



行政管理花叢中的果實－實務 案例經驗分享

行政管理因每一個問題情境所涉人、事、物、環境等時空特性均非同質一致，且常是一種非線性的動態交互作用所造成，所以很難說有那一種管理模式可以直接套用，而常需審度各種相關變因作適性處理。因此，本文作者乃從其行政管理經歷中，擇取其中 5 個較常遇到的處理案例，每一案例分別以「問題情境」、「策略作法」、和「理論概念」三個層面析釋其過程與結果，期供有識者參考。

周燦德（醒吾科技大學校長）

壹、前言

我們經常說，行政管理是一門科學，也是藝術。科學之謂，乃因已有諸多管理理論和模式可資參照或借鏡；而藝術之說，蓋因在管理實境中，常因涉及人、事、物、環境、時間等時空特性不同，其管理方式即迥然而異。因此，我們也經常在管理實務現場中發現，

許多問題之肇因與演變，常非單純地源自線性的因果關係，而是一種非線性的動態交互作用所造成。而情境問題既非同質一致，自然也就無法期待有放諸四海而皆準的管理法則可資套用。因此，本文試以實務案例為經，依問題情境、策略作法和理論概念為緯，謹提供一些筆者 30 年來之實務案例經驗供參考。祗以拋磚引玉，相

互分享。

貳、實務案例分享

案例一：權力的酵母菌效應－轉化權力成為影響力

一、問題情境

民國 88 年我新任社教司長。第四科掌管 700 餘個文教

基金會，總基金約 550 億元，但在管理與運作上卻發現有以下幾個問題：

- (一) 部分基金會多年未實質運作，甚或少數查不到人、址，已成管理上的陳年死角，另人擔憂。
- (二) 有些企業背景成立的基金會很有錢卻無充足人力或不知道要做什麼事？有些個人成立的基金會卻是有人有想法，但是缺錢所以沒辦法。
- (三) 業務科人員僅 6 人，除每人要輔管百餘家基金會外，每天經常有接不完的電話詢問、公文處理等瑣事，以至常得加班到晚上 8 時才能下班，工作負荷沉重。

二、策略作法

(一) 除弊

盤點運作不正常之基金會，並成立專案小組，依問題情況分類處理。依序作法為：先以掛號公文通知、無回應者進一步再做實地訪查並錄影存證。對於經三次函

示、查訪皆已無人無址，且已久無業務運作者，召開專案法制會議決議報陳法院撤銷立案登記。經此一整頓措施，原已無運作者，很快恢復正常或主動撤銷立案。

(二) 揚善

事先邀請 10 家績效彰顯且運作活躍的基金會共商「策略聯盟」，商討大家可以合作推動之教育議題，之後召開基金會高峰會議，共構了「科技創新」、「藝文賞析」、「生態關懷」、「媒體素養」89 年度四列終身學習列車，分別由東元、耕莘、金車及富邦等四個基金會擔任列車長，研華擔任總策劃，並各自研擬活動加盟計畫書，由所有基金會自願選擇認掛「車廂」，辦理相關靜、動態活動節目類次，經統計共掛了 3,993 個車廂。活動公告在基金會共同網站上，分佈範圍遍及全國各地和全年度時間，民眾均可免費報名參加。其中基金會有錢的出錢，有人力的出人力，大家糾合群智、群力共

同研討、規劃、和推動，匯聚成有史以來的基金會大會師。列車第二年增加為 9 輛、7,900 多場次活動。此一作法延續 10 多年，讓基金會能量大爆發，而教育部終身學習政策如全民學電腦、外語、閱讀、生態關懷、科技遊戲、公共議題、學習型組織發展，甚或「社區大學」等都如雨後春筍，漫生漫開，展現台灣社會蓬勃的學習力。而其中 91.6% 的經費都來自基金會自籌，教育部僅挹注 8.4% 費用在列車啟動、成果展示等鼓勵措施上。

