

第二章 文獻回顧

2.1 從傳統人事行政到人力資源管理

由科學管理之父泰勒所提出來的管理法則，是將員工視為一種工具角色，而非人的角色，雖然一剛開始這種管理的方式造成很大的反對聲浪，但泰勒的科學管理方法仍形成一股旋風（張潤書，2004）。但這種管理制度下，到最後卻嚴重升起人員與工作之間的疏離感，造成了異化的現象（吳瓊恩，2005）。後雖有人群關係學配及行為科學開始注重員工參與，但依舊被其他學者譏諷為「母牛社會學」，其最終結果也是爲了要達到高績效，而採取讓員工的社會和心理有被重視的感覺。

針對組織人力的相關文獻中均指出，人力資源是組織績效優劣的關鍵點（吳瓊恩等，2005；張火燦，1998；孫本初，2009；黃榮護，1998），可見人力資源的重要性不斷地在組織中提昇其價值，從過去傳統的人事管理、人力資源管理，一直到納入策略思維的策略性人力資源管理以及人力資本，這些概念的轉變都是爲了因應環境變化之快速，以及知識經濟時代的來臨，而開始提昇人員的價值層次，不再僅只是處於幕僚的功能，而是必須一同參與組織策略訂定的團隊之一。這些不同名詞背後所隱含的重點和意義差別，如表2-1所列。

表 2-1 人事管理等名詞概念分類表

	人事管理	人力資源管理	策略性人力 資源管理	人力資本
年代	1970 以前	1970 迄今	1980 迄今	1990 迄今
時效性	短期、臨時、	長期、預先、	短期、策略、	長期、策略、

	邊際	整合	整合	整合
角色定位	辦事員	管理者	策略夥伴	養成者
主要職責	建立人事資料 出缺勤記錄 核發薪資	制訂管理制度 訓練發展制度 績效管理制度	參與經營決策 整合內外環境 擬定人力策略	兼顧並發揮個人 與群體之態度、 能力、智慧 策略性規劃 教育訓練
目標特性	組織利益 著重今日 缺乏整體架構	著重組織目標 兼顧現在未來 著重環境 著重績效	著重組織目標 著重環境 著重策略	兼顧組織與員工 創新 績效

資料來源：修訂自吳瓊恩等，2006。

2.1.1 人事行政的概念

人事行政一詞在傳統的公共行政學中，與人事管理的概念是不同的，張潤書（2004）認為兩者的概念截然不同，應該要有所區分，他認為人事管理是指人事行政政策的具體實行與實際應用，大多涉及到程序性和技術性的層面，因此範圍較小，層級較低；而「行政」一詞往往適用於政府的業務而言，且人事行政是指人事的政策、方針、與制度，範圍較廣，層級較高，故我國中央政府的人事機構稱為「人事行政局」，而非「人事管理局」（張潤書，2004）。

許南雄（2006）認為所謂人事行政，即各機關組織之人力資源運用及員工行為管理之措施：在人力資源運用方面，包括了人員的分類等級，考選任用、考績獎懲、俸給福利、訓練進修、退休撫卹與勞動三權¹等業務；而員工行為管理則

¹ 根據許南雄的《人事行政學》專書，結社權、協商權與罷工權三者，合稱為「勞動三權」（許南雄，2006）。

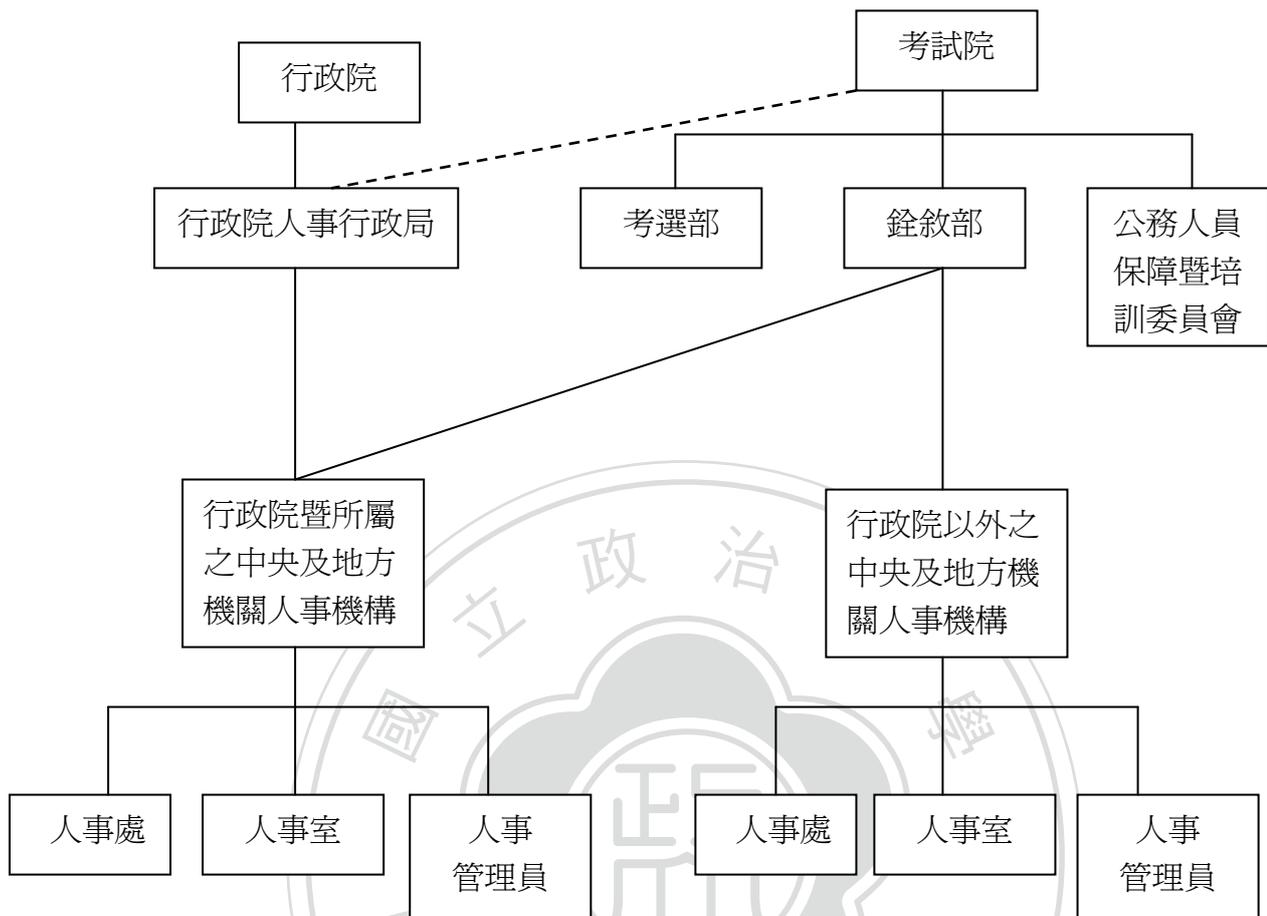
是偏向人性化管理的問題，主要涉及了人群關係、行為激勵、態度管理、工作情緒等動態管理方式。蔡良文（2003）綜合了國內外學者的觀點，將人事行政的意義歸納為下列五種概念：

- 一、以研究政府機關人事有關問題及原理為主；
- 二、以科學方法付諸實施與管理，但針對「人」的問題，既是一項科學，也是一門藝術；
- 三、機關為達成任務，研究人的資源，使其得以發揮出最高效能；
- 四、人事行政的對象包含了「人」與「組織」，不但重視人與事的配合，更要規範組織個人之間的關係，才能讓人與事得以配合，獲得效率與效能；
- 五、重視人才、效率、合作與人本主義的精神。

各家對於人事行政學的界說不盡相同，若從意義範圍的區分觀點來看人事行政的解釋，狹義的人事行政是指各機關組織人事問題的處理，例如考用獎懲到退休保障等措施；而廣義的人事行政則是除了上述的範圍之外，再加上各機關主管對於人員的監督與員工管理的問題（許南雄，2006）。對於人事行政在實際運作上，因各界說法不同而產生了大量的相關名詞。其中「人事管理」一詞的運用是最多人與「人事行政」相提並論的。蔡良文（2003）從政府和私人機構的角度來解釋行政與管理的區分，他認為政府人事的推動力來自政治和部分層級回應需求，私人機構的動力來自市場價格和利潤，所以公、私部門之目的不同，其手段、方法則有差異。換言之，政府的人事行政作為在某種程度上具有若干立法之意義，為了配合大體政策的決定，其性質包含了政治與行政的因素；至於人事管理是指一般公司組織內的人事工作，也就是既定的人事政策之具體執行及實際應用，也就是各種細部的技術性的事務工作。

