

邁向職能觀點的公部門人力資源 管理

(綱要)

100.11.18

壹、前言

貳、職能的概念及 OECD 國家政府部門的應用

參、邁向職能觀點的人力資源管理

肆、結語

邁向職能觀點的公部門人力資源管理

100年11月18日講於國家文官學院「華人人力資源發展論壇」

壹、前言

綜觀人力資源管理的發展歷史，它早期被稱為人事行政，只是做靜態的工作，主要內容是進行人事檔案的日常行政，人力被視是一種「成本」。隨後進入人力資源管理的概念，人力變成一種「資源」與工具，也就是處於一種被利用的角色，可以被使用、更換甚至於棄置。接著我們加入「策略」的觀點，而發展出所謂策略性人力資源管理的概念，人力資源部門以前是組織策略的被動接受者，從而轉變為組織策略的參與者和實踐者。一方面組織為實現其目標，而制定具體的人力資源行動，同時也將人力資源管理與組織戰略目標聯結起來，以改進員工績效與組織績效。接著，由於知識經濟時代的來臨，組織對於能創造績效價值員工的渴求與依賴，改由「資本」的角度來看待人力，稱為人力資本(human capital)，資本是可以投資獲利的，也就是它可以為組織產生更多的價值。

現在多數人都同意，組織中最重要的資產就是人，特別

是組織中的「知識工作者」，他們的知識與能力的涵量，決定了他們對於組織的貢獻與價值。近年來，最流行的概念則是以職能(competence)為基礎的人力資源管理，也有學者將職能視為人力資本的一個概念¹，今天我就要談談我國政府部門「邁向職能觀點的人力資源管理」。當然，這只是一個構想，一個方向，也希望今天聽到各位的高見，做為我們推動的參考。

貳、職能的概念及 OECD 國家政府部門的應用

哈佛大學教授 David McClelland 在 1973 年發表「評量職能而非智力」的文章，開啓了職能研究的基礎。他認為智力測驗和學校成績，對於預測許多人生成就結果實際所需的職能上缺乏預測力，也就是智力測驗、學校成績高低與未來的成就沒有明顯的相關性。因此，他提出職能評量作為智力測驗的替代方案。他認為欲瞭解工作績效高低的最佳方法，就是觀察究竟是哪些職能行為才能獲致高績效，再由此設計評量具備該職能的方法²。

到了 1990 年代，職能的概念被廣為運用於人力資源管理的諸多領域，並強調職能對於增進個人和組織績效可產生具體的貢獻，目前也已受到許多國家政府部門的參採，特別

¹ 施純協譯，《智能資本：領航於新的商業版圖》，J. Ross, G. Roos 原著，台北：知行文化，1999。

² David C. McClelland, "Testing for Competence Rather than for Intelligence." *American Psychologist* 28 (1973), pp.1-14.

是用於主管人力的遴選設計。我國則是近十餘年來才開始推廣，目前已經有相當多企業界在人力資源管理措施上導入職能的概念，但公部門的人力資源管理還相當缺乏職能的觀點。

職能的定義究竟是什麼呢？學者間的看法不盡相同，但大體上與能力(ability、capability)相關，卻又有些差異。史賓賽夫婦(Lyle M.Spencer & Signe M. Spencer)提出的職能概念可供我們參考，他們將職能視為完成工作、將工作做好的必備特質，是透過對職務及工作本身的分析，認定做好該項工作不可或缺的知識、技能、特質、動機³。此一定義強調「與職務內容相關」以及「與績效表現相關」。因此，它不僅僅是能力、知識，還包括個人特質、態度及行為層面。當我們可以確知何種職能可以導致卓越績效及良好的行為時，便可將它轉化為具體可操作的工具，落實於文官考選、任用、俸給、考績及培訓等管理措施中，使職能成為機關和政府提升績效的有力工具。

