



一條鞭體系於民主治理系絡定位之評析

民主國家的政府體制，必須能扮演支持民主政治永續發展的功能，這也是民主行政最為核心的課題。政府運作過程中，扮演最重要支持性幕僚功能的人事、主計與涉及公共服務倫理的政風等體系，其能否符合民主治理所需，更是值得討論。本文從民主治理觀點就人事、主計、政風體系在台灣當代民主政治環境系絡之定位加以評析。

蔡秀涓（東吳大學政治學系副教授）

「現在的文官體制和文官系統，都是過去的文官體制和文官系統在相關政經社文等生態中因果相連的互動結果；同樣的，未來的文官體制和文官系統，亦將受到相關因素間的因果互動影響或制約」（蕭全政，1994：6）。

「真正足以凸顯我國威權體制之有別於西方民主行政者，其實乃在所謂人事一條鞭」此項制度。（江大樹，1994：6）

壹、台灣政府體制尚未完全進行民主轉型

台灣從 1987 年解嚴後，進入民主轉型¹時期，至 1996 年首次總統直選，被視為民主轉型時期的重要里程碑，開啓進入民主鞏固²時期的序幕。於 2000 年，民進黨首次取得政權，進行台灣民主史上第一次和平的政黨輪替，2008 國民黨再次取得政權，歷經二次政黨

輪替，2016 年再次政黨輪替，民進黨再次舉得政權。

就民主理論而言，當一個國家從威權體制轉型為民主國家的過程中，必須就政治體制與政府體制進行檢視與相關的改革，除了確認體制中是否還有威權體制遺緒會造成運作上之困境與對民主及人權的侵害，也在於確保此二攸關民主政治永續發展的兩大體制，於制度內涵與運作結果，均能符合民主政治與民主治理精神，

成爲支撐民主國家永續發展的重要礎石。

觀察台灣自解嚴後迄今，政治體制面的民主轉型議題與推動，日益被重視，尤其是民進黨執政時期，轉型正義相關議題的討論與落實，更是被視爲執政黨重要的政策之一。近日甫在立法過程有重要進展的轉型正義與不當黨產處理相關立法，就被視爲是台灣民主轉型與落實轉型正義的重要里程碑。

有別於上述政治體制民主轉型之被重視與推動，現行政府體制運作是否符合民主治理所需，如何因應民主治理所需進行必要的調整與改革，則自台灣解嚴直到歷經三次政黨輪替的現時，則無論哪一黨執政，似乎都未獲得足夠的重視，社會大眾亦未對此有所關注。

台灣民主轉型呈現的此種國家政權產生方式已轉型爲民主，但政府運作體制卻未隨著政治民主化而相應調整，此種政治體制與政府體制不同調的情形，造成政府與文官決策呈現與社會民意不同調的現象，仍時有所聞。此外，尤其是部

分政府體系其設立背景爲威權體制時期，歷經台灣民主化如此長久的一段時間，仍未有較大幅度的改革，威權統治的DNA仍鑲嵌在這些體制中，此種現象對於台灣民主鞏固與永續發展而言，有值得討論的必要。尤其是政府運作過程中，扮演最重要支持性幕僚功能的人事、主計與涉及公共服務倫理的政風等體系，其能否符合民主治理所需，更是值得討論。

貳、一條鞭體系之民主治理特徵檢視

民主國家的政府體制，必須能扮演支持民主政治永續發展的功能，這也是民主行政最爲核心的課題。以民主國家的政府體制而言，至少應該符合三項特質。首先，相關體制設計須符合民主政治精神；其次，體制運作結果必須能有助民主政治的實踐；第三，政府體制運作效能，必須符合民衆對優質公共服務提供的期待。

以此三項指標檢視台灣政府體制可以發現，人事、主計與政風此三個均被稱爲一條

鞭，攸關政府運作效能的幕僚體系，無論就設計主軸、運作結果與運作效能，就民主治理觀點而言，尚存在值得討論與改變的空間。

首先，就制度設計精神而言，人事（人二體系後更名為政風）、主計兩大政府行政幕僚體系長期採用「一條鞭」指揮、管理模式，是我國威權統治時期行政權內部運作的重要特色。此體制的形成，最早源於國民政府「訓政」時期，希望對於人事與財政兩個體系，透過專業人員的統籌訓練與管理考核，有效建構一套符合現代民主國家所需行政體系運作（王雲五，民52年）。儘管就此二體系當時建制，有其行政統一指揮監督與建立專業體系之意義，然而，無可否認地，此一體系之設計，背後也隱藏著威權體制下，對於地方政府與各機關高度政治控制之目的。

就政治功能而言，人事與財政一條鞭，有助於統治權威之樹立，實質介入各級地方政府與各機關運作，可以有效控制機關首長。誠如論者觀察此



種制度實務運作所指出的，就現實運作而言，早期威權黨國時期，此體系人員之忠貞安全與統一管理兩大特徵，實質上凌駕行政中立與專業幕僚等精神。甚且，由於長期維持此種集權運作模式，導致此三類人員角色功能受到扭曲，直接間接地造成各級政府機關組織內部運作的相關困擾（陳德禹、施能傑、江大樹等，1997；許介麟，1996；紀俊臣，2008）。

換言之，就制度設計精神而言，人事、主計、政風等體系，某種程度即具有威權統治工具性的本質，即使隨著民主化與實務運作，這些體系已努力在業務與人員派任，給予各機關首長更彈性自主的空間，但源於制度設計核心精神，就不是以民主治理為考量始點，因此整體運作仍與民主治理精神有所差異。

