

The New Views Of Government Knowledge Management

政府知识管理新论

夏 敏 索柏民◎著

 人 民 出 版 社

The New Views Of Government Knowledge Management

政府知识管理新论

夏 敏 索柏民◎著

 人 民 出 版 社

责任编辑:洪 琼

图书在版编目(CIP)数据

政府知识管理新论 / 夏敏, 索柏民 著. - 北京: 人民出版社, 2014.7

ISBN 978-7-01-013576-2

I. ①政… II. ①夏… ②索… III. ①国家行政机关-知识管理-研究-中国
IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 107768 号



政府知识管理新论

ZHENG FU ZHISHI GUAN LI XIN LUN

夏 敏 索柏民 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张: 16.25

字数: 260 千字

ISBN 978-7-01-013576-2 定价: 45.00 元

邮购地址: 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话(010) 65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书, 如有印制质量问题, 我社负责调换。

服务电话: (010) 65250042

序

最近认真阅读了《政府知识管理新论》一书，深感这是一部特色鲜明、颇具学术性价值的新的政府管理研究方面力作。

一是具有独特的切入点。以往学者们对政府管理问题的研究，主要采用行政学、管理学、法学以及经济学等学科视角对其进行研究，运用这些学科的一般原理来研究政府管理问题；而作者则以知识科学为切入点，对政府管理进行研究，以知识科学的理论来研究政府管理问题，抓住了管理及其研究的最为基本的要素。以这样的视角来研究政府管理，既增加了政府管理研究理论的厚度，又有利于提高政府管理的科学性及效率。我们知道，以往人们对管理包括政府管理的研究，一般是研究管理的主客体、管理的过程、管理的内容、管理的观念、方法和技能等，比较忽视这些管理要素的基础性的要素即知识的研究。这样来研究和看待管理，既缺乏理论的深度又无益于增进管理的科学性及效率。因为道理很简单，任何管理，都是要运用一定的知识才能奏效的，只有对管理的知识基础进行研究，才有助于真正提高管理的科学性的效率。正因为如此，知识管理的研究近来才越来越受到人们的普遍重视。然而，从知识管理研究的发展历程来看，知识管理的研究却经历了一个从高潮到低谷再到高潮的交替过程。21世纪初，伴随着知识经济的脚步，知识管理开始悄然地走入中国人的视野，受到学者们的青睐，但是由于其本身的不成熟与不完善，这一新的研究领域没有得到进一步的拓展。近年来，经过理性与现实的反思之后，知识管理的研究以其独到的研究视角及以往所未呈现出的学术魅力又回到了人们

的视野之中，知识管理的研究开始应用于企业管理中，然后进入政府管理领域，拓展了政府管理研究新的空间，为政府科学而高效的管理奠定了新的理论与实践基础。

二是建构了系统、新颖的结构体系。政府管理涉及宏观和微观、纵向和横向的方方面面，从知识管理的角度来统领政府管理所涉及的内容，本书在结构体系上摒弃了传统的结构，跳出固有模式的束缚，确立了颇具特色的逻辑结构，实现了宏观与微观的结合，为读者描绘和提供了一个政府知识管理的全新框架。

首先，从政府知识管理的缘起入手，细致分析了政府知识管理产生的外部因素和内部因素，在比较基础上提出了政府知识管理对企业知识管理的有益借鉴，明确了政府知识管理的内涵，并从萌芽、起步、提升、成熟和应用五个方面提出了政府知识管理的发展历程。

