

# 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

邱育瑋

徐永明

國立政治大學公共行政學系

中研院人文社會科學研究中心\*

碩士班研究生

助研究員

## 摘要

本研究關注的焦點在公元兩千年，政黨輪替的新舊政權交替後，民進黨執政菁英的形成。從執政菁英的背景分析、進入分析，以及不同場域間的流動分析，來探討新政府執政團隊的組成特色。我們蒐集了兩千年至兩千零三年行政院執政菁英的人事資料，包含任職的部門、層級、以及基本個人變項等。以國史館學術資源網站、人事行政局歷年度編纂的「行政院暨各部會行處局署主管人員名錄」中登錄的資料為主，若有不足之處，則輔以中央社主編的中華民國名人錄、全球資訊網、電子報或者是書面報紙。

在資料分析中，發現了新政府在不同程度的可替代性部門中，有著不一樣的汰舊換新策略，當然，無論是可替代性高或低的部門類別，團隊菁英的組成皆集中於輪替當年，然而在零二年的內閣改

\* 制度與行為研究專題中心

本文承蒙二位匿名評審委員的指正，同時也感謝施能傑教授對於行政院部門分類的意見，國史館提供行政院各部門最新的人事資料，陳鴻章對於文稿修正的建議，黃貞綾對於資料蒐集之協助，以及柯宜君有關資料庫數據的校對等。當然，本研究論文內容全由作者自負。

◎《台灣政治學刊》第八卷第二期，頁 121-183，2004 年 12 月出版。

組時，可替代性低的類別，有著比可替代性高的類別較高比例的人事任命（即低可替代性部門的更換速度較高可替代性部門慢），說明了兩大不同屬性的類別中，在執政菁英的更換策略上有其差異性。另外，在執政基礎的穩定化過程中，民進黨政府除了提供黨內菁英職業選擇的機會外，也擴大了社會菁英的政治參與基礎。以兩性共治為選舉號召的民進黨，在取得執政權後，的確在女性政務人員的任用上有所增加，但在趨勢上並不明顯。這與我們認為新政府任用了許多女性人員的一般觀念仍存有落差。在比較新舊政府執政菁英的任命時，也發現了一個明顯的世代交替現象。最後，外省籍族群勢力的衰退，則說明了民進黨在執政之後，並沒有提供其較大空間的行動機會。

---

關鍵詞：執政菁英、甄補過程、場域轉換、流動的分析

## 壹、前言

公元兩千年三月，台灣第二屆民選總統的產生，代表著國民黨長達五十多年的執政權宣告下台，取而代之的是新進的民進黨政府。正由於這是台灣政治史上首次的政黨輪替，所以新政府（民進黨政府）執政團隊的菁英組成與特色，便值得我們深探。可以理解的是，新舊政權的替換必定會造成新政府執政團隊的大幅改變，而對於台灣來說，這樣的問題更值得我們注意，這乃是由於台灣半個多世紀以來，一直都在國民黨的一黨統治之下，沒有產生過政權轉移的問題；然而，第二屆總統直選後，選舉結果係由未曾有過全國性執政經驗的政黨取得新政權。職是之故，對於民進黨這個新政府而言，過去幾十年一直

以參加反對運動為主，欠缺中央執政經驗的積累，故在人才組成上便產生一定程度的限制。是以，其於進行團隊成員的任命時，部分將續用舊政府時期的菁英，另一部分來自民進黨黨籍人員，且也有一定的比例透過社會菁英甄補過程（recruitment）而得。

本文以「民進黨執政團隊」作為研究對象，包括了行政院及其所屬一級機關之部長（含相當於部長層級之政治性任命人員）、<sup>1</sup> 政務次長（含相當於政務次長之副首長層級人員）及常務次長（含相當於常務次長）。研究時間範圍涵括政黨輪替之後至兩千零三年底為止，我們蒐集了這段時期民進黨團隊菁英的人事資料，來進行新政府執政團隊的分析。除了說明新政府在行政院各部門的團隊成員任命中，多少比例來自新、舊政府時期、多少比例是來自社會人才的甄補之外；也將進一步探討，這些具有不同背景的菁英們，分別來自社會上的哪些領域。不同社會領域的來源包含了曾經任職於地方政府官職、立法委員、政黨黨職、舊政府時期；民間企業機關、非營利組織；或者是學術及研究單位等。<sup>2</sup> 「國政顧問團結束公演的內幕——阿扁、唐飛、李遠哲的三角大戲」（吳淑姿 2000）中，指出組成新政府執政團隊的三大來源：陳水扁代表的是民進黨藉菁英、唐飛代表著舊政府時期的官員、李遠哲則為學界人士。「阿

---

<sup>1</sup> 所謂「相當於部長層級」人員，依其就任之職等而言，包含行政院副院長、院本部政務委員及行政院秘書長等。

<sup>2</sup> 我們將民進黨的執政團隊的人事甄補來源，分為以下三大類，第一類為政治部門：曾任地方政府官職、立法委員、政黨黨職、相關組織；第二類為民間團體：民間團體的企業機關、非營利組織；最後則是學術及研究單位。

扁政府的準經濟部長林信義，是第一位台籍企業界人士擔任此職位者。」(財訊評論 2000a)說明了新政府內閣組成，也有企業界人士的出線。「陳水扁籌組的新政府本土、博士、台大、學者是主流角色」(財訊評論 2000b)代表學者背景人士，在新內閣中占了很大一部分的比例。另外，「在跨入下一世紀的前夕，台灣完成威權轉移。從新內閣的人士背景來看，有形象清新的學者、重視弱勢與女性議題的人權工作者、魄力著稱的立法委員、高效率的企業家等」(夏傅位 2000)，簡單地描繪出新政府人事組成的多元。準此，可以發現新政府執政團隊的來源相當多樣化，是以，本研究將針對民進黨政府的執政團隊進行人事組成之分析。

## 貳、文獻探討

有關我國政治菁英流動的相關研究，以彭懷恩(1986)對於行政院會議成員的分析為國內的初始性探索，然其探討時間點為1950年至1985年，分析對象也僅止於行政院八部二會的部長層級。而綜觀國內的相關研究，學者多以行政院內閣、省參議會、縣市長以及中國國民黨務菁英的探討為主。錢淑芬(1985)以台灣省議員及省轄縣(市)長為研究對象，探討民選政治菁英的社會流動；曾淑芬(1987)分析中國國民黨黨務菁英的個人背景因素對菁英地位的取得，是否有優勢的影響力；楊開雲與劉子琦(1998)則以行政院一級部會及其附屬機關人員之個案探討為主，再以歸納法統整出李登輝時期與兩蔣時代政治人員的流動關係；陳明通(1990)的研究架構以總體、個體以及中介變項(政治群體變項)，來對省、參議員候選人

菁英進行流動的方向與分析；李功勤（2001）強調在蔣介石時代的威權體制下，政治菁英從流徙政權走向穩定政權的過程中，扮演的角色與意義。

過去文獻的探討，係集中於探討兩蔣時代威權體制的建立、鞏固與弱化的過程。而在本文中，由於台灣史上第一次政黨輪替的歷史事件，造成的新政權之形成與特色，則是我們所要探討的重點。簡而言之，相對於過去菁英流動的文獻而言，本文有一個很大的差異之處，那就是所探討的**環境系絡從威權政體的控制，轉移到民主政體鞏固的背景之下**。一個統治台灣長達半個世紀之久的政權下台，取而代之之係一年輕化的新政黨，在這樣的結構性變遷下，對於舊有行執政菁英之衝擊勢必定在所難免。然而，關於此一環境系絡下的菁英流動研究寥寥可數，是以更突顯出本文研究的初始性與價值性。

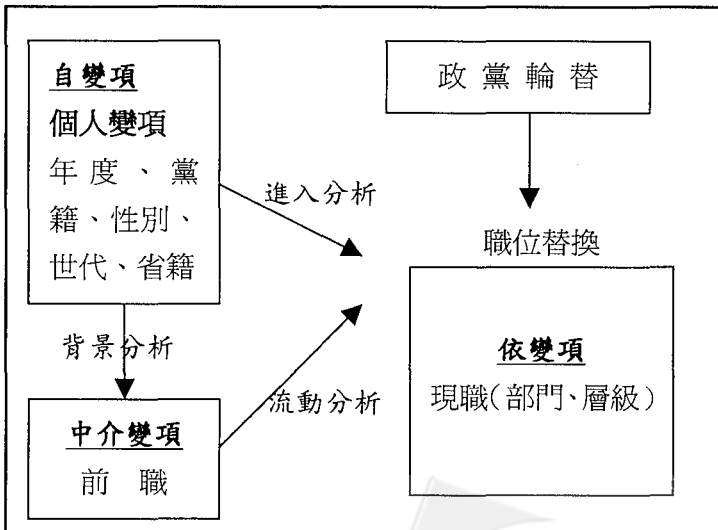
## 參、研究架構與假說

### 一、研究架構

顯然，國內既有的文獻皆是著眼於威權政體的鞏固與建立，來探討菁英流動的行為；而本文的問題意識則是從政黨輪替出發，討論民進黨第一次執政時，執政菁英的組成與特色。因為，在政黨輪替這個外在事件的衝擊下，形成一個機會結構，讓傳統的反對菁英、或是社會菁英有一個大規模的機會來加入政府。是以，探討新政府執政團隊之的組成，必可發現與舊政府時期特別的差異。接著，我們將針對本文的研究架構及假說進行說明。

本文研究架構的環境背景，是在公元兩千年總統大選的脈絡下，探討新政府對於行政院三十六個部門（含行政院本部）團隊菁英的任命情形。我們將從兩個面向來探討影響行政菁英加入政府後的任職職位的因素，一個是個人特質的影響，包含年度、黨籍、性別、年齡及省籍；另一個面向則是強調執政菁英「前職」的因素，亦即其於加入政府部門前的最後一個職業。因為個人特質也會影響「前職」的取得，而「前職」也會影響其加入新政府的職位落點，所以「前職」在本研究中，視為一個中介變項。有關於民進黨政府執政菁英的形成架構，請見於圖一。

圖一：執政菁英形成圖



在圖一執政菁英的形成圖中，以兩千年的政黨輪替為起點，在這樣的時空背景下，行政院各部門有了一個新的機會結構來進行執政團隊的更換。而新政府決定要進行何種程度的更換，則是取決於民進黨內部菁英的特色與數量、對於社會菁英的動員能力、以及既有行政菁英的去留問題。準此，我們必須對新政府執政團隊的特色，更進一步地去進行探討。以下，先進行本研究架構的說明：在個人變項與前職的關係方面，由於個人特質會影響前職的取得，而前職也會影響其加入新政府的職位落點，所以前職在本研究中，視為一個中介變項。是以，對於執政菁英的個人變項與其前職之關係，將其命名為背景分析（background analysis）。

由於不同個人變項的特質，對於執政菁英在進入政府之後，就任職位的部門與層級，產生一定程度的影響。是故，在個人變項對於任職部門與層級的探討，將其稱之為進入分析（entry analysis）。個人變項中「年度」為執政菁英入閣的年度，該變項用於探討哪些部門中的菁英更替速度比較快？哪些部門更換速率較慢？以「部門可替代性的高低」與更換速度進行連結。「黨籍」則欲說明民進黨籍人士，是否比非民進黨人士有更多加入新政府的機會。「性別」是要去解釋，強調兩性共治這個政治運動的民進黨，在取得執政權後，對於女性實際任命的情形為何。「世代（年齡）」則是在探討，強調年輕化的新政府，在老一輩人員的任用上是否有明顯的減少，並且增加任用年輕人員。再則，「省籍」欲說明的是，民進黨是否在用人上有所謂的省籍偏差。也就是說，民進黨政府並不偏好任用與其意識型態差距極大的外省族群。

由於不同個人變項的特質，對於執政菁英在進入政府之後，就任職位的部門與層級，產生一定程度的影響。是故，在個人變項對於任職部門與層級的探討，將其稱之為進入分析（entry analysis）。個人變項中「年度」為執政菁英入閣的年度，該變項用於探討哪些部門中的菁英更替速度比較快？哪些部門更換速率較慢？以「部門可替代性的高低」與更換速度進行連結。「黨籍」則欲說明民進黨籍人士，是否比非民進黨人士有更多加入新政府的機會。「性別」是要去解釋，強調兩性共治這個政治運動的民進黨，在取得執政權後，對於女性實際任命的情形為何。「世代（年齡）」則是在探討，強調年輕化的新政府，在老一輩人員的任用上是否有明顯的減少，並且增加任用年輕人員。再則，「省籍」欲說明的是，民進黨是否在用人上有所謂的省籍偏差。也就是說，民進黨政府並不偏好任用與其意識型態差距極大的外省族群。

