

# 從政府用人費用視角探討人力資源彈性之運用

政府推動公共事務能否有效率前進，其動力受各種相關因素影響，但主要的是來自組織人力。面對全球化競爭及資源有限並具效率的要求下，小而美及小而能的政府是持續不斷的選項。因此，如何精確運用人事費用並彈性活用人力，發揮人力資源最大效益，無疑是當前之重要課題。本文以行政院主計總處（以下簡稱主計總處）為例，以運用大數據分析工具精確估算人事費，再以用人費用視角出發探討人力資源彈性之策略作為，期能將政府人力發揮更大效能。

**游金純**（行政院主計總處人事處處長）

## 壹、前言

主計總處透過強化政府會計管理，建置國際化政府會計規範，控管預算執行績效，達宏觀分配整體公共資源，促進資源運用效益，增進政府財務效能。其中由於人事費具有不得自其他用途別科目流入，以及有賸餘亦不得流出的法規限制，使政府人事費難以降低且容易造成業務費或設備及投資

等費用編列時的排擠性和資金運用效能的侷限性。

政府中推動政策之關鍵人力多屬永業長期僱用類型，由於人事費有其法規獨特性，是投入人力成本中最高也是較難以變動的類型，惟為維持行政品質與政策推動，妥適於合理範圍內編列人事費有其必要性，對此，主計總處曾委託以大數據建立人事費歲計估算模型之研究，透過模型協助人事

費預算編製，藉以使預算與決算趨向一致增進準確度，進而促使其他費用的編列能更具靈活度。目標是未來能將此模型推廣全國，以協助各機關人事費編列準確性得以提高。

目前各機關中有關人力運用，人事費已從傳統的政務人員、常務人員、約聘僱人員、技工友等典型人力，擴大至包含非典型人力，如派遣、承攬、臨時人員等，相關支出經費，

# 論述》管理 · 資訊



也擴大總稱為用人費用。誠如學者所言，整體國家人力資本是攸關政府改造進程及推動成效良窳之關鍵角色，以策略性人力資源管理，建立全體公務人力資本與整體國家政策目標一致之策略夥伴關係，以面對全球化的國際競爭，取得優勢的關鍵繫於「創意」和「彈性」，冀以強化國家整體競爭優勢（林水吉，2007）。因此，為使用人費用更臻有效運用，透過人力資源管理，採取因應之彈性人力資源管理策略，將可達到整體用人費用及業務推動之最佳平衡。

## 貳、人力資源管理彈性化策略

各種組織之人力運用情境各有不同，從 Lepak & Snell（1999）所提出之人力資源運用策略來看，可由「人力資源的價值」（係指人力對於組織的效益與用人成本間的比值）及「人力資源的獨特性」（係指所具能力的特殊、難以模仿學習的程度）兩組變項交叉形成四個象限，構成四種不

