

第參章 美國聯邦政府與我國人力資本相關策略推動機制

第一節 美國聯邦政府人力資本概念運用之緣起

一、人力資本概念緣起

美國聯邦政府開始使用「人力資本」這一個名詞，最早是由 1990 年代晚期的聯邦審計長 Davied Walker 所提出，他建議政府應將公務人力視為重要資產，而非成本，或是消費的資源，而應強調對聯邦人力的投資發展，並運用策略性的管理，擴大其效益 (GAO, 2004b)。自 2001 年開始，美國開始將人力資本檢測運用於公部門，並逐年研究衡量結果。

二、人力資本概念之運用概論

「人力資本策略管理」(strategic management of human capital) 最早見於 2001 年 8 月小布希總統發布的「總統管理議程」(President's Management Agenda) 之第一面向，並在發布該議程時指出：「我們未來評估政府部門每一個機關、每一項計畫是否成功，不再端看他動機是否良善，而是要觀察實際政策運作的成果與績效」，他也強調政府人力必須轉換聚焦於：(1) 機關整體與個別員工的績效，(2) 將這些績效轉化為可以衡量和觀察的成果 (OPM, 2005a)。該議程由各部會的次長擔任各機關代表，負責督導各該部會落實議程的內容。2005 年有 3 個聯邦機關獲獎，分別是勞工部、國務院及社會安全部，其中，勞工部在管理計分卡中每一項均被列為綠燈 (亦即為完全成

功)，另兩個機關則在人力資本管理上表現優異（OPM, 2005b）。

小布希總統前瞻性的發現現行聯邦政府之人力資本運作有諸多缺失，包括聯邦政府人力精簡雖積極進行卻毫無目標（包含人員裁減與減少雇用），影響了各部會的施政能力；人員的裁減固然在每年人事費及相關人事支出上大幅減少，但漫無目標的裁汰卻也造成了不平衡的負面現象，例如管理職位比例增加、課責不明確、人與事無法密切配合等，影響了政府整體施政效能（OPM, 2004a）。

雷根總統至柯林頓總統雖也都針對人事管理提出了改革計畫，但渠等改革重點多是以減少財政赤字為目標；小布希政府則將聯邦人力資本改革列為首要項目，將改革重點置放在人力精簡上，同時配套放寬聯邦人事管制，賦予各部會較多的人事管理彈性，且針對人力資本的瞭解與發揮上，提出較以往更具系統性、策略性及全面性之聯邦人力改革。

第二節 美國聯邦政府推動人力資本之權責機關

為了有效執行總統管理議程中的人力資本策略管理議程，小布希政府交付此項議題給下列機關負責，各機關負責的職權、角色及項目說明如下（OPM, 2005d；CHCOC, 2005；OMB, 2005；GAO, 2005；周威廷, 2005）：

一、人事管理局（Office of Personal Management；OPM）：

美國人事管理局是總統的人事管理策略幕僚，也是總統管理議程中人力資本策略管理最主要的規劃及推動機關，該局必須發展各種工具和策略，協助各機關進行人力

資本改革，並提升各機關人力效能。在此政策目標下，人事管理局近年陸續發展出行政部門管理計分卡中的「人力資本計分卡」(Human Capital Scorecard)、「人力資本調查問卷」及「人力資本評估與課責架構」(Human Capital Assessment and Accountability Framework) 多項管理工具，協助各機關運用，並提供各相諮商與協助。

為了達到人力資本轉變之展望，人事管理局仍是推動人力資本之重要關鍵角色，其作法如下：

- 每季評估各機構策略人力資本計畫，找出執行缺點並針對這些缺點提出新的策略，使缺點轉為成功。
- 發展平衡計分量表，並運用於聯邦政府及聯邦人力資本測量上。
- 協助新機關——如國土安全部及國防部等人事單位運用人力資本評量機制解決困難，以提升人力運用。
- 革新人力績效制度，以聯邦機構新的評量方式獎勵高績效員工。
- 蒐集各機關績效管理方法及行政機構之評量方式，供各機關見賢思齊。
- 以 OPM 名義號召成立人力資本顧問團，依據績效制度協助其他機構甄選、發展、訓練成高效率團隊。
- 採行標竿學習，在聯邦機構中選出典範代表機構，並進行經驗交流。
- 控制訓練事務，強調人力彈性僱用，設計最適的訓練課程，運用在從 50 個機構挑出來的 800 名

彈性遴用之員工身上。

- 設計聯邦政府員工教育培育系列課程，使員工能快速完成職前教育。
- 成立諮商團隊，確保每位員工皆處在安全、健康的工作環境。

二、管理及預算局（Office of Management and Budget，OMB）

負責建立包含人力資本在內的 5 項總統管理議程的成功標準（standard for success），並負責「行政部門計分卡」的總體評估與分析報告。

三、美國課責總署（General Accountability office，GAO）

該機關前身為美國審計總署，有建議和監督審核的職權，並且必須定期向國會進行報告，該機關並制定人力資本的建議執行方案，包含「機關領導者自我評估檢測表」（Self-Assessment Checklist for Agency Leaders）及人力資本管理模式等重要工具。

四、人力資本長會議

本會議成員包含人事管理局局長、管理預算局副局長、各行政部門人力資本長及其他由人事管理局局長指派的官員。負責對各機關在處理人力資源系統模式化、提升人力資源資訊品質及提升人力資源運作的立法提供建議與協調，本會議每年也必須對國會提出業務報告。

第三節 美國聯邦政府推動人力資本之相關法案及措施

美國聯邦政府為了展現行政革新，積極推動各項議程與法案，除由機關專責各種措施之規劃運作，並以立法方式展現推動之決心，俾有助於各項政策之執行。

儘管透過國會立法具有強制履行的效力，惟值得注意的是，這幾項人力資本相關立法內容強調的重點之一卻是「彈性」。由此可知，立法是為了彰顯人事體制改革的決心，而非強化聯邦的管制權力（周威廷, 2006）。

茲就幾項推動人力資本之重要相關法案及行政規則說明如下（Abramson et al., 2003；OPM, 2005c；孫本初, 2005；周威廷, 2007）：

一、總統管理議程

總統管理議程包含了 5 項重要的管理改革議程，包含：（一）人力資本策略管理（the strategic management of human capital），（二）資源競值（Competitive Sourcing），（三）改革財務績效（improved financial performance），（四）深化電子化政府（expanded electronic government）及（五）預算與績效整合（budget and performance integration）。其中，人力資本策略管理更因其關鍵地位而被列為議程的首要項目，總統管理議程中直接指出聯邦政府各部會必須依據人力資本的理念，就人員甄補、發展、訓練以及高品質

公務人力予進行有效管理，才能徹底的改善政府績效與生產力。

上述政府績效成果法案、總統管理議程以及行政績效賴以發展之計畫評比工具（Program Assessment Rating Tool, PART）三者共同形成國家的整合績效體系，企圖創造成果導向、公民對政府信任以及保持課責的政府運作（孫本初, 2005）。

二、2002 年人力資本長法案 (Chief Human Capital Officers Act of 2002)

本項法案是整個小布希政府人力資本策略管理的基礎法案，規範在公共法第 13 章改進聯邦人力之第 A 節，內容規定聯邦各部會必須仿效民間企業設置人力資本長（Chief Human Capital Officer; CHCO），通常是由地位次於次長或助理次長職位的高階官員來擔任，依據該法案 1401 條規定，人力資本長職責是在符合功績原則的前提下，建議並協助機關首長及其他組織官員就人員遴選、發展、訓練及維持高品質生產工作力、提供建議與協助，以落實機關職責；其次，執行總統與人事管理局各項規定及人事管理法規。

依據公共法第 1402 條，各部會的人力資本長及人資部門的主要職責已由傳統人事管理職責轉變為積極的策略管理功能，其法定職責如下：

- （一）設定該機關人力發展策略。
- （二）依據機關使命與策略計畫下，評估各機關所需人力特性與未來發展需求。
- （三）將機關人力資源政策、計畫與機關使命、策略

