

公務員協力能力的建立及策略契合^{*}

陳志瑋^{**}

《摘要》

我國行政機關推動策略性人力資源管理，目前還在起步與試行階段，因此在這項管理作為上猶有許多可以介入與改進的空間。為因應此過程，本文分析：在當前跨域治理的需求與趨勢下，公部門有必要透過制度規範和行為誘因，建立機關成員的協力能力，以協助達成組織的策略目標，並對各種跨域問題或府際關係的處理，能因應外部環境的挑戰。因此，公務員的協力能力有必要連結組織策略管理過程，以建立策略契合的關係。

本文採用文獻分析法，耙梳並分析有關論述，發現：公務員協力能力乃是策略能力的一環，需以達成組織的策略目標為原則，除可強化組織的人力資本、結構資本與關係資本外，亦可因應外部環境變遷的挑戰。為建立協力能力，領導角色轉變、員工參與策略，以及組織資源整合，都是需要配合的前提條件。為建立協力能力，訓練和學習為其主要途徑，與使命、願景、價值、目標、利害關係

投稿日期：98年9月16日；接受刊登日期：98年10月19日。

^{*} 本文接受行政院國科會專題計畫補助，編號為 NSC 96-2414-H-032-002，初稿曾以「公務人力策略能力的建立與連結：協力的觀點」為題發表於「推動策略性人力資源管理，建構效能政府」學術研討會（二〇〇六年十一月十三日），作者非常感謝陳金貴教授與郭昱瑩教授提供之剴切評論意見。作者另外誠摯感謝所有匿名審查人所提供之寶貴審查意見與修改建議，唯所有文責全由作者自負。

^{**} 淡江大學公共行政學系專任助理教授。

人和課責等六個領域進行連結，促使策略性人力資源管理的架構，得能和組織的整體發展充分契合。

本文結論指出：協力能力不是高層管理者所專屬，而應該普及到所有階層的組織員工。其次，組織在建立協力能力的同時，也應在法制上充實策略性人力資源管理的內涵，以免無法達到策略契合的目標。

[關鍵詞]：協力能力，策略契合，策略性公共人力資源管理

前言

隨著策略管理在企管界大行其道，策略性人力資源管理也逐步在人力資源管理過程中佔有愈來愈重要的地位，以便人力資源和企業目標之間能進行多層次的連結，其中包括企業策略和人力資源管理策略的連結，員工績效和組織總體目標的連結，以及員工行為和組織管理的連結。就在企管界已經發展出許多成熟而細膩的策略管理手段與工具的同時，公部門也逐漸體認到，爲了致使行政改革的目標更能有效達成，也爲了讓公部門的回應力更爲提升，增加政府的可信任度並維繫政府持續改善的動力，已經有愈來愈多學者與實務界人士投入於策略性人力資源管理的探討（例如，施能傑，2006；孫本初，2006；王旭統，2004；鄭錫錯，2002）。行政院人事行政局也爲此擬定一套說帖，希望能將策略性人力資源管理落實到行政部門中（行政院人事行政局，2005），同時有關如何提升公務人力的核心能力或職能，也在相同的脈絡下獲得重視（趙璟瑄，2002；陳金貴，1999）。由此，吾人可以瞭解策略性公共人力資源管理確實獲得愈來愈多的關注，也值得我們進一步探究更多課題。尤有甚者，Lenz 在一九八〇年的一篇論文中，即指出：組織在策略行動中的總體能力，對組織運用資源、知識、技術，以及和外部環境的互動上，都能有效提升（Lenz, 1980: 225-234）。

儘管 Wallace Sayre 認為公私部門管理「在所有不重要的層面上，基本上是相似的（轉引自 Allison, 1999: 14-29）。」Allison 在這項開放式的問題中，也指出公私部門在策略、內部要素與外部要素管理這三項一般管理功能中，彼此具有相似性，但他透過文獻檢閱的方式，提醒我們注意公私部門管理差異性的論述（Allison, 1999: 14）。在策略管理領域中，Ring 和 Perry 亦指出，若將公私部門的策略管理等同以觀，將會出現很大難題（Ring & Perry, 1985: 276-286）。舉例來說，私人企業的低成本和差異化策略可能相當重要，員工為此必須培養相對的技術和能力，以達到企業所訂定的目標，但對公部門而言，公務員在現有法定職掌規定下，節約一直不是最主要的考量，差異化更不足以成為政府部門的生存法則，因為一來法律已提供行政機關的生存保障，二來各機關所提供的多屬獨家業務，因此比較沒有強烈動機去爭取競爭優勢，也不需要建構品牌或應用產品差異化的策略。換言之，由於公私部門員工的行為誘因不同，公部門在推動策略管理時，就必須針對策略目標的規劃與執行、績效評估方式與能力建立等內涵的不同，設計出不同的焦點，以免出現東施效顰的尷尬。

公務員執行公務所需的策略能力雖然相當多樣，而且從核心能力（core competence）的角度來看，不同機關需具備不同的核心能力，各機關員工自然也要培養相對應的核心能力。然而，為了因應跨域治理的需要，也因應「契約型政府」（government by contract）的興起，導使中央與地方、政府與政府，政府與民間之間能夠擁有更緊密的協力關係，解決各式不同的跨域問題，培養公務人力跨域治理的協力能力，公務人力所急需建立的共同策略能力之一，便是進行協力治理，從事跨域對話、協調與資源互補整合的能力（林水波、李長晏，2005；Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006: 323-331; Novak, 2009）。換言之，公務員為了促進與配合協力治理，至需培養與展現出來的能力，可稱為協力能力（collaboration capability）。根據 Blomqvist 和 Levy 的界定，所謂協力能力是指：「行為者基於互信、溝通和承諾，建立與管理網絡關係的能力（Blomqvist & Levy, 2006: 40）。」雖然協力治理可能出現在個人、組織和政府等不同層次上，但本文限在個人層次下討論公務員協力能力對當代公共機關的重要，藉以提升公部門在執行各項公共策略時，冀能重視網絡關係或跨域治理的應用。

根據以上定義，本文乃基於下列三項假定進行討論：

第一，協力是公部門策略管理的重要一環，組織從事協力策略的推動，有助於公共問題的解決，或者促進行政機關達成使命與任務。

第二，以協力做為行政機關策略能力之標的，必須靠組織全體成員投入該能力的養成，才能符合養塑能力策略的初衷。

第三，策略目標的成就，有賴連結組織成員的協力能力和其他各項策略能力，以產生契合效應（alignment effect）與合超效應（synergy effect）。¹

有鑑於我國行政機關推動策略性人力資源管理，目前還在起步與試驗階段，如果我們從能力策略切入（O'Neill & Hewitt, 2005: 125-143），將當前公部門所需的跨域協力作為視為一項重要的策略能力，思索建立該項能力的途徑並與組織使用的策略相契合，將有助於未來策略性人力資源管理的實現，也有助於公部門策略管理的推動。綜合前面三項假定，本文分析組織員工建立協力能力的重要性，討論建立策略能力的途徑，提出策略能力的連結之道。

壹、策略能力與協力

一、策略能力的內涵

根據 Lengenick-Hall 夫婦的界定，策略能力是指：「以組織的無形資產創造價值的能力（Lengenick-Hall & Lengenick-Hall, 2003: 2）。」他們認為：組織的有形資產固然重要，但其不足以在知識經濟時代中獲得競爭優勢，唯有無形資產（例如，品牌、顧客忠誠度）能夠影響組織運作的成敗。對照到公部門的情況，行政機關能否獲得人民的信賴與忠誠，公務人員能否運用有形與無形資產創造不一樣的價值，

¹ 策略管理的文獻相當強調“alignment”的重要，例如 Boswell（2006）、Kaplan 和 Norton（2006），它含有連結、結合或契合的意思，重點就是讓策略管理過程中的不同要素結合並產生整合的效果。例如不同組織層次的目標需要上下連結，組織內部的人力、結構和和關係三者需要連結。提倡平衡計分卡的 Kaplan 和 Norton 的二〇〇六年著作 *Alignment: Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies*，仍不脫離以上的含意，但中文譯名為《策略校準》（高子梅、何霖譯，2006），就無法反映出“alignment”的上述意義，故似以「策略契合」為譯名較佳。基於上述原因，本文論述“alignment”的意義時，原則上使用「契合」，同時視行文需要使用「連結」。

