

# 東吳政治學報

## 目 錄

1. 新問題、舊矛盾？  
三級機關政務與常務雙軌制分析  
.....黃東益 黃宗賢 ..... 1
  2. 半總統制下的總理任命權與政府穩定之研究  
.....張峻豪 施依婷 ..... 55
  3. 川普政府對北韓經濟制裁的政策—  
中國的角色與回應 ..... 陳鴻鈞 .... 117
- 東吳政治學報近期目錄 ..... 181



# 新問題、舊矛盾？三級機關政務與 常務雙軌制分析\*

黃東益\*\* 黃宗賢\*\*\*

壹、前言

貳、民主回應或政治控制？政治任命的不同面向

參、三級機關首長雙軌制背後的多元觀點

肆、三級機關首長雙軌制可行的推動方針

伍、研究討論

陸、制度變革芻議

柒、結論

民主國家透過選舉制度取得執政權的民選首長，執政後任命政務領導，實現選舉時的承諾；但無限制的政治任命，將損害維繫國家穩定的常任文官體系。因此，政治任命的範圍與規模，一直都是民主治理的重要課題。在 2017 年，我國中央行政機關

---

\* 本研究接受科技部專題研究計畫「我國部會及三級機關首長任命的潛規則(2008-2018)」(計畫編號：106-2410-H-004-093-MY2)的補助，特此謹致謝忱。作者感謝期刊匿名審查人的細心檢閱與寶貴的建議，並感謝本研究的受訪者對本文的協助。作者亦感謝政治大學公共行政學系許欣慈碩士、臺灣大學公共事務研究所李承彥碩士生在資料蒐集及整理過程的協助，惟文責由作者自負。

\*\* 國立政治大學公共行政學系教授。E-mail: tyhuang@nccu.edu.tw

\*\*\* 國立政治大學公共行政學系碩士。E-mail: huang19940518@gmail.com

投稿日期：2020年9月9日；接受刊登日期：2021年3月9日。

東吳政治學報/2020/第三十八卷第二期/頁 1-54。

組織基準法第 18 條的修正，也引發學術與實務界針對三級機關首長改採政務任用與否的討論。雖然看似為一個「新」的制度變革議題，但背後的問題則源自政策過程中的「舊」有矛盾。在民主化後，取得政權的執政者試圖透過政治任命的方式，來「導引」政策方向與「分配」行政資源，但在舊有的制度矛盾下，改革必然與原有文官體制產生碰撞。因此，本研究嘗試釐清兩個研究問題：（1）在政治任命的邏輯下，三級機關政務常務雙軌制背後反映出哪些衝突與矛盾？（2）執政者可以透過哪些方式來化解上述的衝突與矛盾？

藉由訪談 25 位政務官與高階事務官，本研究發現，三級機關首長政務常務雙軌化牽涉政策規劃與政策執行兩者根本上難以區分的議題；由於三級機關首長往往身兼規劃與執行的雙重角色，因而在政務化後，可能引發一系列關於行政中立、政治課責的問題。此外，本研究亦發現執政者對三級機關首長的任用，多是以「控制」行政資源的觀點為主，而較缺乏公共績效面向的討論。基於上述發現，本研究針對我國未來政治任用規範與文官制度改革提出建議。

**關鍵詞：**政治任命、官僚政治化、民主治理、文官制度、三級機關

## 壹、前言

### 一、研究背景與動機

「誰在治理政府？」是公共行政領域中一個重要課題，有關政治被任命者（political appointees）的研究，在國內外都屬一個富饒生趣但也複雜多變的主題。民主國家的政治權力透過選舉制度和平轉移，而新上任的政府則以政治任命的政務領導（executive leadership）推動新的政策，來取得選民的青睞並維持執政權（Aberbach et al., 1981; Brewer and Maranto, 2000）。過去相關研究的焦點多集中於部會首長或內閣閣員的任命因素，分析有哪些特質的人選較容易被選入擔任機關首長，包含被任命者的特質、部會屬性差異與執政者的策略等（黃東益，2013；Bertelli and Feldmann, 2006; Dowding and Dumont, 2009; 2016; Hollibaugh Jr. et al., 2014）。有研究者則探討政務官的任期長度（tenure），這些研究致力於釐清哪些因素會讓機關首長「下台一鞠躬」，例如政黨輪替、弊案或績效等因素的影響（Dowding and Kang, 1998; Flores, 2019; Hahm et al., 2013; 2014; Petrovsky et al., 2017; Wood and Marchbanks III, 2008）。

上述研究有助於學界對於政務官任命以及政務菁英流動的理解，累積了民主治理的智慧資產，但其分析的對象多是以部會首長或是內閣閣員等需要擔負政治決策成敗的職位為主，鮮少涉及再下一層機關首長的任命議題。若以臺灣為例，目前行政院所屬三級機關共有 82 個，並預計在行政院組織改造完成後，將總數限制為 70 個（立法院，2016a）。目前，三級機關（局、署等）首長的任命以

常務職文官為任命對象，原則為 12 或 13 職等的簡任文官；雖性質特殊且法律另有規定者得將機關首長列為政務職位，但目前也僅有衛生福利部中央健康保險署、<sup>1</sup> 海洋委員會海洋保育署、<sup>2</sup> 內政部空中勤務總隊<sup>3</sup> 與環保署毒物及化學物質局<sup>4</sup> 等 4 個三級機關的首長，在組織法中明定可採用政務任命。不過，在實務運作上，部會首長仍可以透過升遷、考核獎懲與任免等方式，來「選擇」所要任命的三級機關首長；換言之，即使在身份上仍舊是公務人員，但人事任命上仍無可避免政治的影響。在政治與行政混雜的特質之下，三級機關首長需要肩負部分政策執行的成敗，但同時也要恪守行政中立的原則，使得三級機關職位的政治任命議題更趨複雜。

2016 年新政府上任後，行政院人事行政總處所推動的中央行政機關組織基準法修正，為三級機關首長政治任命的複雜議題提供了一項研究契機。2017 年 5 月 15 日，立法院司法及法制委員會初審通過中央行政機關組織基準法（以下簡稱組織基準法）修正草案，預計將現行第 18 條「三級機關首長除性質特殊且法律有規定得列政務職務外，其餘應為常務職務」改為「涉及國家重大政務之三級機關，首長得列政務或常務，其餘為常務職」，計畫推動三級機關首長政務與常務任用雙軌制（本文簡稱三級機關政務常務雙軌制）。若修法通過後，配合組織基準法第 19 條之 1 項的修正，將使「機關毋須

- 
1. 衛生福利部中央健康保險署組織法第 3 條：「本署置署長一人，職務比照簡任第十三職等。」
  2. 海洋委員會海洋保育署組織法第 3 條：「本署置署長一人，職務比照簡任第十三職等或列簡任第十三職等。」
  3. 內政部空中勤務總隊組織法第 3 條：「本總隊置總隊長一人，職務比照簡任第十三職等或列簡任第十三職等。」
  4. 行政院環境保護署毒物及化學物質局組織法第 3 條：「本局置局長一人，職務比照簡任第十三職等或列簡任第十二職等至第十三職等。」

立即訂修其組織法，優先適用本次修正規定」，直接改變現行三級機關首長任用制度。由於該條文修改涉及複雜議題，因此無論是在行政院提出修正草案時、考試院審查會銜時，又或是立法院初審通過時皆引起正反方雙方論辯。<sup>5</sup>

從人事行政總處於立法院所進行的專題報告「政府組織改造及三級機關採政務、常務任用雙軌制之具體規劃」中，可以窺見三級機關政務常務雙軌制的政策目的：

「揆諸目前我國中央行政機關之運作，多數部會係將預算及人力主要配置於三級機關，亦即此類機關為政策擬訂及執行之重要組織，尤其在各作用法的研議及啟動上，具相當程度的主導權，且其年度預算從二十幾億到上百億均有，肩負落實總統、院長及部長施政理念之責，爰中央三級機關在行政院體制中可以說是舉足輕重的組織。正因為部分三級機關肩負政策角色，其首長如為政務職位，直接接受部長的政務指揮和政治責任監督，更可彰顯民主責任政治的需求。」（立法院，2016b：74）

人事行政總處基於上述立法理由，提出兩點具體規劃，包含（1）增加三級機關首長政務人力運用之彈性，使負責政策擬定及推動的重要署、局，除文官外亦可多元方式延聘民間適當人才擔任機關首長；（2）機關首長仍依業務需要彈性選擇任用方式，負責政策擬議、預算規模龐大或影響政府重大施政之三級機關，方採政務或常務雙軌任用制度（立法院，2016b：72）。從立法理由與具體規劃來看，人事行政總處此次修法目標係藉由擴大政務任用的範疇，以落實責任政治的價值，並提高三級機關用人的彈性。

---

5. 上述的組織基準法修正在 2017 年時經立法院司法及法制委員會審竣通過後，決議須交付黨團協商處理（立法院，2017：55-58），但及至第九屆立法委員任期結束，該修正並未完成修正。因此基於立法院職權行使法第 13 條的規定，三級機關政務常務雙軌制並未能如期完成修法進程。

## 二、研究問題

從該政策的背景脈絡、相關爭議來看，三級機關政務常務雙軌制在立法目的、政策目標與後續爭議等處，雖然看似為一個「新」的制度變革議題，但本文認為，背後的問題焦點，可能源自政策管理過程內，政務與事務間角色混淆的「舊」有矛盾與問題（黃東益，2013；黃東益、楊麒翰，2011；黃建勳、陳敦源，2018）。舉例來說，政策規劃與政策執行在公共政策領域，長期以來被認為是難以分割的兩個階段。在實務上，截然區分規劃與執行亦顯不可行，政策規劃無法不考慮實際執行時的過程，而每個政策執行在行政裁量過程中也都反映出政策規劃的內涵（Pressman and Wildavsky, 1984; Svvara, 1985）。尤其是大多數三級機關，都會同時兼具政策執行與政策規劃的性質，使得此次修法的爭議更加擴大。

此外，從 2000 年開始，隨著臺灣民主化發展的進程，臺灣歷經了三次的政黨輪替，政黨輪替儼然成為臺灣政治的常態；因此，在政黨輪替後，執政者如何「控制」（control）或是「引導」（orient）行政部門來推動重要政策，並找尋文官中立與責任政治間的平衡，這些議題都開始受到國內學者的關注（余致力，2016；邱育琿、徐永明，2004；黃東益，2013；蔡秀涓，2012）。過去國內學者的討論，同樣多止步於二級部會首長的層次，但是當政治任命的壓力下滲到再下一層級的三級機關時，其所需回應的問題與矛盾也必然有所不同。因此，本次組織基準法的修法，可作為理解三級機關首長任命的一項起點，除可回應實務上的討論外，亦可豐富政治任命議題在學術上的視野。

