

# 政府部門接班人計畫：知識續接觀點之注入\*

胡龍騰

世新大學行政管理學系助理教授

lthu@cc.shu.edu.tw

## 摘要

本文主要係針對於私部門已行之多年的接班人計畫概念進行介紹，配合觀察九〇年代興起之知識管理對傳統接班人計畫此一策略性工具所產生之影響，由知識續接的觀點賦予其新內涵；並輔以各國政府於接班人計畫之實踐經驗，以彰顯其於此退休潮時期之重要性。在內文的架構上，本文將先針對接班人計畫之基本概念與數項主要運作模式予以介紹，繼而由延續管理之理論概念，結合接班人計畫，發展知識續接之概念意涵；再者，則針對接班人計畫於各國政府部門之運作經驗，進行描述，並輔以知識續接之觀點進一步檢視；最後則試圖分別由學術與實務的角度，提出可供後續研究參考之建議。

關鍵字：接班人計畫、知識管理、延續管理、知識移轉、知識續接

---

\*論文發表於行政院人事行政局及世新大學行政管理學系共同舉辦之「推動策略性人力資源管理，建構效能政府」學術研討會，2006年11月13日，台北：公務人力發展中心前瞻廳。

*The twentieth-century problem of management succession has been transformed into the twenty-first-century problem of knowledge succession.*

--Hamilton Beazley et al.

## 壹、前言

退休潮的來臨總是喚起人們對於組織內接班計畫的重視(Scholl, 1981)。隨著西方國家戰後嬰兒潮世代(baby boomers)已可屆齡退休，所帶來的大退休潮以及伴隨的知識流失，已引起公、私部門研究者與實務者之關切(Endres, & Alexander, 2006; Heath, 2003; Seidman & McCauley, 2005)。

以美國為例，根據統計，美國政府部門中，四十五歲以上之員工占全體公務人員之比例為百分之四十六·三，而在私部門，四十五歲以上之員工比例，僅有百分之三十一·二(Ibarra, 2005)，未來十至十五年，美國公部門將面臨較企業部門更為險峻的退休浪潮。美國會計總署(General Accounting Office, GAO)於二〇〇〇年的報告中指出，至二〇〇五年時，預估將有百分之七十一的資深高階主管(Senior Executive Service, SES)依法將可申請屆齡退休(GAO, 2000)，而二〇〇〇年所升任之資深高階主管，半數以上將可於二〇〇七年屆齡退休(GAO, 2003)。尤有甚者，時至二〇一〇年，美國不僅將會出現一千萬個供過於求的工作機會(Ibarra, 2005)，且更將有超過百分之七十的聯邦政府職員可依法申請退休(CEG, 2004)。

如此之趨勢預測引起美國政府內部的關注，因為，若果真發生此一退休浪潮，聯邦政府部門將遭受領導延續性、制度知識與專業的損失；並且，人員的離職，不僅將過去的經驗、知識一併帶走，組織亦需忍受新人接手所帶來的陣痛與生產力低落；因為，根據研究指出，新人接受新職通常需要十二個月、甚至更長的時間來摸索，才能發揮完整的生產力(Kransdorff, 1996)。但，面對這樣嚴峻的人才與知識流失的危機，美國會計總署引用美國公共行政國家學院(National Academy of Public Administration)於一九九四與一九九七年所進行的研究指出，絕大多數的聯邦部會並未體認此項危機所帶來的衝擊，致使皆未能事先採行或落實人事部門早已提出許久之接班人計畫此項制度。因此，會計總署在其報告中，

強烈要求美國人事管理局(Office of Personnel Management, OPM)及各政府部門積極引進與落實接班人計畫，以為因應(GAO, 2000)。

反觀我國，依照銓敘部之統計，民國九十四年底，我國公務人員之平均年齡為四十二·五九歲，五十歲以上者占全體公務人員之百分之二十三·二八，且公務人員年資達二十五年以上者，亦僅占全體之百分之十八·七五，整體看來，我國政府部門面臨戰後嬰兒潮世代大幅退休的壓力，似乎不如美國之大。但，若由另一面向觀之，由於行政院近年來大力推動人事精簡政策，並提出相對應之優退方案，曾引發不少稅務人員興起提早退休之念頭，造成財政部門之恐慌(經濟日報，2004年12月8日)；且加上退撫制度改革的效應，我國公務人員申請自願退休之比例，已由民國八十五年的百分之四十·六一，逐年提升至去(九十四)年的百分之八十六·二一，十年間變化的幅度不可謂不大(銓敘部編，2005)；也正因此一趨勢，致使我國公務人員平均退休年齡由民國八十五年之六十一·一歲，降至九十四年底之五十五·四一歲，而形成一種未老先退的趨勢(呂明泰，2006)。再者，在少子化的社會趨勢下，行政院經建會推估，時至民國一一五年，台灣六十五歲以上高齡人口將占總人口之百分之二十，而就業人口對高齡人口的扶養比例亦將達三·三比一(經濟日報，2006年6月23日)；且預計至民國一〇七年，人口即達零成長，使我國提早進入高齡化社會(經濟日報，2006年6月22日)。凡此，皆指出我國之人口結構，已朝向高齡化發展，在制度改變的驅動下，公務人員屆齡即退，甚至提早退休的比例，亦會逐年增加，但在新血不斷減少的情況下，我國之公務人力亦將呈現不斷老化，後繼人員銜接不及的問題結構。

論者曾言，因為員工的移轉、離職、革除、或退休所造成組織集體知識的流失，儼然已成為今日美國公、私部門管理上最大的敗筆(Beazley, Boenisch, & Harden, 2002)。隨著具有豐富經驗的資深員工走出公司或機關的大門，不僅意味著組織的珍貴人才流失(brain drain)，一併隨之走出門外的組織記憶，更是組織的知識流失(knowledge loss)。但，亦因人事精簡的風潮、組織成員高齡化的趨向，以及大退休潮的來襲，使得歐美等國公、私部門拾回塵封已久的接班人計畫此項制度，思考如何使其成為處理當前人力資源管理危機的策略性規劃工具之一(Kim, 2003)。

然，檢閱相關文獻，發現國內政府部門之理論與實務研究者，對於接班人計

畫此一管理制度的關注似是付之闕如。基此，本文主要係針對於私部門已行之多年的接班人計畫概念進行介紹，配合觀察九〇年代興起之知識管理對傳統接班人計畫此一策略性工具所產生之影響，由知識續接的觀點賦予其新內涵；並輔以各國政府於接班人計畫之實踐經驗，以彰顯其於此退休潮時期之重要性。在內文的架構上，本文將先針對接班人計畫之基本概念與數項主要運作模式予以介紹，繼而由延續管理之理論概念，結合接班人計畫，發展知識續接之概念意涵；再者，則針對接班人計畫於各國政府部門之運作經驗，進行描述，並輔以知識續接之觀點進一步檢視；最後則試圖分別由學術與實務的角度，提出可供後續研究參考之建議。

