

# 專案管理辦公室作為一種跨域治理的機制

曾冠球\*

## 壹、前言

在典型政府官僚體系中，單獨運作的機關經常被賦予相互矛盾的任務，甚至彼此相互競爭，因此，當個別機關獨立地運作時，很可能不會充分意識到它們參與和其他機關的管轄權和責任重疊之計畫或方案數量、重要性和複雜性，持續不斷地增加中。若與單獨運作相比，在計畫或方案上共同運作的機關，可能對於總體需求和要求保持較高的敏感度。這意味著正式的機關間協力過程—要求機關在專案上一起工作—可能會克服或至少減輕此類衝突（Kaiser, 2011: 16-18）。反之，倘若欠缺機關間協力，政策制定及其實施很可能會在具有重疊管轄權和共同責任的機關之間，產生某種割裂現象。

就此而論，各部會履行職能的複雜性理應確定優先次序和管理工具，而「專案管理」(project management)通常被視為一種有效的工具。根據 Pfeiffer (2004, 轉引自 Esquierro et al., 2014: 3) 的觀點，政府部門推動的專案常具有以下特徵：它們源於解決社會問題的需要，沒有商業競爭性，同時必須處

---

\* 國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系副教授，主要研究領域為公私協力、跨域治理、官僚組織。

理非常複雜的利害關係人結構。重點在於，政府部門對於專案管理可能並不熟稔。近期美國一份實務研究報告便指出，在大規模、複雜的變革倡議中沒有成功的保證，但聯邦政府現行對專案管理的採用卻參差不齊。然而，當專案管理是由訓練有素、經驗豐富的專業人員，在一具有支持性的基礎設施內進行，則其成功的可能性將會大幅提升（National Academy of Public Administration, 2015: 4-5）。有鑒於政策或大型計畫必須仰賴好的跨域治理機制，倘若美國聯邦政府都面臨諸多專案管理能力不足的挑戰，急起直追的臺灣恐怕在理論或實務上都不能忽略這個問題的重要性。

對本文而言，由於公共政策經常是透過由專案組成的計畫或方案來實施的，因此，「專案管理辦公室」（project management office，以下簡稱 PMO）的建立，遂成為實現多元計畫或方案有效性的一種合理手段，也有助於跨域溝通與協調（Van Meerkerk & Edelenbos, 2018；Rathore, 2010）。然而，在政府官僚體系中，PMO 尚非是一種耳熟能詳、運用自如的管理工具；<sup>1</sup>無論是東、西方，公共行政學界對此議題真正投入的研究也不多，這點可從本文的參考文獻中得以約略窺知。有鑒於當前愈來愈多的政府計畫或方案具有跨部會性質，PMO（特別是組織整體層級）有權跨越內部邊界，擺脫所謂的 stove pipes 效應，故而，詳述 PMO 的意涵、設立方法與流程，對於政府部門內部跨域問題的緩解，理應具有時代意義與實務價值。

<sup>1</sup> 例外如「臺北智慧城市專案辦公室」，其係以政府為平台鏈接產官學資源，並與中央鏈結爭取資源及補助，執行上配合各局處規劃及產業發展趨勢，同時，也結合府內各項智慧專案計畫推動，整合資源以收綜效。

許多公、私部門的組織致力於發現新的工具和策略，以簡化專案實施，其中即包括 PMO。根據 Dai 和 Wells (2004: 526) 的調查，PMO 最初於 1994 年開始盛行，之後數量蓬勃發展。隨著愈來愈多私部門組織接受 PMO 的概念，公部門刻正研究如何利用 PMO 來改善政府機關和學術界的專案和專案管理流程；各部會對於 PMO 的需求，乃伴隨著現代治理的趨勢，以及邁向方案和專案管理的轉變 (Pilkaitė & Chmieliauskas, 2015: 292, 303)。理想上，所有機關之間的一致行為和以專案為中心的活動，將有助於解決資訊錯誤傳達和計畫協調的問題。因此，賦予 PMO 更多的責任，並為其提供具有影響力的組織地位，將有助於對計畫或方案管理和績效改善產生正面影響 (Pilkaitė & Chmieliauskas, 2015: 292, 303)。事實上，公部門的專案管理社群也發現，PMO 的確是分享專案管理流程、工具和最佳實務的最佳途徑。此外，這些 PMO 也可望發揮策略作用，以確保專案與政府業務目標和策略能夠維持一致 (Kumar & Ritter, 2007)。

由於機關間協力可以在規劃、政策、營運和服務等不同層次進行，本文試圖透過西方專案管理文獻，來深化公共行政領域跨域治理的研究議題與知識，因而將 PMO 視為一種策略管理之外的跨域治理機制。不過，本文的主要限制是，這類文獻多偏重於私部門經驗，縱使提到公部門亦偏重於概念性討論，但公、私部門屬性一定有別，理論與實務也有落差，這部分自然有賴日後更多研究的擴充與確證。

