

□ 書評：*The Economics of Transparency in Politics*. [政治透明的經濟學] by Breton, Albert, Gianluigi Galeotti, Pierre Salmon, and Ronald Wintrobe [布列頓·艾伯特等(編)] (Burlington, VA: Ashgate, 2007, hard cover, 248 PP., ISBN 978-0-7546-4933-5)

*Transparency: The Key to Better Governance?* [透明—優化治理的關鍵?] by Hood, Christopher and David Heald [胡德·克里斯多夫、大衛·希德(編)] (Oxford: Oxford University Press, 2006, hard cover, 246 PP., ISBN 0-19-726383-6)

*Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency* [全面公開—透明的危險與希望] by Archon, Mary Graham, and David Weil [艾孔、瑪莉·葛拉漢、大衛·威爾(編)] (New York: Cambridge University Press, 2007, hard cover, 246 PP., ISBN 978-0-521-87617-9)

## 透明治理工具的虛幻與現實\*

陳敦源

國立政治大學

---

陳敦源 國立政治大學公共行政學系教授，台灣透明組織的常務理事，美國羅徹斯特大學政治學博士 (University of Rochester)，專長領域包括民主治理、電子治理、官僚政治、公共政策的分析與管理、健保政策等。

**Don-yun Chen** is professor at the Department of Public Administration in the National Chengchi University. He earned his PhD degree in political science from the University of Rochester. His research interests include democratic governance, e-governance, bureaucratic politics, public policy analysis and management, and NHI policy.

\* The English title is *The Illusion and Reality of Transparency Inspired Governing Tools*.

## 一、前言

近二十年來對公部門的管理者而言，「透明」(transparency)一詞在已經形成某種「準宗教的權威」(quasi-religious authority; Hood, 2006:19)；1993年由Peter Eigen成立於德國柏林的「國際透明組織」(Transparency International; TI)，其中心任務是：「以倡導透明、課責與廉正來阻止發生在社會中各階層與部門的貪腐」，<sup>①</sup> 該組織從反貪腐的角度將透明一詞國際化，可說功不可沒；另外，世界銀行(World Bank)從1999年開始倡議「善治」(good governance)的指標系統，雖然沒有直接使用透明一詞，但是在其六大項指標中就有兩項與透明有關，<sup>②</sup> 這些國際倡議運動的推波助瀾之下，「透明」已經成為公共管理者難以拒絕的民主治理機制設計的核心價值；但是，這聲勢在實務界與學界卻在不小的落差。

從1980s開始，「透明」一詞出現在無數國內與國際政府改革的實務文件當中，但是，對學界來說，直到2000年以後，才有以透明為名的學術文章與書籍出版。舉例而言，我們以透明一詞搜尋Amazon公司的書籍文件資料庫，在非小說類泛政治的領域中，大約出現120筆資料，其中約100筆是國際組織與政府的文件與出版，剩下約30筆書籍資料，以國際關係的書最多，主要討論國際談判及互動機制的透明問題，其次才是公共行政與政策相關領域出版，大約只有10本，這些書大多是2000年以後的出版；再者，如果我們以透明一詞作為關鍵字，查詢公共行政學門最重要的期刊*Public Administration Review* (PAR)，以

---

<sup>①</sup> 原文如下：“...to stop corruption and promote transparency, accountability and integrity at all levels and across all sectors of society.”取自國際透明組織網頁，[http://www.transparency.org/about\\_us](http://www.transparency.org/about_us)。

<sup>②</sup> 善治的六項指標為：發聲與課責(voice and accountability)、政治穩定與暴力消弭(political stability and absence of violence)、政府效能(government effectiveness)、管制品質(regulatory quality)、依法而治(rule of law)、貪腐控制(control of corruption)；第一項與最後一項與透明有關。

及政治學門最頂尖的*American Political Science Review* (APSR)，發現從2000年以後，學界才開始使用透明一詞，如以全文搜尋，PAR有261篇，而APSR有230篇，如果以文章標題搜尋，PAR只有六篇、而APSR只有兩篇是研究論文。因此，我們可以說，透明這概念在民主治理領域的催生與傳播，實務界是跑在學界的前面的。

