



觀念領導，創新變革－主管的角色職能認知

政府施政除了不能違離民意，也要因應時代和社會的變遷時作適性的調整，而其中發動創新變革的樞紐，首要之務是主管的觀念改變和領導。本文從「變的哲學」揭示變是恆常性的，並以五個和觀念改變創新變革相關的實務案例經驗作分享，期勉主管能有創新改變的認知，提供主管角色職能的自我檢測機制，惕勵自己成為一個有效能主管。

周燦德（正修科技大學講座教授）

壹、前言

美國實驗主義哲學家杜威說：「世界上唯一不變的就是變」。隨著時空推移，我們每天遇到的人、事、物都在改變；有時候我們覺得沒變，那只是因為改變的質量過於細微，不易被發現而已。

「變」是常態，從領導的向度來看，領導的要素不僅涵括了人、事、物時空的單項變因，且擴至變因間的動態交互

作用加乘的「多樣化變態」；因此，領導的觀念和作法即須適時地作因應調整；打破「守成固舊」的「慣性思維」，以觀念引導改變，用行動創新變革，方能成為一個稱職的主管。

本文作者乃從這個理念和角度出發，試著提供數個自身處理過的實務案例經驗作分享，期以拋磚引玉，提供有識者參考切磋。

貳、觀念領導－主管的角色職能認知

一、我是誰？主管的桶箍角色

主管最重要的能力是糾合群智群力，完成工作任務。因此，主管的角色乃在發掘組織成員的專長與性格特質，並設法把他擺放在適當的位置上，亦即讓飛鴻在天、魚在水，各自悠遊自得。因此，主管的主

要角色功能之一是讓自己成為「桶箍」的角色，成就同仁能

適才適所，適性展能，俾能合力共注地完成組織的任務。



二、部分的總和小於 1，把「團體」變成「團隊」是主管另一個重要的角色功能－以椅子為例

(一) 具意義性：功能價值清楚，每個部分皆有其獨特性意義。

(二) 具系統性：上下連結，左右銜接，皆有其邏輯與紀律。

(三) 具目標導向性：每個部門的作為均朝向成全 1 的方向努力。

(四) 具績效管制性：哪一部門的功能強或弱，皆清晰可見，可作為強化之依據。



三、我是誰？職務我或是個人我的角色認知

我們每一個人隨時隨地都在扮演著各種不同的角色，有些角色是恒常性的，例如為人父母、子女、教師、芳鄰...；有些角色則是變動性的，如此時是主管，另一時空變成部屬。因此，其實每個人都有著「角色叢」的身份。主管的角色是源自職務賦予的權責，是一種「職務我」的角色。因此，有其被交付的任務職責，有時候，縱使「任務」非你個人所欲，仍得勉力為之，而不可因「個人我」之好惡而取捨執行與否？此為法務部長不得不執行死刑犯槍決之例。

四、我是誰？是決策者？管理者？或是執行者的角色分際

在組織管理行為中主要有以下三個向度：

- (一) 決策者：做「對的事」。
- (二) 管理者：把對的事「做好」。
- (三) 執行者：用「對的方式」

論述》專論 · 評述



做好事情。

而在主管的職務角色中，亦分別有高、中、低階主管之設置，不同位階者被交付予的法職權和長官授權之範圍大、小亦各有不同，因之擁有的決策、管理和執行的權限亦然有異。因此，主管必須清楚自己的職權分際，並據以適切地扮演決策、管理或執行者的角色，逾越權限分際或怠忽職守不作為，均屬不宜。

參、我是誰？— 幾種主管角色職能的自我檢核

檢核一、主管權威的來源及其影響力的自我檢核

表 1 中所謂法職權，乃是源於法律或職務賦予的權力，如主管有考核、升遷部屬之權力；而專業權是指主管自己對管轄業務的專業知能和素養；參照權乃是主管個人品德修養的優劣情形，所謂身教重於言教、上樑不正下樑歪，主管言行，宜作為部屬表率。