最後，「前職」係指執政菁英在加入新政府前的最後一個任職，其將會影響菁英在進入行政院之後的職位落點。這個部分，我們稱之為流動分析（mobility analysis）。本文將「前職」區分做三個部分來探討：政治部門、民間團體與學術研究。由於來自不同領域的社會菁英，各有其擅長之專長領域，而特色可能會影響到他們在進入新政府後所加入的部門與層級。

綜上所述，我們可以瞭解，本文的研究架構係由執政團隊之背景分析、團隊菁英的進入分析，以及不同領域間的流動分析所構成。以下，便據此概念結構，來衍生本文之研究假說。



## 二、研究假說

研究假說這個部分，以自變項（年度、黨籍、性別、世代及省籍）做為假說建立的基礎，解釋政黨輪替前的「前職」與政黨輪替後的「現職」，並探討前職作為中介變項對於現職的影響。以下，我們以三個分析關係來進行本文研究假說之探討：背景分析、進入分析及流動分析。

### （一）背景分析

因為個人特質會影響前職的取得，且前職也將影響加入新政府之後的職位落點，所以在這裡，必須先進行各部門團隊菁英的背景分析。要先說明的是，關於前職的原有八種項目中，我們將其進一步歸納為以下三類：政治部門（含地方政府官職、立法委員、政黨黨職、舊政府原行政院部門、舊政府其他院會/省政府）、民間團體（民間企業機關、非營利組織）、學術及研究。以下依不同的個人變項，探討其與前職之間的關係：

#### 1. 年度

由於初次執政的民進黨政府，人才有所限制，所以在輪替當年度，新政府對於執政團隊的任命，應有較高的比例來自舊政府時期的留任。而在接下來的年度中，民進黨政府必定會陸續尋找其他領域人才的加入，特別是在在兩千零二年的內閣全面改組時，這樣的情況勢必更為明顯。由於新政府過去的地方政府執政經驗，以及專家治理的訴求等，是以外部人才的參與將有一部分來自地方政府官職或者是學術研究等領域。所以，在年度方面，我們認為執政後的歷年度中，輪替當年，新政府

有很高比例的任命來自舊政府時期人員的內部流動（或者是留任）；而在之後的年度中，則在地方政府官職與學術研究上都有增加任命的趨勢，以上為假說 1-1。

## 2. 黨籍

延續假說 1-1 而來，由於新政府在執政團隊的組成上，很大比例來自地方政府官職的任命；而過去民進黨又是以地方行政的經驗為基礎，所以這個領域裡的人員，應以民進黨籍人士為多。對於非民進黨籍的人員而言，除了來自於舊政府時期菁英的留任外，社會背景就比較有可能來自學術研究、民間團體等領域。據此，可提出假說 1-2：民進黨籍執政菁英，大多來自地方政府官職；非民進黨籍人員則可能多來自舊政府內部或是其他的社會領域。

## 3. 性別

在民進黨內部，由於不少的女性曾任職於地方政府官職，或者曾任職於立院當中，所以如果新政府要任用女性人員時，主要任用來源也將取自這兩個領域。是以，在行政院主管人事的任命上，女性菁英主要來自於政治部門中地方政府官職或者是立法委員，以上，為本文假說 1-3。

## 4. 世代（年齡）

不同世代的團隊成員，他們的社會背景來源（前職）將會有所不同。在最年長的第一代人員方面，由於其已快屆退休之際，故民進黨政府並沒有很大的推力將其推出政府部門；另外，新政府繼續留任第一世代人員，也象徵了延續舊政府時期

菁英的代表性意涵。綜上論述，可以推測第一代人員大部分應來自舊政府內部。

活力化的新政黨在執政團隊之任命上，應以中壯層的第二世代人員為總體年齡結構的主力，與假說 1-1 呼應後，推論出中壯年齡層的人事來源，將集中於地方政府官職或是學術研究這兩個領域。最後，雖然第三世代人員並非占整體結構中的多數，但過去民進黨在地方執政中，亦培養了不少年輕一輩的人才。所以，對於第三代人員而言，亦將有一定比例的任命，人事的來源則為民進黨內的地方政府官職。總而言之，提出假說 1-4：年長人員來自舊政府內部的比例較高；而中壯及年輕人員則較多來自民進黨黨內或者是學術研究。

## 5. 省籍

由於民進黨早期為反對黨，外省籍人士在政黨內部的人數本來就比本省籍人員少，所以政黨輪替後，新政府較不傾向去任用新進的外省籍人員。基於這樣的緣故，可以理解新政府任用外省籍人員的來源，可能有較高比例是來自於舊政府時期原行政院內部人員的留任，故提出本文假說 1-5：新政府執政團隊中的外省籍人員，可能有較高的比例來自原行政院內部人員的留任。

### （二）進入分析

進入分析討論的是，不同個人變項特質的執政菁英，對於



他們加入行政院後所就職職位（部門、<sup>3</sup> 層級）的影響。所以，以下將從年度、黨籍、性別、世代與省籍等角度，來分別探討：

## 1. 年度

新政府執政後，在行政院各部門中，團隊成員的人事更換上，有著不同的政治策略。民進黨政府可能基於政治因素等考量，將不同部門、層級的成員，在不同的時間點上進行更換。理論上，在政黨輪替當年，無論是哪個部門，團隊成員的更換幅度都將會是最大，而在接下來的年度中，人員替換速度應呈現遞減的情形。然而，在第五屆立委選舉後，隨著張俊雄內閣的總職，游錫堃院長的重新組閣，在這個年度中，民進黨政府是否會在某些部門類別中，進行與輪替當年不一樣的人才招募、更換策略？

這樣的狀況，我們推論可能會受「部門可替代性高低」的影響。可替代性程度的不同，乃是以該類別所主掌業務的專業屬性，來做為區分標準。例如財經類、專技類的執政團隊必須有相關背景方能勝任，這就是屬於專業性高、可替代性低的部門；國安類的機密性高，故其進入門檻也高；而其他四個類別（幕管類、文教類、公服類、社秩類）的進入門檻較低，代表該部門的一般性高，可替代性也較高。

<sup>3</sup> 本研究有關部門的分類方式，在「肆、研究設計」的第一部分「變項建構與操作」中提及，我們將部門依其性質區分為七大分類：財務經濟類、專業技術類、國家安全類、幕僚管理類、特定服務對象的公共服務類、文化教育類及社會秩序類。區分「可替代性高低」是為了方便後續的討論，替代性高／低以專業性、以及進入門檻的高低做為區分的標準。例如財經類及專技類的專門性知識高；國安類機密性高，故進入門檻也較高；而其他類別的進入門檻相較之下較低。

由於輪替當年，各類別的菁英組成比例一定是歷年度中最高，進而探究零二年的內閣改組，在這些低可替代性的部門類別中，應有著比高可替代性更高的人事組成比例。可能是由於輪替當年，新政府在專業性高、機密性高的類別中，人事更換的比例較高可替代性類別來得少；但於零二年的內閣改組之際，新政府將會在這些類別中，進一步地進行成員的汰換。據此，可提出假說 2-1：在可替代性高的類別中，團隊人員的更換速度較快。相對地，在專業性高、機密性高的部門中，團隊成員的更換速度則較慢。

接著，不同的層級，也會影響團隊成員的更換速度與範圍：<sup>4</sup> 由於部長及政務次長的政治屬性高，所以在輪替當年，將會有較高比例的人事流動（更替速度快）；常務次長由於永業文官體制的保障，故該層級人員更換的數目應該很少（更替速度慢）。統而言之，可提出假說 2-2：民進黨執政菁英依其就任職位之層級高低，更換速度依年度遞減。

## 2. 黨籍

我們探討不同部門、層級中，團隊成員的黨籍分佈。可替代性高的部門類別中，由於職位屬性及其進入門檻較低，所以新政府應較偏好任用民進黨籍人士。在專業性、穩定性及機密性等要求高的類別，基於人才的限制與穩定軍心的考量，由非民進黨籍人士擔任的比例將會較高。承上所述，提出假說 2-3：

---

<sup>4</sup> 層級的分類及高低在第四部分研究設計第一部分變項建構與操作中提及，本研究的「執政團隊」含括三個層級：部長、政務次長及常務次長。由左至右，層級乃由高而低排序。

可替代性高的類別，新政府偏好任用民進黨籍人士；可替代性低的部門，任用非民進黨籍人員的比例較高。

任用不同層級中的團隊成員，也包含了黨籍考量的因素。由於部長及政次的政治屬性高，應有較高的比例來自民進黨籍；而常務次長須依升遷制度來晉升，故應沒有黨派因素的考量。小結以上，提出假說 2-4：部長及政次層級的團隊成員組成，應以民進黨籍的比例為多；相對地，常務次長則以非民進黨籍的組成比例為高。

### 3. 性別

縱使是強調兩性共治的民進黨政府執政後，在任一部門的團隊成員任用中，男性人員依舊高過女性人員。所以，本文在性別這個變項中，並非將焦點置於兩性團隊成員的任命比較。而是要探究，在哪些部門中所任用的女性，較其他部門的比例來得高。由於新政府為提升兩性共治的政治性目的及象徵性意涵，故在某些部門中將進行女性人員的任命，那麼，趨勢是較傾向集中於哪些部門呢？一般而言，我們推論女性人員適合擔任的職位而言，在可替代性較高的部門中，女性主管所佔的職位比例，應較專業性高、機密性高的類別高。以上，為本文假說 2-5。

而不同的層級，對於女性團隊成員的任用是否有差異性？由於我們預期新政府會在女性的任用上，有所突破與增加。所以，就比較政事務體系的替換空間，以及為提升兩性共治的代表性意涵，那麼新政府就必須在政務系統中提高女性的任用比率。媒體描述，「政壇改朝換代，出了女副總統與超過四分之

一的女性閣員，女性政治人物因為總統大選而出頭天。」（財訊評論 2000c）說明了新政府在政務層級上，任用了不少的女性閣員。然而，就事務人員而言，則有較多的考試任用及組織文化因素等限制。所以，在部長、政務次長這兩個層級中的女性人員，應較事務系統有較高的任用比例，以上為本文假說 2-6。

#### 4. 世代

媒體描述，「阿扁上台，老頭子下台。...阿扁身邊的政務官，可以想見，除了少數職位外，六十歲以上的政治人物將很難有空間。因此，政府官員裡勢必將大幅度的替換出青壯輩面孔」（財訊評論 2000d）。由於民進黨強調年輕化、活力化政府，故在政權交替後，新政府執政團隊的任命也較傾向於中壯、年輕的走向。相較之下，由於第三世代人員的總數仍占整體結構中的少數，所以民進黨政府在不同世代的團隊成員晉用，仍以第二代人員為主。

質言之，關於新政府對於不同部門中的團隊成員任命，我們特別挑出國安類來進行說明。由於該類人員講求的係年資、穩定與安全性，且其專業性亦高，所以成員的組成應多從非主管層級內升而來，較少有空降部隊的狀況。故這些透過晉升的內部人員，在年紀上應屬較為年長的一群；在其他類別方面，則沒有像國安類如此特殊的背景屬性。總結以上，國安類應以第一世代的團隊成員為多，其他部門的團隊成員則仍以第二代人員的任命為主，以上為假說 2-7。

層級方面，部長及政務次長應集中於第一、第二世代的年

齡結構中。對於部長層級而言，來自第一世代的可能性更大，這是由於年紀代表經驗的累積，故民進黨政府在晉用部長時，應也會這個面向的考量。相對地，政務次長則較沒有這一方面的限制。事務人員則以內部升遷或調任為主，所以在團隊成員的年齡結構上，亦屬較為年長的一群。準此，提出假說 2-8：部長、常務次長層級人員的組成年紀結構較大，而政務次長的年紀則不偏多集中於第一世代。

