

論策略性人力資源管理模式 及其在政府機關之應用—— 以美國 IRS 為例

壹

策略性人力資源管理的意涵

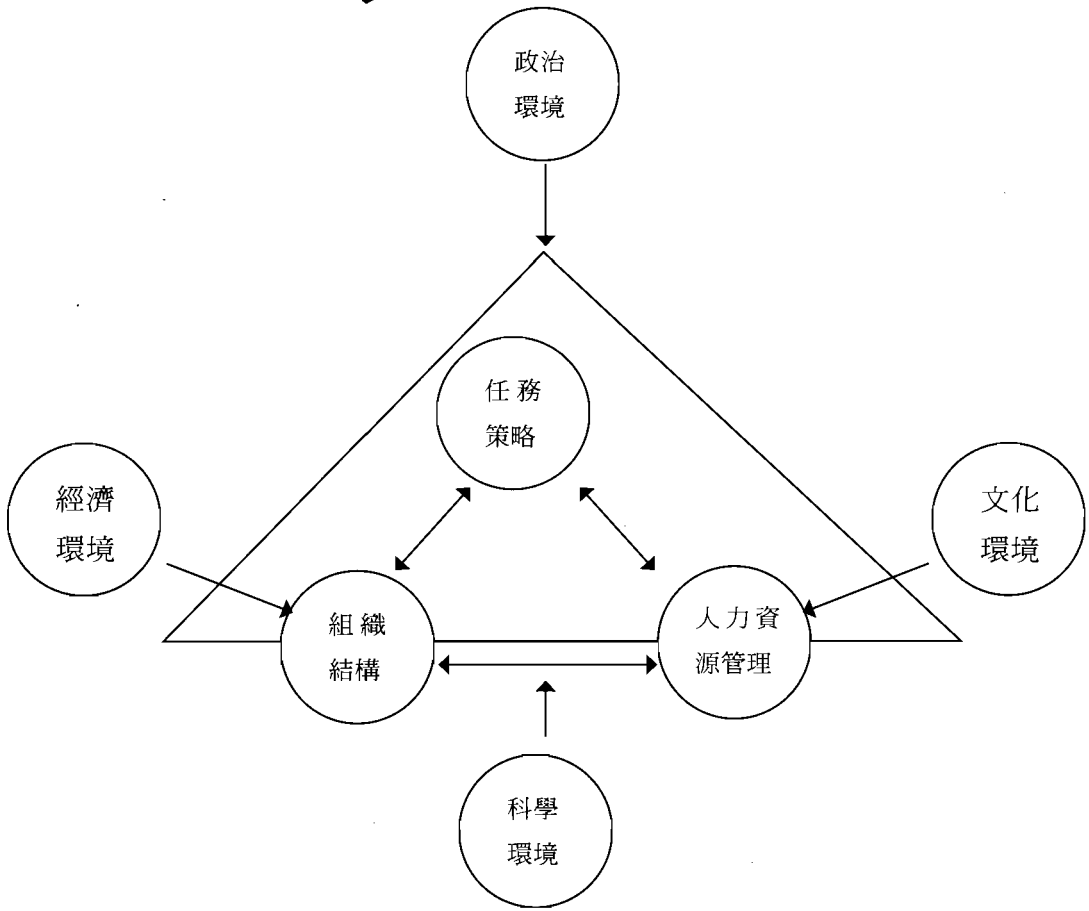
策略性人力資源管理(Strategic Human Resource Management, 簡稱SHRM), 主要起源於1980年以來企業界對於提高組織績效的企圖。由於傳統的人力資源管理的研究焦點, 在於個別的人事功能對於組織績效的影響, 諸如訓練、薪資等對組織績效的影響, 主要分析單位在於個別的人力資源管理政策; 策略性人力資源管理則企圖改變成爲由策略或系統層面探討人力資源管理政策在提昇組織績效上所扮演的角色(Delery & Doty, 1996), 也就是將人力資源管理融入組織經營策略中, 總體組織經營策略需因應環境的變化做調整, 組織結構亦應隨策略而變革, 不同的組織結構的人力資源規劃需求當然也不同(吳美連、林俊毅, 民86)。

