

## 第二章 文獻探討

有關政府官員是否具有社會大眾的「代表性」，能否具體反應人民的意見及想法的這個概念，在極權、威權國家是不存在的。因為在這種體制之下，任命官員的權力乃由中央政府所掌控著，或者是在一黨獨大的情況下，雖然有選舉制度，然而民眾並無實際上的選擇權，而當台灣民眾開始落實自己對於治理者的選擇權則是在於民主化時期。是以，本研究首先將自民國三十九年國民黨政權來台後（威權時期），開始回顧過去中央政府內閣團隊的組成，特別在蔣經國內閣時期的本土化政策乃是一關鍵之轉捩點，探討時序經歷了九〇年代的民主化初期到落實民主化的政黨輪替時期。其次，將對於本研究論文之核心理論—代表理論及代表性官僚理論進行探討及延伸。接著，對於本研究的「(中央)執政菁英」進行定義。再者將檢視國內學者研究關代表理論、政治菁英等範疇之相關文獻。最後則說明本研究用以評定團隊菁英「代表性是否足夠」的變項選擇。

### 第一節 台灣政治民主化及本土化政策

本節將檢視台灣政治民主化的過程及本土化政策之推行，並針對中華民國在台灣後的內閣菁英組成進行經驗數據分析，以做為本研究延伸探討「中央執政菁英」組成生態之基石。

#### 一、台灣政治民主化

台灣威權黨國體制的崩解、政黨政治的逐漸發展、大眾傳播媒體的蓬勃擴張，以及社會團體及壓力團體的多元化，這些都是伴隨政治民主化所帶來的政治成果（蕭全政，1999）。此一過程中，經歷了一九八六年民進黨的成立、一九八七年的解嚴令、一九八九年人民團體法的公布、一九九一年五月宣布解除動員戡亂、一九九三年中央民意代表的全面改選、李登輝主政以來的六次修憲（自一九九一年開始）、一九九四年的省長直選，以及一九九六年的總統直選等大事紀。歸納而言，台灣民主化的過程，起始於一九八〇年代中期。台灣

的威權政治體制因此而經歷了激烈且徹底的改變，特別是在公元兩千年的總統大選後，出現政黨輪替之政權轉移局勢，展現了全面民主化的現象（朱雲漢，2001；吳乃德，2000；趙永茂，1996；游清鑫，1996）。

學者曾針對台灣政治民主化有什麼條件、何以可能等問題進行相關的探討，朱雲漢（2001）認為兩個關鍵的歷史條件對於蔣經國所領導的國民黨起了積極的引導作用，促使蔣經國在八〇年代中期主動推動政治民主化的這些政治自由化措施。這兩個要件就是官方意識型態與憲政制度內蘊含的調適彈性，另一個則是國民黨面對潛在的省籍矛盾與快速經濟社會變遷所進行的組織調適。有關民間經濟力量的蓬勃發展、民眾教育水準及政治意識的提昇。趙永茂（1996）也提出了相同之見解，當然也有學者「強調政治菁英的談判和妥協在民主化過程中的角色，無疑是晚進研究民主轉型著作最重要的共通點（Huffman and Gautier, 1993）」。吳乃德（2000）則從價值理念的重要性，由非理性自利的觀點，探討「人的精神理念」在歷史變革中所發揮之作用。

就本文的研究重點而言，台灣的政治民主化是一個重要的里程碑，因為自由化的過程中，陸續開放了民眾落實執行公民的權利。在一九九六年的三月二十三日，國民黨總統候選人以過半數的選民支持贏得了第一屆民選的總統選舉；兩千年同一天，民進黨總統候選人，也以相對多數的選票打敗了其他競爭對手，取得了中央政府的執政權，完成了中央政黨輪替，也可說是展現了完全的民主化。這樣的民主成果有賴於過去幾十年來國人與政府對於政治民主及政治自由的努力。而**本研究將定焦於公元兩千年新、舊政權的交替前後，探討自一九九三年中央立委全面改選後至二〇〇四年民進黨政府二次執政的這段時期中，中央執政菁英的政治組成生態及變化。**

畢竟在經歷了國內政治一個關鍵性的轉換（政權交替）後，執政黨的改變必將也會影響執政團隊的組成。而隨著政治民主化的愈趨成熟，組成生態的模式是否將與社會人口的比例愈趨接近？或者當中會有其他策略性的考量？這些則是本研究所欲探究的。在開始進入主題之前，先介紹從中華民國在台灣之後的內閣組成生態，以用來作為擴大探討中央執政菁英的探討基石。而這段時期中，又以蔣經國內閣推動的本土化政策影響內閣人事組成最大，是以在接下來將從本土化政策與內閣菁英的組成開始進行介紹。

## 二、本土化政策與內閣菁英的組成

### (一) 本土化政策及內閣團隊

回顧過去國民黨政府對於內閣人事的任用，一九七二年開始較大幅度起用台灣本省籍人員，造成了本省籍菁英向上流動的竄升。當年蔣經國任用謝東閔為省主席，國民黨的台籍新菁英林洋港、李登輝、吳伯雄、高育仁、張豐緒、邱創煥等，從縣市長的座位開始往上流動<sup>4</sup>，相較於蔣介石來台後，各閣揆時期的內閣人事任命，媒體新聞將經國先生的用人政策謂之為「吹台青」。比較自一九五〇年至一九八四年這幾次行政院長的閣員組成，請見於下表一。

表一、兩蔣時期歷屆內閣人事組成<sup>5</sup>

組閣年度	行政院長	本省籍閣員	平均年齡	執政籍	女性閣員	留用率 <sup>6</sup>
1950-54	陳誠	4.8	49.6	85.7	0.0	--
1954-58	俞鴻鈞	5.3	52.8	90.0	0.0	40.0
1958-63	陳誠	8.0	57.5	92.3	0.0	50.0
1963-72	嚴家淦	10.6	59.6	97.2	0.0	58.3
1972-75	蔣經國	30.0	61.9	95.2	0.0	52.4
1978-84	孫運璿	29.6	62.1	96.3	0.0	63.0
1984-88	俞國華	33.3	61.0	95.2	0.0	57.1