## 5. 省籍

「外省人大中國意識形態和強調本土化的民進黨格格不入」(蕭志高 2000) 這句話呈現了媒體的一般印象，代表意識型態因素，可能是導致新政府減少外省籍人員任用的一項主因。據此推論，我們認為本省籍人員，將在新政府執政團隊的任命上占多數。由於新政府意識型態及其他政治因素的考量，故並不偏好任用外省籍人士，所以，新政府可能基於專業人才需求的考量，才會繼續留任外省籍人員，例如，由於財經人才的限制，故需聘任；另外，在機密性高的國安類中，外省籍人士的比例可能也會較高些。所以，專業性高、機密性高的類別，則任用外省籍成員的比例較高，以上為假說 2-9。

接著，由於政治性任命人員的政治屬性極高，所以新政府在部長、政次這些層級上，應不偏好任命外省籍人員；而在文官體系的常務次長層級中，外省籍人員的比例則相對較高。依據以上，可提出假說 2-10：新政府中的政務層級，較不可能有外省籍人員的任命；而常務次長則較有其可能性。



### (三) 流動分析

新進人員在加入新政府前的最後一個職位，是影響他們在進入行政院後任職職位的部門與層級的重要因素。所以，在這部分，我們必須要去討論「前職」與「現職」的關係。

首先，在部門與前職這個部分，我們以可替代性的高低來推論人事的來源。在可替代性高的部門，團隊成員更換速度較快，而取才來源應多從民進黨黨內而得。而在專業性高的部門中，除了來自於舊政府時期的內部人員留任之外，民間團體或是學術研究等領域應該也有一定比例的任命，此乃基於新政府在這些專門領域人才限制的緣故。最後，機密性高的部門，由於代表性、象徵性及穩定性等政治意涵之考量，故新政府應較偏好任用舊政府時期的內部人員。據此，提出假說 3-1：可替代性高的部門，團隊成員多來自政治事業中民進黨黨內；可替代性低及機密性高的部門，團隊人員則多來自舊政府時期內部及民間團體、學術領域中。

在層級與社會來源這個部分，由於部長及政務次長的政治屬性高，所以人事來源係以政治部門的政黨黨職、地方政府官職為主；常務次長從舊政府時期內部晉升而來的可能性較高。據此，可假說 3-2：部長及政務次長多來自於政黨黨職、地方政府官職；常務次長則多來自於原本即在政府系府內的留任及晉升。



## 肆、研究設計

### 一、變項建構與操作

#### (一) 依變項建構的操作

在「部門」方面，我們將行政院三十六個部門（含行政院本部）分作以下七大種類來探討：<sup>5</sup>

財務經濟類（含財政部、經濟部、交通部、中央銀行、公平交易委員會等五個部門）；專業技術類（農業委員會、環保署、衛生署、國家科學委員會、原子能委員會、公共工程委員會等六個部門）；國家安全類（國防部、外交部、北美事務協調委員會、大陸事務委員會、僑務委員會等五個部門）；幕僚管理類（主計處、經濟建設委員會、人事行政局、研究發展考核委員會、行政院本部等五個部門）；<sup>6</sup> 特定對象的公共服務類（原住民事務委員會、青年輔導委員會、勞工委員會、客家委

<sup>5</sup> 行政院 36 個部門的分類中（含行政院本部），由於消保會主委由行政院副院長兼任，所以本研究不將該部會併入計算。有關行政院部門的分類方式，在此要感謝政治大學公共行政學系教授施能傑教授的意見給予，由於施能傑教授本身亦為政府再造委員會的委員之一，是以對於行政院各部門的職掌與運作相當熟稔，經由探討各部門業務的劃分與規類，本研究將行政院所屬一級機關區分做上述七個部門類別。其實有關區分 36 個行政機關為不同性質的類別，吳定（1990）曾進行過類似的區分，其中依政府功能的分類中，有一項分類即為「社會秩序」類別，而本研究關於該類別名稱的使用即是源自於此（吳定 1990, 120），這個類別中包括以下部門：法務部、內政部及中選會，而行政院於兩千年時增設海巡署，由於該部門職掌為負責維持海上的秩序，故將其併入該類別之中。

<sup>6</sup> 施能傑教授認為院本部基本上應不屬任一類別之中，然由於本研究認為院本部團隊菁英的任用，在新政府執政年度中具有其代表性，故將其算入。而施教授認為院本部之院長、副院長、正副秘書長及政務委員的性質，主要職務較偏幕僚行政，是以本文將其納入幕管類之中。

員會、國軍退除役官兵輔導委員會、蒙藏委員會等六個部門)；文化教育類(教育部、新聞局、體育委員會、文化建設委員會、國立故宮博物院等五個部門)；社會秩序類(內政部、法務部、海岸巡防署、中央選舉委員會等四個部門)。

接著，本文將「層級」依職等及其政治屬性，區分為三類：部長、政務次長、常務次長。往部長位置的層級愈高，往常務次長的方向則代表層級愈低。部長這個層級含括職等相當的職位，例如行政院副院長、政務委員及祕書長等皆算於這個層級內；政務次長包括相當於政務次長的副首長職位；而常務次長含括相當於常務次長的副首長職位。

## (二) 中介變項建構的操作

在「前職」這個中介變項上，有以下細目：於政黨輪替前，曾任職於地方政府官職、立法委員、政黨黨職、舊政府原行政院部門及所屬一級機構、舊政府其他院會/省政府；來自於民營企業部門、非營利組織團體；學術研究單位等八項。

## (三) 自變項建構的操作

本研究的自變項有以下：在「年度」該變項中，探討的時間序列為兩千年、兩千零一年、兩千零二年及兩千零三年等四個年度。關於「黨籍」的建構，則分為民進黨籍及非民進黨籍。民進黨籍的判定，不包括民進黨執政後所吸納的新進黨員；非民進黨籍人員則包含了其他的在野黨、無黨籍人士。新政府對於非民進黨籍人士的任命，包含很大部分的無黨籍人員，故在此我們不將在野黨與無黨籍區分出來，而是將其合併為「非民

進黨籍」一項，來進行觀察。

「性別」變項上，區分為男性與女性。「年齡」則分成三個世代來進行探討，以五十五歲以及四十五歲作為區隔三個世代的時間點：第一世代（五十五歲以上，是最年長的一輩）、第二世代（四十五歲到五十四歲）、第三世代（四十四歲以下）。以五十五歲以及四十五歲做為時間點的原因是，就一般情形而言，事務人員的退休年齡在六十五歲，以六十五歲減去十、二十分別做為區隔的兩個點。此處並不採用一般研究中，以每十年做為一個年齡層的探討方式。另外，要說明的是，年齡的計算方式是以受訪者進入執政團隊的年度減去其出生年。

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



## 二、資料蒐集方法

本研究參考的資料如下：

### (一) 國史館學術資源網站

本研究的研究依據係來自國史館的「職名錄查詢」電子化資料服務系統，<sup>7</sup> 該資料庫裡的人事任命資料登錄相當完善，研究者可依研究需要來設定查詢條件：包含機關名、職名、人名、任職種類、卸職種類、任職起訖、卸職起訖等，本研究有關民進黨政府及國民黨執政菁英的人事任命，皆來自於此處的查詢。有關於民進黨執政菁英的研究部分，由於該網站上所蒐集登錄之資料僅至兩千零一年底，然本研究欲進行涵蓋時間範圍能盡量包含兩千年政壇輪替後至兩千零四年五月之前，一屆完整的新政府首次執政的執政菁英研究。是以，透過其他的方式，蒐集至兩千零三年底完整的團隊成員資料。當然，其中含括了其他人員的協助以及相關名錄的查詢。<sup>8</sup>

### (二) 行政院暨各部會行處局署主管人員名錄

人事行政局所主編的「行政院暨各部會行處局署主管人員名錄」中執政菁英的人事資料來源，係由行政院各院會的人事

<sup>7</sup> 網址為：<http://www.drn.gov.tw/>。

<sup>8</sup> 在此必須特別感謝國史館的協助，不吝提供行政院各部門送至該單位兩千零二年底的最新人事資料，在此對於本研究有相當大之助益。有關兩千零三年的執政菁英人事資料，則是依據人事行政局所主編的「行政院暨各部會行處局署主管人員名錄」來做登錄與對照的標準。本研究尚不敢稱有關該屆新政府任期中的團隊菁英資料全然完整無誤，若未來正確名單皆已釋出，則亦有其必要性更進行校審之工作。

單位，提供給人事行政局該單位當年度年最新的人事資料，由人事局進行名錄編製的工作。該名錄在對於本研究對象－執政菁英－所任職的部會、層級，以及個人變項的性別、年齡等資料上，提供了相當大的助益。但在「省籍」這部分，沒有相關的資訊可供查詢。職是之故，這個部分我們以中央社主編的「中華民國名人錄」做為資料依據；若名人錄上仍舊無從查得時，再進行網站查詢或其他的方式進行蒐集。

### （三）行政院暨各部會行處局署主管人員名錄

人事行政局所主編的「行政院暨各部會行處局署主管人員名錄」中執政菁英的人事資料來源，係由行政院各院會的人事單位，提供給人事行政局該單位當年度年最新的人事資料，由人事局進行名錄編製的工作。該名錄在對於本研究對象－執政菁英－所任職的部會、層級，以及個人變項的性別、年齡等資料上，提供了相當大的助益。但在「省籍」這部分，沒有相關的資訊可供查詢。職是之故，這個部分我們以中央社主編的「中華民國名人錄」做為資料依據；若名人錄上仍舊無從查得時，再進行網站查詢或其他的方式進行蒐集。

### （四）中華民國名人錄

本研究蒐集兩千年至兩千零三年等年度的「中華民國名人錄」，該書原為中央社歷年編印「世界年鑑」之部分內容，而自九八年起開始單獨成書，並做為世界年鑑之附冊。「名人錄」輯錄對象共包含以下人員：政府官員、民意代表、學者專家、工商企業界菁英、文化藝術界傑出人士等資料。關於名人錄的

個人基本簡介有：姓名、性別、籍貫（出生地）、現職、學歷、經歷等項目。有關本研究「前職」登錄的依據，採以兩千年做為基準點，找距離當年度最近的一個職位為前職標準。

#### （五）全球資訊網（World Wide Web, WWW）

上述「中華民國名人錄」內建的人事資料庫雖然豐富，但仍有些人事資料無法查悉，故必須再輔以網站蒐尋的方式來做為進一步的查詢。本研究主要是在 GOOGLE、GAISE 這兩個網站進行人名蒐尋的動作，並輔以時間、個人資本資料等對照，來進一步確認查得之人名，是否為我們所要蒐尋的對象。

#### （六）電子報及書面報紙

除了上述兩種管道之外，另一個方法就是透過電子報來取得前職相關訊息。電子報查詢係以中時電子報為主；在書面報紙的部分，查詢較為不易，先從國家圖書館進行蒐集，再找出有助益的文章進行翻閱，或是付費線上列印的動作。若經由以上等方法皆無法查知其動向的話，將給予其「前職不明」的代碼。

### 三、資料限制

本文中使用的研究工具，係以中央社主編之中華民國名人錄為主，並輔以 WWW 網以及電子報的查詢。透過這些工具之蒐尋，方得知該位人員的前職概況，以及其他的一些個人變項資料等。然而，透過這些資料所得到的「前職」仍有以下的限制。

### (一) 在「中華民國名人錄」方面

該書的編輯採郵寄問卷再回收的方式，來獲得到所欲收錄人員的個人資料與現職概況。資料來源由受訪者直接填寫，若填答者不願透露真實資料，我們亦無從得知。所以，在個人基本資料方面，基本上採以人事行政局主編的「行政院暨各部會行處局署主管人員名錄」，因為這是由各單位的人事部門所送出的資料，可信度較高。另外可能發生的情況是，名錄上確有此人的基本資訊，但資料登錄卻不完整，例如在經歷部分的填寫不夠完整（可能情況為：沒有註名經歷的先後次序，或者完全沒有填寫）。在這樣的情況下，我們將進行下一個工具的運用—全球資訊網的再次確認與蒐尋。

在全球資訊網上，我們將鍵入關鍵字：人名、現任職位...等，嘗試透過這些方法來找出該名人員的前職資訊。在其餘未能查悉之答案上，再以同樣的方式，去查尋電子報。最後，確定使用完所有工具後，仍然無法得悉人員的前職時，則界定為遺漏值。

