

公共人力資源管理研究範圍的定位與定焦

林文燦*¹

摘要

考試院自民國 113 年起調整了高普考人事行政類的考試科目，增加「公共人力資源管理」。公共人力資源管理研究範圍及內容為何呢？Nicholas Henry(1975) 在〈公共行政典範〉(Public administration paradigm) 一文中，引用 Robert Golembiewski 典範的轉移，論述公共行政發展階段的典範，並主張每個階段都可以根據該領域的「定位」或「定焦」來釐定研究內容。² 公共行政學科的定位係指公共行政領域內制度之「所在」(Locus is the institutional “where” of the field.)，其定位往往是政府官僚架構。而定焦是指公共行政學科的專業內容是「什麼」(Focus is the specialized “what” of the field.)。本文針對我國特有系絡下，關於公共人力資源管理領域「定位」與「定向」的探討。研究的成果有三部分：一在確認考銓制度的範圍。就考銓實務言，考試院及其所屬部會為主掌考銓「法制」事項。因此，考銓制度與公共人力資源管理第一個區別是基本性質，前者側重「法制」事項，後者側重「管理」事項。二、考銓制度範圍高度之侷限性；而公共人力資源管理範圍則具高度增生性。尤其受新公共管理學派及私部門人力資源管理新興議題影響，如公部門勞動關係、工作生活平衡、員工協助方案、AI 的運用、循證公務人力預測分析等都應運而生，不歸於考銓制度範圍。三、考銓制度既側重法制，偏重法規及管制事項，為「人事管理」領域；至於公共人力資源管理，側重人力資源及管理事項，顧名思義，屬於「人力資源管理」及「策略人力資源管理」領域。

關鍵詞：公共人力資源管理；人事行政；考銓制度；研究定位；研究定焦

¹台北市立大學社會暨公共事務學系兼任副教授、中國文化大學行政管理學系兼任副教授；曾任銓敘部常務次長、政務次長。 *收件：2025/6/4。同意刊登：2025/8/27。

² 謝俊義 (2001)，探討公共行政的「定位」與「定向」，具高度啟發性，謝教授將 Focus 為定位，而 Locus 為定向；然在內文第 183 頁卻寫成：Focus 為定向，而 Locus 為定位。二者顯有錯置之處，於想起我的老師彭文賢的教誨，治學要看原典，「以經解經」。於是，查閱 Nicholas (1975) 原文，Locus is the institutional “where” of the field. Focus is the specialized “what” of the field。幾經思索，Locus 係指釐定該領域的制度之所在，故翻譯為「定位」；至於 Focus 釐定該領域的專業化內容是什麼？如同調整照相機的焦距，看清事物，故將之翻譯為「定焦」。謝俊義教授是作者、胡志沛教授、傅岳邦教授博士班同學，然因俊義去服役，未曾共學。謝教授天不假年，學術界痛失英才，緣慳一面，終成憾事，故特為之記。

壹、前言

考選部自民國 113 年起調整了高普考人事行政類的考試科目，增加「公共人力資源管理」考試科目後，考銓制度與公共人力資源管理如同「忠仁、忠義」血肉相連的連體嬰，但最終還是要切割，相連部分何在？二者各自範圍為何？差異又何在呢？疑惑至今未解。

Nicholas Henry(1975) 在〈公共行政典範〉(Public administration paradigm) 一文中，引用 Robert Golembiewski 典範的轉移，論述公共行政發展階段的典範，並主張每個階段都可以根據該領域的「定位」或「定焦」來釐定研究內容。公共行政學科的定位係指公共行政領域的制度之「所在」(Locus is the institutional "where" of the field.)，其定位往往是政府官僚架構。定焦是指公共行政學科的專業內容是「什麼」(Focus is the specialized "what" of the field.)。學術上，我們既然可運用定位和定焦的概念，來勾勒公共行政的內容；我們似也可以援用 Henry 的主張，探究公共人力資源管理研究範圍的定向與定焦，來勾勒公共人力資源管理內容「是什麼」？

先確認考銓制度的範圍，是切割這二個學科的第一刀。依據憲法增修條文第 6 條規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」就職權性質言，分「執行」與「法制」兩個面向。根據以上所列舉之條文，考試院職權有關公務人員之任免、考績、級俸、陞遷及褒獎，僅限定在法制事項，而不及於實際之執行，執行在各機關；至於其他職權除法制外，尚及於執行事項。就考銓實務言，考試院及其所屬部會為主掌考銓「法制」事項。因此，考銓制度與公共人力資源管理第一個區別是基本性質，前者側重「法制」事項，後者側重「管理」事項。

其次，考銓制度範圍已匡定在憲法增修條文第 6 條，因此考銓制度的範圍高度侷限性；而公共人力資源管理範圍則具高度增生性。尤其受新公共管理學派及私部門人力資源管理新興議題影響，如公部門勞動關係、工作生活平衡、員工協助方案、AI 的運用、循證公務人力預測分析等都應運而生，不歸於考銓制度範圍，而歸於公共人力資源管理的學術與實務範圍。第三，考銓制度既側重法制，則偏重法規及管制事項，為「人事管理」領域；至於公共人力資源管理，側重人力資源及管理事項，顧名思義，屬於「人力資源管理」及「策略人力資源管理」領域。

在我國特有考銓系絡下，許多在歐美國家政府部門人力資源運作實務中的新興議題，考銓制度領域碰觸不多。例如，美國川普總統第二任期上任當天就簽署總統行政命令 (executive order)，終結各州 DEI 辦公室並廢止 DEI 計畫。這個在我國考銓實務上陌生的名

詞到底是什麼？DEI（Diversity, Equity and Inclusion）係指多元、公平、包融，由三個名詞組成，多元(Diversity)，指的重視組織中不同文化、種族、性別、性傾向、宗教、年齡、身心狀況和能力等結構方面的差異，並確保各種人口結構都有代表性；這也是公共行政領域中受新公共行政學派影響，大家所熟悉的代表性官僚(公職人員組成應能代表社會各階層)概念。

公平(Equity)是指所有人應該在權益、機會都能夠無差別對待，每個人都有平等的權利和機會參與社會和就業。要注意公平(equity)與平等(equality)並不相同。平等(equality)追求一視同仁，即機會的平等，並不依照個體的差異，而給予不同的待遇。因此公平就是美國系絡下所盛行的平權行動(Affirmative action)，政府採取法律行動，積極行動措施、優惠性差別待遇、矯正歧視措施等，是指採取積極舉措，增加少數族裔或婦女在就業、就學、商業、文化領域的機會，抒解代表性不足的現象。就我國公共人力資源管理實務而言，只見於部分特種考試，如身障特考、原住民特考外，具有平權行動的做法。

培養共融性(Inclusion)，是指是指創造一種包融的組織文化，所有員工平起平坐，各有所長，沒有弱勢需被照顧一方，截長補短，所有員工感受到彼此尊重，營造員工能感受到歸屬感的環境，讓員工產生一種共榮、共融的歸屬感。這是歐美國家超越法律規範的平權行動，避免政府或企業陽奉陰違規避法律強迫性的作法。

以美國為例，美國政府部門文官制度的基礎-1978 文官改革法所規範的功績制九大原則中第一、二原則；第一原則(擇優錄取原則)：是應從適當的來源招募合格的個人，努力從社會各個階層建立一支工作隊伍，並應完全根據相對的能力、知識和技能，經過公平、公開的競爭來決定篩選和晉升，以確保所有人都能獲得平等的機會。（二）第二原則（公平對待原則）：所有員工和求職者在人事管理的各個方面都應受到公平、公正的待遇，不分政治派別、種族、膚色、宗教、國籍、性別、婚姻狀況、年齡或殘疾狀況，並適當尊重他們的隱私和憲法權利。

美國文官制度功績制第一原則（擇優錄取），在考銓法規上有明文的對應規定。憲法第八十五條規定，公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度，非經考試及格者，不得任用，乃明示考試用人之原則。依公務人員考試法第 3 條規定：所稱公開競爭，指舉辦考試時，……，並按考試成績高低順序擇優錄取。」至於美國文官制度功績制第二原則（公平對待），我國考銓法規未見明文規定，反而在「就業服務法」第五條第一項有明文規定：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙、星座、血型或以往工會會員身分為由，予以歧視；其他法律有明文規定者，從其規

定。」這些都會是在探討公共人力資源管理的範圍，必須涵括在內。

針對某特定議題的法律規範保障，如性別歧視等，不見於考銓法規。「性別平等工作法」規定：「第一條第一項為保障工作權之性別平等，貫徹憲法消除性別歧視、促進性別地位實質平等之精神，爰制定本法。第一條第二項工作場所性騷擾事件，除校園性騷擾事件依性別平等教育法規定處理外，依本法規定處理。」另依同法第二條規定「本法於公務人員、教育人員及軍職人員，亦適用之。」

此外，工作分析、工作評價、職能模型，績效待遇與績效管理，是私部門人力資源管理領域的日常課題，却少見於考銓制度的實務。進一步言，在歐美國家政府部門運作的日常中重要的勞動關係及勞動三權，少有考銓制度的學術論著或教科書列為重要的章節。受新公共管理影響，在多元人力進用途徑之下，政府行政機關(構)除經國家考試進用的公務人員外；在人事費進用的約聘僱人員；在業務內進用的臨時人員；在作業基金內進用的「約用人員」等，均適用勞動基準法相關法規，已超越考銓法規的規制。。

大數據及 AI 等資訊在私部門人力資源管理領域的應用，唾手可得，因不屬考銓法制事項，從未見考銓資訊政策規制。更遑論長期以來有一群人將他們所處理的考銓業務當作是真正的人事業務，因此不自覺的以人事正統自居。當資訊潮流開始席捲這個世界之後，人事業務也不得不引進了資訊系統來協助所謂正統人事業務的決策。但對資訊科技的陌生和畏懼卻讓來不及跟上的「正統人事人員」產生焦慮，於是在他們面對資訊科技應用時，心理就出現了一絲絲的自卑感。這種自卑感令他們不安、挫折，為了消除這種不舒服的感覺，他們只好以貶低人事資訊系統的重要性，並懷疑資訊科技的必要性來掩飾，在公共行政學界擅長心理學的好友許道然教授稱之為 Alfred Adler 在《自卑與超越》所謂的「自卑情結」。人事資訊的長期被忽視，但殘酷的大數據、人工智慧時代浪潮不斷襲來，數位轉型、循證決策這些考銓制度新興的課題，使得考銓日常業務避無可避。這些也是公共人力資源管理一定要納入的新興課題。

實務界習焉於考銓制度，或稱人事制度，或稱人事管理，或稱人事行政。受新公共管理的衝擊，師法企業的籲求，人事管理轉入人力資源管理的新疆域，勢所難免。那麼，有無進入新疆域的捷徑嗎？筆者認為，在我國公共行政學系絡下研析人事行政、人力資源管理的發展歷程，張潤書行政學界啟蒙著作《行政學》一書中，關於行政學發展階段的論述，可為快速入手捷徑，使得我們易於探究從人事管理演變至人力資源管理，再到以策略人力資源管理為底蘊的公共人力資源管理。重讀《行政學》，勾起無限回憶。張潤書（2017）對於行政學發展階段的論述，言簡意賅，茲稍加剪裁後引用，同時也表達之意：