當然，對學界來說，這種落差是可以理解的，畢竟，學界的論述需要站在更完整的理論以及更客觀的資料之上，才能創造有效的知識，這與社會運動先尋找具市場接受度的論詞，再從推廣過程中深化其意義，有著本質上的不同；因此，學界雖然要花比較長的時間去檢視一個新潮的概念，有時甚至需要在「如何討論某個概念」的思考框架本身都會費時爭論，但從知識創造求真求實的角度來思考，這一切都將會是值得的。本文在政治學界門開始關注透明這個概念的十年之後，找出三本與公共透明有關的代表性書籍，進行評析，其目的有二，其一，可以了解廣義政治學門對這個概念的基本看法，其二，也可以提供有意進行相關研究的學子們，有一個基本的開始。接下來，讓我們先從意圖建構理論的Breton論文輯開始討論。

## 二、政治透明的政治經濟學

加拿大公共經濟學者Dr. Albert Breton為首所編纂名為「政治透明的經濟學 (The Economics of Transparency in Politics)」的著作，是2002年9月份在法國中東部伯根地 (Burgundy) 酒的首都Beaune所舉辦，第十屆Villa Colombella Group研討會論文集選編而成的書。Dr. Breton延續過去幾二十幾年來，以公共選擇理論 (public choice theory) 討論重要政治經濟學議題的傳統，分四大部分、十篇論文：民主政治、國際關係、貪腐、以及政府行為等，從經濟學者獨有的批判式論述方式，討論透明與政治之間許多有趣的問題。本書一開始的Dr. Breton引介的部分，就提及倡議透明的人都相信，政府更多的透明可以帶來更

好的治理結果，但是，Dr. Breton反問：「秘密投票為何是民主政治不可或缺的基礎？」反過來想想，台灣地方議會議長選舉「亮票」的問題，透明是扮演監控同黨委員的角色，這與我們所相信透明應產生的治理效果是有很大的差異，因此，本書主要目的，是要引導讀者以經濟學理論，為透明進行理論除魅的工作，本書的論點，大約可以分為規範性、分析性、以及實踐性等三種理論性的角度來檢視。

從規範性的角度來看，透明雖是民主政治的「防腐劑」(disinfectant)，<sup>③</sup>但「不透明」(obfuscation)卻具有顯著的政治策略價值；這也是為何某些不透明的制度，實務上可以持續存在的根本原因。第一章的兩位法國學者Pierre Salman與Alain Wolfelsperger的論文，就探討為何在政治競爭之下，不透明仍然會存在的問題；他們認為，對於選民來說，除了因為知曉了某些公共資訊會感覺不舒服，而不願意知道之外（比方說，展現墮胎血腥過程的影片），如果擁有資訊的多寡會帶來人際之間效用的落差，人民對某些資訊就會偏好不要公開；然而，資訊不透明的狀態，不一定是將關鍵資訊藏起來而已，<sup>④</sup>作者提出另外兩種方式，其一，公佈資訊的理解須具備專業門檻，讓一般民眾拿到了也是沒有用的；其二，藉由操控議題的重要性(salience)引導民眾關注某些事但卻忽略某些事，<sup>⑤</sup>這些被忽略的議題也是處在一種不透明的狀態。接著，第二章美國政治哲學家Russell Hardin在其文章中，將前述透明存在與否的困境，描繪得更為具體，他認為透明在公共領域的應用，有一個兩難，一方面，政策制定如果牽涉到高度的專業，透明與公民參與會降低政策制定的有效性，但是，不透明又會因為少數利益把持公共資源配置權力，造成整體社會福祉的降低；

---

<sup>③</sup> 美國進步年代的大法官Louis Brandeis (1856-1941) 的名言：「陽光是最好的防腐劑 (Sunlight is the best disinfectant.)」。

