

# 政府部門人力資本理論與應用

蔡秀涓\*\*

- 一、前言
- 二、人力資本觀點之緣起、發展與研究概況
- 三、人力資本之內涵與主要面向
- 四、人力資本理論對於政府部門用人政策之意涵
- 五、人力資本理論應用於我國政府部門之芻議
- 六、結論
- 七、參考書目

人力資本理論應用於國家總體經濟、組織與個人等三個層次的分析，在最近已成爲值得重視的趨勢。然而，國內相關研究中，以政府部門爲研究對象者卻近乎付之闕如。

本文主要目的就在於透過文獻探討法，以對於政府部門之人力資本理論與應用之相關議題，進行探索性的研究。本文首先闡述人力資本觀點之盛行，主要肇因於人力資源觀點不足與知識經濟時代來臨兩項因素，並對於國內外相關研究概況作一整理與分析，繼之，則對於人力資本之內涵與主要面向予以論述。進而指出人力資本理論應用於政府部門具有形塑績效型組織文化與促成能簡型政府之價值，而此，主要是源於 1.人力資本政策與政府績效目標連結更爲緊密 2.政府人力政策更爲核心能力化、彈性化與分殊化兩項人力資本理論應用於政府部門兩項意涵而達成。最後，則提出我國政府部門應用人力資本理論之政策建議。

關鍵字：人力資本、人力資源、政府部門、知識經濟

---

\* 本文作者由衷感謝兩位匿名審查人之悉心指正與建議。另外，本文初稿原發表於「海峽兩岸公共管理」學術研討會，中華國家競爭力研究學會主辦（90.5.21）。初稿寫作過程中，承蒙政治大學公共行政學系施能傑教授之意見提供與討論，研討會中台灣大學政治學系林水波教授與政治大學公共行政學系孫本初教授等兩位評論人之指正，於此一併表示感謝。

\* 東吳大學政治學系助理教授

## 一、前言

「在今日需求不斷變動的環境中，公私組織必須在最低成本考量下改進績效是很類似的。對於聯邦政府而言，壓力來自於要求政府工作得更好，成本更低，僱用較少但較有效能的工作力，面對有限以及逐漸減少的資源但又必須提升績效之情形下，已經迫使我們以及其他國家的組織，在人員管理上進行劇烈的變革。」(GAO, 1995:3)

以上美國聯邦政府會計總署這段話明確指出，無論是公私組織，目前均處於極大的績效壓力之下，而在進行績效管理的各種改革策略中，有關於組織員工此一「人」的因素之管理，則是居於樞紐地位。因為惟有人才能轉化組織的各種資源，成為有價值的服務與產品，使之成為具體的績效表現。而此，亦是各國政府推動行政革新時，均以對公務人力之管理為重要策略的原因<sup>1</sup>。

公私部門以「人」的管理作為績效管理主軸已有共識，不過，在各項人力管理理論與措施中，值得特別注意的一項趨勢就是對於員工的看法，逐漸從「人力資源」觀點轉變為「人力資本」(human capital)<sup>2</sup> 觀點。本文研究目的即在於透過文獻研究方法，嘗試釐清人力資本觀點之源起、發展、研究概況、內涵與主要面向，以及此一理論於政府部門應用之意涵，最後，則提出人力資本理論應用於我國政府部門之芻議。

---

<sup>1</sup> 除了為人熟知的美國政府績效評估法案之外，英國、加拿大、澳洲、紐西蘭、與日本等國的行政革新亦均將人事改革列為重要的績效管理策略之一。而重點則是在於強調授權與彈性管理，以及透過人力精減以降低政府的人事成本（蘇彩足、施能傑，1999）。此外，台灣當局 1998 年通過的「政府再造綱領」，亦將「人力及服務再造」列為三大工作項目之一，近來執政黨亦頻頻釋出政府再造的訊息，並在總統府之下成立了「政府改造委員會」，其中有關公務人力之管理亦是重點項目之一。而中國大陸 1998 年第九屆全國人民代表大會第一次會議通過「國務院機構改革方案」中，亦揭示「建立辦事高效、運轉協調、行為規範的行政管理體系，完善公務員制度」。

<sup>2</sup> 人力資本有時會被視為是智慧資本，然而，智慧資本主要有人力資本、結構資本、以及關係資本三個核心項目，換言之，人力資本係屬智慧資本之一，二者指涉不同的概念（林秀英，2001：90-91）。

## 二、人力資本觀點之緣起、發展與研究概況

二十世紀以來，無論是理論界或實務界，當論及有關組織的人力議題時，大多是以「人力資源」此一名詞稱之。然而，近年來我們卻可以發現，無論是理論界或實務界，公部門或私部門，「人力資本」此一名詞的使用<sup>3</sup>頻率已逐漸增加。究竟人力資本概念之緣起為何？現今逐漸受重視的原因有哪些？大致研究情況又是怎樣？透過相關文獻之分析，可對於這些論題有所瞭解。

### 2.1 人力資本觀點緣起與發展

依據 Davenport (1999) 與 Friedman、Hatch 和 Walker 等人 (1998) 對相關文獻進行檢閱之後指出，早在 Adam Smith (1776) 時，即有人力資本的概念。繼之，Karl Marx (1867)，也對於勞工抱持類似的觀點。Marx 同時也指出，由於工業革命的興起，對於人的看法，才從資本觀點轉變成為僅在完成組織目標的手段之一的資源觀點（引自 Friedman et al., 1998: 5-6）。之後，隨著科學管理的興起，組織對於員工的看法，即一直是以人力資源觀點為主流。

雖然將組織員工視為資本的觀點，在歷史上已曾被提出，然而，正式以「人力資本」為研究焦點者，則是 Schultz (1961) 與 Becker (1964) 這兩位諾貝爾經濟學獎得主。而此，亦促成了經濟學界對於人力資本的研究興趣 (Davenport, 1999)。

人力資本觀點緣起甚早，但是，對於組織員工的看法，從人力資源觀點逐漸轉變成人力資本觀點，則主要是受到人力資源觀點對人之看法不足，引

---

<sup>3</sup> 將人以資本視之，雖然逐漸為學術界和實務界接受，但是，仍有部分論者反對將人以任何價值形式視之，因為認為此舉會將人物化了。對此，本文作者就教東吳大學政治系黃默教授與教育學程中心周鳳美教授。黃教授指出，就人權的觀點，基本上是不贊成將人視為資本之一。而周教授也指出，在教育觀點，對此有一派是贊成的，而另一派則是持反對意見。此外女性主義經濟學家亦是反對人力資本觀點 (Gardiner, 1998)，本文審查人之一亦持此種看法。本文於此特別感謝三位教授之意見提供與指正。

起學界與實務界之反省，再加上知識經濟<sup>4</sup>時代的來臨，組織對於能創造績效價值之員工的渴求與依賴，因而強化了人力資本觀點之盛行。

長久以來，員工究竟是一項「成本」或是「資源」？一直是頗受關注的議題。雖然至二十世紀末，將員工視為人力資源已成為主流（Davenport, 1999），然而，正如部分論者所指出的，在組織實際運作方面，組織雖然聲稱員工是重要的資源，但卻往往被視同成本一般地以精減降低用人成本，尤其是在組織面臨財務與績效壓力時更是如此，此種「口惠實不至」（Davenport, 1999: 4-5; Friedman et al., 1998: 1）的作法，無論公私組織均然。組織之所以會把人當作成本的原因，就在於忽略了人在組織相關價值與資本創造的角色（Davenport, 1999; Libert, 2001; McDonald & Colombo, 2001; Oliver, 2001; Zemke, 2001）。

由於人力資源觀點對人之看法存有部分限制，因此，論者們除了省思之外，亦繼而提出以「人力資本」觀念取代「人力資源」之思考。Friedman 等人的看法即為其中之代表：