目標、績效產出密切整合。

- (四) 發展與倡導組織學習的文化，以吸引優秀員工，並維持該員工之優秀能力。
- (五) 確認最佳實務經驗並進行標竿學習。
- (六) 採用合適方法衡量智慧資本並確認其與組織績效成長的關聯性。

另依據同法第 1303 條，本法案仿效總統管理議程設置總統管理會議的做法，規定由各部會人力資本長共同組成「人力資本長會議」(Chief Human Capital Officers Council)，成員包括人事管理局局長(主席)、管理與預算局之副局長(副主席)、各部會執行人力資本之人事長為當然委員，及人事管理局局長指定人員等共同組成，提供各機關人力資本管理的討論平台與相互諮商機制。

同法第 1304 條有關策略性人力資本管理之相關規定明確指出人資長功能，該規定提及，人事管理局應該為各機關設計一個可以適當衡量功績、評估人力資本管理之系統，該系統具備下列標準：(A) 制訂可以結合機關任務、目標與組織目的之人力資本策略，並落實至組織預算和策略性計畫之中；(B) 重要職務技能的提升；(C) 透過甄補、發展與接續計畫的執行，以確保有效領導；(D) 維持一個可以發展高績效人力之文化；(E) 藉由對員工訓練與職能技術的投資，發展並執行知識管理策略；(F) 在功績制思維下，對管理者與人力資源領導效能的課責。

四、2003 年國土安全法

911 事件突顯美國聯邦政府原有的危機管理機制，無法有效處理及因應突發危難，新成立的國土安全部認為更大的彈性與應變能力是必須的，因此無法謹守固有的聯邦人事法令，包含人員選取等，希望得不受聯邦人事法規之限制，該部可以採行一般機關用人方式（考試），也可以向民間或其他機關借調人才。故隨同人力資本長法案訂定的同時，國會也配合通過了「國土安全法」(Act of Homeland Security)，授予國土安全部人力資本管理上更大的彈性，儘管立法意旨並非提升人力資源效能，但內容卻對人力資本提供許多創新概念與想法。包括同意該部免除聯邦文官法規的拘束，包含在人員進用、裁汰、陞遷、調動、薪資、獎金、職務分類等，都較其他機關有更大的彈性。

五、2004 年聯邦人力彈性法案 (The Federal Workforce Flexibility Act of 2004)

本法案進一步提供各部會更彈性且多元的人事職權，包含員工薪資待遇及用人的更大授權，使各機關在人員的薪資分配上擁有更大彈性，具更大又因以吸引優秀人才，避免優秀人員遭企業挖角或遴用不到之情形。

六、2004 年政府課責總署人力資本改革法 (GAO Human Capital Reform Act)

本法案除了將原本的「美國審計總署」(General Accounting Office) 改名為「美國課責總署」(Government Accountability Office) (英文縮寫仍維持 GAO)，重點在於將原本審計總署及審計長

(comptroller general) 的職責由以往的審計稽核轉為更強調績效監督，尤其在政府部門人力資本改革上，擁有更大及更為彈性的調查權和建議權。

- 在此同時，美國審計總署 (General Accounting Office ; GAO) 也向美國參議院提出了一份名為「人力資本：21 世紀的人力資本管理」(Human Capital : Managing Human Capital in the 21st Century) 的報告，這份報告除了檢視美國從 1990 年至 1999 年的政府人力狀況外，並訪視了 9 家民間指標企業，包括聯邦快遞、IBM、萬豪國際集團(Marriott International)、默克製藥、摩托羅拉、希爾斯、Weyehaeuser、西南航空、全錄的人力資本管理實務，歸納以下 10 點原則，建議聯邦政府師法企業推動連結使命、策略目標與核心價值的策略性人力資本管理(GAO, 2000; 周威廷, 2006):
- (一) 將人力資本管理視為組織策略管理的基礎，使人力資本與組織使命、願景相結合，並發展策略與實務運作。
 - (二) 將人力資本功能帶入管理團隊，並將人力資本部門主管納入組織領導階層。
 - (三) 整合內部與外部的人力資本專家，結合內部實務及外部資訊。
 - (四) 確認達成組織目標所需要的領導特質，並運用甄補、發展、接班人計畫 (succession planing) 等方式來培養合適的管理人才。
 - (五) 與員工溝通願景、共同目標與核心價值，建立團隊合作。
 - (六) 確認達成組織目標、提升組織績效所需的能力

- (competency)(包含技術、知識、職能、行為等)，並藉由甄補、發展、留用等方式維持所需人力。
- (七) 運用績效管理系統，包含績效待遇等有效誘因，將績效與成果相連結。
- (八) 支持並獎勵團隊，努力達成高績效。
- (九) 將人員需求納入人力資本政策與實務。
- (十) 建立人力資本績效的評量機制。

第四節 美國聯邦政府人力資本改革架構

一、美國聯邦政府人力資本改革架構

人事管理局將各主管機關所提的方法和建議歸納成「人力資本評估與課責架構」(Human Capital Assessment and Accountability Framework)，包含了人力資本成功標準、人力資本關鍵要素以及課責架構，也提供了各機關如何進行人力資本改革的具體建議 (OPM, 2005a&e)。

OPM 歸納了 5 項重要的人力資本改革架構，包含：一、策略校準，二、人力規劃與配置，三、領導與知識管理，四、成果導向績效文化，五、才能管理，及六、課責等 6 項要素，各個面向即推動說明內涵如表 3-1 所示：

表 3-1：人力資本標準與成功的因素

要素	說明
1. 策略校準(Strategic Alignment)	部會的人力資本策略結合了任務、目標以及組織目的，並形成組織的策略性計畫、績效計畫以及可執行的預算。

2. 人力資本規劃及配置 (Workforce Planning and Deployment)	機構必須是公民導向 (Citizen-centered)、去層級化 (delayered)，以及關注組織使命 (mission-focused)，也必須是電子化政府 (E-government) 並且重視資源競值 (competitive sourcing)。
3. 領導與知識管理 (Leadership and Knowledge Management)	機構的領導者以及管理者必須有效率地管理員工，確保領導及政策之延續，並保持充滿學習精神的環境，進而驅動績效持續不斷的提升。
4. 成果導向績效文化 (Results-Oriented Performance Culture)	組織具多元 (diverse)、結果導向 (result-oriented)、高績效的人力以及績效管理系統，以便有效率的區別績效高低，並使個人、團隊以及單位的績效能夠與組織目標和其可欲的結果相連結。
5. 才能 (Talent)	組織必須有屬於自己獨特的主要技術、知識以及職能，並且能夠將之結合。
6. 課責 (Accountability)	組織的人力資本決策必須有實證資料作基礎，並且是結果導向的計畫並具課責功能。

資料來源：Nathanson, P (2005)；孫本初 (2006)

二、人力資本改革架構之功能

人力資本架構提供了彈性與多元途徑，並提供下列功

能：

- (一) 作為各機關持續性的自我評估架構，並促進機關領導者與成員間的持續對話。
- (二) 提供各機關的人事單位與人事管理局、管理及預算局專業協助的互動基礎。
- (三) 提供審計長評估各機關推動人力資本改革績效的依據。
- (四) 提供各機關評估人力資本缺乏及待改進的面向，並藉以重新配置資源，聚焦改善重點。
- (五) 藉以進行機關間的比較及標竿學習。

