

國立政治大學政治學系博士論文

指導教授：寇健文 博士

蔡佳泓 博士

我國高階政務及事務官員調動的模
式：以行政院為例，1988~2010

Transfer Modes of High-Ranking Administrative and
Executive Officers in Taiwan Government as Seen in
the Executive Yuan from 1988 to 2010

研究生：陳鴻章 撰

Hung-Chang Chen

中華民國 一 百 年 一 月

國立政治大學政治學系

陳鴻章 君 所撰之博士學位論文

我國高階政務及事務官員調動的模式：
以行政院為例，1988~2010

業經本委員會審議通過

論文考試委員會委員 簡健文
蔡佳泓
張傳賢
蒙志成
王金壽
徐永明
黃東益
指導教授 簡健文
蔡佳泓
系主任 高少平

中華民國 100 年 1 月 4 日

謝 辭

同樣又是一個寒冷的冬季，隨著論文的完成，這一次我將正式結束，在景美溪畔政大校園，持續不知多少個寒暑的研究生生涯。這一路走來要感謝的人相當之多，首先我要特別感謝我的父親、母親，這麼多年來始終無怨無悔、不求回報、不計代價的付出，支持我、鼓勵我、給我溫暖，讓我可以不用負擔家計的情況下，專心於學業以及研究工作。

其次，還要感謝許多年前，從我北上來到政大政治系，念碩士班以來，一路上一起學習、相互鼓勵的好友、同學、學長姐，以及學弟妹們。這一路走來，有許多的歡笑時刻，當然也有著不少的壓力，以及需要克服的困難。不過，就因為有了你（妳）們一路的相伴，因而讓我不會感到孤單、無助，且能夠持續的提起精神，在每一次的失敗、挫折之後，又能夠再一次抬起頭來，邁開步伐迎向前去。

當然，還必須感謝政大政治系的老師們，在這麼多年來，不斷的投注心力，教導我、啟發我、激勵我，同時也給我最大的空間與可能性，持續不間斷的成長與學習。相信對我而言在政大政治系，幾年來的研究生（碩士班、博士班）歷程，會是一段永生難忘的快樂時光。因為政大政治系是一個，能夠自由學習、可以快樂生活，並且有著滿是知識寶藏，以及老師們從不吝於傾囊相授、相互討教的園地。

此外，同時要特別感謝寇健文老師，以及蔡佳泓老師，等兩位論文指導教授，在背負著繁忙的研究、教學，以及行政工作之際。從不辭辛勞，在一次又一次的討論中，從論文題目的擬訂、相關研究架構的討論、論文計畫的修改，以及後續的論文撰寫、修改過程，不斷的啟發、教導，讓我受益良多。當然也要一併感謝，參與論文計畫口試，以及論文口試的口試委員們，所給予的教導。

最後，還要特別感謝我親愛的老婆靜儀，這幾年來支持我把學業完成。真的想告訴妳，在這幾年來，有妳、娃娃，以及小 angel 的陪伴真好。要感謝的人實在太多了，誠摯的希望每一個人都能夠 平安、喜樂、順心。

陳鴻章 謹識

西元 2011 年 1 月

摘 要

爲了探討與分析長期以來存在，關於行政院高階政務官、事務官員調動的「普遍說」與「特殊說」爭議，並且探究哪些制度性、組織性因素，對於行政院的高階政務、事務官員更替，會有所影響。本研究嘗試在制度的代理人理論架構，以及相關理論預設之下，以一九八八年第一季到兩千零一十年第四季，時序橫跨李登輝、陳水扁、馬英九等三位總統主政期間，包括行政院本部暨所屬三十二個部會的高階政務、事務官員，作爲研究對象，進行實證的分析。

在本文的第一到第四章，我們分別說明了研究動機與背景、進行相關文獻回顧、探討研究理論，以及說明研究問題與模型。而在第五章則是分析、探討，台灣於一九九零年代初期，到一九九零年代中期，因爲持續進行憲法增修條文的制訂，進而使得總統在憲法本文，以及憲法增修條文，所構成的憲政制度上，獲得了行政院高階行政官員的人事任免權。而且總統在取得了這個制度上的重要權力之後，行政院高階行政官員的任命、調動，就成爲總統掌控行政體系的重要制度性工具，同時更是高階行政官員控制的重要手段。

此外，我們更進一步在第六章，分析了台灣從一九八零年代晚期，到兩千零一十年間，分別在不同階段，先後掌權的李登輝、陳水扁、馬英九等三位總統，對行政院高階行政官員，所採取以高階行政官員任命、調動，作爲手段的控制模式，並且探討於第四章所提出的假設一、假設二、假設三，分別獲得實證資料支持的情況。至於第七章則是先透過總體資料的分析，探究假設四到假設十一，能否獲得實證資料的支持，同時更以部會爲單位的季度別資料，建構縱橫資料的多元迴歸模型，用以分析哪些因素，對於行政院高階行政官員的更替，是有所影響的。

然而，在相關的實證分析之後，我們可以確切的認爲，以往關於行政院高階行政官員控制上，所存在的「普遍說」與「特殊說」的爭論，是以普遍說可以獲得理論上，以及實證資料的支持。而就各種可能對於行政院的高階政務、事務官員更替，會有所影響的制度性、組織性因素而言，總統處在什麼樣的政治時機、面對哪些性質的部會，將會是關鍵。當總統必須更爲重視行政體系的穩定，以及施政品質時，必然會選擇壓抑行政官員控制的強度。反之，當總統所面對的是，委託代理人難題疑慮的攀升，且有較大的空間容忍行政體系的不穩定時，那麼可以預期的是，大範圍、數量龐大的高階行政官員清洗，將會接踵而至。

最後，透過相關資料的分析，我們也發現了，在一次、二次政黨輪替，於西

元兩千年到兩千零八年，相繼的發生，以及相應出現範圍廣泛、人數繁多，全面性高階行政官員清洗，也使台灣社會，在短期間之內，必須付出可觀的政治交易成本。這樣的情況，也使得台灣民眾的民主信念，是有所動搖，同時這也對於台灣的民主政治發展，是一個不容被忽視的隱憂。

關鍵字：國民黨、民進黨、行政院、制度性代理人理論、政治交易成本



Abstract

This research offers an analysis of the long-standing discourse on transferal patterns of government officials in Taiwan, with the focus on the much-debated “general theory” vs. “special theory” approach. We will look at the systemic and organizational factors that influence the appointment, replacement, and transferal of both administrative and executive officers in the higher echelons of government. Specifically, this paper examines the time period from 1988 to 2010, employing a systematic agent framework in combination with related theoretical parameters to explore the concrete situation in the Executive Yuan and its 32 ministries, commissions, and other agencies under three consecutive administrations (i.e. presidents Lee Teng-hui, Chen Shui-bian, and Ma Ying-jeou).

In the first four chapters, we will outline background and motive of this paper, give an overview of past research on this topic, scrutinize relevant theoretical approaches, and illustrate research problems and models. In the fifth chapter, we explore and analyze the period from the early to the mid-1990s, a time that saw repeated amendments and additions to the constitution that gave the president increasingly greater powers of appointment and removal of cabinet members. These powers have become one of the most important political tools the president wields, allowing the nation’s leader to exert highly effective and immediate control over the Executive Yuan, in particular over its highest-ranking officials.

In the sixth chapter, we will cover the entire period from the late 1980s to the 2010. During this time, three presidents were successively at the helm (Lee from 1988-2000, Chen from 2000-2008, Ma since 2008), and we will scrutinize the different appointment and transferal modes applied during their terms, in particular as regards their use as a tool of political control. In addition, we will further discuss the first three hypotheses initially proposed in chapter four, and show if and how they are borne out by the data and facts assembled in this research. Chapter seven contains a comprehensive analysis of the entire set of data to facilitate our discussion of hypotheses four to eleven as first proposed in chapter four, and to determine whether or not these are supported by the empirical data. At the same time, we look at the quarterly figures from Executive Yuan ministries and commissions to create a multiple regression model of the cross-section data, which will help us to analyze

which specific factors influence the substitution and transferal of high-ranking officials.

After a thorough analysis of the empirical data, we will find that of the two theories usually applied to the problem of systemic and political control over the higher echelons of the executive, i.e. the general and the special theory mentioned above, the general theory is in fact better supported by the relevant set of data. As for which particular systemic and organizational factors may influence the replacement or substitution of high-ranking administrative and executive cabinet members, the crucial parameters affecting this question are the larger political climate that the president faces, as well as the type and political weight of the concerned ministries and commissions. At times when administrative stability and quality are the paramount considerations, the president will necessarily deemphasize his control over the executive and refrain from making too many personnel changes, while in times of political crisis, or when there is growing concern over the competence and suitability of his entrusted agents (i.e. leading members of the Executive Yuan's subdivisions) and thus more tolerance for change, one will almost always see large-scale cabinet reshuffles as the president attempts to flush out unfit or unwanted elements.

Finally, an analysis of the overall data also shows that the two transitions of power Taiwan has seen in 2000 and 2008 respectively were—as a matter of course—accompanied by extensive personnel changes as numerous high-ranking government officials were removed from office to make place for new faces. These far-reaching waves of “political purging” and complete reorganization of the cabinet within short periods of time have come at a considerable political cost for Taiwan's society as a whole. This has somewhat shaken the population's faith in democracy as a political system, and here lies a significant potential concern for the future development of Taiwan's democracy.

Key Words: KMT, DPP, Executive Yuan, Institutional-Agency Theory, Political-Transaction Cost

章 節 目 次

第一章 緒 論	1
第一節 研究背景.....	2
第二節 研究動機與目的.....	4
第二章 相關文獻回顧	8
第一節 研究的主题.....	8
第二節 研究的理論架構.....	11
第三節 菁英、制度、政治控制.....	23
第三章 研究理論	28
第一節 代理人理論.....	28
第二節 民主政治的多重委託代理關係.....	31
第三節 行政體系的人事任命結構.....	34
第四節 委託人類型與行政官員控制.....	37
第四章 研究問題與模型	56
第一節 政治任命與職務調動.....	56
第二節 部會高階人事更替.....	61
第三節 研究方法、資料收集.....	78
第五章 總統的制度權力	94
第一節 賦予總統權力的憲法增修條文.....	94
第二節 總統掌控的行政院所屬部會及高階人事.....	106
第三節 總統面對的國會與執政黨.....	114
第四節 小 結.....	119

第六章	總統的高階政務及事務官員調動模式	121
第一節	自由化後的高階行政官員控制模式.....	121
第二節	部會介入與高階行政官員任期.....	141
第三節	高階行政官員控制的「普遍」與「特殊」.....	153
第七章	行政院部會人事更替	156
第一節	行政院暨所屬部會高階行政官員更替情況.....	156
第二節	總統處境與部會高階行政官員更替.....	160
第三節	影響部會高階行政官員更替的時機.....	170
第四節	立法院、監察院對部會高階行政官員更替的影響.....	177
第五節	部會特質與行政院高階行政官員更替.....	189
第六節	部會高階行政官員更替的分析模型.....	196
第八章	結 論	203
第一節	研究假設的驗證.....	203
第二節	高階行政官員控制「普遍性」下的「個別性」.....	206
第三節	部會高階行政官員更替時機與特質差異.....	207
第四節	制度結構變革、研究客體與理論選擇.....	210
第五節	人事控制、政治交易成本與民主的發展.....	213
第六節	總統類型、官員控制模式建構、研究限制與展望.....	216
	參考書目.....	219
附錄一	行政院所屬部會網址.....	238
附錄二	行政院院本部暨所屬部會組織法源與首長任命規範.....	240
附錄三	高階政務、事務官員更替率估算暨相對多數門檻標準的說明.....	272
附錄四	行政院院本部暨所屬部會高階政務、事務官員資料說明.....	296

表 次

表 4-1 行政院高階行政官員更替分析資料檔編輯範例表	90
表 5-1 一至七次憲法增修條文中與總統重要職權相關條文(1991~2005)	95
表 5-2 一至七次憲法增修條文對總統權力的影響(1991~2005)	103
表 5-3 行政院直屬機關高階人事員額、任期、任命情況(1988~2010)	106
表 5-4 歷年來行政院各部會暨高階行政官員數目(1988~2010)	112
表 5-5 第一~七屆立法院政黨組成結構(1987~2008)	115
表 5-6 總統、執政黨黨主席、行政院長(自由化前期至二次政黨輪替 1988~2010)	117
表 6-1 李登輝總統時期的行政院高階行政官員控制模式(1988~2000)	123
表 6-2 陳水扁總統時期的行政院高階行政官員控制模式(2000~2008)	131
表 6-3 馬英九總統時期的行政院高階行政官員控制模式(2008~2010)	138
表 6-4 李登輝總統時期行政院人事介入情況、行政官員平均任期(1988~2000)	143
表 6-5 陳水扁總統時期行政院人事介入情況、行政官員平均任期(2000~2008)	145
表 6-6 馬英九總統時期行政院人事介入情況、行政官員平均任期(2008~2010)	150
表 7-1 輪替與非輪替總統主政季度的高階行政官員更替情況(1988~2010)	160
表 7-2 連任與非連任總統主政季度的高階行政官員更替情況(1988~2010)	164
表 7-3 總統處境與高階行政官員更替情況差異 T 檢定(1988~2010)	169
表 7-4 政黨輪替、中央地方選舉歷年來高階行政官員更替情況(1988~2010)	171
表 7-5 政黨輪替與非政黨輪替、選舉與非選舉季度的更替差異 T 檢定(1988~2010)..	176
表 7-6 立法院過半與否與高階行政官員更替情況(1988~2010)	178
表 7-7 監察院糾正案與高階行政官員更替情況(1988~2010)	183
表 7-8 立法院過半與否與高階行政官員更替情況差異 T 檢定(1988~2010)	188
表 7-9 監察院糾正數與行政院高階行政官員更替率相關性(1988~2010)	189
表 7-10 部會技術性高低的行政院高階行政官員更替率差異(1988~2010)	190
表 7-11 部會技術性與部會高階行政官員更替率相關性(1988~2010)	193
表 7-12 核心、非核心部會的行政院高階行政官員更替率差異(1988~2010)	194
表 7-13 核心、非核心部會的部會高階行政官員更替情況差異 T 檢定(1988~2010)....	196
表 7-14 行政院本部暨所屬部會高階行政官員的更替模型(1988~2010)	198
表 8-1 相關假設成立與否情況表	204
附表 A 行政院所屬部會首頁網址	238
附表 B 行政院所屬部會法源與行政首長員額及任命規範	240

圖 次

圖 3-1 民主政治的多重委託代理關係鍊	33
圖 3-2 行政體系的人事任命與層級結構圖	35
圖 3-3 委託人類型	45
圖 3-4 行政官員的控制模式	50
圖 4-1 部會高階人事更替架構圖	64
圖 7-1 歷年來行政院暨所屬部會高階政務事務官員更替率	158
圖 7-2 監察院糾正數與高階行政官員更替率散布圖	188
圖 7-3 部會技術性與高階行政官員更替率散布圖	192
圖 A-1 行政院所屬部會高階行政官員更替率(1)	286
圖 A-2 行政院所屬部會高階行政官員更替率(2)	287
圖 A-3 行政院所屬部會高階行政官員更替率(3)	288
圖 A-4 行政院所屬部會高階行政官員更替率(4)	289
圖 A-5 行政院所屬部會高階行政官員更替率(5)	290
圖 A-6 行政院所屬部會高階行政官員更替率(6)	291
圖 A-7 行政院所屬部會高階行政官員更替率(7)	292
圖 A-8 行政院所屬部會高階行政官員更替率(8)	293
圖 B 行政院政事務官員更替率(1988~2010)	301

政治任命者構成總統在國家政策戰爭的前線，也設定了行政機構以及獨立委員會的調性與方向。

Ingraham, Thompson, and Eisenberg(1995:263)

政府不是問題的解決之道，政府反而就是問題。

- Ronald Reagan ¹ -



第一章 緒論

總統以高階政務及事務官員的調動，達到掌控行政機關的目的，不論是在威權統治時期，或者是在自由化、民主化之後的台灣，實質上並非是特殊黨派、特定當權者，所具有的特殊行爲。台灣從一九八零年代晚期，開始進行政治自由化，到二次政黨輪替後的兩千零一十年爲止，不論是哪一個黨派掌權，一定會進行幅度不一的高階政務及事務官員任免。

不過，對於這樣一個普遍存在，且又時常見諸於各種媒體，再平常不過的高階政務及事務官員任免訊息，卻往往是一個令人感到既熟悉，卻又充滿了爭論的新聞事件，甚至可能是帶有八卦色彩的街頭巷議。而且對於這些高階政務及事務官員的任免，除了深具故事性的報導或者是評論之外，事實上是極爲缺乏系統性、理論性的解讀與研究。

所以，本文嘗試以制度性代理人理論作爲理論基礎，試圖分析台灣在一九八零年代晚期，政治自由化之後，到兩千零一十年間，李登輝、陳水扁、馬英九等

¹ 原文爲 Government is not the solution to the problem ; government is the problem. 引自 Ingraham, Thompson, and Eisenberg (1995:263)。

三位總統。在其各自的主政期間，分別採取什麼樣的模式進行高階政務及事務官員的任免，進而達成操控行政機關的目的。此外，本文也將進一步探究高階行政官員的更替，會受到哪些制度性、組織性因素的影響。

所以，本文所要分析的是，(1)歷任總統對於行政院暨所屬部會高階政務及事務官員任免的總體情況。此外，也將以(2)部會為單位的資料，建構縱橫資料的多元迴歸分析模型，進一步分析哪些制度性、組織性因素，影響總統針對於行政院本部暨所屬部會，進行高階政務及事務官員的更替。以下，於第一節說明本文的研究背景，第二節說明研究動機與目的。

第一節 研究背景

台灣在一九八零年代末，開啓政治自由化的腳步，隨後在一九九零年代初期，隨著國會全面改選，進入民主化的階段，而且更於一九九六年首次透過公民直接選舉產生總統。不過，台灣一直到西元兩千年，才因為國民黨在總統大選中落敗，首度出現中央政府層級的政黨輪替。在兩千年中央政府的政黨輪替之前，李登輝總統主政時期，國民黨政府延續過去威權統治所採用的手段，透過「政務官事務官化、事務官政務官化」(江明修，2000：13，蕭全政，1994：8-9)、「文官黨官互通交流」²、「政務事務官不分」(黃臺生，1995：16-17)等人事任命的方式，進行以高階人事任命、調動為手段的政治控制。

到了西元兩千年，台灣的第二次總統直選，由於國民黨內出現連戰、宋楚瑜分裂的格局，使得民進黨籍總統候選人陳水扁，以百分之三十九的得票當選總統，因而開啓了台灣中央政府的首度政黨輪替。剛上臺的民進黨政府，在沒有任何中央執政的經驗之下，於是在首度取得中央政權之後，提名國民黨籍的前國防部長唐飛擔任行政院長組閣。

不過，陳水扁總統卻在上任三個月的記者會表示「三個月已經過去，政務推動不了，如果出在人的問題，二、三級主管要調整，就不要蹉跎不要延宕，如果不能完成新政府的理想和政策目標，各相關部會應作一些檢討，及人事調整，否則沒有辦法推動政務」。(陳敏鳳，2000)

而在兩千年七月爆發八掌溪事件之後，民進黨秘書長吳乃仁更是抨擊，「新政府包括行政院院長，都應該由民進黨來主導，成敗都由民進黨負責，而不是像現在還要用舊的官僚體系來解決問題，拿錢讓他們賭博，賭輸了還得負責，就像是請鬼拿藥單」。(林燕翎，2000)

² 請參考天下雜誌，1994年，12期，125頁。

很明顯的，兩千年的首度政黨輪替，未曾有過中央執政經驗的民進黨政府，其所面臨的是「新政府、舊官僚」³的人事任命，及如何控制行政體系的課題。而民進黨政府執政過程中，爲了能夠掌握行政體系，進行人事的調整與調動，更被批評是破壞文官升遷、打擊文官士氣(胡龍騰，2007：31-40)、破壞行政中立(林基源，2001：171-172)、以文官作爲施政不良的替罪羔羊(許毓園，2001：168-170)。

然而，到兩千零八年，國民黨籍總統候選人馬英九，以百分之五十七的得票贏得總統大選之後，台灣再一次經歷中央政府層級的政權輪替。在二次政權輪替之後，再次回到中央執政的國民黨政府，提名了兩千年政權輪替前的行政院副院長劉兆玄，出任行政院長組閣。

行政院院長劉兆玄，在上任一個月左右，面對國民黨籍立委要求撤換「綠」官時，就指出「新政府在人事上觀察了一個月，啓動調整機制的時候到了，應該會有很大幅度，但人事的調整不能只憑耳聞，必須實際考察，充分瞭解，而且繼任人選必須更好」。⁴

隨後，於民進黨政府時期，升任行政院副秘書長職位的陳美伶，在被行政院長劉兆玄告知很能幹，這兩個月幫忙很多，但卻要被調位子之後，黯然選擇以退休的方式結束二十八年的公務員生涯。同時，陳美伶更表示直到退休爲止，仍然十分好奇把她換掉的理由是什麼？⁵

除了擔任高階事務官的行政院副秘書長陳美伶退休之外，駐日代表許世楷也黯然請辭，而任期制的證交所董事長吳榮義，更是在任期末滿的情況下，隨即遭到撤換⁶。由此可知不論是高階事務官、駐外代表，或者是有任期制的職務，均無可倖免的捲入這一波媒體所謂的「撤換綠官風暴」之中。

由台灣自由化、民主化後國民黨的持續執政，以及兩千年的第一次政黨輪替、兩千零八年的二次政黨輪替經驗。我們可以得知，不論是自由化、民主化過程中的國民黨籍總統李登輝主政時期(1988年~2000年)、首度政黨輪替的民進黨籍總統陳水扁執政(2000年~2008年)，或者是二次政黨輪替下，再一次取得中央政權的國民黨籍總統馬英九主政(2008年之後)，不論是隸屬於哪一個黨派、在哪種情況上臺的總統，其取得中央政權之後的首要課題，不外是如何能夠透過人事的任免與調整，進而能夠控制行政體系。

³ 關於「新政府、舊官僚」的相關解釋，可以參考陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度論的觀點》，臺北：韋伯文化，頁164~165。

⁴ 彭顯鈞等，〈撤換綠官 劉揆：時候到了〉，自由電子報，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jun/18/today-p1.htm>

⁵ 鄒景雯，〈陳美伶：馬政府「體制外決策」不算真執政〉，自由電子報 <http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/aug/11/today-p7.htm>

⁶ 王寓中，〈先肯定 後批不是 馬准許世楷辭〉，自由電子報，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jun/18/today-fo3.htm>
陳永吉，〈吳榮義 投資中國鬆綁非常危險〉，自由電子報，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jul/30/today-fo2.htm>

很明顯的，對於任何一個成爲人民權力代理人的總統而言，必然要面對如何控制行政機關的課題，同時此一課題，並不會隨著任何一位總統的任期結束而消失。相對的當新一任總統的上臺，透過高階政務、事務官員的任命、調動，進而操控行政體系的課題，勢必隨之浮現，而且會如影隨形一般持續不斷。

第二節 研究動機與目的

對於統治者而言，如何透過人事的任免、職務的調動，進而達到控制行政機關的目的，不論在民主或者是任何型態的統治當中，均是統治過程中極爲重要的一環。然而，有所差別的不外是，在民主體制當中，因爲有定期選舉的機制，所以透過選舉產生的每一個統治者，一方面扮演握有龐大權力的統治者角色，另一方面也在選民的委託下，成爲選民的代理人。

而在這樣一個委託與代理人體系當中，由選民、民選政治人物(統治者)，以及行政官僚體系，構成了一個多重委託-代理人關係。選民在定期的選舉過程當中，委託政治人物作爲代理人，遂行各種統治行爲，而政治人物則透過高階政務、事務官員的任命與職位調動，更進一步將權力委託給行政體系。

在這一個多重委託-代理人關係體系當中，可以預期的將隨著定期選舉，牽動著政治人物去留、高階政務、事務官員的流動，進而影響施政基調，以及政策的方向。由此可以得知選舉決定了誰佔有特定職位，進而掌握人事任免、職務調動的權力。然而在選舉之後，高階人事任命、職務的調動與調整，就成爲下一次選舉到來之前的統治過程中，展現權力運作、影響政策執行的關鍵之所在。

人事任命之所以如此重要，因爲政治任命者(political appointments)構成總統在國家政策戰爭的前線，也設定了行政機構，以及獨立委員會的調性與方向(Ingraham,Thompson, and Eisenberg, 1995:263)。也正如同 Pfiffner(1987b:62-64)所指出的，這種隨著選舉而進行部分高階行政官員人事任免、調整的制度設計，一方面可以讓行政體系，因爲人事任免而有新血的加入，另一方面亦可以讓當選者有空間改變施政方向，進而落實選舉政見。

也如 Lewis(2008:1-8)所強調的，對行政體系進行人事任免，是主導政策方向的關鍵。而人事任命也是各種影響行政機關表現，最爲重要的因素(Wood and Waterman, 1991:804-805)。Pfiffner(2003:12-14)也指出，布希政府的反恐、伊拉克戰爭等國安決策，基本上並不能說是制度性，或者是程式性的產物，相對的可以說是一個由核心幕僚團隊運作下的政策產物。此外，Lamson(1979:58), Schroeder

and Snowe(1994), Lippman(1997)更認為，具有不同背景的閣員，將明確影響政策關注的面向，以及相關政策的重心。

因此，我們不難理解，在這個多重委託代理關係當中，高階菁英的人事任命與調動，除了是權力操控的具體展現之外，也深刻的影響政策的形成與產生，而高階人員的組成結構，更反映了未來政策發展的重心。所以，當選舉決定了誰取得總統職位之後，選舉結果已經成爲一個既定事實。相較之下更爲重要的是，在下次選舉到來之前，整個統治的過程當中，動態且持續進行的高階政務、事務官員的政治控制，其所牽動的高階行政菁英組成與流動情況，不論對於統治者或者是被統治者而言是何等的重要，亦是研究者一窺權力組成與變遷的重要研究標的。

那麼以台灣的經驗而言，在一九八零年代末，政治自由化的浪潮被掀起，且一九九零年代初，更因爲國會（國民大會、立法院）的全面改選，步入民主化的階段，而在兩千年、兩千零八年，又分別發生了首次、二次政黨輪替。在這一波政治自由化、民主化過程當中，人民透過選舉決定政治人物去留、政黨輪替與否。

而且經過國、民兩黨的輪流執政之後，更深刻將選民與民選政治人物（各級行政首長或民意代表），以及行政機關之間的多重委託-代理人關係鍊(chain of principal-agent relationships)，進行實質且緊密的連結。在這個多重委託-代理人關係鍊中，選舉成爲選民控制政治人物的核心機制，而行政機關高階人事的任免、調動權，亦是政治人物對行政機關進行政治控制的重要工具。

就現實的政治發展而言，台灣已經在兩千零八年，出現二次政黨輪替，不過近年來各界主要關注的，還是在決定誰取得政治職位的選舉。如選民的投票行爲、選舉過程當中的議題操作、政黨內的分裂，以及政黨間的合作等，影響選舉成敗，決定特定政治職位取得與否的議題。

相較之下，對於掌握權力之後的人事任免、職務調動，進而影響政策方向、施政基調的高階政務、事務官員政治控制，所進行的相關研究，不論是研究的理論架構，或者是研究的時序完整性而言，均呈現出明顯的不足，也因此造成研究上，存有根本性的爭論。

而且對於持續發生當中的高階政務、事務官員任免、調動等，往往僅是有如街頭巷議一般的報導、描述，但卻缺乏具有理論性的系統化分析。對於這些根本上存有的爭議，以及理論架構的不足，正是本研究所要深入探究與強調的，以下分別簡要說明。

一、「普遍說」與「特殊說」爭議

首先，隨著兩千年政黨輪替，民進黨取得中央政權之後，各界對於不同政黨主政過程中，進行高階行政官員的任命、職務調動，進而達到高階官員政治控制的目的。這樣的高階行政官員控制行爲，會是特定政黨主政之下的特殊行爲，或者不論是國民黨、民進黨，任何一個政黨掌權，均會出現的普遍行爲，存有未解的爭議。

對於這個爭議中的問題，到目前爲止，可以說是處在研究時序完整性的不足、指標各異，加上理論框架的缺乏的情況下。所以，相關研究所呈現的，往往是針對投其所好的資料片段、特定的個案等，進行描述或者是加以詮釋。而且由於研究理論框架的不足，更呈現出不同現象各自論述，或者是同一現象各自表述的狀況。

在這樣的情況下，不但對於不同的政黨或是總統之間，其所採取的高階行政官員控制模式，有何相同或者相異之處無從瞭解。更爲值得商榷的是，相關論述或者是研究，成爲看似有所交集，但事實上卻是毫無實質意義的對話。之所以成爲沒有實質意義的對話，關鍵在於所採用的研究素材不一，甚至缺乏理論架構，很自然的使得各方論述成爲各自表述。

爲了解決這個沒有交集的對話所造成的爭議，有必要將研究的時序擴增，不能僅是採用特殊的個案或是片段。此外，還需要採取適切的理論框架，避免隨研究者的偏好，而採取多重的標準，進行任意的詮釋。因此，本研究嘗試在制度性代理人理論(*institutional agency theory*)的架構，以及相關理論預設之下，以一九八八年第一季到兩千零一十年第四季，時序橫跨李登輝、陳水扁、馬英九等三位總統主政期間，而整個研究範圍，包括行政院本部暨所屬三十二個部會的高階政務、事務官員，作爲爲研究對象。

進而探究隨著不同黨派的總統上臺，呈現出什麼樣的總體人事調動模式，且進一步比較其異同之處。相信依此我們就可以，以制度性代理人理論作爲理論架構，在實證資料的支持下，探討與分析長期以來存在，關於行政院高階政務官、事務官員調動的「普遍說」與「特殊說」爭議。

二、影響人事更替的制度性、組織性因素爲何？

其次，除了針對於因爲不同政黨的總統上臺，所引發的高階行政人事任免、調動爭議，進行總體的人事調動模式探究、分析，以及比較之外。在缺乏適切的

研究架構之下，同樣的我們對於，哪些制度性、組織性因素，將會影響總統針對不同的部會，進行人事任免、職務調動的瞭解，是有所不足的。也就是說我們只看到，每一個作為權力委託人，擁有人事任免權的總統上臺之後，似乎理所當然，且頗為頻繁的，在其任期的不同階段，對於各個類型的部會，針對高階政務、事務官員，進行人事任免、職務的調動。

但我們卻不知，各個擁有人事任免權的總統，在其任期的不同階段，以及特定的政治時機(政黨輪替、總統大選、立委選舉、省直轄市長選舉、縣市長選舉)，是否會隨著，各個總統處境的差異、任期階段的不同，以及特定的政治時機，而在高階行政官員的人事任免、職務的調動上，有著顯著的差異性。對於身處於不斷有規模大小不等、層級高低不一選舉的民主制度環境當中，總統處境的差異、任期階段的不同，以及高低層級選舉、選後的權力轉移等，可以說是一個，因為民主制度使然，而不可避免，由於制度而生的制度性影響因素。

此外，在台灣的民主制度設計當中，立法院、監察院等兩個機構，對於行政院有著監督制衡的作用。立法院握有預算、質詢等重要的權力，而監察院則有糾正施政、糾舉、彈劾官員的權力。因此，立法院所呈現的政黨權力結構，也可以說是影響行政院高階人事調動的制度因素，而監察院不定期的對行政院暨各部會，提出對事的糾正案，同樣也是可能對政院高階人事調動，造成影響的制度因素。所以，立法院的政黨結構，以及監察院的糾正等，也是有必要被列入，可能的制度影響因素一併加以討論。

除了因為民主制度使然，而存有的制度性影響因素之外，總統又會針對於哪些部會，進行政治任命，發動人事的更替呢？是否核心部會相較於非核心部會，比較容易成為總統發動高階人事任免、職務調動的對象。還是隨著部會的技术性差異，在政治任命，發動高階人事的更替上，會有不同的命運呢？這些部會特質的差異性，基本上可以被視為是，組織性的影響因素。

這些都是到目前為止，因為理論的缺乏，實證資料的不足，而處在一個不是相互爭論，不然就是毫無所知狀態下的問題。針對於此，我們同樣在制度性代理人理論架構，以及相關理論預設之下，以一九八八年第一季到兩千零一十年第四季，橫跨李登輝、陳水扁、馬英九等三位總統主政期間，行政院本部暨所屬三十二個部會的高階政務、事務官員，作為為研究對象。

期望能夠除了從總體的人事任免，探究總統的高階政務、事務官員控制模式之外，又能夠從部會的層次探討，得知哪些制度性、組織性因素，是行政院的高階政務、事務官員更替的重要影響因素。

第二章 相關文獻回顧

在上一章說明了該研究的動機與目的之後，接著在這一章我們分別從研究的主題、研究的理論架構等兩個面向，剖析台灣對於行政院高階政務及事務官員所進行的相關研究。而在相關研究的剖析與討論之後，我們將會對這些文獻進行扼要的評論，並且針對未來的研究方向提出觀點。那麼，首先就讓我們從研究的主題這一個面向切入，探討以往台灣在行政院高階政務及事務官員方面的研究。

第一節 研究的主題

首先，從研究主題的面向切入，我們可以發現，以往台灣對於高階政務及事務官員所進行的相關研究，主要可以分成 一、菁英的組成與流動 二、官僚制度與制度的跨國比較 三、政黨輪替的影響等主要議題。以下，分別依照不同的研究主題，進行簡要的說明。

一、菁英的組成與流動

在高階政務及事務官員的相關研究當中，探究高階政務及事務官員的背景、經歷，以及流動情況，不論是威權統治時期，或者是政黨輪替之後，可以說是一個長期受到關注的議題。在台灣的相關研究當中，李功勤(2001)、彭懷恩 (1986) 所關注的是台灣在威權統治時期，行政院各部會部長層級行政菁英的性別、省籍、年齡、從屬關係等的組成結構與變化。

相關研究如李功勤(2001：239-254)，就明確指出蔣介石主政時期的中國國民黨，第七屆~第十屆中常委(一九五二年~一九七五年)，中常委同時具有內閣閣員身分的比例高達四成三~四成六。此外，若依照部會首長兼任國民黨中常委比例觀之，以司法行政、教育部的比率最高，分別有高達百分之八十的部長兼任國民黨中常委。從這些菁英構成背景變化的研究，我們可以得知威權統治時期，統治者如何透過高階人事的安排，採取一種以黨領政的手段，讓黨的領導菁英同時也是政府的高階政務及事務官員，進而鞏固統治地位，並且維繫政權。

除了對於威權統治時期，行政院高階政務及事務官員的研究之外，賴維堯(1993a、1993b、1993c、1995)、黃煥榮(2000)等人主要關注的是，自由化到兩千年首度政黨輪替期間，高階政務及事務官員的組成背景與流動情況。而賴維堯所

關注的是，行政院各部會當中，司處長、常務次長級文官的教育、社會等背景，以及升遷的趨勢，可以說是一個針對於中高階事務官的研究。相較之下，黃煥榮所著重的是行政體系當中，因為性別所造成的生涯瓶頸。從這些研究我們可以發現，在自由化到首度政黨輪替期間，行政院中階文官的背景特質、流動趨勢，以及在文官體系中，因為性別差異，而存在的職業生涯差別。

然而，隨著兩千年首度政黨輪替的發生，使得不同政黨執政下的菁英組成與流動，以及更進一步的比較研究受到關注。如林嘉誠(2007)所探究的是，兩千年五月到兩千零七年五月間，政務首長層級菁英的流動型態，以及這些行政菁英的性別、教育程度，出身背景等組成結構的變化。而邱育瑋、徐永明(2004b)則是分析民進黨在兩千年政黨輪替，取得中央政權之後，行政院內閣團隊，政務事務次長層級以上菁英的組成以及流動情況。

除了分析政黨輪替後，民進黨主政下的行政院各部會高階行政菁英的組成與流動之外，菁英組成與流動的比較研究，成爲另一個重要議題。針對於行政菁英的比較研究，邱育瑋、徐永明(2004a)將比較的重心放在，政黨輪替前後行政院各部會，政務、事務次長以上，高階行政菁英流動情況的比較。而類似的研究如胡龍騰(2007)，其同樣比較政黨輪替前後，行政院高階行政菁英的流動。不過，有所不同的是，分析的範圍擴展到司、處長層級，且分析時點亦有所不同。這兩個以菁英流動爲重點的研究，均指出不同的政黨主政之下，呈現出不同的中高階行政菁英流動面貌。

在菁英流動之外，蔣珮琳(2005)所強調的則是，從威權統治後期到首度政黨輪替之後(一九七零年代~兩千零一年)，行政菁英的年齡、教育程度、性別等背景的變化與比較。而在行政菁英背景比較之外，另一個受到重視的是行政菁英代表性的比較。在邱育瑋(2005)的研究當中，比較了一九九三年~兩千零四年間，國民黨、民進黨主政之下，行政院各部會次長以上層級菁英，所呈現的性別、世代、族群、區域等的代表性。而余致力(2007)則是比較一九九六、兩千年、兩千零五年等三個年度，行政院所屬一級機關，職員、主管所呈現的性別代表性。

二、官僚制度與制度的跨國比較

在菁英構成與流動的相關研究之外，官僚制度以及制度的跨國比較，則是另一個受到重視的研究方向。在官僚制度的相關研究中，如許南雄(1987)、許世榕(2001)、蔡良文(2004)主要關注的是，考選機構以及高級文官的考選制度、銓敘體制的發展。而在考選制度之外，政事務體制與相應的責任劃分(許南雄，1988d、1988e、1993)、政務人員相關法制(吳容明，2004)，也受到重視。此外，顏秋來(1986)是深入探究高級文官的甄補制度、蕭全政(1994)則是對於整個文官體系的

人事等制度提出批判，而黃煥榮(2007)所強調的是在性別上，所存有的制度性壓抑。

除了針對於台灣進行制度層面的研究之外，更進一步跨國的制度比較研究，也是不可忽略的部分。這方面的研究如許南雄(1988a、1988b、1988c、1989、1997)，就分別針對中央行政機關幕僚長體制，以及常務次長體制，進行跨國比較研究。此外，陳金貴(1996)針對文官體制改革，進行台灣、美國、英國等三國的跨國比較。

而江明修、陳秋政(2004)則是比較台灣、美國、澳洲、加拿大等國，所採取的高階行政主管培訓與任用制度。在跨國比較研究當中，較為特別的是賴維堯(1996)針對高級文官生涯，所進行的台灣、歐美、日本等國的比較研究。而王輝煌(2000)則是比較台灣、美國、日本等國家，所呈現的官僚體制差異，並依此解釋不同國家的官僚，在民主政治中的角色差異。

三、政黨輪替的影響

隨著現實政治的發展，兩千年首度政黨輪替，使得政黨輪替的影響，成為另一個熱門的研究議題。對於這方面的研究，江明修(2000)，江明修、曾冠球(2001)，江明修、許文傑、梅高文(2002)等，主要關注的是在政黨輪替發生之後，文官體系的改革、再制度化的可能性，以及所面對的困難，同時也回顧了其他國家的行政改革對台灣所具有的啟示。而林基源(2001)，許毓圃(2001)所關注的是，兩千年首度政黨輪替之後，民進黨政府與高階政務及事務官員的互動，同時對於頻繁的高階政務及事務官員調動，提出見解與批判。

此外，陳敦源(2000、2002)則是分別在政黨輪替前，以及政黨輪替之後，對於官僚體系的權力授予，在代理人理論的理論框架下分析，並且提出理論的見解，以及對民進黨政府該如何與行政官僚體系互動提出建議。雖然陳敦源(2000)在這一篇文章政黨輪替前的文章當中，無法預知兩千年會發生首度政黨輪替。不過，在該文當中已經明確指出，台灣在國民黨長期執政之下，立法機關缺乏制衡的能力，一旦國民黨失去政權，將出現行政獨大的格局，新的政府與官僚之間勢必有不少的困難有待克服。

而這些陳敦源(2000)所指出的問題，確實也在兩千年首度政黨輪替之後，由民進黨與行政體系的互動，呈現出諸多爭議之後，獲得經驗上的支持。此外，陳敦源(2002)在政黨輪替之後，雖然提出如何與行政體系互動的建議。不過，直到兩千零八年再次政黨輪替前，民進黨與行政體系的互動，依然存在諸多的難題未能解決。最後，余致力(2002)對於首度政黨輪替的影響，提出學界有必要回答(一)

文官體系公務主管調動幅度、感受、外界評價，以及制度是否合理 (二)文官體系在職務調動之後，組成背景是否有所改變，如果有那麼又呈現什麼樣的面貌 (三)文官體系在政黨輪替之後，對於新政府的認同度為何等三組研究問題。

第二節 研究的理論架構

在上一節以研究的主題，將相關文獻進行分類之後，接著在這一節，我們以研究所採用的理論架構加以分類，進行相關文獻的討論。如果以研究所採用的理論架構進行分類，以往對於行政官僚所進行的相關研究，大致上可以分為 一、恩庇侍從理論 二、政治/行政二分理論 三、代表性理論 四、代理人理論等四個主要理論。以下，就依照不同的研究理論，分別進行簡要的說明。

一、恩庇侍從理論

恩庇侍從理論(patron-client theory)，也被稱為是依恃主義(clientelism)。在一九五零年代晚期，以及一九六零年代初期，對於恩庇侍從關係(patron-client relationship)的相關研究，於人類學(anthropology)、政治科學(political science)，以及社會學(sociology)等社會科學當中，是處在於個別研究領域當中的相對邊陲地位。不過，隨後恩庇侍從關係的相關研究，就分別在人類學、政治科學、社會學等領域受到重視，並且相關理論概念，也同時風靡於這些學術領域當中(Eisenstadt and Roniger, 1980:42)。

至於該理論的相關概念運用，如 Scott(1972:92)就指出，直到一九七零年代初為止，恩庇侍從分析(patron-client analysis)，依然是人類學家(anthropologist)的領域；而且是被廣泛運用在地中海(Mediterranean)、拉丁美洲(Latin American)等地的研究。而相關理論概念，也被推展到印度(India)、近東(Near East)、東南亞(Southeast Asia)等地的研究(Eisenstadt and Roniger, 1980:44)。此外，Kaufman(1974:285)也指出，到一九七零年代，依恃主義已經如同在拉丁美洲一般，被運用來針對東南亞、非洲(Africa)等地的政治進行研究。

對於這樣一個被廣泛運用的理論，若就理論的相關概念內涵而言，主要是集中在恩庇侍從關係的概念上。而所謂的恩庇侍從關係，基本上可以說是一個由恩庇者(patron)與侍從者(client)，所構成的交換關係(exchange relationship)(Scott 1972:92)。在這個交換關係當中，是具有個人化(personal)、直接交換(direct exchange)、不對等(unequal)、垂直性(vertical)，以及互惠(reciprocal)等特質的關係型態(Boissevain, 1966:18; Kaufman, 1974:285; Kettering, 1988:425; Powell, 1970:412,413; Lemarchand, 1972:69; Lemarchand and Legg, 1972:151,153)。

在恩庇侍從關係當中，恩庇者和侍從者之間所交換的可以是經濟性的利益，政治上的支持、忠誠、投票、保護，或者是團結、忠誠的承諾等(Eisenstadt and Roniger, 1980:49,50)。扮演恩庇者角色的一方，將其所擁有或者控有的資源，用來庇護他的侍從者。身為侍從者的一方，則是以對於恩庇者的忠誠，或者是服務等作為回饋。在這個恩庇侍從關係當中，恩庇者地位相對較高，而侍從者所處的地位相對較低。(Kettering, 1988:425)

而依恃主義的運用，在傳統關於拉丁美洲政治、社會生活探究的文獻當中，主要探究與分析如地主佃農關係(landlord-peasant relationship)、官僚體系當中的貪污、政治組織(political organization)等。在一九七零年代，一些相對較新的文獻，侍從主義則是被用來探究政治體系的運作，同時也被視為是利益連結(interest articulation)、社會政治控制(socio-political control)的基礎。(Kaufman, 1974:285)

此外，恩庇(patronage)的理論概念，被使用在人類學的研究當中，是具有工具性特質的。所謂的恩庇，基本上是被用來標示出特定的人際關係(interpersonal relationship)型態，或者是對應著特定的社會互動(social interaction)模式。在人類學家的作品當中，恩庇關係所具有的不對等、互惠、個人化等特質，是被不斷、持續性的強調。(Weingrod, 1968:378)

相較之下，政治科學家所謂的恩庇，則是具有廣大成員意涵(folk meaning)，並不是如同人類學家，特別強調所謂的個人化的關係特質。所謂的恩庇所對應的關係型態即是，如政治人物透過特定的公共資源的分配，進而換取選舉的支持。在這個恩庇關係當中，所相互對應的往往是政黨，以及特定階層或是群體。(Weingrod, 1968:379)而這樣的關係型態，也正如同 V. O. Key(1964:348)所言：所謂的恩庇，就如政府對於特定利益團體需求的回應，即可是一種政府對於特定利益團體的恩庇。

至於恩庇侍從理論，在台灣的相關研究上，是被廣泛運用在派系（中央、地方）、選舉，以及高階行政官員任命等方面的研究主題。而且侍從主義被運用在台灣的相關研究上，Wu(1987)可以被視為是，這一系列研究議程的開啓者。以侍從主義所進行的研究，如陳明通、朱雲漢(1992)，陳東升(1995)、王振寰(1996)，所關注的是台灣各個地方派系運作的政治經濟結構。王金壽(1994、2004)則是著重在，選票的動員機器與機制。而黃德福(1990、1994)，徐永明、陳鴻章(2004)，將焦點放在地方派系在省議員、立法委員選舉的表現上。

值得一提的是，雖然同樣以侍從理論作為基礎，進行相關研究，不過隨著所屬學科的不同，也呈現出研究方法與關懷重點的差異。就人類學者而言，如莊英

章(1971)，Bosco(1992)採取個案、參與觀察的方式，強調的是地方派系的社會文化特質。至於社會學者如陳東升(1995)、王振寰(1996)，所關注的是地方派系在國家機器轉型過程中扮演的角色，以及如何透過土地開發獲取利益。相較之下，政治學者如 Wu(1987)，趙永茂(1978)，蔡明惠、張茂桂(1994)，陳明通(1995)等人所著重的是，外來政權如何建構與地方派系的關係、以地方派系進行社會動員，以及如何控制地方派系、中央層級派系等。

此外，除了以上所提到的相關研究之外，在高階行政官員任命方面，研究者主要關懷的，也是統治者如何透過對高階文官任命，建立恩庇侍從關係，進而穩固其統治的基礎。首先，就統治者的文官體制設計而言，如蕭全政(1994：1-11)所指出的，台灣的文官體制與文官系統，深受四十餘年的威權體制影響，威權體制強調法統、黨政軍一體化、政府對人民的支配、中央對地方的控制。威權統治的具體影響可以分為 (1)人事任用多軌化 (2)文官系統政治化 (3)人事行政一體化 (4)文官體制戰時化。其中文官體系的政治化，最明顯的可以在如彭懷恩(1986)、李功勤(2001)針對行政院內閣所進行的菁英研究當中發現，威權統治者如何透過菁英的布局來操控文官體系。

彭懷恩(1986：241-249)分析一九五零~一九八零年間，行政院會議成員(八部二會部長級成員)，省籍、性別、教育程度等背景的分析，以及流動情況的探討。該研究明確指出，內閣菁英出生區域多集中於中國的華中地區，留學比例高達六成四之多。此外，內閣菁英當中與最高領袖，曾經有過直接追隨經歷者，高達五成二之多，行政院院長、國防部長更高達百分之百，同時經濟部長也高達三成三。而內閣成員的平均任期為 52 個月(四年又四個月)，外交、國防、蒙藏委員會、僑委會等任期為六十八點六個月(約五年九個月)，為各部會中最長，任期最短的部會是三十四點三個月的經濟部長。很明顯的，從這個研究我們已經可以一覽，威權統治者如何進行菁英的布局。

此外，李功勤(2001：239-254)由菁英的布局，來觀察威權統治者如何進行政權的鞏固。該研究分析蔣介石主政時期的中國國民黨，第七屆~第十屆中常委(一九五二年~一九七五年)，中常委同時具有內閣閣員身分的比例。由該研究可以發現，在這段期間中常委同時具有內閣閣員身分者，比率高達四成三~四成六。

在這段期間的內閣，若依照部會首長兼任國民黨中常委比例，分別以司法行政、教育部，高達百分之八十的部長兼任國民黨中常委。很明顯的，可以看出在蔣介石統治的時代，如何以黨以及行政的人事布局，達成以黨領政的目的，進而能夠鞏固政權。而在這個研究當中，我們可以進一步發現，這一條透過菁英的安排，而被建構起來的黨政樞紐，是如何在蔣介石改造國民黨的時期被建構起來，且成為日後以黨領政的重要關鍵。

由以上的討論我們可以發現，恩庇侍從理論，在探究威權統治時期的台灣，是有著相當重要的作用。不論是針對特定地方派系發展、選舉動員、統治者如何建構與派系之間的關係等的相關研究，或者是探究統治者如何透過高階行政官員的任命，建構恩庇侍從關係，用以維繫、鞏固其統治基礎，均有著不可或缺的重要性。

不過，在台灣政治的自由化、民主化之後，以及隨之而來的政治市場開放，使得以往威權統治者，賴以維繫、鞏固政治權力的政治侍從主義，正逐漸的崩解(Wang, 2004, 王金壽, 2007)。而也因為如此，當我們面對政治自由化、民主化之後的台灣，所呈現的高階行政官員調動的現象與爭議時，在相關問題的討論上，以往所採取的政治侍從主義，事實上已經呈現出相對的不足。所以，就本文所要探究的相關議題而言，恩庇侍從理論，就並非是一個適切的理論架構。

二、政治/行政二分理論

除了將關注的焦點放在，被運用於威權控制、威權鞏固時期的恩庇侍從理論之外，另一個常被運用在高階政務及事務官員相關研究上的理論，則是政治/行政二分(politics / administration dichotomy)理論。政治/行政二分的理論觀點，雖然是一個廣泛被運用的理論，不過主要是被用在對於現象的爭執，以及批判為主。而且該理論對於實際存在的現象，缺乏解釋的可能，可以說是一個強調應然面的理論。所以，政治/行政二分理論，就學術的實用、應然面的討論，都有一定的價值，但就實然面而言，政治與行政原則是無法切割的(陳敦源, 2002: 8-10)。

不過，此一強調應然面的理論，不論是在實際政治，或者是在學術上，卻都能獲得文官改革者、行政倫理學者等的廣泛支持。這被認為和美國一直到一九二零年代，分贓政治仍然大行其道，是有所關連的。(彭錦鵬, 2002: 96)此外，Svara(1998:56-57)也指出，該理論能夠在數十年間，持續被美國地方政府當中，在首長負責制(council-manager plan)下的行政首長支持。不外是因為此一理論已經成為，首長用以對抗民選議會，維護自身權利的重要理論依據。

一般認為此一理論，最早的理論概念原型，是在一八八七年由 Woodrow Wilson，於所發表的行政研究(The Study of Administration)一文所提出。(Svara, 1985, 1998, 2001; Martin, 1988; Waldo, 1952) 但必須強調的是，雖然 Wilson 提出了，行政是屬於事務性領域，和具有衝突與混亂的政治是有所區隔的。且強調政治可以說是屬於政治家活動的範圍，而行政則可以說僅是技術性人員的領域。政策在沒有行政的支援之下，將會一事無成，但並不因此行政就是政治等，行政與政治二分理論的基礎概念與相關論述。(Wilson, 1887:209-217)

不過，值得一提的是 Wilson 始終沒有強調，政治與行政的二分(dichotomy)。而「政治/行政二分」該辭彙普遍受到重視，則是在一九五八年由 Sayre 發表的一篇短文之後(Svara, 1999:676-685)。然而，有趣的是政治與行政二分理論，最具有主導地位的時期，則是在一九二零、一九三零年代(Svara, 2001:177-178)。此外，一九二零年代的學者也認為，只有當行政能夠脫離黨派之爭，才有可能進行科學分析，並且仿效企業管理的技術。而且在民主政治體系當中，也只有政治與行政分離的政治理論，能夠將既有的分贓體系取而代之。(彭錦鵬，2002：96)

很明顯的，政治/行政二分的理論，在美國的發展歷程中，可以說透露出對於，美國政治當中分贓體系的高度不滿。相較之下，以台灣的政治環境作為發展背景，在政治/行政二分理論框架之下，產生的相關文獻、觀點，對於台灣高階政務及事務官員的政治任命、職務調動等所持的主張。大致上可以分為「普遍說」，以及「特殊說」兩個對立的觀點。然而，值得一提的是，不論那一種觀點的主張者，對於高階行政官員的調動、任命等政治介入行政，進而達成高階官員控制，是存有高度政治權力過度擴張的焦慮與批判。

採取普遍說觀點者指出：尚未民主化前的台灣，沒有民主與行政的問題，常任文官扮演為威權服務的角色(余致力，2002：154-146)。而戒嚴之前的官僚體制是超大型、中央集權、黨國一體的型態。透過因人設事的作法，政治領導者可以建立個人與部屬間直接而私人化的恩庇關係，並以此作為主導社會、政治與經濟發展的有利工具(王輝煌，2000：349)。而且，台灣在動員戡亂、威權統治時期，政治力滲透壓抑官僚體制，考試權毫無作用，即便在自由化、民主化，且進行了修憲之後，依然有著威權統治的陰影。(蔡良文，2000：17-19)

為了加強整個行政體系的順服與控制，威權政府刻意混同政務官與事務官間的分際。威權政府一方面將常任文官的升遷管道接往政務官系統，鼓勵常任文官接受黨派指揮，而將事務官政務官化(施能傑，1996；蕭全政，1994：8-9)。由於政治過度介入，往往導致「政治行政化，行政政治化」或「政務官事務官化，事務官政務官化」的脫軌現象(江明修，2000：13)。

另一方面，透過「政務官退職酬勞金給與條例」及年資採計，強化政務官對黨派的順服及工具化，而使政務官常任文官化。這些措施固然使政務官因工具化而不能勇於任事、負責，更使文官體制精髓的行政中立難有立足之地；其負面作用直逼檢審交流之於司法獨立的惡性影響(蕭全政，1994：8-9)。

在這種高度政治介入行政體系的情況下，在行政體系當中，出現各式各樣因為政治控制而引發的問題就更不在話下。如許立一(1995：40-41)就指出：台灣的

永業文官體制雖然行之經年，卻捉襟見肘，諸如常務次長隨部會首長進退、常務次長轉任政務次長、文官與黨官互相交流、文官升遷視主管喜好，視親疏而定。

而許南雄(1993：9-12)、黃臺生(1995)更表示：台灣的政治環境，使得事務官（尤其高等文官）不免依附政務官而希圖升官晉職、獲得其權勢地位。政務、事務官除了職權分際不清之外，更有部會出現事務官隨政務官來去，如同「一朝天子一朝臣」一般的怪異現象。所以，採取普遍說觀點者認為，高階政務及事務官員的政治控制，是一個普遍存在的事實，不論是威權統治或者是自由化、民主化後的政府，執政者都會透過人事的任免，進而介入與控制高階政務及事務官員。

相較之下，採取特殊說觀點者，如林基源(2001：171-172)對於民進黨政府表示：和官員之間互動不良，以及進行職位的調整的行為。其認為民進黨政府是有違行政中立，且將會打擊文官士氣，並且影響行政效率。同時林基源也指出，在國民黨主政時期，行政中立已有長足進步，但相關文官中立法規在民進黨阻擾下，沒有進一步的立法。另一方面，政務事務官之別、文官中立等制度，早在行憲就已經建立相關法制，且在後續有良好的法治發展，不過到民進黨主政之後，政務、事務官的分際，文官中立等均受到破壞(許毓圃，2001：168-170)。

此外，胡龍騰(2007)更進一步指出：國民黨時期晉用之政務人員，大多由文官體系、技術官僚拔擢養成，文官體系的運作大致能符合韋伯對官僚體系之描述。⁷然而，兩千年政黨輪替之後，高階人事流動頻繁，對於行政機關實有不利影響的疑慮。對於這樣呈現出，明顯有著觀點上爭議的研究議題。雖然，邱育琿、徐永明(2004a、2004b)探討民進黨在兩千年，首度取得中央政權後，如何更替行政院的高階政務菁英，發現民進黨採取的是「兩階段」、「由上而下」、「世代交替」，以及「由簡而難」從簡單部門開始替換的更替方式。

不過，以上所提到的相關研究，並沒有能夠回答或者是驗證，「普遍說」以及「特殊說」等，兩個對立的觀點，到底何者能夠獲得支持。因而我們也無從得知，在台灣於一九八零年代晚期，開啓了政治自由化，並且又在一九九零年代初期，更進一步展開民主化的進程之後，對於高階行政官員的控制行為，是一個不論國民黨、民進黨，任何一個政黨主政之後，普遍存在的現象；或者這種被視為是政治權力過度擴張，甚至可以說是濫權的行為，僅是未曾有過中央政府執政經驗的民進黨，在一朝得勢之後，所出現的特殊行為。

⁷ 所謂的符合韋伯(Weber)對於官僚體系的描述，其具體的意涵是官僚或文官體系之運作與淘汰，皆須符合穩定、可預測等基本要求與特質。詳細的說明與討論，請參考胡龍騰(2007：31-36)。

三、代表性文官理論

在上一節說明了政治/行政二分理論，以及相關的研究之後，在這一節我們接著介紹代表性文官理論(the theory of representative bureaucracy)。代表性文官理論，強調的是透過官僚體系代表性的強化，進而讓各種利益，在政策制定與執行的時候，能夠確保可以擁有公平的代表(Denhardt and DeLeon, 1993)。而且對於一個有賴代表性來達成民主的國家而言，除了由選舉所造成的代表性之外，非由選舉產生的官僚體系，所具有的代表性，也是有其重要性的。同時，具有代表性的官僚，對於政府的正當性也是有所貢獻的。(Thielemann and Stewart, 1996:168, 172)

而代表性官僚(representative bureaucracy)的概念，在學術上出現，發展成為社會科學家的概念工具，最早是在一九四四年，由 Kingsley 於代表性官僚一書所提出(Hindera, 1993:416; Subramaniam, 1967:1010; Sowa and Selden, 2003:701; Meier, 1975:526; Rosenbloom and Featherstonhaugh, 1977:873)。一般認為官僚體系，因為具有代表性的關係，所以在政策制定與形成的過程中，勢必對於社會的各種利益，會更有回應性(Rourke, 1978:396)，這種觀點也正是代表性文官理論的原理(Selden, Brudney and Kellough, 1998:718)。

此外，代表性又可以分為消極代表性(passive representation)，以及積極代表性(active representation)。消極代表性所指的即是官僚的出身背景，以及該出身背景和社會的相似程度，而積極代表性所關注的是，官僚是否積極的為其所代表的團體，尋求政策的利益(Hindera, 1993:419; Rehfuss, 1986:454)。而代表性文官理論的原理，亦如同余致力(2002)所指出的，當文官體系具有依人口特性的消極代表性之後，那麼才能充份反應各種利益、偏好，進而能讓官僚體系有積極代表性。

至於哪些出身背景特性，才是代表性的具體內涵，早期的消極代表性研究當中，如 Kingsley(1944)所強調的是社會階層(social class)，在官僚體系當中的代表性。而後來的研究如 Meier(1975)所著重的則是，如年紀、教育程度、收入、出身地、社會階層，以及父親職業背景等人口學的變數。不過，可以確定的是，目前的相關研究當中，不論是性別、所屬的社會階級、出生的地理區域，或是族群、種族的代表性，均受到一定的重視。

在一系列的代表性研究當中，主要可以分成 (一)關於消極代表性的研究，以及 (二)針對積極代表性所進行的研究。在消極代表性方面的研究，如探究少數族群(非洲裔、西班牙裔)、婦女的消極代表性(Cayer and Sigelman, 1980; Rehfuss, 1986)，所關注的是少數族群，以及婦女在聯邦政府、州政府，或者是地方政府所呈現的代表性。而消極代表性的比較(Dometrius and Sigelman, 1984; Meier,

1975; Rehfuss, 1986)，有將同一個國家的聯邦政府、州政府，以及私部門的消極代表性，進行跨部門的比較，也有進行不同國家的消極代表性跨國比較。

就影響消極代表性的因素(Kellough, 1990; Saltzstein, 1986; Stein, 1986; Mladenka, 1989; Naff, 1994; Naff and Crum, 2000)而言，相關研究所分析的是隨著民選的女性行政首長上臺、對於消極代表性有不同主張的總統(卡特、雷根、布希、柯林頓)上臺，以及機關的特質等的差異，對於女性、少數群體等消極代表性，所產生的影響。透過這一個類型的研究，讓我們除了得知特定政府層級、特定的機構、不同的國家之間，所呈現的代表性之外，更進一步瞭解到消極代表性，會受到哪些因素影響而有所改變，或者是呈現出明顯的差異性。

另一方面就積極代表性研究而言，大致上又可以分成 1、針對於行政官僚政策態度的研究，以及 2、哪些消極代表性特質會轉變成為積極代表性。也就是說哪一些消極代表性特質，在政策的產出、資源的分配等，會有顯著的影響。首先，就行政官僚政策態度的研究而言，如 Rosenbloom and Featherstonhaugh(1977)分析聯邦政府公務員，因為種族背景(黑人、白人)的差異，所呈現的政策態度差異。而 Thompson(1978)探究的是，聯邦政府公務員的消極代表性背景，與其對特定政策態度之間的關係。此外，Lewis(1990)則是進行聯邦公務人員和一般大眾，對於特定政策、議題等，所持的立場、態度的比較。

其次，就消極代表性特質，轉變成為積極代表性的相關研究而言，Selden, Brudney and Kellough(1998)發現：種族、教育、年齡，以及政黨認同，會呈現出明顯的積極代表性。Hindera(1993)探究作為少數種族的非洲、西班牙裔，相較於白人所會呈現出的積極代表性。而 Meier, Wrinkle and Polinard(1999)則是比較少數代表與多數代表的積極代表性，並提到少數代表較有積極代表性，且這些少數代表的積極代表性作為，是以多數群體的支出為代價。

此外，Sowa and Selden(2003)的研究認為：行政官僚越是認知到自身有越高的裁量權與自身是少數的代表者，將會越具有積極的代表性作為。而Sowa and Selden(2003)則是探究女性主管、男性主管的政策選擇，是否會有所不同，進而呈現出女性的積極代表性。不過在這個研究指出，不同性別的主管之間，並不具有明顯的政策選擇差異存在。透過以上積極代表性的相關研究，我們可以瞭解到哪些消極代表性，將會轉變成為積極代表性的作為，而且女性、有色人種等少數代表，相較於多數代表而言，也會有較為積極的作為。

除了，以上所提到國外的相關研究之外，台灣以代表性文官理論所進行的相關研究，並沒有相對完整的研究內容。不過，大致上也可以分成 1、特定代表性的研究，2、針對特定對象進行各種代表性的描述與比較，此外亦有 3、比較不

同時間點的代表性差異等幾個類型的研究。

首先，就特定代表性的研究而言，主要是性別代表性的研究。在這方面的研究如黃煥榮(2000、2007)分別探討的是行政院所呈現出，因為性別的差異而造成升遷上的「玻璃天花板效應」，以及這樣的效應，是在什麼樣的制度環境之下造成的。此外，余致力(2007)是進行一九九五、兩千年、兩千零五年等三個年度，行政院各部會主管人員性別比率的比較。而其所強調的則是，行政院主管人員的性別比例，是否與行政院各部會人員性別分布有相仿的比率。

除了針對性別代表性的探究之外，以某一層級行政官員作為研究對象，進行較多面向的代表性描述與比較，則是另一個研究類型。相關研究如賴維堯(1993a、1993b、1993c、1995)皆是針對行政院各部會，司、處長層級行政官員，以及常務次長層級行政官員，進行性別、籍貫、社會階層、教育程度等的人口代表性分析，以及更進一步與美國、日本等國比較。此外，在這些研究當中，除了代表性的分析比較之外，更進一步探究的是，這些高階官員的生涯發展歷程，以及升遷的年齡。

最後，隨著兩千年首度政黨輪替的發生，造就了另一類代表性文官的研究。這一類研究主要是比較行政院高階政務及事務官員，在政黨輪替前後的性別、省籍、黨籍等代表性，呈現出什麼樣的差別(余致力 2002)。除了針對政黨輪替前後進行比較之外，亦有研究進一步比較的是，國民黨(1993~2000)與民進黨(2000~2005)主政期間，行政院各部會常務次長以上官員，所呈現的性別、世代、族群，以及地理區域的人口代表性差異(邱育瑋 2005)。

從代表性文官理論出發，所進行的相關研究，大致上讓我們瞭解到台灣的行政院，所呈現出的是性別代表性的不足，以及在升遷過程中存有的天花板效應。此外，對於台灣行政院的高階官員，不論是司處長層級文官，或者是常務次長、政務次長，以及更高階官員的組成背景與代表性差異，以往的研究均有可觀的成果。然而可惜的是，目前台灣所進行的相關研究，所呈現的可以說是消極代表性的情況，對於是否因為消極代表性的變化，進而造成積極代表性的轉變，則未有相關研究。

此外，從以上討論我們雖然可以發現代表性文官理論，在台灣高階行政官員的相關研究上，佔有一席之地，同時也有一定的重要性。不過，對於本文所試圖加以釐清，關於高階行政官員任命、調動的「普遍說」與「特殊說」爭議，以及哪些制度性、組織性因素，將會影響高階行政官員任命、調動等議題而言，此一理論並不具有適切性。因為，代表性文官理論所著重的面向，以及本文所要討論的議題，明顯是有所出入的。所以，代表性文官理論，將不會成為本文所要採用

的理論框架。

四、代理人理論

除了以上所提到的三個理論之外，相較之下代理人理論(*agency theory*)在台灣的高階行政官員等相關研究上，出現時間相對較晚，同時也是一個較少被運用的理論。所謂的「代理人」理論，一般而言也可以被稱之為是「委託-代理人」理論(*principal-agent theory*)(陳敦源，2002：79)。此一理論被使用的層面相當之廣泛，不論是在會計(*accounting*)、經濟(*economics*)、財政(*finance*)、行銷(*marketing*)、政治科學，組織行為(*organizational behavior*)，以及社會學等，均可發現代理人理論的身影(Eisenhardt, 1989:57)。

代理人理論一直到一九七三年，才在經濟學，以及政治科學當中，分別由 Ross 以及 Mitnick 正式提出(Mitnick, 2006:1,6,7; Shapiro, 2005:269,271)。而一九七零年代初期，代理人理論的正式出現，可以說是建基於 Arow, Wilson 等經濟學家，分別於一九七一年、一九六八年，所發表關於風險分攤(*risk sharing*)的文獻(Eisenhardt, 1989:58)⁸。而且該理論所採用的重要概念，也是取自經濟學、政治科學，以及公司(*firm*)、組織(*organization*)、誘因(*incentives*)、訊息(*information*)等理論當中(Mitnick, 2006:6)。

此外，早在代理人理論被正式提出之前，代理人理論當中的相關詞彙，就已經出現在如會計與管控(*accounting and control*)、經濟學、政治科學、政治哲學(*political philosophy*)，以及社會學等文獻當中。而這一些早期的文獻，雖然有使用了代理人理論的相關詞彙、概念，但這些詞彙並沒有被賦予，委託-代理人理論的完整理論意涵。(Mitnick, 2006:6-7)⁹

由 Ross 於一九七三年，所提出的代理人理論，可以說是經濟學的代理人理論(*economic theory of agency*)(Mitnick, 2006:1)。而於同一時期由 Mitnick 所提出的代理人理論，則是制度性代理人理論(*institutional theory of agency*)，或者也被

⁸ Eisenhardt(1989)所提到風險分攤的文獻，分別是 Robert Wilson. 1968.“the theory of syndicates.”*Econometrica*,36:119~132. 以及 Kenneth J. Arrow. 1971. *Essays in the theory of risk bearing*.Chicago:Markham.

⁹ Mitnick(2006)所提到使用代理人理論的相關詞彙的文獻分別為，(1)會計與管控方面的文獻如 William W. Cooper. 1949.“Theory of the firm:Some suggestions for revision.”*American Economic Review*, 39(6): 1204~1222. William W. Cooper. 1951.“A proposal for extending the theory of the firm.”*Quarterly Journal of Economics*, 65(1): 87~109. (2)經濟學方面的文獻如 Anthony Downs. 1957. *An economic theory of democracy*. New York:Harper and Row. Kenneth J. Arrow. 1963. “Uncertainty and the welfare economics of medical care.”*American Economic Review*, 53(5):941~973. (3)政治科學方面的文獻如 Hanna Fenichel Pitkin. 1967. *The concept of representation*. Berkeley, CA:University of California Press. (4)政治哲學的文獻如 Joseph Tussman. 1960. *Obligation and the body politic*. New York:Oxford University Press. (5)社會學的文獻如 Swanson, Guy E. 1971. An organizational analysis of collectivities. *American Sociological Review*, 36(4):607~624.。對於這些文獻的相關說明，可以參考 Mitnick(2006:6,7)。

稱為是制度的或管理的委託-代理人模式(institutional or regulatory principal-agent mode)(Mitnick, 2006:1; Waterman and Meier, 1998:174)。

不論是經濟學的代理人理論，或者是制度性代理人理論，均認為委託-代理人關係，是普遍存在於社會當中的一種人際互動關係型態。這一種普遍存在的人際互動關係型態，會發生在存有被委託關係的代理人，與提出需求的委託人，雙方或者多方之間，其實際的例子如員工-老闆(worker-boss)、醫師-病患(physician-patient)等。而在代理人關係當中的主要難題不外是，在兩者皆是理性的追求自身利益最大化的情況下，委託人面對如何使得代理人，能夠誠實的為了委託人的利益、目標，而勞動或者是提供服務的難題。(Ross, 1973:134; Mitnick, 1975:27)

就以醫師-病患之間的代理人關係為例子，假設醫師與病患兩者，皆是理性的效益最大化者(rational utility maximizer)。醫師和病患似乎會有不同的目標，病患所偏好的是，在付出越少金錢的情況下，能夠醫治好疾病獲得健康，而醫師則是希望能夠，透過提供更多的非必要治療，或者以索取更高的醫療費用作為手段，進而讓自己的收入最大化。在這樣的交換關係當中，病患是處在相對不利的情況下，因為醫師擁有資訊的優勢，病患與醫師之間，是處在訊息的不對稱(information asymmetry)狀態。所以，對於委託人而言，如果要尋求操控、影響代理人的行為，使得代理人能夠符合委託人的偏好。那麼，委託人與代理人之間的合同安排(contractual arrangement)，會是一個可以使用的工具。(Waterman and Meier, 1998:174)

另外，還需要強調的是，雖然經濟學的代理人理論，和制度性代理人理論，兩者所探究的皆是代理人沒有能夠依照委託人的需求，而行動的代理人難題(agency problem)。不過，這兩個看來頗為相似的理論，是存有根本的差異性。由 Ross 所提出的經濟學代理人理論，將代理人問題全然的視為，就是一個報酬契約的問題(problem of compensation contracting)，亦可說是一個動機問題(incentives problem)。相較之下，Mitnick 所提出的制度性代理人理論，認為委託-代理人關係，是被各種制度所包圍的(Mitnick, 1975:28)。對於這一個本質上就不完美的委託-代理人關係，社會也會創造出制度，試圖去進行管理或者是緩和。所以，制度性代理人理論認為，要完整的瞭解代理人問題，制度結構與動機是同等重要的。(Mitnick, 2006:1)

而這樣的理論差異性，就很明顯出現在政治科學與經濟學等，相關研究上所呈現的差異。若是採取經濟學的代理人理論，在不考慮到委託人與代理人所處的制度環境時，我們就難以理解為何身為委託人的國會議員，時常可以忍受作為其權力代理人的行政官員怠惰。不過，如果我們進一步考慮了國會議員與行政官員，

是處於民主的制度環境當中，那就自然可以瞭解。因為對於國會議員而言，行政官員雖然是他的權力代理人，不過行政官員的怠惰所造成的公共利益損失，卻不需要由國會議員直接承受。事實上，公共利益的損失，是直接由多數的人民所承受的。相對的，國會議員如果要進行監督，反而是必須付出直接且立即的監督成本。於是國會議員所在乎的是，行政官員的怠惰是否會造成，人民對於國會議員監督不利，因而引發不滿，而非是因行政官員怠惰，所造成的公共利益損失。(Waterman and Meier, 1998:175)

所以，當制度性代理人理論，被運用在政治科學的相關研究上，政治系統(political system)就被視為是，複雜的委託-代理人關係網絡(complex network of principal-agent relationships)。這個委託-代理人關係網絡，包含了公民(citizens)、國家(nation states)、選任的官員(elected officials)、立法者(lawmakers)、行政官僚(members of the executive branch)、法院(courts)等。且這些被包含在這個網絡當中的行動者，同時扮演委託人與代理人的角色。此外，相較於經濟學家，政治科學家更為重視，如委託人的代理人選擇(selection)、甄補(recruitment)、政治任命(political appointments)等控制作為。(Shapiro, 2005:270-272)

同時，我們也不難發現到，近年來國外關於高階行政官員政治控制的相關研究上，制度性代理人理論，不論是在(1)理論的探討(Knott, 1993; Moe, 1984, 2002, 2005; Williamson, 2000; Wood and Bohte, 2004; Whitford, 2005)、(2)高階行政官員的任命、調動與原因(Ingraham, 1987; Lewis, 2005, 2008)、(3)人事任命與機關績效以及回應(Dolan, 2000; Lewis, 2007, 2008; Wood, 1988; Wood and Cook, 1989; Wood and Waterman, 1991)等研究上，均被廣泛的運用。

然而，除了國外運用制度性代理人理論，所進行的相關研究之外，在台灣針對高階政務、事務官員，所進行的相關研究當中。陳敦源(2000)以制度性代理人理論為框架，探討台灣官僚體系在權力授予上，所面臨的控制難題。其認為在多重代理人、行政不行動的結構下，短期間還有獨大的國民黨，可以發揮鎖定的作用。但長期而言國會監督的不彰，行政權的持續坐大，一旦國民黨失去獨大的地位，勢必造成嚴重的多重代理人難題，形成一種被宰制頭家的困境。

隨後，民進黨在西元兩千年，因為黨籍總統候選人陳水扁，贏得總統大選，因而取得中央政權，但卻在執政後出現與行政體系的調適困難。陳敦源(2002)同樣以制度性代理人理論為框架，分析民進黨所面臨的行政體系控制困境，並指出每個上臺的政黨均面臨的是「新政府、舊官僚」的格局，重點是如何可能在委託人與代理人之間，建構一個能夠互信的權力授予、承諾關係，只有在這樣的情況下，才有可能建立一個良好的委託代理人關係，進而能夠有效的治理。

由以上的討論，我們可以得知制度性代理人理論，是被廣泛運用在國外相關研究上，不過在台灣的行政官僚研究上，所受到的重視相對較少。該理論基本上主要被運用在個案的分析，以及提出相關的建議。不過隨著政黨輪替，成為台灣政治發展的常態之後，委託-代理人問題，勢必成為每一次政黨輪替之後，所要面對的課題。同時，我們也可以由陳敦源(2000、2002)以制度性代理人理論作為研究理論，進行台灣行政官僚問題的分析，而瞭解到台灣確實是存有委託代理人難題，同時也可以得知此一理論，被運用在台灣行政官僚等相關研究上，確實是恰當的。

因此，我們更可以肯定的是，不論是就台灣現實的政治發展上，或者是已經出現的相關研究文獻觀之，以制度性代理人理論，運用在台灣的政治自由化、民主化之後，關於總統與高階政務、事務官員之間，所呈現的委託-代理人互動的相關研究上，是存有現實政治發展上，以及理論運用上的適當性與切實性。

第三節 菁英、制度、政治控制

前兩節分別從研究主題、理論進行探討，我們可以發現台灣整個高階行政官員的研究，其核心議題可以說就是，以高階政務及事務官員任命、調動、組成等，作為手段的政治控制。而研究的題材不外是，從行政菁英的組成、流動，以及相關如考銓、政務官、事務官體制等的制度設計課題入手。當然，就研究的議程觀察，可以發現是隨著整體的政治環境變化，在研究理論層次上，也是有所調整的。

同時，在整體政治環境變遷之下，受到關注的研究標的也有所不同，而對於類似的研究標的，也因為採取不同的理論觀點，因而產生不同的詮釋觀點。然而，到目前為止在諸多研究當中，不論是行政菁英的組成、流動，以及進一步的比較，或者是相關制度的探討，均有一定的成果。

不過關於政治自由化之後的研究，其實並未能夠適度的重視，在政黨輪替已經逐漸常態化的政治格局當中，為了緩解「新政府、舊官僚」、「委託-代理人利益結構差異」等，所造成的高階人事控制難題，而發動的人事任命與調動，以及這些政治現象的背後，所隱含更為深刻的委託-代理人問題。在這樣的情況下，不但對於高階政務及事務官員政治控制有所爭議，同時亦未能探討行政菁英組成與流動，受到哪些制度性因素的影響。以下，就分別檢討各種理論架構的特質與不足。

首先，就恩庇侍從理論架構下的研究而言，在該理論指引之下，所進行的相關研究，其所關注的是威權統治者，如何透過高階政務，以及事務官員的政治控制，進而能夠鞏固威權統治體制。所以，不論是行政菁英的組成結構或者是流動，

均被視為是一種威權統治者意志的展現，而一切的職位、人事安排不外是為了政治權力的鞏固。透過相關研究，我們可以瞭解到，採取黨政人事的重疊，以及運用同為少數的外省菁英，作為高階行政菁英，成為威權統治者控制高階政務，以及事務官員的重要手段。

當然，在恩庇侍從的理論框架下，如行政菁英與威權統治者之間，是否有追隨關係、高階行政菁英的省籍背景(本省、外省)、那些行政菁英兼任國民黨中常委等，自然是重要且不可忽視的研究變數。很明顯的，在此一理論的指引之下，研究者更為關注的是，統治者與高階行政菁英之間，所存在的非正式關係(informal relations)。而在該理論架構之下，以高階政務及事務官員任命、調動、組成等，所進行的政治控制，毫無疑問的，就是一個既存的歷史事實。可以說是純粹被用來解釋威權統治者，如何維繫其統治權力。也因為如此，相對並沒有太多的爭議，或者是存有價值性的批判可言。

不過，隨著台灣的政治自由化、民主化之後，整體的政治大環境，已經出現了劇烈的變革，而且隨之而來的政治市場開放，更使得以往被威權統治者，用以維繫政治權力運作的政治侍從主義，正逐漸的崩解當中(Wang, 2004, 王金壽, 2007)。那麼在這樣的情況下，我們認為，當所要研究的議題、相關的研究素材，是處在台灣政治自由化之後的時空背景，而且政治運作也更趨於制度化的情況下，相對著重於非正式關係的恩庇侍從理論，就不具有如以往一般的適切性。

然而，隨著威權統制的退去，政治自由化、民主化的到來，雖然台灣並沒有立即在一九九零年代初，就出現中央政權的政黨輪替，不過政治/行政二分理論，很快的成為相關研究的重要理論。同樣的在政治/行政二分理論框架之下，以高階政務及事務官員任命、調動、組成等，所進行的政治控制，依然是相關研究的核心研究素材。但和解釋威權統治，如何被鞏固的恩庇侍從理論有所不同的是，政治/行政二分理論，其所強調的是政治控制，所應該存在的界線，以及帶有強烈價值判斷的批判。

以政治/行政二分理論，所進行的相關研究，不論是制度層面，或者是探究菁英組成、流動，所著重的均是在制度層面，該如何劃出合理的政治控制界線。而在實證上關注的是，擁有權力的主政者，是否有逾越這條界線。基本上，這個理論有著強烈的價值取向，而其所強調的是行政的中立，以及政治力所應該有的節制。不過，該研究取向最為嚴重的不足與挑戰，在於無法明確的將這條行政與政治的界線劃分出來，或者是對於這個界線，基本上並沒有辦法達成一致的共識。

而且相關研究的實證分析，著重於評價與批判，掌握著高階行政官員任命、

調動權力者，是否逾越這條缺乏一致共識，甚至未能被明確劃分的政治控制界線。但是此一理論，對於行政菁英組成與流動背後的相關影響因素，並沒有太多的著墨。不過該理論，並沒有能夠明確界定出，政治與行政的界線。所以，採取此一理論觀點的研究，大致上對於過去威權統治時期、自由化之後，威權統治者所採取的高階政務，以及事務官員控制手段是有所批判。

但卻也有少部分的研究者，將以往威權統治者的高階政務，以及事務官員控制手段，視為一個可以預期、符合技術官僚養成與提拔的模式。這樣的情況，很明顯是同一個現象，但卻出現截然不同的詮釋以及價值判斷。這些爭議的存在，同樣也發生在對於兩千年政黨輪替後，民進黨政府所進行的高階政務，以及事務官員調度與更替行為的分析上。

由此，我們可以得知，雖然隨著整體政治環境的變遷，政治/行政二分理論，相較於恩庇侍從理論，在高階行政官員的相關研究上，引進了應然面的價值批評與判斷，並且強調政治控制所應該有的界線。不過，卻也因為政治/行政二分理論本身，就存有缺乏一致的政治控制界線共識，甚至未能被明確劃分的政治控制界線的問題。

所以，在進行價值的評斷之餘，卻也衍生出隨著研究者需求，而各取所需、各憑喜好，任意解讀與評價的研究困境。這樣的研究困境，除了引發相關的研究爭論之外，更為嚴重的是，在該理論框架下，所進行的價值判斷與評價，隨之失去應有的重要性。

其次，除了政治/行政二分理論之外，代表性文官理論，則是另一個重要的理論。代表性文官理論所強調的是，透過行政官員代表性的強化，增加行政官員對於社會的回應，進而能夠符合民主政治下，對於行政體系必須對社會有足夠回應能力的期待。也就是在這個理論框架下，預設行政官員代表性的強化，可以讓行政體系的表現，能夠符合民主政治下，人民能夠控制行政體系的期待。在台灣運用該理論進行的研究，主要著重於代表性的描述與比較，但並沒有進一步探究，代表性的改變，是否真的改變行政官僚對民眾的回應力。

同時在這樣的研究框架之下，在理論上亦沒有能夠探究，行政菁英組成與流動，其背後的相關影響因素。因為，不論是以比較分析高階行政官員，其所呈現的性別、地理區域、世代等的消極代表性，或者是進一步分析，隨著代表性的改變，進而可能造成資源分配改變的積極代表性研究，兩者所強調的研究重心，皆不是在哪些因素，將會影響行政菁英流動的議題上。所以，毫無疑問的，不論是在消極的或是積極的代表性文官理論，對於本文所要探究的研究議題，所能具有的實質助益，是相對有限的。

相較於其他三個理論而言，制度性代理人理論，在台灣高階政務，以及事務官員的相關研究上，可以說是較為晚近才被重視，並且運用層面相對少的理論。到目前為止，該理論未曾被使用來針對於行政菁英組成以及流動，進行高階政務及事務官員，政治控制的實證分析。基本上，制度性代理人理論，在台灣的政治學研究上，主要被運用在個案的分析，以及提出相關的建議(陳敦源 2000、2002)。

相較之下，近年來制度性代理人理論，在國外關於高階行政官員政治控制的相關研究上，不論是在理論面的探討(Knott, 1993; Moe, 1984, 2002, 2005; Williamson, 2000; Wood and Bohte, 2004; Whitford, 2005)、高階的行政官員任命、調動(Ingraham, 1987; Lewis, 2005, 2008)，或者是因為人事任命，所引發的機關績效變化與回應(Dolan, 2000; Lewis, 2007, 2008; Wood, 1988; Wood and Cook, 1989; Wood and Waterman, 1991)等相關研究上，均受到重視。由此也不難得知，制度性代理人理論，在這些研究議題上，是能夠有一定效益與助益的。

同時，回到台灣現實政治的發展情況而言，隨著台灣在一九八零年代晚期，開始政治自由化，並且又在一九九零年代初期，更進一步政治民主化之後，整個政治系統，已經逐漸發展成爲一個複雜的委託-代理人關係網絡。而這也正如同制度性代理人理論，所加以描述的政治系統，是一個包含了公民、國家、選任的官員、立法者、行政官僚、法院等委託人與代理人共存的網絡，而且這些被包含在網絡當中的每一個行動者，幾乎同時身兼委託人與代理人的角色。(Shapiro, 2005:270-272)

此外，陳敦源(2000、2002)所進行的相關研究，可以說是運用制度性代理人理論，針對於台灣行政官僚體系，所呈現的代理人問題，進行個案的分析，並且提出相關的政策建議。不過，陳敦源的相關研究，並沒有針對於高階政務事務官員調動、任命等加以著墨。然而，即便如此，我們也可以由陳敦源的研究發現，除了在現實的政治發展之外，台灣在政治自由化、民主化之後，確實是正遭遇著代理人問題，而且制度性代理人理論，被使用在台灣行政官僚體系的相關研究上，也是具有適切性的。

透過以上相關文獻回顧與討論，我們可以發現，若是就台灣的政治環境變遷觀之，如果研究者所要探究的相關研究素材，所處的時空環境背景，是在台灣自由化、民主化之後，那麼恩庇侍從理論，將不會是一個合宜的理論架構。此外，當我們所要進行的研究，是偏重於實證資料的分析，而非是以價值評判爲主的話，那麼以應然價值評判爲重心的政治行政二分理論，也將不會是一個能夠有所助益的理論框架。

至於代表性文官理論，若是就台灣的政治大環境變遷而言，不論我們所要研究的素材，是在台灣自由化、民主化的前後，均不會有是否合宜的問題。因為不論是在威權統治時期，或者是在自由化、民主化之後，高階行政官員的組成，是否有地理區域、性別、世代，以及省籍等的消極代表性，而且隨著消極代表性的特質的變化，是否進一步呈現出積極代表性，不論在什麼樣的環境當中，皆是能夠，且值得被加以討論的研究議題。不過，當我們所要討論的議題，不是高階行政官員的組成結構，所具有的代表性，而是高階行政官員的任命、調動時，那麼很明顯的，代表性文官理論的理論框架，所能提供的助益就相對有限。

所以，我們認為本文嘗試以制度性代理人理論，作為研究的理論框架，對於台灣在政治自由化、民主化，到二次政黨輪替期間，行政院高階行政菁英的任命、調動，進行實證的分析，不論是就現實政治發展階段而言，或者是理論運用層面觀之，都是有著適切性的。當然，還必須強調的是，在這個研究當中，是承認了制度性代理人理論的相關理論預設，而且我們所著重的是此一理論的應用。因此，在我們的研究當中，並不會試圖去針對於制度的代理人理論，其相關的基本假設、理論預設等，進行挑戰、驗證的工作。



第三章 研究理論

在前一章節針對台灣高階行政官員的相關研究，進行了文獻回顧之後，接著在第三章進一步探討本文所要運用的研究理論。首先，本文將在第一節說明的是代理人理論，透過代理人理論的介紹，初步描繪出整個理論框架，以及理論的核心論點。其次，則是進一步說明在民主政治的制度之下，選民、民選首長、民意代表，高階行政官員，以及行政體系，身處於什麼樣的委託-代理關係結構當中。由此我們可以瞭解，在民主的制度環境當中，具體呈現出的委託-代理人關係為何。而且透過委託-代理關係的釐清，我們即可分析不同的委託-代理人，將可能扮演的委託人角色，或是代理人角色。

此外，則是在這一章的第三節，說明行政體系的人事任命結構，透過任命結構的說明，凸顯出掌握行政權的總統，處在什麼樣的權力結構當中。當然，在整個理論的框架，以及制度環境等探討之後。最後，在第四節以美國總統透過人事任命，進而控制行政體系的經驗，建構一個依照以總統和行政體系關係的遠近，以及以是否為政黨輪替，作為分類的委託人類型。當委託人類型建構之後，我們也將以委託人類型作為基礎，進一步發展出相對應的行政官員控制模式。透過這個委託人類型的建構，以及相對應的行政官員控制模式提出，一方面我們可以嘗試進行台灣高階政務及事務官員控制的分析，另一方面則是以台灣的實證經驗，將這一個模式加以調整，且建構台灣的高階行政官員控制模型。以下，首先於第一節說明代理人理論的理論內涵。

第一節 代理人理論

代理人理論一般而言，也被稱之為是「委託-代理人」理論(陳敦源，2002：79)。而且此一理論被使用的層面相當之廣泛，不論是在會計、經濟、財政、行銷、政治科學，組織行為，以及社會學等方面的研究，均可見到代理人理論被加以運用(Eisenhardt, 1989:57)。代理人理論大致上又可以被分為，經濟學的代理人理論，以及制度性代理人理論(制度的或管理的委託-代理人模式)等兩大類(Mitnick, 2006:1; Waterman and Meier, 1998:174)。

此外，早在代理人理論於一九七三年，被正式提出之前，該理論當中的相關詞彙，早就已經在如會計與管控、經濟學、政治科學、政治哲學，以及社會學等文獻當中被運用。不過，在這些文獻當中，雖然使用了代理人理論的相關詞彙、

概念，但相關詞彙並沒有被賦予，完整的理論意涵。(Mitnick, 2006:6-7)然而，一直到一九七三年，經濟學的代理人理論，以及制度性代理人理論，才分別在經濟學、政治科學當中，由 Ross 以及 Mitnick 分別正式提出(Mitnick, 2006:1,6,7; Shapiro, 2005:269,271)。

還有必要說明的是，於一九七零年代初期，代理人理論正式被提出，可以說是建基於 Arow, Wilson 等經濟學家，分別於一九七一年、一九六八年，所發表關於風險分攤等的文獻(Eisenhardt, 1989:58)。而且該理論所採用的重要概念，也是分別取自經濟學、政治科學，以及公司、組織、誘因、訊息等相關理論當中(Mitnick, 2006:6)。

而經濟學的代理人理論，以及制度性代理人理論，一直到一九七三年，才於經濟學、政治科學當中，分別由 Ross 以及 Mitnick 正式提出(Mitnick, 2006:1,6,7; Shapiro, 2005:269,271)。至於在代理人理論當中，所謂的委託-代理人難題(principal-agent problem)一詞，最初是 Ross 於一九七三年時提出。而這種委託-代理人關係，在整個社會生活當中是處處可見的，如地主與佃農、銀行與貸款者、雇主與推銷員，皆可以說是顯而易見的委託-代理人關係。而委託-代理人難題的出現，核心問題在於委託人與代理人之間，有著訊息不完整的事實，因此造成了委託人無法確定代理人，是否將會依照委託人的利益行事。(Bendor, 1988:362-366; Stiglitz, 1987:241; Mitnick, 1975:27; Moe, 2005:2-4; Ross, 1973:134)

此外，陳敦源(2002:79)也指出：委託-代理人理論基本上，是假設在大部分的社會互動過程中，人們可以因為分工，進而提高整體的利益，在這種環境當中，人們常扮演代理人的角色，在他人的監督下，為了別人的利益工作。而在這樣委託-代理人關係當中，例如實際負責政策規劃，業務推動的行政官員，相較於扮演委託人角色的政治人物，確實擁有較多的資訊優勢。因此政治人物(委託人)為了能夠監督行政體系(代理人)，勢必要付出監督的成本，而這個成本也就是代理人成本(agency costs)，亦可稱之為是委託-代理人運作的交易成本(transactions costs)。所以，當委託人與代理人之間，各自的利益是固定，但訊息卻不對等的情況下，如何藉由誘因結構、獎懲制度與有效的控制方法，降低代理人成本，將會決定這個委託-代理人關係是否有效率。

而在整個委託-代理人理論當中，委託人與代理人之間，雖然有著因為委託與受託關係，進而建立起的層級控制(hierarchical control)結構，但依然無法避免代理人難題的產生。之所以會引發代理人難題，最主要的核心癥結在於，委託人與代理人之間，因為訊息的不對稱(informational asymmetries)、利益的衝突(conflict of interest)等，進而造成逆選擇(adverse selection)、道德危機(moral hazard problems)等典型的代理人難題(Bendor, 1988:363; Moe, 1984:756-757, 2002:4-5)。

首先，所謂「資訊的不對稱」可以說是引發市場失靈的重要因素，一般而言一個市場當中的貨品，其品質的變化頗大，不過真正掌握貨物品質的人，就是貨物的擁有者(Akerlof, 1970; Postlewaite, 1987:35)。而這種資訊的不對稱，也可以說是由於專業能力的差別所引發，在委託代理人關係當中，代理人因為具有比委託人高的專業，所以成為代理人，但也因為如此而使得兩者之間，呈現出資訊不對稱的關係型態。

同樣的這種資訊不對稱的關係型態，在政府體系當中也明顯存在，雖然行政首長贏得選舉，佔有整個行政體系中較高的職務，並且被賦予較多的權力，而能掌握著人事、決策等重要權力。不過相對的，負責政策規劃與執行的文官，雖然其所佔的職位並沒有那樣多的人事或決策權力，但不論在專業，或者資訊面上，卻都遠超過扮演委託人角色的政治人物。

除了資訊的不對稱之外，「利益衝突」則是另一個，委託代理關係當中，所必須面對的困境。由於趨利避害的自利天性，加上所處的職務不同，在各自所追求的利益，亦有所不同的情況下，代理人和委託人之間，存有不可避免的利益差異所帶來的衝突。對於代理人而言，在獲利固定的情況下，任何不被發現的怠惰均可以是額外的收益(陳敦源，2002：82-83)。

這樣的情況同樣發生在行政體系當中，例如作為委託人的民選行政首長而言，最大的利益不外是能夠因為政策的推動，一方面滿足選民的期待、回饋支持者的需求，另一方面也增加自己連任的可能性。不過相較之下，對於進行政策規劃、政策執行的行政官員而言，在職位、薪資、福利均是固定的情況下，以不作為、減少承擔責任，並且可以降低錯誤可能的政策選項，這反而將會是常業文官最有利的選項。

那麼在資訊不對稱、利益衝突的結構之下，逆選擇、道德危機等典型的代理人難題，將屢見不鮮。逆選擇可以說是市場中常見的一種現象，一般而言貨物的賣家比買家擁有更多判斷貨物品質優劣的能力，因此常造成優質商品、劣質商品，一起出售的現象(Wilson, 1987:31)。

而道德危機可以說是一種代理人或個人的經濟行動，這個經濟行動是在訊息不對稱的情況下，代理人或個人為了最大化自身利益，但卻以損傷了委託人，或者其他人的利益作為代價(Hölmstrom, 1979:74-75; Kotowitz, 1987:207; Marshall, 1976:880)。

這種逆選擇以及道德危機，在行政體系當中，也是常見的代理人難題。對於

常任文官而言，一個對長遠的發展有助益，但卻需費盡心力的政策未必受到喜愛。相對的，不用費盡心力規劃、執行，但卻可以馬上討好首長、民眾，同時獲得獎勵的政策反而是首選。

然而，為了解決因為訊息不對稱、利益的衝突，進而造成的代理人難題，所以誘因結構、獎懲制度等的設計與操作，就成為代理人理論當中，委託人-代理人之間，持續不斷拉鋸的議題。對於代理人而言，其所具有的優勢不外是，代理人擁有專業，同時也因為代理人所擁有的專業，而能夠佔有訊息的優勢，而且委託人無可避免的依賴代理人的專業。相較之下，委託人所擁有的是人事、預算、決策等權力。雖然，委託人於制度上，擁有操控代理人的制度性工具，但在資訊不對稱的情況下，這些可以控制代理人的權力就相對受限。

所以，為了解決這種資訊不對稱，以及利益衝突所造成的難題。在私部門的公司當中，可能的作法不外是，董事會透過聘任專業的經理人，然後運用高薪、分紅等激勵(incentives)制度的設計，並給予人事的任免等權力。使其能夠與扮演委託人角色的董事會，有著相同的利益結構，進而扮演一個能夠有效管理公司，創造獲利的代理人。(Bendor, 1988:362-365; Moe, 1984:762-769)

很明顯的，專業經理人因為分紅、高薪等激勵制度，人事任免權力的賦予，進而與董事會有著相似的利益結構，因而成為董事會彌補專業不足的關鍵。由此可以看出若是要解決代理人難題，如何改變代理人所處的利益結構，專業人事的任命與激勵制度的設計，就成為委託人所不得不投注心力的課題。

