

# 美國國防部「國家安全人事制度」 的新勞資關係及其啟示

莫大華

政治研究所副教授

程挽華

國防部人力司專門委員

## 摘 要

2003 年 11 月 24 日，美國政府通過「國家安全人事制度法案」(National Security Personnel System Act)，改革文職人員的人事管理制度，衝擊既有的勞資關係。為此，國防部成立專責組織負責規劃與執行，藉由溝通與協調而結合勞方(文職人員)意見，共謀完善的人力資源管理制度與新勞資關係。由於新制度衝擊既有的勞資權益關係，遂使新勞資關係將面臨績效薪資、勞工參與決策和申訴等制度協商衝突的問題。

**關鍵詞：**國家安全人事制度、勞資關係、人力資源管理、國防文官

## 壹、前言

2003年11月24日，美國總統布希（George W. Bush）在國防部五角大廈簽署了《2004年國防授權法案》，同時也代表著美國國防部文職人員人力資源管理制度的重大改革。歷經各方勢力對抗之後，此授權法案授權美國國防部長在與白宮「人事行政局」局長（the Director of the Office of Personnel Management）及相關工會的諮商下，建立國防部新的文職人員人力資源管理制度——「國家安全人事制度」（National Security Personnel System）。此新的人事制度不僅改變了國防部的文職人員人力資源管理制度，<sup>1</sup>也對美國聯邦政府公務員的人力資源管理制度產生衝擊。<sup>2</sup>

美國國防部基於當前的文職人員人事管理制度僵硬、缺乏彈性，無法因應21世紀的國家安全威脅與挑戰，而在2004年的「國防授權法案」中，制定「國家安全人事制度」法案（The National Security Personnel System Act）。<sup>3</sup>在規劃與執行此新制度之時，影響與衝擊最大的是其既有的勞資關係，即是文職人員與國防部之間的勞動關係。國防部深知改革既有的人事制度勢必會引起工會與國會的反對，遂積極成立規劃與執行的專責組織，負責規劃相關的詳細法規之外，更積極與工會進行協調及溝通，藉以研擬更為完美的法規，以避免妨礙與危害國家安全人事制度的執行及成效。並在不影響員工既有的權利與權益下，陸續公佈若干的相關人事法規（如提早退休與自願離職、雇用高素質專家、重新雇用領取退休年金者等），以及進行軍人職務移轉文職人員的工作。

目前仍是以建立新的勞資關係為主要核心，因為若是未能獲得工會與員工的支持，整個進程就會受到延遲，而使得國防部強化原有的組織，以及加強與工會的溝通，逐步推動國家安全人事制度。但由於國家安全人事法案授權國防部不受《美國法典》（U.S. Code）第五篇若干條文的限制，尤其在薪資管理方面推動績效薪資制度，改變既有的勞工參與決策制度與勞工申訴制度，致使勞資關係產生新的衝擊。即復如此，國防部仍依計畫逐步公佈相關規定，推動軍人職務移轉文職人員，更定期與工會代表協商溝通，以獲取共識而能依計畫早日執行新制度，因應新的國家安全威脅。

---

<sup>1</sup> 國家安全人事制度法案規定《美國法典》（U.S. Code）排除第五篇某些章條文的適用。

<sup>2</sup> 設立「國家安全人事制度」的相關條文已經成為「美國法典」（U.S. Code）第十一篇新增的第99章，參閱 Public Law 108-136, Title XI—Civilian Personnel Matters, Nov. 24, 2003, 117 STAT.1621-1645.

<sup>3</sup> 有關該法的立法過程與重要內容，請參閱莫大華，〈美國國防部「國家安全人事制度」的建立及其啟示〉，《國防雜誌》，第19卷第8期，頁。

## 貳、與當前人事制度的比較

許多研究報告指出，美國國防部領導者與國會必須展現強烈的承諾與持續的承諾於找出與改革妨礙文職人員效能的不當程序及政策，以確保高績效的文職人員。<sup>4</sup>人力資源管理制度的改革，是美國國防部推動轉型計畫中的一部分，國家安全人事制度只是其中的一小部分，但所顯現的衝擊卻是深遠的。建立國家安全人事制度已經成為國防部「文職人力資源戰略計畫」（Civilian Human Resources Strategic Plan）的「2004年執行計畫」（FY 2004 Year of Executive Plan）的策略。<sup>5</sup>

美國國防部推動設立「國家安全人事制度」的目的是要脫離「人事行政局」的管制，國防部部長得以「國家安全」（essential to the national security）對其文職人員的人力資源管理享有極大的自主權。<sup>6</sup>

國家安全人事制度實施之後，與當前的人事制度在法律基礎、制定及執行法規機關上，有著許多差異（如表一）；在人力資源管理層面也有所差別（如表二）。

表一：當前人事制度與國家安全人事制度法律基礎與機關比較表

	法律基礎	制定法規機關	執行法規機關	備註
當前人事制度	聯邦公務員法、美國法典第五篇	人事行政局、功績制度保障委員會、聯邦勞資關係局	國防部、陸海空軍部	國防部主導，各軍部自主性較低。
國家安全人事制度	國家安全人事制度法（美國法典第五篇第99章）、聯邦公務員法部分	國防部長及人事行政局與國家級的工會代表共同制定、功績制度保障委員會及聯邦勞資關係局	陸海空軍部	國防部仍能政策指導各軍部，但各軍部已有較大的自主性與彈性。

<sup>4</sup> Beth J. Asch, *The Defense Civilian Workforce: Insights from Research* (Santa Monica: RAND, 2003).

<sup>5</sup> U. S. Department of Defense, *Civilian Human Resources Strategic Plan, Annex D, FY2004 Year of Execution Plan* (Washington D. C.: U. S. Department of Defense, 2003).

<sup>6</sup> Christopher Lee, "Defense Pushes Bill to Free Itself from OPM Personnel Rules," *Washington Post*, April 29, 2003, p.A21.

