

ISBN 957-671-573-3



9 789576 715730

中美資源分配 政策評估

Conference on Sino-American
Resources Distribution Policy:
An Evaluative Perspective

主編
曹俊漢

Editor
Jiun Han Tsao

中央研究院歐美研究所
中華民國臺北市・一九九八年

中美資源分配政策評估

發行人／林正義

編輯委員會／曹俊漢、范承源、許嘉猷、郭實渝、柯瓊芳

陳彥煌、譚康榮、曾瑞鈴、黃敏雄、黃瑞祺

主編／曹俊漢

助理編輯／陳士芳

校對／范馨文・黃郁媛・柯慧雯・蔡芝如・蘇愛雯

封面設計／陳啓文

出版者／中央研究院歐美研究所

出版地／中華民國臺北市

初版／中華民國八十七年五月

© 本書版權屬於中央研究院歐美研究所

國家圖書館出版品預行編目資料

中美資源分配政策評估／曹俊漢主編.

--初版. --臺北市：中研院歐美所，民 87

面；公分

含索引

ISBN 957-671-573-3 (精裝)

ISBN 957-671-574-1 (平裝)

1. 國家資源分配—政策—論文、講詞等

2. 公共行政—政策—論文、講詞等

572.907

87005005

本書於中華民國臺北市印刷

天翼電腦排版印刷股份有限公司承印 (02)27054251

定價／國內 精裝新臺幣 400 元・平裝新臺幣 300 元

國外 精裝美金 12 元・平裝美金 9 元

編者序

在公共政策的領域中，政策形態的討論是決定決策系統與社會需求的重要課題。國家資源的有效運用在本質上是一個分配的問題，其與決策系統與社會需求皆有不可分離的關係，而一個國家處在發展中或已發展的不同階段時，資源的分配與運用更是因國家的建設與發展而有不同的考量與規劃。這種結果都是因為一個國家所擁有的資源有限，而政策項目與計畫課題無窮，國家勢必無法提供全方位的支援。因此，一個國家對該國之資源所做的分配，影響該國未來的發展方向；而資源運用的妥適與否，決定該國建設發展的成敗。是故每一負責的決策者，無不重視國家的資源分配政策，希冀能將有限的國家資源做最有效且最適合該國發展的運用。而一個國家的政策運作機制是否完善、是否能在未來的國際舞台具有競爭力，亦皆可從資源分配政策中表現出來。所以對資源分配政策進行評估研究，實乃當今各國皆應重視的課題。

美國學術界在資源分配政策的評估研究上，有相當豐富的經驗。自從第二次世界大戰之後，資源被認為是富甲天下的美國，亦面臨了匱乏的情境，政府要做的事總是沒有充分的資源以為因應，經濟大恐慌即是一個明顯的例證。公共政策學者在過去五十年來，不停地提出分配、效率與效能的理論與課題，以作為解困的良方。許多學者甚至強調，認為公共政策就是政府對國家資源，根據整個社會價值，作權威性的分配。因之美國政府的施政，在「新政」之後即在分配、效率與效能的基礎上，展開了嚴密評估的作業。不但行政部門設立了評估的單位，同時亦委請專家學者，密集地針對各項重大的政策或計畫，做評估的研究，就連立法部門亦設立了評估的專屬單位，對政府的計畫進行評估，以為國會

制衡行政部門的依據。像美國國會的輔助單位：國會研究服務處 (Congressional Research Service)、會計總署 (U.S. General Accounting Office)、國會預算處 (Congressional Budget Office)、以及科技評鑑處 (Office of Technology Assessment) 都是對行政部門所執行的計畫進行評估，然後作為國會審定與分配預算的基礎，為國家資源做有效分配的單位。

這種情勢正如同今日我國政府的處境；國家的生存發展正面臨了多方面的挑戰，可供我們使用的資源相當匱乏，但政府面對的施政項目卻又是經緯萬端。從財政部不斷發出國家財政面臨困難的訊息，顯示我們也面臨了一個有限資源的困境；因之我們亦應在分配、效率與效能三個基礎上來進行國家的建設。而要落實這個目標，美國政府在過去四十年的經驗可供我們參考。換言之，我們的政府在當前的困境下，更要嚴密地進行評估的研究。

