

# 從策略性人力資源與知識管理的觀點 探討「知識與政策發展部」組織設計\*

彭安麗\*\*、洪崇豪\*\*\*

## 《摘要》

面對現今全球化知識經濟時代的到來，世界各國政府已從 80 年代前的福利導向國家轉化為競爭導向的國家 (Fougaer, 2006)，國與國之間的競合關係日益密切，各國政府如何統整與創造國家競爭策略與擘劃國家未來發展方向以迎接他國的挑戰，將是現今政府組織再造最重要的課題。也因如此，政府與政府間的戰爭已從傳統「硬實力」上的武力軍事、資源……等等的競爭，轉變為以「軟實力」為主像是在經濟、文化等層面上的較量，進而從世界經濟中獲取國家最大利益；而我國目前正處於整體產業與國家發展方向之關鍵轉型階段，為是否能朝先進國家邁進與提昇國民所得之重要時刻，但現今政府的思維與架構卻停滯不前，難以面對各國的挑戰與競爭，而具競爭力的政府必須擁有幾項特質：1. 能快速反應內、外在的各項變化；2. 組織各部會的規劃與功能要能徹底執行以發揮綜效；3. 能清楚瞭解本國與主要競爭國家間之優劣勢；4. 能依照其優

---

投稿日期：100 年 5 月 18 日；接受刊登日期：100 年 7 月 20 日。

\* 本文感謝兩位匿名審查人提供寶貴意見與指正。本文文責仍由作者負責。

\*\* 南華大學公共行政與政策研究所助理教授。

\*\*\* 南華大學公共行政與政策研究所碩士。

劣來規劃出國家未來發展願景與競爭策略。

本文的主要研究方向以知識管理為觀點，藉由設立「知識與政策發展部」將各部會長期累積之知識資本妥善加以保存與應用，在碰到相關問題時能迅速的研擬出解決方式，且此部本身就是一個跨部會的組織，能夠在各項政策的研發、制定、執行與改善的過程中做好應有的整合與應用，並依國家整體發展策略之需求導入以策略性人力資源為主軸的組織改造，將公部門人力資源與政府整體策略進行整合從根本革新政府組織，使政策推動與執行能更完善且更有效率，進而建構具有持續性競爭優勢的政府組織，作為厚植臺灣軟性國力之基石，於國際競爭中建立屬於的臺灣的獨有特質與不可取代之地位。而政府各部門如何掌握與運用知識使其能發揮最大綜效，以規劃整體國家方向與政策之實踐，則是本文所要探討的核心論點。

[關鍵詞]：持續性競爭優勢、知識管理、策略性人力資源管理

## 壹、研究背景與動機

現今世界局勢變化之速度與程度已不可同日而語，全球化時代使得各國政府於治理層面上有著全然不同以往的挑戰與競爭，且因政治與經濟間的不可分割性，使得國際性組織、非政府組織、跨國集團與各種利益團體，會以各種直接或間接的方式，來影響各國家公共政策之產出與執行過程，不止經濟，像是環境、軍事、社會和文化等政策（Bernstein & Cashore, 2000; Nye & Donahue, 2000）。因上述因素會左右政府政策產出之廣度與深度，並弱化維持國家競爭力與人民福祉極大化之目標；再加上目前我國政府組織之國家政策思維缺乏國家整體長遠性的發展方向與效能導向的政府組織架構，使得現今臺灣社會面臨停滯性的危機，例如：產業結構、

國民所得無法向上提昇等種種問題，連帶影響我國經濟與社會各面向之健全發展，進而造成於現今社會各層面中所充斥著許多難解的問題。

會造成這些問題主要的因素是在於一個國家的整體經濟發展是有其階段性的，從最早期的土地資本、天然資源（如石油、鋼鐵……）都是很重要的要素；再者就是人力資源，在這個階段教育就成爲各國重視的焦點，且認爲是提昇國家競爭力很重要的一個因素；目前則已經超越土地天然資源，以及人力資源，進入以知識爲資本的時代於幾年前開始有所謂的「Computerless Computer Company」，到現在的「Chipless Chip Company」，也就是技術創新先進國在從事研發時，能控制整個產業價值鏈，取得附加價值最高的最上游的部分，本身無須從事製造的工作，只做產品的構想和設計的部分，就可以獲得良好的利潤；也就是說，基本上技術創新先進國的生產要素已經是屬於無體財—知識資本；所以從土地資本到人力資本，到現今智慧資本的發展，已經成爲各國政府關心國家競爭力重視焦點的所在（李仁芳，1998）。

但以 Porter（1990）國家競爭力發展的四階段（圖 1）來檢視我國所處階層，我們可以發現臺灣於一九八〇年代的「投資導向」欲升級至第三階段之「創新導向」時產生了進階障礙，歷經近二、三十年的努力至今卻無法成功跨越，進而走向創新導向階段，邁入已開發國家之林。然而，一個國家無法進入創新導向而一直停留在投資導向時會面臨下列問題；首先，第一個會面臨到產業無法升級的問題，依目前我國產業結構多數還是處於「追求品質」階段的三級企業其毛利甚低，僅有少數提昇至第二級的「品牌價值」企業，其獲利率較優於前者；而可以稱爲「研發創新」的一級企業更是寥寥可數，更遑論其「制定規格」的超級企業。

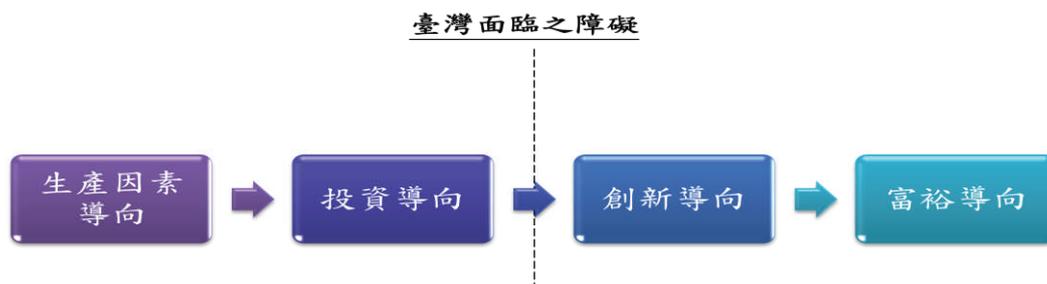


圖 1 國家競爭力發展之四階段

資料來源：Porter (1990)。

基此，我們發現一個國家何種企業的多寡可看出一個國家的強弱與否；我國產業結構多數為勞力密集的第三級企業，但因企業獲利能力有限，再加上近年來由臺灣接單，但從海外生產的比率由二〇〇〇年的 12.59% 上升至二〇〇九年的 50.69%（經濟部，2010），相對的更使其員工之薪資無法有提昇，這點我們可從我國主計處對於我國民眾歷年平均薪資統計表中可得到驗證。

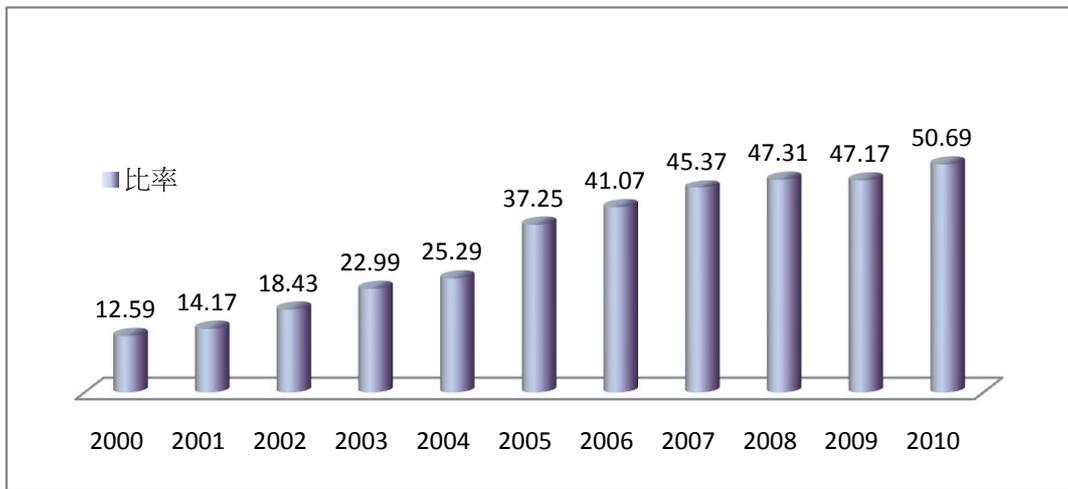


圖 2 臺灣接單海外生產比率

資料來源：整理自經濟部網站 <http://www.moea.gov.tw/>

於此十年間我國民眾的平均月薪每年以大約上升 500 元的速度，呈現薪資緩步增加的狀況，於二〇〇八年來到 44,424 元的水準，但因二〇〇九年受到全球性金融風暴的影響又退回到二〇〇三年的水平，從下表中可得出二〇〇〇—二〇〇九年之間我國平均月薪呈現「停滯化」的走勢（行政院主計處，2010）。若以個人總體年薪的角度來看，約有多達 50% 的民眾年收入在 40 萬元低於十年間的平均年薪約為 510,000 元左右，只有 8% 的年收入高於百萬元（行政院主計處，2008）。

表 1 一九九九—二〇〇九年我國平均薪資統計表

年月別	工業及服務業			製造業	
	每人每月 平均工時 (小時)	每人每月薪資		每人每月 平均工時 (小時)	每人每月 平均薪資 (元)
		平均薪資 (元)	經常性薪資 (元)		
一九九九年	190.2	40,842	33,068	199	37,738
二〇〇〇年	190.1	41,861	33,953	198.7	38,914
二〇〇一年	180.4	41,970	34,489	184.4	38,412
二〇〇二年	181.4	41,530	34,746	187.5	38,435
二〇〇三年	181.3	42,065	34,804	188.2	39,549
二〇〇四年	183.5	42,685	35,101	190.6	40,657
二〇〇五年	181.9	43,163	35,386	188.8	41,858
二〇〇六年	180.9	43,493	35,728	187.3	42,393
二〇〇七年	180.5	44,414	36,335	187.3	43,169
二〇〇八年	179.7	44,424	36,423	184.7	43,105
二〇〇九年	176.7	42,176	35,620	179.3	39,152

資料來源：整理自行政院主計處網站 <http://www.dgbas.gov.tw/>

但更進一步將「物價指數年增率」這項變數納入檢視實際薪資的數值中，可精確的計算出實質的薪資成長率，經分析後可從下圖中發現，若以物價上升因素來稀釋薪資的增加，可得出於二〇〇二、二〇〇四、二〇〇五、二〇〇八、二〇〇九這五年的薪資成長率為負成長，二〇〇九年平均薪資較前年減少 4.23%，為歷年來最大減幅，而台灣近 10 年實質薪資平均年增率為「負」的 0.36%。可見我國民眾實際獲得的薪資價值其實是呈現縮水的趨勢。

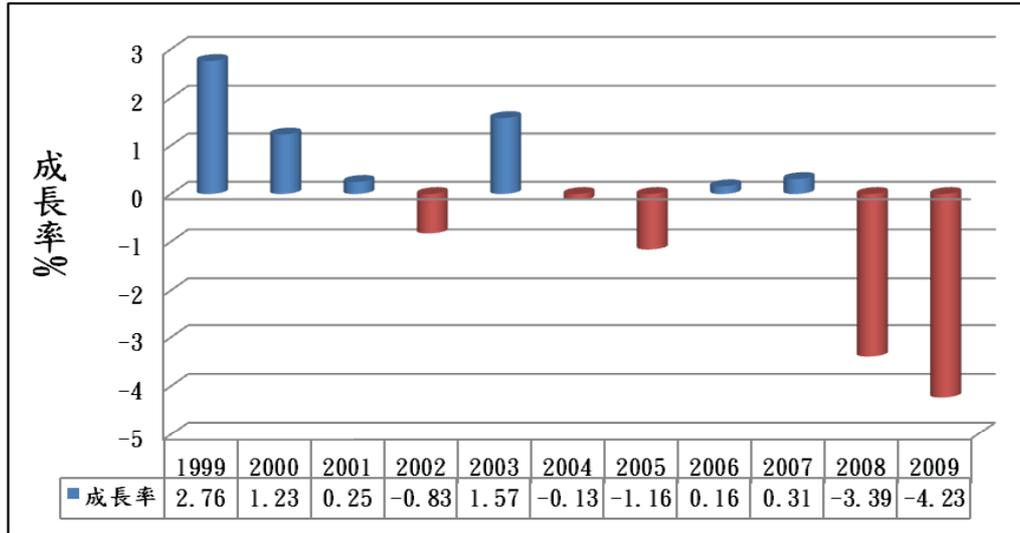


圖3 一九九九年至二〇〇九年我國實質薪資成長率

資料來源：整理自行政院主計處網站 <http://www.dgbas.gov.tw/>

由此可知，於一九九八至二〇〇八年這十年間，每人每月平均月薪僅成長 11.97%，以同基期中亞洲四小龍的薪資成長率來比較，新加坡成長率為 45%，南韓成長率則高達 85%，我國只高於日本的負 8.7%（行政院勞工委員會，2010）。在上述因素交互作用之下，進而迫使失業率上升；一旦人民對於未來不確定感增加後，會衍生出對一個國家最大衝擊則是生育率造成的人口結構失衡。而我國現今主要為產業結構無法提昇所造成目前的困境，但倘若時間的推移使我國進入到高齡化、少子化這兩項因素時，我國的經濟將遭受空前的挑戰。對於國家所造成的衝擊就不是再多政策所能挽救的。

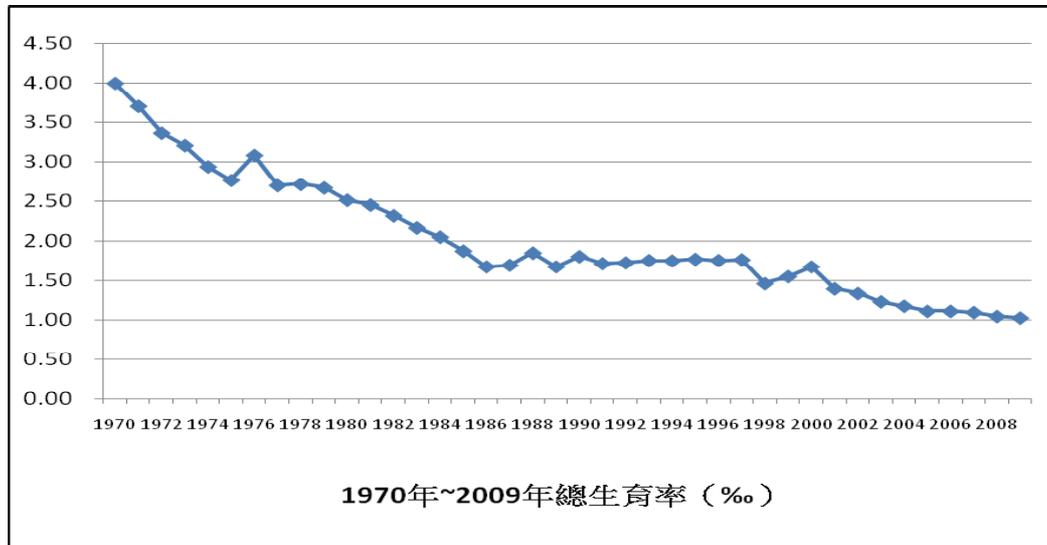


圖 4 一九七〇年至二〇〇九年我國生育率走勢圖

資料來源：整理自行政院主計處網站 <http://www.dgbas.gov.tw/>

但在可預見的未來中，這項衝擊正迎面而來，從經建會「臺灣九十七年至一四五年人口推計報告」中指出，人口為國家構成的基本要素之一，人口素質及結構的變化則為決定國家國力強弱與國勢消長的重要關鍵，但由一九七〇—二〇〇九年我國生育率走勢圖中可以看出我國自一九七〇年的 4.00 人，一路往下降至二〇〇九年的 1.03 人，新生兒人數為 19.1 萬人，與德國並列全世界生育率最低的國家，已遠低於 2.1 人的自然遞補水準。依行政院經濟建設委員會所作人口推計的中推計，二〇一八年新生兒的出生數預估會減少至 17.5 萬人左右，與死亡數接近後邁入人口減少的時代達到人口零成長，這表示出生率下降速度超過死亡率增加速度，因此人口自然增加率減緩，此為總人口成長減緩之主要原因。