我國憲法在五權分立的架構下，以延攬人才為主的考試權自立於行政權之外，這種制度在世界各國中獨樹一格，也因此我國現行的人事機關組織體制，實

具特殊之處，換言之，我國的人事機關係屬於人事行政職權獨立制，雖然從表面上來看，考試權與行政權是兩個同地位的個體，但許多學者認為，基於人事行政職權應隸屬於行政管理的架構之下，這種考試權獨立的扭曲困境，應該要適切地運用，使之成為政府行政組織管理的基石。在憲法歷經多次修正之後，目前考試院關於所掌事項，必須向立法院提出法律案，而有關人事職權之立法提案權亦歸屬考試院執掌，故至此確立了「人事行政職權獨立制」，而非「考試權獨立制」（許南雄，2006；蔡良文，2003）。從考試院的組織架構上來看，依據考試院組織法第六條規定：「考試院設考選部、銓敘部、公務人員保障暨培訓委員會；其組織另一法律定之」，其中，考選部與銓敘部分別掌理全國考選行政事宜以及執掌全國文職公務人員之銓敘與政府各機關人事機構之管理。根據現行的人事管理條例規定：「中央及各機關之人事管理由銓敘部行之」，可見銓敘部實為我國各級人事管理機構之主管機關。然而，從組織架構的隸屬關係來看，全國人事管理機構幾乎皆隸屬於行政院所屬，因此民國五十六年九月，政府設置了行政院人事行政局，及組織規程中特別提及：「本局有關人事考銓業務，並受考試院之監督。」由此可見，我國人事行政機關自成一條鞭的系統，此亦為我國現行人事行政機構體制的主要特質，關於我國人事行政組織體系圖，如圖2-1：



備註：—— 表示上下隸屬關係，----- 表示業務上監督關係。

圖 2-1 我國人事行政組織體系圖

資料來源：修改自張潤書，《行政學》，2004: 559。

2.1.2 人力資源管理之概述

傳統上人事管理的四大項目：求才、用才、育才及留才，對應在我國政府機關的具體人事措施包括：考試、銓敘、任免、考績、級俸、陞遷、褒獎、保障、撫卹及退休等，而人力資源是指組織內所有人力資源的取得、運用和維護等一切管理的過程和活動，也就是透過人力資源的分析與策略應用，並配合其他管理功

能，達到組織的整體目標（張潤書，2004）。而從人力資源的觀點來看，就是要整合這些細節性的人事工作，並以人為概念中心，配合組織目標規劃，建立起一套系統性的互動關係（鄭錫鏞，2002；趙珮仔，2006）。簡單來說，在現今國內外人力資源相關書籍，均以人力資源所包含的工作做為章節的區分，包括：招募、任用、訓練、績效評估、薪籌管理、獎勵制度等（黃良志等，2007）。從傳統的觀點來看上述這些功能，人力資源管理主要在於協助組織發揮工具性的角色，以達成組織目標。另外，Armstrong (1993: 15-16)也認同人力資源管理整體功能的發揮，主要在於協助組織達成八項目標，分別為：

- (一) 藉由人力的發揮，使管理階層達到組織目標。
- (二) 善用人的能力與開發潛能
- (三) 利用績效管理的激勵措施以培育員工的組織承諾。
- (四) 整合人力資源計畫與組織整體方針，以型塑良好的組織文化。
- (五) 將人事與雇用政策與組織資源運用策略緊密結合，以達成目標。
- (六) 建立起一個能激發員工潛能及創造力的環境。
- (七) 創造一種有助於創新及團隊合作的工作條件。
- (八) 在建立適應性組織及追求卓越的驅使之下，鼓勵增加彈性的運作。

從這些目標可以得知，現行的人力資源管理已不再是過去那些枝微末節的工作細項，而是與組織目標、以人為本的一種互動模式，換句話說，過去的人事管理制度只強調要如何招募員工、計算薪籌、休假天數等等例行性的事務，但是以人為出發點的人力資源管理，則是側重於將人與工作相互連結，一方面透過人員的活動來達成工作所需；另一方面透過工作中的學習，發揮人員自我成長的動力，以激發個人潛能。Mondy & Noe (1993) 認為人力資源管理是指利用人力資源以達成組織目標，因此，人事問題不再僅僅只是人事部的招募工作，而是各階

層管理者都應該重視的議題。而所謂的人力資源管理者與其他的部門經理(line manager)必須形成相互合作的夥伴關係，從諮詢的角色來協助部門經理處理人力資源的問題。這種角色的轉變，代表的是實質性的擴充，雖然其中仍然包含著某些事例性的角色，但整體來說，人力資源管理者在組織中不再只是輔助性的幕僚角色，而是扮演了更為積極的參與角色。

從實際工作面來看，Dessler (2008)將人力資源管理視為獲得人才、訓練、評估與獎酬的過程，此外，更要重視員工關係、健康與安全以及公平的議題，具體的概念包括下列：

- (一) 執行工作分析
- (二) 規劃勞工需要以及甄補工作
- (三) 協助新員工適應與訓練
- (四) 薪酬管理
- (五) 提供激勵誘因與福利
- (六) 績效評估
- (七) 提供諮詢溝通
- (八) 經理人培訓
- (九) 建立員工承諾

與其他人力資源管理學者相同，上述也是屬於人力資源管理者例行性的事務工作，較為不同的是，Dessler也提出了三點他認為身為一個管理者，應該要瞭解的議題：公平機會與弱勢族群優惠 (Affirmative action)、員工健康照護與安全、聆聽員工不滿與處理員工關係。這些議題在傳統將人單純視為組織達成目標的工具思維中，並不受到管理者的重視，從1960年代開始，行為科學的研究在美國蔚為風潮，它是一門採用自然科學的方法，來證明有關人類行為的原理原則，可以

說工業革命以來，從專注於工廠每日產量的增減，直到現在開始有人轉而關懷人的議題，在行政學中最著名的「霍桑實驗」(Howthorne Experiment)，就是在這個時期中，開啓了後世針對人的行爲進行一連串的行爲研究。

就公部門而言，由於受到諸多限制影響，且組織最終目標不同於企業組織一般，僅爲利潤追求的考量，因此，公共部門人力資源管理自然受到許多先天上的因素影響（吳瓊恩等，2006）：

- （一）受政治因素影響：民主政治中最重視行政與立法之間的平衡機制問題，在民主國家中，政府的運作必須受到議會、民代的監督；此外，在開放的社會，利益團體在政府決策過程中，也經常是強而以力的利害關係人，其利益訴求經常足以左右政府決策的結果。除了與民主一家的選舉制度之外是依賴人民的決定之外，內閣改組的政務官選擇，就經常受到政治力與各界的影響，改變了原有的結果。
- （二）受法規程序限制：人力資源管理活動強調彈性與自主性，也就是組織在調配人力時，會依照不同時期的需要而改變。然而，公務人員因相關法律的限制，例如：公務人員任用法、公務人員考績法等，無法將許多人力需要，適時地補充國家公務人員的資源中。
- （三）目標在於實現公共利益：這是與企業最大的不同點，政府存在最主要的功能就是爲民服務，以及爲人民謀求最大的福祉。但由於人群的差異性極大，且公共利益的內容更是廣泛抽象，無法將政府導向具體的目標事實。因此，在人力資源配置上，經常會受到許多不同團體的訴求而影響。以婦女團體爲例，近年來由於兩性平等的意識抬頭，女性就業市場就成爲政府這幾年來施政的重點之一，行政院開始大力推行「性別主流化實施計畫」（婦權會網站，2009），以保障婦女基本權益、維護婦女人格尊嚴、開發婦女潛能、促進兩性平等。

- (四) 行政績效難以明確衡量：在企業內部中，營業報表中收益項目的數據消長即可作為組織績效衡量的具體指標之一，但行政組織不同於企業，施政績效並非單純以量化數字即可呈現，因此在公共行政學的領域中，政府的績效評估與管理是一門非常大的學問。也由於這種績效難以衡量的特性，導致機關在採取人力資源管理行動上，無法有實際的數據指標作為人類配置的依歸。
- (五) 決策程序冗長：在民主法治的國家體制之下，「依法行政」與「正當程序」兩大原則是公務員的最高準則，而在官僚機制的運作之下，這些原則往往流於本位主義、課責不易，官員遇到問題往往互踢皮球，這種冗長的行政程序更是行政效率低落的主因。
- (六) 不受市場競爭的影響：市場在自由競爭之下，企業必然會依照擇優法則來換不適當的競爭者，讓人類享受到品質較好的服務，這也就是企業不斷的發揮創新，試圖提供更好的產品與服務，才能在商場上屹立不搖。而政府的外環境則是具有獨佔的性質，公權力並不能像商品一樣，任人自由競爭，故在這種無人與之競爭的條件之下，政府人力在面對環境變化的需求，缺少了足夠的回應力。
- (七) 預算需受嚴格的審核與限制：資源的限制在各個層面的組織來說都是一樣的，但相較於企業的預算計畫，公部門的預算是以法案命名，各項預算法案都需經過立法機關的嚴格管控，深怕公務機關浪費人民的納稅資源。但立法院在兩黨的政治角力下，經常出現了執政黨包裹立法、在野黨綁架預算的窘境，導致因應實際需要的人力資源管理內容無法落實。
- (八) 公務人員永業制的身份保障：「終身職」的設計是公務員的護身符，也就是這種「鐵飯碗」的性質，導致過去的公務人員飽受外界批評，辦事不力、姿態高傲等等（李花書，2007）。一方面，法律上的規定限制了公共人力

