

美國政府公務員制度之改革 (1990s-2010s) :

以喬治亞州、佛羅里達州和國土安全部為例*

柯三吉**

《摘要》

本文旨在透過以美國喬治亞州、佛羅里達州和國土安全部的個案分析，來探討當代美國政府激進公務員制度之變革。本文首就美國政府激進公務員制度之核心概念-任意雇用關係進行探討。該核心概念應用於美國各級政府的彈性用人制度，雖涉及美國憲法問題，而引發美國公務員採取政治和法律手段對抗，反對取消「正當理由保護」和尋求憲法保護。然美國各州多數各級法院判例顯示，職位分類公務員雖有工作保障權，但採用任意雇用關係，係為合法制度。本文引述美國學者的評論，認為激進公務員制度，因缺乏可靠的方案評估，大多數州尚未顯現成果，但各州仍持續進行改革。然 George W. Bush 總統的國土安全部公務員制度變革實施結果，則因

投稿日期：101年9月12日；接受刊登日期：101年10月26日。

* 本文係增修自發表於開南大學第四屆「全球化與行政治理」國際學術研討會論文，桃園：開南大學顏文隆樓國際會議中心，二〇〇九年三月三十一日。本文並感謝中央研究院歐美研究所彭錦鵬教授的評論。

** 開南大學公共事務管理學系教授，E-mail: sunjyi@mail.knu.edu.tw。

國會內政黨對立和聯邦政府各工會反對，於二〇〇九年 Barack Obama 總統就任時提出「寧靜管理議程」而宣告終止，論者認為這應是美國傳統憲政體制和政黨政治運作之體現。

[關鍵詞]：美國、激進公務員制度、喬治亞州、佛羅里達州、國土安全部

壹、前言

一九九〇年代的全球新公共管理革命，促使世界各主要國家紛紛將「企業價值」(business values) 引進文官制度的改革。就時程而言，美國是稍落後於「西敏寺模式」(The Westminster Model) 國家，但 Condrey 與 Battaglio, Jr. (2007: 425) 所稱美國「激進公務員制度改革」(radical civil service reform) 之主張：消除工作保障和功績保護、採用績效薪資 (pay-for-performance) 和任意雇用關係 (at-will employment) 等市場化之概念架構，則已見諸於美國聯邦政府、州政府和地方政府文官制度改革之運作。在歷經 Bill Clinton 總統 (一九九二年至二〇〇〇年) 之「國家績效評鑑」(National Performance Review, NPR)、George Walker Bush 總統 (二〇〇〇年至二〇〇八年) 之「總統管理議程」(The President's Management Agenda, PMA) 和現任 Barack Obama (二〇〇八年至二〇一二年) 之「寧靜管理議程」(Stealth Management Agenda) 推動下，美國聯邦政府莫不企圖引進管理彈性概念，希晉用與維護世界級之公務人力，以轉化聯邦公務員而建立一套符合二十一世紀需求的現代化文官制度，就廣度和深度而言，美國已在發展迥異於「西敏寺模式」國家的公務員制度。

綜合歷史發展趨勢，Nigro、Nigro 與 Kellough (2007: 304-306) 認為美國文官制度改革係基於下列三項主要因素：

一、意識型態或信仰系統

儘管象徵性改革和執行力間實有差距，然多數的政治領導者認為傳統的功績制缺乏效率，亦不負政治責任，而仍主張任意雇用制度、民營化和委託經營，優於職位分類文官制度（classified civil services）（具工作保障權）和政府直接提供勞務，這是美國傳統市場經濟的思考，幾乎已成為美國人生活之目標文化。

二、政治因素

文官制度的改革可成為政治參與者的政策工具，以影響價值的權威性分配，可使民選官員透過立法或修正公務人員的晉用和職位分類制度，以平衡政府內部和機關間的動態關係，進而掌控組織權力結構和發揮其影響力。譬如 Bush 總統因應九一一事件設置國土安全部（Department of Homeland Security, DHS），目的在減少團體協商造成彈性用人的障礙，這種人事制度變革亦符合民意對不負責任、缺乏能力和與民意脫節的官僚績效改革之期待。

三、技術性因素

由於人力管理資源管理制度和技術的發展，諸如績效評估、彈性薪資制度、擴大職位職等結構、晉用程序簡化和分權化等改革，使美國各級政府的民選官員、利益團體和民眾認為可達成其對文官改革的信仰和政治目標。

以上的發展因素，至一九九〇年代末期，美國各級政府皆呈現下列的文官制度改革議程：（Nigro, Nigro, & Kellough, 2007: 306）

- （一）結構分權化和將人力資源功能授權給各機構的業務單位。
- （二）賦予各機構和單位更廣的晉用、選拔、雇用和升遷的自由裁量範圍。
- （三）簡化和合理化工作分類和薪資制度。
- （四）合理化減短公務員申訴過程。
- （五）運用各種績效管理和功績薪資制度，獎勵個別的優秀公務員。
- （六）透過民營化或委託經營，降低公務人力成本。
- （七）運用任意雇用關係，祛除文官的永久雇用保障權。

惟美國係聯邦制國家，聯邦主義使文官制度改革更為複雜，蓋美國不是只有一套文官制度（not one civil service），而是各級政府不同制度的組合（a collection of separate systems），並由於此一公務人力資源管理的分裂特性，州政府的文官制度改革實驗往往影響聯邦和地方政府的人事政策（Condrey & Battaglio, Jr., 2007: 25-26）。本文審視相關文獻，Georgia（喬治亞）州和 Florida（佛羅里達）州係美國各州中在這期間，將「職位分類制」改革為「任意僱用關係制度」較為徹底的州政府，本文乃擇為初探的個案分析。

至於聯邦政府的文官制度變革，則由於二〇〇一年九月十一日美國紐約世貿中心雙子星大廈受到恐怖攻擊，而出現發展契機。該震驚全球的恐怖事件，不僅改變美國的外交政策思維，更影響美國各項公共政策的制定。當時，Bush 總統乃將各美國聯邦政府中處理國家安全事務機構，重組為「國土安全部」，並制定「國土安全法」（The Homeland Security Act of 2002, HSA），結合 22 個聯邦政府機構，並將員額擴編為 170,000 人。Bush 總統取法 Georgia 和 Florida 州的激進文官制度，排除「美國聯邦政府法典第五篇」（The Title V of the U.S. Code）的適用，尋求限縮 DHS 官員的團體協約權，授權 DHS 部長和聯邦人事管理署（The U.S. Office of Personnel Management, OPM），訂定新的人事制度，使具彈性（flexible）和即時性（contemporary），但仍堅持不違反功績制和適才適所的原則。這項聯邦政府的新人事制度除 DHS 採行外、美國國防部、國稅局和民航局亦皆採用各自的新人事制度，篇幅所限，僅以國土安全部為例，進行個案分析。

貳、激進公務員制度之核心概念：任意僱用關係

就理論層面而言，美國政府文官制度改革之核心概念，應是任意僱用關係之運用，而此概念當然是先由私部門的主僱關係，而後發展應用於公部門（Gertz, 2007: 47-68; Lindquist & Condrey, 2006: 95-115）。

一、任意僱用關係的起源

美國在私部門的主僱關係是源自英國的習慣法（English common law）：英國

的勞資僱用關係視為契約，沒有訂定工作期限，則推定為一年，如有一方提出反證，則依主雇雙方意向協議而定。早期美國法院的判決大體依循英國的習慣法，但未採行每年雇用的推定。直到一八九五年，紐約的上訴法院引用條約法學者 Horac Wood 的任意雇用論作為判決之依據：縱使在無理由（without cause）的情況下，僱主仍可在年中解雇員工。此勞動條件原則一直在美國適用至一九三〇年代，申言之，不定期契約可隨時終止，亦可因任何理由而終止（terminated for any reason）。追溯當時的環境背景，其因不外：法院認為雇主有權控制自身的財產和自由資本主義的發展，並應尊重雇主的營運作法和需求措施。

然而，毫無拘束的契約自由卻使僱主拒用弱勢團體，產生規避年金給與和要求員工向法院公證遵守社會規範等等問題。最後，終於引發各州議會和法官不滿，認為任意雇用原則並不適當，而漸漸出現例外原則：雇主雖可以正當理由或無理由，或甚至不當的理由解雇員工，但不可違反特定法規定，以特定的不當理由解雇員工。

二、任意僱用關係的例外規定

一九三〇年代至一九五〇年代之間，美國的勞動條件因此乃自動地走向團體協約，而自一九六〇年迄今，則漸轉向政府直接干預雇用關係，起因是私部門工會組織減少，由政府直接介入，防止雇主以不當理由解雇員工，此即所謂例外規定。這些例外規定包含法規例外（statutory exceptions）、公共政策例外（public policy exception）、契約規定例外（implied contract exception）和誠實與公平處理規約例外（implied covenant of good faith and fair dealing exception）。

