

目次

中華民國九十三年七月 第三十九期
July 2004 NO.39

考銓季刊

-
- | | | | | | |
|----|---------------------------|------|-----|----------------------------|------|
| 1 | 由公民治理析論台鐵民營化過程中政府與民間之協力關係 | ／仇桂美 | 69 | 我國公務人員核心能力建構之研究 | ／沈建中 |
| 15 | 重塑公務人員的專業形象 | ／呂育誠 | 98 | 能力導向的人力資源管理—政府組織職能調整後應有的理念 | ／楊翠華 |
| 36 | 從人力資源發展觀念論高階文官培訓制度之設計原則 | ／孫本初 | 115 | 公務人力彈性化的策略 | ／曾冠球 |
| 47 | 建立績效管理導向之公務人員培訓策略 | ／張瓊玲 | 134 | 我國公務人員升等考試制度概述 | ／陳榮坤 |
| 57 | 訓練機關職能與定位之探討 | ／黃一峰 | | | |
-

發行人／蔡良文
社長／蔡良文
社務委員／李復甸、周志宏、周世珍、施能傑、翁興利、陳德禹、張世賢、張瑞濱、張潤書、黃炳煌、黃俊杰、黃國鐘、湯德宗、董保城、劉宗榮、劉宗德、劉錦樹
總編輯／張紫雲
編輯／林金蓮
發行所／考試院
地址／台北市文山區試院路一號
電話／02-8236-6245
傳真／02-8236-6246

封面設計：凡格廣告設計有限公司
印刷廠：漢大印刷股份有限公司
地址：台北縣板橋市中山路2段465巷81號
電話：2955-5282
行政院新聞局出版事業登記證／局版北市字第11號
中華郵政北台字第5237號執照登記為雜誌交寄
國內零售：新台幣120元，全年480元
郵政劃撥：18495321
戶名：考銓季刊社
網址：<http://www.exam.gov.tw>
版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

由公民治理析論台鐵民營化過程中 政府與民間之協力關係

仇桂美

摘 要

自九〇年代 J.N.Rosenau & E.Czempiel 開始論及非政府部門的治理後，公、私權間關係之運作產生重大轉變。國家社會關係及國家能力常與治理概念密不可分，隨著全球化風潮之興起，主權國家統治權的運作，已漸為社區發展下之公民治理所漸侵入。但公民治理之觀念，若欲對抗國家和市場機制仍有其極限。九〇年代末期之 Etzioni 等社區主義論者認為傳統社區主義忽略個人價值，而新社區主義經由強調回應性之社區政策以勾勒出建立在人性價值上的公民社會。

晚近在公共議題之處理上，協議機制日益重要，十分有別於傳統的層級指揮或純然市場競爭，修正自由主義下之社區治理漸能因應全球化之潮流，故公聽會、說明會等均成必要程序之踐行。新治理強調政府與社會之互動，政府並非獨立於社會互動外，政府應是統合主義觀點下領導功能頗為有限之協商式政府。

政府與民間之協力關係與公共關係及溝通協調有密切關聯，近年國家、政府、機關、民間之定位時有變遷。為提昇國家之競爭力，有效整合社會多方資源，提供公共服務，以滿足人民的需求，為政府責無旁貸之責任；現則更以參與式的協力關係漸漸取代傳統強調政府公權力絕對之強制性。除強調傳統時期政府之公平對待外，更重視如何使資源能作極大化之應用，以更有效為民服務。

本文針對台鐵民營化之過程中政府與民間的協力關係由公民治理的角度以析論之自有其深意。文中除相關理論模式之探討外，更深入探討在民營化風潮中政府與民間的協力關係如何落實公民治理的程度，最終目標為達社會資源極大化以提升國家競爭力，並深化與全球化接軌的速度。

From Civic Governance Analysis the Partnership & Cooperation of Government & People in the Privation Process of Taiwan's Railroad

By Chang Kuei-mei

Abstract

From 1990s', J. N. Rosenau & E. Czempiel discussed the governance of non-government. There is a great changing of public –private power operation. The linking of Nation & societies relations and governance conceptions are very close coordination. When globalization becoming popular, the operation of Nation governing becoming invaded by civic governance of community development. The function conception of civic governance is limited when contrasted the mechanism of Nation market. The ending of 1990s', Etzioni thought the individual value being ignored under the traditional community doctrine; the responsive community policy under the new community doctrine showing the human value of civic society.

The coordination mechanism is very important in recent public subject, New governance emphasizing the interaction of government and society. The partnership & cooperation of government is very important, so the efficiency of social resources integration is very important. This paper will discuss the partnership & cooperation of government and civic society of privation in Taiwan's Railroad.

壹、前言

自九〇年代J.N.Rosenau & E.Czempiel開始論及非政府部門的治理後，公、私權間關係之運作產生重大轉變。國家社會關係及國家能力常與治理概念密不可分，隨著全球化風潮之興起，主權國家統治權的運作，已漸為社區發展下之公民治理所漸侵入。但公民治理之觀念，若欲對抗國家和市場機制仍有其極限。九〇年代末期之Etzioni等社區主義論者認為傳統社區主義忽略個人價值，而新社區主義經由強調回應性之社區政策以勾勒出建立在人性價值上的公民社會。

晚近在公共議題之處理上，協議機制日益重要，十分有別於傳統的層級指揮或純然市場競爭，修正自由主義下之社區治理漸能因應全球化之潮流，故公聽會、說明會等均成必要程序之踐行。新治理強調政府與社會之互動，政府並非獨立於社會互動外，政府應是統合主義觀點下領導功能頗為有限之協商式政府。

政府與民間之協力關係與公共關係及溝通協調有密切關聯，近年國家、政府、機關、民間之定位時有變遷。為提昇國家之競爭力，有效整合社會多方資源，提供公共服務，以滿足人民的需求，為政府責無旁貸之責

任；現則更以參與式的協力關係漸漸取代傳統強調政府公權力絕對之強制性。除強調傳統時期政府之公平對待外，更重視如何使資源能作極大化之應用，以更有效為民服務。

協力關係或稱第三部門(the third sector)，D.H.Rosenbloom認為科層體制與民主政治基本特徵有其差異之處。故可經由主客體部門不同之合作及合夥等關係，以不斷的良性互動。如為合夥關係，主客體部門間為共同參與、平等互惠、責任分擔、決策共享；如為合作關係則在水平互動過程中，主體部門則具誘導性及支援性地位，客體部門處配合性地位，且決策權、經費依其合作比例分配之，其合作事項之比例亦多屬較易計算者。究其政府與民間或機關與政府層級間之協力關係，最終目標為達社會資源極大化，提升國家競爭力以與全球化接軌。

貳、公民治理與社會參與

一、公民治理與全球化

全球化的結果影響了治理過程，強調的是距離之縮減與互動，有別於地方化、國際化、區域化，亦非暗指同質性的意思；而全球主義(globalism)的特質則為經由跨域之財貨、資訊、人力資源等以建構之網絡，強調的是區域關係，若為經濟的全球主義，更

指涉了財貨、勞務、資本等遠流(long-distance flow)之市場改變。全球化不但影響了治理過程，亦影響治理制度，包含了正式與非正式層面，政府、國際組織、私人公司均有可能加入市場運作。故有關治理的活動若依權力運作的性質與跨國際與否來區分可見表一。(Joseph S. Nye&John D. Donahue eds.,2000：13)

表一：治理活動

	私人	政府	第三部門
超國際	超國界法人	府際組織	非政府組織
國家	公司	中央	非營利
附屬於國家	地方	地方	地方

然如何在全球公民治理的同時，能兼顧財經、資訊流並防止後資本主義的襲捲，實為當今重要課題。晚近 21 世紀治理角色變遷之模式，主要強調國際治理的支配地位，見表二。(Joseph S. Nye & John D. Donahue eds., 2000：99)

故在民主化的過程中，全球性公民治理已深化至公私權相關界域結合的每一層面，在第三部門亦然。

表二：治理角色之變遷

	私人	公共	第三部門
超國際	超國界法人	府際組織	非政府組織
國家	跨國公司	21 世紀模式	國際非營利
附屬於國家	地方商業	地方政府	地方團體

二、公共領域政經社結構之轉型

孟德斯鳩認為法是由事物性質產生出的必然關係。用法律規範之核心範疇以檢驗的政治公共領域的自我理解係以文學公共領域之機制意識為仲介。法制的建立實植基於人文素養上，非一蹴可及。市場領域則為私人領域，成熟的資產階級公共領域常植基於組成公眾之私人所具的雙重角色上。(哈伯瑪斯著，曹衛東等譯，2002：71-73)

古典經濟學自由競爭保障的假設及所有商品依生產其之勞動量，以衡估價值並進行交換，且若生產者、產品、資本完全自由流動條件下，供需關係常為均衡；亦唯如此，個人才有平等發展的機會。但實際上，資產階級公共領域與其變遷中的社經條件息息相關，雖然公共領域本質上是反統治的，又卻發展出政治制度。公共組織最早以集體組織型態形成，而非以法人型態；因組織所關心的係其成員生活所代表之公共性，重點並不

在其對外的形式。(哈伯瑪斯著，曹衛東等譯，2002：112-114&259)故影響公共領域的文化層面，常對日後公私權間互動的分際與合作及合夥，有其相當的影響。

三、社會參與及公司治理

社會資源非僅貨幣，時間、勞務等均屬之，公權力如何結合民間的力量以落實公民參與，實為晚近全球化重要之課題；公營事業的非營利化以落實公共服務亦日趨重要。在不能拋棄公共領域、公部門的公共責任時，在公益及成本績效的競逐考量中，結合公民參與使公私合夥的協力關係充分發揮其社會資源係刻不容緩的。

就管制行政 (regulatory administration) 早期與晚近的發展言，1980 年代管制行政受到嚴苛批評，遵守法令的成本常相對高於獲取之利潤，自由市場較管制市場似可提供更多的利益。基本上，新公共管理之管制方法主要精神為：1.將人民視為共同承擔風險及合作的夥伴。2.強調顧客服務的管制，包含建立對其單點 (one-stop) 接觸的服務。3.以影響效能為焦點，而非以產出及效率來建立順服之目標。4.界定工作單位，譬如問題或危險以替代意外或違法事件。5.選擇有利於處理合理、重要與非常危險之整體事件的施行。6.使用一系列策略以解決問題，含括教育、增

強管制的約束與責任效益，與其他政府機關層級的談判溝通。7.策略性選擇強化順服之施行目標，促使建立夥伴關係及獲取司法對施行力量的支持。8.維持有效處理違反者之能力，以致於不會顯現存在倖存的嚴重違法者。(David H. Rosenbloom & Robert S. Kravchuk, 2002：456)新公共管理管制實施的焦點在其結果與影響，而非法規的遵守；惟夥伴關係之模式，可能亦無法包含所有公共利益的觀點，似乎仍有其極限。

本質上，非營利組織與社會大眾不僅為行政組織的顧客，亦為公共服務產出的供給者，經由社會參與及公私部門間協力關係以充分發揮社會資源，實為其社會責任之所在。實際言，公共服務的領域當前最重要的趨勢之一為日益增多的公共服務經由私人，尤其是非營利組織以為傳遞，…此趨勢又與民營化活動有其關聯。(Robert B. Denhardt, 1991：82)而成功的治理常與社會有效的政經制度有其密切關聯，其具體成效由組織達成目標的程度即可看出。晚近，公營事業民營化的過程中，公司型態組織日多，主要在於公司是法律的產物，其法定地位獨立於業主外，並具有壽命無限、業主責任有限、所有權可加以分割之特色。其中後者更可使所有權的利益於不破壞組織結構的情況下移

轉，相較於傳統公司其獲利課稅的對象即為公司本身而非業主，顯然公司型態的組織對大企業有較強的偏好誘因。(John L. Colley, Jr., Jacqueline L. Doyle, George W. Logan, & Wallace Stettinius, 2003 : 10-11) 經濟學者將生產性社會分為政府公部門、營利商業部門及私人非營利服務部門。John Carver 由治理之觀點認為非營利組織與公部門常缺乏行為流程以綜合對產品及成本的評估，故與影響深遠之營利組織不同。其又認為非營利組織與營利組織基本差別在有無受到市場檢測。(John L. Colley, Jr., Jacqueline L. Doyle, George W. Logan, & Wallace Stettinius, 2003 : 211) 非營利組織不強調利潤的概念，其資源亦多用於基礎層面；不同性質型態的組織，其資源的

取得來源與使用分布之層面亦將有所不同。

參、政府與民間之協力關係

一、合夥關係

在政府層級公共政策參與之合夥途徑常與私人、社區及解決共同問題並達成共同目標之自願部門有關，在治理本質的變遷上合夥隱含了國家角色減少新關係的建立。L. Jejierski 認為公私間的合夥關係提供了地方和中央以及公民傳統習慣市場爭議，其在決策上理性、彈性、自願及合作的選擇方案。(L. Jejierski, 1990 : 217) N. Bailey 更進一步試圖對不同特質型態之合夥關係加以類型化，(N. Bailey, 1994 : 296) 見表三。

表三：Bailey 的合夥關係類型 (typology)

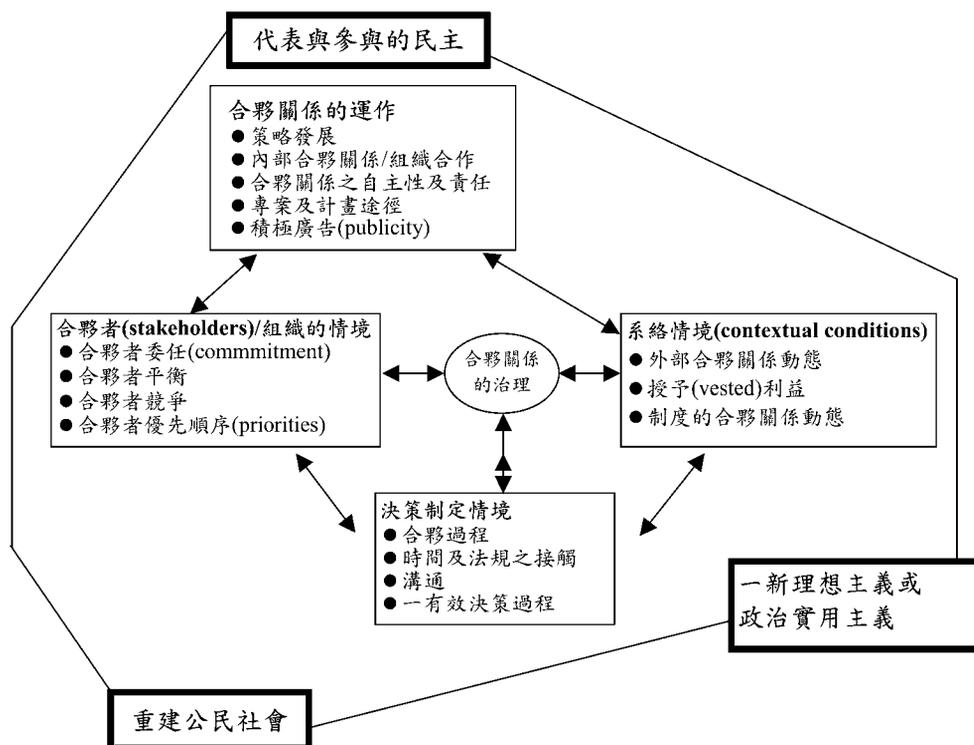
型態	動員	含括區域(area)	夥伴之範圍	付款(Remit)
發展	地方	單一位置或小區，例如鎮中心	私人發展者，住宅協會 (association) 及地方當局	相互利益之聯合發展
發展信任	地方	鄰近	地方當局及其他代表之社區	改造社區
參與同意/聯盟(coalition)/公司	地方但可能反應國家政策	清楚界定區域改革認同	公，私，自願	正式非正式策略之執行準備常經由第三部門
提升	地方，例如商會	區(district)或市	經由商會或發展代理者支持之私部門	市場地位成長及投資之提升
代理	基於國家的立法權	都市(nrbam)，次區(sub-regional)	經由私部門被認命以支援公部門	支持代理參考之關係
策略	地區/縣/地方	次區	所有部門者	決定成長及發展廣泛之策略

除了合夥關係之類型化外，前文已言及合作關係與合夥關係共同構成協力關係，而涉及經費分擔之事項多以合夥關係呈現，合夥關係除上表所列外，就實際運作面而言，若運作不良，亦有其不利益之狀況。主要為

- 1.其增加了環境之複雜及動亂，合夥關係產生許多策略，導致合夥關係及策略聯盟間的重疊與混淆。
- 2.合夥關係是不太民主的，社區及自願部門之代表亦可參加，稀釋(diluting)了正式的體制責任。
- 3.合夥關係發展一共同途徑

(approach)是困難的，因其包含了所有合夥成員需求之衝突與阻礙的廣泛利益。4.合夥關係是脆弱及不易繼續的，合夥者大部分均須獲取額外的資金(additional funding)。5.合夥關係係經由權力利益所支配，其經發展之共同的途徑產生衝突及阻礙。(Jonathan Greer, 2001 : 34)

Jonathan Greer 又就合夥關係之治理提出了一綜合性之模型(a synthetic model)，(Jonathan Greer, 2001 : 221)見圖一。



圖一：合夥關係治理之綜合模型

二、合作關係

P. Mattessich & B. Monsey 對合作 (cooperation)、協調(coordination)、敵對合作 (collaboration) 認為應加以嚴格區分，(P. Mattessich & B. Monsey, 1992：40)見表四。

基本上無論合夥或合作，政府與民間的協力關係均應因不同之政治、經濟、社會、文化條件而有不同之策略，尤其在優先順位上更應作有效的區隔。

表四：Mattessich & Monsey 的合作、協調、敵對合作

基本要件	合作	協調	敵對合作
願景與關係	合作常於個人間運作但亦可能委託(mandated)予第三部門 組織任務和目標並非用來計算的 需要基礎的互動可能最後是不確定的	個人關係經由組織加以支持 組織的個別任務及目標與個人是相容的 常經由長期特別計劃或工作產生互動	委任(commitment)的組織及它們的領導者常缺乏代表性 產生普遍新的任務和目標 更長期結果下之一個或多個計劃(projects)
結構，責任，溝通	非正式關係；每一個組織功能是分離的(separately) 無聯合計劃之需求 消息是需要傳遞的	組織帶來需要之角色但相關功能彼此是獨立的 需要某些專案(project)之特殊計畫 經由互動產生建立溝通角色及界定管道	新的組織結構或清楚界定及組成一正式勞工分工角色之互動 需要更廣泛之計畫，其包含聯合發展策略及影響那些服務需求的衡量成功之依據 缺乏互動角色及管道，許多層級的溝通是源自成功要旨清楚訊息的產生
權威及責任 (accountability)	在個別組織之權威靜止(rest)	在個別組織之權威靜止但在參與者間有經協調	權威經由敵對合作以決定，在個人及個別組織間經由權宜完成目標以為平衡

	領導是片面的(unilateral)及中央控制的 所有權威和責任在個別組織之獨立行為上是靜止的	領導及控制有分權 分權雖有風險，但對個別組織言，許多權威和責任是褪色的	領導是分散的(dispersed)控制是分權及相互的 在所有的組織敵對合作時，風險被均衡的分擔
資源及報酬	資源(人、事、時間、金錢及資本)是分離的(separate)以服務個別組織之需求	公認(acknowledged)之資源有利於特別之計畫 報酬是相互公認的	對長期努力言資源是集中或聯合確定的，其經由敵對合作結構以為管理 組織產品共享；聯合完成多於個別的

肆、我國之公營事業民營化

一、協力關係的策略情境－民營化之背景與緣由

英國是產業革命的發源地，在 1980 年代時政府仍有甚多之公營事業，實企業改制國營多源自市場失靈 (C. D. Foster, 1994 : 489)。然我國龐大之公營事業形成及民營化背景似與他國有別，政府遷台初期經公營事業的運作以與本土資源產生互動，但長期以來在進口限制、依固定利率做價格調漲依據、關稅等的保護下，市場競爭機制日益喪失，形成效率降低、績效不明。不但如此，且對私人企業產生市場相對壓縮，進而影響整體經濟之發展。

二、協力關係的組織情境－民營化之過程

政府遷台之初，1953 年制定公布了公營事業移轉民營條例，之後水泥、紙業、工礦、及農林公司轉為私有，1959 年政府提出十九點財經改革措施，後僅中國紡織及中國漁業公司移轉民營。此後，尚包含中國磷業、中台化工、台灣鹼業分併入中國石油化學公司，台灣金屬公司併入台電，中國鋼鐵公司接收台灣鋁業等。較為特殊的是當時唯一之金融機構私有化案例，即 1972 年時行政院以開發基金之名收購中國銀行後，再將其移轉為民營的中國國際商業銀行。1965 年經濟部設置公營事業企業化委員會，但並無明顯成效。1984 年美國國會通過貿易暨關稅法案，我政府的配套措施有放鬆匯率管制、新台幣

大幅升值、小幅度金融自由化。1991年立法院三讀修正通過公營事業移轉民營條例，該條例施行細則、各部會所屬事業從業人員優先認股辦法與權益補償辦法為其下位執行依據的法源，1996年召開的國家發展會議更確定了公營事業民營化的基調。（張晉芬，2002：59-61）

就整個公營事業民營化之過程言，所有權的歸屬和經營效率實並無必然之關係。若欲提高公營事業之市場價值及移轉的成功，以紐西蘭為例，其在民營化之過程中主要採公部門企業化的方式，鬆綁行政、立法部門對公營事業的管制，賦予管理階層相當彈性，待事業轉虧為贏後再謀求私有化。（Alan Bollard & Mayes David, 1993：308）故我國公營事業民營化的過程中先民營化似乎未必為唯一周延的途徑。

三、協力關係的決策制定情境－民營化所遭遇之困難

公民營事業在法令之約束上顯有其不同。公營事業的運作相關法令甚多，如預算法、決算法、審計法等，且相關決策多須層報業務主管機關或會有關單位，尤其法令、預算均須受制於立法院，決算亦須受審計部門之查覈；而民營企業最後決策權力來源則為董事會或股東大會，市場機制的快速反應

對之更顯重要。

就人事部分言，早期公營事業之成員多具公務人員身分，但俸給結構有別於納入單一俸點制的公務人員，且因其待遇較為優厚，故除交通事業高員級以上之人員有納入提敘外，其他則多未納入。在民營化的過程中，因組織結構改變而造成之組織法律地位轉換為私法人，對已取得公務人員身分者言，僅交通事業高員級以上之人員且尚須在公務行政系統找到適當職缺，方有轉任提敘的可能，否則其已取得之提敘年資勢必中斷。

伍、台鐵民營化過程中政府與民間之協力關係

一、協力關係的策略情境－民營化之背景與緣由

行政院1980年成立台鐵整理委員會，協助台鐵營運之改善，1988年又成立台鐵監理委員會，但多屬當時體制下之措施改善，而非結構重整。1984年勞動基準法公布，台鐵員工自主意志提升，集體休假之勞資糾紛漸始出現。1994年省府提出台鐵業務改進方案相關裁併的組織如營業處併入業務處、企劃處併入秘書室等，1997年12月成立台鐵民營化執行委員會，或已初具提升績效的思考方向。至結構重整具體作法係將運務處、工務

處、電務處、機務處加以簡併，取消段的層級，將處（室）－課－段（中心）三層級簡化為處（室）－課二級。（林淑馨，2003：157）就整體發展策略言，須先了解掌握台鐵當今未來內外環境面臨之優勢（strengths）、弱勢（weaknesses）、機會（opportunities）、威脅（threats），經由 SWOT 以訂定未來台鐵事業上的經營策略。其經營策略分別為 SO（掌握優勢把握機會）、ST（掌握優勢減少威脅）、WO（克服弱勢把握機會）、WT（減少弱勢減少威脅）。

二、協力關係的組織情境－民營化之過程

影響台鐵組織型態的營運定位頗為重要，如 1.車路分離：此為民營化方式之一，使鐵路公司專心致力營運以提升服務品質，組織結構功能上亦應將監理、養護、營運分開。英國採車路分離，路線設施部門以釋股方式民營化；瑞典亦採車路分離，路部門國有，車部門開放競爭。我國 1995 年 9 月交通部與省政府成立專案小組著手台鐵人事、財務及未來經營型態研究，1996 年 6 月行政院經建會委託交通部運研所從事台鐵組織、營運、財務及經營改善策略研究，1997 年 7 月交通處委託鼎漢國際工程顧問公司進行台鐵移轉民營可行性研究等都認為台鐵民營化宜採車路分離方式。但台鐵工會多所反對。故

就台鐵民營化過程之策略言，當其所有權及經營權逐漸脫勾之際，業務經營部分儘量先行委託，但應著眼於提升績效與公平原則之考量，資產負債尚未釐清前，車輛外包、經營權移轉，月台候車處撥與課運營業者使用。（吳俊穎，2001：5-10）尤忌負債外移，資產留己。場站則可考慮多目標使用，因多位於精華地段且具廣大土地面積，若能積極配合政府重大交通建設及都市整體發展更新計畫，將市區鐵路地下化、車站改為多目標功能之使用大樓等，以整合地區運輸系統的服務功能，可更助益其多角化之經營型態。

（林煥堂，2002：5-17）2.建立都會內運輸系統：高鐵完工後，長途客運必受影響，若加速提升大都會之運輸功效，使通勤人員多能獲益，最好更能落實地方因地制宜的企業化策略，而非中央集權。3.發展以車站為中心多角化經營的生活產業：除運輸外，以車站多位於都會中心之優勢以發展食衣住行育樂等生活產業。（陳生民，1996：99-100）4.開發低度使用或閒置的非業務用地，如眷舍等。綜上所言，在車路分離的部分，因台鐵工會反對尚有變數，尤在 2001 年以後，觀諸日本國鐵的車路一體，將鐵路運輸工具及其設備的經營權與所有權，前者之車後者之人統一於單一公司下，我則未必適合。

三、協力關係的決策制定情境－民營化所遭遇之困難

就台鐵人力結構而言，在精簡人力的同時宜注意品質的提升。以人事費用言，於 1985 年達到高峰期，在過去的支出中，人事費比例一偏高。雖近年屢有精簡，但人事費仍佔每年營業支出約七成。尤其退輔金的支付以 1999 年 1 月為新舊制劃分的基準，舊制與一般公務人員退休金制最大不同在於其退休年資的計算無限。1987 年之前台鐵營收較盛期，每年繳省府鉅額盈餘，並未自盈餘中提撥退休準備金，今日負擔日益沉重。（石義崇，2004：50、144）

就台鐵財務狀況言，1997 年 11 月台鐵奉交通處指示以任務編組成立產管處，專責台鐵經營房地產的產權清理、土地開發、眷舍更新等，但涉及相關法令及管理上的諸多問題，致成效有限。在民營化過程中的債務處理應注意對民間業者成本效益之公平性，舉債過高，其所創造的收益又無高於舉債的成本，營運欠佳下無異雪上加霜。宜儘量先使債務歸零再移轉民間。此即長期以來先績效化再民營化或先民營化再績效化的爭議，但公平原則落實在公營事業過去保護傘與現有市場機制間的運作平衡點是允宜考量的。

陸、公民治理與台鐵民營化過程中政府與民間之協力關係

當政府失靈（government failure）或市場失靈（market failure）時，公民治理益顯重要。新公民治理打破過去非公即私的概念，強調政府與民間不同型態之互動，委託外包、公辦民營、協力關係、公司治理、BOT 等。運用新的策略以尋求政府與市場間的平衡，不論在組織型態、自我治理方式均有重大轉變。B. Jessop 認為治理失靈（governance failure）的原因源於 1.資本主義的階級衝突結構，即使經由治理機制或許只不過階級間另一衝途平台之展現。2.新的治理管理模式，須與政府管理模式間密切互動，互為依賴，單獨難以奏效。但兩者在達成政策目標之時間觀點上常有出入，然溝通協商卻須更多的時間。尤其政府仍常影響新的機制。3.自我治理的新組織型態其治理的困境常在入際間、組織間、系統間協商，協商成本甚高。（B. Jessop, 2000：11-30）

台鐵民營化的過程中，由公營事業至民營化，其一連串政府與公司、工會與政府、政府與市場間之爭議協商應如何解決，實為新公民治理面臨協力型態時之嚴厲考驗。尤其文化的不同英、日等他國型態與制度未必適用我國，就歷史脈絡言，不同發展階段

的策略更應有所不同。如同前文 Jonathan Greer 就合夥關係所提出之綜合性治理模型，重建的公民社會、代表或參與之民主、新理想主義或政治實用主義，在兩難的不同途徑中經不斷協商，以影響情境系絡。而不同的組織情境，經不同合夥關係的運作，形成不同的決策制定情境。不同的決策影響了台鐵未來民營化過程中不同的策略發展。(本文作者為開南管理學院學務長)

參考書目

- 石義崇 (2004) 台鐵管理與民營化政策之方向。嘉義：中正大學政治學研究所碩士論文。
- 吳俊穎 (2001) 台鐵外包式民營之策略研擬。台北：台灣大學土木研究所碩士論文。
- 林煥堂 (2002) 台鐵關鍵經營改善策略之研究。台南：成功大學交通管理研究所碩士論文。
- 林淑馨 (2003) 鐵路電信郵政三事業民營化。台北：鼎茂圖書。
- 哈伯瑪斯著，曹衛東等譯 (2002) 公共領域的結構轉型。台北：聯經出版事業公司。
- 張晉芬 (2002) 台灣公營事業民營化-經濟迷思的批判。台北：中央研究院社會學研究所。
- 陳生民 (1996) 「關於台鐵組織變革之看法」。台鐵資料，第 287 期。
- Bailey, L.(1994) 'Towards a Research Agenda for Public-Private Partnerships in the 1990s', *Local Economy*, vol.6, no.4
- Bollard, Alan & Davud Mayes (1993) *Corporatization and Privatization in New Zealand*. in Tomes Clarke and Christos Pitelis eds., *The Political Economy of Privatization*. N.Y. : Routledge.
- Colley, Jr., John L. Doyle, Jacqueline L. Logan, George W. & Stettinius, Wallace (2003) *Corporate Governance*. New York : McGraw-Hill Companies Inc.
- Denhardt, Robert B. (1991) *Public Administration: An Action Orientation*. Belmont, California: Wadsworth, Inc.
- Foster, C.D. (1994) 'Rival Explanations of Public Ownership, Its Failure and Privatization.', *Public Administration*, vol.72, no.4.
- Greer, Jonathan (2001) *Partnership Governance in Northern Ireland: Improving Performance*. Burlington: Ashgate publishing company.
- Jessop, B.(2000) 'Governance Failure.' in G. Stoker ed., *The New Politics of British*

Local Governance. New York : St.Martin's Press, Inc.

Mattessich, P. & Monsey, B. (1992) Collaboration : What Makes it Work. Amherest, H. Wilder H. Foundation, Minnesota, St. Paul.

Jejjerski, L. (1990) 'Neighborhoods and Public-Private Partnerships in Pittsburgh.', Urban Affairs Quarterly, vol.26, no.2.

Nye, Joseph S. & Donahue, John D. eds.(2000) Governance in A Globalizing World. Washington, D. C. : Brookings Institution Press.

Rosenbloom, David H. & Kravchuk, Robert S. (2002) Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. New York : McGraw-Hill Companies Inc.

重塑公務人員的專業形象

呂育誠

摘要

在今日環境變動、新世代人力陸續進入政府服務，從而改變公務人力體系的基本結構，以及近年所流行的政府再造風潮，常以公務人員對改革目標等多重壓力下，今日公務人員體系不論是在成員類型，或是運作原則等特質上，都面臨著巨大的挑戰。基於此一問題系絡，本文主要探討下列三項內容：首先從近年環境變動的內涵探討其對公務人員體系的可能衝擊；其次從人力資本觀點分析未來公務人員重塑形象的理念基礎；最後則提出「具備多元知能的績效團隊」與「促進國家發展的人力資本」兩項建議，作為我國公務人員未來轉形的參考途徑。

關鍵字：公務人員、專業形象、人力資本

Reshaping the Professional Image of Civil Service

By Lue Yue- chang

Abstract

Under the challenges of new generation join in civil service and the pressures for the ideas of Reinventing Government, the system of civil service not only have to change, but also need to reshape a new image. The study will try to answer three questions: first, how the environmental change will

impact today's civil service? Second, what's the idea about human capital? And last, what are the right images will be to Taiwanese civil service in the future? Except these questions, the author will suggest that the "multiple knowledge-base work team" and "human capital for national development" may deserve consideration.

Key words: civil service, strategy, human capital

壹、前言

長久以來，公務人員由於任職於政府各部門，且工作內容主要為執行政府各項政策與權力，因此相較於一般民間組織的從業人員而言，其不論在身份、地位，乃至於對外形象上，均顯得與眾不同，因為不僅要具備一定學經歷，並通過困難的國家考試方得以擔任公務人員，同時其對社會各項事務與民眾生活也擁有一定的實質影響力。此一現象若再加上我國傳統「士大夫」文化的想像，則公務人員的職業形象似乎應是普受崇敬的。此一推論從吾人常用「鐵飯碗」來形容公務人員，以即歷年報名參加高普考試的盛況，即可理解。

除了情感上的認知外，人事行政法令歷經長期增修後，亦使公務人員任職的依據與法制規範更為週延。例如除了傳統的考試、任用、銓敘等法令外，近年國家也相當重視公務人員權利保障、訓練進修，乃至於各項

福利措施，例如公務人員保障法(85. 10. 16. 訂定)與公務人員協會法(91. 07. 10. 訂定)之訂定即是。這些作為可說是展現了國家對於公務人員「職業」與「執業」雙重需求的細心規劃。

綜合上述兩層面的說明，吾人似可推論出公務人員乃是今日社會「專業菁英」：其不僅在工作上具有實質影響力，且個人身份與權益均受到法令保障。但是另一方面，隨著社會環境快速變動，以及政府與民眾間地位消長與互動方式的日漸轉變，公務人員在傳統上所享有的優越地位，也經常被社會大眾以負面方式解讀：例如依法行政、遵守程序的辦事方式，可能被視為是「僵化保守」、「不知變通」；甚至於主張各項法定規定來維護本身權利的行為，反而可能被認為是「既得利益者」…等。姑且不論這些批評是否屬實，或者僅屬於個案，其都可能逐漸在一般民眾心目中形成「惡質官僚」的負面刻板印象，而此種認知若再加上學理的支持，則勢將對

公務人員形成實質壓力。例如自一九八〇年代興起的「行政革新」、「政府再造」等觀點中，「精簡公務人力規模」、「提振公務人力效率」、「引進企業精神」…等，都是常見的變革策略。於是，今日公務人員實質的職業形象似乎正日趨下降之中，甚至在負面評價的渲染下，公務人員乃成爲政府提升效能效率的障礙，而有待徹底「改造」。

面對上述矛盾的情形，筆者認爲在短期內不僅可能嚴重衝擊今日公務人員的士氣與信心，或是使其喪失對本身工作的定位；就長期而言，甚至可能影響其對整個政府施政的使命感與承諾。事實上，此一危機並非只發生於我國，其他國家亦有類似情形。因此本文目的即在於探討今日環境對於公務人員角色與功能的衝擊，以及可能形成的影響，最後則從公務人力資本的觀點，嘗試界定公務人員新的專業形象，俾提供新世紀公務人力生涯發展與人力資源功能發揮時，可資參考的定位與選項。

貳、環境變動對公務人員專業形象的衝擊

一、專業形象的形成與認知

在人力資源觀點中，某一職業被視爲是「專業」(profession)，通常須具備下列三項

要件(Mondy & Noe III, 1993: 21)：

第一，具有一套普遍性的知識體系。

第二，具有一套區分成員與非成員的專業程序。

第三，個人績效標準界定方式可由團體成員自行界定，而毋需外界訂定。

對於上述三項要件，公務人員無疑地符合前二項，但是對於第三項而言，公務人員基於責任政治中的監督與制衡設計，並不能完全吻合，而是要接受外界(如民眾或議員)要求，並符合外界期望。不過如此並不減損吾人對公務人員專業形象的認知與期望。例如J. Q. Wilson認爲外界壓力與要求正是官僚組織運作的重要特質，即人員任職於官僚組織，不是僅遵循官僚本身的規定，並自行決定報酬即可，而是要從與外界互動中贏得專業認同，並獲得相對支持(Wilson, 1989: 60-65)。

正由於公務人員專業性的認定方式與醫師、律師等專業職業不同，各界也賦予其不同的期望。例如Young等人在對美國南方城市基層公務人員的組織認同態度調查中發現：即便是基層人員，金錢報酬也並非是其認同組織的主要理由，相對地，唯有兼顧「外在報酬」(extrinsic reward)，如民眾肯定，與「內在報酬」(intrinsic reward)，如工作成就

感，方能激發人員認同感(Young, et.al., 1998: 339- 348)。而 Pattakos 更認為文官任職於政府之中，除了履行各項職責之外，也應追求實現三類人生價值：其一是「創造的價值」(creative value)，指文官在工作中達成或實現特定目標；其二是「經驗的價值」(experimental values)，指在工作經歷中體會事務不同意義；其三是「態度的價值」(attitudinal values)，指在工作中調整個人對事務的基本觀點(Pattakos, 2004: 107- 111)。

綜上說明，社會對於公務人員的認知，除了是一個專業職業外，更代表某種價值或期望的實現。例如賺錢可能不是公務人員工作的唯一目標；除了工作本身外，公務人員可能會追求更崇高的理想…等。換言之，公務人員的職業形象除了由本身來決定外，也可能是社會大眾主觀期許的投射。

二、政府變革潮流所形成的壓力

正由於公務人員專業形象深受外在環境影響，因此當外在環境潮流轉變時，社會對公務人員的評價也會隨之調整。換言之，原先對於公務人員的正面期許可能會因為環境變遷反而形成壓力。而伴隨自一九八〇年代政府革新與再造措施所形成的「新公共管理」(New Public Management, NPM)風潮，正是此一壓力的最佳寫照。

有鑑於現代政府運作受到環境中民眾、企業等組織影響日深的趨勢，以及內部可用財源日益困窘的問題，新公共管理觀點承接了傳統公共管理重視成本、計畫等效率原則，並匯入「引進市場競爭機制」、「顧客導向」等主張，而期望營造出「企業家式」(entrepreneur)的政府運作新型態(Hughes, 1998: 52- 80)。從社會整體的宏觀角度而言，新公共管理觀點期望政府運作能回應外界需求，或是更重視民眾意向等主張，可說都是因應今日環境系絡特性的精心規劃。但是由於其策略內容常涉及政府運作程序、目標，乃至於整體功能與定位的變革，故新公共管理在落實過程中乃形成對既有公務人員價值觀的挑戰。例如 Balfour 與 Grubbs 兩人的研究即指出新公共管理各項主張將對美國政府公務人員的傳統價值形成下列「侵蝕」(corrosion)(Balfour & Grubbs, 2000:577- 581)：

1. 新公共管理過度重視機關整體效率與變革，以致使公務人員個人專有知識與技能無法表現。亦即公務員個人專業素養被一致化的效率要求所取代。
2. 新公共管理強調生產力、組織精簡，但卻未同步減輕公務人員的工作負擔，以致混淆公務人員對於工作內容的認知。公務人員提升生產力的結果可能意味著要承受更

多工作負擔。

3. 公務人員在各種要求與壓力下將喪失對本身職責與組織的承諾感。
4. 新公共管理重視分權與團體的觀點，常與傳統官僚組織層級節制式的組織權力結構相衝突，因而可能導致公務人員的無所適從。

此外，某些對新公共管理實際施行結果的評估研究，亦發現其對公務人員的專業性與傳統價值觀可能會產生負面影響。例如 Lombard 在研究美國柯林頓(Clinton)任期內推動政府變革措施對聯邦公務人員訓練所產生的影響時，便發現在「政府再造」原則下，原先公務人員訓練的規模與經費均受到大幅縮減，影響所及，不僅造成訓練業務推動的混亂，更重要的，是使公務人員無法獲得充分的工作技能與知識，從而降低整體專業素質，並且使各項提升機關績效的努力受挫(Lombard, 2003: 1114- 1127)。而 Anderson 等人在研究澳大利亞聯邦政府採行新公共管理變革措施後，對公務人員產生的影響情形時也發現：政府各業務部門雖然獲得更大人事主導權，且人事管理工作也趨於多元，然而相對地，許多傳統上所珍惜的價值或原則卻也受到忽視，例如弱勢保障、就業機會公平…等。由於這些問題，即便聯邦政府積極推動

新公共管理變革，但是仍然面臨公務人員體系的巨大抗拒壓力(Anderson, et. al., 2003: 13-31)。

綜上分析，今日政府所推動的各項變革主張，雖然可能是因應環境變革或民眾需求的必然作法，但是卻也可能對公務人員體系，以及傳統對外所建立的專業形象構成巨大干擾與調適壓力。若此推論正確，則不僅將使政府變革過程增添更多障礙，甚至於變革推動愈積極，形成的反效果也愈大。因為政府改造最終目的固然在於提升政府整體效能效率，但是其各種「除弊」的主張卻可能間接形成外界同時要求公務人員進行變革，而與公務人員本身的職業認知產生落差；更矛盾的是，政府各項改造工作的落實，最終仍要由這些「有待改造」的公務人員來執行，於是公務人員在認知差距與本位考量下，勢必不會積極配合高層決策者的意向，甚至採取抵制態度。果若如此，則高層改革的呼聲愈巨大，公務人員的反彈可能反而更劇烈。

