

美國公部門人力資源之運用與演變

一、前言

在現代工商發達的國家中，公部門的人力運用，是一個重要的政治、經濟、與社會課題。它的重要性表現在三方面：第一，現代福利國家的一切作為都要透過公務人員來達成。從最廣義的國家安全，到教育、社會福利、道路公共建設，乃至國營企業，都要依賴龐大的公共人力來維持運作。第二，公共人力佔勞動市場的重要部份。在二次大戰之後，公共人力的成長甚至快過私部門的雇用情形。第三，公務薪給是千百萬人的主要收入來源，也佔了稅收的極大部份。（Rose, 1985, xi）

美國是二次大戰後，代表民主國家的首要強國，在蘇聯瓦解後，更成為後冷戰時代最大的世界強權。它在 1994 年所雇用的聯邦公務人員有 287 萬人，州政府 456 萬人，地方政府 1,168 萬人。另外美國的軍職人力也有 281 萬人。這使得美國的公部門人力總數高達 2,193 萬人，佔所有勞動人口 1 億 1,403 萬人的 19.23%，也佔總人口 2 億 6,065 萬人的 8.41%，可見美國公部門人力之龐大情形。¹美國是一個三權分立的國家，也是一個聯邦制的三級政府國家，其公部門人力資源的分配與運用，乃至於其成長的過程，對於採用總統制及聯邦制的憲政國家，具有參考的價值。而美國公部門人力雖然龐大，但從其與人口之比例來看，是否仍屬龐大，也是值得探討的。從一九六〇年代中期以來，美國總人口數已增加超過 7,000 萬人，但是同時聯邦文職人員的數目則一直維持在兩百七、八十萬人之間，其原因何在值得探討。另外，自雷根總統以來，聯邦政府每有裁員之舉，柯林頓總統就任之後，在「國家績效評估」(National Performance Review) 小組所推動，而國會又通過人力重整法 (Workforce Restructuring Act) 強制裁員下，對於美國公部門人力又會產生何種影響呢？以上這些問題，在一九八〇年代後，全世界各工業先進國家紛紛對政府人力進行精簡之際，更值得關心政府體制的人們加以探討。

二、美國公部門人力的成長與運用

美國聯邦政府人力有正式的統計始於 1816 年，當時聯邦人員共有 6,327 人，²而當時美國的人口大約為 900 萬人，也就是聯邦公職人員只佔人口的萬分之七，早期聯邦政府組織及人力的微小可以想見。1831 年，聯邦政府有 19,800

¹ U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Employment and Earnings, Vol. 43, No. 3, p. 50.

² U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Employment and Earnings, Vol. 43, No. 3, p. 50.

人，超過了萬人的規模。五十年後，到 1881 年才超過 10 萬人，達到 107,000 人。當 1883 年文官法（Civil Service Act，又稱潘得頓法 Pendleton Act）通過，取得公職開始需要經過公開競爭考試時，聯邦政府有 131,208 人。1884 年時，競爭性職位只有 13,780 個職缺，而同年真正因通過考試而任命的只有 489 人。本世紀之交，也就是 1899 年時，聯邦公務人員才首度超過 20 萬人，但四年之後（1903 年）就超過 30 萬人，1913 年超過 40 萬人，1917 年超過 50 萬人。這也就顯現出來，從 1816 年到 1917 年的百年之間，美國聯邦政府人力規模增加大致反映了人口、領土的成長，與對公部門業務需求的增加。首次超過 10 萬公務員的門檻費時 65 年，而其後每超越 10 萬人的時間則分別只費時 8 年（1899 年達到），4 年（1903 年），10 年（1913 年），4 年（1917 年）。

一次大戰期間美國聯邦人力曾一度大增到 90 餘萬人外，整個一九二〇年代，聯邦人力都在 60 萬人以下。一九三〇年代聯邦人力穩定成長，到 1940 年時，聯邦人力首度超過 100 萬人。二次大戰期間，聯邦政府膨脹到 370 餘萬人，但戰後則迅速降低到 200 萬人左右的水準。而自一九六七年以來，聯邦政府文職人力則大致維持在 270 萬至 300 萬人之間，請參見表一。美國各州及地方公務人力的數字從 1956 年之後才有正式的統計。從表一中可以看到，州政府人力一直都在穩定增加中，從 1956 年的 125 萬人，增加到 1994 年的 456 萬人，增加了 2.65 倍。這段 40 年期間(1956-1994)中，地方政府用人數由 382 萬人增加到 1,168

表一 美國公部門文職人力成長情形

單位：千人

年 份	聯 邦 政 府	州 政 府	地 方 政 府
1945	2,808	(1)	(1)
1946	2,254	(1)	(1)
1947	1,892	(1)	(1)
1948	1,863	(1)	(1)
1949	1,908	(1)	(1)
1950	1,928	(1)	(1)
1951	2,302	(1)	(1)
1952	2,420	(1)	(1)
1953	2,305	(1)	(1)
1954	2,188	(1)	(1)
1955	2,187	(1)	(1)
1956	2,209	1,250	3,819
1957	2,217	1,328	4,071
1958	2,191	1,415	4,230
1959	2,233	1,484	4,366
1960	2,270	1,536	4,547

1961	2,279	1,607	4,708
1962	2,340	1,668	4,881
1963	2,358	1,747	5,121
1964	2,348	1,856	5,392
1965	2,378	1,996	5,700
1966	2,564	2,141	6,080
1967	2,719	2,302	6,371
1968	2,737	2,442	6,660
1969	2,758	2,533	6,904
1970	2,731	2,664	7,158
1971	2,696	2,747	7,437
1972	2,684	2,859	7,790
1973	2,663	2,923	8,146
1974	2,724	3,039	8,407
1975	2,748	3,179	8,758
1976	2,733	3,273	8,865
1977	2,727	3,377	9,023
1978	2,753	3,474	9,446
1979	2,773	3,541	9,633
1980	2,866	3,610	9,765
1981	2,772	3,640	9,619
1982	2,739	3,640	9,458
1983	2,774	3,662	9,434
1984	2,807	3,734	9,482
1985	2,875	3,832	9,687
1986	2,899	3,893	9,901
1987	2,943	3,967	10,100
1988	2,971	4,076	10,339
1989	2,988	4,182	10,609
1990	3,085	4,305	10,914
1991	2,966	4,355	11,081
1992	2,969	4,408	11,267
1993	2,915	4,488	11,438
1994	2,870	4,562	11,685
1995	2,822	4,603	11,855

資料來源：U.S. Bureau of Labor Statistics, Employment and Earnings,
December 1995, p. 50.

萬人，雖只增加了 2.06 倍，但是 1994 年的地方政府總人數高達 1,168 萬人，則比聯邦軍、文職人員及州政府用人的總和 1,024 萬人還多出 144 萬人，由此可見地方政府用人數之龐大。

從美國各級政府用人數的絕對數目成長情形，固然可以看出廿世紀中，聯邦、州及地方成長速度的不同，但公部門人力資源的運用究竟呈現何種整體的面貌或國家的特點，則尚須從跨國比較的觀點來加分析。以往學術界對於各國公務人力的比較研究為數極少，國際經合組織（OECD）於 1982 年出版的 *Employment in the Public Sector* 一書是最早的研究報告。但是該書強調的重點在於公務人力對於政府財政的影響，而不是從勞動市場或公共政策角度來研究，因此不免有所缺憾。（Rose, 1985, 4）國際貨幣基金（International Monetary Fund）1983 年出版有關 57 個國家公務人力數量及薪給的調查，顯示出公部門人力在各國人口及非農就業人口中所佔的比率都是相當高的。經合組織國家的公部門人力平均佔總人口的 9%，而公部門人力平均佔各該國非農就業人口的比例則達到 24%。對受調查的 36 個開發中國家而言，公部門人力雖平均只佔總人口的 3.7%，但卻佔所有非農就業人口的 43.9%。（Heller and Tait, 1984, 7）從此一報告中可以看到，美國由於少有國營企業，因此國營企業人力佔非農就業人口的比例（0.71%）比經合組織各國都低，而聯邦政府人力相對於非農就業人口也屬較低水準（4.53%），但州及地方政府人力的比例（14.31%）在經合組織國家中，則相對屬較高水準。（Heller and Tait, 1984, 42）整體而言，美國公部門人力水準和歐洲工業化較早的國家相較，事實上是相當低的。Rose 的六國比較研究指出，美國和英、法、義、德、瑞典相比，其公部門人力佔勞動人口及非農就業人口的比率都是最低的。（參見表二）而在 1951 年到 1981 年間的六國公部門人力成長情形來看，美國的成長速度也是最低的（5%），英國其次（20%），其他四國

