

# 文官體系能力與政府競爭力： 策略性人力資源管理觀點

施 能 傑\*

- 一、解釋組織競爭力的觀點
- 二、政府競爭力與國家競爭優勢
- 三、連結政府競爭力的文官體系能力管理
- 四、文官體系三大職務能力方向與圖像
- 五、增強文官體系職務能力競爭力的策略性人力資源管理變革
- 六、政府主管人力資源職務能力的變革
- 七、結語

全球化讓政府面對更多結構不良的政策問題，政府必須有更好的治理能力，而強化政府治理能力的主要來源是政府文官人力資源體系的變革。本文旨在運用組織競爭力、策略性人力資源管理和能力管理等理論，分析如何透過文官體系的能力改造，引導文官具備因應全球治理的能力和行為，增進台灣政府面臨全球化大挑戰之競爭力。文中根據台灣政府競爭力的弱點，提出引導文官表現出有助於提升政府競爭力的三大方面能力和行為：具備全球化治理觀念的政策規劃能力，具備有效執行與管理政策的能力，和展現高度廉潔的公共服務倫理行為。最後，並具體提出各項主要人事政策和制度必須變革的方向，特別是增進政府高階主管人力能力精進的人事政策變革重點。

**關鍵詞：**政府競爭力、能力管理、策略性人力資源管理、文官能力圖像

---

\* 政治大學公共行政學系教授。E-mail: njshih@nccu.edu.tw

投稿日期：二〇〇五年十一月三十日；接受刊登日期：二〇〇六年一月五日。

東吳政治學報/2006/第二十二期/頁 1-46。

全球化使得國家面臨全球治理的嶄新環境挑戰，國際性組織、國際性非政府組織、跨國企業等等會積極透過各種途徑影響國家的國內公共政策過程，不僅僅是經濟，也至少包括軍事、環境、社會和文化等( Bernstein and Cashore, 2000; Nye and Donahue, 2000 )。換言之，全球化的國家公共政策治理環境下，國家公共政策僅以該國為封閉環境的典型思考模式必然會受到嚴重挑戰。

全球化讓政府面對更多結構不良的政策問題，但可資運用的政策工具卻變得更少( Kettl, 2000 )，政府欲避免角色邊緣化，就必須有更好的治理能力處理特別是經濟政策與社會政策，進而增進和維繫國家競爭力。強化政府治理能力的主要來源是政府文官人力資源，因此，本文旨在運用組織競爭力、策略性人力資源管理和職務能力管理等理論，分析如何透過文官體系的能力改造，引導文官具備因應全球治理的能力和行為，增進台灣政府面臨全球化大挑戰之競爭力。

## 一、解釋組織競爭力的觀點

組織能力課題的討論非常久遠，組織理論早期對組織效能或者是組織績效的研究就是一個重要的表徵，由於這個問題非常複雜且難以精確預測，二十年前出版的組織效能研究專輯就指出，組織如何產生效能是不容易遵循單一模式，必須是採用多元模式觀點解釋組織效能( Cameron and Whetten, 1983; Goodman and Pennings, 1977 )。儘管如此，研究者對於組織如何有績效或成功依舊熱衷於尋找可能的處方寶典，常見的研究方法則是個案歸納和綜整分析，並據以出版許多管理實務界，甚至是學術界，所經常閱讀或引述的專書。

### (一) 高績效組織的影響因素清單

《追求卓越》一書是解釋企業何以成功的早期典型代表( Peters and Waterman, 1982 )，作者歸納出卓越企業必須具備的八項特徵：重視行動、

接近顧客、員工自主性與創新精神、透過員工提高生產力、建立正確價值觀、作本行的事、組織簡化與減少幕僚人力、集權和分權並行。近期間出版的論著包括解釋 IBM 這隻大象如何起死回生 ( Gerstner, 2003 )，日本觀點的組織盛衰分析 ( 呂美女、吳國禎譯，1994 )，整理許多頂尖管理理論和思想等見解而成的宗師密笈寶典 ( Boyett and Boyett, 1998 )，以及歸納企業成功個案而成的四加二方程式 ( Joyce et al., 2003 ) 等等。雖然兩位經濟學人雜誌編輯和記者曾經出書將這些管理論著嗤之為是「企業巫醫」 ( 汪仲譯，1998 )，但是似乎並不影響這些暢銷書的魅力，以及所帶動的啟發學習效果。

近年來常用以形容組織能力或競爭力的名詞是高績效組織，研究者也開始將此一概念引入政府部門組織，幾個研究團體提供一份追求高績效政府組織之應有作法的建議清單 ( Hale, 1996 )，特別是強調高績效和員工授能活力化以及任務產出和顧客導向服務文化的關連性，要求政府必須改變過去尊崇正式化、集權化和專業化等結構特性，俾能型塑一個滋長性的組織團隊文化。Hal G. Rainey 等人整理更多研究者主張的清單，將影響美國聯邦政府組織績效歸納成為三大面向：組織任務、領導和員工管理、工作設計和環境，並且進一步提出政府組織效能的許多命題 ( Rainey, 2003: 401; Rainey and Ryu, 2004: 39 )。

Paul Light ( 2005 ) 的研究是這個領域的最近代表作之一，他根據美國藍德公司多年來研究超過上百個個案的資料進行分析，先指出組織致命傷的四大來源，包括：1. 漠視組織面臨的長期威脅和機會，2. 未能建立能力以快速調整移動對抗致命傷或開拓新市場，3. 未能投資創造新產品所需的研究發展，和 4. 未進行組織內部整體性整合以邁向未來美景。然後，運用類似專家德菲法的歸納方法，發現有 13 個預測組織績效或對抗致命傷的很有力因素，並將之區分為四大類稱為高績效組織的核心要素或基礎工程，<sup>1</sup>分別是：

■ 警覺力 ( alertness，隨時察覺外界環境和內在環境的現況和變化方向 )

---

1. 該書用的字眼是：組織強壯 (robustness)，意指組織保護本身不受外界環境動盪的影響之能力，該能力可以對抗四項致命傷的損失或是利用開拓新生之機會 (Light, 2005: 97)。

- 矯捷力 ( agility , 迅速對環境做出回應的行動 )
- 彈性力 ( adaptability , 快速調整策略和戰術以因應環境變化挑戰的能力 )
- 整合力 ( alignment , 組織根據任務和願景的需求進行整體性重新調整 )

## (二) 組織系統論與組織績效

本文作者嘗試從組織系統理論觀點提供各派解釋組織績效理論的出發點。承襲 Kenneth E. Boulding, Daniel Katz, Robert L Kahn 等早期的論述，組織系統理論的基本論點是：組織是由許多次級系統構成，次級系統間一定會產生相互依賴的現象，次級系統的優質和次級系統間的整合與一致性影響綜效或組織績效。理論指出，組織的主要次級系統可區分為：目標、結構、技術、社會心理、管理、組織文化、組織環境、…等 ( 如 Shafritz and Whitbeck, 1978: Part III; Kast and Rosenzweig, 1985; Scott, 2003; 彭文賢, 1980 )。許多組織理論文獻就是分別研究個別次級系統如何對組織效能產生影響，組織理論教科書通常分章討論每一個次級系統。<sup>2</sup>

美國雪城大學( Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University )自 1996 年開始進行評估聯邦政府、州和地方政府管理能力的「政府績效專案計畫 ( Government Performance Project )」，提出的分析架構事實上也可以說是系統理論的觀點，認為整個組織管理次級系統的能力主要可再從四個子系統觀察之：財務管理、人力資源管理、資本管理和資訊科技管理，四個管理子系統透過資訊而相互連結，透過領導力而有共同方向 ( Ingraham, 2003 )。

例如，組織結構對組織績效的影響是最早期深入研究的課題，政府部門更常鍾情於「結構——功能論」的理論，認為組織結構設計影響及組織能否有效完成目標，從傳統上認為科層官僚組織的結構模式是能產生效率的組織，轉變到對彈性組織結構模式的推崇，都基於結構至上觀點的思考 ( 參見

---

2. 例如，Rainey (2003) 提出一個政府部門組織的系統論，共分為九個次系統。

施能傑，1996; Hult and Walcott, 1990)。與結構論甚為相關的制度論，也從理論和經驗角度論述制度是解釋組織能力的重要 (Scott, 1995)。晚近，公共管理研究者也開始探索治理結構和組織績效的關係 (Heinrich and Lynn, 2000; Ingraham and Lynn, 2004)，他們主張組織績效是五大組因素的函數，<sup>3</sup> 並證實結構具有重要解釋力。

### (三) 人力資源次系統與組織競爭優勢

人力資源管理研究者則積極論述組織人力次級系統對於組織績效或競爭優勢的影響性。許多經驗研究證實，人力資源管理制度和措施的設計方式影響到組織經營績效 (Becker and Gerhart, 1996; Delaney and Huselid, 1996)，策略性人力資源管理的基本主軸也稱，組織人力資源管理系統一旦與組織的發展階段、策略方向等等特性結合，就能夠產生重大的競爭力 (e.g., Delery and Doty, 1996; U.S. OPM, 1999)。整體而言，人力資源管理界不斷論稱，組織績效或成功需要依賴競爭優勢，只是傳統上競爭優勢所依賴的產品品質、價格、技術、通路...等等是不足的，必須輔以組織人力資源所建構而成的特有組織能力，亦即組織競爭優勢來自組織人力 (Pfeffer, 1994) 或者稱由組織內部而生 (Barney, 1995)。組織能力是指「組織建立足以影響組織成員創造組織獨特能力的內部結構和流程之能力，進而讓組織有能力因應不斷變動的顧客需要和策略需要」 (Ulrich and Lake, 1990: 40)，包括四項關鍵要素：共享的心智思考、管理制度和人力資源措施、變革能力和領導力。競爭優勢與組織具備相對獨特性程度有關，傳統上三項獨特性 (財務經濟、策略市場和科技能力) 外，組織能力是第四項獨特性 (Ulrich and Lake, 1990)，而且具有更關鍵和加成效果，因為傳統三項獨特性都受到組織能力的影響，也因此組織內部人力資源更扮演著組織長期享有競爭力的關鍵資源。

