

第五章 結論

本章行文結構分作三個小節，首先介紹研究發現，並進行中央執政菁英代表性的檢視；接著針對本論文的研究限制進行交待與說明；最後，則是對於未來從事此一相關主題之研究者給予粗淺之研究建議。

第一節 研究發現

經過了第四章進行數據資料的分析探討後，以下就幾個研究發現進行說明：政治權力的掌控下放？兩性共治的理念與現實，世代交替，外省族群勢力的消退與全面性撤退，雲嘉南政治菁英之崛起，政府人事管道的多樣化，「V」字型政府內部人才招聘，執政菁英的代表性實際等八個研究發現。

一、政治權力的掌控或下放？

中央政府對於政治權力的掌控或下放，從黨籍菁英的比例可見端倪。畢竟執政團隊與政策的制定與執行，有著極密切相關之關係，而且為了政策推動地便利性，執政黨通常會偏好任用黨籍人士。然而二〇〇〇年的總統大選，民進黨候選人承諾的「全民政府」是否得以落實？事實上，可以發現過去國民黨在位時期，執政團隊高達七成以上為執政黨籍人士，而民進黨政府首次上任之後，黨籍菁英的比例雖仍超過台灣社會人口的比例，但是執政黨籍者僅剩二成多（表十七），當時的陳水扁總統廣開社會甄才的管道，並向其他政黨取才，似乎從過去國民黨政府時期的高度權力掌控落實了全民政府的權力下放。

然而，在唐飛請辭之後，張俊雄任行政院長時，民進黨政府對於執政團隊的內部人事開始進行小幅調改。到了二〇〇二年底立委選舉過後，翌年二月游錫堃接任閣揆，執政團隊的任命就開始進行全面性的「綠化」。二〇〇四年二次執政後，民進黨籍比例者達四成四，相信未來若民進黨繼續執政的話，團隊中執政黨籍菁英的比例將會漸漸攀升。是以，二〇〇〇年首屆執政團隊中，低度執政黨籍比例的情形僅屬異例。因為民進黨過去並未有過中

央執政經驗的政治事實，加上諸多政治策略的考量，是以有所謂全民政府的口號，當其逐漸瞭解政府內部運作且再加上其他政治考量時，其將重新掌握政治權力。

二、兩性共治的理念與現實

以兩性共治為選舉口號的民進黨在取得執政權後，的確於女性人員的甄募上有所增加，但在趨勢並不明顯。另外，可發現女性的任命多集中於可替代性較高的部門中，如文教類、幕管類及公服類。然而，值得一提的是財經類中，女性的比例已從過去國民黨政府時期的百分之三提升至一成二（表十二 vs.表十三），較大幅增加女性人員參與政治的機會。

在層級的部分，女性人員主要分布於政務層級，可能的理由為任用制度的考量以及民進黨政府為了即時能兌換競選承諾，故先於政務層級內進行較大幅度的人事更動。然而，與男性相較之下，女性執政菁英任職的總數仍然較低，兩者之間並且有很大的落差。這樣的事實與民進黨政府帶給民眾「增加任用許多女性」的印象有所偏差，因為民進黨政府無論是在總統競選期間或是取得執政權之後，皆強力訴求「任命四分之一的女性閣員」，故主要在內閣閣員中對於女性的任用較為顯著。邱育琿、徐永明（2004）指出民進黨政府在各層級的「性別」組成上，女性人員的任命主要集中於部會首長這個層級中，政務次長的女性人員任命比例反而較常務次長低。³³

是以，在進行兩政權任用女性人數多寡的比較時，也可發現民進黨政府對於女性菁英的任用並不如一般媒體報導所賦予印象中得那麼得多，然而，所謂的兩性共治，就社會人口的代表性而言，應是講求男女在各部門、層級所占職位的比例分布平均、差異不能過大的。職是之故，就目前實際的情況，兩性共治對台灣的政治狀況，可能還是一個神話。

³³ 邱育琿、徐永明（2004）的研究對象包括了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）。與本研究僅在總統府正副祕書長、國安會正副祕書長及諮詢委員等研究對象上有些許的出入。該文中提及女性菁英在部長層級上有著較高比例的任職，為一成三；政務次長僅百分之三；常務次長為百分之六，反而較政次來得高。