檢核二、主管能帶動組織（單位）氣氛的自我檢核

主管的領導風格經常影響組織內部的氣氛和文化，凡事積極樂觀或消極悲觀的態度取向、執行工作願意與其他單位或人良性合作或是惡性競爭、算計中傷同仁，都在在會影響組織文化，讓工作同仁除了績

效要求外，感受工作環境是溫馨愉悅或焦慮怨懟。因此，表 2 三個向度是主管能否帶動好組織氣氛的自我檢核。

檢核三、有效能主管領導作為指標的自我檢核

主管並非只是「職稱」的表現，更重要的是「效能」的實踐。每一個有效能的主管，

表 1 主管權威的來源及其影響力的自我檢核表

權威來源 \ 影響力檢核	優	佳	普通	不佳	劣
	5	4	3	2	1
法職權					
專業權					
參照權					

說明：優：14~15分，佳：11~13分，普通：8~10分，不佳：5~7分，劣：3~4分。
資料來源：作者自行整理。

表 2 組織（單位）氣氛的自我檢核表

自我檢核 \ 組織氣氛	優	佳	普通	不佳	劣	自我檢核 \ 組織氣氛
	5	4	3	2	1	
積極樂觀						消極悲觀
良性合作						惡性競爭
溫馨滿意						焦慮埋怨

說明：優：14~15分，佳：11~13分，普通：8~10分，不佳：5~7分，劣：3~4分。
資料來源：作者自行整理。

一方面要能達成組織的功能目標，同時也要有培養接班人的使命，提供同仁學習成長的機制和在溫馨氣氛中實現自我的工作環境。因此，以下 12 項指標可作為「有效能主管」自我檢核之參考（表 3）。

肆、實務案例分享

一、一失足成千古恨－勿以善小而不為，勿以惡小而為之

（一）觀念概述

行政主管依法行政，不要逾越司法的紅線是其行事的基本要求；尤其是己所不欲勿施於人，更不能要求部

屬違法犯紀，害人陷蹈法網。而在行政上，我們經常看到的是，因為貪圖微利或便宜行事，致使原本不該發生的憾事竟然發生了，其中尤其是涉及財務管理的事。

（二）案例經驗分享

我在教育部服務時即曾發生過二例憾事。

案例一：曾有兩位單位主管，因為辦理大型活動發包民間廠商承辦，結束後，廠家善意將結餘款作帳轉予主管單位，作為同仁平日聯誼活動公積金，該主管認為是廠商利益分享，即不以為意，亦將該款項收入所謂單位「小金庫」隨機運用，殊不知此已涉及原可繳庫公款淪為私用和涉有與廠商利益對價之嫌。此事被檢舉後遭移送法辦，雖最後獲判無罪，惟其過程對當事人之折磨和名譽損害已難彌補，實得不償失矣！

案例二：某一中部國立高職校長，其為教育界公認學養俱優，辦學認真的好校長，僅因相信家長會長同意其自

表 3 有效能主管領導作為指標的自我檢核表

領導作為指標	自我檢核	優	佳	普通	不佳	劣
		5	4	3	2	1
1	能清楚了解組織當前的主要發展任務和目標。					
2	能洞識組織內部現存的問題。					
3	能匯集群智，形塑並訂定組織發展的共同願景和計畫。					
4	能整合組織內外人力、物力資源，群策群力地推動組織願景發展計畫。					
5	能精準掌握並利用預算分配比例，彰顯政策的輕重緩急和優先順序。					
6	能形塑積極正向的組織文化，同仁普遍具有高度的工作士氣和成就感。					
7	組織內部具有學習成長機制，能讓同仁在工作中自我實現。					
8	了解部屬並能依其性向能力和興趣作適才適所的適性任用。					
9	組織內外的溝通管道暢通，並能依需要適時地作跨部門的協調。					
10	能有效的管控組織運作的績效與風險管理。					
11	訂有績效責任制度與獎懲措施。					
12	有建立內部檢討反省與回饋改進機制。					

