準宗教的權威」（quasi-religious authority）；然而，資訊公開如果缺乏有效的機制支持，透明的倫理基本上是一種空談，甚至於在機制設計上的無知，會導致過度的課責（excess of accountability）（Bovens, 2005: 194-196）；因此，本文從「資訊經濟學」的角度（economics of information）（Macho-Stadler & Pérez-Castrillo, 2001; Molho, 1997），聚焦在「課責」（accountability）與「透明」（transparency）兩個概念的連結上，描繪這失落環節可能的制度性內涵；本文也特別選擇行政程序控制作為主要理論討論標的，在台灣，包括以行政程序法以及政府資訊公開法為核心的相關法制與行政配套措施，都可以從實務上闡明民主與專業制度調節的資訊本質，並且提供行政運作制度設計時的概念參考，這樣的聯接是本文的實務價值所在，⁴ 準此，二〇〇八年國民黨政

³ 這個透明、信任、以及課責的三角關係，事實上又牽涉到早期 Finer（1941）與 Friedrich（1940）之間對於文官內控與外控孰優孰劣的爭議；根據 OECD 的 1996 年一份關於倫理政權（ethics regime）的研究報告，外控是一種「表面順服」（compliance-based）的形式，而內控則是「廉正導向」（integrity-based）的作法，前者是可以被行政程序控制執行的，後者則是一種倫理的組織氣氛與要求，較難被完全執行，需要組織內外信任關係的支持。由此可以看出，透明與課責的問題，與行政倫理的議題也是息息相關的。

⁴ 本文從實務上來看，是屬於「政府資訊公開法」或是「行政程序法」的範疇，但是本文只處理理論上的問題，不牽涉到經驗上這些法令的執行或是影響的問題。

府上台之後，實務界對課責、透明與民主治理之間的關聯性，應該有更上一層樓的探索與作為，以追求台灣民主治理品質的進一步提升。

本文將在第二節當中，先對官民不信任的問題，提出看法；接著於第三節當中，將資訊經濟學與公共行政研究作一個連結，本文認為未來公共行政研究與實務改革應將「資訊不對稱」(information asymmetry) (Halachmi & Boorsma, 1997) 放在關鍵的位置之上，資訊經濟學的相關研究，就是一個好的開始；再者，本文在第四節之中，將針對課責、透明與行政程序控制的概念連接，從「資訊不對稱」的角度加以論述，最後將針對「行政程序控制」(administrative procedural control) (McCubbins, Noll, & Weingast, 1987, 1989; McNollgast, 1999) 作為一種有效的課責機制，提出三個關鍵的設計問題：(一) 公共資訊的財產權歸屬於誰？(二) 行政程序控制的效果為何？(三) 行政透明是否必然適當？並將在第四節當中從資訊經濟學的角度一一回答之。最後，本文將第五節的結論當中，整理並提出從行政程序控制來建構透明課責機制的理由與設計焦點，作為結束。

貳、官民不信任的惡性循環

官民之間的信任問題，是任何政體統治的核心議題，民主政體的統治者，如果沒有辦法取信於民，有可能在下次選舉當中被反對黨取代，非民主政體雖然不需要選舉，但是民眾的不信任，也會降低統治正當性，增加政權傾覆的可能，當然，這種關係也是長期互動的循環，有其一定的路徑與內涵，以下就三個方面加以說明。首先，就人民端來看問題，國家機器專業化之後，民眾無法駕馭巨靈的恐懼、無奈甚至是憤怒所產生的不信任(distrust)，在民選政治人物「責難規避」(blame avoidance)的操作下，⁵ 常常轉嫁到文官的身上，疲於解釋、受氣與抱怨所形成的統治氣氛，往往窒息文官的專業自主性；更嚴重的是，當民眾越不信任政府，立法機關授權行政部門的內涵就更為保守，行動規範就更為嚴密，使得行政部門的裁量權(discretion)受到更多的限制，而就愈不能在瞬息萬變的環境當中，主動靈活地

⁵ 意指政治人物政策選擇的目的，不是「政績宣稱」(credit claiming)而是「責難規避」(blame avoidance)，相關研究請參 Weaver (1986)。

為民謀福，政府因而就顯得更為官僚，進而民眾對政府的態度就顯得更加對立，這種「負面回饋」（negative feedback）讓官與民間彼此的刻板印象得到進一步的強化，使這個死結益加緊縮，形成一種「官民信任關係的惡性循環」（如圖1）。

再者，如果就文官體系端來說，他們對民眾的信任也是在降低當中，主要原因是，隨著民主化的逐步推展，台灣政府的運作細節，除了選舉之外，民眾擁有更多的管道，獲知與自己權益相關的政策決策過程與內容；同時，政務人員也積極建構民眾表達政策意見的管道，這些活化統治者與被統治者互動的諸多機制，理論上是成就民主治理的正當性，但是，它們事實上也加重了文官體系的業務負擔，讓文官對於公民參與的事情多是持有敬而遠之的心態，以免麻煩，甚至養成了「沒人問就不說，即便有人問，也可以用機密為由不說的」的公共事務「越少人知道越方便作」的心態；最後，我國傳統文化中統治術的「隱晦」本質，也讓文官對於系統性的對外開放，存在權力旁落的憂心，即便台灣已經是民主社會，其正當性主要來自於人民的認同（consent），但是權力運作有其獨占與隱諱的一面，文官體系作為一種國家權力行使的核心，無可避免地會被賦予某種高深莫測的權力支配者形象，以求取國家的「可統治性」（governability），青年馬克思（Karl Marx，請參 Fischer & Sirianni, 1984: 21）曾經這樣形容他所謂的「官僚精神」（the spirit of bureaucracy）：

官僚精神的一般形式就是秘密，這種神秘性是由其內部層級節制所支援，對外來說，它永遠是一個封閉的團體，因此，開放的精神以及愛國主義的情操，對官僚的神秘性而言都是一種背叛。

這樣看來，文官如果是在前述的組織文化中為民服務，會讓官民信任的惡性循環更加劇烈與無解，也就更需要學術與實務界共同來思索解套之道。本文主要的論點即是認為，藉由行政程序控制所要求的決策透明公開，雖然如任何改革的設想都有其不足之處，但它是終止這種惡性循環的關鍵，準備建構官民良性信任關係的起點。接下來，本文將從引介資訊經濟學開始，討論這種改革作為的內涵。

