

# 美國(聯邦)人事行政組織與職權分工

美國憲政制度設計，遵守行政、立法、司法三權分立原則，行政權歸屬總統(聯邦憲法第二條第一項第一款)，由總統負責監督法律的被忠實執行(聯邦憲法第二條第三項)。但在某些行政領域業務，國會創設一些獨立於總統權限(executive authority)外之「獨立性管制委員會」(independent regulatory commission)，如全國勞動關係委員會(National Labor Relations Board)、聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission)、聯邦選舉委員會(Federal Election Commission)之類，執行特定的管制性業務。人事權屬行政權之一環，也同樣有類似「獨立性管制委員會」性質之機關，如功績制保護委員會(Merit Systems Protection Board)、聯邦勞動關係委員會(Federal Labor Relations Authority)、平等僱用機會委員會(Equal Employment Opportunity Commission)等機關，以實現聯邦政府用人之功績、公平正義、平等等管制性價值。總統對這些機關之監督權較弱，只限於有法定事由時，才能免職行政首長或委員。本文為讓參閱者有全盤性之瞭解，將從上位之聯邦行政組織架構說起，再導出人事行政組織在整個聯邦行政組織中之地位，說明各人事行政組織之職掌分工，及比較我國制度。在行文上，將儘量以圖表呈現，俾收一目了然之效。

## 壹、聯邦行政組織概覽

依據聯邦法律彙編(United States Code, 簡稱 USC)第 5 篇(政府組織與公務員)第 1 章(政府組織)規定，行政權所屬組織分為部(executive departments)、政府企業(government corporation)、獨立機關(independent establishment)、軍事部門(military departments)四大類。其中，「部」、「政府企業」及「獨立機關」合稱為「行政權

所屬機關(行政機關)」(Executive Agency)<sup>1</sup>，本文將之稱為「廣義的行政機關」；另外將「部」及「獨立機關」稱為「狹義的行政機關」。進一步說明如下：

一、「部」：指名稱為”Department”之機關，包括國務院(The Department of State)等十五個部<sup>2</sup>，但不包括陸、海、空軍部(即軍事部門)；這十五個部係屬內閣層級(cabinet level)機關。

二、「政府企業」：指聯邦政府所有或控制之企業<sup>3</sup>。政府企業是為實現公共目的的公司組織(private entity for the public purpose)<sup>4</sup>，其可概分為「政府獨資企業」(wholly owned government corporation)及「混合出資企業」(mixed-ownership government corporation)二類<sup>5</sup>；成立政府企業，必須要有聯邦法律的特別授權<sup>6</sup>。「政府獨資企業」每年度預算必須送交總統審核，再由總統併其他預算送交國會審核<sup>7</sup>。企業具有獨立的法律人格，享有法人的各種權利，其是用自己的名義而非聯邦政府名義處分財產、簽訂合同、進行訴訟。企業的領導機構是董事會，董事一般是由總統提名經參議院同意後任命，也有由股東(shareholder)選出者。聯邦政府創設企業以實現公共目的的原因，可能基於效率、免於政治干預(political insulation)、經費運用靈活性、中立等因素考量。

三、「獨立機關」：指獨立於「部」、「軍事部門」、「政府企業」以外之行政權所屬各機關及審計總署(the General Accounting Office)<sup>8</sup>。所稱「獨立」，係指其是一個單獨的(separate)組織體，與我國行政院組織改造方案中「獨立機關」要非完全相同。獨立機關依其決策形式，可進一步分為「獨任制(首長制)機關」與「合議制(委員會)機關」。這類機關雖在行政權之下，但其與總統之關係、

---

<sup>1</sup> See 5 USC 105.

<sup>2</sup> See 5 USC 101, and Sec. 101 of Homeland Security Act of 2002.

<sup>3</sup> See 5 USC 103.

<sup>4</sup> Froomkin, A. Michael. 1996. Reinventing the government corporation. <http://www.law.miami.edu/~froomkin/articles/reinvent.htm#ENDBACK29>. (2004/5/5，從網站下載日期，以下各註同)

<sup>5</sup> See 31 USC 9101.

<sup>6</sup> See 31 USC 9102.

<sup>7</sup> See 31 USC 9103.

<sup>8</sup> See 5 USC 104.

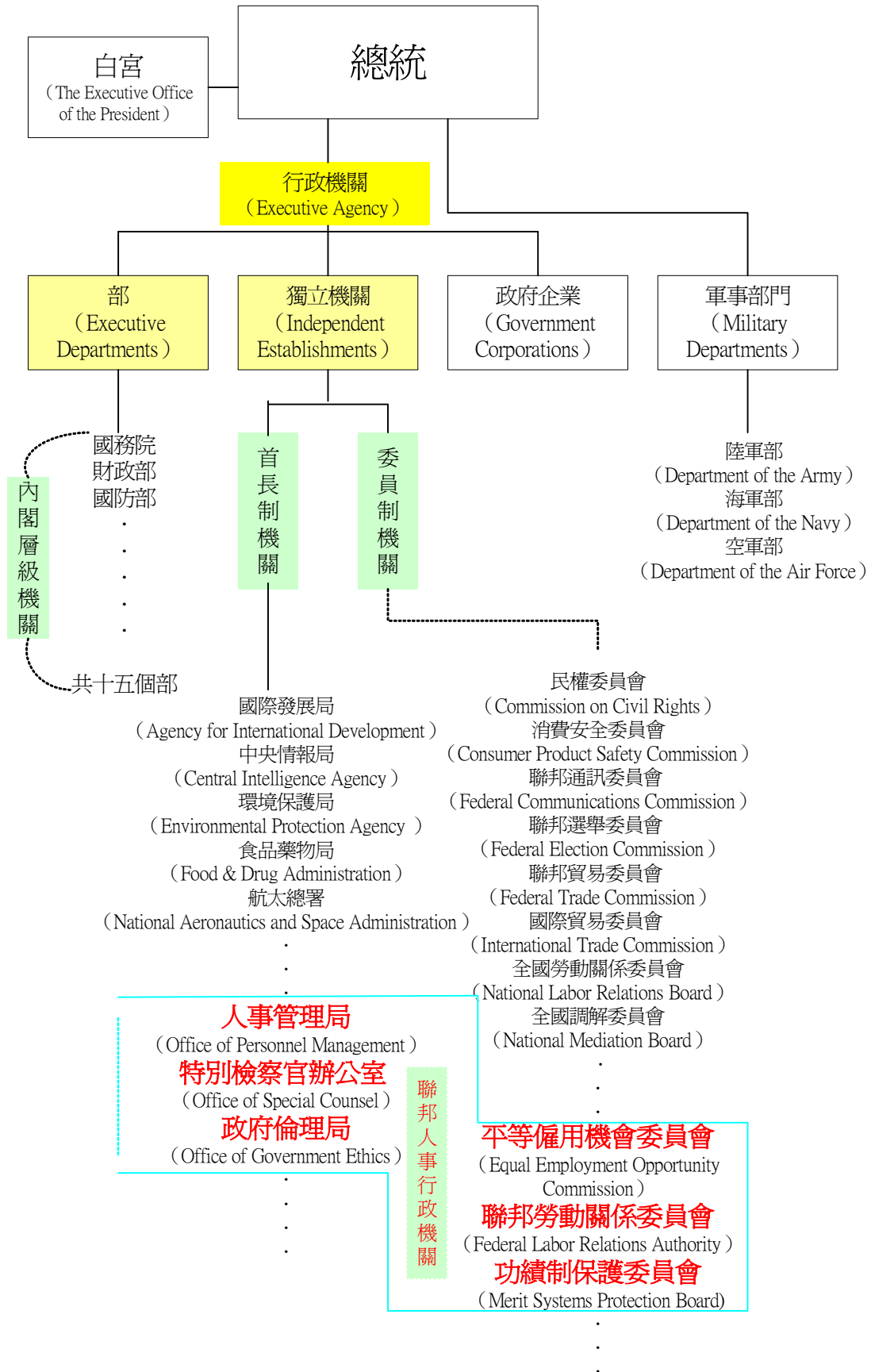
受總統控制之程度並不相同，有者隸屬總統行政辦公室的幕僚機關，如聯邦貿易代表署(Office of the United States Trade Representative)、管理暨預算局(Office of Management and Budget)；有者隸屬於總統的業務機關，如環境保護局(Environmental Protection Agency)；幕僚機關如人事管理局(office of personnel management)；其中比較特殊的是前已提及之「獨立性管制委員會」，如聯邦貿易委員會(Federal Trade Commission)、全國勞動關係委員會(National Labor Relations Board)、聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission)之類，**這類機關才與我國行政院組織改造方案中「獨立機關」性質相當**。「獨立性管制委員會」控制著某類經濟性或社會性活動，採合議制，委員由總統提名經參議院同意後任命，但一旦任命後，任期受保障，總統只能基於法定理由才能加以免職。美國聯邦行政組織體系參見後圖一。