參、公務人力結構的內在轉變

除了外在環境壓力外，以下本文將從機關內在觀點，探討近年公務人力來源與政府人事行政架構的變動趨勢，並分析其對公務人員專業形象的可能影響。

一、新世代公務人力的加入

雖然在民主政府制度中，高層決策者會隨定期改選而輪替，但是公務人員體系卻相對呈現高度穩定性，即便個別機關會因為特殊政策考量(如精簡)而裁廢，但整個人事行政體系卻不會輕易變動。在此情形下，「世代差異」便會形成公務人員體系的特有問題，特別是當環境變動速度加快時，不同世代間便可能形成截然不同的文化或價值取向，於是當新世代人員進入政府機關任職時，其特有的思維、價值，乃至於行事風格便會與原有人員產生衝突。Jurkiewicz 在一項對美國地方政府中「X 世代」(指 1963 至 1981 年出生者)，與「戰後嬰兒潮」(the Baby Boomer, 約指 1945 至 1960 年出生者)公務人員間，對工作態度差異的實證調查中發現：X 世代公務人員雖然較願意學習新事務，但是在工作與生活上則較無法承受壓力，同時也較排斥上級的監督(Jurkiewicz, 2000: 64- 65)。我國社會近年亦常有對年輕世代冠以「新新人類」、「草莓族」等稱呼。試想：當這些人員陸續進入政府任職時，整個公務人員體系勢必會隨著「量變」(人數增加)而「質變」，即注入更多新思維與價值，基於此，原有人事行政體系的特色與運作原則，勢必要配合調整。

另外，近年公務人員體系常配合政策要

求，保障特定類別團體從事公職的權利，甚至對其任職單位、工作性質等予以特別優惠，如此亦勢必衝擊原有公務人員體系的運作慣例，或是衍生更多且更複雜的問題。例如是否應設定女性擔任機關主管人員的比例？或是另訂女性公務人員的工作生涯路徑等，均是今日人事行政體系難以規避的問題(Crampton & Mishra, 1999: 91- 94)。又如我國近年保障原住民、殘障人士等類別人員擔任公務人員的權利，除了會改變公務人員的結構之外，也可能會改變原有人事行政的運作原則或工作重點。

綜上分析，未來公務人員體系隨著新世代人員的陸續加入，將可能會面對人力結構上的重大轉變，連帶的，公務人員對工作的普遍認知或價值也會因此改變。具體而言約有下列四點(Green, 2000: 435- 438)：

1. 人員從事公職的生涯週期(career life cycle)縮短。人們不一定將公務人員視為是終身的事業，而是更廣泛地尋求各種可能的發展途徑。
2. 更頻繁的使用科技。包括電腦、電子郵件，以及各種新通訊技術的應用，均將成為人事行政工作中不可或缺的環節，甚至於在某些情境下，科技會成為影響人事行政工作的主導因素。

3. 更需要隨時進行學習以補充工作所需技能。人員不再能使用單一技能來處理所有工作需求，而是要不斷學習並不斷自我充實。
4. 更重視工作與生活的平衡。工作不再是人們生活的全部，而是要與休閒、家庭等其他層面相互調和。

二、公務人員體系的轉型壓力

當同一公務人員體系納入不同生長背景、認知，或是多元需求的人力時，原先被普遍接受的價值觀便反而可能成為衝突的來源。若發生此一情形，將對整個公務人員體系產生下列影響：

- (一) 就個人而言，由於經常要面對與原先認知不同的現象，從而使其對工作產生認知衝突或矛盾，進而失去對工作價值的方向感(Pattakos, 2004:106)。
- (二) 就整體而言，公務人員不再是一個可以與其他團體明確區隔的職業，連帶地，原先的職業倫理、行為原則等也都會趨於混淆(Goulet & Frank, 2002: 201- 210)。

當上述衝突愈來愈多時，公務人員體系就會面臨轉型的壓力。事實上，OECD 於 2001 年曾對澳大利亞、加拿大、南韓等 12 個會員國公務人員體系所面臨的問題進行跨國性的研究，結果發現世代快速變遷此因素均會對

各國公務人員體系產生影響，其中較為重要的共同性問題共有下列四項(OECD, 2002)：

- (一) 由於各國公務人員結構快速老化，故預估未來 5 至 15 年中，將會形成大批的退休風潮。
- (二) 公務人員薪資常無法與許多著名企業相比，因此無法吸引年輕且高素質，或是具備專業技術的人員加入。
- (三) 公務人員在社會上經常被營造出落伍、保守等負面形象，因此無法激發新世代投入的興趣。
- (四) 公務人員體系傳統的管理原則或現象，如資深制、缺乏明確生涯發展路徑等，常與今日民間重視人力資源的潮流不相容。

為了因應各方壓力，今日公務人員體系所要思考的恐怕已非「要不要變」的問題，而是「如何改變」的挑戰。Ingraham 等人認為相較於傳統，21 世紀公務人力體系將會有如表一所示的變革(Ingraham, Selden, & Moynihan, 2000: 58)：

表一：21 世紀公務人力體系與傳統的差異

傳統公務人力體系	21 世紀公務人力體系
理論上採行單一體系；實務上則是不同體系交錯組合	接納多元體系；基於策略觀點進行體系發展，同時界定出整體核心價值
基於功績原則強調保障人員；重視公平與一致性	功績的內涵轉變為鼓勵更佳績效，並接受人員能力上的個別差異
強調過程與法規	強調績效與結果
基於技術與專家原則來辦理任用與晉陞	基於職位需求辦理任用、晉陞等人事業務
將人員視為是組織運作的成本	將人員視為是組織資產與投資
視工作為終生的承諾	兼顧內外共享的核心價值
保障人員法定任期	任期兼顧工作績效與人員需求
基於個人行動進行績效評估	績效評估基於個人貢獻與達成組織目標程度
上級與部屬間表現在衝突的目標、對立關係以及個案的爭端與仲裁之上	上級與部屬關係基於組織成功所需達成的目標、人員滿足，以及上下級共同參與工作設計之中
由中央部門主導各機關間的人事行政功能	中央部門基於輔助地位，使各機關中之管理具備應有能力來發揮人事行政功能

※資料來源：(Ingraham, Selden, & Moynihan, 2000: 58)

由表一內容可知，21 世紀公務人員體系不僅要納入更多元因素，以符合不同類型公務人員需求；運作方向上也將從重視穩定、法規等原則，轉變為更具彈性、更績效導向。而若將表一內容與新世代人力加入公務人員體系之因素綜合考量，則可推論出今日公務人員體系在面對環境壓力之外，本身體質也在進行轉變中，亦即在面對新的政府運作需求，以及新的工作特性後，公務人員體系也要變革其傳統的價值觀、工作重點，甚至於

營造全新的文化與專業形象，如此方能符合內部不同人員間的差異特性與期待。

肆、以人力資本觀點作為形象變革基礎

面對內外環境變動所產生的壓力，今日公務人員實有必要重新營造出一套完整的職業形象：對內作為整合各種分歧觀點或世代差異的基本共識；對外則作為與其他職業團體相互區隔，以及贏得民眾支持的憑藉。筆者認為近日 OECD 與美國聯邦政府推廣的「策略性人力資本管理」(strategic human

capital management)途徑，或可作為形象變革的基礎，並提供吾人新的思考方向。以下茲分別從概念內涵與具體措施兩層面分述之。

一、概念內涵

OECD 有鑑於進入新世紀以後，各國為強化本身競爭力，莫不積極採行各種提升政府績效的措施，於是 2001 年 6 月在法國巴黎召開的「人力資源工作會議」(HRM Working Party Meeting)，便由 P. W. Ingraham 提出一份研究報告，作為與會者的參考資料。本報告主張政府績效提升的關鍵，乃在於充分運用資訊與有效的領導，而領導功能欲期有效發揮，則政府對於公務人力應採行「策略性平衡」(strategic balance)的原則，即國家一方面應將人事管理權分散至各機關，使其能因地制宜的發揮最大效用；另一方面也要建立協調整合機制，使不同機關辦理人事業務時能建立基本共識與標準(OECD, 2001a: 8)。由此可知，今日人事行政工作不只是一項「業務」而已，其乃是兼顧個別機關需求與政府整體人力運用的綜合策略。

至於在人力資本部分，從前文表一內容中已顯示：未來公務人力對於政府，不應再只視為是運作過程的「成本」(cost)，而是應珍惜並開發的「資本」(capital)。之所以會有此種轉變，主要理由為今日投入政府的公務

人力，普遍具有一定程度之上的知識、技術，以及各種專業素養，故機關運用這些人員時，不能只是消極要求其遵循固定規定辦事而已，而是要更積極地激發其個人潛能，來提升機關績效；同時，機關欲吸引更多高素質人力參與公職，也要用「善待投資、期望增值」的態度，來提供人員發展的空間(Hitt & Ireland, 2002: 4-7)。換言之，唯有在資本觀點下進行適當的引導與規劃，公務人力的專長才能真正發揮，同時高素質人力進入機關後才能「如魚得水」，而不會「懷才不遇」。

為有效提升各國政府績效，今日對公務人力進行策略性規劃除了是一項概念外，更已轉變為需實際落實的作為。例如 OECD 於 2002 年公布給各會員國參考的「政策簡訊」中，即建議若要讓公務人員成為民眾就業的重要選擇，則採行下列策略性的作為將是必須的(OECD, 2002: 3-7)：

- (一) 提升公務人員的職業形象，使其對年輕人具有吸引力。具體作法有二：
 1. 透過各種機會(如僱用工讀生)讓年輕人瞭解公務人員的實際工作內涵。
 2. 向社會大眾展現公務人員的工作特性，藉以提升形象。
- (二) 調查並採集民間或年輕世代的意向，以作為修正公務人員形象的依據。

- (三) 變革傳統藉由強調工作保障，但壓低薪資的思維；改採薪資、報酬與工作壓力、績效連動的作法。
- (四) 藉由定期的、持續性的訓練，使每位公務人員均能具備特定專業知能。
- (五) 重建整個公務人力資源體系。主要方向有：
 1. 規劃更細密的甄選標準，以確保錄取人員能勝任工作。
 2. 職位晉陞原則應以「功績與技能」，取代傳統的「資深原則」。
 3. 提供新進人員具體的、可預期的生涯路徑。

二、美國的經驗（註一）

1999 年美國聯邦政府人事管理局(Office of Personnel Management, OPM)進行「策略性人力資源管理」之調查研究，主要結論為欲有效提升聯邦政府整體施政能力與績效，各機關人力資源運用除了要能結合機關業務、特質外，也要兼顧公務人員個人能力的發揮。基於此理念，OPM 乃制定「策略性人力資本管理」原則，作為各機關人力運用之依據。

在 OPM 的規劃中，採取策略性人力資本管理原則的主要意義，係希望能改變機關傳統的人事管理原則，例如用「結果導向」來取代「過程導向」，重新建立人員評量指標

等。整個原則內容包括下列五大部分：

- (一) 成功標準(Standard for Success)。即機關施行策略性人力資本原則所應達成之結果與目標。
- (二) 重要成功因素(Critical Success Factors)。指達成前項標準所應採行的具體行動。
- (三) 施行問題(Questions)。指機關落實各標準時應克服的困難。
- (四) 正確改善途徑(Elements of YES)。指機關克服各項問題的實作過程中，可作為確認工作方向是否正確的行動指標。
- (五) 建議績效指標(Suggested Performance Indicators)。指機關施行各項原則後，所應該展現的成效。

上述五大部分的具體內容，係由 OPM 制定，並公布於網站中供各方下載，各機關則應根據各項內容自行制定本身人力資本管理準則，同時每年進行評估並校正施行成果。由於整個原則內容本為細密龐雜，本文不擬一一介紹，而僅摘要其中「成功標準」與「重要成功因素」之標題如下：

- (一) 成功標準一：建立策略性的結合(strategic alignment)

機關人力資本策略乃是使命、目的，以及機關目標間的結合。同時此結合要展現於機關策略性計畫、績效計畫，以及預算之中。

※重要成功因素：以人力資本為焦點、建立機關間人力資本協力、機關本身單位間人力資本協力。

(二) 成功標準二：從事人力規劃與部署
(workforce planning and deployment)

機關人力運用應以公民為中心來考量：在簡化層級與重視使命之外，也要能引進電子化政府技術與競爭性人力供應來源等觀念來從事規劃工作。

※重要成功因素：辦理整體性的人力規劃與部署工作。

(三) 成功標準三：強化領導與知識管理
(leadership and knowledge management)

機關領導者應能有效管理部屬，各項領導作為應具有延續性，且能形成一個不斷學習的環境以驅動機關整體績效。

※重要成功因素：執行領導改善計畫、變革管理、激發員工承諾、策略性知識管理、持續學習與改善。

(四) 成功標準四：營造結果導向的績效文化
(results- oriented performance culture)

機關應擁有多元的、成果導向的高績效人力。各績效管理系統應能有效鑑別人員實際工作績效的高低，同時也能將個人、團隊、單位的績效與組織整體目標相互連結。

※重要成功因素：推動績效管理、多元

化管理、改善上下部屬間關係

(五) 成功標準五：增進人員知能(talent)

機關應採行有意義的改善行動，以消弭人員從事工作時，在知識、技術等層面上的落差。

※重要成功因素：進行人力分析、吸引優秀人才加入。

(六) 成功標準六：實現課責(accountability)

機關各項人力資本決策應朝數據化、結果導向規劃，並建立課責體系。

※重要成功因素：建立遍及機關整體的人力資本執行機制。

雖然在實際落實過程中，各機關對於策略性人力資本的適用性、明確性等問題仍有許多批評，但是對於本政策所揭示的目標，亦即將公務人員視為是機關資本，並盡量促進其將個人專業知能與機關績效相結合的策略方向，則具有相當共識(Tompkins, 2002: 100- 108)。

伍、對我國的啟示

本部分筆者將回歸我國的環境系絡，探討外國公務人力變革與轉型壓力在我國的表現情形，同時也嘗試提出本文的策略建議。

一、政府改造對公務人員形成的壓力

在近年世界各國積極推動政府改造的潮

流中，我國不僅沒有缺席，更採取許多實際行動。例如 2002 年 5 月，行政院成立「組織改造推動委員會」(以下簡稱組改會)(註二)，並由行政院院長擔任主任委員，作為行政院進行各項變革工作的計劃與協調機制。其中關於各項變革工作中的人事問題，組改會設有「人事小組」作為配套機制，主辦機關則為行政院人事行政局。其主要職責有三：第一，人事制度配合；第二，人事凍結；第三，過渡時期公務人員保障。至於具體作為內容，則配合整個組改會的工作目標，而分為下列三類：

(一) 關於政府民間夥伴關係部分

1. 辦理各機關(構)、學校推動政府業務委託民間辦理後，所節餘人力及經費獎勵措施。
2. 訂定行政院組織改造公務人員人才培育暨專長轉換訓練實施計畫。

3. 訂定行政機關專案精簡(裁減)要點處理原則。

(二) 中央地方夥伴關係部分

1. 擴大地方政府人事權
2. 提高地方公務員官職等。

(三) 中央行政機關功能調整部分

1. 行政院組織改造員額配置(含移撥)計劃。
2. 修定中央政府機關總員額法草案。

由上述措施內容觀之，政府改造雖然可能施行若干增進公務人員權利的作為，如提高部分人員官職等、專長轉換訓練等，但是整個改造工作卻是朝人員凍結、組織精簡等方向進行的。姑且不論這些政策的重要性與適當性為何，其必然會先對公務人員形成一定壓力。此一推論或可由近年我國行政機關公務人員退休情形得到部分印證，如表二所示：

表二：薦任官等公務人員歷年辦理退休人數

	49 歲 以下	50 至 54 歲	55 歲	56 至 59 歲	60 至 64 歲	65 歲 以上	合 計
92 年	75	1,344	798	245	434	312	3,208
91 年	57	1,012	532	238	411	361	2,611
90 年	75	800	360	223	413	422	2,293
89 年	53	422	97	268	321	491	1,652
88 年	88	322	86	281	420	580	1,777

※資料來源：銓敘統計年報(89、90、91、92 年)

從表二歷年退休年齡的比較中可以發現：自民國 91 年起，50 至 55 歲人員退休有大幅增加趨勢。一般在我國公務人員生涯發展歷程中，年齡 50 至 55 歲正是從事公職經驗最豐富，且能力最純熟的階段：一方面其多數已歷經職務調動，以及官職等的晉陞，故應是整個公務人力體系的主幹；另一方面，基於我國各機關公務人員的一體性，且距離強制退休年齡尚有 10 至 15 年的時間，應該也不虞缺乏發揮能力的空間。故在此年齡會

選擇退休，除了個人生涯另有規劃外，可能的原因便是政府的政策了。固然退休人數增加有利於公務人力精簡，但是對於公務人員專業與經驗的傳承，乃至於整體士氣提振卻也可能產生負面影響。

為更深入探索前段推論的可能性，筆者乃蒐尋聯合報、聯合晚報自 2002 至 2003 年底對政府所推動的人事政策相關報導，如表三所示：

表三：2002 至 2003 聯合報、聯合晚報對政府推動有關人事行政政策相關報導

項次	報導標題與內容摘要	報導時間
1	《立法院院會三讀通過修正「公務人員保障法」》 增列公務人員因機關提供的安全及衛生防護措施有瑕疵，致其生命、身體或健康受損時，得請求國家賠償。同時，公務人員執行職務時，現場長官認已發生危害或明顯有發生危害之虞者，得視情況暫時停止執行。	2003.05.05. (聯合報)
2	《公務員優退優離 加發七個月》 明(2003)年 520 起一年內有效：任職滿 20 年或滿 10 年逾 50 歲、任本職最高職等年功俸最高級滿三年者均可辦優退	2002.09.18.
3	《軍公教優惠存款 利率不調降》 銓敘部昨晚發布新聞稿指出，基於政府誠信原則及數十萬軍公教人員與退休人員的權益考量，不宜貿然廢止或調降已實施的軍公教優惠利率。	2002.07.04 (聯合報)
4	《擔心 18% 優存被取消澎湖公教擬提前退休》 澎湖縣從三年多前就有一百多名教師在排隊等退休，這種現象已使澎湖師資接班產生落差，影響澎湖教育品質深遠，令人擔心。	2004.04.02. (聯合報)

5	《國旅卡上路 瑕瑜互見》 攸關數十萬公務人員權益的「國民旅遊卡」啟動已近三個月，交通部觀光局官員昨天首次示範刷卡，結果首站去在苗栗縣香格里拉樂園舉辦的假面藝術節，就碰上刷卡受挫。	2003.03.28. (聯合報)
6	《2.6 萬公務員 考甲變考乙》 今年一年行政院所屬各機關總人數約 22 萬人，考績列甲等者達 74%，列乙等者達 25%，約 5 萬 5000 人。較之去年 86% 考績甲等，減少了 12 個百分點，乙等者則比去年多了 12 個百分點。	2003.01.22. (聯合晚報)
7	《法人化，公立大學籲勿倉促上路》 全台五十餘所公立大學、博物館近日陸續接獲行政院「行政法人建制原則」函文，法人化已成政策，導致人心惶惶；公立大學校長籲請政府先行試辦，不要貿然全面推動，否則可能重蹈教改倉促上路，引發強大反彈的覆轍。	2002.12.25. (聯合報)
8	《救經濟 立委籲修法減(政務官)薪》 行政院長游錫堃在立法院答詢時明確指出，「行政院目前沒有減薪的規畫」，因為政務官減薪將連帶影響事務官薪制，他說，如果只是政務官和立委一起減薪就算了，但行政院要確保公務員權益。	2002.10.26. (聯合報)
9	《高級行政主管 不需任用資格》 總統府政府改造委員會日前提出擴大政務官規模，以及進用不具考試任用資格的民間人才擔任政府部門行政主管和常務次長的改革方案。	2002.09.17. (聯合報)

※資料來源：「聯合知識庫」，筆者自行整理。

由表三內容可知，除了 2003 年公務人員保障法的修正案之外，其他報導對於公務人員而言可能都不是「好消息」。其中「優退優離」雖然可視為是一種福利措施，但適用的前提卻是要離開公務人員體系。而若將表三與表二綜合對照，筆者認為近年薦任公務人員退休人數增加不僅不應視為是政府精簡人

力的成果表現，反而應慎重思考下列問題：

第一，為何會有眾多公務人員在生涯發展中途，放棄繼續晉陞與服務的傳統路途，而選擇離開公務人員體系？

第二，當中年公務人員退休人數增加後，既有公務人員體系如何避免人力流失所形成的知能與經驗斷層？公務人力體系如何

維持運作效能？

綜上論述，認為今日我國公務人員體系正面臨與前文美國、澳大利亞相似的問題，即政府因應環境需求推動變革工作的同時，卻也連帶衝擊原有公務人員體系，於是公務人員對本身職業生涯的認知，逐漸與政府決策高層，甚至於社會大眾的期望形成落差。而此兩種力量相互激盪的結果，便是對今日公務人員專業形象的混淆與認知分歧。例如就公務人員而言，從事公職可能是實現個人服務社會理想的憑藉，或是尋求穩定生涯的寄託；相對地，就政府再造的立場而言，人事凍結、引進市場機制、甚至精簡公務人力都是提升政府績效的重要策略。面對此一情勢，筆者認為重塑公務人員專業形象，便不只是一個未來「願景」而已，而應是今日政府調和上述一落差的重要途徑與當務之急。

二、公務人員結構的可能變革

對於前述外國公務人員組成結構變動，乃至於整體體系的轉型壓力，我國是否亦有相似情形？雖然受限於時間因素，筆者於本文中無法進行深入研究，但是僅從現有統計資料中，亦可推論出部分徵候。茲討論如下：

表四與表五分別是根據銓敘部統計年報(92年)中，行政機關各官等公務人員年齡與學歷情形，所換算的比例分佈。首先就表四

內容而言，我國行政機關公務人員平均年齡為 42.87 歲，其中簡任官等人員更高達 51.97 歲，此一現象與前述 OECD 的研究結果大致相符，即若以 65 歲為退休年齡，則未來 15 年內，將可能會有大規模的退休風潮。此一推論若再考慮由於政府高層推動組織精簡，或是鼓勵公務人員提早離退等政策，而出現如表一所顯示的，50 至 55 歲退休人數將大幅成長的效應，則我國公務人員體系勢將在近年內產生結構上的巨大變動：即一方面現有公務人員可能因為年齡、政策誘因，乃至於個人生涯規劃而提早離開公職；另一方面，新世代人力將大量進入公務人員體系。果若如此，則前文所述因為公務人員結構改變所引發的認知價值衝突情形，亦可能發生於我國。

其次，從表五內容分析，我國公務人員應是屬於傾向「高學歷」的。除了具有大學以上學歷者占總人數接近五成(47.27%)；在個別官等上，簡任官等更接近九成(89.66%)具有大學以上學歷，委任官亦接近三成(26.21%)。從機關角度解讀，廣納高學歷人力固然是提升工作效率與效能的重要基礎；但是從公務人員角度解讀，若機關不能相對提供更多元的生涯發展空間，甚至仍延續傳統官僚組織著重年資累積與「一體適用」的管理作為，則高學歷反而代表「高資低用」，從而形成人

力資源的浪費。而此一現象若再加上前述表 是預期的結果。

一、表二，以及表四中各種內外因素的交錯
激盪，則整體公務人員體系進行轉型，將會

表四：我國行政機關各官等公務人員年齡分佈情形 (2003 年)

	30 歲以下	31 至 40 歲	41 至 50 歲	51 至 60 歲	61 歲以上	人數總計
簡任(派)	1 (0.00%)	257 (3.11%)	2816 (34.03%)	3903 (47.16%)	1299 (15.70%)	8276 (100%)
薦任(派)	4071 (5.45%)	21941 (29.38%)	30361 (40.65%)	15782 (21.13%)	2529 (3.39%)	74684 (100%)
委任(派)	5599 (9.79%)	22849 (39.96%)	20686 (36.18%)	6907 (12.08%)	1136 (1.99%)	57177 (100%)
年齡 總計	9671 (6.90%)	45047 (32.14%)	53863 (38.43%)	26592 (18.98%)	4964 (3.54%)	140137 (100%)

簡任(派)平均年齡 51.97 歲；薦任(派)平均年齡 43.21 歲；委任(派)年齡 41.12 歲。總平均年齡為：

$$\left[(51.97 \times 8276) + (43.21 \times 74684) + (41.12 \times 57177) \right] \div 140137 = 42.87 \text{ 歲}$$

註：本表不含政務人員、民選首長、警察人員、雇員

※資料來源：銓敘統計年報。

表五：我國行政機關各職等公務人員學歷分佈情形 (2003 年)

	博碩士	大學	專科	高中職	國中以下	人數總計
簡任(派)	3942 (47.63%)	3478 (42.03%)	669 (8.08%)	147 (1.78%)	40 (0.48%)	8276 (100%)
薦任(派)	11580 (15.51%)	32267 (43.20%)	22419 (30.02%)	8227 (11.02%)	191 (0.26%)	74684 (100%)
委任(派)	1102 (1.93%)	13884 (24.28%)	24471 (42.80%)	17073 (29.86%)	647 (1.13%)	57177 (100%)
學歷人數總計	16624 (11.86%)	49629 (35.41%)	47559 (33.94%)	25447 (18.16%)	878 (0.63%)	140137 (100%)

註：本表不含政務人員、民選首長、警察人員、雇員

※資料來源：銓敘統計年報。

綜上分析，筆者認為今日我國公務人員體系本身，將面臨下列結構性的變革與挑戰：

第一，由於現有人員離退與新世代加入的速度可能加快，公務人員對外所展現的形象亦將快速轉變。例如高學歷、年輕化便是重要特質。

第二，在新舊交替與共處的過程中，既有原則與文化亦將趨於分歧。例如傳統上重視經驗與傳承的工作模式，可能會受到創意與彈性等新思維的高度挑戰。

第三，人員素質提高，其對工作的要求與期望也將會企求更多的主導或裁量空間。例如傳統官僚組織所強調的，長官與部屬間應建立層級服從關係，將會被專業技術、分權自主等觀念所挑戰。

第四，為期能與民間機構、企業競爭以吸引更多優秀人力，機關必須提供公務人員更寬廣而彈性的生涯發展空間。

三、新專業形象的轉換與調適

從前文分析可知，在內外環境變動的潮流中，我國公務人員體系也同樣面對來自各方的挑戰。因此尋求新的專業形象，並爭取社會各界支持，便將是亟待處理的問題。以下筆者將分別從公務人員體系(對內)，以及公務人員與社會(對外)兩層面，嘗試提出本文的策略建議。

(一) 對內——具備多元知能的績效團隊

綜合前文所述，筆者認為今日公務人員體系所呈現出的最大特色，就是「多元且高度變動」——包括在人力結構、工作性質、工作目標…等層面上，都要考慮多重因素，也可能要隨時處理各項條件的變動。因此未來公務人員新形象的重塑方向，可能就在於因應變動情境，並能妥善解決問題的能力。Bechet 認為未來人事管理策略的關鍵，就是在於「改變」，亦即揚棄傳統強調一體適用、穩定漸進的原則，而更重視以務實態度來解決問題(Bechet, 2000: 476)。

筆者認為 Bechet 的觀點不僅支持前述「多元且高度變動」的分析結論，更進一步指出公務人員體系未來的發展目標，係在於能發揮功能解決問題之上。基於此，公務人員未來便應營造「具備多元知能的績效團隊」的形象，本主張的內涵有三：

1. 多元且高度變動的特質若能經由適當轉化，便可成為多元知識或專業能力。
2. 運用多元知能的目的，在於解決問題，並提升機關績效。
3. 多元知能雖然是個別公務人員的單獨表現，但實際發揮功能卻有賴於團隊建立與合作。即經由策略性的領導與規劃，整合不同專業能力。

在「具備多元知能的績效團隊」的形象訴求下，當前公務人力結構的分歧現象不再只是負擔，反而是正面的資產，甚至於是應鼓勵的方向。因為唯有納入不同特質人力，才能建立多元知能，也才得以解決不同類型的問題。而欲期望能順利轉變為此種形象，今日公務人員體系或應採行下列調適策略：

1. 持續辦理各項教育訓練，並鼓勵公務人員具備「終身學習」觀念，使其能不斷吸收新知，並培養解決問題能力。
2. 逐步落實機關工作績效規劃與考核作業，作為公務人員尋求新知、發揮個人才能的最具體而直接的動力或誘因。
3. 調整現有工作流程與業務處理方式，注入團隊合作與連帶責任的要求，使公務人員在追求個人最佳表現的同時，也要能兼顧團隊共識與榮譽。

(二) 對外——促進國家發展的人力資本

在今日開放且競爭環境下，公務人員雖然有其獨特性，但也不能自我封閉而排斥外界影響，其理由除了如前文所述：公務人員專業與否的認定權利，不在公務人員本身，而是在於外界民眾，此其一；同時當今日政府再造已成爲全球性潮流的情境下，社會各界也莫不期待公務人員能實際發揮作用，以

有效提升政府能力，此其二。由此可知公務人員營造專業形象除在改變本身條件外，也應重新調整對外與社會間的關係。OECD 於 2001 年對於各國政府未來發展趨勢所公布的政策簡訊中亦主張：未來政府因應變革挑戰之道，除了本身要營造出回應變革的文化外，對外也要重建民眾對政府的信任，也就是政府要將推動變革的決心與努力，充分對民眾溝通，使民眾因瞭解而產生支持(OECD, 2001b: 2)。

另外，由前文人力資本觀點的討論，亦顯示政府在推動變革策略過程中，公務人員非但不是障礙，而更是可以開發並創造更大效益的資本。基於此，筆者認爲未來公務人員可向社會大眾傳達，同時爭取認同信賴的形象，或許就是「促進國家發展的人力資本」。本主張的內涵亦有下列三點：

1. 國家甄選公務人員不只是增加一項職業類別而已，其更肩負促進國家進步與發展的使命。
2. 公務人員應該是國家擁有的人力資本，雖然國家要對其支付許多資源(人事經費)，但相對地其也是國家處理公共事務，或是提供民眾公共服務的基本憑藉。
3. 既然公務人員是一項資本，國家就應予以永續經營，使其能持續發揮應有效益。

由於主要職責在於處理公共事務，且受環境因素高度影響，使得公務人員經常須要代表抽象的政府、甚至國家，來承擔民眾的不滿或批評。例如社會民眾本身瘋狂簽注，以期望贏得樂透彩金的同時，卻可能會指責公務人員辦理彩券發行，是社會形成賭博風氣的元凶。因此以人力資本觀點來對外塑造公務人員專業形象，除了扭轉傳統上加諸公務人員的不公平負面刻板印象的作用外，亦在提醒社會應珍惜公務人員可能產出的貢獻，並採行具體行動來激發其潛力。至於本形象的轉變與調適途徑，除了持續進行與民眾溝通之外，筆者認為最重要的力量可能在於政府決策高層的意願與行動，亦即一方面體認公務人員人力資本觀的重要性；另一方面則制定各項適當政策，來提供公務人員一展長才的機會：唯有決策高層與公務人員密切配合，具體提升政府整體施政績效，「促進國家發展的人力資本」形象才能真正深植民心。

陸、結語

面對環境持續變動，以及民眾要求變革的壓力，今日擔任公務人員非但不一定地位崇高的終身保障，更可能隨時要有承受外界挑戰，以及處理更多、更煩雜公務的心理準備。此外，隨著新世代人力的陸續加入，以

及不同類別團體主張確保其擔任公務人員權利的情境下，公務人員體系長期所延續的傳統、價值乃至於文化，也處於逐漸轉換更替中。

為期因應上述情勢，同時避免淪為整體社會進行改革工作的障礙，本文認為今日公務人員不能再適用過去「鐵飯碗」的心態，沈默的承受各界要求，相反地，其應採行積極作為，重新營造新的專業形象，即對內塑造「具備多元知能的績效團隊」；對外則展現「促進國家發展的人力資本」。筆者認為此一重塑形象的努力，除可代表今日公務人員體系對於外在環境變動，以及內部成員結構多元化的具體回應外，更可作為重新建立職業倫理，以及使公務人員體系在社會再定位的依據。換言之，公務人員可藉由轉形對內整合多元特質的人力結構；對外宣示公務人員仍是整個國家發展不可或缺的支柱。此外，在今日各種職業類別均處於高度競爭的潮流下，也唯有建立新的專業形象才能不斷吸引優秀人才投入的意願，使公務人員體系除了法制上的消極保障外，也能永續發展並對社會發揮積極的功能與效益。（本文作者為台北大學公共行政暨政策學系副教授）

參考資料

- Anderson, E. & Griffin, G. & Teicher, J.(2003), "Managerialism and the Australian Public Service: Valuing Efficiency and Equity?", *New Zealand Journal of Industrial Relations*, Vol.27., No.1., pp.13- 31.
- Balfour, D. L. & Grubbs, J. W.(2000) , "Character, Corrosion and the Civil Servant: The Human Consequences of Globalization and the New Public Management", *Administrative Theory & Praxis*, Vol.22., No.3., pp. 570- 584.
- Bechet, T. P. (2000), "Developing Staffing Strategies That Work: Implementing Pragmatic, Nontraditional Approaches", *Public Personnel Management*, Vol., 29., No.4., pp. 465- 477.
- Crampton, S. M. & Mishra, J. M.(1999), "Women in Management", *Public Personnel Management*, Vol., 28., No.1., pp. 87-106.
- Green, M. E.(2000), "Beware and Prepare: The Government Workforce of the Future", *Public Personnel Management*, Vol., 29., No.4., pp.435- 443.
- Goulet, L. R. & Frank, M. L.(2002), "Organizational Commitment Across Three Sectors: Public, Non-profit, and For-profit", *Public Personnel Management*, Vol., 31., No.2., pp.201- 210.
- Hitt, M. A. & Ireland, R. D.(2002), "The Essence of Strategic Leadership: Managing Human and Social Capital", *The Journal of Leadership and Organizational Studies*, Vol.9., No.1., pp. 3-14.
- Hughes, O. E. (1998), *Public Management & Administration: An Introduction*, London: Macmillan Press, Inc.
- Ingraham, P. W., Selden, S. C., & Moynihan, D. P.(2000), "People and Performane: Challenges for the Future Public Service: Challenges for the Future Public Service---The Report from the Wye River Conference", *Public Administration Review*, Vol.60., No.1., pp. 54- 60.
- Jurkiewicz, C. L.(2000), "General X and the Public Employee", *Public Personnel Management*, Vol., 29., No.1., pp.55- 75.
- Lombard, J. M.(2003), "Reinventing Human Resource Development: Unintended Consequences of Clinton Administration Reforms.", *International Journal of Public Administration*, Vol.26., No.10., pp.1105-

1133.

Mondy, R. W. & Noe III, R. M.(1993), *Human Resource Management*, 5th ed., Boston: Allyn & Bacon Publishing.

OECD(2001a), “Linking Leadership to Performance in Public Organizations”, HRM Working Party Meeting (<http://www.oecd.org/puma/hrm> , 2004. 05.查詢)

OECD(2001b) , “Government of the Future”, OECD Public Management Policy Belief, (<http://www.oecd.org/puma/hrm> , 2004. 05.查詢)

OECD(2002), “Public Service As an Employer of Choice” , OECD Public Management Policy Belief, (<http://www.oecd.org/puma/hrm> , 2004. 05.查詢)

Pattakos, A. N.(2004), “The Search for Meaning in Government Service”, *Public Administrative Review*, Vol.64., No.1., pp.106- 112.

Tompkins, J.(2002), “Strategic Human Resources Management in Government: Unsolved Issues”, *Public Personnel Management*, Vol.31., No.1., pp. 95-108.

Wilson, J. Q.(1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books, Inc.,

Publishers.

Young, B. S., Eorchel, S. & Woehr, D. J.(1998), “Organizational Commitment Among Public Service Employees”, *Public Personnel Management*, Vol.27., No.3., pp. 339- 348.

註釋

註一 關於美國施行策略性人力資本有關規定之資料來源，筆者係查閱下載自美國人事管理局網站：

1.OPM, *Strategic Human Resources Management: Aligning with the Mission*, (<http://www.opm.gov/programs/shrm>)
Frequently Asked Questions, (<http://apps.opm.gov/HumanCapital/faq/index.cfm>), Executive Summary: Human Capital Standards and Critical Success Factors, ([http:// apps.opm.gov/HumanCapital/docs/executivesummary.pdf](http://apps.opm.gov/HumanCapital/docs/executivesummary.pdf))。上述資訊均為 2004 年 5 月查詢。

註二 關於組改會成立及其所推動的變革策略與措施，本文係參考組改會網站資料：<http://www.ey.gov.tw/~COR>

從人力資源發展觀點論高階文官 培訓制度之設計原則

孫本初*

摘 要

有關對公務人員培訓機制的研究已多，本文探討的重點將置於對高階文官培訓制度的設計，應有別於一般公職人員的培訓制度。高階文官身居文官體系之要職，亦是決策制定的重要專業諮詢者，甚至位居參與建議與決策之關鍵地位，因此本文自人力資源發展的觀點，提出高階文官的培訓制度，應注重兩大主軸，第一，從組織本位的觀點而言，高階文官在文官體系中多半資歷已深，故應培養的核心能力應在概念性的技巧，方能掌握內外環境的變化趨勢，並具前瞻性的眼光；第二，從人文本位的觀點而言，生涯規劃一直是人力資源發展重要的一環，然而不應只是將其限定在與組織目標或是工作潛能的結合上，適才適所本就符合文官體系的功績原則，然而本文更要強調的是，在公私部門間人才流動日趨頻繁的當下，對於高階文官的留任策略，必須將其個人的生涯發展納入體系的規劃之中，這對於其進修或訓練之設計將是新的思考方向。

關鍵字：高階文官 人力資源發展 核心能力 生涯規劃

Study on the Designing of Training and Development System of Senior Civil Servants : from the Perspectives of Human Resource Development

By Sun Ben-chu

Abstract

There are many researches on civil service education and training systems, so this paper will emphasize much more on that systems of senior servants which should be far different from general ones. Senior servants play key roles on advisors and consultants when making policies; therefore, this paper will propose two dimensions below from the perspectives of human resource development (HRD). First, from the organization-based viewpoint, the core competence belonging to senior servants should be reeducated and trained about the conceptual skills in order to catch the rapidly changing trends in environment.

Second, from the humane-based viewpoint, career development is always the main issue within HRD, and that stresses much on combining both organizational goals and individual talents on jobs, which ignore seriously senior servants` whole life– on-jobs and out-jobs. Therefore, this paper will advice that the policy of maintaining senior servants should be concerned about “ life career” development and planning, which may be the alternative thinking approach.

Key Words: senior servants, human resource development (HRD), core competence, life career development.