從而帶來國家總體的競爭優勢，同樣是當前講究國家競爭力環境下的重要課題。然而，目前多數國家文官系統所採取的科層體制與分工方式，卻產生切割（segmentation）和協調能力不足的問題，何況官僚體制的切割本會影響民眾參與，而協調能力不足又會造成行政或政策不一致，如此一來，民眾對於他們身為公民和納稅人的角色就會輕視，建立效能民主政府的需求，也會因此降低（Peters, 2001: 51-52）。這樣的論證提醒我們：應該注意過度官僚化所造成的負面影響，也應注意如何藉由協調與協力，彌補政策不一致造成民主政府所受到的損害。

因此，本文所界定的協力能力，係專指公務人力所需要的策略能力，必須是爲了完成機關策略目標、因應未來環境變化所需的關鍵能力，而非一般的行政能力。這些策略能力包括策略規劃、資源管理、專案執行、協力治理等等，組織成員若建立並擁有這些策略能力，意味著策略管理得能有效進行。根據此一界定，策略能力包含以下幾項要素：

1. 它是達成組織策略目標所需的關鍵能力；
2. 它能夠因應組織外在環境變化；
3. 它是組織員工養塑後可運用無形資產創造價值。

除了從功能別來界定策略能力外，Cohen（2005: 63-70）在探討策略性人力資源管理下的五種能力類別時，則指出不同階層的組織成員，對於策略貢獻（strategic contribution）的能力也不同。大致而言，基層員工需要瞭解組織目標的能力，中層員工需要變遷管理的能力，高階專業人員需要文化管理的策略能力，至於機關首長需要策略性決策（strategic decision-making）的能力。這種根據組織階層來確認不同策略能力的方式，確實有助於我們進行差異化的培訓與能力強化，而且從階層分工的角度來看，高層人員負責策略規劃，中層與基層員工負責策略協調與操作，也符合策略管理的宗旨。不過，以策略能力所著重的「契合性」（alignment）觀之，在進行策略層級化的同時，也應防止這種區分造成策略能力的人爲分割，從而限制組織員工的前瞻眼光。因此，組織成員要能體認策略能力是由組織整體所共享，特別是組織面對跨域議題的處理時，更需要組織成員以團隊的姿態投入於議題的化解，此時員工入股組織的情懷，便成爲相當重要的條件（林水波，2001）。申言之，本文認爲無論各階層的員工，都需要「感知」和「適應」這兩項重要策略能力。在前者，公部門員工需要對下列層面有著高度的敏感性：

1. 民意變化和政治人物當下的政策與價值取向；
2. 全球和國內經濟、社會和環境的變遷。

在後者，公部門員工需要：

1. 擁有政策前瞻和政策移植的能力；
2. 擁有因應外在環境變化而進行政策變遷和政策終結的能力。

總之，策略能力的目的是為了實現策略目標，這和組織因應環境變遷息息相關。同樣地，本文認為協力能力也是為了組織策略目標的達成，因此以下繼續就此一課題進行論述。

二、以協力達成策略目標

在當前的環境下，各種跨域治理和府際關係的協力課題已相當普遍，但公務員在處理這類議題所具備或養成的能力，都屬於策略能力的一種。質言之，有助於達成策略目標的協力能力，才是策略能力的一種，若屬於一般事務性的協力關係，例如單位間、機關間或政府間事務性、行政性合作協調事項，因缺乏策略導向的意涵，故不被視為策略能力。

在策略能力的意義下，組織透過協力的合作過程，參與者培養與其他組織互動的機會，也提供讓公務人力站在不同立場、運用不同眼光來看待問題的機會。因此公務人員需要培養自己參與協力過程的能力，以因應與解決所面臨的各種跨域性或需要多方參與的議題。根據 Munkvold、Weiseth 和 Larsen（2009）的界定，所謂協力能力是指：「有能力與他人共同創造成果的一種特質。協力能力代表組織進行協力與產生績效的取向及底盤結構。」在此定義下，協力底盤結構（collaborative infrastructure）、協力作為（collaborative practice）和網絡關係能力（networking capabilities）三者構成協力能力的要素，其中和個別公務人員直接相關的是協力作為的能力，而組織需要在底盤結構和網絡關係能力的層面提供配合，進而促進組織績效（Munkvold, Weiseth, & Larsen, 2009）。

申言之，儘管公共管理者基於策略需要而建立的跨域協力關係中，仍具備相當關鍵的角色（O’Leary, Gazley, McGuire, & Bingham, 2009: 4-5），但協力團隊的參與者亦必須站在和領導者一樣的高度，才能使協力關係可長可久，所以一般階層的公務人員也需擁有此種策略能力，而非領導階層所專屬。如此一來，組織成員為了

建立協力關係並獲得相對優勢地位，需要在組織特定使命與目標的驅動下，運用策略能力找出獨特的協力任務，使其連結到相關行為者的行動議程上。這種策略能力可以使合夥者在必要的組織支持下，透過集體行動來確認他們的使命以及建立協力行動的架構（Sullivan, Barnes, & Matka, 2006: 293）。由此觀之，從協力觀點所建立起來的公務人力策略能力，是在累積人力資本（human capital）、結構資本（structural capital）與關係資本（relationship capital）三者（Lengnick-Hall & Lengnick-Hall, 2003: 2-8），冀求公部門的策略能力可以累積與強化，致使組織在建立協力關係時，得能達成策略目標的要求。在這個意義下，若以協力能力來檢視策略能力的意涵，它可以說是達成組織策略目標所需的關鍵能力之一，且是爲了因應當前複雜的任務環境，而發展出因應外在環境變化的一種作爲，同時也是存在且附著於組織員工身上的一種重要無形資產，一旦人力資本流失，相對的結構資本和關係資本也可能因此受到傷害。

申言之，公務人力做爲人力資本的基礎，才有建立策略能力的需要，否則公務人力單純做爲人事費用的消耗者與行政任務的執行者，並沒有進一步創造創新、服務與效率的誘因，也沒有積極回應社會需求、達成民主治理的必要。如同本論文背後的假定，乃是希望突破原有的行爲慣性，以積極態度回應現代民主治理的需求。因此從策略能力的角度來看，將公務人力做爲一種人力資本，乃是必要的一項要素。其次，協力關係的建立，不是一時一地或單一機關的合作協調，而是創造可連結的結構孔道（structural holes），俾便擁有高度結構自主性網絡的行為者，便可享有高度的投資報酬率，因此若能建立可資連結的結構孔道，就能保持組織的競爭優勢（Burt, 1992: 2）。進一步來說，由這樣的協力關係出發，它可以成爲長遠彼此溝通、合作與信任的平台，因而反覆的互動與經驗分享，乃成爲累積結構資本的依據。最後，無論是人力資本或結構資本的累積，都有助於不同機關之間關係資本的建立，而關係資本又會回饋到前兩者之中，促使協力關係跨越個人或承辦人的界線，成爲參與協力各機關所共享的關係資本，因此有助於組織整體的生存與發展。

總之，策略能力並非建立後就算是任務完成，因爲它不是存在於組織個別成員身上，而是組織總體資產的一部份。因此，組織內的其他成員也應該投入於總體的願景和策略意向中，並且需聚焦於關鍵策略能力上，與組織運作的其他要素結合，最終則是讓變遷穩定下來，確保績效目標的達成，如此才算是策略能力與策略管理

之間的有效結合（Joyce, 2000）。就此來說，現代組織若能強化員工的協力能力，由於有助於人力、結構與關係資本的累積，因此可強化策略能力和連結。

貳、建立協力能力的條件

對許多組織而言，認定自身的核心能力並培養組織各階層成員具備該能力，使其轉化為實際的工作產出，乃是相當重要的一項課題，而這些能力的培養就成為能力建立（capacity building）議題之一。或許公共管理者或一般公務員都能體認跨域治理的重要，也能肯定組織員工建立能力後對公共服務品質提升的效果，但協力能力的建立牽涉到兩個層面的問題，首先是需要哪些周邊條件的配合，才能順利進行能力建立的工作？其次是公務員建立自己協力能力的誘因是什麼？本部分首先處理第一個問題，分別從領導者、組織員工和組織資源三個層面，分別討論公務員能力建立的周邊配合條件，以回應前文所論述的三項假定。

