

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

國營事業機構二元陞遷制度之研究－以臺灣港務股份
有限公司為例

蘇月娥

Yueh-Erh Su

指導教授：林子倫 博士

Advisor：Tze-Luen Lin, Ph.D

中華民國103年6月

June, 2014

目次

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究目的與問題.....	6
第三節 研究設計.....	9
第四節 研究範圍、訪談對象與大綱.....	13
第五節 研究限制.....	17
第二章 文獻探討.....	18
第一節 激勵理論探討.....	18
第二節 人力資源管理之職涯發展觀點.....	25
第三節 組織結構設計導向：從單一、二元至多元體系觀點...33	
第四節 交通部所屬改制國營公司之探討.....	43
第三章 臺灣港務公司成立之演進.....	53
第一節 公司化前（港務局時期）組織概況.....	53
第二節 公司化政策背景與歷程.....	57
第三節 公司化後之組織與人力結構.....	63
第四章 二元陞遷制度在實務運作之成效與爭議.....	68
第一節 對人力運用的影響.....	69
第二節 提供適性的職涯發展.....	79

第三節 實務運作上的爭議之處.....	87
第四節 小節.....	90
第五章 結論與建議.....	92
第一節 研究發現.....	92
第二節 政策及後續研究之建議.....	96
參考文獻.....	101
附錄 深度訪談逐字稿紀錄.....	107
附錄一 A1 訪談紀錄.....	107
附錄二 A2 訪談紀錄.....	115
附錄三 B1 提供之訪談回復稿.....	127
附錄四 B2 訪談紀錄.....	131
附錄五 C1 訪談紀錄.....	139
附錄六 C2 訪談紀錄.....	140
附錄七 C3 訪談紀錄.....	143

表圖目次

圖 1 本研究流程圖.....	12
圖 2 Maslow 的層級需求理論.....	21
圖 3 Herzberg 激勵保健理論示意圖.....	23
圖 4 職涯體系圖.....	26
圖 5 霍蘭德職業類型偏好結構圖.....	28
圖 6 生涯發展階段.....	30
圖 7 有機式結構與分權式結構.....	36
圖 8 一元層級體系與二元層級體系.....	41
圖 9 三元的層級體系.....	42
圖 10 港務局時期組織圖.....	55
圖 11 臺灣港務公司組織架構圖.....	63
圖 12 臺灣港務公司人力結構圖.....	64
圖 13 臺灣港務公司員工平均年齡圖.....	65
表 1 訪談表.....	14
表 2 訪談大綱.....	16
表 3 組織的結構因素.....	34
表 4 中華郵政公司成立前經營面臨之問題.....	45

第一章 緒論

第一節 研究動機

上謂泌曰：「今郭子儀、李光弼已為宰相，若克兩京，平四海，則無官以賞之，奈何？」對曰：「古者官以任能，爵以酬功。漢、魏以來，雖以郡縣治民，然有功則錫以茅土，傳之子孫，至於周、隋皆然。唐初，未得關東，故封爵皆設虛名，其食實封者，給繒布而已。貞觀中，太宗欲復古制，大臣議論不同而止。由是賞功者多以官。夫以官賞功有二害，非才則廢事，權重則難制。是以功臣居大官者，皆不為子孫之遠圖，務乘一時之權以邀利，無所不為。向使祿山有百裡之國，則亦惜之以傳子孫，不反矣。為今之計，俟天下既平，莫若疏爵土以賞功臣，則雖大國，不過二三百裡，可比今之小郡，豈難制哉！於人臣乃萬世之利也。」上曰：「善！」

引自北宋·司馬光，《資治通鑑》，卷 219

唐朝安史之亂時，宰相郭子儀及李光弼因保護皇室並平亂有功，但當時皇帝（肅宗）卻很苦惱，因為郭、李二人已位居宰相一職，立下這麼大的汗馬功勞，將來恐怕沒有官位可以晉陞。正當皇帝苦思解決之道時，李泌便上書進言，謂官職不是獎品，有能力的人才能當官，有功勞的人應該得到爵位，而不是官位（按：官以任能，酬以爵功）。李泌並析論，若以官職作為賞功的條件將產生兩大弊病，一是有功的官員將陞任至他不能勝任的位置為止，將會誤了大事；另一則是功臣位高權重，將難以制衡（按：非才則廢事，權重則難制）。

在中國古代官制體系中，「官」與「爵」是兩套分立的激勵系統，官位代表權力的取得，而爵位代表物質的給與（俸祿與封地，且可以世襲）及精神上的榮耀。這種官爵分立的制度，對於有功勞與苦勞卻無意陞遷的臣子，提供另一種方式的激勵管道，鼓勵其安於其職，發揮應有的功能，某些程度上相當類似現代所謂的二元化陞遷體制。時至今日 21 世紀，吾人發現不管是公務體系或是民間企業，對於表現優異的員工，往往陷入「以官酬功」的謬思，以「封官」作為激勵機制，

賦予其管理及領導的權力，而這種「以官酬功」的方式，但卻又容易陷入「彼得原理」的困境中，造成組織效能的降低。

而西方自十九世紀工業革命後，由於生產方式的變革，不僅促使社會型態從農業社會轉型為工業社會，也衍生出日益複雜的政治、社會經濟及人員管理問題，成為公、私部門不得不面對的挑戰。在公部門領域中，素有行政學之父美名之威爾遜（W. Wilson）於 1887 年出版《行政的研究》（The Study of Administration）一書，開宗明義提出行政研究的目的有二：其一在於瞭解政府適合做哪些事情；其二在於探討政府如何以最小的成本及最高的效率來完成這些事情。另外在私部門研究領域也不遑多讓，科學管理之父泰勒（F. W. Taylor）1911 年發表《科學管理原則》（The Principle of Scientific Management），針對工商業生產流程提出四大管理原則，無非就是為了有效解決這些難題。

從組織設計的角度來看，德國社會學家韋柏（M. Weber），從工具理性¹（Instrumental Rationality）的觀點出發，設計一套層次結構分明、嚴密規章制度、專業分工體系及具有完整檔案文獻（files）的科層官僚體系（Bureaucracy System）政府（McKinney & Howard, 1998）。韋柏深信，在科層官僚體系下運作的政府機關能夠發揮最大的效率，解決人民從搖籃到墳墓的所有問題，科層官僚體系便成為世界各國政府組織結構的典範模式。

科層官僚體系的特色之一的「層級節制原則」（the principle of office hierarchy），使得組織結構呈現上、下級間完整的命令系統，上級因以監督下級，而下級以之對上級負責，權力得以集中貫徹，層級系統呈現金字塔型，除了有利於權力的集中，也利於任務的分工，就命令由上而下的貫徹執行而言，是最有效的結構（林鍾沂，2008）。正因如此，當組織體系呈現金字塔型時，為了組織的運作及人員的新陳代謝，「陞遷」便成為管理的重要工具之一，對於組織而言，重視的是組織效能的提升與目標的達成；另就個人而言，關注的是個人地位的提升與生涯的發展

¹ 西方政治學者 John S. Dryzek 指出，韋柏的工具理性，其哲學思維係將複雜的社會現象，用分解的方式拆成小部分來理解，因此產生以「分工」為原則的官僚體制，而此等體制係以工具性的方式解決各部分之中所存在的問題（Dryzek, 2000）。

(林起潛，2004)。

臺灣的政府體制在《中華民國憲法》憲政架構下，呈現高度中央集權的層級體制，所進用的文官，必須先透過國家筆試及格的單一管道人力遴選制度，再配合終身僱用為理念的任用制度，以及內部各職務層級需要逐級陞遷的用人制度，而高度的文官保障制度²與單一管道且冗長的新人進用制度，不偏好與社會互動，深植著傳統儒家思想、下級對上級的服從³，便自然被視為一種倫理的體現，而不是「理性」的選擇（許菁芸、黃稚然，2007），即是以「職涯」(career-based)、永業文官為基礎，但是 1980 年代以來，文官制度部會分權化的結果，逐漸產生了以「職位」(position-based) 為基礎的文官制度，越來越多國家將職位的競爭公開化，而不是依照年資作為陞遷的根據，因此，以「職涯」為基礎的文官制度正受到挑戰（彭錦鵬，2006；蔡良文，2008）。

我國港埠經營體制，原屬政企合一經營模式，由交通部所屬四港務局（基隆、臺中、高雄及花蓮）統籌辦理，並為因應港務業務具事業機構的特殊性，以具公權力性質之交通事業機構組織型態專責港務的運作與經營，人員進用係依交通事業人員任用條例之規定，具有公務人員身分。惟受限於交通事業機構屬政府機構之一環並受到政府相關法令限制，造成缺乏經營彈性及市場即時應變能力，有礙於經營效率與業務推展。綜觀世界各先進國家港埠經營管理體制改革趨勢多朝「政企分離」⁴方式改制，交通部爰於 2012 年 3 月 1 日成立航港局，專責辦理航政及港政公權力事項；原四港務局則於同日改制為臺灣港務股份有限公司（以下簡稱臺灣港務公司）專營港埠經營業務。是以，臺灣港務公司成為近來繼中華郵政股份有限公司及桃園國際機場股份有限公司之後，交通部所屬機關（構）改制成立之

² 《公務人員保障法》(2003 年 5 月 28 日修正公布) 第 13 條：「公務人員經銓敘審定之官等職等應予保障，非依法律不得變更」；第 14 條：「公務人員經銓敘審定之俸級應予保障，非依法律不得降級或減俸」。

³ 《公務員服務法》(2000 年 7 月 19 日修正公布) 第 2 條本文：「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務」；《公務人員保障法》第 17 條第 1 項前段：「公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從之義務」。

⁴ 所稱港埠政企分離，係將航政、港政等公權力事項交由一專責行政機關掌理，港埠經營業務則成立港務公司或其他組織型態之經營機構負責。

100%國營股份有限公司。

港務局時代，其組織結構設計多為單元陞遷體系之設計；惟臺灣港務公司成立後考量組織人才具有個別差異性，高階人才中有適合擔任管理職務者，亦有適合擔任專業諮詢職務者，若是傳統單一陞遷體系，專業諮詢人才只能配合陞遷制度陞任行政管理職位導致專業能力難以發揮，又恐產生不適任之情形；因此港務公司為能提供組織內專業人員陞遷和永業化的途徑，乃參考彭文賢教授提出「二元體系論」之組織設計理論，「二元體系論」係為避免組織內行政領導人員及專業人員之間可能產生的衝突，以及提供專業人員升遷及永業化途徑，亦即在行政的層級之外，增設一個與之並行的專業職位升遷體系，此由專業人員所組成的專業系統，本質上和由管理人員所組成的行政系統，完全站在一個相等的地位。因此，在港務公司成立時在組織設計上採取「二元化的層級制度」(dual hierarchy)，亦即在行政管理職位（主管職位）外，增設一個與之並行的專業職位陞遷體系，除可提供專業人員不同的陞遷管道，讓專業知識得以繼續發揮與運用並使其獲得成就感外，亦可建立不致讓行政管理職位去干擾專業貢獻的職位體系。

在原港務局單元陞遷體系下，如主管職務調任非主管職務時，在薪資待遇減少情形下，調任非主管職務無形是一種懲罰，而港務公司新設計之「二元化的層級陞遷制度」，在經理職務以上設置有研究員、高級研究員及研究委員等職務，該專業職位之陞遷體系，陞任專業非主管職位並未減少薪資待遇，使具有豐富專業知識之專才，在不喜歡擔任主管職務者，亦能有不同選擇，可以選擇陞任專業諮詢職務，貢獻原有豐富經驗與專業能力，同時亦可暢通陞遷管道。同時，對於公司人力管理的運用亦可依個人的人格特質而調任適合的職務。再者，港務公司透過增置的專業諮詢職務亦可從外界延攬專業人才進入公司服務並對公司企業化後新增業務提供專業諮詢。雖然與原港務局時代相較，在高階職務增置許多專業性職務，惟對於公司人力彈性之運用及為應新增業務之需要，可以從外（業）界延攬專業優秀人才並對專業人才士氣之鼓舞，均有正面效益。對公司而言，由內部

陞任抑或由外部延攬具豐富經驗專業人才，得以充分發揮專業諮詢能力，強化高階策略規劃與運籌能力，促使組織得以回應外在環境的快速變遷，對於提升港務公司的競爭力是息息相關的。

港務公司新設計的「二元化的層級制度」，除打破原港務局時代單元陞遷體系外，並改變以往陞任專業職務或所謂調節性職務「明升暗降」的情形。亦可減少長期佔據主管職務，卻因表現不佳未能繼續陞遷僅能在原地踏步，影響個人成就感與績效表現外，連帶影響組織陞遷管道，導致組織長期無法發揮應有效能。再者，由外界延攬的專業諮詢人才在港務公司實際上運用情形是否確實能發揮專長對公司業務推展確有助益。因此，本研究擬對港務公司「二元化陞遷制度」在實務上運作情形進一步研究？是為本研究之研究動機。

第二節 研究目的與問題

壹、研究目的

美國學者彼得 (L. J. Peter) 於 1969 年出版《彼得原理：為何事情總是出錯》(The Peter Principle : Why Things Always Go Wrong) 一書，書中指出銀行中有一項奇怪的制度：服務好的行員就會陞遷到後面蓋圖章，而服務不好的行員因為無法陞遷，就繼續留在櫃臺幫客人服務，最後在第一線服務顧客的行員，不是沒經驗的菜鳥，就是表現不好的資深員工。第一線表現優良的員工，就會調到第二線擔任主管，從此不再面對客戶。而這個現象持續發展下去，一個穩定的組織，最後每個位置都是無法陞遷，又不適任現職的員工。

然而會形成這種情形，關鍵的原因在於陞遷制度與績效評核之間的連結性出現了盲點。舉例來說，基層單位的性質較偏重於例行性與技術層次，多半屬執行面的工作；但因工作表現良好獲提拔至中階管理層次後，除了熟悉原本基層單位的工作外，更需擔負領導責任、進度管理及上下層級溝通的橋樑。

臺灣港務公司成立後，雖以公司型態專營我國港埠經營事項，但依「國營港務股份有限公司設置條例」第 14 條第 1 項規定以，港務公司成立之日，隨同業務轉調港務公司，依原適用之交通事業人員任用條例或公務人員任用法律繼續任用，仍具公務人員身分者，其考試、任用、薪（俸）給、陞遷、保障、考成（績）、服務、獎懲、訓練進修、保險、退休、資遣、撫卹、福利、結社、勞動條件及其他權益等事項，仍依其各該相關法令辦理，並適用原機構之組織法規。是以，臺灣港務公司在人員組成及管理層面，大部分仍沿襲原有港務局時期之規定。但依據上開設置條例第 11 條⁵所進用之從業人員，亦須另外訂定一套管理規章。再者，港務公司成立以後，已不再進用具有公務人員身分之交通資

⁵《國營港務股份有限公司設置條例》第 11 條規定，港務公司副總經理以下之從業人員，除第十二條及第十四條規定外，其進用及管理，依港務公司人事規章及契約辦理，不適用公務員有關法令之規定。

位人員。為因應交通資位人員退離後之人力補充，未來均賴港務公司以進用不具公務人員身分之從業人員所取代。在可見的未來，臺灣港務公司在人員組成上，將會逐漸以從業人員增多、交通資位人員減少的趨勢，按港務公司 2014 年 5 月預估，未來在 2020 年從業人員與交通資位人員的比例將趨進 1：1，亦即所謂兩類人員的黃金交叉點。

因此港務公司成立時，在考量港務專業性、人員個別差異性等因素，修正原港務局時期之「單元陞遷體系」設計，於管理（領導）體系之外，另增設一個與之並行的專業職位陞遷體系，使行政管理不至於干擾專業貢獻的職位體系，並可增加專業人才在工作上的成就感滿足，亦可藉此提升公司高層策略規劃與運籌能力並增進與世界接軌的宏觀視野。故臺灣港務公司之組織層級設計，除部分保留原港務局時代之態樣；又為符合公司人力運用之彈性及應業務推展的需要由外界延攬專業人才並鼓舞員工士氣等因素，增設部分專業諮詢職務，以配合二元化層級陞遷制度之運用。

由於二元化之層級陞遷制度在交通部所屬國營事業機構係屬首創之組織設計制度，港務公司對於本制度在實務運作與執行上，達到人力彈性運用的目的，也能適度依照員工個人的人格特質進行適當的職涯發展，更可透過延攬外界專業人才協助推展公司新增業務範疇，讓港務公司高階人力運用呈現多元化，並促進人力資源發揮極大化效果，人盡其才，適才適所，必能增進公司績效提升，提高公司競爭力與經營績效，進而拓展臺灣的港務經營效益，挹注政府財政。

再者，以港務公司對於本制度運作的成功經驗，檢討複製至其他國營事業或公部門機關（構）及學校等，藉此改善國營事業或公部門人力僵化的問題，增進組織用人彈性；並在人力資源的管理與運用，對於組織內部同仁的職涯應適時規劃適性之職涯發展機會。

貳、研究問題

本論文主要探討港務公司二元化層級陞遷制度在實務上運作情形；及本制度的設計，在人力彈性運用上，為何更能符合公司用人需求，充分發揮人力資源的運用。港務公司在成立時，為何要突破以往單一陞遷制度而改採二元化層級陞遷制度，緣由為何？二元化陞遷制度對公司人力運用有何影響？這樣的制度設計如何讓員工在陞任專業諮詢職務仍然可以獲得成就感？打破以往陞遷即陞任主管的思維，此為研究問題一。

其次，二元化層級陞遷制度如何避免不適任主管職務人員「久佔」職位，由外界延攬之專業諮詢人員在公司實際業務運作情形及效益又如何？又為何本制度設計只限定在高階專業諮詢職務？而這樣的制度設計，對公司人才的培育與運用是否更能適才適所？此為研究問題二。

第三節 研究設計

本節將說明本論文之研究設計，第一，本論文之研究方法採取文獻分析法及半結構性的深度訪談法；並據以建立研究架構；第二，本論文之研究範圍及訪談對象及大綱作一敘述。

壹、研究方法

質性研究為社會科學研究領域中常利用的研究方法之一。探索其目的，在於整體地探索某一個變動的社會現象全貌及闡釋社會現象所具有的性質與意義。一切社會現象，都是社會中個體或集體對社會情境主觀的認知，在自然的研究情境下，為求有效瞭解並闡釋社會現象，研究者必須融入研究情境中，與研究對象互動並深入觀察其生活言行、瞭解其中深層意義。他們認為社會現象的存在，來自個人或團體對社會現象的主觀認知，應從個人的立場去了解和體驗社會現象，為了達到這個目的，研究者就必須投入或參與研究對象的生活中，經由觀察或訪問來了解其內心深層的意識（葉重新，2001：58）。

質性研究方法強調日常生活中的社會現實才是建構理論知識的直接基礎與來源，認為社會真實是主觀或相互主觀的建構。研究的重點應透過研究者的親身參與，理解當事人主觀的意義與建構，即以個人經驗與主觀為主體，透過人與人日常生活的互動、共同經驗與價值分享，以建構出多元的真相（陳振弘，2007：41；李淳梅，2005：100）。

臺灣港務公司實施二元化陞遷制度係屬交通部所屬國營公司之首創制度，相關制度設計與運作上尚屬起步之初，若採量化方式研究，需受限於假設、模式設定、變數之合理性及資料分配等因素影響，在相對單純的模式假定之下，難以呈現個人多元態度的認知、表達與思維轉變過程。基此，本研究以質性研究的視角與觀點，建構出本研究之論述基礎。

再者，利用研究者與受訪者之間訪談過程的交流，獲得真實的言談資料；此外研究者更能透過受訪者的臉部表情、語氣、說話方式等表徵，取得受訪者更真實的內部心理感受，並可理解談話內容與實際行為之間的關聯性。

本研究係屬社會科學研究範疇，爰透過社會科學研究所常用的文獻分析法（document analysis）先進行各項理論的蒐集與整理，再透過半結構式訪談法（semi-structured interview）⁶，據以瞭解臺灣港務公司現有員工（具公務人員身分之交通資位人員、新進的從業人員），在不同身分及個人特質下，對於港務公司採行二元化陞遷制度對人力運用的影響進行探討，並歸納出臺灣港務公司設計之二元化陞遷制度在人力的運用與組織功能的發揮上應如何與激勵之間進行適當連結與修正，以取得歸納與分析的基礎。

一、文獻分析法

二元化升遷制度目前國內採用此種制度的極為有限，然升遷的理論基礎仍以激勵理論為主；又臺灣港務公司採行二元陞遷制度的設計理念即植基於員工職涯發展選擇，就人力資源管理理論中有關職涯方面的探討進行文獻分析；又組織設計的理論亦為本研究探討的範圍，由組織設計的理論進行文獻分析。因此，本論文主要針對升遷、職涯的發展與組織設計等相關論述，蒐集國內外學者對於相關議題的研究與建議，並參考各項與議題相關之書籍、學術期刊、碩博士論文、個案研究報告與報章刊物等文獻加以整理。並藉由相關資料之閱讀、探討及分析，釐清二元化升遷制度之設計來源與立論基礎，並瞭解二元化升遷制度在港務公司的運用情形；進而瞭解二元化升遷制度對人力彈性運用的影響。

⁶ 半結構式訪談又稱為半開放性訪談（semi-open interview）或半標準化訪談（semi-standardized interview）。半結構式訪談意味著研究者對訪談結構具有一定控制作用，但同時也允許受訪者積極參與。通常研究者事先會準備一份大綱，根據自己的研究設計對受訪者提問，研究者在提問時也鼓勵受訪者提出自己的問題，並根據訪談情況對訪談程序和內容進行靈活調整（林淑馨，2010：225）

二、深度訪談法

訪談是受訪者與訪談者彼此對話的互動溝通過程，不僅可挖掘已經存在的客觀事實，也可以於不斷之互動過程中創造新的意義與理解，因而可以進一步探索未知的領域（畢恆達，2010：104-106）。質性訪談在社會科學研究中，是最廣泛運用來蒐集資料的方法之一，主要著重於受訪者個人的感受及經驗的陳述，並經由與受訪者面對面的對話溝通，訪談人得以探詢、瞭解及解釋受訪者對該事實之認知（林金定等，2005：122-125）。目前交通部的國營公司採用二元化的升遷制度僅有臺灣港務公司。因此，本論文將探討二元化升遷制度設計的緣由，對於主管機關在新制度的設計採支持看法亦加入分析架構，透過質性訪談港務公司相關政策制定者、以新設計的專業諮詢職務進用者，及港務公司由原港務局繼續任用人員及新進的從業人員，對於二元陞遷制度的看法，以深度訪談方式，瞭解其對二元化升遷制度對港務公司人力運用的影響；並探求二元化升遷制度對各類人員適用之看法與引發的爭議。同時藉由不同類別的人員以不同角度、觀點及論述主張，分析其對於二元化升遷制度在公司廣泛運用後，對公司人力運用及個人未來的職涯發展所產生的影響。並將受訪者視為資訊提供來源，以彌補文獻資料的缺漏並更能進一步瞭解實務上執行與運用情形。

本論文採行半結構性訪談方式，在訪談前針對探討議題擬訂訪談大綱，訪談大綱以預設若干問題供訪談時以同義重述的方式採用，雖然提問問題之結構不須很嚴謹，但仍應有重點與焦點，使在進行面對面的個別的訪談時，能順利進行訪談，而在進行訪談期間，訪談者應本著研究的態度，維持中立的看法，儘量發掘訪談者內心的真實想法。訪談主要在於瞭解受訪者對該議題的看法，提問方式及順序可依受訪者的回答隨時提出，並就訪談的情況適時調整訪談議題，亦可以不同形式的開放性問題，引導受訪者針對該主題進行深入陳述，具有相當的彈性。

貳、研究流程

本研究之研究流程，先從臺灣港務公司現有人力結構先區分為二大類（交通資位繼續任用人員及新進從業人員），並透過訪談大綱進行半結構式之訪談，以瞭解上開人員對臺灣港務公司實施二元化陞遷制度在人員管理上的定位、與原有單元陞遷制度的比較、可能產生的問題及未來走向。另對於當初制度建立時採取認同之主管機關人員亦為訪談重點之一。茲建立本研究之流程圖（如圖 1）

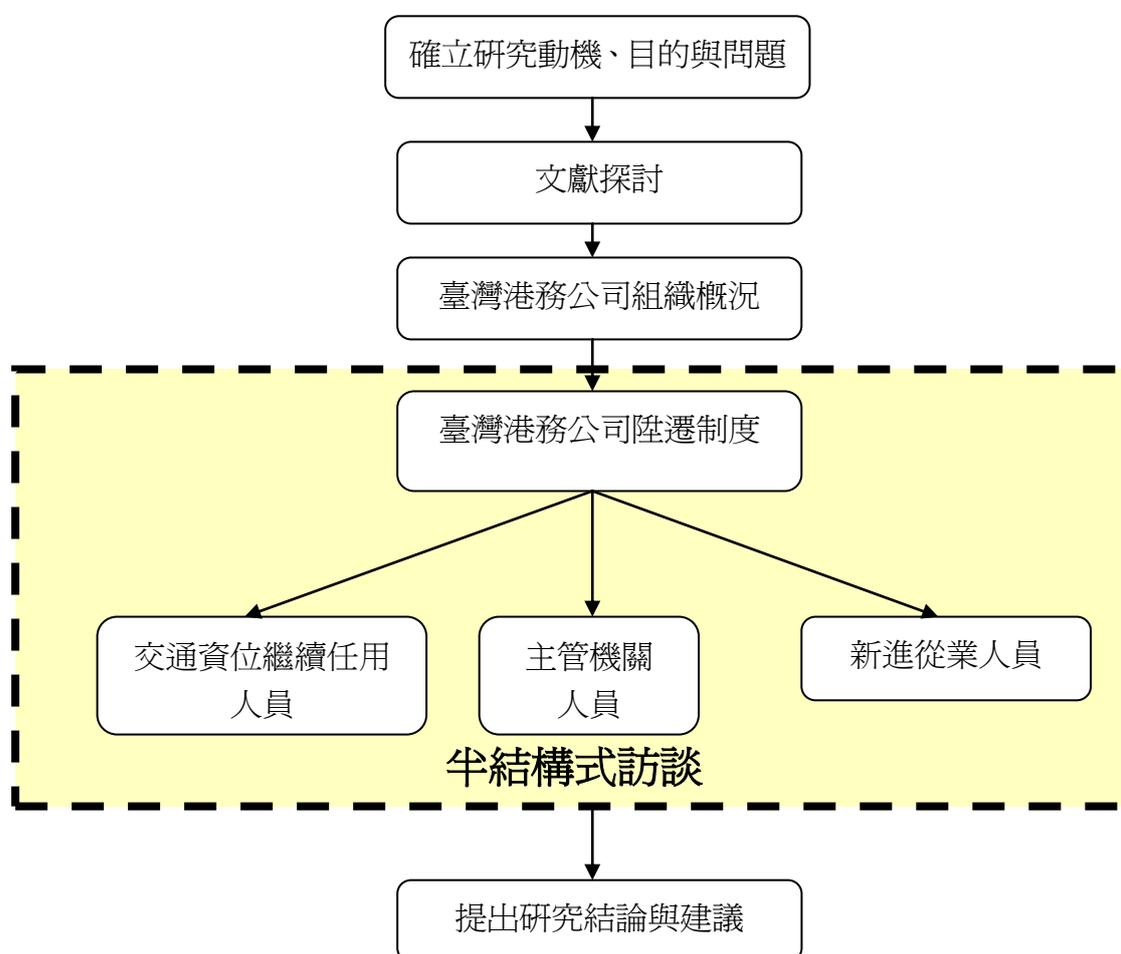


圖 1 本研究流程圖

資料來源：研究者自行繪製。

第四節 研究範圍、訪談對象與大綱

壹、研究範圍

本研究之探討對象為臺灣港務公司現職人員，截至 2014 年 5 月 31 日止，港務公司員工人數為 2,649 人，主要可區分為交通資位制之繼續任用人員及新進從業人員，其中繼續任用人員為 2,070 人，占全部人員 78.14%；從業人員共有 579 人，占全部人員 21.86%。

由於臺灣港務公司成員組成既分屬具公務人員身分之交通資位制繼續任用人員及不具公務人員身分之新進從業人員。又本研究之訪談對象包括交通資位繼續任用人員及新進專業諮詢人員及一般從業人員等為研究範圍。另主管機關人員，對當初制度設計的支持，亦為重要研究資料，因此亦併同納入研究範圍。

貳、訪談對象

由於此次訪談具有特定主題，必須對陞遷制度有一定認識或相當經驗，以提供更深入及更具建設性之建議；另對於新進專業諮詢人員亦為此制度適用者，其對該制度現行運作情形有更深感觸與瞭解，有更進一步探討的必要。再者，新進一般從業人員未來亦將面臨公司陞遷制度的適用，因此對於港務公司採用二元化陞遷體系之看法亦為重要參考資料。又主管機關人員對當初政策支持的看法也是成就二元化陞遷體系的重要關鍵。

在訪談對象選擇上，對臺灣港務公司交通資位制繼續任用人員之中高階主管職及新進專業諮詢人員與從業人員為主，採總公司及分公司分散選擇人員方式，並對主管機關重要關鍵人員進行訪談（如下表 1）。

訪談人員分類方式如下：

一、設計「二元化陞遷制度」之關鍵支持者：

(一) 主管機關人員，以 A1 代之。

(二) 總公司高階主管人員，以 A2 代之。

二、原港務局繼續任用人員對「二元化陞遷制度」設計之看法：

(一) 分公司人力資源管理者，以 B1 代之。

(二) 分公司業務主管，以 B2 代之。

三、港務公司新進專業諮詢及從業人員對「二元化陞遷制度」設計之看法：

(一) 專業諮詢人員，以 C1 及 C2 代之。

(二) 一般從業人員，以 C3 代之。

表 1 訪談表

編號	服務單位	身分	人員分類
A1	主管機關		
A2	總公司	高階主管	交通資位繼續 任用人員
B1	台中分公司	中階主管 人力資源處處長	交通資位繼續 任用人員
B2	花蓮分公司	中階主管 業務經理	交通資位繼續 任用人員
C1	總公司	從業人員	專業諮詢人員
C2	基隆分公司	從業人員	專業諮詢人員
C3	總公司	從業人員	一般人員

資料來源：研究者自行設計

參、訪談大綱

訪談題目聚焦於受訪者對於臺灣港務公司實施二元化陞遷制度之相關看

法，並探求該制度在人員管理上的定位、與原有單元陞遷制度的比較、可能產生的問題及未來走向。茲依據研究問題及第二章文獻探討相關理論而設計，訪談大綱及主要訪談對象茲列表如下表 2。惟在實際訪談過程，仍會依照訪談對象不同背景，酌作調整或修正。

表 2 訪談大綱

題號	訪談內容	訪談對象		
		主管機關	港務公司	
			交通資位制繼續任用人員	從業人員
01	以您的經驗，在(港務局時期)傳統單一陞遷制度的特色為何？是否有陞任人員不適任的情形？而您對原有陞遷制度最滿意的是什麼？最不滿意的是什麼？		V	
02	港務公司在成立後，在處長以上增設研究員、高級研究員及研究委員等專業諮詢職位，對於未能擔任行政主管人員，提供另一條生涯發展路徑，您認為此一方式優點為何？又可能衍生何種缺點？	V	V	V
03	您認為調任為專業諮詢人員(非主管職務)時，其所代表的意涵為何？又您認為擔任主管職與非主管職之間，最大的差異為何？如果在薪資待遇差異不大的情形下，您願意擔任主管職務嗎？為什麼？	V	V	V
04	對於港務公司成立後增設之高階專業諮詢職務，您覺得高階專業諮詢職務對公司發展是需要的嗎？不適合擔任主管者是否可以適任專業諮詢職務？為什麼？	V	V	V
05	如果您是主管，在遇到棘手問題時，單位主管提出解決方式與專業諮詢人員研究分析的解決方法，您會比較願意採納誰提供的建議？	V	V	V
06	您覺得擔任主管人員需要何種特質？擔任專業諮詢幕僚人員需要何種特質？如果您是主管，在有二種陞遷管道的時候(升任主管或專業諮詢人員)，您可以對部屬作適當的陞遷分配嗎？您的考量基準為何？	V	V	V
07	以目前港務公司對研究員、高級研究員及	V	V	V

	研究委員之考評均由行政職主管來評核， 您認為這種方式是否適當？為什麼？			
--	--	--	--	--

資料來源：本研究整理

第五節 研究限制

本論文研究方法之一為文獻分析法，筆者以蒐集現有國內外學術期刊論文、專書、學位論文為分析的對象，惟國內有關陞遷制度之探討，多半著墨於行政機關，尚無探討國營事業二元化陞遷制度之研究，以至於相關文獻蒐集不易，此為限制之一。

本論文另一個研究方法為半結構式訪談法，但囿於時間有限而牽涉之層面太廣，訪談之對象無法涵蓋各個層面；且涉及受訪談者個人偏好及主觀因素，容易影響研究者對於事實建構的判斷，此為限制之二。

再者，臺灣港務公司成立於 2012 年 3 月 1 日，目前擔任主管職務者，多為原港務局之交通資位制繼續任用人員；而採用二元化陞遷制度陞任專業諮詢職務者，尚屬有限。又該公司進用從業人員迄今不過短短 2 年多，以專業諮詢職務進用之人員亦相當有限，而在時間及人員有限情況下，該專業諮詢人員對公司發展影響尚難評估；又因專業諮詢人員分散至總公司及分公司，尚無法形成一專業體系，恐與學理上之組織設計亦不相同，此為限制之三。

第二章 文獻探討

論陞遷為人力資源管理中重要的機制之一，對管理者而言，陞遷除了配合機關業務需要之外，亦有鼓勵上進、拔擢優秀人才及調節員工志趣與需要的作用，只要有晉陞的機會存在，就可以激勵員工工作士氣，提高工作效率，或增進其對組織的認同與承諾；另一方面對員工而言，陞遷代表一種榮耀，不但意味職等或職位的提高，通常也帶來報酬或地位的提升，為了獲得較多的薪資或較高的社經地位，將會努力認真工作獲致陞遷機會，來滿足其薪資及社經地位之期望（黃煥榮，2007；Allen,1997）。