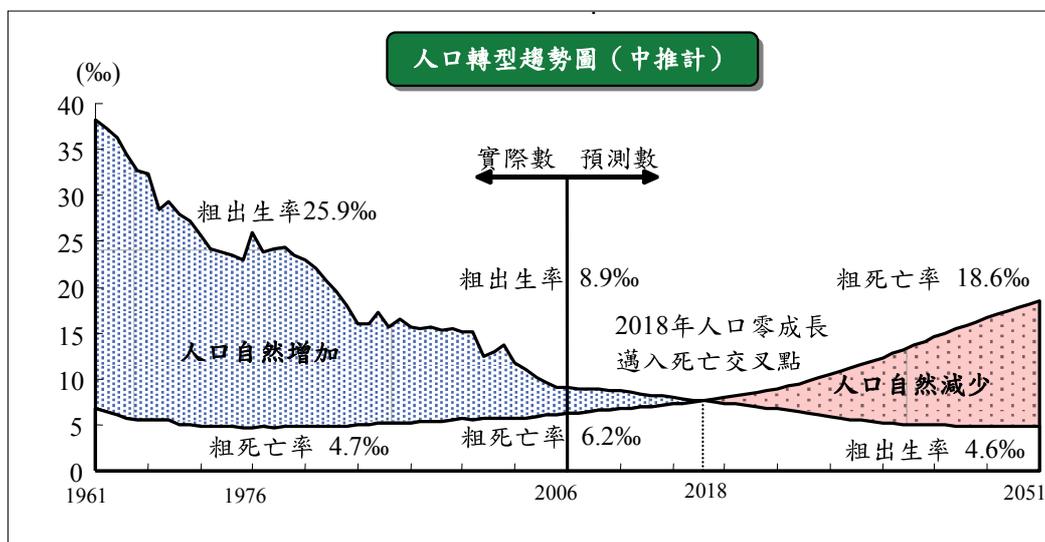


圖 5 我國未來人口轉型趨勢

資料來源：行政院經濟建設委員會（2008）。

於二〇〇八年行政院「人口政策白皮書」文中提到，若生育率的持續下降，不僅是一個人口變化的問題，它更影響人們現在與未來生產及消費的型態與內容，只要出生率持續降低，高齡人口比例會相對增加，人口「少子女高齡化」必進一步發展，我國若不及早因應，會對國家社會的各個層面產生以下的影響，若不提出研擬因應對策，恐危及國家競爭優勢與永續性的發展。

## 一、對國家競爭力的影響

出生數減少會導致勞動力結構高齡化及勞動力供應失調等情形，無法達成預期經濟規模的人力結構與數量需求。若未儘早妥善規劃，不僅無法因應人口高齡化帶來的衝擊，也會導致全面性勞動力短缺及經濟成長減緩。因此，人口減少也可能影響市場消費規模，降低工商企業投資意願，減少政府稅收，影響國家競爭力之提升。

## 二、對老幼照護的影響

隨著我國生育的轉型，未來的青少年人口將萎縮，而高齡人口將日漸膨脹，因

而衍生扶養負擔過重，從下圖的預估中可得出，在人口結構失衡以及總人口數日益減少，將使得下一代扶養負擔加重，從現今二〇一〇年的 6.95 個勞動人口來扶養 1 個老人的比率，至二〇五一年時將下降到由 1.49 個勞動人口來扶養 1 個老人，屆時將對於我國的經濟結構將產生嚴重的負擔。

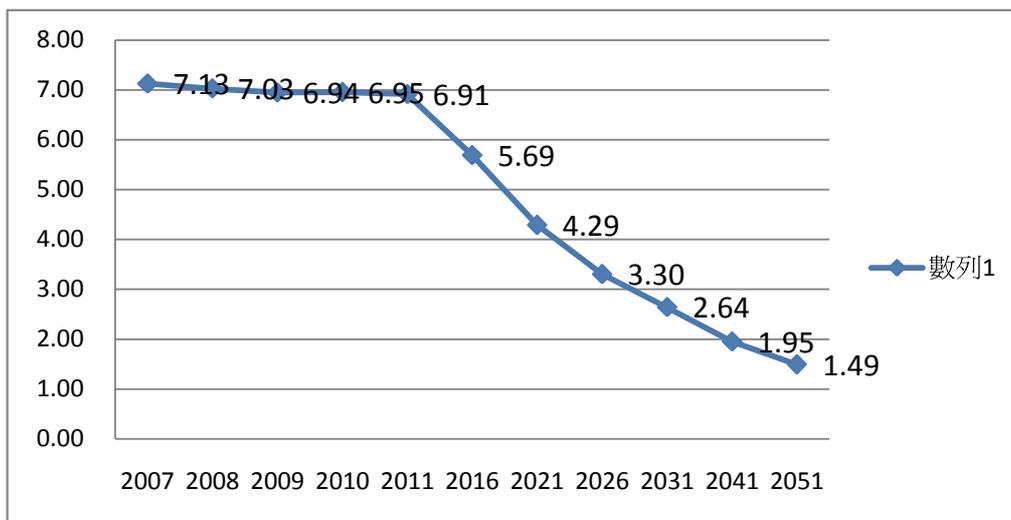


圖 6 勞動人口扶養老人比率

資料來源：行政院（2008）。

### 三、對財政收入的影響

出生率降低，勞動力減少將使綜合所得稅收入減少；同時消費人口減少、產業萎縮、營業額降低，將使營利事業所得稅收入減少，影響政府稅基。將導致經濟負擔增大問題，而無法增加投資或政府的其他建設，不僅無法因應人口高齡化趨勢，也會導致全面性勞動力短缺及經濟成長減緩現象。

### 四、對教育發展的影響

生育率降低使得幼年人口減少，學生來源逐年遞減，將會對學齡人口數及國民教育體制造成負面影響，從下表中發現，每年的大學新生數將持續下滑，二〇一六年大學新生人數生，將從二〇一〇年的 31 萬人，驟減為 26 萬人，缺口相當於 20 多校的招生量，且往後每年大學新生數如下圖所示將逐年減少，進而將影響我國高

等教育的發展，然而高等教育為建構國家持續性競爭優勢的基礎，希望政府單位能提出相關因應政策，將少子化對於國家競爭力的衝擊降至最低。

表 2 未來大學新生預估人數

年別	總計（人）		
	高估計值	中估計值	低估計值
二〇一〇	311,900	275,900	238,700
二〇一一	309,800	274,100	237,100
二〇一二	309,300	274,000	237,100
二〇一三	314,800	278,800	241,300
二〇一四	312,000	276,300	239,100
二〇一五	312,000	276,300	239,100
二〇一六	265,000	234,700	203,100
二〇一七	281,300	248,800	213,300
二〇一八	276,300	244,400	211,400
二〇一九	268,600	237,700	204,800
二〇二〇	247,300	218,900	189,300
二〇二一	232,800	205,900	178,100
二〇二二	217,100	192,000	166,200
二〇二三	203,100	179,700	155,400

資料來源：教育部（2010）。

總合上述問題，我們以循環圖的方式，來整合從產業結構無法升級到出生率等各問題之間的相互因果關係，以解釋目前我國社會所面臨的問題，做為本研究之背景架構。

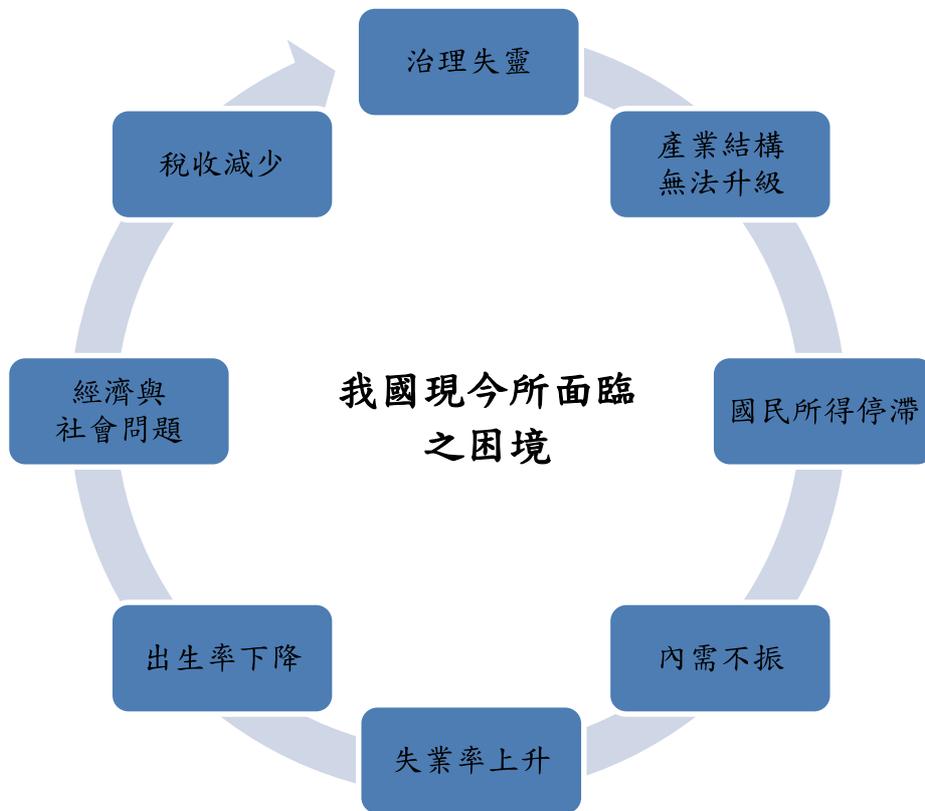


圖 7 現今我國社會問題之循環圖

資料來源：作者自繪。

縱觀上述，可以看出一個國家是否有完整的願景與執行策略與人民的生活息息相關，而政府效能如何持續提昇為我國是否能邁入已開發國家的一大關鍵，也是在國家經濟發展中扮演不可或缺的角色，政府如何整合協調內部各水平和垂直部門所分別提出的政策，促使政府組織在發揮功能性分工後得以進一步協力合作，避免因本位主義所造成政策意見分歧不一致或缺延續性，同時亦浪費龐大組織資源與社會成本，抑可謂「錯誤政策比貪污更恐怖」。目前許多國家致力於推動公共治理，進行政府改造以提升政府績效，限縮減少政府扮演的不當角色，但卻無能力甚至無意規劃一個積極性整合協調的角色。

檢視過往我國中央政府行政組織所存在的問題大致可以歸納為：組織層級過多、組織數量太大及組織定位不清等三大層面，這些行政機關相互作用之下，產生

極繁雜的互動關係，造成公共政策更加不易協調以致影響政府運作，不但部會之間業務互動既繁且雜，職掌諸多重疊糾葛，政府決定該項公共政策之時，往往無法獲致一致共識進而影響行政效率，甚至危及國家競爭優勢（戴肇洋，2008）。

然而我國現今組織改造方案業已出爐，經由本文的研究與其相關法案之後發現，存在我國行政系統中最大的問題在於缺乏各部會間的橫向溝通與整合，卻於此次的改造中仍無觀察到相關解決之結構與作法。

綜此，相較於其他各國積極努力來提升國家總體競爭力之際，政府再造運動隱然成為各國的目標，經由分析理論與實際情況後，本研究認為我國政府組織需建構一套中央政府的「政策知識管理」機制，亦即透過對於內政、外交、經濟、財金、教育、國防、文化、衛生、環保等政策知識的創造與學習，不僅能使現任官員吸取前任官員的政策運作知識與經驗，也能將自身的政策運作知識與經驗提供後繼官員參考，提高政府網絡的政策運作品質。更重要的是，藉由政策知識的公開與共享，讓中央政府的政策具備延續或更動的基準（吳定、傅岳邦、黃韻竹，2002）。另一方面更需導入策略性人力資源管理來執行已規劃之政策，其已成為提昇政府整體效能與競爭優勢之重要措施，亦為各國人事行政最新發展的主流。例如美國、英國、加拿大、紐西蘭等國政府，均在這波政府再造運動風潮中師法企業管理作法，引進各項策略性人力資源管理措施取代傳統人事管理作為，以達到提昇政府總體績效的目的（孫惠美，2007）。而組織策略與策略性人力資源管理合一，能提升政府組織整體對於知識的學習能力，如此一來對於政府知識管理之推展將有所助益，同時提升國家競爭力。基此，本文提出政府應以知識管理的觀點來設立「知識與政策發展部」，以做為各部會知識的投入與產出之所在，進而對於各項政策的研發與執行能有所助益。而政府組織應以「再思」的角度來擘劃國家未來的願景與策略，提昇國家總體競爭力，結合國家整體發展策略的政府組織架構以共同完成組織的目標與挑戰，以常保國家的「持續性競爭優勢」。

本研究主要研究問題在於透過知識管理與策略性人力資源的觀點，來探討如何建構具有持續性競爭優勢之政府組織，並藉由政策與知識發展部的設立與策略性人力資源的導入，來提升國家總體政策研發與執行之品質。

