

# OECD國家策略性人力資源管理政策重要議題與啟示\*

蔡秀涓

東吳大學政治學系副教授

## 摘要

本文旨在論述，當代政府部門面對資源日益有限、績效壓力日益升高的環境，藉著更為有效的公共人力資源管理，才能使政府的績效目標與競爭力持續達成。觀察在總體國家競爭力表現較優的 OECD 各國，採取更符合策略性人力資源管理精神的政策，已是共同趨勢。因此，本文經由整理與分析 OECD 國家，策略性人力資源管理重要政策議題，指出各會員國公共人力資源管理改革，最主要目標都在藉由人力資源管理制度的彈性化，以增加文官的回應力。因此，人力資源管理實務的分權化，以及人力資源管理制度的個別化與契約化，就成為各國策略性人力資源管理的主要改革趨勢。同時，本文也論述 OECD 國家總體改革趨勢的影響，最後，則提出我國若欲採行更具策略性的公共人力資源管理政策，則可朝人事體制更加授權化與機關化、人力資源管理更加個別化與開放、績效管理更加全面化、高級文官領導力更加重視等幾項課題思考。

**關鍵字:**OECD、策略性人力資源管理、人事政策、彈性化、分權化、契約化、績效管理、高級文官

---

\*本文將發表於行政院人事行政局、世新大學行政管理學系、台灣公共行政公共事務系所聯合會 (TASPAA) 主辦之「推動策略性人力資源管理、建構政府效能」學術研討會 (95/11/13)。

「在今日需求不斷變動的環境中，公私組織必須在最低成本考量下改進績效是很類似的。對於聯邦政府而言，壓力來自於要求政府工作得更好，成本更低，僱用較少但較有效能的工作力，面對有限以及逐漸減少的資源但又必須提升績效之情形，已經迫使我們以及其他國家的組織，在人員管理上進行劇烈的變革。」

(GAO, 1995:3; 引自蔡秀涓，2002：136)

## 壹、變遷中的政府公共人力資源管理環境

政府部門的公共人力資源管理 (Public Human Resource Management)，無論將其視為是管理公共人力資源的功能、分配公共職位的過程、不同利害相關人 (stakeholder) 的價值反映、或是由各種相關的政策、法律、規則、組織與程序所構築而成的一種制度 (Klingner & Nalbandian, 2003: 1)，基本上都是受到其所處環境系絡中，各種複雜因素交互影響而產生的一種結果 (蔡秀涓，2006：24)。因此，當環境系絡中各類利害相關人，<sup>1</sup>對政府人力資源管理政策之期待與看法產生改變之後，則政府人力資源管理政策也就必須有所因應與改變，才能符合各類相關人的期待，而此，亦是民主國家政府對公民負責的重要表徵。

傳統上，一般社會對於政府公共人力資源管理的看法，普遍均認為必需能反映出政治回應性 (political responsiveness)、組織效率和效能 (efficiency and effectiveness)、個人權利 (individual rights)、以及社會公平 (social equity) 等四項價值。這些價值反映在政府公共人力資源管理政策，分別呈現出以下特色：<sup>2</sup>

1. 政務官與政治任命在民主國家公共人力組成中必須有一定比例。
2. 公務員的任用、升遷與其他資源分配，都必需基於功績才能力 (merit)。
3. 公務員的工作安全保障，以及任何行政處分與對待都必需符合正當程序 (due process) 與法律化。
4. 公共人力資源的組成必需具備代表性，尤其是對於弱勢團體的代表性型之甄補與任用。

---

<sup>1</sup> 政府公共人力資源管理政策利害相關人，至少應包含政府管理者 (雇主)、公務員 (受雇者)、公民 (及其代言人)、以及民間企業團體等四類，有關此四類人員對公共人力資源管理的價值取向與看法，請參見施能傑 (1995：26-27)。

<sup>2</sup> 有關此四項傳統價值內涵更細膩的論述，請參見蔡秀涓 (2006：29-30)。

然而，誠如不少學者觀察指出，從 1980 年代開始，在許多國家中，其社會對於公共人力資源管理的看法與價值觀，已逐漸地產生變化（江大樹，1997；Kamarck, 2000; Berman et al., 2001; Dreasang, 2002; Klingner & Nalbandian, 2003）。在各種新興價值中，對於當代公共人力資源管理影響最深的幾項價值，分別是個人課責(individual accountability)、有限權力與分權化的政府(limited and decentralized government)、以及社區責任(community responsibility)。這些價值反映在政府公共人力資源管理政策，分別呈現出以下特色：<sup>3</sup>

- 1.政府規模與公務人力規模小一點，並將原本由政府與公務員承擔的公共服務與產品提供，彈性化地交由民間或以市場化的方式提供。
- 2.政府規模與公共服務提供，應該小而美，以免政府權力過大，造成濫權與對公民的侵權。
- 3.各級政府的公共服務提供，可以由非營利組織或市場機制來替代，對公共服務主體的公務員之需求與重要性可以降低。

當代政府面對以上新興的三項價值之興起，及其所呈現在各類公民對公共人力資源管理政策的期待、層出不窮有待政府解決的公共問題、政府可資運用的財政與各種資源不易增加、公民卻對政府績效越來越要求，以及全球化導致的國家競爭力必須提昇等諸種壓力。如何能使公共人力資源管理功能，在政府政務推動與目標達成過程中，發揮更多的效能，就成為當代政府在進行績效改革時，必須嚴肅面對的優先課題。因為，對於任何組織而言，人力資源是轉化各項資源，以成就組織目標與績效的一切基礎。也因此，從人力資源觀點解釋組織競爭力的文獻與相關實證研究非常大量，且獲得相一致的結論。<sup>4</sup>

在當代各個國家中，經濟合作發展組織（The Organization For Economic Cooperation And Development; OECD）各會員國，無論在國家總體的經濟表現、各項政府改革的成效，都被視為是先進與各國標竿學習的對象。<sup>5</sup>觀察OECD國家在

---

<sup>3</sup>有關此三項新興價值的內涵與更細膩論述，請參見蔡秀涓（2006：31-32）。

<sup>4</sup>此一部分論述，可參見施能傑，2006。

<sup>5</sup>OECD是經濟合作開發組織（The Organization For Economic Cooperation And Development）的英文簡稱。它的會員國雖然只有 30 個國家（人口佔全球 18.5%）卻生產了全球三分之二的貨品及服務。換句話說，以平均每人享有之貨品及服務來看，OECD 之人民為非 OECD 人民 9 倍之多。比較確實的說法是，它基本上是一個「先進」國家的組合（雖然有少數不是先進國家如土耳其），成為 OECD 的會員國的最低要求有二：（1）實行市場經濟（2）實行多數決的民主政治（OECD, 2006）。

面對上述各種環境變化與壓力，進行政府公共人力資源管理相關改革的經驗可以發現，基本上係以策略性人力資源管理精神，做為政策設計的主軸（OPM, 1999; PUMA, 2002; PUMA, 2005）。<sup>6</sup>