表二：當前人事制度與國家安全人事制度人力資源管理層面比較表

	當前人事制度	國家安全人事制度
職務分類結構	一般俸級制，每個職務有 15 級/8-9 階。	每個職務有 3-4 階的薪資群
人力獲得	由許多權責單位從公務員候選名單選任。	由少數權責單位從最佳/非常合格/合格的群組中選任最好的人員
人力派任	人力僅能在狹窄的職務級階派任或重新派任。	人力在較廣的職務階內派任或重新派任。
人力維持	非常結構化、依法規升級（階）、員工績效考核對薪資或生涯沒有影響。	主管與員工相互影響，薪資依市場與貢獻為基礎，績效考核是薪資及生涯的核心。
人力精簡因素	服務年資	工作績效

由於國家安全人事制度改革既有的制度，衝擊既有的勞資關係，國防部特別成立規劃預執行組織，分階段逐步執行國家安全人事制度法案。

### 參、成立規劃與執行組織

國防部希望兩年內全面執行國家安全人事制度，2004 年 6 月海空軍開始執行，陸軍則是 2004 年 10 月開始執行。因此，國防部負責文職人員人事政策的副次長室為推動「國家安全人事制度」，特別成立「國家安全人事制度計畫執行辦公室」（NSPS Program Implementation Office）負責相關推動的事務，下設 12 個專案小組（政策整合與協調、提案發展與協調、勞資關係設計、申訴設計、文職人事管理發展、運作指導、訓練發展、執行策略、計畫評估、人力資源資訊系統衝擊、行銷與溝通、功能區域引導）。<sup>7</sup>陸軍部成立「國家安全人事制度專案室」（NSPS Project Office）、<sup>8</sup>海軍部成立「國家安全人事制度專案管理室」（NSPS Project Management Office）、<sup>9</sup>空軍部成立「空軍國家安全人事制度執行小組」

<sup>7</sup> 該辦公室就製作簡報向各單位說明，簡報資料可從<http://www.afge171.org/DEFCON/Docs?NSPS/BBunBrieftoArmyCHRBODJan8.ppt>

<sup>8</sup> 相關資料可從陸軍部設置的專門網址<<http://cpol.army.mil/library/general/nsps/index.html>>獲得

<sup>9</sup> U.S. Senate, "Statement of The Honorable William A. Navas, Jr. Assistant Secretary of the Navy, Before the Personnel Subcommittee of the Senate Armed Services On Active/Reserve Military &

(Air Force NSPS Implementation Team) 推動，<sup>10</sup>國防部與各軍部並設置專門網站提供相關資料。<sup>11</sup>

或許是因為海軍「中國湖」(China Lake)人力資源管理示範計畫的原因，海軍成為國家安全人事制度法案第一波轉換的部門，預計在2004年6月開始執行。2004年2月11日，倫斯斐部長指派海軍部長殷格蘭(Gordon R. England)擔任協商代表，負責與工會代表協商相關的爭議。<sup>12</sup>2004年2月13日，人事行政局長則派任內斯特克魯克(George Nesterzuk)為資深顧問，協助國防部建立國家安全人事制度，他將代表人事行政局與國防部、管理暨預算局(the Office of Management and Budget)等相關人員協調，並直接向局長報告。<sup>13</sup>國防部也特別成立六個工作小組，分別負責程序(process)、人事(personnel)、計畫(programs)、需求(requirement)與溝通(communication)，第六組則是將上述各組的建議彙整送交部長與其他高階主管，經內部討論同意後，國防部高階主管就將與國會一起合作執行。殷格蘭擔任整個推動計畫的負責人，藉以整合各相關單位與員工的意見。<sup>14</sup>3月3日，參議院五位兩黨參議員發函敦促殷格蘭研究與學習有關國土安全部的模式，增加與相關團體及人士的對話，以利研擬人事改革的提案。<sup>15</sup>

由於工會與國會的反對聲浪日增，倫斯斐部長指示對於目前的國家安全人事制度相關提案計畫提出評估報告，遂由部長辦公室、各軍種、人事行政局、管理暨預算局、功績制度保障委員會等單位的代表組成「策略運作狀況團隊」

---

Civilian Personnel Program,” <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2004/March/Navas.pdf>

<sup>10</sup> 網址為 <https://www.dp.hq.af.mil/dpp/dppn/nsps/>, David A. Jablonski, “AF Creates Personnel system Team,” <http://www.af.mil/stories/story.asp?storyID=123006820>; Melanie Streeter, “New Service Delivers Civilian Personnel News to Inbox,” [http://www.af.mil/news/story\\_print.asp?storyID=123007237](http://www.af.mil/news/story_print.asp?storyID=123007237)

<sup>11</sup> 國防部專屬網站為 <http://www.cpms.osd.mil/nsps/index.html>; 陸軍部專屬網站為 <http://www.cpol.army.mil/library/general/nsps/index.html>; 海軍部專屬網站為 <http://www.donhr.navy.mil/NSPS/default.asp>; 空軍部專屬網站為 <https://www.dp.hq.af.mil/dpp/dppn/nsps/>(但只限於美國政府與軍方網域者)

<sup>12</sup> David McGlinchey, “Pentagon Parley,” <http://www.govexec.com/news/index.cfm?mode=report2&articleid=27641&printerfriendlyVers=1&>

<sup>13</sup> Nesterzuk 從 2 月 22 日起開始履行其職務，參閱 Office of Personnel Management, “OPM Direct Kay James Names George Nesterzuk OPM’s Senior Advisor to the Director on the Department of Defense,” <http://www.opm.gov/pressrel/2004/CC-Nesterzuk.asp>

<sup>14</sup> Jim Garamone, “Chu, England Discuss New Civilian System in Open Letter,” [http://www.dod.mil/news/Apr2004/n04022004\\_200404021.html](http://www.dod.mil/news/Apr2004/n04022004_200404021.html)

<sup>15</sup> 信件原文請參閱 <http://www.afge.org/Documents/EnglandBody.pdf>; David McGlinchey, “Senators Urge Pentagon to Increase Dialogue on Personnel Reform,” <http://www.govexec.com/news/index.cfm?mode=report2&articleid=27897&printerfriendlyVers=1&>

(Strategic Engagement Groups) 進行三星期評估作業。同時，國防部長任命朱九思 (David S. C. Chu) 次長、海軍部般格蘭部長與空軍部 (人力暨後備) 助理部長多明哥斯 (Michael L. Dominguez) 為「國家安全人事制度監督整合小組」(NSPS Overarching Integrated Product Team) 負責監督整個計畫的推動與執行，以及提供政策指示。<sup>16</sup>目前的規劃與執行組織 (如附圖)，是以計畫執行室為核心，上受國防部與各軍部高階主管政策指導，藉由相關工作小組與專案小組研擬計畫及法規，下轉各軍部與部屬單位執行。

2004 年 4 月 1 日，朱九思次長與海軍部長般格蘭兩人聯名發表公開信，向國防部文職人員表示，他們決定花必要的時間把事情作對，國防部將與員工、管理者及工會協商，要求他們要有耐心，共同努力使國家安全人事制度實現，成為世界級的人事制度以支持世界級的國防部文職人員團隊。<sup>17</sup>於是，直到 4 月 13 日，倫斯斐部長聽取「策略運作狀況評估報告」後，公佈「國家安全人事制度設計與執行計畫」(NSPS Design and Implementation Plan) (如後述)，重新規劃整個計畫的推動。<sup>18</sup>