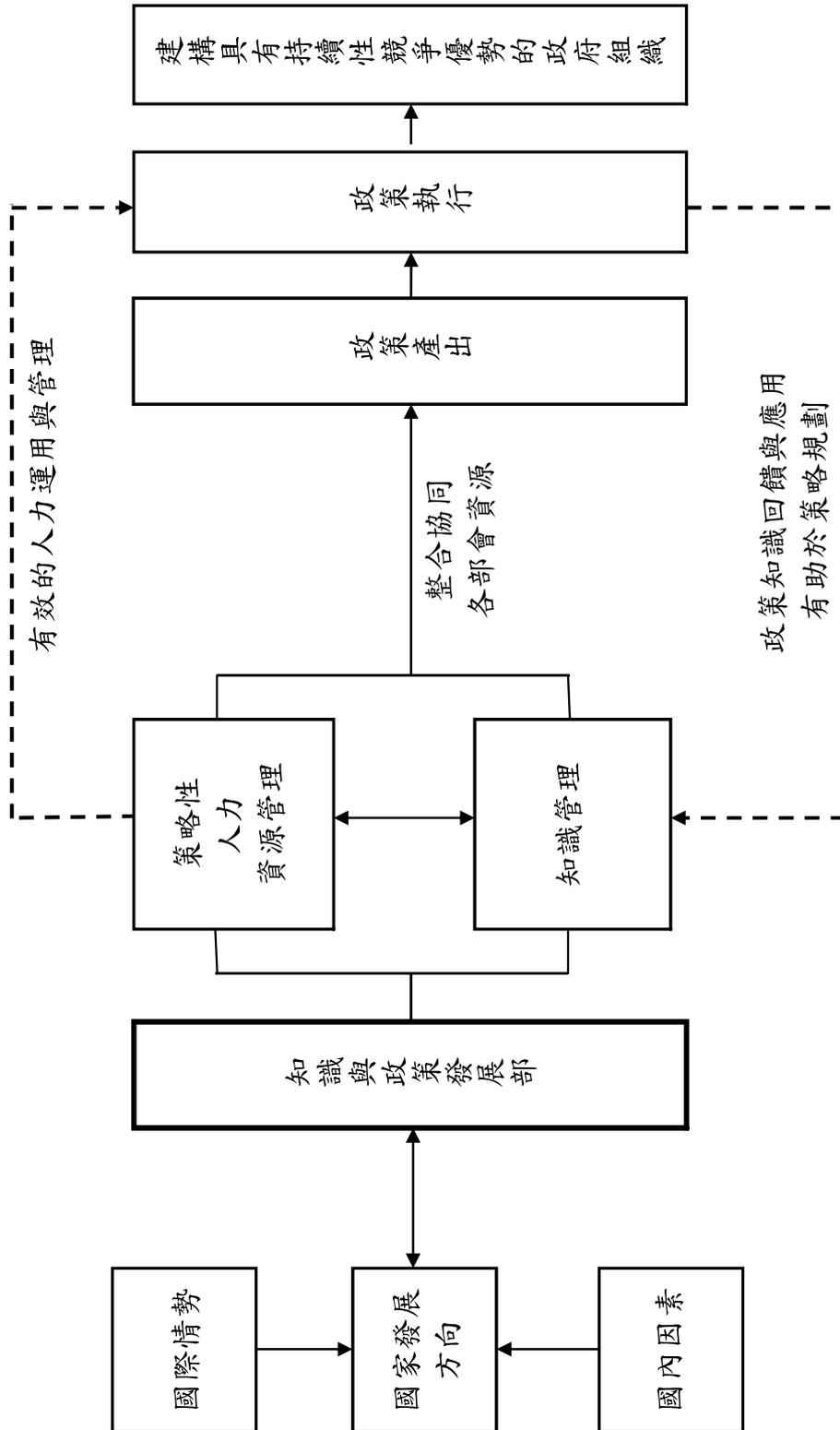


圖 8 本文研究架構圖

## 貳、相關文獻與概念之探討

於探討文獻與相關概念前我們以下列的關係架構圖來解釋各理論間之關聯性

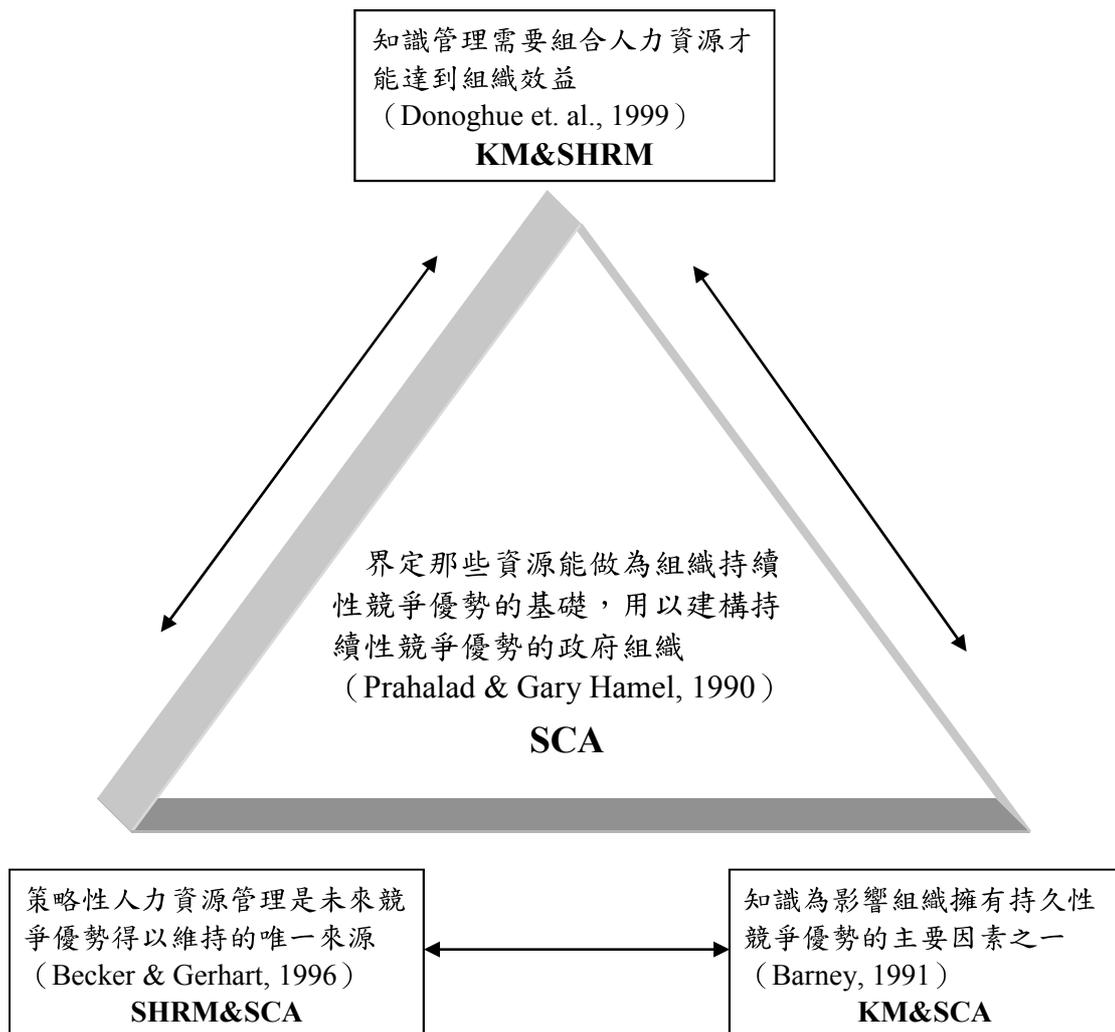


圖 9 文獻架構圖

資料來源：作者自繪。

**SCA** 持續性競爭優勢  
**KM** 知識管理  
**SHRM** 策略性人力資源管理

## 一、持續性競爭優勢

「持續性的競爭優勢」即為組織於競爭環境之下，所能長期保持之競爭優勢（Jacobsen, 1988; Porter, 1985），學者 Barney（1991）更進一步針對「競爭優勢」（competitive advantage）與「持續性的競爭優勢」（sustained competitive advantage）分別予以定義，Barney 認為當組織現存或潛在競爭者無法同時施行與該組織相同的價值創造策略（value creating strategy）時，此組織即擁有「競爭優勢」；及當組織現存或潛在競爭者無法同時施行且沒有能力複製與該組織相同的價值創造策略時，此組織即擁有「持續的競爭優勢」。而 Lippman & Rumelt（1982）也認為只具有異質性與不可移動性的資源是難以保存持續性的競爭力，要有持續性的競爭優勢只有當其他組織無法複製競爭優勢的利益時才可能保存。因此競爭優勢不可能被視為具有持續性的競爭優勢除非競爭者停止複製這些優勢。而擁有持續性的競爭優勢的資源必須同時具備 1. 資源必須對組織產生正面價值；2. 在既有的或潛在的競爭者中資源必須是稀少的；3. 資源必須是無法完全模仿；4. 對競爭者而言資源不可以用其他資源取代。且 Aaker（1995）也指出，組織不僅是追求眼前的競爭優勢，更希望能擁有長期的競爭優勢並提出三項持久性競爭優勢的特性，分列如下：必須涵蓋產業的關鍵成功因素、必須與競爭者有顯著差異的競爭優勢且能因應環境變動及對抗競爭者的行動。

競爭優勢是近代經營策略管理理論之核心觀念，為組織永續經營的主要關鍵因素。策略學者 Richard D'Aveni 於《超競爭優勢》（*Hypercompetition*）（1998）著作中提到目前企業所面臨的競爭環境與以往有很大的差異，在超競爭強度的環境中企業所擁有的競爭優勢難以持續，以往強調的競爭優勢，如：成本領先、差異化與進入障礙等，都難以確保領先優勢的持續性，可能會因競爭者的攻擊而失去優勢與地位（方至民，2000）。然而隨著全球化時代的到來，組織經營疆界及目標變得模糊且變化快速，加上產品生命週期的縮短，對於許多企業而言，最有效的競爭方式往往不得而知。因此，學者開始討論在競爭優勢演化和延伸的過程中，動態性的概念開始被確認與發展（Leonard-Barton, 1992; Teece, Pisano, & Sheun, 1997），其他類似概念的字眼，例如調適性（adaptability）、彈性（flexibility）與情境（contingence），都是在強調相同的動態概念，唯有不斷重新塑造與重新發展組織

能力，方得以適應經營環境（轉引自吳錦錫，2006）。再者我們並可從下述的發展可得知，從 Rumelt、Schenfel 和 Teece 在一九九四年提出策略管理的本在於如何建構並維持競爭優勢，而 Teece、Pisano 和 Shuen 更於一九九七年提出動態能力的觀念，認為唯有可以快速進行產品創新，並擁有整合與配置內外資源的管理能力的組織，才能在全球化競爭的環境之下得到成功；且進一步推導出組織的動態能力包的兩個特性：(1) 環境具有變動的特性；(2) 動態能力強調策略管理的角色在於適應、整合與建構組織內、外部之技術、功能與資源的能力，使其順應變動的環境；讓組織能在變動的經營環境中不斷的透過自我強化，以保持優勢而能永續經營。但組織的競爭優勢能維持的時間長短，會依產業的經濟結構、特性等因素的差異而定（黃營杉、楊景傳，2004）。

總合相關的研究，依競爭優勢理論的演化進程，於總體上可分為的兩大派別與三階段時期：分別為早期的「競爭定位論」（competitive positioning）與後期的「資源基礎論」（resource based）及從資源基礎所衍生出的「動態能力論」（dynamic capability），競爭定位論是以競爭策略學者 Michael Porter 為首，其認為是依組織本身與外部環境的相對定位來評估競爭力，而資源基礎論則是以主張企業核心能力（core competence）的 C. K. Prahalad 及 Gary Hamel 為主；資源基礎論最重要的觀念在於界定那些資源能做為組織持續性競爭優勢的基礎（方至民，2000）。基本上，從外部分析的「競爭優勢環境模式」最具代表的就是 Michael Porter 所提的五力分析模式，經由對於企業所處產業經營環境分析後依本身優勢訂定競爭策略，如低成本、差異化和集中化策略。而從內部分析的「資源基礎模式」是組織本身所擁有的資源探討是否較競爭者具有競爭優勢，並使用與維持此一具競爭優勢之資源，認為組織未來的競爭將是核心資源之爭，故組織必須注重資源的發展、取得及長期累積資源並集中資源於策略重點上（王秀齡，2007）。

表 3 競爭優勢理論兩大派別與三階段時期之分析

主要理論	競爭定位論（外部） competitive positioning view (CPV)	資源基礎論（內部） Resource based view (RBV)	動態能力論（內、外） Dynamic capability view (DCV)
時期	一九八〇	一九九〇	一九九〇
主要理論	Michael Porter	C. K. Prahalad & Gary Hamel	Teece & Pisano
主要論點	依組織本身與外部環境的相對定位關係來評估競爭力。如：成本領先、差異化等	界定那些資源能做為組織持續性競爭優勢的基礎。如：知識、人力資源等	整合與建構內、外部之技術、功能與資源的能力，使其順應變動的環境以保持優勢而能永續經營

資料來源：作者自行整理。

持續性競爭優勢的演進，從 Porter 的定位導向發展到資源基礎理論時，則提供了組織另一種觀點，認為組織不應該只著重在外在環境的分析卻忘記了內部資源。資源就像是企業的「本質」，當外在環境快速變動的時候，除了分析外在環境變化之外，應該要瞭解並掌握到企業本身有哪一些獨特資源。而這獨特資源和能力指的就是策略性資源（strategic resource），也因而造成所有企業在創造競爭優勢上的差異。具體而言，組織在執行各項策略時所需的運用資源即是策略性資源，包括組織資產與能力（Barney, 1991）；舉凡企業所控制的資產、生產力、製程、企業特性、資訊或知識等等，都將使企業得以建構並實行策略，以改善企業本身的成果與效率。總合上述論點，可發現對於持續性競爭優勢的論點皆以企業組織的面向來界定，卻使我們得到一個反思，就是現今的「政府組織」是否也需要俱備與「企業組織」相同的競爭能力，朝向「持續性」的方向來建構新一代的政府組織，以免陷入如同冰島、希臘、西班牙等國家所面臨的危機。然而，原先只應用於企業的持續性競爭優勢理論，其實更適合套用於政府治理的思維之中，因政府組織的運作較企業更為繁雜且影響層面更為廣大，且國家競爭力的持續與否，對於企業的影響有其正向的關聯，而我國現今最重要的關鍵是在於如何擊劃國家長遠藍圖與執行政策之能力，以維持「持續性」的國力提昇，此為本文之核心論點。因此，建構一個具有持續性競爭優勢特質的「政府組織」，為永續提昇國家競爭力之基石。

## 二、國家競爭優勢

舉凡政治、經濟、行政及企業管理等學科領域，莫不關注國家競爭優勢研究定向的延續發展。事實上，早在美國雷根政府「產業競爭力委員會」（Commission on Industrial Competitiveness）成立，政府實務界即已開始注意產業競爭力與國家發展之關係。只是此時，學術界對於一國之產業及企業，與國家及政府關係之研究，尚未能建立一套凝聚共識的理論架構--雖然當時有所謂「企業與政府」或「企業政策」等科目的存在；而 Michael Porter 的提出的「國家競爭力」構想，實有助於嚐試建構學術與實務界，以及學術界本身科際間之討論共識（詹中原，2006）。國家常常是在企業努力創造、持續全球競爭優勢的過程中逐漸現身，發揮功效然而在此過程中，對企業與國家而言，今天所擁有的任何一項優勢很快的就會被超越或淘汰。而國家必須提供產業快速持續改善與創新的環境進而持續競爭優勢。且國家競爭優勢是指一個國家或地區，能否成為某一產業的發展基地；即某一國家或地區，若能具備某些特殊的能力，可使得某一產業能夠蓬勃發展（Porter, 1990）。因此，國家競爭力（national competitiveness）也常成為各國政策之依歸。一般而言，國家競爭力可由各種觀點加以討論，包括科學技術面、經濟、產業、貿易面、企業管理層面、網際網路或電子商務，和人力資源面向等；但本文強調國家競爭力的社會整體性，也就是國家競爭力的衡量應同時包括經濟與經濟以外的指標，而且國家競爭力應強調其長期穩定的社會經濟發展，而非短期的經濟成長而已（李碧涵，2001）。

波特《國家競爭優勢》（*The Competitive Advantage of Nations*）（李明軒、邱美如譯，1996）之著作中，比較特定國家擁有優勢的產業，分析其優勢產生的原因，並驗證其「鑽石體系」理論。他認為一項產業在某一國家具有優勢地位，原因來自四組關鍵因素：1. 生產因素（包括人力、自然、資本和知識等資源以及基礎建設），2. 需求條件，3. 相關與支援產業，4. 企業的策略、結構和競爭對手；四者之間的串起的關係圖有如鑽石，如圖 10 所示，故名為「鑽石體系」理論。波特認為鑽石體系是一個互為強化的系統，任何一項因素的效果必然影響到另一項的狀態。此外，加上兩個輔助變素：機會和政府，以作為整體評估每個國家於優、劣勢與競爭力上之基礎。根據他的觀點，（組織或企業或國家）競爭力即為生產力，也就是

每國境內之一個單位的人力、資本和自然資源所產出的勞務和產品價值，而企業營運和策略的優劣，以及企業營運國個體經濟環境的品質，為生產力的兩大基礎因素。企業營運國中個體經濟環境的鑽石架構則由上述之四大要素構成（Porter, 1990）。而政府角色在於提供完善且健全的企業經營要件，而自然資源、人力資源、資本資源、政府行政、基礎工程建設、資訊和科技等，為政府組織首要提供之經營要件，且以上這些要素是影響該國產業競爭優勢的關鍵。綜承上述，一個國家的政府組織之能力，連帶影響國家產業與企業之競爭力，而推動國家競爭力的三大力量為：政府組織執行力、總體經濟力、與科技實力。