## 貳、接班人計畫：概念與模式

接班人計畫不是一項新概念。接班人計畫之起源似可溯至六〇年代後期與七〇年代初期，當時所著重者，係在於組織人才績效與潛力的評估、規劃此些人才於組織中之升遷路徑，及為其建立發展計畫(Rhodes, 1988)。且接班人計畫最早是以「替換計畫」(replacement planning)的形式出現，為領導階層或資深高階主管遭逢不測而做準備(Leibman, Bruer, & Maki, 1996)。但接班人計畫卻於九〇年代後期，因如 AT&T 等多家國際大型企業，接連發生繼任執行長難尋之窘境，而又再度引起企業部門的重視(Beeson, 1998)。

針對接班人計畫之定義，此一領域之權威學者 William J. Rothwell (2005: 10-13)認為，接班人計畫與管理之內涵及定義係隨著時代需求而不斷轉變。基本言之，接班人計畫與管理係一組織確保關鍵職位之領導延續性，及保存與發展未來的智慧與知識資本，並鼓勵個人之提升的審慎與系統化過程。但羅氏認為，接班人計畫與管理不應僅限於領導或管理層級，而應含括各類別與各層級之人選備案與員工發展。再者，在知識經濟時代中，接班人計畫與管理亦可肩負起組織學習與傳承制度記憶的角色與功能，基此，接班人計畫與管理即是確保組織領導與智慧幹才的持續性培育，以及管理組織重要知識資產的主要途徑。

除此之外，學界與實務界皆曾提出對於接班人計畫之不同定義。Garman 與 Glawe (2004)將接班人計畫定義為一項包含界定與儲備追求新角色的潛力接任人

選之結構性過程。Rothwell (2002a)稍早亦指出，接班人計畫係一為組織長期人才需求預作準備的過程。Beeson (1998)則認為，接班人計畫係組織領導人才庫之管理；而亦有學者認為，接班人計畫是一不間斷地系統化界定、評量、發展組織領導能力，以提升組織績效的過程(Kim, 2003)。歸結言之，接班人計畫係一由長遠性、系統性的眼光，針對組織未來的需要，及組織領導與人才的延續，所進行不間斷的能力發展過程，以維持組織之績效與競爭力。

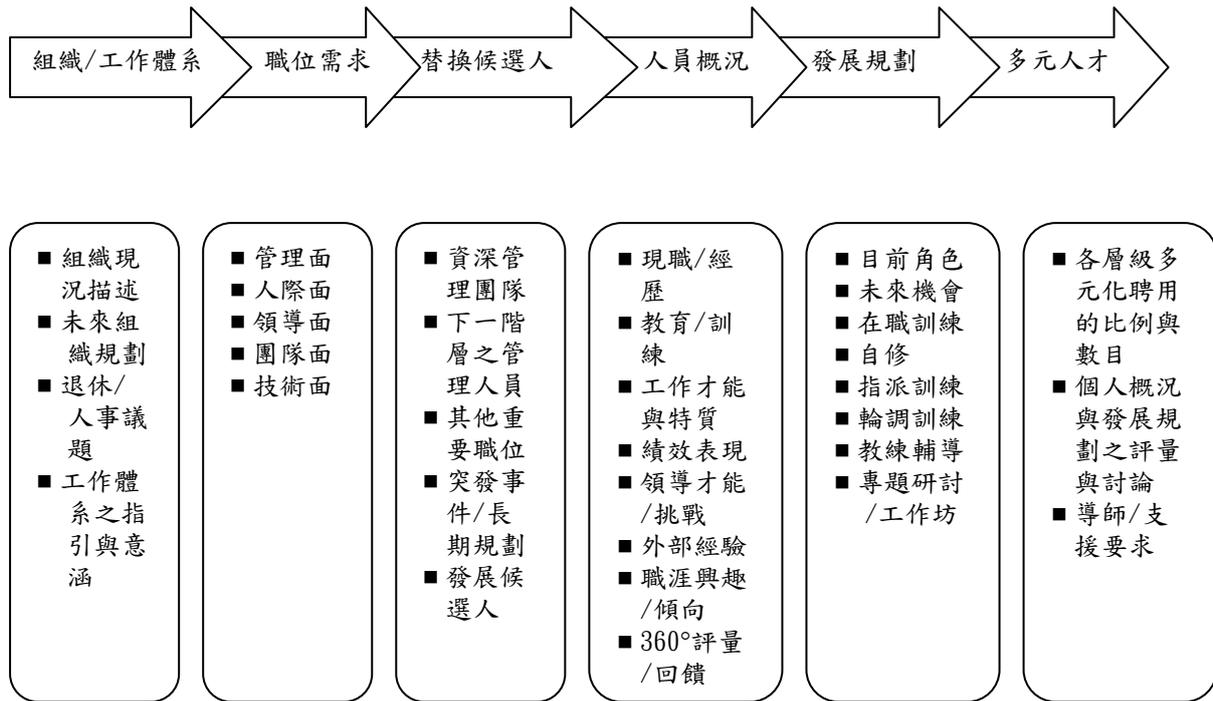
學者曾指出，接班人計畫約略包含界定與分析關鍵職位、搜尋與評估候選人，及選用人才等基本步驟(Kim, 2003)。學者Hall (1986)認為，完整的接班人制度(succession system)包含三大部分或階段：(一)單一職位人員配置(one-position staffing)、(二)人員替換計畫(replacement planning)、(三)接班人計畫(succession planning)；若由其內涵觀之，吾人可以發現，愈往上走，所需之策略性規劃成分愈高。<sup>1</sup>事實上，接班人計畫發展至今已將近四十年，在實務界與學術界不斷相互激盪下，已發展出些許可供參考之架構模式，以下將針對兩項頗能符合現今組織變遷環境需求之運作模式進行概略介紹。

## 一、Leibman, Bruer, & Maki 之接班管理

在 Leibman, Bruer, & Maki (1996)執行一項由美國公共行政國家學院所委託的研究計畫中，首先指出，傳統上組織的接班人計畫係建立在組織穩定進展，環境具可預期性的假定上，而由此脈絡發展之接班人計畫，大多如同其所稱之「延續計畫」(continuity planning)，包含以下幾項過程與要件，如：界定組織體系、瞭解職位需求、評選接班候選人、瞭解人員潛能概況，規劃並提供能力發展計畫，及符合用人多元化之要求(見圖一)。

---

<sup>1</sup> 此處「單一職位人員配置」，係針對特定職位之空缺尋找合適之人選；而「人員替換計畫」，則是由資深主管們定期檢視組織中高階主管及其所屬，針對每一資深職位預先挑選二至三位備選人選。上述二者之差異，即在於人員配置僅發生於單一特定職位出缺時，而替換計畫則是一定期性之作業，並針對較大規模之職位空缺預先進行規劃。「接班人計畫」則同時針對未來數年主管職位及可能的候選人人選進行規劃；透過對組織中中階以上管理人員進行評估，評量其績效表現、發展潛力、發展需要等面向，進行計畫性之安排(Hall, 1986)。



