

民主治理下的政務官與事務官互動關係： 以「是的，部長！」影集分析為例*

呂季蓉、林俐君、陳敦源**

《摘要》

民主治理的過程中，常常面臨到政黨輪替的挑戰，特別是新執政團隊與舊官僚體系間，因為兩者不同的價值取向，產生了磨合的考驗。政務官背負政黨與選民期待，有其政治性目標；事務官則受到永業制的保障獨立於政黨政治之外，而被期待應發揮穩定性，確保組織長久發展，並付出絕對的專業忠誠。因為各自捍衛著不同的利益，使得政務官與事務官的互動與調和，深刻影響著政府運作的績效。

然而兩者的互動不易被觀察記錄，即便透過訪談或問卷調查蒐集亦有其侷限性，因此本研究選定英國經典影集「是的，部長！」（Yes Minister）作為文本分析的研究對象，將該影集 3 季共 21 集的劇情內容，分別針對「決策情境」、政務官與事務官的「價值偏好」及「行為選擇」，和兩者間「互動對政策產出結果的影響」4 大主軸進行分析，了解影片中的政務官與事務官有哪些價值或行動上的衝突，其解

投稿日期：107 年 8 月 14 日。

* 本文係由碩士論文改寫，論文初稿發表於 2018 年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會（6 月 2 日、3 日），臺北：東吳大學。研究者感謝評論人、主持人及與會貴賓所提供的寶貴意見，惟一切文責由研究者自負。

** 呂季蓉，政治大學公共行政學系博士生，e-mail: 104256501@nccu.edu.tw；林俐君，政治大學公共行政學系碩士，e-mail: ja_v07@hotmail.com；陳敦源，政治大學公共行政學系教授，e-mail: donc@nccu.edu.tw。

決方式或互動路徑又有何參考之處，並將政務官與事務官互動模式進行歸納整理，以期對政務官與事務官間的互動有更深入的描摹，進而作為實務上參考、學習與借鏡的範本。

[關鍵詞]：「是的，部長！」、政務與事務關係、價值偏好、行為選擇、影視產品分析

民主體制下，政治權力的施展大部分都需要透過行政官僚的轉介，才能達到實際的效果，……因此，政務官與事務官之間的關係一直是政府績效良窳的關鍵。

Helco (1977:6)

壹、前言

落實民主治理的過程中，除了要達到行政效率的基本要求外，也需要回應民主的多元價值，因此在政府組織的設計上，既有專業的事務官負責維持行政的運作，也有民選首長所任命的政務官來回應民意。事務官賦予永業的保障，為的是不讓政黨的利益凌駕在公共利益之上，以確保行政中立；但政務官卻是因為政黨勝選後獲得任命，本就有其政治定位，必須落實政黨政策以回應選民期待，兩者之間不可避免的價值衝突與磨合，檢驗著民主治理實踐中，制度性調和的良窳（陳敦源，2012a：162）。

不容否認的是，政務領導與文官體系間的衝突，在政黨輪替的情況下，越發嚴重與激烈。我國自 1996 年國家元首直接民選以來，共經歷了 3 次的政黨輪替，從 2000 年第一次政黨輪替，執政黨指責文官消極或不配合政策、私下或公開扯政策後腿，行政院長公開表示「沒效率的事務官不排除調職」，政務與事務的緊張關係浮上檯面（陳敦源，2005）；2008 年第二次政黨輪替，行政院高層致電各部會要求撤換「舊思維」官員（余致力，2016；黃東益，2013）；到 2016 年第三次的政黨輪替，更直接提出放寬三級機關首長得以政務任用，而被公務人員協會抗議破壞文官

體制。新政府對舊官僚的不滿溢於言表，認為距離直接民主三步之遙的事務官缺乏治理正當性，事務官則是質疑政務官是外行領導內行、缺乏專業知能，兩者互動關係因不信任而充滿緊張（蔡秀涓，2012）。

政務官與事務官兩者之間磨合，考驗著如何取得民主回應與行政專業的均衡，進而建立夥伴關係以提升施政績效，這不僅是學術研究的重要課題，同時也是實務應用上的關鍵議題，因此，本研究嘗試研究民主治理下的政務官與事務官之互動關係，特別是針對以政務官與高階事務官作為焦點，原因在於兩者對於政策決定有著直接的影響力；然而，兩者間的互動，往往不容易被記錄，即便透過訪談或問卷調查的蒐集亦有其侷限性，因此本研究選擇以反映社會文化與行為常態的影集作為研究樣本，建構理論與現況之間的橋樑，透過解析影片中政務官與事務官的價值或行動上的衝突，兩者互動結果對政策產出又有何影響，將互動的模式與樣態進行整理與歸納，以期對互動關係有更深層的理解，進而作為實務上參考、學習與借鏡的範本。

貳、民主政治下的政務與事務關係

政務與事務的互動關係，反映了政治與行政糾結的本質。1887年 Wilson 以〈行政的研究〉（The Study of Administration）提出政治與行政二分的主張，1900年 Goodnow 將兩者切割成「政治是國家意志的展現，行政是國家意志的執行」，接續發展出行政原則的典範，將「效率」列為公共行政運作的首要價值。然而，Waldo（1948）後來卻發現，「效率價值」無法支持公共行政原始的行動邏輯，必須轉而注意公共行政本身的價值與行為目的，將行政融入政治的領域之中，參與政策決策的過程；Long（1949）同樣指出行政需要政治在既有的權力下共事，突顯了政治與行政交織纏繞的關係。

政務官被賦予行使國家意志的責任，選擇政策的走向，但仍無法避透過管理工具對行政行為進行直接或間接的干涉；事務官被賦予執行國家意志，分析並執行政策，但執行過程中，也會運用裁量權力進行選擇，代表了政治與行政之間的互動關係牽涉著彼此能夠運作的權力空間關係。

新公共行政發展的願景，是期待走向政治與行政能夠彼此調和（Waldo,

1980），但兩者先天的價值差異，讓政府體制中呈現多元價值的競合，也驅動著政務官與事務官不同行為的邏輯。依據 Kaufman（1956: 1058-1062）早先所提出的政府體系所需要的 3 大價值，分別為「代表性」、「中立能力」及「政務領導」，「代表性」主要來自議會成員及民選官員，但為了避免政黨政治所衍生的分贓制度破壞民主體制，而必須追求文官體系的「中立能力」，當兩者衝突拉扯時，就需要仰賴「政務領導」來引導政策執行時，政府部門能分工又合作的狀況。

若從民主社會的價值角度來看，依據 Levine、Peters 與 Thompson（1990: 106-129）提出的政治與行政關係，同樣也可分成 3 個重要的面向：「回應性」、「專業責任」及「課責」。「回應性」即是官僚有義務對選民負責，應回應社會的聲音與意志；「專業責任」乃是要官僚運用專業能力，讓結果符合民眾的最大利益；「課責」則是官僚要主動向政務領導或民意機關報告業務的責任，協助政務官對決策作出最適當的判斷。前後兩者的價值面向，相互對應如表 1。

表 1 民主政治下公共行政的價值面向

	政治面向	行政面向	中介面向
Kaufman 政府體系 3 大價值	代表性	中立能力	政務領導
L-P-T 政治與行政互動原則	回應性	專業責任	課責

資料來源：研究者整理。

綜合來看，所有的政府決策都脫離不了這 3 項重要價值，以及彼此之間取捨與動態轉移的過程，民主治理下官僚體系必須兼具政治面向代表的回應性、行政面向的中立能力與責任承諾，以及連接前兩項價值的政務課責治理面向，才能在政府效能上有更好的產出。依據 Kaufman 的說法，民主治理與政策效能的提升，通常是這 3 項價值之間的平衡與修正，國內的研究亦指出民主治理的品質不僅依賴專業能力的官僚，也需要他們回應民主的需求（黃建勳、陳敦源，2018），因此本文將以價值選擇對於行政效能的影響，作為核心理論（如圖 1），並藉由這個核心理論，逐步發展出本文的研究架構。