---

3. 分析模式是： $O = f(E, C, T, S, M)$ ，E指環境，C指服務對象特性，T指工作流程或技術，S指結構，M指管理者角色和行為。

人力是組織競爭力源頭的論述，可進一步從資源基礎的組織競爭優勢理論觀點得到更好的支撐。資源基礎理論認為，組織擁有或控制各種生產因素資源尚不足以必然享有組織競爭優勢，而是要掌握有價值性、稀少性、難以替代性和不易移動等關鍵特性，若能擁有這樣的資源，組織就愈具備競爭優勢 (Barney, 1991, 1995; Lado and Wilson, 1994; Wright et al., 2001; Colbert, 2004)。在知識經濟社會下，知識為基礎的服務產業和製造業，知識創造和管理的主體就是組織員工，因此，相對於產品價格、生產技術、設備、通路等等組織資源，人力資源顯然更符合資源基礎理論所主張的重心，即組織人力資源具備的職務能力愈是具有價值性 (value)、稀少性 (rareness)、難模仿性 (imitability) 等，就愈可以掌握競爭優勢。表一顯示資源特性對組織競爭力和績效的影響，若欲掌握持續性競爭優勢，而非僅是競爭優勢，三項資源特性都要具備 (簡稱為 VRIO 模式，Barney and Wright, 1998)。策略性人力雇用模式的觀點也非常近似 (Lepark and Snell, 1999)，認為組織人力資源必須具有高度生產價值性和高度知識技能獨特性，才是組織最需要的人力資本，組織對此類人力最好是採取自行培育的終身雇用模式，對其他類型人力則應該採用其他的雇用模式。

表一 資源特性與競爭 (組織人力) 資源是……

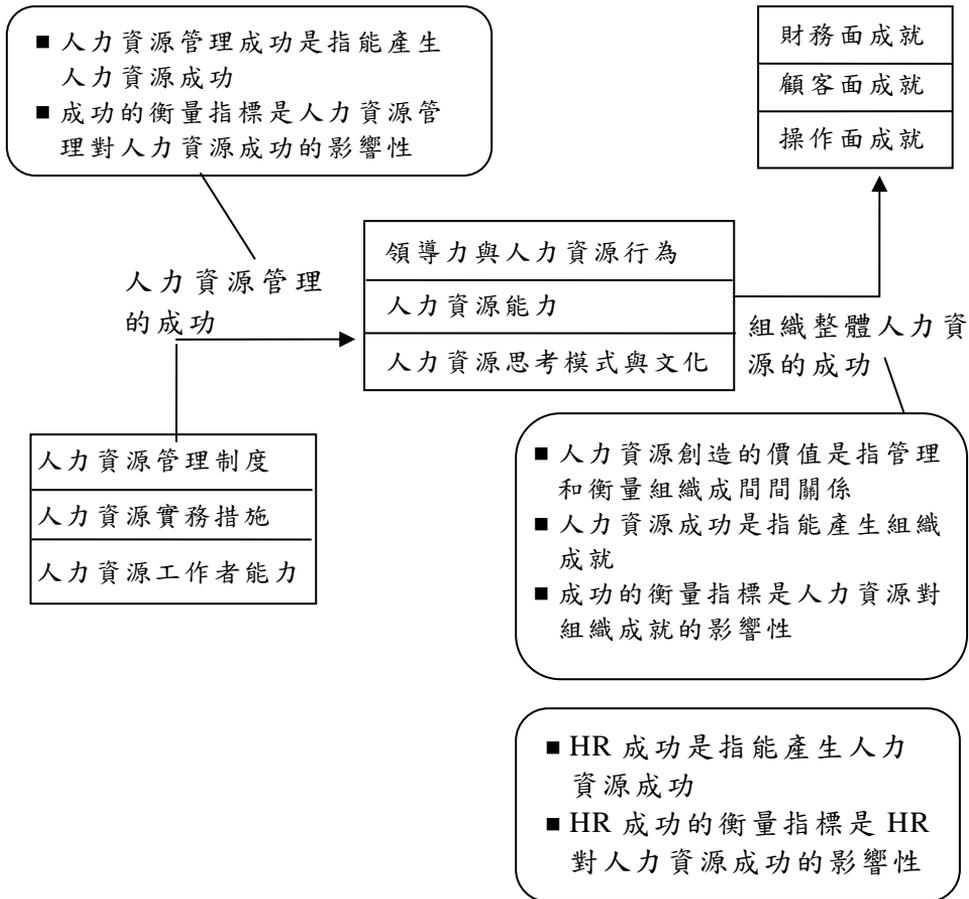
有價值嗎？	稀少嗎？	難模仿嗎？	組織對資源支持投資嗎？	對競爭力的意涵	組織績效
否	---	---	(弱)	競爭劣勢	低於正常
是	否	---	↑ ↓	競爭	正常
是	是	---		暫時性競爭優勢	高於正常
是	是	是	(強)	持續性競爭優勢	高於正常

資料來源：Barney and Wright, 1998: 37。

#### (四) 競爭優勢、人力資源優勢到人力資源管理優勢

本節旨在提供組織績效或競爭力影響因素的可能解釋，組織人力資源被認為是很重要的變項，而人力資源管理制度又是影響組織人力資源的基礎工程，因此，本文以下論述的思考架構，就是將組織競爭優勢、人力資源優勢和人力資源管理優勢充分由上而下結合，而非三者各自獨立，俾使文官人力資源能力改造和政府整體競爭力緊密連結。

Mark A. Huselid 等人 (2005) 新近提出組織人力資源 (績效) 計分卡的理論和概念，並且指出運用這個概念，可以將早先的組織績效平衡計分卡理論 (Kaplan and Norton, 1996) 和他們早先討論過的人力資源管理 (績效) 計分卡理論 (Becker et al., 2001; Beatty et al., 2003) 緊密串接，三個理論與實務意涵的整體連結概念如圖一所示。換言之，這些作者們將組織平衡計分卡當作是提升組織績效或競爭力最高層次的策略理念，然後將組織績效平衡計分卡底座的人力學習成長構面推演為第二層次的組織人力資源計分卡理論，認為組織整體人力資源是否發揮績效或有所成就 (workforce success) 主要是由三個要素依序構成：人力資源的理念和文化，人力資源的能力，領導層和人力資源的行為。最後，再將人力資源管理制度當成是第三個層次，認為管理制度之良劣或是否有績效 (HR success)，就端視其能否讓第二層次的人力資源計分卡獲致更高的分數。



圖一 人力資源的成就

資料來源：Huselid et al., 2005: 7; 70.

## 二、政府競爭力與國家競爭優勢

全球化下，國家競爭優勢變成是很重要的課題，國家內產業或個別企業如何在全球經濟體系中獲致優勢，影響國家整體力量，也影響國內經濟、就業、生活品質和環境品質等面向。

## (一) 國家競爭優勢理論

美國哈佛大學 Michael Porter ( 1990 ) 是研究這個問題的著名代表，從早期關於企業如何具備競爭力、競爭優勢的一系列分析，最後推衍至將國家角色納入國內產業如何在全球產業圈中獲致競爭優勢的分析，他引進策略觀點和總體環境觀點下競爭力的鑽石理論，後來也成為世界經濟論壇 ( World Economic Forum ) 評估國家競爭力成長指標或企業競爭力指標的理論基礎 ( Porter et al., 2004 )。根據他的觀點，( 組織或企業或國家 ) 競爭力就是生產力，亦即國家內每一單位的人力、資本和自然資源所產生的勞務和財貨價值，生產力的個體經濟基礎依賴兩大因素：企業營運和策略的精細度，以及企業所處個體經濟環境的品質。企業所處個體經濟環境的鑽石架構則由四大要素構成：生產投入條件、企業策略和競爭對手狀況、相關與支援產業、需求條件 ( Porter, 2004: 22 )。生產投入條件主要包括人力資源、資本資源、自然資源、基礎工程建設、政府行政、資訊和科技等，政府角色就充分展現在提供這些生產投入條件，進而影響該國產業的競爭優勢。

換言之，在全球化環境下，國內產業或企業的競爭力深受政府表現的影響，競爭力成長的三大支柱是：總體經濟環境品質、國家公共組織體制狀況和國內科技準備度。從下面這段的論述，可以瞭解政府對於國家產業競爭力的影響：

政府對經濟發展扮演不可或缺的角色，因為其影響許多企業環境面向。…問題不在於政府是否有角色可扮演，而是應該扮演哪些角色，以及如何整合協調政府各水平和垂直部門所分別提出的政策。許多國家很努力於限縮減少政府扮演的不當角色，但卻忽略其應該扮演的積極性角色。政府必須設定正確的法令規則和誘因，並從事有利於生產力經濟體系所需的公共投資 ( Porter, 2004: 23 )。

政府和國家競爭力關係的論述確實產生實際上的影響，1980 年代起特別是美、英、紐、澳等國陸續推動的政府改革措施，本質上也就是希望改變政府運作方式，增進政府績效，成為經濟發展的助力。有些地方政府層

次也注意到這樣的議題，譬如說美國德州除積極推動州政府變革外，1993年德州州議會更立法設立該州的「政府競爭力會議 ( Council on Competitive Government )」，這是少見直接用競爭力一詞的組織。競爭力會議由州長、副州長、州議會議長、議會審計長、建築與採購委員會主席和勞工委員會主席等組成，州政府各機關提供業務協助，主要目的是要讓德州政府能夠更具效率、成本效能性和競爭力，成立以來陸續選擇州政府特定公共服務、計畫或特定機關的運作進行深入分析，瞭解如何透過委外、活動基礎成本制度、出售資產、撤資、公私合夥、抵用券...等十多種競爭工具，協助改善服務和計畫的傳送，2002年時已經累計節省該州 8.4 千萬美金的支出。

## (二) 台灣政府競爭力的國際評比

相對於美國、英國和歐陸某些國家，台灣一向是採取國家主義濃厚的發展模式，國家對於經濟、社會、民眾生活的影響非常深遠，許多國家論的研究文獻中都提及這個現象。1990年代開始民主化過程，加上全球化對台灣經濟發展加諸的壓力和挑戰日增，政府也開始配合規劃推動行政改革或革新，希望改善政府能力，雖然其廣度和實際執行的深度相當有限 ( Shih, 2003; 2005 )，但是確實開啟此後政府重視競爭力課題的時代。2001年民進黨陳水扁總統設立政府改造委員會，提出政府改造的總目標是建立一個具有全球競爭力的活力政府，更準確地掌握策略遠景，也是企圖將國民黨時代的想法更落實。

究竟台灣的政府競爭力狀況如何？國際上有不少機構針對國家間進行競爭力等評比，由於評比所用的指標有別，評比結果自然未必相同，國家評比中經常會涵蓋政府面向的評比。台灣很重視的國家競爭力評比之一是瑞士「國際管理發展學院 ( International Institute for Management Development, IMD )」所做，1985年起該學院每年均發佈國家的世界競爭力排名，IMD計算國家競爭力是包括四項評估面向：經濟表現、政府效率 ( government efficiency )、企業效率與國家基礎建設，每個評估面向下都包括許多細部的評估指標 ( IMD,