行政學的發展經歷了四階段，第一階段即為傳統理論，主要是以科學管理為基礎，而科學管理的產生是在因應工業革命以後所引起的管理問題所提出的改進方法，它不僅對工商界有重大的參考價值，同時對政府的行政管理亦有鉅大的影響。

傳統理論可分為五個學說或理論：一、政治行政二分理論。二、管理技術學說：以泰勒為代表。三、行政管理學說：以費堯為代表。四、動態管理學說：以傅麗德為代表。五、官僚型模學說：以韋伯為代表。

針對傳統理論的缺失，再加上行為科學的興起，行政學的研究與發展於 1930 年代以後乃進入了一個新的階段，被視為修正理論時期。此一時期是以行為科學為基礎來研究行政與管理的現象，注重人性的、動態的、行為的及社會的觀點，認為管理最重要的問題是人而不是物。此一時期重要的學說有：一、霍桑實驗理論：以梅堯為首，開創了「人群關係學派」。二、動態平衡理論：以巴納德為代表。三、理性決策理論：以賽蒙為代表。四、需要層次理論：以馬斯婁為代表。五、激勵保健理論：以赫茲伯格為代表，人的需要分為消極的保健因素和極的激勵因素，又稱二因子理論。

由於行為科學的影響，對行政學的研究有了顯著的不同，包括：研究方法、權力觀念、行政組織、人事行政，以及管理方式的影響。

整合理論是 1960 年代所發展出來的管理理論，其產生的背景是在於整合前兩時期的優點並彌補前兩時期共同的缺點（即為封閉系統的缺點），是以整合理論對組織及管理的研究乃從開放系統的觀點來著手，正因為考慮到外在環境因素。

正因為組織與管理與外在環境保持互動，所以管理者應了解環境的因素而作通權達變的運用，應注意所處的環境與條件是否適合，此等生態觀念及權變方法正是整合理論的精華所在。

最後，行政學自 1970 年代起，亟思建構有用理論助益實務，布建專業，茁壯獨立，乃成為繼系統理論、權變理論的思維骨架之後，誕生血肉精髓專業的下一步挑戰。回顧 30 年來的發展，專業導向的當代近期理論匯集成為三大學說：新公共行政、黑堡宣言及新公共管理。

張潤書老師關於行政學 3 個發展階段：傳統理論時期、修正理論時期及整合理論時期，正對應著由人事管理到人力資源管理再發展到策略性人力資源管理，這也是公部門與私部門人力資源管理共同之處；而最後階段匯集成為三大學說：新公共行政、

黑堡宣言及新公共管理，正提供公部門與私部門人力資源管理相異部分。也就是說有了第四階段的「公共脈絡」，將「人力資源管理」及「公共性」，結合而成「公共人力資源管理」。人事管理對應傳統理論時期，人力資源管理對應修正理論時期，策略人力資源管理對應整合理論時期，衍生出重視系絡觀的公共人力資源管理。如此說來，考銓制度與公共人力資源管理有別，考銓制度仍駐足於人事管理階段，而公共人力資源管理已揚塵於強調公共性系絡的策略性人力資源管理階段，這一點體認很重要。

貳、人力資源管理概論

人事管理和人力資源管理不同，却經常被混用。二者不同之處，除了員工管理方法不同外，哲學基礎、應用範圍和歷史發展上均有差異。一場辯論：「人力資源管理是一個全新的概念，還是只是給人事管理換了個花俏的名字而已？」最終，學界達成共識，即人事管理是一種被動、管制及操作性工作；而人力資源管理則是主動、彈性和策略性的活動，尤其是更將研究的重點轉移到人力資源管理實務與組織績效之間的緊密聯繫(Nigel, 2024)。

一、人力資源管理的歷史演變

Bruce Kaufman(2014)發表了一篇廣受引用探索美國人力資源管理歷史發展的文章，該文指出了三個關鍵發展階段：(1) 社會改革運動以及勞資關係和人事管理的出現；(2) 人群關係運動以及組織行為學作為學術學科的擴展；(3) 從人事管理過渡到策略性的人力資源管理。

(一) 人事管理階段

人事管理始自何時？一般認為，蒸汽機的動能推動了工業革命，工業革命的產能開啟了管理篇章。因為那個時候，企業突然強大到所有者無法掌控，不得不委由管理者負責組織營運；當所有權與管理權分開之後，管理組織成為重要功能，管理員工也益發重要。儘管有史以來人們就靠工作營生，不同的是工業革命導致了大型工廠勞資間僱傭關係的形成與管理。Wilkinson (2022)指出，一旦人們因工作而獲得報酬，與薪酬的交換關係，就形成僱傭管理。雖然人力資源管理（HRM）有各種定義，但簡單來說，它是關於雇主和員工間的交換關係，以及如何有效管理這種關係，它涵蓋了人員管理各個層面，包括薪酬在內的工作條件。看看勞動基準法第二條第一項第三款關於工資：指勞工因工作而獲得之報酬，正是指出人事管理是關於僱傭關係背景下，雙方利益交換關係的一種管理措施。

人事管理源自產業革命的工廠管理。到了 1920 年代，人事管理已發展成為一個獨立的功能領域，關注招募甄選、績效考核、培訓和待遇福利等層面。在這個階段，人

事管理除了是組織內的一個功能部門外，還包括制定和實施管理與流程，以創造一個有序、管控員工的工作場所。這是一個較舊的術語(Ahammad, 2017)。人事管理代表了最傳統的方法，關注人事措施的管控，專注於人事記錄保管。人事管理部門工作核心往往聚焦於監管員工遵守法規的合規性；著眼於如何有效監督各部門有序的人事活動，因此，有人稱這個階段的人事部門是「人事警察」，監管員工活動是否合於規定。

(二) 人力資源管理階段

人力資源管理是源自於美國，早期關於人力資源管理(HRM)的辯論，大多聚焦在人事管理和人力資源管理二者間是否存在實質差異。修正理論時期來臨後，促成人事管理向人力資源管理(HRM)的轉變；此後，不再將員工視為成本負擔，員工是組織的資源。「人力資源」一詞最早見諸於 1954 年 P. F. Drucker 封神之作《管理實務》(The Practice of Management) 一書，他將員工定性為資源而非成本。人力資源管理是一般管理職能的一部分，涵蓋了所有人事管理及勞資關係活動。於是在名詞使用上從人事管理，轉變為「人力資源管理」(Wilkinson, 2022)。Boxall 與 Purcell (2003: 1)人力資源管理的定義最言簡意賅：「與企業內僱傭關係管理相關的所有活動」。Edwin Flippo (1984)將人力資源管理定義為：「人力資源的規劃、組織、指揮與控制、人力資源的發展、招募、整合、維護及離職，旨在實現完成個人、組織及社會的目標。」

P. F. Drucker 說「員工是組織最珍貴的資產。」家喻戶曉的用語，為精準掌握真意，筆者特別重讀 Drucker《管理實務》(1954) 一書，茲將該書中關於人力資源的說法，並彙整如下：

[第一段文字]：「人力資源」是所有經濟資源中使用率最低的資源，提升經濟績效最大的契機，全在於能否提高員工的工作效能；

[第二段文字]：企業僱用的員工是「整個人」，而不是「一部分」。這說明了為何改善員工工作成效是提升企業經營績效的最佳方法。人力資源是所有資源中最有生產力，最多才多藝，也是最豐富的資源。

[第三段文字]：如果我們只把員工當成資源，認為這個資源除了是「人」以外，和其他資源沒有兩樣，那麼我們必須找出運用人力資源的最佳方式。人力資源有一種其他資源所沒有的特性：具有協調、整合、判斷和想像的能力。事實上，這是人力資源唯一的特殊優越性；因為在其他方面，無論是體力、手藝和感知能力，機器都勝過人。

Drucker 強調人力資源除優於其他各種資源外，更珍貴的乃在其他資源的價值是有限的，而人力資源的價值無窮的；和其他所有資源相比較而言，人力資源是整個人，

並且是管理者必須考慮的具有『特殊資產』的資源。Drucker 原著關於人力資源是一個基於人本思維的描述，是以「人力資源」這個表達不應被單純理解為資源，而是管理個人擁有和控制的資源(如智力資本)。畢竟，資源是手段，而員工才是目的本身。

由人事管理到人力資源管理是典範的轉移。將員工視為能增進附加價值的資源，不屬消耗性的成本。HRM 特別關注優化人力資源，舉凡人力規劃、人員的招募、人員任用、培訓發展、績效考核、薪酬福利、退休給與等人力資源管理措施。

在理論層面的研究上，人力資源管理階段非常重視組織行為及組織發展的研究，旨在透過培養正面的組織態度和行為，像是承諾、敬業度、滿意度和公民行為等正面的工作場所態度。將這些正面的組織態度和行為視為人力資源管理實踐與改善績效成果之間關鍵的中介因素。許多人力資源管理理論的科學化研究，聚焦於組織發展的研究透過上述干預措施的驗證，提高員工績效。

在實務層面的研究上，主要透過人力資源管理實務操作，提高人力資源的績效。這些實務措施包括一系列活動：人力資源規劃、人員配置、招募、入職、培訓、績效考核、激勵、職涯規劃、薪酬、職業健康和安全、工作生活品質、勞動關係、多元管理等。人力資源管理實務工作者期盼透過上述人力資源管理措施，提高員工個人績效。

人力資源管理理論包含三個有影響力的框架：哈佛模型(以人為本，平衡利益相關者的利益)、密西根模型(以績效為導向，將人力資源策略性地與企業目標相結合)和最佳實務模型(倡導無論環境如何，都能借著放諸四海皆準的標竿人力資源實務，提高組織績效。)這些模型代表了不同的哲學方法來管理人力資源。哈佛模型和密西根模型之間存在一個基本區別。哈佛商學院模型強調人力資源管理的人性化層面，而密西根商學院模型則作為一個以組織績效優化為主的工具性框架。因此，哈佛模型源自人群關係學派，而密西根模型則更接近於泰勒的科學管理原則 (Armstrong & Taylor, 2020)。

值得注意，人力資源管理階段的理論與實務，均止於提升員工個人績效；至於，如何進一步使員工個人績效與組織策略結合，以提升組織整體績效，則待進入策略人力資源管理階段，在理論與實務上得以增潤。

(三) 策略性人力資源管理階段

策略管理的策略規劃學派運用 S W O T 工具，分析內外環境中對組織績效有利或不利因素，掌握組織外環境的機會與威脅，內環境的優勢與劣勢，形成組織策略，使組織與所處環境系絡形成一種良性的動態均衡狀態，提升組織競爭力。結合策略管理

與人力資源管理，寓意著邁入「策略人力資源管理」階段。從人事管理演變到人力資源管理，均尚著眼於組織內部人力資源的優化；直到整合理論時期降臨，將組織視為開放系統，才著眼於掌握組織所處內外環境系絡的變化，策訂出組織整體績效適配的人力資源管理措施。所以，策略人力資源管理 (strategic HRM 或 SHRM) 是一個旨在解釋如何從策略角度處理人力資源管理 (HRM) 關鍵議題的概念。採取策略性行動意味著從更廣泛和長遠的角度來看待需要完成的事項，並確保實現策略適配，即人力資源策略與業務策略相整合，從而支持這些業務策略。