\*表格數據為百分比。

\*\*資料來源：整理至彭懷恩（1986），並重新製表。

從上表中可發現在蔣經國意識到本省籍在野黨菁英或是年輕知識份子的不滿，進而推動「吹台青政策」之前，本省籍人士在行政院內閣的組成比例是相當低的。一九七五年之前的四次行政院重新改組，本省籍人士占所有內閣成員比例不及一成，一直到蔣經國擔任行政院長之後，方才提升到近三成的比例。

<sup>4</sup> 自由時報，2002.12.25，第十五版

<sup>5</sup> 表一中的「內閣」所包含的研究對象為八部二會一級部會首長及不管部政務委員。

<sup>6</sup> 表格中新進閣員的比例計算方式，係與中華民國在台灣的歷屆內閣閣員進行比較。由於陳誠為蔣介石來台後之第一屆行政院長組閣，在此之前無相關資料可供比較，故在該欄中以虛線表示。另外，有關留用率的計算方式，以內閣菁英「在下屆閣揆就任後繼續留用於內閣職位中」，做為判定的標準。這個部分指的不一是針對內閣某職位的連任，所以不是「連任率」，而是繼續留在內閣中任一部門職位上的「留用率」。



在年齡的結構方面，從陳誠組閣一直到蔣經國時期，閣員平均入閣年齡呈現一屆比一屆還要高的現象，第一屆內閣年齡的平均年齡最輕，反映出政府由大陸流徙到台灣這樣的大環境變動下，可以擺脫過去舊有的人事派系包袱，進而採用年輕的、新的政治菁英。關於歷屆閣員年紀漸增，則是因為權力核心菁英的封閉及行政經驗的培養，故不偏好進行更動來進行解決（李功勤，2001）。綜合上述討論，發現在蔣經國擔任閣揆時期，大幅招攬本省籍菁英入閣，可以說是中華民國政府來台後第一次大規模內閣菁英的流動，造成了行政部門較大幅度的人事變革。

接著，歷屆內閣的國民黨籍的比例，呈現增加的走向。首屆閣員的國民黨籍比例為八成五（該時期中最低），這是由於蔣介石從大陸撤守台灣，其他民主政黨人士隨之來台，而在組成內閣時亦有其必要將這些人員進行任用，造成團隊中的國民黨籍比例降低。在接下來的歷屆內閣組成中，國民黨籍比例愈來愈高，可見其逐漸將實權放在黨內。所以，除了執政黨籍外，其他政黨較難在內閣首長中取得一席之地，顯示出兩蔣政權中對於國民黨優勢地位之維繫與排除其他政黨競爭的現象。在女性閣員的比例方面，兩蔣時期皆為零。最後，歷屆閣員的留用率在蔣介石主政時，呈現由低走高的趨勢（四成到五成多），代表著政治菁英多在內閣中流動，而掌握實際政權的差不多都是同一批人；在蔣經國時期又較前屆內閣微幅降低六個百分比，乃受提擢某些新進台籍菁英之影響，故在留用率部分稍微減低。

瞭解蔣經國推動本土化政策造成的內閣組成變化後，接著探討在其主政時，兩任閣揆（孫運璿、俞國華）內閣閣員的任命趨勢。有關本省籍人員的任命，兩任內閣皆推持三成左右的比例，代表本土化政策對於台籍人才的提擢具有一定作用與成效。閣員平均年齡為六十多歲，與蔣介石時期相較下有不斷上升的趨勢，係制度化穩定國家的菁英平均年齡會不斷上升；以及政府制度化後，使得政府職位的獲得必須具備某些經歷（彭懷恩，1986）等所造成的效應。另外，在一黨獨大的威權體制下，國民黨籍閣員一直在內閣中占有相當高的比例。最後，內閣成員的留用率也有六成左右的比例，**則說明了一個長期執政的結果，通常會形成較多具有相關經驗閣員的留用。**

比較本土化與政黨輪替這兩個時期，蔣經國擔任行政院長時期的「吹台青政策」，造成了三成本省籍菁英的崛起，帶來一定規模的人事流動。公元兩千年五月，台灣新、舊政權

的交替，民進黨政府取得執政權亦造成內閣菁英的大規模流動。探討以上的用意在於，兩者皆對於中央內閣菁英的流動，產生了一定規模的影響；然之間不同之處在於造成菁英流動的發動機制有所不同：前者係由於經國先生的本土化政策、重視本省籍人員的起用，開始了這股由內而外推動；而後者則是由於政黨輪替這個外在事件（exogenous event）發生後，產生了結構面的大顛覆，新任政府的上台當然會對內閣菁英造成巨大之衝擊，故將有較大規模的流動，這是一個由外而內所發動的機制。

## （二）民主過程中內閣菁英之組成

台灣在一九八〇年代末期開始順利地推動漸進式的民主轉型，於一九九〇年代經歷了民主化的整個過程，其乃台灣當代政治發展最重要的現象。自蔣故總統逝世，李登輝掌握政權的這十二年來，台灣政治處於民主化轉型的過程，以下簡單介紹歷任四屆閣揆在位時，內閣部會首長的人事組成。

表二、李登輝時期歷屆內閣人事組成<sup>7</sup>

組閣年度	行政院長	本省籍閣員	平均年齡	執政黨籍	女性閣員	留用率
1989-1990	李 煥	37.1	59.5	91.4	2.9	66.7
1990-1993	郝柏村	38.5	57.8	92.3	5.1	69.2
1993-1997	連 戰	51.4	57.4	94.4	11.1	30.6
1997-2000	蕭萬長	54.5	56.9	89.1	7.3	61.8