以下各大要素的關鍵成功因素重點說明如下：

表 3-2：人力資本面向及內容

面向	具體內容
策略校準	<p>1、人力資本焦點 (Human Capital focus): 為了達到組織之共享願景，機關設計了一套整合人力資本政策、方案與實務的人力資本架構。</p> <p>2、機關間的人力資本合作 (Governmentwide Human Capital Collaboration): 各機關彼此實務經驗分享、共同學習發展、進行策略結盟。</p> <p>3、人力資源整合與合作 (HR Collaboration): 組織領導人、部門主管、人事部門及相關利害關係人必須擁有對願景與未來策略規劃發展之共識，人事部門是領導人的幕僚諮詢角色，幫助管理者發展、執行人力資本政策，並達組織施政目標。</p>
工作隊伍規	1、工作隊伍規劃 (Workforce

<p>劃與配置</p>	<p>Planning)：組織的員工規劃策略需與願景密切結合，俾呈現出現在與未來人力資本需求、員工規模、組織配置以及員工核心職能，進而達成組織任務。</p> <p>2、工作隊伍配置 (Workforce Deployment)：人員應置於最適當的位置，對於最重要或迫切的業務必須投入較多的人力與資源，並定期評估人力配置，保持彈性，以符合組織任務與目標。</p>
<p>領導與知識管理</p>	<p>1、領導規劃與執行 (Leadership Planning and Implementations)：機關必須評估並確認領導階層(包含 SES 人員、部門主管)所需的領導能力，並建立具體要求及明確績效指標。</p> <p>2、變革管理 (Change Management)：發展領導人及主管的變革能力，使其有效因應內外需要，進行組織變革，提升組織績效和生產力。</p> <p>3、領導人倫理與激勵員工承諾 (Integrity and Inspiring Commitment)：領導人必須努力維持誠實與倫理的高標準，促進團隊合作、溝通分享共同願景，並尋求成員的積極回饋，最後循環式的修正誠實與倫理之高標準。</p> <p>4、策略性知識管理 (Strategic Knowledge-Management)：組織為了達成施政目標，必須有系統的提供知識</p>

	<p>分享計畫、資源、方案與工具。</p> <p>5、持續的學習與改善 (Continuous Learning and Improvement): 領導人必須發展機關成員持續學習的文化，並提供持續發展的機會以及成員參與的管道。領導人要重視人員的投資與發展，以關鍵指標所需職能。</p>
成果導向績效文化	<p>1、績效管理 (Performance Management): 建立管理者與個人的績效明確指標，近一步評估結果、課予責任、給予獎懲回饋，而績效管理必須與組織策略相連結。</p> <p>2、多元管理 (Diversity): 組織接受機關成員多元背景，並且迎合不同員工與顧客之多元需求。</p> <p>3、員工管理 (Employee/Labor-Management Relations): 管理者與員工間的分工合作、減少管理濫權與衝突，改善工作環境，以提昇效率和效能。</p>
才能管理	<p>1、工作隊伍分析 (Workforce Analysis): 透過系統過程分析，確認機關現在與未來之重要職務及能力，並發展具體策略以減少人員實際能力與機關所需人力之間之落差。</p> <p>2、發展能力 (Compete for Talent): 機關必須發展長、中、短期策略以及整合性投資，以吸引、遴選並維持機關所需之人員能力。</p>
課責	確保人力資本課責之跨機關係統

	<p>(Agency-wide System for Ensuring Accountability in Human Capital)：本架構建立前必須先敘明關鍵成功因素為何，然後確保人員是否有效的與功績系統原則和願景相結合，以確保人力資本的領導和責任。</p>
--	--

資料來源：GAO (2005)

人事管理局大力發揮了策略性伙伴之幕僚角色，發展人力資本架構，供各機關參照學習；強調人力資本的改革特點，並非只是人事部門的責任，人事部門的責任在於評估機關人力資本狀況、提供改善建議與具體做法，而真正責任在於機關首長以及各部門主管。故人事管理局針對各項要素提供管理與分析工具，各機關可以針對自行機關之特殊需求，參考人事管理局制訂之基本資料、表件和實施操作步驟研議專屬自己機關之人力資本計分卡，並提供申請與個案諮商等服務，落實組織學習之目標。

三、人力資本計分卡

這是一種人力資本評估機制，人力資本策略管理的推動必須有明確的「投資效益」特性，才能具體知道所推動的策略以及投入的資源是否可以產生預期效益，這也符合了前述人力資本投資效益的價值。美國聯邦人事管理局即嘗試發展出針對人力資源功能的評估方法與程序，包含了「投資報酬率」(Return-on-investment, ROI)的測量步驟 (Chmielewski & Philips, 2002)。

為提高投資報酬率，人事管理局發展了兩項重要的人力資本評估工具，作為各機關推動人力資本成效的衡量回

饋機制。

(一) 人力資本計分卡 (Human Capital Scorecard)：

依據總統管理議程，分別發展出人力資本策略管理、競爭性採購等 5 項議程的計分卡，統稱為「行政部門管理計分卡」，其中有關人力資本策略管理部分，是由人事管理局發展人力資本計分卡評估各機關整體人力資本，並衍生後續策略管理方案，提升整體行政效益，係屬整體性之人力資本評估機制。

(二) 人力資本燈號顯示：

行政部門管理計分卡與人力資本計分卡是採用「燈號顯示」的簡單分級方式來顯示各機關推動狀態，如機關呈現「綠色」燈號，表示該機關各面向或指標狀況屬成功；如機關呈現「黃色」燈號，表示該機關各面向或指標狀況屬有些目標已達成，有些目標仍需努力；如機關呈現「紅色」燈號，表示該機關各面向或指標狀況呈現嚴重問題。以下就綠、黃、紅燈的評估標準，以人力資本之策略管理為面向，說明其衡量指標如下表 3-3 (OMB, 2005)：

表 3-3：人力資本計分卡評估標準

人力資本之策略管理		
綠燈 (成功)	黃燈 (成果未定)	紅燈 (不成功)
機關： 1、已經執行整合組織整體策略之人力資本計畫，並將本計畫運用於決策支援。	機關： 1、發展全面性的人力資本計畫： (1)與機關使命、策略及目標結合。	機關： 1、缺乏全面性的人力資本策略。

<p>2、從服務傳輸與成本觀點，分析組織現存人力結構；運用重新配置人力、結構重組與外包、政府電子化等方式執行改善計畫，並與機關未來需求作明確連結。</p> <p>3、執行接班人計畫，包括發展結構化計畫、制訂領導能力資料庫，並彌補領導人所需能力與現有人員能力之落差。</p> <p>4、針對 SES、主管階層及超過 60%人員執行績效評估與績效獎酬系統。此獎酬系統並能與機關使命目標連結、確使員工在職責層次內對工作成果負責；對於不同層次的績效加以區分、提供績效</p>	<p>(2)清楚說明人力資本評估與課責架構。</p> <p>(3)整合矩陣並包含執行時間。</p> <p>(4)指派專責的官員。</p> <p>2、以服務傳輸觀點，分析及修正現存組織結構。</p> <p>3、執行接班人計畫，包含制度化的發展計畫、設定縮小領導能力差距的執行目標、並已執行縮小落差的策略。</p> <p>4、執行功績導向評核計畫與獎勵制度，並與機關使命、目標與產出結合；確使員工在其職責層次內對工作成果負責；對於不同層次的績效加以區分；提供所有 SES 人員及管理者績</p>	<p>2、未改善組織結構及服務傳輸品質。</p> <p>3、未確認領導落差亦未執行接班人計畫。</p> <p>4、未針對 SES 人員及管理人員執行與機關使命、目標相關連的績效評估制度；未能區分不同層級間的績效</p>
---	---	---