本書是中央研究院歐美研究所於民國八十五年六月七日舉辦「中美資源分配政策評估學術研討會」後的論文專集。該會議主題涵蓋了中美兩國有關政治資源、人力資源、以及社會資源等三個面向的分配政策評估。在政治資源分配方面，探討的範圍包括：美國聯邦政府與地方政府關於公共政策制定與執行權力分配之研究、美國科技資源分配及其對競爭力的影響、美國聯邦預算赤字之起源與控制、以及政經體制與資源分配—1980 年代以後中美產業政策比較；在人力資源分配方面，討論的範圍包含：從人力資源分配觀點評析我國地方政府的員額精簡計畫、各級政府公務人力資源分析—數量、類型與特性、美國公部門人力資源之運用與演變；在社會資源分配方面，探討之範圍則包括：中美軍備支出對於資源分配影響之比較研究、以及世代合作或世代衝突—中美養老模式的比較研究等議題。

基本上，這三大議題實將資源分配政策面向中的重要課題作了宏觀與總體的分析，同時與我國當前的許多政策項目都有密切的關聯。就政治資源分配方面而言，我國國家預算幾乎年年都在

膨脹，預算赤字卻也逐年增加，如何有效運用經費，減少不當的浪費開支，以控制國家預算赤字是目前我國財政政策的重要課題。再者，中央與地方政府的財政劃分，亦是近年來常常在中央與地方政府之間引起爭議的問題，如何將國家的有限資源作有效的分配運用，俾使中央在執行國家政策時能敦促地方政府與之配合，而地方政府又有充分的財政自主權來發展地方建設，恐怕是目前在研擬新的「財政劃分法」時所應該熟思的問題。另外，目前我國政府有意把台灣建設成一個「科技島」，讓台灣朝著科技產業發展，以提升國家整體競爭力，如是，則我國在國家資源分配上應如何作調整以資配合，應是政策制定時所該考慮的問題。上述的問題，我們希望透過對美國在這些問題研究上的發展經驗，來作為我國目前與未來發展的借鏡，本書實作了最大的貢獻。

再者，就人力資源分配方面而言，自副總統連戰先生任職行政院院長期間，即開始大力推動公部門人力的員額精簡計畫，目前此一計畫亦是當前行政改革中的重要課題之一，其目的在裁汰政府冗員，減省財政支出，以提高行政效率。然而員額精簡計畫實施至今的成效如何？以及其產生了那些影響？我們似乎有必要對其加以評估。因此，在本研討會中我們亦對政府部門的人力資源運用進行探討，除了從人力資源分配的觀點來評析我國地方政府的員額精簡計畫外，亦對我國各級政府公務人力資源的數量、類型與特性進行分析。此外，為攫取他國的經驗，我們在會中亦對美國公部門人力資源之運用與演變進行分析探討。

另外，就社會資源分配方面而言，我們討論的主要問題是軍備支出與老人福利。由於我國外有來自中共武力的強大壓力，所以歷年來國防軍備支出在國家整體預算中皆佔有極大的份量。然而，誠如前面所言，國家資源有其侷限性，並非取之不盡，用之不竭的東西，故在政策的資源分配運用上常常具有排擠性。因此，為瞭解每年花費龐大經費在國防軍備支出上對我國在資源分配運用所可能造成的影響，我們乃針對中美兩國在軍備支出上對於資

源分配的影響進行比較研究，藉以檢驗我國高軍備支出政策是否能對我國產生高度效益。再者，台灣人口年齡結構日趨老化，高齡社會將是台灣未來的社會現象。因此，如何未雨綢繆，建立健全的養老制度乃是現今我國社會福利政策所應積極推動的項目之一。為此我們乃特別針對中美兩國的養老模式進行比較，希望藉此能提供良好的研究發現，以健全我國的養老福利制度。

