

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：公務人員出國專題研究)

## 知識經濟時代公部門人力資源發展策略

服務機關：考試院

出國人 職 稱：專員

姓 名：陳怡君

出國地區：美國（佛羅里達州）

出國期間：民國九十一年六月三十日至十二月三十一日

報告日期：民國九十二年三月三十一日

A1/c09104140

## 行政院及所屬各機關出國報告提要

出國報告名稱：知識經濟時代公部門人力資源發展

頁數：57 頁，不含附件

出國計畫主辦機關：行政院人事行政局／考訓處趙君平／23979298 轉 528

出國人員：陳怡君／服務機關：考試院／單位：第一組／職稱：專員／82366205

出國類別：專題研究

出國期間：民國九十一年六月三十日至十二月三十一日 出國地區：美國

報告日期：民國九十一年三月三十一日

分類號／目

關鍵詞：

知識經濟 人力資源 政府 教育訓練

內容摘要：

本文旨在透過對美國公部門人力資源發展策略之探究，進而檢討這些人力資源發展策略是否能應用於我國國內的實務運作。

首就“知識經濟”的概念作一釐清，並從目前學者及實務界關切的重點析論此一概念變革的重點及方向如何；再就美國所擬定 2002-2007 六年人力策略規畫與實作情形，探究其人力資源發展策略的走向。另為求切合國內實務，分就負責行政院所屬機關人力發展之人事行政局，以及負責行政院以外機關人力發展之公務人員保障暨培訓委員會二個機關的職掌及工作內容，探討政府在規劃各項人力資源發展的策略及實作面，是否符合知識經濟時代的改革方向，進而從規劃面來探討美國六年人力策略規劃中值得我國公部門借鏡之處，最後從實作面檢討目前我國人力資源發展策略上之缺失，並提出建議，其作為政府規劃人力資源發展政策及策略上之參考。

## 目 錄

壹· 研究背景	1
一、「知識經濟」改變價值創造流程	2
二、「知識經濟」使國家型經濟轉型為全球型經濟	3
三、「知識經濟」時代需要新思維、新策略	4
四、「知識經濟」以美國為先驅者與領導者	5
貳· 現行美國公部門人力資源發展策略釐探－規畫面	6
一、策略依據	7
二、OPM 的人力資源發展事業策略	10
三、OPM 自身的人力資本管理策略	23
參· 現行美國公部門人力資源發展的策略特色	25
肆· 我國公部門人力資源發展策略釐探	31
一、全國一致性者－保訓會	31
二、行政院暨所屬各機關人力資源發展政策執行－人事局	37
伍· 現行我國公部門人力資源發展的策略特色	38
陸· 美國公部門人力資源發展策略對我國的啟示	40
柒· 結論與建議	48

## 知識經濟時代公部門人力資源發展策略

### 壹· 研究背景

「知識經濟」的概念受到重視，主要是資訊科技革命徹底改變了人類社會生產力提升與財富創造的模式、進而改變了生產過程與生產組織的形態以及市場競爭法則。在知識主導經濟活動的新世紀裡，知識及資訊的取得、流通、交換、運用及創新，將成為影響個別企業乃至於整個國家國際競爭力的關鍵因素，資訊與網路科技的普及化與廣泛運用程度，更是主宰一個社會的經濟發展速度之決定因素，因之「知識經濟」成為自二十世紀末以來歷久不衰的熱門議題，時至今日相關論著更是汗牛充棟。舉例而言，以「Google」網站為搜尋引擎，鍵入「知識經濟（中文）」的關鍵字查詢網際網路資料時，即可搜得數十萬筆相關資料，若以「知識管理（中文）」為關鍵字，則可搜得近十萬筆相關資料；改以英文「knowledge economy」為關鍵字，即得到二百萬餘筆資料，以「knowledge management」為關鍵字，可得四百餘萬筆資料；再比較二十世紀末以前普受重視的「勞動經濟」議題，鍵入後得到數千筆查詢結果，明顯低於知識經濟甚多。從中英文關鍵字所搜尋出來如此龐大的資訊數量，足以說明知識經濟與管理相關議題不但極為受知識界重視，資訊數量為傳統勞動經濟的千餘倍之多，

且可以預見的是此一數量將持續不斷增加。

儘管學界與實務界對於知識經濟的定義與觀點百家爭鳴，但透過相關文獻的整理可以發現，目前台灣學者與實務界較為普遍關切的觀點在於：

#### 一、「知識經濟」改變價值創造流程

行政院經濟建設委員會八十九年所提經行政院第二六九六次院會通過的「知識經濟發展方案」指出，知識經濟直接建立在知識與資訊的激發、擴散、及應用之上的經濟，創造知識和應用知識的能力與效率，凌駕於土地、體力勞動、及資本等傳統生產要素之上，成為支持經濟不斷發展的動力，此一觀點也被黃仁德與姜樹翰（民 90）於所撰「知識經濟、區域中心與國際人才流入」一文中引用；陳光榮（民 90）則指出，一九九六年經濟合作發展組織（OECD）發表的「知識經濟報告」中說明，知識經濟即為「以知識為基礎的經濟」，有別於傳統以勞動為基礎的經濟；蔡宏明（民 90）引用 OECD 對知識經濟的定義：「以知識資源的擁有、配置、產生與使用，為最重要生產因素的經濟型態」，說明知識經濟是相對於農業經濟、工業經濟的新概念，自然資源不再是主要生產因素，人力資源反而是決定性的因素；王素彎（民 90）則認為，所有知識經濟生產力的原始出發點都附屬於「人」的身上，但是這時「人」所扮演的角色，已經從早期的勞動或勞動力，

升級為資訊、技術與腦力的結合；曾介宏（民 89）以價值創造與資本流動的觀點探討指出，知識經濟時代的價值創造不再緊緊依附於勞動力之上，資本亦不再向勞動生產力靠攏，而是向知識創造之處集中，也因而突破了傳統經濟的地域限制，使得國界與關稅失去防守功能。

## 二、「知識經濟」使國家型經濟轉型為全球型經濟

施建生（民 89）指出，由微電子（microelectronics）、電腦（computer）、電訊（telecommunications）、人造材料（designer materials）、機器人（robots）與生物技術（biotechnology），這六項技術互相激盪彼此影響之後就創造出與過去迥然相異的經濟世界，即經濟學家所稱的「第三次工業革命」。這些由知識為基礎的工業創造出知識經濟的時代，在這個時代，人們可以在紐約、倫敦、曼谷或東京找到所需的資本，因而從投資的觀點而言，已經沒有貧窮國家與富裕國家之分，資本市場已是全球化發展了。朱雲漢（民 89）稱知識經濟時代無國界的經濟活動為「資訊資本主義（informational capitalism）」，他並進一步指出，在這個時代裏，知識及資訊的取得、流通、交換、運用及創新，將成為影響個別企業乃至於整個國家國際競爭力的關鍵因素，資訊與網路科技的普及化與廣泛運用程度，更是主宰一個社會經濟發展速度之決定因素。曾介宏（民 89）則說明，以知識為價值創造基礎的資訊資本主義，其資本的創造、集中與擴散都將迅速而大量的隨知識創造活動而發生，因此，

以生產基地、傳統產業、地域國界以及關稅所構成的國家型經濟活動將因資訊全球化而面臨失靈的危機，誰能快速調整成為全球化資本運作的全球型經濟將決定未來的存續與發展。

### 三、「知識經濟」時代需要新思維、新策略

正因為基礎經濟活動的質變帶動了新經濟的發生，從而使得過去基於傳統產業而生的產業結構、政經制度與社會規範，都因價值的轉變而鬆動甚至瓦解，不僅「國家」遭逢衝擊與變異，全球政經版圖與秩序更因而重整。值此非常時期，傳統的修正式、改良式的「改革」思維，都將無濟於事，各界追求與主張「新思維」、「新策略」，不是「改變」，而是「創造」的呼聲四起。戴久永（民 89）主張，在動態的環境下，因應新科技、新消費與新市場所產生的新時代需要，整個社會都應把握預測、創新與卓越的精神，突破慣性思維，以開放心態接受新的觀念與解決問題的新構想，才能適應 21 世紀的新經濟型態；曾銘深（民 87）認為，在知識經濟時代，擁有一個愈完整、愈能有效率創造、擴散和運用知識經濟體系的國家，其經濟體質愈健全、愈經得起外在的衝擊，相對的，如果對知識的產生、運用、擴散及創新關係缺乏正確的認識，則將對國家的競爭力有負面影響，從國家科技政策面觀之，更應從過去干預型政策轉變為以促進創新思維、加速體系內知識流動的新政策思考主軸。

#### 四、「知識經濟」以美國為先驅者與領導者

根據前揭行政院「知識經濟發展方案」中所揭，美國在政府及企業通力合作之下，掌握發展知識經濟的契機，達到高成長、高所得、低物價與低失業率的成就，其知識經濟發展模式，成為各國知識經濟發展的最佳典範，並已逐漸影響各國經濟發展的方向（行政院經濟建設委員會，民 89，頁 1-2）。王素彎（民 90）則進一步指出，此一被稱為「新經濟」的美國經濟現象源自於一九九〇年代，美國科技類產業蓬勃發展，使得高科技股股價持續狂飆，不但開拓無限的商機，也帶動了相關產業的起飛，甚至透過產業關聯體系而影響全美，進而創造美國有史以來最長的經濟擴張期，同時達成「無加速通貨膨脹的失業率」等新的經濟局面，打破傳統以來經濟理論所主張的失業率低則必引起通貨膨脹的神話，引起全球各界探討促使美國經濟擴張期超長及長期經濟繁榮的秘訣，及背後的關鍵因素；黃仁德與姜樹翰（民 90）也指出，美國成為知識經濟龍頭的主要在於，其政府建構有利企業創新及創業的環境、資訊與通訊科技產業（ICT）的投資大幅成、以及採取正確配合推動措施等，再加上美國產、學、研充分合作，全美各研究機構均成立育成中心，成為知識與創新的搖籃，都促使美國成為全球最自由開放、規模最大的資本市場，也使得產業發展擴張有堅強的後盾；賀力行、李陳國與謝新梅等三人（民 90）則針對美國政府的科技