壹、前言

公務人員訓練進修的法制化，始於民國九十一年一月三十日公布施行的「公務人員訓練進修法」，為其重要之里程碑，該法實施迄今已近三年，舉凡公務人員的專業訓練、一般管理訓練及各種進修等，皆有法源依據，而近幾年來有關進修訓練的學術研究成果，以及各相關單位的實務經驗報告不勝枚舉，亦各有其探討的重點，故若要針對此一相關議題從事縱切面的深入探討，或橫切面的整合論述，恐怕礙於時間與篇幅，筆者無法完全交代清楚，故本文不擬以此為基礎作政策建議或實務檢討，而採取回歸理論的基本面向，從一般每逢培訓必提及的「人力資源發展」(Human Resources Development, HRD) 觀點，進行與當今政府公務人力資源有關的探討，並據以提出幾點思考方向。

此外，本文亦將探討的對象，界定在高階文官的培訓上，畢竟公務體系的人力資源，在專業分工與國家行政規模日增的現實下，儼然已成為一個繁複的人力體系，在培訓的方向與重點上，自然也會有不同程度的取捨，故將對象置於高階文官之上，探討人力資源發展的相關概念對其未來的培訓設計，能否有可借鏡之處或觀念的啓示。

貳、公務人力資源發展的基本概念

在公務界，人力資源發展所談的內容與企業界相差並不大，其差別係在於這些人力在不同領域上的角色扮演，故若要追溯最其原始的差別，企業人力資源發展的終極目標必須反映在企業目標上，故培訓以此為依歸可謂理所當然；而公務人力資源發展所必須反映的終極目標則在公共利益上，故在培訓上對此部分的強調自然也是不容忽略。Riley (2002) 在其所著的《公共人事行政》(Public Personnel Administration) 一書中，提及公務人力資源發展的概念，關於定義的問題無須著墨過多，其與企業部門的 HRD 相差不大，一個簡單的人力資源發展概念在於：公務人力資源發展是一個手段，政府的功能運作才是目的 (Riley, 2000: 281)，手段則泛指一系列的人力資源活動的過程。這些活動過程的設計，可以從「誘因動機」談起，其次是一系列的訓練過程，而後較特別的是一生涯規劃 (career development)。Riley 這種三層次的說明，是標準教科書式的論述，觀點不偏不倚；該書所指陳的內容，也是基於組織本位的功利觀點，似也無太多可批評之處，然而筆者所謂「特別」之處即在於「生涯規劃」這一部份，Riley 認為 HRD 之所以必須

觸及生涯規劃，是要使人力的運用能更有效率（Riley，2000：312），這也就是筆者所說的組織本位的功利觀點，可是就一個公務人力資源發展的角度而言，對此方面相關的問題，似乎有更進一步探討的空間，對此將於下一段落陸續敘述，以下先介紹人力資源發展的幾個面向（Riley，282-311）：

一、動機面向

從「動機」論 HRD，必須和報酬系統一起探討，如 Lawler & Porter（1982）所謂的內滋性的報酬（intrinsic reward）與外滋性的報酬（extrinsic reward）。前者是屬於自己個人可以利用（bestow）的部分，後者則來自於他人，此意味著前者強調內在的滿意，而後者則屬於外在的物質層次，故 Lawler 與 Porter 進一步指出內滋性報酬與動機的連結更甚於外滋性的報酬（Lawler & Porter，1982：47）。

在上述的前提下，一套人力資源發展的設計就必須估算組織的資源有哪些，必須分析社會的普遍激勵因素、組織目標、工作內容與工作條件，當然實質的金錢報酬也是重要的一環。

二、訓練面向

訓練是落實人力資源規劃的基本要件，其過程至少必須包含需求評估、發展訓練計

畫，以及訓練結果的評估。

此部分係屬於技術性的部分，重點在於如何結合組織目標、個人目標（包含生涯規劃）等，從策略性人力資源發展的角度來看，策略的制定與規劃，應如何連結公務人員的人力發展，就成為訓練是否合宜的關鍵要素。

三、生涯規劃

重點在於如何協助公務人員的工作（job）與其才能相結合，俾以符合其生涯發展。透過生涯的諮商來瞭解人員本身的潛能方向，並透過實際的規劃，在生涯規劃的路徑上，可獲得實質的報酬。從組織觀點而言，可產生更高的效率，從動機論而言，人員可同時獲得內滋性與外滋性報酬。

以上是人力資源發展的幾個基本面向，其中有相當程度的關聯性，許多相關書籍或研究當然或多或少都有些增補取捨，就本文而言，也如同前一段所說的，生涯規劃在高階文官的培訓之中，可否有些新的啓示？為免與坊間教科書論述重複，徒似舊酒新瓶的論調，本文認為，公務人力資源發展的面向，可以從兩大主軸來探討，而筆者欲強調的是，本文並非介紹技術性的泛論，因為篇幅有限且相關作法隨手可得，而將重點置於這兩大主軸對公務體系 HRD 方面的探討，是否真的符合目前趨勢，且對高階文官的培訓，

能否有不同的建設性方向？

本文對公務人力資源發展所欲提出的兩大探討主軸，其一是組織本位的觀點，另一則是人文本位的觀點，分別於文后敘述。

參、高階文官之定義

本文的探討的主體之一是「高階文官」，然而應到何種官等或職等，才符合所謂高階文官的定義？抑是簡任官等，或是負有管理職責者都算數？依照 Halligan (2003: 98-99) 的觀點，機關機構的首長，中央政府資深的官員都可以算是，而所謂「高階」，在美洲國家文官系統中，則泛指該體系中的前百分之 0.13 到百分之 2.1 這個範圍之中；Hede (1991: 505) 則認為理想的規模應在百分之一左右。Rouban (1999: 65) 指出法國對所謂高階文官，則是一種模糊的定義，認為「其係指涉一種異質性高的範疇，此範疇的成員其所共享的，既非相同的經歷，也非相同的聲望，更非相同的專業文化」。這些模糊的定義提供了相當大的解釋空間，就人力資源發展而言，也確實有其必要，尤其是人力資源發展必須兼顧外環境趨勢的需求面時，則僵化的定義將無法彈性的迎合潮流。Halligan (2003: 98) 對於所謂高階文官的定義可為參考：他認為高階文官的組成範圍包含政

策、管理、服務提供、管制與技術性工作的專業領域與一般領域。公務員未來的的主流趨勢可能結合了私部門的專業人士及政治活動的參與者，故所謂高階文官必須被清楚的界定其責任，包含其所可能扮演的政治、行政管理等不同的角色，所該課以的責任等等。

綜合以上相關論點，並從文官設計的功績原則來看，高階文官幾乎等同資深文官，而在專業分工的前提下，其相關領域的專業素養也無太多值得質疑之處，因此所謂高階文官，必須放在「課責」(accountability) 的系絡下解釋：凡是能參與決策，或作政策建議者都應該算是，而這樣的解釋與認知，並不會背離當今文官體系的本質，尤其是資深的高階文官。申言之，早期的文官體系與政策制訂階層是分屬於不同的價值體系，前者強調專業行政，後者則重視政治回應，然而在新公共行政的民主行政倡議下，以及新公共管理的實務運作趨勢下，原本對立的政治回應與專業主義，在文官體系中已有漸漸混合的趨勢。故高階文官參與決策只是涉入程度的多寡而已，故本文強調以課責的觀念來理解高階文官所扮演的決策地位與角色。亦即凡是參與決策與管理的公務人員，且相對必須予以課責者，皆是廣義的高階文官。

肆、組織本位的 HRD 觀點

從組織本位的觀點來探究培訓制度，其最終目的當然是使人力資源能發揮最大的效益，以目前的研究取向，大都以「能力基礎」的人力資源訓練方案為主，來廣泛地探討各種職位及其所需具備的能力，一般將不同職位及所需具備的專業，統稱為「核心能力」，以下分別論述。

一、能力的定義及人力資源訓練

陳玉山早在民國 86 年的碩士論文中，就相當清楚地討論這項途徑的發展和運用，提出能力的意涵已由投入取向轉向結果取向，強調個人具備的知能只是能力的指標之一，但更重要的是能力能在工作情境上「表現」出在外在的具體工作績效和工作行為。換言之，能力概念的轉變包括三大特色（陳玉山，民 86：19-21）：

1. 從外顯的工作技巧轉向後設能力；
2. 從一般共通性能力轉向獨特的工作能力；
3. 從證明文件式的合法能力轉向能執行工作的真實能力。

以能力為基礎的人力訓練發展計畫，更重要的是其應用的面向，透過這樣的訓練途徑，組織可以維持與增進具有能力的工作人員，這項途徑也是目前績效導向的人力資源訓練發展，及其規劃的重要依據（施能傑、

黃一峰，民 91：31-33）。

二、核心能力與人力資源發展

就目前的文獻來說，應將核心能力（core competence）的探究，置於兩個不同的層次，而人力資源發展的方案規劃，就是連接此二層次的橋樑。第一個層次是組織的核心能力，第二個層次就是前段所說的以能力為基礎的人力資源，這是屬於個人的層次。茲將其分別說明如下：

（一）組織核心能力

此方面的探討偏向組織競爭優勢的取得，Prahalad 與 Hamel（1990）在《哈佛商業評論》中刊載「企業的核心能力」一文，認為組織的核心能力是組織中知識的集合，尤其是協調不同的生產技巧和知識以及整合多種技術的能力，目的是創造價值給顧客、創造利潤給組織。Younger（1998）等專家則指出組織核心能力的建立，可以提昇競爭優勢，因為其符合經濟規模原則，可以提昇效率，而且有利於推出新產品，並具有進入許多新興市場的潛在能力，還可保持競爭優勢的永久性（游玉梅，民 92：50-52）。對於公部門而言，組織核心能力的建構，及其競爭力等，與公部門的運作策略與決策方向息息相關，此亦呼應前文認為高階文官應逐漸能參與決策，並擊劃公共組織在未來發展趨勢

中所扮演的角色功能。

(二) 個人層次的核心能力

個人層次的核心能力與所在職位及專業相關，Katz 在 1974 年的《哈佛企業評論》指出，有效率行政人員的技術型態有三種（轉引自吳瓊恩，民 83：442）：

1. 專門的技術（**technical skills**）：此為完成工作所需具備的方法，過程與技術之瞭解與熟練。
2. 人際關係技術（**human skills**）：係指作為團體的一份子能把工作有效地做好，或能使他人有效地一起工作，並使上司、部屬、同事各方面的關係，能有效地推動工作的進行。
3. 概念的技術（**conceptual skills**）：係指抽象思考的能力，並將組織視為一個整體，使各部分的功能相互調適運轉，及整個組織或各部門如何能與環境關聯的能力。

Katz 指出這三種能力因職位的不同，其重要性也會有所差異，越是高階的管理人員，越是需要加重概念的技術能力。

準此而言，高階文官其更應具備的核心能力，即在其專業領域中的概念能力，故其在人力資源發展方面規劃的重點，應朝此方向設計，而非在技術性的專業能力上著力太

多。

三、高階文官培訓課程之擬議

綜合前面的觀點，筆者所強調的組織核心能力攸關機關整體之競爭力，公務體系則與國家發展密切相關；個人的核心能力除了是個人是否適任的參考標準外，亦是整個組織是否能運作的關鍵，因此，組織核心能力與個人核心能力的連結與能力更新，成為公務人力訓練課程的規劃重點，其中更以高階文官的課程規劃最為重要。然而，有時儘管訓練計畫十分完美，但是成果卻不甚令人滿意，其原因可能在於訓練的實施課程並未切合需求（孫本初，民 85：17）。在培訓方面，國內高級文官培育的目的中有一項是要培育思慮均衡，具有前瞻眼光，能瞭解國家整體發展，且富有領導管理規劃與協調能力之高級人才，其應具備的能力，Jun（1986）認為應具備效率、反應力與前瞻力三項特質，而對於課程設計應著重於實用的、專業的管理知識；詮釋的、政治的哲學知識；批判的、文化的哲學知識（吳瓊恩，民 92：32-33），其關係如表一。

表一 從行政定義看行政人才培養教育的內涵及方向

行政定義	教育內涵	研究方法	課程設計	行政特質
效率	管理技術	價值中立 量化分析	實用的、專業的管理知識	保守的、服從上級的行政人
反應力	溝通能力	價值承諾 質的評估	詮釋的、政治的哲學知識	保守的、尊重民意的民主人
前瞻力	文化素養	價值批判 質量並重	批判的、文化的哲學知識	創新發展、尊重文化的文化人

資料來源：Jun, 1986：30，轉引自吳瓊恩，民 92：33。

從策略性人力資源發展的角度而言，Rothwell 與 Kazanas (1994) 曾謂策略性的人力資源發展的特色，即是提供組織計畫性學習的方向與整合的功能，可以實施的對象遍及組織各階層與角色，以及非屬舊經驗之傳承，並引導公務員進行未來導向之適應性學習（鄭錫鏞，民 91：98）。鄭錫鏞（民 91）曾提出「政策性公務人員訓練」，將其定義為：「政策性訓練乃透過計畫性及系統性的安排，強化受訓者對國家重大政策內涵的瞭解，增進推展政策的各類知識與能力，以有效推動政策，達成預期目標的訓練」（鄭錫鏞，民 91：98）。

準此，高階文官的訓練，從行政組織與國家政策的觀點而言，實屬政策性的公務人員訓練，至於細節內容與過程方法，則屬技術性的規劃範疇，唯本文必須強調的是，概

念化的能力、前瞻性的能力，就組織本位的 HRD 觀點與高階文官作為受訓的對象而言，才是應具體考量的方向。

伍、人文本位的 HRD 觀點

誠如前文所述，生涯規劃一直是 HRD 範疇中每必提及的主題，然而大多數的重點皆在將生涯發展與職位的能力與個人的潛能放在一起討論，最終的目的則使人在工作時「樂在工作」、「樂於工作」，故透過許多工作分析、需求評估、甚至是工作生活品質 (Quality of Working Life, QWL) 等干預方法提昇工作興趣或與才能相結合，不論何種論點，皆屬於以組織利益的功利觀點為出發點，以提昇組織績效為至上考量。而這樣的論點，即使在公部門，也是可以透過技術移植或學習取得所謂公務人員的生涯規劃，這並不是本文

的初衷。本文強調的人文本位，採取以高階公務員的生涯發展為主的思考邏輯，而非公共組織的績效觀點。

在進入本主題之前，必須先說明兩大前提要件，其一是所謂高階文官，依功績原則與層級節制的設計，通常是專業且資深的，這方面應是不容置疑的，其二是由於內外環境的變遷趨勢，促使人才的流動頻繁，使得高階文官的留任與適任成為公務人力資源發展的重要課題，易言之，若能對高階文官進行適切的生涯發展與規劃，將有助於提昇適任的能力，提高留任意願。

至於生涯規劃的範疇究竟為何？從字義解析之，一般對“career development”譯為生涯規劃，強調在工作歷程中的發展規劃，因“career”有工作經歷的內涵，從而一般的HRD或HRM在探討生涯規劃時會強調工作職場上的工作能力分析，此是屬於job與career的規劃取向，亦是本文所歸類的「組織本位」的觀點。然而本文要更進一步提出的是廣泛的生涯發展-life career development），career development只是職涯發展而已，也就是在某個組織中的職業生涯發展，換句話說，Life career development的範圍較為廣泛，且兼具工作以外的人生規劃，故從HRD的觀點可說是強調人文本位的HRD。

有了以上述概略的理解之後，為何本文要提出人文本位的生涯規劃，原因在於前段所言的前提要件：組織中高階文官的適任與否在於HRD的訓練方案，而留任意願則與life career development息息相關，關於這方面的構想，在當今的培訓制度下，即是「進修」的部分，但若具體落實，則必須在進修的門檻或限制上加以鬆綁，或從寬解釋，也就是進修的申請似乎不必非得與部門業務相關聯，若是個人的life career考量，則部門似可鼓勵成員參與進修。

陸、結論：朝向人文政府（humane government）的目標

政府近年來一直鼓吹建立公務人員終身學習的制度，對此人行政局的相關規劃有：發行公務人員終身學習護照及訂定年度最低修習時數，並認證公務人員得參與民間之學習機構，鼓勵公務員參與，並建置「公務人員終身學習入口網站」（陳烽堯，民81：41-42），這方面的努力是值得推崇的，然而如何避免成為文書作業或是紙上談兵才是重點，也就是學習需求與學識提供之間能否有效連結？組織核心能力的孕育與個人核心能力的養成，是否能在相關培訓制度中獲得滿足？更進一步言，筆者深信高階文官的培訓

制度絕無法等同於一般管理訓練或是專業的基礎訓練，那麼，真正的訓練需求是什麼？而這些需要概念性的技巧，並使其與多變複雜環境接軌的能力，恐怕才是高階文官真正需要的吧？至於諸如核心能力與終身學習的相關論點為文已多，若能跳脫組織本位的思考，高階文官更需要的是以人為本的人力資源發展（humane-based HRD）策略，這部分恐怕仍待學術界與實務界累積相關的研究與實務經驗。（本文作者為政治大學公共行政學系專任教授）

參考書目

- 吳瓊恩 民 83 行政學的範圍與方法，台北：五南圖書公司。
- 民 92 「海峽兩岸公務員訓練制度比較研究」，中國行政，第 73 期，第 17-69 頁。
- 施能傑、黃一峰 民 91 績效導向理念應用於公務人員訓練規劃之研究，行政院公務人力發展中心委託研究案。
- 孫本初 民 85 中國石油股份有限公司轉型訓練需求評估之研究一期中報告，台北市：中國石油股份有限公司。
- 陳玉山 民 86 能力基礎途徑應用在人力資源管理之研究：個人、工作及環境之整合，政大公共行政學系未刊碩士論文。
- 陳烽堯 民 91 「建構與落實公務人員終身學習制度之初探」，人事月刊，第 35 卷，第 3 期，第 41-44 頁。
- 游玉梅 民 92 「從組織核心能力談人力資源專業的新角色」，人事月刊，第 36 卷第 3 期，第 49-58 頁。
- 鄭錫鏞 民 91 「從策略性人力資源發展論述政策性公務人員訓練之意涵—兼論我國『知識經濟發展方案』之訓練個案」，法政學報，第 14 期，第 79-116 頁。
- Halligan, John 2003 "Leadership and the Senior Service from a Comparative Perspective", in Guy Peters and John Pierre (eds.), Handbook of Public Administration, London: SAGE Publications Ltd.
- Hede, Andrew 1991 "Trends in the Higher Civil Services of Anglo-American System", Governance, 4(4):489-510.
- Jun, Johns S. 1986 Public Administration: Design and Problem Solving, NY: Macmillan Publishing Company.
- Lawler E. E. & L. W. Porter 1982 "Work and Motivation", in J. R. Hackman, E. E. Lawler, and L. W. Porter (eds.), Perspectives on Organizational Behavior, New York:

McGraw-Hill.

Prahalad, C. K. & G. Hamel 1990 “The Core Competence of the Corporation”, Harvard Business Review, May/June, pp.79-91.

Riley, Dennis D. 2002 Public Personnel Administration, New York: Longman.

Rothwell, W. J. & H. C. Kazanas 1994 Human Resource Development: A Strategic Approach. MA: HRD Press.

Rouban, Luc 1999 “The Senior Service in France”, in Edward C. Page and Vincent Wright (eds.), Bureaucratic Elites in West European States.(pp.65-89) Oxford: Oxford University Press.

Younger, S. M. 1998 Understanding Core Competencies. ASTD.

建立績效管理導向的公務人員培訓策略

張瓊玲

摘要

一個高績效的組織，必要有高績效的人才，公務人員培訓的目的即在培養高素質的人力資源。因此，培訓業務的觀念與作法，必須與時俱進。為求有效的培訓方式，即詳實的調查訓練需求評估；有效的進行學習方案；及訓後返回原單位時，能作為帶動組織學習的種子。本文建議，採行具績效管理導向的 MOSAIC 途徑及標竿學習方式，作為有效培訓的策略。本法除於政策宣導型的訓練外，其餘類型的公務人員訓練，皆可參考運用。

To Establish Performance Management Oriented Strategy of Civil Servants Training

By Chang Chiung-ling

Abstract

The high performance organization needs high performance human resource . The objective of civil servants training is to cultivate the high performance human resource. The idea and method of training course must be up-dated. The effective training method needs detailed training needs assessment, effective progress of learning program and to be a motivated seed of organization learning after training. This paper suggests to adopt the MOSAIC approach of performance management orientation and the method of benchmark learning. They are the effective strategy of training. These approaches are applied to any type of civil servants training except the training of policy propaganda.

壹、前言

一個高績效的組織，必要有高績效的人才，組織是否有效能，端視其是否有素質良好的人力資源。所以古有名訓，「中興以人才為本」，以往，許多組織為求短期即見績效，常常是以向外羅致人才，作為人才甄補之道。這種作法較為現實，缺乏長遠的用人眼光，若無一套有計畫的養才、蓄才之道，則原本是人才，進入該組織後，久之也不再是人才了，其後遺症如：員工對組織向心力降低、組織領導人似乎永遠覺得組織內無可用之才、對於外界變化疲於應付等等。故培訓作業在組織再造過程中，扮演了舉足輕重的角色，除了專業知識及技能的再強化外，亦可作為提振士氣、增進組織認同、重塑組織文化的利器。官僚體系中常見僵化的科層體制與無人情化的規定，導致行政人員不自覺的陷入物化思考，或心中存在著異化的疏離感等現象。都可以藉由參與各種訓練及教育，喚醒行政人員「反思的意識」(reflexive consciousness)，來重新界定自己與組織、社會國家的關係(吳瓊恩，民 81)，進而消弭這些負面的心態與行政作為。

另外，訓練亦有助於進行績效管理，訓練與升遷結合是為一例。委任晉升薦任、薦

任晉升簡任官等訓練辦法及「公務人員訓練進修法」中規定，公務人員晉升官等需與訓練結合，期能促進訓用合一，達到落實人才培育之道，復提升訓練的專業地位。故不管組織員工之績效是否優異、顯著，訓練之施行皆應基於組織或個人之「需要」而辦理，故公務界在辦理培訓之原始動機上，即富涵績效管理之意。

另外，在公務人員訓練類型方面，除了法所明定之公務人員考試錄取人員訓練、升官等訓練及行政中立訓練外，其他尚有政策類型之訓練，如政策宣導型訓練、政策執行類型訓練與人才儲備型訓練(鄭錫階，民 92)。公務人員培訓作業既然肩負著上述諸多功能，那麼為辦好培訓工作，改進訓練作業的細項作為，乃是十分重要的。因此，本文認為培訓作業應常檢視以下事項：

- 一、培訓目標是否符合組織或員工個人需要？施訓後，應檢視結果是否與當初調查的需求一致？
- 二、舉辦訓練時，學員應屬有目的的學習，然是否真的進行有效學習呢？值得觀察檢討。
- 三、訓練後，學員回到工作崗位，是否能持續不斷的反省、精進？是否能增進組織效能？

本文為深入考量以上三項問題，並結合當下政府再造之核心價值---績效管理，暨而試圖找尋一個符合績效管理精神之培訓策略，故本文對改進公務人員培訓作業有以下兩項思考方向為：一、如何將績效管理的精神融入培訓作業？二、如何持續培訓時的學習精神以促進組織績效？茲擬分節探討如下。

貳、多元職務分析途徑（MOSAIC）

在訂定績效管理精神的培訓策略前，我們先來看，何謂績效管理（performance management）？績效管理概念很廣泛，不管是針對員工個人或組織整體，抑或是針對個別計畫或職能，皆包括訂定績效目標與指標，績效考核與績效評估等。因此，績效管理本身就是如何執行策略、達成組織目標的管理過程（李長貴，民 86）。如從整體的觀點分析績效管理的真義，則主張組織績效管理應包含後果（結果、輸出），行為（過程）以及適當的績效衡量制度設計。而其重點主要在：1.績效指標：亦即要衡量的是甚麼（what is to be measured）。2.績效衡量方法或技術：亦即輸出/結果如何衡量（how to measure）（林文燦，民 91：7）。

因此在制定公務人員培訓方案時，能運

用績效管理的精神規劃訓練方案，就非常重要。通常，訂定訓練方案之初，應辦理「訓練需求」評估，其評估之內容項目，包括「知識」、「能力」、「技術」三種，以此三項為基礎，提出一個訓練需求架構，作為實務上需求評估的指引。此法吾人統稱為「KSA」架構，其中知識（knowledge, K）係指需瞭解組織對知識的需求，組織是否具有「自知之明」的洞察力，並能因應環境變化，其係指植基於組織對工作分析的知識夠不夠？及能否據以訂定訓練策略，以應組織目標。

技能（skill, S）係指完成工作所需的技術或方法，訓練需求是否能先找出工作上所需具備的能力，以充實組織的人力素質，故亦著重在工作分析上。

能力（ability, A）係總體性的概念，指組織所需人力素質的條件，亦是現有人才之能力，能否達成組織目標之檢視。建立訓練制度之初，必要進行訓練需求調查，而訓練需求必要瞭解組織成員普遍較缺乏的能力特質為何？因此多較偏重於個人層次及組織層次的評估。而評估的對象為人員、組織、產出等方面（Gowing and Lindblom, 2000）。人員方面係評估員工的素質，界定現有員工的優勢能力與缺失；在組織方面係評估組織文化及一個高績效組織應有的工作流程特點，並

可與私部門中績效最好的單位作比較。在產出方面，則期望建立一個平衡的測量系統，以調整員工工作滿意度與顧客的滿意度（Gowing, 2000）。其中最難衡量的是對「人」的衡量，與如何聯結「人」與「事」的需求衡量。首先，需確定員工的素質，包括學、經歷等紀錄，其次，則在決定未來組織的員工，須具備哪些「正確」的能力，方足以應工作績效的要求。因此，在 1990 年代早期，美國人事管理局（OPM），開始研究一整套的職務分析，其分析的是各行各業及各種職務的成功要件。多元職務系統分析清冊（Multipurpose Occupational systems Analysis Inventory-Close-ended，簡稱 MOSAIC）這種方法，係將各該職業（務）的所屬機關、部門乃至單位，都予臚列並鉅細靡遺細數其工作內容、所需資格條件，即用一套標準化的遣詞用字，進行描述、分析工作內容，並以相同的語言文字，界定各職業群的內涵。小至地方政府的職務，大至中央政府的各種職務群，按其工作分析之資訊，製成一系列的清冊，以作為進行人力資源管理時，各項職務間互相比較、找出異同。OPM 將政府的職務分成三大職務群，第一是關於領導的效能調查，包括行政類、管理類與監督性質的職位（Corts & Gowing, 1992），第二是關於 77

種書記類及技術類職務的調查（Radriguez, Usala & Shoun, 1996），第三是關於其他內勤類的工作，如一百項商業類與勞工類，四大項資訊技術類，四十六項科學及電機類（Bright, 2000; Caldwell, 2002）。這些職務分類涵蓋了絕大部分的公務職位內容。

這些資料，提供人力資源部門作為發展訓練需要時重要的基本資料。一個詳細分析調查的資料，將會是非常好的訓練方案之參考架構。因為這些資料甚至可以進一步建構出各職務的核心能力，再配合當下治理目標的核心價值，與未來的組織發展策略，才能作出準確的訓練需求，擬定有效的培訓方案。如果再輔以人力資本觀念，認為員工係為創造組織價值者，則組織對於能創造績效價值的員工，將是多麼的渴求與依賴。在知識經濟的時代，「知識」是生存與累積財富（發展）的根本，故員工不再是會計項目中的「支出」部分，而是「資本」項目。我們運用 MOSAIC 途徑調查，可以估算某一工作的人力素質成本為多少？為增強其工作的核心能力，須再投資多少成本？又經過精心設計的訓練後，員工發揮其職務能力及其所展現的附加價值（如因專業知識嫻熟，而提高了服務效能，提升組織形象等等）等各部分成本（價值）的總和，即為組織的人力資本，再

與其他單位類似職務做比較，就可以很清楚的瞭解本單位人力資源的優劣點、資本效益的表現情形與組織未來的所需的人力配置曲線為何。因此，改進傳統職務分析法的

MOSAIC 途徑，就是希望能更精準的測量出訓練需求，因為「訓練」亦為精準的人力投資策略。茲列表以示 MOSAIC 途徑與傳統職務分析法之不同：(如表一)

表一：MOSAIC 途徑與傳統職務分析法

MOSAIC 途徑	傳統職務分析法
<ul style="list-style-type: none"> • 同一時間全面研究調查工作群，以降低分批調查之時間與資源的浪費。 • 廣泛地界定一般性的業務，比較的基礎較廣也較具持久性。 • 允許跨工作（即不同類型）的比較，以檢視工作和能力是否契合。 • 促進人力資源管理功能的整合（如以本途徑作為選才、晉升程序、訓練需求評估、績效管理標準及人力資源規劃等功能之基礎）。 	<ul style="list-style-type: none"> • 一次研究一種工作，時間與資源花費較高。 • 只界定特定的高階業務，屬過時的作為。 • 僅用 KSA 法分析特定的業務，而且也不允許跨工作比較。 • 沒有整合，僅分不同團隊去分別蒐集不同的人力資源管理目的所需之資料（如，左列各項人力資源之業務，各自為政）。

有了 MOSAIC 途徑的應用，人力資源管理部門就像是一個齊備的人力規劃資料庫，它從工作的設計、分層甄補、選才、績效管理、訓練生涯發展等，都明列記載，職是之故，不管是哪一種性質之訓練，運用 MOSAIC 途徑需配合以下各項：回顧文獻、工作紀錄、能力及業務的發展問題，聯絡工作與能力的要求，找出能力發展的標竿學習群，並致力於專業知能，發展解決問題的能力。

作者認為 MOSAIC 途徑所比較的範圍較

廣，也較深入，在作為規劃訓練需求的方法上，較能符合實際情形，不管從時間、金錢等成本的花費上，都較具績效管理的精神。在辦理訓練需求調查時，最怕刻板化觀念，誤為以某一類訓練需求可以一體適用各種職系（務），而造成時間與人力的浪費。如果訓練需求的作業，能調查得更深入，職務間的比較更細緻，則培訓業務將因廣受肯定，而大幅提高其在公務員心中的地位。我國公務體系中人事單位向來人事資料齊備，各項職

務亦有職務說明書，而訓練機關亦十分認真辦訓練，惟受訓者或其所屬機關對施訓單位所提供之訓練內容迭有意見，或是訓非所用，或者是期望落差，總而言之，訓與受訓者兩造之聯結性，似可再予增強，如何增強呢？做好工作分析、職務專長分析、人員素質分析、運用 MOSAIC 途徑分析訓練需求，或許是一個可以參考的方法。果如是，則公務人員的訓練需求之作業將會更細緻，訓練課程的擬定模式，就不只是基礎訓練、專業訓練、管理訓練及領導訓練而已。

參、標竿學習的運用

一般訓練理論鮮少觸及執行的部分，大部分都論訓練的教學方式，此乃關注焦點在於教學者、施訓者，較少反過來想，也該對受訓者有些要求？或是思考如何激發受訓者的學習動機等。這種動機不是只有升官或圖利，而是人類與生俱來的愛智之心與榮譽心。如何激發榮譽心？績效管理提供了一個很好的答案，即「績效」本身就在於尋求一個可以公平衡量的評分標準，然後進行考核，所以，績效管理的精神其實是建立一套可以被接受的、有效的競爭機制。準此，績效管理中標竿學習理論提供了訓練執行時促進學習的手段與方法，而於學員返回工作崗

位後，亦可以此法帶動組織學習。

標竿（Benchmarking）就字面上的意義來看，吾人可知即是找出標竿，並向此參考對象或標準進行比較與學習之意（陳衍宏、孫本初，民 91）。它起源於發展與品質管制的相關標準，而後更進一步成為統計的流程管制（statistical process control）。1980 年代初期，全錄（Xerox）公司以標竿作為改善績效的主要法門，獲致前所未有的績效表現，成為標竿管理的最佳代言人。到了 1990 年代，標竿管理才被引進政府管理之領域。日本則是最早運用標竿學習的國家。標竿學習旨在縮短達成品質要求的時間，透過學習以效法最佳的實務運作，避免無謂的摸索與成本浪費。

標竿管理是從競爭或非競爭者中，找出可使公司達到優越績效的最佳作法。標竿管理最基本的意義是指向其他企業學習（Simpson and Kondouli, 2000）。作為一個監督與衡量組織績效的工具，標竿管理可用來協助特定績效缺口與可能改善範圍的找尋（Dervitsiotis K. N., 2000）。但管理者不應只是從企業外部尋找最佳的實務，他也應該找尋企業內部可供分享的最佳實務（林孟彥編譯 Robbins and Coulter, 2003）。

一如 Finnigan（1996）認為，標竿學習為

一種競爭評估 (competitive assessment)，是達成員工參與與品質流程改善的利器，其關鍵概念之一的「評估」，重視的就是流程，亦即標竿對象實務運作的流程。Peter M. Senge 也指出，學習的概念便是使自己更形卓越，成功的標竿學習亦復如此。所以說，標竿學習是一種幫助學習的工具，存在著「相互比較」、「見賢思齊」的意涵，最終亦可促進組織整體的學習。標竿學習的核心價值包括「全面品質觀」、「流程觀」、「學習觀」，而其類型有三：「績效標竿」、「流程標竿」與「策略標竿」。在訓練實務上，訓練的互動關係，多是教學者—學員，屬由上而下 (top-down) 的方式，學員之間互動有限，可能一整期的訓練下來，用餐時沒有同桌吃飯的就不認識的情形大有人在，如果我們在訓練的過程中，融入標竿學習的精神，並配合進行期中等各項評估，期找出各項課程之標竿者，請其現身說法，談一談成功之道，不僅可以增加學習中互動的機會，更可提高學習的效果，如同把平面的單向學習，修正為立體的雙向學習、三向學習。此法亦增加受訓者的學習責任感及參與感。而訓畢返回原單位後，每位受訓者都成為其所屬單位在這一項學習項目的標竿者，負責示範其受訓內容，以帶動組織學習。如此績效管理的精神，方藉標竿學

習之方式，植入施訓過程，並延續至訓練返職。惟標竿學習的標的，除了選擇「適當」的模範外，亦可考慮策略性地多選擇幾個標的，以破除學習者負面的「嫉妒」心態，轉化為正面的「見賢思齊」與「向上提升」的激勵學習。

但是如何於訓練期間進行標竿學習呢？我們認為應加強對受訓學員的評估，但如何評估學員？又如何選出標竿？實與「陪訓」的輔導員制度與專業評鑑，是否真正落實有關。輔導員應為該行業（職類）中，具有專業知能的代表性人物，其本身就是一個「標竿」，輔導員的功能除了服務外，還兼有諮詢、連繫及提考核建議的責任，這樣的人，可能是該行中的資深文官，或有一定資歷的學者專家，但絕對不是職司訓練業務的人員。在施訓過程中，訓練人員僅能提供支援系統的幫助而已，在各訓練課程之內容上並不是萬能的，所以不具有「標竿效果」，當然無法提出具參考價值的考核建議，由資深或有「代表性」的前輩，來輔導受訓學員之制度，必須配合建立。另外，落實雙向溝通之互動式教學，或增加授課之講座與學員互動的時間，一則可促進學習效果，二則可以藉公開之場合，公認作為學習標的之標竿是那些人。由上可見，運用標竿學習法於執行訓

練之過程，需要有制度上的配套，爲了使公務人員培訓不致淪爲形式作業，不僅要加深訓練的有效性，更要提高訓練在整體公務界（包括組織及個人）的地位，融入績效管理的精神於培訓體制中，是有其必要的。

肆、結語

績效管理是各國政府再造工程中最主要的目標，其所強調的亦是不斷改善員工的績效，本文即欲借用績效管理的精神，調整培訓作業時之策略作爲。首先，訓練辦得好壞，多與前置作業之訓練需求分析之詳實程度有關，訓練倘未能切合需要，即未能以問題爲導向，分不清本項訓練究屬個人需要或組織需要？或希望以一種或一次訓練，涵蓋多項目的與功能，則該項（次）訓練注定失敗。如果能將各項職業內容調查得更詳細，各項資訊蒐集更完備，職務比較的對象擴大，甚至擴大到同類型或業務相關的私人企業時，在公、私人才交流頻繁的今日，運用 MOSAIC 途徑來辦理公務人力訓練的前置作業，將會更有意義。

另本文主張考慮於執行訓練時運用標竿學習模式，即在確保訓練過程的有效性，以學習對象的塑立，激勵學習效果。這種用人類本性的特質，來強化學習動機的作爲，其

目的乃希望激發出人類與生俱來有的「仿同」與「競爭」的能力。這種自然的「愛智」之學習動機，已超越了原屬功利導向爲誘因的「訓練—升遷」動機。我們相信，出乎「自然」的學習動機，更具實質的學習效果。但如果訓練本身自始另有策略性目的，如其課程之安排係以首長講話爲主的政令宣導型訓練，那麼這種屬於聆聽訓勉或業務報告型的訓練，就不必然要加入績效管理的作爲，因爲其並非爲組織或個人需要而辦理。故訓練類型爲專業性訓練（如政策執行類型訓練）、升官等訓練（如人才儲備型訓練）、基礎訓練（如考試錄取人員訓練）等，或可考慮採行融入績效管理的精神及方式，作爲公務人員培訓的策略。（本文作者爲文化大學行政管理學系助理教授）

參考書目

一、中文部分

林文燦，民 91，〈行政機關推動績效及獎金制度的策略與作法〉，《人事月刊》，第 35 卷第 2 期。

李長貴，民 86，《績效管理與績效評估》，台北：華泰書局。

林孟彥編譯，Stephen P. Robbins and Mary Coulter，2003，《管理學》，台北：華泰

- 文化事業公司。
- 吳瓊恩，民 81，《行政學的範圍與方法》，台北：五南圖書公司。
- 吳瓊恩，民 92，〈海峽兩岸公務員訓練制度比較研究〉，《中國行政》，第 73 期。
- 孫本初，2001，《公共管理》，台北：智勝文化事業有限公司。
- 許世雨、張瓊玲等譯，DeCenzo, David A., and Stephen P. Robbins，2001，《人力資源管理》，台北：五南圖書公司。
- 陳鎮江，民 87，〈組織員工策略性訓練活動之探討〉，《中國行政評論》，第 7 卷第 4 期。
- 陳衍宏、孫本初，民 91，〈「標竿學習」初探—兼論其在公部門之應用〉，《中國行政》，第 71 期。
- 張瑞濱、賀力行，2003，〈從訓練需求評估論公務人員訓練進修之策略〉，《人力資源管理學報》，第 3 卷第 1 期。
- 蔡良文，2003，《人事行政學：論現行考銓制度》，台北：五南圖書公司。
- 蔡秀涓，2004，〈公務人力資本之理論與政策原則：兼論加拿大政府高級公務人力資本作法〉，《人事月刊》，第 38 卷第 1 期。
- 陳烽堯，2004，〈邁向能力導向的人力資源管理—職務核心能力的建構〉，《人事月刊》，第 37 卷第 6 期。
- 鄭錫錯，民 92，〈從社會互動的觀點論述政策性公務人員訓練之非預期影響〉，《人事月刊》，第 37 卷第 3 期。
- 韓釗，民 92，〈學習型組織的精義〉，《人事月刊》，第 37 卷第 6 期。
- 二、英文部分
- Bright, A. J., 2002, Occupational Study of Federal trades and Labor Occupations: An Application of the Multipurpose Occupational Systems Analysis Inventory-Closed-Ended (MOSAIC), Manuscript in preparation.
- Caldwell, J., 2002, Occupational Study of Federal Scientific and Engineering Occupations: An Application of the Multipurpose Occupational Systems Analysis Inventory-Closed-Ended (MOSAIC), Manuscript in preparation.
- Corts, D. B., & Gowing, M.K, 1992, “Dimensions of Effective Behavior: Executives Manager, and supervisors”, Personnel Resources and Development Center, Washington, D. C.: U. S. Office of Personnel Management.
- Dervitsiotis, K.N., 2000, “Benchmarking and Business Paradigm Shifts”, Total Quality

Management, P.P. S 641-S646.

Finnigan, Jerome P., 1993, *The Manager's Guide to Benchmarking-Essential Skills for the New Competitive-Cooperative Economy*, San Francisco : Jossey-Bass.

Gowing, M. K., 2000, "The Personnel Resources and Development Center: Transforming the Way the Federal Government does Business", *The Psychologist-Manager Journal*, Vol.4, No.1, pp. 45-59.

Gowing Marilyn K. and Mary Lou Lindholm, 2002, "Human Resources Management in the Public Sector", *Human Resource Management*, Vol.41, No.3, pp.283-295.

Rodriguez, D. A., Usala, P. D., & Shoun, S., 1996, *Occupational Study of Federal Clerical and Technical Occupations: An application of the Multipurpose Occupational Systems Analysis Inventory- Closed-Ended (MOSAIC)*.

Rodriguez, Donna, Rita Patel, Andrea Bright, Donna Gregory, and Marilyn K.Gowing, 2002, "Developing Competency Models to Promote Integrated Human Resource Practices", *Human Resource Management*, Vol. 41, No. 3, PP. 309-324.

Simpson, M., and D. Kondouli, 2000, "A Practical Approach to Benchmarking in three Service Industries", *Total Quality Management*, pp.s623-630.

訓練機關職能與定位之探討

黃一峰

摘要

在組織再造的浪潮下，如何整併訓練機構、有效運用訓練資源，成為政府改革的重要議題。然而訓練係提昇公務人力資源的主要途徑，其成效亦將影響政府再造的成敗。因此，本文以「策略人力資源發展」的觀點，引用「多層次治理」的概念，提出訓練機關整併的基本原則，首先建立「訓練專業社群」，形成各政府訓練機關間的水平夥伴關係，再進而結合民間教育訓練機構，共同分享訓練資源，並分擔訓練責任。其次，作者主張根據學習型組織的型態，調整訓練機關的內部結構，使其發揮「政府績效顧問」的職能，並扮演公務同仁的「學習夥伴」角色。

本文首先略述當前考試院有效運用訓練資源的政策，再簡介相關理論，繼而說明美國、英國及加拿大三個國家訓練機關的現況及其值得借鏡之處，再於結論中則提出改進建議。

The Functions and Roles of Government Training Agencies under Re-engineering

By Huang Yi-feng

Abstract

It turns to be an important issue of government reform to integrate training agencies and utilize training resources effectively under the tide of organizational reengineering. Since training is a major mechanism to promote the capabilities of civil service, it would have significant impact on the efforts and results of government reengineering. The author applied the concept of multi-level governance to set up the basic principles for integrating training agencies with the perspective of so-called strategic human resource development. It is necessary to create a community of training professional first and then to establish the horizontal partnership among training agencies from different levels of government. After that, training partners should be found from the private sector to share training resources and accountability together. It is also important to re-shape the organizational structure of training agencies to be more flexible and friendly by adapting the concept of a learning organization. Training agencies should play the roles of performance consultant to the government and learning partner to the civil service.