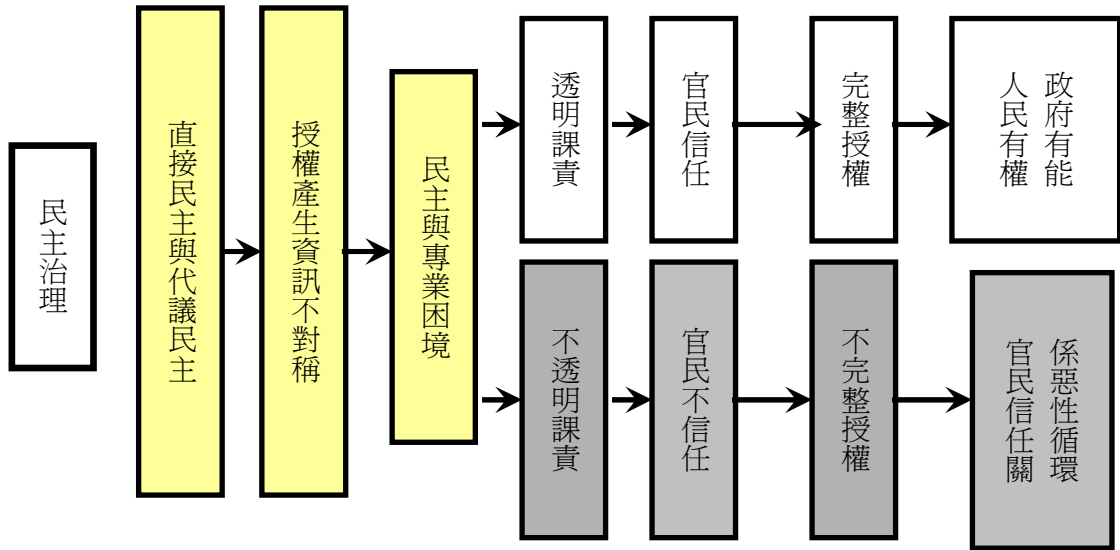


圖 1 官民之間信任關係的惡性 vs. 良性循環圖

資料來源：本研究

參、資訊經濟學與公共行政學發展

資訊經濟學是研究完全競爭市場「資訊完全」(perfect information)假定放鬆的狀況下，市場機制會如何運作的經濟學領域。隨著一九九六年、二〇〇一年、二〇〇五年、以迄二〇〇七年，諾貝爾經濟學獎頒給十位研究市場中「資訊不對稱」相關議題的學者 James A. Mirrlees 與 William Vickrey (一九九六年因研究資訊不對稱下的行為誘因得獎)；George Akerlof, Michael Spence 與 Joseph Stiglitz (二〇〇一年因研究資訊不對稱下的市場行為得獎)；Robert J. Aumann 與 Thomas C. Schelling (二〇〇五年因研究賽局理論中資訊不完全下的衝突控制而得獎)；Leonid Hurwicz, Eric S. Maskin 與 Roger B. Myerson (二〇〇七年因研究資訊調控的機制設計理論而得獎)，資訊經濟學研究日漸受到學界重視。經濟學是討論關於選擇的問題，選擇的決策過程需要相當的資訊，在以往市場經濟分析當中，大多假設所有與決策有關的資訊都是「眾所週知」的 (common knowledge)，在資訊完全的狀態下，市場機制就能發揮其擇優汰劣的功能，達到巴瑞多效率 (Pareto efficiency)，然而，當交易過程當中有一方擁有較多的資訊時，就形成所謂「資訊不對稱」的狀

態，擁有資訊優勢的一方產生機會主義行為（opportunistic behavior）的可能，巴瑞多效率的市場均衡就可能瓦解。⁶

資訊經濟學對於資訊不對稱對市場機制運作的影響，有著高度的興趣，但其分析架構則是以「代理人理論」（agency theory）（Arrow, 1985; Stiglitz, 1987）與「賽局理論」（game theory）（Kreps, 1991; Dixit & Skeath, 1999）為基礎。⁷ 代理人理論早為公共行政學界所熟知，不論在管理或政治的面向，代理人理論從「逆向選擇」（adverse selection）與「道德危機」（moral hazard）兩個面向，在新制度論（new institutionalism）的框架之下，有一定的發揮（DiIulio, 1994; Waterman & Meier, 1998; Weingast, 1984），而學界對於「交易成本」（transaction costs）（Williamson, 1997）的應用則更是廣泛，其中從資訊成本而生的控制成本，當然是其中重要的一部份（Huber & Shipan, 2000）。

而賽局理論因為數理邏輯的關係，公共行政學界應用較少，其架構的核心與分析資訊不對稱問題息息相關，主要是因為當參與交易的雙方認知到資訊不對稱的問題時，會採取不同的策略行動，而最後市場所展現的結果，可以從賽局當中均衡概念（equilibrium concept）來描述，特別是在「訊號賽局」（signaling game）（Spence, 1973; Cho & Kreps, 1987; Riley, 2001）的研究領域。更重要的，應用賽局理論的分析，往往可以藉由理論推演比較不同制度的均衡結果，等同於發展「誘因相容」（incentive compatibility）（Groves & Ledyard, 1987; Claar, 1998）的「機制設計」（mechanism design）（Hurwicz, 1973）工作。⁸ 總括來看，資訊經濟學一方面提供

⁶ 從經驗世界的眼光出發，這種資訊不對稱的交易關係似乎無所不在，私部門方面，賣舊車的人一定比買舊車的人更知道車的品質，公司的執行長比股東更知道公司的營運狀況，被保險人顯然也比保險人更了解自己的健康狀況；當然，公部門方面也有許多例子，比方說，剛上台的政務官對單位業務的熟悉程度遠不如單位的事務人員，立委質詢內容必須要由行政部提供資料，以及選民投票時無法確切知道候選人品質等，都是公部門的交換行為中的資訊不對稱真實情況。

⁷ 本文在後面的討論中，較少使用數理化的賽局理論，事實上，賽局理論就是討論人類策略互動的一種分析工具，有時概念的使用是很重要的，因此，本文最後一段中討論行政程序控制的效果，就是一種從策略互動的角度來看行政程序控制的論述，可以算是一種廣義的賽局理論應用。

⁸ 舉例而言，在保險關係當中，要如何讓被保險人提供真實關於自己健康的資訊，是一件攸關保險關係成敗的重點，因為保險人與被保險人之間存在資訊不對稱問題，通常保險

學者思考資訊不對稱關係中策略互動的理論架構，另一方面也提供實務界發展制度創新的線索，對於向稱理論與實務並重的公共行政學界，是一個值得探討的理論方向。

不論就民主還是專業的本質而言，公共行政研究都與公共資訊的不對稱配置有密不可分的關係。由於「公共利益」（public interest）是公共行政研究追求的首要價值，在民主社會當中，公共利益主要是由人民個別「偏好聚合」（preference aggregation）的民主過程所定義，這個過程中人民的知識與資訊水平成為成敗的關鍵，然而，人民不是全知全能的神（當然，菁英也不是），因此，要求公共決策過程的資訊完全，與要求市場經濟在完全資訊之下運作是一樣的不切實際，因此，民主制度必須是一種藉由授權來運作的制度，⁹ 而資訊不對稱是這種授權關係的重要的內涵，代理人理論中委託人與代理人間因為利益衝突而產生的控制問題，讓課責機制的需要應運而生，這種機制的設計在私部門方面，包含在「合約」（contract）的概念中；而公部門的運作方面，則是分散在選舉制度、行政法規、與行政管理內規中，不論公私部門，這種控制問題的核心就是「資訊不對稱」（Banks & Weingast, 1992; White, 1992）。

肆、課責、透明與行政程序控制：概念釐清

對研究公共行政的學者而言，要如何在資訊不對稱的環境中，了解「績效管理」（performance management）的真實內涵，資訊經濟學相關概念的引進，是一個重要的開始。當然，績效管理除了績效制度本身的設計問題之外，¹⁰ 「行政程序控制」是世界各民主國家實現民主課責的主要的方式之一，本文將以行政程序控制

公司能夠設定半年內的體檢報告為一種正面的訊號（signaling），並對所有願意提出這種報告的被保險人賦予降低保費的優惠，就能解決保險人與被保險人之間的資訊不對稱問題，這種機制設計的創新作為，往往也就是改革的重要內涵所在。

⁹ 這種關係是由人民將統治權力經由選舉授予政治人物，再由政治人物將專業的工作授予文官體系，這種「授權鏈」的關係是民主過程的本質，請參 Horn（1995: 24）；Moe（1984: 769）；陳敦源（2000）。

¹⁰ 作者在其他文章當中已有初步的處理，請參陳敦源（2002b），本文並不打算往指標設計的方面繼續深入。

的議題為例，討論公部門民主課責與行政透明之間的關係，¹¹ 這議題一方面是前述民主與專業連結的制度焦點，也是政府績效管理一個重要的制度性基礎。讓我們先從課責與透明的概念釐清開始，提出關於民主與專業連結的相關問題，再利用資訊經濟學的相關概念回答之。

一、課責：專業與民主的制度性平衡點

學者 Levine, Peters 與 Thompson (1990: 188-190) 認為，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，學者 Steven Smith 與 Michael Lipsky (1993: 13) 曾說：「民主治理需要政府對任何執行公共政策的機構，進行有效的課責控制，不論他們是政府機關、企業、或是非營利組織」。¹² 美國行政學者對於政府專業化都有存有戒心 (Mosher, 1982; Hummel, 1987)，也有學者認為民主與專業之間未必是衝突的 (Kearney & Sinha, 1988)，更有學者認為文官的專業判斷不但是正當的，還能平衡民主弊病 (Goodsell, 1983; Meier, 1997)。本文認為，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，¹³ 產生官民間的信任關係，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。