「為了正確地評價員工，組織必須超越人力資源的概念而趨向人力資本的概念。資源此一名詞，意味著需要時可以隨時供給，在組織系絡中，員工似乎就像水一般永不枯竭。今天解僱明天聘用，任意來去。但是，員工真的是此種意義下的『資源』嗎？或者，他們更像是某種型式的資本——某種端視投資多少，以及如何投資而決定其價值的資本？」（Friedman et al., 1998: 2）。

此外，不同領域之論者亦相繼提出改革倡議。例如 Libert (2001) 與 Oliver (2001) 就不約而同地指出，應重新檢討傳統會計制度視員工為支出項目此不當的作法，並且應從將員工視為創造組織價值者此人力資本觀點著眼。此外，

---

<sup>4</sup> 經濟合作開發組織（OECD）認為，一個國家是否已是一個「知識經濟體」，決定於其生產活動中，知識這項生產要素所扮演的角色（引自曾銘深，2001：13）。因此，所謂的知識經濟，就是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（黃仁德、姜樹翰，2001：1）。而知識經濟時代中的「知識」，依據施振榮的說法，係指為了增進人類工作效能或工作生活品質所做任何努力或服務的一種有價的、可量產或供大眾享用的無形產品或服務（引自曾銘深，2001：14）。

McDonald 和 Colombo (2001) 亦從審計人員於組織中的價值與定位提出類似的反省論點。

由於人力資源觀點含有部分對人之看法不足之處，當其應用於實務方面，也就會產生部分困境。以政府部門的實務運作而言，因為裁減公務人力深獲肯定的美國聯邦政府，自 1999 年之後所出版的報告書中，就開始大量的以「人力資本」此一名詞取代「人力資源」（GAO, 1999, 2000, 2001）。

美國聯邦政府之所以會在近年來揚棄人力資源觀點，而改以人力資本觀點來看待聯邦公務員，最主要的原因就是，美國政府績效評估法案（Government Performance Review Act; GPRA）對於公務人力的裁減以及執行成效雖然頗獲好評，但是 GPRA 對於公務人力的裁減，已使得美國政府許多機關因為所需人力的短缺，而造成公共政策執行的失敗（GAO, 2001）。面對此種人力困境，遂有諸多美國學界與實務界人士均感覺到「人力資源功能應重新界定為人力資本管理，此種途徑視員工為資產而非成本。此種觀點亦體認到對員工持續地訓練與發展的重要性」（Scherroetel, 2001: 11）。

人力資源觀點之不足，引發了學界與實務界之反省，因而造成人力資本觀點之興起。不過，知識經濟時代之來臨，則對於人力資本觀點之強化，產生了推波助瀾的效果。

自從 1996 年經濟暨合作發展組織（OECD）指出，以知識為本位的經濟即將改變全球經濟發展型態，知識已成爲生產力提升與經濟成長的主要趨動力。全球即對於知識經濟的相關議題展開熱烈討論。

在相關研究文獻中可以發現，論者均會或多或少地指出，在知識經濟時代中，人力資本將會決定一個國家的經濟榮枯（Stark, Helmenstein & Prskawetz, 1998; O'Neill, 2001; 黃仁德、姜樹翰, 2001; 郭俊嚴, 2001），一個組織的價值與績效（Carpenter, Sanders & Gregersen, 2001; Dess & Shaw, 2001; Hitt, Bierman, Shimizu & Kochhar, 2001; 林建山, 2001; 譚浩平, 2001），以及個人在組織中的地位與報酬（Carpenter et al., 2001; Challenger, 2001）。

爲何在知識經濟時代中，組織會認爲那些具有知識（教育背景）、技能、

經驗、專業、創新與適應力的員工 (Berkowitz, 2001: 14)，不再是組織運作的成本，而是能夠創造績效價值的人力資本呢？主要原因就在於傳統經濟體系主要是由土地、體力勞動、及資本三項生產要素支撐其發展（黃仁德、姜樹翰，2001），但在知識經濟體系中，則是「誰能掌握知識的創造與應用，誰就是贏家」（曾銘深，2001：14）。

由於知識的創造、累積與應用的主體為人，也就是組織中擁有獨特知識的員工，這些員工將會為組織創造績效與價值，進而累積財富，所以即被視為是一種資本。據此，決定一個國家經濟發展與一個組織成敗的關鍵要素，就在於其能吸引與留置多少人力資本。

經由以上對相關文獻之分析與論述可以得知，由於知識經濟時代對於人力資本的重視，更突顯出人力資源觀點對人之看法有所不足，遂造成晚近人力資本觀點之盛行，以及逐漸取代人力資源此名詞之使用。

## 2.2 人力資本理論相關研究概況

人力資本觀點逐漸盛行的同時，有關於人力資本相關議題的討論，即如雨後春筍般相繼湧現。觀察國內外相關研究概況可以發現，二者目前大致的研究取向與成果，呈現同中有異的現象。以下分別就國內外相關研究予以梗概的分析與比較。

國外有關人力資本之相關議題討論，大致上可以區分成四類。第一類研究主要是以探討人力資本與私部門組織績效為主軸<sup>5</sup>，此類研究為數眾多。相關研究的主要論點都在於指出，組織的人力資本（例如知識、能力與經驗等）越高，對於組織績效越能產生正面的影響。因此，組織必須藉由對人力資本

---

<sup>5</sup> 此類研究大致上有Flamholtz & Lancy, 1981; Friedman et al., 1998; Penning, Kyungmook & Witteloostuijn, 1998; Davenport, 1999; Lepak & Snell, 1999; Light, 2000; Mitchell, 2000; Dess & Shaw, 2001; Carpenter, Sanders & Gregersen, 2001; Hitt et al., McDonald & Colombo, 2001; Teuke, 2001; Woods, 2001; Zemke, 2001 等文獻。

的投資與維護，舉如人力甄補或是教育與訓練等人力發展機制，以確保組織績效的持續提升。

第二類研究主要焦點在則於探討國家總體人力結構與經濟成長的關係（Gardiner, 1998; Stark et al., 1998; O'neil, 2001）。研究發現一致指出，一個國家總體人力資本越高（例如平均教育水準與識字率），則該國的經濟成長也會越趨向正面。

第三類研究則是以討論政府部門人力資本相關議題為研究重心（GAO, 1999, 2000, 2001; Force, 2001; Voinovich, 2001）。此類研究多在闡述美國聯邦政府的人力資本現況、所面臨的挑戰（例如所需的人力不足）、以及人力資本政策的目標、原則、管理架構及評量指標等議題。

第四類研究則主要以人力資本衡量的相關議題為研究主旨（Brown, 1999; Berkowitz, 2001; Libert, 2001; Zimmerman, 2001）。這類研究主要論點在於指出，組織對於人的看法由人力資源觀點轉變成人力資本觀點時，其對於人力的評量方式也應當有一套不同於人力資源觀點的評量指標，方足以真正表現人的價值。

至於國內對於人力資本理論的相關研究，則可大致區分成五類。第一類是探討國家總體人力資本結構與總體經濟成長之關係（羅時萬，1995；李允傑，1996；黃仁德、趙振瑛，1997；莊希豐，1998、1999；李秀雲、何嫻嫻，1999）。此類研究發現與國外相關研究發現頗為一致，均指出一個國家人力資本的質與量和該國總體經濟發展有正向關係。

第二類研究主要是以知識經濟與人力資本之關係為研究焦點。此類研究基本上亦屬於第一類研究的範疇，但由於在我國相關研究中為數不少，因此，本文將其視為單獨一類。主要研究論點都在於指出，知識經濟時代中，人力資本的重要性更勝於以往（黃仁德、姜樹翰，2001；林建山，2001；譚浩平，2001；曾銘深，2001；林欣吾，2001）。

第三類研究則是以討論教育（或學歷）和人力資本對於個人工資（所得）、就業與移動（mobility）之影響為主（高長，1991；羅正忠，1992；江豐富，

1995；陳憶芬，1997、1998；許振明、陳建良，1999；黃麗璇、方振瑞，1999；劉正，1999）。主要研究發現指出，當個人的人力資本越高（或人力資本之教育程度）時，其個人所得與工資也就越高，同時，就業的選擇也更具多樣化，而職業及工作組織的移動能力也越高。

