

出國報告（出國類別：考察）

赴美國考察人力資源發展政策及培 訓業務運作出國報告

報告機關：行政院人事行政總處

姓名職稱：施人事長能傑

派赴國家：美國

出國期間：106年8月24日至9月3日

報告日期：106年11月27日

摘要

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。另隨著全球化及資訊科技化快速演變，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資訊外洩，對國家安全造成極大感脅，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規模之機制，評鑑作業之管理機制，契約性人力運用情形，以及人員安全查核等議題為主，俾供未來我國政府人力管理及人員查核參考。另考量本總處辦理之「106 年赴美國哈佛大學組團出國專題研究班」係自 98 年後與哈佛大學再次合作，為建立雙方長期國際性培訓合作，由本人擔任團長與校方簽署合作備忘錄，期盼結合該校之優勢及資源，持續規劃辦理類此研習。

目 錄

壹、目的	1
貳、考察情形	1
參、心得與建議.....	11
附錄一、考察行程表.....	15
附錄二、考察活動照片	16

壹、目的

為瞭解我國駐外單位人力資源運用情形及美國人力資源發展政策，本次赴美國拜會紐約、華盛頓及波士頓駐外單位、聯邦人事管理局、聯邦管理與預算局及國會政府課責署等機關，並與美國官員就美國推動運用預算控管政府人力及人員安全查核運用情形進行意見交流，另為持續進行長期國際性人才培訓合作，擔任本總處辦理之「106 年赴美國哈佛大學組團出國專題研究班」團長，與哈佛大學甘迺迪政府學院簽署合作備忘錄。

貳、考察情形

一、拜會駐紐約台北經濟文化辦事處

「駐紐約台北經濟文化辦事處」（以下簡稱駐紐約辦事處）前身為「中華民國駐紐約總領事館」，1979 年我國與美國斷交後，依據「台灣關係法」更名為「北美事務協調委員會駐紐約辦事處」，1996 年復採用現行名稱。駐紐約辦事處規模在美國屬第二大駐外機構，僅次於駐美國台北經濟文化代表處（以下簡稱駐美國代表處）。駐紐約辦事處全體職、雇員計 83 人，外交部、文化部、教育部、經濟部、僑務委員會、行政院金融監督管理委員會、交通部觀光局、中央銀行及外貿協會等單位均派駐人員，共同推動臺灣與紐約、紐澤西、賓夕法尼亞及康乃迪克州等四州之政治、經貿、文化及觀光等各方面之交流。另該處轄下設有華僑文教服務中心，負責服務及聯繫僑胞，提供僑務諮詢，推廣華文教育並輔導中文學校發展，舉行藝文、體育等各類活動及課程，並出借場地供僑團舉辦活動。

本人於本（106）年 8 月 25 日（星期五）拜會駐紐約辦事處，由該處徐大使儷文陪同赴兩位同仁租屋處訪談（分別位於皇后區及曼哈頓），瞭解紐約地區同仁房屋補助實際情況，隨後參觀該處合署辦公大樓環境。中午與徐大使偕蘇副處長瑞仁及陳副處長豐裕餐敘，並就駐外館處人員派任、駐外館處館長統一指揮及合署辦公等業務交換意見。

二、拜會聯邦人事管理局（United States Office of Personnel Management, OPM） 及所屬國家背景調查局（National Background Investigation Bureau, NBIB）

聯邦人事管理局為總統人事管理政策幕僚與人事管理主管機關，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，並在各聯邦機關設有派駐之人事機構。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，經統計至 2016 年底，該局擁有 5,000 多名正式職員，年度預算約 2.45 億美金。又為了提升人事服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¹，再透過具體的方案來完成法律所賦予它的使命。

另配合聯邦政府系統安全改革，以現代化方式強化聯邦政府所進行的背景調查，以簡化背景調查程序，並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，成立國家背景調查局，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。國家背景調查局總部設在華盛頓特區，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，並提供背景調查人員之相關教育訓練，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。該局並與「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，使該局在執行任務時，得運用各領域的專業知識。