課責並不是公共行政學界獨有的概念，¹⁴ 但是，它卻是學界內討論民主治理最

¹¹ 作者也曾從課責與裁量權控制的角度，討論過官僚體系的政治控制問題，請參陳敦源 (2002a) 第四章「結構與策略：課責與裁量權」，但是並未從資訊經濟學的角度出發討論，這也是本文一個新的嘗試。

¹² 原文如下：“Democratic governance requires that government adequately hold accountable all agencies that implement public policy, whether they are government bureaus, businesses, or nonprofit contractors.” 節錄自 Gormley & Weimer (1999: 21)。

¹³ 這種制度性的連結，我們已能從選舉制度、政府會計制度、民眾意見反應機制、到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。

¹⁴ 政治學關於「選舉課責」(electoral accountability) 的研究也很積極，請參 Przeworski,

重要的概念之一，¹⁵ 從過去一個世紀的歷史來看，經過透明的要求而遂行課責的控制，大概可以分爲：國際層級（美蘇核武現況的透明）、國內或是地方政府（民主政府的透明課責）、以及企業對其股東的透明課責問題（Hood, 2006: 11-18）。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 與 Dubnick，將課責定義爲一種「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」，¹⁶ 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，被課責者因爲授權的關係，有義務「回答」課責權者關於授權行動表現的問題，¹⁷ 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」

Stokes 與 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。」原文如下：“Governments are ‘accountable’ if citizens can discern representative from unrepresentative governments and can sanction them appropriately, retaining in office those incumbents who perform well and ousting from office those who do not.”

¹⁵ 非民主體制需要課責嗎？答案是肯定的。從效率面考量，企業花錢請人做事，雖然不用向廣大人民負責，但是企業所決定要做的事，依然有成本效益的問題，員工必須在合約關係之下向老闆負責，只不過「民主課責」將最終的老闆定位在全體人民。因此，公共行政學界討論課責時，不論是從財務、公平、權力行使、還是績效等方面討論（Behn, 2001: 6-10），其最終的「大老闆」是人民，這種民主治理的特色就是與企業（公司）治理（corporate governance）中的課責問題區隔出來的核心所在，當然，在控制技術上，兩者之間是可以交流的。

¹⁶ 原文如下：“(Accountability is) a relationship in which an individual or agency is held to answer for performance that involves some delegation of authority to act.” (Shafritz, 1998: 6)。

¹⁷ 學者 Levine, Peters 與 Thompson（1990: 190）對於課責的定義是：「文官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 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, 1986: 123）。

（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。

二、透明：課責機制設計的基本元素

民主與專業的制度性平衡點是課責，而課責機制的設計與執行，最關鍵就是統治資訊的獲取、交換、與解讀，這種機制如果缺乏適當的資訊處理功能，就不會有課責的效果，因此，資訊透明化就是課責機制能夠有效運作的主要動能所在（Galligan, 1997: 3; OECD, 2000: 72-73）。

事實上，民眾對於政府貪腐的反應是強烈的，現實上台灣政府不斷出現的各種弊案，不論是民選首長與政務官人員、常任文官，或是合約廠商與非營利組織的問題，¹⁸ 都導致台灣人民對於政府貪污腐化（corruption）問題的更加關注，在民主治理必須要有權力授予的前提下，貪腐必然也會惡化官民信任關係，因此，公共管理者單純想在服務提供的「任務導向」價值（mission-based values）上精進，或是將外包本身當作政績的企圖，已無法滿足民眾對反貪腐這種非任務導向價值（non-mission based values）（Piotrowski & Rosenbloom, 2002）的基本要求，因此，民主治理當中「金魚缸法則」（fishbowl principle）的運用，就成為轉換惡性官民信任關係的關鍵，該法則意指公共管理者的行為，必須持續受到公眾的監控，好像在金魚缸中工作一般（Levine, Peters, & Thompson, 1990: 195-198），藉由強化政府機關行政服務的透明度，將服務提供與課責進一步的結合，讓民眾可以感受到政府的服務價值鏈中，貪污腐化的問題已經被邊緣化，事實上，許多研究顯示，新公共管理（New Public Management）的改革作為，會讓透明課責制度的建構更加困難，¹⁹ 這

¹⁸ 近年政府大量將服務外包，形成一種「私有化國家」（privatized state）的現象，讓公共課責的問題更為複雜，也讓民眾對課責的要求更加提升，相關文獻請參 Hodge & Coghill（2007）。

¹⁹ 學者 Alasdair S. Roberts（2000）就認為，美國新公共管理的改革作為，起碼在三方面弱化了政府資訊公開法的課責果效，其一，因為單位資源有限，基於有效配置資源的考量，政府機關內部將使用在資訊公開上的資源列為「非核心」的項目，往往拖延了資訊公開的工作；其二，政府的工作被轉包到私人企業或是第三部門組織，這些組織並不需

也是為何新公共管理的改革，必須同時關注課責問題的根本原因所在。

簡單來說，課責機制因為透明度不夠，無法達到其效果，就會產生貪腐的問題，學者 Robert Klitgaard (1988: 75) 將課責與貪腐之間，建立起一個連結的等式：

$$\text{貪腐} = \text{獨占} + \text{裁量權} - \text{課責}$$

從這項等式出發，我們如果想要減輕貪腐問題的途徑有下列三個方面：（一）開放政府行使權力過程中的競爭性，比如說選舉競爭，或是 Ostrom (1989) 所提的「轄區重疊」(overlapping jurisdictions) 與「權威分散」(fragmentation of authority) 的概念，都有減緩特定政治勢力長期獨占政府管制權力的可能性；（二）限制政府使用裁量權的範圍與內容，從控制文官行使行政行為的程序上，進行貪腐的控制；（三）設法增加課責機制的運作效能，主要設計就是讓政府運作以公開為原則，降低監控的成本。上述的各種防範貪腐途徑的運作，都必須有公開透明作為一個重要前提，²⁰ Klitgaard 接著也提出偵測公部門貪腐資訊的五種策略：（一）建構貪腐資訊蒐集與分析的系統；（二）置入監控機關；（三）尋找第三者資訊提供者；（四）引導民眾及政府的客戶提供資料；（五）將無罪的「舉證責任」(burden of proof) 賦予政府等。²¹

二〇〇一年 OECD 與美洲國家組織 (Organization of American States) 共同發表一篇關於如何確保公部門透明與課責的政策文件，其中提出三點政策建議：（一）以有效的利益迴避法制規範，確保政策決策過程的公正性；（二）增加政府

要遵循政府資訊公開法；其三，政府開始以「販售」的方式處理政府所擁有的資訊，這樣讓資訊使用者又增加了經濟上的障礙。

²⁰ 美國最高法院大法官 Louis D. Brandies 的治理箴言：「公開被認為是工業時代許多社會疾病的解藥，就像有人說陽光是最好的殺菌劑，而電燈是最有效的警察一般。」，就是這個道理。大法官 Louis D. Brandeis 是美國二十世紀初進步年代重要的思想家之一，被稱為「人民的律師」(people's lawyer) 的他是 Woodrow Wilson 的支持者與顧問，他最重要的影響就是呼籲企業經營公開化，贊成政府介入經濟市場保護投資大眾的權益，這一段話出自他 1914 年出版的一本名為《別人的錢，看銀行家們如何用它》(Other People's Money and How Bankers Use it) 中第五章〈公開能作什麼？〉(what publicity can do)，原文如下：“Publicity is justly commended as remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman.”

