

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

國營事業公司化後人力資本變化之比較研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC94-2420-H-004-009-

執行期間：94年08月01日至95年07月31日

執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：孫本初

共同主持人：張瓊玲

計畫參與人員：陳衍宏

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢

中 華 民 國 95 年 10 月 25 日

國營事業公司化後人力資本變化之研究：以中華郵政公司為例

研究摘要

壹、研究主題背景

當前政府再造的主流價值，係在新公共管理的理論基礎下孕育而生，最早可追溯至一九八〇年代。近來的政府再造運動（reinventing government），簡稱「勵革運動」（REGO）或「政府再造」（reinvention），係指文官體系以「技術理性」為基底，引進「競爭的市場機制」以及「具體的變革策略」，促成行政組織徹底轉型，並藉由「新公共管理」與「管理主義」（managerialism）的有效措施，重新建構行政文化、公務人力、權責歸屬、獎懲制度以及目標任務等層面，期能大幅提高政府部門的效率效能、應變能力、革新能力以及治理能力（江岷欽與劉坤億，民 88：10）。企業型政府的主張，便是將企業精神引進公部門成為政府與企業組織型態的第三種選擇（A Third Choice）（孫本初，民 90：31-32；孫本初與陳衍宏，民 92 年：15）。

在這樣的前提之下，公營事業由於受到人事法規、預決算等法的規範束縛，使得經營效率長期以來為人所詬病，除了無法成為國家財政收入的來源之一，真正的問題癥結乃在於可能因為人事包袱而成為國家財政的包袱與累贅。此外，在現今全球化的潮流下，提高經營競爭力，放眼國際市場才是企業經營的主調；若再加上國內政經環境的變遷，公共事業投資與經營績效經常成為全民檢視的對象，因此政府再造的民營化策略，自政府本位而言，可有效解決人事經費困窘、經營績效不彰等因素，自企業本位而言，卻也是邁向國際化與彈性營運的最佳途徑與選擇。

職是之故，行政院便於民國 78 年 7 月間，核定設置「行政院經濟建設委員會公營事業民營化推動專案小組」，負責規劃及推動民營化相關事宜；復於民國 80 年修訂通過「公營事業移轉民營條例」；89 年 10 月將原「行政院經濟建設委員會公營事業民營化推動專案小組」調整為「行政院公營事業民營化推動與監督管理委員會」；91 年公營事業移轉民營條例再度修正通過，增列政府處理財務艱困公營事業民營化前專案裁減機制；另重新修訂民營化時間表，同時積極檢討各國營事業之資產經營問題。本研究將從人力資本的角度，檢視國營企業公司化後，人力資本變化的情形；此一情形對原本企業的影響為何。

貳、國內外研究近況與文獻評述

在國內外相關研究方面，公司化前後的人力資本學術研究，並從公共行政領域與政策領域為探討的中文學術性研究報告，多屬理論性質的探究與建構，而「公司化」本身在國外文獻的資料並未明確界定，通常以國營（公營）企業轉型（Transform）為主，而主題是以民營化為研究範疇。另外，以「公司化」的公營事業為研究對象者偏向管理學門，通常是以該公司為研究調查對象，而所探討的是組織內部的員工管理議題為主，與組織發展的管理干預技術較為相關，研究層次屬中觀或微觀層次。故有論文「台鐵局公司化策略之研究」（許婉琪，民 93），係以比較國外研究、分析本國策略為研究架構；「電信組織公司化當前員工士氣之研究」（王明坤，民 85），重點在員工士氣

在公司化前的一般性研究；「由平衡計分卡觀點論中華郵政公司化前後之績效追求活動—以台南郵局為例」(許春木, 民 92), 係以「平衡計分卡」的理論與指標設計, 針對台南郵局作整體績效營運的評估；「菸酒公賣局公司化後主要客戶滿意之對策研究」(林武瑞, 民 91), 係評估菸酒公賣局轉菸酒公司後, 施行相關對策對主要客戶所產生的影響與滿意度高低為研究主旨。上述這些論文, 或有從組織績效面論之, 有從員工角度論之, 少見從人力資本角度, 檢視組織績效以及相關人力留用等問題。

為使本文鎖定研究焦點, 對於名詞概念的界定如下:

(1) 公司化定義與目的

所謂「公司化」係依公司法第一條之規定。該法所稱之公司, 以營利為目的, 依據該法組織、登記、成立之社團法人。本研究所稱之公司化, 係國營事業轉型為國營公司之過程。係以公司型態為組織架構者。而公司化之目的為解決人事冗員, 配合政府組織精簡策略, 大幅降低用人成本, 並藉由公司化減輕人事負擔, 增加營利機會, 改善經營體質, 強化競爭能力。