第二節 民主政治的多重委託代理關係

除了私部門之外，在公部門所面對的，又是什麼樣的委託-代理人結構，以及委託-代理人難題呢？針對於這個問題，首先當我們要談到公部門所呈現的委託-代理人結構時，就必須先瞭解常被運用在政治科學研究上的制度性代理人理論，和常被運用於私部門相關研究的經濟學代理人理論有什麼樣的差異。

由 Ross 於一九七三年，所提出的經濟學代理人理論，將代理人問題全然的視為報酬契約問題，或者是動機問題。相較之下，在同一個時期，由 Mitnick 提出的制度性代理人理論，所認為的委託-代理人關係，是受到各種制度所包圍的(Mitnick, 1975:28)。而且制度性代理人理論，認為由於委託-代理人關係，本質上就是不完美的，因此社會也會創造出相關制度，試圖加以管理或者是緩和。所以，此一理論認為，對於代理人問題的探究上，制度結構與動機，兩者的重要性是相同的。(Mitnick, 2006:1)

而這樣的理論差異性，就很明顯出現在政治科學與經濟學等，相關研究上所呈現的差異。若是採取經濟學的代理人理論，在不考慮到委託人與代理人所處的制度環境時，我們就難以理解為何國會議員，時常可以忍受行政官員怠惰。不過，如果我們考慮了國會議員與行政官員，是處於民主的制度環境當中，那就自然可以瞭解。因為對於國會議員而言，雖然行政官員是他的權力代理人，不過因為行政官員的怠惰，引發的公共利益損失，並不會由國會議員直接承擔。事實上，公共利益的損失，是由多數的民眾所直接加以承受。相對的，如果國會議員要加以監督，反而是要付出立即的監督成本。於是對於國會議員而言，其所在乎的是，行政官員的怠惰是否會造成，民眾對於國會議員的監督不利，進而引發不滿，但卻不是因為行政官員怠惰，因而造成的公共利益損失。(Waterman and Meier, 1998:175)

所以，當制度性代理人理論，在政治科學的相關研究上，被加以運用時，政治系統通常被視為是，一個由委託人與代理人，所構成的關係網絡。而在這一個委託-代理人的關係網絡當中，就包含了公民、國家、選任的官員、立法者、行政官僚、法院等行動者。而且這些行動者，往往是同時分別扮演委託人，以及代理人的雙重角色。相較於經濟學家，事實上政治學家是更為重視，如委託人所進行的代理人選擇、甄補，以及政治任命等控制作為。(Shapiro, 2005:270-272)

此外，被認為是在一九八四年，使得制度性代理人理論，可以在政治科學當中佔有一席之地之 Moe(Mitnick, 2006:7)，對於民主政治，也提出了委託代理人關係鍊(chain of principal-agent relationships)的觀點。Moe(1984:765-766)指出：整個民主政治，可以說是由一個委託-代理人關係鍊所構成，而這個關係鍊的成員包括一般的人民、政治人物、高階行政官員、中階行政官員，乃至於直接面對民眾的基層公務員。在這一個代理人關係鍊當中，除了一般的民眾，以及最基層的公務人員之外，其他代理人關係鍊的成員，同時扮演委託人與代理人的角色。對於這樣一個代理人關係鍊，如果我們將他進一步簡化，很清楚的就是一個由選民、民選政治人物，以及行政體系所構成的多重委託-代理人關係，以下以圖 3-1 呈現這樣的關係。

如圖 3-1 所呈現的，在這個多重委託-代理結構當中，人民在選舉當中將權力委託給民選首長，而民選首長則是以政治任命的方式，透過其代理人進一步將權力委託於行政體系。此外，除了行政的部分之外，另一個重要的代理人就是立法部門，民意代表同樣也扮演著，接受人民委託的代理人角色。一般而言，民意代表是透過立法、行政機構的設置等方式，進一步將權力委託給行政體系。而在這個委託-代理人關係當中，由於行政、立法等權力的分立，以及相互制衡的制度設計，使得扮演委託人角色的人民，可以在制度層面上，降低因為訊息不對稱、

利益衝突，所可能帶來的道德危機，以及逆選擇的委託-代理人難題。

在分權制衡之外，定期性的選舉更是一個維持委託-代理人關係，不至於失控的重要機制。在這樣一個多重的委託-代理人關係當中，選舉成爲人民控制政治人物（民選首長、民意代表），最爲直接且有效的控制工具。政治人物爲了能夠連任，所以勢必要持續的滿足人民的需求，也因爲這樣政治人物才可能在定期的選舉當中，取得連任進而擁有權力與報酬。而且定期性的選舉，也可以說是對於民選政治人物，進行週期性的考核。相反的，如果沒有定期性的選舉機制，那麼這樣一個委託-代理人關係，勢必充斥了各種逆選擇，以及道德危機，但卻毫無被委託人加以箝制的可能性。

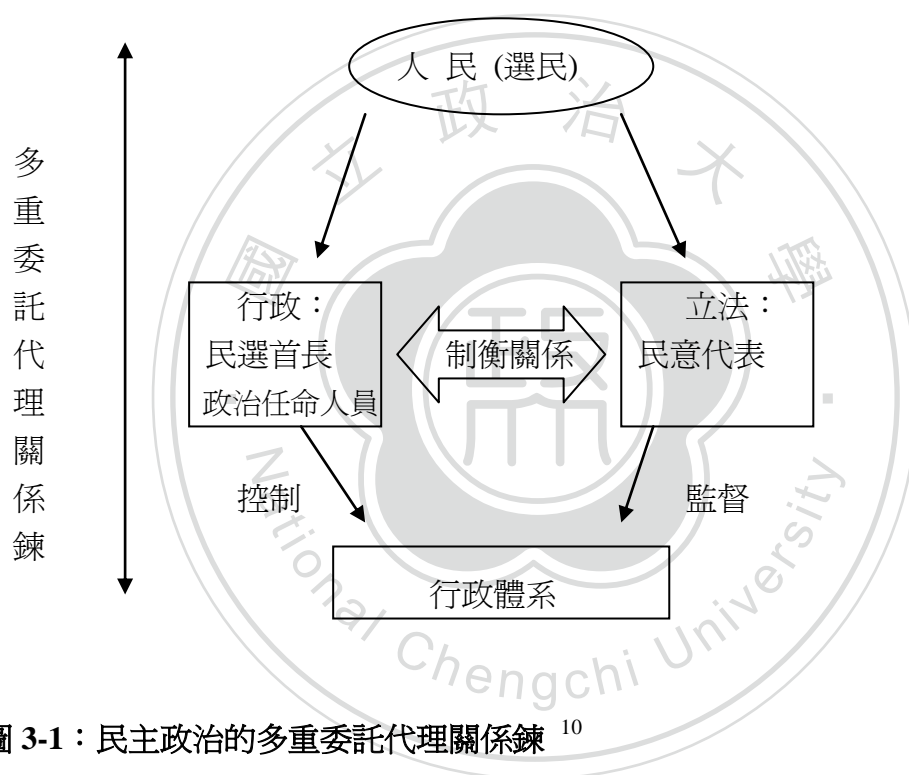


圖 3-1：民主政治的多重委託代理關係鍊¹⁰

此外，必須強調的是，如圖 3-1 所呈現的多重委託-代理關係型態，可以說是一個理想型態(ideal type)。然而，在不同類型的民主機制設計當中，將隨著制度設計的差異，使這個多重委託-代理結構中的委託人、代理人，所擁有的權力、職務優勢等，均會有所不同。例如在美國的總統制(presidentialism)結構之下，是一個典型的行政、立法，權力分立制衡的制度型態，無疑的總統掌握高階人事(內閣成員、次長、助理次長等)任命權，進而能夠操控行政體系。相對的，掌握立法權的參議員、眾議員，則是擁有部分人事同意權(內閣首長)，以及法案的制

¹⁰ 圖 3-1 修改自陳敦源(2002：90)的代理人理論下分權體制之授權關係圖，關於該圖的原始意涵與說明可以參考陳敦源(2002)。

訂、預算審查、監督等權力，亦能夠節制官僚體系的行動。¹¹這樣的憲政體制設計，可說是相當貼切的反映了圖 3-1 的多重委託代理人結構。

相較於典型的美國總統制當中的行政、立法，權力分立制衡，不論是英國的內閣制(parliamentarism)、法國的雙首長制(dual-executive system)，或者是其他混合型態的憲政制度設計。隨著不同的憲政架構設計，行政(總統或閣揆)、立法(國會)分權程度的不同，也將會使得這個民主的多重委託代理關係鍊，有別於美國總統制下，極大化權力分立制衡的典型。¹²

所以，當我們嘗試探討特定民主國家的委託-代理關係時，是有必要先釐清，特定憲政制度設計下，所要分析的委託-代理關係，有什麼樣的權力特徵。依此才有可能明確的分析，委託、代理人所面對的困境，以及可能的解決之道。同時，由此我們也可以得知，強調制度與動機是同等重要的制度性代理人理論，確實是有其實質的意義。因為如果我們不考量到，所要探討的委託-代理人關係，是處在什麼樣的制度環境下。那麼很自然的，僅是從動機出發，勢必將無從理解，在不同制度環境下，為何會呈現出不同的委託-代理人關係型態。

第三節 行政體系的人事任命結構

上一節說明了，在制度性代理人理論觀點下，所呈現的民主政治的多重委託-代理關係之後，接著在這一節所要討論的是，行政體系的人事任命結構。在整個民主的多重委託-代理人關係當中，民選行政首長為了能夠滿足人民的需要，推動其所提出的政策，所以勢必要能夠適度掌控行政體系，使得行政體系能夠執行其所要的政策。那麼在這樣的情況之下，接受人民委託的民選首長，除了是人民的代理人之外，更同時身兼行政體系的委託人角色。

當民選首長成為委託人之後，他同樣面對的是因為專業的不足、訊息的不對稱，以及利益衝突，所可能引發的逆選擇、道德危機等代理人難題。而為了要解決代理人難題，民選首長與行政體系之間，又有什麼樣的機制可以降低這種潛在的難題，並且強化對於官僚體系的控制呢？以下，先以圖 3-2 呈現出民選行政首長與行政官員之間的層級結構關係。

如圖 3-2 所呈現的，在整個權力與人力配置，呈現猶如金字塔型態的行政體

¹¹ 關於美國總統所擁有的高階人事任命權，以及人事的操控等，可參考施能傑(1996)、Campbell(1986)、Lewis(2008)；至於國會擁有的人事同意、預算審查、監督等權力，請參考 Wood and Waterman(1991)、Corder(2003)。

¹² 關於內閣制、總統制、雙首長制，以及其他混合制的討論，請參考林佳龍(2002)、曾建元等(2002)。

系當中。政治人物獲得選舉的勝利，成為人民在行政上的代理人之後，民選行政首長是整個行政體系當中，擁有最好的待遇、最高的權力，同時也負擔最重責任、風險的代理人與委託人。雖然，如總統這樣一個掌握行政大權的民選行政首長，看似握有龐大的權力，但相較於一般公司的專業經理人而言，其所能操控的激勵機制是相對有限的。

以一般民間公司的董事會而言，董事會為了克服代理人難題，可以透過紅利、高薪等激勵機制，讓專業經理人為董事會的目標而努力。不過相較之下，在公部門當中，行政體系不論是薪資或是分紅等類似的物質、金錢獎勵，都有一定的規範，而非是任由行政首長進行調整。(Moe, 1984:762-764)也就是說雖然行政機關有相關的獎勵機制，但這些機制基本上較為固定，且行政首長未必能夠大幅度的操弄這些行之有年的獎勵機制。相對的，也因為這種制度上所呈現的僵固性，使得行政體系既有的獎勵機制，所能發揮的效益相對受限。由此可知，在私部門當中，由於獎勵機制、權力授予等的彈性化，所以委託人可以用來改變代理人利益結構的工具相對較多。



圖 3-2：行政體系的人事任命與層級結構圖¹³

除了因為法規的限制而僵固化，使得獎金、分紅等獎勵機制的效益相對受到限制之外，在一個權力、待遇與職位數目成反比的行政體系結構當中，人事的任命、職位調動權力，就成為民選行政首長，所掌握各種激勵工具當中，對於行

¹³ 圖 3-2 修改自 Lewis(2008:22)的聯邦人事任命結構體系圖，關於其原始意涵與說明可以參考 Lewis(2008)。

政官員最有效的激勵機制，同時勢必成為行政首長，進行行政官員政治控制的重要工具。針對於行政體系的人事任命，Downs(1967)就指出生涯的機會(career opportunities)，是一個重要的激勵機制。此外，Bendor(1988:168-170)也提到，人事的控制、代理人的挑選，成為政治人物是否能夠控制行政官員、降低代理人難題的重要機制。

那麼為什麼人事的調動與任命，會成為行政首長進行官員控制的重要工具呢？一方面由於分紅、獎金等激勵工具，受到制度性的限制，可以大幅度操弄的空間有限。所以，對於行政首長而言，人事調動與任命權力，自然成為不得不仰賴的制度性工具。

另一方面人事任免與調動，作為一種行政官員的政治控制工具而言，不論是對於官員的激勵，或者是改變官員所處的利益結構而言，確實有其實質的作用。就激勵而言，人事的調動、職位的任命，均影響到個別官員的權力，以及伴隨而來的待遇，相較於短期的獎金激勵而言，將會是更為實質且具有吸引力的工具。而就利益結構觀之，隨著職務層級的提高，個別官員的利益結構，將更趨近於扮演委託人角色的行政首長，所以更容易為行政首長所用。

不過，值得一提的是，雖然人事任命對於行政首長而言，是一個重要的行政官員激勵機制，但由於行政體系當中，並非每個部門都影響行政首長連任，或者皆受到首長重視。所以，行政首長一般而言，在沒有特殊考量的情況下，比較少針對整個行政體系每一個部門，進行全面性大規模的人事調整。而是主要針對與其所關注政策相關的部會，或者是可能影響連任的部會，進行人事的任命或者是職務的調動，試圖降低代理人難題(Moe, 1984:766-767)。

此外，大規模的人事調動，之所以未必成為行政首長所喜好的控制手段，其中一個重要的理由不外是，人事的調動勢必付出磨合的成本，以及冒著施政品質降低的風險(Lewis, 2008; Pfiffner, 1987b)。因此在考慮到可能影響，選民對於民選行政首長觀感之後，往往會試圖維持一定的施政品質。

對於這樣的情況，當我們在動機之外，又進一步考慮到，民選行政首長所處的制度環境之後，就可以理解為何在進行人事更替之餘，還是要顧慮到施政品質的維持。而且當民選行政首長，面對著功能分殊且為數眾多的部會時，根本沒有必要，也沒有那樣多的精力，進行頻繁且大規模的人事更替。

所以，我們如果從制度性代理人理論的觀點出發，就可以理解當民選行政首長，處在民主的多重委託-代理關係鍊當中，除了透過高階人事調動，進而降低其所面對的委託-代理人難題。同時，也還需要思量的是，頻繁且大規模的人事

調動，不論對於施政的表現，或者是民眾的觀感而言，都未必是有利的作法。

第四節 委託人類型與行政官員控制

在前面幾節分別說明代理人理論、多重委託-代理人結構，以及行政體系的人事任命結構之後，在這一節將進一步探究的是，行政體系當中最為重要的代理人，以及委託人，也就是總統的類型，以及相對應的行政官員控制模式。¹⁴在這一節我們首先要說明的是，同時扮演人民權力代理人、行政官員權力委託人的美國總統，其透過哪些方式，進行官員的政治控制，以及這些控制機制的發展趨勢。

其次，除了針對美國總統，控制行政官員相關機制，發展趨勢探討之外，有必要更進一步分析，隨著不同類型的委託人(總統)掌握權力，相對應又呈現出哪些類型的行政官員控制模式呢？依此，我們即可在大的發展趨勢之外，對於這個以總統為首的行政體系當中，其所呈現的委託代理關係，有更為細緻的理解。當然必須強調的是，這裡所提到的委託人類型，以及相對應控制模式的建構，也是以制度性代理人理論為基礎，在同時考量到動機與制度環境之下，以美國的經驗所進行的模式建構。

最後，當我們已經瞭解大的發展趨勢，並且也建構了委託人類型與相對應的行政官員控制模式之後，我們將會進一步分析，如何將這一節所提出的代理人類型，運用在台灣的個案當中。

一、行政官員政治控制機制與趨勢

首先，就行政官員的政治控制機制，以及發展趨勢而言，以美國為例大致上可以分為，人事制度、管控制度與人事任命行為等的發展。在人事與管控制度的發展上，一九七零年代之後，呈現出總統人事權擴張、管控機制強化的大趨勢。此外，美國從一九二零年代起到一九七零年代，行政改革幾乎都是不斷的進行聯邦政府的人事擴張，而所具體呈現的不外是，組織發展得更為繁雜，並且強調專業化(Hecklo, 1977:60-64)。

而且 Stillman(1987:117)和 Pfiffner(1987a:141)均指出，美國總統當選之後，在聯邦政府當中，可以進行更換或是任命的政務職位，就接近四千人左右。而在高階的行政職務當中，總統可以進行提名，或是任命一定比率人員的職位，包括

¹⁴ 在此必須特別強調的是，本文所謂的總統的類型和相對應的行政官員控制模式，是以美國的經驗作為探討的基礎。也因為以美國總統的經驗作為討論的基礎，所以本文強調總統是整個行政體系當中最為重要的委託人。

由總統提名而且參議員同意(Presidential Nomination and Senate Confirmation, 簡稱 PAS)、高階行政官員(Senior Executive Service, 簡稱 SES),以及奉表 C(Schedule C)等幾種職位類型(Lewis, 2008:21-23)。¹⁵

其中,總統提名參議員同意的 PAS 職位,於聯邦行政體系當中,最爲人所知的職位,不外是內閣的閣員。此外,高階行政官員(SES)職位,是在一九七八年通過文官改革法案(Civil Service Reform Act)之後,所創立的職務。該類型的職務,總統可以任命的比率,最多不可超過總額百分之十,同時也不能超過個別機關員額的百分之二十五(Lewis, 2008:21-23)。至於奉表 C 是創立於一九五五年,適用於機關內的機密性、機要性,以及政策性的職位,該職務讓總統可以將影響力深入到,機關內較低的層次(施能傑, 1996: 88-90)。

除了人事任命權的擴張之外,就管控制度的發展而言,如 Wood and Waterman (1991:804-805)所指出,總統除了透過人事任命控制官僚之外,還可以透過管理暨預算辦公室(Office of Management and Budget, 簡稱 OMB)操控機構的資源,並且監督行政官員的行動。而且總統介入政策制訂的過程,也幾乎可以說是呈現出集權化、制度化的趨勢,實際的例子如在杜魯門(Truman)、艾森豪(Eisenhower)時期,政策制訂過程中,總統與行政機關的高度結合。此外,在甘乃迪(Kennedy)、詹森(Johnson)時期,爲了能夠強化總統,在政策制訂過程的影響力,則是著手強化白宮的幕僚群。(Moe, 1985:251-252)

除了制度層面之外,就人事的調動或是任命的行爲面而言,雖然每一個總統上臺之後,所組成的內閣各有不同的特色。不過在人事的任命上,還是會有頗爲有趣的相似之處。在內閣的組成方面,如共和黨的尼克森(Nixon)首次當選總統時,所組成的內閣,就被認爲是一個以男性、共和黨、白人爲主的內閣,可以說是極爲保守的內閣構成型態。相較之下,民主黨的柯林頓(Clinton)所組成的內閣,被認爲不論是在性別、種族、地域背景等組成上,均有所考量,可說是相對面面俱到的內閣(Hess, 2001:112-142)。

這種隨著不同總統的上臺,而出現的差異也呈現在政治任命人員(political appointments)的任命與調度上。Fisher(1987:4-27)分析詹森(Johnson)、尼克森(Nixon)、福特(Ford)、卡特(Carter),以及雷根(Reagan)等總統的政治任命情況後,指出隨著不同總統的上任,政治任命人員的性別、種族、教育背景、專業,以及卸任後的出路等,均有不一的差異性存在。而且這種差異性呈現出依總統所屬黨派的不同,而有所不同的趨勢,如民主黨籍的總統主政時,總統的政治任命人員當中,女性、少數族群獲得較大的空間,反之則是相對受到壓抑。

¹⁵ PAS 爲 Positions requiring presidential nomination and Senate confirmation 的縮寫, SES 爲 Senior Executive Service 的縮寫,關於這些職位的相關說明可以參考 Lewis(2008)。

雖然，如以上所提及的內閣組成、政治任命等，存有隨著不同黨派總統的上臺，而有一定的差異性。但 Fisher(1987:7,28,29) 也指出：即便是民主黨籍總統詹森所進行的政治任命，雖然給予黑人較多的空間，不過深入觀察其所能佔有的職位層級，以及所掌握的權力，實質而言這些政治任命，可說是象徵意義較大。此外，不論哪一個政黨的總統主政，高學歷、白人、男性為主的一個政治任命結構，可以說這樣的大趨勢是呈現出一致性的。除了政治任命人員的構成特質之外，在一九七六~一九八六年間，不論是哪一個黨派的總統主政，C 俸表任命人員持續呈現擴張的趨勢，而且更出現總統上臺那一年，C 俸表任命人員降低，隔年大幅度增加的狀況(Ingraham, 1987:428)。¹⁶

由以上的討論我們可以發現，不論是在制度、或人事調度與任命上，給予總統在人事上有著相當大的操控空間。而且就制度的發展趨勢而言，可以說是一個朝向政治化、集權化模式發展的趨勢(Moe, 1985)。之所以會有這樣的發展趨勢，其實不外乎因為，在整個行政權當中，總統是唯一透過選舉，而取得正當性的職位(Polsby, 1978:18)。此外，加上總統相較於國會，具有權力集中、握有政策發動權等優勢，同時又加上法律的行政詮釋，以及具有灰色地帶特性，使得總統在與國會競爭行政官員控制時，是處在制度性的優勢地位(Moe, 2003:427-435)。

所以，對於行政官員的控制方面，不論是在制度面的發展上，或者是人事的任命與調動上，相較於國會而言，總統都佔有相對的優勢地位。而且從委託代理人理論的角度觀之，總統是行政體系當中，唯一必須定期直接面對人民，以選舉加以檢驗的職位，所以為了穩固權力基礎、取得連任，勢必要能夠主導政策的方向。那麼，總統毫無疑問的，將會在制度設計上、人事任命與調動上，爭取更大的影響力，進行可能的人事布局，同時在權力競逐的誘因之下，也將驅使著總統不斷的嘗試，尋求一個更有利的制度變革(Moe, 1985)。

二、委託人類型與行政官員控制模式

那麼除了制度的變革之外，在一個必須定期進行總統改選的民主制度當中，隨著不同的總統主政，又將會有什麼樣的行政官員控制模式出現呢？每一個總統上臺之後，所採取的行政官員控制模式，會是一個獨立的個案，或者是有著特定的類型與模式可供追尋呢？在美國的經驗當中，確實是有特定的模式可循，當然必須一提的是每個總統也會有特定的控制手段，或者是不一的領導風格。

¹⁶ Ingraham(1987:428)的研究指出，不論是民主黨籍的總統卡特，或者是共和黨籍的總統雷根，在就任總統的那一年，C 俸表任命的人員比率降低，隨後在隔年大幅度的增加。由此可以看出不論是哪一個黨籍的總統，透過 C 俸表任命的人員，進行官員政治控制的模式可以說是相似的。

然而，之所以會有特定類型的行政官員控制模式出現，如果從委託代理人理論的角度出發，我們不難發現這些行政官員控制的類型，正是作為行政官員委託人的總統，隨著政治經驗的不同，以及所面對政治結構誘因的差異所做出的反應。

(一) 委託人類型建構

首先，就委託人類型的建構而言，我們可以從政黨輪替與否，以及是否有聯邦政府任職經驗等兩個面向建構委託人類型。以下，分別探討政黨輪替與否，以及是否具有聯邦政府經驗等兩個面向。

1、政黨輪替與否面向

如果從政黨輪替與否的面向觀之，對於如總統這樣透過選舉競爭，或者是其他合法的方式繼位，進而成為行政體系當中，唯一獲得人民授權的代理人而言，政黨輪替具體的政治意涵與制度意義，就是施政方向轉變的需求。在民主政治當中，選舉決定了特定政黨的候選人，成為人民權力的代理人，同時也意味著人民選擇特定政黨所主張的政策方向。因此，政黨輪替相較於非政黨輪替，最大的差異在於不同政黨所標舉的政策方向，在這一個階段獲得人民的青睞。例如一九八八年共和黨籍的喬治·布希(George Bush)，就是打著雷根政策延續而當選，相對的一九九二年當選的民主黨籍美國總統比爾·柯林頓(Bill Clinton)的競選主軸就是「改變」(change)(Hess, 2002:147)。

而這種施政方向轉變的需求，最具體呈現的行政官員控制模式，不外是透過高階人事的重新任命、職務調動，進而達到試圖轉變施政方向的目的。所以，如果在政黨輪替的情況之下，由於施政方向轉變的需求大幅提高，因此新上任的總統，對於內閣成員大範圍的進行重新任命，以及對高階常任文官，著手進行職務調動的可能性，勢必可以預期。然而相對的，在非政黨輪替的格局之下，不論是透過選舉，或是其他方式繼承職位的總統，理論上由於政策轉向的幅度較小，因此可以預期內閣成員重新任命的範圍相對的小。

在美國的經驗當中，早在二十世紀初，如 Fairlie(1913:40-42)就指出：美國的第二十六位總統，西奧多·羅斯福(Theodore Roosevelt)在繼任之後，並沒有更動同為共和黨籍總統威廉·麥金萊(William McKinley)所留下來的內閣，而是在其上任之後一年，才進行內閣的重新任命。此外，即便是透過選舉取得職位的第二十七位總統，威廉·塔夫脫(William Taft)在上任之後，也並沒有全面性大範圍的更換掉，同為共和黨籍的西奧多羅斯福總統所留下來的內閣。¹⁷由此可知從二十世紀

¹⁷ 美國第二十五位總統為威廉麥金萊(William McKinley)，於西元一九零一年九月遭到刺殺身亡，

初，就已經呈現在非政黨輪替下，新上任的總統不至於完全重新任命內閣成員的情況。

除了二十世紀初，共和黨籍總統的經驗之外，在一九五零年代之後，不論是民主黨籍的哈利·杜魯門(Harry S. Truman)、林登·詹森(Lyndon Johnson)，或者共和黨籍的傑拉德·福特(Gerald Ford)、喬治·布希，均呈現出與二十世紀初類似的操作模式。杜魯門於一九四五年，在羅斯福(Franklin Roosevelt)病逝之後，以副總統身分繼承總統職務，而具體的內閣成員更替，則是在其上任之後三個月才開始。詹森在一九六三年，於甘乃迪遭到刺殺身亡之後繼任總統，而其針對內閣的更動，更是在繼任之後十三個月才開始。

至於福特則是在一九七四年，尼克森因為水門案醜聞下臺之後，繼任總統職務，其具體的內閣人事調動，是在其上任之後七個月。此外，喬治·布希和之前的幾任非政黨輪替總統有所不同的是，他是透過競選取得總統職位，而非是在前任總統死亡、政治醜聞下臺的情況下繼任。不過有趣的是，喬治·布希在上臺之後，一方面大量留任雷根政府時期閣員，另一方面包括白宮的重要幕僚，有八成左右皆是雷根政府時期的幕僚留任。(Hess, 2002:36,78,117,148,153)對於布希上臺之後的人事安排，Pfiffner(1990:64-65)認為可以說是呈現出善意接收(friendly take-over)的狀態。

相較於非政黨輪替情況下的總統，所呈現的善意接收(Hess, 2001:126-128)¹⁸，在政黨輪替的格局之下，採取大範圍的人事更替、調整的手段，幾乎是無可避免的戲碼。這種隨著政黨輪替，進而牽動大範圍人事更替的例子，如富蘭克林·羅斯福(Franklin Roosevelt)、德懷特·艾森豪(Dwight Eisenhower)、約翰·甘乃迪(John Kennedy)、李察·尼克森(Richard Nixon)、吉米·卡特(Jimmy Carter)、羅納德·雷根(Ronald Reagan)、比爾·柯林頓(Bill Clinton)、喬治·沃克·布希(George Walker Bush)等，因政黨輪替而上臺的總統，無一不進行內閣人事的大規模調整。¹⁹

由近百年來美國總統所呈現的例子，我們不難發現：從制度性代理人理論的角度觀之，當總統面臨政黨輪替的制度格局時，在政策方向調整的需求下，必然於上任初期，隨即進行大範圍的代理人更換與調動。這種人事的更替與調動，一方面具有調整施政方向的作用，另一方更是為了降低新任總統和既有代理人之間，

隨後由同為共和黨籍的西奧多羅斯福(Theodore Roosevelt)繼任。相關的說明與介紹，請參考白宮的網站 <http://www.whitehouse.gov/about/presidents/>

¹⁸ 所謂的善意接收(friendly take-over)是指，新總統上任之後，沒有大幅度的更換掉既有的內閣人事。相關說明與例子請參考 Hess(2001)。

¹⁹ 關於政黨輪替之後總統如何進行內閣人事的安排，以及相關過程，請參考 Hess(2001, 2002), Mackenzie(1981), Nathan(1975)。

所存有的高度資訊不對等、利益結構衝突的困境。²⁰不過值得一提的是，大範圍的人事調整，同時將伴隨著因為人員磨合，所必須付出行政品質降低的風險。

相較之下，在非政黨輪替的格局當中，不論是以繼任(杜魯門、福特)的方式取得總統職位，或者是透過選舉就任的總統(布希)。之所以在職位取得之初，並不會立即進行大範圍的人事更替，除了因為政策方向調整需求較低之外。若是從代理人理論的角度出發，之所以不立即進行大範圍的人事更替，關鍵在於新的委託人與既有的代理人之間，並不會立即面對因為政黨輪替，而牽動整個利益結構轉變。然而，在政黨輪替的格局之下，既有的代理人與新上任的委託人，無可迴避的要面對各自有著不同的政策、人事等的利益結構差異存在。

也正因為如此，新上任的委託人，即便需要既有代理人的行政經驗，但彼此之間存在的高度訊息不對等、利益結構衝突等難題，必然成為這個委託代理關係最大的阻礙。不過值得一提的是，雖然在非政黨輪替的情況下，新委託人的上臺，和既有代理人之間，不用面對立即性的利益結構變動，使得一個「新委託人-舊代理人」的委託-代理關係可以建立。但是對於新上任的委託人而言，既有的代理人，隨著委託代理關係時序的增加，訊息不對等、利益結構的衝突等問題，依然會逐漸的浮現。而在這樣的情況下，這一個新委託人-舊代理人的委託-代理關係，也將隨著代理人難題的加劇而結束。

所以，就政黨輪替與否的面向分析，在政黨輪替的制度格局之下，整個利益結構隨之改變，因而使得「新委託人-舊代理人」的委託-代理關係，較不容易維繫。因此隨著政黨輪替而來的，勢必是一個立即性大範圍的人事更替局面。相較之下，在非政黨輪替的情況下，既有的利益結構呈現延續的狀態，而新委託人-舊代理人的格局，也將會持續一段時間，而具體呈現的現象則是人事更替的範圍相對較小。

2、聯邦政府經驗有無面向

除了因為政黨輪替與否，所牽動的利益結構轉變，因而影響人事更替範圍之外，另一個影響行政官員控制模式的重要因素，不外是總統是否具有聯邦政府的經驗，亦即總統與行政體系的距離。對於一個擁有聯邦政府經驗的總統而言，相較於一個如同局外人(outsider)一般，並不具有聯邦政府經驗的總統，兩者在進行以人事更替，作為行政官員控制手段時，最大的差別在於，進行人事更替的數量，

²⁰ 在政黨輪替的情況之下，前一個政黨主政時期所留下的部會首長，對於新上任的總統而言，必定是具有不同利益結構的舊權力代理人。就政策方向而言，既有的行政首長和新任的總統必然是有差異性的，此外與行政體系的長期結合，與其說是新任總統的代理人，更為貼切的角色可能是特定部門官僚利益的代表，或者是特殊利益團體的代言人。關於部會閣員所面臨利益結構的討論可以參考 Theodore(1963:68-69)。

以及和行政官員互動態度等方法上的差異性。對於一個沒有聯邦行政經驗的總統而言，將可能呈現的是較為頻繁的人事更替，而具體的情況將會是大量的人事任免。相較之下，對於有聯邦政府經驗的總統，理應有較低的人事更替頻率，而相對應的情況，則是較低數量的人事任免。

同樣以美國總統為例子，不論是民主黨籍的卡特，或者是共和黨籍的雷根，這兩位總統均曾經分別擔任過喬治亞州(Georgia)、加州(California)州長，不過在當選總統之前，均沒有在華盛頓特區的聯邦政府當中，有過任何擔任部長級以上官員的經驗。²¹很明顯的，卡特、雷根在入主白宮之前，對於華盛頓特區的聯邦政府而言，均可以說是局外人。而這種局外人的特質，首先就反映在，不論是卡特或者是雷根，在總統競選過程中，就已經高舉要與華盛頓行政體系對抗的基調(Hess, 2002:122)。

此外，雷根在第一任總統的競選過程當中，就曾經公開的表示：政府不是問題的解決之道，政府反而就是問題(Ingraham, Thompson, and Eisenberg, 1995:265; Pfiffner, 1987b:58)。而且雷根對於既有文官體系當中的高階常任文官，一方面將其排除於決策體系之外，另一方面採取嚴格的管控，或者直接的進行削減(Rector and Sanera, 1987)。

此外，雷根更被視為是當代美國總統當中，最為反政府(anti-government)的一個總統(Aberbach, 1991:224)。然而，在當代的總統當中，還有艾森豪、甘乃迪、卡特，均對官僚體系抱持著一種不信任的態度(Pfiffner, 1987b:57-58)。很明顯的，這一些總統的共同特質就是，在就任總統之前均沒有任何在華盛頓特區，擔任部長級以上職務的工作經驗，與行政體系之間存有相當大的距離，可以說是一個標準的局外人。

除了對既有行政體系，表現出不友善的態度之外，Fisher(1987:3)比較一九六四年~一九八四年間，詹森、尼克森、福特、卡特、雷根等政府時期，發現卡特、雷根政府時期，政治任命人員所佔高階行政官員的比率明顯偏高。而政治任命人員比率偏高，也反映著人員的更替比率(turnover rates)的改變。²²當職位的數量沒有擴增的情況下，如果特定政府時期，政治任命的人員所佔比率較高，所反映的就是較高的人員更替比率。此外，Brauer(1987:175)也指出，就高階政治任命人員的平均任期(average tenure)觀之，卡特、雷根政府時期的高階政治任命人員的平均任期，也是低於詹森或者是尼克森政府時期。

²¹ 關於卡特以及雷根總統的經歷與相關生平的介绍，可以參考白宮的網站 <http://www.whitehouse.gov/about/presidents/>

²² 卡特政府的政治任命人員比率是 23.9%、雷根政府為 23.5%，相較之下詹森政府為 15.5%、尼克森政府為 19.8%、福特政府為 9.9%，由此可以發現，卡特與雷根兩個局外人總統，相較於其他總統，政治任命人員的比率明顯偏高。詳細資料與說明請參考 Fisher(1987)。

所以，由此我們不難瞭解到，當一個與行政體系有著較大距離的總統上臺之後，將會是一個人事更替頻率增加、大量進行人事任免的情況，且對於行政體系抱持著懷疑，甚至敵對態度的互動狀態。而之所以會呈現出這樣的情況，主要的結構性因素在於，當身為委託人的總統和扮演其代理人角色的行政體系，有著越遠的距離時；一方面總統本身的專業能力有限，另一方面對於行政體系的瞭解與信任相對的不足，所以未必能充分的認知行政體系的利益結構。

因此，對於一個掌握權柄的局外人總統而言，解決委託人與代理人之間的委託代理人難題的方式，將會是更為頻繁的進行代理人更替，以降低訊息不對稱的困境。同時對於受到永業保障的常任文官體系，採取不信任的態度，甚至是公開批判的衝突方式，更源自於代理人與委託人之間，存有著不同的利益結構。

然而，這種源自於局外人總統的結構性衝突，當然也有可能隨著經驗的累積而有所改變。一個局外人總統在不斷的人事更替，或者是與行政體系衝撞之後，是有可能學習到如何透過對行政官員利益結構的操作，進而達到操控行政體系的目的。

例如局外人總統在主政之初，可能不願意任用高階常任文官作為內閣閣員，不過在執政一些時日之後，為了能夠拉攏文官體系的既有勢力，就可能啟用行政體系當中的高階常任文官。這種透過給予更高的職位、更多的權力、更為優渥的待遇的作法，一方面試圖拉攏文官體系，另一方面也嘗試讓這些高階文官的利益結構，和作為委託人的總統貼近。

相較之下，一個具有聯邦政府經驗的總統，最大差異是在上任之初，對於行政體系的利益結構，以及迅速的人事更替，所可能造成施政的不穩定，會有著一定程度的認知。因此，即使有人事更替的需求，會是一種相對和緩的狀態，或者是僅針對特定的部會，進行關鍵性的人事調度，盡量降低人事的不穩定。

而和既有行政體系互動的模式，也比較不會採取直接與行政體系衝撞的方式。此外，對於一個曾經浸淫於行政官員利益結構當中，且能夠體認行政體系利益的總統而言，可以預期的是，各種可能拉攏高階常任文官，以及安撫行政體系的手段，將會是作為攏絡、操控這些代理人的重要工具。

3、委託人類型

在討論了構成整個委託人類型的兩個面向之後，接著在這一節我們將分別說明，由這兩個面向所構成的四種委託人類型，以及所會呈現出的行政官員控制模

式。如圖 3-3 所示，這一個委託人類型的建構，是由政黨輪替與否，以及聯邦政府經驗的有無等，兩個面向所建構而成。

		聯邦政府經驗有無 (部長以上職務經驗)	
		有	無
政黨輪替與否	是	I (政黨輪替下的局內人) 人事更替範圍廣、數量少，互動和緩	II (政黨輪替下的局外人) 人事更替範圍廣、數量多，互動衝突
	否	III (非政黨輪替下的局內人) 人事更替範圍小、數量少，互動和緩	IV (非政黨輪替下的局外人) 人事更替範圍小、數量多，互動衝突

圖 3-3 委託人類型

如圖 3-3 所呈現的，這一個委託人的類型大致上可以分成，(I)政黨輪替下的局內人、(II)政黨輪替下的局外人、(III)非政黨輪替下的局內人、(IV)非政黨輪替下的局外人等四種委託人類型。以下，就分別說明這四種委託人，以及可能出現的行政官員控制模式。

(1) 委託人類型 I：政黨輪替下的局內人

該類型的委託人其所面對的，是一個政黨輪替的政治格局，而此一委託人在當選總統之前，曾經有過中央政府的行政經驗。如先前章節所討論的，這種類型的委託人，所面對的是一個政黨輪替的制度結構，因而有較大的政策方向轉變需求之下，所以對於大範圍人事調整有較高的需求。此外，由於有中央政府的行政經驗，勢必考量人事調動，所可能造成的行政效率低落，且深刻體認行政體系利益結構。故即使有著相當高的人事調整需求，也將採取相對緩和的人事調整，以及避免與行政體系衝突的互動模式。

(2) 委託人類型 II：政黨輪替下的局外人

該類型的委託人，同樣面對著政黨輪替的政治格局，不過有所不同的是此一類型的委託人，在當選總統之前，未曾有過中央政府的行政經驗。同樣由於面對政黨輪替的制度結構，為了因應政策方向的調整，因而有大範圍人事調整的需求。

不過因為未曾有過中央行政的經驗，所以將可能呈現的是大量的人事調整，以及與行政體系衝突的控制模式。然而，這種人事調整範圍大、任免量多，而且與行政官員衝突的模式，可能隨著執政經驗的增加，學習轉而採取相對緩和的人事調動，以及攏絡代替衝突的控制模式。

(3) 委託人類型Ⅲ：非政黨輪替下的局內人

該類型的委託人和前兩類委託人不同的是，其所面對的是非政黨輪替的政治格局，而在當選總統之前，該委託人曾經有過中央政府的行政經驗。相較於政黨輪替的格局，在非政黨輪替的格局之下，政策方向轉變的需求較低，所以人事調整的範圍也隨之變小。因此可以預期的，在這樣的格局之下，人事更替的幅度相對的降低。此外，由於該委託人曾經有過中央政府的行政經驗，因此爲了顧及行政的穩定，以及攏絡行政體系，所以人事更替的速度也相對的和緩，而人事任免的量也隨之變少。至於和行政體系的互動，也可以預期將會呈現，以攏絡代替衝突的模式。

(4) 委託人類型Ⅳ：非政黨輪替的局外人

該類型的委託人所面對的是非政黨輪替的政治格局，同樣的在非政黨輪替之下，由於政策方向轉變的需求低，所以人事調整的範圍勢必也會相對的小。不過由於該委託人未曾有過中央政府的行政經驗，因而未必能夠深刻的體認行政體系的利益結構，所以也沒有能夠操作這些利益結構，進而攏絡行政官員。因此，雖然人事更替的範圍小，不過將可能出現針對特定部會進行大量的人事調度，同時也容易出現與行政體系衝突的互動模式。

除了，以上分別說明了，由政黨輪替與否，以及是否具有聯邦政府經驗，所構成的四種委託人（總統）類型之外，在此還有必要強調的是，這四種委託人類型的典型，以及相對應的官員控制情況，將會出現在特定總統剛上任的那個時期（一到兩個季度）。²³而這種總統剛上任之後，大約在一到兩個季度之間，立即呈現出與總統類型相對應的的官員控制情況，在美國的經驗當中是常見的。歷屆的美國總統當中，如艾森豪、甘乃迪、卡特、雷根、柯林頓、小布希等，政黨輪

²³ 我們之所以認爲，任何一個總統的典型，將會在其上任一到兩個季度，有著最爲符合該典型的高階行政官員控制行爲。因爲，對於一個剛上任的總統而言，大約一到兩個季度左右，是其處在政治生涯的高峯，以及逐漸要面對主政後政治現實的時期。在這個時期的總統，理論上應該會依然處在一個，維持著當選總統之前歷練、經驗的狀態，然後正面對著政黨輪替，或者是非政黨輪替的政治情境。於是在這樣的情況之下，總統會表現出最爲符合，如以上總統的類型分類，所預期的狀態。當然必須強調的是，一旦隨著主政時間的拉長，總統就必須考量施政的穩定與否，政治蜜月期逐漸結束、如何讓行政體系處在適度的穩定狀態下等，再現實不過的政治問題。因此任何一種類型的總統，會逐漸的進行調整，但是即便如此，我們還是可以在不同類型總統之間，發現一定程度的差異。

替的局外人總統，無一不是在上任之後，就立即進行大規模的內閣人事調整。(Hess,2001,2002; Mackenzie,1981)，相較之下，如杜魯門、詹森、福特、老布希等，非政黨輪替的局內人總統，均在相當小幅度的人事更替的情況下，讓既有內閣團隊維持一到兩個季度的穩定，隨後才進行明顯的內閣人事更動(Hess, 2002:36,78,117,148,153)。不過，隨著總統的主政（掌權）時間增加，所面對的環境、事件等改變，以及代理人的行為調適，必然會使得任何一種類型的總統，其所採取的官員控制手段有所調整。

這種委託人的官員控制行為調整，就以美國總統雷根為例，雷根可以說是當代的美國總統當中，最為反政府(antigovernment)的總統。(Aberbach, 1991:224) 雷根在第一任總統競選期間，以及第一個總統的任期間，曾經公開表示：「政府不是問題的解決之道，政府本身就是問題」。(Ingraham, Thompson, and Eisenberg, 1995:265)不過，即便是如雷根這樣一個政黨輪替的局外人總統，在兩任總統的任期當中，還是呈現出行政官員任命行為的改變。

在雷根總統的第一個任期當中，再次任命(reappointment)人員的比率為百分之一點四，不過到了第二任總統任期，再次任命人員的比率攀升到百分之十。(Martin,1991:177)由這樣的情況，我們不難瞭解到，在雷根總統的第二任總統任期，對於行政官員是有較高的信任。所以，才會有更多的行政官員獲得再一次任命的機會。

除了雷根總統之外，尼克森總統同樣也是隨著主政時間增加，進而呈現出官員控制行為的調整。尼克森總統在第一個總統的任期當中，採取的是較為傳統的立法性策略(Nathan,1969:8)，同時也建構起一個以具有豐富政治經驗成員為主的內閣團隊(Polsby,1978:16)。不過，尼克森總統在第一個總統的任期間，諸多重大政策的推動是挫敗的，並且面對來自國會的杯葛。(Cole and Caputo,1979:401)

所以，在這樣的情況之下，尼克森總統轉而採取，任命自己所信任的人，佔有重要的行政職位的策略(Nathan,1969:61-62)，並且在連任之後建構一個，以政治經驗相對較少者為主的內閣團隊(Polsby,1978:16)。很明顯的，身為政黨輪替局內人總統的尼克森，在經歷了政策推動的挫敗，以及面對了國會的杯葛之後，試圖透過人事的調整，進而強化對於行政體系的控制。

對於以上所提及的委託人的官員控制行為，會逐漸有所調整的情況，若是就委託-代理人理論的角度觀之，隨著委託人經驗的增加，一方面委託人會逐漸意識到，要隨著環境、事件等的改變，進而調整和代理人之間的關係。此外，作為代理人的行政官員，也會做出相對的調適，企圖降低因為委託-代理人之間的衝突，所可能帶來的損失。而這種代理人也會做出相對應調適的情況，就如陳水扁

總統主政期間的菁英入黨活動，以及凱達格蘭學校的創辦，均獲得高階行政官員響應，就是個相當明顯的例子。

在陳水扁總統於兩千年首度政黨輪替主政之後，分別於西元兩千零二年、兩千零三年、兩千零四年等年度，均發動菁英入黨活動，並且有不少高階行政官員，在各界矚目之下加入民進黨，就可以說是代理人妥協的例證。²⁴此外，陳水扁總統同時也在兩千零二年，成立被外界稱爲是黨校的凱達格蘭學校，並且諸多重要的高階行政官員、社會各界菁英，均熱烈的參與凱達格蘭學校舉辦的講習活動，同樣也可以說是代理人妥協的例證。²⁵因此，在這裡才要特別的強調，以上所提到的委託人類型，可以說是一個剛掌握權力時的典型，但隨著時間與環境的改變，以及代理人相對應的調適，委託人所表現出來的官員控制行爲，或多或少會有程度不一的調整。

所以，當時間的因素，被一併加以考慮之後，我們首先要認知到的是，隨著主政時間的拉長，任何一種典型的總統，均會有所改變，並不會是完全一致，毫無任何的調整。此外，除了在上一段所提到，總統大約在上任的一到兩個季度，會呈現出特定與總統典型，官員控制行爲相符的表現。我們也同時認爲，對於任何一個類型的總統而言，若是同時比較其第一任總統任期，是較爲容易發現，不同總統類型之間，所採取的高階行政官員控制行爲，是有著明顯的差異性。²⁶

²⁴ 民進黨籍陳水扁總統主政期間，數度辦理菁英入黨，在這幾波菁英入黨當中，又以高階行政官員入黨，最受到社會各界的矚目。關於菁英入黨的相關報導請參考林美玲，2002，〈50 菁英今入民進黨 扁致歡迎詞 涵括政學醫商科技界 游盈隆說大家都是歡喜加入〉，《聯合報》，07/30，4 版。彭威晶，2002，〈50 菁英明天加入民進黨 首波網羅林陵三、吳釗燮、林芳政、吳密察等十餘政務官 簡又新「不方便」加入 蔡英文未受邀〉，《聯合報》07，29，3 版。葉長庚、唐秀麗，2002，〈縣長率 700 菁英加入民進黨跳過縣黨部 力挺扁主席 林派勢力坐大 林、黃派對抗 升級兩黨競爭〉，《聯合報》，10/01，17 版。郭瓊俐，2003，〈51 菁英入民進黨 高階警官占 9 人 吳振吉、謝芬芬等在內 都與扁有淵源 胡勝正、陳其南、陳郁秀、李金龍、莊碩漢等政務官也在列 陳主席說不是收編〉，《聯合報》，01/22，6 版。陳永順，2003，〈陳麗貞入民進黨 無「條件交換」〉，《聯合報》，03/31，12 版。陳秀蘭，2004，〈何美玥加入民進黨 財經首長中第一位〉，《經濟日報》，07/02，7 版。謝銘旺，2004，〈徐享崑等入民進黨 國民黨：社會自有公評〉，《聯合報》，10/09，B2 版。劉寶傑，2004，〈何美玥、鄭麗君、高英茂、葉國興、陳全壽、楊子葆六政務官 入民進黨〉，《聯合報》，07/01，A11 版。以上相關報導取得網址爲聯合知識庫 <http://udndata.com.ezproxy2.lib.nccu.edu.tw/library/>

²⁵ 楊羽雯，2002，〈扁兩岸復談 先政黨互訪強調黨政同步 以執政成績向人民負責 將成立凱達格蘭學校培訓人才〉，《聯合報》，07/22，3 版。林美玲，2002，〈進階黨政大門先修班凱達格蘭學校 阿扁將任校長〉，《聯合報》，09/06，6 版。林美玲，2002，〈集體加入民進黨 51 人領綠色黨證 趙建銘也入列 17 名政務官 陳師孟、涂醒哲夫人加入 退役將領樓克軍強調個人選擇〉，《聯合報》，07/31，6 版。陳敏鳳，2003，〈內閣搬風陳師孟 不接受資政酬庸服從阿扁隊長安排 到凱達格蘭學校 一樣會說「實話」〉，《聯合晚報》，01/22，2 版。郭瓊俐、林美玲、馬道容，2003，〈爭取參與決策 執政黨立委輪轟政院要求制定施政優先順序 成立政策、政治評估小組 扁裁示列入明天中執會討論〉，《聯合報》，01/13，2 版。以上相關報導取得網址爲聯合知識庫 <http://udndata.com.ezproxy2.lib.nccu.edu.tw/library/>。此外，關於凱達格蘭學校的相關介紹，也可以參考凱達格蘭學校首頁 <http://www.ketagalan.org.tw/>

²⁶ 之所以我們會認爲，將不同類型總統的第一個任期，加以相互比較，是相對容易發現到不同類型總統之間，行政官員控制行爲的差異性。其主要的因素在於，對於一個剛上任的總統而言，

然而，一旦進入了第二個總統任期（連任之後），在第一任總統任期的學習，以及政治歷練的增加，不同的類型的總統，可以預期將會呈現出一定程度的行政官員控制行為的調整。不過，即便是如此，我們依然認為，在這四種類型的委託人之間，仍然會呈現出一定程度的差異性。

（二）行政官員的控制模式

在上一節以美國的經驗，分別由是否面對政黨輪替，以及有無聯邦政府經驗等兩個面向，建構了四種委託人的類型，並且提及了相對應的行政官員控制情況之後。接著在這一節當中，我們將在委託人類型的基礎上，進一步由行政官員任免的量，以及任免的範圍等兩個面向，提出相對應於代理人類型的官員控制模式。

此一官員控制模式的提出，可以讓我們用來分析，台灣在政治自由化、民主化之後，實質上握有中央行政權的總統，採取什麼樣的模式，進行高階行政官員的任命，進而控制行政官員。²⁷以下我們首先以圖 3-4 呈現這個以高階行政官員任免的量，以及人事任免範圍等兩個面向，所構成的四種行政官員控制模式。如圖 3-4 所呈現的，這是由官員任免量的大小，以及官員任免範圍，將行政官員控制的模式分成四種類型。

首先，若是就介入範圍大小的衡量而言，是可以以部會為單位，作為具體的衡量指標。例如一共有三十個部會，只要有人事任免的部會超過百分之五十（十五個），那麼就可以視為是全面介入的模式，反之則視為是局部介入。此外，就官員任免量的大小而言，如果任免官員的量超過有人事任免部會官員數的百分之五十，則可以視為是大量的官員任免，反之則是少量。以下，就分別簡要的介紹，和四種委託人類型，相對應的行政官員控制模式。²⁸

在第一個任期當中，一切所要面對的，皆是一個新的挑戰與經驗，因此隨著不同類型總統以往歷練的差異，加上所面對的處境差異，於是很容易呈現出明顯的官員控制行為差異。不過，隨著第一任總統任期的結束，到了第二任總統的任期之後，一個處在連任狀態下的總統，同樣都已經是一個擁有一個總統任期經歷的總統，同時所面對的同樣皆是連任的政治格局，於是我們認為在這樣的情況下，行政官員控制行為理應會呈現出趨同的情況。

²⁷ 台灣在一九八零年代晚期開啓政治自由化，一九九零年代初進一步民主化，到兩千零八年二次政黨輪替為止，經歷了一九九一年、一九九二年、一九九四年、一九九七年、一九九九年、兩千年、兩千零五年等七次修憲。歷次修憲不但沒有削減總統對於行政的掌控權力，反而是擴張憲法上，總統對於行政權掌控的制度性權力。尤其是在一九九七年修憲之後，總統的權力更因為立法院閣揆同意權的廢除，獲得更為實質的擴張。關於這方面的文獻請參考湯德宗(1998)、葉俊榮(1998)、黃昭元(1998)、吳玉山(2001)。

²⁸ 之所以採取以百分之五十作為門檻，是基於百分之五十，乃是我們一般所共同認可，作為相對多數的一個通用門檻。因為在二分法的情況下，於非A即B的情況當中，只要能夠佔有一半，或者是一半以上的數量時，我們即可認定為是取得了相對的多數。所以，本文選擇以百分之五十，作為是否為多數的門檻。此外，關於以百分之五十作為多數的門檻，相關說明請參考本文的附錄

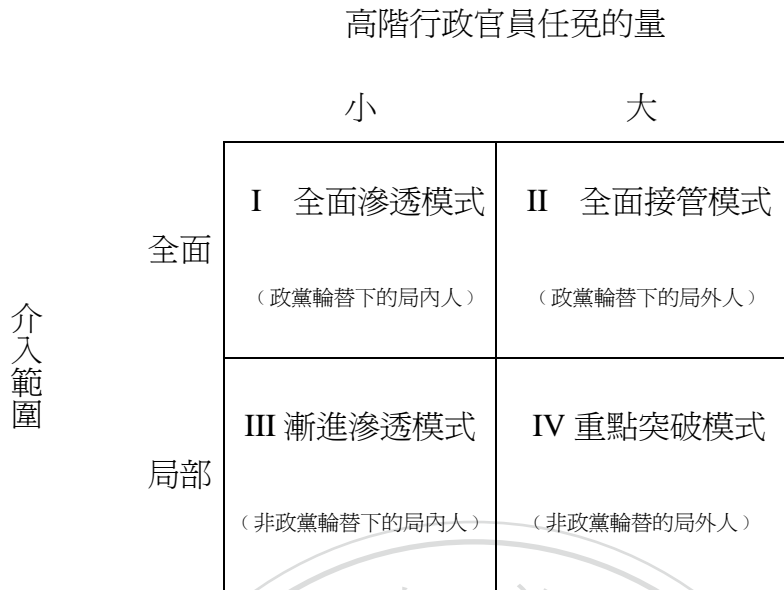


圖 3-4 行政官員的控制模式

(1) 官員控制模式 I：全面滲透模式

全面滲透的官員控制模式，是採取以全面性進行小規模的官員任免，作為手段的行政官員控制模式。之所以會採取這一種全面性的滲透，一般而言可能出現的時機，是在任期中進行內閣的改組，或者有大範圍調整人事的需求，但又必須顧及行政體系的穩定時。而這樣的官員控制模式，我們認為因該是和政黨輪替下的局內人總統，相互對應的一種模式。

所以，一方面有人事調整的必要，另一方面又沒有能夠全面性的進行人事任免，因此主政者採取全面性的滲透。具體而言，該模式會呈現出，有官員任免的部會比率，大於百分之五十，但相對的任免官員的數量，卻小於所有出現官員人事任免部會，所具有官員數目的百分之五十。²⁹

(2) 官員控制模式 II：全面接管模式

全面接管模式所具體呈現的情況，是全面性大規模的進行官員的任免，甚至可以說是一種人事清洗。一般而言這種官員控制模式的出現，可能是在政黨輪替，或者是民主化初期的情況下，掌握人事任免權的總統，一方面為了能夠全面掌控行政體系，另一方面也為了構成一個突顯主政者企圖的內閣，所以採取較為激烈

三 高階政務、事務官員更替率估算暨相對多數門檻標準的說明。
²⁹ 例如一共有三十個部會，每個部會都有三個高階行政官員。那麼有官員的人事任免部會有十四個(14 / 30= 46.7%；少於百分之五十)，而一共有十個高階行政官員任免(10 / (14*3) = 23.8%；小於百分之五十)，於是這樣的情況可以說就是漸進滲透模式。

的控制模式。而會和這一種官員的控制模式，相互對應的委託人類型，不外是政黨輪替下的局外人總統。此外，在這種模式之下，出現官員任免的部會大於百分之五十，且任免官員的數量，亦大於所有出現官員人事任免部會，所有官員數目的百分之五十。

(3)官員控制模式 III: 漸進滲透模式

漸進滲透的官員控制模式，是針對特定部會，進行小規模的官員任免，這樣的模式可以說是，對於官僚體系進行漸進的滲透。在這種模式之下，所具體呈現的情況是，官員任免的部會少於百分之五十，且任免官員的數量，亦小於有出現官員人事任免部會，所有官員數目的百分之五十。

一般而言這種模式，比較不可能出現在政黨輪替之後，因為剛取得中央政權的主政者，爲了要能夠區隔與之前主政者的差異，所以很難得不進行較大幅度的局部性或全面性的人事任免。相較之下，這種漸進的滲透模式，可能會出現在非政黨輪替情況下的新總統上任，或者是總統連任之後的人事任免。因爲此一控制模式，只能說是一種人事的微調，並沒有太大的實質意義。所以，此一官員控制模式，理論上應該是和非政黨輪替的局內人總統，這一種委託人類型相互對應。

(4)官員控制模式 IV: 重點突破模式

重點突破的官員控制模式，是針對於特定的部會，進行大量的官員任免，這樣的模式可以說是，採取重點突破式的官員控制。一般而言這個模式對於剛取得中央政權的主政者而言，不失是一個既能夠維持行政體系穩定，又能夠在短期間內就掌控所欲掌管部會的模式。而在這個模式之下，我們認爲會具體呈現的情況是，出現官員人事任免的部會數目小於百分之五十，不過任免官員的數量，卻大於有出現官員人事任免部會，所有官員數目的百分之五十。

一般而言若要論斷主政者，採取此一模式的實質意義爲何，還必須深入觀察，到底主政者針對哪些部會，進行大規模的官員更替。例如主政者僅針對非權力核心部會，進行大規模的官員任免，即便表面上看似採取重點突破模式，但實質而言可以說是一個象徵性，以及人事安插意義大於實質意義的人事任免。

不過相較之下，如果主政者針對權力核心部會，進行大幅度的官員任免，就可以說是一個重點突破式的人事任免，由此亦可看出主政者一方面顧及內閣的穩定，另一方面也急於掌控整個行政體系。而這一種官員控制模式，應該是和非政黨輪替的局外人總統，這種委託人類型相互對應。

除了，以上分別說明了，由高階行政官員任免的量，以及介入的範圍等兩個面向，所構成四種與總統類型相對應的官員控制模式之外，在此還要特別加以說明的是，這個官員控制模式的典型，理論上應該是會出現在，相對應類型的總統，剛上任的一到兩個季度³⁰，或者成爲其第一個總統任期，被重點採用的行政官員控制型態³¹。換句話說，隨著總統掌權的時間增加，必然要面對的是，環境的改變、特定事件的衝擊等，因此官員控制的模式，勢必會有所變動、調整。

因而，在此才要特別的加以說明，以上所提到的行政官員控制模式，可以說是一個總統剛掌握權力一到兩個季度間，進行高階行政官員控制的典型，或者是在其第一個總統任期，所呈現出的重點控制模式。不過，隨著主政時間的拉長，個人政治經歷的增長，以及面對著政治經濟環境的改變，或者是特殊事件的衝擊等，勢必會有程度不一的調整，甚至是控制模式的交互使用。³²然而，我們認爲即便是有所調整，在四種類型的委託人之間，依然會在官員控制模式的採用上，呈現出一定程度的差異性。

（三）委託人類型、行政官員控制模式的運用

在前兩節我們以美國的經驗，分別建構了四種委託人類型，並且提出相對應的行政官員控制模式之後，在這一節我們有必要進一步討論的是，該如何把委託人類型與官員控制模式，運用在台灣的相关研究上。就以四種委託人類型的應用

³⁰ 我們之所以會認爲，和任何一個總統的典型，相對應的官員控制模式，將會在該類總統上任後的一到兩個季度呈現。因爲，一個剛上任一到兩個季度左右的總統，理論上應該是還處在一個，高度以當選總統之前政治歷練、經驗爲主的狀態，然後同時也正面對著政黨輪替，或者是非政黨輪替的政治情境。於是在這種情境之下，總統所表現出的官員控制行爲，將是和其總統類型所相對應的官員控制模式，頗爲符合。當然必須注意的是，隨著掌權的時間拉長，總統就要面對施政穩定與否，政治蜜月期的結束、如何使行政體系呈現一定的穩定等，各式各樣的有的政治問題與選擇。因此，我們認爲典型的官員控制模式，會出現在不同類型總統上台後的一到兩個季度，隨後就會隨著環境的影響，而有程度不一的調整。

³¹ 之所以我們認爲，和特定類型總統相對應的官員控制模式，會成爲其第一個總統任期，被重點採用的官員控制型態。因爲，在總統的第一個任期當中，其所要面對的一切，皆是嶄新的挑戰與經驗，所以當選總統之前的政治歷練、經驗等，依然會是其做出各種反應的基礎。因此相對應的典型官員控制模式，理論上會成爲第一個任期間的重點型態。不過，在經歷了一任總統的任期之後，進入了第二任總統的任期，處在連任狀態下的總統，已經擁有相當的總統經歷，於是這一段總統主政的經歷，勢必對其造成影響。因此，理論上隨著歷練的增加，總統在連任之後，所會採取的官員控制模式，將隨之有所變異。畢竟隨著總統的經歷有所增長，同時政治環境也持續改變當中，那麼官員控制行爲的調整，就會自然而然的隨之出現。

³² 這種隨著總統主政時間的拉長，而可能出現的官員控制模式運用的改變，如果以一個「政黨輪替下的局外人總統」爲例。理論上，該類型的總統，其所相對應的官員控制模式，不外是介入範圍廣泛、調動人數眾多的「全面接管模式」。一般而言我們預期，在這一類型總統上任的一到兩個季度，勢必立即呈現出這一個官員控制模式。不過，爲了能夠推動相關政務，在需要相對穩定的施政團隊的考慮下，即便是「政黨輪替下的局外人總統」，也不能不斷的進行規模龐大且介入範圍廣泛的全面接管，同時這也是非必要的。此外，隨著主政經驗的積累，當一個政黨輪替總統，試圖再次發動對行政官員的全面接管時，其所要考慮與顧及的需求，勢必隨之增加，而在這樣的情況之下，即便是再一次發動全面接管，可能在介入範圍、人事任免的數量上，均會有相對的節制。

而言，我們要先確認的是，在這一個由美國的經驗所建構的委託人類型當中，其相關類型建構的要素，有哪些能和台灣的情況，是能夠相互對應的。

因為如果沒有能夠有所相互對應，那麼此一委託人類型，即便被運用在台灣的相关研究上，基本上也沒有實質的意義可言。首先，我們所謂的委託人類型，具體而言可以說就是，握有高階行政官員任免權力總統的類型。而整個總統的類型，則是以是否面對著政黨輪替的格局，以及是否具有聯邦政府經驗等兩個面向，構成了四個總統的類型。

所以，我們在運用委託人類型，進行相關研究的同時，有必要先釐清的是，所要探討的台灣總統，是否如美國總統一般，掌握著高階行政官員的任免大權。因此，本文將在第五章，探討李登輝、陳水扁，以及馬英九等三位，我們所要分析的總統，各自分別主政的期間，在中華民國的憲政架構之下，到底掌握了哪些與高階行政官員任免，有所相關的重要權力。依此，當我們進行台灣的相关研究同時，才不至於落入，缺乏實質意義的概念運用問題當中。

其次，除了確認我們所要探究的三位總統，在相關的制度規範上，是否真的掌握高階行政官員任免的權力之外，還有必要進一步釐清，是否面對政黨輪替，以及有無聯邦政府經驗等，兩個用以建構委託人類型的面向，在台灣的政治環境當中，是否也有可以相互對應的情境。

就以是否政黨輪替而言，台灣在一九八零年代晚期政治自由化，而且在一九九零年代初期，因為全面的國會改選而步入政治民主化的階段，一直到兩千年出現第一次的政黨輪替，而到兩千零八年再次發生政黨輪替。雖然，台灣從一九九零年代初期民主化至兩千零一十年為止，約略僅有二十年左右，不過不論是兩千年的首次政黨輪替，或者是兩千零八年的二次政黨輪替，皆在和平的情況下，順利進行政治權力的交接。

所以，我們認為是否面對政黨輪替，在台灣的政治環境當中，確實是存有可以相互對應的情況，而且所具有的意涵也是相似的。此外，若是就是否有聯邦政府經驗觀之，在美國的經驗是指，總統在當選之前，是否曾經在聯邦政府當中，有過部長層級職務的工作經驗。相較之下，台灣並非是聯邦制的國家，所以並沒有聯邦政府。不過，在台灣的政治環境當中，確實是有中央政府，以及地方政府之分。

那麼，在這樣的情況之下，我們認為可以和有無聯邦政府經驗相對應的是，有無在中央政府，擔任部長層級職務的工作經驗。依此，我們可以認為，就總統類型建構的兩個面向，基本上都是可以在台灣的政治環境當中，是有所相互對應

的。因此，只要我們能夠在第五章，相關制度的分析當中，可以確定在中華民國的憲政規範下，確實賦予總統任免高階行政官員的權力。那麼，我們在這一章所建構的委託人類型，被運用在台灣的相關研究上，就會具有一定的適切性。

此外，除了委託人類型，運用在台灣相關研究上，是否合宜的探討與分析之外，還有必要進一步說明的是，如何將行政官員控制模式，運用在台灣的研究上。本文所提出的行政官員控制模式，是以委託人類型作為基礎，分別從官員任免的範圍，以及任免的量，進而提出了四種類型的行政官員控制模式。於是當我們使用此一官員控制模式，進行相關實證資料的分析時，所要探討的行政官員層級，以及涉及的分析範圍，將會是研究者所必須加以斟酌的部分。

就行政官員的層級而言，所要注意的是，配合我們關注的研究主題，到底哪些行政官員，才是有必要被分析與討論的標的。除非，研究者所要探究的是各個機關，在特定的時間之內，所呈現的機關員額變化情況。不然，若是將整個行政體系的所有人事，從部長到工友，不論層級高低與否，均列入整個分析當中，其實質的意義卻反而是相當有限的。

於是，我們就必須考量，配合所要進行的研究主題，到底哪些層級的人員，因該被列入分析當中。就以本文所要探究的行政官員控制而言，自然是沒有必要將整個機關的所有人員，不論層級的高低均列入分析。因為對於總統而言，試圖透過行政官員的控制，進而掌控行政體系，根本是沒有必要，也沒有可能操弄整個機關的所有層級人員。然而，在這樣的研究議題下，有必要被納入的層級，不外是如部長、政務常務次長層級，可以由總統不受限制的任免，並且掌握各個機關的運作與政策方向的高階行政官員。

除了行政官員層級的討論之外，若是進一步就分析的範圍而言，如果研究者所選擇的分析範圍不當，將使得行政官員控制模式失去效用，並且嚴重的影響研究的結果。就以本文的研究主題為例，如果被我們納入研究範圍當中的部會，包括了高階行政官員是具有任期保障，以及並非總統可以任意任命高階行政官員的部會。那麼，很明顯的，當這些不合宜的部會，均被納入分析範圍時，我們就沒有能夠真實的分析出，實際上被總統介入的部會範圍，是有多麼的廣泛。

當然，在這樣的情況下，採用行政官員控制模式，所進行的分析，也將失去因有的效用。所以，爲了要能夠掌握合理的分析範圍，配合本文所要進行的研究主題，我們有必要彙整行政院院本部在內的各個部會，部長、政務常務次長層級的高階行政官員的員額與任命規範（中華民國憲法、各部會組織法等）。依此，我們才能夠確認，所要選取的部會，是處在合理的分析範圍之內。

最後，還有必要注意的是，當我們在運用相關的總統類型分類，以及相互對應的官員控制模式，進行分析與討論時，也是有必要考慮到時間的因素。正如同之前兩節所分別提到的，不論是總統的類型，或相對應的官員控制模式，皆可說是一個典型。所以，一般而言不論是總統的類型，或者是與其相對應的官員控制模式，均是會隨著時間與環境的改變，而呈現出一定程度的變異。此外，對於各種類型的總統，所會呈現的典型官員控制模式運用，理論上所預期的是，特定類型的總統，會在上任之後的一到兩個季度，就呈現出相對應的官員控制模式。或者特定的官員控制模式，會成爲其相互對應總統類型，在第一個總統任期當中，被重點採用的行政官員控制型態。

所以，當我們分別檢視了本文所建構的委託人類型，在台灣的政治環境下，是否有相對應的情況。同時，又進一步探討，在行政官員控制模式運用上，所應該關注的問題，而且又要考慮時間因素的影響之後，勢必可以減少相關概念架構運用的失當，以及可能對整個研究，造成的負面影響。



第四章 研究問題與模型

在前一章研究理論的部分，討論了代理人理論、行政體系人事任命的結構、人事任命作為政治控制工具的理論意義，以及建構委託人類型，並且提出行政官員控制模式之後。接著在這一章，我們進一步承接前一章節的理論架構，並且配合台灣的情況，提出行政官員政治任命與職務調動、部會高階政務事務官員更替等的分析架構與相關研究問題。以下，我們首先針對政治任命、職務調動，提出相關研究問題，以及研究假設與分析模型。

第一節 政治任命與職務調動

台灣在威權統治時期，由於黨國一體化，威權統治者以黨領政，而所發展出最為直接的行政官員政治控制工具，大致上就是「政務官事務官化、事務官政務官化」(江明修, 2000)。所謂的政務官事務官化，不外是讓政務官可以透過升遷、轉任等方式，在黨、政之間轉換不同職位，形成一種有如事務官一般的永業化職業生涯保障的情況。相對之下，所謂的事務官政務官化，一方面是將事務官高度的政黨化，另一方面是透過輪調的方式，讓事務官雖然職業生涯是永業化，但卻有如政務官一般在同一個職務上不可能長久。³³

很明顯的，行政院高階行政官員(政務、事務官)的流動，以及組成結構，基本上是反映出深層的政治控制模式以及目的。然而，這種威權時期的行政官員控制工具，之所以能夠發揮控制高階行政官員的效益，關鍵在於扮演委託人角色的威權統治者，能夠實質上毫無任期限制的久在其位，並且掌控著黨、政、軍、特、司法等重要政治工具。³⁴對於一個幾乎沒有任期限制的委託人而言，能夠給予代理人最好的保障不外是，長期的扈從關係與利益施予的承諾和保證。此外，配合上黨、政、軍、特、司法等政治工具的掌控，扮演委託人角色的威權統治者，更能監控其所委託的代理人是否有失控的情況。

³³ 關於「政務官事務官化、事務官政務官化」詳細說明可以參考江明修(2000)、王輝煌(2000)等著作。

³⁴ 台灣於威權統治時期，表面上威權統治者依然必須依照憲法、動員戡亂臨時條款等的規定，總統法定的任期為六年一任，並非是毫無限制。但實質上卻是沒有屆次限制的無限次連任，等同於終身制一般，只有在生命終止時才會真正的卸任。此外，除了嚴家淦在蔣介石於任內去世，依憲法接任蔣中正所遺留的任期期間，成爲一個沒有實權的虛位總統之外。蔣中正、蔣經國父子在任期間，總統均是掌握黨、政、軍、特、司法大權的統治者。關於總統如何在憲政制度層面，以及政治操作上掌握實權，這方面的文獻可以參考，Wu(1987)，陳明通(1995)、游盈隆(1997)、薛化元(1997)、黃昭元(1998)、湯德宗(1998)、葉俊榮(1998)、林佳龍(1999)。

而「政務官事務官化、事務官政務官化」的行政官員控制工具，如果以第三章所探討的委託代理人理論，以及行政體系任命結構的角度觀之。其實這一種行政官員的任命與職務調動的方式，可以說是扮演委託人角色的威權統治者，以人事的控制、代理人的挑選，作為控制行政官員、降低代理人難題的機制。

然而，威權統治時期與民主化後有所不同的是，威權統治時期的總統(威權統治者)，只需要扮演權力委託人的角色，且是一個實質上沒有任期限制，並且掌控著黨、政、軍、特、司法等各種控制工具的委託人。但自由化、民主化之後的總統，因為定期改選、連選連任屆次限制等機制的落實，使得總統不但是這個民主政治的多重委託-代理關係鍊當中的委託人，也同時具有代理人的角色，而且其所能控有的其他統治工具相對不足。³⁵

於是，當我們試圖探討台灣在一九八零年代之後，政治自由化、民主化過程中，一直到二次政黨輪替期間，行政官員的控制時，官員的政治任命與職務調動成為最重要的探討課題，而這也更是本文所要回答的第一個問題：

問題一：透過人事的任免進而控制行政官員，在台灣的政治自由化、民主化之後，是一個不分黨派的普遍現象，或者僅是特定政黨的特殊行爲。

這一個問題如先前所提及的，是在政治/行政二分理論架構下發展的文獻當中，對於台灣在政治自由化、民主化之後，不同黨派的主政者是否以人事任命，進行官員政治控制的兩個對立觀點。為了回答這個問題，我們就以前一章所建構的委託人類型，以及行政官員控制模式，作為基礎提出相關的假設。

(一) 自由化後的行政官員任免模式

配合第三章所提出的委託人類型，以及行政官員控制模式，我們可以提出台灣在政治自由化之後，所歷經的三位總統可能出現的行政官員任免模式，並提出相關假設。首先，在一九八八年一月十三日，隨著蔣經國總統的病逝，其未能任滿的總統任期，則由台灣籍的副總統李登輝依據憲法繼任。在政治自由化初期的台灣，以往的威權統治者蔣經國突然病逝，身為憲法規定的合法職位繼承人副總統李登輝，在沒有其他意外的情況下繼任總統。這個時候的李登輝總統，可以說是一個在非政黨輪替政治格局之下，上臺的總統。

此外，就李登輝的行政首長或任官經歷而言，其曾經擔任官派臺北市長(1978~1981)、官派台灣省政府主席(1981~1984)、行政院政務委員(1972~1978)、

³⁵ 關於台灣在自由化、民主化之後，威權統治者所建構政治控制機制的崩潰，請參考 Wang(2004), 王金壽(2006)。

副總統(1984~1988)等職位。³⁶由此可以得知,李登輝是具有中央行政經歷的總統,若是以第三章所提出的委託人類型而言,李登輝就是委託人類型Ⅲ所指的:非政黨輪替格局下,具有中央行政經歷的「非政黨輪替下的局內人」總統。

對於一個非政黨輪替下的局內人總統而言,由於是處在一個非政黨輪替的政治格局,因而政策調整的需求相對較低,所以對於人事調整的範圍相對較小。同時因為自身有過中央行政官僚的經歷,為了行政體系的穩定,因此理論上也會採取小幅度的人事調整手段。這種人事調整的模式,正如第三章所提到的第三種行政官員任免模式,也就是所謂的漸進滲透的模式。依此我們可以提出假設一。

假設一:李登輝於一九八八年繼任總統之後,因為是非政黨輪替的局內人總統,所以在李登輝的繼任、及首任總統的任職期間,其主要採取的,將會是漸進滲透的行政官員控制模式。

除了由委託人類型提出假設一之外,若是更進一步,從制度性代理人理論的角度觀之。李登輝身為一個非政黨輪替下的局內人總統,相較於其他三種類型的委託人(非政黨輪替的局外人總統、政黨輪替的局外人總統、政黨輪替的局內人總統)而言。李登輝和行政體系之間,雖然同樣存有訊息不對稱、利益的衝突等,所引發的委託代理人難題,但相較於其他類型的總統而言,其所面對的代理人難題的強度,是相對較低。

因為在非政黨輪替的制度格局之下,李登輝會有較低的政策轉向需求,這也意味著李登輝和既有行政官員之間,有著相對較低的政策偏好衝突的可能性。³⁷同時也因為李登輝是一個局內人總統,相較之下對於行政官員的利益也有一定的體認。所以,可以預期的是,李登輝也將會採取介入強度相對較低的高階行政官員控制手段。

此外,還有必要強調的是,雖然如李登輝這一類型的總統,將會採取的是介入強度較低的行政官員控制手段,但總統和行政官員之間,依然是不可避免的存有委託代理人難題。因此,即使是非政黨輪替下的局內人總統,在其總統的任期當中,透過高階行政官員的任免,進而控制行政體系,勢必是持續不斷的。然而,有所不同的僅在於,介入的範圍、人事任免的量,相較於其他類型的總統,應該

³⁶ 關於李登輝總統的相關個人政治經歷,請參考中研院人社中心制度與行為專題中心所建置的「台灣政經結構變遷資料庫的行政首長暨官僚資料庫」,該資料庫的網址為http://140.109.160.3/cibs_air/

³⁷ 對於一個非政黨輪替下的局內人總統而言,政策轉變需求之所以較低,主要關鍵在於,不論他是以繼任的方式上台,或者是以贏得選舉的方式上台,往往在上台之初,都不可能驟然的否認前一任總統的政策方向。因為不論是繼任者,或者是透過選舉取得職位者,在短期間內都沒有足夠的政治空間,否定或是大幅度調整,同一陣營前任總統的政策方向,而且否定前一任總統,同時也是對自我出身陣營的否定,此舉更將會使自身陷入自我矛盾的狀態。

是會呈現出相對較低的情況。

其次，於西元兩千年五月二十日，民進黨籍總統當選人陳水扁宣誓就職，成為台灣第二任由人民直選產生的總統，同時也是台灣政治史上，首度出現中央政府的政黨輪替。除了是首次中央政府的政黨輪替之外，陳水扁總統相較於在西元兩千年卸任的李登輝總統而言，兩者最大的差別在於，陳水扁可以說是一個局外人總統。

陳水扁總統在兩千年當選總統之前，曾經擔任過第一、二屆立法委員(1990~1994)、第一屆民選臺北市市長(1994~1998)。³⁸雖然，陳水扁有直轄市的行政首長，以及中央層級民意代表經驗，但未曾有任何於中央政府擔任部長級以上高階行政官員的經驗。很明顯的，若是依照第三章所提出的委託人類型而言，陳水扁總統就是第二類委託人：處於政黨輪替格局下，但不具有中央行政經歷的「政黨輪替下的局外人總統」。

對於一個政黨輪替下的局外人總統而言，一方面因為處在政黨輪替的政治格局下，政策方向調整的幅度較大，所以人事調整的範圍勢必較大。另一方面由於缺乏中央政府的行政經歷，相對無法體認行政體系的利益結構，因此可能採取大量的人事任免，作為控制行政官員的手段。這種行政官員控制的手段，正如同第三章所提出的官員任免模式 II，全面接管的官員任免模式。依此，我們可以提出假設二。

假設二：陳水扁於兩千年就任總統之後，因為是政黨輪替下的局外人總統，所以在陳水扁的首任總統的任職期間，其主要採取的，將會是全面接管的行政官員控制模式。

除了由委託人類型提出假設二之外，若是從制度的代理人理論角度切入。陳水扁是政黨輪替下的局外人總統，相較於其他三種類型的委託人(非政黨輪替的局內人總統、非政黨輪替的局外人總統、政黨輪替的局內人總統)而言。陳水扁和行政體系之間，將會因為面對政黨輪替的制度格局，而有較高的政策轉向需求，因而和既有的行政官員，出現較多的政策偏好衝突。

而也因為如此，勢必使得原本就已經存在的訊息不對稱、利益的衝突等，所以引發的委託-代理人難題，更是呈現出雪上加霜的狀態。而且相較於其他類型的總統而言，陳水扁又是一個局外人總統，因此未必能夠深刻的意識到行政官員

³⁸ 關於陳水扁總統的相關個人政治經歷，請參考中研院人社中心制度與行為專題中心所建置的「台灣政經結構變遷資料庫的行政首長暨官僚資料庫」，該資料庫的網址為 http://140.109.160.3/cibs_air/

的利益結構。所以，可以預期的是，陳水扁將會對高階行政官員，採取較為強烈的控制手段，因此介入強度也會是相對較高的。

此外，還有必要強調的是，如陳水扁這一類型的總統，勢必在其主政之初，就採取的是介入強度較高的行政官員控制手段之外。在其主政期間，總統和行政官員之間，依然是不可避免的，將會持續存有較為嚴重的委託代理人難題。因此，如陳水扁這樣，政黨輪替下的局外人總統，在其總統的任期當中，透過高階行政官員的任免，進而控制行政體系，勢必也將是持續不斷的。而且值得注意的是，如果就介入的範圍、人事任免的量而言，相較於其他類型的總統，應該也會呈現出相對較高的情況。

最後，在兩千零八年五月二十日，隨著國民黨籍總統當選人馬英九宣誓就職，台灣再次出現政黨輪替。在二次政黨輪替政治格局下，上臺的國民黨籍總統馬英九，和一次政黨輪替時取得政權的陳水扁總統，同樣面對政黨輪替的格局。不過，有所不同的是，馬英九可以說是局內人總統。

馬英九在當選總統之前，曾經擔任研考會主委(1988~1991)、陸委會副主委(1991~1993)、法務部長(1993~1996)、政務委員(1996~1997)，以及第二、三屆民選臺北市市長(1998~2006)。³⁹很明顯的，馬英九可以說是一個中央政府行政經歷豐富，甚至可以說是出身自行政體系的總統，所以對於中央政府而言是相當標準的局內人。

對於一個政黨輪替下的局內人總統而言，由於面對的是政黨輪替的政治格局，政策方向轉變的需求自然大增，所以勢必需要進行大範圍的人事調整。此外，由於是出身自行政體系的局內人，因此對於行政體系的利益結構，勢必有深刻的體認。所以，可以預期的為了行政體系的穩定、保護行政官僚的利益，理論上會採取小幅度的人事調整手段。這種人事調整的模式，正如第三章所提到的第一種行政官員任免模式，也就是所謂的全面滲透的模式。依此我們可以提出假設三。

假設三：馬英九於兩千零八年就任總統之後，因為是政黨輪替下的局內人總統，所以在馬英九的首任總統的任職期間，其主要採取的，將會是全面滲透的行政官員控制模式。

由委託人類型提出假設三之外，若是更進一步從制度性代理人理論角度加以理解。由於馬英九是政黨輪替下的局內人總統，相較於其他三種類型的委託人(非

³⁹ 關於馬英九的相關政治經歷，請參考總統府網站 http://www.president.gov.tw/index_c.html，亦可參考中研院人社中心制度與行為專題中心所建置的「台灣政經結構變遷資料庫的行政首長暨官僚資料庫」，該資料庫的網址為 http://140.109.160.3/cibs_air/

政黨輪替的局內人總統、非政黨輪替的局外人總統、政黨輪替的局外人總統)而言。馬英九和行政體系之間，不可避免的同樣存有訊息不對稱、利益的衝突等，所引發的逆選擇、道德危機等委託代理人難題。

此外，馬英九也同樣面對政黨輪替的制度格局，所以也有較高的政策轉向需求。因此，馬英九和行政官員之間，勢必也是有著較高的政策偏好衝突的可能性。不過和政黨輪替下局外人的陳水扁總統，有所不同的是，馬英九是一個相對能夠體認行政體系利益的局內人總統。

理論上馬英九所面對的代理人難題強度，是低於政黨輪替下的局外人總統陳水扁。不過相較於非政黨輪替下的局內人總統李登輝總統而言，其所面對的代理人難題的強度，卻又相對偏高。所以，可以預期的是，馬英九所採取的高階行政官員控制手段，介入強度將會介於陳水扁與李登輝之間。

此外，還有必要強調的是，如馬英九這一種類型的總統，總統和行政官員之間，依然是不可避免的，持續存有委託-代理人難題。因此，政黨輪替下的局內人總統，在其總統的任期當中，透過高階行政官員的任免，進而控制行政體系，勢必也將是持續不斷的。而且值得一提的是，如果就介入的範圍、人事任免的量而言，應該是會介於李登輝，以及陳水扁等兩位總統之間。

對於以上所提出的三個假設，本文將會針對總體的高階行政官員流動情況進行分析，進而探究三個台灣在政治自由化之後，分別於不同的情況下成爲總統，扮演行政官員委託人角色的總統，是否會呈現出不同的高階行政官員操控模式。這一節所提出的相關假設，如果能獲得實證資料的支持，或者從實證資料確實可以發現特定的官員操控模式。那麼我們將可以明確的回答，本文所要回答的第一個問題。

相對的，若是高階行政官員的流動，無法從實證資料上，發現有特定的模式，或者根本上毫無章法可言。那麼，除了無法回答本文所要回答的第一個問題之外，更爲重要的是掌握人事任免權力的總統，可能並沒有透過人事任免來進行官員控制。或者高階行政官員的人事任免，根本上就沒有被總統，視爲是最爲重要的官員控制工具。

第二節 部會高階人事更替

我們在上一節，試圖分析台灣在政治自由化之後，所歷經的三任總統，將會採取什麼樣的高階行政官員任免模式，瞭解到以人事的任免進而控制官員，是一

個不分黨派的普遍現象，或者僅是特定政黨的特殊行爲。接著，在這一節有必要進一步深入探究的是，被用以作爲緩解、控制，持續存在於總統和高階政務、事務官員之間代理人難題工具的高階行政官員任免、調動，將會受到哪些制度性、組織性因素影響。

就如同制度性代理人理論所指出的，要完整的瞭解代理人問題，制度結構與動機是同等重要的。(Mitnick, 2006:1)因此，當我們在討論總統與高階政務事務官員之間，所持續面臨的代理人困境，並以高階行政官員任命、調動作爲緩和工具時，總統與高階行政官員，此一委託-代理人關係，並非是憑空存在，也不是如一灘死水一般是靜態的，相對的是被各種制度環境所包圍，當然也隨時受到各種制度環境因素的影響。

所以，總統與高階行政官員之間，是持續存有代理人難題，但卻因爲受到所處的制度環境、組織結構的影響，而呈現出程度不一的高階行政官員任命、調動。在此我們所稱的制度性、組織性因素，包括了因爲有定期的民主選舉制度，因而造成會有總統處境的差異(輪替/非輪替總統)、任期階段的不同(連任/非連任總統)，以及必須面對層級高低不一的選舉(總統大選、立委選舉、省直轄市長選舉、縣市長選舉)，以及選後的權力轉移(政黨輪替)等，不可避免的制度因素。

此外，制度性的影響因素，還必須考量到在台灣的民主制度設計當中，扮演監督制衡角色的立法院，以及監察院等兩個機構。立法院在制度上，控有預算、質詢等重要的權力，而監察院則擁有糾正施政、糾舉彈劾官員的權力。因此，立法院所呈現的政黨權力結構，預計將會是影響行政院高階人事調動的制度因素。

而監察院不定期的對行政院暨各部會，提出對施政的糾正，或者是對官員失職的彈劾、糾舉案，同樣也是可能對行政院高階人事調動，造成影響的制度因素。所以，立法院的政黨結構，以及監察院對各個部會的糾正等，也是有必要被列入可能的制度影響因素一併加以討論。

除了因爲台灣的民主制度結構使然，而存有的制度性影響因素之外，身爲權力委託人的總統，又會針對於哪些部會，進行政治任命，發動人事的更替呢？是否在行政院各部會當中，核心部會相較於非核心部會，比較容易成爲總統發動人事任免、職務調動的對象。還是隨著部會所呈現的技術性差異，當政治任命、調動被啓動，發動人事的更替時，會有不同的命運呢？這些部會特質的差異性，基本上可以被視爲是，組織性的影響因素。

由以上所分別提到，可能對於高階行政官員任命、調動，有所影響的制度性、組織性影響因素，同時這也是本文所要問的第二個問題。

問題二：台灣在政治自由化、民主化之後，總統與高階行政官員之間，雖然持續存有代理人難題。但是否會受到總統處境(輪替總統、連任前後)、層級高低不一的選舉(總統選舉、立委選舉、省直轄市長選舉、縣市長選舉)、選後權力轉移、立法院、監察院等制度因素，以及部會特質差異(核心與否、技術性高低)等組織性因素影響，而呈現出程度不一的高階行政官員的任命、調動。

於問題二當中所提到的相關制度性、組織性因素，就制度性因素方面，可以分別將相關的制度性因素分為 (1)總統處境 (2)政治時機 (3)監督制衡機關等三類，而組織因素則是 (4)部會特質。其中，總統處境包括了輪替總統與否，以及總統連任前後，等兩個不同情況的總統任職期間，行政院高階行政官員任命、調動情況的比較。

至於在政治時機方面，嘗試分析、比較的是政黨輪替/非政黨輪替、縣市長選舉/非縣市長選舉、立委選舉/非立委選舉，以及總統選舉/非總統選舉期間，所呈現的行政院高階行政官員任命、調動情況的比較。此外，就監督制衡機關方面，分別要討論是，總統是否控有過半立法院席次，所呈現的行政院高階行政官員任命、調動情況的比較，以及監察院對於行政院各部會糾正，對於行政院高階行政官員任命、調動情況的影響。

此外，除了相關的制度性因素之外，在組織性因素方面主要關注的是部會的特質。所謂的部會特質，所探究的是隨著部會技術性高低，是否影響到行政院高階行政官員任命、調動情況。而組織性因素，另一方面也比較核心部會/非核心部會之間，所呈現的行政院高階行政官員任命、調動情況差異。以下，我們就以圖 4-1 呈現，制度性、組織性因素，對於行政院各部會，高階人事更替影響的架構圖。

如圖 4-1 所呈現的部會高階人事更替架構，代理人難題是一個多重委託-代理關係當中，必然存在的難題。當然必須說明的是，所謂的多重委託-代理關係，其所包含的有公民、民選行政首長、立法者、行政官員等，不過在這個架構圖當中，僅是呈現出本文所關注的總統與高階行政官員之間的委託-代理人關係。

而我們考量的是，由於總統與高階行政官員的委託-代理人關係，是被相關民主制度所包圍。所以，在這個制度環境當中，由制度環境所衍生的制度性、組織性因素，勢必會對持續存在的委託-代理人關係有影響，進而呈現出程度不一的行政院高階行政官員任命、調動情況。

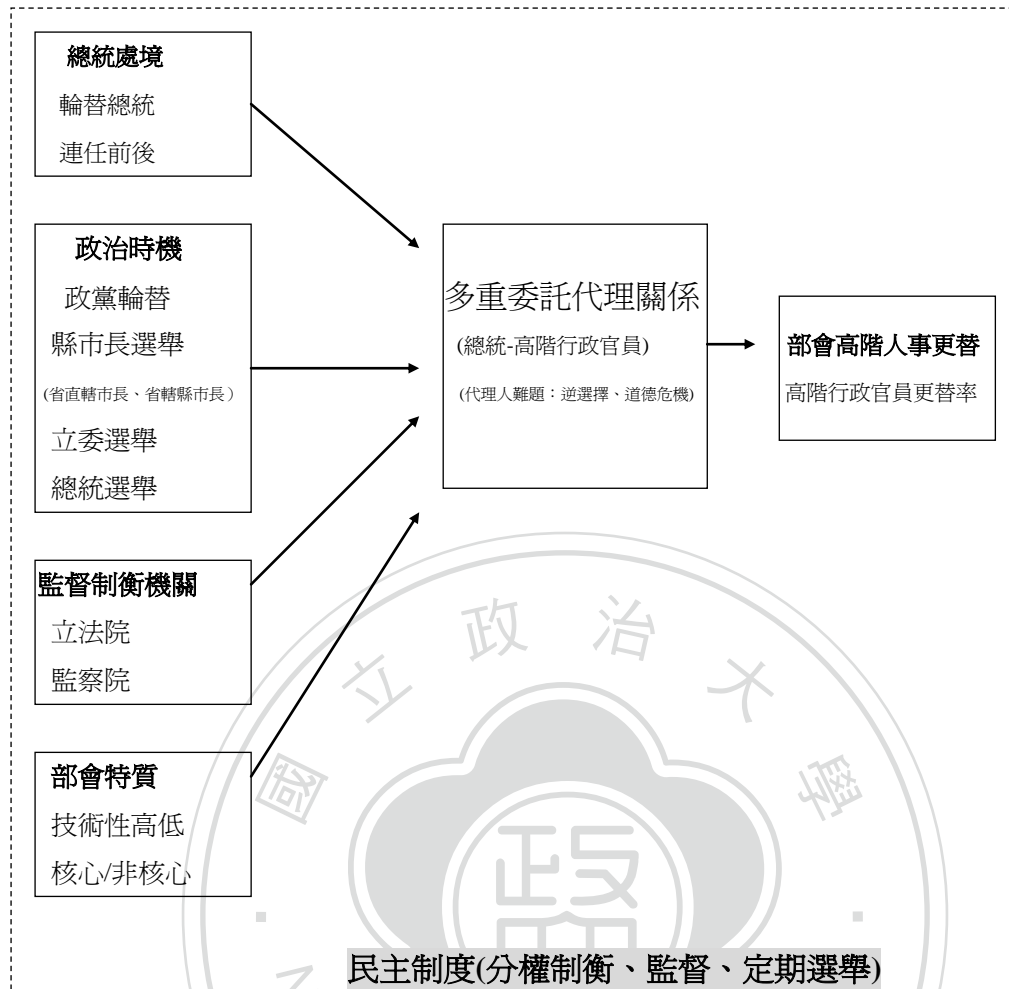


圖 4-1 部會高階人事更替架構圖

(一) 部會高階人事更替

爲了回答問題二，行政機關的高階人事更替(turnover)，就成爲我們所必須要深入探究的課題，同時也將會是這個分析架構當中的依變項。在美國的經驗當中，總統進行以人事控制手段，試圖掌控行政機關，是以各個部會的政治化(politicalization)程度加以判斷。所謂的部會政治化，不外是以個別機關的政治任命人員比率的高低，作爲個別機關政治化程度的具體衡量指標。

而會以個別機關的政治任命人員比率的高低，作爲部會政治化程度高低的指標，不外是因爲美國政治任命人員的任命，是總統用以架空個別行政機關當中，既有的永業官僚權力，成爲一個介入、主導個別部會政策方向，所不可或缺的人事手段。所以，我們也可以由此得知，所謂的行政機關的政治化，所指的就是行政機關，被政治力量介入的情況。

而這種透過人事進行部會政治化的手段，之所以能收到操控政策方向的政治

效益，不外是當個別部會的人事結構，隨著政治化而有所改變之後，個別機構能夠被操控的可能性也會隨之提高。⁴⁰當然，必須強調的是，這一種行政機關政治化的模式，幾乎可以說是美國所獨有，因為在其他較為人熟悉的民主國家當中，總統或者是總理，均沒有如美國總統一般的人事任命權。⁴¹

美國總統的人事任命權，除了針對於聯邦政府內閣的成員進行任免之外，還可以依照不同的需要，任命副部長(deputy secretary)、政務次長(under secretary)、助理次長(assistant secretary)、副助理次長(deputy assistant secretary)，以及首席法律顧問(general counsel)等。此外，除了這些高階政務官之外，總統還可任命百分之十的聯邦政府高級主管(senior executive service)，以及透過 C 俸表(schedule C)任命機密性、政策性、機要性的職位(施能傑，1996：86-90)。

在各種職位的任命當中，如 Ingraham(1987:428)就指出的，卡特政府、雷根政府，分別在 1978、1982 年時，透過 C 俸表進行的政治任命官員，其年增率高達百分之三十六之多。對於整個聯邦政府而言，也許這些政治任命人員，在整個聯邦政府總員額當中，其所佔比率並不高，但這些人員卻佔有策略性的重要位置，也因而具有控制決策方向的策略性作用(Hecklo, 1977:65)。

