

# 外部環境變遷下的公部門人才管理策略\*

陳志瑋\*\*

## 《摘要》

政府機關除了要處理常規業務外，愈來愈多重大變故亦不斷考驗著政府的因應能力，促使行政部門有必要益加關切這些重大非常規變故的預防與管理。特別是許多新興複雜議題，如人口老化、少子化、氣候變遷、年金制度改革、公債餘額增加、產業發展、青年失業率等，經年累月而已成為難解的政策難題。

本文旨在分析如何運用公部門人才管理策略，來處理來自全球與國家層次不同力量交錯影響的各項棘手公共議題。其次，本文探討人才甄選、能力建立與人才留用這三項人才管理策略的重要內涵，並針對這三項策略內涵，檢視我國現行中央與地方政府的相關人才計畫現況，進而提出三點研究建議如下：

第一，強化用人機關的人才導向思維，並根據開放式國家創新系統的需求，在現有考選制度之外直接甄補具有高度協調統合能力

---

投稿日期：103年4月18日。

\* 本文接受國科會一〇二年度專題計畫補助，計畫編號：NSC 102-2410-H-032-041。本文初稿發表於高雄大學政治法律學系主辦「社會變遷與公務人力法制發展研討會」，作者非常感謝行政院經建會（改制前）副研究員胡以祥博士，以及臺南市政府交通局邱文智主任兩位與談人之評論與指正。作者也要特別感謝兩位匿名審查人所提供之各項明確而精闢的審查意見，幫助作者歷經兩次修正，而能修正舛誤並補強論證，惟所有文責皆由作者自負。

\*\* 淡江大學公共行政學系助理教授，e-mail: 124738@mail.tku.edu.tw。

的人才，進入機關擔任關鍵的催化角色。

第二，針對我國當前外部環境變遷議題，建立與強化協力治理與裁減管理的能力，另應更加重視機關層次的人才能力建立。

第三，賦予機關首長更多人事管理責任，以進行機關的策略管理與績效管理。

[關鍵詞]：人才管理、人才甄選、能力建立、人才留用

可憐一下我們的公務員。來自各個角落的訴求，不斷轟炸著要他們改變所作所為、停止浪費納稅人的錢、在任何時間與任何地點，都要盡量提供公民希望的所有服務。

----David E. McNabb (2009: 15)

## 壹、前言

「變遷」是人類社會演進的常態，尤以十八世紀以來的工業革命和二十世紀末業的資訊科技革命，各式器物、科學、制度與環境等層面的改變，更對當代人類所有生活層面，帶來既深且遠的影響與挑戰。

對政府行政機關而言，除了要處理常規業務外，許多非常態的重大變故也考驗著政府的因應能力。以二十一世紀迄今為例，就有美國九一一事件；二〇〇八年全球金融海嘯和美國的財政懸崖（financial cliff）危機；日本三一一東北大地震引發的複合式危機，促使行政部門有必要益加關切這些重大變故的預防與管理。

面對人類社會面臨的各種突發危機事件，有學者指出：當今大部分的組織和機構設計，都無法去預測危機，或一旦發生危機時，也缺乏機制或技能以進行有效管理（Mitroff, 2001: 7）。更何況不同時代環境會產生或演變不同議題，不但考驗政府的危機管理能力，也考驗著適應環境、抗逆而為的應變能力。例如，臺灣現今面臨人口老化與少子化、氣候變遷、年金制度改革、各級政府公債餘額過高、產業發展、年輕人口低薪與失業、業務委外常態化…等，經年累月而可能成為棘手的政策

爭議 (intractable policy controversies)，使不同團體進行長期政策角力，而難以輕易化解 (Ney, 2009: 25)。這些新興複雜議題的特性包括：具多重成因、涉及立場各異的行政機關與利害關係人、問題結構不良、長久累積且無法於短期內解決。也因為如此，部分行政機關可能認為非自己可以處理，或抱持拖延心態而不願即時處理。但久而久之，隨著問題嚴重性日增而受重視，或特定關鍵事件爆發而受矚目。事實上，任何的棘手政策議題即使敷衍一時，但也無法永遠無事。因為生態學的「物有所歸」(everything must go to somewhere) 定律，<sup>1</sup>同樣適用於公共事務中。然而，在民主政治中，由於民選首長任期制，產生的效應是只將施政眼光放在任期中，故難解、複雜、高爭議性的議題，就有制度誘因促使政務官採取擱置策略，而將問題留給接任者。這個策略對政務官是一種理性選擇，但對事務官而言卻非如此，蓋政務官所擱置的議題，一旦到達某個臨界點而爆發時，事務官仍必須進行處理與善後。因此，「理性」的事務官，其實更應該以積極態度面對這些複雜難解的政策議題，進而創造出一種「回復力」(resilience)，能夠前瞻地適應變動環境，並從極端事件的衝擊中恢復至常軌 (Boin, Comfort, & Demchak, 2010: 9)。

根據學者指出，現在的政府管理者必須在一個大異於前的環境下提供各式服務，在政府進行組織轉型以資應變的過程中，人力資本 (human capital) 位居樞紐地位，協調著社會資源與有形資源，以轉換為各種財貨和服務的輸送，而完成變革方案 (McNabb, 2009: 16)，這顯示人才是轉動政府組織運作之本，誠如麥肯錫顧問公司 (McKinsey & Company) 在一九九七年出版《人才戰爭》(The War for Talent) 一書，成功吸引企業界對人才的重視 (Michaels, Handfield-Jones, & Axelrod, 2001)，如今公部門也愈來愈需要透過人才管理策略，來增加人才的規劃、應變、前瞻與解決長期問題的能力。然而，為何我國公務人員擁有超高的錄取門檻、極佳的教育與學歷背景，也都能勤謹勗勉、依法任事，但政府卻常被指責效率不佳、效能不彰？因此，本文首先探討我國目前面臨的重大外部環境變遷議題何在，其次藉由文獻探討分析人才管理的內涵。第三，本文檢視了我國中央與地方政府提出的相關人才管理計畫，藉以了解人才管理策略的創新和發展可能空間，以做為第四部份

---

<sup>1</sup> 這是著名的生態學四定律 (Four Laws of Ecology) 之一，最早由物理學暨生態學者 Barry Commone 所提出。原文請參見 Global Geography 12 網站說明。

的分析基礎，也就是從人才甄選、能力建立和人才留用三個層面，連結到人才管理的對應策略，最後則是結論。

## 貳、外部環境變遷下的公共議題

無論是二〇一二年的馬雅末世預言，或聯合國氣候變遷小組（IPCC）發布的研究報告所指出的問題，都使得人類當今更能迫切感受到外在環境變化帶來的威脅與挑戰。學者林中斌（2011）所著《大災變》一書，指出極端氣候、全球磁變和太陽磁爆等現象，既影響了地球環境，也影響了人類身心。以紀錄片《不願面對的真相》（*An Inconvenient Truth*）成功吸引全球關注環保議題的前美國副總統 Al Gore，進一步擴大關懷層面，呼籲人們必須清楚地思考全球經濟、全球電子通訊網絡、全球政治、經濟與軍事權力的全新平衡、快速不可永續成長之興起、新型生物生化基因與材料科技，以及人類文明集體力量和地球生態系統之間全新關係等重大現象，對人類帶來的關鍵抉擇議題（Gore, 2013: xiv-xv）。

Al Gore 所展現的未來圖像，涵蓋範圍是全球的，時間軸度是跨世紀的，討論對象是多物種的，而關注議題則是全面的，這和社會學研究的「風險社會」主題，有著相當高的契合性（汪浩譯，2004；Dürschmidt & Taylor, 2007: 135-158），值得我們這一代「文明」的人類深切反思，並使解決方案擴散至多數，而非僅止於少數人的呼籲與行動。<sup>2</sup>

臺灣做為全球系統下的一部分，無法自外於前述變遷力量。申言之，變遷本身反映了不同力量的影響，包括自然環境（Gore, 2013; Wheeler, 2012）、人口組成（Kiesler, 1981: 41-74）、經濟條件、政治體制、科技發展等不同因素，各種因應策略的規劃、決策與執行，勢必無法單獨解決一個問題，卻不顧及另一項相關連因素的影響。

以人口問題來說，有研究顯示加拿大的人口結構變化也是公部門採取人才管理

---

<sup>2</sup> 無論國內外，總有少數不同領域的草根行動團體，除了實踐他們所主張的理念外（例如，環保），更希望將這些理念推廣成為全民運動，否則無法產生「網絡效應」（network effect）而逆轉整個系統的進程。因此，類似網路短片「東西的故事」（“*the Story of Stuff*”），就試圖透過 Youtube 發布有趣而吸引人的短片，以引導大眾的行動。

