

組織創新變革的策略管理—以高雄市政府公教人力發展局為例

但 昭 強

摘 要

面對環境的變動，組織採用新的思維或行為模式來改進現存的處境，並同時提升績效維持組織的成長，這就是組織變革。不只是企業，甚至包含了任何一個人民團體以及公部門都得經常面對內部與外部環境的變動，能不能有效掌握契機制定新的發展策略維持組織的持續成長、永續發展，是一個重要的課題。

一般而言，公部門因組織的特性常使其變革侷限於局部業務的調整或人事的重組，很難賦予組織的新生命，也難能符合社會的期待。高雄市政府公教人力發展局 2003 年因首長更替所帶動並持續進行近 4 年的組織變革，為該局營造了新的活力、創造了新的價值、塑造了新的組織目標，與傳統公部門在變革的過程及結果都有很大的不同。

本文以個案探討的方式，將該局在變革中的具體作為及策略加以整理分析，期能提供給其他政府部門參考。

關鍵字：組織變革、創新變革、策略管理

組織創新變革的策略管理—以高雄市政府公教人力發展局為例

但 昭 強¹

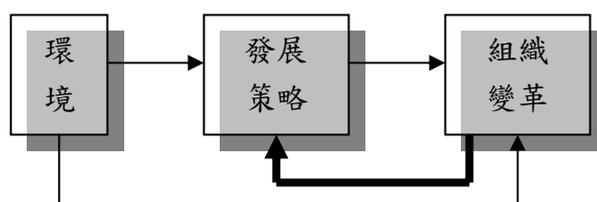
壹、前言

組織變革(organization change)指的是一個組織的經營採用了新的思維或行為模式。創新(innovation)則是試圖用更好的方法或知識來改進現存處境，是一種精神，是一種對工作不斷持續研究嘗試的態度(胡國強、邱燈助,2005)。創新與變革是二個經常被交互使用的名詞，創新必定屬於變革，但變革未必是創新。

組織創新變革必須徹底改變組織文化及人員的素質、思維及行為模式等，來確保變革的成果，並且利於組織持續以新的策略(strategy)提升組織的績效，達到組織所訂定的目標。

策略是為達成某種特定目的所採用的手段，隨著目標的調整而改變；企業經營的策略指的是：一套針對未來企業發展方向與經營方式的行動與投資計畫的決策，又稱為企業的經營策略或發展策略，其核心概念是組織必須擁有競爭優勢以獲取利潤及成長的機會。至於策略管理(strategic management)則是一套程序，經由審慎分析經營環境與自身資源及能力條件後，擬定一套最適經營策略(方至民,2005)。

組織變革的驅動力，來自於環境因素的改變，或組織發展策略的調整；而制定策略也必須以環境分析為重要的前提。因此，我們可以說：因應環境的改變，組織應透過策略的調整來確保組織持續的成長；要確保策略得以落實與發揮，則有賴組織的變革。



圖一 環境、發展策略與組織變革的關係圖²

一般而言，公部門的組織變革，常侷限在局部業務調整或人事調整的變動，多屬組織的重組，係被動性、局部性的變革，這樣的變革屬於非創新的變革，很難賦予組織的新生命，也很難能符合社會的期待。

高雄市政府公教人力發展局(以下簡稱人發局)自 2003 年以來，緣自機關首長更替所推動的組織變革，與一般公務機關的變革在內涵上有很大的不同，該局自發

¹ 筆者為國立中山大學公共事務管理研究所碩士，現任高雄市政府公教人力發展局主任秘書

² 環境變化牽動發展策略的重新調整或制定，環境與發展策略的變化也是組織變革的驅動力，而組織變革的目的，則在支持發展策略的落實與貫徹，提昇組織的績效。

性的重新檢視並分析外部場域與環境的變化，重新思考與制定發展策略，展開了這一波為期 3 至 4 年的組織創新變革，透過組織結構性的變革，賦予該局嶄新的組織目標。

依我國政治制度的設計，4 年是政府機關政務首長的一個任期，隨著現任首長任期將屆，對人發局所進行的變革加以檢驗，此正其時。本文採個案探討的方式，將該局在組織變革中的具體做為加以整理分析，並以環境分析 → 策略擬定 → 組織變革的步驟呈現出來，期盼能提供給其他政府部門做為借鏡。

貳、人發局擬定發展策略的環境分析

環境分析是制定策略的一種前提，組織在擬定其未來發展方向與行動計畫時，一定要對環境進行判斷，並分析其可能的變化。

人發局走過公務人員訓練中心合併教師研習中心成為公教人力資源發展中心的歷史階段，也經歷過從市府二級單位提升位階成為市府一級機關，以及機關首長從事務官提升為政務官的階段。長期以來，無論是在哪一階段的過程中雖有著不同的發展策略，但該局所執行的業務和服務的對象並沒有改變，係依該局組織規程所定，負責高雄市政府所屬公務人員和教師的教育訓練工作，也就是現在所稱「人力資源管理發展」的業務。

2003 年初，隨著高雄市第三屆民選市長的選舉結果暨人發局的首長異動，該局進入一個新的發展階段。新任首長到任後，不但體察到該局週邊的環境有了相當程度的改變，同時也注意到了在全球化城市治理人力資源發展趨勢的改變，因而重新制定該局的經營與發展策略。

