

民主與行政： 政黨輪替對文官體系的衝擊與影響

余致力*

《摘要》

臺灣過去長年由國民黨掌控中央政權，從未有過政黨輪替的現象，直到 2000 年總統大選，我國中央政府才產生了首次政黨輪替，開啟了從事相關研究的一個機會，也促使公共行政學界更嚴肅與深入地思索民主與行政的大哉問。本文首先簡要評論臺灣民主轉型的功過成敗，繼而回顧公共行政學術發展中，對民主與行政的思辯，再以 2000 年與 2008 年兩次中央政府政黨輪替的經驗，來探討政黨輪替對文官體系的衝擊與影響，最後針對 2016 年第三次政黨輪替提出一些實務運作與學術研究的建言。

[關鍵詞]：民主與行政、政黨輪替、文官體系

投稿日期：105 年 7 月 11 日。

* 世新大學行政管理學系教授，email: cyu@cc.shu.edu.tw。

壹、前言

我國自 1987 年解除長達 40 年的戒嚴後，臺灣民主政治的發展進入歷史的新頁，而 1996 年第一屆總統民選，更是民主化的重要轉型關鍵。2000 年總統大選，我國中央政府產生首次的政黨輪替，結束國民黨長達半世紀的執政，政權的和平移轉，為臺灣的民主發展畫下另一個重要的里程碑。這樣一個既未造成政治動盪，亦未付出重大社會成本的民主轉型，有論者將其譽為全球第三波民主化中的最佳案例（Rigger, 2004）。2008 年我國中央政府歷經第二次的政黨輪替，臺灣已然跨過民主轉型進入民主鞏固階段（徐永明，2008；趙永茂，2008），在創造經濟奇蹟之後再創政治奇蹟。

然而，從 2000 年迄今，臺灣多數民眾似乎並未感受到這十六年來兩次政黨輪替所帶來的幸福、快樂、善良與公義，反而是產生了期待與現實落差的民主赤字（democratic deficit）現象。具體而言，我國在民主轉型後所產生的劣質選舉、金權掛勾、朝野惡鬥與社會分裂等現象，造成政治貪腐有日益猖獗的趨勢，政府效能有每下愈況的崩壞，顯示出臺灣的民主發展與進步，必須重新思考內涵與校正方向，才能避免陷入治理困境。在諸多解決治理困境的處方中，如何強化民主與行政的制度性調和、促成政務官與事務官做好從價值差異到夥伴關係的磨合，應係臺灣當前重要且迫切之實務議題，也是臺灣行政學界在 21 世紀必須多加著力研究的新課題（余致力，2002；陳敦源，2002，2012；黃東益，2013；蔡秀涓，2012）。

在臺灣，由於 2000 年之前，長期由國民黨掌控中央政權，從未有過政黨輪替的現象，因此，對於民主與行政相容性的大哉問，對於政務領導與文官體系互動的探討，不論是學術研究的深度或是實務關切的強度，都十分的欠缺與不足。2000 年之後，我國中央政府所產生的兩次政黨輪替，開啟了從事相關研究的機會。筆者於 2002 年在「張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會」，即發表〈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〉，呼籲學界夥伴能投身此一新課題之鑽研探討。為能更有系統呈現學界過去對此一問題探索之成果，本文以該文為基礎做增修與補強，先於下一節回顧並評述公共行政學界過去一百二十五年來在民主與行政的學術思辯，再於第參節以臺灣 2000 年與 2008 年兩次經驗來探討政黨輪替對文官體系的衝擊與影響，最後於第肆節提出對於 2016 年第三次政黨輪替的期

盼，以及公共行政學界未來必須加強的研究議程。

貳、民主與行政的學術思辯

民主與行政之間的相容性，一直是公共行政學界探究的大問題（余致力，2000）。換言之，在民主政治下，既非民選又非政治任命的常任文官，何以有權力為社會做權威性的價值分配？如何合理化這樣的行政權力或如何控制這種權力？一直是備受關切與研討的課題。Mosher（1968）在其經典大作《*Democracy and the Public Service*》一書中，運用委託代理理論指出文官體系的行政權力與直接民主有第三步之遙：人民將治理權力委託給民選首長與民意代表，是脫離直接民主的第一步，再轉交政治性任命官員是脫離直接民主的第二步，最後再委由常任文官來為社會做權威性價值分配，是離直接民主有第三步之遙。因而，如何使常任文官的建制與政府民治的原則並行不悖，是公共行政的核心問題，而在任何一本典型的公共行政教科書中，探討如何控制文官體系，如何維繫文官體系與民主政治間關係的篇章，更是不可或缺的重要內容（例如：Henry, 2013: chap. 1; Levine, Peters, & Thompson, 1990: chap. 5 & 8; Rosenbloom, Kravchuk, & Clerkin, 2014: chap. 2; Starling, 2010: chap. 2 & 4）。

在探討如何控制文官體系的諸多途徑中，政務領導（executive leadership）可說是最直接也是最重要的一個途徑。所謂政務領導是指選舉產生或政治任命的行政首長，也就是擔任首長職務的政務官。依據層級節制式民主（overhead democracy）的運作基本原則，常任文官必須要聽命於政務領導，民選首長與政務官員負責決策、指揮與領導，在政策底定或命令下達後，依民主憲政常軌，常任文官必須忠誠地執行政策或命令，否則民主程序汲汲不保（Redford, 1969）。