圖一 延續計畫之過程與要件

資料來源：Leibman, Bruer, & Maki (1996: 19)。

儘管上述「延續計畫」模式之建構，已然符合接班人計畫發展至九〇年代中期的時代趨勢，如已將 360°評估法等新進技術納入其中，但，Leibman 等人(1996)仍進一步將接班人計畫提升為「接班管理」(succession management)的概念，以因應現今全球動態競爭的變動環境。三位作者並指出，由接班人計畫進展至接班管理的概念中，將在組織取向、組織焦點、預期結果、評量技術、組織溝通，及選拔人才庫等六大面向上產生明顯的轉變(Leibman, Bruer, & Maki, 1996: 20-23)：

1. 組織取向：接班人計畫係發展於穩定的組織(企業)環境中，且考慮的面向僅止於單一組織體內的人員流動，使得家父長制(paternalism)的運作得以型塑內部的文化與職涯升遷路徑。但接班管理則強調組織所面對的，係一動態的環境，且組織成員的流動率較過去數十年為盛，使得組織維持延續性聘用更形不易，因此，接班管理之概念主要在於深植組織的領導能力，以積極準備(preparation)與掌握機會(opportunism)為其基調。
2. 組織焦點：接班人計畫的焦點在於發掘具有適當經驗之高潛力人選，以準備接任關鍵之職務，偏重於個人面向；但接班管理則著眼於團隊面向，挑選之

候選人須不僅符合工作上之要求，更應為其團隊之績效產生加值的效果。並且，在接班管理概念下之發展規劃，更強調團隊互動的技術與能力。

3. 預期結果：接班人計畫多著重於預選過程(slatting process)，找出誰已經準備好在當下或短期內接任指定的位子，而這樣的預選思維係建立在該項職位的內容與需求皆是固定不變的假定上；但接班管理則著重為未來的領導才能預作準備，以及依此規劃支援性發展機會。因此，在傳統接班人計畫的「快照式」(snapshot)選才方式，很可能受到過時的人事資訊影響，而造成選才的偏誤，但接班管理則強調必須為有潛力、高績效的人才準備紮實的發展經驗。
4. 評量技術：傳統的接班人計畫大多由部門的資深管理者依據職務內容，針對組織成員進行評選，但在單一評量者及職位需求不變的不當假定下，此種評選方式可能產生月暈效應(halo effect)，即評選者會很自然地尋找一個「像他(她)的人」做為接班人選。而接班管理則是以領導型模(leadership templates)與360°評量回饋法，作為評選方式。其中領導型模並不特別強調工作職能，而強調組織的願景、價值、與領導才能；至於360°評量回饋法係避免單一評量資訊來源之弊端，擴大參與評量的觀點。
5. 組織溝通：在家父長制的運作下，傳統的接班人計畫，執行過程與評量結果皆是保持高度機密，且僅組織中少數資深主管知悉，而常造成負面組織氣氛的影響，亦同時阻礙了可能幹才與未受青睞者自我發展的機會。但在接班管理的概念中，開放、對話、候選人意見的加入，則是主要的運作方式，且由於接班管理強調未來取向，此階段的獲選只是未來一連串才能發展的開始，中間變數仍多，對組織氣氛所造成的動盪影響亦相形減少。
6. 選拔人才庫：傳統的接班人計畫大多由組織內部進行人才的挑選與資料庫的建立，但隨著全球化競爭環境的形成，當代接班管理之執行已朝向內部與外部人才同步考慮的設計方向，且思考如何將挖掘的人才留任在組織中。

Leibman, Bruer, & Maki (1996)對於新一代接班管理概念之變遷與分析，可見表一所示。

表一 新一代接班管理與接班人計畫之比較

面向	接班人計畫	接班管理
企業環境	穩定	快速變遷
組織取向	謹慎	機會主義
預期結果	快照式	動態/持續不斷
替換策略	依預選名單	建構人才庫
組織焦點	個人	團隊
評量標準	職務內容	領導型模
評量者	資深主管/上司	360°評量回饋法
溝通	封閉式	開放式
責任定位	組織	分享
選拔人才庫	內部導向	內部/外部並行
選拔標準	技能與經驗	能力與網絡

資料來源：Leibman, Bruer, & Maki (1996: 21)。

## 二、Rothwell 之系統性接班人計畫與管理模式

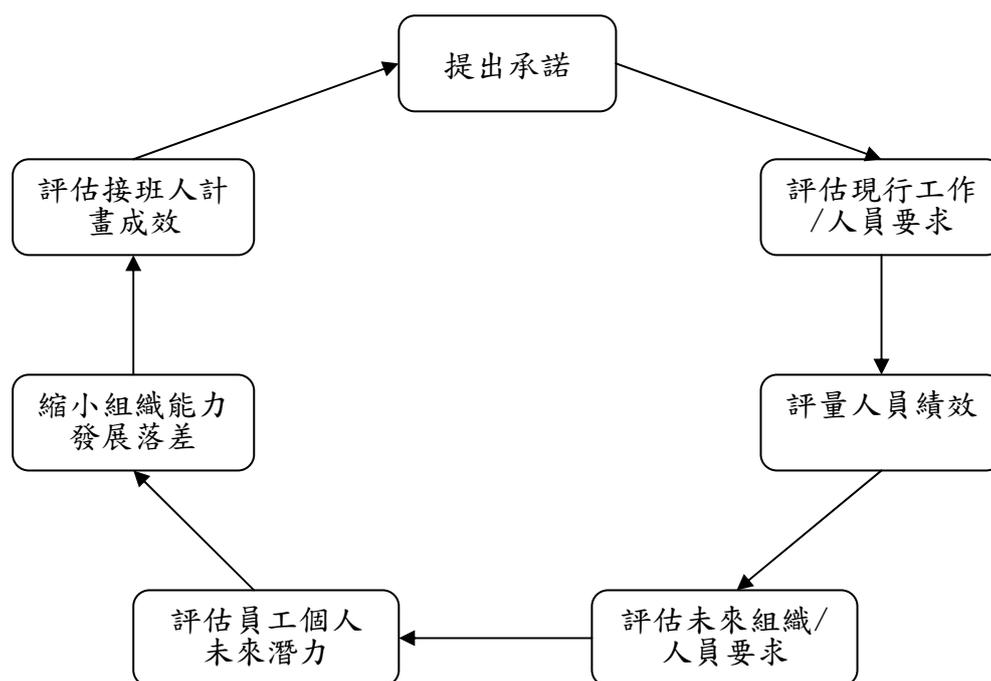
Rothwell (2005)指出，慣稱之接班人計畫在實際組織運用上，常因領導者需求或面對系絡環境之不同，而產生不同的施行樣貌。因此，Rothwell (2005: 59-69)依照各自重點之不同，將接班人計畫與管理分為五大類型：第一類為單純為組織執行長所準備的替換計畫；第二類為以執行長與資深高階主管為對象的替換計畫；第三類為中階主管的替換規劃；第四類則跳脫單純的替換思維，而著重於內部人才庫的發展；而第五類則將焦點置於發展外部與內部之人才庫。<sup>2</sup>雖然Rothwell (2005)鼓勵組織宜採用第五類型之接班人計畫與管理途徑，以適應現今人員快速流動的環境特性；但各組織應仍可依各自不同的需求，選擇適當的計畫模式。