策略的諸多原因之一，例如快速退休就是一個方向（Glenn, 2012: 36）。根據《經濟學人》（*The Economist*, 2014）報導指出，未來二十年全球六十五歲以上老年人口，將從六億增加到十一億人。再根據內政部人口統計資料顯示，我國六十五歲以上老年人口為二六九萬人，佔總人口數 11.5%，呈現持續攀升的趨勢，且老化指數比美、紐、澳與其他亞洲國家都高（內政部統計處，2014）。既然可預見此趨勢在短期內仍會持續，人口政策的應變就有必要成為政府當務之急了。

以經濟條件而言，產業結構、勞動市場和國際貿易狀況等變項，塑造一個國家的經濟面貌，甚至影響社會貧富差距。以科技發展而言，Al Gore 所提到的電子通訊網路，既串連了全球無數個人和組織，也對「電子人力資源管理」（e-HRM）帶來影響，且近年來對公部門人才管理的甄選、發展與留用措施，出現更多應用範圍。不惟如此，人力資源管理也可幫助資訊科技在組織內發揮更大潛力（Steijn & van den Muyzenberg, 2012: 255-259），而此種觀點進一步印證了人才管理並不只受到環境變遷的片面影響，而也會反過來對外在環境帶來影響。

在前述各項力量的交錯挑戰與影響下，有學者呼籲臺灣要在糧食、能源、交通和產業政策方面，進行大幅調整（彭明輝，2012：16-17）。準此，我國的人才管理重心，也不應只從機關本位的角度進行政策規劃與方案執行，而是要納入以議題為本位的人才結構調整，模仿日本特命擔當大臣的制度，在內閣層次建立由特定政務委員所領導的平台，運用策略性議題管理（strategic issue management）的方法與技術（Joyce, 2012: 131-150），結合產官學來共同解決這些攸關重大的議題。觀諸近年來不斷發生的食品安全衛生問題，乃至鬧至沸沸揚揚的食用油品安全事件，幾乎呈現出一種系統失靈（system failure）的失控狀態，經濟部 and 衛生福利部的相關標章、查核、監控、管制、檢驗等機制，都讓消費者喪失信心，也讓風暴不斷往外擴大。

這所顯示的意義，在於人類在不斷追求物質、技術和生活方式改善的同時，也帶來更多複雜而彼此關聯的元素進入社會體系，交織成為一個受到價值、知識、組織、技術和環境所影響，而不斷演化和變遷的社會生態（social ecology）（Wheeler, 2012: 118-145）。其中，扮演最關鍵行為者角色的政府，若未能矯正系統失靈，首先出現的可能現象就是原本的凝聚力和信任感消失，各種劃分你我的界線將沿著各種斷面，例如出現 1% 對抗 99% 的戰爭（羅耀宗譯，2013），或形成

各式各樣的認同危機與缺口 (Cable, 2007; Dutta, 2011: 67-95)，一旦某一領域的失序和混亂延伸到其他領域，那麼更大的系統就會趨向崩潰，更將導致社會陷入霍布斯式的原始狀態。

職是之故，臺灣當前面臨的重大外部環境變遷議題，在全球層次有 Al Gore 論述的六大現象，特別是在全球化層面，受到氣候變遷和自然資源耗竭的嚴重影響；國內層次則有人口老化、少子化、貧富差距擴大、經濟發展低迷，以及財政狀況惡化等特有問題。這兩個層次彼此交錯影響，且各項變遷的成因並不會隨著時間過去而緩和，甚至可能因問題積重難返，而形成未來發展遲滯的結構性因素。

有學者是從「政策遲延」(policy delay)的概念，來解釋這類議題的本質和成因(林水波，2009：2-7)，所以公部門若缺乏具有充分對應能力的人才，來投入這些問題的處理與解決，創新思維與解決方案就不易出現，則無論是哪一個政黨執政，會為了維持線性前進的路徑，未能具備解決多元力量的衝擊，而陷入政策遲延的現象，甚至導致治理失靈的困境。<sup>3</sup> 此外，與這類新興複雜議題及其背後政策遲延現象相關的，還有政治和選舉動員的因素，無形中也干擾著文官體系的運作，促使政府體系的實務運作，還必須注重政治管理的課題(林水波，2010)，俾以強化公部門員工能夠強化解決公共事務的能力，進而更能回應社會與民眾的真實需要。

## 參、人才管理之內涵

所謂人才管理，企業界所發展出來的重點傾向於高階人才的留任，以及領導人才的培訓與接班，其背後假定在於企業必須強調人才培育與管理，以免無法在高階人力市場中佔有競爭優勢，進而影響企業的運作。人才管理雖是人力資源管理的其中一環，但人才管理的運作模式卻會改變企業的人力資源政策，其原因在於企業所訂定的甄選、薪資、升遷、訓練、汰留及接班等作業程序，都須滿足企業的策略目標，故人資政策和人才管理措施可維持一致性。對公部門而言，由於有一套全國一致的考選、任用、俸給、陞遷與考績制度，因此不易從制度建立的角度來發展新的

<sup>3</sup> HBO 於二〇〇二年製作發行，由 John Frankenheimer 執導的一部電視電影：《到戰爭之路》(Path to War)，就是以詹森總統陷入越戰泥淖的過程為主題，充分說明了美國在越戰議題上的政策遲延現象，而最終仍須付出慘痛代價。

人才管理模式，而必須在現行公務員法律的框架下，發展出符合各機關所需的任用、甄選、考績與訓練措施。從個別機關的行為與程序層面出發，一方面發展出無礙於現有人事行政運作體系和程序，另一方面又能達成人才管理目標的模式。

人才管理和人力資源管理的範疇，有著相當多的重複性，例如甄選、績效考核、培訓。Silzer 與 Dowell (2010: 18) 兩位學者將人才管理定義為：「人才管理是組織用以設計與執行的一套整合性流程、計畫和文化規範，以吸引、發展、部署與留任人才，進而達成策略目標並滿足未來的事業需要。」另外 Oakes 與 Galagan (2011: 8) 指出人才管理的六大核心要素分別為：甄補 (recruiting)、薪資與報酬 (compensation and rewards)、績效管理 (performance management)、接班管理 (succession management)、參與和留才 (engagement and retention) 以及領導發展 (leadership development)。可知人才管理和人力資源管理兩者之間，存在似有若無的界線，造成分析的難題。在這個定義下，人才管理和人力資源管理的組成內涵，有著下列的分別：

表 1：人才管理的要素

是否包含在人才管理中？	人力資源活動與功能
通常包含在內	甄補 遴選、升遷 分發、指派 適應、同化（onboarding, assimilation） 留任方案 獎勵和表彰計畫（有別於薪酬） 訓練、發展、學習機會 教導、輔導 領導和管理教育和發展 績效管理 職涯規劃和發展 高潛力鑑定和發展 員工多樣性措施 接班管理與規劃 組織人才評估 人才管理措施的評估與發展
有時包含在內	薪酬制度，表彰計畫 組織文化方案 組織價值方案 組織能力發展措施 組織結構變革 人力規劃 員工參與 員工調查 工作與職位設計
通常不包含在內	勞工關係策略 員工和勞工協商 組織發展 組織變革措施 組織設計 員工津貼 生活方式方案（例如彈性工時） 終止和分割程序 人力資源資訊系統

資料來源：Silzer & Dowell, 2010: 19-20.



表 1 呈現的是功能式的區分，且人才管理偏重員工個人層面的動態功能（任用、考績、訓練與留用），而非制度性、組織性的功能。但這種區別並未釐清人才管理和人力資源管理在本質上的差異，這是因為無論人力資源管理和傳統人事管理，或是人才管理，都涵蓋選才、用才、育才和留才四個層面，如此來看，人才管理和人力資源管理只存在「量」的差異，而未發展出不同的理論或研究途徑，也沒有帶來太多新的知識洞見與創新。儘管現行文獻有此問題，本文仍認為人才管理和人力資源管理之間的差異，不只存在功能或領域的不同，更存在本質的歧異，特別是在公部門，實有必要指出公部門人才管理的兩點特色：第一，它和私部門人才管理的差異是質多於量，反映出公私部門在本質上的差異；第二，它和公共人力資源管理以及人事行政的差異，則是量多於質，它反映出人才管理的功能和重點，都可在人力資源管理中發現，只是範圍更小。更進一步來說，「人才」的重點是選才和用才和留才，「才能」的重點則是育才。其中就「用才」而言，涉及的是人事決策和判斷，在選才、育才和留才過程中，都意味著一項又一項的用才決策，故本文不予單獨探討，而是分從人才甄選、能力建立與人才留用三者，做為回應外部環境變遷議題下的策略類型。