2005)。<sup>4</sup>不過，每年所計算的指標數目並不一，有些指標是根據國家統計資料，有些資料是依賴問卷調查資料。目前所用「政府效率」的衡量包括五個細部面向，即政府財政、財政租稅政策、制度性架構（含中央銀行、政府組織效率（state efficiency））、企業法令（含開放性、競爭性法令、勞動法令和資本市場法令）、社會體制架構。

根據 IMD 的評比，台灣國家整體競爭力在全部評比國家中的排名朝進步方向改善，2005 年居於第 11 名，亞洲國家中都僅次於新加坡和香港。就「政府效率因素」的競爭力排名而言，台灣約略都在 15 到 20 名之間，亞洲國家中同樣地是僅次於新加坡和香港（見表二）。需要說明的是，雖然最近兩年的政府效率競爭力總分數名目上有大幅增長，但每年和第一名國家間的競爭力分數差距並未縮小，這意味著說，政府效率本身競爭力雖有改善，但改善幅度仍不足改變在世界上的相對競爭力，以總分數而言，台灣政府效率競爭力約僅是第一名香港的五分之三（IMD, 2005: 53），應該仍有很大的努力空間。

---

4. 2000 年前國家競爭力由八項面向綜合構成，包括：國內經濟、國際化、政府、財政、基礎建設、管理、科學技術和人力資源。2003 年的排名曾改成根據國家人口數（2000 萬人為區隔）分為兩組，台灣列入在人口較多的國家組別。

表二 台灣世界競爭力的排名

## (A) 國家整體排名

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
台灣	18	23	14	15	20	16	20	17	12	11
美國			1	1	1	1	1	1	1	1
香港			5	6	12	4	13	10	6	2
南韓			36	41	28	29	29	37	35	29
日本			20	24	24	23	27	25	23	21
新加坡			2	2	2	3	8	4	2	3
中國			21	29	30	26	28	29	24	31
泰國			41	36	35	34	31	30	29	27
國家總數			46	47	47	49	49	59	60	60

## (B) 政府效率因素競爭力排名

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
台灣	6	20	15	16	18	17	24	20	18	19
美國	7	7	5	10	8	8	5	10	10	16
新加坡	1	1	1	1	1	1	2	3	1	2
香港	2	2	2	2	3	2	3	2	3	1
南韓	33	32	42	43	33	28	26	37	36	31
日本	21	28	33	29	28	29	35	39	37	40
中國	9	6	19	31	32	23	23	22	21	21
泰國	8	18	36	39	40	27	20	18	20	14

資料來源：整理自 IMD, 2005: 50-51 (2001 to 2005 ranking)。

2005 年的評比資料顯示，「政府效率因素」競爭力五個構成面向的世界排名並不相同。特別就制度性架構中的「政府組織效率」一項而言，表三資

料指出，IMD 陸續曾使用十多個衡量指標，台灣在這些衡量指標的世界排名多在 20 名以後，也就是比台灣國家整體競爭力排名還低。其中，政府政策的透明度、貪污賄賂、經濟政策能迅速因應環境調整、政策能有效執行、對於政策方向的共識程度、海關管理、法律體系有助於經濟競爭力等衡量指標上的表現呈現相對更差，除了和表現最佳國家之水準有相當大的距離外，即使和 2002 年台灣本身表現相比較，許多指標在評比分數上仍沒有顯著的改變。

IMD 的報告並指出說，若欲模擬改善台灣國家整體競爭力的全球排名時，最需要改善的前二十大指標中，就包括了五項屬於「政府效率」競爭力方面的指標，相對地，只有一項「政府效率」競爭力方面的指標入選為對台灣國家整體競爭力排名最有貢獻的前二十大指標 (IMD, 2005: 397)。因此，無論是根據 IMD 或是 WEF 的國家競爭力評比，屬於「政府」部分的競爭力都有不斷改善空間的範圍，這也正是指出台灣政府能力需要改善的證據。

另外，位於瑞士的「世界經濟論壇 (World Economy Forum, WEF)」參酌前述 Porter 的鑽石理論觀點，所發佈的年度國家競爭力是台灣常引用的資料，該論壇 2004-2005 全球競爭力評比報告顯示，在 104 個國家中，台灣名列成長競爭力的第 4 名，企業競爭力 (前稱個體經濟競爭力) 的第 17 名，表現相當耀眼。成長競爭力的計算由科技、政府體制 (public institutions) 和總體經濟環境三個面向者構成，其中，政府體制競爭力面向是由貪污和契約與法律兩個大指標形成，總體經濟環境面向也包括政府浪費的指標，每一指標分別由許多主觀調查項目結果所構成 (詳如表三)。需要特別注意的是，根據這份報告，政府體制的排名是第 27 名，遠遠落後於科技面向 (2) 和總體經濟環境面向 (9) 的排名，過去幾年間也未有進展。

對照上述國際評比的結果，2001 年總統府改造委員會設定要以提升政府全球競爭力為目標，這是非常合理與正確的方向，不過委員會所提出預計的五大改革面向和細部內容，則未必與改善表三所列的政府競爭力問題直接相關。因此，本文下列各節乃以提升政府競爭力為政府改造的組織績效策略方向 (或計分卡)，討論如何經由文官體系能力改善此一人力資源計分卡，提

出更緊密相關的相動方案，最後再討論具體的人力資源管理制度的變革方向。換言之，本文著力於政府部門人力資源此一因素，希望透過這樣的分析，可以讓政府競爭力、政府文官人力資源職能和政府人力資源管理制度三者之間，真正能產生策略性結合，體現策略性人力資源管理理論的旨趣。

表三 台灣政府面向的國際評比

(A) IMD 對台灣「政府組織效率」面向指標表現的評比

	2005 排名	2005 台灣 水準	2005 最佳 水準	2002 台灣 水準	1997 台灣 水準
政策透明化	33	4.54	7.77	4.92	4.65
不受政治力影響的公共服務	10	5.07	6.12	4.55	
無礙於經濟活動的官僚體系	9	4.51	6.71	4.29	3.95
少賄賂與貪污	29	5.44	9.41	4.58	4.40
有利於企業競爭力的法律管制體系	15	5.56	7.91	6.08	3.05
能迅速因應環境變遷的經濟政策	18	4.86	8.05	4.63	4.92
能有效執行政府決定	30	4.44	8.52	4.45	
政黨瞭解國家面對的經濟挑戰	30	4.07	7.67	4.63	
政策方向的一致性	40	4.39	8.00	4.39	
有利於經濟競爭力的法律體系				5.00	5.11
合乎經濟競爭力需要的法律					3.05
能有助於貨物迅速通關的海關**	23	6.41	8.52	6.58	5.18
對經濟情況的挑戰能有效調適的政治體系					4.50
不受中央政府干預其決定的行政分權					4.35

說明：\*\* 本項指標 2002, 2005 年是放在企業法令面向中對外國開放程度  
次面向的指標。

## (B) WEF 對台灣「政府體制」面向指標表現的評比 (2005)

	排名	台灣 水準	最佳 水準
Judicial independence	39	4.8	6.6
Efficiency of legal framework (for private business to settle disputes and challenge government actors)	32	4.7	6.5
Property rights protection	29	5.4	6.6
Intellectual property protection	24	4.9	6.3
Freedom of press	43	5.7	6.9
Wastefulness of government spending	13	4.4	5.6
Less burden of central government regulation	6	4.4	5.3
Less burden of local government regulation	10	4.5	5.4
Transparency of government policymaking	15	4.9	5.8
Favoritism in officials' decisions	15	4.5	5.6
Extent of bureaucratic red tape	61	2.8	1.7
Effectiveness of law-making bodies	41	3.7	6.0
Level of taxes has impact on incentives to work or invest	9	4.9	6.6
Efficiency of the tax system (simple and transparent)	16	4.7	6.7
Decentralization of economic policymaking	30	3.4	5.7
Reliability of policy services	26	5.3	6.6
Crime and violence (does not impose significant costs on business)	28	5.3	6.7
Organized crime (does not impose significant costs on business)	4.4	5.1	6.9
Informal sector of the business activity	22	2.2	1.4
Government effectiveness in reducing poverty and inequality	29	4.4	6.1
Irregular payments in exports and imports	21	6.1	7.0
Irregular payments in public utilities	27	6.2	7.0
Irregular payments in tax collection	25	6.2	7.0
Irregular payments in public contracts	19	5.6	6.8

	排名	台灣 水準	最佳 水準
Irregular payments in loan applications	28	5.9	6.8
Irregular payments in government policymaking	19	5.5	6.7
Irregular payments in judicial decisions	31	5.6	6.9
Business costs of irregular payments	36	1.3	1.0
Diversion of public funds due to corruption	32	4.7	6.6
Business costs of corruption	30	5.3	6.8
Public trusts of politicians	32	3.3	6.5
Prevalence of illegal political decisions	39	3.8	6.6
Influence of legal political donations on specific policy outcomes	38	4.1	6.3
Pervasiveness of money laundering through banks	33	5.2	6.7
Pervasiveness of money laundering through non-bank channels	25	4.8	6.6

資料來源：彙整自 Porter, 2004: 522-556. 分數為 1 至 7 分。

### 三、連結政府競爭力的文官體系能力管理

政府競爭力既然是台灣在全球化過程國家競爭優勢的最大弱點，而非向上提昇的引力，政府改造的策略方向和行動重點當然必須和改善競爭力有連結性。再根據第一節所提及的資源基礎理論，政府人力資源是知識產業的關鍵有價值性資源，政府競爭力必然和政府文官人力資源的能力息息相關，政府部門人力資源職務能力管理的策略方向自當和政府競爭力充分結合。

#### (一) 職能管理與競爭力

台灣實施非常高度的文官保障制度和單一管道且冗長的新人進用制度，無法輕易地運用市場機制替換和進用文官，因此，對政府雇主而言，所能有的選項必然是如何能充分運用每一位現有文官，而且隨時保持能提供高品質

服務的能力水準。在策略性人力資源管理的課題中，人力資源的能力精進與改善是最核心的重點之一，Liebowitz (2004) 討論美國聯邦政府如何因應政府人力資本危機的四大處方之一也是職能管理 (competency management)。

