

# 策略導向政府的員額管理： 建構員額管理的續階策略

方崇雄

國立台灣師範大學科技應用與人力資源發展研究所教授

程挽華

國立台灣師範大學科技應用與人力資源發展研究所博士候選人

## 摘 要

公共組織是一高度策略導向的組織體，任何管理措施必須要以支援策略的規劃及達成為首要目標。員額管理是公共組織管理的重要一環，本研究論述在策略導向的原則之下，政府員額管理的重點，必須從數量化的精簡，轉化為依據政府策略的需要，提供適質適量的合理化管理。而在實務運作上，必須從傳統的人事行政理念著重管制、防弊、穩定、成本控制、高度制度化等原則，注入與策略規劃對彈性、結果（產出）導向、變動等特質的強調，並提出「扁平型組織策略：解除由上而下的員額配置控管」、「虛擬組織策略：推動員額總量管理」及「彈性化策略：人力跨機關與跨部門的統籌調配與靈活運用」，作為落實員額管理合理化的主要策略。

**關鍵詞：**公共組織、員額總量管理、組織精簡、人力資源、人事行政

# Strategically Oriented Government and Faculty Quota Management : Constructing a Next Step Strategy

Chung-Hsiung Fang

Professor, Department of Technology application & Human Resource Development,  
National Taiwan Normal University

Wan-Hua Chen

Doctor candidate, Department of Technology application & Human Resource  
Development, National Taiwan Normal University

## Abstract

Public organization is a highly strategically oriented body in which any management measures should be implemented with a primary goal of supporting the planning and achieving of organization's strategies. Faculty quota management plays an important part in the management of public organizations. This study stated that the importance in faculty quota management is, rather than focusing on reducing the numbers of faculty, providing reasonable management of appropriate quality and quantity based on the needs of our government under the principle of strategy orientation. In practical operation, the government should put more emphasis on flexibility, product-oriented and change rather than on control, preventive measures against corruption and malfeasance, cost control, high institutionalization which were very important in traditional personnel administration. Besides, this study also suggested several strategies for implementing reasonable faculty quota management including decentralization: decrease the top-down faculty quota management; flatter organization: promoting faculty quota management; flexible government: overall planning and allocation as well as flexible use of manpower across departments and agencies.

**Keywords : Public organization ; Faculty quota management ; Downsizing ; Human resource ; Personnel administration.**

## 壹、緒論

自 1980 年代開始，許多國家對於公部門的管理有所改變，由「新公共管理」(new public management) 主導的公部門管理改革業已成形。新公共管理的核心概念涵蓋：顧客導向、公共組織內部市場化以及企業型政府，其講究「效用主義」，強調「績效管理」以及「政府再造」。即使有學者質疑此思潮是否已經結束 (Roger Levy, 2010)，但不諱言，目前新公共管理仍是推動改造的主要潮流 (Christopher Hood, 1991; 孫本初, 2005; 詹中原主編, 1999; 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰, 2005)。

政府部門管理流程的圖像，首先是確立施政願景，依照遠景藍圖訂定策略，再依據所擬定的策略，進行資源的配置及管理層次的規劃，以支援策略目標的達成，最後依照策略目標的達成度，衡量機關運作的績效，確定責任歸屬，並以績效衡量結果作為調整策略及擬定新策略的依據。在策略導向的方向下，政府資源的管理亦對應的必須在觀念及方法上進行調整。政府的經營與管理，必須要與策略規劃與執行之間，建立相互配合的連結機制，使政府能夠真正成為所謂的「策略核心組織 (the strategy-focused organization)」(Kaplan & Norton, 2001)，新公共管理在管理上也強調以策略為中心，引導組織於變動環境中運行，也就是說，以策略導向進行組織的管理、運用及發展。

依照人力資源管理的觀點，組織的四大基本構成要素，包括：目標、任務、結構規範與人力。而組織為追求生存與發展，常會設法對其目標任務、組織結構、功能、人力資源，進行有計畫的檢討和變革，以因應新情勢與新需求，並企圖透過組織變革或再造，依據實際的業務需要配置適質、適量的人力，大幅改造員工的工作能力與技術，動員思想與創造力來追求組織的目標。近年來，不論在公私部門，人力精簡似乎都成為提升組織運作績效及競爭力的主要手段。然而，由於組織本身具有其欲達成的目標，人力素質與數量之間具有相互影響的關連性，有效的人力精簡，必須以人力配置的合理化為前提，始能達到提升組織績效的目標，否則只是為精簡而精簡，可能產生的效果，是造成組織失去運作所必須的必要人力資本，甚而對組織產生傷害。