政策進一步說明，渠等指出，美國前任總統柯林頓於一九九七年採用了「知識經濟」的提案後，在一九九八年提出「人類知識每五年循環一次」，因此主政期間大刀闊斧地改革科技管理體制、調整科技政策，重新制定了以資訊技術為中心的新科技發展策略，大力增加對研究與開發以及教育事業的投入，大力扶植以知識經濟為基礎的產業發展，使美國科技水平和經濟運作產生結構性轉變，而成為知識經濟的領導者。

本研究以上述議題為基礎，發展問題意識如下：

- 一、 美國採取的知識經濟人力資源發展策略已廣為研究傳播，其執行國家政策的公部門人力資源發展採取的應對策略與實務運作的機制究竟如何？
- 二、 台灣現行公部門人力資源發展策略如何？美國經驗的參考價值如何？

## 貳·現行美國公部門人力資源發展策略釐探－規劃面

美國人事管理局（Office of Personnel Management，簡稱 OPM）係美國總統管理幕僚群（The President's Management Agenda）的一員，是美國政府主要公務人力政策的研擬、推動的機關，直接就聯邦政府及全國政府機關主要的人力政策向總統及國會負責，以下就該局所研擬

2002-2007 六年的人力策略規劃加以探討研析。

### 一、策略依據

美國現任總統 George W. Bush 提出政府改革要求，責成其總統管理幕僚群，通令聯邦政府應積極推動下列五種變革措施：對人力資本的策略管理 (the strategic management of human capital)、推展電子化政府 (expanded electronic government)、資源競值 (competitive sourcing)、改進財務績效 (improved financial performance)、及預算與績效整合 (budget and performance integration) 等，使政府成為以公民為核心而不是行政為核心的 (citizen-centered, not bureaucracy-centered)、成果導向的 (results-oriented)、以市場為本的 (market-based)、積極提升競爭力而不是被動而無力地因應競爭而改革的 (actively promoting rather than stifling innovation through competition) 世界第一流政府。基此，OPM 現任局長 Kay Coles James 女士在該局研擬之「2002~2007 策略規畫」前言即指出，上述五項變革措施成功的關鍵必需仰賴積極而有才能的政府員工始克為之，因而該局的使命便是基於總統的要求而創造出以給予員工反映市場水準的待遇、提供如長期照顧等吸引人的福利、提供對傑出貢獻的獎勵、以及確保個人及組織績效責任等策略，設計成為一個能夠吸引並留住最佳人才的世界一流的公務人力資本管理系統 (human capital management systems)。因此，OPM 最重要的職責便是確

保聯邦政府配合人力資源發展策略的執行，使職邦職員有能力提供符合全民期望的服務績效，而 OPM 亦須努力執行策略，以改變公共服務的形象，使其符合新時代每天的挑戰。

OPM 並主張，上述公務人力資本管理系統的基礎便在於堅守激勵誠實與奉獻的勞動價值的功績原則，簡而言之，OPM 的人力資源發展策略規劃係基於下列原則：

(一)以功績系統的價值為基礎

聯邦的人力資本系統運作必須依循下列功績系統的基本原理：

1. 人員甄補應自適當的來源當中徵募合格的人員。
2. 所有的員工以及雇用制度的運用都應考量公平及公正的實踐。
3. 薪給必本於同工同酬原則，並反映工作價值。
4. 所有員工都應該堅持高度的廉正標準，關切並處理公共利益。
5. 聯邦勞動力的運用應本效率及效能原則。
6. 員工續任與否應基於他們是否達成適當的績效標準。
7. 應提供員工有效的教育與訓練。
8. 員工應受到：
  - (1) 保護他們避免受害於專斷的行動、私心偏袒或政黨政治目的的壓迫。

(2) 防止他們運用他們的公務權威或影響力，去干預或影響選舉的結果或選舉的提名。

9. 員工應被保護免於遭受因合法揭露訊息而招致的報復。

## (二) 人力資源與人力資本概念並重

在 OPM 的策略規劃中，人力資源與人力資本的概念是並重的，他們認為，妥善管理人力資源意指流程運作良善，且員工都充分參與決策並受到公平對待；至於良好的領導人力資本則意味著聯邦政府是一個工作的最佳場所，員工都有能力並以滿足美國公眾期望結果的方法執行他們的任務。

人力資本是晚近發展的將人力視為組織的資產<sup>1</sup>而非成本的價值觀，OPM 的人力資源發展策略規劃，就是要設計出透過有效的運作人力資源管理系統，以達成人力資本的目標的策略。

## (三) 規劃並發展策略構想

OPM 這份新的策略規畫是依據一九九三年美國政府頒佈的「政府績效與成果法案」，以及預算管理局 (Office of Management and Budget) 2002 年六月提出的 OMB 公報 A-11 規定所發展出的。原始草案係由聯邦政府職員提出，送達國會並廣為公告供政府內外利害關係人知悉。

---

<sup>1</sup> 所謂資產是可以用投資來降低成本的。

為發展策略的目標，OPM 先定位人力資本的目標，例如，OPM 的政策及指導原則，將基於把團隊技能及知識創造的最佳化的原理，注入諸如徵募及配置等由人事管理發展出來的功能，如此一來，政策發展對某一特定領域有所影響時，其他領域的政府成員亦能充分的理解與接受。同時，OPM 基於相關科技的協助與評核，將更能妥善執行「單一窗口（one-stop-shopping）」的政策，服務聯邦政府的部門及機構。

此一整合型途徑使 OPM 得以重新界定其人力資源發展目標，OPM 過去的四個主要目標：1.領導人力資源政策制定；2.保護功績價值與原則；3.服務科技化；4.護衛信託基金等四項目標，都被整合進新的策略規劃中。至於新的三大目標分別為：1.強化人力資源政策的形成，包括有效運用這些政策以符合各機關的使命；2.將原有的第二及第三目標整合進新的第二目標，因為有效的科技協助與評核是息息相關的；3.繼續護衛信託基金。

## 二、OPM 的人力資源發展事業策略

OPM 的人力資源發展策略規劃就如其前述原則所揭，是目標導向的，其策略計畫揭櫫三大總目標，各總目標之下又分列出數目不等之子目的，甚至為確保策略落實執行，亦針對 OPM 的運作定出經營管

理策略，其對內的經營管策略後文將另行介紹。此處先針對其對整個政府機關人力資源發展所研訂的事業策略加以說明，茲分述如下：

**(一)總目標一：聯邦機關應用人力資源管理系統得以提昇人員的能力，進而建構成為卓越而高績效表現的組織。**

此時 OPM 重要的組織職能就是：人力資源方案的發展。

因為未來成功的組織將能吸引、運用、發展並留住高素質的員工，而無界限的人力資源管理系統（cutting-edge human resource management system）將是聯邦機關滿足公眾期望與需求的最重要關鍵。因此，OPM 必須創造一個能協助組織吸引並留住高素質人力的彈性人事系統；具體而言，這包括了更有效率與效能的徵募流程、改進吸引各種不同背景人才加入的條件誘因、提供反映人力市場情勢及績效導向的獎酬系統、並營造一個鼓勵員工兼顧職涯發展及家庭生活的文化。

同時，OPM 必須干預、執行、傳播及強化人力資源的政策與措施，以確保其具有足以保障所有聯邦政府員工的權力，透過這種手段，也可以向美國人民宣誓聯邦政府的發展並具有與私部門競爭的決心與力量，進而吸引不同背景優秀人才的加入。

至於總目標一的預期產出則包括：

1. 聯邦員工擁有達成機關使命的能力。
2. 透過國土保安部（Department of Homeland Security，簡稱 DHS）的成立，得以強化國家安全。
3. 機關增加聯邦工作徵才的多樣性。
4. 女性、少數民族、殘障人士在政府中位居管理及領導職位者增加。
5. 女性、少數民族、殘障人士在政府中位居提供領導職務的高階人員（例如 GS-9 級及其上的等級）數增加。
6. 拉丁語系的美國人擔任一般勞務者日益增加。
7. 聯邦的獎酬政策促成高素質員工的徵募。
8. 聯邦的獎酬政策促成高素質員工的留任。
9. 有意應徵聯邦工作的申請者充分了申請程序。
10. 愈來愈多聯邦員工的進用及評核，是利用以科技為基礎的方法達成的。
11. 各機關可採行適當的措施以改進雇用流程。
12. 訓練、發展、勞動力規劃及其他政策，都有助機關提昇其員工達成組織使命的能力。