其次就體制運作結果必須有助民主政治實踐此一特徵而言，由於主計、人事與政風這些一條鞭體系設計精神，蘊含濃厚的威權統治價值，因此，其運作結果對於民主政治的實踐，並不容易有多大助益。尤

其是對做為民主政治基礎與最重要一環的地方自治落實而言，更是形成對地方自治團體自治性與民選首長管理權完整性的侵損，而此，也造成地方民主政治因首長財政權、用人權以及公共服務倫理權不完整，因此有時無法就執政責任清楚劃分，導致責任政治無法完全落實。儘管法學界認為「地方保留」事項，須完全交由地方自主（黃錦堂，1995），才符合地方自治精神。然而，主計、人事與政風此三類一條鞭體系之運作，無論就象徵性意義或實質結果，都與縣市民選首長權力有一定程度的衝突，也形成對地方自治精神的挑戰與實質運作的困境。

此種一條鞭體系對於地方自治團體自治性與在地民主造成的困境，具體表現在以下幾方面（紀俊臣，2008）：

一、違背團體自治的組織設計，必須符合住民自治與團體自治，才能形成具有「組織自主權、立法自主權和財政自主權」核心價值的自治團體。但目前地方政府對人事、主計

與政風等人員，並無任免與考績權。

二、破壞地方組織的全局治理作為，切割地方政府的組織發展性，也形成這些一條鞭體系人員，因為雙重隸屬於主管機關與服務機關，有時因為過度以主管機關為主，而被機關同仁視為是另類服務人員。

再就民主政府體制運作效能，必須符合民眾對優質公共服務提供的期待此一部分而言，主計、人事與政風體系獨立於機關其他業務體系之外，固然可收專業化與中立性之功。然而，就機關運作整體性，以及幕僚體系之組織定位，應在於襄助機關業務單位，扮演策略性支持功能此一角度而言，則此種一條鞭之獨立體系設計，通常不被認為是有效扮演此種功能，甚至就學理與實務經驗而言，經常被視為未必有利機關業務推動之效能。尤其是當主管機關對此體系人員之要求，與服務機關及首長所需不一致時，此類人員不僅陷入困境，往往基於考績與任用升遷之考量，而以主管機關之

業務要求為優先，此時，這些一條鞭體系更被視為不利機關業務推動，是造成機關公共服務提供品質與效能不彰的因素。而此，也是諸多歐美民主國家，主計、人事與政風這些重要幕僚體系，甚少採用類似我國此種一條鞭體制的原因之一。

參、結語

以上論述顯示，自民主國家政府體制至少應有的三項特徵而言，主計、人事與政風此三個一條鞭體系，由於制度設計之初是以威權統治為主的政治社會為背景，迥異於台灣當代民主政治環境系絡，因此制度設計精神與運作結果，與民主治理大方向仍有一段路程需要努力。基於長久以來典型一條鞭體系之運作，業務與人員均由主管機關主導。主計、人事、政風此三個體系，就政策面而言，仍應有全國一致性之政策與業務方向，同時體系專業化與中立性考量，繼續維持業務與人員一條鞭體制架構，但或可考慮採更大幅度授權給各業務主管機關與地方政府，

依據彈性與授權兩個原則，透過原則性的「準則」規範，彈性處理機關內部主計、人事與政風業務相關管理事宜。兼具發揮業務、人員統整與提升機關運作效能之綜效。

註釋

1. 所謂的民主轉型，一般意指一個國家的政治體制，從集權體制或威權體制轉變成民主政體。當民主轉型時期結束之後，始進入民主鞏固時期（吳文程，2007：58）。Dahl（1971）所提出的以下八項指標，則是判斷一個政體是否已完成民主轉型的重要參考：(1) 人民有組成和參加團體的自由，包括合法組黨的權利；(2) 人民有表達意見的自由；(3) 人民有選舉的權利；(4) 人民有被選舉權；(5) 政治領袖有彼此競爭，爭取支持的權利；(6) 人民有獲得充分資訊的自由；(7) 公平、公正且自由的選舉；(8) 政府的政策皆要向選民負責。
2. 民主鞏固（democratic consolidation）此一概念 Juan J. Linz 及 Alfred Stepan 兩位學者的看法認為，涉及下列三個層面問題：(1) 行為的層面：沒有任何重要的民族、族群、社會、經濟、政治以及建制組織的行為者，願意花費相當大的心力來試圖推翻民主政治。(2)

態度的層面：絕大部分的人民相信民主的程序和制度是社會管理集體生活的最佳途徑。(3) 憲政的層面：朝野菁英逐漸習慣透過新建立的民主程序去解決彼此的衝突（田弘茂等，1997：226）。

參考文獻

1. Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven: Yale.
2. 王雲五（1963），行政改革建議案檢討報告，台北：行政院行政改革建議案檢討小組委員會。
3. 田宏茂等編（1997），鞏固第三波民主，台北市：財團法人張榮發基金會國家政策研究中心。
4. 江大樹（1994），人事行政機構組織與職權之調整，蕭全政主編，重建文官體制，台北：業強，283-345。
5. 吳文程（2007），政治發展與民主轉型：比較政治理論的檢視與批判。台北：五南。
6. 紀俊臣（2008），一條鞭制度與地方自治，府際關係研究通訊第一期，5-7。
7. 許介麟（1996），戰後台灣史，台北：文英堂。215-221。
8. 陳德禹、施能傑、江大樹（1997），人事機構設置及人事人員管理制度改進之研究，考試院研究發展委員會。❖