

赖清德新内阁的起手式：赖卓体制如何实现“赖清德意志”？

赖清德在用人上趋于谨慎保守，第一次内阁主打的是安全牌。



台湾候任总统赖清德宣布了他的首任阁揆为卓荣泰。图：卓荣泰 Facebook

(刘兆隆，国立彰化师范大学公共事务与公民教育学系副教授)

4月上旬，在众人期待却又不意外中，候任总统赖清德宣布了他的首任阁揆为卓荣泰，副阁揆郑丽君与秘书长龚明鑫，随后接连几周又陆续宣布相关部会长人选。

论者有的认为赖清德的内阁并无新意，或是男女比例失衡等。个人以为不应从僵硬的数字进行解析，而应从整个大环境的格局，发展与因应策略，去评价这次赖清德的第一次内阁人选。

赖清德组阁起手式的内外挑战

以赖清德过去的从政经历与风格上，严谨律己是周围人对他的评价，不冒进是他的决策风格，对于特定价值的坚持也是他的特色。综观赖清德任职台南市长期间（2010-2017），南铁东移事件（编按：台南铁路地下化工程所涉土地征收争议）虽然引发抗争，但最后仍获得一定程度的解决；而2016年的0206地震导致维冠大楼倒塌事件中，也可看出赖清德在危机决策中的亲力亲为，采取最能兼顾安全与速度的方式拆除危建。

此外，2015年赖清德因为主张议长李全教涉贿选不具正当性而坚拒进入议会备询长达230天，虽然引起不同评价，但李全教最后遭司法定罪，也让赖的高举清廉价值获胜。因此，若以人格特质而言，赖清德的政治洁癖造就了他成功，但也同样决定了他的选择与排序。其次是他的抗压性高，也在多次危机决策中可以见得，这对他日后面对两岸事务的高压时，有助于冷静以对。

赖清德是台湾史上唯一跨过政党轮替魔咒的总统，也是继陈水扁之后的第二位**少数总统**，加上朝小野大，压力自然不轻。赖清德在面对这样的困局时的思维，除了要能维持原先蔡政府政策的延续性外，另外就是能够突破现有的政治结构困境，除了2026地方选举要能打破蓝营地方包围中央的态势，2028总统大选更要接续连任执政的目标。也因此，如果用棒球比赛来形容，谁是先发吃局数，谁是中继续火力，谁是救援投手挽危局就显得很重要。其次是谁可任战将，谁又可任文士，既可横刀立马斩敌，又可马上横槊赋诗。加上这次立委选举有十人未能连任，如何安排这些既有战功，又有政策论述战力的人才，则是另外一个令人伤神的思考。

第三是后疫情时代的种种政经与社会变局。后疫情时代面临全球经济重新洗牌，过去东亚的发展型国家模式已经要面临典范转移，国家对于经济市场的影响不再立即有效，反而是国家如何搭著国际市场的方向乘风而起更为重要。另外，AI 造成的产业革命与挑战方兴未艾，使得赖清德政府在政策上不仅要能趁势而行，甚至需要占得局部先机以引领国家产业新方向。这些产业从电动车、绿能、手机甚至到政府的公共服务提供，都会面临新的挑战。

第四是台湾内部的社会问题也到了不能不处理的时刻。高龄化、少子化、地方消灭、区域平衡发展、迁都等议题，都会逐渐摆上讨论议程。同时，健保、劳保、公保等如何确保不破产，已经成为政府除了选票以外的国家正当性基础。在财政举债已达上限的今日，如何平衡财政支出稳持政府稳健执政，则是另外一个艰困的挑战。



2024年4月24日，台湾候任总统赖清德与即将上任的国防部长顾维钧（左）。摄：Carlos Garcia Rawlins/Reuters/达志影像

内阁重政策辩护能力

由于赖清德在2024年的大选[只获得40%的选票](#)，也因此赖清德在内阁成员的选择上，非常重视政策辩护能力。过去台湾人在内阁的评价标准上与欧美民主各国并不一致，欧美各国对于内阁的选择与评价主要在于政策的辩护能力。因此，只要能够为政策成功辩护说服国会通过预算，他就会是一个优秀而称职的内阁阁员。

