

# 政府知识管理：目标、困境及对策

李永忠，林加扬

(福州大学公共管理学院，福建福州，350108)

**摘要：**政府知识管理蕴含着政府创新向前推进的新动力，是政府创造力得以提升的新范式。政府知识管理以提升政府部门的创新性、回应力和决策的科学性以及促进学习型政府为基本目标，以知识共享为基本手段，将新知识高效运用于管理实践。目前我国政府知识管理还存在着经验性障碍、观念性障碍、载体障碍、知识考核等困难，必须有效地化解这些困难，才能进入一个新的高度。

**关键词：**政府知识管理；政府创新力；政府知识管理目标；政府信息化建设

**中图分类号：**C93-05

**文献标识码：**A

**文章编号：**1672-3104(2013)03-0114-05

“政府知识管理”是政府创新性和社会经济管理需求直接催生的，它的出现反映了中国现代化事业对政府创新性、回应性及服务性能力的强烈需求。在强调政府创新性的视野下谈政府知识管理，其内涵不仅仅是对公共信息和公共隐性知识价值的简单性阐述，更重要的是它能从新视角下将政府创新瓶颈带向审视、辩论和解决的作用。虽然，知识管理与信息管理的争论尚未消停。但经过学术交锋与思想碰撞，国内学术界在政府知识管理基本问题上的差异性逐渐缩小，“政府知识管理”价值性的认同日渐一致。然而，“政府知识管理”的内涵及其界定仍然存在着复杂性、争议性及不一致性，政府知识管理界定视角间的差异性需要新的整合与梳理。结合政府自身特殊性，本文以系统观点将政府知识管理界定为：以完善和提升政府功能为目标，涉及显性知识、隐性知识及知识相关各种有形与无形资源的新兴管理范式。

## 一、政府知识管理的目标

知识作为政府知识管理的最基本元素，已成为政府创新活动的核心资源。Davenport和Prusak认为大多知识管理的目标选择有：①通过地图、黄页及超文本工具，使知识显性化并展示知识的重要性；②通过鼓励和集体行动营造一种知识密集型文化，如知识共享、积极探索与提供知识；③构建一种不单是技术系统，

更是人与人在空间和合作网络工具<sup>[1]</sup>。刘焕成等认为政府作为社会经济管理的组织机构，必须重视知识的价值，把知识管理的理论运用到政府管理活动中，以增强政府的活力、创新力、管理能力，提高行政效率<sup>[2]</sup>。黄璜认为政府知识管理的目标选择有：①促进建立学习型政府；②促进建立科学型政府；③促进建立敏捷型政府；④促进建立创新型政府<sup>[3]</sup>。

政府知识管理主要出发点在于利用知识资源解释和解决政府困境，预测社会管理可能引发的结果，以控制整个事态的正常发展。为了达到控制的目的而进行知识管理意味着政府知识管理应重视知识工具性的作用。无论是企业还是政府知识管理，归根到底都是为实现组织目标服务的管理手段。此外，政府知识管理并非仅仅强调知识工具性的作用，政府知识管理还在解决公共事务的过程中扮演着重要角色，帮助科学社会价值观的建立。不管是为了推动公共目标的实现，还是为了追求政府自身的成就感，政府知识管理都必须始终关注那些赋予政府部门鲜明特征的社会价值。因此，政府知识管理的目标定位主要有：

第一，提升政府部门的创新性。Dimock Marshall认为在公共行政管理活动中，创造性或许是最重要的概念<sup>[4]</sup>。创新性的倡导一直是创新型政府构建的内在要求，是政府部门社会经济管理中的核心技巧和最为特殊的部分。政府知识管理对创新能力体系的构建是非常重要的。如果没有有效的信息管理来巩固知识的整合和创新，政府部门将花费更多资源和精力固守信

收稿日期：2012-12-11；修回日期：2013-04-10

作者简介：李永忠(1963-)，男，新疆奇台人，福州大学公共管理学院副教授，主要研究方向：电子政务，信息产业政策；林加扬(1985-)，男，福建泉州人，福州大学公共管理学院2010级硕士研究生，主要研究方向：电子政务，公共政策。