(2) 人力資本

LeBlanc, Rich, & Mulvey (2000) 指出三種型態的人力投資, 以建構了人力資本的相關概念。分為: a. 知識投資: 投資「知識」可促進人才基礎的成長, 同時亦增加企業需求的技能、知識與才能。b. 投資動機: 在「動機」的投資, 可以提供疾病與劇變的保護、長期的保險同時並創造有價值貢獻的正向增強。兩者的結合亦可以提升員工的努力。c. 投資機會: 投資於「機會」乃投資工作環境與工作滿足, 特別是多樣性與有意義的工作、完美達成任務所需的時間、必要的支持與工具、足夠的自主與辨別力, 這些投資讓員工有可能達到績效的頂峰。

參、研究設計

本研究主要採取「焦點團體法」透過對焦點團體的訪談, 瞭解中華郵政公司在公司化後人力資本的變化情形。焦點團體的成員, 以中華郵政公司的公會成員為主要對象。

另外, 為使研究內容更為豐富, 本研究以人力資本為主, 結構資本與關係資本為輔, 探討中華郵政公司人力資本的變化。

肆、研究發現

透過焦點訪談, 本研究(逐字稿略)發現如下幾點:

一、人力資本

1. 工會每年約投入三百萬元的教育訓練經費。
2. 改制後原具公務員身份的人員轉至郵政公司, 稱「轉調人員」, 勞動條件不變, 保障相同, 改制後新進人員稱「從業人員」。
3. 為因應業務需求, 責任中心局設有行銷專才, 未轉型前無此設計。
4. 員工自發性考證照的比例相較其他國營事業要高出許多。
5. 公司相當重視轉型後人員的適應問題, 固有專長轉換訓練與第二專長訓練。
6. 退休員工共約 8000 多人投入志工行列, 對郵政業務熟悉, 可以增加窗口的運作效率。
7. 與業務相關的員工訓練, 參訓學員比公司化前多, 而訓練內容也比公司化前更加多元。

期許：

1. 放寬人事行政局對中華郵政公司的員額編制干預，最適規模應由公司的營運狀況訂定。
2. 改變薪資結構，否則具三、五年的郵政相關經驗的人才（尤其是金融管理、行銷等），容易成為私部門挖角的對象。

二、結構資本

1. 郵政總局公司化後，採組織扁平化設計，將原本的四級制（總局-管理局-各等郵局-支局）改為三級制（總公司-責任中心局-各支局）。
2. 郵件部門可設封裝列印系統，並透過通路整合，全省各支局可以透過資訊科技傳輸列印，省去先印後寄的成本。
3. 郵政公司化後，對於資產的營運較以往彈性。

期許：

1. 法規鬆綁，在人事員額、董事職權上的設計（如勞工代表董事應改為獨立董事）。
2. 物流規劃應朝「倉儲」業務發展，利用郵局的強勢通路創造商機。

三、關係資本

1. 改制後，各員工的業務上下游關係會彼此關心並熟悉業務，如遞送信件者會知道整個窗口的運作流程等。
2. 改制後對顧客的態度轉變，從以前的官僚型態轉變為顧客導向。
3. 上收中心的設置，即到大客戶所在地收取欲投遞的信件。

期許：

- 1.任何商品的販售與服務的提供應具「郵政精神」與願景。

四、人力資本 VS 結構資本

1. 業務專才透過郵局各通路發揮產品行銷。
2. 開發新業務的通路優勢，可提升績效。
3. 人力的平均素質高，對於業務經由科技的改變（如電腦化），可以認同與適應。

期許：

1. 層級節制的舊框架容易讓創意被限制。公司化後雖較好，但中華郵政由政府百分之百持股，仍然有所限制。
2. 建議審本公司的決算，而非僅有預算。預算雖看得出經營願景，卻容易因政治問題而刪減，審決算就是本公司的執行績效與能力了。
3. 決策過程彈性不足，因決策人才有老化現象。而新人（且有能力者）難以進入這個體系，因為法規與薪資結構使然。

五、結構資本 VS 關係資本

1. 郵局各通路的各式產品相關人才的經驗交流。
2. 郵局各通路在服務廠商的產品上架時的通路優勢與產品行銷。
3. 郵局的品牌形象受到廣大民眾的信任。
4. 改制公司後善用通路的優勢。郵政公司儼然成為最佳的品質代言者。
5. 對於投遞業務的虧損經營，以及一鄉一局的要求，減少城鄉差距的金融服務，這種負有公共精神與社會服務的理念，民對郵局的信賴。
6. 優退專案與「轉調人員」的自然淘汰，可以降低原本員工的抗拒。從業人員與轉換人員雙軌並行，降低抗拒且有效代謝老舊人力。