第四類研究則主要在指出員工持股是組織吸引與留置人力資本的重要誘因機制（李堯賢、莊慶達，1994；陳煌儒，1996）。第五類研究則著重於人力資本衡量的相關議題（謝木村、林宜勉，1996；蕭元泰，1998；莊奕琦，2001），例如人力資本衡量的重要性、指標、以及可能的困難。

從國家、組織、以及個人三項分析層次比較國內外相關研究可以發現，國內相關研究主要是以探討人力資本對總體面之影響為主，例如人力資本與總體經濟（含知識經濟）之關係，人力資本及其中之教育對總體勞動力在工資、就業與流動等方面之影響。但國外相關研究的分析層次涵蓋面則較廣，總體面之研究雖然亦是焦點所在，但可能由於此部分之研究已有部分累積，因此逐漸轉而關注人力資本對組織與個人層面之影響。另外，研究對象也是國內外相關研究明顯差異所在，國外以政府部門為研究焦點者並不少，但國內相關研究則僅有林建山（2001）一篇。

從以上分析來看，雖然國內外相關研究存有些許差異，但總體而言，論者對於人力資本有助於國家經濟發展與組織績效，以及有利於個人之所得與職場移動能力這兩點論述，則是具有相當的共識。此外，無論是從分析層次或研究對象來看，國內外相關研究都已逐漸呈現多元化之趨勢，這代表了人力資本相關研究已引起重視，因而進入百家爭鳴的蓬勃時期。

### 三、人力資本之內涵與主要面向

以上分析了人力資本觀點盛行的緣起與研究概況。於此，本文進一步要探討人力資本的意涵與主要面向兩項議題。



### 3.1 人力資本的內涵

Becker (1964) 指出，所謂人力資本，就是人們利用教育與職業訓練來為自己做投資，以增加自己的能力與累積更多財富。當此概念應用至組織的人力管理時，人力資本即可視為是員工所擁有，能為組織解決問題，創造績效與價值的特質，這些特質包括了例如應用方面的技術 (Know-how)、特定知識 (教育背景)、技能、專業、創新、以及與組織成員相處的適應能力等 (Berkowitz, 2001: 14)。

從相關文獻中可以發現，論者認為人力資本具有以下幾項特點 (Stewart, 1997; Friedman et al., 1998; Davenport, 1999; Lepak & Snell, 1999; GAO, 1999 & 2000; Voinovich, 2001; 莊奕琦, 2001; 譚浩平, 2001)：

1. 人是組織所有價值的轉換主體。將其視為是資本，即意味著其為組織的淨值，其重要性遠勝過現金、土地、廠房設備等有形物質，而且可以彌補自然資源的不足。
2. 人力資本由於佔有人力市場的優越性，再加上具有自由意志，可以隨時離開組織，所以對組織而言較不具有穩定性。
3. 人力資本不僅是可被移動的資源，他們本身是有價值的。雖然由於其形成方式多樣複雜，因而衡量不易周延，但是仍可藉由完善的制度加以衡量。
4. 人力資本是一種隨著時間而增加價值的動態資本，具有持久的投資報酬率。所以組織一切設計來甄補、留置、報酬與發展人力資本的政策，必須能支持組織共享願景 (目標) 的達成。而這些人力政策的良窳也就決定了任何一個組織的主要績效與價值。
5. 人力資本所指涉的對象，並非是組織的全體員工，而是專指不容易甄補與被替代，具有市場獨特性，以及對組織有核心價值的員工。

經由人力資本的意義與以上特點可以進一步瞭解，人力資本觀點主張，員工是組織所有價值的主要轉換機制，因此是最重要的因素。而且，人力資

本有別於組織運作時所需的其他資源，可以隨時的補充或取代，必須計畫性地長期投資與發展。

是以，當組織運作順暢時，對人力的投資通常會隨著績效所累積的財務資本而增加投資，以累積更多的人力資本。而當組織運作不順暢時，就人力資本觀點而言，則更應該增加基本的人力資本投資以改善組織績效振衰起弊。因為人力資本觀點視人為組織一切價值的來源，所以不會於組織營運不佳時將之當作成本處理而予以消滅，反而會寄望藉由人力資本來改善組織績效。

然而，若是將員工視為是一種資源，則由於資源本身即意涵著需要購買成本，因此，當組織有較多財源時，就可僱用與維持多一點人力，而當財力下降時，就會採取裁員或其他精減措施以降低人事成本。於此邏輯下，吾人就會發現，雖然幾乎每一個公私組織都聲稱員工是其最重要的資源，然而，每逢私部門遭遇不景氣，或是政府組織面臨績效與再造壓力時，組織員工都是首先被犧牲的「最重要資源」。

經由兩種觀點之對照可知，人力資本觀點相較於人力資源觀點而言，得比較為正確地反映出人對於組織的績效與價值創造的重要性，而且會實際的反應於對待員工的作為上，以消彌實質作法與觀念上之不一致。

### 3.2 人力資本的主要面向

人力資本觀點強調員工是組織最重要的價值，因為其具有支持組織目標完成的策略性角色，能夠帶動機關總體生產力與績效的提升，因此，就需要計畫性地持續投資與發展（GAO, 1999; Scheroetel, 2001）。那麼，人力資本應該加以發展的面向有哪些，就有值得探討的重要性。從表一可以發現，論者在討論此一議題時，多是從應具體涵蓋哪些人力資本面向著眼，其中僅有 Stewart (1997)、Lepak 和 Snell (1999) 係以人力資本的特質為研究焦點。

表一 人力資本的主要面向

作 者	年 代	主 要 面 向
-----	-----	---------

Schultz	1961	技能、知識、任何有助於生產力的能力
Becker	1964	教育、職業訓練
Flamholtz & Lacey	1981	技能、知識、經驗
Brooking	1996	教育程度、職業證照資格、工作相關知識、職業的評價與心理測驗、工作相關職能
Stewart	1997	對組織的附加價值、重置的難易程度
Brown	1999	人力總數、職位層級、考績、職位多樣性
Davenport	1999	能力、行為、努力、時間
GAO	1999	薪資、離職率、管理人員比率等... <sup>6</sup>
Lapak & Snell	1999	對組織的價值、人力獨特性
Berkowitz	2001	解決問題的技術、教育、技能、專業、創新與適應力

資料來源：本文作者自行整理

備註：表一之 Brooking (1996) 部分係引自陳玉玲 (1999, 12-13)。

於探討人力資本面向為主的相關研究中，只有 Brown (1999) 與 GAO (1999) 是從組織總體的人力資本衡量指標探討。Brown (1999) 指出一個組織的總體人力資本可從人力總數、職位層級、考績以及職位多樣化程度四個面向衡量。GAO (1999) 所提出的人力資本面向衡量指標與此亦大致類似，但更為多樣（請參見註 6）。

其他大部分論者所指出的人力資本面向，則多是從個別人力分析，所提

<sup>6</sup> 美國聯邦政府共列出 16 個人力資本項目供各機關參考 (GAO, 1999: 25)：1. 工作力的形貌，例如薪資分佈水準、離職與流動比率、退休率、管理人員的比率。2. 機關領導者的流動率、退休率、以及預估的退休率。3. 工作力的技能狀況，例如現在與潛在所需的技能落差，員工技能分佈情形、教育程度之組成。4. 績效水準的分佈情形。5. 填補職缺所需的平均時間。6. 職缺候選人接受機關職位的比率。7. 組織報酬與誘因方案的數目、規模、紅利成本。8. 員工滿意度調查之資料。9. 離職員工訪談的資料。10. 資訊科技的軟硬體成本。11. 員工申訴（含內部申訴與向平等就業機會局申訴）與抱怨的統計資料。12. 勞資糾紛與解決之案件數目。13. 機關總體人力資本投資之財務成本與預算。14. 甄補的平均成本。15. 員工升遷、晉級的成本。16. 每一員工接受訓練的單位預算。