\*表格數據為百分比。

\*\*資料來源：國史館學術資源網；一九九五年至二〇〇三年之行政院暨各部會行處局署主管人員名錄；黨籍為作者自行整理。

從表二中可見，從李煥到蕭萬長這一段時期中，任用本省籍閣員的比例有著愈來愈高的走向，從三成多到五成四。平均閣員年紀微幅降低，但並不明顯；任用國民黨籍閣員的比例仍舊很高，皆有八、九成以上。另外，從李煥時期開始有女性閣員的任命，在連戰內閣時一度達到國民黨執政時期任用女性菁英的最高峰，比例逾一成。留用率在歷任內閣中，

<sup>7</sup> 表二及下頁表三的「內閣」所包含的研究對象為各部會一級機關首長及不管部政務委員。

除了連戰時期外，都有六成以上的水準<sup>8</sup>。從本土化至民主化時期，雖然皆為同一政黨執政，但在內閣部會首長人事任命的特色上，卻出現逐漸修正的情形<sup>9</sup>。

檢視國民黨政權的歷屆內閣組成趨勢後，接著探討公元兩千年台灣中央政黨輪替的政治現象與影響。從民主化的角度來看，一個新興民主社會出現政權交替的現象是很正常的。因為台灣的政體轉型中一項很重要的特質，即是一種選舉帶動的特質，且競爭的民主體制裡，本來就蘊含了政黨輪流執政的可能性（朱雲漢，2001；林佳龍，2000b）。當政權未經歷劇大顛覆時，選舉帶動的是反對與立法菁英的興起與沒落；而當政治性結構發生遽大的變化，例如政權的轉移交替，對於內閣菁英產生的衝擊則更將明顯。以下將針對政黨輪替後內閣人事的任命，檢視其組成特色及趨勢。

#### （五）政黨輪替後的內閣人事

探討台灣在本土化與民主化過程中的數十年間內閣的組成特色後，接著檢視政權轉移後，民進黨政府內閣菁英的組成。**有關民進黨內閣組成的初步分析，是本文接著在文章主體擴大探討中央政府執政菁英的基石。**關於政黨輪替後歷屆內閣首長的組成，請見於下表三。

表三、政黨輪替後歷屆內閣人事組成

組閣年度	行政院長	本省籍閣員	平均年齡	執政籍	女性閣員	留用率
2000.05-2000.10	唐 飛	82.9	55.7	14.6	19.5	12.2
2000.10-2002.02	張俊雄	82.6	55.8	13.3	15.2	80.4
2002.02-2003.12	游錫堃	88.9	54.7	35.6	15.6	41.0

\*表格數據為百分比。

\*\*資料來源：一九九五年至二〇〇三年之行政院暨各部會行處局署主管人員名錄；黨籍為作者自行整理。

<sup>8</sup> 從郝柏村內閣至連戰內閣時期，內閣人事組成的留用率出現了國民黨政府時期歷屆留用率最低的現象，此乃係國民黨內有所謂「主流」及「非主流」之爭。一九九三年代表非主流派的郝伯村下台、代表主流派的連戰上任閣揆，由於各自表徵黨內利益的差異，故亦對於內閣閣員的任用造成了一定程度的衝擊，從上表中可見，此段時期內閣閣員的留用率僅有三成。

<sup>9</sup> 對於內閣人事任命上的修正部分，含括逐漸增加本省籍人員的任用比例以及對於女性人員的起用等。

在唐飛擔任閣揆當年，本省籍閣員的比例達八成三，經歷張俊雄至游揆時期，比例皆有陸續上升的趨勢；閣員平均年齡為五十五歲左右，係由於民進黨政府本身即為一年輕政權，在這樣的年齡結構下，部會閣員的平均年齡也會較過去穩定化政權中閣員的年紀來得低。民進黨政府對於執政黨籍閣員的任用，呈現由低走高的趨勢，從唐內閣的一成四至游內閣的三成五。接著，民進黨政府對於女性菁英的任命，比例明顯高過國民黨時期，達一成五至二成左右。最後，由於政治結構性的大轉變，故輪替當年閣員的留用率僅一成；而張俊雄時期的比率高達八成的緣故，係由於這次的閣揆更動並非制度規範的因素，故僅對於行政院長及小部分內閣進行微幅更動。<sup>10</sup>隨立委選舉結束的內閣總職，游錫堃組閣的留任率為四成，代表仍有一定程度的更動。

檢視本土化、民主化到政黨輪替等階段的內閣組成特色，可發現不論在哪一個政權中，代表性事件、政策的發生等，都會影響內閣菁英的任命與組成。也就是在不同的政權中，不同的政治事件對於內閣菁英的任命，造成了不同程度的影響。本研究**將從內閣擴大到中央政府的執政團隊來談**，探討自一九九三年至二〇〇四年六月中央執政菁英的組成生態及其歷年的變化趨勢。

---

<sup>10</sup> 二〇〇〇年十月行政院長唐飛由於個人因素，請辭閣揆一職，故由當時副院長張俊雄接替其位。



## 第二節 代表理論

首先針對代表理論的源起場域進行介紹，接著將國會議員（政治人員）的代表理論應用類推至中央政務菁英上，這是因為國會議員與中央政務菁英皆為政治性人員，產生的管道雖然有差異，但須為政治事件負責、須考量民眾利益及觀點決策等特色則是相似的，故依此延伸之。第三部分則是針對常任文官進行代表性官僚理論的介紹，最後則是小結。

### 一、代表理論

談到「代表」這個概念，皮特金(1971)是迄今對於這個概念徹底進行研究的學者(Birth, 1972)，根據她在語源學上的追溯與探討，該字來自於希臘文的“representare”，然而在拉丁文中該字之原義僅有文學或影像上「再現」或「具象化」的意思，與「代理人」、「政府」或者「代表制度」全然無關。也就是說，「代表」源溯於最古老的用詞中，並不指涉人與人之間的替代關係(Pitkin, 1967)。