壹、前言

今年四月份，政府訓練機關有幾件盛事值得注意。首先是我國保訓會的國家文官培訓所，在四月下旬喬遷位於台北市南港的新廈，並於五月六日舉行啓用典禮，考試院姚院長應邀致詞時除了表示對保訓會及培訓所的肯定外，並期勉國家文官培訓所未來應朝向「國家行政學院」邁進。

其次，加拿大政府則在四月一日，根據公共服務現代化法案(Public Service Modernisation Act)的規定，著手調整文官委員會(Public Service Commission)的組織，並先將原有的三所訓練中心予以整併，設立加拿大文官學院(Canada School of Public Service)。再者，英國則是將文官學院(Civil Service College)正式併入管理及政策研究中心

(Centre for Management and Policy Studies)；英國文官學院成立於一九七一年，保守黨執政大力推動民營化，曾考慮將文官學院改爲民營，嗣後改組爲執行機構，於 2000 年附屬於 CMPS，再於今年四月合併。

近年來世界各國政府陸續推動行政改革措施，努力建構未來國家願景，期待人民與政府共謀國家進步。這些措施是晚近興起的「新公共管理主義」(New public managerialism)的具體實踐，其基本立論是引介企業界的管理經驗，改進政府運作或提昇服務品質；具體作法則有民營化、全面品質管理、策略規劃、學習型組織、政府再造等，倡導「企業型政府」的治理型態，主張公共部門應由一群富有企業精神的行政主管(entrepreneurial executives)，組成具有創新能力的政府組織，以因應變遷迅速的環境。政府提昇績效及創新能力的途徑，除了運用組織再造的方式，採取較爲激烈、快速的重組、裁併、精簡等手段外，另一較溫和的途徑則是善用政府的訓練資源，透過訓練及進修，改造公務同仁的工作方式及能力。教育訓練是促成「人力再造」的重要手段，可以減低「彼德原理」所產生的人力老化及能力退化等現象。即使政府採取組織再造策略，在人員移轉過程中，仍需透過訓練課程使人力得以充份發揮

或協助轉業。

一、當前訓練機關整併政策

立法院在審查九十二年度保訓會預算部分，主決議文略以「中央政府各機關目前培訓公務人員各項專業能力，各自設立訓練機構，造成軟、硬體設備人力等資源浪費。近年來要求改善，未見成效。考試院應於一年內協調行政院相關單位，整併各訓練機構，並提出具體改造方案，以擷節開支、減少資源浪費」。因此，考試院於九十二年十月十七日函復立法院，提出「中央政府訓練機關構整併具體方案」及「有效運用現有公務人員訓練機關(構)資源方案」，由於機關整併涉及組織改造員額調整及員工權益等事項。針對實訓量偏低，未能有效運用訓練資源之情況，以「資源分享、相互支援」之方式，經由加強各機關構間的協調與連繫，提高效率。其機關整併及業務支援的具體措施如下：

1. 整併原則：將訓練業務分爲三種類型，一爲機密特殊及專業型，次爲核心能力專業訓練，三爲自主學習。第一類由政府預算支應，二、三類則採自行籌措經費方式，並建立委託機構評鑑機制。
2. 整併方式：初步構想是將行政院所屬五十三個機關，縮減廿四個。行政院以外四所訓練機關則維持現狀，並視憲政制度發展

進度，配合調整。

3. 支援方式：由實訓量偏低之訓練機關，支援有訓練需求之訓練機關，辦理訓練。將現有訓練機關劃分為北、中、南三區，應將其分為總協調機關、主要支援機關及輔助支援機關，就課程協調、委託代訓及場地出借等方面，互相支援。並以公務人力發展中心、地方行政研習中心及高雄市公教人力發展局為各區總協調機關。
4. 整合方式：將開設類似之班別課程及師資予以整合。一般通識課程如電腦、英語，可採統一採購發包，再由各機關洽商辦理。訓練機關調訓時，依職掌分工辦理，並參考各機關開課及調訓狀況，以避免重複。建立師資資料庫提供各訓練機關運用
5. 分工方式：依各訓練職掌，選擇發展一至三項具有特色之訓練，避免重複浪費。

二、喝牛奶不必養牛？

前述「新公共管理主義」鼓吹的民營化觀念，加上市場測試(market test)的作法，應用到訓練機關的定位，常被引用的廣告詞就是「喝牛奶不必自己養牛」，意指政府所需的各種訓練課程，毋須花費大量人事費用及設備，只要向民間尋求合適的課程，即可滿足需求；猶如飲用牛奶，可以在便利超商選購各種口味，保證「應有盡有、任君選擇」，不

需在家中飼養乳牛。

然而，此一說法是否成立，下列問題值得思考：

1. 如何確保供應來源穩定而可靠，品質是否合乎需求
2. 如何對供應者加以認證如何確保市場中的正牌產品
3. 如何確保穩定而及時的傳輸

另一方面，若配合保健及成長需求，牛奶中必需添加特定營養成份或調製特別口味，市場缺乏供應者，或因需求數量偏低，缺乏利潤等因素，供應來源無法掌握，則政府是否應保留一定規模，自行生產？吾人借用此一比喻用以說明訓練機關的職能及定位的探討，實涉及三個層次的問題，應一併加以考量：

1. 訓練機關對政府各部門(branch)應發揮的功能，是否有民間訓練機構所無法取代的
2. 訓練機關之間整合的相關理論與作法
3. 訓練機關的內部組織再造，其身作為政府同仁終身學習的推動組織，應以「學習型組織」作為其提供服務的方式，有別於一般行政機關的官僚組織型態。

貳、相關理論

一、人力資源發展須具策略眼光

政府花費大量經費在訓練上，其目的是為改善個人與組織績效與問題。個人方面，訓練主要是為了因應未來政府型態之改變，預先提昇個人工作能力，減低對個人所造成的衝擊；組織方面，訓練是為改變傳統工作態度，避免流於紙上作業，將焦點置於組織任務的達成，促進組織發展，完成組織策略。然而訓練成效並非顯而易見，使得各機關訓練預算多寡，往往深受首長支持程度所影響。就此而言，一方面透過嚴謹的訓練評估，以確保必要而充裕的訓練經費；另一方面，則應加強「增進組織績效」所需的相關訓練，換言之，訓練資源的運用應具有策略眼光，以達成組織策略目標為優先考慮。

生涯發展理論重視組織與成員的共同成長，其基本假設是個人發展之總和等於組織發展，是由組織提供具備短期績效取向(performance oriented)和長期戰略取向(strategy oriented)的學習活動，目的在於提升組織成員

以及組織的整體績效，同時配合個人和組織的長期發展。然而，機關分配訓練進修資源時若缺乏策略眼光，或訓練成效難以確定，則易流於依慣例均分，或任由個人爭取。其結果可能造成資源未能善加運用，或是僅對個人有利卻無益於組織績效。

因此，訓練機關應提高其對組織問題的回應能力，結合理論與實務經驗，協助各機關評估其訓練需求及優先順序。此一觀念，在於強調訓練機關應扮演組織「績效顧問」的角色，協助機關促進各種改革措施。以組織變革(例如行政法人化、組織裁併等)為例，訓練機關可配合變革各階段需要，提供不同的訓練課程，以協助組織順利轉型。表一是結合 K. Lewin 的組織變革階段模式(解凍、改變、複凍三階段)及訓練需求分析的三個層次，組成需求分析架構。此一架構有助於訓練機關規劃細部的課程。

表一 推動組織變革的訓練需求分析架構

	解凍準備期	改變(推動期)	複凍(完成期)
組織需求	觀念引進	建立經營願景與共識	經營策略目標規劃
工作需求	作業制度介紹	轉型後組織運作模式	作業與制度的標準化
人員需求	員工心態調適 權益維護與溝通	第二專長訓練 制度規劃能力	核心能力訓練

根據九十二年間公務人力發展中心委託黃同圳教授，針對公務人力發展中心、台北市政府公務人員訓練中心、行政院人事行政局地方行政研習中心與高雄市政府公教人力發展局等四所國內公務訓練機構進行訓練業務專業人員所應具備之共通性職能及其在職訓練課程應有之內涵的研究，研究結果建構出可作為公務訓練機構未來衡量職能水平之工具十四項職能，包括六項專業職能、四項一般性職能、兩項未來市場需求職能、以及兩項主管職能。該研究並歸納訓練業務人員有效執行工作任務前六項重要之職能依序包括分析訓練需求的能力、人際關係管理能力、有效的溝通與協商能力、顧客服務取向能力、訓練成效評估能力、以及發現與積極解決問題之能力。該研究亦根據訓練機構人員達成任務所需職能建構數個具正面影響的指標，包括有效的溝通與協商能力、人際關係管理能力、發現與積極解決問題之能力、顧客服務取向、良好的工作態度等。而根據職能需求，建議訓練課程內容須包括訓練成效評估能力、分析訓練需求的能力、事業經營知識、諮商與輔導之能力及訓練規劃執行的能力等。

二、機關整併：多層次治理觀點

訓練機關如何整併或分工，其所需考慮

層面十分廣泛，可上自「部外制機關」或「部內制機關」的憲政議題，下至「代訓付費」、「場地租借」等技術問題。尤其我國訓練機關分屬不同院部會主管，彼此互不相隸屬，其整併問題應跳脫傳統「行政-考試」分權、「中央、地方」主從對立的觀點，改採「夥伴」(協力)的思維，以尋求資源最有效利用。

就提昇國家競爭力觀點而言，公務人力資源發展應屬國家整體人力培訓計畫的一環，涉及政府訓練機關、私人訓練機構、學校及非營利組織等不同層次的組織。因此，吾人引用 Peters 和 Pierre 6 的「多層級治理模式」說明其間的關係型態。所謂多層級治理可將之解釋為「跨國的，在國家及地域之間，商議層級間的制度以及非層級組織的交換。」在跨區域之間增加合作的機會，也就是允許不同層級、不具隸屬關係的機關，透過直接對話與溝通，建立夥伴的合作關係，再分別或共同執行各自的政策。多層級治理強調協力關係，不僅指政府機關之間的協調合作，更擴及與民間團體的互動關係，包括企業及非營利組織。

多層次治理概念的提出，是全球化趨勢下，政府面臨資源分配不均或資源受限的困境，跳脫傳統「單一政府」的管理機制，所衍生的概念。其可能為國與國、地方與地方，

甚至是地方政府與中央政府等多面向的互動關係。在多元的競爭環境中，傳統的法制關係只能解決或解釋部分的問題，而多層次治理則提供新的關係架構。Rhodes（1997：36-37）依據多元主義的內涵，提出以下的詮釋：（1）每個組織皆須仰賴其他組織提供資源；（2）每個組織都需交換資源以達成自己的目標；（3）組織的決策會受限於其他組織的行為，但強勢聯盟可具有相當範圍的裁量權；（4）強勢聯盟可運用策略影響資源交換；（5）各種組織的不同資源、遊戲規則及交換資源的過程，即所謂不同程度的裁量權。

上述的觀念試圖說明組織間的資源與遊戲規則，在治理機制之下即成為有利的籌碼，既是共享又同時相互依賴；強勢者固然有其主控權，然而卻是需要得到在同一系絡下的參與者的配合，是一個既競爭且合作的良性競爭場域。

筆者嘗試借用上述概念，探討訓練機關的互動型態。目前國內訓練機制的相關資源，不論是硬體設施或是軟體教材等，在當前的環境中，存在著資源短缺或分配不均的現象，故所謂多層次治理導向的訓練機制，其建構的原則與理想，則應朝向訓練資源共享、互蒙其利的良性互動。強化協力關係的方式非僅利用法規規定或是民營化來執行訓練計畫，而是超越

訓練機構以往單獨作業的模式，將訓練機關的人力資源提昇為「訓練專業社群」（the community of training professional），強化訓練機關的核心職能，進而與民間的教育訓練機構共同合作。此一概念可整合公、私部門的訓練資源，透過創造共同願景，來達成公務人員培訓計畫。不過，訓練機關間協力關係的建立須以「信任」為基礎，共同分擔責任，超脫組織間、部門間的本位主義。

三、學習型組織

訓練機關的主要功能在於提供與促進學習，協助受訓學員經由各種訓練課程培養組織所需的知識與技能。因此，訓練機關是變革的推動者（change agent），須具備較快速的學習能力與組織文化。就此而言，學習型組織的概念當可應用於訓練機關的內部改造。

Peter Senge 認為學習型組織意指「組織中成員能持續擴展能力以創造所欲結果，並於其中培育嶄新而周延的思考型態，促進集體抱負（collect aspiration）自由伸展，同時持續學習如何學習。」。換言之，學習型組織強調個人學習的重要，並企圖透過團體合作導致組織基礎結構（infrastructure）的變革，進而強化組織成長及創新能力。（朱楠賢，民88）而且，學習型組織並非只是個人學習的集合，而是發生在集體層次，不但促進個人學

習的能力，同時也界定組織的架構、文化與工作設計，創造出一種不斷在學習及轉化的組織（王冠惠,1997）。學習型組織應具有與傳統官僚組織有別的六大特質：

- 一、領導者的用心經營。
- 二、員工被高度授能去完成任務。
- 三、策略係以由下而上或由外而內方式浮現。
- 四、組織文化中充滿合作、融合的社區意識。
- 五、溝通管道暢通，各項資訊得以充分分享。
- 六、組織結構彈性化，激勵措施多元化。

上述特質顯示學習型組織具有主動駕馭變革的特質，非僅被動地適應環境，此正為傳統型組織所缺乏的特質。傳統官僚組織重視層級節制、專業分工，講求權威命令關係，其隱含的價值觀及運作方式與學習型組織特質大不相同。（朱楠賢, 民 88）

以上述觀念應用於訓練機關，則其組織結構將具有扁平、彈性的型態；人員的工作型態則具有專案取向、機動支援的特性，有別由於傳統固定分工的靜態結構。

參、他山之石

以下簡介美國、英國及加拿大政府訓練機關現況及其改革的重點。

一、美國

美國人事管理局下設有聯邦行政主管培

訓所（Federal Executive Institute，FEI）及管理發展中心（Management Development Center，MDC），專司提升政府主管及組織績效的訓練活動，包括提供府際間的交流訓練、量身設計的課程以及以顧客導向服務的概念。

聯邦主管培訓所為聯邦政府的高級文官發展中心，協助行政主管發展宏觀的視野、瞭解其在組織內外所應扮演的角色、並提升其必要的技能，其課程有助於參與學習者建立健全的工作文化，除了本身提供的課程內容，聯邦行政主管學院建立一個參與者互動的學習情境下，參與學習的行政主管們也能藉由互相交換意見，獲取提升績效方法上的不同見解。

管理發展中心分兩個院區，分別座落於美國東西兩岸，東岸的管理發展中心提供政府部門主管管理及公共政策方面的訓練課程，西岸的管理發展中心採校園式的環境設計，所提供的課程較東岸的管理發展中心為多樣化。

上述機構的主要目的在於發展聯邦政府專業主管，使其學習創造並應用公部門組織面臨挑戰時應具備的知識與技能、發展文官的價值與能力、在國際級的學習環境下提供先進的學習經驗，其所提供的課程囊括所有

政府行政所需的科目。另外，根據不同組織的個別需求提供專業顧問諮詢服務。

二、英國

管理與政策研究中心(the Centre for Management and Policy Studies, CMPS)自多年前即取代英國文官學院，成為培訓文官的主要機構。其所謂「管理」乃指具有管理及必備的能力，而「政策」則指運用政策執行成就一整合過程，換言之，管理與政策研究中心試圖整合政府各部門功能，使更具協調能力，其主要目標在於使文官具備應有的技能，以配合「政府現代化」(Modernising Government)改革計畫之需求，並具備解決問題的領導和管理能力。

管理與政策研究中心以“Wiring up Government”概念為核心，配合政府改革路線，提供學習發展的方向。該機構的主要目標包括優先回應政府部門：建立文官專業核心工作、迅速提供新興文官需求、增強核心文化價值、授權文官在廣大公務系統中有效運用夥伴關係、提供實際數據衡量並分享實踐學習與發展過程、提供小部門無法自給的需求、主動參與國際公共改革的議程。

管理與政策研究中心是一助於政府學習發展的組織，透過與訓練合作對象共同研擬最佳可行方案，設計並完成既定的學習發展

方案，內容包含一般管理諮詢、認知訓練需求與設計既定學習方案以解決問題，為個別組織量身訂做的方案。在個人學習方面，除了提供高級文官及部長各項管理課程，該中心亦提供線上學習課程，以打破地域限制，提供更多文官學習與訓練機會。管理與政策研究中心不但要取得促使政府轉型成為一學習型組織，還要確保受訓的文官得到正確的知識與技能，以具備能力輔助政府現代化過程中的各項方案，因此，在核心影響政府部門、機關改善領導能力與文官必備能力方面扮演了重要的角色。

三、加拿大

加拿大文官學院(Canada School of Public Service)是加國主要提供一般公務員學習的服務的機構，它創造了一個更合而為一的途徑，以提供文官所需的一般學習與發展，並有助於確保全加國公務員具備服務加拿大人民的知能，該學院期能藉由學習，建立並保持一現代化、高品質且專業的文官系統。加拿大文官學院的主要任務包括：鼓勵文官自尊與卓越、養成通俗的目標價值傳統、支持一般學習與發展需求、輔助達到組織學習需求、追求卓越的公務機關管理與公共行政。

加拿大文官學院提供所有文官學習的需

求，配合個別學習需求量身訂作，與各部門單位層級合作設計出最佳課程方案，加以配合區域性文化色彩，提供多樣化課程，而非單單提供一體共用（one-size-fit-all）的做法。加拿大文官學院與國際公共行政與學習協會以及其他公共部門和學習機構（如大學及社區大學），共同合作發展研究並建立學習夥伴關係。希冀能在可能的最經濟的狀況下，確保高品質、及時的、易取得的服務，也試圖得到顧客與學員的回饋。

基於每個人適用學習的途徑不同，加拿大文官學院的專業學習強調混合的途徑，混合運用教室內的訓練，圓桌會議，研討會與學習網絡，該學院團隊運用現代化學習系統，例如情境學習等，以助於達成學習目標，同時也配合運用新科技，開發新的學習方式，例如視訊會議、商務會議、電子化學習等遠距學習方式，透過結合運用現代科技，設計課程內容，學員及其同事可便於就近獲取學習。

綜合上述對英、美、加三個國家訓練機關的簡介，筆者試將其晚近改革、調整共同的重點職能摘要如表二，分別是配合政府改革措施提供必要的訓練、主動提供符合各機關所需的訓練、重視受訓人員的各別需求、為各機關提供績效訓練課程、為各機關扮演

顧問角色提供諮詢。另一項值得注的重點是與其他教育訓練機構合作提供進修機會。

表二 美、英、加三國訓練機關職能調整重點

	FEI	CMPS	CSPS
配合政府改革	V	V	V
課程量身訂做	V	V	V
針對個人需求	V	V	V
針對各機關組織績效設計或安排課程	V	V	V
提供組織疑難諮詢	V	V	V
與其他訓練機構或學校合作	V	V	V

肆、結論

綜合前述相關理論的介紹及外國經驗，訓練機關的職能與定位，似可參考以下幾項隱喻(metaphor)的概念原則：

一、兼顧醫師與廚師的角色

資源有限及績效要求日益升高的壓力下，訓練機關必須善用訓練資源，因此訓練的前置規劃作業應具有策略考量。傳統的訓練需求大多以問卷或訪談方式，瞭解派訓機關及受訓人員的期望，課程安排以滿足其需求為主要考量，此為筆者所稱的「廚師」角色，是根據顧客喜好，提供色香味俱全的美食佳餚。然而，就提高組織績效觀點，訓練機關的角色應如同醫師，具備「診斷」的專

業能力，精確發掘病因，並開出正確的處方；換言之，課程內容與方式以協助提高派訓機關的績效為主，滿足顧客口味則為次要考量。

二、充電器與補給站

各機關同仁們平日面對不同任務，處理不同問題，各有不同需求。訓練機關的訓練專家與績效顧問，扮演充電器與資源補給站的角色，藉由與學員間的溝通與互動，透過加強體驗學習、個案教學與實例的蒐集，以各機關過去個案或經驗實例，適切的提供各個問題不同的解決方案，使訓練機關具備學習與研究的機能，成為受訓人員不可獲缺的充電器，亦即一關鍵性的學習管道。另外，訓練機關宜適時運用大學的教學與研究機能，以資源共享的原則，建立策略聯盟，進而透過訓練課程聚積解決實務問題的經驗，而能成為受訓學員解決工作問題的補給站。

三、學習夥伴與教練

訓練機關間不論是平行關係，或是互不隸屬的政府與民間訓練機關，都應分享資源，共同研究規劃訓練方案與課程設計，揚棄傳統官僚組織結構，朝學習型組織的風格發展，與學員間建立夥伴關係，方能充分了解受訓人員之需求，安排其所需課程，對症下藥，並參考國外訓練機關具備研究功能及授與學歷的特質，訓練機關亦應加強發展本

身員工的專業職能訓練，使其具備教練的功能，有效的提供諮詢意見，幫助學員解決工作上的疑難雜症。

此外，訓練機關整併有助於節省經費支出。就政府而言，可排除重複或不合乎需求的訓練，以避免資源的浪費。晚近美國聯邦政府與各州強調府際服務交換，其中訓練資源即是重要項目之一，其推動各訓練機關互相交換支援所需(例如代訓或購買教材等措施)，對節省財政支出頗具成效。再者，訓練機關的整併亦有助於訓練資源的整合，統籌訓練課程的規劃，由專家、顧問組成研究團隊，針對政府改革與政府各機關組織的個別需求，設計並規劃完善的訓練計畫，提供訓練機關課程設置與設計的方針，使各訓練機關水平分工並建立各自的專業風格，同時為府際間訓練交換建立溝通平台，並對延攬民間訓練機構課程的規劃進行評估並著手合作計畫，使各機關同仁有系統的參與訓練。訓練系統能整合資源、對症下藥，使訓練機構確實配合並滿足個人生涯規劃、組織績效強化以及政府再造工程之所需，成為增進政府績效的推手。(本文作者為淡江大學公共行政學系副教授)

參考資料

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

www.cmps.gov.uk

www.leadership.opm.gov

www.myschool-monecole.gc.ca

王冠惠(民 86 年)，學習型組織建立之研究：以大自然文化事業公司為個案探討，政大公行所碩士論文。

朱楠賢(民 88 年十一月)，人力資源管理的新利器－學習型組織，游於藝雙月刊，期 18，版 4。取自 http://www.hrd.gov.tw/09_DEVELOP/09_05_monthly/number18/18_4_01.asp?version=18

李嵩賢(民 91 年五月)，培訓機構之經營與管理(上)，國家文官培訓所電子簡訊，期 12。

李嵩賢(民 91 年六月)，培訓機構之經營與管理(下)、國家文官培訓所電子簡訊，期 13。

黃同圳(民 93 年四月)，公務訓練機構訓練業務人員所需職能及建議之在職訓練課程。取自 http://www.hrd.gov.tw/09_DEVELOP/09_02_INFO/930413.asp?

serno=29

鄭晉昌(民 92 年七月)，公務人員之訓練制度，國家文官培訓所 T & D 飛訊，期 11。

我國公務人員核心能力建構之研究

沈建中

摘 要

在 1970 年代初期，美國聯邦 United States Information Agency (USIA) 在甄選與任用實務上，發覺錄取的應考人卻未必能在工作上有優良的表現。針對這個落差，委請哈佛大學教授 David C. McClelland，協助界定優秀的人員所須具備的態度與特性，而開啓核心能力的研究。其後美國聯邦人事管理局也研發各層主管人員的能力發展，在 1992 年提出「領導效能架構(Leadership Effectiveness Framework)」，規劃不同層次主管人員應具備的獨特能力與共同基本能力。而世界各民主先進國家亦提出各國公務人員的核心能力。我國於民國九十一年一月三十日 總統公布施行「公務人員訓練進修法」，促使我國公務人員的訓練進修，有統一的法典，以為執行之依據，確立公務人員訓練進修重要的里程碑。隨者法制的建立，如何提昇公務人員的訓練成效，成為當前重要課題。本文從核心能力的提出，並探討美國政府提出的領導效能架構，及探討我國應建構公務人員核心能力，作為提供政府建構我國公務人員核心能力的參考。

爰此，本研究筆者提出我國政府公務人員核心能力圖，並試圖界定核心能力內涵，以為我國建構公務人員核心能力之參考。

A Study on the ROC's Civil Service's Core Competence

By Shen Chien-chunh

Abstract

In the early 1970s, the United States Information Agency (USIA) found that the people who were specifically recruited to do civil service work could not assume their responsibilities satisfactorily. The USIA therefore invited Professor David C. McClelland at Harvard University to research on the attitudes and traits that an excellent staff member should possess, from which the study of core competence originated. In 1992, the U.S. Office of Personnel Management proposed the Leadership Effectiveness Framework, specifying the common as well as specific abilities that leaders of different levels should possess. The other developed countries also have their civil service's core competence designated. In 2002, the Civil Service Training and Development Act in ROC was passed; our civil service training era hence started, and how to enhance the training effectiveness is the government's present concern. The purposes of this article are to study the theory of core competence, examine the Leadership Effectiveness Framework, and discuss the core competence that our civil workers should possess. I hope that the findings and conclusions reached here can serve as our government's reference in civil service training.

壹、前言

Anders Drejer 在「策略管理與核心能力：理論與運用(Strategic Management and Core Competencies：Theory and Application)」一書中指出，隨者科技、人力和經濟的發展，就必須建立合宜的核心基礎策略（註一）。Charles Handy 在引述 McKinsey 的報告中說，在 2000 年時以運用知識為基礎的工作達

所有職業的 70%，然而在 1950 年時只有 30%（註二）。

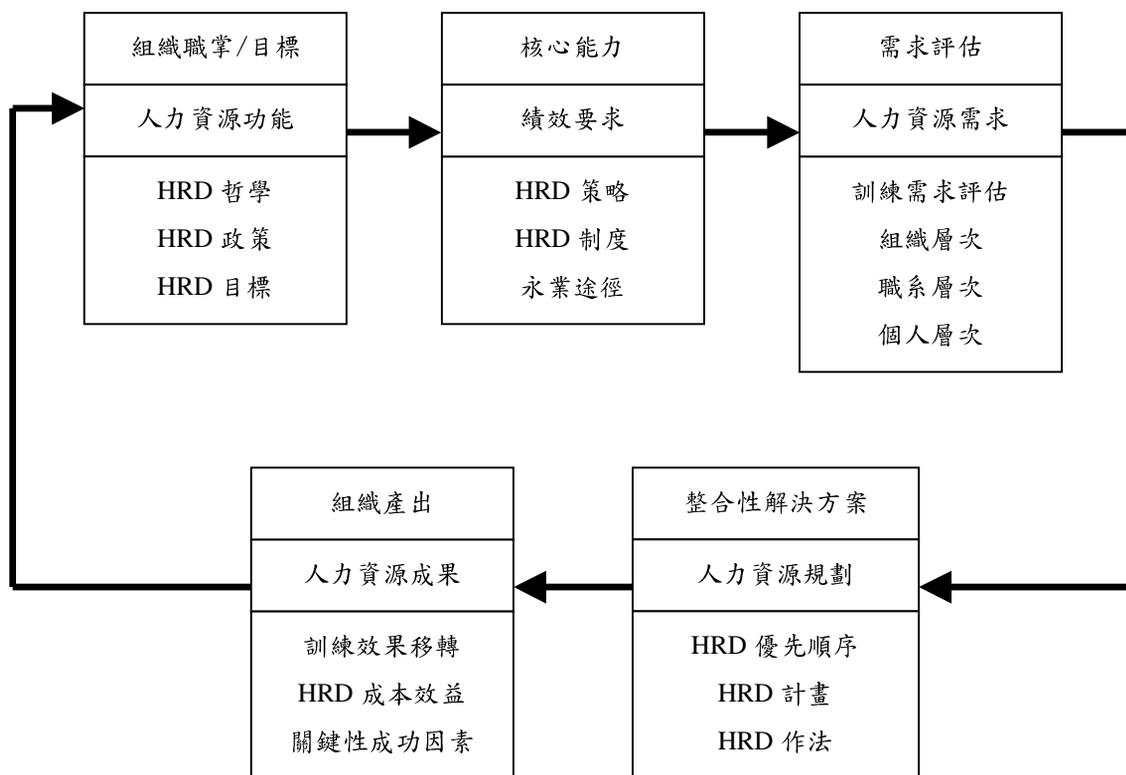
隨者時空的發展，人力資源益發成為取得競爭優勢的關鍵。因此，如何將其結合，獲致最大成效，是當代重要課題。

1997 年美國人力資源發展協會（Human Resource Development Council）出版的「透過學習獲致成果 (Getting Results Through

Learning)」報告中提出「人力資源發展與組織整合模型」，如圖 1-1。該模型包括組織、職系及個人層次的需求評估，更重視組織目標與核心能力建構之邏輯性。核心能力的建構不應當只是滿足組織的需求，更應該符合公務員生涯發展之規劃，當然這必須以合乎

組織目標為前提。畢竟，人力資源發展之目的在於強化組織目標的被實踐性，其手段可結合個人之生涯發展，但其關鍵卻是核心能力之建構（註三）。所以，在組織發展的過程中，核心能力的建構，扮演關鍵性的角色。

圖 1-1：人力資源發展與組織整合模型



資料來源：江明修，民 91 年，公務人員各官等核心能力與訓練體系建立之研究。台北市：公務人員保障暨培訓委員會，頁：17。

貳、核心能力的定義與發展

1970 年代初期，美國聯邦 United States Information Agency(USIA)在考選海外圖書館及文化工作人員時，人事主管發現，黑人及少數民族應考人往往在初試時就被淘汰了，而錄取的應考人卻未必能在工作上有優良的表現。因此，USIA 人事部門要求哈佛大學教授 David C. McClelland，協助界定優秀的 USIA 人員所須具備的態度與特性，以提高考選程序與錄取人員工作績效的關聯性。這是能力模式研究的開始。McClelland 與哈佛同事 Charles Dailey 展開密集訪談，列舉所需的各項能力，並進而將人員分為「表現傑出」與「表現普通」二組，以測驗評量二組人員的成績，發現二組人員在社會敏感性及其他核心能力的成績有顯著差異，從而確認研究成果具有效度（註四）。而後在 1973 年，McClelland 與另一位同事 David Berlew 創立麥克柏顧問公司(Mcber Company)，推廣能力模式的應用。（註五）之後，McClelland 進而與麥克柏顧問公司的同事共同發展出才能評鑑法(Job Competence Assessment Method, JCAM; JCA)（註六），此為能力概念之濫觴（註七）。

1990 年，Pralhalad 與 Hamel 於《哈佛管理評論》提出有特色性的核心能力概念後，

啓動了企業界的革新（註八）。其後，政府部門亦起而效尤企業界，形成效法企業家精神的運動，於是人力資源訓練與發展的領域，開始核心能力運動。這波風潮開始於美國（註九），並漸及於各國（註十）。

但卻不脫企業界的色彩，Jones 和 DeFillippi 在觀察企業網絡組織之後，提出六項核心能力，分別為：一、認清目標：瞭解產業的機會、威脅和成功必要條件。二、瞭解人性：瞭解開拓事業的重要性、動機及其興趣。三、掌握動態：瞭解就業市場中，錄用、訓練、晉升的動態。四、廣結善緣：吸引力及社會資本可贏得更多機會及資源，更是建立關係的基礎。五、把握契機：瞭解個人生涯中，行動的時機與機會。六、認識方法：瞭解並尋求完成個人職責，所必備的技能（註十一）。

就政府人力資源觀點界定能力，學者有如下看法。江明修指出，能力乃是個人潛質特徵，與達成工作績效有關，是一種有效的參照標準，其指涉思考及行為方式可歸納出五大特點，分別為動機、個人特質、個人觀點、知識及技能（註十二）。Spencer, Jr. 將其區分為基本與差異化兩種能力，基本能力指為完成工作任務，所須具備的基本知識與技能；差異化能力則是依照不同的工作屬性與

擔任職務高低的差異性，所必須具備的能力（註十三）。施能傑則強調核心能力，是指影響某類職務工作有優秀績效表現的關鍵性能力面向，這種能力圖像可以成為所有有興趣擔任該類職務者標竿學習方向，也是組織辦理訓練發展或學習的方針（註十四）。

參、核心能力的建構

從前文的論述可知，核心能力是一抽象的意念。從整體而言，Lahti 認為，核心能力無法用直接的方式測量或觀察，只能以間接方式來證明，如建構能力測量指標（註十五）。Lahti 從組織與個人作一區別；將核心能力區分為組織層次及個人層次核心能力，在組織層次核心能力有：一、組織所具有的關鍵優勢，二、組織整體擁有的知識、技術、能力及其他特長的綜合體，三、以核心職責為範圍的基礎，四、各種接近市場的管道，五、獨具而競爭者無法複製的能力，六、整合組織的願景、使命、策略及價值；在個人層次核心能力有：一、個人所具有的關鍵優勢，二、組織內成功的個人所具有的重要知識、技術、能力及其他特長的整合，三、組織中的個人所有其職務上熟練的程度，四、個人的生涯能結合組織的願景、使命、策略及價值（註十六）。

從組織層面的私部門來探討，Hafeez 以企業建構核心競爭能力為例，提出物質、智慧及文化資產等三個面向，來形成企業的核心能力（註十七）。曾寶鈴引介西方學者文獻，提出企業的核心能力當可區分為市場、功能性及整合等三項能力（註十八）。江明修則將上述概念引入政府部門，認為政府部門的核心人力資源訓練，亦可採用如上的三分法：其一，市場能力意指第一線公務員如何滿足民眾需求的能力，或可稱為職務上的基礎能力；其二，功能性能力則為各項公務所擁有及展現的專業能力；其三，整合能力乃是統合前兩者的能力，或可稱為管理能力或領導能力（註十九）。

至於依組織中層級來探討，Spencer, Jr. 依照高階管理者、中層管理者及一般受雇者的分類，分別指出其應具備之核心能力，首先高階管理者應當具備策略思考、變革領導、人際關係管理等能力；中層管理者需要彈性、變革執行、創新精神、人際理解、授權、團隊建立等能力；一般受雇者則需要彈性、搜尋資訊動機與學習能力、成就動機、時間壓力下的工作動機、合作、顧客服務等能力（註二十）。

國內這方面的研究也越來越豐富，如天下雜誌在二〇〇三年三月所作的調查顯示，

台灣企業認為 A 級人才應該具備六項人格特質或能力指標，分別是：勇於接受挑戰、樂於學習、能團隊合作、能承受挫折壓力、具有策略觀和具有國際觀（註二十一）。

施能傑則再從政府再造與提昇政府競爭力的角度，探討公務人員應具備的能力。他引用 Larry M. Lane 和 James F. Wolf 的觀點，認為應是政府體系的文官是否具備做好這些工作所需要的態度、知識、能力與行為（註二十二）。也就是說，從理性選擇理論的角度而言，不能憑空期待政府文官會自願行動，而是需要有清晰策略目標導向的文官體制制度誘因設計，引導文官表現出有助於提升政府本身競爭力的三大方面能力和行為，以改善台灣在各項評比指標的表現，包括：一、具備全球化治理觀念的政策規劃能力，二、具備有效執行與管理政策的能力，三、展現高度廉潔的公共服務倫理行為（註二十三）。

施能傑並再進一步轉化為各自包括幾項更為細部的關鍵性能力指標，不同的能力指標，事實上就是代表著問題解決取向的能力，如表 3-1。例如，文官具有跨部門管理能力後，對於形成政策方向共識該項行為指標就有助益；透過要求具備工作效率與活力的行為，以及瞭解產業與服務對象需求的能

力，可以減少官僚繁文縟節程序，建立有助於貨物迅速通關的海關制度和有助於經濟活動的官僚體系等等。再如，文官能不斷增進政策創新與規劃能力後，在經濟相關政策和法令的設計上會更適合，包括提出有利於企業競爭力的新法律，能迅速因應環境變遷的經濟政策，有利於經濟競爭力的法律等。最後，根據培養文官能力的需求，再行規劃相對應的重要政府人力資源管理制度之變革，由此構成有行動力的改革計畫，建立具有全球競爭力的政府（註二十四）。

表 3-1：增進台灣政府文官競爭能力的文官體制變革重點

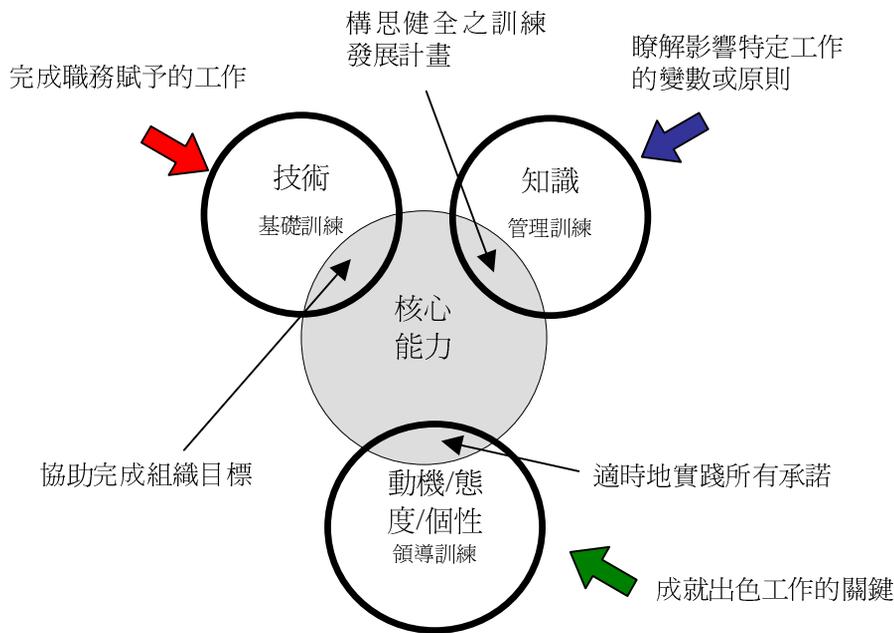
文官能力	關鍵能力指標	可處理的政府競爭力衡量指標	文官人力資源管理制度
具備全球化治理觀念的政策規劃能力	政策創新與規劃能力	有利於企業競爭力的新法律 能迅速因應環境變遷的經濟政策 有利於經濟競爭力的法律體系 合乎經濟競爭力需要的法律	<ul style="list-style-type: none"> 重建政務人力體系，並形塑政務與事務人力間的公共服務專業夥伴工作關係 能力導向的高階主管人力內部培育與遴選制度 特別的高階主管人力之外部遴選制度 離職後特定行為限制的旋轉門制度 政府與非政府部門可攜帶流動的退休制度（國民年金和個人帳戶）
	跨部門管理能力	政策方向的共識	<ul style="list-style-type: none"> 高階主管跨政府部門工作經驗的培育 高階主管跨政府與非政府部門工作經驗的人力交流派遣制度
	掌握全球治理環境能力	無礙於經濟活動的官僚體系	<ul style="list-style-type: none"> 國際觀與全球化的中高階人力訓練發展 具備全球化基本知識的中低階人力甄補考選制度
具備有效執行與管理政策的能力	瞭解產業與服務對象需求的能力	有助於貨物迅速通關的海關 無礙於經濟活動的官僚體系	<ul style="list-style-type: none"> 具有產業工作經驗的人力交流制度與學習制度 專業取向的中低階人力資源考選與管理制度 政府與非政府部門可攜帶流動的退休制度（國民年金和個人帳戶）
	知識管理與計畫擬定能力	有效執行政府決定 無礙於經濟活動的官僚體系	<ul style="list-style-type: none"> 改善資料蒐集分析與知識管理能力的全員學習計畫
	政策行銷溝通的能力	有效執行政府決定	<ul style="list-style-type: none"> 能夠引進創新活力人力的考選制度和用人制度 具備產業招商和政策行銷知識與技能（溝通、語文、資訊）的人力訓練發展制度
	績效管理能力	有效執行政府決定 不受政治力影響的公共服務	<ul style="list-style-type: none"> 引進企業經營理念的人力資源管理制度 授權創新空間但為績效結果負責的績效獎勵制度
展現高度廉潔的服務倫理行為	零貪瀆行為	少賄賂與貪污 政策透明化	<ul style="list-style-type: none"> 全面性預防與嚇阻貪污的廉潔制度 離職後限制特定行為的旋轉門制度 行政程序透明化的公共服務制度
	工作效率與活力的行為	繁文縟節的程序 有助於貨物迅速通關的海關 無礙於經濟活動的官僚體系	<ul style="list-style-type: none"> 減少工作效率低落與無活力人力的淘汰制度 禁止文官積極參與政治活動的制度 要求顧客服務與管理導向的公共服務制度

資料來源：施能傑，2003年2月22-23日，文官體制改造與政府競爭力，台灣經濟戰略研討會，台北，頁：18。

至於在核心能力的建構部分，江明修提出核心能力的建構包括的三大範疇，分別為完成職務賦予工作所應具備的技術範疇，可視為基礎訓練及專業訓練；其二乃是影響特定工作變數或原則的知識範疇，或稱之為管理訓練；最後乃是成就出色工作的關鍵範

疇，其含括了動機、態度與個性，稱之為領導訓練。三者建構出所謂的核心能力，如此方可達成組織目標、構思健全之訓練發展計畫，及適時地實踐組織承諾（註二十五）。江明修提出的核心能力關係分析圖，如圖 3-1。

圖 3-1：核心能力關係分析圖



資料來源：江明修，民 91，公務人員各官等核心能力與訓練體系建立之研究。台北市：公務人員保障暨培訓委員會，頁：26

肆、美國公務人員核心能力的建構

在美國，公務人員人數與人民的比例方面，美國土地約為臺灣的二百六十倍，人口

至公元二千年的統計有 281,421,906 人（註二十六）。依美國聯邦政府統計局發布統計至公元二千年三月美國聯邦公務人員有 2,899,363

人，州政府公務人員有 4,877,420 人，地方政府公務人員有 10,995,009 人，州與地方政府公務人員合計有 15,077,703，約占其人口數 5%。中央與地方政府公務人員合計則有 18,771,792 人，約占其人口數 6%（註二十七）。

美國聯邦公務人員實施職位分類制度，計有二十二個職組，四百二十七個職系（註二十八）。分為十五個職等(GS-1 至 GS-15)與高階行政主管職六個職等(ES-1 至 ES-6)。一般而言，基層主管為第十一至十二職等，中階主管為第十三至十四職等，高階主管為第十五職等與高階行政主管職。美國州與地方政府公務人員亦比擬採用，不過其名稱往往因各州而不同（註二十九）。

一、美國對公務人員核心能力的建構

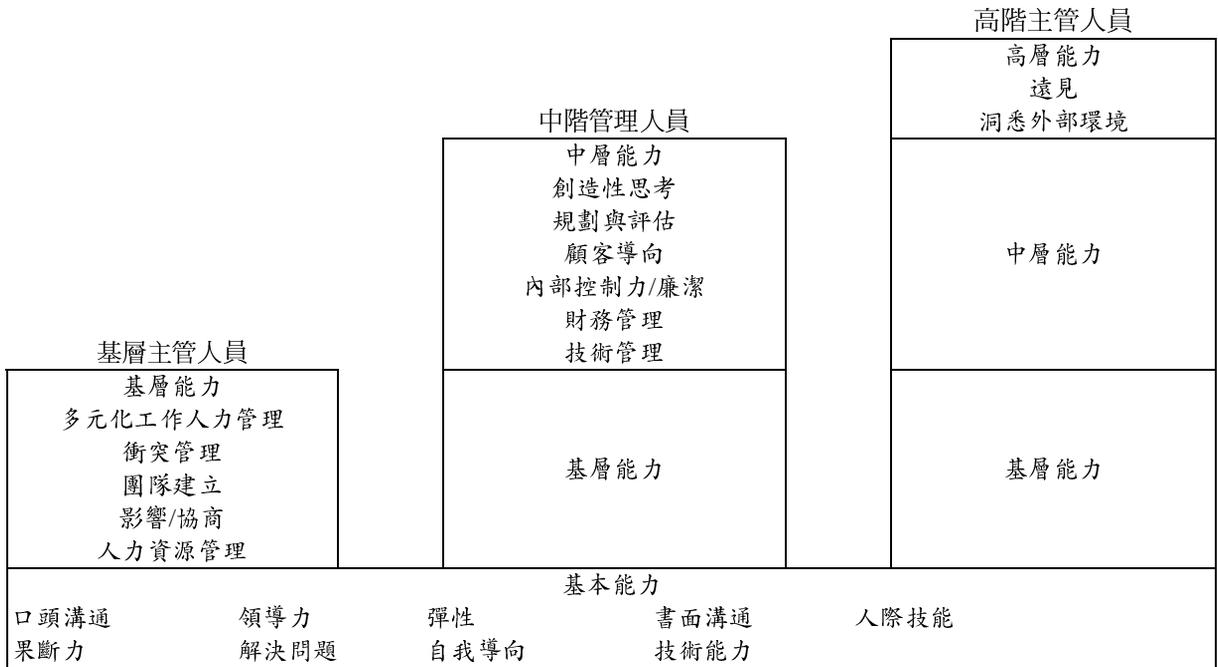
美國聯邦人事管理局成立運作後，經由多年經驗與研究分析，確立了訓練發展規劃必需以理論架構為引導的原則。換言之，先由理論層面思考公務人力究竟需要什麼樣的能力？能力應該如何配合不同發展層次的需要？先確立要訓練與發展的什麼能力（目標）後，再進行細部的計畫規劃。聯邦人事管理局尤其重視各層主管人員的能力發展。該局幾經修正，在 1992 年提出「領導效能架構 (Leadership Effectiveness Framework)」，規劃不同層次主管人員應具備的獨特能力與共同

