

# 政策創新與官僚角色： 臺灣解嚴後治理失能的分析

王輝煌<sup>\*</sup>

## 《摘要》

解嚴以來，臺灣已經歷三次政黨輪替，民進黨也於 2016 年首度贏得行政立法一致的主導優勢。然，蔡總統上任一年多來，政府的治理亦與前面兩任總統類似，出現許多狀況。本文將先聚焦審視李登輝總統後期、陳、馬兩任總統時期的治理脈絡，彙總這幾任政府（包含官僚體制）在民主治理上的角色、表現與變遷。

其次，本文將針對何種因素導致前述的變遷，檢視流行的幾種理論或說法。之後，本文將根據 Carpenter 所主張官僚政策創新模式與官僚政策能力與自主性間對應關係的理論，分析臺灣政府與官僚治理能力在解嚴前後的變遷。本文認為民主轉型過程中，政商官僚人脈關係的多元、碎裂化與過度競爭，乃官僚體系治理能力與自主性退化，整體政府施政表現下滑的根本原因。主要政黨應針對深陷在困境中的國家經貿根本問題，提出具體願景與跨領域整合的政策創新，帶領政商官僚與民間菁英共同打造共識 / 共同創新冒險，並將所需搭配的文官體制做配套思考與改革，再造官僚體系的專業能力與自主性，才有可能扭轉當前的政經發展困境。

---

投稿日期：106 年 3 月 20 日。

\* 東吳大學政治系副教授，email: wang0329@scu.edu.tw。

[關鍵詞]：政策創新、官僚角色、跨領域整合、共識型治理、政商官僚人脈

## 壹、背景與問題

2016年，臺灣經歷第3次政黨輪替，蔡英文在大選中贏得689萬多票（56.12%）。同時，第九屆立委選舉，民進黨也突破過去瓶頸，贏得超過三分之二席次。其次，蔡總統在上任時亦如馬英九般大量任用老官僚（江上雲，2016），身兼黨主席，並在遭遇府院黨以及行政部會機關間的溝通協調瓶頸後，於2016年10月起每周一親自召開「執政決策協調會議」（蘇芳禾、李欣芳、曾韋禎，2016）。然而，蔡英文總統上任以來，發生不少政策的「髮夾彎」，引起各界爭議與街頭抗爭。據報導，蔡總統親自召集的執政決策協調會議也因成效不彰，在2017年2月改為不定期舉行（林敬殷，2017）。何以選前宣稱「準備好了」，上任後卻狀況頻仍？其實，類似治理失能的狀況，自1990年代後期開始就已出現。

在兩蔣時期，國民黨透過黨國官僚體系，採行以黨領政的黨國威權體制。當時，國民政府一方面強力壓制民間意見的表達與集會結社的自由，另一方面快速而有效的發展經濟。黨政領導高層對行政官僚擁有高度的掌控權，行政部門各部會、機關的官僚也極少見到公開反對、批評上級長官的行為。90年代初期開始，臺灣逐漸邁向民主轉型，經常有各種社群團體在街頭示威遊行，電視 call-in 與報紙讀者投書也開始盛行。

自1990年代後半開始，過去作為執政者治理工具的文官體系，也逐漸出現在意見上與統治高層不一致或摩擦的狀況，這樣的情況可說是解嚴前所無法想像的。<sup>1</sup> 與此同時，社會上也開始重複出現一連串性質相似的重大治安、災害事件。如劉邦

---

<sup>1</sup> 諸如，1990年代初期，榮工處透過某些反對黨與交通部（承載領導高層政策）在特定重大工程的承包上發生嚴重的政策爭議；中華航空基金會不顧交通部之政策，企圖脫離交通部之管控，轉型成為獨立法人；1990年代後期，法務部調查局代理局長與法務部長為了是否另設廉政署一事公開在媒體上相互抨擊等（范立達，2003；益思科技法律事務所，2001；陳守雲，2006：191-192）。

友官邸槍擊命案、白小燕綁架撕票案、賀伯颱風救災事件、林肯大郡土石流嚴重崩塌事件（1997年8月）、921震災救災事件（丁遠超，1999；李濤，1998）等。在這些重大急難事件中，政府「公權力不彰」的情況頻頻成為輿論抨擊的焦點（天下雜誌，1988；林萬億，1997）。在前述一連串的重大意外或災難事件中，相關主管機構幾乎不可避免的會重複出現重大的職能缺失，全國民眾與媒體繼而群起攻訐。在提不出治本方法的尷尬情況下，行政部門的領導高層除了搖頭感嘆「公權力不振」之外，也只好一再以相當屈辱的方式公開對民眾道歉了事（劉仲冬，2004；Kau, 1996: 288）。

第一次政黨輪替後，政府公權力不振的現象也是不斷發生。在由八掌溪事件、桃芝颱風救災事件、農漁會金改重挫事件、SARS防疫事件等一系列重大政策事件後，高級文官公開抨擊高層政務主管或政策，<sup>2</sup> 府院黨相互間發生嚴重的溝通協調瓶頸、官僚體系反應遲緩與政策能力低落的問題，也一再成為社會各界抨擊的焦點。為求改善這些問題，陳水扁總統設置九人「府院黨擴大決策會議（2000年11月）」，打破承諾兼任黨主席，甚至多次擴大召開黨政協調會議，但上述問題皆未妥善解決（林濁水，2006；羅大昌，2009）。

2008年3月第二次政黨輪替時，馬英九以58.45%得票率當選總統，泛藍並同時掌握超過四分之三的國會席次（高希均，2008）。行政院長劉兆玄所帶領的內閣政務官多數均出身行政歷練豐富之資深官僚。但馬英九上任之後不久就陸續發生一連串的公共政策事件，如后豐斷橋事件、中國進口三聚氰胺毒奶粉事件、金融大海嘯處理爭議、莫拉克颱風救災事件、美國牛肉進口與瘦肉精事件等重大爭議，執政團隊與官僚體系的政策能力與聲望很快遭遇朝野大肆抨擊。並且，馬英九總統不少重大法案（如陽光法案、美國牛肉進口案、二代健保案、考監人事同意等），在立法院竟然還頻遭黨內勢力的抵制，無法過關（蘇穩中，2011：316-317）。為了解決黨政領導的困境，馬英九也再次回任黨主席（施正鋒，2010；陳公正，2009），並企圖透過五人小組、將政務官大幅納入黨代表與中常會、親自站上第一線等改革，

---

<sup>2</sup> 陳水扁時期高級文官與執政黨公開衝突的例子，見（余致力，2002：29-40；熊忠勇，2009：52-53）。余致力（2002）一文列有許多高級文官抵制、抨擊政務長官或執政黨的相關報導。

強化府院黨溝通協調與整體領導效能。<sup>3</sup> 可惜，這些改革也沒有為馬英九總統與官僚體系的施政效能帶來顯著改善（秦慧媛、楊舒媚，2009；羅大昌，2009：102-103）。

由上述討論，不難看出自 1990 年代後期開始，政府施政成效不斷下滑的事實。但政府施政效能不彰的原因何在？究竟是政治權力系絡的建構與作為有問題，抑或官僚體系有問題，抑或兩者都有問題？不少研究發展型國家（developmental state）的學者都認為，威權體制是東亞政府的官僚體系之所以能夠發展出高度政策專業能力與自主性的前提（鄭為元，1999：22；Amsden, 1989; Huntington, 1968: 192-198）。但這樣的看法有幾項關鍵的失誤。首先，許多威權政體，如菲律賓的馬可仕政權、二戰前後阿根廷的裴隆（Perón）政權等，並沒能發展出治理效能優秀的官僚體系（Hague & Harrop, 2013: 58-62）。其次，如下文第肆節所介紹的，民主國家也經常以由下而上的方式打造有效能的官僚體系。第三，除了軍、警、特等所必備的統治組織外，威權政體與官僚體系經常是我中有你、你中有我的一體狀態。除非以動態的方式分析威權政體的政治核心與官僚菁英網絡間的互動關係與變遷，靜態的化約很容易忽視官僚體系內在的組織規律（O'Donnell, 1988）。解嚴前臺灣官僚體系的治理能力往往因隱身在強人政治威權體制之中而被國人所忽略。而就 1990 年代後期起政府治理失能的趨勢而言，政治民主化過程所牽動的官僚體制變動，雖說也對後續臺灣民主政治與經濟的發展有著巨大而深遠的影響，但往往被政媒與一般民眾所忽略。這不但使得我國政經改革的方向飄忽不定，更導致國家競爭優勢的流失，使國民不斷對政府失去信心，二者都有加以釐清的必要。

不過，雖說政府施政效能與官僚治理能力彼此之間有著糾結而不易釐清的關係，研究東亞發展的學者都共同承認，解嚴前，臺灣固然是威權的發展型國家（authoritarian developmental regime），但是官僚體系在經濟發展上的創新與專業能

---

<sup>3</sup> 有趣的是，根據熊忠勇（2009：56-57）的分析，2008 年第二次政黨輪替後，除了立法院國民黨黨團與少數部會對「綠官」發出不友善的看法外，馬英九政權對文官體系似乎以安定為主軸，高級文官亦少公開與政務官言論爭執。然而，即便如此，馬英九執政團隊不知何故，似乎也陷於無法有效激勵文官體系積極任事、或文官袖手觀望的困境。且，眾多媒體也廣泛報導政務官與高級官僚中出現跨越馬英九、蔡英文兩朝，所謂交通幫、金融幫的權力人脈網絡（許喬琪，2017；黃大風、周楷，2016）。

力，政策上的自主性（獨立於次級的政黨或企業團體）等也都是屬於相當強勢的類型，是民主化前臺灣經濟發展的重要關鍵之一（Evans, 1995: 43-73; Wade, 1990；見下文參、三、（一））。但在民主轉型後，特別是 1990 年代末期之後，官僚體系的自主性與能力則出現明顯衰退的現象（Budd, 2004: 25-28; Clark, 2007；見下文參、三、（二））。雖說解嚴前臺灣是強人威權政體，但並未確保所有官僚機關都具有政策效能，如參、三、（二）所舉之例。相對於參、三、（一）的例子，參、三、（二）的個案在政策創新能力與自主性上就相當薄弱。而且，由於後者的治理能力乃是在相當授權的情況下發展而成，並非獨獨依靠強人威勢，可見，官僚組織的治理能力有其自發性的因素。

下文將先檢視有關臺灣政府 / 官僚治理失能常見的解釋。其次，本文將透過 Carpenter 的理論分析美、臺官僚組織在不同的政策創新類型與官僚效能間的對應關係，並將之延伸來解釋 1990 年代後期之前與以後，政、商、官僚人脈，以及與之相對應的官僚體系在專業能力與自主性上的變化。<sup>4</sup> 最後，本文也將回頭檢視、統整第貳節的各種流行說法，盼能對於共識的尋求有所幫助。由於蔡英文總統上任尚不到一年，驟下評論有失公允，因此本文探討的範圍僅限於解嚴後到馬英九總統卸任為止。