### (二) 表格資料方面

表一為新政府菁英團隊的省籍次數分配表。我們可以看到，省籍不明的次數，占總體比例的百分之十四點六。析言之，在省籍部分的缺漏值太多，則是本研究限制之一。





表一：省籍分佈

	次數	百分比
本省籍	141	68.4
外省籍	35	17.0
省籍不明	30	14.6
總和	207	100.0

資料來源：1995 年至 2003 年中華民國名人錄。

## 伍、資料分析

### 一、民進黨執政菁英組成的性質

首先，我們對於民進黨執政菁英的組成來源進行檢視，用以瞭解在新政府執政團隊中，有多少的比例來自新進人員之任職，多少比例則是舊政府時期人員的留任。在瞭解基本的人事組成概況後，再進一步探討民進黨執政團隊的個人變項特色（背景分析）、進入分析及流動分析等。首先，關於民進黨執政菁英中，新舊政府人員的組成比例，請見於下表二。

表二：民進黨政府執政團隊組成來源

	次數	百分比
地方政府官職	19	9.2
立法委員	7	3.4
政黨黨職	9	4.4
民營機關（企業）	6	2.9
民營機關（非營利組織）	9	4.4

（接下頁）

表二 (續)

	次數	百分比
學術及研究	27	13.1
無消息者	10	4.9
A 總和	87	42.2
其他院會 (含國大總統府等)、省政府	12	5.8
原行政院內部一級單位及附屬機關	107	51.9
B 總和	119	57.8
總和	206	100.0

資料來源：國史館職名錄檢索系統，以及行政院暨各部會行處局署主管人員名錄。

從表二中可以發現，執政團隊中的新進比例有四成多；過半比例來自國民黨政府時期內部人員的留任（曾任於行政院、其他院會內、國民大會或是總統府等單位）。簡而言之，新政府執政後，對於執政團隊成員的任命，有四成多的比例從社會各領域的菁英流動而來；五成多的比例來自於舊政府時期各個院會。

而在理解了民進黨政府中，行政院團隊成員的來源後，接著本研究進而探討這群執政菁英的組成性質，意即探討其個體層次的變項特色，請見於下表三。



表三：民進黨政府執政團隊的組成特色

		次數	百分比
年度	2000 (民國 89 年)	128	62.1
	2001 (民國 90 年)	26	12.6
	2002 (民國 91 年)	40	19.4
	2003 (民國 92 年)	12	5.8
黨籍	民進黨	57	27.7
	非民進黨	149	72.3
性別	男	189	91.7
	女	17	8.3
世代	第一世代	96	46.6
	第二世代	98	47.6
	第三世代	12	5.8
省籍	本省人	141	68.4
	外省人	35	17.0
	省籍不明	30	14.6
總和		206	100.0

資料來源：國史館職名錄檢索系統，以及行政院暨各部會行處局署主管人員名錄。

可以發現在民進黨執政團隊裡的這二百多名菁英中，整體而言，新政府在政黨輪替當年晉用了最多的人員，另外一波較高比例的波動則在於零二年，乃是因為當年張俊雄內閣總職、游揆組閣所帶來的影響。在黨籍差異上，僅二成七來自民進黨籍人士，高達七成二的比例則是非民進黨籍人員，可見新政府初次執政，必須有很大一部分執政菁英必須從其他的場域、或者是舊政府部門來進行借調，故非執政黨籍人士的比例較高。男性人員的比例達九成，遠高於僅任命一成不到的女性菁英。

接著，在年齡部分，第二世代人員佔總體團隊的五成左右，略高於第一世代人員。最後，本省籍人員任用的比例，大幅度超過外省籍人員。

從民進黨執政菁英的組成來看，從黨籍的組成部分，可發現新政府在用人的策略上，多元化且打開了民間團體參與政治事業的大門，人才任用範圍的開拓。這種情況我們必須進一步與國民黨政權進行比較，更能理解之間的差異。以下，我們分別以表四、表五來檢視國民黨執政團隊的組成來源及特色。<sup>9</sup>

表四：國民黨政府執政團隊組成來源

	次數	百分比
地方政府官職	6	2.6
立法委員	7	3.0
政黨黨職	9	3.9
民營機關（企業）	3	1.3
民營機關（非營利組織）	1	0.4
學術及研究	27	11.6
無消息者	20	8.6
A 總和	73	31.3
其他院會（含國大總統府等）、省政府	21	9.0
原行政院內部一級單位及附屬機關	139	59.7
B 總和	160	68.7
總和	233	100.0

<sup>9</sup> 有關國民黨執政菁英的人事資料蒐集，本研究以內閣首長做為劃分的依據，探討 1993 年連戰第一次內閣時期至 2000 年的蕭萬長內閣，以內閣首長作為區分的標準，在於同一閣揆人事的任命有其連續性，若僅探討 1996 年至 2000 年國民黨政府的執政團隊組成，必定有很高的比例是來自連戰第一次組閣時期人員的留任，為了避免這樣的因素干擾，我們探討 1993 年至 2000 年國民黨執政菁英的組成。

資料來源：國史館職名錄檢索系統，以及行政院暨各部會行處局署主管人員名錄。

在上表四的國民黨執政團隊組成來源中，我們一樣將來源分成兩大區塊，一大區塊為社會上的政治領域或者是民營機關、學術研究等；另一塊則是來自舊政府時期內部。從表格中可發現國民黨政府較民進黨政府有更多的執政菁英是來自於舊政府內部，代表著長期掌握政權的國民黨政權，已培養出一群具有豐富行政經驗的人士，所以在組織其執政團隊時，當然會有更大的動機留任、或者透過內部流動的方式來晉用這批人員。來自其他社會領域的比例僅三成，低於民進黨政權一成多的比例。檢視了國民黨政府執政菁英的來源之後，接下來則是進一步探討該批團隊的組成特色，請見下表五。

表五、國民黨政府執政團隊的組成特色

		次數	百分比
年度	1993 (民國 82 年)	108	46.4
	1994 (民國 83 年)	17	7.3
	1995 (民國 84 年)	15	6.4
	1996 (民國 85 年)	37	15.9
	1997 (民國 86 年)	21	9.0
	1998 (民國 87 年)	17	7.3
	1999 (民國 88 年)	17	7.3
	2000.05 (民國 89 年 5 月之前)	1	0.4
黨籍	國民黨	166	71.2
	非國民黨	67	28.8

(接下頁)

表五 (續)

		次數	百分比
性別	男	221	94.8
	女	12	5.2
世代	第一世代	123	52.8
	第二世代	90	38.6
	第三世代	11	4.7
	遺漏值	9	3.9
省籍	本省人	117	50.2
	外省人	94	40.3
	省籍不明	22	9.4
總和		233	100.0

資料來源：國史館職名錄檢索系統，以及行政院暨各部會行處局署主管人員名錄。

從上表中我們可以發現，由於國民黨政權存在的歷史悠久，所以在團隊成員的任命上較為穩定，一九九六年第一次民選總統誕生後，仍由同一政權掌政，而連戰當時也留任行政院長，由於同一首長對於人事的任命有連續性，所以該年度的團隊成員並沒有太大的變化，僅有一成多的波動。在黨籍的部分，高達七成的比例為國民黨黨員，僅不到三成的比例為非國民黨籍人士，這樣的情況與新政府團隊成員的黨籍比例呈現相反的狀態，顯示執政經驗的多寡，與執政黨任命同一黨籍人士的比例有相當密切的關係。

在性別方面，男性人員的任命達九成五，而女性人員僅為百分之五，與民進黨的執政團隊相較之下，新政府的對於女性的任命確實有提升，但程度僅屬輕微，這樣的發現，與我們一

般印象中，認為新政府較舊政府時期，任用更多女性人員的看法有所出入。在世代的部分，第一世代人員占整體團隊的五成，第二世代則不及四成。在這方面卻與第二世代為多的新政府（近五成）成了一個較為鮮明的比照，顯示新政府在用人策略上，世代交替已漸成趨勢。最後，外省籍人員雖然仍較本省籍少，但也有高達四成的比例，比起民進黨團隊中的一成七，仍舊是遠遠勝出。承上所述，民進黨政府相較於舊政府時期，在任用外省籍人員的比例上，的確減少許多，形成了一個團隊特色上的對照。

## 二、背景分析

背景分析談的是，新政府團隊菁英的前職與個人變項間的關係。目的是為了瞭解，來自於不同領域的社會菁英，是否有其顯著的個人變項特色。例如，來自地方政府官職的菁英，是否較多為民進黨籍...等。關於新政府執政團隊的背景分析，請見於下表六。



表六：民進黨執政菁英之背景分析<sup>10</sup>

	地方 政府 官職	立法 委員	政黨 黨職	企業 機關	非營 利組 織	學術 及研 究	無消 息者	舊政府 其他院 會	舊政府 原行政 院	總數	
年度	2000	8.6	2.3	4.7	2.3	3.9	12.5	0.8	4.7	60.2	128
	2001	7.7	3.8	7.7	0.0	7.7	26.9	0.0	11.5	34.6	26
	2002	15.0	7.5	2.5	7.5	5.0	10.0	0.0	5.0	47.5	40
	2003*	+	+	+	+	+	+	+	+	+	12
黨籍	民進黨	17.5	12.3	12.3	5.3	7.0	15.8	1.8	7.0	21.1	57
	非民進黨	6.0	0.0	1.3	2.0	3.4	12.1	6.0	5.4	63.8	149
性別	男	9.5	2.1	4.2	2.6	4.8	13.2	5.3	5.8	52.4	189
	女	5.9	17.6	5.9	5.9	0.0	11.8	0.0	5.9	47.1	17
年齡	第一世 代	6.3	2.1	1.0	2.1	3.1	9.4	4.2	10.4	61.5	96
	第二世 代	10.2	4.1	6.1	4.1	5.1	16.3	5.1	2.0	46.9	98
	第三世 代	25.0	8.3	16.7	0.0	8.3	16.7	8.3	0.0	16.7	12
省籍	本省人	11.3	4.3	5.7	2.8	4.3	15.6	0.0	7.8	48.2	141
	外省人	5.7	2.9	2.9	2.9	2.9	8.6	0.0	0.0	74.3	35
	省籍不 明	3.3	0.0	0.0	3.3	6.7	6.7	33.3	3.3	43.3	30
	總數	19	7	9	6	9	27	10	12	107	206

說明：\*由於兩千零三年進入執政團隊的菁英前職資料不完整，遺漏值太多，故以「+」表示。

\*\*表格數字橫向讀取，百分比橫向加總為百分之一百。

資料來源：國史館職名錄檢索系統，以及行政院暨各部會行處局署主管人員

<sup>10</sup> 由於本研究並不是做抽樣資料 (n)，而是探討母體 (N)，相關係數的分析做為參考。有關團隊菁英的個體變項與其前職關係之卡方分析 (chi-square)，我們以  $p\text{-value}=0.05$  來做為檢視兩者之間是否有顯著相關的標準。年度與前職之  $p\text{-value}=0.00$ ，相關性顯著；黨籍與前職之  $p\text{-value}=0.00$ ，相關性顯著；性別與前職之  $p\text{-value}=0.09$ ，若依  $p\text{-value}=0.05$  的標準來看，相關性不顯著，但若將  $p\text{-value}$  放寬至 0.10 的標準，則仍在顯著範圍內；世代與前職之  $p\text{-value}=0.03$ ，相關性顯著；省籍與前職之  $p\text{-value}=0.00$ ，相關性顯著。



名錄。

表六中可以發現，歷年度中執政菁英的背景來源，大多來自舊政府內部人員的留任或晉升為主，顯示出新政府的執政經驗不足，確實對於團隊成員的晉用，很大一部分需來自原有政權人才的調度。接著，進而檢視第二高比例的來源，因為其代表著當年度來自「其他社會領域」的成員，主要是來自哪個社會系絡。兩千年時，第二高來源比例的項目來自學術研究，為一成二；在兩千零一年時，學術研究的比例仍為次高，且提升至二成六，相較於去年高出了一成的比例；而零二年時的人事晉用，很大一個原因是受內閣改組的影響，地方官職來源的比例達一成五；最後，兩千零三年時的新進菁英來源，由於其背景資料的名人錄尚未登錄，而且透過網際網路的蒐尋，也未尋其果，是以遺漏值很高，為一限制。符合假說 1-1：輪替當年，新政府有的任命比例來自舊政府時期內部人員的流動（或者是留任）；而在之後的年度中，則在地方政府官職與學術研究上都有增加任命的趨勢。