說明：優：60~54分，佳：54~43分，普通：42~31分，不佳：30~19分，劣：18分以下。
資料來源：作者自行整理。



行申辦且取用會長章戳自行蓋章同意用家長會費採購智慧型手機作公務電話隨身使用，之後因彼此之間利害關係變化，被檢舉盜蓋印章，遭移送法辦，以致身心受創嚴重，且工作不保，只因圖一時之便宜行事，致種下危機之種子。

此外，類似上述情事亦不乏案例。如：十多年前的政務官特支費案、高職教科書採購和國中小學營養午餐校長收取回饋金案、或大學教授研究費的不當使用和報銷案...可謂層出不窮。惟細究其因，都不是什麼大貪大惡的不法行為，只因認為是「小事之惡」，無傷大雅，以致惡小為之，誤蹈法網，一失足而成千古恨，殊屬可惜。

以上屬主管「勿以惡小而為之」之例，但亦不可「勿以善小而不為」。如：

案例三：我個人曾收到過數起校長、教師或行政職員的陳情函，有多件經細察後發現，主辦單位之規定經過多年的時空推移，早已不合

時宜，惟因同仁工作繁忙，每遇陳情皆以「不食人間煙火」之規定駁回，民怨累積多而且深；殊不知法令有其時代性，須因應社會變遷常自檢討調整。尤其是解釋函令多如牛毛，如被質疑不合時宜，更應細加檢核，不可因循苟且，致惡法惡令損人權益。以此觀念，我曾督導過教育部人事處修正了舊的解釋函，讓「醫學中心主治醫師未占教職但兼負指導實習醫師者，得以比照專任教師年資送審升等論文」；「重新認定並擴大大學校長須具有三年教育行政主管資歷的職務認定類別」；「為即時亟需急難救助之中小學學生建置「教育儲蓄戶」網站」。擔任醒吾科大校長時，「盤點並清除學校有安全之虞設施、新置學生和生活需求之軟硬體設施、花費 8 小時指導家境清寒學生申請到鴻海獎助學金、主動推薦並協助優秀教師申請獲頒教育部師鐸獎和星雲教育獎殊榮」...等諸多案例，不勝枚數，惟

不再冗文贅述。

二、主管的清道夫角色－具有危機管理的認知

(一) 觀念概述

我們都知道，溪水或土壤中含有毒素，產出的魚或作物必然有毒，組織亦然。因此，清除組織內部人、事、物中的地雷或發展障礙，是主管接任新職務的必修課程。

以前，我經常會建議主管一開始就要先洞識並盤點組織（單位）內部現存的問題與危機原（人、事、物），並依危機的急迫性與嚴重性列出風險係數表（下頁表 4）。

主管對風險的認知與處理是另一種危機管理的概念，認識可能發生危機的危機原，保有面對危機原的危機意識，並且適時地採取解決危機的有效策略，這是組織建立內部控制機制與風險管理的重要課題。而主管尤須具有危機意識，了解危機管理的三部曲如下頁附圖，才能防患危機於未然，避免