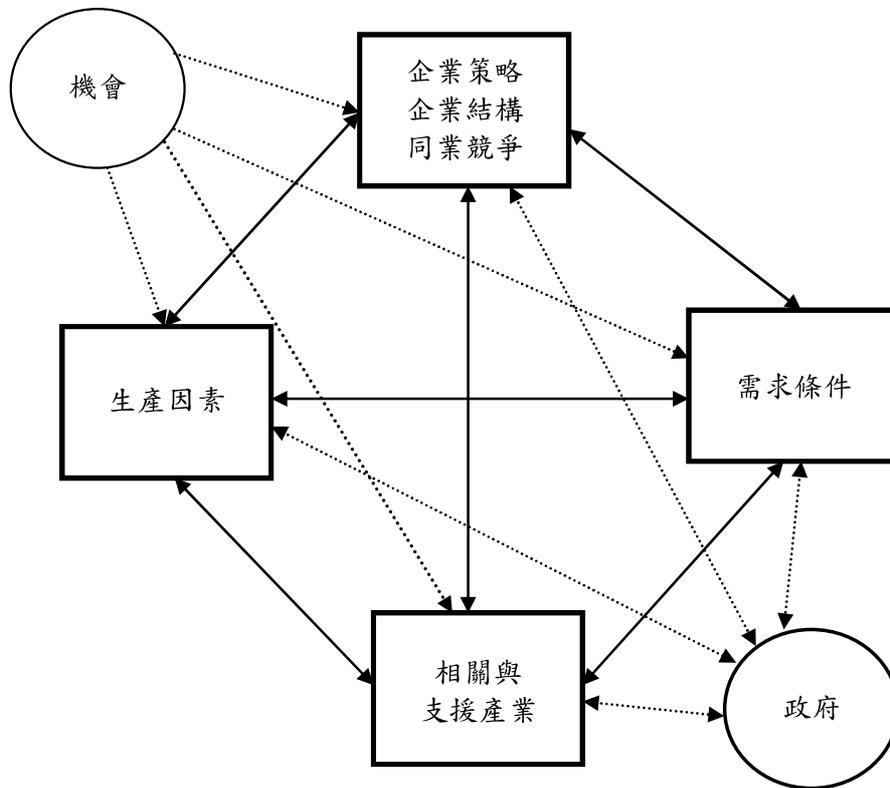


圖 10 鑽石模型圖

資料來源：Porter (1990)。

但國家競爭環境持續性的改變，若國家只靠波特鑽石理論中的某一、二項例如：豐富天然資源或是廉價勞力成本，意圖想長期維持競爭優勢在競爭激烈的國際情勢中，可能也會被其他國超越的情況發生。但若能善於利用鑽石模型中之要素，

並且使它們能相互配合，互相連結及影響，形成強而力的組織及網絡，則競爭者就無法輕易取代或模仿（張賽平，2006）。承上，這些因素所構成一個系統，決定國家的強盛與否，並形成一個產業的「群聚」（Cluster），而群聚的完整性，是構築國家競爭力的重要基礎。且鑽石模型為一動態系統，系統內的每個因素都會互為強化或弱化，同時政府與機會這兩項因子若能於模型中將乘數效果發揮至極大值，必將能持續建構國家整體競爭優勢，這也是現今各國政府組織中最重要且最必要去面對的課題。

再者，企業於營運上的理論與策略常為政府組織所仿效，尤以一九八〇年代後「新公共管理」思潮下所帶動的以「國家競爭力」為發展方向。整體而言，國家競爭力是一個指涉「國家政府政策能力與企業實力結合，共同創造優勢發展系絡，以達經濟永續成長系絡的能力」（詹中原，1999）。就政府的角度而言，政府如何扮演其積極的角色，將是發展國家競爭力重要意涵。而這項意涵可從兩個面向加以論述：第一、國家競爭力的追求必須納入「國家治理」（state governance）的整體運作機制，並強調歷史的縱向意涵和內外環境系絡的影響。這對台灣而言更為重要，因為台灣正面臨從新興工業化國家（以生產力為主）準備要轉型至已開發國家（以競爭力為主）的階段；第二、要提昇國家競爭力，除了公共政策和政府組織結構等面向之探討外，且更需要從公務人力的素質和能力多所關注，尤其是肩負各機關實際政策之規劃、制定、開創及推動等重要任務的高級文官（陳暉淵，2005）。

在此兩小節中探討企業競爭優勢與國家競爭優勢間本質上的共存關係，本研究認為一個國家的強盛與否，決定於兩個因素，第一：能為人民創造財富的政府政策、第二：良好治理能力政府組織。而兩者自古以來互為表裡，綜觀歷史脈絡各時期改朝換代的原因，即為國家施政無法維持持續性的競爭力，以致國家由盛而衰進而走向亡國（如同企業倒閉），再對照現今世界國家與國家間的競賽，不難發現「持續性競爭優勢」對於國家追求長治久安的重要性。

### 三、策略性人力資源管理與持續性競爭優勢之關聯

#### （一）策略性人力資源管理

策略性人力資源管理（strategic human resource management; SHRM）概念，自

一九八〇年代於美國相關文獻中被提出之後 (Wright, Snell, & Dyer, 2005)，除了成為研究者持續關注的焦點之外，於實務管理界，更是引起諸多迴響，而且無分民間企業或是政府部門，均相繼推出許多以策略性人力資源管理精神為主軸的相關人事政策，用以提高組織績效 (蔡秀涓, 2006)。因為傳統的人力資源管理的研究焦點，在於個別的人事功能對於組織績效的影響；例如：訓練、薪資等對組織績效的影響，其主要分析單位在於個別的人力資源管理政策；然而，策略性人力資源管理則是由策略高度或整體面向來探討人力資源管理策略對於提昇組織績效上之重要性，以現今組織所擬訂的競爭策略 (Delery & Doty, 1996)，也是指整合組織中有關「人」(people)的管理，與組織所欲達到「結果」(result)之決策，以使二者互為策略性的關係。具體而言，策略性人力資源管理，為組織以人力、政策與策略的一種整合性策略；這種做法受到組織策略、組織與社會經濟環境等因素來決定，且如此以人為主體的策略性整合，也決定它的各種組織策、組織境以及社會經濟境之影響 (Alcazar, Fernandez, & Gardey, 2005: 651)。

其次，策略性人力資源管理之主要目的在於，運用人力資源管理為策略工具，來達成組織既定之目標，就垂直整合而言，是指競爭策略與人力資源管理合一；水平整合則是指協調於整體人力資源管理間所需之相關運作。顯然，策略性人力資源管理為組織在分析各項經濟情勢與法令等外部環境後，確認機會與威脅之所在，將策略規劃與人力資源管理合而為一，以建立組織競爭優勢 (Anthony, Perrew, & Kacmar, 1996)。雖然，策略性人力資源管理仍然接受傳統人事功能的重要性，不過特別強調組織策略形成過程中所扮演的重要角色，及探究如何透過人事功能在招募、訓練與獎酬等的合作，來達成組織的策略目標 (Dessler, 1999)；而 Snell, Youndt 及 Wright (1996) 則以資源基礎為觀點，將策略性人力資源管理定義成「被設計用來透過人員以達成永續化競爭優勢的組織」(引自吳瓊恩等, 2006)。所以，策略性人力資源管理是以總體的觀點使人力資源管理與經營環境能和企業經營目標間可以相互配合，並強調各項人力資源管理實務所應具備的協調性與整合性 (張耀宗, 2002)。且由一項對於美國企業所進行的人力資源角色與功能之調查中發現，人力資源部門在扮演策略性事業夥伴角色的時間由一九九五—一九九七年的 9.1%，上升到二〇〇一年的 23.2%，由此可看出策略性人力資源管理於組織中的施行，有其顯著的成長，而以往組織中的人力資源管理已逐漸轉變成為策略性人力資

源管理 (Lawler & Mohrman, 2001)。

但 Devanna, Forbrun 及 Tichy (1984) 認為策略性人力資源管理會受到三種外部力量的影響，認為當企業外部經營環境變動時，如政治、文化、經濟與科技環境改變時，將影響企業內部之競爭策略、組織結構與人力資源管理；惟有透過彼此間的相互協調運作，方能使組織面對環境的挑戰，達到永續經營的企業目標。基此，將人力資源部門層次提昇至策略層級，將有助於有效管理組織的人力資源，且提供經營者策略性的有效經營方向，以因應外部環境的變動；並使組織面對持續變動所帶來的問題時，能快速且具彈性的特質來因應各種未知的挑戰（引自孫本初，2007）。

## （二）策略性人力資源管理與持續性競爭優勢之關聯

在高度競爭的二十一世紀中，人力資源將是一個國家成敗的關鍵，而政府的公務員素質更是決定能否提昇國家競爭力的重要因素，因此如何使得行政機關充分發揮人力潛能，正是目前最重要的課題。以被動、消極的人事行政或人事管理的概念似乎無法落實此一功能；因此，近來不論是公共組織或企業組織均改以「人力資源管理」(human resources management)，來取代「人事行政」與「人事管理」。所謂「人力資源管理」是採用策略途徑，來管理組織內的人力資源，以協助組織達成目的，它強調組織內的人員是最重要的資產，因此必須要有有效的管理和發展能力和潛能（陳金貴，1995）。但而隨著全球競爭態勢之發展與政府改造風潮下，以「策略性人力資源管理」取代傳統人事管理來提升政府競爭優勢，已成為政府人事行政最新的發展趨勢。先進國家如美國、英國、加拿大、紐西蘭、澳洲等國政府，在一九九〇年代政府改造運動中，即師法企業管理引進各項策略性人力資源管理措施，把人力資源管理與組織目標及其他管理策略聯結起來，進而達到提升績效的目的（行政院人事行政局，2010）。同時，政府為了面臨新的挑戰，對公務人力資源管理及發展的策略也提出新的做法及要求；因此，如何提升政府組織的競爭力，將是全球國力競賽最重要的關鍵因素。而如何建立一個高效率、廉能的政府，既是世界各國共同的發展趨勢，也是人民所引頸企盼的事（邱志淳，2006）。對於政府組織而言，策略性人力資源管理除了也要兼顧組織與人員之需求外，更要以宏觀的角度來評估社會整體資源限制，以及政府組織所能產生的生產力或貢獻（McGregor,

1988: 941-946)。

然而，現今政府於策略性人力資源的發展也在一波波的知識動員推波助瀾下，逐漸受到重視，美國聯邦政府於一九九三年公布「政府績效與成果法」(Government Performance and Results Act of 1993, 簡稱 GPRA) 後，策略性人力資源管理變成爲聯邦人事主管機關，人事管理局 (Office of Personal Management, OPM) 的重要政策項目。二〇〇〇年，OPM 公布了「二十一世紀聯邦人力資源管理，策略計畫 (2000-2005)」(Federal Human Resources Management for the 21st Century, Strategic Plan FY 2000- FY 2005)。正式宣示策略性人力資源管理爲未來工作重點；二〇〇二年，小布希總統向國會提出了「總統管理議程」(The President's Management Agenda, 簡稱 PMA)，進一步將策略性人力資源管理與人力資本 (human capital) 概念結合，而成爲「策略性人力資本管理」(Strategic Management of Human Capital) (PMA, 2002) (引自呂育誠，2006)。

再者，如美國聯邦人事管理局 (United States Office of Personnel Management, 以下簡稱 OPM)，就在副局長的職掌下設置「策略性人力資源政策處 (Strategic Human Resources Policy Division, 簡稱 SHRP)」及「人力資本領導與功績系統課責處 (Human Capital Leadership and Merit System Accountability Division, 簡稱 HCLMSA)」，以及直接向局長報告的「人力資源生產與服務處 (Human Resources Products and Services Division, 簡稱 HRPS)」等專業部門，進一步地將 SHRD 推展到組織建置化的進程 (曾介宏，2006)。且美國聯邦人事管理局推動各機關積極將人力資源管理策略性的納入機關整體業務中，在一九九九年初步調查統計，各機關的策略規劃中，已經有高達 87% 將人力資源功能納入整體策略；調查也顯示，人力資源管理部門在機關整體策略規劃中，不僅只是協助達成組織目標的工具而已，79% 的機關表示，人力資源管理部門參與甚至主導機關目標與整體策略規劃的積極功能 (OPM, 1999)。

表 4 策略性人力資源管理與持續性競爭優勢關聯性之理論彙整（依年代）

學者	年代	主要論點
Devanna, Forbrun, & Tichy	一九八四	策略性人力資源管理可建立持續性競爭優勢，達到永續經營的企業目標。
Schuler	一九九二	組織內的人才若擁有優秀的才能，將是維持其競爭優勢的重要來源。
Anthony, Perrewe, & Kacmar	一九九六	將策略規劃與人力資源管理合而為一，以建立組織競爭優勢
Becker & Gerhart	一九九六	策略性人力資源管理是未來競爭優勢得以維持的唯一來源
Snell, et al.	一九九六	在知識經濟的產業中，因為有越來越多的競爭優勢，是「人與 know-how 鑲嵌在一起」
Snell, Youndt & Wright	一九九六	將策略性人力資源管理定義成「被設計用來透過人員以達成永續化競爭優勢的組織」
Pfeffer	一九九八	有效率的人力資源管理者能夠使企業維持其競爭優勢
邱志淳	二〇〇六	以「策略性人力資源管理」取代傳統人事管理，用以提升政府效能與整體競爭優勢

資料來源：作者自行整理。

### （三）我國政府組織策略性人力資源管理現況與面臨問題

「結構跟隨策略」可以說是策略管理的基本教條（Chandler, 1962），企業在追求競爭優勢而採不同的因應策略時，必定會改變或調整既有的組織結構與管理流程，然而在此前題之下，公部門卻被「依法行政」的基本規範所限制，而無法像私部門一樣可以較彈性地進行結構與管理流程改造，現今政府組織在推行策略性人力資源管理之時可能會遇到問題如下列所示（吳瓊恩等，2006）：

1. 受到政治因素的影響甚深
2. 深受法律規章和規則程序限制
3. 行政目標追求大且廣泛的公共利益
4. 行政績效難以衡量
5. 決策程序冗長

6. 較不受市場競爭的影響
7. 預算有限且常受制
8. 公務人員身分保障

從上述論點也可反應出公私部門本質的不同，特別員工的行為誘因存在許多差異，例如，私人企業的低成本和差異化策略可能相當重要，但對公部門而言，於現有法定職掌下，節約並非主要的考量，二來各機關所提供多屬獨家業務，因此較無強烈動機去爭取競爭優勢（陳志瑋，2006）。

然而，以我國現況而言，與 OECD 國家總體策略性人力資源管理趨勢相較，無論在政策項目或實施的深度、廣度與具體性，其實仍還有許多可以借鏡與提昇的空間（蔡秀涓，2006）。包含邱志淳在內的國內學者，均曾指出我國公部門的 HRM 與 HRD 存在著許多待解的問題（曾介宏，2006），其中與 SHRD 相關者就包括了如：人力資源（資本）觀念較為落後、績效考核機制不夠完善、缺少「能力本位」培訓機制等有礙追求高效率及建立廉能政府的問題（邱志淳，2006）、以及公務人員缺乏策略性思考的動機與能力（陳志瑋，2006）等。且策略性人力資本期望以整體思考範圍，來整合組織特性、目標、願景以及人力資源管理，在概念上似乎合理且必要，然而若從實作角度，考量今日組織外環境的高度複雜性，以及內部各單位間的精細分工，則情形可能就不是如此樂觀。Mabye 與 Salaman 在使用近 400 頁篇幅來闡釋策略性人力資源管理意涵的最後，卻以「關鍵性困難」（key difficulties）作為結論，其主要重點如下（引自呂育誠，2006）。

- 第一：策略性人力資源強調「整合」重要性，但是在今日組織高度分工的情境下，所謂「整合」可能只是不同目標的「集合」，而難以真正融合。
- 第二：策略性人力資源的整體觀點，可能與機關原有組織設計、權力結構等治問題相互衝突。
- 第三：組織不同單位、層級所享有的資源、影響力各不相同，進行策略規劃可能使原本不均衡的情形更加劇烈，例如強勢單位可能藉「策略」之名，剝奪弱勢單位的權利。
- 第四，組織成員基於本位考量與個人價值偏好，不一定願意放棄本身立場，並無私的支持整體策略內容。

綜合上述文獻我們認為，於我國政府組織於策略性人力資源管理所面臨的最大

癥結點在於「制度」，而制度又可分為組織制度與人事制度兩大面向，使得原先策略性人力資源的精髓難以在政府組織中發揮功效。而本文後段中對於組織制度提出「知識及政策發展部」，來做為政策規劃模型，期望能對應於在施行策略性人力資源管理上所面對之「關鍵性困難點」。