表二、六國公部門人力規模

	人 數 (千人)	佔以下各項比例（%）		
		所有工作人口	勞動力	非農就業人口
英 國	7,632	31.4	28.3	32.2
法 國	6,936	32.6	29.8	35.6
德 國	6,634	25.8	24.9	27.4
義 大 利	5,101	24.4	22.3	28.1
瑞 典	1,553	38.2	37.4	38.8
美 國	18,538	18.3	16.6	18.9

資料來源：Richard Rose, *Public Employment in Western Nations*, Cambridge: Cambridge University Press. 1985, p. 6.

則都保持公部門人力的高度成長，瑞典 151%，義大利 113%，德國 79%，法國 66%。（Rose, 1985, 12）不過在 1980 年代，歐美先進國家的中央政府多採裁員措施，使中央政府人數有微幅下降的趨勢，其中以英國下降的情形最為明顯，在 1984-89 年間減少 9.1%，而比較特別的是美國，同期間增加了 6.8%。

（Nunberg, 1995, 7）不過，就全部公務人員人數的變動來看，由於地方階層公務人力的快速成長，而使全體公務人員人數在 1980 年代末期仍呈增加的趨勢。例如美國在 1984-89 年間，全體公務人員人數增加了 9.2%，加拿大 8.4%，法國 5.2%，德國 3.8%，瑞典 2.0%。比較特別的是，由於英國強力貫徹裁員的措施，而使全部公務人力減少了 1.3%。（Nunberg, 1995, 9）

美國公部門人力資源的分配，也就是公務人員究竟在從事那一類政務活動，各個時期也有所區別。Rose 的六國研究進一步指出，將政務分成三大類，亦即分成社會福利、經濟動員，及維持國家生存三類時，可以看出公部門人力的主要變化脈絡。

第一類社會性政務活動是西方社會公部門人力的主流，而主要是指教育與健康福利。例如在瑞典，社會福利計畫就佔了 53.8%的公部門人力。平均而言，社會服務人力約佔歐洲五國 44%的公部門人力。第二類經濟計畫人力在歐洲國家的重要性名列第二，大約佔公部門人力的四分之一到三分之一。至於第二類維持國家生存的公部門人力是指軍隊、警察、法院、監獄及稅務人員，不論國家所為人民服務的品質有何區別，這一類人是國家繼續存在所不可缺少的公部門人力。正因如此，這一類公部門人力的變化通常是比較少，也是比較穩定的。美國公部門人力在 1951 到 1981 年間，成長幅度最大的是社會福利部門（24.1%），經濟動員部門成長了 2.2%，而維持國家生存部門則衰退了 26.2%。（參見表三）美國在維持國家生存部門的衰退，主要是因 1951 年的數字反映了當時韓戰時期，軍隊人數的大量增加。在社會福利政務上，此期間美國教育人力增加了 487 萬人，健康福利增加了 112 萬人。不過，值得注意的是，雖然美國戰後三十年中，社會福利政務人力大量增加，但其中大多數都發生在州及地方政府層次，而不是聯邦政府。這也就使得聯邦政府人力在 1950 年代以來都相當穩定，並未隨人口成長而增加。

表三、美國公部門三類人力之增減（1951-1981）

	佔公部門人力之百分比			佔勞動力之百分比		
	1951	1981	增減	1951	1981	增減
社會福利	23.9	48.7	+24.1	4.1	8.9	+4.8
經濟活動	15.4	17.6	+2.2	2.8	3.2	+0.4
維持國家	54.2	28.0	-26.2	9.2	5.1	-4.1

資料來源：Richard Rose, *Public Employment in Western Nations*, p. 16-19.

事實上，美國聯邦政府公部門人力僅佔全體公部門人力的 22%，但稅收則佔全國的 70%。中央政府透過大量稅收再從而支援地方建設的情形，就各國而言，都是普遍而明顯的。Rose 的研究就指出六國中央政府公部門人力佔整體公部門人力的比例，雖然平均只有 25%，但稅收則佔全國的 82%。（Rose, 1985, 29）美國聯邦政府人力佔全國公務人力只有 22%，但聯邦稅收則佔全國 70% 的情形並非各國的特例，也說明了此種情形並不因各國憲政體制相異而有所不同。從公共人力所從事的政務活動之分類，固然可以看出公部門人力的身份區別、業務性質，但不一定能透露公部門人力是否不可或缺，或是否能被私部門所取代但仍不致影響公部門提供給國民的服務水準。因此 Rose 從公部門人力所提供的產出（output）來分析公務人力結構，乃具有特別的意義。Rose 認為從產出的不同，可將公部門人力分成三類，即提供集體公共財（collective），行銷財（marketed），分配財（given away）。集體公共財是每一國民都會分享，且不能放棄不要的。例如國防或司法，每人都享受到保護的利益，而此利益也無法分割。前文所提維持國家生存的人力，大致上即在提供集體公共財。集體公共財之外的公共財，都可透過經濟市場而行銷，但對公共人力而言，有些公共產出是直接免費提供給「特定」的消費者，例如教育、健康、養老金及個人性的社會服務，這些可稱之為分配財。另外有些產出雖有特定的消費者，但產品本身是用來行銷的，如電力、瓦斯、交通、郵政、電訊及其他企業，這些稱之為行銷財。以此分類來看，美國公部門人力中產出集體公共財的佔 29%，行銷財 11%，而分配財則佔 60%（Rose, 1985, 31）。以六國（英、美、法、德、義、瑞典）比較的話，美國公部門人力用於生產集體公共財的比例，大約和平均水準（25%）接近。但是美國公部門人力用於生產分配財的部份佔 60%，則僅次於瑞典（62%），而高於 50% 的平均水準。行銷財部分則因美國除郵政、鐵路等少數國營事業外，完全放任私部門經營，而使其所佔的比例 11% 遠低於平均水準 25%。此公共人力的產出分析，大致說明了美國公部門人力雖然少用於提供國營企業等行銷營利事業，但對於社會福利及教育的投入，則並不遜於其他工業化國家。（參見表三～一）

表三～一：美國公部門人力的功能與產出角色

功能角色	美國比例 (%)	產出角色	美國比例 (%)	六國平均水準 (%)
維持國家	28.0	集體公共財	29	25
經濟活動	17.6	行銷財	11	25
社會福利	48.0	分配財	60	50

資料來源：Richard Rose, *Public Employment in Western Nations*, 1985.