## 貳、聯邦人事行政機關

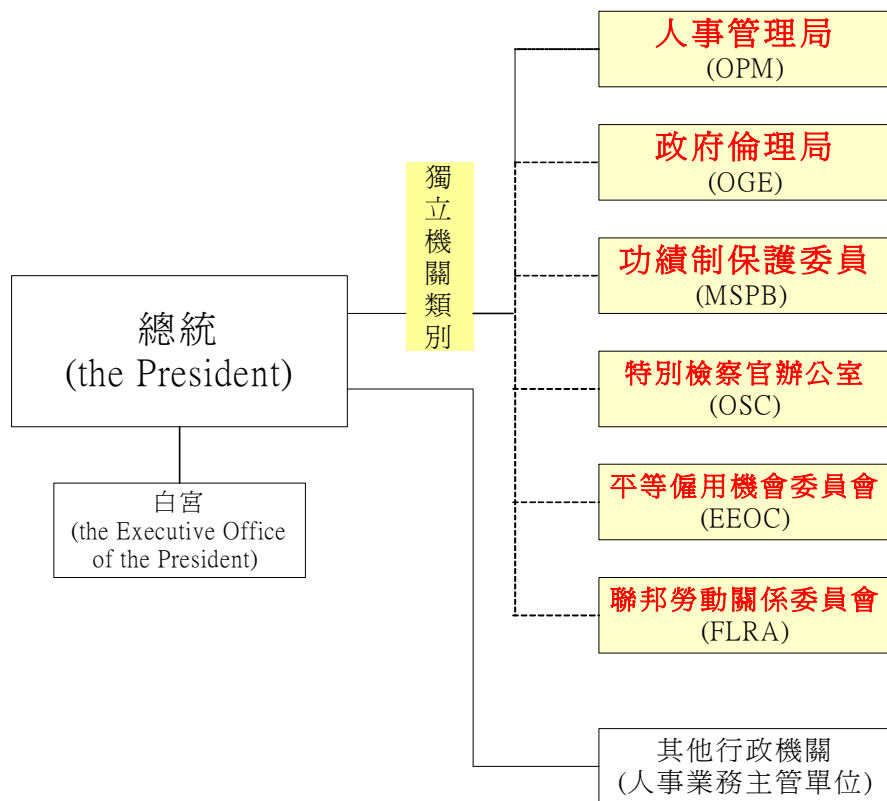
當下美國聯邦文官制度係在 1978 年文官制度改革法(Civil Service Reform Act of 1978)之架構下運作，涉及處理公務員業務之人事行政機關包括人事管理局(Office of Personnel Management, 簡稱 OPM)、功績制保護委員會(Merit Systems Protection Board, 簡稱 MSPB)、特別檢察官辦公室(Office of Special Counsel, 簡稱 OSC)、平等僱用機會委員會(Equal Employment Opportunity Commission, 簡稱 EEOC)、聯邦勞動關係委員會(Federal Labor Relations Authority, 簡稱 FLRA)及政府倫理局(Office of Government Ethics, 簡稱 OGE)等六個機關。這六個機關在聯邦行政組織中，係屬「獨立機關」這一類<sup>9</sup>。六個機關之首長或委員，除人事管理局局長要隨總統同進退外，其他機關首長或委員都有任期保障，處理業務的獨立性較高，總統非有法定理由不能加以免職。聯邦人事行政機關體系參見後圖二。

---

<sup>9</sup> 5 USC 1101. The text reads “ **The Office of Personnel Management is an independent establishment** in the executive branch. The Office shall have an official seal,....”



圖一：美國(聯邦)行政組織體系



圖二：美國(聯邦)人事行政機關體系

根據 1989 年功績制保護委員會一份報告指出，1978 文官制度改革要求聯邦政府更具回應性及生產力，並強化正當程序保護，排除不公平、專擅恣意的人事行政行為<sup>10</sup>。1978 年文官制度改革對聯邦人事體制的主要改變包括：(1)將功績原則法典化及明定人事禁止規定；(2)設置功績制保護委員會，裁決公務員之申訴，監督人事管理局之人事行政行為及研究保護功績制；(3)在功績制保護委員會下設置特別檢察官辦公室，負責調查聯邦公務員對服務機關或人員違反人事禁止規定、違反赫奇法、違反其他文官法令之指控及起訴違反之行政機關及人員；(4)提供揭發不法公務員新的保護措施；(5)設置人事管理局，負責制定人事政策，

<sup>10</sup> U.S. MSPB. 1989. A 10 Year Retrospective of the MSPB : 1978-1988. P.4.

提供聯邦行政機關人事業務之指導，執行聯邦政府人事方案，監督聯邦行政機關人事管理業務之推行；(6)建立新的績效評估制度及標準，俾利於開除績效不及格之公務員；(7)簡化對聯邦公務員為紀律及免職處分之程序；(8)設置高級主管職；(9)對第十三職等至第十五職等之管理者，設置一套新的功績俸制度；(10)授權人事管理局訂定方案，以監督聯邦政府勞管關係之執行(U.S. MSPB, 1989:5-6)。另外，師法「全國勞動關係委員會」(National Labor Relations Board)，成立新的「聯邦勞動關係委員會」(Federal Labor Relations Authority)，以取代原「聯邦勞動關係委員會」(Federal Labor Relations Council)。

1989年，國會制定揭發不法者保護法(Whistleblower Protection Act)，加重特別檢察官辦公室保護揭發不法公務員之職責，並讓其脫離功績制保護委員會，成為聯邦行政部門中之獨立機關(independent establishment, separate executive agency)。

此外，政府倫理局源自1978年政府倫理法(Ethics in Government Act of 1978)，原為人事管理局之內部單位，1988年政府倫理局重授權法(Office of Government Ethics Reauthorization Act of 1988)讓其於1989年10月1日，成為獨立的行政機關(separate executive agency)<sup>11</sup>。

## 參、各人事行政機關之職掌

在六個人事管理機關中，功績制保護委員會、特別檢察官辦公室、平等僱用機會委員會、聯邦勞動關係委員會及政府倫理局等五個機關之職掌相當具體明確，至於人事管理局之職掌則極為廣泛。比較籠統的說法是，前五個機關職掌以外的人力資源管理業務，皆屬人事管理局之業務，但該局主要負責政策、法制之制定，相關業務大多授權各機關執行並加以協助。茲以表一說明如下。

---

<sup>11</sup> U.S. OGE. "About OGE: Background and Mission." [http://www.usoge.gov/pages/about\\_oge/backgrnd\\_mission.html](http://www.usoge.gov/pages/about_oge/backgrnd_mission.html). (2004/5/5)

表一：美國(聯邦)各人事行政機關之職掌

機 關	職 掌
人事管理局	<p>人事管理局是總統的人事幕僚機關，總統在聯邦政府人力資源的代理人(agent)，負責聯邦總體人事管理政策之規劃、制定，並執行總統之人事管理作為。人事管理局的職掌範圍極廣，包括考選、任用、績效評估、俸給福利、訓練、獎勵、政治活動規範、退休撫卹、保險、勞管關係、等各項政策、法制之制定、訂定。此外，提供各行政機關：(一)甄選、任用、升遷、考評公務員；(二)擴大組織績效，包括組織設計、職位分類、人力規劃、組織結構重組、計畫評估等；(三)管理人力資源系統技術；(四)訓練及管理協助<sup>12</sup>。</p> <p>有關聯邦政府組織及公務員法律，納編於聯邦法律彙編第五篇(Title 5, United States Code)，人事法規納編於聯邦法規彙編第五篇(Title 5, Code of Federal Regulations)。在這些法律(規)中，扣除通用及以下五個機關職掌者外，皆由人事管理局主管。</p>
政府倫理局	<p>政府倫理局職掌公務員倫理規範之建立與執行，預防及解決公務員的利益衝突，以確保公務員公正、廉正的執行職務<sup>13</sup>。職掌法律包括 1978 年政府倫理法(Ethics in Government Act of 1978)、1988 年政府倫理局重授權法(OGE Reauthorization Act of 1988)、1989 年倫理改革法(Ethics Reform Act of 1989)及 1996 年政府倫理局授權法(Office of Government Ethics Authorization Act of 1996)。</p>

<sup>12</sup> U.S. OPM. OPM Goals. <http://www.opm.gov/html/goals.asp>. (2004/4/9); Products and Services. [http://www.opm.gov/Products\\_and\\_Services/](http://www.opm.gov/Products_and_Services/). (2004/4/9)

<sup>13</sup> U.S. OGE. About the Office of Government Ethics. [http://www.usoge.gov/pages/about\\_oge/about\\_oge.html](http://www.usoge.gov/pages/about_oge/about_oge.html). (2004/4/9)



功績制保護委員會	<p><b>聯邦公務員之申訴及懲戒(紀律處分)機關<sup>14</sup>：</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.裁決受免職、停職、暫時性停職停薪、降等、減俸等處分公務員提起之申訴案件。</li> <li>2.裁決影響公務員退休權利或福利之申訴案件。</li> <li>3.裁決公務員依揭發不法者保護法、軍人僱用及再僱用權利法(the Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act)、退伍軍人僱用機會法(the Veterans Employment Opportunities Act)提起之申訴。</li> <li>4.裁決特別檢察官起訴之案件，即特別檢察官對違反人事禁止規定及赫奇法之機關、公務員，請求為矯正處分、紀律處分之案件。</li> <li>5.裁決人事管理局所主管法規是否違反人事禁止規定。</li> <li>6.命令各行政機關服從該會之終局決定。</li> <li>7.研究調查行政機關之人事行政作為是否遵守功績原則、是否違反人事禁止規定。</li> </ol>
特別檢察官辦公室	<p><b>人事禁止規定、揭發不法者保護法、赫奇法(公務員政治行為規範)之執行機關<sup>15</sup>。</b>受理公務員有關揭發弊端受報復性處分之申訴，及有關機關人事作為違反人事禁止規定(包括違反赫奇法)之申訴，經調查認定確定違反情事者，向功績制保護委員會起訴，請求對違反之機關、人員為矯正、紀律處分。</p>
平等僱用機會委員會	<p><b>促進公、私部門就業機會之平等，禁止僱用上有歧視行為<sup>16</sup>。</b>執行 1964 年民權法第七章(Title VII of the Civil Rights Act of 1964)、1967 年僱用年齡歧視法(the Age Discrimination in Employment Act</p>