由於策略應涵蓋的功能領域, 包括人力管理功能, 因此人力資源策略應與組織策略是可以同步發展的。因此, 組織在規

劃人力資源策略時，必須考慮到長期性的人力配置，而人力配置除受組織外部的社會、政治、經濟狀況、科技、產業結構與市場規模等因素的影響外，亦受到組織內部的管理哲學、組織文化與價值、技術、工作任務特性等影響。

總而言之，策略性人力資源管理之主要目的在於，透過人力資源管理的相關

活動，來達到組織的目標，在垂直整合方面，結合人力資源管理實務與競爭策略，在水平整合方面，可調和所有人力資源管理實務間的相關運作，使組織在明瞭法令與經濟情勢等外部環境後，確認機會與威脅，將策略規劃與人力資源管理加以整合，以協助組織建立競爭優勢(Anthony, Perrewe, & Kacmar, 1996)。



圖一：Devanna, Forbrun & Tichy 的策略管理模式

資料來源：Devanna, M.A., Forbrun, C.J., & Tichy, N.M(1984：34)

貳

策略性人力資源管理的模式

一、Devanna, Forbrun & Tichy(1984) 提出的模式

渠等認為策略性人力資源管理會受到三種外部力量的影響，如上頁圖1所示，當企業外部環境變動時，如政治、經濟、文化與科學環境因素改變時，都會影響到組織內部的競爭策略、組織結構與人力資源管理方式，只有透過組織內部之間彼此間的相互協調運作，方能使組織適應環境的挑戰，達到永續經營的組織目標。所以，若能有效將人力資源部門層次提昇到策略性的地位，便有助於有效管理組織的人力資源，提供上層的經營管理者具有策略性的經營方針，順應外部環境的變動；也使得組織在面對持續變動的市場時，可以迅速有效的反應以順利因應市場的挑戰。

二、Beer等人所建構的人力資源模型

1984年，學者Beer等人提出了契合性人力資源模型(1984: 19)，其模型強調組織策略與人力資源管理策略的相互聯結，以及策略如何帶給組織努力的目標與限制，該研究指出，人力資源管理系統與外在競爭條件的相互一致性，以及人力資源管理系統內部各項功能的一致性，方為建

立高績效組織的要件。其所建立的模型如下頁圖2中所示：

比起其他的模式，Beer等人較為重視人員對於組織的承諾感，還有組織對於員工的工作能力培養，這個模式最終的長期目標，希望能夠促進員工個人生活品質及自我的成長，因此這個模型充分說明以「人」為本位的終極思考，惟此模型卻未聯結組織的績效，在人力資源管理的績效方面僅有人事成本效能一項指標，似乎未能表現人力資源管理的策略性角色，輕忽了SHRM對於組織績效的提昇的貢獻程度。但是，這個模型確實對員工工作生活品質抱持極高的重視，的確也為後來員工個人發展與工作生活品質的發展建立良好的基礎。

三、Kleiman的人力資源管理模型

一般而言，組織的競爭優勢包括透過交易領導來減少人力資源的成本，例如運用臨時雇用的方式，或者經由以人員為中心的人力資源管理機制以激勵員工動機、促進組織公民行為等，以提高組織的結果，包括員工留職率或增加每單位的產出等，這也就是說，透過人力資源管理的傳輸過程，便可獲得組織的競爭優勢。在交易領導的模式當中，績效主要是藉由生產的單位數量除以製造的總成本的比值(生產單位的數量/總成本比例)來衡量。在Kleiman模型中，他提出了競爭優勢的變數，試圖將人力資源管理系統聯結到組織