三、美國聯邦政府人力的結構分析

美國柯林頓總統於 1993 年開始推動政府再造運動(reinventing government , 或稱新政府運動) , 三年之後已裁員 240,000 人。(Gore, 1996) 同時在人力重整法的要求下, 將在 1999 年時達到裁員 277,000 人的目標, 此一目標一旦達成, 將使聯邦公共人力在 1967 年以後, 首次低於 260 萬人的水準。根據美國人事管理局 (Office of Personnel Management) 1996 年 1 月的統計顯示 (OPM, 1996) , 聯邦文職人員共有 2,868,588 人, 其中行政部門共有 2,807,570 人, 佔全體人數的 97.9%。立法部門共 32,400 人, 佔全體聯邦人員的 1.1%, 而司法部門共有 28,618 人, 佔全體聯邦人員的 1.0%。行政部門人員中, 郵政人員人數最為龐大, 共有 858,156 人, 佔全體聯邦人員的 29.9%, 而其他行政部門共有 1,949,414 人, 佔全體聯邦人員的 68.0%。

如果以聯邦人員工作地點的地理分佈來看, 雖然聯邦政府的總部絕大部分設在首都華盛頓, 但真正服務於首都的人數只有 344,775 人, 佔全體的 12%, 比率並不高。服務於首都之外的有 2,415,896 人, 佔 84.2%。另外有 107,917 人係服務海外地區, 佔 3.8%。聯邦人員中工作地點在首都之外者, 廣泛分佈在各州、各大都會區、市、郡 (county) , 及鎮等政府轄區中。例如在 1991 年時, 加州就有約 35 萬聯邦公職人員, 德州有 20 萬人, 維吉尼亞州 19 萬人, 馬里蘭州 16 萬人。(Slater and Hall, 1994, 36-735) 由於美國聯邦政府設都於華盛頓特區, 並僱用為數龐大的聯邦人員, 華府、及毗鄰的維吉尼亞州及馬里蘭州, 顯然因為地理因素而分享聯邦人事費用支出對當地經濟的助益。

由於工作環境及工作特質的變動, 就美國聯邦文職人員的工作時間而言, 分時 (part-time) 工作職位已有增加的趨勢。以 1996 年 1 月的統計資料顯示, 全時常任人員共有 2,430,530 人, 佔全體人數的 84.7%。另外分時人員有 168,622 人, 佔 5.9%, 全時臨時職位 117,546 人, 佔 4.1%, 而間歇性 (intermittent) 職位則有 156,890 人, 佔 5.3%。從 OPM 的統計資料看, 全時人員所佔的比例正在減少之中, 1991 年時全時人員尚佔 93%, 而 1996 年已降到 88.8%, 可見在公務人力彈性運用趨勢下, 分時工作人力的比例仍將持續成長。(OPM, 1996; OPM, 1992, D-76)

美國聯邦政府自 1883 年文官法通過後, 即不斷推動透過考試競爭以用人的方式, 但是直至現在所有聯邦人員中透過競爭性 (competitive) 管道而任職的只有 1,539,889 人, 佔全體人數的 53.7%。其他不經競爭性管道的則又分兩類, 一類是不須競爭的郵政職位, 共 858,156 人, 佔全體的 29.9%。另一類則是包括高級主管 (senior executive) 、機要人員在內的各類人員, 共有 470,543 人, 佔 16.4%。不過, 如果不計入性質上比較特殊的郵政人員的話, 透過競爭性管道而任職的人數就佔 76.6% 的比例, 而高級主管與機要人員的各類人員則只佔 23.4%。

美國聯邦政府單位可分為兩大類，一為各部（department），一為獨立會局（agency）。美國聯邦政府有 14 個部，及 88 個獨立會局，各部人數多寡極為懸殊，最大的國防部超過 80 萬人，而最小的教育部不到 5 千人，人力規模差距 160 倍。內閣各部雇用了郵政人員不計在內的行政部門人力的 92%。其他的 8% 才分佈於為數眾多的各獨立會局。各部人數中以國防部文職人員人數最多，達 812,323 人，其次為退伍軍人事務部（Veterans Affairs），有 258,275 人。（參見表四）以此兩部的總人數已超過百萬人，再加上軍職的國防安全人員約 280 萬人，則美國目前的國防相關人員共達 387 萬人，已佔聯邦公部門人力的 68.0%，將近七成。同時此一國防人數也佔美國整體公部門人力的 17.64%，由此可見美國國防安全人力在聯邦政府人力結構上的重要性，及其對於美國各級政府用人政策的影響程度是不容忽視的。

聯邦其他各部大小不一，用人數大致在 1 萬人到 15 萬人之間，超過 10 萬人的大部，有財政部（154,920 人）與司法部（104,244 人）兩部。比較特別的是，由於憲法上聯邦與各州分權規定的關係，教育一向不為聯邦政府所管轄的範圍，因此教育部只有象徵性的 4,795 人，而且自 1979 年設立以來尚不時有撤部之議。

美國聯邦政府的獨立會局在 1996 年時共有 88 個單位，其中以美國郵政總局（U. S. Postal Service）最大，用人數 858,156 人，（參見表五）由於其勢力龐

表四、美國聯邦各部人員數目（1996）

單位：人

國防部	812,323
退伍軍人事務部	258,275
財政部	154,920
司法部	104,244
農業部	98,733
內政部	67,913
交通部	62,782
健康及人群服務部	58,173
商務部	35,497
國務院	24,538
能源部	18,983
勞工部	15,722
住宅都會部	11,575
教育部	4,795
合計	1,728,473

資料來源：U.S. Office of Personnel Management,

Employment and Trends as of January 1996,
p. 17.

大，每當有勞資糾紛時，總是引起廣泛的關注。排名第二的是向健康部直接負責的社會安全局（Social Security Administration），僱用 65,634 人。從表五中可看出，獨立會局的性質不只包括政務活動，也包括公司型態的聯邦存保公司。不只包括國內事務，尚有專門管轄外國事務的巴拿馬運河委員會。同時又因會局的設立取決於國會立法，因此其成立與撤消的變動情形很大也很頻繁。獨立會局規模大小不一，有的單位甚至小到成員只有 1 人，如哥倫布基金會（Columbus Fellowship Foundation）、馬丁路德聯邦委員會（Martin L. King Jr. Federal Commission）皆是。

從聯邦文職公務人力的人員組成來加觀察，有三類人的結構比例一直是爭議的焦點，亦即退伍軍人的任用優待、女性的代表性，及少數族裔的代表性。美國早自 1865 年就由國會通過法律賦予聯邦政府任用退伍軍人時給予優惠的權力。（GAO, 1992b, 12）1994 年制定退伍軍人優惠法（Veterans' Preference Act）之後，雖然分別在 1966、1967、1976 年對於退伍軍人的優惠定義有擴張或收縮的改變，但大致維持兩項優惠的原則。第一是對於退伍軍人視其身分（作戰或傷殘等條件）在聯邦用人考試時給予五分或十分的加分待遇。第二是「三人規則」（rule of three），即要求用人單位負責任用的官員，要從參加考試並已排序的最優先三人名單中挑人，而且除非因資格或適當性問題已得到允許，否則不能挑選排序在較優先的退伍軍人之後的非退伍軍人。因為聯邦法律的規定十分明確，因此多年下來具有退伍軍人身分者，佔非郵政的聯邦政府人員之比例大約為 29.8%，同樣的，退伍軍人在郵政員工中更高達 39.1%。退伍軍人在國防部相關

表五、美國聯邦政府用人數超過五千人的獨立會局
及人數（1996）

單位：人

美國郵政總局	858,156
社會安全局	65,634
航太總署	21,396
環境保護署	17,476
田納西管理局	16,507
總務局	15,851
聯邦存保公司	12,005
巴拿馬運河委員會	8,986
美國新聞總署	7,280
史密松機構	5,321
各會局合計	1,077,543

資料來源：U.S. Office of Personnel Management, Employment and Trends as of January 1996, p. 17-20.