其次，本书从战略层面、流程层面、组织层面和技术层面重新梳理了政府知识管理的体系结构。在战略层面上，本书主要探讨了政府知识管理体系的内涵、功效和构建问题；在对政府知识管理战略概念作出明确界定基础上，提出了变革型知识管理模式与持续型知识管理模式、单循环知识管理模式与双循环知识管理模式以及法典化知识管理与人格化知识管理模式这三组典型的知识管理模式，为政府知识管理模式的确立与构建，提供了帮助；同时，从影响因素和注意事项两个方面探讨了政府知识管理战略选择的问题。在流程层面上，本书主要从政府知识管理流程的内涵出发，把政府知识管理流程划分为政府知识的生成管理、政府知识积累的方法、政府知识的交流管理、政府知识的应用管理、政府知识的集成、政府知识的创新管理六个阶段，从而让读者更容易从整体上认识和把握政府知识管理流程。在组织层面上，本书主要探讨了政府知识管理的组织者、组织结构、组织层面划分和组织环境建设等几个方面的问题。在技术层面上，本书主要概念和类型两个方面导入了政府知识管理技术的内涵，然后分别介绍了不同类型的政府知识管理技术及其功用，并详细阐述了集成政府知识管理技术的政府知识管理系统的建设的问题。

再次，本书又从电子政务层面、信息公开层面、公务员管理层面、危机管理层面和社会管理创新层面对政府知识管理实践领域进行积极探索，

试图为政府知识管理的有效实施,寻找切实可行的领域与路径。其中,在电子政务层面上,本书重点从基本概念、应用模式、价值取向、内容和功效等方面对电子政务的内涵进行细致的描述;同时,就电子政务对政府知识管理的催生和应用两个方面描绘了电子政务中的政府知识管理新貌,规划设计了电子政务背景中的政府知识管理系统。在信息公开层面上,本书着重从内涵与特点、制度建设和原则等方面对政府信息公开作出全面的解释;同时,在深入分析政府信息公开机制构建中的政府知识管理问题,以基于政府知识管理的政府信息公开机制的重建为契机,探讨了政府知识管理背景下的政府信息公开问题,并设计了基于政府知识管理的政府信息公开评价体系。在公务员管理层面上,本书主张这个问题可以从公务员素质提升和政府绩效管理两个方面加以认识。首先从公务员素质的基本构成、政府知识管理对提升公务员素质的影响和基于政府知识管理的公务员素质提升策略探讨了政府知识管理与公务员素质提升的问题。另外,从政府绩效管理的概念和基于政府知识管理的政府绩效管理的变革两个方面阐述了政府知识管理与政府绩效管理的问题。在危机管理层面上,本书首先从概念、目的、内涵、基本原则、特征、类型、原则和善后工作等几个方面对公共危机管理进行了详细的阐述。其次从公共危机管理与政府知识管理的相关性以及二者之间的融合角度,探讨了基于政府知识管理的公共危机管理问题。在社会管理创新层面上,本书从社会管理创新的概述、内容与路径以及三个维度对社会管理创新进行了全面的阐述。然后从提倡和注重以人为本的全面发展理念、加强对新的社会阶层的保障以及实现政府与社会组织的良性互动三个方面进一步辨析了政府知识管理与社会管理创新之间的关系。最后,从知识型政府的运行机制、社会管理创新的运行机制以及政府知识管理与社会管理创新机制的融合方面,探讨了融合政府知识管理的社会管理创新运行机制及其构建问题。

最后,本书从政府知识管理的导入阶段和实施阶段进行了评价,并设计了政府知识管理的绩效评价指标体系。同时,又在与电子政府建设结合的政府知识管理以及与国家知识创新体系相统一的政府知识管理两个角度,探索了政府知识管理的未来走向,为政府知识管理的发展作出了展望。

三是注重理论与实践相结合。正因为本书对政府知识管理进行新的系统全面的理论建构的同时,对这一理论体系所涉及的实践问题也进行了系统的说明,所以本书做到了在政府知识管理的研究中的理论与实践的较为完美的结合。从理论角度划分了战略层面、流程层面、组织层面和技术层面四个部分;从实践层面划分了电子政务层面、信息公开层面、公务员管理层面、危机管理层面和社会管理创新层面五个部分。在理论层面上,本书形成了自身独特的理论体系,对完善我国政府管理基本理论的研究作出了重要的学术贡献;在实践层面上,作者对政府知识管理进行了积极探索,为政府知识管理的有效实施提供了切实可行的实施路径。

