

第三章 美國文官制度雇用政策之價值分析

本章要探討的是美國文官制度雇用政策的價值取向，由於文官制度並非一時一地建構而來，而是長期間的累積、淬鍊，是以本文不擬就特定事件來分析，而是就文官制度的發展歷史進行綜合性的探討。

基於前面章節的論述及分析上的便利性，本文將就文官的服務型態與任用型態、數量的變化、弱勢族群之雇用政策、雇用方法與模式等面向，逐一說明雇用政策價值變遷的情形。

第一節 文官的服務型態與任用型態

在探討美國文官制度的雇用政策之前，首先我們必須對於美國文官的分類系統加以說明，以便於後續的討論。美國聯邦政府法典第五編(Title 5, United States Code)第 2102 及 2103 條規定，係就競爭職(competitive)¹與除外職(except)進行界定，其中除外職是指：非競爭職位和高級行政主管職位，因此從法制上而言，高級行政主管職位係屬除外職的一種，但從實務上來看，高級行政主管職在進用依據、職等規範、待遇設計上，均與其他除外職不同，也因此多數文獻均單獨討論高級行政主管職。依據聯邦人事管理局每年出版的統計年報(The Fact Book)及每二個月更新一次的「聯邦文職人員統計：雇用情形與趨勢(Federal Civilian Workforce Statistics : Employment and Trends)」來看，亦符合這種實務上的區分，它將美國文官的分類系統，從服務型態與任用型態來區分，服務型態區分為競爭職、除外職與高級行政主管職，本文有關服務型態的區分，也採取這種實務上的慣例。任用型態則可分為永業任用(permanent appointment)²、臨時任用(temporary appointment)與限期任用(indefinite appointment)，而不論是永業任用或臨時與限期

¹競爭職早期也稱之為分類職位(classified civil service)。

²永業任用裡尚包括有條件(conditional)的永業任用。

任用，在工作時間上，均可細分為全職、部分工時與與間歇性工時³(OPM, 2004: 73-74)。

根據上述二種分類，我們可將文官系統簡單分類如表 3-1。

表 3-1 美國聯邦政府文官分類系統

		服務型態	
		競爭職	除外職與高級行政主管職位
任用 型態	永業任用	競爭職之永業任用	除外職、高級行政主管職之永業任用
	臨時與限期 任用	競爭職之臨時或限期任用	除外職、高級行政主管職之臨時或限期任用 ⁴

選擇服務型態與任用型態作為探討的核心，在於本文認為不同的職位屬性、特徵便有著不同的價值取舍，也隱藏著可能的政策價值思考。如：分類職位的設置，可以說是文官雇用政策拒絕政治干預的具體表現，再者，C 俸表職位之設置，明顯是政治回應價值的考量。施能傑(91b：265)亦曾指出，為落實民主政治和增進政府治理能力，政府人力運用政策應達成「穩定政策領導能力」、「遂行績效管理」和「增加雇用彈性」三個目標，而這三個目標皆分別需要有對應的職位設計，是以職位設計的本身便充滿著政策價值的意涵。

再就任用型態而言，任用型態雖然粗分為永業任用、臨時與限期任用二種，但這種雇用政策上的差異，對於文官政策的其他面向會產生連帶地影響，包括後續的俸給、考績、退休、訓練等制度的內涵。永業制原是西方國家文官體制的重要特徵之一，但近年來經濟暨合作發展組織的國家所推動的文官改革，許多國家的文官在法制上的雇用地位變得與私部門的勞工愈來愈接近，亦即永業任用的型態逐步減少，臨時人力的比例不斷增加，這種雇用政策的轉變，從價值層面而言，是為了降低了人事成本，提高用人的彈性，本質上是效率價值的思考，但對於公

³ 如根據職位型態(type of position)來區分，依該職位擬設置的時間而定，可分成永業職位與臨時職位。

⁴ 高級行政主管之任用方式中，尚有非永業任用之政治性任命人員。

務員而言，帶來的直接影響便是工作保障、身分保障等權力逐漸退去，用人機關享有更大的自主權與彈性。

壹、服務型態

服務型態區分為競爭職、除外職與高級行政主管職，而人事分類體制亦併入本單元討論，分別論述如下。

一、競爭職文官

所謂競爭職最重要的意涵，就是必須以競爭考試方式用人，除了法令明文排除的職位、須經參議院同意後方可任命的職位，與高級行政主管職位以外的行政部門內所有文官職位，均屬於競爭職，甚至於包括立法及司法部門中，明文規定適用文官法者。至於所謂法令規範不屬於競爭職的機關或職位，例如：田納西流域管理局、中央情報局、退伍軍人事務部醫護人員，及不適合採用考試方式取才的 A、B、C 俸表職務等。

在 1883 年通過文官法之前，美國文官雇用政策上歷經仕紳制、分贓制兩個時期，雇用標準由適格性轉變為政治忠誠，雖然總統及國會均了解分贓制造成許多流弊，但矛盾的是總統與國會均想在分贓制中獲利，他們認為政府職位的授與是控制政治權力的好方法，拿掉其「恩寵」公務職位的權力，代表著政治影響力的削弱，是以欲取代分贓制的各種改革均徒勞無功。直到文官法的建立，分類職文官的設計，才真正去除分贓制的影響。

文官法第二條規定，對於申請擔任分類職位者，應舉行公開競爭之考試，並照競爭考試之結果，依分數高低遴選雇用。這一項規定，相對於分贓時期以政治忠誠決定雇用與否有著極大的改變，對於建立具有效率的文官團隊有相當幫助。同條並規定，任何擔任公職者，均無任何義務捐助政治獻金或提供政治服務，也不得因拒絕前開事項而遭受免職或其他不利處分。此一規定，對於建立文官的政治中立意識，去除分贓制的流弊具有關鍵影響，因此我們可以說，分類職位的设计，對於拒絕政治力量介入文官雇用政策，推動政治中立的文化有深遠的影響，

從價值層面而言，接納了效率的價值，而抗拒了政治回應的價值。但需注意的是，文官法初建立時，分類職位僅占聯邦文官總數的 10%，其他職位仍可由首長政治運用，是以文官法的建立，並未完全排除政治力量介入文官的雇用，畢竟多數職位仍是政治運用，且是否歸屬於分類職，要由具有高度政治意涵的總統來決定，這種設計使得競爭職文官數量的變化，依賴總統的政治理念而定。

本文曾提及，雇用政策的效率價值有二個意涵，(一)代表快速、並以省錢的方式找到機關需要的人，降低時間與金錢成本。(二)雇用的人，其知識、技術與能力等資格條件符合組織的需要，將帶來工作上的效率，反之，而能力不足的人，亦將免除其職位。從上述競爭職文官的屬性來看，基本上是為了符合第二個意涵，也可以說是功績原則的代表，至於快速、省時、省錢的經濟效率，屬於雇用方法的層次，將在第四節說明。

二、除外職與高級行政主管職

除外職雖然與競爭職的雇用方法不同，但不表示即可不遵循功績原則，根據 OPM(1998: 5)的研究指出，多數除外機關在雇用程序上與一般機關並無明顯的差異，仍遵守一定的功績規範。除外職位的類別相當多，包括法令明文規範某些機關的職位不屬於競爭職，如：田納西流域管理局、美國郵政局、國家安全局及退伍軍人事務部醫護人員等。以職位別而言，除外職位包括包括 A、B、C 俸表職位人員、郵政人員、退伍軍人調適制度所任用之人員，至於高級行政主管職位則是 1978 年文官改革法之後才設置的職位。其中郵政人員原隸屬於競爭職位，根據 1970 年 8 月 12 日第 91 屆眾議院所通過 91-375 號公共法律的授權，自 1971 年 7 月起，聯邦郵政總署的所有職員，從競爭職改變為除外職，造成競爭職文官比例大幅度的下降(U.S. GPO, 1976 : 306)，據近年資料顯示，郵政人員約占全體文官數的 30%，由於郵政人員的任用型態較為獨立，本文不擬討論，至於退伍軍人調適制度，本身即是一種特殊的雇用方法，本文將之列於第三節討論，本節僅就 A、B、C 俸表職位與高級行政主管職來說明。

(一)A 俸表職位

A 俸表職位是非機要性或政策決定性特質職位，亦非高級行政主管職職位，但採考試甄補人員乃係不切實際的職位。這類職位所涵蓋的範圍是依行政命令不斷調整，包括：總統任命無需參議院同意之職位、牧師、檢察官、語言翻譯員、心智障礙人員擔任的職位、部分時間或間歇性時間的非臨時性職位、臨時性或間歇性任用的專業性、科學性或技術性專家職位、各地方依契約雇用或按次計酬或兼差的醫師、外科醫師或牙醫師、體能有嚴重障礙人員擔任職位、當無適合本國公民而經人事管理局同意後改由外國人擔任的職位、總統實習職位等。

(二)B 俸表職位

B 俸表職位自 1910 年即已設立，主要指非機要性或政策決定的工作，但採用公開競爭或一般性競爭考試程序甄補人員係不切實際的職位。這類職位所涵蓋的範圍也是依行政命令不斷調整。B 俸表職位的雇用方式，曾在 1979 年 PACE 停止後，到 1990 年 ACWA 提出之前，成為聯邦政府新進人員最主要的雇用管道，我們將在第三節說明。

(三)C 俸表職位

C 俸表職位指機要性或政策性決定性質之職位，1953 年由艾森豪依總統行政命令所設立的職位，由於艾森豪總統入主白宮的前二十年，總統均為民主黨人，他以政府的重要高級行政職位均為民主黨人所佔據，於政策上推行不便為由，並以人民的委託為詞，商得文官委員會的同意，以行政命令設置 C 俸表，屬一般俸表十四職等至十八職等具決策性之高級職位，不經考試進用，只要經執政黨認可即可任用，這種職位的設計提供了總統作為政治任命職位以領導各部會，藉此確定政黨政治之責任政治，並貫徹總統的政策。

1978 年文官改革法設置了高級行政主管職，此一職位的設立取代了原來的一般俸表十六職等至十八職等的等級，所以目前俸表 C 職位是第十五職等以下的職位。所有 C 俸表任用者其直屬長官必需是政治任命主管，包括總統任命者、非永業高級行政主管人員或 C 俸表任用人員。

(四)高級行政主管職位制度

高級行政主管職位的設計可追溯自 1953 年第二次胡佛委員會的報告，此一報告建議發展高級文官制度，這個建議被 1978 年文官改革法所採用，希望在永業文官體系外，另行建置獨立的高級文官制度，並藉此達成常任文官回應政治性任命官員的政策目標(Nigro and Nigro, 1994: 40)。

高級行政主管職位包括原列一般俸表十六職等到十八職等及首長俸表第四至第五職等無須參議院同意由總統直接任命之職位。高級行政主管職位可分為「永業保留職位(career reserved position)」和「一般性職位(general position)」。前者指須永業任用人員出任的職位，欲擔任此職位時須經人事管理局之審核同意；後者指永業保留職位以外的任何職位，可由永業任用人員、非永業任用人員、限期緊急任用人員(limited term appointee)出任。

高級行政主管職位的特徵是建立在以人為中心的任用制度，具有品位分類制的色彩，其理論的背後是試圖結合政治與管理兩途徑，可說兼具政治回應及管理效率的色彩，它認為政務官需要更大的管理彈性以便於領導這些高級文官，希望高級文官以政策伙伴的角色，協助政務官推動各項政策。因此授予機關首長對高級文官有較大的人事權，其獎懲、去留，均取決於績效表現。另一方面，為了避免分贓制死灰復燃，政治性任命的非永業的高級行政主管不得超過總數的百分之十，每一機關政治性任命之高級文官亦不得超過該機關高級文官之百分之二十五(Aberbach and Rockman, 2000: 82)。自 1991 年起，任職已三年之高級行政主管人員，應每三年重新審定資格，審查內容係以績效為基礎，如不合格者，應予免除高級行政主管職位。美國的高級行政主管制度雖未強調「契約」之形式，但基於績效決定待遇、每三年重視審查資格的規定，已具實質的契約精神。

其次，擔任高級文官的職位要求與其他職位不同，聯邦人事管理局在 1994 年首度列出高級行政主管職務所需的五大資格條件，稱為「主管人員核心資格(Executive Core Qualifications, 簡稱 ECQ's)」，1994 年時列出五大面向為：策略遠見、人力資源管理、計畫發展與評估、資源規畫管理、組織代表性與聯外溝通聯繫。1997 年再修正為：領導變革、員工領導、成果導向、企業洞察、聯盟建

立與溝通。所有高級行政主管職位出缺之通告及高級行政主管職位候選人之發展方案，必要反應這五項新的資格。

綜合上述四種職位之設計，俸表 A、B 職位的設計主要係由於考試取才不切實際，基於取才上的方便考量，是一種技術取向的設計，是以其雇用程序、方法都較為簡易，但並不表示就否定功績的原則，如從雇用政策的價值來看，主要是為了經濟效率的思考，但政策因素的成分較低。

