

出國報告（出國類別：考察）

美國政府人力控管、契約性人力運用 與管制情形及人員查核考察報告

服務機關：行政院人事行政總處

姓名職稱：行政院人事行政總處人事長 施能傑

行政院人事行政總處科長 孫珮瑜

行政院人事行政總處科員 瞿漢強

派赴國家：美國

出國期間：2017年8月26日至9月2日

報告日期：2017年11月30日

目次

壹、前言	1
貳、考察行程概要	2
參、聯邦人事管理局(含國家背景調查局).....	3
一、機關簡介.....	3
二、高級文官核心能力探討.....	7
三、美國人員安全查核制度.....	8
肆、聯邦管理與預算局.....	16
一、機關簡介.....	16
二、美國聯邦政府公務員配置狀況.....	16
三、目前美國政府精簡及改革方案.....	19
四、推動精簡面臨的困難與挑戰.....	24
五、聯邦公務員權益保障.....	25
伍、美國國會政府課責署.....	26
一、機關簡介.....	26
二、政府課責署辦理績效評鑑法規依據、程序與實務經驗 ...	28
陸、麻薩諸塞州政府	34
一、機關簡介.....	34
二、麻州政府進用人員類型.....	34
三、進用政策及規定.....	35
四、契約員工相關規定.....	36
柒、心得與建議	42
一、查核職務與機密間之連結性.....	42
二、以預算作為控管政府人力規模之機制.....	45
三、員額評鑑辦理方式依機關屬性予以差異化處理.....	46
四、借鏡麻州政府契約人力運用情形.....	47

圖表目次

表 1 考察行程表	2
表 2 SES 核心職能	7
表 3 美國聯邦政府行政機關公務人員數	18
表 4 政府課責署績效目標一覽表	27
表 5 GPRA 與 GPRAMA 主要差異一覽表	32
表 6 麻州政府契約職位表	38
表 7 美國與我國人員安全許可程序之比較	43
圖 1 聯邦人事管理局組織架構圖	5
圖 2 國家背景調查局組織架構	11
圖 3 背景調查流程	13
圖 4 1975 年至 2016 年各部門雇用人數變動趨勢	17

- 附錄 1：考察聯邦人事管理局資料
- 附錄 2：考察國家背景調查局資料
- 附錄 3：考察聯邦管理與預算局資料
- 附錄 4：考察國會政府課責署資料
- 附錄 5：考察麻薩諸塞州政府資料

壹、前言

近年來諸多國家為避免人事費不斷膨脹，多以「預算」控管政府人力規模，且認同契約性人力進用之必要性。美國即採預算控管公務員規模之國家之一，早自 1993 年，即制定聯邦人力精簡計畫，由國會通過聯邦人力重整法，設定聯邦公務員精簡目標為 27 萬人，並提供每人 2 萬 5 千美元之離職獎勵金，作為鼓勵退離誘因，因此於 1993 年至 1995 年內減少公務員 16 萬人，並節省人事經常性經費 67 億美元；另於 2010 年，歐巴馬總統更提議 2015 年前凍結聯邦政府公務員調薪 3 年並裁減公務員 10%。

我國目前係採「員額總量」管理，透過「中央政府機關總員額法」（以下簡稱總員額法）等法律明文規定，來管制中央機關政府員額總數¹，且對於聘用及約僱等契約性人力進用多所限制，這種情況即與其他國家不同。又為了檢視各機關業務推動與員額配置之合理性，我國亦依總員額法規定，定期辦理員額評鑑，透過檢討各機關業務、組設、員額、工作流程、財務等面向，分析其員額配置是否符合機關業務推動重點與方向，並做為員額審議之依據。惟我國雖針對政府員額已有總量管制，當面臨如交通運輸、食安、勞檢、監獄與資安等攸關民生或新興重大課題，社會各界及民意機關仍莫不期待政府能直接投注更多資源，以強化相關作為，各機關亦將「請增員額」視為解決業務困境的仙丹妙藥，因此如何有效擷節員額成長，同時將員額配置在真正需要且不足之處，也成為行政院人事行政總處（以下簡稱本總處）作為員額管理機關的一個重要任務。

另隨著全球化及資訊科技化快速演變，以及我國與各國間交流頻繁的同時，政府部門屢屢發生掌握關鍵機密文件或關鍵技術之人員將

¹ 依總員額法規定，中央政府機關員額總數最高限為 17 萬 3 千人，並將中央政府機關人員區分五類各自訂有上限，其中政務人員、文職人員、醫事人員及聘用人員等第一類人員最高為 8 萬 6 千 7 百人，聘僱人員、駐衛警察及工友等第二類人員最高為 4 萬 1 千 2 百人，司法院及所屬機關職員、聘僱、駐衛警及工友等第三類人員最高為 1 萬 3 千 9 百人，法務部所屬檢察機關職員、聘僱、駐衛警察及工友等第四類人員最高為 6 千 9 百人，警察、消防、海巡機關職(警)員等第五類人員最高為 2 萬 4 千 3 百人。

資訊外洩，對國家安全造成極大威脅，在此情形下，如何維護資訊安全及防範類此事件之發生已成為政府部門一大挑戰。而上開事件發生，不外乎與人員之品德、忠誠、財務、人際關係及心理健康等行為有密切關係，未來如何在維護基本人權前提下又能保護國家安全，形成政府部門重要課題。各國為因應此課題，已有美國及澳洲等 70 多個國家，建立人員安全查核制度。

鑒於美國推動員額管理及契約用人有相當良好之成效，且在人員安全查核運用上，向以具備防範各種威脅的第一道防線著稱，本次考察將以美國聯邦政府以預算控管政府人力（含契約性人力等）規模之機制，辦理評鑑作業之管理機制、運作情形及實際成果，契約性人力運用情形，以及人員安全查核對象、程序及結果評估做法等議題為主，俾供未來我國政府人力管理及人員查核參考。

本次考察期間，承蒙我國駐美國代表處高大使碩泰、陳公使立國、鄭組長榮俊、黃副組長韋仁、陳副組長慧蓁及駐波士頓辦事處賴處長銘琪、陳副處長銘俊等相關同仁鼎力相助及周妥安排，使本次考察能圓滿完成，特此致上由衷謝忱。

貳、考察行程概要

本次考察期間為 2017 年 8 月 26 日至 9 月 2 日，為期 8 天，扣除首尾 4 日飛行時間，實際考察行程為 8 月 28 日至 31 日，情形如表 1：

表 1 考察行程表

日期	星期	內容	備考
8/26	六	台北-華盛頓	交通
8/27	日		
8/28	一	華盛頓	拜會聯邦人事管理局(United States Office of Personnel Management)及所屬國家背景調查局(National Background Investigation Bureau)
8/29	二	華盛頓	拜會聯邦管理與預算局(Office of Management and Budget) 拜會國會政府課責署(Government Accountability)

			Office)
		華盛頓-波士頓	交通(飛機約 1.5 小時)
8/30	三	波士頓	拜會麻薩諸塞州政府 行政與預算執行局 (Massachusetts state government, Executive Office of Administration and Finance)
8/31	四	波士頓	資料蒐集
9/1	五	波士頓-台北	交通
9/2	六		

叁、聯邦人事管理局(含國家背景調查局)

一、機關簡介

(一) 聯邦人事管理局

聯邦人事管理局的歷史可追溯於美國 1883 年通過的文官法 (Civil Service Act)，該法終結了美國文官分贓制度²，進入功績競爭考試用人時代，並成立文官委員會 (United State Civic Service Commission, 簡稱 USCSC)，一方面作為總統的人事管理政策幕僚，另一方面則須監督總統與聯邦政府機關首長是否有違反功績原則或濫權情事，然而文官委員會這種球員兼裁判的雙重角色也受到許多批評，因此卡特總統於 1978 年簽署了「文官改革法」(Civil Service Reform Act)，廢除文官委員會，重新改組後新成立功績制度保障委員會³、聯邦勞工關係局⁴及聯邦人事管理局等 3 個機關，就法律、政治與管理等面向各自辦理原文官委員會所負責的業務。

聯邦人事管理局成立後，即定位為總統人事管理政策幕僚與人事管理主管機關之角色，掌理聯邦政府公務人員之一般人事行政，負責人事政策的訂定，直接向總統負責。經統計至 2016 年底，該局擁有 5,000 多名正式職員及年度預算約 2.45 億美金⁵。又為了提升人事服

²分贓制是指對公職人員的任用並無公平、公正、公開的選才標準，而是全憑選舉獲勝者的喜惡，其以政治分贓的方式而任命政府機關的人員，是故人事行政充斥著瞻恩循私、買官求職的現象。

³功績制度保障委員會專司監督各機關是否依功績制度運作之責，並掌理聯邦政府公務人員爭議事件之解決、接受公務員的申訴、監督人事政策的進度執行，並採取多項其他措施以保障公務員。

⁴聯邦勞工關係局係掌理聯邦機構的勞動關係及集體協議措施。

⁵參考自聯邦人事管理局 2016 年度績效報告與財務報告，

務效能並堅守人事工作的公正性，聯邦人事管理局將其核心價值定為「服務、尊重、正直、人力多元、熱誠、傑出與創新」(Service、Respect、Integrity、Diversity、Enthusiasm、Excellence、Innovation)，並將其落實於各年度的策略目標中⁶，再透過具體的方案來完成法律所賦予它的使命。

聯邦人事管理局除設有局長辦公室和監察長辦公室外，主要的業務單位包括員工服務處、退休服務處、健康與保險處、功績課責處、國家背景調查局和人力資源對策處，詳如下圖 1。

<https://www.opm.gov/about-us/budget-performance/performance/2016-agency-financial-report.pdf>

⁶該局 2017 年的策略目標計 10 項，分別為多元與有效率的人力、及時回應的顧客服務、實證基礎的政策與行動、效率與效能的資訊系統、透明與回應性的預算、員工承諾、提升退休福利、強化聯邦政府廉潔、促進國民健康與增加聯邦政府間人力資源管理的效率與效能。