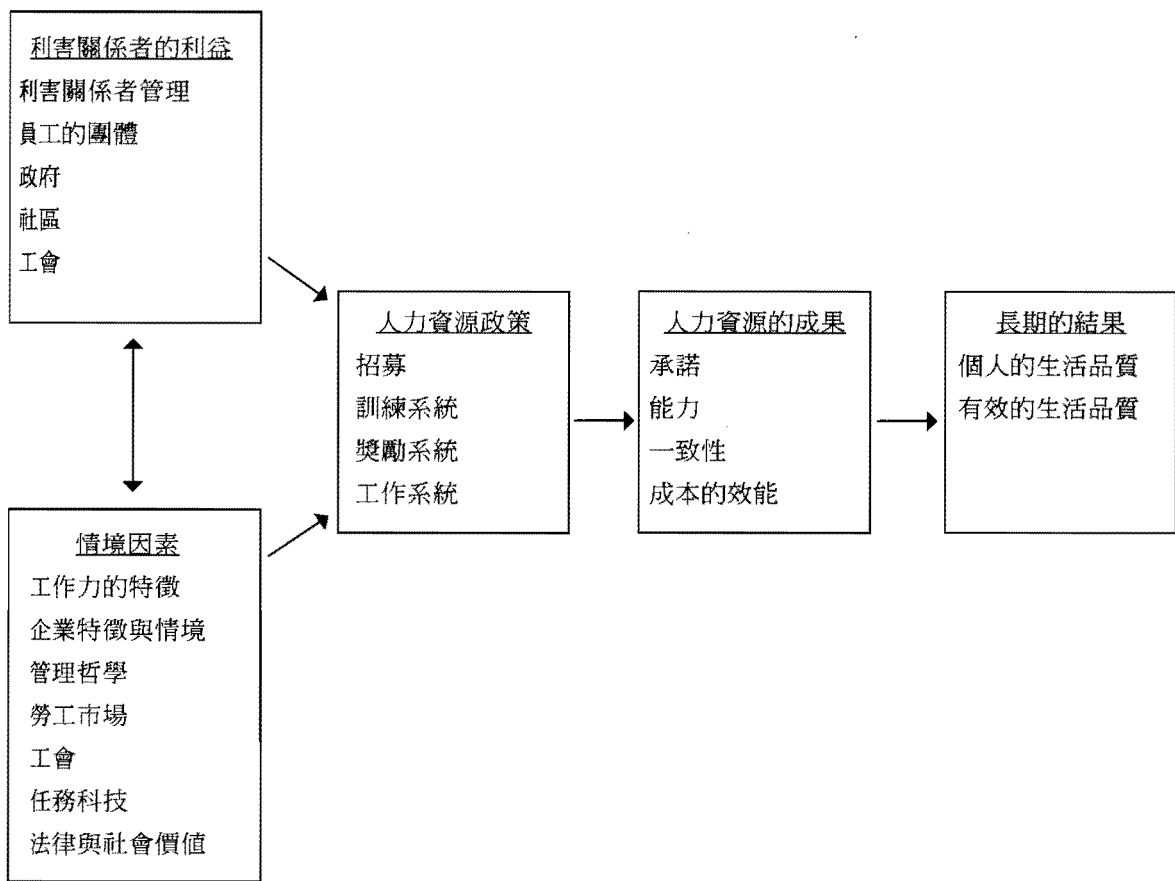


圖2：Beer等人建構的策略性人力資源管理模型

資料來源：Beer, M., Spector, B., & Lawrence, P.R. (1984).

的競爭優勢上，讓每個組織均透過交易型領導與產品差異性策略展現出不同於其他組織的競爭優勢。總而言之，Kleiman認為正因為人力資源管理系統，它才具有難被其他組織模倣的特性，而具有競爭的優勢性。Kleiman所建構的模型如下頁圖3中所示：

Kleiman(1997: 13)所提出的人力資源管理模型有其研究價值，其主要特點是企圖將人力資源管理實務區分為三類，以

過程論分為甄選前的實務、甄選的實務，甄選後的實務等三類，茲將此三個時期說明如下：

1. 甄選前的實務：甄選工作包括人力資源的規畫及工作分析，組織首先必須規畫工作的類型及界定此份工作所需要的條件為何。
2. 甄選的實務：包括招募新進的員工及評量他們的工作條件為何，並且選擇適合此份工作的員工。

3. 選擇後的實務：包括使組織中員工績效得以極大化、使員工工作得到滿足感，試圖提供員工必要的知識與增加員工在工作上的表現，或者創造工作環境讓員工能夠達到組織所要求的目標，這些工作包括了訓練、績效評估、獎賞計畫，或者組織所施行的改革計畫等。

就Kleiman的人力資源管理模式來講，另外還有幾項外在環境的因素會影響人力資源管理，包括：合法的環境、工作正義的法規、工會的性質、安全的保障、國際化的影響等，這些因素都會影響到人力資源管理的實際狀況。