一、引進民間資金與活力，成立蓮潭國際文教會館

人發局位於左營蓮池潭畔，近年來市府大力改善周邊環境，投資經費增添相關設施，充實觀光元素，除了「光之潭」的光影景觀之外，愛河連接蓮池潭自行車道系統、蓮潭畔十公頃的溼地復育、半屏山生態區、再加上原生植物園、都市森林公園，以及原本即已存在的舊城古蹟、百年曹公圳，使公教人力發展局得天獨厚的坐擁了豐富的生態資源和多元的文化，成為該局在教育訓練上的人文生態自然教室。

而高速鐵路、高雄捷運、台鐵地下化的三鐵共構也正在左營，將使該一地區交通更為便捷，公路運輸的中山高速公路、10 號快速道路連結的南二高、及都市快速道路也在附近方圓一公里之內，這些條件的彙集，改變了處於高雄地區新興交通樞紐的公教人力發展局的區位，未來必將帶來大量的人潮及人文互動。

加上人發局是北高雄唯一同時擁有教學、住宿、休閒活動中心、餐廳等完善硬體設施的教育訓練機構，該局乃積極構思，企圖結合蓮池潭風景區周邊多元景觀，提供舒適的會議、教育場所、住宿休閒，促進市民及民間社團善用各項政府投資於蓮池潭地區周邊的資源。

該局乃透過有效的論述與策略性的溝通，使此一構想很快的獲得高雄市政府的

支持，並且立刻在政策上獲得回應與決定，人發局為整合運用蓮池潭周邊所有資源、活化該局既有設施設備之效能，引進民間活力及資金，經過招商程序之後，在 2005 年 10 月順利完成委外經營的工作，將場域交由致遠管理學院暨福華飯店，以教育訓練暨餐旅、國際會議經營專業人才投入，成立「蓮潭國際文教會館」。

在人發局的構想中，期望的不只是能藉由蓮潭國際文教會館的成立，達到成為全國最優質知識型學習園區的目標，最重要的是能配合該局在城市治理知識產業化的理念，推動知識產業。

二、在全球治理趨勢下，連結國際城市與非政府組織

科技的發達不只是促成交通工具的發達，而且自 20 世紀末的電子網路更將區域、國家、城市的距離縮短在一瞬可達，全球化自然成為一種趨勢；此一趨勢之下的城市發展即逐漸形成跨越國界的國際城市特性。無論在經濟、政治、文化等各領域中，國際城市即不再是傳統的封閉疆界之概念所能涵蓋。

資訊化帶來世界一體的現象，使各種跨國議題出現，並且帶來國家主權觀的改變，讓國家不再是單一行為者，跨國組織和非政府組織(Non-governmental Organizations,NGOs) 之聯繫與合作，提供了公民社會的基礎與思維，並在城市概念提升之下，國際社會在全球化與全球治理的激盪中，相互依賴已成為國際社會中普遍盛行的現象，城市之間的互惠效應，透過各項公共政策議題，已展現出多元溝通管道的實質意涵。

因此，高雄市的建設與經營，即應順應前述潮流，不僅關注於滿足內部顧客，更要以國際城市為發展的目標，建構國際城市間與非政府組織之國際網絡體系，以城市參與力量的反饋與擴溢效應(feedback and spill-over effects)相互接軌交織，促進城市之間與非政府組織共享參與國際事務問題與決策。

人發局體認到此一發展趨勢與必要，做為高雄市政府組織體系中負責人力資源發展工作的部門，如何為國際治理培養相關的人才，以達到都市進階全球對話(city as the global dialogue center)乃成為該局亟思的課題。

參、人發局發展策略之擬定

Chandler 指出，策略主要是分配資源以因應未來的需求(胡國強.邱登助,2005)。政府的運作與經營和企業類似，必須在國內與國際其他同級政府中力求競爭優勢的擁有，同時也如同企業追求利潤及成長一樣，政府必須不斷的創造政績並爭取民眾認同。

因此，成功的策略必須能使政府擴大政績，為人民謀求最大的福利，並確保人民支持，因為這是政府存在的價值，而在策略擬定形成的過程中，更必須確認政府能否有效建構並強化競爭優勢。

人發局非常清楚人力資源管理基本的意涵，係針對地方政府和都市發展的特殊環境屬性及人力需求，透過策略規劃轉化組織人力素質，強化市政人力資源管理與施政計畫間的有效連接，提升優質都市治理能力，藉以支持市政總目標的達

成，因此傳統例行性的人事管理及人事管制功能，即必須轉變為強調全觀性、目標性及策略性市政人力資源管理。

積極而且必要的做法，是將市政人力資源管理與未來都市建設經營人才需求緊密結合，深化公教人員的核心價值，以建構優質都市治理的能力，終而達成市政願景的目標。

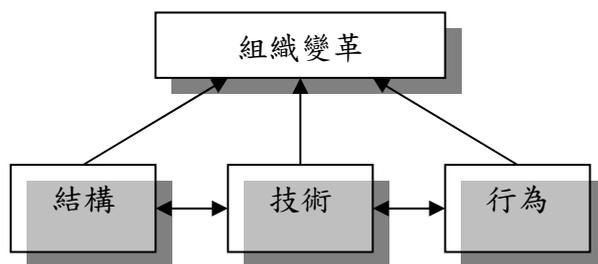
基於以上的認知與期許，人發局透過傳統的教育訓練工作，將市政工作的經驗轉化成城市治理知識管理產業，推動知識管理做為辦理教育訓練的核心，創造市政經營發展知識的市場價值，並且強化市政治理與全球治理接軌—這就是人發局現階段的發展策略。

