

公務人力資本發展策略之研究

邱志淳

世新大學行政管理學系副教授

摘要

「人」是組織最重要的資源，如何妥善運用及有效管理人力資源，是政府政策能否落實、競爭力能否提升、服務品質能否改善的最關鍵因素。就世界各國發展趨勢來看政府所應扮演的角色，人民所要求的是一個「小而美、小而能的政府」。因此政府應該如何扮演其「角色」，乃成為一個非常重要的問題。基此，我國政府刻正積極推動政府改（再）造工程；對於未來我國公務人力資本發展取向及對公務人力資本素質的要求各方面，均應做必要的調適與完善。

本文旨在經由分析全球化對我國公部門職能的挑戰的基礎上，研提人力資本發展策略，包括：以「策略性人力資源管理」取代傳統人事管理；建構基於能力本位的培訓模式，提升公務人員的核心能力；通過對部分人力資本管理職能的外包，提高人力資本管理效率；建構以人為本的激勵機制；以及提高公務人力資本的忠誠度等發展策略。

關鍵字 人力資本、公務人力資本、策略人力資源管理、核心能力

壹、前言

組織要能順利達成目標，必須有賴各種資源的妥善配置及整合；而在各種組織賴以成功完成其目標的資源當中，「人力資源」無疑是組織最重要的資產。因此如何妥善運用及有效管理組織的人力資源，就公部門而言，乃是政府政策能否落實、競爭力能否提升、服務品質能否改善的最關鍵因素。然而，目前公務人力資源管理卻存在諸多不利於激發公務人員工作積極性及發揮創造性的因素。就世界各國的發展趨勢來看現代政府所應扮演的角色，人民所要的不再是一個「大有為」政府，而是一個「高效能」政府。政府的問題不在其「規模」大小（如：組織應如何精簡），而是「角色」扮演的問題（如：政府該管什麼、不該管什麼）；因此政府是否稱職將比萬能政府更形重要。基此，未來我國公務人力資本發展取向及對公務人力資本素質的要求，更要因應政府再（改）造的需要，作必要的檢討與調適，以符合時代之所需。

本文旨在經由探討經濟全球化及數位時代對公部門職能所帶來的新要求及新挑戰的基礎上，研提公部門人力資本發展策略及相關配套措施，主要包括：以「策略性人力資源管理」取代傳統人事管理的概念及做法；建構基於能力本位的公務人力培訓模式，提升公務員的核心能力；通過對部分人力資本管理職能的外包，提高人力資本管理效率；建構以人為本的激勵機制，發揮公務人力的效能；以及提高公務人力資本的忠誠度等策略。

貳、研究現況與問題

行政院於92年底開始推動「公務人力資本衡量」方案，期能提供行政院人事行政局瞭解整體人力狀況，作為規劃各項人事政策參考，並協助各機關首長進行人力素質及人力管理的診斷，作為推動顧客導向之人力源管理作業，增進行政機關人事管理效能。在「行政院推動策略性人力資源管理說明資料」中也提及為建立人事行政智慧資本，運用電子化科技提升人事行政作業效能，人事行政局積極推動與開發「人事行政數位神經系統—知識管理專案、組織營運專案及e化服務專案」，以提升人事人員互動及反應力，強化決策能力，進而提高創新變革能力。

可見我國政府已經察覺到發展策略性人力資源及公務人力資本的重要性及迫切性；策略性人力資源及公務人力資本的相關概念儼然已經成為行政機關之重

要發展趨勢，惟國內相關文獻中，卻鮮有以政府部門為研究對象。

（一）人力資本基礎概念

早在Adam Smith（1776）的《國富論》（The Wealth of Nation）一書當中，即有人力資本的概念。嗣後，Karl Marx（1867）也指出，由於工業革命的興起，對於人的看法，則從「資本」觀點轉變成為「資源」觀點。後來隨著科學管理的興起，組織對於員工的看法，主要皆以「人力資源」的觀點為主流。

雖然人力資本觀點起源甚早，但是對於組織員工的看法，從「人力資源」觀點逐漸轉變成「人力資本」觀點，主要是受到人力資源觀點對組織人力之看法及解釋力不足，加上知識經濟時代的來臨，組織對於能創造績效價值之員工的重視，因而催化了人力資本觀點之盛行。美國聯邦政府，自1999 年之後所出版的報告書中，就以「人力資本」取代「人力資源」的概念。

至於人力資本的定義迄未有定論。然一般人力資本觀點大抵上主張員工是組織所有價值的主要轉換機制，是組織最重要的因素。同時，人力資本有別於組織運作時所需的其他資源，可以隨時的補充或取代，其必須進行計畫性地長期投資與發展。因此，當組織運作順暢時，對人力的投資通常會隨著績效所累積的財務資本而增加投資，以累積更多的人力資本。而當組織運作不順暢時，就人力資本觀點而言，則更應該增加基本的人力資本投資以改善組織績效。因為人力資本觀點視人為組織一切價值的來源，所以不會在組織營運不佳之時將其當作成本處理而予以消滅，反而會寄望藉由人力資本來改善組織績效。（蔡秀娟，2002：10）

近年來，「人力資本」（human capital）的概念在人事管理界越來越常出現，成為政府及企業管理的一個新興課題。隨著知識經濟時代的到來，組織所擁有的智慧資本成為決定競爭優勢的關鍵因素，而人力資本則是構成智慧資本的核心。