茲結合第二節所述的全球與國內環境變遷課題，以及前述人才管理的三項內涵，在圖 1 呈現外部環境變遷和政府人才管理回應之間的架構，藉以說明各個變項之間的可能關係。

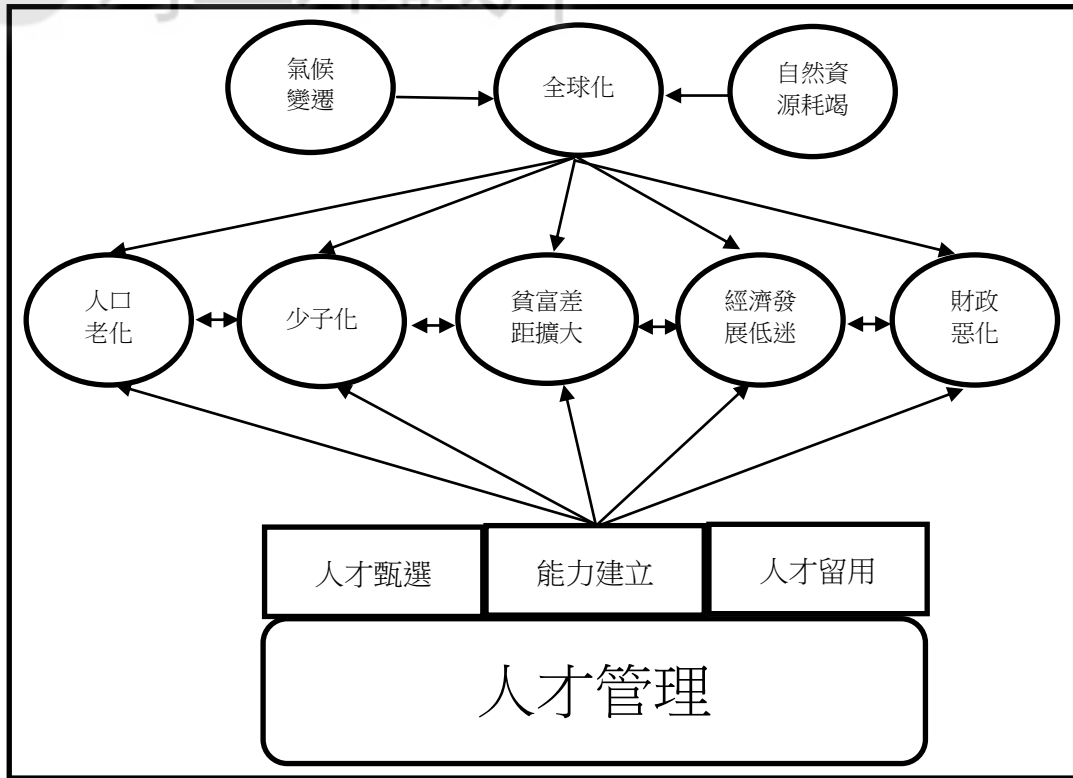


圖 1：外部環境變遷與人才管理之關係架構

資料來源：筆者自繪。

根據圖 1 的架構，政府面對的主要外部環境變遷議題包括人口老化、少子化、貧富差距擴大、經濟發展低迷、財政惡化等，這些議題背後和全球化現象息息相關，而且也根本地改變了當代人類各生活層面。在全球化背後，則還有氣候變遷和自然資源耗竭，影響著全球化的議題和進展。面對這些複雜議題，勢必無法透過單一國家的力量來處理，而必須進行國際合作。同樣地，各國政府內部也無法透過公部門的資源和力量予以因應，而須動員政府和民間各部門的來協同解決。在這樣的背景下，公務員就必須具備更宏觀的視野，也必須具備相對應的各項能力，進而凸顯政府人才管理的重要性。

## 肆、現況分析

我國目前已有相當完整的考銓法規和人事行政管理體系，從人事分類法制到考選、任用、陞遷、俸給與福利、考績、保障與培訓、退養與撫卹等功能，均一應俱全（蔡良文，2010）。為了瞭解中央與地方政府在現行人事法制之外所進行的各項涉及人才管理的計畫或方案，本節首先檢視政府近年來提出各項人才計畫之沿革，其次以中央二級機關以上（含國家文官學院）和各直轄市、縣（市）政府（含人事機關、機構）為對象，運用各機關全球資訊網可得的公開資料為基準，剔除法律規定的計畫（例如行政中立訓練）、地方政府依循中央機關規定辦理的計畫（例如公務人員專書閱讀推廣活動）之後，共得出二十四項中央與地方人才管理計畫（請參閱表 2），<sup>4</sup> 本文再據以進行分析。

---

<sup>4</sup> 本項調查主要想瞭解我國現行有關人才管理計畫的現況，以做為後文分析的立論基礎，因此以探索性的目的為主，同時希望可做為後續研究的素材。

表 2：我國現行中央與地方人才管理計畫

編號	方案名稱	訂定機關	人資功能
1	型塑教育及學習型政府行動方案	行政院	能／留
2	提高公務人員英語能力計畫	原行政院人事行政局	甄／能／留
3	行政院及所屬各機關中高階公務人員短期密集英語訓練實施計畫	原行政院人事行政局	能
4	提升公務人員英語能力改進措施	原行政院人事行政局	能／留
5	行政院人事行政總處地方行政研習中心推動地方公務人員數位學習活動實施計畫	行政院人事行政總處	能
6	菁英領導班實施計畫	行政院人事行政總處	能
7	一〇三年度電子師徒制學習方案	行政院人事行政總處 地方行政研習中心	能
8	人才培育方案	經濟建設委員會	甄／能／留／其他
9	型塑文官優質組織文化推動方案	考試院	能／留
10	高階文官培訓飛躍方案	國家文官學院	能
11	公務人員專書閱讀推廣活動計畫	國家文官學院	能
12	人事服務從心出發·創e再升級	臺北市府	留／其他
13	臺中市政府人事處所屬人事機構專任人事人員品管圈實施計畫	臺中市政府	能／留
14	這一年，我們一起用維基創造的契機	臺南市政府	能／留
15	導入多元性學習策略·建構系統化培訓基模—以少做更多，提升職能，引爆競爭力	臺南市政府	甄／能
16	創新開發組織人力資源白地，打造卓越人事團隊	臺南市政府	甄／能／留
17	A+人資達人策略夥伴培訓營實施計畫	桃園縣政府人事處	能
18	虛實互補的便利超商式人事服務通路	新竹縣政府	能／留／其他
19	對所屬人事機構人事服務滿意度調查實施計畫	彰化縣政府	留
20	彰化縣政府人事處所屬人事機構人事人員激勵精進方案	彰化縣政府	留
21	風林火山搶人才大作戰育才留才創意作為	彰化縣政府人事處	甄／能／留
22	走動式人事諮詢服務實施計畫	雲林縣政府	留
23	「母雞帶小鴨 New New 向前衝」臺東縣政府一〇二年新進人員夥伴制度實施計畫	臺東縣政府人事處	留
24	好厝邊人事工作圈實施計畫	臺東縣政府人事處	能／留

註：「甄」代表人才甄選策略，「能」代表能力建立策略，「留」代表人才留用策略。

資料來源：作者自行整理。

## 一、我國的人才政策沿革

當前全國層級的人才政策，首推行政院經濟建設委員會（現改制為國家發展委員會）彙整提出的「人才培育方案核定本」（九九-一〇二），該核定本源自前行政院院長劉兆玄指示籌辦「全國人才培訓會議」，教育部乃於二〇一〇年一月召開該項會議，最後形成方案內容。該方案包含的子計畫包括：培育量足質精的優質人力、新興及重點產業人才培育、精進公共事務人力、強化教育與產業之聯結，以及布局全球人才，提升國家競爭力。從上述來看，這項方案的標的對象涵蓋高等教育體系中的教師、研究生與大專生；產業界人力；中高階文官，以及國外優秀人才。

二〇一〇年五月公布的產業創新條例，第五章規定了「產業人才資源發展」，以經濟部為中央主管機關，正式以法律形式進行產業人才管理的規範與管理。該法第十七條規定的重點是產業人才供需之調查與發展等事宜，另外第十八條規定：「除法律另有規定外，各中央目的事業主管機關，得依產業發展需要訂定產業人才職能基準及核發能力鑑定證明，並促進國際相互承認。」可謂是政府直接介入產業人才的基準建立工作。

承產業創新條例第十八條之規定，為解決產業界用才和教育界育才之間的學用落差問題，行政院於二〇一二年七月核定「縮短學訓考用落差方案」，<sup>5</sup> 由相關部會共同推動「促進在學學生就業力」、「持續提升勞動力品質」、「強化人才與國際接軌」、「提升媒合平台功能」四大主軸（行政院經濟能源農業處，2012）。

其後，為因應中研院所提出的《人才宣言》，<sup>6</sup> 經建會於二〇一一年九月發表一份「人才問題與因應對策」，分別就育才、攬才與留才三個層面，對《人才宣言》所提出的問題進行診斷與回應，據以形成各項政策建議方案。由於上述三個層面也是人才管理的基本面向，故涵蓋了現行教育體系的師資與教學、業界的人力資源管理和國際人才的培養與爭取。