<p>成果資料；此外，有明確證據顯示確與員工進行溝通、及提供績效排序與獎勵資料；確使所有員工都在此制度內運作。</p>	<p>效成果資料；執行公平、可靠與透明的績效評估與獎勵制度；確使管理者對員工績效負責；包含員工參與與回饋；確使所有員工都在此制度內運作。</p>	<p>及提供績效成果。</p>
<p>5、減少機關人員缺乏代表性（即不同性別、種族等）的情形，尤其針對關鍵性職位及領導位階，建立維持多元任用的機制。</p>	<p>5、說明針對人力結構缺乏代表性的改善策略，尤其是針對關鍵性職位與領導階層。</p>	<p>5、未確認人力結構是否缺乏代表性；沒有執行改善方案。</p>
<p>6、對於關鍵性職位人員的能力，運用適當的外包及e化方式，積極尋求縮短需求與實際的落差。</p>	<p>6、進行人力分析，說明關鍵性職位的能力落差，並發展長短期的策略以縮小落差，包含特定員工的發展、甄補與留用計畫。</p>	<p>6、未執行人力計畫及確認關鍵性職位的能力落差。</p>
<p>7、優秀人員進用之時間與程序，並改善進用過程。</p>	<p>7、對於人員甄補程序具有持續性、稽核性的資料蒐集與分析系統，並持續依據人力資本長會議所定標準進行。</p>	<p>7、未努力執行積極性的進用時間標準，進用亦未具彈性。</p>

<p>8、定期邀請人事管理局參與改進評估及矯正行動，並提供機關首長和人事管理局年度評估報告。</p>	<p>8、已經依據人力資本評估與課責架構，發展人事管理局准許的課責機制，此系統並能使用產出衡量作為人力資本決策的依據；此系統包含定期邀請人事管理局參與改進評估及矯正行動並提供機關首長和人事管理局年度評估報告。</p>	<p>8、未運用矩陣設計計畫與課責體制評估人力資本績效。</p>
--	--	----------------------------------

資料來源：OMB（2005）；周威廷（2006）

依據人事管理局 2006 年 9 月份之統計報告，有 22 個機構在 2001 年人力資本評估係屬「紅燈」狀態，至 2006 年 3 月全部機關已皆達黃燈以上狀態（即無紅燈），各機構皆努力改變其員工，聯邦總署有百分之 83（即 150 萬）員工其個人屬「黃色」燈號狀態，百分之 16.6（即 30 萬）員工呈現「綠燈」狀態。其中美國國土安全部（Department of Homeland Security）係因 911 事件於 2002 年成立，其員工已在人力資本評量各面向中轉強，並特別強調員工績效、勞資關係及創新服務。屬「黃色」燈號的國防部（Department of Defense）亦提出國家個人安全系統計畫，這二個部門的員工占聯邦員工 45%，人事管理局經過評估，發現這二機構在改善整體績效上已有顯著成果，將是未來聯邦政府推動人力資本管理之楷模。

以表 3-4 顯示聯邦政府 2001 年至 2005 年人力資本評估情形：

表 3-4：美國聯邦政府人力資本評量機關數目表

美國聯邦政府 2001 年至 2004 年人力資本評量機關數目						
分數	2001	2002	2003	2004	2005	2006
綠燈	0	0	0	8	12	13
黃燈	3	4	12	15	14	13
紅燈	22	21	14	3	0	0
註：2001—2002 年美國國土安全部並未包含在內						

資料來源：OPM (2006)

美國人事管理局於 2005 年上半年「總統管理議題」中表示整體部門是持續進步的，尤其是會計管理部門轉為「綠燈」狀態，使得在「紅燈」狀態的機構只有二個。各機構最成功的在於人力資本有三個主要區域，一個是領導與知識管理，其次是績效結果導向的組織文化 (Result-Oriented Performance Culture)，另一個是員工的能力，這些人力資本管理為未來的領導者提供公平的獎懲與甄選高素質員工。據人事管理局之報告指出，有百分之九十的機構在人力資本管理中注重計畫領導與知識管理；有百分之六十五點四的機構注重績效導向與獎懲制度；百分之九十二點三的機構注重甄選有能力的員工 (Talent-Competency Gaps)；這三個面向在人力資本評估中皆呈現「綠燈」狀態。

四、人力資本調查問卷 (Human Capital Survey) (OPM, 2004b)

人力資本調查問卷是一種員工回饋評估機制，有別

於人力資本計分卡是針對機關整體的策略性人力資本實施狀況做整體評估，本問卷用於理解自己機關人力資本的現行狀況，除了從全面性與整體性進行機關人力評估外，同時可以透過組織內部觀點及員工回饋意見作多重觀點的瞭解。

本問卷設計機關為人事管理局，目的作為提供各機關員工參與及瞭解員工意見的管道，各機關更可以依據自行機關特性增修或刪除面向與指標，而人事管理局每年也會針對各聯邦機關進行全面的員工意見調查。自 2002 年開始進行第 1 次的全面性人力資本調查，至 2005 年已經進行了 4 次完整調查，除了透過橫向間各機關的人力資本比較，透過年度間的縱向比較，也得以深入發現聯邦政府整體及個別機關人力資本狀況的變化，並提出改進建議，從 2003 年起人事管理局更將調查結果與私部門人力資本作比較。

調查問卷的面向與題目每年皆視狀況作微調修正，以 2005 年的調查內容而言，區分成個人工作經驗面向、甄補、發展與留用面向、績效文化面向、領導面向、學習(知識管理)面向、工作滿意度面向、福利滿意度面向、員工基本資料等 8 個面向，共 88 題的題目(問卷題目內容詳如附件 1，頁 153)。

事實上，這 8 個面向的調查問題已經包含了前述人事管理局發展的「人力資本評估與課責架構」等 6 項要素，因此透過調查，也可以知道員工對整個人力資本推動架構的態度與意向，作為評估人力資本改革方案之重要依據。

聯邦政府推動的人力資本策略管理已經在聯邦各

機關產生重大的人事管理變革，除了前述國土安全部與國防部變革最大外，其他例如：國稅局（IRS）也取得了重要的人事彈性權，並且轉變為強調策略管理，依據組織特定使命、技術與文化量身訂做其特有的人事管理方式；太空總署(NASA)除了經過立法同意支付紅利獎金吸引人才，並允許與民間企業或其他組織人才交流及提供獎學金給有意進入太空總署的研究生等人事彈性外，並擴大運用人力資本評估及課責架構，該二機關並都已進一步發展出符合組織特性與需求的人力資本管理矩陣（Abrmson, 2003）。

五、人力發展策略計畫

美國人事管理局因應知識經濟時代制訂了人力資源發展六年計畫（2002-2007），其間主要變革即從過去將人力視為「資源」整備人才之應用性策略主軸，大幅轉向將人力視為不斷增生之「資本」，其策略計畫重點歸納出以下特色（曾介宏，2003）：

- 1、理念方面：強調公民導向、市場導向與國家競爭力導向之人力資源發展策略基礎。
- 2、目標方面：基於「投資」人力資本的理念，以培育並遴用與優秀企業內員工並駕齊驅的優質公務人力之最高目標，進而建立績效導向、電子化政府。
- 3、建制與策略執行方面：強化功績導向的人力資源發展與管理制度，在人事管理局的指導下，各機關均採行人力資本之發展措施。
- 4、徵才方面：政府採行效率化、優惠化策略以吸引、留住人才，並與企業競相爭取高素質人力加入政府

服務行列。

- 5、育才方面：更加重視教育、訓練與發展，將公務人力以知識投資方式進行人力資本之經營管理，獲取最大效益，提升人員與組織能耐，達成知識資本的再生產與累加效益。
- 6、留才方面：個人化的福利措施、確保信託基金、退休系統現代化等措施，擴大全方位的永業照護，輔以落實破除積弊、淘汰不適任人員與不當管理，確保聯邦人力素質之最佳化。
- 7、族群融合方面：將弱勢與少數民族的保障明確列入政策之中，並施以必要之教育、訓練與生涯輔導。
- 8、知識管理方面：採行接班人計畫等措施，兼顧外顯知識的分享與內隱知識的傳承。
- 9、跨部門與跨領域方面：積極強化聯邦政府間的人力資源發展合作，鼓勵並吸引企業加入政府人力服務。
- 10、組織網絡方面：擴大策略聯盟範圍，促使產、官、學組成溝通與知識網絡，各司其職，相互合作，加速政府電子化與網絡化之程度。
- 11、人力發展推動目標與手段：確切執行績效導向之功績制原則，輔以建立範本或模範方式，將人力資本擴大推動至各機關。
- 12、人力政策方面：人事管理局最高決策影響力的角色，不僅負有研提、執行、推廣、監控國家人力資源發展政策的使命與權力，並能直接參與總統幕僚作業，其政策具拘束聯邦政府各機關之效力。

