

加拿大聯邦政府建構中高階文官核心能力 之研究*

莫永榮**

【摘 要】

鑒於「能力管理」(competency management)此一議題，在近年來吸引來自世界各國政府、企業及志願部門的人力資源專家、主管人員、企業執行長、顧問、學者等人的關注。顯示以「能力」(competency)概念的應用不僅遍及全球，更深入影響著公、私部門的人力資源管理活動。

本文從探討核心能力(core competency)的理論內涵為開端，進而選擇加拿大聯邦政府建構中高階文官核心能力過程、現況及其應用進行分析，期望從加拿大聯邦政府的發展經驗中，歸納出未來發展公部門中高階文官核心能力政策之啓示。

關鍵詞：能力、核心能力、能力管理、能力基礎管理、能力模式、能力圖像、能力提升

* 本文由衷感謝二位匿名審查教授提供寶貴的指正意見。當然，本文若有錯誤或不妥之處，最後文責仍由作者自負。

** 作者為臺北大學公共行政暨政策學系博士候選人；行政院人事行政局人力處科長。

壹、前言

根據 2002 年《公部門能力管理》一書中探討，「能力管理」(competency management)¹已深受行政機關與企業組織的重視，並採用其作為人力資源管理的研究途徑。許多能力管理的活動可追溯自 1980 年代的美國與英國；近來在法國和德國，能力管理已出現在改革議程之中 (Horton et al., 2002)。鑒於能力管理的理念透過美、英等國之多國籍公司、管理諮詢及訓練企業擴散至其他國家。自 1998 年倫敦召開第三屆國際能力會議，來自歐洲、美國、中東、澳洲、紐西蘭、新幾內亞等國的人力資源專家、主管人員、企業執行長、顧問、學者及政府、企業、志願部門的代表等六百多位學者專家與會，顯示以「能力」(competency)概念的應用遍及全球，更有學者將過去數十年應用能力的風潮，稱之為「能力運動」(competency movement) (Horton, 2000: 306)。所以，近年來「能力管理」或「能力基礎管理」(competency-based management, CBM)積極涉入公共管理與人力資源管理詞彙之中 (Horton et al., 2002: 3)。復因《二十一世紀公部門領導》及《公部門能力管理》等書已介紹英、美、德、法、義、瑞典、挪威、墨西哥、比利時、荷蘭、芬蘭、波蘭等國之文官能力管理現況，本文期望在上述研究成果基礎上，選擇一不同之國家進行分析。因此，本文運用文獻分析法，探析能力運動管理思潮下「核心能力」的理論內涵，並選擇加拿大政府作為個案進行研究，除前往加拿大聯邦政府蒐集文獻外，並與主辦規劃業務之聯邦文官座談，以增進對實務面之瞭解；並藉由分析該國公共管理改革系絡特質，以及剖析中高階文官核心能力 (core competency) 發展的過程、現況及其應用，以掌握實施的成功要件，期以歸納出發展公部門中高階文官核心能力政策的啓示。

貳、核心能力的理論內涵

一、能力研究的起源及其意涵

追溯能力的研究，McClelland可謂是能力運動之父，其在 1973 年美

¹ 「能力管理」，有時亦稱為「能力基礎管理」(competency-based management, CBM)，涉及確認人員在實現組織各種任務、建立架構所需的能力，並將此種能力視為徵募、甄選、訓練和發展、獎酬及其他人員管理方面的基礎 (Horton et al., 2002: 3)。

國心理學家期刊發表「測試能力而非智力」(Testing for Competence Rather Than Intelligence)一文,開啓美國能力運動的濫觴(McClelland, 1973; Horton et al., 2002: 8),亦爲公私部門研究能力的共同起源。然而,能力的意涵爲何?從私部門角度觀察,Boyatzis(1982)認爲能力係指個人的基本特徵,包括動機、特性、技能、自我印象或社會角色及其所使用的知識體系;Spencer & Spencer(1993)則指能力是一組能夠在實際工作中產出卓越績效的個人相關特徵,包括動機、特質、自我概念、知識、技巧等,此種個人特徵可視爲「冰山模式」,其中動機、特質及自我概念屬於隱而未顯的核心特徵;其餘知識和技巧部分是顯而易見的表面特徵。另從公部門角度觀察,Brisson et al.(1998)將能力視爲工作的要素,反映於工作場所中可觀察的行爲,這些要素包括知識、技能、能力、態度、個人適應性、行爲及對工作績效的影響;Horton et al.(2000)則指能力是個人有效率地完成工作所需的技術、知識、經驗、特質和行爲。綜上,結合公私部門對能力的界定,將能力視爲完成工作的要素,是指工作所需的技能、知識、經驗、特質、行爲及對工作績效的影響,並可藉由適當的訓練和發展而予以提昇或開發。

二、核心能力的意義及發展

在1970至1980年代早期,美國學術界將「策略管理」視爲是獲致成功的關鍵,其後Porter(1980)及Andrews(1980)分別提出「投資組合管理」(portfolio management)、「優弱機威分析」(SWOT)的觀點。及至1990年Prahalad & Hamel對於策略規劃流程提出不同的途徑,認爲公司需要瞭解自我的核心能力,以期能成功地探求所需的資源。他們認爲核心能力是組織中的集體學習,特別是如何協調分歧的生產技術與整合多元的科技。亦代表著成員個別技能與組織所使用技術的整合,可提供顧客特定的效用與價值,即爲一組知識(knowledge)、技能(skill)與能力(ability)(簡稱KSAs)的整合。而且核心能力並不會隨著使用而減少,相對而言,當使用及分享能力時,能力並會隨之增加(Prahalad & Hamel, 1990)。國內學者李聲吼(1997)、沈介文(1999)、陳金貴(1999)²、黃一峯(2001)、洪榮昭(2001)、孫本初(2002)等人,亦對核心能力的意涵提出分析,強調核心能力是累積的知識學習效果、組織內多種技術的整合、執行某種特定工作時所具備的關鍵能力,以及可作爲組織提

² 陳金貴(1999)認爲,如能力專指工作、職場的能力,則譯爲「核心職能」較為妥適。

升競爭優勢等重要特徵。因此，核心能力指涉組織內多元知識、技能及能力的整合，其範圍可涵蓋研發能力、製造能力、行銷能力及服務能力，此一關鍵能力是獨特的且不易被模仿，由組織經年所累積的知識學習效果，是組織競爭優勢的來源。亦即對於公私部門而言，核心能力建置的終極目標，係以提升組織競爭力為首，兩者在本質上並無差異。

然而，核心能力如何確認？Javidan（1998）即持批評論點，認為核心能力難以運作化。不過，Quinn et al.（1996）等人則透過實證研究歸納競值架構，界定管理者具有八種角色和二十四種能力，如表 1 所示（Quinn et al., 1996；余致力，1999：104-110），是首次有系統地將管理者的角色與能力作合併探討，集大成的研究成果。

表 1 管理者扮演的角色與能力

角 色	能 力
導 師	1. 瞭解自己與別人 2. 有效溝通 3. 幫助部屬成長發展
輔助者	1. 建立團隊 2. 善用參與式決策 3. 調和衝突
監督者	1. 監督個人成績 2. 管理集體成果 3. 管理組織績效
協調者	1. 管理專案 2. 設計工作 3. 跨功能管理
指導者	1. 提出願景、設定目標、規劃策略 2. 組織與設計 3. 委託、授權
生產者	1. 懂得如何有效地工作 2. 塑造一個良好工作環境 3. 管理時間與壓力
捐 客	1. 掌握與維持權力 2. 凝聚共識、爭取承諾 3. 表達構想
革新者	1. 瞭解與掌握環境變遷 2. 創造性思惟 3. 創造性變革

資料來源：作者自行整理

能力運動發展迄今，已不再受限於英國與美國，能力的觀念已擴及全世界，例如英國、澳洲等國重視能力的標準與成果；美國、芬蘭等國重視最佳、卓越的能力行爲。然而，在大多數的國家中，能力的發展均受到上述兩種觀點的影響，而此二種觀點現已有整合的趨勢。此外，每