職務能力大體上的界定是指「個人具備的深層和持久性特性，這些特性和其在某項工作或情境上的有效績效或卓越績效之指標表現，具有因果預測的相關性」(Spencer and Spencer, 1993: 9)。<sup>5</sup>所謂深層與持久性特性，代表的是一個人不論面對哪種情境，長期間所表現出來的行為模式或思考模式，文獻上常提到的主要特性類別包括如動機、特質、自我概念、知識和技能等，若換成用冰山模式來表達，像技能和知識是顯露於外看得見(容易學)體積較小的冰山，其他特性是隱藏於水面下看不見但體積更大的冰山(Spencer and Spencer, 1993: 9-11)。

人力資源的能力管理理論和實務發展已非常成熟，運用在人力甄補、績效評估、訓練發展、薪資設計和人力運用等領域，針對組織、團隊或個人為單元、個別專業領域、不同工作層級職務等等也多有相關能力圖像的研究，譬如說，Lado and Wilson (1994) 提出組織整體能力主要由幾項能力面向所組成：管理者能力、生產因素基礎能力、轉型基礎能力和產出基礎能力，<sup>6</sup>這些是組織競爭優勢的來源，人力資源管理和措施就是要促成組織人力具備這方面的能力，而非反其道。

整個職務能力管理模式的重點在於，如何選對組織所需要的能力圖像和管理模式，因此，政府文官人力體系能力管理一方面需要先瞭解政府文官體系的能力或行為現況，另一方面則要清楚掌握影響競爭力的主要能力面向問題為何，方能將職能管理和政府或組織策略管理充分結合。愈能遵循這個指

---

5. 美國哈佛大學管理心理學者 David C. McClelland 是主張能力取才，而非智力取才的先驅，能力概念此後逐步被人力資源發展和管理圈推廣。

6. 管理者能力包括型塑策略願景和駕馭組織環境兩項次能力，生產因素基礎能力包括開拓利用組織現有資源和投資組織獨特人力資本兩項次能力、轉型基礎能力包括帶動創新和企業家精神、引領組織文化和深化組織學習等三項次能力，產出基礎能力包括所有知識為本的無形策略資產，如產品品質、顧客忠誠、組織的社會形象聲譽。

導原則，政府組織人力資源愈能擁有台灣需要的有價值性、稀少性和難仿效移動性的工作能力。

## (二) 台灣文官體系特性與行為分析

和民主工業化國家相比較，臺灣政府部門的人事管理是非常高度法令化、制度化和一致性。<sup>7</sup>不過，當面對新的治理環境，譬如政黨政治的民主政治環境出現，全球化和國際環境日益影響政府治理過程，公共問題環境複雜度增高，知識經濟、知識管理和資訊網路環境逐漸變成是社會生活方式，民眾對政府服務標準與問題解決能力的要求愈趨明顯和積極，以及地方政府治理角色日趨重要等等，強調法制化和體制化的政府文官人力資源管理制度與措施，顯然難以即時有效吸引適任的人力資源，引導文官人力資源因應面對的新環境，許多重要的人力資源管理問題也逐漸產生。例如(施能傑, 2002a)，

1. 高階永業主管人力資源的培養缺乏獨特制度，偏向封閉式取才與科層領導文化，不利培養宏觀與開放創新的領導管理能力，不利於人力資源的知識管理與創意活動。
2. 員工績效管理成效不彰，無法獎優汰劣，難以誘導表現民眾期盼的生產力行為，管理者和員工同感痛苦與抱怨，民眾更無法認同。
3. 人力升遷受到年資和人際政治關係影響，減低文官對功績原則的信心。
4. 高中階層管理者和一般員工同樣地忽視人力資源管理的成本意識，不利於推動績效管理。
5. 人力發展專業化與通才化的定位模糊，影響政府整體人力的工作能力。

---

7. 這些特性的確讓臺灣政府在不算長的歷史發展期間內，尤其是在缺乏政黨輪替執政的威權政治環境下，文官人力資源管理大體上仍能逐步擺脫不少開發中國家發生的嚴重問題，例如，用人「徇私分贓化」和「政治政黨化」等。

6. 政府提供員工持續學習成長的承諾與具體支持均不足，且不重視學習投資的績效，文官本身繼續學習的動機與壓力也不足。
7. 高度專業工作與一般工作組織的人力資源管理制度區隔程度不夠明顯，影響該類組織的有效管理。

綜合上述之問題現象，大體上可以歸結說，台灣文官體系的設計和執行結果，引導非政治任用的永業或常任文官內化許多行為和態度價值，特別是追求久任、重視工作保障、偏好變革極小化、年資重於能力與績效、職務權威高於知識討論分析、高度依法令和規定辦事、分工辦事不重視溝通協調、與民間部門間相互流動少、封閉性強、學習無用等等，文官們也習於扮演國家資源的管理者和分配者的菁英決策角色，也習慣於透過對民間社會活動的管制擴大其權力領域，相對地，文官並不衷心於公共「服務」者的角色，對民間社會環境需求的回應力經常顯得遲緩。在威權政治時代，文官體系這些外顯行為和態度，即使對公共政策的規劃和管理有負面影響，因政府處於絕對優勢和壟斷地位不會被凸顯，但面對台灣國內民主社會的成型發展，國際上全球治理環境的壓力，政府若欠缺快速反應環境變遷的行為，減少不必要與不合理的管制，尋求和民間社會積極合作，以政策和服務績效為治理導向，無疑地將造成無法和其他國家競爭，也無法因應台灣民間社會部門活力的衝擊。

### (三) 增進政府競爭力的能力重點

綜合而言，國際機構對國家整體競爭力的觀察是以經濟為主軸，包括相關的基礎建設等，但是也非常著重影響經濟的非貿易財因素，廣泛地說就是政府競爭力或政府效率問題。雖然評比機構並未對政府效率作明確的定義，但綜合其所使用各項衡量指標所代表的意涵，可以理解政府效率主要是表現在兩個能力面向，首先要能正確掌握問題及其成因，接著要有達成所設定政策目標的執行力。

換言之，具備全球競爭力的政府因素是指，政府能夠有清楚的政策治理

方向和能力，特別是提供有助於經濟發展的政策環境，包括租稅、教育、管制和服務企業的法令、政府本身財政和乾淨廉潔透明的運作環境等，然後具備有效執行政策計畫的能力。因此，參酌前述表三的衡量指標，台灣欲增進世界性國家競爭力時，政府能力改造重點有兩項：

第一，政府的經濟治理能力，能夠充分掌握全球化治理環境的資訊與規範要求，透過許多政策領域和政策工具的良好規劃，繼續創造一個吸引跨國性資本和本國資本流入的經濟環境。

第二，同時重要的是，政府要能夠讓和社會企業覺得有可信任度，政府要追求本身服務和管制過程的廉潔和透明。

## 四、文官體系三大職務能力方向與圖像

承上所論，真正關鍵問題就是，政府文官人力資源是否具備做好政府競爭力所需要的態度、知識、能力與行為。本文提出引導文官表現出有助於提升政府競爭力三大方面的職務能力和行為：1. 具備全球化治理觀念的政策規劃能力，2. 具備有效執行與管理政策的能力，和 3. 展現高度廉潔的公共服務倫理行為。

### (一) 三大職能面向

文官體系改造的首要重點是強化文官的政策規劃能力，這一點各國政府在改革初期雖然並未視為是重要議題，但逐漸地已成為是重心的方向，值得再深入引述。經濟合作與發展組織（OECD）的許多成員國家一開始推動的政府改革和文官體系改革，是強調引進企業管理技術提升政府內部各項資源的運用效率，不過，如果政府改革要讓民眾有更貼切的感受，以主要公共政策作為改革重點就是必然之選，也因此如何強化政府的政策能力自然成為重

要的改革議題。<sup>8</sup>

國家競爭力和政府改造何以需回歸到政策問題？除了好的政策績效可以維繫政權的務實政治之故，究其因更與民主政治的道德意涵息息相關。民主政治中，政府所代表的重要意義就是能在許多公共問題上提供新的政策方向，或者是相同政策方向但不同的政策工具或政策治理網路，期以改善民眾生活品質。換言之，民主政治的政府不能僅代表著有管理能力的政府——這是最基本的要求，欠缺能力進行政策創新或政策變革的政府，民主政治將失去其真諦。

本文引用 IMD 等機構的國家競爭力評比，許多評比指標背後代表的就是一個衡量政府處理不同政策問題的能力，實務上和理論上所重視的面向並無二致。（國家）組織競爭力的來源除了不僅是應該具有營運效益的能力，更重要的是必須具備策略競爭的定位能力。營運效益的能力指的主要是過去十多年間被提倡的諸多管理技術，如全面品質管理、流程再造等等，不過，這些營運效益的能力是容易被競爭對手模仿的，因此，長期而言不會是組織的真正競爭優勢。組織必須具備策略競爭的定位能力，發展和競爭對手差異性策略，創造價值鏈，長期而言，組織方能保有發展別人無可替代的位置。本文所稱政策規劃能力就是策略競爭的能力，有效執行與管理政策的能力就是營運效益能力。

另一個需要多闡述的策略重點是文官必須展現高度廉潔的公共服務倫理行為。從全球化的角度而言，為有利於跨國性行動者在各國間公平從事經濟上或其他方面的競爭活動，政府公共服務的廉潔乾淨和透明化乃是高度受到關切的政府特質，這也是像 IMD 和 WEF 等國際機構都特別將政府人員的貪污賄賂列為是政府競爭力評比指標的重要原因。對任何從事經濟活動者，不

---

8. Kettl (1998) 檢討美國聯邦政府克林頓總統任內推動的政府改革時指出，改革重點受到政治環境影響而依時序分為三個階段，先是強調花得更少做得更好的效率改革，然後是強調反省政府職能角色的去任務化改革，最後是強調主要政策問題改革的政治關聯正確性改革。學術研究者早在經驗推動之初就先呼籲需先致力於改善政策能力，如 Peters and Savoie (1994)。

論是國外或國內廠商，只要是政府的管制或服務過程存在著貪污賄賂，就是增加其交易成本和不公平競爭的風險，因此，即使有論者指出貪污賄賂的制度化或有其正功能，但是這種增加人民額外負擔的行為絕對是不符合民主政治的道德要求，也嚴重影響人民對政府和公共服務從事者的信任感。

OECD ( 2000 ; 2002 ) 對各成員國所發出的政府改造重點工作之一，也包括要求建立起確保公共服務的各項倫理基礎工程 ( ethics infrastructures )，藉此贏得公民信任。另外，「國際透明組織 ( Transparency International )」發表的 2003 全球貪污報告指出，台灣在 102 個受調查國家中的清廉印象指數排名第 30 位，清廉印象分數為 5.6 分 ( 首名的芬蘭是 9.7 分 )；在 21 個受調查國家中的外國企業需要行賄認知指數排名第 19，行賄認知分數為 3.8 分( 首名的澳洲是 8.5 分 )。<sup>9</sup>再者，根據法務部調查局的統計，民國 93 年至 94 年 7 月間該局移送 876 件政府貪瀆案件，涉案人數有 3516 人，涉案金額有 69 億元。<sup>10</sup>由上可知，要求政府人員展現高度廉潔的服務行為是面對全球化時的重要課題，甚至某種程度上，這個需求已成為國家安全的一環，而不是國內的政治訴求而已，因為未能遵守這個國際性規範與期待，可能成為其他國家的報復或列為不友善之對象。<sup>11</sup>