Wright 與 McMahan (1992: 298) 將人力資源管理定義為：「經規劃的人力資源配置(deployments)與活動模式，旨在使組織達成其目標。」Paul Boselie (2014) 的 HRM 定義為：「與政策和實踐相關的管理決策，它們共同塑造了僱傭關係，並旨在實現某些目標。組織內部一切管理作為皆在關注績效的提升。」這些定義已使得人力資源管理從關注員工個體績效，蛻變到關注組織整體績效。這種員工績效與組織業務績效之間的連結關係，構成了策略人力資源管理 (SHRM) 的基礎。

孫本初 (2013: 247) 界定策略性力資源管理為：

所謂策略性人力資源管理係指人力資源管理與組織目標間的有效聯結，各項人事作為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。換言之，傳統人事管理只是選、用、育、留的例行性行政作業及著重人事管制功能；策略性人力資源管理則強調全觀性 (holistic) 與目的性，運用創新及彈性化的人力資源管理策略，達成組織目標。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，包括，從人力的甄選、運用、升遷、調派、訓練發展、薪資、獎懲考核、裁汰退撫等，均能有效的整合，彼此相互支援；在垂直整合方面，結合人力資源管理實務（水平業務整合）與組織競爭策略，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計畫加以整合，以協助組織建立競爭優勢。

Edward Lawler III (1995) 認為人力資源部門若能扮演「策略性人力資源管理」角色，這可使其成為一個為組織增添附加價值的策略夥伴。Lawler 指出將人力資源視為企業夥伴的主要擁護者的學者專家中，Dave Ulrich 是第一人。Dave Ulrich (1997) 認為人力資源超越行政管理的專業知識，並具策略性思維後，就成為在策略伙伴(strategic business partner)、變革管理(change management)和員工擁護(employee advocacy)方面的專家。

二、策略性人力資源管理相關概念敘述

策略性人力資源管理的特點之一，是策略性及系絡性。那麼人力資源管理和策略性人力資源管理有什麼不同呢？Truss 和 Gratton (1994: 666)對此問題給出了答案，他們寫道：「或許應該將 SHRM 視為一個總體概念，它將組織內人員的管理和發展與整個企業及其環境聯繫起來，而人力資源管理可以被視為在這一框架下進行的組織活動。」

Crawshaw, Preston 與 Hatch (2020) 認為人力資源管理是一種策略性的員工管理方法，人力資源管理策略旨在通過建立一支敬業且有核心職能的團隊，以創造競爭優勢。它整合了運營策略、行政專業和以人本激勵等人力資源活動，在優化組織績效的同時，一併開發員工的潛力。HR 活動分為四大類：運營活動(包括招聘、甄選和績效管理)、策略性活動(如人力規劃、人才管理和組織發展)、行政活動(涵蓋待遇、福利管理和遵守就業法規)以及以人為本的活動(包括員工關係、敬業度和工作生活平衡方案)。

(一) 策略性人力資源管理的理論基礎

1980 年代以來，有關人力資源管理(HRM)的文獻快速累積，可謂汗牛充棟。Delery 與 Doty(1996) 綜整了策略人力資源管理文獻，成為策略性人力資源管理者必須參考的重要文獻。他們結合人力資源實務與組織策略和組織績效等 3 者，彙整為 3 個理論觀點：普遍觀點(universalistic)、權變觀點(contingency)和組態觀點(configurational)。普遍觀點主張運用放諸四海皆準的標竿人力資源管理措施(build on the notion of one-size-fits-all in HRM) 就有成效。權變觀點認為，人力資源實務必須與組織策略保持一致，才能見效。組態主義觀點則認為人力資源各個子系必須協同適配，才能收效。

Delery 與 Doty(1996)又將上述三個觀點，歸納為二類研究取向：一為主張普遍觀點(universalistic)的「最佳實務取向」(best practices approach)；另一類為結合權變觀點(contingency)及組態觀點³(configurational) 的「最佳適配取向」(best fit approach)。「最佳實務」的基本前提，主張人力資源管理實務與組織績效之間是線性關係；最佳實務下的標竿人力資源管理措施，適用於所有組織情境。Jeffrey Pfeffer (1998)〈在成功組織的七項實務〉(Seven Practices of Successful Organizations)指出，適用於所有組織的七項人力資源管理實務，採行這些標竿實務必然提升組織績效，包括：1.就業保障

³ 在資訊領域中常見 Configuration 一詞，最常見的翻譯為「組態」，即組合型態，那為什麼說是組合型態呢？Configuration，係指對構成部分（成分）最適安排。因此，人力資源管理系統內從始自招募，終於退休職能的組成部分，做最合適的組合稱之，亦是所謂水平的契合。

(Employment Security)：就業保障政策也會讓用人變得更謹慎、更精簡；能鼓勵人們從較長遠的角度來看待他們的工作和組織績效。2.有選擇性地招募(Selective Recruitment)：嚴謹篩選，以確保一開始就招募到合適的人員。3.自我管理團隊和分權(Self-Managed Teams and Decentralization)是組織設計的基本原則。4.根據組織績效提供相對較高的報酬(Higher salaries depend on organizational performance)。5 訓練(Training)：所有高效能管理都強調訓練。6.減低身份差距(Minimizing the status gap)包括著裝、語言、辦公室安排和不同級別的工資差異。7.分享資訊(Sharing Information)：在整個組織內廣泛分享財務和績效資訊。

策略適配(fit)的概念是策略人力資源管理 (SHRM)的核心，強調人力資源管理措施須與特定的內在及外在環境系絡達成適配狀態。組態觀點主張人力資源系統是由多個人力資源管理子系統組成，各子系統間須相互適配；權變觀點則主張人力資源管理措施須與組織策略保持一致，謂之「垂直適配」；在水平層面跨越不同的人力資源子系統。這些子系統包括人力規劃、招募與甄選、績效管理、薪酬與獎勵、員工發展、員工關係，以及健康與安全。在不同人力資源子系統之間保持水平一致，謂之「水平適配」。例如，招聘和選拔流程必須與組織策略保持一致，並與績效管理系統相輔相成。同樣地，薪酬和獎勵措施間，必須與績效管理水平適配，方能使績效待遇有效實施。

「策略人力資源管理是公共人力資源管理的底蘊」，是因為公共人力資源管理是建立在「系絡適配」基礎上的人力資源管理外，尚兼顧垂直適配、水平適配，否則績效難以彰顯。在實務上的意義，舉例言之，提升公共工程品質是我們的國家策略目標，然而現階段却面對政府部門工程人員長期不足額錄取的困境。於是考選部選擇專技人員轉任制度，作為擴大甄補管道的手段，補高普考試土木工程相關類科錄取之不足，此策略性人力資源管理的「垂直適配」；惟此一「垂直適配」未竟其功，是受累於「考選」、「任用」及「待遇」等未能「水平適配」所致。詳究其主因，就是考選部(人才羅致)、銓敘部(任用、升遷)及行政院人事行政總處(待遇)主管機關間，未能捐棄立場，求得「水平適配」。因是，土木工程人力長期不足的窘境，未得抒解，這就是各行其事，各自為政的惡果(林文燦，2022)。

Boxall 與 Purcell (2022)指出，在最佳適配和最佳實務間的爭雄中，誰能略勝一籌呢？證據顯示，最佳適配陣營勝出。人力資源管理模式必然受到經濟和社會政治外在環境的影響，所以絕對要將「系絡至關重要」置前。但紅花尚須綠葉襯，人力資源管理實務在技術層面上仍存在一些理想的原則，若善用這些在其他組織運作良好的原則，有效人員管理應是合理的期待。實際上，在「其他條件相同」的情況下，所有企

業在運用人力資源管理中的某些標竿原則時，都會變得明天會更好。

圖 1

「最適合」與「最佳實務」的爭論：兩個層次的分析。

表 層：人力資源政策和實踐受不同環境（經濟和社會政治）

基礎層：HRM 的一般原則

資料來源：Boxall, 與 Purcel l(2022).

Alcazar、Fernandez 與 Gardey (2005)指出，隨著理論的演進與實務的檢證，除了上述三種 SHRM 觀點外，還新增一種觀點，即「系絡」(contextual)觀點。這一觀點關注組織所處的環境背景，審酌各種組織、行業背景的特點。綜合言之，普遍觀點認為某些人力資源實務總是優於其他，每個組織都應採用這些最佳實務；權變觀點認為人力資源實踐必須與其他組織層面一致，尤其是與組織策略保持一致；組態主義觀點著重於組織內各人力資源要素間的協同整合；系絡觀點在考慮組織所處的更廣泛環境，包括文化、社會和制度因素(Bassett-Jones, 2023)，並聚焦於組織與其所處系絡的交光互影的動態均衡。簡言之，策略性人力資源管理透過四大觀點與組織績效產生連結：普遍觀點(最佳實踐)、權變觀點(策略適配)、組態觀點(功能適配)和系絡觀點(環境適配)。

由於公共組織的複雜性，公共人力資源管理部門除了須審酌內在及外在各種因素外，更需要關注所處系絡要項(context matters)，以策訂與公部門的適配的人力資源管理措施。值得強調的是，公部門人力資源管理措施與其所處系絡是雙向互動的。亦即公共人力資源管理措施受制於其所處系絡，一方面也影響了系絡。總而言之，當前可採取綜合的 SHRM 方法，避免「非楊即墨」互斥思維。一方面因承認最佳實務的價值，引進標竿管理措施；以最佳適配為基底篩選出能組織適配的最佳實務；另外，也時時牢記「系絡」因素的重要姓。以系統分析兼容並蓄四種觀點，可為未來 SHRM 研究和應用提供更豐富、更實用的理論基礎。

（二）策略性人力資源管理的核心概念

設計良好的人力資源系統是組織提高效率和獲得競爭優勢的關鍵，透過垂直適配、水平適配以及外在系絡適配，型塑出策略人力資源管理的實質內涵。Cascio 與 Boudreau(2014)認為策略性人力資源管理的核心概念為：

1. SHRM 著重於各個人力資源功能間的適配，創造綜效。

傳統的人力資源管理系統各行其是；而 SHRM 主張人力資源管理系統是一個相互關聯的適配系統。策略性人力資源管理的一個特徵是，強調各種人力資源管理實務間的配合調適，協同作業，絕不自是其是。

人力資源管理各種職能間的適配，創造了綜效效應，超越任何單一功能單獨實施的效益，是為水平適配。例如，招募和甄選過程的適配，以確定具有特定技能和潛力的候選人；年度考績結果，發現員工的工作表現，不如預期水準，必須加以訓練；如發現員工的工作表現超水準，具有高度潛力時，更需加以培訓，以考績的結果制定個性化的培訓和發展計劃。考績的最終目的在於訓練，就是考績業務與訓練業務的結合；此外，將绩效管理與待遇管理的適配調合，建構可行的績效待遇實務。