資源管理對人員的激勵、升遷與獎懲；另一方面，也造成公務人員本身並無學習的概念，這些都是對組織有害而無益的特點。

然而，在高度競爭的二十一世紀中，政府公務員的素質決定了能否提昇國家的競爭力，爲了落實這項理念，政府當前最重要的課題在於，要如何培養公務人力，使行政機關發揮人力潛能，故以策略性人力資源的概念來改善傳統僵化的人事管理，是有其必要（孫本初，2009）。

2.2 策略性人力資源概述

當人力資源管理以「策略」的觀點來看時，管理者與被管理者的關係將不再是過去的「命令與服從」範圍，而是提昇到以組織整體爲考量，人事政策與人力運用計畫，必須要與組織目標相結合。對於管理者來說，員工不再只是「受僱者」的角色，而是組織追求優勢的寶貴資源，近年來更有許多研究，將人力提昇到組織「資本」的角色。換言之，策略性人力資源管理不再只是單純的實行管理責任，而是進一步期望能夠達到組織目標（Tompkins, 2002: 96；呂育誠，2006: 23）。從概念意涵上來說，重視策略也就是強調組織目標達成的重要性，爲了要達到目標與任務的需求，機關在派遣人力上，就必須以能力作爲適當的考量。以調查局的機關特性來說，與其他一般公務體系不同的是，調查局的機關特質具有鮮明的任務導向，故在人力調配與派遣上，更需要以能力作爲主要考量，因此，將策略性人力資源管理的概念引進調查局，有其理論上的適用性。

2.2.1 策略的意義

「策略」一詞起源於企業界，哈佛大學Chandler在1962年的名著*Strategy and Structure: chapters in the history of the industrial enterprise*中將策略定義爲「企業

長期性的基本目標，以及爲了要實現這些目標所採取了一連串資源配置的行動」。此外，Chandler提出了「結構—行爲—績效」導向，他認爲結構會追隨策略的改變而改變，其強調市場結構如何成爲影響公司行爲的最主要因素策略與結構，而外部環境壓力迫使傳統中小企業轉變成爲大型的組織層級的體系，這些壓力主要來自於快速的市場擴張與技術改變 (Chandler, 1962)。策略的運用在企業界被視爲在現今環境快速變遷的情況之下，最爲重要的概念。科技發達的二十一世紀，便利的交通與快速的資訊科技拉近了人與人之間的距離，爲人類的生活帶來了無限的可能，然而，隨之而來的則是一連串的高度不確定性。在這種背景之下，企業決策必須以組織整體性作爲考量，並就長期的組織走向來考量策略性的決定，如此才可能達成在商場上持續地保有優勢地位而不被淘汰，換言之，策略管理是現代管理學中一門探討如何進行策略規劃、執行與控制的學問。透過一連串的決策與行動，以產生有效的策略，進而達成組織目標。整個策略管理的過程可說是管理者決定目標、進行策略選擇執行與最終評估。

策略的概念60年代開始，在企業界大行其道，而從80年代以來，公部門政府再造的呼聲日益高漲，以英美爲首的這波政府改革，引進了許多管理的概念，在古典經濟學理論及右派思想下，這股主張縮小政府、引進市場機制、向企業學習的運動被稱爲「新公共管理」(孫本初，2009)。然而，企業組織與公共組織在環境上有顯著的差異性，如前所述，策略的制訂是源自於對於環境變動所做出的回應性，簡言之，組織必須要擁有良好的彈性，才可能發揮出策略最大的功能，這與一般公共組織在進行的靜態政策制訂是有很大的不同(鄭錫鏞，2002)。司徒達賢(1998)將策略列舉出了八項特點：

- (一) 策略具有指導性的作用：由於分工的概念，組織中經常可見生產、行銷、人事、財務、研發等功能領域的區分，策略的意涵就在於要整合這些功能別的部門，透過協調來達成策略制訂的目標。從公共組織來看，行政院往往會訂立出一項明確的政策，使旗下所屬機關能夠相應配合實施，例如以

當前的全球經濟弱化趨勢，政府的重點在於「振興經濟」，以抵抗這波世界性的金融海嘯，伴隨的具體政策就是促進就業機會以及擴大內需的方案，可見當前的政府首長在其施政概念中，「策略」的運用已是不可或缺的一部份。

(二) 策略代表了哪些是「非常性的」：組織的策略性決定通常代表著須對該決策集中投入組織資源，然而在有限資源的條件之下，集中運作與風險承擔是策略制訂的兩大特性，換言之，「資源稀少性」與「決策重大性」是決策者在制訂策略時最主要的考量。

(三) 策略界定了組織要如何在環境中生存：組織運作不僅要面對內環境的需求，外環境的變動足以對組織帶來持續生存或遭受淘汰的命運。如何利用策略來因應組織在環境中的生存之道，則需倚靠高層管理者的策略頭腦。以外交政策為例，我國外交部的政策目標是確保並提供國家永續生存的良好環境，由於歷史發展的結果，導致中華民國在國際上的角色定位不清，中華民國的歷史就是一部爭取國家生存和國際空間發展的奮鬥史，如何在美、中、臺三方取得良好的平衡點，一直以來都是新舊政府最挑戰性的問題。

(四) 策略的目的在於建立長期優勢：策略運用強調的是發揮組織所長，以取得優勢的競爭地位，由於永續發展是每個組織的長遠目標，因此，組織必須保持良好的優勢，而非著眼於與敵手進行短視的惡性競爭。

(五) 策略的運用需兼顧與外界資源的平衡以及保持自我優勢地位：在維持組織的優勢之下，並非與外界斷絕交流溝通。相反的，唯有與外界的利益關係人達到雙方互惠的資源交換，更能夠提高利己的機會。在這種利基之上，更可進一步產生談判時的協商優勢，以確保獲得對組織有利的各項條件，創造長遠的優勢。

(六) 策略要能指引當前的行動以及未來的願景方向：行政院長劉兆玄先生在行政院第3130次會議中提到：「政府推出的政策通常都包含兩個面向，一是因應眼前的危機，一是厚植未來的競爭力」（行政院網站，2009）。傳統上，策略的目標主要在於尋求一個大型的長期規劃策略，但是，由於市場與環境變遷的速度加快，使得現行的策略目標不僅是要能夠具體指出當前行動的明確性，也要能夠帶領組織進入未來的願景藍圖，這種上位概念學者Wheelen & Hunger (1992)稱之為策略的「前瞻性」(proactive)特質。

(七) 策略必須要能夠落實：策略的制訂仰賴高階管理者對資源的調配以及對環境的洞察，而策略的落實則必須組織的全體成員共同協調合作。任何策略都必然有風險的存在，但在策略管理的基調下，組織應該提昇自我風險承擔的能力，並將策略的應用落實在具體的措施上，才能夠發揮出有效的行動結果。

(八) 策略制訂需仰賴高層管理者的支持：由於策略制訂的結果關乎整體組織運作的方向，所牽涉的層級與範圍遍及於整個組織，因此，身為策略制訂者的角色前提在於要對組織各部門的資訊、資源具有充分的瞭解與熟悉，而組織中的高層管理者擁有各部門的完整資訊，因此在進行策略調整時，唯有高層管理者的參與及支持，才能夠讓策略計畫的推行順利發展。

綜上所述，策略的應用起源於企業爲了要回應環境變動的壓力，在資源有限、風險承擔以及高度市場競爭之下的限制，所採行的生存之道。相較於企業因環境所產生的生存壓力，公部門的運作背景雖不受到市場競爭的影響，但是民主政治下的課責監督機制與依法行政原理，對公部門的管理造成了另一種壓力。

陳春希等(2003)針對執行力失敗的制度分析中，從三個層面探討公私部門的差異，分別爲：外部環境因素、組織與外部環境互動、組織內部結構與程序，其中在外部環境因素的部分，他們認爲從市場的開放程度、法規限制以及政治影響力來看，私部門所面臨到的是資源有限的成本控制壓力，「底線」的概念讓企

