

人力資源政策的轉型與展望： 政府角色的觀點

孫 煒*

(國立中央大學通識教育中心助理教授)

摘 要

一九六〇年代以來，發展中國家為促進經濟發展和成長，普遍推動人力資源政策，但是贊成與反對人力資源政策的政策論證卻也在理論界和實務界中針鋒相對，本文認為人力資源政策的正反政策論證皆基於不同的政府角色觀點。根據一九八〇年代以來資本主義國家的政府再造的理論發展，以及社會主義國家的轉型經濟的實際經驗，傳統政府角色觀點應隨快速變遷的政治、經濟、社會環境作出調整，而人力資源政策也該因應轉型以滿足國家發展的需求。本文提出在新的政府角色觀點之下，人力資源政策在理念、制度、技術三方面轉型的方向與意義。

關鍵詞：人力資源政策、政府角色、政府再造、轉型經濟

* * *

壹、前 言

現代化國家的建設與發展除了需要妥善運用自然資源之外，如何充分規畫運用人力資源也是極重要的課題。尤其在人口密度高，自然資源卻相對貧乏的發展中國家，政府在規畫經濟發展計畫時，兼顧培養優越人力資源的數量和品質，更形成關鍵性的一環。一九六〇年代之後，由於人力資本理論（human capital theory）的興起，使世人了解「人力資本形成」比「物質資本形成」對於經濟成長更為重要，^①而人力資源的「品質」又比人力資源的「數量」對於生產力提昇更具影響。由於人力資源的品質

* 作者感謝參位匿名審查人惠賜的指正意見，內文疏陋之處仍由作者自行負責。

註① 彭台臨，*人力發展理論與實施*（台北：三民，民國78年）。

取決於一國的教育和訓練體系的運作，^②因此許多發展中國家相當重視由政府所主導的「人力資源政策」(human resource policy)的規畫與執行。

但是政府如何在複雜的政治經濟環境中，根據現行人力資源結構和未來經濟發展的目標制訂妥善人力資源政策，這涉及政府角色的認知與塑造，並不存在唯一最佳的人力資源政策的指導原則。一般而言，先進工業化的已發展國家與發展中國家的人力資源政策有不同的意涵與範圍，必先加以釐清。已發展國家所面臨的人力問題主要是指失業率偏高、過度保護勞工、失業者或未工作者的就業意願偏低、技術落伍與再訓練問題，以及種族、性別、外來移民的就業歧視及相關問題等，但發展中國家所面臨的人力問題卻有不同的性質，包括人口增加率偏高致使幼齡依賴人口所佔比率大增、低生產力的農業部門就業人口所佔比率偏高、技術人力缺乏、失業及低就業情形普遍存在、教育程度高者多偏好白領工作、創造就業機會不足等等。^③由於公共政策制訂是問題取向的(problem-oriented)，已發展國家與發展中國家既然面臨了不同性質的人力問題，自然必須制訂不同的人力資源政策加以管理解決。

一般而言，人力資源政策依政府干預面向的不同分為兩個層面：就勞動市場的供給面而言，政府考慮勞動市場需求的技術結構，並針對符合勞動市場需求的技術發展和教育規畫進行投資，包括提供職業訓練與提昇教育的品質和數量，以減少勞動供給與需求間的失衡，這稱之為「人力規畫」(manpower planning)。就勞動市場的需求面而言，政府必須創造某些必要條件培養能夠提升整體生產力的就業機會，包括了解與監督現存的就業環境、估計足以吸收預期勞動力增加和現存失業勞動力的就業機會，和建議因應中長程經濟成長和經濟結構改變的就業機會，這稱之為「就業規畫」(employment planning)。^④

已發展國家所採取的人力資源政策主要是以就業安全為主，創造就業機會及促進就業平等為輔，所謂就業安全係指職業訓練、就業服務及失業保險三者所形成的社會體制，在實施上強調上述勞動市場需求面的就業規畫。相對地，發展中國家較重視人力資源的培育，以教育作為政策中心，並期使教育的產出能配合經濟發展的需要，提高教育投資的效益，故重視上述勞動市場供給面的人力規畫。^⑤本文強調已發展國家與發展中國家人力資源政策的不同取向，並界定本文中人力資源政策的分析主軸是以討論發展中國家的人力規畫為主，兼論就業規畫的制度與運作，因兩者皆是一國人力資源政策之中不可分割的環節，孰輕孰重與一國社會經濟的發展程度有關。

除此之外，人力資源政策的普遍推行也與發展中國家的政治獨立運動有關。在發

註② H. Aklilu, George Psacharopoulos, and Stephen Heyneman, *Education and Development: Views from The World Bank* (Washington, D.C.: World Bank, 1983).

註③ 黃英忠，*人力資源管理*（台北：三民，民國88年），頁1~2。

註④ Rashid Amjad, *Human Resource Planning: The Asian Experience* (New Delhi: International Labour Organization, 1987); M. Muqtda and A. Hildeman, *Labour Markets and Human Resource Planning in Asia: Perspectives and Evidence* (Geneva: International Labour Office, 1993).

註⑤ 黃英忠，*人力資源管理*，頁9。

展中國家取得獨立的國家地位之後，為改善人民的生活水準和促進經濟的快速成長，許多政府開始採用管理經濟發展的概念，推動全盤性的國家經濟發展計畫，而大部分政府的國家經濟發展計畫中包含了人力資源政策。聯合國教科文組織（UNESCO）也在一九六〇年代初期及中期致力在發展中國家推行人力規畫與教育規畫，根據現存的九十一國家的相關資料，有七十三個國家進行教育規畫，其中並有六十個國家的教育規畫是以未來的人力需求的推估為基礎。^⑥到了一九七〇年代各國幾乎都成立了專責的人力規畫單位來負責收集人力資料、制訂人力預估模式以及推行人力資源政策。^⑦我國的人力資源政策在初期也是配合經濟發展所需，側重人力規畫的工作，尤其是利用教育體系培養提供各期經建計畫所需的人力資源。且在民國五十年代之後，人力資源政策逐漸形成了正式的組織和具體的方案，而被納入各期經建計畫之中。^⑧我國歷來人力資源政策中，人力規畫的組織沿革及相關計畫與各期經建計畫之關係見表一。

然而近年來人力資源政策遭致來自理論與實務方面的雙重批評，批評者認為支持人力資源政策的相關理由不僅在理論上難以自圓其說，在實務上也難以達成預期的目標。^⑨我國社會也對人力資源政策中強調政府干預勞動市場供需的作為多所指責，例如主張「教育鬆綁」，要求解除政府管制教育體系、操控勞動供給的措施，以及反對「與民爭利」，要求將提高市場需求的就業訓練交由民營企業推行等等。研究者甚至直言，我國人力資源政策長期以來扭曲了勞動市場的運作，導致教育和訓練資源的誤置，整體社會付出重大的成本。^⑩

對於人力資源政策的批評乃是基於懷疑政府干預，特別是規畫（planning）的理念。政府經由規畫制定具有指令性質和強制性質的社會經濟政策，與一九八〇年代以來流行於美國和英國的「新右派」（New Right）思潮和政治活動「市場化」（marketization）的趨勢顯然不符。^⑪而且根據實際的經驗，政府規畫往往未能達成預期的目標，甚至出現負面的結果。但是此種反規畫和反政府干預的心態似乎忽略了在發展中國家普遍存在勞動市場不完善（labor market imperfection）的事實，諸如城鄉勞動市場的巨大差距、族群、性別、職業歧視的普遍存在、管理勞資雙方的法令體系的付之闕如等等，^⑫這些事實皆提供了政府規畫勞動市場的必要條件，而且現今人力資

註⑥ Keith Hinchliffe, "Forecasting Manpower Requirements," in George Psacharopoulos, ed., *Economics of Education: Research and Studies* (New York: Pergamon Press, 1987), pp. 315~316.

