

## 美國國防部文職人員人事制度新法改革 —「國家安全人事制度法」的建立

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

美國國防部藉由「國家安全人事制度法」對其文職人員的人力資源管理制度進行重大改革，嘗試獨立於「人事行政局」管轄的聯邦公務員人事制度，尋求靈活與彈性，以因應所面臨的國家安全新威脅。本文目的在探索此法立法背景因素（現有制度的僵化、人力資源彈性示範計畫、國土安全部的前例、國家安全威脅的需要），以及比較各方（國防部、參議院與眾議院）所提法案與通過之內容，最後論析其對既有人事制度的衝擊。

**關鍵詞：**國防文官、國家安全人事制度、公務員制度

## 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》，同時也開啟了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>

國防部建立「國家安全人事制度」的法律依據，是其2003年3月10日送交國會議長《21世紀國防轉型法案》（*The Defense Transformation for the 21<sup>st</sup> Century Act*）的一部份，<sup>3</sup>更是此法案的第一支柱，<sup>4</sup>此部分的法案稱之為「國家安全人事制度法案」（National Security Personnel System Act），工會人士稱之為「倫斯斐計畫」（Rumsfeld Plan）。<sup>5</sup>此人事制度是延續美國新設「國土安全部」（Department of Homeland Security）的人力資源管理制度，但國防部長擁有更大的人事獨立自主權。<sup>6</sup>國防部部長藉由此法案精簡文職人員、移轉軍事人員、統

---

<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> 即是後來的《2004年國防授權法案》，Department of Defense, *The Defense Transformation for 21<sup>st</sup> Century Act* (Washington D.C.: Department of Defense, 2003), Title I, Subtitle A..

<sup>4</sup> House Armed Services Committee, “Statement by The Honorable David S. C. Chu, Under Secretary of Defense for Personnel and Readiness before the Committee on Armed Services, United States House of Representatives,” <http://www.house.gov/hasc/openingstatementsandpressreleases/108thcongress/03-05-01chu.html>

<sup>5</sup> The American Federation of Government Employees, “Attention DoD Civilian Personnel,” <http://www.afge.org/Documents/DodCivil.pdf>

<sup>6</sup> 國家安全人事制度法案第31、33章允許國防部長免除目前有關禁止雇用親屬，以及競爭職務考試的限制規定；第35條允許國防部長免除目前以雇用時間、服役時間與效能或績效評價等因素精簡人力的規定；第41章允許國防部長免除建立與運用政府訓練計畫的規定；第55章允許國防部長免除目前有關加班費與補償薪資、假日薪資、擔任陪審團委員薪資、解職薪資、不當人事處分的復職薪資之規定；第59章允許國防部長免除制服津貼、宿舍與設施、海外薪資差價、危險津貼。

一薪資制度、簡化人事任用與派任程序，但法案也要求必須與人事行政局協調，並與工會代表共同合作研擬相關法規。雖然此國防文官人事新制度尚在執行規劃的初步階段，但其改革背景與相關條文內容，在我國嘗試依據「國防部組織法」建立國防部文官制度時，殊值吾人關注與研究。

## 貳、改革的背景

國防部文職人員人力資源管理制度的最高決策機構是「文職人員人事政策委員會」（Civilian Personnel Policy Council），<sup>7</sup>但仍必須依據美國聯邦公務員法案遵守人事行政局的相關法規，而受限於人事相關法規的繁文縟節，致使國防部文職人員的人力資源管理制度混亂與僵化。在國防部提出《21世紀國防轉型法案》時，特別針對各項條文進行分析說明（Section-by-Section Analysis），其中指出國家安全人事制度法案將會修正一個由《美國法典》許多條文規範的碎裂的人事制度。

這樣的說明也道出了目前制度必須改革的迫切性與必要性了，因此在適當的改革背景下，國家安全人事制度法案也就應運而生了。

### 一、現有制度的僵化

國防部文職人員人力資源管理制度系出多門，單就任用方面，可區分為政治任命（political appointed）、常任（career）、約僱（contract）文職人員；薪資給付方面，可約略區分為以白領行政管理人員為主的一般俸級（General

---

<sup>7</sup> 由負責文職人員人事政策的副助理部長擔任主席，委員包括陸、海、空軍部、「國防後勤局」（Defense Logistics Agency）與「華府地區各總部服務處」（Washington Headquarters Service）的代表。委員會職責是：1.在補充法令或聯邦規定、或配合國防部或國防部單位的特殊需要之必要時，發布國防部、陸海空三軍部、其他國防部單位的文職人員人事政策與程序。2.廢除多餘且不必要的規定。3.基於法律、訓練、安全、紀律、輪調或戰備等理由，派任文職人員擔任無需軍事責任義務的職位。4.發展與維護標準的文職人員的人事資料。5.發展、展開與維護一個唯一的國防部文職人員人事資料系統。6.為國防部文職人員人事室的地區化，提供指導與監督。7.代表文職人員人事管理當局至基層單位。8.提供全國防部內外的職務安置，以協助職務安置錯誤的人員。9.提供符合與支持功績制度原則、平等薪酬與任用機會、人力多元化目的與目標，以及允許能使員工較能平衡其工作與其他責任（如家庭）的靈活工作安排等之文職人員人事政策與程序。U. S. Department of Defense, “DoD Civilian Personnel Management System,” Department of Defense Directive Number 1400.25(December 1, 2003).

Schedule)、藍領工人為主的聯邦工資制(Federal Wage System)、<sup>8</sup>主管俸級(Executive Schedule)、高階主管制(Senior Executive Service)、示範計畫的薪資帶制(pay band);經費來源方面,可區分為撥款基金與非撥款基金(Appropriated and Nonappropriated Fund)職位,<sup>9</sup>可說是令出多門,缺乏一致的人力資源管理制度,其產生的問題可從國防部重要官員的說法中看出端倪。