基於上述討論，本研究將以三級機關政務常務雙軌制為探討的個案，藉由質性的深度訪談法來釐清該政策背後的可能矛盾與衝



突，並據以提出未來可能的政策改進方針。本研究嘗試回答下列兩個研究問題：（1）在政治任命的邏輯下，三級機關政務常務雙軌制背後反映出哪些衝突與矛盾？（2）政府可以透過哪些制度變革或管理策略的革新，來化解上述的衝突與矛盾？以下文獻回顧將先檢閱，政治任命在行政組織中的不同面向，並概要說明本文的研究方法與對象。第三部分與第四部分將借重質性分析方法評析三級機關政務常務雙軌制的衝突內涵、討論可行的推動機制，最後根據研究發現做成結論與政策建議。

## 貳、民主回應或政治控制？政治任命的不同面向

當新的政治任命者上任後，他們可以透過解釋模糊的法律規範，並將其轉化為具體的政策，或是藉由掌控編製預算、人力與資源分配等重要權力，從機關內部影響政策與控制文官（Lewis, 2009）。然而，過往研究對於政治任命在公共組織的不同功能與面向，往往提供了不同的見解，有學者認為政治任命可以帶來更良好的民主回應性，也有些學者認為政治任命破壞了行政穩定的根基。因此，本文從過往文獻中常見的分歧觀點，分別就政治任命在官僚組織中的民主課責功能、官僚政治化議題、酬庸與組織績效等四個面向進行討論。

### 一、政治任命的民主課責功能

Moe（1985）認為政治任命的邏輯根植於民主的課責原則，因為總統必須為整個政府的施政表現負責，所以需要透過政治任命的方式使決策權得以集中。課責普遍被視為一種「社會關係」，在這段

社會關係當中，「行為者」有義務跟「重要他人」解釋與正當化他的行為（Boven, 2005; Romzek and Dubnick, 1987）。在民主國家中，公民（或是選民）即是這段課責關係中的重要他人，透過定期選舉的方式來評價行為人（執政黨）的舉措。例如選民可以透過投票給反對黨或罷免等懲罰方式，來淘汰表現不佳的政府（Ackerman, 2004），或是藉由投票支持表現良好的政府，來實現正向課責（Romzek, 2015）。換句話說，政務官必須要能夠將選民的期待轉化為實際的政策，並與反對黨的政策主張加以競爭，來讓自己所屬的政黨或執政團隊在未來選戰中能更勝出。因此，無庸置疑地，政治任命最重要的功能之一，即是反映出民主國家中的課責功能。

不過，值得關注的是，隨著現今社會的公共政策複雜性與專業性加深，「行政國家」（administrative state）逐漸成為現代國家的主要樣態，當官僚在機關內的獨立性與影響性逐漸擴大，選民、民意代表甚至是法院都容易處於資訊不對稱的困境之下，當政府運作逐漸脫離民主的控制時，可能就違反了民主課責的本意（Lee and Raadschelders, 2008）。Resh（2015: 18-21）認為，此時政治任命者可以作為民主國家中的「制度性連結」（institutional links），在官僚機構當中實現民主課責。除此之外，在民主課責的壓力與需求之下，政治任命的政務官被認為要能夠塑造一個「課責環境」（accountability environment），他們必須與政策的重要利害關係人進行溝通，同時也要能在民意代表與立法機構的監督下，領導官僚組織、運用財政預算以推動重要政策（DeSeve, 2016: 6-10）。

另外，除了透過實質的政策產出或領導行政機構的方式，來實現民主課責的功能之外，政務官的任命其實也有「象徵性」的社會代表性意義，最常見的例子即是政務官的名單是不是有夠反映社會

的基本人口組成（例如性別或種族比例）。在競選的過程中，不少候選人都會宣示自己未來會組建一支「種族平等」或「性別平等」的行政團隊，希望透過政治任命者的高度社會代表性，來凸顯民主政治下，社會多元意見的課責功能（Anestaki et al., 2019）。透過政治任命的方式來維繫所謂的象徵性代表（symbolic representation），也會替政府的執政帶來更高的合法性。例如在 Hahm 等人（2013）針對韓國政務首長的任期研究中，即有發現女性首長的任期相對較長，針對這樣的發現，Hahm 等人認為，在韓國的社會脈絡之下，這顯然是一項提高民主正當性的策略。

我國的相關研究也有發現類似的現象，例如強調本土化的民進黨政府，在上任後會開始任用年輕一輩的本省籍菁英作為政務領導（邱育琿、徐永明，2004）。陳水扁政府與馬英九政府在任命上也會考量內閣閣員的性別比例，盡可能不要讓女性首長的比例低於20%（黃東益，2013：138-142）。由此可知，在某種程度上，強調社會代表性的任命策略反映了民主社會中，執政者會藉由政務官的選擇來回應社會中的多元族群，從而實踐民主課責的功能。然而，透過政治任命的方式來控制官僚機構的運作，雖然可以回應民主課責的需求，但有其他學者則認為會造成所謂的「官僚政治化」（the politicization of bureaucracy）現象，而過度的官僚政治化將可能對政府治理績效帶來衝擊。因此，下一個段落則將說明政治任命的官僚政治化面向。

## 二、政治任命的官僚政治化面向

總統如何藉由任命的方式來逐步「政治化」官僚組織，落實官僚機構中的政治控制，是政治任命主題中一項重要的研究議程（黃

東益，2013：26）。造成官僚政治化的主要原因來自於政務首長控制官僚機關的慾望，儘管不同的文獻對政治化有不同的定義，但廣義來說，政治化是指「以政治標準取代技術能力或其他客觀標準作為擇人、升遷、獎勵與評斷績效的方式」（Peters and Pierre, 2004: 2）。Rouban（2007）認為政治化可以從三個面向進行觀察，包含公務人員在政策制定過程中的政治參與、公務人員個人的政治涉入程度與政治標準是否有取代績效標準作為升遷或獎勵的依據等。這種政治化的具體展現，除了常見的政治任命外，機關內的人事升遷與獎懲也是常見的策略；因此，官僚政治化不僅代表政治人物或是政黨擴大了對行政機關的政治控制能力，同時也將會改變公務人員的行為，進而影響他們的行政決策（Cooper, 2018）。

不過，官僚政治化的動機並不能被一概論之為「邪惡」。許多研究都指出，政務首長並不會一味將組織內所有成員換成自己的「人馬」，而是會按照機關屬性、政策目標等因素來權衡忠誠度與專業能力。在這個觀點之下，政務首長實際上是透過「政治化」行政機構，來促成政策方向與組織的變革。例如當政務首長欲改善組織的專業能力時，會較偏重客觀標準，如專業知識、經驗和績效等；當政務首長的目標是增強對機關內部的控制力時，則會較偏重於政治標準，如忠誠度、意識形態等（Hollibaugh Jr., 2015）。Hong 與 Kim（2019）同樣探討政務官是如何在忠誠度與專業能力間取得平衡，發現政務首長雖然會試圖獎勵忠誠的部屬，但同時也會將績效表現作為獎懲前提。然而，Bach 與 Veit（2017）針對德國高階公務人員的研究則提出了不同觀點，認為政務首長的確會在政治技巧與管理能力之間進行衡量，但最終政務首長仍然較偏重於黨派忠誠度。

綜整來看，政治系統會藉由任命、獎懲或升遷等權力來控制行

政機關，希望藉由官僚政治化來導引重要政策（Resh, 2014; 2015）。但是，在引領組織變革與打擊文官士氣的矛盾之間，究竟政治化的合理程度為何？這個命題仍持續引發學者爭論。在實務運作當中，由於行政部門早已深切地融入政府決策過程當中，例如提供政策決策與政治計算時的重要資訊等（Workman, 2015: 6），因此，文官要維持「不偏不倚」（impartial）的中立態度（neutrality）有其一定的困難（蘇偉業，2012）。過去研究對於文官該涉入多少程度的政治活動也有不同的觀點，有研究認為高階文官（senior civil servant, SCS）在職務上便常涉及政治性活動，因此政治能力應被視為是必要能力之一（West, 2005）。不過，也有學者提出不同的觀點，例如 Mulgan（2008）就認為，高階文官的確需要對政務首長忠誠，透過政治回應力協助政務官完成政策目標，但並不代表他們要毫無保留的支持執政黨政府。

### 三、是酬庸還是任人唯才？

酬庸（patronage）與功績制（merit-based）的任命邏輯相左，指的是政治人物透過分配公共組織中職位等方式換取選舉上的政治支持（Weingrod, 1968）。這種任命制度也可稱為分贓制（spoils system）或獵官制，源自於 1829 年美國總統 Andrew Jackson 在選前承諾以公職換取政治支持，並在當選後大幅更替行政機關官員，因而被形容為勝利者的分贓而得名。在最理想的狀況中，為了使政府能夠達成良好績效，具有任命權的執政者應該選擇最有能力的人擔任政務官，而不是基於私人關係、個人利益等因素選擇。不過在現實狀況下（至少對某些職位或機關而言），執政者仍會為了政治支持或換取選票而任命某些不適任的官員，從而造成了所謂的酬庸現象。

在學術上，針對酬庸進行研究與分析有其困難，因為酬庸向來被視為是負面的詞語，與腐敗、裙帶關係等含義連結在一起，在中文的語義中，酬庸這個詞彙也常被用來貶謫不正當的人事行為。Bearfield (2009) 指出某些政客、改革者，甚至是學者多將酬庸視為是如惡魔 (folk devil) 般的存在，討論酬庸將可能喚起所謂的「道德恐慌」 (moral panic)。<sup>6</sup> 也因為如此，大部分的政府不願意承認酬庸制度的存在，也很少有政府官員願意討論這個話題 (Kopecký and Scherlis, 2008)。肇因於資料蒐集上的困難，酬庸制度的研究大多為描述性的，這些研究本身也可能被認為是用來掩蓋輕率或腐敗的任命行為 (Flinders and Matthews, 2010)。

然而，將酬庸制度妖魔化對於學術研究毫無助益，除了可能使相關研究被限縮於政黨政治的研究範圍之內，還有可能忽略這種因為政治關係而產生的任命制度可能產生的潛在效益。Bearfield (2009) 以 Andrew Jackson 這位美國總統的「透過酬庸制度，民選首長得以在行政機關之中彰顯民主制度」的說法為例，認為研究者無須一味譴責酬庸制度，而是應該從酬庸制度所帶來的正面與負面影響進行探究。Flinders 與 Matthews (2010) 則將酬庸制度視為一種治理工具而不是腐敗的結果，他們指出過去研究太過聚焦於腐敗任命 (patronage as corruption, PasC) 的研究途徑，而忽略治理任命 (patronage as governance, PasG) 的研究途徑。從治理任命的角度來看，執政者其實是將酬庸視為一種低風險的治理機制，透過酬庸可以維持機關內高度的信任關係與控制能力，執政者並不會冒著執政失敗的風險去任命某個人來維護自己的利益。針對義大利地方政府