註⑦ 林文達，*教育計畫*（台北：三民，民國77年）。

註⑧ 羊憶蓉、吳惠林，「分流教育與經濟發展：政策分析與實際效果」，分流教育學術研討會，行政院教育改革審議委員會主辦，台北，民國85年。

註⑨ Rune Premfors, "How Much Higher Education Is Enough?" *Comparative Education Review*, Vol. 24 (1980), pp. 302~322.

註⑩ 朱敬一、戴華，*教育鬆綁*（台北：遠流，民國85年），頁179。

註⑪ Anthony Giddens，鄭武國譯，*第三條路：社會民主的更新*（台北：聯經，民國88年），頁7~8；Michael Kenny and James Meadowcroft, *Planning Sustainability* (New York: Routledge, 1999), pp. 1~2.

註⑫ Berhanu Abegaz, *Manpower Development Planning: Theory and An African Case Study* (England: Averbury, 1994), p. 21.

附錄一 我國人力規畫的組織沿革及相關計畫與各期經建計畫之關係

年代(民國)	組織沿革	經建計畫	人力發展計畫
53	行政院經合會成立 「人力資源小組」		
54	「人力資源小組」改成 「人力發展小組」	第四期四年計畫 「人力資源的發展」專章	
55			第一期人力發展計畫 (短、中、長期)
56			
57			第二期人力發展計畫 (短、中、長期)
58		第五期四年計畫 人力發展部門計畫	
59			
60			第三期人力發展計畫 (短、中、長期)
61			
62	經合會改成 「經濟設計委員會」	第六期四年計畫 人力發展部門計畫	第四期人力發展計畫
63			
64			
65		第七期四年計畫 社會建設部門 「人力發展」專節	人力發展專案計畫
66	經設會改成 「經濟建設委員會」		
67			
68			
69	經建會成立 「人力規畫小組」	經建十年計畫 人力發展部門計畫	經建十年計畫 人力發展部門計畫
70			
71		第八期四年計畫 人力發展專章	
72			
73			
74			
75		第九期四年計畫 人力發展計畫專章	第一期人力發展計畫 中、長期計畫
76			
77			
78			
79		第十期四年計畫 人力發展計畫專章	第十期人力發展部門計畫
80		國家建設六年計畫 「培育與運用人力資源」	
81			
82			
83			人力發展專案計畫

資料來源：羊憶蓉、吳惠林，*分流教育與經濟發展：政策分析與實際效果*（台北：分流教育學術研討會，民國84年），頁32，141。

源政策仍普遍存在於發展中國家甚至先進工業化的已發展國家。我國自一九九〇年代以來，就業結構有很大的改變，農業長期的萎縮，工業用人的減緩和服務業的擴張，對於初級勞力的就業不利。但是產業結構的轉變，卻增加了高級勞力與專業人才的需求，同時降低了對初級勞力的依賴。在就業結構與產業結構的發展失衡下，自一九九五年下半年起，隨著失業率明顯攀升，失業問題已逐漸成為國內各界關注的公共議題。根據主計處的資料，自一九九四年至二二〇〇〇年間，國內狹義的失業率由 1.6 % 上升為 3.0 %，失業人口由 14.2 萬人增加為 29.3 萬人。從人力結構的調適而言，初級勞力的改造，高級勞力的培養及國際化的經營導向發展，正是我國長遠的人力資源政策所應規畫的方向。^⑩然而，面對人力資源政策的批評論點與實際需要的矛盾，本文的研究目的在回答人力資源政策應如何轉型方可避免批評者的反對論證，又能滿足勞動市場的實際需要？

本文的基本論點是人力資源政策將依政府角色觀點的差異而有不同的理念、制度與技術，傳統政府角色觀點下的人力資源政策似乎應依循政府角色觀點的變遷而在理念、制度與技術方面加以轉型。為達成本文的研究目的，本文將分為五節：第壹節前言闡述本文的研究背景和目的；第貳節比較人力資源政策的贊成與反對的政策論證；第參節分析各種政府角色的觀點，並指出人力資源政策應依循的政府角色觀點；第肆節提出人力資源政策的轉型架構與具體建議；第伍節為結語。

貳、人力資源政策的正反論證

雖然人力資源政策在發展中國家普遍施行，但自始人力資源政策就引起學術界和實務界極端兩極的評價，其贊同與反對人力資源政策的政策論證（policy argument）^⑪如下：

一、贊同的政策論證

（一）人力資源政策可減輕資源的浪費與誤置

發展中國家的教育與訓練體系往往無法即時提供充分與適當的人力資源來配合經濟發展的生產目標，因而產生長期性人力培育落差（long gestation lag），不利於國家的經濟成長。此外某些教育層級及教育專業的私人教育回收率（private rate of return）較高，但社會回收率（social rate of return）較低，若這些教育層級或專業過分擴張，將使教育成本大幅增加而排擠了其他教育層級和專業，因此政府必須限制其

註⑩ 吳忠吉，「業界與勞工的處境」，失業問題研討會論文，中央研究院社會學研究所主辦，台北，民國 90 年 3 月 16 日。

註⑪ 論證（argument）是一種陳述，用以證實或駁斥爭議中的主張或提議，而政策論證就是證實或駁斥政策主張或政策提議的工具。參考符儒友，「政策論證：戰國策言有象比論述」，中國行政評論，第 9 卷第 1 期（民國 88 年），頁 37~46。

過度成長。^⑤反之，政府應擴大那些私人回收率較低而社會回收率較高的教育層級和專業，以提高整體社會資源配置的效率。

(二) 人力資源政策可矯正勞動市場的不完美

勞動市場中的一些因素，如文化觀念和習慣、市場資訊不足、僱主的壟斷地位等，會產生僵固性（rigidity），使勞動市場的供給與需求無法正確地反映均衡的價格（工資）與產量（就業），導致人力資源結構發生過剩或不足的不均衡現象。此種不均衡現象不僅造成個人損失，對於勞動市場的工作士氣、地位、福利也有不利影響，更不利於整體經濟成長。^⑥

(三) 人力資源政策促成有效的技術調整和升級

在由第二級產業（以製造業為代表）轉向第三級產業（以服務業為代表）的過程中，經常產生嚴重的腦力枯竭（brain drain）和高學歷高失業（educated unemployment）的現象。此外，在此種後工業轉型（postindustrial transition）中，知識成為社會進步與創造的根源，資訊產業的快速成長已成為經濟變遷和創造就業的新動力。^⑦與資訊產業相關的資訊科技（電腦、電訊、光電、積體電路等）則成為構成人力資本的重要成份，政府必須主動制定相關政策，提供充分的技術勞動力達成技術升級（technological upgrading）的目標。