改善政府部門的膨脹與無效率，一直是近二十年來公共管理改革的關懷重點與核心議題，也因此，諸如「領航型政府 (steering government)」、「企業型政府 (entrepreneurial government)」、「服務型政府 (serving government)」等行政改革或新政府運動 (Reinventing Government) 的主要倡議，都隱含公部門的組織規模應適度受到合理控制的意涵 (Robert Denhardt & Jane Denhardt, 2000)。在政府員額管理上，如何綜合考量政府發展策略、整體公共治理環境、行政資源可支

應程度以及人力素質等面向，決定政府人力的最適規模 (optimal size)，便成為重點所在。員額管理的重點，不在於單純追求數字的減少，而在於依據政府實際上的策略需求，相對配置合理的人力。也就是員額管理必須要以策略為導向，而不是以數字為導向。

策略性人力資源管理的興起，將政府人力資源管理的重點，重新導向並與整個政府組織的運作方向有效連結，而員額管理作為政府人事管理的起點，若未與政府策略運作有效連結，如有不足將無法提供策略有效執行所需的人力量能，如有過剩，則在政府財政資源有限的情境系絡下，人力成本的投入將對政府施政資源造成排擠效應，尤其政府用人具有永業性，其所造成的資源扭曲具有長期性，因此，策略管理的思維在政府人力規模的規劃上具有高度重要性，本文試以策略性人力資源管理的概念出發，建構我國中央政府員額管理以策略導向進行改革的策略。

## 貳、員額精簡的意涵

### 一、員額精簡之定義

1980 年代後期，各國政府部門與企業組織常將「員額精簡」視為重要策略，期望達成減少人事費用支出、降低組織官僚化程度、增進決策速度與品質、促使行政溝通順暢、培育恢宏的企業精神及提高組織生產力的目標。員額精簡依學者的觀察應有以下幾項意義：W.Cascio 認為員額精簡係指組織有計畫地刪減組織中的職位及工作，亦稱為「減肥」或「精簡」(W. Cascio, 2002)。Kozlowski 等人也對員額精簡提出解釋，其等指出員額精簡是對組織減少勞動力，而用以增進組織績效的策略 (Kozlowski,S.W.,Chao,G.T., Smith,E.M.&Hedlund, J., 1993)。Hellriegel 及 Solcum 認為，員額精簡是為了改善組織績效，裁撤員工是一種過程 (Hellriegel D.& Solcum J.W., 1992)。Band 及 Tustin 則指出員額精簡是一種人力結構的調整，為了維持競爭力以及滿足顧客需求的組織策略 (Hellriegel D.& Solcum J.W., 1992)。Dewitt 也說明，員額精簡是當組織面臨本身及對外環境，需要有所調適時，管理者為促進組織績效，所從事對於組織人力及預算運用的縮減 (Dewitt, R.L., 1993)。總而言之，就是縮小組織的規模，減少組織的員工。

### 二、員額精簡的類型及其策略應用

民眾對於政府公共服務的需求急速增加，公務電子傳輸資訊網路及知識經濟

運用快速提升，使政府各部門之業務工作量，大幅提升，而政府機關組織員額之功能也隨之產生轉變，如何授權行政機關機動調整其所屬機關之人力配置，使公務人力充分運用和落實精簡人力，並從員額管理策略，賦予公務人力充分發揮，以達成活化員額管理彈性調整機制，打造一個彈性、精實、效能的政府，來提升國家競爭力，為當務之急。根據Freeman與Cameron等人對組織變遷之特徵，歸納出組織員額精簡之類型為：趨同變遷（convergence）與轉向變遷（reorientation）兩種。趨同變遷指對於組織重組係採漸進且溫合的策略與途徑，重組的目標，在強化原有組織任務與策略目標。轉向變遷則採激進、嚴苛的精簡與策略，重組的目標，在重訂新的組織任務與策略目標。強調較高層級、較為激進的精簡途徑。趨同變遷係以組織精簡引導組織重組，精簡策略具有調適的特質，其目的在整合組織中的「內部活動」、「政策取向」，使之產生較高的一致性，而這種一致性具有抑制組織劇變的作用，管理者在採取此種組織精簡時，主要的目的在維持組織系統的穩定，僅對組織做小幅度的修正以達成原有目標，避免做大幅度的變動。轉向變遷則是以組織重組引導組織精簡，精簡策略則較具有變動性，在短時間內採行大幅度變革，並且對於組織的策略、結構、系統加以重新界定，以達成組織的新目標。此種策略會引起整個組織權力的重新分配，引起組織內部守舊派及革新派之間的衝突，是屬於全面性的精簡策略。在組織實施精簡時，對於「趨同變遷」和「轉向變遷」的應用，還須要視組織當時的內部系統的穩定程度以及環境的穩定程度再加以決定（Cameron, K.S., Freeman, & Sarah J., 1993）。推動員額精簡需要有適當的推動政策與措施。依照學者Cameron、Freeman以及Mishgra(1993)等人，對於員額精簡策略的分類，提出相關策略應用，概述如下：