息孤岛, 而不是有效地利用它们。创新能力的培养有助于增强政府部门的执行力, 调动行政人员的工作积极性。

第二, 提升政府部门决策的科学性。政策制定与提供服务是政府部门的两个主要任务, 政策制定承受的不确定性与复杂性需要拥有足够的知识作为决策的依据与支撑。政府知识管理的优点在于将大量的显性与隐性知识通过知识管理信息技术将其“存储”起来, 为政府部门决策性工作提供充足知识储备, 避免因决策不当而损害公众利益。Gladstei 认为当团队拥有相似目标时, 沟通会更加有效, 会考虑更多备选方案, 以及获取更多信息进行决策, 而这些都是将激发创造性<sup>[5]</sup>。Reeves 和 Weisberg 证实, 解决问题的最大障碍往往不是来自无知, 而是因为人们不能及时地将所学过的知识在需要的时候信手拈来加以利用<sup>[6](251)</sup>。

第三, 提升政府部门的回应力。无论是政府部门还是私人部门都必须在工作中不断创新以适应公众需求和期望的多元化与复杂化。迫于外在需求与内在追求的压力, 政府部门必须充分利用知识资源的优势加以应对。知识是政府部门创新思维产生的基石, 如何利用知识酝酿创新型方案, 使政府部门更具回应性, 是政府知识管理的预期目标。如果政府知识管理的构建未能实现预期目标, 将有悖于政府部门倡导公共服务的价值理念。

第四, 促进学习型政府的构建。政府知识管理的关键在于如何使原有知识积累上升为知识的新一轮创新。政府知识管理应结合学习型政府构建的趋势, 满足学习型政府新知识的需求。转型期社会危机、矛盾冲突、利益分化等新形式不断涌现, 需要政府部门不断更新知识与技能, 突破传统思维的禁锢加以解决。政府知识管理的基本目标在于知识的有效管理, 满足政府部门应对新问题的知识诉求。

## 二、我国政府知识管理的困境

正如创新并不能凭空产生一样, 政府知识管理也不能被凭空构建。确切地说, 政府知识管理的构建受到一组复杂因素的影响。政府知识管理面临的最大挑战在于公共信息与知识的整合。政府属于典型的层级制组织, 这将使政府部门的知识共享变得更加困难。多数政府部门或工作人员陷入将核心知识等同核心竞争力的传统思维中, 不情愿分享自身知识。如何收集与整合政府部门中复杂化、分散化、碎片化的孤立性知识, 并将孤立性知识转化为政府部门创新的动力源,

是政府知识管理要解决的关键所在。政府知识管理是新型的管理范式, 是社会创新管理体制具体落实的载体, 是行政管理理论与制度的新创新。而我国政府知识管理无论在理论上还是实践中都处起步阶段, 诸多困境尚待解决。

### (一) 政府知识管理构建的经验性障碍

知识管理强调知识的流动与社会价值的创造。多数政府工作者在务实经验基础上建构相关知识管理的方法或认知体系, 用以保持核心竞争力。这无形中加剧了经验维度在政府知识管理构建中的阻力。政府知识管理建设中最突出的问题是某些经验性理念取代了科学性理念。第一, 在认知上, 多数经验性理念仅停留于泛泛而谈的水平, 对政府知识管理的实践性和操作性没有深刻认识, 缺乏科学性。较多基于介绍、乃至拼凑企业知识管理, 以企业知识管理的程序和方法来裁剪政府知识管理, 未能认识到政府背景下知识管理的特殊性、复杂性及本质性, 更没有从科学理论中提炼政府知识管理构建的思路和对策。第二, 在实践中, 由于不讲特殊性, 不科学区分不同载体间的相异性, 在知识管理的经验思维中以简单地照搬照抄为主, 没有深入地探求政府知识管理的逻辑起点、逻辑结构, 致使很多政府知识管理最终流于空泛和平庸, 给人一种“华而不实”的错乱感。相比企业知识管理, 政府知识管理对全员性、全面性、全过程性等复杂性的要求更高。政府部门面对复杂的社会因子, 政府知识管理不可能是简单的流程化操作。在信息与知识流动意识较薄弱的官僚制中, 知识管理的价值更容易迷失, 更容易被以往行政经验和传统信息管理经验所俘获。

