

目次

中華民國九十五年十月 第四十八期
October 2006 NO.48

考銓季刊

-
- | | |
|--|---|
| 1 知識型政府的意涵與發展
／林嘉誠 | 77 公務機關對知識管理的實踐
與應用—國家文官培訓所之
經驗分享
／李嵩賢 |
| 18 考試院推動知識管理與人力
資源運用之分析
／蔡良文 | 99 知識管理與創新—以公務福
利為例
／蔡祈賢 |
| 34 從知識管理到組織學習—行
政院人事行政局的經驗分享
／吳三靈 | 114 公務機關對知識管理之實踐
與應用
／高素真 |
| 45 公務機關如何以『與民眾改變
民眾』的態度創價知識管理
／李宗勳 | 125 組織及個人因素對公部門人
員知識分享行為影響之實證
分析
／夏道維 |
| 64 社會網絡與公部門個人知識
管理之分析
／劉宜君 | 149 績效評估知識生產在政府知
識管理上之產權意涵
／劉昭博 |
-

發行人／張俊彥
社長／蔡良文
社務委員／周志宏、施能傑、翁興利、陳德禹、陳春生、
蔡志方、張世賢、張瑞濱、黃炳煌、黃俊杰、
黃國鐘、湯德宗、董保城、劉宗德、劉錦樹、
王麗玉、李惠宗、洪貴參、陳荔彤、黃深勳、
李宏仁
總編輯／張紫雲
編輯／林金蓮
發行所／考試院
地址／台北市文山區試院路1號
電話／02-8236-6245
傳真／02-8236-6246

印刷廠：冠順印刷事業有限公司
地址：台北市和平東路一段87號2樓
電話：02-3322-2236
行政院新聞局出版事業登記證／局版北市字第11號
中華郵政北台字第5237號執照登記為雜誌交寄
國內零售：新台幣120元，全年480元
郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則第22條第1項第2款
規定，本院自94年5月1日起不另擊發收據，請自
行保管繳款收據備用。）
戶名：考銓季刊
網址：<http://www.exam.gov.tw>
版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

知識型政府的意涵與發展



林嘉誠

摘要

資訊科技的發達，促成網路社會，加速全球化的腳步，以及知識經濟的形成。處於全球化、網路社會、知識經濟的時代，政府的特質、角色及功能，均受到強烈的挑戰，傳統政府所應負的責任之外，政府必須因應外在環境的變化，從觀念、制度、人力、內部流程、法令等加以調整，以提昇治理能力及產生更符合民意的施政成果。本文以知識型政府的意涵與發展為題，探討上述的課題，聯合國於 2001 年提出一份報告，將政府界定為知識密集的服務業，所有政府內部的從業人員均宜以知識工作者自勉。知識型政府一詞，雖未十分普及，但其內涵與未來發展頗值正視。學習性組織，公部門內部的知識管理機制，以 e 化作為知識交換平台，強化研發創新能力，提昇內部人力素質，形塑政府組織內部創新文化，均是不可或缺。本文除分別討論知識型政府之外特別針對知識型政府的發展，歸納為六大面向加以分析。

關鍵字：知識經濟、網路社會、知識管理、研發創新、學習型組織

Implications and Development of Knowledge-Based Government

By Lin Chia-Cheng

Abstract

The advance of knowledge technology has facilitated the creation of the internet society and accelerated the pace of globalization and the coalescence of a knowledge economy. In this era of globalization and knowledge economy, with the global village integrated through the world-wide web, the nature, role, and functions of government have all been subjected to intense challenge. Aside from the traditional responsibilities set for governments to deal with, now governments must meet new changes in the external environment, changes requiring adjustments in concepts, systems, manpower, internal processes, and laws and regulations – changes needed in order to elevate the ability to govern and to produce results of governance that are more in accord with the public will.

This essay takes the significance and development of knowledge-based government as its subject in discussing these issues. In 2001 the United Nations produced a report designating the domain of government as a knowledge-intensive service industry; all those employed internally in government should be encouraged to consider themselves knowledge workers. Although the term knowledge-based government is not yet used universally, it can still be seen quite correctly as a definition of the content and direction of future development. “E”-transformation serves as the knowledge exchange platform for the learning organization’s knowledge management system. Here the learning organization is the departments internal to government. This transformation is vital in that it stimulates creative abilities for research and development, raises the quality of internal manpower, and infuses the governmental organization with a culture of innovation, all of which are indispensable to further advance. In addition to discussing knowledge-based government in general, this essay in particular locates and analyzes six aspects of the development of knowledge-based government.

Keywords: knowledge economy, internet society, knowledge management, R&D innovation, learning organization

近數十年來，全球化的浪潮逐漸席捲整個地球村，知識經濟及網絡社會正刻劃出二十一世紀的新世界版圖，知識成為產學界最風行的話題核心，而資訊科技的高度發展更使得知識成為經濟活動的根本生產要素，知識的力量正產生前所未有的巨大衝擊，並已成為國家創造持續經濟成長，企業塑造競爭優勢及積累附加價值的主要驅動力。因此，「經濟合作開發組織」(OECD)對國家開發程度的衡量也蛻變為知識創新、知識累積、知識分享及知識擴散等指標，進而形成知識經濟化高、中、低度國家的區別。

知識經濟時代的興起轉化了政府施政的外部環境，衝擊著政府的施政作為，使得傳統型政府在網絡社會中的運作難度逐漸增加，政府施政也不可避免地面臨內外環境變遷所造成的困境。由於知識在未來的經濟活動中將有增無減地扮演重要的角色，為因應知識經濟時代的動態性、複雜性與多元性，政府組織型態與結構功能轉型為「知識型政府」已是時勢所趨，而其意涵及未來發展重點則是相當值得探討的課題。

壹、傳統政府的挑戰

資訊科技的快捷進展及全球化運動的形成，促使世界經濟發展邁入知識經濟時代，

整個地球村的面貌正在迅速改變，知識、學習及研發創新已逐漸成為主流價值與核心，傳統型政府的運作模式已遭遇前所未有的困境，面對內外環境的複雜、動態與多元性，政府在型態上與功能上均須有所因應。

一、知識經濟時代來臨

近年來，知識成為學界與業界最風行的話題核心，然知識並非在資訊科技高度發展後才成為經濟發展之要角，Adam Smith 早已提及新經濟專家—善於理論與思索之人的出現；Friedrich List 亦曾強調透過知識創造與散佈所建構之基礎建設和制度將有利於生產力之發展（轉引自 OECD，1996）。但知識之重要性確實隨人類產業而發展，資訊科技高度發展更使知識成為一切經濟活動之本，成為根本之生產要素。傳統農業、工業時期以勞力或機器操作為主的經濟型態已被徹底顛覆，生產的原料由原本有形的、物質的原料逐漸朝向虛擬的經濟形態發展，知識資本快速流動，不受傳統組織與地域疆界的限制。快速流動的資訊使經濟活動的平衡狀態正逐漸改變當中，由以往的物質製造業移至資訊處理、知識蓄積和知識製造的產業，知識取代土地、勞力、資本成為當前企業最重要的生產要素。

知識經濟具備知識是經濟增長的重要資

本與資源、以知識作為資源的經濟具有不可耗盡與不斷複製、創造的特點、知識具有邊際效用遞增的現象、資訊科技的推波助瀾等四項特質說明知識經濟。以下五項特點為知識經濟的特質：

- (一) 知識為組織根本生產要素：Peter Drucker (1993) 指出，知識經濟時代中，知識的地位並非與勞力、資本與土地並列為組織生產要素之一，而是成為組織唯一有價值的資源，知識為當代各產業組織於經濟競爭環境中生存的關鍵，且全然以知識生產為手段、目的的知識產業持續增加，知識因而取代傳統土地、勞力、資本成為當代經濟生產唯一要素。
- (二) 符號商品增加：電腦發明後，資訊儲存擺脫時空限制，得以大量的收藏與保存，時至今日，電腦資訊技術幾乎使所有的實際社會現象、議題、物品皆可轉換為資訊、資料儲存下來，以符號的方式呈現。當愈來愈多的實際存在轉為符號時，經濟活動交換的商品不再受限於實際物質，符號商品亦為經濟活動交換的對象之一。
- (三) 虛擬工作場域的重要性提升：組織操作層次可分為實際運作與虛擬工作場

域。實際工作場域意指組織實際生產、銷售與員工實際工作的地方；虛擬操作場域則為員工知識學習、創造與分享的虛擬存在。透過資訊科技，知識學習、創造與分享的範圍可擴及全世界，當知識成為組織最重要的生產要素時，虛擬工作場域的重要性因而大為提升。

- (四) 數位化之經濟型態：新經濟型態下之資訊皆得以數位化方式呈現，資訊傳遞跨越時空的枷鎖，可依不同個人需求設計資訊傳遞管道、時間、地點。資訊科技對當代經濟活動的影響，係其所帶來的轉化作用，不單轉變人類溝通的過程，亦轉化經濟活動運作方式，呈現出科技—經濟的典範觀 (techno-economic paradigm)。
- (五) 組織層級縮減：資訊科技的發展衝擊大型企業存在的因素，層級節制的組織方式受到空前挑戰。知識經濟下的產品製造不再仰賴大量的物質資源與操作、管理人力，而是以知識為生產要素，透過資訊科技的連結，許多小單位的組織，甚至是個人，無須規模龐大的企業組織支持，即可完成產品製造過程各階級的工作；而資訊科技

加速資訊流通速度與廣度，成本降低許多，大型企業層級節制的管理體制反而成為組織生存阻礙。

綜合上述的經濟現況得知，當代經濟型態受資訊科技與其他相關社會因素的影響，整體經濟活動運作方式產生根本轉變，知識取代傳統生產要素成為當代組織生存的根本，牽動組織生產、運作、資訊傳遞與組織運作方式，當代經濟活動從生產到銷售各階段都以知識為基礎，知識成為組織續存的根基。

二、網絡社會之崛起

20世紀末期高度發展之資訊科技，無疑為現代社會帶來另一波大革命，幾十年間以驚人的速度影響現代生活，電子郵件、網際網路、視訊會議、電子商務似乎已成為一般人生活的一部分，資訊技術以數位化方式提升溝通連結的強度、人工記憶（照片、影片等）內容重製的層次，重新整合溝通的時間空間結構，使溝通全然不受時間與空間的限制，改寫人類舊有的溝通形式，直接衝擊個人與個人、個人與組織、組織與組織間的互動方式，三者間的關係逐漸朝向網絡化發展，建構於資訊科技上的新社會型態正逐漸浮現，以「網絡社會」的觀點，說明當代社會經濟、職位需求、文化、時間與空間的實

際景況。

- (一) 經濟方面：資訊科技與經濟活動的結合，一方面提供市場關係中的製造者與顧客溝通連結的管道，使兩者的關係逐漸朝向網絡化，一方面資訊成為商品製造的原料，促使經濟型態面臨新一波的轉變，傳統的製造業經濟正逐漸轉為以電腦、網路為主的新經濟型態，其特徵包括：1. 資訊取代天然物資成為主要的生產原料；2. 經濟活動透過資訊科技的連結，以全球為活動範圍；3. 資訊科技成為企業獲利與國家競爭力之關鍵。
- (二) 職位需求：經濟活動運作模式決定就業市場中的職位需求，工業革命後的就業市場則以製造業員工為主，後工業時代起，服務業員工佔就業市場職位需求的比例逐漸增加，至資訊科技成為新生產要素時，當代就業市場產生新一波的轉變，其特徵包括：1. 知識工作者俱增；2. 全球人力互賴關係增強；3. 彈性工作者增加。
- (三) 虛擬文化：媒體溝通管道由平面媒體逐漸演化至電子媒體，至今日之互動式媒體（網際網路），人們的多數知識皆得自於媒體所提供之資訊。文化受

到資訊科技的影響，創造出真實之虛擬文化，多數社會行為、組織均由實際存在轉為虛擬存在。

(四) 零時差的時間：真實之虛擬文化與資訊科技結合，將以即時 (simultaneity) 與無時間性時間 (timelessness) 兩種形式轉化成網絡社會之時間面向。一方面，即時報導之全球資訊使全球事件皆能即時呈現，而以電腦為主體之通訊科技，提供世界人民即時對話之空間；另一方面，不同時區之媒體二十四小時不間斷提供民眾自由溝通管道，使時間得以水平呈現，沒有開始，沒有結束，無次序，時間以零時差之方式呈現。

(五) 流動的空間：二十世紀末資訊科技發展打破人類行為受限於地理空間的限制，強調地域間的互動性，以速度距離取代過往時間及空間距離，形成網絡化的流動空間。

綜合而言，網絡社會由支配性的流動力量所建構，它包括了資本流動、資訊流動、組織流動與時空流動，透過資訊科技整合，使世界各個國家、組織與個人連結為一體，彼此間的互賴關係因而增強，世界社會中的各個組織份子以資料科技為媒介，跨越時間

與空間之限制，建立其間複雜的網絡關係，並透過網絡快速的交換與整合其資源以利競爭。

三、當前政府任務環境

綜合上述網絡社會與知識經濟的特質，歸納出當前政府任務環境大致呈現四大特質：

(一) 個體與個體間的互動因彼此資源交換的關係而愈形緊密，逐漸朝向網絡化的互動方式前進，單一個體無法掌控完全的資源。政府亦為網絡社會中的成員之一，與其他個體一般，不具完全掌控資源的能力，需與其他成員合作才能生存，公私資源因而混合，改變原有國家與社會的平衡關係。

(二) 資訊科技改寫文化、時間與空間意義，政府面對全新的環境，尚未享受資訊科技帶來的便利性，卻先面對更多的問題。

(三) 資訊科技與經濟活動高度結合，成為組織獲利與國家競爭力的關鍵，資訊科技發展因而成為國家發展的重點計劃。

(四) 組織為求生存，需有效而快速回應顧客需求，而此需掌控資訊與創新能力。資訊可透過資訊管理科技系統有

效掌控，而創新則須有效管理之知識達成。知識既為組織生產要素之一，組織掌控知識的能力愈強，愈強化自身續存與發展的機會。

以民主的角度而言，政府乃人民透過自由意志託付，為人民提供服務的體制，因此，一個好的政府必須提供人民「需要」。環境的轉變，往往改變人民需要的服務，二十世紀末資訊科技衝擊使當代社會、經濟型態面臨空前的轉變，政府面對組織互動朝向網絡化發展、公私平衡關係轉變、資訊發展空前重要與知識成為根本生產要素之任務環境，必須重新思考現有的組織型態、施政模式是否能夠提供人民需要的服務，如何能在嶄新的環境中，重回施政的正軌。

貳、知識型政府的關鍵及必要性

知識經濟時代的「知識型政府」，應可描繪為有利知識流通、轉換、創造與整合的組織型態。知識既為組織的生產要素之一，則組織掌控知識的能力愈強，愈能強化自身永續發展的機會。政府機構本質上即為適用知識管理原則的組織，而其成敗將影響施政品質。民眾需求管理、完善資訊科技應用與有效的知識管理應是「知識型政府」所應具備的最重要能力。

一、知識政府之建構

二十一世紀的政府組織，相對於傳統政府而言，是失勢的，其資源減少、公共政策問題增多、公私平衡關係失衡，許多人紛紛懷疑政府存在的目的。其實政府仍有存在的必要性：1. 基於憲法與社會賦予的權利，政府分配權力並向全體公民負責；2. 政府仍為公民主要關注的政治實體，並是多數公民了解且願意接受，具備民主正當性的組織；3. 政府由於具備穩定的民主正當性基礎，成為與其他國家或政治實體對談的代表。

政府於當代社會中或受社會、經濟因素影響，對於國家掌控的能力已逐漸衰退，但不可否認的是，政府於現代民主社會仍具有一定的功能與影響力，政府施政能力為何衰退、何時開始衰退，並非政府與公民應該關注的焦點，真正的關鍵應是如何使政府恢復執政功能。

二、有效政府治理關鍵

就公部門而言，有效的知識管理或許能有效提升政府效率，但效率提升並非政府最終目的，知識管理畢竟只是手段，提供人民需要的服務才是政府存在的意義，因此，當代政府面對新時代的挑戰，除了強調知識管理的重要性，還須考量政府的「公共性」。當代政府於網絡社會與經濟時代中，所需具備

的能力或技術有三項：

- (一) 以民眾為核心：近來人們要求政府正視民眾需求，希冀政府能以企業對待顧客的態度，重新思考政府與公民之間的關係，回復政府於民主社會中應具備的角色與功能。然就公共性觀點而言，政府畢竟與企業不同，單純回應民眾需求是不夠的，政府於施政過程中，除需考量民眾需求外，還應扮演領航者的角色，以更長遠的角度，思考國家未來發展方式。
- (二) 完善資訊技術應用：資訊科技將成為政府改革過程中，有效調和效率、品質與民主問題的工具，乃現代政府治理過程中不可或缺的工具。完善的資訊科技運用係藉資訊科技之媒介，使資訊更有效的傳遞。當代政府面對極速轉變的環境，必須快速掌握流動的資訊並有效整合，方能於國家長期發展的考量下，快速回應民眾需求。
- (三) 知識管理：當代企業急需知識管理的原因，與企業環境之變動具有絕對關係，其特點包括：1. 企業經營之困難度降低；2. 組織精簡或許能提升員工效率，卻未必能創新；3. 知識工作者之地位大幅提升；4. 顧客管理知識。

知識管理並非單指新部門的建立、聘任新人力，而是使組織內部員工皆能充分體認知識產生、分享與應用之重要性，使產品製造、銷售、服務過程中存於個人、小團體與組織整體的知識獲得有效管理。

參、知識型政府的核心職能

就當前整體潮流與趨勢觀之，建構知識型政府是最可能強化政策運作、改善政府施政能力的關鍵，同時並可調整政府體質，提升政府的競爭力。知識型政府的意涵範疇甚廣，而其特質大致可歸納為學習型組織、知識管理及研發創新等三項，其中又以研發創新最為各界所重視，茲分述如下。

一、學習型組織

據專家們分析，農業經營時代，只要七至十四歲接受教育，就足以應付往後四十年工作生涯之所需；工業經濟時代，求學時間延伸為五至二十二歲；在當今信息技術高度發達的知識經濟時代，學習則為終身制，每個人在工作生涯中，必須隨時接受最新的教育，並不斷增強學習能力。因此，知識經濟時代的組織也必須成為學習型組織(Learning Organization)。學習型組織即是將「學習」的動機、成效，應用在「組織」上，使組織發揮最大的功能。

P. M. Senge 提出第五項修練，成為學習型組織的經典。自我超越、心智模式、共同願景、團隊學習、系統思考等五項修練，彼此相扣，尤其以心智模式為根本。學習型組織適用於政府部門，係構成知識型政府的一環，與知識管理的推動相輔相成。

學習型組織是個具有生命的實體，能經由繼續學習與多元回饋的系統形成良好的組織氣候及組織文化，以帶動組織的革新與進步。同時經由組織內的學習，為組織不斷的注入活水，並培養組織因應變遷的能力，使組織成員從變遷中學習而成長，以帶動組織的進步。因此，學習型組織不僅可透過各種有效的途徑與具體措施，促進其成員養成終身學習的習慣，甚至可從學習過程中激發個人生命潛能，提升人生價值以充分實現自我，進而帶動組織的創新與進步，達成組織順應變遷與永續發展的目的。

二、知識型政府的標竿學習

知識管理是近二十年來繼全面品質管理與企業流程改造，另一影響永恆的管理思潮變革。這股知識變革的浪潮，不僅在企業盛行，政府亦未能缺席。

2000 年 OECD 首次將知識管理列為政府改造的重要課題，為瞭解其會員國知識管理推動現況，OECD 在 2002 年 1 月針對 20 個

會員國的 132 個中央政府機關進行政府知識管理現況調查。調查結果顯示，知識管理已成為大部分政府機關的重要管理課題，大部分的中央政府機關已經制定相關策略，並致力於改善他們的知識管理實務。不管使用傳統的知識分享方法，或是使用品質管理工作圈與實務社群的方法，知識管理已經啟動機關組織文化的改變。

為了業務的需要，OECD 會員國的政府機關近十年來已經逐步擴展知識的創造與流動。最大的改變是中央機關日漸依賴地方政府、大學、專業顧問公司，甚至是國際性組織提供必要的資訊或知識。政府組織跟私人部門、學術機構、顧問機構及國際性組織之間的知識互動，呈現大幅度的開放。經驗顯示，必須經常跟外界合作、向外擴展活動的政府組織，對於知識管理有更強大的需求，事實也顯示這類型的機關具有更佳的知識管理實務。

雖然政府政策愈來愈開放、透明，資通建設的投資也逐步擴大，但是推動知識管理產生結構性改變的效益，諸如提升公務員的競爭力、打破機關本位、減少層級節制的組織結構、建立橫向合作的工作團隊、知識能力的提升、終身學習等，尚需假以時日才能充分體現。

推動知識管理變革，除了需要新的工具及流程、正式或非正式的變革策略之外，更需要長時間的努力，才能改變公務員的慣性行為，以及重塑嶄新的組織文化。政府部門優質的知識管理實務，可能會因為公務員之間的長期互相信任行為、團隊精神及自我意識、穩定的組織文化及環境支持因素而進一步強化。

有些機關已經開始瞭解長期人力資源管理議題對於推動知識變革的重要性。因為政府的人力資源政策會衝擊、影響政府機關是否足以吸引知識工作族群的加入與投入，同時也會影響機關整體記憶的傳遞與傳承。知識管理被視為是政府機關因應人員退休、知識斷層的改善方法。知識管理也被視為是民主治理、去集中化及權力分散的組織環境中，擴大橫向分享知識的重大挑戰。更重要的是，知識管理是政府跟社會大眾擴大接觸與互動的絕佳方式。

三、研發創新

在高度競爭的知識經濟時代，研發創新是獲取競爭優勢的關鍵，美國 2001 年國家競爭力會議 (Council on Competitiveness) 在「美國競爭力 2001」(U. S. Competitiveness, 2001) 報告中，即明確指出資訊科技的大量投資與高度的研發創新能力，是美國居於世界市場

優勢的主因。另 Hamel (2000) 也指出啟動未來革命的策略因子，將移轉至以「創新」(innovative) 為主軸的時代，認為知識經濟時代的研發創新必須培養承諾 (Involvement)、智價 (Intelligence)、遠見 (Insight) 與整合 (Integration) 等思維，並徹底落實組織研發創新工作。

有鑑於研發創新在知識經濟時代的重要性，為取得競爭優勢，世界各國皆非常重視研發創新的投入與相關環境、制度的建立，整體研發經費的支出在預算中亦占有相當重要的比例。我國政府也正嚴密關切此一趨勢的發展，除呼籲各部門應重視前瞻的研發創新與中、長期的整體規劃外，也積極改善現存缺失，未來並將推動各機關建置知識管理系統，協助機關組織進行知識的累積、交流與分享，合理運用國家研發創新資源，期使政府機關發展成為更具智慧的組織。

四、知識核心之政府型態

多數政府面對知識快速流通的需求，往往以架構資訊科技系統為因應，卻忽略資訊系統內部流通的往往僅是資訊，而非組織所需的知識，加上層級節制的領導系統、法令規章、官僚組織文化對知識流通的速度的阻礙，現有政府結構為因應知識快速流通的新需求，勢必需要做出一些調整與修正。

（一）知識團隊之形成

跨部會、跨領域流通的知識，為當前政府有效完成未來政策制定與日常業務執行的關鍵要素，組織架構龐雜、層級節制、高度部門本位主義的組織架構將對政府執政造成不小的阻礙。政府知識團隊之建立能以組織整體的角度，採取整合的方式，為組織提供健全的知識管理計劃，當為加速知識流通、整合、移轉的最佳選擇。知識團隊的建立，可以設立新專責機構的方式進行，亦可以任務編組的方式為之，或設立專職知識長一職，成員以不固定的任務編組的方式組成。

知識團隊之建立可分為領導者與成員兩部分，說明如下：

- 1.知識長：知識長的功能係協調團隊成員內部的工作，幫助成員了解知識管理計畫的使命及目標，使知識管理計畫能有效執行。
- 2.團隊成員：團隊成員通常由四種來源組成：(1)內部資訊部門員工；(2)各部門的專業人員；(3)外部學術單位、企業體、研究機構；(4)一般公民與基層業務人員。知識團隊成員須具備專業、知識、理解、技術和洞見（insights）等職能，有效完成知識管理計畫。

（二）知識平台之建構

平台乃建立共同基礎的標準，其為多人得以互相溝通，增進能力優勢的關鍵。當前知識已成為有利政府制定未來政策與執行日常業務的基礎平台，為使知識平台順利運作，必須將政府內部知識完整且有效的儲存於政府知識庫。知識庫包含兩部分，一為實體資料庫，內含具體儲存於檔案室、資訊室、電腦中的資訊及多數的外顯知識，另一為虛擬資料庫，儲存員工記憶、經驗、創新意念等默會知識，運作範圍包括政府整體，其中流動的並非單純的客觀資訊，而是經過員工、團隊、政府整體內化的知識。

知識平台之運作必須透過有效的知識流通管道，方能使存於個人腦中的默會知識及於組織全體，可透過建立知識社群以利默會知識流通管道之建立。知識社群係員工自動自發而組成的「知識分享」團體，其凝聚的力量是人與人間的交情與信任，或是共同的興趣。知識社群的建立，可由三方面著手：1 建立協助社群產生的團隊，用以創造新社群、強化組織現有社群（師徒制）、提出社群發展的策略；2 協助社群建立的結構，包括社群整合的機制與行政協助；3 管理者的支持。

（三）政府業務執行模式

以民眾的觀點而言，無論政府知識管理

計畫多完善，內部知識平台建構多成功，都是無意義的，真正的關鍵在於政府能提供民眾快速、便利與符合需求的服務。1990年代後快速發展的資訊科技，恰巧成為增進政府效率的有效工具，透過流程再造與單一窗口的執行，使政府能以更快速、普及的方式，提供更好的服務。

1. 流程再造：美國政府於 1993 年提出跨部會資訊流通之概念，明定五項計畫，包括：以整合福利提供系統、建立機關內部溝通網路、整合政府內部稅務系統、整合政府內部服務系統、整合政府內部資訊；而英國政府於 1994 與 1995 年出版政策白皮中首度接受流程再造之觀點，強調政府執行業務應忽視各部會現行功能與疆界，期使建立組織間跨越法定疆域之整合、資訊交換之網絡，而以顧客需求與如何妥善執行為最高指導原則。政府流程再造即以知識整合之角度，提供適應民眾而非政府法定架構之服務。

2. 單一窗口：流程再造對業務執行實際影響表現於單一窗口，強調政府應由單一機構提供民眾整合服務，政府執行業務不應受政府各部會法定職權之影響。

當代政府於網絡社會與知識經濟環境之下，知識成為當代政府維持公私平衡關係並

有效施政的關鍵要素，民眾需求管理、完善資訊科技應用與有效知識管理成為政府最重要的能力，傳統以層級節制為運作基礎的政府型態被知識平台取代，政府運作將逐漸突破部會疆界的限制，建構有利知識流通、轉換、創造與整合之組織型態。

肆、知識型政府的發展

進入「唯一的遊戲規則就是要打破遊戲規則」以及「變革以光速移動」的全球知識經濟時代，無人能夠準確預知網路與知識的結合、科技與智慧的創新，對人類現存經濟、社會、文化、行為習慣等舊有系統會帶來多大的衝擊，更無法預知變遷速度、規模和方向。知識型政府在全世界仍處萌芽期，尚未有大量的成功經驗構建定型的發展模式。以下，筆者謹就個人的體驗，試提出數項未來可能的發展方向：

一、國家基礎建設—從 NII 到 KII

知識型政府的推動，不僅是要強化政府內部的知識管理、提升政府效率與效能、提供知識密集型的服務、強化政府政策規劃的策略能力、促進知識公開與行政透明化、擴大研發創新的效果，更要進一步以政府知識資源推進研發創新能力與施政能力，增進政府的 3P—績效（performance）、專業能力

(professionalism) 與政策溝通能力 (promotion)，增進民眾對於政府的信任，進而提升公民參與的熱情，激發創意與智慧的跨界流通環境，培育建立包容互信的社會與文化，推進知識經濟與創意產業的發展。

是以，展望今後國家基礎建設的重點，將從 90 年代奠基政府、產業及社會 e 化的國家資訊通訊基本建設 — NII (National Information Infrastructure)，推向以促進政府、產業及社會 K 化的「知識導向的創新基礎建設」(Knowledge-based Innovation Infrastructure)。KII 的建設與 NII 大為不同，建設的重點包括：促進知識、智慧與創意自由跨界流通的知識平台、激發知識創造、轉換、組裝、整合、保護與利用智慧資本的國家研發創新體系建立、推動多元價值的社會發展、建立知識分享與創意的社會架構與文化、智慧資本、社會資本與創意資本的累積、政府與企業及公民社會的知識價值建立等有關創造無形知識資產高價化的基礎建設。

二、政府角色職能—從「知識機器」到「知識機場」

梭羅 (Lester, C. Thurow) 把二十一世紀的政府比喻成經濟上的空中交通管制員，他們負責控制本國經濟的流量。隨著全球化的來臨，不論政府規模大小，政府的經濟管制

力量正在消失。雖然政府仍是知識經濟中的要角，但政府的角色必須蛻變為機場建築師，建構一個吸引全球經濟活動光臨本國的交易平台。

梭羅建議國家和公司一樣，都需要擁有國家級的「知識長」(Chief Knowledge Officer, CKO)，負責發現及取得知識優勢，引導並規劃國家長期或短期策略與戰術。他進一步建議各國政府或許應考量成立「知識部」，負責找尋能夠幫助國家強化新科技與技術發展優勢的未來產業，應用知識使國家變得更富裕。他認為成立知識部創造競爭優勢，其重要性跟國防部一樣。

是以，要帶領台灣維持或贏得經濟成功，創造競爭優勢，政府的角色職能將從提供知識經濟發展動力，供應知識原料，並且管理知識流量的一部龐大的、複雜的「知識機器」，逐漸蛻變為一座能夠創造吸引國內及全球人才、智慧、創意在台灣群聚匯集自由流通、起降的「知識機場」或創意的「知識花園」，讓台灣成為嶄新的全球創意中心。

三、政府的任務—從公共事務管理到公共價值創造

知識型企業的使命是要燃燒知識與創意，創造財富價值；知識型政府的使命是要創造、蓄積、加值與流通知識與智慧，持續

加強研發創新，提供知識導向或知識密集的公共服務，強化策略能力，增進人民的信任，進而為人民謀取最大的公共價值。

1980 到 1990 年代興起的新政府運動—公共管理改造（public management reform, PMR）將企業經營管理、企業精神、成本效益分析等理念注入政府改造。儘管企業型政府的改造一時蔚為風潮，但是政府畢竟不同於企業，新公共管理獲致的服務效率的提升，不一定等同於民眾感受到的服務品質提升，也不等同於公共價值的提升。例如，政策創新與決策的合法性（legitimacy）、社會公平正義、政策利益關係人的多元參與、增加與公民社會的互動、國民基本性格與文化氣息的建立等無形公共價值的創造，新政府運動似乎力有未逮。

是以，進入 21 世紀的全球知識經濟時代，知識型政府的主要任務將從公共管理轉型為利用知識創新，為社會創造公共價值的最大化—社會的互信、政策的創新、智慧型的服務、知識導向的決策，洞燭機先的策略能力及時間價值的創造等公共價值。

四、政府人力運用—從人事管理到智力管理

未來的社會日趨複雜，只有「個體」才是能克服創意、自主和彈性的瓶頸，因為沒有主觀的個人就沒有創新，思考模式也就無

法脫離習慣和常規。他認為如果不接受個體的重要性，所有的管理方法都將徒勞無功。

知識經濟就是依靠人力資本、智慧資本、創意資本創造無形資產的經濟。智慧之本在於人，腦力資源的開發與創新，正是知識經濟發展的原動力。網路與人類創意的結合，開啟了創造價值的新模式。是以，在知識型組織中，員工不是一項可控制的成本、可替換的零件，而是組織最珍貴的資產，更是知識的化身。腦力與創意，在創新性的知識會計學中，是計量價值的要項，人力資本必須列入資產負債表。

杜拉克認為管理知識工作者，宛如管理一批義工，與管理一般受薪人員不同。管理知識工作者，最重要的是激發他們自動自發的精神。是以，邁向 21 世紀的知識型政府，長久以來的人事管理將蛻變為知識公務員的「智力管理」。政府不但要面臨資深人員退休的知識傳承問題，也要與民間競爭優質知識工作者的加入；一方面要創造吸引更多優質創意人才加入的職場文化，也要建立各種知識社群的創新互動與管理模式，並且創造、分享、說明、執行及知識社群共同相信價值觀。今後的知識型政府最大的挑戰將是如何把智力資源轉化為趨動政府變革的力量。

知識工作者的文化是一種共有的文化，

知識經理人必須和工作者共同創造一個共有使命與願景的組織文化，諸如建立友善知識工作者的「5Fs」組織文化—快速（speed）、彈性（flexible）、專注（focused）、友善（friendly）、有趣（fun）的組織文化。同時，政府也要建立人員跨界流通變動所需的終身學習、多重專長轉換、創新核心能力培育、知識創造分享誘因等助益智力創造的環境，讓每一位公務員皆蛻變為具備「3Q」（IQ、EQ 與 CQ，C 代表 creativity）的新世代知識工作者，讓他們都能盡情的發揮創意，貢獻知識生產力與創造力。

五、政府組織運作—從階層組織到「知識化組織」

知識型政府是主客觀環境的產物，是政府因應大環境變化的結果。知識代表一種新的管理形式，層級式的組織結構在現代資訊網路科技的衝擊下，已經產生重大的變革。關於以知識為核心的嶄新組織型態，有學者專家以橫向組織、扁平組織、網路組織、無疆界組織、逆轉組織（inverted organization）、變形蟲組織、格狀非組織等來形容，並且認為企業終將揚棄原本組織分層、階級嚴明的組織型態。但是，杜拉克卻持與當今潮流相反的觀點，他認為所謂「階級組織」已死，根本是無稽之談。他認為不管何種組織，一

定有人居高位，並擁有明確的權威。

杜拉克認為：任何已嘗試圍繞資訊來設計組織的企業，已快速降低管理層級的數目，至少裁減一半。未來的組織可能是一個類似交響樂團的全平面式的以資訊為基礎的組織。21 世紀的政府組織型態，誠如杜拉克所言，仍然是一個組織分層、階級嚴明的制式化的組織，但將是一個打從骨子裡「知識化的組織」，是一個知識社群網路林立、管理階級角色重整、知識專業人員匯集、知識與創意跨界自由流通，以知識為核心的知識導向型或知識密集型組織。

六、從知識管理到「知識治理」

知識公民與公民社會的興起，網路連結的知識擴散效應，打破了長久以來政府與民眾間資訊與知識力量不對等關係，觸動了治理的變革。Andrew L. Shapiro 認為：新興科技對人類最大的衝擊就是控制權革命，他認為網路推促權力關係的大重組。新興科技賦予個人能夠將其所接收的資訊以及其身處的社會環境，根據個人需求予以個人化的能力；網際網路賦予個人得以規避許多中介的力量，進而能夠自己做出過去假手他人的決定。

「政府」（government）最主要的工作是讓社會獲取公共利益；「治理」則是一種闡述

政府與它週遭環境相互連結的方法，包括政治、社會及行政。他認為治理是政府、行政與民眾三者之間，經由政治過程、政策發展、計畫設計與服務提供的一連串互動結果，包括民眾互動參與的過程（engagement processes）、行政部門與民眾之間的諮商過程（consultation processes）、政府與行政互動，將法律與政策化為行政程序與計畫的執行過程（implementation processes），這三項互動過程，建構了民眾與政治、社會及行政部門的治理關係。

知識型政府透過知識管理活動、開放性知識交換平台的建立、知識社群的建立、擴大權力的下授與民眾的參與公共政策研議、行政程序的公開與流程透明化等，將有助於「知識治理」的進一步體現。知識型政府雖有助於嶄新治理關係的實現，但也產生了下列新的「知識治理」問題，需要政府未雨綢繆，採取預防性的對策，例如：

- （一）知識獲得與出版的治理挑戰：知識化社會誰有權獲得與公布數據、資訊或知識？公私組織會不會有選擇性公布的情事？對外公開的數據、資訊或知識的正確性與品質，該由誰把關、負責？
- （二）複雜公共政策議題之決策的治理挑

戰：政府常會處理極為複雜、專業化的公共政策議題。例如，如何提供專業知識，驗證或證明健康食品的療效問題。假如政府本身對某項公共政策議題的專業知識不足，常需借重外部的專業知識，應該向哪個學研機構或專業組織徵詢？提供知識的單位需不需要負何種責任？政府是否應該應民眾的挑戰與請求，公布決策背景知識及來源？甚至要求政府與外部提供專業知識服務的組織間要保持超然、客觀的治理關係。

- （三）知識應用目的正當性的挑戰：知識管理是一像強而有力的工具，可以發揮知識創造的無窮威力。但是，如果知識的使用目的與程序及知識擷取未具正當性，未能符合社會公平正義的原則，將會造成個人隱私權益受損、知識精英主導、知識落差等治理的問題。

伍、結語

展望未來的知識型政府、知識型產業與社會，我們面臨的是無限的機會，也面臨難以克服的挑戰。面對變遷日益加速、無形資產價值日益增加、跨界知識愈見整合的知識革命時代，我們不但要學習新的思考方式，

還得學習如何以新的方法組織自己。這是一場新的革命，而成敗的關鍵就在於我們從不停止躍動的知識心靈。智慧就是有信心地冷靜思考，讓我們一起冷靜、用力地「THINK」一思考，正是知識政府的原動力。(本文作者為考選部部長)

參考書目

- Davenport, Thomas H. & Prusak, Laurence (2000). *Working knowledge: How organizations manage what they know* (2 rev. ed.). Bosten, MA: Harvard Business School Press.
- Drucker, Peter F. (1998). The Coming of the New Organization. In Peter F. Drucker, David Gavin, Dorothy bevnard, Susan Straus, John Seely Brown. *Harvard business review on knowledge management* (pp.1-20). Bosten, MA: Harvard Business School Press.
- Drucker, Peter F. (1993). *Managing for the future*. New York, NY: Plume.
- Hamel, Gary (2000). *Leading the revolution*. New York, NY: Plume.
- Nonaka, Ikujiro & Takeuchi, Hirotaka (1995). *The knowledge creating company: How Japanese create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press, USA.
- OECD (2003) The learning government: Introduction and draft results of the survey of knowledge management, Jtoo141042, April 2003, www.oecd.org.
- Osborne, David & Gaebler, Ted (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, NY: Plume.
- Senge, Peter M. (1990). *The fifth discipline: The art & practice of the learning organization*. New York, NY: Currency.
- Thurow, Lester C. (2003). *Fortune favors the bold: What we must do to build a new and lasting global prosperity*. New York, NY: Harper Collins.

考試院推動知識管理與人力資源運用之分析



蔡良文

摘要

考試院職掌公務人力資源相關法制與管理，以及銜鑑專門職業及技術人員之執業資格等業務。在知識管理中，自不能自外於潮流，如何與公務人力資源管理發展融入與聯結？並進一步尋求公務人力資源與發展的核心與靈魂，以達到知識共享與創新，是吾人關心的議題。

為因應政府改造及知識經濟時代來臨，考試院暨所屬部會積極建立知識管理系統，俾利經驗傳承與知識轉換，形塑學習型組織，並加強推動電子化等業務，俾提升機關人力素質、工作績效及資源運用。考試院推動知識管理過程之檢視評估：一、運用知識管理精進公務人力資源管理；二、策略管理階層的領導及經費支援；三、強化知識社群型態與型塑知識管理組織文化；四、鼓勵知識分享與確立績效評估標準；五、加強資訊科技人力同時升級發展。

考試院於推動知識管理希能克服各項阻礙問題，而能達到知識彙集與再利用、流程簡化與創新、強化決策品質、提升人力素質、加強服務民眾等效益。

關鍵字：知識管理、知識經濟、外顯知識、內隱知識、組織分享、知識社群、知識移轉、組織文化、績效評估

An Analysis of Knowledge Management and Human Resources Utilization Implemented by the Examination Yuan of the Republic of China

By Tsai Liang-Wen

Abstract

The Examination Yuan is responsible for the relevant regulation and management of civil service human resources in the Republic of China (ROC), and the evaluation and appraisal of the practice qualification for professionals and technologists. We can not stay away from the trend of knowledge management and should integrate into and link with the management and development of civil service human resources. Moreover, we should find the core and spirit of the civil service resources development to achieve knowledge sharing and innovation. These are the issues that we concern.

To cope with the era of organizational reengineering in the government sector and knowledge-based economy, the Examination Yuan and its subordinating ministries have actively established knowledge management system to facilitate the experience transmission and knowledge transfer, mold learning organization, and strengthen the implementation of electronic business etc. All of these are aimed at upgrading manpower quality, job performance and resources utilization in the agencies. The process that the Examination Yuan implements knowledge management to review and evaluate includes the following five items. The first item is to utilize knowledge management to improve human resources management of civil service. The second item is about the leadership of strategic management level and financial support. The third item is to enhance knowledge community type and mold organizational culture with knowledge management. The fourth item is to encourage knowledge sharing and establish performance appraisal criteria. And the last one is to strengthen information technology human capital and upgrade development.

The Examination Yuan hopes to overcome all barriers during the implementation of knowledge management to gain the benefits from knowledge reuse, process simplification and innovation, strengthening the quality of fast decisions, uplifting manpower quality, and enhancing the efficiency in serving the public.

Keywords: knowledge management, knowledge economy, explicit knowledge, tacit knowledge, organizational sharing, communities of knowledge, knowledge transfer, organizational cultural, performance appraisal.

壹、前言

由於知識經濟時代的來臨以及網絡社會之崛起，使得當前政府任務環境丕變，政府掌握知識的能力愈強，愈能強化發展的機會。在知識經濟時代，知識取代傳統生產要素，決定經濟的成長與發展，隨著資訊科技快速進步及網路發達，促使知識快速流通和資訊爆炸，如何在變遷的動態環境中，萃取有用的知識並加以加值運用，是組織適存及永續發展的關鍵。當代政府於網絡社會與知識經濟時代中，所需具備的能力或技術主要有三項，即以民眾為核心、完善資訊技術應用及知識管理；就考試院而言，主要負責公務人力資源相關法制與管理，以及衡鑑專門職業及技術人員之執業資格等業務。在知識管理中，如何與公務人力資源管理發展融入與聯結？並進一步尋求公務人力資源與發展的核心與靈魂，以達到知識共享與創新，是吾人關心的議題。

1986年歐洲經濟合作開發組織首度發表「知識經濟報告」，認為以知識為本之經濟，即將改變全球經濟發展型態。當代政府於網絡社會與知識經濟環境下，知識成為當代政府維持公私平衡關係並有效施政的關鍵要素，民眾需求管理、完善資訊科技應用與有

效知識管理成為政府最重要的能力（林嘉誠，2004：19）。我國行政院於民國89年8月通過「知識經濟發展方案」，並於93年頒佈「加強行政院所屬各機關研發創新實施要點」，要求各機關首長應運用知識管理方法積極推動研發創新工作，規定行政院所屬各一級機關應將實施計畫函送行政院研究發展考核委員會備查，並督導所屬機關訂定執行計畫。究其本源觀之，不論在探討知識經濟、知識管理與人力資源運用，其核心在人才也。考試院作為政府施政的一環，自不能自外於潮流，本文主要就考試院推動知識管理加以說明，並論及其與公務人力資源運用之關係。

貳、知識管理的重要性

所謂知識係指「凡是可以用為組織創造競爭利益及價值，並可經由組織發掘、保持、應用及再創造的資訊、經驗、智慧財產」（孫本初，2006：435）。知識是一種能將資料或資訊轉化為有效行動的思考架構，它是一種資訊、經驗、價值以及專業知識的混合體，能幫助使用者評估與整合新的資訊與經驗，並且能適用於許多未來不同的情境。依據Maryam & Dorothy（2001：107-136）認為知識可分五層面分析：是一種心理狀態（a state

of mind)、物件(object)、程序(process)、存取資訊條件(a condition of having access to information)及一種能力(capability)。知識就其特徵可分為隱性的、行為導向、由規劃導引支持及變動無常(Sveiby,1997)。通常知識可分為兩種，一為外顯知識，是可以客觀地明顯看得到的概念，它具有語言性及結構性，例如：一般的報告書、手冊、紀錄等；另一種則是內隱知識，是主觀的、不易形式化、非結構性的，它存在於組織與個人團體之間，透過個人的經驗、熟練的技術、習慣等方式表現出來。在外顯與內隱型態的交流、互動，即可創造組織的知識層次。當然亦可將知識分成操作性知識與發展性知識(Gilbert & Gordey-Hays,1996:301-312)。知識管理的實踐就是要把組織的知識跟個人的知識，無論是外顯或是內隱，將其全部結合、管理在一起，予以具體化以便知識的儲存、分享與再造。申言之，知識管理可分為二種模式，一種是知識類型以顯性知識為主，將知識的重心放在資訊系統上，將知識編製成典範，並且儲存於資料庫當中，以便於存取與使用，對於其產品已具標準化或市

場階段已進入成熟期等產業較為合用，其優點是可建立知識重複使用的經驗規模，其缺點就是只能提供資料庫中有的知識服務。另一種是知識類型以隱性知識為主，以人為知識核心，希望透過人與人之間的直接接觸來分享知識，資訊系統的主要目的，只是協助知識應用者與知識發展者，緊密地進行知識的溝通，而不僅是用於知識儲存，適用於量身訂製、創新型的產品，優點是可針對待解決的問題，反覆討論而得到更深入的看法，以及效益由內部控制與衡量，缺點是很難將隱性知識系統化。各政府機關在推動知識管理過程必須審慎面對之。

再者，知識管理係藉由知識有效溝通、知識轉換、知識創作、知識整合的活動，促使組織內部員工皆能充分體認知識產生、分享¹與應用之重要性，使個人、團體與組織整體的知識獲得有效管理，並建立分享的組織文化。一般人對於知識管理的認知，認為擁有資料庫及一些資訊設備即為知識管理，然而這僅觸及到知識管理的部分而不是全部，知識管理除了架構性的資訊科技支援，人還是最主要的核心，透過人的分享及應用，知

¹ 知識分享可經由溝通過程完成，或經由學習使人們在資訊分享過程，不但「知其然」，更能「知其所以然」；當然亦可以經由交易過程來達成。詳可參 R. H. Buckman(2004): Building a Knowledge-driven Organization. (The McGraw-Hill Comp.Inc),chap1.