## 貳、問題與流行的解釋

前述解嚴後臺灣政府（包含行政官僚）在治理角色與行為上的變化隱含政治與行政互動理論上的一個重要問題：何以一個原本看似鐵板一塊、整體上享有高度公權力的政府體制，在解嚴後短短十多年之中，快速失去其對整體政策長期而穩定的主導地位？而其中的官僚體系又是如何由原先整體上相對服從長官、有相當政策能力與自主性的治理特性很快在民主轉型的治理局勢中，成為與上級抗爭、較具封閉、保守性格的局部性官僚人脈，在需要創新與主動冒險時卻總顯得被動而僵化？本節將回顧並檢視針對上述問題提出解釋的文獻。

---

<sup>4</sup> 「政、商、官」中的「政」，指的是各政黨的高級幹部、在各級政府的民意代表，執政黨的行政首長以及其所任命的政務官（在中央層級也包括公營事業的政務主管）。商則指與行政、立法部門互動較為密切的企業菁英。官僚則指通過國家考試任用的事務官，主要指中高級文官。

## 一、新政府，舊官僚

對以上問題，最常見的解釋是「新政府、舊官僚」所造成。早在 2001 年 3 月，民進黨面對其施政成果不彰，一方面指責在野聯盟的杯葛，一方面也歸咎於官僚體系的掣肘。此說認為民進黨因屬首次執政，欠缺治國以及與官僚互動的人脈與經驗，加上多數高層文官都具有國民黨背景，「固有意識形態」濃厚，不易磨合，因而出現所謂「新政府、舊官僚」的說法（余致力，2016；李濠仲，2008；熊忠勇，2009）。

但這種說法很快就被 2008 年二次政黨輪替所駁斥，因 2008 年馬英九以七百多萬票（58.45%）贏得大選，馬劉體制又任命許多有行政部門高層歷練、對行政運作嫻熟且與官僚體系有長期互動者擔任閣員。因此，各界預期馬政府應不會面臨「新政府，舊官僚」的難題。然而，出乎意料的是，馬英九政府執政不到兩個月，就此起彼落的傳出國民黨版的「新政府、舊官僚」問題（陸以正，2008）。媒體也開始口徑一致嚴厲抨擊馬政府，要求更換內閣。由這些狀況，不難發現前述「新政府、舊官僚」的說法很難站得住腳。

從常識來看，這樣的理論也許頗合乎臺灣一般人的直覺，但並不是嚴謹的行政或政治學理。埋藏其中有一容易被忽略的基本假設：「藍綠認同的意識形態乃影響我國整體官僚行為、表現之重要因素。」這樣的認知不但被藍、綠執政黨當成治理成效不彰的歸因究責，也經常被傳媒、甚至部分政治學者所援用，倡導擴大政治任命、中高級文官任命強調意識形態、省籍、黨籍等作法，企圖強化對文官的控制。然而，這些做法對於官僚體系整體職能的強化卻可能導致相反的效果（余致力，2002：18-19）。

根據美國知名的官僚組織學者 Wilson、臺灣的行政學者余致力教授等的看法，政治意識形態、黨派不過是眾多影響官僚行為因素當中的一個，在先進民主國家，其效果經常會被專業價值、經驗、任務導向等諸多因素所沖淡（余致力，2002：10-13，2016；Wilson, 1989: 54-70）。<sup>5</sup> 如此一來，應該追問的問題應該是：政治意識

---

<sup>5</sup> 根據余致力教授的統計分析，在臺灣第一次政黨輪替後，科長（含）以上中高級文官在黨籍與籍貫上（特別是黨籍）皆有較第一次輪替前明顯「平衡」的現象（余致力，2002）。

形態真的對臺灣官僚的行為有顯著影響嗎？若有，則為何臺灣官僚會這樣子？是否有可能「新政府，舊官僚」的表象下，有更深層的因素？可惜，與「新政府，舊官僚」相關的種種討論並沒有深入追究這些問題。

另也有行政學者如黃東益（2013）、熊忠勇（2009）等從組織行為學的角度（如政務官／事務官的分工與角色認知、性別、教育程度、資歷、黨派、族群、意識形態等），分析前述特性是否明顯影響政黨輪替過程中政務官與高級文官間的互動，並由此來解釋政府與文官的治理表現。這樣的文獻經常以美國行政／政治二分的理論為基礎（余致力，2016：4-7），並將之用於對政黨輪替後臺灣政府／官僚體系治理表現的分析。然而，根據 1990 年代興起的治理典範（余致力，2016：5-6），政治行動者的角色、互動與行為表現等，最終皆取決於他們所建構的治理聯盟或權力網絡規模的大小、開放程度以及其在該聯盟網絡中所處的位置（Klijn & Koppenjan, 2012; Stone, 1989），則「新政府、舊官僚」與行政／政治二分的文獻皆僅聚焦在傳統行政部門，亦有過於偏狹之嫌。此類文獻不但未明確分析美國相對於臺灣的治理聯盟為何，也沒有具體處理政黨輪替前後臺灣官僚體系所鑲嵌的治理聯盟或網絡各有何特色、以及因何而有重大變遷的問題。據此，本文接下來的分析也不會聚焦在此類文獻的分析上（見本節第四點）。

## 二、行政與立法互動

針對民進黨第一次執政成效不佳的問題，也有不少人認為是「少數執政」，執政黨在國會居於少數的困境所導致（吳東欽，2007：108-111；周育仁，2006：106-107）。不過，少數執政困境的說法與前述「新政府，舊官僚」說法一樣，同樣可以透過 2008 年第二次政黨輪替後不旋踵即發生的治理困境來反駁。因為，國民黨在 2008 年大選中，同時在立法院也贏得過三分之二席次。甚至，若將無黨籍與親民黨籍等泛藍陣營全部計入，前述比例更超過四分之三。當時甚至有人預測臺灣政局有可能回復過去國民黨「一黨獨大」的局面（丁嘉琳，2008：60-61；陳曉宜，2008）。然而，馬英九就任總統後沒多久即遭遇許多政策立法與執行上的嚴重瓶頸卻證明，<sup>6</sup> 一致 vs. 分立政府的說法不但無法說明為何一個超級一致型政府會施政

<sup>6</sup> 廖達琪在馬英九就任總統三個多月之後，以「…總統似常進退失據，全民責罵聲連連…」總結其表現（廖達琪，2008）。

成效不佳，也不能解釋整個官僚體系內部各部會機關之間，竟也與民進黨居少數政府時期那般，充滿了許多嚴重的溝通協調瓶頸。

### 三、交易成本：委託代理人理論

基於交易成本假說的委託代理人理論認為，解嚴後，臺灣的政治治理已不像過去那般由一元的黨國威權所主導。政黨派系、地方派系、政商或利益團體等已不再像過去威權時期那般無法在政策上產生影響力。政治民主化讓這些民主政治中的主要行動者成為官僚的「頭家」，而臺灣的政治治理模式也由過去的一元代理模式成為多重代理模式（Van Slyke, 2007: 162-163）。在代理人（官僚）相對於委託人（議員、選民、政務官）之間的資訊優勢或不對稱下，政治行動者間的交易成本也大幅增加，結果導致政治菁英與官僚間的溝通協調與治理能力大幅衰退。

這樣的理論固然局部捕捉到 1990 年代後期起，政府各部門之間、甚至政府各部門與民間互動的複雜實況，但在假設多元競爭（包括官僚）似乎無可避免之餘，代理人理論也忽略了更深入分析解嚴後臺灣的政、商、官僚等菁英團體之間為何會變得如此的過度競爭。難道民主化與權力多元化一定會導致官僚政策專業能力與自主性退化嗎？同樣屬於原本是威權政體的南韓，其官僚體系的凝聚力與專業能力並沒有因民主化發生類似臺灣官僚的弱化現象。在民主轉型後當選的金大中，在低支持度與少數政府的惡劣條件下，仍然帶領青瓦台的秘書群，指揮各部會，完成許多重要改革（Kim, 2007; Kim, 2011）。可見，臺灣的威權轉型是透過何種具體的機制導致官僚專業能力、凝聚力與自主性的弱化，這才是我們更需要關切的問題。多重委託代理與資訊不對稱的說法，僅是針對臺灣民主轉型特殊經歷的事後合理化，缺乏更深入、具體的分析。

其次，先進民主國家如美國，在行政、立法、司法三權比臺灣還分立、制衡，且地方與社群團體的自主性也比臺灣還來的高，許多利益團體也相當強大。照代理人理論的邏輯，美國各級政府在公共治理方面的問題應該會一致出現比臺灣還要嚴重的治理瓶頸。然而，雖說在某些局部性的政策議題（如 2008 年金融管制失靈事件、紐奧良的卡翠那颶風救災事件），美國政府也曾出現重大的治理瓶頸。但若要說美國各級政府的整體治理問題比臺灣嚴重，恐怕沒有多少行政專家會同意。

而且，若扁、馬等執政菁英對各部會與機關間溝通協調問題加劇的狀況，也曾



嘗試透過九人小組、黨政同步、五人小組、兼任黨主席等作為加以改善，照交易成本理論來說，應可或多或少降低政策過程中協商、監督等問題。可是，如前所述，不論各部會機關內部或彼此之間溝通協調問題仍極嚴重（張其祿、廖達琪，2010：53-64）。而與此同時，由中央到地方的治理模式也由國民黨黨國體系主導的軍公教政商治理聯盟演變成由多元黨政、官僚菁英與商界、國會（地方議會）議員等所組成的某種「xx 班底」、「xx 軍」或類似政策鐵三角的狀況（朱雲漢，2004；蘇彩足，1999）。尤有進者，各部會內部或彼此之間更常發生「窩裏反」、「反遊說」、「扯後腿」等情事（張其祿、廖達琪，2010：53-64）。在地方層級，更有縣市長候選人在選前就尋求部分官僚的輔助，並在當選後接受（或尊重）輔選者的推薦而任命一級主管。如此做法往往導致扭曲地方文官的誘因結構，使倖進者破壞地方文官的整體性與專業性（陳啟榮，2013；蘇一志，2007）。根據前述治理典範的說法，代理人理論並未直接處理政、商、官僚間的結盟關係為何，以及其所形成的治理聯盟有何變遷等問題，因而也無法具體處理官僚角色與表現在跨國比較或解嚴前後比較時有何差異等問題。