（一）勞動力縮減：主要焦點在於減少員工人數，其內涵包括鼓勵提前退休、轉介工作、解僱、出缺不補等。此項策略除能立即縮減組織編制外，同時也能有效地喚起組織正視目前既存的困境，減少經常支出，降低成本，並追求組織進一步的變遷。

（二）組織重新設計：此策略之焦點在於工作業務的縮減而非組織成員的縮減。其內涵包括減少組織功能、減少組織層級、裁併部門及簡化產品種類。此項策略是以工作流程與組織設計的改變來帶動組織變遷，而非讓少數員工分擔更多工作造成負荷過重及倦勤現象。

（三）系統性改變：此項策略乃是以改變組織文化及員工的態度、價值為焦點，將組織精簡重新定義為組織重獲新生命的途徑且持續的過程，而非屬單項方案或標的。本項策略並非如同前述縮減勞動力策略，能立即見效，甚須針對員工訓練、系統診斷及團隊的形成等投注更多資源。雖然本策略在組織精簡的過程中，投入較多的資源，花費較長的時間，但其精簡的成效往往是最大且持久的。

上述三項精簡策略並非互斥或具備優先順序性，應可視組織情況採取不同的策略，甚而可予以合併採用，增加精簡效果。

## 參、員額管理與策略導向政府的關連性

策略導向的主要理念，是要將政府塑造成為專注政策引導的「導航型政府」。也就是政府的任務，在設定基本的國家發展方向，至於執行性、技術性的事務，則朝向政府與民間協力合作的方式來辦理。將政府任務的領域予以劃分，政策規劃為核心領域，由政府本身負責，政策執行為邊陲領域，引進民間的力量建立協力合作的政策執行過程 (Osborne, D & P. Plastrik, 1997)。在導航政府的理念下，政府成功的關鍵，在於能否設定正確的策略，以及能否有效實現正確的策略。因此，在管理面要強調的，就是「策略規劃」與「以策略為導向的績效管理」。以美國 1993 年通過之「政府績效與成果法 (Government Performance and Result Act)」為例，該法可視為在法律層次將策略導向管理正式制度化。政府績效成果法的立法目的，在於經由策略規劃及績效衡量的落實，強化政府向納稅人的負責能力。

### 一、不利策略導向政府建構的員額管理措施

基本上，策略導向管理的理念，就是要求政府各方面的管理，必須要與政府施政策略相互結合，然而，在實務的運作上，由於管理制度在**某些**層面無法配合，往往成為策略導向管理的盲點。而在人力資源管理上的主要盲點可分析如下：

(一) 短視的員額精簡：規模縮減在講求企業化的管理思潮中，成為一種具有典範意義的迷思，員額管理如若將政府員額的精簡當作一種數字遊戲，完全不論機關實際的業務需要，而進行固定比例的人力精簡，那即便政府人力的帳面數字似乎有減無增，組織精簡也不一定產生使政府運作更為有效的預期結果。人力精簡如未將政府施政策略的因素考量進去，也沒有關注到技術能力、工作績效等質的人力面向，而**一味**採取鼓勵退離的精簡手段，例如以購買年資鼓勵提前退休等，則會造成許多政府重要的人力因精簡而退離。如此非策略導向的精簡方式，可能使政府喪失許多達成施政策略的必要人力。也就是說，人力精簡由於未考量機關策略需求，以致於精簡的人力，往往是落實該策略所需要的核心人力，易造成政府施政的危機。

