

台灣政黨輪替後的政府再造工程： 續階改革或第二波寧靜革命？*

江 大 樹**

- 一、前 言
- 二、政府再造的政治系絡
- 三、民進黨政權的政府改造工程
- 四、續階改革或第二波寧靜革命？
- 五、結 論

本文係採歷史結構觀點，分析公元二〇〇〇年三月台灣首度政黨輪替以來，民進黨政權所推動的各項政府改造工程。作者基本假設有二：一是政府再造工程深受國家政治局勢制約；二是在艱困政經環境中，民進黨政權迄今猶難有效開展政府改造工程。陳水扁總統上台後，從全民政府、全國行政革新會議、經發會，到政府改造委員會，不斷提出各項興革措施；然而，困於朝小野大的國會結構，以及缺乏中央執政經驗，諸多改造方案迄今仍停留在理念宣傳或政策規劃階段，實質績效尚未彰顯。對照李登輝前總統所推動的「寧靜革命」憲改工程，陳總統主導的政府改造，似乎僅呈現「續階改革」的漸進格局。這種強調以經濟發展、社會安定為優先的迂迴前進式政府再造策略，雖已暫時化解原先潛藏的左右共治憲政危機，能否持續得到台灣選民認同？下屆總統選舉將是嚴峻考驗。

* 本文初稿曾發表於澳門理工學院、澳門行政暨公職局主辦的「亞洲地區公共行政及社會服務之改革」國際學術會議（2002/11/8-9），作者感謝張保民教授的盛情邀約，以及兩位匿名審查學者的肯定鼓勵與修正建議。

** 國立暨南國際大學公共行政與政策學系副教授兼系主任

投稿日期：民國九十一年十二月九日；接受刊登日期：民國九十二年一月二十六日
東吳政治學報/2003/第十六期/頁 27-48

關鍵字：行政改革，政府再造，比較行政，台灣，民主進步黨

一、前言

公元二〇〇〇年三月台灣舉行總統大選，結果出現中央政府遷台以來的首度政黨輪替。因長期執政的國民黨內部發生嚴重分裂，成立十餘年的民主進步黨，在三強鼎立的選戰中，驟然取得執政機會。然而，囿於缺乏中央執政經驗，並且未能有效掌握國會過半席次，作為一個少數／分裂政府的民進黨政權，兩年多來的政績表現未盡理想。去（二〇〇二）年六月，台灣民間學術論政團體——澄社曾提出一篇「國是諍言」，¹內容批判執政當局改革企圖心不夠強、格局不夠大，決策機制與組織效能都有問題，尤其總統府、行政院、立法院民進黨團及民進黨中央黨部四者之間，因缺乏協調而效率大打折扣；同時也質疑新政府的許多改革計畫，例如：經濟發展諮詢委員會、國家發展六年計畫，以及政府改造委員會等，都好像是在模仿國民黨的施政模式，讓人感覺不到實質的改革企圖；澄社強調，如果民進黨政權還是承襲舊政府的路線，將不符人民要求政黨輪替的願望。

陳水扁總統雖然僅以「推動改革，用心良苦」，簡單回應澄社的質疑與批評，但隨後卻立即展現數項重大施政作為，引發各界高度關注。一方面，陳總統七月正式兼任民進黨主席，強調藉由黨政合一，有效統領府院黨各力量，積極推動政經改革；嗣於八月底召集數十位黨政決策主管舉行「大溪會議」，²藉以凝聚改革共識、整合具體行動策略；會中除確立以經濟戰略作為國家發展的切入點，並宣示將儘速推動成立「拼經濟的國會多數聯盟」。另一方面，陳總統八月初曾提出「一邊一國論」的大陸政策主張，強調台灣

1. http://ts.yam.org.tw/document/announce_2002_0617.htm

2. 為期兩天一夜的大溪會議，係由陳總統指示國安會統籌主導的高層決策會議，旨在理解與掌握當前重要政經情勢，會中獲致「將不定期召開府院黨決策會議，以進一步深入探討重大國政方針」等十項結論（中國時報，2002/8/26：1）。這是陳水扁總統兼任民進黨主席後，首次召集的府院黨高層決策戰略會議；嗣後又於九月上旬召集三芝會議，討論有關反恐與民主等相關議題（中國時報，2002/9/9：1）。

要走自己的路，公投立法有急迫性，此項說法一度造成國內外政經局勢緊張；嗣後，又有呂副總統祕密出訪印尼的外交事件，重新開啓「南向vs.西進」的政策論爭。對照陳總統當選後在就職演說中強調「全民總統」的角色定位與「四不一沒有」的大陸政策宣示，³上述各項政治動作，似乎顯示民進黨政權的施政路線出現轉折。至於，這些政策變化的政治意涵究竟為何？對政府再造工程的推動又有何具體影響？值得觀察評估。

去年十月下旬，在總統府政府改造委員會設立一週年檢討會中，陳總統特別強調：政府改造是提升國家競爭力的奠基工程，也是當前世界先進國家追求卓越的重要策略，是一場為台灣爭取永續發展的希望工程；改造工作絕對勢在必行，絕對是玩真的，政府改造成功，台灣經濟的永續發展才有可能；我們要拼經濟，就必須要同時推動政府改造的工作；政府改造是可長可久的制度興革工程，一次全面改革遠優於零星片段的改革，而改革理念的建立與共識的形成更是成敗的關鍵。⁴然而在此同時，負責政府改造推動工作的總統府秘書長陳師孟卻也坦承：由於修憲工作牽涉極廣，加上朝野意見紛歧、整合不易，預定於二〇〇四年五月下屆總統就職之日完成的政府改造工作，原先規劃的推動時程正面臨跳票危機。⁵