三、世代交替

二〇〇〇年總統大選後的政權轉移，帶來了政府內部執政菁英的政治生態變遷，其中一個重要的改變即在於帶來了世代交替的現象。國民黨政府偏好任用年長的第一世代菁英，第二世代次之，而最年輕者則最少任用。然在政黨輪替後，出現了一個新的趨勢：民進黨政府在第一個世代人員的任用減少，並在第二個世代上任用了更多的菁英，且增加任命第三世代人才，這樣的情形乃是由於年輕化的新興政黨執政，也提供了年輕世代菁英一個行動的機會。

這樣世代交替的現象，說明了國民黨政府過去長達半個世紀以來，偏好任用年長世代人員的現象，可能是因為國民黨政府自民國三十八年來台後，政治事業一直以來都被同一群菁英的勢力所籠罩著，人員更新汰換比例相當的小，所以長期以來一直皆由同一群菁英掌控。而在民進黨政府執政之後，則是中壯層及年長人員的比例分配較為平均，亦增加第三代人員的任用，造成了世代交替的現象。

統上所述，本研究發現的世代交替現象，代表了年長一輩的人員在政府部門中勢力較為衰退、年齡結構與民進黨政府相符的中壯層人員崛起，以及對於年輕世代人員的培植。如同本文所述，倘若民進黨政權中，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，也是另一種社會人口的代表性意涵。

四、外省族群勢力的消退與全面性撤退

政黨輪替當年，外省籍政務菁英進入執政團隊的比例呈現負成長的現象，且國民黨時期對於外省籍政務菁英的任命人數，遠較民進黨政府時期來得多。除此之外，亦發現取得執政權後的民進黨政府，持續在減少外省人員的晉用。是以，外省籍人員勢力之消退，在此可見一斑。故有關新政府任用省籍人員的趨勢，發現民進黨政府執政之後，沒有給提供外省籍人員太大的空間來採取行動的機會。

而在民進黨政府二次取得執政權後，不僅於政務層級中持續減少外省族群的任用，就連常務次長這個層級也呈現出全面性衰退的現象！可見十分強調本省籍意識的民進黨，在其一次、二次握有中央執政權的同時，亦逐次、依序地將外省族群排除於執政團隊之外。

就台灣社會人口的本、外省族群比例而言（八成三比一成七），民進黨政府二次執政後，政務菁英的比例已低於社會人口比例（僅百分之七），就連常務次長這個層級而言也僅剩一成五，外省族群勢力的全面性撤退在此可見一斑。

五、雲嘉南政治菁英之崛起

從圖六有關歷任閣揆在位時所任用的執政菁英出生區域圖來看，執政團隊中來自雲嘉南地區的政治菁英，在唐飛內閣時期上激增了一成；且在之後的張俊雄內閣及兩次游錫堃內閣時期也都保有二成五以上的比例。當然，陳水扁總統家鄉在台南官田，在其代表民進黨參與總統選舉取得執政權後，也再度調高了比例增加任用該地區的人事。所謂六同關係之中的「同鄉」、政治裙帶關係等，皆可充份地對於這樣的政治現象進行解釋。

然而，除了民進黨總統出身於台南地區，故在其取得中央執政權後將高比例任用此區人事的理由之外。回顧過去國民黨政府在位時期，雖然仍以外省族群的任命為多，但就台灣地區而言，仍以雲嘉南地區的比例較高，特別是在蕭萬長時期，探究蕭萬長的出生地，也與蕭內閣為嘉義子弟的政治裙帶有密切之關連。

六、政府取才管道的多樣化

由於過去國民黨政權統治台灣長達半個多世紀，不難理解的是同一政權在位時期，將會偏好任用有相關經驗的人事，而重覆進行著同一群人的甄補，其他社會管道的取才雖然也有，但比例總是不多。從表十一中可見，政府內部的人員留用就達七成三的比例了。相對地，民進黨於公元兩千年取得中央政權後，打破了過去一黨掌政的狀態，卻也同時面臨到黨內菁英的不足與缺乏，是以廣開社會招募之大門。

政府內部人才的留用，提供給政治領域人才的職業選擇的機會，以及賦予其他社會管道諸如民間團體、學術研究者行動選擇的機會，皆為政府取才增添了多元化的管道來源，並改變了過去政府部門的舊氣息，重新增添不少的新元素。