---

6. 「道德恐慌」一詞指特定個人或團體的誤解，引發公眾對於不合社會主流價值的事物產生恐慌並加以打壓 (Cohen, 2002)。

的任命研究發現，可以透過獨立審查的任命流程、公開給外部利害關係人的涉入等不同的組織安排（*organizational arrangements*），來讓任命成為善治的工具，而非酬庸的管道（*Sancino et al., 2018*）。

由上述討論可知，酬庸是一個複雜但是鮮少被深究的議題，不同國家或政治體制會基於酬庸的動機、被任命者的功能與角色、政黨政治的類型等因素，而發展出不同的任命模式（*Panizza et al., 2019*）。可惜的是，研究者往往視酬庸如畏途，而缺乏系統性的研究。早期的研究者多半將酬庸視為政黨政治下的一種陋習，逐漸侵蝕行政機關的中立能力（*Mosher, 1982*），但如同官僚政治化一般，酬庸並非簡單的二分法議題。現今研究者應當關注的焦點在如何理解酬庸背後的治理意涵，並應當透過什麼樣的制度安排來將酬庸轉化為治理工具；換言之，一個良善治理的政府可以透過某些機制的建立，讓執政者更有效地找尋到一個同時平衡專業能力（*professional competence*）與個人忠誠（*personal loyalty*）的基準，並以這個基準作為政治任命的信任基礎（*Kopecký et al., 2016*）。

#### 四、帶來績效還是混亂？

政治任命會為公共組織帶來正面還是負面的績效？這問題也困擾著相關領域的研究者。有一部分學者認同政治任命可以對組織績效帶來正向的效果，因為外部人才的加入可以破除陳舊的組織文化，除了可以鬆綁僵固的組織流程外，也能將有效的管理技術引進較為封閉的公部門機關之中（*Krause et al., 2006*）。除此之外，透過政治任命甄選的官員也具有較多政治經驗，尤其是因政治關係而被任命的政務官，他們通常與政治利益團體關係密切，這些緊密的政治關係可以為該機關帶來更多資源（*Gallo and Lewis, 2011*）。Maranto

(2008) 甚至指出，政務官從選舉經驗或政黨服務的工作所學習到的政治技巧對於每個機關的負責人都是必須的能力。

然而，雖然政治任命者能為組織帶來外部資源，對組織績效看似發揮正向效果；但相對來說，政治任命者也較缺乏行政經驗，在政策領域的專業知識與公共管理能力都可能比事務官不足，因而影響政策推動的成果。Gallo 與 Lewis (2011) 即歸納了政治任命會對組織績效帶來負面影響的兩項原因。首先，政務官與事務官間存在著必然的政策資訊不對等問題，很少政務官會在被任命前具有相似工作經驗，在上任後卻必須立即負擔領導職責，這使得政務官與事務官之間容易產生資訊不對稱的問題，進而影響政務官主導政策方向的能力。其次，政治任命者任期的不穩定性與快速變動，將使得負責機關計畫制訂與監督管理的職位產生空缺，而難以完整的延續組織目標或是改革進程。

除此之外，政務官任期也是組織績效的一個潛在風險，政務官的快速更迭使得政務領導必須疲於「學習駕馭」常任文官；同樣的，常任文官也時常需要忙於「教導駕馭」（黃東益，2013：28）。Kettl and Fesler (2005) 指出政務官不斷更迭可能會產生的五項問題，包含政策方向延續的困難、團隊合作的破壞、政治控制力量的喪失、總統持續任命政務官所花費的心力、常任文官對執政黨的負面評價等。Hecklo (1977) 也指出當政府交由「一群短暫停留的陌生人」進行運作時，將會帶來負面影響。政務官甚至在機關內會被冠上「來來去去的人」(in and outers)、「候鳥」(birds of passage) 或「聖誕節的臨時工」(Christmas help) 等戲稱 (Maranto, 2005: 2-6)。除此之外，政務官多半負責的是預算編製、政策方向規劃這類型的重大工作，當政務官預期自己不會久留時，通常不會付出太多心力



去學習大量的專業知識，要提升組織績效實屬不易（Gailmard and Patty, 2007）。

實證資料的結果，也對政治任命有助於提高組織績效這個說法打上一個問號。Gallo and Lewis（2011）以 PART 評分機制對政治任命者的績效進行研究，並將政務官區分為因專業能力被任命、因政治關係被任命進行比較。研究結果顯示，因政治關係被任命者的績效成績較低，也就是說，政務官的政治技巧必須伴隨著適當的經驗以及對專業領域的知識才得以提升組織績效。因此，從過去的研究來看，政務官似乎為公共組織帶來了更多的混亂，而非更好的績效。那麼，為何執政者仍要指派政務官到某些機關呢？

Lewis（2009）梳理了三項主要原因，認為政務官為公共組織帶來的，可能不是客觀性的組織績效。首先，針對一些執政者認為無法控制的機關，藉由政治任命更替政務首長的做法，可以使執政者迅速的掌控局勢，甚至是整頓機關內部人員，使一些理念不合的高層文官無法忍受衝突而離開，增加執政者對行政機關的政治控制力量。其次，政治任命可以在短期內提高組織績效，使政策發揮成效，縱使長期來看該政策可能是有害的，但在執行當下已獲得政治支持，而有害的後果則是由下一任執政者承擔。第三，執政者要求的組織績效或是政策推動成果，不僅僅是有效執行而已，還要方向正確。換言之，即使任命了一個很有能力的政務官，也可能制定出政治方向錯誤的政策，反倒成為不稱職的政治任命者；而一個被認為沒有專業能力的政務官，則可能在忠誠度或政治能力很傑出，懂得所謂「正確的方向」，進而成為一個合格的政務官。

## 五、小結

綜整以上的討論，政治任命對官僚所造成的控制，雖有部分學者認為是對於行政機構自主性或行政績效的侵害；但是從另一個角度來說，也反映了民主的需求與回應性。從民主治理的觀點來看，在一個民主國家中，沒有官僚主義的民主意味著混亂，但拆除民主則將導致官僚獨裁（Farazmand, 2010）。因此，政治任命的邏輯並不是純然為了行政首長的個人利益或選票的考量，背後也雜揉著政策執行、組織績效與如何跟既有文官系統調和等觀點。然而，大多數文獻所探討的政治被任命者，多是指涉由總統或首相任命的部會首長（ministers）或內閣閣員（cabinet members）；然而，三級機關首長的政治任命，是否會有不一樣的樣態？其背後反映出哪些矛盾與衝突？上述議題仍具有寶貴的探討價值，以補充現有的學術缺口。

本研究採用深度訪談法作為主要的資料蒐集來源，由於政治任命的議題實屬高度隱晦且主觀的課題，同時也涉及個人行事風格差異等不易衡量的概念；因此，需要透過訪談才得以深入挖掘受訪者的觀察與經歷，包括價值觀、情感感受與行為規範，以及瞭解受訪者對於特定事件的意義解釋（陳向明，2002）。訪談資料經逐字繕打過後，研究者需要再深掘其中的概念意涵與關聯，依此建立完整的研究圖像。此外，為了完整蒐羅在公共組織當中不同面向的觀點，本研究以四種不同類型事務官與政務官為主要的研究對象。<sup>7</sup>訪談大

---

7. 第一類型為中央二級與三級機關的高階事務官，此種類的受訪者由於熟稔部會內部運作，且在政黨輪替為常態的我國社會當中，時常需與政務人員彼此磨合，可用以探討政治任命對於行政機關造成的影響，本計畫將其編號為 A。第二類型為純然由行政機關外部所派任的政務人員，此類型的受訪者多半執政者從大專院校借調，或是從自身政黨抑或是所培育的智庫內拔擢而任，本計畫將其編號為 B。第三類型為事務官轉任政務人員

綱的內容包含受訪者對於三級機關政務常務雙軌制修法的觀點、三級機關首長的任命模式、三級機關首長所需具備的特質、適合政務化的三級機關範疇等看法。本研究最終邀得 25 位受訪者願意受訪，訪談時間約為 1 個小時到 2 個小時之間，並將受訪者的回應製為逐字稿後用於後續分析。

## 參、三級機關首長雙軌制背後的多元觀點

如同前段所討論的，行政院人事總處擬定的組織基準法修正草案第 18 條，背後可能涉及到理論上不同的觀點，而這些不同觀點也是構成此政策後續推動困難的因素之一。藉由訪談資料，本段落歸納該人事制度改革下所面臨的兩項矛盾，分別是政策創新與行政穩定間的衝突，以及政策規劃與政策執行的角色混淆。

### 一、政策創新與行政穩定間的衝突

現代化官僚的核心價值之一，在於透過一系列的標準化程序，來得到一個可預測的社會活動結果（Tholen, 2015）；而由於常任文官長期任職於科層體制，因此在組織當中擔任重要的穩定結構。但

---

的受訪者，此類型的受訪者多是因行政經歷豐富、推行政策成效卓然，因此在政黨輪替或內閣改組時受執政者的重用；進一步被任命為部會的政務首長或政務副首長，本計畫將其編號為 C。最後則是相關領域的專家學者，來補充本計畫所不足之洞見與更細緻的觀察，本計畫將其編號為 S。各類型的受訪者基本資料與其最後服務職位如附錄一所示，其中 A 類受訪者為事務官，共計 13 位，擁有政務經驗的受訪者則包含 B 類與 C 類受訪者，共計 10 位。因此，整體來說，本文在事務領域與政務領域的受訪者數量並未有過大的差異，但可能由於政務首長性別比例的緣故，本文的受訪者以男性為主，且多是具備相當行政經歷的行政主管。

是過於穩定的官僚組織，仍然會受到外部組織環境波動的影響，因而有政策創新的需求，此時政務官的思維邏輯將有助於推動政策改革。例如有受訪者認為常任文官的思考邏輯終究與政務官有所差異，「常任文官有常任文官的好，他是一個非常穩定的力量，但是常任文官的思考有時候來自於他的養成，因為長久在這個框架底下，所以他的視野高度或他的想法上也許就比較沒有辦法那麼開闊」（C-6）。

也就是說，長期在公務機關任職的事務官雖然具有豐富的行政經歷，但在創新能力與國際溝通能力可能無法與業界優秀人才比擬，因此部分涉及重要政策規劃的三級機關才會需要外部人才的參與，所以三級機關首長政務常務雙軌制的制定有其道理可循，「原因是出在我們自己在公共機關很久，你會發現公共機關的邏輯還是比較保守，有一些單位真的他必須要大破大立」（A-8）。

然而，文官是否真的缺乏創新能力，而僅謀求穩定的工作？不同受訪者的意見分歧，有受訪者就認為臺灣許多重要政策的推廣，例如健保、長照政策等，多仰仗高階文官的配合與執行（A-4、B-3）。再加上，三級機關首長係行政體制內僅次於常務次長的高階主管，多數三級機關的首長至少都已經在公務體系中有二十年以上資歷，在決策上實則更貼近實務需求，也不必然只會故步自封。換言之，「不管是對公務體系的運作或對業務的嫻熟程度，事務官出身的長官會比較清楚什麼時間點該做什麼事情」（A-12）。因此對於三級機關首長要改為政務職才能推動政策創新的說法，一位受訪者提出質疑，認為常任文官反而因為有長期的行政經驗作為基礎，政策規劃的能力並不亞於政務官：