由以上的說明我們可以得知，相較於美國總統在聯邦政府當中，所擁有的高階政務官員、高級主管，或者是一般 C 俸表的機要人員任命權。台灣在政治自由化、民主化之後，不論是由國大代表間接選舉選出，或者是直接民選產生的總統，其所能擁有的人事任命權力，相較於美國總統而言，是相當有限、模糊的，而且也存有不小的差異。

所以，當我們要討論台灣的總統，如何以人事手段試圖介入個別行政機關，進而掌控行政機關時，根本上不可能是，類比如同美國一般的模式。美國總統是透過大量人事任免的手段，以架空既有官僚的權力，進而達到掌控部會的目的，但台灣的總統，並沒有如同美國總統一樣的權力。此外，在美國的相關研究當中，所採用的部會「政治化」概念，也並不適合使用在台灣的研究上。

相對的，在台灣的研究上，我們可以觀察的不外是，從行政院院本部以及各部會，次長(常務、政務)、部長級官員的任命，反映出總統以人事任命手段，試圖介入行政的情況。因為這些行政體系高階職位，基本上就是整個行政體系的最關鍵職位。所以，對於總統而言，如果有必要干涉、掌控行政體系，那麼針對於這些職位進行人事的撤換動作，將是最有可能，也會是最為可行的方式，並且更

⁴⁰ 關於部會政治化，以及總統可以因為部會的政治化，進而能夠收到提高介入特定部會可能性的討論，可以參考 Long(1949), Nachmias and Rosenbloom(1977), Hecklo(1977)等人的著作。

⁴¹ 關於歐美各國(美國、英國、加拿大、德國、法國)、日本等國中央政府的高階政務職位，以及相關體制的介紹與討論，請參考施能傑(1996)。

是能夠影響個別部會的重要人事手段。

此外，若從以往台灣關於行政菁英流動的相關研究觀之，雖然相關研究於應然面始終未表明，是否認同總統有操控行政院高階人事的權力。但在實然面卻都明確的承認總統確實操控著，行政院高階人事去留的政治現實與事實。同時，相關的菁英流動研究，均把行政院高階行政菁英的組成、流動，視為是總統政治意志，以及統治策略的展現。⁴²

而且在現實的政治環境當中，行政院的高階行政官員(常務次長、政務次長、部長)，不論是否受到立法院的歡迎，或者能否得到行政院院長的支持，只要能夠受到總統信任，那麼自然可以久在其位。⁴³所以，當我們要觀察台灣的行政院各部會，總統以人事手段介入的情況時，各部會常務次長、政務次長、部長層級等，高階行政官員的更替率(turnover rate)，就可以作為具體的測量指標。

在此所謂更替率，是指特定的行政機關或被觀察客體，在特定的期間之內(月、季、年度等)，特定層級的人員，離開特定職務的比率。例如 A 機關有五個高階行政職位，在一個年度當中，有三個人去職，那麼該年度的更替率的計算即為， $\text{離職人數} / (\text{除以}) \text{職位數} = \text{更替率}$ ，該機關的更替率為 $3 / (\text{除以}) 5 = 60\%$ 。然而，更替率也有可能超過百分之一百，同樣以 A 機關為例，假設在一個年度當

⁴² 在中華民國的憲政體制研究上，到底這一部於民國三十六年所制訂的「中華民國憲法」，以及後續增訂的「臨時條款」，在台灣政治自由化、民主化過程中，經歷了七次修憲之後，到底是五權憲法制、總統制、內閣制、雙首長制，而總統又擁有多少介入行政權的權力等，歷年來可以說是政治學界、法學界爭論不休，但卻始終未能夠有明確答案的議題。不過可以確定的是，不論是關於早期高階行政官員流動的實證研究，如李功勤(2001)、彭懷恩(1986)等，或是晚近的研究，如邱育瑋、徐永明(2004a、2004b)，均承認總統是影響高階行政官員流動的關鍵。

⁴³ 關於只要受到總統信任就可以久在其位的例子，就以陳水扁執政時期，在位最久的教育部長杜正勝，即是一個非常明顯的例子。杜正勝在陳水扁總統主政時期擔任教育部長，就長達四年之久(2004/05/20~2008/05/20)，關於前教育部長杜正勝的個人經歷，請參考中研院人文社科中心制度與行為專題中心的「台灣政經結構變遷資料庫的行政首長暨官僚資料庫」，資料庫網址為http://www.rchss.sinica.edu.tw/cibs_air/database3/index_1.htm。此外，杜正勝擔任教育部長期間，爭議頗多，不論是在立法院、民進黨內外、新聞媒體的報導當中，時常是一個爭議性的人物，且在陳水扁主政的晚期，更被部分媒體戲謔的稱為是民進黨「新三寶」。甚至一度還被民進黨黨內諸多重要人士，點名要為民進黨在第七屆立委選舉的敗選負責，不過杜正勝卻因為充分受到陳水扁總統的信任，始終能夠身為教育部部長。而關於前教育部長杜正勝的相關報導請參考，謝恩得，2008，〈陳水扁：我被罵最慘 其次杜正勝〉，《聯合晚報》，03/08，A 2 版。李順德，2008，〈扁畢業秀 老杜感懷多 感謝扁提拔〉，《聯合報》，01/30，A 4 版。林河名、林政忠、鄭任汶，2008，〈「同進同出」內閣補缺 新三寶穩啦 扁今將退回總辭案 閣員被點名 張：要反省改進 文建會主委等 8 人遺缺補實〉，《聯合報》，01/28，A 4 版。李順德、何明國，2008，〈回應選民 內閣擬更換爭議首長〉，《聯合報》，01/16，A 13 版。李濠仲、蔡佩芳，2008，〈扁：內閣等我回來喬〉，《聯合晚報》，01/16，A 1 版。李順德 林政忠，2008，〈上杜下謝連莊 謝營點名檢討〉，《聯合報》，01/15，A 1 版。林君宜，2008，〈究責 楊秋興：國家發言人像小丑〉，《聯合晚報》，01/14，A 2 版。何明國，2005，〈參拜風波 雙李延燒 要求處理杜正勝 還波及李家同〉，《聯合報》，04/12，A 6 版。以上相關報導取得網址為聯合知識庫 <http://udndata.com.ezproxy2.lib.nccu.edu.tw/library/>

中，有十個人去職，那麼更替率即為百分之兩百($10 / 5 = 200\%$)。⁴⁴

當然必須強調的是，更替率是否會超過百分之百，將會依照所欲觀察客體的性質不同，而有所不同。更替率大致上可以分成兩大類，首先如果今天要探究的是，一個特定職位並沒有任期限制，可以由統治者任意任免的職位，那麼更替率超過百分之一百的可能性必然存在。因為在職位數固定的情況下，且配合上人員並沒有任期保障，如果要切實的反映出人員更替的狀況，或者是特定職位的人員置換狀態。就以固定的職位數目作為分母，特定時段內被更替掉的人員數目作為分子，即可計算出人員的更替率。

例如特定部門只有兩個特定層級的主管職位，在一個年度當中，這兩個主管職位，曾經先後有六個人，被任命擔任該職位，目前其中兩個人依然任職於職位上，而有四個人已經先後離開這個職位。於是我們就可以發現，這兩個主管職位，在這個年度當中經歷了百分之兩百的人事更替。也就是平均而言，這類職位在這個年度，有兩倍於這個職位數的人被置換掉。而這種有可能超過百分之一百的人員更替率計算方式，也將會明確的呈現出特定的職位，於一段期間之內人員的置換情況。也正因為職位的數目固定，但人員卻可以幾乎沒有限制的被置換，所以自然可能會出現超過百分之一百的人員更替比率。

其次，如果特定的職位是有任期限制，且只有在特定時間才能夠進行更替，或者特定職位並沒有職位數的限制，招募的人數必定會大於或等於去職人數。那麼同樣可以預期的，這一類型機關的更替率最高就是百分之一百。也就是說這一類型的人事更替率估算，同樣可以估算在一定的期間內，特定機關的一群人當中，有多少比率的人員被置換。

一般而言行政機關的更替率屬於前者，是可以超過百分之一百，而後者則是國會，因為有任期的限制，除非是在特殊的情況下，不然更替率最高僅能為百分之一百。所以，若要採取不會超過百分之一百的更替率估算模式，基本上人員必然是在有固定的任期，或者職位數目是不固定、招募的人員數目，必定會大於或等於去職人數的情況下。反之，如果是在職位數目固定、人員任期不固定的情況下，那麼就不適合採取不會超過百分之一百的更替率估算模式。

此外，更替率的相關運用，隨著所要研究的對象不同，也會被賦予不同的意涵，並且加以詮釋。一般而言更替率的使用，常運用於探討國會的委員會(Kline, 1977)、國會議員(Moncrief, 1998)、州議會議員(Shin and Jackson, 1979; Moncrief, Niemi and Powell, 2004)、國會助理(Salisbury and Shepsle, 1981)、總統助理

⁴⁴ 關於本文高階行政官員更替率估算的詳細說明，請參考附錄三 高階政務、事務官員更替率估算暨相對多數門檻標準的說明。

(Dickinson and Tenpas, 2002)等的研究上。

在這些研究當中，往往更替率被視為是，特定機構人員穩定程度的重要指標。而人員的穩定與否，所具有的意義，就國會等相關研究上而言，高更替率被認為是影響國會專業形成的負面因素。至於在國會助理、總統助理與閣員方面，高更替率也被認為，勢必對相關業務的推動，有不利的影響。

最後，本文則是把更替率，運用為測量總統透過人事手段，介入行政機關的指標。當更替比率越高，表示總統以高階行政官員任免、調動的方式，試圖掌控特定部會的情況越明顯。而這種高更替率，從委託-代理人的角度觀之，也反映出作為委託人的總統，試圖以人事更替的手段，降低委託代理人之間存在的代理人難題。相反的，當特定部會常務次長、政務次長，以及部長層級之主管人員的更替率，有所降低或是呈現停滯，所意味的是總統透過以高階行政官員任免、調動方式，試圖掌握特定部會的程度下降或是趨於緩和。

(二) 總統處境與部會高階人事更替

在上一節說明了在美國被採用來測量，總統介入行政部門的部會政治化概念，以及我們所要採用，作為具體指標的部會高階人事的更替率之後，接著在此我們首先針對於不同處境的總統，對於部會高階人事更替可能造成的影響，提出相關的假設。就總統的處境而言，我們分別關注的有(1)是否為政黨輪替總統，以及(2)總統連任前後可能存有的差異性。如同本文在第三章所提到的行政官員任免模式，在這個模式當中指出，政黨輪替情況下的總統，由於面對較大的政策轉變需求，所以勢必會使得已經存在的代理人難題更為加劇。

身為權力委託人的總統，和扮演權力代理人角色的高階行政官員之間，原本就因為訊息的不對等、利益的衝突，而持續存有逆選擇、道德危機的代理人難題。也因為持續有著代理人難題存在，所以身為權力委託人的總統，勢必會持續針對行政院高階行政官員，發動人事的任命、調動，藉以緩和、控制惱人的代理人難題。

然而，對於這個持續，因為代理人難題，而被發動的人事任免、調動而言，當因為定期選舉，而出現對於政策轉變需求較大的政黨輪替總統上臺之後，委託-代理人之間的訊息不對等、利益衝突問題，勢必隨之加深，而這也將使得逆選擇、道德危機的代理人難題疑慮更加深刻化。反之，相較於在政黨輪替格局下，上臺的總統而言，非政黨輪替格局下上臺的總統，則沒有類似的情況。於是可以預期的是，政黨輪替總統任職期間，相較於非政黨輪替總統任職期間，將會因為代理人問題疑慮的深刻化，而進行較為可觀的高階人事任命、調動。依此，我們

可以提出假設四。

假設四：在政黨輪替格局下，上臺的總統，在其主政期間，相較於非政黨輪替總統主政期間，會呈現出較高的部會高階人事更替。

除了總統是否是在政黨輪替的格局下，上臺主政所可能呈現的差異之外，另一個值得我們關注的情況，不外是總統處在任期的哪一個階段。在任何一個民主國家當中，如總統這一類的行政首長職位，皆會有任期以及連任屆次的限制。⁴⁵以台灣的情況而言，在一九九六年總統直選之前，就已經隨著動員戡亂時期臨時條款的廢除，以及憲法增修條文的制訂，使得總統的任期在一九九六年之後，由原本於民國三十六年一月一日公布、十二月二十五日施行的中國民國憲法，以下簡稱為三六憲法所規定的六年為一個任期，縮減為以四年作為一個任期。此外，隨著動員戡亂臨時條款的終止，在戒嚴時期無限制連任的狀態，也回歸到連選得連任一次的制度規範。

那麼，隨著一九八零年代末，李登輝繼任總統職位之後，實質上就已經進入連選得連任一次的制度型態當中。⁴⁶在沒有能夠無限制連任的制度規範當中，且必須面對連任競爭的環境，總統是否隨著所處的任期階段差異，而在行政官員操弄上有所差異呢？在正常的狀況下，並沒有任何一個總統，不會試圖去尋求連選連任。然而，在首屆總統任期當中，相較於已經成功連任的總統，最大的差異在於尋求連任的動機。所以，成功連任的總統，可能因為沒有再次連任的動機，因而降低操弄行政官員的去留，進而使部會的高階人事更替程度相對的降低。依此，我們可以提出假設五。

假設五：處在連任階段的總統，相較於首任總統，將會因為沒有再一次連任的動機，因而降低操弄高階行政官員的動機，進而呈現出較低的部會高階人事更替率。

在假設五我們所關注的是，因為連選得連任一次的任期制度設計，可能對於處在這個制度結構當中的委託-代理人關係造成的影響。於假設五當中，同樣是

⁴⁵ 一般而言民意代表有任期的限制，但卻往往沒有在制度層面，設下連任屆次的限制，只要能夠獲得選民持續支持，甚至可以終其一生擔任該職務。相較之下，行政首長除了有任期的限制之外，常會在制度層面，或者在政治慣例上，設下連任屆次的限制。

⁴⁶ 李登輝繼任蔣經國所遺留的總統任期之後，於一九九零年代初期正式展開其首屆總統任期，不過到了一九九六年直選之後，李登輝總統就邁入了第二屆總統任期，同時也在兩千年卸任。雖然，李登輝總統承接蔣經國總統所遺留兩年左右的任期，加上首屆任期長達六年，使得其一共擔任總統長達十二年之久。在整個任期過程當中，經歷了制度轉變、修改的過程，使得第一屆的任期，以及第二屆的任期，並不一致。不過，實質上李登輝總統依然是，受到連選得連任一次的制度性約束，並沒有如同蔣介石、蔣經國等兩位總統，因為動員戡亂時期臨時條款，而不受到連任屆次的限制。

如同假設四所提的，總統和高階行政官員之間，是持續存有因為訊息的不對等、利益衝突，而造成的逆選擇、道德危機等代理人難題。

不過，對於這種持續存在的代理人難題，一個還有連任期許與壓力的總統，相較於一個已經沒有連任壓力與期待的總統而言，會更加的重視。因為一旦行政官員有偏差的表現，勢必影響到選民對於總統的觀感，進而會在其連任的路上，埋下不可預期的變數。

相較之下，在沒有連任壓力與期許情況下的總統，行政官員所造成的公共利益損失，並不會由其直接承擔，而且即使造成選民反感，也無關其政治前途。所以，理論上一個處在連任狀態下的總統，是比較有可能採取較為寬鬆的態度，或者適度的忽視代理人難題。因此在操弄高階行政官員動機降低的情況下，進而會呈現出較低的部會高階人事更替率。

（三）對部會高階人事更替有所影響的時機

除了隨著總統處境的差異，可能使得總統與高階行政官員之間的代理人難題更為深刻化，或者有所和緩，而對於部會高階人事更替程度造成影響的相關假設之外。在此要接著關注的是，不同的政治時機(政黨輪替、各類重要選舉)，將給予持續存在於總統與高階行政官員之間的代理人難題，什麼樣的環境機制，進而影響部會高階人事更替的程度。

如之前的章節，關於代理人理論的討論所提到的，總統身處在一個民主的多重委託-代理關係鍊當中，而且同時扮演官員委託人，以及人民代理人的角色。對於總統而言，無可避免的一方面要滿足人民對施政的期待，但卻又不得不面對有著因為訊息不對稱、利益衝突，而存有逆選擇、道德危機等，代理人難題的高階行政官員。

雖然，總統可以透過高階行政官員的任命與調動，進而緩和代理人難題。不過，高階行政人員的調動，勢必立即要付出施政不穩定的代價，而有可能衝擊選民的觀感與支持。所以，可以預期的是，扮演高階行政官員權力委託人角色的總統，往往是在緩和代理人難題，與付出施政不穩定的代價之間加以取捨。那麼，不同的政治時機，將會對於持續面對代理人難題的總統，提供其在代理人難題緩解和施政不穩定之間，什麼樣的取捨可能性，然後進而影響部會高階人事更替的程度呢？

首先，當政黨輪替發生，這個時候上臺的政黨輪替總統，因為有著較高的政策轉向需求，所以勢必和既有的高階行政官員之間，出現訊息不對稱、利益衝突

更為加深的情況，而使得其所要面對的代理人難題疑慮更加深刻化。在這樣的情況下，在政黨輪替格局下上臺的總統，隨即有著較高的動機，試圖透過強化高階行政官員的任命、調動的力道，緩解其所面對的代理人難題疑慮。

而在政黨輪替此一政治時機，除了身為高階行政官員權力委託人的總統，立即有著強化高階行政官員的任命、調動的動機之外。事實上，此一政治時機本身所意味的就是，一個嶄新的政治、政策方向，在選舉當中獲得多數人民的支持，進而取代了既有政策方向的時機到來。

因此，政黨輪替此一政治時機，所提供給總統的是，一個較能容忍施政不穩定的政治蜜月期。所以，可以預期的是，政黨輪替時期，相較於非政黨輪替時期，總統可以比較不用顧慮到，因為強化高階行政官員的任命、調動的力道，緩解其所面對的代理人難題疑慮，而造成的施政不穩定。依此我們可以提出假設六。

假設六：政黨輪替的時機，相較於非政黨輪替時期，將會因為給予總統較大的施政容忍空間。因而讓政黨輪替總統，在施政不穩定顧忌相對較低的情況下，有更多的可能性處理總統所面對的代理人難題，進而呈現出較高的部會高階人事更替。

除了政黨輪替的政治時機之外，台灣自從政治自由化之後，歷任的總統，均要面對總統、立委、縣市長等層級高低不一，而且頗為頻繁的選舉。不管是中央層級的總統、立委選舉，或者是地方的省直轄市、縣市長選舉，在民主制度當中，基本上皆是選民在執政黨與反對黨之間，進行選擇與權力委託決定的一個過程。對於任何政治人物而言，不同層級選舉的失利，輕則造成自身權力的不穩定，重則因而失去政治舞台。

因此，在各種選舉的政治時機，為了取得選舉的勝利，將心力投注在爭取選民的支持上，將會是主政者所最為重視的。所以，在以選舉成敗為重，將心力投注在爭取選民支持的情況下，各層級選舉的政治時機，相較於非選舉時期。雖然，總統和高階行政官員之間，持續存有代理人難題，不過在選舉的政治時機，總統會因為將心力放在爭取選民的支持，而放慢處理代理人問題。依此，我們可以提出假設七。

假設七：當面臨如立委、縣市長、總統選舉時，為了爭取選舉的勝利，總統在以爭取選民支持為重心的情況下，勢必放慢處理總統和高階行政官員之間的代理人問題，而部會的高階人事更替程度也將會隨之降低。

在政黨輪替、各層級選舉等，相關政治時機的討論之後，接著我們要進一步

說明的是關於立法院、監察院等，兩個在台灣民主制度當中，各自扮演監督制衡角色的機關。首先，在整個台灣的民主制度設計當中，對於控有行政權的總統，以及行政院的高階行政官員而言，立法院主要掌控了立法、預算、質詢等，對於行政權有所影響的重要權力。正如同本文於第三章的圖 3-1 所描繪的，立法機關在民主的多重委託代理關係鍊當中，主要扮演的是制衡者的角色。

而在台灣的民主制度設計當中，總統握有高階行政官員的人事任免、調動權力，相較之下立法院則沒有能夠擁有這樣的人事支配權。不過，除了人事權之外，也因為立法院掌握著預算、立法等權力，所以立法院在預算、立法等方面，其實也扮演著，行政院高階行政官員權力委託人的角色。⁴⁷那麼，對於這樣一個，以扮演監督制衡功能角色為主的委託人而言，其所呈現的政黨權力結構，又會對總統處理其和高階行政官員之間的代理人難題，造成什麼樣的影響呢？

立法院相較於總統，是一個由為數眾多、人民定期選舉產生的國會議員，所構成的合議制機關，並非是一個單一行動者。因此，當我們試圖瞭解立法院可能造成的影響時，就必須思考的是立法院如何才能夠發動，由制度上所賦予的立法、預算等重要功能。所以，立法院要能夠發動相關制度權力，所需要的基本人數門檻，以及個別政黨勢力分布，就成為探究的重點。

若是就立法院相關權力啟動的基本門檻而言，依照立法院職權行使法的相關規定：首先，就會議之召開，依照第四條的規定，立法院會議，須有立法委員總額三分之一出席，始得開會。前項立法委員總額，以每會期實際報到人數為計算標準。但會期中辭職、去職或亡故者，應減除之。而就相關議案的程序而言，依照第七條的規定，立法院依憲法第六十三條規定所議決之議案，除法律案、預算案應經三讀會議決外，其餘均經二讀會議決之。

其次，在議案的表決方面，根據第八條第二項的規定，政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會，提報院會朗讀標題後，即應交付有關委員會審查。但有出席委員提議，二十人以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。而根據第九條第三項規定，第二讀會，得就審查意見或原案要旨，先

⁴⁷ 根據中華民國憲法第六十二條規定：立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。第六十三條規定：立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。第五十七條規定：行政院依左列規定，對立法院負責：一 行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。二 立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職。三 行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。以上，所提到的中華民國憲法條文，均引自全國法規資料庫，該資料庫網址為 <http://law.moj.gov.tw/index.aspx>

作廣泛討論。廣泛討論後，如有出席委員提議，十五人以上連署或附議，經表決通過，得重付審查或撤銷之。此外，根據第十一條的規定，第三讀會，應於第二讀會之下次會議行之。但如有出席委員提議，十五人以上連署或附議，經表決通過，得於二讀後繼續進行三讀。第三讀會，除發現議案內容有互相抵觸，或與憲法、其他法律相抵觸者外，祇得為文字之修正。第三讀會，應將議案全案付表決。

48

很明顯的，依照立法院的職權行使法規定，會議的召開需要有三分之一的委員，然後相關議案的表決並沒有設下絕對多數(三分之二)，或者是必然要有過半現任立委支持的絕對門檻。在這樣的情況下，似乎可以簡單的認為，立法院的預算、立法等相關重要職權，啟動門檻相當之低。因為一個法案通過的最低門檻，就是由三分之一立法委員開會，再由其中的二分之一以上同意，換句話說只要有立委總數的三分之一出席開會，超過總數六分之一立委支持，就可以通過一個法案，或者是預算案。

但事實上，以上所提到的估算，僅可以說是依照立法院職權行使法的相關規定，所進行的最低門檻的數字推估罷了。試想在競爭激烈，且必須經過一讀、二讀，甚至是三讀會的立法程序下，如果總統沒有能夠穩定的，握有過半數的立法委員支持。在政治現實上，除了無法順利推動所需要的法案之外，甚至連總預算案都會受到杯葛。所以，一個可以擁有過半立委支持的總統，相較於沒有能夠掌握過半立委支持的總統，將會面對截然不同的政治處境。

對於一個獲得過半立委支持，甚至是掌控過半數立委的總統而言⁴⁹，立法院將會成為總統對於行政院高階行政官員，除了人事任命、調動之外，另一個可供其用以監督、控制高階行政官員的工具。相較之下，如果沒有能夠獲得過半立委的支持，除了在推動相關法案、預算案容易受到阻擾之外。立法院還將可能成為與總統，進行作為行政院高階行政官員委託人的競爭者，而總統和高階行政官員之間，訊息的不對稱、利益衝突問題，也將隨之加劇。

因為雖然總統握有人事任命、調動權力，而可以操控高階行政官員，但一個和總統相互對立立法院，卻也掌控著預算、立法等，高階行政官員推動政策所不可或缺的資源與重要權力。所以，在預算、立法等需求下，高階行政官員為了能夠推動政策、維護自身暨所屬部會利益與勢力，勢必要擺盪在總統與立法院之

⁴⁸ 以上所提到關於立法院職權行使法的相關法條規定，均是引自全國法規資料庫，該資料庫網址為 <http://law.moj.gov.tw/index.aspx>

⁴⁹ 台灣在政治自由化、民主化之後上臺的總統，從自由化初期上臺的李登輝、一次政黨輪替的陳水扁，甚至是晚近二次政黨輪替取得總統職位的馬英九，不論當選總統之前有過什麼樣的政治宣示，無一不在上臺之後，積極的掌控所屬政黨的黨權。歷年來不管是所謂的以黨領政、以黨輔政、黨政同步，皆是試圖透過黨機器，進而掌控該黨在立法院所擁有的政治實力。對於台灣的總統與所屬政黨關係的詳細討論，請參考本文第五章。

間。而也因為如此，總統和高階行政官員之間，原本就已經存在的代理人難題，勢必會有著更為深刻化的疑慮。依此，我們可以提出假設八。

假設八：掌握過半數立委支持的總統，相較於未能掌握過半數立委支持的總統，因為多了一個監控高階行政官員的工具選項。而且原本就存在的代理人難題，由於不會因為立法院的委託人競爭而更為加劇。因此將會呈現出，強度較低的高階行政官員任命、調動，而部會的高階人事更替程度也將會隨之相對較低。

相較於立法院，對於總統與高階行政官員之間，所存在的代理人難題，可能因為與總統相互競爭成為權力代理人與否，所可能造成的影響。雖然監察院在台灣的民主制度當中，對於行政權同樣扮演，監督制衡的角色。不過，監察院和立法院有所不同的是，其所扮演的是單純的制衡與監督者角色，而沒有成為權力委託人的可能。且依據中華民國憲法第九十條規定，監察院為國家最高監察機關，行使同意、彈劾、糾舉及審計權。

而且中華民國憲法增修條文第七條第一項規定，監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲法第九十條及第九十四條有關同意權之規定。以及，第七條第三項規定，監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第九十八條之限制。

此外，監察法第一條規定，監察院依憲法及憲法增修條文之規定，行使彈劾、糾舉及審計權，並提出糾正案，除審計權之行使另有規定外，悉依本法之規定。⁵⁰由此我們可以明確的得知，在台灣的民主制度當中，監察院純粹是一個扮演監督制衡角色的機關。所以，當監察院對於行政院暨各部會，基於監督職權，提出糾正、糾舉、彈劾時，其表面上的制度意涵是監察院本於職權，所進行對於行政機關的監督制衡。

不過，更為重要的影響是，這種監督制衡行動，會讓身為權力委託人的總統警覺到，作為其權力代理人的高階行政官員，不是已經有違背公共利益的作為，不然就是有不符合職權的行為出現。因此，我們可以認為，當監察院對行政院暨所屬部會，發動越多的針對於個別部會，因為相關職責所涉事務的糾正案時，所顯示的是代理人有怠惰之嫌，而這也將使得總統不得不進行高階行政官員的調動加以回應。依此，我們可以提出假設九。

⁵⁰以上所提到關於中華民國憲法、中華民國憲法增修條文，以及監察法的相關法條規定，均是引自全國法規資料庫，該資料庫網址為 <http://law.moj.gov.tw/index.aspx>

假設九：監察院對於行政院暨所屬部會，提出糾正案越多，將會使得總統察覺，代理人有怠惰之嫌。這將進一步促使總統將高階行政官員任命、調動的力道加深，試圖降低代理人的怠惰問題，而部會的高階人事更替程度也將會隨之升高。

（四）部會高階人事更替的性質差異

在說明了相關的制度性影響之後，還有一個必須列入考量的，不外是屬於組織性影響因素的部會特質。一般而言沒有特殊情況的考量之下，主政者比較少進行全面性大規模的人事調整，而是針對特定的部會，進行人事的任命、職務的調動，進而降低代理人難題(Moe, 1984:766-767)。而且，進行大量人事調動，未必是最好的控制手段，因為人事的調動勢必付出磨合的成本，同時也因而必須負擔施政品質降低的風險(Lewis, 2008; Pfiffner, 1987b)。

因此，可以說主政者，往往是在緩解持續存在的代理人難題，與施政穩定之間加以取捨。而且必須注意的是，不同的部會之間，隨著部會特質的差異，對於人事的更替，將會表現出的施政不穩定情況，也將有所不同。所以，理論上扮演行政官員權力委託人角色的總統，在顧慮到施政品質的情況下，將會對於不同性質的部會，採取不同程度的高階人事任命、調動，進行部會的政治控制。

對於因為部會性質的差異，而會採取不同的控制手段的論點，大致上可以分成部會專業度考量，以及部會的權力特質考量等兩種觀點。如果考慮到不同部會的專業度，Lewis(2008:51-79)認為，在顧慮到要有一定的施政表現下，總統對於專業度有所不同的部會，會有不同的人事任命、調度的態度與作法，如美國總統往往不會去任意調整太空總署(NASA)這樣高度技術性部門的人事。之所以如此，不外是對高度技術性的部會而言，進行人事的任免與職務的調動，勢必明顯影響到該部會的表現。而總統也將為了該部會施政的不穩定，立即付出選民因此而反感或是不再支持的代價。

雖然，對於總統而言，面對高技術性的部會，會有著更高的訊息不對稱問題，進而也使得所要面對的代理人難題更為深刻。不過，由於顧慮到施政的不穩定，將立即付出選民因此而有所反感，或是不持續支持的代價。因此，對於技術性較高的部會，寧可選擇施政穩定為優先。相較之下，技術性較低的部會，由於對施政穩定的影響較低，因此將會選擇以緩解代理人難題為優先，而且將會有較高的人事調整可能性。所以，基於部會專業性差異的考量，我們可以提出假設十。

假設十：技術性高的部會，相較於技術性低的部會，在施政穩定與品質為優先的考量下，會出現較低的部會高階人事更替。

然而，以上所提到的部會技術性高低，該如何測量呢？對於部會技術性高低，Lewis(2008:129-131)採取了以特定部會，其所聘用的專業、技術人員，佔了該部會人員的比率多寡，做為特定部會技術性高低的測量標準。而在這樣的測量標準之下，當特定部會聘用的專業、技術性人員，所佔的比率越高，意味著該部會的技術性越高，反之則表示技術性越低。

同樣的對台灣的行政院各部會而言，如何測量部會的技術性高低，我們可以查詢各部會組織法，並且登錄組織法當中所設下的機關法定員額、職等、官職、職稱。然後，再配合上考試院銓敘部所定下的官等、職等、職稱屬性區分表，估算出行政職所佔有的機關法定員額比率高低。當法定行政職所佔比率越高，代表著該機關的技術性越低，反之則是有越高的技術性。⁵¹

除了技術性高低的考量之外，另一個部會特質的分類模式則是，考量該部會的權力特質。Cronin(1980:253-296), Cohen(1986:511-513; 1988), Escobar-Lemmon and Taylor-Robinson(2005), Palmer and Vogel (1995), Martin(1989), Weisberg(1987)等，依照部會職權特性的不同，將其歸類為核心內閣(inner cabinet)、外圍內閣(outer cabinet)。所謂的核心內閣，是指國務院(state)、國防(defense)、財政(treasury)、司法(justice)等部會。相較之下，外圍內閣所包括的是，農業(agriculture)、內政(interior)、運輸(transportation)、勞動(labor)、商業(commerce)等部會。然而，核心與外圍部會的具體區隔標準，則是以部會的悠久性、預算額度，以及人員的編制等標準加以衡量(Cronin, 1980:276-285)。

此外，Cronin(1980)同時認為，核心部會如國務院、國防部等，除了具有悠久的歷史、龐大的預算額度、眾多的員額之外，更為重要的是，這些部門所負擔的職權，例如國家安全，即是總統所最為重視的職權之一。相較之下，其他如商業、勞工、內政等部門，這些外圍內閣部會所掌握的職權，具有顧客導向(clientele orientation)的特質，同時又是面對各種利益的交織。所以，總統經常會將親信安排在核心部會，而且核心部會的高階人員，也呈現出較高的核心部門間，以及在不同屆總統之間的可互換性(interchangeable)。

至於外圍內閣的部會，因為具有顧客導向特質，所以常處在各種利益的相互運作，有時甚至出現部會首長的政策立場，與總統又有所出入的情況。也因為具有這樣的特質，這些外圍部會的內閣成員，一方面因為較不受重視，所以難得能夠與總統有足夠的時間溝通，另一方面還可能被總統採取孤立的方式加以回應。對於這種核心、外圍部會的性質差異，Weisberg(1987)的研究指出，核心內閣部會的高階官員，相較於外圍內閣部會的高階官員，呈現出較高的更替率，同時穩

⁵¹ 關於行政院各部會的技術性高低估算，將在第三節變數建構部分進行詳細的說明。

定度也是相對較低的，而且在核心部會之間的轉職率也比較高。

由此我們可以得知，在美國的經驗當中，雖然總統對於核心內閣部會，多嘗試以親信擔任重要職位，但卻出現較高的更替率，以及較高的職務轉換率。相較之下，在顧客導向的職權驅使下，外圍內閣部會首長甚至可能意見與總統相左，但卻有相對較低的高階人員更替率，呈現相對穩定的態勢。表面上看來這種情況似乎是矛盾的，因為既然已經由親信擔任重要職位，卻又為何要在人事上持續進行操弄，而對於甚至會有意見相左的外圍內閣部會，居然又沒有積極介入。

對於這種看似矛盾的情況，如果從委託代理人理論觀之，其實是有一定的合理性。就如之前章節討論過的，委託代理人理論認為，委託人和代理人之間，存有因資訊不對稱、利益衝突，而引發的逆選擇、道德危機等代理人難題。所以，總統任命親信、支持者等，來佔有重要職位，短期而言雖然可以適度緩和，其所立即要面對的代理人難題。但是對於總統而言，只要有權力的委託關係存在，逆選擇、道德危機等代理人難題，長期下來，依然是無可避免的。

那麼基於不同的部會所負擔職權的重要性差異，總統會針對擔負著國家安全維護等重要職責的核心部會，進行較多的人事干預，藉以確保能夠降低，核心部會所要面臨的代理人難題。相較之下，由於外圍部會，所負擔的職責，重要性相對較低。在總統的時間、精力有限，同時又必須考慮到，如商業、勞工、內政等，具有顧客導向特質的部會，相對有著較高的施政穩定需求的情況下，因而將會降低進行人事介入的程度。基於以上的說明，我們可以提出假設十一。

假設十一：核心部會因為所負擔權責的重要性較高，相較非核心部會，將會有比較高的部會高階人事更替程度。

透過以上假設四、假設五、假設六、假設七、假設八、假設九、假設十，以及假設十一的提出，如果可以在實證資料上獲得支持。

那麼我們即可瞭解到，扮演權力委託人角色的總統，和高階行政官員之間，無可避免有著資訊不對稱、逆選擇等難題。而在這種情況下，身為委託人的總統，隨著自身處境的不同(輪替總統、連任前後)，發動以人事任命，做為官員控制手段的時機，不外是在政黨輪替、面臨重大選舉等時機。

當然，也因為立法院，所呈現的政黨勢力差異，以及監察院對於行政院各部會的糾正，而影響了總統對於高階行政官員的控制。此外，總統更會因為部會技術性高低的不同，或者是基於部會所擔負的職權重要性差異，而會採取不同程度

的人事任免與職務調動的策略。

第三節 研究方法、資料收集

在上一節提出本文的兩個研究問題，以及相關的假設之後，在這一節我們進一步說明整個研究預計要使用的研究方法、資料收集。以下，首先針對本文所要採用的研究方法，進行說明與討論。

一、研究方法

首先，就研究方法而言，配合本文所要回答的兩個研究問題，我們必須同時採用量化，並且輔以相關文獻資料的分析，進而掌握台灣在政治自由化、民主化進程中，有權力者與高階行政官員之間的互動。此外，在這些質化資料的基礎下，我們才有空間進一步採取量化的研究方法，分析高階人事的任免，是否受到政治時機、部會特質(技術、職權)等，制度性或者是組織性因素的影響。所以，在研究方法上，本文所採取的是，量化配合質化文獻分析的整合性研究方法(triangulation of methods)。⁵²

至於在量化的研究方法方面，除了會透過描述性統計，呈現出總統對於行政院各部會高階行政菁英控制的總體情況，並且進一步進行控制模式的比較之外。為了回答本文所提出的問題二，我們預計採用縱橫資料分析(panel data analysis)⁵³，進行以部會為單位的季度別分析。以下，簡要的說明縱橫資料分析，並且介紹相關變數的建構。

(一) 縱橫資料分析

傳統的迴歸分析模型，主要的特色是靜態的(static)，使用的資料多為橫斷面的(cross-sectional)資料，用以分析如性別、出生地、種族等，不會隨時間變動而改變的變數。而這種分析的特質傾向於變數之間的共變(covariate)分析，但並非是因果(causal)的分析。(薛承泰，1993)

於是，當我們要以部會為單位，探究台灣在政治自由化、民主化至一次政黨輪替，以及二次政黨輪替期間。被用以作為緩解，總統與高階行政官員之間，持續存在的代理人難題的高階政、事務官員的人事任命、調動，將會受到哪些制度

⁵² 關於整合性研究方法，請參考 Tashakkori and Teddlie(1998:40-48)。

⁵³ 本文所要採用的縱橫資料分析，也有人稱為是合併橫斷面時間序列資料分析(time-series-cross-sectional analysis)。

性(總統處境的差異、任期階段的不同、不同層級選舉、權力轉移、立法院競爭、監察院監督)、組織性(核心 / 非核心部會、部會技術性差異)因素影響。

也因為這些制度性、組織性的影響因素，並非是靜態的，是會有可能在橫斷面(不同的部會之間)呈現出差異性，且也是會隨著時序的改變，而有所改變的資料型態。所以，我們需要一個能夠同時考慮到時序，又能夠兼顧橫斷面，有別於傳統靜態迴歸模型的統計模型。而這一種能夠同時考量到時序，又能夠兼顧橫斷面的資料型態分析，不外就是縱橫資料分析(Frees, 2004:1-2)。

不過，在進行縱橫資料分析的相關說明之前，我們首先就以式子(1.1)及(1.2)，呈現多元線性迴歸模型(multiple linear regression model)的基礎型態。就如同式子(1.1)或者是(1.2)所呈現的，這兩個式子的差異在於，式子(1.2)所意味的是由樣本所進行的分析，反之式子(1.1)所代表的就是指母體。就以式子(1.1)作為例子，進行相關的說明，在這個式子當中 y 所代表的是，依變數(dependent variable)或者是被解釋變數(explained variable)。而在該式子當中，於等號另一邊的 $x_1+x_2+x_3...+x_k$ ，則是自變數(independent variable)，或者也被稱之為解釋變數(explanatory variables)。

$$y = x_1\beta_1 + x_2\beta_2 + x_3\beta_3... + x_k\beta_k + \varepsilon \dots\dots\dots (1.1)$$

$$y_i = x_{i1}\beta_1 + x_{i2}\beta_2 + x_{i3}\beta_3... + x_{ik}\beta_k + \varepsilon_i \dots\dots\dots (1.2)$$

至於 ε 則是這個式子當中的隨機干擾(random disturbance)，之所以這樣子被命名，是因為 ε 會去干擾到除此之外的穩定關係(otherwise stable relationship)。而在多元線性迴歸式當中，之所以會有 ε 此一隨機干擾的產生，是有著相當多的因素。其中最為重要的原因是，不論我們是如何的細膩，皆沒有辦法掌握，每一個會對於 y 有所影響的因素。

此外，相關變數測量的誤差，也是造成干擾的重要原因。對於這些未能夠被掌握，而被忽略的影響因素(omitted factors)，不論是有著正向的，或者是負向的影響，就都被歸在 ε 此一干擾項。而在這一個多元線性迴歸方程式當中，被解釋變項 y 的數值，則是來自於解釋變項($x_1+x_2+x_3...+x_k$)，以及 ε 此一干擾項等，兩個部分加總而成。然而，必須強調的是，以上所提到的多元線性迴歸分析模式，就是一個基礎的線性多元迴歸，並沒有將時間與個體差異都加以考慮。

那麼，在這樣一個多元線性迴歸模型的變數關係基礎之下，依變數和自變數之間所存有，未知或然關係的參數(parameters of the stochastic relation)，是有著不

同的估計方法，可以進行模型參數的估算。⁵⁴在各種參數的估計方法當中，如果我們不考慮到要分析的資料，所可能具有的時間性差別，以及觀察個體之間的差異。那麼，在多元線性迴歸基礎模式當中，最常被使用的估計方式，不外是簡單最小平方方法(ordinary least squares)，或者也稱之為是線性最小平方方法(linear least squares)，簡稱為 OLS 估計方法。以下，就以式子(2)呈現，以 OLS 方法作為估計方法的多元線性迴歸模型。

$$Y_n = \beta_0 + X_n\beta + u_n \quad \dots\dots\dots (2)$$

在這個以簡單最小平方方法，作為估計方法的迴歸式當中， Y_n 所代表的是整個迴歸式的依變項， X_n 則是該模型的解釋變數矩陣，至於 u_n 則是迴歸分析當中的殘差項。必須要被強調的是，被納入迴歸式當中的觀察值，皆是以一個獨立的樣本進行分析。而在這樣一個迴歸模型當中，基本上不考慮到時間因素，同時也忽略了樣本當中的個體差異。因此，不論所要分析的樣本，包含了多少個組別，其各自跨越了多少個時間點。在這樣的迴歸模型當中，所有的樣本均可說是受到一視同仁的待遇，樣本之間並不被認為有時間、組別的差異性。⁵⁵

所以，很明顯的如果我們所要分析的資料，有著不同的組別，且又涵蓋了多個時間點，具有隨時間的差異而改變的特質，那麼式子(2)所呈現的以線性最小平方方法，為估計方法的多元線性迴歸模型，基本上並不合適。因為這樣的迴歸模式，頂多只能用來分析資料當中，自變數與依變數之間，在忽略了時間因素、個體異質性之後，兩者之間所存在的共變關係。同時這種分析模式，也沒有能夠處理，隨著時間差所造成的影響。

在這樣的模式之下，即便我們採取虛擬(dummy)變數的方式，將特定的時間點，和其他時間點進行差異的比較，但這樣的處理方式，依然不能被視為是時間差的影響。而只能視為，特定時間點，和非特定時間點之間，依變數的差異比較。因此，當我們所要分析的資料型態，必須同時考慮到自變數和依變數之間，以及自變數和自變數之間，是會隨時間的改變而有所變動，同時又存有時間差的影響時，縱橫資料分析就是一個適切的分析模型。

因為縱橫資料分析模型，是可以同時考慮到資料的空間(space)，以及時間特點(Frees, 2004:1-2; Greene, 2003:283-284; Hsiao, 2003:1; Yafee, 2003:1-2)。而且 Hsiao(1986)也指出：縱橫資料的分析方法，相較於一般的時間序列、橫斷面資料，可以提供更多資料，而且降低估計的偏誤，並且減少模型估計的共線問題。以下，

⁵⁴ 關於線性多元迴歸模型的相關說明，是參考且引用自 Greene, William H. 2003. *Econometric analysis* 5th ed, Upper Saddle River, N.J. : Prentice Hall., pp. 7~18(Chapter 2).

⁵⁵ 式子(2)以及這一段關於傳統迴歸模式的說明，主要參考引用自徐永明、林昌平(2009)。

分別以式子(3)、式子(4)，以及式子(5)分別呈現，縱橫資料模型的基本迴歸式、固定效果模型(fixed effects model)，以及隨機效果模型(random effects model)等，同時考慮時間差異的影響，以及橫斷面共變關係的縱橫資料分析模型。⁵⁶

$$y_{it} = x'_{it}\beta + z'_i\alpha + \varepsilon_{it} \dots\dots\dots(3)$$

如式子(3)所呈現的迴歸模型，是整個縱橫資料分析模式的基本架構。在此一迴歸式當中， y_{it} 是該迴歸模型當中的依變數，而且所指的是 y 於第 i ($i = 1, 2, 3, \dots, N$) 個單位，在 t ($t = 1, 2, 3, \dots, T$) 時間點，所呈現的數值。至於 x_{it} 則是該模型當中的 ($k \times 1$) 解釋變數的向量，不過這個解釋變數的向量，並不包含常數項，而 β 則是 ($k \times 1$) 係數向量。

在這個縱橫資料的基本模型當中，除了被解釋變數 y ，以及作為解釋變數的 x 之外， z_i 所指的是包含常數項，以及一組被觀察(如性別、種族等)或者是未被觀察(如家族的特殊性格、個人的偏好或技巧的異質性等)的個別變數，或是群體變數的向量，而 α 則是相對應的係數。還必須強調的是， z_i 所包含的常數項、個別變數、群體變數等，是被設定為不會隨時間變動的。

至於 $z_i\alpha$ 所意指的，是整個方程式所存在的異質性(heterogeneity)，亦或者是個別效果(individual effect)。最後，如方程式所呈現的 ε_{it} ，所意指的就是該模型的殘差項(隨機干擾)。而如果我們將方程式(3)，和先前所提到的方程式(2)、(1.1)比較。其實不難發現到，方程式(3)與前兩者的關鍵差異在於，對於時間，以及個體異質性的重視。那麼，在縱橫資料這樣的迴歸模式結構當中，又該採取什麼樣的估計方式，以下分別介紹。

同樣如式子(3)所呈現的，假設式子當中代表常數項，以及一組被觀察或者是未被觀察的個別變數，或是群體變數的 z_i ，唯一只有包含一個常數項。那麼我們這時候就可以發現的是，因為在沒有出現異質性的情況下，那麼其實只要採用傳統的最小平方法進行估計，就可以提供有效的估計值 α ，以及斜率係數 β 。而這種不需要考慮到異質性的方法，亦即是把所有的資料加以合併(pooling)，即是所謂的合併的迴歸(pooled regression)。

不過，如果當 z_i 並非是唯一只有包含一個常數項時，假如 z_i 是未被觀察到的，但卻和 x_{it} 有相關性。那麼，這個時候如果我們依然是使用最小平方法進行估計的話，其估計出來的 β 值，將會是有偏差，且是不一致的(inconsistent)。於是在

⁵⁶ 式子(3)、式子(4)、式子(5)，以及關於縱橫資料模型的固定效果模型、隨機效果模型等，模型的公式與相關說明，均參考以及引用自 Greene, William H. 2003. *Econometric analysis* 5th ed, Upper Saddle River, N.J. : Prentice Hall., pp. 283~338(Chapter 13).

這樣的情況下，就可以採用縱橫資料分析的固定效果模型。該模型又被稱為最小平方虛擬變數模型(least square dummy variable model, LSDV)，亦被稱之為是共變異數模型(Covariance Model)，以下就以式子(4)呈現。

$$y_{it} = x'_{it}\beta + \alpha_i + \varepsilon_{it} \dots \dots \dots (4)$$

在縱橫資料的固定效果模型當中 $\alpha_i = z'_i\alpha$ ，其包含了所有可以被觀察到的影響(observable effects)，被視為是群體的特定常數項(group-specific constant term)，且值得注意的是，這個常數項並不會隨時間而有所改變。換句話說，在固定效果模型當中， α_i 可以說是非隨時間而改變，但卻會因為觀察個體的不同而有所改變的因素。此外，每一群個體有著同樣的斜率，但截距卻是不同的。而固定效果模型，同時也假設由不同的群體，所呈現的橫斷面的差異性，是可以透過常數項的差異獲得。

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta_k X_{kit} + \varepsilon_{it} = (\alpha + u_{it}) + \beta_k X_{kit} + \varepsilon_{it} \dots \dots \dots (5)$$

除了固定效果模型之外，如式子(5)所呈現的是，縱橫資料分析的隨機效果模型，此一模型又被稱為是誤差成分模式(error component model)。隨機效果模型和固定效果模型，兩者頗為相似，同樣考慮到資料的橫斷面，以及時間的特性。在隨機效果模型當中，也如同固定效果模型一樣，假定每一群個體有著同樣的斜率，但截距卻是不同的。不過，這兩個模型最大的差異在於，固定效果模型，將 α_i 視為是固定的常數，而隨機效果模型則將 α_i 視為是隨機出現的。

此外，還必須注意的是，在固定效果模型的估算模式下，該模型會排除個別效果，藉以獲得不受個別效果影響的估計結果。對於固定效果模型而言，這是此一模型的優點，但卻也成為該模型在解釋變數選擇上，所存有的重大限制。因為當固定效果模型，將個別效果排除的同時，也會將不會隨著時間改變的變數影響，同時加以排除。(徐永明、林昌平，2009：439-440)

因此，我們可以得知，如果研究者所要建構的縱橫資料的迴歸模型，當選擇採用固定效果模型，那麼整個模型的自變數(解釋變數、控制變數)，將不能納入不會隨時間改變而改變的變數。因為當我們採用了固定效果模型，這些不會隨著時間改變的變數，將會直接被排除掉。

相較之下，如果我們所要建構的縱橫資料分析模型，勢必要將不會隨著時間改變，而有所改變的變數納入分析模型時。那麼，縱橫資料的隨機效果模型，相

對於固定效果模型而言，就符合所要採用的變數，所具有的特質。因此，隨機效果模型，會是一個較為合宜的模型。而就本文所要納入分析模型當中的解釋變數而言，一共有會 1、具有隨時間改變而改變特性的(1)是否為輪替總統、(2)是否為連任總統、(3)政黨輪替、(4)總統選舉、(5)立委選舉、(6)縣市長選舉、(7)立法院過半與否、(8)監察院所提出的糾正等變數。

此外，爲了要討論行政院所屬各部會，在行政組織當中所呈現的特質，是否會對總統進行高階政務、事務官員任命、調動造成影響。因此，還必須在分析模型當中納入 2、不隨時間改變而改變的(9)是否為核心部會、(10)部會技術性等兩個變數。所以，基於預計要建構的縱橫資料分析模型，所要納入的自變數，涵蓋了隨時間變動而改變的變數，以及不會隨時間改變的變數等兩大類變數。因此，本文在縱橫資料模型的選擇上，採用縱橫資料分析的隨機效果模型。

(二) 變數建構

除了介紹了本文所要使用的統計方法之外，在這一節分別說明預計要採用的相關變數。以下，分別就依變數、自變數等，說明相關變數的建構，以及所具有的意涵。首先，我們就針對依變數進行變數建構的說明，以及討論該變數的意涵。

1、依變數

如先前章節所提到，觀察總統以人事任命、調動介入部會，所呈現的具體指標，即是高階行政官員的更替率，而這也就是我們所要探究的依變數。高階行政官員的更替率，簡單的說就是在特定期間之內、特定的部會，有多少比率的高階首長，離開其所佔有的職位。而更替率的高低，最直接反映的即是掌握人事任免權的總統，試圖透過人事去留的操弄，進而介入部會高階人事的程度。

A.高階行政官員更替率 = 特定部會正副首長離職人數 / (除以) 特定部會正副首長人數。

而高階行政官員的更替率計算方式，是估算行政院本部、人事行政局、新聞局、主計處等特定部會，在如年度、季度等一段特定期間之內，高階行政首長、次長離開既有職位的比率。⁵⁷例如我們想要得知 A 部會，在一九八八年四個季度當中⁵⁸，所呈現的高階行政官員更替率。那麼我們首先分別要掌握的是，在這四

⁵⁷ 本文所討論的高階行政官員更替率，其所包括的高階行政官員分別有(1)行政院院本部：行政院院長、副院長、秘書長、副秘書長、政務委員(2)人事行政局：局長、副局長(3)原住民委員會：主委、副主委(3)教育部：部長、次長等，行政院所屬的一級機關(局、委員會、部)，不受任期保障，可任憑總統意志而調動其首長、次長的行政部會。

⁵⁸ 1998 年四個季度分別爲，第 1、2、3 月爲第一季、第 4、5、6 月爲第二季、7、8、9 月爲第

個季度當中，A 部會有多少個部長、次長職位，且這些職位員額於同一時間，實際上有多少人員任職，而又有多少個部長、次長去職。當我們掌握了職位員額、實際任職人數，以及去職的人數之後，就可以把去職人數除以任職人數，進而得到更替率。

假設在 A 部會，依照相關法規的規定，有一個部長職位、兩個次長職位，那麼我們就可以得知，A 部會的法定高階首長職位員額為三位。所以，我們若是就法定職位觀之，在同一個時間之內，最多也只能夠有三位高階行政首長、次長。於是如果在一九八八年第一季，實際上在職位上的只有一個部長，以及一個次長，同時這一個部長及次長，分別在這一季去職。那麼我們就可以得知一九八八年第一季，A 部會的高階行政官員更替率為， $2 \text{ 人去職} / (\text{除以}) 2 \text{ 位實際在職數} = 100\%$ 的更替率。

不過，如果同樣的 A 部會，在第一季的開端，同樣是一個部長、一個次長，而到了一月底同時去職，隨後分別有一位部長、一位次長前來任職，但到了第一季的季末，同樣又雙雙去職。那麼這時候 A 部會的 1998 年第一季更替率即是， $4 \text{ 人去職} / (\text{除以}) 2 \text{ 位實際在職數} = 200\%$ 的更替率。除了季度的更替率計算之外，如果我們想要估算的是半年度、年度，或者是某一個特定的時間之內的更替率。其實也是可以依照類似的方式估算，而有所不同的只有所涵蓋的時間長度有所不同。

2、自變數

說明了依變數之後，接著我們分成(1)總統處境(2)政治時機(3)監督制衡機構(4)部會特質等四個部分，分別討論相關自變數的建構。

(1) 總統處境

就總統的特質而言，配合先前章節所提出的相關假設(假設四、五)，於是以虛擬(dummy)的方式，分別建構出輪替總統、連任總統等兩個變數。

B.輪替總統 = 政黨輪替情況上臺登錄為 1，非政黨輪替情況上臺者登錄為 0

所謂的輪替總統，所指的是在這個時期掌權的總統，如果是在政黨輪替的情況下上臺者，那麼就視為是輪替總統。⁵⁹相對的，如果並非是在政黨輪替的情況

三季、10、11、12 月為第四季。

⁵⁹ 在此我們必須強調的是，如果一個政黨輪替情況下上臺的總統，隨後又取得連任，那麼我們就採取較為嚴格的界定，當其連任後的任期，在此就不將這個任期視為是輪替總統。因為理論上一個政黨輪替的總統，在連任之後應該已經隨著第一任的歷練，相對的在其第二個任期當中，政

下上臺，不論是繼承同黨總統所遺留的任期，或者雖然是以獲得選舉勝利的方式上臺，但卻沒有發生政黨輪替，那麼就視爲是非政黨輪替總統。例如 A 部會在一九九九年第三季到西元兩千年第三季，這五個季度之間，我們如果要去登錄輪替總統此一自變數的欄位。我們可以發現的是，一九九九年第三季、第四季，以及兩千年第一季，主政的總統如果不是在政黨輪替下上臺的，那麼這三個欄位均登錄爲 0。

然而，到了兩千年的第二季、第三季，如果是同一個總統連任，或者是由同一黨的總統當選，那麼我們同樣會登錄 0。不過相對的，如果新上任的總統是在政黨輪替的情況下上臺的，那麼我們均視爲是輪替總統。於是我們在輪替總統此一欄位上，皆登錄爲 1。

C.連任總統 = 任期爲第二任者登錄爲 1，處於首屆總統任期者，登錄爲 0

除了是否爲輪替總統的特質之外，連任總統是另一個我們關注的處境。在連任總統這個變數的登錄上，如果是在連任總統主政的期間，就登錄爲 1，相較之下非連任總統主政期間就登錄爲 0。例如要處理 A 部會在一九九五年第一季到一九九六年第四季，連任總統此一自變數的欄位。那麼我們就要先觀察在這一段期間，主政的總統是繼承前任遺留任期、首任，或者是連任的情況。如果是一個連任的總統主政期間，那麼我們就在欄位上登錄 1，反之登錄爲 0。

此外，還要特別強調的是，在此所謂的連任總統，是指已經擔任完透過間接，或者是直接選舉產生的第一任總統之後，又以選舉獲得第二任總統職位者。換句話說，所謂的連任總統，是指在當下的任期之後，已經沒有繼續連任可能的總統。例如李登輝於一九八零年代晚期，繼任蔣經國所遺留的總統職位，隨後又在一九九零年代初，經由國大代表間接選舉成爲總統，最後又在一九九六年由公民直選，成爲第一任由公民直選產生的總統。

就李登輝的情況而言，一九八零年代晚期是屬於繼任的任期，我們將其列爲繼任的任期，所以當然就不會是連任的任期。而到了一九九零年代初期，透過國大代表票選而獲得的任期，則視爲是李登輝總統的首任任期，而非是連任任期。因爲當時的李登輝總統，於一九九零年代初期，取得該任任期之後，還是可以在一九九六年再次尋求連任。因此，當李登輝於一九九六年由公民直選，再次取得總統職位之後，這一任的任期就算是連任的任期。因爲李登輝總統在兩千年任期屆滿之後，依照連選得連任一次的相關制度規定，是不能夠繼續尋求連任的。

策方向轉變會趨於緩和，同時因應政策方向轉變而需要進行的人事更替，同樣也會趨於和緩的狀態。也就是說所謂的輪替總統，均是指第一個任期，一旦輪替總統連任了，那我們就不會將其視爲是輪替總統。

(2) 政治時機

在總統處境的考量之外，同樣配合先前章節所提出的假設(假設六、假設七)，我們一樣是以虛擬(dummy)的方式，分別建構出政黨輪替、總統選舉、立委選舉、縣市長選舉等四個變數。

D.政黨輪替 = 政黨輪替時期登錄為 1，非政黨輪替時期登錄為 0

政黨輪替此一自變數，如果我們是進行以季作為觀察期間的長度，那麼政黨輪替的那一季，就在該變數欄位登錄為 1，相對的就登錄為 0。依此類推，如果我們所觀察的時間長度是半年，或者是一年，那麼我們就將發生政黨輪替的那個半年，或者是一年登錄為 1，相對的就登錄為 0。

E.總統選舉 = 總統選舉時期登錄為 1，非總統選舉時期登錄為 0

總統選舉這一個自變數，如果我們是進行以季作為觀察期間的長度，那麼總統選舉的那一季⁶⁰，就在該變數欄位登錄為 1，相對的就登錄為 0。依此類推，如果我們所觀察的時間長度是半年，或者是一年，那麼我們就將發生總統選舉投票的那個半年，或者是一年登錄為 1，相對的就登錄為 0。

F.立委選舉 = 立委選舉時期登錄為 1，非立委選舉時期登錄為 0

至於立委選舉這一個自變數，如果我們是進行以季作為觀察期間的長度，那麼立法委員選舉的那一季，就在該變數欄位登錄為 1，相對的就登錄為 0。依此類推，如果我們所觀察的時間長度是半年，或者是一年，那麼我們就將發生立委選舉投票的那個半年，或者是一年登錄為 1，相對的就登錄為 0。

G.縣市長選舉 = 縣市長選舉時期登錄為 1，非縣市長選舉時期登錄為 0

縣市長選舉這一個自變數，包括了臺北市、高雄市等兩個直轄市，以及臺北縣、基隆市、桃園縣、台中縣、高雄縣等以往的省轄市。如果我們是進行以季作為觀察期間的長度，那麼省直轄市長、縣市長選舉的那一季，就在該變數欄位登錄為 1，相對的就登錄為 0。依此類推，如果我們所觀察的時間長度是半年，或者是一年，那麼我們就將發生縣市長選舉投票的那個半年，或者是一年登錄為 1，

⁶⁰ 所謂總統選舉的那一個季度，指的是進行總統選舉投票的那一季。依此類推，如果是進行半年度、年度的觀察，那我們同樣是以進行總統投票的那一個半年，或是那一個年度作為所謂的總統選舉半年，或是總統選舉年度。同樣的，在立委選舉、縣市長選舉等變數的建構上，也是採取和總統選舉此一變數相同的建構方式，以及判斷原則。

相對的就登錄為 0。

(3) 監督制衡機構

配合先前章節所提出的假設(假設八、假設九)，在此我們分別以主政總統是否握有過半立委席次，以及監察院對於各個部會，提出糾正案的數量，作為監督制衡機構的具體指標。關於立法院過半與否這個變數，我們是以虛擬(dummy)的方式，建構此一變數。

H.立法院過半 = 總統所屬政黨握有過半立法院席次登錄為 1，反之總統所屬政黨未能握有過半立法院席次則登錄為 0

這個變數的登錄方式，是以執政的總統，其所屬政黨所掌握的立法委員席次作為依據。假設當由 A 總統主政的二十五個季度當中，A 總統所屬的政黨，在第一到第二十個季度之間，掌握了過半數的立法委員席次。不過隨著定期的立法委員改選，A 總統所屬的政黨在第二十一到第二十五個季度，所掌握的立法委員席次，沒有能夠超過立法院的半數。對於這樣的情況，我們會將第一到第二十個季度，登錄為 1。相較之下，由於第二十一個季度到第二十五個季度，A 總統所屬政黨未能佔有過半立法院席次，因此就登錄為 0。

I.監察院監督 = 以監察院對於特定部會，在特定的時間之內，所提出的糾正案的數目，作為監察院監督的具體指標。

對於監察院監督這個變數而言，我們是以監察院對於特定部會，所提出的糾正案數目，作為監督的具體指標。之所以選擇以糾正案的數目作為指標，不外因為在監察院的各種職權當中，糾正案的提出主要是針對於事。所以，當我們想要測量，特定部會是否在相關事務上，有出現不當或是偏差時，那麼糾正案就是一個可以使用的指標。

例如在 B 部會於被觀察的五個季度之間，分別被監察院提出 0 件、2 件、6 件、3 件、1 件，數目不等的糾正案。對於這樣的情況，就直接把各個季度的監察院糾正案數目，分別加以登錄即可。不過，在此必須強調的是，監察院在兩千零五年的第一季之後，因為監察委員的提名審查，始終無法獲得立法院的同意，而沒有能夠產生第四屆監察委員。所以，一直到兩千零八年八月，才在國民黨再次執政，並且握有多數立法委員席之後，順利產生第四屆監委。於是在這個變數的處理上，將兩千零五年第二季到兩千零八年第三季，均設定為遺漏值。

(4) 部會特質

部會特質相關變數的建構，是配合之前的章節所提出的假設十、十一，而和其他的變數最大的不同在於，該變數並不會因為時間的改變而有所改變。基本上，在部會特質當中，不論是核心部會與否，或者是技術性的高低，是可以維持在一段期間之內，呈現出一定的穩定性、固定性。以下，先討論是否為核心部會變數的建構。

J. 核心部會 = 核心部會登錄為 1，非核心部會登錄為 0

核心部會此一變數的建構，如果是核心部會就登錄為 1，而非核心部會就登錄為 0。例如 A 部會被判定為核心部會，那麼 A 部會的相關欄位，均會登錄為 1，反之如果不是核心部會，就登錄為 0。不過問題是到底在諸多部會當中，以什麼樣的標準將特定的部會，判定為核心部會呢？對於核心或者是非核心的區隔，Cronin(1980:276-285)曾經分別是以部會所具有的悠久性、所能佔有的預算規模大小，以及所控制的人員編制等指標，做為其判斷核心、外圍部會的具體衡量標準。而在這裡我們採取以部會的悠久性、預算規模，然後又加上是否有被加以明文規定等，三項原則作為是否為核心部會的衡量標準。

而之所以不同時採取，以部會的人員編制多寡，作為衡量的標準。主要因素在於各個部會，除了依照其組織法，所設下的法定員額之外，不同的部會，隨著其所主管的事務，又會有附屬的機關，進而衍生出多寡不一的人事員額。就以經濟部而言，其掌管諸多的國營事業，國防部更因為掌管軍隊，進而控有龐大的人事員額。因此，在性質各異的情況之下，部會人員的多寡，未必是一個能夠反映出該部會是否重要的指標。所以，我們就採取部會的歷史悠久性，以及所佔有預算規模的大小，然後又再加上是否有被加以明文規定等，三項原則作為部會重要性的具體衡量指標。

就部會的悠久性而言，本文是以行政院組織法、各部會組織法等之相關規定，核對出特定部會的設立時間。當確定了設立時間之後，接著選取成立時間較早的前二分之一部會，作為歷史相對悠久的部會。至於在預算規模大小這一方面而言，是以兩千零二年~兩千零一十年間，歷年來各部會的預算平均，並且選取預算額度排名前二分之一的部會，作為預算額度相對高的部會。

那麼只要特定的部會，同時能夠是歷史相對悠久前二分之一，以及又是佔有預算額度較多的前二分之一者，就可以視為是核心部會。除此之外，我們將是否有被加以明文規定，也同時列入判斷。所謂被加以明文規定，是指在憲法或是相

關的法律規範當中，有明文規定的總統職權，只要是和這些總統職權，有相關的部會，我們就直接將其也列為核心部會。⁶¹

關於哪些是總統職權的相關規範，蘇永欽(2001)認為：在憲法增修條文第二條第四項賦予了總統擁有決定國家安全大政方針的權力。不過這樣的明文規範，實質而言所謂的「國家安全」、「大政方針」，所意味的權力內容並不清楚。但並不能因為如此，就認為是沒有任何權力可言，相對的是要採取適當的權力範圍的界定才是。所以，所謂的「國家安全」合理的範圍應該是在國防、外交，以及大陸事務，至於「大政方針」，應該是關於抽象性的方針而言。因此，依照蘇永欽的觀點，屬於總統的相關職權乃是國防、外交、大陸事務，而且這是被規範在憲法層級的職權。⁶²

在相關衡量標準的討論之後，接著我們就以實際例子舉例，並且加以說明該變數的建構。假設國防部是歷史相對悠久的部會(部會前二分之一)，而且同時也是預算規模相對高的部會(預算規模排在前二分之一)，那麼我們就可以將國防部列為核心部會。另外，假設外交部就歷史的悠久性而言，有排名前二分之一，但預算規模卻沒有排名前二分之一。不過因為外交部所涉及的職權，乃是憲法條文所規定的總統職權，所以依然列為核心部會。

當然還必須說明的是，如果特定部會不論是悠久性，或者是預算規模均沒有

⁶¹ 判斷是否為核心部會，一共有歷史悠久性、預算規模，以及是否有明文規定等三個標準。一個部會是否能列入核心部會，有兩種可能性，首先如果已經是明文規定的，那麼一定就是核心部會了。其次，必須同時能夠滿足是歷史悠久部會的前百分之五十，而且也是佔有預算規模較大的前百分之五十。因此，如果 A 部會是核心部會，那麼 A 部會可能是符合 1.A 部會為明文規定的核心部會 2.A 部會是明文規定的核心部會，同時也是歷史悠久部會的前百分之五十 3. A 部會是明文規定的核心部會，同時也是預算規模較大部會的前百分之五十 4. A 部會是明文規定的核心部會，同時也是預算規模較大部會的前百分之五十，以及也是歷史悠久部會的前百分之五十 5.A 部會不是明文規定的核心部會，但卻是預算規模較大部會的前百分之五十，也是歷史悠久部會的前百分之五十等，五種情況當中的任何一種情況。

⁶² 關於總統職權的規範，除了蘇永欽(2001)的觀點之外。我們也可以在司法院大法官第 627 號釋憲文的理由書當中找到類似的觀點。於該釋憲文的理由書當中，就明白的指出：「總統依憲法及憲法增修條文所賦予之職權略為：元首權(憲法第三十五條)、軍事統帥權(憲法第三十六條)、公布法令權(憲法第三十七條、憲法增修條文第二條第二項)、締結條約、宣戰及媾和權(憲法第三十八條)、宣布戒嚴權(憲法第三十九條)、赦免權(憲法第四十條)、任免官員權(憲法第四十一條)、授與榮典權(憲法第四十二條)、發布緊急命令權(憲法第四十三條、憲法增修條文第二條第三項)、權限爭議處理權(憲法第四十四條)、國家安全大政方針決定權、國家安全機關設置權(憲法增修條文第二條第四項)、立法院解散權(憲法增修條文第二條第五項)、提名權(憲法第一百零四條、憲法增修條文第二條第七項、第五條第一項、第六條第二項、第七條第二項)、任命權(憲法第五十六條、憲法增修條文第三條第一項、第九條第一項第一款及第二款)等，為憲法上之行政機關。總統於憲法及憲法增修條文所賦予之行政權範圍內，為最高行政首長，負有維護國家安全與國家利益之責任。是總統就其職權範圍內有關國家安全、國防及外交資訊之公開，認為有妨礙國家安全與國家利益之虞者，應負保守秘密之義務，亦有決定不予公開之權力，此為總統之國家機密特權。」。關於該理由書的詳細完整內容，請參考司法院網站關於大法官釋憲文的部分，網址為 http://www.judicial.gov.tw/CONSTITUTIONALCOURT/p03_01.asp?expno=627

在前二分一。但卻是和總統所具有的憲法職權有關，那麼在這樣的情況下，同樣也列為核心部會。⁶³此外，在此必須特別強調的是，由於行政院院本部，是總統掌控整個行政體系的核心，我們將行政院院本部直接列入核心部會。

K.技術性 = 個別部會當中，非行政職人員的法訂定員額比率(1 — 特定部會行政人員員額 / 特定部會總法定員額)。

就部會的技術性估算而言，如 Lewis(2008:129-131)所採取的估算方式，是以特定部會聘用專業性、技術性人員，佔該部會人員的比率，做為測量該部會，所具有技術性高低的具體衡量指標。而在此，我們對於部會技術性的估算，則是以各部會組織法，作為各機關法定員額、職等、官職、職稱等訊息收集的基本資料。然後，配合上考試院銓敘部所定下的官等、職等、職稱屬性區分表，進一步估算出行政職，所佔有的機關法定員額比率高低。當行政員額比率越高時，其所代表的就是特定部會的技術性越低，相對的則是技術性越高。

(三) 分析資料檔

說明了相關變數的建構之後，下面就以表 4-1，呈現出整個分析資料檔的編輯範例。

表 4-1 行政院高階行政官員更替分析資料檔編輯範列表

編號	年度	季度	部會	高階更替	輪替總統	連任總統	政黨輪替	總統選舉	立委選舉	縣市長選舉
1	2005	2	A	0.50	1	1	0	0	0	0
2	2005	3	A	0.00	1	1	0	0	0	0
3	2005	4	A	0.00	1	1	0	0	0	1
4	2006	1	A	0.00	1	1	0	0	0	0
5	2006	2	A	0.00	1	1	0	0	0	0
6	2006	3	A	0.33	1	1	0	0	0	0
7	2006	4	A	0.33	1	1	0	0	0	1
8	2007	1	A	0.67	1	1	0	0	0	0
9	2007	2	A	0.25	1	1	0	0	0	0
10	2007	3	A	0.00	1	1	0	0	0	0
11	2007	4	A	0.00	1	1	0	0	1	0
12	2008	1	A	0.00	1	1	0	1	0	0
13	2008	2	A	0.00	1	0	1	0	0	0

⁶³ 依照目前的相關規定與學者的主張，和總統職權相關的部會有國防部、外交部、陸委會等三個部會。也就是說這三個和總統職權相關的部會，即便沒有能夠同時滿足悠久性、預算規模等兩項條件，一樣會被列為是核心部會。

14	2008	3	A	0.00	1	0	0	0	0	0
15	2008	4	A	0.00	1	0	0	0	0	0
16	2009	1	A	0.00	1	0	0	0	0	0
17	2009	2	A	0.75	1	0	0	0	0	0
18	2009	3	A	0.50	1	0	0	0	0	0
19	2009	4	A	0.25	1	0	0	0	0	1
20	2010	1	A	0.00	1	0	0	0	0	0
21	2010	2	A	0.00	1	0	0	0	0	0
22	2010	3	A	0.00	1	0	0	0	0	0
23	2010	4	A	0.33	1	0	0	0	0	1

資料來源：由作者自行製作

如 4-1 所呈現的是 A 部會，於兩千零五年第二季到兩千零一十年第四季，高階官員更替率、是否為輪替總統等變數建構的例子，依此類推其他的部會也依照這樣的模式建構資料檔。當然必須強調的是，這個資料檔的範例，大致上呈現出以行政院各部會，為觀察單位的季度別資料檔，是如何建構的。此外，還必須強調的是，這個範例資料表，僅是資料建構的範例。

二、資料收集

說明了本文的研究方法(縱橫資料分析、變數建構)之後，在此我們要繼續說明的是相關資料的收集。如之前的章節所提到的，本文所要探究的是，行政院高階行政官員的任命與調動情況，所以本文所收集的資料，不外是行政院的高階人事菁英資料。以下，分別說明所欲收集資料的範圍、相關資料的內容，以及相關資料的來源。

(一) 資料範圍

首先，就資料收集的範圍而言，大致上可以分別從資料的時間範圍，以及所涉及的層級與機關的範圍加以說明。此外，因為是一個針對於行政院高階行政官員所進行的研究，所以資料的收集當然是以個人為單位進行。以下，分別針對資料收集的時間、層級，以及機關的範圍進行簡要說明。

1、資料的時間

配合本文所要分析台灣經歷一九八零年代晚期政治自由化、一九九零年代初期政治民主化，以及兩千年一次政黨輪替、兩千零八年二次政黨輪替，行政院高階行政菁英的流動與組成。本文預計所要收集行政院高階菁英資料的時間，為西

元一九八八年一月年至西元兩千零一十年十二月，一共有二十三個年度的資料。在這個資料範圍內，剛好是台灣從政治自由化到二次政黨輪替，所以我們可以掌握較長時間序，且又包含了台灣政治發展重大事件的一段時間。

2、資料的層級與機關的範圍

在上一節說明了欲收集資料，所跨的時間序之後，就所要收集資料的官僚層級而言。如同在之前章節對於菁英所進行的定義，本文所要收集的高階行政菁英，包含行政院暨所屬一級機關的常務次長、政務次長、部長、政務委員、行政院正副秘書長、行政院副院長、行政院長等高階行政菁英。⁶⁴之所以採取這樣的層級、職務的選擇，就常務次長、行政院副秘書長而言，皆是各機關最關鍵的事務官。而政務次長、部長、政務委員、行政院秘書長、行政院副院長、行政院長等，則是整個執政團隊核心的政務官員。

至於在機關範圍，本文所預計收集的菁英，其所任職的機關為行政院所屬一級單位，如行政院院本部、內政部、交通部、外交部等，在我們所欲收集資料的年度，已經是行政院所屬一級機關，其機關內的常務次長、政務次長、部長，均是本文所要進行資料收集的對象。

(二) 資料內容

其次，就資料的內容而言，是以人為單位進行資料的收集，而本文所收集的每一個菁英的資料，都可以分成兩大部分。⁶⁵第一部分是個人資料，這個部分包括了姓名、性別、出生年、出生地、籍貫、教育程度(專業)等。而在第二部分則是個人經歷，這一部分的經歷包括了行政機關職務經歷，這包括了任職的單位、職稱，任職的時間等。此外，還進一步收集擔任民代、民選地方首長、政黨要職經歷。依此我們即可建立一個以行政院高階行政菁英為單位，包括了個人背景資料，以及相關從政經驗與行政資歷的資料。

(三) 資料來源

就資料的來源而言，我們預計透過三個電子資料庫的查詢，以及兩套紙本資料的輔助，並且透過 Yahoo, Google 與相關政府機關首頁的瀏覽，建構本文所需要的菁英資料。這三個電子資料庫分別是(1)中研院人社中心制度與行為專題中心所建置的「台灣政經變遷資料庫的行政官僚資料庫」(2)國史館所建置的「職

⁶⁴ 本文所收集、分析的資料，並不包括在高階政務、事務官員的任職期間，因為突發的狀況，因為意外或者是重病，進而造成死亡，或者因此無法繼續擔任該職務者。

⁶⁵ 該研究所使用的基礎資料，確實是以個人為單位進行資料的收集，不過必須注意的是，本文所進行的討論，是將個人資料加以合併成爲以部會為單位的季度別資料，然後進行相關的分析。

名錄檢索系統」(3)總統府公報檢索系統。

中研院人社中心制度與行為專題中心所建置的「行政官僚資料庫」，可以提供歷年來行政院各部會政務次長、常務次長，以及首長的名單與相關個人資料。至於國史館的職名錄查詢系統，則是一個可以進行資料補充，以及資料比對的資料庫。至於總統府公報查詢系統，則可以提供近期人事異動的相關資料補充。

其次，除了電子資料庫的查詢之外，我們還可以運用由中央社歷年來所出版的中華民國名人錄、台灣名人錄，以及由國史館所出版一套五冊中華民國行憲職名錄，等兩套紙本資料可以作為資料補充。除了電子資料庫、兩套紙本資料的補充之外，我們還可以透過 Yahoo, Google 與相關政府機關首頁的瀏覽，建構本文所需要的菁英資料。



第五章 總統的制度權力

於前一章說明了本文的研究問題，以及研究模型之後，在進入行政院高階行政官員資料的實證資料分析之前，我們有必要先瞭解總統，於台灣政治自由化之後，在制度上握有什麼樣的權力，而所能夠掌控的行政院各部會高階人事任命範圍有多大，且又面對什麼樣的環境。因為只有明確得知，總統是確實在制度上擁有操控行政院所屬部會權力，以及總統可以直接操控的行政院各部會與高階行政官員範圍，還有其所面對的政治環境，後續的實證資料分析，才會具有實質意義。反之，如果總統根本沒有權力，所能操控的範圍相當有限，或是面對一個完全受到宰制的政治環境，那麼實證資料的分析，勢必將毫無實質意義可言。

所以，我們就在這一章的第一節，探討於一九九零年代初開始制訂，並持續進行修訂，賦予總統重要權力的憲法增修條文。相信透過憲法增修條文的討論，可以明確的瞭解，到底制度上賦予總統什麼樣的權力，總統是否因為如此而擁有操控行政官員的權力。其次，接著將在第二節分析，總統所能夠掌控的行政院所屬部會，及這些部會的高階行政官員，由此我們就可以得知，總統可以介入行政院的部會，以及人事任免範圍。

最後，於這一章的第三節預計要探究的是，歷年來總統所面對的國會(立法院)權力生態，以及和執政黨的關係，由此即可得知，不同階段的總統，又處在什麼樣的權力環境之下。以下，首先討論在一九九零年代之後，賦予總統相關制度權力的憲法增修條文。

第一節 賦予總統權力的憲法增修條文

在這一節我們將討論重心放在，作為台灣在一九八零年代晚期政治自由化、一九九零年代初期政治民主化之後，總統權力基礎的憲法增修條文，其所賦予總統的相關權力。以下，我們首先以表 5-1 呈現出歷次增修條文當中，關於總統職權的相關條文內容，然後再以表 5-2 呈現出相關條文，對於總統權力的影響。

如表 5-1 所呈現，歷年來的憲法增修條文當中，關於總統的權力與規範部分，於一九九一年所進行的一次憲法增修條文制訂，在增修條文的第七條、第九條，分別賦予總統緊急命令發布權，以及國家安全會議、國家安全局等特殊機構的設置權力。

對於這兩項權力的賦予，如果相較於動員戡亂時期臨時條款，所賦予總統的緊急處分權，以及機構設置與調整權力而言，一次增修條款所給予的權力相對較小。不過，如果與西元一九四七年，民國三十六年所通過的中華民國憲法本文(以下簡稱為三六憲法)的相關規定加以比較，則可以視為是總統權力的擴張。因為在三六憲法第四十三條的相關規定，總統發布緊急命令，需依照緊急命令法規範，且是在立法院休會期間。

而一九九一年所制訂的一次憲法增修條文，一方面不要求需要有緊急命令法的規範，另一方面也不需要是在立法院的休會期間，所以基本上可以說是緊急權力的擴張。除了緊急權力之外，一次增修條文所賦予總統的機關設置權力，這是三六憲法本文所沒有的，而這樣的權力是在動員戡亂臨時條款當中出現的。

因此，雖然機關設置、調整權力不如臨時條款，不過若相較於三六憲法本文的規範而言，同樣是呈現出權力的擴張。此外，值得一提的是，在一九九一年的第一屆國民代表大會第二次臨時會，除了進行第一次憲法增修條文的制訂之外，同時也將動員戡亂時期臨時條款加以廢止。⁶⁶

而且，隨著動員戡亂時期臨時條款的廢止，以往總統在臨時條款此一正式制度當中，所擁有的緊急處分、無屆次限制的連任、行政機關設置調整，以及中央民代增補的法令制訂權力，皆隨之遭到廢止。至此，總統所能擁有的制度性權力，必須回歸到三六憲法的相關規定，不過除了三六憲法本文之外，隨著台灣政治自由化腳步，逐步在一九九零年代開始建構起來的憲法增修條文，就成為總統進行權力擴張的重要制度性基礎。

表 5-1 一至七次憲法增修條文中與總統重要職權相關條文(1991~2005)

年度(增修次)	增修條文內容
1991 年 (一次增修) ⁶⁷	1、總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。 (第一次增修制訂第七條) 2、 (1) 總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局。 (2) 行政院得設人事行政局。

⁶⁶ 關於一九九一年的第一屆國民代表大會第二次臨時會，可以參考國民大會秘書處(1991)。

⁶⁷ 雖然，一九九一年一次憲法增修條文的十條條文當中，有提及總統的條文一共有四條之多，不過第五條、第六條雖然提及到總統，但實質而言並不是主要針對於總統相關職權而制訂的條文。所以，在條文內容討論時，我們並不將第五、第六條列入討論，在此我們討論的直接規範總統權力的第七、第九條。

(3) 前二項機關之組織均以法律定之，在未完成立法程序前，其原有組織法規得繼續適用至中華民國八十二年十二月三十一日止。(第一次增修制訂第九條)

1、(第二次增修第七條，同一次增修第七條)

2、(第二次增修第九條，同一次增修第九條)

3、

(1) 總統、副總統由中華民國自由地區全體人民選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。

(2) 前項選舉之方式，由總統於中華民國八十四年五月二十日前召集國民大會臨時會，以憲法增修條文定之。

(3) 總統、副總統之任期，自第九任總統、副總統起為四年，連選得連任一次，不適用憲法第四十七條之規定。

(4) 總統、副總統之罷免，依左列規定：

一 由國民大會代表提出之罷免案，經代表總額四分之一之提議，代表總額三分之二之同意，即為通過。

1992 年

(二次增修)⁶⁸ 二 由監察院提出之彈劾案，國民大會為罷免之決議時，經代表總額三分之二之同意，即為通過。

(5) 副總統缺位時，由總統於三個月內提名候選人，召集國民大會臨時會補選，繼任至原任期屆滿為止。

(6) 總統、副總統均缺位時，由立法院院長於三個月內通告國民大會臨時會集會補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿為止。(第二次增修制訂第十二條)

4、監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經國民大會同意任命之。憲法第九十一條至第九十三條、增修條文第三條，及第四條、第五條第三項有關監察委員之規定，停止適用。(第二次增修制訂第十五條第二項)

1、

1994 年

(三次增修)⁶⁹ (1) 總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。總統、副總統候選人應聯名登記，在選票上同

⁶⁸ 一九九二年第二次憲法增修條文的制訂，是將一九九一年的十條條文，在不加以變動的情況下，又另外增加了八條條文，於是二次憲法增修條文一共有十八條之多。在這十八條條文當中，第五條、第六條是和第一次增修條文相同，於是同樣的不呈現在表 5-1 當中，此外由於第七、第九條也和一次增修條文相同，所以註明同一次增修。此外，二次增修的第十二條、十五條二項，是該次增修新增的總統相關權力更動，於是列入條文內容的討論。至於二次增修的第十一條、第十四條、第十五條，實質而言並不是主要針對於總統相關職權而制訂的條文，所以在此不進行討論。

⁶⁹ 一九九四年第三次憲法增修條文，廢止了第二次增修的十八條條文，然後制訂了十條條文。第三次增修所制訂的十條條文當中，分別有 1、2、4、5、6 條提及總統，不過只有第二條、第三條二項，是主要關於總統職權，所以在表格內我們只呈現這兩條條文。

列一組圈選，以得票最多之一組為當選。在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。

(2) 總統發布依憲法經國民大會或立法院同意任命人員之任免命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。

(3) 行政院院長之免職命令，須新提名之行政院院長經立法院同意後生效。

(4) 總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

(5) 總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。

(6) 總統、副總統之任期，自第九任總統、副總統起為四年，連選得連任一次，不適用憲法第四十七條之規定。

(7) 副總統缺位時，由總統於三個月內提名候選人，召集國民大會補選，繼任至原任期屆滿為止。

(8) 總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並依本條第一項規定補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿為止，不適用憲法第四十九條之有關規定。

(9) 總統、副總統之罷免案，須經國民大會代表總額四分之一之提議，三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。

(10) 監察院向國民大會提出之總統、副總統彈劾案，經國民大會代表總額三分之二同意時，被彈劾人應即解職。**(第三次增修制訂第二條)**

2、監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經國民大會同意任命之。憲法第九十一條至第九十三條之規定停止適用。**(第三次增修制訂第六條二項)**

1、

第四次增修第二條 (1)、(3)、(4)、(7)、(8)、(9)項，同三次增修二條(1)、(4)、(5)、(7)、(8)、(9)項

1997 年
(四次增修)⁷⁰

(2) 總統發布行政院院長與依憲法經國民大會或立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。

(第四次增修制訂第二條二項)

(5) 總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。但總統於戒嚴或緊急命令生效期間，不得解散立法院。立法院解散後，應於六十日內舉行立法委員選舉，並於選舉結果確認後十日內自

⁷⁰ 一九九七年第四次憲法增修條文，一共制訂了十一條憲法增修條文，在這十一條條文當中，分別有1、2、3、4、5、6、7、9條提及總統，不過只有第二條、第三條一項、第七條二項，是主要關於總統職權，所以在表格內我們只呈現這三條條文。此外，第四次增修第二條1、3、4、7、8、9項，同三次增修二條1、4、5、7、8、9項，所以就不再將條文呈現在表格當中。

行集會，其任期重新起算。(第四次增修制訂第二條五項)

(6) 總統、副總統之任期為四年，連選得連任一次，不適用憲法第四十七條之規定。(第四次增修制訂第二條六項)

(10) 立法院向國民大會提出之總統、副總統彈劾案，經國民大會代表總額三分之二同意時，被彈劾人應即解職。(第四次增修制訂第二條十項)

2、行政院院長由總統任命之。行政院院長辭職或出缺時，在總統未任命行政院院長前，由行政院副院長暫行代理。憲法第五十五條之規定，停止適用。(第四次增修制訂第三條一項)

3、第四次增修條文第七條二項，同第三次增修條文第六條第二項。

1999 年
(五次增修)⁷¹

1、(第五次增修制訂第二條，同四次增修制訂第二條)

2、(第五次增修制訂第三條第一項，同四次增修制訂第三條第一項)

3、(第五次增修制訂第七條第二項，同四次增修制訂第七條第二項)

1、

第六次增修第二條(1)~(8)項，同第四次增修制訂第二條(1)~(8)項

(9) 總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。(第六次增修制訂第二條第九項)

2000 年
(六次增修)⁷²

(10) 立法院向國民大會提出之總統、副總統彈劾案，經國民大會代表總額三分之二同意時，被彈劾人應即解職。(第六次增修制訂第二條第十項)

2、(第六次增修制訂第三條第一項，同第四次增修制訂第三條第一項)

3、監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。憲法第九十一條至第九十三條之規定停止適用。(第六次增修制訂第七條第二項)

2005 年
(七次增修)⁷³

1、

第七次增修制訂第二條(1)~(9)項，同第六次增修制訂第二條(1)~(9)項

⁷¹ 一九九九年第五次憲法增修條文，一共制訂了十一條憲法增修條文，其中分別有 1、2、3、4、5、6、7、9 條提及總統，不過只有第二條、第三條一項、第七條二項，是主要關於總統職權。此外，由於第二條、第三條一項、第七條二項，與第四次增修第二條、第三條一項、第七條二項相同，所以就不在表格當中再次呈現。

⁷² 兩千年第六次憲法增修條文，一共制訂了十一條憲法增修條文，其中分別有 1、2、3、4、5、6、7、9 條提及總統，不過只有第二條、第三條一項、第七條二項，是主要關於總統職權。此外，由於第二條 1~8 項、第三條一項、第七條二項，與第四次增修第二條 1~8 項、第三條一項、第七條二項相同，所以就不在表格當中再次呈現。

⁷³ 兩千零五年第七次憲法增修條文，一共制訂了十一條憲法增修條文，其中分別有 1、2、3、4、5、6、7、9 條提及總統，不過只有第二條、第三條一項、第七條二項，是主要關於總統職權。此外，由於第二條 1~9 項、第三條一項、第七條二項，與第六次增修第二條 1~9、第三條一項、第七條二項相同，所以就不在表格當中再次呈現。

(10) 立法院提出總統、副總統彈劾案，聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人應即解職。(第七次增修制訂第二條第十項)

2、(第七次增修第三條第一項，同四次增修第三條第一項)

3、(第七次增修第七條第二項，同六次增修制訂第七條第二項)

資料來源：原始資料取自總統府網站 <http://www.president.gov.tw/>，表格內容由作者自行整理。

除了一九九一年第一次憲法增修條文的制訂之外，到了一九九二年進行了第二次憲法增修條文的制訂，在一次增修的十條條文之外，又增加了八條條文，使得二次增修條文一共有十八條之多。在二次增修條文當中，總統除了掌握了已經於一次增修條文當中，就取得的緊急命令權、特殊機關設置權之外，還更進一步透過公民直選總統擴張、強化其所能具有的正當性，同時又取得監察院正副院長、監察委員等的提名權。

雖然，在第二次增修當中，總統的任期遭到縮減，由原本三六憲法規定的一任六年、得連選連任一次，縮減為一任四年、得連選連任一次。對於這樣的情況，若僅是就任期長度的變化觀之，明顯是呈現出既有的任期長度將遭到縮減，不過以公民直選取代國大代表的間接選舉，對於總統在整個制度當中的地位，勢必將隨著正當性的提高而有所強化。

而到了一九九四年再一次進行憲法增修條文的制訂，就增修條文形式上的特質而言，第三次憲法增修條文的制訂，並沒有如同第二次憲法增修條文制訂，採取在既有基礎上繼續增加條文的數量。相較之下，第三次增修條文採取將既有相關條文重整，並且加入一些新的條文，一共制訂了十條憲法增修條文。而在這十條憲法增修條文當中，主要是第二條，以及第六條二項，其中第六條二項基本上是維持前一次增修條文，所給予總統監察院正副院長，以及監察委員的提名權。

至於在第三次增修條文的第二條部分，該條文一共有十項之多，內容包含了總統的選出、任期、缺位遞補、罷免、彈劾(第一、六、七、八、九、十項)，總統的緊急命令權、機關設置權(第四、五項)，以及部分行政副署權的摘除(第二、三項)。若就總統選出、任期、缺位遞補、罷免、彈劾這一部分觀之，基本上維持了公民直選總統、一任四年連選得連任一次的大原則，而其他的缺位遞補、罷免、彈劾等，則是相關的制度配套。而在緊急命令與機關設置權方面，大致上和前兩次增修條文所賦予的權力相當。最後，也是最為重大的調整，則是於三六憲法本文所賦予行政院院長的副署權，受到增修條文加以限制。

依照三六憲法本文第三十七條規定：「總統依法公布法律、發布命令，須經

行政院院長之副署，或行政院院長及有關部會首長之副署。」。而在第三次增修條文第二條第三項則是規定，「總統發布依憲法經國民大會或立法院同意任命人員之任免命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。」。所以，透過第三次增修條文第二條第三項制訂，行政院院長對於總統依憲法經國民大會，或者立法院同意之人員任命，失去了副署的權力。

該項副署權力的失去，使得行政院院長在正式制度上，對於總統的高階人事提名，更沒有置喙的餘地。而這也使得總統和行政院院長之間的權力關係，更進一步往總統方向傾斜。因為在這樣的制度設計之下，只要總統能夠讓立法院，通過行政院院長的人事同意權，那麼既有的行政院院長，也不能夠以拒絕副署的方式與總統對抗。

而到了一九九七年，台灣又再一次以制訂增修條文的方式進行修憲，隨著第四次憲法增修條文的制訂，使得總統的權力大幅度獲得擴張。相較於第三次憲法增修條文而言，第四次憲法增修條文有十一條，一共增加了一條增修條文，就條文增加的數量觀之並不算多。不過，若是就關於總統重要職權的條文內容而言，則出現了相當大的突破。

首先，就總統於前三次憲法增修條文，就已經取得的緊急權力、機關設置、部分人事任免的行政副署免除、監院人事提名權等權力觀之，於第四次憲法增修條文的制訂，並沒有出現任何的減損。所以，我們可以發現第四次憲法增修條文，主要關於總統權力的規範，例如第二條的第1、3、4、7、8、9項，和第三次憲法增修條文第二條的1、4、5、7、8、9項，以及第七條第二項與第三次憲法增修條文的第六條第二項，皆呈現條文內容完全一樣的情況。

此外，除了完全沒有進行內容修改的相關條文之外，如第四次憲法增修條文第二條第二、第六項，則進行了幅度不一的修改，但皆未影響總統所能擁有的相關權力之外，甚至還進一步將權力加以擴張。就以第二條第二項為例，主要增加了總統發布行政院院長任免令，以及解散立法院命令，無須行政院院長之副署等內容。透過這樣憲法增修條文的內容修改，很明確的讓總統在憲法當中的地位，以及權力就已經是確實凌駕於行政院院長之上，當然必須強調的是，該條文的修改主要是為了配合，第四次憲法增修條文第三條的制訂。

依照第四次憲法增修條文第三條第一項的規定：「行政院院長由總統任命之。行政院院長辭職或出缺時，在總統未任命行政院院長前，由行政院副院長暫行代理。憲法第五十五條之規定，停止適用。」。透過該憲法增修條文的制訂，雖然凍結了三六憲法本文，所賦予總統的行政院院長提名權、立法院的行政院院長人事同意權，但更為重要的是直接將行政院院長的任命權完全歸總統所有，立法院

對於誰可以擔任行政院院長，幾乎是毫無置喙的餘地可言。⁷⁴而在這樣的情況下，也就是說由三六憲法與憲法增修條文，所建構的相關規範當中，誰能夠擔任行政院院長，已經完全取決於總統。

此外，進一步配合上第四次憲法增修條文第二條規定：「總統發布行政院院長與依憲法經國民大會或立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。」。就在這樣的規範之下，不但誰擔任行政院院長取決於總統，更為深刻的是誰已經不能繼續擔任行政院院長，也幾乎完全掌握在總統之手。

因為在這樣的規範之下，即使現任的行政院院長不肯自行辭職，不過總統卻可以自行任命下一任的行政院院長，且既有的行政院院長也不可能透過行政副署權，進而抗拒總統所要提出的新任行政院院長任命。所以，隨著以上所提到第四次憲法增修條文的通過，總統已經在憲法架構當中，建構出其在整個制度規範當中，完全控有行政院核心、高階人事任命與免職的制度權力。這樣的憲法變革，更是繼第三次憲法增修條文，取消行政院院長部分人事任命副署權之後，總統更進一步在行政權方面，進行權力的擴張。

而更為值得注意的是，總統雖然已經大幅度的擴張對於行政院核心人事的任免權，進而可以達成以人事任免，高度介入行政權的運作，成為行政權的實質掌控者，不過這一個掌控行政院高階人事任免權的總統，在憲政制度設計上，卻始終無須擔負相對的責任。到第四次增修條文為止，整個制度明顯的呈現出，「總統有權但無責、行政院院長有責卻無權」的制度型態。因為掌控有行政院院長人事任免權的總統，已經在憲法上握有行政權，但必須面對立法院，並且對立法院負責的人，卻依然是行政院院長。

雖然，三六憲法本文第五十三條，依然規定「行政院為國家最高行政機關」，五十四條規定「行政院設院長副院長各一人，各部會首長若干人，及不管部會之政務委員若干人。」，表面上看來似乎行政院院長，就是最高行政機關的首長。不過事實上，隨著第四次憲法增修條文的制訂，一個由公民直選產生、擁有正當性、任期固定且獲得保障的總統，完全掌控了行政院院長的人事任免權之後，行政院院長僅是總統的權力代理人，而總統才是權力的委託人，以及行政院院長正當性的來源。相對的，這一個扮演總統代理人角色的行政院院長，依照第四次增