本章將針對陞遷之激勵理論、人力資源管理之職涯發展與組織設計之研究理論進行文獻探討，第一節為激勵理論之探討，陞遷制度即為激勵理論之內在滿足感之應用；第二節則探討人力資源管理之職涯發展觀點論，港務公司係以企業化經營為目標，而企業化之人力資源管理較公務機關更為彈性，茲因二元陞遷制度的設計理念係植基於員工職涯發展選擇，爰就人力資源管理理論中探究職涯發展之相關理論；第三節則從組織設計理論基礎，探討組織結構設計導向：從單一、二元至多元體系觀點；第四節，就交通部所屬改制國營公司之中華郵政公司與桃園機場公司，探討其改制公司化的過程與組織設計。

第一節 激勵理論探討

激勵（motivation）一詞係從拉丁文 *movere* 演變而來，原始意義是去行動（to move）（Steers & Porters, 1991:5）。激勵大抵來說有兩種層面的意義，一是個人欲盡力達成目標的內在心理狀態（internal state）；另一個則是一個人促使他人完成工作的活動（an activity performed by one person to get another to accomplish work）（DuBryn, 2001:178）。

而一個組織的組成，其最根本的因素即在於「人」，而如何將「人」的關鍵潛

能激發出來，組織管理者必須提供適當的誘因，並透過某些組織行為來引出員工的工作熱忱，發揮所長並為組織貢獻心力。因此，激勵理論主要是研究人的動機與態度，更是管理學中重要的理論之一。本節擬先就激勵的意義予以概述、並就激勵理論中較為著名之 Maslow 的層級需求理論 (Hierarchy of Need Theory) 及 Herzberg 的激勵保健理論 (Motivation-Hygiene Theory) 分別敘明如下。

壹、激勵的意義

一、國外學者的見解：

(一) Herzberg, Mausner & Snyderman (1959 : 72)

激勵是一種內在力量 (internalized force)，即自我振作、自我控制與自我滿足，不受外在環境所控制。

(二) Vroom (1964 : 7)

激勵是一種過程，這項過程控制著人們，使得個人在多種自願活動的備選形式中做出決定，並努力朝目標達成的行動。

(三) Davis (1989 : 28)

激勵是對於工作人員的需要及欲望滿足的匱乏，透過誘導或激發的方式，使其行為能夠契合組織的目標。

(四) Steers & Porter (1991 : 5-6)

激勵這個概念中，主要探討三個部分：第一是強化 (energizes) 人類行為的因素為何？第二是指揮 (directs) 或引導 (channels) 此類行為的因素為何？第三是如何維持 (maintained) 或支持 (sustained) 這些行為？基本上這三個部分為一而再、再而三地出現在各項激勵理論的相關研究中。

(五) McShane & Glinow (2000 : 66)

激勵會影響個人在自由意志下所為之行為的方向 (direction)、強度 (intensity) 與堅持 (persistence)。所謂方向為達成某種特定的目標；強度指的是個人所花費的努力程度；而堅持指的是一個人對於既定行動所投注的時間長度。

二、國內學者的看法：

(一) 江岷欽、林鍾沂 (1993 : 359)

激勵是一種工具手段，目的在提高組織成員的行為意願及賣力程度。

(二) 榮泰生 (2001 : 231)

激勵就是促使個人工作的欲望、需求與驅力，從另外一個觀點來看，激勵是行為受到激發及引導的過程，一個受到激勵的人會努力的工作、持續的忍受困難的工作，並鞭策自己達成重要的目標。

(三) 簡明輝 (2004 : 175)

激勵可以解釋為一種作用，透過這樣的一個作用，會使員工產生有意識的努力工作，並提高工作的意願，也可提高工作的績效表現。

三、小結：

綜整東西方學者的見解，激勵是一種過程，也是一種主觀的概念，即管理者透過某些方法引起員工產生行動的誘因，並滿足其內在及外在的需求，據以達成組織的目標。

而激勵理論最具代表性的莫過於 Maslow 的層級需求理論及 Herzberg 激勵保健理論，由 Maslow 的層級需求理論可知需求是有層次的分別，升遷代表的意涵亦是對需求的滿足，而 Herzberg 激勵保健理論區分滿意與不滿意的因子，來做為激勵的方法。

貳、Maslow 的層級需求理論

一、理論要旨：

Maslow 認為人類都有一些需要滿足的欲求，除非某一欲求滿足了，不能再激發他的行為，他不會再尋求另一種需要的滿足(轉引自吳瓊恩, 2006 : 501)。

Maslow 強調每個人都存在著五個層次的需求，即生理的 (physiological)、安全的 (safety)、社交的 (belongingness)、自尊的 (esteem) 與自我實現 (self-actualization) 之需求，如下圖 2，而需求是有先後順序與高低層次之分，低一層的需求獲得滿足後時，高一層的需求才會產生。

(一) 生理需求：

係指能滿足員工的基本需要，例如：食物、水、睡眠和免於痛苦的自由，在此一階段達到 60%至 70%的滿足後，若再以物理或生理方式的激勵方法，效率有限。

(二) 安全需求：

指對員工工作的保障。例如保險政策、工作永業制、退休金、警務與消防等措施。

(三) 社交的需求：

指員工要和組織中的成員打成一片的意願，不僅僅是正式組織的一員，而且也是非正式組織的一員，亦即個人能被團體所接納。

(四) 自尊需求：

指員工希望得到他人的尊重與肯定，個人也會在組織之中維持良好的人際關係。

(五) 自我實現的需求：

指個人在組織之中的成就，期望自己於組織之個人權限範圍中，將個人潛能發揮至極致，獲得工作上的最大成就。

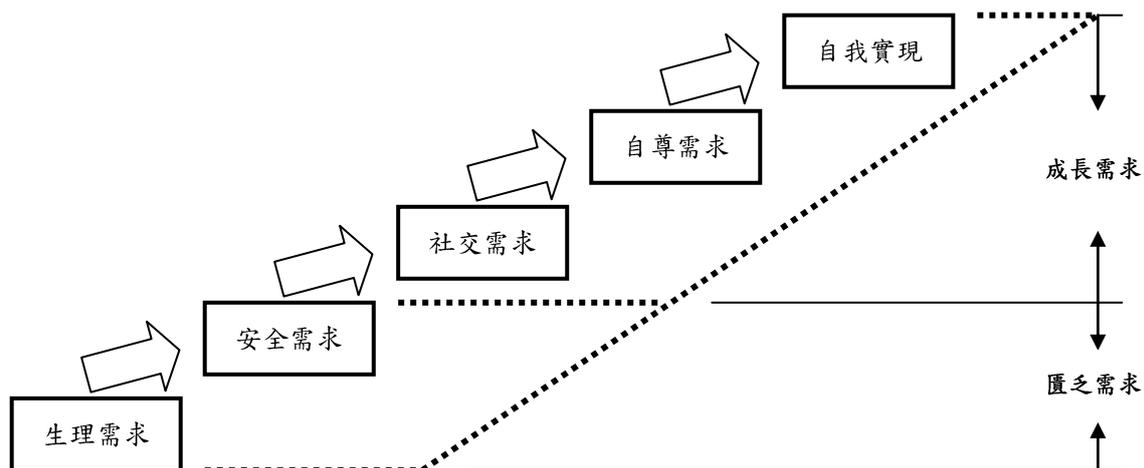


圖 2 Maslow 的層級需求理論

資料來源：修改自 Petri, 1996：319

二、層級需求理論的批評：(吳瓊恩，2006：503)

Maslow 的層級需求理論是在激勵研究領域中的先驅，但其理論在實行後，也衍生出部分的缺點，茲說明如下：

- (一) Maslow 的需要層級理論雖然廣泛為人接受，但很少有研究證據支持它。需要層級並非僵化的結構，而是傾向重疊的，當某一需要的強度下降時，次一需要可能升起。
- (二) 有的人主要滿足於低層級的需求，例如生理與安全的需要，有人則主要追求高層次的需求。
- (三) 需求的順序可能因人而異，不一定能用到每一個人身上，例如有人視自尊的需求比安全的需求更為基本。
- (四) 對相同的需求可能有不相同的反應。

參、Herzberg 激勵保健理論

一、理論要旨：

1950 年代末期，Herzberg 與其同事針對 203 位工程師與會計師的工作態度作了一次大規模的訪談。根據 Herzberg 的研究發現，員工主要被成長與自尊的需求所激勵，例如認同感 (recognition)、責任感 (responsibility)、優越感 (advancement)、成就感 (achievement) 與個人成長 (personal growth)，這些因子稱為激勵因子 (motivators)。原因是當員工對工作感到滿意時，他們會進一步的想要獲取它；而和工作相關的因素稱為保健因子 (hygienes)，指的是影響員工感覺工作不滿意的程度。保健因子包括工作安全 (job security)、工作條件 (working conditions)、公司政策 (company policies)、同事間關係 (co-worker relations) 及與上司關係 (supervisor relations)。增加保健因子只能減少工作的不滿意，但對於工作滿意或是員工激勵方面則完全沒有任何效果 (Mcshane & Glinow, 2000 : 69)。

因此 Herzberg 得到一個結論，「滿意」的相反，不見得就是一般人所認為的「不滿意」，因為就算把工作中「不滿意」的因素完全排除掉，個體不見得就會滿意，如下圖 3。

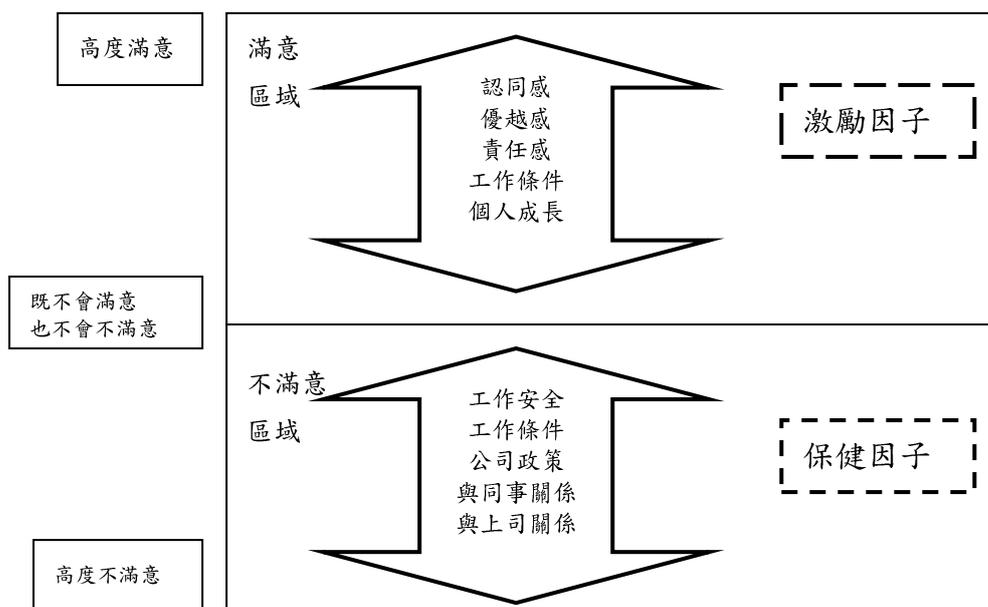


圖 3 Herzberg 激勵保健理論示意圖

資料來源：修改自 Daft & Noe, 2001:170

二、對激勵保健理論的批評：(李青芬等譯，2006：184)

美國管理學者 Robbins 指出，激勵保健理論並非毫無缺失，外界對它批評如下：

- (一) Herzberg 的研究過程受限於所採用的方法論。因為當諸事順利時，人們通常會認為是自己的功勞；但不順利時，卻常把失敗歸咎於外在環境。
- (二) Herzberg 研究方法的信度問題，因為評量者須詮釋調查結果，有可能他們對受試者類似的反應卻有不同的解讀結果，這些都有可能導致詮釋的差異。
- (三) 沒有全面性地衡量滿足感。某些人或許不喜歡工作的某些部分，但整體而言，他覺得這份工作還算可以接受。
- (四) 該理論和以往的研究不一致，因為忽略了情境變數。
- (五) Herzberg 假設工作滿足與生產力間有關，但他採用的研究方法僅探討工作滿足，並無涉及生產力。如果該研究要顯得有意義些，應先假設工作滿足與生產力之間有顯著關係才對。

肆、小結

自 20 世紀中期以來，有關激勵理論的研究可謂汗牛充棟，惟就分類上大致可以分為三大派別，即「內容理論」(content theory)、「過程理論」(process theory) 及「增強理論」(reinforcement theory)。而 Maslow 的層級需求理論和 Herzberg 的激勵保健理論則被歸類於內容理論的範疇，主要以探討人類的需求內容，來解釋產生行為，並強調激勵人員的動機因素，來指引行為和終止行為的原因。因此，組織管理者必須充分了解這些需求，並運用各種激勵方案，使員工產生有意識的努力工作，提高工作意願，使組織的資源獲得有效運用而順利達成組織目標。

第二節 人力資源管理之職涯發展觀點

不論古今中外，對於組織中的人員如何運用及管理，一直都是團體或組織內所不可或缺的工作，因此在「人力資源管理」各項理論的發展中，亦將受到其他學科和時代思潮的衝擊（林淑馨，2011：8）。例如1973年美國哈佛大學教授D. C. McClelland以實驗法研究績優外交人員的智力與職業成就之間的關聯度，研究發現，外交人員的智力高低與職業成就之間並沒有直接的關係；相反地，外交人員的個人特質卻與專業能力間有著密切的關聯，由此開創了以職能為基礎的人力資源概念（高文彬，2012：98）。

由於二元陞遷制度的設計理念即植基於員工職涯發展選擇，爰本節擬就人力資源管理理論中有關職涯部分做一介紹，以厚植本論文之研究基礎。

壹、職涯發展的意義

一、Noe, Hollenbeck, Gerhart & Wright 的看法（林佳蓉譯，2005，275）

在傳統的思維裡，職涯是指在某項職業（或某個組織中）有先後次序的發展狀況。例如學術生涯由講師開始，然後是助理教授、副教授，最後才是正教授。工程師本來可能只是基層工程師，然後隨著工作經驗的增加，可能慢慢升為顧問工程師、資深工程師，最後可能成為工程部門副理。因此，職涯代表的是從組織或職業的底層，慢慢晉升至高層的狀況。

在現代商業社會中，職涯的概念隨著環境變化變得越來越不固定，因而產生角色多變職涯（protean career），所謂角色多變職涯係指由於個人興趣、能力、工作環境或價值觀的改變，而隨之時常變換的工作生涯。為了實現個人目標，現代員工會找尋能提供員工發展機會及彈性工作安排的組織。

二、丁志達（2005：194）：

職涯發展是企業對內部人力資源有系統且長期適當的規劃與運用，以

達到企業成長和發展目標，並滿足員工成長的需求。員工職涯發展設計的目的，在於為員工在企業中的職業發展指明方向和道路，並且提供長期而有系統的培訓計畫與方案。員工未必能夠按照設計的晉陞路徑發展，但它為員工提供了清晰的方向感，並且提供相應的資源和計畫，促進員工不斷挑戰和提升自己。所以，員工職涯前程發展需整合個人生涯規劃與員工職涯前程管理兩者，才能達到最好的效果。

三、林淑馨（2011：240）

在職業生涯發展的過程中，員工個人與組織各有不同的任務與要求，透過雙方責任的履行，個人得以實現自我的生涯目標與期待，組織則在協助員工探索與成長的過程中，同時滿足本身對於人力資源的需求。

貳、職涯發展的理論基礎

一、從環境觀點的職涯發展：（石銳，2003：21-22）

任何組織都無法跳脫環境的影響，因此組織如何面對並掌握外在環境的挑戰與內在環境的變遷，便成為組織生存必須考量的重要條件。石銳便從環境觀點建構職涯發展的定位（如下圖 4）

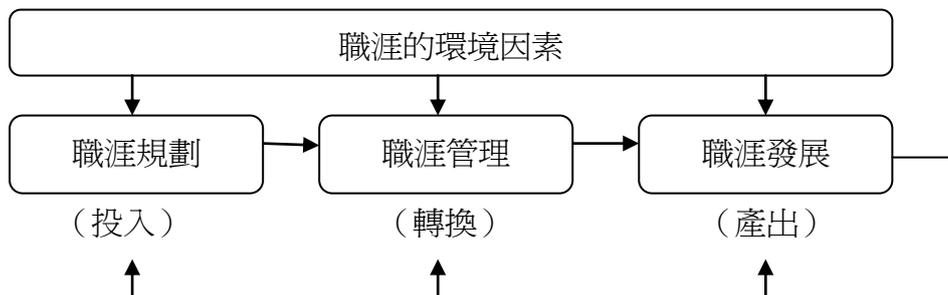


圖 4 職涯體系圖（石銳，2003：22）

石銳指出在職涯體系裡，把個人為重點的的職涯規劃作為「投入」，把以公司為主體的職涯管理稱為「轉換」，把個人的職涯規劃與公司的職涯管理兩者共同努力的成果與共同的发展作為「產出」，這也是職涯體系運作的

基本模式。另外，不論是職涯規劃、職涯管理、職涯發展都肯定會受到企業環境的影響，因此把「職涯的環境因素」置於圖 4 的最上方。

環境因素又可分為外在環境及內在環境兩種，這兩種因素都會影響個人職涯規劃的方向，影響組織在協助個人規劃時相關制度之訂定。因此，把職涯體系與環境相結合的最佳方式，就是先分析影響的層面，人力資源部門根據影響的實際情況，適時訂定與修訂人力資源管理制度，進而成為最合宜的職涯制度。

二、從個人興趣與性向的職涯發展：

林淑馨（2011：241）及張緯良（2003：257-258）認為，個人職業生涯與個人的價值觀、態度、性向和興趣是高度相關的，當工作能和前述這些因素配合的時候，會有高的工作滿意，同時較能得到高的生產力與工作績效；如果工作無法和這些因素配合，則容易造成工作不滿意，生產效率低落，甚至高的流動率等，不論是對於組織或個人都會造成損失，因此，個人的職業生涯發展應該與興趣相結合。

有關職涯發展論述中，從個人興趣與性向部分切入研究的論點，大抵有霍蘭德（John Holland）所提出職業偏好測驗（vocation preference test, VPT）與施恩（Edgar Schein）的生涯定向理論（career anchor），以下茲就上開兩項理論內涵分述如下（林淑馨，2011：241-244）。

（一）霍蘭德的職業偏好測驗：

霍蘭德指出，個人的個性（包括價值觀、動機與需求）是職業抉擇的一個重要決定因素。首先，霍蘭德發現人對於職業偏好是不同的；其次，如果一份工作允許員工從事其認為是重要的工作，則此員工的生產力會比較高；最後，志同道合者較容易彼此吸引而有類似的反應行為。

霍蘭德設計了一份職業偏好測試量表，並經由實證研究發現六種

基本型態與導向，稱之為職業偏好，這六種類型的關係中，兩兩相鄰者具有增強關係，不相鄰者具有互斥關係（如下圖 5）。

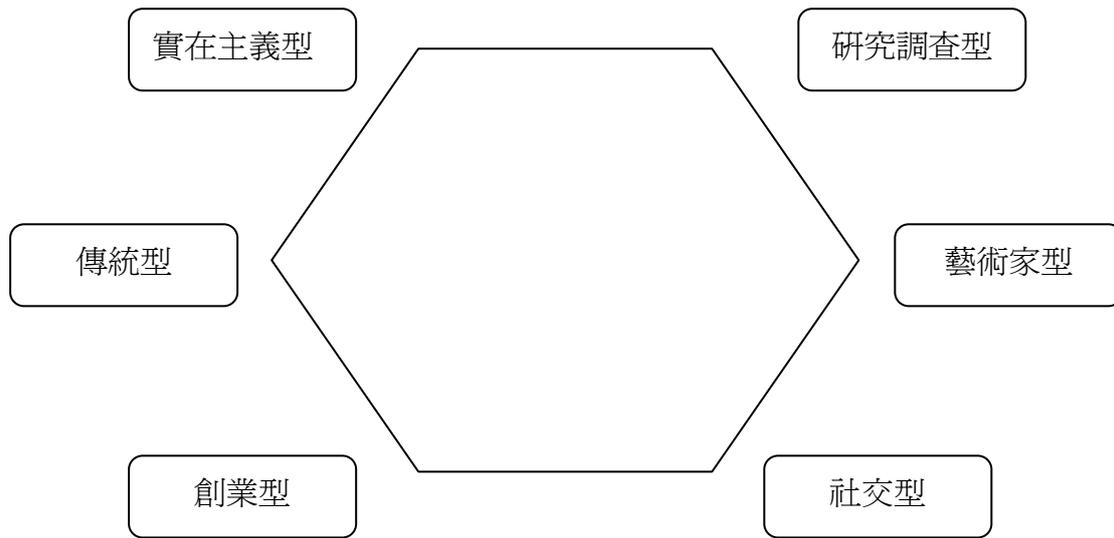


圖 5 霍蘭德職業類型偏好結構圖（林淑馨，2011：242）

1.實在主義型：

這些人喜歡屬體力的工作，必須有技術、力氣及協調能力者。例如：機械、林務或農場工作。

2.研究調查型：

這些人喜歡心智性的工作。例如：生物學家、大學教授。

3.社交型：

這些人喜歡人際關係的活動勝過體力或心智的活動。例如：心理輔導師、外交人員。

4.傳統型：

這些人喜歡有組織、有規劃可循的活動，而且員工需求須受到組織需求牽制。例如：會計師、銀行員。

5.創業型：

這些人喜歡以口才來影響別人，擁有自己的事業。例如：律師、公共關係主管。

6.藝術家型：

這些人喜歡自我表達、藝術創作、情感表達及個別性的活動。例如：藝術家、廣告創意人員。

(二) 施恩的生涯定向理論：

施恩指出生涯規劃是一種持續的發現過程，一個人經由工作的歷練慢慢發展出清晰的職業自我意識。該理論指出，瞭解自己愈多，就愈能掌握生涯定向。所謂生涯定向就是一個人變換工作的軸心，也就是下決定時不願意放棄的價值觀或事物。施恩針對麻省理工學院的畢業生進行研究，發現五種生涯定向。

1.技術性或功能性生涯定向：

擁有技術性或功能性的職業傾向，會使人們迴避一般管理之路，而選擇一些可以使他們停留在專業技術或功能性領域的工作。例如工程師或研發人員。

2.管理才能生涯定向：

有些人顯現成為管理者的強烈動機，而他們的事業也使他們相信，其升任總經理所需要的技術和價值觀。一個擁有重要決策權和能為成敗負責的管理職務。

3.開創型生涯定向：

有些人想要建立或創造完全屬於自己的產品，擁有自己的公司，或反映自己成就的個人財富。例如：房屋租售的經紀人、建立成功的顧問公司。

4.獨立自主生涯定向：

有些人不喜歡自主性低，且陞遷、調職及薪資決策都會受到別人

影響的組織任職，而希望能不依賴別人，成為獨立工作者，或擔任小公司的顧問。例如：自組工作室的設計師、翻譯人員。

5.以安全為主的生涯定向：

有些人關心長期的事業穩定性以及工作的保障。他們寧願保住目前的工作、優厚的待遇，以及良好的退休制度，而放棄更加的潛在機會。對於這些人而言，在熟悉的環境中維持一個穩定、有保障的事業，比追求高報酬、高風險的事業要好。他們可能較喜歡政府的工作，也更願意讓僱主來決定他們的事業遠景。例如：公職人員、中小學教師。

參、職涯發展的階段

美國學者 DeCenzo 與 Robbins 以生涯階段的角度著手，從始點經過成長、衰退以至終點，而這點過程是每一位員工都會經歷的（許世雨等譯，2009：262-265）。

生涯曲線始於求學階段而終於退休，包括：探索（exploration）、確立（establishment）、中期生涯（mid-career）及晚期生涯（late-career）等，如下圖 6 所示。

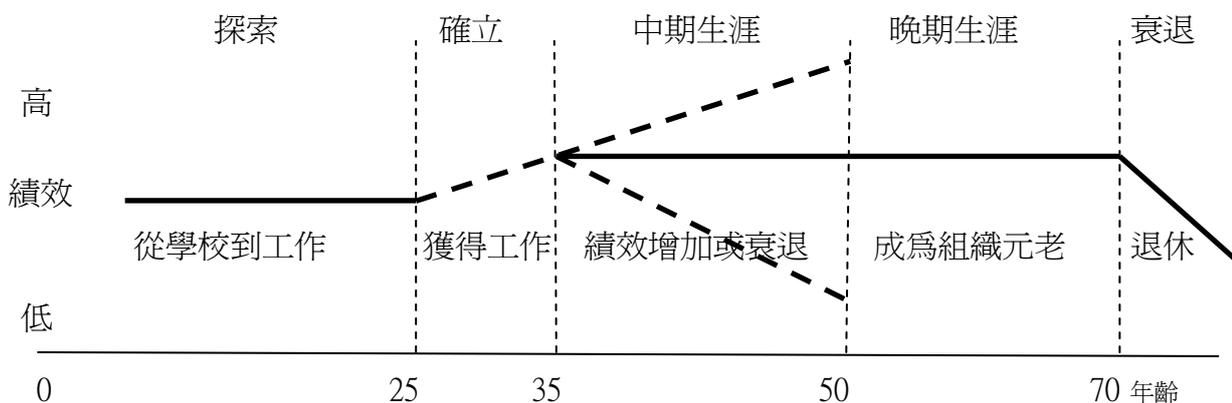


圖 6 生涯發展階段（許世雨等譯，2009：262）

（一）探索階段：

投入職場之前，一定再三思索、謹慎選擇。資訊多來自於親戚、

教師和朋友，部分有助於我們縮小生涯選擇範圍，指引方向。易言之，探索階段就是為工作準備的階段。

(二) 確立階段：

確立階段始於謀職，獲得第一份工作，被同儕接受、學習工作，在實際工作中擁有成功或失敗的可見事蹟。確立階段初始會有不確定感與焦慮感。

(三) 中期生涯：

中期生涯階段會感受到嚴重的生涯困境，可能績效會持續、停滯或開始衰退。此時所面臨的挑戰是生產力無法呈現直線上升，而使得生涯發展回到探索與確立階段。而處於停滯的員工不一定會進入衰敗期，他們可能具有高度生產力、豐富的經驗與技術，只不過不具有陞遷的企圖心，此類人員仍會為組織貢獻心力，多半屬於優秀、較易管理且具忠誠度的員工。

另外，對於進入衰退的員工，有的可能是對工作失去了興趣，組織通常會將此類員工調至較不重要的工作，申誠或予以降職；但也有些人員會藉由調職再度活化，提升原有的士氣與生產力。

(三) 晚期生涯：

晚期生涯階段，多半學習已經停止，不再追求於績效及生產力的提升。此階段的員工對組織的價值在於判斷力、經驗及在工作中所累積的知識。

(四) 衰退：

衰退期對於每個人來說是困難的適應期，退休時刻的來臨將會使原本備受尊敬、擁有高成就的管理人從絢爛歸於平淡。也因此這一時期的重點多半著重於退休後所擁有的財務安全，維持退休後生活的基本水準的資金。

肆、小結

綜上，職涯發展的論點因切入的角度不同，而有組織環境與個人特質之間不同的取向。對於組織來說，不僅提升組織延攬與留置人才的能力，更可透過與組織目標的結合，適時修正組織之人力資源管理制度，契合人員與組織之間供需之平衡；又就個人發展來看，由於個人本身的不同，員工可以依其性格與特質界定自己是否能將潛力發揮至最高？或是面對何種程度的挑戰？透過組織與個人之間的相互調和，以取得人力資源管理的最適模式。

第三節 組織結構設計導向：從單一、二元 至多元體系觀點

壹、組織結構的意義

組織（organization）一詞源自於希臘字 Organon，意為工具或手段，是指用來幫助達成目標活動的機械設計（林鍾沂，2001:81；Morgan,1997:15）。溫金豐（2007：5-10）指出組織是一個社會實體，係由兩個以上的成員組成，經過密切的協調與整合，以回應環境的需求，並完成共同的目標。而組織理論（organizational theory）則是探討組織內部的運作及與環境間互動的過程，包括組織如何掌握內外環境的需求及經營者的意圖，以進行組織結構的設計與管理，並作動態調整，以達成組織的目標。

而在組織成長的過程中，在組織結構設計上的主要挑戰便是如何進行組織分化才能達成組織的目標，分化（differentiation）是一種過程，過程中組織依任務配置人力與資源，並建立任務與職權之間的關係，以便組織達成目標，易言之，分化是組織中建立並控制分工（division of labor）或專業化（specialization）程度的過程（楊仁壽等譯，2005：124）。

因此，組織結構設計的好壞亦會影響組織發展與目標之達成。故有許多學者針對組織設計的因素與類型、組織結構因應環境的適應與設計等作進一步的研究與探討。其中二元層級體系更是本研究「二元陞遷制度」之組織設計的靈感來源。

貳、組織設計的因素與類型

一、影響組織設計的因素：

學者溫金豐指出，影響組織設計大抵可從「結構因素」和「情境因素」

兩大類，前者係將組織內部的工作進行分化，然後進行協調與整合，使其有效運作的方式；後者係從權變觀點（contingent perspective）說明某些事情的因果關係，往往需要考量其他的因素，權變觀點的組織設計主張沒有一種組織結構可以確保各種組織有最佳績效，因此組織與績效之間必須搭配不同的因素，才能發揮最大的效用，以下茲就結構因素與情境因素兩部分分別說明如下（溫金豐，2007：51-75）：

（一）結構因素：

包括「複雜度」、「專精化」、「標準化」、「正式化」、「集權化」及專業化等6項（如下表3）。

表3 組織的結構因素

結構因素	定義
複雜度	組織分化的程度，通常組織的複雜度概念又可分為三個方面來描述：水平分化、垂直分化及空間分化。
專精化	描述組織內的工作是否精細的切割，每個員工僅能專注於做整個工作流程中的一小部分。
標準化	對於特定工作的執行，制定一致的規則、程序與方法。
正式化	描述組織內是否有很多正式的流程、文件，許多溝通都必須透過書面形式進行。
集權化	指決策權力是否集中在少數高階人員身上，有時稱為集權程度。
專業化	描述員工為了順利執行工作任務，是否需要高等的教育或正式訓練，常以員工受教育的平均年數來衡量。

資料來源：溫金豐（2007：67）

（二）情境因素：

情境因素可分為內在環境因素及外在環境因素兩大類，內在環境因素包括組織的規模、目標與策略、技術及文化；外在環境因素可分為特定環境與一般環境。

1.內在環境因素：

(1)規模：在組織管理領域中，多半表示為人數（包括全職人員與兼職人員）。

(2)目標與策略：係決定組織的方向與達成目標的方法。

(3)技術：泛指將各種投入（input）轉換成產出（output）的過程，即包括各種設備、工作流程及人員知識之間的結合。

(4)文化：指組織成員的價值觀、信念、情感、態度及行為的組合。

2.外在環境因素：

(1)一般環境：包括所有組織都會受到影響的環境因素，例如各項基礎建設、政治法律環境、社會文化環境、全球化環境等。

(2)特定環境：特定環境對組織的影響來得比較直接，而且組織也必須特別關注這些環境因素的變化，甚至也可以影響這些環境因素，藉以取得更好的經營條件。

二、組織結構設計與環境的關係：

美國管理學者 Stephen P. Robbins 指出，組織結構可以定義為工作如何正式的被劃分、歸類以及協調，管理者在設計組織結構時，要考慮「工作專業化」、「部門化」、「命令鏈」、「控制幅度」、「分權與集權」以及「正式化」等因素（李青芬等譯，2006：484）。

而組織結構設計基礎，在考量結構因素與情境因素的相互作用下，大抵可以區分為「機械式結構」(mechanistic structure)與「有機式結構」(organic structure)兩大類（如圖 7），其中機械式結構主要用來使組織成員產生可預期、可理解的行為模式，其設計是集權的，部屬被嚴密監控，資訊主要是以垂直的方式在明確的層級中上下流動；而有機式結構是分權設計，將決策權分配給組織中的各階層（楊仁壽等譯，2006：145-148）。

根據 Burns 和 Stalker 的研究指出，當環境相對穩定時，就不需要複雜的決策系統，若保持由高階團隊集權由上而下制定決策，就可獲致較佳的績效；相反地，在複雜的環境中，快速溝通與資源分享，是能夠回應顧客需求所必要的條件（楊仁壽等譯，2005：154）。

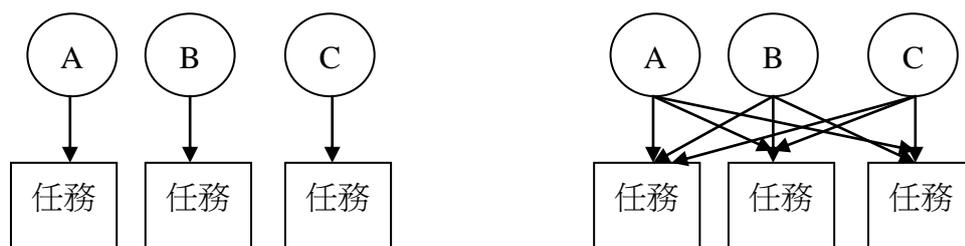


圖 7 有機式結構與分權式結構

資料來源：楊仁壽等譯，2005：148

參、組織結構的適應與設計

一、組織結構的適應與演化：

美國公共行政學者 Grove Starling 曾謂，政府的重組的理由（rationale of reorganization）之一，是因為組織的環境改變了，而環境改變時，政府在組織結構及任務上亦必須重新調適與檢討（Starling, 2008：334-335）。

吾人若從權變理論觀點觀之，組織是一種因應特定環境及不同條件下來運作的動態體，Morgan 更指出，在動態的環境下，組織多半具有以下特點（Morgan,1998:44）

- （一）組織是一個開放體系（open system），不僅滿足內在平衡需求，同時也在適應環境的變化。
- （二）沒有一種是最佳的組織方法，最適當的組織形式端視於組織所面對的任務與環境。
- （三）管理的目的在於完成良好的適應性。
- （四）相同的組織為完成不同的任務，必須採取不同的管理途徑。
- （五）不同的環境型態下，需要不同的組織類型與物種。