業時時刻刻都在思索著提昇效率與利潤追求（徐仁輝，1998）；在法規方面，僅需要遵循一般性的法律規定，故有較大的彈性選擇其計畫方案；而利潤導向之下，政治力的介入最終也與經濟考量相關，政治性問題較低。反觀公部門的運作系絡，雖然公部門的經費是透過人民納稅、政府撥款，財政問題也可透過舉債及預算赤字來因應，較不具有明顯的底線問題，但在法規限制上，公部門依法行政的最高原則就大大形成了公部門執行時的框框，從人事、財務、組織規章等，無不受到法律的束縛，再加上公部門需遵循的公平正義，使其無法彈性地運用資源，以因應組織的需要；至於政治力的介入，公部門本身就處在政治漩渦中的一環，政策制訂中所牽涉到的利害關係人更為複雜，因此如何在這些多角的勢力之下，達到多數民意的支持與認同，是公部門最常面臨的挑戰。

以上對於公部門環境的特徵中可看出，這些由外部所帶給組織的壓力往往造成目標與資源配置不符組織需要，伴隨而來的是執行力的低落與資源浪費。

將管理的概念納入傳統公共行政是在1980年代以降的潮流，美國政府的「國家績效評估」(National Performance Review)與英國政府的「續階計畫」(Next Steps Program)揭起政府再造活動的序幕，「新公共管理」一詞成爲各國政府最熱門的議題（孫本初，2009）。這種將「管理」納入傳統「行政」的概念裡，主要是要突顯出管理的目標導向性、資源運用的彈性及行政運作的權變性（鄭錫錯，2002），且「策略」一詞也開始普遍出現在公共行政學界的相關文獻中（Bozeman & Straussman, 1990；吳瓊恩等，2005；孫本初，2007；黃榮護，1998）。在組織審度內外環境與優劣勢分析之後，可針對資源配置與目標建構進行策略的制訂與執行，但要做好所有的活動，最主要還需依賴人員的執行與管理（張火燦，1998），故要如何做好人力資源的管理工作，以因應組織策略的目標，兩者之間產生了緊密的互依關係。人力資源管理的價值不僅在於幫助組織發展潛能，尙包括：吸引並留用人才、創造高效率、持續學習、促進創新、制訂明確的策略等（吳瓊恩等，2006），如此才能夠讓員工、組織甚至社會均蒙受其利。

2.2.2 策略性人力資源之理論模型與相關研究

對於策略性人力資源的概念，Tompkins (2002)指出它是一種持續性的過程，用以決定與任務相關的目標，並結合人事政策，以往單純扮演例行性角色功能的人事部門，現在必須要融合策略性的角色。換言之，策略性人力資源管理是將組織「程序」與「結構」綜合考量的結果：一方面它可能需要組織不同運作程序間相互配合；另一方面也要整合不同類別或性質的工作內容。在策略性人力資源管理的相關文獻中，Tompkins所提出的概念架構圖是最具代表性的，如下圖所示 (Tompkins, 2002: 96-97)：



圖 2-2 策略性人力資源概念架構圖

資料來源：Tompkins, 2002: 97

從上圖可知，加入了策略性的思考模式，審度組織內外環境的需求成爲策略規劃的第一步，並藉此同時發展出組織目標，透過人力資源的規劃，垂質地整合出與組織相互連貫的策略，而在人力資源管理的實務上，也要強調各種功能的相互配合，透過有計畫的行動方式，讓各個活動達成協調一致。

從理論的角度來檢視策略性人力資源管理，Wright & McMahan (1992)認爲，發展理論的第一步要先確定有哪些要素之間的關係，符合理論所關注的焦點。Wright (1992)等人指出傳統的人力資源管理可分爲招募、訓練、評估以及獎酬等各個不同工作的集合，它們是分別獨立的個體，也因此產生了嚴重的本位主義。但在策略性人力資源的架構下，其定義爲「將人力資源的部屬與活動規劃成爲一種模式，以利組織能夠達成其目標。」

學者Beer等人提出了契合性人力資源模型（孫本初，2007b），其模型主要重視的是人員對於組織的承諾感，以及組織對於員工的工作能力培養，該模式的最終目標在於促進員工個人生活品質及自我成長，其人力資源模型如圖2-3：

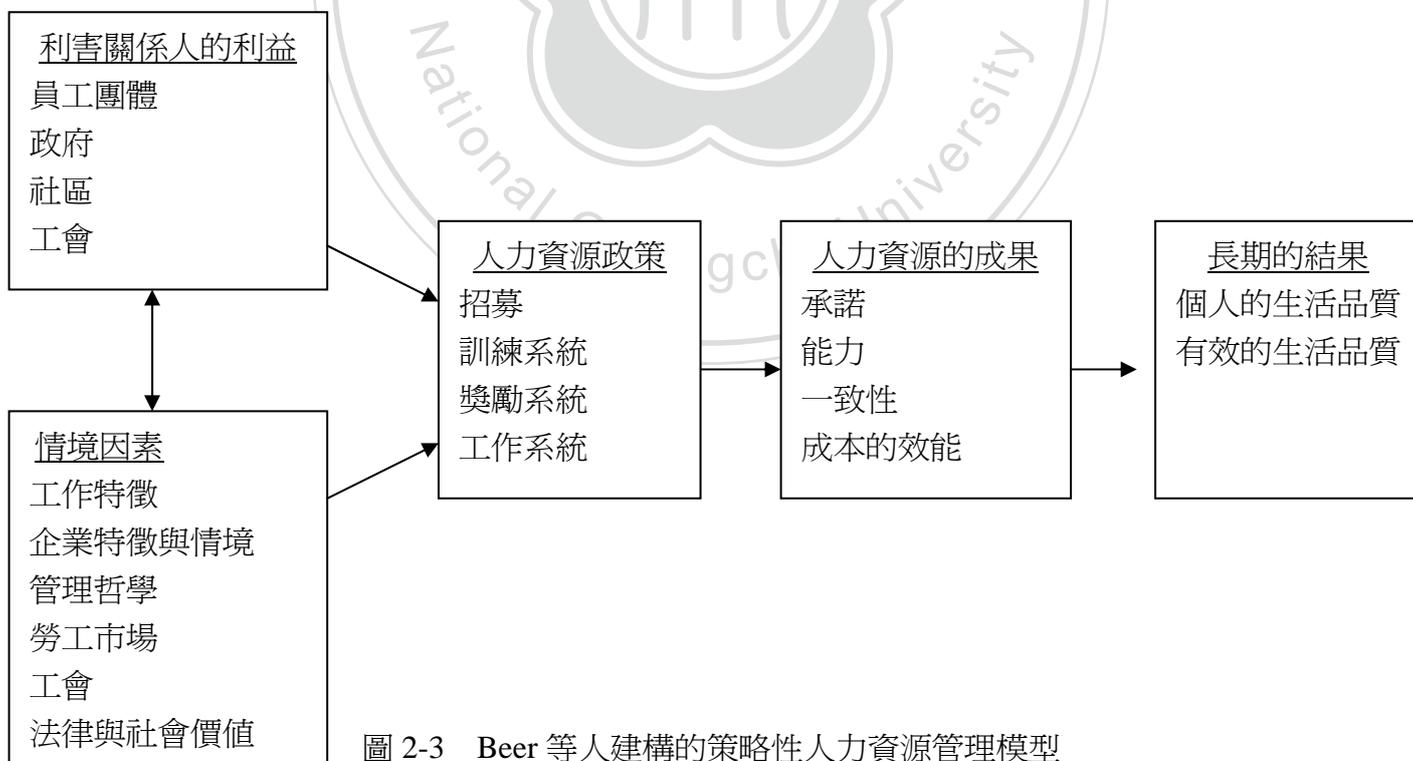


圖 2-3 Beer 等人建構的策略性人力資源管理模型

資料來源：Beer, M., Spector, B., & Lawrence, P. R. (修正自孫本初，2007b：31)

