

陳水扁重申**女性**閣員至少四分之一的承諾

(聯合晚報，要聞 2 版，2000.04.11)

女性出頭天：陳菊、葉菊蘭、張富美確定入閣

(中時晚報，焦點新聞，2000.04.11)

唐飛拜相的意義人事的妥協：**族群**的協和

(聯合報，論壇，2000.03.30)

外省人大中國意識形態和強調本土化的民進黨格格不入

(財訊，評論，2000.04)

阿扁上台，老頭子下台。...六十歲以上的政治人物將很難有空間，
政府官員裡勢必將大幅度的替換**青壯輩面孔**

(財訊，評論，2000.04)

新內閣兼顧清流共治與**全民政府**：

「跨越黨派、借重學界、拔擢女性、回應民間」的新內閣

(中國時報，焦點新聞，2000.04.22)

新內閣人事敲定 強調本土化

閣員全面大換血 展現**年輕化**、**南北均衡**及**兩性共治**特色

(經濟日報，綜合新聞 5 版，2000.05.01)

第一章 緒論

本章節預期對於本文的研究背景進行介紹，說明當前對於統治現象的研究方法有哪些，又為何選擇以「人」的角度來做切入；接著，研究動機則提出引發進行該研究興趣的來源，進一步提出本文的研究問題；最後，第三小節對於本論文的章節編排進行介紹。

第一節 研究背景

「統治現象」一直是社會科學領域學者所感興趣的一個議題。一般用以探討統治現象的方法，通常有二：一是透過研究「制度」的方式，來理解統治現象與政治權力的運作關係；另一種方式，則是相對於制度研究途徑，以「人」的觀點出發，由統治菁英(ruling elites)的角度來詮釋彼此間關係的運作。

就我國中央政府的統治現象而言，過去不少學者從「制度」的角度來探討彼此間的關係（林繼文，2000；林佳龍，2000a；陳敦源，2000；謝相慶，2000；盛杏媛，2000；王業立、黃豪聖，2000）。另外，亦有統治菁英作為研究對象的國內相關文獻，然而在檢視的過程中，發現研究對象不是只包含政治性任命人員（彭懷恩，1986；楊開雲、劉子琦，1998；陳明通，1990；李功勤，2001），就是僅涉及文官體系的事務菁英（賴維堯，1996；余致力，1999、2002；黃朝盟、陳坤發，2002），並沒有同時探討政治性任命人員及事務菁英的相關文獻。¹但是，這兩種人員對於政府政策的制定、運作與執行，彼此皆有相當重要的影響關係，且在政府團隊裡扮演著重要的角色。是以，本研究將同時以政治性任命人員及高級文官作為該論文之研究對象，將其統稱為「執政菁英」。政治性任命人員探討對象以部長、政務次長為主（政務菁英），高級文官則以常務次長作為代表（事務菁英）。²探討一九九三年至二〇〇四年，新、舊政府執政菁英組成生態的變化，並以「代表理論」做為標竿，檢視兩個政權執政團隊的組成是否具有社會人口之代表性。

在本論文中，探討時序從一九九三年至二〇〇四年長達十二個年度，以公元兩千年五月首次中央政黨輪替為時間切割點，分作國民黨政府、民進黨政府兩個時期：一九九三年至兩千年五月為國民黨政府時期，兩千年五月至二〇〇四年則是民進黨政府時期。³在一九九〇年代的這段期間，台灣經歷了民主化的整個過程，此乃台灣當代政治發展最重要的現象（吳乃德，2000；朱雲漢，2001；蕭全政，1999；游清鑫，1996、1997）。所以，有關本

¹ 當然，不同的層級有其不同之屬性，故於任用上本就會有不同的考量。本研究將其放入一起進行討論的理由，係將代表理論及代表性官僚理論融合，提出「代表性中央執政菁英」的觀點來進行延伸，第二章文獻檢視中的理論部分將進行說明與討論。

² 本文之「執政團隊」，包括了總統府正副秘書長、國安會正副秘書長及諮詢委員、行政院及其所屬一級機關之部長（含相當於部長層級之政治性任命人員）、政務次長（含相當於政務次長之副首長層級人員）及常務次長（含相當於常務次長）。所謂「相當於部長層級」之人員依其就任之職等而言，包含行政院副院長、院本部政務委員及行政院秘書長等。有關本文研究對象的涵括稱謂，在後續文章中，以「執政團隊」、「團隊成員」及「執政菁英」作為簡稱。