本文主旨即在於：透過歷史結構的動態變遷觀點，檢視民進黨政權兩年多來的政府改造工程。作者所持基本假設有二：一是政府再造工程深受國家政治局勢的制約；二是民進黨政權在艱困政經環境中，迄今猶難有效開展政府改造工程。以下各節內容，首先將從學理分析，推動政府再造工程無法忽略相關政治系絡的重要影響；其次，針對民進黨政權上台以後的政府改造作為，區分四階段整理並予扼要檢討；再者，本文提出「續階改革或第二波寧

3. 所謂「四不一沒有」的大陸政策主張，係指陳水扁總統在就職演說中曾保證：在任期之內不會宣佈獨立，不會更改國號，不會推動兩國論入憲，不會推動改變現狀的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題（陳水扁，2001：326）。

4. <http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>

5. 參見中國時報、聯合報，2002/10/28 相關報導。

靜革命？」此一對比式命題，論述民進黨政權當前政府再造策略，似與李登輝前總統的早期執政經驗頗多相近之處，亦即，基於經濟發展與社會安定，政治改造工程往往必須迂迴在漸進改革與激進革命之間；結論則以「方案不斷，績效未彰」作為暫時性的政策評價。

二、政府再造的政治系絡

一九八〇年代興起的行政改革（Administrative Reform）或政府再造（Reinventing Government）浪潮，幾乎席捲全球，不論民主先進國家或發展中國家，近二十年來莫不積極推動相關改造工程（Caiden, 1991; Kettl, 2000）。然而，綜觀各國推動行政革新方案或政府再造措施，其所依循理論雖大致相同，惟實務上，各國所採改造策略與興革成果卻有相當差異（蘇彩足，1998；詹中原，1999）。B. Guy Peters 在「政府未來的治理模式」一書中曾指出，最近一波行政革新或政府再造的影響程度雖是史無前例，但令人遺憾的是，由於缺乏清晰願景與整合策略，許多國家的改造方案顯得十分零散而無系統，拼湊而成的改革措施在實際運作上不僅無法發揮功效，甚至在各種不同價值的相互衝突下，往往出現諸多負面效應（孫本初，2000：29）。

自從 David Osborne 與 Ted Gaebler 出版「新政府運動」一書（奧斯本、蓋伯勒著，1992）以來，如何把企業家精神引進到公部門，塑造所謂的「企業型政府」，台灣學界與實務界，正與世界各國相同，早已將此列為熱門研討與推動課題（江岷欽、劉坤億，1999；林水波，1999；魏啓林，2000；林嘉誠，2001；蘇永欽，2002；葉俊榮，2002）。企業型政府與行政改革的相關論述，學界一般專注於全球化與資訊科技的影響，偏重探討在此一潮流趨勢中，公共管理技術如何有效提升。但是部份學者卻特別強調創新與冒風險的重要性，認為「企業家精神」這個概念所涉及的不僅只是經濟層面，而政府再造工程其實受限於既有歷史發展與社會整體結構，推動過程不應單純將經濟／效率法則一體適用於行政體系運作當中，否則無法掌握具「創造性回應」

的政府再造方向，也就難以達成改造政府體質的目標（蕭全政，1999）。江明修更主張應採「典範變遷」觀念，重新檢討傳統行政革新的效率典範，並且改以現代民主行政典範，作為宏觀規劃台灣政府再造策略的參考；亦即，必須結合政治、社會、法律和政策等各種面向，共同診斷行政問題與病象，方能發現改革盲點，進而提出有效解決之道（江明修，1997：145-178）。

顯然，行政改革或政府再造並非只是一項單純的管理課題，更是一項複雜的政治課題，不能忘記或忽略所處政治環境系絡的重要影響（Rosenbloom, 1993）。Linda deLeon and Robert B. Denhardt（2000）曾經歸納政府再造的政治理論意涵主要有三：使用市場模型、強調顧客而非公民、讚美企業家精神的管理；然而，這種隱含狹義「個人自利」假設的政府再造理論，伴隨而來的是，對市民社會、公民參與及公共利益等理念的廢棄。因此，研究各國政府再造工程的推動過程與成敗得失，理應先從掌握其執政當局的政治價值觀開始。這或可從「第三條路」（The Third Way）此一政治理論所揭示的政治價值觀，不論在英國或台灣，皆對政府再造策略產生具體影響，⁶略窺梗概。其他國家亦不例外，在行政改革過程中，各國政府領導人皆有不同的理念、目標與策略（江明修等，2001：47-60）。

至於，台灣政府再造的政治環境究竟為何？吳瓊恩（2001a）曾從三個角度，歸納台灣當前公共行政運作的相關政治系絡：一是島內政治背景，如憲政體制、財政結構、中央與地方關係、行政中立與專業化；二是台灣與大陸的兩岸關係，重點在「一個中國原則」的共識與分歧；三為全球化向度，涵蓋國際政經局勢的變遷、多元文化的互動與衝突等。據此，吳瓊恩分析指出：台灣上一波的政府再造運動（主要係指國民黨政權在蕭萬長內閣時所提出的政府再造綱領），並非自發性、創新性地根據自己的政治願景或社會文化條件出發，而是隨波逐流，照搬西方模式；許多行政改革未將政治因素考量在

6. 有關「第三條路」的理論內涵，參見紀登斯，1999；至於，其對英國與台灣政治實務上所引發的具體影響，分別參見布萊爾，1999；陳水扁，1999：109-126。

內，自難達成預定目標；至於，民進黨政權上台後，在憲政體制權責不清的僵局中，許多改革法案缺乏國會多數支持，政府再造工程推動窒礙難行（吳瓊恩，2001b：707-710）。這些觀察與批評大致反映台灣公共行政學界與實務界的主流看法。