最後，委託代理人理論嚴重忽視了在現代民主政治中，政治首長、政黨、立法機關與行政機關之間，除了制衡或對立之外，尚有建立共識、共同願景的另項選擇（Van Slyke, 2007: 162-163）。<sup>7</sup> 二次戰後西德與北歐各國中，基於主要政黨與官僚體系共識所採行的「社會市場資本主義（social market capitalism）」、二戰後第三義大利的城市（Amin, 1999; Brusco, 1982）、二戰後亞特蘭大跨越種族、政府（包含官僚）與非政府部門的共識型治理聯盟（Stone, 1989）等，都是共識型民主政治很好的例子，其中的官僚體系都是具有高度專業能力與自主性的角色。可見「多重代理」並不見得一定會導致官僚治理能力的衰退。

---

<sup>7</sup> Van Slyke 與陳銘薰、劉坤億（2004：23-24）都談到與代理人理論相對應的管家理論（steward theory）。代理人理論假設代理人（包括官僚）與其他委託人處於競爭的局面，管家理論則主張透過某些契約調整代理人（官僚）的誘因結構，如透過某種可以風險分擔的獎懲機制、類型篩選機制、以及降低協商、監督成本等的做法，可以有效的讓代理人（官僚）成為負責盡忠的管家。基本上仍屬於資訊經濟學中契約理論的範圍。

#### 四、官僚體系在政策上的專業能力與自主性：發展型國家官僚文獻

如前面第壹節所述，發展型國家官僚文獻對民主化前後臺灣官僚體系治理能力的變遷有相當的討論。非但如此，此文獻更進一步透過「鑲嵌式自主（embedded autonomy）」（Evans, 1995）的概念主張，不論威權或民主政體，能將官僚體系廣泛鑲嵌在政治、企業與社群菁英系絡之中，並能對之授權、孕育官僚專業能力的國家，才有可能建構治理能力優質的官僚體系（亦即政策專業能力強、自主性高），也方能有助於政府的施政成效。這樣的主張與前述治理典範的主張可說不謀而合，都強調政府／官僚體系的權力與治理角色來自於其透過各種正式／非正式關係，跨政府、非政府部門所建立的治理聯盟，而不是侷限於傳統政府部門內部。可惜，發展型國家官僚文獻雖比治理典範更進一步提出官僚專業能力與自主性作為分析官僚效能的主要變數，到目前為止也仍停留在靜態、規範性的描繪，尚未能說明國家的政、商、官僚權力系絡在動態上應如何調整、建構，方能孕育官僚體系的鑲嵌性自主性。因此，此文獻對於民主轉型前、後，臺灣官僚體系的鑲嵌自主性、角色與表現等都是基於假設或認定為已知。除了簡單的歸因於國民黨黨國威權體制能有效排除次級黨政商勢力的干涉外，解嚴前官僚體系在整體政策上的專業能力與自主性如何形成一事，並未被深入分析。而且，民主化過程中，政治、企業與官僚菁英間的人脈網絡產生何種變化，對官僚體系的鑲嵌式自主與治理表現如何產生特定影響等也未做明確說明。

#### 五、小結

整體而言，前述幾種流行的說法基本上是捕捉了 1990 年代後期之後，臺灣政府／官僚體系整體治理能力退化的部分事實，但並無法釐清政府施政效能與官僚體系治理能力之間的關係，更無法形成一個整體而一致的理論。其次，這些理論也未能將臺灣與其他先進國家的官僚現象連結、對話，並進而釐清前述臺灣政府與官僚體系治理能力何以衰退的本質。下文，作者將依循發展型國家官僚文獻的基本論點，引進 Carpenter（2001）有關鑲嵌性自主如何形成的理論再加以延伸。採取此理論最主要原因，為它不但補充了前述說法的不足，且由宏觀與微觀兼具的角度，具

體的提出了治理菁英權力網絡的特色及其與官僚（體系）專業能力與自主性形塑機制間相互關係的論述，將治理典範以及發展型國家官僚文獻加以統整。因此，下文將先介紹 Carpenter 的理論。

## 參、官僚創新與治理角色

根據 Cox（1987）、Pierre（1999）等學者對權力所主張的社會生產（social production）論，民主社會當中（特別是自主性高的地方政府）經常會有許多菁英從事自發而重大的創新，廣泛造福各界民眾，並因而得到政治上的權力，成為民主治理的重要角色（所謂 power to approach）。<sup>8</sup>而 Carpenter（2001）則更進一步論述官僚菁英在政策創新的不同類型中，透過與廣狹範圍不同的政經社群等各界菁英溝通協調，建構不同類型的治理聯盟，同時也打造高低程度不等的專業權力、聲譽與社會地位。這樣的論點讓我們可以追溯，不論是在威權或民主國家中，權力形成的機制，並針對官僚組織與政黨、國會或民間利益團體等之間形成何種聯盟、如何互動、彼此之間扮演何種相對權力與角色等問題進行更具體、統整的分析。

本文接著將透過 Carpenter 的理論，檢視美、臺的幾種政策創新，以及與其相對應的官僚體制類型，嘗試建立一個可以闡釋 1990 年代後期之後臺灣官僚體系治理角色何以退化的理論。

### 一、美國官僚體制的一般性特色：創新、多元專業主義

Mosher 與 Stillman II 等行政學者都曾指出，美國至今不論官僚、企業或非營利組織，都是由具有高度專業背景的菁英所主導（Mosher, 1968; Stillman II, 2009）。非但如此，美國各領域的專業社群也都高度發達（Chandler, 1977; Galbraith, 2007）。專業社群的開拓者，多是聚焦在社會重大議題、專業前疆領域探索冒險而有重大成果的人。在前疆領域花長時間、廢寢忘食探索的專業菁英，若能夠搶先其他領域或同領域之同儕，以跨領域整合並激進創新的方式提出解決辦法，廣泛與社

---

<sup>8</sup> 所謂 power to approach，乃與 power over approach 相對應。傳統政治學的權力觀點多屬由上而下，因此學者稱此為 power over approach；但在民主國家權力經常由下而上，若權力是透過民主程序由下而上，學者稱之為 power to approach。

會各界菁英建立結盟，深遠而廣泛造福社會（Appleby, 1949），則這些專業者的成就與地位就能獲得社會各界的承認，進而帶領同儕社群發展出特殊的集體專業價值（包括做事態度與方法）、倫理與共識，專業社群成員對專業威權也有極高的服從傾向（O’Rand, 1977: 922-924）等。如此一來，同儕間的認同、批評與審議等，也會發展出較為一致的階序（pecking order），新的、成熟的專業社群於焉形成（Freidson, 1986）。

這樣的專業社群不但能夠創造累積豐厚的專業知識與技術，主導重要的專業期刊、學術與研究機構，並掌控專業資格的承認機制或認證制度，專業社群相對於政府與社會各界並保有高度的自主性。對成熟的專業社群而言，在成員對專業倫理與價值的共識很強的情況下，什麼是好的理論、好的方法、好的技術、有價值的議題或可能發展方向，以及什麼是各專業領域中好的成果，都有相當共識，透過同儕審查也可得到社群集體大致可以接受的結論。因而，專業社群中的資源、地位與權力都隨時保持進步開放而可以隨時重整的狀態。在成熟的專業社群中，專業菁英經常在不同的組織間跳槽、流動，在堅守本身專業根本領域的同時，也往往極在意尋找新的方向進行跨領域整合與挑戰，強烈期望在基礎理論與技術創新上有所突破（Johnson, 1972: 26; Larson, 1977）。

在上述的背景下，不管美國各級政府或大型企業皆設有專業能力極強的人資部門，不但負責組織整體人事政策的制定與執行，更是參與組織願景與策略規劃管理的重要部門，而用人與升遷大權卻都下放各級主管。在任用須具備高度專業背景的幹部時，主要以公認的能力表現為基礎，極少憑藉私人間的關係。在公、私組織內部，決策也很少由長期的私人人脈所主導。這是因為許多公、私性組織在系統性的創新能力很強，無不希望重用有創意、有能力的人才為組織取得競爭優勢（Johnson, 1972: 26; Larson, 1977）。而後者也會很想透過跳槽找到更能讓其專業得到進一步整合與發揮，並提升其在專業社群中啄序的機會。也因此，在美國，人才講究開放流動，組織內部不流行長期的人脈關係。專業菁英也經常在各種政府、企業、智庫、高等教育機構間跳槽、流動，各組織之間維持極高的開放性（郭嘉玲，2002：71-76；Carpenter, 2001）。

## 二、不同政策創新類型下官僚組織的角色、能力與自主性

不過，就另一面向看，美國個別官僚組織在核心任務所屬的政策創新特色，也是決定官僚組織在民主治理中的專業能力、所扮演角色、權力與地位的重要因素。以下分析 Wilson（1989）與 Carpenter（2001）在這方面的討論。

### （一）共識型官僚組織（consensual type of bureaucratic organizations）

根據前述兩人的研究，若官僚所負責的政策必須進行大規模、跨領域整合，且原創性高的政策創新，則他們必須集中時間與心力，摸索與試誤，且透過組織內部、其他相關官僚機構、國會、委員會、民間團體等之間的溝通協調，塑造對政策願景與使命的廣泛共識，突破瓶頸、解決非預期問題。若他們能終至成功，廣泛造福民眾，則這些官僚不但可以創造、累積大量與政策專業有關的集體知識與技術，提升其官僚組織內部的凝聚力與政策專業水準，內化專業倫理與官僚基於專業理性的服從。這樣的官僚也同時創造、累積大量的社會資本，大幅提升對此類官僚機構在政策上鑲嵌的自主性、聲望與社會地位。這類官僚組織的資訊相當透明暢通，決策比較不會遭到國會委員會與利益團體的干涉與扭曲。我們可將這類官僚組織簡稱為共識型官僚組織。

像 Wilson 與 Carpenter 所論及，在進步時期至二戰前的許多美國政府官僚組織都有這樣的特性。如聯邦的森林管理局（Forest Service）、食品藥物管理局（Food and Drug Administration）、農業部（Department of Agriculture）、陸軍工程兵團（Army Corps of Engineers）、聯準會（Federal Reserve Board）、田納西流域管理局（Tennessee Valley Authority）等，都是美國在放任資本主義年代快速發展但又遭遇各種重大瓶頸時，正面迎向挑戰、成功解決困難而發展出來的創新性官僚組織（Carpenter, 2001; Wilson, 1989: 72-85, 96-97, 166-167）。另外，就像 Peterson 與 Lowi 所指出的，在美國高度地方自主的情況下，由地方或城市政府所採行的經濟發展政策也常會孕育出共識型的治理模式與治理效能高的官僚體系（Lowi, 1972; Peterson, 1981: 133-149）。1970 年以後的印地安納波里斯（Indianapolis）以及戰後的亞特蘭大（Atlanta），由於採行大規模且跨領域整合（包括城中區的重建、公共住宅、文創與體育產業、捷運與公車運輸系統、地方道路系統的投資開發等）的都