<sup>5</sup> 請參閱行政院一〇一年七月四日院臺經字第一〇一〇〇三一六四一號函核定，縮短學訓考用落差方案（核定本）。

<sup>6</sup> 中央研究院於二〇一一年八月十四日發表《人才宣言》，該宣言指出國內近年來面臨嚴重的人才供需失衡現象，因此希望政府當局能妥善研擬因應對策，以使我國在國際人才競逐上能更具吸引力。

行政院於二〇一三年四月成立「行政院人才政策會報」，該會報通過教育部所提「教育部人才培育白皮書」和經建會所提「人力加值培訓產業發展規劃構想」。前者以國民基本教育、技術職業教育和大學教育暨國際化及全球人才布局為三項主軸，因此其標的團體主要是正規教育下的教師和學生，並觸及全球化時代下的企業人才培養與佈局。後者是就現今人力市場的供需失衡提出對策，可謂「縮短學訓考用落差方案」的延續。此外，勞委會也將研擬「職能發展與應用推動方案」，以減少產、學、訓、用之間的落差，讓臺灣的產業人才培訓更為有效。至此，我國人才政策的內涵愈趨完備。

在前述各項計畫中，只有經建會改制前所提出的《人才培育方案核定本》內容涉及到「精進公共事務人力」。若從人才問題環環相扣的角度來看，其他人才計畫確實未能顧及公務人力在其中扮演的重要槓桿角色。但整體而言，各機關提出的人才政策，大致上診斷了相同的問題：供需失調、人才外流、全球化競爭、產學落差等等。同時，行政院人才政策會報的設置，也有助於協調各相關部會的計畫和行動，以落實人才政策的目標。

## 二、我國現行人才計畫分析

根據表 2 調查結果，我國現行人事法制之外具有創新性質的人才計畫，從人才甄選、能力建立和人才留用三項策略內涵進行分析，呈現出以下特色：

### （一）人才甄選策略

從調查中發現，各機關具有選才功能的計畫較少，即使具有選才功能，也是以內部人員為主。例如：臺南市政府「白地方案」中的區長接班人計畫，以及另一方案的儲備區長計畫均屬之。經建會改制前所提出的「人才培育方案」，也具備人才甄選策略的意涵，希望建立高階主管制，並擴大向學界徵才的構想。

### （二）能力建立策略

多數人才計畫是以能力建立為主要目標，例如國家文官學院「高階文官培訓飛躍方案」、行政院人事行政總處「菁英領導班實施計畫」或臺南市政府「導入多元性學習策略·建構系統化培訓基模導入多元性學習策略·建構系統化培訓基模」

等。原因可能和現行公務人員訓練進修法留有較大的制度空間，且近年來各機關均重視學習型組織和知識管理的課題有關。

### （三）人才留用策略

從計畫中發現有若干人事機關係運用提升服務品質的方式，強化對一般公務人員的服務，例如臺中市政府的品管圈計畫、雲林縣政府的「走動式人事諮詢服務實施計畫」，以及彰化縣政府的「對所屬人事機構人事服務滿意度調查實施計畫」。

此外，由於地方政府人才流至直轄市和中央政府的情況明顯，故較多地方政府提出相對應的留才計畫，例如臺東縣政府提出「新進人員夥伴制度實施計畫」，提供新進人員生活照應與各項服務資訊，使其能更快融入環境，並對團隊產生歸屬感，希望藉此減少流動率。另外，彰化縣政府的「風林火山搶人才大作戰」，除了透過考績、獎勵及培訓等方式外，亦透過各項活動之舉辦來留住人才。

整體而言，本文發現中央人事機關（構）所訂定的相關人才計畫，會由其它中央行政機關或地方政府仿效或遵循，因此各機關仍有必要鼓勵發展符合自身需要的人才管理策略。此外，從臺南市政府的「創新開發組織人力資源白地，打造卓越人事團隊」來看，屬於綜合性的人才管理計畫，其中包含區長接班人計畫、特定類別人員的公平陞遷計畫、人才培育導向的職期調任制度等等。該計畫體現地方政府版的總體人才政策，值得進一步分析其執行狀況與實施成效。

## 伍、人才管理策略之回應

面對極端、非常態，且容易造成巨大衝擊或影響的各種外部環境變遷趨勢與事件，公部門以各種常規程序從事，恐容易疲於奔命，而難以一一化解這類傷害，有研究顯示這類複雜難解的問題，乃是公共策略管理的關鍵所在。因此，人才管理的重點之一，即在使組織成員擁有必要的策略能力，並串連成為組織學習和知識管理的架構，使機關成為一個擁有自我組織（self-organization）的適應力（Comfort, Oh, Ertan, & Scheinert, 2010: 39-40），如此可增加應變力和回復力，此應該是公部門人才管理策略的重點所在。進一步分析來看，公務員是否具備適應力的主要變項有三，第一個取決於公務員本身的條件和特質，這應該透過有效度的人才甄選來甄別。第二個是透過組織提供在職教育訓練，以提高組織成員的能力。第三則是要避

免這些具有能力和適應力人才的流失，因此要有一套組織留才機制。

因此，面對外部環境變遷的挑戰，人才管理可從人才甄選、能力建立和人才留用三個策略層面，建立以組織為單位的人才管理作為，避免在現有一體適用（one-size-fits-all）的人事行政法規下，無從發揮積極而動態的人事功能。以下，分別從這三個層面予以討論。

## 一、人才甄選策略

研究顯示一般的人才甄選模式有兩種，第一類是針對高度技術或專業需求的人才甄選，第二類是針對低技術或事務性工作需求的人才甄選，前者量少但甄選成本高，後者量多但甄選成本低。有效的人才甄選，始於一套完善的人才策略，也就是有意識地決定要用何種方法和途徑，來找出和確保市場上的最佳人才（Joyce, 2010: 124）。對照我國現行人事進用體系，可分外補和內陞兩種途徑。外補途徑以依法申請公開考試及格和公開甄選兩種方法為主（公務人員陞遷法第五條第一項），聘用與聘任等其他方法為輔；內陞途徑則是以甄審方式為之（公務人員陞遷法第五條第二項）。為了找出適應、抗逆和應變的人才，行政機關需要擴大「人才庫」（talent pool）的規模，故本文所指的人才甄選策略，包含前面所稱的內陞和外補途徑，亦包括聘用、聘任人員，以幫助更明確獲得變遷環境下所需的人才。

以目前情形而論，根據中華民國刑法第十條第二項對「公務員」的定義，包含：

1. 依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限，以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。
2. 受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者。

此一界定範圍甚廣，以一般我們從公務人員任用法所認定的公務人員來看人才甄選，則可瞭解現行整套程序的主要依據來自公務人員考試法，該法第二條第一項規定：「公務人員之考試，以公開競爭方式行之……。」此種國家考試所建立起來的人才甄選架構，是一套一體適用的規範架構，特別是高考三級以下，多採一階段筆試決定錄取結果，是以偏向前述第二類甄才類型的內涵。因此，儘管每位錄取公務人員均分屬不同職系，但這些新進人員可能符合一般人對公務人員的刻板印象：



「文官做得最好的地方，是對那些大量、相當例行性事務的活動，來建立程序、設定規則和應用這些規範。」（Hague, 1993: 18）但對目標、職掌、需求特性等條件各異的各機關而言，則難以獲得完全合用的人才，而可能導致機關和人員雙方得過且過、增加人員流動性，或必須加強訓練進修等方式來塑造所需人才。基此，本文提出兩項人才甄選策略，茲分述如下：

### （一）強化機關的人才導向思考

現行一體適用的考選制度，固然有公平、一致、集中作業、規模經濟等優點，但也不易達到「考用合一」的政策目標，也不易甄別出人與機關配合（person-organization fit）的人才，或甄別出那些可以幫助機關在外部環境變遷挑戰下，展現創新和適應能力的人才。

為甄選出有助於應付變革、強化組織適應力與回復力的人才，機關首長和人事主管要在所屬機關的施政目標指引下，以找到真正人才為出發點，取代填補空缺的消極想法。同時，他們也被課予更大的用人責任，使人才甄選成為一項策略行為，而非建立班底、酬庸或交易的工具。

### （二）另增開放式人才需求類別

當前的考試取材方式，無論是考試方法或考題內容，受到各種主客觀條件的限制，例如時間、金錢、法規、公平性等，使得考選機關即使不斷致力於考試效度的提升，仍難以完全幫助用人機關獲得適切的人才，因此已有學者提出考選制度變革的架構性改革建議（彭錦鵬，2010），其中尤以「職能模式」，成為近年來考選制度變革方向的主要策略途徑之一（施能傑，2010：17-35；楊戊龍，2010：37-55；蔡秀涓，2010：57-74；熊忠勇，2010：75-90）。在職能模式的引導下，人才甄選較能容納機關的用人需求，而且也更能增加考選效度。