自歐洲中古時期來進行檢視，教皇與大主教逕自宣稱他們是耶穌基督及其使徒的代表，但這時的「代表」只在表明他們是耶穌基督及其使徒的形象化。直到英美法三國議會的發展，「代表」的理念才開始有所謂獲得別人授權的人、代表人的意思出現：在十七世紀的英國霍布思的政治思想中，代表理念已成爲討論主權國家及其權力正當性的一個重要性議題；十九世紀由邊沁及彌爾所倡導的功利主義(utilitarianism)，其中也力促放寬選舉權這個部分，使國會議員的產生更具有代表性。「無代表，不納稅」是美國獨立革命對抗英國的口號，革命成功後起草的新憲法中，議會設置的這個部分，「參院代表各州，每州選出兩名參議員；眾院則按人口數，依比例選舉其應有的名額」，後者則亦喻含代表制的概念。最後，法國議會政治的改革過程中，雖然曾名開過三級會議(平民會議)，然而終究因爲教士與貴族堅持不放棄各種特權，致使改革最終失敗。綜上所述，可理解「代表」這個概念，係導源於政治議會中，屬於政治學科的重要概念之一。

統而言之，「代表」這個概念最早發源的意涵與代表制度並無相關，中古時期引申至屬靈或屬世的觀念，即官員是象徵或代表了整個國家的形象，到代表的理念與國會議員的選



舉制度開始有了交集至十分密切的關係，這一段過程說明了代表理念的發展。職是之故，有關「代表」與「國會議員」選舉制度之間關係的相關議題，思想家及學者們也各自從不同的角度及立場，針對議會應扮演的角色及其與選民之間的關係等，發表自己的見解及理念。諸如十八世紀英國的政治思想家柏克(Burke)，其提出了「柏克的兩難困境(The Burkean dilemma)」，主要論述國會議員究竟是要完全代表轄區選民的民意來做事，或者考量到選民的不充份資訊故可加入自我意見的評斷(Bredvold & Ross, 1960; Burke, 1969; Stanlis, 1968)。彌爾(Mill)主要的論點則有二，其一是他認為每個成人都應該有投票權，包括女性也應享有相同的權利，即為社會人口代表的觀點；其二為有知識階層的投票在計算時，應比俗民大眾之投票有更大的比重(Mill 著、水田洋譯，1997)。雷(Rae)的完美席次分配(the hypothetical condition of perfect proportionality)談的是有關選舉制度的席次分配等同得票率的一種概念，亦即席次分配(S)等於得票率(T)(Rae, 1967)；杜佛傑(Maurice Duverger)的「傑利蠔螈(Gerrymandering)」，指國會議員選舉區重劃的目的，在於透過這種手段保障當選名額(Cox, 2002)。<sup>11</sup>

檢視上述，關於代表概念的源起、進展歷程及其之後與政治議會的密切關係，這之間很重要的一個共通點就是掌握政治權力核心的在位者，是否得以有效地代表、反應民意，縱使所謂的「民意」可能被其權重化，而選舉制度的操控也會影響代表性的結果。然而，政治人物被社會大眾所賦予的代表責任、依民意行事，卻依代表性理念及進展，逐漸成了當前政治環境最受重視的議題。

在接下來的部分，本文將把國會議員的代表理論類推至中央政府的政務菁英身上，以下進行推論及說明。

---

<sup>11</sup> 「傑利蠔螈(Gerrymandering)」這個詞來自一八一二年美國麻薩諸塞州的傑利(Elbridge Gerry)州長卻進行所謂的不規則選區劃分(malapportionment)，將在野黨州議員的鐵票選區劃得四分五裂，猶如蠔螈(salamander)的變形蟲一樣，而有助於執政黨州議員增加的席次，從而被批評為「只顧所屬黨派私利的選區劃分」；所以，有人就將這種不公平的選區劃分稱為「傑利蠔螈」(gerrymandering)，也就是州長傑利(Elbridge Gerry)和蠔螈(salamander)兩字合組而成。

## 二、中央政務菁英

如同前述，國會議員與轄區選民之間的代表性是受到重視的，因為之中牽涉到選民託付給議員的責任是否得到落實，以及這樣的議會結構是否能充份代表某個群體的利益，例如女性人員、原住民的比例（在美國則是黑人議員的比例）等。是以，可以想見的是，議會中不同群體的比例若能符合社會人口的代表性，那麼在與其密切相關的政策議題上將容易被啟動、受到關注且易於施行。這就是為何台灣大小選舉中，各候選人都會強調自身代表某特定族群利益的競賽宣傳口號。

**相同的，中央執政菁英與政策的制定、執行息息相關，這就是為何總統大選時，各總統候選人皆會強調在其取得執政權之後，將如何進行執政團隊的任命。**因為該團隊與社會民眾代表性的關係之間關連密切，中央政府的政策評估與政策考量由其執政團隊主導，如此的高度重要性，也難怪各總統候選人要在這個議題之上大做文章了。

故本文有關政務菁英的組成生態是否得以代表社會人口的理論觀點，乃從國會議員的「代表理論」作一延伸，係基於國會議員與中央政務菁英皆為政治性人員，相同地皆需為政治事件負責而下台，另外也需考量民眾利益及想法來進行決策...等特色是雷同的。所以，兩者產生的管道及所依據法規雖然有所不同，但由於職務屬性接近，故在此將其進行延伸。

小結上述，有關本文「中央政務菁英」與「全國社會人口代表性」的基礎理論部分，係從政治學的國會議員的代表理論而來。再來，亦融入了「代表性官僚理論」的觀點，將最具代表事務體系的常務次長加入「中央事務菁英」的研究對象中，下個部分將進行探討。