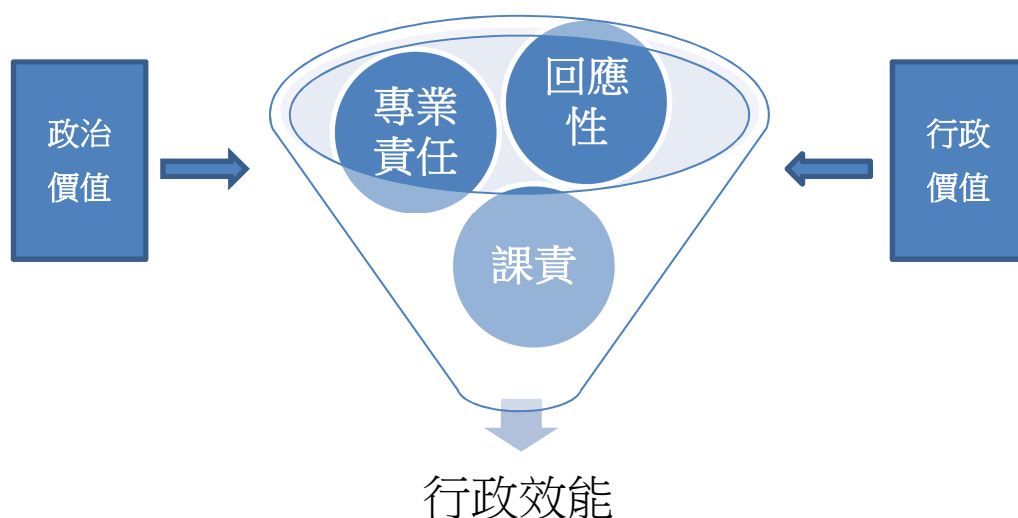


圖 1 政治和行政價值選擇對行政效能的影響

資料來源：研究者繪製。

不同的價值，呈現不同的「對錯」、「好壞」與「喜惡」，進而影響個人的態度與行為，因政務官與事務官所關注的價值取向不同，再加上具備任期限制的政務官與永業的事務官職涯發展上存有差異，使得兩者行為選擇有著不同的算計。首先，政務官身兼政務人員與行政首長的雙重身分，從制度設計的角度來看，容許政務官去回應選民，以追求政黨連任的政治利益，但就行政首長的角色來看，政務領導角色並不只是加入行政組織擔任領導者如此簡單而已，一方面要減弱官僚對政策掌握的表現空間以免過度干預政治決策，一方面又須仰賴官僚的專業能力而採取授權與尊重文官專業。

其次，就事務官本身來說，官僚體系握有資訊與專業不對稱的優勢能力，如果發揮正向功能，可以對政務領導負責，並回應社會大眾的期待與要求，同時肩負起 Harmon (1989) 所指的政治責任、專業責任及個人責任等 3 種層面的行政責任，透過積極作為與消極不作為的自主性，或是透過「有條件合作」來維護官僚價值以發揮文官的專業能力 (Helco, 1977: 5-6)，對政務官產生一定的影響力。但如果將功能往負向發展，運用專業不對稱或是隱藏資訊，來避免嶄露工作能力，以符合事務人員的利益 (陳敦源, 2005)，或是只顧自己的機關利益，而不顧整體利益的行政本位主義，都將可能對行政效能產生斷傷。

民主政治下，政務官看似擁有絕對的政策領導權，欲利用政策制定來回應選民，卻也無法任意推動政策；事務官所擁有的資訊監控、組織掌握能力，雖無法直接要求政務官採納其政策建議，卻也可以透過行政權的作為或不作為，以「被動的服從」（absolutely passive compliance）或是 O’Leary（2014: 108-109）所形容的「游擊隊政府」（guerrilla government），讓官僚的意見能夠爭取到決策空間。

最後，政治與行政不同價值的競逐，影響了政策結果的產出，政務官與事務官都希望能贏得互動角力的過程，讓政策的取向能向自身的價值偏好靠攏，如此結果有可能會是偏向政治價值，也可能會是偏向行政價值，但無論是偏向哪一種取向，對民眾來說，互動的過程都像是黑盒子無法輕易解析，因此僅能就最後政策結果來判斷是否具備行政效能。民眾期盼的行政效能既要重視效率，也要考慮資源的有限性，重視產出的品質，還要符合「公共利益」價值的施政。

綜合上述的文獻，本文建構出一套分析流程與路徑的架構如圖 2。首先，政務官與事務官的互動，在公共政策的決策場域中，會特別顯見出兩者間的競合情況，因為本身的立場與資源不同，兩者在不同的脈絡考量下進行後續的選擇，所以「決策情境」的本質其實是一直涵納在整個互動的過程之中；而為了達到與價值選擇相當的政策結果，又會運用哪些關鍵性的策略行為，這使得政務官與事務官不僅在「價值」層面與「行為」層面相互影響，這兩個層面本身也具有動態影響的過程，最後則是看互動過程對政策結果影響，究竟是比較偏向哪一方的價值選擇，對民眾來說又是否符合公共利益的衡量指標。

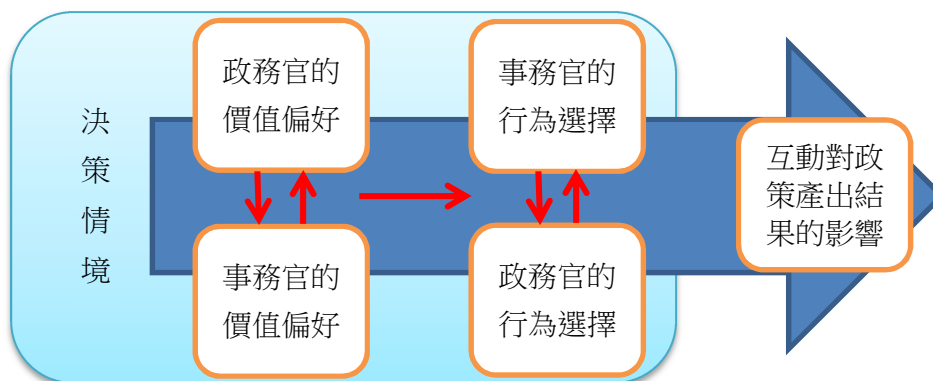


圖 2 影片分析流程與路徑

資料來源：研究者整理繪製。

參、以影視產品「是的，部長！」作為分析對象

有關政務官與事務官互動關係之研究，Aberbach、Putnam 與 Rockman（1981）從 1980 年代開始就透過跨國研究嘗試分析政務、事務人員背景差異、政治態度及互動概況；Svara（2006: 125）則完整分類出政務官與事務官的價值差異，並詳盡記錄政務與事務之間價值不斷修正與改善的過程，以提出兩者關係的改革方向；熊忠勇（2012）則用連續賽局的理論觀點，檢視我國在兩次政黨輪替下政務官與事務官的互動關係，藉由檢視數個現實案例，提出政務官與事務官共事期越長、合作可能性越高；蔡秀涓（2012）從人事管理與組織領導的角度，探究政務官如何與事務官的互動；黃東益（2013）則以訪談 2000 年至 2010 年期間曾任行政院部會的政務官與事務官並輔以次級資料分析，呈現政務官事務官的互動歷程。然而，兩者之互動過程實務上是難以被觀察與紀錄，即便透過訪談或問卷調查的蒐集亦有其侷限性；此外，過去的研究多缺乏兩者互動關係對於政策結果的連結，為了完整觀察從一開始兩者的價值取向、行為選擇與互動，到最後影響的結果，同時有衡平的角度聆聽雙方對話，本研究選擇以「是的，部長！」影集來作為研究分析的對象，過去影音產品是公共行政教學的重要材料（陳敦源，2012b），國外以影視產品為材料應用在研究政府組織的是有一些（Lee, 2001; Pautz, 2017），但臺灣學界在這個部分的努力較為少見。

影集往往反映了社會文化與行為的常態，以影視產品的內容作為研究對象，研究者除了透過解構影片中特定人物或是群體，從產品中被描繪出的社會刻板印象之外，更可以進一步了解特定群體在社會建構下被塑造出來的形象或是特點。例如 Felton、Dimnik 與 Bay（2008）以 1932 年至 2000 年間有提及會計師之 91 部電影，來觀察這段期間社會對於會計師刻板印象的發展歷程，而發現會計師被描繪為容易進行不倫理行為的角色，並進一步探究甚麼原因讓會計師選擇從事不倫理的行為模式；又 Pautz 與 Warnement（2013）以 2000 年至 2009 年排名前 10 名的電影進行分析，也是認為每年超過 10 億的票房紀錄，足以想見電影對於人們認知的影響有多麼巨大，同時也引用過去的研究（Lichter, Lichter, & Amundson, 2000; McCurdy, 1995）佐證敘事形式的電影特別容易影響人們對於政府的認知與刻板印象，因而針

對行政、政務及軍職體系的形象討論，不出所料的，研究結果發現電影對於政府的整體形象塑造多半是負面大於正面，但是在檢視政府官員、警察、士兵與政治人物這些個別政府角色時，卻又不乏有更積極正向的描繪。此文也特別說明了影片一方面影響的人數眾多，另一方面也是因為能夠完全占據閱聽人的感官，擁有強大的影響力，而有其研究價值。事實上，民眾在觀賞影片的同時，不僅容易與自身的政治社會化歷程進行結合，也會影響到民眾面對政府時思考自我參與的想像，透過影片內容的設計與情境傳遞會影響觀眾在接受資訊的同時，被潛移默化的灌輸有關於組織實務運作的細節，也會增加觀眾對於現實理解的廣度與對政府刻板印象的型塑（Lee, 2001），這也正是本研究挑選影集作為分析對象的原因。

「是的，部長！」影集是由 BBC 所製作，從 1980 年至 1984 年共做了 3 季，每季 7 集、每集約 30 分鐘，¹ 故事以英國中央政府（白廳）的辦公室為背景，描述新上任的內閣部長 Hacker 與擁有 25 年公務經歷的常務次長 Humphrey 之間的互動，從原本的格格不入，到因相互瞭解而產生的攻防戰，或是遭遇政策危機時從競爭轉換為互助的關係，彷彿可以看到現實生活中的政務官與事務官相處情況，編劇也透露其實許多劇情是來自於事務官描述的真實故事，與現實情況有高度的連結，而成功引發許多觀眾的共鳴。影集與本研究試圖回應的問題有著高度密切相關，再加上劇本描繪的功力及播映後的迴響與口碑，² 成了本研究選擇作為研究樣本的主要原因。有關各集內容摘要，請參閱本文附錄一。