此外，Rothwell (2005: 78-81)進一步依據接班人計畫與管理實施之步驟，提出「系統性接班人計畫與管理模式」作為組織採行接班人計畫之參考準據。依照該模式，一項系統性的接班人計畫與管理，應包含(一)確認實施接班人計畫之需要，及提出確實實施的承諾；(二)依據組織所面對之環境與競爭，評估現行組織

<sup>2</sup> 事實上，Rothwell(2005)在書中是以第一至五代的接班人計畫與管理進行描述，但由於筆者銜諸Rothwell並未說明這五代接班人計畫彼此之間，是否有出現時間年代上的演進或互斥，亦未說明早期四代之接班人計畫已無法見於當前之組織中，因此，筆者將之改以「類型」加以陳述。

功能與員工工作之要求；(三)依照上述之功能與要求，評估員工現有績效表現；(四)針對組織未來之功能需求與員工必備之工作能力預作評估；(五)依上述結果評估員工是否具備符合未來組織要求之潛力；(六)界定並運用方法與工具，協助發展員工能力，及縮小組織成員能力之落差；以及(七)評估接班人計畫施行成效，並提出改進辦法等七大步驟(見圖二)。

上述模式中，Rothwell (2005)十分強調獲得高階領導者對於接班人計畫支持的重要性，由於整套接班人計畫與管理的實施，不僅以一至二年為固定之週期，其間必須耗費全體組織部門許多時間、人力，與相應之預算；因此，羅氏將此作為一切步驟之開端，不僅與其他論者提出之模式不同，更彰顯其重要。此外，羅氏此一模式並不限於領導或管理階層接班人之界定與發展，相反地，其主張接班人計畫與管理應可適用於各個層級與各部門，但其重點在於診斷組織成員與人才於未來需求能力之落差，並致力於縮小該項落差。此為該模式獨特之處。



圖二 Rothwell 之系統性接班人計畫與管理模式

資料來源：Rothwell (2005: 79)。

除上述兩項模式外，Ibarra (2005)亦提出類似、包含八大步驟之接班人計畫執行模式，其步驟包括：(1)評估未來服務需求、(2)界定關鍵職務與具潛力之員

工、(3)界定所需才能、(4)進行落差分析、(5)選擇訓練與發展活動、(6)針對管理者進行訓練、(7)執行才能發展策略、(8)監測與評估。吾人不難發現，上述各項接班人計畫與管理模式皆體認到組織之「延續性」(continuity)，係影響其生產力與競爭力重要關鍵(Kransdorff, 1996)。

儘管如此，三、四十年來，各個組織運作接班人計畫時，仍不免遭遇障礙與失敗經驗；如Beeson (1998)即指出，傳統接班人計畫執行失敗的原因或障礙，包括：無效且費時的主管評量、缺乏後續發展規劃、員工投入與回饋與管理者之欠缺、評選觀點之窄化、內部導向的參照架構、過份強調替換計畫、人才之評選與認定過遲<sup>3</sup>，及未能與獎酬制度連結。此外，論者亦言，雖然接班人計畫在企業部門已行之多年，但最常面對的困難卻是可資栽培的主管人才(executive talent)短缺的問題(Hall, 1986)。

事實上，接班人計畫已由過去以家族企業為主要應用的現象，轉變而為受大型組織所重視，並且關注的焦點已不再僅限於資深領導階層(Garman, & Glawe, 2004)。但，檢視各類接班人計畫，學者指出多數組織所規劃的接班人計畫具有以下之缺陷(Hall, 1986: 241-245)：(一)接班與組織策略脫鉤、(二)同屬特質的複製(homosocial reproduction)、(三)過於強調候選人的認定，而忽略發展性功能、(四)發展性行動之不足、(五)候選人參與不足、(六)接班人計畫本身產生的反發展結果、(七)接班主管之不成熟。針對於此，Rothwell (2002a)指出，人們對於接班人計畫普遍存有兩大錯誤概念，一是將接班人計畫與人員替換計畫相互混淆，事實上，人員替換計畫係為組織領導團隊集體遭逢災難事故預作應變之規劃，因此，替換計畫多僅針對高階領導團隊進行備案，但接班人計畫卻是應與組織的策略性規劃相互結合，以組織之永續經營為主要目標。另一錯誤觀念即是，誤將其視為升官的保障。實際上，接班人計畫係針對人才培育預作準備，以建立人才庫為目標，而「接班」的職位包含各個層級、各種職位，以及垂直與水平派任皆屬可能。因此，Rothwell (2002b)剴切指出，接班人計畫與管理，其核心目標在於使工作得以達成，而非填補職位。

誠然，接班人計畫應與組織的策略性發展與規劃一併考慮(Getty, 1993; Hall, 1986; Leibman, Bruer, & Maki, 1996; Rhodes, 1988)。本質上，接班人計畫即具有

---

<sup>3</sup> 係指多數接班人計畫的挑選對象，可能已是擔任管理幹部之組織成員，且已對其未來之發展進程與職能領域的選擇已有定見，而造成被挑選者轉換跑道的困難。

策略性的觀點，組織管理者除針對未來職務空缺與候選人進行規劃，在計畫推動上，更應包含發展性行動，以培育接班人才；但亦由於接班人計畫的未來取向過於強烈，致使許多高階管理者並未將其置於最重要或最急迫的重點事項(Hall, 1986)。Hall (1986)曾直指，大多數的組織願意針對財務或行銷資源進行策略性規劃，但卻鮮少對於人力資源中相當重要的主管評選決策，施以相同對待而進行策略性規劃。

根據美國會計總署的一份研究報告指出，接班人計畫此項制度之推行與發展，至今已形成一端為強調選定特定成員作為特定高階職位的可能接任人選的「替補途徑」(replacement approach)，以及另一端為強調策略性與系統性努力以確保各項不同領導或重要職位可能接任者之提供的「整合性接班人計畫與管理途徑」(integrated succession planning and management approach) (GAO, 2003)。而此二種途徑之顯現，正反映出接班人計畫強調之重點，正由一危機管理工具、短期取向、高層平順運作取向，轉向成為不限領導職務，更包含其他關鍵角色，以及未來取向、發展取向的一種策略規劃工具(GAO, 2003)。