接著，在黨籍差異的部分，發現非民進黨籍的團隊成員，達六成三來自舊政府時期行政院內部，一成二來自於專業領域中的學術研究。而民進黨籍人員也有二成一來自舊政府時期行政院內部，接近兩成的比例來自地方政府官職，一成五來自學術與研究。由於在民進黨籍人員，有很高的比例來自舊政府行政院內部，所以以上數據，僅部分符合假說 1-2：民進黨籍執政菁英，大多來自地方政府官職；非民進黨籍人員則可能多來自舊政府內部或是其他的社會領域。

關於女性團隊成員的背景來源，各領域的來源分佈較為不平均，<sup>11</sup> 主要來自於舊政府行政院內部的留任或晉升，一成七的立法委員次之，來自地方政府官職的比例僅百分之六。以上結果，僅符合部分假說 1-3：女性菁英主要來自於政治部門中地方政府官職或者是立法委員。在世代部分，第一代人員有六成一的比例來自舊政府行政院內的調度或留任，一成來自舊政府其他院會；第二代人員也有近五成來自舊政府時期內部，<sup>12</sup> 一成六的學術研究次之，一成來自地方政府官職；年輕一輩的第三代團隊成員中，則有二成五來自地方政府官職。此一現象相當有趣，有別其他兩世代的人員主要來自政治的場域，新政府執政團隊的年輕人員任用，主要是從其他的社會系絡而來，而非來自舊政府時期內部。據此，部分符合假說 1-4：年長人員來自舊政府內部的比例較高；而中壯及年輕人員則較多來自民進黨黨內或者是學術研究。最後，在省籍的分析中，可發現外省籍的團隊成員，高達七成四的比例來自舊政府內部，近一成的學術研究次之，符合假說 1-5：新政府執政團隊中的外省籍人員，可能有較高的比例來自原行政院內部人員的留任。

從民進黨執政菁英的背景分析中，可發現一個明顯的組成特色，即新政府的取才來源，仍有很大的一部分源於舊政府時期內部，其他社會領域則多集中於地方政府官職或學術研究。

---

<sup>11</sup> 這樣現象的可能原因是女性人員樣本數本來就較少，觀察起來的分佈會較不平均，所以來自各領域的比例從零到接近五成的比例都有。

<sup>12</sup> 新政府內部雖以第二代年齡結構為多，唯總體數量仍偏低，所以在新政府執政團隊的組成上，該世代人員的來源，也有很高的比例來自舊政府時期內部人員的流動、任用。

說明了民進黨執政經驗的不足，所帶來的人才限制，所以有相當多的人員任用必須透過舊政府內部菁英的留用；另外，由於過去新政府地方執政經驗的基礎及積累，故於取得中央執政權後，執政菁英的取得，將有較高的比例來自這個領域。除此，礙於民進黨政府內部人才之限制，所以必須向外借才，強調專業、清流的用人原則，使得新政府用人的社會團體來源，也將有一定比例來自學術研究領域中的專家學者。

在瞭解民進黨執政菁英的基本背景，以及新舊政府時期團隊人事任命來源的特色差異後，接著便要開始探討執政菁英的個人變項及前職，對於他們進入新政府之後就任職位的關係，也就是要探討進入分析與流動分析。

### 三、進入分析

這一部分，所謂的進入分析，將探討執政菁英的個體變項的特色，是否會影響其加入新政府之後的任職？相對地，分佈在不同部門、層級中的人員，是否亦有不同的個人特質？請見於下表七。



表七：民進黨執政菁英之進入分析（部門）<sup>13</sup>

	財經類		專技類		國安類		幕管類		公服類		文教類		社秩類		總數
	行	列	行	列	行	列	行	列	行	列	行	列	行	列	
年度	2000	62.5 15.6	55.3 16.4	52.9 14.1	66.7 20.3	56.0 10.9	70.8 13.3	85.7 9.4	128						
	2001	9.4 11.5	18.4 26.9	11.8 15.4	12.8 19.2	20.0 19.2	8.3 7.7	0.0 0.0	26						
	2002	25.0 20.0	18.4 17.5	26.5 22.5	17.9 17.5	16.0 10.0	12.5 7.5	14.3 5.0	40						
	2003	3.1 8.3	7.9 25.0	8.8 25.0	2.6 8.3	8.0 16.7	8.3 16.7	0.0 0.0	12						
黨籍	民進黨	15.6 8.8	44.7 29.8	8.8 5.3	35.9 24.6	16.0 7.0	45.8 19.3	21.4 5.3	57						
	非民進黨	84.4 18.1	55.3 14.1	91.2 20.8	64.1 16.8	84.0 14.1	54.2 8.7	78.6 7.4	149						
性別	男	87.5 14.8	100.0 20.1	94.1 16.9	89.7 18.5	92.0 12.2	83.3 10.6	92.9 6.9	189						
	女	12.5 23.5	0.0 0.0	5.9 11.8	10.3 23.5	8.0 11.8	16.7 23.5	7.1 5.9	17						
年齡	第一世代	28.1 9.4	52.6 20.8	67.6 24.0	23.1 9.4	68.0 17.7	45.8 11.5	50.0 7.3	96						
	第二世代	71.9 23.5	44.7 17.3	26.5 9.2	66.7 26.5	24.0 6.1	45.8 11.2	42.9 6.1	98						
	第三世代	0.0 0.0	2.6 8.3	5.9 16.7	10.3 33.3	8.0 16.7	8.3 16.7	7.1 8.3	12						
省籍	本省人	62.5 14.2	71.1 19.1	50.0 12.1	84.6 23.4	68.0 12.1	66.7 11.3	78.6 7.8	141						
	外省人	31.3 28.6	7.9 8.6	26.5 25.7	7.7 8.6	16.0 11.4	20.8 14.3	7.1 2.9	35						
	省籍不明	6.3 6.7	21.1 26.7	23.5 26.7	7.7 10.0	16.0 13.3	12.5 10.0	14.3 6.7	30						
	總數	32	38	34	39	25	24	14	206						

說明：\*表格中的數字除了總數為 N 值外，其餘皆為百分比。

<sup>13</sup> 在民進黨執政菁英的進入分析該表格中，一樣進行執政菁英的個體變項與任職類別的卡方分析，我們以  $p\text{-value}=0.05$  來做為檢視兩者之間是否有顯著相關的標準。年度與任職類別之  $p\text{-value}=0.81$ ，相關性不顯著；但若將部門分作可替代性高部門／可替代性低部門兩大類，來與年度進行卡方分析，得出的  $p\text{-value}=0.00$ ，相關性顯著。接著，黨籍與任職類別之  $p\text{-value}=0.00$ ，相關性顯著；性別與任職類別之  $p\text{-value}=0.33$ ，相關性不顯著；世代與任職類別之  $p\text{-value}=0.00$ ，相關性顯著；省籍與任職類別之  $p\text{-value}=0.07$ ，若依  $p\text{-value}=0.05$  的標準來看，相關性並不顯著，但若將  $p\text{-value}$  放寬至 0.10 的標準，則仍在顯著範圍內。

\*\*「行」代表各類別中執政菁英的組成；「列」代表個人變項在各類別間的分佈。

資料來源：國史館職名錄檢索系統，以及行政院暨各部會行處局署主管人員名錄。

在年度這個自變項部分，乃在探討民進黨執政後的不同年度中，各部門團隊菁英的任命情形。以下，我們分做行與列來進行探討，「行」代表的是各個類別中執政菁英的組成情形；「列」代表的則是個人變項在各類別間的分佈。

首先，檢視各部門執政菁英的年度組成（行），財經類的執政菁英在兩千年時有達六成的人事任命，而在兩千零二年時，該類別中進入的團隊成員，亦達二成五的比例，專技類別則有五成比例來自輪替當年，零二年時也有近二成比例的成員組成。國安類五成二的菁英亦來自輪替初期，零二年時的任命比例也有二成六。小結以上，發現在可替代性低的這些類別中，團隊菁英的組成在零二年的游揆改組時，皆出現著較其他類別還要高的人事組成比例。

接著，在幕僚管理類別方面，六成六於輪替當年進行團隊菁英的任命，在兩千零二年時也有些微提高的比例。特定對象的公共服務類別則在兩千年也有過半比例的人員任命，在接下來的三個年度中則趨於穩定。文教類高達七成的比例在輪替當年進行任命，而之後的年度中，這個類別的人事變化較為穩定，可能是文教類別的屬性本身異動性就較其他類別小，故呈現波動幅度較小的狀態。最後，在社會秩序類方面，八成六團隊成員來自兩千年，一成四則是在零一年時有些調動，其他的

兩個年度則是相當穩定的狀態。

從以上的數據中，發現一般性高的幕僚管理、文化教育類、社會秩序等類別，兩千年時都有近七成以上的團隊成員的任命，代表在可替代性高的部門中，一開始新政府就偏好進行較大幅度的人事更換，也就是說這些類別中，執政菁英的更換速度較快。不過，同樣也是一般性高的文化教育類，兩千年時的成員參與的比例僅五成五，可能是由於其屬性之緣故，是以新政府並不會特意強調在輪替當年即進行大幅度的人事更動。而在可替代性低的類別中（財經類、專技類、國安類），輪替當年的人事調動雖然也都是歷年度最高，但也僅有五至六成，跟一般性高的類別相較之下是較低的，代表其更換速度慢。另外，可替代性低的類別中，於零二年的內閣改組時，團隊成員的組成較高可替代性類別的比例皆要來得高。再次證明在兩大屬性的部門類別中，低可替代性類別的更換速度較慢，而高可替代性類別的更換速度快。支持假說 2-1：在可替代性高部類別中，團隊人員的更換速度較快。相對地，在專業性高、機密性高的部門中，團隊成員的更換速度則較慢。

再則，檢視年度在各部門間的分佈（列），兩千年時，幕僚管理類的成員組成比例為二成，佔最多數。代表負責提供政策意見結予的幕僚類別，新政府實際上的話有較高的動機在輪替當年度即進行較大幅度的更換。社會秩序類為所有類別中的最低，僅一成不到；其他類別皆在一成多左右。在接下來的年度中，我們要特別提出解釋的是，財經類於零二年時，在執政團隊上也進行了較大幅度的人事汰換，可能係由於民進黨政府任期內的經濟不景氣與失業率大增，爲了「拚經濟」，故新政

府在進行內閣改組時，必須在財經部門中大幅進行人事之變革。

接著，有關各部門團隊菁英的黨籍組成（行）方面，財經類以非民進黨籍人士佔八成五；專技類則較趨平均，各有近五成的比例；國安類則出現了非民進黨籍達九成多的情況；幕管類的民進黨人士不如想像中得多，僅近四成；特定對象的公共服務方面，民進黨人士不到二成，低於八成多的非民進黨籍菁英；文教類方面，比例亦較為平均；最後，在社會秩序類別中，民進黨籍為二成一，非民進黨籍則有七成八的比例。其實就總體而論，新政府執政團隊中，民進黨籍的比例本來就僅不到三成的比例，<sup>14</sup> 所以一般來說，所有的類別中，如果民進黨籍人士達三成以上的比例即算是在團隊中的整體平均水準之上了。以這樣的標準來看的話，一般性高的幕僚管理、文化教育類別皆有達到這個水準；而專業性高的財經類、機密性高的國安類則沒有達到，這樣的數據符合假說 2-3：可替代性高的類別，新政府偏好任用民進黨籍人士；可替代性低的部門，任用非民進黨籍人員的比例較高。但例外的情形是，專業性高的專技類，卻也任用民進黨籍人士為多；而一般性高的社會秩序類別民進黨籍人士卻在平均之下。

其次，檢視黨籍在各部門的分佈（列），我們可以發現民進黨籍人員主要分佈於專業技術類別中，很重要的原因是由於該類別包含的國科會、公工委的副主委編制皆為政務人員，故新政府可能在這些職位中任命較多民進黨籍的人士；分佈於幕

<sup>14</sup> 請見於表三、民進黨執政團隊的組成特色。

僚管理類中的比例次之，再則為文教類，其他類別則皆不及一成。非民進黨籍人士最高的比例分佈於國安類中，有二成的比例；財經類次之，第三為幕管類，專技類與公服類皆為一成四，其他的文教類與社會秩序類則不及一成。