基本能力，該架構如圖 4-1。

共同的基本能力包括口頭溝通、書面溝通、解決問題、領導、人際關係技能、自我導向、彈性、決斷力、以及工作所需的技術能力。基層主管應該有管理多元化工作人力（例如少數民族、殘障人員）、處理衝突、促成團隊建立、發揮影響力、協商及對人力資源進行管理的能力。中階管理者應該培養創造性思考、規劃與評估能力、顧客導向、內在控制與整合的能力、以及財物與技術管理的能力。組織的高級主管更應具備宏觀的遠見、以及對內外環境的敏感度。如此，每一層級的主管人員均以較低層次的能力作為基礎，而後再發展所任層級職務所需的能力，即可避免無法勝任新職，或是任較高層級職務但缺乏基層經驗與基本能力的困境（註三十）。

美國聯邦政府針對高階主管人員、中階管理人員、基層主管人員訂定所謂領導效能架構。其區分三者的核心能力，再加上所謂共通的基本能力，江明修認為，這蘊含共通能力概念與階級差異化觀點，並能契合實務工作需求（註三十一）。

圖 4-1：美國聯邦政府領導效能架構



資料來源：Montgomery Van Wart, N. Joseph Cayer & Steve Cook, 1993, Handbook of Training and Development for the Public Sector, San Francisco: Jossey-Bass, p.: 48.。

二、美國對高階公務人員核心能力的建構

人事管理局通常會列出擔任高階行政主管職職位共同必備的資格條件，稱為「高階行政主管人員核心資格條件(Executive Core Qualifications)」。

早在 1979 年時，人事管理局即界定了六項主管功能領域來選擇新的高級行政主管。到了 1992 年，人事管理局引導進行一項更大的研究，以界定出在聯邦政府中有效能領導者所需的能力，此項政府性的研究包括超過一萬個聯邦監督者、管理者和執行長的參與，結果使人事管理局界定出了 22 個新的

領導能力。新主管人員核心資格條件乃是對公、私部門中成功主管人員們的研究而得，然後邀請由高級行政職成員和人事專家所組成的工作團體來審視研究的成果，並提出如何據以擬訂資格條件，作為選擇新的高級行政職成員的建議，從而形成了新五個主管人員核心資格條件。最後，再徵詢人事管理局裡「人力資源暨發展中心」(Personnel Resources and Development Center)如何進行的事宜，該單位是界定高績效領導者所需能力的長程研究計畫中心。因此，領導能力乃成為評估、發展領

航組織整體績效的現在及未來領導者的基礎。雖然有些機關馬上採用這些資格條件，但人事管理規定所有高級行政職空缺和候選人發展計畫 (Candidate Development Program, CDP)在 1997 年底後均須全面適用主管人員核心資格條件 (註三十二)。

人事管理局列出擔任高級行政職職位 (Senior Executive Service)共同必備的資格條件稱為「核心能力條件」，這些核心面向會作必要的調整。1979 年至 1993 年時，人事管理局要求高級行政職候選人與高級行政職現職人員應具備六項管理性核心能力，即：(一) 確認尋找與處理影響計畫事項的重要外在因素，(二) 為所負責計畫在各種組織內外場合從事溝通或代言，(三) 規劃、組織與督導計

畫或方案，(四) 獲取與辦理計畫所需預算和其他資源，(五) 公正與衡平方式管理所屬人員，和 (六) 監視、評估與調整計畫運作以達成目標。1994 年至 1997 年時，五大面向改為：(一)策略遠見、(二)人力資源管理、(三)計畫發展與評估、(四)資源規劃管理、(五)組織代表性與聯外部溝通聯繫。1998 年新修正的標準稱為「主管人員核心資格條件 (Executive Core Qualifications, ECQ)」，包括：(一) 變革領導、(二) 人員領導、(三) 成果導向、(四) 企業敏銳、(五) 聯盟建立與溝通等五大面向 (註三十三)。各個核心資格條件面向均有細部的特性說明和能力面向，如表 4-2。

表 4-2：高階行政主管職主管人員核心資格條件

能力面向	能力定義	具體需要的能力
變革領導 (leading change)	整合主要的國家與計畫目標、優先次序、價值和其他因素後，發展與執行組織遠景的能力。變革領導能力的核心重點是在持續與變革間取得平衡，即能致力改善對顧客的服務與計畫的績效，能鼓勵創造性思考的工作環境，以及在逆勢環境中仍能維持其焦點、熱誠與耐力。	創造力與創新力 持續學習力 掌握外界環境變化力 接受變革彈性力 服務動機力 策略思考力 遠見力 壓力克服力
人員領導 (leading people)	極大化員工潛力和要求員工具備高度倫理標準以符合組織遠景、職掌與目標的各項策略設計與執行之能力。	衝突管理力 文化差異掌握力 廉潔與誠實力 團隊建立力

成果導向 (results driven)	作成即時和有效決定，並經由策略規劃與計畫和政策執行與評估途徑產生成果的能力。成果導向能力強調責任性與持續改善。	責任性 顧客服務力 果斷力 企業精神 問題解決力 技術專業力
企業敏銳 (business acumen)	以贏得大眾信任和達成組織職掌的方式，獲致與管理人力、財務、物品和資訊資源，並運用新科技強化決策的能力。	財產管理力 人力資源管理力 科技管理力
聯盟建立與溝通 (building coalitions / communication)	運用說服力方式解釋、倡導和表達事實與想法，和內外環境中個人與團體協商，和其他組織建立密切的專業網路，以及發掘影響組織工作的內外部政治之能力。	影響說服與協商力 口頭溝通力 人際互動技巧力 夥伴建立力 文字溝通力 政治洞察力

資料來源：施能傑，民國 88 年 8 月，美國公務人員訓練制度及法規編譯，原文輯於公務人員保障暨培訓委員會編印美國、法國、英國、德國、日本及中共公務人員訓練制度及法規編譯，臺北：公務人員保障暨培訓委員會，第一版，頁：16-17。

下面更具體地闡述上述五大核心能力的意義（註三十四）。

(一) 變革領導指涉下面的內涵：

1. 運用領導力和激勵中階管理人員能將遠景、策略規劃和品質管理融入於各項組織活動內；鼓勵創造性思考與創新；影響他人具有公共服務精神；設計與執行新穎與領先性的和計畫與過程。
2. 確認影響組織的關鍵性課題，包括政治、經濟、社會、科技和行政性因素；
3. 瞭解全國性政策決定與執行過程的各重要角色及其間關係，包括總統、總統政治任命者、國會、司法部門、州政府與地方政府、壓力團體；提出有效策略期以在推動

組織工作時能平衡各項利益。

4. 具有變革和接受新資訊的開放心態；容許不確定性；採取變通行為與工作方法以因應新資訊、環境變革或未預見的情勢；能迅速對新環境作出回應調整。
5. 展現高度的主動性、努力和對公共服務的奉獻；前瞻性和成果導向；具備自我激勵能力；追求自我發展；尋求他人的建議回饋以及學習新知的機會。
6. 有效因應壓力；不利情況下仍能維持集中力與耐力；從失敗中迅速恢復。

(二) 人員領導指涉下面的內涵：

1. 發揮領導力，根據組織各項策略目標設定所屬人員應有的預期績效水準；激發與指

導所屬人員達成預期目標；透過權威分享以活化所屬人員。

2. 有效運用組織績效管理制度以提昇工作品質，包括設訂績效標準、員工績效評估、運用適當的獎金、諮商或免職工具。
3. 重視員工間的文化多元性和其他差異性；型塑一個多元文化的工作環境，使員工可共同合作達成組織目標。
4. 評估員工特殊的發展需要，並提供該發展機會以利充分運用員工的能力與貢獻；透過個別教導和引導者角色方式建立領導力。
5. 型塑工作奉獻、團隊精神、信任、團體認同和榮譽感；採取必要措施以防止可能產生不愉快情形發生。
6. 運用積極性和建設性方法解決衝突，包括勞資夥伴概念、有效處理員工關係、重視工作士氣、組織氣氛和平與就業機會課題，以及採取必要的懲處。

(三) 成果導向指涉下面的內涵：

1. 瞭解並有效運用與專業知能相關的程序、要求、規定和政策；瞭解行政能力與任務需求間的關聯性；
2. 透過策略性計畫規劃強調成果的重要性，包括評估計畫可行性與其短期和長期可行目標。

3. 運用正確判斷以建立工作優先次序；平衡組織所服務的各種顧客間之利益順序；因應服務對象需要調整工作優先次序。
4. 預測並掌握計畫執行與目標達成的相關實際或潛在問題領域；採取適當的因應方案。
5. 制訂計畫的成就標準；自己對標準達成與否負責，同時對他人達成標準與否課以責任；有效修正標準以符合顧客需求和提高計畫與政策的品質。
6. 發掘運用組織內外新產品與服務的機會；承擔風險追求眾所認定的效益。

(四) 企業敏銳指涉下面的內涵：

1. 根據組織目標與可用預算評估目前與未來的用人需求。運用功績原則建立、甄選和管理多元化的工作人力。
2. 監督財務資源的分配運用；尋求成本效能途徑；建立並運用財務管理的內部控制制度。
3. 有效管理預算過程，包括提出預算表與合理化；在法定預算下執行預算；瞭解爭取預算的行銷知識。
4. 整合與協調後勤作業。
5. 確保運用效率性和成本效益性方式，建立與管理資訊系統及其他科技資源，以符合組織需要；瞭解科技變革對組織之影響性。

(五) 聯盟建立與溝通指涉下面的內涵：

1. 向外界與上級（如本機關與其他首長、企業高階主管總裁、管理暨預算局人員、國會議員與助理、大眾傳媒、服務的顧客和專業性團體）行銷和代表所屬工作單位及所負責工作；具備清晰表達能力；有效傾聽和取得資訊；促進意見的開放性交換。
2. 與機關內其他單位間建立良好工作關係；根據清晰的組織與政治現實情境處理每一問題；透過接觸以建立和強化內部支持的基礎；尋求上級的瞭解與支持。
3. 與外界相關團體建立盟友關係；與更多相關利害者建立共識。
4. 具備團體與團隊工作能力；主持簡報和會議；獲取他人合作以取得資訊和達成目標；促成雙贏情境。
5. 考慮及他人的需求、感受和能力，並適當回應之；具備技巧性，並以尊敬方式待人。
6. 運用清晰、結構完整和具說服力的文字方式撰寫報告、公文和其他文件。

伍、我國公務人員核心能力的建構

一、我國訓練體系的建立

鑑於我國憲法第八十三條，以及憲法增修條文第六條，並未明訂公務人員訓練之權責歸屬。因此，考試、行政兩院在民國八十二年六月的協商中，對於訓練之職掌劃分作

出下列結論：（一）考試院掌理訓練之政策及法制事項、公務人員考試筆試錄取人員之訓練、文官中立訓練及其他有關訓練。（二）行政院掌理所屬公務人員之專業訓練、一般管理訓練及其他有關訓練。

經此協商後，於民國八十五年六月一日成立公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱爲保訓會），負責：（一）關於公務人員訓練、進修政策之研擬規劃及協調事項。（二）關於公務人員訓練、進修法規之研擬、解釋事項。（三）關於公務人員考試筆試錄取人員、升任官等、行政中立及其他有關訓練之研擬規劃、執行及委託事項。（四）關於人事人員訓練、進修之研擬規劃及委託事項。（五）關於公務人員培訓制度之研究事項（註三十五）。

在公務人員訓練法制方面，在民國九十一年以前，我國均欠缺統一的培訓法典作爲執行依據。故考試院及保訓會努力多年所推動的「公務人員訓練進修法草案」，經過立法院在九十一年一月三日完成三讀，並奉 總統於九十一年一月三十日公布施行，促使我國公務人員的訓練進修，有統一的法典，以爲執行之依據，確立公務人員訓練進修重要的里程碑。

二、我國公務人員核心能力的建構

保訓會的成立與公務人員訓練進修法完

成立法程序，代表我國邁向公務人員培訓的新世紀。保訓會為我國公務人員培訓主管機關，為研究改進公務人員培訓制度，每年皆委請專家學者就訓練、進修相關議題提出研究報告。有關公務人員核心能力之研究也列入保訓會研究議題。

(一) 民國九十年派員赴美所作「美國公務人員培訓與績效評估制度之研究」專題研究
保訓會為深入研究先進國家公務人員培訓制度，於民國九十年派員赴美作「美國公務人員培訓與績效評估制度之研究」專題研究。

於該研究報告中參酌美國聯邦政府領導效能架構並配合我國現制，提出我國公務人員核心能力，如圖 5-1（註三十六）。該研究

報告中將我國公務人員核心能力架構分為筆試錄取人員、委任、薦任與簡任，每個官等再區分為主管與非主管（註三十七）。按我國現行公務人員高考一級（特考一等）考試取得薦任第九職等任用資格，高考二級（特考二等）考試取得薦任第七職等任用資格，高考三級（特考三等）考試取得薦任第六職等任用資格，普通（特考四等）考試取得委任第三職等任用資格，初等（特考五等）考試取得委任第一職等任用資格（註三十八），爰此將公務人員考試錄取人員的核心能力，定義為委任與薦任人員共通能力。並對各官等再依其職責程度，區分為主管與非主管，並分別界定其核心能力。

圖 5-1：保訓會於民國九十年派員赴美所作「美國公務人員培訓與績效評估制度之研究」專題研究所提我國公務人員各官等核心能力架構圖

核心架構	委任 (核心能力)	薦任 (核心能力)	簡任 (核心能力)
(主管職) 領導管理 策略思考 願景建立 國際視野			主管職 領導能力 政策規劃評估與協調能力 組織管理能力 塑造願景與組織文化 對外界環境瞭解與國際視野能力
(非主管職) 策略思考 規劃協調 研究創新			非主管職 創作性思考能力 規劃與評估能力 組織協調能力 內部控制能力 研究發展能力

薦任官 (主管職) 政策規劃與執行 行政管理 研究創新 個人領導 共通能力* (非主管職) 政策執行 行政協調 共通能力*		主管職 政策規劃與執行能力 研究發展能力 人員管理能力 衝突管理能力 團隊建立能力 財務與技術管理能力 影響與協商能力	
委任官 (主管職) 行政管理 研究規劃 共通能力* (非主管職) 政策執行 邏輯推理 共通能力*	主管職 行政管理能力 研究能力 共通能力*	非主管職 協調能力 顧客導向能力 研究能力	
共通能力*	共通能力(公務人員考試考試錄取人員訓練應具備的能力) 1.溝通能力 2.對法制嫻熟的果斷能力 3.對政策瞭解的判斷能力 4.工作技巧的解決問題能力 5.團隊工作的人際技能能力 6.個人生涯規劃的自我導向能力		

公務人員考試錄取人員的核心能力，亦為委任非主管、委任主管、與薦任非主管的共通能力，計有：溝通能力、對法制嫻熟的果斷能力、對政策瞭解的判斷能力、工作技巧的解決問題能力、團隊工作的人際技能能力、個人生涯規劃的自我導向能力，等六項核心能力。委任非主管的核心能力，計有：政策執行能力、邏輯推理能力、共通能力，等八項核心能力。委任主管的核心能力，計有：行政管理能力、研究能力、共通能力，等八項核心能力。薦任非主管的核心能力，

計有：協調能力、顧客導向能力、共通能力，等八項核心能力。薦任主管的核心能力，計有：政策規劃與執行能力、研究發展能力、人員管理能力、衝突管理能力、團隊建立能力、財務與技術管理能力、影響與協商能力，等七項核心能力。簡任非主管的核心能力，計有：創作性思考能力、規劃與評估能力、組織協調能力、內部控制能力、研究發展能力，等五項核心能力。簡任主管的核心能力，計有：領導能力、政策規劃評估與協調能力、組織管理能力、塑造願景與組織文化、對外

界環境瞭解與國際視野能力，等五項核心能力（註三十九）。

(二) 民國九十一年委請政治大學公行系江明修教授專題研究「公務人員各官等核心能力與訓練體系建立之研究」

保訓會另為深入建構我國公務人員核心能力，並於民國九十一年委請政治大學公行系江明修教授，就公務人員各官等核心能力與訓練體系建立進行專案研究。對我國公務人員核心能力的建構，江明修提出運用涵蓋性、累積性與漸層觀念，來闡述公務人員基礎訓練理應強調之核心能力為何（註四十）。

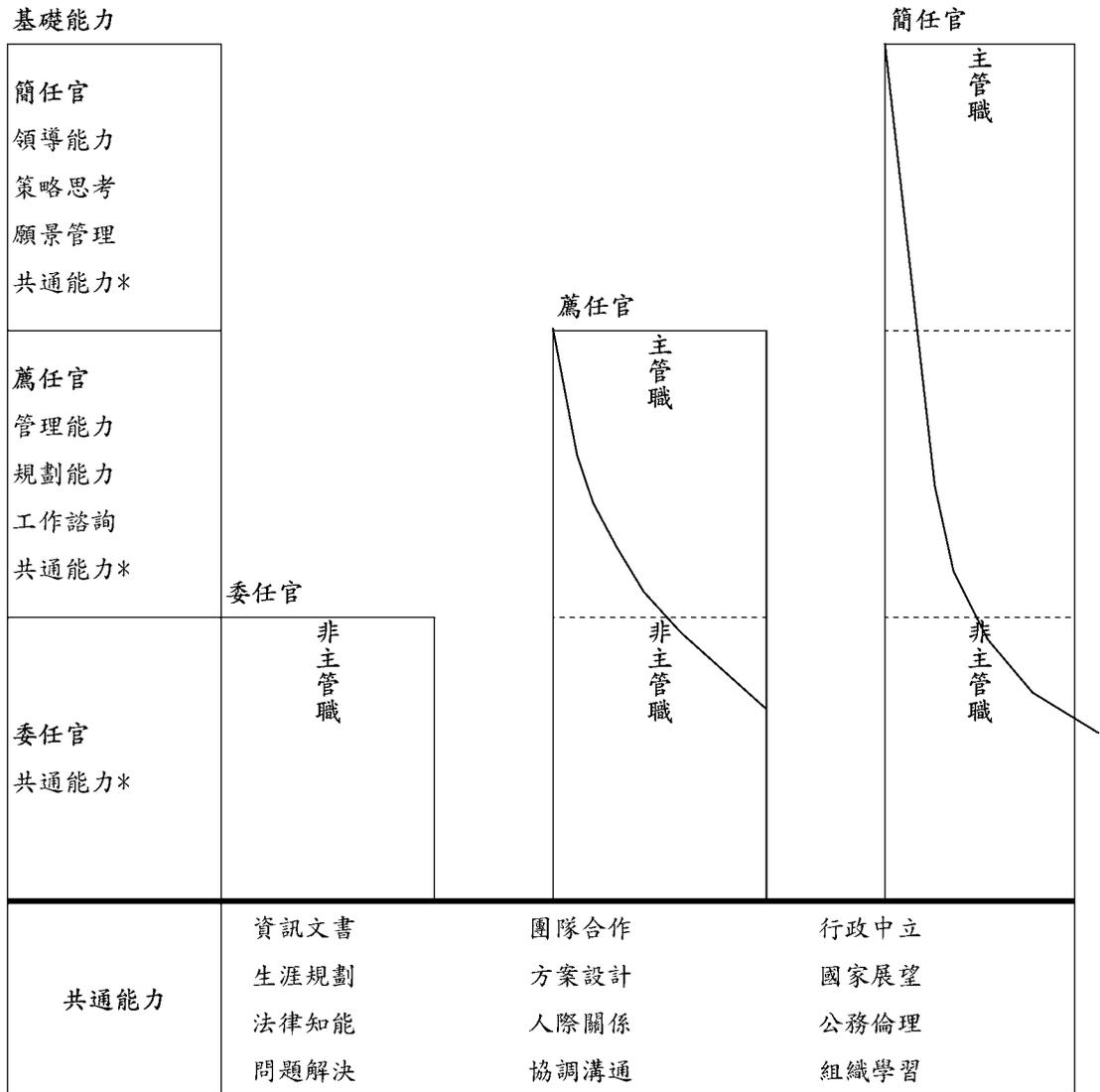
江明修所提我國公務人員各官等核心能力架構圖，如圖 5-2（註四十一），並於下區分橫軸與縱軸分別說明。在橫軸的部分，以十二項共通能力作為公務人員之共同核心能力，亦即公務生涯之共同必修課程概念，故此十二項共通能力，即等同於委任官等核心能力；在縱軸的部分，則區分簡、薦、委三官等與主管職與非主管職。計共歸納十八項公務人員核心能力，其中十二項專屬委任官核心能力，亦為薦任與簡任共通能力，計有：資訊文書、團隊合作、行政中立、生涯規劃、方案設計、國家展望、法律知能、人際關係、公務倫理、問題解決、協調溝通、組織學習，三項特屬薦任官核心能力，計有：管理能力、

規劃能力、工作諮詢，三項屬簡任官強調之核心能力，計有：領導能力、策略思考、願景管理（註四十二）。

(三) 行政院人事行政局於民國九十三年提出「高階主管」(十二職等主管人員)及「中階主管」(九職等主管人員)二層級的核心能力

行政院人事行政局依行政院「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫（二〇〇二至二〇〇七）」於「整合政府終身學習資源」計畫中之「研訂各機關職務核心能力，界定公務人員各階層管理及專業核心能力，實施計畫學習，提高公務人員執行職務之品質與效率」，於民國九十三年提出「高階主管」(十二職等主管人員)及「中階主管」(九職等主管人員)二層級的核心能力。

圖 5-2：江明修教授所提我國公務人員各官等核心能力架構圖



註：共通能力係無分官等皆須具備的核心能力。

高階（十二職等）主管管理核心能力為：創意型塑願景、策略分析、變革與危機處理、團隊激勵與領導、跨域協調、績效管理，等六項管理核心能力。中階（九職等）主管管理核心能力為：顧客導向服務、知識管理與運用、流程與時間管理、衝突折衝與溝通、指導與經驗傳承、目標設定與執行，等六項管理核心能力（註四十三）。

該二層級的核心能力，業經行政院人事行政局與公務人員保障暨培訓委員會函請全國各級政府參考運用。

(四) 建構我國公務人員核心能力

在第三章學者的論述中，對核心能力的建構，Lahti 認為，在組織層次及個人層次核心能力，都須結合願景、使命、策略及價值。江明修則提出核心能力關係分析圖，認為核心能力的建構包括的三大範疇，即技術範疇、知識範疇與動機、態度與個性範疇。而三者漸次為，基礎訓練及專業訓練、管理訓練與領導訓練。這也就是學者所提出的市場能力、功能性能力及整合能力。而在核心能力的建構層次上 Spencer, Jr. 依照高階管理者、中層管理者及一般受雇者的層次；江明修則提出涵蓋性、累積性與漸層觀念。至於實務上，美國聯邦政府針對高階主管人員、中階管理人員、基層主管人員訂定所謂領導

效能架構。其區分三者的核心能力，再加上所謂共通的基本能力，江明修認為，這蘊含共通能力概念與階級差異化觀點，並能契合實務工作需求。核心能力內容學者多有界定，不過施能傑從我國當前政府再造與提昇政府競爭力的角度，提出公務人員應具備的核心能力應涵蘊態度、知識、能力與行為，頗值參考。

依上開模型，在我國公務人員核心能力建構上：（一）在核心能力的建構層次上以 Spencer, Jr. 層次與江明修漸層觀念為架構，將我國公務人員核心能力區分為簡、薦、委三個官等，這架構也是前開三項研究相同觀點，如表 5-1。（二）在核心能力的建構內容上，江明修提出三範疇，即將訓練區分為：基礎訓練及專業訓練、管理訓練與領導訓練；並以美國聯邦政府領導效能架構，認為蘊含共通能力概念與階級差異化觀點。所以，在此觀點下，將我國公務人員核心能力架構增列考試錄取人員，並界定為共通能力。另並以階級差異化觀點，將三個官等再區分為主管職與非主管職。至其整體架構則採涵蓋性與累積性觀點。

表 5-1：行政院人事行政局與公務人員保障暨培訓委員會研提核心能力對照表

	行政院人事行政局	保訓會於民國九十一年委請江明修教授「公務人員各官等核心能力與訓練體系建立之研究」專題研究	保訓會於民國九十年派員赴美所作「美國公務人員培訓與績效評估制度之研究」專題研究
簡任	高階（十二職等）主管管理核心能力：創意型塑願景、策略分析、變革與危機處理、團隊激勵與領導、跨域協調、績效管理	領導能力、 策略思考、 願景管理、 共通能力	簡任（主管）的核心能力：領導能力、政策規劃評估與協調能力、組織管理能力、塑造願景與組織文化、對外界環境瞭解與國際視野能力 簡任（非主管）的核心能力：創作性思考能力、規劃與評估能力、組織協調能力、內部控制能力、研究發展能力
薦任	中階（九職等）主管管理核心能力：顧客導向服務、知識管理與運用、流程與時間管理、衝突折衝與溝通、指導與經驗傳承、目標設定與執行	管理能力、 規劃能力、 工作諮詢、 共通能力	薦任（主管）的核心能力：政策規劃與執行能力、研究發展能力、人員管理能力、衝突管理能力、團隊建立能力、財務與技術管理能力、影響與協商能力 薦任（非主管）的核心能力：協調能力、顧客導向能力、共通能力
委任		共通能力：資訊文書、團隊合作、行政中立、生涯規劃、方案設計、國家展望、法律知能、人際關係、公務倫理、問題解決、協調溝通、組織學習	委任（主管）的核心能力：行政管理能力、研究能力、共通能力 委任（非主管）的核心能力：政策執行能力、邏輯推理能力、共通能力
考試錄取人員			考試錄取人員的核心能力（共通能力）：溝通能力、對法制嫻熟的果斷能力、對政策瞭解的判斷能力、工作技巧的解決問題能力、團隊工作的人際技能能力、個人生涯規劃的自我導向能力

在此界定下，各官等核心能力經參酌前節各研究，提出我國政府公務人員核心能力圖，如圖 5-3。

圖 5-3：我國政府公務人員核心能力圖

委任		薦任		簡任
				(主管職) 創意型塑願景、策略分析、變革與危機處理、團隊激勵與領導、跨域協調、績效管理 (非主管職) 創作性思考能力、規劃與評估能力、單位協調能力、研究發展能力
		(主管職) 顧客導向服務、知識管理與運用、流程與時間管理、衝突折衝與溝通、指導與經驗傳承、目標設定與執行 (非主管職) 財務與技術管理能力、研究能力		薦任核心能力
(主管職) 行政管理能力、方案設計、國家展望、組織學習、協調溝通與問題解決、人際關係與團隊合作 (非主管職) 資訊文書、法律知能、行政中立、公務倫理、邏輯推理能力		委任核心能力		委任核心能力
共通能力 (考試錄取人員)				
溝通能力 策瞭解的判斷能力 工作技巧的解決問題能力 劃的自我導向能力		對法制嫻熟的果斷能力 團隊工作的人際技能能力		對政 個人生涯規

現說明如下：在簡任主管職的核心能力為：創意型塑願景、策略分析、變革與危機處理、團隊激勵與領導、跨域協調、績效管理，等六項核心能力。在簡任非主管職的核心能力為：創作性思考能力、規劃與評估能力、單位協調能力、研究發展能力，等四項核心能力。在薦任主管職的核心能力為：顧客導向服務、知識管理與運用、流程與時間管理、衝突折衝與溝通、指導與經驗傳承、目標設定與執行，等六項核心能力。在薦任非主管職的核心能力為：財務與技術管理能力、研究能力，等二項核心能力。在委任主管職的核心能力為：行政管理能力、方案設計、國家展望、組織學習、協調溝通與問題

解決、人際關係與團隊合作，等六項核心能力。在委任非主管職的核心能力為：資訊文書、法律知能、行政中立、公務倫理、邏輯推理能力，等五項核心能力。考試錄取人員即各官等共通核心能力為：溝通能力、對法制爛熟的果斷能力、對政策瞭解的判斷能力、工作技巧的解決問題能力、團隊工作的人際技能能力、個人生涯規劃的自我導向能力，等六項核心能力。

為更進一步界定各核心能力，並說明其核心能力內涵，現將上表各項核心能力內涵，表列說明如下：

表 5-2：我國政府公務人員核心能力內涵

簡任主管核心能力項目	簡任主管核心能力內涵
創意型塑願景	不斷以創意追求進步改革並建立單位、機關或組織願景，亦即開發自己及部屬的創意，設定具有創意的業務發展願景，並以有效的措施鼓勵創新，帶動單位、機關或組織的發展。
策略分析	規劃有效的策略，以有系統性、整體性之思維能力，分析環境變化及相關的因果關係，評估策略實施可能的影響後果，這種系統分析能力，使政府的政策，能在有效達成政策目標的同時，亦能兼顧本土性、永續性及對弱勢族群的公平正義性。
變革與危機處理	正確判斷環境的變化，帶領單位、機關或組織採取必要的變革調整，以因應外在環境的變化；或是對危機的發生有所預見，並採取有效的防範措施，危機發生時能正確應對，減少負面影響。
團隊激勵與領導	政務推動需要團隊的力量，在人際關係的領導上，團隊的激勵與整合是簡任層級公務人員必須具備的重要能力。要把背景不同、各自具有差異性的部屬凝聚成一個整體，將智慧與力量有效整合起來，發揮最大的可能性，不論在創意還是執行力方面，都會因為團隊的有效整合而提升。

跨域協調	政府的組織架構，係以專業分工為基本原則，但在當前公共事務牽涉面向複雜的環境下，專業部門之間的合作與協調，更形重要。簡任層級公務人員必須要具備與其他部門溝通協調的能力，拋棄本位主義，在業務推動的過程中，如有需要，能迅速獲得其他部門的支援。而跨領域的腦力激盪，在政策規劃過程中，更能兼顧多面向的觀點，減少盲點，促成不同部門之間資源的有效運用，對政策周延性、執行力及經營上的成本效益，均有助益。
績效管理	在業務的經營管理上，要落實講求成本效益的核心價值，最重要的就是要有績效的觀念，凡事講求效果，以工作的成敗確定責任，以實際的工作表現對部屬施予獎懲。就簡任層級公務人員而言，績效導向成功的關鍵，就是要做到有效的授權與授能，給予部屬完成任務必要的權限及自主空間，同時注重能力的提升與發展。
簡任非主管核心能力項目	簡任非主管核心能力內涵
創作性思考能力	能以創造性思考與創新，將單位願景、政策發展和行政效能融入於各項組織活動與計畫內，並進出影響提昇他人公共服務精神，設計與執行新穎與領先性的計畫與過程。
規劃與評估能力	能深刻瞭解確認影響組織的外環境因素，如兩岸關係、經濟、社會文化、科技和行政等因素，並進而瞭解政策制定與執行過程的各重要角色及其間關係，如總統、五院關係、中央政府與地方政府、媒體與社會團體的角色與功能，能規劃提出有效策略與評估，在推動組織工作時能平衡各項利益。
單位協調能力	能代表所屬工作單位及所負責工作以清晰表達能力，向本單位內或上級及下屬單位溝通與行銷，並能正面積極與有效傾聽和取得資訊，促進意見的開放性交換。
研究發展能力	具有瞭解政策或法令執行與目標達成的相關實際或潛在問題能力，並進而研究發展提出具體興革意見。
薦任主管核心能力項目	薦任主管核心能力內涵
顧客導向服務	薦任層級公務人員擔負政策執行任務，直接與服務對象接觸，因此，對顧客的偏好、需求以及意見，必須能重視並有效的回應。尤其在民主時代，服務對象的滿意度，是評估政策執行力的重要指標。
知識管理與運用	知識經濟時代，政府也必須要建構為一個注重知識的智慧型政府。要有系統的把自己及他人的工作經驗轉化為對工作有益的知識；廣泛蒐集工作相關的資料及知識，並運用於工作上；樂於與他人分享工作心得與知識。
流程與時間管理	政策執行注重流程與時間控管，薦任層級公務人員必須在第一線以最簡化的流程完成工作，以最少的成本及最短的時間完成政策執行的任務。
衝突折衝與溝通	薦任層級公務人員與同仁的互動，維持工作氣氛的和諧，避免不和諧與衝突造成對業務推動的負面影響，並運用專業知能進行優質溝通與折衝衝突。
指導與經驗傳承	中階主管與部屬間或資深薦任層級公務人員與同仁的互動關係中，相當比重建構在工作經驗的傳授、工作重點的設定、工作方向的引導之上，要做好這些工作須具備良好的溝通表達能力，明確的傳達自己的意念，並以簡明的方式讓部屬或同仁瞭解。

目標設定與執行	在未來工作的規劃上，將機關整體的施政策略，在自己的職掌範圍內，轉化為更具體的計畫，並設定目標，確實執行。
薦任非主管核心能力項目	薦任非主管核心能力內涵
財務與技術管理能力	妥善運用財務資源，以成本效能途徑，建立並運用財務管理的內部控制制度與公務技能。如有效執行預算與提出概算，及在法定預算下執行預算的財務與技術管理知識。
研究能力	具有研究改進本身工作的能力
委任主管核心能力項目	委任主管核心能力內涵
行政管理能力	對於所屬的各項行政事務，所應具備的基本管理能力。
方案設計	公務部門須依據政府政策或機關職掌，擬訂各種方案以為落實。方案設計主要包括企劃書撰寫訓練、企劃實務經營等，亦即公部門各項計畫的研擬。
國家展望	建立公務人員對國家重大發展方向、議題的瞭解，這包括國家政策、施政方針、國家安全、兩岸情勢、國際關係、政府再造、全球化議題等若干兼具本土性、國際性的廣泛問題。
組織學習	學習型組織基本上可區分三個層次，包括組織學習、團隊學習、個人學習。學習與訓練不同，強調由內而外的改變、變革的觀點、價值態度的革新，是一種綜合正式與非正式的持續性學習，其內容則可演繹為人力發展、自我學習、自我成長、終身學習等概念。
協調溝通與問題解決	生活中無處不存在溝通與協調，組織為確保運行無礙，更是致力於協調溝通機制的建立，但徒法不足以自行，有賴完善的溝通協調能力與意願，才能充分展現制度設計的優點。是以，無論是會議規範、會議管理、簡報能力，或是跨部門協調、府際協調、公務公關、談判策略等，都屬於協調溝通的範疇。而在民主開放的腳步伴隨著人民主權的浪潮，民眾對於政府服務效率的要求與日俱增，公務人員必須能及時處理、回應、告知民眾所需資訊、解決其遭遇之困難；再者，公務人員必須具備貫徹政策及交辦業務的能力。爰此，不能忽視協調溝通與問題解決能力，小由資料蒐集、資料應用、行政流程，大至民眾陳情等問題處置，都有賴協調溝通與問題解決能力的培養。
人際關係與團隊合作	公務人員係從事公共服務工作，人際關係的維繫與拓展，具有不可輕忽的重要性。無論是電話禮貌、開會禮節、公務禮儀、EQ 潛能開發、壓力調適等，都是孕育良好人際關係的基礎能力。公務體系的人際關係觀乎組織內、組織間、府際間、公私間的訊息傳遞、業務合作，其成敗不僅關乎個人，亦成就單位與組織的發展性。 而團隊合作係在團隊建立的範疇底下，包括團隊訓練、團隊經營、團體討論、經驗分享等內涵，個體如何在組織當中、團隊當中，進行個人與團體互榮，促成團體與團體的交流，最終目的在於完成團隊任務。公務人員身處龐大行政體制之下，加上外環境的變動，許多的職務都必須透過團隊合作精神才得以完成。爰此，經由建立圓融人際關係與良好團隊合作能力，以提昇工作團隊成效。

委任非主管核心能力項目	委任非主管核心能力內涵
資訊文書	身處二十一世紀資訊時代，許多的工作都須整合基礎作業能力與科技運用的整合性能力，這包括電子資訊應用、電子化政府措施、網際網路應用、公文寫作、一般文書處理等，並進一步朝向知識管理應用的層次。
法律知能	民主法治的核心即為依法行政，故公務人員執行公務時，須參照各項業務相關之法令，以確保行政運作之常態，故法律知能伴隨公務生涯之發展，必須時時汲取法律新知與人文關懷素養，建立法治行政。
行政中立	行政中立主要目的在於避免公務人員介入政爭、黨政掛勾、利益輸送、以私害公等情事。其內涵當可包括政黨政治、民主行政、公民教育等。
公務倫理	公務職場的倫理議題，所涉及層面非常的廣，不論是倫理操守或是歧視問題，都是組織維繫發展不可輕忽的關鍵因素，更蘊含公共服務精神的真諦。公務倫理並包括職場倫理、忠誠廉潔、公共服務觀、平權意識等問題。
邏輯推理能力	培養對事務具明晰與符合邏輯的推理能力
共通核心能力項目 (考試錄取人員)	共通核心能力內涵(考試錄取人員)
溝通能力	能運用明確清晰與結構完整和具說服力的文字方式撰寫報告、公文和其他文件；及良好語言表達能力，使公務人員在為民服務時能有禮貌的電話應答、合宜的接待民眾陳情與問題說明。
對法制嫻熟的果斷能力	對主管法規的嫻熟與基本法制素養建立
對政策瞭解的判斷能力	對國家政策發展的基本認知與執行政策的能力
工作技巧的解決問題能力	為處理公務所需的基本工作技巧，並培養能適時處理工作所發生問題的應變能力
團隊工作的人際技能能力	如何在團隊中保持圓融的工作環境以發揮個人行政效能
個人生涯規劃的自我導向能力	由政府應當提供充分的資訊供其進行生涯規劃之參考依據，如公務人員權利、責任、義務等與及升遷、考績、保障、懲戒、任用、訓練進修等，以使公務人員能妥善規劃公務生涯。

資料來源：有關簡任與薦任主管公務人員核心能力內涵，係參考行政院九十三年二月二十五日核定「行政院所屬機關核心價值及中、高階主管職務管理核心能力」與「行政院所屬機關核心價值及中高階主管職務管理核心能力選定分析」所列內容修正。有關委任公務人員核心能力內涵，係參考保訓會於民國九十一年委請江明修教授「公務人員各官等核心能力與訓練體系建立之研究」專題研究，所列共通能力內容修正。

陸、結語

從前文可知核心能力，係啓於對人才的甄選，並對於其後的訓練與工作上的表現，作一整體的規畫。核心能力的建立，可使政府對各級文官的人力作最優質化。而這套制

度的發展，美國也是從 1970 年代初期才開始，首先就美國聯邦 United States Information Agency (USIA) 甄選員工進行研究，而後在 1973 年，而後由民間推廣能力模式的應用。美國聯邦人事管理局在 1979 年時，界定了六

項主管功能領域來選擇新的高級行政主管。到了 1992 年，人事管理局引導進行一項更大的研究，以界定出在聯邦政府中有效能領導者所需的能力，此項政府性的研究包括超過一萬個聯邦監督者、管理者和執行長的參與，結果使人事管理局界定出了 22 個新的領導能力，規劃不同層次主管人員應具備的獨特能力與共同基本能力，即「領導效能架構 (Leadership Effectiveness Framework)」¹。所以，美國近三十年來方發展出這套制度。而在其推動各級文官的訓練上，顯現其成效。

進入二十一世紀後，我面臨全球化、自由化的壓力，如何在環境中拔擢並甄選具競爭力人才成為各級領導文官，成為推動政府政策的領頭雁，並使得我們能走入世界的舞台，這是政府人力資源發展重要的課題。爰此，建構各級公務人員的核心能力，暨以作為任用、訓練、績效考評、陞遷之依據，讓各級公務人員瞭解每一核心能力，自我激勵，促進公務人力之充分發展及素質提昇，是一根基的工作。

人力資源是政府最寶貴的資產，亦是國家發展的基石。也就是說，公務人力的投資是政府所有建設和發展的基礎。在現今小而美、小而能的政府中，強調的是各級公務人員積極、勇於任事。因此，國家應從永業與

全方位的觀點，強化公務人力培訓，政府可依核心能力架構，甄拔與培訓政府各級人才，選拔高階文官並規劃符合公務人力需求之訓練課程，緊密結合國家發展的教、考、訓、用各個階段。並進而導引各級公務人員終身學習，期使公務人員系統性、持續性地學習，暨以建立各級公務人員競爭力與創造優勢，如此，方能提昇達成政府效率與國家競爭力之目標。(本文作者為保訓會簡任秘書)

註釋

註一 Anders Drejer, *Strategic Management and Core Competencies: Theory and Application*, 2002, Westport, CT. Greenwood Publishing Group Inc., p..xxii

註二 Charles Handy, *The Age of Unreason*, London:Arrow, 1995. 原文引自 Anders Drejer, *Strategic Management and Core Competencies: Theory and Application*, 2002, Westport, CT. Greenwood Publishing Group Inc, .p..xxv

註三 江明修，民 91 年，公務人員各官等核心能力與訓練體系建立之研究，台北市：公務人員保障暨培訓委員會，頁：16。

- 註四 Lucia, Anntonette D. & Lepsinger, R., 1999, *The Art and Science of Competency Models: Pinpointing Critical Success factors in Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass pfeiffer, p7。
- 註五 黃一峰，從“考用配合角度談公務人員核心能力之建立：以警察人員為例”，<http://home.kimo.com.tw/irvingphd/moe.htm>
- 註六 大衛·杜柏伊斯(David D Dubois)著，李芳齡譯，2002年，*績效躍進：才能評鑑法的極致運用(Competency-Based Performance Improvement: A Strategy for Organization Change)*，台北，商周出版社，初版，頁：6。
- 註七 黃一峰，民90年，*高級文官核心能力架構之初探*，*人事月刊*，第33卷第2期，頁：7。陳玉山，民86年，*能力基礎途徑應用在人力資源管理之研究-個人、工作及環境之整合*，*國立政治大學公共行政研究所碩士論文*，頁：10。
- 註八 Prahalad, C. K. & G. Hamel, 1990, “The Core Competence of The Corporation”, *Harvard Business Review*, 68(3), pp.: 79-91.
- 註九 其在美國政府部門當中有關「能力」一詞的思維，見諸於1992年Osborne與Gaebler所倡導的新政府運動，及1993年的高爾報告(the Gore Report)，請見Horton, Sylvia, 2000, “Introduction-the Competency Movement: Its Origins and Impact on the Public Sector”, *The International Journal of Public Sector Management*, 13(4), pp.: 306-318.
- 註十 1998年，第三屆「國際能力研討會」(The Third International Competency Conference)於倫敦正式展開，將近600位的與會者當中，包括有人力資源專家、第一線管理者、執行長、顧問、大學教授。會中對於能力概念、能力運動有著熱烈的討論，學者認為過去數十年來的應用風潮可稱之為「能力運動」(competency movement)，且由此不難發現公部門的能力運動已頗具雛形，請見Horton, Sylvia, 2000, “Introduction-the Competency Movement: Its Origins and Impact on the Public Sector”, *The International Journal of Public Sector Management*, 13(4), pp.: 306-318.
- 註十一 江明修，同註三，頁：22。

- 註十二 同前註。
- 註十三 Spencer, Jr., Lyle M. & Signe M. Spencer, 1993, *Competence at Work: Models for Superior Performance*, Toronto: John Wiley & Sons, Inc. pp. 9-15
- 註十四 施能傑，民 89 年，考選效度優先的變革，台北市：考銓季刊，第二十一期，考銓季刊社。頁：270。
- 註十五 Lahti, Ryan K., 1999, "Identifying and Integrating Individual Level and Organizational Level Core Competencies.", *Journal Of Business And Psychology*, 14(1), p.: 60.
- 註十六 Lahti, Ryan K., 1999, "Identifying and Integrating Individual Level and Organizational Level Core Competencies.", *Journal Of Business And Psychology*, 14(1), p.: 67.
- 註十七 Hafeez, Khalid etc., 2002, "Core Competence for Sustainable Competitive Advantage: A Structured Methodology for Identifying Core Competence.", *IEEE Transactions on Engineering Management*, 49(1), p.: 30.
- 註十八 曾寶鈴，民 91 年，管理核心能力的人資策略，工業，第 385、386 期，頁：35。
- 註十九 江明修，同註三，頁：24。
- 註二十 Spencer, Jr., Lyle M. & Signe M. Spencer, 1993, *Competence at Work: Models for Superior Performance*, Toronto: John Wiley & Sons, Inc. pp. 343-345
- 註二十一 天下雜誌，2003 年 2 月，你是「對」的人嗎？，第 269 期，頁：145。
- 註二十二 施能傑，2003 年 2 月 22-23 日，文官體制改造與政府競爭力，台灣經濟戰略研討會，台北，頁：13。
- 註二十三 施能傑，同註二十二，頁：17。
- 註二十四 同前註。
- 註二十五 江明修，同註三，頁：25-26。
- 註二十六 U.S. Development of Commerce, Economic and Statistic Administration, U.S. Census Bureau, *Profiles of General Demographic Characteristics: 2000 census of population and House*, (Washington D.C.: U.S. Census Bureau, May 2001), p.5.
- 註二十七 U.S. Census Bureau 所發布統計至 2000 年 3 月資料，請參考 <http://www>.

census.gov/govs/www/sitemap.html。

註二十八 黃萬益，民國 88 年 8 月，美國公務員培訓制度，公務人力培訓國際研討會系列報導之一，臺北，人力發展月刊第六十七期，頁：16。

註二十九 沈建中，民國 90 年 12 月，美國公務人員培訓與績效評估制度之研究，臺北：行政院人事行政局出國專題研究報告，頁：5。

註三十 施能傑，民國 88 年 8 月，美國公務人員訓練制度及法規編譯，原文輯於公務人員保障暨培訓委員會編印美國、法國、英國、德國、日本及中共公務人員訓練制度及法規編譯，臺北：公務人員保障暨培訓委員會，第一版，頁：13-14。

註三十一 江明修，同註三，頁：34。

註三十二 劉宜靜，民國 89 年，高階行政人員核心能力之分析－五國的經驗啓示，臺北：國立政治大學公共行政學系碩士論文，頁：85-86。

註三十三 施能傑，民國 91 年 8 月，績效導向理念應用於公務人員訓練規劃之研究，臺北：公務人力發展中心委託研究報告，頁：77-78。

註三十四 施能傑，同註三十，頁：17-19。

註三十五 公務人員保障暨培訓委員會組織法第四條。

註三十六 沈建中，同註二十九，頁：59。

註三十七 同前註。

註三十八 公務人員任用法第十三條第一項。

註三十九 沈建中，同註二十九，頁：59。

註四十 江明修，同註三，頁：60。

註四十一 同前註。

註四十二 同前註。

註四十三 行政院於九十三年二月二十五日核定之「行政院所屬機關核心價值及中、高階主管職務管理核心能力」。

能力導向的人力資源管理

—政府組織職能調整後應有的理念

楊翠華

摘 要

人力資源管理一直是組織經營管理的重要議題，在整個人力資源發展過程中，人力資源的充分運用始終扮演著極為重要的角色。在邁入二十一世紀後，隨著全球經濟的轉變，台灣也面臨全球化的競爭壓力，提升國家競爭力乃順勢成為國家建設的政策主軸之一，其中政府體制的調整，以及政府效率與效能的提升，是構成加強國家競爭力的重要關鍵之一，而強化公務人力資源管理，則成為提升行政效能的基礎工程。

另外，國內的調查研究也同樣證實了人力資源管理與企業競爭優勢，有著相當強的正相關。因此，在全球面臨經濟衰退的環境下，不論是公、私部門，應該重視的問題就是，如何改變員工的學習及工作行為，以產生較高的工作績效。本文除從國際潮流趨勢、我國因應國際競爭採行的措施，並配合人力資源管理各種理論的發展理念，提出人力資源管理應有的策略，作為組織職能調整、員額精簡後，因應的措施，希望對於組織競爭力的提升有所幫助。

Competency-Oriented Human Resource Management: the Basic Principle of Governmental Restructuring

By Yang Tsuei-hua

Abstract

HRM (Human Resources Management) is always important topic of organizational management. Throughout the process of HRD (Human Resources Development) , it is prime task to explore and develop human resources. On the threshold of 21st century, Taiwan is facing competitive pressure from around the world due to the changing global economy. Enhancing national competitiveness becomes one of the policy goals of national development. And, to restructure the government apparatus and increase the efficiency and effectiveness of government functioning is key to it. Besides, to improve HRM in public sector is fundamental to increase administrative effectiveness.