(二) 頭重腳輕的官僚結構：人力精簡的實施，多半精簡落實在低階實作**層級**的人力。這種現象之所以產生，主要是由於政府裁減的人力，大多是從最容易

裁減的部分下手，而容易裁減的人力，大都屬於流動率較高或低度政治性質的職位。久之衍生致使高階與低階人力的比例逐漸趨於接近，組織如此的配置與人力結構，對於政府策略的執行，應有相當不利的影響。

(三) 文官管理體系的失靈：除了人力結構方面的問題外，在文官的管理方面，則存在人力甄補以及升遷過程過於耗時冗長、無法具體依據工作績效對員工課責、無法有效明確區分工作績效優良與不良的員工、無法給予相對應的鼓勵措施等問題，也不利策略導向政府的建構。

由於以上各種問題的存在，以致於政府無法適當的將人與事密切配合。政府缺少足夠且優秀的人力提供民眾即時且高品質的服務，也由於人力管理存在的問題，即使政府擁有正確的策略，終將因為欠缺落實執行策略所需的人力，而功敗垂成。

## 二、以員額管理合理化來彌補策略導向的盲點

基於以上的討論，可知以數字為導向的員額管理措施，是有必要加以調整，使策略導向政府的建構成為可能。也就是說，實務員額管理的典範，必須要從數字上的精簡，轉移為與策略需求相配合的合理化觀念。

(一) 最適規模 (rightsizing)：如前所述，不問組織實際需要為何，不論被裁減者是否具有發展潛力，先從數量上降低人力規模，再循求組織運作及營運管理，往往成為現在人力資源管理的重點作法。在實務上最常出現的方式便是採取所謂齊頭式的裁員。在策略導向之下，公部門人力運用的思維應擺脫「量入為出」或是「量出為入」間的矛盾，回歸「用人」基本面。量入為出的思維，會導致為達成精簡與投入成本節約的目標而犧牲績效產出的結果；量出為入則會忽視政府的可負擔能力，過度擴張會使政府財政狀況惡化，也非政府負責任的態度。因此，「每一個員額與人力都是資產」的觀念，是員額管理必須實踐的價值，每一單位人力都必須適當、充分、及時、有計畫運用。有效的員額管理，應該是以最適化規模 (rightsizing) 為目標，以求組織的永續性 (Adrian Wilkinson, 2004)。進行精簡之前，必須先進行人力盤點，瞭解人力有節餘空間的部門或單位，並配合組織目標決定實質裁減方向，以及認定組織面對未來挑戰必須具備的人才，使組織人力在經過裁減後，仍能契合未來發展。因此，學者提倡所謂最適規模，即因應組織發展所需要投入的最低人力規模，是相對而非絕對的概念。

(二) 治理觀點 (governance)：組織員額配置的合理化，在強調維持員額規模的動態性，亦即對於組織配置的人力，必須配合組織外在環境及運作需要的改變，而彈性調整。員額配置合理化，組織人力資源部門的重點在於強調彈性管理，

而非剛性管制，必須要從策略性的觀點，審度組織各階段策略規劃及執行所必須要具備的人力規模，同時採取有效的管理工具，促進節餘人力的退離或必要人力的遴補，同時相對應的組織流程、工作簡化等措施，亦必須相對調整，也就是說，員額配置合理化的概念，是一個從策略規劃、執行、組織規章、工作流程等面向相對應調整的完整治理活動。同時，在公共事務多樣化的環境下，公共組織的性質及業務屬性愈具有異質性，必須適用多元管理措施，以目的的達成為主要考量，避免對於人力進用及運用有過度、多重的管制，失去彈性。

(三) 人力資本 (human capital)：人力是組織的基本構成要素，人力對組織的意義有(以上)兩種看法，即分別從「產出」及「投入」兩個層面界定。其被視為是組織運作必須投入的「資源 (resource)」，要妥善運用發展，為組織創造最大的績效；投入代表人力為「成本 (cost)」的一部分，面對經營環境的改變，「人力精簡 (down-sizing)」一直是組織控制成本規模的主要手段。「資本 (capital)」的概念，則強調對於人力的管理，必須考量投入與產出之間的連動關係，強調每一單位投入所獲得產出的「投資報酬率」(Davenport, T., 1999)。

## 肆、我國中央政府員額管理的評估

近年來，各國推行政府改造，成為一種全球化運動，我國對於中央政府員額規模的變動及消長，成為朝野關注的政府管理重要議題。每年中央政府總預算案之審查，各機關編列預算員額數及人事費之支出，均為審查重點。在本節中，將闡述近十年(民國 90-101 年)來中央政府預算員額規模的變化情形及原因，並進一步分析此一時期中央政府員額變動的特性，及其所具有的員額配置合理化的意涵。