單位如陸、海、空軍及退伍軍人事務部的文職人員中佔有 27%到 41%的比例，就成相當自然的情形了。（GAO, 1992, 23）但是對於退伍軍人的優待，經常引起聯邦政府各單位人事主管的反感或挫折。根據統計，退伍軍人列名於人事管理局推薦名單之首而被錄用的只有 21%，而其他 79%的推薦名單都被任職官員以無人適合的理由退回推薦名單，或要求再次推薦。（GAO, 1992, 3）目前普遍的用人現象是，用人單位寧願選擇並不要求必須優待退伍軍人或遵守「三人規則」的選人辦法，例如寧可採用針對大學生訂定的傑出學者計畫（Outstanding scholar program）來進用新人。（GAO, 1995, 24）就美國聯邦政府的歷史傳統觀察，由於有退伍軍人組織、退伍軍人事務部的存在及國會立法保護的現實因素，如何處理退伍軍人優惠所引發的舉才與差別待遇事項，於是成了聯邦政府人事主管難以妥善解決的問題。

美國女性在公部門的就業情形，自 1950 年以來，一直都在增加中。從美國整體就業情況來看，在 1950 年到 1990 年間，女性參與就業行列增加了 200%，而同期間男性就業只增加了 55%。1950 年時女性就業率只有大約三分之一，在 1990 年時則增加到將近 60%（男性就業率在 1990 年時為 76.1%）。（GAO, 1992, 23）相對的，根據美國人事管理局自 1976 年起才有系統統計的數字顯示，聯邦女性公務員在 1976 年的比率是 34.9%，到 1990 年時已增加到 42.8%。（GAO, 1992, 36）而同時期非聯邦政府之女性就業人口則由 42.1%上升到 47.0%。也就是在這 14 年中，聯邦政府女性與非聯邦政府女性佔就業人口比率的差距已縮小三個百分點。從表六可以看到白人女性在聯邦政府工作的比例，雖然比在非聯邦機構的比率低（28.4%相對於 37.0%）但黑人女性在聯邦政府服務的比例，卻遠高過他們在非聯邦單位就業的比例（10.2%相對於 5.3%）。

女性在聯邦政府就業的絕對數目和比例不但增加了，女性在其中工作的重要性也日漸提高。1976 年時，女性擔任專業及行政職務的比例不到 20%，而在 1990 年時，此一比例已提高到 35%。（GAO, 1992, 40-41）此期間，男性擔任專業及行政職務的增加比例不到 16%（從 510,000 增加到 590,000 人），而女性則增加了 162%，人數從 123,000 人增加到 323,000 人。（同上，41-42）不過如果從職位高低層次來看，很明顯的，白人男性基於歷史因素佔有極高比例的高級主管職位。GAO 在 1995 年的調查顯示，在內政部、國務院、農業部、海軍部（屬於國防部管轄，但仍稱部）中，白人男性佔了 75%以上相當於高級主管的職位。（GAO, 1995, 5）

再從少數族裔來看，其在聯邦公務人力的比率，也呈現逐年增加的情況。尤其是 1964 年民權法（Civil Rights Act of 1964）下設立了平等就業委員會（Equal Employment Commission, EEC）後，並於 1972 年通過平等就業法（Equal Opportunity Act），聯邦政府即全力促進主要為黑人的少數族裔就業情況。GAO

根據人事管理局資料所作的調查顯示，在 1976 年到 1990 年間，少數族裔佔聯邦政府人力的比例已由 21.5% 提高到 27.0%，增加 5.5%。（參見表七）其中黑人由 14.6% 增加到 16.9%，增加 2.3%。黑人佔美國人口的 12.25%（1990 年資料，計表六、性別與族裔在聯邦與非聯邦勞動力中之比例（1992）

性別 / 族裔	佔勞動力百分比	
	聯邦政府	非聯邦政府
男性	57.2	53
白人	44.6	42.0
黑人	6.8	5.0
西班牙裔	3.0	4.4
亞裔 / 其他	2.9	1.6
女性	42.8	47
白人	28.4	37.0
黑人	10.2	5.3
西班牙裔	2.0	3.2
亞裔 / 其他	2.3	1.4
	100	100

資料來源：U.S. General Accounting Office, The Changing Workforce, GAO/GGD -92-38, Washington, D.C.: USGAO. 1992, p. 39.

算自 Statistical Abstracts of the United States 1995），但在聯邦公務人力中則佔 16.9%，很顯然在數量上不再有被歧視的情況。不過，不容否認的事實是，黑人在聯邦政府的職位一向普遍偏低，且大多數的清潔管理工作都由黑人擔任。另外一個重要因素是，自 1980 年代以來，雖然黑人男性在聯邦政府人力中數量並未增加，但黑人女性在聯邦政府中則數量大增，黑人女性公務員更佔聯邦人力的 10.6%。相對而言，黑人女性在民間企業中只佔勞動人口的 5.3%，由此可見，黑人女性在整體聯邦人力中所佔的比重已有明顯偏高的現象。（OPM, 1992, D-32）西班牙裔及亞裔人士在 1976 年到 1990 年間進入聯邦政府的比例，也有明顯增加的現象，各增加了 1.5 及 1.7 百分點。整體來看，一九九〇年代以來，少數族裔人士佔聯邦政府人力的人數比重不但增加了，而且其在聯邦職位各層級的比重也都有明顯改善的現象。（GAO, 1995, 38-42）

四、美國各州及地方政府人力的結構分析

美國有 50 個州，當然就有 50 個州政府，但是美國的地方政府數目卻多的難以想像。以 1992 年的資料而言，各式各樣地方政府的總數高達 86,692 個。1942

年時，地方政府的數目更高達 155,067 個。（參見表八）這 8 萬 6 千多個地方政府大致可以分為以下五類，郡(county)政府 3,043 個、市(municipal)政府 19,296 個、鎮(township and town) 16,666 個、校區(school district) 14,556 個、特區(special district) 33,131 個。就大多數的工業化國家而言，不論是稅率的高低、公部門佔國民生產總值的比率，或公務人力數目的比例，都遠比美國為高。（Rose, 1991）但如果單以政府的數量來比較各國的話，美國無疑是被最徹底「管轄」(governed)的國家。（Anton, 1989, 4）從人口比率而言，大約每 2,867 人，就有一個政府，政府密度之大，是難以想像的。1962 年到 1992 年間，校區政府的數目因不斷的整合而減少，由 3 萬 4 千減少到 1 萬 4 千。但另一方面從 1962 年開始，特區政府則不斷增加，由 1 萬 8 千增加到 1992 年的 3 萬 3 千。這也就使得雖然郡、市、鎮的數目變動不大，但整體政府數目只有略減而已。

表七、美國聯邦人力的種族結構

單位：%

種族 / 移入來源	1976	1990	增減
白人	78.9	73.0	-5.5
少數族裔	21.5	27.0	+5.5
黑人	14.6	16.9	+2.3
西班牙裔	3.5	5.0	+1.5
亞洲 / 其他	3.4	5.1	+1.7
合計	100.0	100.0	

資料來源：U.S. General Accounting Office, The Changing Workforce, Washington, D.C.: U.S.GAO, March 1992, GAO/GGD-92-38, P. 45.

表八、美國各級政府數目（1992）

聯邦政府	1	
州政府	50	
地方政府	86,692	
郡	3,043	(3.5%)
市	19,296	(22.3%)
鎮	16,666	(19.2%)
校區	14,556	(16.8%)
特區	33,131	(38.2%)
合計	86,743	

資料來源：U.S. Bureau of the Census, Statistical Abstracts of the United States: 1995, (115th edition) , Washington, D.C. 1995, p. 297.