#### 四、知識管理與持續性競爭優勢之關聯

##### (一) 知識管理

所謂知識 (knowledge)，系指一項具有價值的智慧集合，以經驗心得、資訊、標準作業程式、系統化的文件或具體的技術等方式呈現 (Nonaka, 1994)。Polanyi (1962) 將知識分為內隱 (tacit knowledge) 與外顯知識 (explicit knowledge) 兩類。內隱知識是屬於比較個人化，與特別的環境有關，不易於具體化及溝通；而外顯知識則是具體化、制度化的且可以用言語表達的知識。知識管理是指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 (Wiig, 1997; Davenport & Prusak, 1998; Applehans, Globe, & Laugero, 1999)。然而現今以知識經濟為主的時代，產業的生產要素已從資本、勞動轉移到知識，從產業發展的再度審視，應予重視具有經濟利益的知識資本，包括：1. 產權化知識；2. 依附在人身上的知識；3. 鑲嵌於精密機械內的知識；4. 隱藏於複雜作業系統或社會體制之中的知識 (吳思華，2002)。承上，Zack (1999) 提到組織架構中的四種環境會影響組織知識管理的績效 1. 策略環境 (strategic context) 2. 知識環境 (knowledge context) 3. 組織環境 (organizational context) 4. 技術環境 (technology context)。而 Beckman (1997) 則指出組織在進行知識管理時，第一步驟必須先進行「知識定義」。並尋找出組織內部所擁有之核心競爭力為何，且分析出與該核心能力存有關聯性之知識場域。

知識管理並非晚近所發展之組織理論 (Silva, & Agusti-Cullel, 2003)，早於一九三八年 Barnard 所撰寫組織協調的重要性時，即強調知識管理的精神 (黃朝盟，2005)。然而，近年來藉由資訊科技進步所賜，其理論發展日趨成熟，有關知識管理的研究大致可區分為兩大學派：1. 資訊學派，2. 行為學派 (方世杰、方世榮，2000)。正如 Quaddus 與 Xu (2005) 就是以較為廣泛的資訊系統觀點來定義知識

管理系統，稱為「一種專門用來處理組織內外知識的產生、保存與分享的系統」。但像是 Davenport & Prusak (1998) 與 Sarvary (1999) 等行為學派之論點所強調之處，在於即便組織擁有再優良的資訊系統若無搭配完善的管理方式來運作，也無法產生最大的效能。而劉權瑩 (1998) 也持有同樣的看法，她把知識管理分為三大面向來討論：區分為科技、制度與人性管理，以科技為基礎，但卻以人性管理為關鍵。國內其他學者如陳文賢 (1998) 及譚大純 (1999) 等將知識管理分為五大類：(1) 知識之選擇管理；(2) 知識之取得管理；(3) 知識之擴散管理；(4) 知識之建構管理；(5) 知識之儲存管理。林澄貴 (2001) 則是以核心能力的觀點將知識管理定義為：將組織內、外的知識，有效地創造、蓄積、擴散、移轉之管理活動，經此活動過程所獲致之知識，可以創造企業智慧資本的價值，能增進企業的核心能力與競爭優勢。

至此，關於組織中的知識管理特質，雖然學者們的看法不盡相同，但可大致歸納如下：1. 知識吸收 (Teece, 1996)，2. 知識移轉 (Gilbert & Gordey-Hayes, 1996)，3. 知識流通 (Badaracco, 1991)，4. 知識轉換與創造 (Nonaka & Takeuchi, 1995)，5. 知識擴散 (Grant, 1996)，6. 知識蓄積 (Drongelen Drongelen, Inge, Petra, Weerd-Nederhof, Olaf & Fisscher, 1996) (引自張士峰, 2001)。綜承上述，具體言之，知識管理 (knowledge management, KM) 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、分享、運用與創新的過程 (蔡祈賢, 2006)。

## (二) 知識管理與策略性人力資源管理之關聯

知識管理是新世紀重要的管理策略，面對知識爆增與資訊革命的衝擊，公務人力資源管理部門所面對的挑戰，是在於如何管理這群擁有高勞動素質的人員，使整體人力資源規劃如何與組織的知識管理結合，並導引組織學習，以形塑學習型的組織文化，更重要者在如何鼓勵成員創新，激發更多的智慧火炬 (蔡祈賢, 2006)。且楊清閔 (2000) 也提到，爲了要順利地進行知識管理，人力資源管理是不可或缺的。唯有將人力資源策略與知識管理密切地配合，知識管理才能成功。

人力資源或勞動力正是知識經濟不可或缺的核心 (吳忠吉, 2001; 李誠, 2001)，研究顯示，高引用 (highly-cited) 期刊、篇名、作者之代表著作等，大多

與「人力資源管理」相關。據此，於林澄貴（2003）研究中也提出相同論述，即「知識管理」與「人力資源管理」間具高相關互動之特性；也就是說知識性組織爲了要在多變的環境中競爭，必須致力推動知識管理，組織爲因應知識管理的導入及推動，於人力資源管理上也需要有差異化的策略，組織可以透過組織系統和人力資源管理策略，創造有利於知識分享的組織文化，以組織知識的提昇進而強化企業的競爭優勢。

簡單來說知識管理的基本精神即是將知識分享，並透過分享的過程，促使整個企業得以進步，將知識管理變成一種存在於組織中的策略性工具。且從賴麗秋（2001）的研究訪談中也發現，人力資源策略在促進知識管理上的效益，絕對是影響知識管理的重要關鍵。而要使知識管理能具有成效，技術系統（如資訊科技）與社會系統（人力資源運用）必須相互配合（韓志翔，2002）。再者，如 Davenport 與 Prusak（1998）更進一步提出，除了要有明確的政策與目標之外，組織推行知識管理的同時，還必須創造新的管理職位，如組織中設置「知識長」與建構相關的知識管理架構，才可能帶領組織進行真正的文化變革；換言之，知識管理學者多認爲，不論在科技面或組織面，欲實行知識管理的機構首先必須設計持續性的推動組織，並設置專門的協調單位與負責的人員（Corso, Martini, Pellegrini & Paolucci, 2003）（引自黃朝盟，2005）。

### （三）知識管理與持續性競爭優勢之關聯性分析

Beckman（1997）與 Zimmermann（1999）皆指出政府機構進行知識管理的程度將會對施政品質產生影響。加拿大政府的衛生部也目前積極投入知識管理系統的建構，而英國政府甚至訂出知識管理發展計畫（Knowledge Management National Program）來促進公部門間及相關委員會間的信任、確保資訊安全、單一資訊窗口的提供以及支持網路社群來形成政策，都顯示出政府推行知識管理已蔚爲趨勢（引自朱斌好、黎家銘、吳岱儒，2004）。但截至目前爲止，我國政府部門知識管理的研究多停留在個案的探討（黃東益，2004；林嘉誠，2004）。因此政府機構必須加速進行知識管理，以將此唯一有意義的資源轉化爲競爭力。並對於尚未設有知識長之組織機構宜衡諸情勢，應適時指派知識長，即使已設知識長者，亦應思考如何將知識轉化爲組織競爭力（張善智，2006）。然而，知識管理對於政府組織的重要

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，為現今政府的首要之務。除了在推展過程中除了清楚掌握其要素，瞭解其程序與步驟外，並應積極配合相關因素，才能合乎預期的結果（蔡祈賢，2006）。最後以 OECD（2003）所提出的以下四點，來說明知識管理對於政府組織的重要性。

1. 知識成為政府組織運作之根本，亦為競爭之基礎。
2. 政府組織內人員的流動與退休，對於知識保存與新進人員的訓練，為現今政府組織的一大課題。
3. 社會知識流通迅速，政府應創造知識，以合乎現今社會之需求。
4. 政府組織在政策面與執行面上較以往更為多元且困難。

表 5 知識管理與持續性競爭優勢關聯性之理論彙整表（依年代）

學者	年代	主要論點
Barney	一九九一	知識為影響組織擁有持久性競爭優勢的主要因素之一。
Barney	一九九一	知識管理將影響組織創新，為競爭優勢的來源之一。
Drucker	一九九三	知識是唯一具有長期價值的生產要素，也是組織創造持續性競爭優勢的來源。
Grant	一九九六	持續性競爭優勢部分取決於知識整合的效率。
Quintas et al.	一九九七	知識管理為建立競爭優勢的基本前提
Watson	一九九八	的目的就是以提高組織的競爭優勢。
Zack	一九九九	知識為組織中最重要的一種策略性資產，為建立競爭優勢上的關鍵。
Dawson	二〇〇〇	透過個案公司調查的方法，認為知識能力將對組織的競爭性具有顯著影響效果。
Osterloh & Frey	二〇〇〇	知識的創造與分享是組織持續競爭優勢的重要來源。
King et al	二〇〇一	提出知識能耐是組織競爭優勢來源的說法一致。
林文寶	二〇〇二	知識管理的最終目的，就是不斷強化組織的創新能力，保持持續性優勢。
King et al	二〇〇二	組織最想要瞭解的是「如何運用知識管理來提供其策略上的競爭優勢
Liu et al	二〇〇四	以研究變數的相關性來驗證組織知識能力與競爭優勢之間具有顯著相關。

資料來源：作者自行整理。

## 參、知識與政策發展部

### 一、設立背景分析

現今世界參與 OECD 的會員國中，已有百分之五十以上的經濟活動是以知識為基礎，知識的創造與應用為國家經濟發展的關鍵因素，以知識為主體的經濟已對全球經濟發展型態有著重大的影響（OECD, 1996），世界各國為了迎接未來經濟方向的改變也積極成立類似的部會，例如在世界競爭力名列前茅的新加坡很早就將「人力」視為國家最重要的經濟命脈，與維持競爭優勢的來源，進而成立亞洲國家中第一個「人力部」，並希望能妥善運用國內人力再加上著重國家未來發展，於政府組織中成立規劃國家未來藍圖的「國家發展部」設立國家發展部，以專責部會來研發國家未來於世界上的定位與策略，而我們在經濟上的主要競爭國韓國，也在近年的組織改造中成立知識經濟部（圖 11），用以統籌國家經濟、貿易與能源等政策與各部會間的協調整合，並加速政策的研擬與執行。

另一方面從歐洲來看，在土地與人口近似於我國的愛爾蘭、芬蘭都成立相關提昇國家競爭力的政策研發單位（圖 12），至於南半球的澳洲，更具體設置政府委員會、生產力委員會及財政與法規鬆綁部，分別扮演法制協商、政策諮詢及鬆綁政策執行的角色，其中又以生產力委員會最為關鍵，就政策各面向進行評估，並扮演與各部會協商整合的角色，進而決定最終政策的產出（朱景鵬，2009）。再者，荷蘭政府也看到國家發展與政府組織改造的重要性，早已成立「發展合作部」，以部的位階來研擬國家各層面的政策發想，荷蘭政府組織更特別的地方在於，將政府的改革視為永續性的且是相當重視的成立「政府改革部」，以一種不間斷的精神，持續性的改造國家的政策方針。

而我國與上述的部會中有相似功能的機關為預計成立的國家發展委員會和現存的經建會與上述國家有異曲同工之處，但我們認為澳洲與我國雖同為委員會但我國在行政的層級上較低，於行政權的行使上恐會有力有未逮之處，再者我國類似於他國的整合單位，大概就屬研考會；而我們要探討的另一個重點在於知識庫的建置，目前知識的管理大多以各部會自行儲存為主，在傳遞與交流運用的層面較為缺乏。

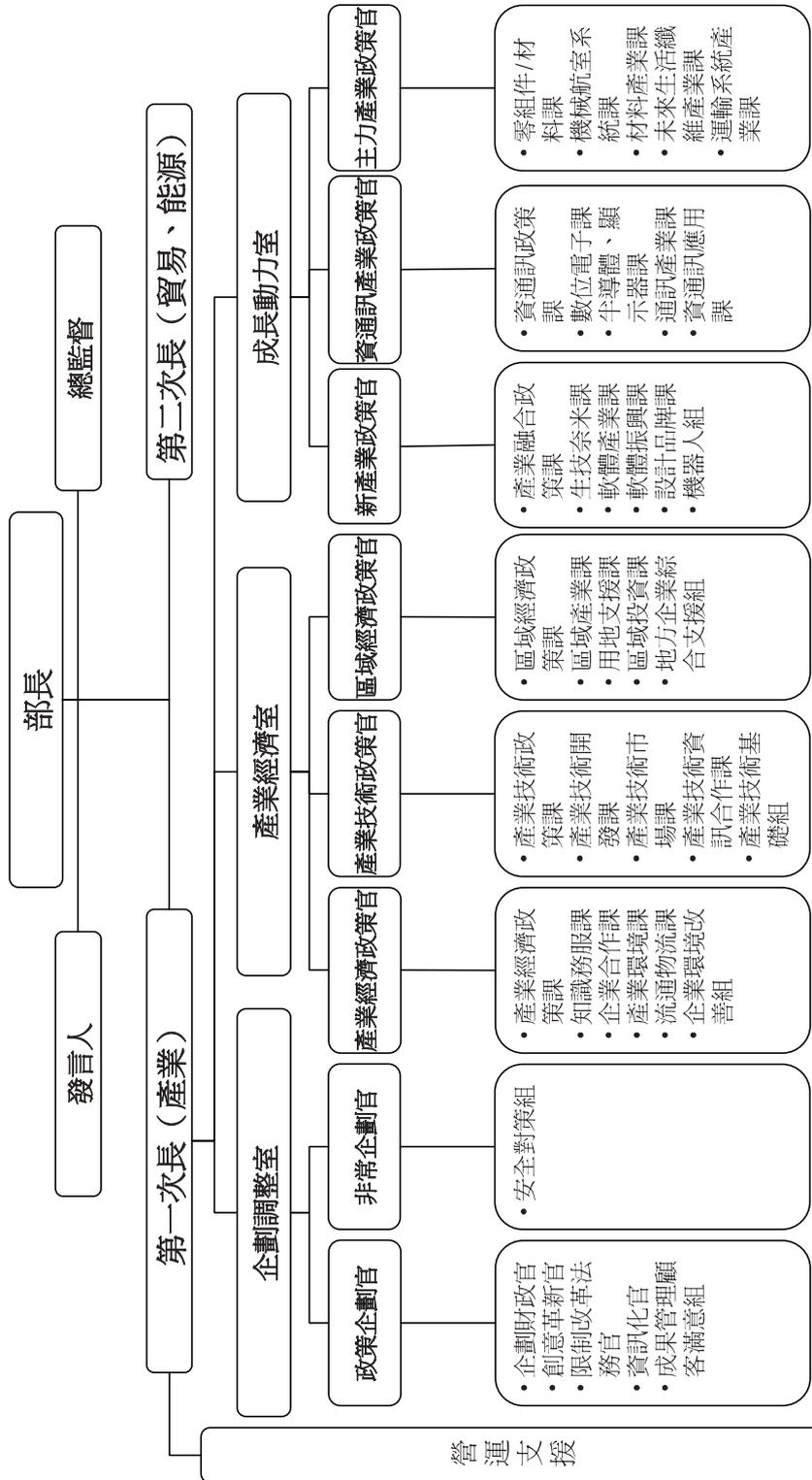


圖 11 2008 年南韓知識經濟部組織架構

資料來源：南韓中小企業廳，MIC<ICT Country Report>(2008)