國防部文職人員又受到公務人員相關人事法規的保障與約束,致使國防部長倫斯斐指出:約有30萬到32萬具有軍事能力的軍人擔任非軍事的工作,同時也有相當數量的約聘人員擔任應由常任公務人員(career civil service personnel)擔任的工作,影響到軍隊的軍事力量。為什麼會這樣呢?他說因為國防部的管理者是理性的,他們為了工作方便(例如任免、調遷、獎懲、指揮容易)並免於陷入常任公務人員的延遲與官僚障礙,而使32萬軍人與數量很多的約聘人員擔任了常任公務人員的工作。這種情況對人事制度產生了限制,以及增加了納稅人的負擔,尤其當我們徵召國民兵與後備軍人進行全球反恐戰爭時。我們已經強制地阻止人員流動,而且不讓動員期滿的他們離開,他們要求解召而我們因為需要他們留在現役部隊中,所以正在防止這種情況發生,這是不對的。其次,這也使得常任公務人員本人變成不道德,因為他們是愛國、是為要有所貢獻而進入政府服務。最後,由於複雜的規則與規定,使得國防部管理者很難將文職人員調至新的工作任務,自然而然就只能轉向軍人或約聘人員了。也由於這些複雜的法規,有潛力的年輕人不願到軍中服務,隨著嬰兒潮世代退休後,這問題更加嚴重。<sup>10</sup>他進一步說,國防部被其所依賴的陳舊(antiquated)人事制度所束縛,今日的文職人員人事制度是個工業時代的組織掙扎於資訊時代的世界。<sup>11</sup>

人事暨戰備次長朱九思(David S. C. Chu)在參議院政府事務委員會的聽證會指出,目前的人事制度使美國國防部無法在人力資源的公開市場競爭,因為它太耗費時間了(It takes too long.)。他也指出一些例子說明目前人事管理制度的問題,他特別強調這些例子的焦點主要不是在人事管理制度的失敗機制,而是在人事管理制度的僵化所引起對任務達成及部隊士氣的威脅。而且,這些例子只是

---

<sup>8</sup> 聯邦工資制是統一支付聯邦撥款基金(計有131個地方工資區域)與非撥款資金(計有125個地方工資區域)的藍領工人薪資的制度,是以時薪計算, <http://www.opm.gov/oca/wage/index.asp>

<sup>9</sup> 有關美國政府公務人員人事制度,請參閱施能傑,《美國政府人事制度》(台北市:商鼎公司出版,民國88年)。

<sup>10</sup> Department of Defense, "Prepared Statement on National Security Personnel System," <http://www.defenselink.mil/speeches/2003/sp20030604-0263.html>

<sup>11</sup> Jim Garamone, "Civilian Personnel System 'Not Cutting It,' Rumsfeld Says," [http://www.defenselink.mil/news/Jun2003/n06032003\\_200306037.html](http://www.defenselink.mil/news/Jun2003/n06032003_200306037.html)

對目前人事制度失望的冰山一角。<sup>12</sup>他在眾議院政府改革委員會「公職人員暨機關組織小組」(Subcommittee on Civil Service and Agency Organization)作證指出,當前工業時代的公職人員制度不夠敏捷,不足以幫助國防部進行反恐作戰及國防部轉型;國防部內的權責分歧,致使戰略焦點、人事挑戰的整體認知、招募競爭力、及時的人員維持、整個國防部的機動性、自動化的需求、行政支持與人力等方面犧牲很大。<sup>13</sup>

伍夫維茲(Paul D. Wolfowitz)副部長在參議院國防委員會(Senate Armed Forces Committee)作證也以「國防資訊系統局」(Defense Information System Agency)為例說明,由於缺乏彈性與耗時的招募法律,致使無法招募到資訊時代關鍵的專業人才。當產業界在就業博覽會上提供最佳和最有前途的工作時,國防部卻必須以耗時幾個月的雇用程序與產業界競爭這些專業人才。甚至「國防後勤局」(Defense Logistics Agency)耗時九個月才開除了一位屢次在工作時睡覺的員工。更重要的是,官兵正在使用已經落後一兩個世代的系統與程序。<sup>14</sup>

從上述官員的說話中,說明了美軍領導階層對於目前文職人員人事管理制度僵化、缺乏彈性與競爭性,影響到其遂行任務,都認為必須進行改革與轉型,以因應新時代的需要。

## 二、人力資源彈性示範計畫( Human Resources Flexibilities Demonstration Projects )

美國國防部為使管理制度有所彈性,在人事行政局同意下特別執行「示範計畫」( Demonstration Projects )或「另類人事制度」( Alternative Personnel System ),<sup>15</sup>其中重要的是「實驗室與(武器)獲得示範計畫」( The Laboratory

---

<sup>12</sup> U. S. Senate, “Statement of the Honorable David S. C. Chu, Under Secretary of Defense for Personnel and Readiness, Before the Subcommittee on Oversight of Government Management, the Federal Workforce and the District of Columbia, Committee on Governmental Affairs United States Senate,” <http://govt-aff.senate.gov/051203chu.pdf>

<sup>13</sup> U. S. House of Representatives, “Statement of The Honorable David S. C. Chu, Under Secretary of Defense for Personnel and Readiness Before the Subcommittee on Civil Service and Agency Organization Committee on Government Reform U. S. House of Representatives,” [http://reform.house.gov/UploadedFiles/David%20Chu\\_DOD.pdf](http://reform.house.gov/UploadedFiles/David%20Chu_DOD.pdf)

<sup>14</sup> The Committee on Government Reform, U. S. House of Representatives, *Hearing Before the Committee on Government Reform, U. S. House of Representatives 108<sup>th</sup> Congress First Session* (Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 2003), pp.100-103 .

<sup>15</sup> 示範計畫是依據 1980 年「公務人員改革法案」(Civil Service Reform Act), 人事行政局用以測

and Acquisition Demonstration Project) , 尤其是 1995 年國防授權法案第 342 條及 2001 年國防授權法案第 1114 條授權國防部長進行「科學與科技再創新實驗室人事管理示範計畫」(Science and Technology Reinvention Laboratory Personnel Management Demonstration Program) , 此示範計畫給予參與計畫的實驗室與研究機構較具彈性的人力資源管理制度。2002 年 3 月, 人事暨戰備次長朱九思指示成立「國防部人力資源最佳運用工作小組」(DoD Human Resources Best Practices Task Force) 評估所有進行的示範計畫與另類人事制度, 歷經數月的評估作業程序, 2003 年 4 月 2 日, 國防部將報告出版於《聯邦登錄冊》(*Federal Register*) 以公告 (notice) 方式提供公眾評論,<sup>16</sup> 一旦作出最後報告並再次出版於《聯邦登錄冊》時, 現在的示範計畫都必須採取薪資帶制、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) 示範計畫主持人 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>17</sup>

朱九思次長就以「中國湖」(China Lake) 人力資源管理示範計畫<sup>18</sup> 為例說明薪資制度彈性, 計畫中是以薪資帶制而不是以「一般俸級」(General Schedule) 為制度, 提升了文職人員的效能。<sup>19</sup> 他也以 1995 年開始的「陸軍研究發展與工程中心」(the Army Research Development and Engineering Center) 文職人員人事管理示範計畫說明, 絕大多數員工與工會代表的認同其彈性的人事管理制度。<sup>20</sup>

由此可知, 國家安全人事體制並不是憑空而來, 主要是以國防部各示範計畫的累積經驗為基礎, 逐漸擴展成為全面的人力資源管理制度改革。也是因為如

---

試或引進政府部門人力資源管理制度有利改變的手段, 其詳細內容與規定, 參閱 Office of Personnel Management, "Demonstration Projects," <http://www.opm.gov/demos/>

<sup>16</sup> *Federal Register*, Vol.68, No.63, April 2, 2003, pp.16120-16142.