二、從傳統一元論到多元觀點：

美國行政學者 Rosenbloom 曾謂，現代化組織的最大難題在於人類在設計組織的過程之中，如何在高度理性的前提下，盡可能的減少疏離感

(Rosenbloom,1998:143)，也因此與組織的動態觀點交互作用之下，傳統官僚體制的一元論便受到多方學者的挑戰。例如學者明茲柏格（H. Mintzberg）認為，傳統官僚體制在任務單一、環境穩定的前提下，將運作地非常有效；但是這種高度集權的控制體制卻使它們在應付變化的環境時變得行動遲緩，且無能為力，因此官僚體制只適用於生產或效率導向的公司，卻不適用於市場或環境導向的公司（林鍾沂，2001：138）。

傳統的官僚體制的重要基礎，即注重層級節制與專業分工，前者產生上下階層的領導關係，後者則衍生出具備專業知識的專家人才，兩者之間如能和諧一致，則可以稱之為最完美的理想型官僚體制的完美呈現，但事實上，組織行為中的許多難題，大多起源於這兩者之間的不當協調，不僅造成專家知識的浪費，更導致行政領導上的不良後果。

針對上述論點，我國行政學者彭文賢教授曾參考 R.Likert 的銜接理論（Linking pin）、P. Lawrence & J. W. Lorsch 的整合角色論（Integrators）提出二元的層級節制體系（dual hierarchies）取代單一的層級節制體系（single hierarchies），並就二元的層級節制體系再做修正，進而提出三元體系論（Triple Hierarchies）作為後續融合領導及專家之間的層級節制體系，茲分別敘述如下（彭文賢，1996:217-229）：

（一）傳統的一元體系論：

1.立論基礎

韋柏提出的理想型（ideal）官僚體制，基本上是憑其經驗及邏輯的推論下所產生的一種概念架構，依照韋柏的看法，官僚體制具備以下特質。

(1)機關組織乃是根據一連串的法規制度所交織而成的結構型態，而這個組織必須要有明確的目標，並靠著完整的法規制度，用以規範組織成員的行為。

- (2)組織的型態係一層級節制的上下體系，按地位的高低規定人員間命令與服從的關係。
- (3)組織內的人員都需經過專門的知識訓練，惟有具備規定資格的人才可被錄用。
- (4)處理事務必須遵循一定的規則與程序，是一種對事不對人的關係。
- (5)除非人員犯有錯誤，否則不能任意解僱。
- (6)人員的工作報酬，除固定薪俸外，必須設有獎懲及升遷制度。

2.衍生的問題

彭文賢教授指出，層級節制的權威結構，強調行政主管的指揮，也因此官僚體制中的領導人員，經常以所屬效忠程度作為對所屬的評價標準，而非其所具備的專業；但專業人員又因專業文化所使然，如與行政領導人員意見不合時，往往在層級節制體系中處於劣勢，無法爭取上級的信任。也因此組織中產生兩種不同的行為型態：一是專業生活的專業型態，另一種是組織管理上的官僚型態，兩者之間的衝突現象一旦造成，對於專業本身不僅是一種浪費，對於行政領導體系更會帶來組織目標的錯亂、組織協調的障礙與組織認同的受創。

(二) 官僚與專業分立的二元體系論

1.立論基礎

為避免組織內行政領導人員及專業人員之間可能產生的衝突，以及提供專業人員升遷及永業化途徑，部分組織採取二元化的層級制度，亦即在行政的層級之外，增設一個與之並行的專業職位升遷體系，此由專業人員所組成的專業系統，本質上和由管理人員所組成的行政系統，完全站在一個相等的地位（如圖 8），其目的有三：

- (1)使所有不願意或不能升入行政層級的專業人員有升遷的機會。
- (2)使所有在專業上有成就的專業人員，能夠媲美有成就的行政人員。

(3)提供的專業人員較多、較大的自主機會。

(4)建立一套不致於讓行政職務去干擾專業貢獻的職位體系

2.衍生的問題

彭教授提出，一般相關的文獻指出，採用二元層級體系的官僚組織，事實上仍然無法有效解決專業人員與組織之間的衝突，而且也無法有效提供永業化的陞遷路線與獎勵機會，其主要的原因有三：

(1)欠缺權力：當一個專業人員在專業體系中獲得升遷，即代表他對權力更將疏遠，二元體系解除了專業人員在各種預算、人事、採購以及其他行政方面的工作，使得專業人員更加深對行政人員的依賴。

(2)失敗的象徵：我國的古典行政文化，是一種靜態的、通才性的農業型文化，尤其代表五倫之一的倫常關係，強調命令與服從，對於層級節制權威更強化人們對行政主管職位的嚮往與熱衷，所以當一個人被指派進入專業體系時，就會被認為不能勝任行政的角色，而不是不願意去擔任行政方面的職位。

(3)不公平的評價標準：多半專業體系的任命與升遷事宜，僅由通才性的人員來擔任品評的工作，因此專業人員對於考評的合理性，自然抱持著存疑的態度，其一是專業人員不承認行政人員具有考評其績效的資格與能力；其二是專業人員不承認行政人員的績效考核標準是適當的。

(三) 修正二元層級體系缺失的專業官僚的三元體系論：(如圖 9)

1.立論基礎：

提供三種不同的升遷路線，包括行政的、專業的及協調的三種體系。行政體系的職位可提供所有期望升調至該體系的人員；專業體系僅提供給那些期望擔任專業工作的專業人員；至於協調的職位，則在某些重要的行政職位中，由專業人員來擔任。協調職位的一些專業價值與組織要求之間，容易發生歧異或衝突的事件，協調體系比其他體

系的同等職位具有更大的決策能力與行政權威；至於一般不易發生歧見的地方，協調體系則不具有行政上的權威，即所有專業人員依然繼續接受行政體系所提供的資料、資源與各項服務。

2.修正二元缺失的問題：

(1)修正「欠缺權力」：二元層級體系中，所有置身於專業體系的專業人員，被組織從權力的體系劃分出來，專業人員必須依賴具有通才資格的行政人員，以獲得應有的資源與服務。但在三元體系設計中，行政體系的權威被侷限於一般非專業性的資源與服務；至於協調職位的成員，是從專業體系的成員中依其個人的意願與能力而遴選任命，也因此能通盤瞭解專家的期望與需求。

(2)解決「不公平的評價標準」：於二元層級體系中，被考評的專業人員否認行政人員具備考核的正當性，且易對績效的標準認知產生歧異。而三元層級體系中，有關專業人員的升遷與考評，都是由協調職位來處理，而非由行政人員越俎代庖。

肆、小節

學者D. Miller曾謂，組織結構完形設計(The Gestalt of Organizational Design)的目的在於透過對時空的關照，將程序、結構、時間、環境、成員以及工作性質等諸多因素，同時納入組織架構中(彭文賢，1996：181；Miller,1981：1-3)。也因此管理者必須注意組織中的諸多結構變數，特別是成員本身對組織的主觀認知反應，所以，透過瞭解組織成員對組織結構的認知有其必要性，有助於在組織結構中，分析及預測員工的行為模式，進而修正管理措施，以期契合組織所欲達成的目標。

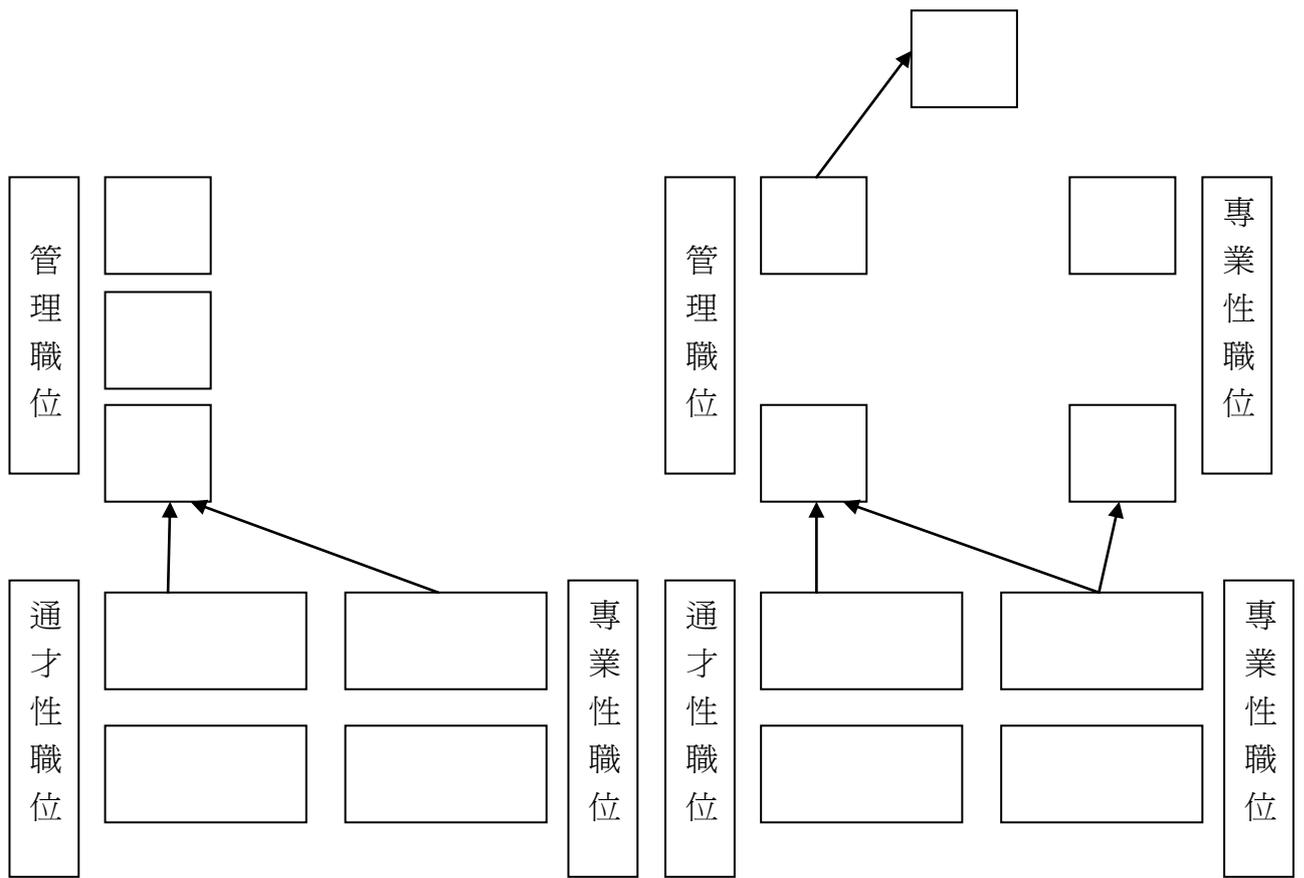


圖 8 一元層級體系與二元層級體系

資料來源：彭文賢，1996：222

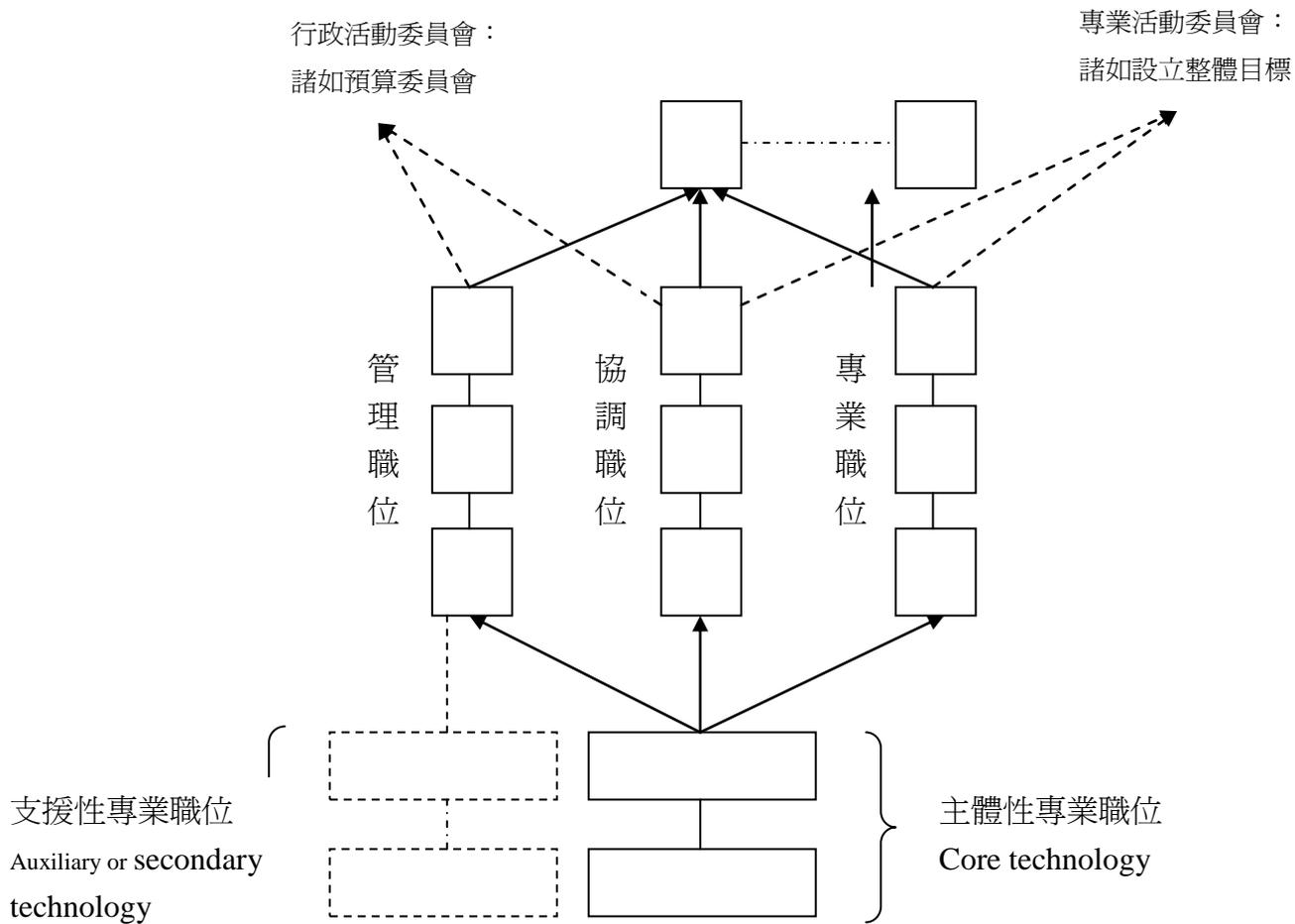


圖 9 三元的層級體系

資料來源：彭文賢，1996：225

第四節 交通部所屬改制國營公司之探討

美國公共行政學者 Grove Starling 曾謂，政府的重組的理由（rationale of reorganization）之一，是因為組織的環境改變了，而環境改變時，政府在組織結構及任務上亦必須重新調適與檢討（Starling, 2008：334-335）。

吾人若從組織生態理論（organizational ecology theory）的角度切入，組織生在有限資源的環境中，可容納的組織數量也有限，勢必引發生存競爭；又如同生物無法改變自己的生理特徵與生存習性一般，組織內外部的各種原因使得組織的核心形式（如使命、策略、核心科技等）具有長期穩定性，較不具有「即時」適應環境變動的彈性；再者組織無法適時改變自己去適應環境，當環境發生變化時，哪些組織能存活是決定於自然選擇的力量，而非組織本身；因此，組織往往透過變異階段（新型式的組織為掌握市場而創生）、選擇階段（環境選擇的力量使得擁有適合於該環境之技術與能力的組織存活下來）及存留階段（楊仁壽、卓秀足，2013：249）。

關於國營事業機構的改革，學者邱毅（1998）指出，國營事業多屬貴族式組織，在國際化與自由化的衝擊下，已明顯出現經營危機，為因應外在環境變化，企業變革勢在必行。有比較溫和的策略調整（如多角化策略），或企業再造（人事精簡、組織重整與流程調整）（引自鄭添旺，2008：13）。若以我國國營事業為例，具有獨占性質的公營事業多屬官僚型公營事業，且屬政府組織系統的一部分，在行政首長直接或透過其他機構或人員的監督下，執行某項事業的服務輸送，例如菸酒公賣局等、郵政總局及電信總局等，而由於上述機關屬於傳統行政官僚體系之故，容易產生結構僵化、決策程序繁複冗長且不透明，責任歸屬不易劃分，問題發生時易於相互卸責（許和均等，1997：40；吳文弘，1999：22-23）。

在政府推動組織改造時，引進民間企業的管理模式，提倡「市場機制」，引發國營事業民營化的風潮。而國營事業民營化及國營事業公司化亦為政府權力向外

移轉的治理方式；公司化是經營權移轉，民營化是所有權移轉，即公司化是指政府透過組織變革的方式，採取私部門的管理哲學，其最終目的在改善政府機關組織的效率和降低成本。民營化是透過撤資、委託及替代等方式，降低國家對國營事業的資本投入，進而減少國家負債，以改善財政窘迫的困境（劉坤億，2009：62）。

國營事業由於人事法規、預決算等均受到法定規範的束縛，使得經營效率長期以來受人所詬病，但真正的問題癥結乃在於人事包袱而成爲國家財政的包袱與累贅。由於市場的競爭激烈，及國內外政經環境的快速變遷，公共事業投資與經營績效經常成爲全民檢視的對象，因此政府再造（Government Reinvention）的民營化（Privatization）策略，自政府的角度而言，似可有效解決人事經費困窘、經營績效不彰等因素；自企業的角度而言，卻也是符合經濟原則與有效經營的最佳途徑與選擇。

國營事業面對民營化的改制風潮，紛紛先改爲「公司化」之型態，如郵政總局原是公務機關，其爲隸屬交通部的國營事業，首長稱爲總局長，然隨著市場競爭機制的引進，國營事業公司對原爲公務員身份的員工，或令其申請退休，或同意予以資遣，不足之數以招募新進人員（不再具有公務員身份），已展現了一種不同以往的組織新風貌（張瓊玲，2008：74）。

本節茲就以交通部所屬中華郵政股份公司及臺灣桃園國際機場公司改制公司化背景、過程及組織設計爲例，分別敘述如下。

壹、中華郵政股份有限公司

一、改制公司化背景：

郵政總局在 1911 年成立後，負責郵務、儲匯及簡易人壽保險三項業務，因郵政業務肩負提供社會大眾迅速、安全、普遍、低廉服務之郵務任務，並非以營利爲目的，但郵政的業務多屬以服務換取報酬的商業行爲，必須面對市場上的競爭並自負盈虧。而具政府機關性質的郵政業務，受到政府法令規章及行政程序約束，組織員額制度僵化，欠缺經營事業

應有的機動性及彈性，加以經濟快速發展，科技日新月異，產品結構及社會結構丕變，人力結構漸趨老化等問題，使郵政經營日益艱鉅（張瓊玲，2008：85-86）。

中華郵政股份有限公司於 2003 年 1 月 1 日成立之前，在政府推動國際化與自由化的經濟政策之下，傳統郵政事業面臨許多結構性的改變，因而產生許多經營上必須面臨的難題（如下表 4）（吳月萍，2004：5-7）：

表 4 中華郵政公司成立前經營面臨之問題

郵政面臨的結構性改變	產生的實質問題
一、產品結構改變	<p>(一) 郵件業務：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 電子郵件、網際網路的發展，傳統書信已大部分被電話、傳真及網路取代。 2. 因工商業宣傳品大量增加，印刷品成長快速，資費低廉的印刷物、雜誌、新聞紙等郵件，其業務量逐年上升，而資費高的信函、明信片逐年減少。 3. 郵件結構顯著改變，低資費郵件增加，處理成本增加，郵費收入卻未能相對增加，影響郵件業務經營績效。 <p>(二) 儲金業務：三十年前存簿儲金與定期儲金比為 2:1，受市場經濟及人們理財方式改變影響，如今存簿儲金與定期儲金比反轉為 1:2，定期儲金利率高而結存不斷攀升，壓縮儲金業務獲利空間。</p> <p>(三) 壽險業務：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 郵政壽險商品向來以短期儲蓄保險為主力，但因社會經濟環境及保險理財觀念改變，消費者對於保險保障功能日益重視，因此自 1993 年起，新商品險種設計漸以終身保險為主，使郵政壽險新契約結構發生變化，終身險占契約結存總數比例日增。 2. 臺灣逐漸邁向高齡化社會，加以國民所得提高，保險知識普及等因素，人們對保險之需求，除傳統之儲蓄、保險、節稅等功能外，退休養老、投資理財、高品質醫療及意外、旅遊平安險等需求日益殷切，郵政壽險卻受限法規，僅能辦理生死合險及死亡險，面對競爭激烈的保險市場，經營益形困難。
二、社會結構改變	<p>(一) 民營遞送業者加入郵遞市場，以低價招攬都會地區成本較低之大宗郵件，郊區及偏遠山</p>

郵政面臨的結構性改變	產生的實質問題
	<p>區成本較高之郵件，或不予收件，或收件後轉交郵局投遞，形成選擇性不公平。</p> <p>(二) 勞工意識抬頭及勞動基準法實施，加班時數受到限制，致郵局不得不取消部分營業據點假日之營業以爲因應，郵政原有服務時間長之競爭優勢逐漸喪失。</p> <p>(三) 小家庭及雙薪家庭盛行，白天無人在家收受掛號信，招領郵件量激增，對投遞工作造成極大的困擾，而郵局因前項因素，假日無法營業，招領不便形成民怨。</p> <p>(四) 都市大廈林立交通擁擠，影響郵件運輸及增加投遞在途時間，尤其掛號郵件需等待收件人下樓蓋章領取，高樓因住戶眾多，郵件之投遞耗時費事。</p> <p>(五) 銀行、信用卡公司、電信公司及水、電等公用事業及文化事業交寄帳單、雜誌等文件量激增，由於此類郵件具時效性，多以自動化方式列印後大宗交寄，造成郵政調派人手處理郵件及投遞工作之瓶頸。</p>
三、郵資結構僵化	<p>(一) 目前各國郵件資費按郵件標準化與否、速度快慢收取不同資費，美國甚至主張分競爭類郵件和非競爭類郵件採取浮動式資費，以加強競爭力。</p> <p>(二) 郵資結構明定於郵政法第四條，並以列舉方式逐一詳列各類函件之計費標準與資費基數，郵局只能依據法定郵資比例訂定各類函件資費，不能依據處理成本及市場競爭情形自行調高或降低某一類郵件之郵資，缺乏彈性，難與外界作價格上競爭。</p>
四、人力結構老化	<p>(一) 配合政府人事精簡政策，又奉層峰厲行行政革新，改進人事管理制度，導致近年無法依據業務成長及退休離職人數比例合理晉用新人，致人力結構逐漸老化、斷層。</p> <p>(二) 郵政屬勞力密集產業，郵務業務用人費用占營業收入比例居高不下，究其原因，只要係郵政資費調整不易，且配合政府調整公教人員薪津，調升郵政人員薪給等因素所致。</p>

資料來源：吳月萍，2004：5-7

二、改制前後在人事管理上的變化與成效：

組織變革就像推一輛故障的車子一般，一開始時必須耗費較大的力

氣方能讓車輪轉，但一旦動起來之後，汽車將隨著慣性慢慢前進。多數學者咸認，組織變革成功與否的關鍵因子來自於組織內成員的認同，大抵來說，組織變革多半牽涉組織內成員現有權利與義務的改變。也因此，在人事管理制度上，無法全盤打破重新建立一套新的規則，必須在兼顧現有人員既有權益上，做出有限度的改革與妥協。以下茲就中華郵政公司於公司化前、後之人事任用與管理制度上的轉變及成效，敘述如下：(楊士炫，2007：11；蕭正祥，2002：17；交通部郵政總局，1999：23)

(一) 公司化前：

中華郵政公司在公司化前為交通部所屬之郵政總局，人員之任用受到「交通事業人員任用條例」之規範，主要規範項目係針對交通事業人員之任用資格、任用程序、轉任資格等。而郵政人員因具有公務員身分，再加上受到勞動基準法的保障，使得指揮、調度、派職受限，冗員也較難處理，進而導致員工士氣不易提振，使整體績效受到影響。

(二) 公司化後：

依照「中華郵政股份有限公司設置條例」第 10 條規定，本公司副總經理以下之從業人員，除第十一條及第十二條規定外，依本公司人事規章辦理，不適用公務人員有關法令之規定；第 12 條規定，交通部郵政總局及其所屬機構現職人員轉調中華郵政公司者，具有交通事業人員任用條例所定之資位人員，仍適用交通事業人員任用條例，其薪給、福利、考成、退休、資遣及撫卹等事項，依交通部所屬交通（郵政）事業人員有關規定。

因此，中華郵政公司於 2003 年 1 月 1 日成立，內部呈現二軌制並行之人事管理制度。第一種為具有公務人員身分之交通資位人員，仍適用交通事業人員任用條例辦理；第二種為新進從業人員，依郵政公司人事規章辦理，不再適用公務人員有關法令規定。

(三) 成效：

郵政改制公司化經營後，原具有公務人員身分之交通資位人員仍受到原有人事法令規章之規範，工作及權益不受影響；另外新進之從業人員以勞工方式進用，不再具備公務人員身分，在具有彈性、靈活且具激勵效果的薪給及獎勵制度下，公司可針對業務需求，按照一般

就業市場行情進用組織所需要的人才，另對於員工的陞遷、考核、待遇及福利等事項，亦將依照員工實際的工作表現為基準。另外自 2003 年公司化後，依照原交通部郵政總局及其所屬機構現職人員優惠退休資遣辦法辦理優惠退離人數計有 1,989 人，對於降低人事成本及促進組織內部之新陳代謝，具有正面的效果。

三、公司之組織設計：

郵政總局在面對公司化的改革時，因其面對外在環境的競爭壓力較小，僅需面對國內的競爭；又公司化主因係為降低用人成本及解決人員進用等迫切性問題，因此在公司化後即進用大量進用從事窗口作業之從業人員。不過，郵政公司對公司組織設計並未有大幅變革且郵政公司對公司化處理多偏向保守方式，在組織設計上僅將原有交通資位制人員與從業人員分別採取二套管理制度及傳統單一陞遷體系；並未考量採用不同型態的組織設計。也因郵政公司面對環境競爭較小，仍採用傳統單一陞遷體系，並未造成公司化後，無法適應外在環境變動的情形。

再者，郵政公司繼續任用之資位制人員且擔任主管職務者，均具備有高水準學經歷背景，使其在組織中仍具有一定的權威。而傳統單一陞遷體系對資位制人員是熟悉且有利的，因此在公司化過程中為避免組織變革的抗拒，採取保守溫和改制方式，對現有制度變動最小程度內改制為公司。

四、公司化的成效：

（一）工會支持，消弭員工抗爭：

中華郵政公司在改制公司化之前，由於郵政工會支持改制公司的做法，認同公司化可以改善郵政總局所面臨的問題，再者交通部亦未規劃郵政公司的民營化。因此工會還舉辦全省巡迴說明會，且因對現有具交通資位人員權益均可獲得 100%保障，員工對改制公司轉型的認同度高，幾乎沒有任何抗爭，所以改制過程非常順利。

（二）力行組織精簡，強化營運彈性：

中華郵政公司在公司化後，改行組織扁平化設計，將原本的四級制（總局- 管理局-各等郵局-支局）改為三級制（總公司-責任中心局-

各支局)，每個縣市自成一個責任中心，各級局長皆改稱為經理。更由於公司化後，對於資產的營運較以往更具彈性，公司部門亦隨功能的增減而隨之改變，使公司營運擺脫以往僵化的模式。

(三) 顧客導向的服務態度：

改制公司後，員工對外部顧客的態度，需從以往的官僚心態轉變為顧客導向的服務態度，在改變的過程中，進行各項員工訓練，員工參訓態度亦較以往更為積極，而訓練內容也比公司化前更具多元性。但公司內部組織仍存在著官僚組織的人際關係，無法立即改善。

(四) 重視團體績效：

郵政公司化後，利用郵局據點遍布全臺的通路優勢，希望能成為最佳的品質代言者，因此員工不再僅負責傳統郵政業務，更需負責銷售業務，但員工的績效（業績）也成為衡量員工獎勵表現之依據，但為避免員工的惡性競爭，並無獎酬個別員工績效的設計，而以團體績效為主，團隊的榮譽與績效勝過個人。

貳、桃園國際機場股份有限公司

一、改制公司化背景：

桃園國際機場股份有限公司(以下簡稱機場公司)前身為桃園國際航空站，原屬交通部民用航空局管轄，屬四級行政機關。因為桃園航空站為行政機關，故桃園機場之經營管理相對受到限制且不具競爭力。反觀，世界各大標竿機場如新加坡樟宜機場、香港赤鱗角機場、南韓首爾仁川機場等的經營管理模式，莫不朝向公司化、企業化經營，以提升機場營運效率及競爭力。

又政府積極推動桃園航空城計畫，期能以桃園國際機場帶動機場與周邊地區之發展，進而帶動區域產業及經濟繁榮，並藉以提升國家競爭力。而為全力推動桃園航空城政策，必須要有不同於行政機關的經營管理模式來達成政策目標。交通部規劃以設置「國營國際機場園區股份有限公司」之方式，來推動國際機場園區的開發、營運及管理，透過國營公司之組織型態，使航空站從行政機關轉型為事業機構，並導入企業化精神，以提升

機場營運效率及國際競爭力。並預期將國際機場由原航空運輸為主之功能，轉型成為帶領國家產業及經濟發展之重要核心，帶動國機機場成為現代化多功能之航空都會城，並提升我國在亞太地區的競爭力。因此，交通部在 2010 年 11 月 1 日成立國營「桃園國際機場股份有限公司」，以公司化經營模式來推動國際機場園區之開發、營運及管理。

二、改制前後在人事管理上的變化與成效

桃園國際機場公司由桃園國際航空站轉型公司化後，力求企業化經營發展。因此，為期能儘速解決改制後原有公務人員與新進從業人員之二種制度併行存在，公司成立後之薪資結構設計採有利於原有公務人員轉任為從業人員之方式，積極規劃將原具公務人員身份，積極轉任為從業人員，早日完成採行單一制度之人員管理，以利公司長遠經營發展。也因原具公務人員身分者，如擬保留原有公務人員資格多以轉調至其他政府機關，使得公司在 2010 年 11 月 1 日公司成立時之人力結構為從業人員 156 人、公務人員 123 人及工級人員 138 人；截止 2014 年 5 月 23 日止，從業人員增至 460 人、公務人員僅餘 36 人、而工級人員則已全部轉任完畢為 0 人，從業人員比率已高達 92.8%。

另在人力素質上，與公司成立之初相較，大學以上畢業者，已由原 31% 調增為 52.2%。另配合公司化後機場經營環境發展需要，有別以往航空站組織架構，新增置財務處、法律事務室、公共事務室等單位及有關專長人力配置，分別在公司重大財務計畫資金運作營收、法律事務研議諮商妥處及國會事務與公共關係外部良好互動，均產生相當積極及正面助益。

三、公司的組織設計

機場公司在改制過程中，面臨外在環境上，除臺灣地區外還有亞洲地區國際機場的競爭。在成立之時，因機場公司所設計之從業人員薪資待遇較公務員為高，因此除欲續任公職的人員外，其餘多數人員均願意轉為從業人員，且在公司大力進用從業人員後，從業人員已佔機場公司比例高達 50% 以上，反而留任公務人員變成少數，造成機場公司人員係以從業人員為主，而從業人員陞遷則採用傳統單一陞遷體系，並未規劃採用二元化陞遷制度，主因係機場公司進用多數從業人員已能符合其業務需求，且機場

公司所面對環境部分地區性部分國際化，以現有從業人員已能應付外在環境的變動。又機場公司的經營主要偏重企業管理人才，在專業諮詢領域所需人力較為有限，也因此機場公司現階段採用傳統單一陞遷體系，尚可應付公司業務發展所需。惟在面對全球環境快速變遷，機場公司面臨挑戰亦將更為嚴峻，若組織僅以單一傳統模式應付外在環境快速變遷，勢必要調整內部組織體質。

四、公司化的成效：

- (一) 機場以企業化經營方式是世界趨勢與潮流，從各標竿機場的經營效率來看機場企業化經營是正確的，同樣桃園機場公司的改制亦如是。從桃園機場旅客量 102 年月底突破 3000 萬人次、非航空收入超過 50%、營業收入連續創新高、地安事件逐年降低可加以驗證；此外，一向為人詬病的桃園機場 ASQ 評比排名，亦一度擠進前十名，評比制度改變後，亦於不同分組維持第三名佳績，均顯示改制公司化後確實提升桃園機場營運效率。
- (二) 桃園航空站改制為機場公司後，為 100% 國營公司，營運均須依循公司法之規定，由董事會作為公司內部最高權責組織，並藉由監察人監督機場公司，提升董監事職能，並輔以公司內控及稽核制度，可健全公司內部管理並提升工作效率。
- (三) 桃園航空站改制公司後，組織架構朝員額精簡、層級扁平化等面向調整以強化效率；對陳報主管機關之工程案件，行政流程亦較為簡易。惟因屬國營企業，採購程序及專業人員晉用仍受採購法等相關法令規範；對選商與工程招標等專案時程控管較無法像民間企業靈活。
- (四) 推動產業策略聯盟，隨著國內經營環境之變遷，台灣的企業除面臨總體環境如區域經濟整合、經濟成長趨緩、環保意識高漲以及勞力市場短缺等問題之外，亦需面對諸如國外競爭者侵入、市場過於集中以及消費者需求多元化等因素的個體環境衝擊。為協助台灣的企業面對此局勢，改制後之機場公司，可比改制前之行政機關，更彈性地採用與其他企業競爭強度較低之異業合作聯盟方式，以提供場域方式，協助各廠商於實際之機場中驗證其產品。除可創造行銷效益以及降低風險

之外，策略聯盟本身強調增強企業競爭優勢與維持競爭性平衡的策略性功能，更能發揮合作結盟的綜效，創造聯盟成員「互惠互惠」與「多贏」局面。機場公司秉此理念，已於 102 年參與「台灣智慧航空城產業聯盟」，期藉由桃園機場國家門戶地理優勢與聯盟之創新應用及 ICT 整合能力，結合政府與民間力量，共同發展智慧航空城。