### (二) 政府知识管理构建的三重观念性障碍

虽然, 政府知识管理构建过程中的观念性障碍与经验性障碍在某些维度上有所重叠, 但这里强调其认识知识管理价值后而产生了观念性阻力。针对观念性阻力可以从基层、领导层及组织三个层面加以分析。第一, 很多基层成员将政府知识管理视为个体竞争力削弱和影响空间收缩的威胁机制。政府部门特性和既往管理模式决定了其固有权利模式和作用场的存在, 致使很多成员不愿与他人分享核心知识、技能或创新性想法。在这种思维观念下成员对政府知识管理的认识就只能是零散的、片面的, 成员无法从人际互动中形成集体的学习行为。第二, 领导层对政府知识管理中权力影响力丧失的恐惧感。在政府部门中, 领导者对问题与变化更多体会的是公共权力的支配力和影响力。很多领导将部门信息和知识视为领导力和竞争力的基础与来源, 陷入知识与信息流动性将导致权力缺失的误区之中, 以阻止有效信息外溢的方式平息权力

影响力缺失的恐惧感,以维护其的地位、特权及利益。第三,组织对政府知识管理效果不确定性的习惯性防御。个体喜欢确定的感觉,而讨厌不确定性,组织也不例外。一旦知觉到结果不确定性的存在,组织也会产生习惯性规避。对知识管理及可能的变化,只要价值性尚未凸显,就容易触发组织筑起一道自我保护的屏障,有形无形地妨碍着信息与知识在部门间流动的习惯性防御。因此,为了不使政府知识管理被异化成个人、部门或组织虚假外表的粉饰,应该消除以上三种观念性障碍。

### (三) 政府知识管理构建的载体专业性障碍

精简高效的机构设置,是政府知识管理的组织保障。以往传统的组织结构缺乏灵活性,信息传递速度慢、失真多,难以适应政府知识管理的需要。摩根认为“部门结构会抑制组织学习,因为它把组织成员的注意力吸引到了狭隘的本部门问题上,而不是组织的问题上”这是一个特殊的组织结构障碍。政府组织体系中机构设置、人员配备及信息管理体系的专业性均不能够真正能支撑起知识管理。知识管理作为一种先进的管理理念,政府知识管理和企业知识管理的载体要求相比,大多数政府的载体专业性还存在着一定差距性。众所周知,在政府部门固有的组织、制度和文化背景之下,知识管理的导入并非纯粹意义上的技术导入,知识管理若独立于政府系统固有的管理模式将无法得到彻底的实施,也无法达到预期的管理效果。政府知识管理的载体可以分为“软载体”和“硬载体”两个方面,“软载体”和“硬载体”的专业性对政府知识管理来说缺一不可。否则,政府知识管理将陷入“巧妇难为无米之炊”的尴尬境地。

### (四) 政府知识管理绩效考核中人本的缺失

在任何组织中,“人”一直是管理的重要内容。政府工作人员对于知识管理和知识创新的追求,对所有成员的自我成长过程提供帮助,也为成员对知识管理的承诺提供基础,这种内在的动机追求只能通过人而非物的互动才能得以建立。政府成员的业绩不易被量化考核,成员行为与整体业绩间的显性关联不易建立,这导致组织奖励与奖惩方法一定程度地失灵。靠只关心如何通过深思熟虑的组织手段来完成政府知识管理的构建,这意味着狭隘性地将人际关系视作是完成政府知识管理构建的一种工具性手段,而不是将它视为实现政府知识管理目标的内在动因。现存政府整体考核方案回答和解决的是组织宏观角色的激励问题,但对于政府知识管理的单个系统而言还应有一个更为微观激励目标定位,即以何种方式将人本理念纳入绩效考核范围内激发成员的内在动力。在过分简单

化的绩效考核中,个体的内在性和积极性动因常常被忽视掉,这也是制约政府知识管理构建的因素之一。

## 三、加强我国政府知识管理的对策

关于政府知识管理,有许多尚存模糊的地带,但我们能够确定的是,政府知识管理的影响有可能超乎想象。它确实代表着未来创新的新范式,也代表着创新的新趋势。而在政府知识管理的倡导和重视中,首先必须学会面对,然后化解政府知识管理构建的障碍,在这个过程中,政府知识管理才有可能进入一个全新的阶段。