<sup>14</sup> 5 USC 1204; U.S. MSPB. Agency Missions. <http://www.mspb.gov/>. (2004/4/9)

<sup>15</sup> U.S. OSC. Introduction to the OSC. <http://www.osc.gov/>.(2004/4/9)

<sup>16</sup> U.S. EEOC. Information for Federal Employees. <http://www.eeoc.gov/federal/employees.html>. (2004/04/09)



	<p>of 1967)、1963 年平等給付法(the Equal Pay Act of 1963)、1990 年美國身心障礙人士法第一及第五章(Titles I and V of the Americans with Disabilities Act of 1990)、1973 年身心康復法第 501 及第 505 條( Sections 501 and 505 of the Rehabilitation Act of 1973)及 1991 年民權法(the Civil Rights Act of 1991)，現職公務員或應徵公職者只要認為其僱用權利(employment rights)受到侵害，可向「平等僱用機會委員會」建立之申訴(抱怨)程序提出申訴(抱怨)。</p>
<p>聯邦勞動關係委員會</p>	<p><b>推動穩定及建設性的勞管關係，執行勞管關係方案，解決工會代表性爭議、團體協約爭議、不公平勞動行為及仲裁異議<sup>17</sup>。</b>職掌法律為 1978 年文官改革法第 7 章(Title VII of the Civil Service Reform Act of 1978)。</p>

## 肆、首長或委員之任命

聯邦憲法第 2 條(行政部門)第 2 項(總統之權力)第 2 款(簡稱任命條款)規定：「．．．總統應提名大使、公使、領事、最高法院法官及所有其他聯邦官員，依參議院之建議及同意後任命之；其任命不在本憲法規定而另行以法律規定者，亦同。但國會認為適當時，得以法律將次級官員之任命，授與總統、法院、或各部首長」。依據此一規定，聯邦「官員」(officer)分為「主要官員」(principal officer)與「次級官員」(inferior officer)二類，主要官員由總統提名經參議院同意後任命；次級官員得由國會立法授權總統個人、法院或各部首長任命<sup>18</sup>。六個人事行政機關之首長或委員，都屬憲法上之「主要官員」，但受總統監督的程度有別，只有人事管理局局長係屬隨政黨進退的政務官，其他首長或委員都有任期保障。

<sup>17</sup> U.S FLRA. About the FLRA. <http://www.flra.gov/10.html>. (2004/4/9)

<sup>18</sup> Norman Redlich, Bernard Schwartz, & John Attanasio. 1995. Understanding Constitutional Law. New York: Mathew Bender & Co. P.129.

## 一、人事管理局局長

人事管理局採首長制，局長(Director)由總統提名經參議院同意後任命。法律規定的局長任期應該為四年<sup>19</sup>，但實際上係隨總統進退，在總統的喜好下任職，總統得隨時加以免職<sup>20</sup>。

按 1978 年文官制度改革，裁撤 1883 年成立之文官委員會(Civil Service Commission)，另成立人事管理局的目的之一，在於解決原文官委員會一方面作為總統之人事管理政策幕僚，一方面又要監督總統與機關首長之人事作為是否有違功績原則或濫權情事，這樣的雙重角色造成委員會功能難以兼顧(施能傑，1999：13-14)，因此，組織重組成後，成立人事管理局，作為總統管理聯邦人力資源的首席代理人(principal agent)<sup>21</sup>。另外，設副局長一人，由總統提名經參議院同意後任命；助理局長至多五人，由局長任命<sup>22</sup>。

## 二、政府倫理局局長

政府倫理局採首長制，局長由總統提名經參議院同意後任命，任期五年。政府倫理局局長提供總統及其任命人員有關倫理業務之建議，並負責發展及訂定聯邦公務員之倫理守則，負責執行國會及總統有關政府倫理計畫之指示(mandates)<sup>23</sup>。

## 三、功績制保護委員會主任委員及委員

---

<sup>19</sup> 5 USC 1102(a).

<sup>20</sup> 民國八十八年一月，前美國人事管理局局長 Janice R. Lachance 應邀參加考試院舉辦之「公務人力資源發展會議」，在其演講書面資料中指出：“Like all (political) appointees, I serve at the pleasure of the President, which means that I am not a member of the career civil service. I serve no longer than the president serves, or so long as the President wishes me to remain in this position.”參見考試院編印之「公務人力資源發展會議」會議實錄，頁 18。

<sup>21</sup> Douglas A. Brook. 2000. “Merit and the Civil Service Reform Act.” In James P. Pfiffner & Douglas A. Brook (eds.), *The Future of Merit: Twenty Years after the Civil Service Reform Act*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press. P.3.

<sup>22</sup> 5 USC 1102(b)(c)(d).

<sup>23</sup> U.S. OGE. About OGE. [http://www.usoge.gov/pages/about\\_oge/organ\\_functions.html](http://www.usoge.gov/pages/about_oge/organ_functions.html). (2004/4/10)

功績制保護委員會是準司法機關(quasi-judicial agency)<sup>24</sup>，其設置目的在於監督總統與機關首長是否有違功績原則或濫權情事。因此，採合議制，委員會由主任委員、副主任委員、委員等三人組成，均由總統提名經參議院同意後任命，採交錯任期，任期七年，任期屆滿不得連任，其中同一黨派者至多兩人。只有在執行職務無效率(inefficiency)、怠忽職守(neglect of duty)或瀆職(malfeasance)，總統才能加以免職<sup>25</sup>。以上有關任期保障、同一黨委員人數限制、及法定免職理由之規定，在於維持功績制保護委員會運作的公正、客觀及獨立性。

功績制保護委員會之屬性，類似獨立性管制委員會，負責監督功績原則之執行。對於獨立性管制委員會委員之免職，1935年 *Humphrey's Executor v. United States* 案，聯邦最高法院之一段論述，在此同樣適用<sup>26</sup>：「．．．根據憲法規定，我們認為總統對上述性質機關(指聯邦貿易委員會、州際商業委員會等)官員(委員)之免職，並不享有無限制之權力。對國會創設準立法或準司法機關，要求其在履行職責時獨立於行政控制之權限，不能有絲毫質疑。作為一個適當、附隨的國會權限，包括固定任期之權力，在該任期內，他們應繼續任職；同時，除法定事由外，禁止他們被免職。其道理非常明顯，一個人在另一個人之隨興(pleasure)下任職，不能依賴其能不顧該人之意志(will)，維持獨立之態度」。

#### 四、特別檢察官

特別檢察官辦公室採首長制，特別檢察官由總統提名經參議院同意後任命，任期五年，任期屆滿可繼續任職至繼任人選產生為止。只有在執行職務無效率(inefficiency)、怠忽職守(neglect of duty)或瀆職(malfeasance)，總統才能加以免職

---

<sup>24</sup> 功績制保護委員會行使準司法職能，依據準司法程序審理公務員之申訴案件，但其本質是行政機關，不是申訴法院。Parker v. DLA, 1 MSPR 505, 518 (1980). See Peter Broida, 2003. A Guide to Merit Systems Protection Board Law and Practice. P.3333.

<sup>25</sup> 5 USC 1201, 1202, 1203.

<sup>26</sup> 295 U.S. 602, 629 (1935).

<sup>27</sup>。任期保障及法定免職理由之規定，同樣在於特別檢察官行使職權的公正、客觀及獨立性。

## 五、聯邦勞動關係委員會主任委員、委員、檢察長

聯邦勞動關係委員會之屬性與功績制保護委員會相同，具有獨立性管制委員會的性質。其由「委員會」(the Authority)、「檢察長辦公室」(the Office of the General Counsel)及「聯邦勞動僵局解決小組」(the Federal Service Impasses Panel)、「外交人員勞動僵局爭議解決小組」(Foreign Service Impasse Disputes Panel)及「外交人員勞動關係委員會」(Foreign Service Labor Relations Board)五個單位組成；「委員會」與「檢察長辦公室」之關係，有如「功績制保護委員會」與「特別檢察官辦公室」之關係，前者擔任裁決，後者擔任起訴之工作。

- (一)「委員會」：是準司法單位(quasi-judicial panel)，由三位委員組成，委員由總統提名經參議院同意後任命，任期五年，不得連任，專職。
- (二)「檢察長辦公室」：檢察長由總統提名經參議院同意後任命，任期五年。
- (三)「聯邦勞動僵局解決小組」：由總統任命之七位委員組成，兼職。
- (四)「外交人員勞動關係委員會」及「外交人員勞動僵局爭議解決小組」：前者由三位委員組成，委員由「委員會」之主席任命；後者由「聯邦勞動僵局解決小組」主席(即「委員會」主席)任命之五位兼任委員組成。

## 六、平等僱用機會委員會主任委員、委員、檢察長

平等僱用機會委員會同樣具有獨立性管制委員會的屬性<sup>28</sup>。由五位委員組

---

<sup>27</sup> 5 USC 1211.