再則，檢視各部門執政菁英的性別組成（行），可發現不論是在哪一個部門中，男性人員的任用比例，都較女性來得高，且比例差異大。<sup>15</sup> 在這個部分，我們所要檢測的標準，也是依據表中任用女性成員的平均比例（百分之八），來做為區別該類別中的女性是否有多出總體平均之標準。在上表中，我們可以看見，在一般性高的類別中，文教類的女性比例為一成六，幕僚管理類的女性為一成，公共服務類則為百分之八，除了社會秩序類外，一般性高的類別中，女性團隊成員的確比例較平均高。社會秩序類中女性人員的比例較低的原因可能在於，由於這個類別的職務性質在於維持社會、海上的秩序，可能會較偏好任用權威、強勢性格的人員來擔任，而通常男性這樣的性格特質將較女性來得明顯，所以在這些部門中女性人員的比例低於平均水準。在高度專業性的專技類中，女性比例為零；而機密性高的國安類中，比例則不到百分之六；然而唯一較為特別的情況是，女性在財經類所佔的比例達一成二，高出平均不少，這樣的情形與當初假說不符。可見在財經這個領域上，女性人員仍佔有一席之地。所以，根據上述討論而來，此部分僅符合部分假說 2-5：可替代性較高的部門中，女性主管

<sup>15</sup> 性別與任職類別之  $p$ -value 相關性不顯著（如註 18），代表無論是哪一個類別中，任用男性的比例都是高於女性的，不同類別之間並沒有差異，所以沒有顯著性。



所佔的職位比例，應較專業性高、機密性高的類別高。

接著，性別在各類別間的分佈中，可發現女性有二成二的比例分布於一般性高的幕管類、文教類，及專業性高的財經類中；國安類及公服類各為一成，其他類別則低於平均水準之下，以上的女性比例分配亦僅與假說 2-5 部分相合。

關於各部門菁英的世代組成（行），可發現在所有的類別中，以第一世代團隊成員佔多數者，以國家安全類及公共服務類的六成八為首，專門技術類的五成二次之，再則為五成的社會秩序。以第二世代團隊成員比例較高的則是財經類的七成，幕僚管理類的六成七。這樣的數據，並不全然符合假說 2-7：國安類應以第一世代的團隊成員為多，其他部門的團隊成員則仍以第二代人員的任命為主。就第三世代菁英的部分，發現一個極為有趣的情形，那就是在幕管類中，該世代人員比例佔一成多；文教類及公共服務類中佔百分之八，社會秩序類也有百分之七，而國安類也有近百分之六的比例（表三中得第三世代的平均為百分之五）；從這樣的數據中，可以發現第三世代的成員較多集中於一般性較高的部門，在專業性高的財經類別中，該世代比例為零，專技類中也僅有百分之二的比例。這樣的情形相當值得我們討論，那就是新政府對於年輕世代人員的培訓，確有較舊政府時期較為提高的現象。而對於這一輩人員的訓練，則是在一般性、通才性需才較高的一般性部門為多；基於需求及供給的關係，新世代的成員多集中在這些類別中。

接著檢視世代在各部門間的分佈（列），第一世代的執政

菁英有二成四的比例分布於國安類中，二成分佈於專技類中；第二世代則有二成六於幕管類中，二成三的比例於財經類中；第三世代則達三成三的比例分布於幕管類中，一成六分佈於公服類、文教類及國安類。

最後，有關各部門菁英的省籍組成（行），發現總體趨勢仍舊以本省籍人員的任命為多，<sup>16</sup> 特別是在一般性高的幕僚管理類別中，本省籍達八成四的比例；社會秩序類也有七成八，公共服務類別則為六成八，同樣也是一般性高的文教類，雖然不及六成八，但也相當接近標準（六成七）。小結以上，在一般性高的部門類別中，本省籍人士確實有高於總體平均的比例。而在外省籍人員方面，專業性高的財經類比例為三成三，高機密性的國安類則有二成六，皆高於總體平均水準的一成七；不過，在一般性高的文教類中，外省籍人士也有二成，亦高於平均。可能由於文教類別中，仍有一定的專業屬性，所以新政府對該類別仍有某種程度的偏好去任用外省籍人員。基於以上數據，支持假說 2-9：專業性高、機密性高的類別，則任用外省籍成員的比例較高。

而有關省籍在各部門的分佈（列）方面，本省籍人員任職於幕僚管理類別的比例最高，為二成三；其他類別則皆為一成多，僅社會秩序類不及一成。社秩類的本省籍人員所佔比例較低的原因，主要由於該類別的人員異動較少，故人員總數也較其他類別少，是以佔整體比例的幅度當然較低。在外省籍人士

<sup>16</sup> 表三民進黨執政菁英的組成特色「省籍」部分，本省籍比例為六成八，外省籍比例為一成七，其餘為省籍不明。

方面，以財經類的二成八最高，國安類的二成五次之，不及一成的則有專技類的百分之八、幕僚類的百分之八以及社秩類的百分之三。

在此部分的分析中，可歸納以下發現：更換速度的快慢與部門可替代性的高低有相當密切之關係。另外，在高可替代性的部門中，較高比例的團隊成員來自民進黨籍人士、女性人員；低可替代性（專業性高、機密性高）的類別，非民進黨籍人士的比例較高，且任用外省籍人員的可能性也會較大。

進行了執政菁英的個人變項與其就任部門的分析後。接著，表八的部分則要去探討不同個體變項與任職層級間的關係。

表八：民進黨執政菁英之進入分析（層級）<sup>17</sup>

	部長		政次		常次		總數
	行	列	行	列	行	列	
年度 2000	64.2	40.6	61.5	31.3	60.0	28.1	128
2001	14.8	46.2	10.8	26.9	11.7	26.9	26
2002	19.8	40.0	20.0	32.5	18.3	27.5	40
2003	1.2	8.3	7.7	41.7	10.0	50.0	12

（接下頁）

<sup>17</sup> 有關執政菁英的個體變項與任職層級的卡方分析，以  $p\text{-value}=.05$  來做為檢視兩者之間是否有顯著相關的標準。年度與任職層級之  $p\text{-value}=.45$ ，相關性不顯著；但若將層級分作政務系統／事務系統兩大類，來與年度進行卡方分析，得出  $p\text{-value}=.00$ ，相關性顯著。接著，黨籍與任職層級之  $p\text{-value}=.01$ ，相關性顯著；性別與任職層級之  $p\text{-value}=.06$ ，若，但若將  $p\text{-value}$  放寬至  $.10$  的標準，則仍在顯著範圍內；黨籍與任職層級之  $p\text{-value}=.09$ ，相關性不顯著，同樣地，將  $p\text{-value}$  放寬至  $.10$  的標準，仍在顯著範圍內；省籍與任職層級之  $p\text{-value}=.02$ ，相關性顯著。

表八 (續)

	部長		政次		常次		總數
	行	列	行	列	行	列	
黨籍 民進黨	34.6	49.1	32.3	36.8	13.3	14.0	57
非民進黨	65.4	35.6	67.7	29.5	86.7	34.9	149
性別 男	86.4	37.0	96.9	33.3	93.3	29.6	189
女	13.6	64.7	3.1	11.8	6.7	23.5	17
年齡 第一世代	46.9	39.6	35.4	24.0	58.3	36.5	96
第二世代	46.9	38.8	55.4	36.7	40.0	24.5	98
第三世代	6.2	41.7	9.2	50.0	1.7	8.3	12
省籍 本省人	79.0	45.4	66.2	30.5	56.7	24.1	141
外省人	16.0	37.1	15.4	28.6	20.0	34.3	35
省籍不明	4.9	13.3	18.5	40.0	23.3	46.7	30
總數	81		65		60		206

說明：\*表格中的數字除了總數為N值外，其餘皆為百分比。

\*\*「行」代表各類別中執政菁英的組成；「列」代表個人變項在各類別間的分佈。

資料來源：國史館職名錄檢索系統，以及行政院暨各部會行處局署主管人員名錄。

在這個部分，仍分開檢視行、列兩個部分。關於各層級執政菁英的年度組成（行），發現輪替當年，部長的更動比例為六成，零一年大幅減少，到了零二年比率則有些較前個年度提高了五個百分點，零三年時相當穩定，僅有百分之一的人員進入。接著，政務次長在兩千年時，團隊成員的組成比例也有六成之多，零一年時下降至一成，零二年則提高至二成，零三年時則為百分之七。可發現政次層級的成員更動率，較部長層級來得頻繁。常務次長執政菁英的年度分配，也是在輪替當年有

最高的人事更換幅度，零二年時接近二成，其餘年度僅一成左右。以上數據，符合假說 2-2：民進黨執政菁英依其就任職位之層級高低，更換速度依年度遞減。

再則，年度在各層級的分佈（列）中，可以發現在四個年度裡的前三年，部長任命的比例一直為歷年度最高；政務次長在兩千年的任命有三成，常務次長也有近三成的比例。然而，在第四個年頭（兩千零三年）時，有一特別現象，那就是部長任命的人數占所有層級比例中之最低，不到一成，而政次有四成的比例，常務次長最高，達五成。

接著，各層級菁英的黨籍組成（行）中，部長及政次有三成以上為民進黨籍人士，高於表三執政菁英為民進黨籍的平均（二成七），而常務次長則僅有一成三為民進黨籍，達八成為非民進黨籍人士（高於表一團隊菁英中非黨籍人士的平均七成二），而這些非民進黨籍人士中，主要分佈於無黨籍中。出現這樣情形的理由則是因為以考試任派為主的常任文官，其政黨屬性本來就遠低於部長及政務次長級人員，是以當然以非民進黨的無黨籍人士任命為多。符合假說 2-4：部長及政次層級的團隊成員組成，應以民進黨籍的比例為多；相對地，常務次長則以非民進黨籍的組成比例為高。關於黨籍在各層級間的分佈（列），民進黨籍人士有近五成的比例分佈於部長，近四分佈於政務次長中，而僅一成四為常務次長。非民進黨籍方面，三成五為部長，而也有高達三成四的比例為常務次長，政次僅占三成左右的比例。

有關各層級菁英的性別組成（行），可以發現女性菁英在

部長層級上，有著較高比例的任職，為一成三，高於表三的平均（百分之八）；政務次長僅百分之三；常務次長為百分之六，反而較政次來得高。以上數據，僅部分符合假說 2-6：在部長、政務次長這兩個層級中的女性，應較事務系統有較高的任用比例。接著，性別在各層級的分佈（列）中，可以看到女性主要分佈於部長這個層級中，比例高達六成；政務次長僅一成，常務次長則有二成的比例。

不同世代的團隊菁英，也會影響進入新政府後的任職層級。首先，檢視各層級的世代組成（行），部長有四成六為為第一世代人員，亦有四成六為第二世代人員，僅百分之六為第三世代人員，可見年資與經驗在部長層級的任命中，占極為重要的考慮成份。政次亦有三成五為第一世代人員，高達五成五為第二世代，近一成則為第三世代，可見與部長層級相較之下，政次受到資歷、年齡的束縛較少。最後，在常務次長方面，第一代人員為三成六，第二代人員則為二成四，第三世代人員則不到一成，數據顯示，事務體系的升遷亦以年資的考量為準。是故，以上數據符合假說 2-8：部長、常務次長層級人員的組成年紀結構較大，而政務次長的年紀則不偏向集中於第一世代。接著，有關世代在各層級間的分佈（列），第一世代中包含三成九的部長、三成六的常次，及二成四的政次。第二世代則有近四成的比例各分佈於部長及政次中，二成四分佈於常次層級。最後，第三世代中包含四成的部長，達五成分佈於政次中，僅一成不到的比例於常務次長，可見在公務體系中升遷考量年齡的標準，與政務體系有很大的不同。

最後，由於省籍這個變項的缺漏值相當高，所以我們在進

行說明時，必須加入遺漏值的考量。首先，檢視各層級菁英的省籍組成（行），在部長層級中，近八成為本省籍人士，一成六為外省籍，百分之四為省籍不明。本省籍的政務次長也達近七成的比例，外省籍為一成五，也有近二成為遺漏值。常務次長的本省籍人士亦超過五成，外省籍人士二成，而遺漏值最高，達二成三。<sup>18</sup> 檢視以上數據，發現所有的層級相較之下，在常任體系中，外省籍菁英的組成確實高過於其他兩個層級，是以假說 2-10 被支持：新政府中的政務層級，較不可能有外省籍人員的任命；而常務次長則較有其可能性。檢視省籍在各層級的分佈（列）中，也有與上述相同的發現，那就是本省籍菁英在政務體系中，包括了較高的比例；而外省籍人士則各有近四成分佈於部長及常次，僅二成四為政次。