此一策略化為具體的行動就是：人發局要積極推動 1、發展教育訓練策略聯盟，2、設立「人都發學堂」以自創教育訓練品牌，3、確立公務員核心價值及培養核心能力，4、發展國際培訓合作與國際人力資源會展業務等，四大轉型策略計畫，使城市治理知識透過管理及運用，達到「再加值」、「再創價」、「再改造」的成效³。

肆、人發局的組織變革管理具體作為

政府如何取得競爭優勢？胡國強和邱登助認為主要來源在於組織的持續創新變革，以建構一個真正有效能的團隊行動。組織的發展策略有賴組織全力推動方能予以落實；一個新的發展策略制定後，也必會牽動組織必須有創新變革，否則難以貫徹。

就組織變革的模式而言，Leavitt 認為組織變革的途徑可經由三種不同的機能作用來完成：結構(structural)、技術(technological)及行為(behavioral)。結構途徑(structural approach)特別強調組織結構與制度面的修正，包括以組織架構、制度、預算編列、規章更動的方式來引導組織政策與程序的改變。Chandler 提出「結構追隨策略」的看法，他認為進行組織結構變革時，必須配合組織的經營策略。



圖二 Leavitt組織變革的途徑⁴

人發局對未來的發展策略既已重新制定，並且跳脫了傳統的教育訓練領域，以推動知識管理產業及發展國際人力資源業務，做為確保及提升該局暨高雄市政府

³ 該四項重大工作的具體內容及再加值、再創價、再改造的論述均非本文探討之主題，於此不做陳述

⁴ 引用自中山大學企業管理學系所著管理學：整合觀點與創新思維一書第 17 章第 471 頁

競爭優勢的行動，該局的組織結構即必須隨之而變革。

結構途徑的變革措施，修正該局組織規程與重新編制該局年度預算，是所採取的必要做為，也就是透過結構途徑來達到組織變革的目的。

一、在組織結構調整方面：

依據人發局現行組織規程第三條規定，該局設有教務、輔導、研究、總務四組，除總務組業務職掌內容與一般行政機關總務部門類同，負責庶務、出納、文書、印信、檔案等有關總務與不屬於其他各組事項外，其他三個業務組分別負責年度訓練計畫之擬定、課程編配協調與實施、學員註冊登記與成績統計、教材之編審、分發、保管；學員考核、文康、生活輔導及其他有關公教人員諮詢與輔導事項；以及公務與教育問題之研究、圖書期刊資料之蒐集研編與管理、教材教具研製與推廣及其他有關研究事項。

上述條文可以非常清楚的看到，該局被賦予之職掌任務，被匡限在教育訓練工作的「辦班」及學員輔導暨相關的研究範圍內。事實上，該局無論在公務人員訓練中心(及教師研習中心)，或公教人力資源發展中心的組織發展階段中，所執行的工作也都不曾脫離此一範圍，甚至以該局組織名稱中所冠以「公教」兩字，執行業務的對象更被侷限在高雄市政府公務人員和教師的身份上，一般市民、企業人士及其他政府之公教人員均不在列。

面臨該局因環境的變動所重新制定的發展策略，勢必要經由組織的變革方足以實踐及貫徹，究竟應採取什麼樣的措施，才能達成組織變革的目的？人發局乃由幕僚長先行召集發想會議，各組組長及每組一名資深同仁加上職工代表與會，不設範圍的討論在組織變革的主題中將涉及的事項。

是項發想會議在熱烈的討論後，獲得以下結論：(一)、新開創的國際性業務，包括國際培訓合作業務及國際人力資源會展業務的工作內容為何？須要多少人力？宜先行規畫。(二)、新設業務應增列於組織規程中，方能取得預算編列的合法性與正當性，組織規程勢必配合修正否則發展策略無以落實。(三)、應因 ROT 之後，人發局內部管理維護工作變動情形如何？職工人力運用應如何調整？以上問題均應先行釐清。

該項會議並決議，由兼人事管理員⁵、研究組與總務組相關人員分別就(一)、修編的方式及作業流程分析，(二)、組織規程修正具體意見，(三)、國際培訓合作等新增業務工作規畫，(四)、職工人力運用計畫等議題，於一週內蒐集資料提出草案或初步研究意見，擇期召開正式會議。

再次召開會議即為專案會議，由參加發想會議人員出席，進入具體的討論階段，針對負責研擬具體意見之各組及相關人員所提出報告進行討論。其報告主要內容摘要及結論分述如下：

(一)、在國際培訓合作等業務規畫方面：

國際培訓合作等新增工作及人力運用規畫報告指出，發展該項業務，應設置「國

⁵人發局未設專任人事管理員，該局編制表中所訂人事管理員係由高雄市政府人事處派員兼任

際業務組(或小組)」，其成員至少五人，並以聘用之方式進用，俾能延攬具有國際語文及業務能力者投入，以在短期間內獲致效益。

所規畫之國際業務之具體工作目標包含下列六項：

- 開辦國際訓練課程，培養執行國際業務能力之人才。
- 邀請國際上各種領域之優秀人才前來參訪，並擔任相關國際課程之講師。
- 策辦國際人力資源會議及展覽活動，廣邀國際城市參加。
- 爭取國際組織(如 CityNet)前來人發展設立訓練策略聯盟基地。
- 與國際人力資源組織發展友好關係，派員參與國際性活動。
- 協調、輔導並提供資訊，以及協助市府相關機關發展國際事務能力。