<sup>28</sup> 「平等就業機會委員會」為 1964 年民權法所創設，1965 年 7 月 2 日開始運作。目的在促進全國就業機會的平等，禁止僱用上有歧視的行為發生。但在 1978 年文官制度改革之前，有關聯邦公務員之歧視申訴(抱怨)，係由文官委員會建立制度審理。1978 年文官制度改革及組織重組後，才將原由文官委員會職掌之聯邦公務員歧視申訴(抱怨)，移轉於平等僱用機會委員會審理，但該會處理公私部門受僱者歧視申訴(抱怨)之程序並不相同。有關處理聯邦公務員申訴(抱怨)之程序，分為抱怨前之非正式協議(含使用替代性爭議解決途徑--調解--解決)、正式向僱用機關申訴(抱怨)、僱用機關調查抱怨及作出決定，或請求聽證(由平等僱用機會委員會指派之行政法官審理)，由聽證官員作出決定或適當之救濟。對於聽證官員之決定，涉及之行政機關可以選擇接受或不接受；若行政機關未發布不能完全執行聽證官員之決定及向平等僱用機會委

成，由總統提名經參議院同意任命，任期五年，同一政黨者至多三人，主任委員、副主任委員由總統指定，主任委員也是委員會的行政首長；委員會負責政策平等僱用政策，及決定是否提出訴訟。另設一位檢察長，亦由總統提名經參議院同意任命，任期四年，負責指揮各地區辦公處檢察人員辦理違反平等僱用法律之訴訟案件。

## 伍、人事機關在政府組織中的地位

根據聯邦法律彙編第 5 篇第 105 條規定，「行政權所屬機關」(Executive Agency) 包括「部」、「政府企業」及「獨立機關」，其中「部」及「獨立機關」可視為狹義的行政機關。要決定那一個機關為「部」或「獨立機關」，係屬國會的權力。根據聯邦憲法第一條(立法部門)第八項(國會之權力)第十八款(簡稱必要且適當(necessary and proper)條款)規定，國會有權制定憲法授與聯邦政府或其所屬任一機關或官員之權力所需之法律。此項規定為國會制定政府組織法律及公務員法律之依據<sup>29</sup>。

**在眾多行政機關中，名稱「部」之機關，係屬內閣層級(cabinet level)之當然機關，部長為總統內閣之當然成員。其他機關首長是否具備內閣層級之地位，則由總統決定。**根據聯邦憲法第二條第二項規定，總統有權要求各部(executive departments)的主要官員，就其職掌事務提供書面意見<sup>30</sup>。從第一任總統華盛頓召集各部首長會議後，即逐漸形成現在的內閣。內閣僅是總統的諮詢、建議機構，不是決策機構，一切政治責任由總統承擔。而在實際政治上，總統是最高行政首長，因此總統有權賦予其他行政機關內閣層級之地位，要求其首長出席內閣會議。

---

員會申訴，則聽證官員之決定自動成為行政機關之終局決定。對於行政機關之終局決定，申訴(抱怨)人可以向平等僱用機會委員會提出申訴。

<sup>29</sup> 1976 年 *Buckley v. Valeo* 案<sup>29</sup>，聯邦最高法院判決指出：「一般來說，國會毫無疑問地得根據必要且適當條款創設政府機關(offices)，規定那些機關(職位)之任命方式。．．．」。

<sup>30</sup> The text reads: "...; he may require the Opinion, in writing, of the principal Officer in each of the executive Departments, upon any Subject relating to the Duties of their respective Offices...."

現任布希總統(George W. Bush)的閣員包括副總統、15 位部長(農業、商業、國防、教育、能源、衛生暨人力、國土安全、住宅暨都市發展、內政、勞工、外交(國務)、交通、財政、退伍軍人事務、司法部)、環保署署長、管理及預算局長、全國藥物控制政策局長、美國貿易代表署首長等人<sup>31</sup>，**並不包括各人事行政機關首長(主要指人事管理局局長)在內。**

## 陸、各人事機關的組織結構

### 一、人事管理局

人事管理局的組織結構於 2002 年 9 月 24 日重組，新的組織設計強調顧客需求、結果重於過程、人力資源管理整合及課責等目標。重組後之結構參見下圖三，各主要處室的業務職掌如下：

- (一)國會關係室(主任)：負責監督及協調國會聯繫業務，包括提供局長及各處室立法分析；監督與立法計畫之設計與執行有關之策略發展；分析及回應國會所提影響人力資源管理之法案。
- (二)溝通及公關室(主任)：發揚及維護文官傳統及原則；確保總統及局長有關策略性人力資本管理政策及指令獲得支持；提供公民、聯邦機關及相關人士、組織正確的資訊，以協助其規劃及制定政策。
- (三)法律顧問：負責提供局長、副局長及各處室法律諮詢服務；提供政府機關、聯邦公務員及社會大眾專業意見；與其他處室官員合作規劃及執行政策，以確保政策合法的執行。
- (四)策略性人力資源政策處(助理局長)：負責研訂策略性人力資源政策及計畫，以讓各機關遵循，以資改善各機關有關建立成功的、高績效的組織之能力。
- (五)人力資本領導及功績課責助理局長：負責滿足各機關人力資本管理需求，及建立整個政府的人力資源課責機制，以促進人力資源業務之服務；研訂策略

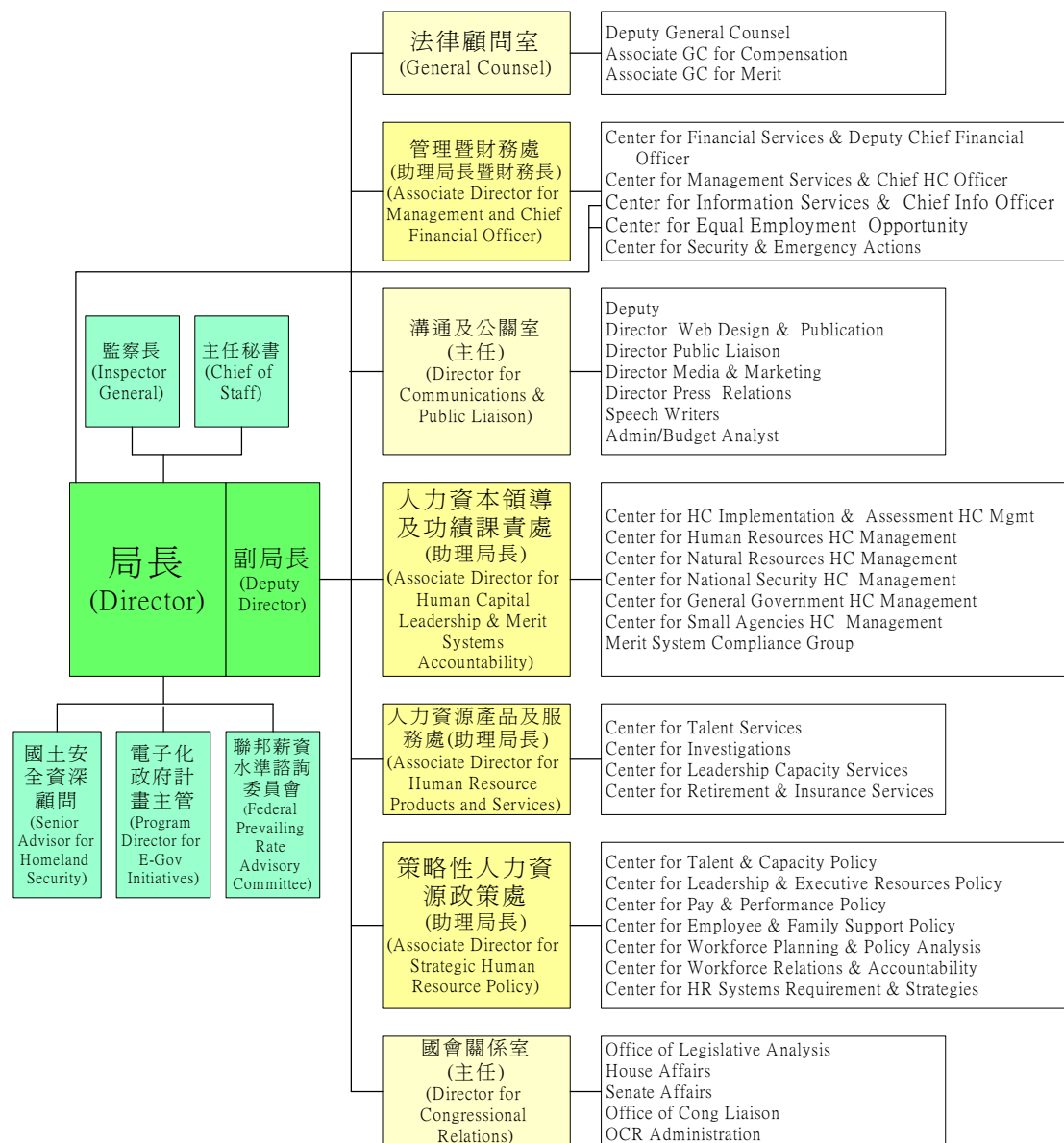
---

<sup>31</sup> President Bush's Cabinet. <http://www.whitehouse.gov/government/cabinet.html>. (2004/4/12)

性人力資本方案，及確保功績原則獲得遵守。特別是對國土安全提供專業意見及協助，以滿足其人力資本需求。

(六)人力資源產品及服務處(助理局長)：負責提供產品及服務，如退休及保險服務、調查、僱用考試、訓練及管理協助、主管及管理發展等服務。

(七)管理暨財務處(助理局長暨財務長)：負責內部人力資源管理、平等僱用機會、資訊技術、及行政服務。



圖三：人事管理局組織圖(2002年9月24)