六、美國人力資本策略管理推動作法之特色

美國聯邦政府近年在人力資本策略管理的推動作法主要特色如下（周威廷, 2007）：

（一）聯邦規劃整合架構並發展諮詢功能

聯邦政府在人力資源管理的角色上，更強調統籌規劃的功能，也就是站在制高點及火車頭的地位，為各機關規劃一個完整的人力資本管理理論與推動架構，並提供各項策略的多元管理工具，多數方案皆已上載於人事管理局等機關網站供各機關參考，另外為了使各項管理策略在各機關能獲得實質效用，聯邦政府也非常強調發展諮詢與協助角色，除了透過人力資本長會議提供各機關溝通互動、經驗分享及資源交流的平台，也協助個別機關進行診斷與實務推動，從這個角度來看，聯邦政府角色有別於我國的人事管制角色，反而更像是民間的企管顧問公司。

（二）授權各機關彈性多元發展

前已述及，美國聯邦政府採用法律階級方式推行人力資本政策，但幾項人力資本相關立法內容強調的重點卻是「彈性」，立法是為了彰顯改革決心，而非強化聯邦的管制權力。而人力資本管理架構更是一個原則性的整合架構，實務執行上更強調各機關應該自行評估所需，挑選重點項目執行，甚至應該依據機關需求與特性予以修正轉化。在此基礎上，要特別說明的是，聯邦政府並未完全放棄其應有的制高點角色，不過並非透過管制的途徑，而是以獎勵的方式達成，聯邦政府發展了評估機制並設立總統品質獎，對於績優機關予以獎勵，對各機關而言，激勵效果更

大。

(三) 人力資源管理功能的移轉

基於前述兩項特點，美國聯邦政府人力資本管理也非常強調一個概念，即各機關人力資本的改革與促進並非只是人事部門的責任，人事部門的責任在於評估機關人力資本狀況、提供改善建議與具體做法，較屬於策略夥伴之諮詢功能，而真正責任更在於機關首長以及各部門主管。

(四) 績效管理精神的強調

儘管人力資本管理的推動首重彈性授權及多元發展，不過整個策略推動架構的重點還是在各機關績效的提升，因此，績效管理仍是聯邦政府加強推動的重點所在，甚至比以前更加強化，事實上，觀諸 OECD 各先進國家政府也無不將績效管理作為改革文官管理制度的主軸。

七、小結

美國聯邦政府自 2000 年小布希總統上台後，就積極規劃人力資本策略管理的改革計畫，這項計畫比之前歷任總統的人事改革都要來的全面而深刻，一方面是累積了之前的改革經驗與教訓，另一方面也是受到人力資本管理思潮的影響，輔以美國民眾以及國會的強大改革要求，以及 911 事件後，對於政府官僚體制及人事制度的反省，促使小布希政府全力推動這項龐大的人事改造措施。雖然實施至今時間不長，但已對美國聯邦政府人事體制造成深刻的影響，其規劃著力之深及思考策略之廣泛，或有值得我國學習與借鏡之處。

第五節 我國政府機關人力資本衡量制度

當前世界先進國家及企業界逐漸以人力資本作為人事管理之主要態念，將人力視為一種經由有效管理創造價值的投資（資產），並發展出相關之人力資本評估方法，以瞭解組織人力狀況及各項人事管理措施是否有助組織達成發展目標（朱楠賢，2002）。

一、背景概論

（一）實施背景

我國現行推動人力資本衡量與規劃之主管機關為行政院人事行政局（以下簡稱人事局），自 94 年起，為整合各項人力資源管理策略，人事局著手研議整合並擬定「推動人力資本策略管理體系」，結合策略規劃、績效管理、能力管理、組織學習、人力發展與配置及評估與課責系統等策略，達到培育人才、發展能力、厚植人力資本、提升政府效能之目的（張俊彥，2006）。而人力資本概念引進公部門，可溯及民國 91 年，人事局組成專案小組並經二階段試測，完成公務人力資本衡量方法之規劃，提供人事局瞭解整體人事管理狀況以及各機關人事管理的輔助工具，並於民國 92 年協助行政院所屬各主管機關人事機構（含省市府人事機構），就各該機關本身進行公務人力資本衡量問卷調查作業後，撰擬「93 年度行政院整體公務人力資本衡量解讀分析報告」（陳月春&劉靜如，2005）。

（二）定位：

就各機關而言，本衡量工具定位係為協助各機關自我進行人力素質及人力管理診斷工具，各機關可視需要，定期或不定期運用以瞭解目前人力所存在之優勢及劣勢、不同時期人力狀況的變化消長，並將劣勢項目列為改進重點構思強化措施，以增進人事管理效能。

（三）功能：

由人事局進行整體性衡量，瞭解行政院整體人力管理狀況，提供人事局規劃中程及年度施政計畫，以及各項人事政策之參考。

二、我國規劃公務人力資本衡量架構

（一）衡量面向、指標及題目對照圖

依據我國人事局所推動之公務人力資本衡量制度，區分為六大面向，並針對各面向設計不同的衡量指標，並據以規劃不同問卷題目，以測量該面向之員工行為及態度表現。

（二）評估面向及指標

- 1、面向一—人力基本特性：指機關所擁有的人力基本特質及狀況，代表人力的基本面，共包括「人力結構合理性」、「員工工作才能充分度」兩項指標。
- 2、面向二—員工敬業程度：代表員工工作意願及積極性，共包括「員工組織承諾感」及「員工工作投入度」兩項指標。
- 3、面向三—人力運用管理：顯示人力資本與機關運作的連結性，代表人力資本用在正確的地方，向正確的方向發揮作用，共包括「人力管理與機關策略連結度」、「員工工作瞭解程度」及「機關吸引人才能力」三項指標。
- 4、面向四—機關領導力：指機關的領導能鼓舞、激勵及引導員

工向目標邁進，擔任教練、良師角色；因應不同的情境調整領導方式；以身作則表現高標準的誠信、廉潔、信任、開放及尊重的價值等情形，共包括「領導效能」、「領導才能充分度」及「員工領導意識」三項指標。

5、面向五一知識管理落實度：指機關所擁有促進知識分享的文化；開放性的組織氣候；促進持續的學習及創新行為等，共包括「知識管理落實度」、「員工工作創新能力」及「人力資源發展成效」等三項指標。