星火燎原。

(二) 案例經驗分享

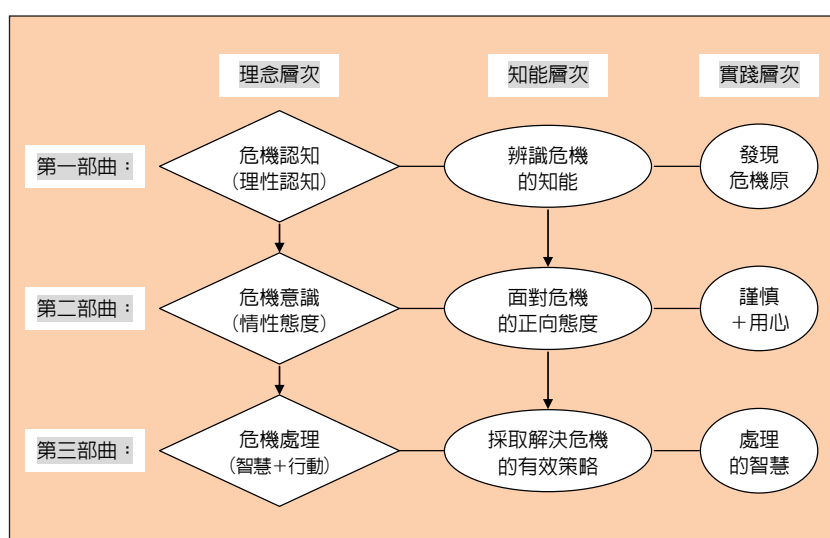
案例一：猶記得民國 91 年底，我接任教育部技職司長後，即須接手處理一件已歷多年未能完善結案的某私立技術學院土地問題懸案，相當棘手，最後費盡了九牛二虎之力，才算解決。案件的主要癥結在學校購入非文教用地卻未登記在校產之中，經會計師查核後發現。之後我發現私校諸多的財務弊端中，此種情形不在少數；為避免「地雷」的危機原被踩到才爆炸，必須作一次整體性盤查、控管和清理。因此，乃通函調查所有私校誠實申報，經彙整後共有 175 件不合法者。為協助學校落實解決問題，教育部乃組成一個由法律、財務、土地、都市計畫的專家學者小組，逐校逐案聽取學校案情報告後，協助其依序依法解決，前後歷時約兩年，才讓所有土地的所有權回歸校產，也一次性掃除這類容易釀成學校財務弊端的陳年弊案。

表 4 風險係數表

影響程度	發生機率		
	極少可能 (1)	有可能 (2)	極有可能 (3)
非常嚴重 (3)	3 (high risk) 高度危險的風險， 管理階層需督導所 屬研擬計畫並提供 資源	6 (high risk) 高度危險的風險， 管理階層需督導所 屬研擬計畫並提供 資源	9 (extreme risk) 極度危險的風險， 需立即採取行動
嚴重 (2)	2 (moderate risk) 中度危險的風險， 必須明定管理階層 的責任範圍	4 (high risk) 高度危險的風險， 管理階層需督導所 屬研擬計畫並提供 資源	6 (high risk) 高度危險的風險， 管理階層需督導所 屬研擬計畫並提供 資源
輕微 (1)	1 (low risk) 低度危險的風險， 以一般步驟處理	2 (moderate risk) 中度危險的風險， 必須明定管理階層 的責任範圍	3 (high risk) 高度危險的風險， 管理階層需督導所 屬研擬計畫並提供 資源

資料來源：台灣評鑑協會學校內控制度與風險管理報告講義。

附圖 危機三部曲



資料來源：作者自行繪製。



案例二：另一個危機原為校舍危屋檢測與處理。921 地震之後，法定的建物防震係數已調高，爲了解學校建築的安全性，我詢問了主管科長和經管同仁有無全面調查的統計數據和相關資料，卻付闕如。因此，我立即要求限期清查、補強或拆除危屋，並列管處理；對態度排拒或虛以委蛇之學校，配以查帳、扣減獎補助款之行政配套督導利器，前後歷經三年，亦順利完結 19 棟危屋之補強或重建，確保師生安全。

案例三：此外，爲杜絕部分私校主管和私內同仁間的不當互動關係；對外，我利用上任後第 19 天和全體技職院校校長會議的演講議程時以「我們要相愛不要相害－談技職行政管理」爲題目，揭示不當關係的肇因、關係屬性及我已掌握的手法，並懇切但嚴肅的請求各校杜絕。對內，我利用司務會議時，具體明確地規範同仁，如有逾矩，當嚴厲懲處。如此內