一個國家核心能力的發展，均與其特別的文化與系絡有著密切的關係（Horton et al., 2002：13）。因此，追溯公私部門自 1970 年代早期迄今在核心能力的發展，可謂是師出同源（Horton et al., 2002：10-12）。

三、能力模式的建構、應用及面臨問題

1982 年美國管理學會（the American Management Association）委託 Boyatzis 進行發現成功管理者能力典型的研究。從 14 個不同組織中的 41 項管理職務，挑選出 1,800 位管理者，研究這些管理者的一般知識、動機、特質、自我印象、社會角色或技巧，如何能形成卓越的工作績效。Boyatzis 認為協助每一個組織建構具體的能力架構是必要的，即使這些能力是一般性的。根據 Boyatzis 提出的能力模式（competency model）（如表 2 所示），其運用群組（clusters）觀念將能力予以分類，區分為「目標與行動管理」、「領導」、「人力資源管理」、「著重其他」及「指導部屬」等五種群組，這些能力均有關於任何組織管理者的主要能力（Boyatzis, 1982），此一模式著重管理者能作何事及如何做事，亦即著重管理者的行為，而非他們所擁有的技術或知識（Horton et al., 2002），此一能力模式，已成為公私部門管理者最常運用評估的模式。因此，管理者無論在公私部門中均佔有領導職位，為期有效發揮領導能力，研究領導需要那些主要能力？這些能力所聚合而成的群組為何？即顯得相當重要。且在公部門之中，管理者較重視核心能力的群組主要為「工作能力」、「專業能力」、「政治能力」及「倫理能力」（Virtanen, 1996：56-61），並隨著管理者的層級提升，雖屬同一核心能力群組，但其所具備的實質內涵卻有不同。

表 2 Boyatzis 的能力模式

目標與行動管理群組	人力資源管理群組
-----------	----------

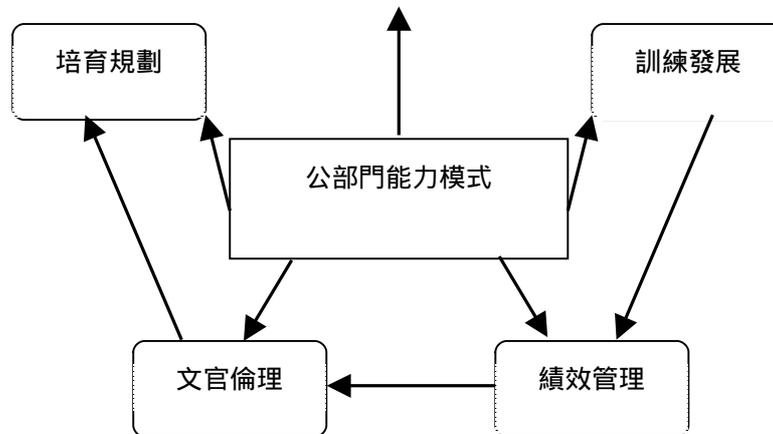
1. 關心影響 2. 概念的診斷使用 3. 效率取向 4. 前瞻性	1. 運用交際權力 2. 管理團體過程 3. 正確的自我評量 4. 正面的關注
領導群組	著重其他群組
1. 構思 2. 自信 3. 演說技巧 4. 邏輯思維	1. 感知客觀性 2. 自我控制 3. 耐力與調適
	指導部屬群組
	引導部屬自發的行為，並運用單邊的權力。

資料來源：Boyatzis, 1982

至於能力模式可以在那些層面予以運用？Lucia & Lepsinger(1999)認為能力模式可在人力資源管理系統中的人才甄選、訓練發展、績效評估、培育計畫等方面予以運用，並能產生效益（Lucia & Lepsinger, 1999；林麗惠，2002：271）。而在公部門中，界定文官體系領導者所具備的技術與能力是相當重要的，在此基礎上，甄選過程中應確保應試者具有最佳能力及強烈意願與同仁一起工作。關於此點，領導所需要的能力必須全盤予以檢視。而且能力模式的發展是與人力資源管理循環中的各項活動如甄選、訓練發展、績效管理、文官倫理及培育規劃等面向均有密切相關性，如圖 1 所示（OECD, 2001：18）。

圖 1 公部門能力模式在人力資源管理的循環





資料來源：OECD, 2001：19

此外，根據英、德、法、義、瑞典、挪威、比利時、芬蘭、波蘭等國公部門的核心能力發展情形，歸納二項主要面臨的問題如下（Hondeghem, 2002：178-180）：

- （一）科學問題：對於能力、核心能力等概念缺乏清晰性、不同能力的建構效度與衡量、能力架構過於靜態，並非以未來導向進行設計、人員個性的過度簡化、能力運用的社會系絡、人力資源理論的規範（normative）及規約（prescriptive）的本質，以及缺乏經驗證據以支持人力資源管理等相關問題。以能力管理有益於組織運作缺乏經驗證據為例，在瑞典和義大利公部門中，能力架構中的能力與日常事務應用的能力兩者並不相同（Brewster, 1994；Antonacopoulou and Fitzgerald, 1996；Townley, 1999；Horton, 2002）。
- （二）實務問題：主要可包括以下三種：1.能力管理並非為日常運作管理的一部份、高層及業務主管並未對能力管理具有持分感、在人事服務建構與運作層次的應用之間，兩者存在著巨大鴻溝。以英國文官能力架構的建立為例，即涉入所有利害關係者，包括高層及業務主管、貿易協會及成員，問題在於未能有效執行；對於業務主管而言，能力管理並未被視為能真正提供組織附加價值。以荷蘭公部門為例，上述情形則被視為面對未來的重要挑戰。2.能力管理與績效管理的整合問題，導因於公部門重視產出和結果評估，

而能力管理則重視輸入及人員將何物導入工作之中。因此，能力管理與績效管理須加以整合，以確保輸入和產出的兼籌並顧。3.處理新官僚體系的危險，亦即能力架構的建構和能力評量需要新的工具，但此工具有時卻成爲風險，就像能力管理如成爲所有官僚體系之中的法規約制、浪費時間及過度程序化的危險。故英國的公部門，則致力於將能力架構簡化及使其易於運用，及提供正、負面行爲的範例，以協助管理者及其同儕確認績效的標準。

因此，對於核心能力理論內涵的掌握與瞭解，將有助於在實務政策規劃上的構思與推動。以下將以加拿大聯邦政府中高階文官爲個案進行分析。

參、加拿大公共管理改革的系絡

Horton et al. (2002) 前提及，每一個國家核心能力的發展，與其特別的文化與系絡有著密切的關係，因此，本文擬對加拿大政府爲何會建構出中高階文官核心能力的改革系絡因素予以釐清。加拿大的公共管理改革，起源於 1980 年代，從 1984 年 Mulroney 政府上任後推動的「增進行政職權與責任」計畫 (Increased Ministerial Authority and Accountability, IMAA)、 「2000 年文官體系」 (Public Service 2000, PS2000) (Barzelay, 2001)；1993 年 Chrétien 政府上任後推動「方案評估」(Program Review)、 「領導網路」(Leadership Network)、 「追求加拿大人民的成果」(Results for Canadians)、 「文官現代化法」(Public Service Modernization Act, PSMA)；迄至 2003 年 12 月 Martin 政府宣布加拿大政府和文官體系將經歷組織重整，以因應服務加拿大人民及從事公務需要 (Boudrias, 2004)。上述具體的改革措施及宣示，是否反映出加拿大獨有的公共管理改革特質？值得進一步深究。

「經濟合作發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 在所有國家所進行的公部門改革研究發現，所有政府改革均與其國家的政治、經濟和文化環境密切相關，但這些國家所做的改革工作，均有相同的目標，包括尋求提供公民良好經濟效益和社會福祉、平衡集體與個人利益，以及爲國家未來作準備 (OECD, 1999)。針對加拿大未來社會、經濟等環境變化的趨勢，1996 年成立助理副部長聯