## 參、知識續接：接班人計畫中新崛起的內涵

面對大退休潮的來臨，除了強調策略性人才培育的接班人計畫重新受到重視外，另一項組織管理上重要的觀察趨勢，即是如何透過組織內的知識移轉(knowledge transfer)技術，將準備離職者的知識，在他們離開前留存在組織中，以避免組織之績效、生產力與競爭力，因為知識的流失而受到傷害(Beazley, Boenisch, & Harden, 2002; Hu, 2005; Liebowitz, 2004)。Beazley 與其同僚(2002)便指出，組織必須在成員離開前預先將其知識存留下來，以達成組織「延續管理」(continuity management)的目的。

Beazley 等人(2002)界定組織中有兩種類型的知識移轉，分別是發生於現任、在職的員工之間的「水平式知識移轉」(horizontal knowledge transfer)，以及發生於現任員工及其繼任者之間的「垂直式知識移轉」(vertical knowledge transfer)，但其直指，組織中大多僅重視水平式的知識移轉，而忽略了垂直式知識移轉的重要性。因此，畢氏等人(2002: xiv-xv)認為「延續管理」係一具有效率與效能的關

鍵運作知識的移轉，而藉由該項知識移轉，組織得以將無論外顯或內隱，個人或制度的知識，由離職人員身上轉移給其接任者，而使該項知識及組織的績效獲得延續。而延續管理著重的便是上述之垂直式知識移轉。並且，這樣的延續管理必須實行於組織各部門與各層級中。

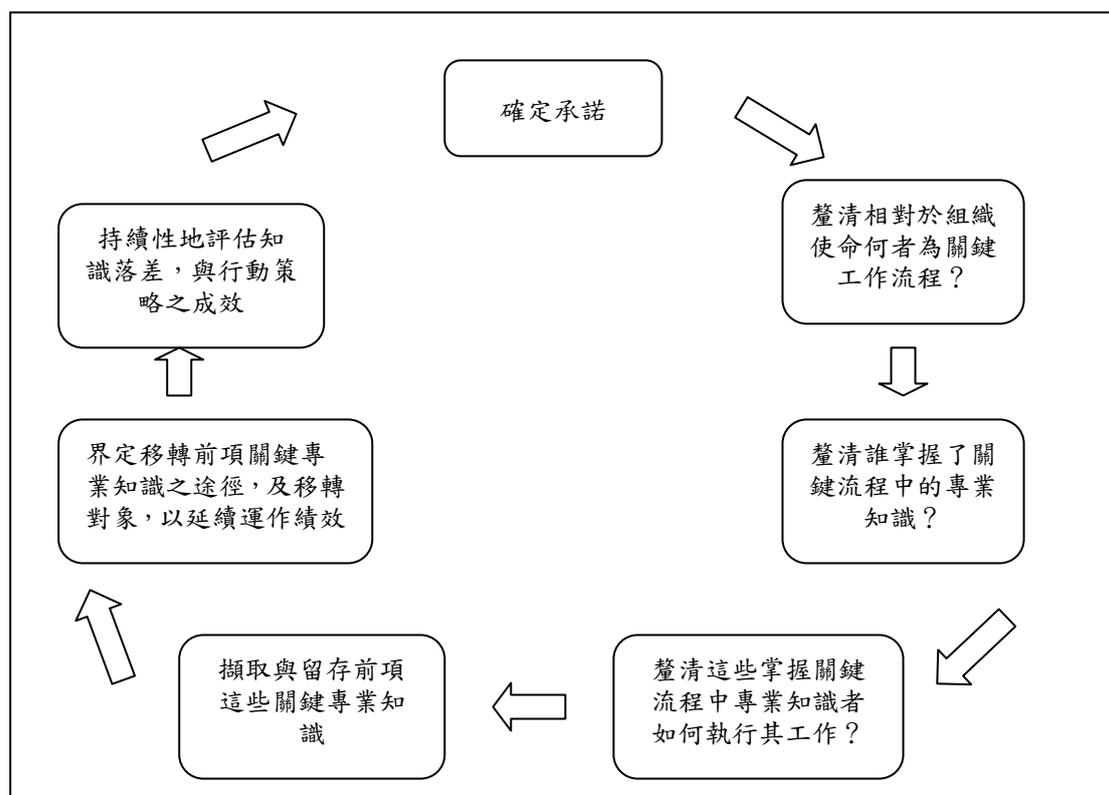
在延續管理中，首要之步驟，即是診斷與評量組織中知識延續(knowledge continuity)或知識斷裂(knowledge discontinuity)的現況，以作為後續步驟之重要基礎(Beazley et al., 2002)。畢氏等人(2002)認為三類重要知識必須納入知識移轉當中，即：(1)關係工作績效不可或缺的知識，(2)對組織生產力與品質將造成重大影響與差異之知識，及(3)若是失去將會對績效造成重大影響之知識。延續管理中所診斷與進行移轉的知識，便是針對此三類關鍵知識。此外，在人員交替過程中，常見的是，新接任的主管或員工常因與重要關係人(包括同事、內部顧客，及外部顧客等)未能建立良好工作關係，以及欠缺與新職相關之經驗，而遭致挫敗(Gabbaro, 1987)。因此，隨著人員離開而流失的知識，並不只是這些人員腦袋中對其職務的瞭解與認識，更包括了他們於其中所累積的合作與網絡關係(Parise, Cross, & Davenport, 2006)，而這些人際間關係網絡的損失，繼任者又必須花費極大的成本、時間與心力，方能重建此一關係網絡。知識管理權威 Davenport 與其同僚便直指，對於離職人員的知識擷取與留存，管理者所關切的不應只是他們知道什麼(what)，更重要的，更應關切他們所認識的人與網絡(who) (Parise, Cross, & Davenport, 2006)。針對於此，Beazley 與其同僚(2002)亦剴切指出，組織的延續管理另一重點即在於保存與延續此類關係網絡，使得互動脈絡得以延續。

在此一強調知識管理的時代，接班人計畫亦有其關聯性與重要性。Rothwell (2005)便言，接班人計畫與管理係知識管理的一項工具，亦是確保組織智慧資本可被妥適留存、培育、與保護的手段。尤其 Rothwell 與 Poduch (2004)強調，接班人計畫並非只是找到特定職位的替代人選，而是更積極地，發展人才以及建立強而有力的板凳深度(bench strength)。更重要的，透過接班人計畫組織能將深藏於資深員工腦中的專業知識、應變思慮與處事技巧等組織的制度記憶(institutional memory)予以保存。基此，Rothwell 與 Poduch (2004)進一步將接班人計畫區分為「管理接班計畫」(managerial succession planning)，及「技術接班計畫」(technical succession planning)。其中，管理接班計畫意謂著依循組織垂直的接替位置發展領導人才，以執行管理行動，故其著重於「人」(who/people)的