參、小結

機場公司改制過程遭遇困難較少，主要也是順應世界的潮流，將國際機場改以企業化的型態經營，其效益遠大過政府的行政機關。又原桃園國際航空站並未有企業化的經營，白白損失行銷國家與賺取旅客外匯的機會。也因為是行政機關缺乏積極營運的動機，多採被動消極的配合，未能有效經營機場。在航空站改制機場公司政策確定後，對具公務員資格者，多調任至民航局相關單位，又機場公司際出高薪政策，足具有吸引人才的誘因，致使公司進用從業人員很快取代原有公務員。再者，也因從業人員多已具機場公司所需專業人才，且人才態樣也多具同樣背景，採用傳統組織設計尚可應付業務推展需要。

現階段機場公司的優勢是與行政機關比較的相對結果，然而若要放眼亞洲或全世界的機場經營管理，機場公司仍有很大的空間亟待發揮。

第三章 臺灣港務公司成立之演進

根據學者吳榮貴等（2012：128-129）研究指出，臺灣的航港組織體制改革經歷 14 年的時間才完成。交通部於 1998 年曾參考新加坡港務局「政商分離」及「公司化與民營化」的組織變革案例，成立航港局及港務公司；這項政策原則雖經交通部部長於 1999 年 4 月 19 日敲定，但後因行政院經濟建設委員會（按：現行行政院國家發展委員會）於同年 8 月 21 日協調將港務局改組為公法人後而轉向，開始草擬港務局公法人的組織法案，並於 2000 年 11 月報請行政院審議。但因當時屬於基準法性質的「行政法人法」尚未成形，且各界對於仿效日本成立屬於「第三部門」的行政法人組織尚有多方疑慮，以致該一法案遲遲無法通過。後來交通部改弦易轍，以「政企分離」的世界趨勢與原則推動立法程序，於 2011 年 11 月 9 日完成「國營港務股份有限公司條例」立法，2012 年 3 月 1 日，交通部航港局與臺灣港務公司分別成立，我國航港事權正式進入政企分離的二元化時代。

本章就港務公司成立的演進過程，從公司化前（港務局時期）、公司化的政策背景與歷程、公司化後之組織型態及公司化後現階段之成效等，分節敘述如後。

第一節 公司化前（港務局時期）組織概況

壹、組織架構

臺灣地區航港管理建制源於日據時代，1945 年臺灣光復後，在「臺灣行政長官公署」設置有「航務管理局」，管理全臺航政管理業務，並成立基隆港務局及高雄港務局，並在花蓮港設分局，由基隆港務局管轄；1963 年花蓮港務局由原隸屬基隆港務局獨立成立，另臺中港原由基隆港務局管轄，於 1969 年應國家十大建設需要而擴大港區並於 1976 年獨立成立臺中港務局。臺灣地區四個國際港於焉成立。

各港務局原隸屬臺灣省交通處，於 1999 年 7 月配合精省政策，四個港務

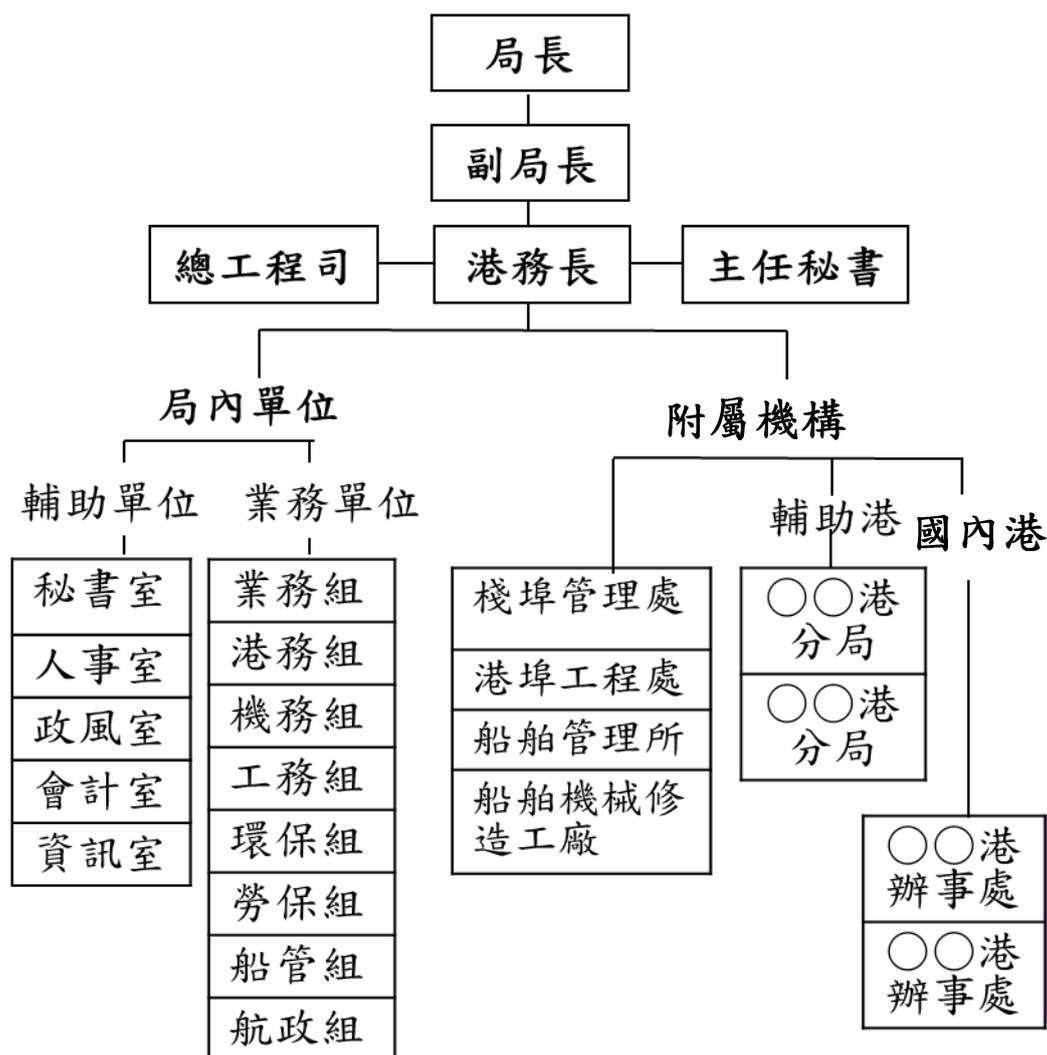
局改隸中央移撥至交通部。改隸交通部後之各港務局，因所處之地理環境、發展背景、歷程及基本條件等差異，使各港務局之組織規模仍有所不同，員額配置亦有明顯區別；惟各港務局所肩負之組織任務相同，因此，各港務局因應業務實需與人力現況，其組織設置規模大致相同，依其業務功能，基本組織架構為港務組（負責港灣設施及船舶指泊等）、航政組（負責船舶檢丈、監理及海事評議等）、業務組（負責港埠業務規劃、營運管理及船舶貨物裝卸承攬業之監理等）、工務組（負責工程設計、勘驗等）及機務組（負責船舶機電、裝卸機具之修造及材料配件供應等等）等，另因應各港業務需求，基隆港務局尚設置有勞工安全衛生訓練組、環境保護組（負責環境保護、防治公害、環保考核及港區、水面清潔維護等）及船舶交通管制組（負責港區船舶航行信號、管制及進出秩序與安全等）；臺中港務局另設置有勞工安全衛生組及環境保護組；高雄港務局亦設置有勞安環保組與研究發展組（負責港區土地之運用發展、經營、使用及出租收益等）。另應各港務局為應業務運作需要，尚設置有所屬棧埠管理處、港埠工程處、船舶機械修造工廠等機構，各港務局組織系統圖詳如下圖 10。

貳、港務局組織變遷及對人力運用影響

自 2000 年以來，行政院鑑於地方政府「市港合一」的訴求，在推動中央政府組織改造方案時，研議將港務局改組為獨立自主之「公法人」。惟行政院以行政命令發布「國際商港管理委員會設置要點」賦予國際商港所在地之地方政府權限，籌設管理委員會共同參與商港之決策，經監察院糾舉下，因該委員會之設立無法源依據，於 2002 年 4 月停止運作。

又為配合中央政府組織改造所提出之四化政策「地方化」、「法人化」、「委外化」、「去任務化」，將港務局由前規劃公法人，又改以「行政法人」方向規劃，直至 2008 年仍未能順利完成立法。

因應 2008 年政黨輪替後，考量行政法人經營效率與彈性是否能使港務局發揮功能仍存有很大疑慮，且各港務局此時已面臨組織發展嚴重問題，已造成我國港務發展的停滯，基於提升我國港務整體競爭力，於是規畫將港務局朝「公司化」方向改制。



註：基港局港勤業務部門為船舶管理所，其餘港務局於港務組港勤科

圖 10 港務局時期組織圖

資料來源：研究者自行繪製

各港務局人力運用與配置係因應港務局組設單位及各局預算員額而作統

籌調整運用。然自 2000 年以來，政府對各港務局組織變革提出各種不同版本，在組織變革未明確前，各港務局人力均受到員額控管，員額均採出缺不補方式，致使各港務局在長達 9 年間配合政府精簡員額政策；又復以各港務局採用交通資位制鼓勵人員久任，及實施用人費率之待遇制度，因此，在各港務局為降低用人費支出，且依「交通部所屬各港務局專業精簡處理要點」辦理多次員工優惠專案精簡方案，自 2000 年至 2011 年參與專案精簡離退人數高達 960 人，佔港務局人力比例為 5.82%。使得各港務局因人員久任，又加上員額管制而未能有新進人員活絡組織，導致各港務局人力嚴重老化，按 2011 年資料顯示員工平均年齡高達 53 歲以上。各港務局在面對人力老化及人才斷層的嚴重問題，使得港務局組織變革已到刻不容緩的時刻。

第二節 公司化的政策背景與歷程

壹、港務局面臨問題

一、員工老化及人才斷層

各港務局自 2000 年因應政府對組織變革的管控，員額長期出缺不補，加以實施用人費率事業機構，員工待遇優厚，流動率低，導致員工老化及人力斷層問題愈形嚴重，在 2011 年各港務局員工平均年齡為 53 歲，若 3 年後組織未能變革，無法進用新人狀況下，平均年齡將高達 56 歲，55 歲以上人力佔各局總人力比例高達 56.6%至 74.5%。組織人力過於老化嚴重影響各港務局經營活力，中高階主管人力退離後，經驗將無法順利傳承，造成人才斷層，組織長期處於封閉狀態，恐無法因應國際港埠競爭環境，亟需透過組織改制鬆綁用人限制，改善經營體質。

二、缺乏經營彈性及應變能力

臺灣雖位處亞太航運的中心位置，但各港務局港埠經營在面對世界貿易國際化及自由化趨勢，以及航運市場船舶大型化、航線軸心化及航商聯營化，加上中國大陸港埠的快速崛起，使得台灣港埠經營在港埠設施老舊、腹地貨源有限等面臨嚴峻競爭壓力。

各港務局屬交通部管轄之交通事業機構，配合政策及規定執行業務，使得各港務局在港埠經營上，受限行政體制及法令限制，無法發揮獨立自主經營決策與效率。以港務局港埠經營計畫經由交通部審核再陳報行政院核定，作業需經一段時間；又因法令限制，無法適當投資或錯失投資良機等；使得各港務局經營無法因應國際市場快速變化而彈性調整，缺乏應變能力。

三、缺乏「港群」統合經營

各港務局航運發展及港埠政策雖都由交通部統籌規畫執行，但由於

各港之地理環境及港埠環境與資源均有差異，使得各港務局為能達成績效，均以各自所轄港埠經營角度思考各港經營理念與發展策略等。各港務局為獨立事業體，彼此間相互競爭在所難免，惟在臺灣腹地資源有限情況下，不僅造成港埠經營重疊或浪費，缺乏港群統合經營概念，無法發揮港埠整體競爭力。

貳、政企分離政策

交通部在 2009 年考量港務局面臨諸多問題，因此，在參酌世界各先進國家港埠經營管理體制改革趨勢，多朝「政企分離」方式改制，即將航政及港政涉及公權力事項交由專責行政機關負責，港埠經營業務則交由港務公司或其他組織型態之經營機構負責。經參考新加坡港務公司（PSA）成功改制模式⁷，因此為掌握兩岸直航契機，使臺灣港埠因特有地緣得以充分發揮專業及具效率之競爭優勢，努力朝發展成為中國大陸及亞太地區物流樞紐門戶，規劃以「政企分離」作為航港體制改革的基本政策方向。

各港務局航港體制改革推動方向，一為業務分割即政企分離，將各港務局航政及港政涉及公權力之業務，由單一行政機關—航港局負責；另港埠經營則由港務公司辦理。另一在組織調整上，將原由交通部管轄之基隆、臺中、高雄及花蓮四個港務局改制成立專責航政及港政公權力之「航港局」；另專營

⁷新加坡港務公司（PSA）新加坡國際港務集團有限公司（PSA International Pte Ltd）簡稱 PSA，其前身是 1964 年 4 月 1 日成立的新加坡港務局（The Port of Singapore Authority），負責經營管理運作新加坡港的所有港務事宜。1997 年 8 月 25 日，新加坡國會通過法案，將港務局改組為新加坡港務集團有限公司（PSA Corporation Ltd），同年 9 月 1 日開始運作。於 2003 年 12 月進行重組，並成立新加坡國際港務集團（PSA International Pte Ltd），定位為「全球性的港埠經營公司」，也就是除經營新加坡港埠事業，更強調其於全球之投資與聯營。除集團本身組織外，新加坡港務集團集團計有 15 個公司、100 多個子公司及合資公司，總公司設置及主要營業地點均設在新加坡，而子公司及合資公司則分散於國內外，如中國大陸、義大利、葡萄牙、印度、葉門、美國及香港等地。在港灣與海事業務經營方面，新加坡國際港務集團另成立「PSA 海事公司」（PSA Marine）經營港灣與海事業務。該公司總部也在新加坡，其主要業務為拖船、引水、加水、交通船、海洋環境服務及海事諮詢等。（查詢日期：2014 年 3 月 12 日，網址：<http://stmmaster101.pixnet.net/blog/post/47228480-%E6%96%B0%E5%8A%A0%E5%9D%A1-%E6%B8%AF%E5%8F%A3%E4%BB%8B%E7%B4%B9>）

港埠經營之臺灣港務公司，港務公司以「對內協調分工，對外統合競爭」，並強化「企業經營效率與活力」為組織目標。

參、公司化推動過程

一、工會抗爭

(一) 民營化疑慮

各港務局員工均為具公務員身分之交通事業人員，退休時亦比照公務人員退休法領有月退休金。在規劃改制公司時，員工最大恐懼是公司化後即朝民營化方向規劃，公司民營化將造成公職年資中斷、喪失公務員身分與戕害退休權益等。因此，港務工會極力抗爭公司化，害怕公司化後即走向民營化。

(二) 員工權益損害

4 港務局將一分為二，分別為港務公司與航港局；員工擔憂如選擇留在港務公司，害怕未來走向民營化，喪失公務員身分及領受月退休金資格；又港務公司是否有保障原港務局員工權益（如薪資待遇與職務等），因尚未取得共識，導致員工心生徬徨。另選擇調任改制行政機關之航港局，原支領高待遇（用人費率薪資待遇）是否可以保留？又航港局為行政機關，港務局原交通資位制人員調任航港局是否需改制簡薦委任用制，且改任換敘亦會影響權益等。員工對於公司化疑慮層出不窮，各港務局工會要求公司化政策暫緩推動，希望對員工權益保障能有明確化規定使同意改制公司。

(三) 成立 1 個或數個公司的角力

交通部規劃改制港務公司模式為成立 1 個總公司及 4 個分公司，惟原 4 個港務局莫不害怕被裁併或被矮化為分公司，各港務局局長均積極爭取成立 4 個公司而非僅成立 1 個公司；又各港務局的工會衡量各港本身的優

缺點，對成立 1 個或 4 個公司亦有不同意見，如基港局因近年來靠港商船遞減，憂心若成立 4 個公司，基港局績效不佳時，恐影響年終績效獎金，希望維持 1 個總公司，大家吃大鍋飯，才不會因為績效不好，而減少支領績效獎金；高雄港又害怕僅成立 1 個公司，要以高雄港業績維持其他 3 個港的營運，僅靠高雄港支撐全部，對高雄港務局亦不公平等等，造成各方角力，引發員工焦躁不安。

二、法制化過程

（一）訂定「國營港務股份有限公司設置條例」

交通部原提報「臺灣港務股份有限公司條例草案」，針對公司化恐引發民營化疑慮，在各方工會積極爭取立法委員支持，於 100 年 5 月 4 日立法院交通、司法及法制委員會聯席會議時，將公司名稱改為「國營」港務公司，為政府獨資經營的 100%國營公司，並於該條例第 1 條明定：「港務公司由政府獨資經營」，終於排除員工對民營化之擔憂。

另對於員工權益保障，該條例自第 12 條至第 19 條（總條文共 22 條）約三分之一在規範員工權益事項，對員工權益 100%保障方式辦理，隨同業務轉調港務公司，仍依原適用之交通事業人員任用條例等繼續任用，仍具公務人員身分。且優惠退離加發之 7 個月慰助金遞減規定，亦較行政院功能業務與組織調整暫行條例之規定及桃園機場公司改制慰助金之遞減規定為優，與 92 年同屬交通事業機構之郵政總局改制為郵政公司發給慰助金之方式相同，對員工權益更為有利。各港務局員工因其權益獲得保障始支持公司化之組織變革。

至於交通部考量大陸港埠因經濟快速成長、貨源充足，成長幅度快速，而臺灣則因港口選擇替代性增加，加上產業轉型或外移等因素，影響貨量成長，以各港務局為各自獨立事業體，易以本位角度思考經營發展策略，造成各港資源整合困難，經營政策分歧，無法充分發揮

臺灣港埠整體競爭力。因此，為達統合協調及資源最佳分配，且因應國際港埠已由「據點式」朝向「港群式」發展，最後決策仍採成立 1 個總公司及 4 個分公司方式。各港不宜相互競爭而應統合成一個港務公司，才能發揮明訂於鑑於我國各港務局為兼具港埠經營及公權力執行角色之特殊組織，其中港埠經營部分，受限於行政體制及法令之束縛，缺乏企業化經營彈性及市場即時應變能力，有礙港埠經營效率與發展。亟需透過改制以鬆綁行政體系限制，迅速強化人力資源，並建立統合機制，以港群觀念統合各港經營發展，提高港埠整體競爭力。

又交通部原擬具「臺灣港務股份有限公司條例」草案，在 2011 年 10 月 25 日經立法院第 7 屆第 7 會期會議三讀通過，並將原「臺灣港務股份有限公司條例」名稱修正為「國營港務股份有限公司設置條例」。

（二）配合修正作用法「商港法」

至「國營港務股份有限公司設置條例」在 2011 年 10 月 25 日通過後，原應配合修正之作用法「商港法」卻遲遲未經立法院審議，造成公司成立之依據仍未完備，打破交通部原訂於 2012 年 1 月成立港務公司之規劃。

又商港法之修正，主要係為落實航港體制改革國際商港政企分離原則，增訂國際商港經營及管理由港務公司負責，管理事項涉及公權力部分由航港局負責。惟於 2011 年 10 月 26 日立法院交通委員會審議商港法時，遭質疑賤賣國土及排除政府採購法適用之疑慮，故對將來港務公司如要民營化，相關規定需重新訂定之但書規定。並引發市港合一與港市合作之爭辯。商港法之修正案，經交通部積極奔走協調納入立法院院會審議程序排定議程後，終在 2011 年 12 月 6 日終獲立法院第 7 屆第 7 會期會議三讀通過。

「國營港務股份有限公司設置條例」及商港法修正案通過後，因

與原訂港務公司成立日期 2012 年 1 月 1 日相距僅 20 餘日，囿於港務公司及航港局成立作業期程不及，始將成立日期定於 2012 年 3 月 1 日。

三、加強員工宣導

除在訂定「國營港務股份有限公司設置條例」時，即對員工權益給與 100%保障方式辦理外，並訂有優惠退離辦法，在前 3 個月離退者，均得加發 7 個月慰助金，較一般公務人員慰助金之發給更為優渥的措施外。為落實對員工權益保障又再訂定相關規定，如訂定「交通部各港務局及所屬機構隨同轉調臺灣港務股份有限公司繼續任用人員人事管理辦法」，適用對象為以原交通部各港務局及所屬機構（以下簡稱原機構）依交通事業人員任用條例或公務人員任用法律任用之人員，於臺灣港務股份有限公司（以下簡稱港務公司）成立之日隨同業務轉調港務公司繼續任用，仍具公務人員身分者（以下簡稱繼續任用人員）為範圍。另為保障調任航港局之交通資位制人員，於「交通及建設部航港局組織法」訂有 10 年過渡條款，打破銓敘部對於機關改制時，對具任用資格人員應轉任及未具資格人員僅得留用之規定，在航港局組織法明訂 10 年內原交通資位制繼續任用人員仍得適用原有關法令。

至部分員工選擇調任行政機關之航港局，相關權益措施與轉任換敘恐引發權益受損，各港務局人事單位成立專案小組對每位員工進行「客製化」服務，協助分析每位員工轉任航港局後應得銓敘之簡薦委官職等，作為員工選擇移撥航港局或轉調港務公司之重要參據。

因應移撥航港局涉及改任換敘之疑義，為使員工瞭解自身權益及減少爭議，4 個港務局分別邀請改任換敘專家—銓敘部特審司呂司長至各港務局進行宣導說明。最後並將員工所提疑慮與解決方式彙整送員工參考。

第三節 公司化後組織與人力結構

壹、臺灣港務公司的組織架構

我國航港管理原係行政監理與經營合一，為提升港埠競爭力，並配合政府組織再造，將企業化精神導入港口之經營，原港務局朝「公司化」方向改制為臺灣港務公司，專營港埠經營業務，並設基隆港務分公司、臺中港務分公司、高雄港務分公司及花蓮港務分公司等 4 分公司，負責各國際港之經營及管理，提升港埠經營效能及彈性，促進國際商港區域之發展，期能以「港群」的概念發揮「對內協調分工，對外統合競爭」之綜效，同時帶動區域產業經濟繁榮。臺灣港務公司之組織架構如圖 11。

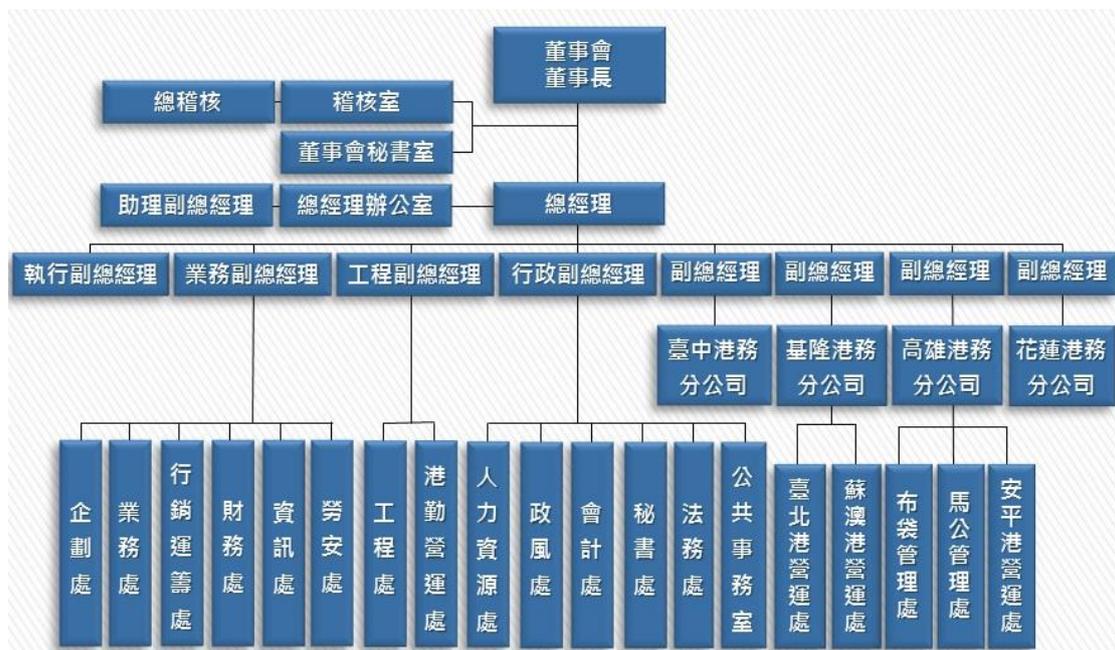


圖 11 臺灣港務公司組織架構圖

資料來源：臺灣港務公司網站

港務公司由總經理綜理公司業務並指揮監督所屬人員，於總公司置執行副總經理、業務副總經理、工程副總經理、行政副總經理各 1 人，負責各項業務之處理；另置副總經理 4 人，分別兼任基隆、臺中、高雄及花蓮等 4 分

公司之總經理，綜理各該分公司業務，並直接對總經理負責。總公司設置企劃處、業務處、行銷運籌處、財務處、資訊處、工程處、港勤營運處、勞安處、人力資源處、政風處、會計處、秘書處、法務處、公共事務室等一級單位，掌理公司各項業務。

貳、人員組成

一、人力結構：

港務公司成立後，採逐步精簡員額的措施，在 2012 年 2 月 29 日公司成立前員工人數為 3,326 人，公司成立後因精簡員額，員工人數下降至 2,649 人（截至 2014 年 5 月 31 日止），共減少 677 人。現職人員主要可區分為繼續任用人員及從業人員，其中繼續任用人員為 2,070 人，占全部人員 78.14%；從業人員共有 579 人，占全部人員 21.86%（圖 12）。其中主管以上人員共有 288 人，繼續任用人員有 276 人，佔主管人員 95.8%，而從業人員僅有 12 人擔任主管。非主管人員計有 3,038 人，從業人員有 567 人，佔 18.7%。由統計資料可知，港務公司目前主管人員仍以繼續任用人員為主，而新進從業人員則多分布在非主管職務。

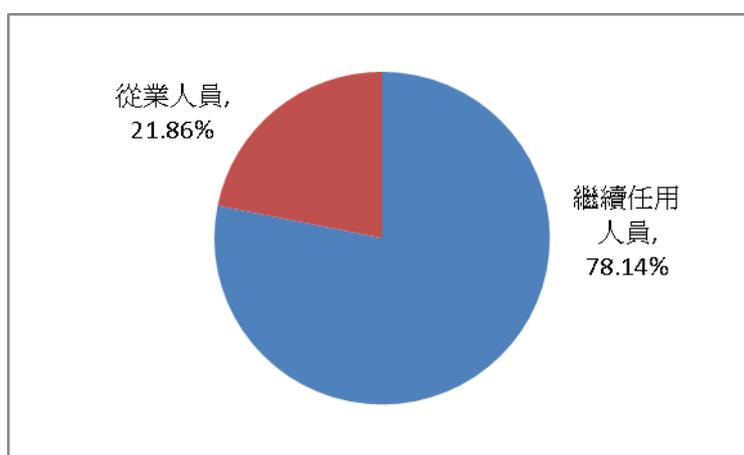


圖 12 臺灣港務公司人力結構圖

資料來源：臺灣港務公司

二、平均年齡：

港務公司人員目前平均年齡約 51 歲，其中基隆及高雄分公司 50 歲以上人員比例超過各該分公司總人數 50%（圖 13），公司年齡層偏高，雖已進用從業人員，但已有近 10 年未有新血加入，新舊人員之間無法有效落實經驗傳承，面臨專業與經驗差距之融合問題。

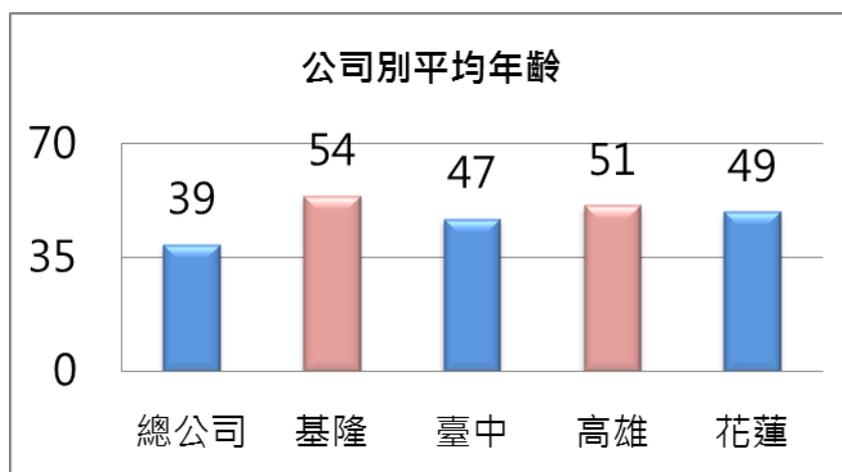


圖 13 臺灣港務公司員工平均年齡圖

資料來源：臺灣港務公司

參、組織設計

港務公司成立後，在面對快速變遷的外在環境與企業化經營體制下，原有的組織設計已無法滿足公司業務所需，因此，在科長以上增設專業諮詢職務：研究員、高級研究員及研究委員等。修正港務公司原有單一的陞遷體系而採取更具彈性的二元化陞遷制度。

港務公司增設的專業諮詢職務，除可提供具專業能力者在原有單一陞遷體系下選擇陞任主管職務外，亦可提供專業諮詢職務作為另一陞遷選擇；使得港務公司的人力運用更具有彈性，並得依個人人格特質作一適性發展的陞遷規劃。

再者，港務公司的經營環境已非屬原有港務局時代具公權力的執行機關

而轉變為需向外招商爭取業務的公司；以往港務局時代恐無法培育類此人才，亟需延攬業界專業人才至港務公司協助開拓公司新的業務，也透過專業諮詢職務的設置，以較具優勢的高階職位延攬業界專業人士進入港務公司服務，而非採用傳統的逐級陞遷。經延攬業界專業人才至港務公司擔任專業諮詢職務，提供公司經營策略與業務發展的重要諮詢。另業界專業人才延攬至公司擔任專業諮詢職務，在熟悉國營公司相關法令限制與行政作業流程後，如表現優異亦可調任主管職務，專業諮詢職務也可作為民間人才引進國營公司之階段調節性職務。

肆、公司化之成效

一、業務經營的成效：

港務公司 2012 年國際商港貨櫃裝卸量 1,388 萬 TEU，較前 3 年平均增加 9.97%；又海港自由貿易港區，年貨物量 1,016 萬噸、進出口貿易值 3,900 億元，分別較 100 年度成長 150.52%、121.57%；另客運量與前 3 年平均客運量比較成長 9.8%，呈穩定成長趨勢。

由於港口貨櫃裝卸量之成長率取決於進出口櫃與轉口櫃之數量，其中轉口櫃與各港口所採策略與措施成效直接相關，也是各港口積極爭取之項目，面對東亞各主要港口的競爭壓力，港務公司應加強即時掌握相鄰之外國港埠，經營與發展動態之能力，以快速調整營運策略，強化競爭力。

二、組織整併與人力改善的成效

港務公司成立後裁撤原四個港務局，改成立一個總公司與四個港務分公司，由總公司負責業務規劃與決策，分公司為執行單位，因此在組織層級設計已採扁平化，較以往更為精簡；而分公司的內部單位整併後亦採取業務導向的設置，幕僚單位更是採取統合管理，不再像以往人事、政風及

會計單位各自擁有獨立編制與員額的情形，可由公司統籌調整運用。

至公司化後人員的進用，毋需再受限進用具公務人員任用資格之人員，而新進從業人員可由公司依業務需求，設定不同的資格與條件，自行招考人員，除大幅改善公司人力老化的情形，亦能為組織注入新血，活絡組織。

第四章 二元陞遷制度在實務運作之成效與爭議

臺灣港務公司二元化層級陞遷制度之設計，主要係為解決在公司成立的過程中，因為交通部最終的政策決定僅成立一個總公司與四個港務分公司，導致原四個港務局進行組織裁併與調整，而在裁併與調整的過程發現有不適任主管的情形，應可檢討透過組織整併的過程而將不適任的主管調整至適當的職務，惟這些在原港務局升任至主管職務者，多在港務局任職多年或一輩子都待在港務局，對於港務局業務極為熟悉，若未能給予適當的升遷激勵，反而是浪費他們投入港務業務一生的豐富經驗。因此在成立港務公司時，採取積極改善的方法，就在相當處長或以上層級職務設置有高階專業諮詢職務，讓具有豐富港務專業知識的不適任主管，亦能循著另一種升遷管道，升任至專業諮詢職務且在薪資待遇與主管相較差異不大情形下，使其能繼續發揮原有港務經驗的專長；而非像以往只能調任至所謂「打入冷宮」的調節性職務，而從此就只能消極地度過剩餘的職業生涯。

再者，港務公司的二元化陞遷制度並非是一種封閉性的二元體系陞遷制度，亦具有開放的特性，港務公司所增置專業諮詢職務，除可提供內部人員不同的升遷管道外，亦可因應公司新增業務發展需要，作為延攬外界專業人才進入公司的初任職務。這種二元化的陞遷制度讓公司高階人力的進用更為多元，更符合因應環境快速變遷所需權變管理的制度設計，而不再僅是單純的一種封閉的專業人員陞遷制度。

而港務公司的二元化陞遷制度在實務運作上的成效，主要促使公司人力運用更加彈性及多元的管道，並能符合個人適性的職涯發展與達到適才適所的目的。惟二元化陞遷制度在執行上仍不可避免的有若干爭議之處。

第一節 對人力運用的影響

政府彈性用人的口號喊了非常多年，然在實際用人的執行上，只能做到所謂的「政務、常務人員及契約用人」的三元體制，考試院在 2009 年 6 月通過提出「文官制度興革規劃方案」，確立我國以公務人力為「政務、常務人員及契約用人」的三元體制，並規劃於 2011 年中期健全政府契約用人制度。其政策目的是「為活化政府人力資源，增加彈性用人管道，應以現行聘用及約僱人員為適用對象，在常任文官制度之外建構一套完整之契約用人制度，以應臨時性、季節性、特殊性之用人需求」（考試院，2009：15）。

這種增加彈性用人的管道，在面對國外對傳統永業制公務人員去保障化及契約化衝擊，我國並沒有採取類似的內部彈性化策略，而是採用外部彈性化策略，即在對常任文官體制不變之前提下，於外部建立較有彈性的契約人力體制，彈性化被定義為「多元化進用人力」，而非英美國家所強調的「讓管理者管理」（let managers manage）。明顯地，縱然在政策口號上同樣強調「彈性化」，但我國在這方面改革的取捨卻跟西方國家，是完全不同的（蘇偉業，2012：37）。現行政府所謂的彈性用人，在進用管道採取多元的方式，惟在管理和陞遷上卻依進用的方式不同，而劃分的涇渭分明。