## 三、代表性官僚

「代表性官僚」的用法開始於一九四四年，金斯利（Kingsley）的書以這樣的標題出現。「代表性官僚」的定義，可索（Kirslov）認為是「所有的社會團體都有權利參與他們的統治制度」（Kirslov，1974），這樣的概念講求的是公平性的概念，應用在政府公務人力資源的任用上，說明的就是文官體系的人力組成結構應具備社會人口的組成特性，如此才得以廣泛代表社會上各類人員的利益、反映各類人員的意見與偏好，具有其代表性（余致力，2002）。代表性官僚理論是以文官體系內的人員組成，在組成份子的個人變項（如性別、黨

籍、族群)上，與一般民眾相似，用以做為政策執行時，總體公共社會利益的集合與代表 (Levin, Peters and Thompson, 1990; Starling, 1998; Rosenbloom, 1998)。

回過頭檢視民進黨政府在取得執政權後，媒體對於新內閣首長人事的組成報導中，發現新政府特別是在兩性共治的訴求上著墨最多。另外，對於人事組成多元化的強調，也可見一斑；打破了過去國民黨主政之下，政治權力的較小變化，更加強調來自於不同社會領域菁英人才的參與。來自於民間、不同社會/政治領域的人員參與，增加了民進黨政府執政團隊的代表性，這樣的觀點可稱之為「參與型執政團隊」，與摩需 (Mosher, 1982) 提出的代表性文官僚等同等於「參與型官僚」這樣的概念有異曲同工之妙。

當然，本研究探討事務菁英代表性的這個部分，僅以最上層之常務次長做為代表，係因常務次長乃從依一定法規升遷，且過去行政經驗即為中下層事務人員之積累，故以常務次長之層級做為事務體系的代表，在此提出說明。

#### 四、小結

代表理論的這個概念，簡單說來，係在說明政治學界中國會議員能否代表選區民眾利益；就公共行政學領域而言，代表性官僚一詞亦有異曲同工之妙，強調文官體系的人力組成結構應具備社會人口的組成特性，如此才得以代表社會上各類人員的利益與偏好。**本研究將來自於政治學界以及公共行政學界這個代表全國人口利益的觀點整合在一起，進而探討中央政府的執政菁英(政務菁英及常務菁英)對於台灣全國社會人口的各變項比例而言，是否具其「代表性」。**當然，本研究對象「中央執政菁英」的政、事務兩大層級統籌了政務菁英及上層事務菁英(常務次長)。是以，雖然關於事務人員的探討範疇並無全部包含，但常務次長為事務體系中最具代表性之層級，故以此含括之。

### 第三節 中央執政菁英

菁英 (elite) 一詞廣泛地使用在社會及政治的學術著作中，是在十九世紀的歐洲或是一九三〇年代後的英美學界。研究菁英的學者，為「菁英」所下定義的觀察點不盡相且有所差異，例如：以個人在人類活動的能力指標來劃分社會階層，指標的內容是各種不同的人類活動，包括權力、財富、智慧、數理性向、音樂天份等 (Pareto, 1974)；「獲得任何價值的大部份之少數人謂之菁英；其餘人為百姓」，所謂的價值，具體而言可分為福利價值與順從價值兩種 (Lassewell, 1965)，以上二者從人類的某種特質分配著手。也有學者從組織的結構面著手，以統治層級 (ruling class) 來取代菁英一詞，認為結構上頭的統治寡頭 (oligarchy) 則為菁英 (Mosca, 1939; Michels, 1958)。從制度面著眼者，認為菁英是站在任何制度化科層體制的中樞地位者；已制度化現代社會中的權力菁英們，即是指涉現代社會科層體制或組織中發號施令的那一群人，或站在決策地位，帶來重大影響者 (Mills, 1959)。

國內關於政治菁英的探討，係以民主化過程中帶動的菁英流動作為討論基礎。如同前述，台灣五十多年來在一黨統治之下，沒有經歷過政權轉移，所以每一次選舉牽動的較大規模人事變遷，主要在於反對菁英與立法菁英的興歿。職是之故，過去較限於探討「政治菁英中的反對與立法菁英」這個面向。所以如此受當代的政治環境因素影響甚大，例如中央黨輪替即為造成該現象最顯著之政治事實，而台灣則在公元兩千年時才首次經歷這樣的一個變化，故鮮少有相關研究進行該主題之探討。而本文即是基於此，進而探討一九九三年到二〇〇四年中中央執政菁英的組成結構。

本研究所定義之「中央執政菁英」其實也就是政務菁英及高級事務菁英的合稱，探討對象在於中央政府內部。精確地界定，**本文的執政菁英不僅含括行政院各部門的部長級、政務次長級以及常務次長級的人事，總統府正副秘書長、國安會正副秘書長及諮詢委員對於政府的政策規劃、制定、操作與執行皆扮演相當重要的角色，是以亦屬於本研究對象的範疇，以上則為本研究論文所定義的「中央執政菁英」。**



## 第四節 國內相關文獻

以下檢視國內學者以政治、事務菁英為研究對象之文獻，以及與代表理論有關連的研究這兩個部分進行檢視。

### 一、政治/行政菁英的相關研究

檢視國內研究政治菁英的相關文獻，包含以下數類，本文做一簡要的整理，以下進行簡單地介紹：

#### (一) 以中央政務菁英為研究對象者：

此一類型的相關研究，多以經驗數據來描述政務菁英的組成與流動關係，且時代背景集中於兩蔣時代的威權時期（彭懷恩，1986；楊開雲、劉子琦，1998；李功勤，2001）。

#### (二) 以中央事務菁英為研究對象的研究：

國內學者賴維堯（1996）以高級文官的性別、籍貫、政黨黨籍、社會階層、教育程度、最高學歷主修學歷、最高學歷畢業學校等社會背景與歐美日進行比較<sup>12</sup>；另外還有對於台灣縣市政府行政菁英行政倫理觀的探討、當前重大政策議題的意見調查等（余致力，1999；黃朝盟、陳坤發，2002）。余致力（2002）探討政黨輪替對於文官體系衝擊與影響的這個議題，從個人變項的性別、籍貫與黨籍上，比較新、舊政權的交替是否對於文官體系管理階層的組成結構產生了變化與衝擊進行探討<sup>13</sup>，並以代表性官僚理論更進一步檢視之。