孫同文則以「從威權政府（Authoritarian Government）到民主治理（Democratic Governance）」來描述戰後台灣行政改革的演進情形，認為必須將這波行政改革，置於1987年政府解嚴後的憲政變遷與歷史發展系絡中，方能具體掌握相關方案的政經意涵；他並論述台灣威權轉型過程中，以新公共管理（NPM）為基礎的各項行政革新方案或政府再造綱領，實際執行上面臨諸多困難與阻力，未來唯有改從民主政體的治理觀念，調整國家機關與民間社會的互動關係，方能有效落實政府再造的願景（Sun, 2002）。另黃錦堂（2002）係從「政府再造的憲法原則」角度切入，剖析政府改造方案所應受到的憲法指引與制約；他也強調，行政改革必須本土化地展開，包括效率原則、民主原則、政府體制、組織調整、地方分權、文官改革等，各項政府再造方案不宜單純抄襲外國經驗。

三、民進黨政權的政府改造工程

陳水扁總統（2001）曾以「世紀首航」一書，扼要描述其對民進黨政權上台以來諸多國政輪替現象的實踐經驗與觀察沈思；他並以開啓「台灣第二波民主」自許，期待接續前任李登輝總統推動歷時十二年的「台灣第一波民主」。然而，兩年多來，歷經三任閣揆，先後召開全國行政革新會議、經濟發展諮詢委員會議、政府改造委員會等多項重要會議，陳總統當初競選口號中「年輕台灣，活力政府」的政見，究竟如何被推動？又落實多少？本節以下將依時間序列分析，簡單回顧民進黨政權的政府改造工程相關推動情形。

(一) 全民政府，無功而返

民進黨主政後任命的首任閣揆——唐飛，乃職業軍人出身，雖具國民黨籍，但黨派色彩不濃，社會形象頗佳；而行政院各部會首長的組成，涵蓋朝野政黨，並以專業考量為主，大致符合陳總統就職演說中所強調「全民政府，清流共治」的用人唯才精神。在政黨輪替的關鍵時刻，唐飛的確發揮穩定政局的重要功能；可惜新閣的蜜月期甚短，二〇〇〇年七月下旬發生「八掌溪事件」，⁷引發各界對新政府執政能力的質疑與批評，時任行政院副院長游錫堃立即辭職以示負責。但隨之而來的更大政治風暴則是，朝野政黨對於「核四續建與否」的政策攻防，⁸唐院長因與陳總統政策主張不同而辭職下台，全民政府任期末滿半年就告終結。

唐飛內閣固然也將「推動政府再造，提升行政效能」列為六大施政重點之一，惟其所提改革方案內容，卻未脫前任蕭內閣「政府再造綱領」的理念與策略。⁹至於，所謂清流共治的全民政府，從反方向而言，卻有新手上路以及權責不清的疑慮。總統府與行政院所有決策主管幾乎都是新人新政，當然需要一段自我摸索與彼此磨合的調適期；然而，外在險峻政治壓力卻隨八掌溪事件旋即接踵而至，全民政府的政治支持率遽然直下，民眾對執政團隊的施政滿意度陡降至四成五。在新政府執政甫滿三個月之際，澄社曾公開提出

-
7. 「八掌溪事件」發生於二〇〇〇年七月二十二日，嘉義八掌溪有四名工人因溪水突然暴漲而意外受困，政府救災體系在緊急搶救期間未能及時有效發揮功能，導致四名受困者活活被溪水沖走而罹難；此一事件經電子媒體全程錄影並重複播放，引發社會各界嚴厲的批評與責難（楊永年，2001：279-283）。
 8. 核四興建案自一九八〇年提出後，一再因核能安全與預算編列等諸多爭議而工程延宕，民進黨政府上台後，一度堅持反對續建，惟因在野黨強力動員立法院多數決議要求續建，並提司法院大法官會議釋憲（釋字 520 號解釋），目前確定繼續興建。參見 <http://feature.yam.com/nuclear/report.htm>。
 9. 唐飛院長在首次施政方針口頭報告中，針對政府再造強調重點有二：一是持續貫徹精省工作，二是請求立法院儘速審議中央政府機關組織基準法與總員額法兩項草案；此外，強調建立創新、彈性、有應變能力的政府，這些改革方案與再造理念幾乎都是蕭內閣「政府再造綱領」的內涵。參見 <http://www.ey.gov.tw/page/menu-speech/ton890602-1.htm>。

一份「針砭新政府」的萬言書，¹⁰內容直指：新政府的最大困境乃在自身運作，一方面受限於不健全的憲政體制，民進黨雖然贏得總統大選，但在立法院卻是少數黨（只擁有三分之一左右席次），而未籌組聯合內閣，勢必導致行政與立法部門的互動扞格；另一方面，執政團隊成員將太多時間浪費在作秀式的行程，務實工作做得不夠，未能凸顯政府再造的改革企圖心，在八掌溪事件後，多數民眾甚至開始質疑新政府的基本行政能力，遑論期許一個高效率的新政府。

(二) 全國行政革新會議，摸索改造步伐

全民政府功敗垂成之後，陳總統以健康因素勉准唐飛院長請辭，十月初改由副院長張俊雄接任閣揆，部會首長幾乎全未更換，希望將變動、衝擊、影響減至最小；雖然如此，張內閣就任後政局依然風雨飄搖，不斷面臨在野黨的嚴厲挑戰（陳水扁，2001：120-121）。因為，張院長為貫徹民進黨內部反核四的政治主張，上台不久立即宣佈停建核四，此舉不僅引發憲政爭議，更加激化朝野對峙情勢。二〇〇一年一月，司法院大法官會議作成五二〇號解釋，略以：停建核四有程序瑕疵，須速補正。國會在野多數聯盟隨即通過決議：要求行政院續建核四。囿於憲法與政治雙重壓力，張內閣只得宣佈核四復工，歷時數月的核四風波暫告平息。