在企業管理中，人力資源一直以來是備受重視的一塊領域，當企業內部在談論人力資源時，往往與績效做直接的連結，學術上也有許多相關研究，他們都在試圖結合兩者，從中探究策略性的人力資源應用與組織績效之間是否具正向關係（黃同圳，1998；紀乃文等，2006）。黃同圳（1998）在探討人力資源管理策略化程度與組織績效之間的關係時，發現雖然國內有關策略性人力資源管理的探討已有增加的趨勢，但卻缺乏實證研究來探討國內企業目前人力資源管理工作是某真的具有策略性？而其策略化的程度又如何？從理論觀點來看，採行策略性人力資源管理措施的企業，其績效表現會比為採行者來的好（Wright & McMahan, 1992），故該文採用量化統計的分析方法，來檢視國內企業人力資源管理策略化的程度，以及分析人力資源管理策略層次與組織績效之間的關係。結果在針對315封有效問卷進行相關分析之後，發現國內企業有近44%的人力資源管理工作已經接近策略性人力資源管理觀點所主張的與企業策略密切結合、部門的充分參與、以及外部功能之間的協調與整合；另外有44%仍處在轉型階段，距離達到策略性人力資源的概念要求還需要一段努力；其餘12%的企業則是完全停留在人事管理的功能作業階段。這項研究結果顯示出，策略性人力資源管理的概念並非理論上的空頭白話，而是能夠真正落實到企業內部來實際運用。另外，在與組織績效之間的關係，黃同圳從「行為面績效」、「財務面績效」及「整體表現」三項指標來代表組織績效，並在控制組織規模及企業歷史的影響效果後，結果發現當企業在擬定業務策略時，越能納入人力資源的考量，各部門主管越多參與人力資源管理的活動與工作時，就能讓組織內外部更加協調，進而改善企業的績效，讓整體表現更為優異，這也就符合了策略性人力資源最原始的理論假設。

上述的研究顯示中提到一點，若人力資源主管與部門主管能夠在發展組織策略時，能加入人力資源的問題共同研商，對於企業的整體表現有顯著的效益。紀乃文與張火燦（2006）就認為，隨著外在環境的變動，人力資源主管角色對於人力資源部門績效以及組織整體績效之間有其關連性。因此，他們透過文獻整理出

人力資源主管可能扮演得四種角色：員工鬥士角色、變革推手角色、策略夥伴角色與行政專家角色，來探討人力資源主管在扮演哪種角色下，組織的績效會越好。經過調查研究的結果顯示，當人力資源主管扮演策略夥伴的角色時，對組織績效產生顯著的正向效益；相反的，當以行政專家的角色為主時，組織績效則有負向的影響。從管理意涵上來解釋，這項結果代表人力資源主管應著重於參與經營策略制訂、規劃策略性人力資源管理實務，以協助企業達成經營目標，並降低從事傳統行政角色的比重。

2.2.3 公部門策略性人力資源管理與國內運行現況

從策略性人力資源管理對當代民主國家的重要性來看，蔡秀涓（2007）認為文官的能力維繫了整個國家的運作績效，也因此以人民為主的民主國家中，政府的所有作為都必須要能夠推動國家及政府的競爭力與永續發展，如圖2-3所示，與過去不同的是，傳統的人事行政著重於防止弊端，但如今人力資源管理在組織中扮演著關鍵的角色，維繫了組織達成目標與否的連結關係：

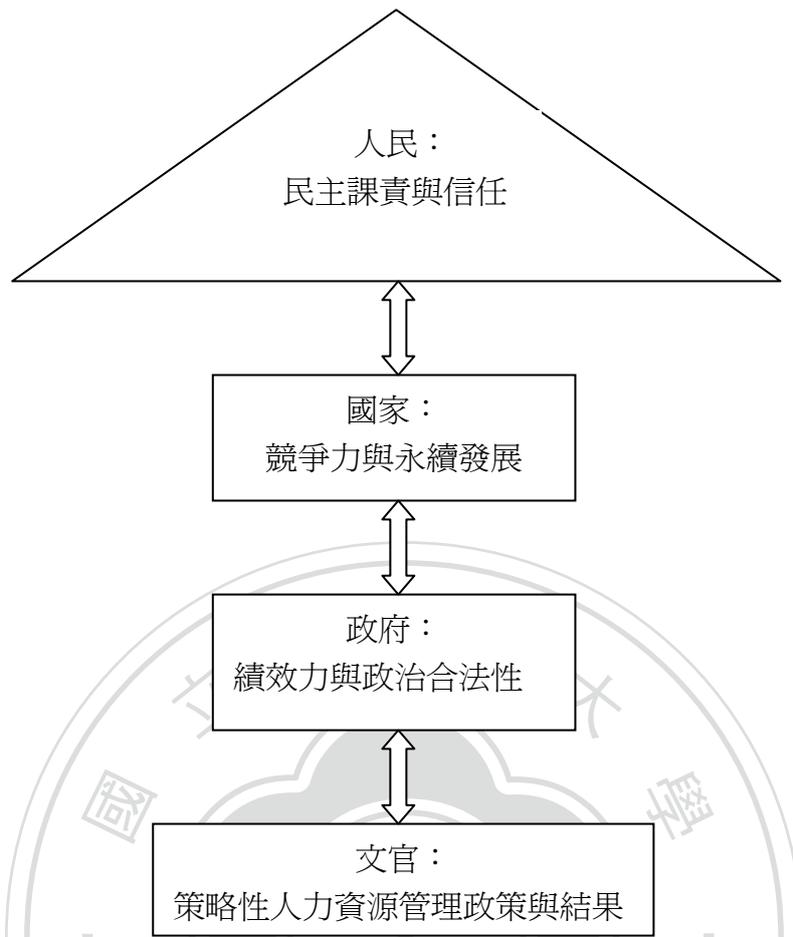


圖 2-4 公務體系概念圖

資料來源：蔡秀涓，2007：38。

呂育誠（2007：25）整理了80年代國外學者的策略型人力資源觀點，認為在今日政府運作情境下，認為策略的重要性大為提昇，尤其在人力運用問題上，要如何進行策略性的人力資源規劃，對公部門組織來說有其重要性。Pynes (2004: 26)認為進行策略性人力資源規劃，對公部門組織的重要性有下列六點：

- (一) 可使組織更精確地配置人力，同時也更有效率地達成組織策略性目標。
- (二) 能促使組織進行人員再調動，並填補既有職缺。此工作對於人員流動高，或是機關報酬水準受限的情形特別重要。
- (三) 可提供對組織人事預算更正確的作業基礎。
- (四) 使人員甄補更有效能與效率。

(五) 使組織規劃人員訓練與發展工作時，更能有效聚焦。

(六) 協助維持或改善組織人力多樣化的需求。

由於公部門的人事管理工作，其環環相扣的性質將使得影響所及容易擴及許多層面，因此採行策略性人力資源管理觀點，將有助於跨越不同人事業務的本位思考，並使人事管理工作能更密切結合機關及人員需求。

丘昌泰（2000）從Raadschelders (2000)的比較性觀點來看，從「靜態理想型」的「舊公共人事行政」與「動態理想型」的「公共人力資源管理」來區分兩者的異同，如表2-2所示：

表 2-2 舊公共人事行政與公共人力資源管理的異同

區別標準	舊公共人事行政	公共人力資源管理
管理哲學	從科學角度來看行政管理，重視效率與合法性	人力資源管理與授能管理，受到民主原則的影響，著重所有階層
政治行政關係	政治行政二分	政治行政合一
組織層次	由下而上的決策模式，透過機械式的官僚機構，來強調規則取向的人事系統	由上而下或由下而上兩種決策模式並行，透過專業化的官僚機構，強調任務導向的人事系統
個人層次	以個人責任為重點，強調 X 理論的管理角色	個人責任與權利並重，強調 Y 理論的管理角色
社會環境	與社會環境無關，重視人力的同質性，倫理焦點在於官僚責任，發揮多元性與非妥協性的集體協商模式	與社會環境息息相關，接納文化的多元性，倫理焦點在於作業責任，以共識性與可妥協的集體協商模式為主

資料來源：Raadschelders, 2000（轉引自丘昌泰，2000：16）

根據這兩者的異同區分，現今的人力資源管理在不同的面向與層次，包含了民主、多元、協商、專業與策略性的特質，是一種隨著社會經濟環境變化的動態性人力資源管理（周詩哲，2006）。

我國目前是在行政院人事行政局主導之下，推行策略性人力資源推展的工作，該局在2005年公佈了「行政院推動策略性人力資源管理說明資料」，資料中說明爲了要配合政府推動政府再造的運動，在各項人事方面，除了進行法規鬆綁、流程簡化及減少不必要的管制性措施外，更積極納入策略性人力資源管理的前瞻性，陸續規劃各項創新的人力資源管理策略，提供各機關人事單位運用，期能使人事單位及人事人員在政府改造工程中發揮更積極的策略性功能，協助組織創造價值，進而提升政府施政績效與競爭力（行政院人事行政局，2005）。換言之，我國政府推動策略性人力資源管理的理念爲：「促進人力資源管理與組織目標間的有效連結，各項人事作爲的最終目的均在支持總體目標的有效達成、創造組織績效與價值，以及發展一種能夠促進創新與彈性的組織文化。」（孫本初，2007）。從具體的落實辦法來看，爲了強化各人事機構積極創造組織價值的功能，並協助人事人員角色轉型，行政院人事行政局共擬定了七大具體策略（行政院人事行政局，2005；孫本初，2007a；蔡秀涓，2007）：