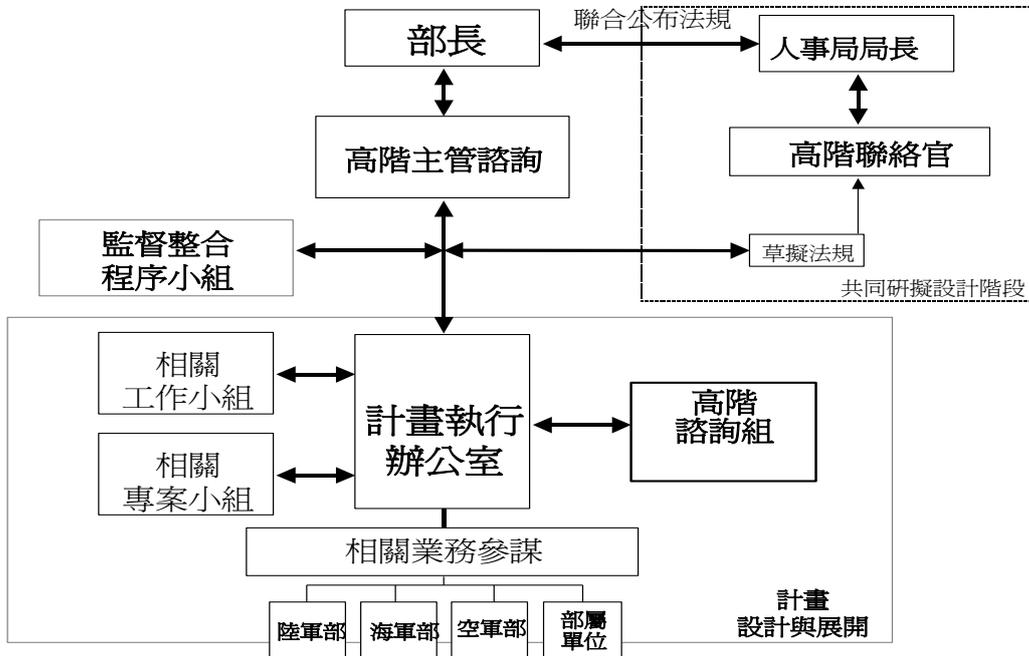
---

<sup>16</sup> Office of the Assistant Secretary, "Memorandum for AF Personnel," 2 April 2004. [http://www.af.mil/pdf/af\\_letter\\_to\\_employees\\_apr\\_04.pdf](http://www.af.mil/pdf/af_letter_to_employees_apr_04.pdf)

<sup>17</sup> Jim Garamone, "Chu, England Discuss New Civilian System in Open Letter," [http://www.dod.mil/news/Apr2004/n04022004\\_200404021.html](http://www.dod.mil/news/Apr2004/n04022004_200404021.html) ; 公開信可從下列網址獲得 <http://www.dod.mil/specials/images/200404021a.pdf>

<sup>18</sup> 甚至國防部的國家安全人事制度網站也改版，只提供簡略的資料與訊息，直到 2004 年 6 月 7 日，新的網站完成後，提供了較為完整的資料與訊息。

## 國家安全人事制度規劃與執行組織圖



### 肆、建立新的勞資關係

即使國家安全人事制度法案已經通過，國防部文職人員的相關工會仍然持續表達反對立場，尤其是法案中規定國防部及人事行政局必須與工會代表共同合作建立新的勞資關係，強化了工會的抗議角色及地位。因此，參議員雷文（Carl Levin）更指責國防部不如國土安全部重視工會與人事行政局的參與，而正藉由藐視工會與人事行政局，不理會國會的意願。<sup>19</sup>

即使如此，依據國家安全人事制度法案規定，國防部與人事行政局在一年內必須與工會代表及員工代表協商，共同合作建立新的人力資源管理制度，尤其是新的勞資關係，<sup>20</sup>因為必須藉由新的勞資關係協商未來的人力資源管理相關政策與原則。國防部遂以勞資關係會議為起點，積極與勞方進行協商、協議相關的政策原則。

<sup>19</sup> Shawn Zeller, "Senator Blasts Defense Personnel Overhaul Design Process," <http://www.govexec.com/news/index.cfm?mode=report2&articleid=27889&printerfriendlyVers=1&>

<sup>20</sup> Donna Miles, "New Civilian Personnel System Moves Forward," [http://www.defenselink.mil/news/Feb2004/n02192004\\_200402197.html](http://www.defenselink.mil/news/Feb2004/n02192004_200402197.html)

2004年1月22日，國防部管理階層代表與國防部工會代表進行第一次的勞資會議，討論建立共同合作的新勞資關係之過程與綱要，會議結論認為會議是雙方交換意見的論壇，是符合法律以議題為基礎的共同合作勞資關係的構想。會議中，國防部代表提報法規要求概要與國防部建立共同合作勞資關係的計畫綱要，以使工會代表參與新勞資關係的設計；國防部管理階層代表主張會議應允許對新勞資關係選案進行意見交換，並同意工會代表要求在2004年2月6日提供重新設計新勞資關係的概念綱要，工會代表則在2004年2月23日提供他們對新勞資關係的想法綱要。雙方同意2004年2月26-27日討論交換雙方綱要的意見與議題。<sup>21</sup>

2004年2月6日，國防部公佈「共同合作勞資關係制度選案」(Pre-Collaboration Labor Relations System Options)的提案，列出國防部對於未來勞資關係概念的大綱，包括：<sup>22</sup>

- 成立「國防部勞資關係委員會」(Defense Labor Relations Board)作為獨立、自主的第三者，委員五至七人(部份成員由工會提名)，負責最後的勞資決策與員工申訴；
- 訂定工會服務費規定(集體協商單位成員不必加入工會，個人權益協商必須支付工會服務費，支付標準由工會決定)；
- 集體協商單位依指揮結構、地理位置、組成部門成立，其有效決議是依據其提供的集體協商標準，以及國防部與該部門任務的有效管理；
- 集體協商單位的立場若有異議，任一方皆可申請「國防部勞資關係委員會」裁決，並監督地方選舉過程；
- 集體協商單位的選舉必須有過半數成員投票，以及過半數的多數決議；
- 敏感或重要案例，國防部勞資關係委員會得邀請外界第三者參與決議；
- 工會會費分配與收繳程序不變，但會員得於繳費一年後，隨時取消繳費；管理階層不負擔財務責任；工會與會員之間的會費爭議不納入員工申訴程序之中；
- 集體協商意指各方有相互義務運用共同合作、以議題為基礎的途徑，諮詢有關雇用的相關條件；
- 集體協商協議條文不得抵觸國防部及其部門現有規定、政策與類似公告；

---

<sup>21</sup> NSPS Labor Relations System, “Department of Defense (DoD) Meets with DoD Union Officials on NSPS Labor Management Relations System,” [http://www.cpms.osd.mil/nsps/lrs\\_dod\\_012904.html](http://www.cpms.osd.mil/nsps/lrs_dod_012904.html)

<sup>22</sup> National Security Personnel System, “National Security Personnel System Pre-Collaboration Labor Relations System Options,” [http://www.cpms.osd.mil/nsps/pdf/NSPS\\_LRS\\_DOD.pdf](http://www.cpms.osd.mil/nsps/pdf/NSPS_LRS_DOD.pdf)