第二個策略途徑是改革現行聘任人員制度，落實公教分離的原則。就此，考試院及行政院已於二〇一二年三月二十七日會銜函送立法院審議的公務人員基準法草案第五條，規定將聘任人員納入常務人員範疇。配合該草案所擬定的聘用人員人事條例草案，草案總說明指出：

聘任制度之特點為聘任人員係屬常務人員，不簽訂契約、不發給聘

書、亦無聘期之限制，須透過公開競爭方式，依據學經歷及專門著作審查等方式由考選部甄選通過後聘任，除聘任資格之取得方式與考試任用之公務人員不同外，其餘權利義務均相同，以利延攬各界優秀研究及專業等相關人才。

由此可知，聘任制度的改革，和本文指出的人才甄選策略有著相同的邏輯和目標，確實值得繼續推動。

第三個思考途徑則是從更宏觀的架構思考人才甄選的需求，例如有學者認為要因應全球化與區域整合的趨勢，公共治理的模式必須更有彈性，故建議可導入開放式國家創新系統，以強化政府、企業和非營利組織的網路連結，並增進其創新能耐（羅於陵、張書豪，2011：93-109）。這種開放式國家創新系統，意味著現有考選類科和考試方法必須改弦更張，而採用第一類人才甄選模式，以甄選出所需的人才。

## 二、能力建立策略

根據國協公共行政與管理協會（Commonwealth Association of Public Administration and Management, CAPAM）的一份報告指出，適應力（adaptive）與恢復力（resilience）是策略領導者很重要的能力。由於許多政府變革或政策變遷，都是來自特定事件的催化，這類外部環境結構的變化，當然也對組織成員帶來變遷的壓力與挑戰。因此，前述自我組織和適應力，便是建立能力的重要標準，誠如有學者指出：

換言之，我們必須要擅長學習。我們必須不只為了回應變遷中的各項情境和需求，而更有能力去改變我們的制度；我們還必須創造與發展出一種「學習系統」的體制，也就是說，它能夠自己不斷進行轉型（Chapman, 2002: 50）。

更進一步的問題是：這樣的「學習系統」是以組織為主體抑或以個人為主體？我國公部門倡導與推動組織學習和個人終身學習已有十多年，各項工具、機制、誘因、方案或課程，可謂多管齊下不一而足，例如針對公務人員個人的學習機制，除正規公務人員訓練外，尚有終身學習護照、線上學習、每月一書或其他進修方案等

等；在組織學習方面，則有若干機關建構知識管理與分享平台，以進行知識或專業的分與傳播。然而，誠如前引學者彭明輝的分析結論，要因應二〇二〇年的可能危機，臺灣要在糧食、能源、交通和產業政策上進行大幅調整。準此，人才管理的重心，就不應放在個人本位或機關本位，而是要納入「議題本位」的思維，由上而下形成不同議題的對策中心，再以各對策中心為圓心，由內而外結合產業界、學術界與民間團體的力量與資源，進而發展出可行的策略行動方案。

為引導議題本位的能力建立方向，筆者認為可以從公共治理和行政機關兩個層次，來說明因應外部環境變遷所需具備能力的內涵。

### （一）公共治理層次

受到西方古典自由主義的影響，新公共管理的思維與改革措施自一九八〇年代開始就從英國、美國擴散到歐洲、紐、澳與亞洲各國。美國前總統雷根（Ronald Reagan）在他的就職演說中表示：「在這個當前的危機，政府不是我們問題的解答；政府就是問題所在。」（In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem.）標示著不信任政府（特別是官僚）的基本心態。更具敵意的態度則是來自小布希（George W. Bush）總統任內的國防部長 Donald Rumsfeld，他在二〇〇一年九月十日召集國防部高階將領發表談話，演說開宗明義就表示：「對於美國當前最大的威脅，就是五角大廈的官僚體制。」雖然他強調他這個官僚體制不是指人而是指過程，不是指文職人員而是指系統，不是指穿著制服的人員，而是指施加在他們身上的那種單一思維與行動。<sup>7</sup>但另一方面他大力稱

<sup>7</sup> 本段演說相當能代表極右派的觀點，因此特別在此摘錄原文如下：The topic today is an adversary that poses a threat, a serious threat, to the security of the United States of America. This adversary is one of the world's last bastions of central planning. It governs by dictating five-year plans. From a single capital, it attempts to impose its demands across time zones, continents, oceans and beyond. With brutal consistency, it stifles free thought and crushes new ideas. It disrupts the defense of the United States and places the lives of men and women in uniform at risk.

Perhaps this adversary sounds like the former Soviet Union, but that enemy is gone: our foes are more subtle and implacable today. You may think I'm describing one of the last decrepit dictators of the world. But their day, too, is almost past, and they cannot match the strength and size of this adversary.

The adversary's closer to home. It's the Pentagon bureaucracy. Not the people, but the

許私部門優勢，他說：「為了轉變國防部，我們必須利用私部門專業的優勢。」<sup>8</sup>因為他認為軍隊有許多需求，都可以透過私部門獲得滿足。<sup>9</sup>

儘管新自由主義影響下的新公共管理，受到許多人士的抨擊，但透過各式各樣的委外契約實現公共服務和政策任務，卻是不爭的事實。此外，自二〇〇八年全球金融海嘯迄今，許多先進國家面臨嚴重的金融和債務危機，前文提到的稅收與財政問題，促使裁減管理成為我國未來必須面對的一項重要政策方向。以下，乃從這兩個層面，說明如何從公共治理層次的協力治理與裁減管理，來達成人才管理的能力建立策略。

### 1. 協力治理能力

根據財政部推動促參司發布新聞稿表示，財政部統計之民間參與公共建設簽約案，自二〇〇二年起截至二〇一三年六月底止，累計簽約件數達 1,033 件，簽約金額合計約新臺幣 8,723 億元。事實上，推動民間參與公共建設投資，乃是政府提升經濟動能的重要政策。

另一方面，政府無法單憑一己之力來解決這些問題，而必須在讓渡部分權限（甚至主權）的情況下，接受和其他政府、機關或民間部門共同合作，以尋求方案的提出與問題的解決（陳恆鈞，2008），因此儘管發展這種夥伴關係仍存有正式與非正式的制度障礙（劉坤億，2006：7-12），且出現所謂「隨著委外增加，政府管理契約的能力並未跟上腳步（Kettl, 2010: 242）。」的現象，但此種公私結合的治理結構，已成為政府提供各種公共服務的常態。

因此，預料短期內的這類公私協力案件與金額，都將繼續逐步增加。此外，研究指出有許多原因導致公共問題的解決和協力治理的成本被推升，包括：(1)公共問題愈來愈複雜；(2)民眾意見愈來愈多元；(3)公民對於意見的表達和獲得採納的期望

---

processes. Not the civilians, but the systems. Not the men and women in uniform, but the uniformity of thought and action that we too often impose on them.原文摘自美國國防部網站（Rumsfeld, 2001）

<sup>8</sup> 原文如下：To transform the Department, we must take advantage of the private sector's expertise.資料來源同前揭註。

<sup>9</sup> 在《出賣伊拉克》（*Iraq for Sale*）這部紀錄片中，導演深入探討了國防工業大幅度外包的奇特現象，並探討增進效率的表象背後，存在著相當巨大的官商勾結關係。

愈來愈高。(Sirianni, 2009: 13-18)。換言之，當今許多公共問題之解決，固然有賴於協力治理的進行，但公民參與的需求和強度增加，也對公部門協力治理帶來另一層次的挑戰。

在協力治理的過程中，從規劃、招標、契約履行、驗收，或在 BOT 等需要更多民間廠商參與的情況，許多政府幾乎仰賴另一方的協力才能完成。對政府機關而言，民間參與代表了減少政府支出，借重民間專業技術，並能快速有效完成政策目標，但衍生出來的問題也不在少數，特別是政府和廠商是在站在不同的立場進行協力，政府完成公共任務（契約）所重視的主要價值是效率、效能與公平；廠商完成契約（公共任務）所重視的主要價值是營收與利潤，因此協力治理的重點不僅在如何透過協力方式完成公共任務，更應該在如何以滿足公共價值為目標來完成公共任務。此外，有鑑於公私協力過程亦可能衍生許多負面效應，公共治理層次下的人才管理，愈來愈需要契約管理與課責的能力，以免公務員在缺乏專業的情況下，成為私部門的俘虜。

## 2. 裁減管理能力

所謂裁減管理（cutback management），是指降低資源耗損與組織活動的管理（Levine, 1979: 180），特別是放在國家財政政策上，裁減管理代表政府希望縮小政府規模與開支的路線，因此也符合新公共管理思潮，構成一九九〇年代以來政府改革的一環。