本研究以 3 季 21 集（E1-E21）進行文本分析中，透過找出文本建立的某種特定方式，並藉由閱讀後的詮釋與批判來瞭解與分析這些特定方式，以型構出文本可能的意涵（陳雍正，2006）。實際操作上，本研究將依據前述圖 2 之影片分析流程與路徑，針對在決策情境下，進行政務官與事務官的「價值偏好」與「行為選擇」，以及最終「結果影響」的分析。

首先，決策過程為政務官與事務官不同價值的互動場域，兩者明顯衝突的契機

¹ 另有一集聖誕特集，片長約 1 小時，但故事內容係描述部長升任首相，並非描述政務與事務之互動關係，因此未納入本研究範圍之中。

² 影集無論在口碑或是影集評論家的眼裡，都獲得很大的殊榮，除了獲得英國電影和電視藝術學院獎 5 個獎項、3 項提名外，2004 年獲得觀眾票選英國最佳情境喜劇獎第六名，同時也是英國首相柴契爾夫人最喜歡的一部電影。

來自於決策點的展開，故將決策情境作為背景脈絡，³ 而主要聚焦在決策情境下兩者的互動模式，因此樣本編碼的過程，就是分析在每一集當中的決策點下，雙方的價值偏好為何，政務官會是為了贏得政黨青睞而得以繼續獲得政治任命，以及滿足選民需求而贏得下次選舉勝利，而堅持的「政治利益」，或是為社會大眾的「公共利益」，又或者只是純粹為了己利的「個人利益」；反之，事務官會是偏向無論政黨輪替，行政部門都能長久永續運作的「行政利益」，又或者是「公共利益」、或「個人利益」；接續再分析兩者的行為選擇，包含事務官選擇何種互動技巧來包裝自己的建議，以及政務首長如何因應，將兩者所採取的行為歸類；最後再來判斷政策結果究竟受到行政影響或是政治影響，並進一步從民眾評估行政效能的角度來看互動結果與公共利益的關係，衡量政策結果是否有符合公共利益，能受到民眾歡迎、解決民眾的需求，同時又能兼顧政府長期運作的價值，也就是社會中共同享有的利益。只是處在多元價值的社會中，「公共利益」將會是一個相對的概念，因此將區分為「主觀性的公共利益」與「客觀性的公共利益」作為衡量指標，前者代表回應性的價值，即主觀上能獲得選民支持，但雖能受到選民歡迎，卻未利於政府長久運作；後者則代表客觀上能符合政府長久發展的永續價值。詳細的編碼說明與範例請參見附錄二。

肆、政務與事務互動關係之價值偏好、行為選擇及結果

依據本文的研究架構，將依編碼結果分別歸納政務官與事務官互動過程中雙方的「價值偏好」及「行為選擇」的類型，以及最後對「結果」的影響。

一、價值偏好

（一）事務官的價值偏好

文官永業的制度設計，使行政體系具備獨立運作的性質，久任同一單位有更好的條件能夠掌握行政權力、熟悉內部及業務，即使在政務官交接的空檔，甚至政黨

³ 有關「決策情境」在本研究中編碼為附錄一的內容摘要，幫助讀者能夠了解決策點的開展，以做為了解政務官或事務官價值偏好與行為選擇的背景脈絡。

的轉換，行政部門仍然需要延續政策，「不論結果如何，最後至少有一位部長要上任工作，即使在部長交接的過程中，行政部門的運作不會因此而停擺」（E1），而有其獨立的中心思想與行政價值；但即便握有行政優勢的資訊與專業不對稱，事務官在民主制度下仍應接受政務官的領導，因為政務官的權力來源可說是選民寄託的延伸。因此，分析事務官的價值偏好，可從權力來源的代理人理論，以及資訊及專業不對稱兩個部分來討論，以幫助後續行為選擇的理解。

1. 代理人理論—公共利益作為民意的依歸

從代理人的理論來看，雖然官僚體系距離直接民主 3 步之遙（Mosher, 1968），但為人民之託付，理應捍衛公共利益，落實民主價值，而將政務官視為領導，也是因為尊重其具有民意基礎的身分，但因為政務官與直接民主仍存有落差，無法全權依賴政務官指揮，而必須看守政務官的偏好是否背離民意，因此應在執行政策過程中具備專業判斷，為人民謀求更大的福祉，以公共利益為依歸。

然而，影集卻深刻反映出，政務官的權力雖來自選民，但任命權卻掌握在閣揆手中，而須接受政黨的課責，不宜執行違背執政黨意志的決策（E1、E8），事務官便認為「部長不是人民的選擇，是政黨決定的結果，沒有經過甄選也沒受過訓練，因此事務官不得不替政務官代勞」（E3），政務官只要「保障部門的財政預算」（E6）即可，高階事務官習慣政務官的不斷更迭，從經驗法則中理解保守組織內的資源才是對行政組織最有效用的工作，只關心自己組織運作，而具有相當程度的本位主義。

據此，從影集中可以發現，政務官雖代表民意的延伸，行為仍受限於賦予權力的政黨；而事務官雖為專業的維護者，行為也避免不了本位主義，這使得兩者一旦面對價值選擇，都無法說服對方與選民自己是代表純然的公共利益。

2. 資訊不對稱與專業不對稱—政府內部的資訊落差

一開始政務官並不了解事務官掌握資訊能發揮多大的影響力，並以為事務官都會按照命令辦事，但幾次經驗後才發現資訊不對稱是影響決策效能的關鍵（E6）。當事務官比政務官更有效率掌握關鍵資訊時，好的一面是事務官會為政務官代勞，壞的一面則是加劇惡化使政務官始終無法了解行政部門（E5、E6），而被稱之為

「在朝的反對黨」（E5）。事務官可以極端發展自我工具化，將重要資訊都轉告讓政務官全權決定，也可以將自己視為組織資源的擁護者，清楚知道舉凡組織大小、預算與雇用人力是衡量一個部門成就的來源（E3），而傾向選擇維護行政資源。資訊不對稱雖給予事務官自由發揮行政自主性的空間，牽制政務官過於偏頗的決策，但資訊不對稱的質量會隨著時間與互動次數而減輕，最後政務官也開始學習事務官的互動技巧，用於追求政治偏好的過程中（E11）。

（二）政務官的價值偏好

1. 政務官面臨政治與行政雙重價值的壓力

政務官身兼政務人員與行政首長的雙重身分，自我定位與政策選擇上都受到行政與政治價值的混淆，部長身分係來自於首相的政治任命，隨時都可能被首相收回（E1），代表政務官必須回應首相、政黨與民意；但政務官同時又代表著所領導的行政部門，必須遵守行政體系規則，承受來自行政的壓力，雙重價值壓力讓政務官陷入「忠誠於誰」的選擇（E14）。

然而，從互動經驗的汲取上，政務官認知到事務官所擁有的豐富行政經驗，能在關鍵時刻扮演重要的角色，因此容易對「參考事務官意見」產生習慣與依賴，甚至變成了行政部門的傳聲筒或橡皮圖章（E4），失去了身為政務人員的批判性與政務領導的魅力；即便政務官嘗試選擇站穩政治立場，並縮減行政與政治價值間的落差，最終仍是陷入與事務官之價值與行政權力上的拉鋸戰（E5）。

2. 事務官對政務官角色的定位

事務官對政務官的角色想像，也可以用來補足政務官與事務官互動關係的理解。事務官從本位主義的角度出發，認為部長只要負責 3 大功能「首先，推銷員，讓議會及大眾能夠接受部的政策；其次，議會代表，讓行政部門的立法可以順利通過；第三，養活行政部門，在內閣爭取經費，好讓公務員能夠運轉自己的部會。」（E6）並常運用互動技巧讓政務官知道管理組織細節早有行之已久的行政慣例代勞之。

然而，政務官在經驗複製下，也越來越能了解行政流程與事務官的行為模式，學習更多的行政經驗來有效管理行政組織，但這樣的發展，不見得會讓行政體系更加服從，反而會對政務官產生不滿，因而削減組織原有的行政動能，「因為懂得找

工作做的部長對於事務體系才是個麻煩。首先，他們會開始爭辯，有時候他們會是對的；再者，他們可能從某一份文件拿出證據，告訴你其實這項政策是可行的。如果換一個新的部長的話，一切就可以從新開始、從頭調教」（E12）。

