

第一章 緒論

創新並不是愛怎麼做就怎麼做。事實上，創新就好比音樂界的爵士樂演出，需要一個能供給養分的結構才能長得好，爵士樂演出很著重創新，如果用音樂的術語形容，就是「即興演出」，即興演出跟創新一樣，並不是愛怎麼做就怎麼做，爵士樂演出仍需遵循一些簡單的結構。組織管理和爵士樂演出一樣，需要有簡單的結構，才能據以促進創新的發展。

從創新的觀點而言，有很多組織在營運上比較像是古典交響樂團，而非爵士樂團。古典音樂家所演奏的作品都是由別人精心創作的長曲，它是由作曲家（往往是很久以前的古人），精心創作出來的（如同企業的標準化作業流程），並詳盡編製成冊，然後由音樂演奏家呈現給人。具有創新精神的人，會擅用自己原本就熟知的事務。綜言之，組織的創新是要在既有的標準作業流程下，發揮即興的創意，連「點」成「線」，發揮綜效(Shapiro, 2002)。

企業重視創新(innovation)是來自強烈的動機因素，例如：任務動機(task-related motivation)、專業知能(expertise)、所得期望(expectation of gain for self)、以及具支持的環境(a supportive environment)等誘發創新的動機(Bull & Willard, 1995)。政府公共服務部門就特定轄區而言，是人民唯一的政治代理人，若無其他競爭壓力，通常沒有創新動機，不過，隨著全球化以及民主化的普及、深化，政府本身的創新，已逐漸受到重視與實踐。因此，「企業型政府」、「新公共管理」思潮，使得世界各國政府莫不積極的推動政府再造(reengineering government)，

嘗試將企業管理中的「創新機制」引進政府部門，以提升國家競爭力。

第一節 研究問題的背景及其重要性

創新的概念最早是由經濟學者 Schumpeter(1934)提出，他提出經濟體系乃是一個以技術和組織創新為主的演化動態系統，亦即一連串「創造性毀滅與重生的過程」。Schumpeter 則認為「創新：企業家利用資源，以新的生產方式，來滿足市場新的需要」，是經濟體系之內的一個重要變數，也是促進經濟成長的一個主要動力，創新必須能成功地進入市場創造經濟價值。

Ravichandran(2000)曾彙整以創新為主題的研究，並歸納研究途徑分為：創新的採用(Innovation Adoption)、創新的特徵(Innovation Characteristics)、創新組織的特徵(Characteristics of Innovative Organizations)、創新的來源(Innovation sources)、創新的過程(Innovation Process)、創新的類型(Innovation Typology)和創新的關聯事物／決定因素(Correlates/Determinants of Innovation)等類，是一涵蓋大多數主題且相當完整的分類。

另外，組織創新之研究取向亦顯示多元性，且各有其關切的研究問題、模式及其資料蒐集方法(Wolfe, 1994；蔡啟通，民 86；邱皓政，民 89；劉春初等，民 90)。從組織的創新能力(organizational innovativeness)觀點，許多學者將「組織創新」區分為「技術創新」(technical innovations)及「管理創新」

(administrative innovations)兩項核心(dual-core)(Kimberly & Evanisko, 1981; Damanpour, 1991; 蔡啟通, 民 86; 劉初春等, 民 90), 前者概指設備、製程及產品的創新, 後者則為系統、政策、方案及服務等的創新, 顯示組織創新內涵的複雜與多元。

然而, 創新的成效與組織設計、組織動力息息相關, 創新宜在一個較有彈性的組織中進行, 如開放的、掌握機會的、臨機應變的(Kamoche et al., 2001)。組織創新的影響因素複雜且多元, 創新除了外部總體經濟環境的刺激, 也有來自企業內部的組織設計(Organization design)。學者認為組織的內部機制以及外部因素是研究組織創新的主要議題(Leonard-Barton, 1995; Ravichandran, 2000; 李仁芳, 1997)。是以, 對於以組織設計為研究的主軸, 將有益於更深入了解組織創新的意涵。

此外, 人力資源部門的創新議題逐漸受到重視, Ulrich(1997)強調人力資源部門應扮演多元的角色, 必須從過去「執行政策」轉型成為「事業夥伴」; 就變革促動者角色(Change agent)觀點, 人力資源部門必須發展並制度化關鍵性的行動學習歷程(learning for action), 以使組織領導者支持人力資源專業人員所推動的系統、結構與行為上的變革。人力資源部門的轉型與變革, 例如: 團隊管理、增進員工溝通與參與、新決策流程等創新做法, 有助於促進整個企業組織的變革並改善績效(Ulrich, Losey, & Lake, 1997)。

Streumer(1999)從組織與科技發展的觀點, 比較研究美、荷兩國企業顧問對人力資源發展未來趨勢的看法, 結果顯示:「組織創新能力」的重要性將逐漸增加且獲重視。此外, 報告指出: 人