然而，政務領導雖然具有政治上的正當性與職位上的法定權威，但這並不表示他們可以完全地掌控文官體系，順利地推動政策。理論上，文官體系應該是接受政務官的領導成為政策的忠實執行者，但實際上，文官體系在政策制定與執行過程中，擁有相當程度的自主性（王俊元，2010）。此外，文官體系與政務領導的關係，也因為彼此的職業生涯不同、視野不同、黨派不同、乃至於對政策的認知與評價不同，而存在有許多衝突的情況，使得常任文官與政務領導間，有時未必存在著同心協力的關係，反而有同床異夢的現象（馬紹章，1998；顏秋來，2006）。

政務領導與文官體系間的衝突，在出現政黨輪替的情況時，就變得更為嚴重與激烈。新手上路的政務領導對常任永業的文官體系，究竟有多大的掌控與影響力，公共行政學界有不盡相同的看法。以美國為例，部分學者研究指出，雷根總統執政後將環境保護署完全政治化，充分展現出新政府對文官體系的掌控與影響；相反地，亦有學者研究指出，新政府對文官體系束手無策、莫可奈何，完全無法掌控也沒有影響力（Levine et al., 1990: 130）。此外，另有學者針對新政府接掌文官體系的過程加以研究與批評。例如，黑堡宣言（Blacksburg Manifesto）的首席作者 Wamsley 便批判美國在七〇年代與八〇年代政黨輪替時，政治人物對常任文官的粗暴言行與對待，並憂心此一做法與風尚將對美國的治理能力造成莫大傷害（余致力，2000；Wamsley et al., 1990）。Wamsley 以雷根勝選後人事搬風的粗暴為例，指出雷根總統助理 Lyn Nofziger 曾說：「我們要求閣員幫我們在行政體系中任用有能力的人，……就我看來，任何支持雷根的人就是有能力的人。」這種成王敗寇、黨同伐異的作風，以及其對民主治理所造成的傷害，令 Wamsley 感到挫折與憂心，但看在支持共和黨的學者眼中，選用理念相同的人出任要職，似無可厚非。

上述這樣從實證上與規範上對特定問題有不同見解的思辯，在公共行政學術探討上係屬常態。事實上，民主與官僚（democracy and bureaucracy）輕重緩急之爭、政治與行政（politics and administration）分分合合之辯，深深影響了公共行政學過去一百二十五年來的發展。Henry（2013）在他那本頗具影響力的教科書中，將公共行政學在美國的發展，區分為六個典範（paradigms），從一開始的政治行政二分（1900~1926）到尋求行政原則（1927~1937），其後則是在政治學門（1950~1970）與管理學門（1950~1970）中尋求歸屬與定位，直至 1970 年後才強調應尋求學科的自主性（1970~迄今），並在 1990 年後，強調治理的重要性（1990~迄今）。運用 Henry 的架構做基礎，再整合相關學術發展文獻（陳敦源、余致力、胡龍騰、王光旭，2013），我們可以看到不同典範對於民主與行政學術思辯的差異立場與態度。

公共行政學可說是肇始於 1887 年 Wilson 之大作〈行政研究〉（The Study of Administration），文中點出美國自立國以來只重視民主卻輕忽行政所產生的弊端，強調行憲比制憲更重要與更困難，主張政府的行政管理工作值得研究、有待研究。繼而公共行政學者，如 Goodnow（1900），提出「政治與行政二分」（The

Politics/Administration Dichotomy) 之看法，主張政治是國家意志之表現，而行政則係該意志之貫徹執行，又如 White (1926) 主張政治不要干擾行政，行政管理係科學的問題，是可以、也應該要維持價值中立，而以追求經濟與效率為目標。因此，在 20 世紀五〇年代前，公共行政學為了要糾正美國自立國以來「重民主輕行政」所產生的弊端，在發展上有「重行政輕民主」的趨勢。公共行政學在這段時間主要係探究如何有效運用資源以執行一既定政策，或達成既定的目標，而行政學者們則努力於歸納、發掘與建立許多行政原則 (Principles of Public Administration)，以做為有效達成組織目標的不二法門。

這個時期公共行政學可說是立足在兩大基本假定，即「政治行政二分」與「建立行政原則」之上，謀求行政國 (Administrative State) 的發展。這樣的立足點，使得該學科之發展產生了嚴重的缺憾與不足。詳言之，受限於「政治與行政二分」之觀念，整個領域缺乏對外在政治環境的研究與瞭解，而其所提出的諸多行政原則，不但在應用上彼此對立矛盾，亦無法一體適用於所有的行政情境。Simon (1946) 便指出這些所謂的行政原則充其量只不過是行政諺語 (administrative proverbs)，而行政國的崛起，亦使得部分學者開始反思這個所謂的「大有為政府」對民主政治的潛在威脅 (Waldo, 1948)。

二次大戰後，由於「政治行政二分」與「建立行政原則」的迷思被打破，公共行政學開始將界限向外擴展，對於行政體系的外在政治環境多所著墨，以政府組織作為分析單位，著重於研究其結構與功能，乃至於從比較宏觀的角度來探討文官體系與民主政治間的關係，具有強烈的規範取向。Henry (2013) 便稱此時期 (1950~1970) 之顯學為「公共行政學即政治學」 (Public Administration as Political Science)，如同物極必反的鐘擺，此時的公共行政學又朝向傳統「重民主輕行政」的原點靠攏。