識才能不斷的創新，帶來價值。透過兩者的結合，知識才會如活水一般源源不斷，提供獨特的競爭利基。知識管理必須有計畫與系統性地建立、分享、應用與更新知識，以提升組織的效能與成本效益。知識管理可以定義為 $KM = (P+K)S$ ，即透過資訊科技（+）輔助，以及分享精神（S）的實踐，結合知識工作者（P）與其知識內容（k），發揮知識管理（KM）效益。如何將外顯性知識與內隱性知識透過一個模式連結起來，形成知識轉換過程及創新的模式，是知識管理的重點，也是組織管理創造知識，生存發展的關鍵（林嘉誠，2004：15）。

組織是由眾人組成，為達成共同目的而組成的團體機制，知識可能會在組織中正式或非正式的管道中相傳，也可能藏在不同的書籍、檔案、資料庫、工作程序甚至習慣或組織文化之中。因此如何搜尋這些有用的直覺、經驗以及價值，並將它們轉化為書面的知識，有效地傳播給需要進行決策或行動的個人，如何使處於其中的不同單位與人員以及組織外的利害關係人，都能相互溝通所需的知識，並協調彼此的行動而使組織朝向一定的目標前進，自然成為組織管理的優先課題。所以，知識管理的流程包括知識創造、知識移轉、知識擴散、知識蓄積。知識創造

包含分享內隱知識、創造觀念、證明觀念的適當性、建立原型、跨層次的知識擴展等。知識移轉包含內隱到內隱、內隱到外顯、外顯到外顯、外顯到內隱等知識創造途徑，知識管理移轉的路徑，可以藉由判斷知識本身是否易於外顯，進而針對知識易於外顯與否，依不同的路徑設計較適當的知識移轉機制。知識擴散則易受員工共同知識的影響，包含共同語言、共同符號、專門知識共通性、共享的知識、認識個別知識領域等。知識蓄積則可以採用知識萃取、知識擴散、結構化等方法。考試院除就院本部人力資源作有效運用與管理外，在考銓政策之制定過程，對於公務人力資源管理法制如何融入知識管理活動中，是決策者重要策略與行動方案的指導方針。

為了推動知識管理，組織要有高投入成本的預期，並需要主管精神與實質上的支持，同時相關的系統環境功能也要配合提升。從今天的組織環境來看，知識管理對於組織成敗的影響更具關鍵性。由於大環境的轉變，組織精簡、決策分權、人事快速更迭以及全球性的競爭與合作，乃是不可避免的組織管理趨勢，因為下列七項因素相互影響，使得知識斷層及知識崩解日趨嚴重（王德玲譯，2003：17）：1.知識成為資源；2.

職務性質轉變；3.資訊爆炸；4.高流動率；5.企業縮編；6.臨時雇員日增；7.知識管理的需求。21世紀新經濟中最重要四項管理概念：不斷進步、致力提升品質、不斷創新、建立組織學習機制，必須建立在有效的知識管理上。在當前趨勢下成功的關鍵，正是組織中的人所具有的知識，以及組織獲取、累積、分析、傳播與善用這些知識的能力。由於策略聯盟的競合形態需求、管理經驗的傳承需求，以及分散決策權力的需求日益迫切，現代組織的成敗日益依賴其蘊含的核心知識，而此源自於卓越企業的新管理途徑，能幫助組織更有效率與效能地累積、發展、萃取以及分享組織的核心知識。

知識管理的導入，可分為基礎設施結構的評估、知識管理系統的分析設計及開發、知識管理系統的導入及導入後的評估及再改良等階段。在實務運作上，管理者欲將組織型塑成為知識型組織時，必須採行下列作法：1.完善的教育訓練計畫。2.建立誘因機制。3.提供知識分享之途徑。4.協助成員與專家接觸。5.型塑樂於學習的組織文化。6.設置知識執行長。(孫本初，2006：448)為推動知識管理，組織應該建立一套整合性的支援系統，以支持不同形式的知識內容與分享模式。此外，並應該鼓勵人員以各種形式(如

會議、專案合作，以及公文傳遞等)進行知識分享與交流，並提供足夠的人力培訓機會，以確立正確的組織核心價值。管理階層須在必要時，調整組織文化與人員的心態，促使組織中的相關人士，都能接受並承諾知識管理的理念。高層主管應該隨時監測相關的活動，進行知識管理工作的績效評估，並獎勵正面的行為與活動。易言之，知識管理在考試院及其他政府部門的推展過程，同樣面對的是與領導階層對於知識管理的認識與承諾，以及是否能整合、協調知識管理各結構面向有絕對的關係。

參、考試院推動知識管理概述

為因應政府改造及知識經濟時代來臨，考試院暨所屬部會積極建立知識管理系統，俾利經驗傳承與知識轉換，形塑學習型組織，並加強推動電子化、環保、節能、綠色採購等業務，俾提升機關人力素質、工作績效及資源運用。由於院部會業務性質相同，僅其決策內涵層級不同爰於本節主要論述考試院本節部分，其所屬部會扼要述明之。

一、考試院本部推動知識管理概述

在考試院本部部分，為了推動知識管理，促使組織內部員工隱性知識傳承轉化為顯性知識，並運用資訊科技，透過知識庫及

搜尋機制之建置，萃取加值成為組織智慧，以尋求組織的永續發展，考試院爰於 94 年 8 月 26 日業務會報決議推動知識管理工作，隨即擬訂考試院知識管理推動方案據以推行。

考試院推動知識管理的目標，在建構知識管理機制及系統運作平台，將相關業務知識作業及流程完整有效地儲存於知識庫，復經流通、轉換、創造、整合之活動，提高組織經驗及智慧分享與學習能力，以型塑考試院成為創新導向的學習型組織，並藉由強化內部溝通管道的功能，提高行政效率，落實業務改革，以為我國文官法制奠立穩固的基礎，提升國家競爭力。其策略與作法包括：

1. 規劃成立考試院知識管理推動工作小組。
2. 訂定知識管理運作及管理機制。
3. 建置考試院知識管理系統運作平台。
4. 訂定推動知識管理評核獎勵作業機制。

考試院推動知識管理的組織架構，係由知識管理推動工作小組及各知識社群所組成，由知識管理推動工作小組擬定推動知識管理之策略、方法及相關作業規定，並透過各知識社群之運作，以達知識管理之目標。推動工作小組的任務是負責推動考試院知識管理活動之行政支援活動，其成員由知識長、業務執行秘書、技術執行秘書、各社群組長、幹事及指派若干人為秘書組成，必要

時得經知識長指派人員加入。知識社群主要負責知識建立、整理、分享與交流等工作，社群成員之分工得視各社群實際運作情況作適度調整，社群組成分為組長、幹事及組員，組長為社群主要負責人，其任務包括：實現社群成立目標，清楚瞭解考試院推動與經營知識社群的方法；招募組員、分配任務；掌握分析內部與外部的相關資源，包含人與知識物件，並與知識管理推動工作小組保持互動；推動並參與所屬社群之知識管理活動，帶動所屬社群的分享氣氛，並鼓勵組員發表研究心得、提出問題事宜；與組員共同擬定社群計畫書及運作模式；賦與組員分享領導者權限，以便培養團隊領導的能力等。各社群得視需要置幹事一至二人，協助組長帶領社群運作事宜，作為小組與推動工作小組之聯絡窗口，幹事與推動工作小組密切聯繫及出席推動工作小組之相關會議，並負責社群運作相關庶務及各項聯繫事宜。知識社群組員的任務為：主動積極參與社群的活動；提出創見，並分享所知與心得；對社群應解決之問題，參與研究，提呈物件等。

考試院有關推動知識管理系統之規劃，在近程計畫部分，為建立知識管理平台之良好基礎建設，擬開發一全新之知識管理系統，並優先建置考試院各項重要核心知識，

開發期程預計為 6 個月，所需經費約 150 萬元²。中長程計畫部分，擬視各單位新增客製化需求或其他功能強化需求，逐年於平台上豐富與加值各項業務知識，並視預算編審情況逐年另行編列預算予以因應。

考試院推動知識管理係由副秘書長蔡良文擔任知識長，資訊室蘇主任及研究發展委員會袁執行秘書分別擔任技術及業務執行秘書，再由各社群組長、幹事及指派若干人為秘書，共同組成推動工作小組。該小組於 95 年陸續召開多次會議，成立「組織改造」、「考銓業務」、「行政管理」、「活動規劃」、「國會公關」、「國際交流」等 6 個社群，分別由 6 位主管擔任組長，並擇定工作核心幹部及成員，各自擬妥初步推動之知識項目，開始啟動運作，各社群知識物件盤點結果於 95 年 9 月底提推動工作小組進行初步檢視與交換意見，各知識社群系統運作之成果發表，將視年度預算解凍情形適時辦理。各社群成立後分別訂定社群計畫書³、年度活動計畫與年度經費運用概算，由推動工作小組備查。各社群應配合推動工作小組規劃之活動，定期舉

行社群成果發表會活動，讓各社群成員瞭解各社群運作情形，並藉此機會不斷擴充社群規模。各社群小組並應定期提報執行情形，由推動工作小組彙整。各社群應隨時在指定的知識管理系統上建置、管理知識物件並更新維護該社群相關資訊。知識物件的管理係由各社群自訂知識物件提呈、審核、儲存等管理事項與作業程序。考試院各社群的議題如下：

- (一) 組織改造社群：1. 人力評鑑：各單位人力配置評鑑。2. 組織結構變革：(1) 組織法修正。(2) 處務規程修正。3. 員工權益保障：(1) 職能再訓練。(2) 權益保障。4. 憲政功能定位：憲法組織定位改造。
- (二) 考銓業務社群：1. 提院會討論案件：(1) 討論案。(2) 院會交付審查案件。(3) 舉辦公聽會、研討會或座談會。2. 提院會報告案件：(1) 報告案。(2) 舉辦公聽會。3. 法規命令及行政規則發布（下達）：(1) 作業流程。(2) 法規命令發布。(3) 行政規則發布。(4) 行政規則下達。

² 由於考試院 e 化有相當的基礎，加諸相關機關已推動知識管理多年其經驗可供參考，相對初期經費可以節約。

³ 社群計畫書之研擬應確定社群之定位與價值，描述社群的整體願景與目標，建立社群對知識管理的共識，訂定社群的職責與角色，建立社群的知識架構，規劃知識地圖及決定知識蒐集範圍。社群計畫書之內容涵蓋組員任務；組員管理制度，包括招募方式與退出機制等；社群運作方式；知識物件管理，如提呈、更新、刪除物件等流程，及智慧資產的整理維護與品質控管；組員激勵機制；社群自我評量機制；討論組員互動機制；智慧資產散布及推廣；辦理組員獎勵事宜等。

(5)問題及研究。4.陳情(建議)案件：
(1)作業流程。(2)電子郵件案。(3)非本院主管案。(4)本院主管案。5.證書業務：
(1)證書製發。(2)證書補發。(3)證書改(加)註。(4)證書撤(註)銷。
6.組織編制：
(1)作業流程。(2)組織相關規定及參考資料。
(3)部報院審議組編案。(4)部代辦院函組編案。
(5)其他案件。

(三)行政管理社群：
1.院會運作：
(1)議程。(2)紀錄。
(3)院會議案管考。(4)院會其他事項。
2.資訊：
(1)管理資訊系統。(2)電腦軟硬體設備。
(3)資通訊安全。(4)教育訓練。
3.人事：
(1)任免遷調。(2)考績獎懲。
(3)退休。(4)差假管理。
(5)保險。
4.主計：
(1)歲計。(2)會計。
(3)統計。
5.編纂：
(1)刊物編輯及出版。
(2)圖書管理。
(3)展覽館。
6.文書：
(1)電子信箱。
(2)收發文處理。
(3)公文管制稽催。
(4)檔案管理。
7.總務：
(1)採購管理。
(2)財產車輛管理。
(3)出納管理。
(4)工友管理。

(四)活動規劃社群：
1.國內考察及參訪：
(1)國內考察。(2)參訪活動。
2.國內會議：
(1)人事行政會議。
(2)研討會。
(3)座談會。
3.終身學習：
(1)讀書會。
(2)專題

演講。(3)紀念月會。
4.文康活動：
(1)知性之旅。
(2)社團。
(3)慶生。
(4)競賽。

(五)國會公關社群：
1.國會聯繫：
(1)與立法委員之聯繫。
(2)與委員助理之聯繫。
(3)與各黨團之聯繫。
(4)與立法院職員之聯繫。
2.議案審查：
(1)法案審查程序。
(2)預算案審查程序。
(3)同意權行使程序。
(4)業務報告。
3.新聞聯繫：
(1)新聞稿之撰擬與發布。
(2)新聞聯繫會議。
(3)與新聞記者之互動。
(4)記者會之召開。
4.來賓參訪：
來賓參訪。

(六)國際交流社群：
1.I-Visiting：
(1)規劃依據。
(2)作業流程。
(3)成果彙報。
2.I-Learning：
(1)相關法規。
(2)作業流程。
(3)研習成果。
3.I-Conference：
(1)相關禮儀。
(2)接待事項。
(3)翻譯事項。
4.I-Hospitality：
(1)接待流程。
(2)來訪紀要。
(3)工作報告。

考試院知識管理推動工作小組將陸續辦理相關訓練、演講或參訪活動，強化知識管理智能。又為落實辦理知識管理推動工作，各社群運行成果將列為年度績效考評重要參考，期望經由知識管理的推動，達到下列預期效益：
1.建立組織內知識文件產生者之文件製作、分類、管理、搜尋及分享等機制。
2.

透過單一介面即可查詢各項業務參考資料或活動內容，強化各單位間的橫向聯繫功能及群組協同作業。3.利用知識庫查詢功能，提升決策所需資料回應速度。4.進行工作流程簡化與合理化，據以研訂標準作業程序，並因應環境變遷隨時加以檢討精進。5.傳承歷任同仁工作經驗，促進知識社群經驗交流，增進主管與同仁間良性互動，發揮腦力激盪，創造集體智慧。

知識之累積、成長、淘汰無效知識、創造新的知識，為知識管理永無止境的歷程，未來考試院將持續致力於知識庫之經營管理及系統功能的提昇，使知識的累積及汰換更新的歷程能更為便利與快速，除對社群擇優敘獎，以激勵各單位社群組織運作，積極提供各項知識外，亦將於原有之基礎上，積極充實各項功能以支援考銓決策，以達成電子化政府的施政目標。

二、所屬部會推動知識管理簡述

(一) 考選部倡導考選行政全新思維，如能善用知識管理利器，建立機關分享文化，必能克竟其功。爰訂定推動知識管理實施計畫，其目標為建構考選部

知識管理之機制，設置知識管理資訊運作平台，將考選部現有業務相關知識完整且有效的儲存於知識庫，復經流通、轉換、創造、整合之活動，塑造分享文化，提高行政效率，落實業務改革，以新視野、新思維為國家掄取優秀公務人才，提升國家競爭力。為實施本計畫，考選部已依業務核心能力成立六個社群小組，分別為國際事務組、政府改造組、試題分析建檔組、試務改革組、行銷及顧客服務組、e化組，全力推動此一計畫。其實施策略如次⁴：1.強化知識管理觀念；2.建立組織分享文化；3.執行知識盤點；4.推動知識管理資訊化；5.達成知識增值、建立考選智庫之目標。透過知識盤點的統計結果，以專業知識項目為主軸繪製成知識地圖，提供同仁作為激發自動學習之參考。提供最適切之知識交流平台，讓同仁經由簡便使用界面檢索相關資料，並與同仁互相交流學習，激發創意，創造新的知識。透過社群運作，進行知識盤點、

⁴ 各策略主要內容如次：觀念的釐清與建立是推行知識管理的基石，爰於知識管理初期辦理一系列專題演講及參與知識管理研習會，以強化同仁知識管理觀念之建立。知識管理成功的關鍵在於建立組織分享文化，亦即將個人知識團體化，團體知識組織化，爰依核心業務區分知識社群，以分享方式使內隱知識外顯化，外顯知識文件化，運用資訊科技，建立分享文化。將現有考選相關知識使用資訊系統進行整理盤點，並分門別類建立目錄以利檢索。

知識分享與學習、成果發表，知識創造與分析，復藉由評量與回饋機制，使知識能持續累積，雙向整合，達成知識加值之目標，俾加值後之知識，彙整為考選智庫做為政策擬定之參考。

考選部之知識管理計畫係於 93 年 6 月開始推動，並於 93 年 10 月 14 日提報考試院第 10 屆第 104 次會議，於 94 年 6 月 1 日舉行第一次成果發表會，檢視各社群小組知識盤點成果，於 6 月中旬進行內部行政網知識管理專區之盤點物件，轉換至知識平台之作業，6 月 30 日完成知識平台雛形展示，7 月 1 日上線測試，8 月 1 日知識管理資訊平台正式啟用，未來將依照知識管理獎勵作業要點，進行各社群間之良性競爭，激勵社群積極運作，並建立評量與回饋機制，促進知識管理系統的應用深度及廣度，達成知識加值目標，並將加值後之知識彙整為考選智庫，做為政策擬定之參考。

(二) 銓敘部鑑於知識管理為時勢所趨，且為電子化政府之必要途徑，爰於 92 年度規劃銓敘部知識管理系統，包括建構知識管理基礎平台、開發知識蒐集、分類、整理，蒐尋等介面及功能等，以建構知識管理系統之基礎工程。由於知識管理系統屬較新發展之資訊系統，為使系統之規劃功能符合需求，該系統自 92 年 5 月進行開發，迄 92 年 12 月順利完成，主要建構完成知識文件管理及檢索等系統。同時，為推動知識管理系統，導入知識管理之觀念及行政機制，銓敘部爰由常務次長統籌擘劃知識管理策略、主持知識社群聯席會議，以協調溝通知識管理系統有關事項，包括討論知識文件基準分類法、應納入知識管理機制之文件等，均依決議由各知識社群積極辦理⁵。

銓敘部知識管理系統之基礎工程完成，並進行全員教育訓練以及採購配置各社群組織掃描設備等上線準備

⁵ 依專業職掌由銓敘部各司室會及退休撫卹基金管理委員會等 17 個單位分別組成知識社群，由各單位副主管負責監督，並自所屬員工內選任適當人員若干組成該社群之工作小組，主要負責各社群主管知識領域相關知識文件、資料之彙整、建置、維護及更新，並參與知識管理系統之開發、測試及執行應用；此外，由資訊室組成行政幕僚小組，負責各項標準之訂定（含資訊作業標準及行政作業標準）、系統之規劃與設計、相關資料之彙整等作業。由於系統開發與行政機制同時進行，使得系統開發完成，各項行政機制亦同時建置完成，縮短系統正式上線運作期程。

作業後，業於 93 年 3 月 18 日正式上線運作。因知識管理系統要發揮功能，需有相當充實之知識庫，銓敘部各單位之知識社群並持續積極建置充實各社群知識庫，建置之知識包括各單位主管之法規釋例、重要簽陳及文件，以及各項重要參考資料如標準作業流程，圖像資料（無電子檔之重要文件掃描成圖像檔存入）、影音資料等。未來藉由知識的匯集與累積，銓敘部各項組編、銓審、退撫等審查作業，可充分運用知識庫，迅速得到作

業所需的各項資訊，做最有效率的處理，以提升行政效率⁶。

（三）保訓會為推動組織及員工之知識管理，落實學習分享與分享學習之組織文化，以提昇工作效能，由國家文官培訓所（以下簡稱培訓所）於民國 94 年 3 月 10 日訂定培訓所知識管理推動方案，以有效推動知識管理，其推動目標為建置培訓所知識定位系統、強化培訓所學習分享與分享學習之組織文化、提昇培訓效率與效能。其具體作法如次⁷：1.知識管理觀念之建立；

⁶ 例如於知識管理系統中，輸入「政務官退職酬勞」進行搜尋，知識庫即會將政務官退職酬勞金給與條例、相關釋例、歷辦簽呈及文件，甚至報章雜誌的相關報導等資料顯示提供參考；另如職務輪調時，亦可利用知識庫快速了解新調任職位之標準作業流程、相關法規釋例、作業上應特別注意事項，以及之前歷辦之相關經驗等，大幅減少人員輪調對單位業務的影響。此外，對於所有鍵入之知識，均可設定開放之權限為全部公開，或僅對同司、同科人員公開，以使資料之運用受到適當的管理及保護。銓敘部並將定期擇定部分社群進行觀摩，擇優敘獎，以激勵各單位社群組織運作。未來各項組織編制、銓敘審查、退休撫卹等審查作業，均可運用知識庫，迅速得到作業所需的各項資訊，做最有效率的處理。

⁷ 各具體做法之主要內容為：知識管理係組織整體知識建構與分享文化之建立，其推動成功最重要之關鍵在於全體同仁的參與及正確觀念之建立。據此，培訓所爰先後辦理 7 場次專題演講，以建立知識管理觀念與社群經營管理技巧；採購知識管理相關圖書，成立知識管理圖書專區；並參訪人事行政局與考選部等機關，以汲取其建置經驗；為順利推動知識管理，培訓所爰成立知識管理推動小組，由培訓所所長擔任主任委員，並設置知識長，由黃副所長國材擔任，及成立 6 個知識社群組，分別為創新成長組、培訓管理組、職能發展組、顧客關係管理組、後勤支援組以及中部園區業務管理組等，全力建置知識物件；知識物件之建立是知識管理的基礎工作。培訓所經數度討論確認各社群之核心業務，盤點整理知識物件，並撰擬與審查物件後，業已分門別類逐步建構完整之知識地圖。未來將廣續使知識物件更加深入完整，並不斷地更新充實，發揮知識物件之功效；為達到知識物件儲存、審查、檢索、分享的目的，建置知識管理資訊系統，以作為各社群意見分享與交流之平台，洵有必要。培訓所知識管理系統業採委外服務方式，於民國 94 年 11 月決標，得標公司除知識管理系統外，並提供顧問諮詢服務，以建立完整之知識管理；知識社群成立之主要目的，係經由社員彼此討論，共享知識與彼此之意見看法，讓知識物件更加完整多元，並形塑組織學習文化。培訓所之各知識社群依其核心業務，撰寫知識社群工作計畫，描繪其願景與核心能力，透過社群聚會與網路社群交流機制，營造組織學習分享文化；為鼓勵同仁積極參與知識社群運作與知識物件之建立，培訓所爰訂定獎勵作業要點，以評核知識管理推動成果，鼓勵同仁參與貢獻。培訓所曾於 94 年 12 月 16 日辦理第一次知識管理成果發表會，選出最佳知識物件優質獎、傳承獎、貢獻獎與團體獎等，以鼓勵同仁持續推動知識管理工作。

2.知識管理專案組織之成立與運作；
3.知識之盤點、審查與建立；4.知識管理資訊系統之規劃與建置；5.知識社群之運作與學習；6.知識管理之績效評估與激勵。要之，保訓會未來將本於知識分享創新之理念，賡續全力推動，俾成為公務人員培訓的知識中心。

肆、考試院推動知識管理過程之檢討與建議

茲就知識管理在我國政府部門的持續推展，尤其是考試院的未來發展，對於公務人力資源策略管理與法制如何藉由知識管理予以活化，謹提出幾點評估意見與建議：

一、運用知識管理精進公務人力資源管理

任何組織應能將原始資料萃取轉成資訊、知識，此涉及人力資源運用與知能轉換，可用以強化政府效能，就考銓政策與人事法制其主要作法略以：（一）經由知識社會化、適應及多樣化，來促進考選多元取才、人才培訓及工作輪調等；（二）運用實務社群經驗與網路，可建立組織社群感與相關激勵措施，以及建構非正式團體管理；（三）經由跨部門的共享解決問題經驗，來考量選擇性僱傭關係，建立團隊夥伴工作關係以及組織成員績效導向之培訓與發展；（四）提供知

識移轉的平台經驗，供人力資源知識管理經驗交流，並重視資訊、知識、智慧之分享，建立組織學習，以因應知識社會之需求；（五）經由留住特別才具之內隱默會知識工作者，引介人力資源工作者，能鼓勵成員規劃生涯發展與建立人事快速陞遷制度；（六）經由團隊解決問題及共識化知識彙聚之經驗，建構人事多重溝通、參與決策之網絡，及設立知識節點，以期人事政策建構與運作順暢可行；（七）由知識管理活動萃取、創造、移轉、蓄積流程、引導人力資源工作者，成為新知識創造、理念萃取、以及轉化行動的戮力實踐者，使其有足夠的學能因應挑戰。

二、策略管理階層的領導及經費支援

各機關推展知識管理的策略，除賴高層主管具有進行知識管理之意願，並賴其與同仁時投注相當的努力與承諾。故除首長支持與人力訓練之外，各機關應重視對於知識管理的宣傳推廣及經費支持。對於一項新知識管理制度，高層人員的承諾可從其本身參與的程度，以及其提供組織人員參與的時間和其他資源清楚顯現。考試院及所屬部會亦然。知識管理的領導者必須真正認清轉化人員的智慧資產為組織價值的重要性，建立適當的組織基礎架構，以發展這些重要的資產，並隨時在心態與行動上，持續地強化知

識管理的文化與環境，創造工作夥伴關係，和諧互助合作與分享知識經驗智慧的氣氛；要營造「權力來自知識分享」、「幫助別人即是成就自己」的氛圍，打破「官大學問大」的迷思，以及「知識就是力量」的非利他觀念。唯有如此，知識管理才有機會茁壯，並為政府的生產力做出積極的貢獻。

三、強化知識社群型態與型塑知識管理組織文化

知識社群主要是負責知識的建立、整理分享與交流工作，社群成員可彈性分工，組織成員亦可同時加入其他社群。其中社群組織與幹事（或其他職稱），均為社群之靈魂人物，所以在知識管理推動過程中，應賦予渠等一定的裁量空間與資源分配的權責，當然公務部門有考核獎懲制度，由於長期未能訂出在業務創新過程中，可容忍錯誤範圍與規定，加諸規章制度為求穩定，難免失之僵化較無彈性，如何型塑在國家利益與公平正義前提下，樂於學習、創新、分享的良性互動與競爭的組織文化，是必要的課題。當然多元知識社群推動之初，均以組織最迫切、最有意義或最需解決的議題為優先，如何授權各社群組長裁量空間，容忍可接受的錯誤，以及極富激勵創新之措施，是同時應重視者。

四、鼓勵組織成員知識分享與確立績效評估標準

目前大多數機關對於人員的績效評估標準，並未涵蓋知識管理方面的表現，也僅有極少數機關會實質地鼓勵組織人員進行知識交流與分享。因此，強化員工知識分享的動機，是當前各機關進行知識管理，亟需改進的第一要務。對組織的領導階層而言，推動知識管理最大的挑戰之一，就是創造出重視與獎勵知識分享的文化環境。建立知識分享的組織目標，即在於融入良性競爭因子，讓組織目標與個人目標能結合，讓組織同仁分享所知，而非僅是輸出其工作成果，讓組織產生改變，其潛力動能才可發揮。不論一項管理改革看起來有多麼理想，對於個別員工而言，只有與其被上級期待的績效有關，才有意義。成功完成組織目標，本身即是組織成員最大成就與激勵，所以報酬不僅在金錢，而是長官的肯定與可能的良性發展。易言之，組織個人因組織而獲致滿足，組織因個人成就而提昇組織效能及完成組織任務與目標，並能引導組織適應政經社文環境的變遷與發展（DeSimone & Harris, 1998：8-9）。如何藉由知識管理運動，讓考試院轉型，以助益於提昇政府行政效能，是吾人企盼者之一。因此，組織的管理制度應該將知識管理

推動的成效，做為管理者與各單位的績效評估標準，同時配合適當的激勵措施，強化正面的知識管理行為。

五、加強資訊科技與人力同時升級發展

由於世界性電子化政府的趨勢，多數行政機關都已大力投資於資訊科技的建置，諸如：內部網路、知識庫、知識平台、績效評估管理系統、行政決策支援系統，以及檔案管理資訊化，以建構良善的知識管理環境。當然在快速進行資訊科技升級的同時，各機關的領導階層應同時考慮人力升級的投資。任何組織要在如此多變的環境中成長，日益依賴最接近「顧客」與工作流程的人員。因此，促進人員的思考與創意能力，早已成為現代組織提升競爭力不可或缺投資。知識管理與資訊管理最主要的相異之處，即在於強調「人」的因素，知識管理旨在蒐集、組織與發展人員的知識、技術與專業能力，公務人力素質提昇在於內隱默會知識的養成，對應於資訊系統之儲存與管理外顯運用知識。再者，二者是互為依存的，密切妥適結合科技與人力資源素質，方能促進知識管理活動的遂行與發展。換言之，對於人力資源發展的投資，將是知識管理成功的要素，組織在進行科技與硬體面的投資之時，應同步投資於人力發展的工作，建構學習型知識管理組織。

伍、結語

我國現階段推動知識管理的努力，各機關都持積極正面的態度，並認為對個人的工作以及組織的生產力有明顯幫助，知識管理在多數機關中已超越口號或書面程序的層次。吾人發現各機關的管理階層，不僅多已在心態上接受知識管理的精神，更已實質地在管理文化與科技設備上投資於相關的工作。導入知識管理之目的，包括促進知識分享、強化經驗傳承、提高決策品質、提升行政效率與效能、加強服務品質、研發創新（財團法人中國生產力中心，2006：1）。吾人同意推動知識管理的成功因素包括：成熟的資訊科技與運用環境；領導階層重視而能主動引領知識管理的活動；建立機制激勵員工樂於奉獻分享與創新學習；組織結構與文化的解構與重塑，以卻除隱性知識分享後的威脅；與工作及生活充分結合，享受輕負擔高品質的工作生活等。

綜之，考試院推動知識管理過程，從導入知識管理的內容予以評估，其已包含知識發展策略規劃、知識社群、知識管理平台、知識文件管理機制、知識地圖、激勵績效評估制度等項目，未來可以考量使知識管理平台包含知識庫、專家資料庫、知識學習系統、常見問答集、協同作業、搜尋引擎、決策支

援系統等功能並將公務人力資源策略管理、人事政策與法制均能融入知識管理中，以提昇公務人力素質及衡鑑專技人才之專業素養。對於若干機關推動知識管理時常遭遇的阻礙，如高階主管支持度不高、沒有長遠規劃、缺乏明確導入策略或模式、同仁對 KM 不瞭解、缺少推動共識、分享意願不高、未能與日常工作結合增加工作負擔等，考試院希能克服，達到知識彙集與再利用、流程簡化與創新、強化考銓決策品質、提升公務人力素質、加強為民服務等效益。（本文作者為考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授）

參考書目

- 王如哲（2000）。**知識管理的理論與應用**。台北：五南圖書公司。
- 王德玲譯（2003）。**延續管理－留住員工的腦袋**。台北：天下雜誌。
- 考選部（2006）。**九十五年考選制度研討會系列三：知識經濟時代專技人員考試研討會**。台北：考選部。
- 林嘉誠（2004）。知識型政府的意涵。載於**知識型政府**（頁 3-27）。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 徐有守（1997）。**考銓制度**。台北：商務印書館。
- 馬曉雲（2001）。**新經濟的運籌管理：知識管理**。台北：中國生產力中心。
- 財團法人中國生產力中心（2006）。**公部門知識管理推動現況調查問卷**。台北：財團法人中國生產力中心。
- 孫本初（2006）。**新公共管理**。台北：一品文化。
- 蔡良文（2003）。**人事行政學—論現行考銓制度**。台北：五南圖書公司。
- Alavi, Maryam & Leider, Dorothy E. (2001). Review: Knowledge management and knowledge management systems: Conceptual foundations and research issues. *MIS Quarterly* 25(1), 107-136.
- DeSimone, R. L. & Harris, D. M. (1998). *Human resource development* (2nd ed.). Fort Worth, TX: Dryden Press.
- Gilbert, M & Gordey-Hays, M. (1996). Understanding the process of knowledge transfer to achieve successful technological innovation. *Technovation*, 16(6), 301-331.
- Sveiby, Karl Erik (1997). *The new organizational wealth: managing and measuring knowledge-based assets*. San Francisco: Berrett-Koehler.

從知識管理到組織學習

— 行政院人事行政局的經驗分享



吳三靈

摘 要

知識管理是進行組織學習最佳方法之一，行政院人事行政局體察 21 世紀的管理思潮在追求速度講求創新，遂於 90 年底參酌比爾·蓋茲（Bill Gates）所著數位神經系統的理念，研究規劃建置人事行政數位神經系統，除積極佈建基層人事機構運用資訊技術的軟硬體環境外，92 年初建構知識管理運作體系。本文主要敘述本局知識管理運作各階段及採行之計畫策略據以引導同仁進行知識盤點、萃取、加值、存儲、運用及創新；從選定議題之先導社群運作至以功能業務區分之擴散社群、新興社群運作，逐步落實並強化知識管理運作。經四年來的努力除將人事行政業務流程標準化、簡化、合理化外，並積極創新人事行政作為，型塑本局為學習型組織以因應資訊快速變革、社會快速變遷的時代。

Implementing Organizational Learning Through Knowledge Management — The Experience of Central Personnel Administration, Executive Yuan

By Wu San-Ling

Abstract

Knowledge management is one shortcut to fulfill organizational learning. The Central Personnel Administration (CPA) of the Executive Yuan realized that the trend in administrative management in the 21st century must focus on speed and innovation. We planned and established Digital Nervous System for Personnel Administration based on Bill Gates's "Digital Nervous System". This article mainly describes the establishment, development and implementing strategies of knowledge management of the CPA. In order to promote knowledge management functions, we adopted different polices and activities step by step to guide and encourage our colleagues to perform them and to proceed the knowledge inventory, extract, store, value-adding, application, and innovation. Over twenty thousands knowledge objects were stored in Knowledge Management System by July 2006. There are many paradigmatic knowledge objects having been helpful and beneficial for the public service.

Through the processes of knowledge management and organizational learning, the CPA has turned into a model of learning organization.

Keywords: knowledge management, organizational learning, Digital Nervous System for Personnel Administration

壹、前言

隨著科技的進步，資訊網路的興起與發達，21 世紀的管理思潮主流在於追求速度講求創新；在邁入知識經濟的時代，經濟的興衰或成敗取決於知識的獲得、流通、與應用等，世界各先進國家莫不爭相投入其基礎架構（infrastructure）的建立（吳三靈，2002），為保持台灣經濟的優勢並在全球化的競爭下開啟新的契機，我國政府亦劍及履及於民國 89 年推動知識經濟的政策，而數位神經系統（Digital Nervous System）即為知識經濟的具體作為。行政院人事行政局負責政府機關人力資源發展及運用，在提昇政府組織效率中扮演關鍵的角色，即體認上述趨勢而自民國 90 年開始研究規劃建置「人事行政數位神經系統—知識管理專案」（陳邦正，2002）。

微軟公司總裁比爾·蓋茲（Bill Gates）所著“數位神經系統”發行之後洛陽紙貴，迅速燃燒全球，其觀念更深深震撼全世界企業界及各國政府部門，為厚植政府資訊運用的基礎，人事行政局乃考量行政院所屬人事機構近 8 千個，如何追求速度和創新，將資訊有效統整運用，確有研究改進空間，遂引用上書精髓，於民國 90 年底委託惠普科技針對「人事行政數位神經系統—知識管理專案」

之規劃進行專案研究，以為未來實際建置及導入之參考依據。民國 91 年 5 月底完成「規劃人事行政數位神經系統專案委託研究計畫」建議書後，人事行政局即於民國 92 年初開始委外建置「人事行政數位神經系統—知識管理專案」。

貳、專案推動組織架構

本局知識管理專案架構及分工如圖 1（曾宜君，2004）。

其中本專案之推動委員會由本局各業務單位及所屬機關副主管（或副首長），及本局行政單位主管為委員所成立之任務型委員會，主任秘書為委員兼召集人，推動委員會任務為不定期召開本專案之導入會議或推動委員會會議，針對本專案之重要事項做決策。本專案計畫由拓宇科技公司得標，其合作夥伴包括工研院（導入顧問）、碩網資訊及美商團智科技（系統平台），系統建置完成後改由本局成立執行團隊接管，執行團隊由各知識社群推派具創意成員組成，思考創新各種知識管理推動策略及方法、知識管理運作成效調查，並接受推動委員會交付任務，研擬各種策略以強化本局知識管理運作，藉由熟悉本局業務且具創意同仁集思獻策以期本局知識管理營運自主化。

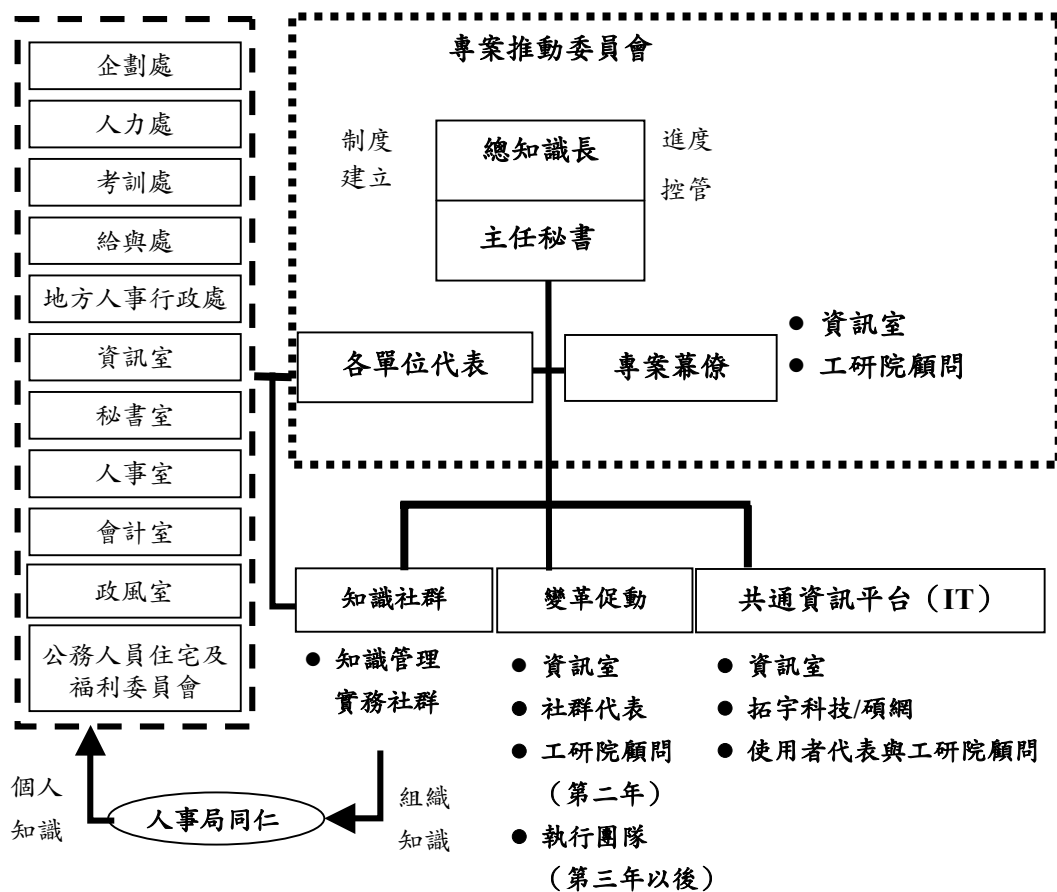


圖 1 本局知識管理專案架構及分工

參、先導階段

本專案於 92 年 4 月底正式啟動，工研院導入顧問為瞭解本局相關業務及組織文化，對於本局各業務處科長進行深入訪談，並於第一次導入會議中提出本專案之策略分析、規劃藍圖、及執行建議。在第二次導入會議

中，推動委員會決議選出三個先導社群，在橫向方面強調整合、協同性質的業務，以人事專業議題為單位之行政法人化知識社群，其成員來自於本局企劃處、人力處、考訓處、及給與處，並由企劃處主導；在縱向方面則強調專業傳承，而以部門為區隔，分別為考訓處之考核獎懲知識社群、及給與處之待遇

知識社群。

為使先導社群對於知識管理有基本之認識，在知識社群正式運作之初，工研院顧問安排了「知識管理的時代意義及實務操作」課程，其內容包括知識管理概論、及知識社群實務，並於 6 月底至 8 月底之間分別為三個先導社群安排了多次社群小組會議之進度，且每週相同的人，於固定的時間開會，而資訊室承辦人員每次均與會，作深度了解，並視情況作適當之協助。

先導社群小組會議之目的主要是協助各先導社群完成其知識社群計畫書、典範知識物件、社群溝通計畫、及階段性成果報告，因此在先導社群小組會議中，社群成員與工研院顧問彼此間就相關的議題意見交流，包括各知識社群之知識地圖、文件型態、審核流程、系統平台設計等（許史金譯，2001）。由於知識管理並非單純之文件管理，社群成員彼此討論溝通亦是知識交流及傳授的管道，因此工研院顧問在第五次小組會議後，針對先導社群之核心成員安排了「知識社群運作：社群溝通」的課程，傳授社群溝通之基本原則、溝通計畫、溝通時機與目的及內容方式，以期知識社群之促動者及核心成員可在適當的時機、利用適當的方式，提供適當的訊息內容予適當的對象，以蒐集其意見

與想法。

為深化知識管理，針對知識管理推動方向、審核知識社群成立、知識社群計畫書及協調知識管理事宜，成立推動委員會，由本局各業務單位及所屬機關副主管（或副首長），及本局行政單位主管為委員所成立之任務型委員會，主任秘書為委員兼召集人，在此階段訂定各項知識管理推動規定、激勵措施為本局知識管理奠立堅實之基礎。

為使知識管理可持續運作，本局訂定評量獎勵機制，其目的是促使本局同仁典範知識的提出，並鼓勵個人和團體運用知識庫，塑造分享文化。評核指標包括包括三大向度：知識庫的豐富性、知識庫使用狀況、及核心團隊運作執行，而這三個向度又共劃分為九個部分：知識物件內容、知識物件數量、典範知識物件、知識再利用狀況、使用者回饋、核心成員組成與參與程度、團隊策略願景、團隊溝通效率、及學習經驗暨成果之分享及可移轉性。獎勵部分則分為團體獎勵及個人獎勵，其中個人獎勵又分為行政獎勵、獎金、及其他獎勵，內容包括總成績獲評為特優之單位，依個人貢獻程度，給予額度不等之行政獎勵等；總成績獲評為特優、優良及良好之單位，得另由知識長提報績優人員，發給個人績效獎金；對於推動知識管理

有具體優良品蹟者，優先推薦參與模範公務人員或績優人事人員選拔表揚等。希望藉著從優獎勵之方式，鼓勵本局同仁積極參與知識管理。

先導社群在階段性任務完成後，人事行政局於 92 年 11 月 17 日舉辦第一次成果發表會，將先導社群這五個月來所累積的成果與所蓄含的能量做一展現，以便積極將知識管理推廣至全局，提升全局對知識管理的參與，並吸引更多同仁熱切投入。三個先導社群在成果發表會時各展現其特色：行政法人化知識社群是跨處室合作，打破組織界線，並鼓勵經驗內隱性知識的留傳，協助未來相關業務的推動；考訓知識社群將流程知識與經驗傳承，並以先導社群成員為核心，其他科派種子成員參與，催生全處知識管理導入；給與知識社群則以提升待遇業務辦理能力為重點蒐集項目，掌握知識管理的精髓。

肆、擴散階段

鑒於先導社群之成效甚佳，人事行政局於 92 年 9 月正式進入擴散階段，其擴散對象為企劃處、人力處、考訓處、給與處及資訊室知識社群。在擴散之初，除全局同仁接受知識管理基礎課程外，並於課程中邀請先導社群現身說法，讓同仁不論是從理論面或實

務面，都能深刻體認知識管理的必要性及帶來的好處。對於擴散社群的主要核心成員，則另開二階段之進階課程，使其了解知識社群之內涵，及人事行政局知識管理模式與系統。在進階課程中，透過演講與實作，讓核心成員瞭解如何訂定知識社群的方向與目標、繪製知識地圖、及社群經營與溝通。為協助解決各單位在擴散階段實際執行時遭遇之問題，工研院顧問定期與擴散社群核心成員開會，並協助各社群完成其知識管理目標設定、知識架構、及知識社群運作。