(四) 人力資源政策有助於社會與政治穩定

如果當受過高等教育者快速增加，但社會經濟結構尚未來得及因應轉變，將使得受過高等教育者的「預期待遇」與「實際回報」之間差距過大，這容易產生對於現實社會結構的不滿，可能會驅使他們將社會動亂根源加以理論化，用以動員群眾，而從事以革命等激進手段來改變社會，引發政治的動盪不安。而由政府主導的人力資源政策適可調節高等教育與社會經濟結構發展之間的落差，有助於穩定整體社會與政治環境。^⑧

二、反對的政策論證

(一) 人力資源政策在理念上並非合理

人力資源政策的支持論證總以國家的角度來看待人力資源問題，認為「教育訓練的主要目標就是為了促進國家發展」，此種理念存在幾個盲點：1. 就實證研究而言，只能證明人力資源（特別是教育）與經濟發展之間僅僅存在著「相關」而非「因果」

註⑤ Berhanu Abegaz, *Manpower Development Planning: Theory and An African Case Study*, p.

註⑥ Bashir Ahamad and Mark Blaug, *The Practice of Manpower Forecasting: Allocation of Case Studies* (New York: Elsevier Scientific Publishing Company, 1973), pp. 3~7.

註⑦ 李碧涵，「台灣企業經濟之結構調整與後工業轉型」，*中山學術論叢*，第14期（民國85年），頁81~121。

註⑧ 朱敬一、戴華，*教育鬆綁*，頁175。

關係；^{①9} 2. 在民主社會中，國家本身並不是目的，國家僅是手段，其目的在於提升人民福祉。^{②0} 政府藉口發展經濟、穩定政治與社會所進行的各種規畫，可能只是以統治便利為前題，真正的目標不外是求政權之鞏固而已；^{②1} 3. 人力資源政策強調經濟生產的勞動要素而漠視了與勞動力相關的平等議題，如所得分配、教育訓練機會的區域平衡、不同教育訓練層級中的品質平衡等等。^{②2}

(二) 人力資源政策在制度上有欠周延

人類的政治、經濟與社會行為是受到所處制度環境的影響與制約。人力資源政策的支持者視「中央規畫機制」(centrally planned mechanism)為提高行政效率的命脈，將政府尤其是中央政府當成一部生產機器，只要透過法規命令、中央集權和嚴格執法的要求，便可發揮預期的效率，達成既定的目標。因此在建構人力資源政策的相關制度時，往往傾向於能夠便利嚴格控制的公部門而較忽略私部門的運作，這忽略了公部門的運作亦有其成本和來自官僚體制本身的限制，更漠視了私部門擁有充分市場資訊以及富於反應彈性的特性。

(三) 人力資源政策在技術上窒礙難行

人力資源政策成敗的癥結之一在於「人力需求能否精準預估」，但傳統人力資源政策在執行技術上卻有以下缺點，使得人力需求預估難以精準：1. 忽視不同勞動力之間，和勞動力與其他生產要素之間，彼此相互替代的可能性；2. 忽視教育和訓練人力資源的成本；3. 人力需求預估所使用的係數大多來自過去勞動市場運作的觀察或借用其他國家的經驗，但此種係數往往很快就失去了時效性；4. 教育與訓練乃百年事業，但人力資源政策卻講求在短時期內滿足經濟發展的即時需求；5. 人力資源政策經常作出發展高等教育與訓練機構的政策建議，而忽視了基礎教育在國家發展過程中的重要性；6. 僅依賴正式工資部門(formal wage sector)中所得之資料，忽視農業、自雇者以及非正式商業活動的所得；7. 忽視影響國內勞動市場的國際因素與人力資源的流動；8. 忽視所有的人力規畫都是各級教育水準勞動者的工資的函數，即人力資源政策是在既定的工資下計算人力需求，其中欠缺市場價格調整的概念。^{②3}

究其實，以上各種反對人力資源政策的政策論證皆基於反對政府規畫(governmental planning)的認知之上。在事實方面，自從二十世紀以來，政府規畫的經驗就有兩極化的評價：一方面，政府運用規畫機制主導社會和經濟發展的型式與方向已獲致了若干成效；但另一方面，規畫本身與規畫者也與政策失敗脫離不了干係，規畫的

註^{①9} 羊憶蓉，*教育與國家發展：台灣經驗*（台北：桂冠，民國83年），頁68。

註^{②0} 朱敬一、戴華，*教育鬆綁*，頁171。

註^{②1} Friedrich A. Hayek 著，殷海光譯，*到奴役之路*（台北：桂冠，民國79年），頁40。

註^{②2} George Psacharopoulos, "Assessing Training Priorities in Developing Countries: Current Practice and Possible Alternative," *International Labour Review*, Vol. 123, No. 5 (1984), pp. 572~573.

註^{②3} *Ibid.*, pp. 570~573.

目標不惟經常無法達成，甚至出現相反政策結果的情形也時有所見。^②在理論方面，Friedrich A. Hayek^③、Aaron Wildavsky^④、Charles E. Lindblom^⑤等學者也對於政府規畫和主導大規模社會經濟計畫的能力表示懷疑，他們認為政府決策者普遍面臨決策資訊不足的問題，而且決策環境中極端複雜的政治、經濟、社會因素更使全盤性政府規畫困難重重。而且根據人力資源政策的經驗研究，在大多數市場經濟國家中，人力資源政策與實際的勞動市場發展往往有很大的出入，而無法達成預期的政策效果。^⑥即使在嚴格的指令性經濟國家（command economy）如中國大陸，人力資源政策也造成了極大的負面效果。^⑦我國的人力資源政策近年來也廣受批評，從官方文獻上觀察，我國歷年的人力資源政策通常均能配合各期經建計畫，預先做各種人力供需預測等先期研究，似乎理論基礎雄厚，在執行時也能協調各行政單位（如教育部、勞委會）進行任務分工。但由實際人力資源政策的運作和效果而言，我國人力資源政策的實際運作很少真正依循人力供需預測的研究結論，而是主要來自於國家的利益、國家的強度、政府與社會力互動的關係、政策菁英及其脈絡以及科層政治等等政府在國家政策中扮演的角色所影響。^⑧此外，人力資源政策往往以強制方式執行，缺少借助市場機能，使得表面上得以達成要求的人力資源目標，實則更多誤導。^⑨

如上所述，傳統人力資源政策有其理念、制度、技術上的缺點，那麼一個現代政府究竟應該完全放棄或重新調整人力資源政策？如果要調整人力資源政策，那麼具體的調整方向和轉型方式為何？本文以為，只要勞動市場存在著市場失靈的可能性，政府介入勞動市場的人力資源政策便有存在的必要性。就更廣博的意義而言，政府規畫並不可怕，因政府規畫不等於與高壓統治、嚴格禁錮畫上等號，政府規畫介入自由市場的事實亦將持續存在。政府規畫是否可怕，要看誰在規畫，本著什麼目標而規畫，以及是否顧及因規畫所帶來的社會成本，而本文以為政府規畫方式和範圍取決於政府角色觀點的內涵與認知。

註② James Meadowcroft, "Planning for Sustainable Development: What Can Be Learned From the Critics," in Michael Kenny and James Meadowcroft, eds., *Planning Sustainability* (New York: Routledge, 1999), p. 12.