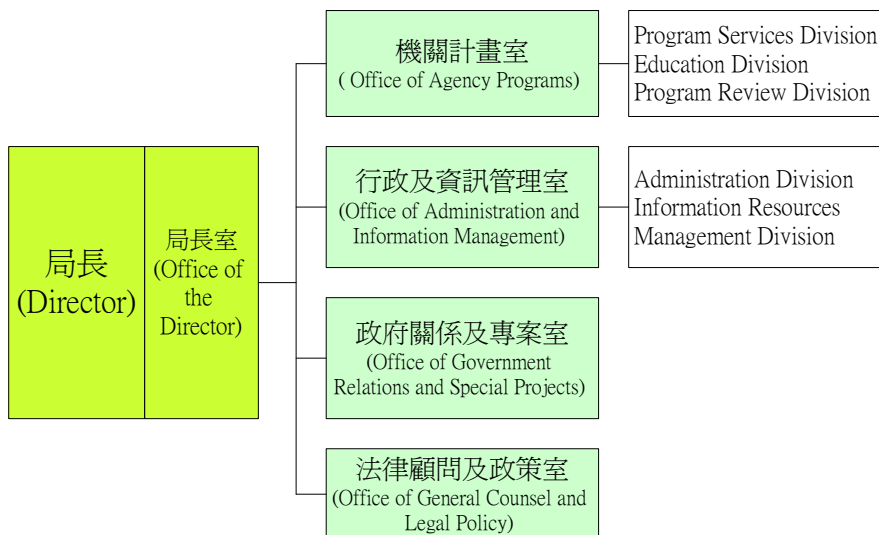
資料來源：OPM Fiscal Year 2002 Performance and Accountability Report, P.12. <http://www.opm.gov/gpra/opmgpra/par2003/contentnew.pdf>. (2004/5/5)；2003 Performance and Accountability Report, P.20. <http://www.opm.gov/gpra/opmgpra/par2004/pdf/PAR2003.pdf>. (2004/5/5)



## 二、政府倫理局

政府倫理局規模很小，員額不到一百人，其組織結構參見下圖四。各室職掌如下<sup>32</sup>：

- (一)法律顧問及政策室：研訂利益衝突、倫理行為標準、及財產申報相關法令與立法計畫；提供各機關負責公務員倫理之官員建議及諮詢；審核總統提名經參議院同意任命官員之財產申報；回應新聞媒體。
- (二)政府關係及專案室：負責與管理暨預算局、國會有關立法事項之連繫；支持政府有關國際反貪污及倫理方案；負責特定的倫理專案。
- (三)機關計畫室：提供各行政機關倫理計畫服務並加以監督，包括發展訓練計畫、調查訓練需求、辦理訓練；協助各機關負責公務員倫理之官員建立、維持及改進倫理方案；確保有關官員之財產申報符合法令之規定；監督各行政機關遵守倫理法令；調查、審核各機關倫理計畫之優缺點；舉辦年度倫理會議及彙整各機關之倫理報告。
- (四)行政及資訊管理室：提供運作支援，包括人事、薪俸、財務資源管理、採購、出版、通訊、檔案管理及資訊管理服務等事項。



圖四：政府倫理局組織圖(2004年4月)

資料來源：U.S. OGE. Organization and Functions, and Staff Directory.

[http://www.usoge.gov/pages/about\\_oge/organ\\_functions.html](http://www.usoge.gov/pages/about_oge/organ_functions.html);

[http://www.usoge.gov/pages/about\\_oge/staff\\_directory.html](http://www.usoge.gov/pages/about_oge/staff_directory.html). (2004/4/10)

<sup>32</sup> 5 CFR 2600.103.

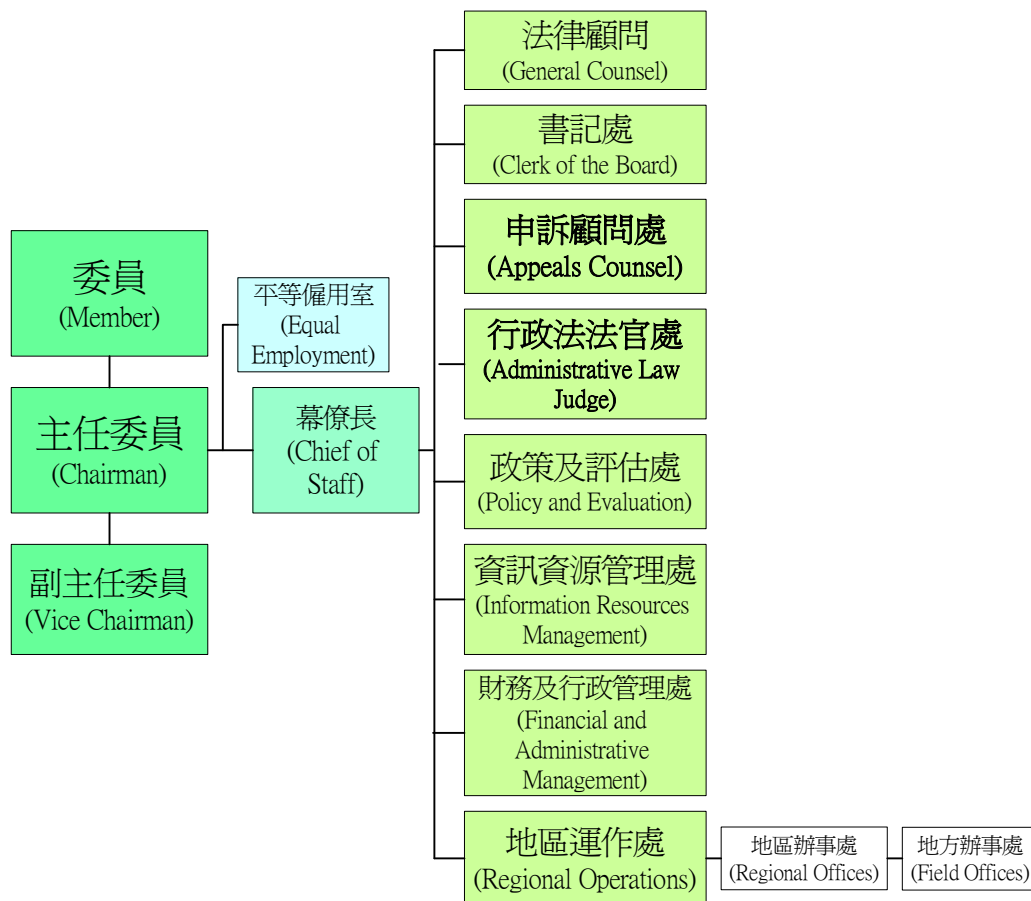
### 三、功績制保護委員會

功績制保護委員會組織結構參見下圖五。各處室職掌如下<sup>33</sup>：

- (一)地區運作處：管理各地區(或地方)辦公處之裁決及行政事項。
- (二)行政法法官處：受理赫奇法案件、特別檢察官起訴之紀律處分案件、行政機關擬議對行政法法官為不利(紀律)處分案件、功績制保護委員會公務員之申訴案件。
- (三)申訴處：為委員會議預擬復審案件、原始管轄權案件及其他委員會指定案件之決定。
- (四)書記處：受理復審及其他由本部處理之案件；為委員會之公共資訊中心，提供資訊服務、分發委員會決定及出版品、管理圖書館及網路資訊服務；管理檔案、報告、法律研究文件、通訊管制；回答有關資訊自由法、隱私權法及其他資訊要求。
- (五)法律顧問室：提供委員會、本部各單位、地區辦公處法律建議；代表委員會出庭；為委員會指定之案件預擬決定；協調立法政策及執行立法聯繫；提供白宮、國會、新聞媒體所需要之資訊；規劃及指揮審查或調查。
- (六)政策及評估處：對文官制度進行特別之調查及研究；監督審核人事管理局之重大作為；撰擬委員會要送交總統及國會之報告。
- (七)平等僱用室：管理委員會內部之平等僱用計畫。
- (八)財務及行政管理處：執行預算、採購、財產管理、設備維護及其他一般性服務；建立及協調內部管理計畫及方案；執行特定的人事業務，包括政策、訓練、藥物檢驗及內部人員之協助計畫等。
- (九)資訊資源管理處：建立、執行及維護委員會之自動化資訊系統。

---

<sup>33</sup> 5 CFR 1200.10.



圖五：功績制保護委員會組織圖

資料來源：U.S. MSPB. Organization Chart.

<http://www.mspb.gov/organization.html>. (2004/4/10)