一、領導角色轉變

一般而言，組織著重的是從功能分類的角度進行闡述，例如領導能力、解決問題能力、執行能力等等。這些能力的養成與運用，都是為了提升組織績效，完成組織的策略或目標，此時最主要的策略管理責任仍落在領導者身上。例如，倡導「真誠領導」（authentic leadership）的學者 Terry 指出：「一個真正有願景的領導者會傳授、提供洞見，如此人們才能理解未來的可能狀況，以及此種未來狀況被預測和（或）創造的過程（Terry, 1993: 37）。」此種具有願景的領導者，適合帶領組織進行策略目標的擬定，是以領導者在判斷組織面對的問題與挑戰，以及提出的方向是否正確，便攸關後續的成敗。這樣的觀點引發的後續問題包括：為何一般組織員工需要參與策略管理過程？為何在建立跨域治理的過程中，員工也需要培養相對的能力來協助跨域治理工作的進行？領導者應該如何調適自身的角色，以因應協力治理的行政環境？

藉由資訊科技的普及，如今一般員工也可以透過無遠弗屆、鉅細靡遺的網際網路獲知各種資訊及組織運作知識，甚至在專業分工的領域內佔有一席之地，進而有機會和領導者站在同一個知識或資訊的高度去看待組織運作。在這種情況下，領導

者無法擁有獨占的資訊優勢，此時組織員工並非單純的政策執行者，而是等待開發與應用的人力資源。對於希望建立公私合夥、府際治理的行政機關來說，在既有的人力資源基礎上培養協力人才，當是值得採納的途徑。

對領導者而言，設定讓組織成員認同且能達成的組織目標，仍是最重要的任務之一，故有關建構願景、引導改變等重要功能仍是領導者必備的能力。但在面對跨域議題時，第一個優先事項是建立部屬的協力能力，其次是在需要和私部門、其他政府或其他機關之間互動及建立協力關係時，建立開放的管道讓員工參與實際運作，以發揮組織優勢。這是因為在協力治理架構下，光是領導者片面推動政策已無法滿足該類跨域問題的需要，協力治理不僅需要雙邊或多邊參與者來架構彼此關係，而且需要相關利害關係人在既定的信任基礎上，進行長期且深入地建立共享目標，而員工則必須擁有更多的權力分享，才能促進協力治理的順利進行。換句話說，協力架構下存在著兩種型態的分享領導（shared leadership）：一是水平式的分享領導，由協力雙邊或多邊的領導者針對共同議題，彼此進行跨越疆界的對話、權力分享及問題解決；另一個是垂直的分享領導，亦即為了促使協力關係或團隊運作更加順暢，領導者必須與下屬分享權力、影響力、資源及其他工作內容（Seibert, Sparrowe & Liden, 2003: 184-188）。由此可知，當行政組織涉入愈多的跨域議題，或有愈多協力治理的需求時，便需要愈多垂直式的分享領導。當垂直式的分享領導愈多，公務人力就愈需要建立策略能力，以因應分享領導及協力治理的需要。

二、員工參與策略

領導者應正視跨域問題對組織領導帶來的變遷與挑戰。而對組織員工而言，則應瞭解策略管理不是高層領導者的專屬權力，組織員工也能透過程序或決策的參與，使自己能為達成組織的策略目標貢獻心力。事實上，許多行政改革強調參與治理的重要，員工不僅擁有更多決策程序的參與權，同時在許多實質政策領域上，也擁有更多的實質影響力。這種趨勢反映在立法權賦予行政權更多彈性空間，也反映在愈來愈多來自上級的授權賦能（empowerment）上，如此組織員工才能在多元機關的環境（multiagency setting）下，從事合夥與協力的工作，以顯示參與治理的合理性（Taket & White, 2000）。基於這樣的認知，協力能力既是策略能力的一環，即使基層員工也可以讓自己透過協力能力的建立，體認自己有責任在多元機關的環

境下，參與各項跨域問題的解決，以完成組織的策略目標。

三、組織資源整合

當領導者和組織員工都體認到協力能力和參與策略管理過程的重要時，隨之而來的議題便是如何將不同的概念要素結合起來，以產生正面的效應。Boxall 與 Purcell (2003: 30-32) 認為企業的生存力 (viability) 有三項要素：適當的企業目標 (appropriate business goals)、有能力的人員 (capable people) 以及非人力的相關資源 (relevant non-human resource)。相同地，政府機關面對全球化變遷以及民眾對政府需求有增無減的趨勢，組織不朽 (permanence) 已非定律，甚至由於許多負面作用而同遭左派與右派的抨擊 (Peters, 2001: 77-83)。為了追求行政機關的生存和發展，圖 1 說明了這三項要素彼此互有關連的特質，其中所謂有能力的人員同時包括管理者和員工，兩者不僅要具備熟練的技術與能力，而且也應擁有積極甚至熱情的工作態度。其次在適當的組織目標引導下，這些人員才能找到要認同的對象，也才瞭解他們需要達成的目標何在。接著，有關資金、資產、技術、資料庫、過去發展出來的操作系統與庫存用品，都可供組織成員運用，也有助於組織目標的達成。進一步來說，這些要素將可做為政府機關建立策略能力，並連結策略目標的依據。

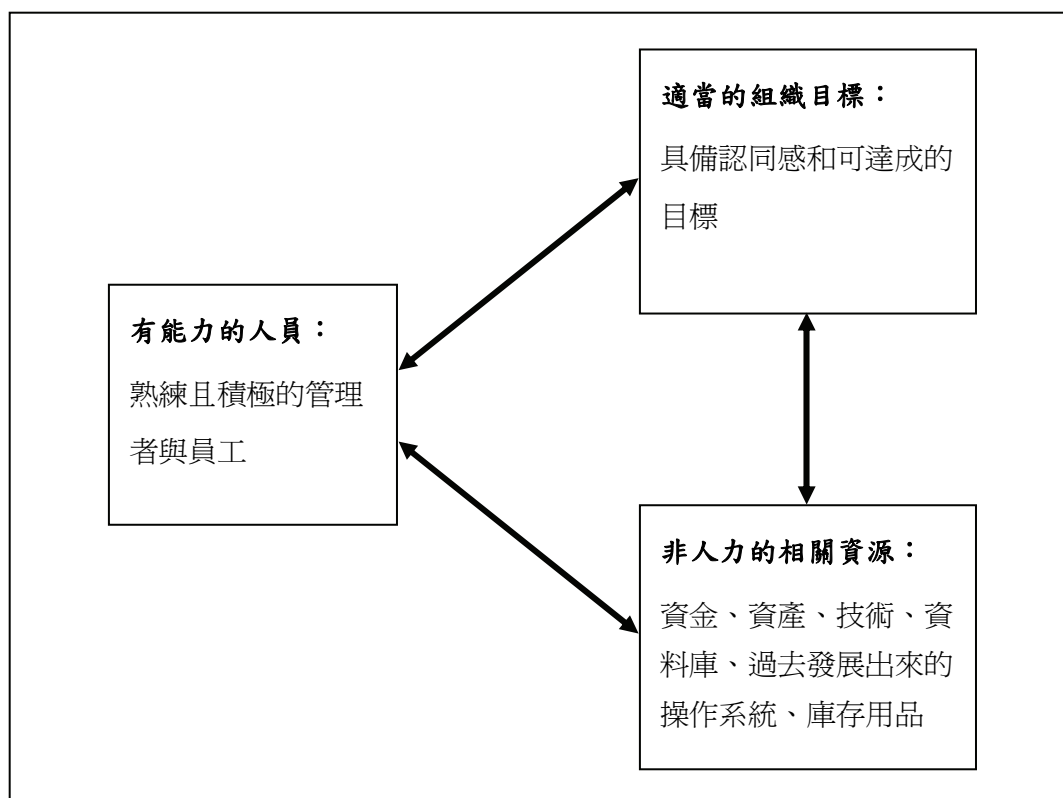


圖 1 組織生存力的三項關鍵要素

資料來源：Boxall & Purecell (2003: 31)。

在這三項要素中，「有能力的人員」涉及本文所述的能力建立策略，「適當的組織目標」涉及和領導者有關的策略願景與目標建立，而「非人力的相關資源」則涉及策略執行階段的資源管理與整合，三者應該彼此契合，以整合出完整的策略管理架構。此架構亦符合前文對策略目標和策略能力的界定，連同資源管理而共同形成策略管理的重要要素。從這裡引發出一項課題，便是公共組織成員必須增加對外環境變化的感知力（sensitivity），進而培養個人和組織的適應力（adaptability），才能使公共組織的策略目標與時俱進。換言之，公共組織成員需要習慣從外部思考（think outside of a box），並創造策略創新的理念，藉以執行策略規劃的內容（Joyce, 2000: 36-37），在此前提下，這些所謂的組織能力（organizational capacity）是要和組織的策略之間彼此配合（fit），才能獲得成功的策略執行（Vinzant & Vinzant, 1996: 139-157）。舉例來說，全球知名的投資銀行雷