市更新與經濟發展政策，地方的政商與官僚菁英不但打造了共通的發展願景、策略共識，其官僚的政策專業能力與自主性，也透過類似上述的過程獲得大力提升，政黨與議會的衝突及影響力也相對降低（ Schimmel, 2001; Stone, 1989）。

## （二）次級政府型組織（sub-governmental type of bureaucratic organizations）

相對的，如果官僚所負責的政策不能或不需持續進行跨領域整合性，只是進行局部的模仿抄襲，則他們相對不需花相當多時間摸索、試誤與突破。除了組織內、外部少數封閉性高的人脈團體間的些許溝通、相互取暖之外，也不須與組織外部的官僚、政治或民間菁英做廣泛的溝通協調，當然也不太可能透過摸索、突破各種跨領域的瓶頸來創造並累積具有高度系統性的專業知識與技能。更不會在一段時間後累積廣泛豐富的社會資本。那麼，這類官僚組織在政策上的專業能力與自主性就比較弱，社會地位與聲望也比較低，也比較容易遭到政黨、國會委員會與利益團體的影響。這樣的政策類型比較容易形成政策鐵三角，以較為封閉的方式決策。這類的官僚組織可簡稱為次級政府（sub-government），許多主管分配性、管制性與社會福利政策的機構，如美國聯邦政府退伍軍人管理局（Veterans Administration）、農業穩定與保育局（Agricultural Stabilization and Conservation Service）等都屬於這種治理類型（Ripley & Franklin, 1991: 82-102）。

## （三）政、商、官僚人脈關係型組織（bureaucratic organizations based on politician-business-bureaucrats ties）

在 19 世紀後半與二戰之前，許多美國快速成長的城市，都曾出現過所謂政黨機器（party machine）的治理模式，其基於政、商、官僚與選民間私人人脈關係進行選票、獻金與利益的交換，以及封閉、保守、投機的特性，與臺灣的政、商、官僚人脈或地方派系相當類似（Judd & Swanstrom, 1998: 9-60, 85-86; Shefter, 1994: 70）。這些城市當時都經歷由小城鎮快速成長為中大型城市的過程，亟需投資興建各種道路、橋梁、下水道、自來水、電力、公共運輸、中小學等基礎設施與公共服務。美國的城市自主性很高，城市的政治與企業菁英必須自行動員資金或向銀行借貸來投資上述計畫。但在當時城市擴張與科技變遷極為快速之下，這些設施在最適

的規模與科技上經常面臨升級的壓力與威脅。Tarr 認為整體而言，這些城市在此時期的基礎建設與發展政策特色為模仿、割裂、缺乏統整性（Tarr, 1984: 14-34; Teaford, 1984: 283-285）。

模仿、割裂的創新很容易被別的政經勢力以類似手法超越取代，導致全盤皆輸。為避免這種噩夢發生，這類城市的政商菁英往往會基於故鄉同胞情誼，透過緊急貸款、小額救急金、政府職務、政府合約、執照等資源，與特權和當時少數族裔的移民建立人脈關係，而後者則以選票與政治獻金回饋，幫助前者贏得城市政權，成為所謂的派系機器。這些派系機器由派系大老（boss）與次級樁腳（precinct captain）所控制，極為封閉且保守，也常涉及賄賂、貪汙、暴力與脅迫等不法情事。透過掌握地方政權，他們取得動員資源與特權的主導權，排除其他競爭勢力，保障其漸進、割裂性的投資與發展計畫。然而，此期城市擴張的速度過快，往往導致保守的派系機器透過前現代政經人脈網絡所能應付的政策能力極為有限，導致此時期許多美國大城市的交通與住房過度擁擠、貧民窟、衛生 / 傳染病、犯罪等問題極為嚴重（Judd & Swanstrom, 1998: 59-60, 81-84; Trounstein, 2008）。

不過，由於前述美國自主性的專業主義非常發達，因此，不少在分配、管制領域的行政機關，雖說經常被人視為附屬於次級政府或政策鐵三角的官僚組織，其實其治理行為與角色並沒有那麼負面。Wilson 透過深入的組織個案研究後指出，上述（一）、（二）型行政組織的核心官僚在建立組織的專業優勢後，為了其專業地位的維持與鞏固，往往會搜尋其所認為優勢之任務（tasks），聚焦追求更精進的發展。例如，田納西流域管理局的核心專業官僚乃電力系統的工程師，為維持其專業優勢乃逐漸將其專業核心由水利移至火力，最後更轉至核能發電，不斷精進。然而如此一來，田納西流域管理局當初與農村社區間的廣泛互動、農業服務與推廣等任務反而逐漸被忽略，並被視為背離當初民主治理的精神（Lilienthal, 1944; Selznick, 1949）。同樣的，陸軍工程兵團在政策上的專業性並沒有因利益團體的壓力而有過度的扭曲。除在其所主管的政策碰到重大政策的爭議與轉變時，兩黨、利益團體與國會成為高度主導的角色外，在平常情況下也都屬於專業主義與次級政府混合的類型（Ripley & Franklin, 1991: 82-102; Wilson, 1989: 72-85, 96-97）。

### 三、臺灣官僚組織的一些例子

臺灣與美國在民主治理的發展上有相當不同的經驗。在民主轉型之前，臺灣乃黨國威權政體。不少研究都指出，當時整體官僚體系對黨國高層的威權領導皆相當「服從」（金國柱，2011：203；曹俊漢，1991：168）。不過，由於黨國領導核心對不同政策領域的重視程度不同，官僚機關在專業能力與自主性上也並不完全一樣。以下將介紹臺灣解嚴前兩種不同政策創新類型的官僚組織與其在鑲嵌自主性、專業能力等方面的特色。

#### （一）黨國主導共識型官僚組織：財經產業發展相關部會

國民政府退守臺灣後，一方面建立黨國威權體制，一方面透過成立一連串與產業及經濟發展相關的部會與機關，如臺灣區生產事業管理委員會、行政院經濟安定委員會、美元運用委員會、國際經濟合作發展委員會、經濟設計委員會、經濟建設委員會、經濟部、財政部等，招募菁英工程與財經人才。這些部會的菁英官僚在領導者授權下，與政治、其他相關部會機關官僚（包括黨國營事業）菁英、學術、研發機構與民營企業菁英、海外工程菁英、及跨國企業等合作，引進先進國家技術，廣泛溝通協調，跨領域整合，進行新科技與新產業的創新冒險。這些財經產業方面的官僚透過不斷的摸索、試誤、創新與解決問題，建立了集體的專業知識、能力以及植基於專業理性上的服從性，成功導引臺灣工業化。經由不斷而廣泛的接觸與討論，他們摸索學習並設置各種誘因機制吸引民間企業投資、採行各種管制機制以確保產業的正常發展、成立先期研發團隊、搜尋中介海外人才與技術、安排銀行低利融資管道與外匯、興建相關工業區與基礎設施，以及產品行銷通路的安排等，這些財經技術官僚成功的透過政府的資源與特權，吸收產業發展初期的高度風險，引導臺灣建立了許多重要的產業，如早期的紡織、肥料產業、電器產業以及後來的半導體、3C 電子產業等（康綠島，1993；Wade, 1990: 195-225）。

在上述過程中，臺灣的財經科技官僚一方面打造了其在整體財經產業政策的專業能力、自主性與共識，帶領臺灣的經濟快速而穩定的成長，且所得分配平均。但另一方面，財經產業官僚的治理表現也適時強化了國民黨威權體制的適法性，並使自己的權力、聲譽與地位也逐漸提升，甚至超越黨、軍體系而成為行政院與部會首



長的主要來源（Wade, 1990: 246-247）。再者，國民黨黨政高層也透過此一財經科技官僚體系與企業界建立一個由其高度主導、非制度化、鬆散的侍從體制（王振寰，1996：6-13；Hsu, 2011）。

## （二）黨政官僚私人人脈關係型組織：都市計畫相關機關

就內政部營建署與地方政府中都市計畫相關的主管機關而言，其主要業務包括國土規劃、建築管理、住宅管理與公共工程等。在臺灣戰後強調經建的政策主軸中，空間政策不但一向屬於次要的角色，而且相關的執掌凌亂的散布在中央部會、省府局處以及縣市相關機關之間。因此，營建署與其他相關機關在空間規劃與管理相關的政策作為上缺乏向跨領域整合發展挑戰的驅動力。結果，各類土地經常成為大型財團、地方派系、政治與官僚菁英炒作房地產的工具，使國土、區域與都市計畫等遭到嚴重的操弄。這種情形解嚴前就常發生，1990年代後期起，更經常見於媒體頭條，變成司空見慣。而各類公共工程也經常發生圍標、綁標或充滿爭議的情況。曾任宜蘭縣長與法務部長的陳定南甚至公開表示，公共工程被貪汙或浪費掉的大約占其經費的三分之一（陳東升，1995：25-26；童清峰，2012；蘇一志，2007）。由於此種房地產的炒作涉及特權低利貸款、超貸、擔保品鑑價、相關交通與公共建設、變更地目、拆除等諸多必須由相關主管機關承辦業務配合之事項，因此，也對政商官僚人脈關係網絡的形成與盛行有極大的影響（劉阿榮，2003）。<sup>9</sup>

## 四、綜合比較

綜合而論，由上述官僚政策創新類型與治理模式的討論，不難看出民主治理中，官僚組織的專業能力、權力、地位有其動態的過程。導致前述不同官僚體系在民主治理上扮演著不同角色與功能的基本關鍵，是官僚在政策上創新與冒險程度的差異。政商與官僚菁英之間若能打造共同願景與策略，一起發動大規模、跨領域整合程度高的政策創新，則官僚的鑲嵌自主性與專業能力就較高，人事上、政策上比較不會被議會、政黨所主導，如前述二、（一）、（二）與三、（一）之例。相對的，若政商與官僚菁英之間僅聚焦在從事高度漸進、零散且割裂的政策創新，則官

<sup>9</sup> 另一眾所周知的例子是體委會，也是政策零碎、整個政策被政商官僚人脈網絡所主導。限於篇幅，不再贅述。

僚體系與政、商之間就會形成私人人脈或派系機器，專業能力與自主性皆較為低弱，在人事上、政策上也傾向被議會、政黨所主導，如前述二、（三）與三、（二）之例（Carpenter, 2001: 1-13）。