我國在面對著與 OECD 各國極為相似，甚至更艱困的環境，透過瞭解 OECD 各國，有關策略性人力資源管理政策重要議題與趨勢，並從中借鏡。基本上將會對於我國政府，更進一步提昇公共人力資源管理的策略性功能與角色，以對於國家總體競爭力提昇有更顯著的貢獻，具有相當重要的意義。因此，本文主要研究焦點，除了對策略性人力資源管理概念，以及相關議題進行說明之外。亦著重於從實務的觀點，就 OECD 國家總體策略性人力資源管理政策重要議題與趨勢，進行分析與瞭解，並論述對我國公共人力資源管理改革的啟示，進而提出我國政府進行策略性人力資源管理改革政策設計的幾點芻議。

## 貳、策略性人力資源管理概念與相關議題

策略性人力資源管理 (strategic human resource management; SHRM)，<sup>7</sup>自一九八〇年代於美國相關文獻被提出來之後 (Wright et al., 2005)，做為組織善加運用與管理人力資源的重要精神與途徑，被相繼應用至各種不同的人力資源管理議題，以獲致組織績效目標甚至追求卓越的重要途徑，早已為相關研究不斷提及 (Cascio, 1998; Alcazar et al., 2005; Wright et al., 2005; Kiessling & Harvey, 2005; Erickson & Dyer, 2005)。

此概念除了成為研究者持續關注的焦點之外。在實務管理界，更是引起諸多迴響，而且無分民間企業或是政府部門，均相繼推出許多以策略性人力資源管理精神為主軸的相關人事政策。所以如此，主要與源於其概念內涵所強調的策略性有關，以下，僅分別從策略性人力資源管理的意涵與特徵、策略人力資源管理對政府的重要性，以及政府策略性人力資源管理模型等三方面加以說明。

---

<sup>6</sup>大多數 OECD 國家在相關人事政策與機制設計上，並未正式使用策略性人力資源管理此一名詞，而是採用人事管理、人力資源管理、人力資本等名詞，但在相關政策內容與制度，基本上是策略性人力資源管理精神的體現 (PUMA, 2005)。

<sup>7</sup> 所謂的策略 (strategy)，即意指重點的選擇，也就是在決定要「如何做好一件事」之前，必需先決定「哪一件事才是真正值得投入的重點」，之所以必需如此，即是因為組織的資源有限，因此資源 (包含管理者的時間與注意力) 必需針對當前的重點集中運用 (司徒達賢, 2001: 5)。

## 一、策略性人力資源管理的意涵與特徵

策略性人力資源管理意指，整合組織中有關「人」(people)的管理，與組織所欲達到「結果」(result)之決策，以使二者成為策略性的關係。具體而言，策略性人力資源管理，意指組織透過對人有關的管理實務、政策與策略的一種整合的安排。這種安排受到組織策略、組織系絡以及社會經濟系絡的影響而決定，同時，此種以人為主的策略性整合安排，也對決定它的各種組織策略、組織系絡以及社會經濟系絡產生影響 (Alcazar et al., 2005:651)。

換言之，策略性人力資源管理，也就是指組織的人力資源管理各項政策，要能融入組織目標達成的策略之中，以使人力資源管理扮演促成與支持組織目標達成的積極性策略角色 (吳美連、林俊毅, 1997; Cascio, 1998; Lundy & Cowling, 1996: 65; Anthony, Perreue & Kacmar, 1993;)。藉由將人力資源管理整合至組織的規畫過程，強調人力資源管理對組織目標使命的支持，以及建立人力資源與組織管理的密切關係，組織即能確保人力資源管理有助於組織目標的達成，以及各級管理在人力資源管理決策的責任性。

由於策略性人力資源管理具有以上內涵，因此，其具有以下幾點特徵 (Ondrack & Nininger, 1984)：

- 1.組織有一全面性的目標，而人力資源面向在此目標中應被凸顯。
- 2.發展組織存在的策略，此策略必須明白地將人力資源面向考慮進去。
- 3.有效地連結並確保人力資源與組織決策過程能持續不斷地整合。
- 4.組織高階管理者應提供人力資源與組織需求整合的組織氣候。
- 5.組織各階層均應建立與負起其在人力資源管理方面的責任。
- 6.人力資源管理的各項創新應與組織需求相結合。
- 7.人力資源管理也應對組織在其與社會、政治、經濟、及科技等外環境中尋求定位時負起責任。

## 二、策略性人力資源管理對政府的重要性

政府之所以要強調人力資源管理與組織使命融合，此種策略性人力資源管理的精神，並將之落實於各項人事政策，主要是因為人力資源管理已呈現出其對組

織無可取代的策略價值，而此種價值會具體表現在以下幾方面（OPM, 1998 & 1999）：

- 1.人力資源為組織最重要的資產。因此必須在選才、用才與留才等各方面做好，否則組織無法存續下去。
- 2.人力資源管理的策略價值，也表現在其支援組織其他各項行政功能的運作上。舉凡組織各種例行性的功能，例如財務、資訊、製造或服務的提供，以及各種創新方案的推動，均有賴人力資源管理在規畫執行與監督方面的襄助。
- 3.策略性人力資源管理的第三項價值，則是有助於提昇各級管理者的責任性。藉著維持、測量與評估人力資源管理目標，與整個組織人力情況，並使用這些資訊為管理決策的基礎，組織將能夠確保人力資源管理，有助於組織目標的達成，以及促成各級管理者在進行人力資源管理相關決策時，必須負起支持組織目標達成的責任。
- 4.人力資源管理於政府課責體系中，扮演了最基礎與關鍵性策略地位，以的政府課責體系而言，最高一層為人力資源與組織策略目標結合，其次為有效的人力資源管理方案，第三層為有效的人力資源過程，最底層則是法制規範。

### 三、政府策略性人力資源管理架構

經由上述策略性人力資源管理概念內涵與特徵、此概念對政府的重要策略性，及其在政府課責體系之定位等相關議題說明之後。吾人可知，策略性人力資源管理最重要精髓，就在於必須將人力資源管理的價值與考量，鑲嵌於組織各項績效目標達成的過程環節。相對民間部門而言，政府所能提供給員工用以提升績效的各項財務，以及升遷發展誘因等，均較為不足。若欲促使政府員工仍能有好的績效表現，則善用策略性人力資源管理各項機制，以達到政府績效就更顯重要。為此，部分 OECD 國家也發展出政府策略性人力資源管理架構，以下僅略加介紹。

#### （一）美國

美國聯邦政府策略性人力資源管理精神，實踐在政府與各機關計畫聯結，即是在將政府總體施政策略規劃、各機關年度績效計畫，績效報告此三者進行聯結，

此一層級的計畫，必須在上一層級策略目標基礎上，進行策略功能與支持，並且，確保績效結果與最後目標達成之課責性（圖 1）。

圖 2 則可以看出，策略性人力資源管理的精神，就在於以機關最高使命與目標為軸，進行各不同層次的垂直與水平整合。這其中，最值得注意的就是機關的使命與目標，必須依據利害相關人的需求與利益投入產生。

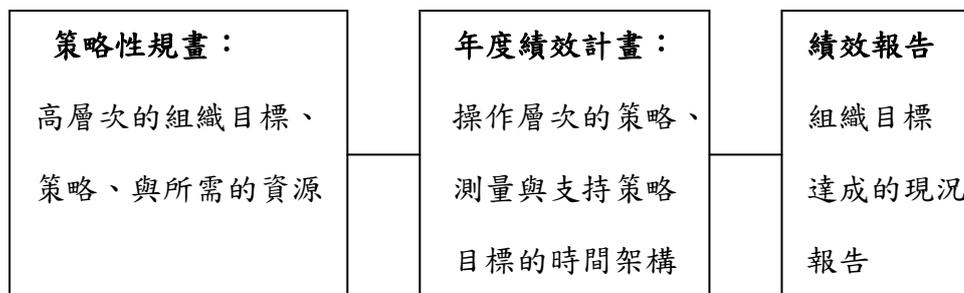


圖 1：美國聯邦政府策略性人力資源管理模型

資料來源：OPM, 1999.