選擇前的實務

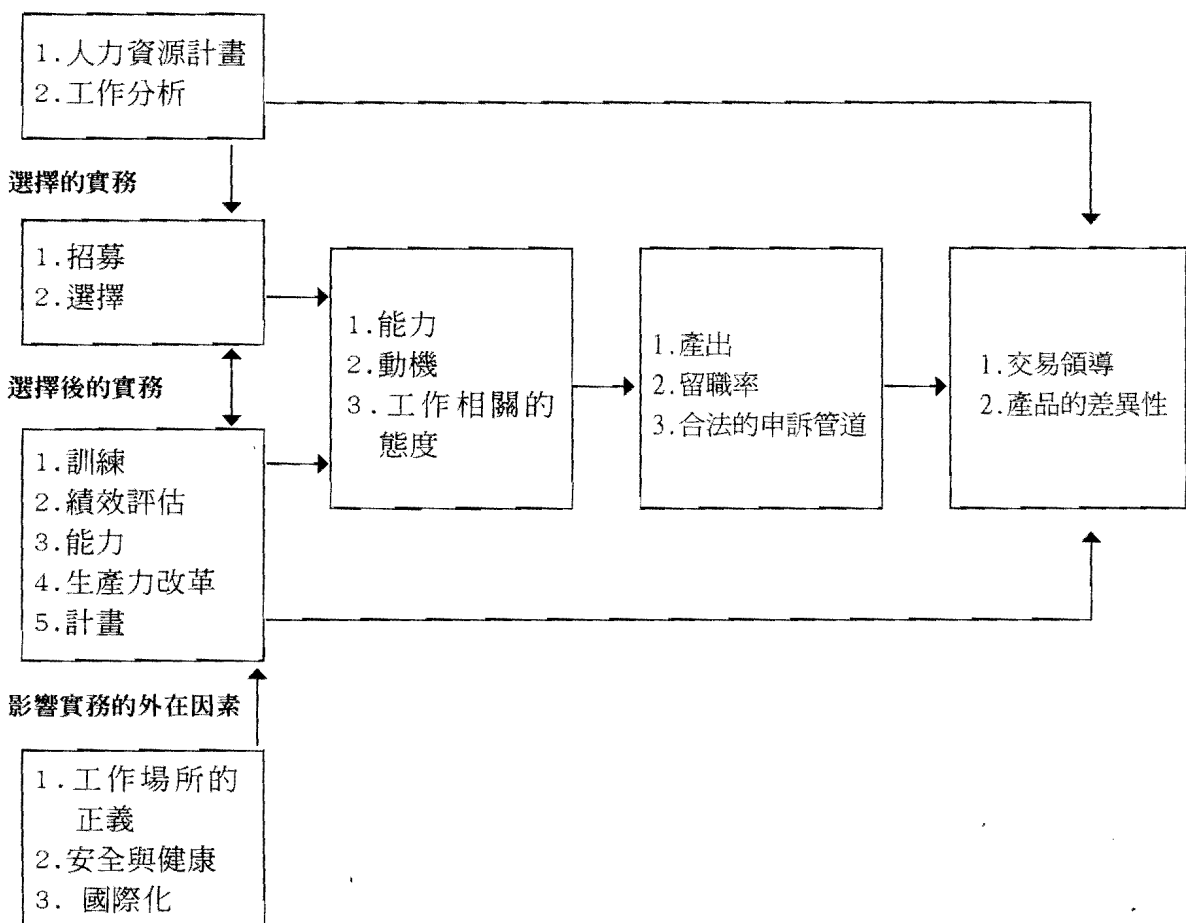


圖3：Kleiman建構的策略性人力資源管理模型

資料來源：Kleiman, L.S. (1997)

公部門當中的策略性人力資源管理

一、人力資源管理在公部門之應用

公部門的人力運用與管理，習慣稱為「人事行政」或「人事管理」；其中，「人事行政」之範圍較廣、層次較高，係指政府機關中對人事政策、方針及制度之制訂，以及對全盤人事之規劃、調整及協調等功能或活動，相對地，「人事管理」則指政府的人事行政中，對既定人事政策之具體執行，及依制度實際之運作而言，所涉及者為處理人事之各種方法、技術與實施，在性質上乃是人事上的事務性工作（吳定，1995：262）。