### 一、近年政府員額變動情形

臺灣省政府功能業務與組織調整執行後迄今，中央政府員額範圍大致維持穩定，並無大規模業務或人力調移之情形，是以，以下將從精省後，90 年至 101 年以來，我國中央機關預算員額數，主要呈現整體向下精簡的趨勢，分析其變化情形：

(一) 90 年度至 93 年度期間：中央機關預算員額總數逐年減列至 20 萬人以下，精準的說，是從 90 年度時之 240,588 人，到 93 年度，預算員額總數為 195,823 人。91 年至 93 年度間，此時期預算員額數變化相對屬大幅下修，究其原因，主要係當時為執行 91 年度立法院要求中央各機關 1 年內刪減各類員額 3% 之決議，

共減列中央機關預算員額 31,941 人；另外各機關並檢討各機關編列預算員額與實際進用員額數之間的差距，精簡未實際進用人員之預算缺額，使政府預算員額數趨近現有員額數，實際反映各機關用人狀況。

(二) 93 年度至 101 年期間：由於預算員額數已貼近實際進用員額數，因此整體預算員額數大致維持穩定，並呈現逐步小幅精簡之趨勢，如表 1。在對中央與地方政府公務人力數的觀察，以最近 3 年人數比較，整體仍呈現遞減現象，中央部分逐年減少，但地方機關部分則有增加，是否因直轄市改制因素，或有其他因素，又是否持續增加，或只是短暫現象等，有待後續研究，惟地方人力管控也應予以重視，如表 2。

表 1：90-101 年中央政府機關預算員額數

年 度	90	91	92	93	94	95
員 額 數	240588	227764	204151	195823	195280	193298
年 度	96	97	98	99	100	101
員 額 數	194057	194404	194258	192288	190536	189523

資料來源：作者整理

表 2：最近 3 年 (99-101) 中央與地方政府公務人力數

年 度	99	100	101
中央-公務人力數	192288	190536	189523
與上年度比較		-1752	-1013
地方-公務人力數	159515	158278	158819
與上年度比較		-1237	+541
小計 (人力數)	351803	348814	348342
小計 (減少數)		-2989	-472

資料來源：作者整理

## 二、評估分析

上開十年間員額管理的重點，主要還是在「量」上的精簡，不易建立其變化與政府策略間的相互連結關係，較具有連結性的，反而是政府組織與體制的改變（如精省、縣市改制直轄市），也就是說，組織面的變革乃造成我國政府員額規模變化的主要因素，而代表業務層面的施政策略，其對員額配置的影響相對而言

是較為間接而不確定的。

探究造成我國政府員額管理在策略導向的**落實**尚有所不足的主要原因，可從以下幾點予以分析：

#### (一) 策略規劃的落實程度有所不足

目前我國政府機關策略規劃相關制度，主要為中程施政計畫以及年度施政績效評核制度，其運作方式在於以主管部會為單位，設定以四年為期的施政目標，並依據施政目標設定各年度的衡量指標，據以評比各年度各部會的施政績效。由於策略規劃制度與績效衡量制度連結，因此往往使各機關策略目標的設定，並非基於真正的施政需要，而傾向設定具有達成可能性的目標，因此偏重過程指標而非結果，同時不易區分各項施政目標的優先順序，也就是說，各機關的施政策略並不易直接從中程施政計畫中呈現，當然也就難以依據策略目標確定最適當的員額規模為何。

#### (二) 員額管理上的慣性

策略規劃屬於業務層面的因素，相較於組織面的固定性，業務面則具有高度的變動及變異性，必須不斷因應外在環境及內部管理需要的改變而調整，因此，若員額規模要落實策略導向，則勢必因應外在環境的變遷而及時相對調整。但實際上往往難以做到調整的及時性，其原因在於員額管理的慣性，此一慣性一方面來自於機關的本位主義，對於任何行政機關而言，員額均為所擁有的資源，員額減少代表機關重要性的降低，因此不願意將所擁有的員額移轉到真正施政策略所需的人力，也就是無法因應策略需要將人力做跨越機關界線的調整。另一方面，人力的流動亦涉及當事人意願、任用資格、專長契合性等限制，以上均造成政府人力不易**及時**根據策略需要進行調整的原因。