（一）法規例外

所謂法規例外包括反報復法規（anti-retaliation statutes）和反歧視法規（anti-discrimination statutes）。前者是指一九三五年的國家勞動關係法（The National Labor Relations Act），此法主要在保障員工的工會活動參與權和禁止報復員工的控訴和聽證行為。後者是指一九六四年的民權法案第七篇（Title VII of the Civil Rights Act），禁止雇主對員工的種族、膚色、宗教、性別、原住民歧視，以及不公平或甚至解雇弱勢團體等。

（二）公共政策例外

所謂公共政策例外是指禁止雇主報復員工的社會價值行為，諸如：員工申請賠償的法定權力，員工出席陪審團的公共義務和拒絕偽證行為等基於侵權行為理論（tort theory）之立法規定。大多數的州政府（迄今約至少有 44 州）皆以行政法規規範這些侵權行為，而視為對任意僱用關係之公共政策例外規定。

（三）契約規定例外

所謂契約規定例外是指雇主違反契約內容規定，當屬毀約行為（a breach of contract），而不得解雇員工，譬如雇主在員工手冊中所規範的行為和工作程序，雇主亦必須遵守。儘管如此，雖大多數州採行這項例外規定之立法，但因雇主可另發新的員工手冊，而規避原先手冊的內容規定，對員工權益保障影響不大。

（四）誠實與公平處理契約例外

就美國各項法律的立法精神而言，誠實與公平處理原則是每項契約的義務條款，但大多數法官並不認為可適用於任意僱用關係，蓋這項原則涵義過於廣泛，恐對雇主權益造成重大傷害（迄二〇〇六年約只有 12 州採行）。大多數法官仍僅依契約法的賠償原則判處違反契約的僱主，在契約規定的違約金額內賠付受雇員工，這是少數侵權行為的判例。

三、任意僱用關係的改革：正當理由和仲裁機制

在理論上，美國私部門的任意僱用關係，顯然是基於市場經濟理論，勞資雙方應皆有足夠誘因以維持工作關係，而不需假手外力的干預。因此，雇主基於自利誘因必須致力甄選和訓練的投資，以維持具生產力的員工，而強制解雇員工成本亦高於教導和矯正員工的不當行為。對員工而言，為保持高工資的工作保障，「正當理由」（just cause）的解雇條款，徒然增加雙方的司法訴訟成本，反使雙方皆成為輸家，尤其能力平庸的員工更可藉此逃避怠惰問題（shirking problem）。一九八〇和一九九〇年代，歐洲國家減少對員工權益保障，卻使員工生產力反而提昇，即為明證。換言之，支持者認為這項制度減少僱用和解雇公務員的法律程序保障，可促進政府的效率。

然而，反對者則公開譴責現代任意僱用關係，違反人類的基本公平和簡單正義原則。效率本身不應成為道德價值或目的。對員工而言，被強制或任意解雇將造成生理與心理健康的惡化、收入減少、年資和年金損失、失去健康保險和工作能力等等悲劇。因此，基本勞動公平原則（安全、反歧視和功績等）是為維持員工人性尊嚴的必要保障，蓋勞工並非商品，每個人皆有權利要求維持尊嚴且有適當社會保障的生活。反對者進而認為，現代任意僱用關係破壞立法和司法的解決機制。在一個「正當理由」的制度下，每位雇主必須證明解雇員工的法定理由，而每位員工亦必須證明雇主的不當動機。這是美國憲法對於工作權的程序保障。有些論者更認為工作權不是憲法所創造的，而是超憲法的規則（extra-constitutional rules）。

對於上述美國私部門對任意僱用關係運用的正反意見及勞資雙方全輸或全贏的問題，終於在一九八七年，Montana 州首先通過保護被強制解雇員工的全面法案（comprehensive law），而出現解決契機。該法案規定解雇員工的主要正當理由為：（1）無法滿足工作責任的合理及與工作相關理由，（2）或嚴重影響雇主公司運作行為，（3）或其他合法的商業理由。該法案並規定，在程序上被解雇員工在提出控告前，必須完成書面的內部申訴程序，且須於一年內提出告訴，並在訴諸訴訟程序前，勞資雙方可同意進行「拘束性仲裁」（binding arbitration），如有錯誤性強制解雇，資方必須賠償勞方最高四年薪資和福利。

一九九一年，由各州政府指定律師、法官和州議員所組成的「統一法律委員會」（the Uniform Law Commissioners），以 39 票贊成對 11 票反對，通過「標準雇用終止法」（the Model Employment Termination Act, META），亦要求各州雇主不得違反「正當理由」解雇員工，並須進行仲裁，各州政府更採行中介機制，以解決勞資糾紛非訟事件。

四、政府部門職位分類文官改為任意僱用關係制度：美國憲法問題

隨著私部門任意僱用關係的發展與改革，美國各級政府亦開始運用彈性的人事制度，這當然引起政府文官的政治和法律手段對抗，反對取消「正當理由保護」和尋求憲法保護。結果是幾無州政府公務員原告贏得憲法訴訟，而州各級法院也幾乎認定採用任意僱用關係制度的州政府為合法制度。

（一）主張工作權保障權利的正當法律程序

美國大多數法院在判決各級政府取消文官的工作權保障，是否違反美國憲法第五條和第十四條修正案以及各州州憲法相同條款規定時，皆採是否符合主張權利的正當法律程序：即首先認定原告是否擁有合法的工作保障權，如是，法院再質問該政府的處理是否經過正當的法律程序。

幾乎所有法院皆認定職位分類文官皆具有工作保障權，除非透過正當理由，否則不得將渠等文官改為非職位分類文官（無工作保障權）。在一九八四年至二〇〇二年間，五個聯邦法院和二個州上訴法院，皆以此為判決理由，惟一的例外為 Florida 州的「州政府矯正處控告該州護理協會」（Department of Corrections V. Florida Nurses Ass'n, 1987）案之判決。Florida 州的最高法院認定，該州職位分類文官所主張維持良好行為的工作保障權，並非可期望將永遠任職（will exist for infinity），永遠任職的期望並非權利，而僅是希望（a mere hope）政府給予專業文官繼續任職的利益。

一九八六年，美國第八聯邦巡迴法院在「Gattis 控告 Gravett」案之判決，指出 Arkansas 州立法通過將大多數職位分類公務員改為非職位分類公務員，原告雖擁有繼續任職的工作保障權，但在程序上是正當的法律程序，此項判決乃成為此後聯邦和州政府各級法院的判例，從此，美國政府可經立法程序改變公務員的職位分類身份。

（二）禁止契約損害

美國憲法第一條第十項和各州州憲相同條項規定，法律制定不得損害契約義務。但就實務而言，原告必須舉證政府主管在管理上確有明顯的限制程序保障行為。例言之，二〇〇〇年，Georgia 州上訴法院在「Declue 控告 Clayton 市政府」一案之判決中，認定該市政府的人事雇用契約政策，並未明顯創造繼續任職之期待，該市政府採行新政策不可認定違反契約規定。

（三）實質正當法律程序和同等的法律保障權

美國憲法第十四條修正案規定，各州不得未經實質正當法律程序，以不合理和強制標準，剝奪任何人的生命、自由或財產，亦不得對任何其管轄下的人民，拒絕

給予同等的法律保護權。基於這項憲法修正案，各州政府企圖透過立法程序改變公務員的職位分類身份，都將受到挑戰。然而，各州並無成功案例，蓋州政府只要根據合理之立法理由即可，除非原告提出該州政府之惡意立法證明，並係針對其個人而非全體公務員。

五、任意僱用關係與正當法律程序透明度

美國各級法院實不可能禁止各級政府改變對公務員的分類職位工作保障，這是政策論戰的議題，各級政府亦不可能公開進行免除公務員工作保障權之過程。因此，任意僱用關係制度明顯減少社會各界對政府運作資訊之瞭解。雖然美國憲法第一條修正案規定，國會不得制定法律限制人民言論和向政府請願的權利，但這項言論的自主豁免權（sovereign immunity）卻可能限制公務員的救濟權利，蓋公開的聽證會並不常舉辦，而常僅要求書面報告。

綜之，任意僱用關係制度係建立在以下幾項假設法理：（1）固有的法定程序保障阻礙政府對績效不佳公務員的解雇，（2）政府主管將可公平對待員工，（3）這項制度將可激勵績效良好的員工。因此只要保留被解雇公務員的憲法聽證權利，即可促進員工的尊嚴和利益（Lindquist & Condrey, 2006: 102-108）。

參、美國州政府公務員制度改革的類型

過去近二十年（一九九〇年至二〇一〇年）來，大多數美國州政府的文官制度改革，不斷地挑戰傳統的人力資源管理，透過人事法規去管制化和分權化，重新界定政府和公務員間的雇用關係，並作大小不同幅度的改革，期冀促進美國州政府邁向更好的治理，雖長期的影響仍待觀察，然此一趨勢似不可擋，而主要的理論思考就是上述文官保護制度為政府良善治理的阻礙。