## 貳、PMO 與跨域治理

在「共有的悲劇」(tragedy of the commons) 中，許多個體獨立行動、追求自身利益，最終將耗損共享的有限資源 (Ostrom, 1990)。事實上，共有的悲劇可能同樣適用於共同的專案管理實務中。由於當代許多公共問題無法契合管轄範圍和機構孤島效應，為能善用各類公共資源、創造綜效，跨域治理遂變得愈來愈重要，這導致圍繞著複雜問題、擁有相對自治權的行動者之間的網絡治理形式日益普及。無疑地，這些跨域活動對於連接不同的參與者及其利益，在多元參與者之間建立信任，以及幫助改善圍繞複雜公共問題的治理網絡中決策和實施的協調，其實非常重要。

公部門組織環境中的計畫或方案，具有跨域性質者日益增加。愈來愈多的政府刻正整合中央和地方轄區，以簡化服務流程並避免浪費。例如，美國聯邦政府為州和地方政府提供大量資金用於專案相關工作。事實上，依賴於跨機關協力的專案正在崛起，其往往需要更先進、制度化的溝通技巧。這種環境類型促發變革所需的速度和深度。由於跨域問題需要創新的方式來回應利害關係人的需求，而專案環境往往較有助於實現系統性的利害關係人管理 (Jaques & Weinstein, 2010)。

一如前述，隨著私部門組織開始接受 PMO 的概念，公部門組織也試圖運用 PMO 來改善政府機關和學術界的專案管理品質。舉例來說，處理農村地區面臨的挑戰，往往需要結合不同的視角，以便解決可能超出個別研究者知能的議題。跨學科方法需要整合所有資料和資訊，以及不同參與者如自然／社會科學家、當地人／政策制定者的經驗和觀點。自然和社會科學家利用自己的經驗，描述研究專案中溝通和充分整合不同學科觀點的困難，其中一項發現是：在跨學科專案中，需要有意識的努力、時間和資源，來促進人際關係的發展，以加強有效的溝通，從而促進成功的協力關係（Marzano et al., 2006）。在大型專案中，所有參與者之間的有效對話需要時間，並且可能需要謹慎的協助。是以，確保研究人員對學科架構擁有更清晰的理解，並且相互理解學科貢獻，乃是解決學科不對稱的第一步。在此過程中，會議和研討會被認為對於發展和維持人際關係非常重要（Marzano et al., 2006: 191, 195）。

過去以來，將專案管理和跨域治理連結在一起討論的學術文獻，堪稱極為罕見。學者 Van Meerkerk 和 Edelenbos (2018) 是少數從個人層次著眼，探究專案經理 (project manager) 與跨域合作的關係。兩位學者對參與城市治理網絡的專案經理進行調查研究，發現「促進性專案管理」(facilitative project management) 與跨域行為之間存在著正相關。城市發展專案如城市更新計畫，牽涉各種公共事業職能和利害關係人，係屬典型的跨域問題，它們通常



涉及各種政府和非政府組織，如住宅協會、私人開發商、社會利益團體和不同的政府組織。促進性專案管理可以作為跨域行為的刺激條件，蓋專案經理可以創造一種環境並在其中扮演重要的角色——觸發跨域行為和治理網路中參與者之間的合作。促進性專案經理邀請參與者積極參與整個專案的開發，同時他們專注於組織行動者之間的非正式和面對面會議。換言之，作為推動者的專案經理致力於建立關係，並在網絡參與者之間創造某種承諾感（Van Meerkerk & Edelenbos, 2018: 505-508）。類似地，Brion 等人（2012: 718）發現專案經理的個人網路（最重要的是，強大的關係網）有助於提高跨域活動的效能。邏輯上，組織遂應協助專案經理開發他們的個人網路，因為這些網路有助於活絡跨域活動。

同理，就組織層次而言，PMO 是計畫、方案和績效衡量系統（如平衡計分卡）之間的「自然聯絡人」（natural liaison；PMI, 2013a: 11）。PMO 為組織運作帶來許多好處，諸如：確保業務目標與專案啟動之間擁有更好的策略一致性；減少部門之間重疊的工作量；降低不同部門的工作重複性；更順暢地進行組織溝通，從而更快、更有效地做出決策；當然，各部門之間也可能產生更好的協力關係（Rathore, 2010: 13）。舉例來說，美國聯邦災難管理局（The Federal Emergency Management Agency）所轄之復原支援功能領導小組（Recovery Support Function Leadership Group），其下設的 PMO 旨在提供課