13. 所有層級的聯邦員工都被要求對結果負責，而機關必須對退休潮  
以及其他的管理問題所產生的衝擊加以處理並提出說明。

(一) -1 分目標一

機關運用 OPM 的政策及指導原則，以發展並維持勞動力的能耐，  
進而持續符合並改進他們的策略性績效水準。

分目標一之執行策略

- (1) 發展並界定機關偏好的績效管理、勞力發展、職員及勞雇關係、  
徵募及考核、以及職涯／生涯兼顧的措施。
- (2) 提供能推行到整個政府系統的政策指導方針及規範，例如：員  
工職能分類、獎酬、績效管理、高等管理職 (SES) 等。
- (3) 提供政策指導方針及工具給機關，以助他們創造鼓勵高績效及  
成果表現的組織文化，俾留住高素質人才。
- (4) 提供政策指導方針及工具給機關，協助機關改進其能力，進而  
得以對他們的員工進行訓練發展，以助於組織目標的達成。
- (5) 鼓勵運用接班計劃 (succession planning) 及繼任人選發展方案  
(candidate development programs)，策略性地管理因退離潮等勞  
動衝擊所帶來的影響。



- (6) 釐清並消除防礙或減低少數族群進入政府的障礙。
- (7) 與代表不同少數團體的員工組織結盟，共同研發出如何發掘機關中在其原有工作上曾表現出領導潛能的女性、少數民族，以及殘障人士的策略，再提供他們足夠的歷練與學習機會，以助他們完成擔任高階職位的準備。
- (8) 進行特殊而重要的研究，以持續保持事務案例的多樣化。
- (9) 提供整個政府機關所需的勞動力相關資訊。

(一) -2 分目標二

提供成立國土保安部（DHS）的專業建議及協助，並確保充分符合國土保安委員會的人力資本需求。

分目標二之執行策略

- (1) OPM 指派最好及最機靈的人力資源專家，提出建立新 DHS 人力資源系統架構的建議。
- (2) OPM 與國會研議，確保人力資本需求的基本要素都包含在頒佈的法令中。
- (3) OPM 協助研訂最適合 DHS 的獎酬及福利政策。

(4) OPM 的局長 James 對總統提報 DHS 的人力資源事務，並提醒總統，任何潛在的障礙都可能破壞成立這個機關的立即目標。

(5) OPM 的研究方案要處理的是機關保安方案的監管，以及評估該方案的效能，以確保其對員工的安全及適合性，並且在能提供報告的情形下，定期提供局勢報告給 DHS。

(一) -3 分目標三

提供聯邦政府最新的，也就是績效導向 (performance-oriented)、反映市場的獎酬系統 (market-sensitive)，並且協助聯邦政府機關達成績效目標。

分目標三之執行策略

(1) 根據 OPM 白皮書中有關獎酬的政策，研提獎酬制度改革的選項與建議。

(2) 根據評鑑專案計畫的成果表現，研提獎酬制度改革的選項與建議。

(3) 將變革努力聚焦於績效導向的薪酬及成果主導的績效系統。

(4) 監控且提供支援以研提變革計畫，並將其轉送總統及國會。

(5) 研提並測試暫用的獎酬對策，以因應獨特的情況與需求，例如：

國際稅務服務 (Internal Revenue Service)、國土保安部 (DHS)、  
運輸安全署 (Transportation Security Administration) 等機關。

(一) -4 分目標四

增進聯邦雇用流程的效率與效能，並促使聯邦的雇用條件能吸引  
來自不同背景的高素質求職者。

分目標四之執行策略

- (1) 將基層管理人員納入徵募及選才流程。
- (2) 研提各政府機關一體適用的方案，而非各機關各行其是，以增  
加行政透明化的程度，方便求職者了解。
- (3) 與代表退伍軍人、少數族群、以及殘障人士的團體合作，擴大  
高素質求職者的人才庫。
- (4) 減少對聯邦政府雇用人員有妨礙的法規限制。
- (5) 透過電子化政府 (E-Government) 的推動增加人員徵募。
- (6) 將機關偏好的雇用措施，研提出操作範本 (operational models)  
供參。
- (7) 引介可應用在處理政府求職申請案效率與效能上的技術改良，

包括以競爭力為基礎的資格條件、組織氣候與組織績效等。

(8) 提供與求職申請的甄審及評核、組織氣候及組織績效之間如何連結拖勾有關的資料。

(9) 支持政府對求職申請者的相關保證<sup>2</sup>。

## (二)總目標二：聯邦機關運用有效的、以功績為基礎 (merit-based)

的人力資本策略 (human capital strategies)，以創造出對達成組織使命的表現有效獎勵的工作環境。

此時 OPM 重要的組織職能就是：負責機關的功績系統，以及人力資本方案。

有沒有能力創造一個高效能的政府，端賴政府這個雇主有沒有能力去吸引高素質的成員加入組織，以及是否能夠激發他們高度的成就表現而定；而欲達到激勵作用則必須在組織環境中採取一些創造性及獎勵性的手段，也就是投資於員工的成長，並獎勵他們的表現。如果機關想要完成組織本身的時代使命，投資於人力資本絕對是正確的抉擇。OPM 作為總統管理幕僚的成員之一，也正致力於領導聯邦政府的人力資本策略管理事宜，在這個角色中，OPM 責無旁貸地成為總統

---

<sup>2</sup> 亦即政府須保證：1.對申請者友善，程序及時間絕不可繁瑣；2.清楚而可理解的工作說明；3.對疑問適時而適當地回覆；4.即時確認求職者適時知悉相關訊息；5.定時更新重要決策相關訊息，以確保人人知悉；6.建立即時的決策流程。

在人力資本議題上的諮詢者，並需研發出適當的工具，以提供支持機關成功地轉型成人力資本系統的努力，進而使得聯邦政府成為一個吸引人前來任事的工作環境。

至於總目標二的預期產出則包括：

1. 聯邦政府的領導者擁有能力將政府轉型成為能吸引人才的雇主。
2. 機關對於人力資本需求須符合緊急時刻的需要。
3. OPM 提供每日持續的技術及諮詢支援，有助於機關改進自身的人力資本措施。
4. 機關透過電子化政府的實施，增進效率同時並降低成本。
5. 機關須在改進人力資本管理的成就上有所表現。
6. 機關的人力資本措施是符合功績原則與前述標準的。
7. 功績系統的誤用與濫用能藉此獲得解決，並能有效地防止這些誤用與濫用再度發生。

(二) -1 分目標一

提供各機關諮詢與建議，並在解決問題、採取行動及策略上提供

最佳措施，以符合他們的人力資本管理需求。

#### 分目標一之執行策略

1. 結合機關的管理資源及其他針對領導能力所提的方案，以改進管理及領導技能需求；同時改變僵化、官僚的工作環境，使其成為彈性的流程導向、工作者與家庭和睦、以及成果導向的工作環境。
2. 幫助機關領導階層建立依照其需求“量身定做”的人力資本管理措施。
3. 與軍事團隊合作，在緊急事件、對美國國家安全威脅及其他重要的事件發生時，適時將資訊反映給各個能符合立即人力資本需求的機關。
4. OPM 提供機關為達成策略及行動目標所需的技術建議與協助。
5. 領導電子化政府的發展，以降低成本並改進績效。
6. 與聯邦管理理事會（Federal Executive Boards，簡稱 FEBs）合作，提供各機關有關的技術建議與協助，讓各機關間彼此互相學習及分享最佳的措施，並持續得到回饋。
7. 基於 OPM 被賦予的權限，訓練各機關的事業單位處理雇用及甄選人員之事宜。

(二) -2 分目標二

監測並評量機關在執行有助於完成使命，以功績為基礎的人力策略的效能。

分目標二之執行策略

1. 提供機關針對人力資本方案的持續評量。
2. 利用人力資本架構及計分卡流程，提昇並追蹤聯邦機關的人力資本管理改進情形。
3. 與預算管理局（Office of Management and Budget, 簡稱 OMB）合作，追蹤各機關的人力資本管理流程並提供資訊回饋。
4. 持續監測各機關人力資本管理的效能，包括功績系統的實踐等。
5. 針對議題及問題進行研究。
6. 負責評估並提供各機關內部人力資本的資訊回饋。

(三)總目標三：透過傳遞有效率及效能的產品及服務，以契合聯邦機關、員工及領受年金的人員之需求。

此時 OPM 重要的組織職能就是：產品及服務。

除了推行人力資本政策，以及提供各機關執行這些政策所需相關

工具及系統之外，OPM 也要廣泛地提供服務（有些甚至是有補償作用的）。

總目標三預計的產出如下：

1. 所有與 OPM 共同努力的人都能得到最高標準的處理時效以及高品質的服務。
2. 各機關都能運用最有效率及效能的人力資本服務。
3. 政府領導階層們更能夠有效達成機關的策略目標。
4. 政府領導階層們更能夠有效達成機關的策略目標；領受年金的人員都能按時地、精確地得到月俸。
5. 員工得到更確定而一致的福利政策。
6. 保健計畫能夠可靠地提供高品質的服務給適格的顧客們。
7. 保險專案顧客感受到醫療保健品質的改進。
8. 降低聯邦員工保健福利方案（Federal Employees Health Benefit Program，簡稱 FEHBP）的詐騙事件發生率。
9. 人壽保險的理賠給付更適時而精確。
10. 聯邦員工及退休人員得到全面升級的長期健康保險照護。



(三) -1 分目標一

提供直接、相關、成本效益佳且有用的人力資本產品及服務給各政府機關。

分目標一之執行策略

1. 提供充足份量的高品質、高成本效益的人力資本產品及服務。
2. 鼓勵私部門人力資本服務的供應者加入。
3. 透過周延的行政及管理發展方案，提昇政府領導階層人們的效能。
4. 繼續實施競爭性資源的研究，以決定 OPM 方案推廣行動最佳的參考值。