#### 四、特別檢察官辦公室

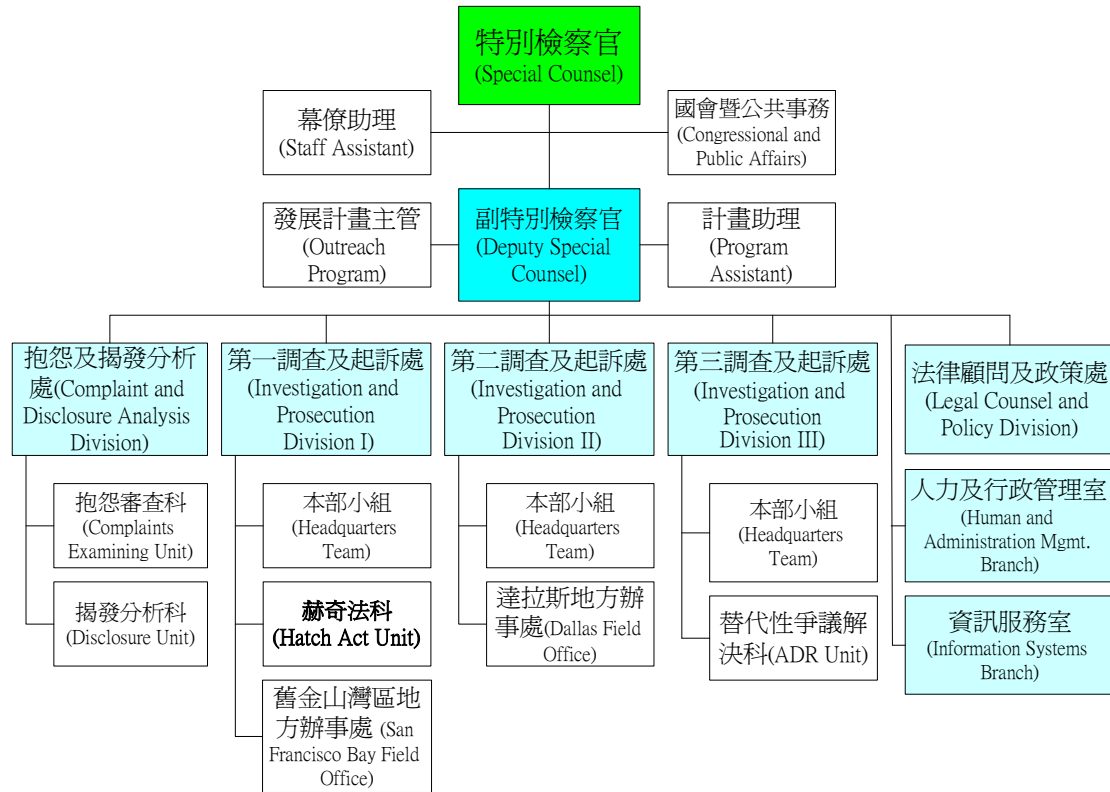
特別檢察官辦公室之組織結構參見下圖六。主要處室之職掌如下：

- (一) 抱怨及揭發分析處：受理有關違反人事禁止規定、違反法令之抱怨，及進行初步性審查是否屬於特別檢察官管轄權內事項，及是否需要進一步調查。如認為有需要進一步調查者，將案件移轉給調查暨起訴處；另受理有關揭發不法案件及建議相關處理方案。
- (二) 調查及起訴處：對違反人事禁止規定、違反赫奇法規定及違反其他法令之申訴(抱怨)進行調查，以決定是否向功績制保護委員會起訴，請求對違法機關、人員為矯正、紀律處分；在調查過程中，並可以調處案件。
- (三) 法律顧問及政策處：提供法律及政策建議，代表特別檢察官出庭為案件辯

護，負責策略規劃、政策規劃與發展等功能。

(四)人力及行政管理室：執行預算、採購、財產管理、設備維護及人事管理等行政性服務。

(五)資訊服務室：提供資訊技術、檔案管理等行政服務。



圖六：特別檢察官辦公室組織圖

資料來源：U.S. OSC. Organizational Chart.

<http://www.osc.gov/orgchart.htm>. (2004/4/10)

## 五、聯邦勞動關係委員會

聯邦勞動關係委員會組織結構參見下圖七。主要單位職掌如下：

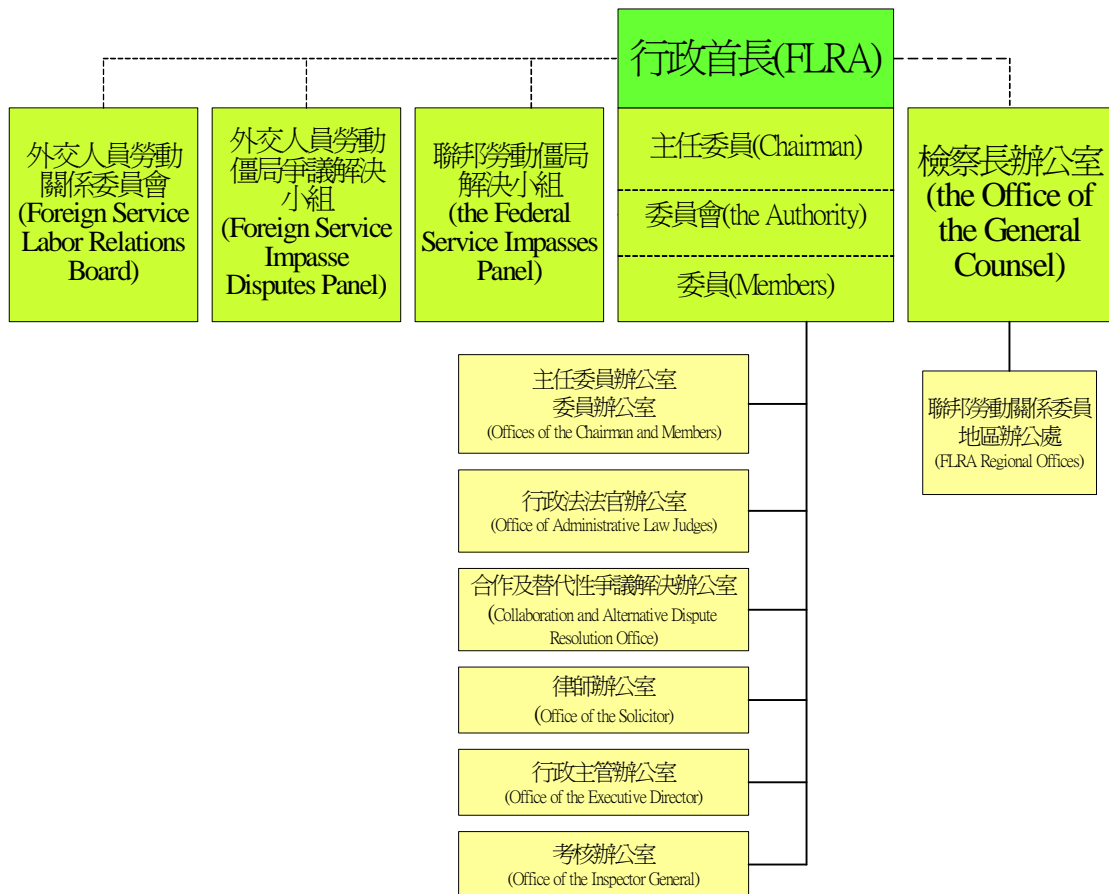
(一)「委員會」：裁決聯邦政府之勞管爭議；協議方案可協商性之決定；對不公平勞動行為及工會代表性問題申訴之決定；負責聯邦政府勞管關係政策及指導原則之制定；協助聯邦行政機關及工會瞭解其權利及責任，促進彼此合作解決爭議。

(二)「檢察長辦公室」：對不公平勞動行為之申訴進行調查，設法協調解決或向

委員會起訴；審查地區辦公處有關不公平勞動行為申訴案件不起訴之決定；  
制定審理不公平勞動行為申訴的政策和程序。

(三)「聯邦勞動僵局解決小組」：為解決聯邦行政機關與工會間對聯邦服務勞管關係法(Federal Services Labor-Management Relations Statute)、聯邦公務員彈性及緊縮工作計畫法(Federal Employees Flexible and Compressed Work Schedules Act)、1979年巴拿馬運河法(Panama Canal Act)規範下工作條件協商之僵局。如果協調不成，小組有權建議解決程序及採取必要的作為以解決僵局。

(四)「外交人員勞動關係委員會」及「外交人員勞動僵局爭議解決小組」：為美國情報局、國際開發局、國務院、農業部及商務部等在國外服務之公務員有關勞動關係及工作條件協商僵局之解決。



圖七：聯邦勞動關係委員會組織圖

資料來源：22nd Annual Report (Fiscal Year 2000).

<http://www.flra.gov/reports/annual00/22ar-cover.html>.  
(2004/4/10)