二、行為選擇

受到不同價值的影響，政務與事務官各自會選擇不同的行為，接下來將從影集中所歸納出的政務官與事務官的行為態樣，分別整理出雙方的互動行為。

（一）事務官的互動行為

1. 行政權力的作為

- （1）政策建議：事務官將政策建議做為篩選機制，政務官只要在事務官提出的方案中選擇即可，「如果不能由公務員自己撰寫方案，就不能夠引導政務官做出正確選擇了」（E6），唯有經事務官認同且符合行政組織需求的建議才能提供給政務官。
- （2）隱藏資訊：透過龐大的公文數量讓關鍵資訊難以被挖掘，「給他一堆公文審閱，盡量讓部長把時間花在對組織無害的事情上」、「資訊少了，就看不見真相；資訊太龐雜，又找不到要領。他們就讓你一直在原地打轉」（E6），或是限制其接觸其他資訊來源，「部長不能私下跟人談話」（E17），讓政務官找不到關鍵資訊，而仍須依賴事務官的備選方案決策。
- （3）操作數據：即使資訊被揭露，事務官仍可透過統計方法將真實資訊隱藏，「數據沒有意義，任何解釋都可以」（E3）。要思考的是，選擇了數據如何說話、甚至為誰說話。
- （4）經驗傳承：高階事務官 Humphrey 將經驗傳承給資淺事務官 Bernard，「不可傾向政務官，否則事務官的功能便可能隨之弱化」（E6）；另外還有政策建議的策略與方法，「要讓政務官在不問太多的情況下簽署公文，就要選在他們慌慌張張、注意力不集中的時候，這就是為什麼事務官要讓政務官忙一點的原因」（E13），以及引導政務官聚焦於政治活動，讓事務官有更多時間處理行政的方法（E6）。

- (5) 組織盟友：運用行政管理的優勢，來拉攏與牽制內部的事務官（E3），另一方面也不忘經營部門外的人脈，透過與其他部會的事務官互惠，完成理想中的政策（E13）。
- (6) 爭取授權：讓政務官願意下放權力、將政策交辦，如表達自己對政策參與的意願及熱情，讓政務官將自己認定為相同立場的夥伴（E1、E13）；或是利用專業不對稱的優勢，讓政務官不得不交給事務官處理（E13）。
- (7) 價值交換：透過價值交換，來說服對方換取自己所傾向的政策偏好，「每個人都有其價格，這就是政治」（E2），例如事務官不想訂定衡量指標，就用政務官在意的首相觀感作為交換（E16）；反之，政務官為了促進地方就業機會提升，用事務官在意的高級英帝國勳爵交換（E2）。
- (8) 直接否定：最極端的作為就是「直接告訴政務官不可行，並且不符合政府運作的利益」（E2），連透過非正式的手段或技巧去影響結果都不願意，選擇不為政策背書，表示一切的責任由政務官全權負責。

2. 行政權力的不作為

- (1) 創造性怠惰：事務官遇到明顯不符合組織利益、或沒有意願執行時，最常使用的互動技巧就是拖延戰術，「應當暫緩，重新整頓，慢慢評估現狀，商討其他戰略，慢慢深思熟慮」（E15），並為自己找出最佳的理由，「一直拖到大選在即，選舉快到了，確定這項政策會通過嗎？」（E4）。
- (2) 製造的合作：排除其他政策選項，提升偏好被政務官接納的空間，讓即便與政務官偏好背道而馳的選項，也能透過事務官精心策劃與安排，讓政務官不得不接受合作（E8、E13）。
- (3) 被動的配合：不提供協助，讓政務官隨處碰壁發現政策不可行，以突顯事務官對於行政組織的重要性，而政務官只是個陌生人，對行政一無所知（E1）。
- (4) 不給予承諾：事務官不對偏好表示或承諾，讓政務官摸不著頭緒，才能擁有足夠的資訊與條件去影響政務官的政策選擇（E5）；再者，承諾代表願意負責任，並沒有好處，尤其在不能確定是否符合公共利益時，事務官更沒有誘因承諾。

3. 仲裁力量：可行性評估報告

當政務與事務官都無法說服對方時，需要外部的力量來進行仲裁，如委託外部評估、專家研究報告，一方面可卸下責任或是純粹的拖延戰術（E8），另一方面則是透過解讀可行性評估報告，用質疑報告數據或是撰寫者立場偏頗等方式，來捍衛自己的偏好（E11）。

4. 影響政務體系

(1) 弱化政治體系的權力結構

Hacker 入閣之際有帶一位政治顧問（political adviser）Frank，政治顧問並非某專業知識領域的專家，而是要確認部長專注於政治優先事項，以免被事務官分散注意力。即便政治顧問能協助政務官從事媒體公開活動、政治諮詢而有其重要性（Eichbaum & Shaw, 2010），但過於理想主義，關注於政治承諾與選民回應，無法妥協於現實，甚至仍停留在選戰期間，將行政部門視為撻伐的對象，顯得與務實主義的事務官格格不入。因此劇中事務官透過各種方式來排除政治幕僚，以弱化政治體系的權力結構，盡量將政治顧問排除在決策之外，例如將政治顧問安排在另一間會議室等待、透過資訊篩選讓政治顧問無法取得關鍵的公文與資訊等（E1）。

有關政治顧問的角色，在現實世界裡並未必如同劇中被邊緣化，Eichbaum 與 Shaw 跨國性的研究（2010）就發現政治顧問足以提供事務官動能誘因去提升績效的表現與建議的品質，但本影集也提醒著我們，政務官身兼部會首長，絕非只有政治管理需求，仍必須擁護行政價值、仰賴事務官執行政策，才能達到政治上的成就，政治顧問如果空有政治回應性，卻無法與行政體系共存，無法修補行政缺漏，只會造成政務官進退兩難。

(2) 給予肯定以獲取政務官的信任

事務官透過給予政務官肯定，以獲取政務官的信任、或是拉攏政務官，都是一項示好的方法。例如試圖了解政務官的理念，讓政務官將自己視為重要的一員（E1），或是協助政務官短時間內能提出一項有成就的政績（E12）。

(3) 面對共同目標合作

面對共同威脅時，不論是否認同對方，還是會為了共同的利益而選擇合

作。例如委員會的總檢討對政務官或事務官都是共同的大事，Humphrey 便不藏私地教導 Hacker 如何面對委員會的提問（E14）。

(4) 創造共乘船的情境

現有情況不利於己時，事務官還是能夠創造共乘一條船的情境，讓政務官站在同一陣線。例如 Humphrey 將過往評估錯誤的案件轉介 Hacker 當作任內政績，讓 Hacker 必須與 Humphrey 一起為錯誤負責任（E7）。

5. 納入政府外部的力量

(1) 操作媒體

只要揭糞於媒體就會變成大事，即使沒有付諸實施，也必須向媒體與大眾說明。例如，Humphrey 私下向媒體爆料 Hacker 不願意承擔設置化工廠的政治責任，逼迫其對設置議題表態（E11）；但媒體不僅是政務官的罩門，政務官也可運用媒體，逼迫行政部門必須面對媒體與選民的監督來推動施政，例如 Hacker 在接受電視採訪時，公布行政部門將會替國家資料庫設置安全措施，讓 Humphrey 不得不將這項政策納入待辦事項（E4）。

(2) 外部倡議團體

事務官將倡議團體的遊說，視為消耗政務官能量的工具之一，「有一個利害團體在下議院…足以讓部長忙翻了」（E6）；但也可能成為事務官推動政策偏好的阻礙，「Hacker 私下運用自己的媒體關係與政治能量，對外募集連署書，準備施壓行政部門」（E10）。

(3) 被動支持抗爭

人民抗爭對於政府效能有致命的傷害，通常首相也不會允許抗爭持續太久的時間，事務官被動支持也成為一項有用的互動工具。例如被動支持罷工，讓工會替行政部門發聲（E8），或是創造民間力量施壓的可能，讓民間團體放話要在各大報讓 Hacker 名聲敗壞，都讓政務官不得不接受來自事務官的政策建議。

（二）政務官的互動行為

政務官可能採取的互動技巧，與前段的討論多有雷同，因此僅列出主要脈絡予以討論。

1. 行政運作的經驗累積

(1) 仰賴政務幕僚的能力

政務官發現資訊不對稱是與事務官相處最大的難題，「不能再將事務官作為唯一取得資訊的管道」（E3），因此安排政治顧問幫忙「到處打洞」來蒐集資訊，甚至政務官親力親為在龐大的公文堆中「徒手挖掘資訊」（E6），或是由政務幕僚提出研究報告，來對行政部門形成壓力，藉以弱化行政部門資訊掌握的優勢。

(2) 來自事務官的交流與學習

政務官於互動過程中學習事務官的做事技巧，包括進行價值交換，以及將行政經驗加以複製。例如，Humphrey 直接告訴 Hacker 行政慣例上的做法（E14），或是 Hacker 利用 Humphrey 所教導的可行性評估報告解讀步驟，來說服他人將評估報告依其政治偏好進行修改（E11）。

(3) 外部的經驗複製

政務官也可從相同政黨或是相同職位的經驗指導學習複製。例如 Hacker 無法找到方式克服事務官的拖延戰術，而從在野黨已卸任的前任部長從觀察 Humphrey 四年心得中複製經驗（E4）。

2. 媒體與聲望經營

運用媒體可以是藉由主動的撰寫新聞稿、私下爆料與公諸媒體，也可以是被動的讓媒體監督。主動的方式是由政務官主動發起，例如用撰寫新聞稿對外揭露行政部門的弊端（E1）、私下與記者會面，希望能以匿名爆料的方式打擊政府監聽的陋習（E11），以及直接透過媒體公告行政部將設計個資安全措施（E4）。被動的方式則是由媒體發動議題監督，例如媒體以頭版標題「要求辭退」迫使 Hacker 必須回應精簡人事政策績效不彰的檢討（E3）；另外，也因為政務官看重媒體形象，也被 Humphrey 利用來牽制政務官的行為，而選擇與事務官的政策偏好妥協（E13）。