³ 有關「國民黨執政菁英」人事資料蒐集的年度選擇，本研究以內閣首長的更換做為劃分基礎，探討 1993 年連戰第一次內閣時期至 2000 年的蕭萬長內閣，以內閣首長作為區分的標準，在於同一閣揆人事的任命有其連續性，若探討自 1996 年台灣民選總統後中央執政菁英的代表性，那麼關於國民黨政府 1996 年至 2000 年的執政團隊組成，必定有很高的比例是來自連戰第一次組閣時期人員的留任，為了避免這樣的因素干擾，是以往前一屆探討 1993 年至 2000 年國民黨執政菁英的組成。除了以內閣做為區分的依據外，另外由於 1993 年亦為第二屆的立委選舉，中央民意代表的全面改選代表著台灣政治的另一個重要里程碑，故亦能與之前的時間點進行區隔。有關「民進黨執政菁英」的人事資料蒐集，則以 2000 輪替之後至 2004 年 5 月，及二次執政（2004 年 6 月）的首屆執政團隊作為分析對象。

文探討國、民政府執政菁英的組成，背景皆在於民主化時期，只是國民黨政權是一個處於民主化初期的威權政黨；而民進黨這個一九八六年成立的新興政黨，則是在公元兩千年第二屆總統直選時，獲得相對多數人民的支持，取得了中央執政的機會。

是以，本文著重的是，同在民主化的背景之下，不同的政黨由於各自內部特色的差異，所以在組織執政團隊時，必定也會有不同的考量。是以，國民黨政權與民進黨政權對於執政菁英的選擇，就是一種統治現象差異化的選擇。其組成生態是否隱含著內部某種權力運作的意義？這些是本研究論文所欲分析、比較與探討的。並以「代表性理論」來對於這兩個新、舊政權執政團隊的結構特色進行比較與分析。



第二節 研究動機與問題

報章媒體關於民進黨政府在二〇〇〇年政黨輪替後內閣人事組成的報導中，內容呈現出的是不同於國民黨政府時期之訴求，國民黨執政時期針對內閣組成最明顯的訴求在於蔣經國擔任內閣期間所推動的「吹台青本土化政策」，後來李登輝取得中央執政權後亦在本省族群採取較大幅度的任用。而民進黨在取得執政權之後的人事訴求則較為多元化，這些訴求代表的是新政府在任命團隊成員時之政權特色與政治考量：

「國政顧問團結束公演的內幕—阿扁、唐飛、李遠哲的三角大戲」(《商業週刊》評論，2000)中，指出組成民進黨執政團隊的三大來源：陳水扁代表的是民進黨籍菁英、唐飛代表著舊政府時期的官員、李遠哲則為學界人士。

「阿扁政府的準經濟部長林信義，是第一位台籍企業界人士擔任此職位者。(《財訊》評論，2000a)，說明了民進黨政府的內閣組成，也有企業界人士的出線。「陳水扁籌組的新政府本土、博士、台大、學者是主流角色」(《財訊》評論，2000b)代表學者背景的相關人士，在新內閣中占了很大一部分的比例。

「從新內閣的人士背景來看，有形象清新的學者、重視弱勢與女性議題的人權工作者、魄力著稱的立法委員、高效率的企業家等」(《天下雜誌》評論，2000)，簡單地描繪出民進黨政府人事組成的多元。另外，也說明了民進黨政府著重在性別、世代及省籍等面向上的不同考量。

「政壇改朝換代，出了女副總統與超過四分之一的女性閣員，女性政治人物因為總統大選而出頭天」(《財訊》評論，2000c)，說明了民進黨政府在內閣成員的組成結構中，兩性共治的訴求與重視。

「阿扁身邊的政務官，可以想見，除了少數職位外，六十歲以上的政治人物將很難有空間」(《財訊》評論，2000d)，由於政黨世代上的不同特色，勢必也會造成民進黨政府執政團隊的年齡差異。

「外省人大中國意識形態和強調本土化的民進黨格格不入」(《財訊》評論，2000e)，所以在新、舊政權交替後，族群因素似乎也成了民進黨政府組織團隊菁英時的考量。

「唐飛拜相的意義人事的妥協：族群的協和」(聯合報 論壇，2000)說明了民進黨政府用人時，族群因素的影響。

上述媒體報導中，可看出民進黨政權在內閣成員的組成上，展現出不同於國民黨時期的差異，例如在性別的訴求、世代的考量以及族群的影響因素...等，這些現象透露出兩政府對於任命執政菁英的不同政治考量及政治意涵，相當有趣且值得深探。另外，除了上述有關民進黨政府訴求內閣團隊組成特色的政治事實外，這之間似乎意味著民進黨這個首次執政的新政權，對於團隊菁英的任命有著「符合社會人口代表性」的理想性意涵。例如：任用四分之一女性閣員的選舉承諾，著重於兩性平等且共治的理念將逐步被付諸實行；而首任的行政院長以外省籍的唐飛來擔任，某種程度亦象徵了族群和諧的概念；以及「全民主政府」的口號...等。只是，民進黨政府的這些訴求，與台灣的人口統計數據相較下，是否真的具有其「代表性」？或者這樣的代表性只是集中於某些部門、層級中，並未普及於政府內部？