根據上述定義，吾人可見「人事行政」或「人事管理」均只注重如何運用人力來達成組織的目標，將人視為完成組織目標的工具，「人」在組織中不具有主體地位，自然不會考量一個人的未來發展潛能來加以有效培育。

而「人力資源管理」則是採用策略途徑，來管理組織內的人力資源，以協助組織達成目的，它強調組織內的人員是最重要的資產，因此必須要有效的管理和發展能力與潛能（陳金貴，民84）。此外，從策略性的角度來說，策略有層次之別，「人力資源管理」的策略乃是依照組織整

體策略所發展出來，並且配合其他資源的運用，以共同完成組織的目標（Towers, 1992：149）。就管理的內容而言，人力資源管理具有下列四大功能（許世雨等譯，民86：24）：

1. 晉用功能（inception function）：始於策略性人力資源規劃，以確定組織的策略性目標及人員需求，並平衡組織、人員間的供給與需求。此外，尚包括人員的招募與甄選，以及對員工的指導。
2. 發展功能：包括員工訓練，係強調員工技能的發展；員工發展，著重員工知識的獲得與強化；組織發展，意指促進組織的轉變；生涯發展，目的在連結個人的長程目標與組織需求。
3. 激勵功能：首應確認激勵技術的恰當與否；其次，利用工作再設計、提升工作滿足感、降低員工疏離感，落實績效評估、回饋員工、連結報酬與績效等來達到激勵的目的。
4. 維持功能：著重在提供適宜的工作條件，並維持員工對組織的認同。因此必須提供有效的福利制度，建立安全與健康的工作環境，同時確保溝通管道的暢通。

在高度競爭的二十一世紀中，政府的公務員素質決定能否提昇國家競爭力，因此如何培養公務人力，使行政機關發揮人力潛能，是目前最重要的課題。而人事行政或人事管理的概念無法落實此一功能；因此，公共組織以「人力資源管理」

(Human Resources Management) 來取代「人事行政」與「人事管理」有其必要。

二、策略性人力資源管理在公部門中之應用

但是，「人力資源管理」不能只當作是組織中的一項管理功能而已，除此外，它必須配合組織的目標、策略，以便發展出一套策略性的人力資源管理制度與方法。這即所謂的「策略性人力資源管理」。它具備下列各項要素：1. 運用規劃方法。2. 人事管理與設計應建立在任用政策與人力策略上。3. 人力資源管理的活動與政策應配合組織的策略。4. 組織的員工應視為達成組織競爭優勢的策略性資源 (Armstrong, 1992)。

前節所述人力資源管理的四項功能，乃是針對組織內部管理活動的運用而言，然而，由於組織無法獨立於環境因素的影響，這些活動必然會與外在環境產生互動，並且適時調整管理策略，為因應組織外環境的挑戰與組織內變革的需求，未來人力資源管理理應首重發展。對此，學者Leonard Nadler and Zeace Nadler (1989: 4) 將人力資源發展的範圍區分為包括三個活動領域：訓練 (Training)、教育 (Education)、發展 (Development)，其定義如下：

1. 訓練 (Training)：乃是針對學習者目前工作所進行的學習。是為了改善員工目前的工作表現，或增進即將從事工作

的能力，以適應新的產品、工作程序、政策、和標準等，以提高工作績效，其對工作的影響是立竿見影的；在性質上雖是一種花費，同時也可視為投資。

2. 教育 (Education)：針對學習者未來工作所進行的學習。是欲培養員工在某一特定方向、或提昇目前工作的能力，以期配合未來工作力的規劃，或擔任新工作、新職位時，對組織能有較多的貢獻。對於公部門的公務人員而言，比較強調在成為一位公務人員之前，應該具備什麼樣的教育背景、專業能力，才是政府所需要的人才，並吸引至政府服務。但是從廣義而言，教育也應該包括現職人員的教育或培育，以為組織、個人未來發展之所需，因此，嚴格來說，公務人員的進修就是一種教育的功能，其目的不在對目前的工作技術加以精進，而是對未來提供一種發展的潛能，機關與主管應該對此加以鼓勵，並積極的提供各種可能的管道。