但台湾人往往专业经验会凌驾在政治之上，对于政策辩护并不是那么重视，也因此很多内阁职位的选择上无形中会受到限缩，最具体的例子就是国防部长。过去国防部长几乎都是军人担任，文人部长仅有七位，而且还要努力强调他与军方的渊源，显示其专业性将与将领的服从可能。而本次组阁的国防部长，则由律师出身、前金管会主委、国安会秘书长的顾立雄出任。

其次，我们在评价内阁时往往只看到行政院长的任期长短，而没有注意到个别阁员的任期长短。因此我们常评价自政党轮替后阁揆平均任期只有一年半，但缺忽略阁员替换率不到30%的事实。所以即使行政院长更迭，但相关部会阁员仍然多数在任，政策一样是有延续性。是以，评价赖清德的内阁必须兼顾阁揆与阁员，同时也须兼顾延续性。

整体而言，赖清德的首任内阁的挑战并不轻松。首任阁揆卓荣泰过去在民进党内的评价是处事圆融、没有敌人。这个特质使得他蒙受中生代的一致推举成为2019年的民进党主席，最终促成了蔡英文与赖清德的从竞争合作到连任的过程。坦白而言，这个艰巨的任务综观民进党内部除了卓荣泰，大概也没有其他人可能完成。其次，是在他离开民进党主席一职之后，与赖互动密切，并深获赖的信任。因此如果把阁揆定位成幕僚长，卓荣泰无疑是非常知晓赖清德意志的人选。

另外，面对现今朝小野大的政治格局，阁揆的身段柔软也会是未来政策成败的重点。卓荣泰在过去的历练相当完整，也经历过立委、民进党主席、总统府、行政院秘书长等要职，对行政与立法之间的关系是有非常清楚的认知。这样的经历即使在实施内阁制的英国或是日本，也是合格称职的首相人选。

事实上，台湾的行政院长强势与柔软与否可能展现出完全不同的政治风格。他可以是众部长之首（First among equals），也可以成为一个强势的帝王首相（Imperial prime ministership）。显然卓荣泰的阁揆角色，在现今的政治格局之下，前者会更甚于后者。可以想见的是，卓荣泰不会是类似苏贞昌的强势帝王首相，而会是带著各部会首长在国会中优游穿梭的群龙之首。

至于副阁揆郑丽君与行政院秘书长龚明鑫也都不是政治新手。郑丽君过去曾任文化部长，为人低调内敛且重视家庭生活，不像传统政治人物会穿梭在各种应酬之中。除此，郑丽君在这次总统大选中负责整合各种政策纲领，与草拟国政白皮书。

比较特别的是，这次赖清德在选前最终仍未提出国政白皮书，这是在历届总统大选中极为罕见的。究其原因，据悉主要来自赖清德的谨慎，要求郑丽君能逐一检讨白皮书的政策内容在现行体制架构与预算下是否可行，以及必须说明为何过去蔡英文政府执政八年未能实施的原因，在这些原因之下，最终无法在选前及时提出政策白皮书。从这个事件中可看出郑丽君的个性谨慎不冒进的特质，甚至可以说是一个完美主义者。



2024年4月24日，台湾候任总统赖清德与他的内阁团队。摄：Carlos Garcia Rawlins/Reuters/达志影像

两岸求稳、财经起用业界人才

此外，以外交与国安而言，如何取信美国盟邦会续行蔡英文政府的国安政策，赖清德选择了最安全保守的作法，就是续任蔡英文的国安团队成员，只是职位略有微调。而在两岸政策上亦是如此。如将接掌陆委会主委的海基会副董事长邱垂正是民进党培养多年的国安人才，经历与资历都非常完整，加上本身属新潮流系，自然能深获赖清德的信任。且他在两岸事务上堪称稳健温和派，在七年的陆委会副主委任期的发言的评价是“不亢不卑，进退有据”。以棒球比赛而言，这样的安排可以说是不失分且可适时击出安打的稳健安排。而以郑文灿担任海基会董事长，除了显得对两岸事务的重视外，郑文灿的协调能力与手腕在民进党内部堪称一流，但是能否借此展开两岸新局，则需看520的就职演说以及对岸的反应而定。