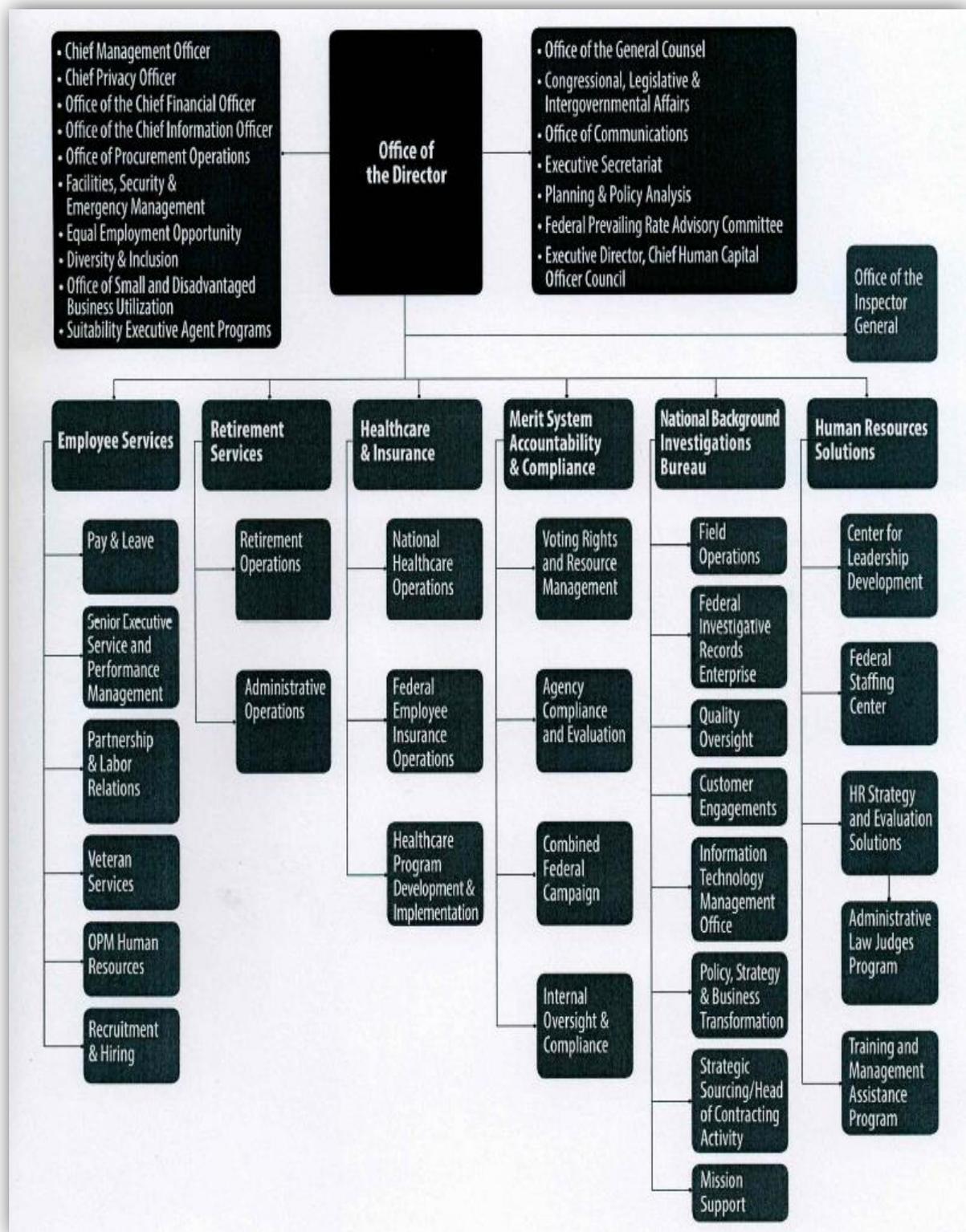


圖 1 聯邦人事管理局組織架構圖
資料來源：聯邦人事管理局提供

(二) 國家背景調查局

1. 成立背景

2015 年 6 月聯邦人事管理局對外證實 2015 年 4 月間發現該

機關遭到駭客入侵，並有 420 萬筆員工資料外洩，包括姓名、生日及地址等個人資料。聯邦人事管理局啟動調查此案件時，並發現該機關背景調查資料庫也遭駭客入侵，被竊取 1,970 萬背景調查申請人及 180 萬背景調查申請人之配偶或同居人等約 2,150 萬筆個人資料，包括使用者名稱、密碼、社會安全碼、學歷、就業紀錄、財務紀錄、犯罪紀錄及部分人員指紋資訊等。

由於發生了上述兩起意外事件，曝露了聯邦政府系統上的漏洞，讓白宮、國會與各機關正視到此一風險，刻不容緩的加速修補系統安全問題。最終，2016 年 1 月美國進行了一系列改革，其中包括以現代化方式並強化聯邦政府所進行的背景調查，以簡化背景調查程序。然而，這樣子的改革造就了國家背景調查局的產生，取代原聯邦人事管理局轄下的聯邦調查機關(Federal Investigative Service, FIS)，並隸屬於聯邦人事管理局。

2. 成立目的

成立國家背景調查局之目的，係加強人員進行調查時，能提供有效的背景調查，以維護政府勞動力之誠信及可信賴性。不僅如此，過去美國政府積壓了大量的背景調查案件，當務之急，即需將背景調查處理時間縮短。另一方面，網路洩密導致個人資訊曝露的部分，責成由國防部主管網路安全，以改善聯邦政府如何進行高質量、高效能的背景調查，且同時維護資料安全。

3. 任務

(1) 國家背景調查局為聯邦政府背景調查的主要服務提供者(Primary Service Provider)，提供約 100 多個聯邦機關進行背景調查服務，約佔全國背景調查工作總量 95%以上，其任務是有效預防內部威脅的第一道防線，並提供有效的背景調查，以確保聯邦勞動力的誠信及可信賴性，以維護國家安全。

- (2) 有關執行背景調查人員之相關教育訓練部分，由國家背景調查局提供調查系統培訓，並對各機關進行監督評估，以瞭解各機關對聯邦安全法規遵守之情況。
- (3) 國家背景調查局將總部設在華盛頓特區，其任務是維護國家安全，其高效率、反應即時的組織模式和強大的人才招聘策略，能對聯邦政府進行有效的背景調查。另外，國家背景調查局與「安全性、適任性及認證效能問責委員會」(Security, Suitability, and Credentialing Performance Accountability Council, PAC)和國防部的合作關係，使該局在執行任務時，得運用各領域的專業知識及國防部所精進的 IT 環境，以蒐集背景調查數據。

二、高級文官核心能力探討

美國在 1978 年建立高級文官(Senior Executive Service, SES)制度，目的是希望政府的高級文官能如同企業的專案經理人，成為經營政府組織的公共經理人，以企業管理角度提升政府施政績效。而這個制度最主要的變革，就在於擴大甄補來源，除了晉升政府體系內的公務人員擔任外，也可自民間取才招募適當人選，以作為政務首長的政策夥伴；又為避免「分贓制」死灰復燃，對於政治任命 SES 的人數也有規範限制。至於 SES 另一個重要特色，就在於強調 SES 的核心資格能力，亦即以「管理才能」作為考選、培訓及績效考核的依據，人事管理局就美國高階文官核心職能(Executive Core Qualifications, ECQs)要件界定如下表 2：

表 2 SES 核心職能

核心能力				
領導變革	領導群眾	成果趨向	商業頭腦	建立聯盟
定義				
1. 對組織內外均能帶來策略性的改變，以達成組織	1. 帶領員工完成組織的目標、任務與願景。 2. 提供一個	1. 能同時達成組織目標與顧客的期待。 2. 能夠計算	能夠策略性並妥善的管理人力資源、財務資源與資訊資源。	能與組織內部或組織外部其他機關單位、州政府、地方政府、非營利組

<p>目標。 2. 能在不斷變化的環境中建立組織的願景並且將之實踐。</p>	<p>能充分提供員工發展、促進合作以及支持有建設性的成果導向之衝突文化的工作環境。</p>	<p>風險分析問題並運用科技的方法做出決策，並得到高品質的成果。</p>		<p>織、外國政府或國際組織等建立聯盟關係。</p>
能力需求				
<ul style="list-style-type: none"> ● 創造與創新 ● 外部敏感度 ● 靈活 ● 彈性 ● 策略思考 ● 洞察力 	<ul style="list-style-type: none"> ● 衝突管理 ● 提倡多元性 ● 啟發他人 ● 團隊建立 	<ul style="list-style-type: none"> ● 負責 ● 顧客服務 ● 果決 ● 企業精神 ● 解決問題 ● 科技可信性 	<ul style="list-style-type: none"> ● 財務管理 ● 人力資源管理 ● 科技管理 	<ul style="list-style-type: none"> ● 夥伴關係 ● 政治敏銳度 ● 領航/影響

資料來源：聯邦人事管理局提供

此外，高級文官所具備的基礎能力，則包括人際關係處理的技巧、口語溝通能力、不斷學習、書寫能力、誠實與正直，以及須具備公共服務的熱誠。

三、美國人員安全查核制度

(一)安全許可(Security Clearance)

1. 係指美國聯邦政府認定擔任某個職位需具有存取、接觸機密資訊的資格時，即需進行背景調查，調查結果送交任用(申請)機關決定是否給予安全許可(註：我國任用查核結果未與機密安全許可等級連結)。另本安全許可機制與美國目前僅決定某人是否適合擔任某聯邦政府職務之適任性調查(類似我國之一般性任用查核)有所區別。
2. 如該職位需要安全許可，則任用(申請)機關將請當事人填列國家安全職位問卷表(Standard Form 86, SF86⁷)，經調查服務提供者(如國家背景調查局)背景調查完成後，送交任用(申請)機關裁決，通過者將獲得存取及接觸機密資訊之資格。

(二) 組織及成員

⁷美國政府將聯邦公務員分為三類，並針對不同風險等級職位，有設計不同的問卷，如 SF85(非敏感職位)、SF85P(公眾信託職位)及 SF86(國家安全職位, Questionnaire for National Security Positions(2016))，<https://www.opm.gov/forms/standard-forms/>

1. 負責政策制定及指導

(1) 組織

- A. 依 2008 年 6 月 30 日小布希總統發布第 13467 號命令⁸，設立「適任性及安全許可效能問責委員會」(Suitability and Security Clearance Performance Accountability Council, PAC)。
- B. 又 2017 年 1 月 17 日歐巴馬總統發布第 13764 號命令⁹，更名為「安全性、適任性及認證效能問責委員會」。

(2) 成員

PAC 應直接對總統負責，負責推動改革，並確保各機關之安全性、適任性及認證程序之實施，並監督加強背景調查和裁決工具技術之發展，就影響調查和裁決調整之政策提供諮詢意見，其成員如下：

- A. 委員會主席：由管理與預算局管理副局長(The Deputy Director for Management, Office of Management and Budget)擔任。
- B. 適任性及認證執行代表(Suitability and Credentialing Executive Agent)：由聯邦人事管理局局長(The Director of the Office of Personnel Management)擔任。
- C. 安全執行代表(Security Executive Agent)：由國家情報局總監(The Director of National Intelligence)擔任。
- D. 國防部情報次長(Under Secretary of Defense for Intelligence)

⁸ 2008 年 6 月 30 日小布希總統發布第 13467 號命令，PART 2-ALIGNMENT, RECIPROCITY, AND GOVERNANCE, Sec. 2.2. Establishment and Functions of Performance Accountability Council. (a) There is hereby established a Suitability and Security Clearance Performance Accountability Council

⁹ 2017 年 1 月 17 日歐巴馬總統發布第 13764 號命令，PART 2—VETTING ENTERPRISE, RECIPROCITY, CONTINUOUS PERFORMANCE IMPROVEMENT, AND GOVERNANCE, Sec. 2.4. Establishment and Functions of Performance Accountability Council. (a) There is hereby established a Security, Suitability, and Credentialing Performance Accountability Council

E. 國家背景調查局局長 (Director of the National Background Investigations Bureau)

F. 其他經主席指定擔任成員之其他機構人員 (The Chair shall have authority to designate officials from additional agencies who shall serve as members of the Council)

2. 負責執行背景調查

(1) 組織：依 2016 年 9 月 29 日歐巴馬總統發布第 13741 號命令¹⁰，於 2016 年 10 月 1 日在聯邦人事管理局下設立國家背景調查局，取代原聯邦人事管理局轄下之 FIS，並接受 PAC 政策指導。

(2) 成員

A. 由局長 (Director)、副局長 (Deputy director)、幕僚長 (Chief of staff)、法律顧問 (Legal Counsel)、高級顧問 (Senior advisor) 及高級隱私官 (Senior privacy officer) 等成員組成 (如圖 2)。

B. 局長由總統任命。

¹⁰ 2016 年 9 月 29 日歐巴馬總統發布第 13741 號命令, *Section 1*. Executive Order 13467 of June 30, 2008, is amended as follows: , (d) A new section 1.3(k) is added to read as follows: "(k) "National Background Investigations Bureau" (國家背景調查局) means the National Background Investigations Bureau, established within the Office of Personnel Management with responsibility for conducting effective, efficient, and secure personnel background investigations pursuant to law, rule, regulation, or Executive Order

