

# 文官體系政治化的發展趨勢與衝擊： 兼論英國經驗

洪美仁\*

## 《摘要》

專業取才的功績制一向被視為現代化文官體制的核心原則，政治力介入文官的選用則被視為應極力避免的現象，然而過去十多年來大量出現的「文官體系政治化」(politicization of civil service)的研究主張文官的功績制有所侷限，文官體系的政治化在所難免。究竟文官體系政治化的意涵是什麼？呈現何種趨勢？對既有文官體系產生何種衝擊？是值得深入研究的課題。本研究首先爬梳國外文獻，從理論的角度探討文官體系政治化兩種主要的類型，第一種是擴大民選首長及其政務官對文官選用的影響力，以政治標準取代功績制標準選用文官，稱為文官選用的政治化，第二種是運用政治顧問強化對文官的溝通與管理，以提升其政治回應性。跨國調查資料的分析顯示大部分 OECD 國家政務領導者介入高階文官選用有增加的現象，政治顧問的人數也呈現增加的趨勢。英國個案分析的結果則顯示，不同政策或改革訴求可能引發文官系統政治化的需求，在選取文官的標準上，政策或改革理念比起政黨認同更為重要，選用的政治化可能使得文官不願意提供正直而坦白的政策建議，但並未使得文官系統走向政黨恩寵制，政治顧問的擴增則引發許多爭議以及後續制度上的改革。本文最後以跨國資料分析和英國個案探討的結果為基礎，就台灣文官體系政治化的

---

投稿日期：108年2月14日；接受刊登日期：109年9月19日。

\* 洪美仁為國立台灣大學公共事務研究所副教授，e-mail: meijhung@ntu.edu.tw。

研究與實務提出反省與建議。

[關鍵詞]：文官體系政治化、政治回應性、功績制、文官選用、政治顧問

## 壹、前言

2000年以來「文官體系政治化」(politicization of civil service)的研究蓬勃發展，不論是擁有成熟的文官體系的先進國家(Christensen, Klemmensen, & Opstrup, 2014; Dahlström & Niklasson, 2013; Eichbaum & Shaw, 2008; Öhberg, Christiansen, & Niklasson, 2017; Rouban, 2007, 2015)，或者是文官體系尚未脫離舊有體制的民主轉型國家包括東歐和拉丁美洲的國家(Heywood & Meyer-Sahling, 2013; Meyer-Sahling, 2006; Meyer-Sahling & Mikkelsen, 2016)，文官體系政治化都是實務和研究上相當重要的議題。文官的政治化通常指的是政務領導者介入文官的選用，以政治考量取代專業考量來進行文官的招募與管理，Peters 與 Pierre (2004: 2) 將文官的政治化界定為以政治標準取代功績標準來決定公務員的選取、留任、升遷、報酬及紀律管理，這樣的做法經常被視為對以「功績制」(merit-based)為核心原則的現代化文官體系的重大衝擊與威脅，也被視為是影響民眾信任、降低文官工作動機、阻礙文官體系改革、導致政府運作缺乏效率甚至貪汙的可能原因之一(Choi, 2018; Meyer-Sahling & Mikkelsen, 2016; Meyer-Sahling, & Mikkelsen, & Schuster, 2018; Ramio & Salvador, 2008; Tessema & Soeters, 2006)。

然而，也有學者主張文官體系的政治化不應被單純的視為功績制的對立，文官體系政治化現象反映的是功績制原則的侷限性，Peters (2010) 主張，文官的選用本就存在著本質上互相衝突的論述，Weber (1946) 所提出的功績制主張依照專業的教育以及能力等因素來進行文官的選用，才能替公部門找到最適任的人才，以最佳的效率提供公共服務。然而，這樣的論述是有問題的，文官的決策與行為，並非只受其專業能力或教育的影響，文官本身的價值取向和對政策的認同對於其行為必然產生一定的影響，專業選取的文官可能政策認同度不高，或者是對於政策抱持敵意。專業取才的限制正好突顯了政治任命的文官的價值(Peters, 2010: 82-83)。事實上，任何一個國家的文官體系都是兩種不同模式的混合，負責決策的文官中勢必

有一部分是以政治取向為主要選用的標準，差異在於功績制任命涵括的範圍上到組織結構中的哪一個層級？或者是說政治任命的範圍限制到何種程度？

Aberbach 與 Rockman (1994) 也指出，政府的決策與執行難以清楚的劃分，政府職位任命的標準必須同時考量文官的「中立能力」(neutral competence) 以及「回應能力」(responsive competence)，而高度的政治競爭易引發執政者對於回應性的需求 (1994: 466)，當政府決策者對於政策目標與方向有高度共識，且對於文官有高度信任的情形下，以中立能力為標準來選用高階文官較為合理，相對的，若對於國家的重大施政缺乏共識，或者對於文官缺乏信任，就產生以回應能力來選擇高階文官的必要性 (Aberbach & Rockman, 1994: 463-464)。Moe (1985) 便主張，對美國總統而言，在面臨國會的制衡和挑戰下，一定會期待文官體系中某一部分的職位具備回應能力，能夠有效回應總統的政策方向。

實務上，也可以看到資深的政治領袖主張文官體系政治化反映的是強化文官政治回應性的需求，曾任英國內閣辦公室大臣的莫德 (Frances Maude) 表示，當文官覺得政府決策窒礙難行，但選擇不發聲，也不將政策付諸執行時，這樣的文官行為是不被接受的，因此主張政務領導者應有更大的權限選任文官 (Mason, 2012)。Hustedt 與 Salomonsen (2014) 則指出在全球化的趨勢下，部會首長期待文官將政治考量納入日常公務運作 (Hustedt & Salomonsen, 2014)，提供給部會首長的政策建議，必須要把政治風險納入考量，而非單純的以專業角度來判斷，<sup>1</sup> 並非強調對於特定政黨的忠誠，而是強調對於政治相關因素的了解與整合 (Mulgan, 2007)。

綜上所述可以發現，文官體系的政治化不論在學術界或實務界都受到相當的重視，然而，究竟文官體系政治化所指為何？可能包含哪些不同的類型？近十年來文官體系的政治化呈現何種趨勢？本研究首先就文官體系政治化的相關文獻進行爬梳，就文官體系政治化的意涵與類型進行分析與討論，接著以跨國文官比較的調查資料呈現文官體系政治化的趨勢，最後則藉由文官體系政治化程度低，但引發最多爭議的英國的個案分析，來探討文官體系政治化對既有文官體系形成的衝擊與因應之道，最後一部分則就調查資料分析以及英國個案分析的結果提供未來台灣文官體

---

<sup>1</sup> Hustedt 與 Salomonsen (2014) 將此種現象稱為「功能的政治化」(functional politicization)，屬於文官體系政治化的其中一種，然而在概念上此種政治化類型較接近文官的政治回應性，上位者透過文官選用的政治化的途徑來促使文官將政治因素整合納入政策的規劃與執行。

系政治化的研究與實務上的建議。

## 貳、文官體系政治化的概念與類型

本文的研究焦點為文官體系的政治化，文官體系由事務官組成，其招募選用以工作所需的知識技能為主要考量，有別於由民選首長任命，隨首長進退的政務官。文官體系的政治化指的是民選的首長或政務官透過兩項主要的途徑來提升文官體系的政治回應性，第一種途徑是以政治標準取代功績制的標準進行文官的選用，特別是高階文官；第二種是在政務領導者和文官之間安插政治顧問來強化文官的回應性。以下針對這兩種主要的途徑援引相關的文獻深入分析其內涵，以作為後續討論的基礎。

Hustedt 與 Salomonsen (2014) 指出文官體系的政治化可能有兩種主要不同的「指涉標的」(main point of reference)，第一種是把焦點放在文官的選用上，可稱為「正式的政治化」(formal politicization)，主要指的是政務領導者介入文官的選用，以政治標準取代功績標準來決定公務員的選取、留任、升遷、報酬及紀律管理 (Peters & Pierre, 2004: 2)，特別是高階文官的職位可以由部會首長來決定由常任文官或非常任文官者來擔任 (Rouban, 2012: 384-388)，此為傳統的文官體系政治化的界定方式。第二種是「行政的政治化」(administrative politicization) 指的部會首長與文官之間安插一層政治顧問的職位，不僅協助部會首長進行政策分析，也強化對文官的溝通與管理，確認文官的政策擬定和執行符合部會首長的偏好。第一種類型把觀察焦點放在文官選用上，是歷史上常見各國為了強化政治回應性而產生的文官選用的制度性安排，第二種政治顧問的擴增及其對文官運作的影響則是屬於較為晚近的現象 (Hustedt & Salomonsen, 2014: 749)，兩種不同類型的文官體系政治化的概念與文獻來源請見表一，以下就兩種不同類型的文官體系政治化做進一步的討論。

表一 文官體系政治化的類型

類型一：文官選用的政治化		
政黨認同 考量	任命相同政黨理念的高階文官來實踐執政者的理念	Hustedt & Salomonsen (2014) “formal politicization” Mulgan (1998) “partisan politicization” Rouban (2012) Peters and Pierre (2004)
政策推動 考量	任命認同政策或改革的高階文官來推動相關政策或改革	Mulgan (1998) “policy-related politicization” Peters & Pierre (2004)
管理的需求	藉由選用新的高階文官強化對於文官的控制和管理	Mulgan (1998) “managerial politicization”
政黨恩寵	分配文官職位給與相同政黨傾向或意識形態者以換取政治支持	Meyer-Sahling & Mikkelsen (2016); Meyer-Sahling (2008, 2011)
類型二：擴增政治顧問		
	政治顧問提供部會首長政策建議，向文官傳達部會首長的理念，確認政策發展與對外溝通符合首長理念	Hustedt & Salomonsen (2014) “administrative politicization” Peters (2013) “redundant politicization” Dahlström (2009) Eichbaum & Shaw (2010)