- 集體協商程序：基於緊急狀況與國家安全立即執行，並在執行後諮詢；所有案例的諮詢時間不得超過 60 天（含通知國會的時間），若仍無協議，管理部門得執行其決策，但必須提供工會相關決策的副本與理由書；執行後的諮詢，可藉由雙方協議繼續進行；工會有權向「國防部勞資關係委員會」申訴與救濟；
- 集體協商層級：國家級集體協商取代傳統的國家級諮詢程序與地方的集體協商，就國防部政策改變或部門政策改變進行國家級集體協商；
- 工會權利與義務：參與正式會談、調查、資料調閱、收取服務費；
- 工會代表辦理會務的公假：必須經由適當的主管核准，並限於諮商或協商、陳述勞資爭議、會議處理、其他工會要求而獲得資方核准的狀況；
- 員工控訴：個別的員工控訴由新設立的上訴制度處理；工會集體的控訴由新成立的國防部勞資關係委員會處理；員工對工會的控訴由國防部勞資關係委員會處理，但決議不能指導資方的任何作為；集體違反國家級勞資關係規定，得上訴國防部勞資關係委員會；
- 建立一個共同合作、以議題為基礎的集體協商途徑，以減少過渡時期對現有政策與集體協商協議的混亂；
- 新勞資關係不受美國法典第五篇第 71 章限制，使之更為有效與有效能；
- 禁止勞工或工會在勞資爭議期間罷工、停工、怠工或設置罷工糾察，干擾單位任務的遂行；工會必須採取行動防止上述活動。

2004 年 2 月 9 日，就在美國國防部公佈提案之後，美國重要的工會領袖聯合召開記者會表示反對，包括「美國勞工聯盟」（AFL-CIO）主席史溫尼（John Sweeney）、「美國聯邦政府公務員工會」（American Federation of Government Employees, AFGE）主席蓋吉（John Gage），以及最大的聯邦公務員工會「全國財政公務員工會」（National Treasury Employees Union）主席凱利（Colleen M. Kelley）等其他重要工會領袖，他們認為國防部的提案是不公平的、不智的且不必要的。<sup>23</sup>蓋吉更指出，整個提案從頭到尾是一個欺騙的文件。<sup>24</sup>

「全國政府員工協會」（National Association of Governmental Employees）主席也表示反對，認為國防部文職人員人事新政策是對辛勤工作的聯邦公務員的另一個倒退的打擊（regressive attack），否定了工會四十年艱苦奮鬥爭取工人權

---

<sup>23</sup> NTEU, “Disastrous DoD Personnel Proposal Would Strip All Meaningful Worker Rights, Kelley Says,” <http://www.nteu.org/PressKits/PressRelease/PressRelease.aspx?ID=497>

<sup>24</sup> David McGlinchey, “OPM to Play Larger role in Defense Personnel Overhaul,” <http://www.govexec.com/news/index.cfm?mode=report2&articleid=27636&printerfriendlyVers=1&>

利的價值，政府正在國防部建立一個無情的工作環境，此環境將妨礙我國確保優秀的聯邦員工保衛國家安全的能力。<sup>25</sup>「美國政府員工聯合會」（American Federation of Government Employees）也對國防部的提案提出批評，認為根本沒有集體協商的制度，而是國防部片面地摧毀了既有的集體協商制度，忽視了勞方的權利。<sup>26</sup>另外，由國防部各教育院校人員組成的「聯邦教育協會」（Federal Education Association）也反對國家安全人事制度，列出反對的理由（例如教育者不是國家安全的威脅、現有文職人員的人事制度未壞、公然違反國會命令、至少耗費 30 億美元、設立了可恥的集體協商機制、違反其他的法律與規定、損害國家安全）而要求會員致函選區的國會議員阻止。<sup>27</sup>

2004 年 2 月 26-27 日，國防部勞資雙方召開第二次會議討論雙方提出的綱要，會議中，國防部管理階層代表先簡報其概念綱要，並表示這不是最後的方案，而是要徵詢工會的意見，作為規劃的參考，在 4 月 20 日前，國防部會提出書面的正式提案工工會代表討論。<sup>28</sup>

面對工會與國會的反對，2004 年 3 月 2 日，朱九思在參議院國防委員會作證指出國防部開始執行國家安全人事制度法案的原則：<sup>29</sup>

- 我們體認到公平與被認為會是公平的新制度，是達成我們任務的基本。
- 我們體認到與相關人士（stakeholders）認真的共同合作，以及與員工持續的溝通，是使此新制度有效的關鍵。
- 我們體認到，如法所規定，國家安全人事制度必須保留員工的基本保障，包括功績原則、退伍軍人優先、反歧視規則、正當程序、禁制的人事實務，以及參加工會與協商的權利。

然而，面對工會與國會的強烈質疑，倫斯斐部長遂決定積極強化執行組織的

---

<sup>25</sup> National Association of Government Employees, “NAGE Protests New DoD Personnel Proposal,” <http://www.nage.org/NAGE%20dod.pdf>

<sup>26</sup> American Federation of Government Employees, “DoD’s Conceptual Destruction of Collective Bargaining: Background Analysis of 2/6/04 DoD Paper “NSPS Pre-Collaboration Labor Relations Systems Option,”” [http://www.afge.org/Documents/DoD\\_Conceptual\\_Destruction\\_of\\_Collective\\_Bargaining.pdf](http://www.afge.org/Documents/DoD_Conceptual_Destruction_of_Collective_Bargaining.pdf)

<sup>27</sup> Federal Education Association, “Contact Your Elected Representatives,” <http://www.feaonline.org/special/NSPS/NSPScontact.htm>

<sup>28</sup> NSPS Labor Relations System, “Department of Defense (DoD) and Office of Personnel Management Meet with DoD Union Officials to Discuss NSPS Labor Relations System Concepts,” [http://www.cpms.osd.mil/nsps/lrs\\_dod\\_030504.html](http://www.cpms.osd.mil/nsps/lrs_dod_030504.html)

<sup>29</sup> U. S. Senate, Committee on Armed Services, “Prepared Statement by The Honorable David S.C. Chu,” <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2004/March/Chu.pdf>

人事與功能，也就是上述任命般格蘭負責計畫規劃與執行，以及進行策略運作狀況的評估，重新思考國家安全人事制度整個計畫的規劃與執行，以求緩和各方的壓力與批評。

## 伍、策略運作狀況的評估與期程延緩

誠如上述所言，面對勞方團體與國會議員強烈的反對聲浪，倫斯斐部長指示對於目前的國家安全人事制度相關提案計畫提出評估報告，遂由部長辦公室、各軍種、人事行政局、管理暨預算局、功績制度保障委員會等單位的代表組成「策略運作狀況團隊」進行評估，經過三週的評估過程，而於2004年4月13日向倫斯斐部長提報評估報告與提出建議，其中包括修改執行時間表。倫斯斐部長指示進行策略評估，歷經三星期之後，2004年4月14日，國防部公佈「國家安全人事制度設計與執行計畫」訂定了以下的共識：<sup>30</sup>