本文在下一節將基於這樣的基本觀點來解讀為何臺灣文官在解嚴前原本表現高度服從，也是建構並維繫黨國威權主義的重要工具，但自解嚴後卻發生許多下級對抗上級、行政部會內外部之間溝通協調遭遇嚴重瓶頸的問題。

## 肆、臺灣官僚治理角色的變遷與問題再檢視

二戰後，臺灣的官僚體系乃逐漸建立主要以國家考試取才的用人方式。當時，文官體系的就業保障與福利吸引眾多青年才俊競逐，在物資不豐、民間企業尚不發達的年代並有「鐵飯碗」之稱。加上，原本就沿襲遷臺之前的黨國侍從主義，因此臺灣官僚體系原本就有相當的服從性格（王金壽，2006；謝國雄，2011：369）。不過，即便如此，1960年代初期開始官僚在政策上的創新類型（是否從事跨領域整合的政策創新），對其專業能力、專業服從與凝聚力，還是對國民黨黨國威權體制的適法性與權力有相互強化的影響。

### 一、解嚴前臺灣的官僚體系

國府戰後所採行的政策，不論在軍事、教育、農業、工業、財政金融等各面向，原本多屬模仿自先進國家，經過修正後再加以整合應用。修正、模仿的創新也容易被別人修正模仿而超越，故此，從事此類創新的文官菁英多會透過情感性的社會關係來強化其對資源、特權、資訊的掌控。照說，這種情況若沒有加以適當的管理，很容易產生政治與官僚菁英或官僚菁英間的私人人脈關係（蕭鈺，1991：173-176）。但事實上，1960年代初期至1980年代後初期，國民黨黨政體系表現出相當的服從與整體性，也沒出現嚴重的私人人派現象。在戰後動盪的時局下，黨政官僚體系很快成為穩定國家與社會的基本力量，也是解嚴前支持威權體制持續強勢治理臺灣三十多年的重要工具（胡佛，1991：38-39）。<sup>10</sup> 此時期的官僚體系能夠有如

---

<sup>10</sup> 參閱聯合晚報（1989年6月1日）。《社論》人脈與官運。話題新聞。

此表現，主要有下列幾項因素：

首先，為了應付播遷來臺之後危急的國內外困局，國民政府自 1960 年代開始，在日本據臺的建設基礎上，採行了相當積極且跨領域整合的政經發展政策，<sup>11</sup> 包括農業建設與土地改革、交通與通訊基礎設施開發、提倡工業發展、金融與稅制的建立、國際貿易、衛生醫療體系的建立、官僚制度以及各級教育與文官考試制度的建立等。這一套跨領域整合的政經發展架構，為臺灣打造了世界代工基地的競爭優勢，也成為臺灣戰後經濟四十多年快速且穩定發展的基礎。在這一套整合性政經架構的形塑過程中，財經產業發展相關部會機關的官僚體系所發展出來的治理網絡，因受到重視、授權，且官僚菁英採行參、三、（一）跨領域廣泛整合創新冒險的治理模式，終究在政策成功的同時，也發展出相當具有專業能力、自主性與服從性的官僚主導治理體制。但在此時期也有其他部會，如國土與都市計畫、體委會等，則處於前述參、三、（二）的狀況（趙永茂、孫煒、楊戩龍，2009：1-2、42-48；羅浩，1984：44）。

不過，為防制掌控國家資源與特權的黨政官僚菁英形成具過度凝聚力的私人人脈，兩任蔣總統也持續採行「分而治之、強幹弱枝」的治術。例如，吳國禎、孫立人、王昇、蔣彥士等在黨國體系中曾具有重大影響力者，都在領導人掌政過程中被貶抑或整肅（李松林，2009：140-150；林添貴譯，2000）。而許多重要的行政功能與職掌乃以高度分割但又局部重疊的方式打散在不同的機關之間。例如，中央與省的職權相當重疊。而除了黨政相互監督與牽制之外，國會的職權分散在立法院、監察院與國民大會。行政部門的預算功能分散在主計處、研考會、經建會、國科會等，人事功能則分散在考試院與人事行政局。經濟事務亦分散由經濟部、經建會、行政院科技顧問組與國科會分別主管。另外，除了各部會機關都設有思想查察與忠誠監控的人事室第二辦公室（簡稱人二室）之外，主計、警政、政風、人事政事功能也採取由中央掌控的人事一條鞭制度，強化其對各級政府機關的控制（李心怡，2008）。

在前述狀況下，行政機關、黨政軍等菁英所發展的人脈關係呈現零細而割裂、

<sup>11</sup> 不過，雖然此時期的發展政策在跨領域整合的程度上比民主轉型之後高，但仍有其侷限性。例如，產業競爭優勢也是建立在國際外包加工的基礎上，並不像南韓那般能聚焦發展將設計、製造、融資、國際行銷與通路整合一起的國際級企業。

重疊且相互制衡的狀態。經由領導高層的巧妙平衡與統整，財經官僚菁英的跨領域溝通協調，各種零散的黨政官僚人脈之上仍有一個相當強勢而整體的結構。雖然，黨國體系也與企業界發展所謂的「政商」關係，但整個治理體制最終乃呈現由黨中央所主導的父子型政商關係（王振寰，1996：138-139；陳競新，1992；楊清雄，2001）。個別黨政（含高級文官）官僚菁英所主導的政、商、官僚私人人脈或派系現象並不明顯。就算李國鼎、孫運璿等超級官僚的門生故舊滿朝野，也未曾出現由其所主導的黨政人脈派系，具有挑戰層峰領導權威的潛力。在創新、凝聚的財經官僚加持下，國民政府的威權更得以強化、持續（王振寰，1996：134-135）。在層峰以恩威並濟的方式直接總攬指揮下，黨政官僚的集體行動相當一致，對高層的領導也高度服從，更不用說極少見官僚部屬公開抨擊長官的行為，臺灣的社會也極為溫馴（曹俊漢，1991：168；陳家煜，2010）。這是為何許多學者認為高素質的財經技術官僚體系，乃是臺灣戰後經濟快速發展的重要因素之一（Johnson, 1987; Wade, 1990）。

## 二、解嚴後臺灣的官僚體系

不過，經歷 1960 年代的起飛期，以及 1970 年代的十項建設與高科技產業奠基期，臺灣的國際加工基地在基本政經體制與國際競爭優勢上已大致成形，臺灣的官僚所負責的產業與經濟發展政策基本上都屬於局部、漸進的政策維護與修正。特別是，在接下來的民主轉型期中，儘管國、民兩黨已三度輪替，國家資本主義體制，多元政、商、官僚人脈結構卻都還停留在漸進零碎的窠臼，缺乏自國際代工困境中脫身的宏觀願景與跨領域整合的國家發展策略。

除了憲政體制、政治民主化與經濟自由化等逐漸解構黨國舊體制的改革以外，李登輝後期以來的歷屆政府與官僚體系乃沿襲 1980 年代以來漸進、模仿，但缺乏跨領域整合的方式來「發展」國家。自 1993 年立法院全面改選與 1996 年總統直選成功後，李登輝開始兩波較大幅度的調動高層政務與行政官僚（陳鴻章，2011：123-144）。然而，過程中，主政者也開始採行一縣市一焚化爐、廣設大學、開放農地農舍禁建、發放老農福利津貼、開放並大幅放寬信用卡申請等一系列具有相當肉桶性質的政策。類似的肉桶政策在扁、馬時代皆也常被採行。這類政策往往缺乏跨

領域整合，結果就引起各方競逐。政黨輪替的壓力不但沒有促使政黨更盡心盡力打造臺灣經濟轉型的宏觀願景與跨領域整合的政策創新，反而造成局部性政、商、官僚人脈較 1990 年代初期之前更廣泛、更盛行，但也越來越不具穩定性。<sup>12</sup>

在上述權力競合的背景下，臺灣出現許多活躍的政、商、官僚人脈，如 1990 年代上半期國民黨內主流與非主流的對立，1996 年後連、宋、蕭等之間的競逐（黃創夏，2007；謝公秉，1993），<sup>13</sup> 2000 年起陳總統與游、蘇、謝、地方執政菁英等各自發展的政、商、官僚人脈（林基源，2001；胡念祖，2008），馬英九執政時期的黨內地方派系、幾大家族、幾大系統等（木喬，2014；范凌嘉，2008）。諸如此類個別政治菁英或政商系統針對官僚體系所展開的圈地運動，已成為藍綠頂級政治菁英或團體擴張、鞏固個別政治勢力的重要手段。自 1990 年代後期開始，臺灣官僚體系在政策上的專業能力與自主性乃逐漸衰退，2000 年之後更加速惡化。<sup>14</sup> 其中，最明顯的指標是原本具有相當官僚威權共識、負責規劃與執行國家長期整體發展政策的財政、經濟與產業相關部會，到了 1990 年代末期開始，竟已成為肉桶政治的主要場域（黃秀端，2000：38；羅清俊、張皖萍，2008：53、66）。

與此同時，自李登輝主政後期開始，政府的治理團隊似乎越來越無力在政經結構上塑造宏觀發展的願景、跨領域整合的策略與政策創新，更不用談帶動企業界配合政府，一同冒險犯難，建立新的共識與治理模式。結果，臺灣不但一直苦於無法突破國際代工瓶頸，也無法建立像美國那般能在政策共識、專業能力與自主性都很

---

<sup>12</sup> 例如，除扁時代知名的蚊子館公共工程之外，扁馬時代也流行各種科學園區、工業園區的徵收與開發。其中雖也有比較成功的例子，但許多都屬於肉桶型的政策（劉光瑩，2016）。

<sup>13</sup> 在 1993 年主流、非主流之爭告一段落之後，媒體也報導：「在內閣改組之後、十四全召開之際，黨、政、軍不只是高層行政官僚全面更替，中上層的技術官僚也大量換人（謝公秉，1993）。」

<sup>14</sup> 不少人注意到，早在政黨輪替前，主導地方政治的地方派系對地方的官僚也有類似私人人脈化的現象（蔡良文，2007：549；蘇一志，2007）。在地方政府層級，政黨輪替早在 1980 年代末期已經發生（黃智聰、程小綾，2005：51），但其所隨伴的文官人事搬風並沒有在輿論上造成「新政府，舊官僚」的爭議。並且，地方政府文官的人事搬風，並不是只有在地方首長發生政黨輪替後才發生。即便沒有政黨輪替的地方首長替換，還是會造成地方文官人事搬風的現象（立法院，2010：496；袁幼芬，2007：40-73；蔡是民，2006：87-90、99-103）。只是，這些較少受到政黨、媒體與學界的關注。

強，且能廣泛造福民眾的官僚體系。許多重大政策，諸如經濟 / 產業轉型、國土規劃 / 國土保育 / 都更、高教改革、核電、環保 / 經濟發展兩難、中央 / 地方權限劃分 / 跨域治理、健保改革、食品安全、文創發展等，都一再重複陷於「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的困境，難以突破。

