

新公共人力資源管理： 比管理更重要的事

林俞君^{*}

《摘要》

本文評論 Dr. R. Paul Battaglio Jr. 所著之《公共人力資源管理：21 世紀的策略與實務》（*Public Human Resource Management: Strategies and Practice in the 21th Century, 2015*）一書。本書出版於 2015 年，為美國目前最新的公部門人力資源管理專書。作者提出了美國政府人力資源管理的五大框架，並且依此框架描述人力資源管理的各項業務的轉變。雖然這個框架嚴格來說並非作者原創，而是承襲新公共管理關於行政改革的一脈思想，但應用於人力資源管理的專書仍然頗具新意。此外，這個框架也刺激讀者思考市場機制應用於政府人力資源管理方面的問題，以及公共服務動機如何影響政府人力資源管理；而學界和實務界是否已經準備好、該如何準備好面對這樣的變革，也同樣值得深思。

[關鍵詞]：公共人力資管理、自由雇用、解除管制、分權化、公共服務動機

此文為「書評」，非送審查文章。

* 林俞君為美國喬治亞大學公共行政暨政策學系博士候選人，email: yuchun@uga.edu。

《公共人力資源管理：21 世紀的策略與實務》（*Public Human Resource Management: Strategies and Practice in the 21th Century, 2015*）發表於 2015 年，作者為 Dr. R, Paul Battaglio Jr.，Battaglio 目前任教於美國德州大學達拉斯分校，並為 *Review of Public Personnel Administration* 的主編，也剛剛接任 *Public Administration Review*（*PAR*）的主編。Battaglio 是美國人事行政領域近年崛起的重要學者，其研究涵蓋「公部門人力資源管理」（public human resource management, PHRM）的各個領域，尤其專長於 PHRM 的民營化與分權化研究。Battaglio 在本書中以「分權化」（decentralization）、「績效基礎薪酬」（performance-based pay）、去分類制（declassification）、「解除管制」（deregulation），以及「民營化」（privatization）做為 21 世紀美國 PHRM 的改革框架，並以此框架貫穿全書，討論美國公部門人力資源管理的變革，並分析 21 世紀的趨勢。這個框架讓 Battaglio 所著之公部門人力資源管理迥異於過往相似書名的著作。過去的公部門人力資源管理專書，多數以公務員在法律制度的權利為核心，討論 PHRM 過程中的聘用、訓練、發展、考評、激勵、薪酬、任免等相關問題，是以 PHRM 的程序和任務為導向。台灣常見的 Lloyd G. Nigro、Felix A. Nigro 和 J. Edward Kellough 所著之《新公共人事行政》（*The New Public Personnel Administration, 2007*）即是一例，是以法規制度、程序正義、權利保障為核心的人事行政。另一本台灣也常用的教科書，《公共人力資源管理》（*Public Personnel Management—Context and Strategies, 2015*），作者為 Donald E. Klingner、John Nalbandian 以及 Jared J. Llorens，雖然以策略性人力資源管理為框架，將 HR 分為規劃、徵才、發展與懲戒等四個階段，管理的核心已經不同於傳統的 HR，但背後的邏輯依然是程序與任務導向，與 Battaglio 的結構性變革有很大的差異。如果 Nigro、Nigro 與 Kellough（2007）代表美國人力資源管理發展的第一階段「人事行政時期」，Klingner、Nalbandian 與 Llorens（2015）代表的就是第二階段「傳統人力資源管理時期」，而 Battaglio（2015）可以代表第三階段「新人力資源管理時期」。

本書分為三個部分。第一部分描述公共人力資源管理的基本背景，包括發展歷史、人事法規，以及美國人事行政的重要基本原則，例如「代表性官僚」（representative bureaucracy）、「平等就業機會」（equal employment opportunity），以及「平權法案」（Affirmative Action）。第二部分描述公共人力資源管理如何運作，這部分比較類似傳統 PHRM 的書籍，介紹 PHRM 的工作內容，包括徵才、薪資與福利、考績、激勵、勞動關係等等；但每一章節最後都會討