然而，公共行政學在此時期重民主輕行政的取向，卻造成了該學科中空的現象，亦即有公共而無行政。如此定位之公共行政學的文獻，充滿了形而上的哲理對話，著重一般倫理與規範課題之探討，卻無法對公共管理者在如何從事管理工作上提供務實的指引 (Rainey, 1990)，因而造成部分學者之不滿，轉而投入了企業管理或管理科學的陣容。Henry (2013) 稱公共行政學此一發展為「公共行政學即管理學」 (Public Administration as Management) 的典範，係於 1950 至 1970 年間公共

行政學的發展主流之一。從民主與行政學術思辯角度看來，這是一個只有行政、不談民主的典範，完全忽略了行政體系所處的公共系絡（public context），以及這特殊複雜環境的影響，使得私部門管理上的知識、技能、概念與工具，在引介到公部門運用後，產生格格不入甚至失靈無效的情形，令人有徒勞無功、不知所措的感嘆（Rainey, 1990）。

20 世紀六〇年代末、七〇年代初期，對於「公共行政學即政治學」與「公共行政學即管理學」兩大典範發展的不滿，促使許多公共行政系所學程脫離政治學系或管理學院而獨立。Henry（2013）將此現象稱之為「公共行政學即公共行政學」（Public Administration as Public Administration）的新典範。系所學程獨立自主的作法，嚴格說來實在稱不上是一個典範。20 世紀七〇年代後的公共行政學界，對學科的界限範圍、基本假定、問題意識、研究方法、共通語言，似乎尚無共識，反而呈現更多元化的發展。公共選擇學派（Public Choice）、新公共管理（New Public Management）、政府再造（Reinventing Government）、新公共行政（New Public Administration）、黑堡宣言（Blacksburg Manifesto）、新公共服務（New Public Service）的興起，便是最顯著的例子。這些新興學派，都認為傳統公共行政學的內涵有所欠缺，但對於未來的發展方向卻有迥然不同的見解，使得公共行政學進入了兩大陣營對立爭鳴的年代。套用 Stillman（1991）的分類，新公共行政、黑堡宣言與新公共服務是「積極行政」（activist public administration）的倡議者，公共選擇、新公共管理與政府再造屬於「極小行政」（minimalist public administration）陣營，雙方對於文官體系在民主治理過程中的角色、功能、評價與期待，有截然不同的看法。

除了上述兩大陣營對立爭鳴的文獻外，20 世紀九〇年代後公共行政學門開始強調治理的重要性，治理已成為一個新興的典範，並逐漸嘗試調和民主與行政的對立。在公共行政的文獻中，Kettl（2002）的《治理的轉換：二十一世紀美國的公共行政》（*The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-first Century America*），應該是常被引用據以界定治理的代表著作。Kettl（2002: xi）將政府與治理兩個概念進行區分，政府所指涉的是公共制度的結構和功能，主要透過層級節制（hierarchy）與權威（authority）來達成目標；治理則是指透過網絡（network）與權力（power），整合政府、企業、與公民社會的力量，將工作完成

的方式。Kettl (2002: 160-161) 更進一步指出，在治理轉換過程中仍有五項重要議題必須加以正視：(1) 面對挑戰時需採取新戰略與新戰術；(2) 強化政府的能力以擺脫既存文化的約束與因應接踵而至的挑戰；(3) 認可非政府夥伴其權力的正當性，及如何與之互動；(4) 確立政府在治理關係中的主權，以對法律與公共利益負責；(5) 如何使政府的作為符合公共利益。這些議題與挑戰，隱含了調和民主與行政的企圖，將是公共行政學術發展的一項重要核心課題。¹

總結而言，從對公共行政過去一百二十五年來學術發展的整體圖像，可以看到民主與行政的思辯軌跡。事實上，民主與行政的競合消長，不但貫穿公共行政學的發展歷史，也統攝各個次領域的制度設計與政策抉擇。就人事制度的建制而言，公共行政不論是在理論還是實務上，一直都是在兩個衝突價值中找尋平衡點，一個是強調民主政治的回應變革，一個是強調官僚行政的專業穩定。以美國為例，1984 年有一份 Grace Commission Report，建議多增加政務的職位，縮減常任的職位，希望增強回應變革的能力；可是 1989 年的 Volcker Commission Report，則是相反的建議，希望多一點常任文官的職務，不要有太多的政務職位，強調的是專業穩定的價值 (Stillman, 1991)。我國政府的人事制度究竟該何去何從，是一個值得深思的議題，但無論比例如何調配，永遠都會有政務官與事務官兩類人，偶爾要經歷政黨輪替的考驗。本文下一節針對臺灣過去兩次政黨輪替經驗，檢視政務領導與文官體系的互動情形，並探討其對文官體系的衝擊與影響。

參、政黨輪替對文官體系的衝擊與影響

2000 年總統大選，我國中央政府產生了首次政黨輪替，政黨輪替的現象，立即吸引了許多學者撰文評析探討，其主題涵蓋範圍包括：政黨輪替對憲政運作與發展之影響、對文武關係之影響、對政府再造之影響、對政府預算制度之影響，以及對文官體系的衝擊與影響。政黨輪替現象除了受到學術界的關注外，也成為大眾傳媒特別關切的顯著議題。在 2000 年第一次中央政府政黨輪替前後，新舊政權對常任文官的安插調動，高階文官與新政府政策意見不合的案例時有所聞，引起媒體與國人對政務領導與文官體系互動此一議題的重視與討論。余致力 (2002) 蒐集 2000

¹ 有關公民社會在公共行政領域的發展趨勢，請參閱陳金貴 (2016)。

年 3 月至 2002 年 8 月在各大媒體中相關的新聞、社論、專欄、短評與讀者投書共計 196 篇，將這些媒體報導內容歸納整理，據以描繪出第一次政黨輪替後政務領導與常任文官的互動情形，分四個階段演變如下。