(三) -2 分目標二

採行從積極的雇用制度，快速而無礙地轉換到退休制度的措施，以促進聯邦員工退休收入的安全。

分目標二之執行策略

1. 以強勢的執行確保退休信託基金的財務健全。
2. 如同裁縫師一般，一對一地與顧客溝通他們的個別需求。
3. 實施退休系統現代化 (Retirement Systems Modernization, 簡稱 RSM) 及擴大自助服務系統 (self-service systems) 的方式，發揮槓桿作用改進服務的提供。

4. 研究退休方案服務，並決定最有效率及效能地提供這些服務的方法。
5. 與各機關共同努力，以改進他們的退休流程。

### (三) -3 分目標三

聯邦員工、支領年金人員，以及他們的家屬，能夠在保險品質與家計負擔之間考量，作出最合適其個別保險需求的選擇。

#### 分目標三之執行策略

1. 基層員工因服務的品質與績效而得益。
2. 建立追蹤與報導保健計畫績效的資料庫。
3. 強化處理 FEHBP 詐騙及濫用事務的策略。
4. 維護人壽保險方案的績效。
5. 提高長期照護保險方案的員額。
6. 擴大提供新的保險福利，例如彈性消費額、醫藥節約額、以及直接針對特選福利項目以契約協定。

### 三、OPM 自身的人力資本管理策略

因應 2002—2007 六年策略計畫的需求，OPM 要求其本身必須創造一個能經由有效溝通及對人力資本、相關技術、功能性資源，以及事業流程的管理，促使 OPM 為顧客及員工提供良好的服務環境。因而，OPM 的人力資本管理策略旨在標舉出一項新的責任，即改進機關

本身來支援整個政府人力資源管理措施，並增進人力資本的投資，以展現更佳績效的方法。也就是說，OPM 認為，必須整合最新發展的事業管理措施，增加自己機關勞動力的能耐，才能確保該機關符合更新、更廣的責任。

至於 OPM 管理策略預期的產出則為：OPM 的員工都勝任其職，並擁有能夠協助各政府機關達成目標的工具及資源。

其管理策略目標則為：確保 OPM 管理自己資源及實現自己策略計畫的能力及能耐，OPM 將因成為聯邦政府的模範機關而使自己的價值極大化。

#### OPM 管理策略的執行策略

1. 依據 OPM 新訂的策略目標，策略導向地重新組織 OPM 的架構。
2. 改進內部及外部的溝通，以確保 OPM 的員工及利害關係人明瞭 OPM 的使命、目標，並加以實現，進而將組織的故事分享給美國公民。
3. 執行有效的人力資本策略，促使 OPM 能夠吸引、留任、發展、管理，以及獎勵高績效表現，並符合勞動力多元化的需求，進而達成組織使命。
4. 採用能夠支援不同事業單位，並提供穩定、可靠、精確及保密的資訊給員工以及顧客的資訊科技架構。

5. 改進財務管理流程，並整合預算與績效資訊，以便界定確實的服務成本，並且更能聚焦於績效責任。
6. 對資源採競爭性運用，作為確保納稅人的投資能得到最佳的回報的關鍵手段。
7. 研發評量 OPM 對其顧客及人民貢獻有用的產出測量標準。
8. 從內部發展總統管理幕僚群的能力與能耐。

### 參·現行美國公部門人力資源發展的策略特色

綜上，美國公務人力部門 OPM 為因應知識經濟時代所制定的人力資源發展六年計畫（2002-2007）最主要的變革，係從過去將人力視為「資源」此種適應環境，整備人才的應用性策略主軸，大幅轉向將人力視為可不斷增生的「資本」，此一前瞻性投資觀點的策略主軸，析言之，可將其策略計畫重點歸納出下列特色：

- 一、在理念方面：強調公民導向、市場導向與國家競爭力導向的政府人力資源發展策略基礎。
- 二、在目標方面：基於「投資」人力資本的理念，培育與遴用能與優秀企業並駕齊驅的優質化公務人力是最高目標，以建立績效導向、電子化的政府。
- 三、在建制與策略執行方面：強化功績導向的人力資源發展與

管理制度；在 OPM 的指導下，各機關均採行人力資本的人力資源發展措施。

- 四、 在徵才方面：政府採行能夠吸引人才、留住人才的效率化、優惠化策略，與企業競相爭取高素質人力加入政府服務行列。
- 五、 在育才方面：更重視教育、訓練與發展，以知識投資的方式對公務人力進行人力資本的經營管理，以獲取最大效益，提昇人員與組織的能耐，達成知識資本的再生產與累加的效益。
- 六、 在留才方面：以福利措施個人化、信託基金強勢確保、退休系統現代化等措施，更確保與擴大全方位的永業照護，輔以落實破除積弊、淘汰不適任人員與不當管理等作為，以確保聯邦人力的素質最佳化。
- 七、 在族群融合方面，將各弱勢與少數族群的保障明確列入政策中，並特別施以必要之教育、訓練與生涯輔導。
- 八、 在知識管理方面，採接班計畫等措施，兼顧與重視外顯知識的分享與內隱知識的傳承。
- 九、 在跨部門、跨領域合作方面，積極擴大聯邦政府間的人力資源發展合作，且鼓勵與吸引私部門的人力服務加入政府

人力服務。

十、在組織網絡方面，擴大策略聯盟範圍，促使產、官、學組成溝通與知識網絡，各司其職、相互合作，加速政府電子化與網絡化的腳步。

十一、在人力發展推動目標與手段方面，賡續堅持且更確切執行績效導向的功績制原則，輔以範本或模範的建立方式，擴大推動人力資本策略至各機關。

十二、在人力政策方面，OPM 具最高階的決策影響力<sup>3</sup>：

(一) OPM 負有國家人力資源發展政策研提、執行、推廣、監控的使命與權力。

(二) OPM 直接參與總統幕僚作業，其政策具拘束聯邦政府各機關的效力。

(三) OPM 研提各類方案，除輔導各機關採行，並確保其執行成效外，更持續進行其自身組織變革與人力發展的推動。

(四) OPM 更加重視內部人力素質與能耐的提昇，確保內部人力擁有完成任務所需的職能，以達成執行、輔導其他機

---

<sup>3</sup>事實上，多年來有關組織發展與變革研究的結果均指出，發展與變革的推動與成功，首賴組織領導者的支持；政府亦然，政府再造與革新的推動，必高度依賴機關首長這些決策階層的支持，例如美國聯邦政府廿世紀末推動的政府再造工程，以及前述廿一世紀初即推動的持續變革發展策略，均由副總統或總統幕僚群推動，其中，聯邦政府最高人力資源部門 OPM 更是扮演舉足輕重的角色。

關、以及評鑑的使命。

### 案例探討

#### 案一：公部門對人力資源發展的反省

美國勞工局（Bureau of Labor Statistics, BLS）在一九九八年的一項研究指出：引進優質的員工並媒合他們到最適合的工作是組織的成功要素。但在龐大的公務機關中，卻因層級的限制及許多人事法令的限制，致高層管理者和員工之間無法緊密接觸，人員的調動往往是一紙命令的結果，而非真正的適才適所；而所謂的教育訓練也只是流於形式的上課方式；這些作為當然不可能讓政府組織跟上社會變動的脚步，也無法符合知識經濟時代的需求，反之，只會令公務機關自絕於社會脈動之外。因而該研究極力主張，新世紀的美國政府必須明白，能提供競爭優勢的員工是最有價值的資產，而政府的組織政策及政務都必須具體反映出這種價值，並貫徹執行。

#### 案二：產官學合作發展公部門人力資本

美國重視專業化、資本主義化的傳統實際上是構築其社會體系的重要基礎，如：重要道路民營、教育資源市場化（例：同一學校教授待遇的決定，係反應各學術領域的市場行情，以及個人條件而分別與學校簽約，其間差異甚大）等，因此，其公部門除部分教育訓練自辦外，大多以外包或策略聯盟方式執行，並高度運用科技媒材進行教育訓練工作。

以筆者在美國期間參訪負責政府部門訓練的大學及企業為例，不論是負責協助訓練軍隊機師、或是軍隊士兵的訓練單位等，愈來愈多的教育訓練方式結合了電腦、網路的功能。例如，負責受美國國防單

位委託，代辦軍隊士兵訓練的美國州立中佛羅里達大學（University of Central Florida, UCF）課程訓練中心（UCF Course Development），即利用虛擬實境設計作戰情況來訓練士兵的射擊及戰場上的反應等；至於負責訓練軍隊機師的 ADL 公司（ADL Co-Lab）則是利用 3D 技術，將戰機內部的開關、按鈕等全部以模擬 3D 的技術設計於電腦課程上，讓人員先在電腦上熟悉飛行器的操作，並依各種可能發生的突發狀況讓人員了解先後解決的步驟及操作，如此不但使人員在實際上機飛行時即可迅速掌握飛行操控，並進而大幅節省軍隊原需自辦訓練所需的高額費用。

此外，在學習成效上，更因此模擬的狀況類似電動玩具遊戲軟體，十分吸引學習者的興趣，學員不是在“受訓”，而是在“遊戲”。除了這些之外，遠距教學、線上教學等科技均大幅應用於教育訓練之中，當然這些科技的應用並不單把教材轉換成電子檔傳上網站而已，而必須配合其他的相關設計，例如相關學習認證、網上互動等等，構成一個結合產、官、學，從訓練規劃、執行、評核、到追蹤完整的人力資源發展網絡。