誼會，藉以分擔政府決策管理及執行實務的研究，並研擬「加拿大 2005 年」(Canada 2005)計畫，針對加國未來可能面臨的社會文化、經濟發展等問題，提出研究議題與工作計畫給政府相關單位參考。該計畫先界定加拿大在全球社會中的定位，探討全球化及美洲大陸的影響力對世界各國及加拿大的衝擊，並歸納未來加拿大將面臨下列環境的具體變遷：（1）國際間的人口遷移將促發強大的社會力及政治力，改變全球所有國家的面貌。（2）國際貿易中，已不存在距離與時間的限制。（3）未來社會係以知識為基礎，並面臨科技的不斷創新，故競爭的決勝關鍵將是「知識管理」。（4）環境永續發展的議題將朝向區域多元化發展。（5）民族國家的影響力持續下降（江岷欽，1999）。

此外，1997 年 5 月樞密院秘書處（Clerk of the Privy Council）首長 Jocelyne Bourgon 甚至嘗試歸納加拿大公共管理改革模式，其在「加拿大文官體系專業行政主管協會」舉辦研討會的演說中，將加拿大政府的改革稱為「Canadian Model」，其改革的重要面向如下：（1）加拿大公部門改革模式，認知政府提供服務重要性，但拒絕「政府規模的縮減」與「服務品質較佳的政府」為同義詞的哲學觀：公部門改革目的不是為求吸引對政府服務有興趣的潛在購買者，而是促使提供給大眾的政府服務能夠現代化。（2）加拿大公部門改革模式，認知建立協力關係與策略聯盟的重要性：對於能夠有效提供公共利益而言，政府毋須事必躬親全數參與。換言之，政府必須建立與企業、志願與非營利部門，以及與公民團體的密切關係。（3）加拿大改革模式再次肯定公民的重要性，勝於以顧客的角色對待人民：公民與顧客並不相同，其意指涉加拿大文官體系的運作方式，必須與公部門的價值與原則相符。（4）加拿大公部門改革模式，給予「強化政策能力」與「服務輸送的現代化」等同重視：就政策面向而言，加拿大政府透過網路建構遍及 30 個部會及機關的政策單位，擁有共享的工作方案。只要有初步的研究發現，均可藉由跨政府層級的組織與 40 個外部研究組織的 300 個政策分析家進行研討。另就服務面向而言，在每一部會均可發現整合各部會及機關的服務，或整合跨政府層級的服務，增加資訊科技的使用，並將加拿大人民及其社群予以連結，給予及時獲知不同層級政府的知識管道。加拿大政府不採用「一體適用」(one size fits all) 的服務提供途徑，亦即政府鼓勵多元化提供服務制度模式的出現與實驗。（5）加拿大改革模式需要民選首長與政治任命官員的強勢領導：此一途徑重視政府部門中的政治領導，能重新安排政府的角色、確保各項

施政的平衡性，以及堅持到底的決心；政府部門的領導，引領前瞻性的創新政策選項，並提高政策目標達成的可行性，以及確保政策執行過程的順遂（OECD, 1999）。

從上述加拿大改革模式中發現，政府在改革中扮演持續、強勢的角色，並在傳統部會結構中，維持一個具生涯發展的文官體系。此種模式反而較貼近傳統公共行政勝於新公共管理（New Public Management, NPM），此係加拿大聯邦政府相較於其他競爭的國家，迄今仍可見的獨特改革系絡（McLaughlin et al., 2002：192）。在改革模式驅動下，加拿大文官如何面對挑戰，強化其回應能力，1996年11月6日樞密院秘書處首長Jocelyne Bourgon提出「能力提升」（La Relève）計畫，是文官面臨的重大挑戰，計畫主要的目標在於建立一種工作職場，在職場中人員受到重視，並認知到給予自我發展的機會，以及與文官體系核心價值相調和（TBS, 2002）。該計畫的創設強調改革、更新、認知（3Rs）等三項中心議題。樞密院秘書處並組成工作小組，於1997年發表第一年進步報告，名為「能力提升：從承諾至行動」（La Relève: A Commitment to Action），擬於本文下一部分進行分析。

肆、聯邦政府能力基礎管理的規劃起源

加拿大文官體系在近年遭逢組織變遷，促使各機關採行新的途徑，以有效管理人力資源，並著重特殊職業團體的才智發揮。聯邦文官體系中的各機關正逐漸發展能力圖像（competency profiles），目標在於建構更有效的「能力基礎管理」（CBM）³（Brisson et al., 1998：2）。針對加拿大聯邦政府能力基礎管理的起源，從「能力提升」計畫⁴至「能力提升：從承諾至行動」報告為起始，觀察第一年的進步報告中指陳能力形成具彈性的文官體系，以及能夠有效回應變遷行動和員工需求的基礎，亦即「能力提

³ 加拿大文官體系運用「能力基礎管理」（CBM）係結合了能力管理與績效管理的要素。此一CBM是一組應用於人力資源管理方面的能力，以達成有關組織業務策略中卓越性的績效和成果的能力。CBM是基於管理何種員工績效（what）？以及如何進行管理（how）？基本上，CBM亦為「工作的完成」與「工作者的績效」的加總，相等於組織增加附加價值的成果（Liebowitz, 2004：102）。

⁴ 1998年6月「能力提升」計畫由「領導網路」（The Leadership Network）所取代，此一新成立的組織，負責提升、建立與支持文官體系中各階層之文官，協助其在面臨與時俱進的挑戰時，能提升其回應能力（Kernaghan, 2000：14）。

升」不僅是現代化文官制度的挑戰，亦為每一文官對現代組織所應具備的承諾感，更是文官制度維護者的責任（Dwivedi & Halligan, 2003：167）。La Relève 一詞，經轉換成英文，其每一字母代表的意涵為：（1）L 指 Leadership：管理變遷所需的領導能力；（2）A 指 Action：建立可信賴的行動，以確保所有階層發生的事務；（3）R 指 Renewal：更新需求以因應未來的需求；（4）E 指 Energy：必須的行動與驅策力；（5）L 指 Learning：持續不斷地創新與學習；（6）E 指 Expertise：對工作具有專業能力；（7）V 指 Values：基於公益服務的價值；（8）E 指 Excellence：提供卓越的服務，未來並願為國家服務（TBS, 2002）。亦即此一報告的內涵代表加拿大聯邦政府欲培育公務人員具備上述能力。

其次，在體制面建構上，從人事更新會議（The Personnel Renewal Council, PRC）已組成推動委員會來提升 CBM；跨部會委員會亦已建立讓各機關在不同創新提議中對話；文官委員會（Public Service Commission, PSC）「評量、測驗及諮商組」已建立評量與能力諮商團隊，提供各機關有關 CBM 的建議、通知及訓練服務（Brisson et al., 1998：3）。上述在體制面的努力，顯示加拿大聯邦政府欲將 CBM 從承諾至行動深入扎根的企圖心。

再者，本文關注加拿大文官體系是否有實施能力管理？可透過何種方法予以瞭解？1998 年春天，文官委員會「資訊管理與檢查組」、「評量和能力諮商服務」等二個部門與國庫委員會秘書處（Treasury Board Secretariat, TBS）「人力資源部門」策略規劃暨分析科協同合作，進行在「文官雇用法」（the Public Service Employment Act, PSEA）規範下之各機關的調查研究（Brisson et al., 1998：3）。此一大規模調查係運用下列四種方法（Brisson et al., 1998：4-7）：

一、團隊的組成：包括文官委員會的「資訊管理和檢查組」及「測驗諮商和能力單位」、國庫委員會秘書處的「人力資源發展處」等代表。

二、先期諮詢：對於此一能力管理富有研究的主要官員予以先期諮詢，並透過會議方式訪談文官委員會、專業委員會代表，受訪的八位人員包括人事更新會議推動 CBM 委員會主席、跨部會推動 CBM 委員會主席、人事更新會議推動委員會成員、文官委員會「評量、測驗及諮商組」組長、評量和能力諮商服務主管、研究組分析師、資源政策和立法組政策顧問及國庫委員會「人力資源發展處」代表等。期望透過上述研究，找

出重要參數，並在其他研究中予以檢視（Brisson et al., 1998：15）。

三、以特定機關為標的：從先期諮商中決定以在「文官雇用法」（PSEA）規範下的各機關進行溝通，初估以 57 個機關為目標。

四、訪談：先從各機關人力資源部門獲得資訊，再與各機關中實際從事能力發展或能力執行的人員進行訪談。此項調查設計「長篇問卷」及「短篇問卷」二種問卷進行訪談⁵，謹將問卷重點摘述如下：