概念。至於技術接班計畫，則強調培育人才以保留與提升組織的專長知識與經驗，係橫跨水平組織的制度記憶保存，著重於「知識」(what/knowledge)的概念。

因此，Rothwell 與 Poduch (2004: 407)將「技術接班計畫」定義為「為擷取、保留、維持與溝通組織長久以來豐碩的制度記憶與特有經驗，以確保組織績效的延續，所做的一切努力與設計謂之。」由此觀之，技術接班計畫則可視為知識管理的一部份。羅氏二人進一步說明，管理接班計畫可能遭遇的挑戰，在於如何避免以現任者的複製為目標，忽略未來需求的差異性；將接班人計畫中的選定誤認為升遷的保障；以及如何確保組織管理者於接班人計畫中人才發展的責任，避免僅是著重於處理日常之事務；但，技術接班計畫所遭遇最大的困難，即在於知識移轉的問題，亦即難以將內隱知識傳承給接繼者(Rothwell & Poduch, 2004)。

Rothwell 與 Poduch (2004: 409-410)進一步以七大步驟之路徑圖，作為施行技術接班計畫之指導方針(見圖三)。



圖三 技術接班計畫實施步驟

資料來源： Rothwell & Poduch (2004: 410)。

由上圖吾人可以清楚發現，技術接班計畫係結合知識移轉之觀點，針對組織關鍵流程的專業知識，同時界定重要前輩與可能接任者，進行知識的轉移。並且，Rothwell 與 Poduch (2004)強調此處所指涉之專業知識，係處於關鍵流程之組織成員真實處理日常業務的技巧、思維、手法、網絡與知識，甚至是組織與制度記憶 (Leibman, Bruer, & Maki, 1996)；而此與前述延續管理中所關切的「實用知識」(hands-on knowledge) (Beazley et al., 2002)，具有異曲同工之妙，不僅說明了二項理論間的相通之處，同時亦指出了，當接班人計畫與管理發展至今，除傳統「能力取向」的發展途徑外，「知識」面向的傳承與延續亦是扮演重要的角色。

因此，本研究藉由將Beazley 等人(2002)之延續管理概念，結合Rothwell與Poduch (2004)強調知識層面的技術接班計畫，企圖發展一「知識續接」(knowledge succession)之概念，強調接班人計畫中，不僅應包含對於組織人才能力發展之培育與支援，更應著重於將前任者如何將事情完成與如何解決問題之技巧、竅門、知識與網絡，以貼身、涓滴細流的方式，傳承給繼任者，使其知識得以續接。<sup>4</sup>因此，「知識續接」較「知識移轉」有著更多前任者與繼任者之間，知識延續與傳承的意味，而「知識續接」亦較「接班人計畫」強調更多能力之外的知識、技巧、竅門與網絡的交流和移轉。

以下本文將先針對各國政府部門中實行接班人計畫之經驗，進行介紹，而後，則將以此節所發展之「知識續接」概念，對相關實務加以檢視。

## 肆、政府部門之接班人計畫

誠如前言所述，歐美各國現正苦思如何妥善因應嬰兒潮世代所帶來的大退休潮，而實施接班人計畫係各國公、私部門所採取的策略途徑之一。但在此之前，學者 Schall (1997)發現，接班人計畫不論在研究文獻或實務運用中，皆未受到公部門研究者與管理者之重視；其進而指出，公共管理者並不願意處理所謂的「接班」問題，且認為此一議題並不在他們的職責範圍之內，因此從未釐清其中之意

---

<sup>4</sup> 甚者，Davenport與其同僚亦指出，組織管理者應預先界定組織網絡中的核心關鍵者(central connectors)、知識掮客(brokers)與網絡外圍者(peripheral players)，而由於這三類組織行為者各自在組織中扮演不同的知識傳遞任務，不論任何一類人員離開，皆會對組織運作與生產力產生影響，因此，組織管理者必須規劃適當接替人選，或對新進人員施以培育策略(Parise, Cross, & Davenport, 2006)。

涵，尤其當處於政務千頭萬緒之際，更無心亦無力處理此類問題。

當美國會計總署於二〇〇〇年提出前述之報告後，不僅人事管理局開始著手積極推動該項計畫，美國小布希政府亦將接班人計畫納入其「總統管理議程」(Presidential Management Agenda, PMA)之五大議程之一——人力資本策略管理(Strategic Management of Human Capital)——並成為其中的評量項目(CEG, 2004)。尤有甚者，由美國公共行政學會(American Society for Public Administration, ASPA)所發行之報刊 *PA TIMES*，更以接班人計畫作為今(2006)年五月號之討論專題。其所受之重視，可見一斑。

儘管如此，美國政府各部門至今仍正摸索著如何採行有效的接班人策略(CEG, 2004)。美國會計總署(2005)於其報告中指出，經過推動之後，包括人口普查局、勞工部、環境保護署及退伍軍人健康行政局(Veterans Health Administration)已積極採行接班人計畫與管理，並將接班人管理與其組織之策略規劃相連結。尤其，後三者更將分析能力落差，與縮短能力落差，視為計畫之重點。此外，美國農業部之食品安全檢驗局(Food Safety Inspection Service of U.S. Department of Agriculture)及郵政局(U.S. Postal Service)亦相繼導入接班人計畫，且已展現初步成效(Endres, & Alexander, 2006)。

然而，檢視接班人計畫實施的情況，發現美國各級政府面臨預算刪減、組織精簡，相當大比例的中階文官職位已被刪除的壓力下，再加上退休潮的來襲，已造成美國各級政府人力銜接上的困境(Reester & Braaten, 2006, May)，但在接班人計畫實行的現況上，美國政府部門，大多還是著重於資深高階主管的接任規劃，甚少著墨於中階管理者(CEG, 2004)。在地方政府的層級上，絕大多數的政府機構皆未有所謂接班人計畫之運作，甚至，更從未有所謂「組織現有技能調查」之進行(Reester & Braaten, 2006, May)。<sup>5</sup>

此外，美國會計總署(2003)檢視英國、加拿大、澳洲及紐西蘭等國於接班人計畫與管理的措施與經驗，指出獲得高層領導者的支持，以及將接班人計畫與組織之策略性規劃相互連結，係確保其成功之關鍵。會計總署亦發現，接班人計畫與管理中人才之選定，應擴展於組織各層級、且及早於組織成員之職涯歷程展