### 案三：教育訓練符合實務所需並運用科技媒材

續上述，筆者在美進修期間，透過美國州立中佛羅里達大學安排參觀該州多處教育訓練機構，參訪對象包括學校成立之教育訓練單位、連鎖企業之公司、獨資公司等等，其中有多媒體公司、科技公司、以及專事教育訓練的機構，不論其本業為何，可以看出一個趨勢就是，幾乎大多數的公司對於結合“媒體”進行訓練下了很大的工夫，而不論其訓練對象為何，這些教育訓練工作者很大的一項挑戰在於“如何吸引被受訓者的興趣”。



除了案例二公部門之教育訓練外，私部門亦高度運用科技達成教育訓練所需之成效，舉其大者，例如迪士尼海運（Disney Cruise Line）、西門子（Siemens）等，不論其是結合電腦、網路的教學方式，或使用傳統紙本、書面的教育訓練方式，大多朝向與多媒體結合的教育訓練方式。

其中，使用最“傳統”方式的迪士尼海運，因限於其受訓對象多數為船長、船員等在船上工作者，在使用網路學習的方式較為困難，然為達到學習不受時空限制的效果，其所使用的方式為“製作有趣並結合組織文化—迪士尼文化的教材”，例如光碟片、活頁式學習手冊等，方便而直接地提供受訓者所需知能。析言之，在教育訓練的目標方面，迪士尼海運公司對於教育訓練的目標訂得十分簡潔、明確，即讓從船長到船員的日常工作中貫徹迪士尼的精神。因而其訓練學習課程的設計均被要求時時創新，隨時以更“joyful”的方式不斷改進，以符合迪士尼的精神。為強化人員對組織的向心力，訓練單位結合了迪士尼文化的特色：歡樂於教育訓練課程中，一方面作為對員工的獎勵，一方面再次的強化該組織文化，強化員工對組織的認同。

在教育訓練的願景方面，其將迪士尼的經營文化：“顧客滿意至上”明確的傳達給每位員工，並以之作為工作中的最高準則，此一明確的“指標”，將有利於組織人員的工作，因為工作人員在作臨場應變時須有一明確的方針，才不致作出與組織願景相抵觸的處理方式。在教育訓練執行方面，其培訓的主要工作可以分為四項，其一、必須建立與受訓者間的良好互動關係；其二、吸引受訓者對教育訓練課程的興趣（例如，其方法為以深具迪士尼特色的米老鼠、唐老鴨、高飛狗、跳跳虎等小塑膠玩偶作為學員帶教育訓練過程中的小獎品，此外為了避免學員在課程結束後即將教材丟棄，並對教材的設計下過一番

工夫，其在教材的設計上增加彩色頁，增加排版的活潑性，並適時加入前述深具迪士尼特色的米老鼠、唐老鴨等圖樣，大別於一般人對“教材”的刻板印象，據該公司人力資源部門人員的調查，此舉大大減少教材的丟棄率，因為活潑生動的版面設計，大幅增加人員對教材的保存價值，並避免受訓者的忽略。)；其三、人力資源部門隨時迅速地準備並提供教材；其四、考量受訓者的工作特性，決定是否使用網路學習或其他困難的高科技訓練素材。

#### 肆·我國公部門人力資源發展策略釐探

我國立法例係採大陸法系為主要體例，因此，全國性政策的落實，係以完成立法程序為執行之起點，與海洋法系國家如美國的政策制定與公布執行程序不同。而我國主要公務人力資源發展政策的生產機關，依法定職權係由考試院所屬公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）主政，至於行政院及其所屬各機關的人力資源發展的執行策略，則另由行政院人事行政局（以下簡稱人事局）主政，以下分就二者加以說明之。

##### 一、全國一致性者—保訓會

揆諸該會的未來政策規劃，計循下列主軸發展：

##### （一）檢討研修（訂）公務人員訓練進修法規

公務人員訓練進修法業經總統於九十一年一月三十日公布施行，該法規定，有關公務人員訓練進修法制之研擬，事關全國一致之

性質者由保訓會辦理。該會將本於職掌，賡續檢討研修（訂）訓練進修相關法規，以為執行之依據，進而建立教、考、訓、用結合之國家文官制度。

#### （二）激勵各級公務人員的工作潛能

公務人力培訓機制的有效建立，對於人力素質的提升，具有關鍵性的角色及功能，保訓會將本於職掌擬訂健全的文官培訓法制、政策，加強推動各級公務人員的訓練，並與終身學習趨勢緊密結合，使現職公務人員在前瞻性的培訓建制下，增進所需知能，有效發揮潛能。

#### （三）充實公務人員考試筆試錄取人員的工作知能

公務人員考試筆試錄取人員訓練，即在提昇初任公務人員素質及知能，讓其瞭解企業型政府應有的顧客導向的服務理念，使其具有創意、主動積極、守法守紀與樂觀進取的態度，其訓練將結合國家未來發展之需要與現代化的公務技能。

#### （四）研究規劃改革整體各種公務人員訓練目標及課程內容

為使保訓會及國家文官培訓所辦理之各項訓練，皆能充分發揮其培訓效能，爰參酌相關研究報告、出國考察心得與歷年辦理經驗，研

究規劃整體性的公務人員訓練目標及課程內容，據以提昇各級公務人員訓練績效，增加國家競爭力。

#### (五) 貫徹公務人員行政中立的理念

鑑於行政中立係民主國家必備的條件，政黨輪替執政已成為政治常態，為健全政黨政治的發展，以穩定政府施政正常運作，不受政黨輪替之影響，立法規範公務人員保持中立或限制其參與政治活動，乃是必要的作為。為確保公務人員嚴守行政中立，貫徹依法行政、執行公正、不介入黨派紛爭之目標，保訓會依「公務人員訓練進修法」規定，積極籌辦行政中立訓練，俾期落實公務人員行政中立的理念。

基於上述政策目標，考試院所擬之公務人員訓練進修法<sup>4</sup>主要內容包含了：

- (一) 訓練進修政策分工：主要區分政策研擬與執行，全國一致性訓練進修政策由保訓會主政，公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練及行政中立訓練等執行事項亦由該會自辦或委辦執行；而公務人員專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及前項所定以外之公務人員訓練及進修事項，則授權由各中央二級以上機關、直轄市政府或縣（市）

---

<sup>4</sup> 指民國九十一年華總一義字第0九一000一五0五0號令新修定之公務人員訓練進修法。

政府（以下簡稱各主管機關）辦理或再授權所屬機關辦理之。

- (二) 訓練進修資源共享：為加強公務人員訓練進修計畫之規劃、協調與執行成效，由人事局與保訓會會同有關機關成立協調會報，建立訓練資訊通報、資源共享系統。
- (三) 明訂職前暨在職訓練法源：公務人員考試錄取人員、初任公務人員、升任官等人員、初任各官等主管人員，應依法接受必要之職前或在職訓練。其中初任公務人員訓練，應由各主管機關於進用前或到職後四個月內實施之。並明訂初任訓練內容為：公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度、行政程序及技術暨有關工作所需知能。
- (四) 文官基本價值訓練法源：為確保我國公務人員嚴守行政中立，貫徹依法行政、執法公正、不介入黨派紛爭，由保訓會辦理行政中立訓練及有關訓練，或於各機關學校辦理各項訓練時，列入公務人員行政中立相關課程，並授權考試院訂定訓練辦法。
- (五) 調訓原則：公務人員專業訓練及一般管理訓練得按官職等、業務需要或工作性質分階段實施。而各機關學校業務變

動或組織調整時，亦得由各主管機關辦理新職所需專業訓練。

- (六) 訓練計畫與執行授權：公務人員各種訓練之訓練計畫，授權由各主管機關定之，而公務人員各種訓練之訓練期間、實施方式及受訓人員之權利義務事項，均應依各該訓練辦法或計畫規定辦理。
- (七) 育才進修法源：將公務人員可參與之進修分為在國內外專科以上學校或相關機關，以入學進修、選修學分及專題研究等三種方式進行，並得以公餘、部分辦公時間或全時方式前往進修。
- (八) 明訂育才對象：各機關學校之服務成績優良、具有發展潛力、具有外語能力者為優先培育對象。但選送進修須經服務機關甄審委員會審議通過，並經機關首長核定。
- (九) 進修期限：入學進修或選修學分期間為一年以內（但經各主管機關核准可延長期間最長為一年。）；專題研究期間為六個月以內（必要時，亦得依規定申請延長最長為三個月）；經中央一級機關專案核定國外進修人員，其進修期間則最長可為四年。

- (十) 全時進修：各機關學校選送國內全時進修之公務人員，其進修期間為二年以內。但經各主管機關核准延長者，延長期間最長為一年。
- (十一) 進修補助：規範各機關學校選送或自行申請進修之核定與補助規定事項。
- (十二) 進修計畫法制化：明訂各機關學校應視業務需要，循預算程序擬定並執行公務人員進修計畫，未報經各主管機關核准，不得變更。
- (十三) 進修人員回任事宜：各機關學校選送或自行申請全時進修之公務人員於進修期滿，或期滿前已依計畫完成進修，或因故無法完成者，應立即返回服務機關學校服務。
- (十四) 進修人員義務：公務人員帶職帶薪全時進修期滿，其回原服務機關學校繼續服務之期間，應為進修期間之二倍；留職停薪全時進修期滿者，其應繼續服務期間與留職停薪期間相同。
- (十五) 違反進修規定之罰則：各機關學校選送或自行申請全時進修之公務人員，如有違反該法進修期間及義務相關規定