曼兄弟在二〇〇八年九月十五日宣布破產時，全球各國正式警覺到金融危機將席捲而來，和美國前一年所發生的次級房貸危機（subprime loan crisis）的本質並不相同，隨後西方各國第四季的經濟表現紛紛出現衰退警訊，各種杼困和促進經濟發展方案也開始出籠。在此氛圍下，我國行政院編列的 98 年度中央政府總預算仍在經濟成長的樂觀預估下，編列 5.2% 的歲入成長與 6.9% 的歲出成長（行政院主計處 2009a），行政院主計處直到二〇〇九年二月十八日才宣布我國經濟衰退的現實，指出九十七年第四季經濟負成長 8.36%，98 年經濟負成長 2.97%（行政院主計處，2009b），此時落後外國投資法人機構和國內相關經濟研究機構的預估已經許久。此種感知力和適應力的落差，除了立即導致預算赤字至少增加一千三百億之外，²也因此延宕政府經建部門採取更積極對策應付經濟衰退情勢的機會。由此可見，公共組織成員的策略能力建立，並和機關或國家的策略目標相連結，和社會整體福祉息息相關。

參、建立協力能力的途徑

雖然跨域治理的現實帶來公務員建立協力能力的需求，但從公務員的角度來看，並非理所當然必須建立包括協力能力在內的各種策略能力，也不是理所當然必須主動參與行政組織的策略管理過程。公務員建立協力能力的途徑，一方面採用有系統的訓練，另方面也能主動體認自主性學習、提升能力的重要。

隨著策略性人力資源管理受到公部門的重視，運用訓練和學習手段，經由培養人才、留用人才、運用人才的作法以建立公務人員協力能力，也愈來愈佔有一席之地。以我國為例，「公務人員訓練進修法」遲至民國九十一年一月四日才制定通過，而有關訓練進修和其他人力管理機制的結合，也需要逐步建立。

對於如何建立公務人力的策略能力，本文認為應在現有訓練進修與學習的架構下進行設計，一方面毋須標新立異，另方面可刻意強化我國公務人員訓練進修的內涵，導使策略性人力資源管理的推動更為快速。根據現行《公務人員訓練進修法》的規定，約略可分為三套系統：訓練、進修與終身學習。在訓練方面，由公務人員

² 以一兆七千億歲入預算減少百分之八來計算，全年歲入預估減少一千三百六十億。

保障暨培訓委員會辦理或委託相關機關（構）、學校辦理的類別包括公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練、行政中立訓練。由中央二級以上機關、直轄市政府或縣（市）政府辦理或授權所屬機關辦理的訓練類別包括：公務人員專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練。進修分爲入學進修、選修學分及專題研究。而在終身學習方面，由於缺乏強制性的規定，主動權還是掌握在公務人員身上。從上述訓練架構來看，由於終身學習和進修的範圍兩者有所重疊，因此或可簡化爲訓練和進修（或學習）兩大類別。當行政機關認爲所屬員工（無論是否具有任用資格）的訓練活動有助於該機關目標或任務的達成，就納入訓練需求計畫中，進行策略能力的培養。至於進修和終身學習都是員工個人基於個人興趣，或爲了彌補自己在本職學能或專業知識技術能力的不足，而主動尋找管道接受修習。上述兩者都可視爲建立公務人力策略能力的途徑，茲分別進行探討。

一、訓練途徑

隨著全球化風潮衝破了許多人爲的界線和藩籬，現代各項行政事務的複雜與不確定性，乃驅使我們思索不同治理模式的可能性，這種趨勢有賴於公務人員建構不同的能力加以因應，這對公務人力訓練體系而言，似乎提供了一個全新方向訓練設計。誠如 Lengnick-Hall 夫婦在《知識經濟下的人力資源管理》（*Human Resource Management in the Knowledge Economy*）一書中表示：「從人力資本的觀點來看，與工作無關之領域的訓練，可能和與工作相關之訓練同等重要，因爲其可以擴展個人的知識基礎，進而擴展整個組織的知識基礎（2003：49）。」由此顯示在知識經濟時代，公務人力訓練本不應侷限由公務機關來提供，訓練內涵也不應侷限於和行政業務相關，而需因應跨域問題和協力治理的出現，強化公務人員在協力能力的建構。例如，鄭錫鍇（2002：79-116）在「從策略性人力資源發展論述政策性公務人員訓練之意涵」一文中，分析策略性人力資源管理應用於公部門的限制與契機，並闡述其與公務人員訓練的關係。本文認同未來人事行政的發展，應從策略性人力資源管理的方向著手。同時，正由於人力被視爲一種資源而非成本，因此更應該在人力訓練上投注資源，使其扮演人力資源管理的重要轉換角色。

一旦訓練機構要將策略能力納入訓練需求計畫中，則 Sims（1998：99-110）所提出「再造公部門訓練」的四項特質（attributes），就可做爲我們在規劃訓練時的

參考原則。這四項特質包括：策略導向（strategic orientation）、顧客導向（customer orientation）、績效改善導向（performance improvement orientation），以及課責導向（accountability orientation）。這四項特質幫助我們檢驗一個成功的協力能力訓練，是否符合這些取向的要求：

(1)在策略導向上，致使受訓者的訓練在組織策略目標的引導下，養成建立團隊的知識和技術，以建立組織內部與外部的連結關係，如此協力關係才能進入各階層公務人員的思考架構，進而瞭解行政機關進行協力治理時所具備的策略意涵。

(2)從顧客的角度來思考，有必要讓受訓者明瞭建立協力能力和推展未來工作任務之間的關係，才能使公部門訓練乃從受訓者及所屬組織的需求出發，避免由訓練機關本位的角度進行訓練活動，如此或可增加受訓者的動機和意願。

(3)訓練的成果是改善受訓者及所屬組織的績效，而不只是累積訓練機關的訓練人數或項目而已，因此從績效改善的原則出發，可幫助訓練機構規劃的課程和方法，得能結合實際的需求。更重要的是，協力能力的訓練成果，表現在公務人員對協力作為的認知，也表現在協力能力和組織策略之間的策略契合程度上，故需要透過訓練課程結束後的實際工作績效，進行訓練成果的評量，以求組織績效的展現。

(4)在課責導向的原則，不僅包括訓練成果（包括學習、反應、行為與成果）的評估，公共訓練機構以及訓練和組織之間的策略契合關係，也應該是課責的對象與標的，這樣才能使訓練成為策略性人力資源管理下的重要環節。

在實際運作過程上，Sims（1998: 110-113）更進一步提出訓練的策略途徑（參見圖 2），明確指出策略性的訓練，需要在支持訓練的組織文化下，以人力資源管理的內涵為基礎，確認訓練需求、提出訓練方案，並讓受訓者將訓練成果用在工作上，同時運用客觀方式評估訓練成果，藉能達成組織使命與目標。這個論述所反映出來的基本假定，在於：訓練內容和各行政機關之間應該彼此密切配合，才能使策略能力建立在真正的需求上。

我國目前對於公務人力訓練的重視，反映在各項訓練法規逐步完備，訓練體系也在進行整併與轉型，以求發揮更大資源整合的效能。在可預見的未來，比較大的問題，恐出現在各行政機關如何建立支持訓練的制度文化，如此才能進入圖 2 外環的良性循環，使用人機關和訓練機關（構）學校達到彼此配合的目標。