---

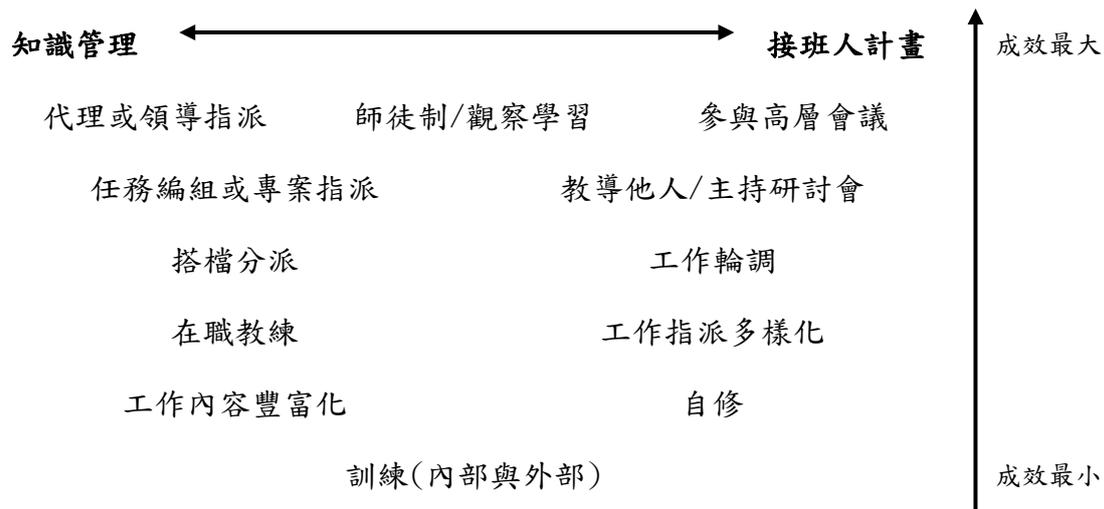
<sup>5</sup> 不過，Ibarra (2005)則指出Henrico County, Virginia; Anaheim, California; Phoenix, Arizona三個城市為少數引進接班人計畫之地方政府案例。

開，並重視關鍵知識或技能的留存，以及在正式教育訓練之外，指派接班候選人接受不同部門機構中，不熟悉的角色與職務，以拓展其視野與能力，凡此，皆為上述各國發展出之特色項目(GAO, 2003)。雖然基於政府部門之非利潤導向、多元行動者決策影響，及多元價值決策影響等特質，論者建議政府部門不應單純企圖複製企業部門之接班人計畫的設計與運作方式(Flynn, 2006, May)，但調查亦顯示，接班人計畫於政府部門之實施，將有助於解決如成員多樣性不足、領導才能缺乏，與負潛力人才之留任等人力資本的挑戰；亦有助於政府部門革新與轉型的推動(GAO, 2003)。

## 伍、政府部門接班人計畫中知識續接內涵之檢視

雖然由上節中可知，目前各國於政府部門確實實行接班人計畫與管理的比例不高，亦尚未能尋獲所謂之最佳實務(best practice)，但吾人亦可由少數現有案例中瞭解現行的趨勢。

以美國為例，在聯邦政府層次，即有部分機構已將知識管理或知識移轉之觀點，納入接班人計畫之執行中。如美國農業部之食品安全檢驗局在接班人計畫中，設計一知識移轉方案，稱之為「組織資產計畫」(Legacy Program) (Endres, & Alexander, 2006)；而美國環保署亦以知識管理作為其接班人計畫之內涵之一(CEG, 2004)。在州政府層次，美國喬治亞州的人力資源部便將知識管理之理念，導入接班人計畫之實行中，以解決嬰兒潮世代退休潮的問題(Waymon, 2005)。Waymon (2005)並將其實行經驗與運用之技術，彙整成一「整合性能力發展策略」模式，在此模式中，知識管理與接班人計畫之實施技術，不僅兼容並蓄，更是相輔相成(見圖四)。在地方政府的層級，亦有少數政府部門從知識移轉的角度來看待接班人計畫(Flynn, 2006, May; Isaacson, 2006, May)。



圖四 整合性能力發展策略

資料來源：Waymon (2005: 19)。

此外，加拿大運輸部(Transport Canada)為因應安檢人員將因退休潮之來臨，而造成大量技術知識之流失，特將知識管理納入接班人計畫與管理之中，針對(1)掌握高度專業知識與技能者，(2)任職於特有職務類型者，(3)離職傾向高者，或(4)掌握重要組織記憶者等四類組織成員，透過師徒制、教練制，或在職訓練，以協助知識移轉之進行(GAO, 2003)。

儘管可供參照之範例不多，但由此些例證中可以約莫看出，知識管理或知識移轉的概念，不但可與接班人計畫之理念相輔相成，更可謂知識移轉之概念，為接班人計畫與管理注入了新的內涵。

反觀國內，目前我國人事政策中與接班人計畫相關者，係近年由行政院人事行政局所規劃推動之「核心能力」專案；該專案欲建構行政院所屬機關中高階主管職務管理核心能力之評鑑，並鼓勵各機關將此評鑑結果應用於考選、任用、獎懲、績效評估、陞遷、訓練發展，及接班人計畫等人力資源管理活動，以提昇我國行政部門之策略性人力資源管理實質成效。但觀諸人事行政局為各機關所提供之文件內容，該專案係以建構與評鑑中高階主管之核心能力，且其中，接班人計畫似乎僅屬「建議」性質，而非主要推動之重點項目。<sup>6</sup>因此，在欠缺有關我國政府部門接班人計畫之制度內涵與實施方式的情況下，似難藉以評析與檢視該計

<sup>6</sup> 參照由行政院人事行政局所提供各機關人員有關「核心能力」專案之問答集，其中提到「本案所提『接班人計畫』，請各機關自行衡酌參考運用」之語句；依此判斷，應非該局之重點推動項目。

畫所欲運作的概念。

雖然如此，本文仍建議我國人事部門，及早針對公務人力結構老化，及人力銜接不及的潛因，於政府各部門導入並落實接班人計畫與管理之制度，不僅預先針對組織內之人才，進行能力導向(competency-based approach)的評量、設計與發展，更應及早為組織中掌握關鍵流程之關鍵知識工作者，規劃數位可能之接任人選，進行知識續接，使其離職後，關鍵知識仍可延續。

由於組織中的關鍵知識大多具有經驗取向、涉及人際關係網絡，以及需要長時間累積和發展之特性(Hu, 2005)，因此需要透過能承載高知識密度之移轉途徑進行傳承；以此建議於我國政府部門導入導師制(Beazley et al., 2002; Ibarra, 2005; Leibman, Bruer, & Maki, 1996; Rothwell, 2002a, 2002b, 2005; Rothwell & Poduch, 2004)、教練制(Endres, & Alexander, 2006; Rothwell, 2005)、搭檔制(buddy systems)(Leibman, Bruer, & Maki, 1996)，及行動學習法<sup>7</sup>(Rothwell, 2002b, 2005)等，具深度知識交流特性及貼身互動之知識續接途徑，以深化知識傳承的程度，並維繫組織之績效。