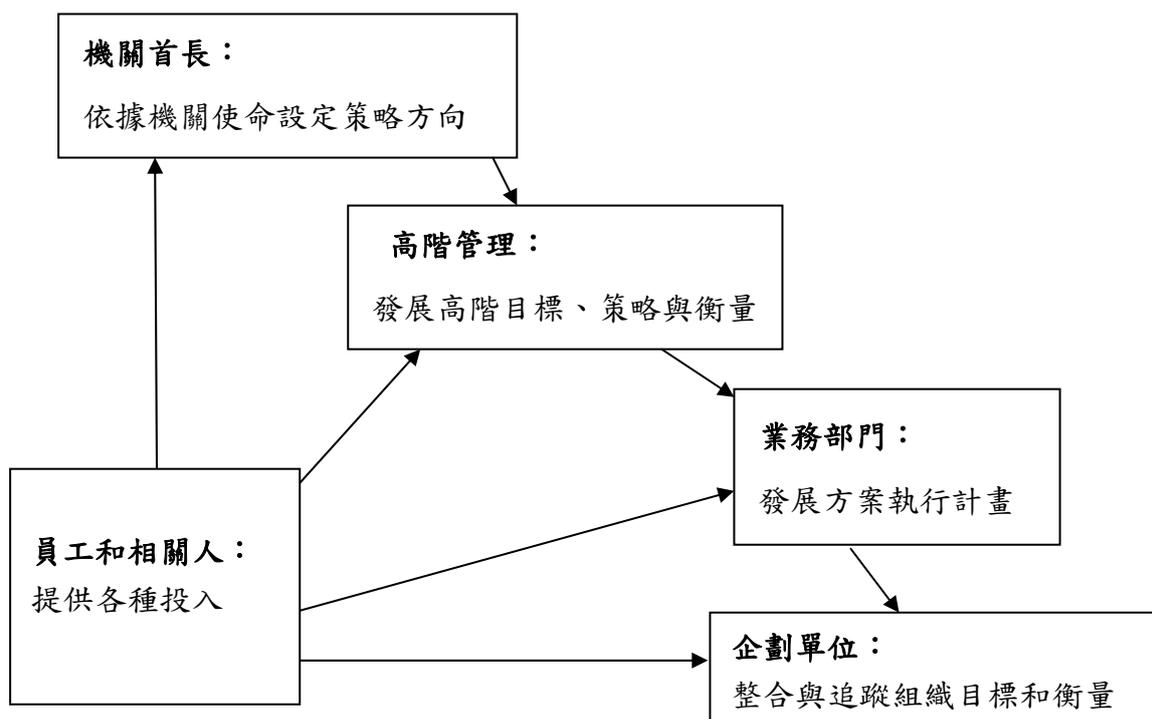


圖 2 美國聯邦政府各機關策略性人力資源管理模型

資料來源：OPM, 1999.

## (二) 英國

從圖 3 可以明顯看出，英國公共人力資源管理體系，在整體政府公共服務提

供體系中，透過文官能力的養成與不斷提升、引進更多樣化的公共服務機制、以民意為依歸，以及由上而下的績效管理，在整體公共服務體系中，扮演著極為重要的策略性角色。

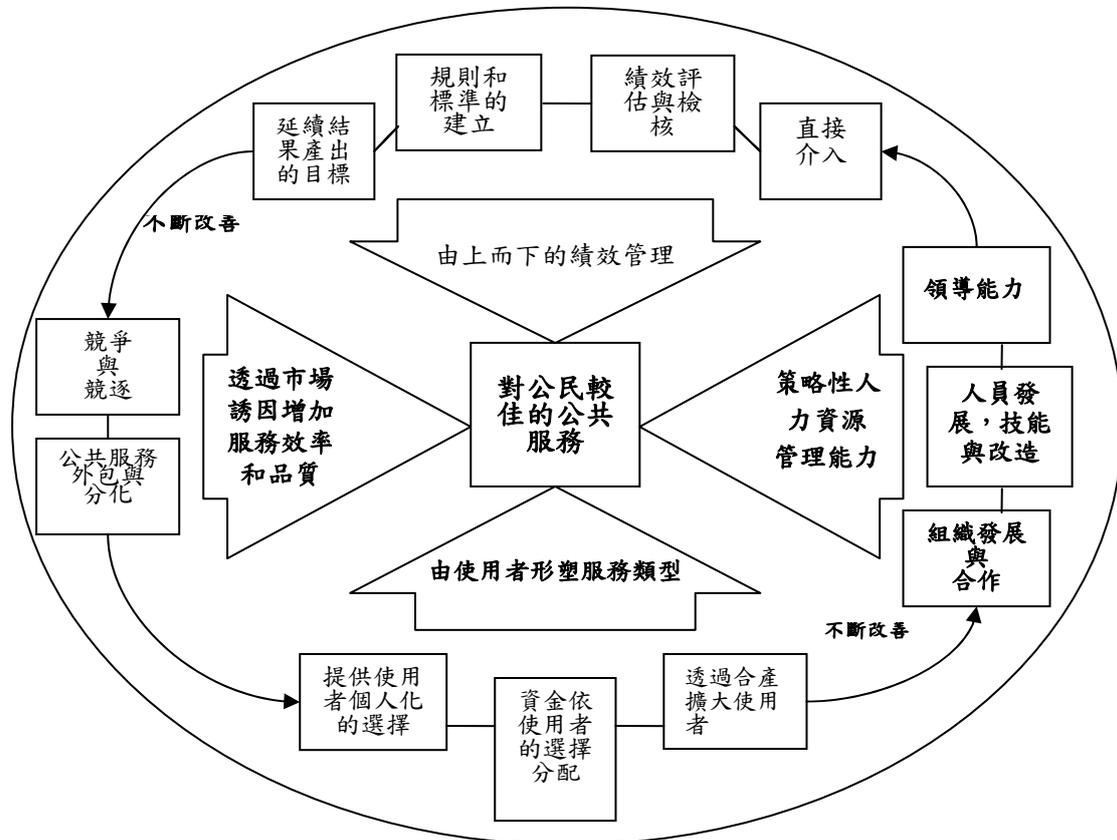


圖 8 英國策略性人力資源管理架構圖

資料來源：HSC，2006。

### (三) 韓國

韓國政府近年來積極進行公共人力資源管理改革，韓國文官委員會將自己以及文官體制的策略定位，界定在為韓國培養 21 世紀，具國際水準、具有能力與值得信賴的文官，以使韓國成為一個乾淨又有效率的政府。世界級意指具有職業精神且廉正，公平與效率的文官系統被設計來培養最佳的工作環境。韓國文官體系與政府之策略關係，請見圖 4 (CSC, 2006)

