



策略性人力資源管理 應用於我國政府機關之探討

文／高木財

前言

自1980年代起，許多國家為因應全球市場化之競爭壓力，均積極地推動行政改革，如美國的國家績效評估(簡稱NPR)、紐西蘭的人事雇用制度改革、英國的續階改革等，改革背景係針對民眾對於傳統政府部門職權雖不斷擴張，然而整體績效不佳，滿意度持續低落，且在面



對劇變之外在環境時，無法因應環境挑戰，暴露出抱殘守缺的窘境，職是之故，實務和學術界遂興起改革的風潮，期以新的觀念及作法，有效突破公部門現存的窘境及困局。此種窘境也慢慢在機關內部管理制度上發酵，人事部門首當其衝，因此，另一個思考模式，改變傳統人事行政狹隘的觀念，從而突破現狀，採取策略性人力資源管理有其必要性，值得吾人重視與省思。

面對這一波世界性的行政改革浪潮中，各國改革的重點均係強調分權化、彈性化及市場競爭機制的人事雇用政策，期對公務人力進行策略性規劃與發展，以提昇行政效能，然而我國政府部

門由於其體制所具有之獨佔性，是否能夠跨越其屬性上的限制與企業組織一樣，施行具有彈性與分權化的策略性人力資源管理以及如何將組織目標配合環境因素作機動調整、如何調整組織結構使之適才適所，以提高生產力與競爭力，並吸引優秀人才進入公共服務行列，以更有效率之行政措施滿足社會大眾期望的目標，另外如何將美國、紐西蘭等先進國家實施策略性人力資源管理改革之成功經驗應用於我國政府機關人事管理制度缺失之改革，將是本文之探討重心所在。

策略性人力資源管理的基本概念



人力資源管理係指人力資源之汲引、遴選、保有、發展和運用的過程(Beer Spector Lawrence Mills & Walten ,1985)。它係透過人力資源分析、策略、規劃作業，配合其他管理功能，達到組織整體目標(何永福、楊國安,民82)。

而策略性人力資源管理係在明瞭組織外在法令、經濟情勢等環境之後，確認出可能的機會與威脅，將策略規劃與人力資源管理加以整合，它強調組織內的人員是重要資產，重視員工的價值，因此必須要有效的管理和發展人員的能力和潛能，期使人力資源的功能充分發揮，使之成為組織整體功能的完整部分，而非一種附屬與配合的幕僚功能；由於它能協助組織建立競爭優勢，因此策略性人力資源管理比傳統人事管理考慮的範圍較廣，強調以情境為基礎，並重視與組織策略及其他功能性策略的整合。

人力資源管理與人事管理不同，人力資源管理強調積極行動、整體處理對待員工，如同社會資本目標取向及員工對組織的認同，這些觀念比起人事管理的消極反應、片斷處理對待員工，如同不定的費用關係取向以及要求員工的順服，更能符合新的管理要求；如果要將兩者有所區分，那麼人事管理是一種支援的趨向，直接針對員工處理問題，譬如招募、訓練、薪資、給與等；而人力資源管理則著重要求的趨向，從整體組織的需求來處理人力資源問題，亦即強調整體策略和規劃先於調解和問題解決。

而公部門策略性人力資源管理係指公共組織內所有人力資源的活動都必須在組織目標與任務的指導下，有系統且相互一致地來從事人力資源

管理的規劃和執行，它係將組織中人力資源管理視為達成組織目標，提昇組織效能以及協助組織變遷與發展的管理工具，為一種與組織的策略或目標相一致的整合或策略導向的管理活動，其關注的焦點係組織任務的達成，而不是消極性的職位管理或人力資料檔案維護與控制。

策略性人力資源管理應用在政府再造的檢證 —以美國為例

近幾年來，人事機構組織變遷及提昇人事管理效能，一直是美國行政改革的核心議題。在國家績效評估中，所揭櫫的目標之一就是要使聯邦人事體系既合理又有效率，聯邦人事管理局應將重視法令規章的管制取向轉變為強調組織文化的服務取向(Gore,1993)。另外，美國的重要智庫布魯京斯機構(Brookings Institution)也在“改善政府績效(Improving Government Performance)”一書中，建議聯邦人事管理體系應賦予管理者更充分的授權和彈性，以提昇管理效能(Dilulio,Garvey & Kettle,1993:64-72)。以下將舉美國聯邦政府人力資源管理運作的改革原因、改革方向為例作說明。

一、美國聯邦政府人力資源管理改革原因

美國聯邦人力資源管理改革原因主要有以下二點：

(一) 過度管制與限制太多：

聯邦人力資源管理活動及機關部門的人事運作，常透過許多法令規章來限制和規範，主要目的在使機關免於違背人事政策價值及落實公正、功績原則的確保，但這卻限制了機關管理者自行



依組織目標規劃人事政策的能力，也有礙於組織管理效能的提昇（Perry, 1993）。另外，嚴密複雜的聯邦人事政策和程序，經常阻礙了人事機構提供有效的人力資源，以回應組織需求的管道（Foley, 1993），且造成人事管理的僵化。

