

# 「新」政府，「舊」官僚？： 中央政黨輪替與行政菁英的流動

邱育琿、徐永明<sup>\*</sup>

## 《摘要》

有關民主化的菁英流動研究，大多以反對及立法菁英為探討對象，因為開放選舉後，政治菁英流動係常見之事實；然而，探討中央行政菁英流動方向的相關文獻並不多見。這是由於行政菁英流動的產生，受到現實政治變遷的因素影響甚大，例如中央政黨輪替即為造成該現象最顯著之政治事件，而台灣則在公元兩千年時才首次經歷這樣的一個變化。過去五十多年間，台灣在一黨獨大的國民黨統治時期，大規模行政菁英流動的現象較並不明顯，但兩千年首次的政權轉移，使得此一現象變得顯著。然而，國內有關行政菁英流動的文獻卻付諸闕如，更彰顯本研究之價值。

本文蒐集一九九五年至二〇〇三年行政院的主管人事資料，建立新資料庫以供研究。透過政黨輪替的結構分析，內閣改組的事件分析，及個體層次分析等，檢視新政權裡「新政府，舊官僚」現象的真實性。透過資料的探討，發現關於「新政府，舊官僚」這樣的描述並非完全正確，當中有

---

投稿日期：九十三年五月四日；接受刊登日期：九十三年九月廿七日。

<sup>\*</sup> 作者邱育琿為國立政治大學公共行政學系碩士班研究生；徐永明為中央研究院人文社會科學研究中心（制度與行為中心）助研究員。

著複雜的策略意涵：新政府於輪替當年大量更換政務菁英，輪替後則在事務層級上進行另一波人事的改變，本研究以「兩階段換人策略」來解釋這樣的情形。由上而下的層級更換，說明了層級的鬆動策略。可替代性較高部門中政務菁英的汰換，早於可替代性較低的部門，這是另一項替換速度的差異。另外，由上而下的性別滲透，代表新政府先從政務體系增加女性人員的任命，其次才是事務系統。在比較兩個政權對於政務菁英的任用時，發現了世代交替及外省籍大撤退，以上對於未來行政菁英的性質與發展皆具決定性影響。

關鍵詞：菁英流動、官僚政治、本土化、民主化、政黨輪替

## 壹、前言

有關菁英組成與流動的相關文獻，可簡單地依研究對象劃分為以下數類：以中央政務菁英為研究對象的相關探討（彭懷恩，1986；楊開雲、劉子琦，1998；李功勤，2001）；中央事務菁英為探討對象的研究文獻（賴維堯，1996；余致力，2002）；另外，尚包含研究省參議員、縣市長以及中國國民黨務菁英社會流動的相關探討（錢淑芬，1985；曾淑芬，1987；陳明通，1990）。總歸上述討論，發現過去研究的特色，著重在威權體制下中央及地方政治菁英的探討；有關民主化系絡下，「中央行政菁英」的相關研究<sup>1</sup>，則僅限於事務層級，並未涉及政務體系。

公元兩千年政黨輪替後，提供了行政菁英流動的一個重要機制，其造成了行政院各部會菁英的大幅流動，也提供了觀察此一政治現象的契機。基於針對該政治現象的觀察，本研究欲進而探討政治屬性差異甚大的政、事務兩大層級，在經歷了政

---

<sup>1</sup> 「中央行政菁英」即為本文之研究對象，其範圍的界定在「貳、文獻探討」的相關概念探討中，有清楚的討論，在此先做一說明：政務菁英包括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）；事務菁英的研究對象為常務次長（含相當於常務次長）、簡任級以上事務主管。以下本文將該範圍內之研究對象稱之為（中央）行政菁英、行政菁英主管人事（或簡稱主管人事）。

權轉移的變化之後，由於該兩大體系職位屬性的差異，所以對於政務體系造成了全面性的總體遷移、巨變？（也就是說新政府執政後，行政院上層政務菁英全都將是新進人員？）而擁有法律制度保障的事務體系，將一脈相承且不受政權交替的影響，所以官僚系統的主管人事都會是舊的？

當然，事務體系基於法律制度的規範，內部人事必須通過考試方得任用，所以高級文官都是從事務體系而來的「舊」有人員。然而，本文所懷疑的事務菁英是否都是「舊」的，這個部分在於探討新政府上任後，是否對於某些資深事務菁英的晉升、任命造成差異化的影響。因為新政府可能不偏好任命一個支持國民黨的常務次長，反而會去提拔沒有任何政黨色彩的無黨籍人員，或者是政黨屬性偏綠的人員來就任<sup>2</sup>。也就是說，本文焦點在於探討「新」政府、「舊」官僚這樣的描述是否全然為真？或者並不完全正確？在任命政、事務菁英的背後，是否也代表著新政府複雜的策略意涵？

以上這些研究問題，本文將透過分析新、舊政府中央行政菁英的流動方向與比率，進而對於政府的用人策略進行推論與詮釋：強調年輕化的民進黨政府，是否在行政菁英的任命上，呈現出第一代人員離開率高且新進率降低的數據？訴求「兩性共治」的新政府，對於女性菁英的任命是否有所增加？本土化的民進黨政權，是否也造成了本省籍菁英新進率較國民黨政府時期提高；相對地，外省籍菁英的離開率增加的情形？另外，由於政黨輪替當年，民進黨政府受限於自身人才不足的因素，故在專業性較高的部門中，留任國民黨政府時期人員的比例較高；而在可替代性較高的部門中，則是來自其他領域的新進人員為多？而以上這些現象，同時存在於政、事務兩體系中，或者是新政府在兩層級中的用人策略上，有其區隔與斷層？公元兩千年的政黨輪替，政權的轉移同時也區分了政事務兩大體系（Cheng, 1989；陳敦源，2002），所以年輕化的民進黨政府對於政務菁英的任命，中壯層菁英的新進率將比年長菁英有較大幅度的增加？然而，這樣的現象在事務層級中，由於受限於一定的法規規範，故新政府在這兩個層級中的人員組成，呈現出世代區隔的差異現象？而在其他的變項上，兩體系中人員的流動是否亦呈現其他有趣的現象？意即，本文將分析、比較，進而推論新政府任命行政菁英的考量因素與策略。

---

<sup>2</sup> 這個部分本研究從經驗性數據出發，來推論新政府在輪替後對於事務菁英任命的政治性策略意涵。

## 貳、文獻探討

### 一、相關概念探討

政黨輪替是台灣政治民主化的結果，該結構性變化造成了行政菁英的大幅度流動。其實，早在民主化之前，行政院內閣人事的任用曾由於本土化政策的推行，而造成一定程度的修正與更動。所以，關於本土化時期內閣人事的組成，也是本處所要探討的重點。準此，本研究主題包含以下概念：政治菁英與行政菁英、菁英流動、本土化政策、民主化影響等。

#### (一) 政治菁英與行政菁英

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）。

本文關於政治菁英與行政菁英的探討，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沒。職是之故，過去對於台灣民主化下開放選舉所造成的人事流動，較限於探討「政治菁英中的反對與立法菁英」這個面向，極少涉及行政菁英這個場域。所以如此，受當代政治環境因素影響甚大，例如中央政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，故較少有相關研究進行該主題之探討。

綜上說明，所謂的「政治菁英」涵蓋範圍應包含反對菁英、立法菁英與行政菁英；在同一政黨執政之下，若要造成行政菁英較大規模的流動，需因一定政治事件、政策的誘趨，例如蔣經國時期的「吹台青政策」或者是內閣改組等政治事件的發生等。另外，不同政權的交替，也將造成行政菁英大幅流動的衝擊。是以，本文就是要去探討政黨輪替這個外在事件發生後，對於行政菁英的衝擊。故行政院各部門中政務、事務菁英即為本研究對象，政務菁英包含行政院及其所屬一級機關之部長、政務次長；事務菁英則為常務次長、及簡任級以上事務主管<sup>3</sup>，以上為本文定義的「(中央)行政菁英」。

## (二) 菁英流動

「菁英流動」即可視為社會流動的一種，指個人或群體升入、佔有、降出社會中最高、最有價值的職業角色或其他社會角色 (Marsh, 1961)。陳明通 (1990) 認為菁英流動的定義，必須考量到兩個觀察面向，亦即菁英人口數的變化，如統治團體大小的變化，不同的統治型態、不同的社會經濟條件都會影響到團體中人數的變化；以及菁英階層內部組成成份的變化，菁英內部的組成，可以依階級、職業、種族、團體、派系等標準來劃分。

而本文指涉的「菁英流動」，研究重點係在探討行政菁英流動的「移動」與「方向」，包括了連任、離開、新進及內部流動，旨在瞭解新舊政權的交替對於政府用人的影響與衝擊。流動方向的概念依一九七八年赫緒曼一書而來<sup>4</sup>：流動範圍則依據是否任職於「五院主管職位」<sup>5</sup>上，作其劃分界線的標準：包含五院的部長、政務次長、常務次長、簡任級事務主管及所屬一級機關之首長為流動研究的範疇。承上所述，初次進入該範疇內的人員定義「新進」，離開該範疇的人員則稱之

---

<sup>3</sup> 另外，需特別提出說明的是，「簡任級以上的事務主管」含括了行政院一級部會局處首長及各處室主任級成員 (亦即 10 職等以上之主管名單才有蒐錄)，以及各部會附屬機關的首長。

<sup>4</sup> 本研究將赫緒曼 (1978) 的離開 (exit) 及留下 (loyalty) 做為依變項，留下 (loyalty) 這部分又細分「穩定」(留任原職位) 或者是「內部流動」；另外，並增加了「新進」這個流動變項，目的在於檢視歷年度中央行政菁英新進的比例 (Hirschman, 1978)。

<sup>5</sup> 行政菁英「流動方向」的界定，是以人事行政局「行政院暨各部會行處局署主管人員名錄」中所登錄的五院主管職做為劃分流動方向界線的依據 (10 職等以上方納入)。有關流動方向的界定，在「肆、研究設計」的依變項建構中，亦有清楚地說明。

為「離開」，連任原職位者為「穩定」，在此範疇內流動者稱之「內部流動」。

所以，政權交替造成的菁英流動，除了是一個政治現象之外，亦代表著特殊意義的政治意涵。從舊政府到新政府時期有著不同的機會結構來產生流動，而政黨輪替的結構面改變將使得許多社會菁英進入政治場域的機會大為增加。此乃係民進黨首次執政的政治事實、人才限制等問題，是故某種程度上必須藉助社會菁英的調用；再加上兩政黨意識型態的迥異，所以在某些職位、層級上，新政府並不偏好留任舊政府時期的人員，而是採以新進人員的晉用。