那麼，回過來與舊政府統治時期相較之下，彼此之間的差異有多大？如同前述，過去國民黨時期對於內閣菁英的組成主要集中於本土化政策的訴求，是以與民進黨政府相較之下，兩政權在族群變項上的差異有多少？而在其他人口變項的組成差距又為何？（例如，本研究亦想進一步瞭解國民黨執政團隊在黨籍、性別、世代等變項上的組成生態）由於報章媒體報導有時並非以整體現象來作為陳述，摘錄之內容可能是片面的或者是不完全真實的。這樣的政治事實，唯有透過經驗數據的探討，方能還原始之貌。

是以，本文將以分析經驗數據的方式，探討國、民政府執政團隊的組成生態與特色。研究對象不僅包含內閣閣員，並且**擴展至中央政府的執政團隊**，針對兩政府「團隊菁英」的人事組成進行探索。之所以進行不同政權中執政菁英組成結構的探討，就是希望透過這樣的檢視，分析中央政府執政團隊是否的組成是否已符合、接近、或日益接近台灣社會人口比例的「代表性」。所謂的「代表性」，更清楚地說來，本研究延伸稱為「代表性中央執政菁英」(Representative Governing Elites)；這樣的一個觀點，係來自「代表理論」的延伸。希望透過不同政權中執政菁英的組成生態檢視，能對於國內中央執政菁英組成之相關研究帶來拋磚引玉的效果；並冀望透過數據與理論之間的對話，為公共行政學界帶來該研究領

域的探索與拓展的空間。

第三節 章節安排

前二小節說明了研究背景、研究動機與研究問題之後，接著便系統性地介紹本文之章節安排與意涵，以對於本研究論文提供完整地簡介。首先，第一章的部分，即是針對學界對於統治現象的相關研究進行理解與說明，這小節的重點在於說明目前該研究領域「研究背景」之現況：研究統治現象的方法有二，一是制度研究，另一則是針對統治菁英的探討；接著，說明本人為何會有興趣進行這樣的探索，將研究目的及研究對象精確定義出來，意即連結至「研究動機及問題」這個部分。

在第二章的文獻探討中，則是分作「理論探討」及「相關研究」進行檢視。首先對於台灣政治民主化及蔣經國時期的本土化政策進行歷史性的回顧及經驗數據的分析。第二小節介紹代表理論，先從政治哲學的角度出發去探索代表理論的意涵及發展過程，接著再延伸至政治學及公共行政學上的代表性觀點。再者，則是針對本研究的「中央執政菁英」進行定義及說明。第四小節探討國內學者有關政治菁英、代表理論等相關主題之文獻，並指出不足之研究範疇，以彰顯本論文的研究價值。在解釋本研究理論依據、研究對象之後，最後則是說明選擇衡量執政菁英代表性足夠與否的變項。

第三章的研究設計從「研究架構」開始介紹，接下來說明架構中自變、依變項的「變項的建構方式」，介紹其操作型定義。再來則依本文理論與研究架構，推導出「研究假說」。在後續的小節中進行「資料來源管道與資料庫建立依據」的說明，以對於該本文資料庫的來源進行交待。

在第四章的資料分析中，首先針對本論文的核心理論進行資料的反饋及呼應，分析兩政權執政菁英的組成結構以及對於台灣社會人口結構的落實程度。接著，對於「國、民政府執政菁英背景分析」、「國、民政府執政菁英進入分析」（即菁英個人變項與就任職位中央政府部門、層級的關係）進行數據分析，探討不同政權時期呈現出來的數字又代表著什麼意涵。接著，分析該段時序內、歷屆內閣任職期間，執政菁英的組成生態及代表性差異，

這部分即在於檢視隨著時間潮流的邁進，「歷任內閣組成團隊菁英的代表性趨勢」又為何。

除此，「民進黨政府兩次執政團隊組成的比較」也是一個重點，探討重點在於民進黨在執政一段時間之後，執政團隊的招募結構是否也會重複國民黨中的一些甄補特色。最後第五章的結論則依序介紹「研究發現」、「研究限制」以及未來相關研究的「研究建議」。