特區政府其實功能有限，而且通常只是提供單一功能的服務。例如污染管制、消防、住宅與社區發展、排水、醫院及醫護、墓園、公園與休閒、自來水、圖書館、公路、機場等等。(Thompson, 1993, 4) 特區政府的收入來自於收稅、發售公債、從其他政府部門的撥款，或征收服務費。如果大體加以區分，則特區政府可以分為三大類，其 1992 年的數目分別是，有關天然資源的特區政府 6,564 個，消防工作的特區政府 5,354 個，住宅和社區發展的特區政府 3,663 個。

美國存在各式各樣的地方政府，而且為數眾多，最主要的原因來自於憲法規範下聯邦主義政府分權的結果。在不同層次，不同地區政府的錯綜複雜關係中，經由談判、相互適應而造就了五花八門的政府單位。(Thompson, 1993, 6) 不過美國各州地方政府的數目，與各州人口的多寡並無直接的關連，甚至可以說完全沒有相關。不僅如此，各州所用公務人力的比率，也與各州人口多寡的排名看不出關連性。以政府密度最高的北達柯他 (North Dakota) 及南達柯他 (South Dakota) 州而言，其人口分別只有六、七十萬人，但卻有為數將近兩千至三千的政府數目。(參見表九) 另一方面，夏威夷人口共有 118 萬人，政府數卻只有 1 個。由此即可見，一般而言，政府數目和人口數並無直接關連。

不過，由於美國人口最多的五州，加州、紐約州、德州、佛羅里達州及賓夕法尼亞州，政府密度都低於每萬人五個，以乎又可看出在人口眾多的州中，政府的「經濟規模」效應還是顯現出來。同時過去二十五年時間內，州及地方政府的各項行政改革，在政府數量龐大的情形下，行政改革反而製造了更大的問題。也

表九、美國各州中政府密度最大的十州

	人口 (千人) (1992)	州地方政府數 (1992)	密度 (每一萬人)
North Dakota	635	2,795	44.01
South Dakota	709	1,803	25.43
Nebraska (NE)	1,604	2,997	18.68
Kansas (KS)	2,518	3,918	15.55
Montana (MT)	823	1,305	15.85
Wyoming (WY)	464	576	12.41
Vermont (VT)	571	690	12.08
Idaho (ID)	1,066	1,105	10.36
Minnesota (MN)	4,474	3,616	8.08
Maine (ME)	1,237	799	6.46

美國	255,028	86,742	3.40
----	---------	--------	------

資料來源：U.S. Bureau of the Census, Statistical Abstracts of the United States:

1995. (115th edition.) Washington, D.C., 1995.

就是在聯邦主義三權分立體制及傳統下，州與地方政府的行政、立法、司法部門都大量引用更多具有專業的職員。正因他們都具有專業的素養，因此對其各自擁有的地方政府特權都相當堅持。而問題是，在憲法分權體制下，個別政府能力的增加，並不必然產生一個和諧、有效運作的政府體系。(Thompson, 1993, 8) Murphy 指出，下級政府能力增加雖是改革的產物，但卻造成分化、失序、混淆、及缺乏領導重心。而越來越多運作精巧並且互相依賴的政府單位參雜在一起時，只會使得州層級的決策過程阻塞與緩慢下來。(Murphy, 1981, 125; 135)

至於各州所僱用州政府及地方政府人力和該州人口的多寡，是否有直接關連，也可從公務人力密度來加觀察。公務人力密度是指每一百人口中，有幾位州及地方政府公務人員。(參見表十)就州及地方政府公共人力佔該州人口的比例而言，最高的懷俄明(Wyoming)州，每百人有 10.07 人，最低的賓州只有 4.71 人。有 41 州是集中在 5 至 7 人的水準，超過 7 人的只有 8 個州，低於 5 人的只有賓州。再以人口最多的加州等五州來看，其州及地方用人水準也不一致。而人口較少的州，用人數量水準差距更大。因此就州及地方公共人力的結構而言，用人水準高低有別的原因仍然無法加以斷定。Thompson 認為用人水準高低不一的原因可能有幾種，包括有些州比較依賴私部門運作，政務比較不積極推動，或是因為效率比較高。(Thompson, 1993, 24)不過在未有進一步實證資料支持下，這些原因也僅只是猜測而已。

整體而言，州及地方政府的人力數目在 1994 年時已高達 1,624 萬人，佔美國文職公務人力約 85%。而州政府公務人力就有 456 萬人，也遠超過聯邦政府的 287 萬人。不過，州及地方政府的人力最大部分是用於教育。以 1990 年而言，37%州及地方政府人力是用於小學及中學教育，另外有 15%人力是用於高等教育，這兩者合計已佔州及地方政府人力的 52%。(Thompson, 1993, 24)大約州及地方政府人力的 11%是用在醫院及其他醫護機構。另外有超過 10%的人力是用於警察、消防、矯正犯罪等公共安全事務。這三大類(教育、醫護、公共安全)合起來已佔了將近七成五的人力資源。其他州及地方公共人力則在提供以下的各種服務：圖書館、社會福利、機場、公園、住宅、下水道、公路、金融單位、公營酒商等等。(Thompson, 1993, 24)³

州及地方公共人力不僅龐大，同時在過去十年中並不因為冷戰結束，或是經濟不景氣，或是人民有縮減政府規模的呼聲而減緩成長的腳步。過去十年(1985-1995)中，州政府增加用人數達 76.9 萬人，而地方政府更高達 221.9 萬

³ U.S. Bureau of the Census. Public Employment in 1990. Series GE-90-1. Washington, D.C.: USGPO, 1991.

人。(參見表十一)由此一端即可見州及地方政府增加用人的情形尚看不到中止的跡象。

在州及地方政府人力的最主要三大類人力中，教育類中的高等教育人力及公共安全人力都在 1970 年到 1990 年間大幅成長。此期間因為大專學生從 1970 年

表十：美國各州之州與地方公務人力與人口比例

	人口 (1991)	州及地方公務人力 (1991)	%	聯邦文職公務員
Alabama	4,089,229	262,293	6.41	63,923
Alaska	570,338	49,829	8.74	18,934
Arizona	3,749,696	222,611	5.94	45,209
Arkansas	2,371,951	138,443	5.84	22,373
California	30,379,882	1,740,977	5.73	349,920
Colorado	3,376,669	228,468	6.77	57,391
Connecticut	3,291,091	186,875	5.68	24,856
Delaware	679,941	42,564	6.26	5,958
D.C.	598,314	56,595	9.46	218,220
Florida	13,276,780	733,995	5.53	122,732
Georgia	6,622,712	429,027	6.48	101,905
Hawaii	1,134,745	72,575	6.40	33,560
Idaho	1,039,296	71,174	6.85	12,937
Illinois	11,542,851	663,440	5.75	107,097
Indiana	5,609,611	326,126	5.81	45,154
Iowa	2,795,218	199,360	7.13	20,454
Kansas	2,494,566	191,205	7.66	28,688
Kentucky	3,713,477	213,404	5.75	44,465
Louisiana	4,251,557	292,739	6.89	37,555
Maine	1,234,597	76,420	6.19	18,085
Maryland	4,859,788	279,992	5.76	160,795
Massachusetts	5,995,956	328,525	5.48	60,926
Michigan	9,367,626	557,692	5.95	57,993
Minnesota	4,432,361	296,636	6.74	34,321
Mississippi	2,592,000	171,648	6.62	28,012
Missouri	5,157,755	291,987	5.66	71,479
Montana	808,488	56,744	7.02	13,193
Nebraska	1,592,718	123,068	7.73	17,269

Nevada	1,283,842	69,508	5.41	12,504
New Hampshire	1,104,693	62,936	5.70	7,918
New Jersey	7,760,464	474,894	6.12	77,746
New Mexico	1,547,726	124,783	8.06	31,511
New York	18,057,598	1,246,038	6.90	158,029
North Carolina	6,736,825	447,752	6.65	57,275
North Dakota	634,601	46,047	7.26	10,060
Ohio	10,938,794	631,352	5.77	94,152
Oklahoma	3,174,779	214,007	6.74	49,746
Oregon	2,921,920	191,293	6.55	32,670
Pennsylvania	11,961,070	563,524	4.71	137,825
Rhode Island	1,004,327	52,146	5.19	10,603
South Carolina	3,559,612	243,347	6.84	38,048
South Dakota	703,302	47,066	6.69	11,256
Tennessee	4,952,733	284,888	5.75	62,800
Texas	17,349,213	1,082,812	6.24	198,389
Utah	1,770,205	115,244	6.51	38,776
Vermont	566,615	36,627	6.46	5,412
Virginia	6,285,934	395,252	6.29	189,405
Washington	5,017,730	334,151	6.66	72,936
West Virginia	1,800,934	110,582	6.14	16,870
Wisconsin	4,955,126	341,063	6.34	29,251
Wyoming	459,505	46,276	10.07	7,414

資料來源：Courtenay M. Slater and George E. Hall, eds. 1994 County and City Extra, 3rd ed. 1994. Lankam. MD: Bernan Press, 1994. pp. 36-735.