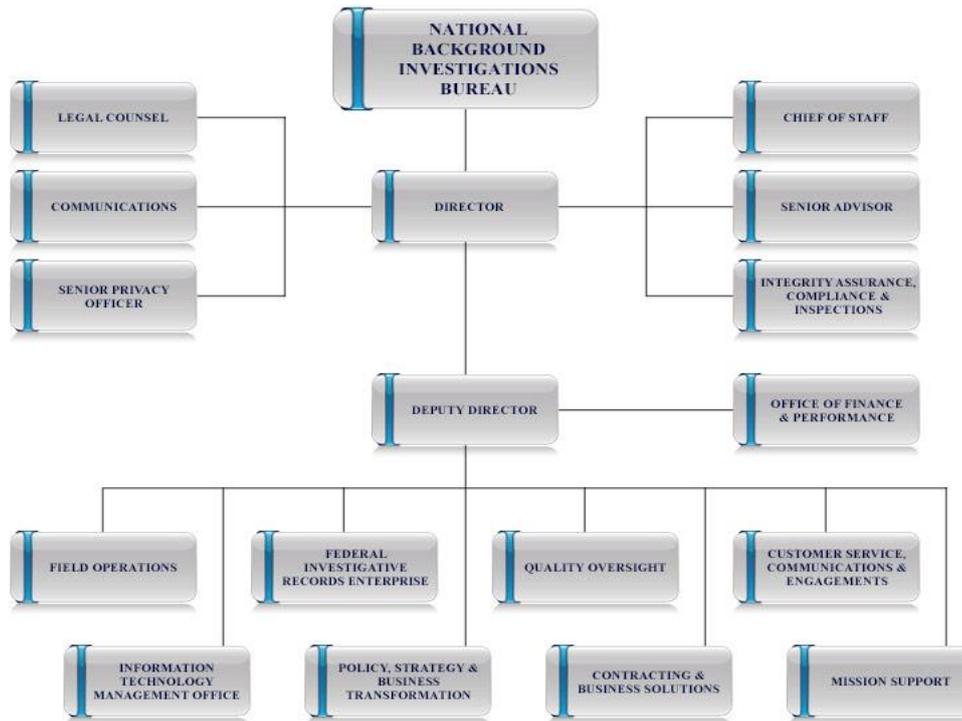


圖 2 國家背景調查局組織架構

資料來源：聯邦人事管理局網站，

<https://www.opm.gov/about-us/our-people-organization/organizational-chart/>

(三) 背景調查之分工

1. 國家背景調查局負責聯邦機關背景調查工作，擔任主要行政部門的服務提供者，並提交報告以供任用(申請)機關判斷申請人是否獲取機密資訊的資格、是否擔任敏感職位的資格、是否適合擔任政府職位、是否適合代表政府作為承包商僱員等。
2. 國防部負責設計、開發、保護、安全及維運背景調查之 IT 系統，為符合國家背景調查局系統要求，並於 2017 年編列 9,500 萬美元預算，用於開發、維運背景調查系統。

(四) 安全許可等級：區分為 Top Secret、Secret 及 Confidential 3 個等級，聯邦政府將依其職務所需，進行背景調查，並經任用(申請)機關裁決是否給予其安全許可等級。又美國分類等級類似我國國家機密保護法機密等級，我國也是區分為絕對機密、極機密及極密 3 個等級。

(五) 適用對象：依美國聯邦法規¹¹規定，為聯邦政府工作，並擔任國家安全職務(national security position)者，需經過背景調查並取得適當等級之安全權限。其國家安全職務分為以下類別：

1. 必須或經常接觸機密資訊之職務。
2. 有關保護國家安全免受外國侵犯或間諜行為之職務者，包含發展防衛計畫、政策、情報或反情報工作，以及與保護美國軍事力量有關的相關活動。

(六) 裁決基準：任用(申請)機關依據背景調查結果報告，參考下列準則，作出適當的安全許可決定。

1. 對國家之忠誠(Allgiance to the United States)
2. 外國影響力(Foreign influence)
3. 對外國之偏好(Foreign preference)
4. 性行為(Sexual behavior)
5. 個人行為(Personal conduct)
6. 財務考量(Financial considerations)
7. 飲酒(Alcohol consumption)
8. 藥物(Drug involvement)
9. 心理狀態(Emotional, mental, and personality disorders)
10. 犯罪行為(Criminal conduct)
11. 違反安全紀錄(Security violations)
12. 下班後的活動(Outside activities)
13. 資訊系統的使用(Misuse of information technology systems)

(七) 調查程序

¹¹ 參考：5 C. F. R §732.102。

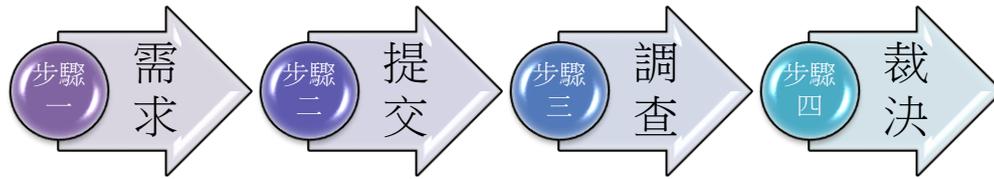


圖 3 背景調查流程

1. 確定職位所需之安全許可級別：為聯邦政府工作，並擔任國家安全職務時，需進行背景調查，以確定申請人是否達到適任性或適用性要求。依職務需求提出之申請人都必須得到適當的調查及裁決，包含聯邦僱員、顧問、承包商及軍事人員等。

(1) 背景調查的範圍和類型，係根據職位的職責和安全許可等級要求而變化，以及完成工作所需的時間。根據當前的規則和程序展開調查，任用(申請)機關負責確定要進行的適當調查程度及確定申請人需要什麼類型的背景調查後，如果任用(申請)機關是授權的調查服務提供者，該機關得自行進行調查，或請其他提供調查服務商(如國家背景調查局)進行調查。

(2) 為了進行背景調查，任用(申請)機關將要求申請人填寫電子問卷，並提交訊息認證及簽名。如果申請人在填寫表單時有任何問題，得隨時聯繫任用(申請)機關。如果申請人是第1次進行背景調查，將會被要求提交指紋及根據實際情況，還可能要求提供相關佐證文件，如公民身分證件、居留證、就業經歷等。

(3) 提供 SF86 問卷表格上的相關資料是採自願性機制，如果申請人不願意提供表格上所要求的資訊，可能會對申請人在獲得國家安全職位上產生不利影響，或影響申請人因職務所所需要申請的權限資格。除此之外，如申請人提供不正確、偽造或虛構陳述等不實資料，也可能對申請人的就業及工作狀況產生不利影響，潛在的影響有可能取消安全許可資格、禁止為聯邦機關服務或喪失獲取安全許可資格，嚴重者依美國

刑法第 18 篇第 1001 條規定¹²予以處罰。

2. 提交

- (1) 申請人填寫問卷並向任用(申請)機關提供所有必要文件，任用(申請)機關將會對其進行審查，以獲得正確及完整文件資訊。如有任何疑義，任用(申請)機關也可能會將電子問卷發送給申請人，以修正不正確的文件資訊。
- (2) 任用(申請)機關有權在調查過程中隨時確認申請人的適任性或適用性並做出不利的決定，如最終做出有利之決定只能在調查完成後提供相關調查報告。但是，如果申請人特定部分的調查變成有利的結果，得由申請人的任用(申請)機關審酌後批准臨時安全許可權限。

3. 調查

- (1) 在調查期間，調查服務提供者(如國家背景調查局)得在警察機關、法院或其他資料庫進行檢索。另外，也可能會與申請人的朋友、同事、僱主、家人或鄰居聯繫，以確認申請人居住在何處、或在那裡上班、上學。此外，調查人員也可以訪談申請人，以釐清申請人在調查問卷上提供的資訊。
- (2) 執行背景調查之人員可能是調查服務提供者之聯邦僱員或承包商，渠等人員都做相同的工作，遵循相同的法令。然而，調查人員調查完畢後，需提交記錄檢索和訪談結果，將調查報告送回申請人的任用(申請)機關，當申請人的任用(申請)機關收到背景調查結果報告後，任用(申請)機關將審核調查報告的所有內容，並根據申請人任職的職位或因職務所需申請的權限，對申請人的工作做出適任性或安全性之決定。

¹²依美國刑法第 18 篇第 1001 條(per U. S. Criminal Code, Title 18, section 1001)規定，任何人在美國政府的行政、立法或司法部門所管轄的事務範圍內(除該條所定例外事項)，就重要事項提供不正確、虛構陳述或偽造資料，得處罰金或 5 年以下有期徒刑。如犯罪行為為涉及恐怖主義者，得處以 8 年以下有期徒刑。任用(申請)機關並得以拒絕、取消或喪失安全許可資格，且禁止為聯邦政府服務。

4. 裁決：如果申請人任職的職位或因職務需要接觸機密或安全設施之資料，任用(申請)機關將根據申請人的背景調查結果報告作出決定是否授予安全許可，且該決定可能影響或不影響申請人的機關或承包商繼續僱用的意願。

(八) 背景調查之激勵因素

1. 為美國聯邦政府工作時，當事人需要接受什麼項目之背景調查及接受何種等級之背景調查，任用(申請)機關必需先確認該職位之性質及所涉及國家安全機密之密度，且需盤點該職位可能接觸之機密資料等級。經當事人填列問卷並經背景調查，獲得安全許可後，才能接觸相關機密等級之資料。
2. 由於擔任公眾信託職位及國家安全職位對美國人民而言，就是種激勵，是自我實現的榮譽。因為，政府的使命就是服務民眾、保護家園，美國人民之所以會擔任前述職位者，即希望為公眾服務，非因基本的生理需求因素(如待遇)而追求職位。所以，通過實施背景調查並獲得安全許可與待遇並不一定具有關聯性。
3. 另外，為聯邦政府工作期間如能獲得較高或更高的安全許可，將有助於當事人在退休後成為政府的承包商。因為，渠等人員已於工作期間證明能夠達到安全許可之要求，並能夠持續擁有該權限，使其更具市場價值，同時與報酬也有正向關聯性。

肆、聯邦管理與預算局

一、機關簡介

聯邦管理與預算局(以下簡稱管理與預算局)直屬白宮，為總統提供服務，秉承總統及白宮高層施政優先事項，主導聯邦政府整體管理及績效提升。具體來說，管理與預算局的使命即為協助總統履行政策、預算、管理和監督目標，履行各機關的法定責任。該局透過 5 個關鍵過程達成其機關使命，這些關鍵過程對於總統在整個行政機關規劃和執行他的施政重點來說非常重要：

- (一) 預算發展和執行。
- (二) 管理，包括監督機關績效、人力資本、聯邦採購、財政管理以及資訊技術。
- (三) 監督管理政策，協調和審查由行政機關制訂的所有重要聯邦法規。
- (四) 立法許可和協調。
- (五) 行政命令和總統備忘錄。

管理與預算局在人事、預算編列及資源管理等方面，與聯邦人事管理局關係密切，督導各部會落實總統相關政策及預算執行。在聯邦公務員薪資政策之擬訂及政府人力運用政策方面，亦須與該局充分溝通協調研議。

二、美國聯邦政府公務員配置狀況

目前美國聯邦政府編制約有 210 萬名公務員(不含 130 萬名軍職人員)，其中約 85%的公務員在華盛頓以外地區辦公。由於大部分美國人民對聯邦政府的期望，主要係在國防安全相關工作，與其他國家較重視教育、國民健康等情形大不相同，因此美國聯邦政府的公務人力，主要配置於從事國家安全相關領域工作之部門。下圖 4 大致上呈現了 1975 年至 2016 年美國聯邦政府安全相關部門(包括國防部、國土安全部、司法部、國務院及退伍軍人事務部)及非安全部門配置人