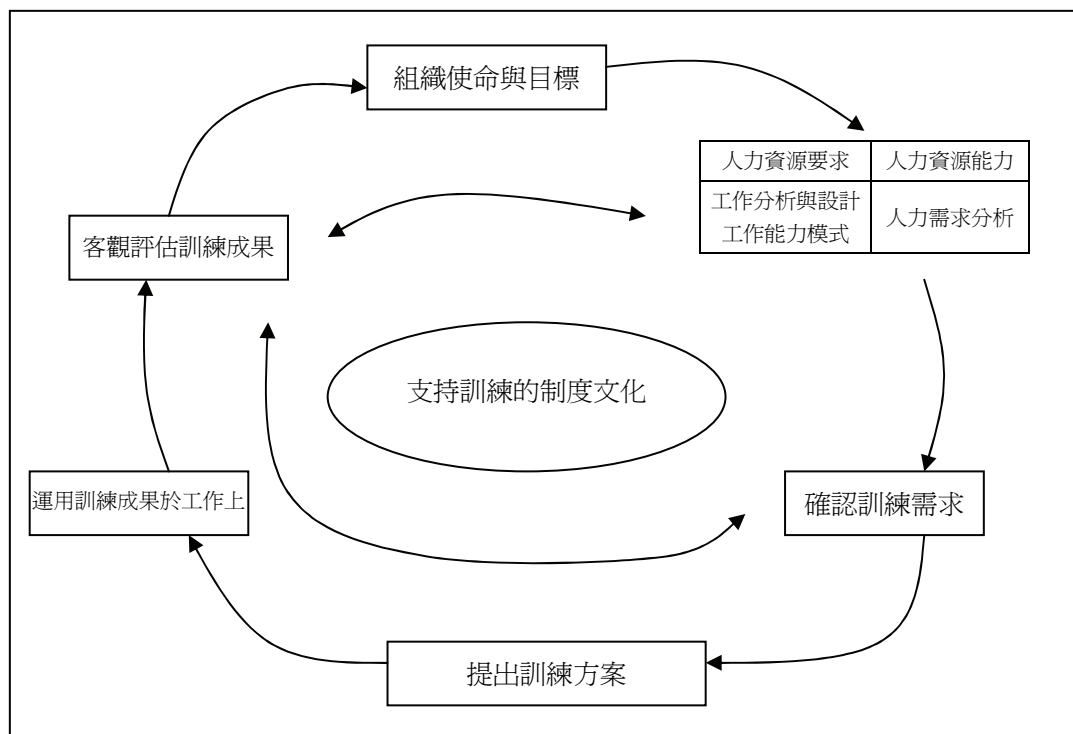


圖 2 訓練的策略途徑

資料來源：Sims (1998: 111)。

二、進修學習途徑

學習的重點在於強化員工的內在誘因，以吸引員工進入學校或利用網路進行學習。目前我國大學院校普及程度相當高，公務人員若希望自行進修，透過入學修習學位或學分，都已是相當容易之事。不過，需要注意的是公務人員的學習固然操之在我，但課程設計與教學內容卻掌握在學校或教師身上，設若公務人員無法善選，則可能造成訓練資源的浪費等情事。因此，透過政府網站提供線上學習的方式，再配合策略能力的學習需要，提供線上教材供公務人力下載與自習。

以現有科技之發達，利用線上學習或數位學習（e-learning）方式，可大幅降低主動學習所必須耗費的各項直接與間接成本，例如學費、交通費及往返時間等等。目前我國有關公務人員訓練的線上學習管道，例如國家文官培訓所設有「文官 e 學

苑」(NCSI e-College)，³ 提供課程類、閱讀寫作類、專題演講類的網路學習內容，並結合實體訓練達到「混成教學」的目標，以增進訓練成效。此外，公務人力發展中心設有「e 等公務園」網站，⁴ 提供各種線上學習的課程與互動架構。其餘如台北市政府公務人員訓練處設有「台北 e 大數位學習網」，⁵ 高雄市政府設有「港都 e 學苑」，⁶ 都是配合網際網路的發展，促使公務人力訓練能夠從實體走向虛擬，從時空有限性走向時空無限性，而公務人員個人知識、技術與能力的發展才能從被動走向主動，進而創造獨特的個人價值。由於線上學習比傳統訓練機構管道更具備彈性因應外在環境演變趨勢，而調整學習目標與課程內容的優勢，故有關協力治理的新興議題，更易於透過此一管道取得更豐富的學習資源與成果。

根據美國布朗大學針對全世界各國電子化政府的排名，台灣在二〇〇六年的排名僅次於南韓位居世界第二 (West, 2006: 10)，二〇〇七年的最新排名次於南韓和新加坡排名第三 (West, 2007: 12)，雖然不如歷年多次第一的紀錄，但我國電子化政府居於世界領先群的穩定程度，仍反映出我國擁有極佳的條件可在現有基礎上提供公務人力線上策略能力的學習管道，尤其線上學習必須突破學習成效評估的難題，目前技術上都已有解決方案，端視政府能否結合我國的資訊科技優勢來推動貫徹。尤有甚者，未來如能開發全國人力資源資訊管理系統，將各種人力資源管理功能結合起來，俾以更能發揮策略性人力資源管理的效用。

然而，線上學習除有上述成效評估的難題外，課程內容能否輔助協力能力的養成，也是在進行課程設計時必須面對的問題。具體來說，協力能力所偏向的是一種實務上的技能。以天賦、知識和技能三個要素構成才能來說，協力能力除了以天賦和知識做為基礎，它更需要實務和經驗的磨練，因此可透過做中學 (learning by doing) 的方式進行輔助。例如，我國公務人員考試錄取人員訓練中有「實務訓練」，若能配合輔導員落實輔導，致使受訓者實際參與協力關係建立或直接參與跨域治理的個案過程，就可讓這些考試錄取人員儘速取得有關協力治理的基礎認識和

³ 「文官 e 學苑」的網址為：<http://ecollege.ncsi.gov.tw/>

⁴ 「e 等公務園」的網址為：<http://elearning.hrd.gov.tw/ehrd2005/Index.aspx?hdnIsOpenPopup=F>

⁵ 「台北 e 大數位學習網」的網址為：<http://elearning.taipei.gov.tw/>

⁶ 「港都 e 學苑」的網址為：<http://elearning.kcg.gov.tw/home/home.htm>

經驗。

進一步來說，以建立策略能力為目的的行動學習，必須將各項協力計畫或專案的執行視為學習個案，參與協力的成員一方面是協力行動的執行者，另一方面則是汲取經驗的觀察者。一旦累積足夠的經驗與案例，便可轉換為組織的無形資產，繼續傳承成為組織共有的策略能力。美國《財星》（*Fortune*）雜誌專欄作家，研究智慧資本（intellectual capital）的 Thomas A. Stewart 指出，行動學習的優點有：(1)它是可行的；(2)在員工學習的同時，他們也正為組織執行真正的工作，所以組織可以立即獲得投資報酬；(3)行動學習可以建立社會網絡（蔣雪芬譯，2003: 309）。申言之，行動學習可以促進人力資本的累積，當行動學習制度化、例行化成為組織運作的一部份時，便能引導結構資本的成形與累積。最後，從行動學習有助於建立社會網絡的角度來看，其所達成的是「關係資本」的擴散與成長。因此，未來公務人力訓練可強化此一學習方式，達到建立協力能力的目標。

肆、協力能力的策略契合

當協力能力建立後，還必須透過轉換的過程，使組織成員所擁有的協力能力和組織整體策略規劃與未來結合起來，進而發揮組織總體的力量，這就是策略契合（strategic alignment）的意義。以另一種觀點來看，策略契合可謂是公務員協力能力建立的前提，否則片面或個體的能力建立，恐無法和組織績效產生連結。此外，隨著關注焦點的不同，策略契合的對象也有不同，舉例而言，學者 Weiss 從私人企業的角度指出：吾人可以從五大領域進行策略契合，分別是：和公司願景的連結、和其他策略團隊及變遷的連結、和顧客需求的連結、和供應商的連結，以及和策略團隊的連結（Weiss, 1999: 167-181）。這五項連結幫助我們瞭解一個組織必須置於更大的策略地圖中，使自身和其他行為者（例如供應商、顧客），與組織願景之間建立連帶關係，如此才能在實踐過程中，進行理念的傳遞和資源的流動及運用。不過，這五項領域的策略契合並不完全適用於公部門，因此宜根據公部門的特性來進行討論。舉例來說，行政機關在若干財貨、勞務的採購上，雖然也需要建立和供應商之間的關係，但對行政機關而言，將供應商放在利害關係人的類別下，致使標的團體、公民團體、服務對象、其他政府或機關的相互關係，能在一體的考量下進行

運作，或許更能避免可能的利益傾斜。

企業在進行策略契合的過程中，引導的驅動力量來自市場消費者選擇的壓力，以及內部強化競爭優勢的需要，目的在獲得更大利潤或獲得更佳公司聲譽等其他經濟利益。但公共組織在推動策略契合時，主要推動力量來自輿論及民主選舉的壓力，是以公共組織推動策略契合的方向在達成組織的使命、願景與價值，以回應社會的需求與獲得政治的支持。從更高層次來看，對一個民主國家的行政機關而言，公共組織的使命、願景與價值，是爲了體現民主治理，而且也需要透過人民選舉、民意機關監督等民主課責的機制及過程，來進行策略契合的成果衡量，故單一的目標或績效衡量指標，無法完全成爲公共組織的「存在理由」（raison d'être）。公共組織的目標既是在各自的使命、願景與價值的引導下訂定出來，身在其中的組織管理者和成員也需要認知其意義，否則在執行過程中，可能無法完全產生策略契合的關係。由於公私部門在策略契合的不同面向中，出現本質上的差異（參見表 1），因此公務人員在建立以策略契合爲導向的協力能力時，需要體認公部門在連結標的、驅動力量、契合目標和衡量機制的不同，使公務人員在強化個人在溝通、協調、建立結構孔道等協力作爲能力時，能契合公共策略的需要，進而促進組織績效。