資料來源：本研究自行整理。

第一種類型文官選用的政治化指的是民選首長或政務官積極介入以政治標準來選用文官，Mulgan（1998）指出所謂的政治標準可能有三種不同的考量，第一個是對政黨的認同與關聯，第二個是對政策的認同與支持，第三個則並非是以上述兩個標準，而是單純的選用高階文官以有效管理落實政府的新政策。第一種標準下，文官的政治化指的是選用相同政黨的政文官，或雖沒有明顯政黨認同，但與政黨關聯密切的文官。文官選用的政治化當中以政黨認同為標準來任命文官是否等同是現代化文官體系試圖擺脫的「政黨恩寵制」（political patronage system）？學者有不同的見解。Peters（2013: 16）指出政權更迭時文官若不分層級有大規模的調動通常就是屬於政黨恩寵制，政黨恩寵制單純的提供文官的職位以作為換取政黨支持的籌碼，並非是用來做為控制政府政策方向的工具，不應該包括在文官體系政治化的範疇之內，先進國家對於文官選用政治化多半僅限於高階文官，目的是為了強化文官對於政務領導者所推動的政策的支持（Peters 2013; Peters & Pierre, 2004）。相對來

說，民主轉型或非民主政體國家的文官體系的相關研究經常用政治化一詞來指涉文官體系受到政黨的直接控制，文官職位成為政黨爭取支持或酬庸的工具（Chan & Suizhou, 2007; Jacobs, 2009; Meyer-Sahling & Mikkelsen, 2016; Meyer-Sahling, 2008, 2011）。舉例來說，1996年西班牙人民黨取得政權一年之內先前由社會黨任命的高階文官幾乎全被撤換，上千名次級的文官也被替換（Kickert, 2011: 810）。馬拉威前任總統巴基利·穆盧齊（Bakili Muluzi）於1994年到2004年擔任總統期間大量選取支持自己連任的文官，以職位和資源進行交換來鞏固自己的政權（Cammack & Kelsall, 2011: 92），上述例子皆屬於文官體系政治化中政黨恩寵制的類型。本文將以換取政治支持為目的的政黨恩寵制列入文官選用政治化的類型之一，但與先進國家以實踐執政理念而選用相同政黨文官的現象予以區分。

第二種標準下，文官的政治化指的是選用與執政黨政策理念一致的文官，不一定屬於同一政黨，但只要文官的政策或改革理念相同，則可為執政黨所用，Hustedt 與 Salomonsen（2014）稱之為「政策相關的政治化」（policy-related politicization），Peters 與 Pierre（2004）主張文官體系政治化概念下所謂的政治標準，並非一定指的是對於特定政黨或其意識形態的忠誠與支持，可能指的是對於特定政策或公部門改革的認同，以英國為例，柴契爾執政時大量啟用願意配合政府改革並非一定屬於保守黨的文官，希望能夠使得改革更為順暢，而非強調文官對於執政的保守黨的支持，此即為上述第二種以對政策支持作為選用文官的政治標準。

第三種政治標準則是強調上位者基於控制管理的需求而任命新的文官，作者稱之為「管理需求的政治化」（managerial politicization），這些文官不需要政黨偏好或政策理念與執政者一致，上位者只是想藉由任命新的文官傳達新時代或新政策的開始，希望所有文官可以配合執行（Mulgan, 1998: 6-7），上位者也可能調整既有的文官管理制度，以重大政策執行的成果評估文官的績效，促使文官有效回應上位者的新政策。

第二種類型的文官體系政治化－「行政的政治化」指的是部會首長為了強化文官的政治回應性，在行政體系中，界於部會首長和文官之間安插了政治任命的顧問。此一類型的顧問，在英國稱之為「特別顧問」（special adviser），在澳洲和紐西蘭稱為「部會首長的顧問」（ministerial adviser），學者則將之統稱為政治顧問（political advisor）（Dahlström, 2009; Ng, 2018; Shaw & Eichbaum, 2014）。<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 本文依照學者的用詞，統一稱為政治顧問，但在英國案例探討時則採用其官方文件的用詞，稱為特別顧問。

Peters (2013: 18) 將此一類人員的出現稱之為「redundant politicization」，指的是政府並不更動原本的文官體系，不以政治任命取代功績選用，而是增加了一類新職位的人員來提供政策建議、或者是協助監督文官。有鑑於文官扮演的角色與影響力日益增加，政治任命的文官未必能夠支持執政政府偏好的決策並順利執行，也就是文官選用的政治化並不一定會帶來政策產出的政治化，因此必須搭配政治任命的顧問來確保政府政策符合偏好 (Eichbaum & Shaw, 2008; Peters & Pierre, 2004)。

實務上，2014 年 Shaw 與 Eichbaum 就 21 位紐西蘭的部會首長進行調查發現，大約有 80% 的部會首長同意政治顧問在整個行政體系中具備某種程度的正當性，政治顧問主要的工作包括有陪同部會首長出席會議、將部會首長的偏好或想法傳達給文官、檢視文官所提的建議、監督與評估政策執行等，政治顧問可以幫助首長不完全被文官所操縱，並確保不同政治立場團體的意見可以反映給首長，政治顧問在政策過程中有積極正向的貢獻。而政治顧問最需要具備的特質與能力包括了解政府運作的過程、能與其他政府部會合作、以及政策分析與評估的能力等，與部會首長有相同的意識形態的重要性反而不如上述的能力重要。

歸納文官體系政治化的相關文獻可以發現文官體系政治化的內涵相當多元，並不只是一般認為的政治酬庸，文官選用的政治化強調的不一定是對於政黨的忠誠，還可能是政策理念的認同，或者是兩者都不具備，而是基於管理的需求選用可以落實新政的文官，這三種是目前先進國家文官選用政治化主要的考量。發展中國家則傾向以文官職位交換政治支持，提供相同政黨或給予政治支持者擔任政府職位的機會，造成文官體系政治化的現象，與先進國家為推動政策實踐執政理念而採取的文官體系政治化類型有本質上的不同。另一方面，部會首長不單只透過文官選用的政治化，同時也透過擴張政治顧問來提升文官的政治回應性，呈現出民主政治下強化文官政治回應性所採取的多元途徑。

## 參、文官體系政治化的趨勢分析

文官體系政治化的相關實證資料並不多，就文官政治化的第一種類型-文官選用的政治化，本研究採用 Quality of Government Survey (以下簡稱 QoG) 的調查結果來進行分析，此項研究調查是目前為止跨國的文官調查中涵括國家數量最多的研究調查，由瑞典的「哥德堡大學」(University of Gothenburg) 政治系下的「國家品質機構」(the Quality of Government Institute) 所主導，採用專家調查的方式，

進行了兩波調查研究。第一波研究調查期間為 2008 年到 2011 年，總共有 1053 份成功問卷 (Dahlberg, Dahlström, Sundin, & Teorell, 2013)。第二波研究調查期間為 2014 年 4 月到 2015 年 4 月，總共有 1294 份成功問卷 (Dahlström, Teorell, Dahlberg, Hartmann, & Lindberg, 2015)。目前為止已有不少研究採用此份公開的資料比較各國文官體系的特性 (Cho, Im, Porumbescu, Lee, & Park, 2013; Choi, 2018; Cornell, 2014; Dahlström, Lapuente, & Teorell, 2012; Kopecký et al., 2016; Schuster, 2016; Sundell, 2014)，顯示此一資料具備一定的可信度。

第二種文官體系政治化的類型—政治顧問的擴增，本文採用 OECD 政府部門「策略性人力資源管理的調查」(Strategic Human Resources Management Survey) 當中政治力介入政府高階職位選用的調查資料，以及 Dahlström 2009 年就十八個國家政治顧問及其他政治任命人數所做的調查來分析政治顧問擴張的趨勢，這兩份資料應為目前為止最完整的政治顧問的實證資料，詳細的指標及其對應的資料來源請見表二。

表二 文官體系政治化趨勢的指標與資料來源

指標	測量題項	資料來源
類型一：文官選用的政治化		
高階文官選用由政務領導者決定程度的變化	How common would you say the following occurrences are today in that country as compared to 10 years ago? The top political leadership hires and fires senior public officials.	QoG Expert Survey
高階文官的選用由政務領導者決定的程度	How often would you say the following occurs today? The top political leadership hires and fires senior public officials.	QoG Expert Survey
政治關係決定文官選用的程度	How often would you say the following occurs today? When recruiting public sector employees, the political connections of the applicants decide who gets the job	QoG Expert Survey
類型二：擴增政治顧問		
部會首長的政治顧問人數	Number of political appointees for ministers <sup>3</sup>	Dahlström (2009)
部會首長顧問政治任命的比例	Turnover of advisors with a change of government	OECD Strategic Human Resources Management Survey

資料來源：本研究自行整理。

<sup>3</sup> Dahlström (2009) 年統計的政治任命者的統計資料，實際上包括有政治顧問以及政治任



## 一、文官選用的政治化

如前所述，既有研究指出因應全球化所帶來的競爭與壓力，部會首長試圖選取相同政黨理念、政策認同的高階文官或是單純透過任命新的高階文官來強化文官體系的回應性。QoG 第一波調查邀請專家比較十年前和當下政務領導者介入高階文官選用的程度是否有顯著的減少或增加，另外，第一波和第二波的調查皆請專家評估當下政務領導者介入高階文官選用的程度，以及政治關係決定一般文官選用的程度，調查結果請見表三。

首先，就高階文官選用政治化的變化程度而言，調查結果顯示 34 個 OECD 國家中有 8 個國家在過去十年中政務領導者介入高階文官選用的程度下降；25 個國家政務領導介入的程度增加，僅有一個國家（挪威）維持不變。整體而言，調查結果呼應前述文官政治化文獻的論點，大多數國家選舉的競爭與治理績效的壓力可能引發強化文官政治回應性的需求，因此政務領導者更常介入高階文官選用過程，直接決定高階文官的去留。

除此之外，個別國家的調查結果也顯示出有其他的因素可能影響高階文官的政治化，舉例來說，成熟的民主國家當中以澳大利亞政治化的程度增加最多，鄰近的紐西蘭則政治化的程度反而有下降的趨勢，以澳大利亞而言，其高階文官的選用是由首相決定，紐西蘭則是由獨立的「文官委員會」（state service commission）決定（Paun & Harris, 2012），是否有獨立的機構負責選任高階文官可能是關鍵因素之一，未來研究可以針對影響個別國家文官政治化程度的因素加以分析，透過跨國比較的數據檢驗影響高階文官政治化的政治或制度因素，豐富學術界對文官政治化現象的理解，並提供各國在檢討其高階文官選用制度時參考。