者，除由服務機關學校依有關規定懲處外，並負多少不等之賠償責任，逾限未繳者機關並得移送法院強制執行。

(十六) 官學合作：各主管機關得視業務實際需要協調國內外學術或其他機構，提供公務人員終身學習之機會。

(十七) 訓練費用之支應：各項訓練及進修所需經費除編列預算支應外，亦得向受訓人員或其服務機關學校收取費用。

(十八) 教育訓練與其他人力資源管理系統結合：各機關學校應將公務人員接受各項訓練與進修之情形及其成績，列為考核及陞遷之評量要項，依專才、專業、適才、適所之任用本旨，適切核派職務及工作，發揮公務人員訓練及進修最大效能。

## 二、行政院暨所屬各機關人力資源發展政策執行—人事局

行政院於民國八十七年一月十四日頒布「政府再造綱領」，積極推動政府再造工作，並責成人事局推動人事制度之全面再造，該局於民國八十七年六月至十月間舉辦十場次相關座談會，並成立「人事制度再造工作小組」，多次開會審查過濾，經歸納後獲致主要改革政策要項，包括：

(一)對於工作性質與一般公務人員顯然不同之教師、醫師及科技研究



等人員，建立分途管理制度，以適應其特殊需要。

(二)建構多元靈活的考試任用制度，以有效延攬人才，並簡化銓審作

業，縮短用人時程，以增進行政效率。

(三)建立功績制升遷制度，以有效培育人才。

(四)整建派聘僱及機要人員管理制度。

(五)重建激勵型考績制度，強化考績激勵功能，以達獎優汰劣目標。

(六)建立自主性勤惰管理制度，研議逐步取消上下班簽到退或刷卡手

續。

(七)建構學習型公務人力培訓制度，全面提升公務人力素質。

(八)建立功績制待遇制度，合理健全待遇結構，並建立彈性績效獎金

制度，以發揮激勵作用。

(九)建立多元化彈性退離制度，放寬自願退休條件，以強化公務人力

素質。

## 伍·現行我國公部門人力資源發展的策略特色

不論美國或我國，公部門人力資源發展政策都是國家在因應知識經濟時代來臨所預為規劃，為將來儲備（訓）優秀公務人力的指引方針，也是公務人力資源發展執行系統賴以確立運作目標與方向的基礎。從上述考試院（保訓會）及行政院（人事局）的既定政策觀之，

我國公部門人力資源發展政策的未來方向，具現下列特色：

(一)理念方面

1. 顧客導向理念的重視：教育訓練的內容以顧客導向為指導原則，以期建立具顧客導向理念的企業精神政府。
2. 終身學習理念的貫徹：以終身學習為基本精神，規劃建制訓練進修體系，以激勵公務人力。
3. 文官價值觀與專業技能訓練並重：除了提供前瞻與實用並重的專業訓練之外，更需強化公務人員的行政中立、依法行政等基本價值觀。
4. 績效導向的教育訓練原則：訓練進修之規劃與執行均需基於公務績效改進的需求。

(二)建制方面

1. 自中央到地方，政策功能明確分工。
2. 重視各級教育訓練機關間之資源共享。
3. 本於終身學習理念，作前瞻性訓練進修規劃。
4. 訓練與進修並重。
5. 強化官學合作機制。
6. 訓練進修系統與任用及考核系統結合。

(三)執行方面

1. 徵才方面：多元化、效率化的考試改革。
2. 用才方面：強調人性化、自主化管理，並推動以功績原則為基礎的升遷、待遇體系。
3. 育才方面：策略性培育優秀人才，目前以具有潛力與外語能力之公務人員為優先培育對象。
4. 留才方面：建立彈性化、放寬化的退離制度。

### 陸·美國公部門人力資源發展策略對我國的啟示

誠如本文前言所揭，美國係知識經濟的先驅者與領先者，其由總統幕僚群所指導，OPM 所規劃、執行與評鑑的公部門人力資源發展策略，係針對該國政府現在及短期未來（2002-2007 年）的人力需求與政府再造需要而訂，而策略規劃、執行、評鑑、改進等行動的良窳，決定未來公務人力的素質，亦將影響未來政府運作的績效與品質。因此，雖則美國聯邦政府不論在治國理念、政府建制、國家環境上均與我國政府不同，但其所採取的策略筆者認為仍具有下列值得借鏡之處：

- 一、敏銳、前瞻、務實、大魄力的改革視野：美國政府的改造向來具備與人力市場同步的敏感度，除了因為其國內高素質人才向來為富可敵國的企業網羅，政府需與「民」爭「才」之外，更

重要的是因其政府位居全球領航地位，故可作更前瞻（毋需後顧）的規劃。再輔以深植管理文化的美國實用主義（American Pragmatism）的影響，其改革均基於務實的考量，不作口號式的空言，當然，強大的國力與總統制，使得美國政府只要領導階層支持，均可進行大魄力的改革。質言之，我國政府雖不具該國政府所面對的策略背景，然而，不論政府的規模、政事的複雜度或求才的困難度觀之，我國應均較美國易於進行政府改革與人力再造。進一步來說，我國近年來面對後冷戰時期結束，全球市場在更多原本左翼的國家加入競爭行列後產生的質變，使得廿世紀我國原有的產業優勢不再，不但產業結構轉型，更使得國家資本在全球化浪潮衝擊下紛紛外移。上述環境的改變，已使我國除了向更高科技、知識密集的產業轉型外，毫無退路可言，值是之故，我國政府更應較美國聯邦政府採更前瞻、更有魄力的改革動作，才能使公務人力具備先一步為產業、人民提供服務的優質能力。

二、面對環境精確的規劃策略：美國政府向以資本主義世界典範自居，而其面對環境改變，精確地採取相對應的策略規劃亦值得注意（如：知識經濟時代來臨後，高素質人才競相為企業效力，使得政府徵才困難，OPM 立即採取競爭策略，以市場導向思考

提供更優惠的競爭條件即是一例)。揆其政府所面對的執政環境可知，雖然美國幅員廣大、種族多元、地域特性分殊大，但只要憑該國家自身經驗即足以提供足夠參考資訊，以作成精確決策。而我國政府面對的環境看似較為單純，其實更為複雜，蓋我國不但需與落後國家區隔、同等級國家競爭、更需與強勢國家周旋，所需培育的人才之多元性並不下於美國；此外，如同曾孝明（90）於其所著「台灣的知識經濟—困境與迷思」一書中所陳，我國學術與教育長期以來因採「後續補充式」研究，而極少產生真正對本土有用的知識<sup>5</sup>，我國政府賴以參照的運作與改革理念，亦率多先譯自歐美先進國家產品後，再進行修正補充，如此一來，政策規劃的精確度確實值得評鑑與再思（例如：人事局所極力推展的「公部門績效獎金制度」，對我國公務人力永業化制度與政府部門組織文化而言，是否真能起激勵作用，或較可能引發猜忌與不合，都曾經引起討論，然而，確實值得討論）。話雖如此，卻更可確定，我國政府人力資源發展政策的精確性需求，應遠較美國聯邦政府為高。

三、 績效管理理念的落實執行：美國的聯邦政府人事制度是以功績制（merit system）為基礎的設計，在其 2002-2007 的六年人力資

---

<sup>5</sup> 筆者按：曾氏於該書所言，係針對知識與學術殖民現象的反思而發

源發展策略中，非但再度強調，更以具體的措施確保功績精神的落實，較為不同的是，過去著重在人力資源管理理念的落實，因此，策略重點置於在管理面考量如何執行功績制度，較忽略績效管理的考量。在新的策略規劃上，則以投資的效益觀點重新思維，以人力資本架構及計分卡等方式，監測公務績效表現，除確保功績系統的誤用與濫用降至最低外，更能收到獎優汰劣的作用，達成政府改造的目標。反觀我國的公務人力資源體系，仍以永業制的設計為主，就法規面而言，公務人事法規關於績效考核的規定，係規範於公務人員考績法（以下簡稱考績法）及相關子法，其特色則以管制與防弊為主要目的，激勵與管理績效的考量則較乏規範；就執行面而言，考績法雖訂有年終考績丁等及專案考績記兩大過免職等規定，然而歷來執行面上較少真正發揮淘汰不適任人員的效果，或可能是成就條件較嚴苛，然基於保障公務人員權益層面該設計尚可理解，但執行績效考核機關的因循或許才是汰劣效能難以彰顯的主要原因。此外，在人事局亟欲推動績效獎金制度方面，公務績效如何定義，以及如何產生測量的指標，以及評核的標準等，都是阻礙該制度推展的潛在危機。但總的看來，在我國政府發展確定要走向「小而美、小而能」的方向前提下，人力素質的提昇與精鍊是

不可逆轉的發展趨勢，因而，我國公部門人力資源發展政策，在獎優汰劣的落實、績效管理的確保上，事實上遠較美國有更為急切的需求。

- 四、重視理念與實務規劃、執行的契合：如前所述，資本主義（capitalism）與實用主義（pragmatism）是主導美國國家政策與制度的主要哲學基礎，非僅落實於政治、經濟、教育與社會體系，更是建構整個聯邦人力資源系統的根本原理，因而其轉向人力資本投資的觀點後的公務人力資源發展策略之規劃、執行，都設計有詳細而縝密的總目標、分目標、預期產出（作為測量與評核績效的依據）、執行策略、以及評鑑的方法，以避免政府人力資源發展策略淪為口號與標語。進而言之，在策略運作方式確立後，更有明確的權責區分，OPM 與聯邦各機關在政策推動與執行上的夥伴關係清楚而可行，OPM 基於總統授權而成為政策制定、執行、輔導、推廣與評鑑的機關，聯邦各機關則提供實質推動所需的人力、預算及制度的改革，各司其職，相互合作以發揮綜效（synergies）。從人力政策規劃、制定的層面上來看，雖然我國與美國政府體例全然不同，總統府並未設有常設幕僚群之類的法定最高政策決定機關，仍以立法作為政府政策最後確認之法制化程序，但我國的考試院與人事局，在