美國的人事行政學者對於美國州政府文官制度的改革，已作了長期的調查研究分析，並對各州文官制度改革劃分為不同類型的改革制度。

一、Hays 與 Sowa 的改革指標類型

Hays 與 Sowa (2007: 3-23) 根據「人力資源管理分權化程度」、「擴大任意雇用關係」、「可申訴範圍」(range of grievance issues)、「主動積極的州長」和「工作保障是否下降」等五項指標(表 1)，進行美國各州人事制度改革研究(二〇〇五年八月)的訪談發現，採行「擴大任意雇用關係」的州達 28 州(56%)，而在這 28 州中有 25 州持續擴大任意雇用職位和人事單位分權化。「工作保障下降」的州亦達 31 州，而其中，有 22 州是「擴大」和「工作」兩項指標皆「是」(Yes)。並有 18 州在這五項指標中至少有三至五項皆為顯著分權化、擴大任意雇用關係、可申訴範圍低、主動積極的州長和工作保障下降。而這 18 州中又以 Colorado 州、Florida 州、Georgia 州、Kansas 州、Missouri 州、North Carolina 州、Oklahoma 州、South Carolina 州、Texas 州和 Washington 州等 10 州的人事制度最為激進，幾乎五項指標皆「是」。

Hays 與 Sowa 認為過去 HRM 的研究主要著重在(1)各州 HRM 結構過程和個人因素變動對政府運作的影響，和(2)探討各該州激進改革現有人事行政結構的經驗。另有學者何氏(Hou)等人則探討各州政府文官委員會或人事處轉向分權化，使各州政府所屬或附屬機構設立人事單位，以獨立行使各該機構的人事運作(Hays & Sowa, 2007: 5)。但也有學者從政治層面探討州政府文官制度改革問題，如 Kellough 與 Selden (2003: 165) 研究發現公務員工會對於 HRM 改革的執行有負面影響，尤其是分立政府(divided governments)時，強勢的工會不太可能將州政府的人事運作分權化。

然而，相對的也有州政府進行根本性改革，透過立法途徑完成廢除或推翻現有該州的文官制度，如 Georgia 州，直接授權給各級主管，引進績效薪資；Florida 州也採取相同途徑，企圖增進公務員生產力。就 Hays 與 Sowa (2007: 16) 的調查研究發現，將職位分類公務員和任意僱用關係公務員比較，在 Florida 州和 Georgia 州並未發現前者工作更有保障、更熱誠和更有活力，反而在其他的州是出現比較正面的評價趨勢，而某些 HR 主管亦有表達功績制是不符新公共管理的潮流。這可由這項調查發現證實，許多「任意雇用」職位者，並未立即消失，反而歷經好幾任的州長任期。

儘管如此，課責和責任仍為文官制度的基本精神，因而，以統計數字來看（此項調查為二〇〇五年五月），回應這項調查的州政府受訪者採取「任意雇用關係制度者」為：Tennessee（5%）、10至15%的州有 Connecticut, Delaware, Kentucky, Massachusetts, Minnesota, Montana 和 New Hampshire。比例較高者，當然以 Texas 州的 100% 為最高，其次為 Georgia 州的 72%、依序為：48% 的 Idaho、40% 的 Kansas、35% 的 Colorado、33% 的 Oklahoma、30% 的 West Virginia 和稍多於 20% 的 Illinois、Washington 和 Ohio。Hays 與 Sowa 亦指出實無法提出「多少比例」為比較最適規模的「任意雇用關係」職位。但亦可顯示出，在美國各州間對於功績制和恩寵制的爭論，並未完全相互排斥。

對於上述調查結果的解釋，除了 Condrey 與 Battaglio, Jr.（2007: 6）所指出的這些州公務員工會的團體協約權較大有關外，Hays 與 Sowa 認為新一代的州長大都未經歷美國各級政府工會運動的經驗，而且多數來自企業界，支持「任意雇用」是必然的走向。其次，州政府官員的薪資級距擴大（broad banding）和績效薪資對許多州呈現負面影響。蓋傳統的薪資功績制是採年資制，但現在大多數州政府則採行減少俸級（pay grade）制度，使薪資可依其工作績效作彈性調整，以促進機關運作績效。惟多數州實施結果，卻是重蹈雷根總統時代錯誤，即績效薪資的調整須視對首長政治效忠程度而定。

再者，該調查結果顯示有 31 州的受訪者表示，在過去整年工作保障是在下降，其因有的是以「正當理由」改為非職位分類人員或解雇，有的是升遷至政務性高職位，而因政黨輪替去職，有的受訪者則表示該州政府政策就是要「工作更多報酬更少」（do more with less），傳統文官價值缺乏工作保障，將使獻身公職的精神產生動搖，美國州政府的文官職涯精神也因上述改革而發生變化，兩氏甚至認為美國州政府的文官制度改革可能發生災難性的後果。

二、Sally C. Selden 的改革指標類型

Selden（2006: 59-61）根據改革範圍與控制變遷程度等兩項面向，將美國州政府公務員制度之改革類型分為：

- （一）全面系統型（Systemwide）：此類型的改革範圍為全面性的系統體制改革，但仍透過立法途徑進行，Georgia 州即為著例。

- (二) 結構改變型 (Structural)：此類型的改變範圍為改變州的主管人事機關和其他業務機關的結構關係，即該州的人事業務職掌是否一元化或分散由各業務單位執行。例如 South Carolina 州就標榜為再造主義領導者，完全將集權制改造為分權和授能，而由外在專家進行評量，但仍非全面系統性變革。(Hays, Byrd, & Wilkins, 2006)
- (三) 政策規則型 (Policy/Rules/Regulations)：此類型的改革範圍為修改州政府機關的人事法規，諸如僱用規定、身份限制等，但亦必須經過立法途徑。例如 Arizona 州雖在一九八〇年擬遵循一九七八年美國文官改革法企圖全面革新，然因各種政治因素影響直到一九九〇年代中期才開始立法進行職位分類、撫卹制度、擴大俸給級距、績效評估和獎金福利制度等的現代化改革，即屬此類型。(Cayer & Kime, 2006)
- (四) 活動技術型 (Activity/Techniques)：此類型的改革範圍為如何執行人事管理功能與責任歸屬，而同時運用新科技或技術促進作業效率。例如被稱為美國經濟重鎮的 New York 州則因州議會不支持，因此其文官制度改革只能進行分離式的結構改革，這種漸進式改革被 Riccucci (2006) 稱為「寧靜革命」。其主要改革措施為：減少職稱數、約聘人員考試、升等考試、縮短考試成績通知時間、線上申請考試和改進管理實習計劃等措施，即屬最基本的、技術型文官制度改革。

三、SEIU Local 1000 Research Department (2008) 的分類類型

- (一) 二〇〇八年三月加州州政府提出「州的公務員制度改革：加州的人力資源現代化方案之比較分析」(State Civil Service Reform: California's Human Resource Modernization Project in a Comparative Perspective)：

該研究報告中指出，加州雖在美國以「新流行創造者」(trendsetter) 出名，諸如環保、稅改和移民等議題時有高調論點，但因其公務員工會的強勢作為，一直未能大幅度改革。然而加州亦不能抗拒改革潮流的發展，終於提出「公務人力資源現代化方案」(The Human Resources Modernization Project)，設定二〇一四年為達成目標年，該方案的主要內容為：

1. 人力規劃—各局處應提出以核心能力為焦點的人力資源需求規劃，包括退休

人力。

2. 擴大薪俸級距—整併職位為更廣的職組，以擴大薪俸級距。
3. 核心能力標準—每一工作所需的核心能力標準，雖無法具體界定，但亦應提出每項工作所需資格能力、技術和行為綜合標準。撫恤、考選、晉用、績效管理、薪俸調升等亦皆需符合這些核心能力標準。
4. 考選與晉用—考選晉用皆需透過線上申請和考選方式來進行，並設立文官學院辦理主管及專業人員的訓練，但這些審查過程皆須在功績主義下進行。

儘管如此，加州文官制度改革的本質仍屬漸進式改革，雖該州因政治環境因素，政治壓力和恩庇主義賦予各級主管彈性的用人改革，應還是主要防止種族歧視再現，影響考選晉用過程。

（二）該研究報告亦同時將美國州政府公務員制度之改革類型分為：

1. 改善執行功能（Policy Implementation Improvements）：

此類型類似上述的政策規則型，基本體制不變。譬如，New York 州政府就消除 2000 個分類職位，但還是有 4000 個分類職位，並運用電腦科技使考試過程由 150 天減少至 47 天。Wisconsin 州政府就運用線上申請考試作業和自動考試機關閱卷系統，並分送符合資格錄取給用人單位主管。二〇〇〇年，美國所有州政府將所有州政府職位空缺全數上網，45 個州提供線上申請晉用考試，19 個州建立應考人資料庫，12 個州則舉辦工作博覽會。顯然地，美國州政府的考試晉用過程幾乎全面電腦化。加州州政府在管理職位的升等考試方面，全面採取通識科目題庫，但仍沿用「三人名單」的傳統主管選用人員方式，惟如有其他應考者分數在這「三人名單」成績內的人員亦可列入主管選用名單中，以增加主管選用彈性。威州州政府則在考試方式上，除了複選題式外，再加上各種技術、履歷審查和實地操作等方式。