及的主要有能力面向（含括知識、技能、經驗）、行爲面向（含括工作方式與努力）、與時間面向。而其具體指標，在能力面向通常是以教育程度（學歷）、職業證照資格（專業）、特定考試及格（例如高普考）、相關工作經驗、訓練、工作績效（考績）、工作所需知能、未來潛能、創造力與適應力等項目爲主。行爲面向則是以獎懲紀錄爲主要項目。至於時間面向，則是以年資爲主要考量。

人力資本的能力、行爲與時間三個面向中，究竟哪一個面向最爲重要？基本上是依據組織的需要而有不同的考量。一般而言，如果一個組織較爲重視透過積極性地的人力甄補功能以達到組織策略目標的完成，例如私部門，則可能會較傾向以能力面向爲主。如果一個組織較爲重視層級節制，例如傳統的官僚組織，則就會傾向以行爲面向與時間面向作爲人力資本的主要考量。

另一類有關人力資本面向之研究，則不在於直接指明人力資本應包含哪些具體面向，而是從人力資本的特質分析。Schultz 就以「任何有助於生產力的類似能力」(1961: 8) 稱之。Stewart (1997) 則指出當一個員工對組織的附加價值越高，越不容易在人力市場中找到可以替代的人選時，就代表其人力資本越高，而 Lepak 和 Snell (1999) 亦是抱持類似看法。

本文認爲以上二類研究途徑基本上並無多大差異，主要都在於反應人力資本應有的特性。只是前者較著重於可衡量的具體項目，後者則著重其特質。一般而言，一個人越具有第一類研究所指出之人力資本面向時，通常也會越符合第二類研究所強調的對組織之價值性與市場獨特性，反之亦然。是以本研究認爲人力資本也就是意涵著對組織的生產力與績效有幫助，具有價值性，而且在人力市場上不易被替代的人力，而其具體指標則呈現在能力、行爲與時間等面向。

#### 四、人力資本理論應用於政府部門之意涵

從以上有關人力資本相關議題之討論可以瞭解，人力資本理論應用於私

部門之普遍性與重要性已十分彰顯。此從相關研究中，以探討人力資本與組織績效之關係者為大宗，而且研究結果均指出二者具有正向關係即可略窺一二。這主要是因為人力資本理論讓組織體認到，組織一切的績效與價值的創造，必定是來自於人力資本之轉換而成，因此，組織的人力資本政策應該與組織績效目標加以整合，以凸顯人力資本對於組織績效目標達成之基礎性與策略性。

相較於私部門對人力資本理論與應用的普遍性及重視，政府部門除了近年來美國聯邦政府嘗試應用之外，人力資本似乎仍未受到普遍的認識與應用。本文於此即以上述有關人力資本理論相關議題之討論為基礎，嘗試提出人力資本理論應用於政府部門的公務人力管理所可能具有之意涵。

#### 4.1 績效型文化藉由政府人力資本管理政策與組織績效目標連結形塑

政府績效文化之形成，基本是上透過人力資本管理政策與組織績效目標連結更為緊密所產生，此一意涵主要可以從四方面論述。首先，就人力資本觀點而言，人力資本指的就是對組織績效目標達成具有重要貢獻與不可或缺的人力。因此，政府在進行人力甄補與用人決策時，就必須依照政府部門績效目標完成所需的人力面向，例如知識背景、技能種類、相關經驗...等，作為掄才的最主要標準，因為如此才能確保所任用之人，都是政府部門達成績效目標的核心人力。

此點對於政府部門而言尤其重要，因為政府許多的績效目標有別於一般的私部門組織，因此其所需的人力資本也就有其特殊性，為了達成政府組織績效目標，就必須使公務人力甄補與任用政策與組織績效目標結合，而此，正是人力資本理論所強調的重要觀點。

其次，誠如Sandberg (2000) 所指出的，一個人擁有多少的人力資本固然重要，然而更重要的在於，工作過程中，一個人能應用與發揮多少的人力資

本來完成工作。人力資本理論的核心概念之一，就是相信人力投資報酬率是組織中最具有價值，且會隨著時間日益呈現正向結果。美國國會政府事務委員會其中一位具有 30 年公職經驗的資深參議員 Voinovich<sup>7</sup> 就指出：「對我而言，管理通常具有優先順序性，我的經驗告訴我，在政府所能投資的所有事情上，人力資本投資將會帶來最大的報酬」（Voinovich, 2001）。因此，計畫性地依據組織績效目標持續不斷對於組織人力資本，進行績效導向之訓練與發展<sup>8</sup> 的投資，以維持及提升人力資本，就會成為以人力資本理論為公務人力政策設計主軸的政府一項明顯的特徵，而此亦促成政府的人力資本政策與組織績效目標再次連結。

再次，政府用人政策之激勵機制，也是公務人力資本政策與組織績效目標連結之所在。Davenport (1999) 整合不同論者對於人力資本激勵措施之討論指出，對於人力資本的激勵機制應該分別從財物報酬、內在滿足、成長機會與讚賞等四個面向設計，因為被認定為人力資本的員工，其滿足感並非是由財務報酬即可完全涵蓋。而激勵機制設計的基礎則在於有一套完善的績效評估管理制度，因為無論是以上哪一面向之激勵，基本上都是依照其績效表現而來。而此，亦正是美國聯邦政府人力資本管理原則所強調的，聯邦政府人力資本管理政策應側重績效管理制度之運用，以及個人與團隊之績效俸給和授權制度之設計（GAO, 2000）。

最後，人力資本管理政策與政府組織績效目標之緊密連結，尚會呈現在對於人力資本管理政策之評估，以及對於人力資本管理部門之課責兩方面。因為任何一項政策如果無法對其執行的績效結果確切地評估，將無法瞭解政策方向正確性與否，更無法將之納入政府總體的績效架構，而此，也正是為何有諸多相關文獻均嘗試對人力資本之個體面或總體面衡量予以探討的原因之一。此外，影響政府部門人力資本政策成敗之因素固然不少，但是，負責

---

<sup>7</sup> Voinovich是美國國會「政府事務委員會」中一位具有 30 年公職經驗的資深參議員，其觀察深具代表性。

<sup>8</sup> 有關績效導向訓練與發展之相關理論與應用，請參閱施能傑，2001。

主體仍為人力資本管理部門，因此，對此部門予以責任之要求，實質上亦即在凸顯政府對此部門績效之重視。

經由以上論述可知，政府人力資本政策與政府績效之連結，呈現在每一個人力政策的環節，從政府績效目標確立、據此擬定和執行人力甄補與任用政策、一直到公務人力的發展、激勵與評估，無一不是僅扣著政府部門之績效目標。此種與組織目標緊密連結的特性，正是人力資本理論最重要的核心價值，透過此人力資本核心價值的體現，也將會促成政府部門績效型文化的形成。據此，人力資本理論應用於政府部門之人力管理，對於民主國家回應公民對政府績效責任之課責，便具有實質性之功能與意義。

## 4.2 能簡型政府<sup>9</sup>藉由人力政策地核心能力化、彈性化與分殊化形成

就人力資本觀點而言，組織所欲積極甄補與任用的人力，主要是指那些對於組織核心目標之達成不可或缺、具有特殊能力，而且不容易重新在人力市場找到替代人力者。此種觀點並不是對於其他不屬於此類之人力有所貶抑，而是正如本文起使引用美國聯邦會計總署一段話中所指出的，公私部門普遍均面臨必須在最低成本考量下改進績效的壓力，因此，必須藉由人員管理的劇烈變革才能竟其功。是以，當上述人力資本觀點應用於政府部門時，就必然會導致政府人力資本政策出現核心能力化、彈性化與分殊化的特色。

政府人力政策核心能力化意指對於公務人力的甄補與晉用，將會更加地從政府績效目標所需的核心人力與能力面向先行確定，而後再依據衍伸自核心能力面向的具體用人標準，甄補具有核心能力的公務人力。