不仅如此,本书作为一种著作体系,既注意建构严密的理论范畴及理论逻辑,按照人们认识的一般过程与一般规律,从政府知识管理的理论源头出发,沿着政府知识管理的理论体系和实践领域设计全书的总体结构,提出了政府知识管理的若干层面,最后为政府知识管理的未来发展规划设计了发展趋势和发展路径,同时也比较注意语言文字的通俗与简洁,政府知识管理这一新领域的管理问题不仅使人们在理论比较容易理解,而且在实践上能更好地掌握和运用。

随着我国政府管理改革的不断深入,政府管理中将会出现一些新的问题,相信本书的作者将会从知识科学的角度,对这些问题作出新的探索,为行政管理科学的理论发展及行政管理实践作出新的更大的贡献。

是为序。

孙锦涛

2013年6月20日于沈阳师范大学古林斋

目 录

序	孙锦涛 1
第一章 政府知识管理的缘起	1
一、政府知识管理产生的外部因素	2
二、政府知识管理产生的内部因素	8
三、政府知识管理对企业知识管理的借鉴	22
四、政府知识管理的内涵	25
五、政府知识管理的发展历程	36
第二章 战略层面的政府知识管理	44
一、政府知识管理体系	44
二、政府知识管理战略模式	50
三、政府知识管理战略选择	58
第三章 流程层面的政府知识管理	60
一、政府知识管理流程的内涵	60
二、政府中知识的生成管理	65
三、政府知识积累的方法	68

四、政府知识的交流管理	72
五、政府中知识的应用管理	75
六、政府知识的集成	76
七、政府中的知识创新管理	77
 第四章 组织层面的政府知识管理	80
一、政府知识管理的组织者	80
二、政府知识管理的组织结构	88
三、政府知识管理的组织层面划分	109
四、政府知识管理实施的组织环境建设	114
 第五章 技术层面的政府知识管理	118
一、政府知识管理技术的内涵	119
二、政府知识管理技术的类型	119
三、政府知识管理系统的建设	127
 第六章 电子政务层面的政府知识管理	133
一、电子政务的内涵	133
二、电子政务中的政府知识管理新貌	139
 第七章 信息公开层面的政府知识管理	148
一、政府信息公开	148
二、政府知识管理背景下的政府信息公开	154

第八章 公务员管理层面的政府知识管理	166
一、政府知识管理与公务员素质提升	166
二、政府知识管理与政府绩效管理	173
第九章 危机管理层面的政府知识管理	186
一、公共危机管理概述	186
二、基于政府知识管理的公共危机管理	196
第十章 社会管理创新层面的政府知识管理	205
一、社会管理创新	205
二、政府知识管理与社会管理创新的关系	211
三、融合政府知识管理的社会管理创新运行机制	214
第十一章 政府知识管理的评价与未来走向	221
一、政府知识管理的评价	221
二、政府知识管理的未来走向	232
参考文献	244

第一章 政府知识管理的缘起

随着时代的发展和社会的进步，知识和信息传递的速度、范围和广度不断加快和加大，由此而导致整个社会运行效率的不断提升，知识作为一种特殊的资源和推动时代与社会前进的新动力，在整个社会生活的各个领域发挥着越来越重要的作用。它不断地扮演着推动变革的角色，促进不同类型的组织发生着不同程度的变革。

政府是我们国家的权力机关的执行机关，属于国家行政机关。知识也在影响着它的存在与发展，促使它与之相适应，并在组织架构与管理方式方法上提出相应的变革要求。

首先，作为一种知识密集型的组织，我国政府在知识经济时代如何更好地发挥作用，成为国家和地区经济的有效调控者，成为社会生活中的综合性管理组织，它所承担的使命不仅是向社会提供公共管理和公共服务，更为重要的是要做到和当前世界经济一体化、知识化和文化化相适应，政府在其形成的常规的宏观经济管理基础上就应该完成从固有的物质经济管理方式向知识经济管理方式的转变，即知识经济时代向政府提出了挑战，需要政府引入知识管理。

其次，伴随时代的发展与社会进步，政府正在面临着来自信息化和网络化的前所未有的更大的压力，像以往一样完全依赖于政府管理人员自身能力解决这样的问题已经行不通。同时，当今社会生活中各种矛盾冲突和危机事件发生频繁，单纯依靠领导者个人的经验和直觉判断来提出事件解决的对策，明显存在主观色彩，缺乏周密性、科学依据和及时有效性。这