2. 政策變遷（Policy Change）：

此類型的改革需要這些州政府真正改變人事政策和規章，透過立法建立嚴密的文官法制，州長必須運用政治策略防止保守勢力阻却立法。加州的州憲和各級政府人事法規即採取此種途徑。一般說來，這類型的改革又可分為「擴大俸給級距制度」和「績效薪資制度」。前者是指擴大職位的工作內容和薪俸的俸級，這項改革必須經過工作分析，即核心職能分析，以區分新進人員和升等考試的不同考試內容，在測驗工具上必須力求客觀或可測量的知識和技能，而以通識和工作職責的成

功績效為背景能力。然而，對於倫理、廉潔和課責的客觀衡量還是有其困難。二〇〇〇年至二〇〇七年間，平均有 20% 州政府採行這項改革，其中主管人員和中級主管均各有 20.4% 的管理人員適用此制。後者則指依據工作績效提高獎金或薪資。例如 Wisconsin 每年獎金可提高 12%，Georgia 州則採用民間部門的薪資結構，而 Washington 州雖仍維持年資獎金制，但亦可基於績效或訓練需要給予一次獎金。二〇〇〇年的調查顯示，64% 的州政府採用個人獎金制，38% 採取團體獎金制，總體而言，均有 74% 的州政府採用「績效薪資制」。

3. 結構變遷 (Structural Change)：

此類型的改革是指人事管理結構的分權化管理，即將州政府的人事主管機關職掌授權給所轄各局處之人事管理單位。例如：Georgia 的州政府人事主管機關只保留諮詢和必要的訓練功能。Wisconsin 州則除諮詢和訓練功能外，仍保留法定監督職掌，而所屬各人事管理單位可自行訂定考試應考資格和方式，撫卹和獎金制度，但仍受州政府人事主管機關對於其運作客觀性評估的監督。根據二〇〇〇年的調查報告顯示，晉用建議、績效標準、正式任用、績效評量、升遷和實地口試等人事管理職掌，全美各州大都交給所轄局處人事管理單位。至於考試的進行、撫恤制度、職位分類的建立和改進等則有 32 州歸屬州政府人事主管機關的職掌。此類型中亦有採行外包者，諸如 Florida、Vermont、North Carolina、Louisiana、Nebraska 和 Virginia 等州，有的將工作分類、績效評量、考試等業務外包，而如 Florida 州則幾乎全部外包。

4. 系統變遷 (System change)：

此類型的改革是指綜合上述三種類型的制度變革，亦可稱「全面系統的變革」，Florida 和 Georgia 即為著例（下詳）。但如 Washington 州並未廢除功績主義的文官制度，而是於二〇〇二年制定「綜合性人事制度改革法」（Omnibus Personnel Reform Act of 2002）。該法除了上述三類型的新作法外，另創「競標制度」，即該州人事主管機關確定某項業務可以外包，乃採取競標方式，得標者應考慮僱用該項業務的原有政府官員，但有些官員亦得予資遣。

上述 Hays 與 Sowa、Selden 和 SEIU 的報告，大致可將美國州政府文官制度的改革分為兩大類型：即全面系統型和系統變遷型，或可歸類為激進改革制度和漸進改革制度。前者以 Georgia 州、Florida 州和 Texas 州為著例，其他州的改革程度或

有不同，但至少都可歸為後者。

綜之，除激進式改革是運用市場取向理念，民營化措施和任意僱用關係策略進行文官制度基本結構變革外。多數的州政府仍在各自政治結構、文化價值、民意期待和新公共管理理論發展層面考量下，進行漸進改革。由此可知，美國州政府文官制度改革雖無「改革地圖」可遵循，惟多數州亦持續保留功績制，但「漸進-激進」制度間的連續光譜，仍在美國州政府文官制度改革間擺盪。

肆、Georgia 州的激進公務員制度改革

Georgia 州的激進公務員制度雖可溯自美國前總統 Jimmy Carter，在一九七一年至一九七五年間擔任 Georgia 州長的改革宣示：功績制度中功績原則並不足以推動改革（not enough merit in the merit system）（Gossett, 2002: 95）。Carter 透過與州議會的聯盟打破若干聯邦政府的功績制度，進行某種程度的結構調整，同時改變高級文官晉用的方式，但顯然成果有限。然在 Carter 入主白宮後，卻運用此經驗訂定美國文官制度發展的里程碑：一九七八年的文官改革法（The Civil Service Reform Act of 1978, CSRA）。

然促使該州成為全美各州最早推動激進公務員制度，還是受到一九九〇年代 Bill Clinton 總統政府改造運動的影響，而「管理主義」（managerialism）正是為政府改造的核心價值。管理主義強調兩項基本原則：提昇生產力和授權管理者，而人事制度目標則在發展顧客導向的有效人力。文官的管理須授權給高級文官，依據企業精神管理控制所屬各單位公務員。因此，該州政府不准員工擁有團體協約權和罷工權。一九九六年，Zell Miller 州長（民主黨）在其「州情報告」中，強調該州 1943 年州議會所通過的功績制度正是 1996 年該州文官制度所面臨的問題，使政府近乎麻痺。該制度是在保護怠惰的公務員，而不是在獎勵勤奮的公務員。Miller 認為消除這項功績制度是「值得冒險」（gains are worth the risks）（Gossett, 2002: 95-97）。Miller 的決心在參眾議會以壓倒性的多數，通過「功績制度改革法」（The Merit System Reform Act），並於一九九六年七月一日起實施，該法旨在引進「任意僱用關係」核心概念，進行該州文官制度的改革。

然而，當時的州長 Miller 是將該州的文官制度改革分成兩階段，一九九四年至

一九九五年先行推動 Georgia Gain 制度，即績效薪資制度，而後才於一九九六年推動「功績制度改革法」（亦稱 Act 816 法案）。

一、GeorgiaGain 之改革措施：績效薪資制

GeorgiaGain 的核心改革概念為功績薪資制，每年公務員薪資調整係基於透過新評估程序的個人工作表現，即「績效薪資制」，希增進該州公務員生產力。該項新制主要改革措施，包括：（1）減少薪資等級，將每年薪資增加比例訂為 0%、4%、5.5% 和 7%，（2）建立績效評鑑制度和員工個人績效計畫，以及競爭性的初任和中階官員薪資，（3）為達成改革目標，該州政府並加強對主管和部屬熟悉新措施的訓練，並重新訂定職位說明書（Nigro & Kellough, 2006a: 117-118）。然而，可能由於認知不同，四年後的評估報告顯示成果並不理想，該州隨即在二〇〇一年修正為「給予一次獎金」（Performance Plus）取代每年調升的獎金（Gosselt, 2002: 96）。但隨著該州經濟景氣不如預期，這項新制一直成為爭論議題。

二、Act 816（一九九六年功績制度改革法）：任意僱用關係

一九九六年，Zell Miller 認為該州公務員制度為「無功績的功績制度」（meritless merit system），工作權保障已成為「偏好主義」和「恩庇主義」。當時的制度除了缺乏效率，過度官僚化，更缺乏課責制度，考選和任用程序冗長，申訴程序亦拖延不決。對這種「病態」制度，Miller 根據過去該州改革經驗和政府改造風潮，乃將分權化、法規鬆綁、市場化和民營化引進公務員制度改革，而主要措施就是祛除新進公務員的工作保障權。一九九七年的「治理」（Governing）雜誌，將這項改革稱為美國近年來最激烈的文官改革實驗。

（一）背景因素

Georgia 州的文官制度改革可說美國自一八八三年的潘德頓法（the Pendleton Act）和一九七八年文官改革法以來，最大的改革實驗。無論執行結果的影響如何，這項激進制度能順利形成的主要因素為（Condrey, 2001: 178-180）：1. 該州的公務員工會力量薄弱，2. 州長和議會的積極決心，3. 該州兩大報紙支持州長的觀念：功績制是壓制政府效率的線圈，4. 該州高級文官的支持，大多數認為公務員的

作為應與州長的政策同步。然而 Gossett（2002: 105）則認為因該州的政黨結構已走向輪替的競爭，民選的首長為使其支持者進入州政府各單位工作，對於受功績制保障的較低職位，在政治考量上必然贊同增加非職位分類人員。無可否認的，任何政治改革必然構築在若干背景因素的推力上，方能成功。

（二）主要改革措施的內容

1. 採用「任意僱用關係」制度

凡在一九九六年七月一日以後進入該州政府工作的所有公務員，都被歸類為非職位分類人員，亦即沒有固定任期的保障，至於在一九九六年七月一日以前進入該州政府的公務員，則仍歸類為職位分類人員，可保有久任的工作保障，但至二〇〇六年止，該州已有 76%「任意僱用關係」制度的公務員。

2. 全面鬆綁人事管理法規

這項法案授權州政府各機關訂定彈性的人力資源政策，仍採取「績效薪資制」，但簡化晉用程序、條件和自訂薪資級距，以進用符合各該機關需要的人才。同時，該法案更確立政治中立，以引進兼具才能和忠誠之公務人員，主要內容如下：