港務公司改制後，交通資位制繼續任用人員與新進從業人員採取統一的管理與陞遷，當然在部分的權益上無法完全達到一致，惟在陞遷制度上兩類人員均採一致標準的評核，以績效化的評估作為陞遷的依據，將多元管道進用的人員，採取一致的管理，而非在組織內部採取涇渭分明的工作階梯（job-ladder），此舉才能真正落實彈性用人的意義。

在原港務局採用傳統單一陞遷制度，又受限組織人力的凍結，造成人力運用僵化，更導致港務局之發展停滯；因此港務公司成立後，為應公司業務需要，設計二元化層級陞遷制度，打破原有單一陞遷體系陞遷即陞任主管職務之迷思，讓專業人才之陞遷亦可以有不同的選擇，讓人力運用更具彈性；亦可借由專業諮詢

職務之設置，從外界遴補優秀高階諮詢人力，讓港務公司高階人力進用更為多元。

壹、二元陞遷制度對於不適任主管採取積極的改善措施

政府部門的公務員有身分的保障，普遍認為公務人員的職務是打不破的「鐵飯碗」，然「鐵飯碗」的說法，主要在於公務員的淘汰機制未能踐行的緣故。依據相關的人事法律，主要公務人員的淘汰方式有四項，包括：（一）依《公務人員考績法》第七條，年終考績列丁等者，免職；（二）依《公務人員考績法》第十二條，專案考績一次記二大過者，免職；（三）依《公務員懲戒法》第二條、第九條，因違法、廢弛職務或其他失職行為者，撤職；（四）依《公務人員退休法》第六條，因心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者，命令退休。由此可見，除了發生違法、重大失職，或有嚴重的身心障礙，否則要淘汰不適任的公務人員，僅能依據《公務人員考績法》來辦理，而年終考績、專案考績的核定是否落實，便攸關公務人員能否確實汰劣。

然以政府行政機關實施多年的結果，淘汰不適任的公務人員誠屬有限。當然，對於建立不適任公務人員的退場機制，應是正確的改革方向，惟要如何才能公正客觀的評核不適任人員並給予淘汰？抑或用強制分配的方式是否適當？仍有許多爭議之處。對於不適任人員究竟是所任職務不對，就是擺不對位置導致能力無法發揮或是單純的不適任，應該可以採用不同的解決方式，而非僅消極訂定一定比例強制執行淘汰。

港務公司的二元化陞遷制度對於組織內不適任主管職務者，採取積極調整職務，依其所具有的豐富專業知識而調任至專業諮詢職務，積極開拓另一職涯的措施，而非僅以消極的退休淘汰機制來處理，讓不適任主管人員仍有不同的升遷機會，得以繼續貢獻多年累積下來的港務的豐富專業知識。

以現行港務公司由原港務局交通資位制繼續任用人員具有公務人員的任用資格，身分受到保障，在傳統單一陞遷制度下，每個人陞遷階梯均以陞任主

管職務為職志，導致有不適任擔任主管的情形存在，惟陞任主管卻有不適任情形，礙於公務員身分的保障，亦難積極採取淘汰的機制，只能倚賴時間的流逝，在退休後才得以解決問題。又或者對於不適任的主管調任所謂調節性的職務，惟以往調任調節性職務，就像是犯了錯的處罰，才會由主管調為非主管，而且從此不再受到長官的重視，彷彿走入「冷宮」般。

在以往傳統變動較小的環境下，採用保守封閉的方式也許暫時可以解決港務局主管不適任的問題，然而現在是資訊爆炸的年代，尤以網路資訊均呈放射性的傳播，港務公司成立的主要目的是要以企業化的經營方式積極推展港務的經營業務，如仍採用傳統保守的單一陞遷制度，勢必無法因應外在環境的變遷，進而影響公司化成立的目的與成效。因此二元化陞遷制度可以積極的解決人員不適任主管的情形而給予適當的調整職務，對於不適任擔任主管者，可以調任專業諮詢職務。再者，採取二元化陞遷制度讓公司人員的陞遷更具有彈性，對於具有一定專業能力卻不適任擔任主管者，能有不同的陞遷管道，並得以作適當的調整；調任專業諮詢職務同樣可以發揮專長並獲得首長的肯定與重視，就能擺脫傳統陞遷一定要升任主管的迷思。並且不再被歸類為無效人力或擔心被淘汰的問題等，進而影響個人及團隊的士氣，甚至阻礙整個組織的發展。

「在過去的單元的升遷，就會覺得有些人適合當主管、有些人不適合當主管，所以不管適合不適合都會升到主管的位子，因為說在過去的升遷裡擔任主管是唯一的路，因為要升遷當主管，然後當主管以後才會帶來生涯的轉變，然後他的薪水、他的各方面條件、他的工作條件還有他社會威望的一個提升。所以在過去的單元升遷體系所有人都必須走上這條路徑，所以某種程度是可以解釋為什麼會有所謂的彼得原理的現象。」(A1)

「不適任的情形當然有，就是可能他當一個科長做的還不錯，可是當了組長就可能因為他只有做一個科的業務，他沒有經過專門委員，沒有副組長的歷練，可能他對某一部分業務很熟，可是當組長的時候，他接觸的是四個科的業務，可是他卻只經過一個科的科

長歷練，或了不起兩個科，因為沒有經歷專門委員的核稿，或是做專案研究，或專案計畫的訓練，而直接當組長的話，可能他歷練就不完整，沒辦法全面掌握，就有不適任的情形。」(A2)

「至於對於未能夠擔任行政主管的人員，有另一個生涯發展這個部分也是有這種可能，可能有些人他本身可能對研究比較有興趣，他對當什麼高階主管一點興趣也沒有，因為每個人有他的個性，那我們就同意，如果說你對這種研究有興趣，就去當研究員，當高級研究員。」(A2)

「港務局以前是封閉的體系，外面的人不會進去，而變成由裡面的人逐步升遷，或是年資久了就自然升上去了，現在問題就浮現出來了，佔在這個位子的人不見得是適合當主管，變成他佔住主管缺，後面優秀的年輕人又無法陞遷，那就只能等時間了。」(B2)

「我認為假使他在人和方面有些問題的話，也不見得一定要讓他當主管…可以讓他做事！不見的要讓他來管整個 team。」(C2)

「某部分不適任的主管是可以擔任專業諮詢職務，若他在過去的業務績效表現很好，那麼在研究與著重個人業務能力的工作應可以適任。……除了外部進用的專業諮詢人員外，內部若資位制繼續任用之主管至專業諮詢人員，常是於崗位上並不是相當適任的主管，給予其緩衝的空間。」(C3)

貳、二元陞遷制度提供二種不同陞遷（職涯）選擇

在職業生涯發展的過程中，員工個人與組織各有不同的任務與要求，透過雙方責任的履行，個人得以實現自我的生涯目標與期待，組織則在協助員工探索與成長的過程中，同時滿足本身對於人力資源的需求（林淑馨，2011：240）。

可以選擇就容易獲得滿足，獲得滿足就會產生激勵的效果。就傳統的一元化陞遷制度每個人的工作階梯就只有一種形式，朝著權威的主管職務勇往直前，大多數的人也只能選擇隨波逐流，追求擔任主管所帶來的權威與榮耀，否則即代表著工作或職場上的挫折。港務公司所設計的二元化陞遷制度，讓具有專業能力者可以在升遷的時候，有選擇的機會，因為有選擇機會時，對於自己所選擇職涯未來的發展將更能以敞開的心胸來接受工作的挑戰，且熱愛自己的工作，亦即代表達到「自我實現」的激勵效果，更有利於個人工作績效的表現。

隨著二元化陞遷制度讓港務公司的員工在升遷考量上，不再像傳統般僅有一種調陞主管的選擇，而當有選擇機會時，個人可以就自己本身的意願來進行選擇，而升遷也不再僅是調任主管職務，調任專業諮詢職務仍然可以獲得激勵的效果。再者，就港務公司管理者而言，辦理升遷時可以彈性的依據每個人不同的特質調任不同的職務，適合擔任主管抑或適合擔任專業諮詢職務，有二種不同的管道可以對員工的升遷做適性的分配（選擇），可以讓港務公司的人力運用更為靈活彈性，進而讓每個人都能適性升遷並充分發揮所長，創造公司整體績效的成長。

「我們自己個人認為適合做什麼就做甚麼，也有可能是他個人認為他適合當主管職，可是他們長官覺得他這種個性，從平常的觀察、考核裡他就不適合。所以從訓練及培訓角度來看、從工作生涯職務升遷的情況來看的話，這個在組織設計上，設計的這種二元升遷管道也不失為一個職務的升遷、或著是一個訓練的、培訓的一個可能的途徑。」(A1)

「有些人他本身可能對研究比較有興趣，可能他對當什麼高階主管一點興趣也沒有，因為每個人有他的個性，那我們就同意，如果說你對這種研究有興趣，就去到去當研究員，當高級研究員。……對主管職沒興趣，或是對研究、對規劃比較有興趣的可以轉到一個職務。」(A2)

「我覺得有人真的不適合當主管，他去當這個研究員反而會做得好，因為有的人他的個性不太喜歡去主導或統御，甚至他無法去面對那些追求績效的壓力。但是不是說這個人就一定很差，因為有的人他可能比較對研究規劃有興趣，他就不喜歡帶人，他覺得人很難管，每次打考績、辦升遷的時候他就覺得壓力大，所以就乾脆不要當主管，可以免除這個壓力。」(A2)

「每個人的特質及能力均不同，並非都適合擔任主管職務，如僅有主管一條路徑，強就個性不適合擔任主管之人員予以升任主管，除當事人無法發揮所長、無法使單位展現最高績效外，亦無法帶領單位內人員獲得最大成長；惟對於表現優秀卻不適合擔任主管之人員，如均無陞遷之機會，對於該類人員將難以達到激勵作用，恐影響渠等人員士氣及表現。故提供兩條生涯發展路徑，除更能依人員特性，發揮適才適所的作用外，亦得作為主管之調節性職務，或就未具主管歷練人員，於該等職務上加以磨練，俾取得擔任主管之知能。」(B1)

「優點應該是可以有選擇，不同的人適合不同的位置，他可能是個很專業的幕僚，但他不適合當主管，你又不可能讓他永遠都不升遷，所以這對這種人而言是很好的設計。……就新的制度而言有可能代表的意涵是主管對你有另外的期待，就是他可能想要栽培你到其它的領域去，先調整職務歷練歷練看看。調任到專業諮詢領域的人，應該是他的專業性是比較被看重的。」(B2)

「我認為可以把這個做主管的跟非主管的，依個人的興致、意願，還有看公司對他的評估。」(C2)

「港務公司另設計非主管生涯發展途徑提供給員工不同的生涯發展規劃，以本公司過去而言，許多員工一待就是 3-40 年，的確需要激勵和持續發展，不一定是當行政職的管理主管，成為專業職的研究員與專家，對公司的貢獻性和主管同等重要。」

(C3)

參、增設高階專業諮詢職務可從業界引進專業人才

諮詢（Consultation）的定義是指透過一個助人專業服務的過程，去協助被諮詢者處理個案系統的相關工作或者是管理上的問題，其目標是利用某些特殊的方式來幫助被諮詢者與個案系統。也就是說，個案系統透過中間的媒介—被諮詢者，接受來自諮詢者的間接服務。因此，諮詢是一個提供資訊與建議、問題解決的過程（不涉及被諮詢者的個人問題）⁸。

專業諮詢職務對剛成立港務公司提供新增業務的諮詢是非常必要且重要的。港務公司由原港務局具公權力機關改制為公司化後，與以往官署的角色大不相同，需要辦理招商業務爭取航商的支持，並拓展海外業務等，公司辦理業務與以往港務局完全不同，而當要與世界各港口競爭時，所需的專業人才恐無法在原有港務局的人才庫裡覓得。且公司成立時所需要拓展的新增業務，偏重在行銷規劃與航商開發等業務，為原港務局所未曾主動接觸或辦理的業務性質，亟需要從外界延攬各該領域的優秀專業人才擔任專業諮詢的角色，以協助公司業務的發展。

專業諮詢職務在公司內部亦毋庸設置太多，而係對公司業務發展規劃的過程或遭遇棘手、跨單位的問題時，給予專業的分析與建議，提供首長做決策之參考。而基層業務的執行面上，注重執行力的實踐較無諮詢的必要性，若諮詢人員設置過多，反而會造成人力的浪費。因此，專業諮詢職務僅需設置在層級較高之高階職務上，給予專業的諮詢建議。

「港務公司基本上也變成一個企業經營管理，所面對的環境就更多元了，在一些航海營業政策上、港務的政策上跟這些港口公司、航運公司競爭的時候，它可能更需要一些所謂的參贊職務，或著很高級的參贊職務，從事專業或諮詢的部分，對公司來說是比較有利的一個做法。」(A1)

⁸ 諮詢的定義-維基百科（查詢日期：2014年6月7日，網址：<https://tw.search.yahoo.com/search?p=%E5%B0%88%E6%A5%AD%E8%AB%AE%E8%A9%A2&fr=yfp&ei=utf-8&v=0>）

「在處長以上增設研究員、高級研究員及研究委員，其中一個原因就是我們從港務局改成港務公司，然後我們業務跟關注議題不大一樣，我們可能需要一些行銷的、財務的、或是航運的專業人才。那因為以前在港務局時代，大家都做帳務管理、港口管理、碼頭管理，那對這種行銷、航運、財務、法務就不熟。……我覺得到目前專業諮詢職務是有必要。像之前我們從民間公司找一個資訊的高階主管，他過來就先當我們的研究員，研究員做了一陣子後，等他已經了解這些狀況，我們就把他調升為資訊長，就又當主管，我們目前是有這樣的安排。」(A2)

「因為找進來的這些專業人才資歷都很久了，找他進來就是要借重他的資歷……主要是希望是運用他們的經驗和人脈。」(C2)

「公司化後，公司有許多拓展的新業務，也即將成立多家子公司，這和過去的業務型態相當的不同，我們的確需要專業的研究職務，延攬外部的專業人才，同時也可以挖掘公司內部經歷佳且具研究能力有創新思維的人才。以本公司延攬的資訊長（初任時之職務為研究委員）為例，的確為公司帶來新的管理思維，與業界接軌，過去許多由研究員、研究委員所帶領的專案小組亦都有不錯的成果展現，如：轉投資小組、國際事務小組、郵輪母港等。」(C3)

肆、高階人力進用呈現多元的管道

政府機關人力資源甄補模式主體是採取封閉式模式，在公務人員職務中所有職等中僅容許幾個中低層次職等採用直接甄補不具公務人員任用資格者擔任，其他職等的人力都必須由現職人員升遷遴用。目前近似開放型模式的人力遴用機制是聘用、僱用制度，以及少部分的派用和機要制度，其可擔任的工作層次主要約是相當於薦任官等以下工作（少數研究員可能跨至簡任），同時不可以擔任主管性職務。而如何持續維持高能力的策略層次人力，經常與該國高階人力甄補制度有關，許多國家愈來愈朝向增加直接開放外界人士跨業的人事

制度（OECD,2008），這多少意味著，完全建基於現職人員培育陞遷的制度，未必是可以維持高能力的最佳選項（施能傑，2011：26）。

港務公司採用二元化陞遷制度，增設高階專業諮詢職務，讓高階人才的進用呈現多元的管道，不再受限傳統單一陞遷管道。高階人才除由內部基層人員逐級升遷至高階主管者，其代表著由內部升任高階主管職務者具備豐富的基層歷練實務經驗，且表現良好才能一路升任至高階主管；另一來源則為由基層逐步升任並已具備豐富的專業經驗，惟囿於個人的特質或意願，不適合或不願意擔任主管職務而自願或調任升任高階專業諮詢職務者，仍得以繼續發揮原有的專長。再者，即是藉由高階專業諮詢職務的設置，可由外界延攬專業人才，此舉主要係為因應公司新增業務發展的需要，積極從外界引進不同專業領域的人才，可提供專業諮詢的建議，抑可藉著其在民間公司所建立的豐富資歷與人際關係網絡，延攬成為居中牽線的角色等；另為避免由外界引進之高級專業管理人才，在不清楚國營公司所需受到的各種法令之限制，如政府採購法、立法院的監督等，而誤觸政府法令引發不必要的擔憂與困擾，可先以專業諮詢職務進用，經過一段時間的歷練與熟悉業務及相關法令後，再給予調整為高階的業務（專業）主管的職務。所以，高階專業諮詢職務也可以做為由民間引進之高階主管人才的暫時性調節職務。

港務公司的高階人力不再僅是單一由內部人員逐步升遷的單一管道而呈現多元進用的管道。

「我覺得設置專業諮詢職務是有需要的，因為這些高階的主管，他每天忙於這個公文，還有處理人的事情，他沒辦法真的靜下心來，好好想比較長遠的事情，那些可以當到一級主管的，他的能力一定都很夠，只是他沒有時間，那你現在多設一個職位出來，讓這些優秀的人，可以專門專心處理這些事情，我覺得這是好的，還有我剛剛講的，就是有些事情，明明主管知道應該怎麼做，但是他礙於他講出來就是他要做的，他可能不會講一個最好的方案」(B2)

「既已設專業諮詢人員，就應尊重專業的意見，若對其提出的解決方式有疑義時，

可以請業務單位與專業諮詢人員共同再研究，協商解決辦法，達成共識，也能讓執行時更為順暢。」(C2)

第二節 提供適性的職涯發展

適性發展這個名詞多用在教育上，如「適性教育」係指在提供學習者切合其個別特質和需求的學習，發展個人潛能，進而得以自我實現。由於學習者的特質極具多樣性，其能力、性向、興趣、經驗、風格、文化等均有所不同，因而呈現不同的學習需求，教師必須配合這些差異進行教學，讓每個學生都能成功學習（黃政傑、張嘉育，2010：2）。而港務公司的二元化陞遷制度亦是職涯的適性發展，依個人的特質、性向或興趣而提供不同的職涯發展機會，讓每個員工都能發揮所長，達到適才適所的目的。

壹、依不同人格特質調任適當的職務

人格特質的定義為人格是個人與環境互動，所表現出特有的形式及持久的性情（Goldberg, 1993; Olver & Mooradian, 2003）。現在有很多心理學家相信人格特質的五大因素模式，最能代表人格架構，這五類因素是謹慎的

（conscientiousness，負責、有組織性、有效率的）、情緒穩定（emotional stability，自信、有彈性、適應良好）、外向性格（extraversion，健談的、有抱負的、肯定的）、適切的（agreeableness，友善的、合作的、忠誠的）、對經驗採開放的態度（好奇的、富於想像力的、心胸開放的）（Goldberg, 1992; Mount & Barrick, 2002）。每個主管都有不同的個性或特質，這些都能影響到管理的效能。人格特質屬適切型的人，較能欣賞別人的才能、心胸大，並較能信任他人；謹慎型的人常是可靠和負責的人；對經驗採開放型的人則是有見識的、獨創的和興趣廣泛的人。主管須具備適當的人際技巧，因為與人互動、想要影響他人，須具備人際和社會技巧（Mumford, Dansereau, & Yammarino, 2000），還須具備社會能力、社會判斷力等（引自黃惠敏，2011：64）。

擔任主管需具備的人格特質與專業諮詢職務所需具備的人格特質不同，擔

任主管所需要的人格特質，如謹慎的、外向性格等等，對面對的環境要有抗壓性、能快速解決問題的能力及一定的專業能力等，更最重要的是需要有領導統御及溝通協調的能力。而專業諮詢人員所需具備的人格特質為對經驗採開放型者，亦需具備創新、規劃、分析及整合等能力，最重要的要有細心及思慮周詳等特質。

透過二元化的陞遷制度，主管可以考量每個人不同的人格特質做適當的調整至不同的陞遷管道，並陞任適當的職務，具擔任主管特質者，調任主管職務；適合擔任研究者，可以調任專業諮詢職務，並提供適當的職涯訓練。讓每個人能發揮所長，也能在職涯發展上能有適當的陞遷激勵效果。

「二元升遷體系，它有一個假設就是，不一定每個人都要去升主管，而是配合他個人的適性發展。……這個制度設計的角度來看的時候，就是希望在薪資差異不大的情況下，讓每個人、每個員工能夠適性發展。他比較適合做諮詢、做專業的，循我們在處長以上增設的研究員、高級研究員這途徑。……所謂的紙上談兵說起來好像是在諷刺這人只會說不會做，但事實上我們都認清一個事實：很多人確實是只會講不做。那我只要用到他能會講、他能分析、他會做諮詢的話，然後由主管再來做政策。」(A1)

「如果我們有做性向測驗，比如說某個人從資料顯示他比較適合做這個專業幕僚，當然就往那邊去培養，是這樣沒有錯。所以你常常看很多大型的公司、民間企業，他根本不考專業科目，他一進來就先考性向測驗，那性向測驗結果它就說你這個人適合去做櫃台、你這個人適合做研究。」(A1)

「擔任主管第一個特質當然是領導能力，第二當然就是抗壓性，你還是要夠抗壓，因為它有壓力。那第三個當然你專業的程度，還是要有專業。那第四個我覺得最重要最重要的，解決問題的能力，主管要解決問題，因為你所主管的處室一定有些問題要你去解決。……擔任專業職務需要的特質，第一個他比較需要的是創新的能力，

因為他要專案研究，那專案研究他必須有一些比較新的想法。第二是規劃的能力，他要去做規劃。當然第三個就是分析的能力，他要有辦法去分析東西。最重要的他要有整合的能力。……原則上我覺得還是要看個人的特質而做安排。根據他人格的特質，然後你要去做適當的安排。」(A2)

「主管人員除需具備解決問題的能力及基本專業知能（越基層的主管，所需具備之專業知能越高）外，尤需具備領導統御及溝通協調的能力，宜懂得授權，而非凡事親力親為；專業諮詢幕僚人員則需具備較高的專業能力，並需具備細心、思慮周延等特性，經驗豐富者尤佳。」(B1)

「主管最重要的，我覺得就還是那個溝通與協調能力，你能夠升到一級主管的人，他的本質學能一定是夠的，就是差在溝通協調能力，跟是不是可以當壞人，就是在該要硬起來的時候，一定要硬起來。那專業人員需要的特質，就是他的專業的本質學能要強，比如他的英文要好，他可以接收到新的資訊，然後他也熱衷嘗試新的東西，因為業務主管當久了，也許他就只會守住他的業務這一塊，如果是專業的人員的話，就比較沒有受到侷限，在你專業的領域要多方面的要涉獵，才會有辦法。如果他真的很優秀，但他就是好好先生，那我可能就會優先考慮他到專業的幕僚單位去。」(B2)

「主管特質需為人際取向，和部屬與各部門建立良好關係、具好奇心，在業務上不斷的創新且越挫越勇、具有組織能力，能夠同時處理多項任務並協調部屬共同完成任務。非主管特質耐心與想像力，在研究分析上做新的嘗試、追求完美的特質，不斷的想要把事情做到最好，追求卓越。……主管需為人際取向，因許多工作任務需要群策群力完成，和人之間的溝通與組織一個團隊是主管重要的管理能力，若不善與人相處，就難成爲一個適任的主管人員。

非管理職則以能力與創新力爲最主要考量。」(C3)

貳、鐘鼎山林各有所好

「鐘鼎山林」一詞係出自《杜甫·清明詩二首之一》

朝來新火起新煙，湖色春光淨客船。

繡羽銜花他自得，紅顏騎竹我無緣。

胡童結束還難有，楚女腰肢亦可憐。

不見定王城舊處，長懷賈傅井依然。

虛霑周舉為寒食，實藉君平賣卜錢。

鐘鼎山林各天性，濁醪麤飯任吾年。

鐘鼎代表官宦，而山林則意味隱世，鐘鼎山林則意指有人熱中仕途，有人卻淡泊名利，而現在則將「鐘鼎山林，人各有志」來表示每個人都有個人自己的想法與看法。

每個人所追求的人生不一定相同，對於擔任主管的看法也不完全相同。每個人的想法已不再受到傳統思維的限制，有人喜歡面對人喜歡與人相處的經驗，也有人害怕面對人卻喜歡鑽研或研究事物。在傳統一元陞遷體系下，擔任主管是陞遷唯一的路徑，要陞遷要激勵一定要升任主管職務，而對於主管職務所意味的權威領導亦是追求的目標；但是也有人是不喜歡擔任主管，管理員工對他而言是痛苦的，不喜歡處理人的問題，而喜歡單純的對事。因此港務公司的二元化陞遷制度則有機會提供另一升遷管道，讓不願意擔任「管人」的人亦有陞遷發展機會，可以升任「對事」專業諮詢職務，只要對自己專業知識和自己的研究負責，透過不同的升遷管道讓專業人才亦得以繼續發揮他的專業與專長，同時達到激勵的效果。只要是自己喜歡的，就有一片發展的天空可以任君遨遊。

「現在環境改變了，也更重視人本的色彩，就是說每個人都在工作上尋求有意義的感覺。那甚麼叫有意義？有人喜歡追求職位上的，有些人喜歡追求專業上的。」(A1)

「我覺得這要看個人，就因人而異，因為有的人他覺得說我當主管，我可以學到領導統御，然後我可以去 handle 一些事情，畢竟有些同仁他比較喜歡對業務有一些主導權、掌控權，然後可以做出他想要的績效，因為畢竟你當主管。那如果你不是對那種主導權、掌控權，或是對追求績效不是意願很高的人，你當然就當非主管就不錯，我覺得還是要看個人。」(A2)

「可以給他一個 Option，你可以選。花蓮升處長，基隆做研究員，假使有兩條路的話可能還有一部分的人願意在基隆這邊。」(C2)

參、良性競爭促進多元思考

競爭是進步的動力，良性競爭代表具有正面影響的競爭。良性競爭會刺激對方而產生動力，並藉由這股動力就能發揮最高的效率；反之，互相攻訐的惡意競爭則只會拖垮整個組織。

在傳統一元陞遷體系下，人員陞遷發展是一元的是可以預期的，也因此造成業務單位專業獨大的情形。而藉由二元化陞遷制度的設計，專業諮詢人員亦具有同樣專業能力，且現在是資訊知識的年代，知識學習的速度快，散播的速度也快，已不再受限傳統經驗累積的知識。唯有能以創新及不受禁錮的思維去追究真相，探討並分析問題，相較於業務主管負有成敗及瞻前顧後的壓力，專業諮詢人員更能打破傳統的窠臼，尋找更為有利的解決方案。

因此，在業務主管與專業諮詢人員對交付任務的積極尋求解決方案時，因彼此間並無利害衝突的關係，僅是在業務的立場不同而提出不同的規劃方案，促進彼此間良性的相互競爭，提出各自認為的最佳替選方案，將可促進決策思考的面向更為廣泛與多元，在彼此腦力激盪下，提供決策者更佳的決策選擇。另在彼此良性競爭下，為達成上級交付任務往往會更為積極尋求表現，抱著使命必達的企圖心彼此競爭下，亦將使整個組織呈現高效率的績效。

「我覺得主管與非主管最大的差異，就是在非主管不用去管人，他這樣跳脫到專業領域去，他的好處是，他可以比較沒有包袱的講出他的專業意見。因為如果他是主管時，有時候他明明知道這個業務應該是要這麼做，可是他會考慮到他現有的資源，若部屬做不做的到，後續要由他來承擔這個風險，他沒辦法講出一個他心目中，覺得最好的答案，因為他一但說出來，主管就會叫他做這件事情，所以等到這種人，他調到非主管的時候，他比較能夠客觀，因為他沒有後面的包袱了，他比較能夠講出，一個對這個機關或對首長來講最好的方案」(B2)。

「因應公司的業務拓展需求，可能需要一些研究分析的工作，而主管人員一般忙著開會與指揮部屬完成工作任務已經疲於奔命，很難再有完整的時間與精力去從事研究，因此專業諮詢人員的產生，能夠有完整的時間去規劃、研究並發展新的創新模式，調任專業諮詢人員，可能意謂著公司希望讓此人能夠為公司做新的業務思考或以其自身的經驗，給予業務單位指導與經驗分享。……既已設專業諮詢人員，就應尊重專業的意見，若對其提出的解決方式有疑義時，可以請業務單位與專業諮詢人員共同再研究，協商解決辦法，達成共識，也能讓執行時更為順暢。」(C3)

肆、重視專業諮詢職務之研究並導入循證決策

近年來從醫療領域中發跡的「循證的公共政策」或是「循證管理」(evidence-based management)的概念，在公共行政領域日益興盛，主要原因是，公共行政與其它社會科學的領域一樣，具有理性探索問題的本質，公共行政面對實務上行政改革的龐大需求，需要站在理性論辯的基礎上，以證據(evidence)為基礎找出「什麼是有效」(What Works?)的改革方案，因為，俗語說：「錯誤的政策比貪汙還可怕」(陳敦源、呂佳螢，2009：195)。最近在學術界一直在倡導循證政策的決定(Davies, Nutley & Smith, 2000; Nutly,

Walter & Davies, 2007; Pawson, 2006), 抑或在商學領域上厲行循證管理 (Pfeffer & Sutton, 2006), 以減少決定或管理的謬誤, 增加所要負擔的成本, 進而強化政策的效益, 全局關照到政策的貼近性、妥當性、賦權性、塑能性、受惠性、得竅性、充分性及得益性。循證政策所要依循的原則: 切於實情、契於系絡、基於因果、據於實例、成於商議及本於原理 (林水波, 2009: 195)。

管理學者司徒達賢教授亦認為, 正確的資訊是決策品質與效率的前提, 而高階決策者在面對各類資訊時, 除將各部門所提供的資料予以分析及整合外, 更應對營運的細節具有某種程度的掌握, 否則極易被誤導而做出錯誤的決策⁹。因此, 組織內的專業人員不一定要以培養擔任高階管理者為目標, 應思考如何從管理職以外的另一條專業職體系中, 培養出熟悉各項作業流程與操作步驟的專業人員並能確實掌握資訊的有效性與正確性, 以作為高階管理者決策時的重要諮詢對象, 減少判斷上的誤差。

港務公司設置專業諮詢職務可以利用專業人才, 在決策過程中提供具科學驗證的資料蒐集、統計分析等各項專業資料或具數據分析結果的證據資料等, 讓決策者非僅靠傳統的經驗法則進行決策, 而是在有多項科學驗證的資料決策資訊下, 進行最佳決策。尤以現在資訊科技發達, 很多統計分析資料已能有預測未來的功能, 因此如能善加利用科學數據的佐證資料, 將更能掌握決策的關鍵。

惟在時間急迫情形下, 若無法再交由專業諮詢者進行分析研究時, 就只能憑藉傳統的經驗法則先將事情處理完竣後, 再進行後續的專業諮詢研究及檢討分析, 以期建立最佳的處理經驗的標準作業流程 (SOP), 作為下一次決策的參考。

如以四個港務局改制為港務公司為例, 交通部在決策未定前, 先交由運輸研究所進行研究分析, 運輸研究所就像是交通部的專業諮詢單位 (人員),

⁹ 司徒達賢教授論壇 (查詢日期: 2014 年 6 月 9 日, 網址: http://prof-seetoo.blogspot.tw/2010/12/blog-post_14.html)。

經由運輸研究所之研究成果，對港務局的改制政策所提出的政策方向與四個港務局提出的方案是完全不同的。經運輸研究所蒐集世界各個知名港口的經營管理模式及其執行成效等進行循證研究的分析結果，建議港務局的改制方案是成立一個總公司加上四個分公司；與各港務局囿於各港本身的存在利益與包袱仍建議成立四個港務公司的方案是完全不同的，然而交通部最終的政策決定，仍是參採運輸研究所提出具實證資料分析結果之建議方案。

「單位主管所代表的是一種經驗跟直覺作為決策的依據，另外一種所謂的專業的所代表是循證的概念，就是 *evidence-based HR*，就是一種循證的概念，它的意思就是用統計的，用證據的合理的方法取得統計分析，以及分析該數據後的這樣的結果，它所代表的是以專業的方式所取得的分析，然後以專業分析所獲得的結果作為決策的依據的話，尤其在面對這種經營環境變動這麼激烈，一個決策可能就會讓一個公司營運上會遭到一些危機，如果在這個情況之下，我們會認為說身為決策者在做決策的時候，我們應該更重視來自於這種建立在所謂的這種 *evidence-based* 的這種概念底下所做的專業分析。」(A1)

「現在越來越講究科學的驗證，任何的理論假設決策都應該有些分析為基礎，如果從這個角度來看的話，就比較可以勇敢地說，單位主管提出的解決方式代表是用他的經驗跟直覺作為提出方案的基礎，那另外的這些專業諮詢人員他所提出的 *solution* 或 *alternative* 是基於所謂的循證的方式，身為一個決策者的話，當然會比較接受或樂於採用後者的建議，因為很多決策都是要有資料，再做分析，最後再來做決策。」(A1)

「我們有些專案還是會找這些專業諮詢的去做，因為他可能比較有經驗，有的他可能對這方面比較專精。」(A2)

第三節 實務運作的爭議之處

一個組織制度的設計很難達到盡善盡美的境地，也因為每個人都有不同的思維與看法，只能盡量避免或改善有爭議的地方。組織制度的設計沒有一種是完美的，而僅能就組織整體面進行考量與取捨。而港務公司的二元化陞遷制度同樣的在實務執行上仍有爭議之處。

壹、專業能力遭到質疑而有酬庸之虞

「酬庸」顧名思義就是給予幫忙出力的人報酬。而港務公司增設的專業諮詢職務若陞任的人選其專業能力受到質疑，名實不符則淪為酬庸之譏。專業諮詢職務在實務上的運用，若是從內部專業人才陞任且專業能力受到肯定，自然可以獲得同仁的支持與肯定；而若是由不適任主管職務陞任或由外界延攬之專業人才，是否真的具備有足夠的專業能力尚須受到檢驗，若不具備足夠的專業能力而同樣支領高額的薪資待遇，勢必會引起同仁的質疑而造成酬庸的爭議。因此對於專業諮詢職務之升任或進用仍應有一定的標準或民間威望等，讓確實具有專業能力者不致遭到酬庸的汙名。

「專業職務應該不是一個垃圾桶，就是說不適合主管的就丟到專業。」(A1)