According to the domestic research finding in Taiwan, the relationship between HRM and business competitive advantage is strongly positive. Based on that, in the global environment of recurrent economical recession it is main issue deserving attention to change the learning and working behaviors of organizational members in order to obtain higher performance no matter in the private or public sectors. In the vein above, this article explores the international trends, the relevant measures and strategies taken by the public sector of Taiwan, which apply developmental ideas and theories in HRM to improve organizational competitiveness.

壹、前言

七〇年代後期，西方國家為因應財政困局及國家競爭力的挑戰，逐漸進行大規模的公共行政改革，引發當代所謂「新管理主義」（Neo-managerialism）為主的改革運動，觀諸於這一股流行於英國、美國、加拿大等國家的新公共管理風潮，其具體推動策略包括了民營化、公私部門協力、社區主義、企業精神、國家競爭力及再造工程等，被統稱為「政府改造」與「新政府運動」。又邁入二十一世紀後，隨著全球經濟的轉變，台灣也面臨全球化的競爭壓力，提升國家競爭力乃順勢成為國家建設的政策主軸之一，其中政府體制的調整，以及政府效率與效能的提升，是構成加強國家競爭力的重要關鍵之一，而強化公務人力資源管理，則成為提升行政效能的基礎工程。

國內的調查研究也同樣證實了人力資源管理與企業競爭優勢的關係，《天下》雜誌 2001 年針對國內 2000 大企業進行「人力資產指標調查」，該調查以「吸引人才與留才能力」、「提升人力素質能力」、「激發員工投入能力」、以及「鼓勵員工創新及應變能力」等四大項指標，來衡量一家企業人力資產的多寡與強弱，結果發現企業的財務表現和人力資產的強

弱，有著相當強的正相關，那些經營績效愈好的企業，在人力資產的四項指標得分上，都明顯優於經營績效較低的企業（洪懿研，2001）。由此可見，不論是公部門、私部門，為了在競爭的環境中，立於不敗之勢，組織的人力資源管理措施就必須配合調整因應。

貳、人力資源管理理論

為什麼人力資源管理對組織績效會有促進的作用，不同領域的學者提出許多觀念架構，來闡釋人力資源管理的措施與組織績效間的機制。其中五個理論為：

一、一般系統理論（general system theory）

凱茲和康恩（Katz & Kahn）在 1978 年出版的《組織的社會心理》一書中，將人力資源管理視為一個大組織系統下的次級系統。懷特和史納爾（Wright & Snell, 1991）更進一步用開放系統的觀點來描繪組織的競爭力管理模型。在此模型中技術與能力被視為「投入」，員工被視為「轉換」，最後員工滿意及工作績效則被視為「產出」。一般系統理論認為，人力資源管理這個次級系統經由取得、運用、留任及替換適任人才等功能的執行，提升組織效能。

二、角色行為理論（role behavior theory）

凱茲和康恩（Katz & Kahn, 1978）將角

色界定為，一個人的行動與其他人的行動適當的關聯，進而產生可預測的結果。人力資源管理則是組織的主要工具，用來傳遞角色資訊，支持期望達到的行為，及審核角色表現，以達成組織的目標。因此，當人力資源管理能夠在組織內部一致的傳達組織的期望，並以員工的行為是否符合組織的行為要求，作為績效評核的依據時，則人力資源管理將可發揮功能，提升績效。這個理論的主要意涵是，有效的人力資源管理將可協助員工符合組織內部（即顧客）及外部（即家庭、社會）的期望，並產生正面效應。

三、人力資本理論（human capital theory）

在經濟學文獻中，人力資本指的是員工的生產能力（Becker, 1964）。人力資本理論是從個體經濟學的角度來分析，這個理論指出，員工如果擁有技術、知識及能力，則可為組織創造經濟價值。由於組織投資員工訓練，必須負擔直接費用與機會成本，所以只有員工未來能提升生產力、回饋組織的情況下才有可能，因此，當員工愈有可能對公司帶來貢獻，公司就愈有可能在人力資本上作投資；反過來看，公司投資在員工身上愈多，經營績效也就愈可能提高，因此人力資本理論認為，人力資源管理措施會直接影響到組織績效。

四、交易成本理論（transaction cost economics）

交易成本理論的基本論點在於，組織會選擇適當的管理結構，讓它在建立、監督、評估及執行交易過程中，產生的成本最經濟化，每個組織要解決的問題是，如何設計管理結構來獲得受限理性（bounded rationality）的利益，但要同時預防機會主義（即自利行為）的產生。為解決此一問題，正式及非正式的契約條款於是訂定、審視、執行及修正。根據這個理論，人力資源管理諸項措施，就是能有效管理雇主與員工之間，無數有形、無形契約的管理結構（Wright & McMahan, 1992）。人力資源管理如果能發揮功能，組織的交易成本就會下降，組織效益也就提高。

五、資源基礎理論（resource-based theory）

資源基礎理論結合了組織經濟學與策略管理的概念，這個理論的基本假設是，組織若能取得並保有競爭優勢，將是成功的組織，競爭優勢的取得有兩個基本前題，首先，競爭者所能取得的資源是不同的，其次，這些資源是不移動的（即不易取得）。組織有三種主要資源，即1.物質的（廠房、技術與設備、地理位置）、2.人力的（員工的經驗與知識）、3.組織的（結構、制度、組織內外的社會關係）。這個理論認為，人力資源管理對組織中人力與組織的資源有相當重要的影響力，也就因此，人

力資源管理成爲取得競爭優勢的主要工具 (Schuler & MacMillan, 1984)。

參、政府近年來組織、員額的改革

我國近幾年來陸續提出「行政革新」、「提升國家競爭力」、「政府改造」等改革政策，基本上亦循世界性潮流而行。而爲了提升政府之公共服務績效，民國九十年八月「經濟發展諮詢委員會」鑑於政府財政短絀，爲減輕公部門人事經費負擔，建議由總統邀集各界人士組成「政府改造委員會」，推動政府改造事宜。總統府爰於同年十月遴聘多位政府機關、學界及企業界代表，正式成立「政府改造委員會」。

在歷經多次開會討論後，通過「行政院組織改造的目標與原則」，包含規模精簡化、建制合理化、強化政策的領導與統合、落實業務與組織的合理劃分及組織彈性化等五大目標，並分別對應二十項配套原則，且決定將現有三十二個部會，調整爲二十三個部會（均未含獨立機關），以及行政院本部設幕僚單位。目前「行政院組織法修正草案」及其他相關法案，包括「中央政府機關組織基準法草案」、「中央政府機關總員額法草案」、及「行政院功能業務與組織調整暫行調條例草案」，均已送請立法院審議中，又爲配合行政

院組織調整、部會整併，各機關員額配置必須依行政院新組織架構，重新評估其合理性，未來組織調整及整併時所涉及整體員額調整、分配與現有人員移撥等事項，也必須有完整的相關配套措施。茲就政府近年來對組織人力採行的相關措施及員額調整情形說明如下：(陳榮宏，2003)

一、行政院自九十年度起，有關組織改造及員額精簡方面，採行之措施：

(一) 以年度預算員額審查管控員額成長包括 1.以員額「零成長」爲目標；2.以九十一年一月至四月現有員額管控，並減列各類員額 1.5% 等措施。

(二) 建構員額總量控管及彈性調配機制爲配合未來「中央政府機關總員額法草案」規定，總額高限二十萬零五百人的限制，並保留特殊機關增員的空間，必須精簡員額一萬四千餘人。

(三) 積極推動業務朝四化方向辦理爲執行政府改造相關事項，行政院於九十一年五月二十七日成立「行政院組織改造推動委員會」，藉以規劃及執行行政院組織改造工作，九十一年八月二十四日該推動委員會第二次委員會議通過「機關業務檢討原則」規定，「在機關業務檢討順序方面，由於組織改造的基本理念，在於「民間可以做的，政府

不做、地方政府能做的，中央政府不做」，因此，機關業務應朝去任務化、地方化、法人化、委外化等四化辦理。

(四) 組成人力評鑑服務團至各機關進行實地訪查

為協助各機關診斷改進員額配置及人力運用問題，由人事局會同相關機關，及邀請學者專家每年選擇重點機關實施人力評鑑，使各機關員額結構更趨於合理化。

(五) 充分運用志工參與公共事務

為充分運用民間資源參與公共事務，降低各機關人力需求，人事局已舉辦多次研討會，及訂

定「行政院及所屬各機關推動公教志工志願服務要點」，並於網路上設置「行政院人事行政局志願服務媒合系統」之人力資源平台。

二、九十年度至九十三年度我國各類員額變化情形

為因應整體環境之改變，政府已採行若干措施，包括機關組織功能調整，機關採行去任務化、地方化、法人化、委外化等方式，從表一可知，政府機關員額自九十年度以來，不論行政機關學校、國營事業機構，其員額已持續的精簡，截至九十三年度已精簡 67,493 人。

表一：九十年度至九十三年度員額精簡情形表

	九十年度	九十一年度	九十二年度	九十三年度
各行政機關學校	-2,073	-3,399	-11,560	-1,371
各國營事業機構	-17,104	-12,758	-13,484	-5,744
合計	-19,177	-16,157	-25,044	-7,115
成長率%	-4.07%	-3.45%	-5.06%	-1.7%
備註			1. 不含各國立大專院校各類員額 2. 含 91 年度重新轉正減列空缺 9078 人	不含國軍生產及服務基金之軍聘雇人員

資料來源：行政院人事行政局，2004

肆、組織職能調整後，人力資源管理應有的策略

隨著科技的發展、組織環境的改變，二十一世紀的工作職場，已快速的走向知識工作者

與個人服務工作者兩大類，其他的工作大都會被自動化的機器與電腦所代替。而近幾年來，政府機關員額大量精簡，各機關對人力資源管理策略，必須有所調整。前述所提五個人力資

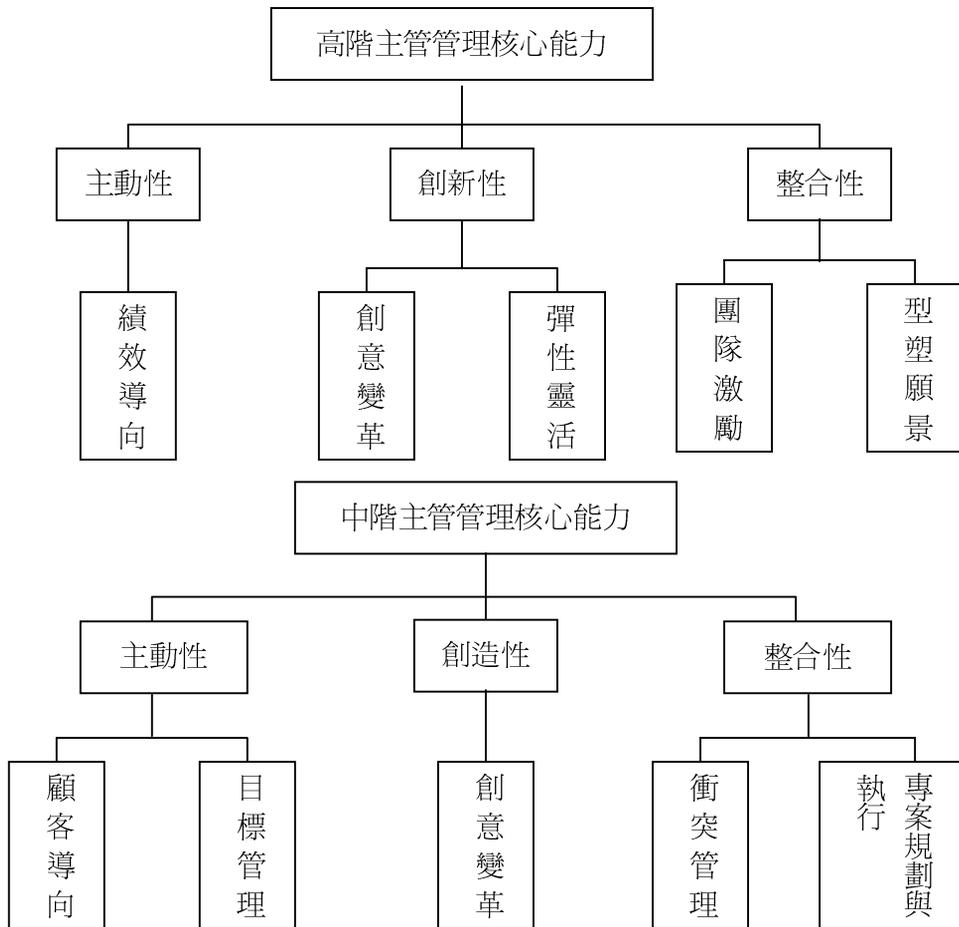
源管理理論，其觀點雖然不一致，不過其論點最終乃匯聚在人力資源管理措施對員工及組織績效的決定性角色，概念上這些措施可以依據他們對員工的技術、能力、動機及工作方式等不同影響，來加以分類，組織可以採用各種措施來增進員工的技能，也可經由完整的訓練與發展活動來改善現有員工素質，當然組織也不能忽視員工執行職務的動機。在人力資源來源漸趨窘迫的情況下，組織人力在量的部分已無增加的空間，因此，人力素質的提升就更顯重要，謹就人力資源管理措施未來應考量之方向，說明如下：

一、職務核心能力的建構

面對因果關係複雜的環境，維繫組織生存與發展關鍵，不再是勞動力、物理原料、技術資金、設備廠房等有形資本，而是知識、經驗、價值、判斷力、分析思維等無形智慧成本 (Edvinsson & Malone, 1997)。也就是說，當前真正對組織的生存與發展產生關鍵影響的，是附屬於「人」的資產，以往組織的資產是生產工具，人力勞工被視為成本，現在組織的資產則是「知識工作者」，他們帶著自己的生產工具，也就是知識與頭腦，來去自如 (Druker, 2000)。因此，爲了要讓組織所擁有的人力資產，都能具備合乎組織要求與需要的能力，如何在眾多可能的能力當

中，依據組織的需要界定出真正重要且關鍵的核心能力 (core competency)，便成爲人力資源管理的重要工作。當前政府治理的願景及使命是什麼？要實現這樣的願景，履行這樣的使命，公務員必須具備什麼樣的能力？是一個重要且嚴肅的問題。行政院「挑戰 2008 國家重點發展計畫」之「整合政府終身學習資源」計畫中，將核心能力的選定、評鑑、及學習等列爲內容，顯示政府已關注到能力導向管理必要性及重要性。

另外，「核心價值」(core value) 是公務員必須時時放在心裡並遵循的重要價值觀與工作態度，它具有普遍性、凝聚性、優先性、民意性的特性。至管理能力則是組織中主管人員必須具備的要素，依據調查，我國中高階公務員應具備的重要管理能力圖示如下：



圖一：中高階公務員應有的管理能力

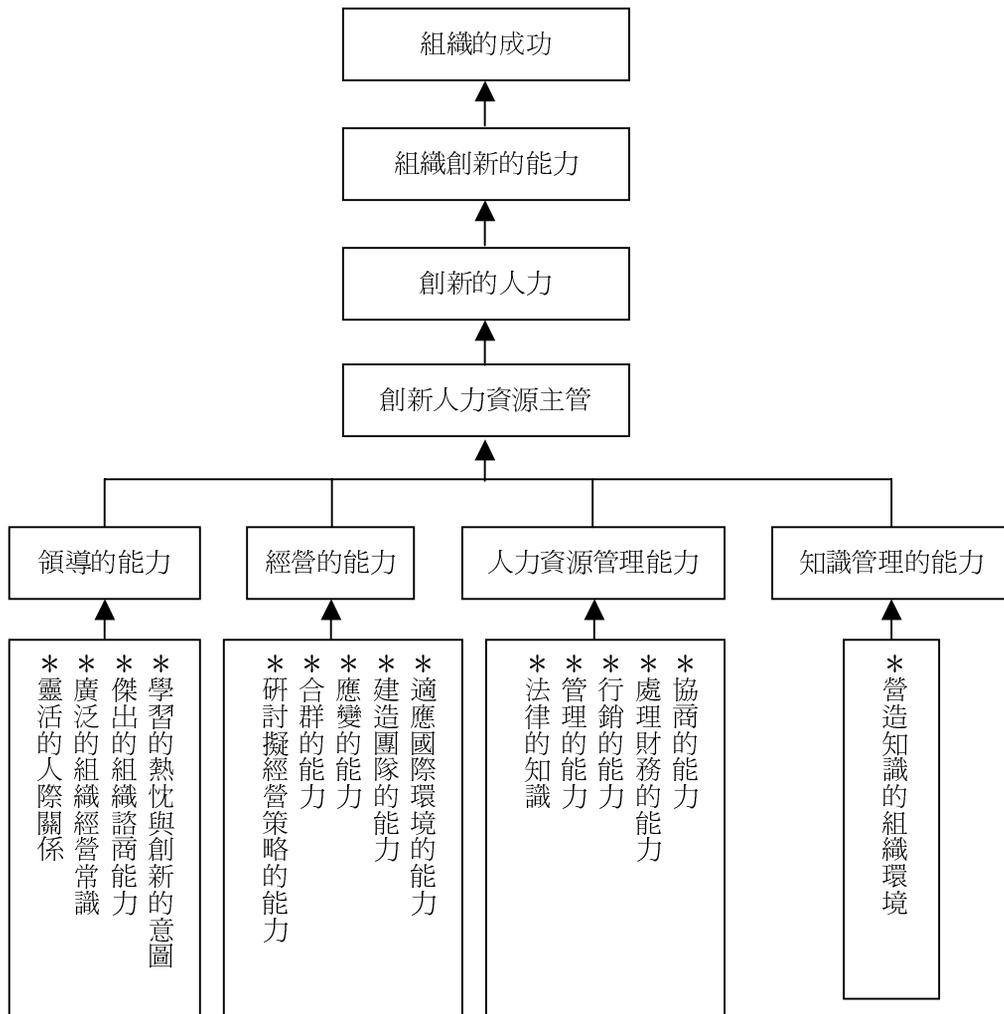
資料來源：陳烽堯，2004：30

二、有優秀的人力資源主管

在國際競爭漸趨多元化、普遍化之際，不論是公部門或私部門，都必須要靠創新的精神與創新能力，而創新泉源是機關內部的人力資源，機關必須具有創新型人力資源，才能有新

的觀念、新的突破，因此，未來人力資源主管在機關中扮演非常重要的角色，他不再是一個執行上層主管既定政策的行政人員，而應是一個主動、積極規劃組織發展方向、營造創新組織環境、擅長知識管理的高層主管。

未來人力資源主管必須具備 1.領導的能力，2.經營的能力，3.人力資源管理的能力，4.知識管理的能力，詳如圖二：



圖二：人力資源主管必備之能力圖

資料來源：李誠，2003：332

三、具有因應組織變革的能力

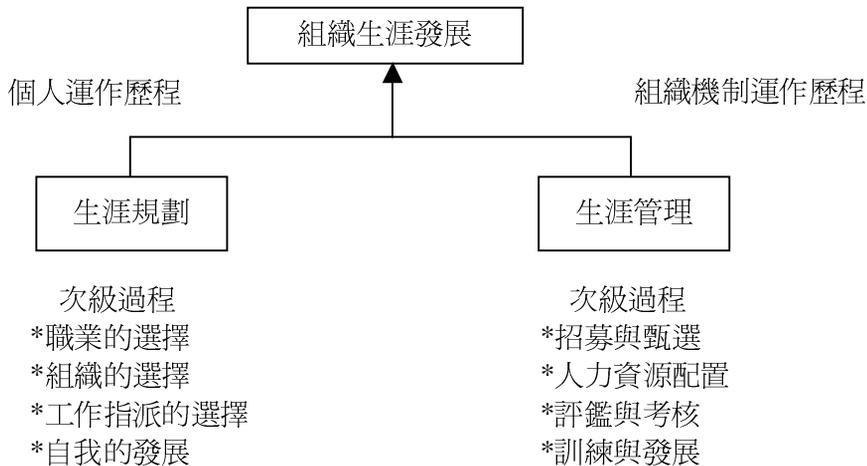
伴隨著電腦科技的快速發展，以及人類經濟活動形式的改變，組織經營逐漸朝向知識化、全球化與多元化的方向發展，「不改變，即死亡」，也日漸成爲企業組織內耳熟能詳的名詞。組織變革的方式不外「組織流程再造」、「組織縮編」、「組織精簡」等，這些方式也是世界各先進國家近年來政府改革的一種趨勢，因此組織變革（organization change）也成爲近年來最受重視之管理課題之一。組織變革中，員工必須有「終身學習」的理念，而組織也要型塑成一個「學習型組織」，透過個人心智模式的改變、強勢組織文化的建立、資訊得以共享的平台、及領導者創造並分享願景的能力等作法，使組織轉換成學習型的組織哲學。從學習的觀點而言，組織與環境之間必須能夠對話，隨著組織與其成員、環境因素間的相互瞭解與關係的成長，組織也可茁壯成長（Inkpen & Crossan, 1997）

四、組織生涯發展、規劃與管理

愈來愈多的職場工作者在轉換的過程中，在意的是工作內容能否與其生涯目標結合，然而現代社會環境變遷快速，工作價值愈來愈多元，工作不見得純爲滿足基本生活需求。勞雇關係在這個專業爲重的知識經濟時代與以往大不相同，過去所謂的組織忠誠

已漸由專業忠誠所取代。凡此種種，更凸顯生涯發展議題的重要。

至於組織生涯發展的主要目標，依 Byars & Rue 的看法，主要爲 1.配合機關組織現在與未來的人力需求，2.完善的將組織內潛在生涯路徑規劃讓組織及個人知道，3.組合組織計畫與個人生涯甄選、指派、發展及管理活動，從而充分利用現有人力資源計畫。另外葛特瑞吉（Gutteridge, 1986）認爲，在組織架構下，組織生涯發展，應是整合員工個人生涯規劃及組織生涯管理的結果。而此組織生涯發展的結果，從個人的角度觀之，即員工達成個人的生涯目標，從組織的觀點，即達成較佳的組織效能。茲將員工生涯發展制度圖示如下：



圖三 員工生涯發展制度圖

資料來源：連雅慧，2003：200。

五、員工訓練與開發

美國鋼鐵大王卡內基曾說：「將我所有的工廠、設備、市場、資金全部奪去，但只要保留我的組織人員，四年之後，我仍將是個鋼鐵大王。」這段話一語道出「人」為企業經營的骨幹，同時也是企業未來成長與生存的關鍵之一，面對組織環境的變遷，組織必須擁有一群高素質的人力資源，人力資源品質是組織建立核心競爭力的關鍵。為了達成此目的，組織可以藉由訓練活動的實施，來改善員工的績效，提昇人力素質才能達到永續經營的境界。而訓練活動的實施應掌握下列原則：

(一) 持續性的學習：隨著周遭環境變化，知

識工作流程必須不斷的改善，使其與組織所欲達到的目標更緊密契合。因此員工必須持續不斷的學習，持續的學習不應侷限於訓練課程的規劃，更應營造適當的學習環境，培養活用知識資料庫的習慣及促使員工間經驗交流。

(二) 運用互動式的訓練：訓練的方法與形式可採用學習效果較佳的雙向互動式的訓練活動，以利學員在學習的過程中透過社會互動，而能不斷的自省檢討，並激發創意。同儕教導、小組討論、實際操作等，都是不錯的訓練方式。

(三) 善用學習科技：網際網路的發展，使得

虛擬的學習環境成爲可能，電子化的學習方式或網路訓導，可以大量減少訓練及行政成本，知識工作者可以不受時間與地點的限制，只要透過電腦與網路瀏覽器，就可以即時連結與搜尋所需要的資訊，以解決工作上所遇到的問題。但並非所有的訓練過程都適用虛擬學習，人力資源部門應依訓練的需求或目標，訂定適宜的訓練方式，擬定完整的訓練流程規劃與訓練成效評量指標。

六、員工激勵與薪資管理

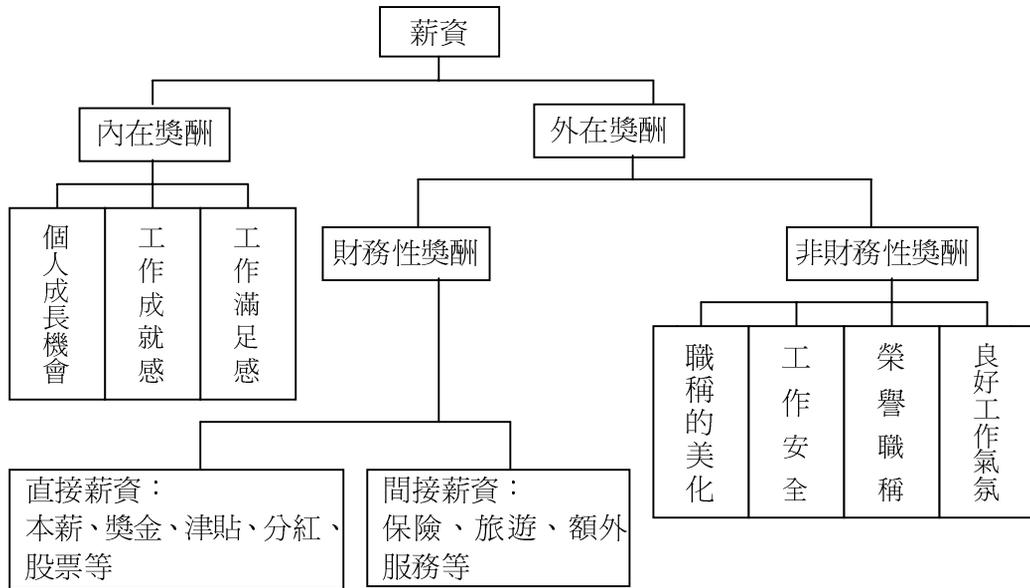
薪資是員工執行工作，而組織依其工作職責內容、工作績效表現、個人條件特性而給予各種形式的相對獎酬，此外，薪資易受勞動市場、生活物價水準及政府相關法規等外在環境因素影響。薪資管理的目標主要在建立薪資策略、政策、與管理實務，以吸引保留企業所需人才，維持具競爭性的人力資源並激勵士氣，進而達成組織目標，其主要目標包括：

- (一) 幫助組織聘雇符合組織文化與價值觀的員工。
- (二) 提供薪資報酬以增進員工工作績效，特別是要穩定並激勵高績效員工。
- (三) 以工作對組織的相對貢獻度爲導向，建立各工作間合理的薪資差距，並維持薪資給付的全面平衡。

(四) 應使組織薪資系統具有隨市場及組織變動而機動調整之彈性。

(五) 應協助組織達成整體人力資源管理的策略目標與企業整體經營目標。

至薪資的內涵可分爲內在與外在獎酬系統，而外在獎酬系統又可分爲財務性非財務性獎酬等。完整的獎酬系統請參考圖四：



圖四、薪資獎酬系統圖

資料來源：林文政，2003：163。

七、重視績效評估與績效管理

績效評估 (Performance Appraisal) 通常指的是，一套正式的、結構化的制度，用來衡量、評核及影響與員工工作有關特性、行為及結果，發現員工的工作成效，瞭解未來員工是否能有更好的表現，以期員工與組織均能獲益 (Schuler, 1995)。至於績效管理 (Performance Management) 則是一套有系統的管理過程，用來建立組織與個人對目標以及如何達成該目標共識，進而採行有效的員工管理方法，以提昇目標達成的可能性

(Hartel, 1994)。

至於管理員工績效的策略，依倫敦 (London, 1997) 以人員的能力與工作動機高低，將員工分類為「良駒型」、「蠻牛型」、「璞玉型」、「朽木型」，並應分別採行適當的管理措施，請參考圖五所示：

		能 力	
		高	低
機 動 性	高	良駒型 獎酬績效 提供發展機會	蠻牛型 指導 經常性績效回饋 目標設定 訓練或任務指派協助發展 工作任務調查
	低	璞玉型 給予誠實直接的回應 提供諮商 團隊建立與衝突解決 績效報酬 訓練 壓力管理	朽木型 凍結薪資 降級 外部安置就業 解雇 直接告知績效問題

圖五：管理員工績效之策略

資料來源：黃同圳，2003：152。

八、具高報酬之人力資本投資環境

機關將員工從被動轉變為主動的人力資本投資者，必須要提供一個高報酬率的人力資本投資環境，一般而言，機關必須從事三項工作：

(一) 招募具核心職能員工

未來機關改制行政法人或委外化將會有逐漸擴大趨勢，公務機關人力資源管理，也必須引進企業界的作法，改變其招募的方法，不論新進人員或由他機關商調人員，均必須要分析他要員工從事那一類工作？從事此類工作需要那一些核心職能？然後使用適

當的測試工具來測試擬進用之人員是否具有此種核心職能。對於新進人員，考選機關可再針對目前各職組、職系所進行之考試類科，參考相關機關意見，詳細檢討，並作必要之修正；如須就現職公務人員中甄選，可由各用人機關針對該職務，設計一套測試工具，如此方能使人能盡其才。

(二) 提供自由學習之工作環境

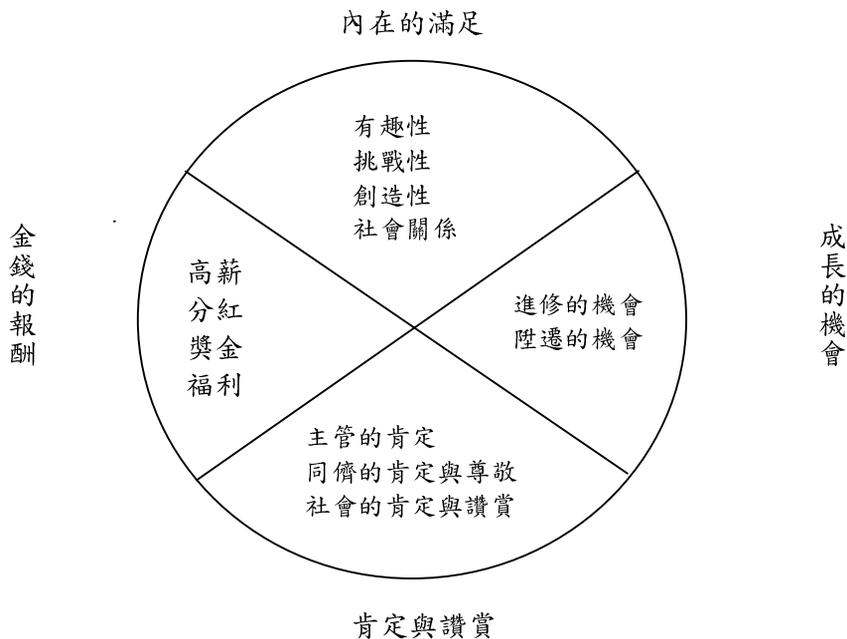
各機關應提供員工一個可以隨時學習新知識與新技術的環境，這種環境應包括正規的進修機會、非正規的再職訓練與自我學習的環境，也包括員工願意分享知識與經驗的

環境，使人員與知識都能夠在不同部門間有流動的環境，員工願意接受變革，機關能適度容忍員工的錯誤，並鼓勵他們嘗試使用新知識、新技術去改革機關內部的機會。

(三) 提供人力資本投資報酬率極大化的環境

依圖六所示，人力資本投資報酬有四種形式，第一種是內在的滿足，包括工作的有趣性、挑戰性、創造性、工作對社會的貢獻性；第二種是成長的機會，包括陞遷、進修的機會；第三是肯定與讚賞的機會，每一個人都喜

歡他的工作受到長官與同儕的肯定與讚賞，這些肯定與讚賞，包括上層主管的肯定、同儕的肯定與尊敬，社會的肯定與讚賞；最後金錢的報酬當然也是一種非常重要的方式，金錢的報酬包括薪資、分紅、獎金與各種員工福利等。當然機關主管應該注意的是，由於邊際效用遞減定律的影響，每一件報酬都會有遞減的現象，因此機關不應只在某一項報酬上下功夫，必須追求四種報酬的適當組合，使人力資本報酬可以發揮到極大化。



圖六：人力資本投資報酬圖

資料來源：李誠，2003：18

陸、結語

人力資源管理一直是組織經營管理的重要議題，在整個人力資源發展過程中，人力資源的充分運用始終扮演著極為重要的角色。由於政府再造工程的啓動，重要改革措施，如精簡公務組織與人力、簡化作業程序、行政機關法人化、公共事務民營化、e 化等，使得公務人力資源已不能像過去一樣的充沛，「人手不足」乃成爲政府部門的常態，加上全球面臨經濟衰退的環境，因此，不論是公、私部門，應該重視的問題就是，如何改變員工的學習及工作行爲，以產生較高的工作績效。

本文除從國際潮流趨勢、我國因應國際競爭採行的措施，並配合人力資源管理各種理論的發展理念，提出人力資源管理應有的策略，作爲組織職能調整、員額精簡後，因應的措施，希望對於組織競爭力的提升有所幫助。(本文作者爲財政部人事處專門委員)

參考書目

中文書目：

- 李漢雄，2001，人力資源策略管理，台北：揚智文化事業公司。
- 李 誠，2003，人力資源管理的十二堂課，台北：天下文化書坊。
- 林文政，2003，「員工激勵與薪資管理」，收錄於李誠主編，人力資源管理的十二堂課，台北：天下文化書坊，頁 223-248。
- 洪懿研，2001，「如何成爲人才最嚮往的公司」，天下雜誌，2001 年 9 月號。
- 連雅慧，2003，「組織生涯發展、規劃與管理」，收錄於李誠主編，人力資源管理的十二堂課，台北：天下文化書坊，頁 193-222。
- 黃同圳，2003，「績效評估與管理」，收錄於李誠主編，人力資源管理的十二堂課，台北：天下文化書坊，頁 109-154。
- 黃英忠，1998，人力資源管理，台北：五南出版社。
- 陳榮宏，2003，「政府改造之員額精簡執行情形與後續推動方向」，人事月刊，第 213 期，頁 57-62。
- 陳烽堯，2004，「邁向人力導向的人力資源管理－職務核心能力的建構」，人事月刊，第 221 期，頁 25-31。
- Druker,P，2000，「21 世紀的管理挑戰」，天下雜誌。
- Edvinsson, L & M. Malone，1997，智慧資本：如何衡量資訊時代無形資產的價值，台北：臉譜。

英文書目：

Becker, G.S.(1964) Human Capital, National Bureau for Economic Research. New York.

Inkpen, A.C. & Crossan, M.M.(1997) “Believing Is Seeing : Joint Ventures and Organization Learning”, In D. Russ-eft, H. Preskill & Sleezer (Eds.), Human Resource Development Review : Research and Implications, pp.299-329

Katz, D. & Kahn, R. L.(1978) The Social Psychology of Organizations, Wiley, New York.

London, M.(1997) Job Feedback, Major. N.J. : Lowrence Erlbaaum Associates.

Schuler, R. S. (1995) Managing Human Resources, Fifth ed, West Publishing Company, New York

Wright, P. M & McMahan, G. C.(1992) “Theoretical Perspectives for Strategic Human Resource Management”, Journal of Management, 18: 295-320.

Wright, P.M & Snell, S. A.(1991) “Toward An integrative View of Strategic Human Resource Management”, Human Resource Management Review,1: 203-205

網站：行政院人事行政局人事行政網，[http : //ecpa.cpa.gov.tw](http://ecpa.cpa.gov.tw)，「九十年度至九十三年度員額精簡情形表」

公務人力彈性化的策略

曾冠球

摘要

在面臨競爭壓力下，每一組織皆須充分地關注其有限資源在核心與邊陲活動方面的配置情形。對於人力資源管理者而言，此逐漸地鼓勵渠等宜在雇傭關係的內部化與外部化發展上進行選擇。本文首先討論組織可能採用的各種不同雇傭模式。這意味著人力資本的策略價值乃主導了內部與外部雇傭模式的選擇。儘管如此，從公共與私人官僚體系的差異性觀點而言，本文也審慎地指出過度仰賴外包作為一種策略，所可能衍生的潛在負面影響。

關鍵詞：雇傭模式、人力資源、人力資本、外包

Flexible Manpower Strategies for Public Organizations

By Tseng Kuan-chiu

Abstract

Under pressures of competitiveness, each firm is driven to pay series attention to its limited resources on those activities that are critical to its survival and leverage activities that are peripheral. As for human resource managers, this gradually encourages them to make a choice between

internalization and externalization of employment. We start our discussion by recognizing that firms rely on a variety of different modes of employment. It implies that the strategic value of human capital is reflected in choice about whether to use internal vs. external employment patterns. From the perspective of differences between public and private bureaucracy, however, we also consciously try to highlights the potentially damaging effects a greater reliance on outsourcing as a strategy can have on distinct value system.

