

美國聯邦政府的行政發展動力，基本上來自於總統和國會的努力。雖然總統扮演主導性的角色，但是國會通過法律的制定，和各種法律修正案以及對於法律、修正案所附加的各種規定，也強烈影響美國聯邦政府的行政發展。

## 一、總統管理計畫（President's Management Agenda, PMA）

從歷史發展的宏觀角度來看，二次大戰之後美國聯邦政府曾經經過重大的組織改組，其後歷任總統雖然也多少推動行政改革，但是成果都不是非常顯著。但是 1990 年代初期以來，柯林頓總統所推動的國家績效評估（National Performance Review）行政改革工作則掀起世界各國行政改革的風潮，形成為美國行政學界所稱的新公共管理運動。布希總統上任之初，從 2001 年 8 月開始推動總統管理計畫（President's Management Agenda, PMA），提出五大政府改革方向以及九項特定項目的改革計畫，實施以來成果相當顯著。（九項特定項目包括：教會團體參與聯邦計畫、軍事基地業務民營化、改進研究發展投資標準設定、減少學生貸款計畫浮濫錯誤、國民住宅管理、增加健康保險給付對象、駐外人員員額檢討、食物補助計畫，和退伍軍人與國防部之協調）布希的行政改革工作接續了柯林頓時期推動行政改革的重點工作，也就是以顧客為導向、結果為導向、績效為導向，積極運用電子化政府所帶來的行政效益，全盤檢討聯邦政府的行政作為。但是在布希政府的行政改革工作中，更進一步強調財務管理和預算與績效的結合工作，並且運用交通號誌顏色的概念，建構聯邦各機關行政改革績效的色彩管理機制，可以非常容易地掌控各個機關在行政改革方面所做的努力和成果。

## 二、龐大的預算赤字和減稅

不過，從行政成果的宏觀角度來看，布希政府的施政成果是相當值得檢討的。首先，布希接任總統的時候，聯邦政府的預算出現了二次大戰以來難得的預算盈餘，而且 2,364 億美元預算盈餘是將近六十年來，只有十一年出現預算盈餘的最高紀錄。但是到 2004 年底則將出現 3,074 億美元的預算赤字，這卻是二次大戰以來最高的預算赤字。在短短四年之中，最龐大的預算盈餘會轉變為最龐大的預

算赤字，除了美國攻打伊拉克耗費 1200 億美元以外，最大的原因就是布希推動了二次大戰之後最大的減稅方案。布希政府宣稱減稅方案使美國能夠脫離經濟蕭條的困境，而逐步走向復甦，但是減稅的結果卻造成了非常嚴重的減稅結果分配不均問題。

### 三、減稅與社會正義

根據美國國會預算局最近的研究報告指出，2001 年和 2003 年的減稅方案對於最有錢的家庭最有利。對於收入最高的 1% 家庭，也就是年收入百萬美元以上的家庭稅後所得增加了 10%。對於平均收入五萬七千美元的中產家庭而言，稅後所得只有 2.3% 的成長，但是對於家庭收入少於一萬七千美元家庭則更只有增加 1.6%。百萬美元收入的家庭所減少的政府稅收每年高達九百億美元，遠比年收入少於十萬美元的美國 80% 的家庭減少的稅收還多。每年九百億美元已經足以支付凱瑞政見所提的全盤性醫療照顧計畫，或是布希競選政見所提的「不要讓小孩落後」(No Child Left Behind) 的教育改革計畫。(根據倫敦商業學院院長 Laura Tyson 最近在商業週刊指出，美國在過去二十年中，貧富差距正在快速拉大，1980 年收入最高 10% 的家庭擁有 33% 的全體家戶所得，但是到 2000 年已經變成爲 44%。更嚴重的是，收入最高 10% 的家庭擁有將近 44% 的全體家戶財富，比所得最低的 90% 家庭之財富還要多。另外，所得最高的 1% 家庭其稅前所得大約等於收入最低的 40% 家庭的稅前總所得，同時他們也擁有 50% 的資本利得。) 減稅政策的結果是，美國收入最低的 80% 家庭整體所負擔的聯邦稅比率已經增加，而收入最高的 1% 家庭所負擔的聯邦稅比率則相對呈現下降。

布希的競選政見指出，如果他當選就會使減稅政策永遠固定，則富者越富，窮者越窮的情況將更爲惡化。在資本主義變成爲全世界政經制度主流、全球化競爭越趨激烈的情況下，貧富階級的差距藉著減稅制度而更爲拉大，很顯然對於社會公平和正義是一大打擊，同時也將使得四年來在政治意識形態越趨分裂的美國，造成更爲嚴重的後果。在這個背景之下，凱瑞在政見中因之特別強調要廢除對於高收入者的減稅、提供充足的資金來強化教育改革計畫，反對提供對於私立學校教育教育券計畫、增加受醫療保險保障的人數、開放處方藥的再進口等等具有社會福利和社會正義理想的改革方向。