以上論述，乃基於政權轉移後新政府的「需求面」因素，進而影響人事流動的角度出發。相對地，有關人員選擇是否加入政府的「供給面」觀點，赫緒曼（1982）曾提到兩個次序的偏好：第一次序偏好（first-order desires）是從經濟學的觀點出發，認為消費者之所以會採取行動，主要是考量經由採行這個行動之後，可獲得的利益將比未採取行動之前還要更多，在此將其稱為「職業的選擇」。關於第二次序偏好（second-order desires）的論點中，則區別了其與第一次序偏好的差別（Hirschman, 1982），著重於背後動機與價值的探討，此處將其稱為「行動的選擇」<sup>6</sup>。所以，在後續有關菁英流動的推論中，除了從政權的需求面提出解釋之外，也將從菁英人才的供給面這角度來做小結。

### （三）本土化政策

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，造成了本省籍行政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（自由時報，2002.12.25，第 15 版），相較於蔣

---

<sup>6</sup> 「職業選擇」指的是原本就在政治領域中的政治人物，對於政黨輪替之後加入新政府部門任職與否的選擇。也就是說在輪替之後，是否從在野政黨的公共政策參與，轉換至政府內部中。由於仍舊是在政治範疇內進行選擇，不涉及領域的轉換的問題，僅屬於職業轉換的選擇。而來自新政府執政團隊裡的另一批社會各領域菁英，如果他們選擇離開原有工作場域而選擇加入政府，就是一種場域的轉換，涉入了「行動選擇」的考量。當結構性的政治事件發生，由不同的政黨掌權時，才可能有較大規模來自社會不同領域人才的加入。如同註腳 2，由於本研究進行的為經驗性研究，所以將以經驗數據來推論行政菁英的流動意涵，是基於職業選擇觀點，或是有行動選擇層次的考量。當然，大幅度社會菁英加入的情形，主要是發生在政務層級中；事務層級則由於任用等相關法律規定，這樣的情形較為罕見。

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

組閣年度	行政院長	本省籍閣員 比例	平均閣員 年齡	國民黨籍 比例	女性閣員	留用率 <sup>7</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：整理自彭懷恩（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，因而推動「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。

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

<sup>7</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。這個部分指的不一定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」。

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的行政菁英流動，造成了行政部門較大幅度的人事變革。

接著，歷屆內閣中的國民黨籍的比例，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。在接下來歷屆的內閣組成中，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方面，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，通常會形成較多有經驗閣員的留用。

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」，造成了近三成比例的本省籍菁英崛起，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，亦造成行政菁英的大規模流動。探討以上的用意在於，兩者皆對於中央行政菁英的流動，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，新政府的上任當然會對中央行政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。



#### (四) 民主化的影響

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（吳乃德，2000；朱雲漢，2001；蕭全政，1999；游清鑫，1996）。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：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 比例	平均閣員 年齡	國民黨籍 比例	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；黨籍部分則為作者自行整理

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，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>。

<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柏村下台、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，從上表二中可見，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

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，2000）。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，例如新舊政權交換，對於行政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，新政府內閣菁英的組成。有關新政府內閣組成的初步分析，是本文接著在文章主體擴大探討政、事務菁英的基石。關於政黨輪替後歷屆內閣首長的組成，請見於下表。

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 比例	平均閣員 年齡	國民黨籍 比例	女性閣員	留任率
2000.05-2000.10	唐飛	82.9	55.7	24.4	19.5	12.2
2000.10-2002.02	張俊雄	82.6	55.8	17.8	15.2	80.4
2002.02-2003.12	游錫堃	88.9	54.7	11.1	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；黨籍部分則為作者自行整理

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，係由於新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。新政府對於國民黨籍閣員的任用，則是呈現走低的趨勢，特別

員的起用等。

是游錫堃時期僅有一成的比例。接著，新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因素，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，代表著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，可發現不論在新舊政權中，代表性事件、政策的發生等，都會影響行政菁英的任命與組成。也就是在不同的政權中，不同的政治事件對於行政菁英的任命，造成了不同程度的影響。本研究將從內閣擴大至政事務兩大層級來談，這是由於政黨輪替造成了政事務層級地斷裂性發展，由於過去台灣未經政權交替，所以行政菁英的變動集中在政務體系，同一政黨的威權式領導之下，政事務體系的區分也不明顯；而首次的政黨輪替，則提供了本研究對於台灣政治體系中，一個比較中央政府內政、事務菁英流動的最佳時機。

## 二、相關文獻檢閱

有關東歐政體轉型過程中帶來的結構性衝擊，所導致的政治菁英流動，與台灣經驗亦有其雷同之處<sup>11</sup>。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與Ross（1998）以及Babayeva（1998）認為結構性的變化對於俄羅斯菁英的政治生態產生遽大的影響。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與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。

---

<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。

<sup>11</sup> 蘇聯原為世界雙極體系（bi-polar system）中的強國，而自從西元一九九一年八月的流產政變後，致使其原本的享控權漸移至俄羅斯聯邦政府。這樣的政治事件，使得俄羅斯繼承了蘇聯解體後的政權，並為俄國帶來了政治方面的波動（王德偉，1998），當然，對於舊有體系下的政治菁英，勢必也會帶來結構性的衝擊。相較於台灣經驗而言，從威權體制經歷民主化過程，在公元兩千年時完成了政黨輪替，對於舊政府體系中的政治菁英，亦帶來了結構性的衝擊與根本性的變化。

接著，有關國內政治菁英組成及流動的相關研究中，包含了以中央政務菁英為研究對象之文獻：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，且時代背景多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）。再來則是以中央事務菁英為研究對象的文獻：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；余致力（2002）探討政黨輪替對於文官體系的衝擊與影響這個議題，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，並以代表性官僚理論更進一步檢視。另外，有關於省參議員、縣市長以及中國國民黨黨務菁英的社會流動（錢淑芬，1985；曾淑芬，1987；陳明通，1990）亦屬菁英流動範疇內的相關研究。

綜觀國內過去探討政治菁英的文獻特色，可分作兩大部分，一部分在於分析威權體制下中央及地方政治菁英的流動；另一部分則是民主化系絡下的相關研究，倘若有涉及中央行政菁英的研究，則是在事務體系這個研究範圍內，並未擴展至政務層級。至於政權轉移所造成政、事務菁英流動的研究，則幾乎沒有。

## 參、研究架構與假說

### 一、研究架構與層次

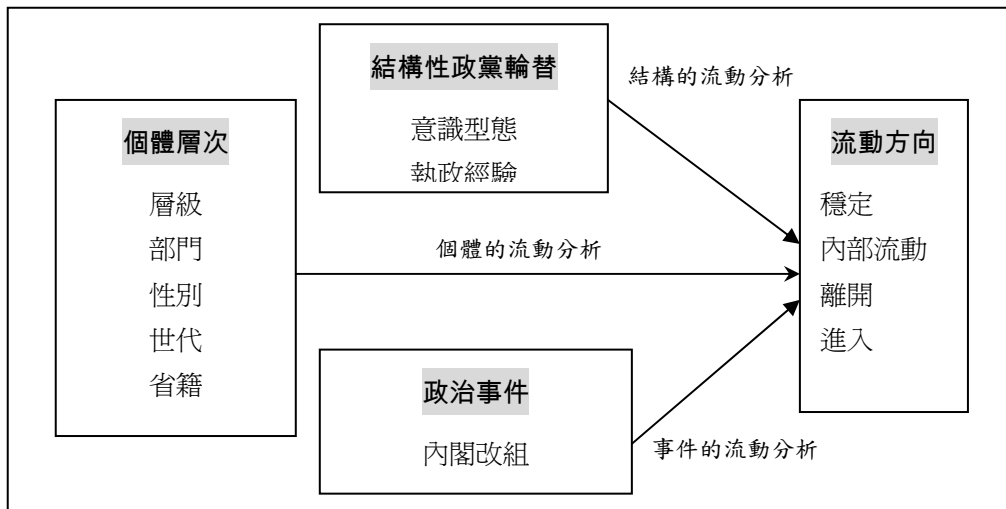
影響（中央）行政菁英流動的因素有很多，本研究分做三個層次進行討論：結構的、事件的及個體的流動分析。政權轉移造成了政治生態的結構性改變，舊政府時期菁英可能選擇離開、繼續連任或是內部流動<sup>12</sup>，所以這部分要進行的是，政黨輪替對於中央行政菁英衝擊的「結構性流動分析」。

其次，則是事件面的影響，不同的政治事件皆可能造成閣揆的去或留；閣揆更替時，中央行政菁英也有可能遭到汰換，故仍有某種程度的流動；內閣改組也會造

---

<sup>12</sup> 由於本研究關於流動方向的界定是以「五院主管職」為界線（即 10 職等以上），所以在探討離開時，指的是指「離開五院主管職位」，包含了離開政府部門或轉任到其他非主管職的調動；內部流動則是指「在五院主管職上流動」，不包含非主管職位的檢視。故本文的「離開」與「內部流動」並無定義上的重覆及衝突。

成行政菁英的流動，只是其變動的程度可能不及結構面事件發生時來得大。職是之故，可以瞭解無論是定期或是偶發的事件，皆會導致菁英人事的易動。有關這部分的討論，將其稱為「事件的流動分析」，特別說明的是，本研究並不將在同一個內閣首長下，進行的局部人事改組計算於內。因為探討局部的小更動，對於行政菁英流動的檢視與解釋意義不大。最後，「個體層次」則是探討，行政菁英的個體變項特質是否也是不同政權任用人事的考量因素。綜上所述，以圖一呈現本文分析架構：



圖一：本文分析架構圖

圖一的分析架構中，在於探討政黨輪替的結構性變化、政治事件與個體層次（自變項）等改變，對於中央行政菁英流動方向（依變項）的影響。有關政黨輪替對於行政菁英的流動研究，稱為「結構的流動分析」。接著，關於政治事件對於菁英流動的探討，則是「事件的流動分析」，本文著重探討閣揆更替時所帶來的人事變化。最有，任職的部門、層級，個體變項的性別、年齡、省籍等也是所要探討的變項，將其稱為「個體的流動分析」。這裡要說明的是，個體的流動分析係配合結構性改變來進行討論，也就是說以政黨輪替為切割點，分為輪替前中後等三個時期，探討不同時期、不同個體變項中行政菁英流動方向的差異。