#### (三) 策略需求量化的困難

公共事務的特性之一，在於其目標的多元性及不易量化性，因此，對於特定策略實施所需要的最適人力規模，往往無法如工業生產以科學管理的方法有效精算評估，此種特性也導致針對人力規模進行策略規劃的困難。

### 伍、策略導向政府員額管理續階策略的建構

而為了達成員額管理的合理化，以支持建構策略導向政府的需求，政府員額管理，基於以上困難因素的認定，若要使其能更契合合理化的要求及目標，可以G.Peter (1996) 所提出的政府公共治理的四種模式的理念為基礎，分別為市場型政府 (market government) 的分權理念 (decentralization) 組織結構、參與型政府 (participative government) 的扁平型組織 (flatter organization)、彈性化政府

(flexible government) 的虛擬組織 (virtual organization) 以及鬆綁式政府，建構政府機關員額配置合理化的管理策略：

## 一、分權化策略：解除由上而下的員額配置控管

強調數量管制的員額管理結構，基本上是呈現以個別機關為單位、由上而下決定的體制架構。在此一體制下，員額管理機關相對於實際提出用人需求的機關，在組織運作的實際情形、現有人力的運用狀況及素質、業務的熟稔度及專業性上，存在所謂資訊不對稱現象，使合理員額規模的掌控相對困難，且其人力配置的決策往往亦難取得用人機關的信服。

由於機關自身最瞭解業務所需的人力規模，因此，由上而下的管制，往往會導致管制失靈的結果，而使人力的配置無法達成合理化的境界；因此，員額管理合理化的首要策略，就是要再將員額管理的權限分散，透過放權的策略，促進員額管理之治理結構的變遷，國家在員額管理上的權力從集權轉而分散，將實際的運作權力，交付給最接近服務對象的服務傳送者手中，使公共體系中各機關在員額配置上能擁有更多的裁量權。

放權的實施，在運作上，要對放權的對象相對的給予「解除管制」(de-regulation)。這種解制式政府 (deregulated government)，強調解除政府部門內部作業流程的過度管制。無論是自由主義或是社會主義國家，當前幾乎都將此一模式納為行政改革的主要途徑。

在放權與解制的策略下，員額管理的實務運用，必須具備以下特質：

(一) 政策企業家領導風格：在管理上，放權與解除管制，將使領導 (leadership) 的重要性提升，因為免除中央指導與制度的規範約束之後，政府運作的方向，將更為依賴領導功能的發揮。文官作為公共事務的經理人，必須扮演政策企業家 (policy entrepreneur) 的領導角色，妥善運用被賦予的資源及自主權限，發現自身人力運用問題，提出提升人力效能的作法。

(二) 積極追求創意的企圖：放權與解除管制，象徵國家不再以一致性的要求來處理公共事務，此時政府文官的創意必須從規章及管制的牢籠中解放出來，面對所處理的問題，也不再具有標準答案，必須思索最妥適的處理方式，以達成政策目標。

(三) 形塑結果導向評核術：解除管制，並不代表政府完全不干涉各級政府運作的結果，而是控管型態的轉變，從事前的、以規章為基礎的、強調正當程序的控制方式，轉變為事後的、重視結果的策略性控制 (strategic control)。投入人力的績效，必須要被客觀的衡量，同時作為下一階段員額配置決策的基礎。

## 二、扁平型組織策略：推動員額總量管理

專業分工固然為組織運作之必要，然而，各分工單元間是否有效統合於共同政策目標下，彼此相互協調整合，提供整體性服務產出，為當前政府改造相當強調的「全觀型治理」(holistic governance)觀念的重點，即是預防性、改變文化及結果取向的政府(Andrew Dunsire, 1990)。在員額管理上落實全觀型治理，就是要實施跨機關總量管理。

總量管理系統(quota management systems)並非新概念，在實務上許多政策領域均獲得相當程度的實踐，如環境保護政策領域汽機車數目的總量管制政策、水污染或空污排放的總量管制、教育領域有關技職學校設置的總量管制、高等教育招生數額的總量管制，經濟發展政策領域有關工業區設置面積的總量管制等，而京都議定書為減緩全球暖化效應所揭櫫的二氧化碳排放量管制以及相對所衍生的二氧化碳排放交易機制，更是將總量管制政策工具運用在全球政策治理的代表。