公務人力政策上合作關係應尚屬密切，且一俟立法完成後，拘束各機關的效力並無疑慮。然而在政策推動、執行與評鑑上，礙於考試院及其所屬機關，以及人事局及其所屬機關的人力有限，並無法如 OPM 一般，派遣足夠的人力資源發展專業人員至各機關同步輔導新人力資本政策的執行，以及協助其進行人力政策執行之績效管理與評鑑，往往需透過公文宣導、調訓人事人員等較緩慢與非同步的方式執行之。如此一來，精密規劃、協商、設計完成的人力資源發展策略，非但執行時效無法同步，更可能因被各機關定位於「人事業務」而無法全面推動，最主要的是，一紙公文與調訓人事人員，既難以得到各機關首長的實踐承諾，更難以確保政策執行的品質。再有甚者，因考試院與人事局人力有限，以及評鑑等配套措施一向非我國公務人力系統的規劃重點（我國仍較偏重設計與執行面，至所謂「人事業務檢查」亦未法制化與專業化，著重的重點亦難以認定係著眼於績效表現或公文及檔卷的品質），再加上人事法令多如牛毛，上述種種原因都使得我國公務人力資源發展呈現無法掌控、評鑑、改進執行績效的現象。於是「先發展法令」，再「通令施行」，繼而發現「執行不力」或「曲解法令」或「成效不彰」，但因無法有效評鑑與改進原措施，只好再「發展新發令」，一再



循環的結果，法令堆疊如山，問題層出不窮，人事系統被視為改革阻力便成為不可避免的宿命。

五、策略合作、高度運用科技以實踐知識作為人力資源發展之本的理念：重視科技向為美國富國強國的基本信念，建構電子化政府亦成為 OPM 策略的重要目標，「單一窗口化」是最重要的引導理念。由於聯邦政府的科技資源有限，但深知知識經濟下的人力資源發展必須藉助專業知識與電子科技的協助，才有辦法達成策略目標，因此，透過購置、委託、獎勵、補助、交流、協力、策略聯盟等多元方法，美國聯邦各機關除依賴 OPM 人員直接的介入外，尚與學界、產業界高度結合，以提供人員教育、訓練、實習、交流、進修等方式，達成公務人力資源發展的目標。在跨界合作方面，我國目前仍著重於較被動的訓練進修策略，礙於法令及社會環境等主客觀因素（例如公私人才交流，即因適用法令、調任意願、回任權益、生涯階梯等因素而難以具體推動），產官學合作仍在極為初始階段。持平言之，我國地狹人稠，資源極為有限，過度分工或界限防守，非但不符社會成本且可能互相制肘，如能以更為周延的設計來達成跨界合作，非但資源可有效結合，避免浪費，更能使得知識因交流而得到傳播、修正、創造與發展的機會。此外，在科技運用方面，

也或許是由於政府及民間分工過細，導致電子科技成為資訊部門或機關的專業，並未與公務人力資源發展系統緊密結合，因此，公部門僅能以每年極有限的電腦班期培訓有限人力，產業界及學術界的科技專業均各自在特有領域應用，未來應思考，如何參考美國軍隊與企業、大學合作訓練等方式，建構產官學合作的全方位人力資源發展機制，實屬資源遠較美國更為有限的鳥國更應劍及履及的當務之急。

六、重視「弱勢者利益最大化」原則的實踐：將對婦女、少數、弱勢、殘障的就業及生涯發展的保障，落實在人力資源發展政策中，是美國 OPM 所擬 2002-2007 發展策略中極為重要的政策。這固然基於美國是多元種族的國家，顧及種族和諧及平等發展是必要思維，但最重要的仍在於係一個成熟的民主社會對弱勢者的重視，更是社會正義在公共政策上的具體展現。我國公部門對於此類議題，目前仍被動地「遵守」勞工法規及兩性就業平等法等規定，以預算比例及懲罰措施，宣導機關「雇用」殘障、原住民等弱勢者，至於前揭人員後續的訓練、安置、發展等具體保障與推展措施均付諸闕如。實則我國政府在高喊「民主法治」、「公平正義」、「社區主義」的同時，如何透過政府機關自身的以身作則，以「弱勢者利益最大化」的基本精神，周

延思考適合我國的公部門人力資源發展政策需求的少數、弱勢族群的相關政策，除可獲致人力資源素質提昇的直接效益外，更可達成族群和諧、共榮的間接效益。

## 柒· 結論與建議

不論我們對於甚囂塵上的「知識經濟時代」議題有多麼複雜的情緒，接受也好，反抗也好，厭煩也好，它已經是我們將當代生活世界加以想像後的最適切用語。不論在何種時代，人們最需了解的是自身所在的位置，歷史的位置、地理的位置、生態的位置、技術的位置以及權力關係的位置，明白己身位置與他者的關係，例如：支配者與受迫者、領先者與追隨者、競爭者與同謀者，毋庸置疑地，位置決定策略取向。在知識經濟時代，美國目前位居先驅者與領導者的位置，他們所需思考的是如何確保優勢，排除任何致命的危機，削弱競爭者可能的成長，強化自己的體質，基於資本主義與實用主義的社會基礎，美國政府在其所訂的 2002-2007 年人力資源發展策略中，妥善地運用高科技、人力資本架構、族群和諧發展等策略，以確保安全穩定的發展環境，從制度面、技術面、知能面同步著力，對未來的公務人力進行前瞻性的規劃與「投資」。反思我國，我們當然可以選擇獨自走鎖國路線，拒絕西方世界的市場，否則，若決定以美國作為我國全球發

展的夥伴，則理應了解不論在資源、技術、知識、人才面上，我國都尚在美國之後。作為追隨者，我們不僅要思考如何向領先國家學習與借力，發展產業與人力優勢，也要思考如何與其他類似國家競爭，提高自己的國家競爭實力，同時更要利用已有的優勢資源，吸引落後於我們的夥伴國之優質資源，如此一來，才有機會在全球知識戰場上爭得一席之地。

事實上，我國政府早已明瞭知識經濟時代的來臨已無可擋，也確定了朝向「小而美、小而能」的政府再造方向努力，全力打造一個高績效、高回應性的優質政府。因此，政府的能力能否快速而大幅地提昇，便成為政府再造成功的關鍵因素，而人力資源發展就是提供政府優質人力的不二法門。本研究從前揭政策的整理與分析發現，我國未來的人力資源發展政策，應可朝下列各項建議思考可行之道：

- 一、以前瞻的眼光，尋求更精確的公務人力策略定位：長久以來，我國公務人力不論在學術界或實務界，均極致力於管理知識的引進、管理制度的改進、以及管理技術的改善，較少回頭思索「中華民國要怎樣的政府」或「要怎樣的公務員」等更基本的理念問題。具體而言，我國的文官體系從廿世紀初的「品位制」，到廿世紀中、末葉加入「職位分類制」原理揉合而成頗具特色的「新人事制度」，意圖兼顧永業與專業、屬人與屬職的優點，

姑不論是否真得到兼顧的優勢，然而從廿世紀過渡到廿一世紀，多多少少發生了政務官與事務官分際難分（當事務官可「改任」或「升任」政務官時，何人能確保事務官不向政治低頭？）、專業與譚循並存（不同專長之間得以「調任」，升遷不必反應績效表現）、職務愈高則能力遞減之現象（公務人員自考完任用考試以後，分發與調任均不一定依原考試專長指派，再隨著職務升遷，或因環境劇變，或因工作忙碌，使得他們無法與時俱進，便呈能力遞減的態勢發展）等異象，確實也到了需要自原點開始省思的時候了。本研究認為，與其對承繼自中國傳統、日本精神、美國制度的現行人事制度，採用修修補補的「改進」策略，不如用更前瞻的眼光，先決定未來政府因應知識經濟時代的特性，究竟需要何種的公務人員、人力體系。舉例而言，如果要屬人化的為政府量身定做優秀公務員，則應該考量如英國培育文官的策略般，設計適合我國國情的個案化、長期化公務人力發展與培育策略，提早且持續地進行公務人力「投資」，期使每位公務人員均事先具備足夠勝任職務專業能力以及終身學習能力，至於人力體系則應提供更完備、安穩的終身學習與成長的永業職涯（如此一來，也可避免社會各界輿論，均將公務員塑造成好逸惡勞、待遇過佳的「米蟲」，特別是景氣不佳時，

更成為眾矢之的，使得優質人力對公務事業望而怯步)；反之，如果決定的是要採行屬職化的專業人力運用，則應考量大量減少永業職的常任人員，改以優厚但任務導向的契約條件，吸引專業人員進入政府執行專案而定期的任務(臨時而非永業)，由於專業職涯重在專案績效表現，以及適當的待遇福利條件，而非如永業職涯重視升遷晉等，政府人力資源體系必需調整成為專業的人力資本顧問，隨時幫助各機關進行徵才、育才、留才、評鑑等人力資源專業事務，將政府視為大型公務企業體經營管理，精確、快速而果斷地獎優汰劣，則政府將吸引的人才就不會圖「久安其位」，而是想「享受成就」；一旦上位的策略確立的定位，所謂「政府再造」或「流程再造」才有落實推動的可能，也才不會再淪入明日黃花的口號命運。