「文官不代表他的規劃能力是比較差的，也不是說任命的、政務任命的規劃能力就強，如果從基層做起來反而更能夠了解整

個政策的來龍去脈，因為有些政策不能躁進。就算你很有理想，可是如果沒有去考量到人民實際的需求，有時候那個方法弄錯了還是錯，所以我覺得常任文官他有他的好處，考量事情會比較務實。」（A-7）

由於公共組織無法真空於社會環境之中，外部利害關係人也期望政府可以回應變動的社會環境，在這種回應變動的壓力之下，政策創新的政治需求因而產生，並跟強調標準化、穩定的官僚結構產生矛盾。也就是說，民主回應與專業治理這兩項價值，在實務運作上時常產生衝突（黃東益，2013；黃建勳、陳敦源，2018；陳敦源，2012）。從我國過去有關文官政治容忍度與回應性的研究來看，我國文官整體的政治容忍度較低，在政策過程中可能會極力避免國會、政黨、政務官與利益團體的過度干預（Huang et al., 2005；黃東益，2013：164-165；黃建勳、陳敦源，2018）。

此次三級機關首長政治任命議題也反映出上述的衝突，在政治回應與政策創新的需求之下，若文官的政治容忍程度較低，執政者將可能透過「政治化」官僚機構，來控制行政組織，以推動所欲的政策。更具體而言，當三級機關被認為要積極回應環境上的政治需求時，其機關首長自然而然會被認為需要兼具寬闊的政策視野與政治能力，並將這些特質用以規劃國家重要政策；而當三級機關被認為僅需要忠實執行二級機關所制定的政策時，專業能力則成為最重要的特質，首長的目標是讓政策順利推行，並在執行過程中維持所謂的價值中立與行政中立。

## 二、政策規劃與政策執行間的模糊

除了創新與穩定的衝突之外，政策執行與規劃間的模糊，也是此次修法困難重重的一項原因。就實務運作來看，政策執行與政策

規劃兩者之間較似一個漸變的連續體（continuum），並非截然不同的二個階段（蘇偉業，2018）。由於三級機關具備政策規劃的性質，執政者希望透過將三級機關首長政務化的方式，來規劃更貼近施政理念的政策，因為「很多事情的規劃到了政務次長那個階段，其實只是一個大方向的掌握，那大方向掌握之前比較細部的規劃是要在署長那個層次，下面的人才會有辦法去做思考的，而且要考慮到可行性，這些都不是政次那個層次去管的」（S-2）。

然而，有受訪者則認為三級機關的工作對於政策方向並沒有決定權，僅能依照二級機關擬定的政策方向執行，那麼「三級機關既然是負責執行，他[註：未來制度]要安排的是政務官，這個在組織設計上的邏輯是不通的」（A-3）。因此，三級機關政務化將有可能導致指揮體系紊亂，也就是當三級機關首長為政務職時，在制度上仍得聽從上級機關的常務次長指揮，此時就會出現以事務官身分去指揮政務官的詭異情況，同時也會產生課責上的問題。

上述兩種觀點都有其正當性，實務上，雖然在行政層級上都是三級機關，但是不同機關在性質與功能上卻不一而足；也就是說，「每一個機關都有他政策的東西啦，只是他政策是在他事務層面的政策還是政治層面的政策」（C-5）。一位精熟行政院組織改造的受訪者表示，當時在組織改造時即有特意凸顯不同機關在性質與功能上的差異，「署就是說在部裡面將一部分的職掌是基於專業性或技術性，把他劃分出來做政策規劃，然後加執行。局的話比較單純，就是執行。自然署長要負擔一些政策規劃的職能，所以他是核心職能劃出一部分，...，局長就比較單純，因為政策是在部會首長，那他找的局長應該是執行力很高的人」（A-6）。

由此可知，三級機關首長政務常務雙軌化是否能推動成功的關

鍵要素之一，即是釐清哪些機關適合採用政務任用。此外，三級機關業務內容與範圍的釐清，對於建立二級機關與三級機關間的指揮監督系統，也有所助益（陳敦源，2012）。較為可惜的是，原有人事行政總處的規劃與後續的討論當中，尚未提出一個足夠清晰的範疇與輪廓；僅提及針對負責政策擬定、預算規模龐大或影響政府重大施政的三級機關，可以改採政務或常務雙軌任用制度（立法院，2016b：72-75）。上述三項標準在法令執行上可能過於模糊與空白授權等疑慮，因而導致該政策在推行上多有阻力。

綜整本節的分析來看，在三級機關的層次，我國的文官體系面臨了「政策創新與行政穩定的衝突」以及「政策規劃與政策執行間的模糊」這兩項矛盾。從政治回應的觀點來看，政務體系希望可以透過三級機關的資源來推動創新政策，並將機關的政策方向「對接」（bridging）到執政者的施政理念，以回應不斷變動的社會需求；然而，從官僚自主的觀點來看，事務體系會強調結構上的穩定與既有規範下的專業執行，三級機關只需扮演決策支援與政策執行的角色。因此，在三級機關層次，如何平衡政治回應與官僚自主，實屬一難解的課題，而這個問題也不僅發生於我國，其他民主國家也面臨相似困境，並推動文官制度的改革來因應，其改革經驗應值得我國未來改革推動者參考。

例如美國的 1978 年公務員改革法案（Civil Service Reform Act of 1978, CSRA），其目的即是讓文官在「在抵抗不良的政治影響的同時，對政治領導者做出適當的回應」（Rohr, 1980: 205）；該法案極力試圖在首長的政治彈性與高階文官的專業獨立之間取得平衡（Huddleston, 1991）。該法案內容的擴散，也對許多西方國家的公務體制造成衝擊；其中的核心精神如績效評估、績效薪資（merit

pay)、高級行政主管制度等元素，在 OECD 國家當中產生了制度同構 (institutional isomorphism) 的現象 (Lah and Perry, 2008)。

在實務上，各個國家依其現有文官制度而涵融出不同的規範，但從 OECD 國家的運作來看，其推動策略大致包含：(1) 招募流程開放：將政府職位開放給公部門之外的人選來應聘，並且依據職位需求遴選；(2) 採契約任命：大多數的高級行政主管享有固定任期，同時也制訂詳細的個人績效契約；(3) 績效薪酬制：建立績效與薪資高度關聯的績效薪酬制 (performance-related pay)，利用獎金制度來激勵績效評估良好的個人；(4) 良好的跨部門流通性：鼓勵跨部門的升遷與流動，並且會建置完整的高級文官資料庫，讓不同部門得以遴選潛在的適合人選；(5) 領導職能培訓：儘管各國具體培訓的課程有所差異，但整體仍多著重在領導與管理職能的訓練，也會納入如國際關係或政治協調等能力的培養 (OECD, 2003)。

## 肆、三級機關首長雙軌制可行的推動方針

在前段的討論中，本研究探討了此次修法背後固有的矛盾與衝突，並討論了國外相關改革的內涵。雖然本次修法過程已然終結，然而本研究認為，若我國未來要推動類似的文官制度革新，針對不同職位來建構人才需求準則，將是必要的基礎性知識。由於國外研究較難捕捉到我國人事制度與機關屬性的脈絡，國內研究亦甚少探討適合政務化的三級機關這樣的議題，本研究在此段嘗試從訪談內容中，探索性地討論未來可行的推動策略。其次，第二部分將討論執政者針對三級機關的任命邏輯與策略，他們是如何依循不同的機關屬性，而去任命適當的人選？在任命時的考量又是什麼？



## 一、適合政務化的三級機關

三級機關具備不同的屬性 (attributes)，多數受訪者認為三級機關政務化的前提，應是先匡列與挑選適合政務化的機構。首先，專業的研究機構，例如農委會轄下的多個產業試驗所、交通部運輸研究所與內政部建築研究院等等，絕大多數受訪者均認同其專責學術與政策研究的性質，因此機關首長採政務任用的方式可增加人力資源上的彈性，藉此提升組織的運作效能 (A-2、A-3、A-5、A-7、C-1、C-2)。例如「研究機構比方說像內政部有什麼建築研究所、衛生研究院。這種東西我覺得也不一定是要常任文官。[還]有很多研究所，林試所啊，那個我覺得讓學術界的人來擔任，用政治任命，我覺得無可厚非啦！」(A-5)。

其次，對於掌握重大資源的三級機關是否該適合採用政務任命的方式，不同受訪者的觀點相當歧異。其中一部分受訪者認為組織規模龐大、具有政策規劃意涵以及掌握國家重要資源的部會，基於施政上的順遂而適合採用政務任命的方式 (B-1、B-2、C-6、S-1)，像是「那個營建署他就很重要啊！像公路總局，像這種比較大的，像農糧署啊！他可能牽涉到國外的水果買賣什麼什麼...這一類的。就是說至少他可能是跟國外會有接觸的，像國貿局啊！中小企業處啊！像這個我都覺得可以政務任用，因為公務人員你受過的訓練只在你這個位置的影響所及」(B-1)。然而，持相反意見的受訪者則反倒認為掌握重要資源的三級機關若政務化後，反而可能會導致其服膺於特定政黨利益 (A-5、A-8、C-1)，例如「你如果用政治任命，他可能為了選舉、為了一黨的利益，做的決定會不會有偏差？你看營建署那個(合宜住宅弊案)，開玩笑，很重要的三級機關」(A-5)。

此外，也有受訪者提及調查局、警政署等情治單位，其具備的

調查獨立特質，也較不適合以政治任命的方式介入人事安排，否則會有過分集權的疑慮（A-5、B-4）。例如「調查局的辦案專業與情報蒐集的屬性，如果今天變成政務任用的話其實很可怕，因為他可以掌握的權力太大，像這些情治首長幾乎都是一步一步訓練上來的人，他們的專業度其實都足夠，無須任用政務官」（B-4）。在獨立性較強的單位逕行政治任命，被任命者在專業能力上亦容易受到質疑，像是「警政需要專業，今天找了一個完全沒專業的人直接來當警政署長，我覺得一定會有問題」（A-9）。

不過，有受訪者認為上述的歧異可能都只是外在的理由，執政者在任命機關首長時，內在的運作邏輯實則是「如何掌握更多的政治資源」，並進一步強化執政黨的政治資源與影響力（A-1、A-8、C-1），意即「邏輯上對外在講為什麼要雙軌任用的原因是這樣，可是實際上我們從內部去看的時候很簡單，他要掌握資源，因為他一定要用自己的人去坐這個位子，未來他在操盤時的資源才會在」（A-8）。此時，專業能力與部會需求或許只是一種修辭性（rhetoric）說法，更重要的是如何藉由掌握部會的政策方向，達到政治投資的目標，進而延續其政治生命（曾冠球、江明修，2010）。