在擴散階段，由於知識管理系統上載的文件及使用日漸增多，而知識管理系統牽涉知識文件分享之管理，有必要建立一套機制規範使用知識管理系統，因此本局組織一臨時工作圈來研擬相關制度，成員則來自企劃處、考訓處、給與處先導小組及資訊室承辦人員。在工作圈成員努力之下，93 年 2 月底完成了「行政院人事行政局知識管理推動方案」、及「行政院人事行政局知識管理系統作業要點」，前者明訂本專案之目標、策略、計畫期程及工作項目，為本專案之指導原則；後者則訂定本專案之組織架構、權責分工，為知識管理系統使用之規範。

在工研院的顧問輔導以及各單位先導社群成員自動自發擴散經驗之下，本局四個業

務處及資訊室均積極參與知識管理的運作，並定期或不定期召開知識社群會議，藉此分享同仁們於業務上的心得；而單位主管的重視及支持，更是社群同仁投入專案的動力。

為使本局同仁有機會瞭解其他機關推動知識管理之成效，擴散階段亦安排了二次局外參觀活動，觀摩對象分別為工研院及工業局，希望能藉此學習其他機關之長處。而為促使各處室之間有更多知識及經驗之交流，本局亦定期舉辦知識長聯席會，期望透過會中的分享與討論，達到組織學習之目的。

擴散社群歷經九個月運作後於 93 年 5 月 4 日舉辦第二次成果發表會，將各擴散社群經由各種知識萃取方法-知識分享會議（腦力激盪）、情境描述法、情境模擬法、問題解決手法等所產生知識物件公開展現，各社群成員不分長官、部屬進行沒有罣礙的對話，果然激出團隊的智慧火花，許多創新理念與作為油然而生。經由主任秘書及四位參事組成評審委員評核擴散社群結果，均達良好等級以上，顯見擴散社群在先導社群成員的現身說法下，逐漸將知識管理的重要及理念充分擴散至所有擴散社群成員，也驗證了推行知識管理是實踐組織學習最佳方式之一（李昆林，2001）。

伍、全面推動階段

為使非業務單位及所屬單位皆能參與知識管理運作，93 年 5 月進入全面推動階段，擴大社群範圍為九個單位，包括企劃處、人力處、考訓處、給與處、資訊室（以上為深化社群）、地方人事行政處、秘書室、人事室、公務人員住宅及福利委員會（以上為新興社群），除「知識管理運用社群」運作，並建置標準作業流程（SOP）。本期重點對新興社群而言除了要做知識物件盤點外，更要跟上深化社群腳步，需將組織、個人的內隱知識外顯化，產生典範物件、簡化工作流程等，另有議題性社群針對「知識管理運用」及「資源分析社群」做深入探討，進行新興社群、深化社群及議題性社群，協助各社群進行特定目標發展。導入知識社群的運作，社員間除了傳承經驗，並經由討論、互動萃取出個人、組織的內隱知識，利用檢討工作流程合理化的定期聚會，使得同仁間有了良好溝通及合作的模式。藉由群體力量從解決問題、反芻錯誤經驗中探討改進作法，型塑出學習型的組織文化。

此一時期開始之初，為鼓勵各知識社群知識工作者藉由組織學習方式簡化、合理化業務流程，建立業務標準作業流程（SOP），本局藉由於評量指標增加「流程合理化」乙

項以引導同仁製作優良且創新之業務標準作業流程。後期則考量上傳至知識管理系統（KMS）平台之知識物件已達一定數量，如何將知識物件內容蒐集完整並加以萃取加值，乃運用流程管理、社群運作創新及組織學習，作為知識管理深化重要課題，因此大幅修正評核指標為另外三大向度：知識內容、知識應用與影響效益及創新學習，而這三大向度又分為九個部分：內隱知識外顯化程度、知識物件範本建立、業務相關資訊之蒐集整理及完整性、流程知識之便利性、流程管理、如何運用 KM 處理日常業務、知識開放分享程度、運用社群創新或解決實際問題、及運用知識社群進行組織學習。

為檢核全面推動階段知識管理執行成效，94 年 1 月 19 日第 9 次推動會提出評核事項及方案構想，交由各知識社群討論通過，並於 94 年 3 月份進行各社群知識管理評核，由主任秘書暨 8 位外聘學者或專家組成評審委員，每個知識社群接受評核委員半天的評核，無論是深化社群或新興社群皆表現良好，不僅為組織學習找到最佳工具，也為經驗傳承留下典範。

陸、永續維運階段

在先前各階段持續運作奠定堅實基礎

下，本期重點除持續推動社群深化工作，各社群自制規約持續運作、萃取加值，並使知識管理內化成為習慣並與工作充分結合，落實運用知識管理處理日常業務，另外，利用以人力資料倉儲為體，知識管理為用發展決策支援系統-如待遇決策支援系統，將各項人事決策所需審視的環境因素加以統合，過去的歷史案例及先進國家經驗等經由精密統計分析，研擬多項方案供首長決策時選擇參考，以建立行動化政府隨時因應外來變化而能彈性並正確決策。

本時期為希冀本局知識管理營運自主化，於 93 年底知識管理運用社群第 3 次會議提出成立執行團隊構想，並於 94 年起由各知識社群推派具創意、熱忱成員組成，思考創新各種知識管理推動策略及方法、知識管理運作成效調查，並接受推動委員會交付任務，研擬各種策略以強化本局知識管理運作，使本局知識管理永續維運。

為落實運用知識管理處理日常業務使知識管理內化成為習慣並養成組織學習風氣，本局於既有知識管理組成評審委員人工評核外，增加由知識管理系統（KMS）統計平時上傳物件量、點閱物件量、更新物件量評核方式，兩者以一定比例作為年度評核總成績，依其優劣給予行政獎勵或個人績效獎

金，因此評核指標除原有組成評審委員人工評核方式（評核向度及評核項目不變）外，另增加成果發表、電腦評核兩大方式，其中電腦評核又分為二大向度：知識物件豐富性、知識物件使用率，而這二大向度又包含五個部分：新增知識物件數量、更新知識物件數量、點閱知識物件比率、知識物件被點閱率、使用者回饋。藉由平時電腦評核暨成果發表來激勵同仁隨時進行知識管理運作，歷經知識螺旋（Knowledge Spiral）過程（野中郁次郎，竹內弘高，2004），並與日常業務結合化，達到知識物件的「量」（新增、修改、點閱知識物件數量）評核，年度末則組成評審委員會對各知識物件的外顯化程度、流程管理、知識社群運作、組織學習成效進行評核，這些便包含知識物件「質」的評核，如此可引導同仁透過知識管理運作進行組織學習。

此外，在資訊建設方面，為方便同仁運用知識管理處理日常業務，此階段依據多次對同仁問卷普查意見，修改知識管理系統（KMS）平台，除符合使用者導向概念（User-Oriented）（林東清，2004）—操作介面更人性化、友善化外，並與本局公文管理系統平台結合，以使同仁能同時處理公文與進行知識管理。

95年4月10日舉辦年度評核以驗證知識管理深化運作成效，由主任秘書、參事及各知識社群指派1名共11名擔任評審委員。各評審針對各知識社群送評之自評書面資料進行互評，必要時知識管理系統平台驗證知識社群運作情形以求評審公平性，評核結果顯見本局知識管理深化運作成效良好，各知識社群仍積極萃取知識並進行組織學習。

柒、知識管理成效

- 一、藉由社群運作、知識長聯誼、獎勵機制、分享回饋等運作激勵同仁的熱忱參與，並透過情境模擬、社群成果發表及觀摩學習等方式激盪集體智慧，進而進行組織學習，型塑學習型組織（林哲正，2006）。
- 二、經由知識盤點、繪製知識地圖、知識樹建置、內隱知識外顯化等運作，可清楚的展現本局知識所在，且作業方法及流程均經過合理化及簡化，對於未來業務推動的快速、嚴謹及妥適有極大的助益。
- 三、知識物件高達 20,116 知識物件，成果極為豐碩，使初接觸業務人員均能藉由歷史案例及標準作業流程的輔助，於最短時間內建立概念並正確、迅速分析個案，不會產生業務疏失，與績效良好私

部門台積電公司的「聰明複製 (Smart Copy)」(莊素玉, 張玉文, 2000) 有相同的成效。

四、同仁建立有系統且理性的思考模式, 縮短學習歷程, 使工作更為豐富化, 增加自我學習機會及成就感, 有效提高行政效能, 精進為民服務品質。

捌、結語

21 世紀是講求「速度」的時代, 如何快速擷取運用資訊乃是企業組織能否因應時代變革而不失去競爭力, 甚而被淘汰的關鍵, 本局自 90 年底即主動規劃推動知識管理系統, 建構人事行政數位神經系統, 型塑本局為學習性組織, 建立以資訊科技的快捷進展帶動知識管理及研發創新的主流價值, 賡續提昇國家競爭力以因應知識經濟的年代。行政院 93 年 4 月 8 日頒佈「型塑學習性政府行動方案」, 當多數機關苦思如何將抽象理念予以有效執行之際, 本局終於找到一個具體可行的適當典範—知識管理。其後, 行政院頒佈「加強行政院所屬各機關研發創新實施要點」, 要求各機關應運用知識管理方法, 推行研發創新工作, 更強化堅定本局知識管理的推動與運作, 而本局更藉由鼓勵同仁進行知識管理, 促動同仁組織學習, 朝向型塑本局

為學習型組織的最高目標快步邁進。(本文作者為行政院人事行政局副局長)

參考書目

- 李昆林 (2001)。第五章：三種理論之相容性。**關鍵與整合之知識管理：TKL 整合模組之實務與應用**。臺北市：財團法人中衛發展中心。
- 吳三靈 (2002)。人力資本的發展—從人性面探討新時代的知識力量。**人事月刊**, 35(4), 17-24。
- 林東清 (2004)。組織知識的儲存。**知識管理**。臺北市：智勝文化事業有限公司。
- 林哲正 (2006)。數位神經系統—知識管理專案簡介。**人事月刊**, 42(3), 63-67。
- 胡瑋珊譯 (2004)。野中郁次郎、竹內弘高著。第三章：組織知識創造的理論。**企業創新的螺旋：全球競爭下的知識創新架構**。臺北縣汐止市：中國生產力中心。
- 許史金譯 (2001)。Arthur Andersen Business Consulting (勤業管理顧問公司) 著。**知識管理推行實務**。臺北市：商業周刊出版, 城邦文化發行。
- 陳邦正 (2002)。人事行政數位神經系統開發心得。**人事月刊**, 35(1), 29-34。
- 莊素玉, 張玉文 (2000)。張忠謀與台積的

知識管理。臺北市：天下遠見。

曾宜君（2004）。行政院人事行政局推動「知識管理專案」。人事月刊，39(1)，36-39。

樂為良譯（1999）。Bill Gates 著。數位神經系統：與思考等快的明日世界。臺北市：商業周刊出版，城邦文化發行。

公務機關如何以『與民眾改變民眾』的態度 創價知識管理



李宗勤

「與人民改變人民」(Change for the people with people)!

「民主品質不是一項活動，而是習性的改變」!

「對公共資源使用的羞恥感與自我約制是一種自我學習與公共能力」!

摘 要

當萬能政府不再萬能的時候，社會發展社會人性的改變，值得吾等思索我們需要學習什麼，才能面對自己與別人。本文旨在將筆者過往四年半實際擔任「內湖安全社區暨健康城市促進會」總企劃推展公私協力成功通過[世界衛生組織](WHO)國際認證的經驗，分享公部門如何以「與民眾改變民眾」(Change for the people with people)、「與社會學習改善社會」的態度與心態提升知識管理的價值，也就是公部門若能從社會民間的需求、視野、脈絡與在地網絡等知識應用角度去學習與互動，比較有可能提升知識管理的實踐與應用價值，畢竟知識管理的終極目的是在於改善民眾的生活品質與公民素養，而非僅止於內部作業流程改造或法律知識研習而已，是要轉化為「可感受」(perceived)的服務品質提升。

Public Administration with an Attitude “Change for the People with People” to Prompt and Abridge the Value of Knowledge Management

By Li Tzung-Shiun

Abstract

The ability to judge whether there is an opportunity to gain collaborative advantage is one that develops with experience, and depends on many different variables. However a possible first step on the road is to gain an understanding of the collaborative relationships your organization already has. Finance directors keep track of the money, HR directors keep track of the people, but no one keeps track of the relationships with other organizations. This paper use an efficient audit of what exists today will reveal where effective relationships have already been established. This is a worthwhile exercise, on the basis that it is much more efficient to build on existing relationship than to initiate new ones. This paper will discuss the theory “relationship governance”, relationship governance emphasis relationship is not only related human being, but also includes other species or creature relatopnship. The latter view is come from Scandinavia which emphasis the balance relationship among human being, animal and nature. Despite discuss the theory framework, this paper will compare the view of Scandinavia safe community and the case experience of Taiwan community risk governance. This paper hope to find the same and different factors in advance safe community , and to compare the experience in community-risk governance between Scandinavia and Taiwna.

壹、何謂知識管理？

已故的管理界巨擘 Drucker 曾言「20 世紀，企業最有價值的資產是它的生產設備；而 21 世紀企業最可貴的資產則是他們的知識工作的生產力。」(劉毓玲譯，2000)事實上，早在 1960 年代，Drucker 便提出「知識工作」(knowledge Work) 與「知識工作者」(knowledge Worker) 的名詞，並視未來社會為一種知識經濟的時代。在知識社會中，基本的經濟資源將不再只是資本、土地或勞力技術，而是知識，知識工作者將成為未來社會中最珍貴的資產(孫本初，2004：303)。是以，企業再造的焦點，將不僅僅只是著重於 Champy 與 Hammer(1993, 楊幼蘭譯，1994) 所認為之「根本的」重新思考、徹底的翻新企業流程，而是必須加入知識和資訊的觀點，強調人力資源(本)的重要性，此處之人力資源或資本乃是組織所擁有具備知識、經驗的員工；而資訊科技則是指能妥善地結合資訊與需要此資訊的員工能隨時取得所需的資訊。

在知識管理的時代，組織型態必須是「知識型組織」，唯有一個能結合員工與組織運作的「知識型組織」，才能使員工不斷地參與改造，創新組織的產品、技術、流程，創造生

存及競爭的利基(王鳳奎，1996：25)。也唯有具有此一專業性質的「知識型組織」，才能在知識經濟(knowledge economy)中獲得利基。

一、知識概念與知識應用

知識是什麼？從古希臘十大的哲儒 Plato 至當代著名思想家 Popper 皆有不同看法，然而如果從功能性觀點探討組織中知識所扮演的角色為何以及會對與組織有關的利害關係人產生哪些影響？換言之，即是從知識是否能為該組織帶來較佳的競爭力與生產力以及是否能為相關利害關係人營造更佳互動關係等。Van der Spek 與 Spijkervet (1997) 認為知識乃是人們思想、行為及溝通的模式；Beckman (1997) 認為知識乃是將資訊和資料做有用的推論，以便能積極地提高績效、解決問題、制定決策、學習及教學。而 Nonaka 與 Takeuchi (1995：7) 兩位學者則認為知識是組織生產力的最重要或策略性因子，是以管理者應十分重視組織中知識的產生、獲得、運作、保持、應用等。

綜上，筆者以為凡是可以用為組織與其相關的利害關係人創造競爭力、生產價值，並可經由組織發掘、保持、應用及再創造的資訊、經驗與智慧財產。這些知識包括正面的與負面的、可觀察的與不可觀察的、系統的

與抽象的均屬之。

與知識息息相關的「學習」也值得關注與澄清。何謂學習？學習（Mentanoia）就是一種心靈意念的根本改變；是我們與生俱來的本能；是一種保存文化、延續傳統的方式；現代理性的學習成為吸收知識，獲得資訊的過程。然而我們經常在學習過程要求「標準答案」，將學習視為一種產品、一種目的；凡事只求效率，不問其過程、目的為何；官僚化、直線式思考，注重組織階級性規範；Marquardt 的新學習（1996）則強調學習如何學習的技巧；組織的開放性，發揮創造力，學習討論和包容；將學習融入工作及生活當中，沒有時間、地點的限制；持續不斷、多元化的學習，才能更有效率的邁向成功。

如何進行學習的遊戲？（How To “Play” Learning?）學習的層次（Actors）包括個人、團體、組織；而學習的類型（Movies）包括適、新、單、雙、學習、行動等；至於學習的技術（Develope）方面，Senge（1990）的《第五項修煉》指出應發展學習再學習、走路不再倒跌第二次、甚至還會跳的能力！學習等於「有計劃的教導」加上「質疑」。學習是一隱晦不明的階梯的突破，從疑問的『自我超越』的突然，到填補階梯中 Maslow「人本需求理論」的逐級滿足，回應以『學習為

本能』的前提假設……。若將人本需求視為三角形，為什麼可以適用此三角形？個人要在組織中能開始學習，也是得先滿足生理需求，再來才會追求心理的滿足…。假如個人學習等於三角形；那很多個人應該等於團體；很多團體等同組織學習；很多人學習等於組織等於很多三角形？三角錐如何連結如同 Senge 的底面五邊形？可以從（一）經濟、社會和科學環境的改變（全球化）、（二）工作環境的變遷（組織結構：恐龍與橡皮球）、（三）顧客期望的改變工作者新期望的產生（工作技巧、人才）等激發概念。而實踐方式與實踐情境檢視學習型組織的成效，包括熱衷學習（對人力資源的重視、規劃組織成員的生涯發展、建立開放學習環境）、行動學習（發表吸收、多元化、國際化視野）、學習再學習（個人學習能力、對話訓練、團隊學習、系統性思考—組織內外動態、改善學習的心智模式—對事物的看法）等。惟可能之問題與障礙？科層體制、對理念欠缺了解、僅強調個人的學習，忽視組織學習、以及缺乏對學習型組織的評鑑指標等。

二、知識的創造與組織的創新

所謂知識的創造乃是指組織能創造新的知識，並將此一新知識傳播到整個組織中，即此知識能為員工吸收，並應用於生產活動

及服務上。而在將此知識付諸實行的過程中，如實務上的運用、人與人之間的互動，往往會不斷地驗證、修正此一新知識，而創發出更新的知識，使組織能不斷地進步與創新（孫本初，2005：308）。

提出知識創造模式的學者，最知名者莫過於 Nonaka 與 Konno（1998：42-47）兩位學者所提出的「社會化－外部化－融合化－內部化」。他們認為知識的創造乃是顯性知識及默會知識互動而呈現的一種向上盤昇的螺旋狀過程（spiral process）。此一過程主要有以下四個階段：

（一）社會化

所謂社會化（socialization）是指個人能將其默會知識與他人分享。強調默會的知識必須經由個人與個人共同的活動，才能達到分享的目的；過程中個人必須抱著認同他人的態度，而非以同情他人的態度來與他人分享默會的知識，否則難以達到預期分享的效果。

（二）外部化

所謂外部化（externalization）係指將默會知識傳播，並演化能成為他人所理解的模式。此一過程中個人將成為團體中的一份子，而個人的想法、意圖也會變成整合性團體的心智世界。

（三）融合化

所謂融合化（combination）係指經由顯性知識的對話，而使原本顯性知識變成更複雜的一套顯性知識。過程中最主要的工作乃是溝通，以及把知識系統化。

（四）內部化

所謂內部化是指將新創造的顯性知識內化成組織的默會知識。這需要個人能體認出在組織知識中與自己有關聯的部分，並經由「從做中學」及訓練的方式，使這些知識內化至個人中。

貳、當代應有的知識修為

天下遠見文化事業群創辦人高希均博士（2006）對年輕知識人提出要「專業內要內行、專業外不外行」的叮嚀，他特別提到 28 歲在美國威大經濟系執教時，最令他難以自己的是並非語言與經濟理論專業問題，多屬在閒暇與聯誼中聽同事們談起歌劇、畫展、球賽以及受注視的國會立法等，他經常就像啞巴一樣無從加入，這種窘困讓他強烈體會到：僅有一些專業領域的知識是不夠的，自己必須要把知識生活層面擴大。

一、專業內要內行、專業外不外行

高教授提到從 1960 年代起，相識的幾位美國同事的淵博知識與對人的熱情，使他一生受益，日後都變成他四十餘年來的莫逆之

交。第一位是化學系的 Swenson 教授，一位無所不知的全才—包括對中國的歷史與當地的兩岸關係；第二位是數學系的 Williamson 教授，每月要閱讀三本專業以外的書，特別喜歡文學與歷史，得過最佳教授獎，退休後每年持續閱讀四十本以上的書；第三位是物理系的 Larson 教授，在語言系學了幾年中文，偏愛東方文化，曾來台任教二次，非常喜歡台灣。三年前，高教授夫婦邀請了這三對夫婦在台北、香港、北京、西安等地共同出遊半個月，是一生中最美好的時光。這三位朋友的共同特點是，除了他們專業，都喜愛音樂、藝術、歷史、文學、宗教，同時非常熱心幫助外國同學。高教授常稱他們為「文藝復興之人」，而他們的淵博提醒了我們專業外的不足，這即是為什麼高教授強調通識教育的重要並鼓吹「專業內要內行、專業外不外行」。

二、避免「功能性」文盲

對專業以外的人與事、知識與環境沒有時間及興趣去瞭解，就有可能變成專業外的孤獨，甚至變成專業外的「文盲」。在台灣社會中，很多專業領域中表現出色的人值得尊敬，另一些在專業領域之外表現博學多才與人文素養，同樣令人嚮往，嚮往學習他們在專業中可以沉醉其中，學習他們在專業外，

也享有人文情趣。所謂「功能性」文盲泛指那些缺乏處理生活及週邊環境能力的人，例如不會讀家具組裝說明書、不能修理家中水電的細微故障或不會填報所得稅等。

當代管理學者都強調企業致勝最大的關鍵，已不是資源、資金、技術，是要持續的能力暨比對手學習得更快、更徹底；企業是如此，政府部門也是如此，個人更是如此。一個沒有學習能力的人，他的知識水準就會停留愛 20 歲左右的大學時代，心智成熟也就停留在青少年。過去十年常聽到「愛拼才會贏」的吶喊，那是草根性「匹夫之勇」；現在要提升到「學習才會贏」來呈現「知識之力」。人的醫生就是在尋找各種平衡的圓滿生命，要做一個內外兼顧的人，高教授建議大家不要用超過八分時間於「專業」，不低於二分時間用在吸收「專業內」的知識，以避免變成「太多專業，太少人味」。

參、運用外部知識強化自身競爭力—公私相互教養

Frederickson (2006: 33-34) 在新著「一種態度的公共行政」書中指出人類具有一種破壞自然生態「互惠性」的自我毀滅傾向，這種毀滅來自於人類想要操控自然界而創造出所謂的人造文明，際此，他呼籲人類需要

從「心態」調整出一種新的態度—回歸「生態」與自然界和平共存，從自我約制開始學習如何面對自己與別人的公民素養與公民精神。這種公民素養難以期待個體獨自滋生，經由集體行動的互動與調適比較養塑一種具跨域、「公共性」的態度與視野。當民主治理體制逐漸朝向區域治理，權力是逐漸偏向人民的一方，但是人民與管理者彼此之間，因為社會民主化發展時間短促，還沒有辦法條理出可以提供彼此有默契的警察與人民的關係。民主品質最關鍵的要素之一就是民主社會價值，也就是讓受到決定影響的利害相關者，有機會自己或代言人透過公開討論場域，充分表達其主張和價值偏好後，再進行集體意志體制，其選項包括選擇暫時不採取任何行動作為（施能傑，2005：1-2）。是以，本文拋出的第一項研究旨趣便是「警察要與人民改變人民」（Change for the people with people），因為公民素養的品質無法透過活動速成，需要經由陪伴、互動的關係治理才能改變「習性」（habit），有趣的是在「社區安全守護」的陪伴與互動過程，警察也可能同步甚至優先被改造；顯示政府部門（例如警察）與民眾彼此之間透過社區的空間的經營與創造，比較可能孕育出知識與實務應用的安全「關係」與知識應用的相互效應，空間

的變動就是習性的變動（李宗勳，2006a：86-88；李松根，2006：3-4）。而本文另一項關懷的研究旨趣乃著眼於當權力已擺向「人民」，人民是否有意願且有能力接手，而即使人民沒有能力接手，而不能全然歸責於百姓，是歷史發展的統治權力關係使然，際此，政府允宜深思如何與民眾「共享權力」、「共構安全網絡」，穿著藍色制服的警察需要「出埃及」（exodus）、「過紅海」（紅海隱喻強調競爭及他律的社會控制），改採「藍海策略」與民眾共同治理共同改變，讓社區因為看見且感受到警察「如何自我約制權力」、「如何轉化養塑調解公共的能力」而對警察有所接納且尊重；政府在推動治安社區化過程，需要關注如何為社區鋪陳適合生態的「知識」，而知識的傳遞與擴散也需要公務人員擔任導管（channel）從中連結、轉化，讓知識與社區得於均衡生成、積累，營造知識社區與社區知識化。

肆、組織與知識如何透過協力促成與得勝—以北歐安全社區為例

在創新的時代，策略性的知識管理、創新與應用，都會成為新時代最具價值的挑戰，其中值得關注的是公私間跨域協力。這股以經濟與服務為基礎的經濟型態下，亟待

透過公私跨域協力以獲致下列效益（朱博湧譯，1999：148-150）：

- （一）可獲取比內部資源能提供的更高價值、更彈性及更整合的服務。
- （二）藉由與「全球最佳」的知識來源互動，進而擴展公司的知識能力。
- （三）達到跨部門的協調整合以及股東價值的提高。藉由更深度的知識以及與顧客頻繁的互動，變得更具創新能力。

全局治理（holistic governance）強調第一、第二及第三部門在職能推動上的支應，透過各部門積極協力與夥伴組構才足以發揮合超效應（林水波與李長晏，2005：3）。這種協力夥伴目前在政府與企業（第二）部門、非營利（第三）部門間形成一股熱切風潮，沒有哪一個部門可以再獨立自足，亟待建構協力夥伴機制相互支應職能，實踐公共行動（李宗勳，2005：2-3；Goldsmith & Eggers，2004:3-7; Kamensky & Burlin,eds., 2004:22-25; Schneider & Ingram, 1997:1-3）。全局性思維的共同治理落實於建構夥伴協力機制過程時，強調協力夥伴要採取必要行動必須要有必要的組織架構，除了得以共同決定外，亦能遂行重要行動。這些夥伴治理機制必須與日常的公共服務提供系統連結，並建構一套共享資訊系統，而相互間的課責相當明確也是非

常重要（李宗勳，2005a：23）。

一、「全球—國家—在地」關係

「台灣公共行政與公共事務系所聯合會」(TASPAA)於今年3月25日假台大社科院舉辦一場「全球化與公共行政教育」圓桌論壇，主講人 Rosenbloom 教授認為在全球化趨勢下，政府其他的功能會萎縮，然而彭錦鵬教授在引言時指出，人類在回應全球化趨勢的作法上，全球在地化（globalization）的觀念已顯不足，全球化與在地之間仍不能忽略國家所扮演的角色，他提出 Glo-na-cal 指涉「全球—國家—在地」關係，在這樣的關係中，各國政府應採取合作作為，Rosenbloom 教授提供了 3Es、3Rs 及 4Cs 作為具體回應與建議，3Es 與 3Rs 國人較為熟悉，而 4Cs 在當前跨國組織與非政府組織蓬勃發展的全球在地化趨勢中尤顯重要，包括整合功能（coordination）、加強部門之間的合作（cooperation）、尊重國際規則（compliance of international rules），以及有效解決各種爭端（conflict resolution）（轉引自章光明，2006：16-17）。

全世界約有 3,000 多個社區向世界衛生組織提出認證申請，到目前為止只有 97 個社區通過認證，而臺灣所推出的「臺北市內湖區」、「臺中縣東勢鎮」、「嘉義縣阿里山鄉」

及「花蓮縣豐濱鄉」4個不同類型社區，均列名其中，這是非常值得分享的成果，也顯示了臺灣的社區運作，在大家的用心耕耘下，已經具有相當的成熟度了！健全的社區是臺灣社會安全的力量，所以透過整合相關資源、鼓勵民間與政府共同合作等因勢利導方式下，希能有效建構一個「健康臺灣」，這也是行政院推動「臺灣健康社區六星計畫」的積極目標；經過三年半的協力合作，通過認證的四個安全社區接續成立「台灣社區安全推廣北、中、南、東區支援中心」積極協助輔導台北市中正區與桃園縣八德市大智里（以上兩個社區由「北區支援中心」、台中縣石岡鄉、台中市北屯區社區健康營造中心、台中市南區永和社區（以上三個社區由「中區支援中心」、嘉義縣新港鄉、台南市北區長榮社區、高雄市左營區原生植物園創價協會（以上三個社區由「南區支援中心」、花蓮縣牛犁社區交流協會、宜蘭縣冬山鄉東城社區健康營造中心（以上兩個社區由「東區支援中心」）等十個新興加入的社區推動「安全社區」國際認證，相信透過大家的努力將能協助台灣更多的社區發展成安全社區，讓台灣變成一個安全之島。而在推動過程，各國安全社區專家學者六次造訪評鑑、政府外交部「非政府組織」與國民健康局補

助經費出國發表推動成果、以及各鄉鎮社區公私部門等積極促成與陪伴輔導，功不可沒，印證了「全球-國家-在地」的協力關係是獲得國際認證的關鍵。

二、北歐安全社區的觀點—以挪威為對象

1980年代，世界衛生組織（WHO）於渥太華宣言之後，「事故傷害防制」及「安全社區」的概念第一次正式在日內瓦舉辦的「第一屆事故傷害國際研討會」被宣揚、討論，其中提出「安全社區」概念的溫斯朗教授便在世界衛生組織支持下，組了「世界衛生組織社區安全推廣中心」，協助世界大小社區從事安全促進工作，該中心訂定了「安全社區」的努力準則，並以公開認證的方式標示，藉此推廣安全促進的理念，並形成世界性的「安全社區網」。迄今（2006）年4月底為止在已通過的97個安全社區（詳如表1）中，北歐國家最多佔了有37個38%，其中挪威通過17個獨占鰲頭，整個歐洲有56個58%近六成，因此「安全社區」認證過程，非常強調「人與人」、「人與物種」、「人與環境」的互動倫理、生態倫理及關係資本，筆者將這些統稱為「北歐觀點」，它啟蒙並帶領內湖區面對發展中新生的風險社會的「新安全關係」，所謂的「安全」就是一種平衡的付出與接受的愛；而永續發展的北歐視野「新

物種倫理」凸顯人只是物種之一，人的快樂來自謹守生態公約與互動倫理。參與安全社區讓自己對於「安全」與「健康」有更深一層的認識，有安全的風險、安全的關係、健康的物種情誼與永續的經營理念，才是提升「生活品質的核心關鍵」「追求快樂本身沒有什麼樂趣，做有意義的事才有。」

本文即以目前通過安全社區最多的挪威為國外經驗的仿效對象，歐洲區安全社區推廣協進中心也設置在挪威，該中心對台灣推動安全社區提供諸多協助，筆者也曾於去(2005)年6月應邀前往挪威 Bergins 參與「第十四屆安全社區國際學術研討會暨認證典禮」發表論文分享台灣內湖經驗。挪威為北歐五國之一，地處最北，北端且進入北極圈與獨立國協為鄰。地形南北狹長達 2,200 公里，東與瑞典相鄰，西則面臨大西洋與北海，南與丹麥隔海相望。因北極圈橫越北部，故全年除 7 月較暖和外，普遍皆為乾冷氣候。冬季酷寒，日照短，下雪季節可自 10 月至次年 3 月，長達半年。挪威全國人口約 450 萬人，北日爾曼種。以基督教為國教，並有完備之社會福利制度，挪威人操挪威語，惟一

般挪人英語亦甚流暢。挪威自然風景壯麗，世界馳名，尤以西岸之峽灣風景，每年吸引數百萬遊客。

表 1: 從 1989 年 2006 年 4 月為止已被認證為 WHO 安全社區統計表

國 家	被認證數	國 家	被認證數
挪威	17	澳洲	10 (14)
瑞典	15	加拿大	5
丹麥	5	台灣	4
奧地利	1 (14)	中國香港	3
荷蘭	1	美國	2
芬蘭	1	紐西蘭	3
捷克	1	南非	1
愛沙尼亞	1	南韓	1
波士尼亞	1	中國大陸	1
以色列	1	總計	97

資料來源：台灣安全社區推廣中心－社區安全計畫種子培訓營（一）（2006.04.01）教材。

僅摘錄筆者接受國科會補助前往訪視暨相關研究案的研究心得如下：

（一）協力夥伴通過安全社區認證

挪威在 2005 年底共有十三個社區通過安全社區認證¹，其中位居於海恩島特洛郡（Tromsø）的哈士坦（Harstad）自治區，有

¹ 筆者於 2005.06.12-18 獲國科會補助應邀前往挪威 Bergins 舉辦之「第十四屆安全社區國際學術研討會暨認證典禮」發表論文，Bergins 成為挪威第十三個通過認證的城市。有關安全社區國際認證請參考筆者其他著作「『安全社區』視野與社區管理的關聯」（國立政治大學公共行政學報第十期，頁 25-62）。

23,000 名居民。在 1994 年 6 月 6 日，由世界衛生組織安全社區推廣協進中心，指定為挪威第一個也是國際上第十一個的安全社區。哈士坦自治區八年來對各個年齡層的居民中有可能身處危險的人積極的推廣傷害防制工作，是為被指定的主要原因。由於哈士坦具有對基本的傷害防制上的認知和經驗以及其令人滿意的成果，使得這一個自治區在其他自治區建構安全社區中的傷害防制上，扮演了一個經驗傳播的重要角色，而這些都要歸功於多年來在傷害防制工作上的努力²。在此同時，它組織了一個用於發展跨域並且又能契合傷害防制工作的具體內容的研討會式的集會（workshop-function）--用來提供範本以形成組織結構的和運作發展的方法，也用以做為流程建立的導引：

1. 提供大部份當地社會傷害防治活動運作方式和流程做法，也提供優先權給和國家公共衛生機構合作的地區。
2. 協調當地傷害防治的跨域努力，其中包含有在交通、職業、家庭、學校以及休閒方面，最好將其視為整個社會發展的一部份。
3. 傷害防治工作的準則之執行方式必須要力

求符合自治區的方案和決議進而成立組織。

4. 對於最初的保健護理提供一個解釋施行方法的功用來確保正確的傷害資料的登錄。
5. 為安全社區提供有效的評論和檢討，旨在更進一步促進發展安全社區的概念。

（二）協力夥伴的組織架構

從圖 1 哈士坦（Harstad）安全社區推廣協進中心組織架構，可以看出在其市長擔任主持人的安全促進計畫下，有兒童、老人、交通、暴力與犯罪防治與娛樂休閒等五個跨域協力小組負責實際推動，在市長之上設置有「指導委員會」負責督導與整合各組之推動方向與相關資源，「指導委員會」是由市長、醫院、警方、學院、大學、政策決定者等共同組成（co-chairman）；此外，並由社會健康署署長、公共衛生社區學院負責遴聘包括學院、醫院、警政單位、公共衛生組織、大學、交通部、北歐交通單位、消防單位、技術部門等代表組成「顧問團」，接受專業諮詢。

（三）跨域治理的經驗

經比較挪威通過認證的其中八個社區的人口數、主要認證領域與安全促進工作（詳

² 該推廣協進中心（Norwegian Safety Promotion Centre）負責人 Yousif Rahim 在 2003 年 10 月間曾接受台灣地區安全社區推廣協進中心籌備處邀請，到台灣申請認證第四個社區實地觀察參訪並提出建議，筆者曾率同兩位研究助理陪同前往阿里山茶山村等、東勢鎮與內湖社區評估推動成果與行動方案。

如表 2)，略可將挪威推動安全社區跨域治理與促進策略的經驗歸納如下：

1. 對問題有正確的認知—對高危險群、傷害率改善等知識（這是有效傷害預防的前提）
做法：登錄系統、軟體的統一；定期與老人聚會；家庭訪問；問卷。
2. 注重安全資訊的傳播
做法：製發給老人、兒童有關安全知識的手冊；器物使用的安全標示；舉辦博覽會。
3. 有預防傷害的觀念
做法有(1)訓練課程：從小就教導安全的觀念，且有計劃的分年級給予不同的訓練課程。(2)規定從事活動時需穿戴各種防護器具。(3)示範傷害的狀況，例如考照時讓學員看不同時速下撞擊的狀況。
4. 環境改善
做法有(1)腳踏車、汽車分道。(2)居家安全調查。(3)道路養護。(4)學校安全計畫（遊戲場、教室、安全課程）。(5)職場安全計畫（農地、工廠、醫院、大樓）。(6)水域安全計畫（海邊、河川溪流、泳池）。(7)居家安全計畫（幼兒、老人、浴室、廚房）。(8)休閒及運動安全計畫。(9)交通安全計畫（路燈、安全帽、駕酒）。(10)暴力預防計畫。(11)其他包括騎馬的安全教育等……等。

5. 降低傷害

做法有(1)事故帳篷—雪地中急救時可保持溫度。(2)培養急救的能力。

6. 公私協力

負責實際推動的各小組事由政府部門的警消、交通，營利部門的有關交通產品與安全娛樂產品的廠商，非營利部門的醫院、志工團體、各社團、學校等公私部門協力合作。

7. 人口特質

人口多寡與幅員領域在認證過程並未產生實質影響，挪威通過認證的社區中少自 1,000 人到多至 400,000 人均有，有屬於山區小鎮、有屬於都會城市、有屬於鄉間農牧，各自從中以影響多數居民的安全類別作為認證領域。這一點對我國四個申請認證的不同屬性社區具有啟發作用。

(四) 以互動關係提昇知識應用創價

在天然與人為誘發的風險社會中，深入理解風險理性與風險倫理之形成與演變，從中據以觀察並探討風險社會中個人與社會的權利、義務與倫理以及其與文化之關係，有其社群終極關懷與理論檢證的「知識應用」價值暨時代性，本文亦將「關係治理」（互動治理）與「新物種倫理」的北歐生態觀點作初淺引介並作為公私協力監理機制的重要關聯與面向。在新的全球網絡運作型態下，沒

有人可以獨自完成「全局」目標，協力夥伴便是網絡的一種型態，際此，政府與民間的相互角色在於如何協力促成更多網絡，讓原本單一單局的服務經由協力轉換為「部門間」(between agencies)、「層級間」(between levels)，改革的重心放在從單一「部門內」(within)轉換為多元「部門間」(between) (Kamensky & Burlin, eds., 2004:4-8)，這種共事合作的能力便是所謂的「社會資本」。社會資本的最核心概念為「互動」，而「互動」本身最根本的意義就是「相互性」(mutuality) (Kooiman, 2003:211)，強調經濟、社會與政治危機的一種回應，也強調信任、互惠、關係與網絡等內涵。換言之，社會資本可以被

理解為一種「關係」的理論，關注不同行動主體的互動關係之治理；社會資本的創造、累積、轉化與成效，會影響彼等再合作的意願以及拓展（轉化）的類型與能量。也就是說政府與民間組織採取的不同互動策略所形成的人際關係會傳遞不同的「信任」基礎，影響社區民眾中為了某一共同目的而合作的「能力」，而其結果也會改變社區的社會資本存量。是以，社會資本的關鍵不在數量的增減而在關係轉換與連結，它具有團結的能力與支撐的社會力量（蕭全政，1995：1-5），也就是說 linking/bridge more than “bonding”，貴在促成社會關係的流通、累積，目的在拓展社會支持的力量與團結的能力。

表 2：挪威八個通過認證社區的比較

社區名稱	人口數	主要認證領域	其他安全促進工作
Varoy	1000	家庭訪問、公共健康護士	市政府免費提供小孩安全座椅
Harstad	23000	事故登錄、交通、燒燙、老人、小孩、青少年	1. 家庭事故預防：火災、跌倒預防（浴室手把、止滑鞋） 2. 學校、幼稚園的安全訓練 3. 老人健康中心（健康操、健康諮詢） 4. 志願團體的參與 5. 父母志願夜間安全巡邏
Rakkestad	7000	農業、老人、小孩	1. 老人健康大樓 2. 探訪 80 歲以上的老人 3. 媒體傳播

社區名稱	人口數	主要認證領域	其他安全促進工作
			4.舉辦公共集會 5.發放安全資訊手冊給年長者
Ardal	5900	職業安全（重工業）	1.有系統的紀錄工作時的危險因素 2.學校安全訓練（分年級有不同的訓練內容） 3.發給每個家庭安全資訊手冊 4.給運動性社團關於運動傷害的資訊 5.補助發給工人安全帽
Os	2100	事故登錄	1.護士家訪老年人 2.加強小孩騎車安全（改善道路、交通標誌） 3.志工 4.錄製“飼養牲畜時應注意的安全事項”影片
Stovner	21000	Stovner 地區工作與環境計劃	1.老人中心 2.家訪志工訓練（一年 12 小時） 3.緊急事故電話設置 4.學校安全訓練 5.小孩遊戲時安全指導
Alvdal	2415	健康教育委員會	1.煙囪清理 2.事故急救、處理帳棚 3.騎車教育訓練 4.腳踏車、行人分道 5.小孩等車棚設置（下雪）
Bergins	400000	職場安全促進委員會	1.漁民捕獲魚產安全 2.消費安全促進 3.學童走路上學安全 4.休閒場所安全促進 5.觀光旅遊安全促進

本研究小組蒐集相關網站 www.safecommunity.net 與親自訪視報告等彙整而成。

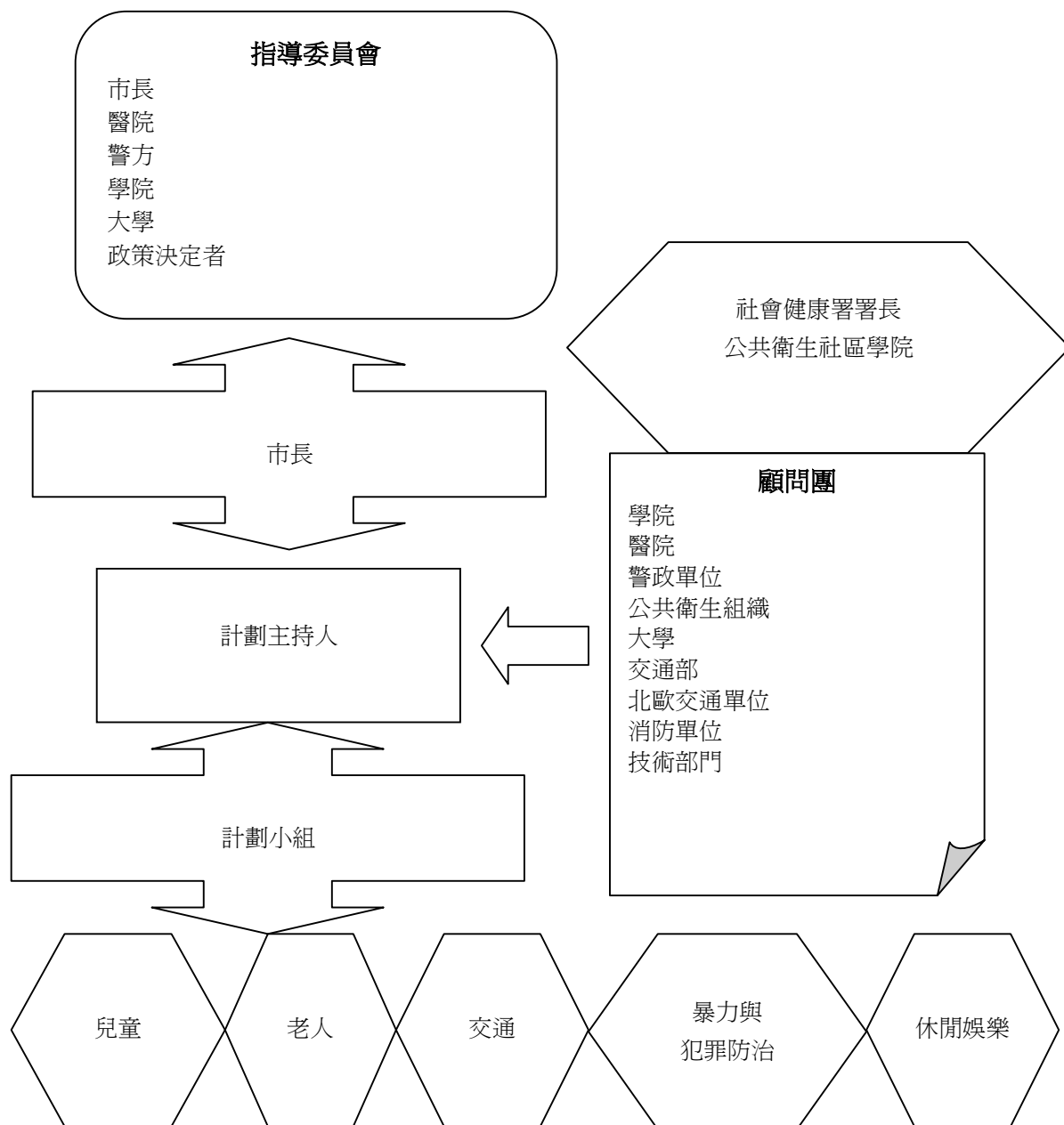


圖 1：Harstad 安全社區推廣協進中心組織架構

資料來源：參考網站 <http://www.safecommunity.net>繪製。

伍、結論

經由理論論述與北歐經驗，本文發覺全球化與社區風險治理需要透過「區域化」落實，是以連結不同層級的政府與民間，藉由發展夥伴關係的知識分享與知識應用機制，並從中蘊育共同意識（common sense）的型塑，致力於累積公私協力間的社會資本。過程中必須拋棄「自我為中心」的社會互動關係，改朝與別人共同成為社會及社區的一環；這種社群連結協力的社會合作關係結構，會對大家更有實質幫助，我們的社會會比過去成熟。空間與社群互動關係從來不是靜態的結構，而是有機的與流動的組合及學習，一種彼此競合、相互對待，在牽引且內聚過程讓社區學會如何對待自己與別人，透過空間、景觀、環境、食衣住行等各種人類所需求的驅力，以自我約制能力的提升做為自我要求及社群要求，學習新典型的人際互動關係與修辭行為。