本人由駐美國代表處行政組鄭組長榮俊及黃副組長韋仁陪同，於本年 8 月 28 日（星期一）拜會聯邦人事管理局，由代理局長 Kathleen McGettigan、國家背景調查局代理幕僚長 Christy Wilder 等人接待，美國在臺協會華府總部執行理事 John Norris 及國務院東亞局臺灣協調處官員 Luke T. Durkin 並陪同出席，就美國高級文官制度及資訊安全人力特殊查核進行交流。

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

¹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。

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，高階文官核心職能（Executive Core Qualifications, ECQs）包含領導變革領導群眾成果趨向商業頭腦建立聯盟等 5 項。

資訊安全人力特殊查核部分，安全許可（Security Clearance）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）。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，國防部則負責設計、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。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。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, SF86²），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。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。

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。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。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。

三、與駐美國代表處餐敘

駐美國代表處是我國在美國的代表機構，負責推動及維繫臺灣與美國間的各项雙邊關係。駐美國代表處位於華府，另外在亞特蘭大、波士頓、芝加哥、丹佛、關島、檀香山、休士頓、洛杉磯、邁阿密、紐約、舊金山及西雅圖等 12

²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/>

個城市設有辦事處，負責當地之經貿推廣、領務僑務、新聞文化、科技交流活動。駐美國代表處在華府近郊同時設有華府華僑文教中心，負責對海外僑胞的文化薪傳工作。華府頗負盛名的歷史性建築雙橡園，亦歸屬於駐美國台北經濟文化代表處。

本人於本年 8 月 28 日（星期一）晚間於雙橡園與駐美國代表處高大使碩泰及該處同仁餐敘，由高大使說明臺美關係近況，並表示期盼有更多內閣首長訪問華府，並就外館運作及駐外人員人事業務等議題進行意見交流。

四、拜會聯邦管理與預算局（Office of Management and Budget, OMB）

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。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。

本人由駐美國代表處政治組陳副組長慧蕻、張秘書謙彥及行政組黃副組長韋仁陪同，於本年 8 月 28 日（星期一）於華府大都會俱樂部，由行政管理與預算局主管管理事務之代理副局長 Dustin Brown、該局績效暨人事管理處人事組長 Kristy Daphnis 接待，並由美國在臺協會華府總部行政組組長 Dan Christenson 及國務院東亞局臺灣協調處官員 Luke T. Durkin 並陪同出席就現行美國政府精簡及改革方議題進行交流。

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，主要在國防安全相關工作，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。近年美國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 萬人，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。

2017 年 3 月 13 日，川普總統發佈了一項重整機關（Reorganization EO）的行政命令，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），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。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。

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。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，包括立法提案及行政行動，並提供各機關制定自身改革計畫所需的相關指導。

另過去在 1990 年代柯林頓政府期間，美國使用「員額數」控管聯邦政府員工數量，當時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。雖然達到顯著的精簡成效，但事後檢討發現，此種方式有負面效應，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，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，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。

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，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。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。另在預算編列面上亦有其困難，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，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。

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。

五、拜會美國國會政府課責署（United States Government Accountability Office, GAO）

美國國會政府課責署（以下簡稱政府課責署）為美國國會所屬幕僚機關，性質上具獨立性且非黨派，當國會需要審議法案或是調查各項重大政策時，該署定期提供國會客觀、實證、非意識形態與非黨派之中立且平衡的各項資訊。而當國會需要監督聯邦政府時，該署則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修正法案、政策退回或是杯葛等合乎國會權限的法制建議。該署每年提出的政策建議中，七成以上的比率會納入政府施政，九成以上的政策建議，能即時回應政府機關與國會的需求。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 裡面依其領域執行工作。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，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。

本人由駐美國代表處行政組黃副組長韋仁陪同，於本年 8 月 29 日（星期二）拜會政府課責署，由該署重要議題（strategic issues）執行主任 Christopher Mihm 等人接待，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，以下就該署辦理績效評鑑之相關情形進行說明。

政府課責署辦理績效評鑑係依據政府績效成果法（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成果為導向。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。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」(Government Performance and Results Act Modernization Act, GPRAMA)，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。

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，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。

依據 GPRAMA 與 GPRA，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，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。

六、拜會麻薩諸塞州政府

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。

本人於本年 8 月 30 日由駐波士頓台北經濟文化辦事處（以下簡稱駐波士頓辦事處）陳副處長銘俊陪同拜會麻薩諸塞州政府，由該府人事局主任 George Bibilos 接待，就麻州政府進用人員類型、進用政策及規定、契約員工相關規定施等交換意見。麻州政府所進用的人員可分為三種雇用型態，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。
- (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。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。