<sup>17</sup> GovExec.com, "Defense Tests New Personnel System on Laboratories," <http://www.govexec.com/dailyfed/0403/040703t1.htm>

<sup>18</sup> 「中國湖」示範計畫是美國海軍部於 1980 年執行的示範計畫, 在 1994 年 10 月國會通過法案成為永久的示範計畫, 也是第一個「另類人事制度」, 主要內容是以績效薪資制度、管理者較大的人事掌控功能、彈性的人事制度擴展員工可利用的機會等強化聯邦實驗室人員的效能。Office of Personnel Management, "Demonstration Project Feature by Project," <http://www.opm.gov/DEMOS/Feat-Dem.pdf>

<sup>19</sup> Department of Defense, "Under Secretary Chu Briefing on the National Security Personnel System," <http://www.dod.mil/transcripts/2003/tr20030610-0268.html>

<sup>20</sup> House Armed Services Committee, "Statement by The Honorable David S. C. Chu, Under Secretary of Defense for Personnel and Readiness," <http://www.house.gov/hasc/openingstatements-andpressreleases/108thcongress/03-05-01chu.html>

此，國家安全人事制度法案排除十個已經實施示範計畫的國家研究室與機構，<sup>21</sup>這些單位已經實施許多彈性的人力資源管理制度，但也同時可以作為國家安全人事制度的參考，直到 2008 年之後，兩者之間的差異逐漸減少而能整合。

### 三、國土安全部的前例

911 恐怖攻擊事件之後，2001 年 10 月 8 日，美國布希政府先以行政命令成立直屬「總統辦公室」(Executive Office of the President)的「國土安全辦公室」(Office of Homeland Security)與「國土安全委員會」(Homeland Security Council)。<sup>22</sup>後來改以成立「國土安全部」(the Department of Homeland Security)為目標，遂向國會提出「國土安全法」(Homeland Security Act of 2002)。2002 年 11 月 13 日，美國眾議院以 299 票對 121 票通過國土安全部法案，參議院 11 月 19 日以 90 票對 9 票通過。11 月 25 日，布希總統簽署「國土安全法」(Homeland Security Act of 2002, Public Law 107-296)。2003 年 3 月 1 日，國土安全部正式成立併編聯邦政府內隸屬不同部會的 22 個機構的相關單位，例如移民暨歸化局 (Immigration and Naturalization Service)、海關總署 (U.S. Customs Service)、聯邦緊急事務管理局 (Federal Emergency Management Authority)、交通安全局 (Transportation Security Administration)、祕密勤務局 (U.S. Secret Service)、動植物健康檢查局 (Animal and Plant Health Inspection Service) 和海岸防衛隊 (Cost Guard) 等單位，員工人數高達 177,000 人，財政預算每年 400 億美元。因此，各單位的人力資源管理制度皆有所差異，有必要統合於一個統一的人力資源管理制度，以利於其遂行任務。

國土安全法第 9701 條授予國土安全部長與人事行政局長聯合頒布相關規定，建立新的人力資源管理制度，在聘用、解雇和升遷員工時，具有彈性很大的人事權力。而且，在認定國家安全受到威脅時，還可豁免員工集體談判權利。但

---

<sup>21</sup> 根據國家安全人事制度規定，在 2008 年 10 月 1 日以前，計有「航空暨飛彈研究發展與工程中心」(the Aviation and Missile Research Development and Engineering Center)、「陸軍研究實驗室」(the Army Research Laboratory)、「醫學研究暨物資指揮部」(the Medical Research and Material Command)、「工程研究發展指揮部」(the Engineer Research and Development Command)、「通訊電子指揮部」(the Communications-Electronics Command)、「軍人暨生化指揮部」(the Soldiers and Biological Chemical Command)、「海軍海洋系統指揮中心」(the Naval Sea Systems Command Centers)、「海軍研究實驗室」(the Naval Research Laboratory)(the Office of Naval Research)與「空軍研究實驗室」(the Air Force Research Laboratory)等十個單位並不適用。

<sup>22</sup> The White House, "Executive Order Establishing Office of Homeland Security," <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011008-2.html>

也要求國土安全部在規劃、發展與執行新的人力資源管理制度時，必須與工會代表共同合作。因此，三大聯邦政府員工工會（the American Federation of Government Employees、the National Treasury Employees Union 和 the National Association of Agriculture Employees）在處理工作規定，以及有關豁免集體談判權的爭執時，能扮演較積極角色。<sup>23</sup>此外，國土安全部提出工作規定變更的提案後，工會可以有 30 天做回應，爭議若無法平息，國土安全部必須函告國會解釋。之後，另有 30 天的仲裁期，但國土安全部還是能視其需要進行改變，但國土安全部在豁免員工談判權前，必須以書面說明，而且豁免期間限四年，以利新政府審核評估。<sup>24</sup>相較於其他的聯邦部會，國土安全部的整個人力資源管理制度是較為靈活、較具有彈性。

目前，國土安全部的人力資源管理制度正由其成立組織研擬相關規定與原則，例如「國土安全部與人事行政局人力資源制度設計小組」（DHS/OPM HR Systems Design Team）、「國土安全部人力資源管理資深審核顧問委員會」（DHS Human Resource Management Review Advisory Committee）與人事行政局成立及有關單位（例如功績制度保障委員會）研擬相關的法規。<sup>25</sup>

鑒於國土安全部的經驗，國防部也就積極推動國家安全人事法案，藉以整合現今雜亂分歧的人力資源管理制度，爭取較大的彈性與自主性，以有效運用人力資源與完成國家安全任務。

#### 四、國家安全威脅的需要

倫斯斐部長在參議院政府事務委員會聽證會作證指出：

我們身處於一個新的安全環境，一個史無前例的全球反恐戰爭之中，而且我們需要符合資訊時代與二十一世紀的國防部來處置此興起中的新威脅。……處置此新威脅，我們相信我們不僅需要靈活、輕便與敏捷的新軍事能力，以便能迅速回應及處理突變，也需要一個運作方式能展現彈性的國防部，因此得以熟練地回應

<sup>23</sup> 2003 年 3 月，國土安全部與人事行政局就成立「國土安全部與人事行政局人力資源制度設計小組」（DHS/OPM HR Systems Design Team），小組成員就包括三大工會的代表。

<sup>24</sup> Public Law 107-296, Nov. 25, 2002, 116 STAT.2287-2298.