²¹ 這部分將在後面公共資訊財產權歸屬的地方，再深入討論。

預算準備與執行過程中的透明度；（三）提倡資訊公開，並公共政策決策與執行過程中民眾參與和諮詢的必要。²²

另外，加拿大安大略省的「資訊與隱私委員會」（Information and Privacy Commission; IPC）所提出的一份報告顯示（IPC, 2002），「定期公開與積極散佈」（routine disclosure and active dissemination; RD/AD）是必要及基本的民主權利，若加上網路世代資訊傳遞的成本優勢，從網路進行政府資訊的定期公開與積極散佈（e-RD/AD），是政府走向「善治」（good governance）的重要途徑（Graham, 2002），這種途徑一方面提高了政府的透明度，讓民眾可以有機會學習並參與公共決策與討論，另一方面也增強了政府課責，建立政府與民眾之間的信任關係（OECD, 2000）。²³

面對資訊不對稱的公共資訊環境，有權者具有許多自由裁量空間，可以為民謀福，也可以為己謀私，行政人員到底是為公還是為私，是課責機制所要分辨的焦點，透明就成為課責機制設計的首要元素，尤其是網際網路發達的年代，對公部門提供資訊的成本，應有降低的效應，如此才能使得公部門組織對內或是對外之透明課責機制的運作成為可能（Wong & Welch, 2004; McIvor, McHugn & Cadden others, 2002），更進一步 Arre Zuurmond（1998）口中的「電子民主國」（Infocracy）才有可能成形。

三、行政程序控制

行政程序法制化是各國建立有效課責機制的重要步驟，由於國家機器不斷擴張，為了「保障人民權益、提高行政效能，增進人民對行政之信賴」（行政程序法，第一條），我國也歷經二十餘年的研究與努力，於民國八十八年經歷立法院三讀通過了行政程序法共一百七十五條，²⁴ 自此步上行政程序法制化的時代。依照學

²² 以民眾參與來強化課責，是近年的另一個趨勢，但是仍然需要先以公開資訊來減緩資訊不對稱的問題，請參 Goetz & Jenkins（2001）。

²³ 學者 Kearns（1996）從公部門與非營利組織「被課責者」的角度，以策略規劃的方式，提出課責管理的架構，其目的也是為了維繫民眾的信任。

²⁴ 相關我國行政程序法立法過程及其內容的論述，請參許宗力（1998）、熊忠勇（1998）、黃錦堂（1999）、張瑞濱等（1999）、黃國鐘（1999）等論述。

者葉俊榮（1996）的看法，我國制定行政程序法的背景，包括下列三點：（一）經濟轉型壓力中，程序理性的缺乏、（二）社會運動勃興，公共參與失調、（三）利益政治興起，金權黑箱盛行等。爲了調節上述的治理問題，行政程序法所揭諸的行政行爲實質導引與程序導引相關規定，將行政機關的運作，導向透明（transparency）、參與（participation）、審議（deliberation）、一般（generalization）、與夥伴（partnership）等五個取向，其中關於行政程序的透明化與民主治理的關係，有下列論述（葉俊榮，1999：34）：

行政程序法有關透明原則的程序機制主要是規定在資訊公開、程序外接觸、行政契約資格與程序之公告、以及法規命令之發布應刊登政府公報或新聞紙等規定。…透明原則的內容係指資訊必須具備「公開性」（openness）與「可理解性」（comprehensibility）兩種基本特質。行政程序法引進透明原則此種程序機制，最主要的目的在於使一般大眾了解行政機關作成決策的過程，一方面利害關係人得因此選擇最適合其自身利益的因應策略，降低其遵行成本（compliance costs），同時達到維護個人權益與提高行政效能的目的；另一方面，藉由公開決策程序，亦將原本黑盒子式的政策行程過程攤在大眾及輿論監督的陽光下，降低行政官僚圖利自我或他人的可能，強化責任（accountability）監督機制，增加民眾對政府的信賴。

由上論述可得知，法學界對於行政程序控制的正當性論述，與民主治理當中的透明化的課責機制論述相去不遠，它們的目的都是要在民主治理的概念之下，強化「巨觀政治體系」（macro-political system）中，分權制衡或是有限政府等制度性權力控制的概念，以及「微觀政治體系」（micro-political system）中，強調民眾才是行政過程中權力的主體（Mashaw, 1997: 112），民眾必須參與自我利益相關決策的程序性要求。當然，除了前法以外，還有另一項與行政程序控制息息相關的就是政府資訊公開法，我國在二〇〇五年通過實施（陳美伶，2005），該法第一條開宗明義就說：

爲建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，

特制定本法。

該法除了對於民眾要求政府資訊的管道有詳細的規定以外，還規定政府必須要以「主動公開」為原則（第六條），該法也讓行政程序控制的相關作為，尤其是從政府制度以外的透明公開要求，得到了法律上的基礎，當然，檔案法、個人隱私保護法、甚至是政府公報機制的建構（葉俊榮，2007），都是藉由行政程序控制來達到政府透明化，所不可或缺的法制與行政環節。

事實上，行政程序資訊公開的要求背後，也有實現「正義」（Justice）的意義。哈佛大學公共衛生學院的哲學系教授 Norman Daniels，面對醫療資源有限下的資源優先順序配置（priority setting）的公共決策，提出了被稱為「說理的課責」（accountability for reasonableness）的四項原則，讓公共決策獲得正當性的支持，這四點分別是（Daniel, 2000; Daniel & Sabin, 1998: 57; 1997）：（一）公開性（Publicity condition）：資源配置的決定（特別是新科技）及背後的理由，必須是向公眾敞開的；（二）相關性（Relevance condition）：資源配置的決定必需是基於相關的證據（evidence）、理由、以及原則，這些基礎是否與決策相關，必須通過利害關係人（stakeholders）（病人、醫療提供者、醫管者等）的同意；（三）申辯性（Appeals condition）：這個過程必須存在一個申辯的機制，允許利害相關者可以挑戰已經做成的決策，這其中應該也包括新證據出現時修改決策的機會；（四）可執行性（Enforcement condition）：前述三個條件，必須具備一套經過自願配合或是政府管制的途徑，而得以執行的機制。從前面這四項融合了巨觀與微觀政治體系的程序正當性的建構中，我們也可以看出行政程序控制在實現民主治理的重要性。

然而，為了從分析性的角度來看這種重要性，我們可將分析焦點放在行政程序控制背後，試圖與藉由公開透明達到公共課責的目的開始著手，首先，透明從分析上來說，有三個重要元素（Oliver, 2004: 2），它們分別是：（一）資訊的領受者（或是使用、獲益者）；（二）需要被關注的內容（與資訊應該要呈現的議題焦點有關）；（三）以及建構這種資訊公開關注的方法等，從這些元素中，本文以資訊經濟學的角度歸納成為下列三個問題：（一）公共資訊的財產權歸屬誰？（二）行政程序控制的效果為何？（三）行政透明是否必然適當？這三項問題的答案，將有助於我們對民主治理環境中，透明課責機制運作的範圍與方法，有進一步的認識。

伍、行政程序控制的資訊經濟分析

一、公共資訊的「財產權」歸屬誰？

「人民有知的權利」是民主社會常常聽到的一句統治箴言，也是行政程法透明原則背後的主要立法意圖，但是，這樣的權利的主要內涵到底是什麼，有必要加以澄清。資訊經濟學對研究資訊最重要的認識，就是「資訊的獲取是需要成本的」（information is costly）。²⁵ 因此，課責者與被課責者之間的資訊不對稱關係，是兩者互動機制設計（包括契約關係）最重要的問題，而這問題的核心就是資訊的提供及其成本負擔的歸屬，如果沒有清楚的交代，「人民有知的權利」只不過是一句空談而已。

試舉一例說明之。某甲向警方報案，檢舉非法盜採砂石的行為，但卻遭到盜採公司私下以黑槍恐嚇，某甲在又恐懼又憤怒的狀況下，請新聞界的朋友在媒體上質疑警方有內神通外鬼的貪腐事宜，警方的督察系統出面表示，關於某甲所檢舉的不法盜採事宜，警方已經在偵辦當中，但是對於某甲所指控警方內神通外鬼一事，督察室的人表示，「如果某甲可以提出證據，一定追查到底」。

自由民主社會中，當人民對統治者的作為有疑慮時，最重要的制度性議題應該是：「哪一方該負起『舉證責任』（burden of proof）？」也就是說，制度上，我們必須選擇，是政府應負舉證責任，來證明自己的清白，還是人民必須舉證來證明政府的缺失。前者，我們將「合理懷疑的利益」（the benefit of the doubt），交給了人