註③ Friedrich A. Hayek 著，殷海光譯，*到奴役之路*。

註④ Aaron Wildavsky, "If Planning Is Everything, Maybe It's Nothing," *Policy Sciences*, Vol. 4 (1973), pp. 137~153.

註⑤ Charles E. Lindblom, "The Science of 'Muddling Through'," *Public Administration Review*, Vol. 19 (1959), pp. 79~88. Charles E. Lindblom, 1979. "Still Muddling, Not Yet Through," *Public Administration Review*, Vol. 39 (1979), pp. 517~526.

註⑥ Rune Premfors, "How Much Higher Education Is Enough?"; Claudio de Moura Castro, "In Defense of Planning (But Only Up to a Point)," *International Labour Review*, Vol. 123, No. 5 (1984). pp. 470~473.

註⑦ 程介明，*中國大陸教育實況：進展、局限、趨勢*（台北：商務，民國82年）。

註⑧ 王麗雲，「台灣高等教育擴張中國家角色分析」，*國立中正大學學報*，第10卷第1期（民國88年），頁1~37。

註⑨ 張清溪，「教育與人力規劃」，*台灣的教育改革*（台北：前衛，民國83年），頁281~311。

叁、政府角色觀點的理論發展與實際經驗

古典自由經濟學家認為政府根本就不應該制訂政策介入勞動市場，因為由政府主導的人力資源政策易於形成特殊利益團體，以及抑制科學技術的創造發明，將會降低市場資源配置的效率，而且人力資源政策的實際結果經常適得其反，不但無法產生適合勞動市場需求的工作機會，反而為企業甚至整體經濟帶來「工作破壞」（job destruction）的負面影響。^②事實上，全世界的政府都以國家的名義在經濟領域中扮演各種角色，來達成特定目標，只是各有不同的型式和程度而已，而人力資源政策是干預型國家（intervention state）的產物。^③在人力資源政策的意涵中，干預性國家是指主張國家運用政府力量干預自由市場的運作，以政黨利益或是國家經濟成長為主要考量，由政府控制勞動市場的供給面（和）或需求面，以達成完全就業和經濟發展的目標。

不同干預型國家採取不同政府角色觀點，將會產生不同的政府干預方式。傳統上解釋政府干預市場運作的角色有兩種觀點：^④一是市場中心觀點（market centricism view），認為在自由競爭市場中，由於所有財貨與資源可以進行自願交換，將可達成帕拉圖效率的結果（Pareto efficient outcome），政府干預只會扭曲資源配置，因此政府角色只應在最小範圍程度之內提供市場交換的法制結構和公共財，以培養市場效率和配合市場發展，即提供穩定總體經濟環境的必要機制。但是市場無法運作或市場運作需要太大成本等市場失靈（market failure）狀況偶爾發生，應以政府干預取代市場運作，以解決市場失靈的情形。二是發展國家觀點（development-state view），認

註② Steven J. Davis, John C. Haltiwanger, and Scott Schuh, *Job Creation and Destruction* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996), p. 39; J. L. Jordan, "Job Creation and Government Policy," *Cato Journal*, Vol. 16, No. 3 (1997), p. 289.

註③ 干預性國家的範圍涵蓋發展中國家和已發展的先進國家，前者以東亞國家為代表，採取「政府導向型」的市場經濟體制，即以私人企業為基礎，以市場競爭為主，資源按市場經濟原則進行配置，政府在市場經濟的前題下，以強力的經濟計畫和產業政策對資源配置進行導向以實現某種發展目標。參見 Chalmers A. Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925~1975* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1982); Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989); Stephan Haggard and Chung-In Moon, "Institutions and Economic Policy: Theory and Korea Case Study," *World Politics*, Vol. 42, No. 2 (1990), pp. 210~237; Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1990). 後者以法國和日本為典型，它們以集中化的官僚組織來管制金融市場，以銀行體系為企業主要資金來源及限制國際資本的流入，同時也發展以封閉經濟體系為主體的財政政策與貨幣政策。參考蔡增家，「論資本自由化、國家角色與經濟政策的調整：比較八〇年代日本及法國政經制度的轉變」，*美歐季刊*，第14卷第2期（民國89年），頁229~261。

註④ Masahiro Aoki, K. Murdock, and Masahiro Okuno-Fujiwara, "Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market-enhancing View," in Masahiro Aoki, Kim Hyung-Ki and Masahiro Okuno-Fujiwara, eds., *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis* (Oxford: Clarendon Press, 1997), pp. 1~37.

為國家發展過程之中，在調和資源分配、配置投資方向以及促進技術升級時，將普遍產生市場失靈的情形，國家必須積極干預市場運作，以矯正市場失靈，因此政府角色是干預市場運作，成為市場運作的替代機制（substitute mechanism），並由中央政府規畫主導國家總體經濟發展。

以上兩種傳統政府角色觀點在表面上似乎各持相互對立的論點，然按其底蘊，兩者皆是將市場運作與政府干預截然劃分，也就是將政府視為一個自外於經濟體系運作的中立性角色。事實上，現代社會政府角色的多樣性和複雜性並不是此種市場／政府兩分法所能解釋的。超越傳統市場／政府兩分法的政府角色觀點，可由當前公共政策研究所應用的「政府與市場的關係」來解釋政府制訂公共政策以解決公共問題的理由，其基本推論如下：⑤完全競爭的自由市場中，財貨與勞務的供給與需求會決定最適的價格與產量，達成最理想的社會資源配置狀況，但是完全競爭的自由市場並不全然符合現實人類社會的政經權力結構，因此可能產生市場失靈的現象，必須政府介入干預市場的運作。然而，完全由政府主導的中央計畫體制所隱含的權力結構關係，不但存在非常高的經濟成本，而且可能招致現實政經權力結構的各種反抗而產生政府失靈（government failure）的現象，因此政府干預必須有其限度。當市場與政府均失靈時，便須政府運用公權力訂定能使自由市場運作與中央集權規畫之間相輔相成的公共政策，以解決公共問題並達成公共目標。

在當前公共政策研究的基本推論下，政府角色又被賦予了更複雜的意涵，什麼才是能使自由市場運作與中央集權規畫之間相輔相成的政府角色？近年公共行政與政策學界對於政府角色的定位迭起爭議，有些學者鼓吹「組織結構較小、公務人力較少、預算規模較少」，但具高效能、負責任的「小而能政府」；⑥另有些學者則批判小而能政府「不切實際」。⑦雙方從研究觀點、問題意識乃至於方法論上針鋒相對。然而本文以為政府角色定位的爭論必須要落實到實際的政策領域之中方有意義，即現代政府在諸如經濟、財政、教育、環保等政策領域中皆因應國家內外環境因素扮演不同的政府角色，而不能以單一放諸四海而皆準的政府角色的「典範」來規範政府與市場之間的複雜關係。就本文的分析主軸——發展中國家側重人力規畫的人力資源政策而言，最遭致批評的並不是政府放任勞動市場供需自由運作所造成的市場失靈現象，而是大多數政府強力干預勞動市場，卻在理念、制度與技術上無法確實掌握一國人力資源發展趨勢所造成的政府失靈情形。因此本文以為，欲修正發展中國家人力資源政策的政府角色之根源，也許不在繼續尋找擴大政府角色的途徑，而在適度地於人力資源政策領域內引進市場機制，以充分發揮市場所具競爭性、平等性、開放性的優勢。⑧