## 二、研究假說

統而言之，政黨輪替、內閣改組、個人特質等不同層次的改變，皆影響著行政菁英的流動方向與比率。以下，將依分析的層次進行研究假說之探討。

### (一) 結構的流動分析

眾所週知，政黨輪替將造成行政菁英的流動。理論上，結構性改變所帶來的人事衝擊，將集中於政務體系的部長及政務次長兩層級中；強調行政中立、永業制的文官體系，不應受政黨輪替影響而下台。然而，國民黨統治台灣超過半個世紀，效忠於舊政府的事務主管若自願選擇離開；或者是新政府基於政務推行便利性的考量，選擇政黨屬性不明顯的人員（或偏向執政黨）來擔任上層主管，亦有其可能性。

不過，輪替當年更替事務菁英的可能性較低，因為新政府不大可能同時於兩層級內進行大幅度的人事更換。做此推論的原因，在於總統選舉期間的民進黨，無論是在軍事國防、社會福利及國家政策的廣告宣傳上，很重要的一部分是在於穩定民心的訴求。兩千年五月的政黨輪替，勢必已在政務層級產生了大規模的衝擊與改變，民進黨政府較不可能在同時期內亦對事務主管層級進行大幅度調動。所以，在兩千年之後的年度，事務菁英的流動才將有較高比例的可能。基於以上，提出假說 1-1：政黨輪替當年，部長及政務次長的流動率應較非政黨輪替時期大；而事務菁英的流動，應是在輪替後才明顯呈現較不穩定的情況。

### (二) 事件的流動分析

這部分在於探討「閣揆易首」的情況下，可能造成行政菁英的流動。閣揆的更替當然也會導致行政菁英流動的可能，但是相較於政黨輪替所帶來的改變與衝擊，應會較小。因為在同一政權下，不同的閣揆雖然會因自身不同的偏好或者是當時期重要政策的影響，改變內部人事的任用，然而在同一政黨執政下，意識型態與政策理念差異不會過大，故對於人事任用的差異也會有限。但是，政黨輪替後，新舊政府意識型態的南轅北轍，對於行政菁英的任用差異與改變將不在話下。據此，提出假說 2-1：閣揆更替時期，政、事務菁英的流動變化，比輪替當年小。

接著，比較兩政府時期內閣改組的異動幅度，相較於執政長達半個多世紀的國民黨政權而言，初次執政的民進黨政府是較不穩定的。因為舊政府長期的統治，故

對於政府內部的人事任命將較不會有大幅度的改變<sup>13</sup>；然而首次執政的新政府，在唐飛內閣時期訴求的是全民政府，而在接下來張俊雄、游錫堃時期卻漸以內部黨籍人士取代，故在每次的閣揆易動時，也對於行政菁英的任用產生了影響與改變。所以，民進黨政府對於行政菁英的任命上，也會較不穩定、流動變化較大。據此，提出假說 2-2：新政府在閣揆更換的內閣改組時，政、事務菁英的流動變化將比舊政府時期來得大。

### （三）個體的流動分析

個體的流動分析必須配合結構性改變的環境系絡來進行討論，也就是必須以政黨輪替作為時間的切割點，區分輪替當年度、輪替前後兩個時期，來進行個體層次的流動比較。首先，推論層級與輪替當年的行政菁英流動：「輪替當年」部長、政務次長必須隨政黨輪替而上下台，因為愈往上層級的政治屬性愈高、愈接近核心職位；而擁有法律機制保障的事務菁英，雖然也有流動的可能，但比率較小。據此，提出假說 3-1：政黨輪替當年，層級愈高的行政菁英流動愈大。

部門的可替代性高低<sup>14</sup>是影響行政菁英流動的另一項重要的因素，例如，政黨輪替當年，民進黨政府在可替代性較低、機密性較高的部門（財經類、專技類及國安類）中，為了穩定政權、民心等考量，可能偏好舊政府時期的人員留任。可替代性較高的類別（幕管類、公服類、文教類及社秩類），由於人員晉用受專業限制低，故應有較高的流動彈性。而這樣的情形主要集中於政務體系，事務層級則由於制度保障之故，該情況存在率較低。是以，提出假說 3-2：輪替當年，可替代性較低部門中，政務菁英的穩定率高於可替代性較高部門中的政務菁英。

另外，由於民進黨內的女性菁英占有一定的比例與份量，所以當新政府在任用女性菁英時，從自身內部任用的可能性，應比繼續留任舊政府女性的比例來得高。當然，這樣的情形在政、事務層級中，是否有相同的情形或相反的狀況？由於事務人員的晉升多受到法律規範的限制，所以雖然執政黨在提拔事務菁英時，有一定的自由裁量空間，但最後仍是要取決於能晉升至這些職缺中的職等要求，而這個方面

---

<sup>13</sup> 一九九三年郝柏村卸任內閣首長、連戰上任這段時期情況較為特殊，係由於其中涉及了國民黨內部主流及非主流勢力之爭，故對於該時期政府內部人事的衝擊較大。

<sup>14</sup> 關於「部門可替代性較高或較低」的判定標準，在「肆、研究設計」的自變項建構中有清楚的說明。主要係依部門的進入門檻高低、是否具有特一領域的專業領域屬性做為區分的標準。

就不是新政府可以決定的了。所以，關於新政府任命女性菁英的這個部分，也是著重在政務層級的探討，提出假說 3-3：輪替當年，女性政務菁英的流動變化大，女性事務菁英則較不明顯。

世代方面，如同表一、二的探討，穩定、制度化的國民黨政權以第一代政務菁英為多；而新政權則是以第二世代中壯層為主，另外也有年輕世代的任命。此乃由於民進黨政府自有特色的緣故，即一九八六年方才成立的年輕政黨在進行行政菁英的任命時，亦將減少任用第一代人員、增加第二、三代人員的任用。而就事務體系來說，由於法律升遷制度的規範，故該體系中年資乃為最重要的決定性因素；通常而言，事務菁英以第一代人員居多，第二代次之，第三代人員最少，提出假說 3-4：輪替當年，在政務層級中，新政府偏好任用第二世代人員，且增加年輕世代的菁英任用，故將減少任用年長人員；事務體系則乃以年資的高低做為升遷的基本標準與規範。

省籍做為考量的因素，是為了解民進政府執政後，提供外省籍人員行動的機會為何？本文認為強調本土化、「台灣人民做主」的民進政府，將無法提供外省籍菁英較多的行動機會與空間。然而這個部分，受限於資料的緣故，本文僅探討政務層級省籍菁英的流動，提出假說 3-5：政黨輪替當年，外省籍政務菁英的離開率高、新進率卻低。

關於「輪替前後兩時期」的比較，假說 2-2 中推論，新政府的歷屆閣揆在任用人事時，改變上屆閣揆已任命人事的幅度大於國民黨政府時期。故可進一步推論，民進黨政府行政菁英的流動較國民黨政府頻繁，提出假說 3-6：比較新舊政府時期，民進黨政府政、事務菁英的流動變化較國民黨時期來得大。部門方面，則須考量到新舊政府時期中，當時環境系絡下亟需改革、增進或者是加強的部門，例如新政府執政後的時期中，可能由於失業率提升、經濟不景氣等問題，而在改革財經類部門方面有較高的頻率及幅度。當然，大幅度行政菁英流動的比例當然是集中在政務層級。提出假說 3-7：新舊政府時期中，政務層級中人事易動的主要部門，與該時期環境系絡亟需改革、強化的部門有關。

另外，由於總統大選選舉期間民進黨十分強調兩性共治的理念，再加上其黨內女性菁英亦不少，故本文推論民進政府執政後對於女性政務菁英的任用，應較舊政府時期來得多。準此，提出假說 3-8：輪替前後兩時期的比較中，新政府任用較多的女性政務菁英。接著，年輕化的新政府，對於第一世代政務菁英的留任率應較舊政府低，增加中壯層人事的任命，亦增加任命年輕世代；而事務層級則仍依年資



「新」政府，「舊」官僚？：中央政黨輪替與行政菁英的流動

爲主。提出假說 3-9：前後兩政府時期的比較，新政府任用第一代政務菁英的比例持續下降；二、三代政務菁英的比例則是持續增加。最後，在省籍方面，強調本土化的新政府，應會持續減少任用外省籍政務人員，提出假說 3-10：新政府時期，外省籍人員的流動比率較國民黨時期來得大。

## 肆、研究設計

### 一、變項建構與操作

#### (一) 依變項的建構

從圖一的研究架構圖中，「流動方向」區分為：穩定、離開、內部流動及進入（新進）。流動範圍以是否任職於「五院主管職位」（10職等以上）作其劃分界線的標準：包含五院的部長、政務次長、常務次長及簡任級以上事務主管及所屬一級機關之首長為研究範疇。穩定指的是輪替之後，舊政府時期行政菁英繼續留任於原職位上（穩定率）；離開則說明了舊政府時期行政菁英離開五院主管的職位，這樣的情況可能是選擇離開政府部門，也可能是調換至非主管職上（離開率）；內部流動則代表著流動的範圍在這五院主管職中（內部流動率）；進入代表的是在新政權上台後，所任用新進的行政菁英是首次進入該系統內（新進率）。本研究以歷年度行政菁英職位流動的變化，做為建構資料庫的基準。

與其他依變項建構比較基礎相異者為「進入（新進）」，不同處在於之前的變項在於探討行政菁英於下個年度時的流向為何；而「進入（新進）」則是與前面的年度進行比較，檢視該位人員之前是否並未出現於五院主管職上，則為一新進行政菁英。由於流動率計算所比較的年度有所不同，所以每一個年度的人事流動率總合<sup>15</sup>並不會等於一百，在此提出說明。

#### (二) 自變項的建構

以下，將從架構圖中的結構面、事件面及個體變項等三個構面，探討建構原則：結構面上，以公元兩千年的政黨輪替作為探討菁英流動的年度。內閣改組的層次，則是以一九九六年至一九九七年、一九九九年至二〇〇〇年、二〇〇〇年至二〇〇一年、二〇〇一年至二〇〇二年的歷屆內閣首長更換，所造成的行政菁英流動

---

<sup>15</sup> 人事流動率總和=穩定率+內部流動率+離開率+新進率，由於新進率與其他流動率比較的年度基礎不同，故加總起來不會為百分之一百。

<sup>16</sup>。在下表四之一中，整理本研究時期中新舊政府閣揆更動改組排序。

表四之一：內閣改組時序表

年 / 月	九六年以後 改組次數	政治事件	行政院長
1996	連 戰組閣	九五年立委改選，行政院向舊立院負責，需總辭。	連 戰
1997.09	蕭萬長組閣	重大刑案持續發生，以及社會大眾針對上次改組只是局部性的小改，認為無誠意。	蕭萬長
2000.05	唐 飛組閣	兩千年總統大選後，政黨輪替。	唐 飛
2000.10	張俊雄組閣	唐飛因健康因素請辭行政院院長。	張俊雄
2002	游錫堃組閣	二〇〇一年的立委選舉。	游錫堃