²⁵ 在這樣的認知之下，課責機制的資訊問題，有下列三點主要內涵，其一，資訊獲取的本身，從編碼、傳輸、解讀到應用，無一不需要花費真實的成本，因此，決策的本身也是需要花費成本的；其二，個人或團體尋求資訊的行為，最終還是受到成本效益平衡的牽制，也就是說，完全資訊不是不可知的，就是不合成本效益的，基本上並不存在真實的決策環境當中，舉例而言，一位不懂車但想買舊車的人，如果買到一台傳動軸損壞的車，需要花五千元修理，經朋友介紹一位汽車技工可以代為檢查舊車，但是代檢費用是六千元，這位買車者當然沒有必要去「購買」這資訊；其三，資訊公開的立意良善，但如果刻意忽略資訊公開的成本歸屬，等於是從成本的角度否絕了對民眾的資訊公開承諾。

民，假設政府有罪，除非它能證明自己的清白；而後者假設政府的清白，除非人民能夠證明它的缺失，我們將合理懷疑的利益，交給了政府。一九九一年諾貝爾經濟學獎得主寇斯（Coase, 1937）的交易成本理論，能夠提供我們選擇課責制度啓示。

如果我們將政府的清白與否，當成一種「財產權」（property rights），課責制度選擇的主要內涵就是決定這財產權是應該屬於人民還是政府。這產權若交給人民，政府就應拿出證據，向人民「購買」清白；而這產權若交給政府，人民就必須負起舉證責任，向政府「購買」它的缺失。在寇斯的理論中，如果交易成本等於零，也就是說，舉證的行為（資料收集、分析、論證）無需任何成本，產權交給任何一方都無所謂，因為經過兩造無成本的互動，真相都有水落石出的一天；但是，我們都知道，現實環境中舉證成本並不等於零，因此，我們要將產權交給哪一方的制度選擇，就成為能否獲致真相的關鍵。寇斯認為，在交易成本不等於零的狀態下，我們應將產權交給舉證起來比較費力的一方，讓舉證成本落在花費較少的一方，如此一來，真相不但可以明顯，國家因此事所付出的社會成本，也可降到最低。然而，剩下來的問題是：「是政府證明它的清白較難？還是人民要證明政府的缺失較難？」

民主理論告訴我們，統治者與人民之間存在嚴重資訊不對稱的問題，也就是說，相對於人民而言，統治者對於攸關人民權益事務的資訊，擁有獨佔的權力，別說是一般市井小民了，就連學者想作關於政府運作的研究，資訊獲取的高障礙，常令人望而卻步，由此看來，人民要證明政府缺失的成本，是明顯高於政府證明自身清白的成本，因此，依照寇斯的理論，人民控制政府的制度選擇，有兩條路可走，其一是將政府清白的產權交給人民，人民有權對政府各項作為做合理的懷疑，而政府應主動公佈資料，證明自己的清白；其二是改善統治者與人民間資訊不對稱的問題，也就是經由不斷的立法，將政府的所作所為攤在陽光下。有趣的是，依照寇斯理論的推論，與民主憲政有限政府的概念，剛好不謀而合。

二、政程序控制的效果為何？（陳敦源，2002a：118-119）

論到行政程序控制的效果問題，我們就必須回到學者 McCubbins, Noll & Weingast（1989）所提出的「結構與程序」假設，這個假說的核心，就是國會為了控制文官體系的行政裁量權，設計一些結構與程序限制，讓對特定政策有利害關係的組

織進入文官決策與執行的過程，進而防止或是改正行政部門不當或是錯誤的決策與行為，值得注意的，這樣的設計是一種統治成本較低的做法，國會不需要真實地介入文官運作，就可以了解並逕行政治控制。一般而言，這種控制分為兩種，一是事前控制機制，二是事後控制機制。

前者代表國會在文官決策的事前，就提出清楚的決策範圍、設計適當的程序限制、與提出可靠的法律糾正機制（Hill & Brazier, 1991），而後者代表在文官體系的執行過程當中，設計適時的聽證與審議機制、²⁶ 暢通的利益團體回饋機制、與適當的法律補救與賞罰機制，這些也是一般所稱的「警報器」機制（fire alarm）（McCubbins & Schwartz, 1984）。當然，上述的控制機制，確實有其一定的果效，但是學者也普遍質疑其功效的絕對性，最主要的原因有二。其一，若回到代理人問題當中的資訊不對稱現象，由於資訊存在不確定性與不可知性造成沒有任何有效的控制機制會是完全的，總會因為監控資訊上的問題（不可知或是獲取資訊成本太高），而使得任何「結構與程序」假設之下的控制機制效果減弱。第二部份則是時間序列的問題，因為民主政治的「現勢聯盟」（enacting coalition）事實上是不斷在改變的，目前的現勢聯盟在設計這些控制機制時，一定會想到要讓目前的政策結果在下一輪的聯盟更替之後，仍然能保持存在，這兒就發生學者 Horn & Shepsle（1989）評論 McNollgast 等一九八七年的文章時，所提出控制「官僚落差」與控制「聯盟落差」（coalitional drift）之間的取捨的問題，他們認為，爲了要讓後者縮小（也就是讓現勢聯盟的政策選擇能夠持續），必須犧牲對官僚落差的控制，舉例而言，現勢聯盟所決定的政策，爲了怕未來的聯盟大幅修改，現勢聯盟就授予會給文官體系較多的行政裁量權，讓它們用來抵消未來聯盟意圖影響改變政策的努力。

當然，行政程序控制的透明原則，最主要的功效就在於防止有權者爲了特定結果，再來尋找相應程序來正當化自己所喜歡的結果，也就是說，強迫行政部門在決策程序上提出「事先的承諾」（pre-commitment），以防止程序上的濫權。²⁷ 因

²⁶ Milgrom 與 Roberts（1986）認為，聽證尋找「真實」的過程，是一種依靠利害關係人提供資訊的情況，因此資訊的內容有真實性的問題，但是，如果能夠加入「競爭原則」，也就是讓各方的利害關係人都進來陳述意見，就更容易找到真實。這一點也與行政程序公開聽證原則相符。

²⁷ 試舉一個實例說明，某大學爲了鼓勵碩士班學生用功讀書，特別有獎學金的規定，但是

此，任何行政作為之前，必須事先公開程序的規定，此舉將有助於防止行政裁量權的無限擴張，以保障民眾權益；當然，這種以事先承諾來進行的民權保障，也是傳統憲政主義下的「分權制衡」與「言論自由保障」之外，公共行政領域對保護民權最可能的貢獻所在。

更重要的，藉由透明設計的課責機制，在運作上可以視為一種「資訊政策工具」(information policy instrument) (Weiss, 2002: 217-254)，這種工具的適用與使用原則，必須從研究資料當中獲取運作經驗。根據 Fung 等人 (2007) 的研究，藉由透明達成課責政策目標的效果關鍵有二，一是該政策是否適合應用資訊政策工具，另一則是資訊政策工具設計的原則，首先，一個具有下列六項特質的政策問題方能藉由「資訊公開政策」尋求問題的解決：（一）存在一個將引起風險或導致公共服務失敗的資訊落差；（二）對此項政策問題進行衡量的標準有一定的共識；（三）問題非複雜到難以溝通；（四）資訊使用者有意志、能力與認知方法去提昇進行確切的選擇；（五）資訊揭露者有能力去降低風險或提昇績效；（六）資訊公開後產生的變化是可被接受的。再者，一個有效的資訊公開政策，通常具備下列十項設計內容：（一）提供一般民眾便於使用的資訊；（二）強化資訊使用團體的角色；（三）幫助資訊公開者瞭解資訊使用者選擇的改變；（四）使資訊公開者能因配合資訊公開而獲得好處；（五）設計資訊正確性與比較的標準；（六）政策設計務求完整清晰；（七）整合分析與反饋系統；（八）建構懲罰機制；（九）落實懲罰之強制執行；（十）與其他組織管制系統相互配合。前述的這些適用與使用的原則，可以作為實務工作者政策設計的參考。