#### (三) 以地方政府、黨務菁英為研究對象，或者進行選舉與菁英流動的相關研究：

包含探討省參議員、縣市長以及中國國民黨務菁英的社會流動（錢淑芬，1985；曾淑芬，1987；陳明通，1990）；地方菁英與公共政策連結的關係研究（陳文俊，1997）；地方派系（蔡明惠，1998）；地方菁英的民主價值取向與衝突的認知（黃秀端，1995、2002），以及地方菁英的個案研究（陳美智，1998）等。林佳龍（2000b）及徐永明（2000）則是探討台灣社會下，經由選舉帶來政黨政治的變遷、造成的菁英分裂及其影響。

<sup>12</sup> 研究對象為行政院及考試院所屬部會級機關內部一級業務單位司處長為主，共一百四十五位人員（民國八十一年五月），至國家建設研究班一期人員三十位（民國八十三年五月）。

<sup>13</sup> 余致力（2002）研究對象以我國中央政府行政部門公共管理者為主，含行政院與考試院暨所屬一級機關內九職等以上之科長、組長、主任、司處長及局長。

其實，無論是政務菁英或者是事務菁英，皆屬於中央政府執政菁英的一份子，對於政府內部的運作以及實務政策之溝通與執行，皆有著舉足輕重的地位。然而，綜觀上述文獻，發現相關研究不是只有對於政務菁英進行探討<sup>14</sup>，就是僅限於事務菁英這個層級的研究範圍，並沒有同時含括政務、事務這兩層級中的菁英人員之相關研究。另外，比較新舊政權下，執政菁英組成結構的文章更是寥寥可數，僅余致力（2002）從事這方面的探索，但是研究層級也僅至事務菁英。

承上所述，國內以中央政府菁英為探討對象的相關文獻，並沒有同時以政事務兩個層級為研究對象的探討，也沒有對於新政府、舊政府的菁英團隊組成比較兩者之差異性。然而，公元兩千年的政黨輪替，除了代表著一個統治台灣長達半個世紀之久的政權下台、新政府的首次執政之外，這個現象的背後，也強烈代表著不同政權對於政務、事務執政菁英的組成，勢必也將造成了不小幅度的改變。而這些改變，本文將以上個小節中所整合的代表理論（政務及常務層級）作為理論依據，探討國民黨政府、民進黨政府執政菁英的組成結構是否符合台灣社會人口「代表基礎」的標準。

除了探討不同政權執政菁英組成的特色差異外，不同時間點中（將以不同的「閣揆」來進行檢視），執政團隊的組成生態是否也有著不同的趨勢，例如，時間點愈接近現在，團隊成員的組成愈具有社會人口代表性？這亦為值得研究的另一個重點。因為，若真為如此，所以會造成國、民政權執政菁英組成差異的原因，「不同政黨」的特色差異就不僅僅是影響團隊組成代表性的唯一變項了，「時間序列」也成了一重要的因素。

承上所述，**本文將以這個角度出發，探討自一九九三年至二〇〇四年民進黨二次執政後的這段時期中，國民黨與民進黨政府、以及在不同閣揆任期中，執政菁英的組成生態。並延伸至「中央執政團隊代表性」的觀點，來檢視國民黨、民進黨政府中央執政團隊的組成生態，是否兼具符合台灣社會人口的代表性。**以下，將簡單介紹「代表性理論」的基礎

---

<sup>14</sup>國外相關研究有關東歐政體轉型過程中所帶來的結構性衝擊，進而導致的政治菁英流動，與台灣經驗有其雷同之處。蘇聯解體後，開始有學者對於蘇聯政體的變遷與菁英的流動，進行探索與研究（Higley, Pakuski and Wesolowski, 1998；Lane and Ross, 1998）。基本上，對於俄羅斯政治菁英流動的研究，學者之間有著差異性的觀點，Lane、Ross（1998）及 Babayeva（1998）認為結構性的變化對於俄羅斯菁英的政治生態產生遠大的影響。新菁英的崛起與舊菁英的政治場域產生了根本上的轉變。而 Kryshtanovskaia、White（1996）則認為俄羅斯菁英並非一新組合，而是舊菁英的重製（reproduction）罷了。

及其延伸之國內相關文獻。

## 二、代表理論相關研究

探討政府部門成員代表性的觀點係從政治學起源，乃至於至公共行政的領域，是以有關國內代表理論的相關研究，以下本文分作政治、公共行政兩領域探討。

首先，由於代表理論的起源是在探討國會議員的組成與轄區選民之間的代表關係，乃屬源自政治學領域之範疇，故國內學者探討此一議題時多從此一角度出發：高千雯（2002）從政治哲學的方向，從康德、黑格爾與馬克思維等人對於特殊、普遍的討論，切入探討「代表」這個概念及其問題。劉冠効（1991）則是從選舉制度是否能正確地反應民意的觀點，進行代表理論與日本選舉制度之研究。另有學者探討柏克（E. Burke）代表理念之可能貢獻及其限制（張福建，1998）。

再則，學者也曾針對北美立憲前後「代表理念」的爭議，探索立憲前後幾次有關代表理念所引發的重大爭議、轉折及對於美國憲政發展路線的可能影響及得失（張福建，1999）。張福建、劉義周（2002）考察分析了英、美、法三國憲政史上有關「代表制」所引發的爭議，另一方面據此回探我國憲政史上中央民代與民意關係的轉變，並以抽樣訪談的資料來進行經驗與規範的對話。最後，也有相關研究進行性別代表性的探訪（楊婉瑩，2000；楊婉瑩，2001）。