資料來源：整理自中時電子報及蒐尋引擎

在個體變項上，包含五個構面：部門、層級，以及個人特質的性別、世代及省籍等。本研究中的層級是依其政治屬性來進行區分，部門則依其專業性 / 可替代性的高低進行衡量，另外還有性別、年齡、省籍等。以下說明之：

層級依其政治屬性之高低，區分為部長、政務次長、常務次長及簡任級事務主管，本文將部長及政務次長稱為「政務菁英」，常務次長與簡任級事務主管稱之為「事務菁英」。在此說明簡任級事務主管的涵蓋範圍：包含行政院各部會一級局處首長及各處室主任級成員（11 職等以上），以及附屬機關之首長。

在部門方面，本文將行政院三十六個部門（含行政院本部）分作以下七大種類來探討<sup>17</sup>：

<sup>16</sup> 由於資料來源為行政院人事行政局的主管人員名錄，其依年度進行各部門及其所屬機關的主管人事編纂，而不是依閣揆更替來進行修正，所以本研究在更換閣揆上的時間點，即以行政院長易動所跨越的「年度」，來做為分析的參考點。

<sup>17</sup> 行政院 36 個部門的分類中（含行政院本部），由於消保會主委由行政院副院長兼任，所以本研究不將該部會併入計算。有關行政院部門的分類方式，在此要感謝政治大學公共行政學系教授施能傑教授的意見給予，由於施能傑本身亦為政府再造委員會的委員之一，是以對於行政院各部門的職掌與運作相當熟稔，經由探討各部門業務的劃分與規類，本研究將行政院所屬一級機關區分做上述七個部門類別。其實有關區分 36 個行政機關為不同性質的類別，吳定（1990）曾進行過類似的區分，其中依政府功能的分類中，有一項分類即為「社會秩序」類別，而本研究關於該類別名稱的使用即是源自於此，這個類別中包括以下部門：法務部、內政部及中選會。而行政院於兩千年時增設海巡署，由於該部門職掌為負責維持海上的秩序，故將其併入該類別之中。

表四之二：行政院及其所屬一級機關依其業務屬性之分類

排序	類別名稱	部	門
第一類	財務經濟類	財政部、經濟部、交通部、中央銀行、公平交易委員會	
第二類	專業技術類	農業委員會、環保署、衛生署、國家科學委員會、原子能委員會、公共工程委員	
第三類	國家安全類	國防部、外交部、北美事務協調委員會、大陸事務委員會、僑務委員會	
第四類	幕僚管理類	主計處、經濟建設委員會、人事行政局、研究發展考核委員會、行政院本部 <sup>18</sup>	
第五類	公共服務類	原住民事務委員會、青年輔導委員會、勞工委員會、客家委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、蒙藏委員會	
第六類	文化教育類	教育部、新聞局、體育委員會、文化建設委員會、國立故宮博物院	
第七類	社會秩序類	內政部、法務部、海岸巡防署、中央選舉委員會	

資料來源：作者自製

在這樣的分類中，又可用可替代的高、低做區分，可替代性較低的部門代表進入門檻較高，可能是由於高專業性或是高機密性的緣故，此屬性中包含財政經濟類、專業技術類及國家安全類等；而可替代性較高的部門相較之下，進入門檻較低，幕僚管理類、公共服務類、文化教育類及社會秩序類等都屬於這個範疇<sup>19</sup>。

性別區分作男性、女性，探討民進黨政府在其宣稱的兩性共治下，實際上晉用女性人員的現實情況；年齡分成三個世代來進行探討，以五十五歲以及四十五歲作為區隔三個世代的時間點：第一世代（五十五歲以上，是最年長的一輩）、第二世代（四十五歲到五十四歲）、第三世代（四十四歲以下）。以五十五歲以及四十五

<sup>18</sup> 寫作過程中，施能傑建議行政院本部基本上應不屬任一類別之中，然而本研究認為院本部行政菁英的任用，在新政府執政年度中具有其代表性，故將其算入。另外，施能傑認為院本部之院長、副院長、正副秘書長及政務委員的性質，主要職務較偏幕僚行政，是以本文將其納入幕管類之中。

<sup>19</sup> 當然，就「幕僚管理」這個部門而言，主計處中的部長、次長人員的專業屬性並不低，且該部門中的這些位，通常都是由基層逐漸晉升而上。然而，由於該部門中，尚包括了行政院本部中的政務委員編制及其他可替代性較高的部門，這些職位與財經類、專技類及國安類的專業性相較，人員並非需具有某一專門特定領域的特殊專長方能勝任，所以屬於可替代性較高的部門。故在比例的沖抵之下，幕僚管理這個類別中仍以可替代性較高部門為多，所以將其歸在「可替代性較高」的部門中，在此特別提出解釋。

歲做為時間點的原因是，就一般情形而言，事務人員的退休年齡在六十五歲，以六十五歲減去十、二十分別做為區隔的兩個點。此處並不採用一般研究中，以每個十年做為一個年齡層的探討方式。另外，要說明的是，年齡的計算方式是以受訪者進入執政團隊的年度減去其出生年。這個變項在於探討政權的轉移是否同時也帶來了世代交替的現象；省籍則是區分為本省人或是外省人兩個群體來進行探討，探討外省籍政務人員在政權交替後的行動空間<sup>20</sup>。

## 二、資料蒐集方法

由於本研究將進行一九九五年到二〇〇三年間，長達九個年度的行政菁英流動比較，是故資料蒐集的第一步，即是進行相關人員名錄之登錄<sup>21</sup>。本研究的人事名錄相關資料來源，採以行政院人事行政局歷年所編制之「行政院暨各部會行處局署主管人員名錄」作為登錄依據，進行時序性到案登錄與資料庫的建立<sup>22</sup>。

---

<sup>20</sup> 省籍的判定標準，係以「中華民國名人錄」中所登錄的資料為主。在此必須額外提出說明的是，名人錄的資料蒐集方式，係以發放問卷的形式寄給當事人，再由受訪者填畢後寄回。問卷中填答項目有以下：中英文姓名、性別、出生年月日、籍貫（出生地）、現職、學經歷等項目。關於省籍的問法是「籍貫或是出生地」，這樣的問法可能會使填答者有以下的情況出現：受訪者可能是外省籍人士，但出生地在台灣，故其可能在該欄位中選擇填出生地（例如台灣省台南縣）。這個部分，本研究將依受訪者的主觀判定為主，意即採以受訪者所填寫的籍貫（出生地）來判定其省籍。若透過名人錄仍無法獲悉時，則輔以全球資訊網、電子報或者是書面報紙。

<sup>21</sup> 以一九九五年做為研究起點的原因，是因為提供事務菁英人事資料的「行政院暨所屬各機關主管人員名錄」，行政院人事行政局僅保留至九五年，在此之前的資料進行銷毀。所以關於國民黨政府的政事務菁英流動的研究，僅能從該年度開始，為本文一研究限制。

<sup>22</sup> 「行政院暨各部會行處局署主管人員名錄」的內容含三大部份：行政院暨各部會行處局署及省政府單位主管以上人員及附屬主要機關首長名錄；市政府廳處局主管以上及附屬主要機關首長；其他各院之單位主管級以上之人員。該名錄之人員資料來源，主要係由行政院各院會的人事機構提供給人事行政局該單位當年度最新的人事資料後，再交由人事行政局進行編製的工作。基本上每個年度是一本名錄，而於最近兩年，人事行政局於人員調動的補追上要求較高，所以每年度將會發行兩本冊子，於兩千年之前則是一年一本冊子。例如，二〇〇一年就有三月及八月份兩本名錄，而二〇〇二年也有四月及九月兩本名錄。本研究使用這些資料的方式，採以「年」為單位的人員名錄做為資料庫登錄之依據。因為若國民黨時期採用年度所編製的冊子，而民進黨時期採用一年重新調查兩次的兩本冊子，如此一來，民進黨政府的人事流動率將會被吸收掉，而看不出真正的流動情況。是以，為了資料的一致性，本研究採以「年度」的人事流動比較為主。

在人事行政局主管人員名錄中，對於個人特質變項的部會、層級、性別、年齡提供了完整的資料來源。對於本研究在分析這些個人特質變項時，提供了很多的助益。而在「省籍」方面的資料蒐集，則是以中央社所主編的「中華民國名人錄」及相關名人錄做為查詢依據，一九九六年至二〇〇三年的名人錄皆是本研究的參考資料。若名人錄上仍舊沒有資料時，則進一步以全球資訊網（WWW）、電子報等作為其他查詢工具。

## 伍、資料的分析

在開始探討中央行政菁英的流動之前，必須先說明行政菁英職位的變化，如此方能了解新進率的提升是否因為新人取代舊手的緣故，或是因為增設了新的職位，所以才提高了新進率的百分比。再則，依本研究架構的三層次—結構面、事件面及個體面來進行資料的說明與分析。

### 一、行政菁英職位的變動分析

本部分首先分析行政菁英的職位結構，關於歷年職位數增減的變化，以下分別以表五、表六呈現。

表五：歷年行政菁英職位增減表

	增長率 <sup>23</sup>	全部	增長率	部長	增長率	政務次長	增長率	常務次長	增長率	事務主管
1995	--	572	--	44	--	30	--	33	--	465
1996	1.05	578	0.00	44	-3.33	29	0.00	33	1.51	472
1997	7.09	619	4.55	46	10.34	32	6.06	35	7.20	506
1998	2.91	637	0.00	46	6.25	34	-2.86	34	3.36	523
1999	6.59	679	-2.17	45	2.94	35	5.88	36	7.65	563
2000	4.27	708	0.00	45	0.00	35	0.00	36	5.15	592
2001	6.36	753	6.67	48	5.71	37	8.33	39	6.25	629
2002	-0.40	750	0.00	48	0.00	37	-2.56	38	-0.32	627
2003	0.53	754	0.00	48	2.70	38	-5.26	36	0.80	632

\*百分比取至小數第一位，以下四捨五入

<sup>23</sup> 增長率計算方式：（當年度職位數－前一年職位數）÷前一年職位數×100%。

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

表五中可見，政、事務職位歷年呈現上漲走向，從一九九五年的五百多名到二〇〇三年的七百多名；而在二〇〇二年時，職位數呈現些微負成長的情況，總體職位數較去年些微減少。從總體職位數的增長情況而言，可發現行政院組織架構愈來愈龐大，所以在員額的編制上亦呈現歷年增長率提高的情形。一九九七年增設了原住民委員會以及體育委員會這兩個新的行政院所屬一級機構，兩千年增設海岸巡防署，二〇〇一年客家委員會等單位的設立，都是行政院組織持續龐大的證明。