張內閣雖幾近全盤接收唐內閣的組織人事與施政方向（當然核四案除外），惟就憲政體制定位而言，其實已從「全民政府」轉型成為「少數政府」。不過，歷經核四風波的激烈衝撞，而且閣揆改由黨籍人士擔任，民進黨政權的黨政關係漸趨融洽，較少出現黨務部門炮轟政院官員或政府決策的運作扞格。另一方面，在府院密切合作下，新政府逐漸開始推展若干興革工作，例如：由中研院李遠哲院長主導的「跨黨派小組」，曾對兩岸關係獲致三個認知與四個建議的朝野共識，並促成陳總統隨後提出「統合論」的大陸政策主

¹⁰ <http://ts.yam.org.tw/document/docu1-7.htm>

張（陳水扁，2001：111-113）。此外，行政院也陸續召開全國經濟發展會議、全國科學技術會議、全國行政革新會議等一系列政策檢討會議，廣邀產官學各界代表，針對多項重大議題積極研擬解決對策（行政院經建會，2001：85-126）。

以全國行政革新會議為例，此項會議由行政院研考會主辦，內政部與行政院人事行政局協辦，會中列舉八大議題：行政組織重整、中央與地方關係、行政文化、法規鬆綁與創新、民意與政策制定、政策執行與評估、施政品質與為民服務、政策傳播等，並分組邀請學者專家與政府官員進行兩天座談，獲致許多具體改革共識（行政院研考會，2001；行政院經建會，2001：121-126）。利用此一場合，陳總統與張院長也曾各自闡述行政改革理念，陳總統強調行政革新乃是一場時間與成本的觀念革命，同時提出目標管理、成長管理、走動管理、危機管理等四種不可或缺的管理模式；張院長則宣示將推行「六減運動」：減事、減文、減章、減會、減話、減寫。剖析這兩位政府領導人的談話焦點，似乎未脫當代公共管理技術改革的思維，故不僅輿論曾以「帕金森定律」批評其了無新意，¹¹ 各級政府實務運作也未見有明顯而具體的改革成效。¹²

（三）經濟發展諮詢委員會會議，擴大政治支持

根據民間智庫所作「陳水扁就職週年施政滿意度之評估」（涂志堅、劉念夏，2001）指出，新政權第一年的執政表現不佳，各項民意調查結果顯示，陳總統的聲望從就職初期的八成高峰，逐步下滑至週年前夕的四成低谷。該

11. 工商時報 2001/03/01 論壇文章曾以「帕金森定律與行政革新的角力」為題，批評該項全國行政革新會議的議題內容，既無反「人浮於事法則」的措施，又無反「膨脹法則」的政策。參見 <http://andywant.chinatimes.com.tw/scripts/.../iscstext.exe>。

12. 例如，民進黨決策小組曾於二〇〇一年三月決議，儘速推動立法院修法確定「鄉鎮長改採官派」的國發會朝野改革共識；然而，該項地方制度法修正草案卻遲未通過，導致頗受社會各界詬病的鄉鎮長選舉，仍按既定時程（二〇〇二年一月）進行改選。

文歸納陳總統政治聲望每況愈下的四項原因乃是：決策反覆，政局不穩；民眾期待落空、失去對政府的信心；核四爭議造成全民政府破局；國內經濟景氣低迷，痛苦指數居高不下。對此政局動盪現象，學者有以「小破小立的頭一年」，為新政府績效不彰緩頰，強調政黨對立才是台灣政局最大亂源（林碧堯，2001）；亦有批判新政府諸多施政不當，導致「責任政治」未隨政黨輪替而有效落實（隋杜卿，2001）。前民進黨主席謝長廷也坦承：陳水扁總統領導的新政府表現，與社會的期待的確有一段落差（民眾日報，2001/3/18：3）。

曹俊漢等人則將民進黨政權第一年的執政特質，定位為「躁進改革」，並且與國民黨執政時期的穩健保守表現加以對照分析，歸納數項主要原因：民進黨政府以自身意識形態治國，導致對公共政策的思考不夠務實；民進黨政府的政策規劃不如國民黨有系統，因而產生新瓶舊酒、決策搖擺缺失，既令事務官難以配合，也使民眾無所適從；民進黨決策機制協調整合能力不足，許多首長自主性強而各吹各調；民進黨政府既不遵循憲政體制、也不尊重在野勢力；民進黨政府不尊重文官體系與專業人員；民進黨政府的財經政策缺乏穩定性與明確性；民進黨政府兩岸政策善意有餘，但誠意不足，使得兩岸關係未見具體突破（曹俊漢、陳朝政，2001）。筆者亦曾從民主憲政變遷觀點，強調政府再造工程如果缺乏立法機關的政治支持，相關改革方案之推動，不僅事倍功半，甚至可能深陷政策僵局的運作困境中（江大樹，2000：4-6）。

二〇〇一年八月陳總統召開跨黨派的「經濟發展諮詢委員會議」，此舉或係因應前述困局，積極尋求解決之道。¹³ 經發會結合朝野政黨、學者專家、企業界、勞工代表等共 120 人，設定落實台灣優先、經濟優先、投資優先，提振士氣，促進就業的研討主軸；經過一個月的事前分組會議與三天的全體委員會議、總共獲得 322 項共識結論，及 670 項應辦事件的具體行動方案（行

13. 根據陳總統的說法：召開經發會的靈感主要來自雕刻家朱銘一件主題為「家常」的作品，強調縱使「閒話家常」也可拉近距離；以及美國柯林頓總統雖在國會是少數，卻因改採「第三條路」而能得到國會支持，順利推動國政，造就經濟繁榮（陳水扁，2001：174）。