論這樣的工作內容在分權化、解管制化的變革中如何受到影響，以及有何種改變。第三部分為 PHRM 的未來，討論政府人事業務的外包問題、資訊科技用於人力資源管理、策略性人力資源管理，以及 PHRM 的教育問題。作者將政府人力資源管理的議題與制度環境分開介紹，個別分析，再合併討論。這樣的鋪陳讓台灣的讀者可以很清楚地了解美國的制度脈絡，清楚地知道在這樣的法規脈絡下，人力資源管理的制度設計與演變產生了什麼樣的議題。舉例而言，近年來美國公部門的人力資源管理有走向外包的趨勢，然而受限於憲法以及其他法律的規範，人力資源的外包依然必須考量政府員工的權利保護問題，以及外包過程的合法性問題。美國政府對於聘僱過程的合法性及公平性的堅持，即使人資部門外包，這樣的原則依然有約束的效果。透過這樣的描述，讀者可以很清楚知道既有的法律框架與管理上的變革如何碰撞、產生議題。

此外，每個章節作者也特別闢有非營利組織專區，針對該章節所討論的人事議題，如何應用於非營利組織。每個章節也設有個案與問題討論，相當適合課堂互動。

Battaglio (2015) 認為當代的人事資源管理的變革有下列五大趨勢：「分權化」(decentralization)、「績效基礎薪酬」(performance-based pay)、「去分類制」(declassification)、「解除管制」(deregulation)，以及「民營化」(privatization)。簡而言之，這五大趨勢標榜的就是將人事權從中央下放至地方，賦予各單位主管更多的人事決定權，使得各用人單位不再是聽命於中央人事主管機關的決策，而是能實際地掌握人事主導權，同時也縮減人事流程的法規限制與時間，使行政程序更有效率。薪資方面則是依照績效表現彈性調整，打破公務員分級制度下的標準薪資體系，使高績效的員工能夠獲得更多的報酬，也做為員工的激勵誘因。另外，將人事部門委外經營也成為許多機關單位的選擇，例如將薪資給付或招聘的業務外包，用以減少單位的用人和業務成本。

最具代表性的改革，大概就是從喬治亞州開始推動的「自由雇用制度」(Employment at Will, EAW)，許多人稱呼該次的人事變革為「激進的人事改革」(radical reform 或 dramatic reform)。自由雇用制度允許主管依照自由意志任免員工，員工不再受到永業制的保障，加速了人事任免的行政流程，確保各機關單位的人員任免可以滿足組織及時的用人需求。另一個具有代表性的改革，是美國政府在國家安全局和國防部所採取的新的管理措施。911 事件之後，布希政府為了發展國家安全，成立了「國家安全局」(Department of Homeland Security, DHS)，給

予這個新組成的機關人事管理上的彈性，讓主管們無論是在用人還是在績效考核上都有更多的主導權。這兩個改革的方向皆符合 Battaglio 所提出的五大改革框架。

這五大改革趨勢影響了人力資源管理的所有面向。機關的任免、薪資、績效評估等人事決策因為分權化、解管制化而變得更有彈性，用人機關也有了更多的主導權，不需要受限於人事主管機關，也加快了人事行政流程。然而，這些改變也帶來了管理上的問題。在基本權利保障方面，雖然許多權利法規的制度面沒有改變，但是隨著人事資源管理制度的變動，這些權利保障的執行面已經面臨挑戰。美國的人事資源管理過去是以法規為基礎，強調公務員的憲法權力，以及各級法規制度的保障。這些權利保障使得公務員的任免皆需要經過一定的法規程序，避免政治力的介入以及歧視的發生。自由雇用制度的出現使得這層保護消失，不少非白人政府員工表達了他們在任免與績效評估上愈趨於劣勢，憲法所賦予的平等權利受到挑戰。另外一個問題則是公務員的激勵問題。Battaglio 認為，公務員的工作誘因結構有其特殊之處，透過績效獎金增加金錢誘因不見得能夠產生激勵效果。去除永業制的保障讓公務員的不安全感上升，激勵效果下降；而這種結果是因為這些改革沒有考慮到「公共服務動機」（public service motivation）的結果。

平心而論，作者所提出的五項 PHRM 的新框架，並非原創。分權化、解管制化、民營化、去分類化以及績效基礎薪酬，皆是 1980 年代以來新公共管理（New Public Management, NPM）浪潮的主張。新公共管理主張引進市場機制，解除法規管制，以分權取代集權，以績效決定薪酬。雖然這些概念並非新創，但人事管理的教科書使用這些原則當作全書的框架，確實有其創新之處，並且突顯了數個重要的議題：

一、保障、管理與市場機制

Battaglio 提出的 PHRM 框架，預告著未來公部門的人事管理將面臨的不是是否要引進市場機制，而是讓市場機制有多大的影響。在本書的論述中，市場機制對於 PHRM 的影響主要有兩個重點：管理與效率。分權化與解除管制意味著主管的管理角色更為重要，主管不但擁有更大的人事決定權，能夠依照自由意願任免員工，同時也因為行政流程的縮減，減少行政成本、提昇效率。甚至人事業務外包也是個選項。然而僅強調管理與效率也帶來了不少的問題。舉例而言，從美國喬治亞州開始推動的「激進人事改革」（radical reform）完全將過去功績制的文官保護機制拿掉，以極具彈性的自由雇傭制度取而代之。這個作法雖然使得政府員工的任免