數位時代公務人力資源管理目標在於「人力資本價值的極大化」，因此，數位時代公務人力資源管理的另一個新方向，乃是對「人力資本」（human capital）的管理（李逸洋，2004）。按Schultz（1961）指出，所謂人力資本包括技術、

經驗及知識等要素。資本觀念係以「投資」的角度看待人力，認為組織人力管理，是一種審慎評估的理性計算過程，與人力管理有關的決策，要通盤考量其「工作上的必要性」、「策略上的合理性」及「產出上的效益性」。人力資本代表組織所擁有的能用來創造績效、附屬於人力的知識、職能、經驗、人格、觀念等整體狀況，代表人力對施政績效的可能貢獻度，具有以下三種意涵：1. 資產意涵：人力是必須被妥善運用的資產，而不是應該被裁減的成本。2. 策略及績效意涵：組織所擁有人力資本的價值，必須以是否有助於達成策略目標、產生績效的程度作為衡量基準。3. 管理觀點：強調組織必須採用有效的管理措施及方法，提升人力的可用性及價值。（李逸洋，2004）

至於有關人力資本之相關議題的研究主要集中於四個方面（蔡秀娟，2002：7-8）：（1）主要以探討人力資本與組織績效為重點，指出組織的人力資本（如知識、能力與經驗等）越高，對於組織績效越能產生正面的影響，因此，組織必須藉由對人力資本的投資與維護，如人力甄補或教育與訓練等人力發展機制，以確保組織績效的持續提升。（2）主要探討國家總體人力結構與經濟成長的關係，相關研究指出，一個國家總體人力資本越高，則該國的經濟成長也會越趨向正面。（3）主要以人力資本衡量的相關議題為研究對象，主要論點認為，當組織對於人的看法由人力資源觀點轉變成人力資本觀點時，其對於人力的評量方式也應當有一套不同於人力資源觀點的評量指標，才足以真正表現出人的價值。（4）以研究、討論政府部門人力資本相關議題為研究重心，此類研究多在闡述美國聯邦政府的人力資本現況、所面臨的挑戰以及人力資本政策的目標、原則、管理架構及評量指標等議題（劉芳，2006）。而儘管目前以政府部門為研究焦點之文獻固然不少，但有關數位時代公務人力資本發展策略的相關研究則相對較少。

（二）問題的提出及研究意義

21世紀是全球化的年代，由於數位時代的來臨，帶給公部門很大的衝擊。同時，政府為了面臨新的挑戰，對公務人力資源管理及發展的策略也提出新的做法及要求；因此，如何提升公部門的競爭力，將是全球國力競賽最重要的關鍵因素。隨著全球競爭態勢與政府再造風潮，以「策略性人力資源管理」取代傳統人事管

理，用以提升政府效能與整體競爭優勢的理念，已經成為人事行政最新的發展趨勢。而如何建立一個高效率、廉能的政府，既是世界各國共同的發展趨勢，也是人民引頸企盼的事。然而目前公務人力資源管理卻存在一系列有礙追求高效率及建立廉能政府的問題，分述如下：

第一，人力資源管理理念較為落後

目前公部門人力資源管理的發展實質上尚未完全脫離傳統人事管理的階段，尤其是仍將人力當作為成本和負擔，而沒有樹立人才是「資本」的觀念。對人力資源管理工作的重要性的認識不夠，沒有將人力資源管理提升到策略思維層次，亦即沒有實施策略性人力資本管理及發展的策略。

第二，有效績效薪酬制度尚待建立

有關公務人員之待遇，除了中高階層公務人員薪資尚遠低於民間企業之相當等級人員外，相對地，低階公務人員薪資則高於民間企業。然而在官僚體制的概念下，隨著公務人員待遇之提高，其績效卻未見相對提升，因而動輒導致社會之批評。因此，如何透過績效導向機制的建立與推行，以提升公務機關之行政效率，乃是現行公務人員俸給政策須正視之問題。揆諸目前公務人員待遇仍存在下列問題：(1) 績效考核獎金寬濫，無法反映績效導向之精神；(2) 公務人員之俸給結構過於僵化，無法反映績效導向之精神；(3) 減俸權徒具形式，無法產生汰劣作用。

第三，現行績效考核機制不夠完善

績效考核機制不完善主要體現在：(1) 考核指標與公務人員所實際從事工作的關聯性不大，考評指標不具彈性；同一機關組織成員，因為各個職位之職務性質不同，對其工作表現之評核方式及標準自應有所不同。現行公務人員績效考核所規定之考核細目一般適用於各機關之絕大多數職務，而非依職務性質（專業性、主管及非主管等）或職位高低而作彈性設計，致難以確實考核每一成員之工作績效；(2) 績效考核結果未能落實，致績效考核功能不彰，平時考核無法與年終績效考核結合；(3) 績效考核考列丙、丁等者甚少，無法發揮汰劣功能；(4) 考核過程不透明，受考核者未能參與績效考核過程。

第四，缺少「能力本位」培訓機制

公務人員經過非常激烈的競爭考試(高普考錄取率每年約為 3%左右，91 年為 1.12%)，才能進入政府部門服務，在進入公部門工作之後，一般他們無法與時俱進，不能充分發揮才能，這主要是與培訓制度不完善有關。論者常提出的評論包