(二)、組織規程與人員配置調整修正意見方面

研究組綜合發想會議中出席人員意見之交換，暨會後蒐集台北公訓中心、人事行政局公務人力發展中心與地方研習中心、考試院保訓會國家文官培訓所，國內同質性機構之組織編制資料為參考，提出新的人發局組織架構圖，在局本部之下仍設置四個組：1、教務組名稱不變，仍以負責年度訓練計畫擬定與班期規劃與執行為主要業務。2、輔導組名稱修正為學員服務組以符合「服務代替管理」之精神，主要業務為學員服務暨諮商輔導。3、研究組更名為綜合企畫組，以辦理電子化教學、知識管理產業發展、刊物與出版等業務，至於國際培訓合作及國際人力資源會展等業務則在研究組內成立「國際合作小組」，其主要成員建議採約聘僱方式另行進用。4、總務組名稱修正為行政管理組，除仍負責原有研考、文書檔案、出納、採購等總務工作外，並增加 ROT 之履約管理、公共關係、資訊管理等業務。

(三)、在組織人力配置調整作業方面：

人事部門分析指出，依行政院訂頒「行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項」第 1 點規定：「各機關聘用人員應依聘用人員聘用條例施行細則第 2 條規定，以所任工作非本機關現有人員所能擔任者為限，除機關組織法規另有規定者外，其員額以不超過該機關預算總人數百分之五為原則」，而人發局預算總人數 27 人，得進用之約聘人員人數僅為 1 人。

至於在組織修編的作業，增加或不增加編制員額之作業在呈報市府之後，該修編案即由人事處以市府幕僚身分簽會財政局、主計處、法制局、研考會等相關單位研提意見，增加編制員額之修編案則必須召開市府員額評審小組審議通過，再彙簽市長裁示。惟基於高雄市政府總員額控管政策考量，前揭單位及員額評審小組對於增加編制員額之修編案一般都持反對意見，甚難通過。

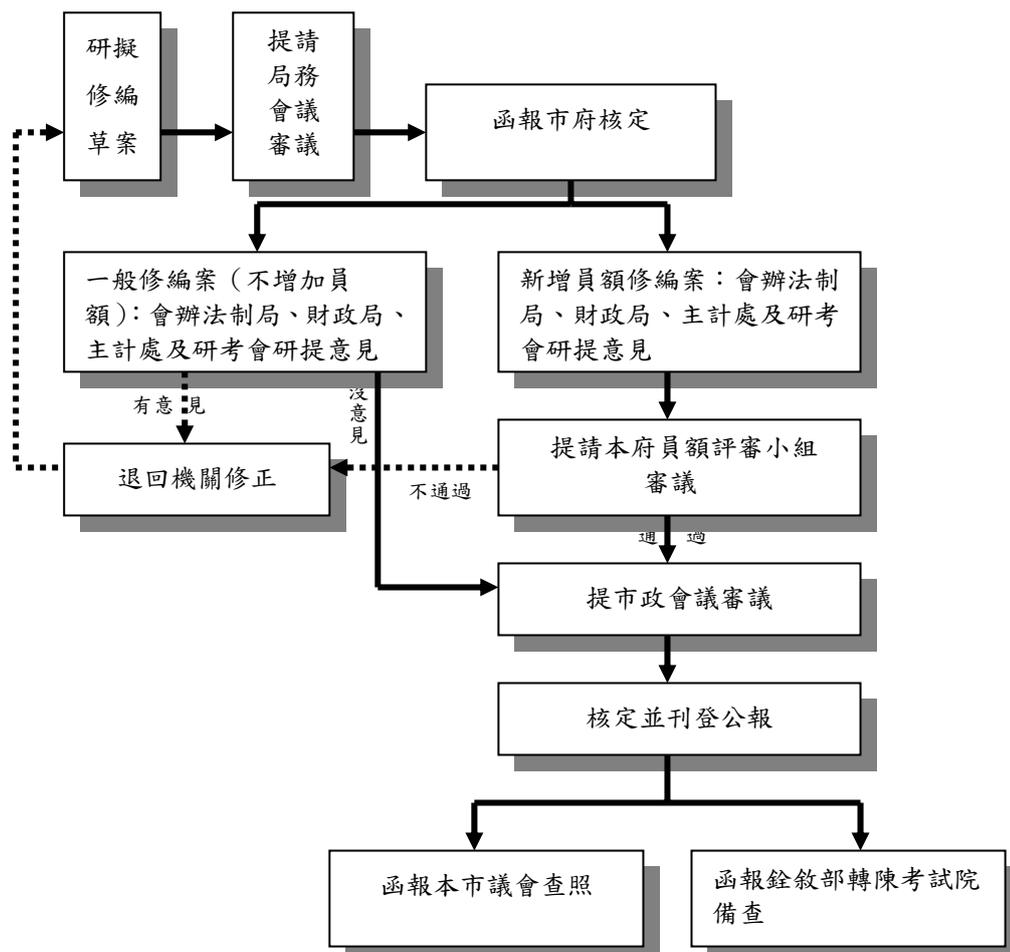
不增加編制員額之修編案，僅為職掌業務及人力配置之調整，不須經由市府員額評審小組審議，原則上皆會獲得同意。