以臺灣的情況而言，裁減管理能力的重要，不在削減公務人力或緊縮政府社會福利支出，而是在若干可能失控的政策領域中引發出長期財務危機。例如，各項保險年金制度、全民健保體制、中央與地方的重大公共工程，或形形色色的補貼政策。以勞保年金為例，問題爆發後三個月引發九百億台幣提領的風潮，並立即成為江宜樺接任閣揆時的首要議題。年金制度是社會保障政策下的一環，為了實現社會目的而具備強制性，故屬於公法上債的關係。職是之故，政府對於年金保險的財務管理和永續經營，就負有法律上的責任。而且，年金議題顯示當代公共治理的典型困境，它不僅凸顯了垂直的代間正義課題，也標示出同一世代不同族群（勞工、軍公教……）的分配正義課題，更印證了國家財政健全與社會安全制度之間難以平衡的課題。如果政治人物因任期有限即予以拖延，長久以往將使得問題更加惡化，公

務員本身做為當事者，勢必也必須直接面臨衝擊。舉例而言，近年我國勞工實質薪資所得不斷呈現衰退現象，就引發民眾要求公務人員待遇「向下」比較以資平等化的聲浪（參見圖 2），即可證明在一個社會裡，任何一項情境的變動，會帶來其他層面的連帶效應。

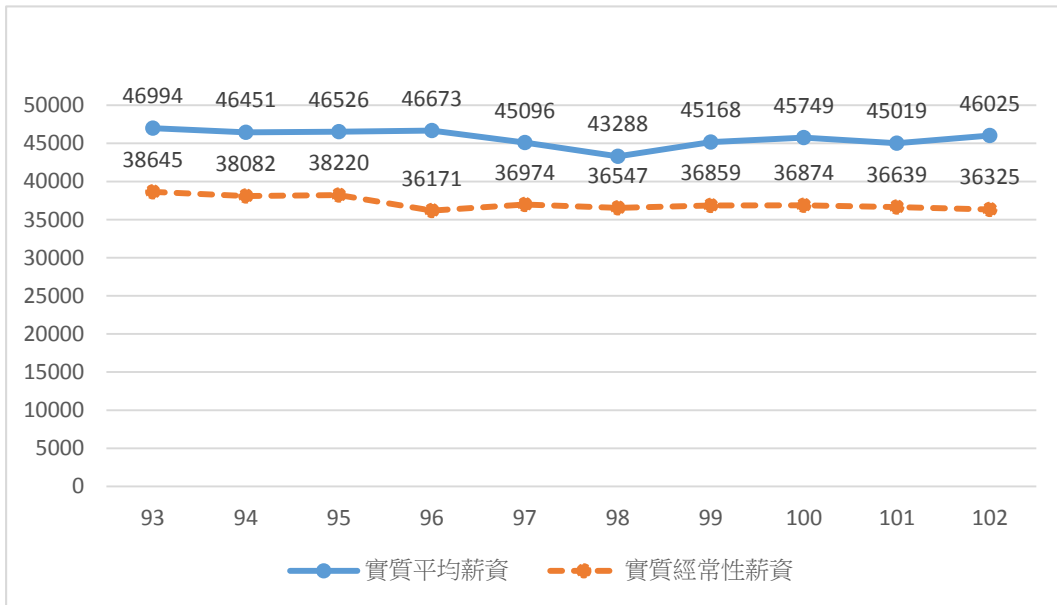


圖 2：2004 年至 2013 年實質薪資趨勢

資料來源：整理自行政院主計總處「物價指數統計表」及薪資及生產力統計資料查詢系統。

儘管臺灣並未出現大幅削減政府支出的呼聲，但從歐盟國家為因應國債危機所提出的撙節方案（austerity plan）之情形看來，許多高負債國家的政策爭議，對我國惡化的財政狀況仍有值得借鏡之處。這些撙節方案固然是為了減少公債所為的不得已措施，卻也受到若干自由派經濟學者的質疑，原因是他們擔心政府支出將因實施撙節政策而大幅削減，如此會直接衝擊社會福利支出，也會造成經濟緊縮效果，使就業狀況更加惡化。換言之，在經濟榮景不再，而國家已經出現財政困難的情境下，顯示政府正面對著一種雙重壓力：一方面是裁減政府內部支出帶來的行政改革挑戰，另一方面則是經濟緊縮方案帶來分配正義挑戰，因而有必要成為公務員能力建立的重大課題。

## （二）行政組織層次

在我國的人事行政體制下，各類人員均有各自的人事任用制度，且具備高度的法律保留，形成高度法制化的特色，且適用於一般公務人員。然而，倘若人力資源管理實務無法因不同機關而有不同作為，容易使人事和機關政策脫節，且對機關首長而言，等於少了重要的管理工具。尤有甚者，政府現在每年皆會訂定短程與中程發展計畫，在在需要各機關的人力資源管理政策密切配合，同時也需要各機關運用配套的績效管理工具促進機關目標的達成。因此，行政組織層次的人才管理，可從策略管理能力和接班管理能力兩個層面來輔助，並進行機關知識、經驗與專業能力的傳承，以下乃分別說明之。

### 1. 策略管理能力

在全球化的影響下，政府進行公共治理需要一套有目標、有系統的作為，透過內部資源動員來因應外在環境的挑戰，這需要政府機關設定自己的策略管理過程。策略管理可視為一套內部動員的機制，組織成員清楚瞭解外在環境變遷帶來的機會和威脅，也能明確認定組織內部的優勢和弱勢，藉由內部流程、財務管理、組織成員學習與外部服務對象等不同層面的契合，提升組織績效。由此觀之，策略管理整合所有其他的管理過程，以提供有系統的、整合的以及有效的途徑，進而建立、完成、監控及更新機關的策略目標（Poister & Streib, 1999: 308）。在此脈絡下，人力資源管理的角色就是配合組織策略，分別從組織內在因素、組織所處的外在環境因素，以及組織本身的管理流程，進而建立架構與組織設計，以發展人力資源策略（李嵩賢，2006：61）。在實際作為上，我國人事機關近年來在公務人員能力建立的層面，有著相當積極而多樣化的作為，例如在核心能力與共通能力的調查、培訓需求的分析，乃至培訓方法和培訓機關的配套（李嵩賢，2006：66-75），都確實有助於公共組織推動策略管理時所仰賴的人力資源基礎。未來，機關首長可和人事主管配合，以機關為範圍進行策略管理與人才管理，其原因在於人才管理可扮演槓桿的功能，以績效管理輔助策略管理的進行，以達成機關的策略使命和目標（Poister, 2010: s246-s254），亦即連結當前重要的外部環境變遷議題，以促進改革方案的有效實現。

## 2. 接班管理能力

我國目前的陞遷體制是放在員工個人的層次進行，但在公務人員訓練方面，則加入接班管理的理念，希望建立高階文官團隊。由於現行考試院所屬國家文官學院和行政院人事總處所屬公務人力發展中心，都各自有以高階文官為主要對象的訓練計畫，兩者並未整合成一套類似美國或韓國的高階文官制（Senior Executive System, SES），因此以接班為目標的人才管理尚未建立。透過人才管理落實接班制度的一個好處，就是減少私相授受的傳統拔擢制度，後者雖有助於形成有默契的政策執行團隊，但也可能由於封閉和排除異己的文化，而扼殺了人才和創意，形成人治色彩濃厚的「人才管理」模式，如此並不利於長久發展。是以，各機關首長在強化人才甄選策略時，允宜配合接班管理制度的運作，這將是未來值得發展出一項重要人才管理措施。

以上所述，均是從系統思考的角度，指出人才管理可以在公共治理和行政機關管理兩個層次進行連結，來因應臺灣現今面臨的重要議題。

## 三、人才留用策略

隨著全球化的進展和國內經濟環境的不佳，私部門的人才戰爭也會「波及」公部門，使優秀公務人員離職至私營企業發展，而影響公部門人才留用。臺灣近年來推動的退休制度和年金制度變革，已產生公務人員提前退休的效應，若干中央行政機關和地方政府，更由於業務繁重、有功無賞而產生高度人員流動的現象。

根據銓敘部統計年報統計顯示，近十年來我國歷年來公務人員退休人數呈現逐年增加趨勢，二〇一一年與二〇一二年度皆超過一萬人（參見圖 3）。這種現象主要反映了近年公務人員退休改革，緊縮了相對優渥的退休待遇，以致增加合乎退休資格者提早退休的誘因，甚至減少公務人員繼續留在公部門服務的意願，此不啻呈現出人才留用的一項警訊。