<sup>25</sup> 相關程序與發展，參閱 National Archives and Records Administration, “Department of Homeland Security, Proposed Rules,” *Federal Register*, Vol. 69, No.34, February 20, 2004, pp.8029-8071.



此新威脅。<sup>26</sup>

他更在 7 月 18 日的《華盛頓郵報》(Washington Post) 撰文指出，身處敵人在衛星、行動電話與資訊科技進步的時代，國防部累贅的人事法規是令人無法接受的，阻礙了國防部因應未來的挑戰。<sup>27</sup>

伍夫維茲副部長在眾議院政府改革委員會聽證會作證也說，為培養國防部的領導、彈性、敏捷與適應等能力，藉以進入 21 世紀。其中，藉由文職人員人事管理制度的轉型獲取較大的彈性與敏捷，是基於國家安全需要，因為這直接關係到未來幾年我們防衛國家的能力。<sup>28</sup> 人事暨戰備次長朱九思在參議院國防委員會也作證指出，為確保未來的國家安全，國防部需要國會授權將「國防部人力資源最佳運用工作小組」的評估報告適用於整個國防部。<sup>29</sup>

根據美國國會「總稽核室」(General Accounting Office) 指出，國防部在 1990 年代初期進行的精簡計畫忽略了兵力形成 (force shaping)，致使其人力出現年齡與經驗斷層，到了 2005 年，超過一半的採購人員夠資格申請退伍；從 1987 年起，工業勞力也減少約 56%。即使國防部在 2002 年 3 月提出文職人員戰略計畫，也不能全面結合國防部的任務。<sup>30</sup>

從上述可知，美國國防部認為當前的國家安全威脅，已非今日的文職人員人力資源管理制度所能因應，必須進行改革而賦予更大的彈性與敏捷度，遂提出制定國家安全人事制度法案。

---

<sup>26</sup> The Committee on Governmental Affairs United States Senate, *Transforming the Department of Defense Personnel System: Finding the Right Approach*, S. Hrg. 108-185(Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 2003), p.17.

<sup>27</sup> Jim Garamone, "New Personnel System Needed to Meet New Challenges," [http://www.dod.mil/news/Jul2003/n07182003\\_200307181.html](http://www.dod.mil/news/Jul2003/n07182003_200307181.html)

<sup>28</sup> The Committee on Government Reform, U. S. House of Representatives, *Hearing Before the Committee on Government Reform, U. S. House of Representatives 108<sup>th</sup> Congress First Session* (Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 2003), p.104.

<sup>29</sup> Subcommittee on Oversight of Government Management, the Federal Workforce, and District of Columbia, Committee on Governmental Affairs United States Senate, "Statement of The Honorable David S. C. Chu, Under Secret [http://govt-aff.senate.gov/\\_files/051203chu.pdf](http://govt-aff.senate.gov/_files/051203chu.pdf)

<sup>30</sup> David M. Walker, *Human Capital DOD's Civilian Personnel Strategic Management and the Proposed National Security Personnel System*, GAO-03-493T, May 12, 2003.

## 參、國家安全人事制度立法條文比較

雖然國防部提出國家安全人事制度法案，但基於美國憲政體制而是由參眾議院負責提出與審查，不免在立法過程中，並不能盡如國防部所願。由於改變既有的聯邦公務人員體制規定，遂引發相關人員的爭論，不同的主張紛紛出現，參眾議院也提出不同的修正案，歷經協調、妥協而制定新的國家安全人事制度法案。立法過程中，國會與工會紛紛表達反對的理由，並以各種適當的活動表達反對制定該法案。

### 一、立法時程

2003年4月3日，國家安全人事制度相關法案列入「2004年國防授權法案」之內送交眾議院時，由眾議院「國防委員會」（House Armed Services Committee）主席杭特（Duncan Hunter）眾議員聯名提案（編號H. R.1588），<sup>31</sup>針對國家安全人事制度法案部分，則是在4月29日，由「政府改革委員會」（House Government Reform Committee）主席戴維斯（Tom Davis）和杭特聯名提案為「公職人員與國家安全人事改善法案」（the Civil Service and National Security Personnel Improvement Act, H.R.1836），<sup>32</sup>歷經聽證會、審查程序與表決，掌握政府改革委員會多數席位的共和黨在5月9日以21票對15票獲得勝利，通過「公職人員與國家安全人事改善法案」作為2004年國防授權法案的修正條文，送交眾議院院會決議。在表決過程中，共和黨多次表決否決民主黨議員的提案。<sup>33</sup>5月13日，眾議院政府改革委員會少數黨（民主黨）議員聯名發函表達反對國家安全人事制度法案的立場。<sup>34</sup>眾議院經討論、審查程序與表決於2003年5月22日院會以361票對68票通過，等待參議院的審查結果。<sup>35</sup>

在參議院方面，2003年5月13日，「2004年國防授權法案」由國防委員會

<sup>31</sup> 根據美國憲法，立法權專屬國會，行政部門無權提案，但實際運作上，多是行政部門研擬法案委請同黨國會議員提案審查。

<sup>32</sup> 可從以下網址獲得法案全部條文，U.S. House of Representatives, [http://www.house.gov/reform/min/pdfs/pdf\\_com/pdf\\_com\\_legis\\_1836\\_bill.pdf](http://www.house.gov/reform/min/pdfs/pdf_com/pdf_com_legis_1836_bill.pdf)

<sup>33</sup> AFGE Local 2149, "House Panel Approves Rumsfeld Personnel System Plan, Rejects Pro-Federal Employee Amendments," <http://www.ninsc.com/We're%20Next%20unless.htm>

