

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。

6月旦知識庫

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。

6月日知識庫

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，構建了豐富的知識倉儲，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，

月旦知識庫

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>