責制和透明度，加強協調和協力，並促進聯邦政府成果驅動型之復原。以上說明，合理化本文將 PMO 視為一種跨域治理的機制。

## 參、PMO 的基本概念

### 一、定義

儘管 PMO 的重要性已獲得私部門廣泛的認可，但其定義、基本角色和功能、特徵、預期績效等，尚未加以標準化（Szalay et al., 2017），本文則試圖檢閱一些文獻並加以介述。最簡單的說法，PMO 是一組織實體，其設立旨在協助專案經理、團隊和各管理層面，對整個組織的策略事務和功能實體，實施專案管理原則、方法、工具和技術（Dai & Wells, 2004: 524）。著名的美國專案管理協會（Project Management Institute, PMI）對 PMO 所下的定義：「PMO 是一種管理結構，它使專案相關的治理流程標準化，並促進資源、方法、工具和技術的共享。PMO 的職責範圍從提供專案管理支持功能，到實際負責直接管理一或多個專案」（PMI, 2013a: 10）。

當組織面臨外部環境愈來愈大的壓力，便要不斷地創新產品和服務，以獲得競爭優勢並滿足顧客需求。為保持競爭力，當今私部門組織開始推動採用專案管理實務。良好的專案治理，包括價值體系、責任、

流程和政策，使專案能夠實現所有利害關係人——內部和外部以及公司本身的最高利益的組織目標。儘管如此，許多組織所實施的專案，並不是根據「正式的」專案管理方法進行管理，而是採用結果不佳的「臨時」流程。為解決此一問題，近來一些組織出現新的結構，即本文指稱的 PMO，用以改善專案的執行並避免資源的浪費（Monteiro et al., 2016: 1086）。管理專案是一項複雜的活動，特別是當涉及許多不同的利害關係人時，問題會變得特別明顯。這種日益增加的複雜性需要管理實務和工具，方能確保資源的有效利用。在這種情況下，PMO 具有很大的應用價值（Santos & Varajão, 2015）。

值得補充的是，專案經理和 PMO 各自追求不同的目標，因此受不同要求的驅動，但所有這些努力都須與組織的策略需求保持某種一致性。申言之，專案經理和 PMO 之間的差異，至少包括以下面向（PMI, 2013a: 12）：首先，專案經理擴展指定的專案目標，而 PMO 則管理主要專案範圍的變更，這可能被視為更好地實現業務目標的潛在機會。其次，專案經理控制分配的專案資源以最佳地滿足專案目標，而 PMO 則優化所有專案中共享組織資源的使用。最後，專案經理管理各專案的種種約束（如範圍、進度、成本、品質等），而 PMO 則管理組織層次專案的方法、標準、總體風險／機會、指標及互依性。



---

## 二、目的與功能

全球政府多在巨型的官僚體系底下運作，專案管理將可提高規劃和執行過程的速度和彈性 (Jaques & Weinstein, 2010)。無可諱言地，高度官僚化的公部門組織經常在實施環境變革方面遭逢困境，尤其是繁雜的法令規章，促使組織傾向採用「共同最小」的方法 (common minimum approach)，來實施最適度的變革。用公共政策的語言來說，即為所謂的漸進主義 (incrementalism)。但除此之外，若要取得更大範圍的成功，政府部門宜善用專案管理來增添組織的靈活性 (Jaques & Weinstein, 2010)。

PMO 協助組織規劃策略活動，其旨在幫助整個組織的專案經理實施專案管理原則、方法、工具和技術，而建立的組織實體。在多數實施經驗中，PMO 是一個支持功能，並不負責專案的執行，其主要目標是實施整個組織有效的專案管理實務 (Ward, 2008: 349)。進言之，作為一個正式的組織結構，PMO 具有以下目的：支持專案經理；為參與專案的團隊提供培訓；使用軟體控管專案；建立方法、標準和表格；成為專案管理的卓越參考；並承擔專案成果的責任 (Esquierro et al., 2014: 3)。

有關 PMO 的建立和使用的組織政策文件，包含以下要素（Dai & Wells, 2004: 526）：PMO 章程；專案管理政策／策略；專案管理方法指南；各種標準作業程序；業務判斷文件（Business justification document）；關鍵領域的政策（如培訓、專案追蹤、規劃和配置管理）；專案指標和標準；報告機制；PMO 網站或企業網站；資訊科技治理政策；最佳實務資料庫；資本專案成本削減計畫；品質保證政策、風險管理執行。

一如前述，儘管一套標準的 PMO 特徵，尚未在理論或實務中達成一致，但大致包含以下幾項特徵（Dai & Wells, 2004: 524-525）：開發和維護專案管理標準和方法；開發和維護專案歷史檔案；提供專案管理支持；提供人力資源／人員配備；提供專案管理諮詢和指導；提供或安排專案管理培訓。