表 1 公私部門策略契合差異表

	公部門	私部門
連結標的	施政目標 利害關係人	和公司願景 和其他策略團隊及變遷 和顧客需求 和供應商 和策略團隊
驅動力量	輿論 選舉	消費者選擇 強化競爭優勢
契合目標	組織使命、願景與價值	利潤 公司聲譽
衡量機制	課責	績效

資料來源：作者整理

透過策略契合，有助於幫助人力資源管理過程和策略過程緊密相連，因此吾人可以從策略管理的過程中，思索如何透過策略契合做為膠著劑，避免在組織運作的重要環節上出現斷裂的情況。首先，第一個環節是組織內不同層級之間未能保持目標（goal）一致性；第二個環節是組織內部不同部門之間，或人力資源管理的不同功能之間，未能保持使命（mission）與願景（vision）面的一致性；第三個環節是策略規劃和策略執行之間未能保持價值（value）的一致性；第四個環節是組織內部成員和外部負責協力的成員之間，未能保持利害關係人（stakeholders）關注的一致性。最後，當策略能力並未結合課責時，組織成員的行為動機便會失去著力點，而造成策略管理無法完全落實。以下就分從上述六點加以討論。

一、使命

行政機關的存在都應設有獨特的使命，而策略管理的目的之一就是透過資源的整合、人力的運用和政策工具的配合，以完成機關使命。因此公務人力之所以需要建立策略能力，其實也是為了完成組織的最終使命。

二、願景

如果使命是機關的「存在理由」，那麼願景就是未來取向的想望或憧憬。Peter M. Senge 認為組織應該擁有共同願景，也就是「我們想要創造什麼」的一種意象或景象的謀定（郭進隆譯，2003：308）。換言之，策略能力的建立應由未來願景來引導，一方面因應外部環境變遷的需要，另方面提供組織所有成員一種共享的未來展望，進而提升整體的認同感。

三、價值

對行政機關而言，價值的存在可以是為了一般的公共利益，也可以為了組織個別的使命而存在。無論如何，公共價值凸顯了公部門和私部門的主要差異，而公務人力在建立個別策略能力的同時，也需要以公共價值做為指引，同時做為內在的行為動機。此外，公共價值的存在，可能維持策略規劃和策略執行之間，是在相同的基準下進行，而非基於不同的判斷準繩和不同的觀點出發，導致規劃者和執行者立

場的不協調，並造成執行結果與原先規劃目標之間的落差。

四、目標

在機關使命、願景與價值的指引下，組織成員透過長程、中程與短程目標的設定，引導出策略能力的建立標的，同時也根據各項指標的設定，評估策略過程和目標設定之間的落差狀況，並據此進行績效評估與課責之用。

五、利害關係人

無論從協力治理或政策執行的概念來看，行政機關的各項作為必然會涉及相關他人，這些人可能是標的團體，也可能是利害關係人，甚至可能是因果影響並不具體明確的一般民眾。無論如何，行政機關在協力過程所建立的策略能力中，應注意利害關係人也是關係資本的一環。利害關係人對於協力關係的認知，組織成員的印象，以及協力標的本身的觀點，最後都可能匯總而影響對政府的整體觀感。

六、課責

在公務員建立協力能力的過程中，如何確保公務員的行動能符合選民和政治人物的意向，又達到協力合作的目標，乃是值得討論的一項難題（Page, 2008: 138）。課責的目的旨在確保績效目標的達成，致使組織成員不僅以公共價值做為提供公共服務的動機，同時也是基於制度的獎懲誘因進入策略管理過程。另外更重要的是，課責也在確保公部門在民主政治下不犧牲回應性。因此行政機關在發展協力關係、建立策略能力的同時，仍應秉持民主課責的精神，導使公民的聲音獲得傾聽，同時催使立法機關的監督機制仍能有效運作（Joyce, 2000: 201-203）。

總之，為了使協力能力和組織整體發展的充分結合，因此須透過使命、願景、價值、目標、利害關係人和課責六個領域的策略契合，使策略性的協力能力建立，能在這個過程中實現。

結論

在《職場人力危機》（Workforce Crisis）這本書中，作者指出：好消息是員工願意學習，但壞消息是雇主提供太少的學習機會（Dychtwald, Erickson, & Morison, 2006: 161-164）。這個說法在某些企業或許適用，但對於台灣行政部門目前琳琅滿目的各種訓練和學習機會而言，事實恐怕不盡如此。然而，訓練機會多並不代表訓練內容適當或訓練成果豐碩，最終仍須從機關使命、願景、價值與目標等面向進行訓練需求評估，方能得到更佳能力訓練策略的指引。

雖然私部門在實踐策略性人力資源管理時，已將策略能力的建立與連結視為重要工作之一，但對公部門來說，一方面策略性人力資源管理仍未全面進入文官體系的範疇中，另方面有關策略能力的內涵尚未獲得有系統的釐清。三者，公私部門之間的管理仍存有本質上的差異性，不同的管理原則及內涵無法照章移植，而必須進行審慎評估才行。因此，本文所探討的議題，到目前仍屬於初探性的分析，更重要的課題則是如何使我們的公務人力真正具有策略管理的知識和能力，以實現策略管理的目標，使人力資源的價值極大化，同時也達到良善公共治理的目標（林水波、王崇斌，2006）。

就我國目前現實面來看，如果要在策略性人力資源管理的架構下進行文官體系職能變革以提升政府競爭力，則必須依賴大幅修正現行政府人事政策和管理制度來加以配合。例如有學者建議以包裹立法方式訂定「文官改革與績效管理法」，利用特別法排除現有其他法律的適用，完成策略性人力資源管理的應用（施能傑，2006：37）。另一則是效法點滴工程的改革方式，經由能力途徑逐步提升公務人力的素質，致使個別組織有能力處理各種內外環境變遷所引發的問題與議題。

經由本文各節討論，可以得到如下幾點結語：

首先，協力能力並非領導者獨自需要，而是所有組織成員都應涉入的活動。在當前環境下，公部門領導者可從策略管理角度思考自身的定位，進而鼓勵組織員工共同參與協力治理過程，以因應各種不同領域和專業的跨域議題。

其次，協力能力的建立，有賴於組織領導者和所有成員的支持，這才能貫徹到各項公務人力訓練與進行活動中，而組織成員也才有行為動機願意投入於協力能力

的培養。公務員自身也應體認包含協力能力在內的各種能力建立，除有助於自己職業生涯的發展，對組織總體目標和各項政策問題的解決也有助益。

第三，協力能力和組織策略目標之間的契合，有賴於策略性人力資源管理系統的支持，方能避免不同的組織層級之間、不同的功能部門之間、組織內部與外部之間，以及策略規劃與策略執行過程之間的環節斷裂。因此，公共組織的領導者和所有組織成員，都有必要認知組織的使命、願景、價值、目標、利害關係人和課責等六個層面，進而和協力能力的內涵契合在一起，促使組織是在整合一體的型態下運作及提供公共服務，而非注重單一組織或成員的利益而已。

第四，協力能力的建立，雖有助於行政機關的公共策略管理，進而活化激發組織成員的創新與彈性思維，但現有法律框架和人事制度的限制，仍會構成協力能力功效發揮的障礙。因此，透過策略性人力資源管理思維的貫徹，或有助於鬆綁目前對於個別機關人事功能發揮的限制，同時也有助於敦促各個行政機關首長或主管負起成敗責任，進而帶動機關的成長。

總之，在推動協力能力建立的作為上，行政機關不僅要將公務人力視為資產，因此要投注訓練資源、提供學習與進修的管道與環境，以創造更大的價值。同時行政機關也應鼓舞公務人力視自己為投資者，引領雙方在合夥與共存共榮的關係下，為機關的共同願景努力。同樣地，公務人力若缺乏誘因，本來沒有太大動機投資於自身策略能力的建立，但機關既然提供「投資環境」，員工自然願意「入股組織」，也願意承擔策略發展、規劃與執行的責任，進而達到組織與員工雙贏的局面。