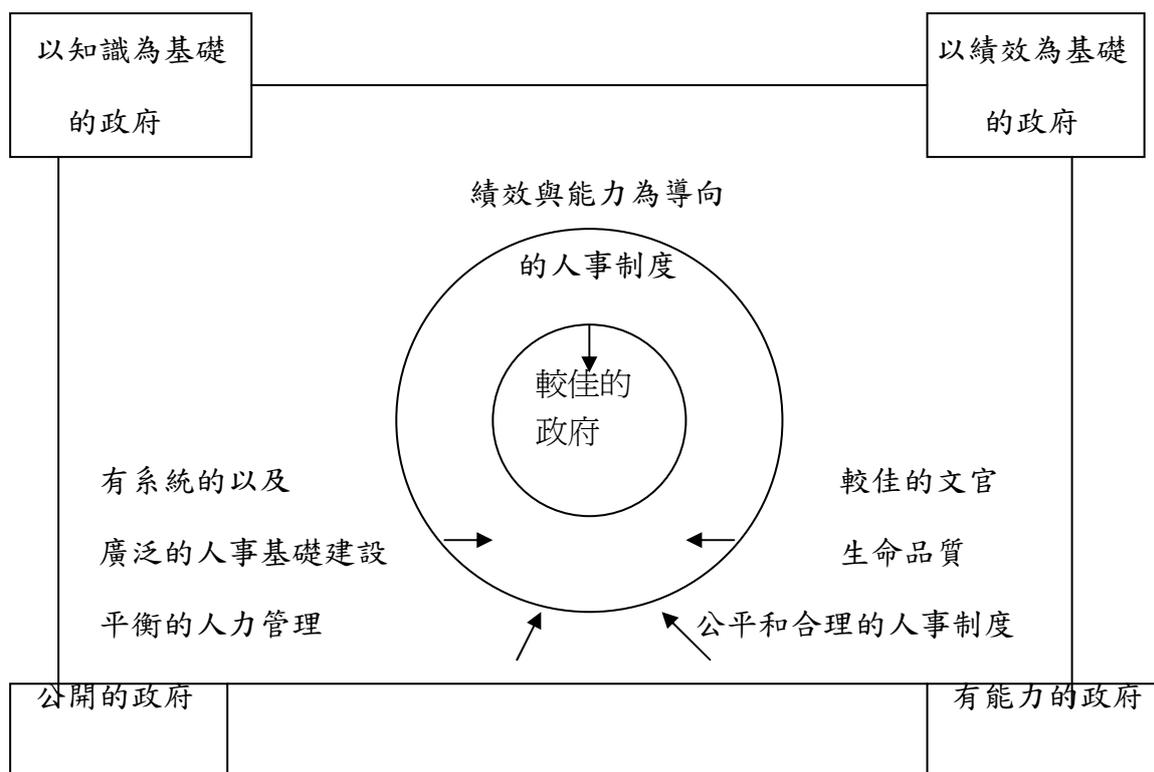


圖 9 韓國文官體系與政府之策略關係

資料來源:CSC, 2006: <http://www.csc.go.kr/eng/about/about03-02.asp>

### 參、OECD 國家策略性人力資源管理政策總體趨勢

OECD為了瞭解其各會員國實施策略性人力資源管理的概況，於2002年12月，對其各會員國發出一份問卷（PUMA, 2002）。由於此問卷所欲瞭解的議題甚多，因此，至2005年3月，以此份問卷為基礎的報告才出版（PUMA, 2005）。此份報告，包含的議題甚廣，對於吾人瞭解有關OECD各國實施策略性人力資源管政策的總體概況甚有助益，以下僅就問卷調查結果加以說明。<sup>8</sup>

OECD（PUMA, 2005）對各會員國實施策略性人力資源管理的調查報告發

<sup>8</sup>有關OECD國家實施策略性人力資源管理政策總體趨勢此一部分，基本上是依據OECD(PUMA, 2005)報告為基礎，經由本文作者加以編譯整理改寫而成。另外，此一部分係大幅改寫自本文作者接受行政院人事局「OECD國家政府推動策略性人力資源管理現況與經驗」編譯報告之一部分，並獲得委託單位同意，在此一併說明，並向委託單位致謝。同時，有關此一部分更為深入詳細的說明論述，請參見蔡秀涓（2006）此一研究報告。

現，就總體而言，各會員國人力資源管理改革，最主要目標都在藉由人力資源管理制度的彈性化，以增加文官的回應力。因此，人力資源管理實務的分權化，以及人力資源管理制度的個別化，就成為各國策略性人力資源管理的主要改革趨勢。以下，即分別從人力資源管理的集體化或個別化、人力資源管理的授權化與集權化、以及文官分類制度新趨勢化等三個面向加以說明。

## 一、人力資源管理的集體化或個別化

傳統上，各國政府對文官的管理，為了最小化文官間利益的衝突、確保公共服務的連貫性，以及促進政府延續性和集體價值，因此都是透過有別於民間勞工法的特殊規則所管理。但 OECD 這次調查顯示出一個重要的趨勢—那就是個別化的文官制度安排 (individualizing civil service arrangement) 成為各國政府主要的改革重點策略，這個策略使文官可以依據組織需求的改變，以及他們自己的表現而受到不同的對待，此個別化趨勢主要表現在以下幾方面。

### (一) 文官的初任與升遷

一般而言，文官體制大致可以區分成以生涯為基礎的制度，以及以職位為基礎的制度 (career-based 和 position-based)，這兩種制度對於文官的甄補與升遷各有不同的途徑，且對於文官的誘因與產生的文化影響也不同。

以生涯為基礎的制度下，文官進入公職，必須有文憑或通過文官考試，而進入的文官通常會預期在之中，過完整個職業生涯。升遷是依照個人職等 (grade) 而定。以職位為基礎的制度無論是由外部招募、內部升遷或藉由流動方式，皆強調每一個職位必須由最適合的人擔任。以職位為基礎的制度允許較開放的管道，且空降進入也是相對常見的。

以 OECD 各國近來總體人力資源管理改革而言，此一部份顯示兩項重要趨勢。首先，傳統以職位為基礎的制度為主的國家，正逐漸傾向增強中央人力資源管理部門的角色，尤其是對於高級文官的管理更加集權。以生涯為基礎的制度為主的國家，則傾向增加對外開放競爭性的職位，以及將人力資源管理實務授權和委派至第一線的業務部門和較低的層級。

## （二）契約性人力與永業文官消長

從 1980 年代晚期開始，政府雇傭關係開始呈現四種不同趨勢。首先，在一些國家中，認為文官職業的終身制應該被廢除，且文官應該受到一般勞工法管制。其次，有些國家，雖然文官終身制仍繼續留在公職體系中，但是不再保證他們永遠能留在某一職位，必須視績效而定。再次，有些國家的文官已經被歸在短期契約中，職業不再受到保障。最後，有些國家已經逐漸增加對不同職位的員工，使用不同的契約安排。<sup>9</sup>