3. 運用民意的走向

民意的匯集一直是政務官主要的權力來源，當政務官政策上有需要時，民意就

成為最重要的靠山，期望選民能夠表達意見支持政務官的政策偏好，例如發動蒐集請願書，讓反對監聽獲得民意的支持（E10）。

三、互動結果：對公共利益的影響

最後將 21 個樣本的互動結果進行分析與歸納，分析政策結果究竟偏向行政價值或是政治價值，並進一步檢視與公共利益關係的對照表如表 2。

（一）政策結果的價值分析

影集中，政務與事務互動的政策結果，偏向行政價值者（15 集）大於偏向政治價值者（6 集），以下將分別探討。

1. 偏向行政

偏向行政的結果中，事務官價值偏好為個人利益的有 E7、E9、E12、E13、E21，行政組織利益的則有 E1、E3、E5、E6、E8、E15、E16、E18、E19、E20，其中較帶有公共利益價值的只有 E3、E5、E6、E12。

事務官的個人利益除了真正回饋自身，如勳章（E2、E9）、個人愛好的歌劇（E21）及來自私人網絡的請託（E9、E11、E13）外，其實有利行政組織運作的行政利益，也都帶有事務官個人利益的色彩，包含了有利行政運作的行政方便性（E1、E3、E4、E6、E7、E10、E12、E15、E16、E18、E19、E20）與代表組織強度的預算及人力資源（E8、E14）。

我們可以發現，沒有一集的互動過程是事務官或政務官會主動放棄個人利益，也就是沒有任何一方從一開始就發自內心選擇符合公共利益的選項。其次，從結局符合行政利益的集數中可以看出，事務官在面對符合個人利益與行政利益時，絕對會盡可能維護自身的利益，不惜以設局讓政務官自投羅網（E3、E13）或私下爆料給媒體（E11）等方式來捍衛自身利益，只有在純然政治性的議題上，不損及個人利益或行政利益時，事務官才會選擇靠近公共利益的價值，此時價值是可以被交換的。這意味著事務官對政策的出發點是以個人利益與行政利益為優先，即使選擇公共利益，也是在不損害自身利益的前提下。

表 2 政策結果與公共利益關係對照表

結果偏向行政價值							結果偏向政治價值						
集數	篇名	價值偏好		結果	公共利益評估		集數	篇名	價值偏好		結果	公共利益評估	
		事務	政務		主觀	客觀			事務	政務		主觀	客觀
1	透明政府	行政利益	選舉承諾與民主價值	行政利益	不符	不符	2	正式訪問	公共利益	政治利益	政務官的個人利益與政治利益	符合	不符
3	節約運動	行政利益	選舉承諾與民主價值	行政利益	不符	符合 ⁴	4	專制國家	行政利益	政治利益與公共利益	公共利益	符合	不符 ⁵
5	大白天下	行政利益	個人利益	行政利益與公共利益	不符	符合	10	死亡名單	行政利益	個人利益與公共利益	公共利益	符合	不符
6	知情權	行政利益與效率	效率與民主價值	行政利益	不符	不明 ⁶	11	緣竿而上	個人利益	政治利益	政治利益	符合	不符
7	用人唯親	個人利益與行政利益	選舉利益與民主價值	事務官個人利益與部分行政利益	不符	不符	14	忠誠問題	行政利益	政治利益	公共利益	符合	符合
8	仁愛社會	行政利益	公共利益	事務官個人利益與部分行政利益	不符	不符	17	家醜外揚	個人利益	政治利益與公共利益	政治利益	符合	不符
9	無功受祿	個人利益與行政利益	行政績效與民主價值	政務官與事務官彼此的個人利益	不符	不符							
12	兩害相權	個人利益與行政利益	個人利益與政治目的	事務官個人利益與行政利益	不符	符合							
13	生活品質	個人利益	民主價值與政治利益	事務官個人利益與行政利益	不符	不符							
15	機會均等	行政利益	民主價值與個人利益	行政利益	不符	不符							
16	迎難而上	行政利益	民主價值與政治利益	行政利益	不符	不符							
18	操守問題	行政利益	個人利益與公共利益	行政利益	不符	不符							
19	如坐針氈	行政利益	政治利益與公共利益	行政利益	不符	不符							
20	知易行難	行政利益	個人利益與公共利益	行政利益	不符	不符							

⁴ 阻止短期內為了選舉承諾而裁員這件事來說，對於政府長期運作的價值是有益處的。

⁵ 雖然政策是具備正當性且有益於公共利益，但是直接對外公布的方法，容易破壞政務官對內的信任關係，長期來說對政府經營並不有利。

⁶ 本集面對統一法案與環境保護二選一的議題，屬於經濟與環境兩個價值的仲裁，從影集中難以分辨何者更有利於公共利益

2. 偏向政治

政務官的價值偏好，不外乎選舉承諾與政治利益（E1、E2、E3、E4、E10、E11、E13、E14、E15、E21）、維持組織續存（E5、E12、E20）、行政效率（E6、E9、E18、E19）、民主與公平原則（E4、E7、E8、E10、E16、E17），最後能確實將政治影響帶入政策結果的部分，卻多是在履行選舉承諾與政治利益（E2、E4、E10、E11、E14、E17）。

觀察結果偏向政治的樣本，事務官取向仍舊多是個人利益與行政利益（E4、E10、E11、E14、E17），一開始選擇公共利益的僅有 E2；而政務官即使一開始偏向公共利益，但很容易就在正式或非正式的協商過程中，因為遭遇困難而放棄，轉而接受事務官的建議，只有具政治壓力或政治利益的，政務官才能夠堅持不放棄。另外也可以發現，具備媒體效果的政策是政務官必須投入心力的重點，不論是事務官特意讓媒體介入或是政務官主動依靠媒體工具皆然。因此，當面對道具被政治利益又結合媒體效果的政策時，政務官會不惜違反自己並不苟同的貪腐文化，選擇利益交換的方式說服事務官合作（E2）。

最後，相較事務官，至少政務官的偏好是比較明確的，大致上與政治或是政黨利益相關的議題，政務官會傾向選民趨向的價值，因此如果希望政務官的偏好更靠近公共利益，就必須透過民主的課責。但困難的是，如果政務官將政府運作關起門來，不讓代議士、利害團體或是媒體進行監督時，來自內部的事務官專業性，便將是重要的監督與制衡來源。如此，也會有兩種不同的結果產生，一則是事務官會發揮專業能力，為資訊不透明的政策把關；另一種則是在比較偏向政治性的政策、又未損及事務官的利益時，事務官也不見得有擔任守門員來得罪政務官的意願或勇氣，相反地還有可能被拉攏（E2）。當事務官選擇與政務官都不符合公共利益價值偏好時，則是互動行為中最壞的結果，此時，便需要仰賴其他力量進行有效的監督（E14）。

（二）互動結果與公共利益的關係

以公共利益作為衡量結果的指標，可以發現影集中偏向行政價值政策結果的 15 個樣本，均不符合主觀性的公共利益，只有 4 個是相對較符合客觀性公共利益，再加上事務官的政策偏好通常是偏向行政價值或個人價值，可以得知事務官主張行政

價值或個人價值時，容易與主觀性的公共利益產生摩擦，卻也不見得符合長期的客觀性公共利益。這與學理上認為事務官應作為公共利益的守門員不大相符，劇中事務官一心捍衛行政利益與個人利益，雖然無法推論現實生活是否真是如此，但可以確定的是，光是期許事務官負起責任是不夠的，必須要在制度上提供支持與誘因、或是來自政務官制衡，才能夠提升其為公共利益努力的意願。

而就影集中互動結果偏向政治價值者，可以發現均是符合主觀性公共利益，卻只有一集能同時符合客觀性公共利益，可知政務官可以符合選民需求，卻不見得能夠通過政府長久運作的考驗。只要涉及選民與政黨利益，政務官總是能非常堅持而達標，當與事務官偏好不同，也會跨越阻礙提出誘因，讓事務官放棄堅持，可見政務官對於政治議題的高度執行力與回應力。但反觀涉及到行政相關價值時，身為行政組織首長的政務官，卻沒有良好的管理能力、無法提升行政績效，而只能處處仰賴事務官的建議，因此，要如何要求政務官在注重政治性價值之餘也關心政府長久運作的利益，甚至願意適時放棄不合理的政治利益，除了依靠議程設定將政府運作的價值與重要性排序，也需要事務官的互動平衡，才能夠讓結果更靠近公共利益。

伍、結論

一、政務官與事務官互動的鐘擺效果

影集中歸納的結果，影響政務官與事務官價值偏好的原因，除了資訊不對稱以及代理人理論等組織背景因素外，事務官主要係基於行政專業能力的認同，政務官則是受到權力來源的牽制，也就是執政黨與選民的利益為優先。

