

### 三、人力資源管理

---

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(三)

目錄：建立公務人員教、考、訓、用配合制度可行性之研究

章節：三、人力資源管理

---

任何組織人力的運用與管理，稱為「人事行政」或「人事管理」；但是過去對於政府機關的公務人力之運用，習慣上將「人事行政」與「人事管理」定位在層次上的差異，而認為「人事行政」之範圍較廣、層次較高，係指政府機關中對人事政策、方針及制度之制訂，以及對全盤人事之規劃、調整及協調等功能或活動；而「人事管理」則指政府的人事行政中，對既定人事政策之具體執行，及依制度實際運作而言，所涉及者為處理人事之各種方法、技術與實施，在性質上乃是人事上的事務性工作（吳定等，民85：二六二）。

然而，不論是「人事行政」或「人事管理」均只注重如何運用人力來達成組織的目標，也就是將人視為完成組織目標的工具，未將「人」當作是組織中的主體地位，也沒有考量一個人的未來發展潛能，而思加以有效培育。

在競爭的二十一世紀中，人力資源將是一個國家成敗的關鍵，而政府的公務人員素質更是決定能否提昇國家競爭力的重要因素。因此如何使得行政機關充分發揮人力潛能正是目前最重要的課題。以被動、消極的人事行政或人事管理的概念似乎無法具備此一功能；因此，近來不論是公共組織或企業組織均改以「人力資源管理」（Human Resources Management）的概念，來取代「人事行政」與「人事管理」。所謂「人力資源管理」是採用策略途徑管理組織內的人力資源，以協助組織達成目的，它強調組織內的人員是重要的資產，因此必須要有有效的管理和發展他們的能力和潛能（陳金貴，民84）。此外，從策略性角度來說，策略有層次之別，「人力資源管理」的策略乃是依照組織整體策略所發展出來，並且配合其他資源的運用，以共同完成組織的目標

（Towers, 1992:149）。

「人力資源管理」是現代管理理論的重點之一，但是學者之間對其定義則略有差異，以下是陳金貴教授整理出來幾個較具代表性的定義（陳金貴，民84）：

（一）人力資源管理是使用組織的人力資產，以達成組織的目標。

（二）人力資源管理是一種特別的領域，它企圖去發展方案、政策和活動，以提昇個人和組

織在需求、目的和目標的滿足感。

(三) 人力資源管理包含那些為提供和協調組織的人力資源而設計的活動。

(四) 人力資源管理可以廣泛的定義為周策略性和一致性的途徑，來管理組織最有價值的資

產—在該組織工作的員工，而這些員工則個別的或集體的努力於可證實的利益目標的

達成。

(五) 人力資源管理是一系列整合員工僱用關係的決策，它影響員工和組織效力。

(六) 人力資源管理是有關組織中相關人員管理的哲學、政策、程序和實務。

(七) 人力資源管理是由組織的人力資源的徵募、發展、激勵和維持所組成的過程。

從上述的定義中可以發現，「人力資源管理」與以往的「人事行政」或「人事管理」，不僅在基本的觀念上有很大的不同，在實務的應用上也有很大的差異，二者主要的差異在於：「人事行政」或「人事管理」是作業取向，強調人事管理本身功能的發揮；「人力資源管理」則是策略取向，強調人力資源管理在企業整體經營中所應有的配合。「人事行政」或「人事管理」側重規章管理，依人事管理有關規它照章行事；「人力資源管理」側重變革管理與人性管理，依企業利益與員工需求作彈性處理。「人事行政」或「人事管理」屬於反應式的管理模式，著重目前問題的解決或交辦事項的執行；「人力資源管理」屬於預警式的管理模式，著重防患問題未然，其協助企業健全體質，以確保長期經營目標之達成（張火燦，民85：序7）。