括：缺乏整體人力資源發展規劃、機關首長不重視訓練、培訓資源分散且不均、訓練體系分置及分立、缺乏核心能力訓練、訓練與升遷及考核未能有效結合等問題。目前公務人員每年規定之訓練時數為 20 小時，相較於新加坡政府對公務人員訓練所要求之受訓 100 小時之規定，顯然少了許多。現有的培訓注重知識的灌輸、訓練形式單一、訓練內容與受訓者的需求不一致等問題，導致公務人員的創新能力不足，專業技能更新速度緩慢等，從而也妨礙競爭、活力型政府的建立。

基於上述問題的存在，如何強化公部門人力素質，從而推動公部門人力資源法展策略，已經成為迫在眉睫的事情。

參、全球化及數位時代對公部門的挑戰

（一）全球化、數位時代對政府提出新要求

全球化、數位時代的政府要保持其競爭力，必須具備如下特點：（1）政府與民眾的互動性。傳統的「自上而下」的資訊傳達方式已經不能滿足公眾對資訊的需求。在政府與民間的互動關係上，數位化使得「由下而上」的民主決策獲得更徹底的落實。民眾能運用科技使其意見更接近政府，因而提升民意對政策的影響性。此種「電子化民主」（electronic democracy）的推行，能夠使得政府施政更切合並響應即時性、透明性、接近性的民主化特質（Calabrese and Borchert，1996）。此外，數位化促進政府資訊的公開及透明度，使得眾易於取得公共資訊，進而激發其參與公共事務的意願，建立政府與民間的協力夥伴（partnership）關係。（2）彈性化的組織形態和運作方式。在全球化時代，科層制已經不在是最好的組織結構形式或組織結構的唯一方式；數位化促使政府組織型態與運作更有彈性，縮短機關間或部門間的溝通距離，跨越部門及層級的對話更容易，團隊整合更能擺脫時空的限制，使得政府組織趨向網路化、扁平化及團隊化。在運作方式上，從標準化與重秩序轉變為靈活調適與策略因應，期能與外在環境的變化保持同步。（Peters，1996；李逸洋，2004）。

（二）公務人力資源管理面臨的新挑戰

政府治理模式的改變帶來對公務人員素質及能力的新要求。鑒於人力資源是組織的基本構成要素，在新治理時代，民眾要求政府要提供多元化的服務，新的工作內容出現，過去政府工作是適用法令維持穩定，現在則需要提供不同的服務，面對新的問題。因此，公務人力管理的轉型，是必要且無法避免的，主要包括「核心價值的重塑」、「由傳統的人力資源管理發展為人力資本管理」、「公務人員核心能力的提升」、「制定客觀、公平、公正、可行的考核和激勵機制。其核心價值則是創新與進取精神（李逸洋，2004）。所謂核心價值是組織員工所擁有、與在工作上獲得成功最相關、最關鍵的基本認知、觀念、工作態度與價值觀念，其中進取精神可以激發創新動機、提供創新的勇氣、昇華創新價值、保證創新的執行，執行力是行政運作常被忽略的環節，在提出願景與政策藍圖後，更要立刻付諸實際的行動，促成各項目標的達成。沒有執行力，即使提出的創新方案再有效，也無法產生預期的效果。由於認知及觀念為影響公務人員行為的基礎，因此，建立公務人員數位時代應具備的核心價值乃成為公務人力管理的基礎。

（三）數位時代公務人力資源管理目標：人力資源的資本化

隨著科學技術的進步，人力資本的地位在不斷地提升。人力資本所有者扮演著比非人力資本所有者更直接、更重要、更具主體性的角色，哪個組織的員工擁有更多的知識，哪個組織就能在競爭激烈的競爭中獲勝。對於公務部門來說，人力資源的資本化同樣重要，即由傳統的人力資源管理昇華為對人力資本的管理，其關鍵是將組織中的人當作是「投資」，而不僅僅是一種成本或是負擔。

人力資本有別於人力資源。「人力資源」是指一定範圍內的人口總體所具有的勞動能力的集合，它可以說是影響經濟增長的最重要的資源，它與物力資源、財力資源和資訊資源並列為四大資源。「人力資本」（Human Capital）則是指人們以某種代價獲得並能在勞動力市場上具有一種價格的能力或技能。人力資本是通過有計劃的投資活動，以凝聚在人體中的可以帶來收益的一種「無形」資產，人力資本強調投資收益關係。

基於公部門的使命，公務人力資本的特點與企業人力資本的特點所存在的差異主要體現在：公部門的人力資本的公共性、公開性、服務性、複雜性等特徵較為顯著。（1）公共性與公開性。政府不同於企業，它是建立在人民授權及達成公共利益的基礎上，並以社會的發展需要所形成的公共職能。公務人力資本是屬於公眾的，是為公眾服務的，代表公眾的利益和形象，向社會公眾負責，同時接受社會公眾監督。（2）服務性。公部門強調服務功能，因此公務人力資本應該充分發揮其服務職能。政府和企業的人力資源管理都具有服務的性質，但是他們之間根本的區別在於政府關注的是一種社會的服務理念，而企業更多的是從經濟利益來考慮。政府服務品質的提高在相當大的程度上取決於政府人力資本的勞動積極性、工作創造性和職業化程度，而這正是公共組織人力資源管理所要解決的問題（馮金鐘，2006）。（3）複雜性。提供服務固為政府的主要職責，然而「服務」很難量化，同時政府所提供服務的績效常無法立竿見影。因此，政府的人力資本的績效難以進行客觀、合理、公正和及時的評價。