<sup>34</sup> 可從下列網址獲得信函原文，[http://www.house.gov/reform/min/pdfs/pdf\\_inves/pdf\\_admin\\_dod\\_transformation\\_may\\_13\\_let.pdf](http://www.house.gov/reform/min/pdfs/pdf_inves/pdf_admin_dod_transformation_may_13_let.pdf)

<sup>35</sup> 贊成者計有223名共和黨眾議員及138名民主黨眾議員，反對者計有1名共和黨、66名民主黨及1名獨立人士，投票結果參閱<http://clerk.house.gov/evs/2003/roll221.xml>

(Senate Armed Forces Committee) 主席華納 (John W. Warner) 提案審查 (編號 S.1050)，歷經相關委員會審查程序與表決，於 5 月 22 日通過，但並不包括第 11 篇的「國防部文職人員人事政策」(Title XI—Department of Defense Civilian Personnel Policy)。6 月 4 日，參議院以 98 票對 1 票通過「2004 年國防授權法案」的修正法案，並指派參加兩院協調會 (House-Senate Conference) 的代表。<sup>36</sup> 在國家安全人事制度法案方面，6 月 2 日，政府事務委員會 (Senate Committee on Governmental Affairs) 主席寇琳斯 (Susan Collins) 等四位參議員提出「國家安全人事制度法案」(編號 S.1166)，<sup>37</sup> 歷經聽證會審查程序，在 6 月 17 日以記名投票方式 (10 票對 1 票) 提交院會。<sup>38</sup> 7 月 14 日，寇琳斯等提案參議員特別致函參議院表示希望其他參議員支持 9 月 5 日，參議院院會以口頭方式通過列入立法議程 (Legislative Calendar)。<sup>39</sup> 此法案即成為參議院協調有關國家安全人事制度法案的基本依據。

7 月 16 日，眾議院全院會議一致同意就 2004 年國防授權法案舉行兩院協調會與指派代表。7 月 22 日，兩院協調會召開，協調兩院差異的條文。直至 11 月 6 日，兩院協調會才獲致一致的「協調會報告」(Conference Report)。<sup>40</sup> 11 月 7 日，眾議院以 362 票對 40 票通過協調會報告。11 月 12 日，參議院以 95 票對 3 票同意協調會報告，並於 11 月 12 日通過共同決議法案送交白宮；布希總統於 11 月 24 日簽署通過成為法律 (Public Law 108-136)。<sup>41</sup>

## 二、各提案主要條文比較

就國家安全人事制度法案協調而言，有關政府提案、眾議院提案、參議院提案與最後通過法案之重要條文比較，如附表。

---

<sup>36</sup> 有關參議院立法歷程，請參閱 The Library of Congress, “Bill Summary & Status for the 108<sup>th</sup> Congress,” <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d108:SN01050:@@X|/bss/d108query.html>

<sup>37</sup> 其他提案議員包括 George Voinovich、Ted Stevens、John Sununu。

<sup>38</sup> Michael Posner, “Senate Panel Takes Its Turn at Pentagon Personnel Overhaul,” <http://www.govexec.com/dailyfed/0603/061703markup1.htm>

<sup>39</sup> The Library of Congress, “Bill Summary & Status for the 108<sup>th</sup> Congress,” <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d108:SN01166:@@L&summ2=m&>

<sup>40</sup> House of Representatives, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004, Conference Report 108-354* (Washington D. C.: Government Printing Office, 2003), pp.760-763.

<sup>41</sup> 有關眾議院立法歷程，請參閱 The Library of Congress, “Bill Summary & Status for the 108<sup>th</sup> Congress,” <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/D?d108:1:./temp/~bdm0lb:@@X|/bss/d108query.html>

美國國防部文職人員人事制度新法改革—「國家安全人事制度法」的建立

	政府提案	眾議院 (H.R.1588)	參議院 (S.1166)	通過法案
美國法典 第五篇 第三部	排除 第 51、53、55、 57、59、71 章	排除 第 51、53、55 章部分、71 章	排除 第 51、53 章	排除 第 43、51、 53、71、75、 77 章
建立人力資 源管理制度	國防部與人事 行政局共同合 作建立新的人 力資源管理制 度，但國防部 長得 (may) 以 國家安全需 要，經總統指 示 (direction) 而無需人事行 政局同意，建 立獨立的人力 資源管理法 規。	國防部與人事 行政局共同合 作建立新的人 力資源管理制 度，但國防部 長如以國家安 全需要，得經 總統決策 (decision) 而無需人事行 政局同意，建 立獨立的人力 資源管理法 規。	國防部與人事 行政局共同合 作建立新的人 力資源管理制 度。	採用參議院提 案條文。
排除適用的 實驗與研究 單位			不包括陸軍研 究實驗室等十 個研究機構。	在 2008 年 10 月 1 日前，不 包括此十個研 究機構。
薪資制度	建立一般俸表 分類制度；主 管俸級或高階 主管職位年薪 總額不得超過 副總統。	建立一般俸表 分類制度；主 管俸級或高階 主管職位年薪 總額不得超過 副總統。	建立一般俸表 分類制度；主 管俸級或高階 主管職位年薪 總額不得超過 副總統。詳細 規定必須包括 的薪資新制度 與分類、例如 建立薪資帶 (band)、績 效評價制度、 薪資水準上下 限、2004-2008 年員工薪資分 配總額不得低 於一般俸表制 度分配總額； 2008 年後，國 防部必須建立 薪資分配總額 的方程式。薪 資分配經費不	採用參議院提 案。