- （1）該法案的政策目標在去集權化，由州政府「功績處」（The Merit System Office）授權各主管機關或單位，各自制定和管控分類職位、撫卹與補償、考試晉用、反歧視和申訴規定，以符合管理主義的原則。惟「功績處」仍然負責全州性特定決策職位的共同工作內容，及全州公務員的薪資差距。
- （2）該法雖賦予各單位主管很大的自主性和彈性，但新進人員仍須透過公平競爭的方式，考試內容必須與工作行為要素顯著相關，亦可以不必經過考試，惟晉用過程必須簡化並符合特定需要。然而最重要的是，無論考試與否必需基於公平競爭原則，而且必須符合所有州和聯邦政府的「平等就業與反歧視法」。如果是由州政府「功績處」所考試錄取的人員，亦只是提供及格名單中「可利用的名單」（appointable range），不是以高低分數排列，而是由各單位自行選用。

- (3) 任何單位如有職位分類人員出缺，晉用新進人員一律以非職位分類人員遞補。如有職位分類人員升遷至高級文官職位，則必須改為非職位分類人員。因而，資淺者當然以爭取升遷至高級文官意願較高，而不在乎是否是職位分類身份，資深者則以保持職位分類身份為主要考量。
- (4) Miller 的改革法案，不以考試分數高低為唯一晉用依據，因此對於向來考試成績較低的少數民族婦女和身心障礙者就比較有利。同時，「功績處」亦要求各單位必須進行職位和工作分析，以確定適合這些弱勢者的工作職位並符合「平等就業與反歧視法」、「平等就業機會法」(Affirmative Action Act)、「身心障礙福利法」和聯邦政府相關行政法規規定弱勢者的工作項目。
- (5) 在「任意雇用關係」人事制度下，原有的職位分類人員必須接受「標準進步法」(a standard progressive method) 規範，不盡責者先以口頭或書面懲戒，其次則處以減薪，仍未改善者，則改為非職位分類人員。
- (6) 對於非職位分類人員的申訴權利(包括離職、降等和停薪等)，Act 816 仍明訂需符合如上述憲法和最高法院的判例，但如前述，兩者並不見得有效保證強制被解僱公務員的言論自由和公開聽證會的權利。Miller 同時頒佈行政命令，要求所有機關訂定內部申訴程序，但除非訴諸司法訴訟，不接受第三者的監督強制解僱過程。

(三) 執行結果評析

儘管如此，這項第一槍的改革涉及憲法的工作權保障，勢必造成利弊互見及對美國其他州政府的影響。以下先論述該州執行結果評析：

1. 一九九九年的實證調查結果：(Condrey, 2001: 177-192)

就人員身份變動來看，一九九六年該州職位分類人員為 81.94%，非職位分類人員為 18.06%，而至一九九九年則分別為 58.62% 和 41.38%。這顯然是低職等人員大量轉換為非職位分類人員和新進人員及有的是升遷至高職等職位所致。每個局處皆有被解僱的人員，然以低職等人員居多，顯然州長要求必須透過法定程序，但很少人進行申訴的法定程序。Condrey (2001: 184-185) 指出：某局有 200 人被解僱，另有某局至二〇〇〇年二月止，被解僱人員每年已由 1.5% (一九九六年) 增至

3%。

一九九六年的改革法案已改變傳統的功績制，州的人事處幾已成為諮詢機構，所有人事執行權力皆已下放各局處，而受訪的人事主管亦有人認為傳統功績制確是改革人事管理的阻礙因素，在當時（一九九六年）該州的人事制度亦不可能進行體制內改革。然而 Condrey 所進行「家庭兒童局」的調查，有 55.7% 的員工認為功績制對他們工作有利，有 29% 的員工想要離開職，並有 65% 的受訪者不認為這項改革有利生產力的提昇。儘管如此，一九九九年的繼任州長 Roy Barnes 更進一步立法通過自二〇〇〇年七月一日起，新進教師皆不適用長期聘任制。

2. 二〇〇〇年的實證調查結果：（Nigro & Kellough, 2006b: 117-143）

就人員身份變動來看，和 Condrey 的調查結果相當約 40% 是非職位分類人員，主管約占其中的 32%，非主管為 41%。至於工作滿足感方面，非主管職位人員雖高低不一，但皆未達顯著水準。主管職位者回答「我喜歡我的工作」（92%）、「我想離開州政府」（只有 24.4%）、「我的工作是具有價值的」（96%）和「我不滿意我的薪資」（79.8%），這些回答皆達顯著水準。比較兩類人員對改革法案的反應，主管人員和具常任資格者完全不顯著，而非主管和非職位分類人員則多數達顯著水準，尤其對可僱用更好條件與對機關目標更負責任，都表現正面的看法，但還是有高達 80.7% 和 44.4% 的非主管與非職位分類人員認為轉為非職位分類人員是具風險性，由此看來，該州多數員工還是希望維持功績制。

3. 然而，二〇〇六年初，Condrey 與 Battaglio, Jr.（2007: 425-435）針對全州 534 位人力資源專家進行問卷調查，對此一「任意僱用關係」制度，則顯示有所差異的實施結果：

- （1）47% 的受訪者認為此制度，有助確保該州公務人員對於施政目標和優先順序的責任感。但只有 43% 的受訪者認為該制度使該州政府的人力資源管理功能更為有效，而亦只有 34.9% 的受訪者認為，該制度可激勵員工的工作績效。
- （2）惟仍有受訪者表示，該制度已顯著地增進該州政府的效率和效能，而不認為會發生恩庇主義和劣幣驅逐良幣的現象。
- （3）新進和年輕的員工認為該制度是傳統功績制的另一選擇，工作保障不是一項議題，應只有現任職位分類人員才會關切此制度的發展趨勢。

(4) 在這項調查研究的同時，另一項針對 805 位該州居民的民意調查顯示，民眾高度支持州政府進行此一激進公務員制度的改革。

綜之，由依時序的調查結果（一九九九年至二〇〇六年）可知，該州的任意關係制度改革，自實施以來，官員和民眾的反應正負互見，成效尚無定論。雖仍繼續進行，然而 Kellough 與 Nigro（2005: 64-65）、Condrey 與 Battaglio. JR.（2007）和 Tejuoso（2010）皆認為 Georgia 州的人事制度改革實驗呈現如下缺失：

- (1) 新公共管理運動的「市場取向」價值影響該州績效薪資制度之建立，而使該州政府管理更像有效的企業。然而，研究發現，並無證據顯示該法案引進更好的員工，而使該州政府更有效能工作，反而因此新的薪資制度造成員工更多的疏離感，蓋因僧多粥少所致。
- (2) 由於祛除久任工作之保障，反而增加各機關主管的政治控制力。譬如，當時 Zell Miller 州長即運用吸納策略，晉用共和黨員至州政府工作，以提升政治聲望，後來當選為美國聯邦參議員。
- (3) 雖然在晉用和薪資等級的技術層面上，受到專業人士肯定，但監督制度並未定期進行，結果是，二〇〇二年共和黨贏得州長選舉後，反因此改革法案的實施，而助長恩庇主義的擴大。

伍、Florida 州的激進公務員制度改革：「服務第一」 （Service First）

一、背景因素

一九六七年，Florida 州就開始採用「功績文官制度」（The Career Service System），後來又將該州公務員增加兩類：「資深管理制」（The Senior Management, SMS）（1980）和「選擇性約雇制」（The Selected Exempt Service, SES）（1985），這兩類人員都屬於「任意雇用關係制」。自一九八六至一九九九年間，Bob Martiner 州長和 Lawton Chiles 州長皆力主改革該州文官制度。前者稱公務員為「豬油磚頭」（Lard Bricks），後者則稱為「公務員只是工作機會的提供」（just providing job for people）（Crowell & Guy, 2010）。兩位州長雖不斷地提出

10 項改革措施，但皆未竟功。

一九九八年，Jeb Bush 以壓倒性票數當選 Florida 州州長。在競選期間，Bush 承諾進行該州政府行政改革，期使州政府公務員能如大企業執行長般（CEO-like）的效率，並強調在兩年內進行教育、犯罪防治、租稅改革、環境保護、種族和古巴難民等政策議題改革，並於五年內減少 25% 公務人力，然如缺乏公務員制度變革，則將只是空談。因此，Bush 於二〇〇一年三月的「州情報告」中宣佈推動「服務第一」的公務員制度改革，並同時推動「生產力第一」（Productivity First）的改革。（Bowman & West, 2006a: 123-147）

二、「服務第一」的主要改革內容

Bush 認為功績制度已從保護人民變成保護沒有績效的公務員，必須進行現有保障權卻無績效的改革。Bush 主張授予各級主管更大自主權和彈性並給予高績效者更高薪資，包括獎金，對於有人質疑這項改革將使該州人事制度走向恩庇關係、裙帶關係，和任用親人。Bush 則認為工作保障制就是因缺乏彈性，而無法解決這些問題。因此，在尋求「百大委員會」（The Florida Council of 100，由工商領袖組成的非營利組織）和「租稅監督委員會」（Florida Tax Watch）支持下，通過「服務第一」改革法案，旨在祛除公務員的工作保障，轉向績效導向。主要內容為：（West, 2002: 79-93）