一、核心價值：行政院以「創新」、「進取」、「專業」作爲政府決策及全體公務員的共同價值，並頒訂「各級行政機關推動核心價值實施計畫」，作爲各機關推動核心價值完整架構及推動策略的參考作法。

二、核心能力：指「成功扮演某一職位或工作角色所需具備的才能、知識、技術、判斷、態度、價值觀和人格」，核心能力的運用，係爲使組織人力資源管理更爲專業化與績效化。政府將公務員的核心能力分爲兩種，分別爲「管理核心能力」與「專業核心能力」，並頒訂各種評鑑量表與能力項目選定作業方式。

三、公務人力資本衡量方法：從 6 大面向與 14 項指標來對公務人力進行資本的

衡量。其面向與指標如下表：

表 2-3 公務人力資本衡量面向與指標

面向	指標
人力基本特性	1.機關人力數量 2.機關人力特性 3.機關人力知能程度、
員工敬業程度	1.機關員工認同感 2.員工工作投入度
人力運用管理	1.人力管理與機關策略連結度 2.員工工作瞭解程度 3.績效導向落實程度 4.機關吸引人才能力
機關領導力	1.員工認同領導力程度 2.關鍵領導行為評價度
學習文化	1.員工學習行為展現 2.機關鼓勵學習措施
人力成本	1.機關人事費支出結構

資料來源：行政院人事行政局，2005；本研究整理。

四、績效獎金及績效管理制度：我國自 2003 年起全面實施「績效獎金制度」，建立團體績效評核制度，使各機關的願景及各層級目標得有效聯結轉換。

五、型塑學習型政府：匯集政府團隊的智慧，以提升服務品質與競爭力，透過知識管理的方式，將知識轉化為具體行動，以帶動組織變革創新。學習型組織除了可鼓勵共同創造之外，更可誘發組織團隊精神，利用集體學習大於個人學習的加總，達到綜效(synergy)的目的（林東清，2007）。

六、推動員工心理健康及諮商輔導制：從人員關係面出發，期望營造出人性關懷且和諧友善的工作環境，藉此提高員工工作效能及工作滿足感。

七、推動人事行政數位神經系統：數位神經系統是指一個組織可以迅速蒐集有效的訊息，將其系統化地組織為資訊流，並以最快的速度將其傳遞給需要的單位或人員，以協助決策。簡單來說，就是利用電子化技術來提昇人事行政作業，這與我國政府近年來大力推廣的電子化政府有所連結。

2.2.4 公部門推動策略性人力資源的反思

策略性人力資源是由一股由私部門所引進的概念，在經過一波研究風潮之後，有許多學者開始紛紛回歸思考到公部門的定位與本質，並針對公部門應用策略性人力資源的方法與具體措施提出反思（黃榮護，1997；曾介宏，2006；孫本初，2007a；孫本初，2007b）。

學者孫本初（2007a，2007b）針對公部門實施策略性人力資源管理，提出了四項論證，並從結構上來看策略性人力資源管理所導致的問題。首先，從個體層面上來看，組織成員基於本位考量與個人價值偏好，很難放棄本身立場而支持整體策略內容；其次，在團體面上，組織中不同單位、層級所享有的資源與影響力各部相同，如何在進行策略規劃時打破原本的不均衡情形？第三，在資源重劃分的策略規劃上，要如何避免既得利益者因組織設計、權利結構重組的情況而產生反彈的心理呢？這些都是策略性人力資源管理不管是在公部門或私人企業中可能面臨到的問題。若從公部門應用的角度來審視實施策略性人力資源的反思，可從五個面向來分別探討：

一、推行機關的主導性質：我國政府是由行政院人事行政局負責政策的內容設計與執行，其優點在於容易整合完整的架構，但是因為從中央到地方的政府機

關規模大小不一，個別需求可能在規劃過程中被忽視。此外，從機關位階上來看，國家整體目標是掌握在行政高層手中，人事行政局僅是行政院底下的部門之一，該機關是否得以有效掌握，設計出符合國家整體目標的策略性人力資源管理政策，是其一大考驗。

二、公務人員的慣性問題：公務人員在執行業務的模式上，已是經年累月的經驗傳承，從正面效益來看，可確保業務執行的劃一性；但就反面來說，不管是基於自身利益或是工作效率，這些既定的工作模式都產生了公務人員的慣性。當慣性需要變革時，往往會產生人員的反彈，而若因為反彈而僅做出小幅的調整，又無法達成機關所欲之策略性人力資源管理目標。

三、彈性原則與法規命令的矛盾：在策略應用的概念上，強調配合環境需求變化來改變組織行為與目標，因此彈性的需求，對於策略規劃而言，是相當重要的一環。但公部門是一個處處需要由法規、行政命令規範的組織，當兩者遭遇衝突時，依法行政的原則與彈性需求之間該如何找到一個適當的平衡點？

四、書面績效與實質績效之間可能的落差：公部門的體系之廣大，不可能由單一機關時時刻刻進行實地的績效考察，以瞭解策略性人力資源管理的實施情形。然而當各機關帶著其本位主義撰寫書面報告時，往往透過抽象的文字含糊帶過，再加上人力有限，除了自己本身的業務，各部門人員難以分心去配合人事人員所要求的各項策略性人力資源管理措施。

五、策略目的忽略了員工真正的需求：從前述人事行政局所擬定的七大具體策略之中，只有一項「推動員工心理健康及諮商輔導制」，是關於員工本身的需求而設計，其他都是以公部門的需求來考量，從人性的觀點來看，各項措施是否能獲得公務員普遍支持，則不無疑問，為了避免這些問題，未來應以利害關係人的角度來分析公務員的需求，才能真正得到全體人員的正面回應。

曾介宏(2006)對於公部門人力資源發展導入策略性的概念提出了幾項基本問題，他認為策略行的管理思維，主要是依照五項上位概念的指引而進行的：第一，脈絡性的定位；第二，前瞻性的著眼；第三，整體性的調控；第四，目標導向的擘畫；第五，期間與時效的管理。對於未來人力資源發展政策的發展方向，他提出了六大建議：

- 一、以前瞻的眼光，尋求更精確的公務人力策略定位
- 二、務實而積極地規劃推動人力資源發展事務
- 三、政治上提高人力資源發展政策的決策位階
- 四、全面檢修現行制度與人事機關的職能
- 五、擴大運用管理科技推動公務人力資源發展
- 六、建立公務人力資源發展的全方位評鑑指標與機制

在二十一世紀全球化的時代下，由美國華盛頓智庫「哈德遜研究所」(Hudson Institute)提出關於人力結構改變的預測，認為接下來的市場上的人力結構將會面臨到兩種發展趨勢，一為婦女和少數族群的成員比例提高，二為技術與專業的精鍊度提昇。這項改變讓人力主管不僅僅需要接受如此的人力結構，更要以正面的態度來面對，以期能協助組織達成任務。值得注意的是，人力多樣化並不只是過去受到憲法保護的公民權利(Civil rights)或是弱勢族群優惠方案(Affirmative action)的轉變，人力多樣化的概念較為廣泛，且偏向個人特色；其焦點在於達成組織任務而非僅是遵守一般的法律條款；最後，以控制觀來看，它是屬於一種內控型的管理思考模式。在人力多樣化的概念之下，管理者必須要超越類別性質的弱勢族群優惠方案，轉而以知識、技術和能力還選擇人事決策(Klingner & Nalbandian, 1993)。

面臨人力多樣性的議題，做好充分的「人力規劃」對組織來說是必要的。趙其文(2001)說明人力規劃是為了配合組織發展的需要，預估未來所需人力的種

類、數量及進用時機，所需人力的培訓及適時獲得等，進行的一種前瞻性規劃，以期人力與需要密切配合，達成組織目標。

2.3 我國特種機關性別設限之爭議概況

2.3.1 特種考試錄取名額性別設限的爭議

針對特考所產生的性別設限爭議問題，王成基等人（2006）是以兩性工作平等的角度來探討國家考試性別設限的相關問題，首先從性別的角度來解釋平等權的意義，將兩性之間的事情分為共通事項與不共通事項，前者要以平等原則來處理，後者則必須從實際上的差異來為弱勢者的實際需求給予不同的差別處理，於此才能真正落實平等的真意。文中提到兩性平等工作的法律根據，指出兩性工作平等法第7條的規定：「雇主對求職者或受雇者之招募、甄選、進用、分發、配置、考績或陞遷等，不得因性別而有差別待遇。但工作性質僅適合特定性別者，不在此限。」因此，法務部調查局便根據此一原則，於91年的公務人員特種考試法務部調查局調查人員考試規則之第4條提出「本考試各組得依法務部調查局實際任用需要，分定男女錄取名額。」該機關對於分定男女名額的理由包括：第一，因為社會資訊快速流動，犯罪手法隨之翻新的結果促使調查局改以分組方式進行人員招募，主要分為：調查工作組、法律實務組、財經實務組、電子科學組、資訊科學組、化學鑑識組及醫學鑑識組等7個組別。且由於調查工作組的錄取人員為外勤單位的主力，業務執掌包括調查蒐證、案件偵辦，需要執行跟監守候、拘提逮捕等第一線任務，尤其是「緝毒工作」更為複雜，若不以男性為主，女性為輔，較不容易達成任務之要求，故分定男女之名額是基於業務特殊用人需求之考量。第二，男女因為在先天的生理差異，致使在進行第一線任務時，較難配合時空環境之因素，例如：深夜、山區、海邊等地。第三，調查工作組的工作內容