---

命的人員（political advisers and other politically appointed staff）（p. 4），主要是就這 18 個國家調查其中央政府機關內部政治顧問及其他政治任命人員的數量，目的是在了解和比較這些國家平均每一個部會首長轄下有多少的政治顧問或其他政治任命人員，至於這些人員的稱謂與範疇則因不同國家的制度而有所差異（pp. 7-8），例如英國指的是政治顧問，法國指的是部會首長下的 ministerial cabinet 的成員，美國則指的是首長與文官中間諸多層級的政治任命人員例如 Assistant Secretary, Deputy Assistant Secretary, Assistant Press Secretary, Senior Policy Advisor 等。Ng（2018）指出西敏寺系統中的政治顧問，就相當於美國體系內的政治任命者（political appointees），以及歐陸法國和比利時等國家體系內的部會內閣（ministerial cabinets），是部會首長諮詢系統（ministerial advisory system）的三個主要類型，其功能相當類似。

表三 文官選用政治化的趨勢

國家	高階文官選用政治化的 變化程度	高階文官體系政治化 程度	整體文官體系政治化 程度
	7 點量表 1=減少很多, 4=差不多 7=增加很多	7 點量表 1=幾乎不, 7=總是	7 點量表 1=幾乎不, 7=總是
澳大利亞	5.40	4.78	2.65
奧地利	4.20	4.00	5.00
比利時	3.89	6.20	3.00
加拿大	4.18	4.12	1.94
智利	3.18	5.82	4.00
捷克	4.38	6.00	4.11
丹麥	4.62	3.61	1.57
愛沙尼亞	4.70	4.11	3.33
芬蘭	4.44	4.00	3.33
法國	4.83	3.90	2.64
德國	4.50	4.03	2.62
希臘	4.14	5.14	3.87
匈牙利	4.79	6.13	5.07
冰島	3.50	3.67	2.83
愛爾蘭	4.24	1.64	1.82
以色列	3.67	5.15	3.54
義大利	5.14	4.90	4.25
日本	3.56	2.88	1.88
韓國	4.53	4.95	2.40
拉脫維亞	4.43	2.80	3.40
墨西哥	4.07	6.21	5.11
荷蘭	4.29	3.33	2.46
紐西蘭	3.50	1.50	1.29
挪威	4.00	1.93	2.07
波蘭	4.10	3.50	2.80
葡萄牙	3.22	4.53	4.63
斯洛伐克	4.14	5.56	4.78
斯洛伐尼亞	5.64	5.25	3.63
西班牙	4.14	4.65	3.17
瑞典	3.56	3.23	1.92
瑞士	4.20	5.00	3.00
土耳其	4.45	5.54	4.85
英國	4.17	3.91	2.82
美國	4.67	5.54	2.88
平均值	4.25	4.34	3.20
<4 個數	8	12	25
=4 個數	1	2	1
>4 個數	25	20	8
台灣	4.00	3.67	2.67

資料來源：Dahlström et al. (2015)。

其次，就高階文官選用政治化的程度而言，2015 年時 34 個國家當中 12 個國家政務領導者從不或偶爾介入高階文官的選用（35%），2 個國家有時候會介入，20 個國家政務領導者經常或總是介入高階文官的選用（59%），呼應 Rouban（2012）主張先進國家以高階文官為選用政治化的主要對象，以有效領導文官體系回應政治需求。第三，就政治考量在整體文官選用中的重要性，34 個國家當中 25 個國家完全沒有或偶爾考量申請者的政治關係（74%），僅有 8 個國家在選用文官時可能或經常考慮政治關係，這兩筆資料對照的結果呈現出高階文官選用的政治化程度遠高於一般文官的政治化，凸顯出現代文官體系將選用政治化限定在高階文官的範疇，整體文官的選用仍維持功績制的精神，盡量不考量其政治關係或背景，以避免政府職位成為政黨利益交換所用，如部分開發中國家一樣落入政黨恩寵制。未來研究可以針對高階文官政治化與整體文官政治化兩個變項與治理績效的關聯進行分析，進一步了解文官政治化對治理績效可能產生的影響。

2011 年那一波調查的國家當中，台灣的調查結果顯示過去十年來政務領導介入高階文官選用的程度並沒有顯著的改變（4.00），其變化程度低於 OECD 國家的平均（4.25）。台灣政務領導介入高階文官選用的程度（3.67）低於 OECD 國家的平均（4.34），就整體文官系統的選用而言，台灣考量政治關係的程度（2.67）亦低於 OECD 國家的平均（3.20），反映的是台灣從威權邁向民主體制後所建立的以統一的國家考試選用文官的功績制傳統，也呈現出制度設計上並未給予政務領導者大量以政治標準選用高階文官的彈性，然而，這樣的制度設計可能在選舉競爭激烈、政黨輪替頻繁的狀況下受到嚴峻的挑戰，政務領導者如何能夠在這樣的體系下有效的驅動文官系統，一同實踐其政策理念，追求更好的治理效能，值得進一步深入研究。

## 二、政治顧問的擴增

關於政治顧問擴增的現象，本文採用以下兩份資料進行觀察。第一份是 OECD 於 2010 年和 2016 年進行的兩次調查，主題為政府高階職位官員隨執政者更迭而流動的比例，<sup>4</sup> 其中包括各部會首長的顧問，比例越高代表各部會首長更偏好以政治

---

<sup>4</sup> OECD（2016），Strategic Human Resources Management Survey 將政府執政者更迭時政府相關人員替換的情形分為五個不同的階層進行分析，這五個階層包括 advisors to the ministry's leadership, senior management D1, senior management D2, middle management D3 以及 middle management D4，表四的數據指的是第一個類別 advisors 替換的比例。

任命的顧問來協助他們掌控文官體系。

表四顯示 2010 年到 2016 年中間政治任命顧問占所有顧問的比例為 95-100% 的國家從 14 個國家增加到 21 個國家，有部分國家在 2010 年是沒有相關資料的因此無法比較，僅有三個國家，墨西哥、愛沙尼亞和以色列在 2016 年政治顧問所占比例減少。另外，Dahlström (2009) 調查十八個國家從 1975 年到 2007 年當中每個部會首長政治顧問人數的變化，從 1995 年到 2007 年政治顧問總人數增加的國家有 13 個，平均每一位部會首長的政治顧問人數增加的國家共有 10 個，平均政治顧問的人數從 8.87 人增加到 9.88 人，大體上調查結果呼應文獻中提到部會首長為因應全球化下的各式挑戰，試圖以更多的政治顧問來強化對文官的溝通管理的趨勢。

然而，有趣的是，加拿大、紐西蘭、挪威等國部會首長顧問以政治任命的比例非常低，反而大多數部會首長的顧問都是由常任文官擔任，不隨政權更迭而流動，是否這些國家擔任顧問的常任文官能夠針對不同部會首長的理念或需求提供分析和建議，因此並未引發政治化的壓力，值得進一步深入研究，研究結果可以提供給其他國家強化常任文官選用或訓練的參考。另一方面，部會首長的政治顧問人數與其歷史傳統可能有直接關聯，以法國為例，從 1870 年第三共和開始就有各部會自行進用顧問以輔助部長的傳統，在 1958 年第五共和成立後有顯著擴張的趨勢，反映出執政者一方面希望尊重文官的中立性，但另一方面部會首長需要高度政治忠誠的顧問來提供政策建議及執行政治性質的任務 (Baron, 2013)。未來研究可以針對兩方面進行深入探討，一方面是常任文官是否能夠有效輔佐部會首長？或是如何強化其輔佐不同理念部會首長的意願和能力？另一方面可以分析政治任命的顧問是否可以符合部會首長需求？對於維持文官的中立性，減少文官從事政治任務性質的工作是否有所幫助？其他國家的經驗可以幫助台灣思考目前以常任文官輔佐部會首長的模式是否有調整的必要性，以及有需要的話，可以參考其他與台灣文官系統較為類似的國家政治顧問的人數規模。

上述的資料分析支持文獻中主張的文官選用政治化的現象，以及部會首長擴增政治顧問的現象，然而，在政治回應性的訴求下不斷增加的文官體系政治化現象對於既有的文官體系可能造成那些衝擊或改變？有那些可能的因應策略？接下來本文以英國的個案來討論上述的議題。

表四 政治顧問比例與規模的變化

國家	部會首長顧問政治任命的比例		部會首長政治顧問的人數	
	2010	2016	1995	2007
澳大利亞	50-94%	50-94%	17.8(356)	14.8(459)
奧地利	50-94%	50-94%	6.3(88)	
比利時	95-100%	95-100%	15.7(235)	30.4(609)
加拿大	n.a.	0-5%	4.1(116)	3.8(120)
智利	n.a.	95-100%		
捷克	n.a.	95-100%		
丹麥	0-5%	95-100%	0.5(10)	0.8(15)
愛沙尼亞	95-100%	50-94%		
芬蘭	95-100%	95-100%	1.8(32)	2.3(42)
法國	50-94%	95-100%	25.9(700)	22.6(700)
德國	n.a.	0-5%	7.1(134)	10.0(160)
希臘	95-100%	95-100%		
匈牙利	50-94%	95-100%		
冰島	95-100%	95-100%		
愛爾蘭	95-100%	95-100%	3.3(50)	2.5(37)
以色列	95-100%	50-94%		
義大利	95-100%	95-100%	35.7(750)	34.6(900)
日本	n.a.	0-5%	2.9(60)	4.6(82)
韓國	95-100%	95-100%		
拉脫維亞	n.a.	95-100%		
盧森堡	n.a.	0-5%		
墨西哥	50-94%	5-49%		
荷蘭	0-5%	0-5%	4.3(60)	3.5(60)
紐西蘭	0-5%	0-5%	2.2(39)	2.7(53)
挪威	0-5%	0-5%	2.8(50)	4.2(73)
波蘭	95-100%	95-100%		
葡萄牙	95-100%	95-100%		
斯洛伐克	50-94%	95-100%		
斯洛伐尼亞	50-94%	50-94%		
西班牙	n.a.	95-100%		
瑞典	95-100%	95-100%	5.0(109)	6.2(137)
瑞士	5-49%	5-49%	14.3(100)	
土耳其	n.a.	95-100%		
英國	95-100%	95-100%	1.7(38)	3.5(80)
美國	95-100%	95-100%	8.2(147)	11.6(208)
	95-100%個數 14	95-100%個數 21	平均值 8.87	平均值 9.88