「我覺得可能有些人會覺得說他從主管調到這個研究職務，問題是他研究能力又沒有很好的話，就好像有點名不符實。因為可能他對當主管沒興趣，那我就讓你當研究員，做一些專案研究、專案規劃，那可能他規劃也不是很能夠勝任的話，研究又沒有做的很理想，那給人家感覺就不是很符合研究員這個職稱，難免會有這種缺點，這也是事實。」(A2)

「由於該等職務位高權重，但責任未必與職位相當，如操作不當，恐易造成外界有酬庸之不良觀感。」(B1)

「在以前港務局的時候，不能直接升到相當研究員這個位置，所以基本上你都是表現的非常優秀，提拔到業務主管後，可能因為某些因素造成才會調整為非主管，那

現在則可以直接升到研究員的話，就會有酬庸的疑慮。如果這種人並不是風評這麼好的話，你到底是因為他的專業讓他升到研究員，還是因為跟他有某種關係，才讓他升上去的。」(B2)

「雖然說這種制度應該會比較好，但在實務上大家心理都會有點質疑，質疑你如果不是從基層逐步升遷上來的，就可以直接空降到高階的研究員，會讓人有點不服。可是還是要看進用的人，如果他真的是業界的大老，大家只要聽到航港界就知道這個人的話，那你絕對是沒什麼好講的，那如果你請到的是，大家覺得不怎麼理想的人，那就會打擊士氣。」(B2)

貳、專業諮詢人才苦無表現機會或有責酬不相當之情

考量港務公司所設置之專業諮詢職務有限，在因應公司新增業務前提需要下，從外界延攬各個領域的專家進入港務公司，也正因為每個人的專業領域不同，有時在沒有指派專案任務時，苦無表現的機會，只能韜光養晦靜待表現時機的到來，但是到了年底要評估個人績效時，恐因所呈現的績效成果有限，導致有績效不彰而考核成績不理想的窘況，而有「時不我予」的感嘆。

目前港務公司專業諮詢人員的評核多由高階行政管理者進行考評，也因為公司高階管理者交付專業諮詢人員負責之專案多為跨組室的性質，且研究的成果或建議是否具有效益或績效，仍係由交付任務之高階主管決定，因此由高階主管對專業諮詢人員進行考核，在實務上是可以被接受的，反之若由更高階的專業諮詢者進行考評，反而會有專長領域不同，隔行如隔山的本位主義，而遭到受考評的專業諮詢者對考評結果質疑或認為不公平的情形。

惟專業諮詢職務僅負責提供決策者的專業諮詢建議，並不負責實際業務的執行，但是卻對決策具有影響力，正是所謂位高權重責任卻輕的職務，相較於業務主管要負擔的責任遠大於專業諮詢人員，然而在薪資待遇上卻與業務主管沒有太大的差異，則責酬是否相當亦受到質疑。再者，針對這些位高權重責任輕的專業諮詢人員是否可以確實依其工作績效做為考評的依據，亦

有所爭議。

「上開人員係由業務督導人員考評，尙無不當之處。惟上開人員位高權重責任輕，考評人員可否確依其工作表現覈實考核，似更值得探討。」(B1)

「待遇跟責任是不是對等，尤其是在業務單位要扛業績，業務處這個主管跟可能一樣是研究員就會差很多，因為業務處這個處長他要扛業績壓力非常大，那變成待遇跟你的責任對等，研究員待遇卻只有差一點，所以可能是權責與報酬是否對等的問題」(B2)

「業務處處長跟這個研究員他應該就是現在這個研究裡面的業務主管跟專業幕僚，所以他應該是由上面的業務副總來打考評，因為如果讓這個業務處的處長來打這個研究員的考評的話，就會變成完全一面倒像業務處長這邊而不敢提出與業務處不同的意見，那所以我的想法是由兩人的共同上級業務總副來打考評或若是工程的話，則由工程的副總來打考評，這樣的考評制度才客觀。」(B2)

「專業職具體績效難衡量，因許多研究需要長時間。」(C3)

第四節 小結

港務公司的二元化陞遷制度改善原有單一陞遷制度的僵化，並透過二元化陞遷制度的設計，讓公司人員的升遷可以有選擇的途徑，使內部人力的運用更具有彈性，同時港務公司的二元化陞遷制度亦非僅是封閉的專業陞遷體系而是開放性的，可以配合公司新增業務的需求，從引進外界高階專業人才。再者，專業諮詢職務之設置亦可作為延攬外界之高階專業管理人才之轉換職務。此種透過專業諮詢職務之設置的權變二元化陞遷制度，使得港務公司高階人力進用呈現多元的管道，人力運用更為彈性靈活，也讓整個組織更有應變環境變遷的能力。

在二元化陞遷制度下，同時可以隨著每個人的人格特質或喜好而做適當的職涯發展規劃與分配，並提供適合職涯發展的訓練機會，同時達到人盡其才與適才適所的目的。

以目前港務公司二元化陞遷制度實務運作上，確實發揮了當初設置專業諮詢職務的初衷與目的，且在實務運用的成效中，亦發現有從外界延攬的專業主管人才在遴用時先以專業諮詢職務進用，就公司高階管理者的觀點而言，主要係擔心業界人員不明瞭國營公司所需受到的各項法令的限制，無法貿然交付主管職務，經過一段時間的評估與適應後，非常滿意他優異的表現且原來擔心不熟悉國營公司的運作及法令限制等，也可以很快的進入情況，因此這種優秀人才很快就在港務公司陞任專業主管職務。所以，專業諮詢職務還可以作為引進業界專業人才轉換為主管職務的中繼角色。同時也意味著專業諮詢職務並非只能一直在其專業領域發展，若有適當的時機並符合個人意願時，仍然可以升任至管理職務的升遷體系，形成一種可以彼此間可以相互運用的二元陞遷制度，此二元的升遷體系彼此間是互動與相輔相成的關係而非互相排斥與對立的關係。

「我要找民間的人過來，不可能直接用他當主管，所以會有一些風險，所以說才會去增設一些研究員、高級研究員、還有研究委員。它這個其實是專業諮詢職務，但是也是一種讓

民間的人才在轉換成公務體系的時候有一個暫時的調節，等他對這個法令、整個運作懂了之後，再讓他轉去當主管會比較好，而不是直接從民間找一個主管進來，因為國營事業有太多法令的束縛。」(A2)

透過港務公司的二元化陞遷制度的實務運作情形，可以瞭解這項制度的設計確實讓公司人力進用更具彈性，還可以積極解決內部具專業能力卻不適任主管者可以調整至專業諮詢職務，並因應公司業務發展的需要，從外界延攬優秀的專業人才，使港務公司高階人力進用管道呈現多元化，使決策的面向更為廣泛與多元，促使公司管理策略得以因應外界環境的快速變動而適時的權變管理。因此，港務公司二元化陞遷在實務運作的情形，就是開創政府部門人力彈性運用策略、高階人力進用管道多元化及達到「適才適所」之終極目標的試金石。

第五章 結論與建議

第一節 研究發現

壹、二元陞遷制度適度改善不適任主管的情形，透過選擇不同的陞遷管道，促進組織內專業人才的有效運用。

港務公司的二元化陞遷制度對於組織內不適任主管職務者，採取積極調整職務，依其所具有的豐富專業知識而調任至專業諮詢職務，積極開拓屬於另一專業領域的職涯發展，而非僅以消極的退休淘汰機制來處理，讓不適任主管人員仍有不同的升遷發展機會，得以繼續貢獻多年累積下來的豐富專業知識。

再者，採取二元化陞遷制度讓公司人員的陞遷更具有彈性，對於具有一定專業能力卻不適任擔任主管者，能有不同的陞遷管道，並得以適當的調任專業諮詢職務，同樣可以發揮專長並獲得首長的肯定與重視，就能擺脫傳統陞遷一定要升任主管的迷思；且不再被歸類為無效人力或擔心被淘汰的問題等，進而影響個人及團隊的士氣，甚至阻礙整個組織的發展。

貳、透過二元陞遷制度從外界引進專業諮詢人才，活絡高階人才進用的多元管道。

二元化陞遷制度透過專業諮詢職務的設置，吸引外界專業優秀人才至港務公司協助公司拓展新增業務，且專業諮詢職務多設置在較高層級的職務，直接對高階管理者負責，對於公司業務發展規劃的過程或遭遇棘手、跨單位的問題時，給予專業的分析與建議，提供首長做為決策之參考。

專業諮詢職務的設置讓高階人才的進用呈現多元的管道，不再受限傳統單一陞遷管道。高階人才除由內部基層人員逐級升遷至高階主管者，其代表著由內部升任高階主管職務者具備豐富的基層歷練實務經驗，且表現良好才能一路升任至高階主管；另一來源則為由基層逐步升任並已具備豐富的專業

經驗，惟囿於個人的特質或意願，不適合或不願意擔任主管職務而自願或調任升任高階專業諮詢職務者，仍得以繼續發揮原有的專長。再者，即是藉由高階專業諮詢職務的設置，可由外界延攬專業人才，協助開拓新增業務的規劃並藉由在民間公司所建立之人際關係網絡，作為居中牽線的角色；另亦可提供作為由民間引進之高階主管人才的暫時性調節職務。促進高階人才進用呈現多元化的管道。

參、二元陞遷制度提供適性的職涯發展機會，讓個人有機會追尋自我實現的人生目標。

透過二元化陞遷制度的設計，讓主管可以依照每個人不同的人格特質進行適當的職務調整，採取不同的陞遷途徑，具擔任主管特質者，調任主管職務；適合擔任研究者，調任專業諮詢職務。並對員工在職涯發展的過程中亦應提供適當的訓練機制，使每個人可以獲得專業或管理領域所需具備的知能，協助員工自我成長。二元陞遷制度讓員工在職涯發展上仍能達到的陞遷激勵效果，同時滿足在職場上發揮所長與追求所欲，達到適才適所的目的。就像是只要是自己喜歡的領域，組織就可以提供一片發展的天空任君遨遊，追尋自我實現的人生目標。

肆、專業諮詢人員所提供具科學驗證資料的建議，有助於進行循證決策，提升決策資訊的證據性與正確性。

「循證決策」在公共行政領域日益興盛，主要原因是公共行政與其它社會科學的領域一樣，具有理性探索問題的本質，公共行政面對實務上行政改革的龐大需求，需要站在理性論辯的基礎上，以證據（evidence）為基礎找出「什麼是有效」（What Works？）的改革方案。港務公司透過設置專業諮詢職務，延攬專業人才，在決策過程中提供具科學驗證的資料蒐集、統計分析等各項專業資料或具數據分析結果的證據資料等，讓決策者非僅靠傳統的經驗法則進行決策，而是在有多項科學驗證的資料決策資訊下，進行最佳決策。尤以現在資訊科技發達，很多統計分析資料已能有預測未來的功能，因此如

能善加利用科學數據的佐證資料，將更能掌握決策的關鍵。

伍、二元陞遷制度對人力運用彈性化具有正面的效益。

在原港務局時代，由於採用單一陞遷制度，且因人力進用受到凍結，導致組織產生僵化之病癥。而港務公司在改制後，係以原港務局之交通資位制繼續任用人員（具公務人員資格）及後來招考進用之從業人員（勞工身分）所組成。因受限於相關法令¹⁰規定，使兩類人員在部分權益上仍有些許差別。惟新進從業人員不再具有公務人員資格，因此在人力的進用上已擺脫傳統僵化的情形。再者，港務公司所推行之二元化陞遷制度，不僅可以作為從外界遴補優秀人才之管道，亦可提供內部人員不同的陞遷管道，可以依據員工個人特質與意願，適當的調任或選擇「管理職」以外的第二條陞遷管道，打破陞遷即陞任主管之傳統觀念，讓員工可以適性的發展職涯，使港務公司人力運用更具有高度彈性與效益，以因應外在快速變動的環境。

陸、專業諮詢職務在實務運用上，如有名實不符或責酬不相當之情形，恐淪為酬庸之嫌。

港務公司的專業諮詢職務若是從內部專業人才陞任且專業能力受到肯定，自然可以獲得同仁的支持與肯定；而若是由不適任主管職務陞任或由外界延攬之專業人才，是否真的具備有足夠的專業能力尚須受到檢驗，若不具備足夠的專業能力而同樣支領高額的薪資待遇，勢必會有名實不符的情形而引起同仁的質疑而造成酬庸的爭議。

專業諮詢職務僅負責提供決策者的專業諮詢建議，並不負責實際業務的執行，但是卻對決策具有影響力，正是所謂位高權重責任卻輕的職務，相較

¹⁰國營港務股份有限公司設置條例第 14 條第 1 項規定，港務公司成立之日，隨同業務轉調港務公司，依原適用之交通事業人員任用條例或公務人員任用法律繼續任用，仍具公務人員身分者（以下簡稱繼續任用人員），其考試、任用、薪（俸）給、陞遷、保障、考成（績）、服務、獎懲、訓練進修、保險、退休、資遣、撫卹、福利、結社、勞動條件及其他權益等事項，除本條例另有規定外，仍依其各該相關法令辦理，並適用原機構之組織法規，於首長以外之職務範圍內，依規定辦理陞遷及銓敘審定。

於業務主管要負擔的責任遠大於專業諮詢人員，然而在薪資待遇上卻與業務主管沒有太大的差異，則責酬是否相當亦受到質疑。

柒、學理上所稱二元陞遷體制所產生之負面問題，目前在港務公司實際執行上並未出現，惟仍有待後續觀察。

如本研究第二章第三節提到彭文賢教授提出二元化體系仍無法解決衝突及提供永業化的陞遷路線與獎勵機會等，主要原因有欠缺權力、失敗象徵及不公平的評價標準等。以彭教授所提的二元是管理與專業職互為獨立且較封閉的二個陞遷體系，當然有部分專業職仍可升任管理職體系。而港務公司設計之二元升遷體系則是呈現開放的相互交流的二種彈性的陞遷體系，更能符合現今變動快速的環境所需要的。

經本研究發現專業諮詢職務的「權威」來自高階管理者對其專業建議的重視，而已非傳統的單純「權力」可以取代的權威；至於調任專業職位則代表失敗，更是受到傳統思維模式的影響，以現在處於資訊與知識爆炸的時代，唯有掌握「專業」才是王道，擁有專業知識與能力就是「人才的資本」，而單純的管理者已不再是組織內成功的角色代表，只要擁有「無可取代」的專業知識就擁有權力甚至是金錢，又怎可謂是失敗呢？

第二節 政策及後續研究之建議

壹、對港務公司的建議：

- 一、提供員工多元生涯發展路徑有其必要性，惟職責與報酬之間必須有合理且適當之關連性。

按本研究第二章第二節，學者施恩提出生涯規劃是一種持續的發現過程，一個人經由工作的歷練慢慢發展出清晰的職業自我意識。該理論指出，瞭解自己愈多，就愈能掌握生涯定向。所謂生涯定向就是一個人變換工作的軸心，也就是下決定時不願意放棄的價值觀或事物。因此，針對員工本身具備的特質，安排其擔任適性發展的職務，不僅可以讓員工達到自我實現的激勵效果，更能提升組織效能。但相反來說，擔任主管之人員除需負領導職責外，更需承擔單位各項業務成敗之責任。一般而言，主管所承受的壓力是大於專業諮詢人員，但港務公司的二元陞遷制度所增設之專業諮詢職務的薪酬與主管人員之間，並未有太大的差距，當然這樣的設計固然可以吸引外界專業優秀人才至公司任職，惟基於責酬相符的原則，亦應交付專業諮詢職務有一定研究質量的工作量，而非僅是消極的提供諮詢的意見，平常也應有需要負責的專業研究計畫，積極任事，以避免責酬不相當的情事，讓專業諮詢職務冠有「錢多事少的涼缺」之嫌而喪失設置職務的立意，進而影響單位人員士氣及人力運用。

- 二、可透過人格特質評測機制，將公司人員進行性向分流，以作為未來人力運用或陞遷的參考指標。

誠如本研究第二章第二節所述，個人職業生涯與個人的價值觀、態度、性向和興趣是高度相關的，當工作能和前述這些因素配合的時候，會有高

度的工作滿意，同時亦較能得到高的生產力與工作績效；如果工作無法和這些因素配合，則容易造成工作不滿意，生產效率低落，甚至高的流動率等，不論是對於組織或個人都會造成損失，所以個人的職業生涯發展應該與興趣相結合。因此，組織內若能針對各個員工的性向、興趣等資料進行蒐集分析，並建立一套員工職涯發展管理系統，依個人特質給予培訓並適當分配職務，將適當的人放在適當的位置上，讓每個員工都能發揮所長，進而達到適才適所的目的。

學者吳淑鈴（2010：4）認為，若有效的職涯發展管理模式若能與組織的目標相結合，除能激勵員工鬥志、提升員工專業承諾以外，更能增強工作動機，並強化員工對組織的認同感。因此，在推動二元化陞遷體系時，除可受評量的個人本身條件及工作績效外，應更可透過相關評核工具進行人格特質的分類，並提供相關養成培育訓練，以減少陞任主管後卻發生不適任情形的機會。

三、對於從外界進用或於內部陞任專業諮詢人員時，應具備客觀之審查或評核標準，以求名實相符。

由於港務公司面對的是高度競爭的環境，相關專業諮詢人才除了從內部培訓及歷練陞任外，尚需從外部環境中延攬適當的專業人才，以提升公司整體競爭力。但不論是由內部陞任或是從外界遴選的專業人士，應就其所需具備專業知識與能力設計一套客觀的審查標準或評核機制，一方面可以確認其具有相當的專業知識與能力並使其擁有的專業性不至於遭受到別人的質疑，進而給予尊重；另一方面也可以杜絕「酬庸」之疑慮。

四、重視專業諮詢職務，並按循證決策模式，導入資料蒐集及數據分析等方法，以提升決策品質及減少不必要之成本。

英國物理學家凱爾文爵士（Kelvin, Lord William Thomson, 1824-1907）

曾說過：「當你所要表達的事可以進行衡量並以數字陳述時，則表示你對此事已有相當瞭解。當你無法以數字陳述所要表達的事情時，表示你對此事的瞭解仍是貧乏且不足的。」這句話點出一個重點：資料分析的真實性在於客觀的數據。

由於時間急迫性或是相關資訊的不足，很多時候都是以經驗在作決策，單位主管所代表的是一種經驗跟直覺作為決策的依據。但事實上，人在運用知識進行主觀判斷時，常常會有過度自信的傾向。易言之，人們多半會高估自己所擁有的知識與能力，而往往造成所作出的判斷容易會有所偏誤。

因此，對於港務公司設置專業諮詢職務，專業人員在高階主管決策過程中，提供相關資料及數據分析，並導入循證決策原則（如：切於實情、契於系絡、基於因果、據於實例、成於商議及本於原理等），以提升決策的品質與正確性。

五、二元陞遷制度之專業諮詢職位，應予定期評估其執行成效，若專業諮詢人員屬調節性情形比例偏高時，即應予檢討。

二元化陞遷體制所建立的專業諮詢職位，在於考量每個人都有不同的人格特質與追求的目標，因此設計另一條不同於傳統主管的專業陞遷管道，能讓每個人發揮所長，在本質上應與傳統的「調節性職務」有一定程度的差異性。因此，建議港務公司對於專業諮詢職務建立一套定期的評估機制，在一定期間即對專業諮詢人員在組織中所發揮的成效進行評估與衡量，若專業諮詢職位多流於「消極調節職務」的性質，而非制度建立時「積極業務開拓」之初衷，恐喪失二元化陞遷體制設計的立意，則應進行檢討與評估，進行適當的調整。

貳、對其他國營事業及政府部門的建議：

一、二元化陞遷制度應可作為其他國營事業機構人事制度未來規劃之參照。

依照「國營事業管理法」第4條規定：「國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧，增加國庫收入」。由於時空環境的變遷，市場開放與自由競爭已成為當今的主流。因此，國營事業在用人上應比政府行政機關具備更高度之彈性。在可預見的未來國營事業面對變動愈趨激烈的環境，若仍以傳統的單一陞遷體系勢必會造成人力僵化的情形。因此，港務公司所採行之二元化陞遷制度，應可作為未來國營事業人力運用之參考。

二、可選擇部分行政機關試辦二元陞遷制度，以作為我國文官未來建構多元陞遷制度之參考。

近年來，我國公務人員考試因受經濟不景氣影響，瞬時成為炙手可熱的全民運動，每年錄取各領域之優秀人才不在少數。為因應高度全球化之競爭態勢，必須趁早發掘具有潛力之優秀人才，透過一連串計劃性的培訓方案，使其能儘速為國所用，發揮所學。因此，我國公務人員陞遷制度亦必須有所因應，必須在現有體制下，另外開闢一條具有挑戰性、未來性的多元陞遷管道。另外亦可在教育學術單位試辦屬於教育人員的二元陞遷管道。

參、對後續研究者的建議：

本研究以港務公司實施二元化陞遷制度為研究主題，由於係採質化訪談方式進行，僅能就少數受訪者之意見進行資料分析，無法反映港務公司整體情形，

建議後續研究者可以就港務公司內部員工是否支持實施二元化陞遷制度的量化研究，對於本研究之結果進行更進一步之檢證。

參考文獻

壹、中文部分

- 丁志達，2005，《人力資源管理》，臺北：揚智。
- 石銳，2003，《人力資源管理與職涯發展》，臺北：揚智。
- 江岷欽、林鍾沂，1993，《公共組織理論》，新北市：國立空中大學。
- 交通部郵政總局，1999，《郵政公司化專案計畫》，臺北：交通部郵政總局。
- 考試院，2012，《建國一百年國家考試暨文官制度》，臺北：考試院。
- 余朝權，2003，《組織行為學》，臺北：五南。
- 吳文弘，1999，《公營事業民營化》，臺北：華泰文化。
- 吳月萍，2004，《中華郵政於公司化前後績效評估－資料包絡分析法之應用》，嘉義：國立中正大學國際經濟研究所碩士論文。
- 吳榮貴等，2012，〈臺灣港務局公司化組織變革的理念、過程與未來挑戰〉，《台北城市大學學報》，35：123-138。
- 吳瓊恩，2006，《行政學》（增訂三版），臺北：三民。
- 李淳梅，2005，《性別因素對軍中升遷影響之研究》，彰化：大葉大學人力資源暨公共關係學系碩士論文。
- 李青芬等譯，2006，《組織行為學》（第十一版），臺北：華泰文化。譯自 Stephen P. Robbins. *Organizational Behavior(11th edition)*. Upper Saddle River, NJ : Pearson Prentice Hall
- 李義昭，2012，〈人力資源管理、組織效能與組織變革之關係探討〉，《中華管理評論國際學報》，15(1)：1-15。
- 林水波，2009，〈議事多數決的隱憂〉，《政策研究學報》，9：1-20。
- 林金定、嚴嘉楓、陳美花，2005，〈質性研究方法：訪談模式與實施步驟分析〉，《身心障礙研究》，3（2）：122-136。

- 林佳蓉譯，2005，《人力資源管理：全球經驗，本土實踐》，臺北：雙葉。譯自 Raymond A. Noe; John R. Hoembeck; Barry Gerhart & Patrick M. Wright. *Fundamentals of Human Resource Management*. Boston : McGaw-hill.
- 林起潛，2004，《行政機關公務人員陞遷認知與行為之關聯性研究》，嘉義：南華大學管理科學研究所碩士論文。
- 林淑馨，2010，《質性研究：理論與實務》，高雄：巨流。
- 林淑馨，2011，《人力資源管理理論與實務》，臺北：三民。
- 林鍾沂，2001，《行政學》，臺北：三民。
- 林鍾沂，2008，《科層官僚制的理論發展及其內在理路》，發表於〔探索公共行政真義：吳定教授榮退紀念學術研討會論文集〕
- 邱華君，2011，《現行考銓制度》，臺北：一品文化。
- 張緯良，2003，《人力資源管理》，臺北：三民。
- 施能傑，1994，〈公務人力資源的激勵與發展：政策、問題與對策〉，蕭全政等(編)，《重建文官體制》，新北市：業強。
- 施能傑，2011，〈政府高階策略層次人力跨業間交流的變革與議程管理〉，《文官制度季刊》，3(2)，25-48。
- 高文彬，2012，《人力資源發展：職能基礎觀點》，臺北：雙葉。
- 畢恆達，2010，《教授為什麼沒告訴我》，臺北：小畢空間出版社。
- 梁榮輝、陳建壕，2005，〈領導型態、組織文化與激勵制度對工作滿足之實證研究〉，《績效與策略研究》，2(1)：103-155。
- 許世雨等譯，2009，《人力資源管理》，臺北：五南。譯自 David A. DeCenzo & Stephen P. Robbins. *Fundamentals of Human Resource Management*. New York : John Wiley & Sons. 2007.
- 許和均等，1997，〈民營化之特質與規劃方向－兼論台鐵民營化方式〉，《研考報導》，40：38-47。

- 許菁芸、黃稚然，2007，〈台灣文官體系轉變之因素探討－以歷史制度主義觀點〉，《立德學報》，4（2）：6-28。
- 陳振弘，2007，《女性公務人員陞遷之研究：以交通部薦任女性人員陞科長為例》，臺北：國立臺北大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 陳敦源、呂佳螢，2009，〈循證公共行政下的文官調查：台灣經驗的觀點、方法、與實務意義〉，《公共行政學報》，31：187-225。
- 張金鑑，1985，《人事行政學》，臺北：三民。
- 張瓊玲，2008，〈公司化的國營事業智慧資本之研究－以中華郵政公司為例〉，《中國行政評論》，16（2）：73-110。
- 郭思妤、蔡卓芬譯，2012，《組織行為》，臺北：台灣培生教育。譯自 Stephen P. Robbins & Timothy. A. Judge. *Organizational Behavior*. New York: Prentice Hall. 2011.
- 溫金豐，2007，《組織理論與管理》，臺北：學貫行銷。
- 黃政傑、張嘉育，2010，〈讓學生成功學習：適性課程與教學之理念與策略〉，《課程與教學季刊》，13（3）：1-22。
- 黃惠敏，2011，〈國中小行政主管的人格特質與領導方式相關之研究〉，《人文暨社會科學期刊》，7（1）：61-76。
- 黃煥榮，2007，〈公務人員升遷之衡量模式：兼論性別差異之比較分析〉，《考銓季刊》，50：216-237。
- 彭文賢，1996，《組織結構》，臺北：三民。
- 彭錦鵬，2006，〈從 OECD 經驗看政府改造的趨勢與發展〉，《人事月刊》，24：16-29。
- 葉重新，2001，《教育研究法》。臺北：心理出版社。
- 楊士炫，2007，〈台灣郵政總局公司化前後於法制上之轉變與影響〉，「二〇〇七年第四屆全國公共事務論文發表會」（1月5日），臺中：東海大學行政管理暨政策學系。

- 楊仁壽等譯，2005，《組織理論與管理－理論與個案》，臺北：台灣培生教育。譯自 Gareth R. Jones. *Organizational theory, design and change: text and cases*(4th edition). New York : Prentice Hall.
- 楊仁壽、卓秀足，2013，《組織理論與管理》，臺北：雙葉。
- 榮泰生，2001，《企業概論》，臺北：五南。
- 蔡良文，2008，《我國文官體制之變革：政府再造的價值》，臺北：五南。
- 蔡良文，2010，《人事行政學－兼論現行考銓制度》，臺北：五南。
- 鄭添旺，2008，《國營事業組織變革的不確定性認知、組織變革壓力與組織承諾之關係研究－以中油高雄煉油廠遷廠政策為例》，高雄：國立高雄應用科技大學人力資源發展系碩士論文。
- 劉坤億，2009，〈政府課責性與公共治理之探討〉，《研考雙月刊》，33（5）：59-72。
- 關中，1995，〈我國考試、任用與昇遷制度之回顧與展望〉，《考銓季刊》，2：15-22。
- 戴國良（2004）。《組織行為學－從企業觀點出發》，臺北：五南。
- 蕭正祥，2002，〈郵政事業人事制度之現在與未來〉，《公務人員月刊》，72：12-17。
- 簡明輝，2004，《組織行為》，新北市：新文京。
- 蘇偉業，2012，〈政府契約人力之政策定位與現實：政府內部人力市場之啓示〉，《文官制度季刊》，4（1）：33-59。

貳、西文部分

- Allen, G. 1997. " Antecedents and Outcomes of Promotion System." *Human Resource Management*, 36(2) 251-259.
- Daft, R. L. & Noe, R. A. 2001. *Organizational Behavior*. Orlando : Harcourt College Publishers.
- Davis, K. 1989. *Human Behavior to Work*. New York : McGraw-Hill.
- Dryzek, J. S. 2000. *Discursive Democracy : Politics, Policy, and Political Science*.

- New York : Oxford University Press.
- DuBrin, A. J. 2001. *Human Relations : International Job-Oriented Skills (7th ed.)* .
NJ : Prentice Hall.
- Herzberg, F. , Mausner, B. & Snyderman, B. B. 1959. *The Motivation to Work*. New
York : John Wiley & Sons.
- Kast, F. E. & Rosenzweig, J. E. 1985. *Organizational and Management : A Systems
and Contingency Approach (4th ed.)* . New York : McGraw-Hill.
- Luthans, F. 1992. *Organizational Behavior (6th edition)*. New York : McGraw-Hill.
- McKinney, J. B. & Howard, L. C. 1998. *Public Administration : Balancing Power and
Accountability (2nd ed.)*. Westport, CT : Praeger.
- Mcshane, S. L. & von Glinow, M. A. 2000. *Organizational Behavior*. Boston :
McGraw-Hill.
- Miller, D. 1981. "Toward a New Contingency Approach : The Search for
Organizational Gestalt" *Journal of Management Studies*, 18(1):1-21.
- Morgan, G. 1997. *Images of Organization(2nd edition)*, London:Sage Publications.
- Petri, H. L. 1996. *Motivations : Theory, Research and Applications (4th ed.)* . Pacific
Grove : Brooks/Cole Publishing.
- Robbins, S. P. 1998. *Organizational Behavior : Concepts, Controversies, Applications*.
NJ : Prentice-Hall.
- Rosenbloom, D. H. 1998. *Public Administration: Understanding Management,
Politics and law in the Public Sector*. New York:McGraw-Hill
- Skinner, B. F. 1969. *Contingencies of Reinforcement : A Theoretical Analysis*. New
York : Appleton-Century Crofts.
- Starling, G. 2008. *Managing the Public Sector (8th ed.)*. Belmont, CA. : Thompson
Wadsworth.
- Steers, R. M. & Porter, L. W. 1991. *Motivation and Work Behavior*. New York :

McGraw-Hill.

Vroom, V. H. 1964 .*Work and Motivation*. New York : John Wiley & Sons.

Zaltman, G. & Duncan, R. 1977. *Strategies for Planned Change*. New York : John
Wiley & Sons.