在以上四種趨勢中，第二與第三種趨勢特別呈現在高級文官部分。此外，根據 OECD 調查發現，有 13 個國家在過去十年中已改變其文官的永業地位。澳洲、紐西蘭與瑞典始自 1990 年代初期。瑞士在 2002 年開始進行的大幅人事改革方案中，則是將所有的聯邦公務員均改為契約任用（除少部分聯邦裁決委員會成員之外）。奧地利的高級文官自 1995 年開始亦改為契約性任用。

此外，這次 OECD 對於各會員國的策略性人力資源管理趨勢調查結果也顯示，所有會員國中有三分之一表示，他們政府中具有彈性身分的臨時員工百分比，在過去五年已經增加。可以得知，人力資源管理工作較少個別化的國家，也已經逐漸開始使用固定條件契約雇用員工，並帶著較少的期盼與模糊的治理架構適用在他們身上。

## （三）對個別績效的強調

傳統上，以職位為基礎的人事制度，較為強調用財務作為績效優良的獎勵。而以生涯為基礎的制度，則強調以職業或升遷作為薪資。但目前為止，OECD 大部分國家都發展與報酬相關的績效計畫，不同體制之誘因差異也不明顯。此外，對於績效表現不佳者，<sup>10</sup>以職位為基礎的制度，較為強調不給予財務增加作為懲處機制，但以生涯為基礎的制度，則強調不予以升遷作為處理機制。另一個值得注意的現象，則是越來越多國家採用集體式的績效報酬機制，以平衡績效導向的人力資源管理個人化傾向，與公部門所需的一定程度之集體性。

---

<sup>9</sup> 有關契約性人力的相關概念、各國趨勢與我國可行作法，可參見蔡秀涓、施能傑，2003；施能傑、蔡秀涓，2003。

<sup>10</sup> 有關政府績效不佳員工的相關理論、各國與我國實證經驗與作法，可參見蔡秀涓，2005。

#### (四) 訓練與流動

近幾年，訓練與流動已經變成知識經濟中，獲取知識的重要管理工具。也因此，OECD 國家在總體策略性人力資源管理改革中，莫不將之視為重要的策略之一。

調查發現，僅有 7 個國家，文官每年少於 5 天接受訓練。採行以職位為基礎的制度的國家，比採行部門分類制或以生涯為基礎的制度的國家，提供較多的訓練。一些少數國家，像德國、冰島、日本、墨西哥、瑞典以及美國已經發展出終身學習的策略。在大部分先進個案中，終身學習發展已經被納入員工績效管理系統中，像是澳洲，或是成為工作計畫建立的一部分，並反應出需要的能力與技術，如瑞典或英國。基本上，絕大多數的會員國，訓練政策都是由中央人事機構所設計，而執行則是交由業務部門或更低的管理階層負責。

再就文官的流動而言，依據 OECD 各國趨勢顯示，無論是在內部流動性或外部流動性，在以職位為基礎的制度中，比在部門分類與以生涯為基礎的制度來的重要。儘管沒有足夠的資料作出結論，但可以推論部門分類制的內部流動大部分發生在相同部會當中，且整個政府流動率相對低。

#### (五) 高級文官

調查顯示，雖然只有少數 OECD 國家回應他們很清楚高級文官的定義，但是許多國家，或多或少都能清楚描述他們高階管理團隊獨有特徵。包括奧地利、捷克、丹麥、希臘、德國、冰島、愛爾蘭、日本、韓國、墨西哥、葡萄牙、斯洛法克、西班牙、瑞士以及瑞典均表示沒有正式的高級文官系統，但是其中日本和韓國對於高級文官有不同的管理規定，且其他像西班牙對於高階職位也有特別的規則。<sup>11</sup>

## 二、人力資源管理的授權化與集權化

分析 OECD 各國整體策略性人力資源管理總體趨勢可知，除了顯示有上述相關制度與人員管理有偏個別化的趨勢外，同時還顯示出將政府人力資源管理政策的設計與執行授權出去，已成為 OECD 國家的主要趨勢，而政府主要的挑戰，就

---

<sup>11</sup> 有關各國高級文官考選與進用制度的具體規範與作法，可參見彭錦鵬等，2005。

是找出維持政府政策延續性的方法。

### **(一) 人力資源管理政策授權化與中央人事主管機關的新角色**

雖然每個國家授權的範圍和進度都不相同，但是大部分 OECD 國家都已經將某些人力資源管理職責，由中央人事主管機關，授權到第一線部會。至於授權的策略與主要授權項目，以及保留的主要項目與主要授權項目，則於以下說明。

#### **1. 授權策略與主要授權項目**

各 OECD 國家人力資源管理授權策略，主要是藉由以下三種方式的單獨使用或混用而達成：

- (1) 將人力資源管理職責，從中央轉移到第一線部會或機關。
- (2) 將規則與程序簡化。
- (3) 發展更多有彈性的人力資源管理政策。

至於主要授權項目，則主要有以下幾種：

- (1) 工作細目：包括使工作時間更有彈性、增加流動性、更容易調度...等。
- (2) 分類與職等：增加分類的彈性並降低複雜性。
- (3) 薪資：仍然受到控制，但薪資安排變得更多樣、有彈性。
- (4) 員工人數：引進營運成本。

#### **2. 中央人事主管機關保留的政策項目**

由於目前大部分 OECD 國家都已經將人力資源管理職責，轉移到第一線部會，因此絕大多數的 OECD 國家，其中央人事主管機關職權，僅限於保留和參與以下幾種政策領域：

- (1) 高級文官職位的委派、薪資以及分類。
- (2) 高級文官的績效管理。
- (3) 監督公平的就職機會、健康與安全部門以及優良雇主的條件。
- (4) 行為規定、懲罰程序、解雇安排、工作環境與基本條件。

### **(二) 中央特別關注的總體人事政策**

雖然 OECD 各國的人力資源政策，已明顯走向授權與個別化，但是，績效管理與高級文官管理，卻是中央人事主管機關的重要政策。績效管理的發展，與授權的程度有關，且傳統集權式以及科學化的績效評估方式，也已經慢慢被績效管理工具所取代。雖然員工績效管理通常是中央政府優先考慮事項，但是績效管理過程，通常部分是由各部會或管理階層所設定，例如績效俸給計畫即是如此。此外，基於高級文官的重要與領導品質的確保，高級文官的管理，傾向變得較少個別化，因此也較少授權。

#### 四、文官分類制度新趨勢化

傳統上，適用於文官的特別規定與管理制度，被區分成以生涯為基礎以及以職位為基礎兩個不同制度，但從這次調查的結果發現，許多國家是介於以生涯為基礎和以職位為基礎兩種制度之間（表 1），因此 OECD 取了一個新詞—以部門為基礎的制度（department-based system），以描述這些混合的制度。此種新制度的特徵，在於它對人力資源管理政策的定義與實踐，將許多人力資源管理職責，轉給第一線部會，但是文官大部分還是在單一部會中任職，此三種制度的主要的差別呈現在附表 1。

表 1 OECD 各國人力資源管理制度的分類

以生涯為基礎之制度特徵	以部門為基礎之制度特徵	以職業為基礎之制度特徵
法國、希臘、匈牙利、愛爾蘭、日本、韓國、盧森堡、斯洛法克、西班牙	奧地利、比利時、捷克、德國、義大利、墨西哥、荷蘭、波蘭、葡萄牙	高授權：澳洲、芬蘭、冰島、紐西蘭
		普通授權：丹麥、挪威、瑞士、英國
		低授權：加拿大、瑞典、美國

資料來源：OECD, 2005.