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。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。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、科學或資訊等類別，是一般政府員工所缺乏的專業、特殊性技能，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。

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。

七、擔任 106 年赴美國哈佛大學組團出國專題研究班團長並與該校甘迺迪政府學院簽署合作備忘錄

為培育具前瞻視野及國際觀之高階公務人員，持續汲取國外新知，促進研究員間跨部會及中央與地方之交流，以利跨機關業務推動，本年行政院人事行政總處辦理「106 年赴美國哈佛大學組團出國專題研究班」，選送行政院所屬各機關及地方政府簡任第 11 職等以上且具發展潛力者，共計 45 人，研習期間自本年 8 月 26 日（星期六）起至 9 月 1 日（星期五）止，課程包含該校甘迺迪政府學院特有之領導力（Leadership）、說服技巧及談判技巧等通識性課程，另配合國家當前重大議題，規劃「都市發展」、「數位經濟」及「毒品防制」等 3 項研究主題並配合主題安排參訪行程。

本人於本年 8 月 31 日與該班學員會合，參與上午課程及參訪波士頓醫學中心（Boston Medical Center; BMC）、波士頓市政府-想像 2030 波士頓（Imagine Boston 2030）及劍橋創新中心（Cambridge Innovation Center）等行程，於參訪行程結束後拜會駐波士頓辦事處，由賴處長銘琪簡介駐處業務概況，並於會後參訪華埠與該處同仁及全體研究員餐敘，哈佛大學主管本次研習計畫之甘迺迪政府學院公共管理教授 Steven Kelman 偕妻 Shelley Metzenbaum 及華文媒體記者並與宴，就本次研習交流討論。另於隔日在哈佛大學教職員俱樂部辦理之結訓晚宴，代表本總處與該校甘迺迪政府學院簽署合作備忘錄，期盼結合該校之優勢及資源，與該校維持友好互動關係，持續辦理類此研習班。

參、心得與建議

一、查核職務與機密間之連結性

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，如需防範類此案事件之發生，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。

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、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。

三、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包括資源分配、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。

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。

五、加強高階公務人才培訓，拓展國際合作網絡

本次擔任 106 年赴美國哈佛大學組團出國專題研究班團長參與研習及參訪，除可瞭解研究員於研習時表現外，並可直接與研究員互動交流，例如研究員多數表示，因本次研究員來自各中央及地方機關，專業背景雖有異但皆為主管層級人員，本次研習提供之領導力等通識性課程對於提升整體管理能力實有其助益，可進而運用於業務操作上，建議明年度研習可增加通識性課程比例。透過研究員

意見回饋，期能確實結合研究員需求，提升訓練資源運用效益，以作為爾後精進辦理作業之參據。另本人亦代表本總處與該校甘迺迪政府學院簽署合作備忘錄，期盼與該校維持友好互動關係，持續辦理類此研習班，並據以拓展國際性關係網絡。

附錄一、考察行程表

日期	星期	行程	備註
8月24日	四	臺北→美國紐約	17:30 出發，同日 20:15 抵達紐約
8月25日	五	紐約	拜會駐紐約辦事處
8月26日	六	紐約	資料蒐集
8月27日	日	紐約→華盛頓	資料蒐集，下午搭乘火車前往華盛頓
8月28日	一	華盛頓	拜會聯邦人事管理局及所屬國家背景調查局， 晚間與駐與美國代表處餐敘
8月29日	二	華盛頓→波士頓	拜會聯邦管理與預算局及國會政府課責署，拜 會結束後搭機前往波士頓
8月30日	三	波士頓	拜會麻薩諸塞州政府行政
8月31日	四	波士頓	參加 106 年赴美國哈佛大學組團出國專題研究 班參訪行程及拜會駐波士頓辦事處
9月1日	五	波士頓	參與 106 年赴美國哈佛大學組團出國專題研究 班課程，晚上參加結訓餐會及簽署合作備忘錄
9月2日	六	波士頓→臺灣	11:20 出發，經洛杉磯轉機
9月3日	日	抵達臺灣	21:05 抵達桃園國際機場