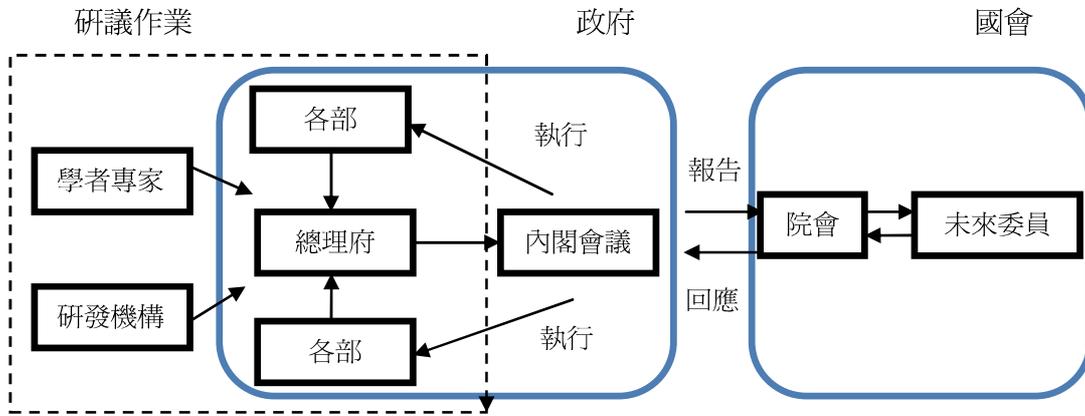


圖 12 芬蘭政府與國會未來議題對話架構圖

資料來源：陳文瑛（2009）。

相對看來因我國無論在人口、土地等資源較為缺乏，在經濟上又是一個主要為出口導向的國家與世界的連動甚深，並主要是以產業的智慧資本與人力資本為主要產出來源，因此如何善加運用知識來促進國家經濟發展為現今各國政府組織之首要課題。

我國行政院組織法修正作業從一九八七年已有初步草案提出，直至二〇一〇年二月最終定案，未來行政院部會二級機關由現行 37 個精簡為 29 個，新組織架構將自二〇一二年一月一日開始啟動，主要組織包括有 14 個部（內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟及能源部、交通及建設部、勞動部、農業部、衛生福利部、環境資源部、文化部、科技部）；8 個委員會（國家發展委員會、大陸委員會、金融監督管理委員會、海洋委員會、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、客家委員會）；3 個獨立機關（中央選舉委員會、公平交易委員會及國家通訊傳播委員會）以及中央銀行、故宮博物院、行政院主計總處及行政院人事行政總處等其他機關（構）。現行五院及所屬各級機關總編制員額由 22 萬 3 千人調降為 17 萬 3 千人（行政院研究發展考核委員會，2010）。

然而綜觀我國歷年行政組織改造中所存在之問題，如同於政府改造委員會會議中所提出的其中三點，**第一：政策統合組織機制薄弱**，**第二：組織未能適切對應政府核心職能的轉變**，**第三：合議制組織過多，混淆部與會的功能分際**，但在此次改造法案中卻缺乏針對上述問題的相關作法與機關成立（僅科技部）仍缺乏整體政策

發展機關，而改造之重點在於部會與合議制組織之整併，未見整體的從組織結構與功能進行再造，為此次政府再造工程中較為缺乏之處。

下表為我國九〇年代各時期不同版本之對照表，從中我們可看出基礎部門於歷次的變動中較無不同，而其中值得注意的部門變化為以下幾點觀察：

表 6 行政院組織法修正草案不同版本部會對照表

九十一年四月 (15 部、6 會、2 總署)	九十三年九月、 九十四年三月 (13 部、4 會、5 獨立機關)	九十七年二月 (14 部、7 會、5 獨立機關)	九十八年四月 (13 部、9 會、 4 其他中央二級機 關、3 獨立機關)	九十九年二月 (14 部、8 會、4 其他中央二級機 關、3 獨立機關)
內政部 外交部 國防部 財政部 教育部 法務部 經濟貿易部 通訊運輸部 退伍軍人事務部 衛生及社會安全部 農業部 文化體育部 勞動及人力資源部 環境資源部 海洋事務部	內政及國土安全部 外交及僑務部 國防及退伍軍人部 財政部 教育及體育部 法務部 經濟貿易部 交通及建設部 勞動及人力資源部 農業部 衛生及社會安全部 環境資源部 文化及觀光部	內政及國土安全部 外交及僑務部 國防部 財政部 教育及運動部 法務部 經濟貿易部 交通及建設部 勞動及人力資源部 農業部 衛生及社會福利部 環境資源部 文化及觀光部 退伍軍人事務部	內政部 外交部 國防部 財政部 教育部 法務部 經濟部 交通及建設部 勞動部 農業部 衛生福利部 環境資源部 文化部	內政部 外交部 國防部 財政部 教育部 法務部 經濟部 交通及建設部 勞動部 農業部 衛生福利部 環境資源部 文化部 科技部
僑務委員會 原住民族委員會 客家委員會 國家發展委員會 科技委員會 大陸委員會	國家發展及科技委 員會 海洋委員會 原住民族委員會 客家委員會	國家發展委員會 科技委員會 大陸委員會 海洋委員會 原住民族委員會 客家委員會 性別平等委員會	僑務委員會 國軍退除役官兵輔 導委員會 國家科學委員會 國家發展委員會 大陸委員會 原住民族委員會 客家委員會 金融監督管理委員 會 海洋委員會	僑務委員會 國軍退除役官兵輔 導委員會 委員會 國家發展委員會 大陸委員會 原住民族委員會 客家委員會 金融監督管理委員 會 海洋委員會
主計總署 人事總署			行政院主計總處 行政院人事行政總 處 中央銀行 故宮博物院	行政院主計總處 行政院人事行政總 處 中央銀行 故宮博物院

	中央銀行 中央選舉委員會 國家公平交易委員會 國家通訊傳播委員會 國家金融監督管理委員會	中央銀行 中央選舉委員會 國家公平交易委員會 國家金融監督管理委員會 國家通訊傳播委員會	中央選舉委員會 公平交易委員會 國家通訊傳播委員會	中央選舉委員會 公平交易委員會 國家通訊傳播委員會
--	--	--	---------------------------------	---------------------------------

資料來源：修改自宋餘俠、謝偉智（2009）。

一、於原先版本中的勞動及人力資源部於最終定案中改為勞動部，此番規劃似乎有違時代變革，於知識經濟的世界中「人」為最值得培育與注重之資產是組織競爭力之所在，但反而將國家重要發展的人力資源（美國更稱為人力資本，新加坡設立人力部），以舊思維的角度依然使用「勞工」、「人事」來定義一國之人力資源政策，且將人事行政總處重新提出，使攸關國家行政根本的公務人力發展，停留在傳統的人力資源管理，這將如何對應未來政策執行與多變社會之所需。基此，可看出此次政府改造仍然未將人力視為資本，如此將不利我國產業升級與未來競爭力之延續。

二、文化及觀光部單獨改為文化部，而觀光部則改為存在於交通及建設部之下，此項改變會影響我國發展「觀光」這項無煙函產業的方向，觀光休閒產業是現今各國致力發展的重點產業，如：澳洲設立工業觀光事業及資源部、西班牙與法國成立觀光部；造就西班牙每年的外國觀光客人數與觀光收益皆排名世界第二，而法國的外國觀光客人數排名世界第一與觀光收益排名世界第三的好成績（UNWTO, 2007）。足見觀光產值對提昇國家生產力的重要，尤其對我國這樣缺乏物產與重工業且以服務導向的產業結構，政府組織如何推行觀光產業，來改造我國產業結構將更顯重要。

三、本文構想之時尚未有「科技部」之設立，此部與「知識與政策發展部」有異曲同工之意義，同為政策之規劃與協調並將國科會等研究機構納入其中，實為此次政府改造之核心要項，但其焦點鎖定於科技政策，非整體國家各項政策之規劃，似乎會產生只重視科技產業，而忽視社會、民生、人文、法治與其他非科技面向產業之發展及其與科技產業間之關聯性，立意雖佳，卻缺乏國家整體規劃之思維。

四、國家發展會其職責在於科技以外所有政策規劃，將造成與科技部在部會份

際上產生混淆，使得在政策的推動上會面臨與研考會相同的問題，實為研考會與經建會的更名單位有換湯不換藥之意，難收綜效且更凸顯政策失衡的問題，既然單獨科技政策研發可單獨為部，何不將國家整體政策納入其中，更可使我國各項政策之研發能建立完善制度。

五、再者，國家發展會的另一項功能仍然停留在於資訊管理與檔案儲存，但誠如吳定於研究中提到目前我國中央政府大多數機關仍採用傳統的檔案管理方式，各部會雖均設有專屬網站，但存在若干技術性問題有待克服。最具關鍵的是，我國中央政府的網頁不如國外能藉由某一個部門（或政策）的網頁中輕易連結到數個個別的相關部門（或政策）網頁。可看出知識流通與否為知識創造的重要因素，因此國家發展會對於國家知識管理的功能依然有不足之處（吳定、傅岳邦、黃韻竹，2002）。

分析國內外政府運作現況，有鑑於此目前政府改造法案不足之處，在於缺乏各部會知識庫的整合基礎平台與專則研發政策的部門，進而參考他國作法與暫不考量適法性之環境下，以純粹從學術和政策發想的角度，提出設立「知識與政策發展部」這樣的組織設計，提供我國於政府組織設計上一些不同的思考面向；本研究發現我國各項政策的產出有一項存在已久問題，即是常以「學術研究」的觀點來研擬政策，而非「政策規劃」的思維。其差異在於學術研究是以研究「過去」為基礎，常因無法符合「未來」社會的實際需求與問題，造成後續實際政策執行時產生落差，希望能使「學術研究」與「政策規劃」產生交集。

另一方面，知識與政策發展部的發想必定具有許多於執行面與制度面的挑戰，但希冀能以拋磚引玉的方式，引發更多對於我國政府組織問題之探討，進而打造出適合我國國情並能維持持續性競爭優勢的政府組織，則為本文研究的主要目的。

表 7 行政院組織之新、舊機關及業務區塊對照表

新機關	區塊業務內容	原機關
內政部	民政、地政、戶政、役政、警政、入出國及移民、消防及空中勤務等。	內政部
外交部	外交、條約、國際組織等。	外交部
國防部	國防政策、建軍規劃、軍政、軍令、軍備事務及國防教育等。	國防部
財政部	國庫、賦稅、國有財產、促進民間參與公共建設、政府採購等。	財政部、內政部、工程會
教育部	各級和各類教育、學術審議、社會教育、國際教育事務、全民運動及競技運動等。	教育部、體委會、青輔會
法務部	檢察行政、犯罪防治、犯罪矯正、更生保護、肅貪、政風業務、行政執行、法規諮商等。	法務部
經濟及能源部	工業、商業、貿易、投資、智慧財產權、標準及檢驗、能源、中小企業、創業輔導、產業園區等。	經濟部、青輔會
交通及建設部	各類交通政策和產業、營建產業、公共工程基礎建設及技術規範、觀光等。	交通部、內政部、工程會
勞動部	勞資關係、勞動條件、勞工福利、勞工保險、勞工安全衛生、勞工檢查、就業服務、職業訓練及國際勞動事務等。	勞委會、青輔會
農業部	農業、漁業、畜牧、農業推廣、農業金融、農業生物科技等。	農委會
衛生福利部	健康政策及服務、全民健康保險、疾病防治、藥物食品、福利服務、社會救助、社會保險等。	衛生署、內政部
環境資源部	環境保護、環境監測、水利、礦業、地質、國家公園、森林保育、氣象、水土保持及生態保育等。	環保署、內政部、經濟部、交通部、農委會
文化部	文化政策、文化資產、文化設施、文化創意產業、出版產業、廣播電視產業、電影產業、文化國際交流等。	文建會、教育部、新聞局

新機關	區塊業務內容	原機關
科技部	全國科技政策之規劃、協調、資源分配與績效評估、科技學術基礎研究等。	國科會（行政院科技顧問組）、原能會
國家發展委員會	行政革新，經濟發展與社會建設等政策之規劃、協調、資源分配及績效評估，政府資訊管理，檔案典藏應用。	研考會、經建會、工程會、主計處
大陸委員會	總體大陸及蒙藏政策之運籌、兩岸經貿文化交流之規劃、統合、協調及協商等。	陸委會、蒙藏會
金融監督管理委員會	金融制度法令、重要金融措施及處分、銀行、證券、期貨及保險業之管理、監督及檢查等。	金管會
海洋委員會	總體海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教政策之規劃、推動與協調、海岸巡防。	研考會（行政院海洋事務推動小組幕僚機關）、海巡署
僑務委員會	僑教及僑社、僑商、僑民之服務。	僑委會
國軍退除役官兵輔導委員會	退除役官兵就業、就學、就養、職業訓練、生活輔導、救助及權益照護等。	退輔會
原住民族委員會	原住民族教育文化、衛生福利、經濟及公共建設、保留地管理及傳統領域管理等政策之規劃、推動及協調。	原民會
客家委員會	客家語言、文化、教育之保存與推廣、客家傳播媒體之推動、海外客家事務合作及交流。	客委會
行政院主計總處	政府預算及會計制度、公共資源配置、公務及事業預決算、內部審核、政府財務資訊分析、國家統計	主計處
行政院人事行政總處	人事政策規劃、公務人力運用、員額管理、公務人力考核及訓練、公務人力給與及福利、人事業務革新等。	人事局
中央銀行	貨幣、信用及外匯政策、協助金融體制的建制與改革，國幣印製等。	中央銀行
國立故宮博物院	歷代古文物及藝術品之整理、保管、徵集、展示、研究及闡揚。	故宮

新機關	區塊業務內容	原機關
中央選舉委員會	選舉、罷免、公民投票事務等。	中選會
公平交易委員會	獨占、結合及聯合行為之調查處理等。	公平會
國家通訊傳播委員會	通訊傳播監理、通訊傳播系統及設備之審驗、通訊傳播傳輸內容分級制度等。	通傳會
行政院院本部	國內傳播、國際傳播、性別平等、公共關係、法制事務、消費者保護、政府發言等。	行政院秘書處、內政部、新聞局、消保會

資料來源：行政院研究發展考核委員會（2010）。

## 二、知識與政策發展部主要功能分析

### （一）組織架構

原先本文完成時的主要構想在於二〇〇九年四月的草案中所規劃的十三部之中再增加一部為「知識與政策發展部」，但於二〇一〇年二月最新定案之改造草案中，多增加一部是與本章「知識與政策發展部」同樣具備政策研發功能的「科技部」。基此，本文的組織結構則改為十四部之中的「科技部」與國家發展會整合成一部為「知識與政策發展部」（圖 13）。

此部門的組織架構與主要功能如下，本組織以「部」的層級來設立，由行政院副院長來兼任部長一職，負責領導統合政策之規劃，貫徹行政院長的政策理想，將政府的執政理念具體化。而各部（如：內政、財政、國防、外交等其他十三部）的次長為常駐性質，並以輪職方式來擔任此部的次長一職，採一年一任制，來負責管理各部門相關政策及行政知識的投入與產出，做為政策研發的良好基石；並將國科會、中研院等研究機構納入其中（最終定案的科技部也是採行此做法）。而行政院目前有許多的委員會原先希望透過合議制來集思廣益並做好政策協調，但是實際運作上卻已變成負責執行業務的組織，混淆了部與會的功能分際，而如同研考會等機關所做出之政策規劃，常因未能適切各部需求或因無制度上的強制性，使得研發多數政策不獲各部青睞採用，造成各部各自為政情況嚴重，常常發生政策因無妥善規劃下而匆匆產出，產生因媒體與民意上的反彈就立即改變原案或喊停的窘態，進而造成各項政策於推動上的阻礙與困難；且於現今複雜的環境下，一項政策的執行通

常會以直接或間接的形式與各部有所關聯，以非過往單一政策可由單一部會可從規劃到執行一手包辦，從各國積極成立相關政策統合與研發單位可見端倪，我國成立此部更可達真正組織瘦身與權責分明的行政層級。