## 肆、OECD 國家策略性人力資源管理經驗與意涵

從 OECD 各國實施策略性人力資源管理經驗可知，各國之間的作法與策略性程度，或許不一。但是，卻在許多面向，呈現相當一致的趨勢，而這些共同趨勢也代表著必然會產生一定的不同影響結果，以下僅就這些議題略以論述。

### 一、OECD 國家策略性人力資源管理重要特徵

#### (一) OECD 各國政府，基於使文官體系更具民主回應力，均已推動策略性人力資源管理相關政策，並以強化文官體系對總體政府運作的策略性角色為核心價值

在 OECD 總體三十個會員國中，除了土耳其未回覆 OECD 2002 年的調查，因此無從判斷，其是否已開始推動策略性人力資源管理政策之外。從 OECD 2005 年的調查報告可知，其餘各國儘管推動的時間、內容、方向與程度不一，但基本上，均已納入 OECD 策略性人力資源管理報告範圍。

換言之，從 OECD 總部來看，OECD 各會員國，基本上均已被視為開始推動策略性人力資源管理政策。分析 OECD 各會員國推動相關政策的最主要的理由，均是在使總體文官體系，能在政府民主治理過程中，扮演更具回應力的角色。以民主國家而言，政府的任何部門與功能，都必須能有效回應公民的期待。

自 1980 年代開始，各國公民開始對政府各部門要求績效責任，並且希望政府能夠「花得更少做得更好」，基本上，OECD 各會員國即是基於對此公民期待的民主回應，開始進行更多樣化的公共人力資源管理改革（Shim, 2001; 引自蔡秀涓，2006：33）。

觀諸 OECD 總體會員國，公共人力資源管理改革趨勢可以發現，各國政府相關措施，基本上均以強化文官體系對政府總體運作的策略性角色，做為最核心的價值。而且，此種價值與精神，通常均會在各國中央人事主管機關的網路首頁與重要文件，當作首要的使命與定位陳述，此從本研究前述，有關政府策略性人力資源管理架構，以美國、英國與韓國為例介紹，均可獲得佐證。

## **(二) OECD 各國政府策略性人力資源管理，係以個別化、授權化、彈性化、績效化、契約化與強化高級文官領導能力，作為最主要的政策方向**

誠如 OECD(2005)報告所顯示，總體會員國的策略性人力資源管理趨勢，基本上均明顯地朝向 個別化、授權化、彈性化、績效化、契約化與強化高級文官領導能力等政策方向改革。

這些趨勢，改變了中央人事主管機關與各業務部門之關係。改變了中央政府與地方政府，在人力資源管理面向的權力與彼此關係。也改變了公共人力資源的組成，永業文官的地位，以及永業文官與契約人力的進用比例，與人數和重要性的消長。儘管中央人事主管機關實際參與的政策領域減少，但卻在重要議題更具影響力。

總的來看，大部分 OECD 國家的中央人事主管機關，都已從直接的服務提供，以及統一式的指揮命令角色，明顯轉變為給予更機關更大量的授權、彈性之支持者、協助者與合夥者的角色，以利各機關設計出最符合各機關所的策略性人力資源管理政策。

此外，為了使用人更具彈性、績效競爭力、多樣化與符合成本考量，OECD 國家對於契約人力的進用與開放競爭職位，不僅擴大比例，尤其是加速擴及至高級文官，甚至有許多國家已幾乎沒有永業文官的存在，而均改為契約性任用。

雖然中央人事主管機關的角色與用人政策，因大量授權產生劇烈變化，但是，各國中央人事主管機關，卻更加重視總體文官的績效管理與高級文官管理，有許多國家基於高級文官領導權的重要，也建制專屬的高級文官團與管理制度。

## **二、OECD 國家實施策略性人力資源管理的影響**

任何一項政策，得已經過許多國家，相當長時期一致地採行，必然有其一定的正面效益與影響性。然而，也可能存在一些值得注意的潛在影響。OECD 各會員國，自從八〇年代迄今，在歷經了頗為類似的策略性人力資源管理改革之後，究竟產生了哪些值得注意的影響呢？以下分別加以論述說明。

## (一) 正面影響

Shim(2001)數年前整理 OECD 的相關報告後即指出，OECD 會員國共同的公共人力資源管理改革，產生了幾方面的正面影響。由於 OECD(PUMA, 2005)最新的報告顯示，各會員國在策略性人力資源管理實施經驗與政策趨向，仍與過去數年呈現一致性，因此，Shim 的觀察，仍具有一定的真實性。而這些影響，也的確是策略性人力資源管理理論，認為應該產生的預期效益。以下幾點，即是 OECD 各國策略性人力資源管理改革共同趨勢，產生的幾項較為正向的影響 (Shim, 2001: 334-335):

1. 政府組織的管理更具效率與效能。
2. 公共服務的品質有所提昇。
3. 促進公務員（尤其是主管）的士氣與績效。
4. 公部門的工作場所更加的績效導向。
5. 各部會與各機關的公共人力資源管理運作更加多樣化，而且更有能力支持各機關方案的達成。
6. 各部會與各機關在甄補人員與任用程序方面更加簡化，而且有效率，同時更符合各機關用人的需要。
7. 管理者的責任與課責度增加，並促成各級管理者更積極主動地解決問題。
8. 藉由效率和效能的提昇，同時亦增加了公共服務的品質與回應性。

## (二) 值得關注的影響

除了以上幾項，對於各國政府相當正向的影響之外，本文作者認為，依據 OECD 各國策略性人力資源管理政策共同趨勢與作法來看，以下幾項影響應該也會發生，在此值得提出討論與關注。

### 1. 公部門與私部門人力資源管理差異日漸縮小，人才競爭日益明顯

OECD 公共人力資源管理改革最顯著的幾項特徵，就是引進各種市場化與企業化的管理機制，企圖成為所謂的「企業型政府」。之所以如此做，主要是認為公部門只要能以企業運作的方式運作治理，就應該能夠達到像私部門一樣的效率與效能。

長久以來，政府公職由於與民間企業相較，提供了永業化的工作安全保障、以及更為優厚的各項福利制度（尤其是退休福利制度）。因此，吸引了相當多的優秀人才進入公部門服務。而且因為制度的穩定，也使公務員對政府產生一定的信任與承諾感。然而，隨著政府在公共人力資源管理方面，與私部門的差異日漸縮小，尤其是終生雇傭永業制度的逐漸改變，以及各種契約性公務人力比例的增加，使得政府過去基於永業雇用與穩定的薪資報酬福利等，吸引人才擔任公職的優勢逐漸降低。而且，公務員對政府與各級管理者的信任亦開始動搖，對公共服務的提供與國家政務的推動，就長遠而言是否會有不良影響，則是值得觀察。<sup>12</sup>

儘管許多國家已透過更加績效導向的作法與誘因，提供財務與生涯發展等激勵機制，例如績效報酬、高級文官制度、以及更多更高階的職位開放，以留置和吸引優秀人才。然而，與民間企業相較，源於總體政府人事體制，無論在法規的鬆綁、作法的彈性與誘因提供，吸引優秀人才的各種籌碼還是較少。如此不僅會造成公私部門人才競爭日益白熱化，甚且有可能產生在人才招募方面，公部門居於劣勢的困境。