至於 C 俸表職務，明顯的是一種基於政治回應的設計，或者說是行政領導價值的需求(Elliott, 1985)。由於高級行政主管職位等級高於 C 俸表人員，因此我們可以說，總統的政治性任命人員中，與一般文官層級最接近的即是 C 俸表人員，而這些人員也是總統將其政策理念、影響力延伸到機關底部更深層的主要傳達者。

最值得說明的是高級行政主管職位，從上面的論述來看，高級行政主管職具有二種價值意涵，一是效率。二是政治回應。效率的要求在於高級文官相當重視績效，它已非傳統永業的文官，反而偏向於強調績效的契約用人制，這種型態與管理主義所要求的績效、彈性概念一致。至於政治回應的價值，反應在高級文官雇用的彈性設計與政治任命，希望提高對於政治首長的回應性。1981 年雷根總統上任後，便充分利用文官改革法所提供的這一項工具，增加高級行政主管的政治任命人數，以便有效控制官僚體系，雷根的作法使得文官制度明顯偏向回應性的價值。但根據 Joel D. Aberbach and Bert A. Rockman(2000)的研究，高級行政主管制度建立二十餘年來，並未有效發揮其設立目標。

C 俸表職位與高級行政主管職位的設計，是一種屬於文官層級的政治性任命人員，雖然行政與政治的分合關係仍存在著爭議，但基本上文官與政治性任命人員有著本質上的差異，例如文官為常任職，政治性任命人員通常無任期保障，文官保持中立，政治性任命者須為政策負責，政治任命者的雇用過程不需經一般文官的競爭程序，且通常需管理文官。存在這些文官層級的政治性任命者，主要原因便是民選首長為了有效領導日趨膨脹且以文官為主的行政國。James Wilson(1989)曾表示，總統用以控制官僚體系的作法包括人事權、預算權、組織

重組等，但最直接的方法即是人事權的運用，美國總統可以運用的政治性任命人員相當多，而此類文官層級之政治性任命約達半數左右。此類人員之增加，可以理解到總統對於政治性任命文官的需求，畢竟隨著政府的成長，總統日益相信他需要有更多政治性職位的指派，才能控制官僚。

事實上，如何有效管理永業文官，已成為近四分之一世紀以來，歷任總統的主要課題(Ingraham, 1995: 96)，但問題是，增加政治性任命人員，是否真的可以更有效地控制文官體系，得到更多的回應呢？1989年 Volcker 委員會的報告建議，政治任命之人員應予減少，過多的政治性任命人員，反而會減弱回應性，因為政治任命人員通常忠誠於背後支持者、組織，勝過忠於總統，而且人員之增加，必然導致增加層級，讓真正在執行政策的之永業文官反而距離總統的政策要求或指示更遠，換言之，減少政治任命人員反有助於總統控制權之增加(Pfiffner, 2000: 30-31)。

三、人事分類體制：職位分類制度

前已說明，效率作為文官制度的政策價值，表現在職位分類制度上的特徵最為明顯，而職位分類制度也是美國聯邦政府人事管理制度的基礎。職位分類的核心精神就是專業化，希望藉由專業化的分類制度，以助於達成機關的效率，同時也由於它的科學性，也被認為合乎公平的精神，避免政治上的偏袒。

職位分類制度的運作，確實提供了公平的基礎，以做為員工支薪的的依據，但此一專業化的制度，長期運作的結果，卻由於工作評估的不誠實現象，導致平均職等不斷地提高，藉此提高薪俸，Edward Lawler 稱之為「挖分數 (point-grabbing)」。根據 OPM(2002: 26)的統計，1962年時，適用一般俸表的聯邦公務員平均職等是 6.98，1972年變成 7.96，1982年再提升為 8.26，1992年為 9.06，2001年提升到 9.71，顯見這種情形直到今天仍然沒有改變。

為了解決職位分類制度過度僵化與所帶來的困擾，許多政府改造運動的支持者乃主張擴大各類別的涵蓋範圍，使人事分類系統更加簡化。在文官改革法授權的實驗計畫下，許多機構重新設計其分類制度，透過薪俸制度「寬幅 (broad-banding)」的重新設計，將原有兩個以上的薪俸職等結合成新的寬幅，每

一個寬幅即代表著工作範圍與能力，員工可在核予的寬幅內表現工作能力，並在該寬幅內敘薪，甚至訓練與發展，打破職位分類制嚴格的職等與待遇等級(OPM, 2001)。除了寬幅的設計之外，其實 1979 年新建置的高級行政主管職務，即已脫離職位分類制度，而朝向品位分類制的設計，它將原屬於一般俸表十六職等至十八職等，以及首長俸表第五職等與四職等的職務合併成新的制度，稱為高級行政主管，此一職務不分職等，但薪俸區分為六個等級，再加上高級行政主管的工作內容得隨時調整等因素，可見此一制度是品位制的精神。

雖然職位分類制本身受到許多挑戰，包括寬幅設計、高級行政主管的建置等，但這並不表示這些改變就偏離了效率的價值，反而是因為原始的職位分類設計，由於僵化的運作結果，已無法再彰顯出效率的價值而產生的轉變，它仍然是效率取向的設計，只不過是因應時代、環境的需求，在呈現的方式上有所轉變罷了。

貳、任用型態

美國文官的任用型態可區分為永業任用、臨時與限期任用，不同的任用型態，代表不同的雇用關係，永業任用強調終身雇用，彼此之間是一種信任關係，組織對於公務員有照顧的責任，而公務員對於政府有盡力的義務。臨時與限期任用，本身均強調短暫的雇用關係，待任務完成或任期屆滿便結束，彼此之間是一種交易關係，雙方建立在契約上，公務員將本身的技術能力給政府，政府則付出相對的物質(主要為金錢)。以下我們分別說明：

一、永業任用

永業任用即指具有久任保障的文官，但在取得永業任用資格之前，一般初任文官會先經過有條件的永業任用(career-conditional)，它是指初任文官的三年觀察期，若期滿合格方即可成為永業文官，之後便無任用期限之限制，具有久任資格，非因法定理由與法定程序不得將其免職或精簡等，此後亦無須再經公開競爭考試

方式，可依法令回任、調任、升任、重行指派或降等。若為全職者，當裁員或解雇時，這些職位最後才會被影響到。

以 Lepak and Snell(1999)的分類系統而言，永業任用是屬於第一象限的職務，即人力資本的獨特性與價值性均高的職務，而這也是傳統文官最主要的任用型態，文官接受組織的規約，以組織的需求為生涯發展方向，這種任用型態強調的是組織的穩定性與員工的保障，如就雇用政策的四種價值來看，偏向於個人權利的價值。

二、臨時性或限期任用

臨時性職位是指雇用時間有限制的任用方式，任期通常在一年內，必要時可延長至四年(MSPB, 1994: 4)，包括：一、為因應工作量的尖峰需要；二、該職位未來的經費或工作量狀況不確定；三、研議中要外包工作的空缺職位；四、原為永久性職位但先以臨時性任用，以保留給預期受裁減永久性任用公務人員日後轉任之用。不過在 1991 年間國會召開聽証會嚴厲批評有些機關濫用臨時性職位，致使有些人一直以臨時性任用超過二十年，人事管理局乃修訂，將原來的臨時性任用制度改區分為兩種，即臨時性限期任用和限期任用。不論係何種臨時性任用，均不得自動轉變成永久性任用類別(施能傑，民 91b：274)。

相對於永業任用而言，臨時任用或限期任用代表的是一種人力更加彈性的運用，永業任用與臨時任用數量的消長，代表著政府用人數量彈性化程度，臨時人力愈多，代表可隨時因應組織的需求調整員工數量，調整員工數量的方法包括兼職、外包、彈性工時等。臨時性人力在西方國家所占比例有上升的趨勢，因為彈性代表的是效率與競爭，降低失業率，創造就業機會。同時增加臨時性人力，便可減少永業任用的數量，減少訓練、福利等成本，迴避解職等限制規定，可以為政府省一大筆錢(Farnham, 1997: 5-6)。前聯邦人事管理局局長 Janice Lachance(1998)曾指出，人力彈性管理是美國文官改革的方向之一。

OECD 國家強調人力資源管理的彈性化，主要就是指的雇用關係彈性化，主張除了傳統長期的雇用模式外，要適用契約性全職或兼職人力、臨時性人力或外

包人力等，透過多樣化人力的組合，有助控制人事成本，Farnham 和 Horton(1997: 31)也認為，彈性策略與其說是解放僱傭關係、授權員工的手段，不如說是增強管理者控制勞力的策略。這種彈性的勞動力，取代傳統上關於工作安全、終身雇用、忠誠等觀念，轉而強調受僱能力(employability)的新型態僱主與員工的關係。

對於公務人員而言，今後必須面對政府機關採行多樣化的雇用制度，在公務尖峰時期雇用臨時約聘人員，永業化職位便相對萎縮。彈性的公務人力下，文官不再具有終身雇用的保障，雖然極端式的彈性管理體制並不可能存在於文官制度內，但實際上OECD許多國家的人事制度對臨時性和兼職員工卻仰賴日深。

參、小結

綜合上述有關服務型態、任用型態與政策價值的關係，我們可以整理如表 3-2，需注意的是，競爭職雖然是功績原則的具體象徵，但並非即指除外職與高級行政主管職均是為了恩寵、分贓用人而設計，多數的除外職仍需採取某種公開競爭的方式方得進用，本章在第四節雇用方法，會說明部分除外職的進用仍需踐行功績原則，只是除外職的雇用程序與競爭職不完全相同。

表 3-2 美國聯邦文官的服務型態、任用型態與其偏好的政策價值

型 態		偏好的政策價值	
服務 型態	競爭職	效率	
	除外職與高級 行政主管職	A 俸表、B 俸表	效率，但無明顯政策因素
		C 俸表	政治回應
		高級行政主管職	政治回應與效率
任用 型態	永業任用	個人權利	
	臨時任用與限期任用	效率	

第二節 文官數量的變化

本節有關文官數量的變化，接續前一節服務型態與任用型態，探討文官總數與競爭職文官數量的變化、C 俸表職務與高級行政主管數量之變化，藉此說明雇用政策價值的轉變。

壹、文官總數之變化

美國建國之初，由於行政事務單純，加上憲法對於大政府的理念存有疑慮，於是行政部門的人力相當少。1792 年到 1881 年之間，文官總數相當少。

表 3-3 美國聯邦政府文官總數(1792-1881)

年度	文官總數
1792	780
1801	3,000
1816	4,837
1821	6,914
1831	11,491
1851	26,274
1861	36,672
1871	51,020
1881	100,020

資料來源：U.S. GPO(1976：43)

在 1883 年通過文官法之前，並無競爭職文官的概念，聯邦政府的用人歷經華盛頓建立的「適格性」的標準，其後在 1829 年傑克森總統倡導分贓制之後，雇用的標準改為政治忠誠，但無論如何，均是一種恩惠式的用人政策。文官法制定後始有現代文官的概念，包括競爭考試、永業任用等特徵，同時也由於行政事務日趨複雜，行政國的理念逐步取代小政府的主張，由於政府職能的擴張，連帶

地造成政府雇用人數的加速成長。表 3-4 說明了聯邦文官數量的變化，其中競爭職文官的部分，將在本節後段探討，為利於後續的說明，爰將統計資料列在同表內。要特別說明的是，由於本表資料來源有三處，各個資料來源對於間隔的年限不一，且由於表列的時間長達百餘年，茲為簡化，各年度之間隔未必一致。

表 3-4 1884-2004 年聯邦政府文職總數、競爭職位數及其占文官總數之比例

年度	文職人員總數	競爭職	競爭職所占比例%	文官占總人口比例%
1884	131,208	13,780	10.5	0.2348
1894	180,000	45,821	25.5	0.2636
1904	290,858	154,093	53.0	0.3529
1914	482,721	292,460	60.6	0.4862
1924	521,641	415,593	79.7	0.4565
1934	673,095	450,592	66.9	0.5325
1939	920,310	622,832	67.7	0.7029
1944	3,312,256	(缺)	(缺)	2.4926
1949	2,109,642	1,802,708	85.4	1.4191
1954	2,346,718	1,991,261	84.9	1.4559
1959	2,399,000	2,042,034	85.7	1.3543
1964	2,500,503	2,153,658	86.1	1.3082
1969	3,076,414	2,549,506	82.9	1.5276
1974	2,893,118	1,764,854	61	1.3686
1980	2,898,354	1,710,273	59	(缺)
1990	3,105,505	1,736,545	55.9	(缺)
1994	2,991,373	1,674,362	54	(缺)
1997	2,782,038	1,401,187	50.4	(缺)
2000	2,702,721	1,343,168	49.7	0.96 ⁵
2003	2,714,727	1,353,531	49.9	0.929