所以，當探討政黨輪替後新政府晉用新進行政菁英的多寡時，必須要能考量到這其中是否因為職位數的增加，所以才造成新進率提高的影響；或者真的是因為政府進行大規模的人事換血，所以才造成了比例的增加。接下來在表六中，將探討職位的增加與新進比率間的關係。

表六：行政院新增主管職位數佔新進人數之百分比<sup>24</sup>

年 度	新增職位數	新進人數	百分比%
1996	6	112	5.36
1997	41	140	29.29
1998	18	113	15.93
1999	42	103	40.78
2000	29	157	18.47
2001	45	183	24.59
2002	-3	139	-2.16
2003	4	131	3.05

\*百分比取至小數第一位，以下四捨五入

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

在表六中可見，每年因新增職位所造成的自然新進數，佔整體新進率中，以一九九九年的四成最高；其次為一九九七年的二成九，而除了二〇〇二年的比例呈現些微負值外，其他各年度皆為正數。然而，真正的新人取代舊手的數目，必須要扣除因新增職位數所帶來的改變，才算是合理。所以一九九九年行政菁英系統中有如

<sup>24</sup> 計算「新設職位新人數／總新人數之百分比」，目的為了瞭解有多少新進率是因為增設新職位的緣故。

此之高的新進率，就必須考量到由於精省後原屬省政府業務的單位，轉到行政院財政部、經濟部等部門掌管，如此一來造成了當年度行政院新進菁英比例的大幅提升。

在檢視新增職位數可能對於新進率產生的影響後，接著將依序探討中央行政菁英在三個層次的流動變化。

## 二、結構的流動分析

首先，以政黨輪替當年將一九九三年至二〇〇三年劃分作三個時期，探討輪替前、中、後的行政菁英流動狀況。由於本文欲探討民進黨執政後，是否為行政院政、事務層級帶來「新政府、舊官僚」的氣象。所以，在資料分析方面以下分別對於全體行政菁英、首長及政次（政務體系）、常次及事務主管（事務體系）等三個部分進行描述、討論，以下表七呈現之。

表七：政黨輪替前後三時期行政院菁英的流動率

	時期 <sup>25</sup>	穩定率	內部流動率	離開率	新進率
全體 行政菁英	政黨輪替前	71.4	11.5	13.1	18.7
	政黨輪替	68.6	10.6	19.4	22.2
	政黨輪替後	66.3	11.5	20.7	20.1
首長及政次 (政務層級)	政黨輪替前	65.2	14.6	14.5	12.8
	政黨輪替	11.3	11.3	73.8	60.0
	政黨輪替後	68.5	10.4	19.5	14.1
常次及事務主管 (事務層級)	政黨輪替前	72.3	11.1	12.9	19.6
	政黨輪替	76.3	10.5	12.2	17.4
	政黨輪替後	66.1	11.6	20.9	20.8

\*表格中百分比為橫向讀取

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

<sup>25</sup> 輪替前中後三時期人事流動比率的計算：政黨輪替前為國民黨主政時期的人事流動變化情形，比率之計算為九五至九八年中穩定率、內部流動率、離開率、新進率，再加上九九年的新進率（因為九九年的新進人員比率是與九八年相較而得），最後取其平均值。而輪替當年則是以九九年人事流向（穩定率、內部流動率、離開率；與兩千年相較而得）與兩千年人事來源（新進率；與九九年相較而得）之數據為主。最後，政黨輪替後則係指民進黨執政前期的人事流動變化，為兩千年後至二〇〇三年的人事流動平均值。



首先，檢視全體行政菁英的流動，在穩定率方面，以輪替前的七成一最高，其次是輪替時期，而又以輪替後的六成六最低。輪替前後的內部流動率皆為一成一，輪替當年為一成，三個時期的差距並不大。離開率，以輪替後的二成最高，輪替當年的一成九居次，最低的是輪替前的一成三。最後，新進率則是輪替當年最高，輪替後居次，輪替前最低。以上各種比例的變化，可發現國民黨時期的穩定率比新政府時期高，相對地即是離開率及新進率呈現較低的情況，反映出舊政府時期行政菁英的流動確實較新政府時期來得穩定。

在探討總體行政菁英的流動後，接著分別檢視政事層級中行政菁英的流動率，如此一來，便可以精確地劃分出兩體系中人事流動的特色。政務層級在輪替當年的穩定度最低，僅有一成一，輪替前後皆高於六成以上。內部流動率同樣是以輪替當年較低，輪替前後較高，但之間的差距較小。除此之外，在離開率及新進率方面，政權交替年度最高，而輪替後高於輪替前，這三個時期間呈現顯著的比例差距。從上表中可發現政黨輪替當年的穩定度明顯偏低，所以如此之故，不外是因為政務官政治屬性濃厚，需隨政黨成敗而上下台，所以當年度的穩定率必然明顯偏低。那麼，相對地在離開率、新進率上，比例就會明顯呈現偏高的情況。另外，值得注意的是，輪替後（新政府）的離開率、新進率，都比輪替前來得高（舊政府），這樣的情況說明了民進黨政府在政務菁英的更動上，較國民黨時期頻繁。

在事務體系方面，穩定率最高的是輪替當年的七成六，其次是輪替前的七成二，而又以輪替後的六成六最低。內部流動率這三個時期的比例差距小。離開率則是以輪替後的二成最高；新進率則也是以輪替後的二成為最高。歸納所得，事務菁英於輪替當年最為穩定，輪替前期次之，新政府執政後呈現最不穩定的狀態。這樣的換人策略代表著新政府在事務菁英的人事異動上，採「兩階段更換人員」的方法。第一階段首先更換政務層級菁英，第二階段再進行事務體系的重新調整。這樣子做的理由，可能是新政府不希望一上任後就在兩大層級中大幅更換人事面孔，所以採以漸進的方式，先對於政治屬性極高的政務菁英進行異動，接著再進行第二波事務菁英的人事調換。綜前所述，支持假說 1-1：政黨輪替當年，部長及政務次長的流動率應較非政黨輪替時期大；而事務菁英的流動，應在是輪替後才呈現較不穩定情況。

總而言之，可發現部長及政次的政治屬性濃厚，故在各種流動方向的變動上最大。關於新舊政府兩時期的比較，發現政務菁英在政權交替後，流動頻率仍較輪替前來得高。另外，輪替後對於事務菁英的大幅調動則是新政府所謂的「兩階段換人

論」。

### 三、事件的流動分析

此處依閣揆更替作為區分的時間點，探討內閣首長易換當年度行政菁英的流動情形。一九九五年至二〇〇三年行政院院長更換的次數有四：分別是跨一九九六年至九七年的「連戰—蕭萬長」，一九九九年至二〇〇〇年（政黨輪替年度）的「蕭萬長—唐飛」，二〇〇〇年至二〇〇一年的「唐飛—張俊雄」，以及二〇〇一年至二〇〇二年的「張俊雄—游錫堃」這四個時間點。以下，以表八呈現之：

表八：閣揆更換時行政菁英的流動率

	時 期	穩定率	內部流動率	離開率	新進率
全體 行政菁英	1996-1997(連戰—蕭萬長)	67.8	14.9	12.8	22.6
	1999-2000(蕭萬長—唐飛)	68.6	10.6	19.4	22.2
	2000-2001(唐飛—張俊雄)	65.0	13.7	19.8	24.3
	2001-2002(張俊雄—游錫堃)	64.9	12.2	22.0	18.5
首長及 政次 (政務層級)	1996-1997(連戰—蕭萬長)	64.4	16.4	11.0	14.1
	1999-2000(蕭萬長—唐飛)	11.3	11.3	73.8	60.0
	2000-2001(唐飛—張俊雄)	75.0	8.8	15.0	14.1
	2001-2002(張俊雄—游錫堃)	45.9	17.6	32.9	22.4
常次及 事務主管 (事務層級)	1996-1997(連戰—蕭萬長)	68.3	14.7	13.1	23.8
	1999-2000(蕭萬長—唐飛)	76.3	10.5	12.2	17.4
	2000-2001(唐飛—張俊雄)	63.7	14.3	20.4	25.6
	2001-2002(張俊雄—游錫堃)	67.4	11.5	20.7	18.0

\* 表格中百分比為橫向讀取

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

在全體行政菁英的部分，四次閣揆更替的穩定率皆在六成以上。但國民黨時期及輪替當年的閣揆更替，穩定度高於政權交替後。輪替當年的內部流動率較低，國民黨時期閣揆更替的內部流動率較高。接著，蕭萬長接替連戰的離開率最低；其餘的皆有二成左右的比例。而最高、最低的新進率，皆出現在民進黨執政時期的兩次閣揆更替。由於這個部分包含了政事務兩迴異體系內的人事流動，所呈現出的數據

可能無法清準說明實際流動的狀況，故以下區分政、事務兩體系探討之。

檢視「政務菁英」的流動，穩定率最低為輪替當年的一成一；蕭萬長接替連戰的穩定率為六成四；而新政府執政後，第一次閣揆更替的穩定率為七成五，但第二次更替時卻只有四成七。其次，內部流動率以新政府第一次閣揆替換的比例最低，其餘三次皆有一成以上。在離開率方面，蕭萬長接替連戰的離開率最低，為一成三；政黨輪替年度最高為七成三，隨後的兩次閣揆更替，第一次替換時為一成三，第二次更替時卻提升至三成二。最後，新進率最高為輪替當年（六成），其次為新政府執政後的第二次閣揆更替。以上，支持假說 2-1：閣揆更替時期，政、事務菁英的流動變化，比輪替當年小。

綜上所述，除了發現輪替當年政務菁英的流動率最高、新政府時期較舊政府時期高之外；並可進一步歸納出，在新政府時期的兩次閣揆更替中，第一次閣揆更替（張俊雄接替唐飛）的流動率較為平緩，乃是因為唐飛就任閣揆後因個人健康因素辭職，時間距離其組閣只有幾個月，所以張俊雄接任時並不需再大幅度地進行內部人事的調動。然而在第二次閣揆更替時期（游錫堃接替張俊雄），政務層級則呈現大幅流動，程度僅次於輪替當年。乃由於隨著第五屆立委選舉結束，行政院跟著改組之後，新政府在政務菁英的任命，更進一步任用與執政黨意識型態接近、更能配合的人員來擔任，所以才會造成這樣的變化。代表了民進黨政府逐漸在政府體系中汰換舊政府時期的人員，任用新的人事、增加自己在政院裡的實權。