政院經建會，2001：86）。陳總統曾以「新世紀、新國家、新中間路線」，強調經發會的重要性與歷史意義，並且提出「深耕台灣，佈局全球」的國家發展願景（陳水扁，2001：172-186）。經發會的改革共識，隨即成為民進黨政府嚴格列管的重要施政依據，¹⁴其中，建議總統邀集各界人士組成「推動政府改造委員會」一項，立刻獲得回應，總統府於同年十月正式成立政府改造委員會，並由陳總統親自擔任主任委員。

(四) 政府改造委員會，規劃具體方案

因應二〇〇一年十一月立委與縣市長選舉的沈重政治壓力，陳總統在十月底政府改造委員會第一次會議中指出：建立具有高效能、負責任與應變力的政府，乃是當前國家發展的願景藍圖；政府再造的當務之急是處理行政院組織修正案，將在兩年內精簡行政院部會三分之一；至於，國會改造與憲政改革將是次一階段政府改造的重點工作（總統府新聞稿，2001/10/25）。另一方面，陳總統也宣示：不管選舉結果如何，將會籌組黨對黨談判的聯合政府（陳水扁，2001：128-139）。或許是因這些選戰策略奏效，立委改選結果民進黨大獲全勝，並躍居為國會第一大黨，擁有繼續組閣的正當性，得以順利化解原先潛藏的「左右共治」憲政危機。不過，國、親、新三黨的在野泛藍聯盟仍然擁有國會過半數席次，民進黨與台聯（李登輝前總統的政治勢力）合組的泛綠執政團隊，二〇〇二年二月重整旗鼓，並改由總統府秘書長游錫擔任閣揆，負責推動相關政府改造工程。

此項總統府政府改造委員會組織成員共二十多位，重要決策首長與學者專家各佔半數左右，從前年十月底成立，到去年十月底為止，總共召開七次

14. 經發會閉幕後，行政院經建會幾乎每月統計共識結論的執行成效；而依官方說法，經發會週年的成績單相當不錯，在涉及法律增修方面，行政部門的達成率為 98%、立法部門為 59%，至於行政命令修訂方面的執行程度高達 92%，行政措施執行率為 78%。參見中國時報，2002/8/19、2002/8/25、2002/8/26 相關報導，及 <http://www.cepd.gov.tw/service/board/ru/edac.htm>。

委員會議，主要規劃完成下列數項改造方案：行政院組織調整、立委席次縮減與選制變革、取消鄉鎮自治選舉、政府人力彈性運用等。¹⁵ 相關改革方案的具體內容，包括：行政院現有三十五個部會組織，重整為三個政策統合機關、兩個行政管理機關、十八個業務機關、六個獨立機關等四大類、二十九個機關，而新設海洋事務部與環境資源部乃當中變動較大者；在國會改革方面，確定立委總額從 225 人縮減為 150 人，改採單一選區兩票制，任期從三年延長為四年；地方自治層級改造將從二〇〇六年起，取消鄉鎮自治選舉，鄉鎮長改由縣長依法派任；政府人力運用彈性化為建立政務職位、高級行政主管職位、契約進用人力等新人事制度。

舉例言之，行政院組織調整案可謂其中較受重視、變化較大、而且推動也較積極的一項政府改造方案。政府改造委員會乃參酌行政院研考會原先規劃方案與學界建議（蕭全政、管碧玲、江大樹，2001），綜合提出一套嶄新的運作架構。然而，去年四月此項調整方案確定之後，無論是組織精簡規模並未如預期，或者是特定部會應否設置、裁併，諸多爭議猶存。因此，相關配套法案包括：行政院組織法修正草案、中央政府機關組織基準法草案、中央政府機關總員額法草案、行政院功能業務與組織調整暫行條例草案等，雖已陸續擬定並送請立法院審議，但是迄今尚未進入國會實質審查階段。另一方面，行政院為統籌執行改革任務，特別設置組織改造推動委員會，由政務委員葉俊榮專責此事（葉俊榮，2002），基於陳總統宣示二〇〇四年五月二十日完成政府組織調整工作的改革前提，行政院組改會乃具體設定以下五點推動方向：目標、原則明確——引領改革而非應付突發、零碎問題；先檢討政府職能，再調整組織；先彰顯效益，再處理成本問題；統合規劃、分層執行；時程策略清楚，階段成果陸續呈現；至於，在改革措施上，則區分為政府與民間夥伴關係、中央與地方夥伴關係、中央行政機關功能調整等三個工作小組，並規劃內政法務、國家安全、財務人事、文化教育、經貿交通、厚生勞

15. 政府改造委員會的歷次會議結論，參見 <http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>。

動、國土資源、綜合企劃等八個工作圈，預定二〇〇二年底完成各項組織改造之全面而深入的檢討工作。

綜觀這些改造方案內容，其實大多延續一九九六年底國家發展會議的結論及蕭萬長內閣時代所提的「政府再造綱領」相關興革方案，¹⁶ 僅稍作修正並確立具體改造策略而已。囿於篇幅限制，本文不擬詳論各項方案的優劣得失，事實上，許多方案尚處規劃階段，執行成果猶待後續評估。如以行政院組織調整案為例，無論是從在野智庫用「荒腔走板」的字眼給予強烈批判（許毓圃，2002），或是許多學者專家與政黨代表皆對方案內容存有不少質疑，甚至民進黨內部也有若干反對聲浪，¹⁷ 在在顯示這些政府改造工程的後續推動事宜，尚有重重困難與龐大阻力亟待克服。