有關常務體系中成員的組成與代表性之間的關係即屬「代表性官僚」之探索：余致力（2002）進行新、舊政府常任文官的組成分析，並與二〇〇〇年全國社會人口之各變項比例呼應，以瞭解是否符合社會人口代表性。林鍾沂（1998）介紹代表型文官制度，並透過比較功績型、恩寵型、代表型三類的文官制度發展，敘述三者與歷史、社會及政治變化的關係，透過辯證思考（the dialectic thinking）來比較三者的價值及可能缺陷。

以上為國內政治學及公共行政學界學者有關代表理論此一議題相關文獻，不難發現以政治學中議員組成的代表性研究較多，公行界的相關研究較少。而本研究將政治學界及公行界中代表理論融合，進行中央政府執政菁英的社會人口代表性研究。

## 第五節 「代表」變項的選擇

國民黨政府與民進黨政府的團隊菁英組成，是否足以代表台灣社會人口之結構？可能出現的情況有：新政府的代表性較為足夠，或者是舊政府在某些變項上的代表性反而較為充足，當然也有可能是兩政府都不足夠代表。而在不同閣揆的任期內，依由遠而近的時間點檢視，團隊成員是否有愈接近社會人口比例的趨勢？以上這些問題，是本研究所欲解決的中心要旨，預期透過本研究的比較分析，進而理解中央執政菁英的組成是否具有反應社會大眾利益的政治事實。

由於本研究檢視的是國民黨及民進黨政府中央執政菁英的社會人口代表性，是以就必須以前後兩政權存在年度的台灣社會人口結構，做為檢測是否達到社會代表性的比較點。所以，接下來介紹一九九三年及二〇〇〇年全國人口（台灣地區）的統計數據<sup>15</sup>，以作為比較國民黨、民進黨政府執政團隊中「代表性」足夠與否的基準，請見於下表四：



---

<sup>15</sup> 本論文探討的時序：國民黨政府執政時期係從一九九三年到二〇〇〇年五月政黨輪替之前，民進黨政府則是從二千年政黨輪替之後到二〇〇四年六月，故檢視兩政府執政團隊代表性的足夠與否即須以這二段時序中台灣地區社會人口的統計數據為比較基準。所以，用以檢視國民黨政府執政團隊的代表性，係以一九九三年台灣社會人口數據為比較基準；而檢視民進黨執政團隊之代表性，比較的基準年則是以二〇〇〇年台灣社會人口調查統計。



表四、一九九三年與二〇〇〇年全國人口變項統計

個人變項		1993 年 國民黨政府時期	2000 年 民進黨政府時期
		人口比例 (%)	人口比例 (%)
黨籍**	執政黨	11.4	1.7
	非執政黨	88.6	98.3
性別**	男	51.6	51.1
	女	48.4	48.9
族群***	台灣區	約 87	
	大陸區	約 13	
區域**	北基宜	31.9	32.6
	桃竹苗	13.0	14.5
	中彰投	19.0	19.3
	雲嘉南	15.9	15.3
	高高屏澎	17.0	16.9
	花東	2.8	1.1
	其他 (金門、連江)	0.2	0.3
世代**	30-44 歲	26.1	23.8
	45-54 歲	9.0	11.5
	55 歲以上	14.9	14.7

\* 國民黨網站，民進黨網站

\*\*內政部戶政司網站，主計處網站<sup>16</sup>

\*\*\*余致力 (2002)

表四呈現的是本文用來檢測中央政府執政團隊中「代表性足夠與否」的變項，而將黨籍、性別、族群、區域以及世代等變項做為檢測依據的標準，在此進行說明：首先，「黨籍」做為變項的理由，在於過去國民黨統治台灣的這段時期中，政府部門要職多為黨籍人士擔任，這樣的數據與台灣社會人口黨籍比例相較之下顯見有過高的疑問；相對地，民進黨在公元兩千年首次取得中央政府執政權時，由於經驗欠缺、人才的限制，所以在團隊菁英的任用上，非黨籍人士勢必佔有相當比重。在這樣的情況下，與台灣社會人口的黨籍比例相

<sup>16</sup> 內政部戶政司網站 <http://www.ris.gov.tw/docs/f4a-1.html>；

主計處網站 <http://www.dgbas.gov.tw/census~n/six/lue5/cen8904.rtf>，台灣地區人口比例是依主計處網站「台灣地區住人口按地區分」之數據計算而得。

較究竟是孰重孰輕，亦成了一有趣且必須探討的現象。所以，執政菁英的黨籍比例相對於社會人口而言過高或過低，是否能代表社會大眾的利益，是本部分所欲瞭解的。

在「性別」這個變項，民進黨政府無論是選舉訴求或是確定當選至進行閣員招募的同時，皆強調著對於女性的提拔與晉用，在此同時，比較國民黨政權中男女性別任用的比例便值得探索。畢竟「性別」本來就是一個社會中基本的人口變項，其在中央執政團隊裡的分配便顯得重要。

接著，無論是政治人物的刻意操弄或者是台灣歷史背景的因素，「省籍情結」在歷次選舉中都會被提及。而在台灣首次中央政黨輪替之後，國民黨政府、民進黨政府分別代表本、外省籍菁英的政權，對於兩者在中央執政團隊的任命上，菁英的族群組成是否能具有社會代表性呢？或者各有其超過與不足之處，比例的差別有多大，真如一般人所認知這兩個政權對於本、外省族群人士的任用比例有如天壤之別？

再則，分析執政菁英出生的「區域」，在於透過本研究可以更為清楚瞭解菁英的出生地與過去的差別。以此做為研究變項的理由在於國民黨民國三十九年播遷來台後，中央執政菁英來自大陸地區的比例不在話下；後來，蔣經國時期曾經提倡所謂的「吹台青運動」，使得台籍人士在中央政府各部會中，逐漸嶄露頭角；而兩千年民進黨獲得總統選擇的勝選，在強調「台灣人當家作主」的民進黨取得執政權後，可想見的是任用台籍菁英之比例將更大幅度地增加。進而探究出生於台南官田的陳水扁，對於台南地區菁英（雲嘉南地區）的任用比例是否會明顯多過於其他地區？這些都是本研究選擇以「區域」做為檢測變項的重要考量。另外，政治或政黨的涉入程度將造成的衝擊也必須考量到，例如閣揆出生地、閣揆是否曾為民選立委/地方首長，這些因素對於是否將產生有較高的比例去任用來自某個區域的執政菁英也要進行分析。本研究分作七個地理區來進行檢視。<sup>17</sup>