總結來說，雖然就組改後的理想上規範：「署兼具政策規劃與政策執行的功能、局則僅有政策執行的功能」的原則（陳敦源，2012）；但本研究認為，目前在清楚界定各個三級機關執掌上還是力有未逮，在現行的組織法規當中，規劃與執行仍然有角色混淆的問題，應是推動相似改革時需事先思量的關鍵。在國內的二級機關中，有幾個部會轄下則同時包含「署、局、研究機構」等不同屬性

的三級機關；基於三級機關數量上的考量，<sup>8</sup> 本文以勞動部轄下的五個三級機關的組織法規範作為深入討論的標的（附錄二）。其中可以發現，除了研究機構（勞動及職業安全衛生研究所）沒有在職掌中列出「規劃、研擬」等字眼之外，其餘的勞工保險局、勞動基金運用局、職業安全衛生署、勞動力發展署等四個三級機關，事實上都同時扮演規劃與執行的雙重角色。這呼應了前段曾討論的，本次三級機關首長任命的修法爭議雖看似是新政府上任後嘗試控制行政部分的新舉措，但實質上的問題則是反映出公共行政研究領域當中，政策規劃與政策執行混淆的舊有矛盾。

此外，三級機關性質的複雜與難以定性，使得執政者會依據不同的情境、需求來制定任命策略，此時政治考量將不可避免地與行政機構的專業中立性質相互碰撞。因此，若政治考量幾乎不可能避免的話，這裡值得討論的議題是，什麼樣的政治考量是不利於整體政府運作的？哪些政治考量又可能有助於整體的治理績效？在 Flinders 與 Matthews（2010: 644）的研究中，他們有歸納出腐敗任命（PasC）與治理任命（PasG）的幾個重要差異。與過去常認為是特定利益交換的腐敗任命相比，治理任命需有一個公開競爭的招募流程，其招募管道不是為了特定選區、利益團體或族群所設立的；此外，任命者所考量的利益應該是集體的公共利益（universal interest），並希望將任命的方式作為一個展現執政能力的策略，藉

---

8. 本文參考國家發展委員會（2016）網站中的〈行政院組織改造已完成立法之三級機關清冊〉中的內容，來挑選同時下轄「署、局、研究機構」的二級機關，希望可以藉由三級機關組織法規的分析，來進一步闡釋三級機關角色混淆的現象。在行政院內，同時下轄「署、局、研究機構」的二級機關僅有勞動部（2署2局1研究機構）、農委會（2署4局7研究機構）等兩個二級機關，考量到不同屬性三級機關的數量平衡與多寡，故挑選勞動部作為例證。

以提高民眾的政治支持。

## 二、三級機關的任命策略

決策者會依據三級機關在政策重要性、機關資源上的差異，而擬定不同的人事任命策略。不同於二級機關之政務首長通常由總統或是行政院院長決定人選，在三級機關首長的任用方面，原則上三級機關的首長是由其上級機關的首長來決定合適人選（A-8、A-10、A-13），「三級機關的首長任命我覺得是跟部長會有關係，因為他的決策權基本上是在部長，當然少部分機關還是要到總統或者是行政院院長那邊」（A-8）。然而，這種狀況也會有所例外，也就是當三級機關本身預算規模較龐大或是有其他重要影響時，行政院院長甚至是總統通常都會較關心這些三級機關的人事安排，此時二級機關的政務首長將無法完全掌握主導權，必須要考慮執政者的意思來任用三級機關的首長。

上述行政院長或總統影響人事任命的狀況，多半會出現於一些比較重要的三級機關，像是資源比較集中或是施政重點的三級機關。以農委會為例，與民生或重大執政方向有關的三級機關，「譬如說農糧署、漁業署、林務局、防檢局跟農業金融局，他本身兼具一些行政跟政策的部份」（A-13），此時部會首長多半難以自行決定首長人選。除此之外，其他負責重大政策的三級機關的人事任命也須要經過行政院院長的批准，「像觀光局、國貿局、工業局、營建署、警政署，消防署等幾個被認為是比較特殊的這種機關，因為他可能負擔國家的一些重要產業政策，或者是剛好現在比較重大的政策，所以這些機關的首長任用大概是部長會有建議權，之後由院長跟總統去敲定」（A-8）。

由此可知，雖然在制度上三級機關的首長是由直屬機關的政務首長任用之，且除特定機關外需任用事務人員；不過在實務運作下，政務首長按照慣例都要向行政院院長報告所屬機關的人事安排，從而提供了行政院院長甚至是總統掌握三級機關人事主導權的空間。再加上，即使在基準法未能修正通過的現行制度下，行政院長或部會首長也可透過人事更替的方式來替換不適任的人選。有受訪者就認為，「因為這個機關有點重要，所以部長雖然想要任用這個人，在制度上也是由部長發布人事命令，但是實際上他能不能用這個人，他一定要報到行政院，由行政院或到總統去認定」（A-8）。上述這種由部會首長提報、再經行政院核准的三級機關首長任用流程，也讓執政者的政治控制得以深入到文官體系之中；反對者即會認為此人事主導權為「酬庸」，但支持者多會以「適才適所」來形容之。

另外，部分受訪者點出三級機關政務常務雙軌的推動，將可能對文官體系造成衝擊（A-11、A-13、C-3、C-4）。首先，三級機關首長扮演公務人員職涯規劃中的一個里程碑，同時也是用以培養重要職能的重要過程；對「原來的文官體系來講，三級機關仍然是他在訓練培養自己公務能力的一個很重要職務，你這一關過不去的話，那再往上去的二級主管，或者一級主管，可能他就沒有機會去上去被任用」（C-4）。除此之外，對於高階文官而言，職務升遷並不只意味著薪資的上昇，同時也包含對於個人成就的內在肯定，「當你要做這些[人事任命]決策的時候，必須要考慮到整個團隊，如果將副局長升上去擔任局長，那是多大的一個肯定，他努力奮鬥那麼多年，所以這個部分也是必須要去做一個權衡」（A-13）。

更重要的是，對常任文官來說，三級機關首長的職位是除了常

務次長外，公務人員升遷體系的頂端，也是不少事務官職場生涯的最終目標，若將它改為政務職，勢必對常任文官的職涯發展與士氣造成影響。一位由高階文官轉任中央部會首長的受訪者即直言，「如果不想轉政務官，他的追求就是三級機關首長與常務次長這兩個位置，其他的已經沒有出路了，再做下去就只能退休，所以在這個議題上就是三級機關首長的位置就這麼多，那你再把他轉成政務職的話，對常任文官來說，他的發展就受限了」（C-3）。因此，若從文官職涯養成的角度來看，大概就可以理解，在推動三級機關首長政務常務雙軌制這項制度變革時，為什麼會有「破壞文官體制」這樣的批判，以及這些批判背後的疑慮為何。

不過也有受訪者認為文官體系本就應當扮演襄助政務體系的角色，因此「適度增加三級機關政務首長職務，可以協助部會首長肩負重大政策決定，是面臨變化迅速的社經環境，有效推動國家治理的途徑」（B-2）。此外，也有受訪者以地方政府的運作為例，認為雙軌制的修法可以對政府治理帶來更多彈性，也會是未來發展的趨勢之一，「以前地方政府全部都是常任文官當...一直擔任主管，但是現在已經一半可以政務任用了，那你[註：中央]為什麼不跟進？」（B-1）。事實上，上述觀點確實也與 Flinders 與 Matthews（2010）的治理任命觀點相呼應，不過可能受限於本文所訪談的受訪者屬性之故，較少被其餘受訪者所提及。

最後，若從我國考試任用制度的角度觀之，三級機關政務常務雙軌制政策也可能對於我國人事制度上的任用邏輯造成衝擊。雙軌制在立法目的上，希望能視不同職位的需求來任用適當的人才，但我國的考試制度則因歷史因素的緣故，發展出了一套有別於他國的「分發」制度，使得用人機關在實際上是被排除在選才的過程之外，

人才的任用會產生所謂「供需配合」的問題，新任公務員的能力並不見得符合機關職位的需求（蘇偉業、黎世輝，2011）。因此，三級機關政務常務雙軌制政策背後所隱含，以職位作為管理基礎的「職位文官體」精神（Newland, 1988），將可能挑戰了現有我國考試制度的用人邏輯。

總結來說，三級機關首長的任用考量，可以依據三級機關的性質區隔出兩種不同的類型。第一類是涉及重要政策或具有重大影響力的三級機關，這些機關通常會由行政院院長在多方考量下決定首長人選；第二類則是以政策執行為主軸的專業型三級機關，這些機關多由部會首長以專業考量安排首長人選。除此之外，本研究的受訪者多可以認同，政治任命有助於反映現有的民意與更新政策方向；不過在推動人事任命制度的修改時，由於牽涉到文官職涯發展與既有人事慣例，勢必會對現有文官體制甚至是我國考試制度帶來衝擊，決策者宜通盤考量制度變革下的正面效益與負面成本，並強化內外部的政策溝通。

## 伍、研究討論

本研究探討了三級機關政務常務雙軌制背後所反映的矛盾、共識，並發現我國首長針對三級機關的行政首長，有其固有的任命邏輯，綜整為下列四點，並與相關學理相互討論。

### 一、民主回應與專業穩定間的矛盾

從本文的討論中可以發現，此次組織基準法修法雖然提出數個看似「新」的議題或政策問題，但卻是呼應了公共行政領域長久以

來的幾個「舊」的矛盾。其中，在政策脈絡中常被提及的政策創新需求與行政專業穩定間的衝突，就理論層次上，實則反映出官僚機構在處理民主回應與專業穩定這兩項價值時的困難與矛盾。民主國家內的官僚機構是一副雙面刃，專業、獨立且穩定的官僚機構，可以預防民主過程的弊端，但當官僚機構脫離民主的期望與回應時，則又會搖身一變成為壓迫公民的工具（Etzioni-Halevy, 2013）。上述這種民主與官僚之間，經常性的摩擦、緊張與矛盾常存在美國的民主脈絡中，並頻繁引發爭論（Goodsell, 2015: 19-27）；同時也在臺灣這三十年來民主化的過程屢見不鮮，尤其在政治任命的研究中為學者所關注（余致力，2016；黃東益，2013；陳敦源，2012；蔡秀涓，2012），本文的發現進一步驗證並延伸了這項觀察。

## 二、政策規劃與政策執行間的模糊

幾乎所有的公共政策都面臨政策規劃與政策執行間的混合問題，兩者之間模糊界線是舊有的難題，同時也是一個既成事實。規劃/執行間的模糊界線，除了形成三級機關首長政務化這項政策的阻力之外，也帶出文官體制內的課責與行政中立議題。此外，我國過去重視文官職涯發展的制度脈絡，將可能替這個本就不易處理的難題，帶來新的挑戰。重視年資晉升的職涯體制，使我國的公職人員在專業領域上具備厚實的實務經驗，但與此同時，一個擅長「執行」的專家並不是一位優秀的「規劃」者。換言之，一位行政上的通才，不能僅止步於精確地將政策執行完畢，而是能夠管理不同資源並結合執行經驗來研提重要政策。