四、續階改革或第二波寧靜革命？

學界有句流行口號：行政革新乃是一項「沒完沒了」的持續性政府改造工程。話雖如此，若從政黨輪替的觀點出發，每個新政權的行政改革或政府再造方案，其實各自隱含有獨特的政治價值觀或政黨意識形態，此種政治價值觀一方面受到所處政經環境系絡的影響，另一方面則又主導政府改造相關措施的推動。例如，英國柴契爾夫人的保守黨政權，將政策路線從老左派轉為新右派，許多施政變革被視為是從改革到革命的政府再造過程（Fry, 1995）；其間，短暫歷經梅傑政府的續階改革計畫（The Next Steps），直到布萊爾的新工黨政權崛起，以第三條路為政治號召，重新主導政府轉型的新願景，柴契爾主義方告終結（布萊爾，1999）。美國一九八〇年代以來的行

16. 國發會的結論，參見行政院經建會，1997：461-483；蕭內閣政府再造綱領的興革方案，參見魏啟林，2000。

17. 相關主張參見聯合報，2002/4/8「政府改造座談會」，<http://bel.udnnews.com.tw/22002/4/8/NEWS/FOCUSNEWS/HOT-TOPIC/index.shtml>，以及國家政策研究基金會主辦的「行政院組織重組績效評估及檢討」座談會，<http://www.npf.org.tw/Symposium/s91/910514-CL.htm>。

政改革與政府再造經驗，似乎也是如此，雷根總統的共和黨政權，包括老布希總統的四年在內，持續三任、十二年長期推動民營化、組織精簡等新公共管理的政府改造工程，形成所謂雷根主義式的行政革命；嗣後民主黨的柯林頓總統上台，委由副總統高爾主導「國家績效評估」（NPR），推動一系列的政府再造方案，又被學界視為是官僚治理的典範變遷（Ingraham and Romzek, 1992；江岷欽、劉坤億，1999：41-50）。

如前所述，陳水扁總統期待接續李登輝前總統所推動的「台灣第一波民主」，並借鏡布萊爾首相「新工黨、新英國」的政治理念，採取第三條路的新中間路線，藉以開啓「台灣第二波民主」的國家發展願景（陳水扁，2000、2001）。然則，民進黨政權這兩年多來的政府改造工程，究係承繼李登輝政權的續階改革？或是另一波開創性的寧靜革命？這無疑是一項有趣的對比式命題。

施正鋒（2002）觀察民進黨政權頭兩年的施政作為指出，陳水扁總統的政治佈局乃是：首先著重人事安排，其次進行政府機構的掌控與改造，最後才是推動競選的政治承諾。根據本文前述對扁政府的改革歷程分析，人事安排自然是鞏固政權的優先考量；然而，推動政府改造與實踐競選承諾，二者之間似乎呈現雙向交錯的辯證關係，且其政治策略運用，經常游移在體制內的續階改革與體制外的第二波寧靜革命之間。申言之，民進黨執政後，從標榜全民政府到退守少數內閣，從體制內的全國經濟發展會議到體制外的經濟發展諮詢委員會議，從行政院主導的全國行政革新會議到總統府主導的政府改造委員會，從立委選前宣示聯合執政到選後藍綠壁壘分明，從跨黨派的國家安定聯盟到拼經濟的國會多數聯盟；歷經數波朝野對峙與兩度閣揆更替，陳水扁總統的政府改造行動無疑相當積極，實務運作上也已逐步化解不少潛藏的左右共治憲政危機（蘇永欽，2001）。

雖然如此，但如僅從政府改造各項方案的規劃與執行，民進黨政權迄今未見明顯而重大的創新作為，不論精省工程的後續推動，或是行政院組織架構的重新調整，其實都停留在李登輝時代的政府再造格局之中。甚至，攸關

國家長遠發展的財政政策，民進黨政府亦未提出重大開源節流措施（黃耀輝，2002）；而以往民進黨強烈質疑的考試院組織，陳總統在去年六月行使人事提名權時，依舊妥協在朝野政治交換之中，遭媒體批評為「一次憲政實踐上的最大錯誤示範」（中國時報，2002/6/22：2）。較近一個案例乃是，有關農漁會信用部的金融改革，民進黨政府憚於地方基層反彈與示威遊行壓力，在李登輝前總統的介入協調下，放棄原先激烈變革方案，改採漸進調整措施，引發輿論不少質疑（中國時報，2002/11/18：6）。

誠如本文前言引述澄社國是諍言所述，民進黨政權的諸多政治作為，似乎仍承襲舊政府的施政路線，無法讓民眾感受到實質改革企圖。或許正因如此，最近兩、三年來，不論在全球的國家競爭力評比，或是國際透明組織的貪腐印象指數，台灣的世界排名皆未見有明顯改善，甚至呈現逐步下滑景象。
18

不過，根據李登輝前總統的見解：政治問題絕無捷徑，政治家在面對問題時，不能只作直線思考；迂迴行進，避免直接迎擊，不但是處理政治問題的重要方法，也是思考經濟及社會問題的必要原則；台灣所經歷的憲政結構變遷——寧靜革命，乃在維持經濟成長與社會安定的基礎上逐步達成的；這場寧靜革命大致沿著政治民主化、外交務實化、開展兩岸關係、經濟升級等四個方向前進（李登輝，1999：81-82，162-163）。吾人觀察陳總統上台以來的施政路線，似乎處處可見李前總統身影（陳水扁，2001：71-80）；許多政治論者更常以「台灣民主之父 vs. 台灣之子」、「摩西 vs. 約書亞」等隱喻，論述兩人間的互動與合作關係。

相較於李登輝前總統的台灣第一波民主改革／憲政改革的寧靜革命，包括：終止動員戡亂、國會全面改選、總統直接民選、精省工程等諸多重大憲改工程；陳水扁總統的第二波民主改革迄今猶處起步階段，政績表現自然顯