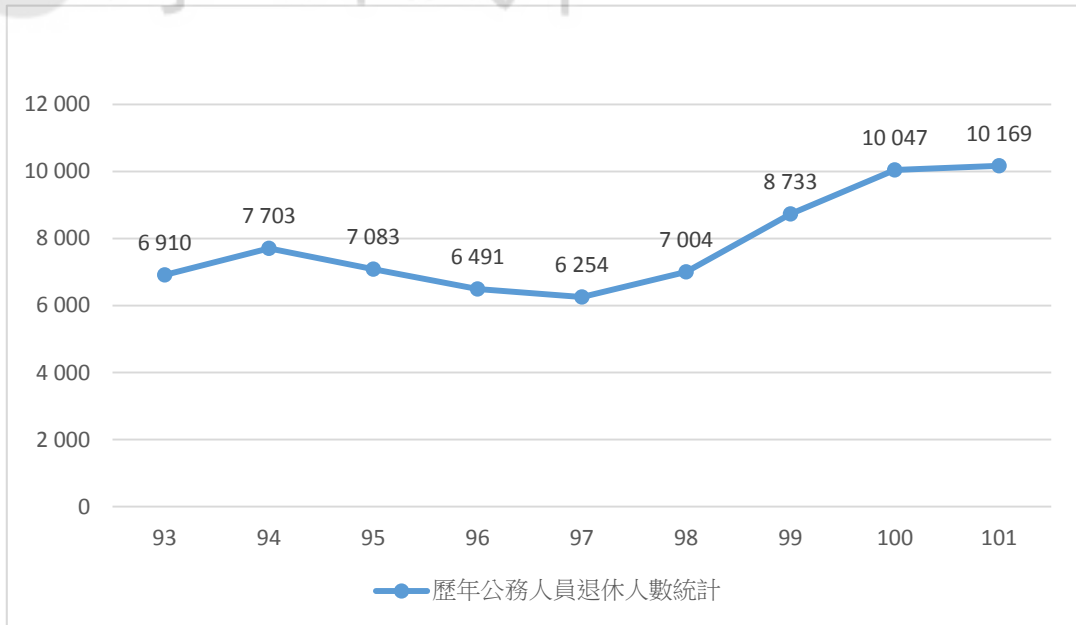


圖 3：歷年公務人員退休人數統計（單位：人）

資料來源：銓敘部銓敘統計年報（2012）；筆者自製。

在全球人才競爭的態勢下，政府部門和各機關尤不可輕忽人才流失問題的嚴重性。從公共治理的層次來看，由於我國人事行政各項規範具備高度一體適用的特色來看，留才機制的研擬與執行，勢必要由考試院和行政院人事行政總處訂定統一的方案才行。然而，從近年來有關公務人員福利和退休金的爭議來看，加上國家財政體質不佳的現實所限，可見現行難以透過此一途徑增加留才誘因。

再從行政機關的層次來看，儘管現行一體適用的考績制度難以徹底改革，但各機關可以在組織策略管理的引導下，進行以單一機關為範圍的績效管理策略，使其成為機關決定如何用才和留才的重要依據。

申言之，在所有人力資源管理功能中，績效管理有別於考選、任用、俸給或退撫等其他措施，而具備槓桿的地位：一旦有效運用績效管理，則人力資源管理者可以小投入產生大成果，宛如槓桿作用，帶來組織文化的改變、優秀人才的擢升、不適任人員的離退，乃至總體績效的進步。在績效管理體系中，考績（performance appraisal）扮演著核心角色，也就是每年至少一次透過正式、有系統的過程，用以評估績效並給予員工口頭或書面回饋（Selden, 2009: 116），因而有助於引導或改變

員工的行為和產出，以達成組織目標。

另一方面，績效管理也有助於行政領導和組織管理的進行，特別是從前述策略管理的角度來看，績效管理所涵蓋的資源、工具和評估工具，有助於機關策略目標的達成。然而，單一機關的績效管理，並無法完全處理當代多層級或不同部門協力治理所帶來網絡績效評估（networks performance management）的問題，因此 Herranz（2010）提出多部門網絡協調策略（multisectoral network coordination strategies），配合過去研究所提出之組織層次、網絡層次和社群層次的績效管理指標，以補足過去主要側重於組織層次的理論缺憾。根據 Herranz 分析，由於當代公共管理者面對的許多問題，均涉及官僚的、企業的和社區之間的協調，而過去的績效評估，則都是在組織層次進行，故隱含的是組織員工的個人績效評估，但難以回應新興複雜議題背後的多層次、跨部門績效之衡量。我國公務人員考績法是個人層次的績效衡量，而行政院所屬各機關施政績效管理要點，其中行政院為貫徹一致性政策目標，統籌訂定各機關均應達成之施政成果而訂定的「共同性目標」，另外促進民間參與公共建設法第五章所指「監督與管理」相關條文，均相當於網絡層次的績效衡量。災害防救法所規範的內容，則屬於社群層次績效衡量的典型，它涉及以群國地域做為社群的範圍，因此當行政機關運用績效管理工具來發展人才留用策略時，就不能單純放在個人、組織或網絡的層次進行，如此才能在正確的層次衡量出個人行為和實際績效產出之間的關聯性。

又根據研究指出，有效的公部門績效，常是來自強健的組織文化、良好的管理行為和有效的溝通網絡，這些因素更甚於規則、程序和級俸（Grindle & Hilderbrand, 1995: 441-463）。這說明我國雖有全國統一的人事規則、程序和級俸，但如果機關首長能善用考績、陞遷、領導與管理權力，則強健的組織文化仍有機會被建立起來，而人才也真正可成為組織的最重要資產，這對優秀人才的留用而言，確能產生明顯效果。

## 陸、結論

外部環境變遷是一個普遍而持續的過程，世界上無論哪一個地區的哪一段時期，都會面臨各種「程度不等、性質有別」的外部環境變遷現象。我國當前面臨的

外部環境變遷議題，既受到全球化、氣候變遷、自然資源耗盡等當代普遍問題所影響，也有少子化、人口老化、經濟發展低迷、貧富差距擴大、財政狀況惡化等特有問題需要面對。在文官體系無法控制政治因素的前提下，本文認為透過人才管理做為因應策略，最重要的原則就在突破現行人事行政體制的框架下，為了因應新興複雜議題的衝擊，而引進、培養與維繫那些足以因應危機與變局，並幫助組織發展適應力與回復力的人才。為了達到這個目的，整體公部門的人才管理，就應該從系統思考出發，在公共治理層次上進行協力治理與裁減管理，在個別行政機關的層次上進行策略管理與接班管理。如此一來，或可解釋前言所提到的一個問題：「我國公務人員擁有超高的錄取門檻、極佳的教育與學歷背景，也都能勤謹勗勉、依法任事，但為何政府常被指責效率不佳、效能不彰？」

雖然人才管理涉及的內涵、機制與方法眾多，但本文建議從人才甄選、能力建立和人才留用三個面向，做為因應我國當前外部環境變遷的槓桿策略。在人才甄選上，本文建議應強化行政機關以人才導向的思維取代填補職缺的思維，並根據開放式國家創新系統的需求，在現有考選制度之外直接甄補具有高度協調統合能力的人才，進入機關擔任關鍵的催化角色。

在能力建立方面，本文認為我國相關公務人員訓練機構已發展出各項著有成效的訓練方案、課程與機制。未來可強調的重點，在於我國除了在公共治理層次，應針對我國當前外部環境變遷議題，強化協力治理與裁減管理的能力，另應更加重視機關層次的人才能力建立，使策略管理和接班管理能彼此契合，使人才真正成為機關最大的資產。

最後，在人才留用方面，本文認為臺灣當前難以從制度面完全改善人才留用的成效，故宜賦予機關首長更多績效管理責任，如此才能在擁有更完整權力的基礎上，進行機關的策略管理與績效管理。

總之，面對快速變遷的環境，一個機關的人才需要公部門運用策略管理過程來加以引導、配置與整合，才能發揮人才匯聚的綜效，否則就如同一個坐在金山上的乞丐，不懂發揮財富的真正效用一樣。換言之，公部門面臨的各項新興複雜政策議題，幫助我們判斷所需的才能與條件，策略願景與目標的設定，則幫助我們引導人才的整合與運用。結合政策議題與公共策略管理的人才管理，才符合公部門人才管理的特性與需求。

