

# 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

# 月旦知識庫

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」

# 月旦知識庫

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<sup>1</sup>，其中位居於海恩島特洛郡（Tromsø）的哈士坦（Harstad）自治區，有

<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>。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

<sup>2</sup> 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

# 月旦知識庫

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](http://www.safecommunity.net) 與親自訪視報告等彙整而成。

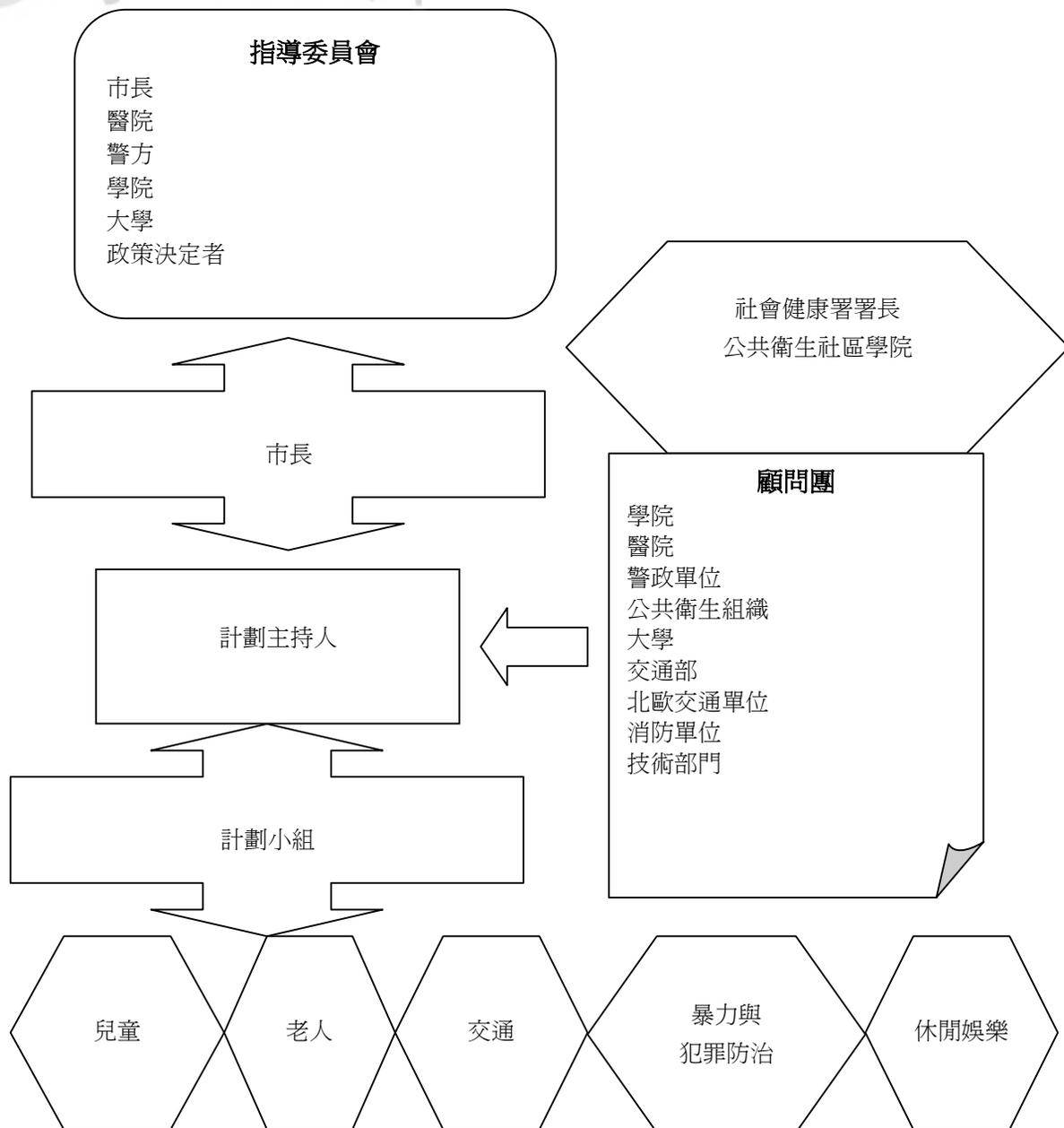


圖 1：Harstad 安全社區推廣協進中心組織架構

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。

# 6月旦知識庫

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.