文獻同時指出，PMO 的主要功能是以多種方式支持專案經理，其中包括但並不限於以下幾點（PMI, 2013a: 10-11）：管理 PMO 所管理的所有專案之共享資源；指認和開發專案管理方法、最佳實務和標準；輔導、指導、培訓和監督；透過專案稽核以監控專案管理的標準、政策、程序和樣板（templates）的合規性（compliance）；開發和管理專案的政策、程序、樣板，以及其他共同文件（組織流程資產）；協調跨專案的溝通。

### 三、類型

PMO 可以在組織內的任何層級形成，這意味著它可以應用在單一專案或程序，或者在組織範圍內（如內部單位或組織整體）提供服務。在部門層級運行的 PMO，多採自下而上的方法，來解決專案或計畫層面的問題，此等類型的 PMO 往往缺乏策略一致性。考慮到傳統 PMO 面臨的挑戰，組織需要一種有助於克服傳統 PMO 挑戰的功能。廣泛的 PMO（即組織整體層級的 PMO）有權跨越內部邊界，以便使專案與組織的策略保持一致。身處金融危機期間、充滿不確定的商業環境中，私部門組織不得不關注如何降低成本，提高資源利用率，並嘗試運用更少的資源執行更多的事情，這類 PMO 遂變得更加重要。組織整體層級的 PMO 是一個集中的業務職能部門，與高階管理在策略層面上共同運作，並在治理、專案組合管理最佳實務、指導、工具和標準化流程方面，提供組織整體的支援。無疑地，這類 PMO 致力於確保業務目標與執行專案之間的策略一致性。組織整體層級的 PMO 將組織中的一個治理結構組合在一起，如此一來，資訊便可從上到下無縫地流動，反之亦然，這樣他們就可以查看每個專案的執行情況（Rathore, 2010: 5-6, 8）。整體而言，PMO 的具體形式、功能和結構，主要取決於其支援的組織的實際需求。

PMO 的型態不只一端，不同結構類型對於組織內的專案控制程度和影響力有別 (PMI, 2013a: 10-11)。一種分類方式如下：(一) 支持型 (supportive)：這種類型的 PMO 透過提供樣板、最佳實務、培訓、獲取資訊和從其他專案中汲取的經驗教訓，為專案提供諮詢服務。此類型的 PMO 猶如一專案儲藏庫 (a project repository)，而 PMO 展現出來的控制程度甚低。(二) 控制型 (controlling)：這種類型的 PMO 透過各種方式提供支持並要求合規性。有關合規性可能涉及採用專案管理架構或方法，使用特定樣板、表格和工具，或遵守治理。這類 PMO 展現出來的控制程度適中。(三) 指導型 (directive)：這種類型的 PMO 透過直接管理專案來控制專案。PMO 展現出來的控制程度很高。

PMO 在每個組織中係以不同的結構建立，故很難找到標準化的方法來代表它們。另一種常見的 PMO 分類方式，也十分值得我們加以關注 (PMI, 2013b: 6)：(一) 組織內部業務單位或部門層級的 PMO (Organizational Unit PMO/Business Unit PMO/Divisional PMO/Departmental PMO)：其提供專案相關服務，以支持組織內部的業務單位或部門。(二) 特定專案的 PMO/專案辦公室 (Project-Specific PMO/Project Office/Program Office)：其提供與專案相關的服務，作為支持特定專案或計畫而建立的臨時實體。(三) 專案支持/服務/控制辦公室或 PMO (Project Support/Services/Controls Office or PMO)：其提供

支持流程，以持續支持整個組織的專案、計畫管理。（四）組織整體的 PMO（Enterprise/Organization-wide/Strategic/Corporate/Portfolio/Global PMO）：組織中最高級別的 PMO，這類 PMO 通常關注專案和計畫與組織策略的一致性，以確保策略調整和利益實現，也是本文主要投射和論述的類型。（五）卓越中心／能力中心（Center of Excellence/Center of Competency）：透過為組織配備方法、標準和工具來支持專案工作，俾使專案經理能夠更妥善地交付專案。

另有學者討論公共管理中 PMO 實施的幾種情境。申言之，每種實施方案適用於不同領域和專案管理中不同的成熟度，如資源善用、專案執行能力的改善程度（Santos & Varajão, 2015: 1194-1197）。基本上，行政機關在規劃和建立與組織現有結構相匹配的 PMO 模型時，可以獲得最大的利益。由於每個組織性質有別，PMO 的最佳結構必須基於許多考量因素和變數來設計（Szalay et al., 2017: 579）。換言之，PMO 的正當性和對專案/專案績效的貢獻度，相當程度取決於組織結構（Pilkaitė & Chmieliauskas, 2015: 296）。不僅如此，在組織架構中導入 PMO 必須謹慎，因為員工可能會誤判其干預（Santos & Varajão, 2015: 1193），而衍生不必要的後遺症。