Key words: Employment modes, Human resource, Human capital, Outsourcing

壹、前言

面臨環境變遷與競爭壓力的情況下，現代組織的運作必須具備策略性考量。這樣的思考意指行動本身宜依據特定目的之需要所為的必要協調。以行政組織再造為例，其主要目的乃為因應政府財政困窘，而須對政府的角色重新加以詮釋與檢討。主政者可透過如去業務化、民營化，或公私協力等策略來重整其職能，而後再進行系統性的功能調整，以提昇其運作效率。除了組織結構外，組織的人力資源同樣也可以運用策略性概念來加以經營與管理，因而反映在招募、考選、訓練、升遷，與績效評估等實務運作上的重大差異，這也是典型策略性人力資源管理教科書所探討的議題。譬如說，組織若呼應團隊合作的價值，則透過「團體獎金」的發放，可能有助於降低員工「英雄主義」行為，並且增進彼此合作的意願（Parker and Wall,

1998: 104-105）。

這類針對特定管理實務所作的討論，不外是聚焦於如何導引組織成員的工作取向，使之能夠更密切地結合組織的策略，因而嘗試透過目的取向的制度設計原理，來提昇組織的競爭優勢。儘管如此，典型的策略性人力資源管理，主要還是鎖定在以個人的工作職務作為焦點。也就是說，所有的討論皆指向於以「個人」為分析單元，相關建制因而也就建立在一種前提上，那就是所有員工乃被視為是同質的，漠視了彼此間差異化之策略效益。顯然地，上述觀點忽略了另一種可能，亦即是從「組織」層級角度，來談論人力資源組合的多元化，將有助於提昇組織競爭力的問題（Lepak and Snell, 1999, 2002; Insinga and Werle, 2000）。至少對公部門而言，適當的人力組合方式，政府每年將可因此省下大筆可觀的人力訓練等人事成本。更

重要的是，這些有別於傳統國家考試進用的人力，若能設計良好的管理制度，仍有提高單位人力產值的可能。

儘管目前我國行政機關現有員工，並不全然都是經由考試分發而來。機關編制表以外的人員，至少即包括技工工友、駐衛警，甚至是替代役男等人員，並均可見諸相關的法令規範。此外，行之多年的約、聘雇人員條例與辦法，也提供機關活化用人的管道。儘管如此，這與本文所談論的公務人力彈性的概念，仍有段差距。主要理由在於現行的人力組合本身，並非是以機關現有職務為標的，經全面性地客觀分析後結果，以作為策略配置的基礎。而佔機關業務大宗的行政工作部分，率多則是基於業務推動的「便宜性」而來。如約聘人員本身的招募，即並非基於特定機關內部系統性工作分析得來的結果，並據此而制度化特定職務的用人管道，甚多則是以現有考試類科無法滿足業務需要為由，申請後經人事機關審核通過而來。這與人力彈性的精神一策略價值，仍有段落差。

對公部門而言，人力彈性化是當前熱門探討的政策議題。然人力如何加以彈性化，現實上則將面臨許多挑戰。換言之，如何善用私部門人力彈性化的經驗成果，以及公部

門的既有制度與文化，是否足以支持並創生此一人力資源實務，則是進一步值得關注的議題。依此而論，本文擬先從人力彈性的理論角度切入，以此作為實務變革的相關討論基礎。

貳、人力彈性化理論基礎：選擇的問題

自 1980 年代以來，為克服經濟衰退及回應日增的國際競爭與不確定性，勞力市場彈性化與彈性的人事管理觀念，始終被假定為是一項重要的策略。在這段期間裡，所有 OECD 成員國均積極致力於改善其公共行政的效率與效能，而追求一種「動態的」與「彈性的」行政結構則是這類活動的主要特色。至於改革背後的動力，則是與政府支出的限制、行政現代化與改變勞力市場條件等因素不無關聯（OECD, 1990: 91-93）。

所謂彈性的人事管理，其意涵非常豐富，惟大抵上不外乎組織因應外在環境的快速變遷，為強化其決策反應能力，而進行的系統性調整作為。因此，相關重點討論的議題包括：人事管理（體系）的分權與授權、流動性（mobility）與員額精簡等（OECD, 1990）。上述改革的理念，不乏是來自私部門管理方法的移植運用，而本文人力彈性化概念之引介，亦可由彈性的人事實務系絡中求

得理解。一般而言，人力彈性化係指「彈性工時」與「雇傭模式多元化」兩種層面（施能傑，民 88：49）。本文的討論方向為後者，也就是探討如何使組織人力運用有適當組合的可能。若以公部門而言，即指機關職位除來自考試用人的管道外，是否可透過更為有利的組成方式，來減少公務人力成本或提昇組織績效。由於問題核心在於「人力究竟應如何來加以彈性組合」，故邏輯上本節討論安排如下：雇傭關係改變對於人力資源管理實務的影響為何？那些關鍵因素影響我們的人力選擇？可能的人力安排模式有那些類型？

一、為什麼要進行選擇

由於社經環境變遷的結果，雇傭關係的本質已迥異於過往，因而也對雇主的人力資源管理實務，產生某種程度之影響。為能有效地管理新的雇傭關係，人力資源管理者自宜強化其策略性夥伴角色，以因應未來雇傭關係的發展趨勢。例如，M. V. Roehling 等人（2000: 309-310）在檢閱了 51 篇含括學術性與非學術性在內的文章後，指出兩類文章均高度認同在新的雇用關係中，雇主應提供員工有關訓練、教育與技能發展的管道與機會，以及員工參與決策或授能的重要；其餘如雇主應提供員工生涯管理的協助、績效導向的待遇、富有挑戰性或意義的工作，以及

工作與非工作生活的平衡等，也普遍在兩類文章上獲得某種程度的共識；不過，對於所熟知的「工作保障」(job security) 項目而言，兩者則率皆否定其可列為新雇傭關係的特質。

事實上，形成此一趨勢發展的原因，與經濟競爭的結果不無關連。特別是自 1980 年代以來的組織精簡與結構重整 (restructure) 的風潮，伴隨著新古典經濟學者所積極鼓吹的「削減成本」(cost-cutting) 概念，因而引發了組織與其成員間向來穩定關係上的鬆動。組織懼怕承諾的結果，導致過往經常訴求的忠誠與信賴等關係，逐漸地成爲一種過去式。不僅如此，傳統以內部勞力市場爲主幹的人力資源管理策略，也日漸開始遭受挑戰。C. Handy (1989) 便表示，未來組織存續方式可能會與現今有所不同。蓋它們未必需要再雇用一大批人，從事性質不同、層次高低不一的工作，而只需專注於核心行政人力的維繫，另輔以契約人員與臨時人員協助週邊工作即可（請參見 D. M. Rousseau, 1995: xii）。依此邏輯，從人力獨特性角度而言，當今私人組織的「業務」或「行銷」部門，相較於「財務」、「會計」與「人事」部門而言，顯然更可歸屬於所謂的核心人力。是以後者在人力編制上，自有予以某種彈性化的合理

性（詳後述）。

上述論點至少凸顯一事實：即社經環境演變造就組織策略的配套調整，組織因而必須考慮將有限的資源，配置在與其存續有關的活動上，或重新調整邊陲活動的資源配置比率。如此一來，自然造成不少組織開始運用策略手段，如夥伴關係、合作，或透過外購人力方式取代內部人力培養等的使用（Insinga and Werle, 2000: 58）。

二、如何進行選擇

基本上，組織中那些工作可逕自透過勞力市場的交易來取得，是人力彈性化過程中主要的操作考量。至於交易的對象，可以是個人或組織為單位。個人本身或擁有程度不一的技能；組織則是具備某種專長的人力集合體，經簽約後始提供買方組織所需的人力服務，亦即所謂的「業務外包」(outsourcing)。無論如何，兩者皆可歸屬於人力「內部化」(internalization)與「外部化」(externalization)的討論範疇，亦即有關「培育或外購」(make-or-buy)的決定(Lepak and Snell, 1999, 2002; Greer et al., 1999)。倘若組織經由自行培育並附帶外部購買方式，係未來人力組成之主流趨勢的話，則其對人力資源管理實際的影響，自有深入探討的必要。本文擬從兩個層次來分析，其一，人力組合對於人力資

源實務的意涵；其二，人力如何進行適當組合的問題。茲分述如下：

在人力組合的運作前提下，由於不同員工所擁有的技能，對於組織的競爭力而言是有別的，故管理員工的人力資源實務，也可能必須因此加以配套調整。事實上，更為精確的說法，應該可以引申至人員屬性的差異，對於管理實務的潛在影響問題，例如，高層主管相較於中層主管的位階不同，從交易成本理論的角度來看，角色扮演勢將更為複雜，業務推動過程自非如高層主管本身想像般地來得容易（註一）。就此而言，籠統地談論「主管」人員的工作動機，而後作為管理激勵指標設計的參考，即可能犯了大而化之的謬誤。

基本上，論者早已關注到此等個殊特質的問題（註二），儘管渠等的理論背景基礎是有所歧異。即便是在人力資源領域，相關研究亦曾提出類似的洞見，並表示不同的標的員工團體，對於員工與組織間關係維繫的看法，可能存在著系統性差異。例如，亞洲國家的「集體主義文化」與歐美國家的「個人主義文化」，對於所謂的個人責任、個人績效報償，以及低度工作保障等實務，即可能展現出不同程度的接受度。同理可知，在業務推動方面，承辦那些「核心」與「邊陲」業

務的員工，以及「書記職」與「管理職」的員工之間，也可能對雇傭關係本身存在著不同的角色期待（請參見 Roehling et al., 2000: 312）。

這種討論是可以獲得理解的。理想上，人力資源管理的制度設計，最好是能對應不同員工或人力屬性，發展出個殊化（idiosyncratic）的管理實務，而不宜抱持所謂的「一體適用」（one size fits all）迷思。正如 D. P. Lepak 與 S. A. Snell（1999: 32）言簡意賅地指出了過去策略性人力資源管理的研究盲點：

由於忽略一公司內部不同員工團體可能需要有不同的雇傭實務，大部分策略性人力資源管理的文獻多少是帶有一絲一元論色彩的。…吾人以為，最適當的人力資本投資模式，應視不同的人力資本類型而定。

如此一來，典型人力資源管理教科書所探討的招募、訓練、薪資與福利，以及績效評估等實務，亦宜結合雇傭模式中人力資本類型來加以討論，方有其實益。某種角度而言，人力資源管理實務的差異化程度一標的員工團體的貢獻與滿足平衡，勢將影響有效雇傭關係的推動與發展。

在「心理契約」（psychological contracts）的研究中，論者指出了發展不同雇傭關係的

策略性因素（Rousseau, 1995）。基本上，心理契約的形成，乃歷經一系列組織與同僚的訊息釋放，以及個人對該訊息的解讀過程與詮釋產物（Rousseau, 1995: 34-46），以典型的「交易契約」與「關係契約」為例，其對組織與員工而言，各有其獨特的意涵。就交易契約而言，員工對組織幾乎談不上任何的忠誠，員工長期留置在組織的意願不高，同時亦不願承接額外的責任，雇傭關係本質是不穩定的。組織本身則必須面對高流動率，以及因記憶容易流失，面臨有限組織學習的弊病，而必須仰賴外部化的學習。惟組織也因此降低勞力成本，當然也具備了彈性應變的能力。人力資源實務上的「外購」策略，其雇傭契約的類型即近似於此類交易契約。相對地，在關係契約中，員工具有高度的組織忠誠，相當程度仰賴組織而生存，樂意長期奉獻特定組織。不過員工的技能發展顯然受限，多屬一些組織特定的技能，並不具備市場競爭力（marketable）。組織本身的流動率低，勞動力同質性高，同時因具有深厚的制度記憶（institutional memory）而有助於組織學習。惟由於仰賴內部勞力市場之故，組織則必須耗資發展員工的知能（Rousseau, 1995: 183-201）。人力資源實務上的「培育」策略，其雇傭契約的類型即近似於此類關係

契約。換言之，關係的與交易的契約安排，將造成雇傭關係經營本質上的不同。某種角度而言，D. M. Rousseau 的研究中，有助於釐清員工與組織的雇傭關係本質，在人力資源實務上的意涵。至少他指出人力屬性若有不同，則勢必影響其與組織間的依存關係，故而人力資源實務上應有配套作法。

不過，對於人力資源管理者而言，有關人力組合的問題，關鍵點還是在於找出指引實務發展的有效策略。這方面可以提供的思考方向有二：其一，根據組織業務核心程度（Insinga and Werle, 2000），作為人力內部化與外部化的判準；其二，從人力資本價值與獨特性的角度，作為兩者取舍的依據（Lepak and Snell, 1999, 2002）。惟不論是從業務面或人力面來探討，其共同點乃強調除了核心工作人力外，其餘部分某種程度上都可透過外部化方式來獲取所需人力，儘管這其間仍可能存在多種的操作策略，包括外購、契約、策略夥伴等雇傭模式的運用。下述四種理論，可能有助於管理者確立雇傭模式的參考（Lepak and Snell, 1999: 33-35; Insinga and Werle, 2000: 59-60）。

第一，交易成本經濟學：人力外部化係設法透過市場外包的組織形式，來取代層級組織結構。至於其間的判斷標準，則必須從

經濟效率的觀點來作抉擇。譬如說，組織特有的人力資本，由於強化了資訊的不對稱性，因而創造出人員內部化的強烈經濟誘因。

第二，人力資本理論：若員工生產力無法被預期能超越其投資成本，則組織必須設法從勞力市場來尋求技能。因此人力內部化或外部化的關鍵，乃植基在員工生產力的預期報酬比較上。不僅如此，組織也比較可能投資在無法移轉技能的教育、訓練，以及發展上。

第三，資源導向的觀點：組織的競爭優勢在於稀有的、有價的不可替代的，以及難以模仿資源的有效累積結果。由於核心員工的能力關乎組織的競爭力，故應從內部加以發展與維繫，而有限的或次要的價值則可透過外包方式為之。

第四，關係導向的觀點：強調組織網絡的重要。亦即組織競爭優勢的來源，也可能存在於組織的對外關係。某種角度上，當組織間通力合作於人力資本的使用時，兩造或多造將可實現綜效（synergistic value），而其價值自非是任一組織所能獨立為之的。

三、選擇的可能性

D. P. Lepak 與 S. A. Snell（1999, 2002）進一步地闡釋人力資本的價值與獨特性意涵，並依此從事經驗研究的工作。人力資本

的策略價值，係指人力資本對於改善公司效率與效能，利用市場機會，以及淡化潛在威脅的潛能。至於獨特性，則指人力資本的稀少性、專業性，甚至是組織特有的程度。綜上所述，雇傭模式的選擇，管理者必須綜考來自各種不同技能的價值創造潛能，以及此等技能對特定公司的獨特性（參見表一）。茲分述如下：

表一：人力組合模式

人力資本獨特性	高	策略聯盟模式	內部培育模式
	低	簽約外包模式	外部購買模式
		低	高
		人力資本價值	

資料來源：Lepak and Snell (1999: 37)

第一，內部培育模式：該象限對組織而言，屬於核心的人力資本，也貢獻於組織的策略目標，因而被視為是組織的知識工作者。組織對核心員工採用知識導向的雇傭模式，其乃聚焦於內部發展與長期員工承諾之上，亦即著重在員工技能與能力的提昇，而不是制式任務與例行工作的交辦。

第二，外部購買模式：該象限對組織而言，由於具有人力資本的價值，使組織願意採內部雇傭模式。但其技能並不具獨特性，

也因此無法成為競爭力來源。換言之，工作者對組織能貢獻其心力，但具備之技能卻是可廣泛移轉的。是以，組織採聘雇（staffing/hire）方式任用，使其專責於預先指派的任務。

第三，簽約外包模式：該象限對組織而言，人力資本的價值與獨特性都不高。員工在此範疇中是最可能被加以外包。組織很可能針對有限範疇、目的，或期程短的任務績效，尋找短期的契約安排。

第四，策略聯盟模式：儘管人力資本是獨特的，惟若採內部雇傭卻不具有充分的策略價值。而聯盟的運作方式，則是兩造經由合產（co-production）過程，致力於某種特定結果的達成。經由此合夥關係建立，使組織在獲得人力資本之際，並不至於增加內部雇傭的成本，卻獲得了應用獨特與特殊技能所須維繫的持續性關係能力。

由此觀之，有關 Lepak 與 Snell 的模式，基本上仍不脫經濟學家向來所談論的「配置效率」與「調適效率」問題，也就是強調人力應如何配置，以及在確立特定模式後，相關管理制度的配套設計問題（註三）。從新制度經濟學觀點而言，後者尤其決定了有效組織發展的動因（劉瑞華 譯，民 83: 96-98）。儘管如此，人力彈性組合的關鍵，乃須先設

法找出具體的操作指標。儘管在 Lepak 與 Snell 的討論中，這方面仍未明確地提供行動指引，不過至少在概念上，卻指出了組織宜先確立其競爭優勢來源或策略性目標，如此才能進一步地評估其核心人力或業務，或釐清其核心能力之所在。若依此概念邏輯來看，顯然現有行政實務的相關制度設計，仍與上述的目標或理想有段差距。

參、人力彈性的行政實務意涵

事實上，現有行政體系早已具備人力彈性的概念與實務。例如，目前行政機關已日益重視行政業務委託或外包民間辦理的趨勢，如改以保全人員取代駐衛警的職缺，而清潔工作也採用外包方式，來取代原有技工、工友的任務。此外，機關也普遍運用約僱人員，負責臨時性、季節性，或定期性簡易工作所需的人員（請參見「約僱人員僱用辦法」第二條）；若機關面臨「發展科學技術，或執行專門性之業務，或專司技術性研究設計，非本機關現有人員所能擔任」的業務需要（請參見「聘用人員聘用條例施行細則」第二條），亦可定期聘用人員。然礙於我國傳統人事制度一條鞭的特性，並不利於支持人力彈性化法制的推動，加以人事人員的角色定位模糊，與機關本身任用私人的疑慮等因

素影響，故儘管現行機關並非沒有彈性用人之作為，惟相關制度的設計宗旨仍欠缺通盤考量的色彩，並且反映在下述兩種現象：其一，制度設計的「權宜性」重於「策略性」考量（註四），因此相關的配套措施明顯不足；其二，即便具有某種策略考量，卻係以個案性的「單一職缺」，而非以通案性的「現有職位」作為設計主體，由於無法誘導出機關本身的策略性作為，因此這類彈性化實務的形式意義遂大於實際意義（註五）。以下，本文擬先針對人力彈性的利弊加以討論，次就其對於我國行政實務的推動意涵加以闡述。

一、一般實務經驗借鏡

基本上，人力彈性化本身只是一種管理工具，其目的乃在獲得某些效益。譬如說，組織本身可能因此每年省下大筆的人力投資成本，或可觀的退休金支出等有形效益。不僅如此，彈性用人的結果，也可能直接或間接地迫使組織開始思索所謂的「核心能力」或「核心業務」為何之問題，因而有助於活化組織整體的經營管理策略，這種過程則屬於不易見到的無形效益。儘管如此，完整地關照彈性用人特別是業務外包所可能產生之影響，則是實務策略推動上不可或缺的前置作業。C. V. Hippel 等人（1997: 93-96）曾針

對組織運用臨時人員的效益提出看法。他表示：早期臨時人員的角色功能，只不過是因應永久性員工生病或休假之際而配置，但如今演變的趨勢，似乎有成爲常態性設計的可能。基本上，組織運用臨時性員工，可能是基於如下考量：

第一，減少成本：使用臨時性員工可以減少薪資與福利成本；利用臨時性員工本身已具備的技能，可減少訓練方面支出；逕自從表現優秀的臨時員工，挑選作爲永久性員工，可減少招募與訓練成本；臨時性員工績效良好者，也可能成爲永久性員工的工作壓力來源等。

第二，增進彈性：運用臨時性員工可因應產出需求的波動；勞動力分配上可不侷限於工作說明書（工作契約）的內容，而能彈性地加以運用；組織也能夠聚焦於永久性員工的核心能力，而把邊陲工作移交予臨時人員。

第三，免除永久性僱庸關係的負效果：組織使用臨時性員工，可避免建立對永久性員工的承諾，以及必須淘汰不需要員工的困擾，這對歷經精簡過程的組織而言，將甚具吸引力；組織運用臨時性員工，其成本不會永久性地納入基礎預算，故可避免預算限制；也可以避免永久性員工間薪資不平等的

感覺；對個人生涯也可能產生很大的影響，如升遷機會降低、生涯路徑模糊、工作責任更爲開放、工作說明書不明確，以及與年資有關的津貼難以獲得確保等。

Hippel 等人偏向於從正面角度來加以討論。然業務外包過程，卻可能因管理者的思慮未周，而蒙上一層陰影，正如 R. C. Insinga 與 M. J. Werle（2000: 58）兩位學者指出的：「業務外包在操作層次上很容易導致依賴的發展，而產生若干不可預見的策略性傷害」。換言之，業務外包若未經縝密的分析與研判，可能醞釀更多後遺症的出現。譬如說，G. Lafferty 與 A. Roan（1999）兩位學者，即憂心近年來澳洲公部門努力推動業務外包（指書記與行政職）結果，可能肇因私部門訓練投資的不足，而產生適得其反的效果，如導致國家技能基礎品質的下滑。契約勞工即便在一般訓練上有所成果，但由於在特定產業（industry-specific）的訓練不足，似因而忽視了與特定工作系絡有關的獨特技能培養。不僅如此，業務外包的結果尚可能面臨到「組織記憶」（organizational memory）流失的困擾，致使業務品質無法獲得應有的精進。

業務外包的趨勢逐漸普及，即便是所熟知的「人力資源管理」領域，亦可見其芳蹤。學者研究中，也提出了若干值得玩味的看

法，儘管是偏重在技術層面的問題。例如，C. R. Greer 等人（1999: 91）即認為業務外包的經驗不見得都是好的。蓋渠等針對若干人力資源領域的專業人士訪談結果，顯示人力資源業務外包後，可能因原初契約條件規範不明，當賣方服務績效無法令人滿意時，將導致買方組織的權益受損，故而有成本不降反增之現象。至如人力資源部門欠缺技能或能力，而衍生的依賴發展等弊病，亦呼應了前述學者觀點。此外，賣方提供的服務可能也不符合買方組織的需要，也就是欠缺消費者導向的服務。由此觀之，Greer 等人的研究結果，警示我們技術層面風險控管的重要性。

綜上所述，論者對於人力彈性化的看法，持肯定者係認為此舉可降低成本，增進彈性，或憑藉服務提供者所具有的規模經濟，來提昇服務品質；不過，人力彈性化也可能因服務提供者不熟悉服務對象的策略與文化，遂導致無效率的情況發生。此外，如組織記憶的頓失，以及組織可能曝露於服務提供者的機會主義行為等問題，皆可能影響制度推動的成效。

二、行政實務的思考架構與推動策略

基本上，D. P. Lepak 與 S. A. Snell（1999, 2002）的人力組合模式，可作為現行公部門人力彈性化的規畫參考。例如，現有部分機

關的人事室、會計室，儘管人員本身具有某種程度的專業性，但對機關而言，並不具有所謂的策略價值，故即毋須全盤性地單獨設置。而可改用數個機關資源共享方式，亦即類似策略聯盟模式來加以處理。其次，現有駐衛警、技工、工友，以及約僱人員等職缺，仍應持續地或改以契約方式來用人。至於現有的約聘人員，亦可部分改採契約方式進用，理由在於其本身具有某種專業背景，透過契約方式進用，將可精進人力素質與服務品質。此外，部分職缺亦可採用簽約外包的方式來處理，如學校校醫、校護的職缺，由於工作環境的特殊性遂降低了渠等的留置意願，若日後改採與中、小型醫療診所簽約駐診的方式，將可更務實地改善目前的服務困境。

不過，以上所談論的人力彈性化方向，顯然與理想仍有段差距。以台北市政府為例，佔人事費比例相當大宗的考試及格之公務人員（請參見表二），理應是人力彈性化的主要檢討方向。若能經由適當調整過程，則各機關「人事費佔單位預算比例」的控管成果，將可視為是人力彈性化之具體效益。依此而論，若進一步地根據 Lepak 與 Snell 兩人的架構來詮釋，則最容易讓人聯想到的，莫過於是「職等」來區辨現有機關的「核心

人力」與「非核心人力」界分，嗣後乃再針對非核心人力部分的雇傭模式，進行更細膩的分類與處理。蓋依現行人事體制，職等高低本身至少反映了「工作繁、簡、難、易，責任輕、重及所需資格條件程度」(請參見「公務人員任用法」第三條)。據此而論，理論上最容易被檢討的部分，自應屬於所謂的「書記」、「辦事員」等職缺。其理由很明確，因為此等職缺的工作內容，是最具有市場可取代性，故組織實毋須耗資培養此一層級的人力資本。

表二：台北市政府各機關學校員工人數統計表

區別 類別	合計	編制內	編制外
合計	75,307	72,169	3,138
職員	55,078	55,078	
約聘僱	2,008		2,008
駐衛警 (含校警)	1,130		1,130
職工	17,091	17,091	

資料時間：截至 93.2.29 為止

資料來源：台北市政府人事處網站

問題是公部門的政策本身，基本上是眾多價值競逐下的長期演化結果，故人事制度

的複雜定位，顯然不如私部門組織設計上來得彈性。從公共官僚制的觀點而言，無論僅是機關核心人力與非核心人力的區辨，抑或是人力彈性組合的實際運用，亟可能衍生出複雜問題有待釐清(請參見表三)。茲分述如下：

第一，我國公務人員考試制度已行之有年，且已普遍受到社會大眾的認可。於今大量進用非經考試及格的人力，在我國特殊生態系絡下，可能招致部分人士對「文官服務倫理」的質疑，如中立能力(*neutral competence*) (註六) (許濱松，民 83: 4)、行政貪污或腐化等。抑有進者，人力彈性化的結果，亦有可能動搖既有文官體系的人力結構，使之悖離社會人口的組成特性，引發學理上「代表性文官體系理論」(*theory of representative bureaucracy*) (註七) 爭辯(余致力，民 91: 14-15)，或衍生對行政人員的「社會公平」角色存疑(*Frederickson, 1997*)。此等不確定問題之評估，還有賴各方的討論以凝聚共識。

第二，常任文官的訓練是專業與通才兼具，而通才的養成則必須歷經相當的行政歷練，方能從中洞悉政策推動過程的「政治理性」(*political rationality*) (註八)，如建立所謂的「贏的聯盟」。惟常任文官「久任」(*tenure*)

的特質一旦喪失，很可能影響政策或行政學習的能力，進而損及政策推動效率與品質（註九）（Carpenter, 2001: 18-25）。

第三，中、低階職位大幅減少，初等或普通考試的存廢，可能面臨極大的社會衝擊。如此一來，自將衝撞基層官僚組織的人力組成，甚而影響法制上「特別權力關係」的普遍適用，其衍生之課責問題仍有待法律關係的重新詮釋。

第四，儘管人力組合的運作對組織而言，係建立在差異化管理的策略價值，惟從Adams「公平理論」(equity theory)的角度而言，不同的人力屬性之間，卻可能因此衍生出「比較心理」，如同等的工作知能與時間，卻僅因人力屬性差異而拉大報酬距離，勢將折損工作士氣。

第五，從「信賴關係」的角度而言，長期取向員工關係所伴隨的組織社會化效應，較有助於增進組織成員間關係之維繫，若否則容易導致「組織社會資本」(organizational social capital)流失弊病(Leana and Van Buren, 1999: 544-545)。就後兩者而言，人力彈性化方案對人力屬性的個例化處理過程，仍須平衡地關注到此舉對整體面產出的影響。

最後，人力彈性化的過程中，仍有賴一些基礎（或技術）條件的配合，如修法過程

涉及到人員權益變動之計算與補償，乃須仰賴政府編列預算的支應（註十）；人事人員的策略角色若未能有效地提昇，則彈性人力運用便欠缺其應有執行力；業務外包過程中所面臨的契約機會主義風險的問題，亦有賴政府投入大量的交易（監督）成本。

表三：公務人力彈性化的弔詭

- | |
|---------------------------|
| ● 法律關係與課責 |
| ● 職位分贓與政治中立 |
| ● 行政倫理 |
| ● 文官體制與考試制度、代表性官僚、社會公平、回應 |
| ● 人事體系（含人員）角色 |
| ● 組織記憶、政策穩定、組織/政策學習 |
| ● 組織承諾、信賴、忠誠、和諧 |
| ● 訓練品質與行政能力 |
| ● 契約機會主義、代理問題、風險規避 |
| ● 財政能力與預算 |

資料來源：作者自製

綜上所述，公部門在人力彈性化的推動策略上，可能必須要更謹慎地選擇性運用。若以政策可行性的角度而言，有關公部門彈性人力的運用，本文擬歸結如下的看法：

第一，傳統的「終身雇用制」可能有適度限縮的必要（施能傑，民 88: 51）。終身雇用制除提高成員對組織的忠誠，以及吸引人

才久任、強化社會化，降低交易成本等優點外，亦有助於維持組織內部技能與能力存量的穩定性與可預測性。不過，終身雇用制相較於自勞力市場購買人才的策略而言，並不見得是一種明智之舉。因此，就人力資本理論的角度，由於其所關注的是發展員工技能與知識的預期報酬率，故終身雇用制下對員工的一切投資成本，若未能高於員工生產力之情形下，則組織便應嚴肅地考量是否宜改由勞力市場的供給面，來獲取機關所需的技能。換言之，終身雇用制衍生管理的成本效益，乃制度設計上最值得評估之一環。在可見未來，除了既有員工權益仍繼予保障外，其餘部分則應配合人力彈性的幅度（詳後述），限定在核心人力（Hippel et al., 1997: 93），或準核心人力的範疇方可加以適用。

第二，人事人員的角色轉型。在一條鞭的管理體系下，大部分人事人員的任務在於「按表操課」，亦即把例行業務的執行視為主要的工作內容。不過，鑑於行政權力下放地方的聲浪日益強大，人事法制的鬆綁勢必是可預期的趨勢，也因此，人事人員的策略性角色功能亟有待提昇，以因應多元人力屬性的複雜管理問題，特別是有關「解制」（deregulation）後的「再管制」能力的培養。某種角度上，人事人員即可能要更系統性地

致力於機關人員的工作內容分析，以因應人力彈性化後的基礎資料建檔工作。

第三，人力彈性的推動較適用於高、低階的工作。高者如簡任十一職等以上的常任文官（主管），低者如約僱人員、駐衛警、技工、工友等職缺。至於部分三職等以下的書記職缺（視機關位階與業務屬性彈性調整），也可以列入適用或觀察的對象。其理由在於對既有文官體制的衝擊較小，包括如基於初等考試存廢之衝擊、常任文官行政歷練與永業發展之價值（Carpenter, 2001）、組織記憶（Rousseau, 1995; Lafferty and Roan, 1999）、默會知識（Klaas et al., 2001: 127-128, 134），以及組織與政策學習之能力（Rousseau, 1995; Nonaka and Takeuchi, 1995; Hall, 1993）等因素的綜考結果。此外，部分機關的人事室、會計室（如地方政府的二級機關，以及人事、主計以外的部分一級機關適用），甚至是非屬業務機關的總務部門，若人員本身的工作量不大，即毋須全盤性地單獨設置，而可改採機關結盟的模式來加以處理。

第四，持續或擴大臨時人員如實習生、工讀生，以及替代役男等運用（資格限制或管理措施另議）。儘管中階文官職缺，並不適用於人力彈性的調整方案，惟這並不代表彈性用人的理念，即無法進一步地推展。蓋

各機關仍可就其中階行政人員的邊陲性業務進行檢討，至少如文字記錄、尋找資料等極度非策略性的活動加以集結，而後交由臨時人員來專責處理。若能把此等極邊陲性業務委由特定人員處理，則既有的中堅人力，便可致力於那些具有相對附加價值的策略工作面向，以收所謂的「策略聚焦」(strategic focus)效果 (Greer et al., 1999: 89)。

第五，無論是運用臨時人員或契約人員，機關都必須遵循兩大原則：即回歸契約精神以及公開競爭 (施能傑，民 88: 51-52)。在我國向來重視經營「人的關係」之特殊文化系絡下(請參見孫隆基，民 82)，前述 Hippel 等人 (1997) 所指出的，組織或可從臨時人員中，擇優作為永久性人員的實務 (此指悖離契約精神)，即可能不適用於我國的文官體制。其理由很明確，即避免造成人力品質下滑以及機關任用私人流弊之困擾。換言之，機關若能依循契約規範，公開競爭用人，並明確訂定績效指標，則人力彈性化方有助於整體策略目標的達成。

肆、結語

本文開宗明義指出了我國行政實務已略具彈性用人的雛形，只不過其策略性意涵仍明顯不足。惟經由理論分析導引出來的人力

組合架構，也提供吾人思考公部門可能的調整方向。儘管如此，公共官僚制的理論已明確地指出公、私組織系絡的差異，特別是常任文官的政策穩定、政策回應等問題，皆導致人力彈性化概念的操作邏輯，必須面臨到更大幅度的修正。職是之故，未來考試院與人事行政局的研議方向，可能必須更深入與更細膩地考量基礎建設 (infrastructures) 的配套程度，以減少不可預見的策略性傷害。(本文作者為政治大學公共行政學系博士生。本論文曾發表於台灣公共行政與公共事務系所聯合會，假國立政治大學公共行政及企業管理教育中心舉辦之「民主治理與台灣行政改革」學術研討會 (92.6.21))。

參考書目

- 余致力 (民 91)，「台灣行政學研究的新課題：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響」，發表於張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會，中國行政學會等主辦 (11.16)，台北。
- 孫隆基 (民 82)，中國文化的深層結構，台北：唐山。
- 許濱松 (民 83)，「英美公務員政治中立之研究—兼論我國公務員政治中立應有之做法」，發表於文官體制之跨國比較學術研

- 討會，中央研究院歐美研究所主辦 (12.16)，台北。
- 施能傑 (民 88)，「人力運用的兩項趨勢：精簡與彈性化」，人事月刊，第 28 卷第 4 期，頁 45-53。
- 彭錦鵬主編 (民 85)，文官體制之比較研究，台北：中央研究院歐美研究所。
- D. C. North 著，劉瑞華譯 (民 83)，制度、制度變遷與經濟成就，台北：時報。
- Carpenter, D. (2001) *The Forging of Bureaucratic Autonomy*. N.J.: Princeton University Press.
- Denhardt. R. B. (1993) *Theories of Public Organization*. Belmont, C.A.: Wadsworth.
- Frederickson, H. G. (1997) *The Spirit of Public Administration*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass.
- Greer, C. R., Youngblood, S. A. and Gray, D. A. (1999) "Human Resource Management Outsourcing: The Make or Buy Decision", *Academy of Management Executive*, 13 (3): 85-96.
- Hall, P. (1993) "Policy Paradigm, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.
- Hippel, C. V., Mangum, S. L., Greenberger, D. B., Heneman, R. L. and Skoglund, J. D. (1997) "Temporary Employment: Can Organizations and Employees Both Win", *Academy of Management Executive*, 11 (1): 93-104.
- Insinga, R. C. and Werle, M. J. (2000) "Linking Outsourcing to Business Strategy", *Academy of Management Executive*, 14 (4): 58-70.
- Klaas, B. S., McClendon, J. A. and Gainey, T. W. (2001) "Outsourcing HR: The Impact of Organizational Characteristics", *Human Resource Management*, 40 (2): 125-138.
- Lafferty, G. and Roan, A. (2000) "Public Sector Outsourcing: Implications for Training and Skills", *Employee Relations*, 22 (1): 76-85.
- Leana, C. R. and Van Buren III, H. J. (1999) "Organizational Social Capital And Employment Practices", *Academy of Management Review*, Vol. 24, No. 3, pp. 538-555.
- Lepak, D. P. and Snell, S. A. (1999) "The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and

- Development”, *Academy of Management Review*, Vol. 24, No. 1, pp. 31-48.
- Lepak, D. P. and Snell, S. A. (2002) “Examining the Human Resource Architecture: The Relationships Among Human Capital, Employment, and Human Resource Configurations”, *Journal of Management*, 28 (4): 517-543.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Milliman, J., Nason, S., Zhu, C., and Cieri, H. D. (2002) “An Exploratory Assessment of the Purposes of Performance Appraisals in North and Central America and the Pacific Rim”, *Human Resource Management*, 41 (1): 87-102.
- Nonaka, I. and Takeuchi, H. (1995) *The Knowledge-Creating Company*. Oxford University Press, Inc.
- OECD. (1990) *Flexible Personnel Management in the Public Service*. Paris: OECD.
- Parker, S. and Wall, T. (1998) *Job and Work Design: Organizing Work to Promote Well-Being and Effectiveness*. C.A.: Sage.
- Patton, M. Q. (1997) *Utilization-Focused Evaluation*, 3rd. ed., C.A. : Sage.
- Roehling, M. V., Cavanaugh, M. A., Moynihan, L. M., and Boswell, W. R. (2000) “The Nature of the New Employment Relationship: A Content Analysis of the Practitioner and Academic Literatures”, *Human Resource Management*, 39 (4): 305-320.
- Rousseau, D. M. (1995) *Psychological Contracts in Organizations: Understanding Written and Unwritten Agreements*. Thousand Oaks : Sage.
- Terry, L. D. (1995) *Leadership of Public Administration*. C.A.: Sage.

註釋

註一 如中層主管普遍面臨基層與高層需求的潛在矛盾，故必須善用人際技巧來化解其困境。亦即中層主管在完成高層交辦事項的同時，還必須設法贏得部屬們的認同，以避免因任何一方關係的處置失當，致生日後業務推動上困擾。

註二 譬如說，M. Lipsky (1980: 15-16) 指出裁量權本身對於基層人員的特殊意涵；同樣地，M. Q. Patton (1997) 也從方法論的角度，闡述評估設計最好

能精準地因應使用者的個殊需求而定，亦即其所謂的「使用導向的評估」(utilization-focused evaluation)。

註三 配置效率係強調人力配置過程，應秉持一套合理的邏輯。此一邏輯乃源於「到底什麼樣的人力才需由組織內部擔負起培育的重擔」之思考脈絡。調適效率係反映了人力配置本身，是否能經由相關建制的配套輔助，來提昇整體制度運作的效率。譬如說，不同人力屬性如正職人員與工讀生，各有其不同的工作動機與單位產值，因此績效評估制度的內涵，即應反映出差異化的成就標準，以誘使渠等能在各自工作崗位上，努力達成其績效標準。

註四 機關因應新生業務需要招募新人，卻礙於既有制度的限制而無法尋覓適當人才，乃不得不改從約聘管道進用人力。所謂的既有制度限制，包括國家考試欠缺特定考試類科、人力甄補程序冗長、質疑考試用人品質、專業加給幅度影響任職意願等因素。亦即現行人力彈性的實務，並非是經由客觀工作分析，或本於成本效益的評估結果得來，主要還是以解決眼前的用人需求為目的。

註五 機關本身既為因應眼前的需求而彈性用人，故其並無法針對機關現有職位通盤檢討，以系統性地提出彈性用人方案，遂也難以評估人力彈性化實務之合理性。

註六 有關中立能力的意涵如下：其一，超然於個人理念之外，不偏袒某一政黨或政治團體；其二，不受利益團體影響，圖利某一利益團體；其三，不受個人價值理念的影響，以中立能力公正衡平地處理事務。請參見許濱松(民83)。

註七 該理論指出文官體系的人力組成結構(如政治、經濟、社會等特徵)，應具備社會人口的組成特性，以表徵文官體系的「消極代表性」(passive representation)；亦由於文官體系能充分地代表社會上各類人員的利益，反映渠等的偏好與意見，方有「積極代表性」(active representation)可言。請參見余致力(民91)。

註八 行政機關的使命，有很多乃源於立法授權或行政命令而來。儘管政策目標本身可能是多元的、含糊的，甚至是隱含某種衝突性，但行政主管仍須肩負起貫徹政策目標的責任，以確保人

民交付使命的達成。行政主管還必須盡可能地維護機關獨特的能力與角色之價值，並鼓勵組織成員能奉獻於核心組織價值。尤有甚者，行政主管在進行內部管理之同時，亦須與外界利益相關人士打好關係，以尋求良好的政策支持。上述行政主管扮演的角色內容，即屬行政高階領導（executive-level leadership）要求範疇，亦即 L. D. Terry（1995: 64-67）指稱的「行政捍衛者」（administrative conservator）的角色功能。

預作調整與安置，自也阻礙了組織調整的推動進程與幅度。

註九 D. Carpenter（2001）在分析十九世紀美國文官體系的自主性問題時，特別強調「久任」是一項相當重要因素。蓋文官在長期任職的條件下，不僅可累積豐沛的專業知識，更重要的是能藉此廣結善緣、累積人脈、建立網絡與聯盟，以爭取國會議員與利益團體對特定法案的支持。此乃是「官僚企業家」（bureaucratic entrepreneurship）的關鍵特質。

註十 以組織調整與人力精簡關係為例，政府本身若受限於現實財力因素，即可能無法提出積極而有效的精簡方案（如優退措施），由於對現有人員無法

我國公務人員升等考試制度概述

陳榮坤

摘 要

我國辦理公務人員升等考試已有相當歷史，旨在鼓舞現職人員士氣，提供資深績優的現職人員升遷管道，以鼓勵久任、提振士氣；其通過考試者取得升等資格。但在公共行政文獻中對此則少有通盤討論者，本文嘗試以整合性觀點，對相關之升等（資）考試提供說明，例如中央暨地方機關公務人員升等考試、關務人員升等考試、警察人員升等考試、交通事業人員升資考試、台灣地區省（市）營事業機構人員升等考試、行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試…等。

關鍵詞：公務人員、升等考試、雇員

The Introduction about the Rank Promotion Examinations for Civil Service of the R.O.C.