#### 四、總統管理計劃五大政府改革方向和成果

布希政府的總統管理計劃包括五大政府改革方向如下：

1. 策略性人力資本管理：聯邦各個部會機關都必須提出發展未來領袖人才的計畫、確認關鍵職位之人才和技能落差並設法補強，同時要建立清楚可行的績效評估制度。
2. 競爭性採購：聯邦各部會機關必須要徹底研究他們的採購工作，提出評估計畫，並且執行以下的工作：重組目前不具有效率的部會內運作、統一各項採購計畫、競爭性採購和人力資本強化工作互相結合。
3. 改進財務績效：加強財務管理紀律、全面實施財務管理資訊必須經過財務會計審查和提出財務報告。美國政府報告指出，透過這項改革計畫，美國農業部有史以來第一次得到無保留的會計審查意見。
4. 擴大電子化政府工作：確保資訊科技系統安全、正常運作，並確認資訊科技投資的成本、進度和績效目標。
5. 預算和績效整合：系統性的評估聯邦各種計畫以便改進計畫的效能。到今年八月為止，聯邦政府 60%的計畫，總共有六百件已經完成全面的評估。

行政改革是否具有成效，必須要檢驗改革工作的衡量標準和具體數據。就改革工作的衡量標準而言，布希政府的行政改革提出顏色管理的觀念，實施以來可以很容易的檢驗聯邦各部會機關的進度和成果，這是一個明顯的改進項目。改革的五大方向分別都有進度的衡量標準，同時標準都相當客觀清楚，因此改革工作的進度和目前狀況都可以透過三種色彩來加以顯示。綠色代表改革成功，黃色代表成果不確定，紅色則代表有待努力、不成功。舉例而言，在策略性人力資本管理方面的標準就包括：策略性整合、人力規劃和發展、領導和知識管理、結果取向的績效文化、人才、和課責。各部會的改革現況就根據這六項標準來決定在策略性人力資本管理方面的分數，然後顯示目前是處在綠色、黃色或紅色的狀態。從附表我們可以看出，在過去兩年中，美國聯邦政府各部會機關在改革的五大方向上已經有了明顯的改革成果。例如 2002 年 6 月時，在改革的五大方向上幾乎沒有一個部會機關是處在綠色的狀態，而到今年 9 月底，則 26 個受評部會機關分別各有六到八個部會處在綠色狀態。相對的，兩年前絕大部分的部會在五個指標中，幾乎都處在紅色的狀態，目前則大幅度地減少。特別是在人力資本管理、

競爭性採購、和預算績效整合方面，已經很少部會機關是處在紅色的狀態（分別只剩下 3,8,及 5 個部會）

美國總統管理計畫改革成果狀態表

	人力資本		競爭採購		財務績效		電子化政府		預算和績效整合	
	2002. 6.30	2004. 9.30	2002. 6.30	2004. 9.30	2002. 6.30	2004. 9.30	2002. 6.30	2004. 9.30	2002. 6.30	2004. 9.30
綠色(成功)	0	8	0	6	1	6	1	8	0	7
黃色(成果未定)	4	15	0	12	3	3	8	11	4	14
紅色(不成功)	22	3	26	8	22	17	17	7	22	5

## 五、行政發展的展望

美國聯邦政府行政發展的成果，其實和國會的態度具有密切相關。也許受到 911 恐怖攻擊事件的影響，美國在過去兩年中全國上下投入到反恐戰爭的漩渦中，在愛國主義的號召之下，美國國會充分支持政府的所作所為，同時也不敢太為難布希政府。因此，布希的政策在國會通過立法的成功率高達 87%（2001 年和 2002 年）和 78.7%（2003 年），維持連續三年的高成功率，這在二次大戰之後是除甘迺迪總統之外僅見的現象。未來美國總統和國會之間的關係是否能夠維持這樣和諧的情況，仍然值得觀察。

展望未來的美國新政府在行政發展方面，仍將在電子化政府的基礎上繼續推動改革的工作。透過 2002 年的電子化政府法，美國聯邦政府每年投入鉅額的資金，將政府業務進行快速的整合工作，不但推動各個部門之間的整合，也推動各級政府之間的業務整合。各項的行政改革工作由於強烈重視「結果取向」，將有助於提昇美國聯邦政府的財務運用績效。美國聯邦公務人員目前人數為 180 萬人，是二次大戰以來的最低人數，但是聯邦政府的業務並沒有減少的現象，也許

足以顯示，柯林頓政府以來所推動的電子化政府以及各項行政改革工作已產生根本性的重大成果。未來四年，美國聯邦政府的行政發展仍將依循這個主要的主軸繼續改革工作。比較值得注意的是，美國聯邦政府必須要面對日漸龐大的退休潮。由於二次大戰戰後嬰兒潮出生，而目前在政府服務的公務人員都將進入可以退休的階段，如何進行人力的汰換和補充，便成爲一個重大的課題。