就行為選擇來說，事務官握有行政資源優勢，會視當前的政策傾向，來選擇作為或不作為、影響政務體系，甚至納入外部勢力的作法。如果目前政策偏向行政利益，事務官便會選擇積極的行政作為來落實；如果偏向政治利益，則可以消極不作為、拖延戰術或弱化政務體系，來要求進行非私利的理性選擇；若偏向公共利益，事務官便調整為工具理性，追求政策落實的行政效率；而當兩者意見過度分歧時，則可以考慮納入第三種力量。反觀政務官的行為選擇，不如事務官來的多元且擴散，多半是事務官透過互動方式告訴政務官政策不可行，經過經驗學習後也才理解政策交辦不一定會被順利執行，雖無法分辨究竟是事務官不願意執行、還是真的落

實上不可行，但仍然會尊重事務官的行政立場與專業意見，因為如果選擇強制性的交辦，恐怕會使得兩者的互動關係更容易瓦解，而走向更換舊官僚的後路。

觀察政務官與事務官間的互動，本質上就是處於一個相互制衡的運作關係，政務官要選擇偏向政治價值的政策選項時，事務官便會運用互動技巧與之抗衡；相反地，當事務官選過度偏袒行政價值，政務官也會選擇用強烈的手段要求事務官必須作為。若是將影集中每一次的政務官與事務官相互制衡的動態過程記錄下來，將會呈現出如具有鐘擺型態的結果如圖 3，圖中的價值排序越高代表鐘擺效果的拉力更強，但要強調的是這些價值是位在連續性的光譜上，順序也並非絕對，僅是從劇情中歸納所得。根據影集劇情的分析結果，政務官的首要價值為服從「政黨」，其次是碰觸關於「選民」，都有強烈的動機企圖完成政策目標，第三是帶有選民期待的「主觀性的公共利益」；而事務官主要是從「本位主義」、「行政利益」，到「客觀性公共利益」；而兩者之間的平衡點，大概就是公共利益的價值所在。

當政務官或事務官其中一方的價值在壁壘分明的兩端時，互動的拉力便會產生，透過相互牽制與拉扯，進而能讓政策結果趨於中間值，不至於過度傾斜，以達成最符合期待的政策產出。雖然劇中鮮少出現有一方正視自己的職責勝過私利，來維護社會群體共同期盼的公共利益價值，但我們仍可以樂觀的看待，一旦有一方企圖將政策的鐘擺拉至高處，傾向公共利益的另一方會即時透過互動技巧來牽制另一方，隨時監督對方與自我檢視價值的擺盪程度，將有助於政務官與事務官的互動關係不偏離軌道，而對政策產出更有效能的貢獻。

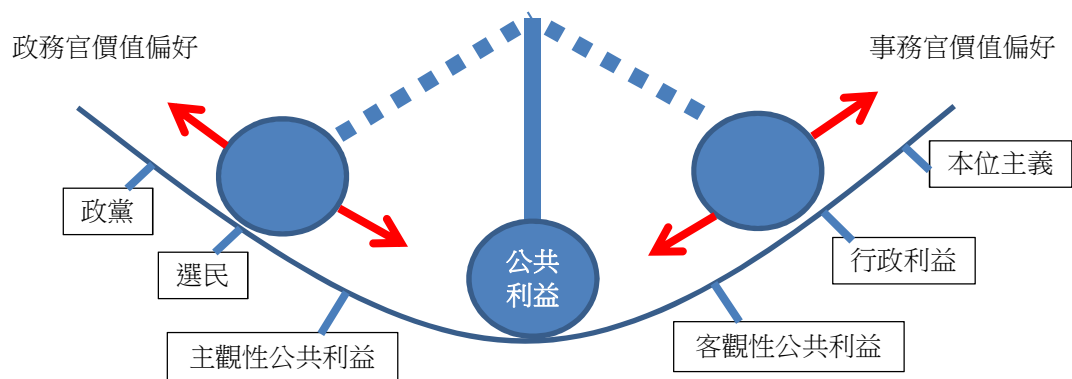


圖 3 政務官與事務官互動的鐘擺效果

資料來源：研究者整理繪製。

二、對我國的啟示與省思

政務官與事務官各自具有運作政策所需具備的正當性與專業能力，在擺盪的過程中，政策也能夠有更適當的產出，互動後的政策雖不見得能夠符合決策者最初的期待，但勢必是調和專業與民主後的結果。然而，前提是要兩者皆願意承認對方確實具備參與政策的條件，事務官理解政務官所代表的民主角色，政務官則須承認事務官確實存在專業能力，兩者在互動上的地位才能夠趨於平等，否則如果任何一方不願意尊重另一方所行使的權力，兩者的互動關係變始終無法有良善的循環，因此在制度性的規劃上，應盡可能確保兩者具有相互制衡的能力，進而在針對互動上予以調整。

反觀我國的政策產出，「政治凌駕專業」多有所聞，⁷ 我國的文官體系不能保有行政或專業的優勢，來藉以制衡政務體系，主要的原因就在於憲政體制的差異。英國為典型的內閣制國家，政治課責對象明確，藉以保全一個堅強且穩固的文官體系，且在制度性的保護之下，事務官能夠貫徹政策方針，為不同的政黨所領導且忠誠地服務，而有政治上的「變色龍」稱謂（施嘉明，1998：29），可以避免政治的過度干預，政黨輪替的轉換下影響也降到最低，而維持相當程度的中立性地位。⁸ 而我國政治責任劃分的標準仍不夠明確，文官體系無法超然獨立，所擁有的專業能力亦不受重視，以致於政務官與事務官間的互動沒有對等的地位，應當透過制度化的方式，將政治與行政的課責明確劃分，並增強文官體系的制度環境與用人條件，提升我國文官專業能力的進展，賦予其面對政務體系的政治權力上取得制衡的條件，才能夠避免政治過度牽制行政。⁹

⁷ 有關政治凌駕專業的個案，在報章雜誌多有媒體報導，舉凡非核家園的能源政策、國道每日 20 公里免收費的交通政策、課綱去文言文的教育政策、治水政策，或是各種影響環境的開發案等。

⁸ 英國設有文官長的位置，一方面要承上政務系統，讓文官有能力回應政治環境的治理需求，另一方面要「代表」文官爭取一個合理且政治影響受控制的專業環境，讓一國的公共事務運作可以走在穩定且專業的軌道上；但在臺灣，事務官到頂之後的下一步就是進入政務體系擔任政務官，使得政務與事務分際的組織文化意識薄弱。

⁹ 本文並不是要強調文官專業大於政治回應，專業責任固然重要，但也可能讓官僚失控，重點應是在於民主回應與專業兩種價值的平衡。

另一個值得反思的問題，政務官的權力來源是來自選民的統治正當性，但究竟對於政治回應是好還是不好？就影集內的觀察顯示，政務官在涉及選民與政黨利益時，都能堅持符合選民需求，來達到主觀性的公共利益，卻未必能夠通過政府長久運作的考驗，政務官理所當然應具備政治回應性，但從民主政治的角度來看，社會本就是多元衝突的價值並存，如果僅單純回應某些特定傾向的選民，而忽略不同政黨的聲浪，於多元民主價值本就是相互牴觸的，因此政治回應可以說是過猶不及。政府回應公民的偏好應該是平等對待的，要提供所有公民同等機會去表達偏好、形成偏好、並在政策中被等同視之，政務官在進入行政組織內部，身兼政治人物與行政首長雙重身分時，就應當認知到，除了政治回應性外，也必須回應民主社會的多元價值，而如何讓政治回應不至於過於偏頗，要求政務官在注重政治性價值之餘也關心政府長久運作的利益，仍是回歸到本研究的核心，讓事務官能取等獨立的地位，相互制衡，才能夠讓結果更靠近公共利益。

必須再重申的是，影集所觀察歸納的結果，不一定就是真實現況的反映，例如劇中歸納的結果是沒有任何一方願意發自內心選擇符合公共利益的選項，但國內的實證研究即指出，當事務官具有公益導向的工作目標時，是會優先回應人民而非組織上級的命令（黃建勳，2018），但不可否認的是，因為現實生活中難以觀察政務官與事務官的實際互動，那些原本無法清楚表達的感覺、意識或情理，透過本研究的歸納得以系統性的呈現，可視作是進入該領域的敲門磚，讓那些即將進入政務與事務互動的人員，像是參加薦任陞簡任官等訓練的人員，能將本研究當作啟蒙教育，對於兩者的互動能有更深層的認識，也才有更多學習與反思的可能。

附帶一提的是，本文的研究素材為 1980 年代英國的影集，如要應用於我國社會脈絡之可能，確有著「空間」與「時間」上的差異，「空間」是英國與我國憲政體制、民情文化上都有不同，並非可以直接用來指導我國，但即使互動流程的細節不同，價值心態卻是相同的，仍有參考之價值；而「時間」差異則是現代社會受到新媒體發展或是廣泛的公民參與等因素影響，雖然削弱了事務官資訊不對稱的優勢，但也增加了兩者在操作媒體或是運用民意走向的便利性，這將有賴未來以更進一步的研究。¹⁰

¹⁰ 有關審稿者所提出新媒體發展與公民參與等因素衝擊，將影響政務官與事務官的互動，作者亦深感認同，並樂於後續進一步研究，例如分析美國 Netflix 原創影集「紙牌屋」（House of Cards），將可彌補本文與當前社會時間維度差異之限制。