力資源發展專業人員，在組織內部強調創新與分享個人化經驗的員工訓練方式，有助於增進服務業員工的個人創造力與主動性，並且提高創新績效(Terrill & Middlebrooks, 2000)。以創新見長的 IDEO 公司，是全球頂尖、引領產品風潮的設計諮詢公司，該公司以產品發展與創新見長，創辦人 Kelley 亦強調活力團隊、激勵信任與融合人才等人力資源政策，是公司成功的不二法門(Kelley, 2001)。

因此，以政府人力資源發展機構或部門為研究對象，深入探究其組織創新的相關議題，將有助於公共部門推動組織創新並提升整體人力資源。

第二節 研究的動機與目的

壹、研究的動機

有關組織創新的研究，應該設法調整研究重點，使其與實務更為契合，更方便實務經理人使用，將研究成果呈現給實際應用 (Tushman & O'Reilly III, 1996)。Hamel(2000)認為在新經濟中，企業應衡量本身創造新事業觀念、以及創造新財富的相對能力，同時以財富累積之誘因，推動員工創新。不過他也發現，相較於針對產能最適化、降低成本所設計出的經濟性評估指標，企業針對創新而設計的評估指標較少，也由於對創新評估指標之相關知識的陌生，往往易造成創新僅流於口號而無法落實。

而組織的創新成效往往與組織設計、組織動力息息相關，換言之，組織創新的影響因素複雜且多元，創新除了外部總體經濟環境的刺激，也有來自企業內部的組織設計(Organization design)。是以，對於以組織設計為研究的主軸，將有益於更深入瞭解組織創新的意涵，此為研究者進行本研究的動機之一。

「組織創新」的議題方興未艾，理論探討與實證研究的成果漸豐，隨著創新議題在企業與高科技產業受到重視，有關組織創新的理論與相異取向的研究亦相繼開拓，也為政府組織在組織創新之研究引領出另一條途徑。政府組織所提的公共服務有別於製造業，具備了無形性、不可分離性、異質性、不可儲存性等四大特色；Terrill 與 Middlebrooks(2000)以創新的觀點，探討服務業行銷策略，對同屬服務業的政府組織之創新管理具有諸多啟示。

政府組織的本質型態是官僚、科層式(bureaucratic)的，其

管理方式、組織氣氛及文化傾向與之企業組織相較起來趨於傳統、保守，對於外界環境的變遷反應亦稍緩，因此，才有政府組織推動企業化、創新化的呼籲、必要性。晚近以來，新公共管理理論所倡議的「顧客導向」與「企業精神」，已經為各國政府所重視，且紛紛引進在政府組織行政管理上，根據政府最近公佈「挑戰二〇〇八國家發展重點計畫」，以及總統府召集成立的政府改造委員會將政府改造的願景訂為「具全球競爭力的活力政府」等，均將「彈性創新」、「顧客導向」列為政府組織管理與組織發展重點，並期望透過公私部門交流學習，提高政府效能。

當前，政府人力資源發展機構基於推動政府組織發展與人力提昇之職責，且適值各界期許政府訓練機構資源整合之際(行政院研考會，民 89)，實有必要對組織創新有完整了解，俾利發揮政府再造促動者 (agent) 的策略性人力資源角色與功能。因此，探討政府人力資源發展機構的組織創新指標有其積極作用，此為研究者進行本研究的動機之二。

從指標體系的觀點而言，相對權重(weights)的概念是對某一評鑑指標而言的，某一評鑑指標的相對權重是指該指標在整體評鑑中的相對重要程度，一組評鑑指標相對應的權重乃組成這組評鑑指標相對應的權重體系。因此，組織創新的研究若能從建立指標相對權重著手，應可供領導者或決策者參考。凡此，探討政府人力資源發展機構組織創新的指標體系，分析各指標間的相對重要性為何，以作為推動組織創新之參考，此為研究者進行本研究的動機之三。

貳、研究的目的

基於上述的問題背景與研究動機，乃提出「政府人力資源發展機構組織創新指標體系建構之研究」；本研究旨在探討政府人力資源發展機構組織創新的內涵，並進行建立組織創新指標體系與相對權重，期藉此研究發現，提供政府人力資源發展機構，在推動組織發展時之參考，俾提高管理效能，進而增進辦理員工教育訓練的成效，並期望作為政府人力資源發展機構增進組織創新能力之指導方針（guideline）與依據。茲究其具體目的，臚列如下：