肆、發展公務人力資本的具體措施

（一）以「策略性人力資源管理」取代傳統人事管理

面對全球化時代的挑戰，如何提升國家整體競爭力，將是全球國力競賽最重要的關鍵因素，隨著全球競爭態勢與政府再造風潮，以「策略性人力資源管理」取代傳統人事管理，來提升政府效能與整體競爭優勢，已經成為人事行政最新的發展趨勢。先進國家如美國、英國、加拿大、紐西蘭及澳洲等國政府，在1990年代的政府改造運動中，即師法企業管理作法，引進各項策略性人力資源管理措施，企圖將人力資源管理與組織整體目標及其它管理策略相互聯結起來，進而達到提升組織總體績效的目的。

「策略性人力資源管理」係指人力資源管理與組織目標間的有效聯結，各項人事作為的最終目的均在支援總體目標的有效達成、創造組織績效與價值，以及發展一種能夠促進創新與彈性的組織文化。它不同於傳統的人事管理。傳統人事管理較著重於「選才、用才、育才、留才」的例行性行政作業，以及消極人事管

制的功能。反之，策略性人力資源管理則強調全觀性與目的性，運用創新及彈性化的人力資源管理策略，以達成組織的目標。策略性人力資源管理最重要的訴求之一，就是將人力資源管理的各項功能（過程），從人力的甄選、運用、升遷、調派、訓練發展、薪資、獎懲考核、裁汰退撫等，均能做有效的整合，彼此相互支援，以協助達成組織目標。第二個層面是運用各種「人力資源管理策略」，將各項人力資源管理功能予以統整，最終促成組織目標的達成。基此，策略性人力資源管理強調策略管理，人事人員的角色因而將有所轉變，也就是逐漸由傳統的人事管制功能，轉型為積極的策略規劃與價值創造功能。人事人員將被賦予更多元的角色，借用學者 Dave Ulrich 建構的概念，人事人員必須具備下列四種角色與功能：「策略夥伴」、「員工管理貢獻者」、「轉型與變革管理者」，及「行政管理專家」。「策略夥伴」主要是進行策略規劃與執行，包括組織診斷、創造組織價值、整合人力資源管理各項功能。「員工管理貢獻者」主要工作在提升員工對組織之承諾與專業能力，具體包括：提供員工成長資源、協助員工能力提升、員工關懷及發展。「轉型與變革管理者」主要負責組織創新與變革、組織發展、文化與價值變革。「行政管理專家」主要負責建立有效率的組織與流程，包括組織改造、績效管理、流程改造及行政業務簡化。

（二）建構基於核心能力本位的培訓模式

人才培訓是機關注入活力及永續發展的基礎，攸關機關整體競爭力的表現，而為機關遂行任務，達成目標的重要方法之一，故無論公私部門均頗為重視員工的教育訓練。然而，組織的培訓應以能力的提升為導向，要重視提升組織及員工核心能力的培訓。

最早運用「核心價值」(core value) 概念在人力資源管理上的是美國國防部在第二次世界大戰期間，即開始使用「核心能力」作為選用及拔擢軍官之依據，到了 1990 年代，在美國掀起一股「核心能力運動」。影響所及，一時之間企業界競相針對其各項重要職務建立核心能力專案並建構相關的管理機制；至於在政府部門，因 1992 的《新政府運動》(Reinventing Government) 一書及 1993 年美國 Gore 副總統「全國績效評鑑」(NPR) 報告，都提到運用「核心能力」對於提

升公務人力素質與政府效能的重要性，引起各國政府越來越重視這個新興議題。除了美國聯邦政府訂定「領導效能架構」，針對各階層主管人員設定核心能力外，英國、加拿大、紐西蘭、澳洲等國政府也都已陸續發展「核心能力」的運用機制，並以此作為公務人員訓練發展及選用人才的重要依據。

根據行政院推動各級行政機關核心能力規定，公務人員的核心能力主要包括：「進取」精神、「創新」能力、「專業」技能。能力本位培訓的理論假設是認為人是具有理想的，他們想開發、學習並運用新的能力（<http://www.studa.net/renliziyuan/060911/16195269.html>）。為滿足人們的需求並實現其理想，組織必須提供有效、有吸引力的學習資源，以及適當的機會和條件。只有充分利用人們的能力和通過組織成員潛能的發揮，才能有效實現組織工作目標。基於此種理論假設，能力本位培訓是為了發展和開發公務人員的專門技術和能力，強化已有的或培訓新的技能，增強公務人員的任職能力和管理水平，充分發掘和完善自身的潛在能力，使公務人員開拓自我、超越自身。通過培訓，使其態度轉變、觀念更新、行為改變、獲得職業能力、同時提高個人績效和組織績效，從而達到行政效能的改善與發展。在實際做法上，可以試著從以下方向進行努力：