這個部分的研究發現，層級愈高，任用民進黨籍人士的比例就愈高；層級愈低，則非民進黨人士有較高的比例，乃由於層級愈高代表愈接近政治核心之故。女性菁英主要佈於部長這個層級，由於該層級人員接觸至新聞媒體的機率亦較高，是以會增加一般社會大眾認為新政府認用了許多女性團隊成員的印象。然而，這樣的事實僅存在於部長該層級中，並未擴及至其他兩個層級。而在世代組成中，第三世代菁英在政次層級的任職比例最高，可推論新政府在未來執政基礎中，對於年輕一輩人員的訓練與培養。最後，依層級由高至低的順序來檢視，

---

<sup>18</sup> 從以上數據中，發現遺漏值在愈低的層級中愈多，這乃是由於做為省籍查詢依據中華民國名人錄中，以郵寄給當事人填具個人基本資料的方式來進行蒐集，而在常任體系中會願意接受調查、以及自發性回覆的可能性，皆較政務人員來得低，是以在常次中的遺漏值最高。

發現基於民進黨強調本土意識，是以在外省籍人員在政務層級的任命上，比例亦較低。

#### 四、流動分析

接著，這個部分要探討的是，執政菁英的前職與其加入行政院後的任職（部門、層級）關係。前職為政治部門的菁英，政黨輪替後任職於政府部門內，即是選擇繼續服務於政治領域中；而來自於民間團體的人員，從私人領域流動至公部門，則是一個場域的轉換。關於不同前職與任職職位的分析，請見於下表九。

表九：民進黨執政菁英之流動分析（部門）<sup>19</sup>

	財經類		專技類		國安類		幕管類		公服類		文教類		社秩類		總數
	行	列	行	列	行	列	行	列	行	列	行	列	行	列	
地方政府官職	9.4	15.8	13.2	26.3	0.0	0.0	10.3	21.1	12.0	15.8	8.3	10.5	14.3	10.5	19
立法委員	3.1	14.3	5.3	28.6	0.0	0.0	5.1	28.6	0.0	0.0	4.2	14.3	7.1	14.3	7
政黨黨職	0.0	0.0	2.6	11.1	0.0	0.0	15.4	66.7	4.0	11.1	4.2	11.1	0.0	0.0	9
民營企業機關	9.4	50.0	2.6	16.7	0.0	0.0	2.6	16.7	0.0	0.0	4.2	16.7	0.0	0.0	6
非營利組織	6.3	22.2	0.0	0.0	2.9	11.1	5.1	22.2	4.0	11.1	12.5	33.3	0.0	0.0	9

（接下頁）

<sup>19</sup> 有關執政菁英的前職與任職類別的卡方分析  $p\text{-value}=0.00$ ，相關性顯著，代表團隊菁英的前職與其加入新政府後，所任職職位的部門類別，有顯著之相關性。



表九（續）

	財經類		專技類		國安類		幕管類		公服類		文教類		社秩類		總數
	行	列	行	列	行	列	行	列	行	列	行	列	行	列	
學術及 研究	3.1	3.7	21.1	29.6	2.9	3.7	17.9	25.9	20.0	18.5	20.8	18.5	0.0	0.0	27
無消息 者	3.1	10.0	10.5	40.0	5.9	20.0	2.6	10.0	4.0	10.0	4.2	10.0	0.0	0.0	10
舊政府 的其他 院會、 省政府	0.0	0.0	2.6	8.3	23.5	66.7	5.1	16.7	4.0	8.3	0.0	0.0	0.0	0.0	12
原行政 院內部 一級單 位及附 屬機關	65.6	19.6	42.1	15.0	64.7	20.6	35.9	13.1	52.0	12.1	41.7	9.3	78.6	10.3	107
總數	32		38		34		39		25		24		14		206

說明：\*表格中的數字除了總數為 N 值外，其餘皆為百分比。

\*\*「行」代表各類別中執政菁英的組成；「列」代表個人變項在各類別間的分佈。

資料來源：國史館職名錄檢索系統，以及行政院暨各部會行處局署主管人員名錄。

表九呈現民進黨執政菁英的前職與其進入新政府後任職「部門」的關係。首先，在各部門菁英的前職組成（行）中，任職於財經類的成員，高達六成五來自行政院內部的升遷或調任，其他則各有約一成的比例來自地方政府官職及民營企業團體，來自非營利組織也有百分之六的比例，新政府對於財經人才的招攬可見一斑。專門技術類別中，也有四成比例來自行政院內部的人員流動，然來自學術研究的新進菁英卻也有二成之

高，可見該類別的專業性訴求。在國家安全類中，來自舊政府各院會及行政院內部的比例，相加後近九成，可見該類別屬性中的人事來源以舊政府時期占了絕大多數。幕僚管理類來自行政院內部的比例為三成五，來自學術研究與地方政府官職者亦各有一成多。前三者為可替代性低（專業性高、機密性高）的類別，發現其主要是來自原行政院內部及學術研究、企業組織等。

幕管類和其他類別有很大的差異是，其來源為政黨黨籍的比例特別高，有一成五之多；且其來自舊政府時期內部的人事比例不到四成，亦為所有類別中之最低，可見職務屬性之關係，對於新政府的人事任命來源將有很大的不同。而公共服務類由行政院內部而來的比例為五成多，學術研究達二成，地方政府官職也有一成。文化教育類來自原行政院內部的有四成，學術研究達二成，而來自非營利組織也有一成二，具有其代表性。最後，在社會秩序類方面，除了來自原行政院內部的七成八之外，其餘則有一成四分佈於地方政府官職，百分之七來自立法委員。而在以上這些可替代性較高的類別中，除了有較高的比例來自舊政府內部外，來自民進黨的地方政府官職、立法委員也有代表性。從這樣的數據中，仍相當程度支持說 3-1：可替代性高的部門，團隊成員多來自政治事業中民進黨黨內；可替代性低及機密性高的部門，團隊人員則多來自舊政府時期內部及民間團體、學術領域中。

其次，檢視前職在不同部門的分佈（列），發現前職為「政治部門」的團隊成員：來自地方政府官職的人員中，二成一任職於可替代性高的幕管類中，一成多各自分佈於公服類、文教

類及社秩類；分佈於可替代性低的國安類為零，但卻也有一成五於財經類，二成六於專技類中。接著，前職為立法委員的執政菁英中，近三成任職於幕僚管理類中，顯示來自民進黨籍的立委在政府決策部門中，佔有相當份量的角色；各有一成四於公服類及社秩類中；任職於新政府中的高度專業性部門中，有一成四於財經類，二成八於專技類；分佈於機密性高的國安類則為零。前職為政黨黨職的執政菁英，高達六成六任職於幕僚管理的部門類別當中。小結以上，可以發現來自政治部門中的執政菁英（不含來自舊政府），多任職於新政府中可替代性較高的類別，特別是在幕僚管理這個範疇中，然卻也有一定的比例任職於專業性較高的財經及專技類別，而分佈於機密性高的國安類別，則皆為零。

在前職為「民營機關組織」的團隊成員中：前職為民營企業機關的菁英，有五成分佈於專業性高的財經類別，一成六於專技類別中；然而，卻也各有一成六的比例任職於可替代性較高的幕管類及文教類中。來自非營利組織的執政菁英，依其工作屬性而言，達三成三分佈於文化教育類中；有二成二於幕僚管理類別中，公共服務類中也有一成一；二成二分佈於財經類，一成於國安類別中。前職為學術及研究的團隊菁英，近三成任職於高專業性的專技類別，然在實務經驗要求高的財經類別中僅百分之三，可見在相同皆為專業性要求高的類別中，專技類需要的比較偏好學術研究的菁英，而財經類財訴求於**實務性較高的民營企業機關**。當然，來自於「學術研究」的執政菁英，也有相當的比例任職於替代性高的部門：二成五於幕管類，各有一成八任職於公服類及文教類中。而來自舊政府其他

院會、省政府的菁英，則高達六成六任職於國安類別內，也有一成六的比例於幕管類，百分之八各自任於專技類及公服類中。最後，在前職為「行政院內部機關」的菁英，分佈於低可替性類別的比例較高：二成於國安類中，一成九於財經類中，一成五於專技類；任職於可替代性高的類別，僅為一成左右，比例較低。

最後，關於執政菁英的前職與所任職位的層級分析，請見於下表十。

表十、民進黨執政菁英之流動分析（層級）<sup>20</sup>

	部長		政次		常次		總數
	行	列	行	列	行	列	
地方政府官職	9.9	42.1	15.4	52.6	1.7	5.3	19
立法委員	4.9	57.1	4.6	42.9	0.0	0.0	7
政黨黨職	8.6	77.8	3.1	22.2	0.0	0.0	9
民營企業機關	4.9	66.7	3.1	33.3	0.0	0.0	6
非營利組織	4.9	44.4	7.7	55.6	0.0	0.0	9
學術及研究	19.8	59.3	15.4	37.0	1.7	3.7	27
無消息者	1.2	10.0	6.2	40.0	8.3	50.0	10
舊政府的其他院會、省政府	6.2	41.7	9.2	50.0	1.7	8.3	12
原行政院內部一級單位及附屬機關	39.5	29.9	35.4	21.5	86.7	48.6	107
總數	81		65		60		206

說明：\*表格中的數字除了總數為 N 值外，其餘皆為百分比。

<sup>20</sup> 有關執政菁英的前職與任職層級的卡方分析  $p\text{-value}=0.00$ ，相關性顯著，代表團隊菁英的前職與其加入新政府後所任職職位的層級，有顯著之相關性。

\*\*「行」代表各類別中執政菁英的組成；「列」代表個人變項在各類別間的分佈。

資料來源：中華民國行憲政府職名錄，以及行政院暨各部會行處局署主管人員名錄。

在表十中，首先檢視各層級中執政菁英的前職組成（行），發現部長有近四成來自原行政院的內部，近二成來自學術研究，且各有接近一成的比例來自政治部門的地方政府官職及政黨黨職。政務次長的前職中，有三成五也是來自行政院內部，其次則有一成四來自於政治部門中的一成五，及學術研究中的一成五。有關常務次長的組成來源，有近九成來自原行政院內部的晉升與流動。從以上數據中，發現部長、政次層級仍是以原行政院機關菁英的流動為主，其次才是政治部門中的地方官職、政黨黨職，是以符合部分假說 3-2：部長及政務次長多來自於政黨黨職、地方政府官職；常務次長則多來自於原本即在政府系府內的留任及晉升。

接下來，關於前職在不同層級間分佈的狀況（列），來自政治部門中的地方政府官職，各有四至五成比例任職於部長及政次層級中，分佈於常次的比例僅有百分之五；立法委員亦各有接近半數任職於政務層級，於常次層級的分佈為零；而前職為政黨黨職的菁英，則有近八成的比例任職於部長層級，二成多的比例在政次層級，分佈於常次層級的人士為零，從數據中可看見政治人物之間的酬庸關係。從以上可下一小結，我們發現前職來自「政治部門」（不含來自舊政府）的菁英，任職於政務層級職位的比例遠高於事務層級，當然這之間包含了所謂的任用制度的限制以及政治酬庸的關係。來自於民間機關的企

業機構，六成六任職於部長，三成三於政次，常次為零；非營利組織各有四至五成任職於政務體系的部長、政次中，分佈於常次的比例亦為零。是以，來自「民間機關」的社會菁英，與來自政治部門（不含來自舊政府）的菁英，在進入新政府後任職的情況相同，皆分佈於政務層級中。最後，來源為舊政府的其他院會、省政府的團隊成員，有四成一任職於部長，五成爲政次，百分之八爲常次。<sup>21</sup> 而來自舊政府原行政院內部機關的菁英，二成九任職於部長、二成一於政次，近五成任職於常次層級，可見來自「舊政府體系」中的執政菁英，分佈於政務層級及常次層級的比例接近各半，顯示新政府在團隊的組織過程中，仍偏好尋找具有經驗值、代表來自舊政府時期的菁英，只是各層級的程度有所不同。