就各相關領域作法歸納，總量管理的實施可分為兩個層次，第一個層次是「控制」(control)，著重數量的層面，經由設定總量額度，達到限制行為或產出量的目標；另一則為管理層面，包括總量範圍所涉及相關行為者間的相互關係，如何將總量進一步分配，如何促進相關政策對象能遵守額度的規定，以及當有違反額度規定情形時的相關應對措施等。以水污染或空氣污染排放總量管理制度為例，其目的在透過對汙染總量的管制，保護環境品質於一定的水準，並透過排放交易，使汙染源間進行交易、互相合作，以最低的總汙染防治成本達成環境品質的目標。

在以上觀念的啟發及引導下，員額總量管理是以一種以較大範圍的管理單元取代個別控管，以增進用人機關管理彈性、減少員額主管機關管理成本。如同總量管理概念一般，員額總量管理具備三大要素，一為員額數量高限；其次，則為該員額總量高限所涵蓋的範圍，包括多個機關在內；最後則為某機關員額的增減，將影響到總量管理範圍內其他組織配置員額數變化的連動性。經由整體規劃及統籌運用，確實產生減緩員額規模成長、促進運用彈性的效果。未來將持續會同各機關進行業務檢討，特別是對於具有以下屬性之業務區塊，包括職掌業務或管轄事務屬性相同或相近者、管轄事務不同但轄區相同且所需人力有互通性者、業務具有高度協調聯繫關係者、基於業務共同目的達成在業務上分工辦理者、未來組織或業務規劃整併者，擴大進行員額總量管理。

### 三、彈性化策略：人力跨機關與跨部門的統籌調配與靈活運用

在組織型態方面，數位化時代最顯著的特徵，便是去層級節制化。儘管公共組織仍具有多種可能的態樣，然而，層級節制組織在實務的運作上，仍然是最具有關鍵性及代表性的組織型態，一直是構成國家機器的主體架構。即使，層級節制組織從來未呈現如韋伯（Max Weber）所期待的合理性，然而，其運作也會產生許多難解的弔詭與矛盾：一方面強調控制，卻因為人相對於外在環境的有限理性，而永遠存在控制的漏洞及缺口；而資訊的傳遞，亦因為把關者過多而有所扭曲；再者，強調以規則減少不確定性及維持秩序性，卻演變成過度的僵化及官樣文章，甚至以規則補救過去規則的失靈窘境，造成組織成為被規則束縛而無法運作（林超琦，1994）。此種層級節制的失靈，反映在行政面向上，呈現貪污腐化、資源配置失靈、技術上的無效率、產出萎縮、欠缺協調等病徵（Mehmet Bac，1996）。正因如此，在組織結構上，逐步去層級節制化，已經成為一個普遍的趨勢。相對於層級節制的，便是要使組織的結構趨向扁平化，減少中間管理層級數，並以橫向及業務導向的團隊取代縱向的層級，成為組織運作的主體，使有形的結構「虛擬化」（Peter, G，1996）。虛擬組織屬新的且動態的組織型態，其管理更是重要，是以人、知識為基礎的組織（Malcolm Warner and Morgen Witzel，2004）。

彈性化的治理模式對員額管理的影響，主要在於對正式常任永業化文官主體性的挑戰，永業化文官制度被批評至少衍生以下三個問題：太過於昂貴、缺乏直接來自大眾的壓力與無法調適政治的變遷。**改進**永業化文官制度的辦法，就是賦予政府組織較大的彈性及變通。對個別的組織成員而言，彈性化政府指的是機關將僱用更多的臨時性工作人員，並且讓員工在公部門中的進用和離職較為容易。同時，對於政府已經投入的員額的運用，也強調必須在以下層面展現出權變靈活的特性：

（一）對變遷的調適與學習：彈性化政府為妥適運用有限資源，在人力配置及調派上將更機動性，只要任務要求有所變化，便會隨時依實際需要調整人力與業務之配置，文官必須將變遷視為常態，同時具備快速的學習能力，適應不斷變遷的任務要求。

（二）型塑融合的團隊精神：由於彈性化的政府強調靈活運用的團隊，因此，**文官**必須要樂於與他人共同合作，同時培養溝通技巧及開放的對話態度，**政府**始能將個別的人力整合為團隊，發揮綜效。