少了行政流程的約束，卻犧牲了功績制的保護，使得員工對於工作的安全感降低，激勵程度降低，進而影響整體的績效表現。

從管理的角度來看，管理的彈性與效率至關重要。然而永業制的保障對於公務員而言到底具有什麼樣的意義，也是不能忽略的問題。問題是，當以效率進行管理已經被認為是太過簡化，而 PHRM 又不可能走向第一代以法規管理的階段，未來的 PHRM 的重點是什麼？市場機制該在政府的人力資源管理中扮演多重的角色？分權、解除管制、民營化等鬆綁機制，要做到什麼程度是剛好？什麼程度又會太過？這會是未來政府的人力資源管理重要的課題。

二、公共服務動機與人事管理

再者，作者認為公務員的公共服務動機是造成自由雇用制度成效不如預期的主要原因，也能夠讓我們反思幾件事：第一，公務員和私部門的員工的差別在哪裡？第二，為什麼公務員的公共服務動機與工作保障和程序正義有關？Battaglio 的論點是，因為在自由雇用制度下，員工的去留全憑主管認定，使得員工對主管的信任程度下降，不安全感上升，降低工作滿意度與工作表現。公共服務動機是種內在誘因，其驅動力來自於員工認知到工作內容的重要性與意義，而非認知到完成工作會獲得什麼具體的獎賞。在這樣的前提下，工作保障與程序正義變成了相當基本的保護傘；亦即能夠確保公務員在完成公共使命的同時，不需要為自己的工作存續擔心。研究指出，自由雇用制度已經顯著的降低員工的安全感和工作動機，而且這些不安全感甚至還隨著時間而上升，並不會因為時間久了、習慣了而減輕（Battaglio, 2010; Cogburn, Battaglio, Bowman, Condrey, Goodman, & West, 2009）。Battaglio 表示：「如果公務員知道他們的雇主一點都不關心員工的利益，那麼這些公務員為什麼會想要替雇主做得更多（Battaglio, 2015: 29）？」雖然公私部門員工是否真的存在差異這個議題，公共行政學界已經有過多年熱烈的辯論，正反兩派的言論也皆有實證研究的支持。然而若考慮公務員的公共服務動機，「管理」這個概念，或者是說 NPM 以市場導向為基準的管理，在公部門中應用該如何調整，或與傳統的工作保障與程序正義相互調和，應該是未來學界和實務界努力的重點。

三、是否有比管理更重要的事？

本書雖然以解除管制、分權化等五大框架做為近代 PHRM 的改革重點，但也針對這個改革方向進行了不少批判。其中最重要的即是以公共服務動機解釋為什麼

自由雇用制度會失敗。人事管理引進市場機制強化了管理與效率的價值，但自由雇用制度的失敗則證明了管理與效率在提升公務員的工作動機與績效的作用有限（Kellough & Nigro, 2006）。那麼，比管理更重要的事是什麼？

要思考這個問題，需要回到公務員這個角色的本質來討論。公務員的專業是相對於政治。政治的選擇來自於對下一次選舉的預測：怎樣的決策能夠幫助贏得連任。政治性的決策思考的是選舉策略、民眾輿情，非事務性的分析。公務員的角色即是平衡各種政治力量，能夠針對政策的本質與條件進行分析。其分析內容包括方案設計、執行、管理、預算、人力等等。為了讓公務員的專業能力能夠發揮，功績制賦予了公務員工作的保障，讓他們能不受政治輪替的影響而去職。公務員不受政治輪替的影響，是維持國家社會穩定的力量之一；使得政策的推動不會因為政治勢力的改變而有巨大的變動，維持人民對政府穩定性的信任。換句話說，市場價值帶來的創新、效率、變革固然有其價值，但是公務員這個角色本身，相對於變動的政治而言，就是一股穩定力量。如此推論，人事管理的效率與彈性，必然不能推到極致；必須在一定的範圍內讓效率與彈性，與穩定性共存。此為其一。