簡單來說，職能的研究有點像是「高績效人員 DNA」的研究⁴，因為職能的研究幫助我們掌握高績效人員的知識、技能、特質、動機與行為特質。掌握了高績效者的 DNA，便能複製其成功模式，做為改善個人與組織績效的有力工具。但

³ Lyle M. Spencer & Signe M. Spencer, *Competence at Work: Models for Superior Performance* (N.Y.: John Wiley & Sons, 1993)

⁴ 吳偉文，李右婷著《人力資源管理-讀解職能密碼》(Human Resource Management-Decoding Competency Secrets)，台北：普林斯頓國際有限公司，2006，頁 1-1。

要注意的是，職能並非長久不變的，而是要根據現實環境的改變而進行調整。過去的成功經驗，並不能保證未來的成功。

職能的分類，一般可以區分為核心職能、管理職能及專業職能。核心職能是指組織內所有成員均應具備的職能；管理職能是擔任管理職務者所需具備的職能；專業職能則是為了有效達成工作目標所需具備的特定職務能力。這三種職能可以用三個同心圖為表示⁵：

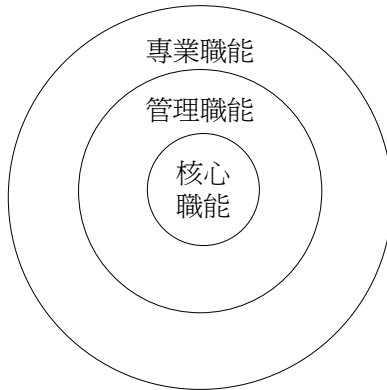


圖1：職能的組成

資料來源：張博堯(2007)

職能的概念，不只是關注於員工或者組織等單一面向，它對於員工、主管及組織都有好處，最直接的優勢就是它讓所有人知道重點是什麼，要改善的、努力的方向是什麼。對

⁵ 張博堯，〈建構績效導向的職能發展體系：知識經濟時代公職人才的培育藍圖〉，發表於2002年11月21日考試院舉辦「二十一世紀文官體制發展國際會議」。

於員工而言，明確的職能架構，有利於鼓勵員工的生涯發展，讓他了解為了達成更高的績效，什麼是最需要的；再者，透過職能架構，建立明確的標準，有助於提高員工對於人力資源管理的信任。對於主管而言，職能架構提供了一項有效的管理工具，做為員工選才、績效評估及訓練計畫的依據。對於組織而言，職能架構則清楚地描繪組織的能力需求與什麼是最需要改善的，它提供了整合組織需求及個人發展的機會，它也是有效的選才與訓練的工具。

從上述觀點來看，職能基礎的人力資源管理是一個三贏的主張，它讓我們同時關注於組織、管理者及員工。職能的有效應用，不只是橫向貫穿所有人力資源管理的活動，它還可以縱向與組織發展策略相結合，因此本身也具有策略的意涵。

職能概念已廣受許多政府部門所採用，特別是用於建立政府部門內高階管理職務的能力圖像，這些國家根據所建立的主管職能進行人力遴選工作，若干國家甚至已推行至全體文官⁶。

⁶ OECD, *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*, Gov/PGC/PEM(2010)1, (Paris: OECD, 2010), p.24.

表一：部分 OECD 國家政府部門適用職能模型

國家	職能模型	目標團體
澳洲	澳洲公共服務人員價值架構 人力資源能力模型 高階主管領導能力模型 整合型領導系統	全體公職人員 人力資源工作者 高階主管 全體公職人員
比利時	5+1 能力模型	全體公職人員
加拿大	關鍵領導能力	全體公職人員
丹麥	卓越公共治理準則	最高階主管
韓國	政府標準職能辭典 初階管理能力模型 高階文官能力模型	全體公職人員 初級管理者 高階文官
荷蘭	ABD職能架構	高階文官
英國	高階文官職能架構 政府專業技能	高階文官 全體公職人員
美國	聯邦文官一般能力 高階主管核心能力	聯邦政府全體文官 高階行政主管