## (二) 競爭力導向的職務能力圖像

本文將上述三項重要的文官體系職務能力面向，作者再進一步提出各自包括幾項更為細部的關鍵性能力指標，如表四，不同的能力指標事實上就是代表著問題解決取向的職務能力，因為個別能力項目或綜合幾個能力項目可以改善文官在 IMD 或 WEF 所用關於「政府組織競爭力」衡量評比指標的行

---

9. 引自 Transparency International，2003。

10. 引自法務部調查局，2005。

11. 美國幾年前即曾以台灣政府貪污狀況未改善為理由之一，將台灣列入 301 觀察名單。主要的原因是，美國聯邦政府很早就立法禁止美國企業在國外行賄，若台灣政府貪污現象繼續惡化，對不想違反美國國內法的企業而言，顯然構成很不公平的競爭環境。讀者值得進一步參看 Rose-Ackerman (1999)。

為。例如，文官具有跨部門管理能力後，對於形成政策方向共識該項行為指標就有助益；透過要求具備工作效率與活力的行為，以及瞭解產業與服務對象需求的能力，可以減少官僚繁文縟節程序，能建立有助於貨物迅速通關的海關制度和無礙於經濟活動的官僚體系等等。再如，文官若能不斷增進政策創新與規劃能力後，在許多與經濟相關政策和法令的設計上會更適合，包括提出有利於企業競爭力的新法律，能迅速因應環境變遷的經濟政策，有利於經濟競爭力的法律體系，以及合乎經濟競爭力需要的法律等。

天下雜誌稍早曾做過的調查顯示，台灣企業認為A級人才應該具備六項人格特質或能力指標，分別是：勇於接受挑戰、樂於學習、能團隊合作、能承受挫折壓力、具有策略觀和具有國際觀。<sup>12</sup>對照這些民間企業所需的能力或特質，表四提出之各項能力其實也具有相當的共通性，透過這些能力圖像進行文官體系的職能，政府部門人力資源可以更具備全球性競爭力，也能有充分的在地性競爭力。最後，為根據培養文官有這些方面的職能，就必須規劃應有相對應的重要政府人力資源管理制度變革，由此構成有行動力的改革計畫，建立具有全球競爭力的政府。

---

12. 陳雅慧（2003:145）。

表四 增進台灣政府文官競爭能力的文官體系職能變革重點

文官能力	關鍵能力指標	可處理的政府競爭力衡量指標	文官人力資源管理制度
具備全球化治理觀念的政策規劃能力	政策創新與規劃能力	有利於企業競爭力的新法律 能迅速因應環境變遷的經濟政策 有利於經濟競爭力的法律體系 合乎經濟競爭力需要的法律	重建政務人力體系，並形塑政務與事務人力間的公共服務專業夥伴工作關係 能力導向的高階主管人力內部培育與遴選制度 特別的高階主管人力之外部遴選制度 離職後特定行為限制的旋轉門制度 • 政府與非政府部門可攜帶流動的退休制度（國民年金和個人帳戶）
	跨部門管理能力	政策方向的共識	高階主管跨政府部門工作經驗的培育 高階主管跨政府與非政府部門工作經驗的人力交流派遣制度
	掌握全球治理環境能力	無礙於經濟活動的官僚體系	國際觀與全球化的中高階人力訓練發展 具備全球化基本知識的中低階人力甄補考選制度
具備有效執行與管理政策的能力	瞭解產業與服務對象需求的能力	能有助於貨物迅速通關的海關 無礙於經濟活動的官僚體系	具有產業工作經驗的人力交流制度與學習制度 專業取向的中低階人力資源考選與管理制度 政府與非政府部門可攜帶流動的退休制度（國民年金和個人帳戶）
	知識管理與計畫擬定能力	有效執行政府決定 無礙於經濟活動的官僚體系	改善資料蒐集分析與知識管理能力的全員學習計畫
	政策行銷溝通的能力	有效執行政府決定	• 能夠引進創新活力人力的考選制度和用人制度 • 具備產業招商和政策行銷知識與技能（溝通、語文、資訊）的人力訓練發展制度

	績效管理能力	有效執行政府決定 不受政治力影響的公共服務	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 引進企業經營理念的人力資源管理制度</li> <li>• 授權創新空間但為績效結果負責的績效獎勵制度</li> </ul>
展現高度廉潔的服務倫理行爲	零貪瀆行爲	少賄賂與貪污 政策透明化	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 全面性貪污預防與嚇阻的廉潔制度</li> <li>• 離職後特定行為限制的旋轉門制度</li> <li>• 行政程序透明化的公共服務制度</li> </ul>
	工作效率與活力的行爲	繁文縟節的程序 能有助於貨物迅速通關的海關 無礙於經濟活動的官僚體系	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 減少工作效率低落與無活力的人力淘汰制度</li> <li>• 禁止文官積極性參與政治活動的制度</li> <li>• 要求顧客服務與管理導向的公共服務制度</li> </ul>

說明：可處理的政府競爭力衡量指標僅是列舉 IMD 和 WEF 所用的指標。

## 五、增強文官體系職務能力競爭力的策略性 人力資源管理變革

表四提出文官體系職務能力圖像的改造方向，如何達成這些政府人力資源能力目標需依賴人力資源管理，以下特別就甄補、績效評估、訓練發展和服務倫理等人力資源管理功能分別提出變革的方向性說明。

### (一) 活絡各職務層級的用人彈性機制以吸引適任人格特質和能力

目前文官體系的人力運用包括三大特點，即需要先經國家筆試考試及格的單一管道人力遴選制度，再配合終身雇用為理念的任用制度（稱為銓敘合格之公務人員），以及內部各職務層級需要逐級升遷的用人制度。這些特點可以有減少徇私用人的消極性防弊功能，但整體而言都顯得僵化缺乏彈性，經常不利於因應治理環境複雜性日益增高所需之活化用人，也難以掌握具價

值性等特性的人力。

譬如說，財經部門和許多中央部門的人力需要富有國際觀、創造力、思考力、分析力、果決判斷力、產業經驗和行銷溝通力等，人格特質上要較為活潑、外向、人際技能、樂於接受挑戰等，這些能力或特質通常不是依賴單一的筆試方法就可以鑑別遴選，有賴更多樣化的遴選方法。此外，這些能力或特質也並非一蹴可及，完全靠內部自行訓練發展也會有緩不濟急的困境，直接遴用優秀民間社會的非現職文官，可以有效地增加政府部門的新血。因此應該有幾項重要的改革作法：

1. 大幅度改變目前遴選不同職務層級人力的國家考試制度。第一，國家考試改採多樣化方法，包括工作成就審查、面談、專業技術證照證明、評鑑中心方法或人格特質評量等足以證明工作成就或潛力的非筆試方法。第二，授權主管部會可根據職務核心能力訂定人力資格條件後自行辦理人力遴選。第三，要求新進人員都必須通過外國語言和資訊運用的基本能力層級的檢定，擔任涉外性程度較高的職務之資格要求之一也應包括外國語言能力。<sup>13</sup>
2. 授權主管部會在總人力的相當比例中，可根據功績遴選原則直接採取契約聘用制度自行遴選所需適任人力（參見施能傑、蔡秀涓，2004），包括機關首長和單位主管職務，特別是涉及公權力性質較低的工作人力，或是公權力程度高但需要高度專業技術性的工作人力，以利由彈性迅速地由相關勞動力市場引進新血活力。
3. 授權各主管部門根據需要自行訂定人力升遷的評量面向與標準，不適用現行升遷法和升遷標準，改以工作能力為主體的升遷用人制度，降

---

13. 人格特質評量方法在國外經常被採行，人力資源管理的研究證實人格特質確實和許多工作表現、工作行為、領導力……等具有相當的關連性，例如，研究發現指出外向特質者在管理性和銷售性職務上也會有較好的工作表現，A型態特質者通常無法勝任需要耐心或審慎思慮的工作等。加拿大公職服務委員會（Public Service Commission）曾提交的報告也指出，人格特質和工作績效與領導力間的確存有密切關係，此種評量方法和其他評量工具同時使用時，對於用人機關管理者有更高的助益（施能傑，2003）。

低年資和非屬工作能力因素之要求，讓年輕但優秀者得以較快速地扮演管理者或領導者職務，引導文官體系具有的活力競爭心智態度。

4. 為能吸引非政府部門（包括營利機構、非營利機構、學術研究機構）的優秀人力願意進入政府部門工作，另行設計一套具有勞動力市場競爭力的薪資獎金制度，同時也規劃建立政府與非政府部門可攜帶保留的退休金制度，作法上包括第一層的國民年金和附加上層的個人退休金帳戶制（不是職業年金），使得優秀人力不因退休金問題而不願在公私部門間流動。

## （二）提供和要求不斷學習以強化國際觀和產業觀的知識管理能力與行動技能

因應國際競爭力，政府部門人力一定要具備全球國際觀，認識全球經濟體系運作、國際經濟組織或團體的正式與非正式規範和政府可選擇的有效政策工具及其限制。例如，財經部門必須清楚地瞭解所服務、引導和管制的產業之特性，減少不必要與不合理的管制，無效率的產業引導活動，以及有效的吸引投資策略方法等。政府部門需要強迫其人力終身學習是不二途徑，具體作法是完全分權化，以部會為主體：

1. 各個專業部門都需要就各項重要性職務訂定主要核心能力架構，提供文官增進目前和未來工作能力的學習方向和重點。增進工作能力的學習方式要多元化，包括工作小組成員間自我研討、工作成果發表觀摩、和相關產業人力共同研習、參與相關研究社群的學習活動、課堂學習、網路學習等等。
2. 各政府部門應該改採以具體能力和行為做為考績指標的工作績效評估方式，而不採用現行公務人員考績法和考績表之相關制度。同時，運用考績結果引導個人學習，一方面要求能力或績效不佳者參與工作能力改善的學習計畫，另一方面遴選出優秀或有潛力者列入不同職務人力培育庫的對象。