(四)、結論

經由熱烈的討論，得到的結論是：人發局組織規程勢必須正以符合未來發展，而增加編制員額的修正組織規程，不論所增加的是約聘僱或正式職員，均將經過繁複的修編程序，一來修編案不易獲得相關單位及評審小組的支持，二來曠日費時，未必能在短時間內通過，因此，宜以不增加員額為修編的原則，有關新增國際性業務所需人力，則以檢討現行業務的存廢及調整採委外辦理之方式來因應，並且以志工、外語替代役男、國際交換學生予以補充；至於各組名稱及業務職掌，員額配置等，均達成共識，而職工人力運用亦宜以支援辦班人力及學員服務之方向調整。

第三次會議之召開，主要是就專案會議所獲得之結論向該局局長提出簡報，人發局包括職工在內的全體人員參加，擴大參與的層面，並凝結共識，最後由局長在政策上做成決定，以便展開相關作業。

這項會議中，人發局局長的裁示同意了專案會議的結論，並且也決定向市府爭取修正該局名稱，將原名稱中之「公教」兩字刪除，以符合該局未來的發展，不但以培訓高雄市政府的公務人員及教師，更可將培訓對象擴大到一般團體與市民、其他政府機關人員、甚至到國際人士。



圖三 高雄市政府公教人力發展局組織修編作業流程圖

二、在預算編制作業方面

預算的編列決定了政策是否能予以推動與落實，沒有預算的支持，人發局在組織變革欲推動的國際培訓合作業務、國際人力資源會展業務，以及市政知識產業化業務均將無法推動。

然而新開創業務之預算編列，有賴組織規程修正後取得興辦之正當性，但組織規程之修定有其一定程序和所需幕僚作業及呈報市府後之審議作業時間，人發局衡量新年(96)度預算編制作業展開時，難能確保組織規程修正程序已經完成，屆時新開創之業務經費甚難獲得由主計處、財政局、研考會、工務局等單位所組成之市府預算編審小組之支持，也難在市府由副市長所主持之預算編審會議中審議通過。其次，既然因應環境變化而擬定之新的發展策略已經決定，即應早日推動，如俟組織規程修正及預算編制等程序後再做，顯有曠日費時、效率不彰之疑慮。

為取得新年度預算編制之依據，並避免組織規程修正所可能造成之延宕，人發局決定在一般正常程序下，另闢第二途徑，先採專案簽核之方式，取得市長在政策面上之支持予以核定。

人發局將所要開創之「國際培訓合作暨國際人力資源發展會展」等相關城市治理知識管理產業業務之論述、發展策略、業務內容、所需經費等，完成具體之規劃，並將該規劃草案簽會市府相關財主及人事、研考單位後，簽報市長。

在該簽呈中，人發局爭取自當年度即開始辦理，當年度所需經費擬由該局前年度累積賸餘中動支⁶，人發局在簽呈中並且明白敘明，自新年度起所需經費則循預算編列程序辦理，至於所涉及之組織調整亦將另案函報，按規定之修編程序辦理組織規程之修正。

由於該簽案有完整之論述，並且保留了新年度預算編制暨組織規程修正之程序將依相關規定另案呈報，乃極為順利的獲得市府相關會辦單位之同意，並經市長核定。人發局以專案簽核方式先取得該局開辦新增業務在政策上之核定，後續修編及預算編制即也因而取得其正當性，係運作策略之成功步驟。

該局也因整體業務會隨之遷動的考量，不待市府新年度預算編制作業之指示，隨即召開新年度預算編制協調會，提早展開作業，要求各部門(一)、依組織變革會議之決議，增刪業務及調整業務所需，(二)、以零基預算之精神，(三)、按 1、高雄市地方總預算各機關學校共同費用標準及地方總預算附屬單位預算共同項目編列標準，2、基金來源用途及餘絀表科目名稱及編號，3、各機關員工加班費支給標準，4、市府各機關推動促參業務權利金收入提供部份額度供機關留用之規定等，提出預算需求，經會計彙整後，由幕僚長主持編審會議，並於會後再向局長提出簡報，同時依局長裁示調整後完成該局預算編制作業，準備依市府新年度預算作業規定向市府提出需求。

⁶人發局自民國 91 年起採基金預算，為高雄市政府教育發展基金附屬單位預算之分預算，年度預算之賸餘毋需繳庫

三、在行爲途徑方面

Leavitt 認爲組織變革的三種途徑彼此是具有高度的依賴性的，結構途徑、技術途徑(technological approach)、行爲途徑(behavioral approach)中的任何一種變革都可能引起其他的變革(見圖二)。

人發局經由結構途徑變革的同時，也注意到了必須藉由行爲途徑來強化結構變革，如此才能確保變革的成功，確保策略的獲得實踐。而行爲途徑的變革是強調態度、激勵及行爲技能之改變，如借助人員甄選、訓練及考評來完成。