資料來源：1884-1974 年為 U.S. GPO(1976: 305-306)

1980-1994 年為 Ingraham(1995: 34)

1997-2004 年為 OPM(1997；2000；2003)

⁵ 2000 年的總人口約：281,423,231，2003 年的總人口約：290,809,777。資料來源：
[http://www.census.gov/statab/www/part6.html\(2004/12/12\)](http://www.census.gov/statab/www/part6.html(2004/12/12))

透過本表的統計資料，有許多值得探討的部分，我們首先說明文官總數的變化。在經濟蕭條及二次世界大戰危機時期，Franklin D. Roosevelt 爲了任用理念相同之人員，以推行新政，大幅增加新政機關，且大部分用人並非採用功績制，造成文官數量激增，但此一時期競爭職文官數並無統計資料。其次，1970 年代之前，除了戰爭期間，包括第一、第二次世界大戰、韓戰及越戰始末期間，文官數量有大幅變動外，整體而言，呈現穩定成長的情形。另外，1990 年代之後，文官總數開始下滑，此舉反應的是 1980 年代之後各國政府組織精簡的趨勢。在 1884 年到 1970 年之間，除了文官總數持續穩定的成長之外，文官占全國總人口的比例也逐年上升。本文認爲在這一段時間內，文官數量的變化，除了反應行政事務的複雜現象，證實政府擴張的事實之外，文官雇用數量上的變化，並沒有明顯的政策考量。至於在戰爭期間，文官總數有大幅度的成長，最主要是爲了因應戰爭的特殊需求，但在大戰結束之後，亦會有大規模的裁減動作。

比較值得說明的是近年來的組織精簡，組織精簡在 1980 年代之後，成爲西方國家推動行政改革的主軸之一，主要原因在於希望透過員額精簡，減低政府的人事成本、財政負擔，同時透過臨時性人力，增加政府用人彈性。從雇用政策的角度來看，這種節省成本、增加彈性的作法，無疑是效率價值的觀點。

柯林頓總統所推動的國家績效評估計畫，在 1993 年曾建議聯邦政府五年內精簡二十五萬二千個職位(Gore, 1993)，此一政策並獲得國會的支持，於 1994 年通過聯邦政府人力重整法(Federal Workforce Restructuring Act)，賦予人力精簡的法源。從上述的統計資料來看，精簡員額的目標大致上是達成了。根據統計數據也可以發現，目前美國聯邦政府文官全國人口的比例，是二次世界大戰之後的最低點。

從上述數據來看，員額精簡的政策似乎具有一定成效，Brookings 研究所對於 NPR 實施五年的評估中，有關員額精簡措施也不吝嗇地給予 B 的評價(Kettl, 1998, ix)。但減少財政壓力的政策目標是否真的達成了呢？如果我們將州及地方政府的公務人力合併計算時，政府雇用的人力是否真的精簡了嗎？OECD 曾在 1999 年出版「七個國家的文官雇用結構(Structure of the Civil Service Employment

in Seven Countries)」報告，統計 1988 年-1997 年法國、加拿大、美國、英國、澳洲及瑞典等國文官數的變化情形，發現除了法國之外，其餘中央政府的文官數均有大幅度減少的情形。但如將範圍擴大至全體雇用情形，包括州及地方政府時，依據 OECD(2001b)的統計，以 1985 年為基準，到公元 2000 年⁶止，多數會員國並未實際精簡員額，許多國家在進行分權、權責移轉至地方政府時，連帶地將人員也移撥到地方，形成中央政府員額數減少的假象。美國聯邦政府雖減少了 8% 的人力，但全國雇用總數反而增加了 17%。

表 3-5 OECD 部分國家全國公共服務者統計

	1985	1990	1998	2000	增減
加拿大					
聯邦政府	399176	406366	330981	336603	-17%
市政府	759715	869120	891560	890915	3%
地方政府	1217671	1387076	1314617	1320619	5%
總 數	2376562	2662563	2537158	2548137	-4%
德國					
聯邦政府	858000	873000	516000	501700	-43%
市政府	1177000	1287000	1648500	1585600	23%
地方政府	1839000	1878000	2363100	2276800	21%
總 數	3874000	4038000	4527600	4364100	8%
美國					
聯邦政府	2843298	3008323	2782888	2777000	-8%
市政府	9328854	10564447	12077513	13049000	24%
州政府	3518193	3968265	4240779	4746000	20%
總 數	15690345	17541035	19101180	20572000	17%

資料來源：節錄自 OECD(2001b)，並參考 OPM(2002)

上述這種情形正是 Paul Light(1999)在《政府的真正規模》一書中所要陳述的，不論是否推動民營化，不論原屬政府的工作如何轉移，政府的責任永遠不可拋棄，在此一前提下，美國政府推動的員額精簡措施呈現出政府規模縮小的假

⁶ 部分國家的統計資料是 1999 年或 1998 年。

象，甚至由於政府工作的委外，額外需要增加監督的成本，使得政府總體付出的成本反而更高。因此，聯邦工作力的大小，需與其任務相配合，一味地透過各種優惠退離政策，鼓勵公務員離職，對於減輕政府財政負擔，或真正縮小政府規模，未必有正面的效果。Klingner and Nalbandian(1998)也曾指出，人事精簡的最終結果，可能導致更高的甄補、適應與訓練的成本。

從上開數據來看，聯邦政府所推動的員額精簡措施似乎並不能說是成功的，根據 MSPB(2003: viii-xi)的調查，1990 年代所推動的員額精簡措施，除了造成文官士氣的下降之外，更重要的是造成組織記憶的流失，同時精簡後的組織也沒有明顯地提高行政效率。但此一政策仍持續地推動，畢竟選擇性將數據呈現給人民，仍不失為政府的「施政成果」。Ban(2002: 166)即曾指出，美國聯邦政府公職人數，在近二十年來已成為政治性操作的議題。

員額精簡政策除了是爲了效率的價值之外，由於人員精簡將剝奪文官的工作權，對於個人權利有極大影響。美國聯邦政府針對人員的精簡早訂有相關法規，而採用法定人力精簡制度與程序的時機相當多，舉凡各機關因工作短缺、經費不足、員額上限已滿、職務變化而必須重新列等或機關職能重組等情形，我們在第二章業已敘明，本節不再重述，有趣的是，員額精簡是一種效率價值的思考，但精簡的次序上，最重視的反而是個人權利的價值，這種矛盾情形，顯示出本文一再提出的價值平衡的觀點，不只是文官制度中的不同政策需要有平衡思考，即使在同一政策的不同措施中，也會有這種現象。

貳、競爭職文官數量的變化

1883 年文官法初建制時，聯邦公職總數約十三萬，惟適用文官法的分類職位僅有 10%，其它職位仍是分贓制的運作，仍受政治干預。從政策價值的取向而言，去除分贓制的流弊，其立意在於避免政府用人受到政黨干預，同時確保行政運作的穩定性及提升行政的效率，因此可以說分類職位的設計隱含著效率的思考。再從文官法的另一個規定來看，分類職的文官非經法定理由與程序不得任意

免職，亦即當時分類職位的文官，是一種永業任用的型態，對於文官個人權利的保障也有了初步的規範，顯然也有著個人權利的價值。因此有關競爭職文官數量的變化，與雇用政策上的效率、個人權利價值直接相關。

由於 1883 年的文官法賦予總統決定「功績」施行的範圍，即決定文官職位是否屬分類職位，以確保官僚的決定能符合總統的標準。這一個規定使得分類職位的數量，受到總統的政治意圖而有所消長，因為多數的美國總統對於功績制的擴張採正面的態度，才使得分類職文官比例逐步上揚。從表 3-4 可以發現，競爭職的比例，自 1884 年起逐年提高，到 1950 年代穩定在八成以上，直到 1970 年。1971 年起七月起，由於聯邦郵政總署的所有職員，從競爭職改變為除外職，造成競爭職文官比例大幅度的下降(U.S. GPO, 1976 : 306)，近年來的比例約維持在 50%。但有趣的是，競爭性職位的增加，本質上使功績制更加深化，但促使功績制深化的原因卻是充滿政治意味的。這是由於即將卸任的總統怕自己所任命的官員遭到撤換，於是便將其職位改為競爭性職缺，使其受到文官法的保障，無形中使功績制的版圖逐漸擴大。

近幾年來，競爭職文官的比例亦有小幅度下降的情形。根據 OPM(2004)發表的統計資料，以職位性質區分，去除立法及司法部門後，行政部門競爭職僅佔 50%，除外職加上高級行政主管職務也佔 50%。但如刪除郵政人員之後，行政部門的競爭職人員仍佔有近 73%。近年來競爭職文官的比例有逐年下降的情形，主要原因在於分權化的雇用模式下，各機關為便利用人，逐步偏向進用非競爭職人員。其次，各機關透過文官改革法授權的實驗計畫，放寬許多用人的限制，也使得競爭職文官比率下降。這種分權化的雇用模式，也偏向於效率價值的因素，我們將在本章第四節進一步說明。

表 3-6 競爭職文官佔聯邦行政部門文官總數的比例(不含郵政人員)

年度	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
比例	81%	80%	80%	80%	78%	77%	77%	75%	73%

資料來源：依據 U.S. OPM(1997a；1997b；2003；2004)自行整理。

前已提及，競爭職文官數量的變化，與雇用政策上的效率、個人權利價值直接相關，從表 3-4 及 3-6 來看，1950 年代之前競爭職文官數量的增加，顯示出文官委員會對於功績原則的重視，當時的功績原則相當重視的保障主義，但由於過度重視個人權利，造成管理者無權管理的情形，到了 70 年代，功績原則甚被認為是管理的阻礙，也因此才推動文官改革法。文官改革法的九項功績原則，不再偏重權利保障的概念，而是平衡效率、社會公平、個人權利等價值，但個人權利的價值在近年來由於組織精簡、人事管理彈性化等措施下，有受到弱化的情形。

在此要特別提出的是，在 2001 年會計年度⁷，聯邦政府共進用十萬四千人，其中有七萬五千人(72%)係屬競爭職，但 2001 年發生 911 事件後，由於隸屬於運輸部的運輸安全局⁸(Transportation Security Administration)大量進用除外職人員，2002 年運輸部即進用了 42,872 名除外職人員，因此在 2002 年會計年度，競爭職的進用比例下降至 52%(U.S. GAO, 2003: 1)，顯示出 911 事件之後，除了更嚴格地要求文官的忠誠外，對於文官的雇用彈性等層面也發生影響。

參、C 俸表及高級行政主管職數量之變化

C 俸表職位是政治性任命職位，高級行政主管職位雖然只有 10%是政治任命，但非政治任命的部分，由於首長有相當大的彈性權力，是以非政治任命的高級行政主管，仍不免肩負著政治回應的工作，因此這二項職務數字的變化，可以說明雇用政策上政治回應的價值。

前已提及，C 俸表職位是 1953 年艾森豪總統依總統命令所設立的職位，供總統利用這些高級職位作為政治任命職位以領導各部會。本項職位在高級行政主管建置之前，是總統用以掌握文官體系的重要方式，在 1976-1990 間成倍數成長，顯見總統企圖控制官僚的決心。至於高級行政主管職位，依文官改革法的規定，為避免行政機關濫權，於是每年由國會核定分配數，而實際任用數與分配數之間

⁷ 美國聯邦政府的會計年度係採十月制，即當年 10 月 1 日至次年的 9 月 30 日。

⁸ 運輸安全局在 2003 年 3 月 1 日起改隸屬國土安全部(Department of Homeland Security)。

均有一定差距，每年規定的總數不一，大約在六千至八千名之間，而政治任命比例則不得超過 10%。就實際任用數字來看，SES 在 1992 年任用 8200 人，達到最高峰，柯林頓總統上台後逐年下降，1996 年降到 6985，2000 年再降至 6824，小布希總統就任後持續此一政策，2002 年止下降到 6703，達到歷年的最低水平⁹。有關 C 俸表職務與非永業 SES 的職務數，本文經統計如表 3-7。

表 3-7 C 俸表與非永業高級行政主管數之統計

年度	C 俸表(A)	非永業 SES(B)	(A)+(B)
1976	1,064		1,064
1977	1,487		1,487
1978	1,438		1,438
1979	1,566		1,566
1980	1,073		1,073
1981	1,489	533	2,022
1983	1,725	709	2,434
1985	1,779	641	2,420
1987	1,763	681	2,444
1989	1,400	595	1,995
1991	1,725	711	2,436
1993	(缺)	360	(缺)
1995	(缺)	733	(缺)
1996	1,507	684	2191
1997	(缺)	659	(缺)
1999	(缺)	301	(缺)
2000 ¹⁰	1287	648	1935
2001	934 ¹¹	265	899
2002	(缺)	575	(缺)