- （一）自二〇〇二年一月一日起，所有公務員僱用改採「任意關係僱用制度」，廢除工作保障制度，裁撤「公務員關係委員會」（The Public Employee Relations Commissions, PERC），而由「管理服務處」（Department of Management Services）負責公務員管理，落實州長「快速道路管理（the highway management style）作風，並隨即將 16,300 位中層主管改為任意僱用職位，其職責在遵守該機關政務官的政策指示，但仍保有原有健康保險福利，並給予更多的休假時間。
- （二）授權所屬各單位對於僱用和升遷的更大裁量空間，考選過程必須訂定最低資格（該州州憲規定每個公民皆可申請為公務員）和適當工作分析標準（二〇〇三年，州長更下令三個申請者中，必須有一位來自政府部門以外的公民）。

- (三) 新的薪俸制度係基於市場法則，高低薪資差距和重要薪資待遇（critical market pay）是由各單位審議決定。績效獎金僅限定於各該單位能節約支出的團體或個人，而特別獎金（紅利）則僅限定該州公務員的 35%。
- (四) 該法案對於公務員的停職和解僱，亦設定「合理理由」的法定條件，但這些條件可放寬至可不管當事人的意圖（may dismiss employees for violating agency rules regardless of the violator's intent），惟申訴程序應由巡迴法院處理。
- (五) 具職位分類身份公務員仍受僱用契約內容規定之申訴和訴訟程序保護，但該法案亦同時建立各單位與該單位公務員間爭議之仲介制度和談判機制。根據該法案，州政府成立「公務員制度諮詢小組」（Career Service Advisory Group），對公務員制度革新提供建言，成員由州議會和州長選任組成。
- (六) 除了消防員、警察和護理人員外，該法案取消所有州政府公務員資深制，並停止再申訴的權利（但當然因被調職或解僱可提出法律訴訟），以縮短州政府和公務員間之爭議處理流程和時間以及救濟機會。
- (七) 各單位應進行減肥計畫、民營化和委託經營等人力和業務改造，以強化企業性管理精神（即所謂生產力第一的改革，至少減少 900 個職位以及 20 萬職務工作外包）。
- (八) 該法案取消約聘僱人員的聘僱期限，並溯及既往。

綜之，以上 Florida 州的公務員制度改革，實將行政權力集中於州長和各單位首長手中，並消除和改善人事管理的程序，目的在未來完全去除公務員的工作保障，以及公務員「我們永遠在這裏」的心態：你們來時我就在，你們走時我還在（we be here when you come and we be here when you are gone）。

三、執行結果評析

- (一) 根據 Bowman 和 West (2006a: 123-146) 的實證調查結果顯示，交通處（該州政府最重要的單位）的人力由 10,000 人減少至 7,450 人，甄選人員時間由六週減為四週，大多數公務員亦肯定改革目標，但有半數的人認為這只是政治因素，生產力並未提高，對士氣忠誠度和工作態度反而有負面效應，亦不同意新訂的申訴制度，該處只有 18% 受訪者認為該項改革具有生產力。

- (二) 當時一項對州政府員工所進行的民調顯示，多數員工對任意僱用關係持保留態度，咸認為不能提昇生產力，而只是政治考量，尤其新制度中的僱用和解僱程序，多數員工認為對該州的政治中立造成威脅。至於民營化和委託經營措施，却造成行政彈性和政治責任之間的平衡問題。
- (三) 然而，「美國州郡市政府公務員協會」(the American Federation of State, County, and Municipal Employees, AFSCME) 雖曾連續對該州政府提出三個控告，主張「服務第一」違反美國憲法，亦認為該州州憲所規定公平保護的團體協約權利，對公務員造成不公平的傷害。可是，二〇〇二年，該州最高法院的判決實例，認為「服務第一」的改革措施，並未違反該州州憲對團體協約權利的保障。
- (四) 該項改革並解決與私部門效率競爭的問題，人力減肥造成更多人的退休，而並未增進制度性的能力。(West & Bowman, 2004: 30)
- (五) Crowell 和 Guy (2010) 的研究調查指出，該州的公務員士氣仍然低落，對失去工作安全感威脅仍然存在。

綜上所述，Florida 州的激進公務員制度仍持續進行，改革成效並未完全受排拒，至少還是符合新公共管理革命的精神，似和 Georgia 州一樣，利弊互見。

伍、國土安全部的激進公務員制度改革

一、背景因素

關於美國國土安全部的公務員制度改革，實需追溯自一九九〇年代以來，美國聯邦政府文官制度改革的發展過程。如眾所週知，為因應全球化發展趨勢和西敏寺模式國家政府改造成效的展現，一九九二年就任的 Bill Clinton 總統乃授權 Al Gore 副總統成立「國家績效評鑑」，啟動舉世注目的美國聯邦政府改造運動，目標在改進政府流程、建立課責制和分權化管理，以激勵聯邦官員的企業性精神和行為，並恢復民眾對政府的信心。Al Gore 在「從繁文縟節至結果」(From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less) 中 (1993, 引於 Denhardt & Denhardt, 2006: 299)，提出五項「人力資源管理的再造原則和做法」：

(一) 創造一個具有彈性和責任性的雇用制度

這項做法的主要內容為：授權各部會建立其晉用和考試方案、廢除聯邦集權和統一的考試、和准許各部會自行遴用所缺人員而不須受考試及格等級名冊限制。

(二) 改革職位等級和基本薪俸架構

這項作法的主要內容為：消除人事薪俸規定的各級職位標準和各部會可彈性擴大薪俸等級結構。

(三) 授權各部會訂定增進個人和組織績效的方案

這項作法的主要內容為授權各部會設計其績效管理方案，並自行界定其績效標準。

(四) 授權各部會發展獎勵和分紅制度，促進個人和組織績效，以符合政府再造的管理目標。

(五) 加強各部會主管的領導技能，使形成績效文化，以進行處理績效不彰的官員。

為執行此項人力資源管理再造，Clinton 政府於一九九四年通過「(聯邦)人力再造法」(1994 Workforce Restructuring Act)，准許各部會運用財政誘因，裁減各部會的人力。在成效上，一九九四年至一九九五年間，聯邦政府人力裁減超過十六萬名，並將由聯邦政府 OPM 統籌集中辦理之「美國文官考試」(The Administrative Careers with America, ACWA) 停辦和逐漸減少「傑出學生方案」(The Outstanding Scholar Program, OSP) 對初任文官的晉用員額，亦即授權各部會自行辦理，或向 OPM 申請公告考選，但准予各部會由及格名單中挑選晉用。然而，事實上 Clinton 政府的文官改革努力，因來自聯邦公務員工會的強力反對，及 Al Gore 考量二〇〇〇年將參與總統大選的壓力，並未獲致預期成果。

可是二〇〇一年 George W. Bush 總統隨即提出「總統管理議程」(The President's Management Agenda, PMA)：競爭性政府採購、改革財務績效、擴大電子化政府、預算與績效整合制度和策略性人力資本管理 (strategical management of human capital)。美國聯邦政府課責總署 (前為會計總署) (The Government Accountability Office, GAO) 將人力資本問題和戰後嬰兒潮的聯邦人員退休高峰期結合，主張應重建聯邦政府的人力結構。PMA 乃將人力資本界定為引進管理彈性

的概念。又因二〇〇一年的九一一事件，使得 Bush 似乎成爲戰時總統，可重組國家安全和聯邦文官制度，美國國會遂於二〇〇一年十月通過「愛國法」（The Patriot Act），十一月通過「管理自由法」（The Freedom to Manage Act）和「管理彈性法」（The Managerial Flexibility Act），目標在授予各部會及其主管更大的裁量權，以吸引、管理和留住高品質人才，並修正人事管理系統，俾符合各部會特殊需要。該法的主要內容爲：授權各部會採行提早退休誘因方案、用人機關不受三人名單制度限制、各部會可因需要修改聯邦政府的人事法規和彈性提高高級文官的績效獎勵。並於二〇〇二年十一月通過「國土安全法」，將 22 個聯邦政府與國家安全有關的機關進行整合爲「國家安全部」。

就政策議程的理論而言，九一一事件正是如 Baumgartner 和 Jones 所稱之「主要焦點事件」（major focusing event），而國土安全和國防議題乃形成「政策壟斷」（Policy monopolies），並使這項「政策場域」（policy venue）的變動有利於決策者的主要政治利益：爲防止恐怖攻擊，可擴及反擊恐怖性緊急事件、防止恐怖份子與毒品走私的非法勾結和負責維持國家的經濟安全（引於 Moynihan, 2005: 175-177）。爲達立法和政策目標，該法的主要工具，當然就是改變和建立新的人力資源管理系統，使具彈性和即時性，但仍堅持不違反功績和適才適所的原則，惟大幅度限制關於的「團體協約制度」權利，權力範圍緊縮爲情報蒐集，反情報蒐集或反恐調查工作等。