資料來源：OECD(2010:24)

以美國為例，其高階行政主管(Senior Executive Service)就被要求應具有五項核心資格(Executive Core Qualifications, ECQs)，包括「變革領導(leading change)、員工領導(leading people)、成果導向(results driven)、工作敏銳度(business acumen)

及建立聯盟(building coalition)」⁷，每一項核心資格之下還有3~6項的能力要求，符合 ECQs 資格者才能擔任高階行政主管。

職能基礎的人力資源管理雖然受到重視，但它有一個最關鍵也最大的困難，就是選定正確而合適的職能，並建立其架構。雖然學者已經發展出許多方法，並細緻化其進行步驟，例如行為事件訪談法、專家訪談法、調查法、職能模型資料庫「專家系統」、工作功能/任務分析、直接觀察等⁸，但它仍然是一個相當複雜而艱辛的過程。如英國，2000年2月學者 Sylvia Horton 針對130個英國政府組織進行職能調查時，便遭遇到「員工不理解、主管不認同、高階領導不支持」的困境，甚至還有工會的抵制⁹。

學者 Jon P. Briscoe and Douglas T. Hall 經過研究整理後，提出發展職能架構的三個方法¹⁰：

一、以研究為基礎：職能以研究高績效管理者的行為作基礎，這是以過去的績效為基礎。傳統的職能研究便是這個類型。

⁷ 美國聯邦人事管理局，<http://www.opm.gov/ses/recruitment/ecq.asp> (2011/11/10)

⁸ Spencer, *op. cit.*, ch.1

⁹ 參考 Sylvia Horton, "Competency management in the British civil service", *The international Journal of Public Sector Management*, 13, 4 (2000), pp.356-358.

¹⁰ Jon P. Briscoe and Douglas T. Hall, Grooming and picking leaders using competency frameworks: Do they work? An alternative approach and new guidelines for practice. *Organizational Dynamics*, 28(1999), pp.37-52.

二、以策略為基礎：以預測未來的重要策略性職能為基礎，這種情形特別是因為現職工作者的技能無法達到組織的要求時，也就是沒有高績效管理者可作為研究的基礎。此時必須前瞻思考，改以策略為基礎，預測未來的職能需求。

三、以價值為基礎：職能以正式的或非正式的組織規範/文化價值為基礎，也就是將組織文化、核心價值，或所謂願景置入職能架構中。

上述三種方法亦可混合使用，就政府部門而言，許多國家職能架構都包括上述三種方法。除了傳統以高績效管理者的行為決定職能架構外，根據 OECD 的調查報告，如澳洲、比利時、韓國、荷蘭、英國及美國，都提出未來政府員工需要什麼樣的能力，做為前瞻規劃的思考¹¹。其次，部分國家也將公共服務的價值置入職能架構中，例如澳洲的「澳洲公共服務人員價值架構」，便將其公共服務價值導入職能的架構中，並指引人力資源管理的過程符合公共服務的價值。

參、邁向職能觀點的人力資源管理

OECD 國家政府部門的人力資源管理雖然已普遍導入職能的概念，但其目的與作法未必相同，我國要導入職能模式之前，也要先思考政策目標為何。

我的基本想法是，我國現行的人事管理體制已經漸失其

¹¹ OECD, *op. cit.*, p.63.

原有的功能，必須注入新的觀點，而「職能」正提供了一個很好的切入點。舉例而言，在考選層面，我們目前究竟是「『考』出機關需『用的人』，或者是『考』出什麼人，機關就『用什麼人』」呢？這個問題一直沒有肯定的答案，我們或許找到了最優秀的人，但是否最適當、最符合機關的需求呢？就任用及升遷層面，決定是否任用或升遷某一個人，是基於其目前的工作表現？還是其潛能？或者某項特質呢？特別是關鍵性職務(如司處長)，我們是否有一個普遍有效的評估標準，來決定其任用是否「適才適所」呢？(就我所知，許多機關辦理升遷，實務上常是「量身訂做」，這樣作法恐怕與功績原則不符，也未必具有更高的效度)。在績效管理層面，我已經多次說過，現在的考績制度是個「失靈」的制度，無法有效評估員工的績效，更不能了解員工的能力與組織需求之間的差距。在訓練發展層面，我們也缺乏一個清楚的圖像，告訴我們什麼是最需要的訓練，什麼是公務人員最缺乏的能力。