頒發原則是交給系上各自決定，某系當初只粗略規定每年將獎學金頒給班上「表現優異」的同學，但是卻沒有定義表現優異的內涵，直到第一屆碩士班學生出現兩位同學申請獎學金，問題就出現了。同學甲研究表現好，課業也不錯，同學乙課業表現優異，但研究表現尚可，獎學金應該發給誰？當初如果清楚規定研究與課業的計算比例與打分數標準，也就是事先承諾遊戲規則，就不會有問題，但是現在程序的問題已經出現，比方說，如果乙同學是系主任的學生，系主任有決定程序的絕對權柄，他一定可以設計一種偏袒乙同學的打分數標準，乙同學就可以得到獎學金。

三、行政透明化的策略互動問題

行政透明雖然有前述的效果，但是，爲了避免陷入「涅槃謬誤」（nirvana fallacy），只看見程序控制透明能夠改進不透明之下的好處，卻不見程序控制透明化本身的問題，我們還是必須問：「行政透明是否必然是適當的？」任何政府資訊的公開，都會牽涉到這些公開的資訊將如何被使用，任何政府程序的公開，也都將促使利害關係人能夠策略性的避免不利於自己的情況發生，因此，考量程序公開之後策略行爲的結果，應該成爲討論透明課責機制不可規避的內容，事實上，從美國行政機制運作的經驗來看，這也是一個「行政特權」（executive privilege）（Rozell, 1994），行政權有時在必要的時刻，爲了國家安全或是執行的效果，必須要先對外保密，但是相對應的國會或是新聞界，卻要從民主課責的角度，完成扮演揭開政府權力隱晦性的角色，這個弔詭讓推動透明的倡議，必須回到現實行政運作的考量當中。

關於由外部對文官體系加諸的控制成效，學者 Brehm 與 Gates（1999）認爲，要了解組織之間的監控問題，必須了解組織之內的控制與順從（compliance）問題，也就是被課責者對於課責行動的「策略回應」（strategic response）議題。就個別的文官來說，他們面對諸多的誘因與限制環境，仍然有許多的行政裁量空間讓他們因著個人的政策偏好，選擇包括行動（花下大量精力完成政策）、怠惰（只關心自己的成本效益，不關心任何政策目標，能偷懶就偷懶）、甚至是襲擊（sabotage; 以包括不行動的作爲，摧毀政策被執行的可能）某項政策議題的策略方案，換句話說，這就是一般所謂「上有政策，下有對策」的情況，他們最大的發現，就是理論與經驗的推導之下，上級對於下屬的科層控制能力，有時可能還不如文官之間的競爭壓力與外在利害關係人關注的壓力來得有效。

學者 Bac（2001）認爲，行政程序透明化當然可以提高貪腐被偵測到的機會，但是，這種程序公開，除了可以讓利益團體發現與自己利益不合的狀況提出異議之外，也可能同時讓急於建立內部「關係」（connection）的利害關係人，找到決策體系內部施壓或是收買的焦點，這種效果可能抵銷掉公開的防腐效果，讓有意圖的利益團體更能確定其政商網絡的建構路徑。通常官僚體系當中的文官，如果與體系分離，其抗拒外在壓力的能力是微小的，文官執行管制任務的時刻，他一方面代表

政府，一方面也是自己，但是如果能夠被利害關係人鎖定並孤立出來施壓，是非常不利於行政運作的，因此，行政程序公開應該適當地保護文官個人的身分，以避免公務人員個人承受不必要的壓力。

學者 Cowen 與 Glazer (1996) 也指出，監控行動的隱密性與監控頻率的適當程度，都會影響程序監控的效果，換句話說，越多的資訊不一定能夠誘發組織帶來更好的結果產出，我們可以分三方面來說明：其一，監控行動的隱密性有其存在的必要，如果每次監控行動都必須公開為之，所蒐集到的資訊再多，都是經過修飾的資訊，這些資訊對於建構有效課責機制的價值是非常低的，也可以解釋為何許多行禮如儀的上級督導行動，並沒有造成行政運作成果上的績效；其二，資訊的價值並不在量多，而是在其關鍵性、完整性、與可理解性，政府大量程序資訊的公開，有時可能都不具備上述三種特性，這些大量的資訊只不過在浪費資源而已，對於課責機制的運作毫無幫助，更重要的，政府程序的公開，一定要完整，只要有一小部份程序不公開，所有黑箱作業就會聚集到那一個不公開的程序當中，其他公開的程序都是表演性質而已，舉例而言，立法院各項紀錄完備，但是只要政黨協商的内容一日不公開，立法院真實權力運作核心就會一直匯聚在政黨協商之上；其三，有時持續的程序監控，還不如關鍵的程序監控，上述作者舉例，教授考試，考一題比考十題來得難準備，關鍵的程序監督對行政部門的課責壓力，比持續性的程序監督來得有效，況且，持續性的程序監督成本太高，一般也是不可行的。

綜括而言，人類的有限理性 (bounded rationality) (Rubinstein, 1998: 7-24)，會限制甚至誤導了資訊公開的良善本意，因為「資訊的豐富造就了人們注意力的貧乏」(A wealth of information creates a poverty of attention) (Simon, 1997)，即便政府資訊的內容能夠讓婦孺皆懂，降低了資訊不對稱的問題，但是單純政府資訊的龐大數量，任何一個人不可能具備同時注意所有事情的能力，因此，民主治理的資訊問題會隨著越來越多的公共資訊出現，而一般民眾反而會因為理性有限的問題，越來越依賴媒體的解讀與傳播，協助找出大量資訊當中的焦點，這也是傳播學界著名的媒體「議題設定」(agenda-setting) (McCombs & Shaw, 1972) 權力的源頭。美國著名的公共哲學家 Walter Lippmann 曾經說：

真實的世界往往過於龐大、複雜、及瞬間即逝，直接理解它有其困難，因為我們並不具備處理大量內容、繁瑣樣態、以及諸多排列組合的能力，然

而，我們無可避免要在這樣的環境中做決策，為了處理這龐雜的世界，人們需要一個簡化的模型重建之，因此，在真實的世界中穿梭，人們需要意義的地圖。²⁸

因此，行政資訊公開在權利上是屬於民眾的，但是在使用上，仍然有超過行政程序公開的效果，必須要從其他的機制當中加以處理，才能獲致整體的成效，換句話說，如果行政單位公佈了更多的資訊，但是民眾沒有相關的資訊處理機制來協助應用，反而會形成資訊媒介主導民眾偏好形成的問題，值得注意。

陸、結語

透明化是民主治理當中課責價值的重要前提。在政府與人民公共資訊不對稱的環境之中，民主國家人民即便名義上是國家的主人，但是，在由於專業能力不足，以及公共資訊不對稱的結構，人民事實上只是被動、無知、與徬徨的被統治者，這種資訊弱勢地位往往成為民主治理中，民眾緊縮授權內容的正當理由，讓行政部門行動益受限制，無法主動為民謀福，在緊縮的架構下行使治理，會讓行政部門益顯官僚，民眾限縮權力的反應就會更為激烈，就此形成「官民信任關係的惡性循環」。然而，民眾對行政部門全面持續的監控，由於成本過高，在現實上幾乎不可能，因此，行政程序控制法治化就成為各國推動透明化的主要基礎，該法的精神是在尋找民主與專業的平衡點，進而打破「官民信任關係的惡性循環」，達到國父孫中山先生「人民有權，政府有能」的理想民主治理境界。

本文藉由資訊經濟學（information economics）的相關論點，對行政程序控制法治化原理與內涵提出反省，並提出以下的四點結論。第一，本文認為，課責是平衡民主（回應）與專業（責任）的重要制度性安排，而透明則是課責機制主要的元素，解決資訊不對稱問題，壓制政府不當行為的可能性，提振民眾對政府的信任，

²⁸ 節錄自 Walter Lippmann 的《民意》一書的第一章，原文如下：“For the real environment is altogether too big, too complex, and too fleeting for direct acquaintance. We are not equipped to deal with so much subtlety, so much variety, so many permutations and combinations. And although we have to act in that environment, we have to reconstruct it on a simpler model before we can manage it.”