參考文獻

- 余致力 (2016)。民主與行政：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響。文官制度季刊，8 (3)，1-20。
- 吳定 (2005)。公共政策辭典。臺北：五南。
- 施嘉明 (1998)。英國的文官制度政務官與事務官的角色任務。公務人員月刊，19，29-33。
- 陳敦源 (2005)。民主與官僚：新制度論的觀點。臺北：韋伯。
- 陳敦源 (2012a)。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和 (二版)。臺北：五南。
- 陳敦源 (2012b)。應用影視產品推動公務倫理教學：理論與實務。研習論壇月刊，142，1-12。
- 陳雍正 (2006)。文本分析。載於管倖生、阮綠茵、王明堂、王藍亭、李佩玲、高新發…盧麗淑 (編著)，設計研究方法 (74-84)。臺北：全華。
- 黃東益 (2013)。從價值差異到夥伴關係：政務官事務官的互動管理。臺北：五南。
- 黃建勳 (2018)。為民而戰的游擊隊政府？初探臺灣文官異議行為與動機。政治科學論叢，76，159-198。
- 黃建勳、陳敦源 (2018)。政務事務互動關係：臺灣文官對政治的容忍之研究，東吳政治學報，36 (2)，1-64。
- 蔡秀涓 (2012)。臺灣民主治理：政務官與官僚體系的磨合。臺北：新台灣國策。
- 熊忠勇 (2012)。合作還是背叛？談政務官與高階文官的互動倫理。載於國立高雄大學政治法律學系 (主編)，職場權責與專業倫理 (109-136)。臺北：巨流。
- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. London, UK: Harvard University.
- Eichbaum, C., & Shaw, R. (2010). *Partisan appointees and public servants: An international analysis of the role of the political adviser*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and administration: A study in government*. New York, NY: Macmillan.
- Harmon, M. M. (1989). The responsible actor as “Tortured Soul”: The case of Horatio Hornblower. *Administration & Society*, 21(3), 283-312.
- Helco, H. (1977). *A government of strangers: Executive politics in Washington*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Kaufman, H. (1956). Emerging conflicts in the doctrines of public administration. *The American Political Science Review*, 50(4), 1057-1073.
- Lee, M. (2001). The image of the government flack: Movie depictions of public relations in public administration. *Public Relations Review*, 27(3), 297-315.
- Levine, C. H., Peters, B. G., & Thompson, F. J. (1990). *Public administration: Challenges, choices, consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman Little.
- Lichter, S. R., Lichter, L. S., & Amundson, D. (2000). Government goes down the tube: Images of government in TV entertainment, 1955-1998. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 5(2), 96-103.
- Long, N. E. (1949). Power and administration. *Public Administration Review*, 9(4), 257-264.
- McCurdy, H. E. (1995). Fiction and Imagination: How they affect public administration. *Public Administration Review*, 55(6), 499-506.
- Pautz, M. C., & Warnement, M. K. (2013). Government on the silver screen: Contemporary American cinema’s depiction of bureaucrats, police officers, and soldiers. *Political Science & Politics*, 46(3), 569-579.
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service*. New York, NY: Oxford University.
- O’Leary, R. (2014). *The ethics of dissent: Managing guerrilla government* (2nd Ed.). Washington, DC: CQ.
- Pautz, M. C. (2017) *Civil servants on the silver screen: Hollywood’s depiction of government and bureaucrats*. Lanham, ML: Lexington.
- Rosenbloom, D. (2008). The politics-administration dichotomy in U.S. historical context. *Public Administration Review*, 68(1): 57-60.
- Felton, S., Dimnik, T., & Bay, D. (2008). Perceptions of accountants’ ethics: Evidence from their portrayal in cinema. *Journal of Business Ethics*, 83(2), 217-232.
- Svara, J. H. (2006). The search for meaning in political-administrative relations in local

- government. *International Journal of Public Administration*, 29(12), 1065-1090.
- Waldo, D. (1948). *The administration state: A study of the political theory of American public administration*. New York, NY: Ronald.
- Waldo, D. (1980). *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Novato, CA: Chandler & Sharp.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

附錄一、「是的，部長！」集數整理與內容摘要

集數	篇名	內容摘要
1	透明政府 (open government)	Hacker 新官上任，督促部門常務次長 Humphrey 貫徹其政黨「透明政府」的承諾，增加國民知情權。最終透明政府改革暫時停擺。
2	正式訪問 (the official visit)	與非洲小國的外交互動，Hacker 與政務及事務官幕僚針對一份演講稿進行研擬，以避免不必要的政治衝突與風險。最終政務官自行做決策，並予以好處賄賂事務官接受決策。
3	節約運動 (the economy drive)	Hacker 擔任議員提出精簡政府人事的政策建議，被媒體再次拿出來當作話題，Hacker 打算履行其政治承諾進行組織精簡，沒想到 Humphrey 卻說能夠精簡的只有「tea ladies」。最終政務官放棄節約運動。
4	專制國家 (big brother)	Hacker 發現自己在政治回應及行政部門的要求之間感到矛盾，最後甚至必須藉由媒體的力量施壓行政部門，事務官配合落實個資的安全措施機制
5	大白天下 (the writing on the wall)	為 Hacker 對於事務官所撰寫的草案頗有微詞，因此自行起草提出「分階段削減公務員計劃」，使得行政部門在陰錯陽差之下被裁撤，最終政務官放棄爭奪起擬草案權，分工的重要性重新受到重視。
6	知情權 (the right to know)	針對「統一法案」中整併部門時會影響到獾的保護區，引來環保部門及環保團體的抗議，Hacker 質疑行政部門的評估報告並未告知，而要求取得所有資訊。最終 Hacker 理解到在掌握資訊上，Humphrey 是贏家，政務官接受政策選項勝過資訊。
7	用人唯親 (jobs for the boys)	針對上一任部長執行工程案遇到困境，Humphrey 特意隱藏部分資訊以讓 Hacker 接手案子。Hacker 發現政府與企業的合作案不如想像中美好，而接受了 Humphrey 建議的「用提供官位來解決政策困境」。
8	仁愛社會 (the compassionate society)	Hacker 針對醫院開幕後只有行政人員，沒有醫療人員也沒有病人感到非常生氣，要求裁撤行政人員以聘雇醫療人員。最終 Hacker 在罷工的壓力之下，暫時將閒置的醫療院所做為難民營使用。

集數	篇名	內容摘要
9	無功受祿 (doing the honours)	為提高節約政策效果，Hacker 在 Bernard 的建議下要求部門節約預算 5%，否則不頒發年度勳章，此外，也不支持牛津大學增加外國學生的計劃；但最後因改革推行困難，而接受事務官的賄賂妥協。
10	死亡名單 (the death list)	報導指出現政府仍有監聽，被監聽者除了反對黨人士外，Hacker 也在列，Hacker 因而要求 Humphrey 必須提高監聽的難度。一度因為被列在秘密的死亡名單上，而支持維持現有監聽來打擊犯罪，最後從名單除名後，政務官積極反對無配套措施的監聽。
11	緣竿而上 (the greasy pole)	義大利廠商前來邀請共同生產丙醇，但生產過程可能會製造高污染的戴奧辛，引起當地議員及居民的抗議，Hacker 因此主動找撰寫研究報告的學者，稍微干涉專家研究報告結果，進行傾向政治利益的決策
12	兩害相權 (the devil you know)	內閣可能面臨改組，Humphrey 得知消息後感到非常愉快，因為 Hacker 越來越進入狀況，讓 Humphrey 越來越不好引導政策的走向。但是得知可能的接班人更難搞的時候，反而開始修正工作方式讓 Hacker 獲得更高的工作成就感，最終讓 Hacker 選擇留任原部門。
13	生活品質 (the quality of life)	銀行家想要在建築物上增蓋 6 層，卻會違反 Hacker 在競選時期的環境政策。但政務官為延續媒體形象與承諾，最終接受銀行家的遊說。
14	忠誠問題 (a question of loyalty)	Hacker 參加一場委員會，檢討部門過去的施政與影響部門未來的發展，發現要回應的問題都以為是行政問題需要問常任秘書，但隔週換 Humphrey 前往委員會被質詢，卻將政策部分全部認為是 Hacker 負責的範圍。 Hacker 發現長期以來過度掩蓋行政部門的缺失，失去身為政務官的敏感度與改革決心，面臨了究竟要忠誠於誰的考驗。
15	機會均等 (equal opportunities)	Hacker 想要宣布女性副秘書及常任秘書 4 年內增加到定額的 25%，並從編制外招募女性，但 Humphrey 直接拒絕，因為文官體系是獨立不容破壞。最終政務官放棄推動女性定額 25% 政策。