			得挪用，除非家重 部長基於決定 利益而分配。	
軍文薪資相等	無	軍文職人員的薪 資在可範圍內應 大等。	無。	採用眾議院提 案。
績效薪資制度	建立績效薪資 制度。	建立績效薪資制 度，但需要建立 績效管理元素 (elements)。	部分特定元素， 條文有差異，薪 資並增列績效條 文。	整合兩院條文， 績效制度改為元 素之一，不另立 條文。
執行階段	無	無	2004年最多 12萬人；2005 年最多24萬人 ；2005年後， 若部長確與認 績效管理，則 超過24萬人。	最多30萬 人，若部長確 符合特定標準 ，則可超過30 萬人。
勞資關係	1. 授權國防部 章第71條成立 聯邦級勞資關 係，而限制全 國性勞資關係 的成立。若防 部若選擇全國 性勞資關係， 則聯邦勞資關 係必須有第三 者仲裁。 2. 勞資爭議 局必須有第三 者仲裁。	1. 授權國防部 章第71條成立 聯邦級勞資關 係，而限制全 國性勞資關係 的成立。若防 部若選擇全國 性勞資關係， 則聯邦勞資關 係必須有第三 者仲裁。 2. 勞資爭議 局必須有第三 者仲裁。	1. 爭議議題影 響到一個以上 的商單位，集 體至全國級。 2. 聯邦勞資關 係對特定議題 的爭議，在180 天內作出仲裁 小組。3. 聯邦 勞資關係必須 在180天內進 行磋商。4. 取 消第三者仲 裁。	採用參議院提 案。
申訴程序	授權成立內 部，取保 障功績制 度。	授權部長應 成立功績制 度，保障該 委員會，並 諮詢該會 員。	授權部長得 建立其保 留制會，查 其他功績 制會，但 向功績制 會申訴的 權利。	主要採用參 議院在日 前保障法 律標準及 法律例國 家制度， 除非此

美國國防部文職人員人事制度新法改革—「國家安全人事制度法」的建立

		意。		法律標準與前例違反本條文建立的法律標準。
人事管理	關於雇用與考選、選任與派任，不受美國法典第五篇第31章和第33章限制。	關於建立雇用、招募、職務任用、派職、再派職與晉升等資格要求，僅能依據美國法典第五篇第4703(a)(1)條與第4703(a)(3)條規定，才能不受第31章及第33章限制。	同眾議院條文，增列退伍軍人優先雇用。	採用參議院提案，條文修訂為執行本條文第2302(b)(11)條文有關退伍軍人優先的要求。
志願離職獎勵金	授權部長建立志願離職制度，無人數限制，但申請人必須超過50歲與年資滿25年。領取者12個月內，不得再雇用，除非部長依個案考量。	相同於政府提案。	大致相同於眾議院提案，增列每年最多1萬名文職人員，排除服務於受到基地關閉法案影響之軍事機構人員。	採用參議院提案，人數改為每年不得超過25000人。
雇用高素質專家	授權國防部長從公軍隊外任命高素質專家，最高部長認為有助於全個一年薪總額不得超過五萬元，每年調薪不得低於「就業成本指數」(Employment Cost Index) 0.5%。	與政府提案相同。	與政府提案相同。增列人數限制，不得超過300人。	接受參議院提案，但人數增為不得超過2500人。

雇用資深公民	部長得在不在影響現有人力下，資格的資歲之資，其或長2年。	與政府提案大致相同。	無	無
前導 (Pilot) 示範計畫	無	授權國防部長的運用自動化系統進行前導計畫，選定地區文職人員人事管理中心示範，以展示文職人員的改善效能。	無	採用眾議院提案。
國防優先安置計畫	部長有專權制定優先安置計畫，以安置任務、效率、海外調升、法定優惠而轉職人員。	無	無	無
其他條文		彈性支用、員工調查、人力資本績效基金與政府改革法 (Government Reform Bill) 相關條文。	無	採用眾議院提案。

從上述的比較表中，即可發現布希政府的提案是希望較大的自主權與彈性，不受美國法典第五篇相關條文的限制；眾議院則是在特定條文規定下，允許國防部不受相關條文的限制；參議院則是不希望國防部擁有較大的自主性與彈性。最為受人關注的是，參議院刪除國防部與眾議院有關國防部長得以「國家安全需要」經總統指示或決策，獨立於人事行政局而制定人事制度。

## 肆、國家安全人事制度法案的重要內容

國家安全人事制度法案並不是法律條文，而多是原則與程序的規定。其中約略整體規劃原則、勞資關係、人事管理、薪資管理、員工申訴與其他等項。

### 一、整體規劃原則與程序

第 9902 (a) 條規定設計國家安全制度必須依循這些原則：

- 彈性與暫時；
- 不廢除或修訂功績制度原則；
- 不廢除或修訂被禁止的人事實務（例如法律保障優先雇用退伍軍人、密告者保護與禁止任用唯親及政治偏好）；
- 確保員工集體組織與協商；
- 公平、可信與透明的績效管理制度，將績效管理與單位的策略計劃結合；
- 提供適當的國家安全人事制度訓練；
- 提供有效的防護，以確保此制度是公平與平等的；
- 確保文職人員薪資分配總額一直到 2008 年，不低於其應分配總額；

第 9902 (f) 條規定為確保與員工代表共同合作與參與國家安全人事制度的設計、發展與執行，國防部長與人事行政局長必須依循的程序：

- 國防部與人事行政局協調，並必須與工會代表或代表相當比率員工的組織代表共同合作；
- 員工代表有 30 天審查國防部建立國家安全人事制度的書面計畫之期限；
- 國防部與人事行政局會對員工的審查意見給予全面與公正的考量；
- 國防部可以立即執行員工同意或無異議的任何事務；
- 雙方若有異議，國防部必須通知國會，並在 30 天內達成協議；國防部或多數的員工代表皆可要求「聯邦調解與仲裁委員會」（Federal Mediation and Conciliation Service）處置；
- 若異議仍存在，國防部在通知國會 30 天後，得執行有異議的部分，並提供為何執行的理由說明；
- 國防部與人事行政局共同制定相關的法規；
- 國防部與人事行政局必須研擬員工代表參與規劃及發展的方法。

### 二、勞資關係的規劃原則與程序



根據第 9902 (m) 條規定：

- 必須表達文職人員在支持國防部國家安全任務上的獨特角色；
- 允許一個共同合作、議題為基礎的途徑建立勞資關係；
- 提供勞資雙方代表有對新制度進行有意義討論的機會；
- 提供員工代表至少有 30 天審查國防部有關勞資關係制度的提案或修正，並提出建議；
- 給予員工代表上述所提建議全面公平的考量；
- 收到員工代表上述所提建議必須在 30 天內與員工代表會面商議，尋求達成是否實施與實施方法的協議；
- 若基於參與會議的大多數工會代表要求，國防部長得決定在會議期間運用「聯邦調解與仲裁委員會」，便於尋求達成協議的程序；
- 員工代表沒有提出建議或建議被國防部接受的部分立即執行；
- 員工代表提出建議而未被國防部接受的部分，從諮商與調解過程開始的 30 天後，國防部長得在通知國會之後的 30 天後執行；
- 本法案實施日期後的 60 天內，應與員工代表開始進行此建立新勞資關係的程序；
- 應有獨立第三者審查意見；
- 除法律另有規定外，此勞資關係的授權期限為六年，之後依據第五篇第 71 條規定適用。