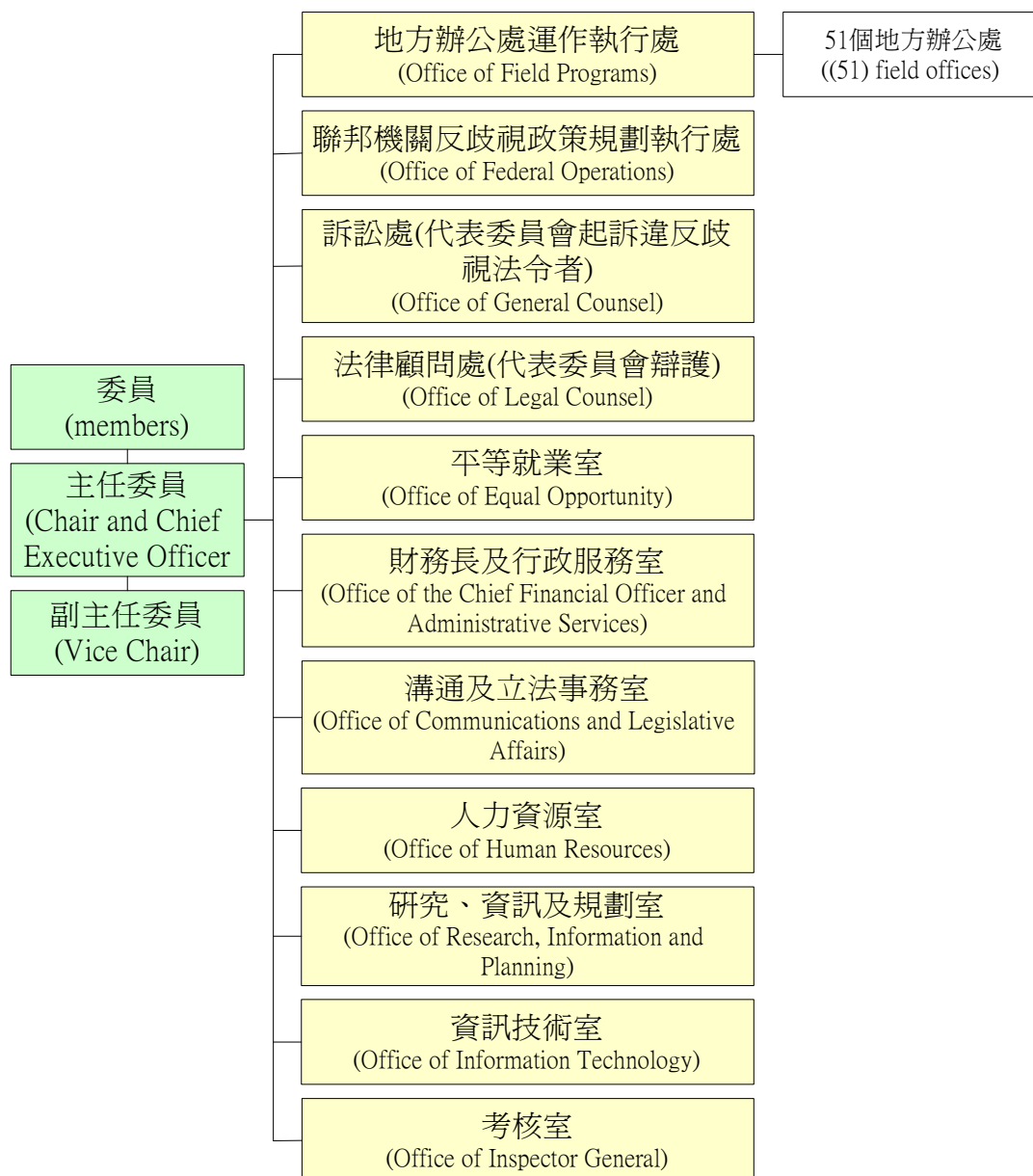
## 六、平等僱用機會委員會

平等僱用機會委員會之組織結構參見下圖八。各單位職掌如下<sup>34</sup>：

- (一)地區辦公處運作執行處：負責管理全國 51 個地區辦公處，執行調查公私部門違反平等僱用法令之案件及進行訴訟。
- (二)聯邦機關反歧視政策規劃執行處：負責建立聯邦機關優惠性僱用(affirmative employment)計畫之政策綱領；建立聯邦公務員歧視抱怨聽證計畫之指導綱領並加以監督；裁決對聯邦機關有關平等僱用機會抱怨決定之申訴；提供聯邦部門有關平等僱用機會之訓練。
- (三)訴訟處：代表委員會進行訴訟，以讓受歧視者獲得救濟及確保公私部門遵守平等僱用機會法令。
- (四)法律顧問處：提供委員會有關執行平等僱用法令之建議；代表委員會在訴訟及行政聽證之答辯。
- (五)平等就業室：建立委員會內之優惠性僱用政策並負責執行，以確保委員會內平等就業機會獲得落實。
- (六)財務長及行政服務室：有關委員會預算之控制、監督及執行；執行契約及採購業務；規劃、發展及執行管理支持及資訊分配計畫。
- (七)溝通及立法室：負責聯繫新聞媒體、國會、標的團體、社會大眾及內部溝通。
- (八)人力資源室：負責委員會所需人力之招募、發展及留置，以維持高品質及多元的人力。
- (九)研究、資訊及規劃室：研究、蒐集及分析相關資訊，協助委員會對職掌、目標進行策略性規劃；提供委員會各單位及社會大眾圖書資訊服務。
- (十)資訊技術室：規劃、發展及執行委員會所需之資訊技術計畫、政策及程序。
- (十一)考核室：協助管理委員會，進行內、外部調查，以確保其運作符合公共利益。

---

<sup>34</sup> U.S. EEOC. 2002 Annual Report. [http://www.eeoc.gov/abouteeoc/annual\\_reports/annrep02.html](http://www.eeoc.gov/abouteeoc/annual_reports/annrep02.html). (2004/4/10)



圖八：平等僱用機會委員會組織圖  
 資料來源：U.S. EEOC. 2002 Annual Report.  
[http://www.eeoc.gov/abouteeoc/annual\\_reports/annrep02.html](http://www.eeoc.gov/abouteeoc/annual_reports/annrep02.html). (2004/4/10)

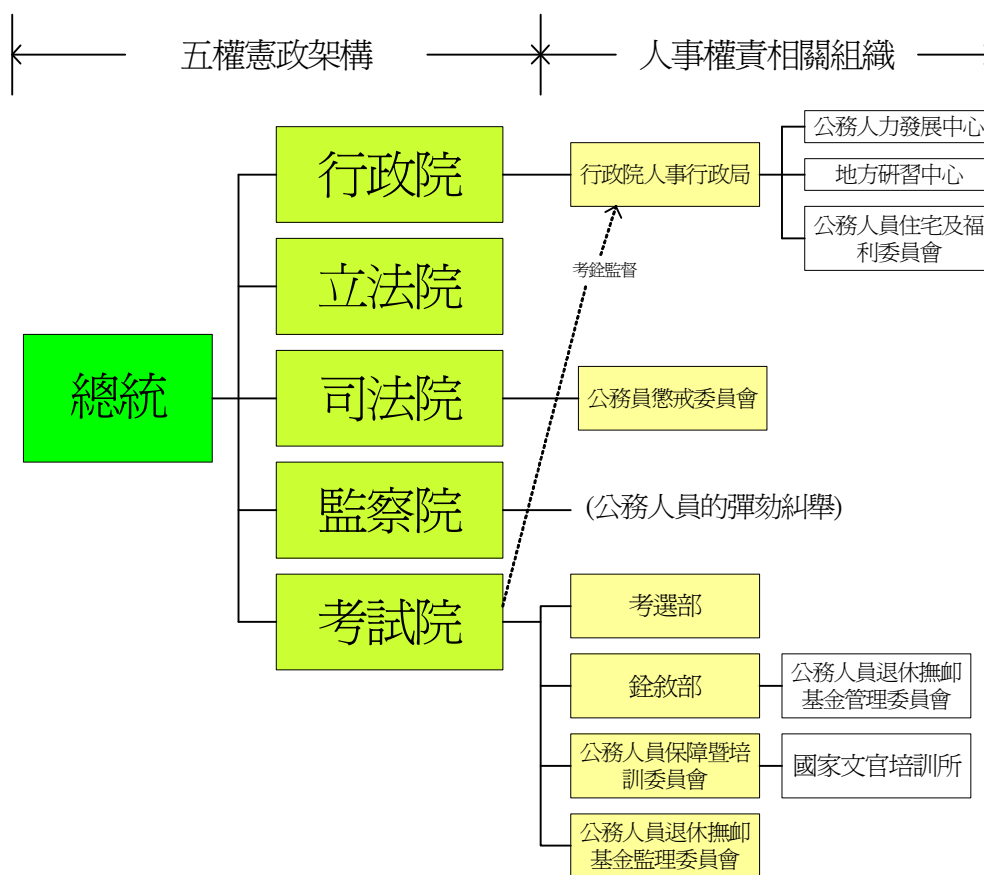
## 柒、比較

### 一、我國人事職能之分工

在我國特有的憲政體制下，考試院應該是最高人事政策、法制主管機關。



但從人事行政業務的實際分工而言，並非所有人事行政業務都由考試院職掌，法制、政策也非由考試院獨攬。公務人員的彈劾屬於監察權，公務人員的懲戒屬於司法權；行政院另設有人事行政局，而公務人員法令需要立法院的立法或備查。因此，我國公務人員人事體制是名符其實的「五院制」。有關我國人事業務分工參見下圖九。



圖九：我國人事行政業務分工

## 二、組織結構比較

因為憲政體制不同、制度設計取向不同(美國取向於分權、授權，我國取向於集權)、問題點不同(如美國有平等就業、勞動結社等問題)、及對公務人員權益

保護的取向不同(美國設有積極性機制，我國取向於消極被動機制)等，兩國處理人事業務之組織結構差異甚大，惟**就功能而言，其間之對應關係大致如下(\*要精確處理有其困難性)：**

(一)人事管理局之屬性，相當於我國行政院人事行政局，同屬行政首長之人事幕僚機關性質，但其職掌範圍則包括銓敘部(銓敘審定、協會等業務除外)、考選部(用人政策部分)及保訓會(訓練部分)之職掌在內。