（一）「長篇問卷」提出以下要素：

- 1.組織的創新提議。
- 2.流程分析的運用。
- 3.某些要素的連結，如通用分類標準（the Universal Classification）、任務、業務計畫等。
- 4.能力圖像的運用。
- 5.支持要素/面臨困難。
- 6.組織的期望。
- 7.文官委員會能力相關服務的利用。

（二）「短篇問卷」提出以下要素：

- 1.執行此一途徑意圖的可能性。
- 2.中央機關在此一途徑扮演的角色。
- 3.機關的期望。

根據上述方法調查各機關 CBM 發展現況如圖 2⁶。受訪 57 個機關中，32 個機關已從事 CBM 計畫（比例為 56%），其中 21 個機關採取「先導計畫途徑⁷」（pilot project approach），另 11 個機關採取「全觀途徑」（wholistic approach），其餘 25 個機關並未從事任何計畫（比例為 44%）（如表 3 所示）（Brisson et al.,1998：6）。在 32 個機關中，已有二分之一機關身處先期發展階段，並能運用能力圖像；上述機關運用能力圖像的

⁵ 「長篇問卷」適用於能力圖像發展進入高級階段的機關，目的在於調查其能力管理的工具、模式、流程及應用。「短篇問卷」適用於調查期間能力圖像發展尚在初期階段的機關，用以確認此一機關對於持續運用能力管理興趣的程度。

⁶ 從圖 2 可明瞭 57 個機關的全貌，代表員工人數的 90% 均在「文官雇用法」（PSEA）規範下。這些機關總部的分布位於 NCR（53 個）、魁北克省（2 個）、新伯倫瑞克省（1 個）和愛德華王子島（1 個）。

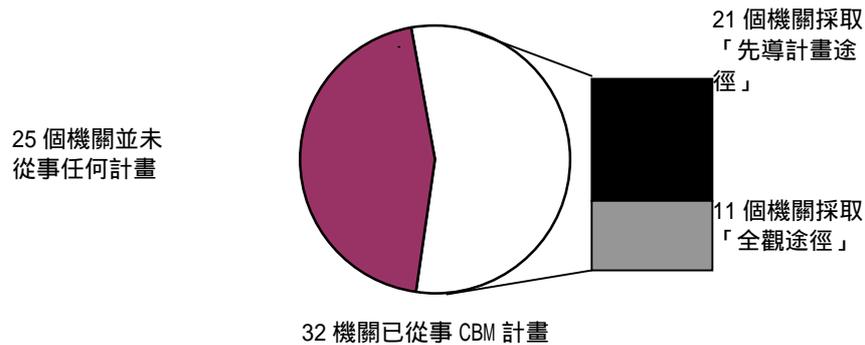
⁷ 「先導計畫途徑」僅為各機關試辦性質，具差異性，不像「全觀途徑」有統一的架構，故本文擬以「全觀途徑」進行分析。

目的，主要是「學習」（訓練和發展）、其次為「甄選」，個別機關運用之目的如下⁸（Brisson et al.,1998：7）：（1）學習（9 個機關）；（2）甄選和用人（7 個機關）；（3）績效評估（2 個機關）；（4）培育規劃（1 個機關）。歸結而言，此項調查結果具有以下四項結論：（1）從一般趨勢觀察，少數機關在建構能力圖像上，已達高級階段；極少機關已能運用能力圖像。（2）許多機關在建構能力圖像上具有興趣，但卻面臨必要的財務及人力資源供給不足的現象。（3）只有一些機關已能運用能力圖像，並超越單一目的。（4）對於 CBM 仍有長遠的路待努力（Brisson et al.,1998：7）。

⁸ 某些機關運用能力圖像不僅是單一目的取向。

圖 2 加拿大聯邦政府 CBM 發展現況

調查機關總數=57



資料來源：Brisson et al.,19

表 3 受訪機關提議分析表

	無提議	具有創新提議
受訪機關數 (百分比)	25 (44%)	32 (56%)
受訪機關員工人數	43,472 (25%)	128,804 (75%)
在「文官雇用法」規範 (PSEA) 之員工百分比 (192,607=90%)*	23%	67%

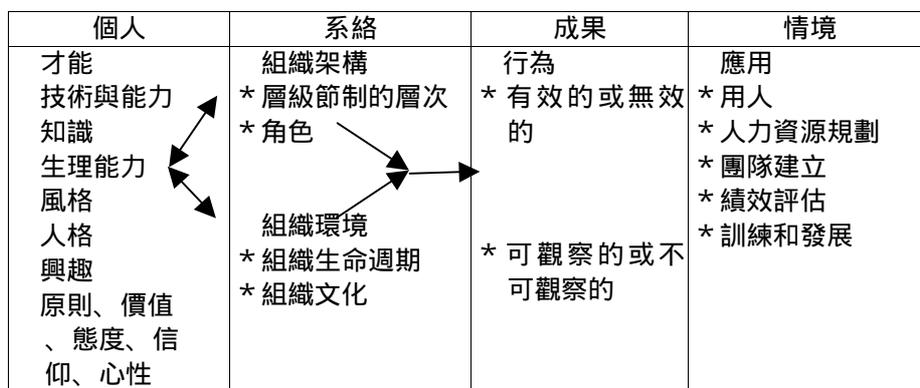
*依文官委員會 1997.12.31 資料庫統計。

資料來源：Brisson et al.,1998：6

上述的調查結果中提及「全觀途徑」(wholistic approach)的CBM計畫，其實際內涵為何？根據文官委員會 1997 年提出「全觀能力圖像」(Wholistic Competency Profile, WCP) (如圖 3 所示)，係提供聯邦各機關建立公務人員能力圖像的總體形貌。它是一個廣泛的、以能力為基礎、可用以瞭解整體機關環境下所有公務人員能力的架構，其包括人員行為的整體範疇，運用於人力資源管理運作的所有範圍之中。藉由全觀能力圖像的建立，不僅可建構個體的能力模式，符合機關的績效與需求，增進機關與人員的契合度，並有效強化人力資源管理實務的效能(Slivinski &

Miles, 1997 : 13-14 ; 傅岳邦, 2002 : 115)。全觀能力圖像 (WCP) 的基本論點是個別公務人員需具備職務所需的各種工作能力，而這些能力的運用需與機關組織系絡中的結構和環境相互配合，才能形成適當、有效的職務行爲，表現出工作績效，使組織得以因應情境所需，對人力資源作積極的運用 (黃一峯, 2001)。

圖 3 全觀能力圖像



資料來源：PSC, 2003a

上述文官委員會與國庫委員會秘書處協力從事聯邦文官體系 57 個機關的調查，蒐集他們對於 CBM 及其運用議題的全貌資訊。透過此項研究發現加拿大文官體系推動 CBM 的情形如下 (Brisson et al., 1998 : 2) : (1) 近年來有些機關已從事 CBM，並研訂相關鼓勵措施。(2) 受訪 57 個機關中，已有 32 個機關從事 CBM 計畫。(3) 有些機關已尋求企業部門專業技術的協助，以啟動他們的 CBM 計畫。(4) 特別是小型的機關，須仰賴中央部會的奧援。(5) 鮮少機關先預為規劃好能力圖像，而能將其付諸實際運用者則更少。(6) CBM 通常運用兩種研究途徑，一為「先導計畫途徑」，另一為「全觀途徑」。(7) CBM 概念的引介，須仰賴下列因素的促成：高層管理者的承諾、優勝的確認、員工的參與、雙向溝通及透明度。(8) 受訪的大多數機關觀察到運用 CBM 的關連性。(9) 受訪的大多數機關認為，能力已轉換為工作場所中可觀察的行爲。(10) 當許多機關對建立能力圖像具有興趣時，常會面臨人力及財務資源不足的情形。