（二）人事法規繁複難懂：

人事法規過度管制的結果，無形中更強化了法規的複雜度，導致手段目的錯置，反而破壞了人事管理政策背後所真正意圖的價值目標（Perry, 1993）且無形中浪費人事人員大量的時間和資源在從事人事行政（personnel administration）而非人事管理（personnel management）的工作（Foley, 1993）。人事人員角色自我窄化為人事機構的技術幕僚，而非提供技術服務與倫理性決策的專業人員，導致人力資源管理無法整合於組織目標策略之下運作。

二、美國聯邦人力資源管理的改革方向

目前美國聯邦人力資源管理的改革，主要目的是要改變人事幕僚的角色以及改善其與業務主

管的關係，基本上改革所抱持的主要論點如次：

（一）鬆綁人事制度：

由於龐雜的人事法規制度，限制了主管裁量權的行使，造成組織效率低落；鬆綁與解除管制嚴密的人事法規制度，使僵化的人事管理制度得以改善。

（二）分權化：

將人事管理權下授至各級機關主管，使得人力資源管理活動從消極的檔案維護與規制順服，轉為積極強調策略

整合的管理功能；人事人員也從警察的角色定位，逐漸朝向專業與伙伴的角色定位。

（三）轉變人事人員的角色定位：

轉變人事人員角色認知，從更整合宏觀的角度來面對人事管理與機關達成任務兩者間的關係（Foley, 1993），以重新調整機關主管對人事人員的負面看法，對此，Foley（1993）提出以下三項改革方向：

1. 人事機構與人員不僅要遵守法規和程序的規範，同時也要扮演建議和協助管理者的角色。

2. 聯邦人事管理局（Office of Personnel Management 簡稱OPM）與機關應共同合作，重新檢視在目前高度複雜、變遷快速的環境局勢下，人事人員所應具備的專業技能與知識，並將檢視結果運用到人事人員遴選、甄補與訓練等方法的決定和調整。

3. 機關領導者應確保人事單位是在整合性的發展計畫架構下，擁有充分的經費和人事人員，以使未來的人事人員具有高度技能、周延的觀點



和服務取向。因此，人事人員應對服務的機關所具有的特殊任務和工作有所瞭解。

從上述NPR和Foley指出的改革方向可以清楚看出，在人事制度鬆綁和分權化的改革主張下，OPM必須調整其與各機關間的關係，改變以往監督控制的領導風格，透過其對功績制度所具有的知識技巧之推廣和發展而非法令的管制來發揮它更正面的影響力。因此，授與機關更多人事管理政策制定的權限和彈性，無疑的是提高機關主管對人力資源管理的承諾感，另外也是促使人力資源管理朝向策略性、整合性規劃的可行方法。

結論與建議

一、美國人力資源管理改革對我國的啟示

觀之美國的人事改革方向，在NPR的檢討報告中，人事管理朝向更積極的、策略的和組織整體性的功能發展，並從以往中央控制的運作方式，改變為將權力下授至各機關部門（游玉梅，民82）。因此，強調授權、彈性和工作成效導向等特點，是這波世界性人事改革熱潮的主要方向。在這種改革理念下，所追求的人事價值目標不再以功績精神為唯一，管理效率與回應性也受到同等的重視，因此如何在追求功績精神的原則下，亦能確保管理效率與回應性，將是人事體制設計與運作所面臨挑戰。

策略性人力資源管理強調人力資源管理活動必須在組織目標與任務的指導下來進行，係提昇組織效能、協助組織變遷與發展的管理工具，也成為我國目前與未來人事改革的另一項重點。職是之故，從策略性人力資源管理的觀點出發，思

考我國如何透過人事政策的規劃以反映出功績制度下多元競值的人事目標，以及藉由人事體制的重新設計，賦予機關領導者更多管理彈性和授權，都將是我國在從事人事改革時所應思考的重要課題。

二、對策略性人力資源管理應用於我國政府機關之建議

（一）我國現行人事管理制度的缺失

在本文相繼介紹了策略性人力資源管理理論及美國實施經驗後，筆者擬回頭檢討我國現行人事管理制度的缺失，茲列舉大要如下，文末再以策略性人力資源管理的角度提出參考建議。

1. 人事管理相關法規多如牛毛，加上人事管理高度法律化及管制化的結果，有礙於創造機關個別差異化的用人管理環境及鼓勵創新的管理措施。

2. 機關組織缺乏彈性，機關組織法律內容對機關的員額數、職等、職稱均做詳細規範，由於員額設置常需配合政策或業務實際需要做機動調整，使得各機關無法配合政策及業務需要適時予以調整編制，而需透過冗長的法制作業程序修正其組織法律，始能據以用人，頗易貽誤時機。