#### 四、建立方法

對於 PMO 架構的研究中，旨在探討由組織的策略目標、業務需求和使命所驅動的 PMO，以確保與組織的策略目標保持一致、釐清欲建立的 PMO 的類型以及成功的標準。Salameh (2014: 21-25) 詳述了 PMO 建立所需的步驟如下：

##### (一) 理解成功的組織定義

大多數 PMO 只狹隘地關注於定義方法、流程和樣板，而沒有優先關注於組織的願景、策略目標、業務目標、文化，以及部門之間的互依性。簡言之，PMO 最佳實施的途徑須契合組織目標和策略。

##### (二) 確定 PMO 的使命、目標和策略

PMO 的使命和策略必須與組織的使命和策略保持一致並提供支持。在建立 PMO 這一具有挑戰性的努力中，取得成功的關鍵是從簡單的目標開始，以鼓勵達成長程目標。

##### (三) 指定 PMO 功能和類型

PMO 可以根據其組織背景、結構特徵（如 PMO 在組織中的位置），以及角色或功能而變化。首先，應該定義 PMO 預期的服

務類型和目標。一般而言，簡單、直接的 PMO 類型更有效，其範圍和服務僅限於特定專案或部門。隨著專案管理實務的成熟度在組織中逐步地增加，管理人員可以引導至更成熟、更複雜的 PMO 類型，如組織整體層級的 PMO。

#### (四) 定義 PMO 成功標準和指標

定義一組衡量 PMO 績效並引導其績效的指標非常重要。指標應由 PMO 的類型及其使命和策略目標所驅動，並與組織的使命和目標保持一致。

#### (五) 定義 PMO 組織結構

確立 PMO 的組織結構對其成功至關重要，因為它定義了組織中的 PMO 整合途徑，以及人們如何與其他部門的人員進行互動。在建立 PMO 之前，組織必須確定專案經理的工作、權力程度，以及與專案人員和組織中其他單位的關聯性。此外，定義和指定溝通管道、衝突解決的方法也不可輕忽。

#### (六) 確定 PMO 人員數量

PMO 所需的人員，取決於待建立的 PMO 的類型，以及 PMO 提供服務的專案數量和複雜程度。有關 PMO 的工作人員類型，可以從專案經理和管理人員到專案工作人員。

### （七）定義 PMO 章程

舉凡 PMO 的目標、願景、類型、成功標準、範圍、預算、時間表和整合過程，應記錄在 PMO 章程中，並與主要的利害關係人溝通且獲得同意。如此一來，組織運作過程中，比較不會發生誤解或模稜兩可的情形。

### （八）確保承諾和高階管理的支持

確保 PMO 成功的一項關鍵因素是組織團隊和功能之間的正確協調和協力。專注於協力而非監控十分重要，以改善支持和確保長期運作。在定義 PMO 專案章程後，包括目標、業務案例、任務和範圍，必須確保關鍵利害關係人和最高管理階層對 PMO 的承諾和支持。此外，瞭解組織文化和規範將有助於建立更好的溝通和推展專案管理的方法。

### （九）建立專案管理方法和流程

管理人員使用專案管理方法，定義用於管理專案的流程、程序、樣板、最佳實務、標準、指南和策略。專案管理辦公室必須定義要使用和採用的專案管理方法，這套方法及其流程或許並不嚴格，但必須足以適應業務和組織不斷變化的需求，如此才能確保它與組織相關。

#### (十) 培訓

應向組織所有成員提供培訓，以確保 PMO 的使命、目標、流程、樣板和架構整合在一起，人員能夠與其他組織部門的人員進行互動，並確保所有職能都能得到充分理解。

#### (十一) 追蹤 PMO 指標並確保持續狀態更新

為避免失敗，隨著時間的推移，PMO 經理應進行一些評估，以提供有關專案管理流程是否成功整合至組織中的分析見解，從而提供增強和完善 PMO 流程和方法的機會。

為確保 PMO 的成功，需要持續改進和強化。倘若不針對 PMO 流程、任務、目標和策略持續稽核和強化，則監控、蒐集指標和報告將毫無用處可言。此一過程提供孕育的契機，使 PMO 能夠展現出更成熟的影響力。