附錄 深度訪談逐字稿紀錄

附錄一 A1 訪談紀錄

受訪者代碼：A1

訪談日期：2014年6月3日上午9時30分

訪談地點：中央聯合辦公大樓辦公室

一、港務公司在成立後，在處長以上增設研究員、高級研究員及研究委員等專業諮詢職位，對於未能擔任行政主管人員，提供另一條生涯發展路徑，您認為此一方式優點為何？又可能衍生何種缺點？

答：在組織理論有彼得定律，所謂的彼得定律就是指我們常常會升遷到不適合的位置，所以說在整個生涯發展裡面，每個員工都有他的專長、興趣，及不同的性向。從過去韋伯與泰勒的理論來看，一個組織會呈現金字塔的狀況，如果同仁要升遷的話就必須要循著這個系統往上升遷，升到主管才叫做升遷。可是在過去的時代環境比較穩定，透過這樣的歷練升遷對整個組織也對個人是有利，因為環境沒有甚麼太大的變動。可是現在面對的環境是變動不羈的、是變動很快的，其實也是多元的，組織所需要的人才不再是傳統的形式，而所需要的專業知識也是一種環狀的、放射性的形式，才能適當處理整個公司及組織所面臨的環境。

所以，在過去的單元的升遷，就會覺得有些人適合當主管、有些人不適合當主管，所以不管適合不適合都會升到主管的位子，因為說在過去的升遷裡擔任主管是唯一的路，因為要升遷當主管，然後當主管以後才會帶來生涯的轉變，然後他的薪水、他的各方面條件、他的工作條件還有他社會威望的一個提升。所以在過去的單元升遷體系所有人都必須走上這條路徑，所以某種程度是可以解釋為什麼會有所謂的彼得定律的現象。

現在環境改變了，也更重視人本的色彩，就是說每個人都在工作上尋求有意義的感覺。那甚麼叫有意義？有人喜歡追求職位上的，有些人喜歡追求專業

上的，所以在組織設計裡面如果說我們能設計另外一個升遷的體系，那就像學校裡面一樣，我們學校裡面它有一個講師，再來有助理教授、副教授，還有就是正教授，然後根據他的知識他的研究興趣，在這個領域自己就可以不斷的累積，也不一定說要去當系主任等等，某種程度來說就是在官僚體系引進另外一元的師職體系，並配合環境更重視知識、專業的狀況下，提供一個可能性，讓他比較適性，他個性上認為比較適合這種專業研究的、或著是諮詢的話，其實對個人來講或是對組織來講都有好處。

至於缺點，其實這個部分大概就是見仁見智，比較詳細在彭文賢老師的書裡面有提到，所以他後來又提出所謂的三元升遷體系，不過問題就是說，目前在組織裡面真正把這個理論上落實的也是比較少數。那剛好港務公司成立以後，因為它整個面臨的環境、它的任務都改變了。以前港務局是公權力的行使，那變成港務公司以後，在政企分離的政策下，轉型成港務公司後專心去做所謂的企業、企業管理的部分，那這個時候它是，例如台灣展望全世界，要去跟世界其他各國競爭，就港務公司而言，在國內你要跟其他航運公司，如萬海、長榮去競爭。因為台灣在亞洲的地理位置是中心點的位置，一方面要跟大陸的這些港口競爭，又要跟東南亞這些越南、印尼來競爭，所以港務公司基本上也變成一個企業經營管理，所面對的環境就更多元了，在一些航海營業政策上、港務的政策上跟這些港口公司、航運公司競爭的時候，它可能更需要一些所謂的參贊職務，或著很高級的參贊職務，從事專業或諮詢的部分，對公司來說是比較有利的一個做法，當然對個人來講也是兩相得利的做法。

二、您認為調任為專業諮詢人員（非主管職務）時，其所代表的意涵為何？又您認為擔任主管職與非主管職之間，最大的差異為何？如果在薪資待遇差異不大的情形下，您願意擔任主管職務嗎？為什麼？

答：從組織設計層面來看，二元升遷體系提供在組織裡兩類人員的可能性，一種是所謂的專業人士，一種是屬於我們說所謂的權威的、權力模式，也就是說主

管與非主管的問題。其實這本身沒什麼好壞或對錯的問題，好像說擔任主管就比較好，其實二元升遷體系，它有一個假設就是，不一定每個人都要去升主管，而是配合他個人的適性發展。從人事角度來看，在組織裡有些是跟人互動、有些是跟事情互動，那跟人互動這一部分的話，大概就是當主管，那跟事互動的話就是做研究、做專業諮詢。因為每個人的人格特質都不同，有些人他根本就只適合做研究，所以歷史上有些人說是紙上談兵，像紙上談兵這種 case，或著像三國演義裡諸葛亮揮淚斬馬謖，其實馬謖這種就是非常適合做幕僚、做參贊的，但是不適合去帶兵，那諸葛亮叫他去帶兵有所謂的街亭之失，差點害得諸葛亮都被抓起來了。所以說，有些人就適合做分析，有些人就喜歡做綜合的判斷，但是當主管常需要在當下一個果斷、一個決斷能力，或著對一個環境的判斷，所以歷史上看到的所謂的紙上談兵說起來好像是在諷刺這人只會說不會做，但事實上我們都認清一個事實：很多人確實是只會講不做。那我只要用到他能會講、他能分析、他會做諮詢的話，然後由主管再來做政策。這個其實兩個互相地成全成就的話是好事。那過去我們在一個組織裏面有一個制度上的設計，我強調說制度上的設計，就能夠有二元的升遷體系的話，其實我覺得是很好的一件事情。

那擔任主管跟非主管之間最大的差異，一個是對人的管理一個是對事的管理，沒有對錯也沒有好壞的問題。依過去的看法，大家都要當官嘛，現在這個時代也不一定是這樣子。那每個人大概就是在薪資待遇差異不大的情況下你願意當主管，可能要跟他的人格特質有關，跟這個他所處的文化有關。像我們這種文化有一句話：大丈夫不能一日無權，都希望反正不管怎麼樣你一定要掌權嘛，以前就要當甚麼？至少在那個考完出來要當縣令、當知府，那縣令、知府這個就是主管。所以要看他個人的個性，要看他的出身文化，像有一些人他就是喜歡當軍師，他可以想出點子。所以這個很難一概而論，就是很難去說在薪資差異不大的情況下，你願意擔任主管嗎？這個就見仁見智，如果說真正從我

們這個制度設計的角度來看的時候，就是希望在薪資差異不大的情況下，讓每個人、每個員工能夠適性發展。他比較適合做諮詢、做專業的，循我們在處長以上增設的研究員、高級研究員這途徑。當然這是個人的，可是組織裡面很多職務的調整都是首長的權力，不是說我們自己個人認為適合做什麼就做甚麼，也有可能是他個人認為他適合當主管職，可是他們長官覺得他這種個性，從平常的觀察、從平常的考核裡面他就不適合。所以從訓練及培訓角度來看、從工作生涯職務升遷的情況來看的話，這個在組織設計上，設計的這種二元升遷管道也不失為一個職務的升遷、或著是一個訓練的、培訓的一個可能的途徑。

三、對於港務公司成立後增設之高階專業諮詢職務，您覺得高階專業諮詢職務對公司發展是需要的嗎？不適合擔任主管者是否可以適任專業諮詢職務？為什麼？

答：港務公司成立的目的就是要政企分離，它已不是執行公權力的情況而是要做企業管理，也可以說，它所面臨的環境變動就如：現在唯一不變的就是"變"。台灣就是變動的，在這種環境變動情況之下，公司如何能夠在激烈變動的情況之下仍能對環境有所掌握，當然可以用策略管理角度、可以用 SWOT 分析作處理，屬於規劃的性質。但就制度上的設計而言，如果說有一個專門的職務來做專業諮詢。因為要做諮詢的話，它的前提是要很專業的，而專業領域不是一天、一朝一夕可以養成的，而是要做長期的觀察與研究才有辦法。所以在制度面的設計，增設一個高階的專業諮詢職務，更重要就是在薪水沒有差異太多，甚至比某些主管職務還更高，這個制度上設計的用意就是說，就是讓港公司在面對它海運上、業務上的需求的設計，能夠跳脫傳統逐級升遷的方式。以往我們要爭取這些專業人才，如果按照過去公部門、港務局那時代的話，用一個人的話，他一定要從高考最低階開始進用，可是現在他這個人才如果是在萬海、長榮，那也因為業務的需要，因為他的市場行情，跟他可以談一個比較高的標準而不要照一般的水準。這個也對整個公司來講、他的升遷來講不會衝擊，對一般人

的士氣也不會影響，因為他知道他是在勞動市場上有一定的行情，因為他可能在萬海已經做了五年、十年，可能是在那個長榮做了五年、十年，或甚至是在一個國際的航運公司，我們真的要開拓這種業務的時候還真需要這種不同一般升遷體系能夠晉用的這樣的人，那高階專業諮詢的職務就是在這種理念下的一個產物。

那不適任主管可不可以適任專業諮詢？這樣的問法就是說，不是擔任主管就適合專業職務，那也有可能這個人不適合專業職務也不適合當主管，所以專業職務應該不是一個垃圾桶，不是殘渣或是殘餘事項，就是說不適合主管的丟到專業。那事實上不見得是這樣，只是說這兩個之間沒有好壞、沒有高低，而是說他適合，就是所謂的適性發展。所以基本上實際在運作的時候，我們應該不能說這個人不適合擔任主管職務就去擔這個專業的諮詢職務。這個是現在公部門的思維，我們也都知道在公部門裡面有所謂調節性職務，而當初設計這套制度的目的，可能為了職務的調節，但是說這是屬於消極的，更積極的話它不是為了要調節性職務，而是它認為說它跟主管一樣重要。帶人嘛，所以需要主管職務，可是事的話也很重要，那人事管理裡面有一個很重要的是說人跟事的配合，這是很基本的原則，現在我們常常發現人跟事是不能配合，也就是說主管這個職位是根據"人"的這個因素來設計的，專業諮詢是依照"事"來決定的，就是人跟事的配合，所以在實務上主事者在考慮人選的應用時，尤其是從外面延攬過來的人，就更應該善用這所謂的高階專業諮詢職務，而不是說只是拿來當成不適任主管的一個調節的職務。

四、如果您是主管，在遇到棘手問題時，單位主管提出解決方式與專業諮詢人員

研究分析的解決方法，您會比較願意採納誰提供的建議？

答：這個基本上背後可能有更深層的意義，應該是說如果你是首長，或著是更高階的主管，有二個單位主管，當在做公司營運決策的時候，單位主管代表的是一種經驗和直覺，那另外一種是靠他的專業，透過他的統計分析，看他的

統計、看他的專業所得來的資料；後面這種利用數據然後去分析統計而後得到結果，做為決策參考的話，這是現在很多的學術裡，越來越受重視的，就是所謂的 evidence-based，在人力資源管理上就是所謂"循證決策"，那個就有點像醫學，我們醫學是靠甚麼？要靠一些統計，就是現在做的那個實證醫學，不是用經驗跟判斷，現在其實我們都是以經驗在作決策，單位主管所代表的是一種經驗跟直覺作為決策的依據，另外一種所謂的專業的所代表是循證的概念，就是 evidence-based HR，就是一種循證的概念，它的意思就是用統計的，用證據的合理的方法取得統計分析，以及分析該數據後的這樣的結果，它所代表的是以專業的方式所取得的分析，然後以專業分析所獲得的結果作為決策的依據的話，尤其在面對這種經營環境變動這麼激烈，一個決策可能就會讓一個公司營運上會遭到一些危機，如果在這個情況之下，我們會認為說身為決策者在做決策的時候，我們應該更重視來自於這種建立在所謂的這種 evidence-based 的這種概念底下所做的專業分析。當然，也有人會覺得不能一概而論說哪一個比較好、哪一個比較不好，可是現在越來越講究科學的驗證，任何的理論假設決策都應該有些分析為基礎，如果從這個角度來看的話，就比較可以勇敢地說，單位主管提出的解決方式代表是用他的經驗跟直覺作為提出方案的基礎，那另外的這些專業諮詢人員他所提出的 solution 或 alternative 是基於所謂的循證的方式，身為一個決策者的話，當然會比較接受或樂於採用後者的建議，因為很多決策都是要有資料，再做分析，最後再來做決策。那資料跟分析的部分，從上面的邏輯來講，應該是專業諮詢人士所提出的方案比較是他的強項的話，最後根據這些資料來做判斷，會比只憑經驗跟直覺來說的話，對一個高階主管而言應該會比較偏向於採用後者。當然，我們也可以說如果從權變理論來看的話，有時候時間很危急、很急迫，根本也沒有時間去做這些專業分析的話，那這時就會看經驗跟直覺，這是在情境很特殊的情況很危急的情況之下。但一般的狀況之下，公司一定會做策略規

劃，它一定有時間做一個規劃。

五、您覺得擔任主管人員需要何種特質？擔任專業諮詢幕僚人員需要何種特質？

如果您是主管，在有二種陞遷管道的時候（升任主管或專業諮詢人員），您可以對部屬作適當的陞遷分配嗎？您的考量基準為何？

答：我們在人力資源管理裡面大概有談到什麼才叫一個稱職的主管？大概現在有幾個角度，有一個就特質論，有一個就是行爲，表現出一種甚麼行爲出來，比如說積極的、熱情的。另外一種就是說結果，結果論，反正有些主管就是不體恤部屬的，但是他就會有績效，他就會賺大錢，會有成果。

這個比較好的做法，可能要去做一些性向分析、性向測驗，所以現在爲甚麼比較多民間企業，他用人根本不考慮他的專業知識，都要做性向測驗，就是適性問題，所以你從訪談到現在我們一直強調適性、適性。

如果我們有做性向測驗，比如說某個人從資料顯示他比較適合做這個專業幕僚，當然就往那邊去培養，是這樣沒有錯。所以你常常看很多大型的公司、民間企業，他根本不考專業科目，他一進來就先考性向測驗，那性向測驗結果它就說你這個人適合去做櫃台、你這個人適合做研究。

六、以目前港務公司對研究員、高級研究員及研究委員之考評均由行政職主管來評核，您認爲這種方式是否適當？爲什麼？

答：我想應該由他們應該高一階主管吧，現在他們作法是把研究員打散到業務單位，這個東西將來可能要考慮到，因爲一個業務單位主管如果沒有考評的權利的話、沒有考績權力的話，對他的領導統御方面都有影響，因爲畢竟這涉及到兩個問題，就是說，這些研究人員的職務，這些專業諮詢應該不是很多，你到底應該集中還是分散下去，這是一個值得考慮的。

以主管來評核的話，其實我不覺得有什麼不好，因爲成立一個公司就是要去營利就是要賺錢，那你說賺錢後確不讓他來打考績。當然也可以改個方式，就是說他這種人，就像有兩個婆婆媽媽一樣，由行政主管和專業研究部

門主管共同考核，然後兩個考核合而為一，這也是一種方式，然後比例可以不一樣。

附錄二 A2 訪談紀錄

受訪者代碼：A2

訪談日期：2014 年 5 月 29 日下午 4 時

訪談地點：臺灣港務公司台北連絡處辦公室

一、以您的經驗，在(港務局時期)傳統單一陞遷制度的特色為何？是否有陞任人員不適任的情形？而您對原有陞遷制度最滿意的是什麼？最不滿意的是什麼？

答：在港務局單一升遷制度特色就是說它沒有調整職(調節性職務)，或者是研究性職務。這種單一升遷制度純粹就港務局而言，我覺得最大的一個特色就是，每個人往上升遷，升到就是主管了，沒有什麼可以比較，當然以前在港務局有所謂的專門委員，可是港務局專門委員很奇怪就是說，有的科長可以升專門委員，也有的組長可以當專門委員，是很奇怪的制度。它不像我們的公務體系，公務體系內科長上去就專門委員，專門委員上去就處長，處長然後就如果你要做調節性職務，可能就是說參事。那港務局時代的專門委員就很奇怪，有的是科長上去當專門委員，有的是組長，我們一級主管叫組長，組長他當一當就當專門委員，也有這樣。

所以在港務局時代，我覺得這種單一升遷制度的特色應該是說，比較沒有彈性，也就是說反正我今天科員、專員、再來我就科長，那科長我上去之後，可能就直接升組長，不用專門委員歷練。那就造成第一個沒有彈性，第二個就是說有時候科長因為沒有經過相關其他科的歷練，比如我只有當一個科長或兩個科長，不像我們公務體系，你可能當一個科長，或別的不同科長，然後再升上去當專門委員的時候，你要去核稿，或是做一些專案性的工作，你就會接觸到別的科的業務，然後你有機會再去當副處長、處長的時候，你就有辦法了解其他同一個處室、同一個一級單位底下的相關業務。但是在港務局時代卻沒有，可能科長做一做然後就直接跳組長，因為它連副組長也沒有，以前港務局它是沒有副組長的，所以有時候科長做完就直接跳組長，沒有經過中間的一個

歷練跟轉換，或是接觸其他專案計畫的歷練。所以我覺得這個部分，也是它的特色，但是第一個就是說可能會導致剛剛說的沒彈性，第二個可能會比較擔心就是歷練不是很全面性，他的歷練沒辦法具有全面性的。可是相反的對同仁來說，升遷制度的層級比較少，是比較快一點，但速度不一定快，因為如果你的科長做了二十年都不退，你就升不了科長，你的組長一二十年不退，你就升不了組長。但是就層次來說的話，不像我們中央機關，你一定要科長當完當專門委員，尤其像以前主計處，簡任編審、簡任視察，再來專門委員，再來副處長、處長。(港務局)它就沒有這個問題，它可能我科長當一當不錯，就可以直接跳一級主管、跳組長，所以當然在某些方面的話，就它的層次，因為層次、層級比較少，所以當然就你的職務，接近下一個職務會比較接近、比較快一點。我想它特性大概就是這樣子。

至於不適任的情形當然有，就是可能他當一個科長做的還不錯，可是當了組長就可能因為他只有做一個科的業務，他沒有經過專門委員，沒有副組長的歷練，可能他對某一部分業務很熟，可是當組長的時候，他接觸的是四個科的業務，可是他卻只經過一個科的科長歷練，或了不起兩個科，因為沒有經歷專門委員的核稿，或是做專案研究，或專案計畫的訓練，而直接當組長的話，可能他歷練就不完整，沒辦法全面掌握，就有不適任的情形。

我覺得這種升遷制度就像我剛剛講的，可能它的層級少，對有些同仁來說，如果他都表現不錯，科長表現不錯，就可能馬上就跳組長，對他是比較有激勵效果，不用一步一步爬。當然最不满意也是在這個問題，就是它的歷練不完整，缺乏彈性，然後一當到組長的時候發現不對了，他也下不來了，那你要把他弄專門委員就是很難看，就是這樣子。所以我覺得它的不滿意的就是歷練還是不夠，然後沒有一些調整職或是一些參贊職，我覺得專門應該叫參贊職，那對有些人沒有調節性職務，我覺得最不满意在這裡。

二、港務公司在成立後，在處長以上增設研究員、高級研究員及研究委員等專業

諮詢職位，對於未能擔任行政主管人員，提供另一條生涯發展路徑，您認為此一方式優點為何？又可能衍生何種缺點？

答：其實那時在處長以上增設研究員、高級研究員及研究委員，其中一個原因就是我們從港務局改成港務公司，然後我們業務跟關注議題不大一樣，我們可能需要一些行銷的、財務的、或是航運的專業人才。那因為以前在港務局時代，大家都做帳務管理、港口管理、碼頭管理，那對這種行銷、航運、財務、法務就不熟。

那問題是你要從外面挖腳進來的人，如果你沒有這種研究員、高級研究員、研究委員，如果說我從外面挖進來就直接當處長，他可能對公務員法律不熟，他民間的經驗很夠，可是他過來當主管的話，行政法令不熟。比如我可能從外面找一個航運的，他可能在民間公司做到航運的主管，可是我進來讓他當處長，他會面臨第一個，他可能對行政法規不熟，採購法也不了解，然後對人事制度也不了解，對公務員服務法、考績法，對什麼商港法都不了解，那他一進來當主管會有這個問題。因為法令不了解，那我們還是國營事業，那國營事業你除了對業務了解，對法令你要了解，而且最重要你要對公務員、對公務、國營事業運作體系這一套你要了解。

所以，那時候本來我們的想法是說，在處長以上（其實研究員應該跟處長是平行）設一個研究員、高級研究員，本來說你從民間找一些有專業的人進來，而且可能是中高階主管，從那邊挖進來的時候，你讓他先當研究員、高級研究員或研究委員，讓他先了解整個國營事業運作體制，還有一些相關法令，如果他瞭解了就可以轉主管。我們那時候其實設計有點是這樣在思考，因為我要找民間的人過來，不可能直接用他當主管，所以會有一些風險，所以說才會去增設一些研究員、高級研究員、還有研究委員。它這個其實是專業諮詢職務，但是也是一種讓民間的人才在轉換成公務體系的時候有一個暫時的調節，等他對這個法令、整個運作懂了之後，再讓他轉去當主管會比較好，而不是直接從民

間找一個主管進來，因為國營事業有太多法令的束縛。

至於對於未能夠擔任行政主管的人員，有另一個生涯發展這個部分也是有這種可能，可能有些人他本身可能對研究比較有興趣，他對當什麼高階主管一點興趣也沒有，因為每個人有他的個性，那我們就同意，如果說你對這種研究有興趣，就去當研究員，當高級研究員，我是覺得這當然多少、不可否認還是會有一些調節性的作用，但調節性的作用還是說看每個人。所以我覺得這個優點當然第一個，可以有利於民間人才的轉換，另外一個優點就是對主管職沒興趣，或是對研究、對規劃比較有興趣的可以轉到另一個職務。至於會衍生的缺點，我覺得可能有些人會覺得說他從主管調到這個研究職務，問題是他研究能力又沒有很好的話，就好像有點名不符實。因為可能他對當主管沒興趣，那我就讓你當研究員，做一些專案研究、專案規劃，那他規劃也不是很能夠勝任的話，研究又沒有做的很理想，那給人家感覺就不是很符合研究員這個職稱，難免會有這種缺點，這也是事實。

三、您認為調任為專業諮詢人員（非主管職務）時，其所代表的意涵為何？又您認為擔任主管職與非主管職之間，最大的差異為何？如果在薪資待遇差異不大的情形下，您願意擔任主管職務嗎？為什麼？

答：我覺得主管與非主管最大的差異就是說，就是這些非主管職務的是不是要讓他去當一個主管去帶領部屬，因為他可能如果外界來的他可能對法令不熟。那當然最大的差異就是說，我覺得當然還是當事人的心態，我進來當主管跟非主管，當然對他來說，當主管我要帶人，除了要了解業務，而且掌控業務，另外還要帶人，要統領部屬。

所以它差異當然是你當主管非主管之間，第一個就是說他調任為專業非主管所代表意涵，當然就是我剛才講的，就是民間過來的，讓他有一個轉換的空間，轉換職。另外一個就是調節性，我講代表意涵就這個。那主管跟非主管最大的差別就是說，第一個他比較沒有領導統御的壓力，第二個他可能，如果是

外界進來，他可能比較讓他有一個過渡期間去熟悉，然後讓他去了解未來怎麼當主管。那另外的就是說，對那些不願意當主管的人，也讓他比較適才適所。

所以擔任主管跟非主管間的差異，我覺得最大的差異第一個就是領導統御，第二個就是你職務上的壓力，因為你當主管就是會有單位績效的問題，因為我們是國營事業，當然我每個一級單位我都有 KPI，當然你當一級主管會有 KPI 的壓力，那你當非主管沒有，反正你自己做好就好了，比較沒有那種 KPI 的壓力，我想差異在這裡。那有些人願意擔任主管，我覺得這要看個人，就因人而異，因為有的人他覺得說我當主管，我可以學到領導統御，然後我可以去 handle 一些事情，畢竟有些同仁他比較喜歡對業務有一些主導權、掌控權，然後可以做出他想要的績效，因為畢竟你當主管。那如果你不是對那種主導權、掌控權，或是對追求績效不是意願很高的人，你當然就當非主管就不錯，我覺得還是要看個人。

四、對於港務公司成立後增設之高階專業諮詢職務，您覺得高階專業諮詢職務對公司發展是需要的嗎？不適合擔任主管者是否可以適任專業諮詢職務？為什麼？

答：我覺得到目前專業諮詢職務是有必要。像之前我們從民間公司找一個資訊的高階主管，他過來就先當我們的研究員，研究員做了一陣子後，等他已經了解這些狀況，我們就把他調升為資訊長，就又當主管，我們目前是有這樣的安排。所以說我覺得如果一開始可能就直接讓他當資訊主管，他可能也不是可以勝任的，因為一開始他也覺得公家機關、國營事業怎麼法令這麼多，他說在民間辦採購，反正我就是找幾家來談一談，公家機關還要什麼評選、遴選，他就覺得不可思議，但是畢竟你還是單位主管，你還是要了解這些東西。所以我覺得至少讓他當半年一年之後，他終於慢慢也知道，然後現在轉換成當主管，比較能夠上手，我想這個部分對公司還是有幫助。

我覺得有人真的不適合當主管，他去當這個研究員反而會做得好，因為有

的人他的個性不太喜歡去主導或統御，甚至他無法去面對那些追求績效的壓力。但是不是說這個人就一定很差，因為有的人他可能比較對研究規劃有興趣，他就不喜歡帶人，他覺得人很難管，每次打考績、辦升遷的時候他就覺得壓力大，所以就乾脆不要當主管，可以免除這個壓力。我覺得不是說每個人都喜歡當主管，我發現在這個組織過程中，因為有些不喜歡面對那種所謂人情的壓力，管理的壓力。所以不適合擔任主管是否可以適任(專業職)，我覺得要看，我不敢說百分之百，但不是也不是說真的這些性質都是安插那些不適合當主管的，我覺得還是看個人。最主要是看你不適合擔任主管的，他是因為個性，或者是能力，或者是興趣，或者是他的對生涯的規劃，可能有些人他覺得當主管風險太大，不當主管我就不必扛那麼大的風險，非主管我只要做規劃研究，我就沒有那些壓力。所以我覺得這個部分還是要看人。

五、如果您是主管，在遇到棘手問題時，單位主管提出解決方式與專業諮詢人員研究分析的解決方法，您會比較願意採納誰提供的建議？

答：原則是這樣子，就是說在公司實際操作上是這樣，我們是單位主管是針對他單位裡面的問題去提出解決，然後專業諮詢的他比較會做通案的部分，還是不一樣，就是單位主管他當然只針對他這個單位，但是有時候是跨組室、跨科室，或跨處室的，我們當然就是要專業諮詢的去做一些規劃、一些研究，因為我們那時候專業諮詢我們希望說，我們這種比較高階的話，我們是讓他去做一些比較跨組室的工作。

那所以也沒有說會比較願意採納誰，我覺得還是要看它本身當初案子的性質，如果這個是純粹解決單位內部問題，當然就單位主管；一般如果覺得是跨組室或跨單位，或者一個比較特案性質的，那當然就是由交給高階專業諮詢職去辦理。所以一般還是要看它問題的性質，照理說應該不會同時交給兩個。那當然如果說，好，兩個人對這方面剛好意見相左，那我們也是看誰提的比較有道理，這個就是我們當高階主管要去做判斷的事情。我覺得這是 case by case，

倒不是說因人來決定說採納誰。

我們有些專案還是會找這些專業諮詢的去做，因為他可能比較有經驗，有的他可能對這方面比較專精。

六、您覺得擔任主管人員需要何種特質？擔任專業諮詢幕僚人員需要何種特質？

如果您是主管，在有二種陞遷管道的時候（升任主管或專業諮詢人員），您可以對部屬作適當的陞遷分配嗎？您的考量基準為何？

答：我覺得擔任主管，第一個特質當然是領導能力，第二當然就是抗壓性，你還是要夠抗壓，因為它有壓力。那第三個當然你專業的程度，還是要有專業。那第四個我覺得最重要最重要的，解決問題的能力，主管要解決問題，因為你所主管的處室一定有些問題要你去解決。我開一句玩笑，以前有個主管，常常問長官說怎麼辦怎麼辦，這要怎麼解決？我們主管說，我還問你咧，你還問我。你主管就是要解決問題。所以我講，擔任主管當然就是你的領導統御，然後你的抗壓性，再來就是你的專業程度，再來解決問題的能力。

當然，一個不是很重要，可是我覺得也是有需要的特質是說，可能對於一些事情的概念抱持比較樂觀的想法，而不是悲觀。我覺得當主管要有這些特質，他會比較從正面去看事情，正向思考，我覺得當主管要有這樣的特質，不要什麼事情都往壞的方面去想。所以以前我們在開玩笑，我以前當會計長，說你老是覺得說明年國家財政會變好，我說只能抱著正向去思考，我不能說國家財政會掛，因為這樣編預算我就編不下去啦！我編預算時就要講明年國家財政會變好，我明年應該還是會爭取到經費，如果說覺得國家財政越來越少，我交通部預算越來越少，我當然編不下去，你變成要去正向思考。

然後擔任專業職務需要的特質，第一個他可能比較需要的就是創新能力，因為他要專案研究，那專案研究他必須有一些比較新的想法。第一是創新能力。第二是規劃的能力，他要去做規劃。當然第三個就是分析的能力，他要有辦法去分析東西。最重要的他要有整合的能力。就是說我創新、我找到一個

新的東西，我就要有新的解決方法，通案的問題我必須要有解決方式。那你需要出來跨組室的整合，這個一定是在各組室沒辦法去解決的東西，所以必須要跳說一個解決模式，不然你怎麼去解決這些問題？那當然接下來你必須要有規劃的能力，可能因為你做專業諮詢，可能有些專案要去規劃。那當然要有分析能力，比如說你今天負責一個專案計畫，你要有辦法去分析。當然最後你要有整合能力，把這些不同意見的，畢竟你跨組室，你要去整合它，整合出一個東西出來。

然後，有兩種升遷管道的時候，對部屬做適當的分配部分，原則上我覺得還是要看個人的特質而做安排。根據他人格的特質，然後你要去做適當的安排。那考量基礎就是看符不符合那些特性，如果他這個人習慣都是從負面去思考，那他當主管就很糟糕了，…那如果他比較負面，他去做研究員，那做研究，當然他會比較悲觀。可是有時候悲觀的人、比較容易負面思考的人，他做研究，就是讓我們知道，萬一情況很不好時候會變成怎麼樣？所以說當主管的人必須要正向去思考，可是如果全部人大家都很正向…總是要有人當烏鴉。

所以一個組織就是要多重人的組成，不能說同一個模子，不可能同一個模子出來，如果同一個模子，有時候是系統的風險。大家同一個模子出來，那思考都一樣，想法都一樣，行為模式都一樣，那可能就沒有一些人家說的，就沒有產生所謂反面思考，不同面向的思考，那這個對企業來說不是很好的事情。

七、以目前港務公司對研究員、高級研究員及研究委員之考評均由行政職主管來評核，您認為這種方式是否適當？為什麼？

答：目前研究員應該是副總考評的，那高級研究員跟研究委員是總經理，那是 OK 的，因為我記得研究委員以上都是總經理在考評，那研究員是副總(考評)，我們有行政副總、業務副總、工程副總分別考評。

至於會不會打壓他的專業能力，應該不至於，因為大家都是高階主管，像我們當到總經理、副總經理，比如說你業務副總就負責四到五個部門，業務處、

行銷處、企劃處、勞安處、資訊處，那你這個就是因為你當業務副總也是有四個組室的在統領，那當然你會了解說這個專業、這個研究員他做的東西到底 OK 不 OK。那你像高級研究員或研究委員，這種東西就是比較專案性質的，那總經理打(考評)應該是還 OK，因為這是最高經理部門的人，那到你做一個研究計畫，你的研究能量怎麼樣，應該由總經理來打是 OK。就是不是行政職，應該是高階主管職的人。所以應該不是行政職，而是高階主管職。

由副總考評會不會影響他的專業度的發展我想應該是不會，因為原則上他們做什麼研究計畫，大概都是我們內部高階主管決定要做什麼研究。比如說我今天叫一個研究委員去做，我要做一個資訊的整合，那這個資訊整合一定是從總經理、副總這邊經過高階主管會議，決定要做這個研究，不可能說我今天一個資訊處提出來說我要做個研究案，或者是規劃案，而是要由高階主管指示交待辦理這個研究。這個研究委員或高級研究員的層級負責的專案，一定都是總經理或副總，經過一個高階主管會議，討論過之後才去做，他不會去做那種基層或很基礎的東西。

八、您覺得現在港務公司成立到現在，您覺得在人員的運用跟升遷上，有沒有什麼跟以前相較是有更好的發展？

答：我覺得最好的發展，應該說這個制度我覺得比較好的，第一個是我們在以前行政機關的時候，用人一定要經過國家考試錄取，所以考進來一定很多都沒有經驗。那現在可以依照我們的需要去設定條件，由我們自行招考，所以如果這個職務對公司來說需要十年經驗、五年經驗或三年經驗的，可以由公司自己去招考，所以用人上比較有彈性，我覺得這是對我們來說最大的差別，就是我不再一定要經過高普考去晉用取材，我可以根據我業務不同需要，要求不同的工作年資，要求相關的工作經驗。像是高考就不可能啊，你不可能說我今天作行銷的人，我要限定有十年以上經驗，反正他剛畢業可以考，做了十年的人也可以考。那如果說公司要找一個行銷主管，就可以限定要有五年的行銷經驗，或

要限定有十年的行銷經驗，那公司自己就可以考試進用，所以我覺得這對公司來說是用人彈性最大的。

第二個就是現在公司考進來的都是從業人員，所以升遷上會比較有彈性，不然照以前就是只能委任、薦任，然後考績兩甲一乙，慢慢爬。公司現在就比較沒有這種限制了，現在在制度上，當然我們還是有一些年資的管制，將來這個還是會鬆綁，就是說反正你以後只要表現好，現職滿一年就可以升遷，把升遷變得比較有彈性。那對於一些同仁來說，他可能真的能力好，如果表現出類拔萃，他可以快速升遷，我覺得這樣會達到實質獎勵。而且像現在公司經理以上是不比積分（不辦升遷）的，我們直接就核派，但是我們要升經理之前一定要去受訓，我們會要求經過主管養成訓練，且這個養成訓練有強制淘汰的規定，強制三分之一的人不及格，所以只有三分之二的人會進入主管儲備人才庫，那將來要升經理的人，一定要從這些及格的人才庫去挑選。就強制他一定要去受訓，受訓一定刷三分之一，那三分之二的人就變成我們的人才庫，儲備幹部的人才庫，那以後你要去升遷就要從裡面挑。

在人才運用上應該算是比較有彈性但是順利卻不見得，為什麼你知道嗎？因為我們現在比較大的困擾就是我們在改敘的時候，我們有辦了好幾次專案退休，所以說實在我們現在人力是有點斷層，就是老年退休，那新的剛進來。新的剛進來，當然我們是說你可以找一些有經驗的人。可是我剛剛講過，你有經驗的人進來公務體系，還是跟他原來民間企業不大一樣。所以變成有些人才遞補上是有點斷層，就是老的退休，新的補上來，但是有些新進同仁即使有行銷經驗、管理經驗的時候，可是他對港務這一塊並不了解，因為港務業務跟民間還是不太一樣，比如說今天我做物流的，外面從事物流一大堆，所以他可能從甲公司跳來我這間乙公司，他都是做物流，他馬上就進入狀況。可是以前港務局的話就只此一家別無分號，就只有在港務局才可能歷練這種港務的經營跟管理，但外界是沒有這種公司的，沒有一間民間公司是做港務的經營跟管理。所

以今天即使從外面找一些專業人才，比如說我要找法務、財務、行銷或經營規劃的專家都有，可是這些人大部分以往都沒有從事港務相關的工作經驗。當然有的是在船公司，可是船公司跟港還是不一樣，所以他們進來時還要經過學習，可能港的操作又不大一樣。我們有遇到，他以前是待過外商公司、行銷公司、物流公司，甚至待過百貨業、食品業，可是他進來，他再有什麼經驗，有行銷經驗、有管理經驗，可是進來港務這一塊，它還是有它專業進入的門檻。所以在人才目前晉用上就是在人才升遷上會比較有點問題，就是有點青黃不接，因為這些人能力夠，相關專業、相關能力夠，可是對港的專業度這一塊還要再補強。

（問：是專案精簡人力過多嗎？）

也不會啦，因為我覺得最重要的是對原來的同仁，就是留用人員，我覺得是他們衝擊太大。為什麼他衝擊大？因為他們覺得我是當公務員，那我公務員當然就是執行法令、執行公務。可是現在改公司，第一個，沒有公權力，你不是公務員，至少身分上不是（雖然我們資格上是，我們有留用資格），可是至少你的管理行為模式已經不再是公務員，你沒有公權力，因為公權力在航港局。當然對有些同仁就覺得心態上無法調整，當初我是做公務員，我可以取締這個，可以勸導這個，可以開罰等等，可是現在不行，現在只能用服務業方式。他的內心上在調整上比較困難一點。

而且我們現在改為公司，有業績的壓力，各個部門都訂有 KPI，有業績壓力，我舉個例子，像我們現在四個港的旅運中心，開始自營商店賣東西，但有些人就覺得，我做了一輩子公務員，你要我跑到那邊賣東西，對他們的內心是有衝擊，憑良心講，可能有些人就沒辦法接受這樣的一個轉變，他當然就希望退休。所以我覺得辦專案精簡讓他們退休是對的，因為他既然對這種環境的轉變、身分轉變沒辦法適應，那你就讓他退休，不然他做了也是「卡卡」，也不舒服，那你乾脆就讓他退。當然這些人退休後就是有陣痛期，而且現在公司還