### 三、人事管理

根據第 9902 (7) (k) 條規定儘管第 9902 (d) 條規定之第五篇相關條文仍適用，但部長在建立與執行國家安全人事制度，不應受到第五篇任何條文或有關於以下事項法規所限制：

- 建立職務任命、招募、資格要求的方法；
- 員工派職、再派職、特別派任、調職與晉升的方法；
- 部長在重整與改造國防部人力的決策時，精簡單位人事與薪資層級的方法，以及其他應考量的必要且適當的因素；
- 應遵守退伍軍人優先的要求。

### 四、績效管理制度的規劃原則

第 9902 (6) 條規定必須包含以下的元素：

美國國防部文職人員人事制度新法改革—「國家安全人事制度法」的建立

- 依據第 2301 條所訂的功績原則設立；
- 公平、可信與透明的員工績效考核制度；
- 績效管理制度與機關的策略計畫相結合；
- 確保員工參與此制度的設計與執行；
- 給予監督者、管理者與員工適當的績效管理制度執行與運作的訓練與再訓練；
- 確保在考核期間監督者、管理者與員工之間不間斷的績效回饋及對話，以及設定審核時間表；
- 有效確保此制度的管理是公平與平等的，以及是以員工績效為基礎；
- 確保適當的機關資源分配於績效管理制度的設計、執行與行政；
- 績效薪資評估制度使個人薪資與績效有較好的結合，並提供考核與給酬員工的公平方法；

## 五、薪資管理

美國聯邦政府人事行政局在 2002 年 4 月公佈薪資政策白皮書《聯邦薪資制度新起頭：現代化例證》（A Fresh Start for Federal Pay: The Case for Modernization）中，就指出其薪資制度的諸多問題，<sup>42</sup>遂揭櫫未來聯邦政府薪資制度應積極實踐薪資與績效之間的緊密連結。<sup>43</sup>

根據第 9902 (e) 條規定對於薪資管理有以下的要求：

- 不得修改主管俸級薪資；
- 高階主管或相等職位的員工年薪總額不得超過副總統；
- 軍文職人員薪資在可行的最大範圍內應相等；
- 2004 年到 2008 年員工薪資分配總額不得低於一般俸表制度分配總額；
- 2008 年後，國防部必須建立薪資分配總額的方程式；薪資分配經費不得挪用，除非部長基於國家利益而決定重分配。

---

<sup>42</sup> 例如聯邦政府要求機關以陳舊的薪資制度因應史無前例的新管理挑戰；現有薪資制度無法反應市場的薪資水準；無法鼓勵與獎勵員工成就及表現；薪資結構是適合 1950 年代的勞工，而不適合今日的知識勞工；既有的程序與實務有效地排除機關運用適合其特定任務與勞工的薪資制度；現有薪資制度正在解體。U.S. Office of Personnel Management, *A Fresh Start for Federal Pay: The Case for Modernization* (Washington D. C.: The Government Printing Office, 2002), pp.v-vi, 12-30.

<sup>43</sup> Ibid., pp.17-25.

## 六、員工申訴

依據第 9902 (h) 條規定：

- 所有的申訴必須公平處理；
- 必須確保員工受到正當程序的保障；
- 公佈任何規定前，必須諮詢功績制度保障委員會；
- 必須建立與功績制度原則一致的標準與程序；
- 必須確保因最後決議而受到免職、停職超過 14 天、休假 30 天內、減薪，且不是在試用期間內的員工，有權要求功績制度保障委員會審查紀錄；
- 可為功績保障制度設立標準與先例；
- 除非國會另有立法，暫行七年後，成為永久制度。

## 七、其他

- 授權國防部基於組織改造或精簡的目的，提供自願離職與提早退休誘因（最高 25,000 美元）；允許已領取年金者不需支付補償薪資而重新受雇（第 9902 (i) 條）；
- 授權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，雇用期間最高五年，得依個案狀況延長一年；其薪資總額不得超過副總統薪資（第 9903 條）；
- 調整在海外與「國外服務局」（Foreign Service）及「中央情報局」（the Central Intelligence Agency）擔任危險任務人員的薪資（第 9904 條）。

上述國家安全人事制度的主要條文遂成為國防部規劃制度的依據原則，藉由成立規劃與執行組織積極和相關團體及人士進行溝通，逐步推動整個人力資源管理制度的改革。

## 伍、對於美國文官人事制度的衝擊

雖然美國政府人事行政局授權某些特定部門執行「示範計畫」（Demonstration Projects）或「另類人事制度」（Alternative Personnel System），而不受聯邦公務員人事制度的限制，並保有相當的人事彈性，以因應不同的職業與專業特性及市場。但隨著國土安全部與國防部文職人員人事制度的特殊立法，勢必衝擊到其既有的文官人事制度，尤其是國防部的文職人員高達七十萬人，是

聯邦公務員體系內的人數最多的部門。國家安全人事法案授權國防部不受《美國聯邦法典》(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。就有國會議員指出「國家安全人事制度法」是一張空白支票，國防部正在要求脫離為防止分贓制度而有百年歷史的公務人員法律，不應以一把巨錘摧毀我們百年的公務人員法律。<sup>44</sup>

## 一、人事行政局的諮詢角色與功能

依據國家安全人事制度法規定國防部長必須諮商人事行政局長，共同制訂相關政策與法規。人事行政局長遂派任內斯特克魯克(George Nesterzuk)為資深顧問，協助國防部建立國家安全人事制度，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>45</sup>但國防部並未尊重人事行政局的意見，遂引起國會議員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，正藉由藐視工會與人事行政局，而不理會國會的立法意旨。<sup>46</sup>國防部也依據該法訂頒〈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〉(Employment of Highly Qualified Experts)與〈「雇用領有退休年金的政策備忘錄」〉(Employment of Annuitants)而不受聯邦公務員制度限制。事實上，在國防部原法案上，就主張國防部長得基於國家安全需要，經總統指示後，獨立於人事行政局而制定法規。

由此可知，人事行政局的角色與功能只是諮詢而已，並無法堅持統一集權的人事制度，反而是國防部得以建立內部一致的獨立人事制度。從國土安全部與國

---

<sup>44</sup> The Committee on Government Reform, U. S. House of Representatives, *Civil Service and National Security Personnel Improvement Act Report together with Minority Views* (Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 2003), pp.104-105; The Committee on Government Reform, U. S. House of Representatives, *Hearing Before the Committee on Government Reform, U. S. House of Representatives 108<sup>th</sup> Congress First Session* (Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 2003), pp.93-96.