這兩年保訓會在高階文官的培訓上，嘗試導入職能的模式，這一點固然值得鼓勵，但我們仍需要更全面的觀點，完整的配套，將職能貫穿在整個人力資源管理的過程中。

綜合上述的情形，我相信政府部門的人力資源管理導入職能的觀念，應是下一步人事改革的重點工作，也是貫穿整套人力資源管理流程的關鍵。透過職能模式的建構，有效識別影響職位績效的各項職能，並制訂相應的行為量尺，之後

再根據員工的能力以了解其職能缺口、勝任情形，及各單位的人才準備度，更可以依據職能辦理人才培訓及發展。簡單來說，「職能」本身就具有策略的意涵，透過職能整合人力資源管理的各個領域。

過去幾年來，部會局也曾在不同的領域嘗試推動相關的工作，最早期的是 2004 年行政院人事行政局推動的「核心能力」方案，將「核心能力」區分為「管理核心能力」與「專業核心能力」兩個部分，其中「專業核心能力」由各機關自行選定，「管理核心能力」則區分為高階主管及中階主管，人事行政局依前瞻規劃、人際互動及執行實踐三個屬性，各選定 6 項管理核心能力。綜合言之，人事行政局的作法及核心能力的選定，已類似於 OECD 國家對於中高階文官核心能力的要求，但是缺乏後續配套的運用，也未能結合人才的甄選、考核、升遷、訓練等其它人事管理層面，以至於未能達成推動的目標。

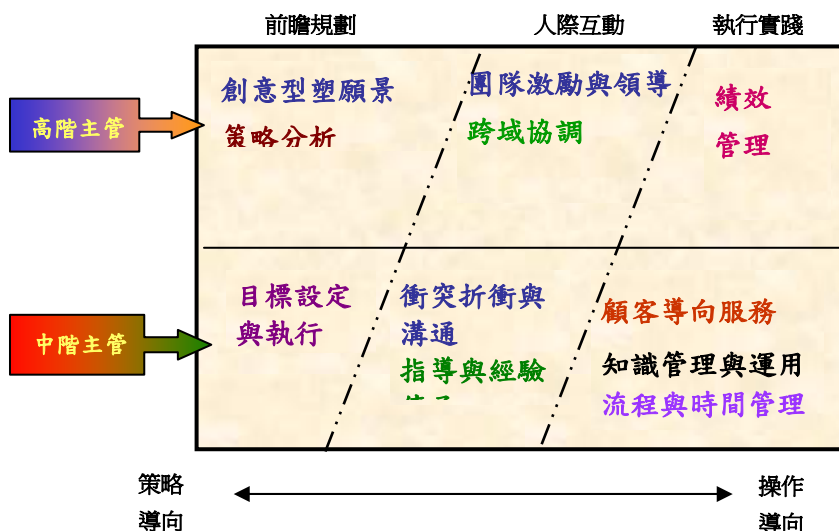


圖2：中高階主管職務管理核心能力¹²

行政院人事行政局所屬的地方行政研習中心，在 2009 年也曾針對 11 萬地方公務人員進行職能評鑑，依其人格特質、職能潛力、能力需求等分析，以老虎、海豚、企鵝、蜜蜂、八爪魚等五種動物詮釋公務人員的屬性，調查發現地方公務人員最多像八面玲瓏的八爪魚，佔了 44.47%，擅於整