- 人事行政局的全面夥伴關係（參與制定法規、共同簽署法規、國防部依法規行事、提供協助與專業知識）
- 任務第一與員工為主的勞資共同合作關係（規劃勞資關係架構、申訴程序、績效考核制度必須基於國家安全需要，以及諮詢工會代表）
- 依行政程序法執行法規（運用聯邦登錄名冊與聯邦法規法典）
- 以國防採購局模式為執行的參考途徑（分階段與步驟，設計、發展、展示與評估）
- 積極但依工作項目訂定的時間表（依工作項目訂定月與季執行時間表）
- 溝通、溝通、再溝通（持續與相關單位及人員溝通、2004年4月13日倫斯斐部長要求高層主管溝通）

並宣布延緩國家安全人事制度執行的期程，並提出暫時的期程時間表，預計11月出版勞資協商的法規，2005年1月提出績效薪資與員工申訴的建議案，2005年6月或7月，實施第一批的文職人員精簡，2005年2月或3月，實施第二批的文職人員精簡，2006年年底，則是第三批，精簡文職人員總數至30萬人以下；而且第一階段實施前，將會比照構建複雜的武器系統進行正式的評估階段。般格蘭也表明將與人事行政局及工會代表共同合作，以及外界專家的參與，研擬與訂定相關法規。<sup>31</sup>般格蘭宣布國防部將依新訂計畫與暫時的時間表進行溝通，也就

<sup>30</sup> Department of Defense, "National Security Personnel System," <http://www.cpms.osd.mil/nsps/pdf/NSPSDesignImplementationPlan.pdf>

<sup>31</sup> Stephen Barr, "Defense Will Try Its New Pay System Step by Step," *Washington Post*, April 15,

是改變原先預定4月20日提出書面正式提案與工會討論的期程。<sup>32</sup>

美國國防部計畫在密集訓練計畫下，訓練管理者、監督者、人力資源專家、員工及指揮官與高階管理者之後，於2004年10月在國防部執行國家安全人事制度。<sup>33</sup>但歷經數週的溝通與協調，仍然無法減緩在國會議員與工會代表的政治壓力下，遂延緩執行的期程。就國防部延緩執行的期程，工會代表宣稱這是工會一場具有里程碑意義的勝利。<sup>34</sup>4月19日，般格蘭特別安排與工會代表會面，簡報新公佈的期程時間表，工會代表對於國防部宣布延緩期程都表示歡迎。

4月27日，般格蘭部長宣布成立「計畫執行辦公室」(Program Executive Office)負責設計與執行國家安全人事制度，並由海軍海洋系統指揮部執行官(the Executive Director of the Naval Sea System Command)布朗(Pete Brown)擔任「臨時的計畫執行官」(Interim Program Executive Officer)，成員包括勞資關係暨申訴程序小組臨時主任史奈德(David Snyder)、人力資源暨績效薪資發展小組臨時主任布恩(Bradley Bunn)，直到新的執行官與或執行官正式任命到任為止。<sup>35</sup>國防部原有的計畫執行辦公室全部轉入此新的執行辦公室，預計人員將超過60名。5月24日，般格蘭部長宣布任命「海軍海面作戰中心」(Naval Surface Warfare Center)技術主管蕾西(Mary E. Lacey)擔任計畫執行辦公室執行官，負責規劃、推動與執行整個計畫。她表示承諾會確保國家安全人事制度包括公開與雙向的對話、會體認與尊敬(文職)公務人員對國家的價值，並保障他們的權利。<sup>36</sup>

2004年5月25日，在與般格蘭部長會談之前，主要的工會代表在國防部附近進行私人會談，希望獲得一致的基本規則(ground rules)，並共同組成反對倫斯斐計畫的聯盟。會後，一行人前往國防部與般格蘭等相關高階主管會談，工會代表表示除非符合工會的基本規則，否則工會不會參加國家安全人事制度的討

---

2004, p.B2.

<sup>32</sup> K. L. Vantran, "Senior Leadership Approves New Civilian Personnel System Plan," [http:// www.defenselink.mil/news/Apr2004/n04152004\\_200404153.html](http://www.defenselink.mil/news/Apr2004/n04152004_200404153.html); Shawn Zeller, "Pentagon Slows Schedule for Rolling Out New Personnel System," <http://www.govexec.com/dailyfed/0404/041404sz1.htm>

<sup>33</sup> Stephen Barr, "Senators Prod Navy Secretary on Creation of Pay System for Civil Defense Workers," <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A59000-2004Mar14?language=printer>

<sup>34</sup> NAGE, "NAGE and Coalition Partners Force DoD to Overhaul Draft Personnel System," <http://www.nage.org/nsps/communications.htm#debrief>

<sup>35</sup> U. S. Department of Defense, "NSPS PEO Announcement, 27 April 2004," <http://www.cpms.osd.mil/nsps/pdf/NSPSPEOAnnouncement.pdf>

<sup>36</sup> U. S. Department of Defense, "National Security Personnel System Appointment Announced," <http://www.defenselink.mil/releases/2004/nr20040524-0828.html>

論；工會代表也要求國防部應以「事件取向」(event-oriented) 擬定的時間表，而不是以時間線 (timeline) 擬定，以及傾聽工會對國防部最後定案計畫的意見。般格蘭表示其無意以國家安全人事制度剝奪工會保護會員的能力，並承諾每 60 天會與工會代表會面。<sup>37</sup>6 月 1 日，「臨時的計畫執行官」布朗發布通知，預計 6 月 7 日起重新開始與工會進行對話，探討國家安全人事制度的規劃與執行計畫、期程、程序，以利年底提出相關法規草案。<sup>38</sup>6 月 7 日，雙方見面會談，主要是國防部簡報相關計畫與聽取工會意見，並預計 6 月 29 日再次進行會談。<sup>39</sup>

## 陸、提早退休與自願離職、雇用高素質專家、重新雇用領取退休年金者

就在勞資協商建立新的人力資源管理制度時，國防部也依規定陸續公佈「自願離職獎勵金與提早退休授權政策備忘錄」(National Security Personnel System — Voluntary Separation Incentive Pay and Early Retirement Authority Policy)、「雇用高素質專家的政策備忘錄」與「雇用領有退休年金者的政策備忘錄」，作為雇用此類人員的依據，也算是此法案的正式執行。

(一) 2003 年 12 月 30 日，國防部公佈「自願離職獎勵金與提早退休政策備忘錄」提出以下的政策指導原則：

- 每年名額 25,000 名(2004 年名額分配為陸軍部 7,722 名、海軍部 7,135 名、陸軍部 5,873 名及國防部單位 4,270 名)；
- 部長可提供獎勵自願提早退休計畫而無需每年向人事行政局要求批准；
- 授權國防部各單位主官代表部長室核准一般俸級表第 15 級以上職位者的申請，以及批准依國防部第 1400.25-M 規定申請非分配基金的離職獎勵金；
- 每年名額是依各軍部與國防部屬單位前一年度員額分配；