伍、聯邦政府中高階文官核心能力的內涵

1996年11月樞密院秘書處首長Jocelyne Bourgon發表演說，提及加拿大文官體系需要產生一種更新的能力圖像，以應用於未來的新環境。文官委員會銜命進行政策規劃，主要期望建構聯邦政府中高階文官的核心能力⁹，該會採用「文獻探討及最佳實務研究」(literature & best practices research)及「利害關係人諮詢」(stakeholders consultations)等二種方式，並參考國內外政府、企業組織核心能力實務發展情形遴選出中高階文官應具備的十四項核心能力，如表4¹⁰所示(PSC, 2003a)。

表 4 加拿大聯邦政府參考國內外政府、企業組織核心能力實務發展情形一覽表

能力	銀行			保險	製造		科技		交通	訓練中心	省政府	外國政府	
	CIBC	B of M	Royal	Sun Life	GE	GM	Xerox	Nortel	C. N.	ENAP	Ont.	U.S. (OPM)	N.Z.
1. 認知能力	✓		✓		✓		✓		✓	✓	✓		✓
2. 創造力			✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓	
3. 願景力			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
4. 行動管理	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. 組織意識	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6. 團隊合作	✓			✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓
7. 合夥							✓					✓	✓
8. 人際關係	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
9. 溝通	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
10. 活力/抗壓力							✓		✓	✓			
11. 倫理和價值	✓		✓		✓	✓	✓		✓			✓	✓
12. 人格	✓		✓		✓	✓	✓		✓			✓	✓
13. 行為應變力	✓		✓		✓		✓		✓	✓	✓	✓	
14. 自信			✓	✓	✓					✓		✓	

資料來源：PSC，2003a

⁹ 為釐清本文關注的問題，包括加拿大聯邦政府中高階文官的核心能力意涵及關注面向為何？各層級文官的核心能力行為標準是否有差異？筆者前於民國 91 年 6 月實地前往加拿大聯邦政府與文官委員會高級分析師 Douglas Coughlin、國庫委員會秘書處科長 Brian Pagan 及加拿大管理發展中心科長 Louise Varagnolo 座談，以瞭解實務運作情形。

¹⁰ 筆者於 92 年 10 月透過我駐加代表處向加拿大文官委員會人事心理中心洽詢，該中心針對筆者代表行政院人事行政局之書面提問所作分析，未列入官方網站資料。

上述十四項核心能力，究與中高階文官間有何連動關係？是中高階文官皆需培養十四項核心能力？抑或不同層級的中高階文官分別培養不同的核心能力。就加拿大中高階文官區分而言，係分成「助理副部長」（Assistant Deputy Minister）、「司處長」（Director General）、「科長」（Director）、「管理師」（Manager）及「視察」（Supervisor）等五個層級¹¹，每一層級皆須培養十四項核心能力，並依核心能力屬性相近者，區分為「才智能力(Intellectual Competencies)」、「建設未來能力(Future Building Competencies)」、「管理能力」(Management Competencies)、「關係能力」(Relationship Competencies)及「個人能力」(Personal Competencies)等五個群組；每一群組分別有一至五項不同的核心能力，如表 5 所示。

表 5 加拿大中高階文官與能力群組簡表

職稱	能力群組	核心能力
1.助理副部長【主管團體 (Ex-4 和 Ex-5 階層)】	才智能力	1.認知能力 2.創造力
2.司處長【主管團體(Ex-2 和 Ex-3 階層)】	建設未來能力	願景力
3.科長【主管團體 (Ex-1 階層)】	管理能力	1.行動管理 2.組織意識 3.團隊合作 4.合夥
4.管理師	關係能力	1.人際關係 2.溝通
5.視察		

資料來源：作者自行整理

¹¹根據文官委員會統計加拿大聯邦政府中高階文官人數，助理副部長 270 人、司處長及科長【主管團體(Ex-1、Ex-2 和 Ex-3 階層)2,300 人、管理師 15,000 人及視察 10,000 人(PSC, 2003a)。

從表 5 中，吾人欲進一步探究每一核心能力的意涵是否適切地予以界定？其實，文官委員會當時規劃中高階文官的核心能力時，便將十四項核心能力的意涵分別予以界定；且不同層級的中高階文官所具備的同一項核心能力是有差異的。針對上述十四項核心能力，考量中高階文官回應外在環境變遷為一重要核心能力，擬選擇「個人能力」群組中觀察「行為應變力」進一步分析其意涵，以及探究中高階文官在具備相同的核心能力時，其能力行為標準是否有所差異。茲分析如下¹²：

- (一) 行為應變力的意涵：為了能在過渡、模糊或不穩定的期間，保持文官的生產力，文官必須調整其行為，以符合變遷工作環境的需求。行為應變力指涉文官在寬廣的情境、人員和團體中工作時，允許其發揮有效的功能。當工作系絡和角色變遷時，文官調整其行為符合特殊情形的特質，並學會新的、更為有效的行為，同時拋棄舊的行為。
- (二) 行為應變力的能力行為標準：加拿大聯邦政府不同層級的中高階文官，其所需具備行為應變力的能力行為標準差異如表 6：

¹²此文獻資料係筆者於 91 年 6 月代表行政院人事行政局前往加拿大聯邦政府考察時，文官委員會針對筆者提問所提供該會 2000 年之內部規劃資料，未列入官方網站資料。

表 6 加拿大聯邦政府中高階文官行為應變力的能力行為標準

職稱	核心能力	能力行為標準
助理副部長	行為應變力	適應不同來源（包括內在、外在、政治領域）的變遷需求。 改變機關的方向，以符合大環境的挑戰。 建構一種互動型態的領域，並予以運用，以有效處理複雜情形和多元個人的矩陣。
司處長		回應機關優先順序的轉變，主管職務取向隨之改變。 對於部屬、同儕、長官和利害關係人之間經常變化的互動情形，能熟練地予以處理。 在廣泛、多元情形下，調整為有效的取向。 快速回應即將出現的機會或威脅。 宣示對於變遷和模糊能予以高度容忍。
科長		機關的方向須跟上變遷。 部門優先順序和工作的調整，以反映機關優先順序的變遷。 處理大範圍的個人和情境。
管理師		將運作的優先順序轉變為符合變遷環境的新挑戰。 在模糊、不穩定環境中，保持運作的效能。
視察		鼓勵部屬學習行為應變能力。 針對不同的個人能予以適當的互動。

資料來源：作者自行整理

從上述分析得知，加拿大聯邦政府中高階文官（包括助理副部長、司處長、科長、管理師及視察等五個層級），其擔任不同層級職務時，均需具備十四項核心能力，但不同層級的中高階文官如欲具備相同的核心能力時，以行為應變力為例，其所具有的能力行為標準是有所差異，且有層次之分。

陸、核心能力在「人員甄選」、「訓練發展」上的應用

從理論面觀察，Lucia & Lepsinger(1999)認為能力模式在人力資源管理系統中應用，對組織中人才甄選、訓練發展、績效評估、培育計畫等方面將產生正面的效益。另從實務面觀察，加拿大文官委員會人事心理

中心 (Personnel Psychology Centre, PPC) 策略心理學顧問 Gillse Larose¹³亦認為, CBM 強調能力在甄選、發展、績效管理、團隊建立、職位分類及待遇等層面的應用; 並根據前述文官委員會調查各機關推動 CBM 的現況中發現, 機關運用能力圖像的目的, 占第一、二順位的目的分別是「訓練發展」及「甄選」。然而, 加拿大聯邦文官所發展的十四項核心能力, 在實務的人力資源管理層面如何應用, 是否依循十四項核心能力所建構的能力圖像發展, 值得進一步探討。另因人力資源管理系統範圍過於廣泛, 為利聚焦討論, 擬選擇「人員甄選」和「訓練發展」等二個層面進行分析。

一、核心能力與人員甄選

加拿大聯邦政府為使公務員甄選評量程序, 達成以能力本位的考量, 於文官委員會「學習、評量與管理計畫部」下設人事心理中心, 提供各機關發展公務人員甄選評量工具, 並予以實施, 以確保測驗的公平、公正及公開, 達成功績原則的目標。該中心所發展主要的評量工具概分為四類: (1) 一般評量; (2) 情境實作評量; (3) 評量中心法¹⁴; (4) 第二外語評量, 其中評量中心法可評量應考人的多項能力表現, 是否與中高階文官具備的十四項核心能力有著某種程度的關連性, 值得進一步研究。