此外，「人力資源管理」不只是組織中的一項管理功能而已，它必須配合組織的目標、策略，以便發展出一套策略性的人力資源管理制度與方法。所謂策略性人力資源管理必須要能夠具備下列各項要素：1．運用規劃方法，2．人事管理與設計應建立在任用政策與人力策略上，3．人力資源管理的活動與政策應配合組織的策略，4．組織的員工應視為達成組織競爭優勢的策略性資源

（Armstrong, 1992）。相反的，一個沒有策略的人力資源管理則是被動的、短視的，漠視組織策略，以及受限於法規與制度的束縛，並且只能關注低層的員工問題（Towers, 1992）。此正是以往人事行政或人事管理的共同缺失。

以管理層次而言，人力資源管理在基本觀念上，乃是將「人力資源」當作是組織運作的要素之一，而有效的人力資源管理則建立在規劃和實施發掘、保養、激發、運用人力資源，其避免此種資源的浪費（吳定等，民85：二六六）。因此，就管理的內容而言，人力資源管理即是所有針對組織人員的獲得、培訓、激勵及維持等活動，這些活動必須包括完成下列四大功能：（許世雨等譯，民86：24）

(一) 起始功能（inception function）：始於策略性人力資源規劃，

以確定組織的策略性目標及人員需求，其平衡組織、人員間的供給與需求此外，尚

包括人員的招募與甄選，以及對員工的指導。

(二)發展功能:包括四項活動，員工訓練，強調員工技能的發展；員工發展，著重員工知

識的獲得與強化；組織發展，意在促進組織的轉變;生涯發展，目的在連結個人的長

程目標與組織需求。

(三)激勵功能:首應確認激勵技術的恰當與否，其次，利用工作再設計、提升工作滿足

感、降低員工疏離感，落實績效評估、回饋員工、連結報酬與績效等來達到激勵的目

的。

(四)維持功能：著重在提供適宜的工作條件，其維持員工對組織的約同。因此必須提供有

效的福利制度、建立安全與健康的工作環境，同時確保溝通管道的暢通。

上述人力資源管理的四項功能乃是針對組織內部管理活動的運用而言，事實上，組織並無法獨立於環境因素的影響，這些活動必然會與外在環境產生互動，並且適時調整管理策略。因此，上述四項功能與環境形成一個完整的「人力資源管理模型」，如圖二—二。

「人力資源管理」是現代管理理論的重點之一，但是學者之間對其定義則略有差異，以下是陳金貴教授整理出來幾個較具代表性的定義（陳金貴，民84）：

(一)人力資源管理是使用組織的人力資產，以達成組織的目標。

(二)人力資源管理是一種特別的領域，它企圖去發展方案、政策和活動以提昇個人和組

織在需求、目的和目標的滿足感。

(三)人力資源管理包含那些為提供和協調組織的人力資源而設計的活動。

(四)人力資源管理可以廣泛的定義為周策略性和一致性的途徑，來管理組織最有價值的資

產—在該組織工作的員工，而這些員工則個別的或集體的努力於可證實的利益目標的

達成。

(五)人力資源管理是一系列整合員工僱用關係的決策，它影響員工和組織效力。

(六)人力資源管理是有關組織中相關人員管理的哲學、政策、程序和實務。

(七) 人力資源管理是由組織的人力資源的徵募、發展、激勵和維持所組成的過程。

從上述的定義中可以發現，「人力資源管理」與以往的「人事行政」或「人事管理」，不僅在基本的觀念上有很大的不同，在實務的應用上也有很大的差異，二者主要的差異在於：「人事行政」或「人事管理」是作業取向，強調人事管理本身功能的發揮；「人力資源管理」則是策略取向，強調人力資源管理在企業整體經營中所應有的配合。「人事行政」或「人事管理」側重規章管理，依人事管理有關規它照章行事；「人力資源管理」側重變革管理與人性管理，依企業利益與員工需求作彈性處理。「人事行政」或「人事管理」屬於反應式的管理模式，著重目前問題的解決或交辦事項的執行；「人力資源管理」屬於預警式的管理模式，著重防患問題未然其協助企業健全體質，以確保長期經營目標之達成（張火燦，民85：序7）。