一、期許與宣示文官體系的穩定與中立

2000 年總統大選剛結束，媒體即指出改朝換代後將有五千公務員前途受影響，而在此時刻公務員意興闌珊、政策停擺，都在猜測、等待新官上任。面對如此全新的局勢，多位學者專家在 4 月份撰文提醒新政府必須穩定文官體系、健全考用制度，力求情法合度，完成政權的交接。多家報紙的社論也強調維持不變與中立的文官制度之重要性。總統當選人陳水扁先生亦於 4 月 14 日拜會考試院時表示：政黨輪替未來在臺灣將成為一種制度和慣例，希望未來文官在選舉過程中能保持中立性，只要文官保持行政中立，工作就受憲法和法律保障，不用擔心總統或行政院長換人。陳總統當選人更進一步表示，他未來將秉持人事、制度、政策安定的「三安政策」，落實照顧公務人員。

二、朝野陣營相互指責破壞文官體制

政黨輪替前，便有學者撰文批判國民黨政權移轉之風格惡劣，未善盡看守內閣之職責，反而利用政黨輪替的轉檔期間，大肆安插自己人馬，破壞文官制度。而政黨輪替後，則有部分論者反過來批判新政府大幅調動事務官與進用機要人員，破壞文官體制，其過程與手法不僅不合行政倫理，更有政治迫害之嫌。具體而言，在政黨輪替半年多後，媒體報導新政府自 520 以來進用機要高達 258 人，批評者質疑數額過高，但為新政府辯護者則認為這是新政府上台後，機要隨首長進退的自然現象。在政黨輪替十個月後，媒體披露扁政府上台後簡任文官調動已有 334 人，批評者認為不當的調動高級文官，已嚴重打擊文官士氣並使政府施政出現延誤、斷層的狀況。辯護者則認為外界應以平常心看待文官的調動，「總統、行政院長都換人了，難道文官不能調整嗎？」只有不適任的公務員才會被調整，調動職務有這麼嚴重嗎？

三、政務官與事務官的零星衝突

政黨輪替前，政務官與事務官對政策議題看法不同、意見不一的案例，並非絕無僅有，只不過較少浮上檯面。政黨輪替後，政務官與事務官的對立，也不知道是因為衝突的程度加深還是媒體報導的興趣提高，因而成為媒體關注的焦點。例如，2000年8月初，媒體報導法務部政風司副司長為政風人員的人事權槓上內政部次長，會議中離席抗議，內政部次長則表示從未見過官員如此無禮。2000年8月底9月初，媒體報導經建會人力處長因國民年金可能採不加稅的提撥制，基於專業良心不惜以請辭表達反對之意，而經建會主委則表示：事務官分析利弊無須負責。2001年元月，經濟部能源會執行秘書對行政院停建核四的理由與替代方案，多不贊成，表示與經濟部長想的有一點不同而掛冠求去。這些都是因政策意見不同而引發衝突、浮上媒體的案例。

四、新政府與舊官僚的二分對立

政黨輪替後不久（2000年7月），臺灣發生八掌溪慘案，開始了新政府與舊官僚責任歸屬之爭，也似乎成了日後所有爭辯政府績效為何不彰的範本。2001年3月傳出新政府府院黨九人決策小組會議將政務推動不力歸咎於事務官配合度差、做事不積極，並有意大力整頓文官體系，引起各界正反激烈的議論。政府施政績效不彰究竟是新政府領導不力，還是舊官僚配合不良，論者可說是各說各話，各有看法。但似乎可以確定的是，在政黨輪替後政務領導與常任文官間的二分對立情形，無論在客觀程度上與主觀認知上，都有日漸嚴重的趨勢，事務官反彈情緒持續發酵。

總結而言，第一次政黨輪替後，政務領導與常任文官的互動情形並不理想，在日後幾份學術研究中，也都認同這樣的結論並嘗試探究其原因（黃東益，2013；熊忠勇，2009；蔡秀涓，2012）。其中黃東益（2013）的大作《從價值差異到夥伴關係：政務官事務官的互動管理》，便從內部利害關係人的角度，提出舊官僚議題的殺傷力。² 如眾所周知，第一次政黨輪替後，執政的府院黨部分高層領導人慣用舊

² 該書除了回顧相關文獻與運用次集資料進行分析外，作者在2009年11月26日至2010年9月10日間，針對31位的受訪者（包含於2000年5月至2010年7月底，在陳水扁

官僚一詞來批評不配合與不適任的事務官，並與新政府做兩分之區隔。舉例而言，行政院副院長在一個公開場合痛批「官僚心態麻木不仁」是造成八掌溪事件最主要原因；民進黨某立委對經建會人力處長反對民進黨版的國民年金案一事，批該處長「充分暴露舊官僚心態，對新政府嚴重傷害」；面對國安基金對股市介入無效，民進黨秘書長也直批「新政府用舊官僚，像請鬼拿藥單」。

這種全稱式、標籤化、對立式的用語，具有極大的殺傷力，加深了文官體系對政務領導的不信任感，造成領導統御與建立團隊上的困擾。一位扁政府時代的政務官在受訪時即表示（黃東益，2013：219）：「當初○○○（人名）講新政府舊官僚的時候，哇！我們在行政體系全部都快……跳起來，覺得在搞什麼，就是……讓我們在內部的領導統御……更困難，你又換不掉他們，你講這幹嘛？你說這些人是不是舊官僚？也是啦，但是你能怪他嗎？〔國民黨〕執政那麼多年就是這樣帶他們，如此造成政務官與事務官甚至文官體系之間更深的信任，讓〔民進黨〕跟這些優秀的人……公務人員之間拉出了一條鴻溝，必須要花點工夫去彌補……。」