<sup>④</sup> 比方說，政府聲稱公開大量的內部檔案，但是不公佈目錄以及關鍵字查詢功能。

<sup>⑤</sup> 這有些類似中國傳統「圍魏救趙」的策略意圖；以人類「注意力」(attention)有限為框架，引開大眾對某些事情的注意，造成某些事在大眾心智中的不透明，這在當代大眾傳播理論中，就是所謂「議題設定」(agenda-setting)的公共權力。

因此，透明是一種公共倫理的規範制定，必須要考量如何與政治人物的誘因結構調適的問題。

這樣整體性的論述，也出現在第五章Dr. Ronald Wintrobe的文章中，他引用美國政治哲學家Benjamin Barber（1995）對於全球化與在地化衝突的概念（聖戰vs.麥當勞世界，Jihad vs. McWorld），認為西方資本主義向全球傳遞的過程中，具有推動透明治理的效果，比方說，包括世界銀行在內的相關經濟競爭力的指標，之所以關心反貪腐或是透明治理，基本上還是爲了要維繫國際資本流通的效率；但是，資本主義雖然給個人或跨國公司帶來利益的極大化，卻會威脅到集體利害關係人體系（stakeholder system）的利益，進而引發集團化（solidarity）在地的反撲運動，在這樣的反制力量之下，一國政府的運作反而會傾向不透明以及成爲貪腐形成的溫床。

從分析性的角度來看透明，本書第一部分（民主制度）的最後一章，是本書領導編輯Dr. Albert Breton以「透明與效率」（Transparency and Efficiency）爲題，討論官僚體系運作、管制俘虜（regulatory capture; Stigler, 1971），以及分權化的制度設計問題，這與本書第十章的兩位作者Frederico Etro與Piero Giarda討論關於透明與效率的權衡問題「(trade-off)」相類似，只不過Etro與Giarda將重分配、分權化、以及憲政體制當作自變數，用以觀察這些制度是否能夠帶來透明的結果。基本上，Dr. Breton認為，在官僚體系方面，由於官僚體系存在內部非正式市場，外部課責的資訊容易受到蒙蔽，因此透明的設計可以讓官僚的非正式體系運作有效率，這與Niskanen（1971）的預算極大化官僚的論述相近；在分權化方面，他特別提到民眾藉由比較參考政府的方式評估政府績效的重要，但是，在中央與地方權力重新分配的過程中，透明確可能會帶來不效率的結果，第八章討論中央與地方財政移轉支付（intergovernmental transfer）的透明度問題，作者Dr. Giorgio Brosio雖然同意某些論述認為該過程的不透明有一定達成分配協議的效果，但是這種效益是有其環境背景的，不能一概而論；反之，不透明所造成經費的濫用與貪腐卻是十分確定的。至於管制俘虜的方

面，透明的制度就扮演著重要的角色，可以避免追求私利的企業不當的尋租行爲。

從實踐性的角度來看透明，本書第三以及第四部分主要就在處理相關的問題，其中第三部分關於貪腐防治的部分，第六章的作者Johann Lambsdorff認為，透明對抑制貪腐有一定的作用，但是，貪腐對於社會福利的整體影響，在不同的理論模型之間有很大的差異，這種差異是政策制定時要特別注意的，這其中的變化可以從代理人理論所推論出的四種模型看出，作者的比較模型方法，讓我們可以理解透明制度設計複雜之處，以及不同環境變數所帶來不同的效果。另外，第七章由Glenn Jenkins與Chun-Yan Kuo兩位財稅專家所著，內容討論出口導向（export-led）的開發中國家，有一些與稅制有關的政策，往往會帶來貪腐的機會，比方說，重視出口帶動經濟成長的國家，會對出口廠商進行減稅措施，包括原物料進口稅的減免，以及國內銷售稅的寬減，都會有貪腐漏洞產生的可能，作者們最後試圖以透明的相關制度設計，來減緩這種出口導向政策的貪腐誘因。最後，在政府部門的預算程序中，監督者即被監督者透明或保密的選擇，是如何影響到整個預算程序的效率，學者Louis M. Imbeau應用委託人—代理人理論，提供落實預算制度的相關制度性建議，其中，現狀的重要性、預算額度的大小、以及相關誘因機制的內涵，是最重要的制度設計因素。