由於 PMO 是一嵌入大型機構的支持性組織，具有「雙重複雜的結構」(double-natured complex structure)，在此情形下，分析 PMO 的運作和工作方法就變得很重要，這包括 PMO 管理的內部流程和組織流程類型為何，以及這些流程的處理方式和級別 (Szalay et al., 2017: 580)。有鑒於此，Szalay 等人(2017: 581-583)針對 PMO 提出一套「整合模型」，

建議應將脈絡、服務、績效、類型學、內部流程、成熟度等因素，納入這類組織設計之考量，茲詳述如下：

#### (一) 脈絡

相關脈絡因素如：PMO 授權範圍內專案的百分比；用於識別專案管理辦公室的名稱；專案管理辦公室的年齡，專案管理辦公室的實施時間；與同一組織內其他 PMO 的關係；PMO 工作人員的經驗/專業背景。

#### (二) 服務

PMO 最重要的服務項目，不僅要在專案層面上提供必要和實際的支持，尚要推動組織變革和業務成果、專案的交付，以及可衡量的績效。

#### (三) 績效

聚焦於策略執行和更好的專案成功率，這是 PMO 的關鍵績效因素，而其前提是選擇和衡量正確的指標，以追蹤和分析結果，並展示和傳達 PMO 活動的附加價值。

#### (四) 類型學

從組織角度而言，PMO 的建立方式存在著顯著的層級差



異。這些 PMO 類別為組織內的專案工作所提供的支持度，亦將隨之而異。這點在前文中已有說明。

#### (五) 內部流程

透過流程精進，將重複的經濟 (economy of repetition) 導入專案的執行，並透過共同實務和品質保證來降低專案風險。

#### (六) 成熟度

這可以是 PMO 的內部衡量和目標設定，以及採用來自其他機構的實際作法和最佳實務及學術新思想和改進措施之橋樑。

### 肆、PMO 運作的成功因素

即使擁有一成熟且已建立的 PMO，若仍難以有效完成工作，這可能出於組織的成熟度不高。事實上，PMO 團隊經常面臨的挑戰在於，PMO 本身並非在「真空環境」中運作，舉凡技術、組織治理、人員、流程、合作夥伴和顧客等，都在 PMO 如何運作中發揮作用。這些因素塑造組織的成熟度，也塑造了 PMO 環境的背景 (Ten Six, 2018)。反過來說，確保 PMO 的產出與所處的工作環境足以相匹配，堪稱十分重要。

要理解協力對 PMO 成功至關重要的原因，所有利害關係人必須首先承認他們在執行過程中的位置。其後，PMO 可採取措施來改善其在組織內部的影響力和協力關係。事實上，PMO 內部的協力は複雜的，在專案管理環境中，當各個利害關係人能夠看清並理解他們的獨特角色時，方能建立真正的價值。此外，許多 PMO 可能忘懷其主要職責在於「標準化」，也就是說，儘管其專注於管理，卻未設置可重複的流程，而後者才足以使 PMO 的功能更為強大（Marroig, 2017）。

PMO 需要特殊的條件才能正常運作，這些條件大多與組織結構息息相關，例如：彈性的架構；矩陣結構的配置；專案導向的觀點；資源、組織文化；創新意願；在動態環境中工作的能力；對變革的低度反對；在團隊中工作的傾向；積極主動的態度（Santos & Varajão, 2015: 1193）。

若以組織整體層級為範圍，為使這類 PMO 能夠成功實現其目標並為組織帶來利益，應考慮某些關鍵的成功因素。這樣的 PMO 應向其中一位 CXO（Chief Experience Officer）報告，通常是 CIO（Chief Information Officer）。如果組織導入這類 PMO，則其設立應遵循組織變革管理的最佳實務。舉例來說，應獲得高層領導的支持，以協助 PMO 履行其職責。這類 PMO 應支持所有功能的專案，而不僅僅是 IT。建立一健全的組織結構至關重要，以便所有 PMO 直接或間接向這類 PMO 報告。為使組織整體層級的 PMO 有效，其應配備具有專案管理專業知識和領域專業的人員。由於這類 PMO 是一集中

辦公室，若要有效運作，在組織內各部門之間進行合理的標準化，自然非常重要（Rathore, 2010: 14）。

專案管理可謂是「變革」的代名詞，公部門專案團隊需要認識到他們作為變革推動者的角色（Jaques & Weinstein, 2010）。有關變革的過程，Schnider 等人（1996: 7, 12, 17）提醒我們，由於組織是由人組成，如果人們無意改變，就沒有發生組織變革的可能性。因此，渠等提供一個「全面組織變革」（total organization change）的視角，不僅強調導入變革，更致力於持續變革。基本上，全面組織變革包含以下 6 個步驟：