### 三、混淆的三級機關定位

原則上，三級機關首長在現行制度下是由常任文官擔任，這個制度安排顯示三級機關應是要扮演中立執行的角色，但在實務運作上，坐落在政策過程起始環節的三級機關，時常需肩負政策規劃的重責，這是現有制度安排所無法處理的困境。同時，執政者也基於這樣的模糊，藉由人事權的行使，視情況地將政治需求探入不同特質的三級機關當中，從而導致在三級機關任命這項議題中，相斥的觀點都可以提出具有正當性的論述，且不同立場的觀點激烈交鋒、鮮有共識。從本文針對勞動部五個轄下三級機關的組織法討論中也可以發現，即使在組織法規中，三級機關的定位仍不明確，很難畫定哪個三級機關是負責「忠實執行」，而哪個三級機關又是需要「專業規劃」。更重要的是，三級機關的組織規範，會鑲嵌在我國更大範圍的行政院組織改造的框架之下，使得三級機關首長雙軌制的制度變革顯得更加複雜。

### 四、遺落的討論環節：公共績效

被任命者的背景與機關是否相契合，對於組織績效都會產生影響，當政治任命者是來自外部機關（non-insider）時，其任期通常會較短，從而容易導致政策推動上的中斷與不良的績效（Petrovsky et al., 2017）。更具體而言，當組織新任者的原先工作背景與新任組織在所有權（ownership）、資金來源（funding）與管制法令（regulation）上越接近時，即代表組織新任者擁有較高的公共適合度（public fitness），而較高的公共適合度則可以帶來更良好的組織

績效 (Petrovsky et al., 2015)。<sup>9</sup>

然而，本研究卻發現公共績效的考量，鮮少在修法過程或訪談過程中被提及。從本研究所蒐集到的資料來看，推動三級機關政務化的目標，追求的是政策方向的一致性，但這種一致性是否能夠帶來更良好的政策績效，則尚未被充分的檢證。此外，我國行政首長也多半是基於特定機關「行政資源」的多寡，而考量是否將該職位採用政治任命，而被任命者與組織的「適合度」(fitness)，例如經歷、專業領域是否匹配等，也甚少被提出討論。缺乏公共績效觀點的任命考量，對於我國公共治理的發展或許會有不良的影響，也使得政治任命的研究或評論時常流於「政治酬庸」或「破壞文官體制」上的討論。

## 陸、制度變革芻議

針對政務常務任用雙軌制之修法，未來可行的改善方案，本研究提出下列三項政策建議：

### 一、釐清不同三級機關工作內涵

三級機關混雜著規劃與執行上的職權，係本次修法面臨的主要障礙之一。由於不同機關職權包含不同程度的政策執行與規劃，因此釐清機關內的工作性質，並調整該機關組織法上的規定，是未來相關修法或討論的一項基石與前提。從這個角度來看，三級機關首

---

9. 但值得注意的是，Petrovsky 等人 (2015) 的模型有一個可能的缺陷，他們假設當新任者是來自「組織內部」時，該新任者就擁有最「完美」的公共適合度。

長雙軌制要能良善運作，在實務上會牽涉到更高層次的行政院組織改造框架，因為三級機關的職能、數量甚至於名稱，都是鑲嵌在我國行政院組織改造的脈絡之下而發展。因此，持續推動上位法律（例如行政院組織法）的修法進程，並在上位法律完備的基礎上，進一步釐清三級機關不同工作內涵，讓組織職掌能夠回應「署兼具政策規劃與政策執行的功能、局則僅有政策執行的功能」的原則。

釐清不同機關的工作內涵，並在組織法上明文規定組織職掌，可以為未來政治任命相關的制度改革，帶來不同面向的效益。首先，在以政策規劃為主的三級機關中，即可任用政務人員擔任機關首長，來落實責任政治的需求。其次，對於以政策執行為主的三級機關，可在法規中明定其權責範圍，讓常務的三級機關首長專注於行政中立的執行項目，從而減少官僚政治化的疑慮。最後，執政者在任命時，在實務上都還是需要依循職位的需求，選擇不同能力的人員擔任首長；因此釐清三級機關的組織執掌，可以使執政者在任命機關首長時，更易於挑選出匹配於機關屬性或具備相關工作經驗的人選。

## 二、以研究機構作為政策試行場域

本研究發現，由於研究機構的專業需求較高，而政治資源分配的性質較少，在許多業務上也多扮演著幕僚與諮詢的角色，擁有大量專業人力的研究機構向來也不是總統任命時的「兵家必爭之地」（Dull et al., 2012），因此對於研究機構的首長採政治任命形式，在本文的受訪者中存在著較高的共識。此外，研究機構較不會牽涉到「政策規劃/政策執行」這兩者的矛盾，而是更需要從外部來引入專業人才（例如引入外國籍學者等），以提高研究的績效與成果。因

此，在未來行政院組織基準法修正之前，權責單位可將三級機關的研究單位作為政策試行的場域，先進行個別研究機構的組織法規修正，透過逐步啟用外部人才、放寬升遷條件限制等方式，減少社會或文官體制對政治任命的負面觀感與隱憂後，再將「政策規劃特質明確」的三級機關納入政務化的範疇。

### 三、藉由訓練增強高級文官的政治回應性

政務常務任用雙軌制之立法目標之一，在於讓行政機關可以更有效地回應民意之需求，並完善民主國家政治課責之精神；而不可諱言地，決策者會有這樣的政策目標，必然在相當程度上反映了現有文官體系在政治回應性上的不足。隨著我國民主政治的日漸鞏固，官僚體制的民主回應性將不可避免地，受到更多外部利害關係人的挑戰。不過值得注意的是，我國過去的研究顯示，高級文官普遍政治容忍度低且民主回應性不高，也就是高階文官會較為重視專業自主性，希望政策過程可以減少外部利益團體、政黨或政務官的過度干預。在未來相關課程上，應可著重在政治敏感度的訓練與政務事務合作關係的建立。

因此，在現有的任命制度下藉由訓練，來提升具有政策溝通與規劃職責的高級文官（例如十二職等以上）的政治敏感度，可以使政務首長的政治回應需求在一定程度上被緩解，亦可以兼顧現行文官體系的完整性。我國的文官訓練機制應逐步強化高階文官的政策說服能力，培養高階文官在應對外部媒體、民意代表與政務首長等方面的溝通職能。從其他國家的研究也可以發現，隨著近年來逐漸強調開放、透明、公民參與等治理原則，行政首長面對媒體與立法部門等外部壓力的機會越發增高，對於政治顧問與媒體顧問的需求

也有明顯增加（Askim et al., 2017）。

## 柒、結論

本研究以臺灣近年來爭議的「三級機關政務常務雙軌制」變革為研究個案，以過去較少探討的行政院三級機關作為分析對象，釐清此次制度變革的背後，反映出哪些政治任命的衝突與矛盾。整體來說，三級機關首長政務常務雙軌制的爭議，牽涉到現行三級機關政策規劃與政策執行在根本上難以區分的議題，同時也凸顯了我國在民主化後，需要積極尋求民主與官僚間的治理平衡。此外，本文也發現執政者對三級機關首長的任用，多是以「控制」行政資源的觀點為主，而較缺乏公共績效面向的討論。基於上述發現，本研究針對我國未來政治任用規範與制度改革提出建議。

除實務建議外，本研究嘗試在學術上做出貢獻，並與國外研究進行對話。首先，近年來不少政治任命的研究者，都已經跳出「非紅即專」的二元分析框架，認為總統會依照機關屬性與需求，來權衡政治任命者在個人忠誠與專業能力之間的不同分配（Kopecký et al., 2016; Panizza et al., 2019; Waterman and Ouyang, 2020）。本研究所探討的三級機關，在實務上兼具政策規劃與政策執行的性質，因此更需要在忠誠與專業中作出權衡，是未來研究可以進一步挖掘的研究場域。此外，本文在分析此制度革新時，發現我國不論是事務官或政務官，多半對於「政治化」保持負面態度，認為專業能力才是核心的任命考量。但持平而論，許多西方民主國家的高級文官，都是同時具備高度的政治能力與高度的專業能力的「混合型」（hybrid）官員（Aberbach et al., 1981, Gregory, 1991），許多重要機

關也會採用政治任命的形式指派首長。上述的差異反映出，在民主化的過程中，雖然臺灣的官僚機構，也如同西方民主國家的官僚機構一般，持續受到民主政治的壓力與挑戰，但最終民主與行政調適過後的結果（例如總統的任命範圍），可能會受到文化差異、既有國家制度的干擾，而生成不同的制度，值得進一步深入比較。

最後，本文也存在著部分研究限制。在訪談資料的蒐集部分，雖然具備事務經驗與具備政務經驗的受訪者比例差異不大，但本文所訪問的政務人員以事務轉任政務人員的背景居多，純然的政務任用人員（例如民意代表轉任、縣市首長轉任或學術單位借調等）的完整觀點仍有待未來研究進一步補充。此外，未來研究也可嘗試邀請總統、行政院院長、總統府秘書長與執政黨黨主席等更核心的人員作為深度訪談的對象。在現有研究的基礎之上，本文希望拋磚引玉，吸引更多研究者投入我國政治任命的相關研究。

## 參考書目

- Aberbach, Joel D. et al. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ackerman, John. 2004. *Concept Paper: Accountability and Society*. Washington, DC: The World Bank.
- Anestaki, Aikaterini et al. 2019. “Race and Gender Representation in Presidential Appointments, SES, and GS levels, during Clinton, Bush, and Obama Administrations.” *Administration & Society* 51, 2: 197-228.
- Askim, Jostein et al. 2017. “Political Appointees in Executive Government: Exploring and Explaining Roles Using a Large-N Survey in Norway.” *Public Administration* 95, 2: 342-358.
- Bach, Tobias and Sylvia Veit. 2017. “The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies?” *Journal of Public Administration Research and Theory* 28, 2: 254-269.
- Bearfield, Domonic A. 2009. “What is Patronage? A Critical Reexamination.” *Public Administration Review* 69, 1: 64-76.
- Bertelli, Anthony and Sven E. Feldmann. 2006. “Strategic Appointments.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 17, 1: 19-38.
- Brewer, Gene A. and Robert A. Maranto. 2000. “Comparing the Roles of Political Appointees and Career Executives in the U.S. Federal