集數	篇名	內容摘要
16	迎難而上 (the challenge)	Hacker 希望能訂定地方的新計劃預算超過 1 萬英鎊就要制定衡量指標，以制止鋪張浪費，勢必會增加事務官的工作量，事務官只好設計 Hacker 在電視訪談中發表不利首相的言論。Hacker 擔心會影響首相對他的忠誠觀感，最終以取消衡量指標為交換，讓 Humphrey 協助撤銷電視訪談的播出。
17	家醜外揚 (the skeleton in the cupboard)	南德貝郡政府不依法律按時交報表，Humphrey 要求部長要進行處置，但其行政效能卻是最高的，Hacker 因此不想處分。另一方面，媒體報導蘇格蘭海島醜聞，Humphrey 30 年前訂錯合約，今日免費將 4000 萬的基礎建設送給私人，要看政府解密文件來追查源頭。最終政務官幫事務官保密，以換取不處置效能最高的地方政府。
18	操守問題 (the moral dimension)	Hacker 出訪庫朗簽署合作契約，對於該契約是英國電子公司賄賂庫朗而來並不知情，不願被指控包庇賄賂，Humphrey 則認為這是行政慣例。Hacker 最終面對記者來訪，否認賄賂，並斥責媒體報導會影響千萬個英國的工作機會。
19	如坐針氈 (the bed of nails)	首相需要一個國民綜合交通政策，但因為會引起高度爭議，交通部不願意接下，首相助理跟內閣秘書便以首相名義讓 Hacker 接下這額外的工作。在 Humphrey 安排的預備會議中，交通部的公路、鐵路和航空部門都各持己見不願妥協。Hacker 發現是苦差事後，要 Humphrey 幫忙脫身，最後又將爛攤子推回給交通部。
20	知易行難 (the whisky priest)	Hacker 得知英國軍火賣給義大利恐怖分子，政府應該要採取行動，但 Humphrey 認為揭露弊端會影響到其他人例如外交部、國防部、經貿部，沒有好處，還要顧及國家出口額、英國工作機會、選票等等，不能因為道德氾濫讓首相難堪，最後政務官選擇不採取作為。
21	劫貧濟富 (the middle-class rip-off)	Hacker 在自己的選區中，想要賣掉美術館將所得貸款給即將破產的足球隊，並認為稅金補助皇家歌劇院是劫貧濟富的行為，但 Humphrey 正是常常去歌劇院的人，無法接受這樣的作為，便建議內閣秘書，任命 Hacker 成為藝術總管部長，Hacker 最終只好放棄拆除美術館。

資料來源：研究者整理。

附錄二、編碼方法之說明與範例

- 一、編碼流程：由作者根據文獻回顧的理論基礎，建立起編碼表與編碼說明，將每一集의影集內容由編碼員依序就政務官與事務官的「價值偏好」、採取的「互動行為」類型，以及「互動結果」進行內容編碼，以作為後續分析的實證資料。
- 二、編碼員編碼：編碼方式係由其中兩位共同作者輪流擔任編碼員，為了確保編碼內容的一致性，因此將編碼結果一一與第三位共同作者討論達成共識，一方面可避免編碼錯誤、一方面也可以免除編碼員相互同意度的問題。
- 三、編碼表

項目	編碼內容
決策情境	政務官與事務官兩者衝突的決策點
價值偏好	政務官傾向「政治利益」、「公共利益」或「個人利益」
	事務官傾向「行政利益」、「公共利益」或「個人利益」
互動行為	政務官採取的互動行為
	事務官採取的互動行為
政策結果	政策結果偏向「政治價值」（即政務官的價值偏好：「政治利益」、「公共利益」或「個人利益」）、或偏向「行政價值」（即事務官的價值偏好：「行政利益」、「公共利益」或「個人利益」）
互動結果與公共利益的關係	符不符合「主觀性的公共利益」

四、編碼說明與範例：

- (一) **政治利益**：為了贏得政黨青睞而得以繼續獲得政治任命，以及滿足選民需求而贏得下次選舉勝利，卻未考慮行政部門運作，這類回應選民與政黨的需求者，編碼為「政治利益」。

【例】非洲小國總統來訪英國，所準備的演講稿有諸多不利英國內部和諧的聲明，藉此來威脅英國支援五千萬英鎊，用英國的錢來買英國的鐵井

以發展國內石油政策，Hacker 認為可以促進地方就業機會的提升，同時可以修正演講講稿，為政治利益的考量（E2）。

【例】義大利政府希望在英國設置化學工廠生產丙醇，Hacker 考量的是政策會不會受到民意愛戴，而不是對環境的影響；預定地居民發起抗議，讓首相對此建設不滿意。Hacker 不能得罪首相，也基於選票的因素不能與選民衝突，為政治利益的考量（E11）。

（二）**行政利益**：不受政黨輪替或選舉成敗影響，而是為了便利行政部門有效完成行政工作，及有利於長久永續運行者，編碼為「行政利益」。

【例】新上任的部長對改革行政體系有滿腔熱血，積極推行政府資訊透明化工程，但事務官都知道改革中有窒礙難行的部分，而技巧性地讓部長知道政策執行不容易，為行政利益的考量（E1）。

【例】Hacker 欲積極推動精簡政府人事的政策，Humphrey 卻不想妥協，而隨龐大的部門比小部門更有成就，這是因為勢必會影響到事務官賴以為生的組織結構，甚至使組織未來的運作更加艱難，為行政利益的考量（E3）。

（三）**個人利益**：從個人角度出發，考量個人本身利益，編碼為「個人利益」。

【例】Humphrey 積極要求 Hacker 簽署部裡推薦的公務員授勳名單，是為了讓一生奉獻給政府且每年領取微薄薪水的公務員，一點慰藉與聲望，為個人利益的考量（E9）。

【例】Hacker 原先反對政府監視人民、監聽電話，後來因為被列入死亡名單中，而有情報員及保鑣跟隨保護，為了在殺手找到他之前先制伏，而不反對使用監聽工具，因個人生命受到威脅，為個人利益的考量（E10）。

（四）**公共利益**：社會中共同享有的利益，摒除政務官或事務官之行為主體的自我中心考量，而是以整體社會作為考量。理想上的公共利益應當是要受到民眾歡迎與解決民眾的需求，同時又能兼顧政府長期運作的價值，但由於公共利益是一個既抽象又相當複雜的概念，歧異多元的價值難以被定義，又容易與個人利益或其他特殊利益產生混淆與矛盾，因而會產生選民主觀認知上認為

符合公共利益，但客觀結果卻是不符合的情況發生，故在政策結果上又會特別區分為「主觀的公共利益」及「客觀的公共利益」，前者代表回應性的價值，即主觀上能獲得民眾支持，但卻未利於政府長久運作；後者則代表客觀上能符合政府長久發展的永續價值。

【例】Hacker 認為政府多撥款給聖愛醫院，卻減少看診，而把多餘的錢拿來聘行政人員，因此建議要裁撤行政人員，把錢用來聘請醫療人員，是為公共利益的考量（E8）。

【例】Hacker 為了選舉承諾所要推動的精簡政府人事最終終止，就選民來說是不符合「主觀的公共利益」，但阻止短期內為了選舉承諾而裁員這件事來說，對於政府長期運作的價值是有益處的，而符合「客觀的公共利益」（E3）。

【例】Hacker 為了阻止非洲小國總統不利英國內部和諧的演講稿，而用五千萬英鎊換作為交換，讓他們用英國的錢來買英國的鐵井，不但可以促進英國地方就業機會的提升，也可以修正演講稿，對選民來說是符合「主觀的公共利益」，卻是不符合「客觀的公共利益」（E2）。

The Interaction between Political Appointees and Civil Servants under Democratic Governance: A Content Analysis of “Yes Minister”

Chi-Jung Lu, Li-Chun Lin, Don-Yun Chen^{*}

Abstract

All democratic states face the challenge of ruling party alternations, especially as they relate to the interaction between political appointees and senior civil servants. Political appointees represent political parties and political interests. Political parties and voters have high expectations that these political appointees can achieve certain outcomes. Conversely, civil servants work under a system that protects career bureaucrats, and are expected to develop professional expertise, stabilize the operation of government, and act according to professional rather than political considerations. Due to their different value orientations, political appointees and civil servants frequently have contrasting missions. Reconciling these two types of value is fundamental to ensuring the proper functioning of

* Chi-Jung Lu, Ph. D. student, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: 104256501@nccu.edu.tw.

Li-Chun Lin, Master, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: ja_v07@hotmail.com.

Don-Yun Chen, Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: donc@nccu.edu.tw.

government. As a result, the interaction between political appointees and civil servants has a critical influence on the performance of government.

However, it is not easy to directly observe the interaction between political appointees and civil servants. To outsiders, the actual interaction between the two always appears to have taken place in a black box. In order to shed light on this black box, this study analyzes the interaction between appointees and civil servants as depicted in film and television programs. The classic British series, “Yes Minister” was chosen as the study’s research subject due to its skillful and poignant portrayal of interactions between ministers and bureaucrats, allowing a deeper understanding of the issue. The study employs textual analysis as the principal research method. Each of the series’ 21 episodes were textually reinterpreted using the same analytical methods, which were constructed by categorizing the decision-making environment, value orientations, behaviors, and reaction to policy outputs for both political appointees and senior civil servants. After analyzing and categorizing the interactions between political appointees and civil servants, we can learn more about the possible scenarios for their relationship. Practically speaking, political appointees and civil servants can use this study to learn more about their roles and mutual interactions.

Keywords: “Yes Minister”, political appointees and civil servants, value preference, choice behavior, film and television product analysis