第一，明確培訓目標，改善培訓方法

根據不同職位對公務人員的不同要求，客觀地評價每個公務員的能力水平，鑒別和衡量他們的質與量的差異，以此作為能力本位培訓需求分析依據，明確培訓的目標，以達到「因材施教」，即以組織需求為前提，同時兼顧公務人員個人利益進行培訓。

（1）能力本位培訓作為一種公務員培訓方式，著重培訓的結果，即受訓者受訓後實際具有的職業操作能力的提升。在能力本位培訓中，培訓結果是可以預期的，是與受訓者的職位要求、工作任務、組織需求和個人願望直接關聯的。

（2）能力本位培訓強調系統化的管理，注重培訓效果評估。英國的培訓理論研究者們通過大量的調查、研究和比較分析，探索出培訓的系統管理才是培養公務員核心能力的較佳途徑。從培訓需求分析入手，以多種需求為依據進行培訓課程設計，組織實施培訓計畫，對培訓目標、實施過程及效果進行評估及追蹤反

饋。培訓效果評估既是原一輪培訓的終點，又是新一輪培訓的起點，如此形成一種培訓週期，構成培訓質量圖的迴圈管理，從而保證培訓的有效性。

(3) 採「使用者付費」的觀念及做法，提升訓練效果。為增進訓練成本效益及強調企業化經營之理念，公務人員訓練經費由送訓單位支付：一方面促使受訓人員、送訓單位不致浪費訓練資源，另方面亦促使政府訓練機構不斷精進，以求在競爭壓力下生存。

(4) 改革培訓方法，轉變培訓者角色。能力本位培訓同樣對培訓者提出新的要求；培訓者的角色不僅僅是培訓內容的傳授者，而且是受訓者接受培訓的諮詢者、主持人，培訓學習過程的塑造者和積極促進者。按照能力本位培訓要求，培訓者不再是單純的「知識傳播者」，而是整個培訓的「計畫者」、「組織者」、「實施者」和「評判員」。能力本位培訓課程的設計多採用模組式的課程結構。一個模組就是一項具體的學習內容，即一種相對獨立、可以單獨測試的能力。這種模組式的課程結構是一種以需求為導向的，為特定需求的受訓者量身訂做的課程設計，一般認為比較具有彈性用來組織培訓的活動，以滿足不同層次及不同能力水平

的受訓者的需要

(<http://www.studa.net/renliziyuan/060911/16195269.html>)。至於培訓方法的改革則集中在改變傳統的課堂講授方式為「研討會」、「參與」及「自我設計」的自主、自動的學習方式。

第二，注重「能力」的培訓而不是「知識」的灌輸

Napoleon Hill 曾說：所謂教育（乃至培訓）在拉丁語中，是「自內向外發展」的意思，也即是自內心培養的意思。目前提高公務人員培訓效率的關鍵問題是如何提供務實、專業的培訓，是在於培訓體制及教育模式的根本轉變。在「教」與「學」的關係上，必須擺脫傳統「述而不作」、「灌輸」方式的局限，從以往的「教」為主變為「學」為主。對公務人員來講，培訓的關鍵是能力的提升，而不是知識的儲存。即要通過培訓提高公務人員將「知識」轉化為「執行」的能力，以促進公務人員為公眾提供更好的服務。

然而，要如何從「知識傳授」為主轉變朝向「能力打造」為主？這需要認清三個關係：即「資訊不等於知識、知識不等於能力、能力不等於核心能力」。沒有賦予運作內涵的資訊並不是知識；知識只存在組織之中，只存在組織中人們相

互協作的運作過程之中。在人們為完成某一運作任務而從事的互動協作、思維溝通、彼此構築思想時，才形成了知識。同時，只有當知識成為現實的生產要素時，才能成為一種能力。因此，各種專業知識本身不等於生產力，也不等於能力。

第三，強調終身學習與組織學習，落實終身學習的理念

終身學習概念是人類進入 21 世紀的一把鑰匙，因為終身學習蘊含對學習主體的尊重，強調全人的發展，重視個人自由，使學習成為一種生活，從而擴展人生的意義與目標。此外，未來真正卓越的組織，將是能夠使各階層人員全心投入，並有能力不斷學習的組織。因此，學習型組織將是最成功的組織，因其足以因應瞬息萬變的未來。基此，公部門似宜導入學習型組織，落實公務人員終身學習的理念。經由學習型組織的建立與實踐，將使得組織能透過各種有效途徑與具體措施讓成員覺醒，進行團隊合作與學習，養成終身學習的習慣，從學習過程中激發個人潛能，並進而帶動組織創新與進步，達成適應變遷與永續發展目的。學習型組織能不斷以學習超越環境變遷，持續擴大其創造未來的能力，具有極高的自我學習、再生能力、回應力及競爭力，更能駕馭變革。因此，型塑學習型組織是人力資源發展的主要途徑。奇異公司總裁 Jack Welch 曾說：「能快速學習，並迅速運用所學的組織，才具有最大的競爭優勢」。一個組織能否永續經營，是否有競爭力，其關鍵因素即在於組織成員的學習能力。因此，各級行政機關必須型塑組織學習文化，安排各種學習的途徑或活動，鼓勵公務人員隨時隨地吸收新知，提升個人的學習能力與組織的競爭力。