## 參考文獻

- 內政部統計處（2014）。103 年第 3 週內政統計通報（102 年底人口結構分析），2014 年 5 月 19 日取自內政部統計處，網址：  
[http://www.moi.gov.tw/stat/news\\_content.aspx?sn=8057](http://www.moi.gov.tw/stat/news_content.aspx?sn=8057)。
- 行政院主計總處（2013）。物價指數統計表，2013 年 10 月 30 日取自行政院主計總處，網址：<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=33090&CtNode=2850&mp=1>。
- 行政院主計總處（2013）。薪資及生產力統計資料查詢系統，2013 年 10 月 30 日取自行政院主計總處，網址：  
<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas04/bc5/EarningAndProductivity/Default.aspx>。
- 行政院經濟能源農業處（2012）。縮短學訓考用落差方案（核定本），2014 年 3 月 6 日取自行政院，網址：<http://www.ey.gov.tw/Upload/RelFile/27/690019/0cc20440-9164-49c4-bc63-a3ab4fc9c616.pdf>。
- 汪 浩譯（2004）。**風險社會：通往另一個現代的路上**（Ulrich Beck）。臺北：巨流圖書。
- 李嵩賢（2006）。國家文官人力資源發展策略之探討：培訓需求實證分析。**國家菁英季刊**，第 2 卷第 3 期，頁 61-78。
- 林中斌（2011）。**大災變：你必須面對的全球失序真相**。臺北：時報文化。
- 林水波（2009）。政策遲延。**文官制度季刊**，第 1 卷第 2 期，頁 1-19。
- 林水波（2010）。洞鑒政治管理：領域、課程與嚮往。**T&D 飛訊**，第 29 期，頁 75-85。
- 施能傑（2010）。職能理論對國家考試制度設計的啟示。**國家菁英季刊**，第 6 卷第 3 期，頁 17-35。
- 陳恆鈞（2008）。協力治理模式之初探。**T&D 飛訊**，第 69 期，頁 26-37。
- 彭明輝（2012）。**2020 臺灣的危機與挑戰**。臺北：聯經。
- 彭錦鵬（2010）。公務人員考選制度的變革與未來展望。**國家菁英季刊**，第 6 卷第 1 期，頁 17-40。
- 楊戊龍（2010）。從職能評估角度談考試方式及應試科目設計：以高考三級及三等

- 地方特考一般民政類科為例。國家菁英季刊，第 6 卷第 3 期，頁 37-55。
- 熊忠勇（2010）。從職能評估角度談考試方式及應試科目設計—以高考三級及三等特考一般行政類科為例。國家菁英季刊，第 6 卷第 3 期，頁 75-90。
- 銓敘部（2012）。101 年銓敘統計年報，2013 年 10 月 30 日取自銓敘部，網址：  
<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1059&Page=3993&Index=4>。
- 劉坤億（2006）。臺灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會。臺灣民主季刊，第 3 卷第 3 期，頁 1-34。
- 蔡秀涓（2010）。從職能評估角度談考試方式及應試科目設計—以高考三級及三等特考人事行政類科為例。國家菁英季刊，第 6 卷第 3 期，頁 57-74。
- 蔡良文（2010）。人事行政學—論現行考銓制度。臺北：五南圖書。
- 羅於陵、張書豪（2011）。我國導入開放式國家創新系統之策略規劃與配套措施。研考雙月刊，第 35 卷第 5 期，頁 93-109。
- 羅耀宗譯（2013）。不公平的代價：破解階級對立的金權結構（Joseph Stiglitz）。臺北：天下雜誌。
- Boin, A., L. K. Comfort, & C. C. Demchak (2010). The Rise of Resilience. In L. K. Comfort, A. Boin, & C. C. Demchak (Eds.), *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events* (pp. 39-40). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh.
- Cable, V. (2007). *The World's New Fissures: Identities in Crisis*. London: Demos.
- Chapman, J. (2002). *System Failure*. London: Demos.
- Comfort, L. K., N. Oh, G. Ertan, & S. Scheinert, (2010). Designing Adaptive Systems for Disaster Mitigation and Response. In L. K. Comfort, A. Boin, & C. C. Demchak (Eds.), *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events* (pp. 39-40). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh.
- Dürschmidt, J., & G. Taylor (2007). *Globalization, Modernity and Social Change: Hotspots of Transition*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dutta, M. J. (2011). *Communicating Social Change: Structure, Culture, and Agency*. Amsterdam: IOS.
- Gore, A. (2013). *The Future: Six Drivers of Global Change*. New York: Random House.
- Glenn, T. (2012). The State of Talent Management in Canada's Public Sector. *Canada's Public Administration*, Vol.55 (No.1): 25-51.
- Global Geography 12. The Four Laws of Ecology. Retrieved Nov 11, 2013, from:

<http://emilymorash07.tripod.com/id12.html>.

- Grindle, M. S., & M. E. Hilderbrand (1995). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done? *Public Administration and Development*, Vol.15 (No.5): 441-463.
- Hague, D. (1993). *Transforming the Dinosaurs: How Organisations Learn*. London: Demos.
- Herranz, J. Jr. (2010). Multilevel Performance Indicators for Multisectoral Networks and Management. *The American Review of Public Administration*, Vol.40 (No.4): 445-460.
- Joyce, L. W. (2010). Building the Talent Pipeline: Attracting and Recruiting the Best and Brightest. In R. Silzer, & B. E. Sowell (Eds.), *Strategy-Driven Talent Management: A Leadership Imperative*. San Francisco, CA: John Wiley & Sons,.
- Joyce, P. (2012). *Strategic Leadership in the Public Services*. New York, NY: Routledge.
- Kettl, D. F. (2010). Governance, contract management and public management. In P. O. Stephen (Eds.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*(pp. 41-74). London: Routledge.
- Kiesler, S. B. (1981). The Aging Population, Social Trends, and Changes of Behavior and Belief. In S. B. Kiesler, J. N. Morgan, V. K. Oppenheimer (Eds.), *Aging: Social Change* (pp. 41-74). New York: Academic.
- Levine, C. H. (1979). More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times. *Public Administration Review*, Vol.39 (No.2): 179-183.
- McNabb, D. E. (2009). *The New Face of Government: How Public Managers Are Forging a New Approach to Governance*. Boca Raton, FL: CRC.
- Michaels, E., H. Handfield-Jones, & B. Axelrod (2001). *The War for Talent*. Boston, MA: Harvard Business School.
- Mitroff, I. I. (2001). *Managing Crisis Before They Happen: What Every Executive and Manager Needs to Know about Crisis Management*. New York: American Management Association.
- Nye, S. (2009). *Resolving Messy Policy Problems: Handling Conflict in Environmental, Transport, Health and Ageing Policy*. London: Earthscan.
- Oakes, K. & P. Galagan (2011). Introduction: Too Many Soloists, Not Enough Music. In K. Oakes & P. Galagan (Eds.), *The Executive Guide to Integrated Talent Management* (pp. 1-10). Alexandria, Virginia: ASTD.

- Poister, T. H. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administrative Review*. Special Issue: s246-254.
- Poister, T. H. & G. D. Streib (1999). Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes. *Public Productivity & Management Review*. Vol.22 (No.3): 308-325.
- Selden, S. C. (2009). *Human Capital: Tools and Strategies for the Public Sector*. Washington, D.C.: CQ.
- Steijn, B. & M. van den Muyzenberg, (2012). Human Resource Management in the Information Age. In I. Snellen, M. Thaens, & W. van de Donk (Eds.), *Public Administration in the Information Age: Revisited* (pp. 252-263). Amsterdam: IOS .
- Silzer, R. & B. E. Dowell (2010). Strategic Talent Management Matters. In R. Silzer & B. E. Sowell (Eds.), *Strategy-Driven Talent Management: A Leadership Imperative* (pp. 3-72). San Francisco, CA: John Wiley & Sons.
- Sirianni, C. (2009). *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Rumsfeld, D. H. (2001). DOD Acquisition and Logistic Excellence Week Kickoff — Bureaucracy to Battlefield. Retrieved Aug 22, 2013, from: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=430>.
- The Economist. (2014). Global Ageing: A Billion Shades of Grey. Retrieved Apr 30, 2014, from: <http://www.economist.com/news/leaders/21601253-ageing-economy-will-be-slower-and-more-unequal-oneunless-policy-starts-changing-now>.
- Wheeler, S. M. (2012). *Climate Change and Social Ecology: A New Perspective on the Climate Challenge*. New York: Routledge.

# Developing Talent Management Strategies in Public Sector to Meet Challenges Posed by External Changes

Chih-Wei Chen \*

## Abstract

As governments do their regular work, they are faced with more and more extraordinary incidents that are testing their ability to respond. Some emerging issues, such as aging population, declining birth rate, climate change, annuity scheme reform, public debt balance, industry development and youth unemployment, are all knotty issues for policy makers.

This paper aims to develop talent management strategies for the public sector as part of efforts to address the intractable public issues which are deeply intertwined with global and national forces. On the other hand, this paper focuses on three strategies of talent management: talent recruitment, capacity building, and talent retention. The results can be concluded as follows:

First, the hiring agency should be given the autonomy to recruit people who have high capabilities of coordination and integration and integrate them into a national system that is geared toward opening up and innovation.

Second, build and strengthen public employees' collaborative governing ability and cutback management capacity.

Third, hold the public agency leader more accountable for human

---

\* Assistant Professor of Department of Public Administration, Tamkang University.





resources management, so they can do their jobs of strategic management and performance management more effectively.

**Keywords:** Talent Management, Talent Recruitment, Capacity Building, and Talent Retention