3. 人事制度強調中央集權，造成制度僵化，缺乏應變的能力，無法有效配合機關用人需求，妨礙政府績效。

4. 永業文官制度嚴重妨礙個人與部門績效，造成政府部門效率低落。

5. 公務體系人事管道缺乏彈性，機關首長缺乏用人彈性，人力運用無法適應環境需要機動調整。



6. 薪資政策僵化、缺乏彈性，無法反映公務員在勞務市場的價值，更無法引進素質優越的人力資源。

(二) 對我國現行人事管理制度的建議

策略性人力資源管理應用於我國公部門，首先必須充分認識外在環境的變遷及整體人力資源市場對公部門的衝擊和影響，同時必須整合政府再造策略與公務人力資源功能，使人力資源管理作為組織策略的一環。未來要提昇國家競爭力，應以策略性管理觀點建立具有創新思維及生產力的文官體系。在公部門組織運作方面，需要因應快速變化及各種專業職能需求的能力，人力資源的管理必須鬆綁法律化及管制化，並適度將權限下授給各主管機關，賦予機關領導者更多管理彈性和授權，使各主管機關視自身需要，在基本的法律架構下，建立自己的人事管理制度，並適切反映自身專業組織的管理文化。對此，筆者認為應加速進行以下各項工作：

1. 全面修正、簡併、鬆綁人事法規

賦予機關人事運作上更大的彈性並增強公務人員的活力與創意，減少不必要的人事法規與管制，分階段檢討簡併修正不合時宜之人事法規，對於各項作業程序應予檢討簡化。

2. 員額管理政策應力求員額規模精簡化、員額調配彈性化、員額結構合理化、員額管理分權化及員額使用效率化

(1) 員額規模精簡化

去除「人多好辦事」的「勞力密集心態」觀念，對於業務萎縮階段性任務已完

成或功能不彰的機關單位，應實施檢討裁併，以有效達成員額規模精簡化目標。

(2) 員額調配彈性化

目前各機關對於員額配置均於組織法規明確律定，致無法隨業務消長機動調整人力，適時取得必要人力，因此，人力彈性調配之改革措施已刻不容緩。

(3) 員額結構合理化

各機關各級人員比率之配置，應根據業務需要力求合理，因此對於員額結構合理化之相關規定應全面加強檢討。

(4) 員額管理分權化

地方機關員額之管理，宜責由地方政府配合財政狀況自行管制；至中央機關員額之管理，應賦予各機關首長依業務需要彈性調配，以活化人力運用。

(5) 員額使用效率化

各機關業務應儘可能採民營化、委託、外包方式辦理，使員額使用達到最高效率，以減低公務人力負擔。





3. 活化公務人力進用

開闢人力進用管道，使企業人才與政府人才彼此交流，帶動生機與活力。

4. 實施前瞻性的人力資源規劃

人力培育發展，需要相當時程與投資，如無妥善規劃，可能造成資源浪費，影響組織發展，因此，各機關對於人力資源規劃，應與人事政策、人力培訓、員額設置、考選、進用等密切結合，以充分發揮規劃功能。

5. 引領人事人員角色與能力的蛻變

策略性人力資源管理既是組織管理的一環，人事人員必須要能為機關組織的目標成就提供附加價值，因此，應提升自我的專業知識與能力，前瞻性的協助參與規劃組織發展所需要的人力資源，讓機關各管理者認同人事單位提供的附加價值。

6. 將組織內部重要決策權逐級下授

決策權逐級下授之落實途徑包含組織授能及成員授能，組織授能如預算權、人事權、及採購權等，由中央機關下授至各級組織；成員授能係將決策權下授至第一線工作人員，如減少管理層級、組織分權管理、破除僵化的職能畛域、建立工作團隊等。

7. 人事管理制度應能迅速回應組織及成員的需求

規劃設計人事管理制度時，應兼顧升遷管道、工作時間彈性、多元化甄補及公平、客觀、科學的績效酬賞制度等原則，並重視員工的權益，聆聽員工的需求等，建立多元化團隊來取代傳統功能導向的部門。

8. 建立功績化的工作環境

在推動各種彈性管理措施之際，仍應堅持落實功績制度，以創造一個政治干擾最小化的人力資源管理環境，具體的策略如下：

(1) 人力資源管理各項措施皆應有功績原則的精神

未來機關應自行透過委員會型式，決定各項人事措施，並與機關績效管理結合，機關首長應重視機關委員會的決定。

(2) 對各機關人力資源管理課以確保功績制原則的責任性

各機關應落實執行功績原則的管理措施，人事行政局在建立指標後應要求各機關人事單位每年提出功績作法的報告，對於違反者立即提出改善要求，定期公布該報告。

(3) 重建公務員對行政中立的信心

公務員應不受外界壓力，依循專業服務倫理規範和法令執行公務；可參考美國和日本的作法，儘速建立細膩的具體行為標準規範。

9. 提昇人力資源管理資訊化

人事管理資訊系統 (PMIS) 或人力資源資訊系統 (HRIS)，可代替主管做出更快、更正確的決策，所以提昇人力資源管理資訊化，自可增進管理的效能與品質。

(作者任職於海岸巡防總局人事室專員)