6、面向六一人力成本：衡量機關在人事上的支出配置情形對機關績效產出的貢獻度，包括「機關人事費支出結構健全度」一項指標。

上開各面向，簡明如表 3-5 所示：

表 3-5 我國人力資本衡量工具面向及指標題目對照

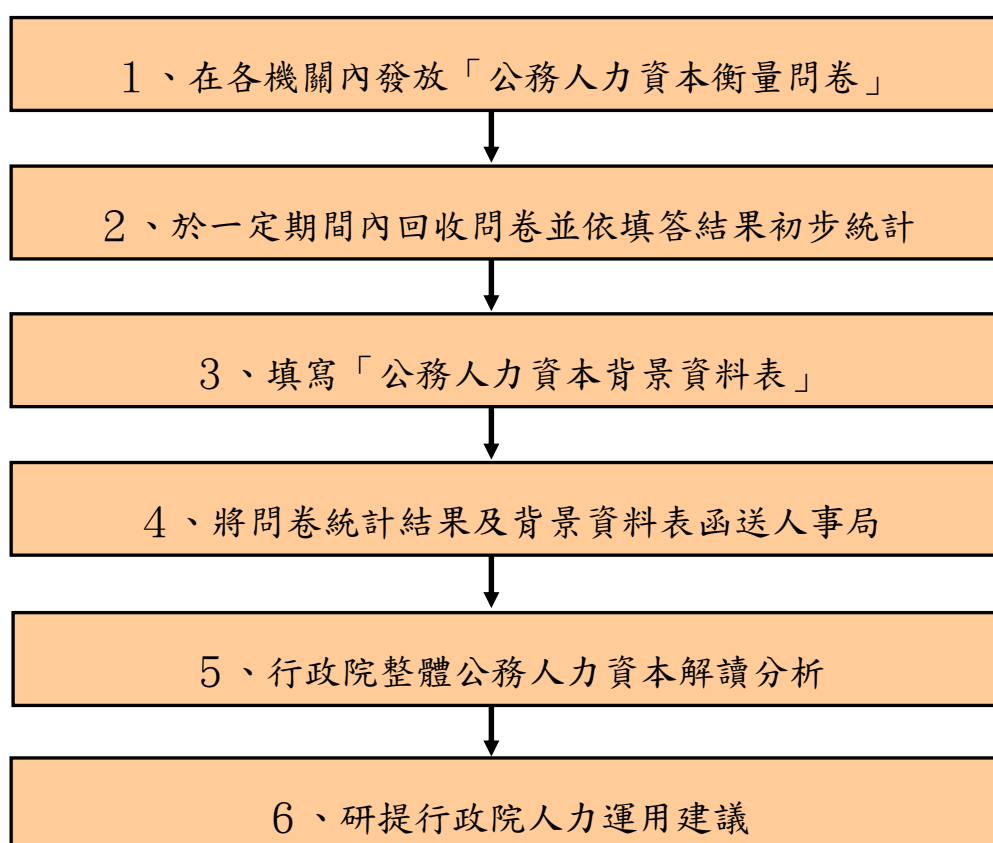
面向一：人力基本特性	指標 1：機關人力數量	背景資料表：1-1
	指標 2：機關人力特性	背景資料表：1-2、1-3、1-4、1-5、1-6、1-7
	指標 3：機關人力知能程度	衡量問卷：1-1、1-2
面向二：員工敬業程度	指標 4：機關員工認同感	背景資料表：1-8、1-9 衡量問卷：2-1、2-2、2-3
	指標 5：員工工作投入度	衡量問卷：2-4、2-5
面向三：人力運用管理	指標 6：人力管理與機關策略連結度	衡量問卷：3-1、3-2、3-3 背景資料表：3-1
	指標 7：員工工作瞭解程度	衡量問卷：3-4、3-5
	指標 8：績效導向落實程度	衡量問卷：3-6、3-7、3-8
	指標 9：機關吸引人才能力	衡量問卷：3-9
面向四：機關領導力	指標 10：員工認同領導力程度	衡量問卷：4-1、4-2
	指標 11：關鍵領導行為評價度	衡量問卷：4-3、4-4、4-5、4-6
面向五：學習文化	指標 12：員工學習行為展現	衡量問卷：5-1、5-2
	指標 13：機關鼓勵學習措施	衡量問卷：5-3、5-4、5-5、5-6 背景資料表：5-1、5-2
面向六：人力成本	指標 14：機關人事費支出結構	背景資料表：6-1、6-2、6-3、6-4

資料來源：行政院人事行政局（2003）

(二) 衡量步驟

人事局規劃了人力資本衡量制度之施行方式，從問卷發放、回收並進行簡單的統計分析、由人事單位填寫公務人力資本背景資料表、將各機關衡量結果送交人事局作整體統計分析解讀，最後進行整體的行政院公務人力運用建議，衡量步驟簡明如表 3-6 所示：

表 3-6 推動人力資本衡量問卷之步驟



資料來源：行政院人事行政局（2003）

(三) 人力資本衡量問卷

依據上述六大面向，及所提指標，共設計有 28 題問卷題目，透過下列題目之填寫，使各機關及人事局對現有公務人力資本之先有概況瞭解，問卷題目如下：

題 目	量 度				
1-1 我所具備的專業能力足以勝任目前的工作。	非常同意 <input type="checkbox"/>	同意 <input type="checkbox"/>	不確定 <input type="checkbox"/>	不同意 <input type="checkbox"/>	非常不同意 <input type="checkbox"/>
1-2 我認為我所服務的單位，同仁的工作能力一直在進步。	非常同意 <input type="checkbox"/>	同意 <input type="checkbox"/>	不確定 <input type="checkbox"/>	不同意 <input type="checkbox"/>	非常不同意 <input type="checkbox"/>
2-1 我以身為服務機關的一份子為榮。	非常同意 <input type="checkbox"/>	同意 <input type="checkbox"/>	不確定 <input type="checkbox"/>	不同意 <input type="checkbox"/>	非常不同意 <input type="checkbox"/>
2-2 我認為服務機關的發展跟我個人生涯的發展間是相輔相成的雙贏關係。	非常同意 <input type="checkbox"/>	同意 <input type="checkbox"/>	不確定 <input type="checkbox"/>	不同意 <input type="checkbox"/>	非常不同意 <input type="checkbox"/>
2-3 我在未來三年內願意繼續在現在的機關服務。	非常同意 <input type="checkbox"/>	同意 <input type="checkbox"/>	不確定 <input type="checkbox"/>	不同意 <input type="checkbox"/>	非常不同意 <input type="checkbox"/>
2-4 我願意為了做好我所擔任的工作而全力以赴。	非常同意 <input type="checkbox"/>	同意 <input type="checkbox"/>	不確定 <input type="checkbox"/>	不同意 <input type="checkbox"/>	非常不同意 <input type="checkbox"/>
2-5 我願意承擔新的工作挑戰。	非常同意 <input type="checkbox"/>	同意 <input type="checkbox"/>	不確定 <input type="checkbox"/>	不同意 <input type="checkbox"/>	非常不同意 <input type="checkbox"/>
3-1 我認為服務機關在人事管理上的措施，能與機關的施政方向緊密配合。	非常同意 <input type="checkbox"/>	同意 <input type="checkbox"/>	不確定 <input type="checkbox"/>	不同意 <input type="checkbox"/>	非常不同意 <input type="checkbox"/>
3-2 我的服務機關各單位間人力的配置與其所擔負的任務量大體上是恰當的。	非常同意 <input type="checkbox"/>	同意 <input type="checkbox"/>	不確定 <input type="checkbox"/>	不同意 <input type="checkbox"/>	非常不同意 <input type="checkbox"/>
3-3 我的服務機關能依據實際的業務消長彈性調整各單位間人力的配置。	非常同意 <input type="checkbox"/>	同意 <input type="checkbox"/>	不確定 <input type="checkbox"/>	不同意 <input type="checkbox"/>	非常不同意 <input type="checkbox"/>
3-4 我明確的瞭解服務單位交付給我的工作指示，以及為何將這個工作交給我的理由。	非常同意 <input type="checkbox"/>	同意 <input type="checkbox"/>	不確定 <input type="checkbox"/>	不同意 <input type="checkbox"/>	非常不同意 <input type="checkbox"/>
3-5 服務機關對於我在該機關中所扮演的角色及擔負的職責，能很明確的傳達。	非常同意 <input type="checkbox"/>	同意 <input type="checkbox"/>	不確定 <input type="checkbox"/>	不同意 <input type="checkbox"/>	非常不同意 <input type="checkbox"/>
3-6 我認為我上一年度的考績結果能反映我實際的工作表現。	非常同意 <input type="checkbox"/>	同意 <input type="checkbox"/>	不確定 <input type="checkbox"/>	不同意 <input type="checkbox"/>	非常不同意 <input type="checkbox"/>
3-7 服務機關在人員的升遷方面，能以工作表現為重要考量因素。	非常同意 <input type="checkbox"/>	同意 <input type="checkbox"/>	不確定 <input type="checkbox"/>	不同意 <input type="checkbox"/>	非常不同意 <input type="checkbox"/>
3-8 服務機關中，高績效表現的員工相較於較差表現的員工而言，能獲得較佳的回饋。	非常同意 <input type="checkbox"/>	同意 <input type="checkbox"/>	不確定 <input type="checkbox"/>	不同意 <input type="checkbox"/>	非常不同意 <input type="checkbox"/>
3-9 服務單位能夠甄選到有能力的新進人員。	非常同意 <input type="checkbox"/>	同意 <input type="checkbox"/>	不確定 <input type="checkbox"/>	不同意 <input type="checkbox"/>	非常不同意 <input type="checkbox"/>