⁷⁴ 雖然，第四次憲法增修條文的規範當中，在第三條第三項賦予立法院對行政院提出不信任案的制度權力。表面上立法院可以透過不信任案迫使行政院院長去職，似乎是一個影響誰可以擔任，誰不可以擔任行政院院長的重要工具。不過，第四次憲法增修條文第二條第五項，第三條第二項，卻也分別在立法院提出不信任案之後，賦予總統被動解散立法院的權力，以及行政院院長呈請總統解散立法院之權。同時，也設下若是信任案未能通過，一年內不能再一次，對同一行政院院長提出不信任案的制度限制。

修條文第三條的相關規定，還需要向立法院負責。⁷⁵

而這樣一個「總統有權、行政院長有責」的制度型態，在一九九七年第四次憲法增修條文修訂確立之後，即使於一九九九年、兩千年，以及兩千零五年，又分別進行了第五次、第六次、第七次，以憲法增修條文制訂的修憲，但均未再一次觸及第四次憲法增修條文制訂之後，所形成的「總統有權、行政院院長有責」的權力運作模式。

對於這樣一個總統有權、行政院長有責，並且配合上立法院可以提出不信任案，總統可以被動解散國會的權力運作架構，常被稱之為是改良式雙首長制，或改良式混合制。⁷⁶而且該制度的採用，亦被期待應該要出現總統與行政院院長隸屬於不同政黨，所謂類似於法國第五共和的「左右共治」情況。⁷⁷

而在第六次、第七次所進行的增修條文修改，主要是配合將國民代表大會虛級化之後，同意權、修憲提案權、總統罷免提案權等轉由立法院行使，所進行的條文修改。此外，從一九九七年第四次憲法增修條文制訂以來，到兩千零一十年為止，不論總統所屬政黨是否為國會多數黨，從來沒有出現過類似於法國第五共和的左右共治。⁷⁸

而唯一持續維持，且實際運作的權力模式，僅有依循著憲法增修條文所建構

⁷⁵ 依照第四次憲法增修條文第三條第二項規定「行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第五十七條之規定，停止適用：(一)行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。(二)行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。(三)立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。」

⁷⁶ 關於改良式雙首長制、改良式混合制的相關說法、討論，請參考隋杜卿(2002)、曾建元(2003)、周育仁(2007)。

⁷⁷ 如郭正亮(1996)就認為採取總統制，會有實質獨裁的危機，且會出現平衡力量的空前弱化。至於要採用內閣制，一方面在現實上，總統的權力已經難以弱化，另一方面沒有內閣制的環境之下，即使勉強採行內閣制，也會有實際上的整合困境。而能夠和台灣的情況有所配合，並且防止總統獨裁，又不會如同內閣制無法施行，就是採取雙首長制。

⁷⁸ 從一九九七年第四次憲法增修條文制訂以來，一九九七年~兩千年李登輝擔任總統期間，國民黨依然能夠維持勉強在立法院過半的格局。而在兩千年到兩千零八年間，陳水扁擔任總統期間，雖然民進黨一度曾經是國會最大黨，但始終未能取得過半的立法院立委席次。而兩千零八年之後國民黨籍的馬英九取得總統職位，國民黨同時掌握了立法院三分之二以上的席次，為民主化之後的總統當中，同一政黨掌握總統職位，同時握有國會最多席次比率的情況。不論是在李登輝時期、陳水扁時期，或者是馬英九時期，到目前為止均未出現總統將行政大權，交由擁有國會多數的競爭政黨主導，類似於法國第五共和「左右共治」的情況。

的行政院院長做為總統的行政權代理人，總統有權但卻無責、行政院院長有責但卻無權的模式。很清楚的，台灣的政治權力運作，是遵循著由憲法增修條文所建構的制度規範，總統取得了重要的人事任命免職權，而這個人事的任免權，也讓總統掌握行政大權。

所以，不論總統所屬政黨能否控有立法院多數，或者是半數以上席次，皆不會影響到總統能否以人事任免為手段，進而操控行政權的事實。也就是說隨著增修條文架構的逐漸成形，總統在憲法當中的制度權力，隨之取得了行政院院長任免權。而當總統取得此一開啓權力之窗的制度工具之後，已經從三六憲法架構的位高但並非權重⁷⁹，轉變成為不但位高權重，且還不需承擔相對制度責任的職位。

當然，就相關制度而言，立法院是可以依照增修條文的相關規範，透過不信任案的提出，對總統的人事布局加以干擾，但此舉卻也必須承擔，遭到總統以解散國會相互對抗的風險。所以，在第四次憲法增修條文制訂之後，事實上立法院從來沒有對行政院院長通過不信任案。雖然，只要過半數立委的支持就可以通過不信任案，但是不信任案的通過，所意味的可能是總統將會以解散國會加以對抗。

因為對於個別立法委員，不信任案的通過，並不會因此獲得立即可期的政治利益，相反的卻有可能面臨總統宣布解散國會，而需要再一次投入選舉，同時也將冒著失去立法委員職位的風險。所以，不信任案的制度設計，並非是一個能夠符合，多數立法委員個人利益的政治選項。而對於相關制度的變化，所造成的影響，我們可以彙整成表 5-2。

表 5-2 一至七次憲法增修條文對總統權力的影響(1991~2005)

年度(增修次)	總統權	憲法本文	註解
1991 (一次增修)	1、緊急權力的擴增 2、特別機關設置權力	1.四十三條	1、緊急權力小於動員戡亂時期臨條款，但卻優於三六憲法本文 2、給予總統特殊機關設置權力(相關組織法需立院通過)
1992 (二次增修)	1、同一次增修 2、同一次增修 3、總統正當性	3.二十七條、 四十七條、 4.九十一條、	1、同一次增修 2、同一次增修 3、

⁷⁹ 總統在三六憲法當中，被賦予 1.元首職權與特權 2.緊急權力 3.行政院人事提名、任命及覆議核可權 4.其他重要人事提名權等重要權力。不過，卻受到行政副署權、立院同意權等的箝制，所以可以說是位高但卻非權重。

	4、提名權的擴張（監察院）	九十二條	(1) 間接選舉改為人民直選 (2) 任期縮短為四年 (3) 罷免彈劾方式設定	4、定位監察院為準司法機關
			1、	
1994 (三次增修)	1、 (1) 正副總統由公民直選產生 (2) 取消部分行政副署權 (3) 緊急權力的擴增 (4) 特別機關設置權力 (5) 總統任期縮短 (6) 罷免程序 (7) 彈劾程序	1、 (1) 二十七條 (2) 三十七條 (3) 四十三條 (5) 四十七條 (6) 二十七條 (7) 二十七條	(1) 間接選舉改為直接選舉 (2) 依憲法經國民大會、立法院同意任免之任免令，無須行政院院長副署 (3) 由一個月送立法院追認，改為十天內送立法院追認 (4) 給予總統特殊機關設置權力(相關組織法須立院通過)	
	2、擴張總統提名權(監察院)	2、九十一條、九十二條、九十三條	(5) 任期由六年縮短為四年 (6) 以憲法規定罷免程序、門檻 (7) 以憲法規定彈劾程序	2、定位監察院為準司法機關
			1、	
1997 (四次增修)	1、 第二條 1、3、4、7、8、9 項， 同三次增修第二條 1、4、5、7、 8、9 項。 (2) 取消部分行政副署權 (5) 被動解散立法院權力 (6) 總統任期縮短 (10) 彈劾程序	1. (1) 二十七條 (2) 三十七條 (3) 四十三條 (6) 四十七條 (8) 四十九條 2.五十五條	1、 第二條 1、3、4、7、8、9 項，同三次增修第二條 1、4、5、7、8、9 項。 (2) 行政院院長及依憲法經國民大會、立法院同意任免之任免令，無須行政院院長副署 (5) 立法院通過對行政院院長的不信任案十日之後，得解散立法院 (6) 任期由六年縮短為四年 (10) 立法委員提案，國大投票決定	
	2、行政院院長任命權	3. 九十一條、九十二條、九十三條	2、總統直接任命行政院院長，無須經過立法院行使同意權	
	3、擴張總統提名權(監察院)		3、定位監察院為準司法機關，國大行使同意權	
1999 (五次增修)	同四次增修	同四次增修	同四次增修	
2000 (六次增修)	1、 第六次增修第二條(1)~(8)項， 同第四次增修制訂第二條 (1)~(8)項	1. (1) 二十七條 (2) 三十七條 (3) 四十三條	1、第六次增修第二條(1)~(8)項，同第四次增修制訂第二條(1)~(8)項 (9) 由國大提出罷免案，改為立委提出罷免案，公民投票決定	

(9)罷免程序	(6) 四十七條	(10) 立法委員提案，國大投票決定
(10)彈劾程序	(8) 四十九條	2、同四次增修
2、同四次增修	2.同四次增修	3、定位監察院為準司法機關，同意
3、監院同意權改由立院執行	3. 九 十 一	權改由立法院行使
	條、九十二	
	條、九十三條	
	1.	1、
2005 第七次增修制訂第二條(1)~(9)項，同第六次增修制訂第二條(1)~(9)項	(1) 二十七條	第七次增修制訂第二條(1)~(9)項，
(七次增修)	(2) 三十七條	同第六次增修制訂第二條(1)~(9)項
(10)再次更動彈劾程序	(3) 四十三條	(10)立法委員提案，大法官審理，
	(6) 四十七條	憲法法庭判決
	(8) 四十九條	2、同四次增修
2、同四次增修	2.同四次增修	3、定位監察院為準司法機關，同意
3、監院同意權改由立院執行	3.同六次增修	權改由立法院行使

資料來源：相關動員戡亂時期臨時條款條文、三六憲法本文等參考自總統府網站，立法院法律資料庫網站，表格內容由作者自行整理。

最後，如果我們就總統在歷次憲法增修條文當中，其所能擁有權力的發展軌跡加以觀察。首先，我們可以發現，整個「總統有權、行政院長有責」權力型態的建構，並非採取一步到位的模式，而是以漸進的方式為之。在一九九一年進行第一次憲法增修條文制訂，總統雖然沒有能夠如同在臨時條款時期，擁有高度的緊急處分、機關設制與調整、無限制連任、中央民意機關人員增補辦法制訂等權，不過依然取得優於三六憲法本文所能賦予的權力。這可以說是總統在整個憲法增修的過程當中，相較於行政院院長、行政院、立法院、監察院等，其他職位或者是機關而言，一開始就佔有相對優勢的起點。

而到了一九九二年第二次憲法增修條文的制訂，除了保有第一次增修的相關權力之外，雖然總統的任期遭到縮減，但卻確立了由國大代表間接選舉轉變為公民直選，一舉強化了總統所能夠具有的正當性。所以，這一次的制度變革，可以說是為總統未來進一步的權力擴張，奠下了一個重要的基礎，因為隨著總統直選的政治議程，在正式制度的制訂上，獲得了確立之後，總統直選在未來的制度發展上，除了是一個將要被落實的議程之外，總統也因此更加能夠引領下一波的制度變革。

而這樣一個，以總統為主的制度變革議程，就在第三次憲法增修條文的制訂時，一舉將行政院院長可以用來抵抗總統人事任命的副署權取消。然後，進一步又在第四次憲法增修條文當中，因為立法院既有的行政院院長任命同意權遭到取

消之後，而完全將行政院院長任命權賦予總統。

就在這樣的情況之下，台灣的總統在民主化之後，一系列的權力擴張議程，就隨著一九九七年第四次憲法增修條文制訂獲得確立。總統透過憲法增修條文所獲得的權力，不僅優於三六憲法的相關規範，同時更進一步超越了動員戡亂時期臨時條款所賦予的相關權力。而且在增修條文體制下的總統，隨著掌握了行政院院長的任命、免職大權，已經成爲了不但不受行政副署權限制。此外，總統又因爲主宰了行政院院長任免大權，而能夠在憲法增修條文與三六憲法，所建構而成的制度上，一舉掌控行政大權，這更是總統於一九四七年行憲以來，被賦予最爲龐大的權力。

而對於總統採取這樣一個漸進的權力擴張模式，這就如同 March and Olsen(1989:94)所指出的，制度的變革往往不是持續、有意識性的安排，相較之下卻是透過逐漸適應(incremental adaptation)的方式去解決問題。換句話說制度的變革就是一個因爲要解決眼前所不斷要面對的問題，因而會呈現出一種逐漸的適應過程。不過，不論如何我們可以明確的得知，隨著憲法增修條文的制訂，以及隨後頻繁的增修，台灣的總統已經是一個實際握有高階行政人事任免大權，可以說是身處於「位高權重、總統有權、行政院院長有責」的制度環境當中。

第二節 總統掌控的行政院所屬部會及高階人事

瞭解總統在憲法增修條文，以及三六憲法本文，所建構的制度環境當中，確實擁有能夠掌控行政官員任命的權力之後。接著在這一節我們進一步探討，由總統所掌控的行政院，以及其所屬各個部會，部會的法治化時間，所配屬的首長、次長等高階行政官員的員額，以及相關人事任命的法律規範。

由此我們才能夠瞭解，本文所要探究的行政院各部會，高階行政官員的控制，其所涵蓋的部會範圍，以及高階行政官員的人數。以下，就以表 5-3 呈現，行政院本部暨所屬部會的高階人事員額、任期，以及任命的制度規範。

表 5-3 行政院直屬機關高階人事員額、任期、任命情況(1988~2010)

機關名	法治化	首長、次長等高階官員的員額	任期	任命
(1)行政院本部	1928	1、院長、副院長各 1 人(1946 年)，政務委員 5 人至 7 人，秘書長 1 人，副秘書長 1 人(1947 年)。	不固定	行政院院長提請總統任命
		2、院長、副院長各 1 人，政務委員 7 人至 9 人，秘書長 1 人，副秘書長 2 人		

		(2010年)。
(2)內政部	1928	1、部長，政務、常務次長(1928年) 2、部長，政務、常務次長各1人(1946年) 3、部長，政務次長1人、常務次長2人(1995年)
(3)外交部	1928	1、部長，政務、常務次長(1928年) 2、部長，政務、常務次長各1人(1963年) 3、部長，政務次長1人、常務次長1或2人(1968年)
(4)國防部	1946	1、部長1人，副部長1人，常務次長3人(1970年) 2、部長1人，副部長2人，常務次長2人(2000年)
(5)財政部	1928	1、部長，政務、常務次長(1928年) 2、部長1人，政務次長1人，常務次長1人(1981年) 3、部長1人，政務次長1人，常務次長1至2人(1991年)
(6)教育部	1928	1、部長，政務、常務次長(1928年) 2、部長1人，政務次長1人，常務次長1或2人(1968年) 3、部長1人，政務次長1人，常務次長2人(1973年)
(7)法務部	1980	1、部長1人，政務次長1人，常務次長1人(1980年) 2、部長1人，政務次長1人，常務次長2人(1997年)
(8)經濟部	1949	1、部長，政務、常務次長(1949年) 2、部長1人，政務次長1人，常務次長1至2人(1968年) 3、部長1人，政務次長1人，常務次長2人(1981年)
(9)交通部	1928	1、部長，政務、常務次長(1928年) 2、部長1人，政務次長1至2人，常務次長2人(1995年)。
(10)蒙藏委員會	1929	1、委員長1人，副委員長1人(1929年) 2、委員長1人，副委員長2人(1947年)
(11)僑務委員會	1931	1、委員長1人，副委員長1人(1931年)

行政院
院長提
請總統
任命

不固定

		2、委員長 1 人，副委員長 2 人(1947 年)		
		3、委員長 1 人，副委員長 2 或 3 人(1981 年)		
(12)主計處	1959	1、處長 1 人，副處長 1 人(1959 年)		
		2、處長 1 人，副處長 1 或 2 人(1983 年)		
(13)新聞局	1952	1、局長 1 人，副局長 1 人(1952 年)		
		2、局長 1 人，副局長 2 人(1973 年)		
(14)衛生署	1970	1、署長 1 人，副署長 2 人(1970 年)		
		2、署長 1 人，副署長 3 人(2004 年)		
(15)環境保護署	1987	1、署長 1 人，副署長 2 人(1987 年)		
(16)海岸巡防署	2000	1、署長 1 人，副署長 2 或 3 人(2000 年)		
(17)故宮博物院	1986	1、院長 1 人，副院長 2 人(1986 年)		
(18)大陸委員會	1991	1、主委 1 人，副主委 2 至 3 人(1991 年)		
(19)經濟建設委員會	1984	1、主委 1 人，副主委 1 至 3 人(1984 年)		
(20)國軍退除役官兵輔導委員會	1955	1、主委 1 人，副主委 2 人(1955 年)		
(21)青年輔導委員會	1982	1、主委 1 人，副主委 1 人(1982 年)		
(22)國家科學委員會	1972	1、主委 1 人，副主委 1 或 2 人(1972 年)		
		2、主委 1 人，副主委 2 或 3 人(1982 年)		
(23)研究發展考核委員會	1986	1、主委 1 人，副主委 2 人(1986 年)	不固定	行政院 院長提 請總統 任命
(24)農業委員會	1984	1、主委 1 人，副主委 2 人(1984 年)		
		2、主委 1 人，副主委 3 人(1998 年)		
(25)文化建設委員會	1981	1、主委 1 人，副主委 1 或 2 人(1981 年)		
		2、主委 1 人，副主委 2 人(1994 年)		
(26)勞工委員會	1987	1、主委 1 人，副主委 2 人(1987 年)		
(27)公共工程委員會	1995	1、主委 1 人，副主委 2 人(1995 年)		
(28)原住民族委員會	1996	1、主委 1 人，副主委 2 人(1996 年)		
		2、主委 1 人，副主委 3 人(2002 年)		
(29)體育委員會	1997	1、主委 1 人，副主委 2 或 3 人(1997 年)		
(30)客家委員會	2001	1、主委 1 人，副主委 2 人(2001 年)		
(31)金融監督管理委員會	2003	1、主委 1 人，副主委 2 人(2003 年)	4 年(2003 年)	
(32)北美事務協調委員會	1979	1、主委 1 人(1979 年)		行政院長 指定
			不固定	由行政 院秘書 處統辦
(33)法規委員會	1987	1、主委 1 人(1987 年)		

(34)人事行政局 ⁸⁰	1993	1、局長 1 人，副局長 2 人(1993 年)	不固定	
(35)中央銀行	1935	1、總裁 1 人，副總裁 2 人(1935 年)	3 年(1935 年) 5 年(1979 年)	行政院 長提請 總統任 命
(36)原子能委員會	1970	1、主委 1 人(1970 年) 2、主委 1 人，副主委 2 人(1992 年)	不固定	
(37)中央選舉委員會	1980	1、主委 1 人(1980 年) 2、主委 1 人、副主委 1 人(2009 年)		
(38)公平交易委員會	1991	1、主委 1 人，副主委 1 人(1991 年)	3 年(1991 年)	
(39)消費者保護委員會	1994	1、主委 1 人(1994 年)	不固定	行政院副 院長兼任 主委
(40)飛航安全調查委員會	2001	1、主委 1 人(2001 年)	3 年(2001 年)	行政院長 指定
(41)國家通訊傳播委員會	2005	1、主委 1 人，副主委 2 人(2005 年) 2、主委 1 人，副主委 1 人(2007 年)	4 年(2005 年)	委員互選 (2005)

資料來源：由作者自行整理自附表 B⁸¹

如表 5-3 所呈現的資料，我們可以發現到兩千零一十年為止，行政院包括院本部在內，一共有四十一個部會，且法定高階行政官員的最高員額，更高達一百三十七人之多。⁸²而在這四十一個部會當中，就成立時間而言，較早成立的如行政院院本部、內政部、外交部、財政部等部會，早在一九二八年就已經成立，是早於三六憲法的實行，就已經存在的部會。

相較之下，較晚成立的部會，就有如兩千零一年成立的客家委員會、兩千零三年成立的金融監督管理委員會，以及最晚成立的國家通訊傳播委員會(兩千零五年)等相關部會。所以，若是就各個部會成立時間的先後觀之，不難發現我們

⁸⁰ 人事行政局雖然是在一九九三年，才因為行政院人事行政局組織法的通過，因而完成了組織法治化，但該機關其實早在一九六七年就已經設置。關於該組織的沿革，請參考行政院人事行政局網站 <http://www.cpa.gov.tw/mp.asp?mp=1>

⁸¹ 表 5-3 所呈現的資料，是到兩千零一十年為止，包括行政院院本部在內，一共四十一個部會，相關法規所規定的機關首長、次長，以及行政院政務委員、行政院秘書長、行政院副秘書長等，高階行政官員的員額規範。不過，在此必須強調的是，在行政院院本部那一個欄位當中，所列出兩千零一十年，行政院院本部的高階行政官員員額規定。此一規定確實是在兩千零一十年通過的規範，不過到兩千零一十年為止，尚未正式施行。所以，我們在進行行政院暨所屬部會的高階行政人員員額估算時，並沒有採取這個新的規定，而是採取既有的法規所規定的員額，進行總員額數目的估算。

⁸² 就行政院暨所屬部會的高階行政人員員額估算，還必須說明的是，因為相關法規規定，消費者保護委員會主任委員，是由行政院副院長兼任。所以，在行政院暨所屬部會的高階行政官員，實際總員額數的估算上，我們將消費者保護委員會主任委員此一員額數去除。因此，整個行政院暨所屬部會的高階行政官員，實際總員額數的估算，一共是 138 - (減)1 = 137 人。也就是說到兩千零一十年為止，根據相關法規的規定，整個行政院暨所屬部會的高階行政官員，實際總員額數為一百三十七人。

所要討論的行政院所涵蓋的各個部會，就成立的時間先後而言，是存有相當大的差別的。當然，這樣的情況反映出，在部會的歷史悠久性上，是有著明顯的差異性。

此外，如果進一步觀察行政院所屬部會的高階行政官員(首長、次長層級)員額，可以發現歷年來，法定的員額並非是完全沒有變動。就以財政部為例，於一九二八年的財政部組織法規範當中，僅規定設有部長、政務、常務次長等高階行政官員，有趣的是這些規範當中，並沒有具體的在法條當中，列出常務、政務次長的員額。

不過到了一九八一年的財政部組織法修訂之後，就在法條當中具體的規範了，財政部設部長一人、政務次長一人、常務次長一人。如果就這樣的內涵而言，基本上沒有太大的改變，唯一的差異在於，將高階行政官員的員額，明確呈現在財政部組織法的條文當中。而到了一九九一年，財政部組織法再一次進行首長員額方面的修訂，於該次條文的修訂，常務次長的員額，被擴增為可以設置兩位常務次長。然而，類似於財政部的情況，其實也可以在其他部會的相關組織法規變革當中發現。

所以，由此我們可以得知的是，一些成立時間較早的部會，在早期的組織法規當中，基本上並沒有具體設下高階行政官員的員額數，而將員額用文字明確的規範在相關的組織條文當中，往往都是在行憲之後的相關組織法規修訂才加以規範。此外，在相關員額的規範上，除了首長必然是只有單一名額之外，在次長的員額規範上，多數部會是有一個以上的員額，而且值得注意的是，整體而言，隨著各部會組織法的修訂，高階行政官員的員額數，是有所擴增的。

至於就各個部會的高階行政官員的任期而言，包括行政院院本部在內的四十一個部會當中，僅有金融監督管理委員會、中央銀行、公平交易委員會、飛航安全調查委員會、國家通訊傳播委員會等五個部會，有明確在相關組織法規當中，設下三到五年長度不一的固定任期，使得這些部會的高階官員擁有任期保障。相較之下，其餘的三十六個部會，各個部會的高階行政首長、次長等，均沒有固定的任期。

而且高階行政官員，具有固定任期，以及沒有固定任期的部會比率，分別為百分之十二(五個)及百分之八十八(三十六個)。所以，由此我們可以瞭解到，行政院所屬的部會當中，高階行政官員，就任期而言是有相當高的彈性，絕大多數皆非是任命之後，就受到任期保障的職位。而且這些任期彈性極高的職位，也正是總統用以進行高階人事調動，進而掌控各個行政院所屬部會，所不可或缺的制度工具。

最後，如果進一步觀察各個部會的行政首長任命，可以發現包括行政院院本部，四十一個部會當中，僅有法規委員會(行政院秘書處辦理)、消費者保護委員會(行政院副院長兼任主委)、飛航安全調查委員會(行政院長指定)、北美事務協調委員會(行政院長指定)、國家通訊傳播委員會(由委員互選產生)等五個部會，並非採取行政院長提請總統任命的方式為之。

而其餘三十六個部會均採取，由行政院院長提請總統任命的方式，進行部長、次長層級的高階行政官員任命。這種行政院長提請總統任命的任命方式，配合上由憲法增修條文和三六憲法本文所建構起，由總統全面掌控行政院長去留的憲法規範下。很明顯的，這些部會的高階行政官員，以及行政院院長的去留，在制度上幾乎完全是掌控在總統的手中。

由以上的討論，我們可以得知，依據相關的憲法，以及法律規定，包括行政院本部在內的四十一個部會當中，可以由總統任意進行高階人事任免，並且不會有任命之後，就有任期保障的部會，一共有三十三個部會之多。因此，本文選取這三十三個部會，進行高階行政官員控制的討論。

至於，不列入討論的部會有(1)金融監督管理委員會(具有任期保障)、(2)北美事務協調委員會(主委由行政院長指定)、(3)法規委員會(人事由行政院秘書處辦理)、(4)中央銀行(具有任期保障)、(5)公平交易委員會(具有任期保障)、(6)消費者保護委員會(主委由行政院副院長兼任)、(7)飛航安全調查委員會(具有任期保障)、(8)國家通訊傳播委員會(主委、副主委由委員互選、有任期保障)等八個部會。

將這八個部會扣除之後，以下以表 5-4 呈現包括行政院院本部在內，一共三十三個行政院所屬部會，從一九八八年到兩千零一十年之間，隨著不同的總統在任，部會數目的增加，以及首長、次長層級高階行政首長數目的增長情況。

如表 5-4 所呈現的歷年來行政院各部會，以及部會的高階行政官員數目，我們可以發現，在一九八八年的時候，包括行政院院本部在內，可由總統任意任免高階行政官員的部會就有二十七個，而這些部會所屬的高階行政官員數目，更有九十二位之多。兩相對照之下，在兩千零一十年的時候，該類部會的數目增長到三十三個，累計部會增長比率為百分之二十二，歷年來一共增加了六個部會。而在高階行政官員數方面，在兩千零一十年的時候，人數增加到一百二十四人，歷年來的累計高階行政官員增長比率，有百分之三十五之多。

表 5-4 歷年來行政院各部會暨高階行政官員數目(1988~2010)⁸³

總統(任期別)	西元年(民國)	部會數目	累增率	高階行政官員數	累增率
	1988 (77)	27	-----	92	-----
李登輝(繼任)	1989 (78)	27	0.00	92	0.00
	1990 (79)	27	0.00	92	0.00
	1991 (80)	28	0.04	97	0.05
李登輝(首任)	1992 (81)	28	0.04	99	0.08
	1993 (82)	28	0.04	99	0.08
	1994 (83)	28	0.04	99	0.08
	1995 (84)	29	0.07	105	0.14
	1996 (85)	30	0.11	108	0.17
李登輝(連任)	1997 (86)	31	0.15	113	0.23
	1998 (87)	31	0.15	114	0.24
	1999 (88)	31	0.15	117	0.27
	2000 (89)	32	0.19	118	0.28
陳水扁(首任)	2001 (90)	33	0.22	121	0.32
	2002 (91)	33	0.22	122	0.33
	2003 (92)	33	0.22	122	0.33
	2004 (93)	33	0.22	123	0.34
陳水扁(連任)	2005 (94)	33	0.22	123	0.34
	2006 (95)	33	0.22	123	0.34
	2007 (96)	33	0.22	123	0.34
	2008 (97)	33	0.22	123	0.34
馬英九(首任)	2009 (98)	33	0.22	124	0.35
	2010 (99)	33	0.22	124	0.35

資料來源：由作者自行整理自行政院首頁、各部會組織法

⁸³ 表 5-4 所呈現，關於部會數的累增率，是以一九八八年的部會數目作為基數，然後以歷年的部會數，減去這個基數之後，除以一九八八年的部會數目。例如我們要計算到了兩千零一十年的時候，相較於一九八八年有多少部會的累增率，就是以兩千零一十年的部會數 - (減去)一九八八年的部會數，然後再以這兩個年度的差 / (除以)一九八八年的部會數。其具體的計算就是 $(33 - 27) / 27 = 0.22$ 。同樣的在高階行政官員數的累增率方面，其估算方式是類似的，可以依此類推。例如我們想要得知兩千零一十年，相較於一九八八年呈現的高階行政官員數的累增率，其具體的計算為： $(124 - 92) / 92 = 0.35$ 。

從這樣的對照，我們可以發現，歷年來高階行政官員數的增長，是遠超過部會數目的累計增長。這種情況所反映的是，在臺灣政治自由化、民主化之後，當部會首長必然只能有一個的原則下，各個部會所配置的次長人數，必定是呈現出擴張的趨勢。而高階行政官員數目的擴張，同時也意味著，掌握著人事任免權的總統，有著更大的彈性，可以透過人事任免的方式，進而達到掌控行政部門的目的。因為當可供總統進行人事任免的職位，擴張的情況下，總統所掌握的人事籌碼就隨之增加，同時可以操弄的空間也隨之擴張。

除了觀察部會數目，以及高階行政官員人數，相較於一九八八年，到兩千零一十年為止，所呈現出的累計增長之外。如果我們進一步觀察，在不同的總統主政期間，所呈現的部會以及高階行政官員，部會數目、官員人數增長情況，其實有著相當有趣的差異。就以部會的數目而言，到兩千零一十年為止，累計增長率為百分之二十二。不過事實上，百分之二十二的累計部會數目增長，早在兩千零一年就已經達到百分之二十二。所以，換句話說在兩千零一年到兩千零一十年間，並沒有新增可以讓總統，在完全毫無任期保障的情況下，任意進行高階行政官員任免的部會。

在部會數的增長之外，如果我們進一步觀察高階行政官員的增長，同樣到兩千零一十年為止，看似有百分之三十五的累計增長。不過實際上百分之三十五的累計增長，早在兩千零二年就已經達到百分之三十三，而在隨後的幾個年度當中，所呈現的累計增長，就相對的有限了。

而且若是將觀察的時間點往回推，我們可以發現在李登輝總統主政期間，尤其是在一九九零年代初期到兩千年間，高階行政官員人數，就有百分之二十八左右的累計增長。相較之下，在陳水扁總統主政期間，雖然高階行政官員人數，也有所增長，不過僅有增加了百分之六左右，使得累計增長達到百分之三十四。

因此，由以上的分析我們可以發現，就整個行政院所涵蓋的部會而言，包括院本部在內一共有四十一個部會之多。而這四十一個部會當中，有高達百分之八十的部會(三十三個部會)，法定員額有一百二十四位(百分之九十點五)高階行政官員，是可以由總統隨意任免，且是不存有任期保障的。

也因為如此，使得總統可以透過這些高階人事的任免，而能夠以人事的操弄，進而掌控龐大的行政部門。此外，若是進一步觀察歷年來，可以任由總統操控的部會，以及高階行政官員數的增長，我們可以發現，不論是部會數目，或者是高階行政官員的人數，皆呈現出可觀的累計增長。

更為值得一提的是，不管是部會數的增長，或者是高階行政官員數目的增長，

主要均發生在李登輝總統主政期間。所以，很明顯的李登輝總統，不但是推動憲法增修條文制訂，進而奠定下臺灣在政治自由化、民主化之後，讓總統能夠在制度上掌控行政權的奠基者。

同時，台灣在一九八零年代晚期之後，整個行政部門的部會擴增，高階行政官員人數擴編，也可以說是在李登輝總統主政期間進行。而隨後如陳水扁、馬英九當權，從兩千年到兩千零一十年為止，皆是在李登輝總統所奠定的制度框架當中，透過高階人事任免的手段，進而達到掌控行政部門的目的。⁸⁴

第三節 總統面對的國會與執政黨

在前一節說明了總統所能掌控的行政院所屬各部會的增加情況，以及各部會高階行政官員數的變化狀況之後。接著在這一節我們將觀察的重心放在，台灣在政治自由化、民主化之後，先後執掌權柄的李登輝、陳水扁、馬英九等三位總統，其所面對的國會(立法院)環境，以及和執政黨之間所呈現的關係。

由此我們能夠在總統所具有的制度權力，以及所能掌控行政部門的探討之外，可以更進一步得知，台灣在政治自由化之後的總統，其所面對的政治環境。以下，就先以表 5-5 呈現，一九八七年至兩千零八年間，一到七屆立法院，所呈現的政黨結構。

如表 5-5 所呈現的第一~七屆立法院政黨組成結構，我們可以發現在一九八七年時，由增額立法委員、未改選的資深立法委員等所構成的立法院，國民黨佔有百分之九十三點二的席次比率。相較之下，這個時候的民進黨所佔有的立法委員席次，僅有百分之三點四左右，而其他背景的立法委員所佔有的比率，同樣為百分之三點四左右。

由此可以得知，這個時候的國會權力生態，是一個由國民黨絕對獨大的狀況，而民進黨及其他黨籍立法委員，在整個立法院當中，是完全不具有實質影響力的。然而，這種國民黨絕對獨大的權力格局，一直到一九九零年代初期，第一屆立法委員全面退職之前，並沒有出現太大的改變。

而到了一九九二年國會全面改選之後，國民黨所能佔有的席次比率為百分之

⁸⁴ 在此必須加以說明的是，在馬英九主政之後，行政院組織法於兩千零一十年一月十二日正式被加以修改，並且即將在兩千零一十二年一月一日正式施行。在新的行政院組織法當中，有諸多部會遭到整併，讓整個既有的行政院所呈現的部會結構，以及高階行政首長的員額，是有所改變的。不過由於本文所討論的時序，是一九八八年到兩千零一十年，所以對於兩千零一十年一月修訂的行政院組織法，並不加以著墨，僅在此以註解的方式提醒讀者。

五十九，相較於第一屆立委的席次比率，大幅度減少了百分之二十九之多。不過擁有將近六成左右立委席次的國民黨，依然可以說是握有實質過半數的優勢，所以還是可以主導立法院的議事。

相較之下，在第二屆立法委員當中，民進黨所能佔有的席次為百分之三十一點七，相較於第一屆立委，出現了百分之二十四的差距，席次大幅度的擴張，而具有其他背景的立法委員，所佔的比率為百分之九點三。所以，我們可以發現，在一九九二年至一九九五年間，第二屆立委期間，雖然因為民進黨的勢力大幅度的擴增，使得國民黨也不得不在特定的議題上，透過協商納入民進黨的意見，不過對於還是擁有百分之五十九左右席次的國民黨而言，依然可以是立法院的主導者。

表 5-5 第一~七屆立法院政黨組成結構(1987~2008)

年度	總統	屆次	國民黨	民進黨	新黨	親民黨	台聯黨	其他	總數
1987	-----	一	0.932	0.034	-----	-----	-----	0.034	325
1990			0.882	0.077	-----	-----	-----	0.041	271
1992	李登輝	二	0.590	0.317	-----	-----	-----	0.093	161
1995		三	0.518	0.329	0.128	-----	-----	0.024	164
1998		四	0.547	0.311	0.049	-----	-----	0.093	225
2001	-----	五	0.302	0.387	0.004	0.204	0.058	0.044	225
2004	陳水扁	六	0.351	0.396	0.004	0.151	0.053	0.044	225
2008	馬英九	七	0.717	0.239	0.000	0.009	0.000	0.035	113

資料來源：原始資料取自政治大學選舉研究中心網站，1987、1990 年第一屆立委名鑑、立法院國會圖書館網站(歷屆委員)，表格內容由作者自行整理

情況到了一九九五年的第三屆立委選舉，由於新黨從國民黨分裂，國民黨所佔有的立委席次，下降至百分之五十一點八，相較於第二屆立委呈現出七個百分點左右的落差。在這樣的情況下，國民黨在立法院所能佔有的勢力，可以說僅是呈現出勉強的形式過半，因為只要稍有動員不力，或者是有少數黨籍立委臨陣倒戈，那麼勢必會遭受挫敗。

相較之下，民進黨在這一次的立法委員選舉當中，獲得了百分之三十二點九的席次，相較於第二屆立委，席次些微增加百分之一點二左右。至於從國民黨分裂的新黨，在這一次的選舉當中，則是佔有百分之十二點八的席次，而具有其他背景的立委則佔有百分之二點四的席次。而到了一九九八年第四屆立委選舉，國民黨取得百分之五十四點七的席次，依然維持取得過半的席次比率。

由以上的討論可以發現，當李登輝總統於一九八八年一月十三日，由副總統接任蔣經國總統所遺留下來的任期之後，一直到兩千年五月二十日，連任任期任滿下臺前，都面對的是由國民黨過半的國會。雖然，在隨著李登輝總統由繼任，到首任總統期間，最後到了連任的任期間，國民黨在立法院內的席次可以說是逐漸的遞減，甚至呈現出維持在一個勉強過半的格局。不過，對於李登輝總統而言，在他主政的十二年間，始終是坐擁佔有過半席次優勢的國會。

而這樣的情況到了兩千年，民進黨籍的總統候選人，陳水扁當選總統之後，其所面對的就是一個截然不同的國會生態。在兩千年取得政權的陳水扁總統，其所屬的政黨民進黨，在立法院僅擁有百分之三十一點一的席次。雖然，在兩千零一年的第五屆立委選舉，民進黨獲得百分之三十八點七的立法委員席次，而同樣是泛綠陣營的台聯黨，也取得百分之五點八的立法委員席次。

但整個泛綠陣營所能佔有的立法委員席次比率，依然只有百分之四十四點五的席次，並未取得過半的席次。而同樣的情況也發生在兩千零四年，第六屆立委選舉，在該次選舉當中，民進黨所佔有的立委席次比率為百分之三十九點六，台聯黨則是取得百分之五點三的席次，兩個政黨一共取得，百分之四十四點九的立委席次，一樣沒有能夠過半。

所以，由此我們可以明顯了解到，民進黨籍總統陳水扁主政的八年之間，相較於李登輝坐擁過半的國會，是完全不同的命運，直到陳水扁總統在兩千零八年五月二十日卸任之前，始終沒有能夠擁有過半的國會支持。不過值得一提的是，雖然民進黨始終沒有能夠在國會取得過半的席次，但在陳水扁總統主政的八年之間，由於國民黨的分裂，所以也幾乎呈現出沒有任何一個政黨過半的國會格局。而民進黨則是曾經在第五、六屆立委期間，以將近四成的席次，成爲一個沒有能夠過半、影響力相對有限的國會第一大黨。

最後，兩千零八年的第七屆立委選舉，在「國會減半、單一選區兩票制」的選制變革之下，加上泛藍政黨的整合，國民黨一舉佔有高達百分之七十一點七的立委席次。相對的，民進黨僅獲得百分之二十三點九的立委席次，和國民黨之間呈現出高度的席次落差。

這也是台灣自從一九九零年代初，隨著政治民主化，國會全面改選以來，在立法院當中，所呈現出政黨勢力，最高度落差的情況。此外，同樣在兩千零八年，國民黨籍總統候選人馬英九，取得總統大選的勝利，獲得了中央政府的執政權。一時之間，台灣再一次的回到一黨獨大的政治格局，而且是由國民黨，一方面在立法院佔有絕對多數席次，另一方面又取得總統職位，同時掌控行政權。

由以上的討論可以明確得知，在台灣政治自由化之後的三位總統，從一九八八年到兩千零一十年為止，是面對著兩種截然不同的國會權力格局。國民黨籍的李登輝(1988~2000)、馬英九(2008~2010)，所面對的是一個由國民黨掌握過半席次，甚至是有著絕對獨大優勢的國會權力結構。相較之下，民進黨籍的陳水扁總統，在其八年的任期(2000~2008)當中，雖然民進黨曾經一度以接近四成的席次比率，成為國會第一大黨，但始終是處在一個沒有能夠過半的國會權力格局之下。

此外，從總統歷年來面對的國會權力結構也可以發現，如果沒有一九九七年的第四次憲法增修條文的制訂，將行政院院長的任免權力完全交給總統。民進黨於兩千年到兩千零八年的主政期間，始終沒有能夠擁有立法院的過半席次，因此根本不可能讓陳水扁總統提名的行政院院長被提名人，順利通過立法院的同意權行使。

所以，我們更可以得知，在政治自由化之後，隨著國會必須定期的改選，如果沒有憲法增修條文的一再修訂，並且將行政院院長的任命權完全交給總統，實際上，總統是可能因為無法掌握國會多數，而沒有能夠完全掌控行政院的高階人事任免。那麼，當總統面對不同的國會生態的情況下，其又和執政黨之間維持什麼樣的關係呢？以下，就以表 5-6 呈現，一九八八年至兩千零一十年間，政治自由化至二次政黨輪替期間，總統與執政黨之間的關係。

表 5-6 總統、執政黨黨主席、行政院長(自由化前期至二次政黨輪替 1988~2010)

屆次	年度	總統	執政黨黨主席	行政院院長(任期)
七	1988/1~1990/5	李登輝	李登輝 (1988/1~2000/3)	11、俞國華 (1984/6 ~ 1989/6) 同意權 (93.0 %) 蔣經國提名
	(以副總統承接總統 剩餘任期)			12、李 煥 (1989/6 ~ 1990/6) 同意權 (86.8 %) 李登輝提名
八	1990/5~1996/5	陳水扁	陳水扁 (2000/5~2008/5)	13、郝柏村 (1990/6 ~ 1993/2) 同意權 (81.6 %) 李登輝提名
				1、連戰 (1993/2~1996/2) 同意權 (76.2 %) 李登輝提名 連戰 (1996/2~1997/9) 同意權 (51.8 %) 李登輝提名
九	1996/5~2000/5			2、蕭萬長 (1997/9~2000/5)
十	2000/5~2004/5	陳水扁	陳水扁 (2000/5~2008/5)	3、唐飛 (2000/5~2000/10)
				4、張俊雄 (2000/10~2002/2) 5、游錫堃 (2002/2~2004/5)

		(10、11 屆 2002/7~2004/12)	
		3、蘇貞昌(黨員直選)	
		(11 屆 2005/1~2005/12)	
		4、游錫堃(黨員直選)	6、游錫堃 (2004/5~2005/2)
十一	2004/5~2008/5	(11 屆 2006/1~2007/9)	7、謝長廷 (2005/2~2006/1)
		5、陳水扁(總統兼任)	8、蘇貞昌 (2006/1~2007/5)
		(11 屆 2007/10 ~2008/1)	9、張俊雄 (2007/5~2008/5)
		6、謝長廷(代理主席)	
		(11 屆 2008/1~2008/5)	
		1、吳伯雄	
十二	2008/5~	(2007/4~2009/10)	10、劉兆玄 (2008/5~2009/9)
	馬英九	2、馬英九(同額競選)	11、吳敦義 (2009/9~)
		(2009/10~)	

資料來源：相關資料分別取自總統府網站、行政院網站、國民黨中央黨部網站、民進黨中央黨部網站，表格內容由作者自行整理。

如表 5-6 所呈現的資料，我們可以發現在李登輝擔任第七、八、九屆總統，長達十二年左右的任期間，在其總統的任期之中，幾乎全程兼任國民黨黨主席的職位。即便是在一九九七年第四次憲法增修條文制訂之後，總統在憲法上已經掌握了行政權，可以說已經達到權力極大化，但總統兼任國民黨主席的情況依然沒有改變。所以，我們可以得知，在李登輝主政期間，總統和執政黨之間的關係，很明確的就是透過掌握黨權，也才有可能利用國會的過半優勢。

而很明顯的，就因為李登輝總統身兼國民黨黨主席，所以在一九八九年到一九九六年間，其所提名的行政院院長，皆能在絕大多數黨籍立委支持的情況下，獲得立法院的同意。不過值得一提的是，在第四次憲法增修條文，將行政權歸屬於總統之後，行政院長的任命就不再需要立法院同意。而之所以，在一九九七年之後，李登輝總統依然要持續兼任國民黨黨主席，主要目的在於透過黨的體系，進而影響立法院，才能夠讓行政院順利持續的，獲得來自於立法院的支持。

然而，隨著兩千年首次政黨輪替，陳水扁總統雖然一再表示要退出政黨活動，成為全民總統。不過，陳水扁總統在上任大約兩年之後，還是在兩千零二年七月，兼任民進黨黨主席，進入所謂的「黨政同步」時期，走向黨政領導一元化的格局(許玉君，2002)。而這種黨政領導一元化的政治格局，從兩千零二年開始，一直持續到兩千零四年底，陳水扁總統才因為縣市長大選的失利，辭去黨主席職務，因而結束黨政同步的時期。

雖然，民進黨所謂的「黨政同步」，常被拿來和以往國民黨的「以黨領政」加以比擬。不過事實上，黨政同步的本質是走向黨政領導的一元化，已經能夠掌

控行政權的總統，透過黨的平臺，進而協調、操弄立法部門。而不是如同以往的國民黨主政時期，在制度還沒有將行政權歸屬於總統的情況下，採取以兼任黨主席的方式，以黨來掌控行政權。

最後，在兩千零八年當選總統的馬英九，雖然不只一次公開宣示，不管如何，將不會如同陳水扁總統一樣，違背政治承諾，兼任黨主席一職(戴安瑋，2002；胡祖慶，2008)。不過，當馬英九在兩千零八年五月就職之後，在不到一年半的兩千零九年十月，就以同額競選的方式，取得了國民黨黨主席職位，比之前其所批判的陳水扁總統，更快擁抱黨政領導一元化的模式。

對於這樣的情況，同樣的我們認為，在制度上已經將行政權，歸屬於總統之際，馬英九身兼國民黨黨主席，其主要的目的，不是爲了要透過黨來領政，而這個時候黨的主要作用，就是成爲馬英九協調、操弄、控制立法部門的平臺。因爲掌握了國民黨黨主席一職，就掌握了國民黨龐大的輔選資源，同時也握有黨的提名權。在這樣的情況下，身兼國民黨黨主席的馬英九，就可以掌控這些需要國民黨提名，並且挹注相關政治資源的黨籍立委。

所以，由以上的討論我們可以得知，台灣在一九八零年代末、一九九零年代初，開啓政治自由化、民主化的腳步之後，作爲人民權力代理人的總統，也必須面對權力結構不一的國會。如果沒有因爲一九九七年，第四次憲法增修條文的修訂，將行政院院長任命權完全交給總統，那麼如陳水扁總統，就可能面對因爲未能掌握過半的國會，而沒有能夠完全掌控行政權力。

然而，雖然總統在一九九七年之後，已經因爲能夠任意任免行政院院長，而能夠完全掌控行政權力，但是不論是李登輝、陳水扁，或者是晚近的馬英九，皆沒有因此就不兼任執政黨黨主席。之所以如此，因爲只有在兼任執政黨黨主席的情況下，才有可能除了掌握行政大權之外，也同時能夠透過黨機器，進而影響立法院的權力運作。

第四節 小結

在這一節我們分別討論了，由憲法增修條文賦予總統的權力、總統所能任意操控的部會範圍與高階行政官員數目，以及總統所面對的國會(立法院)權力生態，和執政黨的關係之後。首先，我們可以明確得知，隨著台灣政治自由化、民主化，於一九九零年代初制訂，並且頻繁修訂的憲法增修條文，確實在第四次增修，賦予總統可以任意任免行政院院長的權力。

而這個權力的掌握，使得總統得以在制度上，可以不需要來自於過半的國會支持，就能夠全面的掌控行政院各部會的高階人事任免。在這樣的制度環境當中，可以說是確立了「總統有權、行政院長有責」的權力運作模式。而且在行政院院長的權力正當性，完全來自於總統任命的狀況下，使得行政院各部會的高階行政官員，更是由總統全面掌控。

其次，就總統可以任意操控的行政院部會，以及這些部會的高階行政官員數目觀之，包括行政院院本部在內，到兩千零一十年為止，一共有四十一個部會，一百三十七位法定高階行政官員的員額。而在相關部會當中，可由總統任意進行高階行政官員任免的部會，一共有三十三個之多，佔總部會數的百分之八十。此外，這些部會的法定高階行政官員的員額，也有一百二十四位，佔總法定高階行政官員員額數的百分之九十點五之多。由此我們可以明確得知，總統可以任意介入影響的範圍相當之廣泛，同時可以操弄的高階行政官員數目也非常之龐大。

最後，在台灣政治自由化之後的總統，隨著國會定期改選，沒有能夠如同政治自由化之前，面對一個執政黨擁有絕對過半席次的國會。所以，如果沒有透過增修條文的制訂，總統勢必有可能因為無法取得國會的過半支持，而沒有能夠掌控行政院。這樣的情況，就以兩千年到兩千零八年間執政的陳水扁總統而言，雖然民進黨曾經一度是未能過半的國會最大黨，但如果沒有增修條文賦予總統行政院院長任免權，陳水扁勢必因為未能取得國會支持，而無法掌控行政院。

然而，即便總統已經在一九九零年代中之後，在制度上完全取得行政院的掌控權。但不論是國民黨籍的李登輝、馬英九，或者是民進黨籍的陳水扁總統，不管是否曾經承諾過，在總統任期間不兼任執政黨黨主席，皆毫無例外的，透過以兼任執政黨黨主席的方式，藉由黨機器的掌控，進而影響立法院的權力運作。由此更可以得知，在政治自由化之後的歷任台灣總統，除了掌控行政院之外，更是對於國會的權力運作，有著不容忽視的企圖心，以及實質的影響力。

第六章 總統的高階政務及事務官員控制模式

在第五章探討了台灣於政治自由化之後，總統在憲法當中，隨著憲法增修條文的制訂，所能獲得的權力、總統可以任意操弄的行政院各部會，以及總統所要面對的國會權力結構環境之後。接著，在這一章我們將以包括行政院院本部在內的三十三個部會，所呈現的高階行政官員更替的實證資料，從總體資料變化的分析，了解我們在第四章所提及的假設一、假設二、假設三，是否能在實證資料當中獲得支持。

第一節 自由化後的高階行政官員控制模式

在第一節當中我們所要探究的是，台灣於一九八零年代末，在政治自由化之後，以繼任蔣經國總統剩餘任期，而上臺的李登輝總統(非政黨輪替下的局內人總統)、在兩千年因為首度政黨輪替，而獲得總統職位的陳水扁總統(政黨輪替下的局外人總統)，以及在兩千零八年，因為二次政黨輪替，而掌握中央執政權的馬英九(政黨輪替下的局內人總統)，對於其所能掌控的行政院各部會，分別採取了什麼樣的行政官員控制模式。⁸⁵為了回答這些問題，以下將以表 6-1、6-2、6-3，分別呈現李登輝、陳水扁、馬英九等三位總統，主政時期的行政院高階行政官員控制模式。

(一) 李登輝時期的行政官員控制

在一九八八年一月十三日，隨著蔣經國總統的逝世，時任副總統的李登輝，依據三六憲法的相關規定，繼任蔣經國總統所遺留的任期，成為法定的國家最高領導人，不過這個時候的李登輝總統，是處在一個黨、政、軍權皆付之闕如的狀態之下(張慧英，2000：3、319)。因此，我們可以得知的是，繼任之初的李登輝總統，除了是一個「非政黨輪替下的局內人總統」之外，更是處在相對弱勢的權力格局之下。那麼在這樣的情況之下，李登輝總統會以什麼樣的模式，進行高階行政官員的控制呢？以下就以表 6-1 呈現，李登輝總統繼任之後，行政院高階行政官員的更替情況。

⁸⁵ 在這一章所進行的實證資料分析，所包括的資料範圍是一九八八年到兩千零一十年，而所包括的部會則有行政院院本部在內的三十三個，可以由總統任意進行高階行政官員調動的部會。關於這三十三個部會的選取，請參考本文的第五章第二節。

如表 6-1 所呈現的是，一九八八年第一季到兩千年第一季，一共橫跨了四十九個季度，李登輝總統以高階人事調動的方式，介入行政院各部會的比率、被介入部會的高階行政官員更替比率，以及其所反映的高階行政官員控制模式。⁸⁶首先，我們可以發現李登輝總統在一九八八年第一季，隨著蔣經國總統的去世，而以副總統的身分繼任總統職位之後的五個季度(一九八八年第一季~一九八九年第一季)，對於行政院既有的高階行政官員，採取的是以(III)漸進滲透為主，然後也同時運用(IV)重點突破模式的方式，展開其繼任總統初期的高階行政官員控制。

不過，這種穿插不同的控制模式交互運用的情況，於一九八九年第二季之後到一九九二年第四季，就沒有再一次的出現，而在這一共十五個季度之間，就持續維持在僅是採用漸進滲透的官員控制模式。由此我們可以得知的是，對於剛繼任的李登輝總統而言，身處於未能掌握黨、政、軍權，相對弱勢的格局下，對於行政院高階行政官員的控制，自然是以漸進滲透的官員控制模式，將會是最佳的選擇。

此舉一方面可以滿足總統介入行政部門的需求與意圖，另一方面也不會因為一時之間，介入幅度過大、調動人員數量過多、操之過急，而必須付出施政不穩定的代價，同時也可以減少，高階人事的不穩定，對於後蔣經國時期，既有權力重組過程的影響。因為，從一九八八年第一季到一九九三年的第一季，國民黨內可以說持續不斷上演著後蔣經國時期的權力重組戲碼。

而且在這其中掌握著總統職位的李登輝，更因為在黨、政、軍等部門之間的合縱連橫，以有限的高階人事職位(國民黨秘書長、行政院院長等)作為籌碼，漸次的掌控了黨、政、軍權，也才使的總統能夠在一九九三年的第一季，對於行政院高階行政官員，進行全面性的接管。⁸⁷雖然，到一九九三年為止，三六憲法以及憲法增修條文所建構的憲政體制，尚未進行立院閣揆同意權的摘除，以及取消部分行政院院長副署權，而讓總統可以完全掌控行政院長的任命。

⁸⁶ 本文在季度別的估算上，是將李登輝從一九八八年一月到兩千年五月二十日擔任總統的期間，估算為一九八八年第一季到兩千年第一季，一共為四十九個季度。採取這樣的估算方式，會和實際的卸任日期，存有一個月又二十天左右的落差，也就是將兩千年的第二季，完全歸給了下一任的總統。雖然，採取這樣的方式進行季度的估計，會有些許的日期落差，不過事實上這個總統任期的最後一個月又二十天左右的任期，已經可說是完全的呈現看守狀態。所以，本文將不同總統交接的這一季度，歸類給下一任的總統，是一個合理的歸類方式。此外，必須強調的是，本文所進行的實證分析(總體資料分析、縱橫資料迴歸分析)，在季度的歸屬、切割上，均採取如上所述的方式為之。在此一併以註解加以說明，後續就不再一次重複。

⁸⁷ 在後蔣經國時期的權力重組過程初期，總統職位的繼任者李登輝雖然是法定的國家元首，不過因為沒有能夠掌握黨、政、軍權，所以李登輝的處境，就如同李登輝(2004：258-259)所提到的「我只是一個人而已，沒有班底、沒有情報關係、也沒有軍隊支持，可以說是什麼都沒有。在黨內也是一樣，完全不是我在掌權。我等於是典型的傀儡，就只能扮好傀儡的樣子。」。

表 6-1 李登輝總統時期的行政院高階行政官員控制模式(1988~2000)

年度	季度	介入部會比(部會數) ⁸⁸	更替官員比(人數) ⁸⁹	控制模式 ⁹⁰
1988	1	0.11 (3)	0.17 (4)	(III) 漸進滲透
	2	0.00 (0)	0.00 (0)	未進行人事操控
	3	0.44(12)	0.45(17)	(III) 漸進滲透
	4	0.07 (2)	0.25 (2)	
1989	1	0.07 (2)	0.50 (2)	(IV) 重點突破
	2	0.22 (6)	0.27(10)	
	3	0.15 (4)	0.15 (4)	
	4	0.15 (4)	0.17 (5)	
1990	1	0.15 (4)	0.29 (4)	
	2	0.37(10)	0.42(20)	
	3	0.11 (3)	0.33 (3)	
	4	0.07 (2)	0.38 (3)	
1991	1	0.04 (1)	0.33 (1)	(III) 漸進滲透
	2	0.36(10)	0.28(11)	
	3	0.11 (3)	0.36 (4)	
	4	0.04 (1)	0.20 (1)	
1992	1	0.04 (1)	0.25 (1)	
	2	0.14 (4)	0.21 (5)	
	3	0.18 (5)	0.28 (5)	
	4	0.14 (4)	0.43 (6)	

⁸⁸ 表 6-1 所呈現的季度介入部會比率，其計算方式，是以該季度有出現高階行政官員更替部會數目 / (除以) 該季度觀察的部會數目。例如 1998 年第 1 季一共有二十個被觀察部會，而在這二十個被觀察部會當中，有十個部會有高階行政官員出現被加以更替的情況。於是就可以算出 $10 / (除以) 20 = 50\%$ 的季度別介入部會比率。依此類推，表 6-2、表 6-3 的季度介入部會比率，也是以相同的方式估算，在此一併說明，以下就不重複。

⁸⁹ 表 6-1 所呈現的季度官員更替比率，其計算方式，是以該季度有出現高階行政官員更替部會的更替官員數目 / (除以) 該季度有更替高階官員部會的總高階官員人數。例如 1998 年第 1 季在我們的觀察部會當中，有十個部會有高階行政官員的更替，這十個部會一共有 40 個高階官員，而更替的高階行政官員人數有 10 人。於是就可以算出 $10 / (除以) 40 = 25\%$ 的季度更替官員比率。依此類推，表 6-2、表 6-3 的更替官員比率，也是以相同的方式估算，在此一併說明，以下就不重複。

⁹⁰ 表格 6-1、6-2、6-3 當中的控制模式判定，是以本文第三章第四節所提到的行政官員任免模式為準，相關的判定標準為**(I)全面滲透**：介入部會比率高於百分之五十，介入部會的高階行政官員更替，低於這些部會的所有高階行政官員的百分之五十。**(II)全面接管**：介入部會比率高於百分之五十，介入部會的高階行政官員更替，也高於這些部會的所有高階行政官員的百分之五十。**(III)漸進滲透**：介入部會比率低於百分之五十，介入部會的高階行政官員更替，也低於這些部會的所有高階行政官員的百分之五十。**(IV)重點突破**：介入部會比率低於百分之五十，介入部會的高階行政官員更替，高於這些部會的所有高階行政官員的百分之五十。這些模式的相關意義說明，請參考本文第三章第四節。

1993	1	0.64(18)	0.52(37)	(II) 全面接管
	2	0.18 (5)	0.29 (5)	
	3	0.04 (1)	0.20 (1)	
	4	0.18 (5)	0.26 (5)	(III) 漸進滲透
1994	1	0.18 (5)	0.19 (5)	
	2	0.11 (3)	0.40 (4)	
	3	0.07 (2)	0.50 (2)	(IV) 重點突破
	4	0.36(10)	0.25(10)	
1995	1	0.14 (4)	0.17 (4)	
	2	0.07 (2)	0.29 (2)	
	3	0.21 (6)	0.35 (7)	(III) 漸進滲透
	4	0.07 (2)	0.12 (2)	
1996	1	0.03 (1)	0.25 (1)	
	2	0.73(22)	0.52(42)	(II) 全面接管
	3	0.17 (5)	0.28 (5)	
	4	0.03 (1)	0.25 (1)	
1997	1	0.13 (4)	0.33 (4)	
	2	0.29 (9)	0.36(14)	
	3	0.35(11)	0.39(18)	
	4	0.06 (2)	0.13 (2)	(III) 漸進滲透
1998	1	0.42(13)	0.29(14)	
	2	0.10 (3)	0.14 (3)	
	3	0.13 (4)	0.17 (4)	
	4	0.10 (3)	0.16 (3)	
1999	1	0.32(10)	0.31(14)	
	2	0.19 (6)	0.22 (6)	
	3	0.00 (0)	0.00 (0)	未進行人事操控
	4	0.16 (5)	0.44 (7)	(III) 漸進滲透
2000	1	0.09 (3)	0.16 (3)	

資料來源：原始資料取自「台灣政經結構變遷資料庫的行政首長暨官僚資料庫」，表格內容由作者自行整理。

不過，隨著李登輝總統，在後蔣經國時期的權力重組過程當中，取得國民黨黨主席此一關鍵職位，並且逐漸掌握權力之後，行政院的内閣人事，就已經幾乎完全落入其掌控當中。在這一段權力重組時期，三位前後出任行政院院長職務者，分別是俞國華、李煥，以及郝柏村。⁹¹首先，就俞國華院長而言，陳明通(1995：

⁹¹ 俞國華為蔣經國時期所任命的行政院院長，李煥於蔣經國晚年擔任國民黨秘書長，而郝柏村更是在蔣經國時期就長期擔任參謀總長。

196-197)就指出在一九八八年七月的國民黨十三全會之後，當行政院長俞國華，近乎於完全接受了李登輝所提出的內閣改組名單之後，就讓外界譏諷俞內閣已經名存實亡。

而當李煥在接替俞國華，被任命為行政院長之後，也只是在小幅度異動一年前李登輝所主導的內閣，進行小幅度的內閣改組的情況之下，出任行政院院長(陳明通，1995：198)。此外，周玉蔻(1993：130-131)也指出：李登輝在李煥任行政院長期間，就已經慣於跳過行政院院長，直接指揮內閣的部會首長。同樣的，在李煥之後接任行政院長的郝柏村，自認幾乎是完全接受了李煥內閣，且同樣指出李登輝總統跳過行政院院長，直接指揮內閣的部會首長(王力行，1993：38、39、60、61)。

然而，畢竟就如胡佛(1993：XIII-XVI)所指出的：李登輝之所以任命郝柏村出任行政院長，純粹是一種爲了消解立法院對於李煥支持的政治手段操作。而且又加上郝柏村，以破壞體制爲由，不願意爲蔣仲苓升遷案副署，以及郝柏村以行政院院長身分出席軍事會議等衝突，使得李登輝、郝柏村的關係惡化，到一九九二年底時，李、郝之間幾乎已經是毫無互信可言(王力行，1993；周玉蔻，1993)。

在一九九二年十二月十九日，被稱之爲是萬年國會的立法院全面改選，而且第一屆資深立委也在一九九三年第一季全面退職之際，李登輝總統打破持續了十五個季度之久的漸進滲透模式，轉而進行介入範圍廣泛、調動人員爲數眾多的高階行政官員清洗。⁹²因此，情況到了一九九三年第一季，出現李登輝總統主政以來，首次介入部會比率過半，以及被介入部會官員更替率過半的(II)全面接管模式。

全面接管模式，在這個時候出現，其最大的意義在於，掌握行政院各部會高階行政官員調動權力的總統，不再如同往昔一般，採取相對緩和的官員控制模式，而是對行政院發動大範圍、大量的高階行政官員清洗。當然，這樣的情況也可以說是，李登輝總統在一九八八年第一季繼任總統，經歷了長達數年之久的黨政權力重組之後，雖然長期進行較爲和緩的高階行政官員控制，但是對於持續積累的委託代理人難題，也不得不所發動大規模高階行政官員控制。

然而，隨著(II)全面接管模式，於一九九三年第一季出現之後，從一九九三年第二季到一九九六年第一季，再次回到以漸進滲透爲主的型態，在這十二個季度當中，也僅在一九九四年第三季，曾經一度出現重點突破的官員控制模式。由

⁹² 這一波行政院高階行政官員的清洗，是以行政院院長郝柏村，於一九九三年一月三十日，將辭職聲明交由行政院新聞局正式對外發布之後，開啓整個人事清洗的序曲。關於郝柏村於一九九三年初辭去行政院院長職務的過程，請參考王力行(1993：350-354)。

這樣情況我們可以發現，即便李登輝總統，已經在一九九零年代初期，掌控了黨、政、軍權，可以說已經是新一代的政治強人，不過在大規模的高階行政人事更替之後，依然是有必要回歸到行政運作的常態。

因為，就算總統和高階行政官員之間，依然持續存有代理人問題，但還是要顧慮到，大規模的高階人事調動，所可能引發的施政不穩定。不過，就在維持了十二個季度的相對穩定之後，又再一次於一九九六年第二季，出現介入部會比率過半，以及被介入部會官員更替率過半的全面接管模式。這一次的全面接管，相較於一九九三年第一季的首度全面接管，雖然官員更替比率維持在百分之五十二，但有所不同的是，介入部會的比率，高達百分之七十三，同時更是李登輝總統主政期間最大範圍，以高階人事調度的手段，介入行政院各部會的情況。

而這一次更大規模行政院高階行政官員的人事清洗，其所反映的是一九九六年，首度獲得公民直選而連任的李登輝總統，相較於繼任之初，以及非公民直選時期，對於行政院的高階行政官員，發動更為大規模且深刻的高階人事控制。此外，很明顯的李登輝總統是於一九九六年，獲得公民直選連任總統之後，選擇在個人政治聲望達到頂峰的時刻，發動更大規模的人事清洗。而這一次的行政院高階行政官員清洗，同樣的也可以說是，李登輝總統在長達十二個季度(三年)，相對和緩的官員控制之後，對於持續積累的委託代理人難題，再一次發動大規模高階行政官員控制。

當然，有必要一提的是，雖然到一九九三年，李登輝總統成爲繼蔣經國之後，新一代的政治強人。不過，國民黨內於一九九零年代初的主流非主流之爭，引發新黨在一九九三年正式出走，且持續在政治舞台上，和李登輝所領導的國民黨相互較勁、對抗。而且在一九九六年首度公民直選總統時，郝柏村、林洋港、陳履安等人，紛紛以參選總統的方式，更爲強烈的挑戰李登輝的權威。

所以，我們也可以認爲，在充滿紛擾的政治環境之下，如李登輝這樣一個深刻瞭解高階行政官員利益的局內人總統，自然會選擇以漸進滲透的官員控制模式，一方面維持對於高階行政官員的控制，另一方面也能夠讓行政運作相對的穩定。此外，值得一提的是，雖然在一九九六年的第二季，出現全面接管的控制模式，不過在此之後，一直到兩千年的第一季，就再一次回到漸進滲透的官員控制模式之下。

除了依照時間序觀察的高階行政官員控制類型的變化之外，如果就介入部會的情況觀之，在這四十九個季度當中，於一九九六年第二季，有發生高階行政官員更替的部會有二十二個。所以，在這個季度的介入部會比率高達百分之七十三，爲歷年來最高。此外，在一九九三年的第一季，有發生高階行政官員更替的部會

有十八個之多，該季度的介入部會比率為百分之六十四，為各季度當中次高的比率。

由此我們可以發現的是，如果就介入部會的比率觀之，在李登輝主政約十二年，一共四十九個季度期間，以超過百分之五十以上，呈現出大規模介入部會的情況，僅有兩個季度。而在其餘的季度當中，曾經在一九八八年第三季、一九九八年第一季，分別出現百分之四十四、百分之四十二的介入部會比率之外。在李登輝總統主政的期間，有高達四十五個季度期間(百分之九十一點八)，介入部會比率是低於四成以下，甚至還有其中兩個季度，是完全沒有任何一個部會，有高階人事的更替情況出現。由此可以明顯的得知，大範圍的進行部會的人事介入，並不是李登輝總統主政期間，被其所偏好的官員控制方式。

如果就各個季度當中，有高階行政官員更替的部會，更替高階官員所佔的比率加以討論，我們可以發現，在一九八八年到兩千年間，一共有一九八九年第一季、一九九三年第一季、一九九四年第三季、一九九六年第二季等四個季度，出現百分之五十以上的高階行政官員的更替比率。⁹³而且也在一九八八年第三季、一九九零年第二季、一九九二年第四季、一九九四年第二季、一九九九年第四季等五個季度，分別出現了百分之四十五、百分之四十二、百分之四十三、百分之四十、百分之四十四的高階行政官員的更替比率。除此之外，在其餘百分之八十一點六三的季度當中，高階行政官員的更替比率，是低於四成以下的。由這樣的情況，其所同樣反映的是，針對於部會大量的進行人事調動，同樣不是李登輝總統所偏好的官員控制方式。

此外，我們進一步觀察，由介入部會比率，以及官員更替比率所構成的官員控制類型。在歷年來的各個季度當中，以漸進滲透的官員控制模式，所佔的比率最高，四十九個季度當中，就有四十三個季度出現這一種模式，而且其所佔比率更高達百分之八十七點七六，為各種模式當中，最高的比率。至於，重點突破模式，則是分別在一九八九年第一季、一九九四年第三季等兩個季度出現，該類官員控制模式所佔比率，為百分之四左右，是相對較少出現的官員控制模式。同樣的，全面接管的官員控制模式，也僅分別在一九九三年第一季、一九九六年第二季，等兩個季度出現，其所佔的比率，也僅只有百分之四左右。

除了具體呈現的官員控制模式之外，也曾經在一九八八年第二季、一九九九年第三季等兩個季度，完全沒有進行以人事調動為手段的官員控制。在此，還必

⁹³ 有必要再一次強調的是，這裡所謂的高階行政官員更替比率，是只有發生人事調動的部會當中，更替的高階行政官員數目，佔這些有高階行政官員更替部會的高階官員比率，而非指整個可以任由總統進行人事調整的行政院各部會。此一更替官員比率計算方式，已經在之前的註解進行說明，在此就不再一次詳述。此外，表 6-2、6-3 所提到的更替官員比率，和表 6-1 是採取相同的方式估算，且意涵是相同的。

須一提的是，於本文第三章所提到的四種官員控制模式當中，其中(I)全面滲透模式，在李登輝總統主政的四十九個季度當中，完全沒有出現。

由此我們可以得知，於李登輝總統主政期間，在各種高階行政官員控制模式當中，以漸進滲透的官員控制模式，最為受到其青睞。而且漸進滲透的控制模式，可以說是李登輝總統，不論是在面對其繼任之初，長達數年之久的黨政權力重組，或者是其初步掌握大權之後的進一步權力挑戰與紛擾，皆是其兼顧行政官員控制與施政穩定，所偏好的行政官員控制模式。至於重點突破、全面接管，等兩類官員控制模式，雖然均曾經在李登輝主政期間出現，但可以說是相對罕見的控制模式。

透過以上的討論，我們認為本文第四章所提出的「**假設一：李登輝於一九八八年繼任總統之後，因為是非政黨輪替的局內人總統，所以在李登輝的繼任、及首任總統的任職期間，其主要採取的，將會是漸進滲透的行政官員控制模式。**」，基本上是可以獲得實證資料支持的。因為李登輝總統確實是在，一九八八年第一季，透過繼任蔣經國總統遺留的任期上臺之後，採取的就是漸進滲透的官員控制模式。而且漸進滲透的官員控制模式，更是在李登輝主政期間的各個階段(繼任、首任，以及第二任的任期)，具有相當的重要性，可以說是讓李登輝總統可以兼顧到高階行政官員控制，同時又可以讓行政體系維持相對的穩定。

不過，我們也可以發現的是，作為蔣經國遺留權力繼承者的李登輝，在掌握大權的初期，除了企圖透過漸進的方式對高階行政官員進行滲透之外，還交互使用重點突破的模式，進行高階行政官員的控制。由此也不難看出，作為一個非政黨輪替下的局內人總統的李登輝，在其主政的初期，一方面希望能夠顧及內閣的穩定，但是在另一方面其實也是存有，急於掌控整個行政體系的意圖與行動。

此外，即使李登輝總統是非政黨輪替下的局內人總統，理論上政策調整的需求相對較低，並且較為重視內閣的穩定。不過在他十二年左右的任期當中，也曾經兩度大規模介入部會、大量調度高階行政官員，以大範圍大量人事清洗的方式，進行對行政院的全面接管。而且在其任期當中的四十九個季度，僅有兩個季度，沒有進行高階行政官員的控制。這樣的情況所反映的是，作為官員權力委託人的總統，和高階行政官員之間，代理人難題是持續存在的。

而這種因為資訊不對等、利益結構的不一致等，所引發委託代理人之間的代理人難題，除了平常採取漸進滲透的方式控制，並且偶而配合重點突破的控制模式加以緩和之外。隨著總統執政時間的增加，總統還是會週期性的透過全面接管的控制模式，大範圍、大量的進行高階人事的清洗，進而降低總統所可能承受，因為訊息不對等、利益結構的不一致等，造成的代理人難題持續性的積累，所引

發在高階行政官員之間，逐漸升高的道德危機風險。

而這樣的情況，也正如同本文第三章的委託人類型、官員控制模式等所提到的，隨著總統主政時間的增加，政治環境的改變、重大事件衝擊等，會使得特定類型總統的典型，開始有所調整，同時相對應的官員控制模式運用，同樣會有所改變。就以這一節所分析的李登輝總統為例，在其上台之後確實是如同預期的，立即呈現出一個「非政黨輪替下的局內人總統」，所會相對應採取的「漸進滲透」的高階行政官員控制模式。此外，這一種以漸進滲透模式為主的行政官員控制，更是在李登輝總統的繼任、第一任，以及第二任總統的任職期間，皆是其所採取的主要官員控制模式。

除了李登輝總統時期的官員控制模式討論之外，接著我們以表 6-2 呈現，在兩千年首度政黨輪替格局下上臺，可說是一個「政黨輪替下的局外人總統」的陳水扁總統，在其總統任期當中的行政院高階行政官員控制模式。

（二）陳水扁時期的行政官員控制

隨著西元兩千年三月十八日，第二次由公民直選的中華民國總統選舉投票落幕，民進黨籍總統候選人陳水扁，獲得百分之三十九點三得票，以相對多數贏得兩千年總統大選，並且開啓了台灣民主史上，首度中央政權輪替。⁹⁴雖然，這個時候的陳水扁總統僅獲得相對多數選票，而且沒有能夠掌握立法院過半的席次，不過卻可以完全掌握行政院長，以及行政院各部會高階行政官員的任命。

然而，之所以陳水扁總統，能夠掌控行政院高階行政官員的任免權，就如同在上一章所進行的分析，因為由三六憲法與增修條文所構成的權力架構，早已經把立法院閣揆同意權取消，同時又摘除了部分行政院院長的副署權。所以，即便陳水扁總統，從兩千年上任之初，到兩千零八年任期終了，始終未能掌控立法院過半的席次，不過早在既有的制度規範上，就已經賦予其掌控高階行政官員任免的大權。那麼在這樣的情況下，政黨輪替的局外人總統陳水扁，會採取什麼樣的高階行政官員控制模式呢？

如表 6-2 所呈現陳水扁總統主政時期，行政院高階行政官員控制模式，我們可以發現就在陳水扁總統就職的兩千年第二季，雖然是邀請了國民黨時期的國防部長唐飛出任行政院院長組閣⁹⁵，但卻是馬上呈現出介入部會比率高達百分之九十七，而被介入部會的更替高階行政官員比率，也高達百分之六十五的情況。很

⁹⁴ 關於西元兩千年三月十八日，第十任中華民國總統選舉(第二屆公民直選總統)的投開票結果，可以參考中選會選舉資料庫網站 <http://117.56.211.222/>

⁹⁵ 關於唐飛於西元兩千年，出任行政院院長，可以參考周玉蔻、甯育華(2000)。

明顯的，在這樣的情況之下，不論是就被介入部會比率，或者是就被介入部會的更替高階行政官員比率觀之，皆是如同兩千年首度政黨輪替一般的前所未有。

因為在兩千年首度政黨輪替之前，由國民黨籍李登輝總統，其所主政的十二年左右，在主政之初並未採取以全面接管的模式，進行高階行政官員的控制。即使李登輝總統，也曾經在其任期當中，兩度以全面接管的模式進行高階行政官員的控制，但也未曾有過，如同陳水扁總統上任之初，如此大規模介入部會，並且大量的進行高階行政官員任免的人事清洗。

然而，之所以會出現如此前所未有的行政院高階行政官員清洗，首先陳水扁總統，已經完全掌握高階行政官員的任免大權，並且處在有著較長施政磨合期的政黨輪替格局。其次，對於一個政黨輪替總統而言，其和既有高階行政官員之間，勢必因為有著較高的政策轉向需求，因而會出現較多的政策偏好衝突。所以，當一個新上任的總統，在掌握權力，並且有著高度人事更替的需求，同時又是在聲望高點的情況下，那麼全面接管的控制模式，勢必成為其所偏好的高階行政官員控制選項。⁹⁶

在經歷了首次政黨輪替初期，不論是介入部會範圍，或者是高階行政官員更替數量空前的人事清洗之後，從兩千年第三季到兩千零一年第四季，一年半左右的六個季度之間，出現了六次漸進滲透的官員控制模式，可以說是呈現出短暫的相對穩定狀態。由這樣的情況，我們可以得知的是，即便是如同陳水扁總統一般，有高度的高階人事更替需求，同時又處在政黨輪替的施政磨合期，但也必須讓行政體系，維持在一定的人事穩定狀態下。

然而，在行政院高階行政官員更替情況，呈現出相對穩定的六個季度當中，陳水扁政府持續面對了八掌溪事件⁹⁷、核能四廠停建⁹⁸，以及核四停建而引發的倒閣與罷免總統風暴等⁹⁹，造成社會政治不安的重大事件。當然，在這些重大事

⁹⁶ 陳水扁總統在當選後一個月(4/15/2000)的滿意度為百分之六十七、就職演說當天(5/20/2000)的滿意度為百分之八十一、新政府滿月(6/20/2000)的滿意度百分之七十六，陳水扁總統就職的時候，是其主政期間，滿意度的高點，同時也可以說是政治聲望的高點。此外，關於陳水扁於兩千年就職以來，所呈現的施政滿意度變化，請參考涂志堅、劉念夏(2001)。

⁹⁷ 八掌溪事件發生在西元兩千年七月二十二日，四名於嘉義縣番路鄉八掌溪吳鳳橋段，進行河床固體工程的工人，因為救援單位的相互推諉，導致延誤救援而遭暴漲的溪水沖走，四名工人無一生還。八掌溪事件的相關報導，請參考聯合知識庫 聯合報，2000，〈八掌溪慘劇 總統震怒 閣揆道歉〉，《聯合報》，7/24，1 版。報導取得網址為 <http://udndata.com.ezproxy2.lib.nccu.edu.tw/library/>

⁹⁸ 西元兩千年政黨輪替之後，在朝野之間的核能四廠停建爭議，最大的引爆點是行政院長張俊雄於西元兩千年十月二十七日，在陳水扁總統與國民黨主席連戰會面之後，正式對外宣布核能四廠停建。相關報導請參考 陳彥伯，2000，〈政院緊急宣布停建核四〉，《聯合晚報》，10/27，1 版。該報導取得網址為聯合知識庫 <http://udndata.com.ezproxy2.lib.nccu.edu.tw/library/>

⁹⁹ 隨著行政院院長張俊雄宣布停建核能四廠，引發嚴重的朝野對立，這樣的對立更進一步發展成為在野黨揚言要進行倒閣(張俊雄內閣)、罷免(陳水扁總統)。相關報導請參考 顏振凱，2001，〈核四牽動倒閣？在野黨不主動不排斥〉，《聯合晚報》，1/28，1 版。該報導取得網址為聯合知

件，以及所引發的政治風暴過程當中，即便是處在高階行政官員相對穩定的時期，也並非沒有高階行政官員的調動，或者是因而去職。其中就以八掌溪事件為例，時任行政院副院長游錫堃，就是因為此一事件下台的最高層級行政首長。

此外，持續性面對重大事件的衝擊，也讓總統與高階行政官員之間，所存在的壓力，日益的加深。而就在這樣的情況下，這個持續了六個季度，行政院高階行政官員的相對穩定狀態，又隨著兩千零二年第一季，再一次出現全面接管，而被打破。不過，這一次對於高階行政官員的全面接管，和兩千年第二季的全面接管，有所不同的是介入部會比率降低為百分之六十七，而介入部會的高階行政官員更替率，也降低為百分之五十。由此可以看出，雖然陳水扁總統，再一次採取全面接管模式，進行高階行政官員的控制，但不論是介入的範圍，或者調度的人員數量，都已經是呈現出相對節制的狀態。

這種情況的出現，似乎反映了，作為「政黨輪替局外人」的陳水扁總統，在經歷了將近兩年左右的執政之後，即便是有意再一次進行高階人事的清洗，不過也相對的謹慎。此外，全面接管模式，在相隔了六個季度之後，就再一次出現，其實也凸顯了作為「政黨輪替局外人」的陳水扁總統，已經無法繼續忍受，其和官僚體系之間，持續受到重大事件的衝擊，所造成的壓力。而且相較於「非政黨輪替局內人」的李登輝總統，可說是相對忽視行政體系穩定的維持，但卻較為著重於高階行政官員的控制。

表 6-2 陳水扁總統時期的行政院高階行政官員控制模式(2000~2008)

年度	季度	介入部會比(部會數)	更替官員比(人數)	控制模式
2000	2	0.97(31)	0.65(74)	(II) 全面接管
	3	0.09 (3)	0.15 (3)	
	4	0.16 (5)	0.27 (7)	
2001	1	0.27 (9)	0.31(11)	(III) 漸進滲透
	2	0.09 (3)	0.16 (3)	
	3	0.06 (2)	0.33 (2)	
	4	0.06 (2)	0.29 (2)	
2002	1	0.67(22)	0.50(42)	(II) 全面接管
	2	0.06 (2)	0.22 (2)	
	3	0.06 (2)	0.21 (3)	
	4	0.21 (7)	0.32 (8)	
2003	1	0.12 (4)	0.29 (4)	(III) 漸進滲透
	2	0.09 (3)	0.27 (3)	
	3	0.18 (6)	0.21 (6)	

	4	0.03 (1)	0.33 (1)	
2004	1	0.06 (2)	0.22 (2)	
	2	0.73(24)	0.48(43)	(I) 全面滲透
	3	0.18 (6)	0.35 (7)	(III) 漸進滲透
	4	0.09 (3)	0.50 (4)	(IV) 重點突破
2005	1	0.30(10)	0.39(16)	
	2	0.12 (4)	0.31 (4)	(III) 漸進滲透
	3	0.27 (9)	0.25(10)	
	4	0.06 (2)	0.25 (2)	
2006	1	0.61(20)	0.41(31)	(I) 全面滲透
	2	0.15 (5)	0.26 (6)	(III) 漸進滲透
	3	0.24 (8)	0.27(10)	
	4	0.00 (0)	0.00 (0)	未進行人事操控
2007	1	0.18 (6)	0.26 (7)	
	2	0.45(15)	0.33(20)	
	3	0.15 (5)	0.29 (5)	(III) 漸進滲透
	4	0.06 (2)	0.29 (2)	
2008	1	0.30(10)	0.22(10)	

資料來源：原始資料取自「台灣政經結構變遷資料庫的行政首長暨官僚資料庫」，表格內容由作者自行整理。

而在經歷了第二次全面接管模式的官員控制之後，從兩千零二年的第二季，到兩千零四年的第一季，兩年一共八個季度之間，皆呈現出漸進滲透的官員控制模式。相較於上一次短暫的相對穩定狀態，這一次的相對穩定狀態，就時間而言增加了兩個季度(半年)，若是就整個控制的模式而言，是同樣持續呈現出單一控制模式的狀態，而且也沒有摻雜其他控制模式的交互運用。而這樣的情況，所反映的不外是，在大規模的高階行政官員清洗之後，還是有必要讓行政體系，適度回歸到相對穩定的狀態下，也才有可能推動相關政務。

不過，當情況到了兩千零四年的第二季，隨著陳水扁總統，以些微的票數贏得總統大選之後，開啓了另一個行政官員控制模式的運用，以及循環的週期。¹⁰⁰在陳水扁總統連任的兩千零四年第二季，呈現了介入部會的比率高達百分之七十三，而被介入部會的高階行政官員更替比率，也達到百分之四十八，出現了從未有過的(I)全面滲透模式。該行政官員控制模式的出現，反映的是主政者有大範圍調整人事的需求，但又必須顧及行政體系的穩定，所以採取範圍大，但數量相對

¹⁰⁰ 兩千零四年的第十一任中華民國總統選舉，民進黨籍現任總統陳水扁，獲得百分之五十點一一的選票(6471970 票)，以百分之零點二二(29518 票)，極為些微的差距，贏得總統大選，成功的取得總統連任。相關得票比率，以及得票數資料，均取自中央選舉委員會選舉資料庫網站，該網站的網址為 <http://117.56.211.222/>

較小的高階行政官員控制手段。¹⁰¹

然而，全面滲透模式，之所以在這個時候出現，其實和當時的政治情境，是有著頗為巧妙的配合。首先，就該次高階行政官員操控的時間點觀之，其和前一波出現大規模高階人事清洗的時間點，相隔了八個季度之久，已經可以說是又到了陳水扁總統，展開大幅度高階人事控制的週期。所以，很自然的在這個時候，總統發動較大規模高階人事控制的動機與需求，當然是毫無疑問的。

不過，兩千零四年總統大選，除了僅是以些微選票差距險勝之外，更大的爭議即是投票前一天的三月十九日，發生了陳水扁總統，在台南市掃街拜票時，遭到槍擊的事件(三一九槍擊案)，而這也成爲選後在野陣營持續強烈抗爭，以及社會動盪不安的主因。¹⁰²於是處在一個持續不穩定、朝野強烈對抗的情況之下，對於整個國家社會而言，一個相對穩定的行政體系，除了有利於推動政務之外，更是這個時空環境下，所不可或缺的安定力量。

於是就在總統有發動較大規模高階人事控制的動機與需求，但卻又不得不兼顧到，必須要維持行政體系一定程度的穩定之下，全面滲透模式，就成爲陳水扁總統所偏好的高階行政官員控制模式。此外，在經歷了全面滲透之後，從兩千零四年的第三季到兩千零五年第四季，一共一年半的六個季度之間，出現了以漸進滲透爲主(五個季度)，交互運用重點突破模式(一個季度)的短暫穩定狀態。

由這樣的情況，我們可以得知，爲了讓行政體系可以穩定的運作，還是要回歸到以漸進滲透爲主的控制模式之下，而非是可以持續性的，對行政體系進行全面滲透。不過，這個維持了六個季度左右，短暫的穩定狀態，卻又在兩千零六年的第一季，隨著大幅度高階人事控制的週期到來，以及再一次出現的全面滲透模式，而被打破。

雖然，再一次出現的全面滲透模式，相較於兩千零四年的首次全面滲透，介入部會比率降低爲百分之六十一，介入部會的高階行政官員更替率，也降低爲百分之四十一。很明顯的，陳水扁總統雖然再一次採取全面滲透模式，進行高階行政官員的控制，但不論是介入的範圍，或者是調度的人員數量，已經是呈現出相對和緩的狀態。

¹⁰¹ 兩千零四年第二季是陳水扁總統，於兩千零四年第一季當選連任之後，就職以及進行相關人事布局的一季。不過，由於兩千零四年三月十九日的槍擊事件，使得台灣的政局出現極度的對抗，而且一直到兩千零四年第二季，均是處在一個對抗、不穩定的狀態下。

¹⁰² 發生在兩千零四年總統大選的三一九槍擊案，雖然沒有造成重大的傷亡，不過確實是朝野陣營，相互對立的重要因素。關於三一九槍擊案的相關報導，以及後續新聞，可以參考中時電子報所製作的新聞專題，該專題的網址爲 http://forums.chinatimes.com/report/2005_319/history.htm

當然，之所以會在兩千零六年第一季，雖然適逢大幅度高階人事控制的週期，但卻呈現相對收斂的全面滲透模式，其實和陳水扁總統的處境，是有著一定程度的關連。在兩千零五年第四季，陳水扁總統的滿意度，降低為百分之十二點六，而不滿意度卻攀升到百分之七十點二，分別是陳水扁總統執政以來，滿意度的最低點，以及不滿意度的最高點。¹⁰³

所以，對於陳水扁總統而言，當處在政治聲望谷底的情況下，是否發動大規模的高階行政官員控制，可以說是既有需求但又怕受傷害，於是在面對著兩難的格局之下，只好採取以相對收斂的全面滲透的模式，進行高階行政官員的控制。這樣子一方面可以滿足，其對於高階行政官員控制的需求，另一方面也可以維持行政體系的相對穩定，而不至於使得已經跌到谷底的政治聲望，又因為行政體系的動盪，再一次的破底。

同樣的，在兩千零六年第一季的全面滲透之後，從兩千零六年第二季，到兩千零八年的第一季，就再一次回到以漸進滲透的官員控制模式，為主的情況之下。在長達兩年一共八個季度當中，僅在兩千零六年第四季，並沒有進行高階人事的控制，而其餘的七個季度，皆採取漸進滲透的官員控制模式。很明顯的，在較大幅度的高階人事更替之後，基於政務推動的需求，還是要讓行政體系處於相對的穩定狀態之下。

除了依照時間序觀察的高階行政官員控制類型變化之外，如果就介入部會的情況觀之，在這陳水扁總統主政的三十二個季度當中，於兩千零一年第一季，有發生高階行政官員更替的部會數，就高達三十一個之多。所以，在這個季度所呈現出的介入部會比率，更是高達百分之九十七，為歷年來最高。

其次，在兩千零四年的第二季，發生高階行政官員更替的部會，也有二十四個之多，介入部會比率為百分之七十三，為各季度當中次高的比率。而在兩千零二年的第一季，有發生高階行政官員更替的部會，所佔比率為百分之六十七(二十二個)，為歷年來第三高的部會介入比率。此外，兩千零六年第一季，介入部會比率則是百分之六十一，為歷年來第四高的部會介入比率。

由此我們可以發現的是，如果以介入部會的比率觀之，在陳水扁主政的八個年度，一共三十二個季度期間，部會的介入比率超過百分之六十以上，呈現出大規模介入部會的情況，就有四個季度之多。而在其餘的季度當中，曾經在兩千零七年第二季，出現百分之四十五的介入部會比率之外，至於其餘的二十七個季度

¹⁰³ 關於陳水扁總統，於兩千零五年第四季的滿意度、不滿意度，以及歷年來的變化情況，本文是參考年代民調中心的相關調查結果。這一段所引用相關調查資料，皆取自年代民調中心網站，該網站的網址為 <http://survey.era.com.tw/item/i24.xml>

(百分之八十四點三八)，介入部會比率是低於四成以下。很明顯的，陳水扁總統主政期間，相較於李登輝總統主政時期，確實有比較多的季度，是呈現出相當之高的行政院各部會介入比率。

如果再就各個季度當中，有高階行政官員更替的部會，更替高階官員所佔的比率加以討論。首先，我們可以發現，在兩千年到兩千零八年間，一共有兩千年第二季、兩千零二年第一季、兩千零四年第四季等三個季度，分別出現百分之五十以上的高階行政官員的更替比率。其次，則是在兩千零四年第二季、兩千零六年第一季等兩個季度，分別出現了百分之四十八、百分之四十一的高階行政官員的更替比率。除此之外，在其餘百分之七十五的季度當中，高階行政官員的更替比率，是低於四成以下的。

由這樣的情況，其所同樣反映的是，雖然針對於行政院各部會，大量的進行高階人事調動，在陳水扁總統所採用的控制方式當中，其所佔的比率也沒有特別的高。不過，如果相較於李登輝總統主政時期，出現高於百分之五十以上，高階行政官員更替的季度比率，還是略為偏高。

此外，我們若是進一步觀察，由介入部會比率，以及官員更替比率所構成的官員控制類型。在歷年來的各個季度當中，同樣是以漸進滲透的官員控制模式，所佔的比率最高，在三十二個季度當中，就有二十六個季度出現這一種模式，而且其所佔比率，也高達百分之八十一點二五，為各種模式當中，最高的比率。

至於，重點突破模式，則是在兩千零四年第四季出現，該類官員控制模式所佔比率，為百分之三左右。同樣的，全面接管的官員控制模式，也僅分別在兩千年第二季、兩千零二年第一季，等兩個季度出現，其所佔的比率為百分之六左右。

而值得一提的是，在兩千零四年第二季、兩千零六年第一季，分別出現了全面滲透模式，這是在李登輝總統主政期間，完全沒有出現的高階行政官員控制模式。而在具體呈現的官員控制模式之外，也曾經在兩千零六年第四季，完全沒有進行以人事調動為手段的官員控制。

由此我們可以得知，在陳水扁總統主政期間，各種官員控制模式當中，以漸進滲透的官員控制模式，所佔比率最高，至於重點突破模式、全面接管模式、全面滲透模式等三類官員控制模式，是所佔比率相對較低的控制模式。

透過以上的討論，我們認為本文第四章所提出的「**假設二：陳水扁於兩千年就任總統之後，因為是政黨輪替下的局外人總統，所以在陳水扁的首任總統的任職期間，其主要採取的，將會是全面接管的行政官員控制模式。**」，大致上是可

以獲得實證資料支持的。因為陳水扁總統確實是在，兩千年第一季，贏得總統大選，在政黨輪替的情況下上臺之後，採取的就是全面接管的官員控制模式。

同時，陳水扁總統幾乎是毫無例外的，每過六到八個季度，就會發動一次大規模的高階人事清洗，可說是呈現出以大規模人事清洗，來開啓官員控制模式的循環週期。這樣的情況，相較於非政黨輪替的李登輝總統而言，已經很明顯的突顯出，作為一個政黨輪替局外人的陳水扁總統，是相對的忽視高階行政官員的利益，以及急於掌控行政體系的特質。

當然，我們也可以發現的是，於政權輪替的政治環境下，取得執政權力的陳水扁總統，在掌握大權的初期，除了立即進行大範圍、大量的高階行政官員的人事清洗之外，還是在兩千年第三季到兩千零一年第四季，使用漸進滲透的模式，進行高階行政官員的控制。由此也不難看出，作為一個政黨輪替局外人總統的陳水扁，在其主政的初期，雖然是急於掌控行政體系，但也不得不得適度考量行政體系的穩定，以利於相關政務的推動。

此外，在陳水扁主政八年，曾經兩度大規模介入部會、大量調動高階行政官員，以大範圍、大量人事清洗的方式，進行對行政院的全面接管，而且也發動了兩次以全面滲透的手段，進行高階行政官員的控制。這樣的情況，相較於李登輝總統主政時期，不管是全面性的高階人事清洗，或者是大範圍的進行全面滲透，不論是發動的頻率，或者介入強度都是偏高的狀態。而這所反映的是，處在政黨輪替下的局外人總統陳水扁，和高階行政官員之間，所存有的代理人難題壓力，是高於李登輝總統主政時期。

很明顯的，這種因為資訊不對等、利益結構的不一致等，所引發委託-代理人之間的代理人難題。對於一個政策方向調整需求較大、較沒有能夠體認行政體系利益，政黨輪替下的局外人總統而言，在其主政之後立即大範圍、大量的進行高階行政官員的清洗，是毫無疑問的。不過，為了能夠維持行政體系的運作，大部分的時候，還是必須採取漸進滲透的方式控制，並且偶而配合重點突破的控制模式，進而緩和代理人難題。

然而，隨著總統執政時間的增加，除了週期性的透過全面接管的控制模式，大範圍、大量的進行高階人事的清洗，進而降低總統所可能承受，因為訊息不對稱、利益結構的不一致等，而造成代理人難題的持續積累，所引發其和高階行政官員之間，逐漸升高的道德危機風險之外。

我們也可以發現，隨著陳水扁總統主政時間的增加，即便再一次進行全面接管，或者是全面滲透的官員控制，不論是介入部會的範圍，或者是介入部會的高

階行政官員更替比率，皆是相對降低的。這也是符合本文於第三章所提及的委託人類型，以及行政官員控制模式所進行的預期，隨著特定類型總統主政的時間增加，總統所採取的高階行政官員控制模式，將會有所調整。

此外，陳水扁總統在第一任的總統任期，相較於第二任總統任期，確實是表現出著較為明顯的「政黨輪替的局外人」總統，所要具有的行政官員控制特質。在陳水扁總統的第一任總統任期當中，是採取以全面接管的高階行政控制模式，作為整個行政官員控制的主導模式。但是到了陳水扁總統的第二屆總統的任期，全面接管的官員控制模式已經不再被採取，取而代之的是不論介入部會範圍，或者是官員調動的量，均呈現出相對節制的全面滲透模式。當然，由此我們也可以認為，即使是一個政黨輪替下的局外人總統，但隨著主政經驗的增加，當進行行政體系控制時，除了緩解其所面對的代理人難題所造成的風險之外，也會逐漸的重視行政體系的穩定。