- Executive Branch.” *The American Review of Public Administration* 30, 1: 69-86.
- Boven, Mark. 2005. “Public Accountability.” in Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. and Christopher Pollitt. eds. *The Oxford Handbook of Public Management*: 182-207. New York: Oxford University Press.
- Cohen, Stanley. 2002. *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*. East Sussex: Psychology Press.
- Cooper, Christopher A. 2018. “Encouraging Civil Servants to be Frank and Fearless: Merit Recruitment and Employee Voice.” *Public Administration* 96, 4: 721-735.
- DeSeve, G. Edward. 2016. *The Presidential Appointee's Handbook*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Dowding, Keith and Patrick Dumont. 2009. eds. *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*. London: Routledge.
- Dowding, Keith and Patrick Dumont. 2016. eds. *The Selection of Ministers around the World*. London: Routledge.
- Dowding, Keith and Won-Taek Kang. 1998. “Ministerial Resignations 1945–97.” *Public Administration* 76, 3: 411-429.
- Dull, Matthew et al. 2012. “Appointee Confirmation and Tenure: The Succession of US Federal Agency Appointees, 1989–2009.” *Public Administration Review* 72, 6: 902-913.
- Etzioni-Halevy, Eva. 2013. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. 7th ed. London: Routledge.
- Farazmand, Ali. 2010. “Bureaucracy and Democracy: A Theoretical



- Analysis.” *Public Organization Review* 10, 3: 245-258.
- Flinders, Matthew and Felicity Matthews. 2010. “Think Again: Patronage, Governance and the Smarter State.” *Policy & Politics* 38, 4: 639-656.
- Flores, Q. Alejandro. 2019. *Ministerial Survival during Political and Cabinet Change: Foreign Affairs, Diplomacy and War*. London: Routledge.
- Gailmard, Sean and John W. Patty. 2007. “Slackers and Zealots: Civil Service, Policy Discretion, and Bureaucratic Expertise.” *American Journal of Political Science* 51, 4: 873-889.
- Gallo, Nick and David E. Lewis. 2011. “The Consequences of Presidential Patronage for Federal Agency Performance.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 22, 2: 219-243.
- Goodsell, Charles T. 2015. *The New Case for Bureaucracy*. Thousand Oaks, CA: CQ Press.
- Gregory, Robert J. 1991. “The Attitudes of Senior Public Servants in Australia and New Zealand: Administrative Reform and Technocratic Consequence?” *Governance* 4, 3: 295-331.
- Hahm, Sung Deuk et al. 2013. “Exploring the Determinants of the Entry and Exit of Ministers in Korea: 1980-2008.” *Governance* 26, 4: 657-675.
- Hahm, Sung Deuk et al. 2014. “An Empirical Analysis on the Determinants of the Length of Ministerial Tenure in Korea, 1980–2008.” *International Public Management Journal* 17, 2: 202-223.

Heclo, Hugh. 1977. *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Hollibaugh Jr., Gary E. 2015. "Naïve Cronyism and Neutral Competence: Patronage, Performance, and Policy Agreement in Executive Appointments." *Journal of Public Administration Research and Theory* 25, 2: 341-372.

Hollibaugh Jr., Gary E. et al. 2014. "Presidents and Patronage." *American Journal of Political Science* 58, 4: 1024-1042.

Hong, Sounman and Youngrok Kim. 2019. "Loyalty or Competence: Political Use of Performance Information and Negativity Bias." *Public Administration Review* 79, 6: 829-840.

Huang, Tong-Yi et al. 2005. "The Political Attitudes of Public Managers in Taiwan." *The Chinese Public Administration Review* 14, 2: 1-32.

Huddleston, Mark W. 1991. "The Senior Executive Service: Problems and Prospects for Reform." in Carolyn Ban and Norma M. Riccucci. eds. *Public Personnel Management: Current Concerns-Future Challenges*: 175-189. 1st ed. New York: Longman.

Huddleston, Mark W. and William W. Boyer. 1996. *The Higher Civil Service in the United States: Quest for Reform*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Kettl, Donald F. and James W. Fesler. 2005. *The Politics of the Administrative Process*. 3rd ed. Washington, DC: CQ Press.

Kopecký, Petr and Gerardo Scherlis. 2008. "Party Patronage in Contemporary Europe." *European Review* 16, 3: 355-371.

- Kopecký, Petr et al. 2016. "Party Patronage in Contemporary Democracies: Results from an Expert Survey in 22 Countries from Five Regions." *European Journal of Political Research* 55, 2: 416-431.
- Krause, George A. et al. 2006. "Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in the American States." *American Journal of Political Science* 50, 3: 770-787.
- Lah, Tae Joon and James L. Perry. 2008. "The Diffusion of the Civil Service Reform Act of 1978 in OECD Countries: A Tale of Two Paths to Reform." *Review of Public Personnel Administration* 28, 3: 282-299.
- Lee, Kwang-Hoon and Jos CN Raadschelders. 2008. "Political-Administrative Relations: Impact of and Puzzles in Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981." *Governance* 21, 3: 419-438.
- Lewis, David E. 2009. "Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence." *Presidential Studies Quarterly* 39, 1: 60-73.
- Maranto, Robert. 2005. *Beyond a Government of Strangers: How Career Executives and Political Appointees Can Turn Conflict to Cooperation*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Maranto, Robert. 2008. "Career-political Relationships: Going beyond a Government of Strangers." in Terry Newell et al. eds. *The Trusted Leader: Building the Relationships that Make Government Work*: 181-206. Washington, DC: CQ Press.

- Moe, Terry M. 1985. "The Politicized Presidency." in John E. Chubb and Paul E. Peterson. eds. *The New Direction in American Politics*: 244-263. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Mosher, Frederick C. 1982. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Mulgan, Richard. 2008. "How Much Responsiveness is Too Much or Too Little?" *Australian Journal of Public Administration* 67, 3: 345-356.
- Newland, Chester A. 1988. "The American Senior Executive Service: Old Ideals and New Realities." *International Review of Administrative Sciences* 54, 4: 625-660.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2003. "Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries." in <http://www.oecd.org/governance/pem/33708901.pdf>. Latest update 15 August 2020.
- Panizza, Francisco et al. 2019. "Roles, Trust and Skills: A Typology of Patronage Appointments." *Public Administration* 97, 1: 147-161.
- Peters, B. Guy and Jon Pierre. 2004. eds. *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*. 7th ed. London: Routledge.
- Petrovsky, Nicolai et al. 2015. "New Leaders' Managerial Background and the Performance of Public Organizations: The Theory of Publicness Fit." *Journal of Public Administration Research and Theory* 25, 1: 217-236.
- Petrovsky, Nicolai et al. 2017. "What Explains Agency Heads' Length

of Tenure? Testing Managerial Background, Performance, and Political Environment Effects.” *Public Administration Review* 77, 4: 591-602.

Pressman, Jeffrey L. and Aaron B. Wildavsky. 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Oakland, CA: University of California Press.

Resh, William G. 2014. “Appointee–Careerist Relations in the Presidential Transition of 2008-2009.” *Presidential Studies Quarterly* 44, 4: 697-723.

Resh, William G. 2015. *Rethinking the Administrative Presidency: Trust, Intellectual Capital, and Appointee-Careerist Relations in the George W. Bush Administration*. Baltimore, MD: JHU Press.

Rohr, John A. 1980. “Ethics for the Senior Executive Service: Suggestions for Management Training.” *Administration & Society* 12, 2: 203-216.

Romzek, Barbara S. 2015. “Living Accountability: Hot Rhetoric, Cool Theory, and Uneven Practice.” *Political Science & Politics* 48, 1: 27-34.

Romzek, Barbara S. and Melvin J. Dubnick. 1987. “Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy.” *Public Administration Review* 47, 3: 227-238.

Rouban, Luc. 2007. “Politicization of the Civil Service.” in B. Guy Peters and Jon Pierre. eds. *The Handbook of Public Administration*: 310-320. Thousand Oaks, CA: Sage.

Sancino, Alessandro et al. 2018. “Between Patronage and Good

- Governance: Organizational Arrangements in (Local) Public Appointment Processes.” *International Review of Administrative Sciences* 84, 4: 785-802.
- 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.
- Tholen, Berry 2015. “Citizen Participation and Bureaucratization: The Participatory Turn Seen through a Weberian Lens.” *International Review of Administrative Sciences* 81, 3: 585-603.
- Waterman, Richard W. and Yu Ouyang. 2020. “Rethinking Loyalty and Competence in Presidential Appointments.” *Public Administration Review* 80, 5: 717-732.
- Weingrod, Alex. 1968. “Patrons, Patronage, and Political Parties.” *Comparative Studies in Society and History* 10, 4: 377-400.
- West, William F. 2005. “Neutral Competence and Political Responsiveness: An Uneasy Relationship.” *Policy Studies Journal* 33, 2: 147-160.
- Wood, B. Dan and Miner P. Marchbanks III. 2008. “What Determines How Long Political Appointees Serve?” *Journal of Public Administration Research and Theory* 18, 3: 375-396.
- Workman, Samuel. 2015. *The Dynamics of Bureaucracy in the US Government: How Congress and Federal Agencies Process Information and Solve Problems*. New York: Cambridge University Press.
- 立法院。2016a。〈三級機關首長政務與常務任用雙軌制〉。  
<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=85303>。

2020/08/31。(The Legislative Yuan. 2016a. “Double-Track System of Third-Level Agency Heads' Appointment.” in <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=85303>. Latest update 31 August 2020.)

立法院。2016b。〈立法院公報委員會紀錄第 105 卷 78 期〉。  
<https://reurl.cc/9Znl0n>。2020/08/15。(The Legislative Yuan. 2016b. “The Legislative Yuan Gazette No. 105 Volume No. 78 of the Committee Record.” in <https://reurl.cc/9Znl0n>. Latest update 15 August 2020.)

立法院。2017。〈立法院公報委員會紀錄第 106 卷 59 期〉。  
<https://reurl.cc/ZQN6Ra>。2020/08/15。(The Legislative Yuan. 2017. “The Legislative Yuan Gazette No. 106 Volume No. 59 of the Committee Record.” in <https://reurl.cc/ZQN6Ra>. Latest update 15 August 2020.)

余致力。2016。〈民主與行政：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響〉。  
《文官制度季刊》8, 3: 1-20。(Yu, Chilik. 2016. “Democracy and Administration: The Impact and Influence of Party Alternation on Civil Service.” *Journal of Civil Service* 8, 3: 1-20.)

邱育瑋、徐永明。2004。〈「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。(Chiu, Yu-Cheng and Yung-Ming Hsu. 2004. “‘New’ Government, ‘Old’ Bureaucracy: Regime Turnover and Mobility of Administrative Elites.” *Journal of Public Administration* 12: 1-40.)

國家發展委員會。2016。〈行政院組織改造已完成立法之三級機關清冊〉。  
<https://reurl.cc/WLVyr9>。2021/01/20。(National

Development Council. 2016. "List of the Legislated Third-Level Agencies under Organization Reform of the Executive Yuan". in <https://reurl.cc/WLVyr9>. Latest update 20 January 2021.)

黃東益。2013。《從價值差異到夥伴關係：政務官事務官的互動管理》。台北：五南。(Huang, Tong-Yi. 2013. *From Value Difference to Partnership: The Interactive Management between Political Appointees and Bureaucrats*. Taipei: Wu-Nan Book Inc.)