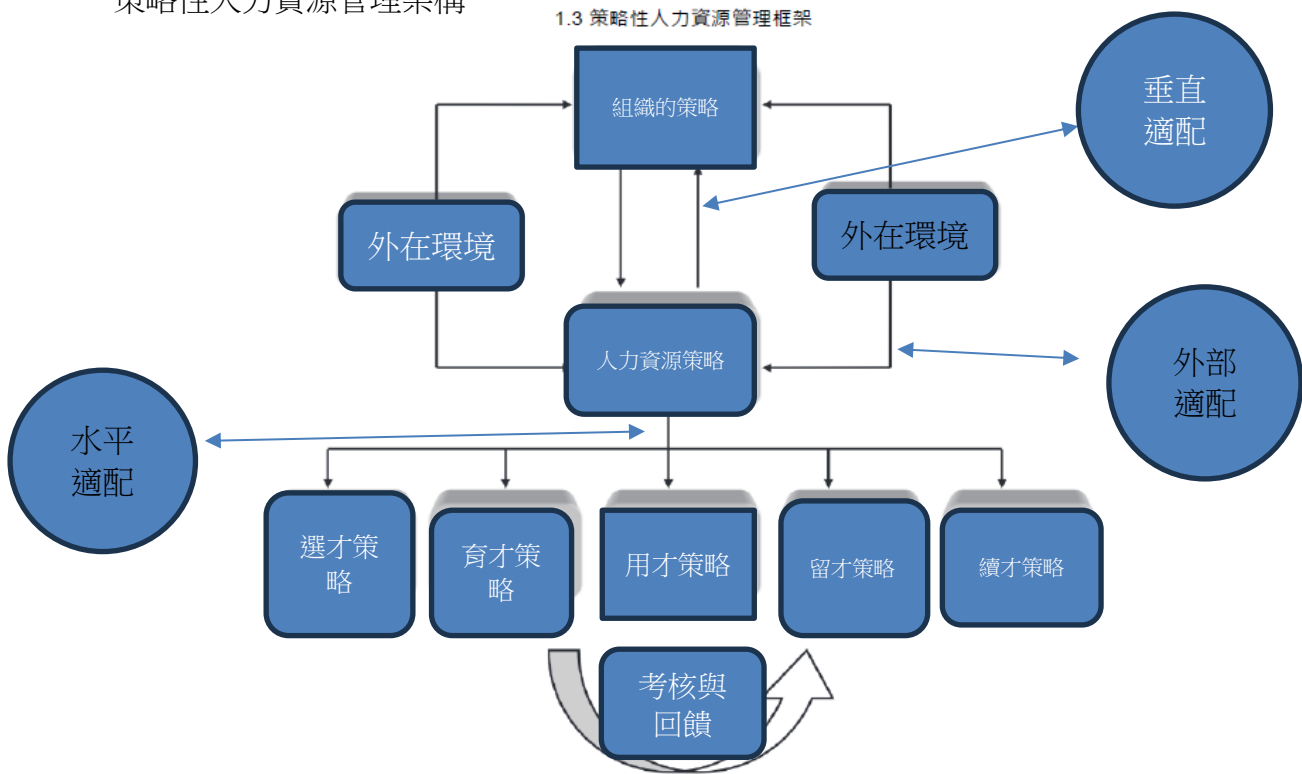
SHRM 系統中常見的幾個關鍵相互關係包括：1.績效考核與薪酬和獎勵相連，以使激勵措施與期望行為保持一致。2.招募、甄選與培訓結合，以優化人員的適任程度。3.結合任用、培育及彈性退休方案，建立接班人計畫，避免人才斷層及專業斷層。而其中接班人計畫至關重要。台鐵局長期以來面臨資產活化、行車安全及人事管理等 3 大問題。台鐵公司化的官方說法：「期待透過 2024 年轉型為台鐵公司，能提升經營效率，改善財務狀況，並加強服務品質，讓台鐵能夠以更靈活的方式應對未來挑戰。」但就民眾最關切的加強服務品質而言，據聯合新聞網 2024 年 12 月 23 日報導，標題為「台鐵公司化周年事故不減反增」。筆者曾經擔任交通部人事處長，當時毛部長治國曾指示，對台鐵人事困境，深入了解，並提出對策。「江山依舊，只是朱顏改。」可嘆「問題依舊在，只是人員改。」筆者當時研究發現，台鐵一直存在的人事困境是，新進人員高離職率(約維持在 28%離職率左右，公司化前每年所舉辦的鐵特考人數，均約為千人許。)再加上民國 95 以來的退撫改革的震盪，使許多資深且具隱性技術員工大量離職，「蠟燭兩頭燒」之下，未能落實有效的「接班人計畫」，乃形成日益嚴峻的「人才斷層」及「專業斷層」的困境，此一問題會因公司化，迎刃而解嗎？

2. 建構全面性的人力資源管理架構

有效的人力資源系統具有幾個關鍵特徵。首先，它們表現出內部一致性，每個組成部分都要相互強化，而不是相互削弱。其次，它們與組織策略、行業背景和競爭環境保持外部一致性。第三，它們保持靈活性，能夠適應不斷變化的條件，同時保持核心策略目標，確保人力資源系統是一個整合的系統。如圖 2

圖 2

策略性人力資源管理架構



資料來源：作者自行繪製

3. 將人力資源定位為業務部門

人力資源部門不再僅扮演行政支援的角色，而是轉型為直接參與業務規劃、策略實施和組織能力組建的策略夥伴。舉一個例子來證明人力資源部門轉型為業務單位的重要性。人事行政總處黃前人事長富源非常重視資訊業務，103 年間指示將原人事行政總處的資訊室，提升為資訊處；背後的意義是將原為幕僚單位的資訊室，改設為人事資訊處時，定位為業務單位。黃前人事長指示筆者(時任主任秘書)統籌相關事宜，筆者在主稿的〈行政院人事行政總處建請將資訊室改制為業務單位人事資訊處說明資料說帖〉中，置入策略伙伴的概念：

中央行政機關組織基準法（以下簡稱基準法）第 23 條規定略以，業務單位係指執行本機關職掌事項之單位。又依配合本次行政院組織改造作業所訂定「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」及「行政院及所屬各機關組織調整作業手冊」等規定，資訊單位為輔助單位者，係職司各部會資訊管理業務，部會資訊單位執行業務如為該機關核心業務，得成立業務單位。

人事行政總處的資訊室改制為人事資訊處後，與其他業務單位平起平坐，同為業務單位，辦理人總處的核心業務-全國一致性的人事資訊作業；同樣的情形，112 年間

銓敘部(筆者時任常務次長)，銓敘部周前部長志宏亦重視資訊作業，在其任內也將資訊室改為資訊處，然並未援引比照將銓敘部資訊處提升為業務單位，反而將之定位為職司銓敘部內部資訊管理業務，因而成為幕僚單位。

前者，人總處主張人事資訊處的職責與人事行政的核心業務密切相關，例如公務人員的人事資料管理、資訊系統的建置與維護等，因此歸類為「業務單位」，成為「策略伙伴」。而後者，銓敘部卻因故自我設限，成為透過資訊技術的應用，支援銓敘部各業務單位運作的「幕僚單位」，並不直接執行銓敘、審定等人事管理的實質業務。於是二個資訊處一者為策略伙伴，一者為配合單位，二者地位，雲泥有別，何以致之？表層的組織法及職掌，均無法合理解釋，而深層意涵在銓敘部主事者對於資訊單位的角色期待及認知偏見。

(三) 策略性人力資源管理代表性人物與其論述

由於公共人力資源管理的基底是策略性人力資源管理的緣故，除可跨越公私部門人力資源的差異外，更可增進彼此的對話及相互學習的機會。David Ulrich 是策略性人力資源管理代表性人物，其理論在公部門當具有高度的參考性。

對於 David Ulrich 的 HR Model 論述的引用，如過江之鯽，筆者除了閱讀原著外，海搜網路資源後，發現 Danny Pham⁴整理的的一篇短文，簡明扼要，特別引用並加以改寫。David Ulrich 自 1982 年以來，撰寫了 30 多本書和 200 多篇文章，從根本上改變了組織如何構建和利用其人力資源職能。他的實證方法論已被全球 75% 以上的財富 500 強公司實施。自 1987 年以來，每 5 年進行一次的具有里程碑意義的人力資源職能研究，塑造了全球人力資源專業內涵，不斷開風氣之先。他的 HR Model 成為 40 多個國家人力資源認證計劃和大學課程的基礎架構。

Dave Ulrich 自 1987 年起建立 HR 職能模型，到了 2019 年的發表《贏在組織-從人才爭奪到組織發展》(中譯名)，該書中的論點是基於對人力資源 30 年，做了 7 輪的研究，最近一輪 (2016 年) 面對全球超過 3 萬份人力資源業內外人士的問卷調查。這些職能中有三項屬於核心驅動力：(孫冰、范海鴻譯，2019)。

- (1) 策略定位者：能夠為業務定位並贏得市場。
- (2) 值得信賴的行動派：能夠積極主動地建立信任的關係。
- (3) 矛盾疏導者：能夠管理內在的衝突，促使變革發生。

另外三項職能歸到策略推動力的領域中，它們幫助人力資源創造策略價值。

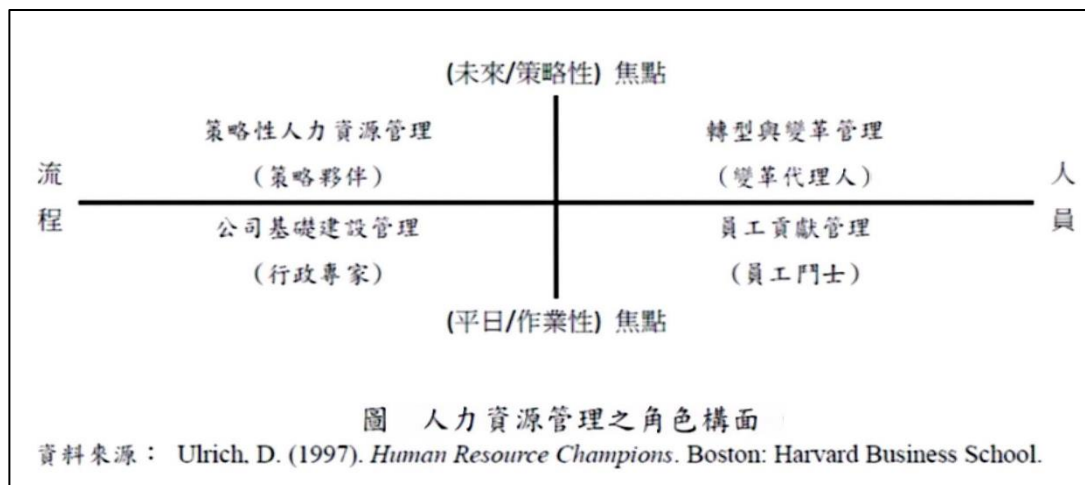
⁴ Danny Pham, david-ulrich-hr-model-131227160622-phpapp02.pdf.
https://www.academia.edu/38281028/david_ulrich_hr_model_131227160622_phpapp02_pdf，首次造訪時間 2025 年 04 月 27 日。

- (4) 文化和變革宣導者：能夠促成變化，將變革活動納入文化變革。
- (5) 人力資本管理者：能夠通過發展員工和領導者來管理人才流動，推動個人績效的提升，打造技術型人才。
- (6) 全面薪酬總管：能夠通過財務或非財務手段來管理員工的幸福感。
- 將最後三項職能歸納為人力資源的基礎推動力的類別。
- (7) 技術和媒體整合者：能夠使用技術和社交媒體來提高組織績效。
- (8) 資料設計和解讀者：能夠運用資料分析來提升決策品質。
- (9) 合規管控者：能夠遵守政策法規，管理相應的合規流程。