在「事務菁英」的部分，表格顯示了新政府執政後的第一次閣揆更替（張俊雄接替唐飛），對於事務菁英的衝擊較大，各種的流動率呈現出最不穩定的情況。比較新舊政府，發現在新政府執政後，兩次的閣揆更替都帶來了比舊政府時期還要高的離開率；而在穩定率方面，新政府的比例確實較舊政府時期來得低。以上數據支持假說 2-2：新政府在閣揆更換的內閣改組時，政、事務菁英的流動變化將比舊政府時期大。

這個部分除了進一步佐證結構分析的兩階段換人觀點外，並可進一步推論出：在政務層級方面，新政府執政後第二次閣揆更替（游錫堃接替張俊雄時期）的人事流動率僅次於輪替當年；事務層級則在新政府執政後的第一次閣揆替換（張俊雄接替唐飛）時異動最大。代表民進黨政府在這兩個層級的人事任用中，加入了政治性的策略考量，依序、逐漸地進行人事汰換，加入了實際權力的掌控。

#### 四、個體的流動分析

最後，探討個體層次的流動變化，本研究將其分為層級、部門、性別、世代、省籍等五部分，以政黨輪替做為區分的時間點，探討三個時期的流動率。必須說明的是，本表格中個體變項的百分比，係以其所佔全體行政菁英的百分比作為計算。因為考慮到如果不以全體行政菁英作為分母，那麼就看不出來新舊政府時期中，對於各個體變項中行政菁英的任用，在數量上是否有其增減的變化。以下，由表九呈現。

表九：行政菁英個體層次變項上的流動率

	政黨輪替前				政黨輪替當年度				政黨輪替後			
	穩定率	內流率	離開率	新進率	穩定率	內流率	離開率	新進率	穩定率	內流率	離開率	新進率
層級 部長	59.7	15.7	16.1	11.0	6.7	6.7	82.2	57.8	67.6	9.0	13.9	7.6
政務次長	73.1	13.2	12.1	15.5	17.1	17.1	62.9	62.9	69.8	8.3	21.0	15.2
常務次長	77.0	11.9	8.9	6.6	77.8	11.1	11.1	8.3	68.2	7.8	12.2	4.4
事務主管	72.0	11.0	13.2	20.4	76.2	10.5	12.3	17.9	65.9	11.5	21.2	21.6
<b>首長及政次 ( 政務層級 )</b>												
部門 財政經濟類	66.3	25.4	8.3	14.6	44.4	0.0	55.6	33.3	51.9	14.8	33.3	7.4
專業技術類	71.8	6.7	16.4	11.7	12.5	12.5	68.8	68.8	58.4	14.6	27.1	22.9
國家安全類	64.9	11.6	19.7	32.3	7.7	30.8	61.5	45.5	71.3	2.6	26.1	15.0
幕僚管理類	64.4	19.0	12.8	6.3	5.3	5.3	78.9	52.6	66.1	16.9	11.8	11.7
公共服務類	64.3	10.0	15.7	26.4	0.0	0.0	100.0	100.0	81.5	3.7	11.1	14.8
文化教育類	71.2	8.2	11.3	5.4	0.0	9.1	90.9	81.8	75.7	6.1	18.2	15.2
社會秩序類	40.0	25.0	15.0	10.0	20.0	20.0	60.0	42.9	90.5	4.8	4.8	4.8
性別* 男性	58.6	13.9	14.5	11.8	10.0	11.3	66.3	53.8	58.9	9.6	18.3	13.7
女性	6.5	0.7	0.0	1.0	1.3	0.0	7.5	6.3	9.6	0.8	1.2	0.4
世代* 第一世代	37.2	7.3	11.9	5.9	5.0	10.0	45.0	17.5	32.4	3.2	10.3	5.9
第二世代	26.7	7.3	2.0	5.3	6.3	1.3	27.5	36.3	32.5	6.8	8.4	6.7
第三世代	1.7	0.0	0.9	1.6	0.0	0.0	1.3	6.3	3.6	0.4	0.8	1.6
省籍* 本省人	32.4	9.1	13.5	17.6	7.8	7.8	39.0	51.9	61.4	9.5	13.2	10.0

「新」政府，「舊」官僚？：中央政黨輪替與行政菁英的流動

	政黨輪替前				政黨輪替當年度				政黨輪替後			
	穩定率	內流率	離開率	新進率	穩定率	內流率	離開率	新進率	穩定率	內流率	離開率	新進率
外省人	29.8	5.2	6.5	4.8	2.6	3.9	35.1	9.1	7.6	0.9	5.8	1.2
<b>常次及事務主管 ( 事務層級 )</b>												
部門 財政經濟類	72.2	12.7	11.2	16.4	73.4	15.6	10.2	14.2	70.6	12.2	15.9	13.1
專業技術類	78.0	8.2	9.3	15.6	77.5	7.9	12.4	15.9	67.5	11.0	20.7	24.6
國家安全類	64.4	9.2	23.0	28.4	85.1	6.0	9.0	11.6	57.1	6.3	35.1	33.5
幕僚管理類	71.9	16.2	7.9	14.0	70.0	15.7	14.3	16.7	70.3	12.4	13.8	16.7
公共服務類	73.6	8.5	15.8	20.8	78.7	6.7	12.0	15.2	57.3	17.9	24.5	21.8
文化教育類	72.8	9.0	14.2	23.3	77.8	8.1	13.1	17.8	63.1	12.1	23.3	23.6
社會秩序類	68.9	14.3	12.7	22.5	69.8	12.7	17.5	33.3	70.9	8.6	18.8	17.9
性別* 男性	67.4	10.4	3.7	17.6	71.0	9.5	11.2	15.6	59.7	10.5	1.2	18.2
女性	5.0	0.6	0.9	1.9	5.3	1.0	1.0	1.8	6.4	1.2	1.3	2.6
世代* 第一世代	29.3	3.8	8.6	6.7	35.1	3.2	6.7	4.9	29.0	4.2	11.5	7.7
第二世代	34.6	6.1	3.7	10.2	37.1	6.5	4.3	10.4	34.4	6.8	8.4	11.1
第三世代	8.6	1.2	0.6	2.5	4.2	0.8	1.2	2.1	2.9	0.6	0.9	1.9

\*打「\*」代表個體變項占全體行政菁英的百分比

\*\*表格中百分比為橫向讀取

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

「層級」這個變項，進一步細分作部長、政次、常次、事務主管等四個部分討論。輪替當年部長的穩定率為百分之六、政次為一成七、常務次長及事務主管為七成多。可發現由部長、政務次長到事務菁英，穩定率呈現由低而高的走向。離開率方面，部長高達八成多，其次為政次的六成二，常次及事務主管的比率皆為一成多。雖然部長的離開率最高，然而新進率最高的卻是在政務次長，達六成；常次僅百分之八；事務主管則有一成七的新進率。部長的流動並未如想像中來得大的原因之一，在政權初步轉移之際，民進黨在組成各部會首長人事時，某些程度上傾向留任舊政府時期菁英，以代表新政府的聯合內閣、全民政府精神，所以在最上層的政務體系（部長）中，並不完全傾向任用新進人員。反而在政務次長的任命上，由於受到媒體、在野黨以及民眾的直接關注較低，然而卻也是規劃、推動政務的重要層

級，故在此一層級中，得以晉用較大比例的新進人事。所以，基本上數據並不全然支持假說 3-1：政黨輪替當年，層級愈高的行政菁英流動愈大。

比較新舊政府時期，可看出新政府執政後，各層級菁英的穩定率皆為六成；而舊政府中部長的穩定率不及六成，其他三個層級的穩定率皆達七成以上。所以可以推論新政府部長的人事穩定度較高，更換速度反而較國民黨時期慢；然而在其他三個層級方面，新政府人事更換的速度較舊政府時期來得快。類似的情況出現在離開率的比較，同樣在部長以外的三個層級中，新政府都有著較高的離開率。另外，一個較有趣的情形是，舊政府各層級人員的內部流動率，總體皆有一成以上；而新政府卻僅有事務主管的比例達一成。這說明了國民黨政權長期以來，有著相當比例由同一群菁英把持著，而其透過內部的流動擔任著不同的職位；相較之下，由於新政府係一新政權，所以這樣的情形並不明顯。是以，有關假說 3-6：比較新舊政府時期，民進黨政府政、事務菁英的流動變化較國民黨時期來得大並不全然支持。

接著，討論「部門」這個變項。首先，檢視輪替當年政務菁英的流動率：在穩定率方面，可替代性較低的部門中，財經類高達四成四、專技類達一成二、國安類達百分之七；可替代性較高部門中，幕管類有百分之五，公服類、文教類皆為零，但一特別的情況是社會秩序類的比率達二成<sup>26</sup>。據此，假說 3-2：輪替當年，可替代性較低部門中，政務菁英的穩定率高於可替代性較高部門的政務菁英，並不全然正確，但總體情況接近。就離開率而言，可替代性較低的部門為五至六成；而可替代性較高的部門除了社秩類外，皆有七、八成以上的高度離開率；新進率的情況基本上與上述二者相同。

接著，檢視新舊政府時期政務菁英的流動，發現新政府在可替代性較高的四個類別中，穩定率皆較舊政府時期來得穩定；而可替代性較低的財經類、專技類的穩定度，反而比舊政府時期來得低，原因可能與新政府亟欲在這幾個高專業部門中放入其人事控制權、以及該時期對於經濟成長需求的訴求有關。這樣的情況與輪替當年出現了迥然不同的結果，說明了新政府在這些可替代較低的部門中，一開始是採穩定的策略、很高比例留用自舊政府時期的菁英；而之後則是逐漸地去汰換裡面的成員，較大幅度更換組成人事。而在可替代性較高的部門中，雖然在輪替當年大幅進行人事調動，但之後反而呈現較為穩定的狀況。在這之中，有一較為例外的情形

---

<sup>26</sup> 探討個案，發現該類別在輪替當年，僅包括三個類別（當時海巡署尚未設置為行政院所屬一級機關），其中的中選會主委穩定，沒有流動，所以在輪替當年整體呈現略為穩

是國安類別，其穩定度反而較舊政府時期高，可能因為這些部門屬於政府安全、情報系統，故新政府有動機將其掌控，使其更為穩定。有關前後兩個政府在離開率及新進率的數據呈現，相同可用這樣的理由推論之。故支持假說 3-7：新舊政府時期中，政務層級中人事更動的主要部門，與該時期環境系絡亟需改革、強化的部門有關。