的 640 萬人增加到 1990 的 1,070 萬人，包括師資等高等教育人力成長了 76%，而光是 1980 年代就成長了 22%。（Thompson, 1993, 26-27）公共安全方面的人力，由於民眾普遍對於吸毒等事件的反感，及對犯罪防治採取積極態度，也快速增加了 73%，僅是 1980 年代就成長了 31%。在 1980 年代，犯罪矯治人力一項就增加了 100%。（同上，27）

州及地方醫療人員雖然在 1970 年代仍在增加中，但 1980 年代以後，由於短期醫復（short-stay）的醫院數目減少 20%，已有減少的情形。至於州與地方階層的中小學教育人力，在 1970 年到 1990 年間，增加了 42%。由於 1970 年代之後，公共學校學生減少 10%，而在 1980 年代維持相同水準，但教育人力仍有增加，其實是因為地方政府努力於減少每班上課人數，以提高教學品質。（同上）

五、美國政府人力究竟算多還是算少

廿世紀的國家，不論是採取何種政府體制，或信仰何種政治意識型態，政府爲了各種不同的目的，幾乎都在擴張它的功能。實施國民義務教育、加強照顧婦

表十一：近十年州及地方政府增加用人數

單位：千人

	州政府人數	增減人數	地方政府人數	增減人數
1985	3,832		9,687	
1986	3,893	61	9,901	214
1987	3,967	74	10,100	199
1988	4,076	109	10,339	239
1989	4,182	106	10,609	270
1990	4,305	123	10,614	305
1991	4,355	50	11,081	167
1992	4,408	53	11,267	186
1993	4,488	80	11,438	171
1994	4,562	74	11,685	247
1995*	4,601	39	11,906	221
合計增加		769		2,219

*1995 年爲該年十一月數字

資料來源：U.S. Bureau of Statistics, Employment and Earnings,
December 1995, p. 50.

女、老弱、殘障的醫療、社會福利、防治犯罪、加強國防軍備，甚至經營各種型態的國營公營企業，在在都使政府的人事員額大爲增加，使「行政國家」的形容詞變爲既成的現象。美國公共人力在廿世紀成長的歷史，就是一個最明顯的佐證。但是在過去二十年間，許多世界主要工業先進國家因爲人民厭煩大政府的無效率及龐大的人事費用預算，而陸續採取減員（downsizing）的措施，美國政府，尤其是聯邦政府有何種因應呢？也就是本文要問的：美國政府人力算多還是算少？如果多，則是否可能減少呢？

比較簡單的答案是：如果以中央政府來說，美國的聯邦政府人力並不算多，前文在做比較分析時已有數據支持。但是各國經濟、社會、文化背景並不一致，單純的用整體數據來做比較，往往會失掉真正的意義。比方說：美國除郵政外，少有國營企業，因之也就少有從事行銷財的公共人力，而這一種人力

在實施計劃經濟的國家中，往往在公共人力數目裏，佔有明顯的比重。美國聯邦與地方的公共人力顯少有公營企業人力組成，在做整體人力比較時，自需特別注意到此種差別。如果我們先假設目前聯邦政府所有的政務活動，都反映了國會的要求水準，也就是都代表了人民所要求聯邦政府所要做的事，則聯邦政府除了郵政之外的 201 萬文職人員算多還是算少呢？由於人力多寡、適當水準的決定牽涉到相當複雜的政治、經濟、社會因素，同時必須用實地調查與工作測量的方式來加評斷，因此並非本文所討論的重點。

在假設其他外在因素不變情況下，究竟目前聯邦人力與業務的配合上，是否存在人力不足或多餘的情況呢？OPM 在 1991 年 11 月至 1992 年 2 月間曾進行一項聯邦公務員調查（Survey of Federal Employees, SOFE），收回將近 32,000 人的問卷，調查結果或許可作為評估的參考。問卷結果中，85% 的人不同意他們沒有足夠的工作量。77% 的人不贊同在他們的單位中可以用更少的人。71% 的人認為他們的工作具有挑戰性，而 34% 的人表示每個星期他們總會有加班的時候。（OPM, 1993, E-3）這些調查結果顯示，1992 年時，聯邦人力顯然至少有兩成上下的裁員空間。但是資深的 Public Administration Review 主編 Rosenbloom 教授曾開玩笑地引述笑話指出，聯邦職員可以每兩人裁掉一個人，⁴而雷根政府時期的人事管理局長 Constance Honer 則指出聯邦職員可以裁掉四分之一。Honer 認為國會應該仔細地全盤檢討聯政府權責相重疊的組織，進行一番整頓，淘汰不適任人員，才能使政府公職受人民的尊敬。政府的效率也才能提昇。⁵但是為何連美國的人事管理局長都會認為聯邦可以大幅裁員而不致影響其政務品質呢？

首先，職位分類制度下，高職等的人力不斷膨脹造成了兵少將多的現象。這也是人事行政上所謂職位分類的職等膨脹（overgrading）現象。以美國聯邦政府 1949 年人事分類法（Classification Act）下，18 職等的人事分類而言，專業及行政人員大致上都歸類為 11 職等以上、而 6 職等以下的職員則從事事務性的工作。DiPrete 的研究指出，在 1928 年時，只有 9% 的白領職員屬於相當於 11 職等以上職員。但到 1970 年代中期，11 職等以上人員已佔 31%，而到 1983 年時更成長到 42%。（DiPrete, 1989, 36-37）1993 年 11 職等以上專業行政人員已佔聯邦文職人員的 49%。（OPM, 1993, 11）相對的，1950 年時，6 職等以下的人員佔 67%，而 1983 年時，則只有 38%。（DiPrete, 1989, 34）OPM 的資料也顯示，1960 年時聯邦政府普通俸表（general schedule）人員的平均職等是 6.73，而到了 1991 年時，平均職等已高達 8.95。（OPM, 1992, D-28）職等膨脹的結果，使得聯邦人力結構由 1950 年代底部寬大的金字塔形，變成爲除 8、10 職等人數較少外，3 到 13 職等人數大致相同的長方形結構（4、5 職等人數仍然較多一些）。這種近似長方形的組織結構，就傳統行政學的觀點而言，反映了兵少將多或最

⁴ 作者與 Rosenbloom 於 1996 年 4 月 23 日之訪談。

⁵ 作者與 Honer 女士於 1996 年 5 月 10 日之訪談。

少是將和兵一樣多的現象。

其次，再從經理階層人數與部屬人數的比例，也反應了經理階層過於龐大的現象。1983年時，一般俸表（General Schedule, GS）11-15職等「主管」經理與1-10職等人員的比例是1：6.3，但是在1992年時只有1：4.8。而所有11-15職等人員與所有1-10職等人員的比例，也由1983年的1：1.6縮小到1：1.2。