資料來源：部會首長顧問政治任命的比例資料來源為 OECD (2010)、OECD (2016) OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/ Federal Governments；部會首長政治顧問的人數資料來源為 Dahlström (2009: 15)，表內數字為平均每一個部會首長的政治顧問人數（政治顧問總人數）。

## 肆、文官體系政治化的衝擊—英國的個案研究

延續上述文官體系政治化的類型架構，本文以英國文官體系政治化的發展來探討兩種不同類型的政治化對於既有文官體系造成的衝擊，以及相對應的因應策略。選擇英國做為個案分析的研究對象主要的原因有二，第一，英國文官體系在世界各國中表現十分優異，<sup>5</sup> 因此英國文官體系政治化的經驗與因應策略自有其參考的價值。第二，英國對於政治與行政的切割十分清楚，強調文官的選用以功績制為原則，常任文官可以晉升到組織層級中的頂層—常務大臣（Peters, 2013: 13），執政者更迭時最高層的文官原則上並不會隨著替換，<sup>6</sup> 文官被期待要能以同等的熱忱服務不同理念的執政者，<sup>7</sup> 但這樣的制度設計是否可行？英國的經驗可以提供給其他文官體系政治化程度低的國家重要的參考。目前台灣的文官體系也是屬於低度政治化的類型，與英國較為類似（QoG 的調查結果可以佐證），英國的個案分析能提供台灣日後文官體系政治化發展的參考。以下先就英國文官體系的特徵做簡單的描述，接著就文官體系政治化的兩個不同類型在英國的發展趨勢、衝擊與回應進行分析。

### 一、英國文官體系的特徵與轉變

英國的文官體系被稱為所謂的「白廳模式」（Whitehall model），1854年諾斯考特-崔佛列恩報告（Northcote Trevelyan report）奠定了英國功績制的現代文官體系，白廳模式有以下三個主要的特徵，第一個是文官的中立與正直，指的是文官必須要能夠在不同理念的政黨執政時都能提供正直坦白的政策建議，以維持政策的品質和國家治理的能量。第二個是「部會首長責任制」（ministerial responsibility），強調文官對部會首長（ministers）負責，而部會首長對國會負責，文官並不直接面

---

<sup>5</sup> InCise (2019)，英國在 2019 International Civil Service Effectiveness Index 中排名第一。  
<https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf>

<sup>6</sup> 相較於有高度文官體系政治化傳統的美國而言，美國總統上任後政治任命的文官可以橫跨四到五個組織的層級（Peters, 2010: 84）。

<sup>7</sup> 文官必須以同等的熱情與投入來推動不同理念政府的政策，而非是對於政府的政策漠不關心（Public Administration Select Committee, 2015: 12）。文官必須隨時準備好執行部會首長的要求「readiness of public servants to do what government ministers want」（Mulgan, 2008: 345）。

對國會，第三個是「文官的匿名性」(anonymity of civil servants)，傳統上文官不以自己的名義對外發表任何意見，部會首長也不會對外透露個別文官的資訊 (Campbell & Wilson, 1995; Hazell & Glover, 2011)。

十九世紀後半現代化的文官體系建立之後，部會首長與常任文官一直維持著緊密的合作關係，文官不僅替部長撰寫在國會發表的演講稿，回答國會議員的問題，就部長偏好的政策提出客觀全面的評估，並且處理部長無暇處理的行政事務，維持部會平日的正常運作 (Campbell & Wilson, 1995: 22-25)。一直到 1960 年代政治經濟的困境使得政府整體的表現備受質疑 (Butler, 1993)，高階文官也被批評太過菁英取向、通才取向、缺乏管理的技術，以及與社會現實脫節，外部顧問的任命開始變多，部會首長與文官的衝突也變得較為頻繁 (Greenaway, 1995: 359)。另一方面，隨著文官規模的擴張，傳統的部會首長責任制備受挑戰，<sup>8</sup> 首長不一定能夠或願意替部屬的所作所為負責，面臨外部的批評與內部管理的壓力，文官體系政治化便成為首相和部會首長有效掌握文官體系、強化治理績效的重要工具之一。1990 年代中期後出現論述直指所謂的白廳模式已經走向盡頭 (Campbell & Wilson, 1995; Diamond, 2018)，文官政治化已使得整個體系的運作背離 1850 年起長期建立的傳統 (Jenkin, 2014)，究竟英國文官體系政治化所指為何？文獻所歸納的兩種政治化的類型在英國有何發展？帶來何種的衝擊與回應？以下針對這些問題進行分析與討論。

## 二、英國文官體系政治化的發展與衝擊

以下就兩種不同的文官體系政治化類型在英國的發展進行分析，除了描繪其發展之外，並討論文官體系政治化對既有文官體系的衝擊，以及英國在制度上如何回應文官體系政治化可能衍伸的政治酬庸的問題，分析的架構與主要成果請見表五。

### (一) 文官選用的政治化

文官體系政治化第一個主要的面向是文官選用的政治化，以政治標準選用文官，以強化其回應性。柴契爾夫人 (Margaret Thatcher) 執政時期 (1979-1990) 大力推動私有化政策 (黃琛瑜, 2012: 86)，有鑑於過去長期由工黨執政，柴契爾質

---

<sup>8</sup> 舉例來說，「內政部」(Home Office) 在 18 世紀僅有約 19 名公務員，1913 年約 28 名公務員，2006 年約 70,000 名公務員，尚不包括所屬的附屬機構等 (Lodge & Rogers, 2006: 62)。

疑文官是否能夠從原本凱因斯主義下福利國家的思維轉換成支持經濟自由化的改革（Campbell & Wilson, 1995: 51），為了順利推動其任內的改革，大量啟用願意配合執行改革“can-do”的高階文官，強調的不是對於改革提供正直而坦白的建議，而是有效的領導與管理能力來推動新的政策，對於高階文官的選用造成不小的衝擊（Sausman & Locke, 2007: 192-193）。<sup>9</sup>

2010 年卡麥隆（David Cameron）擔任首相，任內的內閣辦公室大臣莫德（Frances Maude）一開始便積極的推動文官體系的改革，高階文官大量流動的現象出現，在新的部會首長上任時，常務大臣被更換的情形也較為頻繁，2012 年 11 月，卡麥隆很罕見的動用其否決權，反對招募小組推薦的能源及氣候變遷部的常務大臣人選，主張推薦的人選缺乏足夠的商業談判和行銷的能力，招募的程序重新啟動，<sup>10</sup> 突顯出首相更積極的運用對於高階文官的選用權力。到了梅伊（Theresa May）擔任首相時期，五位常務大臣因為沒有足夠的信任而遭撤換（Diamond, 2018: 61），再度引發文官體系政治化的抨擊。整體而言，英國從柴契爾夫人年代開始，出現政權更迭時高階文官流動的現象，為了追求改革理念的認同、加速政策執行的需要，以及維持與首相足夠的信任關係，高階文官包括常務大臣在內有頻繁的變動，不同於以往常務大臣不隨執政者更迭而變動的慣例，引發文官體系政治化的擔憂與批評。

除了政務領導者積極的介入原本不隨政黨輪替的高階文官的選用之外，晚近的文官改革更試圖在制度上賦予政務領導者更大的權力選擇常務大臣。2012 年，莫德提出的文官制度改革主張部會首長應可自己選擇常務大臣的人選，並具備評估文官績效的權力，才能有效領導文官，此一提案並未獲得上議院的支持（Select Committee on the Constitution, 2012），然而，2014 年 10 月文官委員會公布新的規定，以往招募小組只會提供一位常務大臣的候選人給首相決定要不要接受，從 2014 年 12 月起招募小組將會提供一組候選人給首相，首相將可以從中選擇適當的人選任命為常務大臣（Maer & Ryan-White, 2018: 6）。有鑑於首相的權力擴增，文官委員會增加了選任過程中的規範，讓整個選任過程更為公開透明，以免淪於政黨

---

<sup>9</sup> 這種根據柴契爾個人的偏好來選擇高階文官人選的做法，究竟是否是文官的政治化，學者有不同的看法，例如 Rhodes（2000）稱之為「個人化」（personalization）而非政治化（p. 158）。

<sup>10</sup> BBC News (2012, December 11). Cameron defends decision to block top civil service appointment. *BBC News*, Retrieved January 5, 2019, from <https://www.bbc.com/news/uk-politics-20683433>.