總括來說，經濟學理論的討論，樣態豐富，議題多元，的確給透明的理論化工作，帶來可喜的發展，然而，經濟學理論對於分析單位個人的理性假定，卻讓透明概念的核心，只被限縮在理性人所應用的資訊而已，因此，透明有時牽涉到個人心理認知與知識水平的問題，經濟學理論有其先天的限制的。

### 三、透明是政府優化治理的良方？

與前一本書專注於政治領域比較起來，本文所討論的第二本書，是由兩位英國公共行政學者Christopher Hood與David Heald所編輯而成的論文集。本書內

的文章，係來自2005年1月份在英國倫敦由英國中研院（The British Academy）與英國經濟與社會研究會下的公共服務小組（the Economic and Social Research Council-ESRC Public Service Programme），所共同支持舉辦一天研討會中發表的文章，當時開會的時機與英國資訊公開法（UK Freedom of Information Act）的通過實施有密切關係，最後收錄在論文集的十一位作者有五位是美國人，其餘都是英國的學者，總共收錄十三篇論文（Hood與Heald各貢獻兩篇），都是關於透明與治理之間的相關議題，全書分為四個部分，分別為透明的定義、透明的問題與解決之道、透明與制度行為、以及透明與資訊通訊時代等，目的是要討論以透明作為新治理推展動力的意義與限制，而全書主要的背景是英國以及歐盟。我們可以分透明的定義與分析、透明的問題與解決、以及透明的應用與落實等三方面來討論。

首先，在透明的定義與分析方面，領導作者Christopher Hood在第一個部分的第一篇論文中，就率先回顧透明一詞在西方公共治理歷史中意義的流變，作者認為「透明」一詞與過去使用的課責（accountability）、開放（openness）、以及正當程序（due process）沒有太大的差異，只是透明一詞是治理機制設計更為直接的形容詞罷了；然而，就趨勢來看，近年透明這概念流行的程度，及其推動相關法制化的強度上，都遠遠超越過去使用的其他名詞；為了討論透明的理論化工作，David Heald在第二章提出一個透明理解的架構，他將透明概念中資訊流通的方向分為四種，分別是「上行透明」（transparency upwards）、「下行透明」（transparency downwards）、「外向透明」（transparency outwards）、與「內向透明」（transparency inwards），分別代表代理人理論中委託人可以知道代理人的資訊、代理人可以知道委託人的資訊、組織內部成員可以了解外部利害關係人的資訊、以及外部組織利害關係人可以了解組織內部的資訊，最後一項是一般我們所理解政府資訊公開的面向，接著，在這樣的四種透明的方向交互作用下，引申出透明的四個討論面向，分別是：事件與過程透明、回顧式與當下透明、形式與實質透明、以及透明導入體制的時機等議題，

當代公共行政當中對於透明的討論，可以在前述資訊流通的方向以及議題面向的交錯當中獲得理論化的提升。

接著，在透明的問題與解決方面，第二部分的四篇文章討論透明的問題與解決之道，針對單調的理論環境提出另類的挑戰，管理經濟學的代理人理論，可以說是討論透明最核心的理論，但是，有兩位作者，分別從人權（Patrick Birkinshaw）以及溝通倫理（ethics of communication; Onora O’Neill）來挑戰代理人理論的獨霸地位，也將透明的討論帶到公共倫理的層次，是一種可喜且有趣的發展；但是，David Heald與Andrea Prat確仍將透明當作一種工具性的議題來討論，Heald就認為，透明的討論應該限於工具性，任何本質性價值（intrinsic value）的討論，都應設限，主要原因是，從經濟或社會學的研究中，透明都是一種最適水平而非絕對價值，從透明與效能、信任、課責、自主、控制、公平、以及正當性等七種常與透明連結的概念中，Heald讓讀者看見透明作為本質性價值的有限性；最後，第二部分中的最後一篇文章，作者Andrea Prat從傳統代理人理論所揭櫫的「全然透明原則」（full transparency principle），提出回顧與挑戰，他主要論點是有限理性下的不完全契約狀態，被監控的人只會作出委託人所希望但未必對組織有益的行為，當然，在多元委託與代理人的情境中，透明也會帶來不必要的競爭與福利損失；當然，作者也明智地點出，這些反面意見本身也是有限的，尤其在商業領域，這就是為何經濟與政治領域都逐漸接受全然透明原則，但企業管理的核心價值仍然是保密的原因。