## 陸、結語

總結本文，以下可提出較爲特別的研究發現，分別是民進黨政府換人的策略、執政基礎穩定化過程對於非黨籍人員的大幅任用、兩性共治的理念與現實、世代交替與外省族群的消退，以下將從上述趨勢來進行探討，爲民進黨執政菁英的形成下一個完整的小結。

### 一、民進黨政府換人的策略

理論上，兩千年時，新政府對於各部門類別中的團隊菁英

---

<sup>21</sup> 特別說明的是來自這個領域的總數僅有十二名，是以對於其任職於新政府中的政務體系中的所有個數（一百四十六位）而言，僅占一成多。

任命，將會是最多的；是以，在表七民進黨執政菁英的進入分析（部門）中，的確可以很清楚地看到這樣一個規則。然而，兩千零二年隨著第五屆立法委員選舉結束，張俊雄內閣總辭之後，新任命的游錫堃院長在進行內閣人事的任命時，對於行政院執政菁英的生態，又進行了一次新的重整。

在這次的整合當中，我們可以明顯地看到，可替代性低的類別－財經類、專技類與國安類－都有著比可替代性高類別的人事任命。先就財經部門而論，在「進入分析」的部分，發現財經類在兩千年的團隊菁英，八成來自舊政府時期人員的組成，僅不到二成的比例來自其他社會領域；在零二年時則有五成的比例是來自社會上的企業機構及學術研究等領域，代表著新政府於財經類中菁英任用來源的改變與調動。這樣的情況，可能是由於輪替當年，由於新政府的初次執政，且在過去也僅具擔任地方首長的政治經驗來說，在財經領域內的人才培養與專業經驗稍嫌不足。所以在輪替當年，新政府可能會希望在財經類這個專業領域內，給予民眾一種穩定感與信任度，故在兩千年時，則會偏好繼續任用這些舊政府時期的專業菁英，而在零二年時，再有較大比例的更動。專技類與國安類別，相同地，在零二年時也出現另一波相較於可替代性高類別而言，較大幅度的菁英任命。

這是一個相當有趣的現象，說明了新政府的權力策略考量，先給予民眾一股安全感，讓民眾瞭解新政府在較不熟悉的領域上，願意繼續留任舊政府時期的菁英來獲得民心之支持。接著，在之後的年度中，卻又逐步進行汰換的動作，在這些類別中大幅更換舊政府時期的人事，並且進一步晉用其他領域的

社會菁英。<sup>22</sup> 所以在兩千年政黨輪替這個外在事件的衝擊下，民進黨政府的確在行政院執政團隊中，提供了過去社會菁英在私領域轉而投入公領域這個場域轉換的機會。

## 二、執政基礎的穩定化過程

整體而言，我們可以發現政黨輪替後，歷年任職於新政府內的執政菁英，非民進黨籍較民進黨籍的人事任命比例高。這是一個有趣現象，我們總認為新政府將會在行政院系統中，大量更換所謂的民進黨籍人員；在各部門內，綠色執政的色彩也會相當濃厚。然而，數據上顯示並非如此。可能原因仍是由於公元兩千年是台灣史上的首次政黨輪替，在此之前除了國民黨之外沒有別的政黨執政過。所以民進黨在執政的資源與人事來源基礎上較為薄弱，需要借助社會上其領域的專業人才來擔任之。而這些來自不同社會背景之人員，有許多是無黨籍人士，故新政府在進行團隊成員任命中，將有較高的比例來自非民進黨籍人士。

所以，政黨輪替使得民進黨從在野黨的身份進而轉變為執政黨，除了提供民進黨內部菁英一個的職業選擇的機會外，也擴大了社會菁英的政治參與基礎，使其得以進一步採取參與政治的行動。特別是在非執政黨籍人員的大幅度任命。有關任用非執政黨籍菁英的情形，在舊政府時期已是既已存在的現象，

---

<sup>22</sup> 特別是在財經類及專技類這兩個類別，零二年的內閣改組時，加入財經團隊的菁英個數有 8 名，37.5%來自社會領域的民營企業機構，12.5%來自學術研究，也就是有過半的比例是來自於非舊政府時期人員的延續。而專技類於零二年時，加入該團隊的成員個數 7 名，28.6%來自立委，14.3%來自學術研究，有四成多的比例來自非舊政府時期人員的留任。



但是比例、範圍與速度上卻是首見。

### 三、兩性共治的理念與現實

以兩性共治為選舉口號的民進黨，於取得執政權後，的確在女性的任命上有所增加，但在趨勢並不明顯。從表格七中，我們可發現女性的任命集中於一般性高的類別中，如文教類、幕管類及公服類。在層級的部分，則主要分佈於部長這個層級。另外，與男性相較之下，女性執政菁英任職的總數較低，並且有很大的落差。所以，這樣的事實與新政府帶給民眾關於「增加任用許多女性」的印象有所偏差。而在比較新舊政府任用女性人員的表格中（表三 vs.表五），我們也可以發現，新政府中對於女性菁英的任命並沒有想像中得多，然而，所謂的兩性共治，應是講求男女在各部門所占的職位比例分佈平均、差異不能過大的。職是之故，就目前實際的情況，兩性共治對台灣的政治狀況，可能還是一個神話！

### 四、世代交替

兩千年總統大選後的新舊政權轉移，帶來了執政團隊政治生態的變化，也帶來了世代交替現象。國民黨時期偏好任用第一世代菁英，第二世代次之，而最年輕者則最少任用。然在政黨輪替後，出現了一個新的趨勢：民進黨政府在第一個世代人員的任用減少，並在第二個世代上任用了更多的菁英，且增加任命第三個世代，這樣的情形乃是由於年輕化的新興政黨執政，也提供了年輕世代菁英一個行動的機會。

這樣的世代交替現象，說明了舊政府過去長達半個世紀以

來，偏好任用年長世代人員的現象，可能是因為國民黨政府自民國三十八年來台後，政治事業一直以來都被同一群菁英的勢力所籠罩著，人員更新汰換比例相當的小，所以長期以來一直皆由同一群菁英掌控著。而在新政府執政之後，則是傾向任用中壯年齡層人員，造成了世代交替的現象。統上所述，本研究發現的世代交替現象，代表了年長一輩人員於政府部門中的勢力衰退、年齡結構與新政府相符的中壯層人員之崛起，以及新政府對於年輕世代人員的培植。

## 五、外省族群勢力的消退

表三及表五比較了新舊政府時期，對於不同省籍菁英的任用概況，發現輪替當年，外省籍進入執政團隊的比例，呈現負成長的現象；且國民黨時期的外省籍任命人數，遠較民進黨政府時期所任用的外省籍人數來得多；除此之外，亦發現取得執政權後的民進黨政府，一直在減少外省人員的晉用。是以，外省籍人員勢力之消退，在此可見一斑。小結以上，有關新政府任用省籍人員的趨勢，發現民進黨政府執政之後，沒有給提供外省籍人員太大的空間，來採取行動的機會。

民進黨這個新興政權在執政菁英的結構上，有一個迥異於舊政府時期的特點，那就是新政府打破了長期以來政事務體系界線劃分不清的情況，將這兩個領域清楚地界定開來。過去在國民黨政府執政期間，許多的政務人員係由長期服務於行政部門中的事務層級人員所晉升。但在民進黨政府執政後，這兩個範疇就被明顯的區分了。除此之外，在新政府的政務系統中，打開了民間社會團體的政治參與這道大門，並且逐漸形成了異

於舊政府執政時期的一些現象，例如：提供了機會，給予更多來自其他社會領域的非執政黨籍菁英參與政治；女性菁英的參與增加，雖然在成效上並不清楚；世代交替的現象，代表了行政院執政菁英的年輕化；外省族群勢力的消退等，這些都是台灣史上首次政黨輪替後，新政府執政菁英團隊的組成特色。

關於相關研究未來的發展方向，可進行兩千年至兩千零四年中，新政府首次執政後，一屆完整執政團隊的黨籍、性別、世代、和省籍等組成之比較；或者是加入兩千零四年民進黨政府二次執政後，團隊成員在以上這些個人變項上的任命趨勢，更進一步去瞭解民進黨在執政一段時間以後，是否也將重複國民黨的一些甄補特色？

（收件：2003年12月16日，修正：2004年6月3日，接受：2004年6月10日）



## 參考文獻

- 中央通訊社編製，2000，《中華民國名人錄》，台北：中央通訊社。
- 中央通訊社編製，2001，《中華民國名人錄》，台北：中央通訊社。
- 中央通訊社編製，2002，《中華民國名人錄》，台北：中央通訊社。
- 中央通訊社編製，2003，《中華民國名人錄》，台北：中央通訊社。
- 行政院人事行政局編製，2000，《行政院暨所屬各機關主管人員名錄》，台北：行政院人事行政局。
- 行政院人事行政局編製，2001，《行政院暨所屬各機關主管人員名錄》，台北：行政院人事行政局。
- 行政院人事行政局編製，2002，《行政院暨所屬各機關主管人員名錄》，台北：行政院人事行政局。
- 行政院人事行政局編製，2003，《行政院暨所屬各機關主管人員名錄》，台北：行政院人事行政局。
- 吳定，1990，《行政院機關生產力衡量模式之研究》，行政院研究發展考核委員會編印。
- 吳淑姿，2000，〈阿扁、飛唐、李遠哲的三角大戲為何喊卡？〉，《商業週刊》，648：38-39。
- 李功勤，2001，〈蔣介石台灣時代的政治菁英（1950-1975）——以中國國民黨中常委及內閣成員為例〉，嘉義：國立中正大學歷史學研究所博士論文。
- 夏傅位，2000，〈『全民政策』，沒有政策？〉，《天下雜誌》，229：54-60。

- 陳明通，1990，〈威權體制下台灣地方政治菁英的流動（1945-1986）--省參議員及省議員流動的分析〉，台北：國立台灣大學政治學研究所博士論文。
- 財訊評論，2000a，〈林信義幹了就知道〉，《財訊》，218：68。
- 財訊評論，2000b，〈邱義仁預判阿扁大政方針—對中共步步爲營，對國內全力改革〉，《財訊》，217：112-117。
- 財訊評論，2000c，〈兩個受傷的女人〉，《財訊》，219：44。
- 財訊評論，2000d，〈阿扁上台，老頭子準備下台〉，《財訊》，217：34。
- 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）〉，台北：國立台灣大學政治研究所博士論文。
- 曾淑芬，1987，〈中華國國民黨黨務菁英的社會流動〉，台北：東吳大學社會學研究所碩士論文。
- 楊開雲、劉子琦，1998，〈權力菁英流動與威權體制轉型--從新制度論觀點反省一個認識論的問題〉，《東海學報》，39（5）：139-165。
- 錢淑芬，1985，〈民選政治菁英的社會流動〉，台北：東吳大學社會學研究所碩士論文。
- 蕭志高，2000，〈阿扁最難纏對手是立法院〉，《財訊》，217：125-129。



## **Formation of Administrative Elites in the DPP: Using the First Power Transition as Observation Point**

**Yu-Cheng Chiu**

**Graduate Student  
National Chengchi University**

**Yung-Ming Hsu**

**Assistant Research Fellow  
Research Center for Humanities and  
Social Science Academia Sinica**

### **Abstract**

This research project focuses on the formation of administrative elites within the DPP after the political power turnover in 2000. Through the analysis of the administrative elites' background, and their entry and mobility between sectors, the features of this administrative group can be specified. Personnel data of DPP administrative elites was collected for the 2000-2003 period. These data including by which department these elites were recruited, their levels and personal profile. The profile details were mainly collected from Academia Historica and the compilation of data on superintendents of the Executive Yuan and respective departments. In case of missing data, other sources such as the internet, newspapers, and "Who's Who in the Republic of China" were consulted.

Through analysis of these data, we found that the new government used a different recruitment strategy from which, depending on the substitutability of the staffs. Departments with more replaceable staffs indicates a considerably high a level of personnel flow, and vice versa. Besides, during the process of government's stabilization, the DPP government not only offered internal career chance, but also sought to expand the recruitment from social elites. Since DPP strongly appealed to sex equality before coming into power, after assuming power the number of female administrators increased slightly. Furthermore, in comparing

the employment pattern of the old and new governments, generational turnover was also recognizable. Finally, as the government did not provide those with mainland background with ample opportunities, this group experienced a decline in power.

**Keywords: administrative politics, elite recruitment, shifting involvement, mobility analysis.**