本書的完成是來自許多人的共同努力。本論文集的所有論文發表人當然是本書主要的貢獻者，若無他們的智慧結晶，本書無以編輯成書，本人要對他們表達十二萬分的謝意與敬意。其次，各位匿名的論文審查人可說是本論文集維持最高學術水準的評估者，若無他們嚴格把關，健全本書的體質，則本書的學術水平恐難以維持。最後，得感謝本所社經組的全體助理陳士芳、黃郁媛、范馨文、柯慧雯、蔡芝如、蘇愛雯、陳朝政等諸位先生與小姐，若無他們認真勤奮的投入心力為本書校排，則本書無以順利出版。本人要特別對陳士芳先生表示最大的謝意，本書從開始審稿、修訂、送校、排印與設計，都是由他所總攬。總之，本書的完成是許多人的共同努力，本人無法一一列名，在此謹表示由衷的謝意。今後本所將繼續致力於學術研究，敬請學界先進不吝指正、支持。

曹俊漢 87.4.28

目 錄

編者序	曹俊漢	i
美國聯邦與地方政府關於公共政策制定與 執行權力分配之研究	曹俊漢	1
美國聯邦預算赤字之起源與控制	蘇彩足	131
政經體制與資源分配： 1980 年代以後中美產業政策比較	丁仁方	159
中美軍備支出對於資源分配影響之 比較研究	黃紀、吳秀光	187
世代合作或世代衝突： 中美養老模式的比較研究	柯瓊芳	211
美國科技資源分配及其對競爭力的影響	史美強	235
從人力資源分配觀點 評析我國地方政府的員額精簡計畫	丘昌泰	285
美國公部門人力資源之運用與演變	彭錦鵬	313
各級政府公務人力資源分析： 數量、類型與特性	施能傑	351
索引		413

圖表目錄

美國聯邦與地方政府關於公共政策制定與執行 權力分配之研究

圖 1	強制形態的成長分佈，1931-1990	25
圖 2	聯邦管制功能的分佈，1931-1990	26
表 1	聯邦政府對各州及地方政府之 經費補助 1964-83(選擇性)	57
表 2	聯邦政府對各州及地方政府之 補助類型 1976-1985	63
表 3	聯邦管制使每年地方成本的增加	100
表 4	環境保護管制造成負擔的增加統計	100

美國聯邦預算赤字之起源與控制

表 1	歲入、歲出和預算盈餘占 GDP 之比例	132
圖 1	歲入和歲出占 GDP 比例演變趨勢(1950-94)	135
表 2	歲入、歲出和預算盈餘占 GDP 比例(1950-94)	136
圖 2	聯邦總債務占 GDP 比例(1950-1994 年)	139
表 3	「自由裁量支出」和「應享權益支出」占總支出比例	142
表 4	歷屆總統歲入和歲出占 GDP 之比例	145

政經體制與資源分配：1980 年代以後中美產業政策比較

表 1	產業政策方案成本和效益的分配	165
表 2	產業干預選擇組合	169

表 3	中美政經體制的比較(1980 年代以後)	173
表 4	產業政策資源運用轉化方向	176

中美軍備支出對於資源分配影響之比較研究

表 1	軍備支出與社會支出抵換關係(以相對變動衡量) (樣本期間：民國 64 年至 83 年)	188
表 2	中美兩國之差異比較表	196
表 3	三部門模型之最小平方迴歸(OLS) 及 脊背迴歸(ORR) 估計	200
表 4	四部門模型之最小平方迴歸(OLS) 及 脊背迴歸(ORR) 估計	203

世代合作或世代衝突：中美養老模式的比較研究

表 1	美國公共項目下社會福利支出概況： 1960-1992 年	217
表 2	美國聯邦預算支出：1940-1995 年	221
表 3	美國的老人及兒童依賴比	223
表 4	臺灣的老人及依賴比	225
圖 1	86 年社福預算分配	228