期許：

1. 郵局很多做的是高成本低資費的工作，但改變公司的硬體或財產（如民間業者快遞車輛有恆溫設計），常常不似企業那麼靈活。

六、關係資本 VS 人力資本

1. 郵政公司因礙於法規，人員並無個別績效的獎酬設計，員工間在業務或本業以外的產品行銷，可為各支局的績效表現。團隊的榮譽與績效勝於個人。
2. 郵政相關員工會與顧客建立情感，同時有利於服務的滿意與產品的銷售。
3. 改制公司之前，工會作全省巡迴說明會，員工素質高，對轉型的認同度高，故幾乎沒有任何抗爭。
4. 績效責任制礙於規定不能有個別員工的獎酬制度設計，但員工卻能將整體績效視為個人績效之總體表現，而少有搭便車的情形。
5. 服務態度成為改制後的重要訴求。
6. 長官對於客訴事件的處理有所謂「喝咖啡機制」。作法是關心員的的困難處取代指責員工的不適任處。

期許：

1. 外包業務過多或許因應政府員額減量的需求，但卻可能造成民眾對郵局的認同降低（如制服、客訴事件等），不如放寬員額編制的限定，由中華郵政公司依營運需要自訂。

七、外延效果的公共精神

1. 虧損的公共服務。
2. 提供經建會與央行的貨幣操作空間。
3. 郵局負社會責任，因詐騙集團的猖獗，管制帳戶約達 60%。

伍、後續研究建議

1. 在研究對象深化的部分，本研究礙於經費，捨棄問卷的調查研究，透過焦點團體法得到的研究成果，可以再透過問卷加以驗證。
2. 發展相關問卷時宜加入員工的觀感與價值，而非完全是工會的觀點。畢竟工會本身亦可能隱藏某些先入為主的價值。換言之，訪談對象宜再擴增至員工代表與各類型的員工，如儲務與郵務兩類型。
3. 從前述訪談獲得問卷設計之基礎，輔以相關的人力資源量表，再透過大量的實證資料予以佐證應可發展國營事業公司化的人力資本量表。

伍、參考書目

中文部分

王明坤

民 85 電信組織公司化當前員工士氣之研究，國立中興大學企業管理研究所未刊碩士論文。

江岷欽 與 劉坤億

民 88 企業型政府：理念、實務、省思，台北：智勝。

林武瑞

民 91 菸酒公賣局公司化後主要客戶滿意之對策研究，台北大學企業管理學系未刊碩士論文。

孫本初與陳衍宏

民 90 「新公共服務」對政府再造的啟示：歷史發展系絡的解析途徑」，人事月刊，第三十七卷、第三期，第 9-23 頁。

許春木

民 92 由平衡計分卡觀點論中華郵政公司化前後之績效追求活動—以台南郵局為例，長榮大學經營管理研究所未刊碩士論文。

許婉琪

民 93 台鐵局公司化策略之研究，台北大學企業管理學系未刊碩士論文。

英文部分

Beer, M. & B. Spector

1989 "Corporate wide transformation in human resource management". in Walton, R.E. & Lawrence, P.R. (eds.), *HRM: Trends & Challenges*. Boston: Harvard Business School Press.

Bonora, E.A. And O.

1991 "A Strategic for Analyzing Professional Service Firms – Developing Strategic for Sustained Performance", Strategic Management Society Inter-organizational Conference, Toronto, Canada.

Brooking, A.

1996 *Intellectual Capital*. London: International Thomson Business Press.

Hall, D. T.

1984 "Human resource development and organizational effectiveness". in Fombrum, C.J., Tichy, N.M. & Devanna, M. A. (Eds.) *Strategic Human Resource Management*, 159-181. New York, NY: John Wiley & Sons.

Lepak, D and S. Snell

1999 *The Human Resource Architecture: Toward A Theory of Human Capital Allocation and Development*. Academy of Management Review. 24(1), 31-48.

Roos, J., R. Roos, L. Edvinsson & N. Dragonetti

1998 *Intellectual Capital: Navigating in the New Business Landscape*. New York: New York University Press.

Stewart, T. A.

1997 *Intellectual Capital: The New Wealth of Organizations*. New York: Bantam Doubleday Dell Publishing Group, Inc.