這九項人力資源職能中的每一項都對人力資源專業人士效能的提升，至關重要。

如前所述，Dave Ulrich 自 1987 年以來每 5 年進行一次的具有里程碑意義的人力資源職能研究，並提出多個 HR 的職能模型，但為理論界與實務界津津樂道者，仍是 Dave Ulrich 於 1997 年新創的 HR 職能模型，如圖 2。這四個職能角色分別是：1.策略夥伴：將人力資源舉措與業務策略保持一致，確保組織擁有實現其戰略目標所需的人才和職能。2.變革推動者：協調組織轉型，減少阻力，並建立持續適應和創新能力。3.員工鬥士：維護員工權益的同時，最大化員工貢獻、敬業度和對組織目標的承諾。4.行政專家：設計和提供高效的人力資源流程，在降低成本的同時提高服務質量和運營卓越性，如圖 3

圖 3
人力資源能模型



Dave Ulrich 的 HR 職能模型中的四個不同角色，各自發揮著至關重要的作用及具體作為如次：

1. 策略夥伴

- (1) 擔任人力資源部門的策略角色，連接業務策略與人才管理。
- (2) 根據人力規劃進行招募，選擇既有專業能力又符合企業文化的人才。
- (3) 通過策略會議確保業務目標與人力資源目標一致。
- (4) 在組織重組、績效問題或團隊衝突等情況下提供專業指導。

2. 變革代理人

- (1) 引導組織轉型，同時減少內耗和員工無謂抗爭。
- (2) 參與重大計畫的變革管理，負責內部溝通，通過透明建立信任。
- (3) 制定內部溝通策略，針對不同群體調整信息，確保計劃可行。
- (4) 設計變革培訓計劃，幫助員工獲得新技能和適應變革。
- (5) 有系統地收集員工反饋意見。

3. 行政專家

- (1) 行政專家是人力資源的運營基礎，有效執行直接影響領導信任。
- (2) 熟悉勞動法、工會談判，確保組織合於法令規範。
- (3) 隨時掌握法規變化，適時調整政策，促進工作場所安全和平等就業。
- (4) 開發現代人事資訊系統，減少人工作業。

4. 員工鬥士

- (1) 訂定組織道德及行為指南，平衡組織營運績效與員工權益。
- (2) 建立透明的職務輪調計劃，確保職位機會公平。
- (3) 制定員工職涯培訓路徑，使組織需求與個人職涯目標一致。
- (4) 提升員工工作與生活體驗，包括獎勵計劃、工作生活平衡和靈活工作安排。
- (5) 建立吹哨者，管理保密申訴程序，確保防止報復。

究實而論，David Ulrich 四個人力資源職能模型，迄今仍被廣為運用，其主要貢獻為：1.善盡人事資源管理的角色，提供業務部門所需人事專業諮詢；做為員工權益的喉舌，支持員工成長。2.將人力資源管理措施與業務單位職掌相連結，增進組織績效和競爭優勢。3.蛻變傳統人力資源部門轉型為策略角色，使各項人力資源管理措施能配合業務目標。4.建構人力資源管理者職涯發展途徑，從初任時自我培育為行政專家，到強調人事服務的員工鬥士，隨著職涯發展逐步轉型為與業務部門緊密合作的策略伙伴，另為組織永續基業長青，引領組織不斷創新的變革催化者。構成從入門級職位到高級人力資源領導職位的職業發展路徑。

三、綜合論述

Douglas McGregor 於其 1960 年著作《企業的人性面》一書，指將個人目標與組

織目標加以融合觀點，也就是家喻戶曉的 Y 理論。不論是人事管理，或是人力資源管理或，抑或是策略性人力資源管理，均在延攬、激勵和留用具有競爭力的稀缺人才外；還要調和二個矛盾的核心概念：一方面，HRM 需協助組織（無論是企業、政府機關或第三部門）達成組織目標；另一方面，它必須尊重並促進組織內工作人員的權益；這兩個基本衝突卻必須調和，人事管理部門應責無旁貸地擔起調和的要角。

（一）人事管理、人力資源管理及策略性人力資源管理之區別

人力資源管理歷經了三個主要階段的演變：1.人事管理(聚焦於行政管制)、2.人力資源管理(側重於員工發展)和 3.策略性人力資源管理(強調與業務策略整合)。人事管理專注於「工作」(job)，人力資源管理集中於「員工」(employee)，而策略性人力資源管理則涵蓋整個「企業」(business) (Uysal, 2013)。SHRM 擴展到除了行政導向職能之外，包括發展導向職能，如訓練培育、職涯規劃和績效管理，通過系統的人力資源實踐，來優化個人員工的績效，更進一步擴及結合行政導向職能、發展導向職能，提升整體績效的策略導向職能。

人事管理(PM)孕育於傳統理論時期，聚焦於「職務」；人力資源管理(HRM)盛行於修正理論時期，聚焦於「員工」；而策略人力資源管理(SHRM)則蓬勃於整合理論時期，聚焦於「營運策略」。另一方面，這種演變也反映在術語上，在人事管理中稱為「人事」(personnel)；在人力資源管理中則稱為「員工」(employee)；至於策略人力資源管理(SHRM)，可稱之為「伙伴」(partner)-即達成企業目標的關鍵角色。人事管理聚焦於管控員工，恪守人事法規；人力資源管理聚焦於激勵員工，活化管理手段，二者都意在增進員工個人績效；策略性人力資源管理更進一步聚焦於強化員工個別績效與組織整體績效之間的關係。

綜合論之，人事管理主要專注於行政職能和記錄保管。人事管理部門辦理管理員工記錄、確保法規遵守，並處理基本的僱傭職能，人事管理主要是保護組織的利益，重點放在工作本身，而不是執行工作的個人，職位分類制度就是這個階段的產物。人事管理和人力資源管理的主要差異於人力資源管理採取主動、以資源為中心的方法，強調長期發展和彈性分權；而傳統的人事管理則傾向更為被動、行政化和集權化集中化。人事管理著重於短期的行政職能，人力資源管理強調中期的員工發展，而策略性人力資源管理則將人力資源與企業策略相結合，以達成長期的組織能力和競爭優勢，比較如表 2。

表 2

人力管理、人力資源管理及策略人力資源管理差異比較表

面向	人事管理	人力資源管理	策略性人力資源管理
主要焦點	工作和行政職能	員工及其發展	企業績效和組織能力
對員工的看法	人力成本	需要發展的資源	需要投資的資本
取向	操作性和交易性	發展性和關係性	策略性和變革性
時間範圍	短期	中期	長期
關鍵活動	記錄保存、合規性、行政管理	發展、激勵、績效	能力建設、策略性對齊、組織設計
與業務的整合	最小整合,獨立職能	適度整合,與運營目標相結合	完全整合,與業務策略相結合
角色	管理員和專家	業務夥伴和顧問	策略夥伴和組織架構

資料來源：作者依據 Ahammad (2017)，用 AI 生成後修改。

(二) 人力資源管理策略與功能

人力資源管理可歸納為四大基本功能：(1)員工配置、(2)培訓與發展、(3)激勵、以及(4)維護。人力資源管理圍繞著四大關鍵活動：(1)招聘合格人才、(2)提升他們的技能和能力、(3)激勵他們的績效、以及(4)留用人才，分別敘述如次：(DeCenzo, Robbins, & Verhulst, 2016)：

1. 員工配置

一旦組織確立了其使命和策略，人力資源管理部門就會啟動員工配置職能，而員工配置職能是指先針對組織策略與職位管理綜合考量後，然後透過工作分析、產製職位說明書，並據以訂定公開、透明化的招募和選拔流程，來獲得最佳人才。

2. 培訓與發展

培訓和發展階段關注四個關鍵領域：員工培訓、員工發展、組織發展和職涯發展。培訓和發展代表一個持續的過程，最終目標是培養一支能力出眾的員工隊伍，擁有出色工作績效所需的當前技能、知識和能力。一旦建立了這個基礎，人力資源管理就可以集中精力制定策略，激勵這些有能力的員工，發揮最高潛力。

3. 激勵

有效的人力資源管理激勵，須了解複雜的員工行為，平衡內在和外在獎勵，並建

立與薪酬制度直接相關的明確績效評量標準，組織應該在員工績效和薪酬之間建立直接聯繫。但我們也要了然於心，薪酬和福利等外在獎勵雖確有助於激勵員工，但無法培養長期忠誠度、激發創造力。

4. 維護

人力資源管理的維護功能著重於通過創造安全的環境、支持工作與生活平衡、維持有效的溝通和培養積極的員工關係，以留住高附加價值的員工，這些都是留住高績效員工的策略活動。許多組織為落實人力資源管理的維護目標，所制定的全面性家庭友好型福利措施，包括加班限制、全面的家庭健康保險、現場托兒設施、靈活的工作安排、健康計劃和專業輔導服務。

（三）人力資源發展的新課題

Kess-Momoh(et al.) (2024)等人指出，21 世紀策略人力資源管理(SHRM)的演變重點，關注三大趨勢：1.HR 流程中與資訊科技的整合、2.適應遠程工作模式，及 3.優先考慮員工福祉。這些新創作法更豐富了 SHRM 作為策略業務夥伴的內涵。

首先，策略性人力資源管理(SHRM)甫經大數據的衝擊，經歷著一場資源科技技術革命，包含數位轉型、循證治理，不旋踵，撲面而至的人工智慧(AI)，更全面重塑 HR。例如，首先，預測性分析模型有助於 HR 專業人員預測離職風險。其次，遠程工作除了使得人員管理高度靈活性外，也使員工能夠將工作無縫地融入生活，工作與生活平衡得以落實。

面對數位化及疫情的衝擊，居家辦公儼然成為後疫情時代興起的重要辦公型態，對於銓敘部來說，也數位轉型突破的契機。銓敘部在 110 年 2 月即指示筆者預為規劃居家上班相關事宜，核定「實施居家辦公試辦作業計畫」，正式施行分流居家辦公。(李俊達、林文燦，2023)，並確切省思銓敘部職掌法規及業務的合宜性及合理性，讓銓敘部同仁不再重複處理案件之檢核及審定，從銓敘審定的例行業務脫困，轉型為致力前瞻性文官制度規劃及創新，真正完成業務轉型；從辦理銓敘審定的人事警察機關，轉型成為純粹的文官法制主管機關應有的定位角色(許道然、林文燦，2025)。綜而言之，也是我們在公共人力資源管理實務上面對策略人力資源管理典範轉變的具體事證。

隨著社會環境變遷，國人婚育觀念改變，人口結構呈現少子女化，銓敘部為了提高公務人員生育率，近年來持續研修留職停薪辦法、陞遷法、公保法及請假規則等相關規定，期能健全育嬰留職停薪等制度，完善安心生養職場環境，使公務人員申請育嬰留職停薪均能無後顧之憂。根據銓敘部統計，110 年至 112 年公務人員申請留職停薪

的每年平均數為 3,720 人，銓敘部鼓勵公務人員生育率的成效如何？不言可喻。也可見，前面銓敘部所謂「用十近年來持續研修留職停薪辦法、陞遷法、公保法及請假規則等相關規定，期能健全育嬰留職停薪等制度。」是一種「用舊思維解決新問題柏拉圖式洞穴人思維」的無可奈何，如何另闢蹊徑呢？