（三）建立、完善績效考核機制

公部門最重要之任務，即在於達成政府施政目標，而公務人員正是執行政府施政計畫與方案之重要成員。而績效考核是組織管理工作中的一項重要任務，是保障並促進組織內部管理機制有序運轉、實現組織各項管理目標所必須的一種管理行為。因此，如何使得公務人員瞭解施政目標，進而有效規劃並執行施政計畫，並定期確認公務人員執行公共部門計畫與方案之進度與成效，也就成為公務人力資源管理之重要一環，而其所顯示出之意義，即在運用績效管理中之績效考核措施來為組織提供有效之回饋機制。

績效考核過程可以提供組織瞭解不同角色需求及與組織團隊間互動之機會，並使主管瞭解受考核者個人績效與團隊績效的關係，團隊成員及工作團隊有因而有不斷改善之機會，從而使被考核者及工作團隊瞭解組織之價值觀、瞭解受

考核者之教育訓練需求及薪資待遇等問題。因此，公部門績效管理的功能，除應反映組織價值、目標及發展策略外，亦應與受考核者之工作表現、調薪、教育訓練及發展需求相互關聯（余致力，2003：48-49）。具體需要遵循以下原則：

第一，目標明晰，考核標準合理。只有明確考核目標才能進行有效的考核。考評指標要具有持續性及可量化性。考評指標應儘量簡潔，過多的指標極易導致考核組織及考核者工作量的增加，並且難以區分各考核指標之間的權重對比。考核內容是績效考核的基礎，應由專業人員及業務人員結合不同組織、不同部門及不同職位的具體情況共同研定。考核標準明確，即其含義清楚、不能隨意解釋，考核者對同一類被考核者使用的考核方法一致。在績效考核中，要儘量採用客觀性的、與工作密切相關的考核標準。在考核工作中，每一項考核的結果都必須以充分的事實材料為依據，如列舉員工的具體事例來說明和解釋評分的理由。這可以避免憑主觀印象考核和暈輪效應、成見效應等所產生的問題。

第二，培訓考核人員。為提高考核客觀性及有效性，必須對考核者進行培訓，尤其是對考核者進行避免暈輪效應、寬嚴傾向和集中傾向等培訓，這樣有助於減少上述考核誤差的問題。進行考核培訓，首先要讓考核者認識到，績效考核是每一個管理者的工作組成部分（石金樓、黃海豔，2003）。進而要讓考核者正確理解考核專案的意義和評價標準，掌握常用的考核方法，並能夠選擇合適的考核方法。通過培訓，還要讓考核者瞭解在績效考核過程中容易出現的問題、可能帶來的後果，以避免這些問題的發生。

第三，增加考核過程和考核結果的透明度。此即公開考核過程和考核結果，完善考核反饋機制。考核整個過程都要公開進行，創造一個公開、暢通的雙向溝通環境，使考評者與被評對象能夠瞭解考核指標的制定原則、考核的標準、考核的結果等，這樣，績效考核才能真正發揮其效用，進而提高員工的素質，實現組織發展目標。當員工對考核的結果有疑義時，應該有管道可以反應及申訴。因此，要設立一定的程式，從制度上促進績效考核工作的合理化，達到提高組織績效的應有作用。（黃海豔、李振躍，2005）

第四，採行權變原則。不同職業、不同發展階段、不同策略背景、不同的組織文化下的組織，其績效考核的目的、手段、結果運用等各不相同。即使是相同職業及系統下的不同組織，在績效考核做法上也不能千篇一律。同時，績效考核與

組織的整體現狀、人力資源管理的其他系統，也有著千絲萬縷的聯繫。所以，績效考核要收到「績效」之功，關鍵不在於所採用的考核方案及方法之好與壞，而在乎適不適合。組織所處的環境變化很快，現在適合的做法，不等於將來永遠能夠放諸四海皆準，必須根據環境的變化，採用適合的考核措施。因此，沒有不變的規則，只有「變化」是永恆的。

（四）建立與健全公平的激勵機制

如何不斷增強公部門的活力和公務人員的素質，提高效率、減少開支、改善服務，為政府樹立良好的形象，已成為一個各國普遍的重大課題。要妥善解決這些問題，除了要有一系列的規章制度來規範公務人員的行為外，如何進一步激發公務員的工作積極性是一個十分重要的關鍵環節，這就要建立和完善有效的激勵機制，通過各種有針對性和有效的激勵機制，使公務人員不僅能滿足其基本需要，還能向更高層次的目標奮鬥，才能真正使得公務員成功地履行其的義務，為政府組織提供更優質的服務。其內涵及原則如下：

第一，公務人員激勵的內涵

現代激勵理論主要有內容理論（如 Maslow 之需要層次理論、Herzberg 之激勵—保健理論、Adams 之公平理論）、Vroom 之過程理論，及 Skinner 之增強理論。激勵是指激發人的行為的心理過程，是人力資本管理的重要內容。有效的激勵有助於激發員工的工作動機，鼓舞員工的積極性和創造性，使員工致力完成組織的任務，實現組織的目標。公務人員的激勵主要是通過建立和健全公平合理的激勵機制，激發公務人員的工作積極性和提升他們的忠誠度，使政府為公眾提供更好的服務，而有利於建構高效、廉能的政府。組織實行激勵機制的最根本目的是正確地誘導員工的工作動機，使他們在實現組織目標的同時實現自身的需要，增加其滿意度，從而保持和發揚他們的積極性和創造性。