### (一) 加强科研机构合作,学习掌握理论前沿理念

对政府知识管理前沿性理念的把握,是政府知识管理构建的首要条件。政府部门领导的科学性支持与重视也是基于对政府知识管理前沿性理念的把握,没有科学性的前沿性理念做基础是绝对不能构建好并发挥好政府知识管理的价值潜能。没有理论的事实是模糊的,没有事实的理论则是空洞的。如果领导理解不够深、掌握不够细、钻研不够透,对政府知识管理的运用和推进很难到位,很难真正发挥知识管理的效用。加强科研机构合作是政府领导者追求先进构建理念的展现,是规避经验性将政府知识管理带向狭隘而僵化视野的重要途径,是一种思考政府知识管理构建的新思路,有助于超越现今政府知识管理构建思考困境中的局限性,为改善政府知识管理开辟新的可能性。许多政府知识管理的实践组织都在经历着沮丧、挫折以及疲惫,部分原因应归结于系统理论和前沿性理念缺失下的经验性失败。强调政府知识管理的前沿性理念和系统性理论,并不是要拒绝实用性、开放性。而是要寻求政府知识管理的科学性逻辑基石,这也是建构政府知识管理首先要解决的问题。只有通过分析逻辑才能更好地把握政府知识管理内在的对立统一和本质属性,才能把握政府知识管理的逻辑线索。前沿性理念和逻辑结构是一种隐性力量,它们是政府知识管理中最基本的出发点,进而推演出整个知识管理构建的逻辑思路。因此,在前沿性理念指导下构建起系统而非散乱的、有机而非拼盘式的政府知识管理逻辑结构,避免政府知识管理流于形式。

### (二) 建设政府知识管理学习了解机制,消除观念性障碍

随着组织对创新能力的倡导到向制度化知识管理的转变,政府知识管理构建面临了许多如何将倡导的

价值观念和内涵贯彻到成员行动中去的难题。政府知识管理并非仅仅是提升组织创新能力的工具,也是成员提升自己在组织中影响力的手段。流通性知识管理能够开拓成员的视野,使他们更准确地把握自身局限性。政府知识管理在很大程度上是为了提升个体知识的价值性,建构更为合理的个体行为。推行知识管理的目标之一是提升成员学习积极性和知识的更新换代。知识共享和交流本质是一个认知过程,知识管理基于自己独特经历和教育背景的知识、观点和理念。Nemeth 和 Nemeth-Brown 研究表明,接触到不同的或相互冲突的观点有助于创造性思考<sup>6(132)</sup>。构建政府知识管理的好处有个体和组织双重层次。在个体层面,知识管理能改善技能、经验、知识、绩效、职业发展空间;在组织层面,知识管理能提升效能、质量、创新性、绩效及公共服务质量。因此,可以从两个方面构建政府知识管理学习机制:第一,必须承认知识管理的价值与作用;第二,知识管理的发展特性。知识管理不仅对现存知识进行管理,更重要是随它而形成的一系列管理效应。

### (三) 兼顾政府知识管理“软载体”与“硬载体”建设,跳出“重硬轻软”的老路

在提升政府知识管理载体的专业性中,应该避免以往重硬轻软的旧思路。载体专业性的设计就是通过人力和技术资源的重组,塑造一个持久而专业的运行平台。第一,机构设置和人员配备问题等软载体的建设。精简高效的机构设置,是政府知识管理的组织保障。政府知识管理要求组织结构尽量地扁平化、弹性化、虚拟化、非正式化及柔性化,以适应知识管理的需要。而人员与岗位如何合理匹配,是软载体建设的另一个关键问题。政府知识管理人员匹配慎为重要,负责人能否胜任影响到政府知识利用的效率与潜力、政府创新性的培养、组织学习型的构建等问题的解决。同时,政府应加强知识管理教育,强化行政队伍的科学文化和专业知识,吸收社会各行各业知识管理的优秀人才。此外,政府知识管理人员的筛选,不仅要考虑行政事务、技术等因素,也应注重现代管理理念和系统管理思想的考察。第二,办公系统自动化、信息化等硬载体的建设。技术被视为知识管理的关键因素与推动力。Alavi 和 Leidner 认为信息技术对现有知识的有效运用和创造新知识的能力具有重要作用<sup>[1]</sup>。Sandra Moffett, Rodney McAdam 和 Stephen Parkinson 对知识管理应用实证分析,模型显示组织内知识管理的元素为技术、信息和个人<sup>[7]</sup>。传统办公手段已难以适应市场环境的新要求,急需引入新管理范式提升管理效率。政府知识管理的构建离不开信息化,必须以