資料來源：GAO(1993)、United States Government Policy and Supporting Positions (1996；2000)、OPM(1997, 2004)

⁹ 相關數據均引自 OPM 歷年統計年報(The Fact Book)。

¹⁰ United States Government Policy and Supporting Positions (2000), Appendices no.1 <http://www.gpoaccess.gov/plumbok/2000/p321-323.pdf>(2004/11/25)

¹¹ U.S. OPM. "Political Appointees By Type and Work Schedule: September 2001". <http://www.opm.gov/feddata/html/POL0901.asp>(2004/11/25)

要特別說明的是，由於 OPM 的統計年報並未包括 C 俸表的職務數，相關數據係從其他統計資料取得，惟仍無法取得各年度之完整資料。

從上面的統計資料中，可以發現新總統上任之年，不論是 C 俸表職務或是非永業高級行政主管的任命人數均會減少，次年則大幅增加。最明顯的例證是 2001 年，該年不僅是換新總統，也由民主黨執政改為共和黨執政，C 俸表數量達到歷年最低的 934 人，而非永業高級行政主管更是低到只有 265 人，但次年非永業高級行政主管立即提高到 575 人。類似的情形也發生在柯林頓總統、雷根上任的時候。

其實政治性任命人員的增加，代表的一個重要意涵便是總統要求有更多回應性，如果常任文官無法達成這項要求，那麼利用政治性任命官員來達成這項目標便是總統的重要管理方法之一。從上面的數據來看，C 俸表與非永業的高級行政主管合計，最高曾達到近 2500 人，自 1980 年代之後，大約維持在 2000 人上下，雷根總統任內二種職位的總數增加幅度最大，顯示出總統對於政治回應價值的重視，而雷根總統時代，政治性任命人數有 93% 是共和黨員，72% 反對政府扮演積極的角色(共和黨的思想)，亦可見其意識型態治國的理念(Ingraham, Thompson and Eisenberg, 1995)。而柯林頓總統任內則逐年下滑，某種程度上，似乎也符合他對於效率的重視甚於政治回應的偏好。但增加政治性任命人員真的可以增加文官的政治回應嗎？本文在第二章曾論述，增加政治性職務並不必然更能控制文官體系，反而因為層級的增加，造成首長與常任文官間的距離，更不利於掌控。從高級行政主管與俸表 C 職務的下降趨勢來看，此一建議似獲得相當程度的落實。

肆、永業職位與臨時性職位數量的變化

前已說明，西方國家在近年的政府再造過程中，均試圖透過民營化、組織改造等手段，減少永業人力數，主要目的不外乎增加政府用人的彈性。支持這種論調者，是假定永業制下的文官無法因應快速變遷的環境需求，文官體制的永業化和穩定性將導致決策過程的僵化。Maranto(1998: 623)在研究十九世紀的美國文官

歷史之後甚至指出，為使文官更具回應性，應該終止永業的文官體制，擴大分臧制。他指出分臧制不必然影響效率，分臧制不必然比功績制差，多數的政治性任命官員相當重視效率、政府聲譽的問題，顯然，政治性人員亦如同常任文官一樣，也要接受功績的考驗。

永業性職位，便是無任用期限之限制，機關非因法定理由與法定程序不得免職或精簡等，同時享有各項法定的待遇與福利。至於臨時性職位是指任用時間有限制，大體上以一年為期，最多不得延長超過四年。永業職位與臨時職位的主要差別有三點：一、臨時職位的競爭程序不如永業職位嚴謹；二、臨時職位並無久任保障，而是有任期限制；三、臨時性職位不能享有永業職位的多數福利措施，如退休、撫卹(MSPB, 1994: 5-6)。雖然美國政府組織逐漸由以常任人力為主，轉而開始重視常任、臨時及部分工時人員，但臨時人力所占的比例尚不算高，而且其等級約為一般俸表第一職等至第三職等的低階職務，雇用期限未滿一年者幾乎沒有任何保障，定期雇用人員始享有健保、退休計畫等福利。

從第一節文官的分類系統中，我們知道不論是永業任用或臨時與限期任用，均可區分為全職、部分工時與間歇性工時者，其中永業全職人員更是傳統政府用人的方式，以下將分別統計聯邦行政部門中，永業與永業全職人員的之比例。

表 3-8 1988 年到 2002 年聯邦行政部門永業任用與永業任用全職人員之比例

	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
永業任用比例	89%	89%	89%	90%	90%	90%	91%	91%
永業全職比例	86%	86%	87%	87%	88%	87%	88%	88%

資料來源：整理自 OPM(1997a: 14；2003: 14)

從 3-8 的數字來看，不論是永業任用或永業任用的全職人員，比例均未下降，永業人力甚至於呈現小幅度上升的情形。因此，臨時性人力亦無太大的波動，大約維持十四萬至十七萬人之間。本節前面曾提到，有關員額精簡的措施，個人權利的價值相對受到重視，亦即具永業任用資格之人力最後才會被迫離職，從這一

份數字看來，近年員額精簡的措施，反而使得永業人力的比例微幅上揚，似可證明此一論述。雖然如此，在文官改革法並未修正前，美國聯邦人事管理局仍主動透過該法的授權，積極鼓勵各機關實施實驗計畫，採行多元、彈性的雇用政策，甚至於 OPM(2001)主動提供各種雇用彈性的方法，包括在甄選、考試、短期任用、試用等層面，均提供許多增加雇用彈性的措施，顯見彈性化的雇用關係仍是美國聯邦人事的發展趨勢。

再就工作時間來區分如下，從全職工時、部分工時與間歇性工時者的比例來看，全職人員仍是最重要的人力，而且 1988 年迄今並沒有明顯的變化。可見即使在推動人力精簡、彈性化人力措施由政府改造風潮下，永業任用的型態仍是美國聯邦政府最重要的任用類別。

表 3-9 1988 年到 2002 年聯邦行政部門不同工作時間人員之比例

	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
全職工時比例	93%	93%	93%	92%	93%	93%	94%	94%
部分工時比例	4%	4%	4%	4%	3%	3%	3%	3%
間歇性工時者	3%	3%	3%	4%	4%	4%	3%	3%

資料來源：整理自 OPM(1997a: 15；2003: 15)

從 OECD(1999: 15)國家的統計來看，1985-1995 年之間，包括澳洲、加拿大、英國及法國，部分工時者占勞動人口的比例均呈現上升的趨勢。但對照美國的數據來看，其趨勢並不明顯，畢竟將永業人力改由契約人力擔任，仍存在許多缺點與風險，包括忠誠感、組織承諾、離職率高等問題，如此將使政府發生組織記憶流失的問題。

伍、小結

綜合上述的探討，從文官總數來看，1990 年代起聯邦政府文官數量的下降，

是一種基於效率價值的政策，純就數量的變化來看，確已達成目標。但政府的最適化規模為何呢？社會大眾對於官僚或者政府的成長相當敏感，不管是量或質的部份，畢竟官僚擴張與雇用數的成長，通常是導致公共服務的成本增加與大量赤字，但民營化、委外化等措施，即便確有縮小政府的實際、更有效率，卻也造成公共課責的困難，與民主政府的理念有違，為解決政府財政的困難，難道須以影響民主課責、文官雇用規模為代價嗎？再者，根據 MSPB(2003: viii)的研究指出，針對一萬七千名聯邦公務員進行問卷調查顯示，柯林頓總統所推動的人力精簡措施，已造成聯邦政府人力資本的危機，而且人力精簡的結果，只有 7%的受訪者認為有助於提升效率，更重要的是，高達 46%的受訪者認為，精簡已造成組織記憶、知識的流失。

競爭職文官的比例，某種程度上代表著文官委員會對於個人權利價值的重視，但在 1970 年代之後，比例有微幅下滑的情形，近年來更由於雇用權力的下放，以及許多機關紛紛採行實驗計畫，造成競爭職文官比例的下降，對於個人權利價值的維護有一定的負面影響。而高級文官的數量變化，則隨著總統任職時間的而增加，這種情形顯示出總統在職時間愈長，愈急切於希望透過政治任命人員，增加對於官僚體系的控制力，強化文官的回應性。

至於永業文官的比例，並未如其他西方國家呈現下滑的情形，反而有微幅上揚。在此，我們是否該思考永業文官存在的基礎是什麼呢？它來自於對分贓制的反動，由於分贓造成政府的無效率與不穩定，但如今它卻成為缺乏效率的代名詞。懷疑永業制的人，常以臨時人力為替代品，也許確能節省人力成本，促進雇用彈性，但臨時人員對於公共服務及完成政策目標的承諾，恐怕是低於永業文官的，如果員工對公共服務缺乏或少有承諾感，則要求其在執行公務和維護公共利益方面會有效率，將有如緣木求魚。因此，面對永業文官與臨時人力的選擇，必須有超越單純經濟效率的思考(Peter, 1996: 89-90)。

第三節 弱勢族群的雇用政策

本章第一、二節探討文官職位的设计、文官數量的變化與雇用政策價值的關係，其間對於社會公平的價值幾未論及，但這並不表示雇用政策中不考慮社會公平，而是這一項價值常透過對於弱勢族群的照顧而彰顯，最主要的政策即是平等就業機會與弱勢優惠行動方案，至於退伍軍人的優惠制度，他們雖然未必是弱勢族群，但此一優惠明顯是基於照顧政策，是以併入探討。

本節將分成二部分說明，第一部分先就平等就業機會政策、弱勢優惠政策及退伍軍人優惠政策的歷史演進加以說明，第二部分則就具體數字說明政府對於這些族群的實際雇用情形，以探討是否確達到照顧的目標。

壹、優惠政策的演進

一、平等就業機會政策與弱勢優惠行動方案

人事制度中強調社會公平的價值，在美國的系絡環境下，指的是對於過去犧牲奉獻的人，或受歧視，造成無法在工作上公平競爭的情況，在公務職位的任用、陞遷等給予平等待遇。美國的文官雇用政策原充滿了對黑人及婦女的歧視，1867年之前，聯邦機構內尚無黑人。1883年通過文官法，提出公開競爭考試取才的主張，雖然具有平等觀念的雛形，但並未真正落實。文官法也沒有任何阻止在解雇上實行歧視的規定，即使連老羅斯福總統、威爾遜總統等人，採取的亦是種族主義的人事政策(Shafritz et al., 1986: 186-189)，而婦女所遭受到的歧視與黑人類似。為解決黑人、其他少數民族及婦女等長期以來受到不平等的待遇，民權運動者乃極力推動平等就業的主張，其倡導的目標有二，一是平等就業機會；二是弱勢優惠行動計畫。

平等就業機會的意思，主要係指防止個人因為其種族、膚色、性別、宗教、年齡、國籍等其他因素而被剝奪就業機會。至於弱勢優惠行動，在二十世紀六十年代初第一次流行此用語時，它的意思是指消除婦女和少數民族成員就業的人為

障礙，但到六十年代末，該術語的語義轉變為，向迄今為止社會地位一直低下的人提供補救的機會，其目的是要消除以往的歧視所造成的後果(Shafritz et al., 1986: 197-199)。從上述定義來看，弱勢優惠行動可以說較平等就業機會方案更為積極，我們在第二章已就二者的差異進行比較。

爲了達成平等就業的目標，有二種方式可以採用，一是「平等就業機會申訴制度」(EEO complaint system)的設立，以准許向法院提起訴訟。申訴系統的設立是爲了快速解決有關禁止歧視的問題，重視非正式的解決途徑。但由於申訴制度本身是補救性的，加上審理速度緩慢，實際上對於雇員並沒有什麼好處，故 1941 年平等就業機會方案實施以來，歧視行爲的發現情形並不多。第二個方式即是弱勢優惠行動的運用。在執行方式上，平等就業機會經由聯邦正式立法要求各機關配合，但弱勢優惠行動則缺乏法律的規範，一般是透過行政命令或政策執行的方式。

平等就業機會及優惠弱勢行動自推動以來即爭議不斷，尤其後者是否合憲迭受爭議，但最高法院在 1978 年 *Regent of the Univ. of Cal. v. Bakke* 一案中，判決加州大學戴維斯分校自願性將部分入學名額保留給黑人學生，導致白人申請人學者雖然成績較高亦無法入學的情形是合乎憲法的。最高法院的見解是：將種族作爲入學的唯一標準是構成歧視，但若併同其他因素一併考量則可以接受。自此，最高法院的見解一直支持自願性的優惠行動，而且幾乎涵蓋所有人事管理層面，直到 1989 年 *City of Richmond v. Croso* 的判決，才逆轉了原來的方向，我們將在後面繼續說明。

以下我們將分析聯邦政府三個憲政部門的態度，並藉此說明平等就業機會政策與弱勢優惠行動在政治間的角力。

(一)行政部門

自 1940 年代起，多數總統仍抱持贊成的態度。羅斯福總統發布第 8802 號行政命令，禁止與政府簽約者基於種族、膚色及原始國籍的雇用歧視。杜魯門總統發布第 9981 號行政命令，要求給予所有在陸軍服務的人員公平的對待與機會，不得因種族、膚色及原始國籍而有差別待遇。1955 年艾森豪總統設立「總統的