## 2. 彈性化、分權化與契約化，公共服務倫理標準更應提高與重視

基本上，文官無論是在決策、資源分配或是與公民互動的過程中，在每天的行政行為中，均擁有相當高度的自由裁量權。因此，就必需藉由倫理標準的設定與檢視，以免於公務員的濫權。尤其是當實施策略性人力資源管理政策時，為使各機關與各級管理者與人員，可以更彈性更有效的因應所需，而將權力分散至各部會與基層機關之後，倫理標準的把關更形重要。

因為對政府文官要求更高的倫理標準，以免公務員因濫權或不倫理行為，造成對國家百姓的侵權與資源的浪費，是一個民主政府所應達到的最低層次標準。所以，隨著彈性化、分權化、契約化...等各項為提高人力資源管理功能策略性的政策推動，如何確保文官的倫理決策與行為，將更加值得關切。觀察相關國家作法可以發現，大致上是透過更為廣泛與周延的倫理法制是最具效果的途徑。<sup>13</sup>

基本上，本文作者以上提出，OECD 策略性人力資源管理趨勢造成的兩項值得關注的兩項影響，不在論述必然對政府部門造成負面效果。因為，長遠而言將

---

<sup>12</sup> 此一論點可參見蔡秀涓，2006。

<sup>13</sup> 有關政府倫理法制的相關探討，可參見施能傑，2004；陳敦源、蔡秀涓，2006。

可能造成公私部門人才交流更加暢通、政府治理更加透明與倫理。而是在提醒，公部門一方面在獲致策略性人力資源管理政策的優勢之餘，一方面也必須注意因而衍生的可能影響並加以因應，如此才能真正獲得人力資源所能發揮的策略性功能。

## 伍、結論與建議

本文在對於公共人力資源管理環境之變化、策略性人力資源管理概念內涵、OECD 各國實施策略性人力資源管理的總體趨勢，以及 OECD 國家策略性人力資源管理經驗與意涵等四方面，分別予以論述之後。

在此，本文認為，根據本文前述策略性人力資源管理相關概念內涵，再對照 OECD 總體會員國，策略性人力資源管理政策總體趨勢可以發現，策略性人力資源管理對於組織的重要性與優勢，不僅只在理論概念或理想的陳述，而是可以真正落實到組織的實際運作。

尤其是從大多數會員國，在全球經濟與競爭力，均屬相對優勢地位的 OECD 各國，積極努力地藉由推動各種符合策略性人力資源管理精神的政策，並且逐漸朝向一致的趨勢可知，當代政府在有限的資源限制與多種壓力下，若欲維持甚至進一步提昇績效與競爭力，則透過更多符合策略性精神的人力資源管理政策格，應是非常值得努力的途徑。

據此，本文以為，台灣若欲真正實踐策略性人力資源管理精神，並在相關制度與政策進行變革，更進一步提昇政府效能，則可以朝人事體制更加授權化與機關化、人力資源管理更加個別化與開放、績效管理更加全面化、高級文官領導力更加重視等幾項課題思考。

### 一、人事體制應更加授權化與機關化

觀察策略性人力資源管理理論內涵，以及各 OECD 國家實施經驗可以發現，人事政策的設計與執行權，都已大幅的授權到各部門與地方政府。以便於使各機

關因應個別所需，制訂出最能發揮策略性功能的人事政策，中央人事主管機關的角色，逐漸地僅在扮演支持者與協助者。

以我國現行人事體制而言，基本上仍屬中央集權，而且是由中央統一指揮命令甚至執行的人事一條鞭制度。基本架構就與所謂的策略性人力資源管理精神相距甚遠，為此，本文認為，若我國希望人事體制能發揮策略性人力資源管理的精神，並且更充分的回應民主課責，則現行人事體制首先就應該更加的授權給各機關與地方政府。

## 二、人力資源管理更加個別化與開放

傳統上，政府對文官的管理為使文官之間的競爭較少，確保公共服務的穩定與低流動率。因此，不僅在文官管理法制傾向一體適用，而且也以有別於一般民間勞動契約的永業型管理制度為主，而此，也就造成文官體系人才進用與流動的內部化與封閉化。但是，隨著政府業務日益多樣化，民間與政府對文官績效與才能的日益重視，傳統文官管理制度也隨著必須進行改變。

從 OECD 各國趨勢來看，為使文官管理制度更具回應力與策略性，在甄補與升遷發展等流動過程中，允許各機關能更加地依據其個別需要，進行彈性與多樣變化，已是明顯趨勢之一。而且，為了甄補到最適當人才，也逐漸開放許多職位，允許民間人才與文官體系內部人才共同競爭，開放競爭的職位，也大幅擴及到中高級人員。

就此，本文認為，雖然我國長久來以來在統一化與封閉型的文官體制下，奠定了非常好的基礎，也造就了許多台灣發展的重要成就。但基於文官體制可以發揮更多策略性優勢與符合個別機關所需，以及與民間達成人才交流，應該也可以考慮對文官體制管理，有更多個別化與開放性。

## 三、績效管理更加全面化

觀察整體 OECD 策略性人力資源管理趨勢可以發現，儘管授權化、個別化

與地方化是重要主軸，而且也都是由各機關自行設計與執行政策。但是，有關文官的績效管理，卻是中央人事主管機關更加重的主軸，而且無論在政策內容或對象，都是採取更加全面化的作法。

這些作法大致包括了運用更大幅的契約性人力提供公共服務、更加重視以國家及機關使命達成與永續發展為主的績效導向訓練、結合機關使命、員工績效與潛力的全方位績效管理、更強化的績效俸給與績效獎金制度，以及對高級文官領導與績效能力的特別重視與建制專屬管理制度。

以我國現況而言，與 OECD 國家總體策略性人力資源管理趨勢相較，無論在政策項目或實施的深度、廣度與具體性，其實仍還有許多可以借鏡與提昇的空間。

## 陸、參考文獻

- 司徒達賢，2001，《策略管理新論：觀念架構與分析方法》，台北：智勝文化。
- 江大樹，1997，《國家發展與文官政策》，台北：憬藝企業有限公司。
- 吳美連、林俊毅，1997，《人力資源管理：理論與實務》，台北：智勝文化。
- 施能傑，1995，〈政府人事政策改革的思考架構與當務之急〉，《人事月刊》，第20卷第4期，頁25-32。
- 施能傑、蔡秀涓，2003，〈台灣公務人力運用模式變革契機：契約性人力〉，「世局變動中的台灣政治學術研討會」，台灣政治學會主辦。
- 施能傑，2004，〈公共服務倫理的理論架構與規範作法〉，《政治科學論叢》，第20期，頁103-140。
- 施能傑，2006，〈文官體系能力與政府競爭力〉，《東吳政治學報》，22：1-46。
- 陳敦源、蔡秀涓，2006，〈國家發展的倫理基礎：反貪腐與公職人員倫理準則〉，《台灣民主季刊》，第2卷第3期，頁185-200。
- 彭錦鵬等，2005，《高級文官考選與進用制度之研究》，未出版：考試院研究發展委員會。
- 蔡秀涓，2002，〈政府部門人力資本理論與應用〉，《東吳政治學報》，第14期，頁135-166。
- 蔡秀涓、施能傑，2003〈契約性人力運用之理論與現實〉，《公務人員月刊》，第81期，頁15-26。
- 蔡秀涓，2005，《績效不佳員工之處理：政府管理者觀點》，台北，雙葉書廊。
- 蔡秀涓，2006，〈公共人力資源管理的環境系絡〉，吳瓊恩、張世杰（編），《公共人力資源管理》，台北：智勝，頁413-436。
- Alcazar, F. M., P. M. R. Fernandez. And G. S. Gardey. 2005. "Strategic human resource management: integrating the universalistic, contingent, configurational and contextual perspectives." *International Journal of Human*

*Resource Management* 16, 5: 633-659.