(三) 減壓

經彙整同仁主要工作負擔來源後，我們在三個月內完成了幾項有效的減壓措施，同仁也自此可以正常時間下班：

1. 商請三個基金會協助彙編管理法制，並將最常詢問之事項：如何申請立案及表件、組織章程內容格式、經費編列方式... 等問題，以範例方式提供參考，並轉化部分問題成



QA 電話錄音詢覆和 e 化檔放置官網下載。

2. 商請公共網路文教基金會辦理電腦文書處理班，培訓基金會行政業務同仁 e 化和文書處理能力，逐年提高公文電子化比例，三年後達無紙化。

三、理論概念

- (一) 管理者的影響力主要源自於「法職權」、「專業權」和「參照權」三方面。亦即法定與職位賦予的權威、專業知能的權威和德行感召的權威。然而，擁有權力的人，自身不必然擁有相對應的影響力，但如果你能發揮某一面向的影響力，並以之激發或號召有能力的人或單位願意為你所用或共襄盛舉，就能創發出倍增的續效力。
- (二) 政府力量有限，民間資源無窮，最大的能量常非源於自身，而是來自環境中的人、事、物。

因此，努力思考雙贏的策略模式即是一種另類創新作法。

案例二：海綿的效應－智慧分享的慈悲

一、問題情境

初任社教司長時，有一天看到人事處轉發的公文，要求各單位指派 1 位同仁參加二週的「法制研習」班，俾提升法制知能。公文一路簽陳到我桌上，報名參加共有 6 人，但卻無任何建議人選，看來是要我指定。可是我認為，這種層級的事務，由副司長判處即可，無需我來處理。因此，我馬上請秘書退給副座，可是沒想到她卻表情為難，然後吞吞吐吐地告訴我：「依慣例都是由司長指派」。我一聽頗為訝異，待究明其因，原來參加期間算公假，事情有人代理，又可藉機休養身心，回來也無任何要求，大家才趨之若鶩。因此，你指派了 1 人，其他 5 人都會不太高興，這種得罪人的事，自然留給「長官」來做。

二、策略作法

了解案件的其中緣由後，我決定配合正推動中的「終身學習」政策，順勢做了以下的管理變革：

- (一) 首先，我找來副司長一起商討，達成「參加研習者回來後須在司務會議中報告，說明研習內容中有那些和司務有關？如何有效應用？並接受同仁的詢問。」之共識。
- (二) 找來 6 位已報名者，告知上述之「共識作法」，正式徵詢志願者。結果，大家竟然找了各種理由推諉、退讓，最終是沒人想去。
- (三) 既然如此，當場我也不宜勉強。隔天，我和副司長商量後，從 6 人中指派了 A 員工，理由因他是相較資深的專員，未來有機會升任科長，須有更高的法制素養。
- (四) 初始，A 員仍不太願意，我鼓勵他勇於承擔，如

果能把事情做好，成為典範案例，未來會優先拔擢，在肯定和獎賞之下，他也就欣然同意。

(五) 研習歸來後的司務會議，他果真作了精彩的報告，引發熱烈的討論，成功扮演了「海綿分母」的效應，無私地將研習心得讓同仁們分享。

(六) 此後，再有任何研習課程，參加者都是自願的，且回來後比照辦理，「研習」自此成為具有「團隊學習機制」的平台。

三、理論概念

(一) 學習型組織的核心理念中特別強調「改變心智模式」、「團隊討論」和「系統思考解決問題」。藉此參加「研習」衍生的問題情境，轉化成為具有學習型組織概念的團隊學習機制，乃源之於「變革管理」的創新思考。

(二) 「教導型組織」的領導理論強調主管要有「培養接班人」的思考；而本案例的策略和作法，不僅發揮了「知識管理」中「聰明複製」的分享功能；同時，也藉茲預先培養了未來「科長」主管的接班人選，不僅是一石兩鳥，也是組織、研習者雙贏的管理策略。

案例三：穩駕管理座車的雙輪－洞識 (insight) 和前瞻 (vision)

一、問題情境

(一) 被從社教司長轉調技職司長，馬上得面對社會對技職教育強烈不滿和同仁工作超重負荷、情緒焦慮不安的內外環境衝擊。

(二) 經盤點後，發現問題多且紛雜，又不易處理，諸如：「產企業界強烈批評學用落差大，學用不一」、「景文案等六

所接管學校後續運作的監督、輔導與所衍生的52個訴訟案的處理」、「技職大專校院教育目標失焦、技職體系快熄燈」、「技專校院入學考試問題叢生」、「景文案牽連幾位長官、同仁面臨檢調約談、調查官司衝擊」、「源自私校管理產生的關說壓力」...等。均有待儘速研謀解決。

二、策略作法

基於傷口要療癒須先清瘡後再敷藥的概念。因此，得先全面盤點既存的問題有那些？並依其輕重緩急排列解決之優先順序，再一一解決或同步提出相對應之前瞻發展目標、策略和作法，併行處理。茲臚列如下：