這就是為何澳大利亞維多利亞州的主計長 Wayne Cameron (2004: 59) 曾經說：「資訊的可接觸性是課責最重要的本質，幾乎所有課責運作的關鍵是即時與可得的資訊。」²⁹ 第二，就公共資訊財產權歸屬問題上，寇斯定理 (Coase Theorem) 讓我們確定公共資訊的「財產權」(property rights) 應歸屬於人民，這也是許多包括政府資訊公開等法治建構的倫理基礎；第三，本文也指出，行政程序控制的效果，主要是「事先的承諾」(pre-commitment) 的行為，讓遊戲規則與結果間有合理的連結，保護民眾權益，這也讓我們看見憲政主義傳統以分權制衡與言論自由為手段之外，公共行政所可能對民權維護的積極貢獻所在；第四，本文也指出，因為被課責者的「策略回應」(strategic reactions)，行政程序公開的還需要精細的機制設計，以考慮受監控者的策略行為，包括監控行動的隱密性、資訊的關鍵性、完整性、與可理解性。最後，這種破解民主治理惡性循環的行動，仍然必須根植於民主治理的基本理念：「人民主權」，民主理論家 Robert A. Dahl (1989: 338) 曾說：

如果民主過程不是下錨於庶民大眾的判斷，統治系統就會持續飄向「準監護」體制，如果這錨點維持，這種漂流就會停止。³⁰

因此，民主改革有如逆水行舟，不進則退，民主深化的核心內涵不是口頭上說「民之所欲，常在我心」，但骨子裡卻自封哲學家皇帝，讓台灣的民主治理飄向準監護體制的一種活動；而是有識之士能夠設法守住 Dahl 所說的民主錨點，調節民主與專業間的困境，從建構透明的課責機制切入，讓國父孫中山先生「人民有權，政府有能」的理想，真正在台灣落實生根。

²⁹ 原文如下：“Access to information is an essential characteristic of accountability - virtually all accountability relies on the availability of relevant and timely information.”

³⁰ 原文如下：“If the democratic process is not firmly anchored in the judgments of the demos, then the system will continue to drift toward quasi guardianship. If the anchor holds, the drift will stop.”

參考書目

- 王炯華（1999 年 6 月 13 日）。殷宗文：三億援柯是戰略議題。**中央日報**，第 3 版。
- 王躍生（1997）。**新制度主義**。台北：揚智。
- 許宗力（1998）。行政程序的透明化與集中化。**全國律師**，第 2 卷第 6 期，頁 69-78。
- 陳美伶（2005）。現行政府資訊公開法制及其落實。**研考雙月刊**，第 29 卷第 3 期，頁 20-29。
- 陳敦源（1998）。民意與公共管理。載於黃榮護主編，**公共管理**（頁 127-177）。台北：商鼎。
- 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 4 期，頁 99-129。
- 陳敦源（2002a）。民主與官僚：新制度論的觀點。台北：韋伯。
- 陳敦源（2002b）。績效制度設計的資訊問題：訊號、機制設計與代理成本。**行政暨政策學報**，第 35 期，頁 45-69。
- 黃國鐘（1999）。『行政程序法』簡介。**全國律師**，第 3 卷第 4 期，頁 49-65。
- 黃錦堂（1999）。行政程序法對行政機關之衝擊。**全國律師**，第 3 卷第 4 期，頁 22-32。
- 張瑞濱、蔡明欽、吳念豫、劉文仕（1996）。『行政程序法草案』公聽會綜合紀要。**立法院院聞**，第 24 卷第 11 期，頁 95-104。
- 葉俊榮（1996）。『行政程序法草案』立法取向之評估。**立法院院聞**，第 24 卷第 11 期，頁 85-94。
- 葉俊榮（1999）。行政程序法的代理人觀點。**全國律師**，第 3 卷 4 期，頁 23-38。
- 葉俊榮（2007）。從行政院公報新制談資訊公開與民眾參與。**研考雙月刊**，第 31 卷第 3 期，頁 3-14。
- 熊忠勇（1998）。大陸法系與英美法系國家行政程序立法目的之區別。**考銓季刊**，第 15 期，頁 83-93。

- Arrow, K. (1985). The Economics of Agency. In J. Pratt, & R. J. Zeckhauser (Eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business* (pp. 37-51). Boston: Harvard Business School Press.
- Bac, M. (2001). Corruption, Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene? *Public Choice*, 107: 87-96.
- Banks, J. S., & B. R. Weingast (1992). The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information. *American Journal of Political Science*, 36(2): 509-524.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bovens, M. (2005). Public Accountability. In E. Ferlie, L. E. Lynn, Jr., & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 194-196). Oxford: Oxford University Press.
- Brandeis, D. L. (1914). *Other People's Money: and How the Bankers Use It*. New York: F. A. Stokes.
- Brehm, J., & S. Gates (1999). *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cameron, W. (2004). Public Accountability: Effectiveness, Equity, Ethics. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4): 59-67.
- Cho, I.-K., & D. Kreps (1987). Signaling Games and Stable Equilibria. *Quarterly Journal of Economics*, 102: 179-221.
- Claar, V. C. (1998). An Incentive-Compatibility Approach to the Problem of Monitoring A Bureau. *Public Finance Review*, 6(6): 599-610.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4: 386-405.
- Cohen, J. (1989). Deliberation and Democratic Legitimacy. In A. Hamlin, & P. Petit (Eds.), *The Good Polity: Normative Analysis of the State* (pp. 21-23). Oxford: Basil Blackwell.
- Cowen, T., & A. Glazer (1996). More Monitoring Can Induce Less Effort. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 30: 113-123.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Daniel, N., & J. Sabin (1997). Limits to Health Care: Fair Procedures, Democratic Deliberation, and the Legitimacy Problem for Insurers. *Philosophy and Public Affairs*, 26: 303-350.
- Daniel, N., & J. Sabin (1998). The Ethics of Accountability in Managed Care Reform.

Health Affairs, 17(5): 50-64.

Daniel, N. (2000). Accountability for Reasonableness: Establishing a Fair Process for Priority Setting is Easier than Agreeing on Principles. *BMJ*, 321: 1300-1301.

DiIulio, J. (1994). Principle Agents: The Cultural bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4: 277-318.

Dixit, A., & S. Skeath (1999). *Games of Strategy*. New York: W. W. Norton, Co.

Elkin, S. L., & K. E. Soltan (Eds.) (1999). *Citizen Competence and Democratic Institutions*. University Park, PA: Penn State University Press.

Finer, H. (1941). Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administrative Review*, 1(4): 197-218.

Fisher, F., & C. Sirianni (Eds.) (1984). *Critical Studies in Organization and Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press.

Friedrich, C. J. (1940). Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. *Public Policy*, 1: 3-24.

Fung, A., M. Graham, & D. Weil (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. New York: Cambridge University Press.

Galligan, D. J. (1997). *Administrative Procedures and Administrative Oversight: Their Role in Promoting Public Service Ethics*. Multi-country Seminar on Normative and Institutional Structures Supporting Public Service Ethics, Paris: OECD. Retrieved August 8, 2001, from: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/civilservice/docs/galligan.htm>

Goetz, A. M., & R. Jenkins (2001). Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India. *Public Management Review*, 3(3): 363-383.

Goodsell, C. T. (1983). *The Case for Bureaucracy*. Chatham, NJ: Chatham House.

Gormley, W. T., Jr., & D. L. Weimer (1999). *Organizational Report Cards*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Gormley, W. T., Jr., & S. J. Balla (2004). *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*. Washington, DC: CQ Press.