就業政策委員會」負責平等就業事項，並宣示平等就業會是聯邦政府的政策。

甘迺迪總統在 1961 年簽署第 10925 號行政命令，要求與聯邦政府簽訂契約的承包商，須採用弱勢優惠行動，以雇用更多的少數族裔，這是聯邦政府首次使用「Affirmative Action」一詞。詹森總統簽署 1964 年民權法，成立平等就業機會委員會，負責民間部門的平等就業事宜，聯邦政府的平等就業問題則由文官委員會負責，詹森並在 1965 年發布第 11246 號行政命令，除了要求承包商不得有種族、膚色、宗教、性別或原始國籍的歧視外，更進一步要求應在這些特徵的基礎上，對過去受歧視的族裔，在雇用、升遷上採取更積極的優惠措施。而福特及尼克森總統亦在甘迺迪及詹森所立的基礎下，進一步強化優惠行動的概念。卡特總統在 1978 年簽署文官改革法明示功績的九項原則，其中第一項¹²與第二項¹³便涵括了平等就業的意涵，因此建構一個具有代表性的官僚，是聯邦政府二十餘年來的目標(MSPB, 1996: 1)。

1981 年雷根入主白宮後，其保守的意識型態，使他成了首位弱化優惠行動的總統，雖然他並沒有廢止該行動方案，但他將第 11246 號行政命令的適用範圍限縮，試圖將弱勢優惠行動侷限在甄補(recruitment)範圍，而不及於雇用(hiring)及升遷(施能傑，民 88：112-113)。除此之外，雷根總統並利用其最高法院法官的提名權，適時補進保守派人士，以扭轉最高法院對弱勢優惠行動的態度。他在任內共提名 S. D. O'Connor、Antonin Scalia 及 A.M. Kennedy 等三位大法官，使得原本最高法院多數的自由派變成少數，終於在 1989 年 City of Richmond v. Croso 案，首次逆轉了最高法院對弱勢優惠行動的立場。

最後，值得一提的是，柯林頓總統在 2001 年即將卸任前，發布第 13145 號行政命令，禁止聯邦部門基於基因資訊所做的雇用決定，他表示，沒有人可以在你的履歷資料上檢視你的基因紀錄¹⁴。顯見平等就業機會及弱勢優惠行動的內涵

¹² 第一項原則是”公務人員之甄補應從適當來源中選擇合格人員，並致力於使社會各階層勞動人力均被涵蓋。考選與升遷應該經由公平與公開的競爭程序為之，確保所有公務人員與申請者皆享有平等的競爭機會，最後的定則應完全根據公務人員與申請職位者的相對能力、知識與技能。”

¹³ 第二項原則是”政府所有的公務人員與申請職位者，不因其政黨隸屬、種族、膚色、宗教信仰、出生國籍、性別、婚姻狀況、年齡或殘障情況等因素，在人事管理的每一個面向上，都享有合理與平等的對待；其隱私權和憲法賦予的權利也應得到適當的尊重。”

¹⁴ <http://www.eeoc.gov/35th/thelaw/13145.html> (2003/11/15)

隨著時代的演進而產生質變，由過去種族、性別為主的平等要求，轉而重視年齡、身心情況(如：懷孕、殘障與否)、基因，甚至性騷擾等議題上。

(二)司法部門

平等就業之推動雖有法律之依據，但弱勢優惠行動則並無任何法律的明文要求，其推動主要係透過行政命令、各級政府的政策及法院的判決，其中後者的影響尤其重要。聯邦最高法院初始對平等就業的態度即相當支持，到了華倫大法官(Justice E. Warren)在 1953 年擔任首席大法官後，在伸張民權上更不遺餘力。1964 年民權法通過後，最高法院的判決仍支持平等就業機會及傳統的個人權利與功績價值，但隨後開始同情社會公平的價值，而強化了弱勢優惠行動和以種族為基礎的補償(Klingner and Nalbandian, 1998: 161-162)。1979 年至 1987 年之間，美國最高法院有關弱勢優惠行動方案的判決如表 3-10。

表 3-10 美國最高法院 1979 至 1987 年有關優惠弱勢行動的判決

案 例	弱勢優惠行動符合法律/憲法的層面		
	雇用	升遷	解雇
United Steelworker v. Weber(1979) (民權法第七章)***	支持		
Memphis v. Stotts(1984)(民權法第七章)			不支持
Wygant v. Jackson Board of Education(1986)(憲法第十四條修正案)			不支持
Sheet Metal Workers' International association v. EEOC(1986)(民權法第七章及憲法第十四條增修條文)	支持		
Int'l Assoc. of Firefighter v. City of Cleveland(1986)(民權法第七章)	支持	支持	
Johnson v. Transportation Agency, Santa Clara Country(1987)(民權法第七章)		支持	
U.S v. Paradise(1987) (憲法第十四條修正案)		支持	

***指所涉及的法令

資料來源：Ricucci(1997：61)

由表 3-10 可見最高法院除了在解雇問題上未支持弱勢優惠行動外，其餘人事管理層面均肯定其合憲性。但 1980 年代末期，聯邦最高法院對就業歧視問題之立場已有改變，終於在 1989 年 *City of Richmond v. Croso* 的判決上，逆轉了原來的方向。最高法院認為遇有配額給少數族裔承攬政府工程時，該項優惠行動計畫必須通過嚴格分析(strict scrutiny)後才能決定歧視是否合憲。保守派大法官之一 Sandra Day O'Connor 表示，由於 Richmond City 制定的少數族裔優惠法案，其少數族裔之範圍甚廣，甚至包括愛斯基摩人，但愛斯基摩人從未在該市出現，如何成為過去歧視的受害人呢？故認本案是地方政府故意種族歧視，優惠行動必須是為彌補真正以往的歧視才能通過嚴格審查(王玉葉，民 87：191-192)。由於最高法院轉趨保守的態度，使得日後優惠行動計畫的推動受到質疑，國會為扭轉這種趨勢，乃於 1991 年通過民權法之修正，明文改變法院所持的見解。

1995 年有關 *Adarand Construction, Inc. v. Pena* 的判決，是民權法修正後最高法院首次審理優惠行動案件，該案中最高法院仍維持保守的態度，認為若以種族做為就業優惠的條件，必須遵從嚴格的司法審查。從這些判決，可以看出整個趨勢似乎從社會公平朝向個人權利與效率的立場(Klingner and Nalbadian, 1998: 158-166)。

(三)立法部門的角色

1940年代，國會對於民權問題仍相當保守，多數採取敵視的態度，一直到1950年代中期，才開始重視就業歧視的問題，並逐漸成為美國保障民權的重心。由於社會主流價值對於平等就業機會的重視，美國國會亦隨之擴大優惠政策的範圍，國會通過有關平等就業的重要法案有十幾個¹⁵，包括1963年同酬法(Equal Pay Act)、1964年民權法(Civil Rights Act)、1967年就業年齡歧視法(Age Discrimination in Employment Act)、1972年平等就業機會法(Equal Employment Opportunity Act)、1973年的傷殘復職法(Rehabilitation Act)、1978年懷孕歧視法(Pregnancy Discrimination Act)、1978年文官改革法(Civil Service Reform Act)及1990年的殘障國民法(American with Disabilities Act)等。

¹⁵ 資料來源可參見聯邦政府平等就業機會委員會網站 <http://www.eeoc.gov/>

1989年聯邦最高法院的許多的判決，由於對少數族裔明顯不利，遭受許多學者的批評，認為它漠視社會事實，扭曲美國種族關係，引起國會於1991年通過民權法的修正，推翻1989年之後最高法院所作對保護少數族裔就業歧視不利的案件，我們甚至可說，國會現在反成爲保障民權最重要的角色。

表 3-11 1991 年民權法推翻 1989 年最高法院的判決

案例	1989 年最高法院的決定	1991 年民權法
Wards Cove Packing Co. v. Antonio (民權法第七章)	原告必須舉証「不利影響」是雇主故意的歧視所造成。	原告只需提出確有不利影響，雇主必須舉証不利影響係與工作職位相關及基於企業經營的必要。
Patterson v. McLean Credit Union (一八六六年民權法第 1981 條款)	款僅適用於契約之成立及執行，而不及於契約成立後所發生的問題，故有關雇用關係成立後所發生的種族騷擾(racial harassment)，即不得適用該條款，僅有 1964 年民權法第七章之適用。	對一八六六年民權法案第一九八一條款加以修正，將該條款中所定「成立及執行契約之權利」擴充爲包括「成立、實現、修改及解除契約」，同時並包括契約關係存續期間，「享受所有利益、特權、條件及規定之權利」
Martin v. Wilks (民權法第七章)	白人受雇者可以針對雇主某項業經法院同意的弱勢優惠行動提起反歧視控訴，且並無時間限制。	在符合下列條件的情形下，任何個人不得對就業歧視糾紛判決或和解命令所產生的雇用措施，再提起任何反歧視的控訴。(1)個人已知悉就業歧視的判決或和解命令可能會影響其權益，而有一合理的機會來正式提出反對意見。(2)該個人的權益，已由另一提起訴訟者充分代爲表達。(3)涉訟的法院認爲已盡合理之努力，設法通知所有的利害關係人。
Lorance v. AT & T (民權法第七章)	原告如欲對雇主有關歧視性年資計畫提起訴訟，必須在計畫被接納後一百八十天內提出，若原告未能遵守 1964 年民權法第七章所規	員工得在歧視性年資計畫實施後兩年內，或自該項計畫受不利影響時起，擇一對其有利之時機提起就業歧視訴訟。同時，若某一項新集體談判協議包含一項年資

	定的時效期間，則不得在嗣後提起這類訴訟。	計畫，而該項計畫有延續過去歧視的結果時，則屬不合法之雇用措施。
Price Waterhouse v. Hopkins (民權法第七章)	員工指出性別是雇主做成雇用決定時列入考量的動機之一時，須負擔一部分的舉證責任，同時法院也准許雇主將所謂「真實職業資格」列入考慮，以決定是否雇用少數族裔或婦女。	原告若能證明某一受特別保護團體之資格要件，如種族、膚色、性別或原始國籍等，是僱主在作成雇用決定時，所特別列入考慮的動機性因素，則構成不合法雇用措施，不論雇主的此項決定是否還受其他合法性動機的影響。

資料來源：參考 Riccucci(1997: 64)、焦興鎧(民 84：23-28)繪製。

整體而言，1991 年民權法案將平等就業機會及弱勢優惠行動推回 1989 年之前聯邦最高法院的立場，顯見國會對於弱勢優惠行動的支持，只是 1995 年最高法院的判決，再次扭曲了國會 1991 年修法的立場，由此可以反應此一議題的嚴重爭議(Riccucci, 1997: 63)。

二、退伍軍人優惠政策之演進

前已提及，美國文官制度有關雇用的順序，受二項原則影響很大，一是三人法則，二是退伍軍人優惠政策。美國政府對於退伍軍人的優惠，自立國之初已經開始，即對於參與革命者擔任公職有優惠措施，但當時尚無法律明文規範，並非是一種制度性的優惠。直到 1865 年，國會通過法令承認在政府官員的任用中對於退伍軍人的照顧做法。不過，即使通過了上述法律，對退伍軍人如何照顧以及照顧到什麼程度，在當時並沒有一個統一的標準，而且當時美國仍然沒有建立統一的文官制度，所以對退伍軍人的優惠雇用，大多是由長官的意志決定(Emmert and Lewis, 1982: 46-47)。

1883 年文官法通過時，關於退伍軍人的照顧問題僅是輕描淡寫，規定要對陸海軍退伍軍人優待，在一次世界大戰之前，每年文官委員會批准的由退伍軍人優惠政策所雇用的文官僅佔雇用文官總數很小的比例，此一政策在當時對於文官的雇用比例、素質等並未有根本性的影響。1918 年第一次世界大戰結束後，美

國人口比例中退伍軍人人數急劇增加，對於實行退伍軍人優待政策帶來了一個新的契機。1919 年，國會通過 1919 年退伍軍人優惠法(1919 Veterans Preference Act)，雖然文官委員會認為退伍軍人優惠政策與功績原則不符，但國會仍通過該項法律，對於退伍軍人及其家屬在申請文官時的年齡、身體條件等方面放寬限制，並給予一般退伍軍人加五分、傷殘退伍軍人加十分的優待。自此，聯邦政府文官中退伍軍人及其家屬比例急劇增加。1944 年國會再通過了優待法，進一步重申和確認了 1919 年優待法以及後來有關行政命令和法律對退伍軍人優待的條款，並把對傷殘軍人在文官錄取時所優待的 10 分擴大到他們的家屬。