註⑤ 蕭全政，*臺灣新思維：國民主義*（台北：時英，民國84年），頁98～99；張世賢、陳恒鈞，*公共政策：政府與市場的觀點*（台北：商鼎，民國86年）。

註⑥ 丘昌泰，「政府與市場：從行政科學典範變遷論『小而能政府』的建立」，*行政現代化兩岸學術研討會論文集*（台北：台大政治學系，民國88年），頁98～130。

註⑦ 吳瓊恩，「評論『政府與市場：從行政科學典範變遷論『小而能政府』的建立』」，*行政現代化兩岸學術研討會論文集*（台北：台大政治學系，民國88年），頁131～141。

註⑧ 丘昌泰，「政府與市場：從行政科學典範變遷論『小而能政府』的建立」，頁99。

這可由一九八〇年代以來在資本主義國家中流行的政府再造的理論發展，以及社會主義國家中發生的制度轉型的實際經驗之演進系絡中加以觀察。在政府角色觀點演進的理論發展方面，隨著後工業社會（postindustrial society）的來臨，^③資本主義國家在經濟上由製造業經濟轉向服務業經濟，在職業上專家與科技人員取代企業主而居於社會的主導地位，昔日政府所面對的外在環境已不同於過去。在過去官僚典範之下所採用的經營理念、制度結構和行政技術已無法充分回應社會結構的變遷，「政府努力」與「公民期望」之間的距離逐漸加大。^④此外，一九八〇年代中期之後，由於全球性政府財政的萎縮以及希望用最少成本換取更多實際的利益需求，形成一股行政改革（administrative reform）的風潮。^⑤其中政府再造運動（reinventing government）是行政改革理論中重要的一環，^⑥也成為多數政府致力於提高國家競爭優勢與達成優良治理（good governance）的必要手段。^⑦在各國所推行不同型態的政府再造運動中，「政府角色的重新定位」是一項最為基本的前題，^⑧即如何能夠釐清與市場的分際，而達成擲節施政成本，提高服務效能（costs less, works better）的目標是現代政府的重要任務。

主張政府再造的理論家與實務家們將所謂「導航式政府」（steering government），作為在市場中心觀點的「最少限度政府角色」與發展國家觀點的「大有為政府角色」之外，政府角色再造的「第三種選擇」（the third choice）。所謂「導航式政府」就是政府主要的職能是負責領導和決策的導航工作，而非實際執行的操槳工作（rowing）。^⑨就政府與市場分際的層面而言，「導航式政府」的角色即是抱持市場加強（market-enhancing）觀點，即將政府的職能重新調整，由原來的經營者改變為管理者、興利者與監督者，並加強以服務代替管理。^⑩

註③ 社會學者 Daniel Bell 認為二次大戰之後，相對於過去工業社會或資本主義社會的後工業社會即逐步形成，後工業社會的來臨對於人類社會環境中經濟型態、職業結構、意識形態乃至於技術發展和政策制訂上皆有可觀的影響。參考 Daniel Bell 著，高銛等譯，*後工業社會的來臨：對社會預測的一項探討*（台北：桂冠，民國 78 年）。

註④ Gerald E. Caiden 認為，過去人民對於積極行政，來為人民謀利與為社會造福的「行政國」（administrative state）過於依賴，導致政府的負荷過重，產生了諸多「不可治理」（ungovernmentability）的現象，因而人民所期待於「行政國」的效率乃大打折扣，政府不再被認為必然能夠解決社會問題，進而對於「行政國」的概念加以質疑。參考 Gerald E. Caiden, *Strategies for Administrative Reform* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1982)。

註⑤ Gerald E. Caiden 著，施能傑譯，「行政改革的持久性」，*行政管理論文選輯*，第五輯（台北：銓敘部，民國 80 年），頁 538。

註⑥ John J. DiIulio, Jr., *Deregulating Public Service: Can Government Be Improved?* (Washington, D. C.: The Brookings Institute, 1994), pp. 253~258.

註⑦ 江岷欽、劉坤億，*企業型政府：理念、實務、省思*（台北：智勝，民國 88 年），頁 10。

註⑧ 同上註，頁 21。

註⑨ David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government* (MA: Addison-Wesley, 1992); 林水波，*政府再造*（台北：智勝，民國 88 年）。

註⑩ Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age* (New York: Walterde Gruyter, 1991)。

此外，在政府再造的研究者所提出的諸多政府統治模式（governing model）之中，迄今「市場式政府」（market government）可能是最爲現代政府以及學術界人士所肯定，也是智識基礎最爲清晰的改革概念。其智識基礎的根源有三：^⑦一、市場驅動的管理（market-driven management），即以市場效率與競爭機制作爲改進公共官僚機構的法則，因爲企業管理的策略與途徑在大多數情況下，優於公部門的管理，^⑧即市場失靈可能發生，但市場運作仍可能優於政府干預；二、官僚的獨占地位與自利行爲是政府部門失能的基本原因；三、新公共管理（new public management, NPM）的基本觀點，即認爲市場作爲一種配置和激勵人員的機制，不僅可以運用在私人部門，同時也可適用於政府部門。市場式政府的基本精神就是促使當代政府思考如何減少政府機關對於私部門的控制，並且引導政府機關內部採用更多以市場爲基礎的改革工具，^⑨以矯正政府官僚體系獨占政治資源與資訊的優勢地位。在實際的政府角色上，則是以分權化的決策結構，運用私部門的管理技術，強調內部市場和市場誘因的政策制訂以及提供成本更低廉的公共服務，來提高社會中資源配置的效率與效能。^⑩究其實，所謂市場式政府統治模式的政府角色正是體現了上述的市場加強觀點。

在政府角色觀點演進的實際經驗方面，一九八〇年代之後，全世界最顯著的政府角色之轉變，就是在東歐、中國大陸和前蘇聯等許多原來社會主義政治經濟制度國家採行「遠離社會主義」的經濟轉型。在這波「遠離社會主義」的浪潮當中，所有進行經濟轉型的國家都認識到，過去中央經濟規畫（centrally planned economies）制度之下強勢主導的政府角色必須轉變，市場是必須引進的機制。^⑪而脫離社會主義的政府角色轉變，依其改革速度之不同分爲兩類：一是震盪治療（shock therapy），採行市場／政府兩分法，以最大速度、全方位地揚棄中央經濟規畫的社會主義經濟體制，向資本主義市場經濟全面轉型。二是採行漸進改革（gradualism），配合各國既有的政治、社會文化條件，逐步地將經濟體制向私有制和市場經濟過渡。^⑫在一九九〇年代初期，由政府主導的中央經濟規畫的東歐國家迅速崩潰並開始進行制度轉型。根據市場／政府兩分法，東歐國家應該立即揚棄舊有的計畫經濟制度，採用產權私有的市場經濟制度，並預期在市場經濟制度下能有良好的經濟表現，但事實上這些東歐國家的經濟表現並不如預期，而且在制度轉型中經常發生與舊有制度妥協讓步的現象，使以產權私有化爲導向的制度轉型並不徹底。^⑬相對地，採用漸進改革的中國與越南，其政府並未在制度轉型中完全退卻，反而在市場取向的制度設計中發揮關鍵的功能，