- 一、探討組織創新重要內涵。
- 二、建立政府人力資源發展機構之組織創新指標。
- 三、建構政府人力資源發展機構之組織創新指標體系。

第三節 研究的範圍、內容與限制

基於上述的研究動機與目的，本研究之範圍、內容如下：

壹、研究範圍

本研究之範圍分別就研究對象、地區與時間來說明：

一、研究對象：本研究係以我國各級政府所屬人力資源發展機構為研究對象，並兼採深度訪談與量化實證調查研究方式進行。

二、研究地區：本研究以台灣地區為範圍。

三、研究時間：本研究於民國 91 年 5 月研擬研究計畫，旋即開始蒐集相關文獻資料並展開各項研究工作；本研究分三階段進行：

(一)第一階段：探索性研究於 92 年 7 至 12 月間進行；

(二)第二階段：實證調查研究於 93 年 7 至 8 月間進行；

(三)第三階段：AHP 法專家調查研究於 93 年 9 月間進行。

貳、研究內容

本研究包括四部分：

一、探討組織創新理論：首先探討組織創新的理論與內涵，並綜理相關文獻與實證研究，作為本研究探討的基礎。

二、分析政府人力資源發展機構組織創新意涵：為了加深對本研究主題的了解，本研究先進行探索性研究，以澄清與界定組織創新的構念。

三、建立政府人力資源發展機構組織創新指標：運用調查研究

方法，彙集實務工作者之一致見解，採用統計分析方式，建立組織創新之指標。

四、建構政府人力資源發展機構組織創新之指標體系：採用AHP法進行專家意見調查，以完成組織創新指標與相對權重之建構。

參、研究限制

一、本研究採以「開放系統」理論的組織診斷模式，亦即就輸入(外部環境)、轉換(組織設計)、輸出(產品與服務)模式，植基於其中轉換(組織設計)為組織創新的分析架構，深入探究組織創新指標內涵。而對於「開放系統」組織的輸入(外部環境)、輸出(產品與服務)等兩項，均未納入研究範圍。

二、本研究依組織診斷(diagnosing organization)在組織層次(organization level)的轉換(組織設計)部分，深入探究組織創新上的構成要素，並參採Nadler與Tushman(1977)的主張，將組織設計概分為：創新策略與執行、組織制度與結構、人力資源、以及組織文化等四項。惟本研究目的乃在建構創新指標並分析其相對權重，至於組織診斷過程的適配性(fits)方面，以及團體(group level)、個人(individual level)之組織診斷層次，未納入研究範圍。

三、在衡量上的限制，本研究在實證調查與階層分析程序法(AHP法)的指標衡量上，以受試者的主觀判斷與認知，僅採其量化資料進行統計分析，因此在資料收集上難免有某種程度的偏誤。

第四節 名詞界說

本研究中所涉及的重要名詞與研究變項，其定義界定於下：

壹、政府人力資源發展機構

本研究的政府人力資源發展機構係指我國各級政府所屬的訓練中心（所）、研習中心（所）、培訓中心（所）等機關、機構，其組織任務主要為辦理公務人員、教師之職前或在職訓練。依公務人力發展中心（民 92）統計，現有政府人力資源發展機構共計 52 所。

貳、組織創新

「組織創新」是指組織採用自內部自然產生，或向外購得的某項活動，而該項活動對於採用的組織而言是新的（Damanpour, 1991）；組織創新亦指一種新的意念，該意念可應用在啟動或增進某項產品、製程或服務的績效。組織創新包括：產品創新、新的產生過程技術、新的結構及管理系統、新的計畫及管理方案等。

本研究採以「開放系統」理論的組織診斷模式，亦即就：輸入（外部環境）、轉換（組織設計）、輸出（產品與服務）模式，植基於其中轉換（組織設計）為組織創新的分析架構。另根據 Nadler 與 Tushman(1977) 在轉換（組織設計）中倡議，其所構成的要素包括：各種任務與工作、組織的管理結構、人員、以及個人、團體與其他次及系統的所有關係；為此，本研究將組織設計在組織創新上的構成要素，依照上述概分為：創新策略與執行、組織制度與結

構、人力資源、以及組織文化等四項。

本研究「組織創新」定義：「政府人力資源發展機構在組織設計上，包含創新策略與執行、組織制度與結構、人力資源、組織文化等構面的創新做法」；亦即指受試者在研究者自編的「政府人力資源發展機構組織創新量表」上所測得的分數。

參、組織創新指標

「組織創新指標」(Organizational Innovation Indices, OII)係指據以檢核組織創新各層級構面的變項。經由組織創新指標的檢核，可以具體描述、分析、解讀或判斷政府人力資源發展機構的組織創新情形。

本研究的組織創新指標，係指受試者在研究者自編的「政府人力資源發展機構組織創新指標問卷」的測量變項。各層級各組測量變項並以上下層級的方式依序排列，分為系統構面、主要構面，以及若干細項指標等三層級。

肆、指標相對權重

「指標相對權重」係指該指標在評估指標體系同一層級同一組指標中的相對重要程度。根據各層級評估指標相對應的權重分配，即可組成整體評估指標的權重體系。

本研究的指標相對權重，係指經過 AHP 法專家調查後所得指標變項其相對之得分。