數，與各州政府、私部門配置人數的變動趨勢。

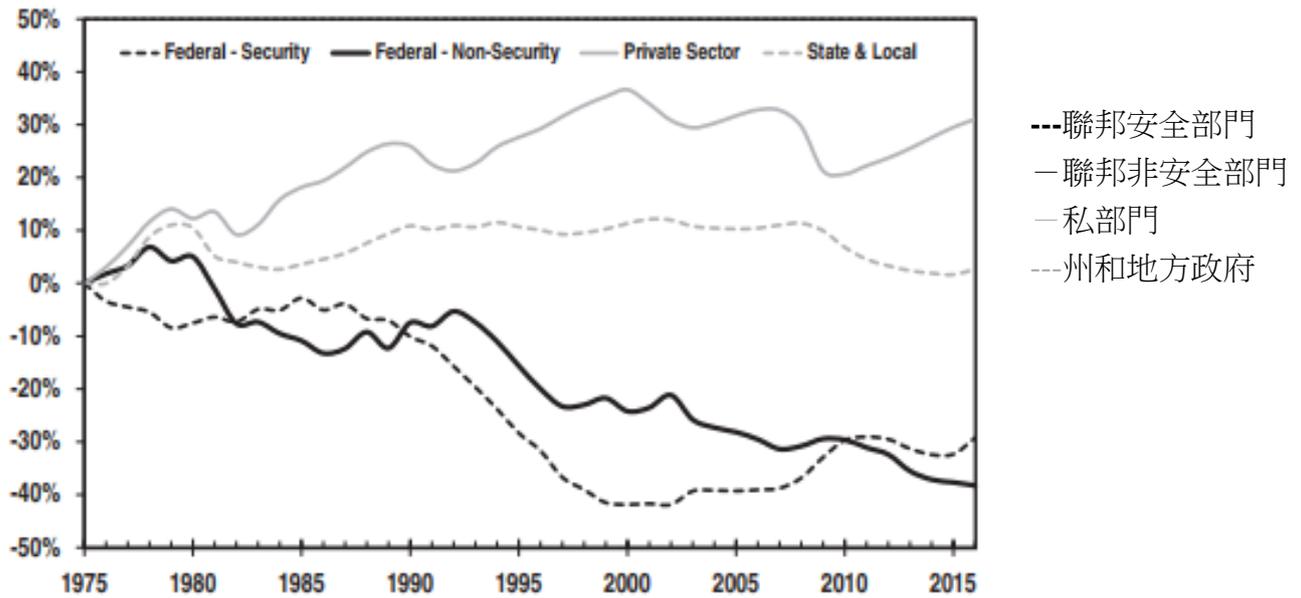


圖 4 1975 年至 2016 年各部門雇用人數變動趨勢

資料來源：聯邦管理與預算局提供

註：

1. 聯邦政府人數排除軍人及郵政服務單位人數。
2. 州政府人數排除教育工作者人數。

而從近年美國聯邦政府行政機關公務員人數統計（如表 3）可看出，聯邦政府人力配置以國防部（Defense—Military Programs）、國土安全部（Homeland Security）、司法部（Justice）、國務院（State）及退伍軍人事務部（Veterans Affairs）等與國安相關的部會為主，並以國防部配置超過 70 萬名公務員為最多。以 2017 年聯邦政府各行政機關配置公務員人數計算，前述國安相關部會配置公務員數約 138 萬，占全體公務員總數之比例約近 7 成；其他如教育部（Education）約配置 4 萬名公務員、健康及人群服務部（Health and Human Services）約配置 7 萬名公務員，與國防部配置超過 70 萬名公務員相較偏低，顯示非安全領域配置人數相對少數，且 2017 年至 2018 年人數增加的部門，主要也是國防部、退伍軍人事務部及國土安全部。

另非國家安全領域政府部門所編列的預算，也較國防安全相關部門為低，因此非國安領域部門的政府業務，多採委外執行方式辦理。

表 3 美國聯邦政府行政機關公務人員數

單位：千人

機關	真實人數		預估人數		2017 年至 2018 年變 動趨勢
	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	
內閣機關					
農業部	85.9	86.8	88.4	83.8	-5.2%
商業部	40.4	40.3	43.6	42.6	-2.2%
國防部	725.0	725.3	730.6	740.1	1.3%
教育部	4.1	4.1	4.2	4.0	-3.8%
能源部	14.7	14.9	15.5	15.2	-1.4%
健康及人群服務部	70.6	72.6	74.6	75.1	0.7%
國土安全部	179.3	183.5	181.3	189.3	4.4%
住宅及都市發展部	8.3	8.0	7.9	7.7	-2.7%
內政部	63.5	64.2	64.0	60.0	-6.3%
司法部	113.6	114.9	118.6	116.2	-2.1%
勞動部	16.6	16.5	16.3	15.9	-2.3%
國務院	34.0	32.1	33.8	32.4	-4.0%
運輸部	54.3	54.3	55.4	55.3	-0.3%
財政部	95.1	93.4	93.1	87.3	-6.3%
退伍軍人事務部	335.3	345.1	356.4	364.1	2.2%
其他機關—不含郵政服務機關					
廣播理事會	1.7	1.6	1.7	1.6	-6.5%
消費者金融保護局	1.5	1.6	1.7	1.6	-9.3%
陸軍工兵部隊	21.6	21.8	21.9	21.9	0%
環境保護署	14.7	14.7	15.5	11.7	-24.3%
公平就業機會委員會	2.2	2.2	2.1	2.0	-6.2%
聯邦通訊委員會	1.7	1.6	1.6	1.4	-12.2%
聯邦存款保險公司	6.8	6.5	6.8	6.7	-1.3%
聯邦貿易委員會	1.1	1.2	1.2	1.1	-1.9%
行政事務局	11.1	11.2	12.1	11.6	-3.9%
國際協助計畫局	5.6	5.7	5.7	5.3	-7.3%

機關	真實人數		預估人數		2017 年至 2018 年變 動趨勢
	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	
國家航空暨太空總署	17.3	17.1	17.4	17.3	-0.2%
國家檔案和記錄管理局	2.8	2.9	2.9	2.8	-2.4%
國家信用合作社管理局	1.2	1.2	1.2	1.2	-1.8%
國家勞資關係委員會	1.6	1.5	1.6	1.3	-17.3%
國家科學基金會	1.4	1.4	1.4	1.4	0.1%
核能管理委員會	3.7	3.5	3.6	3.3	-8.6%
聯邦人事管理局	5.0	5.1	5.7	5.9	4.1%
證券交易委員會	4.3	4.6	4.6	4.5	-2.0%
小商業局	3.1	3.2	3.3	3.2	-1.7%
史密森學會	4.9	4.9	5.2	5.1	-0.5%
社會保障局	63.9	63.7	61.7	62.0	0.5%
田納西河谷管理局	10.9	10.7	10.7	10.3	-3.0%
其他小機關	13.2	13.4	13.9	13.6	-2.2%
總數	2,042.0	2,057.3	2,087.0	2,086.0	-0.05%

資料來源：聯邦管理與預算局提供

註：本表僅計算相當全職工時（full-time equivalent）公務員人數。

美國聯邦政府公務人力數在 1960 年以後已趨穩定，但近年聯邦政府採取契約人力或以委外方式協助政府工作的人數增加，因此目前政府正式員工的工作內容開始轉型，越來越多人員之工作係負責管理契約人力，相較以往執行性、行政性質的工作，現多為複合性，並以扮演監督角色為主。而在上述安全領域相關部門中，也有使用契約人力協助業務，包括進用數百萬的契約人力支援國防部。

三、目前美國政府精簡及改革方案

（一）精簡及改革規定

2017年1月23日，美國總統川普上任後即發布了一項強制聯邦人力凍結備忘錄（Hiring Freeze PM），要求聯邦政府各機關凍結進用公務員，包括所有空缺不得填補，及除特殊情形外，不能創造新的職位。該備忘錄排除軍人以及為履行國家安全或公共安全責任有必要進用職位之適用，並要求各部會盡量利用現有的人員和資金，持續提供並改善公共服務，以確保政府基本服務不中斷、國家安全不受影響，並使聯邦人力能符合現在及未來的需求。該備忘錄發布後90天內，管理與預算局局長經與聯邦人事管理局局長協商後，必須推薦一項長期計畫，透過減員方式減少聯邦政府的勞動力規模。該計畫實施後，聯邦人力凍結備忘錄即失效。

此外，2017年3月13日，川普總統發佈了一項重整機關（Reorganization E0）的行政命令，引導管理與預算局提出一份名為M-17-22備忘錄的重整行政部門計畫。該備忘錄目標在於改革聯邦政府及減少聯邦文職人員，提供各機關達成人力凍結備忘錄和重整機關的要求，且必須和聯邦預算和績效計畫流程進行一致。聯邦管理與預算局透過該備忘錄，要求各機關確認未來4年（2018年至2022年）員工減少人數，且必須和該局即將在2019年預算提交中公布的指導原則一致。

因此，管理與預算局遵奉川普總統政策，於2017年4月12日發布了「聯邦政府全面改革精簡方案」備忘錄（Comprehensive Plan for Reforming the Federal Government and Reducing the Federal Civilian Workforce），這是川普上任後行政部門在首100天內的重重大成就，希望透過此備忘錄的推動，使政府更精簡、負責、有效率，並提供民眾最高需求的服務。

在推動該方案並確認各機關所需公務人員數之前，各機關必須先檢討機關任務，思考政府提供民眾服務的方式、程序、成本效益等，評估哪些工作必須由聯邦政府執行、哪些功能及程序可以整併或刪減，

如有部分工作由私部門、非營利組織或地方政府運作會更好，聯邦政府就不需要再做。各機關任務及功能範圍的檢討，對於確定建構符合未來需求而非過去需求的公務人力規模來說，是非常關鍵的步驟。

透過上述檢討後，「聯邦政府全面改革精簡方案」要求各機關立即採取行動，實現短期勞動力削減和成本節約，包括刪減總統 2018 財政年度預算藍圖中的預算。此外，各機關要擬訂在 2017 年 6 月 30 日前將本身員工績效極大化的計畫，並包含長期裁減人力方案的改革計畫，於 2017 年 9 月以前提交，作為機關向管理與預算局提交總統財政年度 2019 年預算案的一部分。

此外，上述備忘錄概述了管理與預算局預計在 2019 年預算案中，制定全面改革計畫將採取的步驟，包括立法提案、採取行政行動，並提供各機關制定自身改革計畫所需的相關指導。相關關鍵行動如下：

1. 立即行動：所有機關與管理與預算局協商後就要開始採取行動，包括訂定一項使員工績效極大化的計畫及機關自身改革計畫。
2. 計畫須與總統 2018 年預算案相符：總統向國會提出的預算案可能會被刪減，並在某些情形下重新定義各機關使命。而 2018 年預算案應要求各機關規劃削減員工數，並根據 2017 年最終撥款情形和相關法律規定，反映於各機關改革計畫。管理與預算局和人事管理局將與各機關合作，促使各機關減少員工人數並監督其進度。
3. 管理與預算局和各機關改革計畫會議：在 2017 年 6 月 30 日，各機關必須將其改革計畫草案提供聯邦管理與預算局，內容應包括機關打算改革的領域、近期機關減員成效，以及使員工績效極大化的計畫。在同年 7 月份，該局將會和首席財務官（Chief Financial Officers）、各法律主管機關（Act agencies）和一些其他機關討論這些項目。透過這些討論，各機關和管理與預算局能更確定要立即採取的行動方向為何，該局將提供各機關具體指導，並將蒐集公眾意見回饋各機關。

4. 附加行動：上述會議結束後，各機關即採取相關行動以落實改革措施。
5. 橫向改革建議：除各機關提出自身改革方案外，管理與預算局也將與各機關及主要利害關係人進行合作，制定跨機關的改革建議。
6. 向管理與預算局提交改革計畫：各機關向聯邦管理與預算局提交擬議的改革計畫，內容必須包括機關長期減員計畫的建議，且須與機關策略計畫草案一致。而與該局協調制定機關改革計畫時，機關應與包括員工在內的主要利害關係人進行協商。聯邦管理與預算局與各機關合作完成的改革計畫，將作為總統 2019 年預算發展的一部分。
7. 完成政府改革計畫：管理與預算局將公布最終的政府改革計畫，作為總統 2019 年預算案向國會提出要求的一部分。政府改革計畫將包括特定機關的改革計畫、總統管理議程、跨機關優先目標及其他橫向改革。
8. 績效追蹤及課責：2018 年 2 月開始，管理與預算局將開始追蹤政府改革計劃的進展情況，包括各機關進度定期更新及總統管理委員會的適當監督，也包括所有主要機關的精簡員工數。