些问题的解决还需要对信息和知识的充分把握、以往经验的客观借鉴，这样才能作出全面、严谨和科学的决策，才能正确对外部的困难与挑战，而这些也离不开知识管理的有效支持。

最后，从公共服务的角度来看，我国的各级政府已经从单一的、被动的社会公共服务提供者角色向多维度的、积极主动的经济和社会发展促进者角色转变，政府的职能已经被不断地扩大化和复杂化，社会公众个体和企业组织也对政府提出了越来越高的要求。在这种形势下，我国传统的政府组织结构和业务流程运作模式渐渐地不能很好地适应当前环境发展的需求，时代、环境和客户都要求政府作出相应的变革和重新再造，以构建一个具备虚拟化、网状化、透明化、高效化和低成本等特性的新型政府，并在这种再造下产生的政府中逐渐削弱并最终消除政府管理层级的不良影响。因而，实施知识管理成为新形势下及未来一段时期内我国政府发展的一股必然趋势。本书将致力于研究如何将企业知识管理引入政府，使得政府管理从过去老旧的模式中脱颖而出，找到新的对策和出路，实现政府制度和管理创新，适应新时期政府转型的要求，为政府谋求一个健康良性的发展思路。

一、政府知识管理产生的外部因素

政府知识管理不是从来就有的，它是伴随着政府组织外部的社会发展和技术进步，伴随着知识经济的到来及适应组织环境的深刻变化而出现，并在政府面对重重挑战之下，最终进入我们视野的。

（一）新技术革命的兴起

进入 20 世纪以来，随着技术的进步特别是计算机的出现和网络技术、通信技术的快速发展和普遍应用，为整个世界经济体系注入了强大的动力，使得全球经济得以迅速增长，这其中最明显的是信息技术革命在全世界范围内日渐兴起，互联网的建设和多种通信方式的使用，跨国界和远距

离的信息传输成为可能，信息技术开始在社会生活的各个领域迅猛地扩张和渗透。

在许多国家，信息和网络产业已经开始取代房地产、汽车等传统行业成为新的经济增长点，成为全球财富潮流的新方向。

从本质上讲，推动知识经济高速发展的内在动力依然是信息技术快速发展所导致的生产与服务成本的下降，以及产品经济向知识经济的转型。在这种社会转型与发展的大趋势下，信息技术的高度发达与进步为政府适应环境的变迁和尝试导入知识管理提供了强有力的技术支撑。

（二）知识经济的崛起

人类社会发展到今天，人们逐渐意识到有一种资源要素正在悄然并深刻地影响着我们的生活，并促使我们的社会生活进入了新的历史时代——知识经济时代。

1. 知识经济的内涵

“知识经济”通俗地说就是“以知识为基础的经济”。^①在此必须指出，知识具有经济的属性，关键在于人类社会实践活动逐渐积累了丰富的知识，尤其是科技领域的知识，当其达到一定程度的时候，知识便会转化为生产力，在社会经济发展中起到明显的作用。这种作用与已有的“以物质为基础的经济”，在性质上有着相当的区别，即它不再像现有的第一产业和第二产业中的农业经济和工业经济那样，靠着能源、原材料与劳动力为经济发展的支持条件。而是凭借知识中所积淀的人类智能因素，在社会生产实践过程以创造和创意推动经济发展。

由此可见，人们熟知的高科技中的创造智能含量很多，信息技术的创意智能含量亦不少，所以，通常把知识经济视为信息技术和高科技所带动的新的经济形态。

2. 理论层面的知识经济定义

无须讳言，知识经济不是一个严格的经济学概念，它的问世与新经济增长理论不无关系。人们不难发现，无论是先前的“第三次浪潮”、“新技

^① 参见 OECD：《以知识为基础的经济》，机械工业出版社 1997 年版。

术革命”，还是后来的“信息社会”或“知识经济时代”等提法，都缘于信息、知识、智能这些文化的结晶在现代社会经济增长中发挥举足轻重的作用。出于这样的社会背景，美国经济学家、美国加州大学教授保罗·罗默提出了“新经济增长理论”，他把知识积累视为经济增长的一个内在独立因素，认为知识能够增进投资效益。据此而言，“新经济增长理论”的提出，便成为知识经济在理论层面上的雏形。