尤有甚者，高級文官升遷與輪調等相關人事制度，更為個別的政治或官僚菁英提供了方便且合法的用人權限。在多元政治菁英的動員下，很快導致擁有龐大、關鍵性特權與資源的官僚體系內部，產生了相當大的裂隙與摩擦。<sup>15</sup> 這也是為何在 1990 年代後期開始，臺灣社會各界甚至包括李登輝總統本人都常發表政府「公權力不振」看法的主因（李光真，2000；莊素玉，1996）。在文官的升遷上，各行政機關依法都設有「人事甄審委員會」，負責機關內成員陞遷之甄審。表面上看起來，相當制度化，但其實為政治或官僚高層領導菁英設置了合法但又「彈性」的掄才管道。原因是人審會當然成員包括主秘、副主秘、一級主管皆由機關首長直接任命，其餘約三分一才由機關中的文官選出，<sup>16</sup> 並且在決選評分時，機關首長尚握有 20% 的配分權。結果，行政機關內部的陞遷決策可說完全掌握在機關或部會首長手中（林起潛，2004：184-186；魚凱，2016：51-53）。由於沒有像英國高級文官那般透過集體的升遷審議機制（駱益群，2002），也沒有美國那般開放式專業主義的用人方式，部分針對首長個人積極求表現或關說的部屬，與首長間形成私人人脈也是極自然的現象（魚凱，2016）。

結果，官僚體系內部乃出現不少兩蔣時期不太敢公開為之的政、商、官僚私人人脈現象。他們或在行政場域的各個層級中合縱連橫以便進攻退守，甚至公開與機關上級唱反調，以致使得原本鐵板一塊的威權政體產生嚴重鬆動與脫序現象。多元而局部的人脈與越來越高的決策風險相互強化，一方面導致文官更加保守、不敢冒險創新，寧願固守所謂的標準作業程序（王崑義，2008；范疇，2017），不願積極

---

<sup>15</sup> 許多人都有注意到自 1990 年代後期開始，臺灣官僚體系逐漸解體的現象（王可莉，2010；南方朔，2008；陳家煜，2010）。

<sup>16</sup> 根據林起潛的分析，「…評分的個別選項中，部分項目又由各相關一級主管評分，初評者與複審者為同一人，對於公正性當有所影響。」（林起潛，2004：197）、「陞遷的主要決定者幾乎集中在首長一人，各級主管則具有影響效果，至於人事甄審委員會不過是形式過程而已。」（林起潛，2004：186）。可見，機關首長個人對部屬的陞遷掌握絕大的主導權。

溝通協調（因要冒險裁決）（魚凱，2016：59-61、150-171）。另一方面，整體文官士氣低落，中高級文官更是紛紛提早優退（林倬妃，2012；楊艾俐，2008：143）。這樣的論點不但可以較根本的解釋第貳節所提出的問題，也比前述第參節所提到的幾種流行說法具有更高的有效性。

## 伍、結論與建議

根據第肆節的討論，前述第參節的解釋與疑問可以再加以重新詮釋如下。本文認為，由於國家高層權力的多方競合，部分官僚（特別是高層部分）與政黨或企業菁英所形成的多元政、商、官僚人脈關係是「新政府，舊官僚」現象重複出現的根本因素。首長、主管換人等對所屬官僚既有所鑲嵌的政商人脈都會造成斷層與重整者，不可免會導致人脈受損者的消極敵視甚或反抗。只不過規模小，沒有引起注意。<sup>17</sup> 政黨輪替所發生的官僚私人人脈斷層與重整規模卻相當龐大（余致力，2002；陳鴻章，2011；熊忠勇，2009），匯集之後的效果也比較凸顯。然而，四分五裂的政、商、官僚人脈卻變成政府尋求共識、開展跨領域政策創新、達成施政成效與穩定性的主要瓶頸。接續陳水扁的馬英九，雖在 2008 年取得總統與立法院選舉大勝而成為超級總統，對高級文官似乎也未見像扁時期般頻繁調動，<sup>18</sup> 但已經支離破碎的官僚體系，在未被授權推動高度跨領域整合且創新的發展政策背景下，是不可能自動恢復過去或形成新的治理共識。更何況，在後繼的肉桶政策持續流行的情況下，政、商、官僚人脈自然不會斷絕。面臨突發狀況時，爆發一連串的施政風暴乃是預料中之事。若連超級大總統都無法超越官僚能力衰退的問題，則不管憲政體制是總統制或內閣制，恐怕也無法改善我國目前政府治理能力不足的問題。<sup>19</sup>

<sup>17</sup> 參閱註腳 11 有關地方首長輪替對地方政商官僚人脈所發生的影響。

<sup>18</sup> 陳鴻章（2011：137）與熊忠勇（2009）皆認為馬英九上任後對高級文官的調動比較漸進、穩定。不過此二文的觀察期間都很短，前者為一年半，後者約半年。前者的觀察樣本中包含調動的部會首長、政務委員、政務次長、常務次長、行政院副秘書長等。雖說其中僅有常務次長與行政院副秘書長為文官，本文暫且假設高階文官的調動率與前者的結論成正比。

<sup>19</sup> 張峻豪對半總統制做為我國政府治理問題來源的說法有一有趣的觀察。他認為，即使在 1997 年第四次修憲使憲政體制成為半總統制後，除僅有極少數行政院長在少數的政策項目上比較強調自己的主張外（如陳水扁時期的唐飛、謝長廷），其他歷任的行政院長多

與其說解嚴後臺灣民主轉型的諸多問題、官僚治理能力等問題是多重代理所造成，倒不如說臺灣被盤據中央與地方的多元政、商、官僚菁英所建立的封閉性私人人脈所夾持。治理的困境來自在這多元、割裂與封閉的競爭中，私人性高的政、商、官僚人脈彼此間都小心翼翼的從事高度複雜、充滿算計的合縱連橫，但誰也不願讓任何勢力（甚至總統）有整合擴大的機會。對一般沒有高層人事背景的事務官而言，在這樣的環境中，能小心翼翼而不犯錯已屬不易，何談發揮主動機極的精神，盡力溝通協調，整合創新？資訊不對稱其實是這種政治生態的某面向呈現，是果不是因。就算資訊沒有不對稱的問題，權力過度分化，藍綠政黨偏好偏狹性肉桶政策而無法統整的問題還是存在。

在臺灣，經常被學界提及的憲政體制、行政立法互動「新政府，舊官僚」等問題，雖說可能對政府與官僚治理成效構成或多或少的影響，但臺灣官僚在民主治理方面的根本問題有一個更深層的來源。亦即 1980 年代以來，不論在產業或政策科技上，臺灣的政經發展政策陷於一種高度片斷、割裂、模仿的惡性循環。這對臺灣未來的政經發展卻形成一個極大的挑戰。

前文扼要的說明了文官體系與治理聯盟中具有權力的政、商、官僚人脈間乃是一個整體。政府 / 官僚體系的治理能力 / 成效與政策創新模式相因相成，但卻必須經歷跨領域整合，反覆摸索試誤、創新冒險、溝通協調，逐漸累積承傳集體的專業能力與技術，絕無僥倖之理。臺灣在接下來的國際競爭中要扮演何種角色、發展何種優勢？這是政府與全民都必須深思熟慮的問題。但如何做呢？本文提出幾個極為粗略的建議：

1. 政府或各政黨應嚴肅面對臺灣如何脫離國際代工困境的問題，並澈底釐清，目前的不同資本主義（varieties of capitalism）型態中（如北歐或第三義大利三方協商式資本主義、日韓大財閥主導式資本主義、新加坡國家資本主義等等），<sup>20</sup> 每種

---

有高度「執行長化」的現象。他更認為自陳水扁以降，總統更常透過行政院長的更替來強化自己對權力的掌控，結果除使施政更加保守外，也無法顯著改善政府的施政效能（張峻豪，2016：26）。就解嚴後整體來說，恐怕僅有郝柏村任行政院長時期是總統與行政院長衝突最嚴重的時期。

<sup>20</sup> 這幾個國家或地區代表幾種特殊的競爭優勢，如第三義大利乃透過地方商會、工會等集體性組織與地方政府間的三方協商，塑造發展共識與策略，透過政策倡導，鼓勵民間中小企業與勞工興辦各種中小企業難以獨立從事的共同研發、勞工訓練、融資、國際通路



型態在創新上的優勢與劣勢何在？其國家整體發展政策有何特色？在權力網絡中，政治、企業、官僚、社群菁英等各扮演何種角色，其彼此間競爭或合作的關係如何（Hall & Soskice, 2001）？

2. 各主要政黨應針對下列問題提出主張：臺灣適合於採行那種模式作為轉型再發展的方向？整體的跨領域配套政策為何？為何如此？不但如此，各政黨應以此為其主要政綱、政策理念，向前述政、企、官僚與社群菁英與全國民眾展開治理聯盟的遊說與建構過程。在此過程中並應同時尋找學者與專家不斷反覆審議其跨領域整合的發展策略與政策配套。
3. 考試院本身亦可仿效新加坡總理公署下的公共服務部（Public Service Division），針對上述不同資本主義類型研究釐清其所對應的國家行政組織（如行政院組織四法是否應適度放寬？）、文官制度（包括是否採行封閉性的恩庇制或開放制？是否應採行優渥的公務員待遇與福利制度等），高級文官之招募、輪調、訓練與配置策略為何？並依前述 2. 的過程向各界，特別是向主要政黨倡導適合搭配各政党政綱的文官制度配套，共同推動的改革，敦促政黨與政府建立跨領域創新型的治理聯盟與文官體制。如此，亦可確立考試院本身在國家發展過程中所扮演的策略性角色與地位。

二十多年來，多元政、官、商人脈追逐高度漸進性、割裂性政策創新的結果，讓臺灣的國家發展與競爭優勢徒然陷於所謂的「卡住」、「空轉」。就算「文官中立」、「企業型政府」、「擴大政治任命」等改革，也未能碰觸前述「我國政、商、官僚權力網絡不從事跨領域政策整合與創新」以及「過度競合」等問題的本質，因此頂多也僅屬於消極性的作法。長期停留在以局部性抄襲、模仿為主的保守