黃東益、楊麒翰。2011。〈檢視行政部門政策管理議題－政務官與高階文官的觀點〉。《T&D 飛訊》110：1-21。(Huang, Tong-Yi and Chi-Hang Yang. 2011. "Examining Policy Management Issues in Public Sector: The Perspectives of Political Appointees and Bureaucrats." *T&D Fashion* 110: 1-21.)

黃建勳、陳敦源。2018。〈政務事務互動關係：台灣文官對政治的容忍之研究〉。《東吳政治學報》36，2：1-64。(Huang, Chien-Hsun and Don-Yun Chen. 2018. "The Interaction between Political Appointees and Career Officials: A Study of Bureaucrats' Tolerance of Politics in Taiwan." *Soochow Journal of Political Science* 36, 2: 1-64.)

陳向明。2002。《社會科學質的研究》。台北：五南。(Chen, Xiang-Ming. 2002. *Qualitative Research in Social Science*. Taipei: Wu-Nan Book Inc.)

陳敦源。2012。〈中央三級機關(署、局)組織運作及二級機關對其指揮監督之研究〉。<https://reurl.cc/XeQ0ya>。2020/08/15。(Chen, Don-Yun. 2012. "The Research of Organization Operation, Command and Supervision in Third-Level Agencies." in



<https://reurl.cc/XeQ0ya>. Latest update 15 August 2020.)

陳敦源。2012。《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》。台北：五南。(Chen, Don-Yun. 2012. *Democratic Governance: An Institutional Reconciliation of Public Administration and Democracy*. Taipei: Wu-Nan Book Inc.)

曾冠球、江明修。2010。〈跨機關合作中的政治與官僚辯證：「行政團隊」與「首長間信任建立」之意涵與困局〉。《國家與社會》8：1-45。(Tseng, Kuan-Chiu and Min-Hsiu Chiang. 2010. “The Dilemma of Politics and Administration in Cross-agency Cooperation: Exploring the Meanings and Barriers of the Administrative Team and the Trust-building among Political Executives.” *Nation and Society* 8: 1-45.)

蔡秀涓。2012。《臺灣民主治理：政務官與官僚體系的磨合》。臺北：新臺灣國策智庫。(Tsai, Hsiu-Chuan. 2012. *Taiwan's Democratic Governance: Interaction between Political Appointees and Bureaucrats*. Taipei: Taiwan Brain Trust.)

蘇偉業、黎世輝。2011。〈為什麼初任公務人員職位配置採用「分發」制度？一個歷史回顧分析〉。《行政暨政策學報》53：25-64。(So, Bennis Wai-Yip and Shi-Hui Li. 2011. “Why is the Job Position of the Newly Appointed Civil Servant Centrally Assigned? A Historical Perspective Analysis.” *Public Administration & Policy* 53: 25-64.)

蘇偉業。2012。〈南轅北轍的議題與路徑：政治轉型下台灣與香港文官中立機制之比較〉。《公共行政學報》43：35-62。(So, Bennis Wai-Yip. 2012. “Divergent Agenda and Setting: A

Comparative Study of Civil Service Neutrality between Taiwan and Hong Kong under Political Transition.” *Journal of Public Administration* 43: 35-62.)

蘇偉業。2018。〈我國行政中立概念與實踐之回顧〉。《T&D 飛訊》240：1-22。 (So, Bennis Wai-Yip. 2018. “The Review of Concept and Practice in Taiwan's Civil Service Neutrality.” *T&D Fashion* 240: 1-22.)

附錄一 訪談對象彙整表

編號	編碼代號	性別	服務單位	類別	職稱
1	A-1	男	中央二級機關	簡任事務官	副主委
2	A-2	男	中央二級機關	簡任事務官	常務次長
3	A-3	女	中央二級機關	簡任事務官	主任
4	A-4	女	中央三級機關	簡任事務官	署長
5	A-5	男	中央一級機關	簡任事務官	局長
6	A-6	男	中央一級機關	簡任事務官	副秘書長
7	A-7	男	中央三級機關	簡任事務官	所長
8	A-8	男	中央三級機關	簡任事務官	副局長
9	A-9	女	中央二級機關	簡任事務官	司長
10	A-10	女	中央三級機關	簡任事務官	主任秘書
11	A-11	男	中央二級機關	簡任事務官	參事
12	A-12	男	中央二級機關	簡任事務官	處長
13	A-13	男	中央三級機關	簡任事務官	主任
14	B-1	男	中央三級機關	政務首長	院長
15	B-2	男	中央二級機關	政務副首長	政務次長
16	B-3	男	中央三級機關	政務首長	署長
17	B-4	男	中央三級機關	政務首長	署長
18	C-1	男	中央二級機關	政務首長	部長
19	C-2	男	中央二級機關	政務首長	部長
20	C-3	男	中央二級機關	政務首長	部長
21	C-4	男	中央二級機關	政務副首長	政務次長
22	C-5	男	地方二級機關	政務首長	局長
23	C-6	男	地方二級機關	政務首長	局長
24	S-1	男	新聞媒體	專家學者	專欄記者
25	S-2	男	大專院校	專家學者	副教授

資料來源：作者自行整理。

## 附錄二 勞動部轄下三級機關組織法

組織名稱	組織職掌
勞工保險局	<p>本局掌理下列事項：</p> <p>一、勞工保險制度執行業務之規劃、資料蒐集與分析、保險費率精算、相關法規修正建議及其他綜合規劃。</p> <p>二、勞工保險之加保、退保、投保薪資調整、查核、保險資料管理及其他承保業務。</p> <p>三、保險費之計算、收繳及欠費處理。</p> <p>四、勞工保險之給付審查及核付業務。</p> <p>五、依法接受委任辦理就業保險、勞工退休金收支、積欠工資提繳及墊償等業務。</p> <p>六、依法接受委託辦理其他業務之事項。</p> <p>七、其他與勞工保險業務相關事項。</p>
勞動基金運用局	<p>本局掌理下列事項：</p> <p>一、本部主管特種基金（以下簡稱各基金）之投資管理業務。</p> <p>二、各基金之投資政策、資產配置與年度運用計畫之研擬及執行。</p> <p>三、各基金風險預算之編製、定期性風險報告之編析及風險管理之執行。</p> <p>四、各基金投資委託經營計畫之研擬、委託國內外資產管理機構之規劃、遴選、執行及監督考核。</p> <p>五、各基金投資運用之帳務處理及保管。</p> <p>六、各基金年度稽核計畫之研擬、執行及考核。</p> <p>七、各基金綜合業務之研擬、執行及考核。</p>

	<p>八、各基金運用管理法令之研擬及執行。</p> <p>九、各基金風險管理資訊體系之整體規劃及推動。</p> <p>十、其他與基金業務相關事項。</p>
<p>勞動及職業 安全衛生研 究所</p>	<p>本所掌理下列事項：</p> <p>一、勞動市場、人力資源及就業安全之研究。</p> <p>二、勞動關係、勞動條件及勞動福祉之研究。</p> <p>三、職業安全衛生技術及管理之研究。</p> <p>四、職業傷病危害評估及管理之研究。</p> <p>五、研究企劃管理及成果推廣。</p> <p>六、其他有關勞動及職業安全衛生研究事項。</p>
<p>職業安全衛 生署</p>	<p>本署掌理下列事項：</p> <p>一、職業安全衛生政策規劃與法規之制（訂）定、修正、廢止及解釋。</p> <p>二、勞動檢查政策規劃與法規之制（訂）定、修正、廢止及解釋。</p> <p>三、職業災害勞工保護政策規劃與法規之制（訂）定、修正、廢止及解釋。</p> <p>四、職業安全衛生制度之規劃、推動及管理。</p> <p>五、職業安全衛生與勞動條件檢查之推動、執行及監督。</p> <p>六、勞工健康促進、職業病調查與鑑定、職業傷病防治之推動及管理。</p> <p>七、職業災害預防、職業災害勞工補助與重建之推動、監督及管理。</p> <p>八、其他有關職業安全衛生、勞動檢查及職業災害勞工保護事項。</p>

勞動力發展署	<p>本署掌理下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>一、勞動力開發、提升、運用與發展業務之政策規劃、推動、管理、評估及法規制(訂)定、修正、廢止、解釋。</li><li>二、職業訓練及就業服務計畫、措施、模式、品質規範與表揚獎勵等業務之推動、督導及協調。</li><li>三、就業服務、職業訓練與失業給付等業務之整合、推動及管理。</li><li>四、青年就業之規劃、輔導、推動及督導。</li><li>五、身心障礙者職業重建與原住民族等特定對象就業之推動及督導。</li><li>六、職能標準、技能檢定、技能競賽與技能職類測驗能力認證之規劃、推動、督導及協調。</li><li>七、跨國勞動力引進之規劃、評估與督導、海外合作規劃與督導，仲介外國勞動力私立就業服務機構之許可、管理及評鑑。</li><li>八、技能檢定之職類開發、基準建立、場地評鑑、監評管理、檢定試務、發證管理、題庫管理及稽核。</li><li>九、雇主聘僱跨國勞動者工作之審核、許可、就業安定費與收容費之收繳、催繳及移送強制執行。</li><li>十、職能標準、職業訓練課程教材、就業輔導工具之開發及師資培訓之推廣。</li><li>十一、其他勞動力發展業務管理事項。</li></ol>
--------	--

資料來源：作者自行整理。

## **New Problems, Old Paradoxes? Assessing the Dual-track System of Third-Level Agency Heads' Appointments**

Tong-yi Huang \*    Zong-Xian Huang \*\*

In a democratic country, ruling parties and leaders could appoint political appointees to fulfill their policy commitments. The expansion of political appointments, however, could sabotage the civil servant system and the stability of the government. Therefore, the scope and magnitude of political appointments is a crucial topic in democratic governance research. In 2017, Taiwan's government initiated a revision of Article 18 of the Basic Code Governing Central Administrative Agencies Organizations, leading to rigorous debates of the potential politicization risk of third-level agencies. Although the disputes seem to be "new" problems of the institutional reform, they might originate from the "old" paradoxes of policy processes. Moreover, we argue that it reflects the phenomenon that political leaders endeavor to orient public policy and distribute administrative resources, and clash with the existing civil servant system after democratization. We therefore attempt to clarify two research questions in this article: (1) What kind of collisions and paradoxes did the revision of Article 18 of the

---

\* Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

\*\* Master, Department of Public Administration, National Chengchi University.

Basic Code Governing Central Administrative Agencies Organizations reflect? and (2) What strategies could political leaders use to reconcile the above collisions and paradoxes?

By collecting data from 25 political appointees and senior civil servants through in-depth interviews, we indicate that the upheaval behind the amendment results from the ambiguous characteristics of third-level agencies, caused by a vague demarcation between policy planning and implementation. In addition, we argue that most political leaders seldom discuss the role of public performance when appointing heads of third-level agencies, but paid more attention on the amount of administrative resources they could control. Based on those findings, we propose practical suggestions for potential reforms in the future.

**Keywords:** Political appointment, Politicization of bureaucracy, Democratic governance, Civil servant system, Third-level agency