- （一）確保組織準備好因應重大的組織變革。
- （二）倡議的全面組織變革，若與現有的組織氛圍和文化不一致，將需要耗費大量的時間和精力。
- （三）盡可能詳細地規劃全面組織變革。
- （四）密切關注組織的獎勵制度，以確保員工專注於實施和維持變革的能力和能量。
- （五）認識到為落實持之以恆的變革，必須維護和實施資源分配。
- （六）監控全面組織變革的有效性，必要時應隨時調整更改。

任何的組織變革活動，都需要許多因素和活動才能成功，PMO 的導入自然也不例外，Christie（2006）對此提出詳盡的建議如下：

### （一）變革的需要

變革本身應該被視為是必要的。建立 PMO 應聚焦於專案發展能力，亦即目標在於發展專案管理文化，而 PMO 本身即致力於推動這種文化變革。

### （二）建立 PMO

在建立 PMO 時，首要挑戰是確定哪種類型的 PMO 比較適合特定的組織環境，並滿足高階管理層級設定的目標。為協助這一點，就必須建立一專案評估計畫（project assessment program），而此一評估活動的產出是每個專案的報告，詳細說明具體的問題領域和推展專案的建議。

### （三）建立 PMO 策略

在發展專案管理辦公室的策略時，執行風險評估有助於確定專案管理辦公室活動可能面臨的挑戰。與任何組織變革倡議一樣，總有支持者、也有反對者。因此，在執行策略之前識別和解決風險，將有助於增加成功的機率。

#### (四) 執行策略

與組織內的任何部門一樣，PMO 需要滿足顧客的需求方能生存和發展。因此，其主要挑戰之一，在於建立和執行有效的顧客管理活動。這應優先透過識別並掌握顧客來完成，隨後則應制定出一套溝通計畫，詳細說明針對不同顧客擬提供資訊的內容、時間和方式，以確保能夠滿足他們的需求。

#### (五) 發展和成熟化 PMO

PMO 策略的實施業已影響並改變組織營運發展的許多模式，及其執行專案管理的方式。這些變化包括改進專案管理中所應用的方法和實務，以及專案經理能力的精進。隨著專案管理成熟度的提高，需求也隨之發生變化，PMO 面臨的挑戰是確保其計畫和活動能夠充分考慮到這些變化。

#### (六) PMO 取得成功的原因有很多，一些更重要的原因如下：

首先，與顧客保持密切聯繫，確定他們的需求並透過 PMO 完成他們最重視的事情。其次，識別不同類型的顧客並實施適當的顧客管理活動。復次，透過能力管理來平衡當前和新興的活動，以確保 PMO 適當地發展到新興領域中。再者，在招募新成員進入 PMO 時，確保他們的技能與現有團隊成員不同，並且他



們是整個團隊能力的補充。最後，績效衡量與業務目標緊密相關，特別是有關改善進度落差和縮短週期時間，乃衡量 PMO 策略正向影響的關鍵指標。

## 伍、結語

當今許多重要而棘手的公共問題，如少子化、高齡化、產業發展、勞動權益、數位轉型等，本質上都是跨域性質，需要成功連結各部會的相關計畫與方案，方有機會緩解問題。基本上，跨域問題可以透過不從層級的機制加以緩解，而本文主要闡述組織層級的治理機制，其既可指涉部會，亦可指涉院級層次。一如前述，透過組織整體層級的 PMO，不僅有助於落實垂直層面的組織策略管理，對本文而言，更重要的是強化水平層面的跨機關協調與合作，進而展現政府大型政策的績效。相對地，欠缺 PMO 這樣的機制，輕則導致資源錯置、個別專案失敗的問題，重則傷害特定問題解決的有效性。這意味著 PMO 的建立是一門大學問。儘管公、私部門性質不同，且 PMO 也有許多變體，但某些核心工作如作業標準化、人員培訓（如溝通、利害關係人管理）、績效衡量等，則應具有高度共通性。此外，那些影響 PMO 運作成敗的關鍵因素，如變革的正當性、組織結構中的定位、組織文化契合度，以及成員的組成與職涯發展等，也十分值得政府部門重視。換言之，PMO 不是只有設立就好，更要長期運作得當、足以證明其自身存在的價值，甚至接

---

受公眾的課責。當然，這部分需要仰賴更多有志之士投入研究，特別是公部門 PMO 的分類模式、私部門最佳實務移轉到公部門 PMO 的有效性，以及影響公部門 PMO 運作的關鍵成功因素，這些問題或許未來值得優先釐清。



*NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE*

國家文官學院

## 參考文獻

- Brion, S., Chauvet, V., Chollet, B., & Mothe, C. (2012). Project leaders as boundary spanners: relational antecedents and performance outcomes. *International Journal of Project Management*, 30(6): 708-722.
- Christie, A. (2006). Successes and challenges in maturing the PMO. Paper presented at PMI® Global Congress 2006—EMEA, Madrid, Spain. Newtown Square, PA: Project Management Institute. Retrieved Aug 31, 2019, from <https://www.pmi.org/learning/library/successes-challenges-maturing-pmo-8186>
- Dai, C. X. Y., & Wells, W. G. (2004). An exploration of project management office features and their relationship to project performance. *International Journal of Project Management*, 22(7), 523-532.
- Jaques, T. W., & Weinstein, J. (2010). Integrating project management across government operations. Paper presented at PMI® Global Congress 2010—North America, Washington, DC. Newtown Square, PA: Project Management Institute. Retrieved Aug 31, 2019, from <https://www.pmi.org/learning/library/integrating-project-management-government-operations-6525>
- Esquierro, J. C., do Valle, A. B., Soares, C. A. P., & Vivas, D. C. (2014). Implementation of a project management office in a public sector organization: a case study involving a sanitation institution. *International Review of Management and Marketing*, 4(1): 1-12.
- Kaiser, F. M. (2011). *Interagency collaborative arrangements and activities: types,*

---

*rationales, considerations*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.

Kumar, V. S., & Ritter, C. L. (2007). Program management offices in the public sector. Paper presented at PMI® Global Congress 2007—North America, Atlanta, GA. Newtown Square, PA: Project Management Institute. Retrieved Aug 31, 2019, from <https://www.pmi.org/learning/library/program-management-offices-public-sector-7201>

Marroig, J. (2017). Why collaboration is crucial to a successful PMO. Retrieved Aug 31, 2019, from <https://www.projility.com/why-collaboration-is-crucial-to-a-successful-pmo/>

Marzano, M., Carss, D. N., & Bell, S. (2006). Working to make interdisciplinarity work: Investing in communication and interpersonal relationships. *Journal of Agricultural Economics*, 57 (2): 185-197.

Monteiro, A., Santos, V., & Varajão, J. (2016). *Project management office models: a review*. *Procedia Computer Science*. 100: 1085-1094.

National Academy of Public Administration (2015). Improving program management in the federal government. Retrieved Sep 30, 2019, from <https://www.pmi.org/-/media/pmi/documents/public/pdf/business-solutions/improve-program-management-federal-government.pdf?v=b72d4e14-85a5-45ba-9c50-c6ea41dc6f6f>

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.

Pilkaitė, A., & Chmieliauskas, A. (2015). Changes in public sector management:

- 
- establishment of project management offices: a comparative case study of Lithuania and Denmark. *Viesoji Politika ir Administravimas*, 14(2), 291-306.
- PMI (2013a). *A guide to the project management body of knowledge*, (5th ed.). Newtown Square, PA, USA: Project Management Institute (PMI). Retrieved Aug 31, 2019, from [http://dinus.ac.id/repository/docs/ajar/PMBOKGuide\\_5th\\_Ed.pdf](http://dinus.ac.id/repository/docs/ajar/PMBOKGuide_5th_Ed.pdf)
- PMI (2013b). *PMI's pulse of the profession: PMO frameworks*. Retrieved Aug 31, 2019, from <https://www.pmi.org/-/media/pmi/documents/public/pdf/learning/thought-leadership/pulse/pmo-frameworks.pdf>
- Rathore, A. (2010). *The growing importance of EPMO (Enterprise Project Management Office) in today's organizations*. White Paper. Retrieved Aug 31, 2019, from <https://www.projectsart.co.uk/white-papers/the-growing-importance-of-epmo-in-todays-organisations.pdf>
- Santosa, V., & Varajão, J. (2015). PMO as a key ingredient of public sector projects' success: position paper. *Procedia Computer Science*, 64: 1190-1199.
- Schneider, B., Brief, A. P., & Guzzo, R. A. (1996). Creating a climate and culture for sustainable organizational change. *Organizational Dynamics*, 24(4), 6-19.
- Salameh, H. (2014). A framework to establish a project management office. *European Journal of Business and Management*, 6(9): 19-26.
- Szalay, I., Kovács, Á., & Sebestyén, Z. (2017). Integrated framework for project management office evaluation. *Procedia Engineering*, 196: 578-584.

---

Ten Six (2018). The challenges of PMO maturity. Retrieved Aug 31, 2019, from <https://tensix.com/2018/11/the-challenges-of-pmo-maturity/>

Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018). Facilitating conditions for boundary-spanning behaviour in governance networks. *Public Management Review*, 20(4): 503-524.

Ward, J. L. (2008). *Dictionary of project management terms*, (3rd ed.). Arlington, VA: ESI International.



NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

國家文官學院