同的雇傭模式，如圖 1 所示（Lepak & Snell，1999，引自蔡良文，2008）：

### 一、第一象限－發展性人力資本模式

此類長期僱用人員是組織競爭力的來源，因人力資源價值及獨特性均高，由組織自行投資改善人力資本，如永業常任人員，主計總處 106 年 12 月有 519 人。

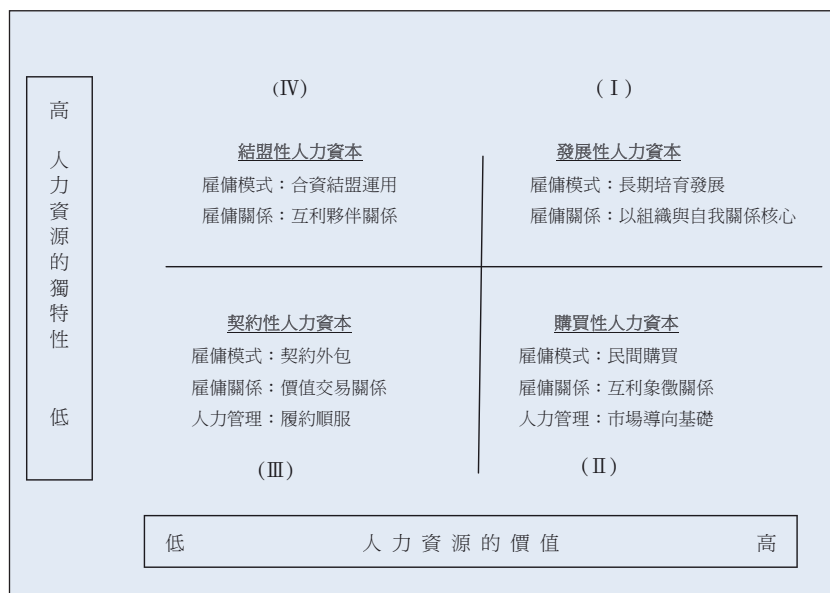
### 二、第二象限－購買性人力資本模式

此類人力非組織生存所需之核心人力，所以雖採內部僱用，但視績效得隨時改聘新且具有相當知能人士，如聘用及約僱人員等，主計總處 106 年 12 月有 250 人。

### 三、第三象限－契約性人力資本模式

此類人力資源所具價值性與獨特性均低，組織不自行僱用也無損於競爭力，如外包、派遣等非典型人力，主計總處 106 年 12 月有 55 人。

圖 1 公務人力運用的四種參照模式



資料來源：參照 Lepak & Snell，1999，引自蔡良文，2008。

#### 四、第四象限－結盟性人力資本模式

採取和其他組織共同僱用此類人力，人員接受委託依其專業處理事務，如委託外部研究機構或顧問等，主計總處106年度共有2案。

在全球化的競爭下，人力彈性不僅被視為人力資源管理的主要目標，也是提升組織績效的關鍵策略，更為促使人事管理走向人力資源管理的方法。然而公部門進用人員受限於必須符合任用法等相關規定，多數人力與人事費確實大多集中於發展性人力資本模式之第一象限。隨著政府業務類型日趨多元，人力運用類型亦趨多樣，對於第三象限之非典型人力運用日多，且人力資源管理上對於人力的彈性運用逐漸重視，影響為民服務品質日益加劇。

就 Lepak & Snell 所提人力資源運用策略來看，除價值性及獨特性高的職務，須由組織長期培育發展外，其他三個象限的職務均可採其他彈性

方法取得。Blyton & Morris (1992) 亦對人力資源彈性提出四種運用構面：

##### 一、職能彈性

員工工作時的可移動性、易適應性及多技能性。在這種彈性下，員工即可對工作需求或技術要求的改變做出及時反應，例如可以進行組織內人事調整、工作輪調，並能很快適應新的工作內容，藉此培養廣泛的知能、技能與經驗。

##### 二、數量彈性

指因投入產出量的變化對人力的數量或種類的需求也相應的發生變化時，能迅速調節人力安排，以符合實際需要的人力需求與僱用量。數量彈性的目的在於平衡免受制於長期僱用承諾而增加人事成本。

##### 三、時間彈性

在遵守勞動相關法規的前提下，組織為配合業務需要、經營變動或滿足員工自身需要而採用彈性的工作時間。例如採用輪班、加班、調整休假等

彈性的方式來配合組織的需要。

#### 四、薪資彈性

改變傳統固定的制度，改以多樣化的薪資結構來支付工資，也就是建立以個人績效為基礎的薪資支付體系並結合利潤分享制度。增加付出與收獲的正相關，可以提升員工的工作投入與意願，進一步強化員工的工作滿意。

據上，政府部門可適時運用職能變化之彈性加強人才能力與組織相配合，採用數量變化之彈性使人力需求與供給即時符合組織需要並控制成本，利用時間變化之彈性調整工作時間，以及活用薪資變化之彈性，促使工作績效與薪資水準相互符合，俾使人力資源運用更契合機關之需求。