18. 根據瑞士洛桑管理學院（IMD）於二〇〇二年四月下旬公布的世界競爭力報告，台灣排名由第十八名下滑至第二十四名；而根據國際透明組織調查的二〇〇二年全球貪腐印象指數，台灣在列入評比的102個國家中，排名第二十九，比前一年下滑兩名，似有惡化趨勢（中國時報，2002/8/29）。

得微不足道。畢竟，誠如「李登輝執政告白實錄」（鄒景雯，2001）所載，從一個毫無權力的政治繼承者，透過先後兩次重大的體制外會議——國是會議（1990）與國發會（1996），李前總統不斷因應國內、外政經變局，逐步推動各項憲政改革工程；其間歷經諸多鞏固權力的艱辛與政局安排的謀略，這些變革過程都是不容忽略的國內政治系絡，遑論兩岸問題與台美關係等複雜國際政經變數影響。不過，倘若對照李登輝政權前幾年的執政經驗，陳水扁總統的施政步調尚屬平穩，尤其審慎因應台灣經濟不景氣的沈重壓力挑戰¹⁹。然而，這種「迂迴前進」式的政府改造策略，能否持續得到台灣選民認同？下屆總統選舉無疑將是嚴峻考驗。

五、結 論

美國行政改革學者 Gerald E. Caiden 曾以「NATO」（No Action, Talk Only）批評柯林頓總統早期推動政府再造工程乃是「光說不練」，他並提醒國家領導人不要選錯目標，行政革新不應只是解除管制或組織精簡等單純的管理技術而已，更應致力於踐履回應民意與改善服務的重要職責（Caiden, 1994）。事後證明，柯林頓政府任內長期、持續推動國家績效評估（NPR）相關方案，業已獲致一定政府改造成果（江岷欽、劉坤億，1999：169-262）。筆者曾特別強調，行政改革不應停留於政治口號大於實質成效的宣傳階段，唯有兼具「新思維」與「大行動」的政府再造方案，方能確保台灣在政治民主化之後，繼續朝經濟發展、社會進步的理想目標邁進（江大樹，1996）。固然，有不少學者專家與在野政治人物經常批評陳水扁總統的施政風格「口號多於行

19. 根據日內瓦世界經濟論壇（WEF）於今年十一月上旬公布的全球競爭力排名，台灣由公元二〇〇〇年的第十一名、二〇〇一年的第七名，到二〇〇二年的第三名，經濟表現呈逐步上升趨勢；另依英國經濟學人資料中心（EIU）二〇〇二年十一月出版的「國家預測—全球展望報告」內容顯示，台灣未來五年（二〇〇三至二〇〇七年）的經商環境，已由過去「良好」提升為「非常好」，排名高居亞洲第三名，僅次於新加坡及香港，在全球六十個受評比的國家中，則位居第十八名（中國時報，2003/1/31：6）。

動」；不過，誠如施正鋒（2002）所言：目前評價扁政府的政績表現似乎仍太早，因為，他還有一年多的任期可以努力，甚至也有不小的可能性繼續連任。

總結本文論述分析，筆者對民進黨政權兩年多來的政府再造工程，暫時提出「方案不斷，績效未彰」的政策評價。基本上，從全民政府、全國行政革新會議、經發會到政府改造委員會等方案的陸續提出，應可肯定民進黨政府具有積極性與回應力。然而，朝小野大的政治格局，導致改革過程面臨諸多困難與阻力，具體績效猶未彰顯，也是客觀不爭事實。相較於李登輝前總統所主導的「寧靜革命」式憲政改革工程，陳水扁總統宣示的政府改造決心，目前似乎僅呈現「續階改革」式的漸進格局，藉強調以經濟發展、社會安定為優先的迂迴前進策略，期待蓄積足夠政治支持，賡續推動「台灣第二波民主」。

歷經有驚無險的北、高兩市市長選舉之後，二〇〇四年三月總統大選的激烈挑戰隨即日益迫近，民進黨政府刻正積極擘畫「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」的施政藍圖。²⁰ 陳總統在今年元旦祝詞中再度強調，要以「拚經濟」及「大改革」讓人民過得更好；其中，所謂的大改革，主要包括金融、教育、司法、政治等四項。但是，倘若政府改造工程依然遲遲無法順利推動、有效落實，諸多國家建設願景恐怕又將流於一堆政治口號罷了！

20. 相關內容參見 http://www.cepd.gov.tw/2008/國發計畫_0531_核定版.pdf；而此國家發展重點計畫可能面臨的問題，參見謝明瑞，2002。

參考書目

- Caiden, Gerald E. 1991. *Administrative Reform Comes of Age*. New York: Walter de Gruyter.
- . 1994. “Administrative Reform—American Style.” *Public Administration Review* 54, 2: 123-128.
- deLeon, Linda and Robert B. Denhardt. 2000. “The Political Theory of Reinvention.” *Public Administration Review* 60, 2: 89-97.
- Fry, Geoffrey K. 1995. *Policy and Management in the British Civil Service*. London: Prentice Hall/ Harvester Wheatsheaf.
- Ingraham, Patricia W. and Barbara S. Romzek eds. 1992. *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*. San Francisco, California: Jossey-Bass Publishers, Inc.
- Kettl, Donald F. 2000. *The Global Public Management Revolution*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Rosenbloom, David H. 1993. “Have an Administrative Rx? Don’t Forget the Politics!” *Public Administration Review* 53, 6: 503-507.
- Sun, Milan Tung-Wen. 2002. “The Evolution of Administrative Reform in Taiwan: From Authoritarian Government to Democratic Governance.” *The Journal of Comparative Asian Development* 1, 1: 105-126.
- 布萊爾著。1999。《顛覆左右——新世代的第三條路》。馬永成、陳其邁譯。台北：時報文化出版公司。
- 江大樹。1996。〈政府再造應有新思維與大行動〉。《理論與政策》38：34-55。
- 江岷欽、劉坤億。1999。《企業型政府——理念、實務、省思》。台北：智勝文化公司。
- 江明修。1997。《公共行政學：理論與社會實踐》。台北：五南圖書公司。