當然，2000年第一次政黨輪替後，政務領導與常任文官的互動情形不盡理想，上述事件可能只是導火線，點燃了原本存在的深層結構性隔閡。一位扁政府時代由事務官轉任政務官的受訪者即表示（黃東益，2013：219）：「過去公務界國民黨的會比較多，一下子要受到民進黨執政，……如果不是那麼信任的話，隔閡會更大，這是政務官的部分。至於常任文官，因為過去長期黨在控制，政府機關都是國民黨，突然間來了一個民進黨，就覺得好像異類。就是民主的素養還不夠好。」互信的欠缺，源自新的政務領導與舊的文官體系在政黨屬性的差異。

在一般人的印象裡，2000年政黨輪替之前，我國文官體系的成員，特別是公共管理者，也就是在文官體系中負責督導人員從事公務之主管官員，如科長、組長、主任、司處長、幕僚長、常務副首長等，在政黨屬性上，是以國民黨為主，是一個極度藍化的文官體系。但實際上，藍化的程度有多深？在政黨輪替後是否仍然如此？過去很少有實證研究提出具體的比較數據。余致力（2002）運用2000年政黨輪替前後兩次調查研究所獲資料來進行比較分析，對於文官體系中公共管理者的政

與馬英九兩任總統任內，擔任重要職位的18位政務官、8位事務官以及5位由事務官轉任之政務官），共進行了32次的深度訪談，獲得寶貴之實證資料，是一本值得大力推薦的學術著作。

黨屬性，提供了一個初探基礎（詳表 1）。³

表 1 中央政府政黨輪替前後行政部門公共管理者之政黨屬性

對象 \ 變項	政黨輪替前 (%)		政黨輪替後 (%)	
	國民黨	非國民黨	國民黨	非國民黨
全體公共管理者	77.4	22.6	21.8	78.2
司處長	94.5	5.5	31.1	68.9
組長、主任	86.6	13.4	25.6	74.4
科長	71.8	28.2	19.4	80.6

資料來源：彙整自余致力（2002）。

如表 1 所示，1998 年的研究結果發現，文官體系呈現高度國民黨化之現象，具有國民黨籍之公共管理者占七成七左右，職級越高具國民黨籍的比例愈高，在司處長部分，有近九成五為國民黨員。面對這個被國民黨掌控五十年、高度國民黨化的文官體系，新政府對其有疑慮與無奈的情緒，應該是可以理解，只不過面對的策略與處理的手法則有待商榷。民進黨於 1999 年總統大選所發表的「政府再造白皮書」中曾指出：「民主政治的真正落實不是依賴定期走進投票所，或代議政治或壓力團體政治，而是執政之政府和永業文官具有民主行政的心懷，這也才是鞏固民主政治精神的基石。」白皮書的真知灼見言猶在耳，輪替後的政務領導與常任文官之衝突摩擦卻不斷，政務領導肯定鼓勵常任文官之談話如鳳毛麟角，新政府對舊官僚的不滿卻溢於言表，致使第一次政黨輪替的政務與事務互動關係以失敗收場。

具有上述特徵的文官體系管理階層，在政黨輪替後是否產生了一些變化呢？從表 1 資料的分析比較中，可發現政黨輪替後，行政部門公共管理者在政黨屬性上產

³ 2000 年前的資料來自余致力 1998 年國科會委託專題研究計畫，以我國中央政府行政部門公共管理者共計 1,435 人為對象，於 1998 年 12 月至 1999 年 2 月底進行郵寄問卷調查，總計回收 794 份問卷，回收率達 55.33%，經分析比較機關、職稱與性別三個變項，受訪者與母體間並無異常之結構性差異，應具有相當程度之代表性（余致力，1999）。2000 年後的資料來自余致力 2001 年接受考試院委託之研究計畫，以在中央與地方政府服務的公共管理者總計 3,582 人為對象，從事問卷調查的實證研究，於 2001 年 12 月至 2002 年 2 月底，進行郵寄問卷調查，總計回收 1,422 份問卷，回收率達四成（39.7%），經分析受訪者與母體在機關與職稱兩個變項的分佈上，並無任何異常之結構性差異，顯示受訪者具有相當程度之代表性（余致力等人，2002）。

生顯著的變化。具有國民黨籍的公共管理者從原先七成七的比例降到約二成二。在科長的部分，具有國民黨籍者從政黨輪替前的七成二降為不到二成，組長、主任部分，由原先八成七降為二成六，司處長部分則更是由過去的九成五降為三成一，原本高度國民黨的文官體系管理階層快速淡化。

當然，這樣的結構性變化未必完全是直接受政黨輪替的影響，國民黨在下野後，採取黨員重登記的措施，是使文官體系管理階層「去國民黨化」的重要因素之一。據統計，2000年政黨輪替後，下野的國民黨在實施黨員重登記後，黨員人數從原先所號稱的250萬人降至85萬人（其中有9萬名係新加入的黨員），黨員人數遽減了三分之二，且公教人員辦理重登記的數目相對偏低（張青、陶允正，2001）。然而，無論是政黨輪替的直接影響，或是因政黨輪替促使國民黨下野後採取黨員重登記，間接改變了文官體系管理階層的政黨屬性，長久以來為國民黨所掌控的文官體系，在2000年第一次政黨輪替後，產生了一些結構的變化，應無疑義，但文官體系在政黨認同上是否就朝向政黨中立方向邁進，則仍是許多人心中的疑慮。