---

<sup>37</sup> 參加會談的工會代表是 NAGE 全國主席 David Holway、NAGE 國會事務主任 Steve Lenkart、AFL-CIO 主席 John Sweeney、AFL-CIO 首席遊說顧問 Bill Samuals、AGFE 主席 John Gage、AFL-CIO MTD 主席 Ron Ault、IAM 主席 Tom Buffenbarger 及 IAFF 的 Mike Crouse。國防部高階主管包括海軍部長般格蘭、國防部人事暨後備首席副助理部長 Charles Abell、人事行政局 George Nesterzuk、代理計畫執行官 Pete Brown、海軍部長特別助理 Bob Earl，以及新任的計畫執行官蕾西 NAGE, “Debrief on NSPS Meeting with Sec. England and DoD,” <http://www.nage.org/nsps/communications.htm#debrief>

<sup>38</sup> Peter Brown, “NSPS Update Note,” <http://www.cpms.osd.mil/nsps/pdf/NSPSUpdate060104.pdf>

<sup>39</sup> AFGE.org, “DoD Withdraws February Draft for Personnel System to Allow Unions’ Inputs,” [http://www.afge.org/index.cfm?file=2004\\_06\\_15.htm](http://www.afge.org/index.cfm?file=2004_06_15.htm)

- 各機構預估人力精簡行動或終止提供獎勵計畫，須在人力精簡通知公佈前 30 天；
- 此獎勵計畫得用以重組或精簡國防部文職人員人力、創造因人力精簡而非自願離職員工的安置職缺，以及避免在人力精簡期間而需要進行非自願的離職；
- 所有的自願提早退休行動必須遵守特定的指導綱領與程序（例如批准提早退休的理由應包括實質耽誤、組織重組、人力精簡、功能移轉、或其他的人力重組；必須用以精簡人數或重組人力，在沒有精簡全部人數而符合任務目標；得以職系或職級、職位相關的技能或知識或其他因素、以及組織因素、地理因素、非個人因素及客觀因素；申請者必須在國防部內任職滿 30 天以上；短期任職員工、因行為不良或績效不良而非自願離職員工不適用。）；
- 運用此計畫的單位必須決定與公開該地最大批准人數，以及預期需要的機會點（窗口）數量；運用多重的機會點（窗口）較能符合組織需要；
- 各機會點的一般公告應標示出開放與關閉的日期、預期提早退休者的人數，以及任何經批准而被考量的非個人與客觀因素；
- 使用本計畫得涵蓋超過一個組織單位與一個地理位置以上；
- 為精簡規模而使用本計畫時，待退休人員必須以期滿或終止日期排除於名單之外；領取提早退休獎勵金者不得以任何理由重新任職；
- 自願離職獎勵金最高 25,000 元（所得稅與扣除額前的總額）；
- 常任公務員連續任滿 12 個月以上者，才能申請領取自願離職獎勵金；

2004 年 2 月 27 日，國防部公佈「雇用高素質專家的政策備忘錄」，提出某些指導原則與雇用程序，原則包括：

1. 雇用原則：軍種部長與國防部各單位主官有權獨立從公務員體系與軍隊外，任命高素質的專家而不受美國法典第五篇的限制；雇用時間不得超過五年，但得依個案考量而延長一年；授權國防部長訂定爾等人員之本薪，但不得超過高階職位最高本薪；雇用程序應依本原則，並訂定高素質專家起薪、加薪、紅利與誘因；高素質專家總數不得超過 2,500 名，人事次長負責數量的分配，每個會計年度開始，人事次長依據文職人員總數、前一年各軍種與國防部各單位的運用與需要分配雇用人數，人事次長得依需要重新分配雇用人數；國防部長終止此雇用計畫並不影響仍在雇用期間高素質專家的權益。
2. 雇用程序：高素質專家係指在特定的職業領域內，擁有超越一般專業知識

的非凡、特別知識或技巧，而被他人認為是擁有非常能力或技巧的權威或實務者。這專業知識或技巧一般並不適用於國防部內，而是基於滿足新興且相對短期、非永久的要求之需要；高素質專家的任用必須限於是有助於促進國防部的國家安全任務之關鍵職務；此授權不得作為雇用短期人員擔任永久職位，不得提供國防部或聯邦政府其他機關已持續運用的服務，不得執行繼續中的國防部功能（包括政策、決策或管理），不得增減人事數量或薪資限制，協助影響或進行立法，不得給予前聯邦員工偏心的對待，不得擔任一般員工執行的工作或填補現在的人事缺額；依自願離職誘因計畫離職者在未滿 12 個月之後，不得再任用，或在五年內不得再任用，除非其同意退還所領；依相關法令給予當事人「除非特殊狀況，不得延長」（Excepted Not To Exceed）任命；各單位得依個案狀況呈請人事次長核准延長一年；應告知當事人適當的倫理與重新雇用的限制。

3. 薪資：其起薪包括本薪依相關因素訂於一般俸級表十五級十階之間，另加區域加給，其總薪不得超過主管俸級表（Executive Schedule）第三階（Level III）；得依其表現根據法律所定範圍增加本薪；授權給予額外薪資作為招募或調職誘因，或認許特定成就、貢獻或績效，但總額不得超過 50,000 元（2004 會計年度）或其本薪年薪的 50%；其年薪總額不得超過美國法典第三篇第 104 章規定。<sup>40</sup>

2004 年 3 月 18 日，朱九思次長發布有關「雇用領有退休年金者的政策備忘錄」，訂下了指導綱領與程序，包括：

- 在沒有減少其年金下，支付適當的薪資等級；
- 不得以其雇用期間收到的年金總額作為其薪資的交換（offset）；
- 不得溯及既往申請；
- 適用於 2003 年 11 月 24 日以後政府撥款基金職位之雇用；
- 除本指導綱領政策外，領有年金者不得申請退休前的相同職位；
- 職位分為由各軍部部長及國防部各單位主管獨立任命的行政主管層級職位（Executive-Level Positions）即是高階主管（Senior Executive Service）、科學與專業（Scientific and Professional）、高階（Senior-Level）、國防情報高階主管（Defense Intelligence Senior Executive Service），以及一般俸級第 15 級以上的薪資群等職位，以及由各軍部部長及國防部各單位主管在沒有減薪下，獨立任命的一般俸級第 15 級及以下級數的職位，這些職

---

<sup>40</sup> Under Secretary of Defense, Memorandum Subject: Employment of Highly Qualified Experts, Feb. 27, 2004.