1996年世界经济合作与发展组织发表了题为《以知识为基础的经济》的报告，其中把知识经济定义为建立在知识生产、分配和使用（消费）之上的经济。然而，知识经济作为产业形态的确立，还要看它在整个国民经济产业结构中的比重。例如，农业经济时代全社会95%以上的人在为基本的生存条件——粮食与工作。工业经济时代则有百万、上千万人从事钢铁、机械、轻加工业，而知识经济时代便发生了重大的变化。以美国微软公司为代表的软件知识产业为例，该公司的产值已超出美国三大汽车公司产值的总和。

一言以蔽之，如果将工业化、信息化、知识化看做是现代社会发展的三个阶段，那么知识经济的标志是知识已成为社会生产要素中一个最重要的组成部分，知识和高素质的人力资源是最为重要的资源。我们完全能够断定，富有生命力的知识经济必将是21世纪的主导型的经济形态。

3. 知识经济的基本特征

- (1) 知识经济的出现以信息产业的形成和发展为前提。
- (2) 知识经济是可持续发展的经济。
- (3) 知识经济是具有全球化特征的经济。
- (4) 知识经济不再是资源稀缺的经济。

4. 知识经济的基本规律

知识经济的基本规律是边际收益递增。

边际收益递减规律是新古典经济学的基本结论，其重要的假设前提是现有的技术含量、生产工艺是不变的。在不变的技术条件下，保持其生产要素不变，随着资本、劳动力、土地中某一种物质生产要素从无到有的逐步递增，该生产要素的边际收益先出现递增，然后表现出递减的特征。

知识经济时代，依赖稀缺物质资源的生产逐渐转变为依赖技术与知识

的生产,创新活动层出不穷,高技术在全世界范围迅速地传播和扩散,新产品和服务快速改变着工业革命以来的生产和生活方式。因此,企业知识资本在相当大的范围内表现出其对物质生产要素的边际技术替代率的递增。

(三) 组织环境的变化

当前,组织环境的变化呈现出新的特点,具体表现如下:

一是在发达国家中,无形资产的投资和价值越来越大于有形资产的投资和价值,人力资本在组织各种要素中的作用越来越明显。智力资本主管、知识主管等一系列职位在组织生活中开始出现,意味着知识在组织中具有相比于其他资源的更为重要的地位。

二是知识密集的高科技企业是过去几十年发展最快的企业。组织知识密集度是衡量其成长与发展潜力的重要标志。

三是知识的创造活动即创新成为组织最重要的活动。

四是知识型员工的大量出现,且需求与日俱增,传统的创新方式受到了挑战,新的创新方式正在兴起。

五是全球化和全球经济一体化加剧了组织的市场竞争,客户对来自产品与服务上的质量和差异化等方面的要求不断提高。

这种客观环境的变化使得组织机构面临巨大挑战,组织想获得自身的竞争优势,在新形势下继续生存并发展,就必须建立自身的核心竞争力,而成功实施知识管理正是塑造组织核心竞争力的一个重要途径。

(四) 政府管理外部因素带来的挑战^①

1.“物本行政”对政府的挑战

“物本行政”是政府传统行政管理特征的一种具体体现。政府行政管理的根本目的是人还是物,或者以哪一者为本,这既是行政管理实践的出发点,也是行政管理理论研究的源头。在中国的行政传统和文化当中,“物本”往往优于其他方面,这里所说的“物本”就是以物质财富为本位,