一、公私協力的知識應用空間有待更多想像與拓展

根據北歐國家推動安全社區的經驗顯示，社區風險的知識應用與營造空間包括 1. 腳踏車、汽車分道。2. 居家安全調查。3. 道路養護。4. 學校安全計畫（遊戲場、教室、安全

課程）。5. 職場安全計畫（農地、工廠、醫院、大樓）。6. 水域安全計畫（海邊、河川溪流、泳池）。7. 居家安全計畫（幼兒、老人、浴室、廚房）。8. 休閒及運動安全計畫。9. 交通安全計畫（路燈、安全帽、駕酒）。10. 暴力預防計畫。11. 其他包括騎馬的安全教育等……等。反觀我國的空間經營與變動相對有限且多屬實體安全（security）為知識指涉與應用範疇，基於安全治理就是「習性」改變，北歐的「物種倫理」非常值得作為我國調整「心態」自我約制到「生態」平衡安全（safety）的制度學習。

二、務實檢視關係資本暨落實協力治理

從北歐個案顯示，我國比較不重視關係治理且不務實推展協力夥伴情誼，基於北歐經驗與相關協力理念，建議未來應該認真檢視暨強化推展協力的知識架構與實務策略：

1. 預備－認清潛藏的夥伴並測試可能的聯合行動方案機會，了解自己的協力能力。
2. 架構－設計最適合協力的治理模式。
3. 整合－創造聚焦於共同目標的聯盟團隊。
4. 滋養－保護既有的健康且安全的協力努力成果。
5. 資源搜尋－確保正確地資源已配置在對的事情上。
6. 溝通－建立支持預期成果的資訊流。

7. 學習－回應並記取學習與分享協力夥伴內部與夥伴外部的經驗。
8. 協力技巧、領導及特定角色。
9. 內部化協力以作為建立外部化協力的技能之機會管道。
10. 發展協力能力包括發展個人能力、組織能力及整合協力優勢、組織文化及新管理哲學等。

三、強化以「互動」為關係治理的相關研究

本文發現有關「社會資本」的研究逐漸朝向「互動關係資本」的流通及拓展為主，過往關係的積累與量的增加，需要透過互動模式與品質轉換加以維護與治理。而就在「警察要與人民改變人民」的新社區治安與社區風險互動視野，本文建議警政部門應該強化透過社區陪伴與社區互動管道深厚警察與民眾相互自律與自約，透過社區的空間的經營與創造，以孕育出安全的「關係」與「風險認知」，共構安全網絡的藍海策略。

四、重視「全球－國家－在地」的協力關係之知識體系

「美國公共行政學會」(American Society of Public Administration) 明 (2007) 年 3 月 24-27 日假華盛頓舉辦的年度研討會主題即為「難以想像的可能性－協力資本」(*Monumental Possibilities: Capitalizing on*

Collaboration)，顯見協力治理確實已成為全球共同的治理模式。是以在「全球－國家－在地」的協力關係中，各國政府應採取合作作為，包括整合功能、加強部門之間的合作、尊重國際規則，以及有效解決各種爭端的知識參考架構。相對的相關警政學者也撰文主張「建構全民治安網絡」(全民參與、揚棄冷漠)、「形塑協力之警察文化與倫理」、「從治安社區化落實社區治安」等(警光，2006.04：2-16)。(本文作者為中央警察大學行政管理系教授兼系主任暨研究所所長)

參考書目

- 王奎鳳 (1996)。知識型組織：應用資訊網路建構線上進階的發展區。**教學科技與媒體**。25，24-32。
- 行政院研考會 (2006)。**中央與各縣市執行六星計畫成果報告**。台北：行政院研考會。
- 李宗勳 (2005a)。**警察與社區風險治理**。桃園：中央警察大學出版社。
- 李宗勳 (2005b)。以「安全社區」建構共受風險倫理之研究。國科會補助專題研究 (93-2625-Z-015-005)，未發表研究成果報告。
- 李宗勳 (2005c)。「協力夥伴跨域治理的挑

- 戰與機會—以社區風險治理為例」。警政論叢。5，1-42。
- 李宗勳（2005d）。積累與拓展公私協力社會資本之研究—以茶山部落公約為例。政大「第三部門研究中心」於 2005.10.13 假該校行政大樓辦理「2005 第三部門學術研討會」。
- 李宗勳（2006a）。區域治理在治安維護的經驗—制度移植的觀點。東海大學公共行政研究所 2006.05.19 假該校良鑑廳舉辦之「區域行政管理與公共政策發展趨勢學術研討會」。
- 李宗勳（2006b）。再探公共服務的意義、靈魂與價值—找回公務人員警察同仁的熱情與原初的愛。考試院國家文官培訓所飛訊（T&D），47，1-22。
- 李宗勳（2006c）。以行政思維社造化提昇公共人力資源。人事月刊，43(1)，5-24。
- 李松根（2006）。看見社區的需要—重現警察的尊嚴。內政部 95 年度六星計畫社區治安規劃師培訓基礎課程講義。
- 林水波與李長晏（2005）。跨域治理。台北：五南出版。
- 章光明（2006）。政府是全民治安的領航員。警光，597，12-15。
- 孫本初（2004）。公共管理（四版）。台北：智勝。
- 陳恆鈞（2002）。治理互賴與政策執行。台北：商鼎文化出版。
- 陳恆鈞（2005）。社會資本與公共行政之關係。「公共行政與社會資本」圓桌論壇。國立台北大學公共行政暨政策學系 2005.01.08 假該校教學大樓九樓多媒體會議室舉辦。
- 陳欽春（2004）。民主治理與社會資本：台灣地區公民信任實證研究。國立台北大學公共行政暨政策學系博士論文。
- 楊幼蘭譯（1994）。Champy 與 Hammer 著。改造企業：再生策略的藍本。台北：牛頓出版。
- 劉毓玲譯（2000）。Peter F. Drucker 著。21 世紀的管理挑戰。台北：天下文化。
- Beckman, T. (1997). A methodology for knowledge management. International Association of Science and Technology for Development's (IASTD) International Conference on AI and Soft Computing. Canada: Banff.
- Comfort, K. Louise (2005). Dynamic networks: modelong change in environments exposed to risk. Prepared for presentation at the Annual Research Conference of the Public

- Management Research Association, Los Angeles, California, September 29-October 1, 2005.
- Frederickson, H. G. (2006). *Public administration with an attitude*. NW: ASPA.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. New Delhi: Sage.
- Lank, E. (2006). *Collaborative advantage: How organizations win by working together*. N.Y.: Palgrave Macmillan.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Newman, J. (2001). *Modernizing governance*. Thousand Oaks: Sage.
- Nonaka, I. & Konon, N. (1998), The Concept of “Ba”: Building a foundation for knowledge creation. *California Management Review*, 40(3), 40-47.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford Uni. Press.
- Taket, A. & White, L. (2000). *Partnership and participation*. NY: John Wiley & Sons.
- Taylor, M. (1982). *Community, anarchy and liberity*. New York: Cambridge University Press.
- Van der Spek, R. & Spijkervet, A. (1997). Knowledge management: Dealing intelligently with knowledge, In Jay Liebowitz & Lyle C. Wilcox (Eds), *Knowledge management and its integrative elements*. FL: CRC Press.
- Wildavsky, A. B. (1988). *Searching for safety*. New Brunswick, NJ: Transaction Press.

社會網絡與公部門個人知識管理之分析



劉宜君

摘要

「知識管理」是一個十餘年來方興未艾的管理話題，個人、團體、企業組織紛紛投入人力、物力與科技於知識管理與創新的實踐。過去討論資訊科技對於知識管理的影響，較多著墨於軟、硬體科技設備對於知識傳遞與儲存的影響，本文認為一個人如果能夠依靠自己的知識和所接觸到的知識來解決問題，就是知識管理的重要捷徑之一。本文則從社會網絡的人際網絡觀點討論公務人員如何建立個人知識網絡，以實踐個人知識管理。

本文認為公務人員在以社會網絡觀點進行知識管理時，做法包括個人的知識盤點與分級管理，找出自己目前擁有的知識、目前需要的知識以及未來可能需要的知識之間的差異，同時試著瞭解這些類型的知識可以從哪些人、文件或資料庫取得。在個人知識儲存方面，融入標準作業流程的概念，使知識文件被系統化的儲存起來，以方便在未來減少重複利用的難度。

關鍵詞：知識管理、知識經濟、社會網絡、知識網絡

An Analysis of the Social Network and Personal Knowledge Management in the Public Sector

By Liu I-Chun

Abstract

Knowledge management is a very popular management topic. No one doubts that better management of knowledge within the organization will lead to improved innovation and competitive advantage. Individuals, groups and businesses all allocate resources in the utilization of knowledge management and innovation. Yet, public organizations seem to be less active in the practice of professional knowledge management and the information exchange of cross-boundaries activities. Employees' personal connections can be as valuable as their individual knowledge base. Social network helps maximize a company's collective smarts. In this study, I try to use the perspective of social network to explain and analyze the application of knowledge management in the public sector. I will focus on the concept and practice of tacit knowledge exchange and share. Finally, I will describe the strategies in realizing personal knowledge management in the public sector.

Keywords: knowledge management, knowledge economy, social network, knowledge network

壹、問題背景與研究目的

一、問題背景

「知識管理」是一個十餘年來方興未艾的管理話題，個人、團體、企業組織或政府部門紛紛投入人力、物力、財力於知識管理的實踐。知識管理的重要性在宏觀層面上，反映人類社會邁入一個「以知識為基礎」的經濟（knowledge-based economy）時代，亦即全球邁入一個以知識運用、流通與創新為導向的競爭模式。另一方面，在微觀層面上，顯示個人愈懂得透過有效方法儲存與運用知識，就愈具有競爭優勢，亦即知識的取得、累積、應用與創新成為個人提昇能力與競爭力的關鍵因素。

對於組織而言，知識管理並不是新穎的概念。一直以來組織就以知識為基礎的策略在決策、製造產品與提供服務，比較不一樣的是組織與個人意識到知識管理過程的存在（Sarvary, 1999）。知識管理之所以受到重視，在相當程度是拜資訊科技的蓬勃發展與普及之賜。十餘年來，電腦軟、硬體發展與網際網路普及的速度與造成的衝擊，遠超過人類的想像。就知識管理而言，資訊科技的發展有助於人類對於知識的儲存與掌握，進而便於交流與分享。尤其近年來隨著網際網

路使用人口增加，電子科技在溝通、知識學習與搜尋上扮演的角色日益重要（劉宜君，2004：16）。

惟過去討論資訊科技對於知識管理的影響，較多著墨於軟、硬體科技設備對於知識傳遞與儲存的影響，本文則討論社會網絡中人際互動對於知識管理的影響。因此，一個人如果能夠依靠自己的知識和所接觸到的知識來解決問題，就是知識管理的重要捷徑之一。

為此，本文的問題背景與主要研究動機有以下四方面：

第一，在資訊傳遞與流通的過程中，個人可同時成就兩件事情，一是個人的知識管理，二是人際關係的管理。例如利用資訊科技傳遞與紀錄與某位友人或同事討論問題的心得，在這種以知識分享為基礎的人際互動下，有助於促進彼此的信任關係與情誼。由此一觀點延伸，在網際網路的世界，各種線上交談的界面工具可以同時達成個人知識管理與人際關係管理的目的。而此一線上的個人知識管理和人際關係管理也可以延續到線下，進而擴展到日常生活當中。因此，本文認為在討論資訊取得或是知識取得時，有一個重要但經常被忽略的部分：就是一個人如何透過其人際關係以獲得所需資訊或知識。

根據研究發現，一個人向朋友或同事求助的程度，比透過資料庫或文件資料獲得協助的程度要多出 5 倍。例如一項對於 40 位企業經理的調查發現，85% 的受訪者表示他們是從其他人身上，獲得完成重要專案的重要知識，雖然這些受訪者也使用資料庫作為知識的補充來源 (Cross et al., 2000: 40)。因此，在討論知識管理時，不可忽略透過社會網絡途徑，從他人或其他資訊資源所獲得的知識。

第二，相較企業部門員工對於落實知識管理的積極態度，政府部門雖然努力提供高品質的服務給民眾，但是實證資料仍顯示政府部門在推動知識管理的速度確比較慢，公務人員對於知識管理產生的效益也瞭解有限 (Skyrme, 2003)。政府部門普遍存在「知識管理對我個人有什麼好處」的想法、「知識是權力」的心態，使得資訊與知識很少能跨部門與跨層級交流。然而，公務人員會在互惠、提高聲譽與獲得特權的考慮下，以及偶而因為利他理由而分享知識。換言之，知識分享本來就不是組織裡的自然行為，而是需要心境的改變，亦即要改變態度、行為來減少知識管理的障礙。因此，本文認為在政府部門將知識管理與社會網絡的人際關係管理相提並論時，可以獲得較多的認同。

第三，組織成員擁有許多個人經歷、工

作經驗，以及組織長期投資在他們身上的訓練心得，這些構成了無形的智慧資產，存在個人腦海裡，其屬於主觀的判斷，必須經過管理的過程，始能產生客觀、有用的知識。此外，近年來，許多企業在轉型或組織重組的過程中，將不適任的員工資遣的同時，也流失他們的寶貴技術與豐富智慧資產。此外，政府部門也遭遇到類似的情形，近年來，許多國家的政府部門面臨公務員的退休潮。根據美國聯邦政府主計處的調查，在 2005 年左右有接近 71% 的公務員符合退休的資格 (GAO, 2001)。在其他國家如芬蘭政府也面臨相似的問題，估計 2012 年以前有 85% 的公務員符合退休資格，而在 2001 至 2011 年之間，有接近一半的公務員會退休 (Jussliainen, 2001)。因此，如何將員工的無形知識加以保留與再利用變得十分重要。

最後，個人的知識管理其實是將個人會的東西，加上他人會的東西結合起來，而成為一個制度。因此，個人知識管理可視為群體知識搜尋引擎的基礎 (KM manazine, 2001)。如何針對無形組織記憶與智慧作系統性的管理，以保留組織過去投資的價值，亦為知識管理的重要工作。

綜合前述，資訊科技的普及使用縮短了人與人之間的距離，影響人際網絡在互動方

面的品質與頻率，也助於個人知識管理的實踐。因而本文將從社會網絡（social network）中人際網絡觀點討論公務人員如何實踐個人知識管理，探討公務人員如何建立個人知識網絡，進行個人的知識管理。

貳、知識管理之途徑

由前述可知，知識管理是組織利用集體智慧去達成策略目標的過程。一般而言，知識管理的途徑區分為兩種，第一種途徑是用來處理有形知識的蒐集與分享，利用資訊科技於蒐集、編碼知識和將其儲存在資料庫，讓組織中的任何人便於取得與再利用，這是一種屬於人對文件的途徑（people-to-documents approach）（Daft, 2000）。第二種途徑針對無形知識的傳遞，著重在發揮個人的專業知識與才能的影響力，藉由人面對面的連結、透過互動式媒體或是網際網路以對談、學習歷史與說故事和實務社群等分享無形的知識，是一群相同類型事情工作的人，使用相同的語言，遭遇相同類型的問題與尋找相類似的答案，進而構成一個實務社群（Daft, 2000；Barquin, 2004）。因此，知識管理不僅是科技，也不僅是以網際網路連接電腦，而是將人心連接在一起。在個人層次，知識管理有點像是讓自己的右手知道左手做

的事情，Shereen Remez 曾經比喻網際網路用來連結電腦，而知識管理則用來連結人的心意或思想（Barquin, 2004）。以上兩種知識管理途徑之實用性與普遍性，均相當受限於參與者的主、客觀認知，同時因為知識管理發生在結構的社會系絡中，知識管理必須考慮到人性與社會資本因素對於知識生產與利用的影響，本文著重第二種途徑的個人知識管理的討論。

參、社會網絡意涵與知識管理之關係

一、社會網絡意涵

在許多時候，知識、智慧要被傳遞、溝通與分享，而當使用傳遞或是溝通一辭時，可以確認有某種網絡關係的存在（Barquin, 2006）。因此，從社會網路的角度可以理解推動、或阻礙知識流通與分享的關係，此時人際關係視為影響一個人獲取知識的管道（Cross et al., 2000）。

如果將 50 年來社會網路發展的思想簡化來談，社會網路的分析可以區分兩大類型。第一種類型關心的是網路結構（network structure）與相對應之社會結構（social structure）的關係。網路結構是指群體或團體（如一家公司、一所學校，或一個政治組織）中成員之間的連結管道；而社會結構用來區

分個人在社會中隸屬的群組或扮演的角色（傅士哲、謝良瑜譯，2004：51）。與本文相關的是第二種類型的社會網絡觀點，將網路視為普及知識的管道，或是影響力的傳播媒介。換言之，一個人在群體關係模式中所佔的地位，決定了他能獲取的資訊或知識，或是他能影響的對象（傅士哲、謝良瑜譯，2004：52）。因此，一個人的無形知識的來源，不僅依賴於他所處的團體，也因為他在團體中的地位而有所差別。

此外，社會網絡獲得重視受到組織理論三個重要發展的影響：首先，學者發現了組織內部非正式結構的重要性，其和組織中的正式結構共同存在。第二是隨著網際網路的蓬勃發展，改變了以往官僚體系及複雜的知識傳遞，組織變得更扁平、更有彈性。第三是跨組織合作情形的迅速成長，例如合資經營、策略聯盟、多角化合作專案等，這種跨組織合作或聯盟產生了新的管理問題，亦即如何管理沒有上下層級關係的組織（Cross et al., 2000）。此時，社會網路的概念可以協助理解非典型組織模式的情況，包括：領導者的選擇，例如誰在人群中是能被信任和受人尊敬的？或是團隊任務的組成，例如如何將整個組織內有聯繫或是默契佳的人組成一個任務團隊？或是如何整合原本獨立的社會網

路關係等。當以社會網絡角度進行個人知識管理時，這些問題亦值得思考。

二、社會網絡與知識管理之關係

如果將資訊科技與社會網路關係結合探討，能進一步發現其對於知識管理的作用，不僅因為社會網路關係是形成其他社會關係（如朋友、商業往來等）的基礎，同時也能廣泛地應用在非社交性、卻具有社會經濟價值的關係網絡。例如，當消費者在亞馬遜書店的網站（Amazon.com）購買書籍時，個人化的選單上會出現「買這本書的人也買」的字眼，而這就是知識管理與社會網路結合的應用。亦即透過亞馬遜書店網站建立了線上的知識網絡，其一方面由人組成，另一方面也以書籍作為連結的對象。而藉由在網路上買書的行為，一個人將和其他買同樣書籍的人產生虛擬世界的關係，就好像選擇加入一個新的知識社群。在實際生活上，類似的情形可應用在共同列席董事會的企業協力廠商，或者合作撰寫論文的學者專家（傅士哲、謝良瑜譯，2004：136）。

以往社會網絡分析主要是指在個人之間資訊交換的管道或途徑，不是指溝通網絡本身的硬體設施，後者可以使人與人之間互動，但是前者關心的是在網絡中哪些人扮演關鍵節點（nodes）的角色，而成為傳遞或是

分享企業組織智慧的關鍵因素。幾年前，研究科技管理的學者發現，同事之間的溝通機會與其辦公室座位距離成正比，亦即在離辦公室 10 哩遠的同事，有 30% 的交談機會；但是對於距離辦公室 20 哩遠的同事，只有 20% 的交談機會；至於距離 30 哩遠的同事，只剩下 2% 的交談機會。學者 Tom Allen 因而提出「三十哩法則」(thirty-meter rule)，亦即兩個人若是辦公室的距離超過三十哩，則幾乎不會有溝通的機會。此一發現，也讓早期研究者對於同事之間在茶水間或咖啡機旁的互動感到興趣，且以知識分享作為社會化的價值衡量。此一現象，印證許多專業人士所談的人際之間的「網絡化」(networking)，或言志同道合的人群聚溝通與分享智慧的現象 (Barquin, 2006)。

社會網絡對於知識管理的重要性，在目前時間壓縮的生活中可以獲得進一步應用。因為在越來越繁忙的工作生活中，可以提高本身知識的時間越來越少，使得利用社會網絡關係隨時充實知識變得重要。例如，在醫學領域，醫生除了正規的教育與進修外，經常是從他們的病人身上得到新知識的啟發，而病人也可以查閱和他們本身特殊症狀相關資料而增長醫學知識 (Cross et al., 2000 : 45)。換言之，在知識密集與激烈競爭的時

代，很少有人能夠具有足夠的知識去解決日益模糊和複雜的問題。這個時候，一個人可以從已經認識的人去影響日後要認識的人，而從兩者身上的知識進行個人的知識管理。因此，社會網路反映了人際之間或部門之間重要的知識關係，有助於提高組織中的知識交流、知識和傳播 (傅士哲、謝良瑜譯, 2004 : 140)。更進一步，社會網絡關係也可以讓組織管理者理解推動或阻礙知識分享、傳播與創新的人際網絡關係，例如有形與無形的知識在一個組織內部如何流通？組織員工通常向誰求助、商量事情？為什麼出現跨組織之間不能有效分享與交流知識的情形？等議題。

因此，在這種以知識為基礎的社會網路，個人可以透過以下步驟實踐知識管理，一是「知他人之所知」；二是及時瞭解他人；三是透過彼此認知，創造可行的知識；四是在一個信任的環境中學習。首先，在「知他人之所知」的策略上。當一個人決定是否向某個人諮詢資訊或請教意見時，這個人必須對別人的知識、技巧和能力與當前問題的相關性有一定的理解。雖然有時這種理解有可能是錯誤或有偏差的。因此，個人對於組織成員知識、技能和能力的瞭解是知識共用和創新的第一步 (Cross et al., 2000 : 13)。其

次，透過認知知識而創造可行的知識。在諮詢他人時，被諮詢者要先願意理解別人的問題，然後將自己的知識修正應用於問題本身，以積極地協助解決問題。因此，第三步驟是評估哪些人有意願且有能力和別人交流，幫助別人解決問題。最後，在一個信任的環境中學習。當一個人向另一個人諮詢資訊時，其實也承認自己的知識在某方面是不足的或缺乏的。因此，一個人只有在信任的氣氛下，才願意向他人表示自己的知識窘境。一個人若能依據前述步驟與方法建立以知識為基礎的社會網絡，才能作為知識網絡的基礎。

肆、公務人員建立以知識為基礎的社會網絡

在知識經濟時代，政府部門如何利用知識學習、分享與創新，進而提昇政府效能，成為政府施政的主要考量。雖然知識管理對民間與政府部門具有同等的必要性與重要性，但是兩個部門在實踐知識管理時，仍有差異性。例如政府部門雖然沒有來自市場的競爭壓力，但必須滿足多元政策利害關係人的需求（例如民意代表、公民、利益團體等）。因此，公務人員在進行知識管理時，也有其制度上的限制。例如，政府部門採取嚴格專

業分工與職位規範，人員基於本位主義行事，以致於部門之間的互動與合作情形不佳。其次，長久以來，缺乏鼓勵創新的機制與文化，公務員習於從事例行工作，抱持「多一事不如少一事」的心態。再者，公共組織的服務績效取決於民眾評價，但民意如流水，也可能因為民眾偏好的不穩定或涉及意識型態，而與實際脫節（林美良，2001；劉採琮，2002；劉宜君，2004：30）。因此，公務人員在實踐知識管理時，必須認知到前述的困境。尤其知識分享本來就不是組織裡的自然行為，而是需要心境、態度與行為的改變。

公務人員在以社會網絡觀點進行知識管理時，要能夠建立自己的知識網絡。其做法可包括下列數項：

首先，個人的知識盤點與分級管理。個人進行知識盤點，找出自己目前擁有的知識、目前需要的知識以及未來可能需要的知識之間的差異，同時試著瞭解這些類型的知識可以從哪些人、文件或資料庫取得。此外，也將個人已經擁有的知識與需要的知識分別分級管理，例如工作必須的、常使用的、不常利用的等。事實上，如果觀察每一個人的個人電腦裡面，無論是檔案或是電子郵件（E-mail）都會有所謂的分類，例如從事行政

工作的人會將他的工作區分成對內行政工作與對外行政工作等；在電子郵件中，也會針對不同的群體，做所謂的分類。個人知識管理工具就像是一個好的、經過完整分類的檔案系統，提供使用者一個好的紀錄與管理系統（Gore, 1996；劉宜君，2004）。然而，就算經過良好的分類與管理，卻仍會有失誤的情況發生，例如：在三個月前因為某一個工作主題而針對該主題做了詳細的資料搜尋，但因為某些緣故，沒有在當時持續從事該工作主題的內容，也忘了將這些資料儲存起來，或者已儲存起來，卻忘記儲存在那一個資料夾或檔案夾；三個月後，此一主題又重新出現一次，卻忘記之前搜尋過程或是儲存的位置，而重新花費時間進行搜尋的工作，導致無法有效率的完成工作；或已經完成一項工作任務，在經過一段時間後，又重新執行該工作任務，但相關知識與文件已經不知去向（Cross et al., 2000）。

其次，個人知識的儲存。在做法上可以融入標準作業流程（Standard Operation Procedure, SOP）的概念與做法，使得這些知識文件被系統化的儲存起來，以方便在未來減少重複利用的難度。在日常生活中，有些人會使用記事本來協助存取記憶，或是利用個人數位助理（Personal Digital Assistant,

PDA），因此，在電腦中的檔案管理與知識分類也變得更加重要（Cross et al., 2000）。

再者，分析個人所處的各個人際網絡中，彼此對於對方知識、技能和能力的理解，以評價網絡的知識凝聚力，以及進一步識別網絡中的知識核心人物，以理解在知識分享、創新和應用方面最有影響力的人，作為建立知識網絡的基礎。知識網絡可以區分為兩種類型，一個是因為工作需要形成的知識網絡，稱為可觀察到的知識網絡（observable knowledge network）；另外每個人也有主觀認知的知識網絡，亦即主觀認知在網絡中每一個人擁有的知識，據以在腦海裡建立資訊目錄（directory of information）（Wegner, 1995；劉宜君，2004）。這是因為利用已經存在團體之間的工作聯繫，通常只能交換工作資源，而不是知識與學習，因此建立起主觀自我認知的知識網絡顯示每個人主觀判斷與思考「誰知道誰知道什麼？」（雖然也有可能不正確或是不完整）（Contractor et al., 2000；Wegner, 1987）。進一步，透過參與者對於知識的自我表現與分享的經驗，參與者可以學習與判斷誰才是此一知識領域的專家，具有提供資訊與知識的關鍵位置。

社會網絡觀點觀察自我認知的知識網絡的行動者通常以情感與社會關係為主，個體

間關係緊密，較能產生經常性的互動關係模式與學習慣例（learning routine）或知識分享的慣例，使知識有效率的移轉、結合（Hollingshead, 1998）。相較之下，自我認知的知識網絡相較可觀察到的知識網絡具有以下特性：第一，自我認知的知識網絡顯示參與者對於團體中「誰知道什麼」（who knows what）的主觀觀察，通常較能正確地反映個人觀察到知識網絡的程度，有助於提供每位網絡行動者接觸範圍更大的跨領域知識網絡（Contractor et al., 1997）。第二，以社會網絡為基礎的自我認知知識網絡不限於工作關係而形成，往往是跨部門或跨組織，其以情感與信任關係為基礎，知識流通性較高（Contractor et al., 1997）。第三，自我認知的知識網絡除了可用於評估認知的知識網絡，甚至也包括對於「誰知道誰知道什麼」（who knows who knows what）的相關資訊（Contractor et al., 1997）。最後，可觀察到的知識網絡屬於弱連繫（weak ties）或較鬆散的結構型態（Goldthorpe, 1987）。反之，以資訊或知識為基礎的社會網絡，是個人化、不確定性，或交換的對象具有不同知識背景時，是一個具有深厚社會網絡關係與互動頻繁的網路（Cohen and Levinthal, 1990）。

綜合言之，個人的知識網絡有助於瞭解

個人或組織透過工作與社會關係形成的知識傳遞、擴散或流通情形，提供知識傳遞與分享的管理途徑，其包括可觀察得到的知識網絡與主觀自我認知的知識網絡，前者主要透過日常工作、例行互動而建立的知識網絡，後者則依賴個人的人際與情感關係與經驗建立起主觀自我認知的知識網絡。

最後，根據一項對於公務人員知識網絡議題的實證分析發現，多數受訪者表示容易找到組織內知識擁有者進行詢問，且組織內部有一至二位同事或長官經常被其他同仁作為知識來源而向他們請教，亦即所謂知識網絡的核心人員。而比較可惜的是，有五成以上的受訪者表示仍未建立個人主觀的知識網絡。因此，公務人員在推動以人際網絡為基礎的知識管理上有相當運作的空間（劉宜君，2004）。

除了個人的知識管理外，公務人員處在層級嚴密、權責分明的官僚組織中，當進行知識管理時，也受到管理制度與組織文化的影響。因此，公務人員在有意願與意識從事個人知識管理時，政府部門也應推動的助力。

首先，組織強調知識管理對於個人與組織的好處，除了認為知識是權力外，特別強調知識分享也是一種非正式權力的展現（Cong and Pandya, 2003: 30）。其次，在組織

中，建立一個可以促進分享的領導者，例如角色模範。再者，建立正式的獎勵與認同制度，不只針對自願擔任角色模範分享知識的人，尤其獎勵願意再利用他人知識的人，例如在每年績效評估時，以升遷、加薪方式提供誘因。再者，人力資源管理必須擺脫幕僚角色的傳統思維，將人力資源管理提升為推動知識管理的前導角色。第四，政府部門必須要有一個利於知識管理的程序或流程，讓公務人員從組織內部與外部獲得需求的知識，以標準的格式來儲存知識，讓組織資料庫的知識分類與易於分享（Asoh et al., 2002）。最後，資訊科技仍是知識管理重要的促進者，政府部門要認定執行知識管理的適合軟體與硬體，建立符合公務人員需求與知識資源與基礎設施，建立可以溝通與合作的網際網路，建立知識平台，透過網內網路分享無形知識，例如以電子郵件、聊天室、討論社群、視訊會議，以及提供客製化的知識資源，促進公務人員與民眾、同事、其他利害關係人建立知識網絡（Barquin, 2004）。

伍、結論

近年來，政府部門認知到知識管理的必要性與重要性，惟落實的速度與深度上仍不若民間部門積極。有關政府推動知識管理的

研究，有從政策知識、組織結構、檔案管理、績效評估、政策個案與電子化政府等不同角度，比較少討論到透過人際關係進行個人知識管理的方法。本文認為如果一個人能夠依靠自己的知識和所接觸到其他人的知識來解決問題，亦是一個重要的知識應用捷徑。透過社會網路觀點可以理解一個因為人際互動形成的知識網路如何創造和共用知識。

本文認為公務人員在以社會網路觀點進行知識管理時，做法包括個人的知識盤點與分級管理，找出自己目前擁有的知識、目前需要的知識，以及未來可能需要的知識之間的差異，同時試著瞭解這些類型的知識可以從哪些人、文件或資料庫取得。在個人知識儲存方面，可以融入公務人員習慣的標準作業流程的概念，使知識文件被系統化的儲存起來，以方便在未來減少重複利用的難度。而就個人所處的人際網絡，彼此對於對方知識、技能和能力的理解，以評價網絡的知識凝聚力，以及進一步識別網路中的知識核心人物，以理解在知識分享和應用方面最有影響力的人，作為建立知識網絡的基礎。綜合言之，在政府部門推動知識管理時，若只強調知識管理對於組織的好處，比較不易獲得熱烈的回應，若將個人人際關係管理與個人知識管理相提並論，或許對於公務人員而言

是一項比較實務的觀點。(本文作者為開南大學公共事務管理學系副教授)

參考書目

- 王如哲 (2000)。知識管理的理論與應用——以教育領域及其革新為例。台北：五南圖書出版公司。
- 吳淑玲、溫金豐 (2001)。知識管理下的組織文化與人力資源管理措施之研究。**產業論壇**，3(2)，20-43。
- 林美良 (2001)。知識管理在公部門應用之研究以電子化政府為例。政治大學公共行政學系碩士論文。
- 陳世彬 (2001)。知識管理之探究-我國政府研考部門之分析。國立中山大學政治學研究所碩士論文。
- 傅士哲、謝良瑜譯，Duncan J. Watts 原著 (2004)。6 個人的小世界。台北：大塊文化。
- 劉宜君 (2004)。公部門知識管理之探討——理論與實務分析。台北：韋伯文化事業出版公司。
- 劉採琮 (2002)。圖書館管理策略的另類選擇：知識管理。**書苑季刊**，53，34-50。
- Asoh, D., Belardo, B. and Neilson, R. (2002). *KM: challenges and opportunities for government in the new economy*. Proceedings of the 35th International Conference on System Science.
- Barquin, Ramon C. (2004). Knowledge management in the public sector. <http://www.b-eye-network.com/view/209>.
- Barquin, Ramon C. (2006). Social network analysis and business intelligence. <http://www.b-eye-network.com/view/3088?jsessionid=8417aae931842>
- Cong, Xiaoming and Pandya, Kaushik V. (2003). Issues of knowledge management in the public sector. *Electronic Journal of Knowledge Management*, 1(2), 25-33.
- Contractor, Noshir S., Zink, Dan, Chan, Mike (1999). IKNOW: A tool to assist and study the creation, maintenance, and “Dissolution of Knowledge Networks.” In Toru Ishida (Ed.), *Community computing and support systems, social interaction in networked communities*, lecture notes in computer science 1519 (pp.201-217). Berlin: Springer-Verlag.
- Cross, Rob et al. (2000). *Strategic collaboration: using social network analysis to integrate human networks*. Cambridge: IBM – iko.

- Daft, Richard L. (2004). *Organization theory and design* (8th ed.). Mason, OH: South-Western.
- GAO (2001). Major management challenges and program risks: A governmentwide perspective. *General accounting officer report* GAO-01-241 of January 1.
- Goldthorpe, J. H., Ilyn, Catriona Llew, and Payne, Clive (1987). *Social mobility and class structure in modern Britain* (2nd ed.). Oxford: Clarendon Press.
- Gore, A., Jr. (1996). The metaphor of distributed intelligence. *Science*, 272, 177.
- M. Ringel, Cutrell, E. Dumais, S. T. and Horvitz, E. (2003). Milestones in time: The value of landmarks in retrieving information from personal stores, Proceedings of Interact.
- Hollingshead, A. B. (1998). Retrieval process in transactive memory systems. *Personality and Social Psychology*, 74(3), 659-671.
- Jussilaninen, M. (2001). *Knowledge management at the Finnish government*. OECD.
- Sarvary, M. (1999). Knowledge management and competition in the consulting Industry. *California Management Review*, 41(2), 95-107.
- Skyrme, David J. (2003). *Public sector-public knowledge*. Ark Group/David Skyrme Associates.
- Wegner, D. M. (1987). Transactive memory: a contemporary analysis of the group mind. In B. Mullen & G. Goethals (Eds.). *Theories of Group Behavior* (pp.185-208). New York: Springer-Verlag.
- Wegner, D. M. (1995). A computer network model of human transactive memory. *Social Cognition*, 13(3), 319-339.

公務機關對知識管理的實踐與應用

—國家文官培訓所之經驗分享



李嵩賢

摘要

「處於 21 世紀知識經濟時代，組織必須仰賴健全的知識管理體系，始能維持優勢。此不僅企業組織應有此一體認，政府機關與私人企業同樣面對全球化（globalization）的衝擊、國家競爭力的挑戰，也不能置身度外。隨著公務機關公務人員退休年齡逐年下降，經過長期培養具豐富經驗的公務人力的流動與退休，導致組織知識的快速流失，政府尤應善用資訊與通信科技，建構知識定位系統，以創造分享、傳播、儲存知識，從而強化政府組織效能，提高服務水準，提升決策品質。

本文將以知識管理的主要理念及架構，探討考試院公務人員保障暨培訓委員會所屬國家文官培訓所推動知識管理的經驗，希望能作為其他機關推動知識管理的參考。

Knowledge Management and Applications in the Civil Service in Taiwan — The National Civil Service Institute Experience

By Lee Sung-Hsien

Abstract

In the knowledge-based economy of the twenty-first century, an organization must rely on a good knowledge-management system to keep its competitive advantage. It is not only the private sector that must recognize this necessity; government organizations, which, like private firms, face the impact of globalization and the challenge of national competitiveness, enjoy no exemption from it. As the age of retirement of the employees of government organizations falls, manpower with abundant experience and skills accumulated and cultivated over many years is retiring, causing the rapid drain on organization knowledge. Therefore, the government should use information technology to construct a knowledge position system to share, disseminate, and store knowledge, there by strengthening the effectiveness of government, raising the level of its service, and improving the quality of its decisions.

Utilizing basic concepts and frameworks of knowledge management, this paper discusses the knowledge management experience of the National Civil Service Institute of the Civil Service Protection and Training Commission of the Examination Yuan, for the reference of other organizations involved in knowledge management.

壹、前言

西方哲人培根 (Francis Bacon) 早在西元 1605 年就提出了「知識就是力量」這句話。時隔數世紀後，現代著名經濟學者梭羅 (Lester C. Thurow) 則說：「懂得運用知識的人最富有，未來能否運用知識、掌握技術，是貧富差距的關鍵」。雖然時空隔絕，但對於知識價值的看法卻是相同的。而管理大師彼得·杜拉克 (Peter Ducker) 則斷言 21 世紀是知識經濟的時代，產業的興衰、繁榮的長短繫乎於產業本身對知識的掌握程度。所謂「知識經濟」(Knowledge-based Economy)，就是直接建立在知識與資訊的激發、擴散和應用之上的經濟。組織在知識經濟社會中對知識要能夠有所建構、創新、傳播，最後並融入新技術與新產品之中，組織才能持續確保競爭優勢。而這些知識的整理與應用，就是所謂的知識管理 (Knowledge Management, KM)。所以，知識經濟與知識管理是息息相關、密不可分的。

自 1950 年代開始，競爭的型態十年一變，造成管理典範轉移，從 1960 年代以成本為主，依次為品質，快速進入市場，乃至 1990 年代的創新管理，企業追求績效，往往輔之於健全的人力資源管理 (HRM) 或人力資源

發展 (HRD)，不脫以人為管理之道。嗣至 2004 年，美國學者 Davis, P., Naughton, J., & Rothwell, W. 提出「學習與績效之輪」(Learning and Performance Wheel)，單獨將管理組織知識列為企業追求績效的一環後，乃凸顯知識管理的重要，使企業的核心策略有所改變，認為企業管理之道不完全在管人，而在管理知識。

隨著私部門的巨大轉變，公部門自宜調整因應，以順適潮流，提升國家競爭力。我國政府自不能例外，如何透過 HRM 及 HRD 的途徑，運用知識管理系統，創造學習型組織，加強公務機關知識的創造，傳播與融入，應屬當前應積極的作為。尤有進者，根據銓敘部 94 年銓敘統計年報，最近 10 年公務人員每年退休總數急遽增加，從 85 年的 3,275 人，增加到 94 年的 7,703 人。而退休平均年齡，近三年分別為 55.86 歲、55.85 歲與 55.41 歲。這些退休離職人員大部分具備豐富的工作經驗與知識，政府機關一時無法管制此類依法退休人員，自應亟思加強知識管理的推動，避免組織隱性知識的流失。惟各機關對於知識管理的接受度雖然不低，但目前政府機關的工作仍處於適應摸索的階段，相關政策仍未明確。在資源分配上，各機關未將知識管理列為重要的工作項目之一 (黃朝盟，

2005：148-149)。中國生產力中心於民國 93 年針對 177 個中央及地方政府行政機關調查，其中有推動 KM 計畫之機關僅 50 個（約佔 37%）（陳泰明，2006），且大多仍屬初步推動階段，顯見知識管理並未受到全面的重視，實屬憾事。

本文將以知識管理的主要理念及架構，探討考試院公務人員保障暨培訓委員會所屬國家文官培訓所（以下簡稱為培訓所）推動知識管理的經驗，希冀能作為其他機關推動知識管理的參考。

貳、知識管理的意涵

知識是由資料（data），經過關聯化產生資訊（information）再加以文字化的結果。知識依其可表達的程度，可分為顯性（explicit）知識與隱性（tacit）知識（溫源鳳，2005：43-49）。管理則是過程或流程的順適。知識管理的對象就是所有的資料、資訊、知識和智慧。其關聯可以下圖示之：

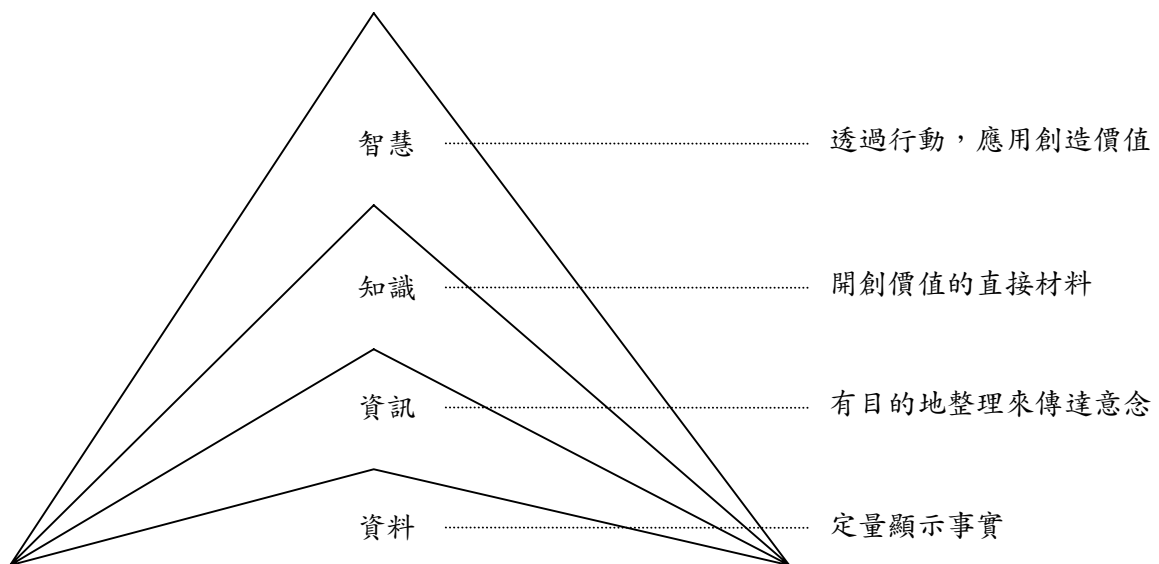


圖 1 資料、資訊、知識與智慧之關係

資料來源：劉宗偉，2000：25-27

如果將二者合而為「知識管理」一詞，則有各家或同或異的解釋，摘其重要定義如下：

- 一、Gartner Group (1999)：「知識管理是一種流程，藉由蒐集並分享智慧資產來獲得生產力和創新上的突破，它涉及創新、萃取及組合知識，以產出更聰明、更富競爭力的組織」。
- 二、Lame (1997)：知識管理是經由一連串創造知識、獲取知識以及使用知識，藉此提升組織績效等過程的管理活動。
- 三、Wiig (1995)：知識是為一連串協助組織獲取自己及他人知識的活動，透過審慎判斷的過程，以達成組織任務。
- 四、Demt (1997)：知識管理應該包括的活動有：建構知識、知識收錄及經由價值鏈來散播並產生價值。
- 五、Laurie (1997)：「知識管理是經由一連串創造知識、獲取知識以及使用知識的過程，以提昇組織的績效」。
- 六、劉常勇 (2006)：知識管理包括知識的清點、評估、監督、規劃、取得、學習、流通、整合、保護、創新活動，並將知識視同資產進行管理，凡是能有效增進知識資產價值的活動，均屬於知識管理的內容。此外，將個人的知識團體化，將

內隱的知識外顯化，將外部的知識內部化，將組織的知識產品化等，都是知識管理的過程。

綜合以上定義可以得知，知識管理是組織在面對 21 世紀知識經濟社會，所必須建立的一個將資料、資訊、知識和資訊技術與整個工作流程、企業精神加以整合的過程。

參、知識管理的重要性及其功能

知識管理的主要目的在提升知識的使用效率和效能、激發員工的知識、管理組織知識以創造組織的利潤 (卓素珍, 2002: 29)。其對提升組織機構內部創造知識的質與量，並強化知識的可行性與價值，強調在對的「時間」把正確的「知識」傳送給對的「人」，以提升工作的效率與品質，具有相當的影響。知識管理因為具備以上的特性使得組織能夠維持長期的競爭優勢，而不容易被模仿，能夠不停的創新知識，創造競爭優勢。其主要功能有下列幾點：

一、留住組織記憶

組織記憶是一種自經驗累積而成的知識，也是種非技術層面上操作的知識。在《後資本主義社會》(Post-Capitalist Society)一書中，彼得·杜拉克 (Peter Drucker) 即認為組織記憶是一種重要的技能，組織記憶的理解