註⑦ B. Guy Peters 著，許道然等譯，*政府未來的治理模式*（台北：智勝，民國89年），頁40～55。

註⑧ 丘昌泰，「政府與市場：從行政科學典範變遷論『小而能政府』的建立」，頁101。

註⑨ B. Guy Peters 著，許道然等譯，*政府未來的治理模式*，頁82。

註⑩ 同前註，頁37～83。

註⑪ 吳玉山，*俄羅斯轉型1992～1999：一個政治經濟學的分析*（台北：五南，民國89年），頁29。

註⑫ 吳玉山，*遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型*（台北：正中，民國85年），頁18。

註⑬ Masahiro Aoki, "Towards A Comparative Institutional Analysis: Motivations and Some Tentative Theorizing," *The Japanese Economic Review*, Vol. 47, No. 1 (1996), p. 7.

經濟表現遠超越原採相似計畫經濟制度的東歐國家，^⑤顯示將市場運作與政府干預截然劃分的政府角色觀點有其缺陷。另有研究者認為，我國、日本、南韓等東亞國家的經濟發展之所以能有長足耀眼表現的原因之一，^⑥就是政府並未放任市場運作，而是政府能夠擬訂全盤的經濟計畫和發展策略，積極扮演規畫者、投資者與企業家等市場加強的角色。^⑦此種市場加強觀點與上述兩種傳統的政府角色觀點不同，認為政府是一個與經濟體系中其他制度進行互動的內在性參與者（endogenous player），政府應培養或補充市場的運作，也應發揮其提供市場資訊、開發市場誘因和健全市場制度的功能，並指導私人部門，以解決市場失靈的情形。

綜合言之，若就一九八〇年代以來資本主義國家中政府角色的理論發展與社會主義中政府角色的實際經驗而言，政府角色在理論和實務上，均已超越以往的市場中心觀點與發展國家觀點，而漸依循市場加強觀點作為政府制訂與執行公共政策的立論依據。表二就市場運作認知、政府干預認知、政府功能認知與矯正市場失靈方法四個面向，明確比較市場中心觀點、發展國家觀點與市場加強觀點三種政府角色的意義。

表二 三種政府角色的觀點

	市場中心觀點	發展國家觀點	市場加強觀點
市場運作認知	市場失靈偶爾發生	市場失靈經常發生	市場失靈可能發生，但市場運作優於政府干預
政府干預認知	政府干預扭曲資源配置	政府干預矯正市場失靈	政府干預培養或補充市場運作
政府功能認知	政府在最小範圍內提供穩定總體經濟的機制	政府主導總體經濟發展	政府提供資訊、開發誘因和建立制度以健全市場機
矯正市場失靈方法	以政府干預取代市場運作解決之	以政府干預取代市場運作解決之	政府指導私人部門解決之

資料來源：作者自製

肆、人力資源政策的轉型架構與建議

一國的人力資源政策對於人口素質和經濟發展甚至社會與政治情勢的穩定都有極深遠的影響，因此現代發展中國家的政府莫不重視並企圖以各種程度和方式介入以達成國家目標。許多發展中國家的人力資源政策亦是國家整體經濟發展計畫的一環，因

註⑤ Masahiro Aoki, "Towards a Comparative Institutional Analysis: Motivations and Some Tentative Theorizing," p. 1.

註⑥ 參考 Chalmers A. Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925~1975*; Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*; Stephan Haggard and Chung-In Moon, "Institutions and Economic Policy: Theory and Korea Case Study"; Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*.

註⑦ 王佳煌，*國家發展*（台北：台灣書店，民國 87 年）。

此人力資源政策的規畫程序與目標也與國家經濟發展的方向一致。典型的人力資源政策必須建立在推估未來人力的基礎之上。簡言之，人力推估的基本步驟有三：一、根據經濟計畫中某一部門的經濟成長比率，訂定未來時期該部門的預期產出；二、應用人力係數推估達成該部門預期產出所需之人力類型和數量，此人力係數，可借用其他國家的人力發展經驗；三、將此人力需求轉化為教育和訓練需求。發展中國家的人力資源政策在細節上各有不同，但大多是基於以上人力推估的基本步驟所衍生成成。^⑦

由上節一九八〇年代以來資本主義國家政府再造的理論發展與社會主義國家經濟轉型的實際經驗，可知現代政府在經濟領域之中所扮演的角色，已難以採取市場中心觀點的自由放任作為，也不宜採取發展國家觀點的強力中央規畫措施，而似乎應該採取市場加強觀點，政府提供必要的資訊、制度和誘因，培養補充市場運作，以避免市場失靈情形的發生。政府在公共政策制訂中並非由市場完全退卻，仍然履行特定的功能，亦即與強調代替市場運作與中央規畫主導的發展國家觀點下的政府角色不但有「量」方面的降低，也有「質」方面的不同。

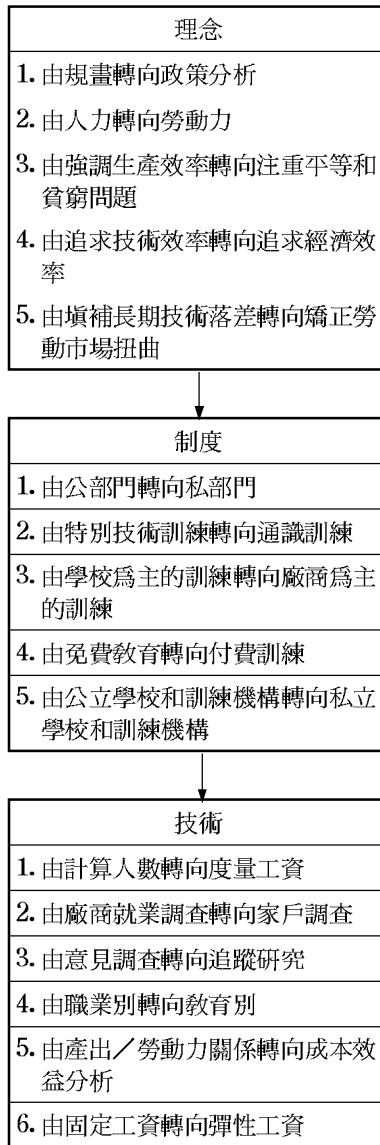
就過去經驗而言，人力資源政策的制訂者侷限於長期的規畫工作而缺乏彈性空間，亦即人力規畫的定義與範圍過於狹窄而不宜實際運作，這種人力規畫不但在市場經濟國家窒礙難行，甚至在指令經濟國家也導致不良的政策結果。^⑧但這也不意味政府應放棄制訂人力資源政策，完全訴諸於勞動市場的發展趨勢與反應，因為在大多數的情形下，勞動市場仍會因不充分的市場反應造成市場失靈，以及人為的社會／私人教育回收率差異造成資源分配不合理的情形。畢竟，政府的主要施政能力之一就是能夠準確預測未來市場發展的趨勢，並能夠事先籌備妥當的政策因應方案，這是任何公私部門組織為維持生存與達成目標均須履行的功能。人力資源政策在市場加強觀點的政府角色之下，也該隨之調整轉型，以因應國家發展的需求，更賦予了近年來流行之所謂「鬆綁」（deregulation）嶄新且實際的應用意涵。本文特配合市場加強的政府角色觀點，設計一個現代人力資源政策的轉型架構，^⑨見圖一。

註⑦ George Psacharopoulos, "Assessing Training Priorities in Developing Countries: Current Practice and Possible Alternative," pp. 569~570.