所謂的政府核心人力，主要就是指對於維持政府功能與角色必須具備的

---

<sup>9</sup> 本文於此使用「能簡型政府」，主要在於表達民主國家的政府必須在績效與成本之考慮下，盡可能地維持能力與人力規模的簡單化。也就是在不減損政府總體施政能力之前提下，盡量達到政府無任何一個閒置人力，而每一個公務人力都是核心人力的有能與簡單化的狀態。

人力，這些人力基本上比較不容易或是不適合從私部門與廣大的人力市場找到替代人選，例如對於政府政策有存續記憶的高階與資深文官，與國家安全有關之公務人力等。至於政府可以委外的業務及人力，則不屬於人力資本論所謂的核心人力。這也就是人力資本理論應用於政府部門，將會使得政府的人力政策更加核心能力化的理由。

此種核心能力化的現象，將可以使得政府在進行服務與人力再造時，可以保留重要的核心人力，而不至於在進行人力精簡時，將公務人力做過度與不當的裁減，而造成類似美國聯邦政府因過去柯林頓主政期間，對聯邦公務人力進行大規模裁減，因而可能面臨人力不足導致公共政策執行困難的窘境（GAO, 2001）。

除了核心能力化之外，人力資本政策的彈性化也是人力資本理論應用於政府部門所會產生的現象。因為一個政府部門績效目標的達成以及組織的維持與運作，除了核心人力之外，仍然需要其他相關的人力予以配合。對於這些不屬於核心人力者，政府部門可以採取更為彈性地用人政策，例如透過民營化、業務外包、人力委外、約聘僱人員、臨時人員、志工、或是人力公司等機制進行人力配置。一方面維持政府所需的人力總量與品質，一方面又可以無須將全部人力納入公務人員體系，徒增政府用人成本。

由於人力資本理論相當重視對於組織有重要價值的人力之維持、發展與激勵，因此，也就會因應不同屬性的人員類別，發展出不同的人力政策。例如，組織的高階主管人員對於組織而言具有特殊的重要性，所以就需要在人力政策上予以獨特的設計（Oliver, 2001）。就政府部門而言，對於達成組織特定使命與目標佔有重要角色的各階層領導人才，其任用、發展、維持與激勵所需的政策與機制，也就必須有別於其他人員（GAO, 2000），以符合此類公務人力資本的特殊需要。例如針對不同業務性質與層級的人員，採取彈性福利與俸給制度等。而此，即為人力資本理論應用於政府部門，將導致政府人力資本政策分殊化的意涵。

綜上可知，人力資本理論應用於政府部門最重要的意涵，在於其可以與



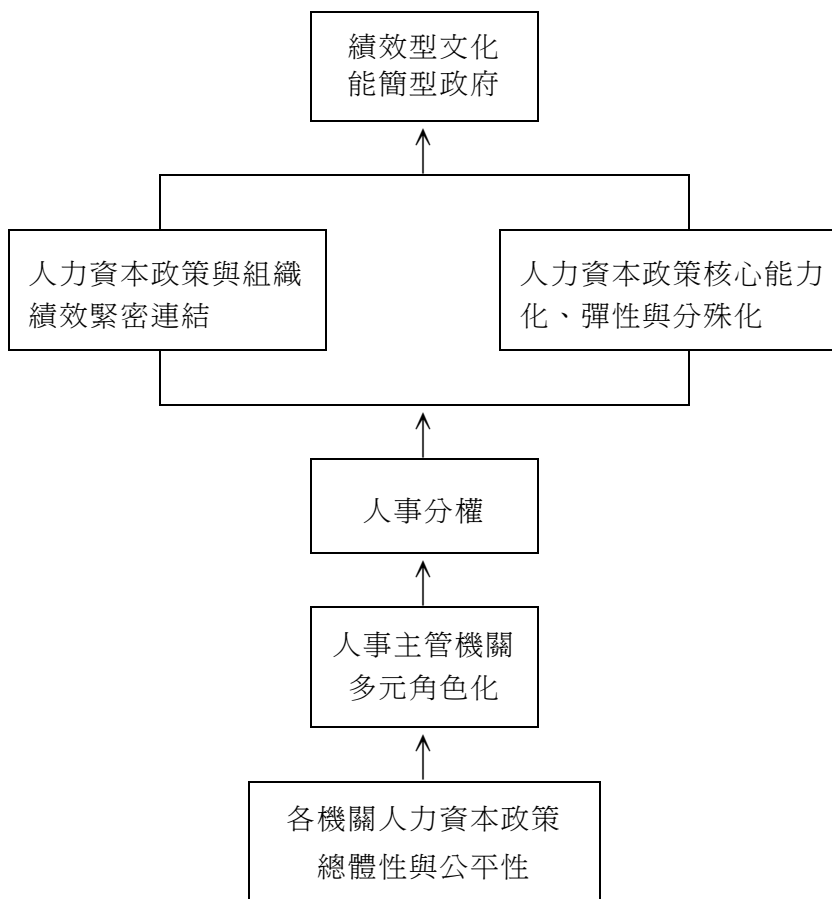
政府部門績效目標更爲緊密的連結，以確保所有的人力政策都在支持組織績效目標的完成，進而形塑績效文化。而且可以使政府人力運用更加地核心能力化、彈性化與分殊化，達到能而簡的人力資本，這對於處在極大成本與績效壓力下的政府而言，無異是開啓了新的契機。將可以使得政府在績效文化之下，藉由能簡型的人力結構，同時維持應有的能力與減少因不需要的人力所衍生的成本，以充分回應民主國家之公民對政府「做得更好，花得更少」的責任要求與冀盼。

## 五、人力資本理論應用於我國政府部門之芻議

根據以上有關人力資本理論相關議題之論述，及其應用於政府部門之意涵可知，人力資本理論應用於政府部門，可以因爲與組織績效目標緊密連結而有助績效文化的形成，而且由於人力核心化、彈性化與分殊化的結果，而能促成能簡型的政府。而此，對於目前處於極大人事成本與政府再造革新呼聲之我國政府而言，實具有參考的價值。本文以爲，當人力資本理論應用於我國政府的人事政策時，可以分別從人事權的劃分、人事主管機關的角色、各機關具體的人力資本政策、以及相關的配套措施四個面向著眼（請見圖一），以下即分別論述各個面向與人力資本理論應用之關係與內涵。

## 5.1 人事權應朝分權化設計

人力資本理論一項非常重要的特徵，就是能夠與組織總體績效的達成做緊密的連結。也就是，透過將組織人力管理策略與組織績效目標加以整合，使員工個人的人力資本價值轉化成對組織績效的貢獻，而使二者皆蒙其利。



圖一：我國政府部門人力資本政策架構圖

本文所謂授權給各機關，就是意指中央人事主管機關仍保有基本人力政策的制定權與監督權，但僅限於原則性的部分，例如功績原則的標準與程序面的規定及監督，以及國家基本用人政策與價值之維持。至於各機關具體的人力資本管理策略，則交由各機關依其業務性質與需要，制定不同的人力資本管理政策，使其在工作力配置（例如人力甄補與升遷）、激勵制度（例如俸給與福利、參與和授權）、人力資本投資政策（例如員工訓練與發展）等各方面，得以依各機關績效目標而有彈性作法。

以上作法，將可使中央人事主管機關對於有全國一致性的人力政策，仍有決策權和監督權，以使政府組織仍有一致的用人政策與價值。另一方面又可使各機關有充分的人事權，可發揮人力資本管理對於組織績效達成之策略性功能。

## 5.2 人事主管機關應朝多元角色發展

就一般傳統政府架構而言，人事主管機關相對政府各機關而言，扮演的角色多為決策者、權威者、資源提供與監督者。因此，二者之間的上下隸屬關係相當明顯。然而，政府組織若欲透過人力資本管理策略以獲致高績效時，則人事主管機關的角色就應有所改變而朝多元化發展。至少，人事主管機關要有能力扮演好以下幾種角色：