信息化手段为技术支撑。如果没有必要的硬件设施支撑知识管理,这种先进的管理理念就不可能转变为现实生产力。

### (四) 将人本理念纳入政府知识管理的绩效考核体系建设中

行政人员处在政府知识管理和外界的连接点上,行政人员接受、诠释并影响着一些知识管理中知识和技术应用的价值。政府知识管理必须重视行政人员,因为一些关键性问题都是围绕人而产生的。人是知识管理的最重要元素,知识管理依赖于人们共享和重新利用知识的动机、意识及能力。构建一个适合知识管理的考核体系最重要,但也最为困难。Streatfield 和 Wilson 认为知识管理包括信息的管理和人的管理,知识不能被管理,只能对组织中拥有知识相关的信息进行管理<sup>[8]</sup>。拥有一只高素质、有活力的工作队伍是政府知识管理的必要前提,忽视“人的因素”,再好的理念与计划都是空谈。如何将知识管理纳入政府部门的考核体系,对知识管理目标的实现极其重要。政府考核体系不完善主要有激励手段不足、责、权、利脱节、精神激励流于形式、惩罚不完善、晋升不合理等。在思考知识管理与考核问题时,应做到:一是树立“以人为本”的管理理念,即将先进人力资源管理理念引入知识管理,以人为中心,实施人本管理;二是健全晋升制度,即制定与知识管理匹配的岗位与级别,重视因知识而晋升人员的引导和示范作用;三是完善考核范围,即改善以往简便易行的考核方法,弥补考核科学性的缺陷;四是加强组织文化建设,为知识管理的构建营造良好的文化环境。

### 参考文献:

- [1] Alavi, M., Leidner, D. Knowledge management and knowledge management systems: Conceptual foundations and research issues [J]. MIS Quarterly, 2001, 25 (1): 117-136.
- [2] 刘焕成, 孙晓玲. 电子政府信息资源开发中的知识管理与信息共享[J]. 情报科学, 2006, 24(11): 1651-1655.
- [3] 黄璜. 论政府知识管理及其目标选择[J]. 中国行政管理, 2010(10): 61-64.
- [4] Dimock Marshall. Creativity [J]. Public Administration Review, 1986, 46(1): 3-7.
- [5] Gladstein, D. A model of task group effectiveness [J]. Administrative Science Quarterly, 1984, 29: 499-517.
- [6] 周京, 莎莉. 组织创造力研究全书[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010.
- [7] Sandra Moffett, Rodney Mc Adam, Stephen Parkinson. An empirical analysis of knowledge management applications [J].

Journal of Knowledge Management, 2003, 7(3): 6-26.

Effective Knowledge Management: An Opportunity For The Special

[8] Suan Henczel. The Information Audit As A First Step Towards

Librarian [J]. INSPEL, 2000, 3(4): 210-226.

## Government knowledge management: target, dilemma, and countermeasures

LI Yongzhong, LIN Jiayang

(School of Public Administration, Fuzhou University, Fuzhou 350108, China)

**Abstract:** Government knowledge management aims basically to improve creativity, responding power and scientific policy-making of the departments concerned so as to promote the building up of “a learning government”, of which sharing of knowledge is the basic means. It helps to apply new knowledge to practice with high efficiency. Many problems are found in the government knowledge management in China, such as empirical obstacles, conceptual barriers, carrier obstacles and knowledge assessment. Only by solving the problems in an efficiency way, can the management be uplifted to a new level.

**Key Words:** government knowledge management; government innovation; the goal of the government knowledge management; the construction of government information

[编辑: 颜关明]