是無法透過語言說明的，只能由學徒制與經驗的示範來獲得（陳美岑，2000）。大多數的組織覺得組織記憶很難用傳統的方式歸類與記載，所以大部分的組織記憶只存放在某些個人的腦海中，因此，即可能隨著職務的流動而喪失。若能利用知識管理的工具與方法，在員工離職或出走之前，將工作經驗及智慧保存下來，則不失為一個有效保存組織記憶的方法。我國近年來公務機關的退休平均年齡有逐年下降的趨勢，造成公務經驗傳承之危機，使得透過知識管理的推動留住組織記憶顯得重要。

二、實現組織價值

知識管理乃是為了適應複雜化的社會，以價值創造為目的的一種策略性議題。組織為了要實踐知識管理，必須認真思考組織內部應該管理的知識（資料、資訊、知識與智慧），同時認清對組織發展具有正面意義的知識與本身的核心職能（core competence）之間的關聯性。這樣才能有效整合個人知識與組織知識，進而提升解決問題的實踐能力。同時透過分享、知識創新活動，創造企業價值。因此，組織知識引領智慧，是實現組織價值的基礎。

三、活用組織智慧資本

知識管理透過資訊科技及有效的管理制

度，針對組織中的智慧資本（結構資本、人力資本、顧客資本）做有系統的整合、儲存、應用、移轉與創新，可以創造組織優勢。

四、強化核心競爭能力

核心能力（Core competencies）一詞由博海拉（Prahalad）與漢米爾（Hamel）二人於90年代早期提出。他們認為核心能力來自對市場、顧客、技術的共識。核心能力帶來的優勢，是由科技與生產力匯集而成。而知識管理則是以科技為應用基礎，以生產力所須的知識為標的的順適流程，藉此一流程，組織不僅得以生產最好的產品，或提供最佳的服務，來設定市場定位，進而可以強化組織核心能力。

五、快速有效地解決問題

透過知識管理蒐集相關資訊，將其分析、歸納成有用之知識，可以提昇知識、資訊之重複使用性，降低訓練新人的成本、減少組織研發及解決問題的成本，使得組織更有效率。

六、透過知識分享提高綜效

知識管理是從分享開始的，是經由知識運載者(p)透過資訊科技傳送(+)對於知識(k)進行不斷地分享(s)，可以達到加乘效果，並達到綜效。簡單以一個公式呈現即：

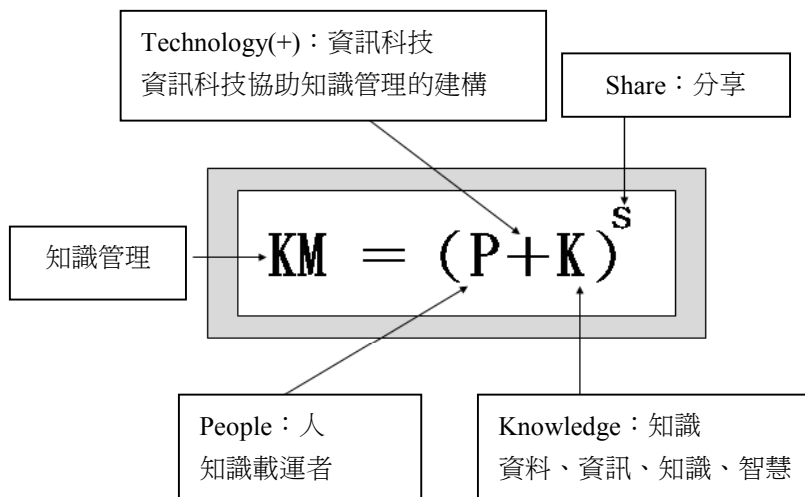


圖 2 知識管理重要元素架構圖

資料來源：劉宗偉，2000：39。

肆、知識管理的實踐策略

知識管理的實踐策略，首需從價值鏈（Value Chain）的分析著手。按價值鏈是由競爭大師波特（Michael E. Porter）在 1985 年提出，現在已經成為組織創造價值的重要分析工具。此價值鏈主要是說明組織可以藉由整合和組織中各項活動的過程中，獲得競爭優勢。近年來，部分知識管理的研究者與實施者，已逐漸把知識管理視為組織競爭優勢的重要關鍵因素，並將波特所提出的價值鏈應用於知識管理的領域。

知識管理價值鏈分為二大部分，一是知

識管理的基礎建設，包括「領導與管理」、「資訊科技之應用」、「組織文化之塑造」、「人力資本之維持」等四大基礎建設；一是知識管理的主要活動包括「知識取得」、「知識創新」、「知識保護」、「知識整合」及「知識擴散」等五大活動。

如何將以上的活動歸納濃縮成為一個實踐策略呢？國內學者尤克強先生提出的見解十分精要易於瞭解（尤克強，2004：62）他認為知識管理的工作概分為三種策略和六個重點，每種策略涵蓋兩個重點。第一種策略稱作知識管理的市場化策略，其重點為知識來源的「尋找」與「整理」，其工具為知識地

圖 (Knowledge Map)。第二種策略稱作知識管理的系統化策略，其重點為知識內容的「儲存」與「流通」，其工具為知識庫 (Knowledge Base)。第三種策略稱作知識管理的社會化策略，其重點為知識價值的創新與利用，其工具為知識社群 (Knowledge Community)。因此，培訓所推動知識管理的策略，實際上是以尤克強先生的實踐策略為策略逐步推動開展。

伍、推動經驗

一、推動緣起

培訓所係隸屬於考試院公務人員保障暨培訓委員會之公務培訓機關。依據培訓所的組織條例規定，培訓所依法辦理公務人員考試錄取人員訓練、公務人員升任官等訓練、公務人員政治中立訓練及公務人員訓練之國際交流等訓練事項。審視外在環境如全球化與世界接軌等議題挑戰，及與國內其他培訓機構的競爭與合作，培訓所在經營管理上，面對以下的新挑戰：

(一) 服務

1. 是否能提供即時性的服務
2. 是否能提供優質性的服務
3. 是否能提供整合性的服務

(二) 成長

1. 是否能快速縮短學習曲線

2. 是否能快速變革強化組織

3. 是否能夠配合政府改造作體制上的更新

(三) 創新

1. 是否能不斷改善追求六個辛格瑪 (6 Sigma)

2. 是否能累積保留工作的經驗減少重複摸索學習成本

3. 是否能將見解 (ideas)、創意 (creativities) 轉化成為有用之創新 (innovation)

為因應上述挑戰，培訓所爰積極規劃導入知識管理相關理念及作法，並於民國 94 年 3 月 10 日訂定「國家文官培訓所知識管理推動方案」，以有效推動知識管理。

二、建置與導入

依據前開推動方案，培訓所建置的目標在於：

- (一) 建置培訓所知識定位系統 (Knowledge Position System)。

- (二) 強化培訓所學習分享與分享學習之組織文化。

- (三) 提昇培訓效率與效能。

至於知識管理的導入過程，則依循圖 3 的過程，在知識管理顧問的指導與諮詢下，分為導入前、導入中與導入後三階段進行。

知識管理導入過程

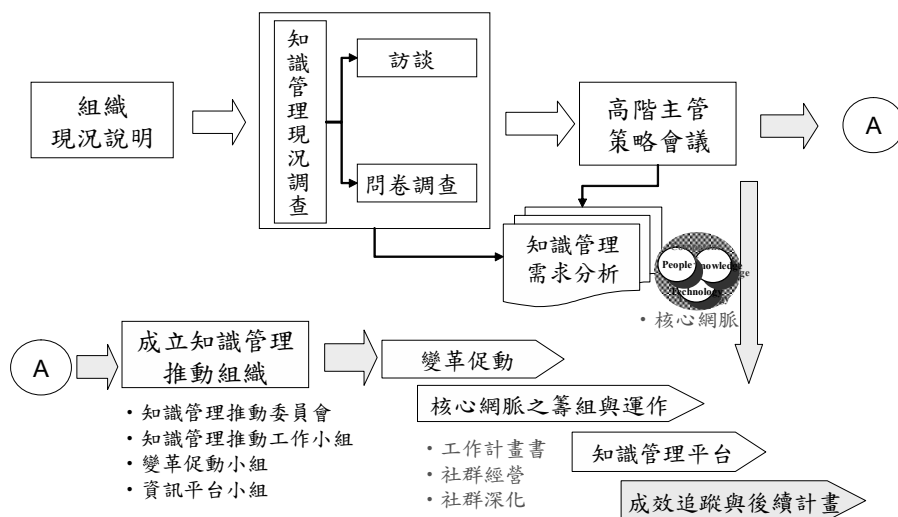


圖 3 知識管理導入過程

資料來源：培訓所

(一) 導入前

知識管理係組織整體知識建構與分享文化之建立，其推動成功最重要之關鍵在於全體同仁觀念之建立。培訓所共辦理七場次專題演講，以建立知識管理觀念與社群經營管理技巧；並採購知識管理相關圖書，成立知識管理圖書專區；及參訪人事行政局與考選部等機關，參考其建置經驗。

此外，為了解培訓所目前知識管理的現況，培訓所並建立診斷變項 (variables)，作

為訪談及設計問卷的主軸。其主要內容如表 1。

表 1 知識管理現況診斷主要內容

類別	主要內容
知識管理的定義與看法	<ul style="list-style-type: none"> 知識管理的意涵 對知識管理的期望、效益
推動知識管理可能遭遇之問題與對策	<ul style="list-style-type: none"> 推動障礙與因應對策 建議之激勵與評量辦法
知識物件的保存與分享機制	<ul style="list-style-type: none"> 知識平台使用頻率 需要保存的文件類型 如何傳遞資訊

(二) 導入中

知識管理導入過程中，首先須要進行知識管理策略之擬定，使高階主管對知識管理專案的導入能達成共識。從策略面擬定培訓所導入知識管理的願景、目標、價值、核心能力等；及從組織面進行組織流程的最佳化及建立推動知識管理的組織架構及進行變革促動等。在釐清培訓所的核心定位與進行核心網脈的規劃後，接下來便進行核心網脈之籌組與運作，藉由工作計畫書之擬定、社群經營，教育訓練等工作，達到知識管理運作的目標。歸納言之，知識管理在導入中的主要工作項目包括：

- 1.知識管理策略擬定
- 2.變革促動小組運作
- 3.核心網脈運作規劃
- 4.核心網脈運作
- 5.教育訓練

(三) 導入後

本階段主要為確認及提高知識管理的導入成效，並規劃辦理知識管理獎勵機制、知識管理競賽活動方式。及根據本專案執行過程中之檢討項目，規劃後續知識管理之導入作業。其主要工作項目包含：

- 1.成效追蹤
- 2.知識資產的再利用

3.後續知識管理導入規劃

三、具體作法

(一) 建立知識管理推動流程圖

任何管理的推動，都須要有明確的程序，才容易取得共識，齊一做法與步驟。因此培訓所在具體推動知識管理之前，除擷取專家學者的見解精華，建立導入過程的概念之外，並進一步依導入概念，就細節綱要建立推動程序（如圖 4），以作為具體做法的依據。以下（二）—（十）的作法，即植基於圖 4 的程序。

(二) 成立知識管理推動專案小組

知識管理的施行必須要有一位捍衛者（Champion），並需要在知識管理開始執行之後為整個運作負責之知識長，Nonaka 稱之為知識行動者（Knowledge Activists）。培訓所為事竟其功，在實質推動知識管理之前，爰先成立知識管理推動小組，作為擬訂知識管理策略及推動指導的專案性臨時性組織。知識管理推動小組由所長擔任主任委員，並指定副所長擔任知識長，各單位主管為推動小組成員。圖書資訊組則擔任工作小組，負責委員會議之召開與各項聯繫工作，與規劃、維護及管理知識管理系統平台。組織架構如圖 5。

知識管理推動程序

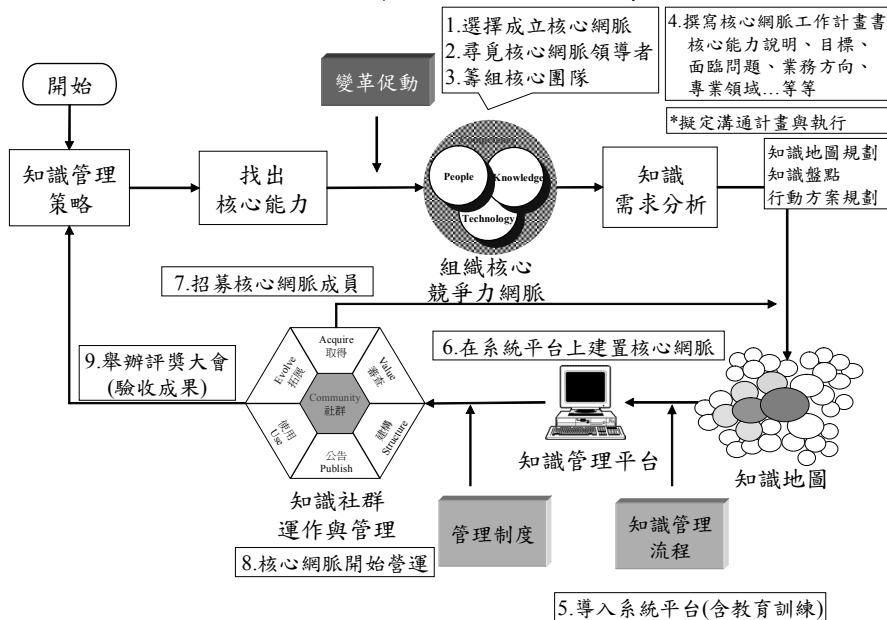


圖 4 知識管理推動程序

資料來源：培訓所

(三) 擬訂知識管理策略

依據 Zack (2002) 的理論，利用 SWOT 模式缺口分析 (Gap Analysis)，擬訂知識管理策略。其流程為：

1. 檢討既有知識

經由培訓所內各組室與社群之知識盤點，以清楚了解組織內具備那些知識，以達知己之境。如培訓所辦理「NCSI 學習饗宴」活動之成效良好，則應思索此一知識應如何

透過知識物件之整理加以保存，並與同仁分享，進而改進創新，傳承知識。

2. 檢討應有知識

由培訓所之願景、組織職掌與未來發展方向等為出發，以檢討組織內應具備之知識與能力。培訓所之願景係「成為公務人力資源發展最佳的選擇機關」(to be the best choice of human resource development)，並依法辦理新進人員導入訓練 (orientation)、管

理發展 (management development)、行政中立等訓練，則應據此深思有那些知識需要加以蒐集或成立研究專案，以因應未來之發展。

3. 找出知識缺口 (Knowledge Gap)

即培訓所目前知道與必須知道的知識差

距在那裡。清楚知識缺口後，即可擬定策略，透過內部研究將內隱知識外顯化或藉由外部專家的指導，將外顯知識內隱化，以縮小缺口，讓組織知識更加堅實完整。

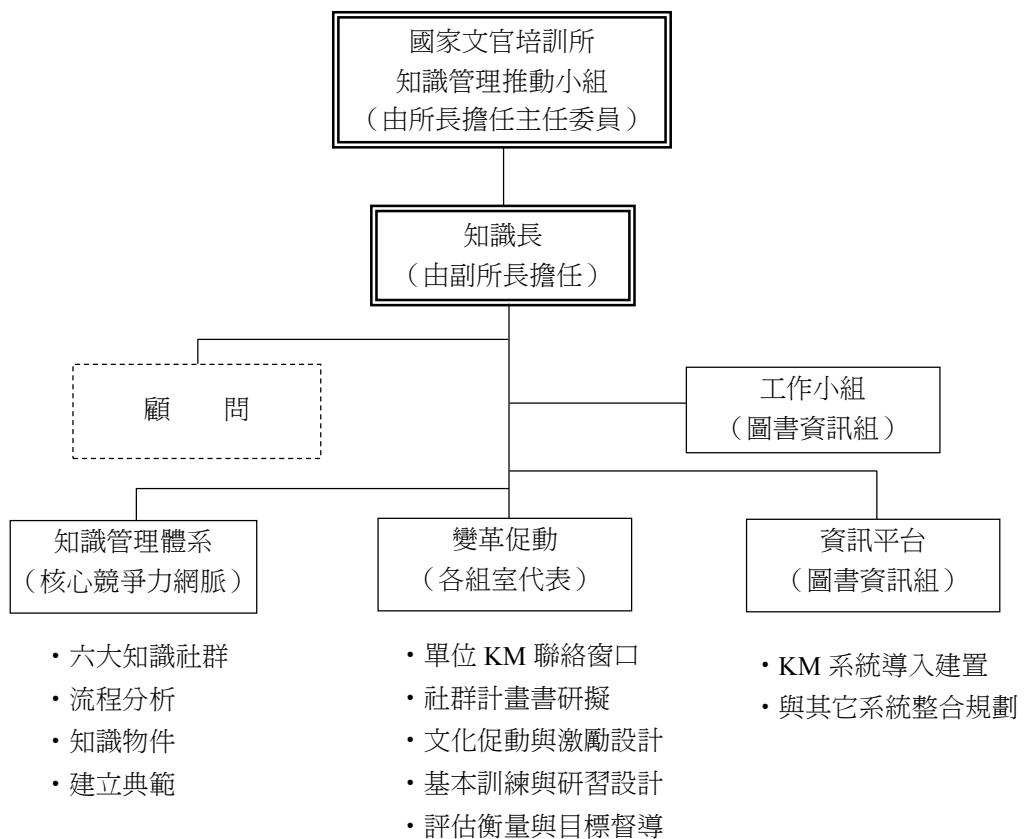


圖 5 知識管理推動小組架構圖

資料來源：培訓所

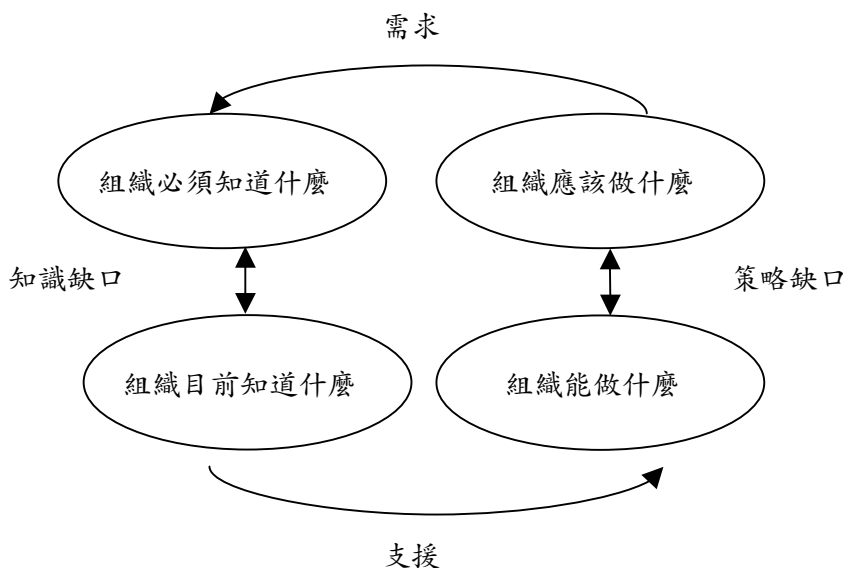


圖 6 組織的策略與知識缺口分析圖

資料來源：林東清，2003：157。

4.擬定管理策略

了解缺口後，即可針對各項作為檢討，探討是否可行、有無法律規定等相關限制、須多少預算、執行時機等，逐一擬定管理策略及計畫，俾據以執行。

(四) 確定職能核心能力

核心能力是指在組織中少數幾種長期培養以居於產業領先地位，並可對其他資源產生槓桿作用，開創出各種創新產品的一種綜效能力 (Prahalad & Hamel, 1990)。因此，核心能力是一種技術、知識、資源、流程與管理文化的綜效。核心能力不是短期一蹴可

及，而是需要長期累積。管理大師彼得·杜拉克 (Peter Drucker) 就認為知識是組織所有創新的泉源，是組織最重要的一種核心競爭能力。

培訓所爰依前述核心能力之定義，找出核心能力。其實施方式是透過全員會議，由所有同仁以腦力激盪方式，共同討論培訓所應具備之核心能力，作為知識社群區分的基礎。以培訓所依據核心能力成立的「職能發展社群」為例，經成員充分討論出之核心業務包括各官等核心職能規劃、課程內容規劃、講義製作、線上課程教材製作、混成學

習規劃、高階及初任主管研習班、行政中立、訓練進修綜合業務等八項。嗣經社群會議討論後確立其職能核心能力為：

- 1.訓練課程規劃、執行及開創能力。
- 2.熟知、融合運用法規能力。
- 3.訓練資源整合能力。
- 4.運用電腦科技能力。
- 5.隨機應變與及時回應能力。

(五) 成立知識社群並建構核心網脈

培訓所依據核心能力之性質，經以 Mataplan 活動及進行同仁問卷調查分析後，成立六個知識社群，分別為創新成長社群、培訓管理社群、職能發展社群、顧客關係管理社群、後勤支援社群及中部園區業務管理社群，並據以建構核心能力網脈。每一社群須選定核心網脈領導者（社群經理）、召集社群成員，並撰寫社群工作計畫書。此計畫書內容包含每個核心網脈之核心能力說明、目標、面臨問題、業務方向、專業領域……等等。

透過社群計畫書之撰寫，各社群得以凝聚社員之向心力，讓各個社員了解社群之運作方式與未來發展方向，同時也清楚社員的工作重點。定期的社群會議，除可了解社員知識物件的撰寫之困難與進度，同時也成為溝通的重要橋樑。培訓所於知識管理平台上

也成立網路社群，供各社群透過網路發表意見與看法，並可相互討論交換意見。

(六) 促動變革

促動變革為知識管理中相當重要的工作項目，為了讓每個員工都能認知知識管理的觀念，培訓所擬訂各種不同的知識管理活動，以進行內部知識管理之變革促動：

- 1.政策與方向：藉由目前文官培訓所知識管理推動小組會議，集合各社群之社群經理，傳達貫徹 KM 推動之策略。
- 2.教育與訓練：辦理各項知識管理推動教育訓練，推廣知識管理理念。
- 3.激勵與執行：激勵同仁自動加入知識社群，學習知識管理之運作。
- 4.衡量與評估：衡量員工對知識管理的參與度與知識物件之價值性。
- 5.回饋與分享：辦理成果發表會，增加員工對知識社群之認識。

(七) 分析知識需求

知識需求分析係由每個核心網脈進行規劃。以「後勤支援管理」知識社群為例，要分析的是各項問題解決與技術能力為何？需要具備哪些知識範疇才能達到本知識社群所設定的目標？經社群會議討論後，本社群需要解決的問題如下：

- 如何做好各項資訊系統之維護管理？

- 如何做好資訊設備之維護管理？
 - 如何做好資訊安全作業？
 - 如何做好數位派送系統作業？
 - 如何做好圖書資料之各項管理作業？
 - 如何確保餐廳品質？
 - 如何做好宿舍管理？
 - 如何做好保安全管理？
 - 如何做好花木管理？
 - 如何做好清潔管理？
 - 如何維護設備運作在最佳狀態？
 - 如何做好文書管理？
 - 如何做好非消耗品管理？
 - 如何做好採購業務？
 - 如何做好出納管理？
 - 如何落實管考功能？
 - 如何規劃員工教育訓練，提昇培訓所員工專業能力？
 - 如何減少新進人員學習時程？
 - 如何提昇員工對活動的參與感？
 - 如何以最快速的方式辦理人員進用？
 - 如何儘早規畫年度計畫，以配合預算編列時程？
 - 同仁如何辦理單據核銷？
 - 如何看懂財務報表—報表訊息的解讀？
 - 因應創新計畫如何配合預算調整及動支？
- 確定知識需求後，即擬定短、中、長期

目標，指定各項知識蒐集研發之負責人，依據組織策略思考方式，由知識盤點開始，將知識缺口與策略缺口縮小，發揮知識管理之功效。

（八）建立專家黃頁及知識地圖

培訓所利用資訊網路系統建立專家黃頁（Yellow Page），網羅培訓專業技術人員及各學科講座名單，並不斷更新充實外，同時也著手建立知識地圖（Knowledge Map）。

知識地圖為組織內部知識架構之建立，也是知識定位系統的一部份。其建立之方式係於完成知識需求分析之後，根據每一類之知識範疇，進一步規劃其知識地圖（知識樹）。管理者可用來瞭解組織知識分佈的情形及協助組織成員掌握核心能力知識。

（九）知識盤點

以知識地圖架構為基礎，依據知識缺口分析，針對知識地圖中每一類所需之知識進行分析與整理，並訂出每一知識分類所應具備之知識物件名稱。在知識盤點的過程中，有些知識可能為組織現有，有些可能為組織所沒有，組織現有的知識是存放在何處、誰所擁有；組織沒有的知識要如何取得，此皆必須訂定行動方案來進行知識的取得。茲以培訓所後勤支援管理社群為例，資訊部分之知識盤點如下：

尋求解決的問題	解決方法	對應知識物件名稱	知識擁有者	完成日期
如何做好各項資訊系統之維運管理？	資料整理	請證系統管理作業	李 0 0	950730
	"	考試訓練系統管理作業	李 0 0	950830
	"	升官等訓練系統管理作業	李 0 0	950930
	"	公文製作.管理.交換及影像管理系統	李 0 0	951030
	"	視訊會議系統管理	林 0 0	950730
	"	文官 e 學苑線上平台管理維護作業	陳 0 0	950730
	"	知識管理系統之管理作業	張 0 0	950830
如何做好資訊設備之維護管理？	研究採購	資訊資產管理作業	林 0 0	950730
	資料整理	電腦主機房管理	林 0 0	950830
如何做好資訊設備之維護管理？	資料整理	資訊設備軟體及硬體維修	吳 0 0	950830
	"	電腦教室維護作業	吳 0 0	951030
如何做好資訊安全作業？	資料整理	資通安全緊急應變處理	林 0 0	950830
	"	防火牆安全管理	林 0 0	950930
	研究測試	垃圾郵件管理	林 0 0	951030
	採購系統	系統弱點掃描、修補作業	林 0 0	951130
	資料整理	個人資料備份作業	林 0 0	951130
如何做好數位派送系統作業？	資料整理	數位派送系統內容申請派送作業	陳 0 0	950830
	"	數位派送系統多媒體製作作業	陳 0 0	950930
	"	數位派送系統管理維護作業	陳 0 0	951030
	研發製作	數位派送系統版面製作作業	陳 0 0	951130



圖 7 培訓所知識地圖

資料來源：培訓所

培訓所經過知識盤點後，第一階段（自 94 年 4 月至 94 年 12 月底止）以鼓勵同仁上傳知識物件之量為目標，共建置 1,190 件知識物件，並於 94 年 12 月辦理成果發表會。惟經檢視已完成之知識物件，大部份係以現有顯現知識之文件整理居多；隱性知識之經驗分享與知識傳承，因須花費較多時間與精力整理，對同仁而言，負擔較大，成果相對地也比較少。因此，在第二階段（95 年 1 月至今）經知識社群調整後，各社群重新撰寫知識社群計畫書，知識物件之擬撰重點改以質為目標，由各社群列出其最需解決之 15 個問

題，再提出 25 個知識物件。其成果預訂於 95 年底辦理第二次知識管理發表會發表。

（十）知識管理平台

在知識地圖確認及知識之盤點有一定之結果後，即進行知識管理平台導入工作，將所規劃之知識分類架構、所蒐集到之知識物件、資料…等等，放入系統平台中，讓使用者進行分享。目前培訓所知識管理平台具備的功能包括：

- ◆ 工作平台：供同仁日常工作使用之系統平台，目前有公布欄及行事曆等功能。並計畫於明年度與其他行政管理系統結合，以

單一登入 (single sign on) 方式，簡化統一入口。

- ◆ 知識平台：供知識儲存與分享之平台，依樹狀式之知識地圖分類，彙聚知識物件，並提供全文檢索之搜尋功能，以快速取得文件。具有知識庫的功能。
- ◆ 社群平台：依六大社群分組，供所內同仁互動並創造與分享討論知識之平台。

- ◆ 學習平台：係結合學習資訊及線上學習之網路學習平台，本所原已開發「文官 e 學苑」線上學習系統，未來將結合加入知識管理系統之中。

- ◆ 資訊平台：係資訊發佈及意見交流之平台，各子系統之設計應具親和性介面，以利同仁使用。



圖 8 培訓所知識管理平台版面

資料來源：培訓所

（十一）知識管理運作

知識管理有賴於員工之配合參與，因此當知識管理平台上线後，則須鼓勵員工持續參與知識物件的提呈與使用，以發揮知識管理之價值。

培訓所計畫於明（96）年度將知識管理系統與其他行政管理系統結合，以單一登入（single sign on）方式，成為培訓所之入口網，將知識管理與工作平台完全結合，提昇同仁使用意願與便利性。在此之前，則將知識管理系統入口，於培訓所內部網站內建立連結，以便於同仁使用。

（十二）激勵機制與成果發表

為鼓勵同仁積極參與知識社群運作與知識物件之建立，爰訂定獎勵作業要點，對成果發表評比項目與標準、獎勵類別等內容加以規範，以評核及驅動知識管理。培訓所於94年12月辦理第一次知識管理成果發表會，經選出最佳知識物件優質獎、傳承獎、貢獻獎與團體獎等，並觀摩學習各社群精彩物件，發給獎金鼓勵同仁持續推動知識管理工作。第二次成果發表會預定於95年年底舉辦。

伍、經驗與啟示

一、基本認知

（一）變革決心

知識管理是組織變革的一環，需以組織願景為努力之最終目標。因此，在推動前，應讓全體同仁均有朝共同願景努力邁進之心理，才較容易克服困難，破除執行過程的障礙。

（二）全面動員參與

知識管理的推動首要獲得高階主管的充分支持。其次，本項工作不應侷限於承辦單位單獨的努力，而應設法鼓勵全體員工參與，才能獲得成效。

二、組織知識地圖

繪製時，須注意下列幾點：

- （一）以核心工作為主軸—把力氣用在刀口上，組織時間、人力資源有限，應從組織的核心工作為主軸，以避免浪費時間。
- （二）重「質」而不重量—在繪製知識地圖時，不要太在意其規模，應把焦點放在協助知識工作者找到他們所需要的。
- （三）易於使用—知識地圖必須是易於使用，讓所有同仁都樂於接受。

三、塑造組織文化

根據研究者統計導入知識管理系統的障礙前三名分別為：企業文化的阻力佔48%、

知識管理技術不成熟佔 19%、知識管理產業不成熟佔 16%。(陳悅宜, 2002: 84-86) 可見組織文化對於知識管理推動成功與否佔有關鍵性的地位。由於知識管理是以「信任」及「分享」為基礎, 因此塑造信任與分享知識的組織文化, 是推動知識管理的前提。特別是內隱知識, 必須要透過人與人之間的互動、交談、討論等, 才能分享, 當然就需盡力促成成員間之信任及營造知識創新分享的氛圍。培訓所的作法係在內部網路上成立「Idea Jam」專屬網站及透過全員腦力激盪(Brain Storming)、讀書會心得分享、單位創新等方式凝聚組織信任、分享及創新的文化。

四、其他相關配套措施

(一) 人力資源管理部份

為推動創新知識, 人力資源管理部分應運用訓練與發展(T&D)培訓高奉獻員工, 並保障員工職務, 塑造安全環境, 鼓勵員工勇於創新。

(二) 組織結構部分

組織應活化結構, 不能保持僵化不變型態, 尤其要有高度的跨部門溝通(high inter-unit communication), 避免各單位形成山頭主義, 發生「見樹不見林, 知微不能見著」的弊端。

(三) 辦事風格部分

組織對於員工不具體、模糊不清的意見, 以及不切實際的建議, 應用寬大的胸襟加以接受, 並認真思考, 將價值觀著力在目的, 而不是過程, 才能創造新的知識。

陸、結語

二十一世紀既是以知識為重要資產並強調速度競爭的知識經濟時代, 知識被視為智慧資本, 是組織機構中最具競爭力的核心資源, 是扮演維繫組織機構競爭優勢的關鍵, 因此, 組織想要永續生存以及提高競爭力, 就必須要有良好的知識管理機制, 有效利用知識、分享知識、創造知識。

國家文官培訓所為能有效利用知識、分享知識、創造知識, 進而創造優質的培訓效能, 推動知識管理的歷程, 雖具有若干成效, 但因為知識管理是長期持續性的工作, 未來對知識管理仍應適時檢討其策略及架構, 加強知識的蒐集、建立、創新與分享, 才能發揮知識管理的重要功能。(本文作者為國家文官培訓所所長)

參考書目

- 王美音、楊子江譯(1997)。創新求勝－企業智價論。台北：遠流。
- 王銘宗召集(2001)。服務型政府之知識管

- 理。台北：公務人力發展中心。
- 尤克強（2004）。**知識管理與創新**。台北：天下文化。
- 林宜瑄等譯（2003）。**知識優勢－杜拉克、梭羅等大師共譜未來市場新貌**。台北：遠流。
- 林東清（2003）。**知識管理**。台北：智勝。
- 吳承芬（2000）。**知識管理的基礎與實務**。台北：小知堂。
- 邱子恆（2006）。**知識管理與知識組織**。台北：文華。
- 卓素珍（2002）。**個人知識庫之建構與運用之研究**。台中：教育部台灣省中等學校教師研習會。
- 陳永隆、莊宜昌（2004）。**知識價值鍊**。台北：中國生產力中心。
- 陳美岑譯（2000）。**組織記憶與知識管理－企業保存 know-how 的方法**。台北：商周。
- 陳悅宜（2002）。知識管理在公部門的迷思與突破。**研考雙月刊**，26(4)，77-88。
- 陳泰明（2006）。**協助公部門推動知識管理流程與步驟**。公部門與技術服務業知識管理交流會議資料（未出版）。
- 溫源鳳、湯凱喻（2005）。**知識管理－科技、研發、資訊與績效**。台北：普林斯頓。
- 黃朝盟（2005）。政府組織的知識管理現狀與挑戰。**政治科學論叢**，24，137-167。
- 齊思賢譯（2000）。**知識經濟時代**。台北：時報。
- 銓敘部（2005）。**94 年度銓敘統計年報**，<http://www.mocs.gov.tw/html/pubinfo.htm>。
- 劉宗偉譯（2000）。**知識管理的第一本書**。台北：商周。
- 劉常勇（2006）。對於知識管理的基本認識，<http://www.cme.org.tw/know/>。
- 劉培楠（2006）。**知識管理介紹**。<http://www.ares.com.tw/communicate/magazine/%b8%EA%B3q%B3Q%B0T%C2%F8%BBx%B2%C422%B4%C1/%AA%BE%C3%D1%BA%DE%B2z%A4%B6%B2%D0.htm>
- 蔡振昌（2003）。**全球華人知識管理推動實務**。台北：中國生產力中心。
- 謝德鑫等譯（2006）。**知識管理**。台北：培生。
- American Productivity & Quality Center (2006). APQC Knowledge Management. Retrieved from <http://www.apqc.org/km/>.
- Broadbent, M. (1998). The phenomenon of knowledge management: what does it mean to the information profession?. Retrieved from <http://www.sla.org/pubs/serial/io/1998/may98/broadben.html>.

- Huseman, R. C. and Goodman, J. P. (1999). *The emergence and growth of the knowledge economy. Leading with knowledge: the nature of competition in the 21st Century*. Thousand Oaks: Sage Publication Inc.
- Kwasnik, Barbara H. (1993). The role of classification structures in reflecting and building theory. In Raya Fide, Barbara H. Kwasnik & Philip Smith (Eds.). *Advances in Classification Research*, Vol. 3. Medford, N.J.: Learned Information Inc.
- Nonaka, IKujiro & Takeuchi, Hirotaka (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. NY: Oxford University Press.
- Probst, Gilbert, Raub, Steffen and Romhardt, Kai (2000). *Managing Knowledge: building blocks for success*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Robbins, Stephen P. and Coulter, Mary (1994). *Management*. N.J.: Prentice Hall.
- Tiwana, Amrit (2002). *The Knowledge Management Toolkit: Practice techniques for building a knowledge management system*. Upper Saddle Rivers, NJ: Prentice Hall.
- Van der Spek, R. and Spijkervet, A. (1997). Knowledge management: dealing intelligence with knowledge. In Jay Liebowitz & Lyle C. Wilcox (Eds.), *Knowledge management and its integrative elements*. (pp. 31-60), FL: CRC Press.

知識管理與創新—以公務福利為例



蔡祈賢

摘要

在人類文明發展過程中，知識始終是一不可或缺的要素，尤其在知識經濟時代，知識更獨領風騷，儼然代表一種財富與競爭力，是促進經濟發展的主要動力。為因應知識爆增、全球化與資訊革命的衝擊，知識需要妥適的管理，經由良善的管理策略，使各種有用的知識能有系統的選取、儲存、分享，而其終極目的，則在便利的運用與創新。因此，知識管理與創新是新世紀組織最重要的競爭源泉。住福會於 93 年 5 月成立知識社群，在團隊的合作努力下，已建構完成公務福利知識管理系統，內含 1743 個知識物件，形成一個豐富且便捷運用的知識平台。同時再經由持續的建置更新與鼓舞同仁點閱應用，一年來已創新多項福利措施，計有低率的優惠貸款、多元的協助服務、優利的住宅輔購、生動的文康活動、活力的休閒旅遊等。對提升公務同仁的福利服務與增益福祉，助益甚大，此係不增加政府財政負擔之原則，使公教員工享受更多、更精緻福利的有效作為。

Knowledge Management and Innovation - with the Civil Service Welfare as an Exemplar

By Tsai Chi-Shyan

Abstract

Knowledge is always an indispensable element for the development of civilization of human being. Especially at the era of knowledge economy, knowledge even further comes out to gather up all highlight and simply represents wealth and competitiveness, while also serving as the leading force of economic development. For the purpose of coping with the impacts from the booming of knowledge, globalization and revolution of information, knowledge shall be managed in a proper manner and, given good management strategies, useful knowledge can be selected, stored and shared on a systematic basis. The ultimate goal is to attain to the convenient use and innovation. Therefore, knowledge management and innovation are the most crucial sources of competitiveness for an organization at the new age. The Civil Service Housing and Welfare Committee established the Knowledge Club in May 2004 and, with the cooperation and efforts of the work team, has completed the construction of the civil service welfare knowledge management system, which comprises 1743 items of knowledge and forms a versatile and convenient platform of knowledge. Through the continuing setup, updating and encouraged clicking and use, many welfare measures have been innovated over the past year, including the low-rate loan, diverse services of assistance, preferential housing, lively recreation activities, and animating tours. It has made enormous contributions to the enhancement of the civil service welfare, service and benefit. That is indeed an effective act to enable the public servants to enjoy more and better welfare without increasing the financial burden of the government.

壹、知識經濟時代

知識 (knowledge) 係指人類透過認知或思考過程，而獲得一切有用的有形或無形的事物。千百年來，人類文明不斷進化，知識亦不停的積累。輒近以來由於科學的發明創造、資訊技術的進步，知識的增長更為快速。根據學者的研究，當前人類總知識，每二至三年即增加一倍；每天有 6 千至 7 千篇科學論文發表，平均每日出版 13,000 本書。

管理大師 P.F.Drucker 於 1993 年出版「後資本主義社會」(Post-capitalist Society)，主張在資本主義之後的知識社會，資本不再是主導經濟發展的力量，知識的運用與製造，才是經濟成長的原動力。經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 於 1996 年出版「以知識為基礎的經濟」系列報告，明確將「知識經濟」(knowledge economy) 界定為與農業經濟、工業經濟並列的新經濟時代。世界經濟的發展，已由勞力密集、資本密集，轉變為知識密集。知識儼然是一種財富、一種競爭力，是促進經濟發展的主要驅力。

知識風起雲湧，又獨領風騷，但其衰退的週期也相隨縮短，因此，必須時時汰換，所擁有的資產方不致形成包袱；兼以面對全

球化、激烈競爭及資訊革命的衝擊，知識如何有效管理經營，已成為新經濟社會之主軸。本文首先概述知識的屬性與類別；其次探討知識管理的新思維；復次說明公務福利知識管理建構的過程與體系；更進一步申述運用知識管理創新福利之作為。

貳、知識的特質與類別

從人類文化的史實來考察，早在古希臘時期，知識就很受重視，哲人 Socrates 即力主知識可以促進道德；Plato 在其「理想國」(The Republic) 一書符應，智德為萬德之首，擁有知識的哲學家即為統治階層；中世紀的經驗主義者 Francis Bacon，也認為知識就是力量；後現代社會學家 M.Foucault 更強調，知識創造力量，沒有知識即無力量。這些箴言或主張，在在皆說明知識的重要影響力。

一、知識之特性

Thomas Stewart 在其所著「智慧資本」(The Intellectual Capital) 一書中揭示，知識具有不會削減，生產過剩、前後不均、無法預測等特質；Sveiby (1997) 認為知識有四個特性：(一) 知識是隱性的 (tacit)；(二) 知識是行動取向的 (action-oriented)；(三) 知識是經由法則支持的 (Supported by rules)；

(四) 知識是持續改變的。另有學者主張其具有價值性、階層性、共享性、衍生性(陳淑華, 民 92)。綜整而言, 可析述其特性如下(王頌平, 民 95):

(一) 不會削減

知識具有經濟學中公共財之共享性(nonrival)特質, 亦即知識並不因人使用後而消耗, 而是能夠讓人繼續反復的享用。例如書本的知識, 可以無止境的傳授給任何人, 而不會有絲毫的減損。

(二) 知識過剩

人們無時無刻不在創新知識, 而且知識創造的速度, 還會因為知識的不斷累積而提升, 新知識也因此愈來愈多。所以現在人們面臨到的問題, 不是知識短缺, 而是知識過剩, 故選擇、批判知識的能力也愈來愈重要。

(三) 頭重腳輕

知識密集型的產業, 具有「高固定成本低變動成本」之特性。成本集中在產品開發過程的前端。換言之, 知識密集型產業, 設計研發費用遠遠高於製造複製費用。

(四) 無法預測

知識的發展呈現非線性之趨勢, 新舊知識之間往往無法找出相關聯結, 因此知識的

汰換非常快速, 而未來發展也愈不可預測。

(五) 知識是易變的資產

由於組織只能保存知識, 無法創造知識, 而個人的隱性知識(如個人經驗、人脈等), 又無法全部轉化為組織知識。因此, 若部門員工離職, 即帶走他所有的知識。

二、知識的類別

從 1960 年代開始, 學者即進行知識分類的研究, 由於所採用的分類標準不一, 致有不同的類型。

(一) 依知識的層次分

人類知識從無到有, 從低而高, 從少至多的過程, 大致可分為資料(data)、資訊(information)、知識(knowledge)、智慧(intelligence)等四個層次。所謂的「資料」, 就是原始的數據或數值, 是紛亂、大量、客觀的呈現, 如生育率、升學率。「資訊」則是將資料視為一種題材, 有計畫、有方法、有目的的加以整理, 藉以傳達某一些特性的訊息。「知識」即是藉由分析資料來掌握先機的能力; 同時也是開創價值所需的直接材料。而「智慧」是以知識為基礎, 運用個人應用能力、實踐能力, 來創造價值之泉源(劉京偉譯, 民 89)。其彼此之關係可顯示如圖 1。

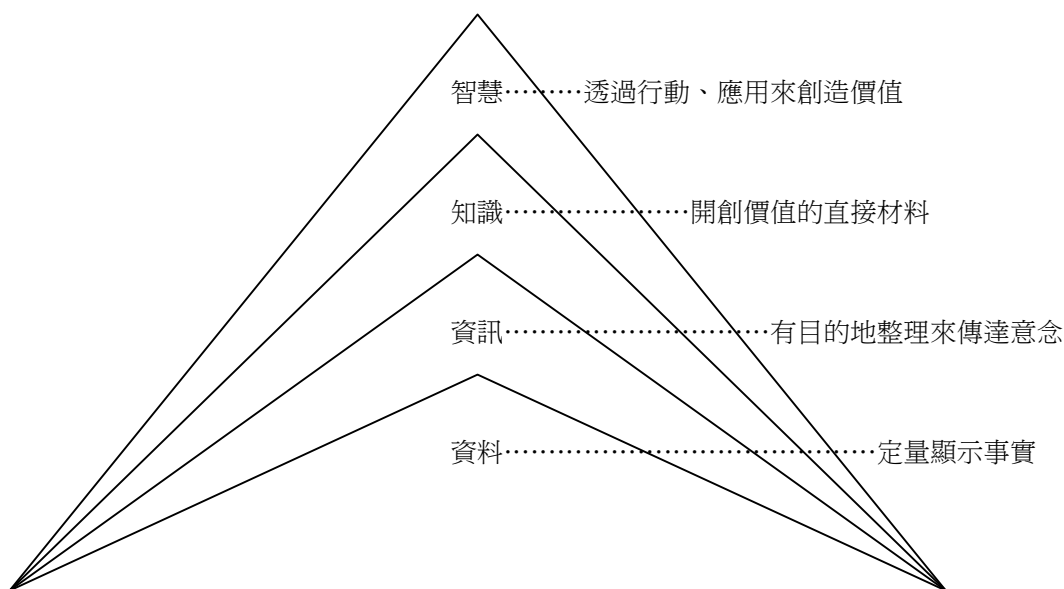


圖 1 知識層級

資料來源：劉京偉譯（民 89）。知識管理的第一本書。台北市：商周。

（二）依知識的屬性分

Polanyi (1967) 在「內隱的層面」(The Tacit Dimension) 一書中，將知識分為內隱與外顯兩種。內隱知識 (tacit knowledge) 是屬於個人的，與特別情境有關，同時難以形式化與溝通，是一種「無法用文字或句子表達的主觀的且實質的知識。」(Nonaka et al. 1995) 例如經驗、智慧、know-how、group skill 屬之。外顯知識 (explicit knowledge) 則可以形式化、可制度化、可言語傳達的知識，如設計藍圖 (blueprints)、公式 (formulate)、符碼 (code)、電腦程式 (computer programs)

屬之。

（三）依知識發展的過程分

Arthur Andersen Business Consulting 在「知識管理的第一本書」中，將知識分成個人知識 (individual knowledge) 和組織知識 (organizational knowledge)。其中「個人知識」係指歸屬於個人的知識與智慧，個人可再利用、活用，但是難以共享，例如感覺、嗜好、經驗、體驗、人脈、創意、靈感；而「組織知識」係指有助於創造組織價值，易於與他人共享，例如技術、專利、設計圖、設計手冊、方法論與工具。其進一步指出，

唯有這兩種知識的活用，才能使整體價值成幾何倍數成長之（劉京偉譯，民 89）。

除了上述分類外，另有學者依其行動特性，將知識區分為移動性知識（migratory knowledge）與鑲嵌性知識（embedded knowledge）；依管理的角度分為標記知識（label knowledge）、流程知識（process knowledge）、技能知識（skill knowledge）、人際知識（people knowledge）四大區塊；依專業程度分為實證知識（know what）、高級技能的知識（know how）、系統認知的知識（know why）、創造自我激勵的知識（care why）；依研究學門分成人文科學、社會科學、自然科學；依教學目標分為品德、智識與體技三大領域。由此顯示浩瀚的知識，係以不同的形式存在，任憑人類去歸類採擷。

參、知識管理的新思維

知識正式成為生產力、競爭力與經濟成就的關鍵因素，知識在經濟發展和市場競爭中的作用，不是一般的加法效應，而是乘法效應。但如何將爆炸性成長的知識，以及泛濫膨脹的資訊，予以批判性的繼承、選取、彙整、儲存，進而加以創造性的轉化、分享，是組織掌握競爭優勢及創造永續經營的利器（廖春文，民 90）。至此知識管理（knowledge

management, KM）的概念，已被組織視為邁入新世紀最重要的管理策略之一。

一、知識管理的意涵

自 1990 年代開始，知識管理的理念，便在學術界與企業界興起一陣風潮。Bukowitz & Williams（1999）認為，知識管理係指組織透過一系列的程序，將其本身所具有的智慧 and 知識資產，形成價值的過程。O'Dell & Grayson（2000）強調，知識管理是一種有意向的策略，是在正確的時間，收集正確的知識，並且用來幫助人們分享及輸入資訊，以提升組織績效及競爭力的行動，其過程包括確認（identify）、蒐集（collect）、組織（organize）、分享（share）、調適（adapt）、利用（use）與創造（create）等環節，其意涵顯示如圖 2。

國內學者吳清山、林天祐（民 89）主張，知識管理是將組織內的資訊和人員作有效的管理與整合，透過組織成員知識的共享、轉化、擴散等方式，成為團體制度化的知識，促進知識不斷創新，以增加知識的資產，擴增組織的財產和創造組織的智慧。王如哲（民 89）以下列的觀點來闡述知識管理的涵義：

- （一）知識管理等於「資訊和通訊科技」加上「新的工作組織」。
- （二）知識管理強調「無形資產」的管理。

- (三) 知識管理是一種有意的策略。
- (四) 知識管理的對象是智慧資產。
- (五) 知識管理是將隱性知識外顯化的過程。
- (六) 強調「知識循環」的知識管理。
- (七) 主張知識管理是整合的知識系統。
- (八) 知識管理是透過資訊管理和組織學習，來改進組織知識之使用。

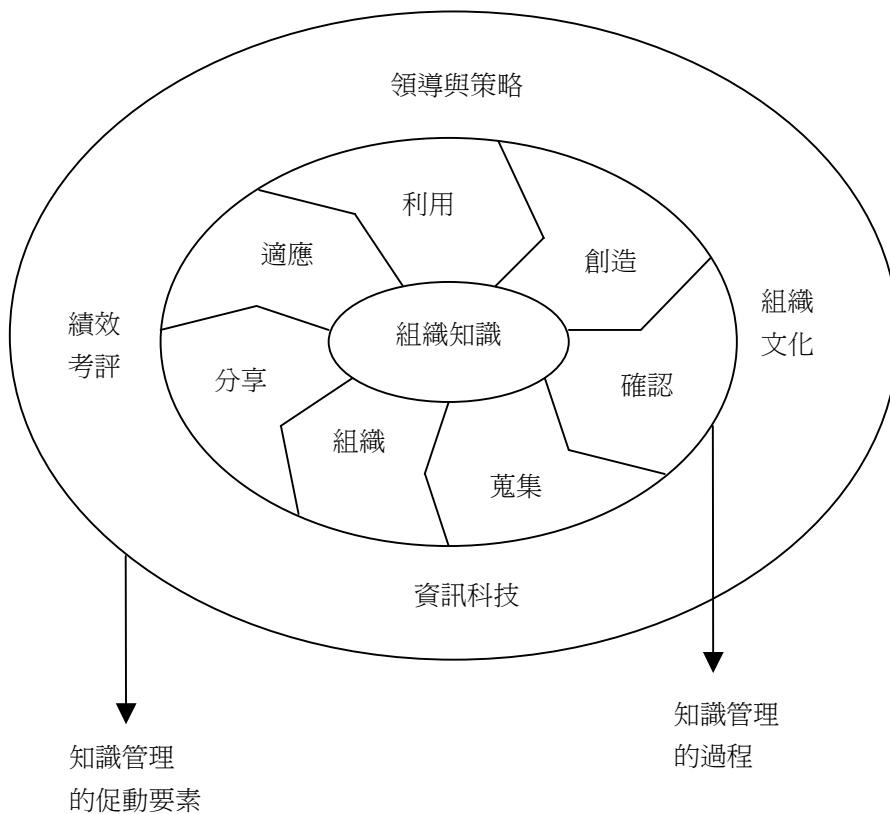


圖 2 知識管理的意涵

資料來源：O'Dell, C. & Grayson, C.J. (2000). Identifying transferring internal best practices.