### 1. 基本人事政策與價值的捍衛者

爲了避免人事權分權之後，部分機關濫權而導致國家基本用人價值，例如功績原則、公平原則被破壞，或是其他國家基本用人政策無法被落實，因此，人事主管機關必須成爲基本人事政策與價值的捍衛者，此一部份主要是屬於傳統人事主管機關的主要功能。

### 2. 基礎智識提供者

各機關於初始引進與實施人力資本管理策略時，可能會面臨到許多觀念、實質作法與執行方面的困難。此時，人事主管機關就應扮演基礎人力資

本智識提供者的角色<sup>10</sup>，提供政府各機關人力資本管理之基礎觀念與實務守則。此外，亦應針對各機關的主管、負責執行人力資本政策者、以及一般公務人員舉辦訓練，使人力資本政策的利害相關人有正確地觀念，並且有意願有能力擬定、執行與配合各機關的人力資本管理政策。

### 3. 資源轉介與整合者

各政府機關於準備與實施人力資本管理策略時，除了以上人事主管機關所提供的基礎智識之外，可能會進一步需要組織外部專家顧問之協助，以對於諸如總體人力資本政策如何設計，人力甄補、配置、激勵與誘因機制、發展與投資等策略應如何與組織績效目標整合等議題，有更為深入的瞭解。

由於此一部分並非所有機關都會面臨，因此，人事主管機關只需依據各機關需要與提出，提供可資運用的資訊與資源所在（例如成功企業的名單、專家顧問之名單、訓練機構名單等），使各機關得以依需要而獲致所需資源與協助，而人事主管機關則僅需扮演資源轉介者與整合者之角色。

基本上，本文認為人事主管機關不宜再扮演傳統資源統包提供與分配者的角色，而應盡量將非屬於基本人事決策與監督之業務外包。因此，人事主管機關雖然扮演了以上三種角色，但與各機關之關係實質上即定位在策略夥伴，也就是基於提升政府各機關總體績效之前提下，互相合作之關係。

## 5.3 各機關人力資本管理政策應兼具總體性與公平性

所謂的總體性，也就是意指人力資本管理政策應與機關績效目標整合並進行全盤性的設計。而公平性則意味著對機關工作力進行各項管理措施時，無論是在實質標準或是程序處理方面，都應秉持公平公開原則。將總體性與公平性整合至機關人力資本管理策略，即可嘗試作以下安排。

### 1. 人力資本管理政策與組織績效目標緊密結合

---

<sup>10</sup> 本段用「智識」一詞，係意指包含了理論、觀念、實務經驗、操作手冊等，有助於各機關提升人力資本觀念與作法之相關資訊。

此一部分首先即應確立組織績效目標（或願景）為何，而後根據已定之目標與願景，分析所需的人力資本特性有哪些，例如知識、技能、工作經驗、接受過的訓練等一般性考量，以及各機關如有特殊需要所做的考量，例如年齡、性別、種族或地理位置...等，當對以上議題經過分析之後，即可進行組織人力資本管理策略之設計。對於機關人力資本的評估應定期舉行，以持續地瞭解人力狀況隨時調整，至於多久一次，則依各機關需要而定。

## 2. 人力資本管理策略之設計

此一部分，可以分就以下幾方面思考：

### （1）人力資本面向之確定

每個機關依據其業務性質不同，所需人力也不同，可自行訂定人力資本之主要面向，而後送交人事主管機關審核，以檢視機關所定之人力資本面向，是否均與工作績效表現有關之項目為主。只要不違反我國用人政策主要原則，即可接受。此一部分除了在使各機關人員瞭解機關用人的標準，以使後續的人力資本管理政策有一公平基礎之外，亦在於使各機關瞭解其人力資本總值與特性。

### （2）人力資本的補充與投資

當機關對於既有人力資本之現況有所瞭解之後，即可依據不同時間架構所需的工作力進行人力資本的補充與投資。就補充方面，即是透過人才甄補進行。而在人力資本投資方面則是藉由生涯發展、接班計畫（例如升遷與工作歷練）與訓練等機制完成。由於各機關先前已經設計了人力資本衡量面向，因此在進行各項人力管理措施時，就會有一較為公平地基礎。

### （3）績效管理與報酬機制

為了使工作力能將其價值發揮於對組織目標之貢獻，各機關需要有一套績效管理機制，而此，也是人力資本政策與組織績效目標連結的重要機制。此機制應能使員工隨時瞭解組織與管理者對自己的績效要求，績效表現與相關的反饋。此外，為了激勵員工提升自我人力價值與績效表現，各機關可以

透過與績效結合的各項人力管理措施，例如績效俸給<sup>11</sup>、績效訓練制度<sup>12</sup>，或其他激勵與誘因機制，塑造組織的績效文化，使提升自我價值與努力績效表現，成為組織的核心價值，而達到個人與組織相互提升的結果。

#### (4) 管理團隊之建立

透過對人力資本管理策略與組織績效目標具使命感的管理團隊，持續地投入與推動，是成功實施組織人力資本管理策略不可缺的一環。此一管理團隊的成員至少應該包含高階主管、業務單位主管、人力資本管理專家、以及員工代表等四類人員，透過對這些人持續地觀念傳遞與基礎智識的培養，使之成為組織的中堅份子與種子部隊，再由其對組織各階層人員進行人力資本觀念與作法的傳遞，將可使組織在推動以人力資本為基礎的績效管理時，可以有較為持續與全面性的效果。

## 5.4 其他配套措施

基本上，政府組織在應用人力資本理論時，除了以上三個面向的具體作法之外，有幾項組織文化、觀念與制度方面的配套措施攸關政府部門人力資本政策成敗甚劇，本文認為值得特別加以提出考量。

### 1. 功績原則與國家基本人事政策目標仍應維持

以人力資本理論為基礎的政府用人政策，基本上即是非常強調對於以才能用人的功績原則。因為此原則可以平衡納稅人的要求、僱主（政府）的需要，以及員工的利益。此外，如果國家尚有其他重要的人事價值，經全民共識與立法後覺得應繼續維持適用，例如社會代表性、對特定團體之優惠、或其他...，則各機關人力資本管理策略亦不應偏廢與背離。

### 2. 以信任為基礎的組織文化應該建立

無論是人事主管機關與各機關之間，或是各機關與其員工之間，在進行

---

<sup>11</sup> 有關績效俸給之相關討論，請參見丘昌泰，1998；施能傑，1998。

<sup>12</sup> 有關績效訓練制度之相關理論與應用，請參見施能傑，2001。

人力資本管理策略時，都應該在組織績效目標此一願景下，彼此信任地視對方為策略夥伴，從政策設計、執行至評估均共同參與。如此，一方面可使組織願景的溝通順暢，一方面可集思廣益，再者，可以使得組織中人具有參與及歸屬感，進而確保人力資本管理策略與組織績效目標之有效連結。

### 3. 人力資本投資同時為政府與公務員的責任

傳統的公共僱用關係，公務員的能力維持似乎是政府的責任，即便是個別公務員積極地自我提升，費用仍然是由政府（納稅人）來承擔。然而，本文認為，人力資本的投資，不僅是政府與納稅人的責任，也是公務員個人的責任。因為個人才是人力資本的所有者，隨時可以轉換僱主，不僅在各政府機關之間流動，也可以在公私部門之間轉換工作。

因此，對於公務人力的投資，政府應該從過去「金主」的角色轉變成資源仲介者與整合者，例如提供訓練發展之相關資訊，或是建立職務與機關之間的歷練制度，至於公務員參加訓練進修時財務上之補助，則應視國家與各政府機關之總體財務情形而予以相對補助。至於公務員亦應將自己視為是投資者，積極地經營自我的人力資本，如此作法，應該更能符合公民、政府僱主與公務員三者之利益與公平。