工作與生活平衡，不應該是個口號，應該是在公共人力資源管理領域中，構建優質職場環境的積極措施，尤其是面對少子女化的現實，如何不讓年輕的家庭，在「建立家庭」與「建立事業」間做出痛苦的抉擇。關鍵在公務人員要想親自哺育兒女，唯有申請育嬰假一途。而育嬰假對公務人員帶來「明白而立即」的不利影響，那就是「職涯暫停，陞遷中斷，停薪影響生計」。年輕公務人員為避免在「職務及待遇上升階段的暫停」，怯於申請育嬰假之情，可想而知。換個角度思維，有沒有一種方式，讓公務人員可以兼顧「親自育嬰」、職涯繼續、薪資不變」等需求的人事措施？

前面提到，筆者在職期間，面對大疫期，曾在銓敘部成功推動居家上班並因而歸納出一個衡量居家辦公是否成功的基準：「1.居家上班與辦公場所的資訊安全是否相同；2.居家上班與辦公處所處理的業務內容是否相同。」如果符合這二點基準，就是真正做到居家上班，銓敘部在大流行期間確實做到。而當時大多數機關在疫情期間，是「居家不上班」；或者「居家多少上點班」。由於銓敘部證實的實務經驗：「居家辦公與傳統辦公處所辦公都在辦公，只不過辦公地點不同而已。」讓有育嬰需要的公務人員能夠居家辦公，可兼顧「親自育嬰」、「工作繼續」以及「薪資不變」的三贏需求。對提高公務人員升育率，或可成為另闢蹊徑的嘗試。

第三，關注將員工工作生活福祉成為 HR 新策略。一連串人本關懷措施接踵而來，包含促進工作生活平衡、支持心理健康支援計劃；重視多元、平等及包容性 (Diversity, Equity, Inclusive) 的友善職場，實施確保多元化勞動力、公平實踐和包容性組織文化的人力資源管理措施，以培養一支組織健康、員工健康的隊伍。

在實務層面，重視並優先考慮心理健康支持，以創造一個健康和積極的勞動力，人事行政總處曾於 102 年 4 月訂定「行政院所屬及地方機關學校員工協助方案」，持續推廣職場健康促進概念，並導入性別友善多元及身心障礙關懷等思維，以協助各機關建構健康公務職場。

重視公務人員工作與生活平衡的趨勢，司法院大法官議決釋字第 785 號解釋略以：「公務員服務法第 11 條第 2 項規定及公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定，於此範圍內，與憲法保障人民服公職權及健康權之意旨有違。相關機關應於本解釋公布之日起 3 年內，依本解釋意旨檢討修正，就上開規範不足部分，訂定符合憲法

服公職權及健康權保護要求之框架性規範。」

參、公共人力資源管理研究的定向與定焦

Nicholas Henry(1975) 在〈公共行政典範〉(Public administration paradigm) 一文中，指出公共行政學科隨著公共行政典範轉移而改變其內容，公共行政的典範可以從定位或定焦的角度來理解。我們既然可運用定位和定焦的概念，來勾勒公共行政的內容，自可依樣畫葫蘆，援用 Henry 的主張，探究公共人資源管理的內容「是什麼」？

一、人力資源與公共行政

荀子曰：「力不若牛，走不若馬，而牛馬為用（牛馬卻被人們役使），何也？曰：人能群（合作，組織），彼不能群也（牛馬動物不能合群分工）。」 Chest I. Barnard 將組織視為人類合作活動的系統，並指出組織往往壽命不永、不長之故，是因為它們不具備組織存活的必要條件：效能和效率。所謂效率是指組織能夠滿足個人動機的程度；效能係指能夠完成明確的目標，更為重要。我大學時代受業於謝延庚教授，謝老師學問淵博，在講授「西洋政治思想史」時，有一句話令我至今記憶猶新，也成為我任公職時拳拳服膺的座右銘，那就是：「政府存在之目的，在創造人民最大幸福。」而如何創造人民最大幸福呢？要「因人成事」，政府是由公務人員合作組成的集合體，要「因」一群德才兼備「公務人員」，經由合作的活動，「成就」創造人民最大幸福目標之「事功」。

公私部門所處的系絡有別。那麼，公部門特有環境系絡是什麼呢？公部門率皆面臨民眾對公共服務質量要求激增的同時，又被要求精簡員額，削減經費支出的雙環困境(Catch-22)。⁵ 可用一句話形容，那就是「巧婦要能為『少米』之炊」，一方面員額精簡，縮小政府規模的同時，又要求政府做更多的事 (do more with less)。如何解套呢？恐怕要 1.檢討業務內容，流程合理化；2. 運用資訊科技之有餘，補人力之不足；3.公務人員職能之增強等措施。

公共行政底下的人力資源管理內容應該是什麼呢？J. Edward Kellough 提供一個參考答案，他是 2019 年 APSA 約翰高斯獎的獲獎者。該獎項每年頒發一次，以表彰政治學和公共行政領域終身做出傑出貢獻的學者。典禮上，他發表名為〈人力資源與公共行政〉(Human Resources and Public Administration) 的致詞，他指出：

我希望強調人（即公職人員）對公共行政的核心重要性。正是政府員工在執行國家的職能。他們就如何實施計劃以及如何提供服務做出決策。在

⁵ 此為孫本初教授的中文翻譯，出自《第 22 條軍規》（英語：Catch-22）是美國作家 Joseph Heller 的代表作，這個詞在英語中也象徵人們處在一種荒謬的兩難之中。

做出這些決策時，他們被賦予很大的自由度並行使很大的酌情權。因此，公務人員是行政國家的核心。

人在政府中的重要性，引領我們研究以下問題：官僚自由裁量權的程度和影響為何？我們如何確保官僚負責任地行使權力？公務人員的動機基礎是什麼？員工流失的驅動因素是什麼？員工多樣性有何影響？我們該如何增強多樣性？推動公務員改革的動力是什麼？所有這些問題，都突顯了人力資源和公務人員在公共部門工作中的價值。

上述致詞的啟示是，公共部門的人力資源管理專業人員定位在其所處行政機關框架內運作，並定焦於奉行功績原則，維持行政中立，減少政治干預等專業內容。

二、公共人力資源管理與私部門人力資源管理之差異

Wallace Sayre 說：「在一切無關緊要的面向上，企業與政府行政是相似的。」(Allison, 1992)。受到新公共管理的影響，各國公共人力資源管理實務均不免受到影響，只不過程度不一而已。Jennifer、Cunningham 與 Diana (2015)提及，策略人力資源管理核心概念的適配觀點，在策略人力資源管理的演化，可做為連接公私分野的橋樑(Bridging the Public-Private Divide)。

話雖說如此，公私部門人力資源管理到底是有差異，關鍵的差異何在？Eva 等人(2015)說，不應將公共部門視為另一個場景，而逕將私部門的人力資源管理「最佳實務」直接移植到公共組織中，這是簡化而易於誤導的思維。公共部門的人力資源管理研究有以下 2 個獨特而複雜的特點，第一點是公共組織目標與私營組織目標有別，私營部門組織往往有一個單一目標，追求利潤最大化，並能以明確的盈虧數字(bottom line)呈現；而公部門組織往往須同時面對多重目標的糾結與衝突。如同 Peter F. Drucker 所主張的，公共部門與非營利組織是靠使命領導，實現使命是公共組織的最終目標，而使命往往蘊含著多個目標，而這些目標通常會相互衝突。這是公共組織的一個顯著特徵，對研究此背景下的人力資源管理具有重要意義。例如，警察部門一方面要打擊犯罪，提高刑事案件破案率；另一方面又要預防犯罪，降低刑事案件的發生率。

第二個顯著特點，是受侷限的人力資源管理工具。由於政府的經費受預算法令規範，並非所有在民間企業中常用的人力資源管理工具，都能有效地轉移到政府部門。例如，民間企業常常運用的物質獎勵，則使用較少在公共部門，我國則限制更為嚴格。例如，依據行政院核頒的「全國軍公教員工待遇支給要點」第七點規定，任何的獎金非經報奉行政院核准，不得自行核給。因此，政府機關領導統御的日常是，公務

人員若特殊績效的時候，首長或主管只有記功、嘉獎或嘉勉等「口惠而實不至」的獎勵部屬手段而已。

三、公共人力資源管理的特有系絡

在詮釋公共領域關注人力資源管理時，策略人力資源管理具優勢之故，在於它認識到不同類型的人力資源實務，可能更適合不同類型的公部門和民制企業以及文化 (Baird & Meshoulam, 1988)。SHRM 對組織績效有正面影響，但其成效取決於特定的組織環境和背景。

公共人力資源管理特有的系絡，是遵守法律規範，追求公平、社會公益的實質權益保障以及公開透明程序性正義。公共機構的人力資源部門必須應對複雜的法制監管環境、政治影響和偏僵化的公務員制度等獨特挑戰。公共部門的特有脈絡，使得公部門人力資源管理不同於私營部門。首先，公共組織的任用關係受到國家更密切的控制，個別機構的自主權較小。這種控制通常表現為標準化的工作條件、正式化的招聘流程和結構化的薪酬體系。其次，公共部門的工作場所通常工會化程度更高，工會在工資確定和養老金福利等事項上影響力更強。第三，公共部門的人力資源管理更強調公平性、開放性、平等性和透明度等價值觀，反映了更廣泛的公共服務理念。最後，公共部門組織通常擁有更高齡和更穩定的員工隊伍，流動率較低，員工任職時間較長 (Patrick, 2013)。公共組織中的人力資源專業人員通常需要平衡多重角色。

Farnham 與 Horton (1996)認為，公共服務人力管理的傳統模式在 1960 年代和 1970 年代達到高峰。他們確定了公共部門常規人力資源管理實務的主要特徵。首先，是一種父權式的管理方式，旨在保護和促進員工的福祉，關注員工的健康、安全和福祉。其次，不分地區，執行相同任務的公務人員都有一致化的工作條件保障，為公務人員提供了全職就業、工作保障和終身任用，全國統一的薪資結構。第三，勞資關係是集體化的，工會在工資談判中扮演重要角色，這反映了公共部門工會密度較高。第四，公共組織努力成為「模範僱主」，並成為民間企業的表率，例如在員工培訓和工作場所機會平等領域。

Hall 等人 (2015) 指出：自 1979 年以來，政府政策已大幅削弱公共部門人力資源管理的四大傳統特徵，改變公共部門人員管理方式經常出現在 OECD 國家中，英國公共部門人力資源管理的根本變革似乎已經發生，從父權到理性管理、從標準化到靈活性、從集體主義到個人主義，不再是模範僱主。但是深受考銓系絡的束縛，Farnham 與 Horton 所謂公共部門常規人力資源管理實踐的四個傳統主要特徵，仍然是我國現階段公共人力資源管理的絕佳寫照。

四、勾勒公共人力資源管理範圍

公共行政內容是什麼？Nicholas Henry(1975)認為掌握典範轉移可得其肯綮，而典範轉移可從「定位」(locus)與「定焦」(focus)的變動，掌握其要點。定位是該領域制度的「位置在哪裡」？定焦是指該領域的專業「內容是什麼」？二者構成公共行政所涵蓋的範圍。舉例而言，政治/行政二元論典範的定位是政府官僚機構，定焦於政治和行政的分離。因此在這個階段探討政府官僚內(定位)的政治-行政分工原則(定焦)，也隨之確定了公共行政的範圍。由是本文試圖參考 Nicholas Henry 的方法，勾勒公共人資源管理的內容及範圍。