（三）具備高度的成本意識：彈性化政府所要診治的主要政府病徵，就是因為層級節制所產生的組織肥大及資源使用的無效率。因之，彈性化政府中的人

力，必須要具備成本意識，也就是任何行動及作為，都必須算計管理報酬率，有效運用每一單位的資源投入。

## 陸、結論

公共組織是一高度策略導向的組織體，任何管理措施必須要以支援策略的規劃及達成為首要目標。人力資源管理是公共組織管理的重要一環，在策略導向的原則之下，政府人力資源的進用、配置、訓練發展及福利薪給等決策，必須要與政府發展策略緊密結合。傳統的人事行政理念著重管制、防弊、穩定、成本控制、高度制度化等原則，與策略規劃對彈性、結果（產出）導向、變動等特質的強調，難以契合。因此，為有效建構行政機關成為策略導向的組織，政府人力資源管理必須要積極尋求典範的轉移。

本文論述員額管理的目的，在於透過有效的管理方式或工具，達到以適當的人力投入達成最高績效產出的目標。在策略導向政府的需求下，員額管理必須從數量精簡，轉化為質量並重的合理化策略。政府的員額管理，過去在層級節制的官僚組織下，強調以效率為導向的機械式管理，人性管理時期則著重人性心理因素的影響及激勵，基本上均已將人力視為是生產工具的一種，管理以效率的要求及勞動力的汲取為基本取向。隨著知識經濟及數位時代的到來，政府運作所面對的環境變遷劇烈，在管理上強調以策略為中心，來引導組織於劇烈變動的環境中穩定方向運作發展，對於機關所擁有的人力，**不應該再**被視為是一種負債，而應該當作是資產，只要有效運用，就能產生價值，幫助機關達成策略目標，「資本」便是一個很適合此種人力新定位的觀念。因此，員額的管理將不再僅著重精簡或裁減，而著重當增則增、應減則減，依據政府的實際需要及外在條件限制，雕塑政府合理且適當的員額規模。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 孫本初 (2005)。公共管理。台北:智勝。
- 詹中原主編 (1999)。新公共管理:政府再造的理論與實務。台北:五南圖書。
- 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰(2005)。公共管理。台北:智勝。
- 林超琦(1994)。層級式治理結構的評估與轉型。未出版碩士論文，國立臺灣大學，台北市。

### 二、英文部分

- Andrew Dunsire(1990). Holistic Governance. *Public Policy and Administration*, 5(1),4-19.
- Adrian Wilkinson(2004). Downsizing, Rightsizing or Dumbsizing: Quality and Human Resources. In the Management of Sustainability, *Total Quality Management*,15(8),1-18.
- Christopher Hood (1991).A Public Management for All Seasons.*Public Administration*, 69, 3-19.
- Cameron,K.S.,Freeman,& Sarah J. (1993). Organization Downsizing : A Consequences and Reorganizational Downsizing. *Organization Science*,4(1),10-29.
- Cameron, K. F., Freeman, S. J., & Mishra , A. K. (1993). Organizational downsizing. In G. Huber & W. Glick (Eds.), *Organizational change and redesign: Ideas and insights for improving performance*(pp.19-65). NY: Oxford University Press.
- Davenport, T. (1999). *Human Capital : What It Is and Why People Invest It*. San Francisco : Jossey-Bass Publisher.
- Dewitt, R.L.(1993). The Structural Consequences of Downsizing. *Organization Science*, 4(1),30-40.
- Hellriegel D.& Solcum J.W. (1992). *Management( 6th.ed.)*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Kaplan, R. & D. Norton(2001). *The Strategy-focused Organization:How Balanced Scorecard Thrive in the New Business Environment*. Harvard Business School Press.

- Kozlowski, S.W., Chao, G.T., Smith, E.M. & Hedlund, J. (1993). Organization Downsizing : Strategies, Interventions, and Research Implications( in Cary Copper & Ivan Robertson(eds.)). *International Review of Industrial and Organizational Psychology*, 8, 263-332.
- Mehmet Bac (1996). Corruption, Supervision, and the Structure of Hierarchies. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 12(2), 277-298.
- Malcolm Warner and Morgen Witzel (2004). *Managing in Virtual Organizations*. London: Thomson Learning.
- Osborne D. & Plastrik P. (1997). *Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government*. New York : Addison-Wesley.
- Peter, G. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: the Univ. of Kansas Press.
- Roger Levy (2010). New Public Management: End of an Era?. *Public Policy and Administration*, 25(2), 234-240.
- Robert Denhardt & Jane Denhardt (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- W. Cascio (2002). Strategies for Responsible Restructuring. *Academy of Management Executive*, 16, 80-91.

( 投稿日期：102 年 6 月 14 日；採用日期：102 年 11 月 18 日 )