人事心理中心依上述評量中心法精神所發展出的評量工具計有八種, 經就八種評量工具中遴選與核心能力密切相關者, 依其評量目的、能力及方式彙整如表 7, 並以第一項「管理見習官計畫整合評量方式」為例簡述其評量過程: (1) 將三至四位應考人編配為一組, 每組由一群評量員進行評量, 每位評量員均需針對每位應考人觀察其能力表現, 評量結果以七點量表記錄。(2) 評量過程分為三個階段, 約需時一天, 第一

¹³ 92 年 10 月人事行政局與公務人員保障暨培訓委員會共同組團前往加拿大聯邦政府研習, 人事心理中心 Gillse Larose 負責講授「加拿大文官的能力評量」課程。

¹⁴ 評量中心法 (assessment center approach) 自二次大戰期間發展, 並自 1956 年由美國電話電報公司 (AT & T) 首先引進美國企業界, 現已廣為政府機關與民間企業人力資源管理部門採用, 並已累積許多實證資料顯示其具有評量效度與管理能力的預測功能, 評量中心法約有以下四項特點: (1) 同時評量應考人的多項能力表現; (2) 因應不同能力需求, 採用多元評量技術; (3) 由多位經過評量技術訓練的評量員進行評量; (4) 統整多位評量員的觀察結果後, 對每位應考人的能力表現歸結出一致的共識 (吳復新, 1997: 3; 劉約蘭, 2002: 113)。

階段為「工作團隊實作測驗」，應考人必須共同合作研究資料，善用時間及資源，並達成共識，完成行動計畫。(3) 第二階段為「書面分析實作測驗」，每位應考人將收到一份管理者階層的模擬信件、報告、議程或訊息，應考人必須獨力研究內容，進行規劃、判斷及決策，並口頭報告處理方式。(4) 第三階段為「甄選面試」，將以問答、簡報或角色扮演方式進行，問題內容是以特定假設情境或個人過去經驗為基礎。(5) 評量結果將提出書面評量報告，內容包括評量方法、評量能力、評定結果與佐證觀察紀錄、簡短評論等(劉約蘭，2002：113)。

表 7 運用評量中心法評量核心能力彙整表

評量工具	評量目的	評量能力	評量方式
管理見習官計畫整合評量方式 (The management trainee program integrated assessment process, MTP)	評量應考人是否有效完成管理工作	才智能力 (認知能力)、管理能力 (行動管理、團隊工作)、關係能力 (人際關係、溝通) 及個人能力 (行為應變力)	兩項情境實作測驗 (工作團隊實作測驗、書面分析實作測驗) 與甄選面試
主管人才甄選評量中心法 (The assessment center for executive appointment, EXA)	評量應考人是否具備 EX-1 或 EX-2 階層之領導與管理能力，亦為晉升管理階層的門檻	才智能力 (認知能力、創造力)、建設未來能力 (願景力)、管理能力 (行動管理、組織意識、團隊工作、合夥)、關係能力 (人際關係、溝通) 及個人能力 (倫理價值、行為應變力、自信)	管理模擬實作測驗 (書面)、與模擬的下屬管理者會談、與模擬的員工會談、與模擬的上級管理者會談
職涯發展方案之主管模擬測驗 (Executive simulations for career assignment program, CAP)	評量應考人是否具備擔任主管的能力	才智能力 (認知能力)、管理能力 (行動管理、組織意識、團隊工作、合夥)、關係能力 (人際關係、溝通) 及個人能力 (行為應變力)	口頭報告、進行口頭報告內容問答、與模擬的員工會談、進行模擬的管理團隊討論會議

資料來源：整理自劉約蘭，2002：114

二、核心能力與訓練發展

針對加拿大中高階文官核心能力的建構，本文試圖進一步分析文官

訓練方案的內涵及其與核心能力的關連性。惟因文官訓練方案相當繁多，謹就加拿大文官訓練方案與其培訓中高階文官層級、職稱等關係分析如表 8，並就訓練方案與核心能力之關連性分析如後：

表 8 文官訓練方案與其培訓文官層級、職稱關係表

訓練方案	訓練方案培育的文官階層	職稱
	助理副部長階層 (ADM Level)【Ex-4 至 Ex-5 階層】	助理副部長 (ADM)
「主管階層優先晉升方案」 (Accelerated Executive Development Program-AEXDP)	主管階層 (Executive Level)【Ex-1 至 Ex-3 階層】	司處長 (Director General)、科長 (Director)
「職涯發展方案」(Career Assignment Program-CAP)	管理階層 (Manager Level)	管理師 (Manager)、視察 (Supervisor)
「管理見習官方案」 (Management Trainee Program-MTP)		

資料來源：作者自行整理

首先，「主管階層優先晉升方案」(AEXDP)，係以訓練具有優質潛力成為助理副部長 (ADM)【Ex-4 至 Ex-5 階層】的高階主管人才。受訓者完成上述方案後，所施予的評量標準著重以下四點：(1) 多元化經驗和豐富性；(2) 整體性貢獻；(3) 在人員和變遷管理層面的領導能力；(4) 特別重視十四項核心能力中的五項能力培育，包括認知能力、願景力、行動管理、組織意識、行為應變力等 (PSC, 2003b)。顯示此一訓練方案與核心能力的規劃密切結合。其次，「職涯發展方案」(CAP)，冀求培訓出具潛力的主管階層【Ex-1 至 Ex-3 階層】。上述方案的評量、甄選和發展，均係基於十四項核心能力，而 CA-01 (EX-2)、CA-02 (EX-1) 階層職位的評量、甄選和陞遷，係運用上述中高階文官之管理師 (Manager) 的核心能力。但此一方案的評量標準，雖以十四項核心能力為主，但更著重以下七項能力的培育，包括認知能力、行動管理、組織意識、團隊合作、人際關係、活力/抗壓力、行為應變力等 (PSC, 2002)。顯示此一方案所欲培育的文官能力與前述核心能力規劃密切配合。再者，「管理見習官方案」(MTP)，係以具有碩士學歷的畢業生及

被評估為具中階管理階層潛力的公務員為對象，期望晉升至管理階層（Manager Level）所進行長達四年的初任訓練方案，以發展文官的願景與領導力。此方案提供受訓者進入聯邦政府中級管理職位所必須具備的核心能力與觀念。在學習過程中會給予受訓學員二次陞遷的機會，作為學習的鼓勵（保訓會，2004：59）。整個方案給予受訓者不同的任務，以增加成員責任感，並促使其有機會在專業議題上運用管理知識。綜上，每一階層的中高階文官，均有相對應的訓練方案，且核心能力與訓練方案間是具有關連性。至於樞密院秘書處亦要求上述三項訓練方案所發展的文官能力，需符合該處設定的三項優先次序：（1）更有效率與效能的政策發展；（2）更有效率與效能的提供服務；（3）文官的更新，以確保新一代的高級文官能帶領行政機關進入二十一世紀。

此外，在文官訓練課程的設計上，是否能與十四項核心能力搭配？實為一值得探討的課題。為回應環境需求和支援卓越管理、文官體系整體目標的達成，加拿大文官學校（改制前為加拿大管理發展中心）設計一套管理者的核心課程（Core Curriculum for Managers）。此一課程係以結構化途徑，針對特定管理者團體的學習和發展活動而設計，該課程具有下列特色：（1）文官體系價值、原則及倫理的深層體認，亦對文官體系的立法架構和政府組織體有所認識；（2）對於成為聯邦文官體系的專業管理者，具有強烈的歸屬感，並引以為榮；（3）精通人力、物力、財務和資訊資源的管理技巧和技術；（4）提供管理者達成身、心契合的技巧和管理工作負擔和生涯的工具（CCMD, 2002）。