3. 建立各項重要職務人力培育制度的學習計畫，欲獲升遷者需先參與該項人力培育制度學習活動。此項學習計畫應該積極協助培育對象參與相關正式國際性會議、參加相關工作專業組織會員和交流活動、派遣至非政府部門產業界或研究單位學習、<sup>14</sup>部門內工作輪調學習、跨部門間的工作指派見習，派遣至國外相關單位見習（包括駐外單位）、工作成果發表、精進外國語言等。科長級以上的人力培育學習者，尚可以仿效美國聯邦政府作法，經過遴選後提供最多一年內的留職帶薪學習，真正充電。
4. 政府部門文官學習內容應特別著重改善資料蒐集分析與知識管理的能力，學習如何透過網路瞭解全球動態，如何蒐集和分析相關產業的國內和全球性資料，提供規劃相關政策計畫需要依賴的科學性知識，並建立知識管理系統，強化部門和文官所需的工作知識。
5. 政府部門人員的學習內容要包括改善文官行動力的技能，特別是學習招商、政策行銷溝通的知能、外國語言能力和顧客管理技能等，並積極運用產業與民間師資擔任學習指導者。

### (三) 運用績效管理與獎勵制度引導文官追求卓越和團隊合作的行為與能力

文官體系務必澈底改變目前政府的員工考績和績效管理制度，方能引導學習和展現競爭力行為和文化。數十年來政府文官考績制度的評估標準本身就從來不是績效行為或能力導向的標準，再者，將考績與獎金做強制性和固定性結合，實務上又允許考列甲等人數比例遠超過乙等人數比例，員工考績變成是年度獲得固定額外獎金和薪資晉級的工具，此外，個人績效和組織績

---

14. 許多國外政府的文官本身就具備非政府部門的工作經驗，這對瞭解服務對象或產業是非常有幫助的，像英國和加拿大政府也另有制度鼓勵文官派遣至非政府部門學習。日本也有人力交流制度，但不應忽略其有藉此種方式強化政府對企業影響力的考量。

效間也欠缺連結。這些人力資源績效管理與衡量制度的結果，無助於引導政府人力追求卓越工作表現行為，也難以和工作能力改善與績效改善等競爭力目標有密切結合，反而造成既然政府員工多是甲等優秀工作者，為何政府服務產出卻未必令人滿意？為何總是可以看到沒有生產力或工作輕鬆公務人員仍可繼續任職？

改變的重點是既要獎勵績效行為，又要不容忍持續績效不佳之行為。面對企業和民眾，政府部門文官要表現出如同企業員工一般的卓越工作績效行為，特別是要能夠做好顧客回應，顧客管理，去除不必要的政府繁文縟節程序，持續創新改造工作流程，以及服務態度與工作效率。同時，政府部門更需要跨部門間的合作，文官展現團隊合作行為也是創造部門整體績效的重要方式。為了引導和獎勵這些重要的政府組織績效能力與行為，人力績效管理和評估的作法應該有不同於現行管理制度的作法(施能傑, 2004a)，特別是：完全的分權化，由各主管部會或各地方政府自行訂定如何進行績效管理的細部方式。如果仍有績效管理的法律，只應該訂定基本原則，包括：組織層次績效管理引導所屬個別員工層次績效管理，績效管理的衡量面向主體是工作，績效評量結果和獎勵制度如何結合的原則，<sup>15</sup>績效評量結果為基礎的不利處分（免職、資遣、降等或減薪）之程序，限制最優績效等級人數比例等。至於如何決定績效評量的具體標準和實際作法，<sup>16</sup>都應該留給各機關自行依組織特性和策略需要而設計。

1. 改採機關組織整體績效表現影響個人績效獎金的作法，鼓勵員工既追求重視個人卓越行為，也要重視團隊合作。主管機關年終根據所屬各機關的整體績效結果，核發各該機關可動支之考績獎金總數額，未達令人滿意程度之機關可不給予獎勵獎金，各機關再依個別員工考績結果發給考績獎金。

---

15. 譬如，可支領最高獎金的上限，績效評估分幾個等級，限制最優績效等級人數低於15% 比例等等。

16. 譬如，非主管、主管和機關首長的績效評量標準和程序。年度績效不合格等級的主管和非主管人力如何和能力改善計畫（包括職務調整、學習訓練、工作再指派等）結合。

2. 設置個人獎勵金制度，針對員工表現出值得讚賞之具體表現貢獻或創新建議等行為時，由機關立即給予具有激勵效果額度的獎勵。
3. 將個人績效評量結果和組織學習計畫完全結合，使得績效管理作為組織人力培育和發展、個人生涯發展等的指南針，一方面協助績效不佳的主管和非主管人力定期改善能力和行為，一方面不斷提供績效優秀者能力再精進和快速升遷的機會。

#### (四) 要求政府人員的廉潔透明行為以贏得民眾和企業投資者的信任

政府政策透明度要高，管制與服務過程則需要阻絕貪污賄賂等的可能性，不論是國內企業投資者或跨國投資者才會更信任政府。政策過程較高的透明化不僅有助於企業瞭解政政策方向和要求，透明化過程提供企業參與政府政策與法令規劃也增加政府政策的全球競爭力。同時，對於文官違反公共服務倫理要求之行為，絕對應該採取立即與徹底的處理，創造一個乾淨服務的政府部門（另參見施能傑，2004b）。本文建議的具體作法有：

1. 參照國際性的普遍標準，澈底廢除所有非必要性和不合理的經濟或社會活動管制，並建立合理公開的管制或服務標準作業流程，由此減少過程中政府部門人原有貪污賄賂機會。
2. 建立有效機關內部教育訓練和政府監控機制，以及獎勵服務對象和民眾監督舉發機制，共同防範與起訴任何文官貪污和接受賄賂行為。修法賦予各機關應依據法令規範對違規情節重大者直接採取免職處分，當事人可向考試院公務人員保障暨培訓委員會提起再複審，及後續之司法救濟。
3. 持續透過教育訓練，讓文官、政府監督機制者和民眾，正確瞭解現行圖利罪的新定義，建立文官勇於創新任事但又不會誤踏圖利的積極行為。
4. 參考美國和加拿大等民主國家的規範，嚴格訂定政府部門文官公務處

理的利益衝突迴避規定，以及禁止與服務對象間有不合宜接觸和接受餽贈之行為，避免運用職權有不當的利益輸送或受到不正當的政治力或利益團體之干預。

5. 不採現行禁止政務官和文官離職後擔任某些民間企業職務類別的限制方式，改採國外根據離職時擔任職務性質與高低禁止一定期間內有特定行為之限制方式，譬如說，不得代表非政府部門企業或組織向原服務機關或政府之文官進行直接或間接之接觸或遊說等等。這種改變一方面可以避免現職政府人員為考量離職後的就業機會而影響其決策會或執法的公正性（被俘虜），也不會因之影響民間部門人力轉入政府部門的意願。

## 六、政府主管人力資源職務能力的變革

政府競爭力除了讓所有人力資源能具備前節提出的職務能力圖像外，更需要有火車頭的動力和指引，政府各級主管和高階人力所構成的領導人力就是最重要的火車頭，必須特別重視這群領導人力的職務能力狀況（如 NAPA, 2002）。重視領導力人力的培育和遴選是許多國家刻意選擇的策略重點，成本昂貴的人力發展計畫也是以這群職務者為對象，換言之，如同企業組織一樣，政府的人力資源策略先刻意地選定哪些是影響組織績效的「A」職位，確保該類職位上的人力都具備「A」級能力和行為（Huselid et al., 2005）。

### （一）高階主管的領導角色

從落實民主政治和增進政府治理能力的角度而言，政府的運作依賴四個主要次級體系的職位和人力充分結合，包括政治層次、策略層次、計畫管理層次和服務傳送層次人力（施能傑，2001）。政治層次的功能是提供、選擇和決定政府主要政策和公共資源配置的方向。在民主政府中此一功能係由民主選舉產生的政治領導者和其所直接任命者扮演這個角色，並為政策決定負

起政治責任。

其他三個層次的共同角色是，有效率地建構及維持合理化政府組織及獲致政策績效，和推動政治領導者的政策主張。就此目標而言，最重要的是，政府必須設計清楚的策略層次職務，擔任政府機關組織中政治（政策）層級與計畫管理和服務傳輸層級的介面。策略層次的功能是協助機關首長領導與管理所屬組織，並將可用的公共資源，透過領導和管理技能，規劃和釐定各項實踐政策目標的計畫方案，並監督計畫之執行。同時，策略層次也扮演政府機關組織的潤滑劑，對於政治首長所推動的政策精神必須有相當的體認和支持，又能有效管理內部組織將政策轉化成有用的行動，並兼具政治判斷和行政領導技能。毫無疑問地，高階主管和高階人力就是扮演落實「政策策略」的重要規劃、領導和管理工作，協助政務體系首長增進政府政策執行和管理。

## （二）高階主管的問題現況

目前的高階主管人力是採取現職文官升遷制度，官僚體系內部逐級升遷的高階主管們，具備變革活力性、創新性的管理經驗經常低於對官僚依法辦事特性的掌握，對民間經貿產業受到全球化衝擊的感同身受感較低，跨部門的工作經驗較少，對增進產業競爭力的作法也未必清楚。另一方面，目前升遷制度下的高階主管也相當不重視內部管理的工作（或者沒有這方面能力），包括為單位與員工績效管理負責、憚於積極變革、改善工作流程、去除沒有附加價值的工作等，造成有限的但相當優秀的政府部門中高階人力，反而無法專注於從事政策附加價值性高的思考規劃工作。

更具體地說，就高階文官人力資源而言，可以觀察到不少值得憂慮的現象：

1. 人力遴選管道與方法單一化，固然減少徇私用人，但難以活潑和迅速化選拔歷練豐富的高階文官。
2. 高階文官很少有政府以外工作職場的工作經驗，對於民間組織的經營方式不甚瞭解，甚至常有排斥。此外，國際化程度和經驗也較欠缺。

3. 高階文官和主管們具備卓越領導和有效管理的能力仍不足，譬如對組織策略管理的關切和瞭解過低，過度以執行為焦點，忽視為何要做某些事的分析。
4. 高階主管人力資源的培養缺乏獨特制度，偏向封閉式取才與科層領導文化，不利培養宏觀與開放創新的領導管理能力，不利於人力資源的知識管理與創意活動。
5. 不重視高階文官的績效管理，無法獎優汰劣，一旦晉升主管職務就鮮少調離，難以誘導表現民眾期盼的優越生產力行為。
6. 高階文官和主管們忽視各項資源管理的成本意識，幾乎很少注意（也缺乏能力注意）到公共服務的成本效益或成本效能分析，不利於推動績效管理。
7. 高階主管對於政府卓越管理知識和技能明顯不足，難以有效推動有效管理。
8. 高階主管們缺乏善盡人力資源管理職責的責任壓力，習於要求增加人力，但卻缺乏對現有人力運用充分性，以及人力總量合理化，進行有效和持續的員額規劃調整與管理。
9. 高階主管人力發展的專業化與通才化定位模糊，影響人力運用的核心哲學。
10. 高階文官並不重視本身的繼續學習動機，也缺乏壓力持續學習，更甚者，有時對所屬之學習活動也未必高度支持。