二、除完備的人力資源發展法令外，更應務實而積極地規劃推動人力資源發展事務：換句話說，就是將人力資本的投資從法令的規範面，實際落實在實務推動上。長久以來，我國各級政府推動政務均致力於成就「立法完備」，其後的執行則經常被忽略，久而久之，許多機關便被評為「功能不彰」、「執法不力」，公務人力資源發展政策的執行亦若合符節。以本研究前文對我國人力資源發展政策的整理分析可知，我國的人力資源發展仍停留

在規範性的宣示，缺乏明確的目標導向策略<sup>6</sup>，當然無法確認各級機關是否有能力達成使命，再者，沒有評鑑的機制設計，更不能確保人力資源發展政策規劃與執行的品質及成效。本研究建議，考試院與人事局應就未來的人力資源發展政策之規劃、執行、評核、改進，培訓與建制足夠的專業推廣人員，走出人事機關的大辦公室，至政府各級機關為他們量身定做地執行規劃、推動、考核與報告人力資源發展業務。舉例而言，長久以來對於政府財務操作，我國除一般主計人員之外，更在監察體系下備有一批審計人員，不定期到全國各機關督導、輔助主計業務的執行與改進，並作成報告，如果財務行政受到如此落實的推動與監管，人事行政發展到更進步的知識型公務人力資源發展策略，當更需要完備的規劃、推動、執行、評核與改進的專業部隊，深入各機關去完成策略使命。

三、政治上提高人力資源發展政策的決策位階：如本文前述，組織管理界一致認為，任何組織改造或再造策略的成功，最重要的保證便來自於首長的承諾與支持，因此，英國的文官改革由首

---

<sup>6</sup> 我國「知識經濟發展方案」中雖有規劃各階層公職人員對於知識經濟理念與未來環境變化趨勢的再教育工作，並將目前行政院所屬現在約二十萬行政機關公務人員納入為期一年整的教育訓練，兼重短程的技術訓練與長期的觀念灌輸，並採全員參與的方式進行。然以行政機關內長期以來的重視“任勞任怨、易於服從、追求穩定”的人力結構特質，以此一年的短期“教育訓練”，同時係以“亂槍打鳥”的模式來進行強迫式的學習能否帶動公務人力的“發展”，其效果是值得商榷的。例如，其利用“讀書會”這項方式，利用會議形式進行交流，吾人以爲，讀書會的運作前題是成員平等的地位，然在重視層級節制，視官制官規爲組織倫理的政府機關中，讀書會終將淪

相帶領，美國由政府再造由總統幕僚群決策、副總統領軍。我國公務人力資源體系的設計，最高決策機關考試院的資源有限，最重要的執行機關人事局的位階過低，均使得人力資源發展在國家政事競值的過程中極易被忽略，長期下來不但使得政府改造難以得到各機關的重視，甚至不願投入資源、虛應故事，而使得一波波改造活動無疾而終，更糟糕的是，如此一來更令政府自身與人民均難以相信政府改革的可能，惡性循環的結果更使得人力資源機關不被各界相信具備關鍵功能，而人力資源機關為求生存，也只好退而緊守法令的解釋與執行本位，益發使得功能不彰情形更加明顯。本研究建議，與其仍費心思索公務人力資源究竟應採部內、部外或折衷制，甚至考慮考試院或人事局存廢問題，以為如此便可以解決公務人力再造的需要，真正該考量的反而是，我國政府人力資源部門現今具備數量眾多的人事機構與公務人力發展機關，如果能在有效而精簡的政策指引下先行再造體質，成為專業的人力資源發展機關（構），在公務人力資源管理與發展政策由副總統級（以上）領導推動的帶領下，不論由考試院或行政院主事推動，均能發揮帶動、拘束各機關的效用，勢必更能符合大眾期望的政府人力提昇的



績效表現。

四、全面檢修現行制度與人事機關（構）的職能：廿世紀末以來，我國政府已從過去的「人事行政」思維，逐漸轉向「人力資源管理」修正，但面對知識經濟時代「人力資本」的關鍵轉變，我們的改進腳步確實慢得令人心驚。試問以現行體制之下，除了事業機構以外，有那一個政府機關能知道或有能力立即進行人力投資？而現行的管制性法令多如牛毛，人事人員忙於「管制」、「解釋」、「寫公文」即已焦頭爛額，如何能推動人力發展的進行？因此，本研究建議，銓敘部與人事行政局均應邀集學者專家，審慎以知識經濟時代需求為基礎，將不符政府人力資源發展所需、防礙人力資本流動與增生的法令挑出，並要求自己以壯士斷腕的大氣魄立即進行廢止或凍結程序（舉例而言，如果現行公務人員績效考核規定無法達到獎優汰劣的效果，每年執行與不執行對下一年度的績效改進毫無影響，試問，此種制度留下何用？如果斷然中止，又能有何種負面影響？我想答案不問自明，只是人事系統有沒有勇氣面對法令過時的現實）。再依前述定位、設計出的公務人力資源發展策略，推動真正鼓勵終身學習的發生、獎勵優良的績效表現、以及能迅速果斷淘汰不適任人員的新法令，並重新組訓人事人員，如此一來，才

有可能使我們的政府人力素質水漲船高，政府效能改頭換面。

五、擴大運用管理科技推動公務人力資源發展：短期而言公務人力資源機關應立即透過改進現有運用管理科技的政策，將大量的事務性管理工作加速電腦化，節餘人力則可投入人力資源發展專業化的改造工作，具體而言，擴大應用科技所需的資源，除編列公務預算支應外，更可以策略聯盟、委託、協力的方式，引進民間企業的專業能力，以及學術界的專業知能，直接投注於公務人力資源的培育訓練上。中長期而言，仍宜以法制化為手段，將政府、產業、學界的交流、合作、共生機制建立，使公務人力的流動與發展更趨科技化、專業化。

六、積極確保原住民與心身障礙人士等弱勢族群公務職涯之輔導與保障：「劣勢者利益最大化」是重視社會正義的成熟民主國家制定政府政策時的重要考量與設計，也是民主社會安定的重要指標，一個對弱勢族群不友善的國家政策必然被國際社會歸類為粗暴且粗糙的政策。我國長年以來雖極為重視弱勢族群的任用保障，惜多年來推行之下，仍以達成勞基法規定的下限，即每五十名員工當中即應有一名為進用原則，未達該下限時，即依缺額數處機關以罰金，對機關而言強制性不高。另外，在進用來源選擇上，各機關也僅負責被動地自原住民或身心障礙特考

及格人員中選取，或者自各縣市政府社會及就業機關列管之弱勢就業人口中以約僱或職工進用。簡言之，我國目前對弱勢族群的公務人力資源發展觀念仍未啟蒙，尚僅停留在「進用」或「安置」階段，對後續的發展（能力發展、知識發展、及職涯發展）均與一般人員一視同仁，事實上，弱勢族群的生涯軌跡與事業發展的屬性與障礙均與一般人員不同，如不能特別考量、專案輔導與保護，有可能使弱勢優質人才因競爭障礙（看得見與看不見的障礙）而難以發揮長才，除違反追求各族群工作平權的原則外，亦將是政府人才的損失。本研究建議，應由考試院（或責成適當機關）邀集人力資源發展、組織管理、職涯規劃與發展、弱勢就業保障與發展相關領域之學者專家，以及現職公職人員中屬弱勢族群者共商，研訂符合公務人力資源發展體系基本原則，但特別規劃的弱勢族群職涯發展與保障的機制，並由考試院與人事局以獎勵與輔導並行的方式確保該制度的落實。

七、建立公務人力資源發展的全方位評鑑指標與機制：長期以來，我國政府的改革工作均屬自發生內部改革，少有外部監督力量同步評鑑，因而政府及人民均無法確認改革的成效。未來為落實政策的成效，本研究建議，於公務人力資源發展政策朝知識

經濟時代轉換策略的同時，亦應在高階決策層級的領導下，對公務人力資源發展進行總體檢，從策略的規劃、執行、到改進的各環節，基於評鑑指標引導執行方向的原理，要求公務人力資源發展機關應對所擬政策建立評鑑指標，並組成評鑑專責團隊依評鑑指標主動進行評鑑，避免公務人力資源政策在規劃上流於閉門造車、在執行上無法獎優汰劣、在成果上不能反映到後續績效改進之上。

綜上，台灣幅員小、資源稀、競爭對手多，政府經不起人力的無能與浪費，廿世紀那個後冷戰保護下，全球只有右翼世界有競爭市場，我國具備產業優勢的時代已經不再了，左翼世界加入市場經濟後，全球化快速稀釋我國的競爭優勢，也使得國家面對更快的重新定位的生存挑戰。值此非常時代、非常時期，我們不如美國有好整以暇的強國策略環境，也沒有中國大陸如黑洞般吸納生產市場的投資優勢，民間各界對政府能力的期望與要求以倍數成長，如果政府不能從自己人力資源素質提昇上來著力，仍以廿世紀的公務人力資源思維與體系設計來面對廿一世紀的挑戰，如果要做最悲觀的比論，其實就如同希望以中世紀的戰術及戰車來打一場高科技戰爭一樣，結局早已呼之欲出，屆時，不僅政府能力一蹶不振，人民對政府的信心亦難保不會崩盤。