其二，公務員的「中立能力」（neutral competence）是維繫民主制度的關鍵。常任文官與其政治任命長官之間的關係為合作又相互獨立；常任文官不能僅僅是聽命令行事，還必須具備獨立的專業判斷，以及向政治任命長官遊說其專業判斷的能力（Helco, 1975: 81）。這種去政治化，是為了保障公務員的判斷能夠客觀中立，不受政治利益左右，確保公共利益能夠被徹底落實（West, 2005）。換句話說，中立能力意味依靠專業判斷與法律依據，向政治長官說「不」的能力，而管理上過度的彈性與工作保障的缺乏則能侵蝕公務員的中立能力（Vaughn & Villalobos, 2009），進而削弱文官在民主治理上的角色。因此，市場機制的管理所強調的彈性與效率在公部門不是唯一價值。公共服務的穩定與公務員中立能力的維繫，是在追求彈性與效率的同時必須考慮的要素。

四、實務界與學界準備好了嗎？

作者所提出的五大改革框架，是本書與其他 PHRM 書籍最大的差異所在，卻也是作者讓人感覺這個人事改革的故事還沒講完的原因。雖然作者花了不少的利器論證這五大框架已經成為 PHRM 改革趨勢的事實，然而關於整個實務界或學術界是否已有足夠的能力駕馭這個框架所帶來的改變，則留著讀者一個巨大的疑問。先從實務界討論。這波人事改革最具代表性的自由雇用制度已經被許多學者宣告失

敗。原本這個制度的用意是打破法規的限制，增加單位用人的彈性，能夠滿足機關及時的人力需求。然而因為永業制保障不復存在，不安全感上升，激勵誘因下降，不但無法提升績效，反而衍生不少的管理問題。事實上，分權化、解管制化的結果就是增加對於「管理」的需求。許多原本依據法律規範、依照程序處理的流程，如今必須依靠管理者的判斷，這些管理者（主管）是否有足夠的能力勝任，是否有足夠的訓練協助他們適應人事政策的改變，是一大問題。

主管們對於新人事政策的適應能力，取決於他們是否能夠獲得適當的訓練。因為分權化、解管制化組織對於管理的需求增加，更多的決策需要人為判斷；尤其是當永業制的工作保障消失，員工的不安全感增加，如何透過其他的互動、溝通或獎懲機制重新建立管理者和員工之間的信任，維持或提升組織績效，亟需完整的訓練。然而公務員的訓練長期而言是被忽視的。舉例而言，在以績效為基礎的薪資體系之下，績效評估的正確性和公平性將影響員工對績效評估以及對主管的信任；然而事實是，多數的主管並沒有受到足夠的訓練，學習如何打考績或是如何區分績效好的和績效差的員工（Daley, 1992: 109; Reinke, 2003）。根據 Reink（2003: 30）的研究，實施激進人事改革的喬治亞州，將近六成的主管表示未曾受過如何打考績的訓練。主管們缺乏訓練可能增加考評上的偏誤，增加評分的不公平，減少正確性，進而影響員工的接受程度和信任（Daley, 1992: 124; Hyde & Smith, 1982; Landy & Farr, 1980）。從這個例子來看，實務界對於新的人事改革方向似乎還沒有完整的訓練機制協助相關人員適應。

至於學術界是否已經跟上這個改革的腳步，似乎也是個疑問。從本書對於人力資源管理的教育問題的分析即可發現，目前學界依然缺乏與訓練相關的具體研究，尤其是實驗法或是準實驗法的研究（Herbert & Doverspike, 1990）。Battaglio 本身在書中也沒有針對實務的訓練多加著墨，反而花了許多篇幅分析美國各大學關於人力資源管理相關課程的綱要。並非 MPA 的訓練課程對於 PHRM 的發展不重要，而是 MPA 訓練的對象並非全為公務員，也未針對不同管理階級的公務員設計課程，充其量只能視為公務員的「進修」管道，而非「訓練」管道。此外，2017 年的「美國公共行政學會」（the American Society for Public Administration, ASPA）議程近日剛剛發佈，在長達五天、總數破百的會議主題當中，竟然沒有任何一個與公務人員訓練直接相關，甚至連文章標題出現「訓練」（training）這個關鍵字的也只有兩篇（其中有一篇的研究對象為台灣的組織），即可見得公務員訓練的實務研究在美國學界依然沒有受到足夠的重視。