### 4. 公務員淘汰機制的建立

所謂的資本，即是指有價值，可以透過時間與投資之累積而不斷提升價值者。當一個公務員經過組織的人力資本面向衡量之後，發現其人力資本淨值已呈現持續遞減狀態，不符組織核心能力面向時，就表示此一公務員經過相當一段時間，都未能提升自我的人力資本，原因可能是相關的知識、技能不足、或是行為與努力不夠，則政府就應該有一套可以將其淘汰的機制，或是令其離開組織的措施。當然，進行最終的淘汰之前，各機關應該有一套警示與矯正此類績效不佳員工的措施，以使公務員有改正的機會<sup>13</sup>。

此部分的具體作法，一方面可以透過修法進行，另一方面則應該教育員

---

<sup>13</sup> 有關公務員淘汰機制建立之相關文獻與作法，可參考施能傑、蔡秀涓（2000）、蔡秀涓、施能傑（2000）。

工上述人力資本自我投資的觀念以及風險觀念。本文所指的風險觀念，即意味著擔任公職仍應有好的績效表現，如果一直未能符合組織的最低績效要求，則政府在公民的課責壓力回應考量下，仍有權力予以解僱，以符合責任政府的精神。

以上我國政府部門人力資本政策設計的架構，基本上就是在於將人力資本理論的精神貫穿於我國人事體制的兩個面向。因此，從人事權的分權、人事主管機關多元角色、各機關具體人力資本政策、以及配套措施等四部分的提出與設計，均在於落實人力資本理論的精神。而此架構的最終目的，則在於體現當代民主政府施政的兩大精神，績效型政府文化與能簡型政府運作。

## 六、結 論

人力資本概念緣起甚早，早期主要是應用於分析國家總體經濟發展。至於以人力資本概念應用於組織層次與個人層次之分析，則屬於較為晚近的趨勢。尤其是以政府部門為研究對象之相關研究在國外已不多，在國內尤為少見。

因此，本文基本上定位在探索性研究，旨在填補國內以政府為研究對象之人力資本相關研究稀少之缺憾。藉由相關文獻的檢閱與分析，本文為人力資本觀點之緣起與內涵提供一個拋磚引玉式的論述，並指出人力資本觀點逐漸取代人力資源觀點，在於受到人力資源觀點對人之看法不足與知識經濟時代來臨兩項因素所致。此外，由於人力資本理論應用於政府部門將會因為人力資本政策與政府部門績效目標之連結更為緊密；以及政府人力政策更加地核心能力化、彈性化與分殊化，因而促成能簡型的政府與績效型的組織文化。因此，本文進一步提出我國政府部門應用人力資本管理理論之政策設計芻議。

雖然在本文可容納的篇幅中，作者已盡可能地嘗試對人力資本重要的議題予以討論，但是由於本文係屬探索性的研究，因此有許多本文認為重要的議題無法涵蓋與加以深入研究。此外，本研究雖然旨在探討人力資本理論之



緣起、內涵、主要面向及其在政府部門人力政策之應用意涵，然而，並不表示作者主張人力資本理論及其應用是絕對完美毫無限制<sup>14</sup>。基本上，本文認為以下這些問題仍亟待後續研究。舉其犖犖大者有：

人力資本理論與人力資源理論究竟具有本質上的差異，或只是概念廣度與應用上的差異？人力資本理論應用於政府部門與私部門，是否會受到不同的因素限制而產生不同的效果？人力資本理論的焦點置於對組織績效有重要貢獻的人力，何謂重要貢獻？由誰來認定？此種觀點是否也是一種對人的物化與階級化？人力資本理論認為人力資本是可以衡量的，但是，對於存在個人腦中的隱性知識與經驗，真是可以衡量嗎？

以上這些仍待後續研究的議題，無論對於人力資本理論或其應用，雖屬總體研究中之滄海一粟，但極具重要性，之所以提出，旨在希冀能引起後續研究者之討論。

---

<sup>14</sup> 本文審查人之一對於人力資本觀點提出三點質疑：1.人力資本概念有將人「物化」的危機，此種概念未必值得倡議。2.以「人力資本」概念取代「人力資源」的概念，就能夠促使組織擁有者與管理者，降低對組織成員之價值認定「口惠實不至」的現象嗎？3.人力資源觀點就不能或不會增加員工的培訓、發展與投資，以改善組織績效、振衰起弊，而非得人力資本觀點才能完成？針對以上三點，本文作者非常感謝審查人之意見，尤其佩服審查人對人力資本觀點如此深刻的觀察。基本上，本文作者非常贊同審查人對人力資本觀點之質疑，但由於這些對人力資本觀點最底層之批判與反思，無法在本文有限之篇幅予以進一步之討論。因此，本文作者在衷心感謝審查人悉心指正之餘，僅能期盼後續有機會對這些論題予以進一步的探討。

## 參考書目

- Becker, G. S. 1964. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, With Special Reference to Education*. New York: National Bureau of Economic Research Press.
- Berkowitz, S. 2001. "Measuring and Reporting Human Capital." *The Journal of Government Financial Management* (Fall): 13-17.
- Brooking, A. 1996. *Intellectual Capital*. London: International Thomson Business Press.
- Brown, M. G. 1999. "Human Capital's Measure for Measure." *The Journal for Quality and Participation* (Sep/Oct) : 28-31.
- Carpenter, M. A., W. G. Sanders., and H. B. Gregersen. 2001. "Building Human Capital With Organizational Context: The Impact of International assignment Experience on Multinational Firm Performance and CEO Pay." *Academy of Management Journal* 44, 3: 493-511.
- Challenger, J. A. 2001. "The Changing Workforce: Workplace Rules in the New Millennium." *Vital Speeches of the Day* (Sep): 721-728.
- Davenport, T. O. 1999. *Human Capital: What It Is and Why People Invest It*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Dess, G. G. and J. D. Shaw. 2001. "Voluntary Turnover, Social Capital, and Organizational Performance." *The Academy of Management Review* (Jul): 446-456.
- Flamholtz, E. G. and J. Lacey. 1981. "The Implications of Economic Theory of Human Capital for Personnel Management," *Personnel Review*, 10, 1: 1.
- Force, M. 2001. "Human Capital update." *The Journal of Government Financial Management* (Fall): 8-9.
- Friedman, B., J. Hatch., and D. M. Walker. 1998. *Delivering on The Promise:*

- How to Attract, Manage, and Retain Human Capital*. New York: The Free Press.
- GAO. 1995. *Transforming The Civil Service: Building The Workforce of The Future: Results of GAO-Sponsored Symposium*. D. C.: USA: GAO.
- GAO. 1999. *Human Capital: A Self-Assessment Checklist for Agency Leaders*. D. C.: USA: GAO.
- GAO. 2000. *Human Capital: Key Principals From Nine Private Sector Organizations*. D. C.: USA: GAO.
- GAO. 2001. *Human Capital: Meeting the Governmentwide High-Risk Challenge*. D. C.: USA: GAO.
- Gardiner, J. 1998. "Beyond Human Capital: Households in the Macroeconomy," *New Political Economy* 3, 2: 209-221.
- Hitt, M. A., L. Bierman., K. Schimizu., and P. Kochhar. 2001. "Direct And Moderating Effect of Human Capital on Strategy and Performance in Professional Service Firms: A Resource-Based Perspective." *Academy of Management Journal* 44, 1: 13-28.
- Lepak, D. P. and S. A. Snell. 1999. "The Human Resource Architecture: Toward A Theory of Human Capital Allocation and Development." *Academy of Management Review* 24, 1: 31-48.
- Libert, B. D. 2001. "Human Capital or Expense?" *Chain Store Age* (Jun): 68-69.
- Light, P. C. 2000. "Pressure to Grow." *Government Executive* 32, 12: 22-27.
- MacDonald, B. and L. Colombo. 2001. "Creating Value Through Human Capital Management." *The Internal Auditor* (Aug): 4.
- Mitchell, J. 2001. "Investing in Human Capital." *Upside, Foster City* 13, 1: 1.
- O'Neill, P. 2001. "The Best Investment in Helping Poor Nations." *New York* 17: 0.
- Oliver, R. W. 2001. "The Return on Human Capital." *The Journal of Business Strategy* (Jul/Aug): 7-10.
- Penning, J. M., K. Lee. And Arjen, V. W. 1998. "Human Capital, Social Capital,