蔡秀涓在《臺灣民主治理：政務官與官僚體系的磨合》一書中，便引用「2008臺灣文官意見調查」的資料探討此一問題（蔡秀涓，2012）。⁴ 2008臺灣文官調查是在臺灣第二次政黨輪替前，於2008年1月24日至3月14日間，有效訪問1,809位在職文官，其中有兩道題目與政黨認同有關：（1）目前臺灣有許多政黨，請問您比較偏向哪一個政黨？（2）若您不偏向任何政黨，請問您比較偏向泛藍、或是泛綠？調查結果如表2所示，回答對任何政黨均無明顯偏好者占73.7%，回答無任何藍綠明顯立場者占47.8%，從這樣的數據中似可看出我國文官體系多數成員並無明顯之政黨認同，近半數人無預設之藍綠立場。誠然，我國文官對敏感性之議題，如政黨與藍綠議題表態的意願向來不高，未表態者是否就是心中無藍綠，仍有爭辯討論之餘地。況且如果只從有表態的資料來分析，則可發現回答其政黨認同為國民黨者之比例（21.8%）遠高於非國民黨者（4.5%），自認為屬於泛藍立場者

⁴ 蔡秀涓2012的大作，除了對臺灣文官體系的特色有深入的探討外，亦析論民進黨在2000年至2008年中央執政的8年經驗，透過領導統御理論視角，提出一套未來臺灣政黨輪替後政務官與事務官的相處之道，是一本具有學術與實務價值的專書，應可做為所有政務官上任前的培訓教材。

(39.4%)亦明顯高於泛綠立場者(12.8%)，仍是一個略微偏藍的文官體系(蔡秀涓, 2012)。

表 2 政黨輪替後文官之政黨認同與藍綠立場

政黨認同 (%)		藍綠立場 (%)	
國民黨	21.8	泛藍	39.4
非國民黨	4.5	泛綠	12.8
無明顯偏好	73.7	無明顯立場	47.8

資料來源：彙整自蔡秀涓(2012)。

2008年我國中央政府產生了二次政黨輪替，國民黨政府上台接收了看似偏藍的文官體系，外界認為理應在政務官與事務官關係中，會有較為和諧與正常的互動，可以交出較好的施政成績，但事實卻與預期產生落差。在輪替初期仍零星發生政務官與事務官互動的檯面化衝突，特別是2008年7月傳出行政院高層致電各部會，要求撤換所謂「舊思維」官員，接著行政院副秘書長調職，引發「撤換綠官」以及「殺雞儆猴」的討論(黃東益, 2013)。爾後，宣稱「準備好了」且獲得民眾高度支持而重新執政的國民黨，其政務領導的表現不僅不如預期反而飽受社會批評，執政一年多在2009年八八風災後，民眾對新政府的滿意度僅剩兩成。⁵在此民眾對施政評價快速下滑的過程中，新政府卻又屢屢將應由政務官負責的政治與政策責任，推諉給事務官，因而造成與事務官的潛在不和諧與不信任的衝突關係(蔡秀涓, 2012)。令人好奇的是，如果在馬政府執政八年後，再針對文官體系進行意見調查，不知在政黨認同與藍綠立場上，是否還會與2008年一樣微微偏藍？還是已經與藍營漸行漸遠日趨中立？則有待後續研究發掘。⁶

⁵ 有關政務領導人才的養成與選任，亦是探討民主與行政的重要課題。趙永茂、孫煒與楊戊龍(2009:3)便指出：「兩次政黨輪替雖然驗證了臺灣民主的深化與成熟度，但同時也暴露出我國在政務領導人才上所面臨的困境，包括政務領導人才不足、缺乏適當的遴選管道等，導致新任者因不熟悉政務而錯誤百出，進而頻頻更換不適任者，嚴重衝擊政策穩定性，因此，如何有效建立一套制度以養成、選任我國之政務領導人才顯得刻不容緩。」

⁶ 除了政黨屬性與政黨認同外，公共管理者的其他背景變項(如性別、學歷、籍貫、年齡、年資等)，在政黨輪替後是否產生結構性變化？政黨輪替是否會改變文官職務調動

肆、結語

從制度演化的角度來看，美國是先有民主政治，再有行政國的興起，文官體系的行政權力都是向民選建制一點一滴蠶食得來（Stillman, 1991; Waldo, 1980），這與我國具有歷史悠久的官僚文化，是先有行政國，在解嚴後才開始有民主政治的制度演化過程，有極大的差異（余致力，2000）。在尚未民主化以前的臺灣，沒有民主與行政的問題，常任文官扮演著為威權服務的侍從角色，與政務官的互動，鮮有檯面上的對立衝突。也正因為如此，在美國公共行政學術界極受重視的研究問題——民主與行政，在我國早年公共行政的學術文獻中並不多見，而在中央政府長期由國民黨執政的情形下，有關政黨輪替對文官體系的衝擊與影響之學術研究更是付諸闕如。伴隨我國民主化的程度與日俱增，政黨輪替漸成慣例後，可以預見的是，民主與行政間的關係，特別是政黨輪替對文官體系的衝擊與影響，將成為我國公共行政學術研究的重要課題。