此後，在越戰期間，爲了安撫那些爲國捐軀的軍人家屬和退伍軍人，1968 年 2 月 9 日，詹森總統發佈第 11397 號行政命令，創設一個包括文官一般俸表第一等至第五等在內的越戰退伍軍人過渡時期的工作安排。1971 年，尼克森總統開始實行對越戰退伍軍人可以不通過競爭考試而被雇用爲一般俸表第一職等至第五職等的優待政策，並在 1974 年擴張爲越戰時期退伍軍人調適法(Vietnam Era Veterans' Readjustment Act)，由法律明文規範越戰退伍軍人的優惠雇用政策。

1978 年的文官改革法，提出了對退伍軍人的優待政策進行限制的建議，國會通過了該建議的主要部分，即減少對一般退伍軍人的照顧，而增加對傷殘退伍軍人的待遇。其中包括：從 1980 年 10 月 1 日起，對少校以上的退伍軍人中沒有受傷殘者，停止其退伍軍人的優待待遇；取消對退伍軍人及其家屬優先雇用的做法。1990 年修正退伍軍人調適法，將適用範圍擴張至越戰之後的退伍軍人¹⁶。1997 年國會再通過國防撥付法(Defense Appropriations Act)，允許波斯灣戰爭及參與波士尼亞戰爭獲有獎章的退伍軍人亦可享優惠措施¹⁷。

1978 年的文官改革法基本上確立了聯邦政府對退伍軍人在文官雇用上實行有限制優待的政策。此後，歷屆總統包括雷根、布希和柯林頓，除了放寬退伍軍人的範圍外，退伍軍人的優待政策並沒有進行太大的調整。

¹⁶ 由於美國自二次世界大戰之後，即經常對外用兵，是以符合退伍軍人優惠資格條件的情形相當多，包括曾參與韓戰、剛果、薩爾瓦多、海地戰爭等，詳細資料可參考 U.S. OPM. 2003. *Vet Guide*. (<http://www.opm.gov/veterans/html/vetguide.pdf>) (2005/4/25)p42-46。

¹⁷ <http://www.opm.gov/veterans/html/vetguide.pdf> (2005/4/25)p63-64。

貳、優惠雇用措施之實施情形

一、弱勢族群的雇用情形

有關美國弱勢族群優惠雇用政策的統計資料，經查詢美國聯邦政府普查局、聯邦人事管理局、平等就業機會委員會、會計總署及政府印刷局(Government Printing Office)等機關網站所提供之資料顯示，較完整的統計數據是 1980 年代之後才有，以下爰先就 1985 年 2002 年有關性別、種族與身心障礙者佔聯邦行政部門的比例統計如表 3-12。

表 3-12 性別、少數族裔及身心障礙人員占聯邦政府文職人員比例(%)

		1985	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
性別	男	59	58	57	57	56	56	56	55	55
	女	41	42	43	43	44	44	44	45	45
少數族裔總計		26	26.9	27.4	27.9	28.5	29.1	29.7	30.4	30.8
	非裔	16.5	16.6	16.7	16.7	16.7	16.7	16.7	17.0	17.0
	西班牙裔	4.9	5.2	5.4	5.4	5.7	6.1	6.4	6.6	6.9
	亞裔 ¹⁸	3.0	3.3	3.5	3.8	4.1	4.3	4.5	4.5	4.7
	原住民	1.6	1.8	1.8	1.9	2.0	2.0	2.1	2.2	2.2
身心障礙人員		7	7	7	7	7	7	7	7	7

資料來源：整理自 OPM(1997a: 11-12；2003: 10-11)、U.S. Census Bureau(2003)

綜合表 3-12 的數據，分別就性別、少數族裔及身心障礙情形進一步探討，首先，女性占文官比例逐年上升，自 1985 到 2000 年從 41% 提升至 45%，可以證明對於性別之雇用漸趨平等，但對照公元二千年女性占總人口比例為 50.9%，顯見聯邦政府女性的雇用比例仍有再強調的空間。其次我們再就高階文官的比例來看，女性占一般俸表第十三職等至第十五職等之職位數，從 1986 年的 30,166

¹⁸ 包括夏威夷等太平洋群島的原住民族。

人到 1996 年的 80,934 人，再到 2002 年的 111,833 人，十餘年來成長的速度相當快。高級行政主管職務亦同，從 1990 年的占 11.2%，到 2002 年占 25.5%，成長超過一倍，這些數據可以看出聯邦政府對於提高雇用女性的政策達到一定的效果。

再就少數族裔來看，整體趨勢也是呈現逐年上揚的情形，其中西班牙裔、亞裔及原住民(包括印地安人、阿拉斯加的愛斯基摩人)的成長趨勢相當明顯，非裔的比例雖然上升，但趨勢較緩。對照少數族裔占總人口的比例情形，以公元二千年計，少數族裔人口占總人口的 24.9%，政府雇用少數族裔的比例已具有相當之代表性。再就這些人口占高級文官的比例說明，以一般俸表十四職等至十五職等為例，少數族裔在 1992 年時占 11.9%，到了 2002 年為 18%，高級行政主管職務亦從 8.1% 提高到 13.6%(OPM, 2003: 11)，雖然與其在總人口結構的比例尚不相當，但仍可見其努力的趨勢，MSPB(1996)的研究報告也曾指出，少數族裔占專業及行政職位的比例不如白人，平均職等亦較低。至於身心障礙者之雇用比例，近十餘年來並未有變動，顯示政府照顧身心障礙者之優惠政策已相當穩定。

上開的數據顯示，美國聯邦政府在弱勢族群的優惠雇用政策上，確實已達到相當的成效，除了中低階文官之外，高級行政主管職位中，女性及少數族裔所占的比例也逐年升高。

二、退伍軍人的雇用情形

如前所述，第一次世界大戰之前，退伍軍人占文官總比例相當低，1919 年以前，文官委員會每年僅有 600 至 900 個申請優惠的退伍軍人，而 1919 年優惠法以後，迅速增加到 60000 至 70000 張。在 1919 年優惠法通過以後，由優惠政策而雇用的退伍軍人總人數，攀升到佔新雇用文官總數的 1/4 左右。根據 Emmert and Lewis 引述美國聯邦文官委員會的年度報告統計，1920 年退伍軍人佔當時文官總數的比例是 13.6%；1921 年比例上升到 28.9%；而到 1923 年又達到了 34.1%。由於 1944 年優惠法的頒布，以及二次世界大戰的結束，使聯邦政府文官之退伍軍人比例再度上揚，到了 1949 年已接近 50%，其後也一直保持在 50% 左右，到

了文官改革法前後，仍有 45%是通過退伍軍人照顧與優待而進入文官行列的 (Emmert and Lewis, 1982: 50-52)。

1978 年文官改革法後，對於退伍軍人的優惠政策加以限縮，退伍軍人的比例逐上下降，1990 年之後已降至 30%，2001 更進一步下降至 24%，而其中屬於越戰退伍軍人的比例相當高。近年由於分權化、彈性的雇用政策，OPM 擔心聯邦各機關是否會因此拒絕雇用退伍軍人，或透過各種技術手段干擾退伍軍人的進用，於是在 2000 年時曾進行調查，結果發現各機關尚能依照優惠政策的精神運作，並未對退伍軍人的優惠有明顯不利作為(OPM, 2000c)。

表 3-13 具退伍軍人身分者佔聯邦行政部門人力比例

年度	1900	1920	1925	1934	1940	1946	1950	1979	1990	1997	2001
比率	<1%	13.6%	25.9%	32.4%	21.7%	41%	48%	45%	30%	25%	24%

資料來源：依據 Emmert and Lewis(1982: 49-51)及 OPM(2002)自行整理。

參、小結

David Thacher and Martin Rein(2004: 463-464)曾指出，政策參與者面對價值衝突時有三種策略，其中之一是進行價值的區隔，亦即在不同政策或者同一政策的不同領域中，分由不同價值主導。弱勢優惠雇用政策即是這種策略，不論整體雇用政策如何改變，弱勢優惠政策明顯是由社會公平價值所主導。

弱勢優惠行動的公平觀是一種補償性正義與分配性正義的觀點，補償性正義著眼於社經地位、天賦等差異，而對社會中那些參與機會受到剝奪的團體給予優惠，以減少因強調一致性對待所造成的不公平。分配性正義則指當社會資源是每個人所欲獲取的，那麼應該確保每一個人都有平等分享的機會。除了公平性的基礎之外，弱勢優惠行動亦具有政治性的號召，它是確保弱勢者的觀點與主張能受到官僚體系重視或進入決策系統的工具之一，經由代表性官僚達成民主政治要求的參與、代表性與政治回應(Elliott, 1985: 41)，因此弱勢優惠政策的推動，雖然

是爲了公平的價值，卻充滿政治的意涵，從美國的推動經驗來看，也確實反應出它的政治爭議性。

本節介紹了聯邦政府對於弱勢族群及退伍軍人的優惠雇用政策，其中退伍軍人的優惠自十九世紀即已明文規定，而弱勢族群的優惠措施，則是二十世紀中葉之後才開始，在 1960 年代以後，由於黑人運動和女權運動的興起，使聯邦政府對退伍軍人的優待政策產生衝擊，因爲第二次世界大戰以後，美國保留了一支規模巨大的常備軍，其結果是每年都有大批的退伍軍人需要安置。長期以來無限制地實行退伍軍人優惠政策，引起了少數種族和婦女的強烈不滿。於是聯邦政府開始調整退伍軍人的優惠政策，降低雇用比例，並進一步在 1978 年的文官改革法限縮優惠範圍，從 1976 年開始，在每年新雇用的文官中，退伍軍人的比例由原來的 50% 下降到 20% 左右，1979 年下降到低於 20%。與此相反，婦女的比例在這一時期中超過 50%。此外，這一時期中，儘管少數種族在文官中的比例沒有上升，但是，他們在被「優待」的退伍軍人中的比例卻有所增加。隨著聯邦政府對於少數族裔及婦女的優惠政策，他們在聯邦政府文官總人數中比例的上升，又引起退伍軍人的不滿。因此，如何平衡社會利益的分配，已經成爲聯邦政府必須解決的問題(石慶環，2001：69-70)。

第四節 文官的雇用方法與模式

聯邦功績制保護委員會在公元二千年向總統及國會提交的研究報告中，曾將文官的雇用方法區分成六種，包括公開競爭考試、合作教育計畫¹⁹(Cooperative Education Program)、退伍軍人調適制度(Veteran Readjustment Authority)、傑出學術者計畫(Outstanding Scholar Program)、雙語/雙元文化計畫(Bilingual /Bicultural Programs)及其他雇用方法(MSPB, 2000a: 41-44)。上述六種方法中，依據競爭程序、功績爲基礎等二項標準，可歸納成三類，一是競爭性的雇用方法，即是公開

¹⁹本項計畫在 1994 年的時候已被納入學生教育雇用計畫((Student Educational Employment Program, SEEP)的一部分，MSPB 基於論述上的方便，仍沿用原名稱。

競爭考試。二是非競爭性雇用方法，惟雇用的決定仍以功績為基礎，包括合作教育計畫、退伍軍人調適制度及其他雇用方法。第三類則是依據 Luevano 和解協議書的授權，聯邦人事管理局作為暫時性替代競爭雇用的方法，主要有二種，一是傑出學術者計畫，二是雙語/雙元文化計畫，這二種雇用方法，主要目的是為了提升少數族裔的雇用比例，是以並未採取競爭性程序，同時其雇用決定也沒有以功績為基礎。本文同意採取上述的分類探討美國文官的雇用方法，以下將分別以此三種類別進行說明，最後再彙整說明這六項雇用方法的實際進用比例。至於 SES 及 C 俸表人員的雇用，雖然並非依據上述六種方法雇用，但由於在本章第一節已說明，本節不再重複。

有關雇用模式的探討，我們將根據 Klingner and Nalbandian(1998: 196-199) 的分類，說明聯邦政府公務人力雇用的分權化趨勢。

壹、公開競爭考試

公開競爭考試的雇用方法具有競爭程序，其雇用的決定並以功績為基礎。所謂公開競爭，公開是指職位出缺，要使每一位可能的應徵者，均有相同及合理的管道與機會，充分獲得職位的資料與考選的過程，至於競爭則是指擇優取才，同時雇用的標準是依據競爭者的知識、技術與能力。因此，雇用決定以功績為基礎，包括二個概念，一是取才的標準與工作內容有某種相關，如工作經驗、教育要求。二是雇用的決定與種族、國籍、性別等無關，如有任何雇用上的優惠措施，均是基於法律的要求，為了達到特定的政策目的(MSPB, 2000a: 3)。此種雇用方法在程序上最嚴謹，並須符合三人法則的規範，同時允許機關要求應徵者具有達成該職務要求的特殊知能，如雙語能力，這種額外的要求稱為「選擇性因素(Selective Factors)」，而公開競爭考試的方式取才，也是美國聯邦政府競爭職文官最重要的進用方式。