外兼施併管，壁節風清，彼此和而不亂，遵行不背，反而增進了和學校間互信互助的和諧關係。此一改變，至今仍令技職校院同仁印象深刻。

三、務實精準決策，切勿亂槍打鳥－預算的每一分錢，都要聞到納稅人的血汗味

（一）觀念概述

俗語說「上山打鳥，下海捕魚」，精準務實的做對事，才不會枉費人力、物力。惟衡諸行政運作實務，我們卻經常發現有諸多「落漆」的作爲，令人痛惜不食人間煙火，浪費資源。

（二）案例經驗分享

案例一：猶記得民國 89 年，我時任社教司長，有一天核閱復興劇團送來申請要至嘉義市外演的經費補助公文，其請求款約 140 萬元，而仔細查閱其經費編列表，發現其中約 6 成左右經費均屬劇團原即已有之設備，預算明顯灌水。我找來業管科長詢

問其看法，竟然發現她根本沒看經費表即上陳，我指出各項不合理的經費，她啞口無言，只是一再致歉，真是令人傻眼。我要求退回原單位重編，並告知再有不實情事，一毛錢都不給。重編經費再送來時之核實需求僅剩 44 萬元，減少了約 100 萬元。

案例二：教育部爲推動學習型家庭須編印宣導手冊，簽呈上直接敘明印 2 萬份要分送給地方政府及其家庭教育中心統籌處理，但未附分送明細表。以我的經驗直覺，不可能需要這麼多份數，於是乃要求承辦同仁核實具體編列分送單位及數量表，結果送上來後僅剩 8 千多份，約原欲印刷數的 4 成而已。

案例三：另以推動終身學習政策的「全民學外語」方案爲例，我接任司長前即已實施一年，策略是舉辦各級學校學生「英語演講比賽」，依校、縣市、區域至全國決賽，最後產生優勝選手，出線之各級學生均是外語精英。業務科長希望我同意繼

續以此模式再辦理下去，我問他這些出線者那些人是因為你推動了「全民學外語」的那些做法受益、精進而獲勝的？他無言以對。我嚴肅的告訴他，教育工作不要「務虛」而要「務實」，且要精實地了解那塊地是我們有限資源要灌溉的？那些人是我們施政的主要對象？用什麼方式和策略才有效？錢要花在刀口上，每一分預算都要聞到納稅人的血汗味，絕不可因循苟且，浪費資源。因此，我們重新檢討和規劃，優先推動了「計程車司機學外語」、「觀光區藝品店員學外語」...等六大方案，僅是其中「計程車司機學外語」方案三年內就有4千多人取得「雙語計程車」證照。

綜上所述案例，主管主要能多用一點心，多有一些新的觀念認知，做好精準決策，務實編列預算，就能為政府節省為數可觀的經費資源，讓每一分預算的投入，都能發揮最大效益的產出。

四、80～20法則－不要為 喝一杯牛奶去養一群牛

(一) 觀念概述

藉由「附加價值」或「策略聯盟方式」的作法，常可以讓我們節省下許多人力、物力的資源，這也是企業組成合作夥伴的重要觀念和作法，只須投入20%的資源，就能帶來百分百的效益。

(二) 案例經驗分享

案例一：社會中不乏「為喝一杯牛奶去養一頭牛」的典型案例。我有一個親戚，他為了假日休閒有個去處，在三十多年前在北投山上買了一塊近約一公頃，內含一間老屋的所謂「別墅」，事實上是間有門牌號碼的合法民屋。一開始，他們家人每週都會邀集親朋好友上山，大家先一起清潔屋舍、修剪草木，蚊子多，大夥兒常是吃了一腳「紅豆」後才能休息喝茶聊天，偶而還會有毒蛇出沒，因此，一段時日後就沒有人想去了。隔了幾年，屋主也只是每兩個月上去給