- 江明修、許文傑、梅高文。2001。〈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惟〉。張潤書教授榮退紀念論文集編輯委員會主編《新世紀的行政理論與實務——張潤書教授榮退紀念論文集》：39-83。台北：三民書局。
- 行政院研考會。2001。《全國行政革新會議議題報告》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院經建會。1997。《跨世紀國家建設計畫》。台北：行政院經濟建設委員會。
- 。2001。《中華民國 91 年國家建設計畫》。台北：行政院經濟建設委員會。
- 吳瓊恩。2001a。〈當前台灣公共行政的政治系絡〉。《中國行政評論》10，2：1-36。
- 吳瓊恩。2001b。《行政學》。台北：三民書局。增訂二版。
- 李登輝。1999。《台灣的主張》。台北：遠流出版公司。
- 林水波編著。1999。《政府再造》。台北：智勝文化公司。
- 林嘉誠。2001。〈政府改造的新挑戰〉。《公務人員月刊》69：6-12。
- 紀登斯著。1999。《第三條路：社會民主的更新》。鄭武國譯。台北：聯經出版公司。
- 孫本初審訂。2000。《政府未來的治理模式》。台北：智勝文化公司。
- 陳水扁。2000。《臺灣之子：我的成長歷程、經營哲學和國家願景》。台中：晨星出版公司。
- 。2001。《世紀首航——政黨輪替五百天的沈思》。台北：圓神出版公司。
- 楊永年。2001。〈建立以地方政府為主體之救災組織體系：以九二一大地震與八掌溪兩案比較〉。江大樹、廖俊松主編《府際關係與震災重建》：251-290。台北：元照出版公司。
- 詹中原主編。1999。《新公共管理：政府再造的理論與實務》。台北：五南圖書出版公司。
- 葉俊榮。2002。〈行政院組織改造的目標、原則及推動機制〉。《國家政策季刊》創刊號：1-22。
- 鄒景雯。2001。《李登輝執政告白實錄》。台北：印刻出版公司。
- 奧斯本、蓋伯勒著。1993。《新政府運動》。劉毓玲譯。台北：天下文化出版公司。

- 蕭全政。1998。〈企業家精神與新政府運動〉。《政治科學論叢》9：363-384。
- 蕭全政、管碧玲、江大樹。2001。〈行政院組織調整芻議〉。《政治科學論叢》15：363-384。
- 魏啓林。2000。《政府再造運動》。台中：晨星出版公司。
- 蘇永欽。2002。《政府再造：政府角色功能的新定位》。台北：新台灣人基金會。
- 蘇彩足。1998。《各國行政革新策略及措施比較分析》。台北：行政院研究發展考核委員會編印。
- 江大樹。2000。〈憲政變遷、政府再造與文官政策〉。《地方研考電子簡訊》13。
<http://www.rdecctd.gov.tw/03s&p/07-2D&D/thesis/thesis13a.htm>
- 林碧堯。2001。〈新政府『小破小立』的頭一年〉。《台灣教授協會論壇通訊》。
<http://taup.yam.org.tw/comm/comm0105/t012.htm>
- 施正鋒。2002。《陳水扁政府兩年》。財團法人國家政策研究基金會國政研究報告。
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-072.htm>
- 涂志堅、劉念夏。2001。《陳水扁就職週年施政滿意度之評估》。財團法人國家政策研究基金會國政研究報告。
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-006.htm>
- 曹俊漢、陳朝政。2001。《國民黨與民進黨執政表現之比較》。財團法人國家政策研究基金會國政研究報告。
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-007.htm>
- 許毓圃。2002。〈荒腔走板的政府再造〉。《國家政策論壇》2，7。
<http://www.npf.org.tw/monthly/00207/theme-082.htm>
- 隋杜卿。2001。《責任政治落實了嗎？——我國政黨輪替週年評析》。財團法人國家政策研究基金會國政研究報告。
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-027.htm>
- 黃錦堂。2002。《政府再造的憲法原則》。財團法人國家政策研究基金會國政研究報告。
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-014.htm>
- 黃耀輝。2002。《扁政府 2 年來財政政策的檢討》。財團法人國家政策研究基金會國

政研究報告。 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/091/FM-R-091-026.htm>

謝明瑞。2002。《挑戰 2008 的問題分析》。財團法人國家政策研究基金會國政研究報告。 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/091/FM-R-091-037.htm>

蘇永欽。2001。《台灣新局下的憲政主義危機》。財團法人國家政策研究基金會國政研究報告。 <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-069.htm>

Reinventing Government after the Transfer of Power in Taiwan: The Next Steps or the Secondary Peaceful Revolution?

Ta-shu Chiang^{*}

The March 2000 presidential election was the first peaceful transfer of political power in the history of the ROC. Chen Shui-Bian was the new president and the Democratic Progressive Party became the ruling party. After inauguration, President Chen declared various projects of reinventing government. However, the tension between political parties hinders the progress of these projects. In other words, President Chen's ideas and policies are not fully institutionalized. In comparison with Lee Deng-Huei's presidency, President Chen's agenda of reinventing government is not so revolutionary and basically focus on the stability of domestic environment. From the historic structural approach, this paper develop two assumptions to examine the effects of the progress of reinventing government agenda after the transfer of power in Taiwan. I first assume the reinventing government of a certain regime would be constrained by its political situation. Secondly, economic decline and social tensions inhibit the reinventing government agenda of President Chen.

Key words: administrative reform, reinventing government, comparative public administration, Taiwan, Democratic Progressive Party

* Associate Professor and Chairman, Department of Public Policy and Administration at National Chi Nan University.