七、「V」字型政府內部人才留用

公元兩千年民進黨的執政，確實為政府內部執政團隊注了許多新見面孔，在二〇〇四年的二次執政，團隊菁英的取才管道又為何呢？從圖七中可發現，僅於二〇〇〇年時留用政府內部人事的比例最低。過去國民黨政府重覆甄募的比例達八至九成，而民進黨政府於張俊雄內閣之後，也較高比例的對於繼有人才進行留任，這樣的情況以圖形來顯示即為「V」字型的形狀。乃由於首次執政的人才限制及意識型態等因素，故民進黨政府除了留用部分原本即任職於政府的內部人事之外，也將針對不同社會領域者進行甄補招募。而之後將繼續留用這一些人員，因為重新甄補及訓練的成本將會過高。³⁴

所以相對而言，依由遠至近的內閣時序來進行檢視，執政團隊的人事任用管道來自政治領域、民間團體及學術研究者就是呈現倒「V」字型的形狀了。

八、執政菁英的代表性實踐？

在分析了國民黨政府及民進黨政府執政菁英的組成生態、歷任閣揆在位時的生態趨勢，以及民進黨政府兩次執政的任用差異之後，進而與台灣社會人口的比例進行代表性的呼應，可發現在某些變項上，代表性的呈現是逐漸累積的，政黨屬性的差異不完全被劃分開來。例如，對於女性人員的任命，歷任內閣都有逐漸增加任用的比例（圖三）。又如世代這個變項，蕭萬長時期對於年長人員的任用亦持續地在下降，且增加第二世代人員的任用（圖四）；當然在民進黨執政之後，這樣的趨勢再度被突顯，乃係政黨年齡之差異，但必須說明的是，政治權力從集中於第一世代人員身上到逐漸分散至其他世代是一股漸趨的走向。外省族群比例的減少，其實自蔣經國內閣即推行本土化的「吹台青政策」即開始進行，只是在民進黨上台之後，更是大幅度降低外省人士的任用（圖五），甚至到了低度社會人口代表之情形。

³⁴ 當然，除了政府內部重新甄補及訓練人事的成本過高之外，民進黨政府任用政府內部人事比例趨高的原因受「政務人員退撫卹條例草案」此一制度的影響不小。條例內容規定曾任事務人員與政務人員之服務年資應分別核計退休（職）金不得互採併計，政務官退職時無論年資長短均可核計退職金，不受二年之限制。是以，對於事務人員而言，由於年資不得併記故沒有足夠誘因、動力任職政務官；相對地，現任政務人員也沒有動力離開目前所任之位。

所以總的來說，執政菁英的組成生態，在某種程度上是可以與社會人口代表性進行契合的，而這些也是透過政治環境的逐漸開放、民主下所帶來的成果，因為在民主化的政治環境下，當局者將順應民意進行修正，不同的執政黨在位只是加速催化實際的成果罷。



第二節 研究限制

本研究有以下資料蒐集之研究限制：資料來源以國史館學術資源網站上登錄之資料為依據，資料蒐集年限從中華民國成立至二〇〇一年底。由於本研究涵蓋時間範圍，在國民黨執政時期，從一九九三年至二〇〇〇年五月沒有資料限制的問題。但就民進黨執政菁英的資料蒐集部分，希望分析對象能盡量包含兩千年政黨輪替後至二〇〇四年六月二次執政首屆執政團隊的人事組成。是以，將透過其他人員的協助以及相關名錄的查詢³⁵，蒐集接下來年度中央執政菁英的人事資料。所以，有關二〇〇三年之後的年度，由於各機關的人事資料釋出速度較慢，必須以其他資訊並相比對，這段時期的執政菁英任期期間無法像國史館已建檔完成的資料庫這麼精確，為本文的研究限制之一。³⁶