除了陳水扁總統時期的官員控制模式討論之外，接著我們以表 6-3 呈現，在兩千零八年二度政黨輪替格局下上臺，可說是一個「政黨輪替下的局內人總統」的馬英九，在其總統任期當中，所採取的行政院高階行政官員控制模式。

（三）馬英九時期的行政官員控制

於西元兩千零八年三月二十二日，第十二任中華民國總統選舉，隨著投票結果揭曉，國民黨籍總統候選人馬英九，獲得百分之五十八點四五的得票，以前所未有的落差，贏得兩千零八年總統大選，並且是台灣民主史上，第二次中央政權輪替。¹⁰⁴這個時候的馬英九總統獲得了 7659014 票，絕對多數的選票支持，而且又擁有立法院絕大多數的席次，同時也完全掌握行政院長，以及行政院各部會高階行政官員的任命大權。¹⁰⁵

雖然，馬英九是政黨輪替的局內人總統，理論上相較於政黨輪替的局外人陳水扁總統，因該較為瞭解高階行政官員的利益，而且更為重視行政體系的穩定。不過，對於馬英九總統而言，處在政黨輪替的格局當中，同時又是從政以來的政治聲望高點，而且掌握絕大多數立法委員，以及高階行政官員任免大權的情況下，卻又是面對著由民進黨執政八年，所任命的行政院高階行政官員。那麼，在這樣的情況下，馬英九總統，會採取什麼樣的高階行政官員控制模式呢？

¹⁰⁴ 關於西元兩千零八年三月二十二日，第十二任中華民國總統選舉的投開票結果，可以參考中選會選舉資料庫網站 <http://117.56.211.222/>

¹⁰⁵ 馬英九在兩千零八年當選中華民國總統，就其所處的制度結構而言，是和陳水扁總統一樣，處在一個由三六憲法與憲法增修條文所構成，即便沒有掌握立法院過半席次，也能夠完全掌控行政院院長，以及行政院各部會正副首長任免權的制度架構。

表 6-3 馬英九總統時期的行政院高階行政官員控制模式(2008~2010)

年度	季度	介入部會比(部會數)	更替官員比(人數)	控制模式
2008	2	0.97(32)	0.64(77)	(II) 全面接管
	3	0.21 (7)	0.30 (8)	
	4	0.12 (4)	0.28 (5)	
2009	1	0.12 (4)	0.24 (4)	(III) 漸進滲透
	2	0.06 (2)	0.18 (2)	
	3	0.45(15)	0.45(29)	
	4	0.06 (2)	0.75 (3)	(IV) 重點突破
2010	1	0.12 (4)	0.26 (4)	(III) 漸進滲透
	2	0.09 (3)	0.17 (3)	
	3	0.00 (0)	0.00 (0)	未進行人事操控
	4	0.03 (1)	0.50 (1)	(IV) 重點突破

資料來源：原始資料取自「台灣政經結構變遷資料庫的行政首長暨官僚資料庫」，表格內容由作者自行整理。

如表 6-3 所呈現的是馬英九總統，從兩千零八年第二季主政至兩千零一十年第四季為止，所採用的行政院高階行政官員控制模式。首先，我們可以發現，在馬英九總統就職的兩千零八年第二季，就馬上呈現出介入部會比率高達百分之九十七，而被介入部會的高階行政官員更替比率，也高達百分之六十四的情況。這樣的情況，不論是就被介入部會比率，或者是就被介入部會的高階行政官員更替比率觀之，均是歷年來的次高，僅低於陳水扁總統主政期間的兩千年第二季。

很明顯的，由這樣高度的部會介入比率，以及高階行政官員的更替情況，我們可以得知，在馬英九總統上任之後，其所立即採取的高階行政官員控制，是以大規模高階人事清洗為手段的全面接管模式。而此一高階官員控制模式的出現，其實和媒體所指出，在馬英九總統上台之後，有所謂的「撤換綠官」現象，是頗為相符的。¹⁰⁶

此外，之所以全面接管模式，會在這個時候出現，基本上也是有一定的合理性存在。首先，對於馬英九總統而言，政黨輪替意味著就是，有著高度的政策方向轉變需求存在，同時在政黨輪替的時機，人民也會對於施政有較多的容忍。其次，剛以高達兩百多萬票差距，贏得總統大選的馬英九總統，正處在其政治生涯的頂峰。因此，當面對著民進黨執政八年，所留下來的的高階行政官員，發動大規

¹⁰⁶ 關於撤換綠官的相關報導，請參考 邱燕玲、李欣芳，2008，〈撤換綠官發酵 政院副秘書長陳美伶〉，《自由時報》，8/1。陳曉宜、施曉光，2008，〈馬：用人唯才 不會清算〉，《自由時報》，6/19。彭顯鈞、曾韋禎、陳詩婷，2008，〈撤換綠官 劉揆：時候到了〉，《自由時報》，6/18。相關報導均取自自由電子報網站 <http://www.libertytimes.com.tw/index.htm>

模的人事清洗，進行全面的接管，自然會是一個能夠符合需求的選項。

然而，在經歷了馬英九總統上臺之後的大範圍，以及數量相當之高的人事清洗之後，從兩千零八年第三季到兩千零一十年第四季，兩年半左右的十個季度之間，出現了兩次重點突破、七次漸進滲透的官員控制模式，以及一個季度未進行官員操控，可以說是呈現出持續的相對穩定狀態。而這樣的情況也意味著，即便是如同馬英九總統一般，是以大幅度的差距，贏得大選的總統，在大規模的人事清洗之後，還是要讓行政體系，回歸到相對的穩定狀態下，也才有可能讓相關政務的推動，逐漸的穩定下來。

不過，值得一提的是，在兩千零九年八月六日到十日之間，因為莫拉克颱風侵襲，造成台灣各地嚴重的災情，該次災難又稱之為是八八水災。¹⁰⁷此外，更因為這一場天災，以及後續救難的相關問題，使得馬英九總統的滿意度，在兩千零九年八月，一舉降低到百分之二十三點八，而不滿意度則是攀升到百分之六十三點五。¹⁰⁸很明顯的，這是馬英九總統主政以來，所面對的最大政治危機，而且政治聲望也跌到了，從政以來的谷底。

然而，就在這樣的情況之下，我們卻發現，馬英九總統依然選擇，維持漸進滲透的高階行政官員控制模式。由這樣的情況，更加反映出身為政黨輪替局內人的馬英九總統，當面對如此重大的災難、政治危機，在高階行政官員的控制，以及行政系體穩定之間的選擇上，是相對注重行政體系的相對穩定。此外，這也是馬英九總統，相較於政黨輪替局外人的陳水扁總統，頗為鮮明的差異性。

由這樣的官員控制模式變化，雖然到目前為止馬英九的任期還沒有結束，不過如果相較於陳水扁主政，或者是李登輝主政的同一個時期，我們可以發現的是，馬英九對於高階行政官員的控制，不論是範圍或是強度，是介於陳水扁和李登輝之間。

在政黨輪替的格局之下，馬英九如同陳水扁一樣採取大範圍介入、大量人事調動的全面接管模式，不過並沒有如同陳水扁首次進行全面接管一般的強勢。但是，在完成了上臺之後的全面接管，到目前為止已經有十個季度，則是呈現出相對穩定的狀態，這也是在陳水扁主政的同一個時期，沒有出現的狀況。然而，如果要相較於李登輝主政的同一個時期，我們是可以明確的認為，光是馬英九一上

¹⁰⁷ 台灣因為莫拉克颱風侵襲，引發了八八水災，同時這也是台灣數十年來，最為嚴重的天災。在這場天災當中，高雄縣的小林村幾乎全村都遭到山崩掩埋，造成嚴重的死傷。而且也由於救災等相關問題，引發了政治風暴，行政院院長劉兆玄等人，更因而請辭下台。相關報導均取自自由時報電子報，莫拉克風災新聞專區 <http://iservice.libertytimes.com.tw/2009/specials/Morakot/>

¹⁰⁸ 關於兩千零九年八月，莫拉克風災之後，馬英九總統滿意、不滿意度的相關調查資料，皆是取自年代民調中心網站，該網站網址為 <http://survey.eracom.com.tw/item/i24.xml>

臺所發動歷年來次高的全面接管控制模式，就已經是遠勝李登輝總統主政的同一個時期。

除了依照時間序觀察的高階行政官員控制類型的變化之外，如果就介入部會的情況觀之，在馬英九主政到兩千零一十年第四季為止的十一個季度當中，於兩千零八年第二季，有發生高階行政官員更替的部會有三十二個。所以，在這個季度所呈現的介入部會比率，就高達百分之九十七，為其主政以來最高的比率。而且，在馬英九主政至今的將近三個年度，一共十一個季度期間，有超過百分之五十以上，呈現出大規模介入部會的情況，僅有兩千零八年第二季這一個季度。

而在其餘的季度當中，曾經在兩千零九年第三季，出現百分之四十五的介入部會比率，是馬英九主政以來次高的部會介入比率。很明顯的，大範圍的進行部會的人事介入，並不是馬英九總統主政至今，被其所偏好的官員控制方式。不過相較於李登輝總統主政時期，確實呈現出高度的介入部會比率，而介入部會的範圍也幾乎可以和陳水扁剛上臺時相提並論。

如果就各個季度當中，有高階行政官員更替的部會，更替高階行政官員所佔的比率加以討論。我們可以發現，在兩千零八年第二季到兩千零一十年第四季，一共有兩千零八年第二季、兩千零九年第四季、兩千零一十年第四季等三個季度，出現百分之五十以上的高階行政官員的更替比率。此外，也在兩千零九年第三季，出現了百分之四十五的高階行政官員的更替比率，而在其餘百分之六十三點六三的季度當中，高階行政官員的更替比率，是低於四成以下的情況。由這樣的情況，其所同樣反映的是，針對於部會大量的進行人事調動，也不是馬英九總統所特別喜好的官員控制方式。

此外，我們進一步觀察，由介入部會比率，以及更替官員比率所構成的官員控制類型。在歷年來的各個季度當中，同樣是以漸進滲透的官員控制模式，所佔的比率最高，十一個季度當中，就有七個季度出現這一種模式（百分之六十三點六三）。

至於，重點突破模式，則是分別在兩千零九年第四季、兩千零一十年第四季出現，所佔比率為百分之十八點一八左右，是相對較少出現的行政官員控制模式。同樣的，全面接管的行政官員控制模式，僅在兩千零八年第二季出現，其所佔的比率，更是僅只有百分之九左右。

透過以上的討論，我們認為本文第四章所提出的「**假設三：馬英九於兩千零八年就任總統之後，因為是政黨輪替下的局內人總統，所以在馬英九的首任總統的任職期間，其主要採取的，將會是全面滲透的行政官員控制模式。**」，基本上

是沒有能夠獲得實證資料支持的。因為馬英九總統於兩千零八年第二季，在二次政黨輪替的情況下上臺之後，並沒有進行全面滲透，而是採取全面接管的控制模式。

不過，我們也可以發現的是，在政黨輪替政治環境下，取得執政權力的馬英九，在掌握大權的初期，雖然立即進行大範圍、大量的高階行政官員的人事清洗，但介入的範圍與人事調度的強度，是低於陳水扁主政的同一個時期。

由此也不難看出，作為一個政黨輪替下、局內人總統的馬英九，在其主政的初期，雖然同樣急於掌控行政體系，且採用與陳水扁上臺之初相似的官員控制模式，但依然是和政黨輪替下的局外人總統所發動的全面接管，在強度上略有差異。此外，就因為馬英九總統是政黨輪替下的局內人總統，理論上政策調整的需求也是相對較高，但卻是相對重視內閣的穩定。

所以，從兩千零八年第二季，發動歷年來介入範圍、調動高階官員人數次高的全面接管之後，在馬英九主政以來的十一個季度當中，從兩千零八年第二季到兩千零一十年第四季為止，是以漸進滲透的官員控制模式為主，穿插重點突破模式，而呈現出相對穩定的格局。

很明顯，對於一個政策方向調整需求較大，但相對能夠體認行政體系利益，政黨輪替下的局內人總統而言，面對這種因為資訊不對等、利益結構的不一致等，所引發委託-代理人之間的代理人難題，雖然在其主政之後，立即採取大範圍、大量的高階行政官員的清洗。不過，為了能夠維持行政體系的運作，還是在全面接管之後，必須採取漸進滲透的方式控制，並且偶而配合重點突破的控制模式，進而緩和所面對的代理人難題。

第二節 部會介入與高階行政官員任期

上一節討論了台灣在一九八零年代晚期，政治自由化之後到兩千零一十年間，李登輝、陳水扁、馬英九等三個於不同時期上臺的總統，所分別採用的官員控制模式之後。接著在這一節我們將關注的焦點放在，這三位所處政治環境，以及自身政治經歷皆有差異的總統，在各自的任期間，主要關注的又是哪些部會呢？為了回答這些問題，以下將以表 6-4、6-5、6-6，分別呈現李登輝(1988~2000)、陳水扁(2000~2008)、馬英九(2008~2010)時期，介入各部會的比率、各部會高階行政官員的平均任期，以及標準化任期。

（一）李登輝時期的部會介入與高階行政官員任期

如表 6-4 所呈現李登輝總統時期，部會的介入比率、平均任期，以及標準化任期。首先，就各個指標的平均值觀之，在李登輝主政的四十九個季度當中，包括院本部在內的各個部會，一共四百三十三人次的高階行政官員，平均任期為三十三點零一個月。這樣的任期長度，如果進一步加以標準化，是佔李登輝總統主政期間的百分之二十七。如果進一步觀察介入次數的比率，可以發現平均介入次數比率為百分之十七點四九，而歷年來介入各個部會的季度次數總和，一共有兩百四十七個季度次數之多。

除了各個指標所呈現的總體平均狀況之外，各部會的高階行政官員平均任期，是一個比較不同部會之間，總統與不同部會的高階行政員，所存有委託-代理人難題程度差異的觀察指標。例如成立時間相同、高階行政官員任免條件相當的 A、B 等兩部會，如果 A 部會的高階行政官員平均任期，明顯低於 B 部會，那麼我們就可以得知，平均而言 A 部會的高階行政官員，必然面對著較為頻繁的人事調度，所以平均任期才會明顯偏低。而這種頻繁的高階人事調度，其所意味的不外是，A 部會對於總統而言，相較於 B 部會，是被總統認為可能存有較多的委託代理人難題。所以，作為權力委託人的總統，自然會透過頻繁的高階人事調度，以期能夠降低委託代理人難題。

同樣如表 6-4 所呈現的資料，由個別部會高階行政官員的平均任期，我們可以發現在李登輝總統主政時期的三十二個部會當中，有十二個部會的高階行政官員平均任期，是低於各部會的總平均三十三點零一個月的任期，而其餘的二十個部會則呈現出高於總平均任期的情況。在各個部會當中，最低平均任期為海巡署的四個月，其次則是中選會的十六點四四個月，國防部的二十一點三二個月排名第三、陸委會是以二十六點零六個月排名第四、財政部二十六點五零個月排名第五、體委會二十八個月排名第六，而行政院院本部的平均任期為二十八點零二個月排名第七。

值得一提的是，各個部會的高階行政官員平均任期，從排名第六短的體委會，到排名第十二短的外交部，其高階行政官員的平均任期約為二十八個月左右，平均任期是介於二十八~二十八點九個月之間。不過，到了排名第十三名短的退輔會，其高階行政官員平均任期，就大幅擴張為三十三點二三個月，而且這種擴增的趨勢，就由平均任期三十三點三二個月，擴增到故宮博物院的一百一十一個月。故宮博物院是三十二個部會當中，有最長的平均高階行政官員任期的部會，而次高的平均任期則是環保署的五十八個月，兩個部會的標準化任期，更分別是百分之七十七，以及百分之四十。

表 6-4 李登輝總統時期行政院人事介入情況、行政官員平均任期(1988~2000)

機關(法治化時間)	平均任期(人數) ¹⁰⁹	介入次數比(次數) ¹¹⁰	標準化任期 ¹¹¹
海巡署(2000)	4.00 (4)	0.00 (0)	1.00
中選會(1980) ¹¹²	16.44 (9)	16.33 (8)	0.11
國防部(1946)	21.32 (34)	44.90 (22)	0.15
陸委會(1991)	26.06 (16)	27.03 (10)	0.18
財政部(1928)	26.50 (20)	32.65 (16)	0.18
體委會(1997) ¹¹³	28.00 (4)	0.00 (0)	0.88
行政院本部(1928)	28.02 (62)	51.02 (25)	0.19
內政部(1928)	28.06 (18)	24.49 (12)	0.19
教育部(1928)	28.25 (16)	24.49 (12)	0.19
新聞局(1952)	28.36 (14)	20.41 (10)	0.20
公共工程委員會(1995)	28.50 (6)	19.05 (4)	0.50
外交部(1928)	28.90 (20)	20.41 (10)	0.20
退輔會(1955)	33.23 (13)	20.41 (10)	0.23
交通部(1928)	33.60 (15)	20.41 (10)	0.23
法務部(1980)	34.14 (14)	14.29 (7)	0.24
研考會(1986)	34.36 (11)	16.33 (8)	0.24

¹⁰⁹ 表 6-4、6-5、6-6 所呈現的部會高階行政官員平均任期，其具體計算方式是以特定部會於一定的時間之內，所任用的高階行政官員人次作為分母，然後以這些高階行政官員的任職期間(幾個月)總和作為分子，進行平均任期的估算。例如當我們計算 A 部會的高階行政官員的平均任期時，假設 A 部會在 1988~2000 年間，擔任其高階行政官員的人次一共有 40 位，而這 40 位一共所擔任的任期，總和為 2760 個月。那麼我們就可以估算出，A 部會的平均任期為 $2760 \div (除以)40 = 69$ 。於是我們就可以得知，該部會的平均任期為 69 個月。相關估算方式，在此一併說明，以下就不重複。

¹¹⁰ 表 6-4、6-5、6-6 所呈現的介入次數比率，其具體計算方式是以特定部會於特定時期內，所包括的季度次數作為分母，然後以有發生高階人事更替的季度作為分子，進行介入次數比的估算。例如我們所要觀察的 A 部會，一共橫跨了四十個季度，而在這四十個季度當中，有十個季度有出現高階行政官員的去職。於是我們可以說 A 部會的介入次數比率為 $10 \div (除以)40 = 25\%$ 的部會介入比率。相關估算方式，在此一併說明，以下就不重複。

¹¹¹ 表 6-4、6-5、6-6 所呈現的標準化任期，是部會的高階行政官員平均任期作為分子，以該部會在這一段期間內，可以發生的最長任期數，作為分母。例如 A 部會的平均任期為 15 個月，然後 A 部會於這一時期內的最長任職期間為 30 個月，那麼我們就可以知道該部會的標準化任期為百分之五十。相關估算方式，在此一併說明，以下就不重複。

¹¹² 中選會在一九八零年到兩千零四年期間，其主委皆是由內政部長，或者是行政院政務委員兼任，在兩千零四年之後才採取專任的方式任命主委。關於中選會主委的名單，請參考中選會歷屆主委名單 http://www.cec.gov.tw/?Menu_id=321

¹¹³ 體委會在九九七年七月正式成立，並且掛牌運作以來，在一九九七年高階行政官員僅任命主委一位，而到了一九九八年又任命三位副主委。而這些體委會的高階行政首長，就沒有再有任何調動，一直到李登輝總統於兩千年五月二十日卸任為止，完全沒有調動。所以，體委會才會呈現出如此高的標準化任期。此外，還要說明的是，李登輝時期所有的任期估算，是估算到兩千年的第一季為止。

農委會(1984)	34.62 (13)	14.29 (7)	0.24
經建會(1984)	35.24 (17)	22.45 (11)	0.24
僑委會(1931)	35.64 (14)	10.20 (5)	0.25
蒙藏委員會(1929)	37.00 (4)	6.12 (3)	0.26
經濟部(1949)	37.19 (16)	18.37 (9)	0.26
國科會(1972)	38.29 (14)	10.20 (5)	0.26
衛生署(1970)	39.00 (11)	14.29 (7)	0.27
勞委會(1987)	40.45 (11)	14.29 (7)	0.28
原民會(1996)	41.00 (3)	0.00 (0)	0.28
青輔會(1982)	41.14 (7)	8.16 (4)	0.28
主計處(1959)	44.00 (10)	10.20 (5)	0.30
人事行政局(1993) ¹¹⁴	47.78 (9)	12.24 (6)	0.33
文建會(1981)	48.89 (9)	12.24 (6)	0.34
原能會(1970)	54.33 (6)	6.12 (3)	0.37
環保署(1987)	58.00 (9)	8.16 (4)	0.40
故宮博物院(1986)	111.00 (4)	2.04 (1)	0.77
平均	33.01(433)	17.49(247)	0.27

資料來源：原始資料取自「台灣政經結構變遷資料庫的行政首長暨官僚資料庫」，表格內容由作者自行整理。

從以上的討論，如果不考慮到各個部會的其他條件，那麼我們似乎可以認為，在李登輝總統主政時期，海巡署、中選會、國防部、財政部、體委會、行政院院本部等部會，相較之下是存有較高的委託代理人難題，所以才會呈現出相對較低的高階行政官員平均任期。不過，如果仔細分析這些高階行政官員平均任期較短的部會，其法治化時間、介入次數比率，以及標準化任期，我們就可以發現，對於李登輝總統而言，確實存有較高委託代理人難題的部會，是國防部、陸委會、財政部、行政院院本部等部會。

而之所以海巡署、體委會、中選會等三個部會，高階行政官員的平均任期偏低，但卻不被視為是存有較高委託代理人難題的部會，其衡量的主要原因在於，就中選會而言，於兩千零四年之前，該委員會主委皆是由內政部長，或者是行政院政務委員兼任之。所以，中選會的高階人事，是隨著其他部會高階行政官員的變動而變動，因此其所呈現的高階行政官員平均任期，未必真切反映該部會與總統之間的關係。至於就海巡署、體委會等兩個部會而言，海巡署雖然呈現出僅四個月的平均任期，但是部會的介入比率卻為零，且標準化任期高達百分之百，這是個看似矛盾但又沒有錯誤情況。

¹¹⁴ 雖然，人事行政局於一九九三年，才因為行政院人事行政局組織法的通過，正式完成了該機關的組織法治化。但行政院人事行政局，早在一九六七年就已經設置。該機關的相關沿革，請參考行政院人事行政局網站 <http://www.cpa.gov.tw/mp.asp?mp=1>

因為海巡署於兩千年才成立，在整個李登輝主政期間，到兩千年五月二十日下臺為止，在首次任命了海巡署的署長、副署長之後，就沒有進行高階人事的調動。¹¹⁵所以，對於海巡署而言，正因為成立時間較晚，所以就出現相當之低的平均任期，但事實上李登輝總統並沒有透過高階人事的調動，進而對海巡署進行官員的控制。

而同樣的情況也發生在體委會，該會的高階行政官員平均任期為二十八個月，但事實上李登輝總統未曾針對體委會，進行高階人事的調動，也因為如此所以體委會的介入次數比率為零。因此，由以上的說明之後，我們就可以確定的是，在李登輝主政期間，確實存有較高委託代理人難題的部會，分別是國防部、陸委會、財政部，以及行政院本部等幾個部會。所以，這些部會的高階行政官員平均任期，才會呈現出相對較低的情況。

(二) 陳水扁時期的部會介入與高階官員任期

在上一節討論了李登輝時期，各部會的高階行政官員平均任期、介入部會比率，以及標準化任期之後，接著在表 6-5 呈現陳水扁總統主政時期，部會的介入比率、平均任期，以及標準化任期。若是就各個指標的平均值觀之，在陳水扁總統主政的八年(三十二個季度)當中，包括行政院院本部在內的各個部會，一共有三百九十一人次的高階行政官員，平均任期為二十七點六五個月(約為兩年又三個半月)。這樣的情況，相較於李登輝總統主政期間的高階官員平均任期而言，有五個半月左右的平均任期落差。

表 6-5 陳水扁總統時期行政院人事介入情況、行政官員平均任期(2000~2008)

機關(法治化時間)	平均任期(人數)	介入次數比(次數)	標準化任期
國防部(1946)	16.72 (25)	37.50 (12)	0.17
新聞局(1952)	19.38 (13)	31.25 (10)	0.20
公共工程委員會(1995)	20.54 (13)	21.88 (7)	0.21
環保署(1987)	21.00 (9)	21.88 (7)	0.22
行政院本部(1928)	21.09 (55)	53.13 (17)	0.22
財政部(1928)	23.44 (16)	34.38 (11)	0.24
衛生署(1970)	23.58 (12)	28.13 (9)	0.25
體委會(1997)	25.47 (15)	25.00 (8)	0.27
外交部(1928)	25.87 (15)	28.13 (9)	0.27

¹¹⁵ 海巡署成立於西元兩千年一月二十八日，其主要納編了國防部海岸巡防司令部、內政部警政署水上警察局，以及財政部關稅總局緝私艦艇等任務執行機關。關於海巡署的相關緣起，以及介紹請參考海巡署網站，該署的網站網址為 <http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/mp?mp=999>

國科會(1972)	25.87 (15)	28.13 (9)	0.27
退輔會(1955)	25.90 (10)	25.00 (8)	0.27
客委會(2001)	27.22 (9)	17.24 (5)	0.33
研考會(1986)	28.20 (10)	18.75 (6)	0.29
陸委會(1991)	29.58 (12)	15.63 (5)	0.31
內政部(1928)	29.62 (13)	21.88 (7)	0.31
教育部(1928)	30.57 (7)	18.75 (6)	0.32
交通部(1928)	30.75 (12)	31.25 (10)	0.32
農委會(1984)	31.18 (11)	18.75 (6)	0.32
文建會(1981)	31.22 (9)	21.88 (7)	0.33
人事行政局(1993)	31.67 (9)	18.75 (6)	0.33
原能會(1970)	32.80 (10)	15.63 (5)	0.34
法務部(1980)	33.82 (11)	21.88 (7)	0.35
勞委會(1987)	34.25 (8)	25.00 (8)	0.36
經濟部(1949)	35.09 (11)	21.88 (7)	0.37
海巡署(2000)	35.70 (10)	18.75 (6)	0.37
僑委會(1931)	36.30 (10)	15.63 (5)	0.38
原民會(1996)	36.56 (9)	21.88 (7)	0.38
經建會(1984)	40.33 (9)	15.63 (5)	0.42
故宮博物院(1986)	47.00 (6)	12.50 (4)	0.49
中選會(1980)	48.00 (2)	3.13 (1)	0.50
蒙藏委員會(1929)	48.00 (2)	6.25 (2)	0.50
青輔會(1982)	48.00 (4)	9.38 (3)	0.50
主計處(1959)	48.60 (5)	12.50 (4)	0.51
平均	27.65(391)	21.75(229)	0.33

資料來源：原始資料取自「台灣政經結構變遷資料庫的行政首長暨官僚資料庫」，表格內容由作者自行整理。

這樣的任期長度，如果進一步加以標準化，是佔陳水扁總統主政期間的百分之三十三，由標準化任期觀之，陳水扁主政時期反而有較高的標準化任期。之所以如此，不外因為陳水扁主政的時間大約只有李登輝主政時間的三分之二，所以將任期標準化，自然會呈現出這樣的情況。此外，若進一步觀察介入次數的比率，可以發現平均介入次數比率為百分之二十一點七五，而歷年來介入各個部會的季度次數總和，一共也有兩百二十九個季度次數之多。

同樣如表 6-5 所呈現的資料，由個別部會高階行政官員的平均任期，我們可以發現在陳水扁總統主政時期的三十三個部會當中，有十二個部會的高階行政官員平均任期，是低於各部會的總平均(二十七點六五個月)任期，而其餘的二十二

個部會則呈現出高於總平均任期的情況。

而在各個部會當中，最低平均任期為國防部的十六點七二個月，其次則是新聞局的十九點三八個月，公共工程委員會的二十點五四個月排名第三、環保署是以二十一個月排名第四、行政院本部二十一點零九個月排名第五、財政部二十三點四四個月排名第六，而衛生署的平均任期為二十三點五八個月排名第七。

不過，值得一提的是，在陳水扁主政期間，包括行政院院本部在內的三十三個部會，從平均任期最低的國防部僅有十六點七二個月，而持續成長到平均任期最高的部會，則是主計處的四十八點零六個月。若是就各個部會的標準化任期觀之，平均任期最低的國防部，其標準化任期為百分之十七，而平均任期最高的主計處，標準化任期則是達到百分之五十一。由此我們可以明顯的看出，對於陳水扁總統言而，確實在不同的部會之間，是存有不同程度的委託-代理人難題，因此才會呈現出如此明顯的平均高階官員任期差異。

此外，如果就部會的介入次數比率觀之，在陳水扁主政期間的各個部會，行政院院本部出現高達百分之五十三點一三(十七個季度)的部會介入次數比率，為各個部會當中最高介入次數比率，而在國防部方面，也出現百分之三十七點五(十二個季度)的部會介入次數比率，為各部會次高的介入次數比率。此外，財政部出現百分之三十四點三八(十一個季度)的部會介入次數比率，為各部會當中第三高的介入次數比率。最後，除了交通部出現百分之三十一點二五(十個季度)的部會介入次數比率，為各部會當中第四高的介入次數比率之外，在其餘的二十九個部會當中，介入部會的次數比率均低於百分之三十。

由以上討論我們可以得知，在陳水扁總統主政期間，平均而言行政院院本部，幾乎是每兩季就會有一個季度，發生高階人事的調動，而國防部、新聞局、財政部、交通部等部會，則是平均每三個季度就會有一個季度，出現高階行政官員的調動。所以，若配合上不同部會的高階行政官員平均任期觀察，我們不難得知在陳水扁總統主政期間，確實存有較高委託代理人難題的部會，是國防部、新聞局、公共工程委員會、環保署、行政院本部，以及財政部等幾個部會。所以，這些部會的高階行政官員平均任期，才會呈現出相對較低的情況。

不過，在這幾個部會當中，又以國防部、新聞局、行政院院本部，以及財政部等幾個部會，對陳水扁總統而言，有著更為深刻的委託代理人難題。因為這幾個部會不但高階行政官員的平均任期偏低，同時還呈現出偏高的介入次數比率。而這樣的指標數據所反映的意涵，也就是相對於其他部會而言，總統採取次數頻繁，而且一定數量的高階人事更替手段，對這些部會進行高階官員的控制，借以緩和總統和這些部會之間，所存在的委託代理人難題。

而對於這樣的情況，如果相較於李登輝總統主政期間，我們可以發現的是，這兩位分屬於不同政黨的總統，雖然也是在不同的情況下獲得政治權力。不過，這兩位前後任總統的任期期間，國防部、財政部，以及行政院院本部等三個部會，都有著較高的部會介入次數比率，以及相對偏低的平均高階人事任期。而且更值得一提的是，分別在李登輝（非政黨輪替下的局內人總統）、陳水扁（政黨輪替下的局外人總統）等兩位前後任，類型截然不同的總統主政時期，國防部均確實呈現出最短的平均高階行政官員任期，而且標準化任期也是最短的一個部會。

由此我們不難得知，對於這兩位在隸屬政黨、所面對政治環境，而且相關政治經歷等，均截然不同的總統而言，國防部是這兩位先後主政的總統，投注最多心力進行高階行政官員調動任命，企圖加以控制的部會。對於這樣的情況，就制度性代理人理論的角度觀之，所表示的是李登輝、陳水扁等兩位總統和國防部之間，相較於其他行政院的各個部會，確實存有高度的委託代理人問題。

然而，在諸多的行政院部會當中，為何國防部會和台灣在政治自由化之後，到一次政黨輪替期間的前後兩任總統，均呈出最為緊繃的委託-代理人關係呢？之所以如此，我們認為除了國防部，本來就和總統的法定職權當中，加以明文的重要職權，有所相關的部會。此外，更為深刻的影響因素，是在台灣政治自由化、民主化的過程當中，軍事強人郝柏村與文人總統李登輝之間的摩擦，以及在首次政黨輪替的「政黨輪替局外人」陳水扁總統與軍隊之間的文化衝突等，屬於台灣的政治、歷史與文化因素，在民主化過程當中的影響，而讓接連兩任總統與國防部之間，呈現出高度緊繃的委託-代理人關係。

郝柏村於一九八一年，被蔣經國總統任命為參謀總長，一直到一九八九年卸任，一共長達八年之久，是任期最長的參謀總長，也因此軍事體系當中，構築了「郝家軍」的勢力。郝柏村在參謀總長卸任之後，又接任國防部長，並且最後被李登輝提名為行政院長。而在蔣經國總統於一九八八年過世之後，掌握軍權的郝柏村，即便是調任國防部長，或者擔任行政院長期間，始終沒有忘情於軍權的掌握。而這也使得李登輝總統，在一九八八年繼任總統職位之初，可說處在一個手無寸鐵的危境之中，隨後李登輝與郝柏村之間，更是不斷有權力的摩擦。（蘇進強，1999：206-210）

對於這樣的情況，如果從制度性代理人理論的角度加以分析，我們可以明白的得知，李登輝總統在經歷了和軍事強人郝柏村之間，持續了數年之久的權力摩擦之後，勢必深刻的瞭解到，有必要謹慎的處理總統與委託人之間的代理人難題。尤其是不能讓掌握軍隊的國防相關部會的高階官員久在其位，而能夠在軍事體系當中培養出特定的勢力，進而造成尾大不掉局面。所以，我們就可以發現，在李

登輝總統主政的十二年之間，才會對於國防部，投注最多的心力，進行高階行政官員的任命與調動。

相較之下，在陳水扁的總統任期當中，雖然沒有如同李登輝總統，曾經面對郝柏村一般的軍事強人，並且有著高度的權力摩擦，但陳水扁總統所面對的則是另一個故事。首先，陳水扁總統在兩千年上任之後，所要面對的國軍，是有著高度人治色彩、以黨領軍、效忠領袖等傳統，而且更是長期將黨外人士、主張台獨人士，視為是三合一敵人。(蘇進強，1999)

所以，在民進黨籍陳水扁總統，於兩千年因為首度政黨輪替主政之後，雖然在兩千零二年三月，因為國防二法的正式施行，在表面上已經是步入了軍隊國家化的階段。不過，事實上軍方對於陳水扁總統的支持，可以說是儀式上的支持，但確有著私下的不認同。而這種私下的不認同，更是被表現在演習時軍方靶機出現印有扁字的豬頭塗鴉、對於被陳水扁總統提拔將領貼上標籤，或者是部分高階將領對總統選舉議題的反對等。而這些表面上支持，但私下確有著諸多不認同的表現，主要是源自於軍方既有黨國一體等歷史遺續的文化因素影響，在政黨輪替之後，所造成的衝突。(蘇進強，2005)

同樣的對於陳水扁總統所面對的情況，若是由制度性代理人理論的角度觀之，我們就可以理解為何身為委託人的陳水扁總統，會在其總統的任期當中，對於國防部投注如此之多的心力，進行國防部高階官員的任命與調動。因為，當身為權力委託人的陳水扁總統，面對著如同國防部這樣一個，不論是在價值上、認知上，或是根深蒂固的文化特質上，皆有著明確衝突，甚至可以說是對立的部會。基本上，當陳水扁總統進行權力的委託時，就可以說是隨時處在一個，相對有所疑慮的狀態下。

尤其，國防部又是高度影響國家安全，甚至是可以動搖總統權力的部會。所以，身為權力委託人的陳水扁總統，自然是將最多的心力，放在掌控國防部這樣一個重要的部會。那麼就在這樣的情況下，很自然的我們所看到國防部高階行政官員，就會是各個行政院相關部會當中，呈現出最短平均任期，或者是標準化任期的一個部會。

(三) 馬英九時期的部會介入與高階官員任期

在上一節討論了陳水扁總統主政時期，各部會的高階行政官員平均任期、介入部會比率，以及標準化任期之後。接著，我們就以表 6-6 呈現馬英九總統主政時期，部會的介入比率、平均任期，以及標準化任期。若是就各個指標的平均值觀之，在馬英九總統從兩千零八年第二季主政，到兩千零一十年第四季的一個

季度當中，包括行政院院本部在內的各個部會，一共有一百七十七人次的高階行政官員，平均任期為十九點五四個月。這樣的情況，相較於李登輝總統、陳水扁總統主政期間的高階官員平均任期而言，分別有十三點四七個月、八點一一個月左右的平均任期落差。

這樣的任期長度，如果進一步加以標準化，是佔馬英九總統主政至今，任期的百分之四十一，由標準化任期觀之，馬英九主政時期，相較於李登輝、陳水扁主政期間，反而有較高的標準化任期。之所以如此，不外因為到目前為止，馬英九主政的時間，大約分別只有李登輝、陳水扁主政時間的百分二十二，以及百分之三十四，所以將任期標準化，自然會呈現出這樣的情況。當然，隨著馬英九總統主政時間的增加，高階行政官員的標準化任期，是否會逐漸降低，則是一個有待持續觀察的現象。此外，若進一步觀察介入次數的比率，可以發現平均介入次數比率為百分之十九點二八，而馬英九主政至今，介入各個部會的季度次數總和，一共也有七十個季度次數之多。

表 6-6 馬英九總統時期行政院人事介入情況、行政官員平均任期(2008~2010)

機關(法治化時間)	平均任期(人數)	介入次數比(次數)	標準化任期
教育部(1928)	11.6 (5)	27.27 (3)	0.24
新聞局(1952)	12.86 (7)	36.36 (4)	0.27
經濟部(1949)	13.50 (8)	27.27 (3)	0.28
內政部(1928)	13.86 (7)	27.27 (3)	0.29
中選會(1980)	14.00 (2)	18.18 (2)	0.29
人事行政局(1993)	14.17 (6)	18.18 (2)	0.30
衛生署(1970)	14.63 (8)	27.27 (3)	0.30
外交部(1928)	16.57 (7)	27.27 (3)	0.35
研考會(1986)	17.20 (5)	18.18 (2)	0.36
行政院本部(1928)	17.63 (19)	45.45 (5)	0.37
陸委會(1991)	18.67 (6)	27.27 (3)	0.39
交通部(1928)	19.00 (6)	27.27 (3)	0.40
法務部(1980)	19.17 (6)	27.27 (3)	0.40
國防部(1946)	19.29 (7)	27.27 (3)	0.40
青輔會(1982)	19.33 (3)	18.18 (2)	0.40
原民會(1996)	19.33 (6)	18.18 (2)	0.40
財政部(1928)	19.40 (5)	18.18 (2)	0.40
文建會(1981)	21.60 (5)	18.18 (2)	0.45
退輔會(1955)	21.75 (4)	9.09 (1)	0.45
客委會(2001)	22.00 (4)	18.18 (2)	0.46

勞委會(1987)	22.20 (5)	9.09 (1)	0.46
農委會(1984)	23.00 (5)	18.18 (2)	0.48
國科會(1972)	23.60 (5)	18.18 (2)	0.49
主計處(1959)	25.33 (3)	18.18 (2)	0.53
經建會(1984)	25.33 (6)	18.18 (2)	0.53
故宮博物院(1986)	27.00 (3)	9.09 (1)	0.56
體委會(1997)	27.00 (4)	9.09 (1)	0.56
海巡署(2000)	28.25 (4)	9.09 (1)	0.59
環保署(1987)	28.33 (3)	9.09 (1)	0.59
原能會(1970)	28.5 (4)	9.09 (1)	0.59
蒙藏委員會(1929)	29.00 (1)	9.09 (1)	0.60
公共工程委員會(1995)	29.00 (3)	9.09 (1)	0.60
僑委會(1931)	29.00 (4)	9.09 (1)	0.60
平均	19.54(177)	19.28 (70)	0.41

資料來源：原始資料取自「台灣政經結構變遷資料庫的行政首長暨官僚資料庫」，表格內容由作者自行整理。

同樣如表 6-6 所呈現的資料，由個別部會高階行政官員的平均任期，我們可以發現在馬英九總統主政時期的三十三個部會當中，有十七個部會的高階行政官員平均任期，是低於各部會的總平均(十九點五四個月)，而其餘的十六個部會則呈現出高於總平均任期的情況。

在各個部會當中，最低平均任期為教育部的十一點六個月，其次則是新聞局的十六點八六個月，經濟部的十三點五個月排名第三、內政部是以十三點八六個月排名第四、中選會十四個月排名第五、人事行政局十四點一七個月排名第六、衛生署的平均任期為十四點六三個月排名第七、外交部十六點五七個月排名第八，而行政院院本部十七點六三個月排名第九。

不過值得一提的是，在馬英九主政至今的三十三個部會，從平均任期最低的教育部僅有十一點六個月，而持續成長到平均任期最高的部會，則分別是僑委會、蒙藏委員會、公共工程委員會的二十九個月。若就各個部會的標準化任期觀之，平均任期最低的教育部，其所呈現的標準化任期為百分之二十四，而平均任期最高的僑委會、蒙藏委員會、公共工程委員會，所呈現的標準化任期，則是分別達到百分之六十。由此我們可以明顯的看出，對於馬英九總統言而，也確實在不同的部會之間，是存有不同程度的委託代理人難題，因此才會呈現出如此明顯的平均高階官員任期差異。

而且如果就部會的介入次數比率觀之，在馬英九主政至今的各個部會，行政

院院本部出現高達百分之四十五點四五(五個季度)的部會介入次數比率，為各個部會當中最高介入次數比率。至於在新聞局方面，也出現百分之三十六點三六(四個季度)的部會介入次數比率，為各部會次高的介入次數比率。此外，教育部、經濟部、內政部、衛生署、外交部、陸委會、交通部、法務部、國防部等部會，則分別出現百分之二十七點二七的部會介入次數比率，為各個部會當中，第三高的介入次數比率，而在其餘的二十二個部會當中，介入部會的次數比率均低於百分之二十。

由以上討論我們可以得知，在馬英九總統主政至今，平均而言行政院院本部，接近每兩季就會有一個季度會有高階人事的調動發生，而新聞局則是平均每三季就會有一個季度，出現高階行政官員的調動。此外，教育部、經濟部、內政部、衛生署、外交部、陸委會、交通部、法務部、國防部等部會，則分別接近平均每三個月就有一個季度，發生高階人事的調度。

若配合上不同部會的高階行政官員平均任期觀察，我們不難得知在馬英九總統主政至今，確實存有較高委託代理人難題的部會，是教育部、新聞局、經濟部、內政部、中選會、人事行政局、衛生署、外交部、研考會，以及行政院院本部等部會。所以，這些部會的高階行政官員平均任期，才會呈現出相對較低的情況。不過，在這些部會當中，又以教育部、新聞局、經濟部、內政部、衛生署、外交部，以及行政院院本部等幾個部會，對馬英九總統而言，有著較為深刻的委託代理人難題，因為這幾個部會，不但高階官員的平均任期偏低，同時還呈現出偏高的介入次數比率。

而這樣的指標數據所反映的意涵，也就是相對於其他部會而言，總統採取次數頻繁，而且一定數量的高階人事更替手段，對這些部會進行高階官員的控制，借以緩和總統和這些部會之間，所存在的委託代理人難題。由這樣的情況，我們可以發現的是，不論是李登輝、陳水扁，或者是馬英九總統，行政院院本部皆是呈現出介入頻率較高的狀態，而且是平均每兩個季度，就會有一個季度會有高階人事的調動發生。

此外，從台灣政治自由化到兩千零一十年間，不論是哪一個黨派，什麼情況下上臺的總統，在其主政期間，不同的部會之間，確實是有著程度不一的委託代理人難題存在。不過，必須強調的是，由於馬英九總統的任期尚未結束，我們的觀察僅到兩千零一十年為止。所以，以上關於馬英九總統主政期間的資料，所呈現的是一個暫時的情況，因此並不能斷定這就是馬英九總統時期，所會成具體呈現的狀態。

第三節 高階行政官員控制的「普遍」與「特殊」

透過前面幾節的分析與討論之後，我們可以發現在台灣政治自由化之後，不論是在自由化初期上臺的國民黨籍李登輝總統、首次政黨輪替情況下主政的民進黨籍陳水扁總統，或者是二次政黨輪替而上臺的馬英九總統，進行高階行政官員的控制，是一個不分黨派的普遍行爲。

此外，在台灣政治自由化之後，不論是那一位總統當權，隸屬於哪一個黨派，或者是什麼情況下上臺的總統，其和行政院各個部會之間，確實是有著程度不一的委託代理人難題存在。基本上，並不會是如同以往採「特殊說」論者的認知一般，認爲以高階人事的調動作爲官員控制的手段，是民進黨籍總統陳水扁主政之後的特殊行爲模式，而國民黨籍李登輝總統、馬英九總統主政就不會著手操控行政官員。

而之所以行政官員的控制，會是一個不分黨派的普遍行爲，關鍵的機制是，不論哪一個黨派的總統主政，同樣都身處於一個存有委託代理人難題的權力運作環境當中。所以，任何一個黨派的總統取得權力之後，爲了降低因爲委託代理人難題，而可能衍生的道德危機風險，皆勢必以高階人事調度的手段，進行行政官員的控制，就成爲一個普遍存在的行爲。因此，從實證資料的分析，我們可以明確的指出，以往對於行政官員的操控，所存在的普遍說、特殊說等兩個對立的論點，普遍說是能夠以委託代理人理論，作爲其理論基礎，並且又能夠獲得實證資料支持的論點。

值得一提的是，行政官員控制模式的運用，可以說是相當動態的，同時也具有其因爲主政者而異的特殊性。而且不同的總統，對於不同的部會，不論是就部會的介入頻率，或者是高階人事的調動，也會有異同之處。所以，所謂的特殊性，並非是如以往的特殊論者所意味著，是否進行官員控制的有無，或者是特定黨派才會進行官員控制。

在這裡所指的特殊性，是意味著因爲不同的總統，所面對的機會結構差異、自身政治經歷的不同，而呈現出各種官員控制模式使用時間點、控制模式交互運用，以及即使是採用相同的控制模式，也會有介入部會範圍與調度高階行政官員強度的差異性。因而使得不同類型的總統上臺之後，會呈現出具有特殊性的官員控制模式運用，且呈現出不同總統主政期間，各個部會之間，也有著程度不一的委託代理人難題。

很明顯的，這一種行政官員控制的特殊性，就呈現在這一章我們所進行的分

析當中。首先，由之前幾節所進行，關於李登輝、陳水扁、馬英九等三位總統，所分別採取的高階行政官員控制模式的分析，分別可以支持假設一、假設二等兩個假設，不過假設三並沒有能獲得實證資料的支持。

假設一和假設二能夠獲得實證資料的支持，所反映的是「非政黨輪替局內人總統」李登輝，相較於「政黨輪替局外人總統」陳水扁，兩位先後任總統，確實是在高階行政官員控制模式的運用上，有著鮮明的對比。此外，假設三雖然沒有能夠獲得支持，但這僅表示著，馬英九確實是沒有如預期一般，運用了全面滲透的高階官員控制模式。然而，這並不意味著，身為「政黨輪替局內人總統」的馬英九，其所採取的官員控制模式，完全是超乎理論的預期，或者和李登輝、陳水扁等兩位前任總統，就沒有區隔性可言。

如果我們先撇開相關假設獲得實證資料支持的情況，也就是不要只是在乎，不同類型的總統上台之後，所立即採取的高階官員控制模式，而是觀察個別總統的任期當中，官員控制模式運用的整體型態的話。我們是可以發現，在不同類型總統之間，確實是存有官員控制模式運用型態的區隔。就李登輝總統所呈現的情況觀之，除了在其上台之初，就立即採用漸進滲透的官員控制模式之外，更為重要的是，漸進滲透模式可以說在李登輝總統的整個任期中，作為控制模式的基礎，以及控制模式循環週期的開端。

雖然，李登輝總統也曾經數度採用全面接管模式，不過均是在其政治聲望的相對高點，同時全面接管模式，也都是作為一個官員控制模式循環的終止。相較之下，陳水扁總統所呈現的官員控制模式運用，就是一個截然不同的循環型態。當陳水扁總統在兩千年第二季就任總統之後，就立即發動了全面接管的控制模式，隨後也會有一段時間，是採取漸進滲透的模式，不過往往均只有六到八個季度。

而且值得一提的是，除了兩千年第二季之外，陳水扁總統都是在其政治聲望的相對低點，發動大幅度的高階行政官員清洗。由此我們也可以明確的發現到，在陳水扁總統主政期間，整個高階行政官員控制模式的循環型態，可以說就是以大規模高階人事清洗作為開端，然後接著伴隨著六到八個季度，漸進滲透控制下的相對穩定狀態。所以，我們認為這樣的情況，其實也可以反映出，作為政黨輪替局外人的陳水扁總統，是相對注重高階行政官員的控制，同時也較不重視行政體系的穩定。

最後，除了已經完成總統任期，有著明確的高階官員控制模式運用型態，可以加以討論的李登輝、陳水扁等兩位總統之外，目前還在任期當中的馬英九總統，其實也呈現出可供分析的官員控制模式運用情況。很清楚的，在馬英九總統上任之後，並沒有如預期的採取全面滲透的控制模式，而是採取全面接管的控制模式。

不過，除了這一次的全面接管之外，一直到兩千零一十年的第四季為止，均呈現出相對穩定的狀態。

即使是在兩千零九年的第三季，一度因為莫拉克風災，造成馬英九總統的滿意度重挫，但馬英九總統也並沒有因此就進行大規模的高階人事清洗，依然是維持採取漸進滲透的控制模式。所以，到目前為止，身為「政黨輪替的局內人」的馬英九總統，首任任期尚未結束，不過已經可以由其所採用的高階官員控制模式，發現確實是和前兩任總統，存有一定程度的區隔。而這三位台灣在政治自由化之後，分別在不同的時間點上台主政的總統，所呈現的高階行政官員控制模式運用的差異性，也正是所謂高階行政官員控制的特殊性。



第七章 行政院部會人事更替

在第六章探討了台灣於一九八零年代晚期，開啓了政治自由化腳步、一九九零年代初期，進一步民主化之後至兩千零一十年間，分別以繼任者(李登輝)，或者是政權輪替者(陳水扁、馬英九)的身分，上臺的三位總統，在取得政治權力上臺之後，是如何進行行政體系的控制，以及對於不同部會的介入與人事調動的情況之後。

接著，在這一章我們將以包括行政院院本部在內的三十三個部會，行政院高階行政官員更替的實證資料，從總體資料變化的分析，瞭解本文第四章所提及的假設四、假設五、假設六、假設七、假設八、假設九、假設十、假設十一等假設，是否能在實證資料當中獲得支持。此外，除了從總體資料變化觀察、探討之外，另一方面還必須進一步透過，以部會為單位的季度別資料，建構縱橫資料迴歸模型，進一步驗證相關假設，是否能夠於多變量的迴歸分析模型當中，獲得實證資料的支持。

以下，將在第一節呈現一九八八年第一季到兩千零一十年第四季，一共九十二個季度之間，行政院院本部暨所屬三十二個部會，整體的高階行政官員更替率變化。另一方面，在第二節討論隨著總統輪替與否、連任與否的處境差異，是否有不同的部會高階行政官員更替率。而在第三節預計將探討的是，在總統大選、立委選舉、縣市長選舉、政黨輪替等重要時機，會呈現出什麼樣的部會高階行政官員更替率。

此外，在第四節將探討，隨著是否掌握過半立法院，以及監察院對行政院各部會的監督，因而影響行政院各部會的高階行政官員更替程度。而第五節將分析，隨著部會核心與否、技術性高低的特質差異，是否有不同的部會高階行政官員更替程度。最後，則是在前五節的總統資料分析之外，在第六節透過以部會為單位的季度資料，建構部會高階行政官員更替率的多元迴歸分析模型。接著，就先探討一九八八年第一季到兩千零一十年第四季，歷年來的行政院暨所屬部會的高階行政官員更替情況。

第一節 行政院暨所屬部會高階行政官員更替情況

如圖 7-1 所呈現的是，歷年來行政院院本部暨所屬三十二個部會，於九十二個季度當中，整體的高階行政官員更替率變化情況。而在此所謂的部會高階行政

官員更替率，正如本文第四章第二節所提到的，是指各個部會的常務次長、政務次長、部長層級等高階行政官員的更替率。¹¹⁶在一九八八年第一季到兩千零一十年第四季，一共九十二個季度當中，分別在兩千年第二季、兩千零八年第二季等兩個季度，出現百分之六十四最高、百分之六十三次高的行政院院本部暨所屬部會高階行政官員更替率。而除了高度高階行政官員更替率變化的季度之外，於一九八八年、一九九九年、兩千零七年、兩千零一十年等年度，也有出現零更替率的季度。

除了兩個高達百分之六十幾的高度高階行政官員更替率季度，以及數個零更替率的季度之外，歷年來也有四個季度，出現介於百分之三十六到百分之四十一的更替率。而更替率介於百分之二十一到百分之二十七之間的季度，也分別出現在一九九零年、兩千零六年，以及兩千零九年等幾個年度。除此之外，其餘季度的更替率均低於兩成，而且多數並未達到百分之十。由以上討論我們可以發現，一九八八年第一季到兩千零一十年第四季，所呈現出的行政院高階行政官員季度更替率，基本上是有著極高的季度間落差，最大的落差可以達到百分之六十四。此外，為數眾多的季度，則是出現行政院高階行政官員更替率，低於百分之十，呈現明顯偏低情況。

對於這樣的情況，如果我們進一步，以不同總統主政的時間序，進行觀察與比較，首先可以發現在李登輝總統主政的一九八八年第一季到兩千年第一季期間，最高的行政院高階行政官員更替率為百分之四十一，出現在一九九六年，其次則是一九九三年的百分之三十八，而第三高則是一九九零年的百分之二十一。若是依照這些較高更替率季度發生的時間序觀之，可以發現在李登輝主政的十二年間，更替率的相對高點，呈現出逐漸往上攀升的趨勢。這樣的攀升趨勢，在一九九六年達到歷年來的高點。而在這個相對高點之後，則是維持在百分之十七以下的相對低點，一直到兩千年李登輝總統的任期結束。

相較之下，在陳水扁總統、馬英九總統主政期間，則是呈現出截然不同的行政院高階行政官員更替率趨勢。就以陳水扁總統主政八年期間，兩千年第二季到兩千零八年第一季為例，三十二個季度當中的更替率相對最高點，在其主政之初就已經達到，隨後則是呈現出逐漸下降的發展趨勢。這種更替率相對高點，逐漸下降的趨勢，一直到陳水扁主政晚期的兩千零七年，更替率降低到百分之十七，是各個相對高點當中的相對低檔。

¹¹⁶ 在這一章所指的部會是如同在第六章、第五章所指出的，包括了行政院院本部在內，可由總統任意調度的三十三個部會。在以下幾節所進行的相關分析當中，所指的各部會也是同樣包括院本部在內的三十三個部會，在此一併說明，於以下各節就不再一次加以說明。此外，必須加以說明的是，圖 7-1 所呈現的是高階的政務、事務官員加總的趨勢圖，在此我們將其稱之為是高階政事務官員，而關於高階政務、事務官員加以分開的情況，以及為何這樣呈現資料，請參考本文於附錄四，所進行的行政院院本部暨所屬部會高階政務、事務官員資料說明。

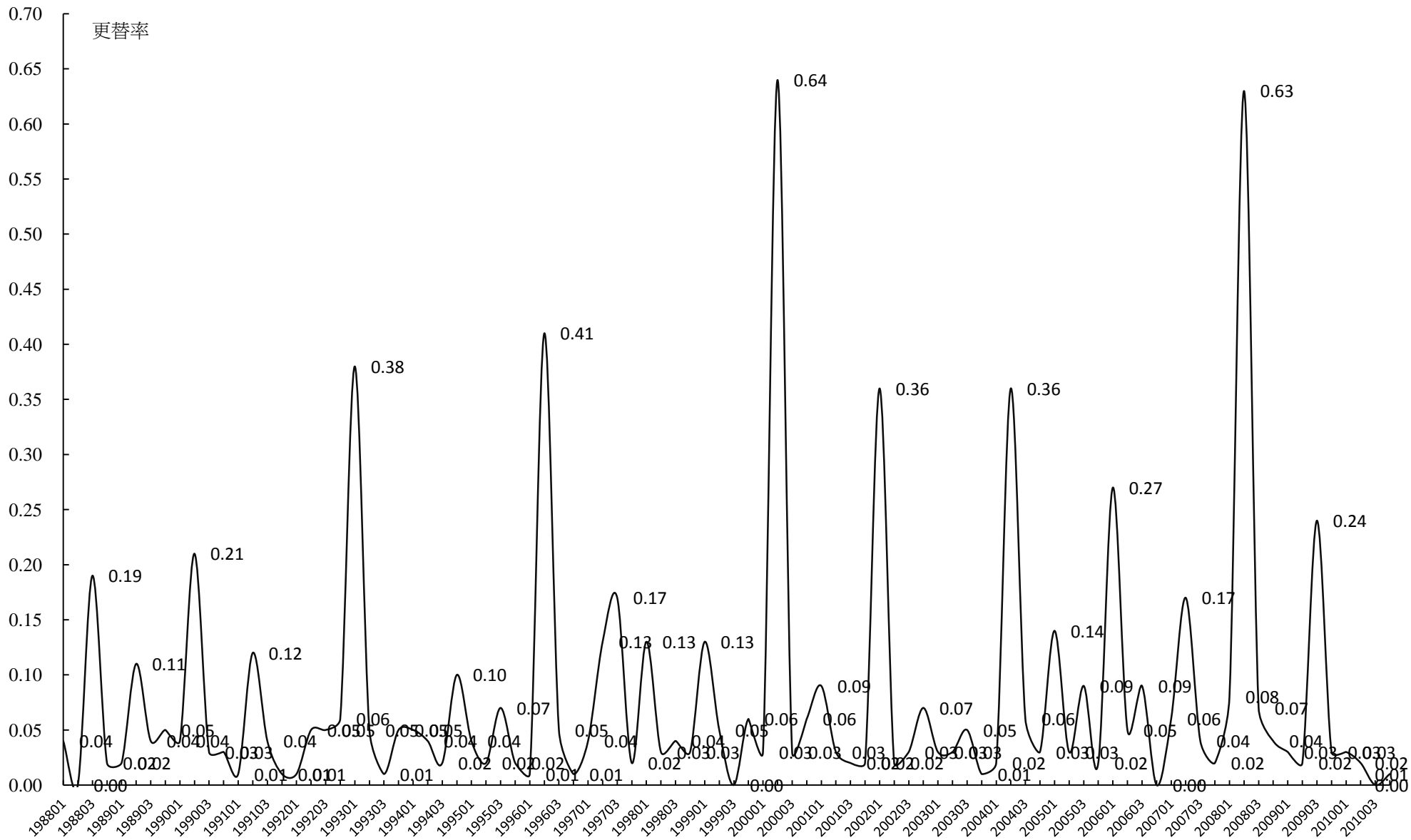


圖7-1 歷年來行政院暨所屬部會高階政務事務官員更替率

年季度

此外，類似的情況也發生在二次政黨輪替後，取得權力的馬英九總統主政期間。到兩千零一十年第四季為止，行政院高階行政官員更替率的相對高點，在馬英九總統上任之初就已經出現。雖然，到目前為止馬英九總統的任期尚未結束，不過已經可以看出，更替率的相對高點的發展趨勢，是類似於陳水扁主政期間。

然而，更替率之所以，在不同的總統之間，呈現出如此明顯的發展趨勢差異，我們認為總統是否經歷了政黨輪替的時機，因該是個相當具有關鍵影響力的因素。在我們所分析的三位總統當中，李登輝總統並沒有經歷政黨輪替時機，相較之下陳水扁、馬英九等兩位總統，均是在政黨輪替的時機上台。而這樣的經歷差異，就如同先前章節所提及的，政黨輪替的時機，賦予總統較多的施政磨合空間，因此給予執政初期，就發動大量人事清洗的可能性。不過，即便曾經有過較長的政治磨合期，為了能夠推動相關政務，也是有必要讓行政體系的人事，回到相對穩定的狀態。

所以，很自然的當一個總統，逐漸脫離執政初期的政黨輪替格局之後，勢必要適度的節制，在高階行政官員控制上的力道。相較之下，對於如李登輝總統這樣，並未經歷政黨輪替格局的總統，在執政初期當然是，相對缺乏進行人事清洗的政治空間，因而沒有能夠一上台就發動大規模的人事清洗。但是隨著執政時間的拉長，還是會逐漸因為委託代理人問題的積累，而使得總統一旦掌握機會，就有可能發動較大規模的人事清洗。所以，我們就可以發現，隨著總統是否經歷政黨輪替的時機，而會在其往後的任期當中，呈現出截然不同的行政院高階行政官員更替率發展趨勢。

最後，不論是在哪一個總統主政期間，行政院高階行政官員更替率的變化，是處在一個具有高度差異性，而且是動態的狀況下，雖然更替率曾經兩度達到百分之六十以上的最高與次高點，不過很快的這兩個最高、次高季度的下一個季度，更替率就迅速降低到百分之十以下。同樣的，在最高與次高更替率季度的前一個季度，更替率是在百分之十以下，不過馬上就在下一個季度迅速的攀升到百分之六十以上，而類似這種迅速降低或者是攀升的情況，也分別發生在一九九三年、一九九六年。

所以，由以上的討論我們可以得知，一九八八年第一季到兩千零一十年間，一共九十二個季度之間，行政院高階行政官員的更替率變化，於不同的季度之間有著高度的落差，而且在不同的總統主政期間，也有相對高點發展趨勢的差異性。此外，值得一提的是，不論是在哪一位總統主政的情況下，行政院高階行政官員的更替率變化，是存有高度變異且動態的情況。然而，對於這種更替率的差異性，接著我們就在第二節，分析隨著主政總統處境的不同，是否會呈現出不同的行政

院高階行政官員的更替率變化。

第二節 總統處境與部會高階行政官員更替

在上一節觀察歷年來，行政院院本部暨所屬的三十二個部會，所呈現的高階行政官員更替情況之後。接著，在這一節我們所要討論的是，隨著是否為輪替總統、是否為連任總統的處境差異，是否會有不同的高階行政官員更替率呈現。而所謂的輪替總統，是指在政黨輪替的情況下上臺的總統。例如陳水扁總統、馬英九總統等，在首次政權輪替、二次政權輪替情況下上臺的總統，即是本文所指的輪替總統。不過必須強調的是，當在政黨輪替情況下上臺的總統，取得連任而開啓第二任的總統任期時，我們就不再將其視為是輪替總統，而將其視為是非輪替總統。

此外，在此所謂的連任總統，是在擔任了第一個完整的總統任期之後，透過合法的方式獲得連選得連任一次的連任任期情況下的總統。例如李登輝總統在一九八八年透過繼任的方式，以副總統的身分繼任，蔣經國總統所遺留的總統職缺與任期，那麼這一段繼任的任期，並不能算是連任總統。而到了一九九零年代初，李登輝總統已經在國大代表的間接選舉之下，開啓了繼任總統之後的第一個總統任期，這個時候當然也不能算是連任總統的任期。

而所謂的連任總統任期，應該是指李登輝總統於一九九六年，在公民直選之下所取得的第二任總統任期。這一任的總統任期，是從一九九六年五月二十日到兩千年五月二十日，這也即是在三六憲法規範中，所謂的連選得連任一次的連任任期。所以，這時候的總統即是所謂的連任總統，而且其他的情況也依此類推。以下，我們首先就以表 7-1 呈現，一九八八年到兩千零一十年間，一共九十二個季度，隨著是否為輪替總統主政，而呈現的行政院高階行政官員更替率差異。

表 7-1 輪替與非輪替總統主政季度的高階行政官員更替情況(1988~2010)

季度數	年季度	總統類別	介入部會比(個數)	更替率(人數)
1	20002	輪替	0.97 (31)	0.64 (74)
2	20082	輪替	0.97 (32)	0.63 (77)
3	20021	輪替	0.67 (22)	0.36 (42)
4	20093	輪替	0.45 (15)	0.24 (29)
5	20011	輪替	0.27 (9)	0.09 (11)
6	20004	輪替	0.16 (5)	0.06 (7)
7	20083	輪替	0.21 (7)	0.07 (8)
8	20024	輪替	0.21 (7)	0.07 (8)

9	20033	輪替	0.18 (6)	0.05 (6)
10	20084	輪替	0.12 (4)	0.04 (5)
11	20003	輪替	0.09 (3)	0.03 (3)
12	20094	輪替	0.06 (2)	0.03 (3)
13	20101	輪替	0.12 (4)	0.03 (4)
14	20031	輪替	0.12 (4)	0.03 (4)
15	20091	輪替	0.12 (4)	0.03 (4)
16	20102	輪替	0.09 (3)	0.02 (3)
17	20012	輪替	0.09 (3)	0.03 (3)
18	20013	輪替	0.06 (2)	0.02 (2)
19	20023	輪替	0.06 (2)	0.03 (3)
20	20032	輪替	0.09 (3)	0.03 (3)
21	20041	輪替	0.06 (2)	0.02 (2)
22	20092	輪替	0.06 (2)	0.02 (2)
22	20014	輪替	0.06 (2)	0.02 (2)
24	20022	輪替	0.06 (2)	0.02 (2)
25	20034	輪替	0.03 (1)	0.01 (1)
26	20104	輪替	0.03 (1)	0.01 (1)
27	20103	輪替	0.00 (0)	0.00 (0)
28	19962	非輪替	0.73 (22)	0.41 (42)
29	19931	非輪替	0.64 (18)	0.38 (37)
30	20042	非輪替	0.73 (24)	0.36 (43)
31	20061	非輪替	0.61 (20)	0.27 (31)
32	19902	非輪替	0.37 (10)	0.21 (20)
33	19883	非輪替	0.44 (12)	0.19 (17)
34	20072	非輪替	0.45 (15)	0.17 (20)
35	19973	非輪替	0.35 (11)	0.17 (18)
36	20051	非輪替	0.30 (10)	0.14 (16)
37	19972	非輪替	0.29 (9)	0.13 (14)
38	19981	非輪替	0.42 (13)	0.13 (14)
39	19991	非輪替	0.32 (10)	0.13 (14)
40	19912	非輪替	0.36 (10)	0.12 (11)
41	19892	非輪替	0.22 (6)	0.11 (10)
42	19944	非輪替	0.36 (10)	0.10 (10)
43	20053	非輪替	0.27 (9)	0.09 (10)
44	20063	非輪替	0.24 (8)	0.09 (10)
45	20081	非輪替	0.30 (10)	0.08 (10)

46	19953	非輪替	0.21	(6)	0.07	(7)
47	19994	非輪替	0.16	(5)	0.06	(7)
48	20043	非輪替	0.18	(6)	0.06	(7)
49	20071	非輪替	0.18	(6)	0.06	(7)
50	19924	非輪替	0.14	(4)	0.06	(6)
51	19894	非輪替	0.15	(4)	0.05	(5)
52	19941	非輪替	0.18	(5)	0.05	(5)
53	19992	非輪替	0.19	(6)	0.05	(6)
54	20062	非輪替	0.15	(5)	0.05	(6)
55	19923	非輪替	0.18	(5)	0.05	(5)
56	19932	非輪替	0.18	(5)	0.05	(5)
57	19934	非輪替	0.18	(5)	0.05	(5)
58	19963	非輪替	0.17	(5)	0.05	(5)
59	19922	非輪替	0.14	(4)	0.05	(5)
60	20073	非輪替	0.15	(5)	0.04	(5)
61	19881	非輪替	0.11	(3)	0.04	(4)
62	19893	非輪替	0.15	(4)	0.04	(4)
63	19901	非輪替	0.15	(4)	0.04	(4)
64	19913	非輪替	0.11	(3)	0.04	(4)
65	19983	非輪替	0.13	(4)	0.04	(4)
66	19942	非輪替	0.11	(3)	0.04	(4)
67	19951	非輪替	0.14	(4)	0.04	(4)
68	19971	非輪替	0.13	(4)	0.04	(4)
69	19984	非輪替	0.10	(3)	0.03	(3)
70	20044	非輪替	0.09	(3)	0.03	(4)
71	19903	非輪替	0.11	(3)	0.03	(3)
72	19904	非輪替	0.07	(2)	0.03	(3)
73	19982	非輪替	0.10	(3)	0.03	(3)
74	20001	非輪替	0.09	(3)	0.03	(3)
75	20052	非輪替	0.12	(4)	0.03	(4)
76	19954	非輪替	0.07	(2)	0.02	(2)
77	19891	非輪替	0.07	(2)	0.02	(2)
78	19943	非輪替	0.07	(2)	0.02	(2)
79	19952	非輪替	0.07	(2)	0.02	(2)
80	19974	非輪替	0.06	(2)	0.02	(2)
81	19884	非輪替	0.07	(2)	0.02	(2)
82	20054	非輪替	0.06	(2)	0.02	(2)

83	20074	非輪替	0.06 (2)	0.02 (2)
84	19911	非輪替	0.04 (1)	0.01 (1)
85	19914	非輪替	0.04 (1)	0.01 (1)
86	19921	非輪替	0.04 (1)	0.01 (1)
87	19933	非輪替	0.04 (1)	0.01 (1)
88	19961	非輪替	0.03 (1)	0.01 (1)
89	19964	非輪替	0.03 (1)	0.01 (1)
90	19882	非輪替	0.00 (0)	0.00 (0)
91	19993	非輪替	0.00 (0)	0.00 (0)
92	20064	非輪替	0.00 (0)	0.00 (0)
平均			0.20(553)	0.08(819)

資料來源：原始資料取自「台灣政經結構變遷資料庫的行政首長暨官僚資料庫」、中選會網站，表格內容由作者自行整理。

表 7-1 所呈現的資料，一共有九十二個季度，包括行政院院本部在內的三十三個部會，每個季度的高階行政官員更替情況。¹¹⁷該表格當中的資料，從第一到第二十七個季度，是在政黨輪替格局下，上臺主政的總統所掌控的季度。相對的第二十八到第九十二個季度，是非政黨輪替格局下，上臺主政總統所掌控的季度。在這個表格當中所謂的年季度，如 20002 是指兩千年第二季，至於在更替率上，是依照由高到低的更替率排列，並非是依照年季度的時間先後進行排序。

如果就政黨輪替總統所掌控的季度觀之，在這二十七個季度當中，最高的高階行政官員更替率，是以兩千年第二季的百分之六十四最高，同時於該季度也出現，高達百分之九十七的部會介入比率，這也是各季度中最高的部會介入情況。其次，則是兩千零八年第二季的百分之六十三的更替率，以及百分之九十七的部會介入比率。至於兩千零二年第一季，也有百分之三十六的更替率，百分之六十七的部會介入比率，為歷個季度排名第三。而兩千零九年的第三季，則出現了百分之二十四的更替率，以及百分之四十五的部會介入比率，為歷個政黨輪替總統主政季度的第四高更替率。

除了以上所提及的四個季度之外，在其他由政黨輪替總統所掌控的二十三個季度，所呈現的行政院高階行政官員更替率，均低於百分之十，同時部會介入比率也相對偏低，在這些偏低更替率的政黨輪替總統主政的季度當中，甚至還有其中兩個季度，只有百分之一的更替率。由此可以發現，在政黨輪替格局下上臺的總統，在其所主政的季度當中，於不同的季度之間，是有著高度的部會高階行政官員更替率差異。此外，透過以上的討論，我們也可以發現到，並不會因為是輪

¹¹⁷ 表 7-1 所呈現的更替率，是包括行政院本部在內，一共三十三個部會，加總而成的高階行政官員的季度更替情況。

替總統主政，就必然會普遍在每個季度，都呈現出高更替率的狀態。

在觀察輪替總統所主政的季度之外，如果進一步探究在非政黨輪替格局下，主政的總統其所掌權的季度。我們可以發現，在六十五個非政黨輪替總統主政的季度當中，以一九九六年第二季出現百分之四十一的更替率，為非政黨輪替總統主政季度當中最高的更替率，在此同時，也有百分之七十三的部會介入比率，也是非政黨輪替季度當中最高。

而在一九九三年第一季、兩千零四年第二季，則分別出現百分之三十八、百分之三十六，第二、第三高的季度行政院高階行政官員的更替率。此外，在兩千零六年第一季、一九九零年第二季，也分別呈現了百分之二十七、百分之二十三，第四、第五高的季度行政院高階行政官員的更替率。

除了以上所提及高於兩成以上的季度行政院高階官員更替季度之外，一共有十個由非政黨輪替總統所掌控的季度，更替率是介於百分之十到百分之二十之間，而其餘的五十個季度，更替率是低於百分之十，且有其中六個季度是百分之一，更有三個季度完全沒有高階行政官員更替。

所以，由以上的討論我們可以發現，在非政黨輪替總統主政的季度當中，也是存有一定的部會更替率的程度落差。不過，如果相較於政黨輪替總統所掌控的季度，非政黨輪替總統所主政的季度，行政院高階行政官員，所呈現的更替率程度落差相對較低。

此外，我們也可以發現，政黨輪替總統主政的季度當中，最高的行政院高階行政官員更替率，相較於非政黨輪替總統主政的季度，是呈現出明顯偏高的情況。那麼，在政黨輪替、非政黨輪替總統的季度別，行政院高階行政官員的更替情況觀察之後。接著，我們進一步以表 7-2 呈現出，一九八八年到兩千零一十年間，連任與非連任總統掌權的季度，行政院高階行政官員的更替情況。

表 7-2 連任與非連任總統主政季度的高階行政官員更替情況(1988~2010)

季度數	年季度	總統類別	介入部會比(個數)	更替率(人數)
1	19962	連任	0.73 (22)	0.41 (42)
2	20042	連任	0.73 (24)	0.36 (43)
3	20061	連任	0.61 (20)	0.27 (31)
4	20072	連任	0.45 (15)	0.17 (20)
5	19973	連任	0.35 (11)	0.17 (18)
6	20051	連任	0.30 (10)	0.14 (16)
7	19972	連任	0.29 (9)	0.13 (14)

8	19981	連任	0.42 (13)	0.13 (14)
9	19991	連任	0.32 (10)	0.13 (14)
10	20053	連任	0.27 (9)	0.09 (10)
11	20063	連任	0.24 (8)	0.09 (10)
12	20081	連任	0.30 (10)	0.08 (10)
13	19994	連任	0.16 (5)	0.06 (7)
14	20043	連任	0.18 (6)	0.06 (7)
15	20071	連任	0.18 (6)	0.06 (7)
16	19992	連任	0.19 (6)	0.05 (6)
17	20062	連任	0.15 (5)	0.05 (6)
18	19963	連任	0.17 (5)	0.05 (5)
19	20073	連任	0.15 (5)	0.04 (5)
20	19971	連任	0.13 (4)	0.04 (4)
21	19983	連任	0.13 (4)	0.04 (4)
22	19984	連任	0.10 (3)	0.03 (3)
23	20044	連任	0.09 (3)	0.03 (4)
24	19982	連任	0.10 (3)	0.03 (3)
25	20001	連任	0.09 (3)	0.03 (3)
26	20052	連任	0.12 (4)	0.03 (4)
27	19974	連任	0.06 (2)	0.02 (2)
28	20054	連任	0.06 (2)	0.02 (2)
29	20074	連任	0.06 (2)	0.02 (2)
30	19964	連任	0.03 (1)	0.01 (1)
31	19993	連任	0.00 (0)	0.00 (0)
32	20064	連任	0.00 (0)	0.00 (0)
33	20002	非連任	0.97 (31)	0.64 (74)
34	20082	非連任	0.97 (32)	0.63 (77)
35	19931	非連任	0.64 (18)	0.38 (37)
36	20021	非連任	0.67 (22)	0.36 (42)
37	20093	非連任	0.45 (15)	0.24 (29)
38	19902	非連任	0.37 (10)	0.21 (20)
39	19883	非連任	0.44 (12)	0.19 (17)
40	19912	非連任	0.36 (10)	0.12 (11)
41	19892	非連任	0.22 (6)	0.11 (10)
42	19944	非連任	0.36 (10)	0.10 (10)
43	20011	非連任	0.27 (9)	0.09 (11)
44	19953	非連任	0.21 (6)	0.07 (7)

45	20083	非連任	0.21	(7)	0.07	(8)
46	20024	非連任	0.21	(7)	0.07	(8)
47	20004	非連任	0.16	(5)	0.06	(7)
48	19924	非連任	0.14	(4)	0.06	(6)
49	19894	非連任	0.15	(4)	0.05	(5)
50	19941	非連任	0.18	(5)	0.05	(5)
51	20033	非連任	0.18	(6)	0.05	(6)
52	19923	非連任	0.18	(5)	0.05	(5)
53	19932	非連任	0.18	(5)	0.05	(5)
54	19934	非連任	0.18	(5)	0.05	(5)
55	19922	非連任	0.14	(4)	0.05	(5)
56	19881	非連任	0.11	(3)	0.04	(4)
57	19893	非連任	0.15	(4)	0.04	(4)
58	19901	非連任	0.15	(4)	0.04	(4)
59	19913	非連任	0.11	(3)	0.04	(4)
60	20084	非連任	0.12	(4)	0.04	(5)
61	19942	非連任	0.11	(3)	0.04	(4)
62	19951	非連任	0.14	(4)	0.04	(4)
63	20031	非連任	0.12	(4)	0.03	(4)
64	20091	非連任	0.12	(4)	0.03	(4)
65	19903	非連任	0.11	(3)	0.03	(3)
66	19904	非連任	0.07	(2)	0.03	(3)
67	20012	非連任	0.09	(3)	0.03	(3)
68	20023	非連任	0.06	(2)	0.03	(3)
69	20032	非連任	0.09	(3)	0.03	(3)
70	20003	非連任	0.09	(3)	0.03	(3)
71	20094	非連任	0.06	(2)	0.03	(3)
72	20101	非連任	0.12	(4)	0.03	(4)
73	19884	非連任	0.07	(2)	0.02	(2)
74	20014	非連任	0.06	(2)	0.02	(2)
75	20022	非連任	0.06	(2)	0.02	(2)
76	19954	非連任	0.07	(2)	0.02	(2)
77	20102	非連任	0.09	(3)	0.02	(3)
78	20013	非連任	0.06	(2)	0.02	(2)
79	19891	非連任	0.07	(2)	0.02	(2)
80	19943	非連任	0.07	(2)	0.02	(2)
81	19952	非連任	0.07	(2)	0.02	(2)

82	20041	非連任	0.06 (2)	0.02 (2)
83	20092	非連任	0.06 (2)	0.02 (2)
84	19911	非連任	0.04 (1)	0.01 (1)
85	19914	非連任	0.04 (1)	0.01 (1)
86	19921	非連任	0.04 (1)	0.01 (1)
87	19933	非連任	0.04 (1)	0.01 (1)
88	19961	非連任	0.03 (1)	0.01 (1)
89	20034	非連任	0.03 (1)	0.01 (1)
90	20104	非連任	0.03 (1)	0.01 (1)
91	20103	非連任	0.00 (0)	0.00 (0)
92	19882	非連任	0.00 (0)	0.00 (0)
平均			0.20(553)	0.08(819)

資料來源：原始資料取自「台灣政經結構變遷資料庫的行政首長暨官僚資料庫」、中選會網站，表格內容由作者自行整理。

就如同表 7-1 的情況，表 7-2 一共也有九十二個季度的行政院高階行政官員更替率。此外，該表當中所謂的年季度，如 19962 是代表一九九六年第二季，而資料的排序也並非是以年季度時間進行排序，是以更替率由高至低進行排序。

如上表所呈現的資料，由連任總統所掌控的季度，一共有三十二個季度。在這三十二個季度當中，以一九九六年第二季百分之四十一的行政院高階行政官員更替率，為連任總統主政季度當中，最高的更替率，而在此同時，部會的介入比率，也高達百分之七十三。其次，則是兩千零四年第二季，百分之三十六的更替率，以及同樣高達百分之七十三的部會介入比率。而兩千零六年第一季，也出現了百分之二十七的更替率，百分之六十一的部會介入比率，均是各個季度當中第三高。

以上提到前三高的季度更替率之外，有六個季度的更替率是介於百分之十到百分之二十之間，而其餘的二十三個季度，則是呈現出低於百分之十的更替率，同時在這些更替率相對偏低的季度當中，所呈現的部會介入比率，也相對的偏低。由以上關於連任總統主政期間，行政院高階行政官員的季度更替率、介入部會情況觀之，處在連任情況下的總統，在其所掌控的季度當中，確實呈現出季度之間的落差。而且值得一提的是，最大的季度間部會高階行政官員更替率差異，就有百分之四十一，部會介入比的落差，更高達百分之七十三左右。由此可以得知的是，總統並不因為已經是處在連任的狀態下，就會降低高階行政官員調動的數量，以及減少部會介入的範圍等，控制高階行政官員的行動。

如果我們進一步觀察，非連任總統所掌控的季度，可以發現由非連任總統所掌控的季度一共有六十個季度之多。在這六十個季度當中，以兩千年第二季出現

百分之六十四的行政院高階行政官員更替率，以及百分之九十七的部會介入比率，為非連任總統主政季度中，最高的行政院高階行政官員更替率，以及部會介入比率。

至於兩千零八年的第二季，所呈現的更替率、部會介入比率，也分別高達百分之六十三，以及百分之九十七，皆是各個季度當中的次高。而在一九九三年第一季，以及兩千零二年第一季，分別有百分之三十八、百分之三十六的行政院高階行政官員更替率，為各個季度當中的第三、第四高。此外，兩千零九年第三季、一九九零年第二季，則分別出現百分之二十四、百分之二十一的更替率，為各季度當中第四、第五高的更替率。

除了有高於兩成以上更替率的季度之外，有四個季度的更替率介於百分之十到二十之間，而其餘五十個季度的更替率，則是呈現出低於百分之十的情況。此外，在這些更替率偏低的季度當中，所呈現的部會介入比率，同樣也呈現出偏低的情況。由以上的討論我們可以發現，在非連任總統主政的六十個季度當中，也是呈現出季度間有高度更替率、部會介入比率的落差情況，而且最大的更替率落差高達百分之六十四，最大部會介入比的落差有百分之九十七。

所以，由此可以明確得知，非連任總統對於行政院高階行政官員的控制，在不同的季度之間，是存有高度調動數量與介入範圍的落差。而如果相較於連任總統的任職期間，我們可以發現的是，就最高更替率、部會介入比率而言，非連任總統任職期間，最高更替率、部會介入比率是明顯偏高的。不過，值得注意的是，在非連任總統的任職期間，更替率低於百分之十的季度所佔的比率，卻是明顯高於連任總統任職期間。¹¹⁸

由以上針對於是否為輪替總統，以及是否為連任總統，年季度別行政院高階行政官員的更替率、部會介入比率探討之後。雖然，可以初步了解到，輪替總統主政期間，確實出現相對於非輪替總統主政期間，明顯偏高的最高季度行政院高階行政官員更替率、部會介入比率。此外，非連任總統主政時期，相較於連任總統主政時期，也出現了明顯偏高的最高季度行政院高階行政官員更替率，不過這樣的差異，並不足夠用以支持，第四章所提出的假設四，以及假設五。

那麼，我們就進一步，以個別部會為觀察單位的季度別資料，進行總統處境差異與部會高階行政官員更替率差異的 T 檢定。

¹¹⁸ 連任總統任職期間，更替率低於百分之十的季度有二十三季，所佔比率為百分之七十一點八七。非連任總統任職期間，更替率低於百分之十的季度有五十季，所佔比率為百分之八十三點三三。

表 7-3 總統處境與高階行政官員更替情況差異 T 檢定(1988~2010)

總統類型	個數	平均 (標準差)	T 值
輪替總統	888	0.0953 (0.2195)	
非輪替總統	1940	0.0748 (0.1778)	2.63 **
連任總統	1022	0.0868 (0.1869)	
非連任總統	1806	0.0781 (0.1949)	1.16

註：顯著性 * $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$ ，採用雙尾檢定

如表 7-3 所呈現的 T 檢定結果，在輪替總統的情況下，平均的部會季度更替率為百分之九點五三。相較之下，在非輪替總統的狀況下，平均部會季度更替率為百分之七點四八。政黨輪替總統和非政黨輪替總統之間，有百分之二左右的平均更替率差異，而且這樣的差異是顯著的。此外，在連任總統的情況下，平均部會的季度更替率為百分之八點六八。相較之下，非連任總統的平均部會季度更替率為百分之七點八一。雖然，連任總統和非連任總統之間，有百分之零點八七的平均更替率差異，不過兩者所呈現的差異並不顯著。

所以，透過以上的討論與分析之後，我們認為「**假設四：在政黨輪替格局下，上臺的總統，在其主政期間，相較於非政黨輪替總統主政期間，會呈現出較高的部會高階人事更替。**」，是可以獲得實證資料的支持。而假設四可以獲得實證資料支持，所意味的是，因為定期選舉，而出現對於政策轉變需求較大的政黨輪替總統上臺之後，委託代理人之間的訊息不對等、利益衝突問題，勢必隨之加深，而這也將使得逆選擇、道德危機的代理人難題疑慮更加深刻化。因此，政黨輪替總統任職期間，相較於非政黨輪替總統任職期間，才會因為代理人問題疑慮的深刻化，而進行較為可觀的高階人事任命、調動。

相較之下，不論是從年季度別的總體行政院高階行政官員更替情況的分析，或者進一步進行各別部會為觀察單位，季度行政院高階行政官員更替率的 T 檢定。我們可以確定，「**假設五：處在連任階段的總統，相較於首任總統，將會因為沒有再一次連任的動機，因而降低操弄高階行政官員的動機，進而呈現出較低的部會高階人事更替率。**」，並不能獲得實證資料的支持。

而假設五未能獲得實證資料的支持，其所反映的是，對於總統而言，當面對著持續存在於總統與高階行政官員之間的代理人難題時，並不會因為總統已經連任，失去繼續追求連任的動機與可能性，就會有所鬆懈。相反的，只要作為權力委託人的總統，掌握權力的一天，就不會忽視其和高階行政官員之間，所持續存在的代理人難題。

第三節 影響部會高階行政官員更替的時機

在上一節探討了隨著總統處境的差異，所呈現的高階行政官員更替情況，並且初步以實證資料驗證假設四、假設五之後。於第三節我們接著探究，隨著不同政治時機的差異，是否會出現程度不一的部會高階行政官員更替率。如本文第四章所提出的部會高階人事更替架構，以及假設六、假設七，在此我們主要關注可能造成行政院高階行政官員更替的政治時機，有政黨輪替、總統選舉、立法委員選舉、縣市長選舉等時機。以下，就先以表 7-4 呈現一九八八年到兩千零一十年間，共計九十二個季度，政黨輪替、中央地方選舉時機，行政院高階行政官員的更替情況。

如表 7-4 所呈現的資料，是依照年季度時序進行排列的季度資料，而在表格當中分別呈現年度、季度、重要政治時機(政黨輪替、總統選舉、立法委員選舉、省直轄市長暨縣市首長選舉)、介入部會比率，以及行政院院本部在內三十三個部會的季度高階行政官員更替率。

就如同表格內所呈現的資料，一九八八年第一季到兩千零一十年第四季，在這九十二個季度當中，僅分別於兩千年第二季、兩千零八年第二季等兩個季度，發生首次、二次政黨輪替。於兩千年第二季發生的首次政黨輪替時，該季度的部會介入比率為百分之九十七，高階行政官員的更替率也高達百分之六十四，兩者皆是歷年來的最高比率。

而在兩千零八年第二季的二次政黨輪替時，該季的部會介入比率為百分之九十七，行政院高階行政官員更替率也有百分之六十三。雖然，在二次政黨輪替所出現的部會介入比率，以及行政院高階行政官員更替率，並沒有高於一次政黨輪替，不過也是歷年來的次高。所以，由此我們已經可以初步得知，政黨輪替此一政治時機，除了總統立即有著強化高階行政官員的任命、調動的動機之外，該政治時機本身所意味的就是，一個嶄新的政治、政策方向，在選舉當中獲得多數人民的支持，進而取代了既有政策方向的時機到來。

因此，政黨輪替此一政治時機，所提供給總統的是，一個較能容忍施政不穩定的政治蜜月期。所以，政黨輪替時期，相較於非政黨輪替時期，總統可以比較不用顧慮到，因為強化高階行政官員的任命、調動的力道，緩解其所面對的代理人難題疑慮，而造成的施政不穩定。因而，政黨輪替的季度，相較於非政黨輪替的季度，才會呈現出如此高度的行政院高階行政官員更替率的落差。

當然，在實證資料的支持之下，我們可以認為「假設六：政黨輪替的時機，

相較於非政黨輪替時期，將會因為給予總統較大的施政容忍空間。因而讓政黨輪替總統，在施政不穩定顧忌相對較低的情況下，有更多的可能性處理總統所面對的代理人難題，進而呈現出較高的部會高階人事更替。」是可以獲得支持的。

表 7-4 政黨輪替、中央地方選舉歷年來高階行政官員更替情況(1988~2010)

季度數	年	政黨輪替、總統、 立委、縣市長選舉時機	介入部會比(個數)	更替率(人數)
1	19881		0.11 (3)	0.04 (4)
2	19882		0.00 (0)	0.00 (0)
3	19883		0.44 (12)	0.19 (17)
4	19884		0.07 (2)	0.02 (2)
5	19891		0.07 (2)	0.02 (2)
6	19892		0.22 (6)	0.11 (10)
7	19893		0.15 (4)	0.04 (4)
8	19894	第六次增額立委選舉 縣市長選舉(省轄縣市) ¹¹⁹	0.15 (4)	0.05 (5)
9	19901	總統選舉(由國大間接選舉)	0.15 (4)	0.04 (4)
10	19902		0.37 (10)	0.21 (20)
11	19903		0.11 (3)	0.03 (3)
12	19904		0.07 (2)	0.03 (3)
13	19911		0.04 (1)	0.01 (1)
14	19912		0.36 (10)	0.12 (11)
15	19913		0.11 (3)	0.04 (4)
16	19914		0.04 (1)	0.01 (1)
17	19921		0.04 (1)	0.01 (1)
18	19922		0.14 (4)	0.05 (5)
19	19923		0.18 (5)	0.05 (5)
20	19924	第二屆立委選舉 ¹²⁰	0.14 (4)	0.06 (6)
21	19931		0.64 (18)	0.38 (37)
22	19932		0.18 (5)	0.05 (5)
23	19933		0.04 (1)	0.01 (1)
24	19934	縣市長選舉(省轄縣市) ¹²¹	0.18 (5)	0.05 (5)
25	19931		0.18 (5)	0.05 (5)
26	19932		0.11 (3)	0.04 (4)

¹¹⁹ 該次選舉的投票日為一九八九年十二月二日，為台灣省省轄縣市長、第六次增額立委選舉，一共選出二十一個省轄縣市的縣市長，以及一百三十位增額立法委員。

¹²⁰ 第二屆立委選舉於一九九二年十二月十九日舉行，一共選出一百六十一席第二屆立法委員。

¹²¹ 該次選舉的投票日為一九九三年十一月二十七日，為台灣省省轄縣市長選舉，一共選出二十三個省轄縣市的縣市長。

27	19933		0.07 (2)	0.02 (2)
28	19934	省、直轄市長選舉 ¹²²	0.36 (10)	0.10 (10)
29	19951		0.14 (4)	0.04 (4)
30	19952		0.07 (2)	0.02 (2)
31	19953		0.21 (6)	0.07 (7)
32	19954	第三屆立委選舉 ¹²³	0.07 (2)	0.02 (2)
33	19961	總統選舉(由公民直選)	0.03 (1)	0.01 (1)
34	19962		0.73 (22)	0.41 (42)
35	19963		0.17 (5)	0.05 (5)
36	19964		0.03 (1)	0.01 (1)
37	19971		0.13 (4)	0.04 (4)
38	19972		0.29 (9)	0.13 (14)
39	19973		0.35 (11)	0.17 (18)
40	19974	縣市長選舉(省轄縣市) ¹²⁴	0.06 (2)	0.02 (2)
41	19981		0.42 (13)	0.13 (14)
42	19982		0.10 (3)	0.03 (3)
43	19983		0.13 (4)	0.04 (4)
44	19984	第四屆立委選舉 直轄市長選舉(台北市、高雄市) ¹²⁵	0.10 (3)	0.03 (3)
45	19991		0.32 (10)	0.13 (14)
46	19992		0.19 (6)	0.05 (6)
47	19993		0.00 (0)	0.00 (0)
48	19994		0.16 (5)	0.06 (7)
49	20001	總統選舉(由公民直選)	0.09 (3)	0.03 (3)
50	20002	政黨輪替(首次)	0.97 (31)	0.64 (74)
51	20003		0.09 (3)	0.03 (3)
52	20004		0.16 (5)	0.06 (7)
53	20011		0.27 (9)	0.09 (11)
54	20012		0.09 (3)	0.03 (3)
55	20013		0.06 (2)	0.02 (2)
56	20014	第五屆立委選舉 縣市長選舉(省轄縣市) ¹²⁶	0.06 (2)	0.02 (2)

¹²² 該次選舉的投票日為一九九四年十二月三日，為台灣省、台北市、高雄市長選舉，一共選出台灣省以及台北市、高雄市兩市等，三個行政首長。

¹²³ 第三屆立委選舉於一九九五年十二月二日舉行，一共選出一百六十四席第三屆立法委員。

¹²⁴ 該次選舉的投票日為一九九七年十一月二十九日，為台灣省省轄縣市長選舉，一共選出二十三個省轄縣市的縣市長。

¹²⁵ 該次選舉的投票日為一九九八年十二月五日，為台北市、高雄市長，以及第四屆立委選舉，一共選出台北市、高雄市等兩個直轄市的行政首長，以及兩百二十五席第四屆立法委員。

¹²⁶ 該次選舉的投票日為兩千零一年十二月一日，為台灣省省轄縣市長，以及第五屆立委選舉，

57	20021		0.67 (22)	0.36 (42)
58	20022		0.06 (2)	0.02 (2)
59	20023		0.06 (2)	0.03 (3)
60	20024	直轄市長選舉 ¹²⁷	0.21 (7)	0.07 (8)
61	20031		0.12 (4)	0.03 (4)
62	20032		0.09 (3)	0.03 (3)
63	20033		0.18 (6)	0.05 (6)
64	20034		0.03 (1)	0.01 (1)
65	20041	總統選舉(由公民直選)	0.06 (2)	0.02 (2)
66	20042		0.73 (24)	0.36 (43)
67	20043		0.18 (6)	0.06 (7)
68	20044	第六屆立委選舉 ¹²⁸	0.09 (3)	0.03 (4)
69	20051		0.30 (10)	0.14 (16)
70	20052		0.12 (4)	0.03 (4)
71	20053		0.27 (9)	0.09 (10)
72	20054	縣市長選舉(省轄縣市) ¹²⁹	0.06 (2)	0.02 (2)
73	20061		0.61 (20)	0.27 (31)
74	20062		0.15 (5)	0.05 (6)
75	20063		0.24 (8)	0.09 (10)
76	20064	直轄市長選舉 ¹³⁰	0.00 (0)	0.00 (0)
77	20071		0.18 (6)	0.06 (7)
78	20072		0.45 (15)	0.17 (20)
79	20073		0.15 (5)	0.04 (5)
80	20074		0.06 (2)	0.02 (2)
81	20081	第六屆立委選舉 ¹³¹ 總統選舉(由公民直選)	0.30 (10)	0.08 (10)
82	20082	政黨輪替(二次)	0.97 (32)	0.63 (77)
83	20083		0.21 (7)	0.07 (8)
84	20084		0.12 (4)	0.04 (5)
85	20091		0.12 (4)	0.03 (4)
86	20092		0.06 (2)	0.02 (2)

一共選出二十三個省轄縣市的縣市長，以及兩百二十五席第五屆立委。

¹²⁷ 該次選舉的投票日為兩千零二年十二月七日，為台北市、高雄市長選舉，一共選出台北市、高雄市等兩個直轄市的行政首長。

¹²⁸ 第六屆立委選舉於兩千零四年十二月十一日舉行，一共選出兩百二十五席第六屆立委。

¹²⁹ 該次選舉的投票日為兩千零五年十二月三日，為台灣省省轄縣市長選舉，一共選出二十三個省轄縣市的縣市長。

¹³⁰ 該次選舉的投票日為兩千零六年十二月九日，為台北市、高雄市長選舉，一共選出台北市、高雄市等兩個直轄市的行政首長。

¹³¹ 第七屆立委選舉於兩千零八年一月十二日舉行，一共選出一百一十三席第七屆立委。

87	20093		0.45 (15)	0.24 (29)
88	20094	縣市長選舉（省轄縣市） ¹³²	0.06 (2)	0.03 (3)
89	20101		0.12 (4)	0.03 (4)
90	20102		0.09 (3)	0.02 (3)
91	20103		0.00 (0)	0.00 (0)
92	20104	直轄市長選舉 （台北、新北、台中、台南、高雄市） ¹³³	0.03 (1)	0.01 (1)
平均			0.20(553)	0.08(819)