(二)精簡及控管方式

過去在 1990 年代柯林頓政府期間，美國是使用「員額數」控管聯邦政府員工數量，當時係以員額試算所需人事費，透過控管預算上限以刪減各機關員額，據此大幅精簡了 30 萬名聯邦政府公務員。雖然透過此方式似乎達成顯著的精簡成效，但事後檢討發現，此種控管方式有負面效應。

首先，刪減員額導致聯邦政府各機關大量雇用契約人力（包括聘僱或外包人員）代替職員，政府員額數雖不因此增加，但整體政府花費成本未減反增，且無法確實控管各機關人事費支出。其次，刪減各

機關員額的做法，導致留任人員多為資深員工，由於每一個員額的人力成本不盡相同，政府須支付資深員工的薪資，較支付給被資遣的資遣員工薪資高，且在華府地區工作的聯邦政府人員薪資尤高於其他各州，也反導致整體聯邦政府人事成本增加。

因此，美國目前不以「員額數」控管聯邦政府各機關員工數，而改以控管各機關「預算」上限，由各機關自行於預算額度內訂定員額精簡計畫。美國在籌編 2018 年聯邦政府預算時，重點雖放在努力刪減非國防預算編列，大約有 500 億的預算將從非國防相關業務移至國防及邊境安全等相關業務，但各機關的人力配置與運用，仍須配合預算分配狀況調整，如雖刪減人事費用，重點業務部分仍增加更多人力配置，以避免因整體預算刪減影響業務推動。

(三) 配套機制

為了使各機關能遵循管理與預算局訂定的精簡政策，並減少執行政策中可能遭遇的困境與反彈，該局採取以下方式，協助各機關達成精簡成效，並檢視各部會執行情形：

1. 展現預期成效：管理與預算局制定精簡政策時會輔以具體證據，告訴各機關只要遵循此做法，可以達到怎樣的成效，讓機關可以預見實效，更願意配合政策推動，且過程中該局會給予各機關相關指導及協助，以利達成預定目標。
2. 制定相關規範：管理與預算局會統一制訂相關規範供各機關遵行，對未達成預定目標之機關則無罰則。
3. 製造同儕壓力：透過點名績效卓越機關，作為其他機關的模範，並透過成功案例宣導政策，形成機關間之同儕壓力。例如某些部會已執行精簡政策，將使尚未執行的機關感到壓力，進而更積極落實推動政策。
4. 定期檢視回饋：定期透過數據分析、資料庫及員工問卷等方式，蒐集有效的回饋資料，檢視執行成效並提供改進意見，以確保各

機關遵循政策。

5. 落實雙向溝通：管理與預算局制定政策後，會先與各機關開會、討論並交換意見；政策開始推行後，也會至各機關進行實地訪視，且每月定期與各機關進行面談會商，瞭解各機關執行進展。

四、推動精簡面臨的困難與挑戰

(一)人力精簡面

政府組織改造是一項長期工作，管理與預算局主導政府精簡的全盤規劃，規劃內涵涉及資源分配、功能調整、人力精簡及員工再訓練等面向，並輔以自動化、科技化及資訊化運用等方式。但在執行精簡人力方面，管理與預算局仍不免面臨諸多問題與挑戰，例如人員退離安排、轉職等。此外，政府常在業務未刪減情形下，有精簡人力之必要性與迫切性，對管理與預算局來說是一件具有相當挑戰性的事情。有時雖可運用科技簡化工作流程、汰換老舊系統等方式，減輕人員工作壓力，並聘僱私部門專業人才協助，以落實人力精簡，提升行政效能；但實務上，可能面臨部分老舊系統無法有效簡化工作流程、提升工作效率等情形，或機關精簡了正式公務員，卻雇用更多契約人力或將業務委外辦理，反導致整體預算增加。而委託民間人力辦理政府業務，也存在一定限制，包括必須注意執行上應避免過度仰賴單一公司，且不應將攸關國家安全之業務委外經營。

(二)預算編列面

管理與預算局雖要求各機關編列預算，但也無法控制預算。聯邦政府各機關的預算掌握在國會手中，各機關年度預算的增減，均由國會進行最後定奪，此與我國立法院僅得刪減不得增加預算之法定職權不同。因此，可能會面臨國會對各項業務或計畫的看法，和管理與預算局原提計畫內容截然不同的情形。也就是說，國會認為的優先事項可能與總統的優先事項不同，導致政府部門原編列的預算內容完全翻轉，造成該局及各部會執行政策上產生很大的困難，只能在遵守法律

及一定裁量權範圍內，以最有可能的方式實現總統政策。

五、聯邦公務員權益保障

聯邦公務員受到政府保障，即便遭精簡，政府仍會安排轉職至其他單位。目前 210 萬名聯邦公務員中，約有 120 萬名加入全國性及地方性工會，工會可就薪資以外的任何議題（如工作環境等），與各部會管理階層協商。歐巴馬總統任內曾要求各部會管理階層每 2 個月須與工會進行座談，上述規定於川普總統時期未再執行，但各地工會仍有持續運作。聯邦管理與預算局則會協助各機關管理階層與工會間建立有效的夥伴關係，雙方關係良好有助於提升政府績效。

伍、美國國會政府課責署

一、機關簡介

美國國會政府課責署(以下簡稱政府課責署)成立於 1912 年，當時因第一次世界大戰，美國國債大量升高，考量對於政府支出應有更充分的資訊及更佳的管理措施，美國國會於同年通過了「預算及會計法」(The Budget and Accounting Act)，附帶要求美國總統應提撥年度預算，並將審計、會計及債權職能等權限從財政部移轉出來，成立一個專責審計與績效審查之獨立機關—「政府課責署」，在之後的運作中，國會多次立法擴張該署的職權，但「預算和會計法」仍然是其運作的基礎。

政府課責署為美國國會所屬幕僚機關，性質上具獨立性且非黨派，主要任務為協助國會，提升其立法、調查、評核之功能。當國會需要審議法案或是調查各項重大政策時，政府課責署會定期提供國會客觀、實證、非意識形態與非黨派之中立且平衡的各項資訊，且其提供的資料通常是屬於原始的第一手資料，並經過專業分析。而當國會需要監督聯邦政府時，政府課責署則會配合提前查核與調查受監督機關的預算運用情形、政策措施的合法性、妥適性及其目的性，並依據調查結果，針對受監督機關提出一些修正法案、政策退回或是杯葛等法制建議；又因其於政府體制中扮演的角色，政府課責署經常被稱為「國會的調查手」(investigative arm of the federal congress)或是「國會的守門人」(congressional watchdog)。另外政府課責署也會針對聯邦政府對於公共預算之運用情形提出評估報告，並提供各機關首長作為施政建議及參考。

政府課責署的核心價值為責任、正直與可靠(Accountability, Integrity and Reliability)，在這些核心價值的使命感驅動下，政府課責署所提出的每一項評估報告，或是做出的每一項政策分析與立法建議，都需經過詳實的驗證，且必須有強有力的佐證資料支持。因

此該署每年提出的政策建議，均有七成以上的比率會納入政府施政，而九成以上的政策建議，均能即時回應政府機關與國會的需求(詳如下表 4)。

表 4 政府課責署績效目標一覽表

績效評估	2011年 實際值	2012年 實際值	2013年 實際值	2014年 實際值	2015年 實際值	2016年 目標	2016年 實際值	達標
經濟效益 ¹³ (單位:10億美元)	\$45.7	\$55.8	\$51.5	\$54.4	\$74.7	\$50.0	\$63.4	是
其他效益 ¹⁴	1,318	1,440	1,314	1,288	1,286	1,200	1,234	是
議案採納率	80%	80%	79%	78%	79%	80%	73%	否
報告有實質建議 方向率	68%	67%	63%	64%	66%	60%	68%	是
國會聽證次數	174	159	114	129	109	120	119	否
資訊提供即時性	95%	95%	94%	95%	98%	90%	94%	是
人員招募率	84%	76%	66%	88%	83%	80%	81%	是
在職率(不含退 休)	96%	96%	96%	97%	96%	96%	96%	是
員工發展滿意度	79%	80%	80%	83%	84%	80%	83%	是
員工自我實現率	78%	76%	75%	77%	79%	76%	79%	是
主管有效領導	83%	82%	83%	83%	83%	82%	85%	是
良好的組織氣候	80%	78%	77%	79%	80%	76%	81%	是
協助工作完成	80%	N/A	82%	82%	80%	80%	N/A	尚未 評量
工作生活品質	80%	N/A	78%	78%	78%	80%	N/A	尚未 評量
資訊設備滿意度	N/A	N/A	68%	65%	67%	80%	N/A	尚未 評量

資料來源:政府課責署2016年度績效報告

為了有充分資源能夠對各項政策與法案進行查核與評估，政府課責署年度預算約 5.5 億美金，並擁有約 3,000 名專業且多元領域之員工，背景包括經濟學、社會科學、會計、公共政策分析、法律、電機、外交政策、醫療保健等領域，並分別在署裡的 14 個部門¹⁵裡面依其領

¹³ 經濟效益係指政府課責署對於其他機關的績效建議，間接產生可衡量的財務上的效益提升資料。

¹⁴ 其他效益係指政府課責署對於其他機關的績效建議，產生不可衡量之非經濟效益，如改善工作流程、提升工作績效或提升民眾滿意度等，該績效數據由其他機關人員填寫後加權計算之。

¹⁵ 14 個部門分別為資產和採購管理、應用研究與方法、防禦能力與管理、教育、勞動力和工資保障、財務管理、金融市場和區域投資、法院審查與調查服務、衛生保健、國土安全與正義、資訊科技、國際事務與貿易、自然資源與環境、物理基礎設施與戰略問題等。

域執行工作。除了總部位於華盛頓特區之外，另外在全美 11 個主要城市也都有政府課責署的分支機構或辦公室¹⁶，負責於各地蒐集並分析資料，不過多數(約 70%)的員工還是位於華盛頓的總部辦公室上班。

又本次考察政府課責署的目的，原本是為瞭解該署於辦理機關績效評鑑時，是否併同檢視機關組設或員額配置並提出相關建議，惟本次考察後發現政府課責署所辦理之績效評鑑，較接近政策績效評鑑，是以相關評鑑焦點與評鑑結論面向與我國員額評鑑均不相同，爰以下謹就該署辦理績效評鑑之相關情形進行介紹與說明。

二、政府課責署辦理績效評鑑法規依據、程序與實務經驗

(一) 政府績效成果法(Government Performance and Result Act, GPRA)

GPRA 最重要的概念就是將企業的策略管理理念首度全面性地引進政府機關的管理運作過程，強調政府施政應以績效與成果為導向。而美國政府績效評估制度大體上是來自財政預算的壓力，並與預算制度形成綿密的聯繫，1993 年美國國會制訂「政府績效成果法」要求政府課責署必須對聯邦各項計畫特別重視績效成果的表現，其立法目的在於「改進國會決策」、「提升政府計畫的內部管理」、「強化課責」，提出「任務」、「目標」、「衡量」、「評鑑」等四個重要概念。政府課責署基於該法規定，透過以下步驟對各機關進行績效評核：

1. 要求各機關提出 5 年的「策略規劃」(strategic plans)，包括一般性目標、所有功能與操作性目的。
2. 要求各機關發展年度「績效計畫」(performance plans)，使所有目標與目的皆以測量形式表達。
3. 要求各機關提出年度「績效報告」(performance reports) 給總統與國會，報告績效目標的測量情形。

¹⁶11 個城市為亞特蘭大、波士頓、芝加哥、達拉斯、代頓(Dayton)、丹佛、洛杉磯、舊金山、西雅圖、諾福克(Norfolk)及亨茲維爾(Huntsvil)。

4. 結合績效與預算，提出具體建議。

然而，由於這樣的績效評核方式，太過著重產出面向，聯邦政府各機關的績效評估標準在定義上也不清楚，而且績效的標準並沒有與各機關預算、及各機關的管理與運作相結合。績效評估指標也無法正確的顯示出來以便提供聯邦員工相對的報酬，也無法使主管人員為其管理結果而負責。因此，政府課責署也針對 GRPA 提出大量的研析報告，並提出部分問題如下：