欲藉行爲途徑達到變革，首項要件即是改變認知，認知決定態度，態度決定行爲；在組織創新變革中不但要借助訓練與溝通，來強化變革內涵的認知，而且也要借助訓練與溝通來預防認知障礙的發生。

做爲組織管理者(manager)，機關首長不但要隨時體察因環境變遷，所爲組織帶來的機會與威脅，而適時調整或重新擬定組織的發展策略，更必須領導及督促該局所有同仁予以實踐及貫徹，溝通與訓練，以及人員甄選及考評即爲必須的手段。

人發局除了經常召集各組主管及相關同仁，以研討的方式，進行工作目標及方法的溝通，同時更經常利用該局業務會報時，由首長親自講授與分析對組織發展的政策理念，所做過的訓練簡報(課程)包括「2005 年公教人力發展局教育訓練展望：提升與領導」、「公教人力發展局變革管理~~一個創新與再造結合的藍海策略」、「創新策略性市政人力資源管理建構優質都市治理」、「高雄市政府公教人力發展局組織變革的核心價值與論述」、「品格、美學、哲學的生活力」等，對組織成員在組織變革的認知上，有一定程度的助益。

爲了執行新增的國際化業務，該局也自各部門中遴選了具有外語能力的同仁，以任務編組的方式成立「國際業務小組」，該一專案小組成員經常聚會，討論新開創工作的規畫內容。

而基於該局成功將場域以促進民間參與公共建設委外經營之後的人力調整，抽調 3 位職工分派各業務部門，做爲充實辦班的人力，人發局也相當注意到協助該等職工提升業務知能，除了安排他們參加「電腦 word 基礎職工班」全程研習，充實電腦運用的能力，並且結合該局新進同仁，給予職前訓練，其課程包括「辦班作業流程之介紹與說明」、「班期經營之要領與技巧」、「學員回饋意見之整理與學員系統之運用」等，而且律定投入辦班工作進度，從「跟班」—由各組指定適當開辦之班期，跟隨主辦同仁見習，並協助處理相關辦班工作；到「協辦班期」—擔任辦理班期之協辦人員，協助主辦同仁經營班期；再到「小段辦班」—除課程規劃及學員調訓之外，其他包括教室布置、學員報到及服務、開班、至課程結束、教室復原在內。齊一各組在工作分派及運用上的步調，免使投入協助辦班之職工產生心理和實質工作上的差異。

伍、人發局組織變革的策略管理分析與檢討

很多探討組織變革的學者都會舉美國奇異公司的例子，做爲變革成功的案例。國立中山大學著作的管理學一書中，在探討組織變革的成功關鍵因素的文中，舉

奇異公司為例：「Jack Welch 在 1981 年接任奇異(GE)總裁之後，立刻大刀闊斧的進行企業改造行動，不斷地與企業內部、外部進行溝通，以及運用智慧推行變革計畫，終於讓員工逐漸擺脫組織慣性及舊有的官僚作風。奇異公司的轉型是美國企業史上規模最大、最成功的組織變革計畫。」

從上面那段中字中，我們注意到二個重要的元素，其一是改革開於Jack Welch 接任總裁之後的立刻，其二是Jack Welch不斷與企業內部和外部進行溝通；這說明了具有管理能力的領導者⁷以及溝通是組織變革中極具關鍵的因素。在人發局的組織變革中，我們也可以觀察到這二項因素的存在。

人發局在高雄市政府組織中是一個小機關，編制內含政務職首長在內全部職員只有 27 人，按市府人力精簡政策的規定，尚必須精簡 5%，因此現行可運用的名額僅 25 人，加上司機、警衛與技工、工友等職工 12 人，合計編制 39 人，扣除精簡人力，實有 37 人。

人發局也是一個冷衙門，從公務人員訓練中心合併教師研習中心改制為公教人力資源發展中心以來，才增設副首長及主任秘書二個簡任官等職位，但是歷年來這二個高階職位出缺，多半從其他單位同職等人員轉調，形成市府在高階職位運用的調節站，機關內中階主管幾乎沒有陞遷管道，一任十數年，不被重視。

如此一個小機關、一個冷衙門，如何能在短短 3 年內完成場域的重新整理、順利推動場域的委外經營、其間還包括承接市府臨時性交待業務—跨港纜車公民會議的舉辦及旗津地區社區總體營造等工作，並且進行組織改造，開創城市治理知識產業化、國際培訓業務的規畫。

我們可以歸納為以下幾個因素及策略性的做法：

一、首長的條件及意志

因應民主政治與責任政治的要求，高雄市政府所屬機關首長均為政務職，隨著市長民選的結果，政務官的更替頻繁，公務部門流傳了一句話：「政務官上台就要變，不變沒有人知道他的存在；不但要變而且要趕快變，不然隨時就下台來不及變了；不但要趕快變，更要變得炫，否則沒有掌聲一樣職位難保」。

政務官上台後求變是天經地義的事，一方面他要施展個人的政治理念，一方面要迎合環境的變遷且符合民眾的期望，人發局自從隨著直轄市自治條例施行改為政務職以來，約每 4 年更換一位首長，每次首長的更換也都有相當程度的變革，2003 年 2 月的首長更替以來，變革的幅度堪稱最大，不只完成將該局整個佔地 1.74 公頃、建築樓地板總面積 3 萬餘平方公尺的場域全部委託給民間經營的 ROT 工作，而且企圖改變該局在教育訓練上的內涵，積極推動學程認證、策略聯盟、「人都發學堂」，期望將該局在教育訓練的對象上跨出僅以高雄市政府公務人員與教師的領域，擴張到企業、民間團體與一般市民；而開創國際培訓業務、國際人力資源發展會展業務，以及城市治理知識產業化的目標，更將人發局業務觸角