註⑧ Claudio de Moura Castro, "In Defense of Planning (But Only Up to A Point)," p. 471.

註⑨ 本文所提出基於市場加強觀點的人力資源政策的轉型架構，其原型是源於著名教育經濟學者 George Psacharopoulos 的政策建議，George Psacharopoulos 是世界銀行的資深研究員，在一九六〇、一九七〇年代即在學術界得享大名，其發展之理論概念（如教育投資的成本效益分析模型）與經驗研究（社會／私人教育回收率的國際比較），早已成為教育經濟學領域的經典著作。George Psacharopoulos 早年致力於人力規劃在發展中國家內的推行，但至一九八〇年代之後已漸感人力規畫中難以克服的缺失，現年來致力於調整人力規畫的作法，但是他的調整建構並未形成嚴謹的立論基礎與完整的推理架構。本轉型架構即在整合近年來理論界與實務界的相關發展，將 George Psacharopoulos 對於人力資源政策所提出的重要論點加以去蕪存菁，配合符合實際社會需要的政府角色觀點，設計一個現代人力資源政策的轉型架構，期盼為我國目前嚴重的勞動市場供需失衡現象，由理念、制度、技術三方面提出根本的改革建議。參考 George Psacharopoulos, "Assessing Training Priorities in Developing Countries: Current Practice and Possible Alternative"；George Psacharopoulos, "From Manpower Planning to Labor Market Analysis," in P. Richards and R. Amjad, eds., *New Approaches to Manpower Planning and Analysis* (Geneva: International Labor Office, 1994).

圖一 現代人力資源政策的轉型架構



資料來源：作者自製

在此轉型架構之中，所強調的是政策制訂者應該先調整人力資源政策的基本理念，方能改變人力資源政策的制度結構，也才能提升人力資源政策的操作技術。筆者認為，必須由理念、制度、技術三個層面依序改革人力資源政策的傳統窠臼，人力資源政策方能針對其反對政策論證逐一修正，達成在現代政府的政策目標。

一、理念層面

(一) 由規畫轉向政策分析

由於經濟發展與社會變遷的過程中充滿了不確定的變數，政策制訂者事實上無法完全預測未來人力需求的趨勢。由過去經濟規畫國家的不良經濟表現，可知由國家統一配置各種生產要素的中央經濟規畫體制確有空礙難行之處。因此，政策制訂者應轉而致力於短期與中期的勞動市場政策分析，以準確掌握勞動市場變化的環境。

(二) 由人力轉向勞動力

當政策制訂者使用「人力」(manpower)此一概念時，事實上重心是置於「高級人力」(high-level manpower)之上，通常是指大專以上程度和具備某項技術才能的人力，因此人力規畫的對象經常侷限於整體工作人口的一小部分，而勞動市場中其他大部分人力並非人力規畫的對象，這將使人力規畫預測和運作產生嚴重的誤差，政策制訂者應改採「勞動力」(labor force)此一範疇較為廣博的概念代替「人力」，考慮整體工作人口，甚至包括失業者的組成結構。

(三) 由強調生產效率轉向注重平等和貧窮問題

傳統人力規畫是以追求生產效率為主要目標，即培養特殊的人力資源來有效地完成未來預期的生產目標，但是生產效率不應是唯一的社會行動標準。勞動市場分析還應考慮平等問題和貧窮問題，例如政策制訂者可能以促進發展勞力密集技術來增加中低層勞工的就業機會和國民所得，即使這類技術由生產效率而言並非是最佳的選擇。

(四) 由追求技術效率轉向追求經濟效率

傳統人力規畫強調生產某種特別產品的最好技術方式，即追求技術效率，但勞動市場分析較強調輸入的單位成本，即將「價格」的觀念帶入分析之中，而傳統人力規畫只考慮「人數」而非「價格」。

(五) 由填補長期技術落差轉向矯正勞動市場扭曲

傳統人力規畫企圖整體地、大規模地縮減現行技術供給與經濟發展所需的人力資源的落差，其時間幅度往往超過二十年，但勞動市場分析卻是以漸進地、邊際地調整現今勞力市場的不均衡現象。例如取消工資上限，使更多技術人力投入勞動市場，或取消工資下限(如最低工資)，使更多年青勞力獲得就業機會，而逐步改變勞動市場，以推向理想的狀況。

二、制度層面

(一) 由公部門轉向私部門

傳統的人力規畫經常以政府和公營事業中的人力作為規畫對象，即使偶爾對於私

部門進行人力規畫時，也只限於大型廠商，因為這類人力資料較易收集，但是許多在小型私人廠商和非正式部門中的人力資源卻被忽略了。因此，勞動市場分析的涵蓋範圍應及於勞動市場中全部的勞動力，方能發展出有效的政策建議。

(二) 由特別技術訓練轉向通識訓練

傳統的人力規畫總是強調增加職業技術人才的供給，但由勞動市場分析的觀點而言，提升全人口的一般性才能實優於為某一職業提供特別的技術訓練，亦即能夠提高受訓者全面性才能的通識訓練比狹隘的職業技術訓練更具效益，而且正面影響力將更為長久。通識訓練包括了分配資源的能力、發展人際關係的技巧、評估資訊的能力、理解工作環境的能力和處理新科技的能力等等。

(三) 由學校為主的訓練轉向廠商為主的訓練

傳統人力規畫主要是由正式的學校體系中訓練必要的人力資源，但學校往往無法即時跟上最新的科技趨勢，也難以立刻反映提供設備和解決市場需求。事實上，廠商的在職訓練（on-the-job-training）往往更能靈敏地符合最尖端的科技潮流和市場需求。

(四) 由免費教育轉向為付費訓練

傳統人力規畫並沒有成本的觀念，教育訓練的成本是由廣大的「看不見的納稅人」（invisible taxpayer）支付，但根據「使用者付費原則」，技術訓練的受益者應該負擔技術訓練的成本方才合理。因此，應在教育訓練體系補助低收入受訓者的前題下，實施付費訓練。付費訓練不僅可以提升效率，也可提供更多的教育訓練資源。