接著，關於**事務菁英**的流動探討，發現輪替當年，各類別的穩定度皆相當高，達七八成以上比例，代表著行政中立的事務菁英穩定性極高。所以這個部分，本文將焦點置於新舊政府時期的比較，從數據的呈現來推論新政府對於事務菁英的任命，是否加入了一定程度的控制機制。從表格中可以發現，政黨輪替後各類別中事務菁英的穩定度，除了社會秩序類有些微高於舊政府時期的比例外，其餘皆較低。而且幾乎各類別的穩定度，甚至比輪替當年還要來得低。這是一個有趣的發現，代表著新政府確實在事務菁英的任用、提拔中，加入了政治因素的考量。而這樣的現象，並未受可替代性高低而有明顯的差異，而是在整個事務菁英系統中，皆出現了類似的情形。

個體層次的「性別」部分，本研究著重探討，新政府對於女性晉用的比例，是否較輪替前來得多<sup>27</sup>。輪替當年，女性政務菁英穩定率極低、離開率與新進率相對較高；女性事務菁英的流動率，基本上穩定率高，和政務層級的情況不同。符合假說 3-3：輪替當年，女性政務菁英的流動變化大，女性事務菁英則較不明顯。比較新舊政府兩時期，發現女性政務菁英的穩定度從百分之六上升三個百分點，離開率提升，新進率降低。相對於國民黨時期而言，從穩定率可推論新政府對於女性政務菁英的任用確實有所提升。準此，支持假說 3-8：輪替前後兩時期的比較中，新政府任用較多的女性政務菁英。有關女性事務菁英的流動率，在政黨輪替後，穩定率上升，且新進率也有提高，所以可推論，民進黨時期任用女性事務菁英的比例較國民黨政府時期來得高。

總結以上，無論政務或事務體系中，增加任命女性主管已是一股趨勢，只是在

---

定。

<sup>27</sup> 歷年度男 / 女性行政菁英流動率的算法，係採男女菁英的人數加總後，再除以各自的流動率而得。也就是說以總數做為分母，分子為（各自的流動率\*男或女性人數）。故當部門中男性人數較多、女性人數較少時比率差異就會較大。乃是由於本研究係在探討新舊政府時期，任命女性行政菁英的比例是否有愈趨增加的走向，所以必須進行男女總數為分母的除法，再比較女性人員在比率上是否有較男性增加任用的趨勢。

比例上仍屬**微幅增加**的階段，並不如一般媒體所給的印象那麼明顯。

「世代」部分，著重探討新政府在任用行政菁英時以哪個世代為主，以及年輕世代菁英增加任命的趨勢為何<sup>28</sup>。**政務層級**部份，輪替當年，第一世代政務菁英的離開率明顯大於新進率，出去多而進來的少，代表新政府對於年長人員之任命，呈現大幅縮減的走向。第二個世代的離開率低於新進率，顯示民進黨政府在政務菁英的任命上，以第二世代為主。最後，第三世代政務菁英的任命，也有增加的趨勢。關於**事務菁英**世代人員的流動，輪替當年各世代事務菁英的穩定率反而較輪替前後來得高。代表該層級人員受一定法律規範與保障，事務菁英不必隨政權的交替而下台。另外，事務菁英並非完全以年資最高者為數最多，從表格可見各時期中，第二世代事務菁英仍略占多數。以上，部分支持假說 3-4：輪替當年，在政務層級中，新政府偏好任用第二世代人員，且增加年輕菁英的任用，故將減少任用年長人員；事務體系則乃以年資的高低做為升遷的基本標準與規範。

關於輪替前後的比較，舊政府時期偏好任用第一世代**政務菁英**，第二世代政務菁英次之，而最年輕者則最少任用。然而輪替後出現一個新的趨勢，新政府對於第一世代政務菁英任用減少<sup>29</sup>，並增加任命第三世代政務菁英，支持說 3-9：前後兩政府時期的比較，新政府任用第一代政務菁英的比例持續下降；二、三代政務菁英的比例則是持續增加。可瞭解新政府對於年輕政務菁英的培植與晉用，顯示以年輕、活力為號召的民進黨政府在該世代人員的晉用上確有所增。關於新舊政權**事務菁英**流動的比較中，有一個特別的情況是，舊政府任用第三代世務菁英的比例較新政府多。這是一個有趣的發現，之所以在國民黨時期，第三代事務人員較有機會晉升至主管人員的可能，在於舊政府時期政、事務層級的區分並不明顯，不少政務菁英乃由事務體系而來，由於之間的管道流通率較大，所以在年資較長的上層事務菁英晉升後，下層結構也需遞補新進人事，故年輕的第三代事務菁英在此情況下方得以較為順利地升遷（舊政府時期有所謂的事務世代遞移的現象）。而自從新政府從上任後，政事務明顯區分開來，對於事務層級而言，第一、二世代人員繼續在事務體系服務，較無職缺與機會可讓年輕人員來進行遞補，所以形成了年輕事務菁英較低任用的情況。

---

<sup>28</sup> 比率計算方式同性別這個變項，係三個世代中之總人數與各世代中流動率之結果。



最後，探討「省籍」這個變項<sup>30</sup>，這個部分僅只探討**政務菁英**的流動<sup>31</sup>。表中發現輪替該年，外省菁英的離開率為三成多，新進率卻不及一成，經驗數據支持假說 3-5：政黨輪替當年，外省籍政務菁英的離開率高、新進率卻低。本省人員的離開率也為三成多，但新進率卻達五成，相對於之下高出許多。比較輪替前後時期，舊政府任用外省籍人員的比例高出新政府許多，代表著政權交替後的民進黨政府持續減少外省籍人員的晉用。據此，成立假說 3-10：新政府時期，外省籍人員的流動比率較國民黨時期來得大。統而言之，民進黨政府仍不偏好任用外省籍菁英，有關他們離開政府部門的職缺，則大量以本省籍菁英取代。

## 陸、研究發現及結語

本文係探討新政府執政之後，「新政府與舊官僚」的相關描述是否正確。爲了探討此一研究問題，研究設計依政黨輪替前後三個時期、閣揆更替等不同時間點進行切割，探討政、事務層級間的行政菁英流動情形，並且加入個體層次的考量。以下，提出本研究發現：

### 一、層級的鬆動策略

在層級方面，發現替換速度採取由上而下逐層汰換的策略。總的來說，不同政治屬性的層級，呈現出不同程度、不同時期的流動性策略：政務菁英的政治屬性高，所以政權交替當年即有大規模的人事流動。事務體系的永業制保障，使其在輪替當年的穩定度高、流動率變化小；然而較爲有趣的情形是，新政府執政後，該類人員的穩定度卻變低，離開率大幅提升。本文以新政府的「兩階段換人策略」，來解釋這樣的情形。

---

<sup>29</sup> 各方面流動方向的比例都呈現減少的情形，除了新進率有微幅提升。

<sup>30</sup> 有關省籍比率的計算同上述性別、世代的方式。

<sup>31</sup> 在個體層次省籍這個變項上僅探討政務層級的原因是，本文資料庫來源的「行政院暨各部會行處局署主管人員名錄」，並沒有提供這一個變項的資料，所以須以其他方式來獲得資訊。本研究有關行政菁英省籍的資訊來源係以中央社主編的中華民國名人錄爲查詢之依據，由於該名人錄中並無法完整蒐錄到行政院所有主管的個人資料，所以將範圍縮小至只討論「政務菁英的省籍」，以利後續的資料分析。

解釋上述情形，若民進黨政府於兩千年時，在政事務層級內皆進行大規模的人事變動，對亟欲穩定人心的新政府有其困難性，故選擇兩個階段來汰換。所以，關於政權輪替後的「新政府與舊官僚」說法，並非完全如此，民進黨政府在用人策略上有其複雜的策略意涵。也就是說在政府體系中，政治屬性高的政務菁英在兩千年結構性上的衝擊下，的確更換相當多的新進人員；而事務菁英雖在輪替當年的流動率較為平穩，卻在新政府執政之後開始有較大規模的流動。

## 二、替換速度的差異

在部門方面，政務菁英呈現出較為有趣的狀況：國民黨政府時期輪替當年，可替代性較高部門的政務菁英流動率頻繁；可替代性較低的部門，則相對呈現較為穩定的情形。然而在政黨輪替後，可替代性較高的部門反而較為穩定；可替代性較低部門的政務菁英，在結構上呈現較大的變化。代表民進黨政府在輪替當年、輪替後的兩個時期中，有著不同替換速度的策略。這除了說明新政權本身在可替代性低部門中的人才限制外（例如財經領域），也喻含著新政府逐漸在這些部門中欲掌握一定的人事控制權，汰換舊政府時期人員，進而部署新進人事。綜上所述，發現新政府在不同部門的菁英任命上，也有替換速度的策略，於輪替當年大幅更換可替代性較高部門中的政務菁英，而於輪替後再逐步更換可替代性較低的政務菁英。

## 三、由上而下的性別滲透

輪替當年，一部分女性政務菁英離開政府部門，另也有一批新進女性的加入。由於民進黨內即有不少的女性菁英，故在進行新內閣人事任命時，可能較不偏好留任舊政府時期女性人員。另外，再加上總統選舉中亟力訴求的兩性共治，所以民進黨政府在政務層級中將任命更多的女性。這是因為政務層級的人事任命較為一般民眾知曉，而新政府為了兌現其競選承諾、使社會大眾確認其在行政菁英的團隊中，確實大幅提高了女性人員的晉用，所以，首先將在政務層級中增加女性菁英的任命。其次，在政黨輪替後，事務系統內也有增加女性事務菁英的任命，只是在比例上，皆屬微幅增加的階段。

從菁英人才的角度討論女性加入政府部門的動機，是什麼樣的動機使得女性參與新政府呢？除了新政府選舉時的兩性共治訴求，提供女性這個機會外，女性人員的「行動選擇」—即其對於民進黨意識型態的認同，應是趨使其加入政府部門的一

大緣故。由於民進黨內部女性政治菁英為數不少，所以在取得政權之後，將有一定比例的人事來源取自於此。這些女性的理念與偏好，皆與新政府較為接近，所以加入政府的動機可能來自意識型態之歸屬。

綜上所述，可以發現新政府先從政務體系開始晉用女性人員，再慢慢滲透至事務層級，此乃一「由上而下的性別滲透策略」。不論是在政務或是事務體系內，女性皆有增加任命的趨勢，但在程度上並不明顯。政務系統早於、多於事務體系內的女性任命，除了說明新政權欲彰顯增加女性任命的效果之外，也說明了事務體系有一定法定的升遷規定，無法在短時期內進行較大規模的改變。

#### 四、世代替換

兩千年總統大選後的政權轉移，也帶來了行政菁英的世代交替。在政務系統方面，國民黨時期偏好任用第一世代政務菁英，第二世代次之，而最年輕者則最少任用。然在，在新政權上台之後，出現了一個新的趨勢：民進黨政府對於第一世代的政務菁英減少任用，並更高比例任用第二世代政務菁英；另外，年輕化的新興政黨執政，同時提供了年輕世代一個行動的機會。