此外，「人力資源管理」不只是組織中的一項管理功能而已，它必須配合組織的目標、策略，以便發展出一套策略性的人力資源管理制度與方法。所謂策略性人力資源管理必須要能夠具備下列各項要素：1·運用規劃方法，2·人事管理與設計應建立在任用政策與人力策略上，3·人力資源管理的活動與政策應配合組織的策略，4·組織的員工應視為達成組織競爭優勢的策略性資源（Armstrong, 1992）。相反的，一個沒有策略的人力資源管理則是被動的、短視的，漠視組織策略，以及受限於法規與制度的束縛，並且只能關注低層的員工問題（Towers, 1992）。此正是以往人事行政或人事管理的共同缺失。

以管理層次而言，人力資源管理在基本觀念上，乃是將「人力資源」當作是組織運作的要素之一，而有效的人力資源管理則建立在規劃和實施發掘、保養、激發、運用人力資源，其避免此種資源的浪費（吳定等，民85：二六六）。因此，就管理的內容而言，人力資源管理即是所有針對組織人員的獲得、培訓、激勵及維持等活動，這些活動必須包括完成下列四大功能：（許世雨等譯，民86：24）

（一）起始功能（inception function）：始於策略性人力資源規劃，

以確定組織的策略性目標及人員需求，其平衡組織、人員間的供給與需求。此外，尚

包括人員的招募與甄選，以及對員工的指導。

（二）發展功能:包括四項活動，員工訓練，強調員工技能的發展；員工發展，著重員工知

識的獲得與強化；組織發展，意在促進組織的轉變;生涯發展，目的在連結個人的長

程目標與組織需求。

(三) 激勵功能:首應確認激勵技術的恰當與否，其次，利用工作再設計、提升工作滿足

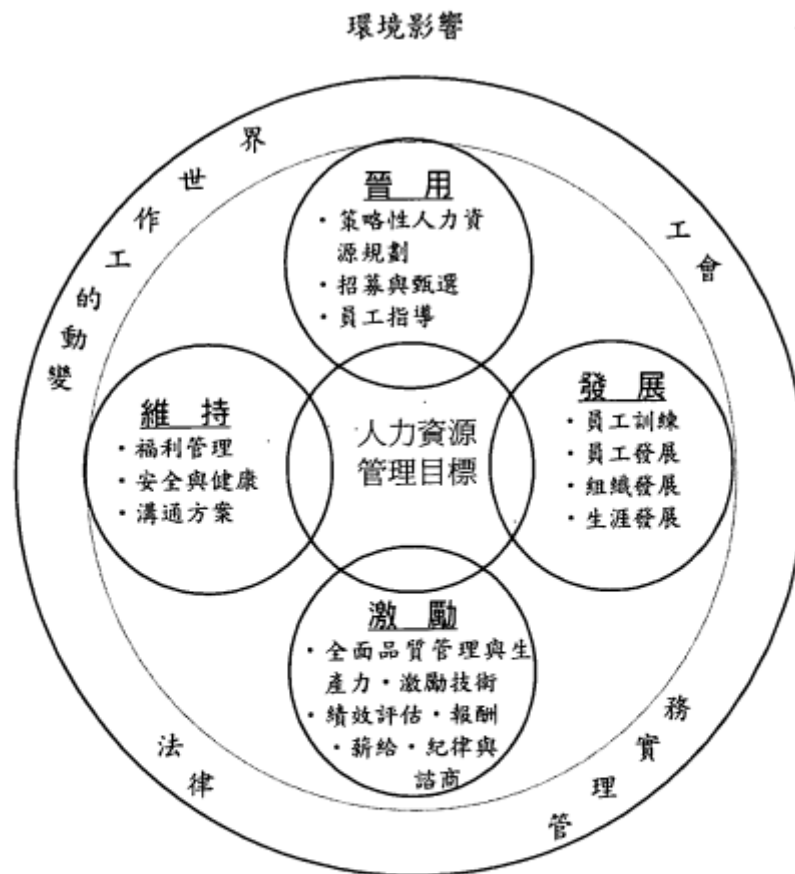
感、降低員工疏離感，落實績效評估、回饋員工、連結報酬與績效等來達到激勵的目的。

的。

(四) 維持功能：著重在提供適宜的工作條件，其維持員工對組織的認同。因此必須提供有

效的福利制度、建立安全與健康的工作環境，同時確保溝通管道的暢通。

上述人力資源管理的四項功能乃是針對組織內部管理活動的運用而言，事實上，組織並無法獨立於環境因素的影響，這些活動必然會與外在環境產生互動，並且適時調整管理策略。因此，上述四項功能與環境形成一個完整的「人力資源管理模型」，如圖二—二。



資料來源：許世雨等譯，民86年，人力資源管理，台北：五南，頁24。

圖 2-2 人力資源管理模型