他所僱「管家」長工發放薪資，平常也很少上山，更不用說從未在那裡住過，「別墅」對他而言，只剩「擁有」，原意「休閒」的功能早已是蕩然無存了。

案例二：我另外有一個同事，為了喜歡泡溫泉，就特別去礁溪買了間溫泉套房，一開始的半年，每週去一次，一年後，每月去一次，現在已經10年了，有一次我問他多久去一次？他說已約半年空在那裡沒去清理，如果我什麼時候想去，找他要鑰匙，但可能得先幫忙清理一番才能享受，當然我是敬謝不敏了。

案例三：我任社交司長時，國立歷史博物館首次和聯合報辦理「兵馬俑」展覽，是全國性展出，展期三個月。平日每天都吸引上萬人買票入館參覽，假日週期，更是人滿為患。但是受限場地空間，為了控制參觀人數，經常有民衆埋怨排隊兩小時，入場後就被後面的人推著往前走，20分鐘後已經到了



出口。媒體也批評主辦單位只重視人數「量」，不管參觀品「質」的效果。館方也知悉此情，但思無解方。做為業務督導主管，我再也不能坐視不理，乃邀集相關單位會商，並決定協調陸方能同意展期結束後，移至台中自然科學博物館接續展 1.5 個月；同時歷史博物館增加夜間開放團體申請參覽，培訓義工人力支援。如此一來，雖增加了 20% 的人力、物力、時間，但節約了台中續展所費人力、物力，其所發揮的效能實為 1+1>2。之後此一大型展覽模式乃延伸成為館際間之資源共享合作模式，每一佈展結束後均會移駕至其他二或三個館間續辦，各館以策略聯盟方式，經常協調由某館洽展，某館接續佈展，大家攜手合作，充分節省資源，提升展覽效益。

五、走過風塵滾滾，豈能衣不沾塵—放下心更寬、路更廣

(一) 觀念概述

作為需扮演「職務我」角色的主管，有許多時候，我們無法擁有「自我」的工作執行意願和選擇權，只要不違反法律或社會倫理道德，我們都得遵行命令行事，而其中難免要承受沉重的工作壓力或社會責難。

(二) 案例經驗分享

27 年的教育部行政經歷中，從基層科員到常務次長，我幾乎有一半以上的資歷是扮演主管的角色，期間因工作職責，我處理過諸多棘手的任務。

案例一：某大學校長遭舉發資格不符衍生的爭議和背後藍、綠政治力量的角力案，其困境猶如「日俄戰爭，我們淪為遼東半島」，全然是兩方不討好的「夾心餅乾」角色，雖最後力守法制，仍無法免於事後的非難；此個中滋味和壓力，實非身歷其中者可以體會。

案例二：中正紀念堂因組織條例降為四級組織規程機構案之換牌事件，更是全民囑

目的社會事件，任誰都知道那是意識形態的角力場，而身為主管的我必須依法行政，勉力完成政策使命。然而隨之而來的是政黨輪替後的「政治性逼迫」。回首前塵，當下我自認俯仰無愧，因此曾將心境描述如下：「走過風塵滾滾，豈能衣不沾塵，抖落衣上塵埃，還我一身清淨。」聊慰自己和抒壓。

我很喜歡菜根譚書中所云「風吹疏竹，風過而竹不留聲，雁掠寒潭，雁去而潭不留影；故君子事來而心始現，事去心不留」，這首詩是我退休後的心境寫照，雲淡風輕，放下心更寬，路更廣。願以此和仍處江湖險惡中的你共勉之。

伍、結語

「思維決定作為，態度決定高度」，主管的觀念改變，是行政創新變革的原動力，孔子說：「知之者，不如好之者；好之者，不如樂之者。」我們期盼主管們能認知創新改變的重要性，並且喜愛創新改變，樂於作一個創新改變者。❖