

第壹章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

當代民主政體下的政府組織，大多陷溺於「預算赤字」(budget deficit)、「績效赤字」(performance deficit)及「信任赤字」(confidence deficit)困局中，近年各先進工業化民主國家所推動的政府再造運動，大抵也都以克服這三項治理問題為核心工作 (Kettl, 1998)。公共行政學者的理論觀點目標在以科學的精神處理人事相關問題，並避免陷入上開困局，或侷限在狹隘的理論中，產生理論與實務間的落差。

機關組織必須先認清自己的定位，並據以規劃策略性實施計畫，以落實組織目的，並確認計畫與組織目的之連接性，最後才是診斷評估各計畫實施的績效，本概念運用在人事業務上亦同。如同美國小布希總統所言，「無論在每一個方案、每一個部會，測量成功與否並非於指標良善與否，抑或預算多寡，而是取決於最後達成成果如何。」近幾年來，在經濟學上，經濟成長理論研究焦點已由傳統新古典經濟成長理論，轉移到 Romer (1986) 及 Lucas (1988) 發展之內生成長理論 (Endogenous Growth Theory)，內生化經濟成長理論將技術進步、人力資本、政府支出與研究發展等納入討論研究模型之中。社會學者 Portes A. (1996) 亦指出，經濟資本存在銀行中，人力資本存在腦袋中，其概念更對人事管理理論與實務帶來深遠的影響與衝擊。

人力資本良窳是決定組織效率之重要關鍵，但人力資本如何

衡量，卻是現行組織面臨的重大困難，尤以政府部門，非財務指標難以量化之前提下，要提升人力資本之前需先精準衡量人力資本，進而延攬組織所需之公務人力。

二、研究目的

為了確認是否達成機關目標，一套良善的績效衡量工具便不可或缺；任何績效衡量欲發揮作用，必須符合下列三個基本要求：1、衡量工作必須與標準密切相關；2、對於某一樣本的衡量必須足以代表整個母體；3、衡量必須可靠且有效；此外，尤需注意績效指標（performance indicators）之建構（孫本初，2003）。

本研究從人力資本觀點出發，嘗試著連結人員、策略與平衡計分卡。本文將分別說明其理論概念、具體影響與實務策略，並以美國聯邦政府近年來以人力資本為核心概念所發展的人力資本策略管理方案為例，說明其實務運用與最新發展，並進一步與我國政府人事管理實務相互檢視，提出具體建議，其研究目的如下：

- (一) 測量每個員工對整體組織之績效貢獻，用以縮短業務部門主管與人力資源部門間期望之落差

依據 HR Scorecard Alliance 公司於 1996 年針對 22 個企業組織、1,700 位業務部門主管與 550 位人力資源管理人和監督者進行問卷調查，根據調查結果顯示，確認人力資源部門存在的重要功能及執行績效，詳如表 1-1。由此可知，業務經理人深諳人力資源部門之重要性，只是制度本身讓兩者溝通和理解產生落差。

表 1-1：業務單位部門（即內部顧客）對人力資源的期許與落差

業務部門員工對於人力資源功能之比率			
人力資源功能	重要性	績效表現	落差
能力的維持與管理 talent management and retention	92	23	-69
獎酬制度 total rewards	92	40	-51
訓練與發展 training and development	81	32	-49
績效管理 performance management	81	22	-60
員工關係 employee relations	79	40	-39
策略性人力資源 strategic HR	70	22	-49
整體的人力資源績效平均分數：34			

資料來源：Anne Freedman（2003）

（二）發展一套可測量的、可觀察的機制

以衡量組織及個人績效成果，並透過該機制徹底彰顯該人員績效成功與不足之處。

（三）建構組織人力資本計分卡之導入模式

現行企業界使用平衡計分卡作為績效衡量之機制情形普遍，但是針對人力資源領域往往著墨較少，而人力資源是發展組織效能及潛能之最佳利器，故一個良好的人力資源績效衡量工具發展確有迫切之需要。

（四）將人力資本計分卡引入政府機關之中

公部門現行人事制度流於僵化、缺乏彈性，決策思維缺乏結果導向和績效導向，致使人事部門無法發揮人力資源單位應

盡之權責，本文企圖針對政府機關特性，研議公部門人力資本計分卡，並探討其運用於公部門之中可能遭遇之困難及因應解決之道。

第二節 研究問題與研究限制

一、研究問題

- (一) 1. 探討我國與美國現行人力資本衡量方式為何？
 2. 承上，組織如何透過人力資本衡量工具，將員工目標與組織策略相結合？
- (二) 如何運用平衡計分卡觀點，設計不同構面，以衡量員工人力資本的不同構面，並確實的與機關目標相連接？
- (三) 探討將人力資本計分卡導入政府部門之步驟與方式，並試圖解決可能面臨之挑戰？

二、研究限制

本文主要著重在對人力資本衡量工具領域中相關著作之探討，因我國公部門實施平衡計分卡機關個案少，例如臺北榮民總醫院、基隆港務局、台大醫院、中央健保局等機關；實施完整且全面的人力資源計分卡機關更是付之闕如，故僅從企業人力資源計分卡之實施方案及美國現行人力資源制度相關分析，以創造一套屬於我國之人力資本衡量工具。

第三節 研究途徑與研究方法

一、研究途徑

本文之研究途徑採「制度研究法」，藉由對我國及美國現行公務人力資本衡量制度之探討，從平衡計分卡各構面均衡發展的角度以及人力資源計分卡之策略連結，探討導入政府機關作為衡量人力工具之可行性，融合理論與實務，將績效、組織策略與人力資源作最緊密之結合，以發展一套得衡量政府機關之人力資本績效衡量工具。

二、研究方法

(一) 文獻探討法

文獻分析係指經由文獻資料等二手資訊進行研究的分析法，又可稱為內容分析法。透過研究績效評估理論、平衡計分卡以及策略地圖等為績效衡量提供解決方案之相關文獻作逐一檢視與歸納，並收集有關研究主題之國內外書籍、論文、期刊、研究報告、網站等相關資料，進行論述性及比較性研究，以瞭解問題原因並謀求解決。

(二) 比較研究法

收集美國聯邦政府現行人力資本衡量機制與措施，包括衡量方式與各機關實施方法，透過對美國制度的瞭解，並比較我國現有人力資本衡量工具之特色，試圖發展更切合我國國情之人力資源衡量制度，使績效評估更為落實，最後發展出一套真正屬於我國之人力資源績效評核工具。

(三) 深度訪談法

為了更深入探討人力資本議題，並試圖建構一套更周全的制度，本研究邀請幾位對這個議題比較瞭解的實務界和學術界專家，進行對本議題的深度訪談，透過不同眼界之看法與建議之加入，以求得本研究更全面的觀點，並建構更完善之制度。

第四節 研究範圍與流程

一、研究範圍

人力資源範疇甚廣，從人員遴選進用、甄補、晉升、訓練、考績、福利、退休等皆是人力資源之範疇，為了達適才適所之旨，各項人事政策應與工作績效衡量結果緊密扣合，本文將研究範圍鎖定在診斷現行公部門人力資本，確認人事決策與組織策略之結合性，採取宏觀的角度，於我國公務體系中，發展出一套真正具有評核指標和引領策略導向作用之人力資本衡量工具。

二、研究流程