位將再委託管理者與監督者依據本指導綱領運用；

- 這些職位視個別狀況而不時填滿，雇用的合理性是決定緊急(time-limited)或不確定(indefinite)雇用類別的決定因素；
- 在2003年11月24日前雇用的領有年金者，奉人事行政局或國防部同意者，繼續領取全薪與年金；
- 在2003年11月24日前，以薪資交換雇用的領有年金者，繼續依據其任用條件任職；若此職位出缺，這職位必須符合以下國防部訂定的基準重新雇用；
- 依據「獎勵自願離職金計畫」(Voluntary Separation Incentive Pay Program)離職者在離職一年內禁止重新雇用於國防部內，除非國防部長依個案同意；除非退還離職獎勵金，否則5年內不得重新雇用；
- 重新雇用領有年金者的基準：高離職率、備選者嚴重不足或其他招募困難等職位，以及達成組職使命或完成特定專案(或提案)的關鍵職位；具有獨特或專業技術，或非一般可用的特殊資格者；不超過2087小時(即一整年或兩年部分時間)教導無經驗員工或在重要組織轉型期間留守者；
- 管理者或監督者必須事先呈報上一級主管同意，才能雇用領有年金者擔任其退休前的相同職位(一般俸級第15級及以下級數)。<sup>41</sup>

從此三項政策備忘錄的公布觀之，由於其皆是原則與程序的規定，仍待進一步的詳細規定；加上沒有影響到既有的勞工權益，遂未引發勞工的反對與爭議。

## 柒、新勞資關係的主要衝突點—

誠如上述，國家安全人事制度法案增強了國防部的人力資源管理彈性，但也引起工會與員工的恐懼與質疑，尤其是績效薪資制度，工會主席認為會造成員工相互對抗的永久戰爭(a perpetual war of all against all.)。<sup>42</sup>其次，勞工參與決策制度，也因強化國防部長決策權力而造成勞工質疑其參與決策權力減弱。第三，勞工申訴制度則由於法案授權國防部建立新制度，不免造成恐慌與擔心。遂使未來的新勞資關係面臨著衝突點，而必須積極與工會代表協商及溝通，以獲取共識

---

<sup>41</sup> Under Secretary of Defense for Personnel and Readiness, "Memorandum Subject: Employment of Annuitants," Mar. 18, 2004.

<sup>42</sup> The Committee on Armed Services, U. S. House of Representatives, "Statement by Robby L. Harnage, Sr. National President American Federation of Government Employees AFL-CIO," <http://armedservices.house.gov/openingstatementsandpressreleases/108thcongress/03-05-01harnage.html>

而建立和諧的勞資關係。

## 一、績效薪資制度

國防部雖然尚未公佈其新的薪資制度，但就其規劃是依據國防部 2003 年 4 月 2 日，登錄於《聯邦登錄冊》(Federal Register) 的通知 (notice) 資料，<sup>43</sup> 採取薪資群 (pay band)、職務 (career) 分類、雇用授權、薪資管理、績效薪酬與人力精簡程序。「海軍研究室」(Office of Naval Research) 人力資源管理示範計畫主持人林奇 (Janice Lynch) 就說，這是使國防部權都置於一個制度，此《聯邦登錄冊》通知將是未來國家安全人事制度的基礎。<sup>44</sup> 根據國防部國家安全人事制度的網站，其薪資結構是參考目前的人力資源示範計畫，包括「國防部採購人員人事示範計畫」、「中國湖」、「國防部實驗室示範計畫」。<sup>45</sup>

### (一) 績效評估的問題

總稽核室的報告則顯示出，某些示範計畫的績效薪資制度執行仍需要加強，特別是以組織績效評估個人績效、以客觀的事實資料區別員工績效差異、提供員工績效評估的結果與給薪決定。<sup>46</sup> 曾任國防部文職人員人事政策副次長的賓州大學 (Penn. State University) 院長迪士尼 (Diane Disney) 就說：「如果有人可以解決績效評估的問題，那他就應該獲得同年的諾貝爾獎、普立茲獎及海斯曼 (Heisman) 獎。」<sup>47</sup> 由此可知，績效評估的問題會影響國防部文職人員對績效薪資制度的信心，也衝擊到國家安全人事制度的成效。

### (二) 薪資調整的問題

薪資群制度取消了文職人員原有每年一月的年度升級調薪，而是由主管以績效評估決定調薪與否及幅度。這對習慣於年資制的既有文職人員體系勢必造成衝

---

<sup>43</sup> Federal Register, Vol.68, No.63, April 2, 2003, pp.16120-16142.

<sup>44</sup> GovExec.com, "Defense Tests New Personnel System on Laboratories," <http://www.govexec.com/dailyfed/0403/040703t1.htm>

<sup>45</sup> U.S. Department of Defense, National Security Personnel System, "Pay Bands," <http://www.cpms.osd.mil/nsps/pay.html>

<sup>46</sup> U.S. General Accounting Office, *Human Capital: Implementing Pay for Performance at Selected Personnel Demonstration Projects*, <http://www.gao.gov/new.items/d0483.pdf>

<sup>47</sup> 諾貝爾獎是「瑞典諾貝爾委員會」(The Nobel Committees)頒發給年度內對人類文明有貢獻的個人或團體；普立茲獎是美國「普立茲獎管理委員會」(The Pulitzer Prize Board)頒發給年度新聞、文學等最佳表現的個人或團體；海斯曼獎則是美國全國大專運動協會(The National Collegiate Athletic Association)頒發給年度最佳球員。Shawn Zeller, "Smashing the System," *Government Executive*, Vol.35, No.16 (November 2003), pp.37-40.

擊，因為大多數人擔心是否仍能維持加薪？說不定還會減薪。所以員工擔心必須與主管建立及維持良好的人際關係，以確保薪資不受影響。

## 二、勞工參與決策制度

雖然國防部正依據國家安全人事制度法案積極與工會代表進行溝通及協商，乃至公佈「共同合作勞資關係制度選案」與「國家安全人事制度設計與執行計畫」、成立獨立的「國防部勞資關係委員會」，尋求工會與員工理解新制度並未改變現有員工參與決策制度與權利，但是新法規定國防部若不同意工會代表的政策建議，可在 30 天內進行諮詢；如果雙方未能獲得一致的共識，國防部長在 30 天後得通知國會而執行其認為適當的決議。部長決策權力增大而工會代表參與決策的權力則相對減弱，致使工會代表反對國防部的提議而阻止法案執行的期程，如今仍陷於協商諮詢的階段。

## 三、勞工申訴制度

國家安全人事制度法案規定既有的人事保障原則，包括功績原則、退伍軍人優先、反歧視規則、正當程序、禁制的人事實務，以及參加工會與協商的權利。但是對於員工基於這些原則提出申訴，卻不是依據現有的申訴制度而是另立的新制度，「功績保障委員會」（the Merit Systems Protection Board）成為諮詢機構，員工提出司法審查的事由也受到限制。因此，未來新的勞工申訴制度的內容、程序與組織，勢必會造成勞資雙方的緊張關係或衝突。