在事務系統方面，新政權與舊政府並沒有什麼差異。可能原因是，文官系統法律規範須依一定的年限晉升，並且退休的年齡也有明確規定，所以無論哪個政黨當政時，情況都不會有過大的差異。然而，較為有趣的一個發現是：舊政府時期，在事務菁英層級中產生了世代遞移的現象；而民進黨政府則僅於政務層級產生世代交替的轉變！

接著，我們可以提出一個問題：如果政權沒有轉移的話，那麼政務層級中會存在世代替換的情況嗎？在回答這個問題之前，必須檢視兩個政權世代的基本差異。由於新舊兩個政權在年齡上差了十多歲（為一個世代左右），想當然爾，兩者所能帶進入政府內的人事，也會有著不同世代的差異。因為在不同的年齡中，所認識、有所交集的人，由於社會資本的建立與轉換，皆較可能集中於同一世代。職是之故，若政權未能轉移，則世代替換的現象將不可能有如此遽大的改變。

#### 五、外省籍大撤退？

輪替當年外省籍菁英大幅選擇離開；相對地，本省籍則有相當高比例進入新政府。比較輪替前後時期，可發現國民黨時期較民進黨時期任用較多的外省籍人員。

另外，取得執政權後的民進黨政府，則是一直在減少外省籍人員的任用。由於民進黨早期為反對黨時，黨內外省籍人士的比例本來就比本省籍少，是以輪替之後，新政府較不傾向任用外省籍人員。再則，因為意識型態的差異，故於執政方針、治國理念上亦會有所不同，亦可推論其將減少外省籍菁英的任命。歸納上述，可以瞭解新政權大幅增加本省菁英任命、減少外省籍人員任用，這樣的情況我們將其稱為「外省籍大撤退」！<sup>32</sup>

本文除了從新政府的「需求面」來進行解釋外，另一方面也從菁英人才的「供給面」來進行思考。由於新舊政權意識型態以及面對省籍問題反應態度的差異，所以新政府除了減少提供外省籍人員行動的機會外，外省籍人士對於新政權的參與程度也會降低。綜而言之，新政府不僅減少其職業選擇的機會，外省籍人員參與新政府的行為動機也將大為減弱。

在介紹研究發現後，最後對於未來相關研究發展與方向建議如下，由於本文僅在探討輪替前後行政菁英的流動方向，並沒有進一步討論關於輪替當年選擇離開政府部門的菁英，在兩千年後任職的場域為何；亦沒有分析民進黨政府行政菁英的來源及其專長領域。最後，二〇〇四年民進黨政府二次執政後，對於行政菁英的組成與流動又造成了何種程度的影響，是否與國民黨政權任用團隊菁英的模式愈來愈接近？兩千年首次政黨輪替對於行政菁英的任用組成僅是特例或是未來的常模？這些都是台灣政治發展中，值得觀察、探討與努力的方向。

## 參考文獻

中央通訊社編製

1996 中華民國名人錄，台北：中央通訊社。

---

<sup>32</sup> 就「省籍」該變項而言，本研究探討的範圍限於政務層級，不包含事務層級，原因在註31中說明，在此特再提出以免造成讀者混淆。有關事務菁英中不同省籍所佔的比例，可參考余致力（2002）〈台灣行政學研究的新課題：政黨輪替對常任文官的衝擊與影響〉一文，文中指出輪替前外省籍主管比例為三成，政黨輪替後亦有二成三的比例。該文事務菁英之定義，為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、幕僚長及常務副首長等。雖然此研究有關「事務菁英」的界定與本文涵蓋範疇有些許出入，但仍為一重要參考的依據。

- 1997 中華民國名人錄，台北：中央通訊社。
- 1998 中華民國名人錄，台北：中央通訊社。
- 1999 中華民國名人錄，台北：中央通訊社。
- 2000 中華民國名人錄，台北：中央通訊社。
- 2001 中華民國名人錄，台北：中央通訊社。
- 2002 中華民國名人錄，台北：中央通訊社。
- 2003 中華民國名人錄，台北：中央通訊社。

王德偉

- 1998 俄羅斯政治體制之研究（1991年至1997年），國立政治大學俄羅斯研究所碩士論文。

行政院人事行政局編製

- 1995 行政院暨所屬各機關主管人員名錄，台北：行政院人事行政局。
- 1996 行政院暨所屬各機關主管人員名錄，台北：行政院人事行政局。
- 1997 行政院暨所屬各機關主管人員名錄，台北：行政院人事行政局。
- 1998 行政院暨所屬各機關主管人員名錄，台北：行政院人事行政局。
- 1999 行政院暨所屬各機關主管人員名錄，台北：行政院人事行政局。
- 2000 行政院暨所屬各機關主管人員名錄，台北：行政院人事行政局。
- 2001 行政院暨所屬各機關主管人員名錄，台北：行政院人事行政局。
- 2002 行政院暨所屬各機關主管人員名錄，台北：行政院人事行政局。
- 2003 行政院暨所屬各機關主管人員名錄，台北：行政院人事行政局。

朱雲漢

- 2001 「國民黨與台灣的民主轉型」，二十一世紀，第65期，頁4-13。

余致力

- 2002 「台灣行政學研究新課題：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響」，發表於張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會，國立政治大學公共行政學系主

辦 (11.16)。

李功勤

- 2001 蔣介石台灣時代的政治菁英 (1950-1975) --以中國國民黨中常委及內閣成員為例，國立中正大學歷史學研究所博士論文。

吳乃德

- 2000 「人的精神理念在歷史變革中的作用—美麗島事件和台灣民主化」，**台灣政治學刊**，第4期，頁57-104。

吳 定

- 1990 行政院機關生產力衡量模式之研究，行政院研究發展考核委員會編印。

林佳龍

- 2000 「台灣民主化與政黨體系的變遷：菁英與群眾的選舉連結」，**台灣政治學刊**，第4期，頁3-53。

陳明通

- 1990 威權體制下台灣地方政治菁英的流動 (1945-1986) --省參議員及省議員流動的分析，國立台灣大學政治學研究所博士論文。

陳敦源

- 2002 民主與官僚：新制度論的觀點，台北：韋伯。

彭懷恩

- 1986 中華民國的政治菁英—行政院會議成員的分析 (1950-1985)，國立台灣大學政治學研究所博士論文。

游清鑫

- 1996 「台灣政治民主化之鞏固」，**政治學報**，第27期，頁201-233。

曾淑芬

- 1987 中華國國民黨黨務菁英的社會流動，東吳大學社會學研究所碩士論文。

楊開雲、劉子琦

- 1998 「權力菁英流動與威權體制『轉型』--從『新制度論』觀點反省一個認識論的問題」，**東海學報**，第39卷第5期，頁139-165。

賴維堯

- 1996 「高級文官生涯特徵：我國與歐美日比較研究」，收錄於**文官體制之比較研究**，頁 115-149，台北：中央研究院歐美研究所，。

錢淑芬

- 1985 **民選政治菁英的社會流動**，東吳大學社會學研究所碩士論文。

蕭全政

- 1999 「台灣民主化對政府經濟和社會職能的挑戰與因應」，**理論與政策**，第 13 卷第 3 期，頁 139-165。

Babayeva, Liliya V.

- 1998 “Elite Conceptions of Russia’s Present and Future,” in John Higley, Jan Pakulski and Wlodzimierz Wesolowski (eds.), *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, pp. 97-106. New York: St Martin Press.

Cheng, T. J.

- 1989 “Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan,” *World Politics*, 41: 471-499.

Higley, John, Jon Pakuski and Wlodzimierz Wesolowski

- 1998 “Introduction: Elite Change and Democratic Regimes in Eastern Europe,” in John Higley, Jon Pakuski and Wlodzimierz Wesolowski (eds.), *Postcommunist Elite, and Democracy in Eastern Europe*, pp. 1-33. New York: St. Martin’s Press.

Hirschman, Albert O.

- 1978 *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.  
1982 *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Kryshtanovskaia, Olga and Stephen White

- 1996 “From Soviet Nomenklatura to Russian Elite,” *Europe-Asia Studies*, 48: 4.

Lane, David and Cameron Ross

- 1998 *The Transition from Communism to Ruling Elites from Gorbachev to Yeltsin*. New York: St. Martin Press.

Lasswell, Harold D.

- 1965 *World Politics and Personal Insecurity*. New York: Harper.

Marsh, Robert M.

1961 *The Mandarins: The Circulation of Elites in China, 1600-1900*. Glencoe: The Free Press.

Michels, Robert

1958 *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: Dover.

Mills, C. Wright

1959 *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.

Mosca, Gaetano

1939 *The Ruling Class* (edited by Arthur Livingston and translated by Hannah D. Kahn). New York: McGraw-Hill.

Pareto, Vilfredo

1974 "The Theory of Elite Circulation," in Joseph Lopreato and Lionel S. Lewis (eds.), *Social Stratification: A Reader*, pp. 40-44. New York: Harper & Row.



# “New” Government, “Old” Bureaucracy: Regime Turnover and Mobility of Administrative Elites

Yu-Cheng Chiu and Yung-Ming Hsu<sup>\*</sup>

## ABSTRACT

This research is about the mobility of administrative elites in Taiwan. Only after regime turnover was accomplished in 2000, administrative elites could be replaced in the central government, which is dominated by the KMT since 1949. Since then, the phenomenon of large-scale mobilization of administrative elites did not exist. Due to the fact that a databank with relevant data did not exist, we gathered the personnel data of Administrative Yuan Superintendents and constructed a new database.

We find that the description of “new government and old bureaucrats” do not completely fit reality, as the government had sophisticated tactics. The new government replaced large numbers of staff on the political officials level, such as minister、political deputy minister, and introduced another personnel change on a lower level later. We use a two stage theory to explain the personnel change introduced by the new administration. Easily replaceable bureaucrats were replaced faster than the specialists, which accounts for another difference in substitutive rate. Besides, the gender permeability from up to down, represent the increased channels of female administrator designate are formed. In the

---

<sup>\*</sup> Yu-Cheng Chiu, Master Program Student, Department of Public Administration, National Chengchi University; Yung-Ming Hsu, Assistant Research Fellow, Academia Sinica.

comparison of the new and old regimes' dealing with administrative elites, a trend is uncovered towards generational alternation and evacuation of the ethnic group, and this will greatly affect the character and development of future administrating elites.

**Keywords:** elite mobility, bureaucracy politics, localization, democratization, regime turnover