換言之，HSA 修正「美國聯邦政府法典第五篇」的文官制度，而給予 DHS 部長更大的改革權力，目標爲反恐和維護國家安全。

二、國土安全法的主要改革措施內容（關於人力資源管理制度部分）為：

- （一）該部各單位應擬定「人力資本的策略規劃」（Human Capital Strategic Planning in Performance Plans）和「方案績效報告」（Programs Performance Reports），而由各單位依本法設置「人力資本長」（the Chief Human Capital Officer）負責執行。
- （二）該部的新進人員晉用標準，在 OPM 訂定後，授權各單位直接考選，各單位可在「競爭性職位」（the competitive service）考選中，自訂「等級制度」

(categorical ranking system)，取代傳統的「分數高低制度」(individual numerical ratings)，以評估應考人的能力。

(三) 各單位在每一品質等級中 (within each quality category)，依據 OPM 的標準，建立二人以上「偏好－合格」名單 (preference-eligibles)，以供各單位主管挑選人，並除了 GS-9 職等之科學和專業人員職位外，該名單必須將最高等級的 10%，優先列入身心障礙人士。

(四) 該部各單位，在經過 OPM 署長同意後，基於組織重組、人力精簡、業務調整或人力再造等理由，可要求無任期限制或服務滿三年的員工，自動離職 (voluntary separation)，並得支領自動離職津貼，但最高不得超過 2 萬 5 千美元。同時，各單位亦可基於相同理由，經 OPM 核准在 31 天前通知鼓勵常任文官和無任期限制人員，自動提早退休 (voluntary early retirement)。

(五) 該部所有高級文官 (Senior Executive Service, SES)，皆須在經 OPM 和「管理預算署」(Office of Management and Budget, OMB) 共同認定之標準和程序，所建立之「績效評核制度」(performance appraisal system) 下，進行為期 2 年的「再認定」(recertified) 是否尚具高級文官之資格能力，如未能通過，則僅可領取「年金津貼」(annuity supplement)，而不能領取法定退休金。同時，基於「相對績效」(relative performance) 評核之差異，SES 之每年薪俸 (包含基本薪資) 隨之調整，較高績效者得獲較高待遇。

(六) 該部的「薪資制度」，係依市場需求、地區加給和每年的績效評估等標準，訂定較為寬廣的薪資等級 (broad-banding salary)，分為「初任」(entry)、「中階」(full performance)、「資深專家」(senior expert) 和「主管」(supervisory) 等四級。每年薪資則根據「不接受」(unacceptable)、「完全接受」(fully acceptable) 和「高於完全接受」(above fully acceptable) 等三項績效標準，來決定是否晉俸。換言之，該部排除適用職位分類法中所定之俸級。並將行政性職位的「一般俸給法」(General Schedule) 停止適用，而以工作性質和所需技能做為更廣泛職位分類的標準。

(七) 所有該部官員 (新進和現任) 可有一至二年的「初任期間」或「實習期間」，但不具固定工作保障，這期間已比其他部會所規定之期限長，因此如

違反相關規定，得隨時解雇。初任期滿的官員必須接受新的「不當行爲」（adverse actions）評估程序（十五天），如被認定對該部造成「直接和實質的影響」，則可予以免職、停職、降職或減薪，而申訴時間只有五天。惟如屬工作不力者（poor performance）者，則給予 60 天至 90 天的觀察期。

以上的新規定，Bush 總統於二〇〇五年二月十日公布，這項新的人事制度就被稱爲 MaxHR，這些措施自然有利管理階層，而不利於基層員工，實爲典型的管理主義。

三、執行結果評析

美國聯邦政府國土安全部的這套彈性人力資源管理制度，其理論基礎無非在增進彈性用人措施：彈性是使對的人在對的時間用在對的位置、創造一彈性並負責任的用人制度、運用市場報酬制度支給待遇和確立官員的績效責任。然而，這套新的人力資源管理制度，當然引發當時 Bush 政府各部會要求比照，尤其是國防部，蓋其任務之重要並不亞於國土安全部。間有美國學者認爲這將終結美國自一九七八年文官改革法實施以來的功績制度，Moynihan（2005: 171-192）更認爲，這項作法並不是仿效英國、加拿大和紐西蘭等西敏寺模式的新公共管理典範，而是現任政府將彈性擴充爲更集權和由上而下的解釋（a more centralized and top-down interpretation）。

但是，反對最激烈的當然是美國全國總工會（AFL-CIO）、美國聯邦工會（The American Federation of Government Employment, AFGE）和美國全國財政官員工會（the National Treasury Employees, NTEU），這些工會異口同聲批判，該法威脅團體協約規定和消除聯邦政府公務人員之保護權。Bowman 和 West（2006b）更憂心「任意雇用關係」和其他制度之變動，將破壞傳統行政和能力中立之功績制規範。蓋這些「激進公務員制度」的改革措施，已使受傳統功績制保護之公務員，處於「非常任」狀態，形同美國政府的契約人員。聯邦政府的這些公會遂和聯邦政府進行司法訴訟，歷經美國哥倫比亞特區地方法院和上訴法院的判決結果，皆認爲聯邦政府對員工的團體協約權限制範圍不當。2006 年期中國會選舉，民主黨取得多數席次，二〇〇八年綜合法案（2008 Omnibus Spending Bill）的預算遭到否決，DHS 的新人事制度實驗遂告中止，DHS 的人事制度又回到「聯邦政府法典」第五篇的功

績制人事制度。(Kellough, Nigro, & Brewer, 2010: 414-419)

就背景因素來看，Bush 總統的改革失效實肇因於民主黨持續質疑其總統職位的正當性，以及兩黨對立的國會結構。論者認為聯邦文官制度的辦理或成功改革必須基於兩黨的合作，減少政治和意識形態的考量，應該從人事制度的技術面著手。

陸、結語

綜之，美國 Georgia 州和 Florida 州的公務員制度改革雖獲有高度政治和多數民意支持，而亦已逐漸在各州政府和地方政府進行，但大多數州尚未顯現成果。追究其因當是，並沒有「可靠的方案評估」(credible program evaluation)可證實這些激進改革的成果(Nigro, Nigro, & Kellough, 2007: 315-317)。聯邦政府的 DHS 新人事制度改革則因「痛擊官僚」(bureaucrat bashing)的政治和意識型態主導因素，為祛除傳統文官功績制價值，必然引起多數政府公務員反對。

就理論觀點而言，新公共管理革命經過二十年的發展運作，論者認為官僚管理和改革無法解決美國政府所面臨的政治社會環境的變動，除九一一事件外，Katrina 颶風風災和金融大海嘯，即為著例。二十一世紀的第一個十年，世界各國都因全球化因素，面臨「制度失敗」(institutional failure)的困境。二〇〇八年，美國 Obama 總統以「改變的承諾」(a promise of change)入主白宮，隨即於「2010 年新時代責任預算」(A New Era of Responsibility: The 2010 Budget)中，強調沒有強而有力的公務員，那將不可能達成美國人民所期待的高績效政府。

在政策措施上，Obama 總統提出三項重要作法(Vlk, 2011: 7-12)：線上政府管理儀表版(dashboards of online portals)的民眾參與評鑑政府績效、運用團隊合作解決跨機構問題和通過「美國振興經濟法案」基金，再評估外包業務和更增進參與式民主。至於行政改革上則提出「合併、整合和重組」聯邦政府機構，強調再強化國家角色解決問題(reaffirmation of the state on the ultimate solver of problems)，以凱因斯模式解決金融大海嘯問題，避開與國會的衝突，或採取低調作法，公共行政學者 Donald Ketll 稱之為「寧靜管理議程」(Stealth Management Agenda)或「寧靜革命」(Quiet Revolution)(引於 Vlk, 2011: 12)。進言之，這是「後新公共管理」(Post-NPM)的理論要旨：增加集權化、強化中央政府能力、增加管制和建立

整合型政府（join-up government）。Obama 總統的改革顯然是為避免前兩任總統在國會所面臨的問題。然而，「寧靜革命」能否「向前行」（Forward）（二〇一二年大選 Obama 總統尋求連任的競選口號），答案即將揭曉，是否會使聯邦政府文官制度再改革，尚屬不可知。惟各州政府的文官制度改革，顯然是與各州州長的選舉比較有關，論者認為各州政府文官制度改革，常隨州長的政黨傾向和意識型態而定，這應是美國傳統憲政制度和政黨政治運作之體現。