（Light, 1995, 75）Light稱此種現象為聯邦政府的厚大症（thickening）。Light研究1960年代以來聯邦政府各部的領導階層架構指出，1960年時資深主管（senior executives，即Executive Level 1-2）與總統任命人員總數只有451人，而到1992年時已增加到2,393人，成長了430%。聯邦政府的最高階層不僅人數增加，而更糟糕的是，這些主管形成了一層又一層的管理階層。1960年時聯邦政府的最高階層可以分成十六階層（layer），其中有8個階層在一半以上的各部中都存在。而到了1992年，則最上層的管理層數目已有高達32層的，而最少有一半以上的部中，存在17層的管理層。（Light, 1995, 7）而這些管理層的名稱之種類及其職位高下區別，已複雜到令人難以區別或了解的程度。（Light, 1995, xii, xiii, 參見附件所列職稱表）

第三，管理階層厚大症已成了美國行政改革的裁員目標。按照美國副總統Al Gore所領導國家績效評估小組的研究指出，聯邦政府的人事、預算、採購、會計、審計及總部管理層共有70萬人，專門職司管理、控制、檢察、或審計其他人員的工作。而這數字已佔聯邦文職人員的三分之一，這些人員的人事費用每年高達350億美元。因此1993年開始的政府再造工程，首先就設定了裁員25萬2千人的目標。（Gore, 19993, 6）三年下來，聯邦政府已裁員24萬人。（Gore, 1996；彭錦鵬，民84，89）人力重整法所要求聯邦政府到1999年時，必須達到裁員277,000人的目標將可望提早完成。

從以上的分析大致可以看出，聯邦政府的人力水準確有值得檢討與進一步裁員的可能。但是不容否認的是，聯邦政府人力在六〇年代之後，事實上並無明顯增加。人力未增而在同一時期中，聯邦政府支出事實上呈現大幅增加的情形，則是否意味聯邦政府的人力素質與工作效率增加呢？（參見圖一）此一答案其實不在於聯邦職員工作效率是否增加，而在於聯邦政府的政策大部分是靠州及地方政府執行，或依賴外包私部門執行，而並非全由聯邦政府人員去執行。Rosenbloom認為在聯邦主義下，聯邦人力與州及地方人力是彼此互補的，聯邦雖不加入，但是州及地方政府則不斷加入，整體而言，公部門人力還是隨著人口增加而增加。⁶美國憲法規定聯邦與州及地方分權的結果，傳統上聯邦政府應負責下列四種問題：

- 1.州際問題（interstate issues）：因為州及地方政府無能力或誘因，而非聯邦解決不可的問題。
- 2.統一的標準（uniform standards）：解決辦法需有一致的標準，如社會安

⁶ 1996年4月23日David H. Rosenbloom與作者對談時表示。

全工作。

- 3.破壞性競爭（destructive competition）：有些政策對於州及地方競爭非常敏感，而政策競爭所造成的負面效果，大於授權地方的利益。
- 4.財政重分配（fiscal redistribution）：解決的方法需要把國家資源分配給資源貧乏的地區。⁷

圖一：美國聯邦政府的成長

資料來源：John J. DiIulio, Jr. and Donald F. Kettl, *Fine Print*, Washington, D.C.:
Brooking Institution, 1995, p. 15.

聯邦政府對於犯罪防治之類的工作，雖然從憲政架構及功能的角度而言並不必介入，但事實上 1994 年國會仍然立法撥款百億美元經費，要求州及地方加強犯罪防治。（DiIulio, 1995, 14）而由於加強防治犯罪的結果，1993 年起聯邦政府各部精簡人力期間，司法部成了唯一加人的內閣部會。（Gore, 1996）這即顯示聯邦政府的角色與功能在二次大戰後由於科技、經濟社會變遷的結果已大為擴張。但聯邦政府的實際運作則集中於以下三種功能：

⁷ David Osborne, “A New Federal Compact: Sorting Out Washington’s Proper Role,” in Will Marshall and Martin Schram, eds., *Mandate for Change* (New York: Berkeley Books, 1993), 250-251.

1. 支付補助款給特定的個人、團體、與組織，例如農民、退伍軍人、學校、醫院。
2. 轉移聯邦政府的錢到州及地方政府。
3. 執行國會通過有關社會、經濟各層面的強制規定。（DiIulio, 1995, 16）

聯邦政府人力只有百分之十二是工作於首都，其他則遍佈全美各地提供上述三項功能。而聯邦、州、地方政府人員乃至私人承包商、非營利組織都在「共同」推動聯邦政府政策的執行。因此有人主張聯邦政府的人力規模，尤其是華府地區的聯邦政府規模，不應再加以縮小或裁減。（DiIulio, 1995）

不過，這種支持聯邦政府現狀規模的說法是值得商榷的。當我們要檢討政府人力的規模是否處在最適當的水準時，我們有必要先行假設，目前民意要求政府提供服務的水準，及政府既定的政策是既定的因素，不必再加討論。在此一假設下，我們才再行檢討爲了提供此一既定政策水準的產出，必須有多少的人力以提供必要的服務。而這些人力是否一定要是公共人力，且不能藉由私部門來提供服務呢？甚至於政府是否只需保留決策人員的體系，而讓其他執行政策的部分，都由外包或類似英國所正採行「續行」（Next Steps）方案般，由政府另設公司形態的組織以求得更好的效率呢？

美國聯邦政府的人力結構現正面臨二次大戰後最劇烈的調整期，在政府再造及人力減員的運動下，政府組織正在進行較大幅度的改組與實驗中。（彭錦鵬，1995）1996 年美國人事管理局除了將訓練及人事查核業務全部外包外，也正實驗續行方案的可行性。⁸OPM 將公務人力訓練外包給非政府機構的農業部研究所（U.S. Department of Agriculture Graduate School），並由該所雇用了 OPM 兩百位訓練專家中的 140 位。這些專家轉任前後所得的待遇福利是相當接近的。而 OPM 原有的人事資料查核業務也轉由獨立的美國調查服務公司（U.S. Investigation Services, USIS）所承攬。原來 706 位公務員中有 681 人轉任 USIS，從而使 OPM 在五年中可節省人事費用 2500 萬美元。（Gore, 1996）這些類似的措施，使 OPM 的人力在短短三年中減少了 38.1%，由 6,861 人減到 4,245 人。

就整體聯邦政府而言，在過去三年中，有 6 個部減少了 10% 以上的人力。國防部所減少的文職人員佔所有減員人數的 64%。雖然國防部文職人員的裁減反映了後冷戰時期，國防安全人力的需求必然快速萎縮的事實，但是在 1994 及 1995 會計年度中所減少的 11 萬人中，也有超過 1 萬 2 千人是柯林頓政府政府再造運動中，所特別強調應加精簡的目標。（Gore, 1996）其中包括採購、人事、財務等方面的管理人員。而管理人員的裁減，事實上正是整個精簡人力計畫的重點。整體而言，過去三年中，聯邦政府各部會共裁減了約 20% 的管理階層人員，總數達到 5 萬 4 千人。（Gore, 1996）而在共和黨所主導的國會通過 1997 年預算大幅刪減下，人力減肥也將持續下去。同時在政府業務電腦化的大趨勢

⁸ 1996 年 5 月 9 日作者訪問人事管理局所得資料。人事管理局實驗續行方案單位包括其人力資源體系（Human Resources Systems）、退休（Retirement）及監督（Oversight）部門。

下，進一步的裁員措施也是相當可能的。這些發展都顯示聯邦政府人力數目有往下調整的趨勢。總結來說，美國政府中的聯邦政府不但在過去三十年中沒有明顯的人力成長，甚至在過去三年中已有制度的進行行政改革及裁員措施。