### (三) 高階主管與高級文官的職務能力管理趨勢

本文所提出的能力管理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如表五(施能傑, 2002b; 另參見 OECD, 2001, NAPA, 2002)。美國聯邦政府人事管理局經由多年經驗與研究分析，規劃不同層次主管人員應具備的獨特能力與共同基本能力，包括高級行政職位 (Senior Executive Service) 的「高階主管人員核心資格條件 (Executive

Core Qualifications」：變革領導、員工領導、結果導向、企業洞察力、建立結盟和溝通等五大面向。

表五 英語系國家政府高階文官的核心能力

澳 洲	美 國	英 國	加 拿 大	紐 西 蘭
個人思考力、知能	變革領導	個人思考力、知能與效能	建立願景,個人思考力與知能	個人思考力、知能
建設性工作關係	員工領導	管理與溝通	人際關係	建立與維持關係,有效溝通
成果傳送	成果導向	指揮與成果傳送	管理	追求成果
	企業敏銳			管理知能
溝通與協商	聯盟建立與溝通			政治與文化管理
個人品格			個人品格	個人品格

加拿大聯邦政府公職服務委員會 ( Public Service Commission ) 很早就針對助理部長 ( Assistant Deputy Ministers ) 等政府內最高階層常任文官訂定應有的核心能力, 共分為五個能力領域 ( 智價、規劃未來、管理、關係和個人等能力面向 ), 十四項核心能力事項。高階主管被預期的功能角色包括: 業務管理與推動、政策規劃與建議、影響內閣決策或有機會參與內閣的決策過程、管理地區性業務、負責許多幕僚性工作的管理、和部長與副部長等政治首長直接互動。紐西蘭政府的高階行政首長 ( Chief Executive ) 必須具備八項能力, 分別是: 建立關係和維持關係、致力追求成就、有效溝通、誠實和正直、智識能力、人力資源管理、專業管理能力、管理政治文化的環境、策略性的領導。澳洲要求政府高級行政主管職人員必須具備的領導能力面向包括: 成果傳送、個人品格、建設性工作關係、溝通與協商和組織領導與個人思考。英國早先對高級文官的核心能力要求則有指揮、管理與溝通、個人貢

獻等三大類，以及相對應的九項核心技能。

#### (四) 單獨新建可以引導職能競爭力的高階主管人力資源管理制度

位居策略層次的政府高階主管與高階文官人力，更必須具備重要的能力，其職務能力要求亦與文官其他階層不同，方能因應台灣政府未來治理環境日趨複雜化的挑戰。為達此目標，本文建議要單獨建立一套政府高級文官的人力資源管理體制（彭錦鵬等（2005）的分析報告也持相同看法），此一新制度除了可以擺脫許多技術層面的障礙，<sup>17</sup>更重要的是，新制傳遞「集團（corporate, corps）」的高級文官概念，建立高級文官的獨特性和認同感，這正是許多國家採行單獨建立制度的原因。高級文官清楚地和其他文官有所區隔，高級文官一方面獲得更優厚的工作條件和對待，但是也同時被課與更嚴厲的責任，無法勝任者就得調職，權責相稱。

因此，具體的主要作法應該從遴用、培育發展、績效評估和薪資獎金等都與一般文官有所不同，藉以甄補和留住卓越的政府部門高階主管人力，並且引導和培育具備前述表四許多職務能力的政府高階主管和高階人力：

高階主管人力的遴選應同時採封閉型（即僅限現職公務人員申請）和開放型（容許現職和非現職公務人員申請）的制度。遴選由行政院組成甄選委員會為之，甄選委員會根據職位所需領導與管理資歷條件和核心能力，採用各種適當、多樣遴選方法和多階段程序，循公開、競爭和功績原則遴選之。

1. 訂定並執行一套現職人員晉升高階主管的人力發展培育計畫（參見 Rothwell, 2005）就如何做好有效人力資源規劃培育的討論），定期辦理甄選各機關推薦現職人員參加為期至少一年高階主管發展學習計

---

17. 譬如說，現行薪資結構表修正必然面臨許多技術上的困難。現行制度下，欲修正成讓政府有機會引用更多具備非政府部門以外工作經驗的高階文官，難度將甚高且效果未必顯著。欲讓高階文官具備國際觀、政府整體觀、跨部門工作能力等，現行升遷法和任用法必須作根本性的改變，根本變動甚至涉及任用權的機關和任用程序等。

畫，通過之現職人員方具備申請擔任高階主管之遴選資格。

2. 高階主管人員培育發展計畫的主要是讓參與者學習到多元工作經驗和建立人際網路，因此必須包括跨政府部門的工作指派學習、選定指導者、非政府部門的人力交流派遣、學習瞭解產業相關知識、學習國際事務與全球治理等課題或是短期派遣國外學習（包括相關駐外機構的工作見習）。
3. 因此，遴選高階主管（甚至中階主管）的基本條件必須包括國際化能力，除了特別是外語溝通技能外，更需要重視其國際事務與全球化對政策影響等方面的思考和視野。
4. 提供非政府部門（包括企業營利機構、非營利機構、學術研究機構）的優秀人力直接進入擔任高階主管的制度，為期制度具有吸引力，除了必須配合設計另一套薪資獎金制度外，也必須建立政府與非政府部門可攜帶保留的退休金制度。
5. 高階主管為其領導的部門或組織之績效負全責，一旦持續未能符合期待，立即調任非主管職位。這個責任方向構成高階主管績效管理與評估的重點，也是主管能力發展的重要內涵。

## 七、結 語

本文的主要論點有二：第一，文官體系設計引導文官能力、行為、態度與理念，進而影響政府的治理能力；第二，文官體系是達成政府治理能力的手段，本身不是目的，因此，必須根據策略性人力資源管理理念不斷調整文官體系的職務能力。台灣必須不被全球化競爭環境所淘汰，台灣政府治理能力的關鍵性判準就是政府的全球競爭力，文官體系整體職能方向就必須朝此策略願景進行必要的變革發展。日本和韓國最近進行的文官改革，目的也多

是為強化政府的全球競爭力 ( Kim, 2002 )。<sup>18</sup>

依循這樣的論述邏輯，本文提出了許多關鍵性文官體系職能變革的方向，但這些變革必須依賴大幅修正現行政府人事政策和管理制度的配合。目前台灣文官人事管理制度幾乎都已個別法律化，作法上可以採取修改各項相關法律為之，只是逐一修法的方式顯然緩不濟急，而且不容易維持整體搭配性，因此，本文建議應該採取制訂「文官改革與績效管理法」的特別包裹立法策略，在尋求和立法部門、國內政黨、民間社會與政府員工建立廣泛共識後，直接用特別法排除原有各項法律規定。這項特別法並應由行政院諮商考試院後單獨提出，<sup>19</sup>不由考試院主導提出的原因主要是其為特別法，也可降低考試院本於傳統角色認知偏向以文官利益保障思考的影響。

其次，特別法中提供政府機關試行辦理的法源機制，財經部門、教育部門、文化部門、研究部門、衛生社會部門等都是可以先行採用的部門。由於本文建議的文官體系職能改造內容，不少和台灣長久以來的政府人事管理制度有很大的差異，也必然和現有政府組織管理文化間有相當的差距，透過部分機關先行試辦的方式，有利於創造累積正面經驗和思考克服問題所需之工

---

18. 日本與韓國在IMD的政府競爭力排名其實一向皆落後於台灣，Kim指出這與兩國文官體系一向封閉、重視年資權威、終身保障和欠缺彈性，無法因應變動迅速的全球化環境，國內部分實務界和研究者對日本文官制度經常推崇備至，或許也是因未體認文官體系本身只是手段的本質之故。Donald Kettl等人（1996: 61）在討論美國聯邦政府應該有的新人力資源模式時，開宗明義地也指出文官體系是確保政府獲致更佳績效的手段論：“The federal government needs now to move to a performance-based model. Such a model ought to build on a first premise: the civil service system is a means to an end—better performance in government—rather than an end in itself.”

19. 觀念上，人事政策既然是政府治理的手段而已，當然不應該有所謂「獨立」的意涵，而是必須配合政府管理需要制訂與調整之。中華民國憲法將人事政策（人事制度的背後當然代表著政策）授予考試院，並要求「考試委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權」，顯然和人力資源管理不應該「獨立」於行政權之外的世界性作法有別。技術上或可以用不修憲方式達成克服這項憲政問題，就是修改考試院組織法將考試院虛弱化，包括考試委員減至 5 人以下，以及考試院銓敘部和訓練事項移至行政院等。另外，透過立法院議事程序讓行政院分享人事政策和立法事項，例如，立法院將憲法第 87 條明確規定考試院有提出法律案之職權解釋成立法院只審議已經行政院同意的考試院人事制度法案，或者接受審議行政院透過立委提出的相關人事制度法律案。

具性層次作法的調整。

最後，本文整體論點是植基於政府部門策略性人力資源管理理論，據此，台灣政府人力資源管理高度法制化的作法絕對要鬆綁，鬆綁的原則不應該是授權，而是改朝必要的分權方向，方能有效引爆和釋放政府文官的能力與競爭能力。在這個變革方向下，目前政府人力資源管理部門能否承擔這個重大工程的引領角色？整個人力資源管理主管部門 - 包括考試院及所屬，以及行政院人事行政局-和各機關人事部門工作者是否真正且充分瞭解策略性人力資源管理的意涵和行動方向，而非僅是援引當作是趕得上時代術語的流行風尚？是否有能力和有意願設計、操作和教導具有策略性觀點的文官體系能力改革？這些非常基礎的工程是本文第一節末所引用三個計分卡體系能否運作的重大影響因素，當然也影響著如何經由改變政府人事政策和管理制度，引導文官展現新的職務能力與行為，使得政府治理具備國際競爭力。