最後，在透明的應用與落實方面，本書最後兩個部份總共有六篇論文，基本上都在討論透明概念在公部門層次的應用與落實程度的問題，在英國2000年政府資訊公開法（Freedom of Information Act; FOI）落實的部分，Alasdair Roberts與Andrew McDonald的兩篇文章，都在評估英國通過與實施政府資訊公開法的狀況，Roberts特別討論英國政府單位各種非正式的「抗拒」（resistance）策略，包括將資訊本身的產製、儲存、應用過成設限，或是有意

降低資訊公開的執行資源、以及在組織內更嚴密地檢控資訊流通等，都顯示政府資訊公開的法治有可能帶來更不透明的政府；<sup>⑥</sup> 而McDonald則針對英國要如何從他山之石來攻錯的反省情有獨鍾，他基本上對英國實踐FOI抱持審慎樂觀的態度。接著兩篇討論歐盟層次的預算與部長會議的透明度問題，是學界少見討論歐盟治理過程中透明重要性的文獻，作者David Stasavage為此特別闢專節討論在歐盟治理中「透明是否是不相干的議題？」的研究正當性問題，足見透明議題在國際組織應該要受到有更多的重視。最後兩篇文章，主要是近代政府在資訊與通訊科技（information and communication technologies; ICTs）發達的背景下，討論民主治理的透明度議題，L. Jean Camp討論電子化時代的「免費軟體（open code）」的議題對政府民主治理的影響，一般認為免費軟體會帶來更多透明，但是收費軟體需要機密的保護，造成不透明的結果，作者認為這樣的論點雖然有些道理，但是過度簡化，因此，政府在相關的管制策略上應該要與時俱進，也應該更注意電腦軟體開放與否對民主治理的影響；Helen Margetts則是討論透明與數位政府的關係，她認為數位時代對政府透明起碼帶來三點助力：數位工具協助政府資訊公開的落實、協助政府內部程序明確化、以及數位政府資訊增加外部的可近性；然而，數位政府也可能給透明帶來三點運作困境：政府導入科技本身所產生的複雜管理問題、資訊使用者本身的電腦科技技能水平的影響、以及線上大量公開的資訊本身會帶來搜尋成本以及混亂的問題等，作者最後提出相關改革的建議，希望政府數位化可以成為政府資訊公開的助力而非阻力。

總括而言，本書以英國以及歐洲的公部門的透明問題為核心，在議題的深度以及文章之間的互補上，有不錯的參考價值。唯一可以挑剔的地方是，雖然

---

<sup>⑥</sup> 該章節的論述有些類似Suzanne J. Piotrowski（2007）討論政府資訊公開與行政改革之間的關聯性，新政府運動的改革有些時候對政府資訊公開是不利的，請參另外一篇Robert（2000）討論新政府運動給政府資訊公開所帶來的負面影響。