鑒於核心課程提供各部會管理者的學習活動，是具有獨特、彈性、成本效能等特質，上述活動將確保文官體系管理者建立共享願景、獲得共有知識、精通能達成績效的技巧和能力，以及擁有共享的價值和原則。而且核心課程將提供多樣性的學習選項，並持續發展和回應管理者變遷的學習需求。以中階管理者核心課程為例，每一項課題所建立的能力，係以中階管理者的「整體能力圖像」（Corporate Competency Profile）所界定，此一圖像係由「國家管理者社群」（National Manager's Community）所提十四項核心能力和四種能力論題而界定，詳如表 9、表 10（CCMD, 2002）：

表 9 中階管理者十四項核心能力訓練課程

	整合資源 管理	管理人員 績效	文官體系 管理：初 級	管理個人 績效(建立 適應性和 自主性)	為追求更 佳成果的 生涯和學 習決定	邁向成果
1. 認知能力	第二能力	第二能力				
2. 創造力	第二能力			第二能力	首要能力 # 2	
3. 願景力						第二能力
4. 行動管理	首要能力 # 1	首要能力 # 3	首要能力 # 2	第二能力		
5. 組織意識	首要能力 # 2		首要能力 # 1			
6. 團隊合作						首要能力 # 2
7. 合夥	第二能力					首要能力 # 2
8. 人際關係		首要能力 # 1			第二能力	首要能力 # 1
9. 溝通		首要能力 # 2				首要能力 # 3
10. 活力/抗 壓力				首要能力 # 1		
11. 倫理和 價值			第二能力		第二能力	第二能力
12. 人格				首要能力 # 2	首要能力 # 1	
13. 行為應 變力				第二能力		第二能力
14. 自信				第二能力		

註：# 1：代表最重要的首要能力，以下依此類推。

資料來源：CCMD, 2002

表 10 中階管理者四種能力論題的訓練課程

	整合資源 管理	管理人員 績效	文官體系管 理：初級	管理個人績效 (建立適應性 和自主性)	為追求更 佳成果的 生涯和學 習決定	邁向成果
1. 服務						
2. 政策						
3. 治理						
4. 變遷 管理						

資料來源：CCMD, 2002

上述每一種課程的學習目的，在於習得表 9 所列一種或一種以上能力的發展，其中首要能力（primary competency）# 1 代表最重要的能力，至於課程的其他面向，如與其他能力的發展非屬直接相關，則歸為第二能力（secondary competency）。綜上，中階管理者核心課程的設計，與中高階文官的十四項核心能力的培育相互搭配，且與服務、政策、治理及變遷管理等四種能力論題密切相關，其課程設計亦反映出加拿大文官學校的認知，即成人必須為自己的學習成果負責。在訓練前的階段，受訓者可自行決定選擇想要學習的內容。唯有當受訓者在心智上、情感上、生理上及精神上以全人溶入訓練課程之中，才能達到訓練的最佳效果（保訓會，1998：67）。

柒、結語

根據 Liebowitz 在《聯邦政府中的人力資本危機：知識管理觀點》一書中，從人力資本的四大支柱¹⁵之一：「能力管理」觀點，分析加拿大聯邦政府 CBM 如欲成功，必須掌握下列要件：（1）組織應有一種能促進參與決策、創新、個人彈性、績效卓越及繼續學習的文化；（2）各階層的管理應假定是一種健全的領導，以及扮演具長期性有力支持的角色；（3）高層管理需要在組織間一致性，獲得具體方向的共識；（4）計畫需要有關鍵利害關係者的承諾感、參與及長期投入；（5）組織的文化應鼓勵管理者具有持分感，以及驅動執行循環期間的流程；（6）組織需要有健全的溝通策略，適合於確保員工瞭解執行 CBM 的理由，以及 CBM 如何協助成果的達成；（7）能力需正確的加以應用—否則，它們會變成毫無意義。在加拿大文官體系之中能力圖像存在於不同的政府層級，能力的數目亦隨能力圖像不同而有所差異，但大多數模型中的能力數目約從 10 項至 30 項。根據加拿大文官體系的研究，大多數組織應有合適的衡量系統，並藉由效率和效能的觀點區別其績效（Liebowitz, 2004：102-103）。上述 Liebowitz 對加拿大聯邦政府 CBM 推動成功要件的分析，實值公部門規劃能力管理政策之參考。

¹⁵ 人力資本的四大支柱，根據 Liebowitz 的觀點，係指「能力管理」、「績效管理」、「知識管理」及「變遷管理」（Liebowitz, 2004：48）。

本文從分析核心能力理論內涵為開端，進而探討加拿大聯邦政府建構中高階文官核心能力的經驗，結合上述理論與實務角度觀察，約可歸納以下幾點啓示：

一、核心能力方案的規劃，須運用標竿學習方式，參考企業界、國外政府及地方政府實施經驗

加拿大聯邦政府當時規劃中高階主管核心能力方案時，係以標竿學習方式，參考銀行、保險、製造、科技等企業界、美國人事管理局、紐西蘭政府及加國安大略省政府之實施經驗，進而予以規劃為十四項核心能力。

二、善用能力模式中的群組來建構核心能力

加拿大聯邦政府建構中高階主管核心能力過程中，參採 Boyatzis 提出的能力模式，運用群組觀念將十四項核心能力分成五類，以突顯出組織管理者的主要能力。

三、為未來的中高階主管界定能力圖像

加拿大聯邦政府建構十四項核心能力，對於中高階主管具備每一項核心能力的意涵及其能力行為標準均予明確界定，代表著為未來中高階主管界定能力圖像的努力成果，亦顯示 CBM 的發展進入下一階段。

四、核心能力與人力資源管理系統密切結合

加拿大 CBM 的發展，著重能力在甄選、發展、績效管理、團隊建立、職位分類及待遇等人力資源管理層面的應用；本文選擇「人員甄選」及「訓練發展」二個層面進行分析，發現中高階主管核心能力的建構，不僅在文官甄選方面加以運用，在訓練方案規劃及課程設計上，亦均與十四項核心能力密切配合。

五、文官核心能力的建構，反映該國特有的改革系絡

從 Jocelyne Bourgon 歸納的加拿大公共管理改革模式及其所提出的「能力提升」計畫中發現，強化文官回應挑戰的能力為其系絡特徵。因此，政府在改革中扮演強勢領導的角色，即強調「建設未來能力」群組（願景力）；著重強化政策能力及服務輸送的現代化，即強調「才智能力」群組

（認知能力、創造力）及「管理能力」群組（行動管理、組織意識、團隊合作及合夥）；重視協力關係及策略聯盟關係，則強調「關係能力」群組（人際關係和溝通）的重要性；以及肯定以公民角色回應公部門的價值與原則，即重視「個人能力」群組（活力/抗壓力、倫理和價值、人格、行為應變力及自信）的重要。上述中高階文官十四項核心能力的建構，不僅反映出 McLaughlin et al. (2002) 所說，加拿大聯邦政府較諸其他國家具有獨特的改革系絡；亦符合 Horton et al. (2002) 指陳，每一個國家核心能力的發展，均與其特別的文化與系絡有著密切的關係。

六、加拿大核心能力建構，重視中高階文官外顯的能力行為

根據 Brisson et al. (1998) 對加拿大文官體系能力所作的界定得知，亦即將能力視為工作的要素，反映於工作場所中可觀察的行為。此外，加拿大針對五大層級的中高階文官，擁有相同的核心能力卻有不同的能力行為期許，反映出培育不同階層文官扮演特定的領導角色。扣合前述 Horton et al. (2002) 的分析，加拿大能力運動的發展，與美國、芬蘭等國重視最佳、卓越的能力行為相近，即重視外顯的能力行為；而不同於英國、澳洲等國重視能力的標準與成果。

綜上，從加拿大聯邦政府建構中高階文官核心能力的個案經驗發現，就理論面而言，其對核心能力的意涵及能力行為標準均予明確界定，並著重未來導向的能力架構設計，以及運用群組概念統整各項能力，並將群組中的各種能力依公部門屬性不同作最適化調整，有助於中高階主管能力圖像的界定；且將核心能力應用於公務人力資源管理的各項層面，包括甄選、發展、績效管理、團隊建立、職位分類及待遇等。另就實務面而言，加拿大中高階文官核心能力的發展，已充分善用標竿學習方式，借鏡企業界、國外政府及地方政府的實施經驗，並將能力管理發展視為對文官組織提供重要的附加價值，以及強化文官的政策能力、回應挑戰能力及服務輸送的現代化，以便與績效管理作密切結合，並重視文官外顯的能力行為。因此，加國的發展經驗，不僅可提供解決其他國家面對科學與實務問題的處方，並對公務人力資源管理產生了重要的影響。