就國外的經驗而言，Baker（2002: 7）在《*Transitions from Authoritarianism: The Role of the Bureaucracy*》一書中曾指出，許多經歷民主轉型的國家都低估了官僚改革的重要性（陳敦源，2012：5）：「有一種流行的想法是認為官僚體系就是一種聽話的機器，因此，只要民主出現了，官僚體系就會作出『民主的事』，當然，這是一個錯得離譜的想法，……結果就是，在轉型過程中，官僚體系中的改革一直沒有獲得它應得的注意。」道出了我國文官體系改革，在過去兩次政黨輪替十六年間的缺憾與不足。未來應如何從策略性人力資源管理觀點，配合國際變遷趨勢與國內政經環境進行文官制度改革，以期提升政府競爭力，將是第三次政黨輪替後，公共行政學術界與實務界必須多加著力的重要課題（施能傑，2006；彭錦鵬，2016）。

如何調整文官制度的相關法令規章，以期在民主回應與行政專業中求取均衡，是長遠的修法工程，無法在短期內完成，目前仍須仰賴政務官與事務官在互動過程

的幅度與頻率？改變行政菁英的流動速度？這些都是值得深入探討的問題。過去幾年在這方面已有一些不錯的研究成果，可參閱余致力（2007）、邱育瑋與徐永明（2004）、施能傑（2016）、胡龍騰（2007）、陳鴻章與王金壽（2013）。

中，從個體層面的觀念建立與自我修行來完成雙方的磨合，並設法建立夥伴關係，提升施政績效。針對 2000 年與 2008 年兩次政黨輪替的經驗總結而言，有一點可以確認的是，除非我們政府的人事制度回復到以往的分贓制（spoil system），否則任何一個政黨在打贏選戰、獲得政權後所接收的都是舊的官僚。因此，新政府應該努力爭取的不是「新的官僚」，而是「官僚的心」（余致力，2002）。過去違反行政中立、政黨意識太強、專業能力不足的公共管理者，在政黨輪替後確實應該受到撤換，但其他中立專業的文官，則是任何一個新政府有效執政的最佳夥伴。對於常任文官的職務調動與責任歸屬，如何做出符合功績標準與比例原則的判斷，將是政務領導的重要課題。蔡英文總統在其自傳中，回憶當年接掌比較偏藍的陸委會，帶領行政菁英作戰的成功經驗，指出（蔡英文，2011：110）：「一個民進黨的政務官，如何領導這樣歷史脈絡下的文官體系，並達成國人交付的使命？我知道很多朋友都替我感到緊張。但我一向信仰專業主義，也期許自己是一個可以有效帶領團隊的領導人。我設定共同目標，容納資格符合的人進入團隊裡，然後放手讓他們發揮功能。我覺得，這就是一個領導者要做的，而且一個好的領導人絕對不會說『你是我的人』『他不是我的人』。」這樣的領導風格，值得 2016 第三次政黨輪替後，所有政務官仿效學習。

第三次輪政黨輪替為我國民主政治的發展又開啟了歷史新頁，在這全新的變革中，無論是新的政務領導或舊的常任文官，都有記取教訓，重新學習、調適的必要。黃東益（2013：269）針對政務官與事務官在建立夥伴關係方面，提出下列的建言：「對於業務不熟悉的首長而言，在初期應投入全力準備，在時間允許的情況下，透過參與學習，形塑機關願景，並適時溝通。在接任初期，除非必要，否則應避免調動人事。也避免謾罵官僚及濫用權力介入文官職權，並且約束機要不得對於常任文官頤指氣使。就文官而言，除了嚴守行政中立外，應透過各種不同的溝通管道，了解首長授權程度，在個人專業意見與首長政策方向不同時，勇於適時提供建言，若首長堅持，在合法的範圍內，則仍應積極配合。」熊忠勇（2009：61-64）亦指出，建立出信任關係是政務官與事務官良性互動的關鍵要素，而想要建立互信，雙方必須有所為與有所不為；在政策形成前，事務官對於政務官要無私建言，而政務官對於事務官要尊重，但在政策決定後，事務官要忠誠執行政策，政務官則要對政策成敗負完全責任，同時保護事務官不受政治干擾；除了正面要求政務官與事務

官應做到上述的有所做為之外，要改善雙方關係不佳的情形，尚有若干不當為之事；政務官不當為之事包含（1）權力的傲慢，（2）過度理想主義，（3）公開批評所屬文官；事務官不當為之事則有（1）目標錯置，（2）投機主義，以及（3）鐵飯碗，因循苟且的心態。

以上這些知易行難的建言，仍有待政務領導與常任文官雙方謙卑接納、真誠內化與具體實踐，臺灣才有機會擺脫民主轉型以來所產生的治理困境，扭轉人民對政府的信心與信任。當然，如從委託代理理論架構來思考民主與行政，除了事務官與政務官能各盡所能建立夥伴關係外，民選首長的廉能領導、民意代表的問政水準、以及民眾的公民素養，都會影響民主與行政間的互動關係，決定一個國家的民主品質與行政績效，這些將是公共行政學界未來必須分別探討與整合析論的研究課題。