資料來源：原始資料取自「台灣政經結構變遷資料庫的行政首長暨官僚資料庫」，中選會網站，表格內容由作者自行整理。

除了政黨輪替季度的觀察之外，接著我們進一步探究在總統選舉、立委選舉，以及省直轄市長選舉等，行政首長或是國會議員選舉的季度，所呈現的季度部會介入比率、行政院高階行政官員更替率。同樣如表 7-4 所呈現的資料，歷年來一共有五次總統選舉，這五次總統選舉分別為一九九一年第一季、一九九六年第一季、兩千年第一季、兩千零四年第一季，以及兩千零八年第一季。在這五次總統選舉當中，除了一九九一年第一季的總統選舉，是由國民大會選出總統之外，其餘四次皆是以公民直選的方式選出總統。

而在這五個總選舉的季度當中，以兩千零八年第一季，出現介入部會比率百分之三十、行政院高階行政官員更替率百分之八，為五個總統選舉季度當中最高的一個季度。此外，在其他四個季度當中，則是分別出現百分之三到百分之十五不等的部會介入比率，以及百分之一到百分之四不等的高階行政官員更替率。由以上討論所呈現的資料，我們可以發現，相較於其他非總統選舉季度，總統選舉季度所呈現的是相對偏低的部會介入比率，以及偏低的行政院高階行政官員更替率。

在總統選舉季度的情況之外，歷年來一共舉辦了七次立委選舉，這七次立委選舉分別在一九八九年第四季、一九九二年第四季、一九九五年第四季、一九九八年第四季、兩千零一年第四季、兩千零四年第四季，以及兩千零八年第一季等七個季度舉行。在這七次立委選舉當中，除了一九八九年第四季為第六次增額立委選舉、一九九二年第四季為解嚴後首次全面改選之外，其餘五次皆是定期性的國會全面改選。

在這七個立委選舉的季度當中，以兩千零八年第一季的第六屆立委選舉，所

¹³² 該次選舉的投票日為兩千零九年十二月五日，為台灣省省轄縣市長選舉，一共選出十七個省轄縣市的縣市長。

¹³³ 該次選舉的投票日為兩千零一十年十一月二十七日，為台北市、新北市、高雄市、台南市、台中市市長選舉，一共選出五個直轄市的行政首長。

呈現出百分之八的行政院高階行政官員更替率，為各個立委選舉季度最高。至於在其餘六個立委選舉季度當中，行政院高階行政官員更替率，介於百分之二到百分之六，而部會的介入比率則是介於百分之六到百分之十四。從以上的觀察，整體而言我們可以發現的是，在立委選舉的季度，相較於非立委選舉季度而言，不論是部會的介入情況，或者是高階行政官員的更替率，皆呈現出相對偏低的情況。

而在省直轄市長、省轄縣市首長選舉季度方面，歷年來一共舉辦了十一次選舉，其中一次是台灣省長及台北市、高雄市等兩個直轄市長選舉(一九九四年第四季)，一次是台北市、新北市、台中市、台南市、高雄市等五個直轄市長選舉(兩千零一十年第四季)，三次是台北市、高雄市等兩個直轄市長選舉(一九九八年第四季、兩千零二年第四季、兩千零六年第四季)，而其餘的六次均是台灣省省轄縣市首長選舉(一九八九年第四季、一九九三年第四季、一九九七年第四季、兩千零一年第四季、兩千零五年第四季、兩千零九年第四季)。

在這十一個地方行政首長選舉的季度當中，以一九九四年省直轄市長選舉的季度，出現百分之三十六部會介入比率，以及百分之十高階行政官員更替率，為各個地方行政首長選舉季度最高。而兩千零二年第四季的直轄市長選舉，出現了百分之二十一部會介入比率，以及百分之七的行政院高階行政首長更替率，為各季度當中第二高。

至於，其餘的九個地方行政首長選舉季度，部會介入比率介於百分之零到百分之十八，行政院高階行政官員更替比率，介於百分之零到百分之五之間。由以上的討論我們可以發現，在地方行政首長選舉的季度，相較於非地方行政首長選舉季度，一樣明顯呈現出相對偏低的部會介入比率，以及偏低的行政院高階行政首長的更替率。

透過以上的討論，我們已經可以初步發現，「**假設七：當面臨如立委、縣市長、總統選舉時，為了爭取選舉的勝利，總統在以爭取選民支持為重心的情況下，勢必放慢處理總統和高階行政官員之間的代理人問題，而部會的高階人事更替程度也將會隨之降低。**」是可以獲得實證資料的支持。因為不論是在總統選舉、立委選舉，或者是台灣省、台北市、高雄市等省直轄市長選舉、省轄縣市首長選舉的季度，行政院高階行政官員的更替率，均呈現出相對偏低的狀況。

因此，我們認為在各種選舉的政治時機，為了贏得選舉的勝利，爭取選民的支持，將會是主政者所最為重視的。所以，在以選舉成敗為重，爭取選民支持為要務的情況下，各層級選舉的政治時機，相較於非選舉時期，總統和高階行政官員之間，雖然持續存有代理人難題。不過，在選舉的政治時機，總統將主要的心

力放在爭取選民的支持，因而放慢了處理總統和代理人之間的問題。

除了以上進行總體的季度資料探討之外，接著我們再以表 7- 5 呈現，以個別部會為觀察單位的季度別資料，所進行的政黨輪替、中央地方選舉與部會高階行政官員更替差異的 T 檢定。

表 7- 5 政黨輪替與非政黨輪替、選舉與非選舉季度的更替差異 T 檢定(1988~2010)

時機	個數	平均 (標準差)	T 值
政黨輪替	65	0.6132 (0.2652)	
非政黨輪替	2763	0.0687 (0.1712)	24.95 ***
總統選舉	150	0.0348 (0.0989)	
非總統選舉	2678	0.0838 (0.1957)	-3.048 **
立委選舉	214	0.0321 (0.1204)	
非立委選舉	2614	0.0853 (0.1963)	-3.902 ***
地方首長選舉	310	0.0436 (0.1412)	
非地方首長選舉	2518	0.0859 (0.1970)	-3.66 ***

註：顯著性 * $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$ ，採用雙尾檢定

如表 7-5 所呈現的 T 檢定結果，政黨輪替季度的平均行政院暨所屬各部會高階行政官員更替率，為百分之六十一點三二。相較之下，在非政黨輪替季度的平均行政院暨所屬部會高階行政官員更替率，僅有百分之六點八七。政黨輪替季度與非政黨輪替季度，呈現出顯著的高度差異。而在總統選舉季度的平均行政院暨所屬部會高階行政官員更替率，為百分之三點四八。相對的，非總統選舉季度的平均行政院暨所屬部會高階行政官員更替率，為百分之八點三八。總統選舉季度和非總統選舉季度，也呈現出將近百分之五的顯著差異。

而在立委選舉時機方面，立委選舉季度的平均行政院暨所屬部會高階行政官員更替率，為百分之三點二一。相對的，在非立委選舉的季度，所呈現的平均行政院暨所屬部會高階行政官員更替率，為百分之八點三八。立委選舉季度和非立委選舉季度之間，有百分之五左右的平均落差，而且這樣的差異是顯著的。

至於地方首長選舉而言，地方首長選舉季度的平均行政院暨所屬部會高階行政首長更替率，為百分之四點三六。相較之下，非地方行政首長選舉季度的平均行政院暨所屬部會高階行政首長更替率，為百分之八點五九。地方行政首長選舉

季度，和非地方行政首長選舉季度，有百分之四左右的差異，而且這樣的差異是顯著的。

所以，以上針對於行政院暨所屬部會高階行政官員，在政黨輪替、非政黨輪替，以及總統選舉、立委選舉、地方行政首長選舉(省直轄市長、縣市長)等政治時機，所呈現高階行政官員更替狀態的總體情況分析，以及以部會為單位的季度資料 T 檢定之後。

我們認為本文第四章所提到的「**假設六：政黨輪替的時機，相較於非政黨輪替時期，將會因為給予總統較大的施政容忍空間。因而讓政黨輪替總統，在施政不穩定顧忌相對較低的情況下，有更多的可能性處理總統所面對的代理人難題，進而呈現出較高的部會高階人事更替。**」，不論是從總體資料進行觀察，或者是以部會為單位的季度資料 T 檢定，確實可以獲得實證資料的支持。

至於「**假設七：當面臨如立委、縣市長、總統選舉時，為了爭取選舉的勝利，總統在以爭取選民支持為重心的情況下，勢必放慢處理總統和高階行政官員之間的代理人問題，而部會的高階人事更替程度也將會隨之降低。**」，不論是透過總體資料的分析，或者是進行以部會為單位的季度資料 T 檢定，也都能獲得實證資料的支持。

第四節 立法院、監察院對部會高階行政官員更替的影響

在上一節探討了在政黨輪替、總統選舉、立法委員選舉、省直轄市長，以及省轄縣市首長選舉等，不同的政治時機，所呈現的高階行政官員更替情況，並且初步以實證資料驗證假設六、假設七之後。於第四節我們接著探究，隨著面對立法院不同政黨勢力的分布情況，以及監察院監督強度的不同，是否會出現程度不一的部會高階行政官員更替情況。

同樣如本文第四章，所提出的部會高階人事更替架構，以及假設八、假設九，在此我們主要關注立法院、監察院等，兩個在台灣的民主制度當中，各自扮演監督制衡角色的機關，可能造成的影響。以下，就先以表 7-6 呈現一九八八年到兩千零一十年間，共計九十二個季度，在總統擁有過半立法委員支持，以及未能夠掌握過半立法委員情況下，所呈現的部會介入情況、行政院高階行政官員的更替情況。

除了前一節關於重要政治時機(政黨輪替、中央地方選舉)，所呈現的行政院高階行政官員更替情況的討論之外。在此就以表 7-6 呈現，從一九八八年第一季

到兩千零一十年第四季爲止，一共九十二個季度之間，總統所屬政黨(執政黨)，是否掌握過半的立法委員席次，與行政院暨所屬部會所呈現的部會介入比率，以及高階行政官員的更替率。

表 7-6 立法院過半與否與高階行政官員更替情況(1988~2010)

季度數	年季度	立院支持	介入部會比(個數)	更替率(人數)
1	20082	過半	0.97 (32)	0.63 (77)
2	19962	過半	0.73 (22)	0.41 (42)
3	19931	過半	0.64 (18)	0.38 (37)
4	20093	過半	0.45 (15)	0.24 (29)
5	19902	過半	0.37 (10)	0.21 (20)
6	19883	過半	0.44 (12)	0.19 (17)
7	19973	過半	0.35 (11)	0.17 (18)
8	19972	過半	0.29 (9)	0.13 (14)
9	19981	過半	0.42 (13)	0.13 (14)
10	19991	過半	0.32 (10)	0.13 (14)
11	19912	過半	0.36 (10)	0.12 (11)
12	19892	過半	0.22 (6)	0.11 (10)
13	19944	過半	0.36 (10)	0.10 (10)
14	19953	過半	0.21 (6)	0.07 (7)
15	20083	過半	0.21 (7)	0.07 (8)
16	19994	過半	0.16 (5)	0.06 (7)
17	19924	過半	0.14 (4)	0.06 (6)
18	19941	過半	0.18 (5)	0.05 (5)
19	19992	過半	0.19 (6)	0.05 (6)
20	19923	過半	0.18 (5)	0.05 (5)
21	19932	過半	0.18 (5)	0.05 (5)
22	19934	過半	0.18 (5)	0.05 (5)
23	19963	過半	0.17 (5)	0.05 (5)
24	19894	過半	0.15 (4)	0.05 (5)
25	19922	過半	0.14 (4)	0.05 (5)
26	20084	過半	0.12 (4)	0.04 (5)
27	19881	過半	0.11 (3)	0.04 (4)
28	19893	過半	0.15 (4)	0.04 (4)
29	19901	過半	0.15 (4)	0.04 (4)
30	19913	過半	0.11 (3)	0.04 (4)
31	19942	過半	0.11 (3)	0.04 (4)

32	19951	過半	0.14 (4)	0.04 (4)
33	19971	過半	0.13 (4)	0.04 (4)
34	19983	過半	0.13 (4)	0.04 (4)
35	19984	過半	0.10 (3)	0.03 (3)
36	20091	過半	0.12 (4)	0.03 (4)
37	19903	過半	0.11 (3)	0.03 (3)
38	19904	過半	0.07 (2)	0.03 (3)
39	19982	過半	0.10 (3)	0.03 (3)
40	20001	過半	0.09 (3)	0.03 (3)
41	20094	過半	0.06 (2)	0.03 (3)
42	20101	過半	0.12 (4)	0.03 (4)
43	20102	過半	0.09 (3)	0.02 (3)
44	19884	過半	0.07 (2)	0.02 (2)
45	19954	過半	0.07 (2)	0.02 (2)
46	19891	過半	0.07 (2)	0.02 (2)
47	19943	過半	0.07 (2)	0.02 (2)
48	19952	過半	0.07 (2)	0.02 (2)
49	19974	過半	0.06 (2)	0.02 (2)
50	20092	過半	0.06 (2)	0.02 (2)
51	19911	過半	0.04 (1)	0.01 (1)
52	19914	過半	0.04 (1)	0.01 (1)
53	19921	過半	0.04 (1)	0.01 (1)
54	19933	過半	0.04 (1)	0.01 (1)
55	19961	過半	0.03 (1)	0.01 (1)
56	19964	過半	0.03 (1)	0.01 (1)
57	20104	過半	0.03 (1)	0.01 (1)
58	20103	過半	0.00 (0)	0.00 (0)
59	19882	過半	0.00 (0)	0.00 (0)
60	19993	過半	0.00 (0)	0.00 (0)
61	20002	非過半	0.97 (31)	0.64 (74)
62	20021	非過半	0.67 (22)	0.36 (42)
63	20042	非過半	0.73 (24)	0.36 (43)
64	20061	非過半	0.61 (20)	0.27 (31)
65	20072	非過半	0.45 (15)	0.17 (20)
66	20051	非過半	0.30 (10)	0.14 (16)
67	20011	非過半	0.27 (9)	0.09 (11)
68	20053	非過半	0.27 (9)	0.09 (10)

69	20063	非過半	0.24 (8)	0.09 (10)
70	20081	非過半	0.30 (10)	0.08 (10)
71	20024	非過半	0.21 (7)	0.07 (8)
72	20004	非過半	0.16 (5)	0.06 (7)
73	20043	非過半	0.18 (6)	0.06 (7)
74	20071	非過半	0.18 (6)	0.06 (7)
75	20033	非過半	0.18 (6)	0.05 (6)
76	20062	非過半	0.15 (5)	0.05 (6)
77	20073	非過半	0.15 (5)	0.04 (5)
78	20003	非過半	0.09 (3)	0.03 (3)
79	20031	非過半	0.12 (4)	0.03 (4)
80	20044	非過半	0.09 (3)	0.03 (4)
81	20012	非過半	0.09 (3)	0.03 (3)
82	20023	非過半	0.06 (2)	0.03 (3)
83	20032	非過半	0.09 (3)	0.03 (3)
84	20052	非過半	0.12 (4)	0.03 (4)
85	20013	非過半	0.06 (2)	0.02 (2)
86	20041	非過半	0.06 (2)	0.02 (2)
87	20014	非過半	0.06 (2)	0.02 (2)
88	20022	非過半	0.06 (2)	0.02 (2)
89	20054	非過半	0.06 (2)	0.02 (2)
90	20074	非過半	0.06 (2)	0.02 (2)
91	20034	非過半	0.03 (1)	0.01 (1)
92	20064	非過半	0.00 (0)	0.00 (0)
平均			0.20(553)	0.08(819)

資料來源：原始資料取自「台灣政經結構變遷資料庫的行政首長暨官僚資料庫」，中選會網站，表格內容由作者自行整理。

如表 7-6 所呈現的，在一九八八年到兩千零一十年間，一共九十二個季度當中，其中有六十個季度，總統其所屬政黨掌握過半立法委員席次。相較之下，總統所屬政黨，未能掌握過半立法院席次的季度，則也有三十二個季度之多。在掌握過半立法委員席次的六十個季度當中，以兩千零八年第二季，出現百分之六十三的高階行政官員更替率，以及百分之九十七的部會介入比率，為各個過半季度當中最高的比率。

其次，則是一九九六年第二季，有百分之七十三的部會介入比率，以及百分之四十一的高階行政官員更替率。至於在一九九三年的第一季，則是出現了百分之六十四的部會介入比率，以及百分之三十八的高階行政官員更替率，為各個過

半季度當中第三高的情況。此外，在兩千零九年第三季、一九九零年第二季，也分別出現了四成五、三成七不等的部會介入比率，以及兩成四、兩成一的高階行政官員更替率。

除了以上所提到較高的部會介入比率，以及高階行政官員更替率之外，在六十個總統所屬政黨，能夠掌握過半數立法委員席次的季度當中，有八個季度出現百分之十到百分之十九不等的高階行政官員更替比率。而其餘的四十七的季度，所呈現的高階行政官員更替率，則是低於百分之十，且在這些低於百分之十更替率的季度當中，還有三個季度完全沒有進行高階行政官員的更替。

由以上討論我們可以發現，在總統所屬政黨掌握過半立法委員席次的季度當中，低於百分之十的高階行政官員更替率季度，是整個過半季度當中的多數。此外，在總統所屬政黨能夠掌握立法院過半的季度當中，呈現出最大的高階行政官員更替率高低落差，就有百分之六十三之多，而部會介入比率，更是呈現出百分之九十七的高度落差。

除了針對於總統所屬政黨，掌握過半立法委員席次的季度進行討論之外。在總統所屬政黨，未能掌握過半立法委員席次的三十二個季度當中，以兩千年第二季，分別出現高達百分之九十七的部會介入比率、百分之六十四的高階行政官員更替率，為未過半季度當中最高。其次，在兩千零四年第二季，出現了百分之七十三的部會介入比率，以及百分之三十六的高階行政官員更替率，是未過半季度當中，第二高的部會介入與高階行政官員更替率。

此外，則是在兩千零二年第一季，呈現出百分之六十七的部會介入比率，以及百分之三十六的高階行政官員更替率，分別是未過半季度當中，第三高的部會介入、第二高的高階行政官員更替率。而在兩千零六年第一季，則是出現了百分之二十七的高階行政官員更替率，為未過半季度當中，第三高的比率。

除了以上所提到，有較高部會介入比率，以及高階行政官員更替率的季度之外。在總統所屬政黨，未能掌握過半立法院席次的三十二個季度當中，分別有兩個季度出現百分之十七、百分之十四，不等的高階行政官員更替率。不過，更有高達二十六個季度，高階行政官員的更替率，是呈現出低於百分之十的情況，而在這之中，甚至還在二千零六年第四季，出現完全沒有介入部會，以及零高階行政官員更替的情況。

由以上討論我們可以得知，在總統所屬政黨未能掌握過半立法院席次的季度當中，低於百分之十的高階行政官員更替率季度，是整個未過半季度當中的多數。此外，在總統所屬政黨未能掌握過半立法委員的季度當中，呈現出高度的高階行

政官員更替率，以及部會介入比率的落差。在高階行政官員更替率方面，最大的高低落差就有百分之六十四之多，而在部會介入比率方面，更是呈現出百分之九十七的高度落差。

透過表 7-6 關於立法院過半與否，以及高階行政官員更替情況的呈現，並且進行討論與比較之後。我們可以發現的是，不論總統所屬政黨是否掌握過半立法院席次的季度，均呈現出季度之間，存有高度的部會介入、高階行政官員更替比率的落差。此外，不論是立法院過半與否的季度當中，低於百分之十高階官員更替率的季度，依然是佔有多數的季度。

因此，我們認為於第四章，所提出的「**假設八：掌握過半數立委支持的總統，相較於未能掌握過半數立委支持的總統，因為多了一個監控高階行政官員的工具選項。而且原本就存在的代理人難題，由於不會因為立法院的委託人競爭而更為加劇。因此將會呈現出，強度較低的高階行政官員任命、調動，而部會的高階人事更替程度也將會隨之相對較低。**」，未必能夠獲得實證資料的支持。因為就季度的總體資料的觀察、探討，我們並沒有足夠的證據，可以支持假設八的相關論點。

在探討了總統所屬政黨，掌握立法院過半數席次的季度，以及未能掌握立法院過半席次的季度，所呈現的行政院暨各個部會的高階行政官員更替情況差異之後。接著我們嘗試要討論的是，在台灣的民主體制當中，和立法院一樣扮演監督制衡角色的監察院，對於行政院暨所屬部會高階行政官員更替情況，可能造成的影響。

就如同監察法第四章第二十四條所規定的「監察院於調查行政院及其所屬各級機關之工作及設施後，經各有關委員會之審查及決議，得由監察院提出糾正案，移送行政院或有關部會，促其注意改善。」。¹³⁴ 依此我們可以明確了解到，如果監察院對行政機關提出糾正，其所代表的不外是因為，由行政機關所執行的工作，或者是管理控制的設施等，有一定程度的缺失出現。

所以，是否會因為監察院對行政院暨所屬部會，發動越多針對於個別部會，基於相關職責所涉事務的糾正案時，而使得總統與高階行政官員之間，所持續存在的委託代理人難題，進一步的深刻化。而這也將迫使總統，將高階行政官員任命、調動的力道加深，藉以緩解似乎持續惡化當中的代理人難題。

不過，在此必須強調的是，台灣在兩千零五年第二季到兩千零八年第三季之間，一共十四個季度期間，曾經因為陳水扁總統所提名的監察委員，遭到掌握立

¹³⁴ 監察法請參考全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0030199>

法院多數的反對黨杯葛，而使得監察院完全停擺。所以，不論是接下來表 7-7 所進行的總體資料分析、表 7-9 以部會為單位的季度資料相關分析，或者是以部會為單位的季度資料，所建構的多元縱橫資料迴歸分析模型，這十四個因為沒有監察委員，而導致監察院停擺的季度，皆一律設定為遺漏值。此外，還必須要說明的是，表 7-7 的資料並非是以年季度進行排序，而是以監察院的糾正數多寡，由少至多進行資料的排序。

表 7-7 監察院糾正案與高階行政官員更替情況(1988~2010)

季度數	年季度	監院糾正數	介入部會比(個數)	更替率(人數)
1	19882	0	0.00 (0)	0.00 (0)
2	19911	0	0.04 (1)	0.01 (1)
3	19901	0	0.15 (4)	0.04 (4)
4	19894	0	0.15 (4)	0.05 (5)
5	19912	0	0.36 (10)	0.12 (11)
6	19921	1	0.04 (1)	0.01 (1)
7	19883	1	0.44 (12)	0.19 (17)
8	19881	2	0.11 (3)	0.04 (4)
9	19902	2	0.37 (10)	0.21 (20)
10	19891	3	0.07 (2)	0.02 (2)
11	19893	3	0.15 (4)	0.04 (4)
12	19922	3	0.14 (4)	0.05 (5)
13	19923	3	0.18 (5)	0.05 (5)
14	19884	4	0.07 (2)	0.02 (2)
15	19903	4	0.11 (3)	0.03 (3)
16	19913	4	0.11 (3)	0.04 (4)
17	19924	4	0.14 (4)	0.06 (6)
18	19892	4	0.22 (6)	0.11 (10)
19	19914	5	0.04 (1)	0.01 (1)
20	19942	5	0.11 (3)	0.04 (4)
21	19904	6	0.07 (2)	0.03 (3)
22	19934	6	0.18 (5)	0.05 (5)
23	19932	7	0.18 (5)	0.05 (5)
24	19944	8	0.36 (10)	0.10 (10)
25	19941	9	0.18 (5)	0.05 (5)
26	19933	10	0.04 (1)	0.01 (1)
27	19943	10	0.07 (2)	0.02 (2)
28	19971	10	0.13 (4)	0.04 (4)
29	19931	12	0.64 (18)	0.38 (37)

30	19952	13	0.07 (2)	0.02 (2)
31	19972	13	0.29 (9)	0.13 (14)
32	19962	13	0.73 (22)	0.41 (42)
33	19953	14	0.21 (6)	0.07 (7)
34	19951	15	0.14 (4)	0.04 (4)
35	19954	16	0.07 (2)	0.02 (2)
36	19963	17	0.17 (5)	0.05 (5)
37	19992	18	0.19 (6)	0.05 (6)
38	20032	19	0.09 (3)	0.03 (3)
<hr/>				
39	20021	21	0.67 (22)	0.36 (42)
40	19964	22	0.03 (1)	0.01 (1)
41	19973	23	0.35 (11)	0.17 (18)
42	20084	23	0.12 (4)	0.04 (5)
43	19961	24	0.03 (1)	0.01 (1)
44	20042	25	0.73 (24)	0.36 (43)
45	19974	27	0.06 (2)	0.02 (2)
46	19991	27	0.32 (10)	0.13 (14)
47	20023	28	0.06 (2)	0.03 (3)
48	19982	29	0.10 (3)	0.03 (3)
49	20091	29	0.12 (4)	0.03 (4)
50	20013	30	0.06 (2)	0.02 (2)
<hr/>				
51	19993	31	0.00 (0)	0.00 (0)
52	20024	31	0.21 (7)	0.07 (8)
53	20002	31	0.97 (31)	0.64 (74)
54	19983	32	0.13 (4)	0.04 (4)
55	20001	33	0.09 (3)	0.03 (3)
56	20041	34	0.06 (2)	0.02 (2)
57	20092	34	0.06 (2)	0.02 (2)
58	20044	35	0.09 (3)	0.03 (4)
59	20103	36	0.00 (0)	0.00 (0)
60	20034	37	0.03 (1)	0.01 (1)
61	20104	37	0.03 (1)	0.01 (1)
62	20014	37	0.06 (2)	0.02 (2)
63	20022	38	0.06 (2)	0.02 (2)
64	19984	38	0.10 (3)	0.03 (3)
65	19981	39	0.42 (13)	0.13 (14)
66	20031	40	0.12 (4)	0.03 (4)
<hr/>				
67	20003	41	0.09 (3)	0.03 (3)

68	20012	42	0.09 (3)	0.03 (3)
69	19994	43	0.16 (5)	0.06 (7)
70	20093	47	0.45 (15)	0.24 (29)
71	20094	49	0.06 (2)	0.03 (3)
72	20051	49	0.30 (10)	0.14 (16)
73	20102	50	0.09 (3)	0.02 (3)
74	20043	50	0.18 (6)	0.06 (7)
75	20033	51	0.18 (6)	0.05 (6)
76	20004	51	0.16 (5)	0.06 (7)
77	20101	52	0.12 (4)	0.03 (4)
78	20011	52	0.27 (9)	0.09 (11)
<hr/>				
79	20052	----	0.12 (4)	0.03 (4)
80	20053	----	0.27 (9)	0.09 (10)
81	20054	----	0.06 (2)	0.02 (2)
82	20061	----	0.61 (20)	0.27 (31)
83	20062	----	0.15 (5)	0.05 (6)
84	20063	----	0.24 (8)	0.09 (10)
85	20064	----	0.00 (0)	0.00 (0)
86	20071	----	0.18 (6)	0.06 (7)
87	20072	----	0.45 (15)	0.17 (20)
88	20073	----	0.15 (5)	0.04 (5)
89	20074	----	0.06 (2)	0.02 (2)
90	20081	----	0.30 (10)	0.08 (10)
91	20082	----	0.97 (32)	0.63 (77)
92	20083	----	0.21 (7)	0.07 (8)
<hr/>				
平均		21.95	0.20(553)	0.08(819)

資料來源：原始資料取自「台灣政經結構變遷資料庫的行政首長暨官僚資料庫」，監察院網站，表格內容由作者自行整理。

如表 7-7 所呈現的資料，扣除掉十四個監察院無法運作的季度之後，在其餘的七十八個季度當中，平均季度監察院的糾正數為二十一點九五次之多。而且在監察院正常運作的七十八個季度當中，有百分之五十的季度，監察院的糾正數是高於平均值，不過也有半數的季度(三十九個季度)，監察院的糾正數是低於平均值的。

而在這些監察院有運作的季度當中，最高的監察院季度糾正數，曾經一度高達到五十二次之多，不過也有完全沒有監察院糾正的季度。就以最高的監察院季度糾正數觀之，行政院院本部暨所屬三十二個部會，在該季度平均每個部會被監

察院糾正了一點五七次之多。¹³⁵因此，我們可以得知歷年來，被監察院以糾正案的方式，所呈現出行政院各部會基於相關職責所涉事務，顯有失職責者並不在少數。

對於這樣的情況，如果我們以十個糾正案數為一個觀察的級距，可以發現的是在完全沒有監察院糾正的五個季度當中，最高的行政院高階行政官員季度更替率是百分之十二，而且部會的介入比率也有百分之三十六。而在其餘的季度當中，高階行政官員更替率，則是呈現出介於百分之零到百分之五，相對偏低的狀態。

那麼情況到了糾正案數為一個到十個之間的季度時，最高的行政院高階行政官員季度更替率為百分之二十一，其次則是百分之十九，同時這兩個相對較高的更替率季度，也出現相對偏高的部會介入比率。若由相對偏高的季度更替率觀之，似乎可以發現隨著監察院糾正案數的增加，也呈現出較高的季度更替率。不過必須一提的是，即使在一到十個監察院糾正案數的季度，除了有出現相對較高季度更替率的幾個季度之外，在其他的季度一樣是呈現出相對偏低的更替率。

至於監察院糾正數為十到十九個之間的季度，最高與次高的行政院高階行政官員更替率，分別有百分之四十二及百分之三十七。而且在最高更替率的季度，介入部會的比率更有百分之七十三，次高更替率季度的介入部會比率也有百分之六十三。這樣的情況相較於監察院糾正數為一個到十個的季度，我們是可以發現，確實又出現行政院高階行政官員更替率，是又達到另一個相對的高點。不過除了這些更替率相對高點的出現之外，其他非相對高點也同樣呈現出介於百分之二到百分之十三的相對低檔狀態。所以，由此我們可以得知的是，隨著監察院糾正案數目的增加，是會出現行政院高階行政官員更替率的相對高點。

不過，情況到監察院糾正案數目二十到二十九個之間的季度，則呈現出行政院高階行政官員更替率相對高點持平的狀態。在這個監察院糾正數目的級距當中，相對最高的行政院高階行政官員更替率，分別為百分之三十六(兩千零二年第一季、兩千零四年第二季)，而部會的介入比率，也分別為百分之六十七、百分之七十三。

這樣的狀況相較於監察院糾正數目為十個到十九個的級距，很明顯的呈現出更替率的相對高點，並沒有再一次往上攀升，而是呈現出相對的持平狀態。此外，除了行政院高階行政官員更替率相對高點，呈現出相對持平的狀態之外，其他季度的更替率也是如同其他觀察級距，保持在一個相對的低檔狀態。

¹³⁵ 最高的季度監察院糾正數為兩千零一十年第一季的五十二次，而在該季度包括行政院院本部在內，一共有三十三個部會之多。所以，平均而言在這個季度，每一個部會是被監察院糾正了一點五七次之多。

而情況到了監察院糾正案數目，為三十到三十九個之間的季度，行政院高階行政官員更替率相對高點，再一次出現衝高的狀況。在這一個監察院糾正數目的級距當中，更替率的相對高點大幅增加到百分之六十四，部會介入比率更有百分之九十七。

不過相較之下，其他的季度所呈現的更替率，介於百分之零到百分之十三之間的低檔。這樣的情況，相較於前一個觀察級距，確實是在更替率相對高點，出現了兩成多的相對高點差距。所以，就每個級距的相對高點觀之，在這一個級距的確是再一次的呈現出攀升的狀況。

然而，情況在四十到五十二個監察院糾正案數目的這個觀察級距，行政院高階行政官員的更替率相對高點，大幅度的降低為百分之二十四，而在其他的季度，更替率則呈現出介於百分之二到百分之十四的相對低點。由以上不同監察院糾正案數目級距，所呈現的行政院高階行政官員更替率相對高點的討論，我們雖然可以發現每個級距，有出現更替率相對高點的攀升狀態。不過，這種更替率相對高點的攀升趨勢，在二十到二十九個監察院糾正案數目的級距，呈現出持平的情況。

雖然，隨後又在三十到三十九個監察院糾正案數目級距，出現更替率相對高點的迅速攀升，不過卻又馬上在下一個觀察級距，大幅度的下降到百分之二十四的更替率相對高點。因此，由以上實證資料的分析，我們並沒有確切的證據，可以支持第四章所提到的「**假設九：監察院對於行政院暨所屬部會，提出糾正案越多，將會使得總統察覺，代理人有怠惰之嫌。這將進一步促使總統將高階行政官員任命、調動的力道加深，試圖降低代理人的怠惰問題，而部會的高階人事更替程度也將會隨之升高。**」。

除了透過季度的總體資料變化觀察之外，接著我們再以表 7-8 呈現，以個別部會為觀察單位的季度別資料，所進行的是否掌握立法院過半數席次與部會高階行政官員更替情況差異的 T 檢定。然後，再以圖 7-2 呈現監察院糾正數與行政院高階行政官員更替率的散布關係。

最後，則是進一步以表 7-9 呈現，以個別部會為觀察單位的季度別資料，所進行的監察院糾正案數目與部會高階行政官員更替程度的相關性。以下，就先以表 7-8 呈現，是否掌握立法院過半數席次與部會高階行政官員更替情況差異的 T 檢定結果。

表 7-8 立法院過半與否與高階行政官員更替情況差異 T 檢定(1988~2010)

執政政黨政治勢力	個數	平均 (標準差)	T 值
立法院過半	1774	0.0754 (0.1889)	
立法院未過半	1053	0.0912 (0.1972)	2.117 **

註：顯著性 * $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$ ，採用雙尾檢定

如表 7-8 所呈現的 T 檢定結果，在總統所屬政黨掌握過半數立法院席次的情況下，平均的部會季度更替率為百分之七點五四。相較之下，在總統所屬政黨未能掌握立法院過半數席次的狀況下，平均部會季度更替率為百分之九點一二。掌握過半立法院席次季度和未能掌握過半立法院席次季度之間，有百分之一點五左右的平均高階行政官員更替率差異，而且這樣的差異是顯著的。

所以，透過以上的討論與分析之後，我們認為「**假設八：掌握過半數立委支持的總統，相較於未能掌握過半數立委支持的總統，因為多了一個監控高階行政官員的工具選項。而且原本就存在的代理人難題，由於不會因為立法院的委託人競爭而更為加劇。因此將會呈現出，強度較低的高階行政官員任命、調動，而部會的高階人事更替程度也將會隨之相對較低。**」，在以部會為單位的季度資料，進行 T 檢定後，是可以獲得實證資料的支持。

在以部會季度資料為基礎的立法院過半與否，和部會的高階行政官員更替率關係的討論之後，那麼為了能夠更深切的了解，監察院的監督制衡與行政院高階行政官員更替情況變化的關係。以下，就先以圖 7-2 呈現監察院糾正數與行政院高階行政官員更替率的散布關係圖。

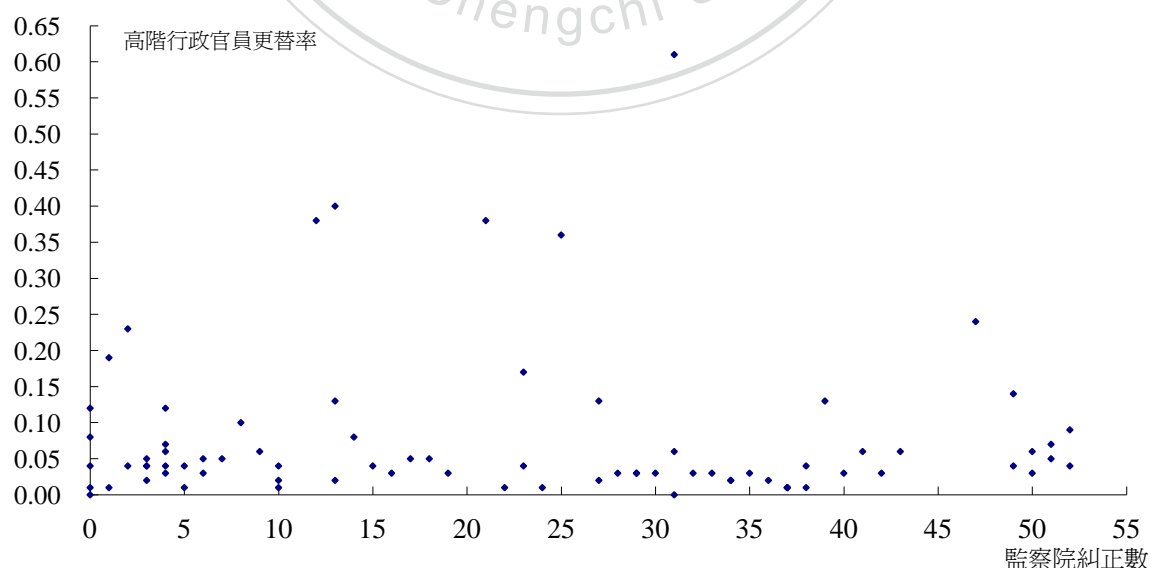


圖 7-2 監察院糾正數與高階行政官員更替率散布圖

如圖 7-2 所呈現的是，監察院對於行政院暨所屬三十二個部會的季度糾正案總數，和行政院暨所屬三十二個部會的季度高階行政官員更替率的散布圖。從這個散布圖我們可以發現的是，隨著監察院對於行政院暨所屬三十二個部會，所提出糾正案數目的增加，確實是有少數的季度，是呈現出行政院高階行政官員更替率隨之攀升的趨勢。

不過，在為數眾多的季度當中，並沒有隨著監察院糾正案數目的增加，而相對呈現出行政院高階行政官員更替率攀升的趨勢。由此我們已經可以初步得知的是，監察院對於行政院暨所屬三十二個部會，提出糾正案的數目，和行政院暨所屬部會的高階行政官員更替率，應該是呈現正相關。

表 7-9 監察院糾正數與行政院高階行政官員更替率相關性(1988~2010)

		行政院高階行政官員更替率
監院糾正數	相關係數	0.024
	顯著性	0.24
	N	2366

註：採用雙尾檢定

如表 7-9 所呈現的資料，是以部會為單位的季度資料分析，所獲得的相關係數。由這個分析結果，可以發現監察院對於行政院暨所屬三十二個部會所提出的季度糾正案數目，和行政院各部會的高階行政官員更替率，確實是有著正相關。不過，兩者的相關係數僅為零點零二四，呈現出明顯偏低的正相關，同時也不具有顯著性。

所以，透過以上分別從總體資料進行觀察，以及以部會為單位的季度資料分析之後。我們認為實證資料，並不足以支持第四章所提出的「**假設九：監察院對於行政院暨所屬部會，提出糾正案越多，將會使得總統察覺，代理人有怠惰之嫌。這將進一步促使總統將高階行政官員任命、調動的力道加深，試圖降低代理人的怠惰問題，而部會的高階人事更替程度也將會隨之升高。**」。不過，雖然扮演監督制衡角色的監察院，針對行政院暨所屬部會所提出的糾正案，對於行政院暨所屬部會的高階行政官員更替，所造成的影響並不顯著，但確實是呈現出正相關。

第五節 部會特質與行政院高階行政官員更替

在上一節探討了總統所屬政黨，是否掌握過半立法院、監察院針對行政院暨所屬部會提出的糾正案數目，與行政院暨所屬三十二個部會的高階行政官員更替

情況，所呈現的關係，以及相關假設是否能夠初步獲得實證資料的支持之後。接著在這一節我們所要分析的是，隨著部會特質的差異，是否影響行政院高階行政官員的更替情況。表 7-10 所呈現的是，隨著行政院暨所屬三十二個部會的技術性高低，和行政院暨所屬部會高階行政官員更替率的變化情況。

在表 7-10 當中所呈現的部會技術性高低，是以各個部會的組織法，作為各個機關法定員額、職等、官職、職稱等訊息收集的基本資料。然後，配合上考試院銓敘部所定下的官等、職等、職稱屬性區分表，進一步估算出行政職所佔有的機關法定員額比率高低。當行政員額比率越高，所代表的就是特定部會的技術性越低，相對的則是技術性越高，例如表格當中的國科會，所謂的技術性為零點零零，是指在該委員會的法定員額當中，行政人員的比率為百分之百。所以，當我們要估算該委員會的技術性時，是以 1- (減) 行政人員比率，就是該部會的技術性。

如表 7-10 所呈現的資料，若是以行政院暨所屬三十二個部會，依照這些部會的技術性由低到高排列，且分級距進行觀察。首先，我們可以發現的是，技術性最低的部會分別是國科會、外交部、主計處、中選會等四個技術性為零的部會。相較之下，技術性最高與次高的部會，分別是原能會的百分之五十八，以及環保署的百分之五十五。很明顯的，在不同的部會之間，是存有高度的技術性落差，這也是極為鮮明的部會特質差異。

表 7-10 部會技術性高低的行政院高階行政官員更替率差異(1988~2010)

部會數	部會	技術性	更替率
1	國科會	0.00	0.18
2	外交部	0.00	0.23
3	主計處	0.00	0.12
4	中選會	0.00	0.13
5	僑委會	0.01	0.13
6	教育部	0.01	0.24
7	國防部	0.01	0.40
8	財政部	0.01	0.40
9	文建會	0.02	0.16
10	客委會	0.03	0.18
11	青輔會	0.03	0.11
12	人事行政局	0.04	0.15
13	體委會	0.06	0.17
14	陸委會	0.07	0.23
15	蒙藏委員會	0.09	0.07

16	經濟部	0.09	0.20
17	內政部	0.10	0.24
18	新聞局	0.11	0.26
19	海巡署	0.13	0.16
20	退輔會	0.14	0.21
21	交通部	0.15	0.25
22	研考會	0.17	0.18
23	院本部	0.18	0.50
24	法務部	0.18	0.18
25	經建會	0.21	0.20
26	勞委會	0.21	0.13
27	原民會	0.24	0.16
28	衛生署	0.29	0.21
29	公共工程委員會	0.39	0.18
30	農委會	0.43	0.17
31	故宮博物院	0.45	0.07
32	環保署	0.55	0.13
33	原能會	0.58	0.10

資料來源：原始資料取自「台灣政經結構變遷資料庫的行政首長暨官僚資料庫」，全國法規資料庫，而表格內容由作者自行整理。¹³⁶

如上表所呈現的部會技術性差異，若依照部會的技術性級距觀察，首先在技術性最低的級距方面，當部會的技術性為零的時候，最高的部會高階行政官員更替率，為外交部的百分之二十三，而其餘部會的高階行政官員更替率，如國科會為百分之十八、主計處百分之十二、中選會百分之十三。

不過，情況進入技術性次低的部會，則出現有趣的變化，當部會技術性的級距在百分之一的時候，最高的部會更替率，分別為國防部與財政部的百分之四十，而且僑委會以及教育部，也分別有百分之十三，以及百分之二十四的高階行政官員更替率。

如果我們進一步觀察部會技術性，介於百分之二到百分之十的部會，我們可以發現最高、次高部會的高階行政官員更替率，分別為內政部的百分之二十四、陸委會的百分之二十三。然而，隨著部會技術性的級距增加，在部會技術性為百分之十一到十八的級距，最高的部會更替率為行政院本部的百分之五十，而次高、第三高的部會更替率，則是新聞局的百分之二十六、交通部的百分之二十五，至於其他部會更替率，則是介於百分之十六到二十一之間。從以上的分析，我們

¹³⁶ 關於部會的技術性高低，詳細的說明請參考本文第四章第三節、第二小節的變數建構。

初步可以發現，就不同級距的最高更替率觀之，似乎呈現出高低起伏的情況。

而到了部會技術性為百分之二十一到三十九的這個級距，再一次出現最高部會高階行政官員更替率，由上一個級距的高點降低，呈現高低起伏的情況。在這一個級距的最高、次高部會更替率，分別為衛生署的百分之二十一、經建會的百分之二十；而其餘的勞委會、公共工程委員會、原住民委員會，部會的最替率分別為百分之十三、百分之十八，以及百分之十六。

不過，情況到了部會技術性為百分之四十三到五十八這一個級距，呈現出另一種相對高點的模式。在這一個技術性級距的部會，最高的部會高階行政官員更替率，為農委會的百分之十七，其次則是環保署的百分之十三，而原子能委員會以及故宮博物院，則分別出現百分之十、百分之七。若就這個級距的最替率相對高點觀之，不但沒有如同之前，呈現出一高一低的波動，反而是呈現出接續往下降低的狀態。

所以，由以上的分析我們可以發現，從總體資料的每一個技術性級距，所呈現的最替率相對高點的變動情況，似乎沒有能夠支持第四章所提出的「**假設十：技術性高的部會，相較於技術性低的部會，在施政穩定與品質為優先的考量下，會出現較低的部會高階人事更替。**」。為了能夠更為確切的了解部會技術性的高低，和高階行政官員高階人事更替的關係，那麼我們進一步以散布圖呈現，部會技術性與高階行政官員更替率之間的關係。

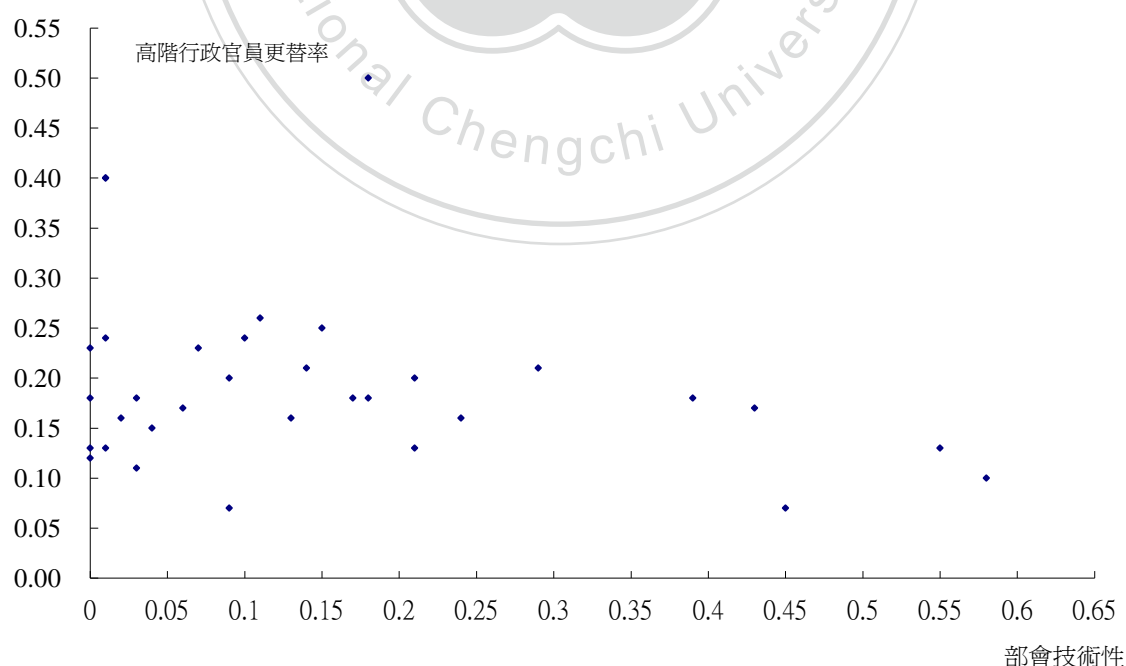


圖 7-3 部會技術性與高階行政官員更替率散布圖

如圖 7-3 所呈現的散布圖，首先我們可以發現的是，若就整個變動的趨勢而言，確實呈現出隨著部會技術性的攀高，部會的高階行政官員更替率，出現高低起伏的波動。不過，如果我們進一步觀察這一個高低起伏的波動趨勢，在部會技術性較低的階段，和部會技術性較高的階段，兩相比較之下，部會技術性較低的階段，部會的高階行政官員更替率較高，而部會技術性較高的階段，部會的高階行政官員更替率反而降低。

所以，如果從部會技術性與高階行政官員更替率散布圖的所得到的訊息，我們認為部會的技術性和部會的高階行政官員更替率，兩者應該是呈現負相關。不過，兩者之間的相關性是否顯著，則未必能夠由上圖得到訊息。為了能夠了解兩者所呈現的關聯性，下面就以表 7-11 呈現兩者的相關性。

表 7-11 部會技術性與部會高階行政官員更替率相關性(1988~2010)

		部會高階行政官員更替率
部會技術性	相關係數	-0.034
	顯著性	0.071
	N	2828

註：採用雙尾檢定

如表 7-11 所呈現的部會技術性與部會高階行政官員更替率相關性，是以行政院本部暨所屬三十二個部會的季度別資料，所進行的分析。由表 7-11 所呈現的分析結果我們可以發現，部會技術性與部會高階行政官員更替率，兩者的相關係數為負零點零三四，而且這樣的負相關並不顯著。所以，由以上分別從部會別的總體資料討論、散布圖的觀察，以及以部會為單位的季度別資料的分析，我們認為以上的實證資料，是沒有能夠支持第四章所提出的「**假設十：技術性高的部會，相較於技術性低的部會，在施政穩定與品質為優先的考量下，會出現較低的部會高階人事更替。**」。

除了以上對於技術性高低的討論之外，如表 7-12 所呈現的是行政院暨所屬三十二個部會當中，核心、非核心部會，各自所呈現的高階行政官員更替情況。在該表格當中，已經將行政院本部暨所屬三十二個部會，是屬於核心或者是非核心部會，以及該部會的高階行政官員更替率，都由高到低加以排序。

就如同本文第四章所提到的，行政院本部由於是每一位總統，掌控行政權力的核心部會，所以就將其直接設定為核心部會。至於其他的三十二個行政院所屬部會，則是依照成立時間先後、預算規模的大小，各取前百分之五十的部會。然後，再加上是否有被加以明文規定等，作為部會重要性的具體衡量指標。若該行政院所屬部會能夠，被列入成立時間較早的前百分之五十，同時也是預算規模

較大前百分之五十的部會，那麼就會被歸類為核心部會，反之則是非核心部會。此外，如果該部會已經與被明文規定的總統職權，是有所相關的部會，我們就直接將其也列為核心部會。¹³⁷

如表 7-12 所呈現的資料，包括行政院院本部在內，一共有十三個部會，被列為核心部會。在核心部會當中，有十一個部會，同時是成立時間較早的百分之五十，也是預算規模排名的前百分之五十，所以被歸類為核心部會。至於行政院大陸委員會（陸委會），因為已經與被明文規定的總統職權，是有所相關的部會，所以直接列入核心部會。

表 7-12 核心、非核心部會的行政院高階行政官員更替率差異(1988~2010)

部會數	部會	核心與否	更替率
1	院本部	核心	0.50
2	國防部	核心	0.40
3	財政部	核心	0.40
4	交通部	核心	0.25
5	教育部	核心	0.24
6	內政部	核心	0.24
7	外交部	核心	0.23
8	陸委會	核心	0.23
9	退輔會	核心	0.21
10	經濟部	核心	0.20
11	法務部	核心	0.18
12	農委會	核心	0.17
13	勞委會	核心	0.13
14	新聞局	非核心	0.26
15	衛生署	非核心	0.21
16	經建會	非核心	0.20
17	國科會	非核心	0.18
18	研考會	非核心	0.18
19	客委會	非核心	0.18
20	公共工程委員會	非核心	0.18
21	體委會	非核心	0.17
22	海巡署	非核心	0.16
23	文建會	非核心	0.16

¹³⁷ 依據目前中華民國憲法暨憲法增修條文的相關規定，總統職權為國防、外交、大陸事務。所以，和總統職權有所相關的部會不外是，國防部、外交部、陸委會等三個部會。關於總統職權的相關規定與說明，以及核心、非核心部會的判定標準等詳細說明，請參考本文第四章第三節。

24	原民會	非核心	0.16
25	人事行政局	非核心	0.15
26	環保署	非核心	0.13
27	中選會	非核心	0.13
28	僑委會	非核心	0.13
29	主計處	非核心	0.12
30	青輔會	非核心	0.11
31	原能會	非核心	0.10
32	故宮博物院	非核心	0.07
33	蒙藏委員會	非核心	0.07

資料來源：原始資料取自「台灣政經結構變遷資料庫的行政首長暨官僚資料庫」，行政院各部會網站，主計處網站的歷年中央政府總預算資料，全國法規資料庫，表格內容由作者自行整理。¹³⁸

首先，就核心部會的高階行政官員更替率觀之，以行政院院本部所呈現出百分之五十的更替率，為各個核心部會當中最高的更替率。相較之下，勞委會的高階行政官員更替率為百分之十三，為各個核心部會當中，最低的更替率情況。除了最高與最低的更替率之外，國防部與財政部等兩個部會，分別有百分之四十的更替率，為各個核心部會當中，第二高的更替率。

而在核心部會當中，交通、教育、內政、外交、陸委、退輔、經濟等幾個部會，所呈現的高階行政官員更替率，是介於百分之二十到百分之二十五之間，這一個高階行政官員更替率的級距，所佔的比率是各個級距當中最高。最後，核心部會當中的法務部，以及農委會則分別呈現出，百分之十八、百分之十七的高階行政官員更替率。

除了核心部會的觀察之外，若是就非核心部會，其所呈現的高階行政官員更替率觀之。在二十個非核心部會當中，以新聞局所呈現出百分之二十六的高階行政官員更替率，為各個非核心部會當中的最高比率。相較之下，故宮博物院，以及蒙藏委員會等兩個部會，則是分別呈現出百分之七的高階行政官員更替率，為各個非核心部會當中，最低的更替率。

此外，就不同的更替率級距進行觀察，更替率介於百分之二十到百分之二十六的非核心部會，一共有新聞局、衛生署、經建會等三個部會，是非核心部會當中最高的更替率級距。其次，則是更替率介於百分之十到百分之十八之間的級距，這是非核心部會當中，部會數目最多的一個級距，該級距所包括的部會有國科會、研考會、客委會、公共工程委員會，以及體委會等十五個部會。而部會的高階行

¹³⁸ 關於核心部會、非核心部會的區別，相關詳細的說明請參考本文第四章第三節、第二小節的變數建構。

政官員更替率低於百分之十的級距，則有故宮博物院，以及蒙藏委員會等兩個部會。

除了進行總體資料的觀察之外，如果進一步以部會為單位的季度資料分析，進行核心部會與非核心部會，高階行政官員更替情況差異的 T 檢定。如表 7-13 所呈現的資料，我們可以發現核心部會的平均高階行政官員更替率為百分之九點零二，相較之下非核心部會的平均更替率，則是百分之七點三九。整體而言，核心部會與非核心部會之間，有將近百分之一點六的平均更替率的落差，而且兩者呈現出顯著的差異性。

表 7-13 核心、非核心部會的部會高階行政官員更替情況差異 T 檢定(1988~2010)

部會特質	個數	平均 (標準差)	T 值
核心部會	1276	0.0902 (0.1803)	
非核心部會	1551	0.0739 (0.2011)	-2.25 *

註：顯著性 * $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$ ，採用雙尾檢定

所以，從以上的討論我們可以發現，核心部會相較於非核心部會，呈現出相對偏高的高階行政官員更替率。因為不論是比較核心、非核心部會的最高、最低更替率、依照級距進行觀察，或者是以部會為單位的季度資料進行分析，都可以發現核心部會是有比較高的更替率，而且呈現出顯著的差異。因此，我們認為從相關實證資料的分析，第四章所提出的「**假設十一：核心部會因為所負擔權責的重要性較高，相較非核心部會，將會有比較高的部會高階人事更替程度。**」，是可以獲得支持的。

第六節 部會高階行政官員更替的分析模型

在前面的幾節，分別從總體資料變化、部會的季度資料分析，瞭解本文第四章所提及的假設四、假設五、假設六、假設七、假設八、假設九、假設十、假設十一等八個假設，獲得實證資料支持的情況之後。為了能夠更確切的得知，各個因素的對於部會高階行政官員更替的影響。所以，除了個別從總體資料變化觀察，以及部會的季度資料探討之外。另一方面還必須要透過以部會為單位的季度資料，建構縱橫資料迴歸模型，進一步驗證相關假設，是否能夠於多變量的迴歸分析模型當中，獲得實證資料的支持。以下，就以表 7-14 呈現，以部會為單位的季度別資料，所建構的行政院各部會高階行政官員更替情況的解釋模型。

如表 7-14 所呈現的兩個多元迴歸分析模型，皆是以部會為單位的季度別資

料，所建構的部會高階行政官員更替情況的分析模型。在這兩個分析模型當中，均是以部會的高階行政官員更替率作為依變數，而且模型所使用的一九八八年第一季到兩千零一十年第四季，行政院暨所屬三十二個部會的季度高階行政官員更替資料，作為分析的資料，在不去除掉遺漏值的情況下，各個部會的季度資料總和，一共有兩千八百二十八筆。不過，當扣除掉監察院沒有能夠運作的季度資料，以及時間差變數所減少掉的資料筆數之後，整個多元迴歸模型實際上有兩千三百三十三筆，以部會為單位的季度資料。

就表 7-14 所呈現模型的內容觀之，這兩個模型所採用的基本解釋變數，大致上是一樣的，模型之間僅有一個變數的差異。在模型一當中，納入了五大類的解釋變數，這五大類包括總統的處境、重要時機、監督制衡機關、部會的特質，以及重要時機的時間差(前一季是否為政黨輪替、前一季是否為總統選舉、前一季是否為立委選舉、前一季是否為縣市長選舉)等，十四個解數變數。當然，在此一模型當中的被解釋變數，即是部會的季度高階行政官員更替率。

就該模型的解釋變數觀之，在總統處境方面，所考慮的是輪替總統與否、連任總統與否等兩個解釋變數。雖然，這兩個關於總統處境的解釋變數，和部會的高階行政官員更替率的變動，均呈現出正相關，和先前章節所觀察到的趨勢是一致的，但並不顯著。不過，我們也可以由呈現出正相關得知，隨著輪替總統主政，會有較高的需求，進行部會高階行政官員的調動，進而就會呈現出，較高的高階行政官員更替率。

同樣的，我們也可以得知，隨著總統的連任，不但沒有降低透過各部會高階行政官員的調動，進而達到掌控行政體系的需求，反而是在總統連任之後，更為加深以高階行政官員的調動，進而達到掌控行政體系的需求。然而，之所以會有這樣的情況存在，其實根本的問題在於，作為權力委託人的總統，和作為權力代理人的高階行政官員之間，是不斷有著委託代理人難題的存在。

只要總統和高階行政官員之間，所存在的權力委託代理關係沒有終止的一天，那麼委託人與代理人之間，不論是輪替總統的上臺，或者是總統持續的連任。總統為了解決持續存在的委託代理人難題，以增加部會高階行政官員的調動為手段，進而呈現出較高的部會高階行政官員更替情況，可說將會是一個常態。

如果就重要的選舉時機而言，政黨輪替和部會的高階行政官員更替情況，呈現出顯著的正相關，且迴歸係數為零點二八六四，是模型一的各個解數變數當中最。而且由相關係數，我們也可以發現，政黨輪替季度相較於非政黨輪替季度，會呈現出將近百分之二十九左右的部會高階行政官員更替率差異。至於在總統選舉季方面，總統選舉和部會高階行政官員更替率，有著顯著的負相關，相關係數

為負零點零九八。換句話說，總統選舉季度相較於非總統選舉季度，部會的高階行政官員更替率會降低百分之九點八左右。此外，立委選舉和部會高階行政官員更替率，也如同總統選舉一般，呈現出負相關，不過並不顯著。

表 7-14 行政院本部暨所屬部會高階行政官員的更替模型(1988~2010)

	模型一		模型二	
	迴歸係數	Z 值	迴歸係數	Z 值
總統處境				
輪替總統	0.0045	(0.41)	0.0025	(0.23)
連任總統	0.0120	(1.32)	0.0131	(1.43)
重要時機				
政黨輪替	0.2864 ***	(8.27)	0.2874 ***	(8.30)
總統選舉	-0.0975 ***	(-5.84)	-0.0986 ***	(-5.91)
立委選舉	-0.0225	(-1.58)	-0.0246	(-1.73)
縣市長選舉	0.0101	(0.83)	0.0103	(0.84)
監督制衡機關				
立法院過半	-0.0010	(-0.10)	-0.0027	(-0.26)
監察院糾正	0.0003	(0.12)	0.0007	(0.26)
部會特質				
核心	0.0159 *	(1.98)	0.0163 *	(2.13)
技術性	-0.0478 *	(-2.15)	-0.0507 *	(-2.43)
時間差				
前一季是否為政黨輪替	-0.0272	(-0.90)	-0.0006	(-0.02)
前一季是否為總統選舉	0.2658 ***	(14.25)	0.2617 ***	(13.99)
前一季是否為立委選舉	0.1378 ***	(9.21)	0.1353 ***	(9.04)
前一季是否為縣市長選舉	0.0153	(1.25)	0.0150	(1.23)
更替率 t-1	-----	-----	-0.0513 **	(-2.61)
截距	0.0474 ***	(3.75)	0.0532 ***	(4.01)
N	2333		2333	
R 平方	0.2269		0.2292	

註：顯著性 * $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$

對於這樣的情況，其所反映的是，在中央層級選舉時機，對於總統而言，爭取選民的支持，贏得選舉是比較重要的，總統與行政官員之間的代理人問題，可以放慢處理的步調。因為在中央層級選舉的季度，將比較多的心力投注在爭取選民的支持，相較於處理總統和高階行政官員之間的代理人難題，是相對具有重要性的。因此，在這個中央層級選舉的時機，反而呈現出相對的穩定，是有一定的合理性，同時這也反映出掌握權力的總統，也會於特定的時機，在高階行政官員的控制，以及其他事務之間，做出適度的取捨。

至於在省長、直轄市長、縣市長選舉，等地方行政首長選舉時機，則呈現出和中央層級選舉時機，相反的情況，行政院各部會的高階行政官員的更替率，在這種地方層級的首長選舉時機是增加的，不過並不顯著。但由此我們也可以得知的是，在地方首長選舉的時機，進行中央層級的行政院高階行政官員的調動，強化行政體系的操控，反而是總統所樂於採取的策略。因為如縣市首長這類地方層級的選舉，相較於立委、總統等中央層級的選舉而言，重要性是相對較低的，所以總統還是選擇將較多的心力放在，處理總統與高階行政官員之間的代理人難題。

除了重要時機的討論之外，如果進一步觀察扮演監督制衡角色的立法院，以及監察院對於部會的高階行政官員更替情況造成的影響。就總統所屬政黨，是否掌握立法院過半數席次而言，掌握過半數立法院席次，相較於未能掌握立法院過半席次，反而和部會的高階行政官員更替率呈現負相關，不過並不顯著。雖然，立法院是否過半這個變數並不顯著，但呈現出負相關的情況所意味的是，總統若能夠獲得過半數的立法院支持。原本就存在於總統與高階行政官員之間的代理人難題，由於不會因為立法院的委託人競爭而更為加劇，因此將會呈現出，強度較低的高階行政官員任命、調動，而部會的高階行政官員更替率也將會隨之相對較低。

而監察院的監督和部會的高階行政官員更替，所呈現的是正相關的關係，相關係數為零點零零零三，不過同樣的並不顯著。雖然，兩者的關係並不顯著，不過由於呈現出正相關，我們卻可以瞭解到，對於掌握高階行政官員體系的總統而言，監察院所扮演的角色，就是僅有象徵的意義。很明顯的，相較於總統在重要的選舉時機，所進行的行政院高階行政官員操控，由監察院所揭露，行政院相關部會所存在的人禍，或者是有違職責，對於行政院高階行政官員的衝擊，可說是相當微小的。因為我們可以由監察院監督這個變數的相關係數發現，監察院對於行政院各部會，每提出一件糾正案，所造成的影響，是相當的微不足道的。

在重要的時機、監督制衡機構等觀察之後，如果進一步觀察部會的特質，我們會發現是否為核心部會，和部會的高階行政官員更替率，不論是在模型一、模

型二當中，均有顯著的正相關。而兩者之間的相關係數為零點零一五九左右(模型一)，換句話說核心部會相較於非核心部會，會有百分之一點五九的部會高階行政官員更替率差異。此外，就部會的技术性而言，則是和部會的高階行政官員更替率，有著顯著的負相關，相關係數約為零點零四八左右(模型一)，換句話說也就是，部會的技术性每增加百分之十，該部會的高階行政官員更替率，就會降低百分之零點四八左右。

由以上關於部會的特質，對於部會高階行政官員更替率所造成的影響的分析，我們可以得知的是，對於總統而言核心部會由於掌握較多的資源，所以相較於非核心部會而言，會受到強度較高的高階行政官員操弄與控制。此外，隨著部會技術性的提高，總統透過高階行政官員調動，進而掌控部會的情況隨之下降。這樣的情況所反映的是，總統對於如原能會等技术性較高的部會，是有著相當程度的尊重專業，而這也意味著總統對於施政穩定，以及施政品質的重視。

此外，在模型一當中還進一步考量了，重要時機的時間差影響。之所以還要進一步考量時間差的影響，是因為在之前的幾節當中，我們不難發現，也許在特定的選舉季度，部會的高階行政官員更替率並不高，不過當特定選舉結束之後，隨後的季度卻出現極大的更替率波動。所以，我們其實可以推斷的是，也許是在重大的選舉之後的下一個季度，總統和行政院高階行政官員之間的委託代理人難題，才會浮上臺面，成為總統必須解決的當務之急。所以，這時候只有透過時間差變數的加入，才有可能得知是否會有這樣的情況。

同樣如表 7-14 所呈現的資料，政黨輪替季度對於政黨輪替的下一個季度，部會高階行政官員更替率，呈現出負相關的影響，但這個影響並不顯著。雖然，影響並不顯著，不過由此我們也可以發現的是，隨著政黨輪替當季，因為政策方向轉變的需求，以及因為政黨輪替季度的政治蜜月期，造成顯著且大量的部會高階行政官員更替率攀升之後。很快的，為了維持行政體系的穩定，在政黨輪替的下一季度，勢必不能夠維持那樣高的高階行政官員更替情況。

不過，情況到了總統選舉的時間差，就有著截然不同的面貌。總統選舉季度和下一個季度的高階行政官員更替率，是有著顯著的正相關，且相關係數達到零點二六六左右(模型一)，為模型當中次高的相關係數。對於這樣的相關係數，換句話說也就是總統選舉的次一個季度，相較於其他的季度，部會高階行政官員的更替率，會高出百分之二十六點五左右。兩相對照之下，在總統選舉的當季，部會的高階行政官員更替率不升反降，不過卻在總統選舉季度的下一季，部會的高階行政官員更替率卻迅速的攀升。

之所以會有這樣截然不同的情況，我們認為在總統選舉季度，為了贏得總統

大選的勝利，總統幾乎將所有的心力都放在爭取選民的支持上，所以總統必然沒有心力處理總統和高階行政官員之間的代理人問題。不過，當總統選舉結束之後，不管是否出現政黨輪替，或者由現任者取得連任，透過高階行政官員的調動，強化對於行政體系的控制，則是持續主政的總統，或者是初掌大權的總統，所要面對新一波委託代理人難題控制的開端。所以，毫無疑問的，總統大選後的下一個季度，部會的高階行政官員更替率，勢必隨之攀升。

而類似的情況，也發生在同樣是中央層級選舉的立法委員選舉。立法委員選舉季度，和下一個季度的部會高階行政官員更替率，有顯著的正相關，且相關係數也有零點一三八左右，為模型一當中第三高的相關係數。這樣的相關係數所意味的是，立委選舉的下一個季度，相較於其他季度，部會的高階行政官員更替率，會高出百分之十三點八左右。

很明顯的，由這樣的結果我們不難得知，總統在立委選舉的季度，同樣會採取爭取選民支持，贏得選舉為重心，因而放慢處理代理人問題的策略。不過，隨著選舉的結束，要面對一個有所變動的國會之際，以高階官員的調動，試圖降低委託代理人難題，進而強化對於行政體系的掌控，將會是一個受到總統青睞的策略。

同樣的，在省長、直轄市長、縣市長選舉，等地方行政首長選舉時機的時間差影響上，則呈現出和中央層級選舉時機的時間差影響相似的情況。在地方行政首長選舉，和選舉之後的下一個季度的部會高階行政官員更替率，是有存有正相關的，不過並不顯著。

雖然，兩者的關係並不顯著，但我們卻可以由正相關的情況瞭解到，對於總統而言，地方行政首長選舉之後，持續增加對高階行政官員的控制，是有必要的。因為不論地方首長選舉的結果如何，行政體系的掌控是持續不斷的，而且在地方首長的選舉之後，更有必要基於高階行政官員投入輔選的情況，適度的加以調整其職務。

從模型一所考量的五大類，十四個解釋變數的討論，我們已經可以得知，對於掌控行政院高階行政官員的總統而言，如政黨輪替、總統選舉等重要的政治時機，確實是其發動以高階行政官員調動，或者是基於選舉考量而刻意放慢處理代理人問題的時機。然而，隨著時機的不同，當重要選舉結束之後的下一個季度，則又會呈現出截然不同於選舉季度的高階行政官員調度，進而也呈現出不同的部會高階行政官員更替情況。而且行政院本部暨各個所屬部會的高階行政官員更替率差異，也明顯受到特定部會是否為核心部會，以及所具有的技術性高低影響。

最後，除了模型一的討論之外，在模型二當中，又加入行政官員的更替率時間差的變數。我們可以發現在模型二當中，除了模型一的既有解釋變數之外，在加入了行政官員更替率的時間差變數之後，大致上既有的解釋變數群，雖然個別變數的相關係數有些許的變動，但各個變數所呈現的方向性，以及顯著與否的差別並不大。

不過值得一提的是，更替率的時間差變數，和下一季度的部會高階行政官員更替率之間，是存有顯著的負相關。由此我們可以得知，當前一季度的高階行政官員更替率攀升之後，隨之而來在下一季度的高階行政官員更替率，就會有所收斂。從這樣的情況，我們更可以瞭解到的是，不論是哪一個政黨的總統，或者是哪一種類型的總統掌權，對於行政體系的相對穩定性，還是必須強調，而且有適度的著重。



第八章 結 論

本文於第一章到第四章，分別說明研究動機與背景、進行相關文獻回顧、探討所要採用的研究理論，以及說明所要回答的研究問題與分析模型。然後，則是在第五章分析、探討，台灣於一九九零年代初期，到一九九零年代中期，因為持續進行中華民國憲法增修條文的制訂，進而使得總統在三六憲法，以及憲法增修條文，所構成的憲政制度上，獲得了行政院高階行政官員的人事任免權。而當總統取得了這個制度上的重要權力之後，行政院高階行政官員的任命、調動，就成為總統掌控行政體系的重要制度性工具，同時更是高階行政官員控制的重要手段。

此外，我們更進一步在第六章，呈現了台灣從一九八零年代晚期，到兩千零一十年間，分別在不同階段，先後掌權的李登輝、陳水扁、馬英九等三位總統，對行政院高階行政官員，所採取的控制模式。並且我們也在第六章，探討於第四章所提出的假設一、假設二、假設三，分別獲得實證資料支持的情況。而到了第七章則是先透過總體資料的變化，探討假設四到假設十一，能否獲得實證資料的支持。同時在第七章，我們更進一步以部會為單位的季度別資料，建構縱橫資料的多元迴歸模型，探討行政院高階行政官員更替的影響因素。

以下，預計在第一節說明本文所提出的假設一到假設十一等十一個假設，在相關實證資料的分析之後，可以獲得支持的情況。其次，則是在第二節探究，行政院高階行政官員的控制模式，以及爭論中的「普遍說」和「特殊說」，何者能夠獲得實證資料的支持。至於在第三節，我們則是進一步分析，對於部會高階行政官員更替，會有所影響的制度性、組織性因素。而且也將在第四節，探究我們所面對的制度結構變革，以及相關研究理論的選擇。

此外，在第五節所要分析的是，當行政院高階行政官員調動、任命，是不分政黨、總統，成為如同定期選舉一般的常態之後，隨之而來我們所要付出的政治交易成本，以及又會對於台灣的民主發展可能造成的影響。最後，在這一章的第六節，我們要說明本文所建構的總統類型與高階行政官員控制模式，以及相關的研究限制與展望。以下，首先在第一節說明，本文所提出的相關研究假設，獲得驗證的情況。

第一節 研究假設的驗證

如表 8-1 所呈現的內容，是由作者自行整理自本文的第六章，以及第七章所

進行的相關實證資料的分析與討論，該表將本文所提出的十一個假設逐一列出，同時也分別呈現相關假設，獲得總體資料、T 檢定、相關分析、多變量分析等，實證資料分析的支持情況。就如同表格內容所呈現的，在透過實證資料的分析與討論之後，能夠獲得支持的假設，一共有假設一、假設二、假設六、假設十、假設十一，至於假設七則是只能夠獲得部分的支持。

表 8-1 相關假設成立與否情況表

項目	假設	支持與否
總統處境	假設一：李登輝於一九八八年繼任總統之後，因為是非政黨輪替的局內人總統，所以在李登輝的繼任、及首任總統的任職期間，其主要採取的，將會是漸進滲透的行政官員控制模式。	1、總體資料支持
	假設二：陳水扁於兩千年就任總統之後，因為是政黨輪替下的局外人總統，所以在陳水扁的首任總統的任職期間，其主要採取的，將會是全面接管的行政官員控制模式。	1、總體資料支持
	假設三：馬英九於兩千零八年就任總統之後，因為是政黨輪替下的局內人總統，所以在馬英九的首任總統的任職期間，其主要採取的，將會是全面滲透的行政官員控制模式。	1、總體資料不支持
總統處境	假設四：在政黨輪替格局下，上臺的總統，在其主政期間，相較於非政黨輪替總統主政期間，會呈現出較高的部會高階人事更替。	1、總體資料不支持 2、T 檢定支持 3、多元迴歸分析不支持
	假設五：處在連任階段的總統，相較於首任總統，將會因為沒有再一次連任的動機，因而降低操弄高階行政官員的動機，進而呈現出較低的部會高階人事更替率。	1、總體資料不支持 2、T 檢定不支持 3、多元迴歸分析不支持
重要時機	假設六：政黨輪替的時機，相較於非政黨輪替時期，將會因為給予總統較大的施政容忍空間。因而讓政黨輪替總統，在施政不穩定	1、總體資料支持 2、T 檢定支持 3、多元迴歸分析支持

	顧忌相對較低的情況下，有更多的可能性處理總統所面對的代理人難題，進而呈現出較高的部會高階人事更替。	
	假設七：當面臨如立委、縣市長、總統選舉時，爲了爭取選舉的勝利，總統在以爭取選民支持爲重心的情況下，勢必放慢處理總統和高階行政官員之間的代理人問題，而部會的高階人事更替程度也將會隨之降低。	1、總體資料支持 2、T 檢定支持 3、多元迴歸分析部分支持
監督制衡機關	假設八：掌握過半數立委支持的總統，相較於未能掌握過半數立委支持的總統，因爲多了一個監控高階行政官員的工具選項。而且原本就存在的代理人難題，由於不會因爲立法院的委託人競爭而更爲加劇。因此將會呈現出，強度較低的高階行政官員任命、調動，而部會的高階人事更替程度也將會隨之相對較低。	1、總體資料不支持 2、T 檢定支持 3、多元迴歸分析不支持
	假設九：監察院對於行政院暨所屬部會，提出糾正案越多，將會使得總統察覺，代理人有怠惰之嫌。這將進一步促使總統將高階行政官員任命、調動的力道加深，試圖降低代理人的怠惰問題，而部會的高階人事更替程度也將會隨之升高。	1、總體資料不支持 2、相關分析不支持 3、多元迴歸分析不支持
部會特質	假設十：技術性高的部會，相較於技術性低的部會，在施政穩定與品質爲優先的考量下，會出現較低的部會高階人事更替。	1、總體資料不支持 2、相關分析不支持 3、多元迴歸分析支持
	假設十一：核心部會因爲所負擔權責的重要性較高，相較非核心部會，將會有比較高的部會高階人事更替程度。	1、總體資料支持 2、T 檢定支持 3、多元迴歸分析支持

資料來源：由作者自行整理自本文的第六章、第七章

此外，假設三未能獲得總體資料支持，而假設四以及假設八，在總體資料的分析當中，雖然均沒有能夠獲得相關資料的支持，不過在 T 檢定當中，卻可以獲得資料的支持。然而，最後在進行多元迴歸模型的分析時，假設四以及假設八

等兩個假設，還是沒有能夠呈現出顯著的相關性，所以我們依然是不能將其列入，可以獲得實證資料支持的假設當中。

至於假設五的情況，則是呈現出不論是在總體資料的觀察、T 檢定，或者是多元迴歸模型的分析上，皆未能獲得支持的情況。所以，假設五當然是沒有能夠被列入，是可以獲得實證資料支持的相關假設。那麼，以上所提到的相關假設，是否獲得實證資料支持的情況，又將會具有什麼樣的意義呢？接著就在第二、第三節進行說明。

第二節 高階行政官員控制「普遍性」下的「個別性」

就如上一節所提到，關於不同總統類型的高階行政官員控制模式的假設一、假設二，均可以在實證資料的分析上，獲得全面性的支持。此外，雖然假設三未能獲得實證資料的支持，不過卻可以由相關資料的分析發現到，馬英九總統主政時期，所進行的高階行政官員控制，和前兩任總統，確實是有一定的差異性存在。由此我們已經可以確定的是，作為權力委託人的總統，對於扮演其權力代理人的行政院高階行政官員，以人事任命、調動的手段，進而達到控制的目的，是一個不論是哪一個黨派(國民黨、民進黨)，在政黨輪替、非政黨輪替情況下，取得政治職位上臺的總統，均普遍存在的行為。

因為就如同在本文第六章所進行的分析，不論是於一九八零年代晚期，因繼任蔣經國總統所遺留的任期，而掌握權力的「非政黨輪替的局內人總統」李登輝、因為兩千年首度政黨輪替，而取得總統職位的「政黨輪替的局外人總統」陳水扁，或者是在兩千零八年，因為二次政黨輪替，贏得總統大選的「政黨輪替的局內人總統」馬英九，這三位先後在台灣政治自由化之後的不同階段，分別執掌權柄的總統，均毫無例外的，都曾經對行政院的高階行政官員，發動以大範圍、大量的人事清洗為手段，進而達成其對行政體系，進行全面接管的目的。

而這樣的情況所意味的是，以行政院高階行政官員的任命、調動，作為控制的手段，並不是如「特殊說」的主張者所認為，是特定黨派，或者是特定的個人，在取得總統職位之後，所具有的特殊行徑。然而，之所以會呈現出普遍存在，以高階行政官員的任命、調動，作為官員控制手段的情況。因為不論具有什麼樣的人特質的總統，或者是哪一個黨派的總統上臺，皆不可能迴避其和高階行政官員之間，必然是持續存有委託代理人難題的事實與現實。因此，我們可以確切的認為，以往關於行政院高階行政官員控制上，所存在的「普遍說」與「特殊說」的爭論，是以「普遍說」可以獲得理論上，以及實證資料的支持。

不過，還需要一提的是，雖然「普遍說」確實是可以獲得相關實證資料的支持。但這樣的情況並不表示：任何一個在台灣政治自由化之後上台的總統，在其掌握權力的任期間，所採取的高階行政官員控制模式，就會是完全一致，而毫無差異性存在。相反的，行政院高階行政官員控制模式的運用，是有著極高度的彈性，以及可變動性存在的，尤其當不同的總統，處在不同的政治情境之下，即便是在主政的同一個時期，也會有模式的不一，或者是程度不一的高階行政官員控制模式交互運用。

而對於這樣的情況，本文認為可以將其視為是，在普遍存在的行政院高階行政官員控制行為當中，所存有因總統面臨政治情境的差異，而呈現出的個別性。此外，我們同時也認為，特殊說所強調的因為黨派，或者是個人才有的特殊性，事實上應該就是「於普遍存在的高階行政官員控制行為當中，控制模式運用的個別差異性」。而這種控制模式運用的個別差異性，不可以被視為是，行政院高階行政官員的任命、調動，僅是特定黨派的總統，所會採取的特殊行為。

當然，除了「普遍說」、「特殊說」觀點，所存有爭論的驗證之外，還有必要被強調的是，本文透過相關實證資料分析，所獲得的研究發現，基本上是以往採取政治/行政二分理論觀點的相關文獻，所沒能夠具體呈現。而且以往的文獻，亦未能夠更進一步，完整的將不同黨派總統主政期間，所呈現的高階行政官員調動、任命情況加以比較。因為採取普遍說觀點的相關文獻，往往著重於制度說明，並且是配合個案的討論為主的分析，然後提出價值性的評價（蕭全政，1994；施能傑，1996；王輝煌，2000；余致力，2002）。

相較之下，採取特殊說觀點的文獻，則是針對於特定的政黨主政期間，所呈現的個案，以及相關的報導（林基源，2001；許毓園，2001），或者是以較短的時序進行比較（胡龍騰，2007），進而加以批評、判斷。所以，兩者所呈現的觀點，僅是具有明顯的個別差異性，但卻缺乏可以相互對話，或者加以進一步驗證的可能性。因此，當我們將研究的時序，橫跨了在台灣政治自由化之後，分別隸屬國民黨、民進黨等兩個政黨，三個總統先後主政的期間，並且採取一致的標準，加以分析、比較之後，才有可能使得相互對立的觀點，存有可以對話的空間，並且也能夠加以驗證。

第三節 部會高階行政官員更替時機與特質差異

在確定行政院高階行政官員的控制，是一個不分黨派的普遍行為，或者僅是個別總統的特殊作為之後，我們可以進一步由假設六、假設十、假設十一等幾個

假設，獲得實證資料的支持，以及被部分支持的假設七，發現影響行政院高階行政官員控制的時機，以及隨著部會特質差異所存有的差別。

首先，就影響部會高階行政官員更替的重要時機觀之，毫無疑問的不論是從總體料的觀察、以部會季度資料為單位的 T 檢定，或者是多元迴歸模型的分析。本文第四章所提出的「**假設六：政黨輪替的時機，相較於非政黨輪替時期，將會因為給予總統較大的施政容忍空間。因而讓政黨輪替總統，在施政不穩定顧忌相對較低的情況下，有更多的可能性處理總統所面對的代理人難題，進而呈現出較高的部會高階人事更替。**」，是可以獲得實證資料，強而有力的支持。

所以，我們可以確定，當政黨輪替的季度到來，該政治時機本身所意味的就是，一個嶄新的政治、政策方向，在選舉當中獲得多數人民的支持，進而取代了既有的政策方向的時機到來。而也正因為如此，使得政黨輪替此一政治時機，所能提供給總統的會是，一個較能容忍施政不穩定的政治蜜月期。

而且在此同時，新上任的總統與既有的高階行政官員之間，又因為政策方向轉變等需求，讓原本就已經存在的委託代理人難題，勢必是更加棘手。就在這樣一個不但有動機，同時又有施展空間的情況下，新上任的總統，幾乎是必然會發動，以大範圍、大量高階行政官員清洗的手段，解決其取得權力之後，所立即要面對的委託代理人難題。

不過，當情況到了總統選舉的季度，則又會呈現出和政黨輪替季度，頗為明顯的差異性。如被實證資料所部分支持的假設七：「**當面臨如立委、縣市長、總統選舉時，為了爭取選舉的勝利，總統在以爭取選民支持為重心的情況下，勢必放慢處理總統和高階行政官員之間的代理人問題，而部會的高階人事更替程度也將會隨之降低。**」。很明顯的，由假設七我們可以得知，當面臨總統選舉的季度，相較於其他非總統選舉的季度而言，是有著顯著較低的部會高階行政官員更替率。

而之所以會有這樣的差異性出現，因為在總統選舉這個政治時機，對於一個還在任期當中，依然掌握著權柄的總統而言，不論是其自身要競選連任，或者是正在輔選黨籍總統候選人，在這個重要的選舉時機，爭取選民的支持，贏得總統選舉就成為首要的目標。所以，相較之下，即便總統和高階行政官員之間，依然持續存有惱人的代理人問題，不過大部分的心力，均投注在爭取選民支持的狀況下，也不得不放慢對於代理人問題的處理。

此外，由假設十、假設十一，分別獲得相關實證資料分析的支持，我們也可以得知，即使對於掌握著，相對於其他政治職位，所無可比擬權力的總統而言，

個人的時間、體力、精神，依然是相對有限的。所以，在發動以高階行政官員任命、調動，作為行政官員控制手段時，預算規模較大、成立時間相對較早、制度明文規範的核心部會，自然而然會相對受到比較多的關照。

因為，對於總統而言，如果就部會的重要性觀之，當然是要將比較多的精神、時間、精力，用在控制這些核心部會，以利於尋求連任，或者留下歷史地位。而且這些核心部會，也可以說是因為有著相對較高的重要性，因而使得掌控這些部會的高階行政官員和總統之間，相對有著較為嚴重的委託代理人難題。

最後，除了部會的重要性之外，另一方面部會的技術性，也明顯影響總統發動，以高階行政官員的任命、調動，作為高階行政官員控制手段的強度。很明顯的，隨著部會的技術性提高，總統以高階行政官員任命、調動，進行官員控制的強度隨之降低。之所以如此，主要因素在於，若是對於高技術性部會，展開大量的高階人事清洗，勢必要冒著施政品質下降的風險。而且往往高技術性的部會，其所負擔的職責，以及所要推動的計畫，通常是具有持續性，甚至是超越黨派利益的特質。因此，對於技術性較高的部會，維持其高階人事的相對穩定，降低施政品質不穩定的風險，反而是具有相對的重要性。

所以，就影響部會高階行政官員更替的時機，以及部會特質等相關的假設，獲得支持的情況觀之。我們可以發現的是，掌握高階行政官員人事任免權的總統，之所以發動以官員的任命、調動，進行高階行政官員的控制，或者適度的節制、壓抑行政官員控制的強度，其實是受到是否有著施政穩定的需求而定。

當然，還必須提到的是，除了在不同的政治時機，將會影響掌握權力的總統，在高階行政官員控制，以及施政品質的取捨之外。隨著部會的特質的差異性(核心 / 非核心、技術性高低)，也將因為有著程度不一的委託-代理人難題，以及部會施政品質的考量，而影響總統發動行政官員控制的強度。

由以上的討論，我們更可以發現的是，總統之所以強化，或者壓抑高階行政官員任免、調度的強度，是有其背後的环境機制，以及需求動機的取捨存在。而總統本身所具有的人格特質、隸屬於哪一個黨派，或者是表面看似生動的趣聞軼事，均只能視為是茶餘飯後的閒談。

而之所以增強，或者壓抑高階行政官員的任命、調動的關鍵，是在於總統處在什麼樣的 political 時機、面對哪些性質的部會。當總統必須更為重視行政體系的穩定，以及施政品質時，必然會選擇壓抑行政官員控制的強度。反之，當總統所面對的是，委託代理人難題疑慮的攀升，且有較大的空間容忍行政體系的不穩定時，那麼可以預期的將是，介入範圍廣、調動數量多的高階行政官員清洗，勢必隨之

接踵而至。

然而，如這一節所呈現，之所以會有新的研究發現產生，尤其是在制度環境、組織結構等因素，對於高階行政官員任命與調動影響的強調，主要是因為制度性代理人理論，被加以運用在高階行政官員控制的研究題材上。當然也因為如此，所以本文所獲得的研究成果，也是有別於以往，著重於呈現高階政治、行政菁英構成結構，以及分析菁英流動的相關文獻（彭懷恩，1986；賴維堯，1993a、1993b、1993c、1995；李功勤，2001；邱育瑋、徐永明，2004b；林嘉誠，2007）。

在菁英組成與流動的文獻當中，所關注的是這些高階政治、行政菁英，具有什麼樣的構成特質，同時又呈現出什麼樣的流動面貌。然而，到底這些被研究的政治、行政菁英，為什麼會呈現出特定的流動模式，而且又是受到哪些因素的影響，就不是主要關注的重心。¹³⁹而這也是我們的研究，所要去發掘的核心議題之一，因為當我們瞭解了高階政治、行政菁英流動的影響因素之後，也才有可能建構相關的解釋與分析模式。不然，我們將會停留在，只能對於特定的現象進行描述，但卻又沒有能夠進一步的加以分析、解釋，當然是更沒有提出相關預測的可能性。

第四節 制度結構變革、研究客體與理論選擇

除了，以上幾節所呈現本文的相關研究發現之外，在此若是從台灣高階行政菁英研究理論脈絡的發展，以及政治的制度環境變遷觀之。我們在進行相關研究的同時，也應該重視政治環境的改變，所牽動的制度結構變革，以及所要探究的研究客體，與相關研究理論的選擇。若是就政治環境的改變而言，隨著如政治自由化、民主化等，重大的政治巨變，其所牽動的不外是，既有的制度結構、相關的環境誘因，以及權力機制，皆隨之發生變化。

那麼當制度結構、相關的環境誘因，以及權力機制，均有所變革之後，在研究上我們所要逐漸面臨的不外是，既有的研究理論，對於相關現象的解釋，是否依然能夠如往昔一般，具有一定的適切性。在台灣尚未開啓政治自由化之前的時期，威權統治者掌握了黨、政、軍、特等統治機器，而且同時又幾乎以世襲的方式，獨攬政治的權柄。對於這樣的統治現象，恩庇侍從理論是一個，可以用來說明、解釋，此一統治現象的重要理論。

¹³⁹ 之所以會出現，對於哪些因素將會影響菁英流動與構成結構，並非是研究主要重心的情況，關鍵是在於這些研究所採取的理論，並不是將研究的關懷投注在這一方面。因此很自然的，相關研究所關注的，就不會在這個面向上，不過必須特別強調的是，這並不表示這些研究，因為如此就沒有貢獻。

在恩庇侍從理論的指引之下，我們可以從統治者，如何透過恩庇侍從關係的建構，維持黨、政、軍、特等，統治機器的有效運作，進而解讀這個威權統治體系，是如何持續運作，並且被加以鞏固。當然，在台灣的研究當中，恩庇侍從理論，也被廣泛的運用在選舉機器建構、選舉動員，以及地方派系等相關研究上。同樣的，在這樣的理論框架之下，所進行的高階行政菁英組成與流動研究，也將這些菁英的組成與流動，視為是恩庇侍從關係的具體呈現。¹⁴⁰

所以，在相關的研究當中，高階行政菁英是否具有國民黨黨職、和統治者之間的追隨關係、省籍背景等，對於研究者而言，自然是一窺恩庇侍從關係，極為重要的研究指標。當然，必須強調的是，在這樣的理論框架之下的相關研究，對於恩庇侍從關係的建構，統治機器的運作，以及威權統治體系的維繫與鞏固，除了現象的解讀之外，較少有價值性的批判或者是評價。之所以如此，因為恩庇侍從理論所提供的，基本上就是一個對於實然現象的解讀框架。所以，對於特定的政治現象，除了在實然面的解釋之外，自然鮮少有應然面的價值判斷與評價。

然而，隨著台灣在一九八零年代晚期，政治自由化被開啓之後，政治市場的獨佔格局，逐漸被打破，而既有的制度結構、相關的環境誘因，以及權力運作機制，皆不可避免的日漸產生質變。而在威權統治逐漸退去，政治自由化、市場化的轉變過程當中，除了恩庇侍從理論依然盛行之外，具有應然面特質與預設的政治/行政二分理論，以及代表性理論，也在菁英研究的領域當中受到重視。

相較於恩庇侍從理論以及代表性理論，政治/行政二分理論，是一個較為著重價值取向的理論。而政治/行政二分理論，也如同陳敦源(2002：8~10)所指出的：不論是就學術上的實用，或者應然面的討論而言，都會具有一定的價值，但若是就實然面觀之，政治與行政原則上是無法被加以切割的。此外，Svara(2001)也認為以往所被堅持的政治/行政二分的關係型態，因該有必要被調整成為，政治/行政的互補關係。

然而，也正因為政治/行政二分理論，在實然面上所呈現的不足，自然使得採用此一理論觀點，所進行的相關研究，往往對於特定的政治現象，是以價值性的批判與評價為主。所以，當我們面對著逐漸轉變的政治環境，以往的威權統治已經退去，政治市場的競爭日漸深刻化的同時，且在執政黨與在野黨(*ins and outs*)

¹⁴⁰ 在台灣的相關研究當中，對於恩庇侍從理論的運用，相當之廣泛，在此並沒有完全的逐一進行說明。此外，該理論被運用在台灣的研究上，同樣是以承認理論的相關預設作為前提。在絕大多數的研究當中，並沒有刻意對其研究的每一個個案，進行問卷的調查或是深度的訪談，逐一確認是否在恩庇者與侍從者之間，確實如研究者所指稱，有著不對等的二元交換關係，或者是雙方均確實存有恩庇者與侍從者的認知。不過，承認基礎的理論預設，並不影響該理論，被運用於台灣相關研究上，對於威權統治體系運作鞏固，解讀的理論效益，以及該理論運用的適切性。

的角色互換，將會發展成為政治的常態，而高階的行政菁英，更是猶如候鳥一般的來去之際。

在這樣的情況之下，我們必須認清的是，不論對於以往威權統治時期的政治現象，或者是當前持續發展當中的政治事件，採取什麼樣的價值批判或是評價，基本上並沒有能夠幫助我們對於這些現象或者是事件，有著更多實然面的瞭解。當然，在此我們也必須強調的是，價值的判斷也是有其重要性，不過單純的價值判斷，並無助於實然現象的解讀。

所以，當我們在探究特定的政治現象、事件的同時，是有必要先釐清，我們所採取理論框架，是一個以價值評判為主的理論，或者是擅長於實證分析與解讀。因為只有在這個前提已經被釐清的情況下，我們才會認知到，在不同特質的理論導引下，所進行的相關分析與討論，是有助於實然現象的瞭解，還是著重於應然價值的判斷。當然，該採取什麼樣的理論框架，也必須考量到我們所要探究的研究議題，是要進行實然面的解釋，或者是要強調應然價值的評斷。

因此，當我們面對著政治市場競爭深刻化，而執政黨以及在野黨之間的角色互換，逐漸發展成為政治運作的常態，且高階的行政菁英，更是猶如候鳥一般來去的政治環境時。很明顯的，當面對這樣的制度環境，以往所採用的恩庇侍從理論，已經不具有如同往昔一般的適切性。因為，隨著政治市場的開放，已經使得過去盛行於台灣的全面性政治侍從主義，正逐漸的崩解當中(Wang 2004, 王金壽 2007)。

而且如果我們所要探究的是，關於高階行政菁英更替的現象，而且並不對於相關現象，給予應然價值的評斷時。那麼，著重於價值判斷的行政/政治二分理論，很明顯的並不是合宜的理論架構。至於在菁英研究當中，同樣受到重視的代表性理論，雖然是一個相對重視實然現象分析的理論。不過，其所強調的是，菁英的組成結構是否能夠反映人口結構，以及所呈現的積極代表性，因此和本文所要探討的課題，是有所出入的。

相較之下，在台灣的政治學研究當中，較少受到重視的制度性代理人理論，則是一個合宜的理論框架。因為制度性代理人理論，基本上是一個著重於實然現象解釋，並且相關理論預設與背景，和我們所要探討的高階行政菁英更替現象，所處的制度結構、相關的環境誘因，以及權力機制等，均能有所配合的理論。那麼，當然在我們的研究當中，制度性代理人理論，就會是一個相對合宜的理論框架。

第五節 人事控制、政治交易成本與民主的發展

除了在之前的幾節，分別彙整了本文所提出的相關研究假設，獲得實證資料支持的情況、所能夠回答的相關研究問題，以及政治環境變遷與相關研究理論選擇的討論之外。接著在這一節當中，我們所要進一步探討的是，在台灣政治自由化之後，可說是已經常態化，並且普遍存在的高階行政官員控制，對於台灣的民主發展到底具有什麼樣的意涵，以及又有什麼樣的影響。