參考文獻

王旭統（2004）。推動策略性人力資源管理，建構高效能公務人力團隊--行政院人事行政局企劃處一年來推動工作重點。**人事月刊**，第 39 卷第 3 期，頁 37-40。

行政院人事行政局（2005）。行政院推動策略性人力資源管理說明資料。2006 年 10 月 29 日取自**行政院**，網址：<http://ca2.cpa.gov.tw/oldweb/core/download2/1.ppt>。

- 行政院主計處（2009a）。98 年度中央政府總預算案歲入歲出簡明比較分析表。
2009 年 2 月 10 日取自行政院主計處，網址：[http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/98/98btabs/98b 歲入歲出簡明比較分析表.pdf](http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/98/98btabs/98b%20%E5%B9%B4%E5%B9%B6%E5%B9%B7%E5%B9%B8%E5%B9%B9%E5%B9%BA%E5%B9%BB%E5%B9%BC%E5%B9%BD%E5%B9%BE%E5%B9%BF%E5%B9%C0%E5%B9%C1%E5%B9%C2%E5%B9%C3%E5%B9%C4%E5%B9%C5%E5%B9%C6%E5%B9%C7%E5%B9%C8%E5%B9%C9%E5%B9%CA%E5%B9%CB%E5%B9%CC%E5%B9%CD%E5%B9%CE%E5%B9%CF%E5%B9%D0%E5%B9%D1%E5%B9%D2%E5%B9%D3%E5%B9%D4%E5%B9%D5%E5%B9%D6%E5%B9%D7%E5%B9%D8%E5%B9%D9%E5%B9%DA%E5%B9%DB%E5%B9%DC%E5%B9%DD%E5%B9%DE%E5%B9%DF%E5%B9%E0%E5%B9%E1%E5%B9%E2%E5%B9%E3%E5%B9%E4%E5%B9%E5%E5%B9%E6%E5%B9%E7%E5%B9%E8%E5%B9%E9%E5%B9%EA%E5%B9%EB%E5%B9%EC%E5%B9%ED%E5%B9%EE%E5%B9%EF%E5%B9%F0%E5%B9%F1%E5%B9%F2%E5%B9%F3%E5%B9%F4%E5%B9%F5%E5%B9%F6%E5%B9%F7%E5%B9%F8%E5%B9%F9%E5%B9%FA%E5%B9%FB%E5%B9%FC%E5%B9%FD%E5%B9%FE%E5%B9%FF%E5%BA%E5%BB%E5%BC%E5%BD%E5%BE%E5%BF%E5%C0%E5%C1%E5%C2%E5%C3%E5%C4%E5%C5%E5%C6%E5%C7%E5%C8%E5%C9%E5%CA%E5%CB%E5%CC%E5%CD%E5%CE%E5%CF%E5%DA%E5%DB%E5%DC%E5%DD%E5%DE%E5%DF%E5%EA%E5%EB%E5%EC%E5%ED%E5%EE%E5%EF%E5%F0%E5%F1%E5%F2%E5%F3%E5%F4%E5%F5%E5%F6%E5%F7%E5%F8%E5%F9%E5%FA%E5%FB%E5%FC%E5%FD%E5%FE%E5%FF%E6%A0%E6%A1%E6%A2%E6%A3%E6%A4%E6%A5%E6%A6%E6%A7%E6%A8%E6%A9%E6%AA%E6%AB%E6%AC%E6%AD%E6%AE%E6%AF%E6%B0%E6%B1%E6%B2%E6%B3%E6%B4%E6%B5%E6%B6%E6%B7%E6%B8%E6%B9%E6%BA%E6%BB%E6%BC%E6%BD%E6%BE%E6%BF%E6%C0%E6%C1%E6%C2%E6%C3%E6%C4%E6%C5%E6%C6%E6%C7%E6%C8%E6%C9%E6%CA%E6%CB%E6%CC%E6%CD%E6%CE%E6%CF%E6%DA%E6%DB%E6%DC%E6%DD%E6%DE%E6%DF%E6%EA%E6%EB%E6%EC%E6%ED%E6%EE%E6%EF%E6%F0%E6%F1%E6%F2%E6%F3%E6%F4%E6%F5%E6%F6%E6%F7%E6%F8%E6%F9%E6%FA%E6%FB%E6%FC%E6%FD%E6%FE%E6%FF%E7%A0%E7%A1%E7%A2%E7%A3%E7%A4%E7%A5%E7%A6%E7%A7%E7%A8%E7%A9%E7%AA%E7%AB%E7%AC%E7%AD%E7%AE%E7%AF%E7%B0%E7%B1%E7%B2%E7%B3%E7%B4%E7%B5%E7%B6%E7%B7%E7%B8%E7%B9%E7%BA%E7%BB%E7%BC%E7%BD%E7%BE%E7%BF%E7%C0%E7%C1%E7%C2%E7%C3%E7%C4%E7%C5%E7%C6%E7%C7%E7%C8%E7%C9%E7%CA%E7%CB%E7%CC%E7%CD%E7%CE%E7%CF%E7%DA%E7%DB%E7%DC%E7%DD%E7%DE%E7%DF%E7%EA%E7%EB%E7%EC%E7%ED%E7%EE%E7%EF%E7%F0%E7%F1%E7%F2%E7%F3%E7%F4%E7%F5%E7%F6%E7%F7%E7%F8%E7%F9%E7%FA%E7%FB%E7%FC%E7%FD%E7%FE%E7%FF%E8%A0%E8%A1%E8%A2%E8%A3%E8%A4%E8%A5%E8%A6%E8%A7%E8%A8%E8%A9%E8%AA%E8%AB%E8%AC%E8%AD%E8%AE%E8%AF%E8%B0%E8%B1%E8%B2%E8%B3%E8%B4%E8%B5%E8%B6%E8%B7%E8%B8%E8%B9%E8%BA%E8%BB%E8%BC%E8%BD%E8%BE%E8%BF%E8%C0%E8%C1%E8%C2%E8%C3%E8%C4%E8%C5%E8%C6%E8%C7%E8%C8%E8%C9%E8%CA%E8%CB%E8%CC%E8%CD%E8%CE%E8%CF%E8%DA%E8%DB%E8%DC%E8%DD%E8%DE%E8%DF%E8%EA%E8%EB%E8%EC%E8%ED%E8%EE%E8%EF%E8%F0%E8%F1%E8%F2%E8%F3%E8%F4%E8%F5%E8%F6%E8%F7%E8%F8%E8%F9%E8%FA%E8%FB%E8%FC%E8%FD%E8%FE%E8%FF%E9%A0%E9%A1%E9%A2%E9%A3%E9%A4%E9%A5%E9%A6%E9%A7%E9%A8%E9%A9%E9%AA%E9%AB%E9%AC%E9%AD%E9%AE%E9%AF%E9%B0%E9%B1%E9%B2%E9%B3%E9%B4%E9%B5%E9%B6%E9%B7%E9%B8%E9%B9%E9%BA%E9%BB%E9%BC%E9%BD%E9%BE%E9%BF%E9%C0%E9%C1%E9%C2%E9%C3%E9%C4%E9%C5%E9%C6%E9%C7%E9%C8%E9%C9%E9%CA%E9%CB%E9%CC%E9%CD%E9%CE%E9%CF%E9%DA%E9%DB%E9%DC%E9%DD%E9%DE%E9%DF%E9%EA%E9%EB%E9%EC%E9%ED%E9%EE%E9%EF%E9%F0%E9%F1%E9%F2%E9%F3%E9%F4%E9%F5%E9%F6%E9%F7%E9%F8%E9%F9%E9%FA%E9%FB%E9%FC%E9%FD%E9%FE%E9%FF%EA%A0%EA%A1%EA%A2%EA%A3%EA%A4%EA%A5%EA%A6%EA%A7%EA%A8%EA%A9%EA%AA%EA%AB%EA%AC%EA%AD%EA%AE%EA%AF%EA%B0%EA%B1%EA%B2%EA%B3%EA%B4%EA%B5%EA%B6%EA%B7%EA%B8%EA%B9%EA%BA%EA%BB%EA%BC%EA%BD%EA%BE%EA%BF%EA%C0%EA%C1%EA%C2%EA%C3%EA%C4%EA%C5%EA%C6%EA%C7%EA%C8%EA%C9%EA%CA%EA%CB%EA%CC%EA%CD%EA%CE%EA%CF%EA%DA%EA%DB%EA%DC%EA%DD%EA%DE%EA%DF%EA%EA%EA%EB%EA%EC%EA%ED%EA%EE%EA%EF%EA%F0%EA%F1%EA%F2%EA%F3%EA%F4%EA%F5%EA%F6%EA%F7%EA%F8%EA%F9%EA%FA%EA%FB%EA%FC%EA%FD%EA%FE%EA%FF)。
- 行政院主計處（2009b）。國民所得統計及國內經濟情勢展望新聞稿。2009 年 3 月 6 日取自行政院主計處，網址：<http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas03/bs4/ninews/9802/new9802.doc>。
- 林水波（2001）。員工入股組織的管理，**人事月刊**，第 33 卷第 2 期，頁 33-41。
- 林水波、王崇斌（2006）。文官核心能力與良善公共治理的關連性。發表於強化文官核心能力 再造政府競爭力學術研討會，政治大學公共行政學系、行政院人事行政局、中國行政學會主辦，台北。
- 林水波、李長晏（2005）。**跨域治理**。台北：五南。
- 施能傑（2006）。文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點。**東吳政治學報**，第 22 期，頁 1-46。
- 孫本初（2006）。論策略性人力資源管理模式及其在政府機關之應用—以美國 IRS 為例。**人事月刊**，第 42 卷第 1 期，頁 28-46。
- 高子梅、何霖譯（2006）。**策略校準：應用平衡計分卡創造組織最佳綜效**。（Robert S. Kaplan, & David P. Norton 原著）台北：臉譜。
- 郭進隆譯（2003）。**第五項修練：學習型組織的藝術與實務**（第二版）（Peter M. Senge 原著）。台北：天下遠見。
- 陳金貴（1999）。人力資源發展的新趨向--公務人員職能的提昇。**公務人員月刊**，第 40 期，頁 6-14。
- 趙璟瑄（2002）。中高階公務人員管理發展核心能力之初探。**人事月刊**，第 35 卷第 4 期，頁 49-57。
- 蔣雪芬（譯）（2003）。**知識煉金術：活用智慧資產為企業謀利**（Thomas A. Steward 原著）。台北：遠流。
- 鄭錫鍇（2002）。從策略性人力資源發展論述政策性公務人員訓練之意涵--兼論我國「知識經濟發展方案」之訓練個案。**法政學報**，第 14 期，頁 79-116。
- Allison, G. T. (1999). Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? In F. S. Lane (Ed.), *Current Issues in Public Admini-*