⁷ Bennis和Nanus對管理者和領導者分別給予不同的定義，認為「管理者是那些把事情做對的人，而領導者則是那些做對的事情的人

伸向全球化的城市治理。更甚者，人發局的目標，是將這些教育訓練的知識，予以產業化，達到「再增值」、「再創價」的效果，為該局的教育基金增闢財源。

以上的改革，植基於人發局首長的企圖與意志，而強化此一企圖與意志的，不僅僅是領導者專業技術能力(technical skill)，更在對環境的洞察及管理的規畫能力，也這正是學者 Robert Katz 所認為一個優秀的管理者應該具備的「概念化能力(conceptual skill)」。我們可以說，人發局組織變革的發動者與變革工作推動的樞紐是該局的局長。

二、溝通是組織變革成敗的重要關鍵因素

在高雄市政府的組織體系與權責中，涉及組織規程修正暨預算編列的案件均需呈報市長核定，其中預算編列尚需經由市議會的審議通過。人發局在結構途徑上的組織變革超越了局長的權責，必須爭取市長暨市府相關機關及市議會在政策上的支持。

而組織進行變革勢必調整或增加新的業務，打破現狀改變原有工作的內容與習慣，影響組織成員既有的權力與利益，勢將引起對變革的抗拒，管理者面對可能的抗拒，也必須預先防範、化解，將抗拒降至最低程度，更進而爭取員工對變革的支持。

無論是上級決策者或是對與決策具有影響力的相關機關、以及組織內成員，都是管理者在引導與推動變革時爭取支持的對象，而爭取支持的最好、也是必須的策略就是溝通。

人發局在組織變革的過程中，非常注意溝通的策略運用。以 ROT 工作推動為例，該局確定將場域委外經營之始，蒐集相關法令與資料完成內部研究暨整理出需市府及相關機關支援與解決的問題後，即在正式簽報市府之前，透過機要的管道，邀請市長及相關首長前來聽取簡報，達成共識，獲得市長在政策上決定予以支持，是相關變革工作推動時，能使市府各局處全力配合的主要因素。

人發局也能充分運用市府定期召開市政會議的機會，提出該局重要的工作報告，對於極待推動的施政項目，必有完整的論述，並且直接在市政會議裡，爭取市長的同意。

為爭取場域美化及整理的經費，人發局主動邀請市議會教育小組的議員前來考察參觀，直接與議員在現場聽取簡報進行溝通，與議員維持相當良好的互動與關係，使該局提出的預算都能獲得議員的支持，順利在議會過關。

經常與同仁就新觀念、新想法、新政策、新工作的推動交換意見，並且在定期召開的局務會議中提出簡報，一方面擴大參與，同時集思廣義，使變革工作提出後，得到同仁的支持，人發局並沒有忽略內部溝通的重要。

三、人發局組織變革的策略管理模式

人發局的組織變革在立定目標後，有系統的往前推動。該局變革的目標歸納起來是順著三條互相關聯的主軸發展的：第一條主軸是將該局場域委外經營，以透

過場域的局部改造及不斷行銷來達成；第二條主軸則在承擔「改變市政經營的DNA」的責任，以調整教育訓練的內涵，使該局的組織變革與市府相關局處做政策聯結；第三條主軸是知識管理與國際接軌，以發展城市治理知識產業化及國際化，使該局的組織目標具有前瞻的發展性。

本文以逆序的途徑，來檢視人發局透過上述三條主軸工作追求變革目標的做法，嘗試為人發局推動組織變革的策略管理提出解釋：

(一)、第一條主軸發展

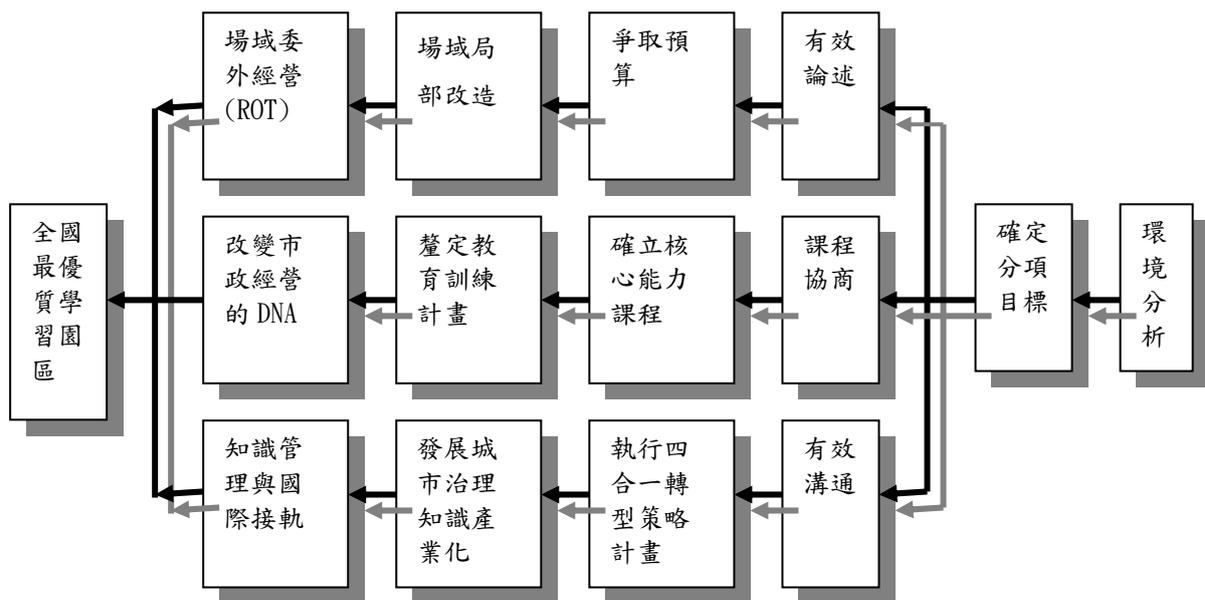
組織變革 ← 場域委外經營(ROT) ← 場域局部改造 ← 爭取預算 ← 有效論述 ← 環境分析