(二)政府倫理局部分，我國無相對應之機關，有關服務倫理、利益衝突、政風、財產申報等事項，考試院、行政院、監察院各有負擔。

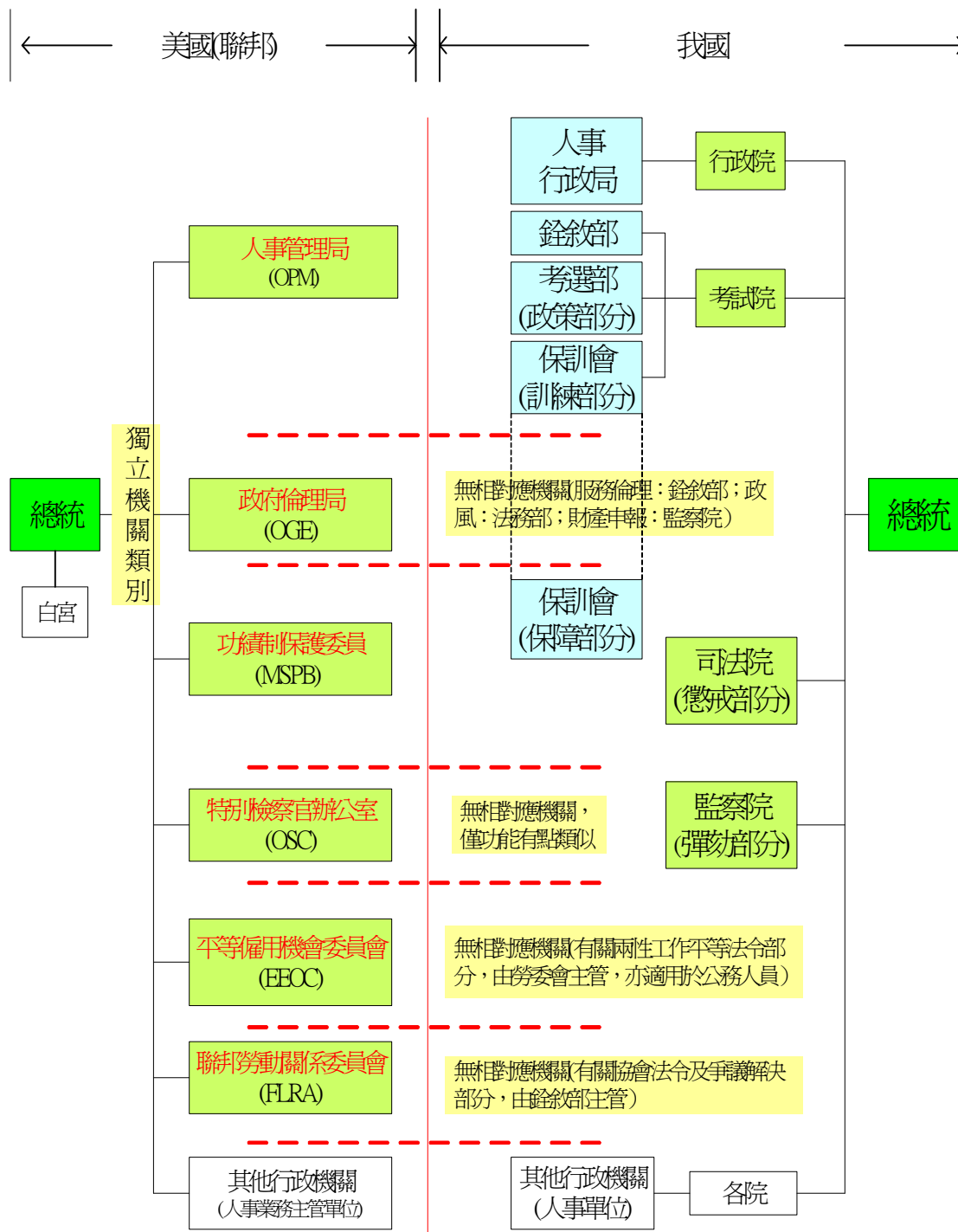
(三)功績制保護委員會具備申訴(救濟)及懲戒兩種屬性，相當於我國保訓會所職掌之保障(不含實體保障政策)及司法院公務員懲戒委員會職掌懲戒業務之合體。功績制保護委員會並無實體保障政策之決定權，其僅能在國會立法及行政機關法規授權範圍內，決定申訴案件及紀律處分案件。

(四)特別檢察官辦公室部分，我國無相對應之機關。但特別檢察官辦公室職掌文官中立之維護及保護揭發不法公務員，對違反法令公務員向功績制保護委員會起訴之功能，類似監察院對違法失職公務員向公務員懲戒委員會提出彈劾，但兩者屬性不同，前者屬性傾向於公務員權益救濟機關，而後者則傾向於行政官箴的維護機關。

(五)平等僱用機關委員會部分，我國無相對應之機關，但有關男女平等就業之法令由行政院勞委會主管，亦適用於政府機關。

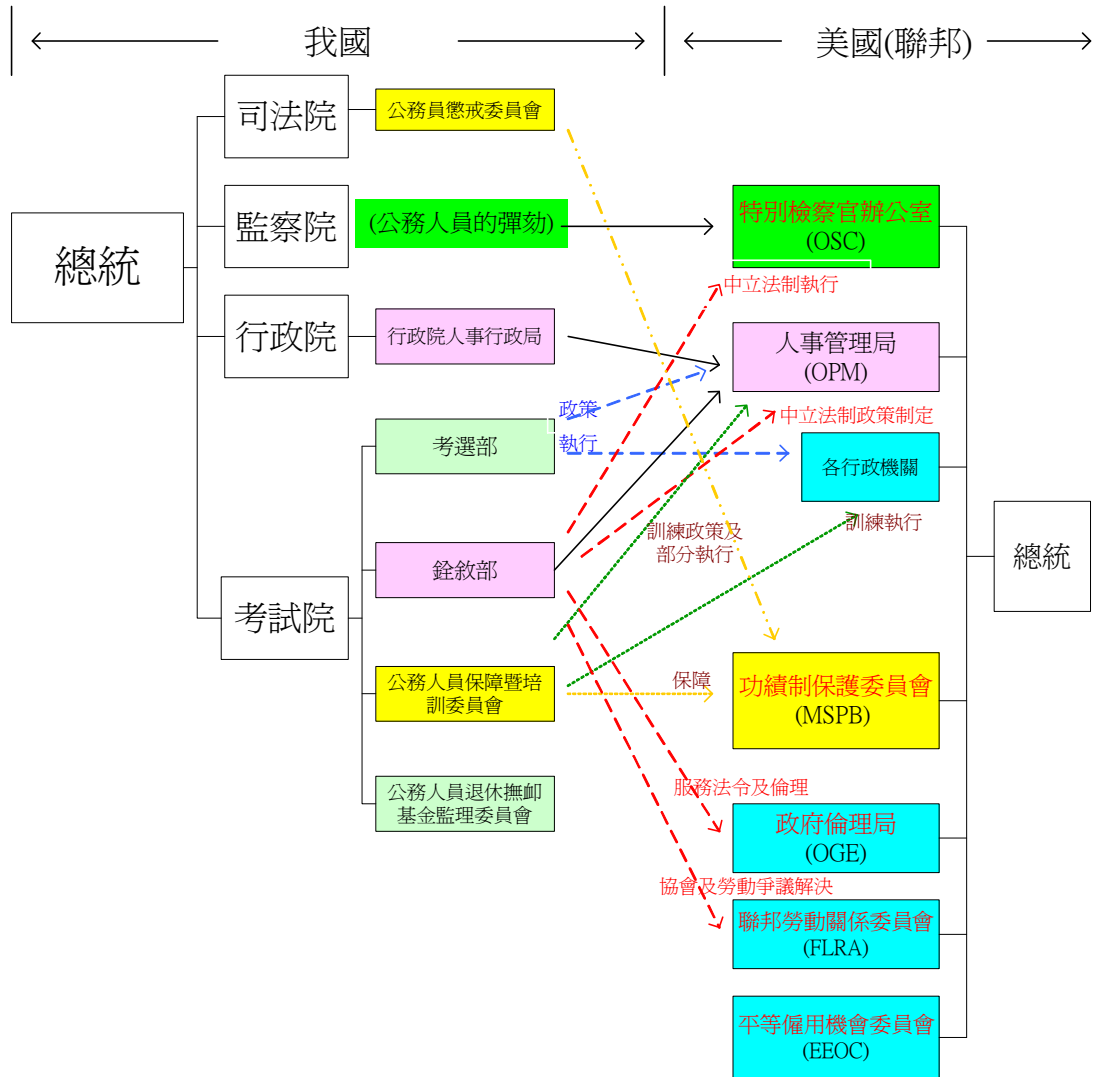
(六)聯邦勞動關係委員會部分，我國無相對應之機關，但有關公務人員協會法令及協商爭議解決之業務，由銓敘部主管。為讓參閱者易於瞭解，以上分別以兩國制度為基礎，繪圖說明如下。

# 1. 以美國聯邦為基準



圖十：美國(聯邦)與我國人事行政業務機關對照圖

## 2.以我國為基準



圖十一：我國與美國(聯邦)人事行政機關對照概圖

## 捌、評價(代結論)

### 一、人事管理與救濟職能分離

美國聯邦政府將人事管理權與公務員個人權利救濟權分離，分別交由不同機關職掌。其將管理權交給人事管理局，局長由總統任命，以增加總統對聯邦人事政策及行政機關人事管理的控制權，進而加強對行政官僚的政策領導與課責；

將救濟權交給獨立運作之功績制保護委員會，讓受行政機關不利處分、考績(不及格)處分、人力裁減處分等處分之公務員，獲得更公正的事後救濟機會。未來我國進行人事組織重組，亦應本此一原則進行。

## 二、設有協助公務員保護權利之機制

聯邦政府設立特別檢察官辦公室，維護功績原則及協助公務員對抗管理者之濫權。特別檢察官是公共利益的保護者，也是公務員個人權利的保護者，其所提供之申訴管道，降低公務員與管理階層在爭議解決過程中可用資源之不對稱性，讓公務員在對抗管理者不法行爲時，獲得公權力之協助，不必完全憑一己之力行之。聯邦勞動關係委員會及平等僱用機會委員會亦設有類似之調查、起訴機制，以協助公務員維護權益。這項設計在我國推動文官政治中立，維護男女平權，乃至於保護公務人員其他法定權利(如揭發不法)，鼓勵公務人員舉發機關內部不法，提昇人民對政府的信賴而言，殊值參考。

## 三、救濟機關中立、獨立、公正及專業

功績制保護委員會立於中立第三者立場，解決政府管理階層與公務員個人間之爭議。其運作獨立於人事管理權外，三位委員任期獲得保障，非有法定理由，總統不能加以免職。申訴程序採近似於正式裁決程序(審判型聽證程序)進行，使得公務員享有公正審判之機會；負責初審之審理法官及相關業務人員需具律師資格。平等僱用機會委員會及聯邦勞動委員會亦採類似之設計。未來我國公務人員權利救濟機關之重組，亦應本此一精神進行。