第二，激勵機制應該遵循的原則

組織的活力源於每個員工的積極性、創造性。然由於人們的需求具有多樣性、多層次性、動機的繁複性，因此鼓舞人們的積極性也應有多種方法。綜合運

用各種動機激發手段使全體員工的積極性、創造性、組織的綜合活力，達到最佳狀態。

激勵機制的建立與健全，首先要體現公平、公正的原則。其次，遵循應變原則，針對公務人員的職位特點和個人的具體情況，採用不同的激勵機制。例如可以運用工作激勵，做到人與事匹配，培養員工對工作的熱情和積極性。第三，激勵機制要有效結合考核制度，這樣才能激發員工的競爭意識和創新意識，使這種外部的推動力量轉化成一種自我努力工作的動力，充分發揮員工的潛能。第四，激勵要及時且要把握最佳時機和持續不斷地進行。第五，物質獎勵與精神獎勵相結合，獎勵與懲罰相結合。西方管理中「胡蘿蔔加棒子」的做法值得借鑒。

（五）提升公務人員的忠誠度

組織的優勢在於人才，人才作用的發揮首先在於人的忠誠。依據專業調查機構有關於員工忠誠度調查發現，能培養員工忠誠度的幾大因素包括迎合員工的興趣所在、給予員工發展機會、提供員工適當職位以及合理的薪酬，其中存在於組織內部的公平對培養和提升公務人員的忠誠度非常重要。而要建立高忠誠度還必須培養員工的歸屬感。

建立歸屬感的有效途徑主要包括：（1）暢通的溝通管道。加強內部溝通，做到資訊共用，則有利於創造一種坦誠相待、相互信任的組織氛圍，使員工產生強烈的歸屬感，忠誠度自然會提高。（2）培養歸屬感。歸屬感是員工忠誠度的重要籌碼。員工心中的「歸屬感」，是在物質上得到充分滿足的前提下同時能夠實現其精神上的需求。每個人都需要情感上的交流；希望與同伴間保持友誼和融洽的關係；希望得到認同；需要被某一組織或某一團體所接受；在工作中發揮其預想中的作用並得到肯定，都期待被他人所信賴。（3）開創員工「自我實現」的機會。自我實現是每個人人生追求的最高目標，它位於整個需求層次金字塔的頂端。公務人員在工作中能夠體會到自我實現的感覺，則有利於他們忠誠度的提高。

（六）實施外包策略，提高人力資本管理效率

實行政府人力資本外包有利於提高政府的工作效率，有效利用技術和外包‘有助於人力資本策略的轉變。

第一，政府人力資本管理外包的理論基礎

提倡政府人力資本管理外包主要是基於交易成本理論、核心競爭力理論和有限政府理論。「交易成本理論」最早是由 Coase 提出來的，它的提出最早是在分析企業的交易成本。他認為，如果一樁交易的內部成本大於外部成本的時候，企業就應該選擇外包的方式來經營這項業務。隨著經濟和資訊技術的發展，這個社會環境的變化，導致政府職能也隨之轉變，其中的部分職能可以按照市場的模式來運作，政府的人力資源管理也不例外。例如，公部門中的雇員和後勤人員的招聘、人員培訓、績效考核等等，很多都可以外包給專業的機構來做，如此則可以節約公部門在人力資源管理中的交易費用。「核心競爭力理論」則指出，現在提倡之核心競爭力，主要是指企業的核心競爭力。亦即是指企業長期形成的、獨特的、不易被對手替代、蘊含在企業內部中的用以支撐企業過去、現在和未來的競爭優勢，是企業在長期競爭環境中取得主動權的核心能力。也就是說企業可以著重發揮自己具有核心競爭力的項目，而那些相對次要一些的職能則可以交給那些專業的外包機構來做。政府的核心競爭力是政府行政能力的來源，提高政府的核心競爭能力是提高政府行政能力的重要方法，而核心競爭能力的提高對於政府的威信和聲望的提高都很大的助益。「有限政府理論」指稱政府的職能應給予適當的限制，Locke 的有限政府理論所提倡的就是政府最好作為一種「守夜人」的角色，就是說政府應該盡可能地將更多的職能下放給社會來承擔。政府相關職能的外包就是政府下放職能的一種很好的選擇（馮金鐘，2006）。基於上述理論，公務人力資本管理中的部分職能可以考慮實施外包以提高效率。

第二，政府人力資源管理外包的主要內容

公務人力資本管理的內容主要包括：人力資源規劃，包括工作分析、職位分類等；人力資源的獲取，包括公務人員進行錄用和配置；人力資源的維持與開發，其中「維持」包括對公務人員的工資、薪酬等各方面的保證，「開發」主要指通過績效管理，對公務人員進行培訓或進修，以提高公務人員的素質，進一步發揮