本書最可惜之處，即是作者雖然有效地以五項改革框架分析近年來的人事改革趨勢，但是對於這個趨勢所產生的問題，以及問題改善方向卻未能多加著墨。上述的訓練問題是其一。作者雖然點出公部門 HR 正面臨從傳統 HR 轉為策略性人力資源管理的困難挑戰，但如何幫助這些 HR 人員成功的轉型並沒有具體的論述。另外，依照作者貫穿全書的 HR 變革架構，HR 的業務內容許多將會下放至各單位；各單位主管未來將承擔更多的人事責任，如何針對非人事人員進行的人事管理訓練，也應該列為討論的重點，但本書卻未曾提及。想必這也會是未來政府人力資源管理研究的重要課題。再者，本書特別闢了專區討論 PHRM 的未來，談論未來 PHRM 在電腦網路科技加入之後的改變、策略性人力資源管理，以及 HR 人員的教育。這部分照理來說應該為作者最主要的賣點，但很可惜的是，作者並沒有提出令人耳目一新的論述或指出因應這些改變所產生的新議題或挑戰。

總結而言，本書點出了當代 PHRM 的重要趨勢與議題，也能夠引起讀者反思 PHRM 改革與整個公共行政學發展的脈絡與未來的方向。是一本不只是介紹美國人事制度與管理策略的教科書。此外，本書也很適合做為約聘僱人員比例愈來愈高的台灣做為公共人力資源管理的教材。根據人事行政總處的資料，約聘僱人數的比例已佔全部公務員的百分之十。約聘僱為契約制，不受永業制的保障，類似美國自由雇用制度，主管機關在任用與免職方面的行政成本很小。當約聘僱的比例愈高，意味著機關首長的人事權愈大，能夠自由聘僱能為己用的人的彈性愈大，也愈接近美國自由雇用制度。美國的經驗可以提供台灣未來的人事政策做為參考。

參考文獻

- Battaglio, Jr. R. P. (2010). Public service reform and motivation: Evidence from an employment at-will environment. *Review of Public Personnel Administration*, 30(3), 341-363.
- Battaglio, Jr. R. P. (2015). *Public human resource management: Strategies and practices in the 21st century*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Cogburn, J. D., R. P. Battaglio, J. S. Bowman, S. E. Condrey, D. Goodman, & J. P. West (2009). State government human resource professionals' commitment to employment at will. *The American Review of Public Administration*, 40(2), 189-208.
- Daley, D. M. (1992). *Performance appraisal in the public sector: Techniques and*

- applications*. London: Quorum Books.
- Helco, H. (1975). OMB and the presidency — the problem of neutral competence. *The Public Interest*, **38**(Winter), 80-98.
- Herbert, G. R., & D. Doverspike (1990). Performance appraisal in the training needs analysis process: A review and critique. *Public Personnel Management*, **19**(3), 253-270.
- Hyde, A. C., & M. A. Smith (1982). Performance appraisal and training: Objectives, a model for change, and a note of rebuttal. *Public Personnel Management*, **11**(4), 358-366.
- Kellough, J. E., & L. G. Nigro (2006). Dramatic reform in the public service: At-will employment and the creation of a new public workforce. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **16**(3), 447-466.
- Klingner, D., J. Nalbandian, & J. J. Llorens (2015). *Public personnel management: Context and Strategies* (6th Eds.). New York: Routledge.
- Landy, F. J., & J. L. Farr (1980). Performance rating. *Psychological Bulletin*, **87**(1), 72-107.
- Nigro, L. G., F. A. Nigro, & J. E. Kellough (2007). *The new public personnel administration* (6th Eds.). Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- Reinke, S. J. (2003). Does the form really matter? Leadership, trust, and acceptance of the performance appraisal process. *Review of Public Personnel Administration*, **23**(1), 23-37.
- Vaughn, J. S., & J. D. Villalobos (2009). Obama's empty cupboard: Contending with vacancies and the threat to neutral competence. *International Journal of Public Administration*, **32**(9), 792-799.
- West, W. (2005). Administrative rulemaking: An old and emerging literature. *Public Administration Review*, **65**(6), 655-668.

The New Strategic Personnel Management: Management and Beyond Management

Yu-Chun Lin *

Abstract

This article reviewed the book “*Public Human Resource Management: Strategies and Practice in the 21th Century*,” written by Dr. R. Paul Battaglio Jr. This book was published in 2015 and was the latest book in the field of public personnel management. The author proposed a reform framework to describe the recent and the future reform of the public personnel management in the United States. The framework was inspiring for readers to think about how PHRM can be driven by market rather than by laws, how PHRM be related with public service motivation, what values are crucial for PHRM, and whether practitioners and academia are ready for the reform.

Keywords: public personnel management, employment at will (EAW), deregulation, decentralization, public service motivation

* Doctoral candidate, Department of Public Administration and Policy, University of Georgia, email: yuchun@uga.edu.