美國科技資源分配及其對競爭力的影響

表 1	美國高科技與非高科技產品貿易情形，1978-85	237
表 2	國民生產毛額增加率	239
圖 1	貿易平衡	239
表 3	經常帳情形	240
圖 2	美國製造業貿易平衡狀況	241
圖 3	美國製造業貿易平衡變化趨勢	242

圖 4	美國在世界市場之佔有率	243
表 4	製造業生產力變遷態勢之比較	244
表 5	研發經費佔國家生產毛額比率	247
表 6	非國防研發經費佔國民生產毛額比率	248
表 7	R & D 佔國內生產毛額比率趨勢分析 1953-1994.....	257
圖 5	R & D/GDP 趨勢圖	258
表 8	聯邦政府與非聯邦政府 R & D 支出趨勢： 1953-1994.....	259
表 9	工業七國 R & D/GDP 之比較：1970-1993	262
表 10	工業七國非國防與 R & D/GDP 之比較： 1970-1993.....	263
表 11	美國 R & D 分項比較表	264
圖 6	聯邦政府 R & D 分項比較	266
表 12	基礎研究經費以功能分析	267
表 13	應用研究經費中部門分佈分析	269
表 14	發展經費中部門分佈分析	270
表 15	工業化國家中科技人力每萬人比	273
圖 7	工業化國家研發人力每萬人比：1980-92	274
表 16	主修科學與工程獲得學位人數比	275
圖 8	主修科學與工程者所佔博士學位之比	276
圖 9	主修科學與工程者所佔碩士學位之比	276
圖 10	主修科學與工程者所佔學士學位之比	277
表 17	獲得博士學位者國籍背景與主修分析	277
表 18	在學研究生具美國國籍者與主修類別分析	278

從人力資源分配觀點評析我國地方政府的員額精簡計畫

表 1	各縣市政府預計精簡人數與百分比	295
表 2	各縣市政府員額精簡成果表	296
表 3	各縣市政府暨鄉鎮市公所人事費佔歲出比例	298
表 4	臨時人員佔員工總人數之比例	300
表 5	近二十年來行政院暨所屬機關公務人員 增長情形統計表	305

美國公部門人力資源之運用與演變

表 1	美國公部門文職人力成長情形	316
表 2	六國公部門人力規模	319
表 3	美國公部門三類人力之增減(1951-1981)	320
表 3-1	美國公部門人力的功能與產出角色	321
表 4	美國聯邦各部人員數目(1996)	324
表 5	美國聯邦政府用人數超過 5 千人的 獨立會局及人數(1996)	325
表 6	性別與族裔在聯邦與非聯邦勞動力中之 比例(1992)	327
表 7	美國聯邦人力的種族結構	329
表 8	美國各級政府數目(1992)	330
表 9	美國各州中政府密度最大的十州	332
表 10	美國各州之州與地方公務人力與人口比例	333
表 11	近十年州及地方政府增加用人數	336
圖 1	美國聯邦政府的成長	341

各級政府公務人力資源分析：數量、類型與特性

圖 1	策略性人力資源評估面向	356
表 1	全國公務人員總體概況	358

表 2	各級政府實有總人數人力結構	362
表 3	各級政府公務人員數量密度	364
表 4	中央政府人力分佈	365
表 5	臺灣省政府暨所屬人力分佈	367
表 6	臺灣省政府人力分佈	368
表 7	縣市政府人力分佈	369
表 8	臺北市府暨所屬人力分佈	371
表 9	高雄市政府暨所屬人力分佈	371
表 10	各級政府行政機關人數佔全國比例	373
表 11	各及政府行政機關實有總人數人力結構	375
表 12	中央政府總預算員額結構	377
表 13	中央政府各預算主管機關員額與成長	379
表 14	臺灣省政府人力配置	381
表 15	臺灣省政府暨所屬人力工作類型分佈	381
表 16	台北市政府預算員額結構	384
表 17	高雄市政府預算員額結構	385
表 18	全國公務人力教育程度	387
表 19	各級政府人力專上教育程度	387
表 20	各級政府行政機關人力教育程度	389
表 21	各級政府與各型機關公務人員平均年齡	390
表 22	公務人員平均年齡比較	392
表 23	全國考試及格率	394
表 24	各級政府行政機關人力考試及格類別	395
表 25	兩類行政機關人力考試及格類別	396
表 26	公務人力平均工作年資	397
表 27	各國公務人力數與密度	399
表 28	各級政府行政機關與學校機關人力比例	402

