

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

6月旦知識庫

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

6 月日知識庫

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

月旦知識庫

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。

6月旦知識庫

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。

6月旦知識庫

（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

月旦知識庫

(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」—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.