(二)、第二條主軸發展

組織變革 ← 改變市政經營的DNA ← 釐訂教育訓練計畫 ← 確立現代公務員核心價值與核心能力課程 ← 課程協商 ← 環境分析

(三)、第三條主軸發展

組織變革 ← 知識管理與國際接軌 ← 發展城市治理知識產業化 ← 執行四合一轉型策略計畫⁸ ← 有效溝通 ← 環境分析



圖四 人發局組織變革的策略管理模式圖

從人發局推動組織變革的三條主軸發展的分析中，我們可以清楚發現組織變革的方法(手段)與目標間的關係與互動，ROT 並不是人發局變革的目標，它只是變革的手段，以現代公務員核心價值與核心能力為主的培訓計畫也只是變革的方法，而發展城市治理知識產業化及國際化亦非最終目標，組織變革真正的目標是全部心智模式的改變，透過變革使組織比以前更有競爭力，更有生產力，

⁸ 四合一轉型策略計畫內容包括 1、發展教育訓練策略聯盟，2、設立「人都發學堂」以自創教育訓練品牌，3、確立公務員核心價值及培養核心能力，4、發展國際培訓合作與國際人力資源會展業務

在不斷變遷的環境中，居於更有利於發展的位置。

陸、結語

John P. Kotter 認為：成功的變革絕非一蹴可幾，而是一個循序漸進、一步一步透過有系統的規畫、執行、檢視及修訂的演化過程。在變革過程的每一個步驟並不全然是順利進行的，碰到抗拒或者發現問題時，需要立即進行檢討、適時予以修正，誠如鄧小平的名言「摸著石頭過河」。

人發局在組織變革工作推動中，不斷透過各種方法與活動，來測試與探求達到目標的坦途，在變革的過程中，有些措施(如 ROT、策略聯盟工作中之學程認證..)在意志力貫徹下終能克服困難順利推動，也有些計畫因主客觀因素遇到挫折而修正，如鼓勵公務員閱讀而策辦的生態休閒一日遊、英語友善公園等。

但是人發局的組織變革大方向是正確的，並且仍然堅毅不拔，持續不斷的在往變革的坦途邁進，因為人發局全體同仁都能夠深切體認：變革管理並不只是在創意的舉辦活動，也不只是在有效的完成任務，更不只是壯觀的市政建設，變革管理在於讓一個組織有計畫和有策略的脫胎換骨，用新的心智模式和核心能力，能夠在當今及未來社會作優質的治理，同時變革管理能夠讓一個組織超越過去、善用現在、掌握未來。

參考文獻

- Owen E.Hughes 著,林鍾沂、林文斌譯,公共管理新論,韋伯文化,1999
- 中山大學企業管理學系,管理學：整合觀點與創新思維,前程,2005
- 方至民,策略管理,中山大學企業管理學系,2005
- 丘昌泰,公共管理：理論與實務,元照,2001
- 宋學文,溝通、談判在公共管理中的角色,高雄市政府公教人力資源發展中心,1998
- 吳英明、張其祿,全球化下的公共管理,商鼎文化,2006
- 胡國強、邱燈助,組織變革與創新,中山大學企業管理學系,2005
- 高雄市政府公教人力發展局,公教人力發展局教育訓練展望：提升與領導簡報,2005
- 高雄市政府公教人力發展局,變革管理：一個創新與再造結合的藍海策略簡報,2006
- 高雄市政府公教人力發展局,高雄市政府公教人力發展局設施設備委託民間經營管理籌辦計畫簡報,2003
- 高雄市政府公教人力發展局,高雄市政府公教人力發展局開創國際培訓合作暨國際人力資源會展業務規畫案,2005
- 高雄市政府公教人力發展局,高雄市政府公教人力發展局組織變革的核心價值與論述,2006
- 高雄市政府公教人力發展局,高雄市政府公教人力發展局組織變革研討會會議資料,2005
- 高雄市政府公教人力發展局,高雄市政府公教人力發展局業務報告,2005
- 高雄市政府公教人力發展局,創新策略性市政人力資源管理：建構優質都市治理簡報,2005
- 高雄市政府公教人力資源發展中心,高雄市政府公教人力資源發展政策白皮書,1999