By Chen Rong-kung

Abstract

The Rank Promotion Examinations for Civil Service has been hold for a long time in the R.O.C. It means to boost the morale of public functionaries. It offers channels of advancement for the existing

employees with excellent performances to keep them focused and to boost their morale. Public servants who pass the examination can acquire the status for promotion. But few of them have been investigated intergrated in public administration. Therefore, this article uses an integrated view on these relevant area of Rank Promotion Examinations. Such examinations include the Rank Promotion Examinations for public functionaries of Central and Local Civil Service Organizations, Rank Promotion Examination for Customs Officers, Rank Promotion Examination for Police Personnel, Rank Promotion Examination for Transportation Enterprise Personnel, Rank Promotion Examination for Personnel of Province- and Special Municipality-Operated Businesses, Rank Promotion Examination for hired employees at Financial and Insurance Institutions under the Executive Yuan, etc.

Key Words: Civil Service, Rank Promotion Examinations, hired employees,

壹、前言

我國考試制度歷史久遠，從未有升等考試之制，為何創制？自民國 39 年辦理（註一）以來，及今將近 55 年，依統計至 92 年各種大小考試計有 272 次（註二）、及格人數達到 161,573 人，及格率高達 38.67%；相較於其他考試辦理的次數與及格率均不可謂不高，至於如何高？為何原因？殊值得深究。

升等考試係高普考試及特種考試體系外，另一系統之考試。基於任用法律中明定現職公務人員升等或升資，必須經過考試，五十幾年來，升等升資考試已普遍舉行。例如：公務人員升官等考試法自 88 年 12 月大幅修法以來，業已辦理了二次考試（90、92

年），92 年辦理期間，立法院有 47 位立法委員於 5 月間提案連署（註三）修法認為：委任人員普考及格需花十年時間方能取得參加薦任升官等考試資格，不宜以間年辦理考試方式延誤這些人考試或升遷時間；主張加強辦理本項考試。另，不同的看法始自 88 年修法期間，施嘉明等不同意見（註四）指出：如考績與訓練制度健全，本項考試應即停止辦理；主張本項考試應予廢止。為何有南轅北轍的不同主張？宜進一步了解。

本文採文獻分析，主要就考選部有關《公務人員升官等考試法修正專輯》、《中華民國考選行政概況》及《中華民國考選統計》等官方文書資料，自行歸納、統計分析；並以制度分析為焦點，就我國公務人員升等考試

制度為例，處理以下二問題：

一、何謂公務人員升等考試？我國為何採用升等考試制度？

二、我國各類升等考試制度概況如何？主要有那些問題？

就上述問題檢視結果，提出適當建議，並試圖回答上述實務界不同主張之爭點，俾供參考。題目界定為「概述」，主因是相關文獻十分有限，僅能就有限之資料與時間，作一概略、表層性的敘述說明。

貳、公務人員升等考試界說

一、公務人員

因不同需要，對「公務人員」一詞界定有很多不同版本，檢視兩界對公務人員所作定義、分類中，依蔡良文對文職公務人員所作之類別與結構之說明，最符合本文之需求，爰引述其「各類型機構文職公務人員任用結構一覽表」並略予修改如下：

職務類型區別	高級層次職務	中級層次職務	初級層次職務	初雇職務
公務人員任用法	簡任 10-14 職等	薦任 9-6 職等	委任 5-1 職等	雇員
警察人員管理條例	警監	警正	警佐	相當雇員級
關務人員人事條例	監級、正級（關務）	高級（關務）員	員級、佐級（關務）	（自 85 年起 已廢止有關 規定）
交通事業人員任用條例	長級、副長級（交通）	高員級（交通）	員級、佐級（交通）	
（國營事業人員）	12 職等以上（生產）	7-12 職等（生產）	3-6 職等（生產）	
（金融事業人員）	14 職等以上（金融）	8-13 職等（金融）	5-7（金融）	
教育人員任用條例	簡任 10-14 職等（學）	薦任 9-6 職等（學）	委任 5-1 職等（學）	

筆者修改轉引自蔡良文（92:152）

此一分類簡單明瞭，涵蓋我國升等考試制度下各類現職公務人員範圍，主要包含一般公務人員（簡薦委任制）、警察人員、關務人員、交通事業人員、國營事業人員、金融事業人員、教育人員等各人事任用法規下所規範之現職人員。另外，透過雇員、初級、

中級及高級之職務分級，對我國文職公務人員跨官等的升遷層級制度作明確的界定。

上述表列最特殊處，即涵蓋並揭示雇員範圍（註五），該一等級升等考試占各類升等考試相當大比例。依八十五年公務人員任用法修正規定：雇員管理規則適用至八十六年

十二月三十一日止。期限屆滿仍在職之雇員，得繼續僱用至離職為止。本條文修正施行後，各機關不得新進雇員。因此，實務上，除七十六年因需大量用人孔急而發布本規則以取得適法性外，八十五年底前也因廢止在即，而發生類似「擠兌」現象（註六）。但一旦進用為雇員，依法須盡公務人員「無定量勤務」義務，相關權益卻僅得「準用」、「比照」及「適用」正式人員，形成一種「身份、職位不安定感」，所以當有升遷管道得晉升「委任」時，便成為一般雇員階層退休前最大希望。故本項考試 88 年修法期間，在論及是否廢止此一未具依法考試及格任用資格人員參與現職人員之升等考試時，曾引起相當大的爭議，最後作成繼續辦理五次之落日條款的折衷決定，使無考試任用資格現職人員亦得以透過升等考試途徑取得正式任用資格；一方面維護既有人事之穩定，另一方面也兼顧功績制之發展方向。

因此，本文所討論之公務人員範圍與上述「各類型機構文職公務人員任用結構一覽表」所載大致相符；且更包含了依雇員管理規則進用之雇員及交通事業人員之差工等未具正式任用資格等範圍。

二、升等考試

按升等者，從字義解，即晉升較高官、職

等之意。我國現行人事制度，公務人員有依考績升（職）等者，有依考試升（官）等者。

依考績升等者，以具有一定法定任用資格，服務達一定年資後，經由考績取得晉升高一職等機會。固為激勵政府官員忠於職守、建立事功之良好制度。古代即有嚴密的考績之法，漢有考課，唐更有四善二十七最，「善」為考核德行的標準，「最」為考核事功的標準，故德行與事功同時考核。其後，考績之法雖略有變更，但大抵均以評鑑官員的德行與事功為準則。我國現行考績法，就公務人員之工作、操守、學識、才能為考核者，似亦因襲古制而來。但古代除了考績升等外，並無考試升等之制。所謂「升等考試」，即現職公務人員不能依考績配合年資升等者，須經考試及格後，始能取得高一官等之任用資格，故升等考試乃有激勵現職公務人員奮發向上而提高公務人員素質之積極意義（任拓書等，民 72：158）。

依長期服務於考選機關的顧守之認為：升等考試係高普考試及特種考試體系外，另一系統之考試。至升資考試「升資」一詞，應包括在「升等」範圍內，或為決策者，參採交通事業人員任用條例規定：交通事業人員採資位職務分立制，資位受有保障。及升資甄審辦法。而採用「升資」字樣。行之多年，早已為專用

之考試名稱。(顧守之，民 73：153)

升等考試制度旨在「鼓舞現職人員工作士氣」。按機關用人，宜內升與外補並重；對工作表現良好的現職人員，宜有升遷管道，以鼓勵久任、提振士氣，舉辦公務人員升等升資考試，使現職公務人員經由考試取得升任高一官等或高一資位之任用資格，即為內部升遷途徑之一。

故所謂升等考試者，本文定義為：為訂有分官等（資位）規定之各級機關（構）現職人員提供高普考試及特種考試體系以外，另一系統之跨官等（資位）之內部升遷考試。復依前揭「各類型機構文職公務人員任用結構一覽表」可知，文職公務人員除於同官等內依「職級」晉陞外，尚得透過考試、考績加訓練等方法，依上開雇員、初級、中級、高級等層次取得較高（跨官等）職務之任用。升等（資）考試即其晉陞跨官等（資位）方法中之一種。

三、公務人員升等考試

綜合上述，大抵可掌握此類考試制度形式梗概；另，依我國有關升等升資考試主要規範，可知我國升等考試制度實務上所涵蓋之範圍，茲分述如下：

(一) 公務人員考試法第 22 條規定：公務人員之晉升官等，除法律另有規定外，應經

升官等考試及格。

(二) 公務人員任用法第 17 條規定：公務人員官等之晉升，應經升官等考試及格。

(三) 公務人員升官等考試法規定：公務人員升官等考試（以下簡稱升官等考試），分簡任及薦任二官等考試。本法修正公布前之原委任升等考試，於本法修正公布後以繼續辦理五次為限（第 2 條）。關務人員、警察人員、交通事業人員等另有分等規定者，其升等考試規則由考試院另定之（第 10 條）。

(四) 關務人員升官等考試規則規定：關務人員升官等考試（以下簡稱本考試）規則，依公務人員升官等考試法第十條及關務人員人事條例第五條之規定訂定之。本規則未規定事項，依有關考試法規之規定辦理。

(五) 警察人員升官等考試規則規定：警察人員升官等考試（以下簡稱本考試）規則，依公務人員升官等考試法第十條及警察人員管理條例第十四條之規定訂定之（第 1 條）。

(六) 交通事業人員升資考試規則規定：本規則依公務人員升官等考試法第十條及交通事業人員任用條例第五條規定訂定之（第 1 條）。

(七) 台灣地區省（市）營事業機構人員升等考試規則規定：台灣地區省（市）事業機構人員升等考試（以下簡稱本考試），依本規則行之（第 1 條）。

(八) 行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試規則（已廢止）。

(九) 台灣省政府交通事業機構現職差工晉升士級人員考試辦法（已廢止）。

(十) 交通部所屬事業機構現職差工晉升士級人員考試辦法（已廢止）。

依公務人員任用法、考試法、升官等考試法及各機關不同人事任用法等規範面，可知實務上主要涵蓋第（三）至（六）項現職人員之升等升資考試制度範圍，由高度的法

律保留密度來看，可解釋為何此類考試運作既深且廣，對公務人員人事制度影響層面、幅度亦超乎外界能想像者（甚至也出乎大部分初任人員所意料者—畢竟除雇員外，初任人員尚多不知有此一考試）。

第（七）項係屬未明列授權依據、職權命令性質之考試規則，與目前現行一般考試規則均依行政程序法明列其法源依據者不同，因此，是否仍得以精省條例延長至 93 年底而繼續適用不無疑義。第（八）、（九）、（十）項部分均屬類似「初任」性質之考試，為廣義的「公務人員升等（資）考試」。

綜合上述，我國各類升等考試制度如下列表：

各類升等（資）考試	職務類型區別	高級層	中級層	初級層	初雇職務
公務人員升官等考試	一般公務人員 (含教育人員)	簡任	薦任	委任	雇員
警察人員升官等考試	警察人員管理 條例	警監	警正	警佐	
關務人員升官等考試	關務人員人事 條例	(關務) 監、正	高級(關務)員	(關務)員級、 佐級	
交通事業人員升資考試	交通事業人員 任用條例	長級、副長級	高員級	員級、佐級	
台灣地區省（市）營事業機構人員升等考試	省營事業人員	12 職等（生產）	8 職等（生產）	3 職等（生產）	
行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試	金融事業人員				雇員

（筆者自行整理）

參、為何採用升等考試制度

一、制度背景

歷代官吏升遷，幾全視工作成績而定其黜陟，故唐有考功，宋有考課，明有考滿考察之制，清有京察大計之法。及今，有考績法規，以為公務人員升職晉等之準繩。然此皆偏重於工作成績之考核，其於公務人員之學識能否勝任較高之職務，甚少實際考驗之方法（顧守之，民 73：149）。但古代除了考績升等外，並無考試升等之制（任拓書等，民 72：158）。因此，本項制度可以說是孫中山先生基於我國固有考試制度之公平與獨立的優良傳統，將考試權獨立於行政權之後所衍生的。

可知升等考試制度，係考試權獨立於行政權後所衍生的，是考試機關基於考選獨立自主性而產生？是反應制度環境（國家／社會）需求？抑反映不同且多數行動者（含統治者、行政者、立法者及利害關係團體等）之偏好？從制度變遷的角度來看，特殊之時代背景，始有特殊之創制，上述原因或均兼有之。

二、創制理念

要了解創制理念，首應釐清此類考試之雙重屬性，宜分別就升遷與考試面向切入。從升遷來看，「公務人員升遷制度，可以激勵

現職公務人員之士氣，使其安於位敬於業，而利於培育優秀人才，促進永業發展。」（實則已隱含「永業、穩定」是為官僚系統的目標函數—但隨時移勢轉是否仍得適用於今？不無疑問）就我國現行一般行政機關人員之升遷於官職等上分官等升遷與職等升遷，職等的升遷採考績升職等方式；而官等之升遷則分委任、薦任、簡任官等。由於官等的升遷（即跨官等）對公務人員之生涯發展最具關鍵性影響，因此現行升遷制度可謂公務人員人事制度中極為重要之一環；無升遷制度，不足以鼓舞服務情緒，但升遷過易或過濫，亦足以降低人員素質，且使人漠視升遷，失去獎勵作用。故從制度誘因或培育人才觀點加以考量，現行升等考試制度能否充分發揮拔擢人才功能，值得探討。

就升遷採考試方式而言，基於考績方法偏重於工作成績之考核，但不易客觀；對於公務人員之學識能否勝任較高之職務，不易衡量且缺少考驗之方法。故其升遷採考試方式主要依據下列理由：

（一）憑藉考績升遷，事實上很難做到客觀公平，而升充高一官等職務，除服務年資外，尤應重視其學識與能力。欲判明學識與能力，採用考試方法最為適宜，及格者准予升等，不及格者亦少怨懟，公

開競爭，無分親疏，在人事管理上較少流弊。

(二) 具有一定之考試及格或學歷資格者，得不經考試而升等者，無形中削弱考試功用，缺乏公開競爭之風氣。一律須經升官等考試及格，制度簡明、理論一貫。(顧守之，民 73：149-159)

綜合上述，可知升等考試制度之創設隱含有達成下列之目的性：

1. 提供跨官等的制度誘因，以吸納或維持制度的向心力、競爭力。
2. 在公共資源有限的背景下，透過錄取率的設限即可達成升遷制度之目的。
3. 功績制績效或才能的衡量不易，考試方式較具歷史、公信力，可杜悠悠之口。
4. 提高研究風氣、鼓舞上進、拔擢資深績優、避免升遷管道之政治性干擾…等。

肆、各類升等考試制度評析

一、公務人員升官等考試

依 37 年立法公布創設本制度、52 年配合考用合一政策大幅修法、77 年公布配合兩制合一新人事制度之實施而另立新法，及 88 年配合公務人員考試法而修法等主要不同之立法、修法過程，大致可將本項考試制度沿革，分為以下四階段：

三十七年公布「公務人員升等考試法」係與「公務人員考績法」相輔而行，即公務人員之升等兼採考績升等及考試升等。公務人員委任職晉升薦任職及雇員晉升委任職須經升等考試及格，薦任職晉升簡任職，則依考績法之規定以考績晉升，因此僅分為委任晉薦任升等考試及雇員晉委任升等考試兩等級。

五十二年十二月三十一日修正公布「公務人員升等考試法」，基於加強考用配合之政策，服務成績列為應考資格，符合一甲二乙以上始得應考；增列薦任升簡任升等考試之條文，考試方式亦略作改變，刪除服務成績審查（改列為應考資格之一），除筆試、口試外，兼採測驗、實地考試及著作發明審查等，以示慎重選拔人才之意。

七十五年一月二十四日為配合兩制合一新人事制度之實施，總統公布「公務人員考試法」，同時廢止原「考試法」及「分類職位公務人員考試法」，七十七年一月二十二日總統公布新制「公務人員升等考試法」，同時廢止原「公務人員升等考試法」。77 年開始將中央與地方機關之升等考試合併辦理，突顯出本項考試究竟是資格考或任用考之考試屬性之熱烈討論。對舊制缺額調查及錄取方式造成重大改變。

八十五年一月十七日修正公布公務人員

考試法，該法第二十二條規定，公務人員之晉升官等，除法律另有規定外，應經升官等考試及格。公務人員升官等考試法另定之。同年公務人員任用法修正公布施行，該修正條文第十七條規定，現職公務人員官等之晉升，須經升官等考試及格。八十八年十二月二十九日修正公布公務人員升官等考試法，修正條文並自八十九年七月一日施行。現行公務人員升官等考試法之要點為：

1. 公務人員升官等考試法分簡任及薦任二官等考試，取消原委任升等考試。但以落日條款方式，規定本法修正公布後繼續辦理五次，以為過渡。
2. 簡任、薦任升官等考試應考資格部分，有關任職年資之規定，由「一年」修為「三年」，俾與相關簡任依考績加訓練升等及薦任訓練升等年資相符。
3. 經升薦任官等訓練合格，現職薦任第六或第七職等之公務人員，因其最高僅能升任薦任第七職等職務，為提供其繼續升遷之途徑，准其參加薦任升官等考試。
4. 現職公務人員以報考現任及曾任職系類科為限。另技術人員類科部分，依職業管理法規定須領有執業證書始能執業者，應具各該類科執業證書，始得報考。
5. 增列升官等考試之考試方式，由考試院決

定之規定，以使考試院有較大之彈性決定各類科之考試方式，並使考選部能積極改革現行考試方式。

6. 統一訂定各等級各類科錄取人數比率，以平衡各科別錄取率；並配合公務人員考試總成績計算規則第三條修正案，明定應考人考試總成績未達五十分者不予錄取，及取消專業科目平均成績未滿五十分不予錄取之限制。
7. 公務人員之任用，另有分等之規定者，如交通事業機構、關務機關、警政機關人員之任用等，其人員之升等考試規則，均由考試院另定之。

公務人員升官等考試法施行細則最近一次係於九十二年五月二十一日修正發布第九條條文，關於「現職人員最近三年考績或考成成績一年列甲等，二年列乙等以上者，其成績得併入升官等考試之總成績計算，指考試舉行前最近三年之年終考績或年終考成，一年列甲等，二年列乙等以上者，其平均成績高於考試成績時，合併計算為總成績…考試舉行前最近三年之年終考績或年終考成，其期間中斷者，得依次向前推算遞補之，低一官等考績或考成不予採計。」等新規定。

依歷次立、修法的過程來看，公務人員任用法、考試法為本法之上位法源，歷次之

立、修法均不同程度地反應出配合上位法源作邊際性調整。其次，本法亦為其他此類升等（資）考試之上位法源，因此，本法之邊際性調整，對該類升等（資）考試規則均造成擴散的作用。故公務人員任用法、考試法及升官等考試法可說是升等考試制度中之最重要的三種法律。

本項考試辦理概況略為：自 44 年始辦理至今達 50 年，以下可分有十二種類型考試，合計辦理 70 次考試，報考人數達 163,380 人，及格人數 48,141 人，錄取率達 35.68%。主要對象為簡薦委制下之一般公務人員；依目前升遷相關規定而言，薦任升官等考試一等級，幾可謂渠等職業生涯中最重要的一關，且尚無淘汰制，只要符合應考資格，便可一再應考到通過考試為止。

二、關務人員升官等考試

八十年二月一日總統公布「關務人員人事條例」，該條例第五條規定，經關務監簡任升等考試及格者，取得關務監任用資格，經高級關務員薦任升等考試及格者，取得高級關務員任用資格。考試院會同行政院於八十二年十二月二十七日訂定發布「關務人員升等考試規則」，該規則將本考試分為簡任及薦任升等考試兩等級。嗣配合公務人員升官等考試法之修正，最近一次係於九十三年一月

二十七日修正，主要配合公務人員升官等考試法第九條規定修正考績（成）之計算及採計方式等規定。

本項考試辦理概況：自 83 年始辦理至今達 10 年之久，分別於 83、85、87、89、及 91 年合計辦理 5 次考試，報考人數達 1,882 人，及格人數 596 人，錄取率達 36.86%。是相當迷你之小型考試，故常與其他升等考試併同辦理。應考人均係適用關務人員人事條例之高級關務（技術）員、關務（技術）員等符合一定年資俸給條件之現職人員。

三、警察人員升官等考試

六十五年一月十七日總統公布「警察人員管理條例」，該條例第十四條第一項規定，警察人員升等，須經升等考試及格。考試院嗣於七十三年六月十二日訂定發布「警察人員升等考試規則」，惟警政主管機關基於用人之特殊考量，並未即請辦該項考試。

八十五年六月二十七日考試院第八屆第二七七次會議決議，囑考選部洽請內政部警政署儘速辦理警察人員升等考試。經於八十七年十一月二十七日修正發布「警察人員升官等考試規則」，以為舉辦考試之依據。最近一次係於九十三年一月二十七日修正，即配合公務人員升官等考試法第九條規定修正考績（成）之計算及採計方式等規定。

本項考試辦理情形：48、52 年各辦理一次，嗣於 88、89、91 年陸續辦理三次考試；可分有二種類型之考試，一種係台灣省政府時期辦理者，另一種則係為全國各警察人員辦理者；合計辦理 5 次考試，報考人數達 37,388 人，及格人數 8,773 人，錄取率達 30.28%。報考人數主要來自 88 年以後辦理之三次考試，應考對象均係適用警察人員管理條例之現任警佐、警正警察官等符合一定年資俸給條件之現職人員。

四、交通事業人員升資考試

三十六年十二月二十三日國民政府公布之交通事業人員任用條例，經於四十六年七月二十四日修正公布，明定採資位、職務分立制，並規定高級業務員、高級技術員以下資位須經考試及格，副長級以上人員須經升資甄審合格，有關考試規則及升資甄審辦法由考試院會同行政院定之。考試院乃於五十二年十二月二十七日會同行政院訂定發布「交通事業人員升資考試規則」，該規則第二條規定：交通事業人員升資考試分為員級晉高員級、佐級晉員級、士級晉佐級三等級；附表中所列交通事業類別有：郵政、電信、水運、民航、鐵路、公路、港務、氣象、打撈等九業。八十八年四月二十三日以交通部打撈公司已裁撤，中央氣象局迄未實施交通

事業人員資位制度，刪除原訂考試科目表，仍維持郵政、電信、水運、民航、鐵路、公路、港務等七業別，到目前實際上仍繼續辦理者尚有郵政、電信、鐵路、公路、港務等五業別。

本項考試辦理概況：自 40 年始辦理至今達 54 年之久，以下可分為十八種類型考試，合計辦理 153 次考試，報考人數達 235,160 人，及格人數 74,249 人，錄取率達 36.90%。是此類考試制度中佔最大宗的。在國營事業民營化政策下，本項考試規模將日趨減縮。其應考對象主要是以適用交通事業人員任用條例之士級、佐級及員級等符合一定年資俸給條件之現職人員。

五、台灣地區省(市)營事業機構人員升等考試

五十六年考試院發布「台灣地區省(市)營事業機構分類職位人員遴用辦法」規定台灣地區省(市)營事業機構試行職位分類，依該遴用辦法第六條規定，現職人員第四、第八、第十二職等，須經升等考試及格，為顧及其現職人員應升等考試之權益，考試院於七十年六月九日發布「台灣地區省(市)營事業機構分類職位人員升等考試規則」，同年八月首次舉辦升等考試。嗣考試院於七十九年修正「台灣地區省(市)營事業機構分類職位人員遴用辦法」為「台灣地區省(市)營事業機構人員遴

用暫行辦法」，爰並參照公務人員升等考試法及其施行細則有關規定作大幅修正，經報奉考試院於八十一年八月二十一日訂定發布「台灣地區省(市)營事業機構人員升等考試規則」。本規則共計十二條，將考試分為第十二職等、第八職等及第三職等三等級。

本項考試辦理概況：自 70 年始辦理至今達 24 年之久，辦理 8 次考試，報考人數達 3,350 人，及格人數 992 人，錄取率達 36.11%。可謂相當小型之考試。在精省之後，相關省營事業除台灣省自來水公司及台北市自來水事業處外，餘均或已納入民營化期程、或裁併(撤)、或改隸，在 92 年 12 月辦理第八次考試以後，是否仍得繼續辦理，值得斟酌。

六、其他升等、升資考試

(一) 行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試

係以金融保險事業機構現職雇員為應考對象，公務機關或其他公營事業機構現職雇員，不得參加；為激勵公營金融保險事業機構現職雇員之工作士氣，使其安於位敬於業，促進永業發展，考試院於民國六十六年四月二十七日訂定發布「行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試規則」，以為舉辦考試之依據。

考試及格者，由各機構視業務需要，依

考試成績升補各該機構助員或相當職務人員。由於行政院所屬金融保險事業部分機構自民國八十七年一月起陸續移轉民營，因此八十七年五月間舉辦考試，已由原有二十個機構縮減為十五個，八十九年更縮減為九個。

依行政院人事行政局民國九十年六月四日函以：「各金融保險事業機構人員既未納入銓敘，且雇員升等考試及格人員無法取得轉任其他機關資格…該項雇員升等考試自九十年起，請貴部自行辦理，原有考試規則請另案函報廢止。」準此，本項考試因無法源依據，該等人員亦未納入銓敘，自九十年起將不再辦理是項考試。

本文據考選部統計資料，將中央信託局雇員升等考試(2次)、行政院所屬金融保險事業機構及中央銀行雇員升等考試(2次)、行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試(18次)等性質相近之考試併計於本項考試項下，其概況為：自 66 年始辦理至今達 28 年之久，以下尚可分有三種類型之考試，合計辦理 22 次考試，報考人數達 39,859 人，及格人數 16,160 人，錄取率達 45.39%。以雇員升等考試具初任性質之考試屬性，並依據銓敘部早期所為得以其所具前開考試及格資格逕行取得一般行政機關相當官等職務任用資格之函釋，相對於公務人員高普考試或特種考試之低

錄取率而言，其錄取人數及錄取率之高，亦係考銓機關「大開後門」諷刺之來由。

(二) 交通事業差工晉升士級人員考試

考試院第七屆第二七〇次會議決議：「准予在五年內繼續辦理三次差工晉升士級人員考試，以解決現職差工問題。嗣後各交通事業機構，應適時舉辦士級特考，進用所需基層人員，對於少數特殊技能工作，需以差工進用者，在訂定契約時，宜事先說明，如欲晉升為士級人員，應參加士級特考。」考試院於八十年四月二十九日訂定發布「台灣省政府交通事業機構現職差工晉升士級人員考試辦法」一種。原臺灣省政府交通處所屬各交通事業機構，按類別有鐵路、公路及港務等三類差工升士級考試，均分別自民國八十一年九月一日起至八十五年三月三十一日止各舉辦三次在案。交通事業機構現職差工晉升士級人員考試自民國八十一年九月起至八十五年十一月止亦辦理三次竣事。

考試院八十六年修正「台灣省政府交通事業機構現職差工晉升士級人員考試辦法」第八條條文，明定該辦法施行期間自八十年四月一日起至八十五年三月三十一日止。但台灣省政府交通處所屬各港務局港勤工作船船員，僅參加本考試第三次考試，得於八十

六年十二月三十一日前補辦本考試一次。使台灣省政府交通處所屬各港務局差工(限港勤工作船船員)晉升士級考試賦有法令依據，俾便港勤工作船船員納編問題得以解決。該項考試亦於八十六年十二月七日在台中市辦理竣事，圓滿解決各交通事業機構差工之升遷問題，而該項考試辦法亦於八十九年二月一日由考試院廢止，從此，各交通事業機構需以公開競爭考試進用新人，使交通事業機構之人事制度更臻完善。

此一部份考試辦理概況業已列入交通事業人員升資考試中計算，惟其考試制度沿革與發展具有相當之參考價值，故仍另予敘述。

(三) 其他考試

據統計資料顯示 39~72 年間不經常辦理之考試尚有以下九項：

年別及考試名稱	報考	到考	及格	及格率
三十九年中央標準局度量衡檢定人員升等考試	12	10	4	40.00%
四十七年臺灣省政府民政廳委任職升等考試	13	10	7	70.00%
四十九年臺灣省政府秘書處委任職升等考試	16	12	9	75.00%
四十九年司法行政部調查局委任職升等考試	28	25	3	12.00%
五十一年監察院現職人員升等考試	14	13	13	100.00%
五十一年臺灣警備總部現職人員升等考試	30	27	27	100.00%
五十二年司法行政部監所管理員升等考試	362	355	329	92.68%
五十二年招商局輪船股份有限公司高員級升等考試	13	12	12	100.00%
七十二年臺灣省政府交通處公路局暨臺灣汽車客運股份有限公司現職差工應士級考試	12,345	12,262	12,258	99.97%
合計	12,833	12,726	12,662	99.50%

轉引自考選部《中華民國考選統計》(92:193)

是類考試均僅辦理一次，合計辦理九次，顯示係為人擇「試」的高度特例性。所以相對高到考率、及格率，宜透過政治體制

轉型（76 年）以前的威權體制背景去尋思原因。

七、概況與評析

(一) 歷年各類升等、升資考試報考、到考、及格人數（率）統計表

歷年	小計	累計	報考	到考	及格	及格率
39	1	1	12	10	4	40.00%
40	2	3	138	128	71	55.47%
42	3	6	475	445	190	42.70%
43	3	9	41	41	26	63.41%
44	2	11	174	122	61	50.00%
45	3	14	515	473	190	40.17%
46	2	16	360	313	139	44.41%
47	1	17	13	10	7	70.00%
48	4	21	791	748	311	41.58%
49	5	26	1,660	1,530	474	30.98%
50	4	30	420	394	125	31.73%
51	2	32	44	40	40	100.00%
52	6	38	5,591	5,366	3,940	73.43%
53	2	40	2,721	2,285	559	24.46%

54	1	41	170	163	51	31.29%
55	3	44	1,001	824	282	34.22%
56	2	46	14,595	1,413	680	48.12%
57	2	48	1,669	1,611	843	52.33%
58	7	55	4,446	3,946	1,517	38.44%
59	1	56	318	277	96	34.66%
60	3	59	7,390	6,282	1,830	29.13%
61	2	61	1,056	1,013	957	94.47%
62	6	67	5,230	4,873	2,423	49.72%
63	3	70	2,071	1,899	1,248	65.72%
64	3	73	4,303	4,139	1,470	35.52%
65	6	79	6,042	5,722	3,842	67.14%
66	7	86	3,573	3,333	1,747	52.42%
67	5	91	5,576	5,150	1,879	36.49%
68	9	100	13,629	12,713	5,289	41.60%
69	7	107	4,798	4,590	2,735	59.59%
70	8	115	4,890	4,535	2,667	58.81%
71	8	123	19,733	18,218	4,916	26.98%
72	12	135	17,726	17,295	14,629	84.59%
73	5	140	11,072	10,289	4,529	44.02%
74	12	152	19,837	17,507	5,163	29.49%
75	6	158	5,316	4,923	2,956	60.04%
76	4	162	7,588	6,816	2,747	40.30%
77	8	170	15,116	13,028	2,836	21.77%
78	13	183	29,321	24,338	8,996	36.96%
79	2	185	8,367	6,456	1,578	24.44%
80	5	190	14,003	11,804	4,265	36.13%
81	10	200	6,270	15,569	11,143	71.57%
82	9	209	31,892	27,052	10,861	40.15%
83	15	224	10,310	9,182	3,865	42.09%
84	7	231	42,303	34,005	10,834	31.86%
85	10	241	9,366	8,115	2,534	31.23%
86	3	244	22,099	18,005	6,065	33.69%
87	7	251	15,978	11,863	2,344	19.76%
88	3	254	42,509	31,186	7,862	25.21%
89	7	261	22,510	16,116	4,999	31.02%
90	3	264	20,915	16,599	4,347	26.19%
91	3	267	15,027	12,797	4,248	33.20%
92	5	272	15,658	12,292	4,163	33.87%
		合計	496,628	417,843	161,573	38.67%

轉引修改自考選部《中華民國考選統計》(92:178)

上述統計資料有以下幾點值得注意：

1. 除 41 年未曾辦理考試外，每年至少辦理一至十五項（83 年）考試；累計達 272 次考試，平均每年辦理 5.12 次。不論承辦機關誰屬（委辦或自辦），其試務可謂浩繁。
2. 51、52 年有三項考試錄取率達 100%，分別為監察院現職人員升等考試、臺灣警備總部現職人員升等考試及招商局輪船股份有限公司高員級升等考試；61 年亦有兩項考試錄取率達到 94.47%，分別為交通事業現職差工晉士級考試及金馬地區現職人員升等考試。其高比率之錄取率形同保障錄取，對考試取人之功績制理念是種打擊。
3. 39 年迄 93 年長達 55 年之久，廣義上可溯自民國 26 年郵政甄拔試驗，更長達 68 年。其源頭係始於交通事業郵政人員之甄拔試驗，經審視該甄拔試驗辦法第九條有：「參加甄拔試驗落選二次後、不得再行參加此項試驗。」之規定，究其應考資格雖須一定年資俸級條件並經主管保薦，但仍可見其拔擢優秀中亦有汰劣之機制。
4. 平均及格率高達 38.67%，也是各種公務人員考試中比率較高的；也因此引發有排擠一般公務人員高普考試名額之爭議，所以也有人將其歸納、類比於早期恩寵制下之公務人員考試制度。

（二）各類升等、升資考試報考、到考、及格人數統計表：

各類升等（資）考試統計	首年	計次	報考	到考	及格	及格率
公務人員升官等考試	44	70	163,380	134,935	48,141	35.68%
警察人員升官等考試	48	5	37,388	28,974	8,773	30.28%
關務人員升官等考試	83	5	1,882	1,617	596	36.86%
交通事業人員升資考試	40	153	235,160	201,243	74,249	36.90%
台灣地區省(市)營事業機構人員升等考試	70	8	3,350	2,747	992	36.11%
行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試	66	22	39,859	35,601	16,160	45.39%
其他不經常舉辦之考試(39~72 年間)九項	39	9	12,833	12,726	12,662	99.50%
合計		272	493,852	417,843	161,573	38.67%

筆者自行整理

依上述考試分類，可知此類考試有幾項特點：

1. 據上述綜合表列有七種類型，惟如以考選統計資料實務上應予區別之考試分類來看，多達 46 種之多，其中公務人員升官等考試有 12 種合計辦理 70 次考試、交通事業人員升資考試有 18 種合計辦理 153 次考試，兩者合計有 26 種、共辦理 223 次考試、總錄取人數達 122,390 人，是此類考試制度中之最大宗之一、二者。
2. 種類、名目繁多；除上述二大項考試之外，餘 20 種考試計辦理 49 次考試，平均每項考試僅辦理二次。究其原因，主要係：其他不經常舉辦之考試（39~72 年間）等九項，均僅辦理一次，且平均錄取率高達 99.50%，其特殊之恩寵性，不言可喻。
3. 名義上為現職人員升等（資）考試，但仍有不少係「初任」性質之考試，比如公務人員雇員升委任及交通事業差工晉士級考試，因此亦引致不少批評。惟前項考試 94 年將辦理最後一次，後者亦於 86 年辦畢最後一次考試。（行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試業於 90 年起由財政部收回自辦）
4. 從 70 年台灣地區省（市）營事業機構人員升等考試及 83 年關務人員升官等考試之開

辦來看，顯示特種考試晉用後，依特別人事法令任用之人員，人數雖少但基於維護其升遷之權益，故亦予援引比照辦理升等考試。但辦理 13 次考試，應考人數僅 2,232 人，平均每次考試僅有 172 人應考。從效益的角度來看，還有改進之餘地。

伍、結論

本文透過制度的檢視，對我國公務人員升等考試制度作一全面性的綜視，有下列五點值得注意：

- (一) 我國公務人員升等考試制度不僅種類繁多、次數頻繁，亦包括不少早期恩寵制下為恩庇支持者所辦理之考試，故甚至有錄取率高達百分之百者。惟時移勢轉，政治體制由國家至上到民主是尚，制度之正當性遭到質疑，故「非考試及格人員不得任用」之功績主張，便形成雇員升等考試及差工晉士級考試停辦之主因。
- (二) 公務人員升等考試制度在我國考試制度史看來，係屬創制。其特殊性要從特別之制度背景加以了解。其創制所訴求之提高行政效率、鼓舞工作士氣及考試用人等理念，及今思之，是否依然如此？或未必有實質關聯性？或僅因為用人或

環境需要，而尋求支持論據？在對本項考試制度之存廢不同主張下，重新審視制度之創制理念，正可對制度未來之創新或改革提供過去之殷鑑。

(三) 依 85 年公務人員任用法有關訓練之規定及 91 年公布公務人員訓練進修法等法制之發展，一般公務人員訓練升官等自 87 年起開始辦理，其他警察人員於 88 年及交通事業人員於 90 年亦陸續開辦，就部分主張此類升等考試制度應予繼續（加強）辦理者之理由係「考績、訓練制度未臻完備」，及部分主張應予廢止之條件為「成立國家文官學院」而言，上述訓練課程之陸續開辦，恰予不同主張者有共同之下台階。

(四) 按行政程序法第一百五條第二項規定：「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」及同法第一百七十四條之一規定：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內（至 91 年底），以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。」各項國家考試之考試規則應屬法規命令範疇，在行政

程序法尚未施行之前，有不少此類便宜行政之考試規則或辦法均已陸續廢止。基於有權力即有救濟之理念，此類升等（資）考試規則關涉不僅應考人、且為現職公務人員之重大權益，自不宜自外於行政程序法之規範，俾杜爭議。

(五) 按銓敘部函釋略以：升等升資考試及格人員不得調任一般行政機關相當官等職務。…歷次關於應「行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試」及格人員，得以其所具前開考試及格資格逕行取得一般行政機關相當官等職務任用資格之函釋，自即日起停止適用。據此，「行政院所屬金融保險事業機構雇員升等考試」自九十年起，即交由財政部訂定「財政部所屬金融保險事業機構雇員升等考試要點」自行辦理。對歷來不少通過各類升等（資）考試之及格人員，紛紛要求行政機關或學校逕予以承認為相當高考或相當普考者，透過此一函釋之意旨，應可釋疑。

研究建議：本文對我國公務人員升等考試制度作了表層綜合性概述，這在考選文獻上尚屬新的嘗試，限於對制度的歷史資料收集仍不完整，更深入的檢討與分析有待未來之繼續研究。（本文作者為考選部科員）

參考資料

蔡良文，民 92，《人事行政學—論現行考銓制度》，台北市：五南公司。

施能傑，民 86，〈我國文官甄補政策的回顧與檢討〉，行政管理論文選輯，第十一輯，銓敘部主編。

高素真，民 86，〈從新國家主義探討我國文官考選制度〉，國立政治大學公共行政研究所碩士論文

江大樹，民 86，《國家發展與文官政策》，台北市：憬藝出版。

施嘉明，民 83，〈談公務人員升官等考試制度的存廢（上）、（下）〉，考選周刊，第四六二期，頁 2。

李震洲，民 87，〈升官等訓練和升等考試應雙軌並行〉，考選周刊，第六六三期，頁 3。

考選部編，民 89，《公務人員升官等考試法修正案專輯》，台北：考選部。

考選部編，民 92，《中華民國考選行政概況》，台北：考選部。

吳泰成，民 91 年，〈升官等考試的未來〉，考選部考選周刊，第 857 期

施嘉明，民 91 年，〈在考試院未達成的心願〉，考銓季刊，第三十一期，43-57 頁

顧守之，民 73，《考選行政三十年》，台北：自行出版

任拓書等，民 72，《中華民國考選制度》，台北市，正中書局

註釋

註一 依顧守之，民 73，《考選行政三十年》一書之看法，視「度量衡檢定考試」為最早正式之升官等考試。

註二 參考 91 考選部編考選統計，及 92 年度辦理五項升官等（資）考試統計，自行計算統計。

註三 見立法院第五屆第三會期第十四次會議議案關係文書，民國九十二年五月二十八日院總第一三三九號，案由指出：公務人員升官等考試法第十一條條文，對於升官等考試每年或間年舉行一次，其「或間年」規定，已然成為考選部規避每年舉行之依據，不僅影響委任公務人員參加考試權益，對其升遷時間亦造成無可彌補之影響。

註四 現任考試委員吳泰成，民 91 年，〈升官等考試的未來〉，考選部考選周刊，第 857 期；及前任考試委員施嘉明，民 91 年，〈在考試院未達成的心願〉，考銓季刊，第三十一期，43-57 頁；均認為：根本改革之道，應全面廢除升官等考試。

註五 按民國七十六年一月十四日訂定發布之雇員管理規則規定，雇員由各機關自行僱用，初充雇員須年在十八歲以上，四十五歲以下，身心健康，並合於左列各款之一者：一、雇員考試及格者。二、高級中等學校以上學校畢業或具有同等學歷者。三、國民中學或經立案之私立初級中學畢業而具有相當技藝，足以勝任者。職位雖然不高，其進用彈性、權限，不但給予民選首長相當大的誘因，對想進入公職但不得其門而入者來說，不啻是另一種「門」。惟隨著改革時潮之演進，此一門相對其他「不得其門」者，無異是另種剝奪。

註六 76 年左右正值我國政治轉型期間，社會結構大量且快速的鬆動、流動，促使公部門相對地顯出治理能力之不足，因此有快速引進大量人員之需求（或者多少具有吸納之功能）。除顯示考試取人制度功能緩不濟急之外，也顯示當時之政治企業家仍具有相對於社會的高度自主性偏好。

著作授權同意書

論文名稱：_____

(以下稱「本論文」)

- 一、若本論文經考銓季刊社接受刊登，作者同意授權予出版單位做下述利用：
 1. 專屬授權出版單位以紙本或是數位方式出版，但作者得為非營利之目的自行或授權他人利用；
 2. 非專屬授權出版單位進行數位典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
 3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務；
 4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。
- 二、作者同意考銓季刊得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，考銓季刊應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。
- 三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽約對授權著作仍擁有著作權。

此致 _____ 考銓季刊社

立同意書人（作者）名稱：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 _____ 年 _____ 月 _____ 日