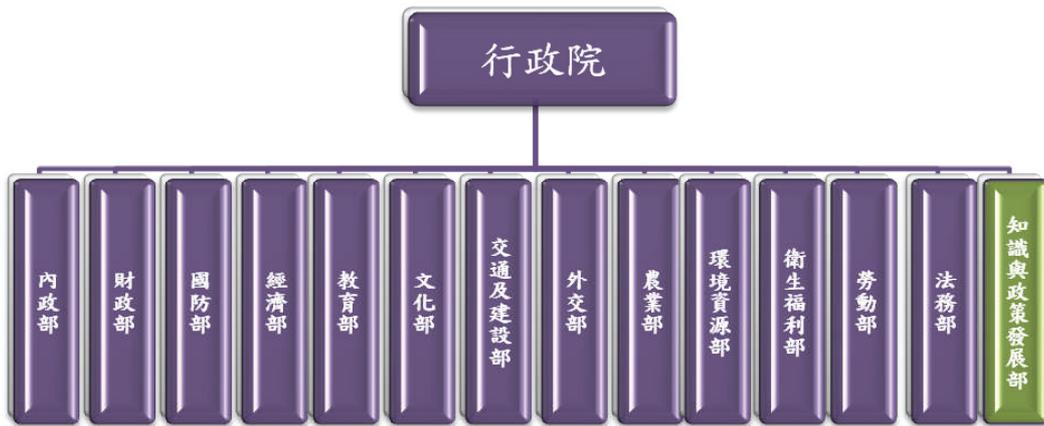


圖 13 本文構想之行政院組織再造規劃圖

資料來源：本研究整理。

## （二）主要功能

第一項功能是将各部門的知識庫管理合併於知識與政策發展部之內，成為我國最大的行政知識庫，為各部會行政與政策知識交流分享之平台，將原本儲存於各別部會的各別知識能加以運用，使其能做為於政策規劃時期之基礎知識以加速完成時間，而在政策執行時與執行後所產生的各項政策知識，也能以反饋的流程將其再行儲存於此部內，做為下次政策研發之依據與參考，進而發展出我國政策研發之動態流程，此流程若能生生不息的持續運作對於各項策略規劃必能發揮效用極大化的效果。再者，因各部會皆在此設有知識管理之業務，各部的副部長也常駐於此，本部為整體行政院的縮影，可謂是一個無論在各個面向的功能皆相當完備的專案組織，對於政策執行時能策略性的有效運用人力資源，且在縮短政策執行面的時間與效能上有極大的助益。

另一項主要業務則是國科會等研究機構納入其中（科技部的預定功能），使知識與政策發展部成為我國在政策與學術研究上之最主要的研發部門，無論在行政知識的管理及整合研究機構來進行各項政策的產出，此部做為政府組織與企業組織間

的觸媒，達成產、官、學三位一體的無縫式策略規劃，能與企業攜手共同迎向世界經濟的挑戰，使我國整體產業能朝創新導向邁進，進而提升我國整體國民所得與生活水平。

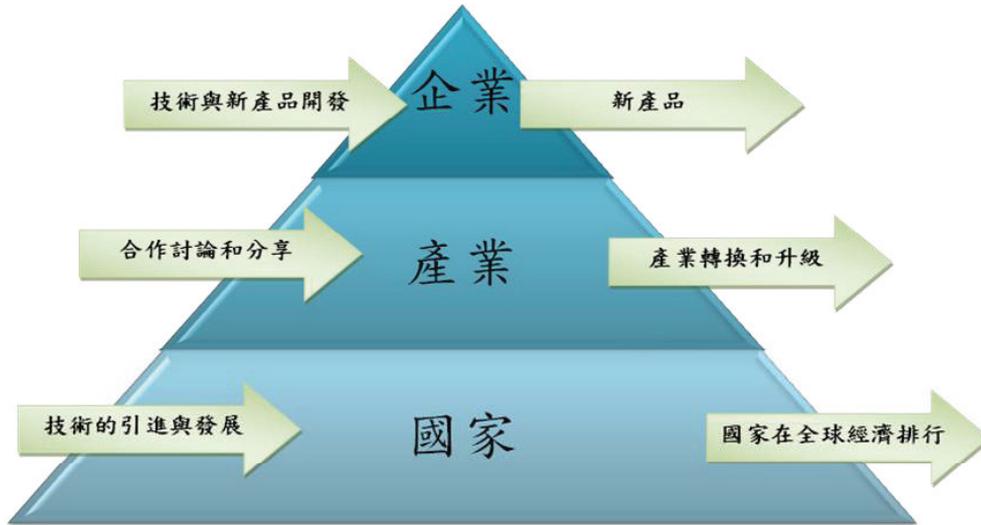


圖 14 知識與政策發展部對於產業面的影響

資料來源：修改自炬見工作室（2008）。

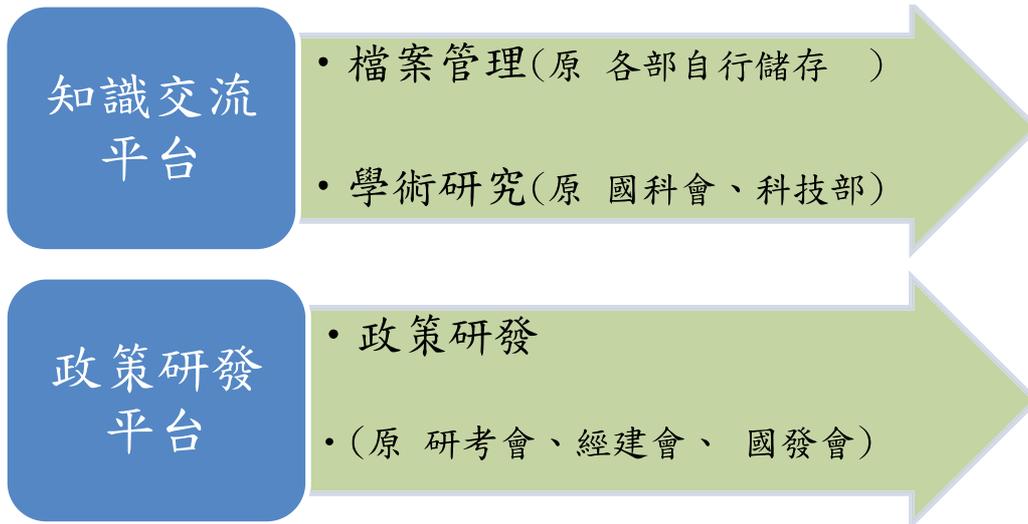


圖 15 知識與政策發展部之兩項主要職能圖

資料來源：作者自繪。

### 三、研究發現

#### (一) 具體可行性分析

此政策因與國家整體組織再造有關，影響層面甚廣，對於在此政策的完整性上我們主要是在針對於當前行政組織所最欠缺的面向加以構思，如吳定（2002）對於我國政府組織研究後所下的數點結論：

1. 我國中央政府確有建構政策知識管理制度的必要，因為它對活化各部會的決策及執行過程、與提高行政績效確有極大助益。
2. 應推動我國中央政府各機關設立專責的政策知識管理單位。
3. 我國中央政府各機關應儘速檢討設立專人負責統籌、管理政策知識。
4. 欲建構此項制度應制訂相關法規或修正現行法規以為依據。
5. 各部會應由內部專責單位負責各該部會的政策知識儲存及管理工作，而在各部會之上，宜由一專責機關負責統籌各部會政策知識管理有關的法規、作業程序、及統一入口網站、協調、管制等事項。

綜此，並分析其他國家的相關組織做法來加以構思，而這個「知識與政策發展部」在整體理論架構與所成立之運作與執行思維，於第二章中的相關文獻與概念探討中有提出相關論點來支持此部之設立，且於最新行政院組織改造法案中的科技部，其功能與性質皆與此部相似，差異僅在於政策研發的範圍，可見本文發想之架構與最新設立之科技部於立論中有其雷同之處，而新設立之科技部是經由實際政府部門於運作上之驗證才得以成立，則知識與政策發展部於具體可行性分析上則大為提昇，且並可得出將政策研發單位以「部」的位階來成立是有其實際成型之處。但本政策在可行性上較缺乏的部份在於，此部門在組成架構上尚缺乏實際運作的檢驗，像是本部會人員的組成在職位與權責的劃分及預算上的分配與適法性……等等，再加上本部在規劃上將國科會與研考會等相關的委員會納入，雖有組織精簡之效，但在實際的組織運作與組成上是否會產生各種面向的問題，以致於失去原本組織改造之初衷，則是在這項政策在後續研究規劃和實際執行時所要考量與觀察之處。

## （二）前瞻創新性

在前瞻性上，目前於各國政府組織中，有成立相關專責部會的仍屬少數，若政府行政組織能依未來需求而量身打造，成立如此具前瞻性的組織；如此一來政府更可成為企業的火車頭，引導我國的產業方向，使政府與企業相輔相成，讓政府在国际上能更有競爭力，企業在全球化的市場中擴大市佔率。

此項政策本身具有其創新性，現今各國政府中並無將知識管理、政策研發與學術研究三者整合為一個部門的先例，大多數著重在政策的研發及簡化流程與法規面向上，但缺乏整體國家知識的產出與應用上的串聯，如我國能率先成立此部，並有良好的運作制度與成效，或能成為他國效法之標竿。

## （三）效益擴散性

若此部成立後其效益之擴散，對於政府的運作必有相當大之助益，我們以圖 16 來說明：

本部主要在整合這四大循環的運行，首先要先評估我國生存的利基，第二步將國家資源的運用達到極大化並以此達成國家所訂定的相關目標與政策，依此步驟進而建構並維持國家持續性的競爭優勢，取得競爭之利基。若各項層面能生生不息的持續運轉，則知識與政策發展部所擴散的效益將相當龐大，無論在於國家各層面的行政運作與政策的制定與執行，都能經由此套模式來達到國家利益最大化的目標，所以此部的成立所能擴散出的效益遠大於建構時所投入的相關成本。

且希望此部之設立能在國家面對內部與外部因素的挑戰時，能有效提昇國家整體治理能力，以維持我國政府組織的持續性競爭優勢，並擘劃國家發展方向之前瞻性政策。使人與知識間的應用有其密切的相關性與重要性，因此知識與政策發展部在實際政府組織運作上扮演兩項重要的角色：

第一：知識與政策發展部可以整合並協同各部會的知識及資源，於政策的產出與執行上能有效的掌握人力並加以應用及管理。

第二：知識與政策發展部能將存在於人本身的默會知識與政策執行過程中所產生的知識能回到此部加以儲存，以利下次各項政策的參考以縮短時間與提昇品質，以發揮綜效。

第三：使我國建立一個能規劃國家整體短、中、長期之政策產出機制，並提升我國

政策產出的廣度與深度，以維持國家之持續性競爭優勢。

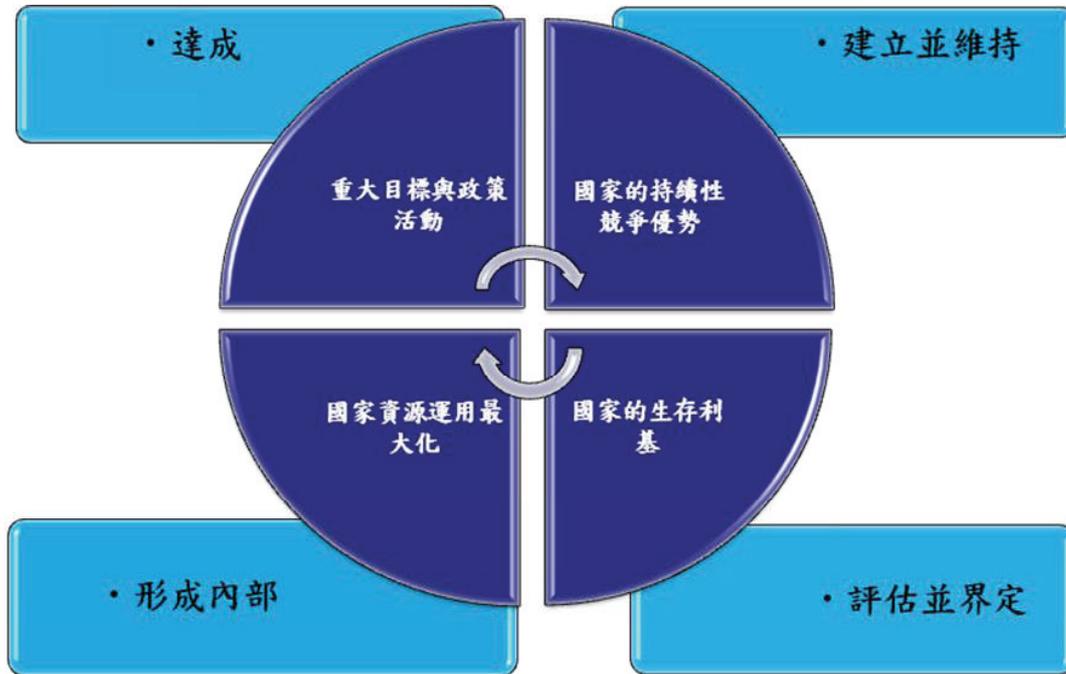


圖 16 知識與政策發展部核心運作圖

資料來源：修改自吳思華（2001）。

## 伍、結論

本研究探討「持續性競爭優勢」「策略性人力資源管理」與「知識管理」這三者於理論上的相關性，並以政策規劃的角度提出設立「知識與政策發展部」的方案，用系統性的概念來整合「理論層面」與「實際政策運作」，期以縮短學術研究與政策研究間的距離。

然而，我國目前處於整體產業與國家發展方向之轉型階段，為是否能朝先進國家邁進與提昇國民所得之關鍵時刻，雖然臺灣缺乏天然資源，但台灣擁有「人力資源」這項良好的競爭優勢，政府應群策群力的加以善加運用，並以「知識」為經、「環境」為緯，來勾勒臺灣未來的發展基礎，找出於世界當中的適切定位，在國際市場中建立屬於的臺灣的獨有特質與不可取代之地位，期建立軟性國力量，打造臺

灣成爲知識與創新之重鎮；然而從此次全球金融海嘯中我們發現原來政府也像企業或任何型態的組織一般，若無法透過持續不斷的再思與進化，以維持國家長遠的競爭能力，也是有會有經營不善而倒閉的風險，觀察未來世界的發展趨勢，可預見的重點在於各國政府如何統整與創造國家實力，進而大力擘劃國家未來發展方向，以迎接他國的挑戰，將是現今政府組織再造最重要的課題。

## 參考文獻

- 方世杰、方世榮（2000）。知識管理－觀念架構的建立。**商管科技季刊**，第 1 卷第 3 期，頁 355-374。
- 方至民（2000）。**企業競爭優勢**。台北：前程企管。
- 王秀齡（2007）。**航空客運業資源與競爭優勢價值之轉變－以中華航空公司為例**。國立中山大學企業管理學系研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 朱斌妤、黎家銘、吳岱儒（2004）。政府部門推動知識管理之關鍵成功因素探討。**行政暨政策學報**，第 43 期，頁 127-164。
- 朱景鵬（2009）。從國際競爭力評比析論政府效能提升之道。**研考雙月刊**，第 33 卷第 3 期，頁 19-29。
- 吳定、傅岳邦、黃韻竹（2002）。**建構我國中央政府政策知識管理制度之研究：交易成本的觀點**。行政院國家科學委員會專題研究計畫，未出版。
- 吳忠吉（2001）。知識經濟下的人力資源政策。**台灣經濟研究月刊**，第 24 卷。
- 吳思華（2001）。**知識資本在台灣**。台北：遠流圖書。
- 吳思華（2002）。**策略九說：策略思考的本質**（三版）。台北：臉譜。
- 吳瓊恩等（2006）。**公共人力資源管理**。台北：智勝。
- 吳錦鋁（2006）。建構企業持續性競爭優勢－以台灣資訊科技公司爲例。**東吳經濟學報**，第 53 期，頁 95-134。
- 呂育誠（2006）。**策略性人力資源管理意涵及在我國推動的展望**。發表於推動策略性人力資源管理，建構效能政府學術研討會，行政院人事行政局主辦，台北。
- 宋餘俠、謝偉智（2009）。行政組織改造設計原則與實務。**研考雙月刊**，第 33 卷

第 3 期，頁 58-71。

李仁芳（1998）。**台灣產業創新階段的演化：回顧與前瞻**。發表於第七屆產業管理研討會，政治大學主辦，台北市。

李明軒、丘如美譯（1996）。**國家競爭優勢（上/下）**（Porter E. Michael 原著）。台北：天下文化。

李誠（2001）。**高科技產業人力資源管理**。台北：天下文化。

李碧涵（2001）。**知識經濟時代企業競爭優勢與勞動市場風險：國家競爭力的社會經濟分析**。發表於 2001 知識經濟社會與國家發展學術研討會，台灣大學國家發展研究所主辦，台北。