本研究採用人力資源管理的途徑，乃是試圖突破過去在「人事行政」、「人事管理」的觀念上無法因應現代化組織需求的困境，然而，人力資源管理在一九八〇年代對企業界的衝擊與影響，並未相對的受到政府部門的重視。除了公部門組織在本質上的限制，對新的管理思潮反應較遲緩之外，另外，在實務上也有若干問題：包括名詞和概念上的不明確、人事部門的專業能力能否勝任、與組織發展策略的配合、實務人員的觀念建立、及機關首長的支持程度等，均使得人力資源管理在公部門的應用上有所困難（陳金貴，民84（因此，在理論的引用之時尤須相當謹慎。

本研究的四個重點，有關建立公務人員的教育、考試、訓練、任用等制度，若以人力資源管理的角度來檢視，可以得到下列的對應關係：

(一) 教育:專指參加公務人員考試之前的學校教育而言。

(二) 考試:相當於人力資源管理的招募與甄選。

(三) 訓練:與人力資源管理中的訓練完全相等，乃是針對公務人員職前或在職所須要的技

能加以訓練。

(四) 任用：相當於人力資源管理中對員工的工作指導、激勵、績效管理、報酬與福利制

度。

這四項主題也就是在政府機關中要如何使得人力資源能夠有效的發掘、保養、激發、運用，以及因應未來國家發展之需要而達到策略性的需求，因此，我們必須擁有一套完整的人事政策做為運作的依據，施能傑教授針對公共部門的特性所提出的一套完整的人事政策架構，（如圖二—三）正可以提供策略性人力資源管理所需要的運作架構。

在這個架構下的基本假定乃認為：（施能傑，民83年）

(一) 既有的政府人事制度、理念以及其他類型政策，對於人事政策與管理目標實現之間的

聯結具有約束力。

(二) 政府部門人事管理，是在建立一個主要基於功績制度原則運作的公平正義工作環境。

(三) 在公平正義的工作環境下，政府部門人事管理政策企圖實現幾類重要的管理目標，包

括經濟效率、工作能力、公共服務精神（政治中立）和提升工作生活品質

(四) 上述幾個管理價值目標是經由包括甄補性（考選與任用）、發展性（考績訓練與發

展、遷調）、激勵性（待遇與福利）、保障性類型人事政策，個別地或合力地努力而

達成。

就整體的人事政策架構而言，甄補性、保障性的政策只能算是消極性的人事政策對於行政績效僅能維持一定程度的效果，但是面對新世紀的挑戰卻無法有效提昇所謂的「競爭力」或是策略性的功能，而是要靠激勵性、發展性的人事政策來培育發展性、策略性的人才；這項工作在過去不僅做得不夠，甚至常被人們所忽略了，因此，現代的政府應多從激勵性、發展性的面向來重新思考人事政策的架構。