恩寵。<sup>11</sup> 這樣的改變也意味著文官選用的政治化，不只是在既有的權限範圍內任命適合的文官來強化其回應性，更進一步試圖透過制度的改變來提升政務領袖選用文官的權力。

除了文官選用的改變之外，文官體系招募與管理制度的改革也引發文官體系政治化的疑慮，例如，柴契爾夫人任內不僅大幅縮減文官的規模，並推動高階文官的職位開放外部競爭，布萊爾任內推動更多的文官職位開放競爭，二十世紀末期大約有四分之一的公部門職位，包括部分常務大臣與執行長的職位對外開放（Woodhouse, 2013），然而這些公部門人力進用管道的變更以及管理途徑的改變是否讓執政的政黨和部會首長有更多機會選用屬於自己的人才則未有明確的定論，學者主張對外公開招募不一定會造成政治酬庸擴大的危機，特別是英國有文官委員會主導管理整個高階文官選用過程，即使出現過外部人才推薦順序較後面卻獲選的情形，但其所任職的部門功績化選用的程度並未因此而降低（Hood, 1998）。整體而言，就第三種管理需求的文官選用政治化而言，柴契爾和布萊爾任內均選擇將文官體系對外開放，引進更多人才，用契約管理的方式強化高階文官的領導和執行能力，以順利推動改革和執行政策，雖引發政治酬庸的爭議，但並未有具體證據支持此種類型的文官選用政治化導致政治酬庸的現象出現。

上述主要為文官選用政治化趨勢的分析，至於文官選用政治化對既有文官體系帶來的衝擊主要有二，第一，文官選用的政治化可能會造成文官為了獲得政務領導者的認同、能快速升遷而不願意表達不同的意見（Rhodes, 2001），Shepherd（1987）主張柴契爾任內選用的「can-do」的高階文官可能會缺乏提供正直而坦白的政策建議的意願和功能，如果文官認為部會首長期待的是執行政策的具體行動，而非是政策制定時對於不同替選方案的分析，想要獲得晉升的文官自然會朝向部會首長期待的政策方向去做，而非像傳統文官客觀中立的角色，就不同政策方案進行完整的評估（p.72-73）。文官訪談的結果也顯示常任文官在工作保障受到威脅時可能不願意「表達內心真正的想法」（speak truth to power）（Agbonlahor, 2013）。

第二，文官行為可能跨越政治行政的分界，例如撰寫沒有實質政策內容、類似

---

<sup>11</sup> 相關規範包括首相可以與常務大臣的候選人面談，若決定要面談，則所有候選人都必須有面談的機會，且文官委員會的首席委員或其指派的代表必須在場，部長也可以與參與選拔的人進行面談，並將面談後的意見提供給招募小組參考，但是面談時必須有文官委員會的人員在場（Civil Service Commission, 2018）。

競選口號的政策計畫書、針對競爭對手工黨競選時所提出的預算計畫提出評估報告等 (Sausman & Locke, 2004: 113)。除此之外，高階文官經常需要為所屬部會的政策對外發言，其暴露在公眾視野下的機會幾乎與部會首長一樣 (Rhodes, 2011)，現代英國的文官已經無法如 20 世紀的文官一樣享有匿名性，儘管文官是依照政府的要求來發言，積極的擁護政府政策，但在外界民眾或媒體的眼中，可能會解讀為文官支持特定意識形態的政策或政府，質疑文官是否能夠忠誠的服務於不同執政理念的政府，文官中立正直的傳統價值遭到威脅 (Grube, 2015: 316)。

綜上所述，英國在文官政治化的第一個類型，文官選用的政治化上呈現增加的趨勢，特別是在高階文官的選用上，當新上任的政府與前朝政府理念差距很大時，新任首相會運用其權力選擇符合自己政治理念的高階文官，以順利推動新的施政理念，造成高階文官的流動比以往更為頻繁，一改以往高階文官不隨政黨更迭而輪替的慣例。晚近的文官改革更主張應該給予部會首長選擇自己的常務大臣的權力，加深對文官選用的政治化，可惜並未獲得足夠的支持。政務領導者轉而透過改變文官體系的招募與管理制度來提升文官的配合度與能力。文官選用政治化對英國文官體系帶來的衝擊包括有文官無法提供正直中立的政策建言，文官可能有跨界的行為，以及文官的匿名性消失，被質疑是否能有效服務不同理念的政府等。

## (二) 特別顧問的增加

特別顧問主要的功能在於政策分析與建議的提供，以及對內和對外的溝通等，他們跟隨著部會首長，維繫與文官、國會、政黨以及媒體的良好關係，英國關於「特別顧問的行為規範」(Code of Conduct for Special Advisers) 中明確指出特別顧問適合的工作包括有撰寫演講稿、與外部政治團體等溝通聯繫、對外代表部會首長發言等。相較於一般文官而言，特別顧問通常較善於處理媒體關係，可以替部會首長捍衛其政策、處理公關危機，執行具政治色彩的任務，可以減少部會首長要求文官從事政治性質工作的可能性 (Sausman & Locke, 2004: 106)，然而特別顧問本身的行為、定位與權限，其與文官互動的模式不斷的引發許多批評，質疑特別顧問取代文官原本的政策建議功能，限制文官與部會首長的直接溝通，或是降低文官提供正直坦白政策建議的意願與機會。

英國早在 1970 年代就曾出現部會首長運用外部顧問引起爭議的例子，工黨執政 (1974-1979) 時托尼·本恩 (Tony Benn) 先後擔任工業首席大臣以及能源首席大臣，任內因不滿常務大臣所撰寫的報告，而請外部顧問撰寫報告後帶回部會要求文官執行，遭到文官的抵制，並引發部會首長與常任文官間明顯的衝突與對立

(Richards & Smith, 2014)。1997 年工黨布萊爾執政，感受到高階文官因為過於投入柴契爾任內的政策，可能無法全力配合工黨的政策，因此積極的任用特別顧問進行政策的分析與建議，2012 年卡麥隆任內所推動的文官體系改革中試圖擴張特別顧問的規模，成立所謂的「extended ministerial office」，2016 年梅伊上台以後新公布的「部長守則」(ministerial code) 取消了上述部會首長辦公室擴張的機制 (Maer & Ryan-White, 2018: 12)，顯示出此一機制备受爭議。就數量上而言，1997 年以前特別顧問約在 40 人以下，1997 年到 2006 年約在 70-80 人之間 (Fawcett & Gay, 2010: 33)，2014 年 11 月卡麥隆任內特別顧問的總人數為 103 人，為數據公開以後最多的一年，2017 年 12 月首相梅伊任期內為 88 人，回復到布萊爾時期的水準 (Maer & McCaffrey, 2018: 7)。

學者對於特別顧問的擴增對於既有文官體系產生的衝擊有許多著墨，Sausman & Locke (2004, 2007) 主張特別顧問不僅削弱傳統文官政策建議的功能，也引發對於政策決策品質以及執行的疑慮，部會首長大量採用外部專家的建議，忽略高階文官的政策建議，是 1980 到 1990 年代政策失敗的原因之一 (Dunleavy, 1995)。另一方面，特別顧問與文官體系的互動也引發不少爭議，布萊爾所任命的兩位特別顧問被賦予指揮文官的權力，然而 2001 年勞動部長所任命的特別顧問喬·摩爾 (Jo Moore) 在 911 事件當天對文官下達不當指示的醜聞爆發，<sup>12</sup> 另有負責媒體公關的首席顧問被批評操弄媒體間的競爭，多次為了捍衛布萊爾的政策立場而發表不當的言論，甚至利用自己的花邊新聞來轉移媒體對布萊爾負面消息的注意 (Toolis, 1998)。類似事件引發對於這些特別顧問的疑慮，導致 2007 年上台的首相布朗立即取消了特別顧問可以指揮文官的規定 (Maer & McCaffrey, 2018: 17)，2010 年內閣辦公室並頒布「特別顧問的行為守則」(Code of Conduct for Special Advisers)，2016 年最新的版本中清楚的規範特別顧問不得要求文官從事任何違反「文官行為守則」(Civil Service Code) 的行為、不得授權動用預算經費、不得對常任文官有任何管理權限等 (Cabinet Office, 2016)。

綜上所述，特別顧問的擴增可能影響文官既有的角色及其與部長提出政策建議和溝通的管道，部會首長若過度依賴特別顧問，可能會讓部會首長與文官的隔閡日益加深，文官積極參與政府決策與提供正直坦白的政策建議的意願降低，對於整個政府運作可能產生負面的影響 (Public Administration Select Committee, 2013: 29-

---

<sup>12</sup> 在美國 911 事件當天發信給高階文官說應該利用當天的情勢發表負面的消息，因為不會受到太多關注 (Sparrow, 2001)。

30)，除此之外，特別顧問對於文官的領導管理也可能引發爭議，其指揮文官的權限遭到移除，針對特別顧問的行為訂定明文的規範，相當程度反映對於特別顧問的疑慮，以及針對先前特別顧問產生的爭議予以回應。

表五 英國文官體系政治化的發展

文官體系政治化的趨勢		衝擊與回應
類型一：文官選用的政治化		
政黨認同考量	不顯著	
政策推動考量	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 柴契爾夫人時代質疑文官的配合度，改為任用相同改革理念的高階文官</li> <li>◇ 卡麥隆時期試圖推動文官進用制度改革以擴大部會首長介入高階文官選用的權力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 選用標準的政治化可能造成文官不願意提供正直而坦白的政策建議</li> <li>◇ 文官的匿名性消失、有跨越政治行政界線的行為出現</li> </ul>
管理的需求	柴契爾夫人與布萊爾時代透過公開競爭引入外部人才，強化文官的績效管理，提升文官對政策的配合	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 文官工作保障的縮減可能造成文官不願意提供正直而坦白的政策建議</li> <li>◇ 文官職位對外開放競爭可能使得政治酬庸機會增加，但文官委員會的監督管理可以減少此種風險</li> </ul>
政治酬庸	不顯著	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 文官委員會增加選用過程的公開透明，透過程序設計極力避免政治酬庸</li> </ul>
類型二：擴增特別顧問		
<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 布萊爾執政時期質疑文官無法配合工黨政策，開始大量擴增特別顧問</li> <li>◇ 卡麥隆時期特別顧問數量達到高峰</li> <li>◇ 梅伊上台後特別顧問數量回到布萊爾時期的水準</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 部會首長忽視高階文官的政策建議，高階文官缺乏意願提供建議</li> <li>◇ 政策決策品質可能下降</li> <li>◇ 特別顧問不當的領導或管理行為對文官體系造成衝擊</li> <li>◇ 布朗任內移除特別顧問指揮文官的權限以減少其負面效應</li> </ul>

資料來源：本研究自行整理。

整體而言，1960年代以後英國政府面臨許多重大的公共問題的挑戰，即便英國擁有世界上很多國家都羨慕的高素質又穩定的文官體系，首相和部會首長仍運用或爭取更多影響高階文官任命的機會與權力，或者藉由修改常務大臣的選任制度、透過公開競爭或績效評估等管理策略來提升文官體系的回應性，讓文官的作為可以回應他們的期待，同時，藉由增加政治任命的特別顧問，運用這些顧問來執行政治敏感的任務，或是協助首長與文官和外部的溝通。