綜合國內外學者的定義，知識管理乃是組織運用資訊科技，並配合組織文化、組織

結構等特性，對組織中的知識進行搜尋、組織、儲存、轉換、擴散、分享、運用、創新

的過程，以增加組織的資產，提升組織的生產力與競爭優勢。

二、知識管理的步驟

知識管理的程序與步驟，學者亦提出多種論見，Demarest (1997) 將知識管理的程序，分為知識的取得、知識的儲存、知識的移轉、知識的應用等四個部分。Zack (1999) 主張知識管理的程序包含五個階段：(一) 取得，(二) 改進，(三) 儲存和檢索，(四) 傳播，(五) 呈現。經過取得、改善和儲存，而

創造了知識平台；而檢索、傳播和呈現等階段，則是從這些知識當中，得到各種不同的觀點。Wilf Greenwood 則提出知識管理 6C 的觀念：(一) 獲取個人的專業技能、知識 (Create form individual)；(二) 確認 (clarify)；(三) 分類 (classify)；(四) 溝通 (communicate)；(五) 理解 (comprehend)；(六) 群組學習及分享知識 (create from group)；詳如圖 3 (引自廖肇弘，民 89)。

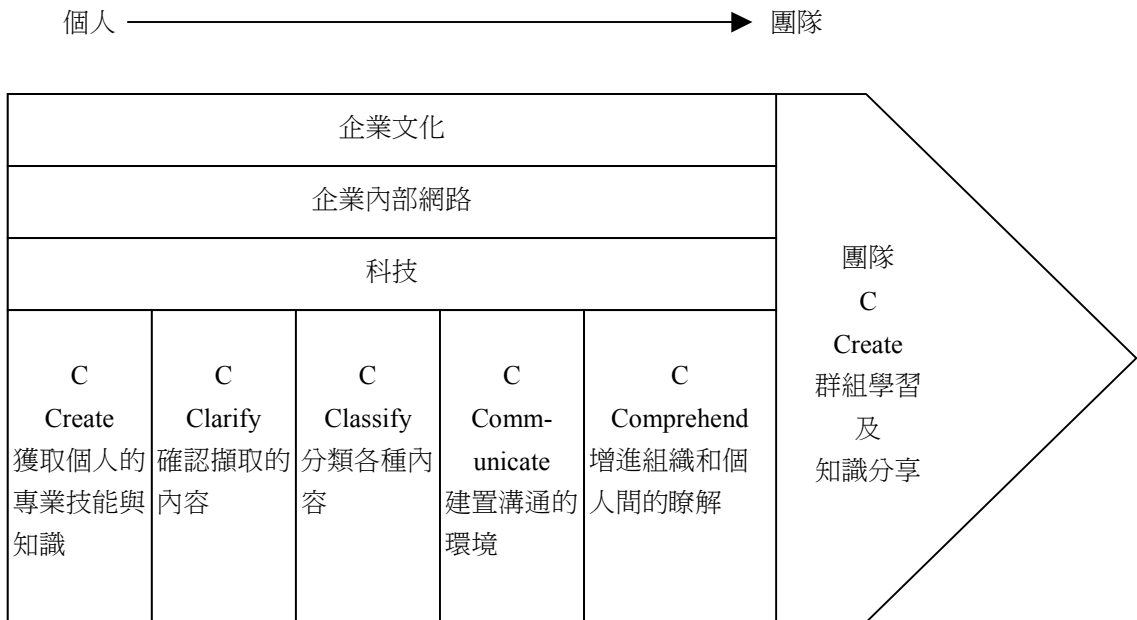


圖 3 知識管理 6C 觀念

資料來源：廖肇弘 (民 89)。善用知識管理系統創造企業智慧。管理雜誌，31 期。

三、政府機關推動之必要

知識管理是新世紀重要的管理策略，更是組織競爭的利器，對民間企業與政府公部門而言，同樣重要。尤其政府機關具有引領的功能，更必須先形塑成為創新學習、標竿學習的知識型政府，才能領導全民大步邁向知識社會，也是提升行政效率的重要關鍵。OECD（2003）就積極強調，基於下列立論，知識管理在政府公部門的重要性日益增加。

1. 知識已變成公部門的關鍵要素，在知識密集的經濟競爭裡，商品和勞務逐漸變成無形資本，而知識變成公部門主體間的競爭要素。
2. 隨著公務員年齡增長與流動，組織記憶的保存與新進人員的訓練，亦形成新的挑戰。
3. 隨著有知識的人民逐漸地增加，政府機關須擔任起創造知識的先驅，以滿足人民的需求。
4. 最後，和以前比起來，公部門的政策目標比以前更複雜、更野心勃勃。

知識管理於政府機關的重要性，已不容置疑，只是如何發展出適合公部門特性與環境之模式，係當務之急。在推展過程中除了清楚掌握其要素，瞭解其程序與步驟外，相關的促動因素亦應積極配合，才能竟全功。

（一）充分利用資訊科技

資訊科技對知識管理的意義，是協助組

織蒐集資料，並透過科技化的方式，將這些資料整理、分析成為組織重要資產。亦即藉由資訊科技可以增加知識在組織中創造、儲存、分散、和應用的寬度、深度、品質和速度。

（二）形塑知識導向的組織文化

任何一項新管理措施的推展，必牽涉到文化之變革，形塑適宜的組織文化，甚有利於知識管理的推動。換言之，知識管理的倡導，必先喚起成員的關注與體認，繼而營造樂於分享知識的氣氛，建立互信、合作的氣息，此即 Davenport（1998）所宣稱，「建立知識友善的組織文化」。

（三）良善的管理策略

各機關推動知識管理，也需要支持性的管理策略，首先，高階主管應加以重視，研究指出，高層主管涉入越深，促進知識分享意願的效果就越顯著（吳有順，民 89）。其次，建構學習型組織，知識管理係奠基於組織學習與學習型組織之上，積極的組織學習環境，則有助於知識管理的落實。復次，建置知識長（chief knowledge officer）制度，指定專人來負責領導與統籌。第四，訂定獎勵制度，增強成員更樂於創造知識、貢獻智慧。

肆、公務福利 KM 之建構

行政院人事行政局為建構人事行政數位神經系統，提升人事服務績效，特訂定知識管理推動方案與作業要點，有系統、有步驟、分階段將各單位納入知識社群範圍。公務人員住宅及福利委員會（簡稱住福會）於 93 年 5 月開始導入社群運作。

一、實施過程

住福會為推動知識管理，先後成立多個工作群，一方面策訂計畫，確認知識架構；一方面建立管制進度，鼓勵同仁貢獻資料。在軟硬體兼重，全員參與由上而下、由下而上，逐步漸進。

（一）成立知識社群

由住福會各組室主管組成知識社群核心成員及執行窗口，並由主任秘書擔任知識長，將會內重要成員及其負責業務均予整編涵括。

（二）委請專家輔導

為求順遂減少摸索，專案推動初期，委請專家輔導，先安排一連串相關概念之導入課程；再藉由核心成員的討論，共同的腦力激盪，以發展符合之知識架構。

（三）盤點知識物件

社群成員依所定知識架構，盤點相關具傳承性之知識物件；並挑選具代表性之知識

物件做成範本，供同仁參考。

（四）辦理專案說明會

為使社群的每一成員，充分吸收知識管理觀念，以及儘速與工作結合，增加投入意願，適時召開多種說明會，如啟動說明、系統操作、知識物件加值、SOP 製作…等說明會，邀集社群全體成員參加。

（五）安排跨組室組織學習

在盤點過程中，也充分運用組織學習，除組室內之小組會議外；並辦理多次跨單位之知識分享會議，相互分享組室間之處理業務心得及技巧，彼此觀摩交換經驗。

（六）建立溝通機制

為齊一步調，相互激盪，知識社群透過以下三種機制溝通：1.各組室小組會議；2.知識長及核心成員會議；3.主管座談會議，以上會議均按時召開，以利充分溝通。

（七）建置獎勵機制

為鼓勵同仁積極參與，分別設置知識貢獻獎，每雙周評核獎勵上載知識物件最多之前三名；知識創意獎，每月評選創新度最高之前三名。評獎後均公開頒獎表揚，並刊登於網站員工專區及公布欄。

二、體系架構

針對業務職掌，經過二年來的努力，已建立公務福利知識管理之系統，主要包括：

基金管理、宿舍管理、眷舍處理、住宅輔購、眷舍房地標售、公教住宅標售、文康活動、福利措施、員工協助方案、行政支援等十項，每一項內再分若干細目，內容有相關的文

獻、數據、法規、流程、表格、作業須知、經驗傳承、智慧火花…等。其架構顯示如附圖 4。

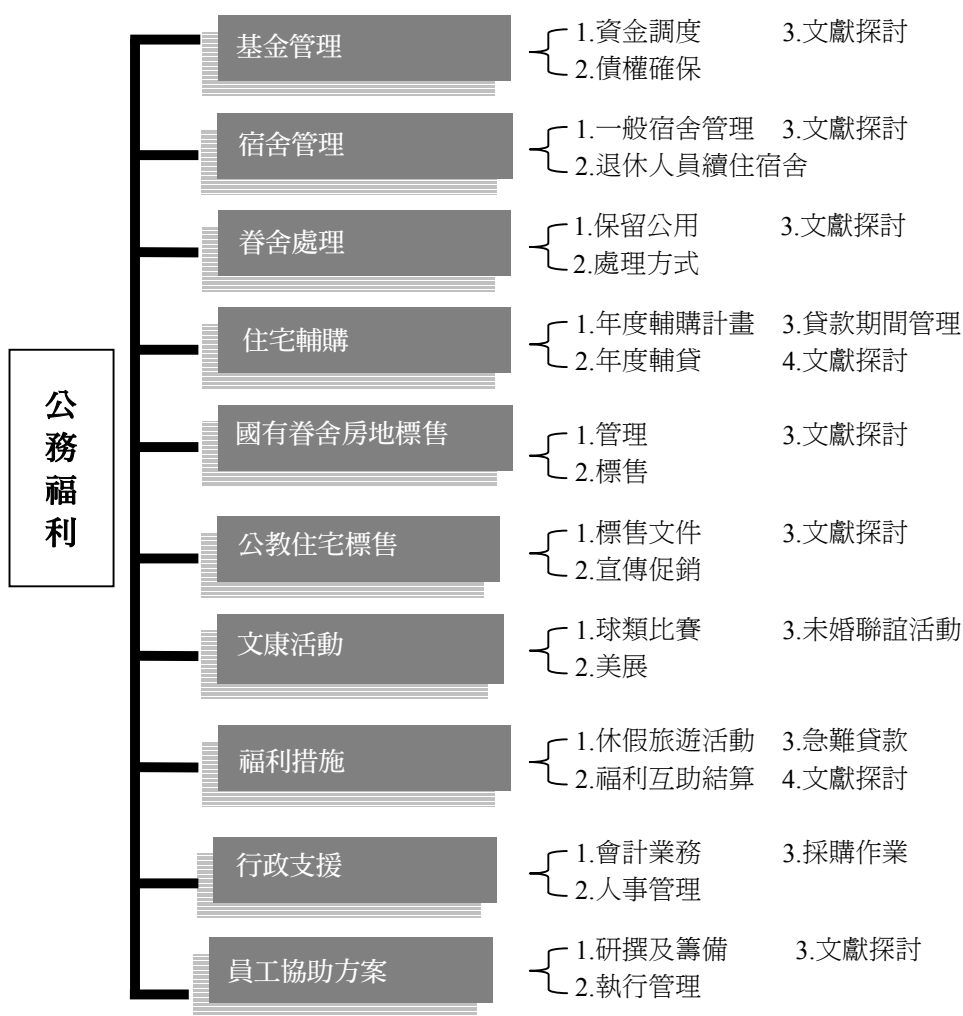


圖 4 公務福利知識管理架構

截至 95 年 3 月止，此一社群之知識物件計有 1743 件，內容豐裕，琳瑯滿目。不僅是一個資料完整的知識平台；更是公務福利知

識寶庫。系統典藏以歷史知識最多，占 71%；依次分別為內隱知識、業務相關資訊、知識範本、標準作業流程，進一步析述如圖 5。

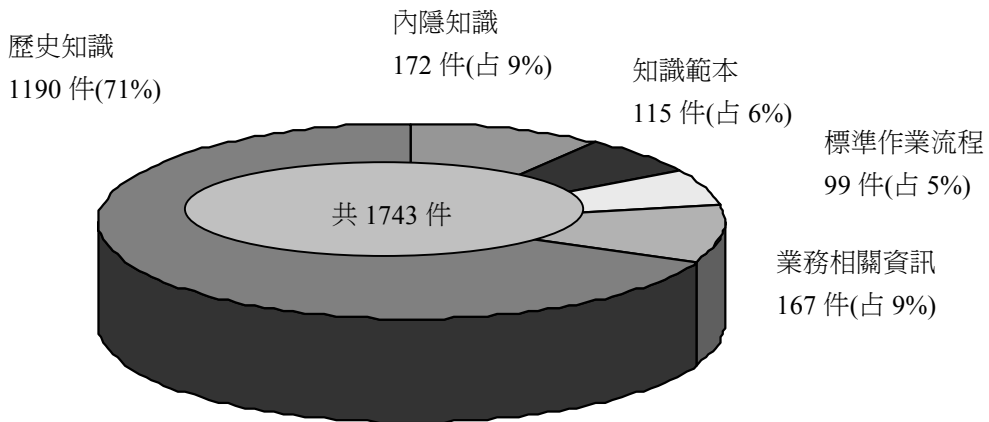


圖 5 公務福利知識物件分析

伍、運用 KM 創新福利

知識管理的終極目的，在知識的便利應用與創新，本會依據所建置的知識物件為基礎，除鼓勵同仁點閱外，並分就業務項目成立工作圈研議，一年來已創新諸多措施。

一、低率的優惠貸款

本會創新的項目，計有增加急難貸款項目、辦理貼心相貸—公教員工低率貸款、公教員工修繕貸款，此等措施相輔相成，公教

同仁所有需用資金問題，均可迎刃而解。

尤其創辦貼心相貸，係採公開招標，分享全國公教員工之成效最為彰著，因利率最低，切合員工需求，故自開辦以來短短 4 個半月期間，即有 9,219 人申貸，貸放金額高達 63 億 9,652 萬餘元，申貸人數及貸放金額均極為可觀。

二、多元的協助服務

為了讓員工在健康、工作、生活上所遭遇的問題；都能獲得專業的協助解決，本會

正推出「員工協助方案」(Employee Assistance Programs, EAP)。這是一項新的福利措施，同仁在心理衛生、壓力管理、憂鬱、焦慮、酗酒、養生保健、工作調適、生涯發展、退休規劃、家庭婚姻、親子教育、托兒養老、保險規劃、法務諮詢…等方面之問題，都可經由專業人員的諮詢、面談、訪視…等協助解決。

三、優利的住宅輔購

為協助全國公教員工購置自宅，本會新近又推出「築巢優利貸」，此一方案具有多種效益，是繼貼心相貸之後的另一創舉。其特色是貸款利率低、貸款金額不限、還款年限最長 30 年。尤其適用對象擴及中央及地方之公教員工及公營事業機構員工，解決地方政府多年來因財政拮据，無法辦理輔貸之問題，使地方公教員工均霑其益。

四、生動的文康活動

本會目前辦理多項文康活動，為力求生動活潑，均逐項加以檢視，重新設計，包括總統杯球類錦標賽增加項目，使本年報名參加之人數創新高；中央機關美展，將國立學校教職員工納入，使多年來國立學校教職員未能參加之憾得以解決；未婚聯誼活動，配合需求，增加梯次，分別在北、中、南舉行。行程有一日及二天一夜者，讓員工有更多選

擇機會，參加既自然又健康的活動，勇於追求一生之幸福。

五、活力的休閒旅遊

為倡導同仁善用休閒，本會辦理健康活力 Happy go—公教員工休假優遊，也擴大辦理員工特約休閒中心。前者之特色以量制價、優質餐飲、頂級住宿、安全保障、品質保證；又增加許多離島及玉山登頂等新鮮行程。後者係擴大特約休閒中心，為公教同仁提供更多旅遊景點，以及優惠的價格與服務。無論參加團體旅遊或自行規劃，都可享受實惠。

陸、結語

在全球化的趨勢與資訊技術的推波助瀾之下，知識已成為網路社會中流動的核心資源，但此一資源必需妥適管理，才能透過知識共享和運用，激發了更多的智慧火炬。

管理大師 Drucker 認為，企業力求發展的兩種動力，是替代與創新(王霆等編，民 92)。一年來公務福利的創新，不論是開創的舉措，或是改善現行之作法，都是在不增加政府負擔，運用社會資源，增進公教同仁福祉的有效作為。此種新想法成功探索之過程，皆得力於知識管理之成效所致，以現有的知識管理架構為平台，以知識物件為基礎，再

相互激盪、集思廣益，化理想為事實，不斷推陳出新。

因應急速變遷的數位時代，創新之作為是不止的，知識管理更須永續不斷的經營。知識的取得只是一個開端，知識管理的任務是無止境，惟有不斷的回饋改進，如此才能使政府機關常保競爭之優勢，積極扮演知識型政府領航的角色。(本文作者為行政院人事行政局公務人員住宅及福利委員會主任委員)

參考書目

- 王如哲(2000)。知識管理的理論與應用。台北市：五南。
- 王頌平(2006)。政府部門建立知識管理實務之探討研習論壇，68，10-17。
- 王霆等編(2003)。杜拉克談創新策略。台北縣：水星文化。
- 吳有順(2000)。網路社群知識分享過程之研究—以企業管理教學網站為例。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 吳清山、林天祐(2000)。教育名詞：知識經濟、知識管理。教育資料與研究，37，100-101。
- 陳淑華(2003)。桃園縣國民小學知識管理與學校效能之研究。國立台灣師範大學教育學系碩士論文，未出版，台北市。
- 廖春文(2001)。知識管理在學校行政實際運用之研究。國民教育研究集刊，9，1-33。
- 廖肇弘(2000)。善用知識管理系統創造企業智慧。管理雜誌，310，38-40。
- 劉京偉譯(2000)。Authur Andersen Business Consulting 原著。知識管理的第一本書。台北市：商周。
- Bukowitz, W. R. & Williams, R. L. (1999). *The knowledge management fieldbook*. London: Prentice Hall.
- Davenport, T. H. & Prusak, L. (1998). *Working knowledge: How organization manage why they know*. Boston: Harvard Business School Press.
- Demarest, M. (1997). Understanding knowledge management. *Long Range Planning*, 30(3), 374-384.
- Nonaka, I. & Hirotaka, T. (1995). *The Knowledge creating company*. New York: Oxford University Press.
- O'Dell, C. & Grayson, J. (2000). Identifying and transferring internal best practices. [WWW page]. URL <http://www.apqc.org/>

free/whitepapers/cmifwp/index.htm.

OECD (2003). Conclusion of the survey on knowledge management. http://www.oecd.org/newEvents/02347_en_2649.htm.

Polanyi, M, (1967): *The tacit dimension*. New York: M.E. Sharp Inc..

Sveiby, K, E. (1997). *The new organizational wealth: Managing & measuring knowledge-based assets*. San Francisco: Berrett-Koehler.

Zack, M. H. (1999). Developing a knowledge strategy. *California Management Review*, 41(3), 125-145.

公務機關對知識管理之實踐與應用



高素真

摘要

全球化知識經濟時代的來臨，將組織成員之內隱知識，經由互相學習，擷取轉化，管理加值成為外顯與螺旋形之知識智庫，強化學習型組織之研發創新能力，提昇為民服務品質，締造與維持國家競爭力，正是公務機關對知識管理之實踐與應用所應展現之管理目標。

Practice and Utilization of Knowledge Management in Government Agencies

By Kao Su-Chen

Abstract

The age of the global knowledge economy is upon us; the tacit knowledge of the members of the organization must be captured and transformed through mutual learning. Value-added management has become the explicit manifestation of a spiraling knowledge bank, which strengthens the research-and-development and creative capacities of the learning organization, raises the quality of service to the public, and further stimulates and maintains national competitiveness. This is precisely the management target that government agencies should emulate in the practical utilization of knowledge management.

壹、前言

因應新世紀時代潮流趨勢，政府組織型態與結構功能轉型為「知識型政府」已是時勢所趨，知識在未來的行政活動中，將扮演更為重要的角色，如何進一步善用科技、推廣資訊、創新突破，強化競爭優勢，已成為政府各機關必須面對的重要課題。

公務機關首要任務既在為民眾提供最優質化的喜悅（Delighting）服務，機關業務運作之經驗傳承以及研發創新能力，影響服務品質之良窳。在多元複雜競爭環境下，傳統菁英階層領導的官僚體系已經轉換為全員互相學習動態組織，機關成員的知識能量與學習能力成為組織發展根基；因此，知識管理之實踐與應用，也就成為當今所有公務機關都必須積極著手推動的管理目標。

貳、知識管理的定義與目的

全球化知識經濟（Knowledge-based Economy）時代，知識快速流動，不再受限於傳統組織與地域疆界之區隔，有限知識已不敷無限使用，任何時間、地點，每個人都被要求隨時要有新知與創意，為了累積知識，激發潛能，努力實現自我，須要不斷地終身學習，才能帶動組織的創新與進步，只

有建構學習與成長的組織，才能使組織順應快速變遷與確保永續發展。1965年彼得·杜拉克（Peter Drucker）曾說，知識的價值就是在正確的時間與地點，獲得正確的知識，再進而增加組織的創新能力。1991年日本 Nonaka 提出，知識包括隱性（Tacit）、顯性（Explicit）及螺旋性（Spiral）知識。組織中的隱性知識約佔 7 至 8 成，顯性知識僅有 2 至 3 成，如何藉由內隱與外顯知識的互動、轉化而產生創新知識，就是知識管理的基本概念。

「知識管理」（Knowledge Management）一詞是美國 Entovation 國際諮詢公司在 1990 年代提出。簡單而言，就是「管理」組織知識；將組織內每個人、各部門、任何時間、地點、事物的知識進行總整理，再將組織內之經驗、技術及智慧，有系統地收集、匯整，並提供組織內成員可隨時任意擷取與運用相關知識。它可包含「內容」與「過程」二部分，有關知識的清點、評估、監督、規劃、取得、學習、流通、整合、保護、創新，能有效增進知識資產價值的活動，都屬於知識管理的內容。至於結合個人與團體，將個人知識團體化，將內隱知識外顯化；結合組織內部與外部，將外部知識內部化，將組織知識產品化，則屬知識管理的過程。所以知識管理的程序包括蒐尋、篩選、分類與連結，

其過程最主要須與組織實務結合，達到系統建置目標。而其推行過程之步驟為知識的：

(一) 評估 (Evaluation)；(二) 收集 (Collection)；(三) 組織 (Organization)；(四) 重新定義與改進 (Refine and Improvement)；(五) 分享與分送 (Sharing and Distribution)；(六) 使用 (Use)；(七) 保護 (Protection)；(八) 衡量 (Measurement)。所以知識管理不僅包含取得與應用知識，還必須加以擴充與散佈。它的階段可分為：(一) 產生新知識；(二) 從外界來源獲取有價值的知識；(三) 使用所獲得的知識進行決策；(四) 將知識包含在流程、產品或是服務當中；(五) 將知識陳述在文件、資料庫與軟體系統中；(六) 透過文化與誘因，加速知識的成長；(七) 轉送知識到組織各部門；(八) 衡量知識資產價值與處理知識管理衝擊。

由於個人知識的隨性、無形、易變特性，所以須要透過組織管理，凝聚團體力量，回饋到組織產生更大效能。也就是藉由知識作有效溝通、轉換、創作、整合，促使組織成員充分體認知識由產生、分享到應用的重要性，使個人、團體與組織整體的知識獲得有效管理，建立分享文化；將個人學習動機與成效，不斷地應用到團體，並為組織注入新知，才得以產生最大動能。知識管理的目的，

就是把組織的隱性知識轉化為顯性知識，以及把成員個人知識集結成組織知識，轉供所有成員再使用。經由透過人與人的連結、溝通，達到組織經驗留承、資訊分享功效，以提昇組織績效。

換言之，知識除了目前業務基本所需之外，更重要的是未來發展所須倚賴的；因此，知識管理就是以「知識加值」為最主要目的，經由管理知識的策略，提昇與創造知識的質與量，將資產由無形轉換為有形的高價值，藉以豐富並增加組織知識價值。具體而言，知識管理可以達到：(一) 增加組織整體知識的存量與價值；(二) 應用知識以提昇組織業務與服務的創新績效以及整體對外的競爭力；(三) 促進組織內部的知識流通，提昇成員獲取知識的效率；(四) 協助組織發展核心技術能力；(五) 指導組織知識創新的方向；(六) 有效發揮組織內個體成員知識能力與潛能的開發；(七) 提昇組織個體與整體知識的學習能力；(八) 形成有利於知識創新之組織文化與價值觀。

因此，知識管理就是在提供組織成員的專業知識與業務能力，進而協助解決艱難工作的有效工具，並強化知識加值後的最大可行性與最高實用價值。

參、知識型政府機關所面臨的挑戰與考驗

知識革命浪潮與蛻變中的政府，須要深層傾聽民眾聲音，積極學習，有系統、制度地持續創新，運用並擴大政府內外知識、創意智慧，不斷研發改進政府組織、管理、政策、服務與溝通等模式，建立分享知識與創意的社會文化，提昇整體競爭能力，進而導致行動，產生績效，有效創造公共價值，才是增進民眾信任的「知識型政府」。知識型政府的各公務機關，面對如組織之流程改造，增進服務效能等任務，應有如下的認知與體驗：

一、永遠要保持積極研發創新之工作心態

研發創新是獲取競爭優勢的重要關鍵，美國在 2001 年國家競爭力會議中，明確指出資訊科技的大量投資和高度研發的創新能力，是美國位居世界市場優勢主因。又 Hamel 在 2000 年曾指出啟動未來革命的策略因子，將移轉到以創新 innovative 為主軸的時代，認為知識經濟時代的研發創新，必須培養涉入 (Involvement)、智慧 (Intelligence)、遠見 (Insight) 與整合 (Integration) 等思維，徹底落實組織研發創新工作。公務機關要造就知識型政府，研發創新必是業務發展的主軸。

二、順應網絡社會形成之趨勢

新社會型態朝網絡發展的結果，全球化成為最大的活動範圍，資訊取代天然物資成為主要生產原料，資訊科技成為國家競爭力的重要關鍵。經濟活動透過資訊科技的連結，就業市場也跟著轉變，全球人力互賴關係更趨密切。文化也受資訊科技影響，創造出真實的虛擬文化，多數社會行為由實轉虛，真實的虛擬文化與資訊科技結合，也以即時 (simultaneity) 與無時間性 (timelessness) 的形式轉化成網絡社會的時間面向，時間沒有開始與結束，而以零時差的水平方式呈現。空間也不斷流動，以速度距離取代以前時空的距離，所有科技全都挑戰現代人的傳統認知，知識型政府的公務機關必須因應網絡社會之趨勢與脈動。

三、一定要建構知識管理的學習型組織

知識經濟時代，個人的學習須為終身制，組織也必須成為學習型組織 (Learning Organization)；而知識管理則是近二十年來，繼全面品質管理與企業流程改造後，另一影響永恆的管理思潮變革，其管理目標主要為強化知識工作者與組織的學習能力及研發創新能力。為建構學習型組織，知識管理已成為大部分公務機關的重要管理目標，多數的中央政府機關也已經制定相關策略，並致力

於推動與改善有關的知識管理實務。所以，建構知識管理的學習型組織已經啟動，並正快速轉變公務機關組織的傳統文化形成新的潮流。

有了如是的認知與體驗，知識型政府之公務機關為達到最適切與最即時的有效服務，快速回應並充分滿足民眾需求之核心業務，務必秉持以顧客至上（Putting Customer First）之服務態度，重新思考為民公僕關係之轉變。再者，公務機關在施政過程中，除回應民眾需求外，尚須扮演領航者角色，應以更長遠寬廣的角度，尋求國家未來發展的方向，正是目前公務機關責無旁貸，要勇於接受的最大挑戰與必將面臨的嚴峻考驗。

肆、政府機關的知識管理目標

嶄新的知識型政府，其面臨的是無限的機會，任何變化都是轉機；全新的革命，成敗關鍵就在於永遠要學習如何以新方法管理及運用新知識；有信心地集結眾人，都能用心、用力、冷靜地去思想改變、去考量創新，經由有效運用知識管理，創造知識最高價值；將業務由不需知識的援例性工作轉化為須靠大量有用知識辦理的智慧型工作。培養知識型的公務員落實知識管理的推動，正是知識型政府應努力達成的目標。

二十世紀末資訊科技衝擊，公務機關面對組織互動朝向網絡化發展、公私平衡關係轉變以及流程再造，業務執行須表現於單一窗口，公務機關應由單一機構提供民眾整合服務，執行公務不應受公務體系部會間不同法定職權而影響服務品質。因此，跨部會與跨領域流通的知識，成為當前公務機關有效完成未來政策制定與日常業務執行的關鍵，公務機關知識團隊的建立，以組織整體角度，採取整合方式，結合全國公務機關設立單一窗口，提供知識密集型服務，也正是公務機關目前推動知識管理之重要目標。

伍、政府機關知識管理之運作

2001年 O'Dell, C. and Grayson, C. J. 提出推動知識管理涉及包括收集知識、組織知識、分享知識、調適知識、使用知識、創造知識以及認知知識等步驟；此一過程係一循環過程，是從創造、發現、收集內部知識與最佳實務開始，其次分享與瞭解機關所能使用之實務，然後則是調適與應用這些實務到新的機關情境中，以提昇機關績效。凡此過程，乃由知識管理中二大主軸即「知識社群（Community）」與「資訊平台（Platform）」的整合經營與交叉運作，才能圓滿達成。

一、建構機關知識社群的管理工具

二十一世紀的知識型政府，面臨資深退休員工的知識傳承問題，建立各種知識社群的創新互動與管理模式，共同創造、分享、說明、執行各知識社群確認的價值觀，才能確實管理機關知識。推動機關建構知識管理體系，應由首長積極參與推動，並由專責單位統籌推行與追蹤管考，成員應包括知識主管、組秘書、知識工作者，依機關任務、願景、目標、策略，研訂專業領域議題，採全員參與方式，並配合機關施政與政策，推動各項前瞻性研究與作法，俾因應未來可能狀況。有關研發創新皆須回歸到機關之基本使命與建立競爭優勢上；因此，應審慎選擇議題，建構知識社群，促使機關成員互換知識與資源，從過去經驗中學習，彌補因人員流動而流失之研發創新能力，共同創造更多價值。

社群的建構有助於培養創造、分享和利用知識的環境，更有助於提高組織工作的效率與創新。因此，成立知識社群的價值，在於：(一) 達到社員知識分享、經驗流動與傳承；(二) 撤除社員心理藩籬，培養感情交流，激發熱情與活力；(三) 蘊釀創新思考點子，培養社員容納各種異質性想法；(四) 鼓勵社員廣泛收集資料且主動深入探討主題內容；

(五) 擴大社員知識領域，經由理念之交換及激盪，成為知識創新管道。至於，活絡知識社群的作法與運作，各社群可視其個別需要，獨立設計活動方式及獎勵規定，並因時、因地、因人制宜，靈活調度運用，如：(一) 首長及高階主管的肯定與參與，並適時投入資源，並定時關懷；(二) 實體社群與虛擬社群交互運作，密切結合社群活動與資訊平台；(三) 多樣化、有趣味及實用議題之開發、設計，使社群靈活運轉；(四) 積少成多、聚沙成塔，不增加同仁負擔，提高閱覽與表達意見之參與度；(五) 養成社員知識分享的習慣與文化，隨時發抒感想並參與討論；(六) 持續施行社群幹部的教育訓練及參訪觀摩機會；(七) 推動方式活潑化，適時帶入寓教於樂的快樂學習法，激勵人心；(八) 由切身小議題切入，動之以情，使物件產出，由點逐漸成線，再擴大到面；(九) 以改革簡化工作為核心，有效運用與分享經驗與智慧，紓緩社員工作壓力；(十) 擴充社群規模，募集跨社群成員，增加議題的多元化與異質性，可不拘形式地互相交流；(十一) 明確訂定推動組織與計劃，定期舉辦活動、發表成果與落實獎勵措施。

知識分享的團體的凝聚力量來自於人與人之間之交情與信任，知識社群「以人為本」

來推動，是知識管理的活泉，透過人際關係與環境信任積極活躍運作，才能活化知識庫，促使組織成員進行知識創造、擴散、移轉與蓄積等活動，妥善利用知識以厚植資產，與成員分享，提昇組織績效。

二、資訊平台建立與知識交流

為順暢推動各機關知識管理，除建構知識社群以利隱性知識交流外，尚須設置資訊平台與建置知識資料庫與專家黃頁，藉由資訊科技設施及顯性知識庫之建立，成立完整之知識管理系統，統合運作。於整合性知識管理架構時，1983年 Holsapple 及 Whisten 提出知識庫應具備經驗知識 (Empirical Knowledge)、公式知識 (Formula Knowledge)、程序知識 (Procedure Knowledge)、推論知識 (Derived Knowledge)、同化知識 (Assimilation Knowledge) 以及表現知識 (Presentation Knowledge) 等六大類知識。又因知識庫包含實體資料庫以具體儲存其外顯知識，與虛擬資料庫以發掘員工經驗創新意念兩種，為使知識分享產生正向循環，須輔以資訊科技，深植資料探勘 (Data Mining) 使知識蒐尋與擷取更具效率，因而建立共同基礎標準資訊平台，提供社員互相溝通，並互相增強彼此優勢的耕耘園地，俾利知識型政府制定政策與執行業務，提昇創新知識的優質與多量價

值，充分管理好學習型組織知識，以蔚為實用。

1999年 Davenport, De Long, 與 Beers 認為推動知識管理，應注意面向有：(一)使機關知識呈現明顯經濟效益產出並與個人業務密切相關，使樂於參與；(二)發展有益知識流通之電腦網絡與資訊平台，以順利推動知識管理之制度；(三)發展兼具標準系統與彈性結構之機關知識庫，有助於各項知識發展與專案推行；(四)營造有利於知識流通、創新的知識型組織文化；(五)給予機關知識管理之明確目的、定義與用詞，使有利溝通與建立共識；(六)建立有效激勵機制，使支持知識管理、參與分享知識。激勵的方式須直接有效，包括物質與精神層面；(七)瞭解知識流通管道，俾在知識流動過程中帶來知識增值效果；(八)高層主管的支持，包括口頭、行動與資源之公開支持與認同。

由於透過資訊平台處理系統機制，使用者可進行查詢與回應，達到完整溝通；故資訊平台的設計，是以便使用為最大考量；愈容易操作，使用度愈高，參與者就愈多，就愈容易擴散知識。是以，知識管理之社群議題要經由資訊平台的緊密結合，進行全方位觀察與多面向執行，才能順利推動成功。

陸、考選部推動知識管理經驗分享

公務機關為有效推動知識管理，推動之前應下定決心，成立專案小組，除參酌其他機關經驗外，更須熟諳本身業務屬性，審慎規劃符合本機關核心業務，訂定推動方式與步驟，並由主管的主動倡導、支持與認同，再佐以實質獎勵制度，時常鼓勵同仁參與，努力持續營建分享知識之組織文化，才能克竟其功。

由於公務機關推動知識管理是為了將知識落實到與業務緊密結合，以個人服務機關之推動經驗而言，主要的實施策略與步驟可概略包括：(一)強化知識管理觀念：推動知識管理初期，辦理一系列專題演講，並指派同仁參與知識管理研習，營建知識管理理念。(二)成立知識社群，建立組織分享文化：將個人知識團體化，團體知識組織化，並依機關核心業務區分為若干個知識社群，以分享方式將內隱知識外顯化，外顯知識文件化，建立機關的分享文化。(三)執行知識盤點：將機關現有知識，利用資訊系統，進行整理與盤點，分門別類建立檢索目錄，並透過盤點統計結果，以專業知識項目為主軸，繪製成知識地圖，激發成員自動學習。(四)設置資訊平台，推動知識管理資訊化：提供最適切、易操作之知識管理平台，讓成員方

便自界面檢索相關資料，達到相互交流學習以研發創造新知。(五)達到建立機關智庫目標：透過社群與平台運作，知識分享與學習成果發表，再藉由評量與回饋機制，持續累積知識，加強雙向整合，達到知識加值，彙整為機關智庫，落實與業務結合，發揮知識管理目標，以臻最主要效益。

考選部林部長嘉誠於民國 93 年 5 月到任，6 月 10 日即指示成立知識管理推動小組，著手辦理相關事宜；相關同仁於 7 月間相繼參訪行政院人事行政局與研究考核委員會後，次日即於內部行政網成立知識管理專區運作，經 6 個知識社群所有社員熱烈參與，至 94 年 6 月舉辦第一次成果發表會，並有國家文官培訓所到場觀摩，已具雛形與成效。至 94 年 7 月資訊平台正式設置完成以及 95 年 3 月完成訂定知識管理獎勵作業要點後，全面開放完整系統經營運作，並規劃於 95 年 12 月進行第二次成果發表會，預期屆時將有更豐碩的表現與收穫。在此推動過程中，並多次受邀與考試院、審計部及中央健保局等公務機關進行交流與觀摩，充分展現跨機關之知識分享典範。

整體而言，自從考選部推動知識管理系統上線 2 年多來，社員透過網路平台交換意見，並將有用的知識物件不斷上傳，累積數

量已達約 3100 筆，構造了豐富的知識倉儲，也建立專家黃頁等系統知識技術平台。成立的 6 大社群如「國際事務組」已連結 160 個國際網站；「E 化組」在網路資訊安全部分，協助機關取得 BS7799 與 ISO27001 的認證，並集結發表之知識文件，出版推動成果專輯；至於其他如「政府改造組」、「試題分析建檔組」、「試務改革組」及「行銷及顧客服務組」之議題，也都與考選業務緊密結合，社員透過網路可以找到工作所需的 SOP 文件，讓工作更有創意及效率，對業務的推行與績效，都有顯著助益。

觀察考選部以 2 年多時間之推動規模成效，或可歸功於：(一) 首長與主管的大力支持與由上而下的推動，由於林部長率先擔任知識長給予明確的指示，並親自帶領 E 化組社群，發揮最大的帶頭示範作用；(二) 推動小組及所有社員的積極參與與投入，社群間之運作既競爭又合作，自然產生更多效益；(三) 開發討論議題與業務緊密結合，藉由知識分享解決工作遭遇困難，提供實質幫助，大幅提高社員參與意願；(四) 資訊平台便利使用與營造信任之虛擬與實際情境，社員可輕鬆自在且不藏私地公開發表個人知識與享用組織知識；(五) 物質與精神獎勵以及定時的成果發表會，從歡樂中學習，也一

併滿足社員與社群的成就感。

柒、知識管理推動困難的解決之道

機關成員平時工作已非常忙碌而且承受很大的工作壓力，是推動初期最大障礙，同仁對推展全新觀念與系統，更是擔心會加重工作負荷，難免產生質疑與抗拒。因此，在知識管理的推動過程中，主管要採取激勵的方式，適時投入資源，定時表達關懷、肯定、參與，促使實體社群與虛擬社群靈活運作，緊密結合社群活動與資訊平台，活絡知識社群，才能順利推動。

推動知識管理最需要的是同仁的自發性，所以，知識管理的工作人員，要努力激發社群人員自動自發精神，透過適當的獎勵機制，鼓勵人們願意分享交流經驗，是推動知識管理的重要方式。推動之初，可以設計些較生活化的活潑議題，讓同仁們自由參與討論，再慢慢導入核心業務，切入工作主題，逐漸發展為熱烈參與，同仁經由知識分享與經驗交流，因對業務的推動與改進有實質幫助，逐漸深具信心後，更能全力投入，必然有成。又在推動知識管理過程中，塑造信任環境極為重要，機關成員才能放開心胸，無所保留地貢獻己能，分享文化才有可能形成。

由於真正的知識管理乃一綜合性流程，

在國外已漸從科技面朝向管理面研究，是連結科技、管理技術與人之互動流程；如何建立一個樂意分享知識的學習型組織才是知識管理的實務工作，而知識管理最大的困難既不在硬體設備也不在軟體技術，而在於思考如何改變人的不合作行為以及導正現存的不正確組織文化。況且知識本身也不容易管理得好，因知識的本質是多面與複雜的、是具體也抽象、有內隱和外顯、既分散又集中、有實體但也虛擬、可發展又屬靜態...等等特性，再加上透過人的管理與組織流程，都不是可以立即立竿見影的；凡此，都是推動面臨的困難，也是需要經由知識管理予以解決與克服的。

捌、結語

因應知識管理時代來臨，在公務機關推動知識管理的過程中，進一步研發創新，發掘領先的核心能力，讓成員潛力盡量發揮。知識型政府既屬知識密集型服務業，面對詭譎多變的環境，政府部門一定要引進創新精神，加強跨部門與跨組織的整合，惟有下定決心落實知識管理才能不斷創新求變，提高政府 3P（Performance, Professionalism & Promotion）服務績效。

此外，為提昇國家整體競爭力，全國各

公務機關都應努力通盤思考機關遠景與未來政策導向，確定發展策略目標，作為知識管理的指導方針，使機關達成業務目的，俾能運用知識管理系統為機關發揮最大功能。展望未來的知識型政府，公務機關面臨的是無限的機會，也面臨難以克服的挑戰。變遷將日益加速、無形資產價值將日益增加、跨界知識愈見整合的知識革命時代，要學習以新思考模式組織好每個個人，成敗的關鍵就在於每個成員都要具有從不停止躍動的知識心靈，竭盡所能地發揮智慧，努力用心地思考，這就是當代 E 化與 M（Mobile）化知識型政府都應深植知識管理的無限動力。（本文作者為考選部研究員）

參考書目

- 王遐昌（2004.06.12）。知識管理其實很簡單。
經濟日報，第 12 版。
- 行政院研究發展考核委員會編（2003）。**2010 台灣**。台北市：編者。
- 行政院研究發展考核委員會編（2003）。**政府改造**。台北市：編者。
- 行政院研究發展考核委員會編（2004）。**知識型政府**。台北市：編者。
- 行政院研究發展考核委員會編（2004）。**政府績效評估**。台北市：編者。

- 行政院研究發展考核委員會編（2004）。**電子化政府**。台北市：編者。
- 吳行健（2006.08.10）。優質化的喜悅服務—公共政策評估的作業管理內涵。**T&D 飛訊**，第 48 期。
- 吳明烈（2001）。知識管理的概念、策略及其對學習型組織的啟示。**成人教育雙月刊**，63，12-23。
- 林嘉誠（2006.05）。知識型政府的意涵與發展。
- 林嘉誠口述（2006.08）。運用知識社群互動分享創新核心業務能量。叢揚資訊，**經營決策論壇**，第 45 期。
- 胡瑋珊譯（1999）。Davenport, Thomas H. & Prusak, Laurence 原著。**知識管理**。台北縣汐止市：中國生產力中心。
- 張文玉譯（2000）。Drucker, Peter F.等著。**知識管理**。台北市：天下遠見。
- 陳家聲（2004.02.25）。**知識管理之理論基礎與實務**。
- 陳振東（2006.05.10）。組織推行知識管理的績效評估探討。**T&D 飛訊**，第 45 期。
- 楊子江、王美音譯（1998）。Nonaka, Ikujiro & Hirotaka Takeuchi 著。**創業求勝：智價企業論**。台北市：遠流。
- 劉京偉譯（2000）。勤業管理顧問公司原作。**知識管理的第一本書：運用知識管理提升企業核心能力**。台北市：商周。
- 蕭惠慶（2006.05.07）。知識社群—知識管理活泉。**經濟日報**，第 5 版。
- O'Dell, C. and Grayson, C. J. (2001). Identifying and transferring internal best practices. <http://www.apqc.org>
- Organization for Economic Co-operation and Development. <http://www.oecd.org>

組織及個人因素對公部門人員知識分享行為影響之實證分析



夏道維

摘要

隨著知識經濟時代的來臨，知識已成為組織競爭優勢的最重要來源之一，而知識分享允為其中關鍵所在。近年來學者已逐漸跳脫傳統技術觀點的限制，而朝向以「人本觀點」探討知識分享行為，關注其背後的社會層面因素及影響，並致力於探討影響分享行為之因素。本研究即採人本觀點，以公部門人員為研究對象，探討相關組織因素，包括信賴、組織認同及報酬誘因，以及個人因素：官僚人格特性對知識分享行為的影響，以利建立相關研究架構及假設，並加以實證分析。研究結果顯示，上述探討因素對公部門人員的知識分享行為產生不同型態的影響，而其中所顯現之意涵，可作為政府思考推動知識型政府及數位治理之重要參考。

關鍵詞：知識分享行為、信賴、組織認同、報酬誘因、官僚人格

The Effect of Organizational and Individual Factors on Employees' Knowledge Sharing Behavior in Public Sector

By Hsia Tao-Wei

Abstract

Despite many literatures on knowledge management and governance, we know little about why members of organization do share knowledge, especially in government agencies. This study aims to understand organizational and individual factors that influence employees' knowledge sharing behavior in public sector, they include trust, organizational identification ,rewards/incentives and bureaucratic personality. Based on the related discussions, this paper uses questionnaires to investigate employees' knowledge sharing behavior in Taiwan government. Finally, this paper makes some discussions about research findings and proposes some policy suggestions.