## 陸、結語

雖然接班人計畫不是項新概念，由歐美各國實行經驗與案例來看，政府部門之接班人計畫實仍處於初步階段，各國政府組織亦仍在摸索執行該項制度的有效策略。但，無可諱言，接班人計畫與管理已漸趨朝向成為組織人才管理(talent management)的一部份(Garman & Glawe, 2004)。更重要的，就本文之觀點，結合延續管理與技術接班計畫的知識續接概念，已為當前接班人計畫之發展注入新的內涵以及可資運作的觀點。

本文之目的，主要在於進行概念的引介，實務案例之介紹，亦為凸顯接班人計畫概念之重要性，而案例之評析則非本文之重點。但由於我國政府部門迄今似未真正落實接班人計畫之制度，實建議應可將人事行政局核心能力專案中所提之

---

<sup>7</sup>加拿大的加速主管發展方案(Accelerated Executive Development Program)便採行動學習小組(action learning groups)的方式，透過由不同部門成員所組成的學習小組，定期聚會討論所面臨之問題與解決方式，彼此交換心得與意見，促使參與者於此過程中獲致深度的經驗交流與政府中廣泛性人際與知識網絡之建立(GAO, 2003)。

接班人計畫概念，更形擴大，研擬執行要點，以及早因應我國未來公務人力結構之變遷。

在後續研究之建議上，由於公部門人力資源管理學者似尚未針對接班人計畫進行討論，因此在學術研究方面，後續者可由接班人計畫過去四十年來內涵與施行方式之演變，進行釐清與瞭解；或可針對現有之公、私部門採行接班人計畫對於組織及員工所產生之正、負面影響，以及實行可能之障礙與困難，進行分析；也可對接班人計畫實施後，對於人才或知識流失之抑制效果進行瞭解；亦可針對接班人計畫與員工績效評量、自我評量，甚至獎酬制度之相容性與連結性加以調查；亦或可針對接班人計畫與策略性人力資源管理各個階段與技術之整合，進行研究。在實務面向上，研究者當可針對企業部門於接班人計畫實行成功經驗進行調查與瞭解，以掌握成功施行之關鍵要素，並進一步瞭解，於政府部門實行接班人計畫，所需之相關管理、法律、文化等面向之配套措施；亦可針對組織各層級成員對於接班人計畫實施之看法與抗拒程度進行瞭解，以為日後順利推動預作準備。

## 柒、參考文獻

呂明泰 (2006)。公務人員退休制度因應人口結構變化應有的變革。《公務人員月刊》，第 124 期，頁 23-35。

銓敘部(編) (2005)。《銓敘統計年報》。臺北：銓敘部。

Beazley, H., Boenisch, J., & Harden, D. (2002). *Continuity management: Preserving corporate knowledge and productivity when employees leave*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

Beeson, J. (1998). Succession planning: Building the management corps. *Business Horizon*, 41(5): 61-66.

Council for Excellence in Government (CEG) (2004). *Leadership succession planning: A focus on middle managers*. Washington, D.C.: Council for Excellence in Government.

Endres, G. M. & Alexander, J. (2006). Two government agencies look at succession planning. *Organization Development Journal*, 24(2): 23-32.

Flynn, J. P. (2006, May). Designing a practical succession planning program. *PA TIMES*, pp. 4&6.

Gabbaro, J. J. (1987). *The dynamics of taking charge*. Boston: Harvard Business School Press.

Garman, A. N., & Glawe, J. (2004). Succession planning. *Consulting Psychology Journal: Practice and research*, 56(2): 119-128.

General Accounting Office (GAO) (2000). *Retirement trends underscore the importance of succession planning*. Washington, D.C.: GAO.

General Accounting Office (GAO) (2003). *Insights for U.S. agencies from other countries' succession planning and management initiatives*. Washington, D.C.: GAO.

- General Accounting Office (GAO) (2005). *Selected agencies have opportunities to enhance existing succession planning and management efforts*. Washington, D.C.: GAO.
- Getty, C. (1993). Planning successfully for succession planning. *Training & Development*, 47(11): 31-33.
- Hall, D. T. (1986). Dilemmas in linking succession planning to individual executive learning. *Human Resource Management*, 25(2): 235-265.
- Heath, J. (2003). Harvesting and using corporate knowledge. *Work Study*, 52: 184-189.
- Hu, L.-T. (2005). *Toward a human-centered knowledge transfer in the public sector: Discrepancies and commonalities in perceptions between different generations of employees*. Unpublished doctoral dissertation, Rutgers, The State University of New Jersey, Newark, NJ.
- Ibarra, P. (2005). Succession planning: An idea whose time has come. *Public Management*, 87: 18-24.
- Isaacson, M. (2006, May). Selling succession planning: The role of human resources. *PA TIMES*, pp.5&10.
- Kim, S. (2003). Linking employee assessments to succession planning. *Public Personnel Management*, 32(4): 533-547.
- Kransdorff, A. (1996). Succession planning in a fast-changing world. *Management Decision*, 34(2): 30-34.
- Leibman, M., Bruer, R. A., & Maki, B. R. (1996). Succession management: The next generation of succession planning. *Human Resource Planning*, 19(3): 16-29.
- Liebowitz, J. (2004). *Addressing the human capital crisis in the Federal government: A knowledge management perspective*. Burlington, MA: Butterworth-Heinemann.

- Naveen, L. (2006). Organizational complexity and succession planning. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 41(3): 661-683.
- Parise, S., Cross, R., & Davenport, T. (2006). Strategies for preventing a knowledge-loss crisis. *MIT Sloan Management Review*, 47(4): 31-38.
- Pynes, J. E. (2004). The implementation of workforce and succession planning in the public sector. *Public Personnel Management*, 33(4): 389-404.
- Reester, K., & Braaten, M. (2006, May). Succession planning NOW, say Colorado municipal executives. *PA TIMES*, pp. 3&4.
- Rhodes, D. W. (1988). Succession planning—Overweight and underperforming. *Journal of Business Strategy*, 9(6): 62-64.
- Rothwell, W. J. (2002a). Succession planning for future success. *Strategic HR Review*, 1(3): 30-33.
- Rothwell, W. J. (2002b). Putting success into your succession planning. *Journal of Business Strategy*, 23(3): 32-37.
- Rothwell, W. J. (2005). *Effective succession planning: Ensuring leadership continuity and building talent from within* (3<sup>rd</sup> Edition). New York: AMACOM.
- Rothwell, W. J., & Poduch, S. (2004). Introducing technical (not managerial) succession planning. *Public Personnel Management*, 33(4): 405-419.
- Schall, E. (1997). Public-sector succession: A strategic approach to sustaining innovation. *Public Administration Review*, 57(1): 4-10.
- Scholl, J. (1981). Recognizing the need for succession planning. *Training and Development Journal*, 35(5): 106-108.
- Seidman, W., & McCauley, M. (2005). Saving retiring knowledge workers' "secret sauce." *Performance Improvement*, 44(8): 34-38.
- Waymon, R. (2005). Knowledge management: Key to Georgia's succession planning efforts. *Policy & Practice of Public Human Services*, 63(3): 18-20.