---

與行銷等合作。因此，第三義大利各地方往往能針對某類時尚性精品（如 Gucci, Prada 等）發展出連結大中小企業的商品鏈與群聚優勢，暢銷國際。南韓則是透過政府凝聚力高的文官菁英，誘導大財閥，在國家銀行信用的支持下，勇猛衝刺、棄而不捨的發展跨領域整合度高的產業，向先進跨國公司挑戰，成功發展出具有國際品牌的汽車、電子與電氣等產品。新加坡雖沒有知名的國際品牌商品，但卻能在海空港口的優勢基礎上，一方面透過政府機關與公積金所投資的政聯企業投資強化海空運輸倉儲與國際通路、三方貿易、國際銀行金融、電信與都市計畫等與企業服務相關產業，另一方面以公積金開辦國民的組屋、退休金、醫療健保與教育等公共服務。經由長期跨領域的摸索與試務，新加坡成為在公共行政與商務服務上極具競爭優勢的國家。

性政、商、官僚人脈關係，為臺灣帶來許多嚴重的政治、經濟、社會後果。故如何針對臺灣的國家資本主義及產業發展模式的轉型，以及相應的官僚體系進行改革，不但是國家整體發展的重要課題，更是政黨與政治菁英無法旁貸的責任。

## 參考文獻

- 丁遠超（1999年9月28日）。不實的批評報導 煽惑民眾。聯合報，民意論壇。
- 丁嘉琳（2008）。誰來監督國民黨獨大的國會？天下雜誌，389，60-61。
- 木喬（2014）。炮打馬英九 派系與黨中央恩怨總清算。今日報導，取自：  
<http://www.herald-today.com/content.php?sn=9339>。
- 天下雜誌（1988）。編者的話：改革的年代。天下雜誌，83，12-13。
- 王可莉（2010年5月13日）。自我設限靠藍綠第三黨誰能出頭？中時電子報，2017年1月20日，取自：  
<http://magazine.chinatimes.com/thejournalist/20100512002763-300102>。
- 王金壽（2006）。臺灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義的崩潰。台灣政治學刊，10(1)，103-162。
- 王振寰（1996）。誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構。臺北：巨流。
- 王崑義（2008年5月29日）。馬英九與三個反對黨。新台灣新聞週刊，2017年1月20日，取自：  
<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=80011>。
- 立法院（2010）。立法院第7屆第5會期司法及法制委員會第12次全體委員會紀錄。立法院公報，99（30），496。
- 朱雲漢（2004）。臺灣民主發展的困境與挑戰。臺灣民主季刊，1（1），143-162。
- 朱雲漢（2011/2/12）。台灣民主的沉淪與再興。原載於文池（編），在北大聽講座第二十輯。取自：<http://view.news.qq.com/a/20110212/000036.htm>。
- 江上雲（2016年4月2日）。林全的同學幫 小英的安全牌。財訊（501期），2017年1月20日，取自：  
[http://www.wealth.com.tw/article\\_in.aspx?nid=7661](http://www.wealth.com.tw/article_in.aspx?nid=7661)。
- 余致力（2002）。臺灣行政學研究的新課題：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響。張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會（11月16日），臺北。
- 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。

- 何飛鵬（2016年8月8日）。蘋中信：從去除體育棍蟲下手吧。蘋果日報，2017年1月20日，取自：  
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20160808/37339464/>。
- 杜聖聰、王守正（2005）。1949年至2004年國民黨分裂歷史之研究。師大政治論叢，5，1-31。
- 李心怡（2008年11月27日）。威權復辟 逼退民主。新台灣新聞周刊（662期），2017年1月20日，取自：  
<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=85866>。
- 李光真（2000）。改寫臺灣歷史的人：李登輝執政十二年。台灣光華雜誌，25（6），52-55。
- 李松林（2009）。蔣經國大傳（下）主政台灣。臺北：風雲時代。
- 李濠仲（2008年7月31日）。誰舊思維？新政府 VS. 舊官僚。聯合晚報，A2版 / 話題。
- 李濤（1999年9月28日）。別試圖移轉焦點、別找替罪羔羊。聯合報，民意論壇。
- 吳東欽（2006）。一致政府與分立政府對國會立法之影響：議程阻絕觀點之分析。國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，未出版，臺北市。
- 吳得源（2006）。全球治理在公共政策理論發展之擴充。行政暨政策學報，42，1-36。
- 周育仁（2006）。新內閣之困境與挑戰。臺灣民主季刊，3（1），105-110。
- 金國柱（2011）。中國國民黨的轉型：路徑依賴的觀點。中國文化大學政治研究所碩士論文。未出版，臺北。
- 林倬妃（2012）。政府的腰力 文官的挑戰。天下雜誌，498，59-63。
- 林起潛（2004）。行政機關公務人員陞遷認知與行為之關聯性研究。南華大學管理科學研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 林添貴（譯）（2000）。蔣經國傳：臺灣現代化的推手（陶涵）。臺北：時報。
- 林基源（2001）。向上提昇或向下沉淪的用人政策。國政評論，2017年3月2日，取自：<http://www.npf.org.tw/printfriendly/977>。
- 林敬殷（2017年2月17日）。執政決策協調會議不定期舉行？府：有需要就會

- 開。聯合報。2017年3月2日，取自：  
<https://udn.com/news/story/1/2298365>。
- 林萬億（1997年5月5日）。深沉的憤怒能否喚醒傲慢與自大。聯合報，民意論壇。
- 林濁水（2006年6月1日）。黨政決策機制的困境。中國時報，A15。
- 胡佛（1998）。政治學的科學探究（四）：政治變遷與民主化。臺北：三民。
- 胡念祖（2008年8月20日）。還有可信賴的行政體系嗎？中國時報，A15/時論廣場。
- 范立達（2003）。劉展華檔案，取自：  
<http://mypaper.pchome.com.tw/flid/post/4130079>。
- 范凌嘉（2008年5月12日）。新黨國體制的面貌。聯合報，A15/聯合筆記。
- 范疇（2017）。開會救國 簡報救國。今周刊，1055，14。
- 南方朔（2008）。筋疲力竭的臺灣。國立臺灣師範大學教育學院社會教育與社會關懷講座（10月18日），臺北。
- 施正鋒（2010）。十年來半總統制在臺灣的運作。半總統制與民主學術研討會（6月5日），臺北。
- 高希均（2008）。馬英九時代的啟動。遠見，262，22-23。
- 益思科技法律事務所（2001）。主管機關與政府捐助之財團法人的關係：中華航空事業發展基金會案例評析，取自：<http://ez2o.com/88PAw>。
- 秦慧媛、楊舒媚（2009年11月1日）。民主不能只靠馬一頭熱。中國時報，政治綜合/A4版。
- 袁幼芬（2007）。臺北縣鄉鎮市公所陞遷政治現象之研究。世新大學行政管理學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 郭嘉玲（2002）。智庫與公共政策：美國智庫發展對我國智庫之啟示。政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 陸以正（2008年6月19日）。哪個國家簽證只給十天？聯合報，A15/民意論壇。
- 莊素玉（2011）。美麗之島痛山水 水的危機，取自：  
<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5013137>。

- 康綠島（1993）。**李國鼎口述歷史：話說臺灣經驗**。臺北：卓越。
- 許喬琪（2017）。臺灣「金融幫」亂象：少數菁英壟斷的政權，是失敗國家的警訊。取自：<http://www.humanrightwatch.cc/?p=39389#.WUdqupKGOUm>。
- 魚凱（2016）。**公門菜鳥飛：一個年輕公務員的革新理想**。臺北：網路與書。
- 陳公正（2009年6月17日）。行政體系緩步滲透 弱化立院黨機器。**中時電子報**，2017年3月2日，取自：  
<http://magazine.chinatimes.com/thejournalist/20090617000002-300102>。
- 陳守雲（2016）。**洞悉蔣經國**。臺北：獨立作家。
- 陳東升（1995）。**金權城市：地方派系財團與臺北都會發展的社會學分析**。臺北：巨流。
- 陳家煜（2010年7月12日）。民營化才能解決官僚主義。**蘋果日報**，2017年3月2日，取自：  
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20100712/32653753/>。
- 陳啟榮（2013）。人在公門好修行嗎？談公務員所面臨的壓力與因應策略。**人事月刊**，332，58-61。
- 陳淳文（2007）。中央政府體制改革的迷思與展望。載於湯德宗、廖福特（編），**憲法解釋之理論與實務 第五輯**（99-174）。臺北：中央研究院法律學研究所籌備處。
- 陳銘薰、劉坤億（2004）。**行政法人公司治理模式可行性**。行政院人事行政局委託之專題研究成果報告，未出版。
- 陳曉宜（2008年3月24日）。國民黨行政、立法一把抓 公督盟 憂重回威權時代。**自由時報**。2016年11月5日，取自：  
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/198335>。
- 陳鴻章（2011）。**我國高階政務及事務官調動的模式：以行政院為例，1988-2010**。國立政治大學政治研究所博士論文，未出版，臺北。
- 陳競新（1992）。**政商關係與產業政策：以汽車及資訊電子業為例**。國立政治大學政治研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 曹俊漢（1991）。**憲政革新與政黨政治**。臺北：民主文教。
- 張其祿、廖達琪（2010）。**強化中央行政機關橫向協調機制之研究**。行政院研究發

展考核委員會委託之專題研究成果報告，未出版。

張峻豪（2016）。閣揆角色的受限或突破？臺灣半總統制下的行政院院長與總統互動之研究（1996-2016）。第七屆半總統制與民主學術研討會，（4月30日），台中。