Key words: knowledge sharing behavior, trust, organizational identification, rewards/incentives, bureaucratic personality theory

壹、前言

一、研究動機及目的

隨著知識經濟時代的來臨，「知識」已被視為組織競爭優勢的最主要來源，近十餘年來該議題逐漸成為學界及實務界的討論重點（Alvesson and Karreman, 2001）。這種對組織知識重要性的認知，確定了促進個人和集體知識之創造、分享及平衡過程的必要性，而知識分享即為此過程的關鍵所在（Bartol and Srivastava, 2002）。Davenport 和 Prusak(1998)即指出，組織人員之間的知識分享乃知識管理的靈魂。然而，知識分享是一個十分複雜的行為，個人只有在認為分享是重要且有價值的情況下，方會進行相關行動；換言之，假定人們都是利他主義並免費分享知識，顯然是過於簡化且不切實際的。有鑒於此，學者逐漸關注個人在知識管理過程中所扮演角色，朝向組織知識的人本觀點（people perspective）發展（Earl, 2001；Stenmark, 2001）¹，強調對人性面及社會面的探討，其關注的焦點在於何種因素會影響個人分享與否的動機

（Ciborra et al., 1998）。他們由不同的層面提出影響分享行為的可能因素，例如人格特質、對預期報酬評量，或權力競逐考量等個人層面的因素（Gurteen, 1999），以及組織層面的因素，如組織氣氛是否開放，成員之間是否彼此信賴（Danvenport & Prusak, 1998）等。

由上述論點觀之，知識分享行為的研究焦點著重於個人及組織層面的因素的影響，本研究即依循此一重點，並由相關理論的闡述，導引出本研究的變項及假設。另一方面，本研究基於下列兩項動機而選擇以公部門人員作為探討對象。首先，政府部門近年來受到知識經濟風潮的影響，以及新公共管理（New Public Management）「師法企業」（business-like）思維的鼓動下，不斷強調「知識型政府」的重要性，大力推動所謂「電子化政府」政策，並引進私部門知識管理的架構，希冀藉由技術設備及企業管理的邏輯，確保公務員可以在「裝備齊全」（be ready）的情況下，提升政府施政績效。然而，這種推動「電子化政府」的政策必須更適切地將執行的焦點置於組織內部成員的動機及行為²。學者 Kim

¹ 該觀點認為組織中的知識是由個人之間互動所產生，而知識分享的目的在於將組織中個人的知識移轉到團體或及組織層級，成為一能被運用來達成組織目標之整體知識（Spender and Grant, 1996）；因此其著重於知識分享的社會面探討（Eriksson and Dickson, 2000）。

² 學者黃朝盟（2005）的相關研究中指出，知識管理在我國行政部門中已超越口號或書面程序的層次，而大多數公部門均已設立相關網路資訊科技進行內部溝通，並且建立公共資料庫來儲存及分享知識。然而，只有極少數機關會實質鼓勵人員進行知識交流與分享。

(2004) 即指出，隨著電子化政府時代的來臨，人們關注的是政府機關協調及促使相關網絡中知識創造、整合及分享的能力。是故，充實技術設備只是手段而非目的，真正重要的是，成員如何藉由分享知識而創造價值。其次，針對我國政府部門知識管理的研究多為個案或理論模型的介紹（黃東益，2004；林嘉誠，2004），而檢視國內近年來以「知識分享」為主題的相關文獻更可發現，絕大部分研究多集中在私部門及網路社群的探討，極少以政府部門為案例，為公部門人員在官僚組織系絡下之知識分享行為提供系統性分析³，使該領域研究呈現相對貧乏的現象⁴。是以，本研究之目的在於對政府部門人員的知識分享行為進行實證分析，驗證相關影響變項，希冀充實該領域之研究，並為政府部門推動知識管理政策提供參考。

二、研究問題

本文之核心問題主要是探討「影響公部門人員知識分享行為的變數為何」，而在變數建構上，依據 Rainey (1997: 219) 所指出：

「組織成員的行為與態度受到組織任務、組織結構與過程、領導過程與組織文化等因素的交互影響」；Hill (1997) 亦主張，研究官僚行為可由官僚人格 (bureaucratic personality) 與組織系絡之間關係的角度切入。簡言之，渠等均認為官僚行為的產生乃係立基於「個人特質」及「環境系絡」間交互作用的結果（其他學者如 Warwick, 1975: 99 亦有同樣的觀點）。此邏輯符合行為科學的假設，亦即個體在一特定情境中的行為，是該情境所具有的特質和個體的特質兩種影響力交互作用的結果（黃光國，民 78）。是故，本文之研究設計企圖探討下列問題：

- (一) 組織系絡因素對知識分享行為有何影響。
- (二) 官僚人格特質對知識分享行為有何影響。

貳、文獻探討及研究假設

在研究問題一節中已闡明本研究將探討組織及個人因素對知識分享行為的影響，是

³ 作者查詢全國博碩士論文資料庫，其中有關知識分享主題者約有 179 篇，惟以公部門為研究對象者僅見一篇，係由黃銘廷 (2002) 所撰擬之「公務人員知識分享意願、組織信任與組織文化之關係研究」，其研究對象以全國職訓中心之公務員為主。至於期刊論文方面，作者 2006 年 8 月 15 日以搜尋引擎 Google 查詢相關資料，尚未發現以公務員為研究對象之知識分享文章。

⁴ 學者 Blau 在 60 年代即指出，知識分享是政府運行的核心所在，但卻得到最少的關注。印證國內在此領域上的研究，依然適用。

故本節將闡釋知識分享行為的意涵，接著扼要地檢視探討上述議題之相關文獻，並由此建立本文之研究假設。

一、知識分享的意涵

過去十餘年來，有關知識分享行為之研究日益蓬勃，學者對此提出不同的定義及看法，檢視其中較為重要的學說包括：

(一) 學習觀點：Senge (1997) 認為知識分享是指「協助他人發展有效行動的能力，以及協助他人瞭解事物原委」。這其中涉及知識分享的兩造：傳送者及接受者。傳送者有意願並尋求方法傳遞訊息，促使接受者能經由學習而提升能力。Davenport 及 Prusak (1998) 亦認為分享是一種志願的行動，是個人參與知識交換的有意識行動。渠等並提出知識分享=傳送+吸收的公式，意謂知識分享涉及兩者的能力，包括傳送者的溝通或呈現知識的能力，以及接受者理解和吸收知識的能力，兩者缺一不可。

(二) 市場觀點：Davenport 及 Prusak (1998) 以知識市場 (knowledge market) 的概念來看待知識分享⁵。渠等認為組織中

的知識是受到市場力量的推動，其運作方式類似於實質的商品，有買方及賣方的關係存在；雙方經過溝通談判之後，決定是否分享。換言之，分享行為的成功與否取決於買賣雙方對報酬的期望與判斷。因此，兩位作者強調應承認市場機制存在的事實，並提供充分的時間及空間，鼓勵分享、提供誘因，才能促使知識交易（亦即分享）活絡。

(三) 溝通觀點：Hendriks (1999) 認為知識分享是一種溝通的過程，向他人分享知識時，必須有重建的行為 (reconstruction)，亦即需要具備知識去分享及學習知識；因此知識分享涉及傳送者對知識的外化，以及接受者對知識的內化。所謂「外化」意指知識擁有者將知識以具體的方式予以傳遞，例如會議、建構文件及知識庫，或經過人際之間的交談等。另一方面，接受者需要進行知識的「內化」，包括閱讀、邊做邊學、嘗試理解文件等相關知識等，而將知識以本身所需要或運用的方式擁有之。

綜合上述相關論點，吾人大致瞭解知識

⁵ 本部分內容多援引兩位作者所著「Working knowledge」一書，《知識管理》胡瑋珊譯：中國生產力出版社，民 88 年。

分享行為包括溝通及學習兩種行為。就溝通而言，知識需要透過正式及非正式的方式來加以溝通，而將彼此所擁有之訊息或經驗加以傳遞。然而，僅有溝通尚不足以保證接受者瞭解傳遞者所傳達的訊息，並能加以內化及運用，因此尚需另一項行為：學習。學習包括兩個層次，一個是傳遞者由不同方式來幫助接受者學習及理解，以採取有效行動的行為，例如提供接受者嘗試的機會來幫助他們學習。另一個則是接受者的學習行為，例如邊做邊學，以求將訊息或知識予以內化。其次，就分享的動機而言，知識分享並非是一順利且自我促進的過程，它端賴於個人的對是否願意標誌（signal）自身擁有的知識及分享與否的決策，而此涉及個人對分享所可能帶來之報酬的考量。

二、組織因素：信賴、組織認同感及報酬誘因

影響個人知識分享行為之組織系絡因素眾多，本研究基於官僚組織的特性而採用信賴、組織認同感及報酬誘因等因素作為研究變項⁶，以下將就相關文獻提出說明。

（一）信賴

在知識管理的文獻中，信賴對知識分享

的重要性不斷被強調及探討，學者亦視其為成功實踐知識管理的關鍵所在（Ford, 2003；Rolland and Chauvel, 2000）。例如，Singh（2004）認為信賴是促進複雜性交換或分享行為最有效的工具，因為它可以降低成員之間彼此猜忌所可能耗費的成本。Nonaka（1995）觀察到成員之間的信賴關係可以消除彼此欺騙、隱瞞及相互指責的情形，讓彼此能坦誠地進行分享。Dignum 及 Eijk（2005）則由社會交換理論的角度出發，認為個人之間的互動是一種計算利害得失的理性行為，除了經濟思維的成本效益考量外，心理的需求也是一項重要的因素。因此，在組織的網絡中，行動者與控制重要資源之行動者從事交換行為，有時不僅是利益的交換而已，更可能是雙方關係發展，或彼此信賴的建立及衍生；而兩者之間這種互依關係將成為一種交換結構，持續支持成員之間的交換行為。這種情形反映在許多非直接的互動中，成員會考量分享行為所可能帶來的風險，而多所遲疑；這時由信賴所建立的交換結構，即為分享行為能否進行的關鍵所在。是故，本研究就知識分享行為與信賴之間關係提出假設

⁶ 基本上，韋伯的「理想型」組織並不重視信賴及認同，因為成員依循既定之程序及規章行事，並以所謂客觀性及技術性的標準作為升遷依據；因此成員與組織之間的關係純粹只是客觀法令規章的相互連結而已。是故，官僚組織中的信賴及認同，是建立在依循於規則的建構，而非歸因於人際互動及對組織的情感。本研究針對官僚組織此種特性而提出信賴及組織認同兩項變數，希冀能檢測渠等對官僚組織中的知識分享行為的影響。

如次。

假設一：人際信賴對知識分享行為有正向影響

(二) 組織認同

Davenport 及 Prusak (1998) 指出，組織文化對於知識分享行為十分重要，換言之，要想促進知識分享活動，就必須創造一個能公開交流資訊及彼此想法，並提升成員凝聚力的組織氣氛。成員對組織有認同感，就自然會產生歸屬感，將組織中其他成員視為「休戚與共」的夥伴，雙方在知識交易上將可減少猜忌，降低成本，並促使分享活動的進行。Leonard (1995) 亦指出，組織文化對有效的知識管理具有重要的作用，組織如有清晰的目標及願景自能凝聚員工向心力，減少猜忌或防範，建立合作關係。Merali (2000) 也認為，成員對組織有認同感將易建立所謂「知識社群」(knowledge community)，增進交換知識資源的機會。Gupta 及 Govindarajan (2000) 則以交易成本理論的觀點分析指出，交易氣氛是環境不確定的來源之一，以人類的「有限理性」及「投機心理」的特性來看，交易若處於相互猜忌的系絡下，則交易雙方在溝通、協議及談判中，耗費許多成本去防範對方所可能採取種種不利己方的作為；在這種氛圍下，交易過程通常會變得十分繁雜，並重視形式化或「照章辦事」，以保

護自身權益。如果組織成員彼此對組織均有認同感及向心力，自然會有為組織貢獻心力的動機，降低個人想要「不勞而獲」的投機心理，進而願意分享彼此知識或經驗。有鑒於此，本研究就組織認同感與知識分享行為之間的關係提出假設如次：

假設二：成員的組織認同對知識分享行為有正向影響

(三) 報酬誘因

Bock 及 Kim (2002) 認為探討人類交換(分享)行為的理論主要是交易成本理論及社會交換理論。前者認為個人交換行為的產生來自於經濟自利考量，除了算計分享的成本外，更重要的是能否獲得利益，而這利益通常是有形物質的報償。至於社會交換理論則強調除了經濟理性考量外，心理的需求也是人類從事分享行為的重要因素。是故，因此，許多研究者強調誘因系統對成功知識管理的重要性，而組織必須創造出報酬系統讓成員覺得分享是值得的(Boisot and Griffiths, 1999; Hall, 2001; Husted and Michailova, 2003)。Davenport 及 Prusak (1998) 的市場觀點即符合交易成本理論的概念，認為知識市場是參與者為目前或未來利益，對稀有資源進行交流的體系；在此之中，成員是理性自利者，在提供知識時，通常期望能獲得好

處或報酬。Blau (1964) 則認為社會交換理論著重於個體交往的重要原則是追求社會報酬，而此係以作為個體之間相互吸引的感情及獲得各種報酬的慾望為基礎。進一步而言，個體的心理需要及素質決定著哪些報酬會受其青睞，而這種報酬的重要區分在於一種是內在報酬的經驗，如希望受到他人尊敬、喜愛等滿足感；另一種則是外在報酬的期待，它可能是實質物品的獎酬，也可能是職務升遷的利益考量。由此可知，不同於交易成本理論的是，社會交換理論在報酬的類型中作出重要區分，除外在的實質經濟誘因外，也強調內在誘因對人類行為的影響。Hall (2001) 認識到這種報酬類型的差異，而將知識分享的報酬誘因歸類為硬軟兩種報酬，其類似於內在報酬及外在報酬，前者偏向如升遷及獎金等實質外在報酬，後者則是工作成就感、人際關係聯繫等內在報酬。有鑒於此，本研究就報酬誘因對知識分享行為之間的關係提出假設如次：

假設三：內外報酬誘因對知識分享行為有正面影響

三、個人因素：官僚人格特質

人格特質在知識分享行為的研究上逐漸受到重視 (劉仲矩, 2003)，研究者依據相關理論的人格類型建構來探討其與知識分享的

關聯性。例如，劉仲矩 (2003) 由員工的內外控人格特質來探討其對分享行為的影響。夏侯欣鵬 (2000) 則指出人格特質中的成就動機的競爭 (competitiveness) 因素，以及知識擁有者個人的同理心 (empathy) 特質，與知識分享意願之間有密切的關係。就本研究而言，吾人將探討官僚的人格特質對知識分享行為的影響為何。事實上，學術界長期以來對官僚人格的研究頗感興趣，並由不同的研究途徑加以剖析，試圖提出相關分類或類型，例如 Wise (2003) 將研究官僚人格或角色的理論分為代表性官僚、公共選擇理論及公共服務動機三種類型。

在代表性官僚理論方面，其包括消極代表及主動代表兩種。前者是指官僚的回應性仰賴於其與人口比例之間的相似程度，例如性別及種族等；後者則意謂回應性是源自於官僚所採取的行動和表達的利益與民眾的利益及偏好相互一致。在公共選擇理論方面，其以個體行為為觀察基礎，將官僚視為依據自我利益最大化的原則作決策的有限理性者。換言之，該理論將官僚視為極大化自身職位及地位的政客，而官僚的自我利益及目標又仰賴於其在組織中的職位及人格而有所不同。Downs (1967) 及 Niskanen (1971) 依據上述觀點，認為官僚是「效用極大化者」

(utility maximizers)，他會依據自我利益而將行動的可能結果賦予效用評比 (utility rating)，然後擇優而行。Breton (1974: 162) 則認為，官僚行為可以被解釋為官僚面對誘因與限制的理性反應。然而，僅以「效用極大化」仍無法預測官僚的行為，因為官僚在其職位執行應有之社會功能外，他還扮演著許多不同的角色。Downs 認為官僚的目標包括了利他與自利 (self-interest)，前者如對公共利益服務的企圖，後者則包括權力、經濟收入、聲望、安全、工作成就感、便利及保障等等。在公共服務動機理論方面，其認為公共服務動機常與公共部門的誘因，例如工作安全感等混淆不清；事實上，這些誘因並不足以說明公共服務的需求。公共服務動機意謂促使個人以實行「公共之善」(public good) 的方式來滿足自身需求的過程，但它並不否認有此動機的個人依舊有基本需求的動機 (Wise, 2000)。

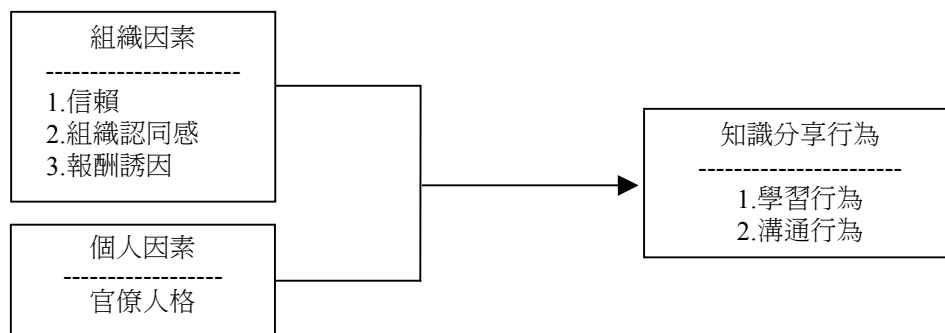
綜上所述，學界對於官僚人格的探討及分類，主要是由個人動機為出發點，假定人格特質會與特定動機相關連，然後再進一步探討其對工作的態度及在組織中可能產生的行為；而不同的官僚人格特質隱含著工作動機的差異，特別是在自利與他利程度上的不同，會對其行為產生明顯影響。一旦人員的行為動因是取決於其「自我利益」與「組織利益」之間權衡結果，則其分享行為的進行，應可由人格特質的角度進行推論。是故，本研究就官僚人格與知識分享行為之間的關係提出下列假設如次。

假設四：不同官僚人格特質對知識分享行為有顯著影響

參、研究設計

一、研究架構

依據上述理論闡釋所提出之相關變數，本文之研究架構建立如圖：



本研究之研究架構

二、研究變項

本研究所要驗證的重點在於由前述理論中所提出諸項影響因素（自變項）與知識分享行為（依變項）之間的關係。相關變項說明如次：

（一）在知識分享行為方面，依據前述對知識分享意涵的闡釋，該行為顯露於外的形式有學習及溝通。是故，本研究將此區分為分享的學習行為及溝通行為。學習行為意指將個人知識轉換成他人可理解吸收和運用，以及指引他人獲得知識（Senge, 1997），溝通行為意指透過不同方式向他人傳遞訊息的行為（Hendriks, 1999）⁷。

（二）在自變項方面，本研究依據相關理論，將其區分為「組織因素」及「個人因素」兩大類，其中各自包含相關因素，現詳述如次。

1. 組織因素：

（1）信賴：關於信賴的意涵，學界多有討論。本研究依據 Lewis 和 Wright（1985），以及 McAllister（1995）的看法，將信賴區分為認知型及情

感型兩種。認知型信賴的基礎來自於理性考量，信任者（trustor）會依據受信賴者（trustee）可信任的證據及適當的理由來決定是否信賴。換言之，對於某人的信任來自於對其能力、專業或人格的理解，進而使我們產生信任。這種認知信任的概念包括「能力」及「負責」（Bulter, 1991；Cook & Wall, 1980）。至於情感型信賴則意謂當交換或分享的雙方願意關懷彼此，傾聽對方，信賴這種情感是相互存在，則信賴即可在此基礎上得到發展。因此，此類信賴是重視信任關係的內在價值。

（2）組織認同感。組織認同感意指成員透過開放的溝通，以及參與組織目標的訂定，而認同組織的願景及目標，並願意為機關的目標奉獻心力（Davenport 及 Prusak, 1998）。

（3）報酬誘因：分為內外兩種報酬類型。前者係指無形的報酬，個人預期分享知識後會由同儕中得到個人聲望（Beaver and Rosen, 1978）、友

⁷ 本研究在前述對知識分享意涵的探討中曾提出相關重要學說包括學習觀點、市場觀點及溝通觀點。其中市場觀點認為個人是否分享知識係取決於對報酬誘因與成本之間的衡量，其應屬於個人內在動機的考量，而非顯露於外的行為。因此，本研究在「知識分享行為」的依變項部分以溝通觀點及學習觀點作為分享行為的衡量依據。

誼 (Nowak and Sigmund, 2000)，並促進自我成就感 (Van der Spek and Kingma, 2000)。後者則指個人相信分享知識後會得到的有形濟報酬，如職務升遷 (Von Krogh, 1998) 及獎金 (Samitt, 1999)。

2. 官僚人格：相較於本研究所提出之官僚人格相關理論，學者 Downs (1967) 以連續光譜的方式發展出五種類型的官僚人格，包括「攀爬者」、「保守者」、「狂熱者」、「倡導者」及「政治家」等，其工作動機由自利到他利的兩端如同光譜一般排列。其理論雖歸類於公共選擇理論中，惟其運用連續體的概念，由自利到他利來描述官僚人格及行為，在分類上頗具系統性及涵蓋性。是故，吾人以 Downs 的官僚人格類型為基礎，配合觀察行政機關的一般生態研究，而將官僚人格的定義分為：「攀爬者」指將機關視為達成個人目標場所的人員；「保守者」係指只求維持安定及便利的人員，其力圖維持現狀而不喜變化；「狂熱者」則指奉獻心力於追求自認對組織

有利目標的人員；「倡導者」則指致力於維護組織特有立場的人員⁸。

三、實施過程及資料分析方法

本問卷施測對象以行政院之相關部會人員為主（其中非行政院部會者為銓敘部、考試院及總統府），共計 17 個單位，調查過程有親自發放與回收者，亦有透過相關單位人員協助發放與回收。每個部會發出 20 份問卷，總計發出 340 份問卷，回收 243 份問卷，經淘汰不適合問卷後，有效問卷共 237 份。問卷發放單位及研究樣本個人屬性資料的分佈情形，請參見附錄 1-1 及 1-2 說明。在資料分析的統計工具應用方面，本研究係以 SPSS for Windows 10.0 版對有效問卷進行分析。針對組織因素及個人因素等變項，在知識分享行為上是否有顯著性差異，擬運用「單因子變異數分析」(One-way ANOVA) 統計方法⁹，作為檢驗基礎。

四、因素命名與信度分析

在問卷效度方面，本研究排除個人基本資料的題目作分析，並將其餘題目依數個部份，各自進行因素分析與信度分析。至於在決定因素數目的方法上，本文採用「主成分

⁸ 因 Downs 的政治家類型在行政官僚組織中極為少見，且其行為特質並不明顯，與倡導者接近，常難以清楚的區分，因此本文對此類型行為不予討論。

⁹ 該方法主要係針對一自變項對依變項平均數之影響的分析。

分析法」(principal components analysis)，作為篩選因素及計算的方法。另考量因素與因素之間關係可能並非呈現零相關，故以「斜交轉軸法 (oblimin rotation) 作為因素轉軸分析。

就依變數「知識分享行為」部份而言，本研究採取「因素組型矩陣」(factor pattern matrix) 以解釋每個因素對變數的貢獻度，並就得出之因素重新予以命名。由此程序得到兩項主要因素。其餘自變項亦依同樣程序處理。

經由上述程序篩選出相關因素後，吾人再接著進行信度分析，得出 Cronbach α 的信度係數，並刪除 α 值低於 0.6 以下者，以得出信度值在 0.6 以上者。

最後，必須說明的是，在「官僚人格」變項部分，因素分析的結果與原先依據文獻概念所設計之題目旨意頗有出入，使得問卷中的相關題組被打散為新的題組。換言之，原始的問卷設計有關「官僚人格」部分的題組已因實際受訪結果的呈現，使研究者必須

重新檢視及推敲新題組所表徵的人格類型，並經由信度的分析篩選後，歸結出新題組特徵而將渠等命名為「獨善其身」(註：對人際關係冷淡，在工作上不願有變動)、「生涯發展」(註：關切個人升遷與人事異動)、「依法行事」(註：行為的最主要判準即「照章辦事」) 等三個因素¹⁰。

五、研究限制

作為一個對國內公部門人員知識分享行為研究的初步嘗試及努力，本文仍有諸多研究上的限制及不足之處。首先，在樣本代表性方面，為收權宜之利，在樣本機關的選擇上僅能就能力所及挑選，而無法達到普遍抽樣的標準。同樣的，問卷發放管道有限，受訪者無法受到控制¹¹，導致研究結論能否推論至其他機關內公務員的知識分享行為，仍待更細膩及周全的操作。其次，該問卷施測時間不一，且回收時間較長，無法達到問卷施測的「標準化情境」，較難掌握問卷的品質。

¹⁰ 原先依據 Downs 的四種人格類型而設計的題組之所以被打散，研究者認為可能的原因之一在於，此種概念的操作似不容易作到精確且一致的現象描述，故受訪者在回答問卷問題時會依據其自身情境的考量而主觀地進行詮釋，並與原先的題意會出現某種程度的差距。例如，「獨善其身」型與 Downs 的「保守型」接近，但問卷新題組顯示該類型的人員在人際關係上亦與組織其他成員「保持距離」的傾向。綜合而言，這種現象應無礙於「官僚人格」作為自變項因素之一的事實，只是所研究的類型需貼近實際受訪結果，而提出新的詮釋及分類。

¹¹ 本研究問卷經回收統計後發現，主管階級及高階公務員的受訪者數量均偏低，不符常態分配，此為美中不足之處。

肆、研究發現

一、組織因素在知識分享行為上之差異分析

表 1 至 2 係以單因子變異數分析，檢定組織系絡因素，包括組織認同、人際信賴及報償誘因在知識分享行為上之差異情形，結果顯示如次：

(一) 由相關表格內容可知，組織認同感在知識分享的各類型行為上均達顯著性差異水準 ($p < 0.05$)。進行 Scheffe 法事後比較發現，在學習行為上，高低分組人員之間具有顯著性差異；在溝通行為上，高分組的人員，與中、低分組人員具有顯著性差異¹²。

(二) 由相關表格內容可知，人際信賴在知識分享的溝通及學習行為上亦均達顯著性差異水準，進行 Scheffe 法事後比較發現，在學習行為上，高低分組人員具有顯著性差異。

(三) 由相關表格內容可知，內在報酬在知識分享行為類型上均有顯著性差異。再以 Scheffe 法進行事後比較發現，在學習行為上，高分組人員與中、低分組人員之間有顯著性差異，而中分組人員與低分組人員之間亦有顯著性差異；在溝

通行為上，高分組人員則與中、低分組人員之間有顯著性差異。

綜合上述結果，本研究所提出假設一及假設二得到驗證，假設三則得到部分驗證。

表 1 組織因素與學習行為的差異性檢定

	組別	人數	平均數	F 值	差異組別
組織認同	低	76	1.08	5.727* (0.04)	高>低
	中	80	2.08		
	高	81	2.26		
人際信賴	低	81	1.78	8.287* (0.000)	高>低 高>中
	中	52	2.06		
	高	104	2.27		
內在報酬	低	83	1.8	11.584* (0.000)	高>低 高>中 中>低
	中	135	2.12		
	高	19	2.74		
外在報酬	低	79	1.91	2.094 (0.126)	
	中	74	2.07		
	高	84	2.18		
*P<0.05					

表 2 組織系絡因素與溝通行為的差異性檢定

	組別	人數	平均數	F 值	差異組別
組織認同	低	76	1.67	8.068* (0.000)	高>低 高>中
	中	80	1.86		
	高	81	2.19		
人際信賴	低	81	1.79	3.281* (0.039)	
	中	52	1.79		
	高	104	2.07		

¹²本研究的自變項部分，係將樣本依次數分配比例分為低、中、高三個組別，以利對依變項進行單因子變異數分析。

	組別	人數	平均數	F 值	差異組別
內在報酬	低	83	1.76	5.927* (0.003)	高>低 高>中
	中	135	1.93		
	高	19	2.47		
外在報酬	低	79	1.76	2.278 (0.105)	
	中	74	1.93		
	高	84	2.04		
*P<0.05					

二、官僚人格類型在知識分享行為上之差異分析

表 3 至 4 係以單因子變異數分析，檢定官僚人格類型在知識分享行為上的差異情形。由相關表格內容可知，生涯發展型人員在學習行為及負面行為上均達顯著性差異水準 ($p<0.05$)。再以 Scheffe 法進行事後比較發現，在學習行為上，低分組人員與高分組人員之間，有顯著性差異；在負面行為上，低分組人員與中、高分組人員之間亦有顯著性差異。其次，獨善其身型人員在學習行為及負面行為上均達顯著性差異水準，以 Scheffe 法進行事後比較發現，在學習行為上，低分組人員與中、高分組人員之間有顯著性差異；在負面行為上，高分組人員與低分組人員之間有顯著差異。最後，依法行事類型人員在溝通行為上，有顯著性差異，以 Scheffe 法進行事後比較發現，其高分組人員與中分組人員之間有顯著性差異。本研究的

假設四獲得部分驗證。

表 3 官僚人格類型在學習行為上的差異性檢定

	組別	人數	平均數	F 值	差異組別
生涯發展型	低	76	2.22	3.317* (0.045)	高>低
	中	71	2.07		
	高	90	1.9		
依法行事型	低	64	2.13	0.614 (0.542)	
	中	110	1.99		
	高	63	2.10		
獨善其身型	低	85	2.34	8.358* (0.000)	高<低 高<中
	中	67	1.94		
	高	84	1.86		
*P<0.05					

表 4 官僚人格類型在溝通行為上的差異性檢定

	組別	人數	平均數	F 值	差異組別
生涯發展型	低	76	1.95	2.109 (0.124)	
	中	71	1.75		
	高	90	2.01		
依法行事型	低	64	1.84	3.370* (0.036)	高>中
	中	110	1.82		
	高	63	2.14		
獨善其身型	低	85	2.00	1.889 (0.153)	
	中	67	1.75		
	高	84	1.95		
*P<0.05					

伍、結論與建議

本研究以影響知識分享行為之因素的相關文獻為基礎，對公部門人員知識分享行為進行實證調查，研究發現，組織因素中的信賴和組織認同對成員知識分享行為有正向影響，報酬誘因中的內在報酬對知識分享行為有正向影響；而官僚人格特性對於不同的分享行為存在著不同的影響。換言之，本研究的部分假設獲得驗證。針對上述研究發現，本文認為有以下幾項建議頗值得作進一步討論，以作為政府部門提升知識管理績效的政策建議。

一、提升員工在分享行為上的「內在報酬」

本研究結果顯示，內在報酬是影響公部門人員知識分享行為的最典型因素之一¹³。此初步發現似可對以經濟理性途徑，如交易成本理論或公共選擇理論探討官僚行為動機之研究，提供不同面向的觀察角度。事實上，相關研究亦呈現類似的結果，如 Bock 及 Kim（2004）曾就內外報酬誘因對四個韓國政

府部門內知識分享行為的影響提出實證研究，結果顯示內在報酬對研究對象的知識分享行為有顯著影響；而外在報酬雖無顯著的影響，但可成為一種促進知識分享的條件。究其原因，可能在於官僚組織提供穩定的物質保障，使成員在生理及安全需求上不虞匱乏，較容易使其追求更高層次的需求，如受尊重及自我尊榮感等需求，並強調內在激勵因子(Motivation Factors)如成就感、認同感、責任感、工作本身、成長與發展等，會讓人員對工作抱持正面情感¹⁴。

然而，觀諸目前政府機關在推動知識管理方面的措施及相關調查研究均顯示，政府機關在提供知識分享誘因的工作上普遍有所不足。為改善此種情形，本文認為政府部門應考慮藉由相關指標的設計，建立知識分享作為員工績效考核的項目，從實質面鼓勵成員進行知識分享或交流。在滿足成員內在報酬方面，組織領導者居於關鍵性的地位，因為唯有領導者確實認清個人知識必須藉由分

¹³ 在本研究中，外在報酬（主要是指升遷）對知識分享行為均無顯著影響，似與相關文獻之研究結果相反，亦即知識分享的溝通、學習行為均不會因有無外在報酬因素而有所差異。此結果是否代表兩者之間在理論上或實務上並無相關性，本文持一定的保留態度。必須說明的是，由於本文係屬「初探」性質，故合理地認為受試者在資料填寫上可能未盡反映真實情況，而影響在此議題上的研究結果。

¹⁴ Rainey（1997）針對公共組織的誘因提出說明，他列舉許多學者對公私部門誘因的研究成果發現，雖然基層公務員（多半是具有專有技術的人員）的薪資較私部門人員為高，但在中高階公務員的薪資卻遠低於同等級的私部門人員，因此公務員的工作動機必然有超越外在報酬的需求，而著重於內在報酬的誘因，例如工作滿足感、認同感、對社會的貢獻等等。

享轉化為組織優勢的重要性，創造出重視與獎勵知識分享的組織文化（Amar，2004。轉引自黃朝盟，2005），使成員置身於此種氛圍中並以分享知識為榮，而較易獲得自我成就、尊重等滿足感。

二、加強成員之間的工作依賴度，鼓勵彼此溝通，以增進信賴及組織的認同感

假設驗證顯示，組織認同及人際信賴在知識分享的溝通及學習的行為上均有顯著影響，符合社會交換理論及交易成本理論的推論。長期以來，官僚組織並不重視信賴及認同，因為成員依循既定之程序及規章行事，並以所謂客觀性及技術性的標準作為升遷依據；因此成員與組織之間的關係純粹只是客觀法令規章的相互連結而已。在此情境下的信賴是建立在依循於規則的建構，而非歸因於個人因素（意即成員本身的信賴行為）。但研究結果顯示，公部門人員在知識分享行為上深受人際信賴因素的影響，而非純然所謂「對事不對人」的理性。其次，在組織認同方面，官僚組織重視法規的「非人關係」，常使成員與組織之間產生疏離；但知識分享是一種社會互動下的產物，而非冰冷的法令規

章所能促成。成員如能理解及認同組織的目標，將可產生歸屬感；進而使成員減少猜忌，而願意分享自身的知識或經驗。

在增進信賴及組織認同方面，組織領導者扮演著關鍵角色。例如，本研究在信賴的類型上區分為認知型及情感型兩種，其中認知型信賴主要是對於彼此在工作上之能力及責任的信任。有鑒於此，領導者在分配或調整機關內部業務時，不妨思考將成員之間的業務多加聯結，增加其工作上的依賴程度，讓渠等能在持續不斷的溝通及協調（可將此視為「磨合」），培養團隊合作的精神，進而促進彼此的信賴¹⁵。至於組織認同感方面，領導者最重要的是能建立一個開誠布公的組織文化，讓成員在彼此間能溝通無礙，而在上下之間也能不因層級節制的阻礙使「下情無法上達」。在這種氛圍下，成員暢所欲言，對組織的願景及目標能提供意見並參與制訂，如此自然能增進其對組織的認同感。

三、推動知識分享活動需考量人力資源政策

在官僚人格變項對知識分享行為產生影響方面，本研究假設獲得部份支持；換言之，探討公部門人員知識分享行為，並不能一概

¹⁵ 官僚組織的設計強調的重點之一是專業分工，但其所產生的流弊就是每個組織成員之間的聯繫弱化，使得許多成員在組織中成了「孤島」，除了自身業務外，鮮少與他人溝通及協調，這樣也就自然沒有「信賴」的產生。

而論，仍須視不同的官僚人格類型而定；如獨善其身者與生涯發展者在知識分享的學習行為上均呈現顯著性差異，且該兩類人格特質若越趨明顯，就越可能影響知識分享的學習行為；而依法行事者則在溝通行為上有顯著影響。以管理政策的角度而言，政府在推動「知識型政府」政策時，必須體察人性，考量政策設計對不同人格類型的可能影響。例如，政府部門目前想效法私部門的作法，引起獎勵知識分享的績效獎金制度，但這樣的作法除了前述討論報酬因素時所談到的問題外，是否會使組織內具生涯發展者人格特質的成員，為求己身之利益，而傾向於囤積知識，最後反使組織內知識分享活動更形窒礙，值得吾人作進一步的思考。其次，以人力資源管理角度而言，獨善其身類型者關注的是安全感的追求，如何藉由與渠等的溝通及互動方式，或制度設計等作為，使其增進對組織的認同，提升內在報酬感，進而願意分享自身知識，而非只是單純的「明哲保身」，滿足基本需求而已；相信亦為促進公部門中知識分享活動的重點之一。（本文作者為國立政治大學公共行政系博士班研究生）

參考書目

- 王文彥（2002）。**知識分享內外在動機與知識分享行為之研究—以 A 公司為例**。國立中央大學人力資源管理研究所碩士學位論文。
- 王宜敏（2000）。**影響資訊人員知識分享行為之因素—以社會交換理論為基礎來探討**。高雄：國立中山大學人力資源管理研究所碩士學位論文。
- 吳定（2002）。建構中央政府政策知識管理制度芻議。**研考雙月刊**，26(4)，66-76。
- 吳盛（2003）。**以計畫行為理論探討資訊人員的知識分享行為**。高雄：國立中山大學資訊管理研究所博士學位論文。
- 林嘉誠（2004）。知識型政府的理念。**國家政策季刊**，3(1)，135-153
- 胡瑋珊譯（1999）。Davenport T. H. and Prusak L. 著。**知識管理：企業組織如何有效運用知識平臺**。台北：中國生產力中心。
- 夏侯欣鵬（2000）。**權力與信任對組織內知識分享意願影響之研究**。台北：國立政治大學企業管理研究所博士學位論文。
- 孫非等譯（1991）。Peter Blau 著。**社會生活中的交換與權力**。台北：桂冠出版社。
- 黃東益（2004）。全球治理下政府知識管理的新面向：府際政策學習。**國家政策季刊**，3(1)，135-153。
- 黃朝盟（2005）。政府組織的知識管理現狀。

- 政治科學論叢，24，137-168。
- 劉仲矩（2003）。員工馬基維利傾向與知識分享意願關係之研究。第四屆電子化企業經營管理理論暨實務研討會。彰化：大葉大學資訊管理學系、經濟部中小企業處、工業技術研究院經資中心，光碟論文集編號 133，A35。
- 鄭仁偉（2001）。組織公平、信任與知識分享行為之關係性研究。人力資源管理學報，1(2)，69-93。
- 龔志賢、方世杰、陳文章、陳世明（2001）。交易成本觀點之知識分享實證研究。中華民國科技管理學會年會暨論文研討會論文集（頁 165-171）。
- Alvesson, M. & karreman, D. (2001). Odd couple: Making sense of the curious concept of knowledge management. *Journal of Management Studies*, 38(7), 995-1018.
- Anderson, J.C. & Narus, J.A. (1990). A model of distributor firm and manufacturer firm working partnerships. *Journal of Marketing*, 54, 42-58.
- Bartol, K. M. & Srivastava, A. (2002). Encouraging knowledge sharing: The role of organizational reward systems. *Journal of Leadership and Organizational Studies* 9(1), 64-76.
- Blau, P. (1963). *The dynamics of bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bock, G. W. & Kim, Y. G. (2002a). Breaking the myths of rewards: An exploratory study of attitudes about knowledge sharing. *Information Resources Management Journal*, 15(2), 14-22.
- (2002b). Determinants of the individual's knowledge sharing behavior: The theory of reasoned action perspective. *Proceedings of 6th Pacific Asia Conference on Information System (PACIS)*.
- Boisot, M. H. (1998). *Knowledge assets: Securing competitive advantage in the information economy*. New York: Oxford University Press.
- Boland, Richard J, & Tenkasi, Ramkrishnan V. (1995). Perspective making and perspective taking in communities of knowing. *Organization Science*, 6, 350-363.
- Breton, A. (1974). *The economic theory of representative government*. London: Macmillan.
- Brown, J. S., & Duguid, P. (1991).