要出去招商，以前坐在辦公室就等生意上門，你現在要去招商，你要去跟客戶建立關係，而且以前客戶看到你是「長官」，現在不是，現在你是要來跟我拉生意的。所以這個內心都會有衝擊，那有的人可以適應，有的人可以調節，有的人可能調節適應上比較困難，那可能就想退休。那我覺得是還 OK，人各有志嘛！

而且退休的大都是年紀比較大的，所以公司平均年齡從平均五十幾歲，降到現在五十一歲，如果再這樣下去，很快就變成四十幾歲。在緩衝期間有很多事情都是沒辦法，尤其我們現在又有兩類人員，有從業人員有留用人員，大家比來比去，且因為薪資待遇結構什麼都不一樣，適用的法令及制度也都不一樣，一個是適用公務員服務法，一個是適用勞基法，有的勞基法比較好，有的公務員服務法比較好，比來比去，難免啦！

（問：港務公司在辦這個專案精簡，有沒有反彈或反淘汰的狀況？）

我覺得還好，應該會擔心反彈最大的問題是他可以到民間去就職，可是問題是我們港務到民間就職的旋轉門並不多，旋轉的機會並不多，一般你在港務界做的，你說到民間公司去，很難、不容易。那所謂的反彈可能是有些還不錯的同儕，他離兩三年、三四年才會退休，他提早退，唯一的就只有這一種。那至於說你說會被民間人才公司吸走，並不多。不像中華電信，可以跑去台哥大、遠傳。我們這個就只此一家別無分號，你跑去別家也沒得做，你要跑去哪？民間也沒港務公司。你做碼頭的人，你做棧埠管理的，說實在，棧埠管理這種事情只要懂得棧埠管理規則那些問題，你到民間也沒有用，純粹只有以前的公家機關才用的東西。現在即使改成公司化，這種東西也是港邊的棧埠才在用，如果你民間沒做這塊業務，也用不上。所以我覺得反淘汰還好，唯一的就是有些表現不錯的同儕可能提早退。

附錄三 B1 提供之訪談回復稿

一、以您的經驗，在(港務局時期)傳統單一陞遷制度的特色為何？是否有陞任人員不適任的情形？而您對原有陞遷制度最滿意的是什麼？最不满意的是什麼？

答：(一)港務局時期除了高雄港務局有公關等 4 個科長職務需經公開甄審外，其餘主管職務均無需公開甄選，其特色為授予首長相當大的權限，陞遷制度相對的較行政機關更有彈性。

(二)由於陞遷制度相當有彈性，首長可憑個人喜好或人情因素核定同仁陞遷，且港務局係屬較為封閉的機構，內部人才有限，故有陞任人員不適任之情形。

(三)對原有陞遷制度最滿意的是陞遷具有彈性；最不满意的是制度雖好，但執行面不易落實，大部分陞遷仍靠論資排輩，而且時有同一人由士級升至高員級職務，仍一路辦理相同業務之不合理情形。

二、港務公司在成立後，在處長以上增設研究員、高級研究員及研究委員等專業諮詢職位，對於未能擔任行政主管人員，提供另一條生涯發展路徑，您認為此一方式優點為何？又可能衍生何種缺點？

答：(一)優點：每個人的特質及能力均不同，並非都適合擔任主管職務，如僅有主管一條路徑，強就個性不適合擔任主管之人員予以升任主管，除當事人無法發揮所長、無法使單位展現最高績效外，亦無法帶領單位內人員獲得最大成長；惟對於表現優秀卻不適合擔任主管之人員，如均無陞遷之機會，對於該類人員將難以達到激勵作用，恐影響渠等人員士氣及表現。故提供兩條生涯發展路徑，除更能依人員特性，發揮適才適所的作用外，亦得作為主管之調節性職務，或就未具主管歷練人員，於該等職務上加以磨練，俾取得擔任主管之知能。

(二)缺點：由於該等職務位高權重，但責任未必與職位相當，如操作不當，

恐易造成外界有酬庸之不良觀感。

三、您認為調任為專業諮詢人員（非主管職務）時，其所代表的意涵為何？又您認為擔任主管職與非主管職之間，最大的差異為何？如果在薪資待遇差異不大的情形下，您願意擔任主管職務嗎？為什麼？

答：(一)調任為專業諮詢人員代表的意涵如下：

1.非主管調升為專業諮詢人員時：

(1)目前無適當的主管缺可資擔任，爰先調升至該職務，於適當時機再升任主管職。

(2)個人特質不適合擔任主管職務，惟表現仍獲長官肯定。

2.主管調整為同等級之專業諮詢人員時：

(1)於原主管職務之表現是否無法達到長官要求，或已達到瓶頸。

(2)單位內是否有更適合或更具潛力之主管人選。

(3)自己是否非長官欣賞之類型。

3.主管調升為更高等級之專業諮詢人員時：

(1)目前無適當之更高主管缺可資擔任，爰先調升至該職務，於適當時機再升任更高主管職。

(2)自己之潛能是否發揮到極致。

(二)擔任主管職務須負責整個單位的績效，如何把單位內人員整合起來，使每位人員都能獲得最大成長，並發揮 1+1>2 的功效，其重點在於如何發揮團隊戰力，而非僅突顯個人表現；至於擔任非主管職務，與他人之溝通協調及團隊精神雖至為重要，然重點在於如何完成長官交辦的任務，要求的是使自己的表現可以更加出色。

(三)在薪資差異不大的情形下，原則上本人仍願意擔任主管職務（如首長非好的領導者，則有待斟酌），因為主管與非主管是不同的歷練，其收穫及可獲得的成就感亦不同，並非均得由金錢加以衡量。

四、對於港務公司成立後增設之高階專業諮詢職務，您覺得高階專業諮詢職務對公司發展是需要的嗎？不適合擔任主管者是否可以適任專業諮詢職務？為什麼？

答：(一)如第 2 題所述，增設高階專業諮詢職務更能發揮適才適所之作用；且上開職務人員雖非單位主管，惟公司仍可借重渠等人員之能力及經驗，以提供專業性之意見；且上開人員均有相當的能力及歷練，亦可指派為跨單位專案小組或任務編組之負責人，對公司發展有相當正面的效用。

(二)如第 3 題所述，主管與非主管人員具備之特質不同，故不適合擔任主管職務人員，未必不適任專業諮詢職務。

五、如果您是主管，在遇到棘手問題時，單位主管提出解決方式與專業諮詢人員研究分析的解決方法，您會比較願意採納誰提供的建議？

答：(一)由於棘手的問題通常涉及的層面較廣且不易解決，甚至可能涉及數個不同單位業務，而單位主管及專業諮詢人員因個人能力、專長及歷練均有不同，故如果我是主管，在遇到棘手問題時，仍會就上開因素綜合考量後，決定請誰提供建議。

(二)惟單位主管所掌握之資源較多，其得藉由單位共同研商提出解決方式；且單位主管通常是直接面對問題之人員，其對問題之敏感度及熟悉度或許較高。故單位主管之意見可能係透過該單位團隊共同研究後所提出，或許較專業諮詢人員個人研究結果更加周延，故本人原則上仍會比較願意採納單位主管之意見。

六、您覺得擔任主管人員需要何種特質？擔任專業諮詢幕僚人員需要何種特質？

如果您是主管，在有二種陞遷管道的時候（升任主管或專業諮詢人員），您可以對部屬作適當的陞遷分配嗎？您的考量基準為何？

答：(一)主管人員除需具備解決問題的能力及基本專業知能（越基層的主管，所需具備之專業知能越高）外，尤需具備領導統御及溝通協調的能

力，宜懂得授權，而非凡事親力親為；專業諮詢幕僚人員則需具備較高的專業能力，並需具備細心、思慮周延等特性，經驗豐富者尤佳。

(二)原則上可以，因該二類人員所需具備之特質有相當程度的差異，故以部屬顯現之人格特質及工作表現為考量的基準，對部屬作適當的陞遷分配並不困難。

七、以目前港務公司對研究員、高級研究員及研究委員之考評均由行政職主管來評核，您認為這種方式是否適當？為什麼？

答：目前港務公司總公司之研究委員係由業務副總督導，研究員及高級督導則置於一級單位內實際執行業務，故其考評分別由業務副總及各該一級單位主管考核；至於分公司之研究員並未置於一級單位內，其考評係由各分公司之幕僚長考核。故上開人員係由業務督導人員考評，尚無不當之處。惟上開人員位高權重責任輕，考評人員可否確依其工作表現覈實考核，似更值得探討。

附錄四 B2 訪談紀錄

受訪者代碼：B2

訪談日期：2014 年 5 月 30 日下午 3 時 30 分

訪談地點：交通部辦公室

一、以您的經驗，在(港務局時期)傳統單一陞遷制度的特色為何？是否有陞任人員不適任的情形？而您對原有陞遷制度最滿意的是什麼？最不滿意的是什麼？

答：港務局傳統的單一的升遷制度，雖然說課長可能不用，但是課長還是要升遷考核，他就會變成比較死版的年資掛帥，升遷的年資掛帥和業務熟悉度，會是很重要的考量。至於會不會有不適任，有，因為優秀的承辦人員不一定適合當主管，就是他以前在承辦人員時候表現的很好，到了主管又是另外一個很需要溝通的能力，尤其是下面部屬有些比較資深的前輩，你有沒有辦法壓制的住他，你以前同樣跟他是承辦人的時候，其實不需要睜一隻眼閉一隻眼，他可能有些秘密，你不是很認同的地方你也不用管他，可是若你是主管，就變成你要去管理，我們以前港務局的同事，很早期的有的不是透過考試進來的，雖然他很資深，可是他無法升遷，很多年輕優秀的主管就會爬的很快，然後我們常常遇到很多這種情況是，主管他管不動部屬。

港務局以前是封閉的體系，外面的人不會進去，而變成由裡面的人逐步升遷，或是年資久了就自然升上去了，現在問題就浮現出來了，佔在這個位子的人不見得是適合當主管，變成他佔住主管缺，後面優秀的年輕人又無法陞遷，那就只能等時間了。結果現在又改制成公司以後，我們分公司又縮編了，縮編以後，變成原本可以升遷的缺就不夠了，現在又碰到縮編的情形以後，那些優秀的年輕人更上不來，所以大家都在等，等到我記得我們是 40 年次的人，41、42 那個年次的主管最多，大家都在等 105 年後，才有機會讓這些優秀的人全部有升遷的機會。

我覺得傳統的升遷有很大的癥結點，在於人力斷層，他之所以為憑著時間

久就讓可以一路升遷，主要是因為沒有人跟他競爭，所以這個其中有個很大的問題是他們不像一般的行政機關，一直在汰換新血進來，然後也會有人對這個環境不喜歡他就出去了，可以我們單一薪俸因為薪水太好都沒有人願意出去的，所以就造成原有較資深員工，而沒有新人進去，老人又佔著那個位子，可是他的思維可能就我們來看比較保守，造成改制成公司的時候，可能變成不符合你們長官的需求。

港務局原有的升遷還算是滿意的地方就是局長可以做調整，就像他不適任主管時，或是遇到新的首長到職，雖然我覺得他還不錯，但沒辦法和我搭配的話，我還是可以把他調到非主管職務，我覺得這是不錯的，像一個小內閣一樣，你一定要選可以跟自己搭配的人才能用。所以，以前單一的制度下，像專門委員這種職務純粹拿來當作調節性的話，變成對局長來說很沒有彈性的，現在如果我們雙軌制以後，是不是意味著研究員，像專門委員這種缺都會被補滿，因為他有另外一個體系，是專門在提供專業幕僚化，當這些調節性職務都被補滿的時候，到時候新的局長上來，他對於這個一級主管，他覺得不適用的時候，他就沒有辦法可以調整，以前是規定說不能直接升專門委員，必需要一級主管下來了才可以去，可以預見的是，專門委員會有一些比較多的權利。

現在採用雙軌的新制度只針對比較技術性的職務，若對專業性比較有興趣，而不想擔任主管的時候，就可以走這條升遷，而不是一定要升遷到主管。那這樣的前提之下，原來的制度就沒有這種設計，不可能比新的好，因為新的制度是兼顧到二者的。

二、港務公司在成立後，在處長以上增設研究員、高級研究員及研究委員等專業諮詢職位，對於未能擔任行政主管人員，提供另一條生涯發展路徑，您認為此一方式優點為何？又可能衍生何種缺點？

答：優點應該是可以有選擇，不同的人適合不同的位置，他可能是個很專業的幕僚，但他不適合當主管，你又不可能讓他永遠都不升遷，所以這對這種人而言

是很好的設計。

缺點的話則有：第一個是待遇跟責任是不是對等，尤其是在業務單位要扛業績，業務處這個主管跟可能一樣是研究員就會差很多，因為業務處這個處長他要扛業績壓力非常大，那變成待遇跟你的責任對等，他的待遇卻只有差一點，所以可能是權責與報酬是否對等的問題，第二個則是在以前的時候，不能直接升相當研究員這個位置，所以基本上你都是表現的非常優秀，提拔到業務主管後，可能因為某些因素造成才會調整為非主管，那現在則可以直接升到研究員的話，就會有酬庸的疑慮。如果這種人並不是風評這麼好的話，你到底是因為他的專業讓他升到研究員，還是因為跟他有某種關係，才讓他升上去的。就以前局長比較不容易發生這種情形，因為他必須一定要先升到一級主管後，擔任一級主管是要做事的，如果做不好的話，才有可能調任至類似研究員的專門委員職務，而現在卻有開了另一條路，讓你這個人，可能我對他的能力可能不是很認同，但他的關係跟我很好，就把他放到這個研究員。在以前的話，只能把他先拉到一級主管，再換下去，那你要拉到一級主管這個時候，你勢必會排擠到原本優秀該上來的人，首長比較不敢這樣做，因為他也怕業務會出包，所以現在我比較擔心的是，二元化的升遷是直接開了這個門以後，到底這個人是專業上去的，還是跟首長關係好上去的，就很難講了。

三、您認為調任為專業諮詢人員（非主管職務）時，其所代表的意涵為何？又您認為擔任主管職與非主管職之間，最大的差異為何？如果在薪資待遇差異不大的情形下，您願意擔任主管職務嗎？為什麼？

答：一般我們以前在港務局的時候，就會覺得說，如果你被調到非主管，一定會有一些原因，就像是身體健康發生問題；或是可能跟這個主管可能不是很對 tone 的，很合的。就新的制度而言有可能代表的意涵，就是主管對你有另外的期待，就是他可能想要栽培你到其它的領域去，先調整職務歷練歷練看看。調任到專業諮詢領域的人，應該是他的專業性是比較被看重的。

我覺得主管與非主管最大的差異，就是在非主管不用去管人，他這樣跳脫到專業領域去，他的好處是，他可以比較沒有包袱的講出他的專業意見。因為如果他是主管時，有時候他明明知道這個業務應該是要這麼做，可是他會考慮到他現有的資源，若部屬做不做的到，後續要由他來承擔這個風險，他沒辦法講出一個他心目中，覺得最好的答案，因為他一但說出來，主管就會叫他做這件事情，所以等到這種人，他調到非主管的時候，他比較能夠客觀，因為他沒有後面的包袱了，他比較能夠講出，一個對這個機關或對首長來講最好的方案。主管和非主管職最大的差異。

就我個人的話，擔任主管與非主管最大的差別在於，這個主管跟我合不合，如果只差一點點錢，可是你卻要去扛很多人的責任，然後還要去當壞人，當主管常常要當壞人，如果這個首長，跟我還蠻合的話，我會願意，就是我覺得可以有為他效力的地方。

你願意幫他效力就會花比較多時間去處理人的問題，可是你會覺得說有在做事，雖然錢才多那麼一點點，擔任主管為他效力的貢獻度，會比那個專業幕僚的研究員更大，所以我會願意挑戰，如果這個首長，就我了解，跟我不是那麼合，那我寧可在專業的幕僚這邊。

四、對於港務公司成立後增設之高階專業諮詢職務，您覺得高階專業諮詢職務對公司發展是需要的嗎？不適合擔任主管者是否可以適任專業諮詢職務？為什麼？

答：我覺得這個是有需要的，因為這些高階的主管，他每天忙於這個公文，還有處理人的事情，他沒辦法真的靜下心來，好好想比較長遠的事情，那些可以當到一級主管的，他的能力一定都很夠，只是他沒有時間，那你現在多設一個職位出來，讓這些優秀的人，可以專門專心處理這些事情，我覺得這是好的，還有我剛剛講的，就是有些事情，明明主管知道應該怎麼做，但是他礙於他講出來就是他要做，他可能不會講一個最好的方案。

不適合擔任主管者他也可以適合擔任專業諮詢職務，誠如剛剛說的，我覺得他跳脫出主管這個職務後，他更可以沒有包袱的去講這些事情。

五、如果您是主管，在遇到棘手問題時，單位主管提出解決方式與專業諮詢人員研究分析的解決方法，您會比較願意採納誰提供的建議？

答：如遇到棘手的問題，我自己設定的想法是代表比較緊急的，那比較緊急的，不是一般的狀況的時候，我是首長，我會比較願意聽單位主管的，因為他的角度會比較站在務實的角度來處理。

一般我的認定都是單位主管比較務實，比較短期面的，那相較相對於單位一級主管來講，這個研究員這種職務他會比較長遠的，比較理論比較理想化的，如果我碰到比較棘手，我以前沒有經驗的話，我會比較傾向我先把問題解決再說，單位主管提供的意見也許是比較能夠短期先幫我，先幫我立即解決的。如果是有一段的時間可以讓你慢慢好好的處理的話，就可能就比較適合研究員的意見。

就好像港務局改制為公司，因為業務單位他有他的包袱，因為一但切割後，象徵著原來局長的權限變小了，單位要縮編，所以這業務單位的主管他有他的包袱，雖然他可能心目中也知道連大陸都跑的比我們快，就是他政企分離都做的比我們好，雖然心目中知道說養這些行政的這些人員，給他單一薪俸，他其實沒有負擔業績，他卻要養這些人，是不合理的，他明明知道，可是站在他的立場卻不適合提出來。

問題的困難度是比較高而不見的代表是緊急性的話，就比較傾向研究的幕僚單位，他們可能會看的比較長遠，且也沒有包袱。

我覺得專業幕僚如果有擔任過業務單位的科員、專員及科長，有歷練過科長再去做這個專業諮詢是比較好的，就是若他沒有擔任過業務科長職務，他提出來的意見也許是很對的，但業務單位就會覺得你根本就沒做過這個業務，提出來的建議根本就不可行，但如果他有經歷過科長，那我就覺得還是很 ok 的。

今天事情要推展的順利，就是不論幕僚單位提出來是好或是不好的，正確或不正確的方案，其實業務單位都會有點抗拒，除非你也是有一些業務上的歷練，那他提這個建議業務單位會比較服從。

六、您覺得擔任主管人員需要何種特質？擔任專業諮詢幕僚人員需要何種特質？

如果您是主管，在有二種陞遷管道的時候（升任主管或專業諮詢人員），您可以對部屬作適當的陞遷分配嗎？您的考量基準為何？

答：主管最重要的，我覺得就還是那個溝通與協調能力，你能夠升到一級主管的人，他的本質學能一定是夠的，就是差在溝通協調能力。那專業人員需要的特質，就是他的專業的本質學能要強，比如他的英文要好，他可以接收到新的資訊，然後他也熱衷嘗試新的東西，因為業務主管當久了，也許他就只會守住他的業務這一塊，如果是專業的人員的話，就比較沒有受到侷限，在你專業的領域要多方面的要涉獵，才会有辦法。

考量基礎就是在，第一個我們除了剛剛一直講的，溝通和協調外，還有第二個，就是他有沒有人情的包袱，我覺得這個很重要。若有人情包袱，讓他上來會綁手綁腳的。還有一個就是我覺得主管很重要的一點是，他要有辦法當壞人，就是在該要硬起來的時候，一定要硬起來，而在當承辦人的時候，就比較沒有這個需要。如果他真的很優秀，但他就是好好先生，那我可能就會優先考慮他到專業的幕僚單位去。

所以考量基準就是剛剛提到的溝通的能力，人情的包袱，跟是不是可以當壞人。

七、以目前港務公司對研究員、高級研究員及研究委員之考評均由行政職主管來評核，您認為這種方式是否適當？為什麼？

答：比如說總公司有業務處好了，業務處處長跟這個研究員他應該就是現在這個研究裡面的業務主管跟專業幕僚，所以他應該是由上面的業務副總來打考評，因為如果讓這個業務處的處長來打這個研究員的考評的話，就會變成完全一面

倒像業務處長這邊而不敢提出與業務處不同的意見，那所以我的想法是由兩人的共同上級業務總副來打考評或若是工程的話，則由工程的副總來打考評，這樣的考評制度才客觀。

八、那你覺得港務局改制成公司之後，你覺得最大的差異是什麼？

答：最大的差異就是確實整個公司都變的很業務導向，像我們就把幕僚單位縮編，而把業務單位擴編，然後要為那個台灣創造一些利基。所以在執行的效率也是真的有差，有可能就是因為董事長跟總經理都逼的比較緊，以前各港務局可能各自為政，雖然每個局長也都逼的很緊，但現在我更覺得這二位首長，他逼的很緊，效率就真的有差。

我們現在都被推到前線去賣東西，就是遊輪來的時候，大家就是要擺這些特產啊，都是我們員工自己下去賣的。以前在港務局的時候，才不可能做這種事情。因為這些事情變成壓力很大，真的跟你想像的公務員不一樣。像之前颱風天我還去賣泡麵，就颱風天前去促銷泡麵。有些從業人員進來，他會覺得說，雖然是國營的公司，但他也算是公務部門，可是進來後跟他想的完全不一樣，尤其港口，我們常常要跑現場，不是坐在辦公室裡面的，他就覺得為什麼公務員還要這樣，都已經待在公家機關了，還要跑去曬太陽，然後跟那個碼頭的人，接觸都是比較作業性的那種，還有就是溝通上的問題，你要有辦法去壓住他們，就女生就會比較吃虧。

八、原來港務局是比較封閉的，很少有外面的人進去，所以變的港務局人員年齡偏大，再來就是大家都是一路升遷，都沒有新進的人，所以看起來是過於保守。在公司成立的時候，有這專業諮詢這個職務設計，我可能可以延攬外面有些 ok 的人，或是他對公司可以有不錯的 idea，我可能讓他用比較高階的，不見得一定要從基層從業人員逐步升遷，直接讓他用研究員或高級研究員就進來，這樣對公司來講，是不是比較好的狀態？

答：雖然說起來應該會比較好，但在實務上大家心理都會有點質疑，質疑你如果

不是從基層逐步升遷上來的，就可以直接空降到高階的研究員，會讓人家有點不服。可是還是要看進用的人，如果他真的是業界的大老，大家只要聽到航港界就知道這個人的話，那你絕對是沒什麼好講的，那如果你請到的是，大家覺得不怎麼理想的人，那就會打擊士氣。特別是你會覺得，我在這邊辛苦了大半輩子了才可以當到處長，而你是空降的，還有可能對事情搞不懂卻可以佔到高的職務，總是有些不服氣的。因為畢竟還是有一些眉眉角角的事情，仍然是要在這邊待久了你才會知道的。

附錄五 C1 訪談紀錄

受訪者代碼：C1

訪談日期：2014 年 5 月 26 日上午 10 時

訪談地點：交通部辦公室

(本次訪談受訪者回復內容未能回應本研究之討論議題，爰訪談紀錄不予列入)

附錄六 C2 訪談紀錄

受訪者代碼：C2

訪談日期：2014 年 5 月 19 日下午 2 時 30 分

訪談地點：交通部辦公室

一、港務公司在成立後，在處長以上增設研究員、高級研究員及研究委員等專業諮詢職位，對於未能擔任行政主管人員，提供另一條生涯發展路徑，您認為此一方式優點為何？又可能衍生何種缺點？

答：做了那麼久有某方面的專業，調離非主管，我是覺得可以的，因為不適任當然可以調任，不適任還可以留在那邊，留在那邊對公司不是好事情啊。那你要是不調...你把他調成非主管...調成非主管假使是研究員，還有建議其他的 position，那也可以呀。

二、您認為調任為專業諮詢人員（非主管職務）時，其所代表的意涵為何？又您認為擔任主管職與非主管職之間，最大的差異為何？如果在薪資待遇差異不大的情形下，您願意擔任主管職務嗎？為什麼？

答：要看將來的這個規劃吧！假使將來規劃...因為港務公司也才起步兩年，那將來的長遠規劃是要像外面的一樣，一樣有很多分支機構的話，可能需要主管的培育是比較重要的。但是假使說是專業的領域的話呢，那個專業也是一樣...也是一樣很重要的，沒那麼多主管給你做。我剛剛講也沒有那麼多總經理、副總經理給你當的。若是我覺得我在這個專業的地方很有強項，這個是一個 value 嘛，就已經很好了。所以我認為可以把這個做主管的跟非主管的，看個人的興致、意願，還有看公司對他的評估。不見得每一個人都適合當主管的。有人當主管很累啊，我自己有一個同學，他...跟我們這個沒有關係，在外面做，他就是不要當主管。他情願當老芋頭(台語)！這種人當然不多啦！這是怪人！他說：「我不要去當主管了，我要去管人呢...」，他說：「要我去管人，平常跟我是好兄弟，一下子要我板著臉跟他指指點點的，我拉不下臉來啦！大家都一樣

的，你何必這樣子？」這是一個過程嘛，你扮演什麼角色就要做什麼樣子啦！。我認爲假使他在人和方面有些問題的話，也不見得一定要讓他當主管…可以讓他做事！不見的要讓他來管整個 team， team work 還是很重要的，主管還是很重要的。大家常說：沒有公司不好的，都是主管不好。

三、對於港務公司成立後增設之高階專業諮詢職務，您覺得高階專業諮詢職務對公司發展是需要的嗎？不適合擔任主管者是否可以適任專業諮詢職務？爲什麼？

答：專業諮詢人員進來時基本都是專業背景的。所以進來之後，假使在這個專業背景上面善加利用的話應該是適得其所的。有時還要看階段性業務、時間上的配合等等，假使剛開始時在時間上沒有辦法配合，專業知識還沒有機會派上用場的時候，可能就要再等等，就用在一朝嘛！需要用的那個時候就剛好派上用場。第二個就是說我們就是百分之百的國營公司，那一般的主管呢 ...我個人是覺得還是由港務局體系來做主管。因爲它是整個脈絡。從外面來的人不熟悉這個文化，不熟悉這個系統，可能不見得會比裡面的人做得好。但是將來假使港務公司成立新的物流子公司的時候，我們這些從外面進來的人再到那裡去擔任主管的時候，就應該沒有包袱了。

我覺得看公司未來的發展，我覺得是有需要的。假如將來要發展的幾個方向，就可以陸陸續續把這方面的專家找進來，作爲諮詢、參與的對象。因爲找進來的這些人專業人才資歷都很久了，找他進來就是要借重他的資歷...主要希望是運用他們的經驗和人脈嘛！

四、如果您是主管，在遇到棘手問題時，單位主管提出解決方式與專業諮詢人員研究分析的解決方法，您會比較願意採納誰提供的建議？

答：每一個 case 的不一樣！所以很難一概而論。業務主管是負責實際操作也是負責成敗的，若是研究員的建議，你覺得不妥當的話，就會堅持己見，那原則上我會偏向尊重主管。

五、您覺得擔任主管人員需要何種特質？擔任專業諮詢幕僚人員需要何種特質？

如果您是主管，在有二種陞遷管道的時候（升任主管或專業諮詢人員），您可以對部屬作適當的陞遷分配嗎？您的考量基準為何？

答：擔任主管的人權責都比較大啦！像業務處他就有三十個人，然後有很多會要開，又有很多活動，業務量是非常重的。而研究員基本上就是幕僚啦！幕僚就是...長官有指示的任務或是長官有諮詢的事情的時候，提供個人在專業上面的見解。

六、以目前港務公司對研究員、高級研究員及研究委員之考評均由行政職主管來評核，您認為這種方式是否適當？為什麼？

答：我覺得現在這個方式是可以，沒有問題的。他們不了解我們的專業沒有關係啊！我的專業他了不了解倒不是那麼重要。那主要就是長官的指示和交待的任務我們有沒有即時完成，或者是我們提供的內容他們覺得有沒有參考的價值，是由他們來判斷。

附錄七 C3 訪談紀錄

受訪者代碼：C3

訪談日期：2014 年 5 月 29 日下午 2 時 30 分

訪談地點：臺灣港務公司台北連絡處辦公室

一、港務公司在成立後，在處長以上增設研究員、高級研究員及研究委員等專業諮詢職位，對於未能擔任行政主管人員，提供另一條生涯發展路徑，您認為此一方式優點為何？又可能衍生何種缺點？

答：一般在業界(尤以科技業)，許多亦會設計管理職與專業職的生涯發展路徑，因為並非所有人都希望或適合當主管，對於專業技術發展，的確需要專精與研究的人才。港務公司另設計非主管生涯發展途徑提供給員工不同的生涯發展規劃，以本公司過去而言，許多員工一待就是 3-40 年，的確需要激勵和持續發展，不一定是當行政職的管理主管，成為專業職的研究員與專家，對公司的貢獻性和主管同等重要。

優點有具研究分析專才但不擅領導他人的人員，有不同的發展路徑。鼓勵專業的發展，如：業務拓展、公司整體規劃、工程等，幫助公司研析市場環境變化。也可以從外界引進專業人才，引進新思維。

缺點有專業職具體績效難衡量，因許多研究需要長時間。專業職的研究員配置於業務單位時，其職務等同於行政職的處長，對單位主管會產生領導上的矛盾。一般普遍還是會認為行政職的管理主管地位高於專業職專家人員，塑造專業職之重要性與主管相同，還需要時間與實際業務執行來慢慢奠定。

二、您認為調任為專業諮詢人員（非主管職務）時，其所代表的意涵為何？又您認為擔任主管職與非主管職之間，最大的差異為何？如果在薪資待遇差異不大的情形下，您願意擔任主管職務嗎？為什麼？

答：理論上而言，因應公司的業務拓展需求，可能需要一些研究分析的工作，而主管人員一般忙著開會與指揮部屬完成工作任務已經疲於奔命，很難再有完整

的時間與精力去從事研究，因此專業諮詢人員的產生，能夠有完整的時間去規劃、研究並發展新的創新模式，調任專業諮詢人員，可能意謂著公司希望讓此人能夠為公司做新的業務思考或以其自身的經驗，給予業務單位指導與經驗分享。目前實際運作，除了外部進用的專業諮詢人員外，內部若轉調主管至專業諮詢人員，常是於崗位上並不是相當適任的主管，給予其緩衝的空間除了外部進用的專業諮詢人員外，內部若資位制繼續任用之主管至專業諮詢人員，常是於崗位上並不是相當適任的主管，給予其緩衝的空間。

擔任主管需要負管理責任以及培育部屬的責任，需懂得統籌規劃與分配，集眾人之力完成任務；擔任非主管著重於個人的研究與執行能力，著重個人主義。

主要是個人的成就動機取向，個人當然希望能夠朝管理職發展，未來有機會能夠帶領與培育部屬，一起在工作中找到成就與滿足感。但每個人在職涯中所追求的不盡相同，應塑造行政職的主管與專業職的非主管同等重要，貢獻相同，就不會出現主管人員耿耿於懷不用負管理責任的非主管人員和自己領同等的待遇。

三、對於港務公司成立後增設之高階專業諮詢職務，您覺得高階專業諮詢職務對公司發展是需要的嗎？不適合擔任主管者是否可以適任專業諮詢職務？為什麼？

答：公司化後，公司有許多拓展的新業務，也即將成立多家子公司，這和過去的業務型態相當的不同，我們的確需要專業的研究職務，延攬外部的專業人才，同時也挖掘公司內部經歷佳且具研究能力有創新思維的人才。以本公司延攬的資訊長（原為研究委員）為例，的確為公司帶來新的管理思維，與業界接軌，過去許多由研究員、研究委員所帶領的專案小組亦都有不錯的成果展現，如：轉投資小組、國際事務小組、郵輪母港等。

我覺得能夠陞任到主管的職務，都有一定的職務歷練，對於業務也都相當

的熟悉，在陞遷上，公部門比私人企業來的有人性，一般在業界不適任主管多會請他另請高就，而在公部門給予不適任主管緩衝的途徑。我覺得某部分不適任的主管是可以擔任專業諮詢職務，若他在過去的業務績效表現很好，那麼在研究與著重個人業務能力的工作應可以適任。

四、如果您是主管，在遇到棘手問題時，單位主管提出解決方式與專業諮詢人員研究分析的解決方法，您會比較願意採納誰提供的建議？

答：以專業諮詢人員的意見為主，單位意見為輔，主要是因為既已設專業諮詢人員，就應尊重專業的意見，若對其提出的解決方式有疑義時，可以請業務單位與專業諮詢人員共同再研究，協商解決辦法，達成共識，也能讓執行時更為順暢。

五、您覺得擔任主管人員需要何種特質？擔任專業諮詢幕僚人員需要何種特質？

如果您是主管，在有二種陞遷管道的時候（升任主管或專業諮詢人員），您可以對部屬作適當的陞遷分配嗎？您的考量基準為何？

答：主管特質需為人際取向，和部屬與各部門建立良好關係、具好奇心，在業務上不斷的創新且越挫越勇、具有組織能力，能夠同時處理多項任務並協調部屬共同完成任務。非主管特質耐心與想像力，在研究分析上做新的嘗試、追求完美的特質，不斷的要將事情做到最好，追求卓越。

首先得看部屬的意願，有些人對於擔任主管職務無企圖心，有些人則是沒有擔任主管的能力，應陞有能力且有意願者；其次，主管可以從部屬與人日常的相處，看出這個人是人際取向還是個人工作主義，主管需為人際取向，因許多工作任務需要群策群力完成，和人之間的溝通與組織一個團隊是主管重要的管理能力，若不善與人相處，就難成爲一個適任的主管人員。非管理職則以能力與創新力爲最主要考量，看部屬的工作能力展現。

六、以目前港務公司對研究員、高級研究員及研究委員之考評均由行政職主管來評核，您認爲這種方式是否適當？爲什麼？

答：研究員、高級研究員、研究委員的工作任務多為高階主管直接指派，部分人員亦直接配置於業務單位，參與部門業務，因此由高階行政職主管(副總以上)直接評核亦為妥當。

現在專業諮詢的非管理職人員和管理職人員相比仍屬少數，未來若非管理職人員逐漸升高時，可以另外再闢評核途徑，以確實評估其績效成果。