(一) 首先，為形塑技職教育共同的發展願景與目標，我們特別舉辦了三場技職教育總體檢的產、官、學座談會，讓決策、管理、執行、及

論述》專論 · 評述



用人者等共同關係人面對面針對各自問題，充分對話、討論，匯聚意見後達成以「務實致用」為技職教育發展目標之共識。並以「全面推動產學合作，縮短學用落差」為策略，從行政決策與管理、師資、課程教學、設備、以及學生職涯輔導...等各面向盤點現況並策劃創新變革措施。

(二) 為使變革方案和策略之執行具體有效，經彙整規納出總共 13 項須研擬革新之主題項目，並依各項目屬性，邀請 13 位具對應專長背景與實務經驗之科技大學教務長代表共同研謀，分由每人認養一個主題，各自組成「主題研議小組」，依「現況分析」、「問題癥結」、「解決策略建議」等三部分，以二個月時間提出「策略方案報告」。再由 13 人小組針對報告一一討

論、修正，形成共識，初步成為技職教育政策草案。

(三) 舉辦北、中、南、東 4 場公聽會，由各主題召集人報告並和民衆對話與討論，並將有效意見作為修正方案之依據。

(四) 舉辦「全國技職教育研討會」，邀集產、官、學、研、教師團體等各界專家學者聚集一堂，聚焦研討並修正 13 項議題之策略方案，減少爭議，快速達成高度共識。會後並將 13 項決議內容轉譯成為「技職教育政策方案」，據以推動執行，輔以研訂「公正、公開、客觀、科學」的法制化行政管理配套措施兼同合理資源分配機制（如建立技職校院共同資料庫、私校獎補助款分配原則、競爭性計畫獎助外審制度...等）。使得技職教育之發展目標明確、策略具體、資源分配公正

合理、績效管理、執行落實，才能快速、有效地翻轉並提升民衆對技職教育的認同感。

三、理論概念

(一) 教育的「本質性」目的為「適性教育」，亦即在提供每一個人依其性向和興趣，獲得發展潛能的機會；教育的「工具性」目的，則在「學以致用」，習得的知能為社會產、企業界所需、所用。因此，技職教育需非常重視學生的入學進路輔導，俾其所選擇的系科專業能符應其能力性向，且能「飛鴻在天，魚在水」；當然更需要提供「務實致用」的課程與教學方式，產學共構職能導向之課程，雙師（加業師）教學，以習得職場上所需職能，達到「學用零落差」之工具性目的。

(二) 如果園地裡的土壤含有毒素，種籽再好，長出

來的果實也會有毒。因此，創新改革之前，得先經由「盤點」「洞識」組織內有那些既存的問題，並逐一地予以「排除或控管」，然後再作「前瞻」性的規劃與發展，才是務實管理之道。

案例四：功能固著是創新變革的心魔－不要讓昨日的褲子綁住今天前進的腳步

一、問題情境

接任社教、技職司長之始，爲了快速熟稔業務現況，了解工作內容爲何？我都會快速地把近5年來的施政計畫、預算、執行成果報告及相關法規閱覽一遍；結果讓我發現一個重要且共同的現象：「5年內所做的工作內容都大同小異」，也就是說，縱使主管已經換了人，社會已經改變，對政府施政的期望也已不同，但是所推動的業務事項和內容依

然故我，減少創新或變革。以致政府的施政和社會的期望落差愈來愈大，「一成不變、守成僵化」的批判聲浪也愈來愈高，公務員的聲望和信賴水準也因之而每況愈下，殊值警惕。

二、策略作法

智慧幫助你發現問題，行動才能造成改變，這是管理者應有的體認。於是，針對此一守成固舊的現象，我試著推動了以下的變革作法：

(一) 共同面對問題，建立改變的共識。首先，召開科長以上的司務主管會報，提出前述問題點，並經對話討論後，達成

需要「改變」的內部共識。

(二) 要求各科科長，針對所管業務，限期二個月內作全面業務檢討，除科內自行討論外，並可諮詢業務屬性相關之專家學者提供創新變革意見，並依下列改良式E.R.R.C.表格格式(附表)，提出業務更新內容。

(三) 召開科長以上司務會議，針對各科所提E.R.R.C.表內容，逐科共同討論並增減之。

(四) 完成全司業務之創新變革後，依政策之輕重緩

附表 創新策略之E.R.R.C.結構表

分類	工作事項	變革理由	策略作法
Eliminate (需要消除的事項)			
Reduce (需要減量的事項)			
Raise (需要增量的事項)			
Create (需要創新的事項)			