- Organizational learning and communities of practice. *Organization Science*, 2(1), 40-57.
- Cabrera, Ángel and Cabrera, Elizabeth F. (2002). Knowledge-Sharing Dilemmas. *Organization Studies*, 23(5), 687-710.
- Cohen, W. M. & Levinthal, D. A. (1990). Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 128-152.
- Constant, D., Sproull, L., & Kiesler, S. (1996). The kindness of strangers: the usefulness of Electronic weak ties for technical advice. *Organization Science* 7, 119-135.
- Cook, J. & Wall, T. (1980). New work attitude measures of trust, organization commitment and personal need nonfulfillment. *Journal Occupational Psychology*. 53, 39-52.
- Cowen, R. & Foray, D. (1997). The economics of codification and the diffusion of knowledge. *Industrial and Corporate Change*, 6(3), 595-622.
- Cummings, J. L. (2002). *Knowledge transfer across R&D units: An empirical investigation of the factors affecting successful knowledge transfer across intra-and inter-organizational units*. unpublished Ph. D. dissertation, Washington, DC: George Washington University.
- Czarniawska, Barbara (2001). Anthropology and organizational learning. In M. Dierkes & A. Berthoin Antal & J. Child & I. Nonaka (Eds.), *Handbook of organizational learning and knowledge* (pp.118-136). Oxford, England: Oxford University Press.
- Davenport, T. H. and Prusak, L. (1998). *Working knowledge: How organizations manage what they know*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown, and Company.
- Earl, M. (2001). Knowledge management strategies: Towards a taxonomy. *Journal of Management Information Systems*, 18, 215-233.
- Eriksson, I.V. & Dickson, G.W. (2000). Knowledge Sharing in High Technology Companies. *Proceedings of Americas Conference on Information Systems (AMCIS)*(pp.1330-1335).
- Garud, R & Nayyar, P.R (1994). Transformative Capacity Continual Structuring by

- Inter-temporal Technology Transfer. *Strategic Management Journal*, 15, 365-385.
- Gupta, A. K. & Govindarajan, V. (2000). Knowledge management's social dimension: Lessons from nucor steel. *Sloan Management Review*. 42(1), 71-80.
- Hall, H. (2003). Borrowed theory: Applying exchange theories in information science research. *Library and Information Science Research*, 25(3), 287-306.
- Hansen, M. T. (1999). The search-transfer problem: The role of weak ties in sharing knowledge across organizational sub-units. *Administrative Science Quarterly*, 44(1), 82-111.
- Hendricks P. (1999). Why Share Knowledge? The Influence of ICT on the Motivation for Knowledge Sharing. *Knowledge and Process Management*, 6(2), 91-100.
- Husted, Kenneth and Michailova, Snejina (2002). Diagnosing and fighting knowledge-sharing hostility. *Organizational Dynamics*, 31(1), 60-73.
- Ipe, M. (2003). Knowledge sharing in organizations: A conceptual framework. *Human Resource Development Review* 2(4), 337-359.
- Jarvenpaa, S.L., & Staples, D.S. (2000). The use of collaborative electronic media for information sharing: An exploratory study of determinants. *Journal of Strategic Information Systems*, 9, 129-154.
- (2001). Exploring Perceptions of Organizational Ownership of Information and Expertise. *Journal of Management Information Systems*, 18(1), 151-183.
- Kelley, H. & Thibaut, J.W. (1978). *Interpersonal relations: A theory of interdependence*, New York: Wiley.
- Krogh, G. V. (1998). Care in Knowledge Creation. *California Management Review*, 40(3), 133-153.
- , Ichijo, K. & Nonaka, I. (2001). Bringing Care into Knowledge Development of Business Organizations. In I. Nonaka, & T. Nishiguchi, (Eds.). *Knowledge emergence: social, technical, and evolutionary dimensions of knowledge creation* (pp.30-52). Oxford & New York: Oxford University Press.
- (2002). Open source software development: reflections on the innovation model.

- Unpublished paper presented at the Third European Conference on Organizational Knowledge. *Learning and Capabilities*, 5-6 April, Athens, Greece.
- Lewis, J. D. & Weigert, A. (1985). Trust as a Social Reality. *Social Forces*, 63, 967-985.
- March, J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, 2, 71-87.
- McAllister, D.J. (1995). Affect- and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations. *Academy of Management Journal*, 38(1), 24-59.
- Molm, Linda D. (2001). Theories of social exchange and exchange networks. In G. Ritzer & B. Smart (Eds.), *Handbook of social theory* (pp. 260-272). London: Sage.
- Monge, P. R., Fulk, J., Kalman, M. E., Flanagin, A. J., Parnsassa, C., Rumsey, S. (1998). Production of collective action in alliance-based interorganizational communication and information systems. *Organization Science*, 9(3), 411-433.
- Nelson, K.M. & Coopridge, J.G. (1996). The contribution shared knowledge to IS Group Performance. *MIS Quarterly*, 20(4), 409-432.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Nonaka, I. (1998). The concept of “ba”: Building a foundation for knowledge-creation. *California Management Review*, 40(3). 40-54.
- Takeuchi, H. (1995). *The knowledge creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press.
- Konno, N. & Toyama, R. (2001). Emergence of ‘Ba’: A conceptual framework for the continuous and self-transcending process of knowledge creation. In I. Nonaka, & T. Nishiguchi, (Eds.) *Knowledge emergence: social, technical, and evolutionary dimensions of knowledge creation* (pp.13-29) Oxford & New York: Oxford University Press.
- Nooteboom, Bart (1996). Trust, opportunism and governance: A process and control

- model. *Organization Studies*, 17, 985-1010.
- Rainey, H. (1976). Perceptions of Incentives in Business and Government. *Public Administration Review*. 36, 233-244.
- (1983). Public agencies and private firms: incentive structures, goals, and individual roles. *Administration and Society*. 15, 207-42.
- (1997). *Understanding and managing public organizations*. San Francisco: Jossey Bass.
- Perry, J. L. (2000). Bringing society in: Toward a theory of public service motivation. *JPART*, 10(2), 471-88.
- Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-73.
- Rosenbloom, D. (1974). Forms of Bureaucratic Representation in the Federal Service. *Midwest Review of Public Administration*, 8(3), 159-77.
- Senge, P. (1997). Sharing knowledge. *Executive Excellence*, 14(11), 17-18.
- Simon, H. A. (1945). *Administrative behavior*, New York: Free Press.
- Spender, J. C. and Grant, R. M. (1996). Knowledge of the firm: Overview. *Strategic Management Journal*, 17, 5-9.
- Stenmark, D. (2001). Leaveraging Tacit Organizational Knowledge. *Journal of Management Information Systems*, 17(3), 9-24.
- Szulanski, Gabriel (2000). The process of knowledge transfer: A diachronic analysis of stickiness. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 82(1), 9-27.
- Wise, L R. (2000). The public service culture. in Richard J. Stillman II (Ed.), *Public administration concepts and cases*, (7th ed., pp. 342-53). Boston: Houghton Mifflin.
- (2003). Representative Bureaucracy. In B. Guy Peters and Jon Pierre (Eds.), *Handbook of public administration*. Sage Publications.
- (2004). Bureaucratic posture: On the need for a composite theory of bureaucratic behavior. *Public Administration Review*, 64, 669-680.
- Wright, B (2001). Public-sector work motivation: A review of the current

literature and a revised conceptual model.

Journal of Public Administration

Research and Theory, 11(4), 559-586.

附錄 1 之 1 問卷分配單位

問卷分配單位
陸委會
內政部
人事行政局
客委會
文建會
檔案管理局
行政院院本部
經建會
研考會
僑委會
外交部
總統府
考試院
銓敘部
公平交易委員會
教育部
中選會

附錄 1 之 2 研究樣本的組成

	項 目	個 數	百分比
性別	男	101	42.6
	女	134	56.5
年齡	29 歲以下	33	13.9
	30-39 歲	120	50.6
	40-49 歲	57	24.1
	50-59 歲	23	9.7
	60 歲以上	2	0.8
教育程度	國初中以下	1	0.4
	高中、高職	4	1.7
	專科	24	10.1
	大學	111	46.8
	研究所以上	96	40.5
主管	主管	34	14.3
	非主管	201	84.8
職等	簡任(派)(相當於十職等以上)	10	4.2
	薦任(派)(相當於六至九職等)	172	72.6
	委任(派)(相當於五職等以下)	17	7.2
	聘用(任)或約聘人員	20	8.4
	約僱人員	16	6.8
年資	5 年以下	57	24.1
	6~10 年	77	32.5
	11~15 年	54	22.8
	16~20 年	22	9.3
	21~25 年	19	8.0
	26 年以上	7	3.0

績效評估知識生產在政府知識管理上之 產權意涵



劉昭博

摘 要

伴隨 90 年代知識管理 (knowledge management, KM) 思潮風行，知識管理內涵遭到誤認及誤用所在情事多有。經理人認為知識管理可以振衰起蔽，創造高績效與營收，基層實務者認為透過知識創新可以成為新的知識工作者，彷彿任何事物只要與「知識管理」相關即可點石成金。

知識管理濫用結果產生兩種謬誤，一是將舊有的管理方法魚目混珠充作知識管理，最常見的誤認就是將知識管理視為檔案管理及組織學習，認為只要將檔案整理分享就已經做好知識管理，甚至部份公私部門組織認為打造學習型組織就可做好知識管理。另外一個誤認就是將組織管理 e 化當作知識管理。此種誤認問題較為複雜，知識管理的確包含資訊科技的應用，以協助知識生產與儲存工作，但 e 化只是知識管理的工具之一，生產知識、運用知識的主體是人，不是電腦系統，因此建構 KM 資訊系統並不代表已經完成知識管理，如果系統使用偏低，再好的 KM 系統也無法發揮知識管理功能。

由於知識管理涉及的層面廣泛，且已有豐富的實務研究成果，本文將由其他度來分析知識管理在公部門的應用問題。當公部門內部知識移轉到外部時，不僅可能引起競租行為 (例如公開都市計畫的決策程序)，更可能為反對

黨用做攻擊工具。組織內部的知識管理則更為複雜，因為官僚組織設計就是垂直的層級節制與水平的專業分工，知識在官僚組織內部的垂直散佈要比水平散佈容易，因此各層級的管理人員經常扮演知識匯集與創新的角色，但不幸的是在個人績效考量之下，各級行政人員會刻意隱瞞對己不利訊息，因而透過層級節制最終傳遞到管理人員的資訊有限，渠等是否足以從事知識匯集與創新工作值得懷疑。

由於知識管理的中心思想在於促進知識的生產與運用以提高組織績效，而行政機關的官僚式組織設計可能影響知識的生產與分享，因此本文透過績效評估的知識生產角度，分析知識管理在政府部門應用所可能產生的知識產權問題。

關鍵詞：績效評估、知識產權、資訊不對稱、知識管理、政府績效

The Meaning of Applying Performance Evaluation in Government Knowledge Management

By Liu Chao-Po

Abstract

With coming of 90s, Knowledge Management, KM, became a fashion. Although, it is thought valid, but misguide grew more. One of them is to consider KM as files management and organization learning. KM is not as simple as only files management, but also sharing knowledge through study group or meeting. The other one is to take KM as information system building, and this problem is more complicated. Indeed, KM uses information system to help knowledge production and storage, but this system could be used unusually as if users dislike to use it.

KM is a comprehensive issue in academic research. I try to analysis it on another way. The goal of KM is to produce valid or useful knowledge to improve organizational performance, and this goal is as same as Performance Evaluation. The basic function of performance evaluation is to manage the activities in the organization. Maybe we can say that good performance evaluation will produce valid and useful knowledge, and valid knowledge is the foundation of KM.

In this paper, I tried to review this process of knowledge production of performance evaluation, and understand how it affected the KM in government. The key problem is who own the knowledge will take it as private property. The property right of knowledge caused knowledge owner didn't share their own actively. We must take this property right problem more carefully, and try to assign an incentive system to it.

Keywords: Performance Evaluation, Knowledge Property Right, Information Asymmetry, Knowledge Management, Government Performance

壹、前言

伴隨 90 年代知識管理 (knowledge management, KM) 思潮風行，知識管理內涵遭到誤認及誤用所在情事多有。經理人認為知識管理可以振衰起蔽，創造高績效與營收，基層實務者認為透過知識創新可以成為新的知識工作者，彷彿任何事物只要與「知識管理」相關即可點石成金。

知識管理濫用結果產生兩種謬誤，一是將舊有的管理方法魚目混珠充作知識管理，最常見的誤認就是將知識管理視為檔案管理及組織學習，認為只要將檔案整理分享就已經做好知識管理，甚至部份公私部門組織認為打造學習型組織就可做好知識管理。但知識管理並非簡單的資料管理，更非透過讀書會或業務分享就可以達到知識創造與移轉效果。

另外一個誤認就是將組織管理 e 化當作知識管理。此種誤認問題較為複雜，知識管理的確包含資訊科技的應用，以協助知識生產與儲存工作，但 e 化只是知識管理的工具之一，生產知識、運用知識的主體是人，不是電腦系統，因此建構 KM 資訊系統並不代表已經完成知識管理，如果系統使用偏低，再好的 KM 系統也無法發揮知識管理功能。

由於知識管理涉及的層面廣泛，且已有豐富的實務研究成果，本文想從其他角度來分析知識管理在公部門的應用問題。Micklethwait 與 Wooldrige 曾指出反對企管理論的人認為企管理論至少有四個缺點：本身缺乏批判機制；使用的詞彙用語不但無法澄清概念，反而讓人混淆；本身只是常識的堆砌；只是趕時髦的玩意，理論中到處充滿矛盾，是其他科學所不容許 (Micklethwait and Wooldrige 著、汪仲譯，1998：14)，企管理論本身固然值得批判，然而企管理論應用到公共管理的最大問題確是兩者組織本質上的差異，Micklethwait 與 Wooldrige 書中一段話最能反映兩者極端的差異：

……有很多民眾根本沒有投票，持不同政策與優先順序的反對黨也可能隨時執政，他們好比在一間公司做事，不但要應付利益相互衝突的客戶，還得隨時提防企業被惡意併購。(Ibid.：389)

知識管理在公部門的應用面臨同樣問題。當公部門內部知識移轉到外部時，不僅可能引起競租行為 (例如公開都市計畫的決策程序)，更可能為反對黨用做攻擊工具。組織內部的知識管理則更為複雜，因為官僚組織設計就是垂直的層級節制與水平的專業分

工，知識在官僚組織內部的垂直散佈要比水平散佈容易，因此各層級的管理人員經常扮演知識匯集與創新的角色，但不幸的是在個人績效考量之下，各級行政人員會刻意隱瞞對己不利訊息，因而透過層級節制最終傳遞到管理人員的資訊有限，渠等是否足以從事知識匯集與創新工作值得懷疑。

知識管理的主要目的在於應用所生產的知識提昇組織績效，但是以專業分工效率觀點設計的官僚組織卻可能造成知識散佈與應用上的阻礙。績效評估不僅展現組織的產出，更呈現組織如何運用資源的脈絡。機關是否具有知識是可利用資源的財產觀，正足以驗證該機關知識管理工作之良莠。因此本文希冀透過知識產權觀點，分析知識管理在政府部門應用時所可能產生的問題。

貳、知識管理理論及其應用

一、知識管理的理論及涵意

(一) 知識管理的理論來源

知識管理並非全然新創的概念，實有其理論與實務的源頭。在理論的源頭上，經濟學、社會學，以及哲學、心理學皆構成當代知識管理理論的核心。在經濟學方面，二次世界大戰時，觀察者就發現以模組化建造飛機，建造第二架所花的時間將比第一架少，

瑕疵也比較少，諾貝爾經濟學家 Kenneth Arrow 據此於 1962 年發表其著名研究論文「做中學 (Learning by doing)」，其他偏重實務的經濟學者則開始重視知識管理如何影響組織績效，透過這些早期的研究，學者開始重視組織學習的重要性，但也發現組織學習並非僅是建立一套流程，學習就會自然發生。(Prusak, 2001: 1004)

知識社會學者則在總體與微觀層面給予知識管理理論不同的啟發。知識社會學的研究著重在知識管理的內部網絡及社群的結構複雜性，因為這些網絡及社群正是知識產生的來源 (Ibid.1004)，了解其中運作方式將更能了解知識產生的過程。

最後則是哲學與心理學的研究貢獻。Polyani 最早提出將知識區分顯性 (explicit) 及默會 (tacit)，以及技能知識 (Know how) 和事實知識 (Know what)，並詳細說明知識形成的方式與過程，心理學者則研究不同類型的知識如何影響人們的學習、遺忘、忽略、行動，或是採取錯誤的行動。(Ibid.1005)

實務方面的主要貢獻者是來自資訊管理，雖然在 70 及 80 年代資訊管理還只是資訊科技或資訊科學之下的次領域，但是資訊管理將知識管理視為促進使用者滿意而非蒐集或傳遞資訊效率 (Ibid.1005)，此種價值觀

卻深深影響後來的知識管理理論發展。

(二) 知識管理的意義

知識管理的標的是知識，但是知識也最常為人誤認為資訊，資訊為格式化處理過的資料，知識則是行動者內心讓資訊和行動產生有意義的連結(Dixon 著、李淑華譯，2001：27)。這種知識可能是外顯的，也可能是默會的(Polyani 著、許澤民譯，2004：109)，但是最重要是能讓行動者在資訊與行動之間建立有意義的連結。

因此所謂知識管理「乃是為了適應複雜化的社會，以價值創造為目的的一種策略性議題」(勤業管理顧問公司著、劉京偉譯，2000：37)，因此知識管理可以被定義為為求獲得知識資源的必要做法，其焦點在於隨時隨地重要的有用知識的組織與生產，且其主要偏重在默會知識的管理(Sabherwal，2003：227)。

二、知識管理的實務應用

綜上所述，知識管理的標的是知識，而且偏重在組織內部的默會知識，且其管理重點在於如何運用知識創造價值，而價值的指標就是組織績效或使用者滿意度，因此知識管理的具體作法可分析如下：

(一) 知識管理的作法與流程

Nonaka 提出知識管理的四個流程：內化

(internalization)、外化(externalization)、社會化(socialization)及結合(combination)，簡稱為SECI模型。SECI模型從社會化開始，社會化涉及到默會知識如何在個人間分享，用社會化一詞只要是強調知識的交換，透過人員間的合作、花時間相處、共同生活等。在實務上，社會化主要是透過具體的方式達成，例如直接與供應商或顧客聯繫，或是在組織內到處走動攀談，都是達成知識管理社會化階段的方法。

為了讓社會化得以順利，參與者必須設法將專屬個人經驗的默會知識轉化成更廣為人接受的形式，這就是外化。哲學術語就是自我內外界限的超越。在此階段，個人經驗轉化成組織的整體心智世界的部份，進而成為組織一員，這種自我超越(self-transcendence)是整合匯聚默會知識成為外顯知識的重要關鍵。

當知識外化後，就必須進一步轉化成更複雜的外顯知識，其中包含知識的溝通與擴散過程，以及知識的系統化。新知識主要產生於外化過程，但是必須透過結合階段，讓各種專家、顧客等的默會知識轉化成可被理解的語言形式，才能為其他內外成員所共享。

知識管理的最後階段則是將外顯知識轉化成組織的默會知識，讓組織成員認同組織

與自我跟組織間的關係。藉由訓練、實務學習及練習，讓個人得接觸群體及組織的知識。在實務上，必須將外顯知識與行動及實務鑲嵌，並透過模擬手段誘發個人主動學習組織外顯知識。(Nonaka and Konno, 1998 :

42-45)Nonaka 的知識管理流程大致可以改寫整理為表 1，主要就是默會知識從個人知識轉化成組織集體的外顯知識，最後再轉化成成員個人默會知識的過程。

表 1 知識管理作法與流程

知識的轉換			
知識種類		默會知識	外顯知識
	默會知識	1.社會化 從默會知識到默會知識，身體力行以致知	2.外化 從默會知識到外顯知識，用語言、形式將訣竅表現出來
	外顯知識	3.內化 從外顯知識到默會知識，掌握語言形式	4.連結 從外顯知識到外顯知識，組合語言及形式

來源：作者改編自勤業管理顧問公司著、劉京偉譯，2000：35。

(二) 知識管理實務上之應用比較

就知識管理使用的工具觀之，知識槓桿與組織學習是兩項最主要的知識獲得工具。其中知識槓桿的概念在於如何獲取組織外部的知識，組織學習則著重在組織內部的知識生產與分享、內化，公私部門在實際應用上的情形可整理如表 2。

從表 2 的比較中可知，公私部門在知識管理應用上主要差異在於組織文化及組織設計部份，公部門以官僚組織為組織設計模

式，重視專業分工及層級節制，卻缺乏私部門組織設計的分享文化。但政府電子化對於公務人員行為的影響特別值得吾人關注。劉兆明研究政府電子化對臺北市政府組織及人員行為的影響結果顯示，政府機關在資訊系統建置方面已有相當卓越的能力，而且電子化的引進也確實導致公務人員的主動學習，然而年長資深的公務人員仍是抗拒電子化變革的主要來源，反之年輕、資淺，與具有資訊背景的公務人員對於電子化的接受度較

高，然而過多的資訊系統也產生嚴重的界面整合問題。(劉兆明，2000：65-67) 從劉兆明的研究成果可知，即使建置再良善的知識管理資訊系統，公務人員個人態度仍是影響

系統能否發揮功效的關鍵，且本文以為公務人員對於知識管理的態度，與個人將默會知識視為個人私產有關。

表 2 知識管理實務作法比較

說明	Chait (2000) ADL Link	勤業企管顧問公司	Bone & Saron (2000) 技術能力	臺北市政府
一、程序	程序 (process)	人員	組織和事業程序	業務程序
二、企業文化與組織設計	實務社群	分享文化	(* 伍、王二氏原著本項缺漏)	官僚文化及組織設計
三、知識內容層面	內容	資訊	人員及技巧	資訊
四、(資訊)技術層面	基礎設施或基礎建設	資訊技術	工廠和設備	檔案及資訊技術

來源：整理自伍忠賢、王建彬，2001：88，以及臺北市政府主計處資訊中心

網站：<http://www.ic.taipei.gov.tw/>。

三、知識管理的迷思

雖然知識管理目的在於提昇組織績效及促進知識創新，然在管理人員及基層執行人員在實務應用上卻產生下列迷思：

(一) 知識管理等於組織學習

知識管理與組織學習是最易為人混淆的兩種管理方式。正因組織學習乃是知識管理的重要工具，部份組織故將打造學習型組織當作知識管理。然而知識不會自動由組織學習機制裡產出，必須透過組織內外部的知識

獲取與四階段轉化過程，學習型組織僅有助於內部組織成員的知識生產，但所生產的知識不僅可能缺乏外部的知識養分，更可能因為成員個人對於知識產權的主張而無法外化及社會化。

(二) 知識管理等於資訊系統建置

為使知識管理發揮功效，公私部門組織競相中心建置知識管理系統，以為建立龐大的知識資料儲存庫後，就可以發揮知識管理效果，結果卻發現不管是輸入或讀取的資料

數都少得可憐，美國 Bechtel 在啟用 Clearinghouse 資源網系統後就面臨此種問題，Chevron 汽車公司的 Corporate-Wide Data Base for Best Practice 系統同樣遭到失敗命運。(Dixon 著、李淑華譯，2001：43)

這些公司失敗的原因不在於系統設計的瑕疵，而是員工缺乏分享知識的誘因，即使公司鼓勵員工分享失敗經驗，並表明不會因此遭到處罰，依舊無法提昇資料庫的使用。對照刻意建置資料庫的失敗，目前私人網站風行的「知識分享」資料庫卻大行其道。這種以使用者自行提問，其他使用者自由回答的資訊交換平台，充分反映人類好為人師的本性，雖然回答者僅能獲得點數或虛擬貨幣的報償，卻仍吸引眾多使用者的參與，以臺灣雅虎的知識家為例，開站半年生產的知識即超過百萬 (http://tw.knowledge.yahoo.com/plus/survey/survey_0527.html)。對照失敗與成功案例，其中知識擁有者的分享動機是整個知識管理系統運作成功與否的關鍵。易言之，擁有者其實將自身所有知識視為私產，除非有誘因讓其願意主動分享，否則再昂貴、完整的知識管理系統都將無法發揮功效。

(三) 知識管理等於知識創新

知識管理的主要目的固然在於鼓勵組織成員生產有用的知識以提高組織績效，而知

識的有效必然涉及到現有組織運作方式的改善，因此部份實務者將知識管理視為知識創新活動，但是偏重創新的管理思維卻忽略了知識管理所重視的個人與組織連結部份，特別是當創新小組成員高度同質性、分享相同的價值觀，所生產的知識可能與組織面臨的現實問題嚴重脫節。知識管理希望生產有效知識，創新知識也應納入有效與否考量。

參、績效評估過程的知識生產與散佈

一、績效評估的知識管理意涵

「評估 (evaluation)」是一種有助於政策及方案意義建立的行為，透過系統化的調查，描述並解釋政策與方案間的運作、效果、驗證及社會意涵。(Mark, Henry and Julnes, 2000：3)。因此績效評估可定義為「針對目標與績效間意義建立的行為，透過系統化的調查，描述並解釋目標與績效間的運作、效果、驗證及社會意涵。」有關「績效」定義繁多，由減少成本到收益增加，都可當作評估組織績效表現的標準。但本文將政府「績效」界定為「政府投入資源用以產出政策的表現」。由此引申出兩項意涵：其一，「政府必須投入資源以換取政策產出，因此政府績效應包含投入成本面」；其二，「政府投入資源的主要目的，在於換取政策產出，因此績

效應包含投入成本所轉換的效益」。

由於績效評估的目的在於改進組織績效，而知識管理的目的在於生產有效的知識以提昇組織績效，因此如果績效評估產生的知識是有效的，此有效知識又可透過知識管理正確用於改善組織績效，將可讓組織真正達到績效提昇的效果。績效評估在政府內部劃定了業務疆界，建立了以考核項目為主的「業務範圍」。在範圍內，機關可以整合資源、交易資源、精煉工作技能，進而採取「最佳策略」以贏得或保持優勢地位。這種策略與資源運用形成機關對於自身資源使用的產權觀念，機關將試圖利用資源的產權在績效評估上獲得更優勢的地位，進而確保或擴大本身可用資源，然而機關間對於資源的產權主張也進一步深化了機關間的本位主義。

二、績效評估的知識生產

績效評估不僅幫助組織掌握資源配置與工作進度，更重要者，可以增進組織改進作業方式與知識創新。創新無法憑空而生，必須透過執行過程中的不斷反省、試誤，並對環境變遷作出因應的成果。

因此，就績效評估而言，其制度設計可產生兩種策略選擇：保持優勢漸進改善，或是終止劣勢困境。如果績效評估的結果是正面的，機關將因榮譽心而保持目前作業方式

或在現有基礎上做漸進式改善，或增加劣勢項目的投入。如果是負面的績效評估結果，則機關可能改進錯誤作業方式，或者學習表現優異機關的作業方式，創造新的作業方式，或者中止業務退出下次績效評估，相關策略選擇如圖 1。

不管選擇何種策略，機關都將檢討現有的資源配置與作業方式，以期在下次績效評估時可以得到正面的評估結果。機關在檢討的過程中，如同從事知識製造與生產活動，過程中所累積的知識，將是誘發創新的動力來源，這也是績效評估所形成的資訊回饋效果。雖然績效評估可以產生資訊回饋，但是這些被生產出來的知識，如何被使用與管理，則必須透過產權（property right）的觀念加以理解。

產權的概念有三種涵義，第一種是歐陸民法概念，產權指的是物體或可觸及之物，第二種是英美習慣法之產權概念，包含可見與不可見之物，後者指專利權、著作權及契約權，第三種則是指個人除法律保障外，受習慣、禮儀、社會風俗、流放，或是其他非法工具（自我強迫）所附予的財產權（Furubotn and Richter, 2000: 76）。易言之，績效評估知識產權屬於第二種與第三種產權定義的範圍，因為其本身不可見，或屬於評估者與受

估者個人專利與著作權，或屬渠等基於組織文化或獎懲而發生之產權。這種產權因為基於契約（勞僱契約）及法令（行政法規）而生，所以屬於相對產權（related right）性質

（Ibid.：78），表示績效評估所產生的知識產權非屬生產者所有，而是由訂約各方依約分享。

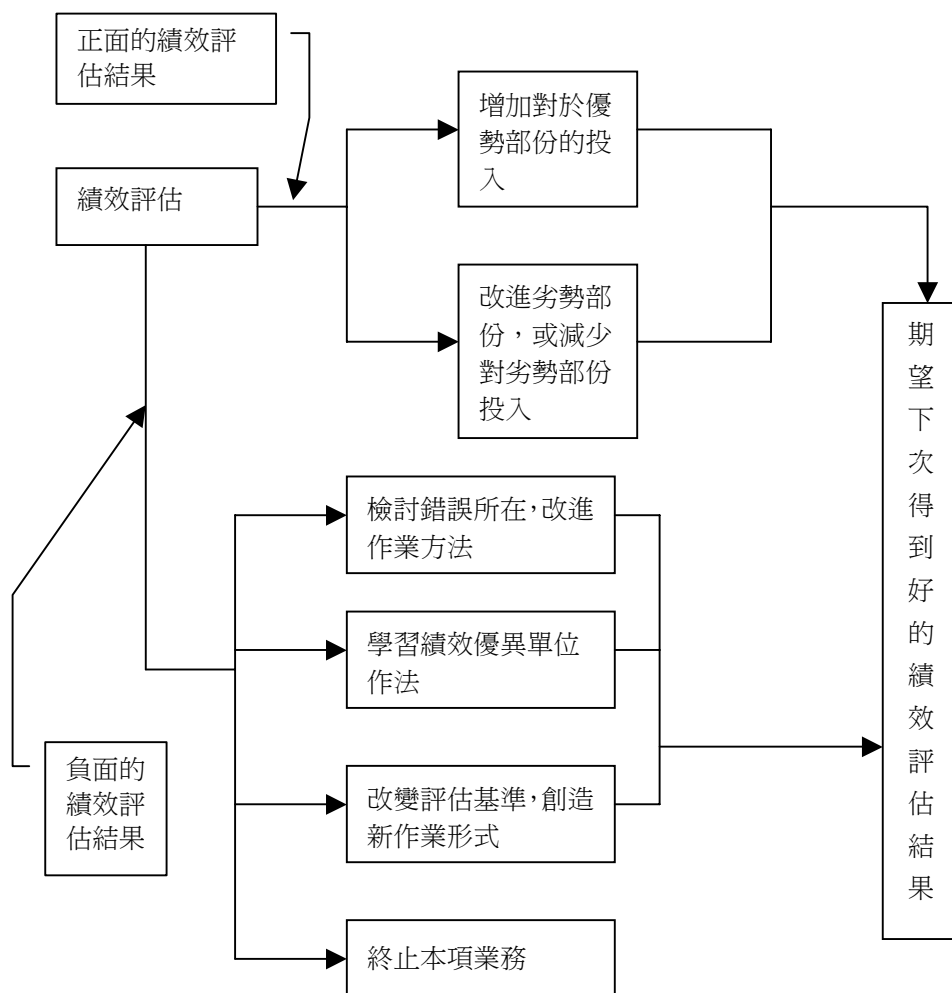


圖 1 績效評估對資訊回饋影響圖
來源：作者自繪。

雖然各種行政法規可以確定績效評估知識的產權分享方式，然而法令所規範的分工，僅是劃定組織內部的「管轄權」範圍，並沒有劃定機關間的「財產權」範圍。「管轄權」與「財產權」的最大差異在於，「管轄權」只規範機關管理的業務項目，但並未將績效知識的使用與交易的權限授予機關，也未賦予機關利用知識獲利的權利，但是透過績效評估卻間接促使「財產權」得以部份實現。

三、績效評估的知識應用與產權問題

由於績效評估在機關間與機關內部造成競爭壓力，因而機關會將績效評估過程所發覺或生產出來的知識視為可利用的資源，對於知識的分享與散佈將造成一定的影響，而這種影響在機關內外有所不同。

機關內，雖然受評估者與評估者間，存在「資訊不對稱性 (information asymmetry)」，但績效評估者在評估時，除非與受評估者私下勾結，必將要求受評估者「坦誠以告」。為了降低與評估者的期望落差，受評估之執行業務人員除了必須清楚評估指標的內容，也必須設法提高業務執行的效率。由於評估標準將逐年提高，執行人員也必須以更有效的方式達成目標，或者放棄舊業務創造新業務領域。這種創新活動，會因為機關間的競爭，而在機關內達到深化學習的效果，但因此種

知識「個人原創性」過高，在未標準化前，僅能由業務執行者透過「師徒制」方式分享和傳遞。

機關間由於「知識」是機關在績效評估制度中佔據有利地位的重要「資產」，因此各機關會將積極主張「知識」產權，從而增加知識分享與散佈成本，此種產權問題在跨機關的規範制定及資訊系統建置整合上尤為明顯。以筆者曾經負責起草的臺北市政府跨局處橫向聯繫作業方式為例，整個草案最大的難題即在如何為新發生業務或涉及兩個以上局處職掌之業務判別管轄權。任何機關的設置法規及工作說明書都無法窮盡所有業務，因此法定職掌外之業務指派就必須依據機關的資源、業務關係度及政策網絡而定。前述這些相關的知識都屬於各機關私有的知識產權範疇，如果機關本身不願主動分享，決策者及其他機關根本無從得知相關訊息，往往因此耗費無數時間、人力在永無休止的權責分工協調會議。協調會之所以無法真正解決問題的關鍵，在於機關享有知識的產權卻無法藉此獲得利益，因而採取隱藏資訊方式的消極抗拒，最後導致整個臺北市政府內部協調成本遽增。

機關內部協調成本增加，將反映在政府總體績效表現的下降，甚至因為機關過度「經

營」本身專有知識的結果，導致高額的「沈澱成本」出現，例如各工程機關重複投資在開發及維護陳舊的 GIS 系統，卻不願將預算整合建置通用的 GIS 系統平台供彼此線上查詢相關資訊，反而透過傳統公文往返的方式調閱已有資料庫的電子化資料。這些沈澱成本不僅影響政府績效，訊息不公開更讓不肖行政人員有藉此投機的空間。

肆、績效評估的知識管理產權問題

一、劃定機關的產權範圍

依據 Niskanen 的研究，「在不增加工作的前提下，機關將尋求預算的最大化；如果工作因而增加，機關將可能減少預算。」（Niskanen, 1994：41-42）因為法規僅是根據單一局處的專業性為劃分考量的基礎，並未考量實際執行業務的意願與能力。

以都市土地開發為例，財政局負責管理市有地，但是整理都市計畫與土地使用分區管制的機關卻是都市發展局。依據組織設立法規，財政局僅需管理土地不受侵佔，因此其所選擇的管理工具僅有買賣或租賃，但都市發展局握有都市計畫變更等訊息及管理工具，可以提供聯合開發、只租不售¹、委託經

營開發等管理策略，因此就經濟的角度而言，將市有地的「財產權」交由都市發展局管理，應會帶來更多收益。

績效評估在其中扮演一個移轉「財產權」的機制。「財產權」管理良善的機關，必然容易在績效評估中得到正面的評價，進而強化其對「財產權」管理的正當性，也鼓勵機關更樂於「正確」使用資源。至於在評估中，評估結果「負面」的機關，如需保有「財產權」管理的正當性，就必須學習「正確」使用資源，甚至發展與管理良善機關間的合作聯盟關係，以習得正確管理方法，如果實在無法克服，機關可能選擇放棄該項業務的「財產權」，由其他更有能力的機關代為經營管理。因此，績效評估雖然不如法規直接劃定機關的權限，但卻在實際運作中，界定機關實際「財產權」行使的範圍。

二、促進組織資源的整合與交易

績效評估可以促使機關重新檢討組織資源配置的情形。如前述策略，機關可能增加原本強勢項目的資源投入，以維持持續改善工作，也可能對於劣勢項目增加資源投入，以避免再度因評估結果不彰而遭受懲處；另一方面，機關對於績效評估負面而難以改善

¹ 承租者僅能在一定期限內有土地使用權，但所有權仍歸市府。

的劣勢項目，可能考慮將業務（含資源）讓渡給有意願接手機關（或者首長指派有能力機關接手），或者乾脆終結該項業務²。

因此績效評估可以彌補「公共選擇理論（public choice theory）」在解釋政府為何擴張預算上之理論不足。在沒有績效評估的壓力下，預算形同「公共財」，機關只會追求預算極大化（在不大量增加工作的前提下），而不會主動追求預算使用的最佳化。但是績效評估卻迫使機關必須在特定的條件下，使用資源達成目標，追求資源使用的最佳化。

績效評估促使機關更加「精確的計算」本身的資源與優劣勢，並尋求業務連同資源的整合與交易。然而這種資源的整合與交易只是「表象」，因為各種整合與交易行為都是「深思熟慮」的結果。這種深思熟慮源自基層人員與管理人員對績效評估結果與問題現況的回應。因此，機關任何的策略選擇都將伴隨著行動方案，而選擇的原則與行動方案，就是機關以績效評估回饋資訊所產生的「知識」。

三、促使機關將知識視為機關所有的財產

績效評估反覆的次數越多，機關所累積的「知識」量與質也將隨之提昇³。這種「知識」可能化為機關內部的作業規範，成為「外顯的知識」；另外一部分則可能內化為執行者個人的經驗與機關的行政文化，轉為「默會的知識」。

但無論是何種知識，機關或個人都將視為是獨享的「財產」，除非從事利益交換，否則不輕易傳授他人，以免影響本身在績效評估中，所佔據的優勢地位。觀察新機關成立過程，最能發現此種現象。當新機關成立後，舊機關往往將評估後不要的業務和資源移轉給新機關，但移交的內容僅包括法定檔案資料與器物預算等，詳細的作業方式、人際網絡、外部資源等，都不會移交給對方。

伍、結論

綜上所述，績效評估雖僅為知識管理工作一環，但仍有值得後續研究持續探索之處如下：

1. 績效評估本身是一種「生產知識」的活動，政府應該將過程中所產生的「知識」，當作

² 雖然績效評估成績不彰機關，可能反過來向評估單位關說，或企圖避免接受考核，然而若該項業務確屬重要，自然不易影響評估結果，若非重要業務，自然也無再予績效評估之必要。

³ 此部份可用「學習效果理論」加以說明，學者研究企業生產行為後，發現生產量越大，成本越低，除了經濟規模的效果，人員對於生產流程的熟悉與技術的熟練，都將促使錯誤率降低，產能提高，這就是學習效果。

一種重要的資產，不但作為政策規劃的基礎，更應作為行政人員學習業務處理技術的資料庫。但這種附著於個人、流動無形的知識如何與僵硬缺乏彈性的組織結合？特別是，如何幫助最高決策者依據績效評估所生產的知識，作出正確的仲裁、設定新的政策目標，都有待學者努力。

2. 績效評估背後的「控制」價值觀，造成績效評估本身的限制。換言之，除非績效評估的本質改變，否則機關或者接受評估的執行人員，仍會將績效評估視為是「負面」評價的活動。因而，機關在評估壓力下，會改善本身工作或創新，但不會追求最佳的工作方式，只會追求指標分數的最高。這種負面評價對於知識管理的負面效果有多強，是否會嚴重到妨礙創新，仍有待進一步研究。
3. 當機關將知識當作機關本身的財產，而加以仔細計算以創造附加價值時，可能會損及公共利益。以正面的觀點而言，在績效評估的優勢項目上，機關可能會盲目投資甚或過度提供服務，例如機關推動語音自動化服務或是資訊櫃台服務，雖可讓機關在服務電子化上獲得高分，但部份設施使用率極低，卻需負擔額貴的維護成本；在負面的觀點上，機關利用知識獲取附加價值時，不僅獲得之利無法由全民分享，更可能在節省政府支出的

包裝下犧牲公共利益，例如政府委外建置的高速公路電子收費系統 ETC。

績效評估的相關研究仍在發展，在不同績效評估制度設計下，受評估者的策略選擇，也將是未來研究的重點。吾人也希望，透過績效評估制度設計的改進，可以有助於政府內部的知識管理。（本文作者為國立政治大學公共行政學系博士班研究生）

參考書目

- 丘昌泰（2000）。後現代社會公共管理理論的變遷。**中國行政評論**，10(1)，1-32。
- （1995）。**公共政策**。台北：巨流。
- 伍忠賢、王建彬著（2001）。**知識管理：策略與實務**。台北：聯經。
- 行政院研究發展考核委員會（2004）。**政府績效評估**，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 吳定（1994）。**公共政策**。台北：中華電視公司教學部。
- 哈佛企管評論叢書（2000）。**知識管理**。台北：天下文化。
- 徐仁輝、黃榮護、余致力（1998）。政府績效、角色認定與行政革新。**政治大學公共行政學報**，2，239-256。
- 高翠霜譯（2000）。杜拉克等著。**績效評估**。

- 台北：哈佛商業評論。
- 曹俊漢（1992）。**公共政策**。台北：三民書局。
- 劉兆明（2000）。**政府電子化對臺北市政府組織運作、人員關係及工作行為之影響**。臺北市政府研究發展考核委員會未出版之市政建設專題研究報告。
- 顧蓓曄譯（1991）。Ryan, Alan 著。**財產**，台北：桂冠。
- Courty, Pascal and Marschke, Gerald (1997). Measuring government performance: Lessons from a federal job-training program. *The American Economic Review*, 87(2), 383-388.
- Faucett, Allen and Kleiner, Brian H. (1994). New developments in performance measures of public programmes. *The International Journal of Public Sector Management*, 7(3), 63-70.
- Furubotn, Eirik G. and Richter, Rudolf (2000). *Institutions and economic theory*. Michigan: the Michigan University Press.
- Guba, E. and Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. CA: Sage Publications.
- Grossman, Martin (2006). An Overview of knowledge management assessment approaches. *Journal of American Academy of Business, Cambridge*, 8(2), 242-247.
- Heinrich, Carolyn J (2002). Outcomes-based performance management in the public sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness. *Public Administration Review*. 62(6), 712-725.
- Liebowitz, Jay (2000). *Building organizational intelligence: A knowledge management primer*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Mark, Melvin, Henry, Gary and Julnes, George (2000). *Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Niskanen, Jr. William (1994). *Bureaucracy and public economics*. UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Nonaka, Ikujiro and Konno, Noboru (1998). The concept of "ba": Building a foundation for knowledge creation. *California Management Review*, 40(3), 40-54.
- Prusak, L. (2001). Where did knowledge management come from?. *IBM Systems Journal*, 40(4), 1002-1007.
- O'Connell, Lenahan (2005). Program accountability as an emergent property: The role

of stakeholders in a program's field.

Public Administration Review, 65(1), 85-93.

Schick, Allen (1990). Budgeting for results: Recent developments in five industrialized countries. *Public Administration Review*, 50(1), 26-34.

Yang, Kaifeng and Holzer, Marc (2006). The performance-trust link: implications for performance measurement. *Public Administration Review*, 66(1), 114-126.

第四十八期

中華民國九十五年十月

《考銓季刊》稿約

- 一、《考銓季刊》主要是提供學者、行政人員、企業界人士及對考銓政策與制度或其他相關方面主題具有興趣者一個發表的機會，以促進相關知識之發展與交流，歡迎各界踴躍投稿。
- 二、論文請依照 APA 格式寫作，並附字數 300 字以下之中、英文摘要，內文所有引註均需詳列來源，如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。文長以 10000 字為度，請以電腦打字列印，並附文字檔（Word）磁片，未附檔案者不予採用。
- 三、作者請自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。稿件一經刊載，除贈送作者刊物兩本外，另依政府相關規定致贈稿酬。來稿請一併敘明服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話、身分證字號、帳戶金融機構名稱與代碼，俾便處理稿費相關事宜。
- 四、為強化本刊內容，規劃下列主題，歡迎有興趣人士就相關主題進行論文撰述：
 - （一）第 49 期：數位學習與公務人員培訓（截稿日期：95 年 11 月 30 日）
 - （二）第 50 期：公務人員退休制度之改革（截稿日期：96 年 2 月 28 日）
- 五、凡本刊刊登之論文，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊。本刊編者並對來稿有刪改權；未經本刊同意，請勿轉載。
- 六、若著作人投稿於本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館『遠距圖書服務系統』或其他資料庫業者，進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為。並得為符合『遠距圖書服務系統』或其他資料庫之需求，酌作格式之修改。
- 七、稿件請以掛號郵寄「台北市文山區 116 試院路 1 號，考試院考銓季刊社」。
聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，電子郵件信箱：c065@exam.gov.tw。

著作授權同意書

論文名稱：_____

(以下稱「本論文」)

- 一、若本論文經考銓季刊社接受刊登，作者同意授權予出版單位做下述利用：
1. 專屬授權出版單位以紙本或是數位方式出版，但作者得為非營利之目的自行或授權他人利用；
 2. 非專屬授權出版單位進行數位典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
 3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務；
 4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。
- 二、作者同意考銓季刊得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，考銓季刊應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。
- 三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽約對授權著作仍擁有著作權。

此致 _____ 考銓季刊社

立同意書人（作者）名稱：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 _____ 年 _____ 月 _____ 日