全書聲稱是在公共行政領域，但是卻沒有專章討論公共政策當中透明工具設計與應用的問題，這個部分可以用下一本書來補足。

#### 四、政策資訊工具的設計與落實

本文回顧的第一本書是屬於政治學領域，第二本書則是公共行政領域，第三本書可以定位在公共政策的領域；前兩本書是論文集，這本則是由哈佛大學甘迺迪政府學院公共政策教授Archon Fung與另兩位法律學教授（Mary Graham）與經濟學（David Weil）所合著的專書，他們在2000年左右意圖回答「政府要如何藉由透明政策工具的立法，降低在健康、安全、資金安全的風險，以及改進學校、醫院、以及銀行的績效」的政策性議題，討論政府介入社會之策略與工具性的問題，他們接受哈佛大學校內與校外各項經費補助下，用了五年左右所完成的研究案。全書論理論以「透明下知情的選擇」（transparency informs choice）為中心，聚焦在所謂「標靶透明」（targeted transparency）的管制政策，類似公共經濟學討論政府介入解決市場失靈中資訊不對稱（market failure due to information asymmetry）的問題，作者們最主要的貢獻是從十八個國際及美國國內的個案中，歸納出一套政府介入資訊不對稱市場的資訊政策工具（Weiss, 2002），頗有承襲Woodrow Wilson在二十世紀初的美國進步年代（progressive era），競選總統時候針對企業不當行為所提出「光照企業」（turning the lights）政見的意味，主要是因為企業只要獲利，不喜歡曝光的特性，需要政府以有效的公共政策介入來斧正之，這一點對剛剛歷經「塑化風暴」的台灣民眾來說，應該有特別的意義。

Fung等所提出的政策工具落實建議，包括兩個部份，一個是如何找出適合政府介入特質的政策判準，再就是政府涉入該項政策領域設計的要素，讓我們整理如下。首先，在判斷資訊不對稱的市場失靈是否適合政府介入方面，根據Fung and others（2007:174-175）的說法，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，這六項特質包括：

- (一) 存在引起風險或導致公共服務失敗的「資訊不對稱」；
- (二) 對此項政策問題的衡量的標準有一定的共識；
- (三) 該政策問題不複雜且易於公共溝通；
- (四) 資訊使用者有意志、能力與認知方法進行選擇；
- (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民眾接受的。

就政策設計的角度而言，根據作者們的看法，政府在開始思索解決問題之道前，應先進行「政府介入可行性」的評估，也就是上述「六項政策問題特質」的檢證。

接著，當政府確認所面臨的政策問題，確實符合上述「資訊公開政策」可咨解決之問題的六項特質後，Fung and others (2007:177-180) 揭示一項成功的資訊公開政策在政策設計上必須具備下面十點要素，包括：

- (一) 提供便於一般民眾使用的資訊，歸納Fung等人的看法，若欲達成此項目標，必須在政策規劃過程考量以下三項內容，1. 瞭解資訊使用者進行相關決策時的程序；2. 瞭解資訊使用者的文化、教育背景；3. 選擇最利於大多數民眾獲取資訊的時間、地點、公布形式；
- (二) 強化資訊使用者組成相關團體在管制過程中的角色；
- (三) 幫助資訊公開者瞭解資訊使用者選擇的改變，在資訊公開的政策規劃中，必須引入如下機制，1. 追蹤資訊使用者的意見是否轉變；2. 可透過資訊科技協助追蹤意見；3. 關注評估新公開的資訊所產生的影響；
- (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：作者們提醒政府在進行資訊公開政策規劃時必須關注以下兩點，1. 細緻地討論與建構公開資訊之正確性判準與可比較性指標；2. 審慎評估此項標準是否過份簡化或壓制

創新；

- (六) 政策設計務求完整清晰：作者揭示了下面兩點，1. 儘可能滿足各種需求程度之資訊使用者（如：深刻專研與快速瀏覽）；2. 注意避免公開之資訊是否會造成使用者的認知扭曲；
- (七) 整合分析與反饋系統，包括政策資訊的統計以及主動回報的系統整合；
- (八) 建構並落實懲罰機制，除了鼓勵資訊公開者的誘因機制外，尚須配合「避免誤報或漏報資訊的懲罰機制」；
- (九) 落實執行機制，賞罰機制需要確實的執行來貫徹；
- (十) 與其他管制系統相互配合，必須將資訊公開政策當成一種補充性的政策，非可完全替代其他公共參與介入政策。

根據作者的論述，政府推動任何資訊公開政策，必須在政策規劃與設計時，先行對當前面對的政策問題進行分析，探討其是否具備六項適合政府以資訊公開政策介入的特質；其次，方在政策設計過程中納入上述十項成功因素，以確定資訊公開政策可賡續落實執行，並符合其規劃初始之政策目的。