表 29	各國各級政府主要職能人力分配狀況	404
表 30	各級政府行政與學校機關主要職能 人力分配(八十三年)	405
表 31	各級政府公務人員服務機關類型分佈(八十三年)	406
表 32	各級政府公務人力結構與特性比較(八十三年)	407
表 33	公私部門人力特性比較(八十三年)	408

《中美資源分配政策評估》

曹俊漢主編

臺灣，臺北，一九九八年，頁1-130

©中央研究院歐美研究所

美國聯邦與地方政府關於公共政策制定 與執行權力分配之研究

曹俊漢*

壹、引言

美國聯邦主義的精義在聯邦政府與各州及地方政府的權力各有專屬，在法律上是分立的。依據美國聯邦憲法的規定，凡是特別賦予聯邦政府權限以外的權力都保留給各州。各州在政策事項有其專屬的管轄權，包括政策制定與執行的權限。因之原則上公共政策事項的制定與執行都在因地制宜的考量上屬於各州政府的權限，聯邦政府不得越俎代庖加以干涉。這種政治機制原為聯邦主義的精義，經制憲先賢確立，配合二百年來的實踐，蔚為美國政治傳統，無待爭議。

然而，近年來，美國聯邦主義在實質的發展上產生了重大的變化。由於公共政策的制定與執行權力在聯邦政府與各州及地方政府之間發生爭議，聯邦與地方的權限並不如憲法中規定有那

* 作者現任職中央研究院歐美研究所研究員

樣明確的劃分。反映著這兩種趨勢的現象有二：一為聯邦訓令以法律的方式充斥在各州及地方政府的政策過程中；^①二為聯邦政府以補助金制度的方式財務資助地方的公共建設與計畫。^②這兩種方式實質上剝奪了各州及地方政府在公共政策上的制定與執行的自主權。這種情形有日益嚴重的趨勢。

依據聯邦政府互動關係諮議委員會 [U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 以下簡稱為「政諮會」(ACIR)] 所作的調查發現, 聯邦政府以聯邦訓令 (federal mandates) 的方式, 透過各種不同的法律與規定, 涉入到原屬於各州及地方政府的權責範圍的事項內, 此一情勢有擴大跡象。其結果使得美國聯邦主義的內涵有了變化。而聯邦政府最重要之工具就是聯邦訓令與補助金制度。美國自實施補助金制度 (grant-in-aid) 之後, 聯邦政府透過各種形態的法律授權或規定, 以經濟援助為手段, 協助各州及地方政府, 幫助他們從事各地的建設, 聯邦的經濟力量滲透到地方, 間接地影響到各州及地方政府在公共政策上的制定與執行權限。聯邦主義的精義在這種補助金制度的機制下顯然發生了質變。近年來, 這種情勢更有惡化的跡象, 聯邦政府甚至在沒有補助金的附帶條件下, 亦照樣以直接命令的方式要求各州及地方政府遵守聯邦的規範, 達到聯邦政府的政策目標, 這種情形造成聯邦訓令的氾濫。

依據聯邦政府互動關係諮詢委員會的研究發現, 聯邦政府涉入到各州及地方政府的情形可以下列的一些例證說明其嚴重性：

一、在一百七十多種聯邦法律中, 有多達二百種各式的聯邦訓令規制各州及地方政府的各類型活動。

① Catherine H. Lovell et al., *Federal and State Mandating on Local Governments: An Exploration of Issues and Impacts* (Riverside, Calif.: Graduate School of Administration, University of California, Riverside, 1979), p. 35.

② See ACIR, *Categorical Grants: Their Role and Design, A-52* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1978), chapter VII.