行政院（2008）。**人口政策白皮書**。台北：行政院。

行政院人事行政局（2010）。行政院人事行政局網站，2010 年 4 月 1 日取自**行政院人事行政局**，網址：<http://www.cpa.gov.tw/>。

行政院外交部（2010）。行政院外交部網站，2010 年 7 月 11 日取自**行政院外交部**，網址：<http://www.mofa.gov.tw/>。

行政院主計處（2008）。**九十七年家庭收支調查報告**。台北，行政院主計處。

行政院主計處（2010）。行政院主計處網站，2010 年 6 月 6 日取自**行政院主計處**，網址：<http://www.dgbas.gov.tw/>。

行政院研究發展考核委員會（2010）。行政院研究發展考核委員會網站，2010 年 6 月 7 日取自**行政院研究發展考核委員會**，網址：<http://www.rdec.gov.tw/>。

行政院勞委會（2010）。行政院勞委會網站，2010 年 6 月 11 日取自**行政院勞委會**，網址：<http://www.cla.gov.tw/>。

行政院經濟部（2010）。行政院經濟部網站，2010 年 5 月 30 日取自**行政院經濟部**，網址：<http://www.moea.gov.tw/>。

行政院經濟建設委員會（2008）。**中華民國臺灣 97 年至 145 年人口推計**。台北：行政院經濟建設委員會。

行政院經濟建設委員會（2010）。行政院經濟建設委員會網站，2010 年 6 月 8 日取自**行政院經濟建設委員會**，網址：<http://www.cepd.gov.tw/>。

教育部（2010）。教育部網站，2010 年 6 月 4 日取自**教育部**，網址：<http://www.edu.tw/>。

- 林文寶（2002）。**技術知識特性，整合，知識能量與組織學習對核心競爭力及創新績效關聯性之研究**。國立成功大學企業管理學研究所博士論文，未出版，台南。
- 林澄貴（2001）。**知識管理理論建構與學術論文引用評比之探討**。發表於知識與價值管理學術研討會，國立台北科技大學，台北。
- 林澄貴（2003）。**中鋼導入知識管理策略與實務**。義守大學管理研究所博士論文，未出版，高雄。
- 林嘉誠（2004）。知識型政府的理念。**國家政策季刊**，第3卷第1期，頁1-20。
- 邱志淳（2006）。**公務人力資本發展策略之研究**。發表於推動策略性人力資源管理建構效能政府學術研討會，行政院人事行政局主辦，台北。
- 炬見工作室（2008）。**知識管理一導入和個案分析**。台北：博碩文化。
- 財團法人資訊工業策進會（2009）。財團法人資訊工業策進會網站，2009年8月8日取自**財團法人資訊工業策進會**，網址：<http://www.iii.org.tw/>。
- 孫惠美（2007）。**96 公部門推動策略性人力資源管理實務之研究**。台灣省自來水公司第七區管理處。
- 孫本初（2007）。策略性人力資源管理在政府機關之應用與行銷。**人事月刊**，第44卷第1期，頁4-11。
- 張士峰（2001）。**企業施行知識旅程創造競爭優勢之探討—以 R 公司為例**。發表於中華民國品質學會第38屆年會暨第8屆全國品質管理研討會，中華民國品質學會主辦，台中。
- 張耀宗（2002）。變革壓力下，策略性人力資源管理推動組織學習之研究—以A技術學院為例。**萬能商學學報**，第7期，頁81-101。
- 張善智（2005）。知識管理模式應用於政府機構之探討。**T&D 飛訊**，第34期。
- 張賽平（2005）。**產業群聚與競爭優勢—以桃園縣鄰近地區紡織業者為例**。元智大學管理研究所碩士論文，未出版，桃園。
- 陳文瑛（2009）。形塑國家發展願景—芬蘭經驗。**研考雙月刊**，第33卷第3期，頁97-102。
- 陳文賢（1998）。**兩岸三地資訊管理的學術與應用**。兩岸三地中小企業經營管理與發展學術研討會論文集。

- 陳志瑋（2006）。**公務人力策略能力的建立與連結：協力的觀點**。推動策略性人力資源管理建構效能政府學術研討會。行政院人事行政局主辦，台北。
- 陳金貴（1995）。人力資源管理應用在公共部門之探討（上）。**人事月刊**，第 121 期，頁 33-37。
- 陳暉淵（2005）。**國家治理、競爭力、和核心能力：淺論我國高級文官核心能力之建構**。發表於強化文官核心能力再造政府競爭力學術研討會。行政院人事行政局，台北。
- 曾介宏（2006）。公部門推動策略性人力資源發展的基本問題。**研習論壇**，第 72 期，頁 30-38。
- 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**，第 3 卷第 1 期，頁 135-153。
- 黃營杉、楊景傳（2004）。**策略管理**（Charles W. L. Hill & Gareth R. Jones 原著）。台北：華泰文化。
- 黃朝盟（2005）。政府組織的知識管理現狀與挑戰。**政治科學論叢**，第 24 期，頁 137-168。
- 楊清閔（2000）。**知識活動下的人力資源策略**。國立政治大學企業管理研究所未出版之碩士論文，未出版，台北市。
- 詹中原（1999）。國家競爭力與政府再造。載於詹中原主編，**新公共管理：政府再造的理論與實務**（頁 45-69）。台北：五南。
- 詹中原（2006）。**國家競爭力與大陸國有中小企業改革**。財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，未出版。
- 維基百科（2010）。維基百科網站，2010 年 7 月 6 日取自**維基百科**，網址：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/>。
- 劉權瑩（1998）。**資訊服務業知識管理之研究—以台灣 HP 與台灣 IBM 為例**。國立政治大學企業管理學系碩士論文，未出版，台北市。
- 蔡秀涓（2006）。**OECD 國家政府推動策略性人力資源管理現況與經驗**。發表於推動策略性人力資源管理，建構效能政府學術研討會，行政院人事行政局主辦，台北。
- 蔡祈賢（2006）。知識管理與創新一以公務福利為例。**考銓季刊**，第 48 期，頁

101-113。

聯合國世界觀光組織 (2008)。聯合國世界觀光組織網站，2008年8月4日取自聯合國世界觀光組織，網址：<http://ekm.unwto.org/>。

賴麗秋 (2001)。促進知識管理的人力資源管理及策略。台灣大學商學研究所碩士論文，未出版，台北。

戴肇洋 (2008)。提升國家競爭優勢一試論政府行政組織變革方向。台北：台灣綜合研究院。

韓志翔 (2002)。智慧資本與組織績效：知識管理與人力資源之交互作用。行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，未出版。

譚大純 (1999)。知識管理的「十八般武藝」。會計研究月刊，第169期，頁20-26。

Aaker, D. A. (1995). *Strategic Market Management*. New York: John Wiley & Sons.

Alcazar, F. M., P. M. R. Fernandez, & G. S. Gardey (2005). Strategic Human Resource Management: Integrating the Universalistic, Contingent, Configurational and Contextual Perspectives. *International Journal of Human Resource Management*, 16(5): 633-659.

Anthony, W. P., P. L. Perrewe, & K. M. Kacmar. (1996). *Strategic Human Resource Management* (2<sup>nd</sup> Ed). Orlando, FL: Fort Worth Dryden.

Applehans, W., A. Globe, G. Laugero (1999). *Managing Knowledge: A Practical Web-Based Approach*. Berkeley, California: Addison-Wesley.

Badaracco, J. (1991). *The knowledge link: how firms compete through strategic alliances*. Boston, Mass.: Harvard Business School.

Barney, J. B. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage *Journal of Management*, 17(1): 99-120.

Becker, B. & B. Gerhart. (1996). The Impact of Human Resource Management on Organizational Performance: Process & Prospects. *Academy of Management Journal*, 39(4): 779-801.

Beckman, T. J. (1997). A Methodology for Knowledge Management. *Paper presented at the IASTED International Conference of Artificial Intelligence and Soft Computing Conference*, Banff, Canada.

Bernstein, S., & B. Cashore. (2000). Globalization, Four Paths of Internalization and Do-

- mestic Policy Change: The Case of Ecoforestry in British Columbia, Canada. *Canadian Journal of Political Science*, 33: 67-99.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure*. Cambridge: Harvard University Press.
- Corso, M., A. Martini, L. Pellegrini & E. Paolucci (2003). Technological and organizational tools for knowledge management: In search of configurations. *Small Business Economics*, 21(4):397.
- Davenport, T. H., & L. Prusak (1998). *Working Knowledge*. Boston: Harvard Business School Press.
- Dawson, R. (2000). Knowledge capabilities as the focus of organizational development and strategy. *Journal of Knowledge Management*, 4(4): 320-327(8).
- Delery, J. E., & D. H. Doty. (1996). Modes of Theorizing in Strategic Human Resource Management: Tests of Universalistic, Contingency, and Configurational Performance Predictions. *Public Administration Review*, 59(4): 802-835.
- Dessler, G. (1999). *Essentials of human resource management new jersey*: Prentice Hall.
- Devanna, Forbrun, & Tichy (1984). *Strategic human resource management*. New York: Wiley.
- Drongelen, K., C. Inge, C. Petra, de Weerd-Nederhof, A. M. Olaf & Fisscher (1996). Describing the Issues of Knowledge Management in R & D: Towards a Communication and Analysis Tools. *R & D Management*, 26(3): 213-230.
- Drucker, P. F. (1993). *Post-capitalist Society*. New York: Harper Business.
- Gilbert, M. and Gordey-Hayes, M. (1996). Understanding the Process of Knowledge Transfer to Achieve Successful Technological Innovation. *Technovation*, 16(6): 301-302.
- Grant, R. M (1996). Prospering in Dynamically Competitive Environments: Organizational Capability as Knowledge Integration. *Organization Science*, 7(4): 375-387.
- Jacobsen, R. (1998). The Persistence of Abnormal Returns. *Strategic Management Journal*, 9(5): 415.
- King, F., & Zeithaml (2001). Managing Organizational Competencies for Competitive Advantage: The Middle-Management Edge. *Academy of Management Executive*, 15(2): 95-106.
- King, M. & McCoy (2002). The most important issues in knowledge management. *Communications of the ACM*, 45(9):93-97.
- Lawler, E. E., & S. A. Mohrman (2003). HR as a Strategic Partner: What Does It Take to

- Make It Happen? *Human Resource Planning*, 26(3): 15-29.
- Leonard Barton, D. (1992). Core Capabilities and Core Rigidities: A Paradox in Managing New Product Development. *Strategic Management Journal*, 13: 111-125.
- Lippman, S. A., & R. P. Rumelt. (1982). Uncertain Imitability: An Analysis of Interfirm Differences in Efficiency under Competition. *The Bell Journal of Economics*, 13: 2418-2438.
- Liu, P.-L. W.-C., Chen, C.-H. Tsai (2004). An empirical study on the correlation between knowledge management capability and competitiveness in Taiwan's industries. *Technovation*, 24(12): 971-977.
- McGregor, E. B. (1988). The Public Sector Human Resource Puzzle: Strategic Management of a Strategic Resource. *Public Administration Review*, 48(6): 941-950.
- Nonaka, I. (1994). A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science*, 5(1): 14-37.
- Nonaka, I. & H. Takeuchi (1995). *The Knowledge Creating Company*. NY: Oxford University.
- Nye, J. S., & J. D. Donahue. (Eds.) (2000). *Governance in A Globalizing World*. Washington, DC: Brookings Institute.
- OECD (1996). *Integrating People Management into Public Service Reform*. Paris, France: OECD.
- OECD (2003). *Conclusions from the Results of the Survey of Knowledge Management Practices for Ministries/Departments/Agencies of Central Government in OECD Member Countries*. Paper presented at Learning Government Symposium, Paris, France.
- OPM (1999). *Strategic Human Resource Management: Aligning with the Mission*. Washington, DC: Office of Merit Systems Oversight and Effectiveness, OPM.
- Quaddus, M. & J. Xu (2005). Adoption and diffusion of knowledge management system: Field studies of factors and variables. *Knowledge-Based Systems*, 18: 107-115.
- Quintas, P., P. Lefrere, & G. Joues (1997). Knowledge management: *A strategic agenda, Long Range Planning*, 30(3): 385-391.
- Osterloh, M. & B. S. Frey (2000). Motivation, knowledge transfer, and organizational forms. *Organization Science*, 11: 538-550.
- Pfeffer, J. (1998). Seven Practices of Successful Organizations. *California Management Review*, 40(2): 96-125.

- Porter, M. E. (1985). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: Free Press.
- Porter, M. E. (1990). *The Comparative Advantage of Nations*, New York: Macmillan.
- Polanyi, M. (1962). *Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rumelt, R. P., D. Schenfe & D. Teece. (1994). *Fundamental Issues in Strategy*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- Sarvary, M. (1999). Knowledge Management and Competition in the Consulting Industry, *California Management Review*, 41(2): 95.
- Schuler, R. S. (1992). Strategic Human Resource Management: Linking the People with the Strategic Needs of the Business. *Organizational Dynamics*, 21(1): 18-31.
- Silva, & Agusti-Cullel, (2003). Issues on knowledge Coordination. *Knowledge and Process Management*. Vol.10 (No.1): 37-59.
- Snell, S. A., M. A. Youndt & P. M. Wright (1996). Establishing a Framework for Research in Strategic Human Resource Management: Merging Resource Theory and Organizational Learning. In J. Shaw, P. Kirkbride, & K. Rowland (Eds.), *Personnel and Human Resource Management*, 14: 61-90.
- Teece, D. J., G. Pisano, & A. Shuen (1997). Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal*, 18(7): 509-533.
- Watson, S. (1998). Getting to aha! *Computerworld*, 32(4): 51-52.
- Wright, P. M., S. A. Snell & L. Dyer (2005). New Models of Strategic HRM in a Global Context. *International Journal of Human Resource Management*, 16(6): 875-881.
- Wiig, K. M. (1997). Knowledge Management: Where Did It Come from and Where Will it Go? *Journal of Expert Systems with Applications*, 13(1): 1-14.
- Zack, M. (1999). Developing a Knowledge Strategy. *California Management Review*, 41(3): 125-143.
- Zimmermann, K. N. (1999). Knowledge Management in Government. In J. Liebowitz (Ed.), *Knowledge Management Handbook* (pp.16-1~16-10). Washing, D. C.: CRC.

# A Study on Organizational Design of the “Ministry of Knowledge and Policy Development”: A View of Strategic Human Resource and Knowledge Management

Peng An-Li<sup>\*</sup>, Hung Chung-Hao<sup>\*\*</sup>

## Abstract

This paper explores how to establish a “Department of Knowledge and Policy Development” from the perspective of knowledge management, so as to keep and apply the accumulated knowledge capital in every government department. Through this Department, solutions can be designed quickly to solve problems encountered by the government. This Department is a trans-department organization which can integrate and apply all research and development by different sectors to the drafting, implementation, and modification for every policy. In addition, this Department introduces the organizational transformation that focuses on strategic human resources according to the need of Taiwan’s overall development strategies, integrates the human resources of public departments and government’s entire strategies, and reforms governmental organizations fundamentally. Thus, policy advancement and implementation could be more intact and efficient. Next, the govern-

---

\* Assistant professor, Institute of Public Administration and Policy, Nan Hua University.

\*\* Master, Institute of Public Administration and Policy, Nan Hua University.

mental organizations with continuous competitive advantage would be established and serve as the foundation of Taiwan's soft power. In this way, the unique characteristics of Taiwan and its non-replaceable position could be established amidst fierce international competition. The core issue that this paper discusses is how every department from the government masters and applies the knowledge so that the knowledge can have its greatest synergy – a synergy that can be used to plan the nation's overall development strategy as well as to implement the national policy.

**Keywords:** sustainable competitive advantage, knowledge management, strategic human resource management