英國的個案研究主要的價值在於帶領我們了解低度政治化國家為何會出現文官政治化的需求，當常任文官在某一特定政黨長期執政下可能培養出一定的價值和文化，未必能夠適應或者獲得新的執政者的信任，因此有了提升文官選用政治化和增設特別顧問的必要性。未來研究可以針對不同國家政權更迭的頻率，以及政務領導者對文官的信任程度這兩個面向進行跨國的分析與比較，檢驗英國文官政治化發展的主要論述是否在其他國家也可獲得驗證。

另一方面，英國個案歸納的結果顯示，政治化對既有文官的體系價值和運作可能產生的影響包括有提高政黨分贓的風險、減低文官的匿名性、降低文官提供正直中立政策建議的意願、影響政策的品質等，對於其他國家的政務領導者而言，試圖透過文官政治化來強化回應性的同時，應審慎思考和評估上述負面的風險或影響，或者是參考英國的作法，強化文官選用制度的公開透明，以及增設特別顧問的規範等可以幫助減少上述負面效應，這些經驗都值得各國參考。目前尚未有研究針對這些負面的風險或效應進行評估，若能拉長觀察的時間，比較相關的因應策略是否可以有效降低這些負面的風險效應，將可使得文官體系的運作兼顧政治回應性與中立正直等傳統價值，對各國未來的文官體系發展有所助益。

## 伍、台灣文官體系政治化的發展與省思

本文最後一部分就前述跨國趨勢與英國個案分析的結果，對台灣文官體系政治化提出幾點省思和建議。就台灣文官體系的歷史發展而言，1949年政府遷台以後建立的威權體制主要是以軍事統治為基礎，文官體制各面向的法律規範與運作逐步的建立，但是整體而言仍服膺於軍事統治下。文官的選用雖有統一的國家考試進行把關，但進用制度與管理措施上仍免不了政治考量，例如透過軍職轉文職的途徑以穩定軍心和社會秩序，對於文官體系的管理則強調對威權政體的「忠貞與服從，遠重於專業效率與身分保障」（關中，2010：4），意識形態成為文官考核與訓練的

重要項目之一，更透過一條鞭制度有效掌握中央和地方的文官體系，可稱為「文官系統政治化」（蕭全政，1994：8-9）。

隨著 1987 年政府宣布解嚴，台灣逐漸由威權體制轉型為民主政治，然而文官體系政治化的現象和論述出現在 2000 年首次政黨輪替後，在經歷了國民黨長期執政後，新上任的民進黨採取所謂兩階段換人論（邱育瑋、徐永明，2004：24-25），在政務領導層次進行更換後，進一步透過掌握文官體系來推動新的施政，刻意選擇政黨屬性較不明顯者來推動新政府的政策，<sup>13</sup> 陳水扁第一任內簡任以上主管異動的頻率超過政黨輪替前的兩倍，第二任期間高階主管的異動頻率仍繼續上升（胡龍騰，2007：39），2016 年民進黨再度執政後，2017 年行政院院會通過擴大行政院三級機關首長政務常務雙軌制，但因為考試院的反對，最終沒有通過實施，上述現象呈現出民進黨為了擺脫國民黨長期執政與文官建立的緊密連結，因而有文官選用政治化的需求，<sup>14</sup> 這樣的現象與英國個案分析中柴契爾夫人上任時試圖改變先前工黨長期執政時官僚的舊思維類似，因為接任的政黨理念不同，為了有效推動新政策因而產生了文官選用政治化的需求，特別是在前一任執政的政黨長期掌握政府的歷史下，更需要願意配合新政府的文官來推動新的施政理念，台灣在政黨輪替時期也呈現出高階文官政治化的現象。

然而，英國的個案分析結果顯示英國高階文官的政治化主要是以政策理念或改革的認同為主要的考量，而非政黨的認同，台灣高階文官流動背後的邏輯與考量則需要進一步實證研究才能了解。文獻中文官政治化的不同考量與標準以及英國個案的分析提供這一個主題研究重要的架構與分析途徑，未來可以透過訪談不同時期的行政院長與部會首長，了解台灣政黨輪替時高階文官的流動究竟是以政黨認同還是政策理念為主要考量？或是基於管理新政府、提升執政的效率為主要的訴求？英國經驗顯示，執政政府的更迭雖然引發了文官選用政治化的需求，但選用文官往往不是以政黨認同為標準，而是以政策理念或管理能力為主要的考量，如此的文官選用政治化才能有效提升政府施政的效能，同時避免走向政黨分贓制，維繫功績制文官系統的精神，台灣政黨輪替時高階文官的流動如果只是反映政黨認同，而與政策理

---

<sup>13</sup> 另一種可能是對國民黨有高度認同之文官自願離開（邱育瑋、徐永明，2004：14）。

<sup>14</sup> 在台灣，所謂文官的選用包括了公務員的考試與任用，英國的文官選用則包括了書面資料評估、網路測驗、面試與評量中心的測試等途徑，由於英國並非採取統一的國家考試，因此本文所謂的文官選用暫不考慮台灣脈絡下與公務員考試有關的部分，只探討文官任用的部分。

念的落實或管理能力的提升沒有直接關連的話，則容易引發較大的疑慮，政務領導者在以政治標準選用高階文官時必須審慎思考，避免以政黨認同為主要標準的模式。

除了政黨輪替前後高階文官流動的現象之外，政務官與事務官之間的互動也是學者研究的焦點，黃東益（2013）指出事務官期待政務官能夠領導國家和政策的方針並尊重文官的專業，政務官則期待事務官扮演好決策支援和政策執行的角色，充分配合政務官的決策與理念，呼應了本文英國案例中政務領導者強調的觀點，無論是哪一個政黨執政，文官都應該全力以赴，扮演好自己的角色，如果文官可以符合這樣的期待，則未必需要透過文官選用政治化或者是政治顧問的擴增來強化文官的政治回應性。誠如余致力（2016）指出，「過去違反行政中立、政黨意識太強、專業能力不足的公共管理者，在政黨輪替後確實應該受到撤換，但其他中立專業的文官，則是任何一個新政府有效執政的最佳夥伴。」（p. 15），或許我們該進一步去問，中立專業的文官對於新任政府的施政是否可以全力投入？對新政策給予正直而坦白的意見？部會首長一旦做成決定，是否可以全力以赴的推動政策執行？如果可以的話，中立專業又熱情投入的文官卻仍然因為政黨認同因素遭到撤換，恐怕不能獲得文官的認同，影響文官體系對政務領導者的支持。

最後，有關政治顧問擴張的分析可以提供台灣未來實務發展以下的建議。台灣目前為止沒有正式的政治顧問的制度設計或慣例，跨國資料分析的結果顯示大多數國家傾向以政治任命的方式任用顧問來輔佐部會首長，其人數規模則因各國傳統而有不同，台灣可以評估部會首長是否有任用政治顧問的需求。對照英國內閣辦公室2016年所發布的特別顧問的規範，政治顧問的角色主要包括有就機關的日常運作提供首長協助與建議、參與機關政策的長期規劃與發展、撰寫演講稿與進行研究、在首長授權下對外代表首長與媒體溝通、與政黨代表和國會議員進行政策溝通、將部會首長的意見想法傳達給文官、要求文官準備相關的政策資料、與文官開會討論給部長的 policy 建議、就文官所提供的資料提供政治面向的評估意見等。未來研究可以針對上述政治顧問所發揮的功能與執行的任務，探討在台灣的脈絡下，哪些部份適合由常任文官負責？哪些常任文官有意願有能力可以做得好？哪些部分可能比較不適合由常任文官擔任？藉此分析台灣是否有仿效其他國家設立政治顧問的必要性。如果有設置的必要性，則可進一步參考英國對特別顧問所設定的規範，包括顧問不得要求文官從事任何違反文官規範的行為、不得直接介入文官的管理例如選用、考績和升遷等、不得授權動用預算資源、不能取得文官的人事資料、不能取得

機密資訊（除非經首長授權）等，以防止該類人員可能產生的負面效應。

## 陸、結論與建議

本文聚焦在文官體系政治化的主題，藉由爬梳國外相關文獻，梳理出文官體系政治化的兩大類型—文官選用的政治化與政治顧問的擴增，其中文官選用的政治化指的是以政黨認同、政策理念以及管理上需求為主要的考量選用文官，特別是高階的文官。政治顧問擴增主要的原因是即使文官選用已納入政治相關的考量，文官也不一定能夠有效回應部會首長的需求，因此部會首長傾向多雇用政治任命的顧問以提供政策建議、處理政治性質的事務，保持對內對外的溝通等，儘管文官體系政治化有著不同的界定方式與類型，但共同反映的是執政的政治領袖對於文官有效回應其領導與政策改革的需求。

跨國調查的資料分析結果呈現出兩種類型的文官體系政治化增加的趨勢，提供文官體系政治化的實證支持。政務領導者介入高階文官選用的程度增加，反映各國政府執政者為了因應全球化下治理的挑戰必須強化對於文官體系的掌控，另一方面，部會首長的顧問政治任命的比例上升，政治顧問的人數也呈現成長的現象，上述現象除了呈現出強化文官政治回應性的需求外，也可能與個別國家的文官選用制度，以及文官體系的歷史傳統有關。

英國的個案主要是為了瞭解文官體系政治化的起源，以及政治化對於既有文官體系造成的衝擊以及因應之道，個案分析的結果顯示英國在文官選用政治化上呈現出以政策理念與管理需求為主的政治化類型，主要是導因於新上任的政府擔憂無法獲得過去長期服務於不同理念政黨的官僚的支持，儘管多數研究表達對於英國文官體系政治化的擔憂，但是英國文官的政治化並沒有走向政黨恩寵制的傾向，政務領導者試圖擴張部會首長對高階文官的選用權並未獲得文官委員會的認可，文官委員會同意的是給予首相更大的選任權，但同時增加選任過程的公開透明，以有效防止政黨分贓。而在政治顧問的擴張上，卡麥隆任期內達到高峰之後就呈現減緩的趨勢，對於政治顧問的不當行為也有進一步的規範，以回應政治顧問的擴張對於文官體系可能產生的負面影響。