但是美國公部門人力的總數，卻因州及地方政府的急速增加用人而不斷增加。地方政府的數目繁多，種類繁雜，各地民情文化及政治傳統又差異懸殊，要想有系統的仔細檢討其人力結構及運用，幾乎是件不可能的事。最重要的關鍵是，如果美國各地方的選民，不論是對那一地方層級的政府人力，不提出強烈的要求停止增加用人或甚至提出裁員的議案，州及地方政府的用人數，仍會持續增加下去。畢竟地方政府所提供的服務都是有形的、可見的直接服務，除非政治、經濟情況有大幅轉劣的狀況迫使地方政府零星、個別的裁員，一般而言，地方階層的首長及民意代表並無強烈的誘因去減少公務用人。相反的，他們則有強烈的誘因，包含爭取選票，創造工作機會等因素，而增設業務單位並同時增加用人。

六、結論

美國公部門人力的規模，就其與勞動人口或全國人口的比例而言，在歐美先進國家中都是處於比較低的水準。1992年美國聯邦政府人事費佔聯邦政府總支出 9.4%，地方政府人事費佔總預算 28%，人事費的比例也都比英法德等國為低。（人事行政局，民 84，2）從此加以觀察，美國的公務人力規模似乎難謂龐大。但是在 1970 年代以來，以英國為首大肆裁員的帶領之下，歐美先進國家面對財政因社會福利支出增加而日益困難的情形，不得不採取裁員措施。美國聯邦政府在後冷戰時期不但裁減軍力，也因採行行政改革及裁員措施，而於過去兩年中大量裁減與國防相關的文職人員，對於聯邦預算赤字的減少產生明顯的效益。同時在英國政府採行業務外包、民營化、業務移出、工作效率化、合理化等一連串措施成功後，歐美各國政府與學者，均密切觀察其所產生的示範效果。英國實例對於各國政府人事行政最明顯的影響是，以往政府大規模用人的傳統已引起強烈的質疑，代之而起的是用全新的觀點分別質疑政府各種類別的公務員應否加以保留，及是否可用民間人力來提供以往由政府承擔的服務，而又能保有對民意負責的機制。

從二次大戰後，美國聯邦政府人力規模並未明顯增長的情形看，聯邦政府實因受到國會及美國民眾透過新聞媒體密集監督而不致膨脹。但是州及地方政府的用人，則隨著人口的增加及民眾要求政府提供服務質量的提昇而增加，似乎並無指定的方式足以產生制度化控制成長之機制。

和歐美其他先進國家相較，美國公部門人力的產出角色屬於提供行銷財服務的比例較低（11%），反映了美國政府採行放任式自由市場經濟的傳統，公用事業多由民營，也節省了不少公共人力，同時公用事業的營運效率與服務品質亦不受私營而降低。反而是西歐國家陸續採行國營事業民營化以消除冗員，實反映了政府必須注重成本效益、服務品質、控制預算等現代社會之民意要求。

附件一：美國聯邦政府高階職稱表 (1992)

secretary

chief of staff to the secretary

deputy chief of staff

deputy secretary

chief of staff to the deputy secretary

under secretary

principal deputy under secretary

deputy under secretary

principal associate deputy under secretary

associate deputy under secretary

assistant deputy under secretary

associate under secretary

assistant secretary

chief of staff to the assistant secretary

principal deputy assistant secretary

deputy assistant secretary

associate deputy assistant secretary

deputy associate deputy assistant secretary

assistant general counsel/ inspector general

deputy assistant general counsel/ inspector general

administrator

chief of staff to the administrator

principal deputy administrator

deputy administrator

associate deputy administrator

assistant deputy administrator

associate administrator

deputy associate administrator

assistant administrator

associate assistant administrator

principal office director
office director
principal deputy office director
deputy office director
assistant deputy office director
associate office director
deputy associate office director
assistant office director
deputy assistant office director
principal division director
division director
deputy division director
associate division director
assistant division director

deputy assistant division director
sub-division director
deputy sub-division director
associate sub-division director
assistant sub-division director
branch chief

參考書目

- 彭錦鵬，公務人力精簡之策略與實踐：美日與中華民國經驗之比較，問題與研究，民 84，34 卷 12 期，84-101。
- DiIulio, John J. Jr. and Donald F. Kettl. *Fine Print: The Contract with America, Devolution, and the Administrative Realities of American Federalism*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1995.
- Diprete, Thomas A. *The Bureaucratic Labor Market*. New York: Plenum Press, 1989
- Gartner, Alan, Russell A. Nixon, and Frank Riessman, eds. *Public Service Employment*. New York: Praeger, 1993.
- Gore, Al. *Creating A Government that Works Better and Costs Less*. New York: Penguin, 1993.
- _____, Al. *Common Sense Government: Works Better and Costs Less*. New York: Random House, 1995.
- _____, Al. *The Best Kept Secrets in Government*. Washington, D.C.: USGPO, 1996.
- Guy, Mary E. *Women and Men of the States*. New York: M. E. Sharpe, 1992.
- Heller, Peter S. and Alan A. Tait. *Government Employment and Pay: Some International Comparisons*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1983.
- Ingraham, Patricia W. and Carolyn Ban, eds. *Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1978*. Albany, New York: State Univ. of New York Press, 1984.
- Ingraham, Patricia W., Barbara S. Romzek and Associates. *New Paradigms For Government*. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
- Kurian, George Thomas. *Datapedia of the United States 1790-2000*. Lanham, MD.: Bernan Press, 1994.
- Light, Paul C. *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995.
- Nachmias, David, And David H. Rosenbloom. *Bureaucratic Government USA*. New York: St. Martin's Press, 1980.
- Nunberg, Barbara. *Managing the Civil Service*, Washington, D.C.: World Bank, 1995.
- Rose, Richard. *Public Employment in Western Nations*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1985.
- Rosenbloom, David H. *Federal Equal Employment Opportunity*. New York: Praeger, 1977.
- Slater, Courtenay M. and George E. Hall, eds. *1994 County and City Extra*, 3 rd. ed. 1994. Lanham, MD: Bernan Press.
- Sylvia, Ronald D. *Public Personnel Administration*. Belmont, CA: Wadsworth, 1994.

- Thompson, Frank J. *Revitalizing State and Local Public Service*. San Francisco: Jossey-Bass, 1993.
- US Bureau of the Census. *Statistical Abstracts of the United States 1995*. (115th ed). Washington, D.C.: US Bureau of the Census, 1995.
- US Bureau of Labor Statistics. *Employment and Earnings*, vol. 42, no. 12. December 1995.
- US Congressional Budget Office. *Reducing the Size of the Federal Civilian Work Force*. Washington, D.C.: US CBO, 1993.
- US General Accounting Office. *The Changing Workforce: Demographic Issues Facing the Federal Government*. GAO/GGD-92-38. Washington, D.C.: USGAO, March 1992a.
- _____. *Federal Hiring: Does Veterans' Preference Need Updating?* GAO/GGD-92-95. Washington, D.C.: USGAO, March 1992b.
- _____. *Federal Hiring: Reconciling Managerial Flexibility With Veterans' Preference*. GAO/GGD-95-102. Washington, D.C.: USGAO, June 1995.
- _____. *Privatizing OPM Investigations*. GAO/T-GGD-95-186. Washington, D.C.: USGAO, June 1995.
- _____. *Equal Employment Opportunity: Women and Minority Representation at Interior, Agriculture, Navy and State*. GAO/GGD-95-211, Washington, D.C.: USGPO, September 1995.
- _____. *Veterans' Preference: Data on Employment of Veterans*. GAO/GGD-96-13, February 1996.
- US Office of Personnel Management. *Investing in Federal Productivity and Quality*. Washington, D.C.: US OPM, 1992.
- _____. *Revisiting Civil Service 2000*. Washington, D.C.: USGPO, 1993.
- _____. *Employment and Trends as of January 1996*. Washington, D.C.: USGPO, 1996.
- Woody, Carroll H. *The Growth of the Federal Government 1915-1932*. New York: McGraw-Hill, 1934.