題 目	量 度				
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4-1 整體而言，我對直屬主管長官的領導方式感到滿意。	非常同意	同意	不確定	不同意	非常不同意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4-2 我願意繼續為直屬主管長官工作並與其合作。	非常同意	同意	不確定	不同意	非常不同意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4-3 直屬主管長官能表現高標準的誠信及公正無私行爲。	非常同意	同意	不確定	不同意	非常不同意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4-4 直屬主管長官能有效的型塑願景並引導努力方向。	非常同意	同意	不確定	不同意	非常不同意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4-5 直屬主管長官能有效的激勵員工高昂的工作士氣。	非常同意	同意	不確定	不同意	非常不同意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4-6 直屬主管長官能引導員工勇於嘗試革新與業務改良。	非常同意	同意	不確定	不同意	非常不同意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5-1 我樂意經由工作輪調學習新的工作技能。	非常同意	同意	不確定	不同意	非常不同意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5-2 我能方便地運用電腦或透過網路獲得學習訊息或工作上所需的資料。	非常同意	同意	不確定	不同意	非常不同意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5-3 我所服務的機關能事先瞭解同仁的業務需要，並安排訓練課程或推薦有需要的同仁參加訓練。	非常同意	同意	不確定	不同意	非常不同意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5-4 服務機關對於創新提案建議者會給予積極的獎勵。	非常同意	同意	不確定	不同意	非常不同意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5-5 服務機關積極鼓勵協助員工學習。	非常同意	同意	不確定	不同意	非常不同意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5-6 服務單位的同事間會彼此分享知識與工作心得。	非常同意	同意	不確定	不同意	非常不同意
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

資料來源：行政院人事行政局（2003）

三、衡量結果的顯示

各機關解讀衡量結果時，可以根據以下設計之燈號方式，具體呈現各面向或指標的狀況：

表 3-7：行政院人事行政局人力資本衡量工具燈號顯示表

平均分數	評價	代表意涵
超過 4 分 至 5 分	綠 燈	該面向或指標之狀況健全，能充分支援機關在業務上追求卓越產出。
超過 3 分 至 4 分	黃綠燈	該面向或指標尚稱健全，必須持續重視，即可支應機關未來發展需要。
超過 2 分 至 3 分	黃 燈	該面向或指標之狀況在可接受之程度內，人力資本能應付當前機關業務推動的基本需求，惟對於機關未來的發展則無法提供保證，需要配合機關未來發展預作妥善規劃。
超過 1 分 至 2 分	黃紅燈	該面向或指標存在若干問題，如不正視並尋求改善，將成為機關中長程發展的不利因素，且如不能即時解決，人力資本及機關績效將有衰退的可能。
1 分以下	紅 燈	該面向或指標存在必須立刻解決的問題，機關將有立即導致低績效產出的運作危機。

資料來源：行政院人事行政局（2003）

四、我國人力資本衡量情形

經於 2004 年對所有機關進行衡量，除國科會、研考會、文建會、原民會及台北市政府等五個機關之問卷回收率未達 60% 外，其餘機關均達人事局所訂標準 60%。並將測量結果如彙總如表 3-8：

表 3-8：民國 93 年各主管機關人力資本衡量結果燈號顯示表

面 向 及 指 標	分 數	燈 號
面向一：人力基本特性	4.05	綠 燈 
指標 1：機關人力知能程度	4.05	綠 燈 
面向二：員工敬業程度	4.13	綠 燈 
指標 2：員工認同感	3.97	黃綠燈 
指標 3：員工工作投入度	4.29	綠 燈 
面向三：人力運用管理	3.59	黃綠燈 
指標 4：人力管理與機關策略連結度	3.35	黃綠燈 
指標 5：員工工作瞭解程度	3.8	黃綠燈 
指標 6：績效導向落實程度	3.54	黃綠燈 
指標 7：機關吸引人才能力	3.57	黃綠燈 
面向四：機關領導力	3.85	黃綠燈 
指標 8：員工認同領導力程度	3.91	黃綠燈 
指標 9：關鍵領導行為評價度	3.79	黃綠燈 
面向五：學習文化	3.91	黃綠燈 
指標 10：員工學習行為展現	4.12	綠 燈 
指標 11：機關鼓勵學習措施	3.7	黃綠燈 
行政院整體公務人力資本衡量結果	3.83	黃綠燈 