表 1：美國各州政府人事制度的訪談結果摘要

州	人力資源管理 集權化程度	擴大任意 雇用制度	可申訴範圍	主動積 極州長	工作保障 是否下降
Alabama	部份	否	特定機構	否	是
Alaska	集權	否	限制	是	否
Arizona	部份	是	限制	是	是
Arkansas	顯著	是	限制 / 特定機構	否	是
California	部份	否	擴大	是	是
Colorado	顯著	是	限制	是	是
Connecticut	部份	否	擴大	否	否
Delaware	部份	是	擴大	否	否
Florida	顯著	是	限制	是	是
Georgia	顯著	是	限制	否	是
Hawaii	集權	否	擴大	否	否
Idaho	部份	是	特定機構	否	是
Illinois	部份	否	擴大	否	是
Indiana	再集權	是	限制	是	是
Iowa	顯著	是	擴大	否	否
Kansas	顯著	是	擴大 / 特定機構	是	是
Kentucky	集權	是	擴大	是	否
Louisiana	部份	否	限制	否	是
Maine	再集權	否	擴大	是	是
Maryland	部份	否	擴大	否	否
Massachusetts	部份	是	擴大	是	是
Michigan	部份	否	擴大	否	是
Minnesota	部份	否	擴大	否	是

表 1：美國各州政府人事制度的訪談結果摘要（續）

州	人力資源管理 集權化程度	擴大任意 雇用制度	可申訴範圍	主動積 極州長	工作保障 是否下降
Mississippi	部份	是	限制	是	是
Missouri	顯著	是	特定機構	是	是
Montana	部份	否	限制	否	否
Nebraska	集權	是	限制	否	是
Nevada	部份	否	擴大	否	否
New Hampshire	部份	否	擴大	否	否
New Jersey	部份	是	擴大	否	是
New Mexico	集權	否	擴大	否	否
New York	部份	否	擴大	否	否
North Carolina	顯著	是	限制	否	是
North Dakota	顯著	否	限制	否	否
Ohio	部份	是	限制	否	否
Oklahoma	顯著	是	限制	否	是
Oregon	部份	是	擴大	是	是
Pennsylvania	顯著	否	擴大	否	否
Rhode Island	集權	是	規劃擴大	是	是
South Carolina	顯著	是	限制	是	是
South Dakota	集權	否	擴大	否	否
Tennessee	集權	否	限制	否	否
Texas	完全	是	不適用	否	是
Utah	部份	是	擴大	是	否
Vermont	顯著	是	限制	是	是
Virginia	顯著	否	限制	否	是
Washington	顯著	是	限制	是	是
West Virginia	部份	是	限制	是	是
Wisconsin	部份	否	擴大	是	是
Wyoming	部份	是	限制	否	否

資料來源：Hays & Sowa (2007: 8-9).

參考文獻

- Bowman, J. S., & J. P. West (2006a). Ending Civil Service Protections in Florida Government: Experiences in State Agencies. *Review of Public Personnel Administration*, Vol.26 (No.2): 139-156.
- Bowman, J. S., & J. P. West (2006b). Florida Service First: Radical Reform in the Sunshine State. In J. E. Kellough & L. G. Nigro (Eds.), *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level* (pp. 145-170). Albany: State University of New York.
- Cayer, N. J., & C. H. Kime (2006) Human Resources Reform in Arizona-A Mixed Picture. In J. Edward Kellough and Lloyd G. Nigro (Eds.), *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level* (pp. 239-258). Albany: State University of New York.
- Condrey, S. E. (2001). Georgia's Civil Service Reform: A Four-year Assessment. In S. E. Condrey & R. Maranto (Eds.), *Radical Reform of the Civil Service* (pp. 177-192). New York, N. Y.: Lexington Books.
- Condrey, S. E., & R. P. Battaglio, Jr. (2007). A Return to Spoils ? Revisiting Radical Civil Service Reform in the United States. *Public Administration Review*, Vol.67 (No.3): 425-435.
- Crowell, E., & M. E. Guy (2010). Florida's HR Reforms: Service First, Service Worst, or Something in Between? *Public Management*. March: 1-18.
- Denhardt, R. B., & J. V. Denhardt (2006). *Public Administration: An Action Orientation* (5th Ed.). Belmont. C.A.: Thomson Wadsworth.
- Gertz, S. C. (2007). At-Will Employment: Origins, Applications, Exceptions, and Expansions in Public Service. In J. S. Bowman & J. P. West (Eds.), *American Public Service: Radical Reform and the Merit System* (pp. 47-73). New York, N. Y.: CRC.
- Gossett, C. W. (2002). Civil Service Reform: The Case of Georgia. *Review of Public Personnel Administration*, Vol.22 (No.2): 94-113.
- Hays, S. W., & J. E. Sowa (2007). Changes in State Civil Service Systems: A National Survey. In J. S. Bowman & J. P. West (Eds.). *American Public Service: Radical*

- Reform and the Merit System* (pp. 3-23). New York, N. Y.: CRC.
- Hays, S. W., C. Byrd, & S. L. Wilkins (2006). South Carolina's Human Resource Management System: The Model For States With Decentralized Personnel Structure. In J. E. Kellough & L. G. Nigro (Eds.), *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level* (pp. 171-202). Albany: State University of New York.
- Kellough, J. E., L. G. Nigro, & G. A. Brewer (2010). Civil Service Reform Under George W. Bush: Ideology, Politics, and Public Personnel Administration. *Review of Public Personnel Administration*, Vol.30 (No.4): 404-422.
- Kellough, J. E., & L. G. Nigro (2005). Radical Civil Service Reform: Ideology, Politics and Policy. In S. E. Condray (Ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government, San Francisco* (pp. 58-75). CA: Jorsey-Bass.
- Kellough, J. E., & S. C. Selden (2003). The Retention of Public Personnel Administration: An Analysis of the Diffusion of Personnel Management Reforms in the States. *Public Administration Review*, (No.63): 165.
- Lingduist, S. A. & S. E. Condary (2006). Public Employment Reforms and Constitutional Due Process. In J. E. Kellough & L. G. Nigro (Eds.), *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level* (pp. 95-115). Albany: State University of New York.
- Moynihan, D. P. (2005). Homeland Security and the U.S. Public Management Policy Agenda. *Governance*, Vol.18 (No.2): 171-196.
- Nigro, L., F. Nigro & J. E. Kellough (2007). *The New Public Personnel Administration*. Belmont, CA: Thomson Higher Education.
- Nigro, L. G., & J. E. Kellough (2006a). Civil Service Reform in Georgia: A View From the Frenches. In J. E. Kellough & L. G. Nigro (Eds.), *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level* (pp. 117-144). Albany: State University of New York.
- Nigro, L. G., & J. E. Kellough (2006b). The State and Civil Service Reform: Lessons Learned and Future Prospects. In J. E. Kellough & L. G. Nigro (Eds.), *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level* (pp. 315-324). Albany: State University of New York.
- Obama, B. (2009). *A New Era of Responsibility: The 2010 Budget*, Retrieved September 8, 2012, from <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2010/spec.html>

- Riccuci, N. M. (2006). Civil Service Reform in New York State: A Quiet Revolution. In J. E. Kellough & L. G. Nigro (Eds.), *Civil Service Reform in the States: Personnel Policy and Politics at the Subnational Level* (pp. 303-314). Albany: State University of New York.
- SEIU Local 1000 Research Department (2008). *State Civil Service Reform: California Human Resource Modernization Project in a Comparative Perspective*. California: SEIU Local 1000 Research Department.
- Selden, S. C. (2006). The impact of discipline on the use and rapidity of dismissal in state governments. *Review of Public Personnel Administration*, Vol.26 (No.4): 335-355.
- Vlk, B. (2011). Post-New Public Management Under the Obama Administration: An Early Snapshot. *The Michigan Journal of Public Affairs*, Vol.8 (Spring): 4-17.
- West, J. P., & J. S. Bowman (2004). Stakeholder Analysis of Civil Service Reform in Florida: A Descriptive, Instrumental, Normative Human Resource Management Perspective. *State & Local Government Review*, Vol.36 (No.1): 20-36.
- West, J. P. (2002). Georgia On the Mind of Radical Civil Service Reformers. *Review of Public Personnel Administration*, Vol.22 (No.2): 79-93.

Civil Service Reform in the United States of America(1990s-2010s): The Case Analyses of Georgia State, Florida State and Department of Homeland Security*

Sun-Jyi Ke^{**}

Abstract

This paper attempts to investigate radical civil service reform in the United States of America by the case analyses of Georgia State, Florida State and Department of Homeland Security (DHS). This paper reviews core concept of radical civil service reform--at-will employment. At-will employment adopted by all levels of U.S. government is to reform civil service for managerial flexibility. Undoubtedly, those reforms would meet a great deal of political and legal resistance. None of the plaintiffs, however, prevailed on their constitutional claims. Finally, as this paper quotes U.S. academics as saying that strong political or public support for radical reforms has not materialized in most states mainly because of a lack of credible program evaluation and a shortage of evidence to prove their merit. At-will employment of DHS disclaimed 2009 because of partisan politics and unions opposition after President Barack Obama was inaugurated.

Keywords: U.S.A., radical civil service, Georgia State, Florida State, Department of Homeland Security

* Paper (added and revised) presented at International Conference on Globalization and Administrative Governance, March 31, 2009, Taoyuan, Taiwan: Kainan University.

** Professor, Department of Public Affairs Management, Kainan University.