中，毒品查緝佔了很大一部份，近年來毒品犯罪逐年漸增，而且在犯罪人口上，男性嫌疑犯的人數高於女性近十倍，且案件主犯手段多為兇殘，而女性嫌疑犯多屬案件之從犯，故就為達成案件之偵辦，以男性調查員為偵察主體，女性調查員則從旁輔助。然而作者所抱持的論點是：平等原則必須要從合理的差別待遇來看是否有無違反之虞，換言之，採取差別待遇的條件是為了追求實質的平等，此外，還必須考量到差別待遇的程度不能反造成另外一種不平等，例如：女性成績較高，但因限制名額反而落榜的情況。基於立論基礎，作者主張取消分定男女名額的作法，應透過體能測驗的方式來挑選適任的人才，另外還可輔以訓練階段的考評，以實際建立公務人員正是任用之前的退場機制（王成基、李震洲、高素真，2006）。

為了更進一步釐清特考性別設限的爭議，劉約蘭（2006：41）提出了調查特考性別設限的三大問題，分別為：機關限制理由之正當性、多元評量的實務操作問題以及員額經費對用人三階段的障礙。首先，調查局在頒佈兩性分額錄取時，所採持的最大理由即為機關特殊任務之需要，然作者在該文中提到，就法律層面而言，調查特考的限制性別有其法源依據，故不宜否定其合法性，但因為用人機關與兩性平權團體因為雙方的角色不同，而對限制之理由抱持著不同的認知與解讀，針對這點問題，她認為並非短時間內即可由法規面或觀念辯證即可獲得各方的共識。第二點，由於我國特殊的考選制度，使得筆試佔有相當大的錄取比例，而就普遍來說，女性應考人在筆試的成績往往高於男性，調查局曾經憂心除了理工類組織外的其他組別，會產生女性應考人多於男性的情況。事實上，根據考選部所公布的統計資料，96年度的調查特考第一試男女性通過人數分別為27名與41名，以及及格率來說，男性應考人的及格率為10.11%，女性應考人的及格率為16.94%，已有實證資料顯示女性在筆試方面確實表現高於男性，也印證了調查局當初所擔憂的事實。除了考選制度之外，調查特考也包含了口試與訓練制度，這種多元化評量之信度與效度應該要立基於具體的評量目標與所需的能力素質，但

因目前調查人員的核心工作職能並無完整的操作性定義，故難以訂出考、訓、用合一的有效替代方案。最後一項是員額與經費的問題，兩性平權團體認為不應該在考試制度上面直接設限，而是希望以後續的訓練階段來淘汰不適任的學員，但因為調查人員的員額編制係由行政院人事行政局所管控，若以無法達到訓練之標準即予以淘汰，當淘汰人數過多，將產生員額不足的問題；另外，由訓練所生成的龐大經費也因估算編列不易，若要再加上訓練之後的分階段體能測試淘汰學員，將造成預估費用之困擾（劉約蘭，2006）。

基於我國調查特考性別設限所產生的爭議，並比較美國聯邦調查局的甄選方式，劉約蘭（2006：45）提出了調考性別設限的變革策略：第一，將重點放在「以工作能力為核心」做為用人基礎，而非只鑽研在性別的議題，而模糊了機關效能的重點。第二，適度公開工作內容使女性應考人瞭解，有助於其先行評估適任性。第三，強化訓練功能，並配合專業的設計課程，以達到訓練之目的。第四，從人力甄選制度而言，諸如調查局這種特殊機關在用人方面應該更具彈性，以符合其所謂「特殊用人需求」。第五，組織文化的重塑，藉由取消設限的機會打破內部組織文化對男女所設立的藩籬，建構以能力取代性別的標籤，落實真正的兩性平等。

除了調查局的性別限制之外，我國還有許多有性別限制爭議的特考，如國安局、海巡署、外交領事人員等，吳嘉麗（2005：42）在這些限制性別的各項特考機制中，提出了外交特考人員在性別設限前後所產生的數字差異。結果顯示，外交領事人員特考在84年以前均分定男女錄取名額，隨後在婦女團體與立法院的壓力之下，於民國85年取消了性別的限制。取消前後女性的錄取名額從原本不超過20%，直線上升超過40%，如下表4所示。針對這項巨幅變動，外交部官員指出，的確造成了外交部領事人員調動安排上諸多困擾，因此在一場「外交領事人員考試制度改進之研究」為主題的研討會中，多數人均表示由於修正之後的制度難以

再回復到過去，又加上兩性平等實為當前時代之趨勢，故當前應該要檢討所謂「造成困擾」的真正原因，並研擬出可行的配套措施。

表 2-4 外交特考 81-93 年度錄取情況

年度	及格人數合計	男	女	女性佔錄取名額	備註
81	40	35	5	12.5%	分定男女錄取名額
82	47	42	5	10.6%	
83	48	40	8	16.7%	
84	50	41	9	18.0%	
85	48	23	25	52.0%	不再分定男女錄取名額
88	38	19	19	50.0%	
91	25	15	10	40.0%	
92	25	11	14	56.0%	
93	30	17	13	43.3%	

資料來源：吳嘉麗（2005），〈從限制性別的特考談人才考選的困境〉，頁43。

吳嘉麗（2005：44）在文中更蒐集了各機關針對限制性別所提出的理由做出整理，這些理由包括：一、男女生理有別，日夜長時間跟監，女性如廁不便；二、女性體力不若男性，這些耗費體力的工作不適合女性；三、女性因家庭因素，不適合夜間或時間不正常的工作；四、工作環境偏遠危險，女性單獨行動，亦遭歹徒強暴；五、人犯搜身，受刑人戒護管理應男女有別；六、男女天生大腦結構有別，女性不適合此類具有男性風格與文化的工作；七、過去女性錄取人員均紛紛透過各種關係和管道請調內勤，影響工作的分配，並對男性同事不公。原文作者對這七點理由一一提出極具強烈的批判性，同樣身為女性的研究者，我認為作者所抱持的觀點是要達到完完全全的男女平等，似乎較難認同依據實際所需而適時承認男女的差異。強調男女平等的確是潮流沒錯，但世界上所有的女性，是否都

同樣對男女差異有如此深刻的駁斥，則是一項問題。要將男女一視同仁並非難事，過去也曾經有女生從軍的體驗營，然而，若在這個爭議點上，一直不斷刻意的強調男女平等的意識，而忽略了所應該關切的工作內涵，將落入「為反對而反對」的這種意識型態，模糊了兩性平等的原意。

2.3.2 性別差異在執法機關中的爭議

除了從考試的制度面來看性別設限的爭議之外，有許多目前已存在的性別差異問題對組織內部的各項作業產生影響。李惠敏（2005）在探討調查局組織變革之研究一文中，將調查局組織動態面的成員素質以性別、教育程度、年齡、年資、官等五個變項來進行現有人員的背景統計整理，結果發現了五項基本特徵，包括：男性多於女性、大學以上學歷居多、中壯年為主、高年資者比例高、與薦任官等者居多；爲了要探討此種特殊的人員素質與其他一般行政部門究竟有無差異性，該作者便將調查局的人口素質統計結果與「行政院所屬各機關學校職（教）員」之人員統計數據作比較，結果發現，以性別比例來說，依然是以男性佔居多數，但是其比例並不同調查局般懸殊，而就其中「各級學校」的性別比例結果，則是女性高出男性近一倍。研究者個人認爲這種情況是基於傳統觀念認爲女性較容易勝任教職的工作，就如同傳統觀念認爲調查員應該由男性出任一樣。李惠敏在比較結果中認爲，調查局裡男女結構極端的差距顯示出男性調查員在內部佔據壓倒性的性別比例，而目前也並無其他研究顯示出「調查局特殊的業務性質」與「性別」之間具有直接的絕對關係，而究竟這種結果能否直接論定男性調查員較多的原因就是起源於調查局特殊的調查業務性質，將會是一個值得繼續探討的課題。