參考文獻

- 王俊元（2010）。高階文官在決策過程扮演的角色之研究。考試院委託研究報告，未出版。
- 余致力（1999）。行政菁英對當前重大政策議題之意見調查。《理論與政策》，13（3），139-170。
- 余致力（2000）。論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啟示。《公共行政學報》，1，1-29。
- 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（2007）。性別差異對公共管理者任用之影響：代表性文官體系的理論省思與實證探討。《國家菁英季刊》，3（4），61-84。
- 余致力、蔡宗珍、葉至誠、黃朝盟、劉宜君、謝煜中、黃臺生、葉維銓、游玉梅、張紫雲、侯景芳、廖世立、林文燦、任可怡、陳志瑋、曾德宜（2002）。公務人員考績制度改進之研究。考試院九十年度委託研究案報告，未出版。
- 邱育瑋、徐永明（2004）。「新」政府，「舊」官僚？：中央政黨輪替與行政菁英的流動。《公共行政學報》，12，1-40。
- 施能傑（2006）。文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點。《東吳政治學報》，22，1-46。
- 施能傑（2016）。政府部門女性公務人員的代表性分析。《臺灣政治學刊》，20（1），169-227。
- 胡龍騰（2007）。政黨輪替前後高階行政主管流動之比較。《國家菁英季刊》，3（4），31-42。
- 徐永明（2008）。二次政黨輪替之後—民進黨的改革與發展與臺灣民主。《臺灣民主季刊》，5（2），149-160。
- 馬紹章（1998）。民意機構與政務領導。載於黃榮護（編），《公共管理》（178-225）。臺北：商鼎。
- 張青、陶允正（2001年1月4日）。六立委未登記，國民黨席次不再過半。《聯合

報，3版。

陳金貴（2016）。公民社會在公共行政領域的發展趨勢。文官制度季刊，8（1），1-18。

陳敦源（2002）。民主與官僚：新制度論的觀點。臺北：韋伯。

陳敦源（2012）。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和。臺北：韋伯。

陳敦源、余致力、胡龍騰、王光旭（2013）。公共行政的發展軌跡：流變、方法、與議題的回顧與展望。2013年中國政治學會年會暨國際研討會「全球政經局勢的變與不變」研討會（11月16-17日），臺中。

陳鴻章、王金壽（2013）。首次政黨輪替對檢察體系影響：以陳定南法務部長時期一、二審檢察長調動為例。人文及社會科學集刊，25（4），599-645。

彭錦鵬（2016）。文官制度的國際變遷趨勢與我國的改革。文官制度季刊，8（2），1-23。

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。

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。

趙永茂（2008）。二次政黨輪替後對臺灣民主發展的省思。臺灣民主季刊，5（2），161-167。

趙永茂、孫煒、楊戊龍（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，未出版。

蔡秀涓（2012）。臺灣民主治理：政務官與官僚體系的磨合。臺北：新臺灣國智庫。

蔡英文（2011）。洋蔥炒蛋到小英便當：蔡英文的人生滋味。臺北：圓神。

顏秋來（2006）。政務官與事務官體制運作之研究。國家菁英，2（1），21-37。

Baker, R. (2002). *Transitions from authoritarianism: The role of the bureaucracy*. Westport, CT: Praeger.

Goodnow, F. J. (1900). *Politics and administration*. New York, NY: Macmillan.

Henry, N. (2013). *Public administration and public affairs* (12th Ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

- Kettl, D. F. (2002). *The transformation of governance: Public administration for twenty-first century America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Levine, C. H., Peters, B. G., & Thompson, F. J. (1990). *Public administration: Challenges, choices, consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Mosher, F. (1968). *Democracy and the public service*. New York, NY: Oxford University Press.
- Rainey, H. G. (1990). Public management: Recent developments and current prospects. In N. B. Lynn & A. Wildavsky (Eds.), *Public administration: The state of the discipline* (pp. 157-184). Chatham, NJ: Chatham House.
- Redford, E. S. (1969). *Democracy in the administrative state*. New York, NY: Oxford University Press.
- Rigger, S. (2004). Taiwan's best-case democratization. *Orbis*, 48(2), 285-292.
- Rosenbloom, D., Kravchuk, R., & Clerkin, R. (2014). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector* (8th Ed.). New York, NY: McGraw-Hill Education.
- Simon, H. A. (1946). The proverbs of administration. *Public Administration Review*, 6, 53-67.
- Starling, G. (2010). *Managing the public sector* (9th Ed.). Boston, MA: Cengage Learning.
- Stillman, R. J. II. (1991). *Preface to public administration: A search for themes and direction*. Burke, VA: Chatelaine Press.
- Waldo, D. (1948). *The administrative state*. New York, NY: The Ronald Press.
- Waldo, D. (1980). *The enterprise of public administration: A summary view*. Novato, CA: Chandler & Sharp.
- Wamsley, G. L., Bacher, R. N., Goodsell, C. T., Kronenberg, P. S., Rohr, J. A., Stivers, C. M., White, O. F., & Wolf, J. (1990). *Refounding public administration*. Newbury Park, CA: Sage.
- White, L. D. (1926). *Introduction to the study of public administration*. New York, NY: Macmillan.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

Democracy and Administration: The Impact and Influence of Party Alternation on Civil Service

Chilik Yu*

Abstract

The central government in Taiwan was controlled by the Kuomintang (KMT) for more than half a century in the 20th century. As a result, scholars did not have the opportunity to conduct relevant research on the phenomenon of party alternation until the first peaceful power transfer in 2000. The first party alternation also triggered academics of public administration to treat the enduring and increasingly big issue of democracy and administration more seriously and in a more in-depth way. The purpose of this paper is fourfold: first, to comment briefly on the positive and negative results of the democratic transformation in Taiwan; second, to review the deliberation of democracy and administration in the context of the intellectual development; third, to explore the impacts of party alternation on civil service, based on the 2000 and 2008 experiences in Taiwan; and finally, to propose some suggestions for government leaders and academic researchers after the third party changeover in 2016.

Keywords: democracy and administration, party alternation, civil service

* Professor of Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, email: cyu@cc.shu.edu.tw.