台灣早期威權體制下文官體系受到執政黨的掌控，制度設計與管理措施上免不了政治考量，轉型為民主體制後，文官選用的政治化呈現在政黨輪替後高階文官的流動，與英國的情形類似，面臨過去國民黨長期執政，新上任的民進黨更需要高度



認同支持的文官來推動其新施政，然而台灣文官選用政治化主要的考量是政黨認同、政策理念認同，還是管理上的需求？需要進一步的實證研究。政治顧問擴張的現象讓台灣思考是否需要設計相關的機制，未來若進行部會首長需求的調查，則可進一步了解常任文官可能的侷限，評估政治顧問設立的必要性。

就民主政治的發展而言，文官的政治化若可以強化文官體系努力的方向與選舉的結果、選民的期待的一致性，則可對於政府治理的品質乃至於民主的鞏固產生正面的幫助，希望本文能夠提升對於文官體系政治化這個議題的重視，誠如陳敦源（2019：274）主張，過去研究著重在如何建構一個與「政治絕緣」的制度，忽略了文官政治管理的能力的傾向，本文主張，文官選用政治化以及政治顧問的相關研究可以幫助檢視並發展政務與事務良性互動的機制，使得文官在不同執政理念的政府下都能發揮其無可取代的專業能力與長期累積的經驗智慧，成為鞏固民主政治的基石。

至於文官體系政治化的現象是否會因為政治體制不同而有所差異，值得進一步研究，礙於篇幅的限制，本文僅提供以下的論述作為後續研究的起點，Ng（2018）指出美國總統制下由於權力集中於總統一人，面對國會的制衡，通常需要龐大的政治任命人員聽從其指揮和策劃，政治任命人員的政黨忠誠通常較其能力更為重要，對於文官的回應性的重視勝過於專業中立，文官體系政治化的可能性較高。至於內閣制國家由於行政立法合一，部會首長由國會議員擔任，文官體系的獨立性更為重要，如果文官無法提供正直而坦白的政策建議，則體系中不再有可以制衡的力量（Eichbaum & Shaw, 2010），文官體系政治化可能削減文官的正直中立，對於整個體系的傷害可能是很大的，因此內閣制國家可能對於文官體系政治化更為謹慎或抗拒，相關規範也更為詳盡，可供相同體制國家參考。

本文的研究限制主要有兩點，第一，QoG 的問卷題目設計，並沒有區分文官選用政治化文獻中提及的不同的標準，因此本文無法更深入分析三種不同標準的文官選用政治化出現的頻率。第二，英國個案分析的結果未必能夠推論到高度政治化的國家例如美國，文官體系的傳統以及政務事務互動的模式不同，文官政治化的發展與形成的衝擊則可能有所差異，未來研究可以選擇高度政治化的國家進行個案研究，以印證或補充本文之不足。

## 參考文獻

- 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, Chi-Lik (2016). *Min zhu yu xing zheng: Zheng dang lun ti dui wen guan ti xi de chong ji yu ying xiang* [Democracy and Administration: The Impact and Influence of Party Alternation on Civil Service]. *Journal of Civil Service*, 8(3), 1-20.
- 邱育琿、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, & Hsu, Yung-Ming (2004). “Xin” zheng fu, “jiu” guan liao?: Zhong yang zheng dang lun ti yu xing zheng jing ying de liu dong [“New”Government, “Old” Bureaucracy: Regime Turnover and Mobility of Administrative Elites]. *Journal of Public Administration*, 12, 1-40.
- 胡龍騰 (2007)。政黨輪替前後高階行政主管流動之比較。國家菁英季刊, 3 (4), 31-41。Hu, Lung-Teng (2007). *Zheng dang lun ti qian hou gao jie xing zheng zhu guan liu dong zhi bi jiao* [A Comparison on Administrative Elites’ Mobility before and after Party Alternation in Taiwan]. *National Elite*, 3(4), 31-41.
- 陳敦源 (2019)。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和 (第三版)。台北：五南。Chen, Don-Yun (2019). *Min zhu zhi li gong gong xing zheng yu min zhu zheng zhi de zhi du xing tiao he (di san ban)* [Democratic Governance: An Institutional Reconciliation of Public Administration and Democracy. 3<sup>rd</sup> edition]. Taipei: Wunan Publishing.
- 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). *Cong jia zhi cha yi dao huo ban guan xi zheng wu guan shi wu guan de hu dung guan li* [From value difference to partnership: The interactive management between political appointees and bureaucrats]. Taipei: Wunan Publishing.
- 黃琛瑜 (2012)。英國政府與政治 (第二版)。台北：五南。Huang, Chen-Yu (2012). *Ying guo zheng fu yu zheng zhi (di er ban)* [UK Government and Politics. 2<sup>nd</sup> edition]. Taipei: Wunan Publishing.
- 蕭全政 (1994)。文官政策的時代意義與改革方向。載於蕭全政等著，重建文官體

- 制（1-24 頁）。台北：業強出版社。Shiau, Chyuan-Jeng (1994). Wen guan zheng ce de shi dai yi yu gai ge fang xiang [The meaning and direction of reform of civil service policy]. In Shiau, Chyuan-Jenq (Ed.), *Chóng jian wen guan ti zhi [Restructuring civil service system]* (pp. 1-24). Taipei: Yeqiang Publishing.
- 關中（2010）。文官制度與台灣政治、經濟和社會的發展。台北：考試院。Kuan, John. (2010). *Wen guan zhi du yu tai wan zheng zhi, jing ji he she hui de fa zhan [The civil service system and the development of politics, economy, and society in Taiwan]*. Taipei: The Examination Yuan.
- Aberbach, J. D., & B. A. Rockman (1994). Civil servants and policymakers: Neutral or responsive competence? *Governance*, 7(4), 461-469.
- Agbonlahor, W. (2013). Lord Butler criticizes churn among perm secs., Retrieved October 16 2, 2018 from <https://www.civilserviceworld.com/professions/article/lord-butler-criticises-churn-among-perm-secs>.
- Baron, F. (2013). Civil servants: How to support the political level: the French case. In C. Neuhold, S. Vanhoonacker, & L. Verhey (Eds), *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance* (pp. 108-122). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Butler, R. (1993). The evolution of the civil service- a progress report. *Public Administration*, 71(3), 395-406.
- Cabinet Office (2016). *Code of conduct for special advisers*. London, UK: Cabinet Office.
- Cammack, D., & T. Kelsall (2011). Neo-patrimonialism, institutions and economic growth: The case of Malawi, 1964-2009. *IDS Bulletin*, 42(2), 88-96.
- Campbell, C., & G. K. Wilson (1995). *The end of Whitehall: Death of a paradigm?* Oxford, UK: Blackwell.
- Chan, H. S., & E. L. Suizhou (2007). Civil service law in the People's Republic of China: A return to cadre personnel management. *Public Administration Review*, 67(3), 383-398.
- Cho, W., T. Im, G. A. Porumbescu, H. Lee, & J. Park (2013). A cross country study of the relationship between Weberian bureaucracy and government performance. *International Review of Public Administration*, 18(3), 115-137.
- Choi, S. Y. (2018). Bureaucratic characteristics and citizen trust in civil service in OECD member nations. *International Area Studies Review*, 21(2), 114-133.
- Christensen, J. G., R. Klemmensen & N. Opstrup (2014). Politicization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark. *Governance*, 27(2), 215-241.

- Civil Service Commission (2018). *Recruitment principles*. London, UK: Civil Service Commission.
- Cornell, A. (2014). Why bureaucratic stability matters for the implementation of democratic governance programs. *Governance*, 27(2), 191-214.
- Dahlberg, S., C. Dahlström, P. Sundin, & J. Teorell (2013). *The Quality of Government expert survey 2008-2011: A report*. QoG Working Paper Series, 15. University of Gothenburg, SE: The Quality of Government Institute.
- Dahlström, C. (2009). *Political appointments in 18 Democracies, 1975-2007*. QoG Working paper series, 18. University of Gothenburg, SE: The Quality of Government Institute.
- Dahlström, C., & B. Niklasson (2013). The politics of politicization in Sweden. *Public Administration*, 91(4), 891-907.
- Dahlström, C., V. Lapuente, & J. Teorell (2012). The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.
- Dahlström, C., J. Teorell, S. Dahlberg, F. Hartmann, & A. Lindberg (2015). *The QoG expert survey II report*. University of Gothenburg, SE: The Quality of Government Institute.
- Diamond, P. (2018). *The end of Whitehall? Government by permanent campaign*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Dunleavy, P. (1995). Policy Disasters: Explaining the UK's Record. *Public Policy and Administration*, 10(2), 52-70.
- Eichbaum, C., & R. Shaw (2008). Revisiting politicization: Political advisers and public servants in Westminster systems. *Governance*, 21(3), 337-363.
- Eichbaum, C., & R. Shaw (2010). Introduction. In C. Eichbaum, & R. Shaw (Eds), *Partisan appointees and public servants: An international analysis of the role of the political adviser* (pp.1-23). Northampton, MA.: Edward Elgar.
- Fawcett, P., & O. Gay (2010). The United Kingdom. In C. Eichbaum & R. Shaw (Eds.), *Partisan appointees and public servants: An international analysis of the role of the political adviser* (pp. 24-63). Northampton, MA.: Edward Elgar.
- Greenaway, J. (1995). Having the bun and the halfpenny: Can old public service ethics survive in the new Whitehall? *Public Administration*, 73(3), 357-374.
- Grube, D. (2015). The requirement for civil servants to “promote” government policy has inevitably led to the perception of partisanship. *Democratic Audit* UK. Retrieved January 30, 2019 from <http://eprints.lse.ac.uk/81033/1/democraticaudit.com->