其潛能。在這幾項內容中公務人員的培訓與開發以及績效評估可以考量實行外包。

在公務人員培訓方面的外包在許多國家實際上已經開始進行。在中國大陸，MPA 教育就是外包的一種實踐形式，主要做法是將部分優秀的公務人員以及有進一步培訓潛能的公務人員的培訓外包給高校。但是公務人員的培訓的外包形式目前還顯得比較單一，主要就是委託給一些高校來進行，基本上是學歷教育，注重理論知識的培訓，而相對輕視技能的培訓。就我國政府組織而言，似可儘量採行推動公務人員培訓外包的市場化，盡可能利用外部資源來提高公務人員的素質。

公務人員的績效評估目前剛剛起步。政府對績效評估認識和重視程度不夠，所謂的政府績效評估實際上長期處於流於表面和形式化，考核的結果一般都是每個公務人員的績效差別不大，不能真正發揮激勵作用；評估的內容也比較單一，主要係就一些事務性的工作進行評估，而缺乏對公務人員創新能力方面的評估。因此如果實行外包，通過聘用專業機構運用較為科學的評估方法對公務人員的績效進行評估可以在相當程度上解決低效或無效的問題，一方面專業機構的評估技術較為成熟，另一方面，作為第三方的專業評估機構可以站在中立的角色進行評估，有利於規避公務部門自己制定評估規則的同時又用這種規則對自己進行評估的遊戲，缺少第三方監督所帶來的弊端，如考核標準的科學性、評估過程的公正性、考核結果的有效性等問題。

第三，公務人力資本管理外包的風險

政府人力資本管理的部分職能實行外包，在一定程度上固然可以提高人力資本管理的效率，但也存在一定的風險。主要表現在：政府資訊安全問題、富餘人員的妥善安置問題，這些風險如不能夠妥善的進行規避，政府必須為此付出代價。

（1）資訊安全問題。在將人力資源管理的部分功能外包的同時，政府的機密資訊就可能面臨洩漏的危險。人力資源管理外包在企業中的應用已經出現過導致企業機密洩漏的情況，給一些企業造成了重大的損失。政府人力資本管理外包如果導致政府機密資訊的洩漏，那後果將是非常的嚴重。因此如何處理好政府人力資本外包與政府資訊安全的矛盾，是實施外包策略時首先要解決的問題。

(2) 富餘人員妥善安置問題。政府人力資源管理外包除了帶來政府效率提高的結果之外，另一個直接結果就是政府的減員，原本政府內部從事人力資本管理的一批人員很多要分流。富餘人員妥善安置問題對政府來說是一個需要慎重處理的問題。如果不做好這些分流人員的安置工作，分流人員難以接受的同時也會讓仍然在政府中工作的人員工作感到不安，甚至會影響組織的穩定，致引發社會問題。

伍、結論

21 世紀是人力資本競爭的時代，當前社會已經進入知識經濟時代，知識資本或人力資本的重要性超過「鈔票資本」而成為當前「後現代社會」組織的戰略性資源（吳瓊恩，2006：543）。基此，人力資源發展的趨勢也逐漸。走向人力資本的概念，這對公部門的人力資源管理與發展帶來非常嚴峻的挑戰。在國際間一片提升國家競爭力的呼聲下，公部門績效的提升繫乎一批高效、廉潔的公務人力陣容。因此，公部門除了應該培養具有專業技術能力的人，更應培養具有「全人」（The whole person）觀點的行政人員，方足以應負變革。因此如何妥善運用及有效管理人力資源，是政府競爭力能否提升、服務品質能否改善的最關鍵因素。

要之，本文經由對目前我國公部門人力資源的發展情形，從人力資本的概念出發進行檢討，研提公務人力資本發展的策略，首先在於配合目前政府改造精神及做法，以「策略性人力資源管理」取代傳統人事管理，提出公部門人力資源管理與開發的方向；其次為建構基於能力本位的培訓模式，提升公務人員的核心能力；復次為通過對部分人力資本管理職能的外包，減少不必要的人力浪費，從而提高人力資本管理效率；最後為建構以人為本的激勵機制，充分發揮人力的最佳潛能；並致力於培養以及提高公務人力資本對組織的忠誠度等發展策略。

陸、參考文獻

石金樓、黃海豔，(2003)，「人才的可持續發展能力的建設」，現代經濟探討，第六期。

吳瓊恩，(2006)，行政學，台北：三民。

余致力，(2004)，「公務人員考績制度改進之研究」，考試院委託研究考試院研究發展委員會，頁 48-49。

李逸洋，(2004)，數字時代之公務人力資源管理新方向，研考雙月刊，第四期。

黃海豔、李振躍，(2005)，「績效評價中的『政治』行為探究」，經濟管理研究，第六期。

馮金鐘，(2006)，「關於政府人力資源管理外包的探討」，中國人力資源開發網。

劉芳，「政府部門人力資本理論初探」，財貿經濟，www.21our.com，2006 年 04 月 25 日。

蔡秀涓，(2002)，政府部門人力資本理論與應用，東吳政治學報，第十四期，頁 135-166。

Calabrese, Andrew and Mark Borchert, 1996. "Prospects for electronic democracy in the United States: Rethinking communication and social policy," Media, Culture & Society, Vol. 18, pp. 249-268

Peters, G, 1996, The future of governing: four emerging models, Lawrence: the Univ. of Kansas Press.

網站資料：

能力本位：英國高級公務員培訓新取向來源：中國論文下載中心
<http://www.studa.net/renliziyuan/060911/16195269.html>