由於調查局的業務性質特殊，一般行政機關較難與之相比較，然而警察機關所處的環境系絡與工作性質與調查局比較有相似之處，李修安等人（2007）從人

力資源的角度探討女警在職場上所面臨的問題做為相關研究的探討。在這篇文章裡，研究結果發現基層女警仍然背負著工作與家庭之間雙重角色的壓力；從警察單位的組織文化來說，傳統男子氣概是組織最基本的形象，對於女警來說，想要獲得男性同仁的肯定與認同，依然有相當的困難。作者從女性在警察職場的分析中得出，有部分女警想要停留在傳統父權女性位置的角色中，當男警面對這樣子的調任女警時，經常發生男警會自動將大部分較輕鬆的值班工作留給這些女同仁，而在「備受寵愛」的感謝之情背後，這些女警將不自覺的深化警察機構之中的父權結構，使得其他想要進入男性位置的女警，受到強大的排拒力量。另一方面，從工作能力面向上來看，單位主管與男警都會為女警的職務設限，必面她們去參與高危險性的勤務，而多數的女警也都認為這是同仁體貼的表現，亦無法克服因生理差異所產生的自我設限心理，故往往會放棄了功獎機會較大的勤務，阻礙工作表現的機會。最後就婦女與家庭的雙重角色來看，即使是在二十一世紀的現在，我們也不可否認家務負擔仍然是由大部分的女性所承受的，除了工作上的壓力之外，還有不對等的家庭照顧責任，使得女警們經常在兩者之間背負著沈重的壓力與負擔（李修安等，2007）。

從人力資源的角度來看，男女之間職務工作的投入與所獲得的報償之間的關係是否合理，可從亞當斯所提出來的公平理論來說明投入與報酬之間的人性假定，其理論重點在：成員的激勵來自於希望得到組織的公平對待，並且透過和其他人互相比較，做為是否公平的基準點。這種工作激勵的假定包括：成員認為公平是來自於他們對組織所做的貢獻以及從組織所獲得的報償交換是否平等、成員會比較自己和他人在報償和付出之間的公平性、以及當成員察覺到有不公平的對待時，便會尋求辦法減低自己所做的投入。換言之，公平理論預期成員認為每個人所受的待遇是公平的時候，就會持續該階段的行為模式；然而，若察覺到不公平待遇的存在時，就會設法減低自己對組織的貢獻。值得注意的是，將女警在職場上所獲得的待遇與亞當斯的公平理論套用在一起，依照李修安等人對女警在職

場上所進行處境分析來說，女警對組織的投入將較於男警來說是比較低的，她們大部分的工作指派都比較輕鬆，但在報酬上面卻是和男警得到相同的薪資，因此女警會想要降低這種不公平的感覺，便在無形中形成更大的壓力，並間接傷害到她們的心理健康與工作表現。

審視調查局內的女性調查員，是否會有像女警一樣的處境？對於新進調查員來說，不論男性與女性，都必須經歷一至兩年的外派工作，也就是到各縣市的調查站進行情資蒐集，面對犯罪行為的跟監活動、查緝毒品、追緝要犯…等等高危險性工作，女性調查員該如何調整自己的心態，完全地投入長官的指派工作中。萬一從根本的層面來看，長官們若因為「女性」的關係，而在工作指派上就已存在先天的困擾，而不敢將高危險的工作交給女調查員來負責，將有違取消性別限制這種具有創新性、策略性的政策模式。如果是按照這樣子的邏輯來看，若未來女性調查員的進用人數將持續高過男性，則諸如此類的工作又該交給誰辦？這類的問題就長期來看，將是考試院與調查局必須共同研議的課題。

從機關內部主管任用的情況，也可從中看出性別對行政院及其所屬一級機關管理者任用情形的差異，余致力（2007）便以性別做為研究焦點，透過資料的蒐集分析，找出行政院以及其所屬一級機關公共管理者的性別影響。該文是以代表性文官體系做為探討性別歧視的理論基礎。代表性官僚理論認為，政府內部的文官人力組成結構應該要能夠反映出社會人口的組成特點，由這種具有「消極代表性」的特徵，才能夠代表社會上的各種利益，反映出多種不同的意見與聲音，也就是能夠符合「積極代表性」。余致力在文中以性別做為研究主軸，分析了 1996 年、2000 年、2005 年的女性公共管理者所佔比例的分佈情況，在做資料分析的同時，作者提出在有些單位中，女性職員與女性主管的比例都偏低，但這種情況並不能直接證明性別歧視的存在，而是該單位組織因其機關特性與業務執掌的特殊性，故影響到女性職員的比例，想當然爾，女性主管的比例也會受到機關內職員性別結構的影響。就如同調查局這種特殊的業務單位，雖然女性主管並不是研

究者所要強調的研究重點，但由余致力的論述中，更能加強凸顯了職務特殊性對性別結構所造成的強大影響。

除了在招考時性別設限的平等爭議，其他一般未設限的行政機關在內部人員任用與升遷上，往往也存在著性別差異的影響，如果上述余致力的研究結果所示。著名的「玻璃天花板」(glass ceiling)效應即是指一種對女性升遷所存在的一種無形障礙，影響到女性的工作發展。黃煥榮(2007: 98)以過去的資料分析出我國文官人口組成存在著明顯的性別差異，女性的工作生涯發展機會往往受到壓迫，其中作者以文官的甄補體制探討體制對性別偏差的影響，研究中發現女性就業的比例逐年都在增加，代表女性的人力資源越來越受到職場的重視；然而，作者也援引一位曾經任職於勞委會和法務部的高階女性官員受訪者對於考試性別設限的立場，認為要完全符合兩性平權團體所謂的「兩性平等」，在整體公務機關上來說，真的有為難之處。她以法警設限為例，法警的工作基本上包括了拘提人犯、送傳票、並與跟嫌疑犯有關的人來接觸，經常也有不少法警備犯罪嫌疑人攻擊的潛力，而過去女法警的人數因為招考受限的問題而佔了很小的比例，這些女法警所負責的業務就幾乎就是收取罰款、通知報到手續之類的行政工作，僅有在需要拘提女性犯罪嫌疑人時，才會以女法警會同男法警一同前往。若將法警的性別限制取消，有很大的可能會造成男法警的心理負擔甚至是工作負擔，受訪者更指出，政府在推動性別主流化時，在某些角度上偏離了其真正意涵，並認為，男女設限的議題必須以「業務性質」來做為主要考量。

作者在該文中提出了另一項議題為功績制與代表性之間的對立，也就是政府在人事制度上的設計，究竟是要強調「功績制」所帶來的行政效率，還是「代表性」所主張的公正價值？作者所持的立場認為文官機制不應該只是效率的作用而已，還應該要反應社會上不同的族群利益，因此他認為為了要維護代表性文官的價值理念，對兩性中弱勢的一方實施優惠措施，對於促進兩性間的實質均等發展有正面的作用(黃煥榮, 2007: 100)。然而，本文研究者認為優惠弱勢族群確實

是身為公共管理者的一大重點，但當機關業務不同於一般行政的組織時，就應該要以業務執掌做為人事進用的考量，若在這種情況下，還一味地強調平等公正的原則，卻忽略調工作內容的重要性，則難以不落入本末倒置的步調中。

從文獻檢閱的結果得知，因為時代潮流的影響，過去對於性別差異的相關研究往往偏重於強調女性主義的兩性平等，換言之，大部分的研究似乎都是在為女性的工作能力背書，強調女性的角色不僅僅只有在家庭的照顧方面，她們更有能力以及有權力去享有與男性同等待遇的工作條件。即使有些文獻已經提到了在特殊的場合要求之下，女性人員過多的確有不便之處，但對這些較敏感的議題，或許是深怕得罪婦女團體或是法令上的規定，許多研究都只是輕描淡寫，認為這個部分在後續來說是有研究的必要，但卻幾乎找不到對這種現象進一步探討的相關研究，也顯示出國內在對於性別差異的研究上，到目前為止還處於鑽研性別差異所帶來的不平等現象，並未觸及在解決了不平等現象之後，所面臨的影響與現況為何。故研究者認為這對國內性別差異研究來說，尤其是在國家考試性別設限議題上，最大的不足之處。因此本論文的中心概念就是在強調說，在今天消除了不平等這條障礙之後，我們所面臨到真正實際的情況，是不是完全符合當初要求取消限制的論點，認為女性同樣也能勝任男性的工作。如果結果是正面的，那對於現階段組織文化的改變帶來了什麼影響，有無提升整體組織的士氣與動力？萬一結果是負面的，那在既定的法規之下，未來將如何面臨這種可能會影響到工作推展的局面？有沒有哪些可能的配套措施可以派上用場？另外，基於人事行政局所推廣的策略性人力資源管理概念來看，調查局將如何妥善運用其概念，做好最適當的人力配置問題，以達到機關的任務需求，並提出對機關未來發展有正面影響的用人需求。