附錄二、考察活動照片



本人由駐紐約辦事處徐大使事儷文（左一）陪同，參觀陳領事欲興（右一）及梁領事玉珊（右二）位於紐約市皇后區法拉盛住家



本人由駐紐約辦事處徐大使儷文（左一）陪同，參觀李組長秀子（右一）位於紐約市中城住家



本人與駐紐約辦事處徐大使儷文（右）及陳副處長豐裕（左）於該處 17 樓宴客廳合照，後方為駐紐約辦事處大樓外觀全景照片



拜會聯邦人事管理局，本人與代理局長 Kathleen McGettigan 合影



參訪雙橡園，本人與駐美代表處高大使碩泰合影



拜會管理與預算局，本人與代理副局長 Dustin Brown 及其同仁合影



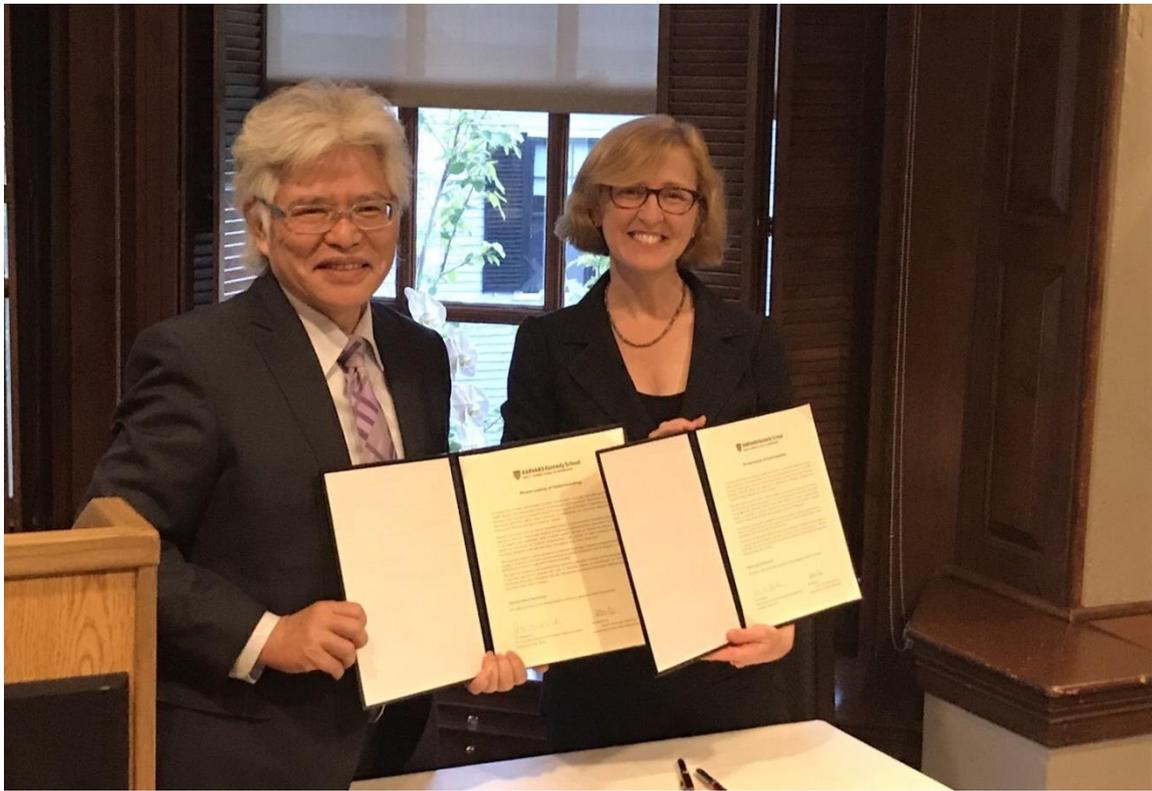
拜會政府課責署，本人與出席訪談代表合影



拜會麻州政府，本人與出席訪談代表合影



本人與駐波士頓辦事處賴銘琪處長、Steven Kelman 教授及 106 年赴哈佛大學組團出國專題研究班全體研究員於華埠牌樓前合影。



本人與哈佛大學甘迺迪政府學院行政課程資深副院長 Debra Illes 簽署合作備忘錄。



本人於哈佛大學教職員俱樂部前留影。