「世代」（年齡）這個變項是用來檢視新、舊政權是否由於不同的年齡結構，所以在組

---

<sup>17</sup>不過，雖然執政菁英的出生區域與社會人口代表性的關係是直接的，但是從實際面來檢視，發現社會人口的相關調查僅為各區域的人口數（如上表四），並沒有關於台灣省籍人口出生地區的統計，是以無法直接用表四的「區域人口數」與執政菁英的「出生區域」進行代表性的比較。是以，在後續的討論中，有關執政菁英「區域」分布的代表性達成度，將以是否由過去集中於某一些區域，而逐漸擴展至其他區域；或是過去執政菁英的出生地在台灣各區域所占比例都甚低的情況下，而逐漸增加，此為本文所探討「區域代表性」之用意。

成執政團隊時，形成了不同年齡結構的特色？嚴格說起來，這個變項並不能以社會人口的統計，作為衡量是否有達「代表性」的基準。<sup>18</sup>因為在正常的情况下，不可能有十、二十多歲的政務菁英出現，所以在世代上就不能用社會人口作為標準。然而，倘若新政權中，執政菁英的年齡結構不再像過去多為年長的一批人所擔任，而是逐漸擴及其他中壯、年輕層級的領域時，這也有著一種代表性的意涵。所以這個部分，本研究將世代分作三個區隔來檢視所占人口之比例。<sup>19</sup>

從上表四中，發現在一九九三年及兩千年這兩個年度中，台灣地區社會人口基本變項的比例差異其實不大，男女比例皆約各半、各區域人口及年齡結構的分布差距亦不遠。但在執政黨籍的比例上有著較為顯著的不同，這與當時政治環境的變遷及執政經驗的有無有著極為密切的關係。

最後，「之前任職的職業」也較不能以全國就業人口的統計數來類推，不過可以嘗試觀察的是，從前人員的來源是否有較高的比例為政治領域，來自社會其他部門的比例甚低；相對地，新政府有廣開人才招募的大門嗎？以上都將為本研究帶來相當有趣的發現，但是卻不是用來檢測是否合乎「台灣社會人口代表」的變項，所以上表四中並未列出社會人口在該變項的統計數字。<sup>20</sup>

除了上述提及的研究變項之外，其實有關執政菁英的組成特色中，尚可探討「學歷」、「畢業學校」以及「社會階層」等變項，那麼本研究為何不將其採納的原因在於：有關「學歷」變項的衡量，若以全國人口學歷分布比例做為衡量基礎，將會有相當比例落於國中小、

<sup>18</sup> 與本章節上個小節研究有關國內政治菁英的相關文獻進行比照，可發現曾經以上述變數做為研究變項的文章：以「性別」做為變項的文章有，錢淑芬（1986）、曾淑芬（1988）、賴維堯（1996）、余致力（2002）；以「族群（黨籍）」做為變項的文章，有彭懷恩（1986）、錢淑芬（1986）、曾淑芬（1988）、陳明通（1990）、賴維堯（1996）、李功勤（2001）、余致力（2002）；以「黨籍」做為變項的文章，有彭懷恩（1986）、錢淑芬（1986）、賴維堯（1996）、李功勤（2001）、余致力（2002）；以「世代（年齡）」做為變項的文章，有彭懷恩（1986）、曾淑芬（1988）、李功勤（2001）。從這些研究者的研究變項做為本文進行變項選擇基礎及依據。

<sup>19</sup> 在本文「第三章、研究設計」的「二、變項建構與操作」這個部分，對於「世代」的操作方式有作詳盡說明。主要是將中央執政菁英區分作三區塊：第一世代為五十五歲以上人員；第二世代為四十五歲到五十四歲；第三世代則為四十四歲以下。如同前述，本文認為不會有十幾、二十幾歲的政務菁英或常務次長出現，所以在人口統計變數上以三十歲以上開始進行統計。

<sup>20</sup> 相關類似研究如彭懷恩（1986）分析行政院會議成員的「社會背景」，來探討政治菁英在社會地位的組成；錢淑芬（1988）分析社會背景與政治流動之間的關係；陳明通（1990）將「階級」這個變項建構為九種從業身份類型，進行台灣省民階級的屬性歸類，與省參議員的流動分析進行連結；李功勤（2001）則針對中常委及內閣成員的「與蔣介石之個人淵源」來做探討，廣義而言，亦是社會背景的範疇。本研究則是從執政菁英進入該執政團隊的前一個任職，來進行新政府用人來源與管道的探討與分析。

高中職等學歷，然而事實上中央菁英團隊未能含括大學以下學歷的成員，故若將其採納將失去本研究探討執政菁英組成代表性的意義，所以並不將其列入。在「畢業學校」的變項上，由於本文並不在於探討中央執政菁英是否在畢業學校中形成了以某個學校為主的「幫派」，而是在於進行社會人口的分析比較，是以亦非將其列入研究變項中。最後，在「社會階級」上，由於社會階級的判定方式相當複雜，要從其父親的職業以及自己過去的職業來進行歸類，在這個變項的操作上必須透過面訪的方式來進行操作。事實上，對於本人而言，在研究經費及能力上，皆有其不足之處，是以並未能對於社會階級該變項進行探討。然而，在之前提及的「前職」這個研究變項，對於執政菁英前一份工作的職位，即是希望某種程度上能在執政菁英人事來源的理解方面有所彌補。