在财经部会上，赖卓大胆起用业界人才，这在民进党部非无先例，例如陈水扁起用中华汽车副董事长林信义入阁任经济部长就是一例。整体而言，这些财经部会人才在业界风评都不恶，而且很多在业界甚至是独领风骚。例如国发会主委刘镜清，过去刘镜清就曾担任 IBM 全球企业咨询服务事业群总经理及大中华地区供应链顾问服务负责人，率领近500人顾问团队，对亚洲许多国家大型客户进行策略优化、业务转型、系统整合、流程转型及全球化等议题，这种资历摆在业界都是非常亮眼难得的。对这些人才唯一的担忧，是如何将私部门的成功经验成功转化成公部门的政策，以及面对立法院生态时是否能够适应，不会愤而挂冠求去。

新任的农业部长陈骏季出身农试所研究人员，且继任陈吉仲时间尚短比较不为大众所知。事实上未来农业政策挑战不轻松，一方面民进党政府政策推动农地、养殖渔塭的种电、农电共生政策，不太可能喊停。当土地、坡地陆续铺上光电板，农业基层与普罗大众的疑虑与反弹势必逐渐升高，加上农村人口老化与农产销等问题都是艰巨任务，不过个人曾有一次与他近距离接触，或许可以看出此人的特质。

一次在文官学院，我与陈骏季一起担任高考三级考试及培训的评鉴委员，陈骏季发现有一位学员表现优异亮眼，后来知道该学员是法国史特拉斯堡大学（Université de Strasbourg）的分子与细胞生物学博士，她所考试录取的环保行政显然难以发挥所长。陈骏季在事后特地将该学员找去仔细询问，并即刻联络农试所是否有她适合的专长，与询问她去农试所工作的意愿。从这件小事可以发现陈骏季在待人处世上的细腻与愿意为国举才的热情，这在很多政治人物身上都是极为罕见的。

赖卓体制主打安全牌

整体而言，这次的赖卓体制的第一次内阁，有老干亦有新枝。过去蔡英文八年的政府特重文官，所以很多的政务任用多启用文官而非政治人物。这或许与蔡英文过去长期与经济部国贸局系统的官员工作，对文官印象颇佳使然。这样的做法虽然稳健保守，但却无形中使得很多党工与政治人物欠缺政务官的历练，使得职涯发展塞车。赖清德相较较无包袱，可望在未来的政务次长或是其他政治任命的职位上，启用并甄补大量的政治人才，这可以在政务次长的任用上开始启用没有连任的党籍立委上见得。

其次是赖清德在用人上趋于谨慎保守，第一次内阁主打的是安全牌，尽量不要有新手上路请多包涵的状况发生。因此在相关部会上仍可见到许多蔡英文政府的熟面孔，这不仅是国安，甚至到教育、人事行政等部会都可以见到。这个考虑不仅是政策的延续性，也有旧人培植新人的意义在，因此下一波的政务次长是另一个值得观察的指标，这些人或许是赖所青睐的未来部会首长人选。

最后就是由于赖清德对政策辩护极为重视，甚至对亲上国会进行国政报告并不排斥。因此可以想见的是，未来赖清德的记者会次数与频率会远胜蔡英文，届时将可看到赖清德亲率团队直球对决媒体与国会。这个特质不仅会见到台湾的政治体制逐渐从半总统制朝总统制靠拢，也会使民众看到什么是“赖清德意志”。

[# 内阁改组 # 2024总统大选 # 内阁 # 行政院 # 赖清德](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。