## 參考書目

- Barney, Jay B. 1991. "Firm Resources and Sustained Competitive Advantage." *Journal of Management* 17: 99-120.
- Barney, Jay B. 1995. "Looking Inside for Competitive Advantage." *Academy of Management Executive* 9, 4: 49-61.
- Barney, Jay B. and Patrick M. Wright. 1998. "On Becoming A Strategic Partner: The Role of Human Resources in Gaining Competitive Advantage." *Human Resource Management* 37, 1: 31-46.
- Beatty, Richard W. et al. 2003. New HR Metrics: Scoring on the Business Scorecard. *Organizational Dynamics* 32, 2: 107-121.
- Becker, Brain and Barry Gerhart. 1996. "The Impact of Human Resource Management on Organizational Performance: Progress and Prospects." *Academy of Management Journal* 39: 779-801.
- Becker, Brain E. et al. 2001. *The HR Scorecard: Linking People, Strategy and Performance*. Boston: Harvard Business School Press.
- Bernstein, Steven and Benjamin Cashore. 2000. "Globalization, Four paths of Internalization and Domestic Policy Change: The Case of Ecoforestry in British Columbia, Canada." *Canadian Journal of Political Science* 33: 67-99.
- Boyett, Joseph H. and Jimmie T. Boyett. 1998. *The Guru Guide: The Best Ideas of the Top Management Thinkers*. New York : Wiley.
- Cameron, Kim S. and David A. Whetten. 1983. ed. *Organizational Effectiveness: A Comparison of Multiple Models*. Orlando, FL: Academic Press.
- Colbert, Barry A. 2004. "The Complex Resource-Based View: Implications for Theory and Practice in Strategic Human Resource Management." *Academy*

- of Management Review* 29: 341-358.
- Delaney, John T. and Mark A. Huselid. 1996. "The Impact of Human Resource Management Practices on Perceptions of Organizational Performance." *Academy of Management Journal* 39: 949-969.
- Delery, John E. and D. Harold Doty. 1996. "Modes of Theorizing in Strategic Human Resource Management: Test of Universalistic, Contingency, and Configurational Performance Predictions." *Academy of Management Journal* 39: 802-835.
- Gerstner, Louis V. 2003. *Who Says Elephants Can't Dance? Leading A Great Enterprise Through Dramatic Change*. New York: Harper.
- Goodman, Paul S. and Johannes M. Pennings. 1977. eds. *New Perspectives on Organizational Effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hale, S. J. 1996. "Achieving High Performance in Public Organizations." In James L. Perry ed., *Handbook of Public Administration*. 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass: 136-150.
- Heinrich, Carolyn J. and Laurence E. Lynn Jr. 2000. eds. *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Hult, K. M., and Walcott, C. 1990. *Governing Public Organizations: Politics, Structures, and Institutional Design*. Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole.
- Huselid, Mark A. et al. 2005. *The Workforce Scorecard: Managing Human Capital to Execute Strategy*. Boston: Harvard Business School Press.
- Ingraham, Patricia W. 2003. *Government Performance: Why Management Matters*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Ingraham, Patricia W. and Laurence E. Lynn Jr. 2004. eds. *The Art of Governance: Analyzing Management and Administration*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

- International Institute for Management Development. 2005. *IMD World Competitiveness Yearbook 2005*. Lausanne, Switzerland: IMD.
- Joyce, William et al. 2003. *What Really Works: The 4+2 Formula of Sustained Business Success*. New York: HarperCollins.
- Kaplan, Robert S. and David P. Norton. 1996. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kast, Fremont E. and James E. Rosenzweig. 1985. *Organization and Management: A Systems and Contingency Approach*. 4th ed. New York: McGraw-Hill.
- Kettl, Donald F. 1998. *Reinventing Government: A Fifth Year Report Card*. Washington, D.C.: Center for Public Management, Brookings Institution.
- Kettl, Donald F. et al. 1996. *Civil Service Reform: Building A Government That Works*. Washington, D.C.: Brookings Institute.
- Kettl, Donald. 2000. The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review* 60: 488-497.
- Kim, Pan S. 2002. "Civil Service Reform in Japan and Korea: Toward Competitiveness and Competency." *International Review of Administrative Science* 68: 389-404.
- Lado, Augustine A. and Mary C. Wilson. 1994. "Human Resource Systems and Sustained Competitive Advantage: A Competency-Based Perspective." *Academy of Management* 19: 699-727.
- Lepark, D. P. and S. A. Snell. 1999. "The Human Resource Architecture: Toward A Theory of Human Capital Allocation and Development." *Academy of Management Review* 24: 31-48.
- Liebowitz, Jay. 2004. *Addressing Human Capital Crisis in the Federal Government: A Knowledge Management Perspective*. Boston: Butterworth

Heinemann.

Light, Paul C. 2005. *The Four Pillars of High Performance*. New York: McGraw-Hill.

National Academy of Public Administration. 2002. *The 21st Century Federal Manager: A Study of Changing Roles and Competencies*. Washington, DC: NAPA.

Nye, Joseph S. and John D. Donahue. 2000. eds. *Governance in A Globalizing World*. Washington, D.C.: Brookings Institute.

OECD. 2000. *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD.

OECD. 2001. *Public Sector Leadership for the 21st Century*. Paris: OECD.

OECD. 2002. *Public Sector Transparency and Accountability: Make It Happen*. Paris: OECD.

Peters, B. Guy and Donald J. Savoie. 1994. "Civil service reform: Misdiagnosing the patient." *Public Administration Review* 44: 418-425.

Peters, Thomas J. and Robert H. Waterman Jr.. 1982. *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. New York: Warner Books.

Pfeffer, Jeffrey. 1994. *Competitive Advantage Through People: Unleashing the Power of the Work Force*. Boston: Harvard Business School Press.

Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantages of Nations*. New York: Press Press.

Porter, Michael E. 2004. "Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Business Competitiveness Index." In Michael E. Porter et al. *The Global Competitiveness Report 2004-2005*. Geneva: World Economic Forum.

Porter, Michael E. et al. 2004. *The Global Competitiveness Report 2004-2005*. Geneva: World Economic Forum.

- Rainey, Hal G. 2003. *Understanding and Managing Public Organizations*. 3rd ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rainey, Hal G. and Jay Eungha Ryu. 2004. Framing High Performance and Innovativeness in Government. In Patricia W. Ingraham and Laurence E. Lynn Jr. eds. *The Art of Governance: Analyzing Management and Administration*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Rothwell, William J. 2005. *Effective Succession Planning: Ensuring Leadership Continuity and Building Talent from Within*. 3rd ed. New York: AMACOM.
- Scott, Richard W. 2003. *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. 5th ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall.
- Scott, W. Richard. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Shafritz, Jay M. and Philip H. Whitbeck. 1978. eds. *Classics of Organization Theory*. Oak Park, IL: Moore.
- Shih, Jay N. 2003. "Administrative Reform in Taiwan: An Uneasy and Unfinished Political Job." Proceeding of a Conference on the Asian Development. 11-12 November. Japan : Kita-Kyushu(World Bank).
- Shih, Jay N. 2005. "A Quarter Century Government Reform Experience in Taiwan (1990~2005): A Critical Assessment." Proceeding of a Conference on The Repositioning of Public Governance in Taipei Global Experience and Challenges. 18-19 November 2005. Taipei: Dep't of Political Science, National Taiwan University.
- Spencer Jr., Lyle M and Signe M. Spencer. 1993. *Competence at Work: Models for Superior Performance*. New York: John Wiley and Sons.

- Transparency International. 2003. "Global Corruption Report 2003." Corruption Perceptions Index: 264 and Bribe Payers Index: 267. in <http://www.globalcorruptionreport.org/> .Latest update 7 February 2003.
- U.S. Office of Personnel Management. 1999. *Strategic Human Resources Management: Aligning with the Mission*. Washington, D.C.: Office of Merit Systems Oversight and Effectiveness, OPM.
- Ulrich, Dave and Dale Lake. 1990. *Organizational Capability: Competing from the Inside Out*. New York: John Wiley and Sons.
- Wright, Partick M. et al. 2001. "Human Resources and the Resource Based View of the Firm." *Journal of Management* 27: 701-721.
- 呂美女、吳國禎譯 ( 界屋太一原書 )。1994。《組織的盛衰》。台北市：麥田。
- 汪仲譯。1998。《企業巫醫：當代管理大師思想、作品、原貌》。台北市：商周。
- 法務部調查局。<http://www.mjib.gov.tw/cgi-bin/mojnbi?/news/topnew/22.html>。2005/9/2。
- 施能傑、蔡秀涓。2004。〈契約性人力制度之規劃作法〉。《公務人員月刊》102: 15-34。
- 施能傑。1996。〈政府組織變革的時代性〉。《研考報導》37: 5-11。
- 施能傑。2001。〈彈性化職位設計與政府人力運用〉。《人事月刊》32, 5: 33-46。
- 施能傑。2002a。〈政府人事政策與制度的變革願景〉。蘇永欽編。《政府再造》。台北市：新台灣人文教基金會。
- 施能傑。2002b。〈績效導向理念應用於公務人員訓練規劃之研究〉。行政院人事行政局公務人力發展中心委託研究報告。
- 施能傑。2003。〈公務人員考選制度的評估〉。《台灣政治學刊》7, 1: 157-207。
- 施能傑。2004a。〈建立組織績效管理引導員工績效評估的制度〉。《考銓季

刊》37: 79-94。

施能傑。2004b。〈公務服務倫理的理論架構與規範作法〉。《政治科學論叢》  
20: 103-140。

陳雅慧。2003。〈你是『對』的人嗎？〉。《天下雜誌》269: 145。

彭文賢。1980。《系統研究法的組織理論之分析》。台北市：聯經。

彭錦鵬等。2005。〈高級文官考選與進用制度之研究〉。考試院研究發展委員會委託研究報告。

# Rebuilding Civil Service Competency and Government Competitiveness: A Strategic Human Resources Management Approach

Jay N. Shih \*

Governments need to strengthen her governing ability in order to meet increasing challenges brought from globalization. The Civil Service is likely the major institution to enhance that ability. Based on the theory of strategic human resources management and of organizational competitive advantage, this paper argues that the civil service reform has to be strategy-focused where critical competencies, behaviors, attitudes and even beliefs of the civil service must be analytically identified and then addressed. The remainder of this paper therefore further discusses three issues. First, it points out areas of the vulnerabilities of Taiwan civil service's competitiveness according to the assessment of the IMD and WEF. Secondly, three main reform strategy maps of the civil service competencies are proposed and fully discussed. Finally, this paper suggests several key public personnel policies and management systems shall be changed to achieve the goal of those proposed reform maps.

**Key words:** government competitiveness, civil service competency maps, competency management, strategic human resources management

---

\* Professor, Department of Public Administration, National ChengChi University.