Graham, M. (2002). *Democracy by Disclosure: The Rise of Technopopulism*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Gregory, R., & C. Hicks (1999). Promoting Public Service Integrity: A Case for Respon-

- sible Accountability. *Australian Journal of Public Administration*, 58(4): 3-15.
- Groves, T., & J. O. Ledyard (1987). Incentive Compatibility Since 1972. In T. Groves, R. Radner, & S. Reiter (Eds.), *Information, Incentives, and Economic Mechanism: Essays in Honor of Leonid Hurwicz* (pp. 48-111). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Halachmi, A., & P. B. Boorsma (Eds.) (1997). *Inter and Intra Government Arrangement for Productivity: An Agency Approach*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Haskell, J. (2000). *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*. Boulder, CO: Westview Press.
- Hill, J. S., & J. E. Brazier (1991). Constraining Administrative Decisions: A Critical Examination of the Structure and Process Hypothesis. *The Journal of Law, Economics, & Organization* 7(2): 373-400.
- Hodge, G. A., & K. Coghill (2007). Accountability in the Privatized State. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(4): 675-702.
- Hondeghem, A. (1998). *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*. Amsterdam: IOS Press.
- Hood, C. (2006). Transparency in Historical Perspective. In C. Hood, & D. Heald (Eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?* (pp. 3-23). Oxford: Oxford University Press.
- Horn, M. J. (1995). *The Political Economy of Public Administration*. New York: Cambridge University Press.
- Horn, M. J., & K. A. Shepsle. (1989). Commentary on 'Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies': Administrative Process and Organizational Form as Legislative Responses to Agency Costs. *Virginia Law Review*, 75: 499-508.
- Huber, J., & C. R. Shipan (2000). The Costs of Control: Legislators, Agencies and Transaction Costs. *Legislative Studies Quarterly*, 25(1): 25-52.
- Hummel, R. P. (1987). *The Bureaucratic Experience* (3rd Ed.). New York: St. Martin's Press.
- Hurwicz, L. (1973). The Design of Mechanisms for Resource Allocation. *American Economic Review*, 63(2): 1-30.
- IPC. (2002). *Opening the Window to Government: How e-RD/AD Promotes Transpar-*

- ency, Accountability and Good Governance*. Ontario, Canada: Information and Privacy Commission. Retrieved October 10, 2002, from: <http://www.icp.on.ca/english/pubpres/papers/erdad.htm>
- Kearney, R. C., & C. Sinha (1988). Professionalism and Bureaucratic Responsiveness: Conflict or Compatibility? *Public Administration Review*, 48(1): 571-579.
- Kearns, K. P. (1996). *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organization*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Klitgaard, R. (1998). *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Kreps, D. M. (1991). *Game Theory and Economic Modeling*. Oxford: Oxford University Press.
- Levine, C. H., B. G. Peters, & F. J. Thompson (1990). *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman/Little Brown Higher Education.
- Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- Macho-Stadler, I., & J. D. Pérez-Castrillo (2001). *An Introduction to the Economics of Information: Incentives and Contracts* (2nd Ed.). (R. Watt, trans.). Oxford: Oxford University Press.
- March, J. G., & J. P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Mashaw, J. L. (1997). *Greed, Chaos, & Governance: Using Public Choice to Improve Public Law*. New Haven: Yale University Press.
- McCombs, M. E., & D. L. Shaw (1972). The Agenda-setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly*, 36: 176-187.
- McCubbins, M. D., R. G. Noll, & B. R. Weingast (1987). Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3(2): 243-277.
- McCubbins, M. D., R. G. Noll, & B. R. Weingast (1989). Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review*, 75: 431-482.
- McCubbins, M. D., & T. Schwartz (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28: 165-79.
- McIvor, R., M. McHugn, & C. Cadden (2002). Internet Technologies: Supporting Transparency in the Public Sector. *The International Journal of Public Sector Man-*

- agement, 15(3): 170-187.
- McNollgast (1999). The Political Origins of the Administrative Procedure Act. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1): 180-221.
- Meier, K. (1997). Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy. *Public Administration Review*, 57(4): 193-199.
- Meier, K. J., & L. J. O'Toole, Jr. (2006). *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Milgrom, P., & J. Roberts (1986). Relying on the Information of Interested Parties. *Rand Journal of Economics*, 17(1): 18-32.
- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4): 739-777.
- Molho, I. (1997). *The Economics of Information: Lying and Cheating in Markets and Organization*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Mosher, F. C. (1982). *Democracy and Public Service* (2nd Ed.). New York: Oxford University Press.
- North, D. C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton & Company.
- OECD. (1996). *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. Paris: OECD.
- OECD. (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Oliver, R. W. (2004). *What is Transparency?* New York: McGraw-Hill.
- Ostrom, V. (1989). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- Piotrowski, S. J., & D. H. Rosenbloom (2002). Nonmission – Based Values in Results – Oriented Public Management: The Case of Freedom of Information. *Public Administration Review*, 62(6): 643-657.
- Przeworski, A., S. C. Stokes, & B. Manin (Eds.) (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Riley, J. (2001). Silver Signals: Twenty-Five Years of Screening and Signaling. *Journal of Economic Literature*, 39: 432-478.
- Roberts, A. S. (2000). Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law Many. *Public Administration Review*, 60(4): 308-

320.

- Rozell, M. J. (1994). *Executive Privilege: The Dilemma of Secrecy and Democratic Accountability*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Rubinstein, A. (1998). *Modeling Bounded Rationality*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Shafritz, J. M. (Ed.) (1998). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder, CO: Westview Press.
- Simon, H. (1997). Designing Organizations for an Information-Rich World. In D. M. Lambertson (Ed.), *The Economics of Communication and Information* (pp. 187-203). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Smith, S. & M. Lipsky (1993). *Nonprofits for Hire*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *Quarterly Journal of Economics*, 87: 355-374.
- Starling, G. (1986). *Managing the Public Sector* (3rd Ed.). Chicago: Dorsey Press.
- Stiglitz, J. (1987). Principal and Agent. In J. Eatwell, M. Milgate, & P. Newman (Eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics* (pp. 241-253). London: The Macmillan Press Limited.
- Stirton, L., & M. Lodge (2001). Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services. *Journal of Law and Society*, 28(4): 471-489.
- Waterman, R. W., & K. J. Meier (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8: 173-202.
- Weaver, R. K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4): 371-398.
- Weingast, B. R. (1984). The Congressional Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with Applications to the SEC). *Public Choice*, 44: 147-191.
- Weiss, J. A. (2002). Public Information. In L. M. Salamon (Ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (pp. 217-254). Oxford: Oxford University Press.
- White, W. D. (1992). Information and the Control of Agents. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 18: 111-117.
- Williamson, O. E. (1997). Transaction Cost Economics and Public Administration. In P. B. Boorsma, K. Aarts, & A. E. Steenge (Eds.), *Public Priority Setting: Rules and Costs* (pp. 19-38). Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Wong, W. & E. Welch (2004). Does E-government Promote Accountability? A Compara-

tive Analysis of Website Openness and Government Accountability. ***Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions***, 17(2): 275-97.

Zuurmond, A. (1998). From Bureaucracy to Infocracy: Are Democratic Institutions Lagging Behind? In I. Snellen & W. van de Donk (Eds.), ***Public Administration in an Information Age: A Handbook*** (pp. 259-271). Amsterdam: IOS Press.

Accountability through Transparency: The Foundation of Rebuilding Trust between Government Officials and Citizens under Democratic Governance in Taiwan

Don-Yun Chen^{*}

Abstract

Democratic accountability requires transparency. After electoral democratization has been achieved in Taiwan, citizens have become the bosses of the nation. However, because of the problem of information (or professional) asymmetry in democratic governance, citizens are usually bosses in name only. People's frustration over corruption in recent Taiwan has led the citizen-government trust relationship into a vicious cycle. It is urgent to rebuild trust by institutionally committing reforms which can place government activities under the sunlight or in a fishbowl. In this paper, the author utilizes the economics of information to analyze the reform efforts of promoting transparency through administrative procedural controls. The author concludes that: First, the central idea of administrative procedural controls is to solve the problems of information asymmetry between citizenry and government. Second, the moral ground for this reform is the idea that the property rights of government information belong to the citizenry. Third, the key

^{*} Associate professor, Department of Public Administration, National Cheng-chi University. Specialties: Bureaucratic politics, Democratic governance, Policy analysis, e-governance, National health insurance policy. E-mail: donc@nccu.edu.tw.

effect of procedural openness is a reasonable linkage between the rules of the game and the ensuing results. Such a linkage is made possible by the designing of an information policy instrument with the nature of pre-commitment. Lastly, administrative procedural controls require responses to the problem of strategic reactions between those controlled personnel in the government and citizen controller outside of the government.

Keywords: transparency; accountability; trust; democratic governance; the Economics of Information