資料來源：金偉燦與芮妮·莫伯尼，作者改良繪製。



急，以零基預算之概念，重新分配經費資源，並作為年度施政計畫與預算書編寫之用，也作為業務執行之依據。

- (五) 以績效管理之作法，管考業務執行進度及成效。

三、理論概念

- (一) 守舊之思維影響創新之作爲，因此，變革管理者須勇於打破舊框架的結構，注入改變的機制和元素，建立改變的心智模式，引導同仁集體討論，納入新知識，才能因應時代進步後所帶來的社會新需求。年年推陳出新業務內容，滿足人民對政府的期待。
- (二) 應用全方位品質管理 (TQM)、零基預算、績效管理和組織創新變革的理論概念，是有效啓動、規劃、控管執行過程的重要元素和務實作法，值得參考。

案例五：考績？或烤雞？—— 每年一次的幾家 歡樂幾家愁

一、問題情境

- (一) 衆所皆知，主管每年固定得傷一次腦筋的就是「打年度考績」。似乎怎麼做，都無法讓所有的人都滿意。而其中更有一些不成文的慣例，總是讓當事者深覺很不公平，也很不服氣。諸如：當年度新進人員、升官者、請產假、婚假、進修假者，或是單位內職級較低者，常理所當然被考列乙等，理由和績效表現無關，而是你已經拿了好處，所以，理當承讓。此外，會逢迎拍馬，搞關係送禮，走後門者，有時候對某些主管有效，也造成不公平和爭議情事。因此，如何建立一套可以讓同仁信服的「打考績原則」，乃成爲主管們

的必修課題。

- (二) 我擔任司長的第三天，有一位委任級同仁向我訴苦，她連續 4 年都考績乙等，因此，無法升級，他自己的工作績效和態度長官都很肯定，只是因爲職級低而被犧牲掉，希望能公平合理的被對待。
- (三) 經過私下了解後，過去的確存在上述所列不公平、不合理的考績文化，隱約地影響組織的工作績效和互動氛圍。

二、策略作法

- (一) 考績不僅是司長、副司長，也是各科科長的權責。因此，我首先利用司內主管會報時，提出了我的問題發現，並詢問大家的看法。結果共識竟然不約而同的看法一致：「以每個人的工作績效表現和態度爲主」。
- (二) 接下去，大家就上列「裡所當然考乙等」的「苦

主」現象一一討論，也都同意應予排除。

(三) 最後，經過主管們的反覆研酌，我們形成了年度打考績的優先考量順序原則為：

1. 績效原則：年度工作績效表現和態度。
2. 均衡原則：依乙等比例分配，各科儘量以同額乙等為原則。以避免過度集中某一科，被認為不公或偏袒的誤解。
3. 公平原則：假使上列二項原則下，仍然無法找出「乙等者」時，那才啟動公平原則。亦即以每年需有 20% 比例須考列乙等，但找不足人數時，就以全司過去 5 年以上均考列甲等者中，徵詢自願承讓者，並承諾下一年度會還以「甲等」，並優先提供出國機會或推薦為優先公務人員等補償措施。結果常有主管本人謙退之情形，更讓同仁感佩和服氣，也使考績一事減少異議和紛爭。

三、理論概念

- (一) 不平則鳴，考績之所以爭議特多，常肇因於缺少「共識原則」，因此，即使主管已自認非常公平處理，仍難杜悠悠之口。
- (二) 依社會心理學平衡理論的概念，工作者如認為其「付出與績效」價值和「酬償與回饋」等值，就會表現滿足和心服；反之，不等值之落差，會有怨懟的情緒表現。因此，主管公平公正地打考績，將有助於提升組織的工作績效和士氣，並使組織氣氛更加和諧。

參、結語

行政管理之所以是一種藝術，蓋因其不僅需有右腦的理性思維，還要有左腦的情性同理。因此，「知其所欲，亦知其所懼」，管理者宜善用蘿蔔與棍棒共震的效應，輔以開放的胸襟和創新的理念思維，

恩威並濟，對焦問題情境作處理，通常可迎刃而解。然而，不可否認的，其運用之妙仍決定於管理者「本心」。正如王陽明先生的詩云：「人人自有定盤針，萬化根緣總在心，卻笑從前顛倒見，枝枝葉葉外頭尋。」❖