首先，就高階行政官員控制的常態化、普遍化，對於台灣的民主發展，所具有的意涵觀之。隨著台灣政治的自由化、民主化，透過定期選舉機制的運作，在政黨輪替逐漸常態化的情況下，不同的政黨接替掌握權力，已經隨之成為台灣民主政治運作的常態。而在這樣的情況之下，一個由人民、民選政治人物(首長、民意代表)、政府機關(行政院、立法院、地方政府等)、高階行政官員、官僚體系等，所構成的民主多重委託代理關係鍊，也逐漸的成型，並且使得行動者之間，所存在的權力委託代理關係更為明確。

而對於處在這個多重委託代理關係鍊當中的行動者而言，隨著政黨輪替成為常態，更是將權力的委託與代理的更替情況，視為是一個制度運作的常態。因此，我們認為常態化、普遍化的高階行政官員控制，其所反映的是台灣的民主運作，在總統與行政官僚體系的委託代理關係面向上，呈現出更進一步的制度化，而且具有更高的可預期性。因為不論是隸屬於哪一個黨派，在什麼情況下上台的總統掌握權力，均可以在相關制度的規範下，透過高階人事的任命、調動，進而遂行對於行政體系的控制，試圖調整施政的方向。

此外，更為值得一提的是，雖然台灣的行政院高階行政官員控制，可說是已經常態化、普遍化，不過也並沒有因為如此，就呈現出任由掌握權力的總統，可以毫無節制為所欲為的情況。相對的，當總統在進行高階行政官員的調動、任命，一方面是受到整個民主制度環境的約束，另外同時也必須考量到，對於施政穩定與否的影響，以及所可能要付出的政治代價。

由本文第七章，不論是針對總體資料的變化情況，或者是以部會的季度別資料，建構起來的多元迴歸分析模型，所進行的分析與討論，我們都可以發現的是，總統雖然掌控著高階行政官員任命、調動的權力，不過高階行政官員的控制，並非是毫無章法任意為之。例如，之所以會出現幾近於全面性人事清洗的情況，也只有政黨輪替的時機，一方面確實有著高度的高階人事控制需求，另一方面也因為時機的合宜，才会有如此規模龐大的高階人事任命與調動。

而且透過第七章的分析我們也可以發現，總統在進行了大規模的高階人事清洗之後，通常不會在短期間內，再一次發動類似的控制手段，相對的當出現大量的人事任免之後，總統會迅速的降低對於部會高階人事的介入。此外，值得一提的是，爲了維持施政的穩定，往往總統也會降低，對於高技術性部會的高階人事介入。所以，由相關實證資料分析，所獲得的資訊，以及可以獲得支持的相關研究假設，我們認爲到目前爲止，在台灣政治自由化之後的總統，不論是隸屬於哪一個黨派，其所發動的高階行政官員的任命、調動，可以說是在相關制度環境的制約之下，而具有一定理性可言的高階行政官員控制行爲。

其次，若就這一個已經常態化，且普遍存在的高階行政官員控制，對於台灣的民主發展，可能的影響加以討論。我們認爲雖然高階行政官員控制的常態化、普遍化，可以說是反映台灣民主運作，在總統與行政官僚體系的委託代理關係面向上，更進一步的制度化，以及更爲具有可預期性。不過，隨著一次政黨輪替、二次政黨輪替，在西元兩千年到兩千零八年間接踵而至，以及相應出現的介入範圍廣大、更替人數眾多，幾近於全面性高階行政官員清洗的高階行政官員控制，也迫使整個台灣社會，必須在短期間之內，付出可觀的政治交易成本(political transaction costs)。¹⁴¹

而且我們也不得不重視，政治交易成本，在短期間之內大幅度的攀升，對於台灣的民主發展而言，確實是有隱憂存在的。Wood and Bohte(2004:183)就指出，所謂的政治交易成本，是無法用貨幣加以衡量的，其主要包括了獲得代理人行動訊息的困難、入侵代理過程的困難，以及廣泛改變代理人方針的困難。此外，Berggren and Karlson(2003:103-104)認爲，所謂的政治交易成本，是源自於政治行動者偏好的不同，以及源自於政治制度結構，進而造成達成協議的困難。

所以，我們可以得知，所謂的政治交易成本，可以被視爲就是，除了維持政治體系運作，所必須要付出基本的人事成本、行政流程的時間成本，或者是制度的監督制衡成本之外，又要付出爲了解決代理人難題、促成集體行動的決定等額外成本。此外，Berggren and Karlson(2003:104)也指出，高政治交易成本，相對應的即是低行動力，相對的低政治交易成本，即是相應著高行動能力。

關於政治交易成本攀升的問題，若就台灣從一九八零年代晚期到兩千零一十年間，所呈現的行政院高階行政官員季度更替情況觀之。就如同第七章的圖七之一所呈現的相關資料，我們可以明確的發現，在兩千年政黨輪替之前，最高的行政院高階行政官員更替率，不外是一九九六年出現的百分之四十一的更替率，而

¹⁴¹交易成本(transaction cost)概念，最早是由 Coase(1937)提出，不過他並沒賦予這個概念明確的定義。而將此一概念賦予明確且可以操作的定義是 Arrow(1969)，Arrow 將交易成本定義爲，就是經濟體系運作的成本，同時該成本並非是古典經濟學所指稱的生產成本。至於所謂的政治交易成本，Wood and Bohte (2004:177) 認爲，這個詞彙最出現在 North (1990) 的著作當中。

次高則是一九九三年的百分之三十八的更替率。

不過，在兩千年首度政黨輪替之後，一舉出現百分之六十四的行政院高階行政官員更替率，到了兩千零二年、兩千零四年，又分別出現高達百分之三十六的更替率。然而，在兩千零二年之後，略微降低的行政院高階行政官員更替率，到了兩千零八年，又因為二次政黨輪替，一舉攀升到百分之六十三，為歷年來次高的更替率。

所以，由以上的討論我們已經可以明確的發現到，兩千年首度政黨輪替是一個分水嶺，在兩千年之前行政院高階行政官員的季度更替情況，可以說是處在相對緩和的狀態下。相較之下，在兩千年政黨輪替之後，到兩千零八年，就已經出現兩次超過六成以上的行政院高階行政官員更替，所呈現出的更替率波動幅度，是頗為劇烈的。

之所以在兩千年政黨輪替前後，會有如此明顯的行政院高階行政官員更替的差異性。正如同陳敦源(2000)所指出的，在多重代理人、行政不行動的結構下，短期間還有獨大的國民黨，可以發揮鎖定的作用。因此，在國民黨籍的李登輝總統主政期間，對於行政院高階行政官員，並沒有需要進行，如同兩千年之後，介入範圍如此大、更替人事如此之多的高階行政官員控制。不過，很明顯的在兩千年之後，大規模的高階行政官員清洗，似乎是無可避免一般的發生。即使到了兩千零八年，國民黨一舉取得立法院絕對多數，以及總統職位，但大規模的高階行政官員清洗，也是如同兩千年首次政黨輪替，似乎是無可避免一般的再一次發生。

然而，進行大規模的高階行政官員清洗，並非是不用付出任何代價的，Lewis(2008), Pfiffner(1987b)均指出：進行人事的調動勢必要付出磨合的成本，同時也負擔著施政品質降低的風險。而隨著行政院高階行政官員的大規模更替，我們除了必須付出人事磨合，以及施政品質降低的政治交易成本之外，更為深刻的影響則是，台灣民眾對於民主的信念也有所動搖。

關於台灣民眾的民主信念動搖情況，朱雲漢(2004：149)就明確的指出：根據〈東亞民主化與價值變遷比較調查〉所得到的資料，可以得知台灣民眾認為民主體制總是比其他體制好的比率，在一九九九年有百分之五十四，不過到兩千零一年卻大幅降低為百分之四十二點八。此外認為威權體制比民主體制好的比率，在一九九九年為百分之十二，但到了兩千零一年卻大幅攀升為百分之二十四點二。很明顯的，兩千年政黨輪替前後，台灣民眾的民主信念，確實是有所動搖的，而這樣的情況，對於台灣民主政治的發展，則是一個不容被忽視的隱憂。

除了以上的討論之外，還有必要強調的是，本文從實然面出發，確實是提出

了有別於，以政治/行政二分理論為基礎，所建構的相關文獻之外的觀點。不過，這也並不代表著，我們就因此認為，政治/行政二分理論，強調政治力量的適度節制，以及有必要保持政治與行政之間的界線等，應然面的堅持，就不具有理論上或實際上的價值可言。相對的，本文是認為除了在應然價值的堅持之外，我們也是有必要，在一定的程度上，從實然面的角度出發，嘗試去探究、理解一個存在的政治現象。

第六節 總統類型、官員控制模式建構、研究限制與展望

在上一節提到了台灣在政治自由化之後，雖然高階行政官員的控制，逐漸的呈現出制度化，以及具有更高的可預期性，但相對的隨著高階行政官員的更替，台灣也付出了可觀的政治交易成本，以及呈現出民主發展的隱憂。那麼，接著我們在這一章的最後一節，有必要說明關於之前章節所建構的總統類型，以及所提出的高階行政官員控制模式，就台灣的經驗而言，該如何加以看待。此外，我們也將說明本文的研究限制，以及後續的研究展望。

首先，就總統(委託人)的類型而言，該類型模式的建構是以美國的經驗，分別以總統是否有聯邦政府經驗，以及總統是否面對政黨輪替格局等兩個面向，構成了四種總統的類型。對於這樣一個總統的分類模式，當被運用在台灣的分析上，我們以總統是否擁有中央政府經驗，來對應總統是否具有聯邦政府經驗，至於總統是否面對政黨輪替的格局，基本上美國的經驗，和台灣的情況，並沒有太大的落差。¹⁴²

此外，透過第五章的所進行的三六憲法、憲法增修條文等，關於總統所擁有的制度權力的討論，以及針對於總統所能掌控的行政院各部會的分析，我們也可以確定，台灣的總統，在行政院高階行政官員的調動任命上，確實是在制度上，或者實際上，均擁有實權。所以，就總統類型的套用而言，雖然台灣的情況，並不是完全和美國的經驗毫無落差，不過大致上並不至於，呈現出無法套用的狀態。

然而，必須強調的是，在此一總統類型模式當中，一共提出了非政黨輪替的局外人、非政黨輪替的局內人、政黨輪替的局外人，以及政黨輪替的局內人等四種類型的總統，但在我們的實證分析當中，並沒有能夠涵蓋所有的類型。而在台灣的經驗上，從一九八零年代晚期的政治自由化之後，到兩千零一十年為止，一

¹⁴² 所謂沒有太大的落差，是指在美國的經驗當中的政黨輪替，以及在台灣政治環境當中的政黨輪替，皆是指透過選舉的方式，不同的政黨輪流取得權力，然後主導行政體系的運作。

共出現了非政黨輪替的局內人總統李登輝、政黨輪替的局外人總統陳水扁，以及政黨輪替的局內人總統馬英九等，三種類型的總統，不過到目前為止並沒有出現過非政黨輪替的局外人總統。

對於這樣的情況，一方面是因為在我們的研究時序當中，所能包含的總統，確實只有三位，因此一定不可能是能夠出現四種類型的總統。此外，值得一提的是，即便是在美國的經驗當中，也並沒有出現過非政黨輪替的局外人總統。之所以會有這樣的情況，若是就政治的現實觀之，其實並不難理解，為何非政黨輪替的局外人總統，僅存在於理論上。所謂的非政黨輪替格局的出現，有可能是隸屬於同一個政黨的總統當選，於是沒有出現政黨輪替，而另一種可能就是副總統繼任總統的職位。

一般而言要成為執政黨的總統候選人，通常會是現任的總統，不然就是副總統，因此很難得出現，從未有過聯邦政府經驗的執政黨總統候選人。此外，如果是在由副總統繼任總統職位的情況下，那更不可能是非政黨輪替的局外人成為總統。所以，我們可以發現，理論上是可以分類出非政黨輪替的局外人總統，此一總統類型。不過事實上，不論是在台灣的經驗，或者是美國的經驗當中，這一種類型的總統，可以說是僅存在於理論上。

其次，若是就先前章節所提出，用來和各個總統類型，相互對應的高階行政官員控制模式，加以討論。我們可以發現的是，由這一個高階行政官員模式，所具體衍生出的三個假設，其中假設一、假設二獲得實證資料的支持，但是假設三未能獲得支持，而且因為沒有非政黨輪替的局外人總統，所以造成還有一種控制類型，是完全無從驗證的情況。

在這樣的情況之下，我們認為高階行政官員，具體控制模式建構，並沒有能夠如預期，而是僅有部分的預期，能夠獲得實證資料的支持。然而，雖然沒有能夠完全如預期一般，隨不同類型的總統上台，而立即呈現出該控制模式所預期的結果。不過事實上，從實證資料的分析，確實也可以發現的是，在台灣的經驗當中，一九八八年到兩千零一十年為止，分別出現三種類型的總統，是有明顯的呈現出，行政院高階行政官員控制模式運用的差異性。

若是分別就三位總統，各自主政的整個任期觀之，整體而言非政黨輪替的局內人總統李登輝，是三位總統當中，不論是介入部會的範圍，或者是調動、任命，高階行政官員的量，均是相對趨於保守的總統。相較之下，政黨輪替下的局外人總統陳水扁，所呈現的部會介入範圍，以及高階行政官員調動、任命的量，則是另一個極端。至於政黨輪替的局內人總統馬英九，所呈現的高階行政官員控制情況，是介於陳水扁、李登輝等兩位總統之間。

然而，還有必要說明的是，我們所分析的政黨輪替下的局內人總統馬英九，到兩千零一十二年五月二十日，才會完成其第一任的任期。因此，不論馬英九總統是否能夠順利連任，可以確定的是，本文所進行的分析與討論，僅到兩千零一十年十二月為止，確實是有所侷限的。至於，在我們的分析當中，已經可以確定的不外就是，李登輝總統、陳水扁總統等，兩位已經卸任總統的任期，所呈現的情況。

所以，由這一種隨著不同類型總統的上台，而呈現出不同的高階行政官員控制趨勢的情況，我們認為以美國的經驗所建構的總統類型，確實是一個可以被加以運用在台灣的分類模式。而這一個總統類型的分類模式，則可以成為我們分析，往後新上任的總統，所可能會採取的行政院高階行政官員控制型態。當然，對於這一個總統分類模式的建構與應用，到目前為止，因為研究時序有限，因此我們只有觀察了三位台灣的總統。而這樣的情況，可以說是我們所面臨的研究限制，但卻也成為往後可以持續追蹤的議題。

最後，本文雖然從總體資料的觀察，以及以部會為單位的季度資料，建構了縱橫資料的多元迴歸分析模型，進而瞭解總統的類型，是否適用於台灣的研究，而且也得知哪些因素將會影響，總統進行高階行政官員的控制。不過可惜的是，我們的分析僅止於，以部會為單位的季度別資料，所進行的討論。因此，在後續的研究規劃上，除了既有的研究課題的追蹤之外，是有必要進一步以個別高階行政官員為分析單位，分析個別官員的流動，會受到哪些因素影響。

參考書目

- 王力行，1993，《無愧：郝柏村的政治之旅》，台北：天下文化。
- 王金壽，1994，《國民黨候選人選舉機器的建立與運作》，新竹：國立清華大學社會人類學研究所碩士論文。
- 王金壽，2004，〈瓦解中的地方派系：以屏東為例〉，《台灣社會學》，7：177~207。
- 王金壽，2006，〈台灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義的崩潰〉，《台灣政治學刊》，10（1）：103~162。
- 李登輝，2004，《見證台灣：蔣經國總統與我》，台北縣：國史館。
- 王振寰，1996，《誰統治台灣？：轉型中的國家機器與權力結構》，臺北，巨流。
- 王輝煌，2000，〈官僚制度與民主政治～以美日台的結構性比較分析為例〉，《人文及社會科學集刊》，12（2）：347~386。
- 李功勤，2001，《蔣介石台灣時代的政治菁英（一九五零年～一九七五年）：以中國國民黨中常委及內閣成員為例》，嘉義：中正大學歷史學研究所博士論文。
- 余致力，2002，〈台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論文集》，臺北：中國行政學會：127~169。
- 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索〉，《國家菁英季刊》，3（4）：61~84。
- 江明修，2000，〈政權移轉與文官體系的改革〉，《國策專刊》，15：12~14。
- 江明修、曾冠球，2001，〈政權移轉衝擊下我國文官體制的再體制化〉，《考銓季刊》，27：49~57。
- 江明修、許文傑、梅高文，2002，〈各國行政改革之比較及其對我國之啓示：面對千禧年政黨輪替後的新思維〉，《中國行政》，71：97~132。

- 江明修、陳秋政，2004，〈高階行政主管培訓與進用之研究：理論與國際經驗析探〉，《**考銓季刊**》，37：41~54。
- 林佳龍，1999，〈解釋台灣的民主化：政體類型與菁英的策略選擇〉，林佳龍、邱澤奇主編，《**兩岸黨國體制與民主發展：哈佛大學東西方學者的對話**》，臺北：月旦，25~66。
- 林佳龍，2002，〈導讀：半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析〉，曾建元等（譯），《**總統與國會：憲政設計與選舉動力**》，臺北：韋伯文化，V~XXXViii。
- 林基源，2001，〈事務官不宜隨著政務官起舞〉，《**國家政策論壇**》，1（3）：171~172。
- 林嘉誠，2007，〈政務首長的流動分析：2000.5~2007.5〉，《**國家菁英季刊**》，3（4）：1~8。
- 林燕翎，2000，〈吳乃仁：新政府用舊官僚 像請鬼拿藥單〉，《**經濟日報**》，9/28，2版。
- 朱雲漢，2004，〈台灣民主發展的困境與挑戰〉，《**台灣民主季刊**》，1（1）：143~162。
- 吳玉山，2001，〈合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作〉，明居正、高朗（主編），《**憲政體制新走向**》，臺北：新台灣人基金會。
- 吳容明，2004，〈政務人員相關人事法制之研究〉，《**考銓季刊**》，37：1~17。
- 周玉蔻，1993，《**李登輝的一千天：1988~1992**》，臺北：麥田。
- 周玉蔻、甯育華，2000，《**唐飛--在關鍵年代裡**》，臺北：英特發。
- 周育仁，2007，〈九七修憲後我國中央政府體制之定位〉，《**國政研究報告**》，臺北：財團法人國家政策研究基金會。<http://www.npf.org.tw/post/2/289>
- 邱育琿、徐永明，2004a，〈「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。

- 邱育瑋、徐永明，2004b，〈民進黨執政菁英的形成：以第一次中央政黨輪替為觀察對象〉，《台灣政治學刊》，8（2）：121~183。
- 邱育瑋，2005，《中央政府執政菁英之代表性研究：國民黨與民進黨政權之比較（1993~2004）》，臺北：政治大學公共行政學系碩士論文。
- 胡祖慶，2008，〈憲政承諾 馬不宜兼黨主席〉，《聯合報》，8/30，15版。
- 胡佛，1993，〈序：關鍵年代的歷史見證〉，收錄於王力行著，《無愧：郝柏村的政治之旅》，台北縣：天下文化，XIII~XXII。
- 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、陳鴻章，2004，〈地方派系與國民黨：衰退還是深化〉，《台灣社會學》，8：193~228。
- 徐永明、林昌平，2009，〈選舉縱橫資料中地區效果的測量：以民進黨得票率的變化為例 1986~2004〉，《人文及社會科學集刊》，21（3）：431~465。
- 涂志堅、劉念夏，2001，〈陳水扁就職週年施政滿意度評估〉，《國政研究報告》，臺北：財團法人國家政策研究基金會。
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-006.htm>
- 許玉君，2002，〈陳總統今接民進黨主席 步入黨政合一新紀元 中執委等也將於全代會選出〉，《經濟報》，7/21，4版。
- 許立一，1995，《文官行政中立~困境的檢視與概念的新詮》，《行政學報》，26：31~48。
- 許世榕，2001，《我國高級文官考選制度之發展從甲等特考到高考一級》，臺北：政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 許南雄，1987，〈文官行政與考銓機構體制之研究〉，《公共行政學報》，3：131~212。
- 許南雄，1988a，〈各國中央行政機關幕僚長體制之比較〉，《考銓季刊》，16：

62~87。

許南雄，1988b，〈各國「常務次長」體制之比較 -上-〉，《人事月刊》，26（4）：9~21。

許南雄，1988c，〈各國「常務次長」體制之比較 -下-〉，《人事月刊》，26（5）：8~24。

許南雄，1988d，〈政務官與事務官的責任體制 -上-〉，《公務人員月刊》，27：57~66。

許南雄，1988e，〈政務官與事務官的責任體制 -下-〉，《公務人員月刊》，28：34~50。

許南雄，1989，〈各國中央行政機關幕僚長體制之比較 -續-〉，《考銓季刊》，17：72~92。

許南雄，1993，〈政務官與事務官的體制〉，《中國行政》，54：1~13。

許南雄，1997，〈各國公務員分類體系之比較研究〉，《法商學報》，33：131~185。

許毓圃，2001，〈從我國文官法制談政務官與事務官責任分記~兼評民進黨政府誘過事務官之得失〉，《國家政策論壇》，1（3）：168~170。

許濱松，2001，《各國人事制度》，台北：中華電視公司。

郭正亮，1996，〈尋求總統和國會的平衡：雙首長制對台灣憲改的時代意義〉，《問題與研究》，35（7）：56~72。

隋杜卿，2002，〈我國現行中央政府體制的定位、爭議與前瞻〉，《國家政策論壇》，22（2）：39~48。

曾建元等譯，2002，《總統與國會：憲政設計與選舉動力》，臺北：韋伯文化。譯自 Shugart, Matthew S, and John M. Carey. *Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

- 曾建元，2003，〈台灣憲政體制原理與民主治理實踐〉，《淡江人文社會學刊》，17：129~140。
- 張慧英，2000，《李登輝 1998~2000 執政十二年》，臺北：天下文化。
- 施能傑，1996，〈政務職位體制的運用～歐美經驗及其啓示〉，彭錦鵬（編），《文官體制之比較研究》，臺北：中研院歐美所，79~113。
- 游盈隆，1997，〈民主鞏固與台灣憲政體制選擇〉，游盈隆主編，《民主鞏固或崩潰：台灣二十一世紀的挑戰》，臺北，月旦，49~76。
- 湯德宗，1998，〈論九七修憲後的權力分立：憲改工程的另類選擇〉，《台大法學論叢》，27（2）：135~178。
- 黃昭元，1998，〈九七修憲後我國中央政府體制的評估〉，《台大法學論叢》，27（2）：183~261。
- 黃德福，1990，〈選舉、地方派系與政治轉型：七十八年底三項公職選舉之省思〉，《中山科學季刊》，5（1）：84~96。
- 黃德福，1994，〈現代化、選舉競爭與地方派系：1992年立法委員選舉的分析〉，《選舉研究》，1（1）：75~92。
- 黃臺生，1995，〈政務官與事務官體制之區分〉，《人事行政》，112：3~21。
- 黃煥榮，2000，《組織中玻璃天花板效應之研究：行政院部會機關女性升遷之實證分析》，臺北：政治大學公共行政學系博士論文。
- 黃煥榮，2007，〈突破玻璃天花板：女性行政菁英事業生涯發展的問題與展望〉，《國家菁英季刊》，3（4）：85~108。
- 陳金貴，1996，〈中華民國、美國、英國三國文官制度改革之比較研究〉，彭錦鵬（編），《文官體制之比較研究》，臺北：中研院歐美所，1~42。
- 陳明通、朱雲漢，1992，〈區域性聯合獨佔經濟、地方派系與省議員選舉：一項

省議員選舉候選人背景資料分析》，《國家科學委員會研究彙刊：人文及社會科學》，2（1）：77~97。

陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》，臺北，月旦。

陳東升，1995，《金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會分析》，臺北，巨流。

陳敏鳳，2000，〈內閣二三級主管不配合 就調整 扁：願給閣員更多機會 但主管不配合就要檢討不該蹉跎〉，《聯合晚報》，8/28，2版。

陳敦源，2000，〈誰掌控官僚體系？：從代理人理論看臺灣官僚體系的政治控制問題〉，《公共行政學報》，4：99~130。

陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度論的觀點》，臺北：韋伯。

莊英章，1971，〈南村的宗族與地方自治〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，31：213~233。

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）》，臺北：台灣大學政治學研究所博士論文。

彭錦鵬，2002，〈政治行政之虛擬分際：由「兩分說」到「理想型」〉，《政治科學論叢》，16：89~118。

葉俊榮，1998，〈九七憲改與台灣憲法變遷的模式〉，《台大法學論叢》，27（2）：7~47。

國民大會秘書處，1991，《第一屆國民大會第二次臨時會實錄》，臺北：國民大會秘書處。

趙永茂，1978，《台灣地方派系與地方建設之關係》，高雄：德馨室。

蔡明惠、張茂桂，1994，〈地方派系的形成與變遷：河口鎮的個案研究〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，77：125~156。

蔡良文，2000，〈政黨輪替與文官體制之發展〉，《考銓季刊》，23：17~47。

- 蔡良文，2004，〈論政治變遷中銓敘體制之變革與發展〉，《**考銓季刊**》，37：18~40。
- 顏秋來，1986，《**我國高級文官甄補之研究**》，臺北：政治大學公共行政學系碩士論文。
- 顏秋來，2006，〈政務官與事務官體制運作之研究〉，《**國家菁英季刊**》，2（1）：21~38。
- 賴維堯，1993a，〈我國中央司處長社會背景研究〉，《**人事月刊**》，16（3）：24~37。
- 賴維堯，1993b，〈我國中央司處長公務生涯與任用取向之研究(上)〉，《**人事月刊**》，17（3）：93~100。
- 賴維堯，1993c，〈我國中央司處長公務生涯與任用取向之研究(下)〉，《**人事月刊**》，17（4）：36~46。
- 賴維堯，1995，〈我國中央高級文官生涯特徵之研究〉，《**空大行政學報**》，3：37~69。
- 賴維堯，1996，〈高級文官生涯特徵：我國與歐美日比較研究〉，彭錦鵬（編），《**文官體制之比較研究**》，臺北：中研院歐美所，115~149。
- 戴安瑋，2002，〈扁不兼主席承諾破局 馬英九：選民早習慣〉，《**聯合晚報**》，7/21，2版。
- 蔣珮琳，2005，《**我國行政菁英社會背景之研究**》，臺北：世新大學行政管理學系碩士論文。
- 蘇永欽，2001，〈從憲政體制看中華民國總統之職權座談會發言〉，財團法人國家政策研究基金會憲政法治組（編），《**從憲政體制看中華民國總統之職權座談會實錄**》，臺北：財團法人國家政策研究基金會。
<http://old.npf.org.tw/Symposium/s90/900707-CL.htm>
- 蘇進強，1999，〈列寧式政權民主化過程中的軍政關係~台灣的發展經驗〉，林佳龍、邱澤奇（編），《**兩岸黨國體制與民主發展**》，臺北：月旦，189~236。
- 蘇進強，2005，〈從軍事文化的觀點看台灣政黨輪替後的文武關係〉，《**新世紀智**

庫論壇》，31：67~88。

薛化元主編，1996，《台灣歷史年表~終戰篇Ⅲ（1979~1988）》，臺北：業強。

薛化元，1997，〈中華民國憲政藍圖的歷史演變：行政權為中心的考察〉，《月旦法學》，26：10~22。

薛承泰，1993，〈事件時序分析法（Event History Analysis）簡介〉，《人口研究通訊》，14：18~24。

蕭全政，1994，〈文官政策的時代意義與改革方向〉，蕭全政等（著），《重建文官體制》，臺北：業強，1~24。

英文

Aberbach, Joel D. 1991. "The President and the Executive Branch." In Colin Campbell and Bert Rockman, eds., *The Bush Presidency: First Appraisals*. Chatham, NJ: Chatham House, pp. 223~247.

Akerlof, George A. 1970. "The Market for "Lemons" : Quality Uncertainty and the Market Mechanism." *The Quarterly Journal of Economics* 84(3):488~500.

Arrow, Kenneth J., 1969. "The Organization of Economic Activity : Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocations," *Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPP System*, 1:47~64.

Bendor, Jonathan. 1988. "Formal Models of Bureaucracy." *British Journal of Political Science*, 18(3):353~395.

Berggren, Niclas and Nils Karlson. 2003. "Constitutionalism, division of power and transaction costs." *Public Choice*, 117: 99~124.

Boissevain, Jeremy. 1966. "Patronage in Sicily." *Man*, 1(1):18~33.

Bosco, Joseph. 1992. "Taiwan Factions : Guanxi, Patronage, and the State in Local Politics." *Ethnology*, 31(2):157~183.

- Brauer, Carl. 1987. "Tenure, Turnover, and Postgovernment Employment Trends of Presidential Appointees." In *The In-and-Outers : Presidential Appointees and Transient Government in Washington*, eds. G. Calvin Mackenzie. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Campbell, Colin. 1986. *Managing the Presidency : Carter, Regan, and the Search for Executive Harmony*. Pittsburgh, Pennsylvania: The University of Pittsburgh Press.
- Cayer, N. Joseph and Lee Sigelman. 1980. "Minorities and Women in State and Local Government : 1973~1975." *Public Administration Review*, 40(5):443~450.
- Coase, R. H. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica*, 4(16):386~405.
- Cohen, Jeffrey E. 1986. "On the Tenure of Appointive Political Executives : The American Cabinet, 1952~1984." *American Journal of Political Science*, 30(3):507~516.
- Cohen, Jeffery. 1988. *The Politics of the U. S. Cabinet. Representation in the Executive Branch 1789-1984*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cole, Richard L. and David A. Caputo. 1979. "Presidential Control of the Senior civil Service: Assessing the Strategies of the Nixon Years." *The American Political Science Review*, 73(2):399~413.
- Corder, Kevin. 2003. "Structural Choice and Political Control of Bureaucracy : Updating Federal Credit Programs." In *Politics, Policy, and Organizations : Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy*, eds. George A. Krause & Kenneth J. Meier. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Cronin, Thomas E. 1980. *The State of the Presidency*. Boston: Little, Brown and Company.
- Denhardt, Robert B., and Linda DeLeon. 1993. "Great thinkers in Personnel Management." In *Handbook of Public Personnel Management*, ed. Jack Rabin, et al. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Dickinson, Matthew J. and Kathryn Dunn Tenpas. 2002. "Explaining Increasing

- Turnover Rates Among Presidential Advisers, 1929~1997.”*The Journal of Politics*, 64(2):434~448.
- Downs, Antony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston:Little, Brown.
- Dolan, Julie. 2000.“Influencing Policy at the Top of the Federal Bureaucracy : A Comparison of Career and Political Senior Executives.”*Public Administration Review*, 60(6):573~581.
- Dometrius, Nelson C. and Lee Sigelman.1984.“Assessing Progress toward Affirmative Action Goals in State and Local Government : A New Benchmark.” *Public Administration Review*, 44 (3) : 241~246.
- Eisenstadt, S. N., and Louis Roniger. 1980. “Patron--Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange.” *Comparative Studies in Society and History*, 22(1):42~77.
- Eisenhardt, Kathleen M. 1989.“Agency Theory : An Assessment and Review.” *The Academy of Management Review*, 14(1):57~74.
- Escobar-Lemmon, Maria and Michelle M. Taylor-Robinson. 2005.“Women Ministers in Latin American Government : When, Where, and Why?” *American Journal of Political Science*, 49(4):829~844.
- Fairlie, John A. 1913.“The President’s Cabinet.”*The American Political Science Review*, 7(1):28~44.
- Fisher, Linda L. 1987. “Fifty Years of Presidential Appointments.”In *The In-and-Outers:Presidential Appointees and Transient Government in Washington*, eds. G. Calvin Mackenzie. Baltimore, Maryland:The Johns Hopkins University Press.
- Frees, Edward W. 2004. *Longitudinal and Panel Data : Analysis and Applications in the Social Sciences*, Cambridge:Cambridge University Press.
- Greene, William H. 2003. *Econometric Analysis*, 5th ed, Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.

- Hecl, Hugh. 1977. *A Government of Strangers : Executive Politics in Washington*. Washington, D. C.:Brookings Institution Press.
- Hess, Stephen. 2001.“First Impressions : Presidents, Appointments, and the Transition.” In *Innocent Until Nominated : the Breakdown of the Presidential Appointments Process*, eds. G Calvin Mackenzie,. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Hess, Stephen. 2002. *Organizing the Presidency*. Washington, D. C.:Brookings Institution Press.
- Hindera, John J. 1993.“Representative Bureaucracy : Further Evidence of Active Representation in the EEOC District Offices.”*Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4):415~429.
- Hölmstrom, Bengt. 1979.“Moral Hazard and Observability.”*The Bell Journal of Economics*, 10(1):74~91.
- Hsiao, Cheng. 1986. *Analysis of panel data, Econometric Society Monographs*, no. 11 Cambridge; New York and Sydney:Cambridge University Press.
- Hsiao, Cheng. 2003. *Analysis of Panel Data*, Cambridge, U.K.;New York:Cambridge University Press.
- Ingraham, Patricia W. 1987.“Building Bridges or Burning Them? The President, the Appointees, and Bureaucracy.”*Public Administration Review*, 47(5):425~435.
- Ingraham, Patricia W., James R. Thompson, and Elliot F. Eisenberg. 1995.“Political Management Strategies and Political / Career Relationships : Where Are We Now in the Federal Government ? ”*Public Administration Review*, 55(3):263~272.
- Kaufman, Robert R. 1974.“The Patron-Client Concept and Macro-Politics : Prospects and Problems.” *Comparative Studies in Society and History*, 16(3):284~308.
- Kellough, J. Edward. 1990. "Federal Agencies and Affirmative Action for Blacks and Women." *Social Science Quarterly*, 71:83~92.

- Kettering, Sharon. 1988. "The Historical Development of Political Clientelism." *The Journal of Interdisciplinary History*, 18(3):419~447.
- Key, V. O. 1964. *Politics, parties, & pressure groups*. New York: Crowell Press.
- Kingsley, J. Donald. 1944. *Representative Bureaucracy*. Yellow spring, OH: Antioch Press.
- Kline, Harvey F. 1977. "Committee Membership Turnover in the Colombian National Congress, 1958~1974." *Legislative Studies Quarterly*, 2(1):29~43.
- Knott, Jack H. 1993. "Comparing Public and Private Management : Cooperative Effort and Principal-Agent Relationships." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(1):93~119.
- Kotowitz, Y. 1987. Moral hazard. In *The New Palgrave : Allocation, Information, and Markets*. J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman Eds. New York: Norton: 207~213.
- Lamson, Peggy. 1979. *In the Vanguard : Six American Women in Public Life*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Lemarchand, René. 1972. "Political Clientelism and Ethnicity in Tropical Africa: Competing Solidarities in Nation-Building." *The American Political Science Review*, 66(1):68~90.
- Lemarchand, René., and Keith Legg. 1972. "Political Clientelism and Development : A Preliminary Analysis." *Comparative Politics*, 4(2):149~178.
- Lewis, Gregory B. 1990. "In Search of the Machiavellian Milquetoasts : Comparing Attitudes of Bureaucrats and Ordinary People." *Public Administration Review*, 50:220~227.
- Lewis, David E. 2005. "Presidents and the Politicization of the United States Federal Government, 1988~2004." Paper presented at the 2005 annual meeting of the American Political Science Association, Washington, DC.
- Lewis, David E. 2007. "Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make

- Worse Bureaucrats ? ”*The Journal of Politics*, 69(4):1073~1088.
- Lewis, David E. 2008. *The Politics of Presidential Appointments : Political Control and Bureaucratic Performance*. New Jersey:Princeton University Press.
- Lippman, Thomas W. 1997.“State Department Seeks Gains for Women : Albright is Stressing Rights Concerns in Foreign Policy Agenda.”*The Washington Post*, March 25, A-1.
- Long, Norton E. 1949.“Power and Administration.”*Public Administration Review*, 9(4):257~264.
- Mackenzie, G. Calvin. 1981. *The Politics of Presidential Appointments*, New York: The Free Press.
- March, James, and Johan Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics*. New York:Free Press.
- Marshall,John M. 1976.“Moral Hazard.” *The American Economic Review*, 66(5):880~890.
- Martin, Daniel W. 1988.“The Fading Legacy of Woodrow Wilson.”*Public Administration Review*, 48(2):631~636.
- Martin, Janet M. 1989.“The Recruitment of Women to Cabinet and Subcabinet Posts.”*The Western Political Quarterly*, 42(1):161~172.
- Martin, Janet M. 1991.“An Examination of Executive Branch Appointments in the Reagan Administration by Background and Gender.”*The Western Political Quarterly*, 44(1):173~184.
- Meier, Kenneth J. 1975.“Representative Bureaucracy : An Empirical Analysis.”*American Political Science Review*, 69(2):526~542.
- Meier, Kenneth J., Robert D. Wrinkle, and J. L. Polinard. 1999.“Representative Bureaucracy and Distributional Equity : Addressing the Hard Question.”*The Journal of Politics*, 61(4):1025~1039.

- Mitnick, Barry M. 1975. "The Theory of Agency : The Policing "Paradox" and Regulatory Behavior." *Public Choice*, 24:27~42.
- Mitnick, Barry M. 2006. "Origin of the Theory of Agency : An Account by One of the Theory's Originators" <http://www.pitt.edu/~mitnick/agencytheory/agencytheoryoriginrev11806r.htm>
- Mladenka, Kenneth R. 1989. "Blacks and Hispanics in Urban Politics." *The American Political Science Review*, 83(1):165~191.
- Moe, Terry M. 1984. "The New Economics of Organization." *American Journal of Political Science*, 28(4):739~777.
- Moe, Terry M. 1985. "Chapter Nine: The Politicized Presidency." *In The New Direction in American Politics*. John E. Chubb and Paul E. Peterson Eds. Washington, D. C. The Brookings Institution.
- Moe, Terry M. 2002. "Political Control and the Power of the Agent." Paper presented at the conference for Controlling the Bureaucracy, February, Texas A & M University, College Station, Texas.
- Moe, Terry M. 2003. "The Presidency and the Bureaucracy : The Presidential Advantage." In *The Presidency and The Political System, seven edition*, eds. Michael Nelson,. Washington, D.C.: CQ Press.
- Moe, Terry M. 2005. "Political Control and the Power of the Agent." *The journal of Law, Economics, & Organization*, 22(1):1~29.
- Moncrief, Gary F. 1998. "Terminating the Provincial Career: Retirement and Electoral Defeat in Canadian Provincial Legislatures, 1960~1997." *Canadian Journal of political Science*, 31(2):359~372.
- Moncrief, Gary F, Richard G. Niemi. and Lynda W. Powell. 2004. "Time, Term Limits, and Turnover : Trends in Membership Stability in U.S. State Legislatures." *Legislative Studies Quarterly*, 29(3):357~381.
- Nachmias, David. and David H. Rosenbloom. 1977. "Antecedents of Public Bureaucracy : The Case of Israel." *Administration & Society*, 9(1):45~80.

- Naff, Katherine C. 1994. Through the Glass Ceiling:Prospects for the Advancement of Women in the Federal Government. *Public Administration Review*, 54(6): 507~514.
- Naff, Katherine C. and John Crum. 2000.“The President and Representative Bureaucracy : Rhetoric and Reality.” *Public Administration Review*, 60(2):98~110.
- Nathan, Richard P. 1975. *The Plot That Failed : Nixon and the Administrative Presidency*. New York:Wiley.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge,UK: Cambridge University Press.
- Palmer, Harvey D. and Ronald J. Vogel. 1995.“Political Opportunity for Federal Appointment : The Case of Departing Members of the U.S. House of Representatives, 1961~1992” *The Journal of Politics*, 57(3):677~695.
- Pfiffner, James P. 1987a. “Strangers in a Strange Land : Orienting New Presidential Appointees.”In *The In-and-Outers : Presidential Appointees and Transient Government in Washington*, eds. G. Calvin Mackenzie. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Pfiffner, James P. 1987b. “Political Appointees and Career Executives : The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century.”*Public Administration Review*, 47(1):57~65.
- Pfiffner, James P. 1990.“ Establishing the Bush Presidency.”*Public Administration Review*, 50(1):64~73.
- Pfiffner, James P. 2003.“President George W. Bush and His War Cabinet.” Paper presented at the conference on The Presidency, Congress, and the War on Terrorism , February 7, University of Florida.
- Polsby, Nelson W. 1978.“Presidential Cabinet Making : Lessons for the Political System.”*Political Science Quarterly*, 93(1):15~25.
- Postlewaite, A. 1987. Asymmetric Information. In *The New Palgrave : Allocation*,

Information, and Markets. J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman Eds. New York:Norton:35~39.

Powell, John Duncan. 1970.“Peasant Society and Clientelist Politics.”*The American Political Science Review*, 64(2):411~425.

Rector, Robert and Michael Sanera, 1987. *Steering the Elephant : How Washington Works*. New York Universe Books.

Reh fuss, John A. 1986.“A Representative Bureaucracy? Women and Minority Executives in California Career Service.”*Public Administration Review*, 46(5):454~460.

Rosenbloom, David H. and Jeannette C. Featherstonhaugh. 1977. "Passive and Active Representation in the Federal Service : A Comparison of Blacks and Whites." *Social Science Quarterly*, 57:873~882.

Ross, Stephen A. 1973.“The Economic Theory of Agency : The Principal’s Problem.” *The American Economic Review*, 63(2):134~139.

Rourke, Francis E. 1978. *Bureaucratic Power in National Politics*. 3rd ed. Boston: Little, Brown, and Company.

Salisbury, Robert H. and Kenneth A. Shepsle. 1981.“Congressional Staff Turnover and the Ties-That-Bind.”*The American Political Science Review*, 75(2):381~396.

Saltzstein, Grace Hall. 1986.“Female Mayors and Women in Municipal Jobs.”*American Journal of Political Science*, 30(1):140~164.

Schroeder, Patricia, and Olympia Snowe. 1994.“The Politics of Women’s Health.”In *the American Woman : 1994~95*, eds. Cynthia Costello and Anne J. Stone. New York:W.W. Norton & Company.

Scott, James C. 1972.“Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia.”*The American Political Science Review*, 66(1):91~113.

Selden, Sally Coleman., Jeffrey L. Brudney., and J. Edward Kellough.

1998. "Bureaucracy as a Representative Institution : Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory." *American Journal of Political Science*, 42(3):717~744.
- Shapiro, Susan P. 2005. "Agency Theory." *Annual Review of Sociology*, 31:263~284.
- Shin, Kwang S. and John S. Jackson, III. 1979. "Membership Turnover in U.S. State Legislatures : 1931~1976." *Legislative Studies Quarterly*, 4(1):95~104.
- Sowa, Jessica E., and Sally Coleman Selden. 2003. "Administrative Discretion and Active Representation : An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy." *Public Administration Review*, 63(6):700~710.
- Stein, Lana. 1986. "Representative Local Government : Minorities in the Municipal Work Force." *The Journal of Politics*, 48(3):694~713.
- Stiglitz, Joseph. 1987. Principal and Agent. In *The New Palgrave : Allocation, Information, and Markets*. J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman Eds. New York: Norton:241~253.
- Stillman, R. J., 1987. *The American Bureaucracy*. Chicago: Nelson-Hall.
- Subramaniam, V. 1967. "Representative Bureaucracy : A Reassessment." *The American Political Science Review*, 61(4):1010~1019.
- Svara, James H. 1985. "Dichotomy and Duality : Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities." *Public Administration Review*, 45(1):221~232.
- Svara, James H. 1998. "The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration." *Public Administration Review*, 58(1):51~58.
- Svara, James H. 1999. "The Shifting Boundary between Elected Officials and City Managers in Large Council-Manager Cities." *Public Administration Review*, 59(1):44~53.
- Svara, James H. 2001. "The Myth of the Dichotomy : Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration." *Public*

Administration Review, 61(2):176~183.

Tashakkori, Abbs and Charles Teddlie. 1998. *Mixed Methodology : Combining Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks, Calif.:Sage Publications.

Theodore C. Sorenson. 1963. *Decision-Making in the White House : The Olive Branch of the Arrows*, New York, Columbia University Press.

Thielemann, Gregory S., and Joseph Stewart, Jr. 1996. "A Demand-Side Perspective on the Importance of Representative Bureaucracy : AIDS, Ethnicity, Gender, and Sexual Orientation." *Public Administration Review*, 56(2):168~173.

Thompson, Frank J. 1978. "Civil Servants and the Deprived : Socio-political and Occupational Explanations of Attitudes Toward Minority Hiring." *American Journal of Political Science*, 22(2):325~347.

Waldo, Dwight. 1952. "Development of Theory of Democratic Administration." *The American Political Science Review*, 46(1):81~103.

Wang, Chin-Shou. 2004. *Democratization and The Breakdown of Clientelism in Taiwan, 1987~2001*. Ph.D. dissertation. University of North Carolina at Chapel Hill.

Waterman, Richard W., and Kenneth J. Meier. 1998. "Principal-Agent Models : An Expansion?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2):173~202.

Weingrod, Alex. 1968. "Patrons, Patronage, and Political Parties." *Comparative Studies in Society and History*, 10(4):377~400.

Weisberg, Herbert F. 1987. "Cabinet Transfers and Departmental Prestige : Someone Old, Someone New, Someone Borrowed." *American Politics Quarterly*, 15(2):238~253.

Whitford, Andrew B. 2005. "The Pursuit of Political control by Multiple Principals." *The Journal of Politics*, 67(1):29~49.

- Wilson, Woodrow. 1887. "The Study of Administration." *Political Science Quarterly*, 2(2):197~222.
- Wilson, Woodrow. 1941. "The Study of Administration." *Political Science Quarterly*, 56(4):481~506.
- Wilson, Charles. 1987. Adverse Selection. In *The New Palgrave : Allocation, Information, and Markets*. J. Eatwell, M. Milgate and P. Newman Eds. New York:Norton:31~34.
- Williamson, Oliver E. 2000. "The New Institutional Economics : Taking Stock, Looking Ahead." *Journal of Economic Literature*, 38(3):595~613.
- Wood, B. Dan. 1988. "Principals, Bureaucrats, and Responsiveness in Clean Air Enforcements." *The American Political Science Review*, 82(1):213~234.
- Wood, B. Dan and Brian Cook. 1989. "Principal-Agent Models of Political Control of Bureaucracy." *The American Political Science Review*, 83(3):965~978.
- Wood, B. Dan and Richard W. Waterman. 1991. "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy." *The American Political Science Review*, 85(3):801~828.
- Wood, B. Dan and John Bohte. 2004. "Political Transaction Costs and the Politics of Administrative Design." *The Journal of Politics*, 66(1):176~202.
- Wu, Nai-Teh. 1987. *The Politics of A Regime Patronage System : Mobilization and Control Within an Authoritarian Regime*. Ph.D. dissertation. University of Chicago.
- Yaffee, Robert. 2003. "A Primer for Panel Data Analysis." *Social Sciences, Statistics & Mapping*. Produced by New York University : Information Technology Services. (http://www.nyu.edu/its/pubs/connect/fall03/pdfs/yaffee_primer.pdf)

附 錄

一、行政院所屬部會網址

附表 A 行政院所屬部會首頁網址

部會	網址
內政部	http://www.moi.gov.tw/index.aspx
外交部	http://www.mofa.gov.tw/webapp/mp?mp=1
國防部	http://www.mnd.gov.tw/
財政部	http://www.mof.gov.tw/mp.asp?mp=1
教育部	http://www.edu.tw/index.aspx
法務部	http://www.moj.gov.tw/mp001.html
經濟部	http://www.moea.gov.tw/Mns/populace/home/Home.aspx
交通部	http://www.motc.gov.tw/mocwebGIP/wSite/mp?mp=1
蒙藏委員會	http://www.mtac.gov.tw/main.php
僑務委員會	http://www.ocac.gov.tw/
主計處	http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1
新聞局	http://info.gio.gov.tw/mp.asp?mp=1
衛生署	http://www.doh.gov.tw/cht2006/index_populace.aspx
環境保護署	http://www.epa.gov.tw/
海岸巡防署	http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/mp?mp=999
故宮博物院	http://www.npm.gov.tw/zh-tw/home.htm
大陸委員會	http://www.mac.gov.tw/mp.asp?mp=1
經濟建設委員會	http://www.cepd.gov.tw/
國軍退除役官兵輔導委員會	http://www.vac.gov.tw/home/index.asp
青年輔導委員會	http://www.nyc.gov.tw/main.php
國家科學委員會	http://web1.nsc.gov.tw/
研究發展考核委員會	http://www.rdec.gov.tw/mp100.htm
農業委員會	http://www.coa.gov.tw/show_index.php
文化建設委員會	http://www.cca.gov.tw/main.do?method=find&checkIn=1
勞工委員會	http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=41d35566
公共工程委員會	http://www.pcc.gov.tw/pccap2/TMPLfronted/ChtIndex.do?site=002
原住民族委員會	http://www.apc.gov.tw/main/index.jsp
體育委員會	http://www.sac.gov.tw/
客家委員會	http://www.hakka.gov.tw/mp.asp?mp=1
金融監督管理委員會	http://www.fsc.gov.tw/Layout/main_ch/index.aspx?frame=1

北美事務協調委員會 143	(查無獨立的網頁)
法規會 ¹⁴⁴	(查無獨立的網頁)
人事行政局	http://www.cpa.gov.tw/mp1.html
中央銀行	http://www.cbc.gov.tw/mp1.html
原子能委員會	http://www.aec.gov.tw/www/index.php
中央選舉委員會	http://www.cec.gov.tw/?Menu_id=0
公平交易委員會	http://www.ftc.gov.tw/internet/main/index.aspx
消費者保護委員會	http://www.cpc.gov.tw/
飛航安全調查委員會	http://www.asc.gov.tw/asc_ch/index.asp
國家通訊傳播委員會	http://www.ncc.gov.tw/chinese/index.aspx

資料來源：行政院首頁 <http://www.ey.gov.tw/lp.asp?ctNode=1178&CtUnit=47&BaseDSD=2&mp=1&pagesize=100>



¹⁴³ 北美事務協調會在行政院網頁的機關介紹當中，是被列為行政院直屬機構，不過並沒有設置獨立的網頁。

¹⁴⁴ 法規會雖然也是行政院的直屬，但並沒有獨立於行政院院本部之外，是在院本部之內。

二、行政院院本部暨所屬部會組織法源與首長任命規範

附表 B 行政院所屬部會法源與行政首長員額及任命規範

部會	一、組織依據 / 二、首長員額 / 三、首長任命
行政院 本部	一、組織依據
	1、中華民國國民政府組織法 (1928/10/3 制訂)
	2、中華民國憲法第 53~61 條 (1946/12/25 制訂)
	3、行政院組織法 (1947/3/27 制訂)
	二、首長員額
	(一) 行政院正副院長、政務委員
	1、中華民國憲法第 54 條：行政院設院長、副院長各一人，各部會首長若干人，及不管部會之政務委員若干人。(1946/12/25 制訂)
	2、行政院組織法第 4 條：行政院各部會首長，均為政務委員。行政院置不管部會之政務委員五人至七人。(1947/3/27 制訂)
	3、行政院組織法第 2 條：行政院各部部長，各委員會委員長，均為政務委員，並得設不管部會之政務委員五人至七人，均特任。(1947/4/19 修訂)
	4、行政院組織法第 4 條：行政院各部、會首長，均為政務委員。行政院置不管部、會之政務委員五人至七人。(1947/12/23 修訂)
5、行政院組織法第 5 條：行政院置政務委員七人至九人，特任。政務委員得兼任前條委員會之主任委員。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)	
(二) 行政院正副秘書長	
6、行政院組織法第 8 條：行政院置秘書一人，特任，副秘書長一人，簡任，秘書長承院長之命，處理本院事務，並指揮監督所屬職員，副秘書長承院長之命，襄助秘書長處理本院事務。秘書長及副秘書長應列席行政院會議。(1947/3/27 制訂)	
7、行政院組織法第 7 條：行政院置秘書長一人，特任，承院長之命處理本院事務，並指揮監督所屬職員。行政院得設置副秘書長一人，簡任，承院長之命襄助秘書長，掌理秘書處事務。(1947/4/19 修訂)	
8、行政院組織法第 9 條：行政院置秘書長一人，特任；副秘書長一人，簡任。秘書長承院長之命，處理本院事務，並指揮監督所屬職員；副秘書長承院長之命，襄助秘書長處理本院事務。秘書長及副秘書長應列席行政院會議。(1947/12/23 修訂)	

-
- 7、行政院組織法第 12 條第 1 項：行政院置秘書長一人，特任，綜合處理本院幕僚事務；副秘書長二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，襄助秘書長處理本院幕僚事務。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 55 條：行政院院長，由總統提名，經立法院同意任命之。中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)
- 2、第三次憲法增修條文第 2 條第 2、3 項：總統發布依憲法經國民大會或立法院同意任命人員之任免命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。行政院院長之免職命令，須新提名之行政院院長經立法院同意後生效。(1994/7/28 修訂)
- 3、第四次憲法增修條文第 3 條第 1 項：行政院院長由總統任命之。行政院院長辭職或出缺時，在總統未任命行政院院長前，由行政院副院長暫行代理。憲法第五十五條之規定，停止適用。(1997/7/18 修訂)
- 4、行政院組織法第 6 條第 1 項：行政院院長綜理院務，並監督所屬機關。(1947/3/27 制訂)
- 5、行政院組織法第 10 條第 1 項：行政院院長綜理院務，並指揮監督所屬機關及人員。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。一、內政部。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 1 條：行政院以左列各部及各委員會組織之。一、內政部。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。一、內政部。(1947/12/23 修訂)
- 內政部 4、行政院組織法第 3 條：行政院設下列各部：一、內政部。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)¹⁴⁵
- 5、內政部組織法(1928/12/8 制訂)

二、首長員額

- 1、內政部組織法 13 條：內政部部長綜理本部事務，監督所屬職員及各機關。內政部組織法 14 條：內政部政務次長、常任次長輔助部

¹⁴⁵ 行政院組織法從 1947/3/27 制訂以來，分別在 1947/4/19、1947/12/23、1948/5/1、1949/3/15、1952/12/11、1980/5/27、2010/1/12，進行相關條文的修改。於表格當中僅呈現出歷年來制度變革當中，有出現修改的部分。

長處理部務。(1928/12/8 制訂)

- 2、內政部組織法第 12 條：內政部部長綜理本部事務，監督所屬職員及各機關。內政部組織法第 13 條：內政部政務次長、常任次長輔助部長處理部務。(1936/7/3 修訂)
- 3、內政部組織法第 13 條：內政部部長綜理本部事務，監督所屬職員及各機關。內政部組織法第 14 條：內政部政務次長、常任次長輔助部長處理部務。(1938/2/11 修訂)
- 4、內政部組織法第 14 條：內政部置部長一人，綜理本部事務，監督所屬職員及機關。15 條：內政部置政務次長、常務次長各一人，輔助部長處理部務。(1946/6/25 修訂)
- 5、內政部組織法第 16 條：內政部置部長一人，綜理本部事務，監督所屬職員及機關。內政部組織法第 17 條：內政部政務次長、常務次長、簡任、輔助部長處理部務。(1963/5/10 修訂)
- 6、內政部組織法第 16 條：內政部部長，特任、綜理部務，並指揮、監督所屬職員及機關。置政務次長一人，職位比照第十四職等常務次長一人，職位列第十四職等，輔助部長處理部務。(1973/7/3 修訂)
- 7、內政部組織法第 18 條：內政部部長，特任、綜理部務，並指揮、監督所屬職員及機關。置政務次長一人，職位比照第十四職等常務次長一人，職位列第十四職等，輔助部長處理部務。(1981/1/6 修訂)
- 8、內政部組織法第 18 條：內政部部長，特任；綜理部務，並指揮、監督所屬職員及機關。置政務次長一人，職務比照簡任第十四職等；常務次長二人，職務列簡任第十四職等；輔助部長處理部務。(1995/1/17 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。二、外交部。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 1 條：行政院以左列各部及各委員會組織之。二、外交部。(1947/4/19 修訂)
- 外交部 3、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。二、外交部。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法第 3 條：行政院設下列各部：二、外交部。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 5、外交部組織法 (1928/12/8 制訂)

二、首長員額

- 1、外交部組織法第 12 條：外交部部長綜理本部事務，監督所屬職員及各機關。外交部組織法第 13 條：外交部政務次長、常任次長，輔助部長處理部務。(1928/12/8 制訂)
- 2、外交部組織法第 14 條：外交部部長綜理本部事務，監督所屬職員及各機關。外交部組織法第 15 條：外交部政務次長、常務次長，輔助部長處理部務。(1939/8/19 修訂)
- 3、外交部組織法第 12 條：外交部部長，綜理本部事務，監督所屬職員及各機關。外交部組織法第 13 條：外交部政務次長、常務次長，輔助部長處理部務。(1943/6/26 修訂)
- 4、外交部組織法第 12 條：外交部部長特任，綜理部務，指揮監督所屬職員及機關。外交部組織法第 13 條：外交部置政務次長常務次長各一人，均簡任，輔助部長處理部務。(1963/4/12 修訂)
- 5、外交部組織法第 13 條：外交部部長，特任；綜理部務，指揮監督所屬職員及機關。外交部組織法第 14 條：外交部置政務次長一人，常務次長一人或二人，均簡任；輔助部長處理部務。(1968/1/26 修訂)
- 6、外交部組織法第 13 條：外交部部長，特任；綜理部務，指揮監督所屬職員及機關。外交部組織法第 14 條：外交部置政務次長一人，比照簡任；常務次長一人或二人，簡任；輔助部長處理部務。(1984/12/21 修訂)
- 7、外交部組織法第 14 條：外交部置政務次長一人，職務比照簡任第十四職等；常務次長一人或二人，職務列簡任第十四職等，輔助部長處理部務。(1992/1/7 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。三、國防部。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 1 條：行政院以左列各部及各委員會組織之。三、國防部。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。三、國防部。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法第 3 條：行政院設下列各部：三、國防部。(2010/1/12

修訂，2012/1/1 正式施行)

5、國防部組織法 (1970/10/30 制訂)

二、首長員額

- 1、國防部組織法第 13 條：國防部部长為文官職，特任，綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。國防部組織法第 14 條：國防部置副部長一人，特任或上將，輔助部長處理部務。國防部組織法第 15 條：國防部置常務次長三人，其職位列第十四職等或中將，輔助部長分理部務。(1970/10/30 制訂)
- 2、國防部組織法第 14 條：國防部置副部長一人，特任或二級上將，輔助部長處理部務。(1978/7/7 修訂)
- 3、國防部組織法第 13 條：國防部置部長一人，特任；副部長二人，特任或上將。國防部組織法第 14 條：國防部置常務次長二人，均為簡任第十四職等或中將。(2000/1/15 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。四、財政部。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 1 條：行政院以左列各部及各委員會組織之。四、財政部。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。四、財政部。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法第 3 條：行政院設下列各部：四、財政部。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)

財政部 5、財政部組織法 (1928/12/8 制訂)

二、首長員額

- 1、財政部組織法第 18 條：財政部部长綜理本部事務，監督所屬職員及各機關。財政部組織法第 19 條：財政部政務次長、常任次長輔助部長處理部務。(1928/12/8 制訂)
 - 2、財政部組織法第 19 條：財政部政務次長、常務次長，輔助部長處理部務。(1931/2/14 修訂)
 - 3、財政部組織法第 15 條：財政部部长綜理本部事務，監督所屬職員及各機關。財政部組織法第 16 條：財政部政務次長、常務次長輔助部
-

長處理部務。(1936/3/20 修訂)

- 4、財政部組織法第 16 條：財政部部長綜理本部事務，監督所屬職員及機關。財政部組織法第 17 條：財政部政務次長常務次長輔助部長處理部務。(1940/1/27 修訂)
- 5、財政部組織法第 15 條：財政部部長綜理本部事務，監督所屬職員及機關。財政部組織法第 16 條：財政部政務次長常務次長，輔助部長處理部務。(1941/11/1 修訂)
- 6、財政部組織法第 18 條：財政部部長綜理本部事務，監督所屬職員及機關。財政部組織法第 19 條：財政部政務次長、常務次長，輔助部長處理部務。(1943/3/13 修訂)
- 7、財政部組織法第 17 條：財政部部長，特任，綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。財政部組織法第 18 條：財政部置政務次長一人，職位比照第十四職等；常務次長一人，職位列第十四職等；輔助部長處理部務。(1981/1/23 修訂)
- 8、財政部組織法第 18 條：財政部置政務次長一人，職務比照簡任第十四職等；常務次長一人至二人，職務列簡任第十四職等；輔助部長處理部務。(1991/5/17 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。五、教育部。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 1 條：行政院以左列各部及各委員會組織之。六、教育部。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。五、教育部。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法第 3 條：行政院設下列各部：五、教育部。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 5、教育部組織法(1928/12/8 制訂)

教育部

二、首長員額

- 1、教育部組織法第 13 條：教育部部長，綜理本部事務，監督所屬職員及各機關。教育部組織法第 14 條：教育部政務次長、常任次長，輔助部長處理部務。(1928/12/8 制訂)
- 2、教育部組織法第 15 條：教育部部長，綜理本部事務，監督所屬職員

及各機關。教育部組織法第 16 條：教育部政務次長、常任次長，輔助部長處理部務。(1929/9/14 修訂)

- 3、教育部組織法第 14 條：教育部部長綜理本部事務，監督所屬職員及各機關。教育部組織法第 15 條：教育部政務次長常務次長，輔助部長處理部務。(1940/10/31 修訂)
- 4、教育部組織法第 15 條：教育部部長，綜理本部事務，監督所屬職員及各機關。教育部組織法第 16 條：教育部政務次長，常務次長，輔助部長處理部務。(1947/1/30 修訂)
- 5、教育部組織法第 18 條：教育部部長，特任，綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。教育部組織法第 19 條：教育部置政務次長一人，常務次長一人或二人，均簡任，輔助部長處理部務。(1968/1/27 修訂)
- 6、教育部組織法第 19 條：教育部置政務次長一人，職位比照第十四職等；常務次長二人，職位列第十四職等，輔助部長處理部務。(1973/7/13 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。六、法務部。(1980/5/27 修訂)
- 2、行政院組織法第 3 條：行政院設下列各部：六、法務部。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)¹⁴⁶
- 3、法務部組織法 (1980/6/10 修訂)¹⁴⁷

法務部 二、首長員額

- 1、法務部組織法第 13 條：法務部部長，特任；綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。法務部組織法第 14 條：法務部置政務次長、常務次長各一人，均簡任；輔助部長處理部務。(1980/6/10 修訂)
- 2、法務部組織法第 18 條：法務部部長，特任；綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。法務部組織法第 19 條：法務部置政務次長一人，職務比照簡任第十四職等；常務次長二人，職務列簡任第十四職等；輔助部長處理部務。(1997/4/8 修訂)

¹⁴⁶ 行政院組織法從 1947/3/27 制訂以來，分別在 1947/4/19、1947/12/23、1948/5/1、1949/3/15、1952/12/11、1980/5/27、2010/1/12，進行相關條文的修改。法務部是在 1980/5/27 的修訂，才把 1947~1980 年間的司法行政部改為法務部。

¹⁴⁷ 法務部組織法於 1980/6/10 修訂之前為司法行政部組織法，於 1980/6/10 修訂之後才改為法務部組織法。

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 1 條：行政院以左列各部及各委員會組織之。五、經濟部。(1947/4/19 修訂)¹⁴⁸
- 2、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。七、經濟部。(1949/3/15 修訂)
- 3、行政院組織法第 3 條：行政院設下列各部：七、經濟及能源部。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 4、經濟部組織法 (1949/4/19 制訂)

二、首長員額

- 1、經濟部組織法第 13 條：經濟部部長特任，綜理本部事務，並指揮監督所屬職員及機關。經濟部組織法第 14 條：經濟部政務次長常務次長，簡任，輔助部長處理部務。(1949/4/19 制訂)
- 2、經濟部組織法第 14 條：經濟部部長，特任；綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。經濟部組織法第 15 條：經濟部置政務次長一人，常務次長一人或二人，均簡任；輔助部長處理部務。(1968/1/27 修訂)
- 3、經濟部組織法第 23 條：經濟部部長，特任；綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。經濟部組織法第 24 條：經濟部置政務次長一人，職位比照第十四職等；常務次長二人，職位均列第十四職等，輔助部長處理部務。(1981/1/6 修訂)
- 4、經濟部組織法第 24 條：經濟部置政務次長一人，職務比照簡任第十四職等；常務次長二人，職務列簡任第十四職等，輔助部長處理部務。(1996/9/19 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 3 條：行政院以左列各部及各委員會組織之。九、

¹⁴⁸ 行政院組織法於 1947/3/27 首度制訂以來，在其機關設置當中並沒有經濟部，而是到了 1947/4/19 修訂，才首度將經濟部列入要設置的機關。不過隨後又在 1947/12/23 的修訂當中，將經濟部去除，而是到了 1949/3/15 的行政院組織法修訂，才又再一次將經濟部列入。

交通部。(1947/3/27 制訂)

- 2、行政院組織法第 1 條：行政院以左列各部及各委員會組織之。七、交通部。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。九、交通部。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。八、交通部。(1949/3/15 修訂)
- 5、行政院組織法第 3 條：行政院設下列各部：八、交通及建設部。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 6、交通部組織法 (1928/12/8 制訂)

二、首長員額

- 1、交通部組織法第 11 條：交通部部長綜理本部事務，監督所屬職員及各機關。交通部組織法第 12 條：交通部政務次長、常任次長，輔助部長處理部務。(1928/12/8 制訂)
- 2、交通部組織法第 12 條：交通部政務次長、常務次長，輔助部長處理部務。(1931/2/21 修訂)
- 3、交通部組織法第 16 條：交通部部長綜理本部事務，監督所屬職員及各機關。交通部組織法第 17 條：交通部政務次長、常務次長，輔助部長處理部務。(1938/1/14 修訂)
- 4、交通部組織法第 13 條：交通部部長綜理本部事務，監督所屬職員及各機關。交通部組織法第 14 條：交通部政務次長、常務次長，輔助部長處理部務。(1943/6/26 修訂)
- 5、交通部組織法第 19 條：交通部部長，特任，綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。交通部組織法第 20 條：交通部置政務次長一人，職位比照第十四職等；常務次長一人，職位列第十四職等；輔助部長處理部務。(1982/11/23 修訂)
- 6、交通部組織法第 20 條：交通部置政務次長一人至二人，職務比照簡任第十四職等；常務次長二人，職務列簡任第十四職等；輔助部長處理部務。(1995/1/10 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

蒙藏委員會

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 3 條：行政院以左列各部及各委員會組織之。十六、蒙藏委員會。(1947/3/27 制訂)
-

-
- 2、行政院組織法第 1 條：行政院以左列各部及各委員會組織之。十七、蒙藏委員會。(1947/4/19 修訂)
 - 3、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。十六、蒙藏委員會。(1947/12/23 修訂)
 - 4、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。九、蒙藏委員會。(1949/3/15 修訂)
 - 5、行政院組織法第 3 條、第 4 條(蒙藏委員會遭到裁併)。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
 - 6、蒙藏委員會組織法 (1929/1/26 制訂)

二、首長員額

- 1、蒙藏委員會組織法第 3 條：蒙藏委員會設委員長、副委員長各一人，委員九人至十五人，由國民政府任命之委員長為特任職。(1929/1/26 制訂)
- 2、蒙藏委員會組織法第 3 條：蒙藏委員會設委員長，副委員長各一人，委員十五人至二十一人，由國民政府選擇熟諳蒙藏政教情形者任命之，就中指定六人為常務委員。(1932/7/8 修訂)
- 3、蒙藏委員會組織法第 3 條：蒙藏委員會設委員長副委員長各一人，委員二十一人至二十七人，由國民政府遴選熟諳蒙藏政教情形者任命之，就中指定六人為常務委員。(1940/11/30 修訂)
- 4、蒙藏委員會組織法第 3 條：蒙藏委員會置委員長一人，副委員長二人，委員二十七人至三十五人。(1947/6/27 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

僑務委員會

- 1、行政院組織法第 3 條：行政院以左列各部及各委員會組織之。十七、僑務委員會。(1947/3/27 制訂)
 - 2、行政院組織法第 1 條：行政院以左列各部及各委員會組織之。十八、僑務委員會。(1947/4/19 修訂)
 - 3、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。十七、僑務委員會。(1947/12/23 修訂)
 - 4、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。十、僑務委員會。(1949/3/15 修訂)
 - 5、行政院組織法第 4 條：行政院設下列各委員會：五、僑務委員會。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
-

6、僑務委員會組織法 (1931/11/7 制訂)

二、首長員額

- 1、僑務委員會組織法第 2 條：僑務委員會設委員若干人，由國民政府任命之，並指定常務委員七人至九人，就常務委員中指定委員長、副委員長各一人。前項委員除常務委員外，均為名譽職。(1931/11/7 制訂)
- 2、僑務委員會組織法第 2 條：僑務委員會設委員長一人，特任，副委員長一人，委員若干人，簡任，並於委員中指定常務委員七人至九人。前項委員除常務委員支俸外，其餘委員在京供職者，得支公費。(1932/7/30 修訂)
- 3、僑務委員會組織法第 2 條：僑務委員會置委員長一人，特任，副委員長二人，委員若干人，簡任，並於委員中指定常務委員七人至九人。前項委員除常務委員支俸外，其餘委員在京供職者，得酌支公費。(1947/7/16 修訂)
- 4、僑務委員會組織法第 2 條：僑務委員會置委員長一人，特任；副委員長二人、委員若干人，簡任。並於委員中指定常務委員七人至九人。前項委員，除常務委員支俸外，均為無給職，但在京供職者得酌支公費。(1947/9/15 修訂)
- 5、僑務委員會組織法第 2 條：僑務委員會置委員長一人，特任；副委員長二人，職位比照第十四職等；委員若干人，為無給職。但在中央政府所在地供職者，得酌支公費。(1972/8/4 修訂)
- 6、僑務委員會組織法第 2 條：僑務委員會置委員長一人，特任；副委員長二人或三人，職位比照第十四職等；委員九十人至一百八十人，任期三年，為無給職。但在中央政府所在地供職者，得酌支公費。(1981/12/11 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 5 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關。(1947/3/27 制訂)
 - 主計處 2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)
 - 3、行政院組織法第 5 條：行政院設主計處及新聞局，其組織以法律定之。(1947/12/23 修訂)
-

- 4、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。十八、主計部。(1948/5/1 修訂)
- 5、行政院組織法第 5 條：行政院設主計處，其組織另以法律定之。(1949/3/15 修訂)
- 6、行政院組織法第 5 條：行政院設主計處及新聞局，其組織另以法律定之。(1952/11/11 修訂)
- 7、行政院組織法第 6 條：行政院設行政院主計總處及行政院人事行政總處。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 8、行政院主計處組織法 (1959/3/17 制訂)

二、首長員額

- 1、行政院主計處組織法第 7 條：主計處置主計長一人，特任，綜理本處事務，監督所屬人員及機關。置副主計長一人，簡任，輔助主計長處理處務。(1959/3/17 制訂)
- 2、行政院主計處組織法第 8 條：本處置主計長一人，特任，綜理本處事務，監督所屬職員及機關；副主計長一人，職位列第十四職等，輔助主計長處理處務。(1973/11/2 修訂)
- 3、行政院主計處組織法第 9 條：本處置主計長一人，特任，綜理本處事務，監督所屬職員及機關；副主計長一人或二人，職位列第十四職等，輔助主計長處理處務。(1983/5/3 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 5 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 5 條：行政院設主計處及新聞局，其組織以法律定之。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法第 5 條：行政院設新聞局，其組織另以法律定之。(1948/5/1 修訂)
- 5、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1949/3/15 修訂)
- 6、行政院組織法第 5 條：行政院設主計處及新聞局，其組織另以法律定之。(1952/11/11 修訂)

7、行政院組織法(新聞局遭到裁併)。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)

8、行政院新聞局組織條例 (1952/11/11 制訂)

二、首長員額

1、行政院新聞局組織條例第 7 條：新聞局置局長一人簡任，綜理全局事務，並指揮監督所屬機構及職員，副局長一人簡任，襄助局長處理局務。(1952/11/11 制訂)

2、行政院新聞局組織條例第 9 條：新聞局置局長一人，簡任，綜理全局事務，並指揮監督所屬機構及職員。副局長一人，簡任，襄助局長處理局務。(1968/11/26 修訂)

3、行政院新聞局組織條例第 12 條：新聞局置局長一人，其職位列第十四職等，綜理全局事務，並指揮監督所屬機構及職員。副局長二人，職位列第十三職等，襄助局長處理局務。(1973/6/22 修訂)

4、行政院新聞局組織條例第 13 條：新聞局置局長一人，職位比照第十四職等，綜理局務，並指揮、監督所屬機構及職員；副局長二人，職位列第十三或第十四職等，襄助局長處理局務。(1981/1/23 修訂)

三、首長任命

1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

1、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。十四、衛生部。(1947/3/27 制訂)

2、行政院組織法第 1 條：行政院以左列各部及各委員會組織之。十五、衛生部。(1947/4/19 修訂)

3、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。十三、衛生部。(1947/12/23 修訂)

衛生署

4、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1949/3/15 修訂)

5、行政院組織法第 3 條：行政院設下列各部：十一、衛生福利部。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)

6、行政院衛生署組織法(1970/7/10 制訂)

二、首長員額

1、行政院衛生署組織法第 12 條：衛生署置署長一人，其職位列第十四職等，綜理署務並指揮監督所屬職員及機關。副署長二人，其職位

列第十三職等，輔助署長處理署務。(1970/7/10 制訂)

- 2、行政院衛生署組織法第 12 條：衛生署置署長一人，簡任，綜理署務，並指揮、監督所屬職員及機關；副署長二人，簡任，輔助署長處理署務。(1974/12/10 修訂)
- 3、行政院衛生署組織法第 13 條：本署置署長一人，職位比照簡任一級，綜理署務，並指導、監督所屬職員及機關；副署長二人，簡任，輔助署長處理署務。(1981/12/3 修訂)
- 4、行政院衛生署組織法第 13 條：本署置署長一人，特任，綜理署務，並指揮、監督所屬職員及機關；副署長二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等，輔助署長處理署務。(1997/3/21 修訂)
- 5、行政院衛生署組織法第 13 條：本署置署長一人，特任，綜理署務，並指揮監督所屬職員及機關；副署長三人，其中二人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等，輔助署長處理署務。(2004/6/8 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 5 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法第 3 條：行政院設下列各部：十二、環境資源部。
環境保 (2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
護署
- 5、行政院環境保護署組織條例 (1987/7/16 制訂)

二、首長員額

- 1、行政院環境保護署組織條例第 13 條：本署置署長一人，職務比照簡任第十四職等，綜理署務，並指導、監督所屬職員；副署長二人，職務列簡任第十三職等至第十四職等，輔助署長處理署務。(1987/7/16 制訂)
- 2、行政院環境保護署組織條例第 13 條：本署置署長一人，特任，綜理署務，並指揮、監督所屬職員及機關；副署長二人，其中一人職務

比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等，襄助署長處理署務。(1997/3/21)

三、首長任命

1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

1、行政院組織法第 5 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關。(1947/3/27 制訂)

2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)

3、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1947/12/23 修訂)

4、行政院組織法(海岸巡防署遭到裁併)。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)

5、行政院海岸巡防署組織法 (2000/1/14 制訂)

海岸巡
防署

二、首長員額

1、行政院海岸巡防署組織法第 11 條：本署置署長一人，特任，綜理署務，並指揮、監督所屬職員及機關。行政院海岸巡防署組織法第 12 條：本署置副署長二人或三人，職務列簡任第十四職等或中將，其中一人得比照簡任第十四職等，襄理署務。(2000/1/14 制訂)

三、首長任命

1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

1、行政院組織法第 5 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關。(1947/3/27 制訂)

2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)

3、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1947/12/23 修訂)

4、行政院組織法第 8 條：行政院設國立故宮博物院。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)

5、國立北平故宮博物院暫行組織條例。(1934/2/9 制訂)

故宮博
物院

6、國立故宮博物院組織條例。(1986/12/19 制訂)

二、首長員額

- 1、國立北平故宮博物院暫行組織條例第 7 條：國立北平故宮博物院置院長一人，簡任。承行政院之命，並依理事會之議決，綜理本院及所屬各處、館事務。(1934/2/9 制訂)
- 2、國立故宮博物院組織條例第 4 條：本院置院長一人，特任，綜理院務，並指揮監督所屬職員；置副院長二人，職位均比照簡任第十四職等，輔助院長處理院務。(1986/12/19 制訂)
- 3、國立故宮博物院組織條例第 3 條：本院置院長一人，特任；副院長二人，其中一人職務比照簡任第十四職等；另一人職務列簡任第十四職等，必要時得比照大學校長之資格聘任。(2007/12/21 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 5 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法第 4 條：二、大陸委員會。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 5、行政院大陸委員會組織條例。(1991/1/18 制訂)

大陸委員會

二、首長員額

- 1、行政院大陸委員會組織條例第 12 條：本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人至三人，襄助會務，職務比照簡任第十四職等，其中一人得為特任。本會置委員十七人至二十七人，由行政院院長派兼或聘兼之。(1991/1/18 制訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)
-

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 5 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法(經濟建設委員會遭到裁併)。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 5、行政院經濟建設委員會組織條例 (1984/12/24 制訂)

經濟建

設委員 二、首長員額

- 會
- 1、行政院經濟建設委員會組織條例第 11 條：本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員一人至三人，職位均比照第十四職等，襄助會務。本會置委員十一人，由行政院院長指定行政院政務委員、中央銀行總裁、財政部部長、經濟部部長、交通部部長、行政院農業委員會主任委員、行政院秘書長、行政院主計長及聘用有關人員充任之。除聘用者外，餘為無給職。(1984/12/24 制訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 5 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法第 4 條：行政院設下列各委員會：六、國軍退除役官兵輔導委員會。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 5、行政院國軍退除役官兵輔導委員會組織條例。(1955/12/16 制訂)

國軍退
除役官
兵輔導
委員會

二、首長員額

- 1、行政院國軍退除役官兵輔導委員會組織條例第 3 條：本會置主任委員一人，綜理會務，副主任委員二人，襄理會務，由行政院聘任之委員若干人，由行政院遴派之。(1955/12/16 制訂)
-

-
- 2、行政院國軍退除役官兵輔導委員會組織條例第 3 條：本會置主任委員一人，綜理會務，副主任委員二人，襄理會務，由行政院聘任之，委員八人至十二人，由行政院遴派之。(1957/7/2 修訂)
 - 3、行政院國軍退除役官兵輔導委員會組織條例第 3 條：本會置主任委員一人，特任，綜理會務，副主任委員二人，簡任，襄理會務。本會置委員八人至十二人，由行政院遴派之。(1966/8/26 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 5 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法(青年輔導委員會遭到裁併)。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 5、行政院青年輔導委員會組織條例。(1982/4/27 制訂)

青年輔導委員會

二、首長員額

- 1、行政院青年輔導委員會組織條例第 8 條：本會置主任委員一人，特任或比照第十四職等，綜理會務；副主任委員一人，職位列第十三或第十四職等，襄理會務。(1982/4/27 制訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 5 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1947/12/23 修訂)

國家科學委員會

-
- 4、行政院組織法第 3 條：行政院設下列各部：十四、科技部。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
 - 5、行政院國家科學委員會組織條例。(1972/1/11 制訂)

二、首長員額

- 1、行政院國家科學委員會組織條例第 5 條：本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員一人或二人，職位比照第十四職等，襄助會務。本會置委員八人至十二人，均由行政院遴聘之，任期三年，為無給職。(1972/1/11 制訂)
- 2、行政院國家科學委員會組織條例第 12 條：本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人或三人，職位比照第十四職等，襄助會務。本會置委員八人至十四人，均由行政院遴聘之，任期三年，為無給職。(1982/4/20 修訂)
- 3、行政院國家科學委員會組織條例第 12 條：本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人或三人，職務比照第十四職等，襄助會務。本會置委員八人至十四人，由行政院遴聘行政院政務委員、研究機構首長、中央相關機關首長及學者專家充任之；任期三年，均為無給職。為利科技業務發展，前項由研究機構首長及學者專家擔任之委員職務，得由兼具外國國籍者充任之。(2007/12/14 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 5 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法第 4 條：行政院設下列各委員會：一、國家發展委員會
- 5、行政院研究發展考核委員會組織條例。(1986/12/30 制訂)

二、首長員額

- 1、行政院研究發展考核委員會組織條例第 9 條：本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人，職位比照簡任第十四職等，襄
-

助會務。本會置委員十二人至十八人，由行政院院長派兼或聘兼之。
(1986/12/30 制訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。七、農林部。
(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 1 條：行政院以左列各部及各委員會組織之。九、農林部。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。七、農林部。
(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1949/3/15 修訂)
- 5、行政院組織法第 3 條：行政院設下列各部：十、農業部。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 6、行政院農業委員會組織條例。(1984/7/10 制訂)

農業委員會

二、首長員額

- 1、行政院農業委員會組織條例第 12 條：本會置主任委員一人，特任；副主任委員二人，職位比照第十四職等。本會置委員七人至十一人，由行政院遴聘之，聘期三年，為無給職。(1984/7/10 制訂)
- 2、行政院農業委員會組織條例第 14 條：本會置主任委員一人，特任，綜理會務，並指揮、監督所屬職員；副主任委員三人，其中二人，職務比照簡任第十四職等，另一人，職務列簡任第十四職等，襄理會務。本會置委員九人至十三人，由行政院遴聘之，聘期三年，為無給職。(1998/5/29 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

文化建設委員會

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 5 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增

設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)

- 3、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法第 3 條：行政院設下列各部：十三、文化部。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 5、行政院文化建設委員會組織條例 (1981/7/18 制訂)

二、首長員額

- 1、行政院文化建設委員會組織條例第 5 條：本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員一人或二人，職位列第十四職等，襄助會務。(1981/7/18 制訂)
- 2、行政院文化建設委員會組織條例第 5 條：本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等，襄助主任委員處理會務。(1994/1/18 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 3 條：行政院設左列各部及各委員會。十一、勞動部。(1947/3/27 制訂)
 - 2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)
 - 3、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1947/12/23 修訂)
 - 4、行政院組織法第 3 條：行政院設下列各部：九、勞動部。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 勞工委員會 5、行政院勞工委員會組織條例。(1987/6/30 制訂)

二、首長員額

- 1、行政院勞工委員會組織條例第 14 條：本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等，襄理會務。(1987/6/30 制訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政
-

務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 5 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法(公共工程委員會遭到裁併)。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)

公共工程委員會 5、行政院公共工程委員會組織條例。(1995/6/27 制訂)

二、首長員額

- 1、行政院公共工程委員會組織條例第 8 條：本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人，襄助會務，職務比照簡任第十四職等。本會置委員十一人至十五人，均為無給職，由行政院就相關部會主管及工程專家派兼或聘兼之。(1995/6/27 制訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 5 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法第 4 條：行政院設下列各委員會：七、原住民族委員會。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 5、行政院原住民族委員會組織條例。(1996/11/1 制訂)

原住民族委員會

二、首長員額

- 1、行政院原住民族委員會組織條例第 9 條：本會置主任委員一人，特任，綜理會務，應由原住民擔任；副主任委員二人，襄助會務，其中一人職務比照簡任第十四職等，一人職務列簡任第十四職等；副

主任委員中一人得由原住民擔任。(1996/11/1 制訂)

- 2、行政院原住民族委員會組織條例第 9 條：本會置主任委員一人，特任，綜理會務，應由原住民擔任；副主任委員三人，襄助會務，其中一人職務比照簡任第十四職等，二人職務列簡任第十四職等；副主任委員中，二人應由原住民擔任。(2002/1/4 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 5 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法(體育委員會遭到裁併)。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 5、行政院體育委員會組織條例。(1997/12/30 制訂)

體育委員會

二、首長員額

- 1、行政院體育委員會組織條例第 10 條：本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二或三人，襄助會務，其中一人或二人職務比照簡任第十四職等，一人職務列簡任第十四職等。(1997/12/30 制訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 5 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1947/12/23 修訂)

客家委員會

- 4、行政院組織法第 4 條：行政院設下列各委員會：八、客家委員會。
(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 5、行政院客家委員會組織條例。(2001/5/4 制訂)

二、首長員額

- 1、行政院客家委員會組織條例第 5 條：本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人，襄理會務，其中一人職務比照簡任第十四職等，一人職務列簡任第十四職等。(2001/5/4 制訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1936/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 5 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設裁併各部各委員會或其他所屬機關。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 4 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設或裁併各部或各委員會及其他機關。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法第 4 條：行政院設下列各委員會：三、金融監督管理委員會。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 5、行政院金融監督管理委員會組織法。(2003/7/10 制訂)

金 融 監 二、首長員額

- 督 管 理 委 員 會
- 1、行政院金融監督管理委員會組織法第 8 條：本會置委員九人，其中一人為主任委員，特任，綜理會務，執行委員會之決議，對外代表本會，任期四年，任滿得連任一次；二人為副主任委員，襄助主任委員處理會務，一人職務比照簡任第十四職等，任期四年，任滿得連任一次，一人職務列簡任第十四職等，不受任期四年之限制；其餘委員六人，職務比照簡任第十三職等，其中三人任期四年，任滿得連任一次，另三人於本會成立時任期二年，續獲任命者，任期四年，任滿得再連任一次。委員均由行政院院長提請總統任命之。本會委員，應遴選具有法律、經濟、金融、財稅、會計或管理等相關學識及經驗者擔任。本會委員出缺時，繼任委員之任期至原任委員任期屆滿之日為止。本會委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額三分之一。(2003/7/10 制訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 13 條：行政院為處理特定事務，得於院內設各種委員會。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 12 條：行政院為處理將定事務，得於院內設立各種委員會。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 14 條：行政院為處理特定事務，得於院內設各種委員會。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法第 14 條：行政院為處理特定事務，得於院內設專責單位。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)

北美事務 5、北美事務協調委員會組織規程 (1979/2/23 制訂)

務協調

委員會

二、首長員額

- 1、北美事務協調委員會組織規程第 3 條：本會置委員三人，由行政院長指派，並指定其中一人為主任委員，綜理會務。(1979/2/23 制訂)

三、首長任命

- 1、北美事務協調委員會組織規程第 3 條：本會置委員三人，由行政院長指派，並指定其中一人為主任委員，綜理會務。(1979/2/23 制訂)

一、組織依據

- 1、行政院組織法第 13 條：行政院為處理特定事務，得於院內設各種委員會。(1947/3/27 制訂)
- 2、行政院組織法第 12 條：行政院為處理將定事務，得於院內設立各種委員會。(1947/4/19 修訂)
- 3、行政院組織法第 14 條：行政院為處理特定事務，得於院內設各種委員會。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法第 14 條：行政院為處理特定事務，得於院內設專責單位。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 5、行政院法規委員會組織規程(1987/11/4 修訂)

法規委
員會

二、首長員額

- 1、行政院法規委員會組織規程第 4 條：本會置主任委員一人，專任。
-

委員九人至十一人，派兼或聘兼。(1987/11/4 修訂)

三、首長任命

- 1、行政院法規委員會組織規程第 7 條：本會人事、會計、文書、事務等事項，由本院秘書處統辦。(1987/11/4 修訂)

一、組織依據

- 1、動員戡亂時期臨時條款第 4 項：動員戡亂時期本憲政體制授權總統得設置動員戡亂機構，決定動員戡亂有關大政方針，並處理戰地政務。(1966/3/19 修訂)
- 2、中華民國憲法增修條文第 9 條：總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局。行政院得設人事行政局。前二項機關之組織均以法律定之，在未完成立法程序前，其原有組織法規得繼續適用至中華民國八十二年十二月三十一日止。(1991/4/22 修訂)
- 3、行政院組織法第 6 條：行政院經行政院會議及立法院之議決，得增設、裁併各部、各委員會，或其他所屬機關。(1947/12/23 修訂)
- 4、行政院組織法第 6 條：行政院設行政院主計總處及行政院人事行政總處。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)
- 5、行政院人事行政局組織條例 (1993/12/30 制訂)

人事行政局

二、首長員額

- 1、行政院人事行政局組織條例第 9 條：本局置局長一人，特任。綜理局務，並指揮、監督所屬職員及機關；副局長二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等，襄理局務。(1993/12/30 制訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、中央銀行法第 1 條：中央銀行(以下簡稱本行)為國家銀行，隸屬行政院。(1979/10/26 修訂)
- 2、行政院組織法第 7 條：行政院設中央銀行。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)

中央銀行

二、首長員額

-
- 1、中央銀行法第 9 條：中央銀行設總裁一人，特任，副總裁二人，簡任，任期均為三年，期滿得續加任命。(1935/5/9 制訂)
 - 2、中央銀行法第 9 條：本行置總裁一人，特任；副總裁二人，簡任，任期均為五年，期滿得續加任命。(1979/10/26 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

- 1、原子能法第 3 條：原子能主管機關為原子能委員會，隸屬行政院，其組織以法律定之。(1968/4/26 制訂)
- 2、行政院原子能委員會組織條例(1970/11/20 制訂)
- 3、行政院組織法(原子能委員會遭到裁併)。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)

二、首長員額

原子能
委員會

- 1、行政院原子能委員會組織條例第 2 條：本會置主任委員一人，特任；委員十一人至十五人，其中二人聘用，餘由行政院就有關機關人員中遴聘之，為無給職。(1970/11/20 制訂)
- 2、行政院原子能委員會組織條例第 9 條：本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等，襄助主任委員處理會務。本會置委員十一人至十五人，除其中二人得為聘用外，餘由行政院就有關機關人員或學者、專家分別派兼或聘兼之。(1992/10/30 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

中央選
舉委員
會

- 1、公職人員選舉罷免法第 8 條：中央選舉委員會隸屬行政院，置委員若干人，由行政院院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員；其組織另以法律定之。(1980/5/6 制訂)
 - 2、公職人員選舉罷免法第 8 條：中央選舉委員會隸屬行政院，置委員九人至十五人，由行政院院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員；其組織規程由行政院擬定，呈請總統核定之。(1983/6/28 修訂)
 - 3、公職人員選舉罷免法第 8 條：中央選舉委員會隸屬行政院，置委員
-

若干人；其具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。委員之任命，由行政院院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員。其組織規程由行政院擬定，呈請總統核定之。(1989/1/26 修訂)

- 4、公職人員選舉罷免法第 8 條：中央選舉委員會隸屬行政院，置委員若干人，由行政院院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員；其組織規程，由行政院擬定，呈請總統核定之。(1991/7/16 修訂)
- 5、公職人員選舉罷免法第 8 條：中央選舉委員會隸屬行政院，置委員若干人，由行政院院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員；其組織另以法律定之。(2000/6/30 修訂)
- 6、行政院組織法第 9 條：行政院設下列相當中央二級獨立機關：一、中央選舉委員會。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)

二、首長員額

- 1、公職人員選舉罷免法第 8 條：中央選舉委員會隸屬行政院，置委員九人至十五人，由行政院院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員，其組織規程由行政院擬定，呈請總統核定之。(1980/5/6 制訂)
- 2、公職人員選舉罷免法第 8 條：中央選舉委員會隸屬行政院，置委員九人至十五人，由行政院院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員；其組織規程由行政院擬定，呈請總統核定之。(1983/6/28 修訂)
- 3、公職人員選舉罷免法第 8 條：中央選舉委員會隸屬行政院，置委員若干人；其具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。委員之任命，由行政院院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員。其組織規程由行政院擬定，呈請總統核定之。(1989/1/26 修訂)
- 4、公職人員選舉罷免法第 8 條：中央選舉委員會隸屬行政院，置委員若干人，由行政院院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員；其組織規程，由行政院擬定，呈請總統核定之。(1991/7/16 修訂)
- 5、公職人員選舉罷免法第 8 條：中央選舉委員會隸屬行政院，置委員若干人，由行政院院長提請總統派充之，並指定一人為主任委員；其組織另以法律定之。(2000/6/30 修訂)

三、首長任命

- 1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

公平交易委員會

一、組織依據

- 1、公平交易法第 25 條：為處理本法有關公平交易事項，行政院應設置公平交易委員會，其職掌如左：一、關於公平交易政策及法規之擬訂事項。二、關於審議本法有關公平交易事項。三、關於事業活動
-

及經濟情況之調查事項。四、關於違反本法案件之調查、處分事項。
五、關於公平交易之其他事項。公平交易法第 29 條：公平交易委員會之組織，另以法律定之。(1991/1/18 制訂)

2、行政院公平交易委員會組織條例(1991/12/31 制訂)

3、行政院組織法第 9 條：行政院設下列相當中央二級獨立機關：二、公平交易委員會。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)

二、首長員額

1、行政院公平交易委員會組織條例第 11 條：本會置委員九人，任期三年，任滿得連任。其中一人為主任委員，特任，綜理會務；一人為副主任委員，襄助主任委員處理會務，職務比照簡任第十四職等；其餘委員職務比照簡任第十三職等，均由行政院院長提請總統任命之。委員出缺時，其繼任人之任期至原任期屆滿之日為止。本會委員具有同一黨籍者，不得超過委員總額二分之一。(1991/12/31 制訂)

三、首長任命

1、中華民國憲法第 56 條：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。(1946/12/25 制訂)

一、組織依據

1、消費者保護法第 40 條：行政院為研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施，設消費者保護委員會。消費者保護委員會以行政院副院長為主任委員，有關部會首長、全國性消費者保護團體代表、全國性企業經營者代表及學者、專家為委員。其組織規程由行政院定之。(1994/1/11 制訂)

2、行政院組織法(消費者保護委員會遭到裁併)。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)

消費者

保護委 二、首長員額

員會 1、消費者保護法第 40 條：行政院為研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施，設消費者保護委員會。消費者保護委員會以行政院副院長為主任委員，有關部會首長、全國性消費者保護團體代表、全國性企業經營者代表及學者、專家為委員。其組織規程由行政院定之。(1994/1/11 制訂)

三、首長任命

1、消費者保護法第 40 條：行政院為研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施，設消費者保護委員會。消費者保護委員會以行政院副

院長爲主任委員，有關部會首長、全國性消費者保護團體代表、全國性企業經營者代表及學者、專家爲委員。其組織規程由行政院定之。(1994/1/11 制訂)

一、組織依據

- 1、航空器飛航安全委員會組織規程 (1998/3/23 制訂)
- 2、行政院飛航安全委員會組織規程 (2001/05/23 制訂)
- 3、飛航事故調查法第 3 條：爲公正調查飛航事故，改善飛航安全，政府應設飛航安全調查委員會(以下簡稱飛安會)，依法獨立行使職權。(2004/5/11 制訂)
- 4、行政院組織法(飛航安全調查委員會遭到裁併)。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)

飛航安全調查委員會 二、首長員額

- 1、行政院飛航安全委員會組織規程：本會置委員五人至七人，任期三年，由行政院院長聘兼之，並指定委員一人爲主任委員，執行本會決議、綜理本會事務及指揮監督所屬職員。前項委員出缺時，由行政院長補聘之，其任期至原任期屆滿爲止。(2001/05/23 制訂)

三、首長任命

- 1、行政院飛航安全委員會組織規程：本會置委員五人至七人，任期三年，由行政院院長聘兼之，並指定委員一人爲主任委員，執行本會決議、綜理本會事務及指揮監督所屬職員。前項委員出缺時，由行政院長補聘之，其任期至原任期屆滿爲止。(2001/05/23 制訂)

一、組織依據

- 1、通訊傳播基本法第 3 條：爲有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。國家通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所屬機關依法辦理之。(2003/12/26 制訂)

國家通訊傳播委員會 2、國家通訊傳播委員會組織法(2005/10/25 制訂)

- 3、行政院組織法第 9 條：行政院設下列相當中央二級獨立機關：三、國家通訊傳播委員會。(2010/1/12 修訂，2012/1/1 正式施行)

二、首長員額

- 1、國家通訊傳播委員會組織法第 4 條：本會置委員十三人，均爲專任，其中一人爲主任委員，特任，對外代表本會；二人爲副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員，職務比照簡任第十三職等。