(一) 我國政府部門人事管理演變情形

瞭解政府部門人事管理演變情形，是勾勒公共人力資源管理範圍的第一步。首先，由於歷史性及法制因素，我國人事主管機關是二元化制度建構，因此，我國人事主管機關定位很明確。一為考試院及其所屬二部一會，另一為與其分庭抗禮的人事行政處；前者為「人事法制主管機關」，後者為「人事管理主管機關」。考試院職權來自於因憲法增修條文第 6 條，確定其崇高的憲政機構權威，雖號稱人事法制主管機關，但同時也侷限其權限範圍。就學理上而言，考試院及其所屬一直停留在「人事管理」階段，少涉人力資源管理內涵。

人事行政總處職權源自與行政院各部會及地方政府互動的業務需要，受全球性政府再造運動及新公共管理思潮的影響，不得不引進側重「管理」的人員管理，於是，民間企業標竿人力資源管理思維與工具是人事行政總處日常人事業務；作為人事管理的主管機關，深受企業人力資源管理思潮演進的影響。依據人事行政總處 2012 編印的《細說從頭話人事》所載，「傳統的人事管理工作，一般被認為僅需處理例行性及消極性的業務，為精進人事管理效能，本局學習企業界及 OECD 國家經驗與做法，自 91 年起陸續推動多項創新人力資源管理策略，對於各機關人事機構、人員角色之轉型及人事管理績效之提升，發揮積極正面的影響。各項策略性人力資源管理措施分述如下：選定核心價值、發展核心職能、推動公務人力資本衡量制度、訂定型塑學習型政府行動方案。

2012 年黃前人事長富源指示撰寫公務人力資源管理政策白皮書，並命名為《公務人力資源管理政策之展望》為彰顯人事總處成立以來的核心業務，已由傳統之人事管理工作，轉型成為策略性人力資源管理。並責成筆者總其成。筆者依據各業務單位提供的素材，親自編寫目錄為：「第一章前瞻式員額控管，多元化人力調度機制、第二章共伴效應式訓練發展規劃，建構核心能力導向學習地圖、第三章全觀式待遇管理思

維，當責化待遇決定機制、第四章先發式雲端人力資源管理，循證化人事決策機制、第五章人本化人力資源管理，服務、關懷人力管理措施。」

援用 Nicholas Henry 的分析談到公共行政的定焦及定位，如表 4。如前所述，考試院及其所屬二部一會的職掌屬人事管理，殆無疑義。就定向言，考銓制度之所在為行政機關(構)，經國家考試及格的編制內公務人員，關鍵特徵是專注於行政職能，確保法規遵守，並處理基本的僱傭職能。

公共人力資源管理的定向仍在行政機關(構)，惟除經國家考試及格的編制內公務人員外，尚及於其他多元進用管道進用的約聘僱人員、業務費進用的臨時人員、行政法人進用的從業人員、作業基金進用的約用人員。

表 4

公共行政的定焦及定位一覽表

典範	時期	定焦	定位	關鍵特徵
I: 政治/行政二元論	1900-1926	弱	強	政治和行政的分離；政府官僚制為中心
II: 行政原則	1927-1937	強	弱	行政的科學原則；普遍適用
III: 公共行政作為政治科學	1950-1970	弱	強	與政治科學的重新整合；失去獨特身份
IV: 公共行政作為行政科學	1956-1970	強	弱	技術焦點；管理技術；普遍適用
V: 公共行政作為公共行政	1970-?	強	強	公共利益和行政技術的綜合；政府制度獨立性

資料來源：筆者依據 Nicholas Henry(1975)以 Gamma 生成後修改而成

(二) 公共人力資源管理範圍-考銓系絡之借鏡

作為國內新興學門及考試科目，公共人力資源管理內容是什麼？定焦面向，尚待有各種討論。因此，蒐集國內外相關著作的目錄，或許是個務實的作法；這種高屋建瓴，站在巨人的肩膀上，應該也是一個可以嘗試的方式。

如前所述，張潤書前面關於行政學 3 個發展階段：傳統理論時期、修正理論時期及整合理論時期，正對應著由人事管理到人力資源管理再發展到策略性人力資源管理，這也是公部門與私部門人力資源管理共同之處；而最後階段匯集成為三大學說：

新公共行政、黑堡宣言及新公共管理，正提供公部門與私部門人力資源管理相異部分。也就是說有了第四階段的「公共價值脈絡」，張老師的論述使得結合「人力資源管理」及「公共價值」，而為「公共人力資源管理」的定位與定焦，建構了堅實的基礎。

此外，由於考銓制度的特有系絡，蒐集並審視國內考銓制度著作的目錄，是個好的起點，一方面從特有考銓制度系絡思考，瞭解取才、育才、用才、留才等傳統人事管理課題，一方面可添加「新興人力資源管理」的內涵。

1. 許道然、林文燦(2025)著作

許道然、林文燦(2025)《考銓制度》的目錄：第一章考銓制度總論、第二章我國人事分類制度之演進、第三章人事機構、第四章公務人員考試制度、第五章公務人員任用及陞遷制度、第六章公務人員俸給制度、第七章公務人員考績制度、第八章公務人員保障制度、第九章公務人員退休與撫卹制度、第十章公教人員保險制度、第十一章公務人員訓練與進修制度、第十二章公務人員服務、利益迴避與懲戒制度、第十三章公務人員行政中立、第十四章轉型中的考銓制度。

2. 詹中原等(2025)主編著作

詹中原等(2025)主編的《公共人力資源管理：理論與實務》目錄：第一章基本概念、第二章公共人力資源管理體系、第三章公務人員、第四章考選制度、第五章任用與遷調、第六章考績與績效、第七章俸給與待遇、第八章退休、資遣與撫卹、第九章公務員的權利、義務與懲戒、第十章培訓與學習、第十一章行政中立、第十二章特種人事制度、第十三章轉型中公共人力資源管理的重要議題。

(三) 公共人力資源管理範圍-國外學者之借鏡

如前所述，J. Edward Kellough 在 2019 發表名為〈人力資源與公共行政〉(Human Resources and Public Administration) 的致詞，也提及將公共部門人力資源政策與管理的特定課程納入其中。我們畢業生應該瞭解公務員制度的歷史。他們應該熟悉公職人員功績原則的基礎。他們應該知道中立能力的意義。他們應該瞭解員工招募、考試和遴選程序，以及平等就業機會和不歧視的法律要求。他們應該瞭解工作分析、職位分類和報酬。他們應熟悉員工績效考核、工會運作，以及法律和美國憲法規定的員工權利與責任。」

這篇演講稿的重要性，除了凸顯公務人員的重要性之外，做為勾勒我國公部門公共人力資源管理的理論與實務的範圍，具有高度參考價值。此外，蒐集美國有關政府部門人力資源管理重要教科書的目錄，更是事半功倍的作法。

1. John L. Daly (2016) 著作

John L. Daly 所著《公部門的人力資源管理政策與實踐》 (Human Resource Management in the Public Sector: Policies and Practices) 的目錄：第一章 世紀人力資源管理、第二章 新興組織的人力資源、第三章 就業機會管理、第四章 工作與生活管理、第五章 人才招聘管理、第六章 績效管理、第七章 人才發展管理、第八章 薪酬與福利管理、第九章 就業與勞動關係管理。

2. Evan M. Berman, James S. Bowman, Jonathan P. West, Jonathan West, Montgomery R. Van Wart (2015)等人著作

Evan (et al.) (2015)所著《公共服務中的人力資源管理：悖論、過程與問題》 (Human Resource Management in Public Service: Paradoxes, Processes, and Problems)的目錄：第一部分：背景與挑戰 1.1.公共服務傳統：人員、程序與目的、2.2.法律權利與責任：工作場所法律。第二部分：過程與技能：從開始到結束、1.3.招募：從被動發佈到社群媒體聯網、2.4.遴選：從公務員委員會到分散決策、3.5.職位管理：明智計畫還是拼圖遊戲？、4.6.員工敬業：可能、可能或不可能？5.7.薪酬：生命力、可見性和兇險性、6.8.員工友善政策：時尚、靈活、善變、7.9.培訓、學習與發展：探索新領域、8.10.考績：尋找科技的過程、9.11.工會與政府：保護者、夥伴與懲罰者、10.12.集體談判：結構、策略與技能及 11.結論：未來是機遇，不是命運。

Norma M. Riccucci, Katherine C. Naff and Madinah F. Hamidullah (et al.) (2020)《公共人事管理背景和策略》 (Public Personnel Management Contexts and Strategies) 著作

本書目錄為：第一部分 引言：第 1 章 公共人事管理的世界。第二部分 規劃(planning)：第三章 人力資源管理的策略思考第 4 章 人力資源在政策、預算、績效管理及計畫評估中的角色、第 5 章 定義和組織工作、第 6 章 獎勵工作：薪資與福利。第三部分 納才(Acquisition)：第 7 章 社會公平與多樣性管理、第 8 章 招聘、甄選和晉升。第四部分 發展(Development)：第 9 章 領導力與員工績效、第 10 章 培訓、教育和員工發展、第 11 章 績效管理第、第 12 章 安全與健康。第四部分 規範(Sanction)：第 13 章 組織公正、第 14 章 集體談判。

3. Norma M. Riccucci, Katherine C. Naff and Madinah F. Hamidullah (2020) 著作

Riccucci(et al.)所著《政府人事管理：政治與程序》 (Personnel Management in Government: Politics and Process) 目錄為：第一部分 公共人事管理的歷史與環境：第 I 部分：公共人事管理的歷史與環境 1 從歷史的角度看公務員制度改革、2 公共人事管理的法律框架。第二部分人力資源管理過程：3 人力資源規劃、4 職等與薪酬、5 公部門退休金和福利、6 招募與遴選、7 績效管理。第三部分政府中的平等機會、平等權利行

動與多元：8 政府中的平等就業機會、平等權利行動與多元化、9 勞動力的多樣性。第 IV 部分：政府中的勞資關係：10 勞資關係、11 非營利組織的人力資源管理。

Norman M. Riccucci 於 2014 年主編的第七版《公共人事管理：當前各種課題與未來各種挑戰》(Public personnel management: current concerns, future challenges) 在序言指出，該書的內容包括：

一些新主題包括新工作方式 (NWW)，這是一種引入全球公私營機構的人力資源方式，並由行動裝置和網際網路功能提供便利。COVID-19 對公共服務工作團隊的影響也是本版的新主題，它對工作與生活的平衡以及遠距工作產生了重大影響。此外，歧視投訴的模式和員工對公平性的看法也是本版的關注焦點。社會公平、多樣性、平權行動，以及勞動力中的世代差異，仍是公共人事的主要面貌和當前挑戰，這些也都在本書中有所論述。公共部門人力資源管理的重要傳統特點，例如勞資關係、公職人員權利和非營利機構的運作這些內容以及其他章節代表了未來數年內將塑造並定義此領域的重要議題。

肆、結語：公共人力資源管理範圍之建構

本研究旨在定位與定向公共人力資源管理之研究，以 Jared J. Llorens, Donald E. Klingner, John Nalbandian 等人所著《公共人事管理背景和策略》的規劃(Planning)、納才 (Acquisition)、發展 (Development)、規範(Sanction)⁶為本。進一步言之，「規劃」指的是預算編列與人力資源規劃，包括工作分析、職務分類與評估，以及決定薪資福利等，將任務分配給員工。「納才」則涵蓋了員工的招募與甄選。「發展」意味著引導、培訓、激勵並評估員工，以提升他們的知識、技能與能力。而所謂「規範」則是指建立並維繫員工與雇主間的相互期望與責任，例如：紀律、申訴、健康與安全，以及員工權利等。再加上筆者所增添的「轉型」(Transformation)為架構，建構我國政府部門公共人力資源管理的架構，並據以建構公共人力資源管理的範圍。