- and Firm Dissolution.” *Academy of Management Journal* 41, 4: 425-440.
- Sandberg, J. 2000. “Understanding Human Competence at Work: An Interpretative Approach.” *Academy of Management Journal* 43, 1: 9-25.
- Scherroetel, Al. 2001. “The Human Capital Challenge in Acquisition, Science, and English.” *The Public Manager* (Summer): 9-12.
- Schultz, T. W. 1961. “Investment In Human Capital.” *American Economic Review* LI: 1-17.
- Smith, A. 1776. *Wealth of Nations*. New York: Penguin Books.
- Stark, O., Helmenstein, C. and Prskawetz, A. 1998. “Human Capital Deletion, Human Capital Formation, and Migration: a Blessing or a “Curse”?” *Economic Letters* 60: 363-367.
- Stewart, T. A. 1997. *Intellectual Capital: The New Wealth of Organizations*. New York: Bantam Doubleday Dell Publishing Group, Inc.
- Teuke, M. R. 2001. “Pathways to Performance” *Chief Executive* 14-21.
- Voinovich, G. V. 2001. “Crisis in the Federal Workforce: Challenges, Strategies, and Opportunities.” *The Public Manager* (Summer): 5-8.
- Woods, B. 2001. “Harvesting Your Human Capital.” *Chief Executive* (Jul): 12-18.
- Zemke, R. 2001. “Dumping Human Assets.” *Training* (Aug): 14.
- Zimmerman, E. 2001. “What Are Employees Worth?” *Workforce* (Feb): 32-36.
- 丘昌泰。1998。〈建立績效導向的公務員俸給政策：公共管理的觀點〉。《空大行政學報》8：103-128。
- 江豐富。1995。〈以文憑還是以人力資本取材—台灣地區實證研究〉。《教育研究資訊》3，5：17-35。
- 李允傑。1996。〈勞動關係、人力資本與經濟成長：台灣個案的政策研究研究〉。《空大行政學報》6：343-374。
- 李秀雲、何嫻嫻。1999。〈人力資本與內生成長—亞洲四小龍和日本的時間

- 序列分析〉。《經濟論文叢刊》27，3：311-335。
- 李堯賢、莊慶達。1994。〈在人力資本累積與交互持利下之最適努力與誘因契約〉。《管理與系統》1，2：193-214。
- 林秀英。2001。〈無形勝有形—智慧資本衡量課題之探討〉，《台灣經濟研究月刊》24，2：90-100。
- 林欣吾。2001。〈知識經濟時代傳遞知識的橋樑-知識密集型服務業 (KIBS)〉。《台灣經濟研究月刊》24，2：35-41。
- 林建山。2001。〈知識經濟之公務人力資本發展〉。  
<http://www.ncsi.gov.tw/e-media/no3/0301.htm>。2001/09/10。
- 施能傑。1998。〈政府的績效管理改革〉。《人事月刊》26，5：35-53。
- 施能傑。2001。〈績效導向應用於公務人員訓練規劃之研究：期中報告〉。行政院人事行政局公務人力發展中心。未出版。
- 施能傑、蔡秀涓。2000。《我國公務員淘汰機制建立的研究》。台北：考試院研究發展委員會。
- 高長。1991。〈台灣地區性別工資差異問題之研究—生命週期人力資本理論之應用〉。《國立政治大學學報》62：71-108。
- 莊希豐。1998。〈台灣人力資本與經濟成長之分析〉。《台灣銀行月刊》49，3：243-263。
- 莊希豐。1999。〈國內外人力資本與經濟成長—台灣實證分析〉。《淡江人文社會學刊》4：65-89。
- 莊奕琦。2001。〈如何衡量人力資本：以台灣為例〉。台北：中央研究院經濟所學術研討會。  
<http://www.ninica.edu.tw/econ/part/0605.htm>。2001/09/10。
- 許振明、陳建良。1999。〈人力資本與動態工資結構—台灣勞動力市場的研究〉，《暨大學報》3，2：129-181。
- 郭俊嚴。2001。〈英國經驗：教育是最佳的經濟政策〉。  
<http://www.nta.tp.edu.tw/~k2301/1News/8/9901.htm>。2001/09/10。

- 陳玉玲。1999。〈組織內人力資本的蓄積—智慧資本管理之觀點〉。國立中央大學人力資源管理研究所碩士論文。
- 陳煌儒。1996。〈人力資本累積，相互持股，與誘因契約：Pareto 解法〉。《黎明學報》10，2：71-81。
- 陳憶芬。1997。〈教育與所得關係的探討—人力資本論與文憑篩選說之解釋〉。《教育研究（高師）》5：41-53。
- 陳憶芬。1998。〈教育對就業之影響：人力資本論與勞力市場區隔論之探討〉。《教育研究資訊》6，5：86-99。
- 曾銘深。2001。〈淺談知識經濟〉。《台灣經濟研究月刊》24，2：13-16。
- 黃仁德、姜樹翰。2001。〈知識經濟區域中心與國際人才流入〉。  
<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/9003/6-4-3.htm>。2001/09/10。
- 黃仁德、趙振瑛。1997。〈人力資本對台灣經濟成長貢獻的評估〉。《勞資關係論叢》6：119-140。
- 黃麗璇、方振瑞。1999。〈人力資本與產業間之勞工移動〉。《經濟研究》36，1：45-62。
- 劉正。1999。〈學校教育在台灣勞動力市場的重要性：人力資本或文憑主義〉。《教育社會學通訊》17：3-9。
- 蔡秀涓、施能傑。2000。〈公務人員懲處制度變革的反省〉。《月旦法學》57：40-57。
- 蕭元泰。1998。〈人力資源會計對人力資本的衡量〉。《人事管理》。35，3：31-36。
- 謝木村、林宜勉。1996。〈人力資源會計、公司人力資本與效用分析、--人力資源管理活動之績效評估〉。《會計研究月刊》123：21-29。
- 羅正忠。1992。〈人力資本與教育投資之策略〉。《台灣經濟金融月刊》28，12：54-65。
- 羅時萬。1995。〈人力資本、實質資本、人口成長與經濟成長之關係〉。《國立台北商專學報》44：289-312。

譚浩平。2001。〈十條法則透視電子商務〉。

[http://www.bnext.com.tw/special\\_mag/2000\\_06\\_16/2000\\_06\\_16\\_34.html](http://www.bnext.com.tw/special_mag/2000_06_16/2000_06_16_34.html)。  
2001/09/10。

蘇彩足、施能傑。1998。《各國行政革新策略及措施比較分析》。台北：行政院研究發展考核委員會。

# Human Capital Theory and Application in Government

Hsiu-Chuan Tsai\*

Human capital theory has been applied in the analysis of macro economics, organization, and individual recently. However, relevant studies emphasized on the human capital theory and application in Taiwan government are so scarce. Therefore, this report tries to explore some important issues about human capital theory and public sector.

Using literature review as my studying method, this report mainly discusses four issues: the popularity of human capital perspective, the essence and main dimension of human capital, the implication of human capital applied in public sector, and providing feasible policy suggestion about human capital theory applied in Taiwan government.

This thesis indicates the popularity of human capital theory was influenced by the lack of perspective of human resources and the advent of knowledge economy, and the main dimension of human capital including competence, behavior and timing.

This report verifies the application of human capital in public sector is possible. Moreover, this comments of human capital theory applied in public sector will bring two implications: the connection of human capital policy and government's performance goal will be more closely, and the human capital in

---

\* Assistant Professor, Department of Public Policy and Administration, National Chi-Nan University



government will be more core-competence orientation, flexibility, and difference.

Finally, it suggests human capital theory applied in Taiwan government can be designed from the whole national personnel institution, individual organization human capital management strategy, and organizational culture.

**Keywords:** human capital, human resource, government, public sector, knowledge economy.