委員任期為三年，任滿得連任一次。本會委員依電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗等領域，由各政黨(團)接受各界推薦，並依其在立法院所占席次比例共推薦十五名、行政院院長推薦三名，交由提名審查委員會(以下簡稱審查會)審查。各政黨(團)應於本法施行日起十五日內完成推薦。審查會應於本法施行日起十日內，由各政黨(團)依其在立法院所占席次比例推薦十一名學者、專家組成。審查會應於接受推薦名單後，二十日內完成審查，本項審查應以聽證會程序公開為之，並以記名投票表決。審查會先以審查會委員總額五分之三以上為可否之同意，如同意者未達十三名時，其缺額隨即以審查會委員總額二分之一以上為可否之同意。行政院院長應於七日內依審查會通過同意之名單提名，並送立法院同意後即任命之。前二項之推薦，各政黨(團)未於期限內完成者，視為放棄。本會應於任命後三日內自行集會成立，並互選正、副主任委員，行政院院長應於選出後七日內任命。主任委員、副主任委員應分屬不同政黨(團)推薦人選；行政院院長推薦之委員視同執政黨推薦人選。委員任滿三個月前，應依第二項、第三項程序提名新任委員；委員出缺過半時，其缺額依第二項、第三項程序辦理，繼任委員任期至原任期屆滿為止。首屆審查會所需人員及預算，由本會籌備處支應。第二屆審查會所需人員及預算，由本會支應。(2005/10/25 制訂)

- 2、國家通訊傳播委員會組織法第 4 條：本會置委員七人，均為專任，其中一人為主任委員，特任，對外代表本會；一人為副主任委員，職務比照簡任第十四職等；其餘委員，職務比照第十三職等。委員任期為四年，任滿得連任。但本法第一次修正後，第一次任命之委員，其中三人之任期為二年。本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一。本會委員由行政院院長提名，經立法院同意後任命之。主任委員及副主任委員由委員互選產生後任命之。本會委員自本法第一次修正後不分屆次，委員任滿三個月前，應依第三項程序提名任命新任委員。如因立法院不同意或出缺致委員人數未達足額時，亦同。本會委員任期屆滿未能依前項規定提任時，原任委員之任期得延至新任委員就職前一日止，不受第一項任期之限制。第三項規定之行使同意權程序，自立法院第七屆立法委員就職日起施行。(2007/12/20 修訂)

三、首長任命

- 1、國家通訊傳播委員會組織法第 4 條：本會應於任命後三日內自行集會成立，並互選正、副主任委員，行政院院長應於選出後七日內任
-

命。主任委員、副主任委員應分屬不同政黨(團)推薦人選；行政院院長推薦之委員視同執政黨推薦人選。(2005/10/25 制訂)

- 2、國家通訊傳播委員會組織法第 4 條：本會委員由行政院院長提名，經立法院同意後任命之。主任委員及副主任委員由委員互選產生後任命之。(2007/12/20 修訂)

資料來源：立法院法律系統、行政院網站、行政院所屬各部會網站、全國法規資料庫¹⁴⁹



¹⁴⁹ (1)立法院法律系統網址為 <http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw?@@846930886>
(2)行政院網站網址 <http://www.ey.gov.tw/mp?mp=1>
(3)各部會網站 請參考附表 A
(4)全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/index.asp>

三、高階政務、事務官員更替率估算暨相對多數門檻標準的說明

如本文在第四章關於部會高階行政官員（高階政務、事務官）更替率的說明所提及的，在這個研究當中，更替率所意味的就是，特定的行政機關或被觀察客體，在一個特定的時期之內(如月、季，或者是年度等)，某一個層級的人員（如政務人員、高階事務人員，或者是高階政務與事務人員等），離開原本所佔有職位的比率。而我們所採取的更替率估算，是以一個季度當中，特定部會正副首長離職人數作為分子，然後以同一時間實際上有多少正副首長任職作為分母，進行更替率的估算。¹⁵⁰

此外，更替率是被使用在許多的研究上，且隨著研究者所要研究對象的差異，而被賦予不同的意涵。例如更替率就被使用在探討國會的委員會(Kline, 1977)、國會議員(Moncrief, 1998)、州議會議員(Shin and Jackson, 1979; Moncrief, Niemi and Powell, 2004)、國會助理(Salisbury and Shepsle, 1981)、總統助理(Dickinson and Tenpas, 2002)等相關研究上。在這些研究當中，更替率被視為是，反映出特定機構人員穩定程度的一個重要觀察指標。然而，人員的穩定與否，更被認為是影響國會專業形成，或者是國會、總統等，推動相關業務的影響因素。

至於在本文則是把更替率，運用為測量總統透過人事手段，介入行政機關的指標。因此，在本研究的各個主要章節，所進行的實證資料分析當中，行政院院本部暨所屬的三十二個，部會高階行政官員可任由總統任免的部會，所呈現的高階行政官員更替率。基本上，所代表的就是整個研究的主要研究標的（被解釋變項），同時亦是這一個研究當中，最為重要的一個指標。因為高階行政官員更替率，此一指標的估算，是否具有一定的合理性，以及能否適切的反映研究者所要探究的研究標的，勢必將影響該研究的研究效度。

所以，在此我們分別從與高階行政官員更替率估算，有所相關的高階行政官員更替的制度規範面，以及透過簡單的數學式的推論，說明本文所採用的高階行政官員更替率估算的方式，所具有的適切性。同時，又更進一步呈現出，行政院院本部暨所屬三十二個部會，於一九八八年到兩千零一十年間，所具體呈現的季度高階行政官員更替率。藉以說明本文在第三章，所提出的行政官員控制模式，對於高階行政官員調動數量多寡，採取以百分之五十作為相對多數門檻，所具有的合理性。以下，首先以舉例的方式，選取行政院經濟部、行政院交通部等，兩

¹⁵⁰ 在此所謂的實際上有多少正副首長任職，並非的是指在制度規範上，所賦予的職位額度，而是實際上任職的人數。例如，在一九八八年第一季，假設交通部在相關制度規範上，可以任命一個部長（政務官）、一個政務次長（政務官），以及兩個常務次長（事務官）。於是我們就可以知道，就相關的制度規範而言，交通部在這個季度，能夠於同一個時間點，最多能夠同時有四位高階行政官員。不過事實上，即使在任何一個時間點，可以有四個制度規範，所賦予的高階職位，但實際上可能並沒有完全將這些職位都填滿。所以，有可能出現實際上只有三位，或者是僅有兩位正副首長任職的情況。

個行政院所屬部會作為例子，說明行政院高階行政官員更替的相關制度面規範。

（一）高階行政官員更替的相關制度面規範

首先，關於高階行政官員更替率的估算，是否有一定的適切性，為何有必要先從相關的制度面規範加以探討，關鍵在於對任何的法治國家而言，關於高階行政官員更替的制度面規範，是一切高階人事任免權力的基本規範。例如在一個法治國家，在其相關的制度規範當中，就已經明確設下特定層級人員的任命程序、任用資格、可任命員額，以及有權任命者，那麼對於研究者而言，自然就會依制度的相關規範，去設定相關人員更替率估算的基本原則。當然，如果是在一個法治薄弱，甚至是毫無法治可言的人治的國家，那麼相關的制度規範，對於研究者而言，重要性自然是大為降低，甚至只能說是徒具虛文，因而毫無參考價值。

那麼，假設如果在相關的法律制度規範當中，已經明確設下 A 層級的高階人員的員額（職缺），而其任命的權力掌握在總統手上，但這一個層級的人員，卻有著明確的任期保障，一旦任命之後，除非有特殊的原因（如一定程度的刑事犯罪等），不然即使是任命者也沒有將其解職的權力。那麼這個時候，我們就可以由相關的規定得知，有多少 A 層級的高階人員，確實是由總統進行任命，但必須強調的是，在一段特定的時間之內，除非有制度所加以表列的因素，或者是特定的意外（死亡、生病等），不然此一層級的高階人員，在制度的保障之下，將會直到法定任期結束才離開職位。

因此，當我們遇到這種任命權力歸屬明確，但卻又有明確的任期保障的情況時，所可以確定的是，特定層級的高階人員更替率的估算，幾乎可以確定必然是要以制度規範所設下的一個任期，作為觀察時間間隔的基準。因為在制度層面已經明確保障任期，所以如果不考慮到其他可能發生的因素，我們可以預期的是，在這一段期間之內，總統已經沒有權力再一次的進行特定層級人員任命。此外，即使在這一段期間之內，因為特殊的因素，造成該層級人員大量的去職，如由空難、火災、地震等，所造成集體意外身故，因而使的總統有權再一次的，進行大量的人員任命。然而，這樣的情況，也不能被解讀是基於總統意志，而造成的特定層級高階人事更替。

於是就在這樣的情況之下，我們首先可以確定的是，對於以上所提到這一種，雖然是由總統任命，但卻有明確且固定任期的高階人事更替率估算。基本上，對於研究者而言，所要設定的觀察時間的間距，就是要以一個由制度所規範的任期作為基準。所以，很明顯的可以得知，對於已經設下固定任期保障的職位而言，基本的觀察時間基準，也隨著制度的規範，而會受到一定的限制。相對的，若是特定職位的人員，在制度層面上，並沒有在任期上被加以保障。那麼對於研究者

而言，不論是在觀察的時間點，或者是時間間隔的設定上，就會相對有著較大的彈性，可以讓研究者加以調整。

此外，是否有固定的任期保障，除了關係到觀察時間點、時間間距的設定，是否有比較大的彈性之外，更為重要的是，任期保障與否的制度規範也嚴重影響到，更為實質的更替率估算問題。同樣是以有任期保障的狀況為例，在具有任期保障的情況之下，由於有權力進行人事任命者，除了因為有其他的意外、特殊事件的干擾，不然一旦任命特定層級的人員之後，只有在一個任期結束之際，才有再一次進行任命的可能。所以，可以預期的是，在制度所賦予的權力之下，特定層級人員的任命者，當在一個任期屆滿的時刻到來之際，最大的可能性就是，針對該特定層級的人員，進行一次性完全的重新任命。

很清楚的，在面臨這樣的情況，我們就可以得知的是，一旦在制度上設定了任期的保障。那麼相關制度規範，所賦予特定層級人事的任命者，人員任命的最大可能性就是，在一個任期的間隔當中，可更換掉的特定層級人員總數，將會等於該層級人員的總員額數（職缺總數）。就在這樣的制度規範之下，掌握特定層級人事任命權者，即使對於其所任命的人員，有相當多的不滿意，也只能夠在一個任期即將結束之際，進行一次性的全面更替。所以，當處在一個有任期保障的制度規範之下，可以得知的是，我們所能夠觀察到的特定層級人員更替率，一般而言是不可能超過百分之百的。因為制度給予有權任命者的權限，就是僅能夠在經歷了一段固定的期間之後，才有可能進行一次人員的更替。

相對的，如果並沒有任期的保障規範存在，且該層級人員的任命、免職權，是完全交由特定職位人員掌控時，那麼整個人員的更替率估算，就會呈現出完全不同的狀況。首先由於制度上並沒有給予特定層級人員任期保障，然後又加上人員的任命、免職權力完全操之在特定職位人員之手。那麼在這樣的情況之下，我們已經可以預期的是，除了該層級人員的職位數目受到限制之外，人員的更替率將有可能呈現出超過百分之百的狀態。

因為在一個特定的時間點，掌握著人事任免權力者，除了受到總任命員額（固定的職缺數目）限制之外，是擁有毫無限制可言的人事任免權力。於是只要擁有此一人事任免權者，認為有必要，而且也能夠承擔，因為人事更替所帶來的衝擊，那麼是可以無限制的，一再針對制度所設下的職位，不斷的進行人事的任免，讓不同的人員輪流，擔任員額（職缺）固定但任期卻不固定的職位。那麼很自然的在這樣的情況之下，即使在一個時間點，可任命的職位數雖然是固定的，但隨著時間點的增加，被任免擔任過這些職位的人員，將會有可能超過這個職位數目。

所以，由以上的討論我們可以得知，當研究者所面對的是一個具有任期保障

的制度規範型態時，不僅是在觀察時間間距的設定，相對的失去彈性之外，更為值得注意的是，人員的更替率估算，也將呈現出不可能超過百分之一百的制度性限制。相較之下，如果相關的制度規範，並沒有設下人員的任期保障，同時又將人事的任免權，完全交付於握有特定職位者之手。那麼可以預期的是，研究者可以設定的觀察時間間距，是相對有著較大的彈性。同時所能夠觀察到的人事更替率，也將因為沒有任期保障的限制，而在制度上就存有超過百分之一百的可能性。

除了以上所進行的討論之外，接著進一步就以行政院經濟部、行政院交通部等，兩個行政院所屬部會作為例子，分別從是否具有任期保障、高階行政官員員額（職缺員額），以及任命權力等幾個部分進行討論。就是否有任期的保障而言，不論是中華民國憲法、行政院組織法、經濟部組織法，或者是交通部組織法，均沒為經濟部、交通部等兩個部會，有具體設下部長、政務次長，以及常務次長等，高階行政官員任期的規定。

而在官員的員額方面，依據經濟部組織法第 23 條：經濟部部長，特任；綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。經濟部組織法第 24 條的規定：經濟部置政務次長一人，職務比照簡任第十四職等；常務次長二人，職務列簡任第十四職等，輔助部長處理部務。至於在交通部方面，依據交通部組織法第 19 條：交通部部長，特任，綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。交通部組織法第 20 條規定：交通部置政務次長一人至二人，職務比照簡任第十四職等；常務次長二人，職務列簡任第十四職等；輔助部長處理部務。

至於在這些高階人事的任命權力方面，依據中華民國憲法第 56 條的規定：行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。由此我們就可以得知，不論是經濟部，或者是交通部，依據憲法的規定，高階人事的任命權，可以說是落在總統之手。此外，由本文第五章的相關討論與說明，也可以明確的得知，這些部會高階人事的任免權，不論是就相關法規的規範，或者是實質的政治運作而言，皆是掌握在總統之手。¹⁵¹

於是從以上以經濟部、交通部為例的制度規範說明，我們可以得知的是，不論是經濟部，或者是交通部，部長、政務次長、常務次長層級的高階行政官員，均是沒有任期保障的職務。至於在職位的員額方面，這兩個部會分別都設置一個首長、一到兩位不等的政務次長，以及兩位常務次長。由此可以得知，總統針對經濟部，在同一個時間點（同一天），最多可以任命一個部長、一個政務次長、

¹⁵¹ 關於經濟部、交通部等部會的高階行政官員，在相關法規方面的任期保障、高階行政官員員額、任命權力方面的制度規範，詳細的法律條文等，可以參考本文的附錄二，以及第五章的相關探討與說明。而附錄三所引用的相關法律條文等，均參考自本文的附錄二，以及第五章，在此一併說明。

兩個常務次長，一共有四個高階行政官員職位。

至於交通部的情況稍微有所不同，在同一個時間點（同一天），總統針對交通部，可以任命一個部長、一到兩位政務次長、兩位常務次長，也就是說最多可以任命五位高階行政官員。不過，必須加以強調的是，相關法規也並沒有規範，一定要把這些職位都加以填滿，因此制度所規範的員額（職缺），可以說是同一個時間點，高階行政人員任命的最大限度，但沒有一定要任命到足額。此外，還必須一提的是，依據相關的制度規範，這些高階行政官員的任命權，是掌握在總統之手。

所以，由以上制度規範的討論，我們就可以瞭解到，經濟部、交通部等兩個部會，皆是有最大高階行政官員員額上限，也沒有高階行政官員的任期保障，同時這些官員任免權力均掌握在總統之手的部會。因此，我們從相關的制度規範就已經可以瞭解到，不論是經濟部，或者是交通部，依據其制度規範的設計，其高階行政官員的更替率，將是會有超過百分之一百的可能性。

因為如果總統認為有必要，且能夠承擔高階行政官員更替，所帶來的政治、行政等衝擊，那麼在一段時間之內，置換超過制度規範員額上限（職缺）的高階行政官員時，那麼這一個觀察時段的高階行政官員更替率，勢必超過百分之一百。當然，還必須強調的是，除了以上所舉例的經濟部、交通部之外，本文所討論的行政院院本部暨所屬三十二個部會（包括經濟部、交通部），皆呈現出類似的制度規範情況。由此，我們也就可以瞭解到，本文採取會超過百分之一百高階行政官員去職率的估算模式，就相關的制度規範而言，原則上可以說是一個合宜的作法。

（二）更替率計算基準說明

除了在上節針相關的制度規範，進行說明與討論，進而強調本文所採取的高階行政官員更替率估算模式，就相關制度規範面而言，是具有一定的合理性之外。接著在這一節我們透過簡要的數學式子，進一步分析本文所採取的更替率計算基準，相較於其他可能採取的方式，是存有較高的適切性。以下，就先以式子（1），說明高階行政官員更替率的計算。

$$T = \frac{t_N}{p_N} \dots\dots\dots (1)$$

如式子（1）所呈現的，簡單的說 T 所意味的是高階行政官員（高階政事務官員）的更替率， t_N 所指的是行政官員的去職人數，而 p_N 所表示的是高階政事

務官的實際任職人數。對於這樣一個式子，如果我們舉幾種可能的估算模式，分別進行假設性的估算，就可以瞭解到各種可能的估算模式，在我們的研究當中，哪一種是具有較高的適切性。以下，首先就以本文所採取的更替率估算模式，進行假設性的部會高階行政官員更替率估算。

1、無任期保障、更替率能夠破百的更替率估算模式

首先，如果是以本文所採用的更替率估算模式，作為估算的原則，進行特定部會，在一個時間間距(如一個季度)的高階行政官員更替率的估算。如式子(1)所呈現的， T 所代表的即是特定部會，在一個特定時間間距的高階行政官員(高階政事務官員)的更替率， t_N 所指的是在一段觀察時間當中，特定部會高階行政官員的去職人數， p_N 所意味的則是，高階政事務官的實際任職人數。而高階政事務官的更替率 T ，即是以高階行政官員的去職人數為分子，以高階行政官員的實際任職人數作為分母，兩者相除所獲得的商數。

對於以上所提到的估算模式，假設我們要觀察的是行政院交通部，在一九九九年第一季的高階行政官員更替率。同樣假定在這個季度，依據相關制度規範的規定，交通部有一個部長、兩個政務次長、兩個常務次長職位，這些職位均沒有任期保障，而且這些高階行政官員的任命權完全掌握在總統之手。那麼這時候我們就可以得知，在一九九九年第一季的任何一個時間點(任何一天)，總統最多只能同時任命一個部長、兩個政務次長，以及兩個常務次長，一共五個高階行政官員的最大任命員額。

當然，也可能出現的情況是，總統並沒有把這個職缺的員額，完全的任命到滿額的狀態。於是當我們想要估算，在這個季度交通部的高階行政官員更替率時，一個比較合理的 p_N ，因該是以在一段特定時間內，實際任職的高階行政官員人數，而非是以制度規範所設定的最大任命上限。因為雖然制度規範上，確實給予總統一個高階行政官員的任命額度，不過並沒有規定必定要將任命的額度用完。所以，基於相關規範的規定，以及實際可能出現的狀況，採取實際任職的高階行政官員人數，作為更替率估算的分母，是比較能夠符合實際情況，同時又具有合理性的。

同樣的假設在這一段時間內，總統一共任命了三個交通部長，四個交通部政務次長、五個交通部常務次長，其中兩個部長已經去職、兩個政務次長已經去職、三個常務次長去職。在這樣的情況下，我們就可以知道，在一九九九年第一季， t_N (高階行政官員去職人數)一共是 $2+2+3=7$ ，而 p_N (高階行政官員實際任職數)則是 $1+2+2=5$ 。於是我們就可以得知，一九九九年第一季，交通部的高階行政官員更替率，則是

$$T = \frac{t_N}{p_N} = \frac{2+2+3}{1+2+2} = 1.4 = 140\% \dots\dots\dots (1.1)$$

於是如同以上所進行的假設性估算，就可以得知的是，在這個估算當中，交通部的季度高階行政官員實際任職數目，是呈現出相對的固定狀態，在任何一個觀察的時間點，最高的可任命額度上限，就是五個高階行政官員的職位缺額。不過，就因為這些高階行政官員，並沒有任期的保障，所以總統就可以在這五個人事職缺的額度之下，一再進行人事的任免。因此，如果要瞭解到底總統，實際介入各個部會高階行政官員人事調動的情況，那麼採取以上的估算模式，就確實是有一定的適切性。

同樣的如果我們假設，式子(1.1)當中的 t_N （高階行政官員去職人數）是1，也就是在這一整個季度當中，僅有任命兩位部長，且其中一位已經去職，而 p_N （高階行政官員實際任職數）則一樣是5，也就是除了部長之外，總統任命的兩個政務次長、兩個常務次長，沒有任何一個人去職。

$$T = \frac{t_N}{p_N} = \frac{1}{1+2+2} = 0.2 = 20\% \dots\dots\dots (1.2)$$

於是如式子(1.2)所呈現的，我們就可以估算出，這個季度的交通部高階行政官員更替率為百分之二十。由以上式子(1.1)、式子(1.2)的假設性估算，很清楚的，在無任期保障、更替率能夠破百的高階行政官員更替率估算模式之下，所進行的更替率估算。其所賦予更替率 T 的意涵，不外是離開高階行政官員職位的人數，是任職人數的百分之多少(t_N 為 p_N 的百分之多少)。當去職的人數越多，更替率自然越高，同時也可以反映出總統進行高階行政官員調動的情況。

此外，更為重要的是，我們可以發現的是，如果其他的情況沒有改變（同一個季度、同樣的制度規範），那麼當 t_N 等於1時，更替率是百分之二十，在 t_N 等於7的情況下，更替率 T 也會從百分之二十，變成為百分之一百四十。換句話說，也就是當 t_N 擴大了七倍， T 也會隨之擴大七倍，而這也表示了任何一個去職的 t ，所能佔有的比率，都是一樣的。

而之所以會呈現這樣的變動關係，關鍵在於該估算模式，基本上是在估算 t_N 為 p_N 的百分之多少，且 p_N 並不會隨著 t_N 的增加，就隨之擴張。換句話說 p_N 是一個相對固定的數值，有不斷擴增可能性的只有 t_N ，因此 T 自然會隨 t_N 的擴張與縮減，而成相對應比例的擴張或縮減。

2、有任期保障、更替率不能破百的更替率估算模式

除了以上透過本文所採取，無任期保障、更替率可以破百的更替率估算模式，所進行的假設性部會季度更替率估算之外。接著在這一節，我們就進一步以具有任期保障，而更替率不能破百的模式，進行假設性的估算。在此我們同樣假設行政院交通部，總統可以任命一個交通部部長、兩位交通部政務次長，以及兩位交通部常務次長。不過，與前一節所提到的情況有所不同的是，制度規範是有針對這些高階行政官員，設下以一個季度作為一個任期的任期保障。

換句話說，也就是總統一旦進行了交通部的高階行政官員任命，在沒有其他特殊情況發生（死亡、刑事犯罪等），在一個季度當中，是無法再一次進行高階人事的任命。於是在這樣的情況下，我們對於交通部高階行政官員更替率的觀察，就只能是以一個季度作為觀察的基準。而這個時候我們就可以發現，在這樣的狀態之下，交通部的季度更替率 T ，將會是由 t_N （高階行政官員去職人數）作為分子，而 p_N （高階行政官員實際任職數）作為分母，兩者相除所獲得的商數。

不過，必須一提的是由於制度的規範，交通部的高階行政官員具有一個季度的任期保障，所以不管如何，總統即使對於前一個季度所任命的交通部高階行政官員，極度的不滿意，於是在新的季度開始之際，將整個交通部的高階行政官員全面重新任命，在沒有其他特殊事件的干擾下， t_N 最大的可能性就是跟 p_N 相等。

$$T = \frac{t_N}{p_N} = \frac{p_N}{p_N} = \frac{5}{5} = 1 = 100\% \dots\dots\dots (1.3)$$

於是我們就可以得知，在這樣的情況之下，交通部的季度更替率 T ，頂多就是如式子(1.3)所呈現的百分之一百的高階行政官員更替率。除了全面性的重新任命的情況之外，假設其他的條件都沒有改變的情況之下，總統在新的一個季度開始之初，僅將交通部部長進行更換的動作，而繼續讓兩個交通部政務次長、兩個交通部常務次長，均分別留任。那麼在這樣的情況之下，在這一個季度， t_N （高階行政官員去職人數）就是1，而 p_N （高階行政官員實際任職數）則是5。

$$T = \frac{t_N}{p_N} = \frac{1}{5} = 0.2 = 20\% \dots\dots\dots (1.4)$$

由此我們就可以得知，當處在這樣的情況之下，交通部的季度更替率 T ，頂多就是如式子(1.4)所呈現的，百分之二十的高階行政官員更替率。同樣的，由式子（1.3）以及（1.4）所進行的假設性估算，我們可以得知，在有任期保障、更

替率不能破百的高階行政官員更替率估算模式之下，所進行的更替率估算。其所賦予更替率 T 的意涵，同樣反映離開高階行政官員職位的人數，是任職人數的百分之多少。因此，當去職的人數越多，更替率自然隨之攀升，同時也是可以反映出總統進行高階行政官員調動的情況。不過，和前一節有所不同的是，由於任期的保障，所以在以一個任期為一個觀察期的情況下，更替率勢必不會出現破百的情況。

此外，同樣如果是在其他的情況沒有改變（同一個季度、同樣的制度規範之下），那麼當 t_N 等於1時，更替率將會是百分之二十， t_N 等於5的情況下，更替率 T 也會從百分之二十，變成為百分之一百。換句話，也就是當 t_N 增加了五倍， T 也會隨之增加五倍，而這也表示了任何一個去職的 t ，所能佔有的比率，都是一樣的。

同樣的，之所以也會同樣呈現，與無任期保障、更替率可以破百更替率估算模式，相似的 t_N 與 T 的變動關係。其主要的關鍵是在於該估算模式，同樣是在估算 t_N 為 p_N 的百分之多少，而且 p_N 同樣不會隨著 t_N 的增加，就跟著擴張。換句話說， p_N 同樣是一個呈現相對固定狀態的數值，會有一定擴張可能的只有 t_N 。所以， T 當然是會隨 t_N 的擴張與縮減，而呈現相對應比例的擴張或縮減。

3、無任期保障、人員流失率不能破百的流失率估算模式

最後，在以上分別討論了，無任期保障、更替率可以破百，以及有任期保障、更替率不能破百的更替率估算模式，所分別進行的假設性部會季度更替率估算之後。接著在這一節，我們除了觀察高階行政官員的更替率之外，又進一步探討「高階行政官員的人員流失率」。在此，人員流失率的估算，是以不具有任期保障，而人員流失率不能破百的模式，進行假設性的估算。而且我們同樣假設行政院交通部，總統可以任命一個交通部部長、兩位交通部政務次長，以及兩位交通部常務次長。不過，與上一節所提到的情況有所不同的是，制度規範並沒有針對這些高階行政官員，設下任何的任期保障。

換句話說，也就是總統進行了交通部的高階行政官員任命之後，在一個季度當中，是可以不斷的進行高階人事的任命。於是在這樣的情況下，假設我們對於交通部高階行政官員流失率的觀察，是以一個季度作為觀察的基準。而這個時候我們就可以發現，在這樣的狀態之下，若是要讓交通部的季度人員流失率 T_1 ，不會呈現出破百的情況。我們同樣是可以將 t_N 定義為，高階行政官員去職人數，並且作為分子。但分母就不能只有 p_N ，分母必須被定義成為，在這一段觀察期間之內，所有擔任高階行政官員職位者的人數（在職者+去職者），也就是 p_N+t_N 。然後，以 t_N （高階行政官員去職人數）作為分子， p_N+t_N （在職者+去職者）作

為分母，兩者相除就可以獲得一定不會超過百分之一百的高階行政官員的人員流失比率 T_1 。關於部會的高階人員流失率，我們可以用式子（2）加以呈現。

$$T_1 = \frac{t_N}{p_N + t_N} \dots\dots\dots (2)$$

在這樣的估算模式之下，我們假設總統一共任命了三個交通部長，四個交通部政務次長、五個交通部常務次長，其中兩個部長已經去職、兩個政務次長已經去職、三個常務次長去職。在這樣的情況下，我們就可以知道，在這一個季度當中， t_N （高階行政官員去職人數）一共是 $2+2+3=7$ ，而 p_N+t_N （在職者+去職者）則是 $3+4+5=12$ 。於是我們就可以得知，在這一個季度，交通部的高階行政官員的人員流失率，則是

$$T_1 = \frac{t_N}{p_N + t_N} = \frac{7}{7+5} \approx 0.58 \approx 58\% \dots\dots\dots (2.1)$$

在這樣的估算模式之下，交通部的季度高階人員流失率 T_1 ，就是如式子(2.1)所呈現的百分之 58 的高階行政官員流失率。即便是去職的高階行政官員人數，已經超過同一時間可任命的最高行政官員職缺，但流失率卻沒有超過百分之一百的可能，因為流失率計算的分母，不管如何都會大於去職的人數。除了 7 個高階行政官員去職的情況之外，假設一樣是在一個無任期保障的制度規範下，但去職的高階行政官員人數只有 1 人，而任職於職位上的人數有五人。那麼在這樣的情況之下，在這一個季度， t_N （高階行政官員去職人數）就是 1，而 p_N+t_N （在職者+去職者）則是 6。

$$T_1 = \frac{t_N}{p_N + t_N} = \frac{1}{6} \approx 0.167 \approx 16.7\% \dots\dots\dots (2.2)$$

於是我們就可以得知，在這樣的情況之下，交通部的季度高階行政官員的人員流失率 T_1 ，變成如式子(2.2)所呈現的，百分之十六的高階行政官員流失率。同樣的，由式子（2.1）以及（2.2）所進行的假設性估算，我們可以得知，在沒有任期保障、人員流失率不能破百的高階行政官員流失率估算模式之下，所進行的流失率估算。其所賦予流失率 T_1 的意涵，則是反映高階行政官員在職者+高階行政官員去職者的人數當中，有多少比率的人員是去職者。同樣的，當去職高階行政官員的人數越多，就如同更替率一樣，高階行政官員流失率自然也會越高。當然，這樣的高階行政官員流失率估算模式，在某個程度也可以說，是能夠反映出總統介入部會高階人事的情況。

不過，必須注意的是，這樣的估算模式，高階行政官員流失率的變動，就和前兩節所提到更替率的變動是有所不同。就以式子（2.1）以及式子（2.2），所進行的假設性估算，我們就可以發現，當 t_N 等於1時，高階行政官員流失率將會是百分之16.7左右，而當 t_N 等於7的情況下，雖然高階行政官員流失率 T_1 也會從百分之16.7，變成爲百分之58左右，但卻不會是一個等比率的擴增情況。換句話說，也就是當 t_N 增加了7倍，但 T_1 卻只增加了3.47倍左右，而這也表示了任何一個去職的 t ，所能佔有的比率，是不一樣的，而且呈現出隨著更換人數的增加，而隨之遞減。

很明顯的，當我們所進行的是高階行政官員流失率估算時，雖然分子同樣是 t_N （高階行政官員去職人數），但在分母爲 p_N+t_N （在職者+去職者）的情況下，高階行政官員流失率 T_1 ，不管如何不可能超過百分之百。而且一定不可能達到百分之一百，因爲分母當中的 p_N ，在正常的情况之下，一定不會是零，所以不可能呈現出分子 t_N 等於 p_N+t_N 的情況。

此外，需要進一步強調的是，在流失率估算模式之下， t_N 與 T_1 之間所呈現的變動關係，與之前兩節所提到兩種更替率估算模式的 t_N 與 T 的變動關係，是有所不同的。 t_N 與 T_1 之間雖然也會呈現出，隨著 t_N 的擴增或是減少， T_1 也會隨之擴增或是減少，不過卻不會如同 T 會隨 t_N 的擴張與縮減，而有相對應比例的擴張或縮減的情況。

之所以會出現這樣的情況，主要的關鍵是在於流失率的估算模式，所估算的是 t_N 爲 p_N+t_N 的百分之多少，所以分母 p_N+t_N 是會隨著 t_N 的增加，就跟著不斷的擴張。換句話說，當分母會隨著分子的增加，然後不斷擴增，而分母當中的 p_N 是固定的，但 t_N 卻有可能不斷擴增的情況下。一旦分子 t_N 持續的擴張，分母 p_N+t_N 也會隨之擴增，且 t_N 和 p_N+t_N 也會更加趨近，於是 T_1 會越來越趨近於1，不過永遠不會達到百分之百。

那麼在這樣的情況下，我們所會看到的是， T_1 即是 t_N 在 p_N+t_N 當中所佔有的百分比，不過 T_1 的擴增比率，就不會等同於 t_N 的擴增比率，因爲求出 T_1 的分母 p_N+t_N ，是處在一個隨 t_N 的擴張而擴張的情況，並非是如同更替率計算模式下，呈現出相對固定的狀態。因此，在這樣的情況下，我們不能以 t_N 擴增的倍數，同樣預期 T_1 亦即會隨之擴增相同的倍數。

4、估算模式適切與否說明以及比較

所以，由以上分別針對1、無任期保障、更替率能夠破百的更替率估算模式，2、有任期保障、更替率不能破百的更替率估算模式，以及3、無任期保障、人

員流失率不能破百的人員流失率估算模式等，三種關於行政院高階行政官員更替、流失的估算模式，進行假設性的模擬估算。首先，我們可以得知，這三種估算模式，基本上均可以反映出，總統介入各個部會高階行政官員調動的情況。因為不論採取哪一種估算模式， T （更替率）或者是 T_1 （流失率）均會隨著 t_N （高階行政官員去職人數）的擴增或是縮減，而呈現出擴增或是縮減的情況。不過，到底哪一個估算模式，較能夠符合本文的研究需求呢？我們就有必要從制度層面，以及各個指標估算模式，運用於實際情況時，所具有的適切性，加以進行評估。

若是就制度層面觀之，就如同之前關於相關制度規範探討的小節所提到的，本文所要研究的行政院暨所屬三十二個部會，在相關的制度規範的設計上，是屬於並沒有給予高階行政官員任期保障的制度型態。所以，由此就可以確定的是，在此我們所需要的估算模式，勢必是一個可以反映出，總統可以不受任期保障的限制，而能夠任意任免高階行政官員的估算模式。因此，在這樣的制度層面規範的考量之下，很清楚的以上所提到的估算模式 1（無任期保障、更替率可破百），以及估算模式 3（無任期保障、人員流失率不可破百），等兩種估算模式是比較能夠符合需求的。

那麼如果就實際的運用層面觀之，雖然估算模式 1、估算模式 3，兩者均可以運用於沒有任期保障的制度型態下，不過我們必須考量的是，到底那一種估算模式較為符合實際運用的需求。於是就相關指標，被加以運用於本文所分析與討論的資料而言，必然是要能夠適切的反映出總統透過部會人事的任命、調動的情況。所以，就先具體舉一個例子，當我們所面對的是一個，總統剛上任的季度。在這個季度這個剛上任的總統，其所面對的是一個前任總統所遺留下的內閣，而這個既有的內閣團隊，一共有一百個高階行政官員所構成。

而在這個季度，這位剛上任的總統，為了能夠有效的掌控權力，於是將既有的一百個閣員全都免職，並且任命了一百個新任的閣員。很明顯的，這樣的情況，可以說是一個全面將既有閣員，毫無保留撤換的狀況。所以，對於這樣的情況，我們可以明確的得知，這一個季度的 t_N 即是被免職的 100 為閣員，於是 t_N 即是 100。至於 p_N 則是指被新任命 100 位新任的閣員，於是 p_N 即是 100。那麼將這樣的 t_N 以及 p_N 分別帶入，之前所提到的式子(1)、式子(2)，我們即可得到式子(1.5)以及式子(2.3)。

$$T = \frac{t_N}{p_N} = \frac{100}{100} = 1 = 100\% \dots\dots\dots (1.5)$$

如式子(1.5)所呈現的，即是百分之一百的高階行政官員更替率。很清楚的由估算模式 1 所進行的高階行政官員更替率估算，我們可以明確的瞭解到，在

這一個季度，既有的高階行政官員，完全毫無保留的被加以撤換。而目前在職位上的所有高階行政官員，皆是由目前的總統，於這個季度所加以任命的。很清楚的，由這個例子的估算，我們可以得知，採取這個模式所進行的指標估算，是可以很清楚的反映出，總統進行高階行政官員任命、調動的情況。那麼，如果同樣的例子，改為採取估算模式 3，又會呈現什麼樣的情況呢？以下，就以式子(2.3)呈現，由估算模式 3，所估算出的高階行政官員流失率。

$$T_1 = \frac{t_N}{p_N + t_N} = \frac{100}{100 + 100} = 0.5 = 50\% \dots\dots\dots (2.3)$$

如同式子(2.3)所呈現的，當我們採取估算模式 3，針對同樣的情況，進行總統人事介入情況的測量時。我們可以發現的是，這一個季度所呈現的是，百分之五十的高階行政官員的人員流失率。在這裡所謂百分之五十的高階行政官員流失率，是指在這個季度，去職的高階行政官員，佔有去職高階行政官員與現任高階行政官員數目總和的比率。雖然，就如先前的討論曾經提到的，所謂的高階行政官員的流失率，也會隨著高階行政官員去職人數的增加或減少，同樣會有所增減。因此，高階行政官員的人員流失率，也不失是一個可以測量，總統進行高階行政官員任免、調動的指標。

不過，由以上針對於假設的例子，所進行的模擬估算，我們卻可以發現一個指標實際運用的困境。在此所謂的百分之五十的高階行政官員人員流失率，基本上並沒有能夠確實的反映出，總統進行人事任命、調動的情況。因為在這個季度實際發生的情況就是，新上任的總統將既有的高階行政官員，一個不留的全面性撤換。那麼對於任何一個讀者而言，當面對所謂的百分之五十的高階行政官員的人員流失率，根本無法讓讀者可以立即得知，既有的內閣成員已經完全遭到撤換。同時，更會進一步引發讀者的困惑將會是，為何既有的閣員已經完全遭到撤換，但研究者卻說是百分之五十呢？

所以，由以上所舉出的例子加以說明，我們可以發現的是，採取估算模式 1、無任期保障、更替率能夠破百的更替率估算模式。很明顯的，除了可以符合，在以上制度規範面討論，所提到的相關制度規範需求之外。就實際的運用而言，相較於估算模式 3、無任期保障、人員流失率不能破百的流失率估算模式，確實是能夠更適切的反映出，總統任命、調動高階行政官員的情況。因此，我們認為在各種估算模式當中，本文所採取的估算模式 1，相較於其他的估算模式，是有著較高的合理性，並且是更為適切的模式。

（三）相對多數門檻標準的說明

在以上說明了本文所採取，高階行政官員沒有任期保障、更替率能夠超過百分之一百的高階行政官員更替率估算的模式，相較於其他估算模式，是具有較高的合理性與適切性之後。在這個部分我們有必要接著說明的是，本文於第三章提出的高階行政官員控制模式，選擇以百分之五十，作為高階行政官員調動數量多寡的相對多數門檻，實際上所具有的合理性。

就如同本文第三章第二節，所提出的高階行政官員控制模式，在這個模式當中，是以高階行政官員任免量的大小，以及介入部會的範圍（全面、局部），建構出四個高階行政官員控制的模式。其中關於高階行政官員任免量大小的判斷，是以任免官員的量超過有人事任免部會官員數的百分之五十，則可以視為是大量的官員任免，反之則是少量。在這樣的模式之下，是以高階行政官員去職數作為分子，而以有人事任免部會官員數作為分母，然後只要兩者相除的商數超過百分之五十，就視為是大量的官員任免，反之則判定為少量。

很明顯的，如以上描述的高階行政官員控制模式，所要進行的官員任免量多寡判斷，當我們採取以百分之五十作為標準時，可能會面對的將是，一個在估算門檻上，存有適切與否疑慮的狀況。因為採取以百分之五十，作為相對多數判斷的門檻，當觀察的時間僅是一個時點的情況下，並不會有被觀察部會，因為超過百分之一百的高階人事更替，而存有的判斷門檻是否過低的疑慮。¹⁵²

相對的，如果當觀察的並不僅是一個特定的時間點，而是一個時間的間距，那麼勢必可能面對，因為高階行政官員更替，可能大幅度超過百分之一百的情況，使得百分之五十的相對多數門檻，顯得偏低的質疑。因此，我們就直接將行政院暨所屬三十二個部會，歷年來的各個季度，所呈現的高階行政官員去職情況，以圖 A-1 到圖 A-8，分別加以呈現，用以檢視是否有相對多數門檻偏低的問題。

如圖 A-1 到圖 A-8 所呈現的是，行政院院本部暨所屬三十二個部會，在一九八八年第一季到兩千零一十年間第四季，所呈現的各部會高階行政官員（高階政務官與事務官）更替情況。於每一個折線圖當中，X 軸所標示的是年季度，例如 198801 即是一九八八年第一季、200104 也就是兩千零一年第四季，其他的情況依此類推。至於在 Y 軸方面，所呈現的則是介於零到一（百分之一到百分之百）之間的高階行政官員的更替比率。

¹⁵² 之所以，如果觀察的時間，僅是一個時間點時，就不會有超過百分之一百的人員更替比率的疑慮，關鍵在於即便高階行政官員並沒有任期的保障，一個特定的觀察時間點，如一九八八年一月一日，這一個觀察時間點，不管如何就是最多只能在既有最大高階行政官員任命額度內任命。於是如果僅是一個特定的觀察時間點，那麼高階行政官員的更替自然不會有超過百分之一百的疑慮。

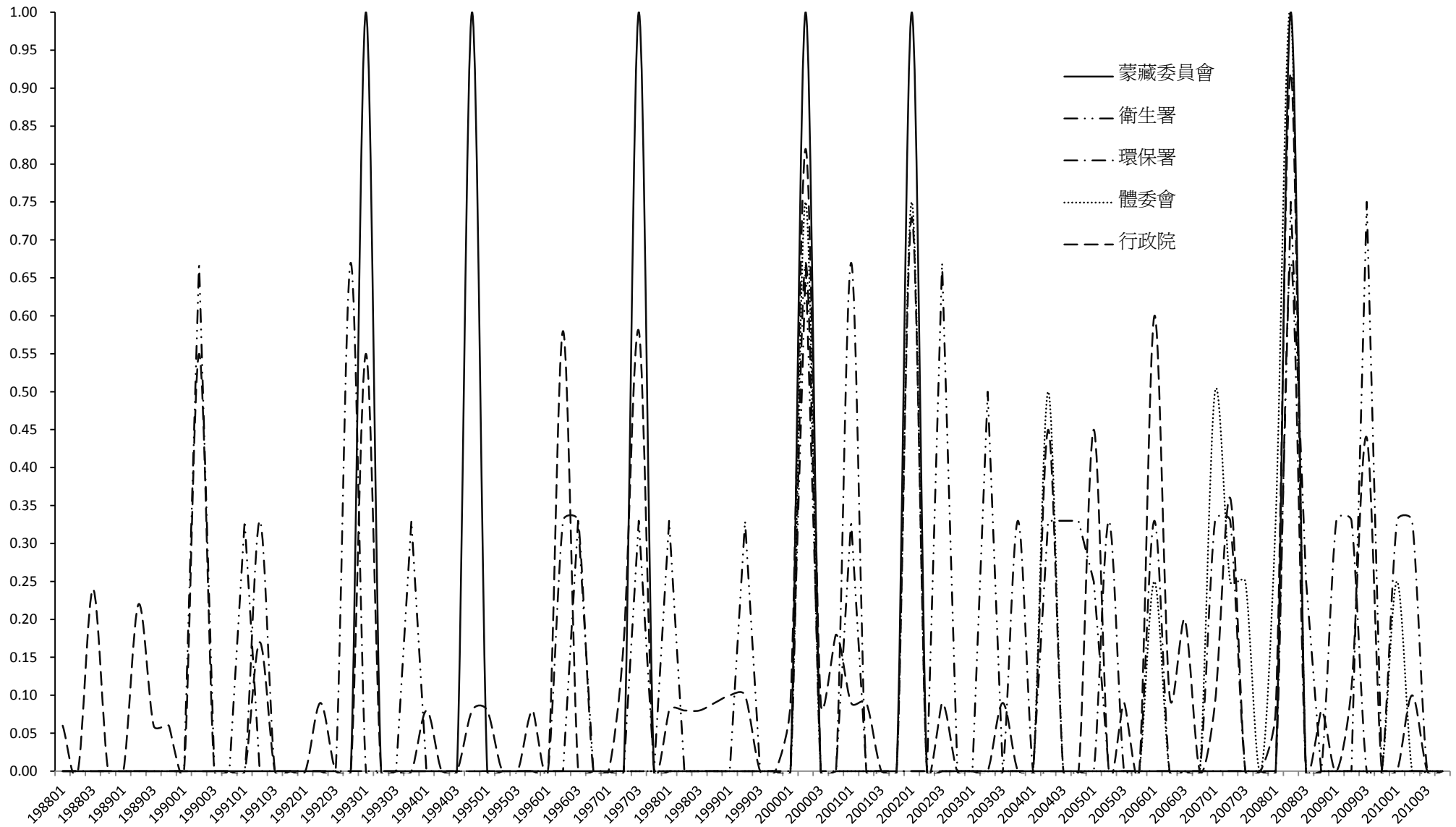


圖 A-1 行政院所屬部會高階行政官員更替率(1)

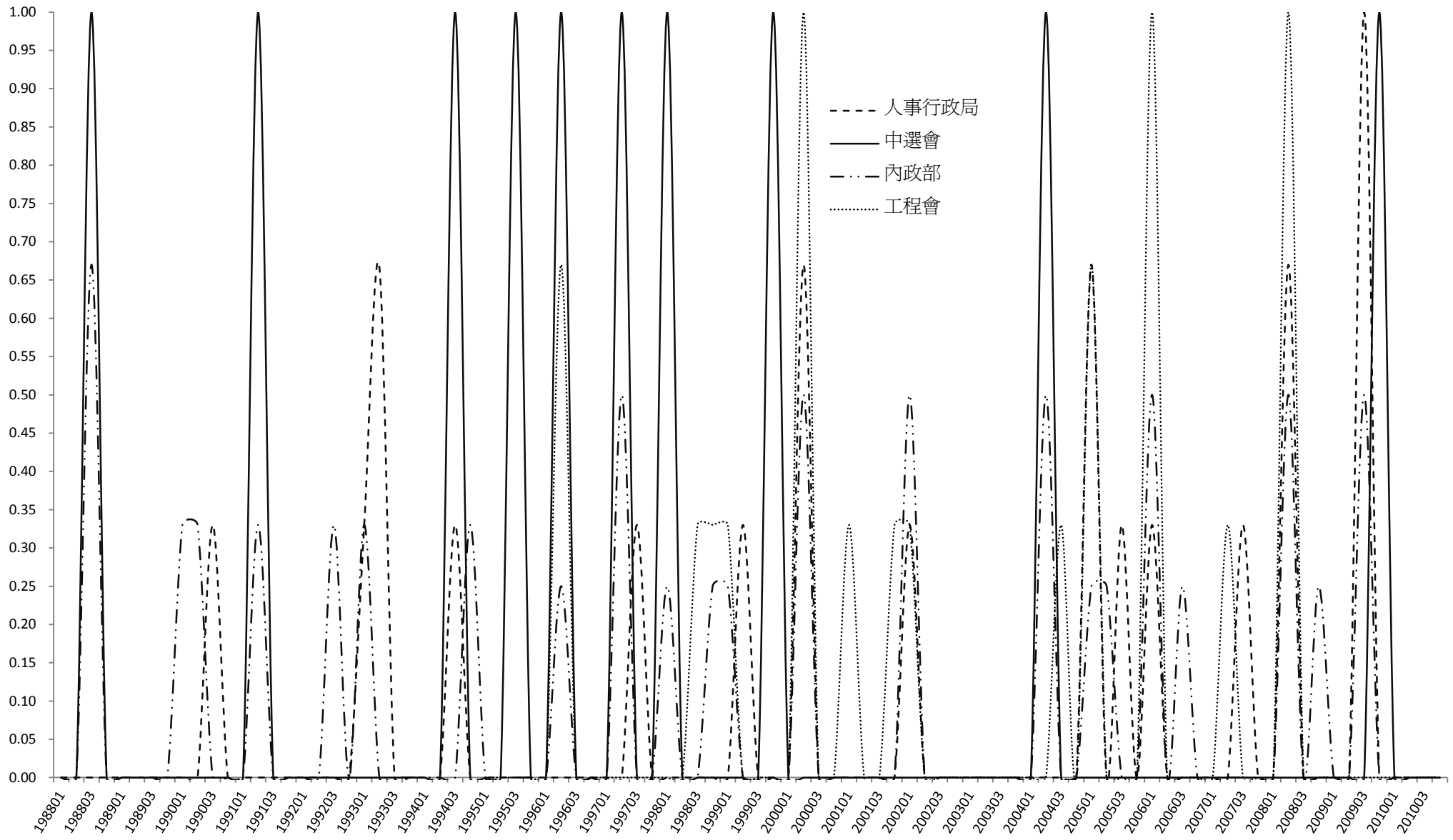


圖 A-2 行政院所屬部會高階行政官員更替率(2)

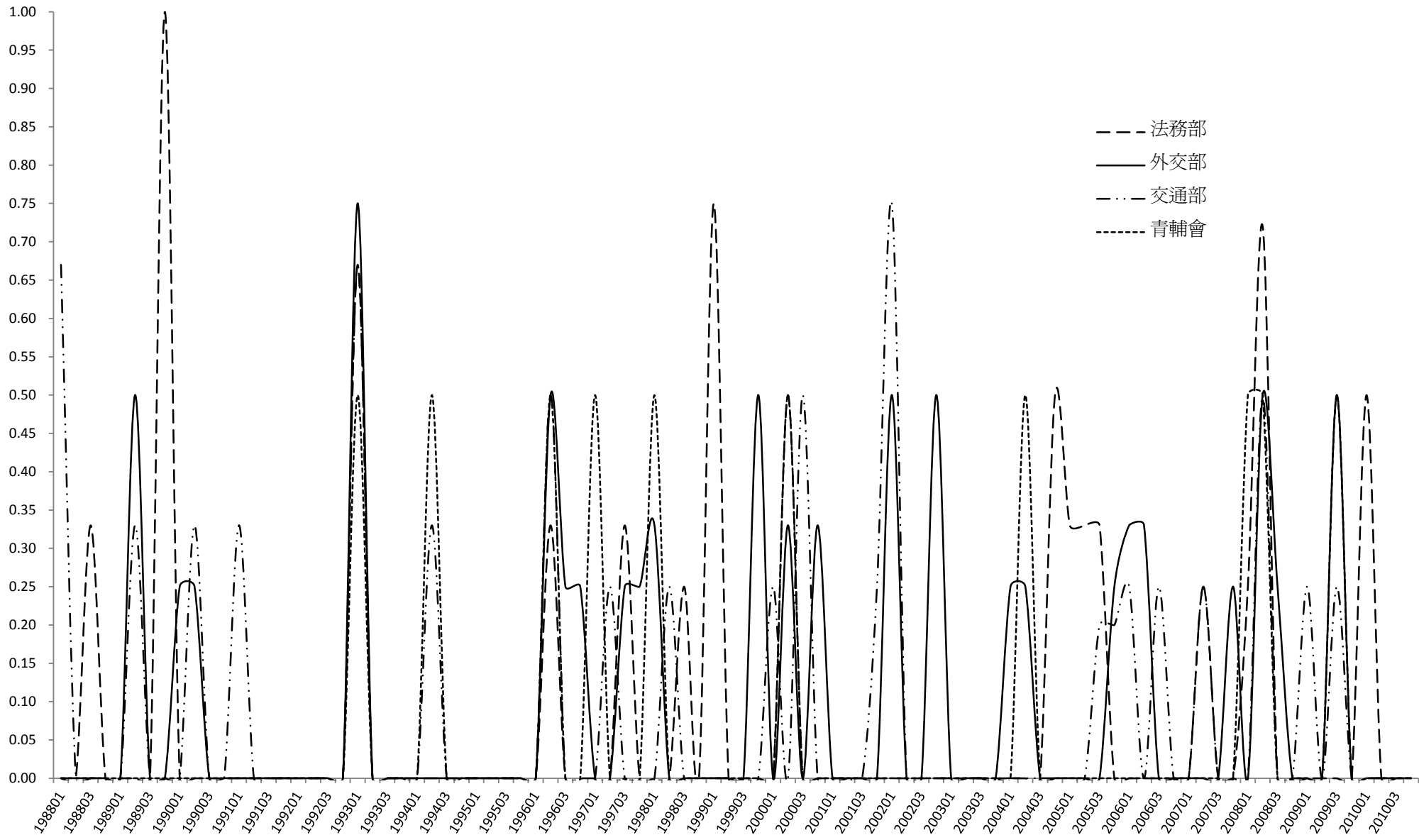


圖 A-3 行政院所屬部會高階行政官員更替率(3)

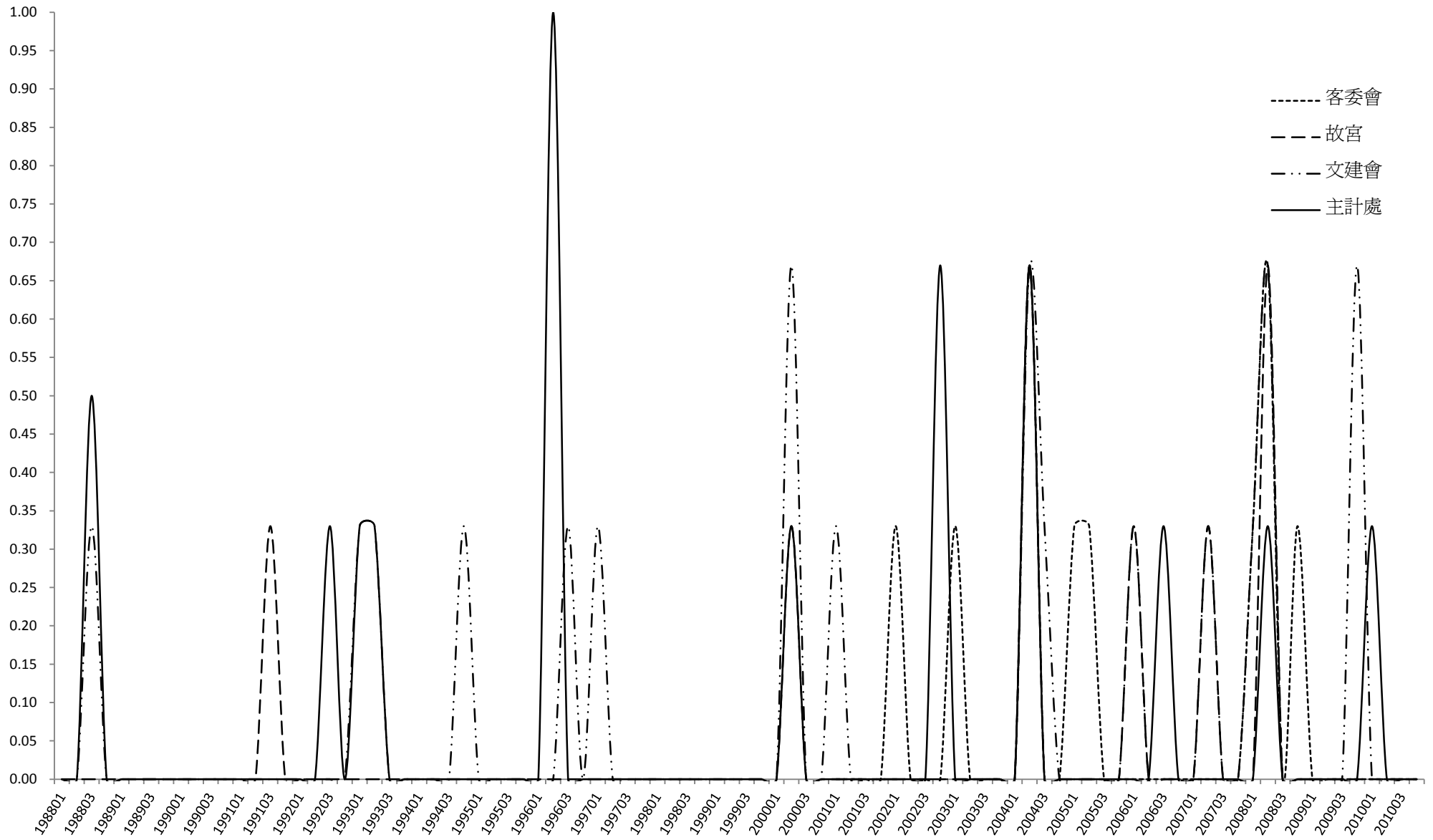


圖 A-4 行政院所屬部會高階行政官員更替率(4)

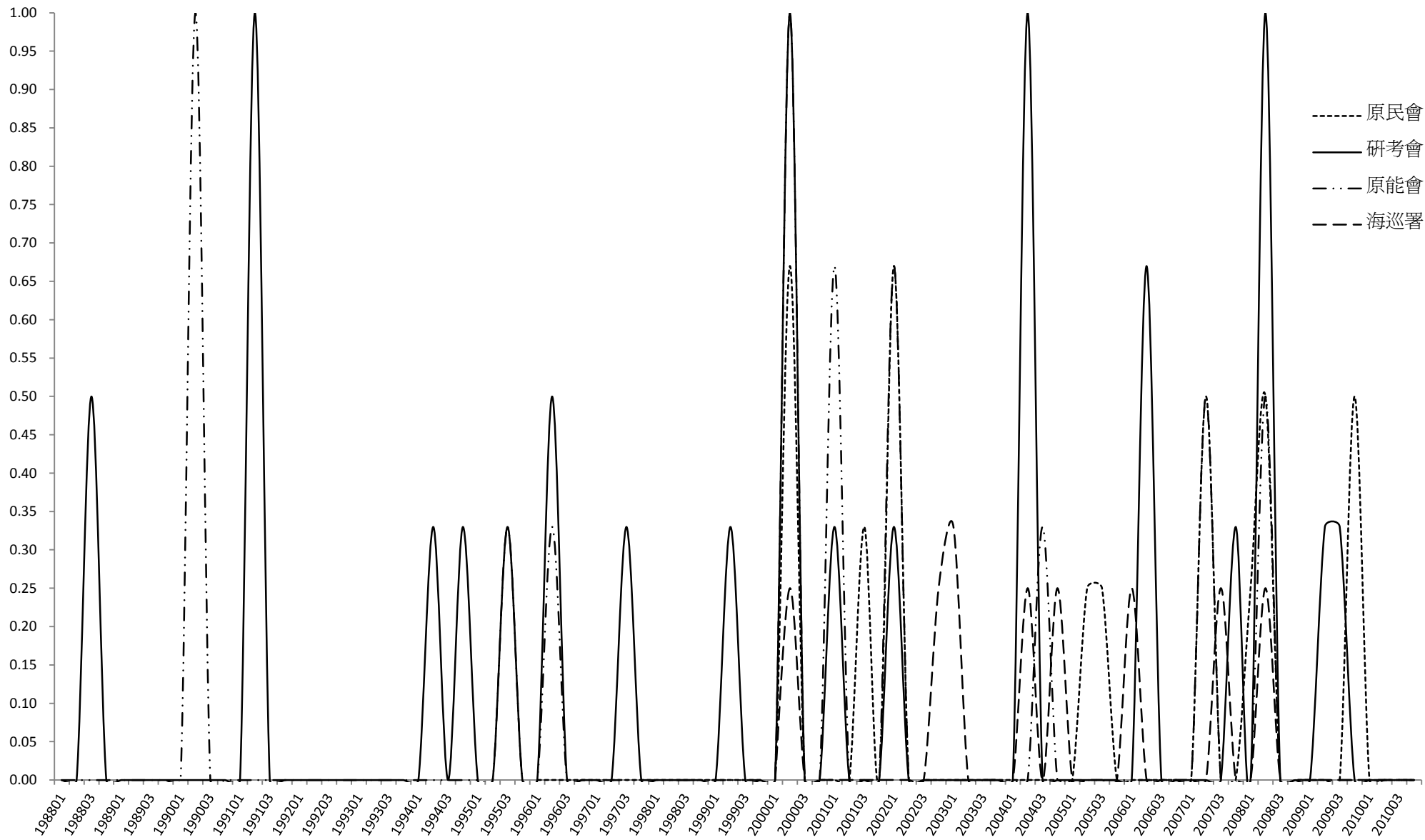


圖 A-5 行政院所屬部會高階行政官員更替率(5)

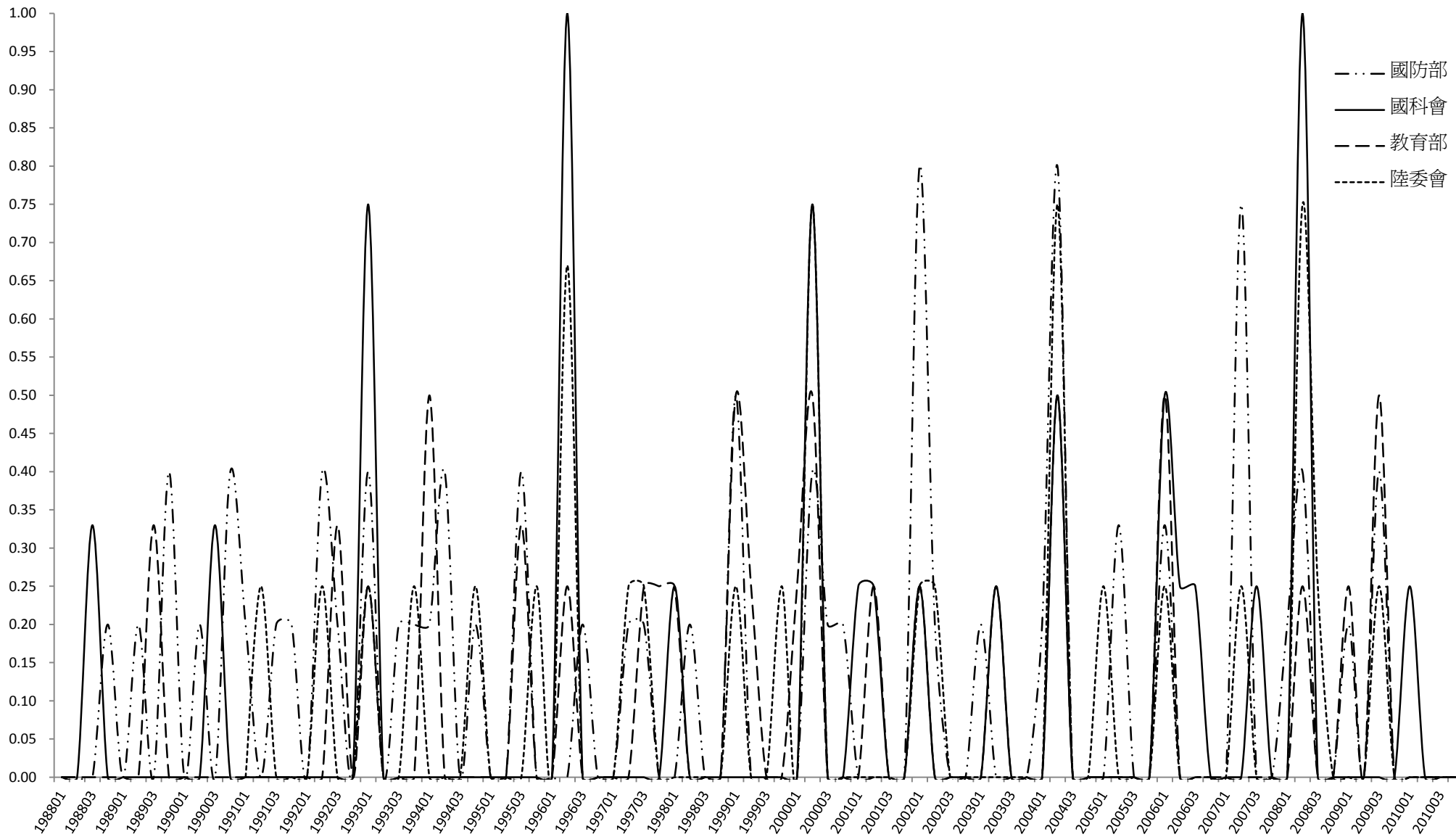


圖 A-6 行政院所屬部會高階行政官員更替率(6)

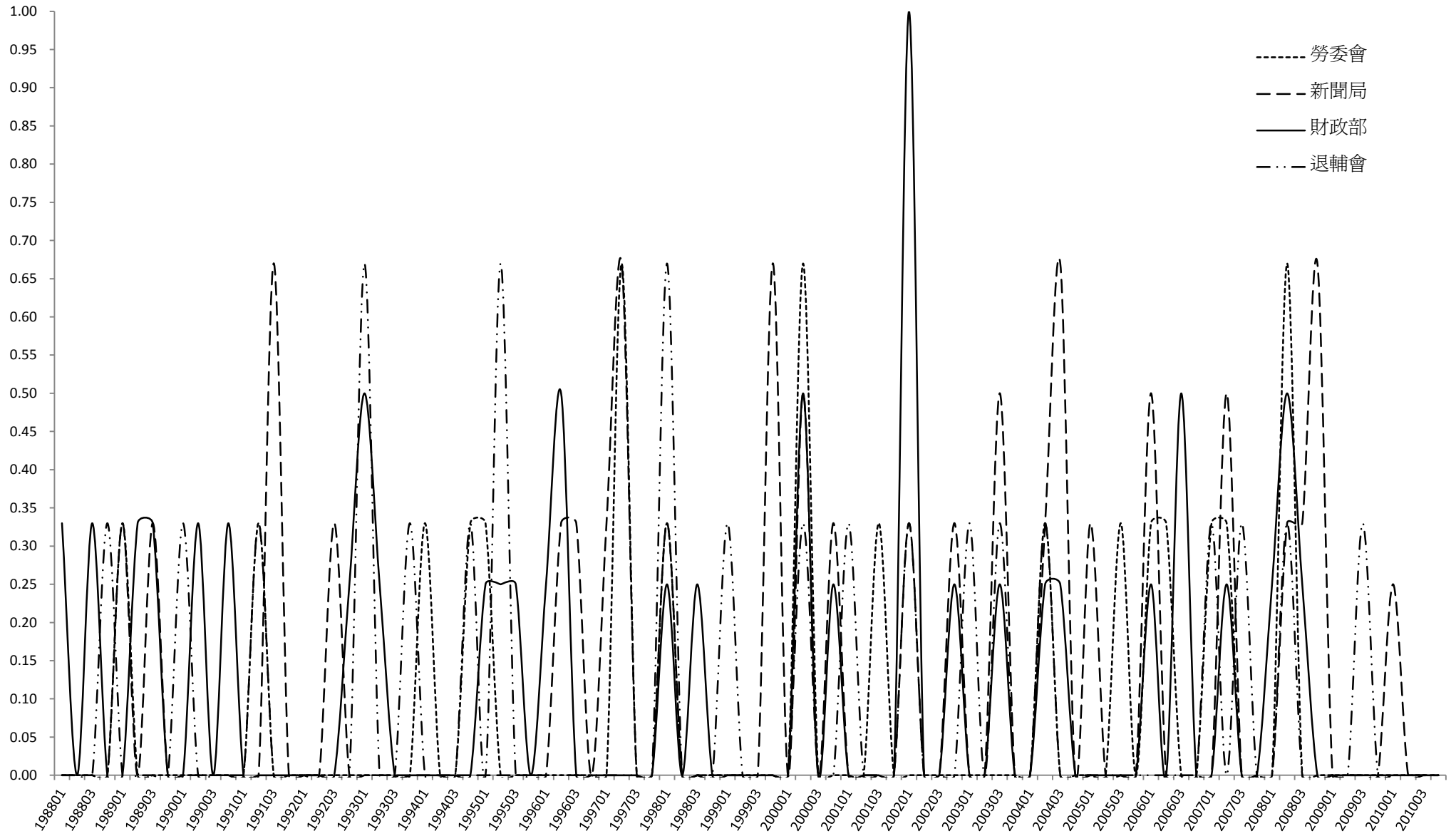


圖 A-7 行政院所屬部會高階行政官員更替率(7)

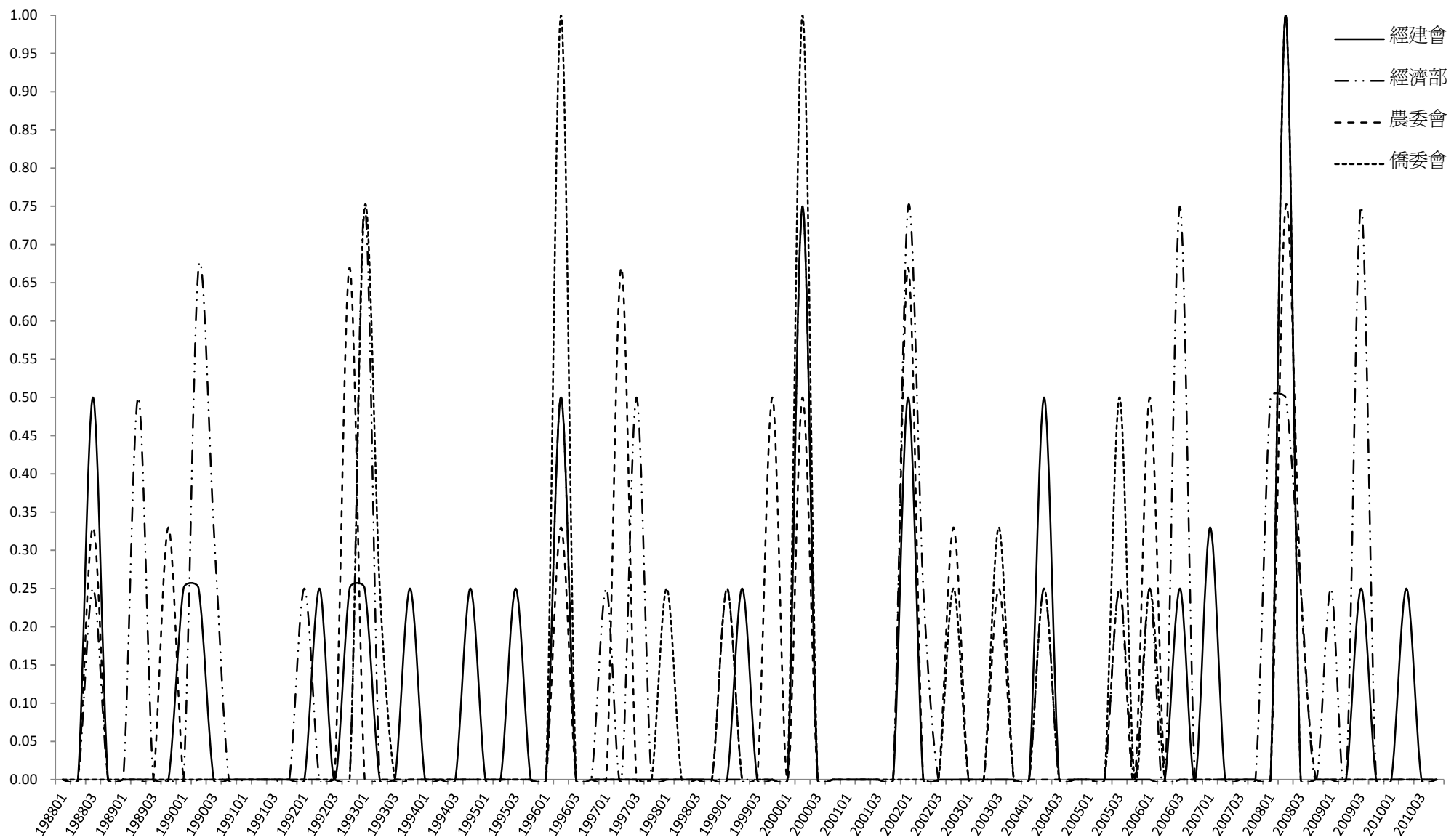


圖 A-8 行政院所屬部會高階行政官員更替率(8)

在這八張分別呈現出各個行政院暨所屬部會，高階行政官員更替情況的圖，我們並沒有刻意的依照更替率的高低，或者是其他的方式加以排列，而是隨機的將四到五個部會，繪製成一張高階行政官員更替率的折線圖。在任何一張部會高階行政官員更替情況的折線圖當中，都可以明確的依照線條的不同，得知特定的部會，在歷年來的不同季度，所呈現高低不一的更替率起伏。

就以圖 A-1 為例子觀察，可以發現蒙藏委員會、衛生署、環保署、體委會，以及行政院院本部等五個部會，歷年來各自均有著高低起伏不一的高階行政官員更替比率。由這五個部會所呈現的季度高階行政官員更替率，最高是百分之一百，最低則是百分之零的情況。很明顯的，雖然不同部會的高階行政官員更替率，有著不同的季度高低起伏，同時趨勢也呈現出各異的情況。不過有一點可以確定的是，並沒有任何一個部會，有出現季度高階行政官員更替率，超過百分之一百的情況。

對於圖 A-1 所呈現的情況，同樣的我們如果進一步觀察圖 A-2 到圖 A-8 等，七張分別呈現其他部會高階行政官員更替情況的圖。我們同樣是可以發現，在每一張圖當中，所分別呈現的部會季度高階行政官員更替情況，同樣有著不同的季度高低起伏、不盡相同的更替率趨勢，以及高達百分之一百的最高最低的更替率差異。不過，可以確定的是，歷年來並沒有任何一個部會，曾經出現過超過百分之一百的季度高階行政官員更替比率。

此外，即便是在每一張圖當中，均會有數個高達百分之一百的高階行政官員更替率的季度，但也不是佔有非常高的比率。就以出現最多個高達百分之一百，季度高階行政官員更替率的圖 A-2 為例。該圖當中一共有人事行政局、中選會、內政部，以及公共工程委員會等，四個部會的季度高階行政官員更替率。不過，我們卻可以發現的是，於圖 A-2 當中，四個部會也僅一共有十四個季度，出現百分之一百的高階行政官員更替率。

所以，由以上分別以圖 A-1 到圖 A-8，將行政院暨所屬三十二個，高階行政官員並沒有任期保障，可任由總統進行任免的部會，所呈現歷年來的季度高階行政官員更替率，加以呈現並且進行討論。我們可以明確得知，即便我們所採取的是一個部會高階行政官員沒有任期保障、更替率能夠超過百分之一百的估算模式，進行高階行政官員更替的估算，不過事實上歷年來各個部會的高階行政官員季度更替率，也並沒有任何一個部會，有出現超過百分之百的季度更替率。

而且更為值得一提的是，有達到百分之一百的高階行政官員更替率，所佔的比率也是呈現出相對較低的狀態。因此，由以上實證資料的觀察與分析，我們更

可以明確的認定，採取以百分之五十，作為高階行政官員任免量多寡的相對多數門檻，不但不會有偏低的疑慮，反而是一個頗為適切的判斷基準。



四、行政院院本部暨所屬部會高階政務、事務官員資料說明

本文進行的研究，所採用的相關實證資料，均是以部會為單位，然後進行季度別的觀察、分析。而相關的研究資料，所具體呈現的是，行政院院本部暨所屬各個部會，高階行政官員的更替情況。此外，我們除了進行總體資料的變動趨勢觀察之外，還更進一步建構縱橫資料的多元迴歸分析模型，用以瞭解哪些制度性、組織性因素，對於部會高階行政官員的更替有所影響。

而必須加以說明的是，在此我們所謂的行政院各部會的高階行政官員，是指包括行政院院本部在內的三十三個，首長、次長均沒有任期保障，可以任由總統任意進行調動、任命部會的首長、次長。基本上，雖然這些高階行政官員，均沒有任期保障可言，不過大致上又可以被加以區分為，政務官員，以及事務官員等，兩大類在任用身分上，有所區別的職位。¹⁵³

此外，有必要強調的是，基於我國的高階政務、事務官員，僅有任用身分的差異，而在相關規範上，卻沒有實際權力執掌上的差別可言，所以本文並沒有在資料分析的時候，分別進行高階政務、事務官別的討論。¹⁵⁴相對的，我們是採取合併的方式，將高階政務及事務官員，均視為是高階行政官員，一併進行分析與討論。然而，這樣的作法是否恰當，以下就分別從法制層面的相關規範，以及實證資料所呈現的情況加以說明。

(一) 高階政務、事務官的法制面區別

在我們所要分析的高階行政官員當中，不論是行政院院長、行政院副院長、行政院秘書長、行政院政務委員、各個部的部長(內政部、外交部、國防部等)、委員會的委員長或主任委員(蒙藏委員會、僑委會、經建會、陸委會等)、各局的局長(新聞局、人事行政局等)、各署署長(衛生署、環保署等)等，行政院院本部高階官員，或者行政院所屬一級機關的首長，均是所謂的政務官。此外，除了各個機關的首長之外，在次長方面，則是依照各個機關組織法的相關規定，而在各機關會有員額不一的政務次長、常務次長的配置。

¹⁵³ 許濱松(2001：53)認為政務官以及事務官的區別，最早是英國在一七零一年，因為王位繼承法(the act of settlement)通過之後，才有的概念區隔。此外，顏秋來(2006：23-24)則是指出：在理論上，政務官是隨著政黨的選舉成敗，或者是政策的需要而進退者，至於事務官是依照功績制進用，具有行政取向者。而政務官與事務官，兩者在學理上的區隔，是在於其所負之職責，究竟是決定政策，或者是政策的執行，若是決策者即可視為是政務官，反之則是事務官。

¹⁵⁴ 雖然，本文所要討論的高階政務官、事務官，在學理上是有所區隔的職位，不過在台灣於事實上，僅有任用身分上的差異罷了。顏秋來(2006：24-28)就明確的提到，在實務運作上政務、事務之分，並不甚清楚，且呈現出相輔相成的關係型態。此外，在我國的相關法規上，政務官、事務官也僅有在任用上的身分區隔或是限制而已。

政務官、事務官，在法治規範上，所具體呈現的情況，就以經濟部為例，在該部的首長方面，依據一九八一年所修訂的經濟部組織法第二十三條的規範：「經濟部部長，特任；綜理部務，指揮、監督所屬職員及機關。」，我們可以得知，部長為特任職。而部長的法定主要職掌，不外是綜理該部的相關事務，同時可以指揮並且監督該機關所屬的職員。由此就可以得知，凡是經濟部的事務，部長均可以干涉，而且經濟部所屬的職員，均受到部長的指揮與監督。

至於在次長方面，依據一九九六年九月十九日，所修訂的經濟部組織法第二十四條的規範：「經濟部置政務次長一人，職務比照簡任第十四職等；常務次長二人，職務列簡任第十四職等，輔助部長處理部務。」，我們可以得知，經濟部可以有一個政務次長，以及兩位常務次長。就任用的規範而言，這一位政務次長是比照十四職等，而兩位常務次長，則是列簡任十四職等，政務次長與常務次長之間，確實在任用規範上，是有所區別的。¹⁵⁵

不過，如果就政務、常務次長的職掌觀之，依據經濟部組織法的規範，兩者皆是輔助部長處理部務，明顯是不具有職務上的區隔可言。至於所謂的輔助部長處理部務，則有著頗為廣泛的解釋空間，因為只要是部長的職權內的事務，在部長授權的情況下，均可以由政務次長，或者是常務次長輔助。因此我們就可以得知，部長、政務次長、常務次長等職位，可以說是經濟部當中，掌握權力最為廣泛，同時也是具有最大彈性的職務。當然，不論是常務次長，或者是政務次長，該負責協助部長處理哪些部務，就有賴部長決定了。

此外，值得一提的是，經濟部所呈現的情況，並非是一個特例，而可以說是普遍存在的狀況。綜觀我國行政院各個可以任由總統，進行高階行政官員調動、任命部會的組織法，其所呈現的相關規範，次長層級的政務官、事務官之間，主要的差異是在任用身分的差別，但就職掌而言，依據相關法規的規範，幾乎沒有差異性。¹⁵⁶此外，當然就相關的規範而言，首長必然是該部會當中，掌握著最大的人員支配與監督權力，並且被賦予最廣泛的部會事務干涉權。

所以，由以上關於經濟部組織法相關規定的說明與討論，我們不難得知，雖然在行政院各部會組織法的相關規範上，對於次長層級的高階行政官員，有刻意加以在任用身分上，以及職稱、職等上進行區隔，似乎因而呈現出所謂的政務、事務官的差別性。不過，事實上由於並沒有具體的在法規上，針對於政務次長、常務次長的相關執掌，給予明確的區別，所以就實質掌握的權力而言，次長層級的政務、事務官，幾乎可以說是沒有差異性可言。

¹⁵⁵ 關於這種政務官、事務官之間，所具有任用上的區別，顏秋來(2006：25)指出所謂比照十四職等，在立法的意義上，是意味著不受銓敘考試之限制，所以是具有政務官的意涵。

¹⁵⁶ 關於各部會組織法規，以及首長的任用法源等，可以參考附錄的附表 B。

那麼，一旦次長層級的高階政務、事務官員，幾乎不具有法規執掌的實質差異性可言，於是我們也可以預期的是，理論上僅有任用身分差異存在，因該不至於造成，總統在高階人事的任命與調動上，因此就會存有所謂，明顯的政務、事務官的區別可言。當然，就以上關於制度層面的討論，我們也可以明確的得知，沒有將高階的政務、事務官員，分別進行討論，就制度規範層面而言，確實是存有合理性。

(二) 高階政務、事務官更替趨勢

除了在上節，進行了高階的政務官、事務官，是否在制度層面的規範上，存有明顯差異的討論之外，接這在這一節我們更進一步從實證資料探究，一九八八年到兩千零一十年間，行政院院本部暨所屬三十二個部會，高階政事務官員的更替率，各自呈現出什麼樣的發展趨勢。以下，我們首先以式子(a)、式子(b)、式子(c)，以及式子(a.1)，分別加以說明政務官、事務官更替率的關係。

$$T = \frac{t_N}{p_N} \dots\dots\dots (a)$$

如式子(a)所呈現的， T 所代表的即是高階政事務官(高階行政官員)的更替率， t_N 所指的是高階政事務官的去職人數， p_N 所意味的則是高階政事務官的任職人數。而高階政事務官的更替率 T ，即是以高階政事務官的去職人數為分子，以高階政事務官的任職人數作為分母，兩者相除所獲得的商數。那麼，如果我們要將政務官與事務官分開來觀察，於是就可以分別以式子(b)、式子(c)，呈現政務官、事務官的更替率。

$$T_1 = \frac{t_1}{p_1} \dots\dots\dots (b)$$

$$T_2 = \frac{t_2}{p_2} \dots\dots\dots (c)$$

如式子(b)、式子(c)，所分別呈現政務官、事務官的更替率， T_1 所代表的是政務官的更替率、 T_2 則是事務官的更替率，而兩者分別是以個別的去職人數，以及任職人數相除所獲得的商數。其中， t_1 是政務官的總去職人數、 t_2 是指事務官的總去職人數，而 p_1 是政務官的總任職人數、 p_2 則是事務官的總任職人數。所以，由以上的說明，我們就可以得知的是 $t_N = t_1 + t_2$ ，而 $p_N = p_1 + p_2$ 。於是，我們就可以進一步把式子(a)，加以改寫成為式子(a.1)。

$$T = \frac{t_N}{p_N} = \frac{t_1 + t_2}{p_1 + p_2} \dots\dots\dots (a.1)$$

如同式子(a.1)所表示，高階行政官員去職數 t_N ，是由政務官去職數 t_1 ，加上事務官去職數 t_2 ，而高階行政官員任職數 p_N ，則是由政務官任職數 p_1 ，加上了事務官的任職數 p_2 。所以，我們可以得知的是，當我們把政務官、事務官的資料合併討論時，各自的去職數、任職數目將會對於政事務官的更替率 T 造成影響。其可能的影響情況，我們可以舉幾個例子，假設不同的情況，分別進行簡單的討論與說明。

首先，假設在 $t_1 = t_2$ ， $p_1 = p_2$ 的情況之下，也就是在一個高階政務官、事務官，去職人數、任職人數均相等的情況下，那麼事實上我們所估算出來的政事務官的更替率 T ，就會和高階政務官、事務官，所分別呈現的更替率 T_1, T_2 ，就沒有差別可言。因此在這樣的情況下，就會呈現出 $T = T_1 = T_2$ 的結果，於是就幾乎完全沒有必要去進行任何的區隔，因為很明顯的兩者完全沒有任何差別。此外，除了 $t_1 = t_2$ ， $p_1 = p_2$ 的情況之外，即使在 $t_1 \neq t_2$ ， $p_1 \neq p_2$ 狀況下，如果 $T_1 = T_2$ 時，則也會有 $T = T_1 = T_2$ 的結果。以下，我們可以進一步改寫式子(a.1)，為式子(a.2)、式子(a.3)、式子(d)，並且說明之間的關係。

當 $t_1 = t_2$ ， $p_1 = p_2$ 時

$$T = \frac{t_N}{p_N} = \frac{t_1 + t_2}{p_1 + p_2} = \frac{2t_1}{2p_1} = \frac{t_1}{p_1} \dots\dots\dots (a.2)$$

或 $T = \frac{t_N}{p_N} = \frac{t_1 + t_2}{p_1 + p_2} = \frac{2t_2}{2p_2} = \frac{t_2}{p_2} \dots\dots\dots (a.3)$

於是當 $\frac{t_1}{p_1} = \frac{t_2}{p_2}$ ，則 $\frac{t_1 + t_2}{p_1 + p_2} = \frac{t_1}{p_1} = \frac{t_2}{p_2} = T = T_1 = T_2 \dots\dots\dots (d)$

所以，由以上的討論，以及所呈現的各個式子，我們可以得知，不論是否 $t_1 = t_2$ ， $p_1 = p_2$ ，重點是當 $\frac{t_1}{p_1} = \frac{t_2}{p_2}$ 時，於是就會呈現出 $T = T_1 = T_2$ 的結果。那麼，當然在這樣的情況之下，政務官、事務官的更替率，不論合併討論，或者是分開討論，其實意義都是完全一樣的，因為並沒有任何差別可言。

其次，如果情況有所不同，是呈現出 $\frac{t_1}{p_1} \neq \frac{t_2}{p_2}$ 的情況，那麼我們就可以得知，

這個時候一定是 $T \neq T_1 \neq T_2$ 的結果。而且，不論是呈現 $\frac{t_1}{p_1} > \frac{t_2}{p_2}$ ，或者是出現了

$\frac{t_1}{p_1} < \frac{t_2}{p_2}$ 的情況， T 將會介於 T_1 以及 T_2 之間。至於介於 T_1 以及 T_2 之間的 T ，是否會呈現出，持續穩定趨近於 T_1 ，或者是趨近於 T_2 的情況，則取決於構成 t_N, p_N 的 $(t_1, t_2), (p_1, p_2)$ 所呈現的差距。以下，就舉例加以說明，並以式子(e)、式子(e.1)、式子(e.2)呈現。

當 $t_1 > t_2, p_1 > p_2$ 且 $t_1 = 4t_2, p_1 = 2p_2, 2t_2 = p_2$ 時

$$T = \frac{t_N}{p_N} = \frac{t_1 + t_2}{p_1 + p_2} = \frac{4t_2 + t_2}{2p_2 + p_2} = \frac{5t_2}{3p_2} = \frac{2.5p_2}{3p_2} \approx 0.83 \dots\dots\dots (e)$$

$$\text{而 } T_1 = \frac{t_1}{p_1} = \frac{4t_2}{2p_2} = \frac{2p_2}{2p_2} = 1 \dots\dots\dots (e.1)$$

$$T_2 = \frac{t_2}{p_2} = \frac{0.5p_2}{p_2} = 0.5 \dots\dots\dots (e.2)$$

由以上所呈現的式子(e)、式子(e.1)、式子(e.2)，我們可以得知的是，當 t_1 是 t_2 的四倍、 p_1 是 p_2 的兩倍，而 p_2 是 t_2 的兩倍時，那麼所估算出來的 T 除了確實是介於 T_1 以及 T_2 之間之外，還呈現出趨近於 T_1 的情況。在這樣的情況之下， T 和 T_1 之間的距離為 0.17 左右，不過卻和 T_2 之間有著 0.33 的距離，差距的比率將近兩倍(0.33/0.17=1.94)。那麼，如果其他的條件都不改變，僅是將 t_1 改成是 t_2 的八倍。於是，可以預期 T 同樣會介於 T_1 以及 T_2 之間，不過將會更趨近於 T_1 。以下，就以式子(f)、式子(f.1)呈現，並且進行說明。

當 $t_1 > t_2, p_1 > p_2$ 且 $t_1 = 8t_2, p_1 = 2p_2, 2t_2 = p_2$ 時

$$T = \frac{t_N}{p_N} = \frac{t_1 + t_2}{p_1 + p_2} = \frac{8t_2 + t_2}{2p_2 + p_2} = \frac{9t_2}{3p_2} = \frac{4.5p_2}{3p_2} = 1.5 \dots\dots\dots (f)$$

$$\text{而 } T_1 = \frac{t_1}{p_1} = \frac{8t_2}{2p_2} = \frac{4p_2}{2p_2} = 2 \dots\dots\dots (f.1)$$

由以上所呈現的式子(f)、式子(f.1)，我們可以得知的是，當 t_1 是 t_2 的八倍、 p_1 是 p_2 的兩倍，而 p_2 是 t_2 的兩倍時，那麼所估算出來的 T ，同樣確實是介於 T_1 以及 T_2 之間，而且還呈現更趨近於 T_1 的情況。在這樣的情況之下， T 和 T_1 之間的距離為 0.5 左右，不過卻和 T_2 之間有著 1 的距離，差距的比率為兩倍(1/0.5=2)。很明顯的，當其他的條件不變的情況下，隨著 t_1 的擴張， T 是更趨近於 T_1 ，因為 T 和 T_2 之間的差距，相較於 T 和 T_1 之間差距，已經是由原先的 1.94 倍，擴張到兩倍之多。

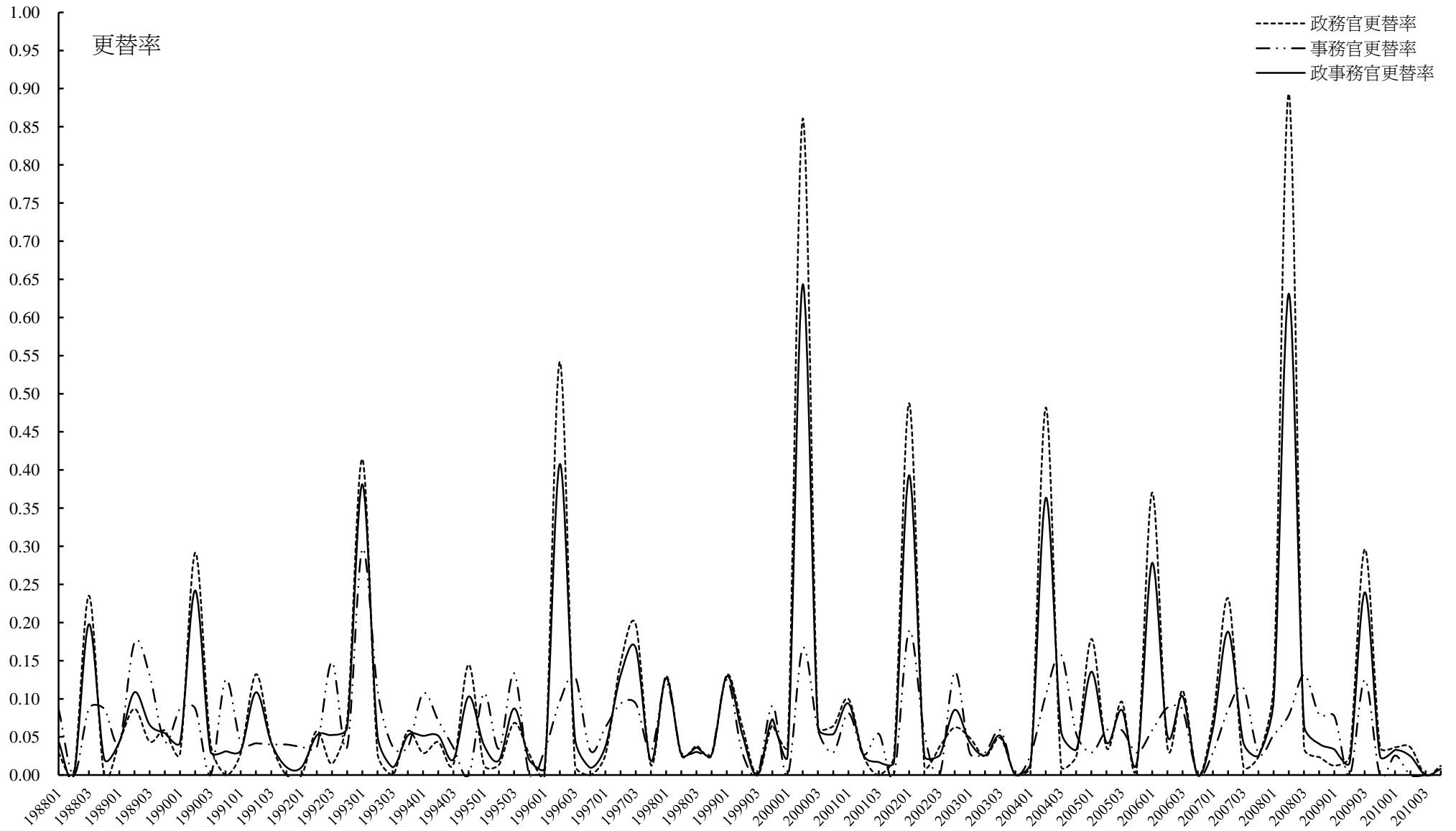


圖 B 行政院政事務官員更替率 (1988~2010)

年季度

除了，以上透過相關的式子進行討論，並且帶入數據估算，到底政務官、事務官的更替率，採取分別討論與合併討論，所可能呈現的差別之外，接著我們就以圖 B 呈現，一九八八年到兩千零一十年間，行政院院本部暨所屬三十二個部會，政務官、事務官所分別呈現的更替率變化情況，以及政事務官(高階行政官員)的更替率變化情況。

正如同圖 B 所呈現的，所謂政事務官更替率，即是將政務官、事務官，兩者合併討論的高階行政官員更替率，在圖 B 當中是被以實線加以表示。至於在政務官的更替率方面，是以相同長度的虛線表示，而事務官的更替率，則是以一長兩點的虛線呈現。此外，該圖所呈現的更替率數據，橫跨了一九八八年到兩千零一十年間，一共有九十二個季度之多。

首先，由圖 B 所呈現的資料，我們可以發現的是，該圖當中的幾個更替率的高點，分別都是政務官的更替率，相較之下在這幾個高點，事務官的更替率則相對的偏低。當然，在這樣的情況下，政事務官的更替率，則是介於政務官，以及事務官更替率之間。此外，若是更進一步觀察，在這幾個更替率的高點當中，可以發現到政事務官的更替率，是相對趨近於政務官的更替率。由此我們可以得知的是，在這幾個更替率的高點，政務官的去職人數，必定是明顯大於事務官。所以，才會呈現出政事務官更替率，趨近於政務官更替率的情況。

其次，除了這幾個圖 B 當中所呈現的更替率高點之外，如果我們進一步觀察為數眾多的更替率相對低點，卻可以發現政務官更替率、政事務官更替率，以及事務官的更替率等，三條更替率的趨勢線，幾乎可以說是呈現出重疊的狀態。雖然，對於這三條幾乎纏繞在一起的更替率趨勢線，我們一樣可以確定以實線被加以表現的政事務官更替率，必然是介於政務官、事務官更替率之間。不過，確實也呈現出，有時未必能夠分辨出，到底是政務官更替率比較高，或者是事務官更替率是處在高點。從這樣的情況，我們就可以得知，政務官更替率，以及事務官更替率，在大部分的時間點上，雖然沒有完全一致，但確實是頗為相近的。

於是從以上的討論，我們可以瞭解到，不論是從相關法治規範層面加以討論，或者是以假設的數據，進行相關等式的推演，以及進一步從實際的政務官更替率、政事務官更替率、事務官更替率分析，我們認為將政務官、事務官，合併分析與討論，並不是一個不合宜的作法。因為，就相關法治層面觀之，我國的高階政事務官之間，除了任用上有身分的差別之外，其實並沒有執掌上的差別可言。

此外，若從實證資料觀之，在九十幾個觀察季度當中，政事務官之間呈現出高度差異的，並不到十個季度，而且在其餘的季度當中，三條代表政務官、事務官，以及政事務官更替率的趨勢線，幾乎呈現出重疊或是纏繞的狀態。因此，我

們認為雖然不能說政務官、事務官的更替率，是完全一致、毫無差異可言。不過，由以上的討論與分析，可以得知將政務官與事務官合併討論，並非是不合宜的作法。