#### 參、政府用人費用估算方法之精進

政府之人力總成本，除大宗編列之人事費外，隨著實際用人費用概念的延伸，凡屬人力成本的支出，包括業務費或

# 論述》管理 · 資訊

其他項目支出者，均應涵括以呈現實際用人所支付的成本，又如何使用人費用編列預算更加精準，以提升整體國家資源之運用亦為重要課題。以下就用人費用內涵及人事費用估算之精進方向分述如下：

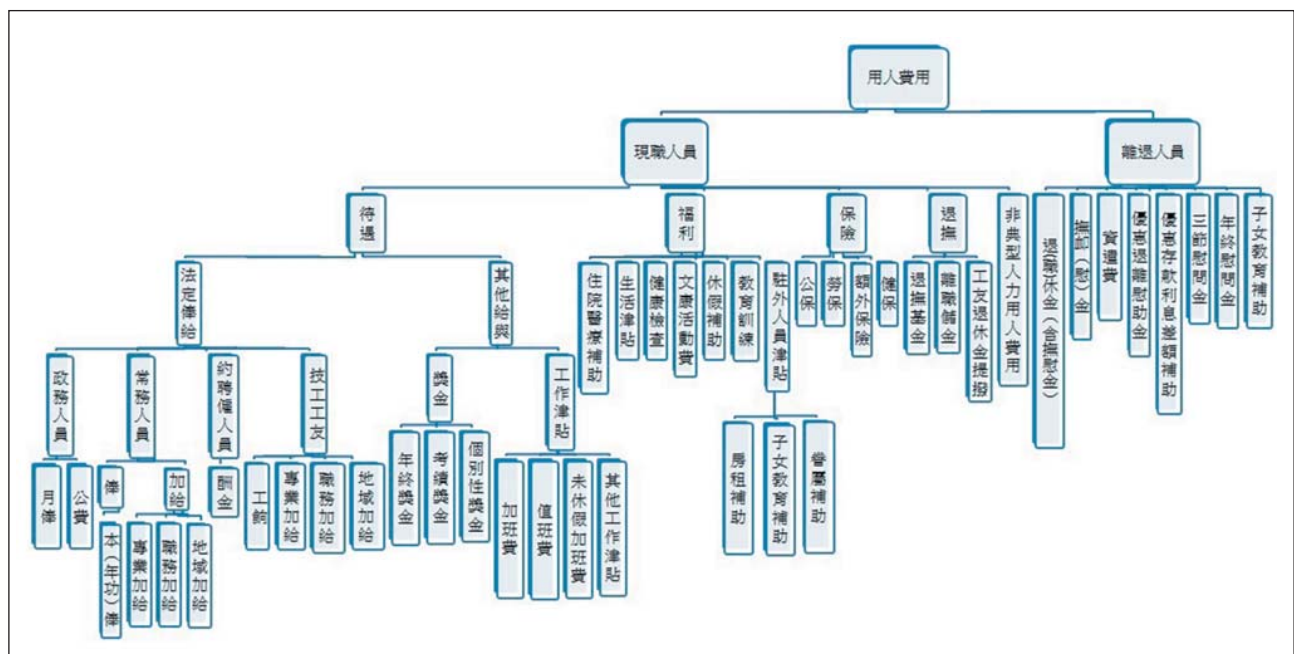
## 一、用人費用之內涵

細究機關中人力運用的相關支出範疇，已從傳統的政務人員、常務人員、約聘僱人員、技工友之待遇（包含本俸（年功俸）、專業加給、職務加給、

地域加給），擴大到包含進用該名人力所產生的一切支出，例如教育訓練、福利（如文康活動費用、健康檢查補助費）、工作津貼（如加班費）、獎金、保險、退撫提撥金、離退人員之退離給與（如撫卹金、三節慰問金）等等。再以人力資源管理的角度觀之，整體人力範圍應包含前述各象限之人員，爰將業務費用人部分計入，整體費用總稱為用人費用。各項用人費用類別及項目如圖2（行政院人事行政總處，2016）。