1. 績效成果法並沒有對政府機關的性質加以分類，從而採用不同的績效評估方法。
2. 美國國會不當地涉入聯邦行政管理的過程。
3. 策略績效計畫與政治生態的矛盾。
4. 管理分權化所造成的矛盾。
5. 績效成果法面對已被極端壓縮的管理空間。

又針對前開問題，政府課責署提出幾項建議，並於之後落實於政府績效成果現代法中(GPRAMA)，分述如下：

1. 為鼓勵更有效運用資訊，機關應該要：
 - (1) 展現領導者的承諾。
 - (2) 連結個人的、專案/計畫與機關的目標。
 - (3) 改進那些無效的績效資訊。建立分析的能量以分析與運用績效的能力。
2. 經常且有效地對績效資訊進行溝通。
3. 應勇於挑戰機關個別計畫與組織無法單獨有效運作。
4. 績效評估計畫應該取得跨部會的合作相關資料。
5. 應有政府整體的績效計畫，以提供一個能了解政府績效與整合機關努力的跨機關觀點。

(二)政府績效成果現代化法(Government Performance and Results Act Modernization Act, GPRAMA)

歐巴馬執政後，認為美國聯邦政府機關過度遵循報告要求而產生眾多績效指標及數據，但對於該績效資料之分析及利用在管理及決策方面還遠遠不夠；國會亦無法利用機關績效目標和指標用於監督和政策制定，各機關也未利用這些資料來評估其工作有效性或推動改善，亦未向民眾提供合理及有效益之績效資訊。於是在 2011 年 1 月，歐巴馬正式簽署「政府績效成果現代化法」，要求提升政府績效與課責。聯邦政府各機關必須依績效衡量指標進行績效改善各項作為，具體重點包括建立以聯邦政府整體績效目標規劃和報告架構、檢討機關層面之規劃和報告、規定領導者參與及課責、確定關鍵績效管理技能和能力、增列年度檢討程序等。該法案有五大原則如下：

1. 高階主管應充分參與績效管理過程。聯邦各部會部長、副部長及機關之高階主管必須親自負責設定機關目標，全程參與績效管理活動，並為該機關的績效成敗負責。
2. 績效目標與衡量指標應相互連結。為達成機關之總體績效目標，從機關的總體策略目標至部門、單位、計畫，甚至是個人的績效目標與指標，皆須有清楚的連結。
3. 績效導向、跨機關的目標設定與測量。面對當代複雜的問題，應強調跨機關協力治理的概念，並期望以結果導向之績效目標設定，帶動跨機關合作的文化。
4. 持續不斷地評估與課責：為使績效制度及績效資訊被廣泛地應用，聯邦各機關、部門、單位及計畫之績效評估至少應每季進行一次評估。
5. 透明化與課責：聯邦各機關應對國會與全民公開其績效資訊，落實透明化課責，以確保聯邦政府績效管理制度的成功。

從上述的原則與作法觀之，GPRAMA 在形式上，或許無法看到預算分配與機關施政績效表現的直接關係，但實質上卻可能是由機關施政的源頭開始便將預算與績效管理機制加以結合。根據 GPRAMA 的規

定，要求管理與預算局及各聯邦部會機關，至少每二年一次，針對該機關之策略與績效目標，向國會各相關委員會徵詢意見和建議；其中，管理與預算局更被要求必須向國會各委員會徵詢其對於跨部會策略和績效目標之意見。此外，GPRAMA 更規定，管理與預算局和各部會將其策略計畫公布於聯邦績效網站時，必須說明對於徵詢所得建議之處理情形和納入施政策略計畫之情形。

雖然同為促進績效管理的法案，但 GPRAMA 與 GPRA 相較，顯然更為重視「跨域」(Cross Boundary) 的觀念，其要求各機關在策略計畫中必須增列「機關間的協調與合作」；在績效計畫中，也必須增列「與機關策略和優先目標，以及聯邦政府績效目標之關聯」。同時，GPRAMA 也更加重視政治因素，要求機關必須就策略目標與國會磋商，達成共識；並將績效報告公佈於政府績效資訊網站，以接受公眾課責(詳細差異如下表 5)。

表 5 GPRA 與 GPRAMA 主要差異一覽表

<p>GPRA 新增項目：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 研訂聯邦政府長期的優先目標—建立長期政府整體的績效目標。 2. 修訂聯邦政府績效計畫— OMB 與各機關協商訂定，並強化課責。 3. 要求按季檢討進度 —強化目標進度管控確保目標的達成。 4. 置政府績效資訊網站—提升透明度。 <p>GPRA 修正項目：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 修訂機關層級計畫與報告規定。 2. 未達目標的報告處理。 3. 規定計畫和報告作業時程。 4. 要求機關首長參與並課責。 5. 要求確認關鍵績效管理技術及能力。 6. 建立年度檢討處理重覆及不合時宜的規劃與報告機制。 	
GPRA	GPRAMA
<p>「策略計畫」(Strategy Plan)</p> <p>※ 要求定義機關的共同的目標與業務目標</p> <p>一、程序：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 至少每 3 年修正。 2. 期程至少涵蓋 5 年。 3. 與國會進行磋商。 4. 涉及其他利益相關者。 5. 提交 OMB 和國會。 <p>二、內容：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 任務聲明。 2. 策略目標。 3. 策略和資源。 4. 與績效目標的關係。 5. 受外部因素顯著影響的目標。 6. 計畫評估。 	<p>改稱「機關策略計畫」(Agency Strategy Plan)</p> <p>※ 本項延續 GPRA 定義機關的共同的目標與業務目標</p> <p>一、程序：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 每個 ASP 涵蓋 4 個會計年度，每 4 年修正，於新總統任期開始後次年起。 2. 至少每 2 年與有關的國會委員會磋商。 3. 將資料公告於網站，並通知總統和國會。 <p>二、內容增列：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 與聯邦政府優先目標的關係。 2. 與相關機關間的協調與合作。 3. 確立機關優先目標。 4. 陳述相關目標如何與達成共識。
<p>「年度績效計畫」(Annual Performance Plan)</p> <p>一、程序：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 適用次一會計年度。 2. 沒有固定的時間(由 OMB 決定)。 3. 提送至 OMB。 <p>二、內容：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 績效目標必須是客觀的、可量化、可衡量的形式。 2. 涵蓋所有計畫活動。 3. 策略和資源。 4. 績效衡量。 5. 預訂目標與實際成果的比較基礎。 6. 確認/驗證數據的方法。 	<p>改稱「機關績效計畫」(Agency Performance Plan)</p> <p>一、程序：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 適用 2 個會計年度(當年度及次年度)。 2. 配合總統預算。 3. 可上網處理，並通知總統和國會。 <p>二、內容增列：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 與機關策略和優先目標，以及聯邦政府績效目標之關聯說明。 2. 加強協調與合作。 3. 辦理的方案及活動。 4. 設定每季里程碑。 5. 指定各目標負責人。 6. 平衡的衡量方式。 7. 提供數據達成面臨的挑戰。 8. 低優先方案。
<p>計畫績效報告 (Program Performance Report)</p> <p>一、程序：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 在會計年度結束後 150 天內提出。 2. 送交總統和國會。 <p>二、內容：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 實際績效與預定績效比較。 2. 3 年的趨勢資料。 3. 根據上年的業績評估目前的績效計畫。 	<p>改稱「機關年度績效報告」(Agency Performance Update 又稱 Annual Performance Report)</p> <p>一、程序：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 在會計年度結束後 150 天內提出，惟具重大價值性的資料要經常提出。

4. 就未實現的目標予以說明及因應對策。 5. 計畫評核結果摘要。	2. 僅上網處理。 二、內容增列： 1. 5 年的趨勢資料。 2. 強調數據的準確性和可靠性。
--------------------------------------	--

資料來源：公共治理季刊 1(2):103

(三)其他實務運作經驗

依據前面所介紹的兩個法案，政府課責署對於聯邦多數機關都可以進行績效評估的查核作業，唯獨聯邦準備理事會與情報體系之機關，因其業務屬性關係，得不由該署進行績效查核工作。而在實務上，政府課責署也常面臨一些來自機關的抗拒或質疑，如機關可能於受評鑑時，不願意提供相關資料，或是給予不夠充分的資料；另機關對於績效受評的質疑，主要來自兩個面向：

1. 對於評鑑指標的質疑
2. 對於評鑑結論與評鑑建議的質疑

據政府課責署表示，為了確保評鑑結論與建議能被機關採納執行，會在一開始讓機關知道評鑑指標與初步方向，減少機關對於評鑑結果的質疑。另外，對於機關提出的質疑，政府課責署仍會視機關提出佐證資料的可信度與效度，進行結論的調整，而非逕自做出評核結論。而評鑑結論的形式，也從以往區分高、中、低績效等尺度排序方式，改為直接針對具體項目提供具體建議(如某特定政策方案應減少 10% 預算、某項福利政策應於提供服務後，針對利害關係人採取後續追蹤管理，或某項交通政策應於管制前於大眾傳播媒介進行宣導工作)。

陸、麻薩諸塞州政府

一、機關簡介

麻薩諸塞州政府（以下簡稱麻州政府）的行政機關內部設有州長辦公室、交通運輸部，以及行政與財務、教育、能源與環境事務、健康與人類服務、住宅與經濟發展、勞工與勞動力發展、公共安全與防護、科技服務和安全等 8 個執行辦公室。其中「行政與財務執行辦公室」設有上訴稅務委員會、公務員制度委員會、人力資源局等單位，人力資源局即負責監督及管理麻州政府雇員的人力資源工作，亦為本次參訪對象。

二、麻州政府進用人員類型

麻州政府所進用的人員可分為三種雇用型態，也就是說政府內部有三種不同身份人員，提供麻州服務，說明如下：

- (一) 政府員工 (State Employees)：這類人員透過被指定或選舉方式擔任政府職位，可以參加州政府退休制度及團體保險方案。政府員工和政府間具有雇員—雇主關係，透過薪資系統給薪，且須扣繳所得稅及其他扣除額。政府員工包括一般性職位 (regular positions)、週期性職位 (intermittent positions)、季節性職位 (seasonal positions)、額外限額職位 (excess quota positions) 以及委員會成員職位 (commission /board member positions)。這些職位都是透過行政與財務執行辦公室的人力資源處，及人力資源辦公室安排。
- (二) 契約員工 (Contract Employees)：這類人員不擔任政府職位，也不參加政府退休制度及團體保險方案，但他們必須參加替代退休制度。根據州政府與契約員工簽訂的個人契約，契約員工和政府間具有雇員—雇主關係，但無法享有跟政府員工一樣的福利，包括給假、年金及保險等。政府一樣透過薪資系統給予契約員工薪水，他們也須扣繳所得稅及其他扣除額。

(三) 獨立承包商 (Independent Contractors)：這類人員和契約員工一樣不擔任政府職位，但與契約員工不同的是，他們不參加政府退休制度或替代退休制度。獨立承包商並不會根據個人契約，就和州政府具有雇員—雇主關係，政府透過會計系統給他們薪資，且無須扣繳所得稅及其他扣除額。

根據麻州政府在 2005 年 11 月 1 日訂定、2013 年 9 月 30 日修正的「獨立契約者：契約員工 vs. 獨立契約者」(INDIVIDUAL CONTRACTORS: Contract Employees vs. Independent Contractor) 規定，當每個政府部門需要州政府員工以外的個人提供服務時，必須先決定這項服務是排除競爭性採購 (competitive procurement exception)，或是必須進行競爭性採購 (competitive procurement)。若是排除競爭性採購的服務，即應進用契約員工，若是必須進行競爭性採購的服務，則應透過獨立承包商。獨立承包商即是政府將業務採外包 (outsource) 機制，委託政府以外的個人辦理計畫性任務。此外，當政府部門進行競爭性採購時，必須審查契約所訂明的明確工作環境及個人工作狀態，來決定此「個人」和政府部門間的工作關係，究竟被視為契約員工或獨立承包商。