(五) 由公立學校與訓練機構轉向私立學校與訓練機構

傳統人力規畫忽視了私部門不僅是勞動需求的來源，也是教育訓練的提供者，而主要由公立學校與訓練機構提供人力資源，其實私立學校與訓練機構在獲利動機的趨使下，將會採用更有效率的方法培育人力資源。

三、技術層面

(一) 由計算人數轉向度量工資

傳統的人力規畫是根據實際學校體系所能提供的人力和預期經濟發展目標所需求的人力來計算不足的人數差距，並調整學校體系來填補此一差距。事實上，這種作法忽略了勞動供給會因工資的調節而具有相當的彈性，只要政府了解勞動市場上各行各業的工資，便能大致掌握勞動力的流向。

(二) 由廠商就業調查轉向家戶調查

傳統人力規畫的統計資料主要來自勞動市場的各行職業的就業部門，但這種資料有相當大的限制，因為農業與非正式部門中的勞動力往往無法充分地反映在就業人口資料中。因此，有效的勞動市場分析的統計資料應來自家戶調查，不但可以涵蓋各部門的實際勞動力，還可掌握失業人口的組成結構。

(三) 由意見調查轉向追蹤研究

傳統的人力規畫經常諮詢某一行職業中的重要人士的意見，用以了解該部行職業的人力運用情形，但是這類意見每每流於武斷主觀，勞動市場分析應該使用「追蹤研究」(tracer studies)，檢視由學校離校者或畢業生所抽取樣本的長期生涯與就業狀況，以提供比較不同的教育機構和課程，協助青年就業準備和適應情況，並收集有關勞動市場的完整資訊。^⑩

(四) 由職業別轉向教育別

傳統的人力規畫是以職業為標準來區分勞動力，但有些職業區分並不明確，例如工程師、技師、技士、技工等等各代表不同但相近的教育和訓練，而且職業本身不是政策變數，並不能作為政策工具。因此，勞動市場分析應以教育作為區分勞動力的標準，以直接落實政策分析的結果。

(五) 由產出／勞動力關係轉向成本效益分析

如將上述由強調技術效率轉變為經濟效率的理念落實到制度層面，則應由強調產出(以產品或金錢作單位)與投入勞動力的關係，轉變為計算勞動供給的成本與產出之間的關係。

(六) 由固定工資轉向彈性工資

傳統人力規畫假定工資是固定的，即工資不會影響未來勞動力的結構，但事實上，工資不但影響廠商對於勞動力的需要，也決定個別勞動者的勞動供給，勞動市場分析著眼於不同教育與訓練層次的勞動者的工資對於勞動市場的影響。

伍、結 論

一九六〇年代人力資源理論興起之後，世人更加了解人力資本形成的重要性，發展中國家普遍推動人力資源政策以促進經濟發展與成長。然而近年來人力資源政策卻在理論界與實務界引起很大的爭議，贊同人力資源政策者提出四點正面的政策論證：一、人力資源政策可減輕資源的浪費與誤置；二、人力資源政策可矯正勞動市場的不完美；三、人力資源政策促作有效的技術調整和升級；四、人力資源政策有助於社會與政治穩定。相對地，反對人力資源政策者也提出三點負面的政策論證：一、人力資源政策在技術上窒礙難行；二、人力資源政策在制度上有欠周延；三、人力資源政策在理念上並非合理。究其實，有關人力資源政策的正反論證皆基於對政府規畫的不同認知之上，而對政府規畫的範圍與方式的認知則取決於政府角色的觀點。

傳統上解釋政府干預市場運作的角色有兩種對立的觀點：市場中心觀點與發展國家觀點，前者認為政府干預市場，勢將扭曲資源配置，主張政府應在最小範圍之內提

註⑩ 彭台臨，人力發展理論與實施，頁133~135。

供穩定總體經濟的機制即可；後者認為政府干預市場可以矯正市場失靈的情形，主張政府應主導總體經濟發展。以上兩種觀點雖然在政府干預與政府功能的認知上針鋒相對，但它們皆將市場運作和政府干預兩者角色截然劃分，而將政府視為一個自外於經濟體系運作的中立性角色。在當前公共政策研究的基本推論下，政府應該運用公權力制訂能使自由市場運作與中央集權規畫之間相輔相成的公共政策，以解決公共問題並達成公共目標。就本文的分析主軸而言，欲修正發展中國家人力資源政策的政府角色之根源，可能不在於繼續尋找擴大政府角色的途徑，而在於在人力資源政策領域內適度地引進市場機制，以充分發揮市場所具競爭性、平等性、開放性的優勢。

這可由一九八〇年代以來，政府角色在理論發展與實際經驗兩方面的轉變檢視其內涵與定位。在資本主義國家之中，政府再造成為多數政府致力於提高國家競爭優勢與達成優良治理的必要手段，在政府再造的理論發展中，無論是強調將政府角色重新定位成導航式政府或市場式政府，都是要引導政府能夠採用以市場為導向的改革工具，將政府的職能由原來的管制者轉變為管理者、興利者與監督者，以提高社會中資源配置的效率和效能。在社會主義國家之中，最顯著的政府角色轉變的實際經驗就是在東歐、中國大陸和前蘇聯等許多原來社會主義政治經濟制度國家採行「遠離社會主義」的經濟轉型。在這波「遠離社會主義」的政府角色轉變中，採行市場與政府截然劃分（震盪治療）的國家，其經濟表現與改革過程效果不彰；相對地，採用政府在市場中扮演重要功能（漸進改革）的國家，其經濟表現卻大放異彩。從以上一九八〇年代以來政府角色在理論發展和實際經驗兩方面的轉變結果可知：傳統將市場運作與政府干預全然劃分的政府角色應加以調整，似乎可採用所謂市場加強觀點作為政府角色重新定位的依據，即政府應培養或補充市場的運作，也應發揮其提供市場資訊、開發市場誘因和健全市場制度的功能，並指導私人部門以解決市場失靈的情形。

作為發展中國家的重要公共政策，人力資源政策可能也該因應市場加強的政府角色觀點重新轉型，以滿足國家發展的需求。本文提出在新的政府角色觀點之下，人力資源政策在理念、制度、技術三方面轉型的方向與意義。如果能夠由理念、制度、技術三個層面依序改革人力資源政策的傳統窠臼，人力資源政策當能針對其反對政策論證逐一修正，達成在現代政府之中的政策目標。

* * *

The Government Role in Human Resource Policy: Transformation and Prospects

Way Sun

Abstract

In order to promote economic development and growth, human resource policy has been commonly carried out in many developing countries since the 1960s. There has, however, been arguments over such policy in both the theoretical realm and in terms of policy practice. This paper argues that the two sides of the human resource policy argument have only viewed the policy in terms of different government roles. In terms of the theoretical development of reinventing government in capitalist states and the experiences of transitional economies in socialist states since the 1980s, the conventional view of the role of the government shall be adjusted along with the changing political, economic, and social environments, and human resource policy shall also be revised in response to the transition so as to meet the needs for the country's development. Based on this new view, direction and meaning for the transition of human resource policy in ideological, institutional, and technical aspects are also proposed in this paper.

Keywords: human resource policy; governmental role; reinventing government; transitional economies