承上，以主計總處為例，其 106 年度之用人費用（決算數），除人事費 770,880,570 元外，尚應加計業務費用人（含臨時人員、勞動派遣及勞務承攬）之用人費用 36,086,774 元，總計整體用人費用為 806,967,334 元。又進一步分析，主計總處 106 年度人事費總決算數 770,880,570 元佔整體總決算數 1,325,697,560 元約 58%，係因主計總處屬行政院內幕僚機關，各項機關業務目標多需仰賴前述第一、二象限

圖 2 用人費用架構圖



資料來源：行政院人事行政總處，2016。

人力推動。

## 二、人事費用估算之精進方向

現行政府人力成本仍以人事費為用人費用之大宗，以 106 年度主計總處而言，其人事費預算 787,779,000 元與決算 770,880,570 元，差距為 16,898,430 元（約為 2.15%）。對此主計總處為使編列之預算數趨近實際決算數，以增加整體預算資源之靈活性與效益，106 年委託謝邦昌教授研究團隊進行大數據分析相關研究（主計資料大數據分析－建立主計主題模型之研究，2017），建立人事費估算模型以探究主計總處人力運用與人事費之關係，期精進主計總處人事歲計支出編列之準確性，未來或可推行至全國做為人事費估算運用之工具，茲予簡述如下：

（一）該模型藉由政府歲計會計資訊管理系統（GBA 系統）、薪資及人事銓敘等系統資料的蒐集，就歲出用途別而言，研

究的範圍將政務人員、職員、約聘僱人員及技工友之實際員額、考績晉級狀態、薪資、會計、預決算等資料進行歸戶並建立關係聯結，萃取出人事類別、實際員額變動、考績晉級及預決算、會計金額關係樣態，據以建立估測預算趨勢模型。內容包含待遇、獎金、其他給與等，同時使用三項移動平均、四項移動平均與指數平滑法進行估計，自 102 年 1 月至 105 年 12 月三年間分析各類人員薪酬支付執行情形。

（二）研究結果顯示，透過人事費歲計估算模型，主計總處每年將近 7.5 億的人事費支出，經由精算模型下指數平滑法的人事費估算，預決算誤差只有 465,605 元，誤差比率僅有 0.0599%，爰透過此法協助人事費預算編製，可將編列之預算數趨近實際決算

數，藉以突破歲出法律義務支出僵固性缺口特性，進而增加業務費或設備及投資等費用編列時的靈活性。

## 肆、主計總處現行人力資源彈性管理之運用

主計總處近年配合參與政府各項政策，如前瞻基礎建設計畫、拓展統計領域及推動會計新制度等，受限政府整體總員額管控，在人力無法增加，各項業務不斷新增越趨繁重之情況下，同仁工作負荷日益增加，加班及工作時間不斷增長，必須活用現有人力進行彈性化管理，以使人力獲得妥適運用，並達求才留才的目的。參據 Blyton 對人力資源彈性提出四種運用構面，主計總處在現行法令制度框架及有限的資源下，運用多種彈性措施，期發揮人力資源最大效能，茲分述如下：

### 一、增進同仁職能彈性策略



(一) 增加職務豐富化與培養多元人才

依主計總處職務遷調作業規定，將陞遷與輪調制度結合，提高同仁跨單位與單位間之業務歷練之意願，並達職務豐富化以培育人才。

(二) 彈性調整單位人力設置

適時調整組設及單位內部員額配置情形，或依據各單位實際業務之消長狀況，彈性移撥調度內部單位人力，俾強化主計總處各項重要業務之人力運用，發揮最大人力效能。

(三) 推動工作流程簡化及資訊化

積極推動工作流程簡化、擴大授權及資訊化等，有效減輕同仁工作負擔並提升行政效率。作業流程標準化之建置，利於同仁職務異動時，接任人員可快速了解業務流程；透過工作盤點與簡化，妥適調配同仁之工作量，降低