三、進用政策及規定

無論進用政府員工、契約員工或獨立承包商，各部門都必須遵守 1986 年訂定的「移民改革與控制法」(Immigration Reform and Control Act of 1986) 規定。根據該方案規定，各部門進用未經許可的工作者是違法的，因此各部門在 1986 年 11 月 6 日以後進用的人員，都必須核實驗證他們的身份及工作權利。其次，各部門必須檢查進用人員的姓名和社會保險號碼，確保其與社會安全記錄相符；如經檢查有不符情形，不僅用人部門會受到處罰，也會列入紀錄。此外，各部門無論是新雇或重新雇用州政府員工及契約員工，也必須核對其醫療狀態，確認收入和醫療保險稅能由他們的薪資適當扣除。

此外，麻州政府要求各部門必須維持所有人力資源及薪資相關文件的機密性，將相關文件放置於安全位置，且只有人力資源或薪資執行及調整相關人員可接近這些文件。這些文件包括：

- (一) 員工和主管簽名的時間和出勤記錄，包括工作和休假時間。
- (二) 擔任職位累積記錄。
- (三) 簽署契約，說明政府向契約員工提供的服務範圍及費用。
- (四) 為適當的部門正確分配員工的時間和成本。
- (五) 雇用信件或任命文件。
- (六) 薪資認證及必要時的批准資料。
- (七) W-4 表格¹⁷及其他有關扣稅的文件。
- (八) 自願及非自願工資扣除或扣押表格，包括直接存款、遞延薪酬計畫 (deferred compensation programs)、贍養援助表格 (Dependent Care Assistance forms)、保險表格及更改、補償請求。
- (九) 與薪資行動、變更或調整有關的備份文件。
- (十) 雇用索賠、申訴、法律訴訟及決議文件。
- (十一) 績效評估。
- (十二) 與雇用有關的任何其他文件。

四、契約員工相關規定

(一) 進用程序及契約職務

由於被視為契約員工的個人，是透過部門的標準用人程序雇用，因此進用時採排除競爭性採購。而進用契約員工的程序具體如下：

1. 決定契約的報酬：各部門應以績效、資格條件要求及部門可用預算，決定給予契約員工報酬的比率或範圍。各部門可以自行調整報酬比率或範圍，以反映（補償）契約員工缺乏的員工福利¹⁸。其

¹⁷W-4 Forms 是為了讓政府能正確的從員工薪資扣除聯邦收入稅，要求每個員工每年或個人財政狀況變更時，必須填寫的表格，內容包括個人津貼工作表、員工預扣稅證明等。

¹⁸亦即指契約員工不能享有政府退休制度、團體保險方案、給假、個人假期或其他附帶福利。

次，部門應決定預定契約期間的總報酬金額。

2. 張貼契約公告：部門應透過各種適當的方式公告、宣傳或徵求契約應徵者，例如透過大學、報章雜誌、電子雜誌等方式招募，且必須和該部門訂定的任何內部招聘程序一致。而前述公告必須包含績效要求或職務職責的描述、任何最低資格條件限制、報酬金額或範圍、預定契約期間及有無續約可能。
3. 選擇契約者：契約員工的選擇應符合各部門的標準面試流程，評估工作也應考量公告內的績效要求和最低資格條件限制。因此，麻州政府行政與財務執行辦公室的人力資源處設計了一套雇用計畫模型（Model Hiring Plan），建立面試的指導原則，包括合適的面試問題和主題，各部門所有招聘和面談都必須按照部門內的招聘政策和人力資源處的指導進行。
4. 填寫契約表格：契約員工必須履行「州條款和條件」（Commonwealth Terms and Conditions）及「標準契約表」（Standard Contract Form）。這些契約的附件應包括契約公告影本，或包含契約內的績效描述、最低資格條件限制、報酬金額或範圍，以及契約員工履歷影本，包括契約員工應完成填寫的就業狀況表。
5. 修正：契約執行後，按照公告上的契約期限，部門可以每年或不定期的根據「標準契約修正表」，在契約終止前更新或修正契約內容。

因此，麻州政府進用契約員工，是由州政府明訂進用準則，各部門自行進用，在進用時必須針對應徵者的背景進行調查，包括其家庭狀況、是否有逃漏稅或犯罪紀錄等。而各部門進用的契約員工，工作需求都非常明確固定，且明訂於契約內，包括雇用期間、須完成的工作任務、需具備的專業技能等。而麻州政府的契約職位都是負責高度專業性的工作，如會計、藝術、研究、教育、科學或資訊等類別（如表 6），是一般政府員工所缺乏的專業、特殊性技能，因此透過契約

員工來專責辦理這些工作。其中在消防服務、學院講師等業務區塊，會使用較長期的契約員工，而各部門通常也會使用契約員工來優化其機關的硬體資源，如需要建築物維護時，會尋找工程或建築技能的契約員工，並於工程完成後就不再續用。

表 6 麻州政府契約職位表

會計員	演員/表演者	精算師/統計員
估價官	仲裁人/調解者	設計師
建築師/景觀設計師	案卷保管人 /圖書館員/記錄人	藝術模特兒
藝術家	繪畫設計師	體育服務
律師/法律服務	拍賣商/鑑定人	審計服務/審計員
清潔工/門警	委託人醫療服務	委託人/病人/居民代償人員
委員會成員	建築物管理員	契約季節性人員
契約實習生	契約教師助理	驗屍官及病理學家
成本評價員	鄉村轉型員	法庭調查員
法庭報告員/速記員	經濟學家	工程人員
工程師/計畫管理者	考試開發者	審查員/監測員/分類員
專業證人	滅害蟲人員	食物服務員
指定管理員	導遊	健康及安全專家
報酬/訪問演講者	民眾/社會服務/委託人的 非醫學人員	教授/講座/訓練員
聾啞人士口譯員	研究者/評論者	科技專業人員
勞工協商者	土地鑑定人	法律執行人員
得到許可的零售商	管理諮詢員	媒體諮詢員
藥物諮詢員	醫學/ 健康委託人服務	訊息/信件服務
搬運人員	國家守衛	無毒害廢棄物處理
非醫學/健康委託人服務 員	公證人	律師助手
攝影服務人員	計畫人員	測謊器審查員
專業實習醫師	方案協調員	財產管理員

招聘人員	宗教服務	研究員
科學家	安全守衛服務	警長/警官/傳票令狀等送達者
剷雪員/地面維持員	調查員	臨時救助服務
資格審查員	翻譯員/口譯員	獸醫服務
氣象報告服務	抄寫員	

資料來源：麻州政府提供

(二)其他進用規定

1. 擔任職務限制：契約員工無法用以替代政府職位，也無法監督擔任政府職位的政府員工，亦即無法擔任主管職務，必須由政府員工負責管理督導契約員工辦理的各項業務；這些負責管理職務的政府員工數，大約占州政府整體員工人數的 7-8%。此外，契約員工不能擔任各部門的代表職務，因此不得將契約員工配置在能代表政府部門做出決定或承諾觀點的關鍵職位。此外，各部門也不能將簽字授權、交易審批審任或安全性等工作，委託給契約員工負責。契約員工也被要求在契約期間或解約之後，都必須維護他們工作部門任何記錄或數據的安全性及保密性。
2. 迴避任用限制：根據麻州政府訂頒的第 444 號行政命令，契約員工進用時，必須公開其是否有任何包括姻親在內的直接家庭成員，受僱於麻州政府的司法、立法、行政、高等教育和州政府當局等任何部門，包括擔任政府員工、契約員工或被選上的官員。這些直接家庭成員包括配偶、小孩、父母、手足及配偶的小孩、父母及手足。在進用契約人員時，各部門必須詢問應徵者是否有上述親戚在州政府任職，並要求提供其姓名、與契約員工的關係、擔任職位及任職部門等資料。這些資料也包含在人力資源處設計的契約員工揭露表格內，且各部門也必須負調查之責，以避免裙帶雇用。這個所謂的「陽光揭露政策」(sunshine disclosure policy)，是為了解州政府的市民對政府和政府的進用程序有充分的信心。

3. 薪資：契約員工的薪資必須透過自動進行扣稅及替代退休金的政府薪資系統支付，並在 COBRA1990 規定下接受替代退休金。契約員工的工作分配方式，和政府員工的工作分配方式相同，所有的薪資費用由人力資源部門及醫療保險和醫療補助服務中心（Center for Medicare and Medicaid Service）的職位會計科進行處理。如職位分配需要調整，或因勞動力歷史報告（labor history reporting）需要一些額外的數據資料，則應在中央薪資系統「勞動力成本管理」（Labor Cost Management，簡稱 LCM）中建立系統默認分配、薪酬期限排除或勞力調整。而契約員工的薪資支付，均會納入 LCM 的預測/生產薪資核算報告，以便各部門能監督及管理資助或未資助的薪資核算帳戶。LCM 的勞動力沿革報告，及麻州政府訊息倉庫報告（Commonwealth Information Warehouse）報告，可用於追蹤契約員工的薪資支出。
4. 解雇機制：由於有工會保護的關係，麻州政府如要資遣員工，必須經過「漸進紀律程序」（progressive discipline process），這套機制規定政府在員工犯錯或須解雇員工時，必須先從口頭告誡開始，其次是書面警告、停職，最後終止契約。這些過程都必須建檔，且最適當使用的時機是在預算縮減的時候。在政府部門集體談判協議和公共就業領域中，常可見此種漸進紀律程序，但在私部門也很常見。
5. 其他特殊規定：麻州政府特別要求契約員工必須接受道德教育，包括進行一系列線上課程及道德情境題問答測驗。此外，契約員工沒有評核機制，因為契約員工的雇用期間，都是根據契約明訂的起始日期，契約期滿後如該人員不適用，即不再續用，因此契約員工也不沒有陞遷、退休等機制。

（三）州政府與契約員工工會間的關係

麻州政府的契約員工可以組成工會，並和州政府協調員工的工作

內容。而麻州政府也會適時與工會合作，如請工會代表向契約員工聲明契約相關權益（特別是終止合約相關事項），在與契約員工對契約內容有爭議時，也會透過工會協調溝通。麻州政府各部門進用契約員工後，有 6 個月的試用期，麻州政府鼓勵各部門的管理人員在試用期間確實觀察契約員工表現，於試用期滿時透過漸進紀律程序檢討，如不適合即予以終止合約，或請工會代表向該名員工聲明合約相關權益，顯示工會在麻州政府運用契約員工上，扮演非常重要的角色。

柒、心得與建議

一、查核職務與機密間之連結性

(一) 考察發現

1. 面對近年來各國透過各種管道積極刺探、蒐集我國國家機密，對國家安全所造成的威脅，我國有必要建立類似美國人員安全許可 (Security Clearance) 制度。而我國類似美國安全許可制度之安全查核制度大致分為三類，分別為「公務人員任用法」及「涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法」(以下簡稱特查辦法) 之特殊查核；「國防法」及「從事及參與國防安全事務人員安全調查辦法」之國防安全調查；「國家情報工作法」及「國家情報工作人員安全查核辦法」之情工安全查核。
2. 國防安全調查及情工安全查核其適用對象因有其特殊性，以下僅就公務人員任用法及特查辦法之查核制度與美國安全許可制度比較之(如表 7)。
 - (1) 需求不同：美國係以是否接觸機密資訊決定職位之敏感程度；我國係以特查辦法表列職務一覽表為適用對象。
 - (2) 申請程序不同：美國聯邦政府決定某一職位需有安全許可時，當事人須填具並提交相關表件，至線上系統申請；我國係由人事單位提供申請單予當事人，當事人填具申請單後提交人事單位彙集。
 - (3) 調查程序不同：美國係由人事管理局委託國家背景調查局或授權背景調查服務提供者調查；我國係由人事單位將相關表件函請法務部調查局辦理。
 - (4) 查核結果不同：美國由國家背景調查局或背景調查服務提供者，將調查報告提供給任用(申請)機關；我國則由法務部調查局將查核情形，函復各機關。
 - (5) 評估基準不同：美國由任用(申請)機關依 13 項裁決基準，裁