¹² 行政院人事行政局依「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」之「E 世代人才培育計畫：整合政府學習資源」，選定中、高階主管職務管理核心能力各六項，並經行政院於九十三年三月十八日以院授人企字第〇九三〇〇六一四五一號函知所屬各機關，高階（第十二職等）主管管理核心能力為「創意型塑願景、策略分析、變革與危機處理、團隊激勵與領導、跨域協調、績效管理」，中階（第九職等）主管管理核心能力為「顧客導向服務、知識管理與運用、流程與時間管理、衝突折衝與溝通、指導與經驗傳承、目標設定與執行」。

合、處事周延具彈性、重視品質、程序及分工，而象徵具有領導風範的「老虎」特性最少，僅有 7.56%。這是國內針對公務人員首次大規模的職能調查。

保訓會在 2010 及 2011 年試辦的「高階文官飛躍計畫」(Take Off Program for Senior Civil Servants, 簡稱 TOP-SCS), 曾成立專案小組並委託學者調查高階文官之核心能力, 經歸納分為決策能力、領導能力、管理能力及人格特質等 4 個核心能力構面。TOP-SCS 並以前三項核心能力做為高階文官訓練職能, 職能群組及其核心職能如下:

表二：管理能力、領導能力及決策能力職能群組內涵

職能群組	管理能力	領導能力	決策能力
核心職能	人力資源管理	領導變革	策略思考與問題解決
	團隊建立	溝通與行銷	決斷力
	衝突與變革管理	創新能力	全球視野
	績效課責	建立協力組織	談判與危機管理

100 年的 TOP-SCS, 並設計客製化課程, 由學員依職能評鑑結果, 就個別的職能落差, 於規定時數範圍內擇選課程, 進一步將職能概念落實於訓練課程中。可見職位本位的教育訓練, 在高階文官層次已經啟動, 從受訓前的遴選活動, 到訓練課程的規劃, 及強化個人能力的落差等, 都是以職能為基礎。

綜合上述的經驗，行政院人事行政局的核心能力專案，主要是調查外顯知識、技能，地方研習中心的職能評鑑，則嘗試測量較為隱藏的人格特質，至於保訓會的 TOP-SCS，也是以知識技能為主，但也注意到人格特質的部分。

上述這些努力，都可以成爲未來導入職能觀點之人力資源管理的基礎，但我們尚需再努力。另外要注意的是，職能的擬定，具有高度實務性，必須與用人機關做密切的配合，考試院要扮演催化、協助的角色，促使用人機關發展符合機關需要的職能模式，配合選拔人才、任用及培訓等各項人事管理措施。因爲就政府而言，公務人員職能的提升，不僅是爲了個別文官的績效表現，更重要的是藉此提升政府整體施政的績效。

考試院 98 年 6 月完成的文官制度興革規劃方案，在「精進考選功能，積極爲國舉才」案中，已將「建立職能指標標準作業程序」納爲中程興革目標，目前考選部正在積極推動國家考試職能分析工作。考選是人力資源管理的啓動軸，是基礎工程，若能從源頭作起，參考前述的經驗，對於建立職能觀點的人力資源管理模式，應是可以期待。

肆、結語

有人說「人事管理」就是「找到對的人，在對的時間，放在對的位置上」。職能概念的運用，就是希望做到這一點。職能分析的工作若能做得好，後續職能基礎的考選、任用、

績效管理、教育訓練才有穩健的基礎，否則恐怕是空中樓閣。但是我要特別提醒，從 OECD 國家的經驗，可以發現公共服務價值扮演重要的角色，公私部門存在的價值畢竟有別，我們無法以「利潤」來設定文官的核心能力，因此在設定文官的核心能力時，注入價值理念，使文官皆能體認廉正、忠誠、專業、效能與關懷等價值的重要性有其必要。未來訂定職能標準時，也應該適度將考試院所訂定的五項公務人員核心價值納入，做為全體文官的準則。

以上是我今天的報告，並請各位指教，最後祝本次論壇成功，大家身體健康，平安如意。