同仁負擔；推動各項資訊系統及相關業務資訊系統整併，有效節省作業時間及人力。

(四) 建立完善學習環境

除辦理各項實體課程訓練，亦設置線上數位學習平台供同仁學習及引進 MOOCs 培訓方式，建立真人主計 MOOCs 同學會，由主計專業人才製作各項影片，藉此可使人員快速了解業務內容，另亦架構知識管理平台，藉以加快知識流通及經驗傳承。

## 二、實踐運用數量彈性策略

(一) 非涉及重大公權力之非核心工作任務運用非典型人力

辦公房舍清潔維護、膳食、機電設備維護保養、電腦資料登錄、檔案整理及文書處理等庶務性工作等，以臨時人員、派遣人力或

承攬方式進用人力。

(二) 季節性、任務性事務運用非典型人力

如辦理普查試驗調查表件整理、排序、資料掃描及校登，調查表資料檢誤與更正，調查名冊整理及登打等相關工作，以承攬方式外包，於任務完成時便結束關係。

## 三、活化使用時間彈性策略

行政院修正各機關加班費支給要點自 107 年 5 月 1 日生效，將補休期限由 6 個月延長至 1 年，主計總處亦配合修正主計總處員工加班管制要點，以鼓勵補休、活用彈性工時並增加人員運用補休之彈性。

## 伍、精進政府人力資源彈性管理之建議

現行主計總處雖運用各項人力資源彈性措施，惟囿於現行法令限制，仍有部分措施尚待未來政府突破法令框架，以

使各公部門可運用更彈性之策略，相關建議如下：

### 一、強化人員職務遷調

公務人員陞遷法規定，公務人員之陞遷應本人與事適切配合，考量機關特性及職務需要，擇優陞任或職務遷調。現行僅部分特殊職務，如主計主辦、人事主管、出納人員及政風人員等明文訂有職務之任期，餘則由各機關自行管控。為增加各人員職務之歷練，並培養人員换位思考之能力，未來可更落實各類人員之遷調，以強化人才交流。

### 二、非典型人力續用機制

運用非典型人力可能發生因與機關內部人員及待遇保障之不同，所造成的疏離感，未來或可考慮於非典型人力制度上加入考評及續任機制，以增強對機關之向心力。

### 三、再強化加班補休之運用

現行已放寬加班補休之期限調整至一年，此舉之推行是

為了員工休假時間運用上之彈性，並節省加班費之支出，於此方向之推行，未來或可再做精進改善，例如將補休時限再延長，因人員之忙碌有時並非季節性，而是機關屬性，故將補休時間再延長，可使人員更加彈性運用補休時數，並可因應現今少子化及高齡化社會後人員之休假需求。

### 四、引入績效薪俸制

將薪資結合員額管理轉化成績效薪俸制，由預算員額編列預算，在實際員額未達預算員額情形下，所剩餘之人員預算，由單位內部自行依業務輕重或績效成果等自行分配績效獎金，既給予各單位彈性用人空間亦實現績效薪俸制。

### 陸、結語

在現今全球化、資訊化時代下，各種從未想像的變化正在發生，高度資訊數位化、大數據資料庫的出現改變了我們工作模式與環境，面對有限的組織經費及人力，以及複雜多變的業務，組織需要透過健全

的人力資源彈性管理，來提升強化人力資本，使其有能力因應各種挑戰的來臨，在現行政府用人費用架構下，必須運用各種人力資源彈性策略，並應用大數據方式，精確估算人事費，合理掌控整體用人費用，以達到人力資源運用最佳化。

### 參考文獻

1. 行政院主計總處（2017），主計資料大數據分析研究案－建立主計主題模型。
2. 行政院人事行政總處（2016），各機關學校用人費用管理資訊系統推動計畫。
3. 林水吉（2007），彈性用人制度之檢討與展望：政策價值衝突的分析。
4. 蔡良文（2008），政府契約用人制度變革之研析。
5. Blyton P.& Morris J.（1992），HRM and the Limits of Flexibility.
6. David P. Lepak & Scott A. Snell（1999），The Human Resource Architecture：Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development.❖