- Berman, E. M., J. S. Bowman., J. P. West and M. Van wart. 2001. *Human resource*
- Cascio, W. F. 1998. *Managing Human Resources: Productivity, Quality of Life, Profits*. McGraw-Hill.
- CSC(Korea). 2006. <http://www.csc.go.kr/eng>
- Dreasang,D. L. 2002. *Public Personnel Management and Public Policy*. New York: Longman.
- Ericksen, J, and L. Dyer. “ Towards a strategic human resource management model of high reliability organization performance.” *International Journal of Human Resource Management* 16, 6: 907-928.
- GAO, 1995, *Transforming The Civil Service: Building The Workforce of The Future: Results of GAO-Sponsored Symposium*. D. C.: USA: GAO.
- GOV, 2005. *Trends In Human Resources Management People In OECD Countries: An Analysis of The Results of The OECD Survey On Strategic Human Resources Management*. Paris: OECD.
- HCS(Home Civil Service). 2006. *Capability Reviews: The Findings of the First Four Reviews*.<http://www.civilservice.gov.uk/reform/capability-reviews/publications/dfd/summary.pdf>
- Kiessling, T. and M. Harvest. 2005. “ Strategic global human resource management research in the twenty-first century: an endorsement of the mixed-method research methodology.” *International Journal of Human Resource Management* 16, 1: 22-45.
- Klingner, D. E and J. Nalbandian. 2002. *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Kamarck, E. C. 2000. Globalization and Public Administration Reform. In Nye Jr., J. S. and J. D. Donahue(eds)., *Governance in a Globalizing World* (pp.229-252).

- Washington: Brookings.
- Ondrack, D. A. and Nininger, J. R. 1984. Human Resources Strategic-The Corporate Perspective. ,49(4): 101-109.
- OPM. 1998. *Strategic Human Resources Management: Summary Report of a Roundtable Discussion*. Washington, D.C.: U. S. OPM.
- OPM. 1999. *Strategic Human Resources Management: Aligning with the Mission*. Washington, D.C.: U. S. OPM.
- PSC. 2005. *Modernizing Human Resources Management: The PSC's Perspective*. Canada: PSC.
- PSC. 2006. *Report on Plans and Priorities(RPP) 2006-2007*.  
[http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0607/PSC-CFP/psc-cfp01\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0607/PSC-CFP/psc-cfp01_e.asp)
- PUMA, 2002. OECD SURVEY ON STRATEGIC HUMAN RESOURCES MANAGEMENT. Paris: OECD.
- PUMA, 2005. *Trends in Human Resources Management Policies of OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*. Paris: OECD
- Schuler, R. S. 1992. Strategic Human Resources Management : Linking People with the Strategic Needs of the Business. *Organizational Dynamic*, Summer, 18-31.
- Shim, Deok-Seob, 2001. *Recent Human Resources Development in OECD Member Countries*. *Public Personnel Management*. 30(1): 323-348.
- Wright, P. M. S. A. Snell, and L. Dyer. 2005. “ New Models of strategic HRM in a global context.” *International Journal of Human Resource Management* 16, 6: 875-881.

## 附表

附表 1 不同國家文官的身份與地位變化

國家	文官地位的發展
澳洲	自從 1996 年開始，永業非永業員工的比率大約相同。兩者職業都沒有受到終身制的保證。永業的員工，若沒有因為工作地點改變而被需要，則很有可能會被裁撤。
比利時	給予管理者六年的委任制度（局長以及兩層級以下）
加拿大	契約或臨時的員工比率逐漸增加，反對員工在不確定工作現期限條件下工作
丹麥	文官人數預期減少，公職正被集體協議的職業（collective agreement employment）所取代。管理階層雇用人時，臨時性工作變的更普遍。在 2001 年，約有 19% 的部門主管有固定條件的工作契約
芬蘭	在工作終身制下，固定契約和固定職業的關係都被使用。但沒有任期的限制。如果需要操作背景（operational grounds），也有使用固定條件契約的可能性
匈牙利	在 2001 年，18930 個管理者和藍領工人都受到勞工法的管理，直到 2003 年新文官法修正案表示，管理者又回去受到文官法管理，但是低階官員仍然在一般勞工法的範圍中
愛爾蘭	契約執行在一個特別的基礎上，並適用於較少比例的文官上，只影響較低階的員工
韓國	從 1998 年開始，中央政府中 20% 的高階職位已經開放競爭。而那些由非政府部門所甄補的人都在固定條件的契約下被任命
紐西蘭	在公部門中，93% 的員工是使用開放項目契約（open-term contracts），而 7% 的員工則是使用固定條件合約
瑞典	除了少數職位外（例如法官），政府當中所有的終身制職位都被固定契約所取代。這表示政府員工和所有瑞典人一樣受到相同法律保護。至今，超過 95% 的政府員工是受雇於固定契約
瑞士	從 2002 年 1 月 1 日開始就不再有文官了，所有聯邦員工都有員工的身分，除了人事的一小部分，如聯邦裁決委員會的成員
英國	公部門固定條件契約和臨時任命契約兩者都使用，為了給管理者彈性以滿足短期需求

資料來源：PUMA, 2005.

附表 2 以生涯為基礎之制度、以職位為基礎之制度以及以部門為基礎的制度比較摘要表

	以生涯為基礎	以部門為基礎	以職位為基礎
身分傾向	文官身分	文官身分或一般勞工法規	由公法 (public law) 管理契約
文官傾向契約制	沒有	沒有	有
招募	競爭性考試 在生涯早期是個別化與共同招募混合使用 很少空降進入 (lateral entries)	依據國家不同而將個別化與共同招募混合使用，除了事業早期外 很少空降進入	個人化的招募 對於空降非常開放
強調進入前的訓練 vs. 終身訓練	強調在進入文官前做訓練	混合	終身訓練
有高級文官存在且擁有不同的管理規則	有	沒有	混合有和沒有
中央人事主管機關與部門自主性並存或僅有中央人士主管機關主導	有限或非常少	很多自主權或是缺少中央 HRM 組織	很多自主權或是缺少中央 HRM 組織
生涯發展、升遷、誘因	績效誘因以升遷為主 很少薪資誘因	強調升遷的鼓勵或制裁 有一些薪資誘因	強調以薪資和升遷作為誘因或鼓勵
薪資的分權	薪資制度集權 很少個別化	薪資部分授權 薪資很少個別化	薪資部分或大量授權 薪資大量個別化

資料來源：OECD, 2005.