參考文獻

一、中文部分

1. 江岷欽。1999。《加拿大公務人員訓練制度及法規編譯》。台北：公務人員保障暨培訓委員會專案委託研究。
2. 余致力。2000。〈公共管理者的角色與知能〉。收錄於黃榮護主編《公共管理》：85-122。
3. 李聲吼。1987。〈人力資源發展的能力內涵〉。《就業與訓練》15(2)：51-58。
4. 沈介文。1999。〈台灣科技公關公司核心能力的研究〉，收錄於《1999年中華民國科技管理研討會論文集》，141-145。
5. 吳復新。1987。〈評鑑中心法之評鑑工具的選擇與模擬演習的設計〉。《空大行政學報》7：1-39。
6. 林麗惠。2002。〈能力模式之建構及其對人力資源管理系統的意涵〉。《空大行政學報》12：249-274。
7. 保訓會。1998。《加拿大保障暨培訓制度考察報告》。台北：公務人員保障暨培訓委員會。
8. ———。2004。《九十二年度赴加拿大考察研習報告》。台北：公務人員保障暨培訓委員會。
9. 洪榮昭。2001。《知識創新與學習型組織》。臺北：五南圖書出版有限公司。
10. 孫本初。2002。〈公務人員核心能力建構之探討〉。《公訓報導》75：23-28。
11. 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》40：6-14。
12. 黃一峯。2001。〈高級文官核心能力建構之初探〉。《人事月刊》33(2)：42-50。
13. 傅岳邦。2002。〈建立以能力為基礎的公部門人力資源管理〉。《考銓季刊》29：104-117。
14. 劉約蘭。2002。〈加拿大公務員甄選制度及測驗工具簡介〉。《考銓

季刊》32：104-117。

二、外文部分

1. Andrews, K. 1980. *The Concept of Corporate Strategy*. Illinois : Irvin.
2. Antonacopoulou, E. & Fitzgerald, L. 1996. "Reframing Competency in Management Development." *Human Resource Management Journal*, 6(1), 27-45.
3. Barzelay, M. 2001. *The New Public Management : Improving Research and Policy Dialogue*. Los Angeles : University of California Press.
4. Boudrias, M. 2004 . *Modernizing Human Resources Management in the Public Service of Canada*. Available : http://www.tbs-sct.gc.ca/psma-lmfp/gi-ig/psma-lmfp_e.asp
5. Boyatzis, R. 1982. *The Competent Manager : A Model for Effective Performance*. New York : Wiley.
6. Brewster, C. 1994. "European HRM, Reflection of , or Challenge to, the American Concept." In P. Kirkbridge ed., *HRM in Europe*. New York : Routledge.
7. Brisson, M., Hollands, D., Huard, J., Pelletier, G. and Poisson, N. 1998. *Competencies in the Public Service*. Available : http://www.psc-cfp.gc.ca/publications/monogra/comp_e.htm.
8. CCMD, 2002. *Core Curriumlum for Managers* . Available : http://www.ccmd-ccg.gc.ca/public sector/core_currinmlum/index.asp.
9. Dwivedi, O. P. & Halligan, J. 2003. "The Canadian public service : balancing values and management." In John Halligan ed., *Civil Service Systems in Anglo—American Countries*. Cheltenham : Edward Elgar.
10. Hondeghem, A. 2002. "Competency Management : The State of the Art in the Public Sector ?" In Sylvia Horton, Annie Hondeghem & David Farnham eds., *Competency Management in The Public Sector*.

Amsterdam : IOS Press.

11. Horton, S. 2000. "Introduction—The Competency Movement : Its Origins and Impact on the Public Sector." *The International Journal of Public Sector Management*, 13 (4) , 307-318.
12. Horton, S., Hondeghem, A. & Farnham, D. eds. 2002. *Competency Management in The Public Sector*. Amsterdam : IOS Press.
13. Javidan, M. 1998. "Core Competence : What Does it Mean in Practice ?" *Long Range Planning*, February, 61-71.
14. Kernaghan, K. 2000. *Milestones to The Millennium : Serving the Public Good*. Ottawa : Treasury Board of Canada Secretariat . Available : http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/partners/milemill_e.html.
15. Liebowitz, J. 2004. *Addressing the Human Capital Crisis in the Federal Government : A Knowledge Management Perspective*. Boston : Butterworth-Heinemann.
16. Lucia, A. D. & Lepsinger, R. 1999. *The Art and Science of Competency Models : Pinpointing Critical Success Factors in Organizations*. San Francisco : Jossey-Bass.
17. McClelland, M. 1973. "Testing for Competence Rather Than Intelligence." *The American Psychologist*, 28, 1-14.
18. McLaughlin, K., Osborne, S. P. & Ferlie, E. 2002. *New Public Management : Current Trends and Future Prospects*. New York : Routledge Press .
19. OECD, 1999. *Project on Strategic Review and Reform Canada Country Paper*. Available : <http://www1.oecd.org/puma/strat/symposium/Canada.pdf>.
20. ---2001. *Public Sector Leadership for the 21st Century*. Paris : the Secretary- General of OECD.
21. Porter, M. 1980. *Competitive Strategy*. New York : The Free Press.

22. Prahalad, C. & Hamel, G. 1990. "The Core Competence of the Corporation." *Harvard Business Review*, 68, 79-91.
23. PSC, 2002. Career Assignment Program. Available : http://www.psc-cfg.gc.ca/cap/03/03a_e.htm.
24. ---2003a. "Personnel Psychology Centre : Assessment of Competences." *Sharing Canadian Public Sector Human Resources and Executive Development : Taiwan Delegation*. Ottawa : CCMD.
25. ---2003b. "Career Program's Initiatives." *Sharing Canadian Public Sector Human Resources and Executive Development : Taiwan Delegation*. Ottawa : CCMD.
26. ---2004. The Public Service Modernization Act. Available : http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/whats_new/psma_e.htm
27. Quinn, R.E., Faerman, S. R., Thompson, M. P., & McGrath, M. R. 1996. *Becoming a Master Manager*. New York : John Wiley & Sons.
28. Slivinski, L. & Miles, J. 1997. *The Wholistic Competency Profile-Key Points Presentations*. Ottawa : The Public Service Commission of Canada.
29. Spencer, L. M. & Spencer, S. M. 1993. *Competence at Work : Models for Superior Performance*. New York : John Wiley & Sons.
30. TBS, 2002. Description of La Relève . Available : http://leadership.gc.ca/static/lareleve_e.shtml.
31. Virtanen, T. 1996. "The Competencies of New Public Managers." In David Farnham, Sylvia Horton, John Barlow and Annie Hondeghem. eds., *New Public Managers in Europe : Public Servants in Transition*. London : Macmillan.

投稿日期中華民國九十四年三月六日
接受刊登日期中華民國九十四年五月十一日
校對日期中華民國九十四年五月十八日
責任校對 陳冠仰 陳素卿

The Study of Developing Middle and High-Level Civil Servant Core Competency in Canadian Federal Government

Mo, Yong-Rong*

【Abstract】

In recent years, competency management issue has attracted human resources specialists, chief executives, consultants and academics representing the private, public and voluntary sectors from all over the world. It appears the utilization of competency concept not only spreads over the global, but also influences human resource management activities in public or private sectors.

Investigation for the theoretical contents of the core competency initiates this study. Analysis of developing middle and high-level civil servant core competency processes, the current status and the corresponding applications in Canadian federal government is followed. It is anticipated that the inspiration of developing middle and high-level civil servant of core competency policy in the public sector will be induced and proposed from the experience of Canadian federal government.

Key Words : competency, core competency, competency management, competency-based management, competency model, competency profiles, La Relève

* Ph. D. Candidate, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University ;
Director, Department of Manpower, Central Personnel Administration, Executive Yuan.