總歸而言，社會學者Amitai Etzioni（2010）就認為，「透明」這個概念在沒有被落實以前，只是一種空泛的意識形態而已，而目前的社會科學研究都指出在透明的落實方面，還有很多落差存在，他從理論歸納的結果認為，如果政府公佈的資訊越難以被接受者使用（the order of disutility），以及資訊應用（或交易，transaction）成本越高的狀況下，透明的落實就越困難；事實上，Etzioni教授意指的「資訊使用困難」，就是經濟管理學者所說的「專業或知識不對稱」（professional or knowledge asymmetry; Sharma, 1997）的問題，這也是三位作者在前述兩階段政策設計的流程中，意圖解決的根本問題。當然，Fung等人的實務性論點，如果可以個別進行更為細緻的經驗研究確認，將會是研究公共政策中資訊工具的一大躍進。

## 五、透明的倡議與落實：分頭努力吧！

正如本文一開始所言，透明在近年之所以受到關注，主要是相關國際與國內政策倡議團體的功勞，然而，讀者應該發現，從檢視這三本關鍵著作之後，透明的倡議與落實之間落差的弭平，還有很長的路要走。或許，從社會運動者的角度而言，這是考驗意志力與決心的時機，但是，對於學者而言，透明的議題不能只是一個受到社會矚目的議題而，學者們應該正視它本身仍是一個研究的沙漠的事實，需要在未來投入更多的研究資源來匡正之。當然，從前面的檢視中，我們也可發現，學界開始關注透明這個概念，其核心主要是在下面這三個方面的議題：（一）理論上的義意，包括規範性與實證性的面向、（二）透明對政府民主治理與改革的影響，以及（三）相關透明政策應該如何落實等。就理論上而言，Breton等人的論文合集，已經讓讀者了解經濟學（尤其是公共選擇以及代理人理論）的確是討論透明問題一個好的開始，但是從Hood與Heald兩人的論著中，我們也明瞭了經濟理論仍然有其限制，如何擴大透明議題的理論範疇，是未來研究透明應該會繼續開發的一個面向；再者，就透明與政府民主治理的相互作用來看，Hood與Heald將透明的議題拉回公共行政領域的範疇，過去二十年的政府改造運動與透明之間的關係，已經成爲一個新的研究焦點，但是，政府內部對於政府資訊公開法治落實的態度，以及民眾對於政府推動資訊公開的意向，都是未來可以繼續耕耘的研究領域；最後，透明作爲一種政策工具，不論是針對政府本身的資訊公開，還是針對政府介入資訊不對稱的市場失靈，都有其落實的問題，Fung等的專書，以歸納法給透明政策的落實問題提供一個初步的答案，接下來學界可以將這些政策建議視爲研究「假設」來一一驗證之，換句話說，Fung等的研究可以同時滿足實務界與學術界的運作需求。

無論如何，對個人而言，由於身兼台灣透明組織的常務理事以及公共行政學界的研究者，一方面欣見社會對於透明價值越來越重視的趨勢，但是，另一

方面，不論從社運或是學界的觀點出發，還有更多未竟的責任與工作，必須要在未來藉由兩方攜手合作，才能朝向將透明這個民主治理機制設計的核心價值，在台灣確實落實的目標前進！

\* \* \*

### 參考書目

- Barber, Benjamin. (1995) *Jihad vs. McWorld: How Globalism and Tribalism are Reshaping the World*. New York: Ballantine Book.
- Etzioni, Amitai. (2010) "Is Transparency the Best Disinfectant?" *The Journal of Political Philosophy*, Vol.18, No. 4: 389-404.
- Niskanen, William A. Jr. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, IL: Aldine-Atherton.
- Piotrowski, Suzanne J. (2007) *Government Transparency in the Path of Administrative Reform*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Roberts, A. (2000) "Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law." *Public Administration Review*, 60, 308-20.
- Sharma, Anurage. (1997) "Professional as Agent: Knowledge Asymmetry in Agency Exchange." *Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 3: 758-98.
- Stigler, G. (1971) "The Theory of Economic Regulation." *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1: 3-21.
- Weiss, Janet A. (2002) "Public Information." In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Lester M. Salamon, eds. Oxford: Oxford University Press, pp.217-54.