定是否給予申請人安全許可；我國如申請人有特殊查核情形之一者，則需交由人事甄審委員會審查，報請機關首長核定。

(6) 救濟方式不同：美國對申請人做出被取消、喪失安全許可或禁止為聯邦機關服務之決定時，可賦予申請人救濟之權利，惟各任用(申請)機關之救濟程序不一，未有統一規範；我國係申請人對查核情形，認有違反事實時，得向各機關陳述意見及申辯，並函請法務部調查重行查核。

(7) 定期重新調查：美國針對獲得 Top secret 安全許可者，訂有每 5 年需重新調查期間；Secret 及 Confidential 則為每 10 年需重新調查；我國則無類此機制。

表 7 美國與我國人員安全許可程序之比較

程序	美國制度	我國制度
需求決定	以是否接觸機密資訊及其等級，決定職位之敏感程度。	1、依公務人員任用法訂定涉及國家安全或重大利益公務人員特殊查核辦法之各機關須辦理特殊查核職務一覽表。 2、行政院所屬各機關欲新增、刪除或修正特殊查核職務，須由各主管機關報請行政院會同考試院核定公告後辦理。
申請	決定某職位需安全許可，當事人須填具申請相關表件，至線上系統提出申請。	由人事單位提供申請單，並交由須查核之當事人填具。
調查	由人事管理局委託國家背景調查局或授權其他背景調查服務提供者調查。	由當事人填具特殊查核表後，交人事機構函請法務部調查局辦理。

程序		美國制度	我國制度
核定	查核結果	由國家背景調查局或背景調查服務提供者，將調查報告提供給任用(申請)機關。	由法務部調查局將查核情形，函復各機關。
	機關評估	由任用(申請)機關依13項裁決基準(如對美國之忠誠度等)，裁定是否授與安全許可。	各機關擬任人員如有特殊查核情事之一者，交由甄審委員會審查，報請首長核定。
救濟		被拒絕授與安全許可或安全許可被撤銷者，可提出救濟。 (但各機關程序不一)	當事人對查核情形，認有違反事實時，得向各機關陳述意見及申辯，並函請法務部調查局重行查核。
定期重新調查		Top Secret 每5年重新調查；Secret 及Confidential 每10年重新調查。	【無類此機制】

(二) 建議

近年來因洩密、機密文件、重大工業或軍事關鍵技術外流事件屢屢發生，引起各界關切，如需防範類此案件事件之發生，似可參採美國之安全許可制度，作為我國未來精進各類安全查核制度之借鏡，並作成以下之建議：

1. 適度調整職務與機密間之連結性：我國公務人員任用法規定之特殊查核也有類似美國的安全許可制度，惟我國與美國差異之處為美國係以是否有存取或接觸機密資訊等級及業務實際所需，決定其任職之職位是否進行背景調查；我國係以是否涉及國家安全或重大利益等因素，決定各職務是否列入特殊查核。為因應國際情勢之劇變及科技發展之快速，我國現行特殊查核做法似可參考美國安全許可制度，納入職務與接觸機密資訊之連結性，以達到保

護國家安全機密之目的。

2. 訂定重新調查期限：美國獲准 Top Secret 安全許可等級者，每 5 年需做重新調查；而 Secret 及 Confidential 為每 10 年定期重新調查，通過者將可以重新獲得安全許可，並存取或接觸機密資訊。我國目前僅初任、再任或調任屬特查辦法表列職務一覽表之職務前需辦理查核外，並無類此美國之機制，未來職務如有接觸國家機密者似可參考美國定期重新調查之機制。

二、以預算作為控管政府人力規模之機制

我國中央機關人力規模之控管，向以「預算員額數」作為控管標的，配合各年度中央政府總預算案的提出，由各機關提出增減員需求，再由行政院進行審查。總員額法施行後，雖賦予各中央主管機關「總量控管、彈性調整」之統籌運用空間，但仍以「員額」控管各機關推動業務所需人力。各界常以機關員額數多寡，作為判斷政府組織規模膨脹與否之依據，立法院也多次以各機關預算員額與現有員額差距過大，要求中央機關減列不必要之預算缺額。因此，近年來行政院除持續減列已出缺之超額預算員額，也於 105 年 6 月 17 日函頒「行政院暨所屬機關通案裁減預算員額處理原則」，裁減行政院暨所屬機關未運用預算員額缺額 1%。但多數主管機關配合前開通案裁減原則所採取做法，係將各所屬機關均裁減 1% 的員額，而非經澈底業務檢討後，裁減各機關確實未運用之預算缺額；另各界仍認為政府員額過多需精簡，甚至認為政府雖精簡員額，但大量運用派遣勞工等人員，實質公務人力未減少。

依本次參訪發現，美國在柯林頓政府時期也同樣以「員額數」控管聯邦政府員工數量，導致各機關大量雇用契約人力代替職員推動業務，反而增加政府人事成本，因此目前改以控管各機關「預算」上限方式，由各機關先檢討機關任務辦理之必要性，再由聯邦管理與預算局指導各機關訂定含括資源分配、功能調整、人力精簡與調整等全面

精簡計畫，確認機關精簡人數，並透過相關配套機制，協助達成精簡成效。

為使我國各中央機關人力配置，能確實契合各年度政府施政重點、機關業務消長變化，建議未來可研議參採美國目前做法，以控管各機關預算或人事費上限方式，維持政府適當人力規模，賦予各機關於預算或人事費額度內，調性調整推動業務所需人力配置之空間，並透過相關機制，促使各機關確實透過業務檢討，將不必要由政府辦理業務之業務委外，使政府人力有效集中推動核心業務。期透過前開措施之推動，使各機關能確實依各年度業務消長及需求變化，運用最有效的人力推動政務，進而使中央機關人力配置能兼顧精實與彈性，追求公務人力「質」之提升而非「量」之縮減。

三、員額評鑑辦理方式依機關屬性予以差異化處理

為了確保中央政府的員額配置，能與機關整體施政策略和未來業務發展狀況妥善結合，總員額法第8條第3項規定，一、二級機關應每2年評鑑所屬機關人力之工作狀況及員額總數合理性，且員額合理性之檢討，應特別著重機關策略和業務狀況配合程度，相關評鑑結果除可提供機關作為員額及組設調整之建議，並可作為行政院審議各機關預算員額之參據。

目前行政院在辦理員額評鑑時，除了針對所有機關訂定一體適用之通案標準與指標，也容許各機關依業務需要提出個別標準或指標項目；而在評鑑結論與建議部分，多是由主辦機關人事行政總處針對組織設置與員額配置等面向提出通案建議(如要求部會業務單位或輔助單位應裁減一定之員額數，或請部會將內部科予以整併，或將單位簡任非主管調整為薦任非主管等)。惟據本次參訪發現，政府課責署於辦理績效評鑑時，並非針對所有機關採用一套通案標準進行評估，而是就不同機關性質加以分類後採用不同的績效評估方法，並且會針對(部分)個別政策給予具體之政策建議，如面對美國能源政策轉變，政

府課責署於 2017 年 4 月提出報告，建議能源機關應先以 2 年為 1 個週期，具體評估並明確訂出機關未來所需要的技術及可能的業務負擔量後，再據以規劃適當之人力規模，此外，該署並針對如何評估提出一個階段性的建議案供能源機關參考。

我國目前辦理員額評鑑，係將重點置於各機關業務面之檢討，近年亦針對不同屬性機關予以差異化處理。此做法與美國相同，惟考量兩國國情不同，且政府課責署之人力與預算規模均較我國相關機關龐大許多，爰建議我國於未來辦理員額評鑑時，可酌情適度參考該署辦理績效評鑑方式，嘗試從政策面給予實質之政策執行方向或步驟建議，俾使機關在進行員額重分配或組設再調整時，仍確保業務順利執行。

四、借鏡麻州政府契約人力運用情形

我國各機關如有業務需要，可依「聘用人員聘用條例」、「行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項」及「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」等相關規定，進用聘用及約僱人員（以下簡稱聘僱人員）。依前開規定，聘僱人員均係機關以契約定期進用，其中聘用人員係辦理科學性、專業性或技術性工作，約僱人員則辦理臨時性、季節性或定期性工作，且兩者均以機關無現有適當人員所能擔任者為限。

惟上開相關法令訂定迄今已 40 年餘，期間雖有修正，但訂定或修正當時之時空背景已與現代環境不同，且囿於法規限制，較難以彈性運用聘僱人力。又實務上各機關聘僱人員辦理之業務，常與機關內職員辦理工作相近，難以區隔，且引發同工不同酬之爭議；另聘僱人員依規定應以契約定期進用，並於契約期滿解聘僱，但實務上機關聘僱人員多有久任情形，部分人員並工作至屆齡 65 歲始退離。

據本次參訪發現，美國麻州政府所進用的「契約員工」，應較類同於我國的聘僱人員。以兩類人員進行比較，麻州政府契約員工之進用程序、擔任職務限制、迴避任用規定、無陞遷及退休機制等，與我國聘僱人員類同，但最大的差異在於麻州政府契約員工均負責高度專

業性工作，並已匡定渠等能擔任職務，與我國聘僱人員除可擔任科學性、專業性、技術性職務外，亦可擔任一般行政職務不同。麻州政府將契約員工視為政府重要人力區塊之一，針對確需專業知識或技術的業務區塊，亦長期以契約員工協助推動業務，顯示麻州政府契約員工具專業及特殊性。麻州政府運用契約員工之方式，對於未來我國在檢討聘僱人員相關法制及聘僱人員運用情形時，可作為參考與學習。

參考書目

壹、 書面資料

1. 王曉麟(2008)。「政府績效評估制度與策略」, T&D 飛訊, 67:1-20。
2. 莊麗蘭、邱秀蘭、盛淑華(2013)。美國聯邦政府績效成果法現代化法之探討, 公共治理季刊, 1(2), 98-115。

貳、 網路資料

1. 政府課責署 2016 績效報告摘要
<https://www.gao.gov/products/GAO-16-3SP>
2. 聯邦人事管理局 2015 績效與財務報告摘要
<https://www.opm.gov/about-us/budget-performance/performance/2015-summary-of-performance-and-financial-information.pdf>
3. 美國改革並裁減聯邦公務人力整體計畫
<https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2017/M-17-22.pdf>
4. 聯邦政府改革與人力裁減計畫
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/11/record-press-briefing-comprehensive-plan-reforming-federal>
5. INDIVIDUAL CONTRACTORS: Contract Employees vs. Independent Contractor
<http://www.mass.gov/comptroller/publications-and-reports/policies/show-all.html>
6. 國家背景調查局願景及背景調查程序
<https://nbib.opm.gov/>
7. 美國聯邦法令
<https://www.gpo.gov/fdsys/granule/CFR-2013-title5-vol2/CFR-2013-title5-vol2-sec732-102>

<http://www.presidency.ucsb.edu/index.php>

8. 聯邦政府各類標準表格

<https://www.opm.gov/forms/standard-forms/>

參、美國參訪機關提供書面資料

1. 政府課責署提供之組織架構圖、策略計劃架構與近五年績效表
2. 聯邦人事管理局提供之高級文官核心職能一覽表
3. 政府課責署提供之強化人力運用報告
4. 麻塞諸塞州政府提供之契約性人力運用報告

參訪情形照片



拜會聯邦人事管理局，施人事長與代理局長 Kathleen McGettigan 合影



拜會聯邦人事管理局，施人事長與出席訪談同仁合照



施人事長與孫科長珮瑜及
瞿科員漢強於聯邦人事管
理局前合影



施人事長與白宮管理暨預
算局代理副局長 Dustin
Brown 及其同仁合影



拜會美國國會政府課責署，施人事長與出席訪談代表合影



拜會麻州政府，施人事長與出席訪談代表合影



施人事長參訪雙橡園，並與駐美代表處高大使碩泰合影