張慧英（2000）。李登輝：1988～2000 執政十二年。臺北：天下。

康添財（1999年12月9日）。農地開放興建救選情 李登輝居中主導，連蕭左右為難。商業周刊，2016年10月3日，取自：

<http://archive.businessweekly.com.tw/Article/Index?StrId=9085>。

彭顯鈞、王寓中（2005年10月28日）。國民黨職轉公職退休金 全民買單。自由時報。2016年10月3日，取自：

<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/40543>。

童清峰（2012）。嚴辦白道綁標才能杜絕黑道。天下雜誌，180，98-100。

黃大風、周楷（2016年6月24日）。爽爽做？華航三巨頭穩坐高位 傳靠「交通幫」撐腰。三立新聞網。2017年5月10日，取自：

<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=158751>。

黃秀端（2000）。立法院內部不同類型委員會的運作方式。東吳政治學報，11，35-70。

黃紀、吳重禮（2000）。臺灣地區縣市層級「分立政府」影響之初探。臺灣政治學刊，4，105-147。

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。

黃創夏（2007年11月13日）。等了8年，蕭家班終能報效黨國。中時電子報，2016年10月15日，取自：

<http://forums.chinatimes.com/report/newslunch/961113/02-1.htm>。

黃智聰、程小綾（2005）。經濟投票與政黨輪替：以臺灣縣市長選舉為例。選舉研究，12（2），45-78。

楊艾俐（2008）。臺灣文官陷入泥沼。天下雜誌，403，142-144。

楊清雄（2001年6月1日）。彎腰的偉人：他像火車頭不停息。民生報，A3/今日話題。

- 廖達琪 (2008)。全民總統 進退失據。取自：<http://www.npf.org.tw/post/1/4650>。
- 趙永茂、孫煒、楊戍龍 (2009)。中央機關政務領導人才之養成。行政院研究發展考核委員會委託研究成果報告，未出版。
- 熊忠勇 (2009)。我國公務倫理的困境與出路：從政務官與事務官的關係談起。哲學與文化，36 (1)，45-68。
- 劉仲冬 (2004 年 7 月 26 日)。天災人禍與責任歸屬。自由時報電子新聞網，2016 年 10 月 15 日，取自：<http://old.ltn.com.tw/2004/new/jul/26/today-o5.htm>。
- 劉光瑩 (2016)。工業用地三大亂象：天價、囤地、當夜市。天下雜誌，611，90-97。
- 劉阿榮 (2003)。跨世紀的臺灣政商關係：一九九〇年代迄今。中大社會文化學報，16，97-126。
- 鄭明德 (2004)。一脈總相承：派系政治在民進黨。臺北：時英。
- 鄭為元 (1999)。發展型「國家」或發展型國家「理論」的終結？台灣社會研究季刊，34，1-68。
- 蔡良文 (2007)。考銓人事法制專題研究。臺北：五南。
- 蔡英文 (2008 年 8 月 9 日)。打造尊重文官的新政治文化。聯合報，A15 版/民意論壇。
- 蔡是民 (2006)。縣市地方首長人事任用權之研究：以金門縣長為例。銘傳大學公共事務碩士在職專班論文，未出版，臺北。
- 駱益群 (2002)。英日文官體制設計之研究：從文官公職生涯途徑的觀點。東吳大學政治研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 蕭鈺 (1991)。當前行政機關公務人員升遷制度之研究。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 謝公秉 (1993 年 8 月 12 日)。《宏觀十四全》系列四之一：從以李為首到李郝體制、李郝割裂 十四全總結過去並成為李登輝新時代的起點。聯合報，2 版/焦點新聞。
- 謝國雄 (2011)。百年來的社會學：斷裂、移植與深耕。載於中華民國史編輯委員會 (編)，中華民國發展史·學術發展 (349-385)。臺北：聯經。
- 羅大昌 (2009)。我國憲政體制下總統與行政院長的權力消長。中國文化大學政治



- 學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 羅浩（1984）。主導三十年經濟的強人：創造臺灣奇蹟的財經決策人物。載於財經人編輯委員會（編），**財經決策強人中華民國經濟的領航者**（25-53）。臺北：財經人。
- 羅清俊、張皖萍（2008）。立法委員分配政治行為分析：選區企業與立法委員企業背景的影響。**政治科學論叢**，35，47-94。
- 蘇一志（2007）。地方發展過程中的衝突與折衝：以恆春半島觀光空間之轉化為例。**國立臺灣大學建築與城鄉研究學報**，14，1-14。
- 蘇芳禾、李欣芳、曾韋禎（2016年10月2日）。10月起每週一//蔡總統開協調會議 確保決策效率。**自由時報電子報**。2017年3月18日，取自：  
<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1037610>。
- 蘇彩足（1999）。民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道。**理論與政策**，13（3），47-64。
- 蘇維杉（2004）。臺灣運動產業發展的社會過程研究（1945-2003）。國立臺灣師範大學體育學系博士論文，未發表，臺北。
- 蘇穩中（2011）。一致政府下的議會阻撓與垃圾桶決策：以我國第七屆國會為例（2008-2010）。2011年「民主、國會與決策」學術研討會（5月25-26日），臺北。
- Amin, A. (1999). The Emilian model: Institutional challenges. *European Planning Studies*, 7(4), 389-405.
- Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York, NY: Oxford University.
- Appleby, P. H. (1949). *Policy and administration*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama.
- Brusco, S. (1982). The Emilian model: Productive decentralization and social integration. *Cambridge Journal of Economics*, 6(2), 167-184.
- Budd, E. (2004). *Democratization, development, and the patrimonial state in the age of globalization*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Carpenter, D. P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton, NJ: Princeton

- University.
- Chandler, Jr., A. D. (1977). *The visible hand: The managerial revolution in American business*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Clark, C. (2007). Democracy, bureaucracy, and state capacity in Taiwan. *International Journal of Public Administration*, 23(10), 1833-1853.
- Cox, R. W. (1987). *Production power and world order: Social forces in the making of history*. New York, NY: Columbia University.
- Etzioni-Harlvey, E. (1985). *Bureaucracy and democracy: A political dilemma*. New York, NY: Routledge.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Farazmand, A. (2001). *Handbook of comparative and development public administration* (2<sup>nd</sup> Ed.). Abingdon-on-Thames, UK: Routledge.
- Freidson, E. (1986). *Professional powers: A study of the institutionalization of formal knowledge*. Chicago, IL: University of Chicago.
- Galbraith, J. K. (2007). *The new industrial state*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Hague, R., & Harrop, M. (2013). *Political science: A comparative introduction* (7<sup>th</sup> Ed.). Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). Introduction to varieties of capitalism. In P. A. Hall & D. Soskice (Eds.), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage* (pp. 1-68). New York, NY: Oxford University.
- Hsu, J.-Y. (2011). State transformation and regional development in Taiwan: From developmentalist strategy to populist subsidy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(3), 600-619.
- Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven, CT: Yale University.
- Johnson, C. (1987). Political institutions and economic performance. In F. C. Deyo (Ed.), *The political economy of the New Asian industrialism* (pp. 136-164). Cornell NY: Cornell University.
- Johnson, T. (1972). *Professions and power*. London, UK: Macmillan.
- Judd, D. R., & Swanstrom, T. (1998). *City politics: The political economy of urban America* (9<sup>th</sup> Ed.). Chicago, IL: University of Illinois at Chicago.
- Kau, M. Y.-M. (1996). The power structure in Taiwan's political economy. *Asian Survey*,

- 36(3), 287-305.
- Kim, B.-K. (2011). *The labyrinth of solitude: Park and the exercise of presidential power*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Kim, C. N. (2007). Leadership for nation building: The case of Korean presidents. *International Journal of Korean Studies*, 6(1), 113-143.
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: Past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606.
- Larson, M. S. (1977). *The rise of professionalism: A sociological analysis*. Berkeley, CA: University of California.
- Lilienthal, D. E. (1944). *TVA democracy on the march*. Manhattan, NY: Harper & Brother.
- Logan, J. R., & Molotch, H. L. (1987). *Urban fortunes: The political economy of place*. Berkeley, CA: University of California.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service* (2<sup>nd</sup> Ed.). New York, NY: Oxford University.
- Nownes, A. J., & Cole, J. (2014). Interest groups and America's "invisible governments": Patterns of participation and conflict in special district politics. In A. J. Cigler, B. A. Loomis & A. J. Nownes (Eds.), *Interest group politics* (ch.13). Washington, WA: Congressional Quarterly.
- O'Donnell, G. A. (1988). *Bureaucratic authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in comparative perspective*. Berkeley, CA: University of California.
- O'Rand, A. M. (1977). Professional standing and peer consultation status among biological scientists at a summer research laboratory. *Social Forces*, 55(4), 921-937.
- Peterson, P. E. (1981). *City limits*. Chicago, IL: University of Chicago.
- Pierre, J. (1999). Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics. *Urban Affairs Review*, 34 (3), 372-396.
- Rasmussen, J. S., & Moses, J. (1995). *Major European governments*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1991). *Congress, the bureaucracy, and public policy*. Belmont, CA: Brooks/Cole.

- Roskin, M. G. (2010). *Countries and concepts: Politics, geography, culture* (11<sup>th</sup> Ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson.
- Schimmel, K. S. (2001). Sport matters: Urban regime theory and urban regeneration in the late capitalist era. In C. Gratton & I. P. Henry (Eds.), *Sport in the city: The role of sport in economic and social regeneration* (pp. 259-277). London, UK: Routledge.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots: A study in the sociology of formal organization*. Berkeley, CA: University of California.
- Shefter, M. (1994). *Political parties and the state: The American historical experience*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Stillman, II, R. J. (1987). *The American bureaucracy*. Macclenny, FL: Burnham.
- Stone, C. N. (1989). *Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Tarr, J. A. (1984). The evolution of the urban infrastructure in the nineteenth and twentieth centuries. In R. Hansen (Ed.), *Perspectives on urban infrastructure* (pp. 4-66). Washington, DC: National Academy.
- Teaford, J. C. (1984). *The unheralded triumph: City government in America, 1870-1900*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University.
- Trounstine, J. (2008). *Political monopolies in American cities: The rise and fall of bosses and reformers*. Chicago, IL: University of Chicago.
- Van Slyke, D. M. (2007). Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157-187.
- Wade, R. (1990). *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asia's industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it?* New York, NY: Basic Books.
- You, J.-S. (2011). Bureaucracy, patronage and bureaucratic corruption. In J.-S. You (Ed.), *Democracy, inequality and corruption: Korea, Taiwan and the Philippines compared* (pp. 140-175). Cambridge, UK: Cambridge University.

# Policy Innovation and the Role of the Bureaucracy: An Analysis of the Governing Disability of Taiwan after the End of Martial Law

Huei-Huang Wang<sup>\*</sup>

## Abstract

Since the lifting of martial law in 1987, Taiwan has seen three changes of ruling party alternation. In 2016, the DDP achieved for the first time dominant positions in both the administrative and legislative branches. However, even just a little over one year since taking office, President Tsai's administration has made a series of governing blunders like former President Chen and Ma. This paper summarizes the evolution of the incapacitation of the Taiwanese government and the role of the bureaucratic system from the later years of President Lee, Teng-hui's terms of office (1996-2000) to the end of President Ma's (2008).

This paper will then examine popular explanations for the trend of democratic governance failures as outlined before. By applying Daniel P. Carpenter's approach of policy innovation to bureaucratic autonomy and capacity, this paper argues that in the process of the Taiwanese democratization, power diversification featured by multiplication of

---

<sup>\*</sup> Associate Professor, Department of Political Science, Soochow University, email: wang0329@scu.edu.tw.

politician-bureaucrats-business ties is the root cause of the weakening of bureaucratic autonomy and capacity. Together, down with government performance. Major political parties are responsible for forging consensuses, visions, building governing coalitions across political parties, bureaucrats, and civil groups to pull the country out of the current impasse. They have to initiate cross-disciplinary policy integrations accompanied by bureaucratic reform so as to rebuild bureaucratic capacity and autonomy.

**Keywords:** policy innovation, roles of bureaucracy, cross-disciplinary integration, consensual governance, politician-business-bureaucrats ties