^① 参见胡象明:《全球化背景下中国行政管理面临的十大挑战》,《探索》2006年第1期。

具体包括以下三方面。

(1) 在政府行为目的性上,单纯把促进组织物质财富增长当做衡量政府行为优劣高低的终极目的,忽视了促进人的身心全面发展方面。

(2) 在政府职能上,过分强调政府促进物质财富增长的职能而忽视政府社会服务和公共管理的职能。

(3) 在政府绩效考核与评价上,过度强调政府在促进物质财富增长方面的绩效而忽视政府信息与知识资源等的有效运用与管理在提供社会服务和公共管理领域的绩效。

2.“全能行政”对政府的挑战

“全能行政”是中国传统行政管理的又一个特征。“全能行政”就是把政府定位为一种无所不能的“全能”政府,即有能力全面地对社会和个人行使权力并负有全面责任的政府。从实质上讲,“全能行政”即“无限行政”,它使政府由于缺乏某些方面的知识、经验与技能,而超越能力管理了很多额外的不该管、管不了和管不好的事情,进而滋生行政权力资源配置过剩和行政权力侵犯私人权利等问题。

3.“经验行政”对政府的挑战

在我国传统观念中,行政管理可谓为“万金油”,行政管理者则相应的是“万金油”干部,行政管理是既没有学问也没有专业的一种职业,行政管理者全凭自身经验去处理各种事务,这就是所谓的“经验行政”。“经验行政”以经验作为行政管理的基本依据,排斥系统的科学理论知识的指导;以手工操作技巧作为行政管理的方式方法,排斥科技手段与方法在行政管理过程中的运用;过分强调行政管理者个人的作用,不重视科学的行政管理制度建设和专家参与。因此,“经验行政”往往造成其与人治行政具有不可分离的关系,而与规范行政与法治行政难以相容。

4.“低效行政”对政府的挑战

“低效行政”是中国传统行政管理的第四个特征。效率是管理的生命,当然也是行政管理的生命。一直以来,我国政府的行政管理效率不高甚至效率低下,这成为全社会十分关心的问题。在中国传统行政管理中,低效行政的表现是多方面的,主要表现是行政成本居高不下,办事拖拉。其主要原因在于缺乏对以往行政管理工作中所获取的知识与经验的有效积累与

重用。这种低效率的行政管理与全球化所要求的行政管理是格格不入的。在全球化时代，要求各国政府建立一个高效的行政管理系统。

5.“管制行政”对政府的挑战

“管制行政”是一种排斥民主参与的行政，这可看成中国传统行政管理的第五个特征。这种按长官意志行动的、以“命令—服从”为特征的“管制式”行政管理模式，不重视民主参与机制，其运作方式就是通过行政命令的办法来实现行政管理的目标。这种行政管理的基本价值取向定位于“管”字，并引申理解为政府官员对老百姓的管理。

由于“管制行政”模式是一种管理者与被管理者的单向行为，公众参与行政管理的渠道不畅，参与的机会较少，因而群众的利益得不到充分表达和维护，行政管理的民主化在很大程度上被流于形式。

6.“暗箱行政”对政府的挑战

“暗箱行政”是中国传统行政管理的第六个特征。所谓“暗箱行政”就是指政府的行政管理事务、方法、操作过程不对社会公开，而是由政府内部人员进行内部决定和实施的一种行政管理模式。“暗箱操作”的行政管理模式在实施中，不仅不对社会公开相应的行政管理事务、方法、程序和操作过程，而且严格保密行政信息与知识，这不仅缺乏对公众知情权的尊重，还降低了信息的利用价值。

7.“人治行政”对政府的挑战

“人治行政”是指以人治为基本特征的行政管理模式。在人治行政模式中，领导者的思想观念、个人意志等主观因素在公共行政的政策制定和执行过程中起决定性作用。在人治模式下，权大于法，以政策代替法律，而在一些政策制定过程中领导者个人又起着决定性的作用，政策制定是领导者的一个运用谋略或策略的过程，行政领导者可以根据自己的意志或理念决定政策的内容，并认为法律缺乏弹性，而政策则可以随机应变，从而把政策变成一种凌驾于法律之上的手段。

8.“缺信行政”对政府的挑战

诚信是构成现代行政管理的基本要件之一。由于在中国传统的行政管理中，整个行政管理是建构在以严格的等级制为特征的人治基础之上的，政府与人民之间、官员与百姓之间处于一种完全不平等的等级关系之中，