<sup>45</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>46</sup> Shawn Zeller, “Senator Blasts Defense Personnel Overhaul Design Process,” <http://www.govexec.com/news/index.cfm?mode=report2&articleid=27889&printerfriendlyVers=1&>

防部的例證中，相信其他部會（尤其是涉及反恐作戰的情治部門）也會逐漸依據其特殊的任務需要而要求建立其內部一致的人事制度。如此一來，人事行政局的統一集權的主導角色將轉為諮詢輔導的角色。

## 二、新勞資關係的建立

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關乎此新制度的成敗與否。<sup>47</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。國防部為此多次與工會代表進行協商，仍是面臨工會反對而必須重新協商與修正計畫內容及執行期程。<sup>48</sup>因為此法案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；此法案授權國防部建立成立獨立的「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。雖然國家安全人事制度法案規定維持既有的人事保障原則，包括功績原則、退伍軍人優先雇用、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。這些變革勢必會引發其他部會員工的擔心，這從許多聯邦公務員工會，例如「美國政府雇員聯盟」（The American Federation of Government Employees）、「全國財政人員工會」（the National Treasury Employees Union）和「全國政府員工協會」（National Association of Governmental Employees）積極涉入及反對此法案，也就反映出這樣的擔心。

## 三、薪資帶（pay band）與績效薪資制度的建立

國防部依據此法案設置薪資帶與績效薪資制度，但是薪資帶制度取消了國防

---

<sup>47</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)

<sup>48</sup> 莫大華、程挽華，〈美國國防部「國家安全人事制度」的新勞資關係及其啓示〉，《復興崗學報》，第81期，民國93年9月，頁1-21。

部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擊，因為大多數人擔心是否仍能維持加薪？說不定還會減薪。這或許會對聯邦公務員薪資管理制度的發展產生相當程度的衝擊，若是成功的話，其他部會也許會要求跟進；若是失敗的話，則會影響績效薪資制度引進公務員體系的可能性。國會的「總稽核室」（General Accounting Office）主任曾指出國防部依據此法案提出的薪資帶與績效薪資提案改變太快或草率，既有的制度也不足以支援有意義的績效薪資制度，明顯地會升高做錯的風險。<sup>49</sup>

#### 四、人力資源管理示範計畫的發展

目前人事行政局仍授權國防部、商務部、退伍軍人事務部、農業部、國家標準與科技中心（National Institute of Standard and Technology）實施人事管理示範計畫，國家安全人事制度法則是規定在 2008 年才納入。意味著國家安全人事制度雖源自人力資源管理示範計畫，但兩者之間仍存有差異，尤其是人力資源管理示範計畫已是常年實施的計畫，如何將之導入國家安全人事制度，這是需要時間逐步分段納入，況且不同單位之間的示範計畫也有差異，這勢必會影響整個實施的期程。當然，人事行政局對於兩者整合的評估與評價也會衝擊到其他的示範計畫，尤其是其授權的示範計畫中，國防部佔了絕大部分。若是國防部的示範計畫都納入國家安全人事制度，人事行政局可能就會期望國會立法停止授權實施示範計畫。

綜合上述，國防部的「國家安全人事制度」勢必衝擊既有的公務員人事制度，尤其國防部是聯邦政府中公務文職人員最多的部會，但目前國家安全人事制度仍處於實施的規劃階段，國防部仍積極與員工、國會、工會等相關人員進行溝通與說明，以利於研擬詳細的計畫、法規與程序。其對於整個聯邦公務員人事制度發展的影響，仍是需要進一步的關注與研究。

---

<sup>49</sup> U.S. General Accounting Office, *Defense Transformation: Preliminary Observations on DOD's Proposed Civilian Personnel Reform*, GAO-03-717T (Washington, D.C.: April 29, 2003); U.S. General Accounting Office, *Defense Transformation: DOD's Proposed Civilian Personnel System and Governmentwide Human Capital Reform*, GAO-03-741T (Washington, D.C.: May 1, 2003).

## 陸、結論

國防部文職人員是國防部的夥伴 (Partners in Defense )，其人力資源管理制度的改革攸關國家安全任務的執行，在特定的改革背景下，制定「國家安全人事制度」法案有助於強化文職人員人事管理制度的彈性與敏捷度。任何人力資源管理制度的改革都會帶來變遷與引起衝擊，不僅衝擊國防部既有的文職人員人事管理制度，也衝擊整個聯邦政府的公務員人事制度。誠如寇特 (John P. Kotter) 所提出管理組織變遷的八項執行步驟：第一步驟是建立迫切感，第二步驟是組成一個強而有力的指導聯盟，第三步驟是創立願景，第四步驟是溝通願景，第五步驟是使他人依願景行動，第六步驟是計畫與創造短期的成功 (short-wins)，第七步驟是鞏固各項改善與持續變革，第八步驟是將新途徑制度化。<sup>50</sup>雖然在立法過程中，國會提出不同的條文，但美國國防部仍嘗試依據此八步驟推動「國家安全人事制度」<sup>51</sup>，積極與相關人員進行溝通及說明。然而，由於此制度對於整個聯邦政府 (尤其是國防部) 公務員人事制度的影響甚鉅，值得關注其未來的發展。

(投稿日期：94年2月1日；採用日期：94年5月9日)

---

<sup>50</sup> John P. Kotter, "Leadership Change: Why Transformational Efforts Fail," *Harvard Business Review*, Vol.73, No.2 (March-April 1995), pp.59-67; John P. Kotter, *Leading Change* (Cambridge: Harvard Business School Press, 1996); John P. Kotter and Dan S. Cohen, *The Heart of Change: Real-Life Stories of How People Change Their Organization* (Cambridge: Harvard Business School Press, 2002).

<sup>51</sup> 美國海軍部就以此八步驟說明其推動國家安全人事制度的計畫與需要性。 [http://www.donhr.navy.mil/NSPS/change\\_mgmt.asp](http://www.donhr.navy.mil/NSPS/change_mgmt.asp)

美國國防部文職人員人事制度新法改革—「國家安全人事制度法」的建立