- stration* (6th Ed.) (pp. 14-29). Boston: Bedford/St. Martin's.
- Blomqvist, K., & J. Levy (2006). Collaboration Capability: A Focal Concept in Knowledge Creation and Collaborative Innovation in Networks. *International Journal of Management Concepts and Philosophy*, 2(1): 31-48.
- Boswell, W. (2006). Aligning Employees with the Organization's Strategic Objectives: Out of 'Line of Sight', Out of Mind. *International Journal of Human Resource Management*, 17(9): 1489-1511.
- Boxall, P., & J. Purcell (2003). *Strategy and Human Resource Management*. New York: Palgrave Macmillan.
- Brown, T., M. Potoski, & D. M. Van Slyke (2006). Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets. *Public Administration Review*, 66(3): 323-331.
- Burt, R. S. (1992). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Cohen, D. J. (2005). Human Resource Education: A Career-Long Commitment. In M. Losey, S. Meisinger, & D. Ulrich (Eds.), *The Future of Human Resource Management: 64 Thought Leaders Explore the Critical HR Issues of Today and Tomorrow* (pp. 63-70). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Dychtwald, K., T. J. Erickson, & R. Morison (2006). *Workforce Crisis: How to Beat the Coming Shortage of Skills and Talent*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Joyce, P. (2000). *Strategy in the Public Sector: A Guide to Effective Change Management*. New York: John Wiley & Sons.
- Kaplan, R. S., & D. P. Norton (2006). *Alignment: Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Lengnick-Hall, M. L., & C. A. Lengnick-Hall (2003). *Human Resource Management in the Knowledge Economy: New Challenges, New Roles, New Capabilities*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Lenz, R. T. (1980). Strategic Capacity: A Concept and Framework for Analysis. *The Academy of Management Review*, 5(2): 225-234.
- Munkvold, B., P. E. Weiseth, & S. Larsen (2009). *Towards a Framework of Collaborative Capabilities*. In Proceedings of Information Systems Research Seminar in Scandinavia, Molde University College, Molde, Norway.

- Novak, W. J. (2009). Public-Private Governance: An Historical Introduction. In J. Freeman, & M. Minow (Eds.), ***Government by Contract Outsourcing and American Democracy*** (pp. 23-40). Boston, MA: Harvard University Press.
- O'Leary, R., B. Gazley, M. McGuire, & L. B. Bingham (2009). Public Managers in Collaboration. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), ***The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*** (pp. 1-12). Washington, DC: Georgetown University Press.
- O'Neill, S. N., & A. S. Hewitt (2005). Linking Training and Performance Through Competency-Based Training. In S. A. Larson, & A. S. Hewitt (Eds.), ***Staff Recruitment, Retention, and Training Strategies for Community Human Services Organizations*** (pp. 125-143). Baltimore: Paul H. Brookes.
- Page, S. (2008). Managing for Results Across Agencies: Building Collaborative Capacity in the Human Service. In L. B. Bingham, & R. O'Leary (Eds.), ***Big Ideas in Collaborative Public Management*** (pp. 138-161). Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Peters, B. G. (2001). ***The Future of Governing*** (2nd Ed.). Kansas: University Press of Kansas.
- Ring, P. S., & J. L. Perry (1985). Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints. ***Academy of Management Review***, 10(2): 276-286.
- Seibert, S. E., R. T. Sparrowe, & R. C. Liden (2003). A Group Exchange Structure Approach to Leadership in Groups. In C. L. Pearce, & J. A. Conger (Eds.), ***Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership*** (pp. 173-192). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Sims, R. R. (1998). Reinventing Training in the Public Sector. In R. R. Sims (Ed.), ***Accountability and Radical Change in Public Organizations*** (pp. 97-121). Westport, Connecticut: Quorum Books.
- Sullivan, H., M. Barnes, & E. Matka (2006). Collaborative Capacity and Strategies in Area-Based Initiatives. ***Public Administration***, 84(2): 289-310.
- Taket, A., & L. White (2000). ***Partnership & Participation: Decision-making in the Multiagency Setting***. Chichester: John Wiley & Sons.
- Terry, R. W. (1993). ***Authentic Leadership: Courage in Action***. San Francisco: Jossey-Bass.
- Vinzant, D. H., & J. C. Vinzant (1996). Strategy and Organizational Capacity: Finding a

Fit. *Public Productivity and Management Review*, 20(2): 139-157.

Weiss, D. S. (1999). *High-Impact HR: Transforming Human Resources for Competitive Advantage*. Toronto: John Wiley & Sons Canada.

West, D. M. (2006). Global E-Government, 2006. Retrieved October 20, 2006, from:
<http://www.insidepolitics.org/egovt06int.pdf>.

West, D. M. (2007). Global E-Government, 2007. Retrieved July 27, 2007, from:
<http://www.insidepolitics.org/egovt07int.pdf>.

Capacity-Building and Strategy: Aligning of Collaboration for Civil Service

Chih-Wei Chen^{*}

Abstract

Since Taiwan is just beginning to promote strategic public human resources management, there are lots of management practices for us to improve its quality. The purpose of this article is to research the necessity of collaborative capability building for the civil service with documental analysis, since they have to deal with more and more cross-boundary issues or issues of intergovernmental relations. To increase public organization capacity, this paper takes collaboration capability as a strategic issue, and argues that it has to be aligned into strategic management process, that is, the strategic alignment. As a result, the strategic public human resource management can be realized, and more attention can be paid to the strategic management in public sector.

This paper takes collaborative capability as a vital strategic capacity. Then, the paper discusses the conditions and approaches of collaborative capability building. Finally, this article argues that collaboration capability should be aligned to missions, visions, values, goals, stakeholders, and accountability of public organizations, and that strategic capability of collaboration is not exclusive to top management, but involves all echelons of public organizations. This article concludes that legislations of public strategic human resources management should be emphasized so that the goals of

^{*} Assistant Professor, Department of Public Administration, Tamkang University.

strategic alignment could be achieved.

Keywords: collaboration capability, strategic alignment, strategic public human resource management.