公共人力資源管理的底蘊是策略性的人力資源管理，策略性人力資源管理講究三個適配，分別是 1.與組織的策略的垂直適配；2.各個人力資源管理措施間的水平適配；3.與環境系絡調適的外在適配。而這三種適配是一個動態的調適過程，經常處於「轉型」(Transformation)的狀態。

綜上論述，公共人力資源管理的範圍或目錄，將從瞭解公共人事管理的歷史與環境開始，再以規劃(planning)、納才 (Acquisition)、發展 (Development)、規範(Sanction)

⁶ Llorens 等人所著在書中，以 Discipline 一詞等同 Sanction，因此中文宜翻譯成「規範」較為妥適。

及「轉型」(Transformation)，共六大部分來建構我國政府部門公共人力資源管理的架構，並據以建構公共人力資源管理的範圍如下：

第一部分 公共人事管理的歷史與環境：包含公共行政與人力資源管理、從歷史的角度看公務員制度改革；

第二部分 人力資源管理規劃：包含台灣公部門人力資源配置 (多元進用光譜) 勞動力的多樣性、台灣公部門的職位管理：工作分析與職位分類、台灣公部門的待遇與福利。

第三部分 納才 (Acquisition)：包含我國公部門的人員招募、任用與激勵、我國公部門的選才機制：招聘、甄選和晉升，以及我國公部門多元管理。

第四部分 發展 (Development)：包含我國公部門的績效管理、我國公部門的績效管理、我國公部門的安全與健康。

第五部分 規範 (Sanction)：包括公務人員保障、組織公正與員工權益 (Organizational Justice and Employee Rights)、我國公部門的勞動關係。

第六部分 轉型 (Transformation)：包括數位轉型與公部門人力資源管理、轉型中公共人力資源管理的重要議題。

而上述每單元的內容都應包含「我國特有考銓系絡」、「私部門人力資源管理」及「公共人力資源管理」三個內涵；以薪資與福利為例，包含：1.「特有考銓系絡」下的薪資與福利概述；2.「企業人力資源管理」薪資與福利；與 3.「公共部門」薪資與福利發展策略。

參考文獻

- 烏立克 (Ulrich, D.) (2019)。贏在組織-從人才爭奪到組織發展 (孫冰、范海鴻譯)。機械工業出版社。(原著出版於 2017)
- 許道然、林文燦 (2025)。考銓制度。五南。
- 詹中原、林文燦和呂育誠 (主編) (2023)。公共人力資源管理。五南。
- 謝俊義 (2001)。「定位」與「定向」－公共行政的大問題。中國行政評論，10 (4)，177-207。
- Ahammad, T. (2017). Personnel Management to Human Resource Management (HRM): How HRM Functions? *Journal of Modern Accounting and Auditing*, 13 (9), 412-420.
- Alcazar, F. M., Fernandez, P.D.M. & Gardey, G.S. (2005). Strategic Human Resource Management Integrating the Universalistic, Contingent, Configurational and Contextual Perspectives. *International Journal of Human Resource Management*, 16(5), 633 – 659.
- Allison, G.T. (1992). *Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant aspects?* In J. M. Shafritz & A. C. Hyde, (Eds.), *Classics of public administration* (pp. 457-474). Cengage Learning.
- Armstrong, M., & Taylor, S. (2020). *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*. Kogan Page.
- Aslam, H. D. et al. (2014). Importance of Human Resource Management in 21st Century: A Theoretical Perspective. *International Journal of Human Resource Studies*, 3(3), 87-97.
- Bassett-Jones, N. (2023) *Strategic Human Resource Management A Systems Approach*. Routledge.
- Belmont, CA. Ahammad, T. (2017). Personnel Management to Human Resource Management (HRM): How HRM Functions? *Journal of Modern Accounting and Auditing*, September, 13(9), 412-420.
- Berman, Evan M., James S. Bowman, Johnathan P. West and Montgomery. Van Wart (2012). *Human Resources in Public Service: Paradoxes, Processes, and Problems* (5th ed). Sage.
- Boselie, P., Van Harten, J., & Veld, M. (2019). A human resource management

- review on public management and public administration research: stop right there...before we go any further.... *Public Management Review*, 23(4), 483–500.
- Boxall, P. F. & Purcell, J (2003). *Strategy and Human Resource Management*, Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Boxall, P. F. & Purcell, J. (2022). *Strategy and Human Resource Management* (5th. ed.). Palgrave Macmillan.
- Boyne, G., Genkins, G., & Poole, M. (1999). Human resource management in the public and private sectors: an empirical comparison. *Public Administration*, 77(2), 407-420.
- Cascio, W. F. & Boudreau, J. W. (2014). HR Strategy: Optimizing Risks, Optimizing Rewards. *Journal of Organizational Effectiveness: People and Performance*, (1), 77-97.
- Crawshaw, J., Preston, J. A. C. & Hatch, A., J. (2020). *Human Resource Management: Strategic and International Perspectives*. (3rd ed.). SAGE.
- DeCenzo, D. A, Robbins, S. P, & Verhulst., S. L. (2016). *Fundamentals of Human Resource Management*, (12th ed.). Wiley.
- Delery, J. E., & Doty, D. H. (1996). Modes of theorizing in strategic human resource management: Tests of universalistic, contingency, and configurational performance predictions. *Academy of Management Journal*, (39), 802–835.
- Farnham, D. and Horton, S. (1996). *Managing public and private organizations*. In Farnham, D. and Horton, S. (Eds), *Managing the New Public Services*. Macmillan.
- Flippo, E. B. (1984). *Personnel Management* (6th ed.). McGraw Hil.
- Hall, J., Cunningham, J. B. & Campbell, D. (2015). The Evolution of Strategic Human Resource Management: Bridging the Public-Private Divide. *Western Academy of Management*
<https://www.researchgate.net/publication/368242780>
- Henry, Nicholas. (1975). Paradigm of Public Administration. *Public Administration Review*, 35(4), pp. 378-386.

- Henry, N. (2010). *Public administration and public affairs* (11th ed.). Pearson.
- Ingraham, P. W. & Rubaii, N. (2017). *Human Resource Management as a Core Dimension of Public Administration*. In J. C. N. Raadschelders & R. J. Stillman (II) (Eds.). *Foundations of Public Administration*. Melvin & Leighs.
- John, D. (2016). *Human Resource Management in the Public Sector: Policies and Practices*. Routledge.
- Kaufman, B. E. (2014) History of the British Industrial Relations Field Reconsidered: Getting from the Webbs to the New Employment Relations Paradigm. *British Journal of Industrial Relations*, 52(1), 1-31.
- Kellough, J. E. (2019). Gaus Lecture 2019: Human Resources and Public Administration. August 30.
- Kess-Momoh, A. J., Tula, S. T., Bello, B. G., Omotoye, G. B., & Daraojimba, A. I. (2024). Strategic human resource management in the 21st century: A review of trends and innovations. *World Journal of Advanced Research and Reviews*, 21(1), 746-757.
- Knies, E., Boselie, P., Gould-Williams, J., & Vandenabeele, W. (2015). Special issue proposal for the International Journal of HRM, *The International Journal of Human Resource Management*, 26 (3), 421–424.
- Lawler, E. E. (1995) Strategic Human Resources Management: An Idea Whose Time Has Come. In B. Downie & M. L. Coates (Eds.), *Managing Human Resources in the 1990s and Beyond: Is the Workplace Being Transformed?* (pp.46-70). IRC Press.
- Llorens, J. J., Klingner, E., & Nalbandian, J. (2018). *Public Personnel Management Contexts and Strategist* (7th ed). Routledge.
- Milkovich, G. T., & Boudreau, J. W. (2004). *Personnel/Human Resource Management: A diagnostic approach* (5th ed.). Business Publications.
- Nicholas, H. (1975) Paradigms of public administration. *Public Administration Review*, 35 (4), 378-386.
- Patrick, M. (2013). *Management and leadership development in public service organizations*. In R. J. Burke, A. J. Noblet & C. L. Cooper (Eds.) *Human resource management in the public sector. New Horizons in Management*

- series* (pp.153-176). Edward Elgar.
- Pfeffer, J. (1998). Seven practices of successful organizations. *California Management Review*, (40), 96-12.
- Riccucci, Norma M., Katherine C. Naff and Madinah F. Hamidullah. (2020). *Personnel Management in Government: Politics and Process* (8th ed). Boca Raton.
- Truss, C and Gratton, L. (1994). Strategic human resource management: a conceptual approach, *International Journal of Human Resource Management*, 5 (3), 663–86.
- Ulrich, D. (1997). *HRM champions: The next agenda for adding value and delivering results*. Harvard Business School Press.
- Uysal, G. (2013). Progress of HRM to SHRM: Human Resources as “Capital”. *Journal of US-China Public Administration*, 10 (3), 331-337.
- Wilkinson, A. (2022). *HUMAN RESOURCE MANAGEMENT: A very short Introduction*. United Kingdom Oxford.
- Wright, P. M., McMahan, G. C., & McWilliams, A. (1992). Human resources as a sustained competitive advantage: A resource-based perspective. *Working paper*, Department of Management, Texas A&M University.

Locus and Focus of Public Human Resource Management Research Scope

Wen-Tsan Lin*

Abstract

Since 2014, the Examination Yuan has adjusted the personnel administration section of the civil service recruit exam, adding “Public Human Resource Management.” What is the scope and content of public human resource management research? In his article “Public Administration Paradigm,” Nicholas Henry (1975) cited Robert Golembiewski's paradigm shift to discuss the paradigms of public administration development stages, arguing that the research content of each stage can be determined based on the field's “locus” or “focus.” The locus of public administration refers to the institutional “where” of the field, often focusing on the government bureaucracy. The focus, on the other hand, refers to the specialized “what” of the field.

This article explores the locus and focus of public human resource management within the unique context of ROC government. The research findings are threefold: First, it identifies the scope of the examination and appointment system. In terms of the practical implementation of the civil service examination system, the Examination Yuan and its subordinate ministries and commissions are primarily responsible for the “legal” aspects of the examination system. Therefore, the first difference between the civil service examination system and public human resource management is their fundamental nature: the former focuses on “legal” matters, while the latter focuses on “management” matters. Secondly, the scope of the civil service examination system is highly limited; whereas the scope of public human resource management is highly expansive. Influenced in particular by the New Public Management school and emerging issues in private sector human resource management, topics such as public sector labor relations, work-life balance, employee assistance programs, the use of AI, and evidence-based public service workforce forecasting and analysis have emerged and do not fall within the

scope of the civil service examination system. Thirdly, the civil service examination system focuses on the legal system, encompassing regulations and regulatory matters, falling within the realm of “personnel management.” Public human resource management, on the other hand, focuses on human resources and management matters and, as the name suggests, falls within the realms of “human resource management” and “strategic human resource management.”

Key words: Public human resource management; personnel administration; civil service system; research locus; research focus

*Adjunct Associate Professor, Department of Social and Public Affairs, University of Taipei;
Department of Public Administration and Management, Chinese Culture University.

Received : June 4, 2025. Accepted : August 27, 2025.