資料來源：行政院人事行政局（2004）

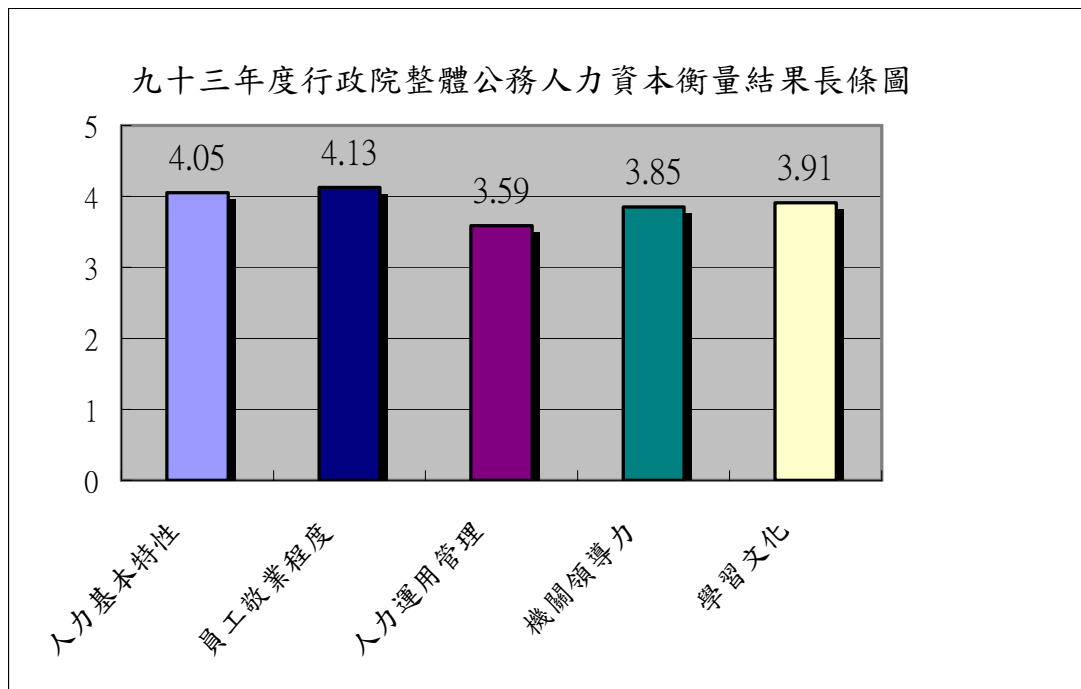


圖 3-1：民國 93 年行政院整體公務人力資本衡量結果圖
資料來源：行政院人事行政局（2004）

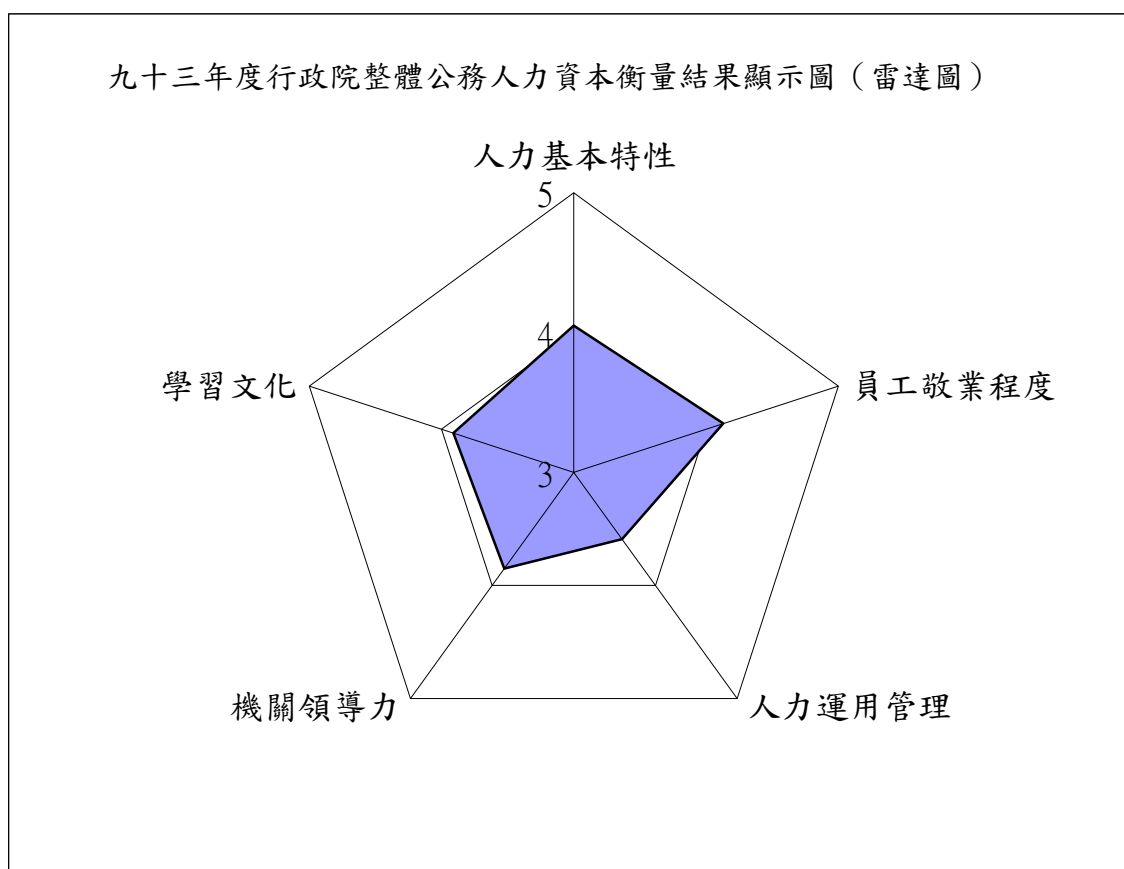


圖 3-2：民國 93 年行政院整體公務人力資本衡量結果圖
資料來源：行政院人事行政局（2004）

五、我國人力資本衡量制度之特色

我國在推動人力資本衡量策略之主要特色分述如下：

(一) 開始重視人力資本概念

本衡量制度首度將人力資本的觀念及評估方法引進政府機關中，使機關更注重人事管理之成本效益、與績效管理及策略結合，並發揮人事人員作為機關首長策略性幕僚之角色。

(二) 施行對象尚未擴及全數政府機關

人力資本之推廣期先以行政院所屬主管機關為實施對象，再逐步擴大至二級以下機關及地方政府，惟本方案試行一年後，目前尚在評估階段，故二級以下機關及地方政府尚未推動。

(三) 與策略性連結尚須強化

我國人力資本衡量面向係從人力基本特性、員工敬業程度、人員運用管理、機關領導力、學習文化、人力成本等六大面向，並分別設計不同衡量指標，惟與組織策略的連結，從本衡量工具中較難彰顯，僅係單純的量表檢測。

(四) 後續檢測結果之運用與發展闕如

人力資本衡量結果，雖採用燈號標誌、雷達圖等方式顯示出各個面向衡量結果，讓衡量機關清楚看出自己的優缺點，但是針對弱勢之處的相關改進方案，就顯的比較薄弱，而且各個構面的區別性不強，使的衡量結果代表意義過於籠統，尚難直接指陳人力資源運用之不足之處。

六、我國公務人力資本衡量工具推行遭遇之困難

本文試圖歸納出下列 8 點人力資本計分卡運用在公部門上可能產生之疑慮（參考訪談人員 A、B、C、E 意見）：

（一）不應由行政院人事行政局強迫推動：

好的政策意旨應該透過好的政策行銷，讓各機關知道制度美意，才能發自內心、排除萬難的推動，如果只是形式上敷衍上級機關去執行政策，只是讓部分無顯著附加價值的工作及報告承襲慣例繼續進行，虛耗更多人力，致使表面功夫作出來的制度只是徒增人員工作負擔而已。

（二）定期或不定期對人力狀況的變化消長進行衡量：

好的政策若要有成效，並非推動者說說而已，評估政策推行前的情形，以及執行政策後不一樣的產出，以瞭解制度實施前後是否造成人力成本的降低與工作效益的提高，故長期施行有其必要性，非僅求短期效果而已。

（三）衡量結果的後續運用：

除了進行年度前後衡量的比較之外，衡量結果應該可以做為人員未來規劃以及組織政策修正之依歸。

（四）問卷內容避免太過抽象：

好的問卷內容，可以讓機關組織進一步的運用衡量結果，所以問卷內容應朝向技術、知識以及專業方面進行規劃。

（五）公共管理的服務績效不易量化：

績效管理的成功，是儘量將所有的績效都以量化方式呈現，政府所訂政策目標是多元化的，除了評估公務人員

為民眾提供優質服務之外，還有分配價值的社會目標，這些多元的服務目標，對於公共管理服務的影響是無遠弗屆的，其績效根本無法衡量（陳依蘋、鄭惠之，2004）。

（六） 整體責任心提升困難：

高績效組織所要具備的特質，是以團結取代分工，以整合取代分離，機關績效的良窳是一體的，沒有一個機關可以獨享或負責承擔。公務機關在金字塔組織架構與工作流程下，賦予每位公務員的權能不足，事事必須經過層層審核，忽略了組織績效，削弱了公務人員對工作績效所帶來的成就感與責任心，以致無法發揮整體績效。

（七） 管理階級以上的支持：

更寬廣的外界管理（Broad management buy-in）也很重要，上位者支持制度的與否，影響整體施行的成效；管理階層以上人員若支持，則目標便會指示明確、並適度給與支持與鼓勵，使制度推行更事半功倍。

（八） 考核結果不等同績效：

有些民眾認為政府機構績效不彰，可能會為了追求效率而忽略或犧牲原本應該提供的服務。且績效管理的施行，很多人將其與績效考核劃上等號，而人力資本衡量結果雖與個人績效正相關，但並非代表績效全部，僅得作為績效評核之參考，人力資本衡量我們仍將功能著眼於對人力的認識、以及整體人力規劃與發展。

七、小結

人力資本評估雖是一種績效衡量工具，但目的並非是要控制

與考核各機關，而是提供一個健康檢查的工具，每一個評估指標，其實都有標竿功能，指引機關從事對組織有益的人力管理。我國人事局以規劃作業之方法及方式，提供了各機關可用、好用、有用的評估工具，帶動整體對人力運用之重視，惟整體推動方式及效益尚待評估。