透過公開競爭考試取才是 1883 年文官法建立功績原則的精神之一，但建立之初適用功績原則的聯邦文官數僅有 10% 左右，當時稱為分類職位，其後改稱競

爭職位，競爭職最主要的雇用方式，便是透過公開競爭的考試，雖然考試的方法有許多種，包括筆試、口試、經歷審核等，但早期最常見的仍是筆試，且是透過文官委員會集中舉辦的全國性初任人員考試，如前所述，此種雇用方法是功績原則的主要精神，對照第二章有關功績價值的探討，在初建立文官法時，此種雇用方法顯然是效率價值取向的，但這種全國性初任人員的考試亦曾經多次演變，在演變的過程時有無其他價值的滲入，亦值得吾人進一步探討。

一、1883-1974 年

美國聯邦政府自十九世紀中葉起，已有部分職務的任用是採取競爭考試的方式，1853 年國會通過在華盛頓地區工作的書記人員，其進用須經考試及格 (Ingraham, 1995: 23)，1883 年通過文官法，明文規定分類職文官之進用須經過公開競爭的考試。文官法通過前五十年，文官委員會所辦理的是一種相當集權的考試方式，考試內容並採實務、專業取向，但在二次大戰期間，此種集權式的考試方式，難以及時補進足夠的戰時人力，羅斯福總統也想辦法透過各種非競爭的方法取才，1937 年 Brownlow 委員會的報告建議文官考試應採分權化運作，其目的是為了加快甄補的速度，允許用人機關調整考試方式，以符合機關的特殊需要，同時建議考試內容應採通才取向。由於這二項改變，1934 年到 1954 年之間，吸引了相當多的大學畢業生參與文官考試，最成功的例子是 1948 年到 1954 年間採用的初任管理助理的考試 (Junior Management Assistant exam, JMA)，但是這項考試的通才內容，使得它並沒有辦法符合各用人機關所需要的專業能力要求，除此之外，各機關也不願以此方式進用專業人才，而寧可發展更具專業化的考試，以甄補不同類型的人才。第二次胡佛委員會的報告便指出，這種分散化、個殊化的考試方式，限制了人員在機關間的調動，使得文官制度失去活力 (Hays and Kearny, 1982: 26-29)。所以文官委員會在 1954 年引進「聯邦公職初任考試 (Federal Service Entrance Exam, FSEE)」。

FSEE 是通才取向的設計，考試內容係衡量應試者文字與數量能力的一般智力，這是文官委員會首度有系統地針對大學畢業生所設計的甄補管道，其後並擴

張至分散式考試(*unassembled examination*)及選擇性認證(*selective certification*)，分散式考試允許各機關以學校成績、工作經歷及推薦信作為取才的標準，選擇性認證則允許機關要求應徵者應具有特殊的學術領域或工作專長，但諷刺的是，這二種考試方法反而成為各機關進用專業人才的重要管道。在這之後二十年，FSEE 成為初任聯邦競爭職文官的主要進用管道，特別是中級文官，但是它同樣也面對考試內容與工作相關性太低的批評，因而文官委員會在 1974 年改以「專業性與行政性永業考試(*Professional and Administrative Career Examination, PACE*)」取代。

二、1974-1990

PACE 與 FSEE 的相同點在於它們均屬於智能測驗的考試，而不是與工作相關的考試，它共涵蓋 127 個職系的初任性職位，測驗內容包括五大部分：閱讀與解釋、決策能力、問題解決、歸納與演繹理解力、計量能力。但 PACE 實施五年後，在 1979 年遭少數民族控告該項考試不公平，歧視少數民族，在這件 *Luevano v. Campbell* 的訟案中，控告 PACE 歧視的人表示，白人的及格率(42%)明顯高於黑人(5%)、西班牙人(13%)，而且只有 0.3% 的黑人與 1.5% 的西班牙裔的分數高於 90 分，白人則是 8.5%(*Kearny and Hays, 1985: 68-72*)，這是由於考試的偏見所造成，從這些數據可以發現對於非洲裔、拉丁美洲裔的美國人不利影響。

Luevano v. Campbell 的控案在 1981 年達成庭外和解，其合解條件之一是聯邦人事管理局必須廢止該項考試，於是該局在 1982 年廢止 PACE 考試。由於法院要求人事管理局儘速尋找替代性的考試方法，但在停止 PACE 考試時，尚約有 100 種的專業及行政職位並未尋得替代性的方法，為了避免這些職位長期出缺，人事管理局爰授權各機關得採用 B 俸表方式進用人員，同時放寬若干規定，並在 1987 年進一步放寬，允許前述依俸表 B 方式進用的人，可無須經競爭考試由除外職轉任為競爭職(*MSPB, 1987: 2*)。但由於透過俸表 B 的方式進用者，只能佔一般俸表第五職等至第七職等的職位，如需晉升至第七職等以上，仍需通過競爭程序，更重要的是，1987 年同審法官認為，未尋求新的方法而持續採用俸表 B

的方式進用乃屬違法，於是人事管理局只好在 1990 年提出「行政永業職考試」(Administrative Careers With America Examination, ACWA)，做為現行全國性初任人員的候用考試。

三、1990~

人事管理局針對 ACWA 考試發展出二種工具，一是 ACWA 的自評量表 (self-rating schedule)，這是一種包括 157 道複選題的考試，評估應徵者的工作知能、邏輯推理、性向、以及個人的績效記錄，並依大學與碩士學歷兩個層級考取後之人員分別取得五、七職等資格。它適合各機關使用²⁰，方便且快速，為目前人事管理局競爭取才最重要的方法。第二種是 ACWA 的筆試測驗，它是一種認知能力的考試，由人事管理局統一舉辦的集中式考試，人事管理局在 1990 年已提出，作為取代 PACE 的考試，其效度比前者高，它目前雖然仍是人事管理局正式取才的方法之一，但自 1994 年 11 月起不曾再採用，主要原因是因為分權化雇用政策及各機關對於集權式雇用方式存在著不信任等因素，是以透過 ACWA 的方式所進用的人員遠低於 PACE(MSPB, 2000a: 21-23)。

ACWA 的考試推行後，由於採全人途徑取才，除了測驗與工作相關的能力外，也要求應徵者提供個人成就紀錄，只要與工作的績效因素相關，並且併同考量，充分檢視與工作有效之績效因素，以補技能測驗之不足，此一考試少數民族及格率為 PACE 時代之七倍(Shafritz et al., 1992: 197)，顯然已有效改善 PACE 對於少數民族的歧視情形，有效提升雇用政策中的社會公平價值。

從上述公開競爭考試的演進過程中可以發現，此種考試原先是基於效率價值的設計，FSEE、PACE 考試也是偏向這一種價值，但由於 PACE 考試存在著某種偏見，為了改善這種偏見，於是 OPM 提出了 ACWA 考試，是以 ACWA 考試本質上有著社會公平價值的設計，但這種設計也引來許多的批評，包括 ACWA 自評量表並非以功績為基礎、無法甄選到符合資格的人才(U.S. GAO, 2003: 19)，國家公共行政學院(National Academy of Public Administration)甚至建議停止 ACWA

²⁰ 機關採用考試取才時，有三種選項，包括採用機關自行設計的、向 OPM 的購買服務、向其他機關購買。

的考試，而由各機關自行發展符合其專業需求的考試方式(NAPA, 2002)，這種批評顯然也是效率與社會公平價值的衝突。

貳、非競爭的雇用方法

根據 MSPB(2000a)的研究，非競爭的雇用方法共有三種，雖然採取的是非競爭的方法，但在雇用決定上，仍是以功績為基礎，需就職務的需求，考量擬任人員的學識、工作經驗等能力。分就三種雇用方法說明如下：

一、合作教育計畫

本項計畫允許聯邦機構雇用在學的大專生，主要目的是提供學生與所學直接相關的經驗，因此擬任的工作內容與所學領域直接相關，雇用程序上並未採用競爭職的嚴謹評比排名程序，但必須適用永業職或條件式永業職任用法令規定，包括調查其資格條件與稱職性。本項計畫在 1994 年的時候已被納入學生教育雇用計畫(Student Educational Employment Program, SEEP)的一部分，SEEP 目前包括二個細項計畫，一是「學生永業經驗計畫(Student Career Experience Program)」，二是「學生臨時就業計畫(Student Temporary Employment Program)」二種²¹。

依本項雇用方法進用之學生，必須在相關職組內，以學生見習生職位任用，可享有年休與病假、健康保險、參加退休制度，機關得支付其訓練費用和訓練相關的交通費用。最重要的是，當計畫參加者在完成學位並符合欲轉任職位之資格要求時，機關有權可將他自動轉為永業任用或條件式永業性任用(OPM, 2001: 8-9)。

除此之外，柯林頓總統並在 2000 年七月發布第 13162 號總統行政命令，授權訂定聯邦生涯實習計畫(Federal Career Intern Program)，以吸引具有多元工作經驗、學術專長與能力的特殊人士擔任公職(OPM, 2000b)。此一計畫與總統實習生

²¹ 根據 OPM 每年出版的人力統計年報(The Fact Book)所載，有關學生雇用計畫(Student employment Program)的細項，除了學生永業經驗計畫及學生臨時就業計畫外，尚包括隸屬於俸表 A 職位的總統實習生計畫。

計畫的差異在於本項計畫是高度分權的，每個機關都能依照自身的需求決定是否依據本計畫進用新的人力，特別是一般俸表五等、七等或九等，在實習計畫中，經過二年的正式訓練與發展計畫，機關具有裁量權得將該實習人員改為競爭職文官，即享有永業任用資格。

二、退伍軍人調適制度

這一項制度是起源於越戰之後許多退伍軍人並非是退伍軍人優惠法的適用對象，爲了對於越戰後的退伍軍人進行工作安排，爰在 1974 年立法通過。本制度的主要適用對象是指 1964 年 8 月 4 日後曾在軍職服務超過一百八十日，或 1961 年 2 月 28 日後曾真正參加越戰，且非屬不榮譽退伍者。上述符合資格人員在退伍後十年內或 1995 年底以前，均可依本項計畫被任用，超過 30% 以上殘障之退伍軍人則不受十年限制。當機關決定採用此種計畫時雇用人員時，可不採競爭程序，直接雇用合於職位資格者，即使該職位屬於競爭職，機關可改以除外職方式進用。若二年期間工作績效達令人滿意的程度，機關必須將其任用型態改為永業任用或有條件的永業任用。

退伍軍人調適制度本質上是一種優惠照顧的政策，但與平等就業機會或弱勢優惠行動不同，平等就業機會與弱勢優惠行動的立論基礎在於塑造平等的就業環境，或對於過去遭受不平等待遇人員更多的補償，但退伍軍人照顧政策的立論基礎則是感謝他們對於國家的貢獻，並避免大量退伍軍人未充分就業，造成社會問題而產生的政策。其實退伍軍人的優惠政策已存在百餘年，其理論非常簡單，即國家對那些爲國作戰的人員負有特別債務，該債務要在公職的雇用上提供特別的考量，以爲部分支付。

三、其他類

包括其他依各種法令規章的特殊進用方法，允許透過非競爭性的程序，雇用爲競爭職文官，但此類雇用方法大多是特例，並無大量進用的情形。如：和平團志工(Peace Corps Volunteers)，此一類別的雇用無須服膺退伍軍人優惠政策或三

人法則。

本章第一節曾提及，美國文官的任用型態上區分為永業任用、臨時或限期任用，上述非競爭的雇用方法中，合作教育計畫與退伍軍人調適制度，均允許參加計畫人員，於一定期間的工作之後，如其績效、資格已達到機關的要求時，機關可主動或依法將參加計畫者的任用型態改為永業任用，由於該等人員之進用是以功績為基礎，是以這種轉任仍符合功績原則。

參、Luevano 和解協議授權訂定之暫時替代競爭性雇用的方法

依據 Luevano 和解協議書的授權，聯邦人事管理局提出二種方法，作為暫時性替代競爭雇用的方法，一是傑出學術者計畫，二是雙語/雙元文化計畫。

一、傑出學術者計畫

根據本項計畫，機關可不受競爭考試程序規定，逕行任用合於擬任職務資格條件要求，且大專成績總平均 3.5 分以上或成績列班上前百分之十之大專以上學生，此種雇用方式不受退伍軍人優惠與三人法則的限制。與退伍軍人調適制度及合作教育計畫不同的是，透過本項方法雇用為競爭職者，連基本的「測驗(test)」程序都缺乏，亦即與功績原則並不相符。