- The%20requirement%20for%20civil%20servants%20to%20promote%20government%20policy%20has%20inevitably%20led%20to%20the%20perception%20.pdf.
- Hazell, R., & M. Glover (2011). The impact of freedom of information on Whitehall. *Public Administration*, **89**(4), 1664-1681.
- Heywood, P., & J. H. Meyer-Sahling (2013). Danger zones of corruption: How management of the ministerial bureaucracy affects corruption risks in Poland. *Public Administration Development*, **33**(3), 191-204.
- Hood, C. (1998). Individualized contracts for top public servants: Copying business, path-dependent political re-Engineering— Or trobriand cricket? *Governance*, **11**(4), 443-462.
- Hustedt, T., & H. H. Salomonsen (2014). Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, **80**(4), 746-765.
- InCise (2019). The International Civil Service Effectiveness Index Results Report 2019. Retrieved December 20, 2018, from <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf>.
- Jacobs, C. (2009). How to bring about change in the Bangladesh civil service? Attempts to change mindsets, behaviours and practice. *Public Administration and Development*, **29**(3), 218-227.
- Jenkin, B. (2014). Accountability and leadership in twenty-first century Whitehall. *The Political Quarterly*, **85**(1), 87-89.
- Kickert, W. (2011). Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. common characteristics of context, administrations and reforms. *Public Administration*, **89**(3), 801-818.
- Kopecký, P., J. H. Meyer-Sahling, F. Panizza, G. Scherlis, C. Schuster, & M. Spirova (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.
- Lodge G., & B. Rogers (2006). *Whitehall's black box: Accountability and performance in the senior civil service*. London, UK: Institute for Public Policy Research.
- Maer L., & G. Ryan-White (2018). *Civil service recruitment: Heads of department*. London, UK: House of Commons.
- Maer, L., & R. McCaffrey (2018). *Special Advisers*. London, UK: House of Commons.
- Mason, R. (2012). No, minister! Senior civil servants deliberately block policy, says Francis Maude. *The Telegraph*, Retrieved November 10, 2018, from

<https://www.telegraph.co.uk/news/politics/9580069/No-minister-Senior-civil-servants-deliberately-block-policy-says-Francis-Maude.html>

- Meyer-Sahling, J. H. (2006). The institutionalization of political discretion in post-communist civil service systems: The case of Hungary. *Public Administration*, *84*(3), 693-715.
- Meyer-Sahling, J. H. (2008). The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary. *European Journal of Political Research*, *47*(1), 1-33.
- Meyer-Sahling, J. H. (2011). The durability of EU civil service policy in central and eastern Europe after accession. *Governance*, *24*(2), 231-260.
- Meyer-Sahling, J. H., & K. S. Mikkelsen (2016). Civil service laws, merit, politicization, and corruption: The perspective of public officials from five east European countries. *Public Administration*, *94*(4), 1105-1123.
- Meyer-Sahling, J. H., K. S. Mikkelsen, & C. Schuster (2018). Civil service management and corruption: What we know and what we don't. *Public Administration*, *96*(2), 276-285.
- Moe, T. M. (1985). The politicized presidency. In J. E. Chubb & P. E. Peterson (Eds.), *The new direction in American politics* (pp. 235-271). Washington, DC: The Brookings Institution.
- Mulgan, R. (1998). Politicisation of senior appointments in the Australian public service. *Australian Journal of Public Administration*, *57*(3), 3-14.
- Mulgan, R. (2007). Truth in government and the politicization of public service advice. *Public Administration*, *85*(3), 569-586.
- Mulgan, R. (2008). How much responsiveness is too much or too little? *Australian Journal of Public Administration*, *67*(3), 345-356.
- Ng, Y. F. (2018). *The Rise of Political Advisors in the Westminster System*. London, UK: Routledge.
- OECD (2010). Political Influence in Senior Staffing. In OECD (Ed), *Government at a Glance 2011* (pp. 94-95). Paris, FR: OECD.
- OECD (2016). Political Influence in Senior Staffing. In OECD (Ed), *Government at a Glance 2017* (pp. 144-145). Paris, FR: OECD
- Öhberg, P., M. Christiansen, & B. Niklasson (2017). Administrative politicization or contestability? How political advisers affect neutral competence in policy processes. *Public Administration*, *95*(1), 269-285.
- Paun A., & J. Harris. (2012). *Reforming civil service accountability: Lessons from New*

- Zealand and Australia*. London, UK: Institute for Government.
- Peters, B. G. (2010). Recruiting Public Personnel. In B. G. Peters(Ed), *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration* (pp. 81-124). London, UK: Routledge.
- Peters, B. G. (2013). Politicization: What is it and why should we care? In C. Neuhold, S. Vanhoonacker, & L. Verhey (Eds.), *Civil servants and politics: A delicate balance* (pp. 12-24). New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G., & J. Pierre (2004). Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences. In B. G. Peters, & J. Pierre (Eds.), *Politicization of the civil service in comparative perspective* (pp. 13-25). London, UK: Routledge.
- Public Administration Select Committee. (2013). *Truth to power: How civil service reform can succeed*. London, UK: House of Commons.
- Public Administration Select Committee (2015). *Lessons for civil service impartiality from the Scottish independence referendum*. London, UK: House of Commons.
- Ramió, C., & M. Salvador (2008). Civil service reform in Latin America: external referents versus own capacities. *Bulletin of Latin American Research*, 27(4), 554-573.
- Rhodes, R. A. W. (2000). New Labour's civil service: Summing-up joining-up. *The Political Quarterly*, 71(2), 151-166.
- Rhodes, R. A. W. (2001). Everybody but us: Departmental secretaries in the UK, 1970-99. In R. A. W. Rhodes, & P. Weller (Eds.), *The Changing World of Top Officials: Mandarins or valets? The changing world of top officials*. (pp. 111-151) Buckingham, UK: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2011). *Everyday Life in British Government*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Richards, D., & M. Smith (2014). The lessons of Tony Benn as a cabinet minister: Breaking the rules and paying the price. *London School of Economics and Political Science*, Retrieved November 19, 2018, from <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/the-lessons-of-tony-benn-as-a-cabinet-minister-breaking-the-rules-and-paying-the-price/>.
- Rouban, L. (2007). Public management and politics: Senior bureaucrats in France. *Public Administration*, 85(2), 473-501.
- Rouban, L. (2012). Politicization of the Civil Service. In B. G. Peters, & J. Pierre (Eds.), *The Sage handbook of public administration* (pp. 380-391). London, UK:

SAGE Publications.

- Rouban, L. (2015). Political-administrative relations: Evolving models of politicization. In F. M. Van der Meer, J. C. N. Raadschelders & T. A. J. Toonen (Eds.), *Comparative civil service systems in the 21<sup>st</sup> Century* (pp. 317-333). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Sausman, C., & R. Locke (2004). The British civil service: Examining the question of politicisation. In G. B. Peters & J. Pierre (Eds.), *The Politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control* (pp. 113-136). London, UK: Routledge.
- Sausman, C., & R. Locke (2007). The changing role of the British senior civil service: challenge and reform. In E. C. Page & V. Wright (Eds.), *From the active to the enabling state* (pp. 189-207). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Schuster, C. (2016). What causes patronage reform? It depends on the type of civil service reform. *Public Administration*, 94(4), 1094-1104.
- Select Committee on the Constitution (2012). *The accountability of civil servants*. London, UK: House of Lords.
- Shaw, R., & C. Eichbaum (2014). Ministers, Minders and the Core Executive: Why Ministers Appoint Political Advisers in Westminster Contexts. *Parliamentary Affairs*, 67(3), 584-616.
- Shepherd, R. (1987). Is the age of civil service neutrality over? *Public Administration*, 65(1), 69-79.
- Sparrow, A. (2001). Sept 11: 'a good day to bury bad news'. *The Telegraph*, Retrieved October 10, 2018, from <https://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1358985/Sept-11-a-good-day-to-bury-bad-news.html>.
- Sundell, A. (2014). Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries. *Public Administration*, 92(2), 440-457.
- Tessema, M. T., & J. L. Soeters (2006). Practices and challenges of converting former fighters into civil servants: The case of Eritrea. *Public Administration Development*, 26(4), 359-371.
- Toolis, K (1998). The enforcer. *The Guardian*, Retrieved January 4, 2019, from <https://www.theguardian.com/politics/1998/apr/04/Whitehall.comment>.
- Weber, M. (1946). *From Max Weber: Essays in sociology*. Translated and edited by H. H. Gerth & C. W. Mills. New York, NY: Oxford University Press.
- Woodhouse D. (2013). Civil servants and politicians: A very British relationship. In C.



Neuhold, S. Vanhoonacker, & L. Verhey (Eds.), *Civil servants and politics: A delicate balance* (pp. 71-89). London, UK: Palgrave Macmillan.

# The Development and Impacts of the Politicization of Civil Service System: With Reference to the U.K. Case

Mei-Jen Hung\*

## Abstract

Most modern civil service systems are merit-based which place emphasis on the selection of civil servants based on their skills and abilities, rather than their political or personal connections. For the past decade or so, research on the politicization of the civil service has increased rapidly, arguing that merit-based selection has its limitation and there is an urgent need to enhance the political responsiveness of civil servants. Research on the meaning, the trend and the potential impacts of the politicization of civil service is needed. Based on the existing literature, this paper first explores the meanings and typology of the politicization of civil service. The first type of politicization refers to the recruitment of civil servant based on political criteria rather than merits. The second type of politicization is the increase of political advisors to make civil servants more responsive. The analysis of data from expert surveys demonstrates the increase in the degree of politicization in most countries. Furthermore, this papers analyzes the development of the politicization of the UK civil service. The change in the direction of policy of reform triggered the demand for the politicization of civil service, which led to civil servants' reluctance to provide free and frank advice. However, political patronage was not a major concern. The number of special advisors has increased. The inappropriate behaviors of special advisors raised many debates and consequently more regulations are put in practice. This paper concludes with

---

\* Associate Professor, Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University, email: meijhung@ntu.edu.tw.

some reflection on the idea of politicization and provides some suggestions on the development of the civil service in Taiwan.

**Keywords:** politicization of civil service, political responsiveness, meritocracy, recruitment, political advisors