## 四、軍人職務移轉文職人員

在不受國家安全人事制度計畫影響下，美國國防部在 2004 年已經開始將 10,000 個軍人職務移轉文職人員，2005 年計畫移轉另外的 10,000 個軍人職務。<sup>48</sup> 陸軍部在未來 3-4 年，移轉 10,000-15,000 個；海軍部尚未確定，海軍陸戰隊在 2007 年前，移轉 4,400 個；空軍部在 2004 年，移轉 4,300 個。<sup>49</sup> 此項工作的完成，

---

<sup>48</sup> U.S. Senate Committee on Armed Services, “Prepared Statement,” <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2004/March/Chu.pdf>

<sup>49</sup> Shawn Zeller, “Senator Blasts Defense Personnel Overhaul Design Process,” <http://www.govexec.com/news/index.cfm?mode=report2&articleid=27889&printerfriendlyVers=1&>

將有助於文職人員人力的有效運用，以及能結合執行雇用高素質專家、領取退休金者與自願離職及提早退休等規定，促使文職人員對於新制度產生信心。但是這勢必影響文職人員既有的工作性質、內容與負荷，在處理過程中，稍有不慎就會造成文職人員的怨懟。

## 捌、結論—對我國的啟示

美國國防部制定與推動國家安全人事制度的過程中，所產生新的勞資關係將促使文職人員更能以「國防夥伴」(partners in defense)的角色，與軍職人員共同提升人力資源運用的效能。相較於我國，雖然國防部既有的文職人員(主要是聘雇人員與約聘人員)，以及因「國防部組織法」引用的國防部文官(即具備公務員任用資格)並未與國防部協商建立勞資關係相關制度，但依據「公務人員協會法」規定，國防部文職公務人員(也包括聘雇人員)是有權組織協會，<sup>50</sup>就辦公環境之改善，行政管理，服勤之方式及起訖時間等事項提出協商；但不得就法律已有明文規定者，依法得提起申訴、復審、訴願、行政訴訟之事項，為公務人員個人權益事項者，與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者提出協商。並辦理會員相關福利、進修訓練、糾紛調處與協助等等事項。<sup>51</sup>因此，從美國國防部建立國家安全人事制度的經驗中，可獲取以下的啟示：

### 一、文職人員是國防部遂行國家安全任務的重要夥伴

美國建立文職人員獨立的國家安全人事制度之目的，即是體認到文職人員是國防夥伴的重要性，必須賦予特殊的人力資源管理彈性，以發揮最大效率與效用。同樣地，我國國防部所有的文職人員是國軍保國衛民與建軍備戰的夥伴，但社會與政府並未深刻體認此重要性，而是認為文職人員是附屬角色或配角，即使國防部組織法要求編制員額三分之一的文職人員(文官)，仍然忽略絕大多數文職人員(約聘雇人員)以往與既有及未來的努力和貢獻。有必要學習美軍經驗，

---

<sup>50</sup> 第一條規定，公務人員為加強為民服務、提昇工作效率、維護其權益、改善工作條件並促進聯誼合作，得組織公務人員協會。第二條本法所稱公務人員，指於各級政府機關、公立學校、公營事業機構(以下簡稱機關)擔任組織法規所定編制內職務支領俸(薪)給之人員。前項規定不包括政務人員、機關首長、副首長、軍職人員、公立學校教師及各級政府所經營之各類事業機構中，對經營政策負有主要決策責任以外之人員。因此，國防部文職公務人員與聘雇人員是有權組織協會。

<sup>51</sup> 請參閱「公務人員協會法」第七條與第八條。

建立獨立的人事管理制度（例如專責文職人員人事的單位、法規）或不受既有的公務員法規限制而賦予較大的彈性，以彰顯文職人員人力資源的重要性與績效。

## 二、妥善規劃文職人員的人力資源管理制度

美軍文職人員人事制度原受公務員法規限制，但隨著爭取執行人力資源管理示範計畫累積彈性管理的經驗之後，遂掌握時機推動國家安全人事制度。目前國軍對於文職人員的人事管理主要是依據公務員法規（具任用資格）與勞工法規（聘雇人員），並未有統一的管理法規，遂造成適用法規的歧異，尤其公務人員任用資格的限制也造成高階文職人員培育問題。雖然已依法任用三分之一的文官（並預計增為二分之一），但仍只限於部本部員額，並未就整個國防部體系（含三軍）規劃整體的文職人員人事體系，若能妥善規劃整體制度，假以時年，優質的高階文職主管必能擔任決策任務，提升國軍整體的人力資源效能。

## 三、逐步建立和諧的勞資關係

美軍依法成立各種文職人員的各級工會，代表員工與國防部協商勞資關係與權益，不僅穩定與提升員工績效，更促進國防資源的效能與效用，達成保衛國家安全的目標。雖然依據「工會法」、「團體協約法」、「勞資爭議處理法」等勞工法律規定，國防部文職人員並不能組織工會與進行勞資爭議，但依據公務人員協會法，則是可以用組織協會進行某種程度的勞資協商，因此國防部有必要先行研究與規劃相關的程序與內容，並與員工進行溝通及納入員工意見，逐步建立和諧的勞資關係，以提升國軍整體效率與效能。

## 四、研擬雇用高素質專家的專法

美軍深刻體認到在公務員法規下雇用專家的困難性，特別依據國家安全人事制度法案制定「雇用高素質專家的政策備忘錄」，以利雇用國防相關事務的專家協助國防建設。相較於我國，則是未能制定法源，致使未能提供較優良的雇用條件，吸引高素質專家人才；反而造成某些勞資爭議，例如由於當時缺乏法源，中山科學研究院研究員（科技聘雇人員）自 87 年 7 月 1 日起只能依國防事業非軍職人員的身分適用勞動基準法，致使其許多既有勞動條件遭致改變，遂引發爭議。若是能透過立法，對於國防科技研發人才給予特殊的雇用條件，即可招募高素質人員與穩定現有人員，確保國防科技的永續發展。

## 五、成立專責小組檢視現有的人事制度

美軍推動國家安全人事制度之前，即成立專責小組檢視既有的人事制度（特別是示範計畫），藉以研究與規劃最佳的（best practice）人事制度。相較於我國，未曾對於文職人員人事制度進行檢視，遂造成各單位的管理存有不同差異，乃至缺乏整體計畫與衍生不必要的爭議。因此，國防部應成立專責工作小組進行整體的檢視，檢討與研究既有制度的優缺點及問題，尋求整體的認知與理解而形成變革的決心，從國防部而至整個政府的支持，推動國防部文職人員人力制度的改革與革新。

任何的人力資源制度改革絕非容易，但體認到文職人力資源對國防建設的重要性與必要性，國軍就必須妥善思考與建立優質的文職人員人事制度，提升文職人員的地位與角色，使其全心全力貢獻於國防建設，達成保國衛民的神聖使命。

（投稿日期：93年7月5日；採用日期：93年8月11日）

美國國防部「國家安全人事制度」的新勞資關係及其啟示