二、雙語/雙元文化計畫

指機關有權透過特定的考試要求，當應徵者達到一定成績時，若亦有嫻熟西班牙語或文化而有助於擬任職位的工作績效時，各機關得不需再經評比的競爭程序，逕行任用為競爭職。由於上述的考試可由機關自行辦理，未必與擬任職務具有相關性，也就是說，不受功績原則的規範。此種雇用方法同樣不受退伍軍人優惠措施與三人法則的限制。

上述二項特殊的進用工具主要的目的是提高少數族群的進用比例，扭轉過去 PACE 考試對於少數族裔的歧視，是以其政策目的偏向於社會公平的價值，因而

與功績原則並不相符。這二個計畫原希望適用大約五年的時間，在 OPM 設計出新的考試方法之前，能夠據此進用更具代表性的工作力，但五年之後，由於新的考試方法並未出現，經法官同意繼續使用，直到 1990 年推出 ACWA 考試之後，這二項計畫並未廢除，至 2002 年，仍屬有效雇用的方法。

根據 MSPB(2000a: viii-x)的研究，這二項計畫雖然賦予首長更多的用人彈性，縮短用人的時程，但與功績原則未盡一致，更重要的是，它並未如預期般進用更多的少數族群，提高弱勢團體的代表性。傑出學者計畫所進用的人員中，以白種人所佔的比率最高，以 1993 年到 1997 年間，大多在 75% 左右，至於非裔美國人大約只佔 10%，而西班牙裔的更只有 7%。根據 Ban(2002: 171)引述 NAPA 的研究指出，傑出學者計畫甚至是各種雇用方法中，雇用少數團體比例最低者，它最常雇用的對象是白種女性，但這並非 Luevano 和解協議書的本意，而且它的選才效度也受到質疑。MSPB(2000a: 17)便曾質問：學校成績可以作為工作表現的指標嗎？至於透過雙語/雙元文化計畫雇用的少數族裔(主要為西班牙裔)比例，自 1993 年到 1997 年之間雖然逐年增加，但由於雇用的人數太少，對於提升少數族裔的代表性效果有限。由於這二項計畫明顯地沒有達到原定的目標，且與功績原則違背，MSPB(2000a)曾向總統及國會具體建議廢除這二項計畫，但未獲採納。

肆、六種雇用方法之統計與比較分析

針對上述六種雇用方法，MSPB 以原應透過 PACE 考試進用的職位為標的，曾針對雇用新進人員數最多的前五名機關，統計 1993 到 1997 年間各機關新進人員的雇用方法比例。

從 MSPB 的研究可以發現，透過 Luevano 和解協議而訂定的二項計畫所進用的人數，幾乎達到全體進用人數的一半，其中採用傑出學者計畫雇用者，每年均占全體雇用人員三分之一以上，因此本項計畫成為 PACE 考試停止後，專業暨行政職位最主要的進用管道。而透過雙語/雙元文化計畫所雇用的人員則因為比

例太低，即使它雇用少數族裔的比例相當高，在 1997 年甚至達到 79%，但對於建構代表性文官的效果仍然有限。

表 3-14 原屬 PACE 雇用之職位於 1993-1997 年間採其他雇用方法之比例%

雇用方法	1993	1994	1995	1996	1997
公開競爭考試	11	16	15	25	25
合作教育計畫	13	11	8	6	5
退伍軍人調適制度	10	9	12	15	11
其他雇用方法	18	18	22	17	17
傑出學者計畫	46	42	41	34	35
雙語雙元文化	3	4	2	4	8
合計	100%	100%	100%	100%	100%
實際雇用數	4,084	4,534	5,140	5,863	5,966

資料來源：MSPB(2000a : 7)

值得注意的是，透過公開競爭考試的比例逐年增加，但根據 Ban(2002)針對 1991 至 1998 年間，專業及行政人員雇用方法的統計，透過 OPM 集中舉辦的 ACWA 考試所進用的人員比例相當低，而透過機關自行舉辦的競爭考試進用者的比例則相當多，顯然是由於 NPR 推動人事分權化的結果。根據 Ban 的研究，職位出缺後，最主要的仍是依賴內部升遷，約占總數 43%，而由於分權化的影響，機關大量依賴非競爭的方法，透露出管理者希望加快甄補的速度的期待，而這種期待本身便是屬於效率價值的一環。

表 3-15 1991 至 1998 會計年度，美國聯邦政府專業及行政職位雇用的管道

雇用方法	FY91	FY92	FY93	FY94	FY95	FY96	FY97	FY98	總計
OPM 的 ACWA	481	338	238	66	131	63	119	97	1533
傑出學術者	3186	1839	1432	1416	1842	1640	1822	1677	14854
非競爭職位 直接雇用	11772	6995	4151	3624	3466	3796	3772	3823	41396
OPM 的非 ACWA	3464	2374	1878	1628	2355	2530	2415	2847	19491
機關自辦之考試	3817	1995	1179	1233	1762	1332	1957	3060	16335
機關的功績升遷	13167	10797	8913	8974	10085	8991	8659	9040	78644
合作教育計畫	1152	1248	1288	1299	1020	755	582	533	7877
總統實習職位	214	152	189	104	130	101	249	272	1411
總計	37253	25708	19286	18344	20791	19208	19575	21349	181514

資料來源：Ban(2002: 171)

伍、雇用模式之分析

聯邦政府在 1978 年文官改革法之前，基本是文官制度的政策是集權式的運作，競爭職位的雇用上大多是透過文官委員會或 OPM 集中舉辦的考試，但由於文官改革法的分權精神，以及 PACE 被控歧視，在未提出 ACWA 之前的空檔，雇用政策漸漸走向分權運作，而柯林頓總統所推動 NPR，更進一步擴展了分權的概念，從上述的內容亦可知雇用模式呈現分權化的政策。

被授權辦理考試之單位簡稱為 DEU(delegating examining unit)，到 2001 年 5 月止，聯邦政府共有 684 個機構獲授權，除了行政法官外，DEU 有全權可以處理新進人員的考試，但仍須遵守 OPM 的相關規定。目前被授權機構，最常採用的競爭考試方式有二種：一、筆試。二、學經歷審核考試。筆試常稱為集中考試(assembled examination)，而經歷審核則是分散式的考試(unassembled examination)，經歷審核考試時，機關會根據職位的需求，就應徵者的學經歷進

行評分，由於簡便、快速、成本低，比過去集權式的雇用更加有效率，已成為多數機關偏好的雇用方法。不論那一種考試，均以七十分為及格，具優惠資格者可加五分至十分。根據 MSPB(2000b: 3)的研究，自 1994 年到 1998 年之間，透過競爭考試的新進人員比例逐年增加，而且多數是透過機關自行舉辦的競爭性考試，這顯然是分權化的雇用模式所造成的影響。

透過其他特殊雇用方式，如傑出學者計畫、合作教育雇用計畫等，則逐年下降。雖然各機關在分權初期，對於如何有效運作考試的過程尚有困難，但經過數年的調整，似乎已逐漸走向軌道，上述通過競爭考試進用者比例逐年升高的情形，即代表各機關已能逐步能在缺乏 OPM 統一規範的情形，依機關本身的需要提出競爭性考試，顯見分權的效果已經達到，而分權化的雇用方式最主要的考量便是效率價值，尤其是時間效率，因為過去透過 OPM 統一舉辦的考試，人員出缺後實際補實的時間相當長，一般來說要超過三個月，分權化後縮短等待的時程，對於提升考選的效率有益。

另外特別要說明的是三人法則，前面已針對三人法則進行探討，但在 1978 年文官改革法通過後，聯邦新進人員的雇用開始授權各機關自行辦理，改變了中央集權式的雇用模式，而根據 MSPB(1995)的研究，用人機關並未真正受到三人法則的限制，因而對於三人法則在雇用過程的實際效用提出質疑。MSPB 在 2002 年的研究報告更進一步建議採用較為簡單而有彈性的雇用程序，建議以「範疇分類」(categorical grouping) 的方式，取代三人法則，即將應試者按照其資格分為幾個範疇，主試者可以就資格相當者選擇任何人來面試，不受到三人的限制。

除此之外，這些年來，由於科技的進步，也使得考試的技術與公開性更為提升，OPM 建立了聯邦政府求職資訊網²²，並推動甄補過程的電子化，MSPB(2004a) 在 2004 年向國會提交的報告，以聯邦政府自動化雇用制度為題，說明資訊科技的進步，利用自動化的雇用制度，對於機關與受雇者均有利，且可節省申請流程、雇用時間，並促進互動的公平性。GAO(2004: 3-4)在 2004 年向國會所提交的報告，也同時指出 OPM 及聯邦各機關，應加強自動化的雇用過程，並利用資訊科

²² <http://www.usajobs.opm.gov/>

技改善評估的工具，以期進一步提升甄補的效度，顯見未來資訊科技在雇用過程將扮演愈來愈重要的角色。

陸、小結

前已提及，政府雇用人員的方法、模式與所支持的政策價值具有相關性，從上述美國文官雇用政策的演進來看，雇用方法從 PACE 轉變為 ACWA 的過程，以及傑出學者計畫與雙語/雙元文化計畫的本旨，均可見社會公平的價值表現在雇用方法中，因此我們可以說，美國文官的雇用政策價值，由效率價值漸漸偏向於效率與社會公平價值並重，同時貶抑個人權利的價值，至於政治回應的價值在雇用方法上似無明顯趨向。MSPB(1996)針對聯邦政府少數族群雇用情形的調查，也顯示出他們在受雇用的比率上有明顯的改善。而有關雇用模式與方法上，近年來朝向分權式雇用模式，與著重個人資歷審查的雇用方法等趨勢，均可見是偏向於效率價值的思考，它對於政治回應或社會公平價值雖未必有明顯影響，但對於個人權利價值則有不利的影響，至於資訊科技對於雇用過程的影響日趨明顯，也有助提升雇用的效率。

第五節 本章結語

本節將整理美國在 1978 年文官改革法之後，在雇用政策上的價值偏好，從上述四節的內容，我們整理各項指標的變化情形如表 3-16。經由表 3-16 的說明，可以看出 1979 年之後的改革，在不同的面向上，價值之間仍有相互的取捨現象，這種情形再次證明文官制度內充滿價值的衝突。但即使如此，我們仍可以清楚地說，效率是 1979 年之後最重要的價值，社會公平與政治回應次之，而個人權利價值則受到壓縮。這種趨勢證明 1979 年之後的文官改革是新公共管理的主張，它即是一種基於效率的思想理論，也與本文在第二章的說明相合。其實美國在 1993 年柯林頓總統推動 NPR，強調策略性人力資源管理的主張，以及 2001 年小

布希總統上任後，對於人力資本的重視，亦一再顯示出效率價值的熱潮並未退卻。

表 3-16 美國 1978 年之後雇用政策價值的偏好

	1978 年之後的轉變	價值偏好
服務型態與任用型態	新建置 SES 制度	政治回應與效率
	職位分類制的調整 (SES、薪俸的寬幅設計)	效率 (SES 另有政治回應的意涵)
文官數量的變化	員額精簡	效率(降低雇用成本)
	競爭職文官數量的減少	效率(彈性用人的需要)
	SES 與俸表 C 職務的變化	無明顯趨勢
弱勢族群的雇用政策	弱勢團體進用比例增加	社會公平
	弱勢優惠行動轉向多元化管理	社會公平轉向效率
	退伍軍人優惠措施的緊縮	社會公平轉向效率
雇用模式與方法	PACE 到 ACWA	社會公平(但仍重視效率)
	傑出學者計畫、雙語/雙元文化計畫	社會公平
	分權化、電子化的之雇用模式	效率

本文嘗試以雷達圖來說明美國 1979 年之後四種政策價值於雇用政策上的偏好，但要注意的是，此圖並非透過具體數據來衡量其比重，而是相對比較的概念。

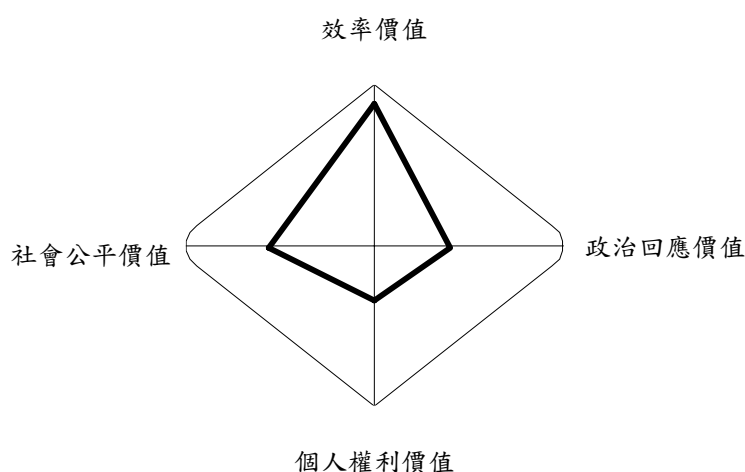


圖 3-1 1978 年之後美國文官制度雇用政策的價值偏好