另外，在「中華民國名人錄」方面，由於該書的編輯採郵寄問卷再回收的方式，來獲得所欲收錄人員的個人資料與現職概況。資料來源由受訪者直接填寫，若填答者不願透露真實資料，亦無從得知。所以，執政菁英的個人基本資料方面，基本上採以參考人事行政局主編的「行政院暨各部會行處局署主管人員名錄」，由於這是各單位的人事部門所送出的資料，可信度較高。但是，「行政院暨各部會行處局署主管人員名錄」並沒有提供登錄人事的相關經歷及族群，然而這些都是本研究論文中預期進行的。所以，就必須靠「中華民國名人錄」所提供的資料為主，這個資料來源的限制有：可能發生的情況是，名錄上確有此人的基本資訊，但資料登錄卻不完整，例如在經歷部分的填寫不夠完整（可能情況為：沒有註明經歷的先後次序，或者完全沒有填寫）。在這樣的情況下，將再進行全球資訊網的再次確認與搜尋或者其他名人錄資料之補充。再則，有關國民黨、民進黨政府團隊菁英的「族群」判定，如同前述，由於受訪者可選擇填寫或不填寫、是否回覆信件，所以在這個部分的資訊蒐集上較為困難，遺漏值較多。

最後，有關「黨籍」資訊的查詢，無論在國史館學術資源網站、行政院暨所屬各機關

³⁵ 這部分需感謝國史館人員、莫永榮學長以及林文燦學長...等人之協助，方能在中央政府執政菁英的人事資料上有更為完整的蒐錄。

³⁶ 然而由於本研究並沒有計算執政菁英的平均在職月份，最小的單位切割是在於歷任閣揆時期是否有所任職，而這樣的資訊可透過總統府公報及報紙媒體等相關資訊的比對而得知，故並未對於本研究造成影響數據內容的結果。

主管人員名錄及中華民國名人錄皆未提供這方面的資訊，所以唯一途徑就是透過全球資訊網的查詢，雖然經過了多種資訊的比對來確認資訊的正確度，但仍有其限制，例如找不到相關網站資訊的提供，本研究將無法獲得資訊者歸為遺漏值。以上為本研究進行中的幾個限制，在此提出說明。



第三節 相關研究建議

國內關於探討政治菁英之相關研究本來就不多，再加上公元兩千年時，台灣方才首次完成了政權轉移的過程，時間點較為接近，所以有關不同政權中央執政菁英組成結構的比較研究則更是付之闕如了。本研究冀望透過該論文之進行，可以為這個領域之相關研究開啓一扇窗。在未來相關研究的方向及建議，在此提出以下幾個淺見，首先可依此主題繼續延伸，加入接下來年度執政菁英的組成結構，另外，有關國民黨執政菁英於離開中央政府之後的動態，也是值得分析的另一個方向，這些都值得探討與努力。

另外，本論文並沒有關於執政菁英「畢業學校」的探討，然而二〇〇〇年民進黨政府執政之後，政府部門的人事任命由過去同校關係之社會網絡而來的相關性甚高。例如「台大幫」在民進黨政府執政團隊中，就產生了一定程度的任命效應，所以，未來相關研究可將「畢業學校」加入，探討這個變項與執政菁英任用的強度與相關性。

再者，在「部門分類」的這個面向上，本研究將總統府正副祕書長、國安會正副祕書長及諮詢委員、行政院三十六個部門（含行政院本部）分作七大種類來進行探討，分別是財務經濟類、專業技術類、國家安全類、幕僚管理類、公共服務類、文化教育類及社會秩序類等。雖然是經由專業人士的意見以及相關文獻的參考所得之分類方式，但本研究也認為不同的分類方式可能會有其他有趣的發現。例如，將國安類及社秩類這兩個屬性較為接近的部門分為同一個類別，而財經類及專技類等專業性為主的部門歸納在一起。是以在未來的研究中，有關部門的分類方式可往這個方向繼續延伸。

接著，本研究探討執政菁英的「族群」，主要是分析本省人、外省人這兩大體系。當然，在初次進行兩政權執政菁英組成結構的「族群」這個變項時，將其劃分為本省、外省這兩大群體是足夠的。但在未來的研究中，特別是在探討民進黨政府主政之下的菁英結構，進而探討四大族群（福佬人、客家人、外省人、原住民）便成為必要。因為在民進黨政權之際，由於意識型態及政策方向之故，任用本省人的比例必定相當之高，是以探討本省族群的內部結構為一有趣且必要之議題方向。

最後，相關研究在研究方法上，可以目前的量化資料做為基礎，加入質化研究的方式，

例如透過訪談等方法來進行其他不同面向之分析。