3. 發展 (Development)：不是針對學習者工作所進行的學習。其目的在獲得新的視野、科技和觀點，使得整個組織有新的發展目標、狀態、和環境；除了組織發展外，也包括個人的發展，培養繼續學習的意願，具備自我發展的能力等。

肆

策略性人力資源管理模式在美國國稅局(IRS)中之應用

一如前述，策略性人力資源管理在企業管理當中，已經建立起許多可資運用的模式，然而在公部門當中，卻只停留在理論層次，尚未進入實際運作狀態。而美國近年在管理思潮的推波助瀾之下，積極地將私部門所使用的各種模式引入公部門當中，並且頗富績效。在策略性人力資源管理模式的使用上，美國國稅局(Internal Revenue Service，簡稱IRS)所使用的模式甚具效果，在該單位當中，使用了所謂的「策略性人力資本矩陣」(strategic HC metrics)，這個矩陣不僅是一種管理變革方案，也是一種技術設計的方案。它一方面提出幾方面的標準，另一方面將這些標準轉化成爲可衡量的指標，以便於用以落實策略性人力資源管理，這個策略性衡量架構如下頁表1中所示。

伍

結論

經由以上的討論，吾人不難發現，傳統的人力資源管理由於過於著重單面向的內部管理，已經漸漸受到學界揚棄，

代之而起的是多面向的「策略性人力資源管理」，策略性人力資源管理除了重視內部的管理技術和管理的程序以外，也重視外部環境的適應以及目標的統整，因此是更具有「生態」意涵的觀點。雖然不論公私部門都已經了解到必須根據經濟、社會、技術、文化等的改變，將諸如多元參與管理的概念加入組織當中(Farnham et al, 2005:3-24)，然而私部門的策略性人力資源管理方法及精神欲使用到公部門中，必定需要有轉化及適應之處，本研究便以美國IRS作爲案例，說明當公部門欲使用策略性人力資源管理模式時，應著重哪些面向的因素。其中當然包含私部門實施策略性資源管理原所關注的議題，如結果導向的績效評估，或者私部門得以高度獲利的核心知識及技術，但除此外，公部門有更多因爲公部門的特質所產生的策略性人力資源管理的議題。例如：因爲公部門中各部門的多元性，因此各機關之間的目標如何整合成爲一個可行的策略，便是很重要的一環；而公共事務所賴以存在的「價值感」以及使命感亦成爲公部門策略性人力資源管理的一個特質，另外公民參與以及對政府課責的重視也是私部門當中所沒有的議題(James, 2005)，種種的因素，都因爲公部門的特質而使得策略性資源管理變得更加複雜，但也更有挑戰性，由於策略性人力資源管理在我國公部門的使用，尚不多見，希望本文能夠提供相關政府機關以及有興趣的研究者一個實際的

案例，使未來各機關在推動策略性人力資源管理之時能有可參考的架構。

（因限於篇幅，如需參閱本文參考文獻資料，請逕洽作者）

表1：人力資本評估及課責架構

1.策略性結合(Strategic Alignment)	機構當中的人力資本策略必須與任務、目標以及組織的目的整合在一起，用以形成組織的策略性計畫、組織的績效計畫以及可執行的預算。
2.工作場所的計畫及部署(Workplace Planning and Deployment)	機構必須是公民導向(Citizen-centered)的、去層級化(delayered)的，以及使命導向(mission-focused)的，另外它也必須是E化的政府(E-government)並且競爭而有效率的使用稀有的資源(competitive sourcing)。
3.領導以及知識管理(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，確保領導得以持續運作，並且確保充滿學習精神的環境，而這個環境可以驅動持續不斷的績效改革。
4.結果導向的績效文化(Results-Oriented Performance Culture)	機構擁有一種多元的(diverse)、結果導向(result-oriented)的、高績效的工作團隊以及績效管理系統，以便能有效率的區別出高低效率的不同，使得個人、團隊以及單位的績效能夠與組織的目標和所欲的結果相結合。
5.人才(Talent)	機構必須有屬於自己獨特的主要技術、知識以及能力，並且能夠將之結合在一起。
6.課責性(Accountability)	機構的人力資本決策必須是有實證資料作為基礎的一種結果導向的計畫以及課責系統。

資料來源：Nathanson, P. (2005：42-48)